

영국의 농정변화와 농정추진체계 조사 연구

(The Agricultural Policy Complex in the UK:
the Policy Process from Formulation to Evaluation)

저자: David Harvey (Newcastle University)
번역감수, 편집: 정호근(KREI)

머 리 말

우리 연구원은 곧 다가올 것으로 예상되는 농산물 시장의 완전개방에 대응하고 선진국 단계의 농정 방향과 정책과제를 발굴하기 위해 2년 과제로 『선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구』를 수행하였습니다. 연구 첫해인 2007년에는 현실인식과 미래방향 선택에 중점을 두었으며 2년 차인 2008년에는 선진국 단계로의 전환을 위한 정책과제를 발굴하기 위해 선진국의 사례를 연구하고, 각계의 의견을 수렴하였습니다.

영국은 유럽연합의 공동농업정책 하에서 직불과 이행조건을 가지고 농업, 농촌정책을 실시하고 있습니다. 다른 유럽연합의 선진국들과 마찬가지로 환경, 경관, 생태보전 등을 강조하면서 농촌정책을 확대 시행하고 있습니다. 영국의 과거 농정경험과 현재의 주요 정책들을 분석하여 한국의 미래 농정을 설계하는데 참고하고자 영국 뉴캐슬 대학(NewCastle University)의 David Harvey 교수에게 위탁연구를 실시하였습니다.

위탁연구 결과를 토대로 우리 연구원에서 일부 내용을 수정, 보완한 번역 자료집을 요번에 발간하게 되었습니다. 이 자료집이 앞으로 진행될 관련 연구나 정책 수립 시에 참고자료로 활용되기를 기대합니다.

2008. 12. 10

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

이 연구를 통해 영국과 EU의 정책형성 과정과 관련 제도 또는 조직, 그리고 이들 제도와 조직들의 활동을 포함한 농업정책 체제 전반에 대해 알아보고자 한다. 보고서의 주요내용은 영국과 EU 정책의 변천과정, EU와 관련되는 영국 내 농업정책의 고안, 시행 및 평가에 대한 큰 그림, 의사결정 시 중요한 역할을 하는 공공 및 민간 조직들, 해당 조직들의 기능과 커뮤니케이션 측면에서의 이들 조직 간 관계, 농업정책의 역할이 바뀌면서 1947년 이래 변천과정 그리고 예산 결정과정 등이다.

영국 농업정책의 발전과정에 대한 설명은 한국과 같은 개도국에 유용한 정보가 될 것이다. 경제에서 차지하는 비중으로 볼 때 농업은 영국과 한국에서 모두 쇠락하는 산업이라 할 수 있고, 이를 어떻게 다루는가 하는 것은 발전 과정에서 대단히 중요한 이슈가 된다.

영국의 현대 농업정책은, 제2차 대전의 식량안보 기간 이후 국내 생산을 진작하고 농업분야에 안정을 제공하여 평화 시 경제로 이양할 수 있도록 돕기 위해 제정된, 1947년 농업법과 함께 시작되었다. 영국은 연방 및 우방국과의 무역 관계를 존중하여, 적절한 지원 수단으로 보장가격과 부족불지불을 택했는데, 이러한 지원은 국민 세금으로 충당되었다. 보장가격은 해마다 정부에서 전국농민연합(National Farmers' Union: NFU)과 협의를 거쳐 공식으로 정했다. 영국 업계구조(상대적으로 규모가 큰 농가)와 예산지출의 제한 때문에 지원의 정도가 특히 독일과 같은 다른 유럽 국가보다 낮았지만, 영국의 소비자들은 대체로 세계시장에서 정해진 시장 가격, 즉 소위 '값싼 식품(cheap food)'이라 불리는 시대를 계속해서 구가했다.

한편, EU의 초창기 회원국들은 자유무역지역의 통합을 위한 주요 강령으로서 당시 자체적인 공동농업정책에 대해 협상을 했다. 단일 유럽시장, EU 상품 우선, 공동재원조달을 원칙으로 설립된 초기 공동농업정책은 1947년 농업법과 유사한 목표를 달성하려 했으나 결국 국경보호와 시장 개입을 그 수단으로 활

용하기로 했다. 농산물 가격은 수입 부과세를 통해 (그리고 국내 중재 구매) 지원되었는데, 이로 인해 소비자와 생산자 모두에게 있어 EU 가격이 상승되었다. 지원 정도의 선택은 특히 곡물의 경우 대단히 중요했으며, 이는 단일 유럽시장을 두고 특히 프랑스와 독일 간에 필요한 비용상쇄(trade-offs)를 이루었다. 곡물 중재 가격이 독일의 지원 수준(높음)에 근접하게 정해졌고, 이로 인해 프랑스는 독일제조품에 대해 시장을 개방한 대가로 특별가격으로 유럽시장에의 접근을 보장 받았다.

1970년대 초 무렵 CAP은 EU 6개 회원국 사이에 잉여 생산을 발생시켰는데, 이 시점부터 EU (소규모) 예산 정책이 원래 의도했던 예산 수입을 발생시키기보다, 비용을 발생시키기 시작했다. EU 농업을 규모가 큰 상업적인 단위로 합리화하도록 촉구하는 맨솔트 플랜(Mansholt Plan)은 정치적으로 수용 되지 못했다. 그러다가 영국의 (그리고 덴마크와 아일랜드) EU가입이 허용되어 EU 농업시장을 확대하고 EU의 잉여농산물을 줄일 기회가 제공되었다. 이러한 최초의 EU 회원국 수의 확대(1973)는 유가 및 세계 주요1차생산품 가격의 붐과 때를 같이 했기때문에, 영국의 농산물 가격 상승이 어떤 요인으로 인한 것인지는 확실하지 않다.

영국은 CAP에 가입하는 과정(1979년도에 완료)에서 국민 세금으로 조달하던 농업 지원 정책을 소비자가 부담하는 방식으로 대체했으며, 본 정책에 소요되는 일반 비용을 공동 재원조달 원칙에 따라 공동으로 분담하는 클럽에도 가입했다. 그 결과, 영국은 나머지 EU국가들 특히 주요 순 농산물 수출국인 프랑스에게 편드를 순이전 해야 했다. 이후 한 동안 EU 회원국 간 관계에 마찰음이 일었는데, 특히 한 때 전세계 다른 지역에 비해 지원 가격이 계속해서 높아지자 당초의 공동 순 수출 입장으로 선회한 적이 있다. 그 결과, 애초의 수입 부과세보다는 제3국에 대한 수출보조를 해야 하는 상황이 되고, EU 예산비용이 늘어나는 결과를 불러왔다.

1980년 대 초 무렵, 특히 EU에서 유제품과 와인에 대한 당혹스럽고도 비용이 많이 드는 잉여문제 문제가 다시 한번 불거졌다. 무언가 조치를 취해야 했지

만, 지원 가격을 낮추는 (경제적으로) 당연한 해결책은 정치적으로 수용이 불가능했다. 수용 가능한 해결책을 찾기 위해 여러 차례 시도한 결과(지원 가격 인상책, 생산자 공동책임 부과세 부과 등), 1984년 우유에 대한 생산물량제한조치가 최종 도입되었고 이어서 곡물에 대한 최대 물량 보장이 그 뒤를 따랐다.

1986년경, 국내 농업 정책과 세계 시장 가격 간의 상호 의존도가 유럽과 미주지역 모두에서 크게 두드러지자 유럽과 미국의 주도로 농업이 GATT 협상에 최초로 포함된다. 이는 이러한 상호의존성을 없애기 위해 세계 시장과 국내 정책을 ‘손질’하려는 의도였다. 우루과이라운드 농업협정은 (URAA) 명백히 EU 보다는 미국에 (정치적으로) 덜 지속가능해보이는 대안이기는 하지만, EU와 미국이 국내 지원을 생산에서 ‘분리’해서, 국내 시장가격을 (실제로) 세계 가격에 ‘재결합’시키도록 노력한 부분이다.

1992년 (URAA이 마침내 1994년에 체결된 것과 관련하여) EU는 1992년 CAP의 맥셰리 개혁 (McSharry reform of the CAP)을 채택하여 곡물재배 농민에 대한 지역 보조를 이전의 곡물 지원 가격으로 대체했으며, 더불어 곡물 지원 가격을 세계 가격 수준까지 낮추었다. 이러한 개혁은 EU 곡물 재배 농민들에 대한 지원보조 문제를 효과적으로 해결했으며 (지역보조는 현재의 곡물 지역보조는 역사적으로 중요한 곡물 지역에 기초함), 대부분의 수입 보호조치를 없앴으로써, EU 시장 곡물가격의 상승을 막아 현재의 생산 결정에 대한 지원을 분리하고(decoupling), EU 역내 가격을 세계 가격에 재연계시켰다. 이러한 곡물 시장의 변화는 이어 축산 제품에 대한 지원가격에도 변화를 가져왔다. 곡물은 가축 생산에 대한 중요한 투입 수단일 뿐 아니라, 회소한 농업 생산자원을 가지고 축산과 경쟁을 하고 있다.

공산국가였던 중앙 유럽국가들을 회원국으로 받아들여 EU를 대대적으로 확대하기 위한 기초 단계이기도 한 아젠다 2000은 생산품 가격 지원 대신에 가축의 (낙농 제외) 두당 지급방식을 도입하였다. 2003년 아젠다 2000의 중간 점검 후, 단일직접지불(Single Farm Payment)을 도입하여 생산과 지원의 분리가 강화되었다. 단일직접지불은 두 당 보조와 지역보조를 (각 주요1차상품의 과거 생산 수준에 기초) 합쳐서 각 농민에 대한 단일지불로 통합시켰다. 단일지불은

실제 생산 수준과는 대개 독립적으로 이루어지지만, 토지를 '농업 및 환경적으로 좋은 상태('good agricultural and environmental condition'GAEC)'로 유지할 경우에만 지급된다. 농업의 공적인 지원과 보호에 대한 정당화는 현재 식품안전과 농민의 수입에 대한 지원으로부터 농촌환경의 유지와 보호, 그리고 농촌개발을 독려하는 방향으로 거의 완전히 바뀌었다.

2003년 개혁안은 또 국민세금에서 나온 재원의 용도를 농민 지원 체제로부터(각국 시장 중재 기관과 EU 예산의 농업분야에 해당하는 부문) 환경보전과 농촌개발로 바꾸는 대대적 변화도 포함시켰다. 이러한 변화는 상기의 목표를 지원하기 위해 CAP의 '두 번째 축(pillar)'을 개발함으로써, 그리고 제안된 (그리고 부분적으로 이행된) 단일지불 기금에 대한 환경보전과 농촌개발로의 세부규정을 통해 이루어진다. 이러한 세부규정에 관한 조정이 언젠가 완료될 때 (아직 EU에서 그다지 널리 수용되지 않았지만), 우리가 현재 알고 있는 CAP는 모습을 감추게 될 것이다.

2007년 EU는 본 정책의 지속적인 발전에 대한 동의를 구하고, 2015년에 계획된 유제품 쿼터 (그리고 유제품에 일부 남아있는 수입부과세를 제외한 대부분의 관련 지원장치)의 승인을 포함시키고자 변화를 강구하고 있다. 또한 단일 직불을 추가 세부조정 하고, 단순화시키고, 디커플링(decoupling)하고자 2003 CAP 개혁에 대한 '건강진단(health check)'을 시작했다. 이 '건강진단'은 "다음과 같은 세 가지 주요한 질문에 대한 답을 구하고자 한다. 1. 직접 보조 시스템을 보다 효과적이면서 단순하게 하려면 어떻게 해야 하는가? 2. 원래 6개 회원국을 염두에 두고 만든 시장 지원 도구가 현재 우리가 살고 있는 세계와 관련이 있으려면 어떻게 해야 하는가? 3. 기후변화에서 바이오 연료, 수자원 관리, 생물다양성 보호와 같은 새로운 과제를 직면하려면 어떻게 해야 하는가?"

EU 집행위원회와 회원국 (그리고 유럽의회) 간 협의가 현재 진행 중에 있으며, 집행위원회에서 법안을 만들어 2008년 말까지 회원국의 농업부 장관 각료 이사회에서 채택될 수 있도록 할 것으로 기대된다. 농업부 장관 각료이사회에서 채택되면 (집행위원회의 의견에) 즉시 발효될 것으로 본다. 영국에서는 농업

부 장관이 (현재는 환경, 식품, 농촌부, Defra) 2008년 6월에서 9월에 종료되는 본 건강 진단에 대한 영국 내의 자체 협의과정을 시작했다. 그 결과가 나오면 영국은 유럽 이사회 (European Council)에서의 입장을 결정할 것이다.

집행위원회는 또 EU예산심의 2008/2009에 대한 접근방안을 개발 중에 있다. EU예산심의는 농업분야와 관련이 많은데, 이는 1988년 전체 EU 예산의 60%였던 것을 2013년까지 30%로 대폭 줄일 계획이긴 하지만 아직도 유럽 예산의 큰 부분이 농업분야로 할당되기 때문이다. CAP의 공동 재원조달 (원칙)에 대해, 이를 제거하자는 제안은 아니더라도, 의문을 제기할 수 있다. CAP의 원칙에 따라 모든 'Pillar 1' 지원이 사실상 다른 모든 EU 정책의 경우에서처럼 상당부분 국가 공동재정조달로 이루어지기보다 유럽 예산으로(회원국의 해당 기관을 통해) 이루어지고 있다. 이러한 조치가 CAP의 '과거로의 회귀'라고 완강하게 거부될 가능성이 높지만, CAP의 목표와 방편이 발전했다고 해서 원래 정책의 공동재원조달 원칙을 더 이상 논리적으로 정당화하지는 않는다. 또한 그러한 변화는 또 EU 정책결정 과정에서 CAP의 또 다른 기이한 특성에 의문을 제기할 것으로 보여진다.

예상 되듯이, 다양한 이해단체와 이해당사자들이 집행위원회(정책제안서 초안마련 과정과 검토 시)와 각료이사회가 EU에서 농업정책에 최종적인 결정을 내리는 과정에 영향을 행사하고자 노력한다. EU에서 Copa/Cogeca ("EU에서의 농민과 농민조합의 연합된 목소리")로 대표되는 농민단체는 각 회원국 농민노조의 대표 조직으로서 CAP 설립 이후로 지금까지 명실상부한 주요 이해당사자이다. 하지만 1947년 영국의 농업법에 따라 영국의 전국농민조합 이 정책과정에서 공식적인 위치를 가졌던 것처럼, EU 정책 과정에서는 농민이 공식적인 (법으로 제정된) 위치를 가진 적은 없었다. 사실상, 문서화하기는 어렵더라도, 농민이 자국 내 조직들을 통해서, 그리고 자국 정부에 대해 국내적으로 영향을 행사하여 자국 정부가 집행위원회서 정책제안 시 영향을 미치게 함으로써, EU 정책 방향에 주요한 영향력을 행사할 수 있다. 이는 집행위원회가 각료이사회에서 수용될 가망성이 전혀 없는 정책이나 변화를 제안해서 얻을 수 있는 것이 없기 때문이다.

또한 농업정책이 소비자를 위한 정책이 되도록(소비자에게 세금을 부과하는 대신에) 소비자연합의 로비가 활발할 것으로 생각될 것이다. UK 소비자협회와 유럽소비자단체는 이들의 전반적인 영향력이 CAP에 대한 UK 정부정책의 전체 방향과 별개로 보기는 어렵지만, CAP의 급진적인 개혁을 위해 오랜 로비활동의 역사를 가지고 있다. Defra 와 재무부에서 2005년 12월 공동으로 펴낸 보고서 "공동 농업정책에 대한 비전(A vision for the Common Agricultural Policy)"은 영국 양원 하원 환경, 식품 및 농촌 위원회와 상원 환경, 식품 및 농촌 위원회의 특별위원회로부터 상당한 비판을 받고는 있지만, 영국 정부의 '현재' 입장을 제시하고 있다. 예를 들어 하원 EF&RA 위원회 에서 진술하고 서면증거를 제시한 사람들의 목록을 보면 본 정책 발전에 현재 적극적인 관심을 가진 주요한 이해단체가 누구인지 알 수 있다. 이들 이해 단체는 Country Land & Business Association 조류보호 왕립학회, 잉글랜드농촌 보호운동 전국농민연합 (앞서 언급된 문건 중에서), 소작농협회를 비롯하여 국가의 자연환경보전 및 보호 정책을 시행하기 위해 설립된 공공 기관인 Natural England와 광범한 기타 이해 당사자와 조직들을 포함한다.

2001년 농림부와 환경부, 그리고 여러 산하 기구들을 통합하여 환경식품농촌부(Department of Environment, Food, and Rural Affairs, Defra)로 개편하였다. 영국 정부의 그러한 조직 개편은 '지속가능한 개발'이라는 화두에 대해 정부 정책을 대폭 개혁해 나가겠다는 의지의 표현이다. 이는 또한 농촌공간과 농촌지역사회에 대한 정책적 관심을 더욱 확대시키는 정책 패러다임의 수정이기도 하다. 환경식품농촌부는 세 명의 차관들이 사업들을 나누어 담당하고 있다. 농촌·환경분야 차관은 미래농업, 식품체인, 동물건강·복지, 가축질병 대처, 광우병, CAP개혁·EU전략, 폐기물관리, 물관리, 홍수를 책임지고 있으며 책임 운영기관인 직불관리청과 환경청의 최고 의사결정자 역할을 수행한다. 지속가능발전·에너지분야 차관은 지속가능한 발전, 지속가능한 소비·생산, 기후변화 적응, 지방정부관련, 환경규제를 담당하고 비정부부처 공공조직들 (Sponsorship of Kew Gardens, Marine Bill Lords Stages, Royal Commission Environmental Pollution)의 최고 의사결정자 역할을 수행한다.

자연·환경·농촌분야 차관은 수산프로그램, 농정정책, 농촌개발, 환경정책, 토지 관리, 국립공원, 생물학적 다양성, 삼림, 토양, 살충제관리와 환경식품농촌부 행정을 책임지고 있다. 책임운영기관인 영국경관·환경청, 비정부부처 공공조직들 (Commission for Rural Communities, Agricultural Wages Board, Gangmasters Licensing Authority), 공기업(Inland Waterways and British Waterways)의 최고 의사결정자이기도 하다.

영국에는 현재 CAP를 시행하는 업무를 맡은 기관이 여러 곳 있다. 이들 중 먼저 농촌지불청(Rural Payments Agency)은, 과거에 Defra의 보조금집행기관(Paying Agency)과 중재위원회(Intervention Board)가 맡았던 CAP 지원 기능을 담당하고 있는데, 주로 잉글랜드의 단일직불을 책임지고 있다. 영국 내 다른 지역의 단일직불 시행은 환경보전과 농촌개발에 대한 CAP 보조와 관련된 기타 정책 이행 장치와 더불어 현재 웨일즈국회와 스코틀랜드정부 및 북 아일랜드 농업 및 농촌개발부로 이관된 상태이다. 잉글랜드 농촌개발프로그램(RDPE)에 따라 영국의 전반적인 방향이 중앙에서 제시되긴 하지만, 농촌개발과 관련해서는 영국 내 9개 지역개발국(Regional Development Agencies: RDAs)으로 업무 이전이 되었기 때문에 상황이 더욱 복잡하다. 농촌개발프로그램과 해당 지역의 프로그램 이행 기관은 아직 초기 단계이기 때문에 실제 어떻게 이행될 것인지 그리고 어떤 효과를 볼 것인지는 속단하기 이르다. 하지만 현재 RDA와, 효과적인 농촌 개발 프로그램의 고안 및 이행에 대한 협의 또는 자문 시스템의 역량은 의문의 여지가 있다.

각 이행 기관의 성과는 감사원(UK Audit Office)과 EU 회계감사(European Court of Auditors)의 공식 감사를 받는데, 이 두 기관은 본 프로그램의 효율과 효과에 대해 정기 보고서를 만든다. 정책 및 정책의 프로그램 요소들은 국가가 EU 차원의 이해당사자와 조직들에 의한 지속적인 논의과정과 비판과정을 거친다. 많은 경우 논의와 비판과정은 국가 및 유럽 의회의 공식조사에 의해 성립된다. 이러한 지속적인 세부검토와 평가는 향후 정책개발을 위한 아이디어와 제안을 개발하고 (EU 예산을 통한 펀딩 및 회원국 재무부와의 관계 포함), 이들 제안에 대한 회원국의 대응에 특색을 부여하는 배경이 된다. 요컨대, 지

역, 지방, 국가, 유럽의회 및 모든 관련 압력단체와 이해당사자들을 포괄하는 EU 전역에서의 지속적인 비판과 변화, 발전을 위한 제안이라는 지속적이고도 복잡한 과정이 존재한다. 이러한 과정을 거쳐 유럽 사회의 필요와 염원을 만족시킬 수 있는 정책 상의 변화와 혁신이 나온다. 이러한 상황전개는 국제협정(특히 WTO)과 세계시장의 제반 조건에 상응하는 적합한 것이어야만 한다.

CAP는 향후 주요한 도전에 직면하게 된다. 점차 환경 및 농촌개발문제의 해결을 목표로 삼고, 농업시장의 개방과 세계 다른 지역과의 자유무역을 표방하는 WTO 하에서의 국제적 협정(기존 및 향후) 외에도, 내부논리와 국내적인 정치압력으로 제약을 받는 상황에서, 확실적인 '공동'정책이 27개 회원국의 서로 다른 요구를 제대로 충족시킬 수 있는지 확실치 않다. 다른 한편으로 현재 고유가 행진이 계속되어 운송비가 상승할 것으로 예상되는 가운데, 식품 시장이 점차 차별화되고 세분화되고 있다. 과거와 비교하면 정부 정책보다는 시장으로 많은 부분을 해결해 나가겠지만, 현지 및 '오리지날' 식품에 대한 소비자의 요구를 고려할 때 국내 생산의 유지, 보호 등의 이슈는 개별 회원국가들에서 사라지지는 않을 것이다.

영국 특히 잉글랜드의 문제는 더 크고 복잡하다. 새로운 정책방향은 정책입안자와 '실제 세계' 사이의 전통적인 관계가 크게 변화된 것을 포함한다. 정책결정자가 특정 이슈나 관심사에 대해 의견일치(또는 가장 적합한 의견)를 획득하려 노력하여, 획득한 의견일치를 해당 정책에 반영하며, 조건이나 염원이 바뀌면 수정해서 조정하는 '단순한' (전통적인) '정책 과정'은 더 이상 존재하지 어렵다. 그 대신 영국은 이제 '정책' 개발에 대한 보다 포괄적이고 참여적이며 협력적인 접근방식을 따르려 하고 있다. 이러한 접근방식에서 정부는 통치(government)보다는 거버넌스를 목표로 공동사회과정의 발전을 위한 진행자, 촉매제, 협력자 그리고 (아마도) 조직자 및 중재자의 역할을 수행하게 된다.

이는 우리가 커뮤니케이션과 정보가 중요한 역할을 차지하는 '지식경제' 사회에 살고 있다는 주장과 관련된다. 이러한 용어와 개념이 자명한 이치이긴 하지만, 이들 개념은 정보와 커뮤니케이션이 공공재이며 시장에 의해서는 제공되지 않는다는 중요한 점을 놓치고 있다. 지식 (그리고 지식의 기초가 되는 정보)

은 집합적인 공공재이다. 그렇지 않다면 (그리고 사적인 이익을 위해 전유되고 제한된다면) 대 사회에 대한 지식의 가치는 약화한다. 의사소통과 협상이 효과적이라면 공통된 룰과 문법이 필요하고, 정보에 관해서는 진실성과 신뢰성이 그 키인데 이들은 공통된 (공적) 방향과 중재를 통해서만 보장될 수 있다. 이런 면에서 보면 영국의 참여적, 협조적 정책과정은 이제 겨우 자리를 잡아나가려 한다고 말 할 수 있다.

향후 CAP와 해당 정책이 신규 회원국 (체코 공화국, 폴란드, 헝가리)들에 얼마나 잘 적응될 수 있는가로부터 한국은 많은 시사점을 얻을 수 있다. 이들 국가들은 경제발전 상태가 한국과 유사하며, 농촌개발의 고안, 시행에 많은 어려움을 겪고 있고, 줄어드는 섹터 지원 체제 구축에 많은 어려움을 겪고 있다. 섹터 지원 체제는 농산물 분야의 단일 (개방) 시장과 새로운 WTO주도 국제자유무역과 궤를 같이 한다. 농촌개발과 환경정책은 (선진 회원국의 경우 생산과 지원을 연계하던 관행이 대체되고 있다) 아직 미개발 상태이고 아마도 이들 개도 회원국의 필요에는 잘 맞지 않을 것이며, EU의 엄격한 규정과 제한된 재원의 제한을 받게 될 것이다. (아마도 각종 국제 협정이 한국의 정책개발을 제한하는 것과 대단히 같은 방식으로). 경제적 번영은 차치하고라도, EU의 단결과 그에 따른 EU의 파워와 영향력을 공고히 하려면 이들 개도 회원국들이 선진화된 다른 회원국들보다 빠르게 성장할 수 있어야 한다. 개도 회원국들이 농업위주의 사회에서 산업/상업 사회로 이행하는 가운데 국내적으로 요구되는 적응과정은 상당한 것이며, 이러한 과도기 과정을 용이하게 하는 정책의 고안과 이행은 EU에 있어 필수적이다. 그러나 이러한 근본적인 문제가 현재 EU 내에서 다루어지고 있는지는 확실치 않다. 이 문제를 다루지 않게 될 경우, 안정된 EU를 기대하기는 어렵다.

Abstract

The Korea Rural Economic Institute has conducted a research "An Approach to Advanced Agricultural Policy toward the Open Economy - Strategy and Task for It". The purpose of it is to outline an agricultural policy for the future (10 to 20 years) as Korea becomes a developed country where incomes are much higher than now and the market is fully opened. As a part of the research process, KREI want to examine agricultural policy systems (complex) in advanced countries, including the decision making process, related institutions or organizations, and their activities. Overseas experts are to write reports about agricultural policy process in their countries and this report is about the UK. These will be used as a reference for making the Korean agricultural policy process more desired and advanced.

The purpose of the study is to provide a good understanding of agricultural policy making process in the UK as well as in EU, and to provide a good understanding of whole agricultural policy complex in the UK (organizations, institutions, or groups) in the past and now.

The evolution of the United Kingdom's agricultural policy is potentially instructive for developing countries such as Korea. The treatment of the declining sectors - especially agriculture - is a critical issue in the process of development, since the economic signals of development are declining incomes in the declining sectors, such as agriculture.

The UK's modern agricultural policy began with the 1947 Agriculture Act, which sought to encourage domestic production following a period of food insecurity during WWII and also to provide some stability to the agricultural sector to assist with the transition to a peacetime economy. Respecting important commonwealth and ally trade relations, the UK chose guaranteed prices and deficiency payments as the appropriate instruments of support, at the taxpayers' expense.

The UK, in acceding to the CAP, completed by 1979, had substituted a farm support policy funded by taxpayers for one funded by consumers, and had also joined a club where the common costs of the policy were born collectively under the common financing principle. As a result, the UK

suffered a net transfer of funds to the rest of the EU, especially to France as a major net agricultural exporter. The consequent frictions coloured EU relations for some time, especially as the EU reverted towards a common net export position in response to continued high support prices relative to the rest of the world - necessitating export subsidies to third countries rather than the original import levies, with consequent increasing budgetary costs for the EU.

In 2007, the EU began a 'health check' on the 2003 CAP reforms, to seek agreement on the continued development of the policy, and including endorsement of the planned elimination of dairy quotas (and most associated support mechanisms, with the exception of some remaining import levies on dairy products) in 2015, and also further modulation, simplification and decoupling of the single farm payments (SFPs, also known as the SPS - Single Payment System

As is to be expected, a wide range of interest groups and stakeholders seek to have an influence on both the European Commission (in its drafting of policy proposals and conduct of reviews) and the Council of Ministers in their ultimate decisions on farm policy in the EU. The farmers, represented in the EU by Copa/Cogeca - "the united voice of farmers and their cooperatives in the European union" - is the umbrella organization for farmers' unions in the member states, is clearly a major stakeholder, and has been since the inception of the CAP. However, farmers have never held a formal (legislated) position in the EU policy process, as did the UK's National Farmers' Union (NFU) under the British 1947 Agriculture Act. In fact, it is likely, though difficult to document, that farmers exert their major influence on EU policy direction via their own national organisations (such as the NFU) and their domestic influence on their own member state governments, which in turn influence the Commission in its proposals - since the Commission gains little by proposing policies or changes which do not have at least some chance of eventual acceptance by the Council.

There are now several agencies in the UK charged with implementing the CAP. The first of these is the Rural Payments Agency, which is responsible for the CAP payment functions formerly delivered by the Defra Paying Agency and the Intervention Board, primarily responsible for the Single Farm Payments in England. The delivery of SFPs elsewhere in the UK is now

devolved to the National Assembly for Wales, the Scottish Government and the Department of Agriculture and Rural Development, Northern Ireland, as are the other policy delivery mechanisms associated with CAP payments for environmental protection and rural development. As far as the latter (rural development) is concerned, which is increasingly taking over from the traditional CAP instruments for delivery of policy objectives through the rural development share of the modulation of the Single Farm Payments, the position is even more complicated, since devolution has also been applied within England to 9 Regional Development Agencies(RDAs), though the overall direction is provided centrally for England under the Rural Development Programme, England(RDPE). This programme, and its regional implementation counterparts, is still in its infancy so it is too early to tell how it will actually happen and what effects it will have. However, there is room to doubt the present capacity of the RDAs and their consultation or advisory systems for the design and implementation of effective rural development programmes.

Each of these delivery agencies' performance is subject to audit both by the UK Audit Office, and by the European Court of Auditors, which produce periodic reports on the efficiency and effectiveness of the programmes. In addition, and importantly, as the previous outline indicates, the policy and its programme elements are subject to continual debate and criticism by the stakeholders and their organisations, both at national and EU level, formalized in many cases by formal investigation by national and European parliaments. This continual scrutiny and assessment provides the background against which the Commission develops ideas and proposals for future development of the policy (including its funding through the European budget and its relations with member state exchequers), and also colours member state responses to these proposals. In short, there is an ongoing complex process of continual criticism and proposed changes and developments throughout the EU, involving local, regional, national and European parliaments and all the associated pressure groups and interested stakeholders, from which emerge adaptations and innovations in policy to better meet the needs and aspirations of European Society. As is also indicated in the previous outline, these developments have also to respond to and fit with international agreements (especially the WTO), and conditions in world markets.

The CAP faces major challenges in the future. It is far from clear that a uniform 'common' policy is any longer well suited to meet the needs of 27 very different member states, while being increasingly targeted to meet environmental and rural development issues and, constrained by both internal logic and domestic political pressure as well as by international agreements (existing and prospective) under the WTO, increasingly required to open up agricultural markets to free(r) trade with the rest of the world. On the other hand, with an expected continuation of the present high price of oil, and hence of transport, coupled with increased differentiation and segmentation of food markets and the growth of consumer demands for local and 'original' food products, domestic production issues cannot be expected to disappear, albeit that the market rather than government policy will likely be expected to resolve them.

Of particular relevance to Korea is the extent to which the present and likely future CAP and associated policies prove well suited to the New Member States (such as Czech Republic, Poland and Hungary). These countries are currently in a similar state of economic development to Korea, and are faced with the serious difficulty of designing and implementing rural development and declining sector support systems which are consistent with a Single (open) Market and emerging WTO governed international free trade in farm products. The rural development and environmental policies (which largely replace the previous levels of coupled agricultural support in the developed Member States) are still under-developed and possibly ill-suited to the needs of these developing member states, and are subject to heavy prescription and limited funding from the EU (perhaps in much the same way as international agreements constrain Korean policy development). The cohesion of the EU, and hence the power and influence of the Union, if not also its economic prosperity, depends on these developing member states being able to grow faster than the more developed members. The adjustments required in their domestic economies, as they move from being predominantly agrarian to largely industrial/commercial, are substantial, and the design and implementation of policies suited to assist and ease the transition are vital to the EU. It is not clear that this fundamental issue is yet being addressed within the EU. Failure to do so compromises the whole European experiment.

목 차

제1장 서론: 정책과정의 특성	1
제2장 CAP의 진화	10
제3장 영국의 현재 농업정책과 정책형성과정	25
1. 유럽연합의 정책과정	25
2. 영국의 농업정책과정	33
2.1. 2001년 구제역 위기 시 영국의 정책 대응	34
2.2. CAP 개혁에 대한 영국의 입장	42
2.3 농업정책의 실제적인 진화: SFFS and RDPE	57
제4장 CAP와 영국 정책의 문제와 이슈	74
1. 유럽연합과 공동농업정책	74
2. 영국의 농업·농촌정책	81
제5장 결론	92
1. 한국에 주는 시사점	92
2. 결어 및 연구의 한계	94
참고문헌	97
별첨 : 실례	98

제 1 장

서론: 정책 과정의 특성

정책과정은 복잡적이며, 정책과정을 다룬 문헌은 많지만, 정책과정에 대한 이해는 아직 불완전하다. 여러 관련 사회과학 분야에도 정책과정의 기술이나 분석을 위한 일반적으로 수용된 틀은 존재하지 않는다. 더욱이, 특정한 경우(여기서는 영국의 농업정책)에 대한 짧은 검토나 설명으로는 그 복잡함이나 관련 문헌을 충분히 다루지 못한다. (예, Winer 1996을 참조하라) 이에 따라, 본 보고서는 상당히 요약적인 성격을 지님과 동시에 다소 특이해 보일 것으로 생각되는데, 이는 저자의 성향과 기질과 전혀 맞지 않는 사항에 해당된다.

하지만 어느 정도 특정한 틀이 필요한데, 그러한 틀이 없다면 그 설명에 필요한 구조와 일관성이 결여되므로, 정책과정에 대한 어떤 설명도 별로 유용하지 않게 될 것이다. 여기에 선택한 틀은 정책개발, 따라서 개발 과정으로서의 정책과정에 대한 그림 (또는 필름)을 의미하는데, 이 과정에서 당대의 특정 사회경제학적 조건과 정치상황에 가장 적합해 보이는 정책이 나오게 된다. 정책은 다시 말해서 사회경제적 조건의 변화가 없었다면 존재하지 않았을 사회경제학적 변화이자, 현상유지가 아닌 당대의 정치환경에(정치적 힘과 압력의 집합체로서) 잘 맞는 사회경제학적 변화로서의 의도를 갖는다. 이와 같이 정책은 정책 자체가 공동진화적인 방식으로 (co-evolutionary fashion) 제반 조건과 상황에 영향을 미친다는 점 때문에 경로의존성 (path-dependency)을 나타내는 경향을 보인다. 여기에 사용된 일반적인 진화적 접근방식은 Harvey, 1995, 2004a,

2004b 와 2008에서 더 자세히 설명된다.

정책에 대한 이러한 관점이 갖는 이점은, 이들 과정이 갖는 복잡성을 쉽사리 드러내주고, 그 일반적인 패턴과 관계가 우리에게 다소 친숙한 생물학적 진화의 개념과 일치한다는 점이다. 그럼에도 불구하고, 두 가지 주요한 주의사항이 있다. 먼저, 본 추론이 완전하지 않고(*incomplete*) 정밀하지 않다는(*inexact*) 점이다. 사회 경제 및 정치 제도(우리가 동의하는 삶의 규칙과 규약, 즉 정책과 전략)는 재생산되거나 영속하지 않으며 생물체와 같은 방식으로 적응이나 순응하지 않는다. 다음으로는, 사회적, 제도적 진화의 과정에 대한 정의나 이해가 잘 되어 있지 않다는 점이다. 진화론적 틀은 잘 정의된 알고리즘이라기보다는 비유(*parable*)에 불과하다. 일반적으로 이러한 틀을 따르는 농업정책에 대한 요약된 설명은 다음과 같다.

사회경제적 발전과정(*Socio-Economic Development processes*): 도시지역을 중심으로 경제가 발전하며, 학교, 상점, 엔터테인먼트, 은행, 우체국 및 기타 서비스(공공 및 민간)의 제공에 있어 초기 규모의 경제에 힘입어서 사람들이 몰려들고, 부(자본)가 창출되어 발전이 더욱 심화된다. 높은 인구밀도로 인해 이들 서비스의 제공 가격이 싸지고 이러한 현상은 더욱 고무된다. 대개, 이들 도심지역은 강이나 해안에서 가까운 저지대와 종종 1급 농지에 자연스럽게 형성된 교통요지에 발달된다, ‘현대’의 경제발전과 성장은 이에 따라 자연스럽게 농촌지역보다는 도시지역을 중심으로 이루어진다. 더욱이, 개발이 일어나고 수입이 증가함에 따라 총 수입에서 날(*raw*) 식품에 소비하는 비중은 줄어들고 기타 다른 것에 소비하는 비중은 늘어난다. 경제성장에 따른 불가피한 결과로서 농업으로 생계를 꾸릴 수 있는 사람이 줄어들고, 이에 따라 농업의 상업화로 소수의 농민이 다수를 먹여 살리게 되며, 생계 유지형 농민의 수는 더욱 줄어든다. 인구의 성장과 산업성장은 농업분야에서 생산된 식품에 대한 큰 수요(그리고 큰 동력)를 발생시키지만, 농업분야는 농업에 필요한 노동과 자본을 놓고 도시 및 산업 분야와 경쟁을 해야 한다. 이러한 경쟁은 경제의 다른 분야에 비해, 농촌지역의 노동과 자본에서 발생하는 이익을 유지하는 데 도움을 준다. 또한 개

밭을 통해, 식품에 대한 수요 중 농업 외부에서 기인되는 수요도 늘어난다. 개발의 과정은 농업의 상업화로 이어지고, 농업은 투입공급 산업(input supply industries) ('상류')과, 식품 가공, 유통 및 소매 분야 (PDR' 또는 '하류')와의 상호작용을 통해 성장한다. 요컨대, 이러한 개발과정은 사람들로 하여금 농업에서 떠나 특히 도시 지역에 위치한 다른 직업을 찾도록 고무한다. 시장에서, 농업을 통해 획득한 소득이 다른 분야의 성장이나 다른 직업을 통해 획득한 소득에 비해 감소하는 경향을 보인다.

주로 영국이 그랬듯이, 국가 경제 발전이 기술변화와 국제무역개방정책과 결합될 때 국내 농업분야는 글로벌 경쟁에 놓이게 된다. 곡물 수입품에 세금을 부과하는 옥수수법 (Corn Laws)의 폐지 이후, 19세기말 영국의 농업 대공황에서 볼 수 있듯이 그리고 오스트랄라시아와 북미의 '신세계(New World)' 개방에서 볼 수 있듯이, 농업분야는 쇠퇴하고 있다. 농업분야의 쇠퇴는 농촌 지역과 경제의 쇠퇴에 그대로 투영된다. 1911년 무렵, 영국인 80%가 도회지(towns)에 살았다. 1850년대 이후 농업 노동력이 (특히 여성)이 감소했으며 농촌지역의 산업 및 상업은 주로 도시지역의 인구집중과 상업 및 산업으로 대체되었다. 이러한 경향은 역사적으로 노동과 토지가 자본(공장, 기계, 구매투입(purchased inputs))을 대체했던 기술적인 발전에 의해 더욱 확실해진다. 더 많은 농업 투입(inputs)이 도시 지역 및, 상업 지역과 산업 지역에서 나오게 되고, 이에 따라 식품에 대한 소비의 증가가 농촌에 머물지 않고 도시지역으로 되돌아오게 된다.

이에 따라 농촌 지역은 개발과정에서 상대적으로 쇠퇴하게 된다. 전도가 유망한 (그리고 자신이 가진 기술 때문에 더 많은 봉급을 받을 수 있는) 농촌 거주자들은 시골을 떠나 도회지로 이주한다. 이로 인해 남은 인구에 대한 각종 서비스의 제공 비용이 늘어나게 늘면서 (학교와 마을 가게가 문을 닫는 등) 농촌의 "transport poor" 문제가 생기는데, 이러한 상황은 능력 있고 기술 있는 사람들을 물리치게 하는 시장 인센티브에 의해 악화된다.

정치적 과정(Political Processes): 하지만 특히 민주주의 사회에서, 이들 사회, 경제적 과정은 그 효과에 대한 정치적인 반응 때문에 달성이 쉽지 않다. 먼저, 식량 가격에 대해 살펴보자. 정부 (중앙, 주, 지방 정부 등) 는 주민을 굶주리게

할 수 없다. 식량안보는 (공급품이 합리적인 가격에 공급되도록 함) 특히 개발 초기 단계에 있는 경우, 정부의 주요 중점사안이다. 이러한 우선순위로 인하여 19세기 영국정부는 산업 인력을 위하여 식량 가격이 올라가지 않도록 식량에 대한 수입세를 폐지했다. 하지만, 영국은 다행히도 식민지에서 생산되는 식량 수입에 의존할 수 있었고 또한 대부분의 농민들은 (생계형 농민)은 이미 토지를 떠나 (또는 강제로 떠나야 했던) 신세계로 간 경우가 빈번했다. 영국처럼 안전하고 믿을 만한 해외 공급처가 없고 생계형 농민의 인구가 상당히 많은 다른 국가들은 식량안보 과제에 대해 다르게 반응했다. 일반적으로 (예, 일본, 많은 남아프리카 국가들), 국가가 주식(staple food)에 대한 마케팅 기능을 담당했다. 농민들에게 인센티브를 지급하여 식량 공급원을 생산, 공급하게 했고 이들 생산품을 보조금이 포함된 가격으로 소비자에게 공급함으로써, 일반세금수령(general tax receipts) 을 통해 재정 균형을 맞추었다.

두 번째로, 농업정책이 기본적으로 식량 공급과 식량 안보 문제를 안고 있음에도 불구하고, 이들 정책은 가난한 자와 혜택 받지 못한 자를 보호하고 또는 좀더 냉소적으로 말하면 정치 지지자들에게 보호정책 즉 농업지원을 보상으로 제공하는, 명백한 정치적인 의무가 되었다. 민주적인 정치과정에서 농민에 대한 보호 및 지원 정책이 발생하는 이유는 대단히 많다. (예: 이러한 과정에 대한 간단한 설명과 정치모델에 대해서는 de Gorter와 Tsur 1991을 참조하라) 간단히 말해서, 상대적으로 부유하지 못한 사람들(여기서는 농민을 말함)이 지지 투표를 할 수 있으므로, 따라서 그 수가 많을수록 지원정책이 시행될 가능성이 높아진다. 이 과정에서 제약은 농민을 제외한 나머지 사람들이 이러한 지원을 제공하기 위해 얼마만큼 세금을 낼 용의가 있는가 하는 것이다. 일반적으로 농민을 기꺼이 지원하려고 하는지 여부는 다음의 네 가지 주요요소에 달려있다. 첫째 다른 조건이 동일하다면, 식량안보에 대한 위협이 클수록, 농민에 대한 지원을 많이 할 것이다. 수입국이 수출국에 비해 농민에 대해 더 많이 지원할 가능성이 높다. (이는 또한 아래의 네 번째 요소에 의해서도 독려된다). 둘째로, 경제개발 속도가 빠를수록, 경제 타 분야의 수입이 빠르게 늘어날수록, 농민을 지원할 가능성이 높다. 이에 따라 부유층이 더 많이 지원할 수 있을 뿐 아니라

농민의 소득이 상대적으로 떨어져 두드러져 보일 가능성이 높아져서 지원을 더 ‘받을 만’하게 된다. 세 번째로, 더 많은 농업 인구가 지원을 분명하게 요구할수록 더 큰 지원을 얻을 가능성이 있다. 현재 농민 인구가 농민의 지원을 위해 표를 던질 뿐 아니라 농민 이외의 사람들도 농업에 종사하는 것이 얼마나 어려운 일인지 생생하게 기억하고 있고, 문화적 사회적으로 농민이 갖는 중요성에 대해 크게 동감할 가능성이 높다. 그 결과, 농민을 제외한 나머지 사람들이 농업관계에 기꺼이 지원할 가능성이 높아진다. 네 번째로, 지원의 정도는 또 지원비용이 비용부담 주체(해당 지역 및 기관 구성원)에게 얼마나 명확하고 투명한지 그 정도에 따라 달라진다. 따라서 수입세를 통한 일반 식량가격의 증가가, 세수에서 직접 농민에게 보조하는 것보다 덜 투명하며, 이는 농민에 대한 지원 정도를 높일 가능성이 있다. 전세계 농민지원 정책의 역사가 이러한 일반적인 특성을 잘 보여준다.

추가적인 개발(Further Developments): 개발과정이 계속됨에 따라 도시에서의 부의 축적의 결과가 자본의 흐름을 농촌지역으로 되돌아가게 하는데 (적어도 영국에서는), 이는 시골의 부동산이 부의 축적이자 상징이 되고 또 부유층의 놀이터이자 정원이 되기 때문이다. 부유층이 시골 땅과 농촌 거주를 원하는 경우 인구 밀도가 높은 국가에서는 이러한 수요를 충족시킬 수 있는 땅이 더 부족하기 때문에 그 여파가 더욱 크다. 시골 지역, 특히 토지 사용은 토지를 생계 수단으로 사용하는 사람과 그곳에 거주하려는 사람 간에 경쟁 목표가 된다. 시장 기제는 중류층의 부유하고 이동성이 높으며 ‘굳이 시골을 선택하는’(countryside conscious) 사람들이 시골로 이주해서, “positional goods”

1977를 참조하라. Positional goods은 상대적인 희소성으로 인해 효용이 있고 소유욕구(desirability)를 발생시키는 상품으로, 일반적으로 상품이 가용하지 않기 때문에 상품 소유자가 귀하게 여긴다. (주택, 부동산, 농촌에서의 삶의 질, 접근하려는 사람의 수에 따라 그 가치가 절대적으로 제한을 받는다)을 인수하여 그것을 지키며 살도록 유도한다. 시골생활은 도시에서의 삶과 질적으로 다를 때 호소력을 갖는다. 시장의 파워가 부유층에 있기 때문에 이들은 자신이 소유한 해당 시골 땅을 개발할지 개발하지 않을지를 결정할 수 있을 뿐 아니라

부근 다른 지역에도 그러한 가치관을 심어줄 수 있다. 시골지역은 부자의 놀이터가 되었고 동시에 나은 삶을 위해 시골을 떠날 기회를 갖지 못하고 공공으로나 사적으로 받는 서비스 및 혜택이 계속 줄어드는, 불우한 자와 자원이 부족한 자의 구빈원이 되었다. 좀 과장해서 말하자면, 농촌지역은 봉건 (및 자본주의) 지주와 농노의 땅이 되고 있다.

하지만 시장의 힘은 여기서 멈추지 않는다. 경제개발과정이 진행됨에 따라 제조업을 대가로 서비스분야에 성장이 일어난다. 이는 소득 중 제조품보다는 서비스에 소비된 비중이 정확하게 반영된다. 따라서, 제조업은 쇠퇴하고 서비스활동은 (미디어, 오락, 식품 가공 등) 중요해진다. 계속되는 기술의 변화로 (종종 교통과 통신의 연계를 개선하기 위한 공공소비와 관련됨) 시골지역이 도회지와 가까워졌다. 교통과 통신비가 내려가면서 농촌지역의 경쟁적 우위가 바뀌기 시작한다. 그렇다고 경쟁력을 갖기 위해 산업 및 각종 활동이 도시지역과 연계될 필요는 없다. 물론 이들이 이동할 수는 있지만, 왜 이동하는가? 이에 대한 답의 일부는 도회지와 도시권의 “부(負) 경제”에 있으며, 단순히 거주만을 위해서가 아니라 할 수 있으면 시골지역으로 이동해서 일을 하고자 하는 바람에 있다. 통근시간의 최소화와 삶의 질의 향상이라는 이점 때문에, 사람들이 도회지를 벗어나 시골로 회귀하는 역 이주가 발생한다. 이러한 경향은 지난 50년간 영국의 인구조사에서 확실하게 드러난 현상이다.

더욱이, 경제개발은 “거리에 구애 받지 않는(footloose)” 산업과 (원자재나 자원에 의존하지 않고, 투입이나 제품과 관련하여 운송할 필요가 별로 없기 때문에 어느 지역에 소재하는지 중요하지 않은 산업) 그리고 구체적으로 농촌지역과 관련된 산업 (공예, 관광과 레크리에이션, 친환경 및 명품 이미지가 있는 고급제품)과도 연관이 있는 것으로 보인다. 산업과 무역이 더욱 다양해짐에 따라 상품도 더 다양해지고 있는데, (소규모 기업을 위한 틈새시장의 성립을 가능하게 한다) 이들 모두는 성장하는 현대 경제에서 상대적인 성장 잠재력을 경험하고 있다. 개발과정이 진행되면서 시골지역은 이제 되살아나고 있지만, 시장은 농촌 지역을 환경 자본의 은행으로 더 큰 관심을 기울이고 있으며, 시장 외의 다른 곳에서는 생계를 제공하는 직접적인 수단보다는 놀이터, 정원, 삶 터/일터

로서, “천연자원과 가치의 보고”라고 부른다. 더불어 부가 늘어남에 따라 진보적인 농민은 프리미엄 가격으로 유기농 상품, 지역 특산물 및 초고급 상품을 생산하여 타 농산물과 차별화함으로써, 사실상 식량을 특히 빼어난 경관과 농촌문화와 연관된 *positional goods*로 만들 수 있는 기회를 제공받고 있다.

정책 및 시장 시스템이, 경쟁적 수요를 공급으로 균형을 맞추려고 하는 가운데, 제반 정책과정은 이전보다 훨씬 더 복잡해졌다. 환경 압력단체들은 점차 중요해지는 자연환경을 보전하고자 하는데 이는 환경을 보전하지 않으면 기업농 등에 의한 개발 압력이 거세기 때문이다. 농촌지역 이주자들은 커지는 수요에 대항해 자신의 *positional wealth* (주택과 부동산)를 보전하고자 한다. 농촌지역의 빈곤한 자는 농촌지역에서 적당한 가격의 적당한 집을 찾기가 점차 어렵고, 동네 가게, 우체국, 보건의료, 교육 등 전통적인 서비스도 효율성을 이유로 문을 닫거나 (수요의 부족으로) 빈곤한 자는 꿈꿀 수 없는 가격으로 부유층의 수요를 만족시키기 위해 변모되고 있다. 농민들은 그들만의 차이점과 차별화된 상품(해당 지역 지정 및 산지표시. 예: Josling, 2006)을 생산하고 보호하고자 하는 한편, 국민 전반적인 소득과 부의 증가로 인하여 건강식품 및 안전하고 지속가능한 공급사슬과 생산 관행(*practice*)에 대한 압력도 커졌다. 더욱이, 개발 속도가 빨라지면서 전세계의 상황이 더 연관성을 갖게 되고 더 중요해진다. WTO만이 국가 농업정책의 발전에 중요한 제약요소가 되는 것이 아니라 일반적인 이슈인 글로벌라이제이션과 기후변화 및 기타 다른 지역의 개발 이슈 역시 국가의 정책과 정치 토론에 제약을 가하는 조건으로 더욱 중요해졌다. 이들 이슈는 특히 영국과 기타 유럽국가의 경우 환경압력단체의 성장으로 나타난다. 예를 들어, 일반적으로 그린으로 불리는 압력단체의 명단을 Greenphase에서 참조하라.

정책의 성격(The nature of Policy): 서문의 마지막 내용으로, 이러한 정책과정의 개념에 있어서 “정책”의 성격을 약속하는 것이 도움이 될 것이다. Harvey 2008에 따르면 (다음 몇 문단은 Harvey 2008에서 가져왔다) 정책은 시장과 그리고 대개 개별적이고 자기 중심적인 바터(*barter*) 및 무역의 ‘보다 자연스러운’ 진화 과정을 계발, 교화, 제한하고자 하는 집단적인 의사결정 과정의 결과이다.

시장 경쟁조건은 비 적자를 희생하고 적자가 생존하는 자연진화와 자연도태를 반영한다. 정부는 무엇보다도 시장운영 규칙을 수립, 시행하고, 그리고 시장 결과와 활동을 조정하여 지배자(민주주의 사회에서 국민에 해당)의 염원과 야망에 맞춘다. 요컨대, 정부는 규제되지 않은 시장의 자연도태에 대비되는 개념으로, 문화적, 제도적 도태의 규정을 수립, 시행하게 되는데, 그 과정에 정책을 수립함으로써 그러한 규정을 수립, 시행한다.

공급자에게 있어서, 경쟁은 시장조건에 대한 지배를 제한하기 때문에, 시장 지배에 대한 야심은 정치 조직인 국가를 통해 추구되는 경향이 있다. 여기서, 공급자들을 위한 정치행동으로의 회귀는 소비자에 대해서보다 필연적으로 더 집중되어 나타나는데, 이는 공급자들이 갖는 생산의 전문성 때문이다. 따라서 시장에 대한 소비자의 지배는, 공정하고 정당한 분배라는 이름으로 또는 사려 깊은 경제 관리라는 이름으로, 공공 정책에 개입하는 생산자 (또는 요소(factor) 소유권)의 지배에 의해 무효화된다. 따라서 정치, 경제의 일반적인 균형은 이상적인 조건에서도 정치적 영향력과 권위에 의해 결정될 것이다. 이는 대개 우익의 자본 소유자와, 좌익의 노동 공급자 간의 불편한 균형을 드러내게 된다. 따라서 "우익과 좌익"은 국가 정치의 자연스런 모습이다. 전자는 명백히 요소수입(factor incomes)을 발생시키는 시장의 우월성을 믿으며, 한편 유급 노동자(그리고 농업과 같은 독립적인 분야들)는 명백히 변덕스러운 시장과 탐욕스러운 자본주의자의 지배를 받는다고 보고 정치 시스템을 통한 해결책을 강구한다. Arrow의 불가능성 이론은(impossibility theorem), 그러한 시스템이 아무리 완벽하게 정의되더라도 일관성 없는 대중의 기호(public preferences)를 빈번하게 생성시킬 것이며, 통제되지 않는 시장의 사회적 바람직성에 대한 (특히) 노동층이 갖는 확신의 주기적 패턴에 따라, 그리고 협상 내용에 대한 정치적 통제에 따라, 순환될 것이라고 설명한다.

다른 형태의 제도적 장치에 비해 질서 잡힌(governed) 시장시스템이 우월성을 가지려면 정치적 개체들이 그러한 우월성에 대해 확신해야 한다. 시장이 일반적으로 지니고 있는 정의, 공평, 형평에 대한 소신에 따라 운영되지 않는다면 정치적으로 적법하지 않으며, 정치적 행동과 개입이 필연적으로 시장 기제의

사회적 최적성을 저해하게 될 것이다. 그렇게 되면 그 결과는 국가에 의해 더욱 강화되고 ‘주의 (ocracy)’라는 수식어가 붙은 불가피한 경제의 구체적 혼합체가 될 것이다. 그러나 융합이 중요한 적응 기재가 되는 진화과정에서 기대할 수 있듯이, 개발 과정이 진행되는 동안 정부정책과 상업적 (시장) 전략의 경계가 흐려지는 경향이 있다. 압력단체들은 정부 정책에 영향을 미치는 만큼 상업적 전략과 행동에도 효과적으로 영향을 미칠 것이다. 상업은 (항상) 이기심으로만 행동하지 않고, 페어플레이와 정의에 대한 인식에 따라 행동하는 공급업자의 단골고객이 되기도 하는 만족하는 고객에 달려있다. 고객의 선의는 모든 회사의 마케팅 전략의 중요한 일부이며, 대중의 의견은 ‘새겨 들을’ 필요가 있다. 이러한 일반적인 정책 진화를 배경으로, 이제 CAP의 구체적인 진화에 대해 살펴볼 수 있다.

제2 장

CAP의 진화

영국의 현대 농업정책은, 제2차 대전의 식량안보 기간 이후 국내 생산을 진작하고 농업분야에 안정을 제공하여 평화시 경제로 이양할 수 있도록 돕기 위해 제정된, 1947년 농업법(1947 Agriculture Act)과 함께 시작되었다. 정부의 개입 목적이 본 농업법의 섹션1에 명시되어 있다. "가격 및 시장을 보장함으로써... 영국에서 생산하는 것이, 그리고 농민과 농업 노동력에 대한 보수 및 농업계에 대한 적절한 투자이익과 일치하는 정도의 최소의 가격으로 생산하는 것이, 자국 이익의 관점에서 바람직하므로 국가의 그러한 지역의 식량과 기타 농산물을 생산할 수 있는 안정되고 효율적인 농업을 증진하고 유지하기 위하여"라고 명시되어 있다. 본 농업법이 주로 생산자의 이해관계를 목표로 하고 있지만, 농업법의 의도는 소비자의 이해관계와 ("최소의 가격")와 "국가의 이해관계" (세금 비용과 국제수지와관련된 고려사항 포함) 도 포함한다.

영국의 전시(wartime) 경험은 해외로부터의 식량 공급이 반드시 안전하지만은 않으며 식량공급을 확보하기 위해서는 국내생산능력이 중요하다는 사실을 가르쳐주었다. 영국은 1953년까지 식품부의 후원 하에 전시 식량 배급제를 유지했다. 이에 따라, 당시 농업분야에 실제 고용된 사람이 거의 없고 (전체 고용인구의 5% 미만) 따라서 농업이 총 수입과 국민생산(national output)의 상당히 적은 부분에 기여했음에도 불구하고, 전후 영국의 정치환경은 농민 지원에 호의적이었다. 또한 군대를 해제하기 위한 목적으로, 고용을 촉진하기 위한 민간

활동이 장려되고 이와 관련하여 농업분야는 얼마간의 안정과 안보를 제공받게 되었다.

영국은 연방 및 우방국과의 무역 관계를 존중하여, 적절한 지원 수단으로 보장가격 (guaranteed prices) 과 부족불지불(deficiency payments)를 택했는데, 이러한 지원은 국민 세금으로 충당되었다. 보장가격은 해마다 정부에서 National Farmers' Union (NFU) (전국 농민 조합)과 협의를 거쳐 공식으로 정했다. 영국 농산업구조(상대적으로 규모가 큰 농가)와 예산지출의 제한 때문에 지원의 정도가 특히 독일과 같은 다른 유럽 국가보다 낮았지만, 영국의 소비자들은 대체로 세계시장에서 정해진 시장 가격, 즉 소위 '값싼 식품(cheap food)'이라 불리는 시대를 계속해서 구가했다.

이 기간 동안 농업정책은, 농지 개선, 토지 배수 보조와 비료 보조 및 마케팅 위원회(marketing boards) 1931년과 1949년 농업 마케팅 법 (Agricultural Marketing Acts) 은 대단히 불안정한 필수 농산물의 가격과 공급 문제를 해결하기 위해 고안되었다. 이 법에 따라 각 위원회가 구성되어 농산품에 대해 재무부에서 정한 보장 가격으로 보다 효율적인 마케팅을 시행했다. 상당한 비율의 생산자들이 이 방법을 원했던 경우와, 또 공급안보 및 경제 또는 소비자의 복지에 효율적인 마케팅이 필수적인 경우에 대해, 상기 방식의 마케팅을 실시했다. 이러한 의도에 해당되는 제품은 우유, 계란, 감자와 울이다. 지금은 울 마케팅 위원회만 제외하고 다른 위원회는 모두 해체된 상태인데, 해체된 이유는 주로 '반 경쟁적'이라는 이유였다. 를 (이로 인하여 생산자들이 마케팅 위원회를 통해 제품을 마케팅 하는 대신 국내공급에 대한 독점이익을 갖게 되었다) 비롯한 수많은 다른 지원정책도 있었지만 대체로 보장 가격(guaranteed prices)을 정하는 집중되었다. 식품가격에 대한 소비자의 이해관계는 소비자가격이 주로 세계 시장가격에 의해 결정된다는 사실에 의거하여 (수입품은 일반적으로 세금이 없고 통제를 받지 않는다.) '47년 농업법' (47 Act)에 따라 효과적으로 다루어졌다. 보상가격에 결정하기 위해 해마다 열리는 회의에는 "농민에 대한 적절한 보상금"과 "국가이익" 특히 납세자의 부족불지불 비용 간의 원칙적인 상쇄 (tradeoff)가 포함된다. '47년 농업법에 보면, 정부는 "일반적인 경제상황과 농

업의 향후 전망을 검토하"고 "농업분야에서 생산자의 이익을 대표하는 사람들로 구성된 그러한 단체와 (사실상 NFU) 협의한다"라고 되어 있다. 보장가격의 결정에 대해 NFU가 정부와 해마다 갖는 협상은 대개 생산비용에 대한 것이었는데, 생산비용은 정부가 농가의 영농 계정을 해마다 조사해서 만든 자료이다. 비용증가분을 커버할 충분한 금액만큼 보장가격은 올리지만 (가축 노동력 및 토지와 관련된 경우 제외), 이러한 증가분은 생산성 증가를 반영하는 요소 때문에 줄어들 것이라고 하는 일반적인 원리가 곧 적용이 되었다. 실제로 정부는 생산성이 향상된다는 것은 가격을 올릴 필요가 없다는 것을 의미한다고 주장하는 한편, NFU는 조합원 농민을 위해 적어도 일부 생산성 혜택을 유지하고자 했다. 이 기간 중 한 두 차례에 걸쳐, NFU는 보장된 가격에 대한 정부의 최종 결정에 크게 반대하여 해결책에 '동의하지 않'았다. 하지만 이는 결국 언쟁으로만 끝이 났다. 초기에 있었던 가격결정 (price settlements)이 국내생산을 진작시키기 위한 목적을 가졌지만, 결과적으로 발생하는 부족불지불의 예산 비용 때문에 가격인상에 대한 요구는 곧 누그러졌다. (예. Evans, 2004는 보장가격이 쇠고기 시장과 우유시장을 안정시키는 데 효과가 있는지 의문을 제기한다).

전후 영국 경제와 거시경제관리가 발전되면서 영국의 만성적인 국제수지문제가 대두되었다. NFU는 국내농업생산이 늘면 이 문제가 해결되고 마찬가지로 농산물 가격이 개선되면 '국가이익'으로 이어진다고 강하게 주장했다. 정부의 반론은 국내식량 생산 중 수입이 차지하는 비중을 (특히 연료, 비료 및 기계류 비용), 중시했고 지원에 들어가는 예산비용에 대해서도 강조했다. 장기적인 식량안보를 제공하기 위해 1957년 농업법을 통하여 다음의 내용을 포함한 보장가격에 대한 장기적인 계획을 발표했다: 어떤 제품에 대해서든 보장가격을 한 해에 4% 이상 낮추지 않는다- 가축이나 축산제품의 가격을 3년 연이어 총 9% 이상 낮추지 않는다- 한 해에 총 보장 가치를 2.5%이상 낮추지 않는다.

1960년대 중반 경, 국내생산을 진작시키고 국고(exchequer) 비용을 제한하려는 모순되는 상황을 해결하기 어렵게 되자 최소한의 수입가격을 부과하고 (영국의 무역파트너를 자극하지 않기 위해) 또한 자발적인 수입쿼터¹⁾를 도입함으로써 영국정책이 수입품의 제한 쪽으로 서서히 선회하기 시작했다. 영국의

EEC 가입은 (유럽경제공동체European Economic Community, 1973년에 유럽 연합 (EU)이 됨) 이러한 의미에서 납세자를 희생하고 직접보조를 하는 것보다 수입을 제한함으로써 (소비자와 국제무역파트너를 희생하고) 영국농민을 보호하기 위한 영국농업정책의 논리적인 확대로 볼 수 있다. EU의 회원국으로서 EU의 규정과 결정을 따라야 하므로 영국정부는 국내의 소비자와 국제 무역교역국의 비난을 EU로 전가할 수 있었다.

EU의 초창기 회원국들은 자유무역지역의 통합을 위한 주요 강령으로서 당시 자체적인 공동농업정책 (Common Agricultural Policy, CAP)에 대해 협상을 했다. EEC의 설립의 기반이 된 로마조약 (Treaty of Rome, 1958)은 공동시장을 농산품으로 확대하는 내용의 38조와 공동농업정책 (CAP)의 5가지 목표를 담은 39조를 포함하고 있다.

- 기술적인 발전을 촉진하고 농업생산의 합리적인 발전과 생산의 요소들 특히 노동을 최적화된 상태로 활용함으로써 농업생산성을 늘린다.
- 따라서 특히 농업종사자의 개인소득을 늘림으로써 농촌지역사회의 안락한 생활수준을 확보한다.
- 시장을 안정시킨다.
- 농산물공급품(agricultural supplies)의 가용성을 확보한다.
- 농산물공급품이 합리적인 가격에 소비자에게 제공되도록 한다.

하지만 로마조약에는 이행방법에 대한 언급이 없다. 4년 간의 교섭 끝에, 집행위원회와 각료이사회 및 초기 유럽 의회의 전신이었던 EC 경제사회이사회에서 다양한 농산품의 가격과 시스템이 최종적으로 협상되었다. 단일 유럽시장, 공동체우선(community preference), 공동재원조달을 원칙으로 설립된 초기 CAP는 1947년 농업법과 유사한 목표를 달성하려 했으나 국경보호와 시장 개입을 그 수단으로 활용하기로 했다. 이러한 결정은 이들 6개 회원국 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크는 당시(1956-66) 하나의 순 수입 주체 (one net importer)였기 때문에 초기 유럽연합 예산에 수입을 발생시켰다. 농

1) 1947년 농업법의 작용에 대한 내용은Bowers (1985)에서 찾을 수 있다

산물 가격은 수입 부과세 (import levies)를 통해 (그리고 국내 개입 구매) 지원되었는데, 이로 인해 소비자와 생산자 모두에게 있어 EU 가격이 상승되었다. 가격지원 수준은 회원국이 동의한, 다음과 같은 일련의 상호 연관된 가격을 통해 정해졌다. 생산자가격을 나타내는 ‘목표가격(target price)’과, EU 외부에서 수입되어서 수입업자의 가격에 부과된 다양한 수입 과세금을 가지고 지원되는 주요1차 상품에 대한 최저가인 ‘최저가격(threshold price)’ 그리고 각 회원국에서 중재 당국이 주요1차 상품을 구매할 수 있는 (수출)최저가격의 역할을 하는 개입가격(intervention price)이 이에 해당한다.

지원 정도의 선택은 특히 곡물의 경우 대단히 중요했으며, 이는 단일 유럽시장을 두고 특히 프랑스와 독일 간에 필요한 비용상쇄(trade-offs)를 이루었다. 곡물 중재 가격이 독일의 지원 수준(높음)에 근접하게 정해졌고, 이로 인해 프랑스는 독일제조품에 대해 시장을 개방한 대가로 특별가격(preferential prices)으로 유럽시장에의 접근을 보장 받았다. 그러나 6개 회원국 내 생산이 소비를 초과하기 시작했기 때문에 이러한 지원가격은 얼마 지속되지 못했다. 1970년대 초 무렵 국내생산이 증가(적어도 부분적으로는 높은 지원가격에 대한 반응으로)하여 EU 수요를 초과함으로써 CAP은 EU 6개 회원국 사이에 잉여 생산을 발생시켰다. 중재 구매의 결과로 와인과 쇠고기 버터가 산더미처럼 쌓였고, 이 시점부터 EU (소규모) 예산 정책이 원래 의도했던 예산 수입을 발생시키기보다, 비용을 발생시키기 시작했다.

EEC의 맨솔트 플랜(Mansholt Plan)은 EU 농업을 규모가 큰 상업적인 단위로 합리화하도록 촉구했다. 그러나 이는 정치적으로 수용 불가하다고 각료이사회에서 선포되었다. 너무나 많은 사람들이 농업을 떠나 다른 일을 찾아야 했다

사실상, 과도한 식량가격이나 예산비용을 유발하지 않고 농업분야에서 적절한 소득을 획득하는 데 필요한 노동력이 줄 것이라는 맨솔트 예측은 1968-1980 기간에 EU 회원국에서 실제 경험한 농업노동력의 감소와 근접한 것으로 드러났다. 그러다가 영국의 (그리고 덴마크와 아이랜드) EU가입이 허용되어 EU 농업시장을 확대하고 EU의 잉여농산물을 줄일 시기가 되었다. 이러한 최초의 EU 회원국 수의 확대(1973)는 최초의 유가 및 세계 주요1차생산품 가격의 붐

과 때를 같이 했고, 이에 따라 영국 농산물 가격의 붐은 영국이 CAP에 참여함으로써 예상되던 영국의 농산물 가격상승과 혼돈되기에 이르렀다. 영국 농업의 비용구조와 경쟁력에 따른 결과가 나타나기까지는 변동환율로 인한 거시경제의 대변동으로 인해 시일이 얼마간 소요되었다.

1979년까지 CAP의 가입을 완료한 영국은 국민 세금으로 조달하던 농업 지원 정책을 소비자가 재원을 조달하는 정책으로 대체했으며, 본 정책에 소요되는 일반 비용을 공동 재원조달 원칙에 따라 공동으로 부담하는 클럽에도 가입했다. 영국은 국내에서 획득한 수입 부과금을 EU로 보내야 했을 뿐 아니라 다른 EU 회원국으로부터 수입한 수입품에 대한 공동가격을(common price) EU 파트너들에게 지급하고 CAP 초과비용을 (수입부과세 징수 초과분) 커버하기 위해 납부할 의무가 있었다. 그 결과, 영국은 나머지 EU국가들 특히 주요 순농산물 수출국인 프랑스에게 펀드를 순이전 해야 했다. 이후 한 동안 EU 회원국 간 관계에 마찰음이 일었는데, 특히 한 때 전세계 다른 지역에 비해 지원가격이 계속해서 높아지자 당초의 공동 순 수출 입장으로 선회한 적이 있다. 그 결과, 애초의 수입 부과세보다는 제3국에 대한 수출보조를 해야 하는 상황이 되고 EU 예산비용이 늘어나는 결과를 불러왔다. CAP 계정에서의 영국의 순 손실문제는 1984년 이러한 순손실의 일부가 리베이트로서 UK에 되돌아가는 것을 내용으로 하는 Fontainebleau agreement (폰틴블루 협정)에 따라 일부 해결되었지만, 이러한 특별대우에 대해 EU 나머지 국가들은 여전히 우려와 반대의 목소리를 높이고 있다. 하지만 영국은 EU 예산이 개편되어 현재보다 농업에 대한 지출을 크게 줄일 때까지 이러한 특별한 대우를 포기할 용의가 없다.

1980년대 초 경, 특히 EU에서 유제품과 와인 그리고 곡물에 대한 당혹스럽고도 비용이 많이 드는 잉여생산 문제가 다시 한번 불거졌다. 무언가 조치를 취해야 했지만, 지원 가격을 낮추는 (경제적으로) 당연한 해결책은 정치적으로 수용이 불가능했다. 수용 가능한 해결책을 찾기 위한 시도가 여러 차례 있었다. 처음에 EU는 명목상 가격을 인플레이션 율 미만에 해당하는 만큼 높여서 실질적인 지원 가격을 낮추려고 했다. 그 후 생산자 공동책임 관세를 도입해서 생산을 더 많이 한 생산자가 주요1차 상품이 초과공급이 되는 정도와 관련하여 EU

예산에 관세를 납부하도록 의무화했다. 상대적으로 단순한 지원가격 감소 방안과 비교할 때 이 방안이 갖는 이점은 생산을 가장 적게 한 농민이(가장 숫자가 많기 때문에 정치적으로 가장 두드러진다) 관세 요건에서 제외될 수 있다는 것이다. 하지만 이들 조치 중 어느 것도 특히 우유의 잉여생산과 관련한 비용을 줄이는 데는 효과를 발휘하지 못했다. 1984년 우유에 대한 최종 조치가 취해졌다. 생산량제한 조치 (delivery 쿼터)가 도입되어 초과 달성할 경우 잉여 생산물 처리 비용에 기초하여 산출한 처벌 성격의 수퍼 관세나 벌금을 부과함으로써 농민들이 쿼터를 초과 달성하지 않도록 했다. 쿼터/수퍼 부과제 시스템의 시행은 회원국의 책임에 해당한다. 특별히 낙농이나 개별 농가 수준에서 적용할 수 있는 몇 가지 대안이 존재하는데, 회원국들은 초기 9%의 생산(delivery) 감소분을 자유재량으로 농민들에게 배분했으며 이에 따른 생산자 간 쿼터의 이전과 관련해서도 재량껏 실행했다. 영국은 규모에 상관없이 모든 농가에 대해 9% 감소분을 적용했는데, 이는 소규모 농가가 문을 닫게 될 것이라는 큰 우려를 낳았다. 사실, 소규모 기업은 예전과 마찬가지로 계속해서 퇴출되었지만 적어도 일부에서는 유제품 쿼터와 관련하여 자유무역을 통해 쿼터를 구매해서 상업적 규모로 키울 수 있도록 허용한 정부의 결정을 활용하는 사람도 있었다. 예상되는 대로, 일부 국가에서 시행하는 delivery 제한과 수퍼 관세의 효과에 대해 EU 차원의 ‘논의’ 역시 계속되었다. 이중 이태리가 특히 비난을 받았다. (그리고 집행위원회로부터 벌금형도 받았다) 곡물의 경우, 생산이 초과하면 자동으로 지원가격이 감소하는 최대 보장 물량 (maximum guaranteed quantities) 조치가 취해졌다.

1986년경, 국내 농업 정책과 세계 시장 가격 간의 상호 의존도가 유럽과 미주지역 모두에서 크게 두드러지자 두 주요 주자인 유럽과 미국이 GATT 협상에 농업을 최초로 포함시키도록 설득하기에 이른다. 당시 EU와 미국의 농업정책은 낮은 세계 농산물 가격에 특히 영향을 받기 쉬웠다. 세계 가격이 낮을수록 농업정책에 드는 비용은 커졌다. 이러한 문제를 인식하여, 처음으로 GATT 우루과이 라운드 협상에 농업을 포함시키기 위한 결정은 놀랄만한 일이 아니었다. 이에 따라 탄생된 농업에 대한 우루과이라운드 협정은 (URAA) 명백히 EU

보다는 미국에 (정치적으로) 덜 지속가능해보이는 대안이기는 하지만, EU와 미국이 국내 지원을 생산에서 ‘분리’해서, 국내 시장가격을 세계 가격에 ‘재결합’시키도록 독려했다.

마침내 1994년에 체결된 GATT URA 협정을 성사시키는 과정에서, EU는 1992년 CAP의 맥셔리 개혁 (McSharry reform of the CAP)을 채택하여 (그 중에서도 본 개혁은 또 곡물 재배 농민들이 일정 지역보조를 받는 대신 자신의 농지 지역의 작은 일부를 무경작 상태로 두도록 의무화하는 강제조치도 도입했다.) 곡물재배 농민에 대한 지역 보조 (area payments) 를 이전의 곡물 지원 가격으로 대체했으며, 더불어 곡물 지원 가격을 세계 가격 수준까지 낮추었다. 본 개혁의 의도는 지원 가격 감소에 대하여, 지역보조를 통하여 농민들에게 보상하고자 하는 것이었다. 결국 EU 및 세계 곡물 가격이 개선되어 지역보조 보상이 지원 가격의 감소분을 보상하고도 남을 만큼 향상되었고, 본 신규 지원 가격이 실제 세계 가격에 상당히 근접했다. 이는 본 개혁을 제안할 당시 집행위원회의 원래의 의도였지만 각료이사회의 협상 후 원래의 제안을 수정해서 지원가격을 세계가격 수준 당시의 기대치보다 높였다. 맥셔리 개혁은 EU 곡물 재배 농민들에 대한 지원보조(support payments) 문제를 효과적으로 해결했으며 (지역보조가 현재의 곡물 지역보조는 역사적으로 중요한 곡물 지역에 기초함), 대부분의 수입 보호조치를 없앴으로써, EU 시장 곡물가격의 상승을 막아 현재의 생산 결정에 대한 지원을 분리하고(decoupling) EU 역내 가격을 세계 가격에 재결합(recoupling)했다. 이러한 곡물 시장의 변화는 이어 축산 제품에 대한 지원가격에도 변화를 촉발시켰는데, 곡물이 가축 생산에 대한 중요한 투입 수단일 뿐 아니라 농업 자원의 측면에서 이 둘이 자주 경쟁상대가 되기 때문에 축산 제품에 대한 지원 가격 역시 감소되었다.

본 개혁의 의도가 EU 가격과 세계 가격 간의 차이를 없애서 수출 보조금의 필요를 없애는 것이라는 점에서 볼 때, 본 개혁 패키지에 생산을 통제하고 초과 생산을 예방하여 수출 보조금 지출을 통제하기 위한 조치인 곡물생산지휴경 (cereal set-aside provision)을 포함시켜야 했던 이유가 바로 떠오르지 않는다. 그러나 URAA가 물량이나 가치의 측면에서 향후 수출 보조금에 대해 얼마간

의 제한을 궁극적으로 포함할 것이라는 점과, 의사결정자들이 본 신규 정책을 상당부분 수정하지 않고 이들 내용을 준수하도록 하기 위한 기제가 어느 정도 필요하다는 점은 분명해지고 있었다. 따라서 곡물생산지휴경은 미국의 휴경제도를 반영한다는 이점과, 주요 무역 파트너가 이 정책에 반대할 수 있는 기회를 줄일 수 있는 추가적인 이점을 갖는다.

그럼에도 불구하고 1992년 이전의 정책과정에 나타난 개혁에 대한 상당한 저항을 고려해볼 때, 가격 지원에서 벗어나 직접 보조(payments)로 이동하는 CAP에서의 이러한 주요 개혁은 상당히 급진적인 것이었다. 곡물 과잉생산과 그에 따른 EU의 지출은 끝이 없이 증가하는 것 같았다. 무엇인가 조치를 취해야 했다. 기존의 무제한적인 가격지원은 분명 지속가능성이 없는 조치였다. 그런데, 유제품 분야(우유 쿼터)에서 나왔던 과거의 반응은, 곡물분야에서 가장 저항이 적었던 부분이 공급관리를 통해서였음을 강하게 시사한다. 즉 곡물지역의 셋어사이드(set-aside)로서, 이는 EU에서 자발적이 아닌 강제적인 것이 되어야 하는데 그 이유는 곡물 재배 농민들이 가격 지원 혜택에서 제외될 수 없기 때문이었다. EU의 경우 왜 이러한 경로를 추구하지 않았는지 흥미로운 점이다. 분명히, 계속 진행 중인 GATT 협상은, 특히 주요 협상 파트너 모두 (EU와 미국) 자체 국내정책에 세계 가격의 하락과 불안정성의 압력을 완화하겠다는 의지를 고려해볼 때, 향후 정책방향과 관련한 EU에서의 논의와 협상에 영향을 미쳤다.

이러한 세계 시장의 문제를 ‘해결’하려는 의지는 EU와 미국을 처음부터 분리시켰다. EU는 각국이 세계시장의 안정을 위하여 세계시장에 대한 공급을 관리하는 공급관리 옵션을 상당히 선호했고 미국은 자유시장 접근방식을 따르기로 결정했다. (생산자를 지원을 위한 공언에도 불구하고). 모든 합의가 생산과 결합된 국내지원(coupled domestic support)의 범위, 즉 국내생산을 장려했던 지원 장치를 제한해야 한다는 점이 곧 분명해졌다. 국내지원의 일부 제한에 대한 동의가 이루어질 것이라는 점을 고려해볼 때, 휴경 옵션은 이들 국제 제한사항을 준수하는 데 특히 효과적이지는 않을 것이다. EU가 갑자기 멈춰 서서 GATT 협상의 타협안을 거부하지 않는 이상, 좀더 급진적인 개혁이 필요했다.

1980년대에는 국제 제재조치를 받기에는 농업정책이 너무나 중요하기 때문에, 돌연 타협안의 거부가 EU에서 수용 가능한 옵션이 충분히 될 수 있었다. 그러나 1992년 베를린 장벽이 무너지고 유럽의 정치적 지형은 1980년대와는 대단히 달라졌다. 특히 독일의 통일은 농업에 대한 독일의 이해관계를 크게 바꾸었다. 구 서독의 경우, 농업정책은 특히 Bavaria(바바리아) 지역의 (여러 가지 이유로 다수당을 결정하는 데 핵심이 되곤 한 지역) 소규모 (빈번하게 파트 타임) 농민들이 지배했다. 하지만 통일 이후, 구 동독이 가진 농업 잠재력(그리고 체계적인 비교적 큰 농업구조)은, 맥서리 개혁을 둘러싼 논의 및 협상 시에는 직접적으로 인정 받지 못했지만, 분명히 중요한 고려사항이 되었다.

1990년대 중반에, EU는 구 소련의 붕괴로 독립하여 새로이 자유를 얻은 중앙 유럽국가들 (CECs)을 회원국으로 받아들여 회원수를 확대하는 작업을 시작했다. 당연히, 농업정책이 주요 이슈가 되었는데, 이들 대부분 국가에서 농업분야가 차지하는 비중이 컸고 농업은 정치적으로도 중요했기 때문이다. 이들 농업분야는 또 신규 URAA와 그로 인한 수출보조 제한조치(역사상 중요한 보조를 받은(historic subsidized) 수출물량과 지출에 기초함)에 의해 제한 받았다. 아젠다Agenda 2000에 따라, EU는 생산품 가격 지원 대신에 가축의 (낙농 제외) 두당 지급안을 도입함으로써 맥서리 개혁프로그램을 강화했다. 2003년 아젠다 2000의 중간 점검 후, 본 정책은 농가단위직불(Single Farm Payment)의 도입으로 생산과 지원의 분리가 강화되었다. 농가단위직불은 두 당 보조와 지역보조를 (각 주요1차상품의 역사상 중요한(historic) 생산 수준에 기초) 합쳐서 각 농민에 대한 단일지급으로 통합시켰다. 단일 지급은 실제 생산 수준과는 대개 독립적으로 이루어지지만 사실상, 일부 회원국들은, 적어도 일시적으로, 생산을 조건으로 한 일부 보조를 지속하기로 결정했다., 토지를 ‘농업 및 환경적으로 좋은 상태(‘good agricultural and environmental condition’GAEC)’로 유지할 경우에만 해당된다.

실제로, 농업의 공적인 지원과 보호에 대한 정당화는 현재 식품안전과 농민의 수입에 대한 지원으로부터(최소한 공공연히 드러나게) 농촌환경의 유지와 보호, 그리고 농촌개발을 독려하는 방향으로 거의 완전히 바뀌었다. 하지만 CAP

의 공식적인 목표는 처음 로마조약에 명시된 내용에서 달라지지 않았다. 사실 상, 로마조약의 표현(wording)을 바꾸려는 공식적인 시도가 있었지만 로마조약을 다시 펼칠 경우 불필요하고 비생산적인 토론과 견해 차이를 촉발하게 된다는 이유로 거센 반발에 부딪혔다.

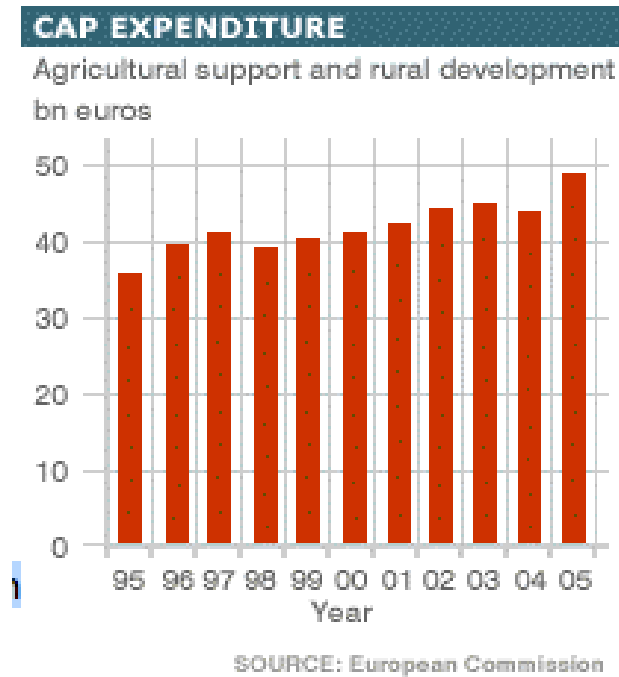
2003년 개혁안은 또 국민세금에서 나온 재원의 용도를 농민 지원 체제로부터(각국 시장 중재 기관과 EU 예산의 농업분야에 해당하는 부문) 환경보전과 농촌개발로 바꾸는 대대적 변화도 포함시켰다. 이러한 변화는 상기의 목표를 지원하기 위해 CAP의 ‘두 번째 축(pillar)’ 첫 번째 Pillar는 전통적인 “시장 기반” 지원 시스템으로서, 행정적인 목적을 가지며 Single Farm Payment를 포함한다. 를 개발함으로써, 그리고 제안된 (그리고 부분적으로 이행된) 농가 단위직불 기금에 대한 환경보전과 농촌개발로의 세부조정(modulation)을 통해 이루어진다. 이러한 세부조정이 언젠가 완료될 때 (아직 EU에서 그다지 널리 수용되지 않았지만), 우리가 현재 알고 있는 CAP는 모습을 감추게 될 것이다.

2005년 EU에서 농업에 지출한 금액이 약 490 억 유로 (330 억 파운드)인데 비해, OECD가 2003년 잔존국경 보호조치에 따른 추가 식량 비용에 지출한 금액은 550 억유로로 추산된다. (OECD Consumer Subsidy Equivalent (CSE) 추산). EU가 점차 다른 지역으로 확대됨에 따라 장기간에 걸쳐 총 EU예산에서 CAP 예산이 차지하는 비용이 떨어지고 있다. 1985년 이후 EU GDP에서 차지하는 비중이 계속 감소하고 있다. EU 회원국들은, 2004년 10개 신규 회원국이 새롭게 늘어나더라도 2006년과 2013년 사이의 실질 농업 지출금액을 유지하자는 데 2002년에 동의한 바 있다. 이는 다시 말하면 2007 년부터 구 회원국의 농민에게 지급되던 보조금이 감소하기 시작할 것이라는 것이다. 결국 2007-13년 기간에 5%가 감소될 것이다. 신규 회원국의 CAP 가입조건은 기존 회원국과는 다르다. 처음에는 SFP의 25%만 받다가 2013년까지 점차 비율을 늘려가는 조건으로 가입되었다. 이는 EU 예산을 현재의 수준으로 제한할 경우(조약에 의하면, EU GDP의 1.2%를 넘지 않는다), 기존 회원이 받는 금액이 감소된다는 것을 의미한다. 루마니아와 불가리아가 가입 시 동일 예산에서 지급할 경우 8%나9%의 추가 감축이 있을 것이라고 집행위원회는 추산한다. 2004년 농

업분야에 대한 지출이 2003년에 비해 약간 감소했지만 2005년 10개 신규 회원국의 가입으로 크게 상승했다. 집행위원회의 2007-2008 예산안에 따르면 2008/2009년에 명목상 지출액이 최고치를 기록하고 이후 2013년까지 감소하게 된다. 프랑스가 현재까지 CAP 기금의 최대 수혜자이다. 2004년 총 금액의 22%를 수령했다. 스페인과 독일, 이탈리아는 각각 12%-15%를 받았다. 각각의 경우, 수령한 보조금이 전체 보조금에서 차지하는 비중이 각기 EU 농업생산에서 차지하는 비중과 거의 비슷하다. 그런데, 아일랜드와 그리스는 EU 농업생산에 차지하는 비중에 비해 훨씬 더 많은 보조금을 받았다. 아일랜드의 경우 두 배에 해당하는 보조금을 받았다. 이들 국가가 수령한 보조금은 국가 총수입의 1.5%에 해당하는데, 이는 EU 평균 0.5%와 비교된다. 상기 신규 회원국들은 2004년 CAP 보조금을 받기 시작했지만, 기존 회원국이 받는 수준의 25%에 해당한다. 하지만 이 비율은 점차 늘어나서 2013에는 기존 회원국과 같아질 것이다. 그렇게 되면 농민인구가 2백 5십만인 폴란드의 경우 상당한 액수의 보조금을 받게 될 것이다. 대부분의 CAP 보조금은 대규모 기업농과 가축 토지소유자인 규모가 큰 농가에게로 간다. CAP funds의 80%가 EU 농민 20%에게 지급되는 한편, 40%의 농민이 본 funds 중 8%를 나눠 받는다고 추산되고 있다.. 도표1은 EU 예산을 기준으로 한 최근 CAP 지출내역을 보여준다²⁾.

2) 출처가 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4407792.stm>이다. financing the CAP 에 대한 내용 집행위원회 홈페이지에서 볼 수 있다.

그림 1. EU CAP spending 지출.



현재 CAP와 관련하여 두 가지 사항을 검토하고 있다. 현재 진행 중에 있으며 2008년 종료되는 'health check(중간진단)'과 2009년 완료되는 EU 예산에 대한 검토가 그것이다.

집행위원회는 2007년 11월 20일 "공동농업정책에 대한 중간진단"라는 주제로 자체 논의 과정을 공식적으로 시작하여 "CAP 중간진단에 대한 문건 (Communication)"을 발간했다. 집행위원회의 영향평가 보고서에서 밝혔듯이 "영향평가 작업은 2007년 10월에서 2008년 3월 사이에 진행되었다. 동 기간 ISG (집행위원회 내 Inter-Service Steering Group)에서 수 차례 회의를 거쳤다. 먼저, CAP의 현황을 분석하고 CAP의 주요 문제를 평가했다. 두번째로, 본 그룹은 Health Check의 목표를 설정하고 그러한 목표를 성취하기 위한 대안을 찾아냈다. 하위그룹(Sub-groups)을 만들어서 중간진단(Health Check)의 세 가지 주요 토픽(SPS; 시장 관련 조치 신규 과제)을 논의했다. 마지막으로, ISG내에

서 정책옵션이 미치는 영향에 대해 신중하게 평가했다. 이러한 과정에서, 여러 다른 이해당사자들이 제시한 아이디어도 감안되었다. 네 가지 주요 의사소통 방식을 통해 이해당사자와 기타 관련자와의 상호작용이 이루어졌는데, 서면 의견을 집행위원회로 바로 보내는 방식, 두 차례의 이해당사자 관련 세미나, 온라인 공개 협의 및 집행위원회 서비스 간 지속적인 논의, 시민사회를 대표하는 이해당사자와 EU 제도가 그것이다. 이외에도 집행위원회 대표들은 수 차례에 걸친 특별 회의를 했다.

중간진단(health check)의 목표는 본 정책의 지속적인 발전에 대한 동의를 구하고, 2015년에 계획된 유제품 쿼터 (그리고 유제품에 일부 남아있는 수입부와 세를 제외한 대부분의 관련 지원장치)의 승인을 포함시키고자 그리고 농가단 위직불을 추가적으로 세부조정하고, 단순화시키고, 디커플링(decoupling)하고자 하는 것이다. 이 ‘중간 진단’은 “다음과 같은 세 가지 주요한 질문을 한다.

1. 직접 보조 시스템을 보다 효과적이면서 단순하게 하려면 어떻게 해야 하는가
1. 원래 6개 회원국을 염두에 두고 만든 시장 지원 도구가 현재 우리가 살고 있는 세계와 관련이 있으려면 어떻게 해야 하는가
2. 기후변화에서 바이오 연료, 수자원 관리, 생물다양성 보호와 같은 새로운 과제를 직면하려면 어떻게 해야 하는가” (집행위원회, 2007)

상기 인용내용에서 언급되었듯이, 집행위원회는 이미 광범한 이해당사자들과의 협의를 가진 바 있다. 이 웹 페이지에서는 본 협의 단계에 의견을 제출한 75개 조직들의 목록을 볼 수 있다. 그 중 21개가 영국 조직들이다. 제출된 의견들은 2008년 5월 출간된 집행위원회의 영향평가보고서에 그 내용이 감안되어 있다. 본 문건의 별첨 A에는 제출된 견해 각각에 대한 보고서를 비롯하여 논의 요약본의 세부내용이 담겨 있다. EU 집행위원회와 회원국 (그리고 유럽의회) 간 협의가 현재 진행 중에 있으며, 집행위원회에서 법안을 만들어 2008년 말까지 회원국의 농업부 장관 각료이사회에서 채택될 수 있도록 할 것으로 기대된다. 농업부 장관 각료이사회에서 채택되면 (집행위원회의 의견에) 즉시 발효될 것으로 본다.

영국에서는 농업부 장관이 (현재는 환경, 식품, 농촌부, Defra) 2008년 6월에 서 9월에 종료되는 본 중간 진단에 대한 영국 내의 자체 협의과정을 시작했다. 그 결과가 나오면 영국은 유럽 이사회 (European Council)에서의 입장을 결정할 것이다. 협의와 관련된 Defra의 웹 사이트에서 "협의 조직들"로 열거된 232개 조직의 목록을 볼 수 있다. 이러한 협의는 영국 정부의 협의에 대한 실천규약을 준수한다. 본 협의가 종료되면, Defra는 모든 내용을 요약해서 중간 진단 협의 웹사이트에 게시할 것이다.

집행위원회는 또 EU예산심의 2008/2009에 대한 접근방안을 개발 중에 있다. EU예산심의는 농업분야와 관련이 많은데, 이는 1988년 전체 EU 예산의 60%였던 것을 2013년까지 30%로 대폭 줄일 계획이긴 하지만 아직도 유럽 예산의 큰 부분 (상대적으로는 적은 EU총 예산은 각국 기준으로 볼 때 지극히 적은 EU 총 GDP의 1.2% 미만을 차지하며, 총 GDP에 대한 비율이 실제로 줄어들고 있음을 주지할 필요가 있다. (EU 확대를 통해 총 GDP가 상당히 늘어났지만) 사실상, EU의 총규모는 GDP의 1.3%를 넘지 못하도록 조약으로 제한하고 있다. 더욱이 EU는 수령액 이상을 지출할 권한이 없으며 회원국과 달리 '적자재정조달'을 할 수 없다.)이 농업분야로 할당되기 때문이다. CAP의 공동 재원조달 (원칙)에 대해, 이를 제거하자는 제안은 아니더라도, 의문을 제기할 수 있다. CAP의 원칙에 따라 모든 'Pillar 1' 지원이 사실상 다른 모든 EU 정책의 경우에서처럼 상당부분 국가 공동재정조달로 이루어지기보다 유럽 예산으로 (회원국의 해당 기관을 통해) 이루어지고 있다. 이러한 조치가 CAP의 '과거로의 회귀(re-nationalisation)'라고 완강하게 거부될 가능성이 높지만, CAP의 목표와 방편이 발전했다고 해서 원래 정책의 공공재원조달(co-financing) 원칙을 더 이상 논리적으로 정당화하지는 않는다. 또한 그러한 변화는 또 EU 정책결정 과정에서 CAP의 또 다른 기이한 특성에 의문을 제기할 것으로 보여진다. 이와 관련해서 세가지 주요 패턴이 존재하는데, '현재 영국의 정책형성과정'에 대한 서론으로서 아래에 기술되어 있다.

제 3 장

영국의 현재 농업정책과 정책형성과정

1. 유럽연합의 정책과정

5.a 유럽연합의 정책과정: 영국의 농업정책은 주로 유럽연합의 정책과 시행 내용에 의해 결정된다. EU의 세 가지 정책 (입법) 과정은 서로 다소 상이한데, 이 중에서 농업정책은 세 번째 (가장 덜 일반적인) 과정에 해당된다.

EU의 가장 일반적인 정책 결정방법은 ‘co-decision’ (공동 의사결정) 과정으로서, 1992년 마스트리히트 조약 시 채택된 후, 1997년 암스테르담 조약에 따라 그 범위가 확대되었다. 공동의결(co-decision)에 의거하여, 행정기능을 담당하는 EU 집행위원회가 대개 입법을 위한 안을 최초로 상정한다. (일반적으로 회원국 정부관리 및 기타 이해당사자와 압력 단체와의 다소 비공식적인 일련의 논의가 이어진다) 그 후 집행위원회의 안건은 유럽의회(직선을 통해 선출되어 EU 회원국 국민을 대표함) 에서 논의를 거치고, 각 회원국의 정부대표로 구성된 유럽이사회에서도 협의를 한다. ‘유럽 이사회’는 회원국 정부 대표로 구성된 “위원회”를 말하며, 실제 이사회 멤버십은 논의, 협상 중인 주제와 해당

되는 영역에 따라 다르다. 한다. 회원국 수상들은 가장 고위 이사회를 구성하지만 농업 정책 (일례로)은 대개 회원국의 농업장관들이 담당한다. 농업위원회라 부르기도 한다. 공동의결 과정에 의거한 EU 법 제정은 유럽 이사회와 유럽 의회 모두, 제안된 법안을 수용할 때만 채택될 수 있다. 따라서, 유럽의회와 유럽 이사회 (회원국 정부)의 채택 과정은 회원국과 이해당사자 간 상당히 많은 공식, 비공식 협상을 의미한다. 이 과정에 대한 더 자세한 내용은 예를 들어 스코틀랜드 의회: "EU 정책입안과정에 대한 지침 Policy Making Processes", SPICe Briefing, 02/78, July, 2002을 참조하라.

EU의 두 번째 정책 과정은 동의과정인데, 단일유럽법 (1986)에 의해 도입되어, 주로 신규 회원국의 가입 절차 및 정책과 국제 협정에 적용된다. 이 절차에 따르면, 유럽 이사회에서 의사결정 후 (마찬가지로 집행위원회에서 제안이 있는 후), 유럽 의회의 동의만 얻으면 된다. 공동-동의(co-agreement)는 필요하지 않다. 공동의결 과정과는 달리, 유럽의회는 제안된 내용을 수용하거나 거부만 할 수 있을 뿐 수정은 할 수 없다.

그러나 CAP (농업정책)는 다른 중요한 정책분야 또한 (무엇보다도): 형사 사건의 경우 경찰과 사법기관 간의 협조와 조약의 개정, 이민 및 기타 자유로운 인적 이동과 관련된 기타 정책, 운송(특정 지역의 생활기준과 고용에 큰 영향을 미칠 수 있는 원칙들, 그리고 운송시설의 활용), EU 시민권 (시행 계획, 새로운 권리), 경쟁 룰, 세제 계획, 경제정책 (과도한 적자 절차에 대한 규약을 바꿈), 수산업, 무역 정책 (대외무역, 국가 지원 및 산업정책 포함), 유럽통화연합. 와 공통적으로 EU에서 집행위원회가 제안하고 유럽 이사회(대개 농무부 장관들)가 처리하는 (동의와, 채택 또는 거부하는) 세번째 주요 과정인 "간단한 협의" 과정을 거쳐 결정된다. 이 과정에서 유일하게 공식적인 협의는 유럽 의회에 의견을 (동의보다는) (이에 대해 유럽 이사회는 수용할 의무를 가지지 않는다) 묻는 대목이다. 실제로 유럽 농업정책은 전적으로 유럽이사의 역량에 달려 있는데, 각국 장관은 민주주의 국가에서 (실제 책임을 맡는 범위까지) 정책 개발에 단독 책임을 진다.

예상 되듯이, 다양한 이해단체와 이해당사자들이 집행위원회(정책제안서 초

안마련 과정과 검토 시)와 각료이사회가 EU에서 농업정책에 최종적인 결정을 내리는 과정에 영향을 행사하고자 노력한다. EU에서 Copa/Cogeca ("EU에서의 농민과 농민조합의 연합된 목소리")로 대표되는 농민단체는 각 회원국 농민 노조의 대표 조직으로서 CAP 설립 이후로 지금까지 명실상부한 주요 이해당사자이다. 하지만 1947년 영국의 농업법에 따라 영국의 전국 농민 조합(National Farmers' Union, NFU)이 정책 과정에서 공식적인 위치를 가졌던 것처럼, EU 정책 과정에서는 농민이 공식적인 (법으로 제정된) 위치를 가진 적이 없었다. 사실상, 문서화하기는 어렵더라도, 농민이 자국 내 조직들(NFU와 같은)을 통해서, 그리고 자국 정부에 대해 국내적으로 영향을 행사하여 자국 정부가 집행위원회서 정책제안 시 영향을 미치게 함으로써, EU 정책 방향에 주요한 영향력을 행사할 수 있다. 이는 집행위원회가 각료이사회에서 수용될 가망성이 전혀 없는 정책이나 변화를 제안할 수 없기 때문이다.

또한 농업정책이 소비자를 위한 정책이 되도록(소비자에게 세금을 부과하는 대신에) 소비자연합의 로비가 활발할 것으로 생각될 것이다. UK 소비자협회와 유럽소비자단체는 이들의 전반적인 영향력이 CAP에 대한 UK 정부정책의 전체 방향과 별개로 보기는 어렵지만, CAP의 급진적인 개혁을 위해 오랜 로비활동의 역사를 가지고 있다.

EU 예산. EU 정책은 물론 EU 예산의 EU 예산 제한을 받는데, EU 예산은 회원국 정부의 지출에 비하면 대단히 적다. 집행위원회의 문건에 보면, "EU 지출은 제 조약에 제한을 받는다. EU 예산은 적자가 되어서는 안된다. 이는 다시 말해서 소득으로 모든 활동 비용 전체를 반드시 커버해야 한다. 이 소득 또는 수입의 세 가지 주요 출처는 세관 관세, 통합된 부가가치세(harmonised value added tax) (VAT) 근거에 대한 각 회원국의 몫, 그리고 국민총수입 (GNI) 규모를 기초로 산출한 회원국의 추가 분담금이 그것이다.

EU가 보유할 수 있는 총금액은 회원국과 의회의 협약에 따라 제한된다. 최대 금액은 현재, EU 예산에서 나오는 지원에 대한 EU 총 GNI의 1.24%로 정해져 있다. 실제로는, 현재도 그렇고 일반적으로 이보다 낮다. 이와 비교해서, EU GNI의 약 45%가 회원국의 국가, 지방, 지역의 공공지출에 사용된다.

EU의 지출은 유럽의회와 각료이사회 및 집행위원회의 회원 간 합의된 다 년 간 협약 (multi-annual agreement) 에 의해 추가적인 제한을 받는다. 본 협약에는 "다년간 재정 계획"이 포함된다. 최근의 계획은 2000년에서 2006년과 2007년에서 2013년 사이의 몇 년간에 대한 지출계획을 다룬다.

적어도 원칙적으로, EU 예산은 유럽의회에서 관리하며, 유럽의회는 예산 사용에 대해 궁극적인 책임을 진다. 그런데, 유럽의회에서 예산에 동의하지 않을 경우 유럽의회에 취할 수 있는 실질적인 제재조치는 집행위원회 전체를 해산하고 회원국에게 새로운 집행위원회의 구성에 동의하도록 하는 길밖에 없다. 실제로 이러한 극단적인 제재조치를 취하는 가능성은 거의 없다. 매년, 집행예산 사후 심의절차(discharge procedure)라고 하는 절차를 통해, 집행위원회와 기타 EU 기관은 자체 재량으로 사용한 자원에 대해 유럽 의회에 보고한다. 집행위원회는 사후 심의절차 과정에서 얻은 결론과 유럽의회와 각료이사회에서 제시한 권고사항에 대한 후속조치를 취할 의무를 갖는다. 유럽의회, 유럽이사회, 구주사법재판소는 이들 후속조치를 점검한다.

예산 의결 과정은 본 과정이 있기 2년 전에 집행위원회에서 마련한 예산안의 심의를 시작으로 진행된다. 이 예산안은 유럽이사회에서 심의를 한 후 필요 시 수정을 거쳐 정족 과반수 투표로 채택한다. (규모가 큰 국가는 작은 국가보다 투표권을 많이 갖는다). 각 회원국에 할당된 투표권과 유럽이사회에서 정족 과반수 투표에 대한 공식조건은 특히 집행위원회 웹사이트에서 볼 수 있다. 이후 본 예산안은 유럽의회로 보내져 심의와 승인 절차를 밟는다. 논란이 많은 사항에 대해서는 사전에 Council Presidency 및 집행위원회와의 '삼자' 회동에서 논의한다. 유럽의회의 일독회 (first reading) 는 자체 제안내용과 함께 유럽이사회에 보내져 이독회를 한다. 이독회 전에, 유럽이사회는 유럽의회와 추가적인 조정회의를 거쳐 예산 전체에 대한 합의에 이르려고 한다. 그 이후 유럽이사회는 이독회를 채택하고, 그리고 나서 유럽의회에 다시 보내서 최종적으로 채택한다.

EU 농업예산은 전통적으로 Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) (농업 지도 및 보장 기금)에 의해 운영되었는데, 이는 그 명칭에서 알 수 있듯이 Guidance fund (현재 Pillar 2라 불림)와 Guarantee fund (현재

Pillar 1으로 불림)의 두 부분으로 나뉘어졌다. 전자는 구조적인 지원과 회원국에 의한 공동재원조달을 요구하는 경우에 해당하고 후자는 농가단위직불을 포함한 시장 중재 시에 해당하는 경우로서 회원국의 공동 재원조달(행정비용 이외의)을 요구하지 않는 강제적인 기금으로서 회원국의 재량을 허용하지 않지만 일반 룰은 따르도록 의무화되어 있는 기금이다.

Payments made by the Guarantee Section(보장 섹션에 의한 보조)는 1978년 €87억에서 2004년 €402억 (EU 25) 그리고 2005년에는 €428억으로 늘어났다. 과거 26년간 상당히 늘어났는데, 세계시장의 포화현상과 같은 외부요인 만 큼이나 신규 회원국의 가입과 같은 내부적인 요인이 큰 이유가 되었다. 하지만 이러한 증가에도 불구하고 보장기금의 지출로 대표되는 EU 예산에서 차지하는 비중은 1988년과 2004년 사이 67%에서 42%로 떨어졌다. 이는 1988년 ‘농업 지침 (agricultural guideline)’이라 불리는 예산 관리 조치를 시행함으로써 감소한 결과였다. EU GNP의 증가율이 해마다 74% 성장했지만, 농업에 대한 지출의 상승을 억제시키기 위해 해마다 가용 기금을 1988년에 ECU €275억으로 정한 농업지침을 마련하여 ‘예산관리 조치’를 적용시켰다. 본 농업지침은 이어서 2013년까지 성공적으로 확대되었고, 가장 최근의 예는 2002년 10월 유럽이 사회의 결정에 따라 적용시킨 경우이다..

EAGGF Guidance Section (농촌 개발)에 할당된 금액은 상대적으로 훨씬 적은 €6.5m (2004)과 €6.8m (2005)이었다. 농업이사회는 최근 CAP의 재원조달을 위한 새로운 규정을 승인했다. 본 규정은 2007년 1월에 운영되기 시작하여 현 재정 계획년도 2007-2013 기간 동안 효력을 유지할 것이며, 집행위원회 문건에는 “그 기간이 반드시 2013년으로 제한되지는 않는다”라고 기록하고 있다. 새로운 규정은 해당되는 곳은 어디나 같은 룰을 적용하는 두 개의 펀드를 생성시키는데, 현재 “Pillar 1”이라 일반적으로 알려진 유럽 농업 보장 기금 (EAGF)과 “Pillar 2”로 불리는 유럽 농촌개발 농업기금 (EAFRD)이 그것이다. 이 둘 모두는 단일 관리 및 통제 시스템 하에서 운영될 것인데, 그 단일 시스템은 인증된 지급대행기관(accredited paying agencies)과 인증된 조정기관(accredited coordination bodies) 및 계정인증시스템의 개선, 각국 지급기관의 장이 보증 선

언하여 확증된 연례회계시스템의 개선, 연례회계 계정처리 및 연례회계적합처리 (annual conformity clearance of accounts exercise)의 이용을 포함한다. 현재 본 규정은 또 예산 관리조치 (그전에는 별도의 규정이었음)에 대한 룰의 강화도 포함한다. 이들은 특히 EU 법에서 정한 최고한도의 해당 측면을 강화하고 비정기적으로 지출된 EU 자금의 회수를 용이하게 한다. 농촌개발프로그램들에 대한 단순화가 고려될 것이다. (아래를 참조하라). 이전 관행과 달리, 모든 농촌개발프로그램은 이제 하나의 단일 기금 (EAFRD) 하에 묶여서 단일 규정에 의해, 단일계획, 관리, 통제 체제 하에 놓이게 되었다. 이들 두 내용에 대해 EU에서 채택한 향후 펀딩의 수준이 표1에 나와있다.

표 1: 2007-2013 기간 CAP Pillars 1과 2에 대한 지출

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계 2007-2013
시장 및 직접지원 (Pillar 1)	45.76	46.22	46.68	47.15	47.62	48.09	48.57	330.09
농촌 개발 (Pillar 2)	10.99	12.58	12.57	12.5	12.57	12.57	12.57	86.44

*모든 수치는 십억 유로를 단위로 한다.

출처: 집행위원회: 확대된 EU의 재정 구조 (2007-2013)

2007-2013 기간의 CAP 지출은 총 EU 지출의 29%로 떨어지는데, 2013년에는 그 해 예산의 26%에만 해당한다. 이는 2006년 예산의 45%와 1988년의 65%와 비교된다. 향후 예산은 신규 회원국을 수용하기 위해 약 35% 늘 것이다. 그런데 농업에 관한 한 증액 계획이 없다. 사실상 기존 기금을 가지고 늘어난 EU 회원국을 충족시켜야 하므로 EU 15개국의 몫은 감소될 것이다. 본 농업 예산은 CAP의 Pillar 1에 대한 지출(직접보조금과 시장지원, 하지만 농촌개발에 대한 지출은 해당되지 않는다)을 2013년으로 예정된 차기 Financial Perspective까지 현금 기준으로 연간 1% 이상 올리지 않는다는 2002년 Council agreement (브뤼셀 Ceiling으로 알려짐)를 포함하고 있다. 이는 Pillar 1의 지출

을 2013년까지 현금기준으로 효과적으로 동결시키는 결과를 가져오고, (인플레이션을 감안하지 않음) 농업 예산에 대한 기초가 된다.

직접 예산지출을 통해서 할 수 있는 조치가 제한되어 있으며, EU의 기원이 ‘자유무역지역’이라는 점을 고려해볼 때, 유럽 정책의 많은 부분이 ‘지시(directives)’ 과 ‘규정’을 통해 형성된다. 지시는 유럽의회와 더불어 유럽위원회에서 채택하거나, 집행위원회가 단독으로 채택한다. (해당 이슈에 적합한 의사결정 경로에 따라). 지시는 회원국 각각을 대상으로 하며, 주 목적은 예를 들어 보건 및 안전 의무사항이나 무역 가능한 상품의 정의 및 품질기준 등과 관련하여 자국 법률에 반영되도록 하는 것이다. 지시는 회원국 내부 법률체계의 틀 안에 EU의 목표를 실현함에 있어, 목표로 하는 결과에 대해서는 각 회원국에 대해 구속력을 지니지만, 형태와 방식은 회원국의 재량에 맡긴다. 지시 내용이 회원국 자국법에 이전되지 않았거나 이전이 미비하거나 이전이 지체되는 경우, 국민들이 해당 지시와 관련하여 자국 법정에 호소할 수 있다.

규정은 자국 법(EU Regulations을 참조)에 관계없이 모든 유럽 시민에게 적용되는 유럽 법이다. 이는 앞에서 언급된 의사결정 과정과 같은 과정을 통해 채택되며, 자국 법정보다 우선하는 유럽사법재판소를 통해 시행된다. EU는 동물건강, 동물후생과 식물건강 및 식품안전에 대해 상당한 분량에 달하는 법률을 제정했다. 이들 법률은 EU 모든 국가에게 있어 구속력을 가지며, EU에 동물, 동물제품, 식물, 식물제품을 수출하는 EU 비회원국에도 부분적으로 적용된다. 이들 법을 준수할 일차적 책임이 27개 회원국에게 있지만, 집행위원회에서 이들 회원국들이 EU 법률을 확실히 적용하도록 함으로써 책임을 분담한다. 집행위원회는 1997년 설립된 Food and Veterinary Office (식품 및 수의 담당 오피스)를 통해 당해 책임을 다한다. Food and Veterinary Office는 회원국과 EU에 수출하는 국가의 식품안전관리에 대해 감사 및 현장 점검을 실시하여 그 결과와 권고사항을 해당 국가 및 EU 당국뿐 아니라 웹사이트를 통해 일반에도 공개한다. 식품건강 및 안전에 대한 개별 국가별 프로파일은 이곳에서도 볼 수 있다. 영국의 국가 프로파일은 (pdf 파일) 관련 웹 사이트와 함께 동물건강, 식품 안전 및 기준, 동물 후생과 식물 건강/후생을 책임지는 영국의 관련 당국의

목록을 열거하고 (4 페이지와 5페이지, 2006년 10월 현재 참조) 이들 기준과 책임이 어떻게 적용 및 시행되는지에 대해 81페이지 분량의 세부사항을 싣고 있다.

2002년 설립된 European Food Safety Authority (EFSA) (유럽식품안전공단)은 동물 건강 및 후생, 식물 보호와 GMOs를 비롯하여 식품과 사료 안전과 관련된 모든 문제에 대한 독립적인 과학적 조언을 제공한다. 이 기관은 또 EU의 입법과 관련된 영양 문제에 대해서도 과학적인 조언을 제공한다. EFSA의 위험 평가는 유럽의 의사결정자들에게, 식품안전과 관련하여 높은 수준의 소비자 보호를 의무화하는 정책 주도의 법을 정의함에 있어 건전한 과학적 기반을 제공한다. “국가 당국과의 긴밀한 협조와, 이해당사자들과의 공개적인 협의를 통해, EFSA는 기존 위험과 신규 위험에 대해 독립적인 과학적 조언을 제공하고 이들 위험에 대해 정확하게 알려준다.” EFSA site에는 영국의 Food Standards Agency (식품안전청)를 비롯하여 각국의 식품안전을 담당하는 국가 기관에 대한 링크가 걸려있다.

EU집행위원회의 문건을 보면, “해당 이슈의 종류와 긴급성에 따라 상당히 다양한 수준을 목표로 했지만, 이 분야(농업, 환경 및 식품)에서의 EU의 입법 활동내용이 상당히 많다. 식품안전분야의 입법은 1960년대 시작되어, 1990년 단일시장의 도래로 성장했고 1994년 이래로 광우병 (BSE)과 같은 동물 질병 퇴치에 중점을 두었다. 1992년과 1999년 CAP 개혁은 환경조치와 (agri-environmental measures)와 aid for extensification을 강조했으며, 1992년에는 또한 유럽 품질 라벨이 도입되었다. EU 농업보조금을 받기 위한 조건으로서 농민들이 환경과 식품안전, 식물건강, 동물 건강 및 후생에 대한 EU 규정을 준수해야 하는 원칙에 해당하는 이행조건 역시 2003년 CAP 개혁의 핵심 요소였다. EU 법이 회원국의 법을 모두 바꾸어놓을 수 없고 그렇게 해서도 안되며, 품질의 모든 측면을 다 다루려 하는 것도 아니다. 오히려 유럽 농업의 품질을 향상 및 증진 시키기 위한 정책을 개발하는 데 협력하고자 한다.”

2. 영국의 농업 정책과정

이미 언급했듯이, 영국은 EU 회원으로서 제공받은 이러한 일반적인 틀 안에서 운신한다. 정책 과정은 일반적으로 대단히 복잡한데, 영국의 농업정책도 예외는 아니다. 책 전체를 이 주제에 대해서만 할애한 책들이 많다. (대표적인 예로 Winter, 1996를 참조하라). 정책과정을 일반화하기란 사실상 불가능하며 한 가지 과정의 개념을 일반적으로 적용하기가 불가능하다. 본 보고서의 목적 상, 구체적인 정책 이슈에 초점을 맞추어 해당 정책접근방식의 발전을 추적하는 것이 실질적이며 이해하기 쉽다.

이러한 목적으로, 명백히 다른 두 가지 사례연구에 중점을 둘 수 있다. i) 2001년 발생되어 특히 영국 농업과 농촌 지역에 큰 피해를 주고 농업정책의 ‘청사진’의 도입의 계기를 마련한 구제역 (FMD)의 발생 이후 정책의 개발 ii) CAP의 향후에 대한 영국 정부의 입장에 대한 논의가 그것이다. 이 둘은 각각 현재 영국의 정치환경에 대한 배경을 제공한다. 이를 배경으로, 우리는 실제 농업정책의 개발에 논의의 초점을 맞춘다. (Pillar 1과 Pillar 2 기금 및 프로그램의 활용에 대한 영국정부의 접근방식에 반영된 대로).

배경으로서, 영국의 공식적인 지배 구조(governance)를 잠시 살펴보는 것이 유용하다. 영국정부는 의회에 하원과 상원으로 구성된 양원제를 따르고 있다. 총선이 매 5년 개최될 것을 내용으로 하는 규정에 의거 매 4, 5년 마다 수상의 발의로 총선이 열린다. 하지만 상원은 선거를 통해 선출되지 않고 임명되기 때문에 일반시민이나 압력단체의 의견에 영향을 덜 받는다. 상원에 임명되는 사람은 대개 고위직을 거친 경험이 많은 사람들이 임명된다.

이들 양원은 (하원과 상원) 영국의 법률을 제정하고, 입법 및 정책의 채택을 책임진다. 일반적인 ‘권한이양(devolution)’ 정책에 따라, 일부 입법권한이 현재 영국의 지방들(특히 스코틀랜드는 자체 의회가 있다) 과 웨일즈와 북 아일랜드

에 이양되었다. 스코틀랜드 의회는 이양된 모든 사안에 대한 입법권한을 갖는다. 예) 웨스터민스터에 유보되지 있지 않은 사안들, 또는 그렇지 않은 경우 그 권한 밖의 사안들. 스코틀랜드 의회는 의장을 포함하여 129명의 의원으로 구성된다. 웨일즈 국회는 집행기능이 웨일즈 국회로 이양된 분야에 있어서 2차적인 입법권한을 갖는다. 웨일즈 국회는 의장을 포함하여 60명의 의원으로 구성된다. 북아일랜드 의회는 북 아일랜드 정부부처가 이전에 관리하던 분야에 대한 입법권한을 갖는다. 의회는 법률을 통과시키고 세제를 승인하고 그날의 주요 이슈에 대해 토론한다. 영국 의회의 운영과 관련하여 더 자세한 내용을 이곳을 참조하라. 그 결과 특정 사안에 대한 대부분의 정책과정은 의회의 특히 ‘특별위원회’의 토론내용을 통해 추적할 수 있다. 정부의 행정 기능은 수상이 이끌고 정부의 주요 부처의 각료로 구성된 각료회의 지휘에 따라 효과적으로 수행된다. 사법기관은, 최고 법원이 현재 “Law Lords”로만 구성된 상원이라는 점에서 혼동될 수 있지만, 독립적인 기관이다. 이러한 변칙적인 현상은 2005년 헌법개혁법에 따라 2009년에 별도의 독립적인 대법원이 설립된다.

2.1. 2001년 구제역 위기 시 영국의 정책 대응

여러 가지 면에서 2001년 영국에서 발생한 구제역 위기는 구제역 위기와 그로 인한 교훈에 대한 공식 보고서는 “구제역: 배워야 할 교훈 조사보고서”를 참조하라, Cabinet Office, HC888, 2002., 구제역 위기가 촉발되기 훨씬 이전에도 이러한 변화의 전조가 분명히 있었지만, 영국 농업과 농촌 정책입안에 있어 새로운 시대를 열었다.

2001년 2월 사우스 이스트 잉글랜드(South East England)의 한 공설 도살장에서 구제역이 처음으로 발견되었고, 이어 북 잉글랜드의 한 돼지 농장으로 거슬러올라간다. 하지만 구제역이 발견되기 전에 이미 영국의 양 무리에게 이미 질병이 퍼졌다. 전통적으로 초봄은 가축 특히 양무리 이동이 대규모로 이뤄지는 시기이다. 번식기에 있는 양들이 언덕에서 저지대로 이동되고 저지대에서

겨울을 난 일부 가축이 여름철 목초지를 찾아 언덕으로 이동된다. 그 결과 대단히 전염성이 강한 구제역이 국내 특히 북 잉글랜드와 웨일즈, 남서반도지역에 이미 퍼진 상태였다. 2001년 9월 말까지 2000 곳이 넘는 농가가 전염 신고가 되었다. 6백 5십만 마리의 동물이 도살되었다. 때때로 TV와 언론에서 많이 묘사한 대로 대규모 화장을 통해 처리됐다. 고지대 시골지역의 많은 지역에 일반 대중의 접근이 제한됐고 2001년 봄에 예정된 총선이 여름 초로 연기되었으며 농촌지역의 생활과 생계가 한 세대 동안 알지 못했던 방식으로 영향을 받았다. 이 위기가 너무나 심각해서 수상이 직접 구제역 통제 업무를 책임졌고 군을 징집해 병참을 담당하게 했다. 구제역 역병은 영국의 현대사에서 가장 심각한 역병이요, 세계사에서 가장 심한 구제역 병으로 판명되었다. 구제역으로 인해 국가적으로 지출된 비용은 30억 파운드에 추산하며 민간분야에 든 비용이 추가적으로 50억 파운드에 추산된다. (특히 농촌지역 관광 및 레이레이션 비즈니스와 관련하여) (National Audit Office 2002(국가감사실 2000)).

본 저자는 위기 발생 초기에 다음의 글을 썼다. (Harvey, 2001년 3월, 1페이지): “이 역병의 혹독함과 급속한 전파, 그리고 관리 방법의 명백한 통제불능은 일반 대중의 염려와 우려의 폭풍을 낳았다. 언론과 미디어는 개인과 지역, 지방에 임한 천재지변과 비즈니스 손해와 파괴된 생명에 대한 엄청난 이야기를 만들었다. 스포츠 행사는 취소되거나 연기되었다. 농촌 관광 및 레크리에이션 비즈니스는 크게 영향을 받았다. 시골길이 봉쇄되고 시골지역에 대한 접근이 제한되었다. 수 세대에 걸친 가축 혈통 유지 노력과 농가 비즈니스가 위협을 받았다. 많은 해결책뿐 아니라 비난도 곧 이어졌다. 구제역과 구제역에 따른 결과로 인해, 현대의 식량 체계, 산업형 농업, 기회주의적 상업주의, 글로벌리즘 및 자유무역 등의 현대의 모든 해악이 거론되었다. 정부는 너무나 많은 것을 하려 한다고 조소 당하고 너무 적게, 너무 늦게 대처한다고 비난받았다. 부유하고 친절한 귀족 (Prince Charles and the Duke of Westminster)들이 농가의 스트레스를 줄여주기 위해 1백만 파운드의 기금을 조성했다.”

Lowe 외 2003 이들 저자들은 농업분야에서 일어난 위기에 대한 독일 정부와 영국 정부의 서로 다른 반응 (그리고 정책 과정)을 주의 깊게 분석하고 있다.

(독일의 BSE 위기와 영국의 FMD 위기).은 (29페이지)에서 다음과 같은 쓰고 있다. "전보다 결연한 정부의 이러한 대응은 현재 이루어지고 있는 잔인한 조치로 점점 커지고 있는 일반대중의 혐오와 분노를 잠재울 수 없었다. 질병 근절 노력의 한가운데서 이들 우려에 반응하기 위해 정부가 할 수 있는 것은 거의 없었다. 대신에 정부는 관광업, 농촌경제, 시골의 이미지, 일반대중의 믿음에 단기적으로 어떤 피해를 주든지 열심을 다해 질병을 뿌리뽑기 위해 노력해야 하는 상황에 처했다. 이러한 상황 가운데서 장관들을 지탱했던 것은 급진적인 변화가 구제역을 종식시킬 것이라는 약속이었다."

여당(노동당)의 승리로 끝난 선거 이후 구제역 근절 캠페인이 대단히 크게 주목을 받게 되고 (농촌지역의 접근이 불허되고 일부지역이 불타고 재난에 대한 소식이 매일 TV와 언론에 오르내림) 정부의 무능(해결책을 내놓았지만 전혀 일관성이 없기가 일쑤였음)을 탓하는 목소리가 주류를 이루는 가운데 여당이 선거에서 승리한 점은 놀랍다고 할 수 있겠다. 그런데, 언론과 미디어 보도로 떠들썩했지만 영국에서 농업 및 농업관련 지역의 투표가 갖는 정치적인 비중은, 물론 정부가 구제역 위기로 상황이 달라질 것이라고 말할 만큼 관심을 갖긴 했지만, 그다지 크지 않았고, 당시 야당 쪽에서는 믿을 만한 대안을 내놓을 만한 여력이 없었다., 몇 가지 주요 정책안이 도입되었다. 가장 눈에 띄는 부분은, 질병 근절 캠페인을 담당했던 농업, 식품 및 수산부는 (MAFF) 환경부와 합쳐져서 (농촌지역 및 농촌개발 담당) 새로운 (그리고 활기 찰 것으로 예상되는) Department of Food, Environment and Rural Affairs (Defra) (식품, 환경, 농촌부)가 되었다. 명칭에서 '농업'자가 빠진 것이 주목할 만하다.

두 번째 글을 인용하면, (Lowe 외, 같은 책 p33) 다음과 같다. "선거 후 정부는 새로운 농업전략의 계획을 담당하는, Policy Commission on the Future of Farming and Food (농업과 식량의 미래에 대한 정책 위원회)를 임명했다. 정부는 또 두 가지 다른 조사를 위촉했는데, 하나는 구제역 발생과 그 해결에 있어서 배워야 할 교훈에 대한 것이고 다른 하나는 왕립학회에서 실시하는 것으로 가축 전염병의 예방과 관리에 대한 과학적인 질문에 대한 것이었다. 이들 세 가지 별개의 국가적 연구과제를 진행한 후, 정부는 선을 긋고 구제역 문제를

뒤로 했다.”

조사 위원회의 설립 (또는 관련 이슈와 조건을 심의할 분야가 상대적으로 넓은, 정책 위원회)은 주요 정책 사안의 발생시 전통적으로 영국정부가 취하는 대응조치이다. 독립적인 조사를 실시할 경우 모든 이해당사자와 관련자가 유연하고 민감하게 자신의 의견을 개진하는 한편, 질서 정연한 구조를 갖추으로써 결론을 낼 수 있도록 한다. 최근의 예로는, 전통적으로 시골지역 오락거리인, 특히 여우를 잡기 위한 사냥 (말과 개를 동원한)과 관련된 사안을 검토하기 위해 위원회를 설립한 경우이다. 이 문제는 동물 후생과 동물 학대를 우려하는 사람들이 오랫동안 크게 반대했으며, 시골 지주와 귀족 등을 혐오하는 사람들도 반대해왔다. 현재는 사냥이 금지된 상태이다.

이어 구제역 위기를 통해 배운 교훈과 과학적 조사에 대한 여러 보고서가, 일반인의 반응을 그다지 불러일으키지는 않았지만, 발간되었다. 그런데, 정책 위원회 (영농협동조합지분 가진 탁월한 축산업자인 돈 커리 경이 의장을 맡음)가 발간한 보고서는 식품 및 농업에 관한 신규 부처(Defra)의 향후 정책방향에 청사진을 제시하는 것이었다. 정책위원회는 Cabinet Office를 비롯한 다양한 분야의 수장들에게 직접 보고를 했다. 그 대상을 자세히 살펴보면 다음과 같다. Soil Association (영국의 주요 유기농 단체)의 장 Sainsbury's (주요 슈퍼마켓 소매업체)의 CEO이자, 사회적으로 책임 있는 기업행동과 기업실적을 장려하기 위한 목적을 가지고, 찰스 황태자의 지원 아래 주요 기업들이 참여하는 자선 조직인 Business in the Community의 장 Unilever (주요 다국적 농산업 기업)의 수석 부사장 National Consumer Council (비정부조직으로서(NGO), 무역 및 산업 담당 국무장관이 이사회 이사를 임명한다. 본 조직의 임무는 "소비자의 목소리가 들리도록 함으로써 모든 사람이 보다 나은 거래를 하도록 돕는 것"이다)의 장 National Trust (국가 유산 및 환경유산 특히 전통적인 농촌지역의 부동산과 맨션에 역점을 두는 주요 국가 자선기관)의 사무국장 Royal Society for the Protection of Birds, (환경 및 생태계 보전에 헌신된 주요 자선기관)의 CEO. 'Curry Commission'(조사위원회 또는 정책위원회)이 조사 진행 기간 동안 함께 협의를 거친 조직들의 리스트는, 각종 증거와 의견을 제시했던 300명 이상의

개인들을 제외하고도, 8페이지에 달한다. 본 위원회의 협의 접근방식은 본 보고서의 내용을 보면 (Farming & Food - a Sustainable Future: 2002년 1월 농업과 식량의 미래에 대한 정책위원회 보고서, 2002년 1월) "가능한 다양한 이해당사자와 관심 있는 일반대중의 의견과 정보를 수집하고자 했다. 의견과 제언을 수집하는 수단으로 아래에 설명된 세 가지로 구성된 접근방식을 채택했다.

2001년 9월 25일 협의 문건을 발간했다. 본 문건은 인터넷에 공개되었고 다양한 이해당사자들에게하드카피로 배포되었다. 협의과정은 2001년 10월 31일 끝났다. 그 결과 천 건 이상의 의견을 수집했다.

협의문건의 내용에 대한 후속조치로 일련의 지역행사도 계획했다. 이들 행사를 통해 대중에 공개된 회의에서 지역 이해당사자들과 농업 및 식품 문제에 대해 논의할 수 있는 기회를 가졌고 전국에서 이루어지고 있는 업무최적관행의 사례들을 볼 수 있었다. 또 지역적 차이도 고려에 넣고자 했다.

마지막으로, 분야별 이해당사자들을 위한 많은 행사를 개최했다. 이들 회의에서 열린 마음으로 협의하는 것이 중요하며, 가능한 많이 의견을 개진하도록 독려하는 것이 중요하다는 데 동의했다."

적어도 농업 및 관련 분야의 향후 정책 협의와 개발의 기본구조와 벤치마크를 수립했다고 할 수 있겠다. 본 보고서의 서언에 보면 "우리는 농업에 종사하는 농민들의 불굴의 정신과 굳은 결의를 믿는다. 작년의 상처를 분기점으로 삼아야 한다. 우리는 농업과 식품산업이 국가경제와 보건과 농촌지역에 이바지함으로써 향후 이익이 많이 발생하기를 원한다. 본 보고서 작성에 주어진 시간 안에 전략적으로 진행해야 하는 한편, 본 보고서가 그러한 우리의 바램을 이루는 데 도움이 되길 희망한다."

본 서언은 계속해서 "우리의 핵심 주제는 재결합(reconnection)이다. 현 상황이 왜 이렇게 역기능적인지에 대한 진정한 이유는 농업이 경제 다른 부문과 환경과의 단절 때문이라고 생각한다. 본 공공 정책의 핵심 목표는 우리의 식품과 농업을 다시 재결합시키는 것이다. 즉 농업을 시장과 다른 식품사슬과 재결합시키고 식품사슬과 농촌지역을 재결합시키고 소비자를 그들이 먹는 식품과 그

식품이 어떻게 생산되는지를 재결합시키는 것이다. 지속가능한 개발이 본 보고서의 지침이었고 우리의 권고내용을 그 세 가지 측면인 경제, 환경, 사회로 분류했다.”

본 정책위원회의 보고서는 농업과 식품에 대한 2001년 이후 영국 정책에 중심이 되었다. Lowe 외 (같은 책 p 35)는 다음과 같이 말한다. “따라서 구제역 위기의 효과는 정책 주자, 특히 보전관련 조직들, 소비자 단체와 주요 식품 소매업자를 정책의 중심에 위치하도록 하는 것이었다. 이전까지 이들은 농업정책 체계 안에서 또는 그 가장자리에서 두드러지지 않게 활동했다. 중요한 점은 이들의 평판이 농업정책의 실패에 손상되지 않았다는 것이다. 이들이 구제역 이후 의사결정과정에서 제공했던 것은 실질적인 정책대안뿐 아니라 합법성의 새로운 원천이었다.” 그럼에도 불구하고, 이들 저자들이 동시에 지적하는 것은 본 보고서가 (그리고 이에 따른 정책도 포함될 것임) 농업과 식품, 환경, 광범위한 농촌 경제 및 사회 간의 상호관계와 상호작용을 적절하게 다루지 못했다는 점이다. “동물 질병을 (잘못) 관리함으로써 농촌지역 경제에 큰 피해가 발생했지만, 구제역이 갖는 더욱 광범위한 여파와 이러한 여파로 인해 드러난 농촌경제 문제와 농촌경제와 농업간의 상호연계성은 별다른 관심을 받지 못했다. 대신, 본 정책(구제역 이후 새 정책)은 구제역병이 발발하기 훨씬 전에 만들어진 정책 비판과 대안에 기초하고 있다.” (같은 책, p 36). 이제 우리는 아래에 기술된 농촌개발 문제(실재적인 정책 - Pillar 2 개발)로 돌아가고자 한다. 이는 이전 농업정책의 이러한 측면이, 현재 영국의 새로운 정책과정의 주요부분이 되고 있기 때문인데, 주로 농가단위직불(CAP Pillar 1)이 농촌개발 (CAP Pillar 2)로 세부조정 되어 CAP하에서 영국이 자발적으로 Pillar 1 지원 감소분을 늘리고 Pillar 2 지출을 늘릴 것을 결정한 결과에 기인한다. 여기서는 농업과 식량분야에 대한 정책과 그 성과에 대해 초점을 맞추기로 한다.

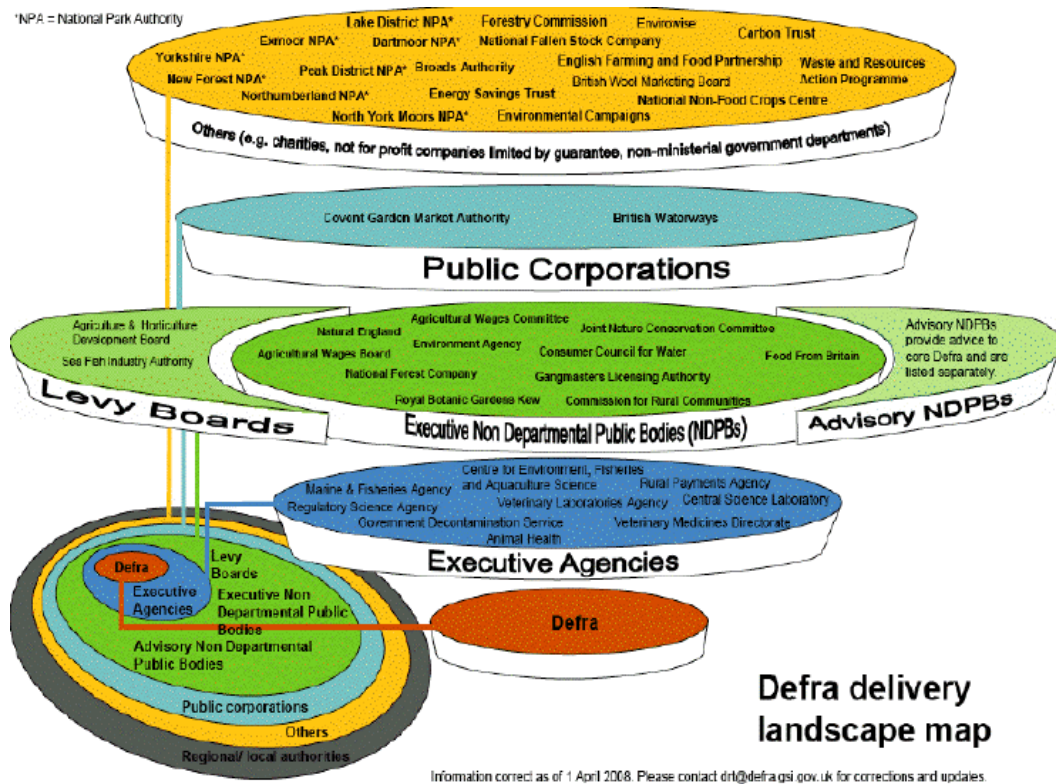
정책위원회에서 나온 한 가지 핵심적인 산출물은 내부 업무관행과 전체 식량사슬 내의 의사소통을 개선하기 위해 NGO 단체인 National Food Chain Centre (NFCC) (전국식량사슬센터)를 설립한 것이었다. NFCC의 운영단체는 처음에 전국소비자위원회 의장 (그리고 정책위원회의 위원)이 장을 맡았다. 이

사람은 이후 Food Standards Agency (식품 분야의 거버넌스에 있어 (적어도 인
사 차원에서는) 상호연관성이 크다는 점을 보여준다)의 의장을 역임한다.
NFCC는 연구와, 시장 정보화 및 식량사슬의 확대와 관련된 업무를 담당하는
자선 기관인, Institute of Grocery Distribution (IGD)에서 운영한다.

NFCC는 식량사슬 및 농업의 성과를 개선하고자 노력하는 기타 다른 주요
조직들을 지원하거나 이들 조직에 참여한다. 이들 조직들은 구제역 위기의 여
파로 설립되었다. 1) 적색육류산업포럼 (육류 및 축산 위원회의 후원 하에 설립
됨 (육류생산자에 부과한 부과금으로 재원을 마련했다. 현재는 해체된 상태임
(2008년 4월) 영향력이 큰 부과세위원회인(levy Board) 농업 및 원예개발위원
회 (AHDB)에서 해당 기능을 인수받았다. 2) 곡물산업포럼 (전 Home Grown
Cereals Authority (HGCA)에서 공동 후원받음, 또한 현재 ADHB의 소속됨) 3)
정부에서 후원하는 유제품공급사슬포럼 (DSCF). 발간물 "The work of the
Dairy Supply Chain Forum: 2003 - 2007" 은 DFCF 웹사이트에서 볼 수 있는
데, 본 조직의 역사와 업무에 대한 내용과 26개 주요 파트너 (Defra 포함)의 목
록을 볼 수 있다. 현재 이러한 식량사슬의 지속가능성과 성과를 지원하고 축
진하는 고귀한 의도를 가지고 활동하는 단체가 지나치게 많아, 매우 복잡하며
지극히 혼란스럽다. 이는 식품과 농업과 관련된 사항에 관한 한 현재 영국 정책
의 두 가지 주요 특징을 보여주는 듯하다.

1. 현 정책은 식품 및 농업의 발전에 대한 ‘참여’와 ‘자조(self-help)’를 분명
하게 지향하고 있다. 정부는, 이처럼, 현재 스스로를 발전 및 개발을 촉진하는
촉진자로서 본다. "Defra의 전략 내용은 현재 포괄적인 지출 심의보고서
(Comprehensive Spending Review)에 게재되어 있으며 이에 따라 새로운 공공
서비스 합의 및 부처별 전략 목적이 수립되었다. 정책은 핵심부처인 Defra에서
개발해서 Defra's 이행 네트워크 파트너가 이행한다. 이 둘은 상호 협력한다.
Defra는 다른 이행네트워크(delivery network)와 협력하여 서비스를 제공한다."
이러한 복잡한 상황은 Defra의 ‘delivery map’ (농촌개발과 환경 목표의 실행을
포함한다 - 아래에 내용이 기술되어 있다)이 잘 설명하고 있다.

그림 2: 영국 농식품부 정책이행 관련 조직(2008)



Note주의: 이 웹사이트는 본 이행 시스템에 직접 관련된 조직들의 개략적인 포괄적 리스트와 링크도 제공한다. (즉 이해 단체, 압력 단체 및 기타 민간 조직은 포함하지 않는다).

2. 본 정책은 다양한 식품사슬의 기능과 지속가능성을 개선하고자 하는 일반적인 포부를 가진 조직들과 이해단체들, 그리고 관계나 책임이 명백하게 정의되지 않은 해당 컨설턴트 및 ‘전문가들’로 이뤄진 대단히 복잡하고, 현재는 응집력에서나 통합력에서 떨어지는 네트워크의 출현을 독려했다. 그러한 복잡함과 비일관성은 예상된 것이었는지 모른다. 이러한 접근방식은 참여와 자조를 장려하고 지속가능한 식품사슬의 개발을 지원하고자 하는 (또한 생계를 유지하고자 하는) 다양한 조직들과 단체들의 발전을 촉진한다(실제 및 실질적인 지원은 아니라도 적어도 언급을 통해) 진화론의 용어를 빌자면, 새롭게 순응하고

혁신한 이들 중 일부는 결국 살아남지(즉 유용하지) 못할 것이고, 일부는 발전할 것이다. 다시 말해서 경쟁이 일어나는데, 그 초기 모습은 혼란과 복잡함으로 나타난다. 이보다 확실히 않은 것은 이들 여러 조직과 단체에 작용하는 경쟁력이, 보다 일관성 있는 네트워크로 발전되는 과정이다. 이 문제는 아래서 다루기로 한다. (문제, 이슈, 미래). 한편, Dairy UK 는 유제품 사슬을 위한 ‘배달’ 차량 네트워크의 중심축이 발전된 대표적인 경우이다. (농업과 식품 시스템의 다른 분야보다 전통적으로 더 일관성 있고 통합된 분야임) 특히, Dairy UK는 정부에서 후원하는 유제품공급사슬포럼(앞에서 나온 문건 중)과 더불어 ‘정보 허브’를 운영한다.

2.2. CAP 개혁에 대한 영국의 입장

정책위원회에서 수립한 농업정책에 대한 접근방안을 상당부분 변경한 결과 (부분적으로), CAP의 개혁에 대한 현 정부의 관점은 관측자와 전문가 (commentators)의 견해 쪽으로 다소 치우친 것 같다. 영국의 전반적인 입장은 분명하다. CAP를 폐지해서 현재 성과가 미치지 못하는 농업 분야를 집중 지원해야 한다는 것이다. 그러나 이러한 포부를 달성할 수단은 혼란스러워 보이고 구체화가 되지 않은 것 같다.

영국 정부가 견지하고 있는 CAP의 미래에 대한 현재의 ‘비전’은 현재 Defra 라 불리는 영국의 ‘농업’ 부처와 재무부 간에 공동으로 작성한 문건 “공동농업 정책에 대한 비전 2005년 12월”. 이 보고서는 Defra 웹사이트에서 볼 수 있다. 에 제시되어 있다. 이 문건은 환경, 식품과 농촌문제를 담당하는 하원 위원회 (특별위원회)로부터 많은 비판을 받았다. 이러한 비판은 소위 말하는 이 ‘비전’이 일반적으로 여전히 수용되지 않고 있다는 점을 보여주기 위해서만이라도 이곳에 언급할 만하다.

이 ‘비전’은 시장과 관련된 지원에 드는 비용과 비효율성을 기본적으로 열거한 후, 10-15년 기간에 걸쳐서 Pillar 1 지원을 철폐할 것을 강력하게 주장했다.

Defra는 본 비전 문건 전체내용을 링크한 웹 페이지에 다음과 같이 밝힌다. "공동농업정책 (CAP)의 개혁과정에서 중요한 진전이 이루어졌긴 하지만 CAP는 가장 눈에 잘 띄고 비용이 많이 드는 EU의 공동정책인데도 유럽이 글로벌라이제이션의 당면과제에 대응해야 하는 상황에 조화가 되지 않고 있다. 이에 대해 국제적으로, 계속해서 비판을 받고 있으며 EU와 무역 상대국과의 관계에 긴장을 조성하고 개도국에 상당한 비용을 부과한다. 국내적으로는 소비자와 납세자에게 상당한 비용을 부과하지만 농민에 대한 지원과 매력적인 농촌 환경 조성에는 비효율적이다. 사실상 CAP의 많은 부분이 여전히 환경에 부정적인 영향을 미치고 있다. 본 문건에 제시된 비전은 10년에서 15년 후 우리가 어디에 있어야 하는지 그 이유는 무엇인지에 초점을 맞추고 있다. 그렇지만 그곳에 도달하기 위한 경로를 보여주는 지도를 제시하지는 않는다. 그러한 지도는 유럽 전역에서 개최되는 토론의 주제가 될 것이다." 이 비전은 EU에서 이러한 입장에 대한 합의에 도달하는 문제나 농민지원이 없어지는 상황에서 새로운 농업정책에 어떻게 적응할 수 있는지 그 수단에 대한 논의는 포함하고 있지 않다.

하원 특별위원회는 2007년, 본 "비전"에 대한 자체 심의결과의 보고 시 다음과 같은 결론 내렸다. "공동농업정책(CAP)의 목표는 지난 50년 간 전혀 변하지 않은 착대착오적인 것이다. 하지만 영국정부의 "공동농업정책에 대한 비전"은 혁신에 대한 모든 미사여구에도 불구하고 진정한 의미의 혁명적인 비전이라기보다 주로 예산절감이 동인이 되어 기존 정책을 발전시킨 것으로서 궁극적으로 실망스럽기만 한 잃어버린 기회 (lost opportunity)에 해당한다. 정부의 자체 정책도 변하여 점차 기후변화와 환경보호에 강조점을 둔다. 정부는 CAP '중간진단(health checks)'을 통해 제공된 새로운 기회를 붙잡아 영국이 기존의 CAP를 폐지하고 'EU를 위한 농촌정책'으로 대체하는 방향의 토론을 주도하도록 해야 할 것이다. CAP 개혁이 정말 필요한 것이라면 영국은 그 대신에 영국예산 리베이트의 감소를 수용해야 할 것이다."

본 특별위원회 조사에 서면 증거를 제출한 조직들의 목록을 보면 CAP의 향후에 대한 폭넓은 관심과 향후 정책방향에 대한 다양한 의견과 입장을 알 수 있다. 이들 조직들을 몇몇 소개하면 다음과 같다. (이해관계가 없는 학계 및 기

타 (OECD 등)는 제외)

Game Conservancy Trust: 자선 조직으로서, 그 목적이 자연보전의 필요한 일 부분으로서의 사냥동물 및 야생동식물 관리를 증진'하는 것이다. 이들의 주장은 다음과 같다. "재무부와 Defra의 공동보고서는 현재 엄청난 비용을 발생시키는 CAP의 실패에 대해 바르게 지적하고 있지만, 농업과 농지에 서식하는 야생동식물 간의 연계에 대해서는 제대로 이해하지 못하는 것 같다. 농업이 없다면 우리의 농촌의 삶의 질과 농촌이 지지하는 생물다양성이 상당히 큰 영향을 받게 될 것이다. CAP 개혁에 대한 정부의 태도는 농업과 환경과의 관계를 보다 잘 이해함으로써 견지되어야 한다. 본 보고서가 제안하는 환경에 대한 결과는 이해가 잘 되어 있지 않으며 반 생산적일 수 있다. 지원의 목표가 농업 및 환경 조건이 좋은 상태로 토지를 유지하는 데 있어야 하며, 토지관리를 통해 야생동식물을 지지하는 데 있어야 한다. 우리는 CAP을 개선하는 방법과 관련하여 제안할 내용이 많다."

AHDB (앞서 나온 문건 중에)의 낙농분야에 해당하는 Milk Development Council (현재 DairyCo라는 명칭으로 운영되고 있음)는 다음과 같이 결론을 내렸다. "정부가 EU 농업의 지속가능한 모델을 위한 비전을 만족시키고자 한다면, Pillar I 지원의 폐지가 그러한 정부의 목표를 촉진시킬 수 있을 것이다. 그러나 Pillar I 지원의 폐지가 정부가 원하는 모든 환경문제에 대한 해결책을 제공하지는 못할 것이다. 환경을 개선/유지하고 동시에 자유시장체제가 효율적으로 그리고 효과적으로 운영되려면, 계획을 신중하게 세울 필요가 있다. 특히 영국의 농업이 불리한 입장이 되어 소득/생산 손실로 이어지지 않도록, 그리고 그와 동시에 우리의 환경문제를 환경기준이 낮은 다른 나라에 수출하지 않도록 주의를 기울여야 한다. 이러한 일이 일어나지 않도록 하는 첫 단계는 영국과 현재 그리고 미래에 자유롭고 개방된 무역을 하는 국가들과, 영국 간의 비용 차이를 비교, 벤치마크하는 것이다."

Royal Society of the Prevention of Cruelty to Animals (RSPCA) 구호 기관으로 업무내용은 "법적인 모든 수단을 강구해서 동물에 대한 학대를 예방하고 동물에 대한 친절을 장려하고 동물의 고통을 경감시키'는 것이다." 본 비전에 대

한 RSPCA의 견해는 다음과 같다. "RSPCA는 보다 효과적으로 농민을 지원하고 소비자의 요구에 반응하기 위해 CAP를 개혁해야 한다고 하는, 공동농업정책 비전에 제시된 전략에 동의한다. 또한 개별 종(species) 분야에 있어서, 향후 CAP가 동물의 후생 개선에 진전이 있게 하려면 Pillar 1에서 Pillar 2로 편드를 이전해야 한다는 점에 동의한다. 하지만, 향후 10년간 관세가 감소함에 따라 농업분야는 글로벌 경쟁에 더욱 개방되게 될 것이고, 동물후생기준의 개선은 분명한 재정적 영향을 미치게 될 것이다. 많은 연구들이 이론적인 결과를 보여주고 있지만 지원이 줄면 축산분야에 어떤 상황이 될지 보여주는 모델은 거의 없다. 본 비전 보고서에서 사용된 예들은 무역이 자유화되고 후생기준이 계속해서 상승할 경우 어떤 상황이 될지에 대한 일반적인 예는 아니다. 따라서, 동물후생과 같은 사회적 요소를 영국의 농촌개발프로그램에 포함시켜서, 동물후생과 동물건강 기준이 올라가는 상황에서 시장만으로는 경쟁력 있는 농업체계를 만들 수 없다는 점을 인정하는 것이 중요하다."

Food Ethics Council (식품윤리위원회) - 농지에서 식탁까지 (farm to fork) 공정하고 건강한 식품시스템을 만들기 위한 목표를 가진 독립적인 연구 및 옹호 단체이다. Food Ethics Council의 증거자료는 다음과 같이 요약된다. "정부가 파악한 이유 중 많은 이유들로 인해, Pillar 1 지원의 감축에 대한 강력한 주장이 성립된다. 하지만, 정부의 비전은 세 가지 질문을 제기한다. 첫째, 모든 Pillar 1 지원의 완전한 폐지가 이해가 상이한 각 주체(영국의 소비자와 납세자, 환경, 개도국 국민들)에 대해 최선의 결과를 제공하는가? Pillar 1 지원의 폐지를 선호하는 이유는 최적의 결과를 가져올 것으로 보기 때문이 아니라 "무역 왜곡"을 완화할 것으로 보기 때문이다. 둘째로, 정부는 Pillar 1이 없는 CAP이 생산적인 농업을 더 이상 지원하지 않는 CAP라고 생각하는가? 정부가 향후 CAP 지원을, 공적기금을 받는 대가로 별도의 공공재를 생산하기 위한, 서로 다른 농촌지역 토지 용도 간의 경쟁이라고만 본다면, CAP 지원은 비용이 많이 드는 값비싼 관료주의에 의해 좌절될 것이다. 실제로 농촌에서 기인되는 공적인 혜택을 비용 효과적으로 제공하려면 구체적인 활동이나 토지사용에 상당한 지원을 해야 하고 그 중에서도 지속가능한 농업에 있어서의 best practice에 대

해 지원해야 할 것이다. 세번째로, 정부는 농업 및 농촌개발에 대한 총 지원에 있어서의 감소분을 어느 정도로 생각하고 있는가? 정부가 현재 지출의 20% 이하로 계획하고 있다는 소문은 우려거리이다. 그렇게 낮게 목표를 잡을 경우 농업이 환경과 공중보건에 제공할 수 있는 엄청난 비용 및 혜택에 대한 점증하는 증거(그중 일부는 Defra에서 용역을 준 경우이다)를 수용할 수 없게 될 것이다. 전체 지원을 줄이면, 정부는 예를 들어 야생동식물의 일부 종이 멸종되는 등 일부 농촌의 공공재를 손상시키거나 없애게 될 것이다. 그렇게 되면 점점 환경 정화 및 환경 건강에 비용을 더 많이 발생시키게 될 소비자와 납세자를 위해서도 제대로 거래를 성사시키지 못한 셈이 될 것이다.”

Environment Agency, (“환경을 가꾸고 우리와 우리의 후손이 살기 좋은 곳으로 만드는” 업무를 담당하는 정부기관)은 CAP가 더 이상 목적에 부합되지 않는다는 점을 인정하는 한편, 다음과 같이 언급했다. “(궁극적으로) 농업을 경제의 다른 분야와 다르지 않게 해야 한다는 언급에 대해 우리는 좀 우려가 된다. 이러한 철학은 농업이 다기능적 즉 단순한 식품이상을 생산한다는 점을 무시하는 것이다. 이는 경치, 야생동식물, 천연자원, 농촌 고용 및 삶의 질에 영향을 미친다. 급진적인 변화는 일어날 가능성이 적을뿐 아니라 환영받지 못한다고 생각한다. 농민들이 자신의 비즈니스를 적응시키려면 조심스럽게 관리된 과도기 기간이 대단히 중요하다. 우리는 농업이 환경, 경제, 사회 세 가지 모든 측면에서 지속가능해야 한다는 점에 동의한다. 또 공동 유럽정책에 대한 권고 사항에도 동의하지만, 기후변화와 수자원 및 생물다양성에 대한 EU의 언급내용에 비추어볼 때 지속가능한 토지 관리의 확보를 목표로 하는 정책을 원한다. 이러한 정책에는 적절한 기금이 소요될 것이다. 본 비전은 공동정책에 대한 EU의 지출의 상당한 삭감을 제안하고 있다. 본 비전은 지속가능한 CAP를 “농업에 대한 EU 지출이 현재의 Pillar II에 기반하는” 것으로 표현한다. 하지만 최근에 합의된 2007-13년 EU 예산은 Pillar II에 대한 EU 지출 비율을 상당히, 즉 20% 이상 감소시키고 있다. 메칭 펀드가 제공되는 최대 20%의 자발적인 modulation의 도입 능력에 대해서는 긍정적이지만 재무부에서 메칭 펀드에 동의하지 않으면 영국의 농업조합은 이 접근방식에 대해 강하게 반대하게 된다.

하지만 현재 영국의 Pillar II 지출계획은 국가 지원을 통한 상당한 탑업(top-up) 및/또는 자발적인 modulation 없으면 지속가능하지 않을 것이다. Water Framework Directive (WFD)의 성공적인 이행이 미치는 영향은 상당히 크다.” Woodland Trust는 영국의 주요 삼림지 보전 구호기관인데, 다음과 같이 의견을 제시하고 있다. “재무부에서 발간한 본 영국 비전은, 우리 사회가 원하는 지속 가능하고 매력적이며 생물적으로 다양한 농촌을 만들기 위해 실제로 예산이 얼마나 소요되는지 충분히 생각하지 않고 단순히 예산절감을 위한 방편으로 만든 것이라 생각된다. 유럽전역의 고부가가치 농촌을 (생태학적으로 회복력이 뛰어나고, 변화를 흡수할 수 있고 변화에 잘 대응할 수 있으며, 따라서 우리의 삶의 질을 위해, 신뢰할 수 있는 지속가능한 생물다양성 재화 및 서비스와 생태계 재화와 서비스를 공급하는) 만드는 데 드는 비용이 현재의 Pillar 1 예산보다 실제 더 들 수 있다. 본 비전이 농업예산의 상당한 삭감에 대한 것이라는 점 이외에는 별다른 생각을 하지 않고 발간한 것 같다.”

Soil Association, (앞서 나온 문건 중)은 본 비전에 대해 다음과 같이 강한 불만을 제기한다. “본 비전은 공동농업정책의 재원을 마련하는 비용을 감소하기 위한 것이지 유럽의 식량이나 농업에 대한 것이 아니다. 본 보고서는 향후 10-15년 후에 유럽의 농업예산개혁의 측면에서 영국정부가 달성할 수 있는 목표에 대해서는 기술하고 있지만 영국의 식량 및 농업의 미래나 영국의 농촌에 대한 일관성 있는 비전을 제시하지는 않는다.”

Scottish Natural Heritage는 스코틀랜드 Scottish Executive (권한이양을 받은 스코틀랜드 정부의 행정집행기관)에 보고할 의무를 가진, 법령에 의거한 기관으로서 다음과 같이 언급했다. “Pillar 1의 폐지는 환경 및 농촌개발에 영향을 미칠 가능성이 있다. 이들 환경 및 농촌개발은 본 비전, 특히 아래의 내용에서, 완전히 인정받고 있지 못하다.

- 환경 공공재가 어느 정도 SFP에 의해 보조를 받고 있기 때문에 환경공공재의 비용이 늘어날 수 있다,
- 외딴지역의 농업체계는 공적지원에 크게 의존한다. 이들 지역의 본질적인 특성에 기여하는 저밀도 농업의 지속적인 생존성을 고려에 넣어야 할 필요가

있다.

- 외딴 지역의 농업 인프라를 유지하기 위한 공적인 지원이 필요할 수 있으며, 토지를 환경적으로 좋은 상태로 만들기 위해 새로운 체제(규정의 가능성도 포함하여)가 필요할 것이다.
 - 세계 무역의 개방과 글로벌라이제이션의 광범위한 영향은 전세계적으로 심각한 환경문제를 일으킬 수 있다. 이러한 필요를 충분히 인정하고, CAP 개혁과 독립적으로 다루어야 한다.
 - 대안이 될 수 있는 전략을 예비로만 남겨둘 목적이라면, 정부의 목표를 달성하기 위해서 얼마간 도움이 될 수 있는 그러한 대안적 전략을 평가해야 한다.”
- [주의: 타 지방에 위치한, 법령에 의한 조직들: Natural England (아래를 참조하라) the Countryside Council for Wales.]

Wildlife Trusts는 영국 전체를 망라하는 47개 지역 야생 동식물 트러스트 파트너십으로서, 야생동식물 보호 캠페인을 벌이며, 모든 연령층의 사람들이 자연에 대해 잘 이해할 수 있도록 함으로써 미래에 투자한다. Wildlife Trusts는 CAP의 개혁을 추구한다는 점에서는 동 비전에 동의하면서도, 다음과 같이 추구한다. “CAP 혜택의 해당 측면이 유지되었고 확대되었다. 그렇다고 해서 납세자의 비용이 반드시 감소된다는 의미는 아니며, 이것이 개혁의 동인이 되어서는 안될 것이다. 농촌지역의 적절한 관리를 지원하는 재정적 장치에 대한 필요가 결코 감소하지 않을 것이다. .. 두 pillar를 합쳐서 주로 환경에 초점을 맞추는 새로운 농촌개발프로그램을 만들어야 할 것이다. 이 곳에 가장 큰 필요가 존재하고 이곳에 납세자의 세금에 대한 최선의 가치가 달성될 것이다. .. 환경적 이득을 [예. 생태관광] 달성할 수 있는 새로운 비즈니스만이 적격 판정을 받을 것이다.”

Wildlife and Countryside Link는 “자연환경과 역사상 중요한 환경의 보전과 향유에 공통된 관심을 가진 영국 내 자발적인 환경 조직들을 규합”한다. (약 40) 정책위원회에 제출된 Wildlife and Country Link의 memorandum에는 14개 다른 관련 및 관심 있는 조직들이 지지하는 내용이라고 언급되어 있다. 내용을 보면 다음과 같다. “우리는 영국정부의 비전이 개방된 농산물시장의 창설을

통해 재정을 절감하는 데 초점이 맞춰있다는 사실에 우려한다. 이러한 우려가 생기는 이유는 지속가능한 농촌지역을 만들고 사회에서 원하는 가축의 후생기준을 향상시키는 데 필요한 편당의 분석이 현재 불충분하다고 생각되기 때문이다. 우리는 본 비전에 상정된 자유화된 무역 시나리오 안에서, 지속가능한 토지 관리를 어떻게 달성할 것인지를 테스트하기 위해 상세 비교분석을 하는 것이 근본적으로 중요하다고 생각한다. 또 그러한 무역체제에서 가축의 후생기준(예, 계란을 낳은 암탉과 구이용 영계에 대한) 개선을 어떻게 달성할 수 있는지 평가하기 위한 그와 유사한 분석도 필요할 것이다. 이들 분석은, 현 CAP 지원 시스템 하에서 그리고 본 비전이 상정한 향후 자유화된 무역 시스템 하에서 공공 및 농업부문에서 발생한 비용의 비교와 아울러, 이러한 공적인 혜택이 어떻게 달성될 수 있는지를 검토하게 된다. **Wildlife and Country Link**가 우려하는 바는 자유화된 시스템 안에서 이익이 동인이 된(profit-driven) 생산목표가 현재의 CAP payment 시스템이 갖는 부정적인 효과만큼이나 피해를 끼치는 집약적인 농업방식으로 이어질 수 있다는 점이다. 우리는 또한 비경제적인 농업시스템과 기업농에서 발생하는 "과거의 수입"에 의존하지 않는, 지속가능한 공공재의 지불 시스템과 관련된 추가 연구가 필요하다고 생각한다.."

Dairy UK는 영국의 낙농농민, 생산자조합, 유제품가공업자 및 병우유 구매자의 이익을 대표하는 무역조합으로서, 이들의 우려는 다음과 같았다.

- i) "본 업계는 시장 압력과 CAP 개혁 효과의 결과로 가격이 디플레이션된 상태이다. 이는 WTO 농업 협정의 발효로 더욱 악화될 것이다.
- ii) 낙농업은, 스스로 지탱하기 위해, 추가적인 합리화와 통합화를 할 수 있어야 한다. 이러한 과정이 경쟁당국에 의해 불필요하게 피해를 입어서는 안된다.
- iii) 영국에 CAP 개혁을 시행한 결과로서, 본 업계가 EU 다른 회원국의 낙농업에 비해 차별 받아서는 안된다. 특히 낙농농민의 modulation 비율이 높아져서는 안되며, 모금된 기금은 재무부에 의해 매칭되어야 한다.
- iv) 영국 모든 지역의 생산자들이 불이익을 당하지 않도록 하기 위해서, 영국 정부와 권한을 이양 받은 당국(devolved administrations)은 CAP 개혁의 이행에 있어 어느 정도 이탈할 수 있는지 한계를 알고 있어야 한다.

v) CAP로 인해 낙농분야에 추가 개혁이 일어나고 이로 인해 지원가격이 삭감될 경우에, 현재의 개혁 수준의 보상을 생산자에게 해주어야 한다.

vi) 본 업계는 현재의 CAP 개혁에 적응할 시간이 필요하며, 그 여파에 대해 완전히 평가하기 전까지는 추가적인 변화가 있어서는 안된다."

Food and Drink Federation은 영국의 식품제조업계의 이익을 대표한다. 이들의 입장은 다음과 같다. "식음료연합(Food and Drink Federation)의 회원들은 시장의 신호에 반응하고 향후 10-15년 이내에 국가보조금에 응하지 않는 지속 가능하고 번영된 국내 농업분야의 설립이라는 정부의 핵심목표를 기본적으로 지지한다. 하지만 정부가 이러한 새로운 농업모델의 달성을 위한 로드맵을 포함하지 않기로 한 것, 또 개혁과정에서 "승자"와 "패자"가 누구인지를 파악하지 않기로 한 것은 유감스러운 일이다. 더욱이, 본 보고서가 발간된 시점(EU 예산토론 및 12월에 있을 WTO 각료회의 이전), 물론 정치적으로는 이해할만 하지만, 우리의 입장에서는 국내 및 해외에서 본 보고서의 수용과 신뢰에 있어 치명적이라 생각한다."

Family Farmers Association 은 현재 웹 사이트를 운영하고 있지 않지만, CAP에 대한FFA의 일반적인 견해는 이곳에서 여기서 볼 수 있다. FFA 농민 이익단체로서 자신들의 이해가 소작농협회(Tenant Farmers' Association)나 전국농민연합(National Farmers Union) (아래를 참조하라)에 의해 제대로 보호되지 못하다고 생각한다. FFA의 의견은 다음과 같다. "본 보고서의 많은 언급내용의 정당성에 의문을 제기하지 않고서는 향후 효과에 대해 언급하기가 어렵다. 이들 중 많은 내용이 우리가 동의한 적이 없는 가정에 근거하고 있다. 사실상 이들 중 많은 부분이 사실과 다르다고 생각한다. (그 중에서도) - 경쟁력은 환경에 대한 민감함이나 높은 수준의 동물후생과는 양립하지 않는다는 내용 - 더욱 받아들일 수 없는 내용은 식량의 생산으로서의 농업이 다른 여타 상업 활동보다 더 중요하지 않다고 본다는 대목이다. - 지난 26년간 그들의 주요활동이 국가에 농업의 가치를 알리기 위한 것이었다는 대목 - 외국산 식품원은 정부가 우리로 하여금 믿게 하려는 만큼 신뢰할 만하지 못하다. - 이 모든 것

이 의미하는 바가, 이곳에서 식량을 생산하지 않더라도 문제가 되지 않는다는 듯이 말하는 것 같다. 이러한 내용은 우리가 대화를 나누는 많은 사람들의 의견이 아니다.”

English Farming & Food Partnerships (EFFP)은 정책위원회 (Curry Report)의 권고에 따라 2003년 설립된 비영리 회사이다. 이들은 다음과 같이 불만을 토로한다. (그 중에서도): “영국정부는 UK FCB (농민 지배업체(Farmer Controlled Businesses))의 성장을 가능케 하고 장려함에 있어 훨씬 더 적극적인 역할을 해야 한다. 핵심이슈는 농민들이 농업분야에 가지고 있는 지분을 집단적으로 (collectively) 공급사슬업체에 투자하도록 장려하는 것이다. 이는 FCB 내에 농민에게 할당된 유보이익잉여금에 대한 과세 관련 이슈를 비롯하여, 농민이 FCB에 소유할 수 있는 주식자본금액을 제한하는 등의 변화를 포함한다. 중요한 이슈는 영국의 생산업자들이 EU 다른 회원국과 기타 국제 경쟁자들에 비해 다르게 대우를 받고 있느냐 하는 것이다. 우리가 기술한 업계의 비전을 이루기 위해서는 현재 정부에게 가용한 것보다 더 훨씬 큰 노력과 자원이 필요할 것이다. 더욱이 그러한 노력은 진정한 의미의 변화를 가져다주는 상업적인 해결책을 위해 주로 이행에 초점을 맞추어야 한다. 요컨대, 조치와 이행 둘 다에 있어 단계적인 변화가 필요하다. 현재 농업과 식품업계에 가장 필요한 것은 단순히 장기적인 비전이 아닌 그 비전을 달성할 수 있는 장기적인 해결책이다.”

Campaign to Protect Rural England (CPRE)는 “농촌지역을 위협으로부터 보호하고 기회가 있는 곳에서는 기회를 살리는” 일을 하는 구호기관으로서 그들의 견해는 다음과 같다. “CAP 비전 보고서는 토지관리의 지원에 대한 장기적인 미래와 공공재의 확보에 관해 대단히 모호하게 기술하고 있다. 마찬가지로, 농촌토지 및 야생동식물 정책의 미래와, Natural England의 성공에 대해서도 의문이 생긴다... CAP의 추가 개혁은 농업 및 토지 관리 부분을 우리 모두의 삶의 질의 맥락에서 보고 좋은 농업관행의 지속이라는 큰 가치를 평가하기 위한 기회로 고려되어야 한다. 또한 환경적으로 피해를 끼치는 농업과정에서 벗어나 공공선을 위해 바른 토지관리를 위한 새로운 대안을 찾을 때이기도 하다”. EFFP는 또 다음과 같은 많은 질문을 제기했다.

- 영국은 CAP 비전 문건에서 제시된 것처럼 경제 단기적으로 직접지원을 주장할 수 없다 하더라도, 농업, 특히 축산분야를 유지하기 위해 만든 정책을 추진할 것인가?
- 여러 다양한 농업분야가, 자유화된 시장과 Pillar 1의 종료에 대해 회복할 수 있는 탄성이 얼마나 있는가? 전국에 농업 및 축산업의 넓은 분포를 유지하기 위한 목적으로, 영농 및 숙련된 농민과 다양한 기술지원 (동물 수의활동 (veterinary practices)과 농작물 상담서비스와 같은)을 통해 무엇을 해야 하는가?
- 한눈에 들어오는 접근가능한 토지와 생존력 있는 서식지로 전국의 대다수의 토지를 관리하려는 목표와, 농업을 장기적으로 지속하기 위한 능력과 지식 및 기술을 상호 분리할 수 있는가?
- 농업이 제공하는 환경서비스의 전체 범위와 이들 서비스의 가치는 어떤 것인가? 농업이 환경에 미치는 피해는 어느 정도인가? 전자를 확보하고 후자를 막는 데 드는 비용은 얼마인가? 이들 목표를 성취하는데 가장 비용 효과적인 방법은 무엇인가?
- 추가적인 CAP 개혁을 추진하는 정부의 진정한 장기적인 의도는 무엇인가? 수용불가하고 비효율적인 지원시스템을, 지속가능하고 잘 고안되어 광범위한 규모로 공공재를 딜리버리(deliver)하는 시스템으로 대체하려는 것인가? 아니면 환경기준을 제한적으로 달성하는 규정에만 의존하여 지출의 상당한 부분을 영구적으로 삭감하려는 것인가?
- 무역장벽을 허물고 개도국의 농민과 농촌지역에 대한 직접지원을 종료함으로써 얻을 수 있는 효과는 무엇인가? 영국의 농업, 환경, 사회에 드는 환경적, 사회적 비용이 개도국의 농업과 환경, 사회 조건의 진정한 개선으로 이어진다고 보장할 만한 의도가 실재하는가?
- 책임 있고 포괄적이며 생산적인 토지관리 시스템의 존재를, 이러한 시스템을 정치적으로 수용 가능한 방식으로 발전시킬 만큼, 소중히 여기는가?"
특별위원회 본인이 제출한 서면증거 자료 포함(정책위원회에 제출된 서면증거 파일을 참조하라)에서 접수한 서면 증거자료(제출문건) 이외에, 정책위원회

는 또 구두 증거가 제시된 수많은 공청회를 열었다. 이러한 구두증거자료를 제시한 조직들로는 잉글랜드 농촌지역과 웨일즈 지역의 토지, 재산, 비즈니스 소유자를 대표하는 Country Land and Business Association, 농민을 대표하는 전국농민연합(NFU), 소작농민을 대표하는 소작농협회, 자연환경의 보전 업무를 담당하는 법령에 의거한 기관으로서, Defra에 업무 보고를 하는 Natural England가 있다. ‘증거자료’에 대한 기록을 일일이 제시할 수 없으므로 관심 있는 독자는 해당 기록을 참조하기 바란다. 대체로 특별위원회의 질문에 이들 조직들이 답변한 내용은 상기 기록된 서면진술은 같다.

하지만 본 목록도 영국 농업정책 과정에 참여하고자 하는 많은 이해단체와 압력단체를 다 담지 못하고 있다. 예를 들어, Countryside Alliance, (“캠페인과 로비활동, 홍보, 교육을 통하여, Country Alliances는 농촌지역, 농촌 주민과 이들의 활동에 영향을 미치는 법률과 공공정책에 대해 영향을 행사한다”), 영국 사격 및 보전협회, 사냥동물 및 야생동식물 트러스트 등 ‘전통적인’ 농촌 오락과 관행을 보전하려는 수많은 이해단체와 조직들은 제외되어 있다. 또한 웨일즈 농민연합, 울스터 농민연합, NFU의 웨일즈 ‘지부’이며 웨일즈 농민연합과는 다른 NFU-Cymru, NFU Scotland, 전통적인 수공업(외딴 지역의 소규모, 주로 파트타임 농업)를 대표하는 스코틀랜드 수공업협회, 영농민 단체 (특히 영국 농업의 생존과 후생에 관심있는 24명의 유력한 (그리고 규모가 큰) 농민들의 단체), 잉글랜드왕립농촌학회 (1838년 이래로 “선한 양심으로 소통하고 best practice를 장려하며 광범위한 농촌 문제에 대해 공정하고 정리된 접근방식을 통해 영국 농업을 발전시키고 활기찬 농촌경제 발전에 주도적인 역할을 한” ‘농업에 기반한 과학’을 대표한다)과 같은 농촌지역사회의 중요한 요소들이 제외하고 있다. 상기 언급된 대부분의 조직들은 CAP및 농업정책과 관련하여 회원들을 대표하여 로비를 할 뿐 아니라 특별위원회에 한 두 차례 의견서를 제출한 바 있다..

표 2는 영국의 농업정책 토론에 참여한 주요 이해단체의 명단을 보여주고 있으며 이들은 각각 해당 웹사이트에 링크되어 있다. 이 명단은 정책위원회 (앞서 나온 문건 중에서) 및 최근의 상원과 하원의 특별위원회 정책 공청회에 참여한

조직들을 기준으로 한 것이다. 많은 연구자들이 다양한 기준으로 이들 이해단체를 분류하려 시도했지만 (예. Winter, 1996을 참조하라), 명백한 분류기준이나 일반적으로 수용된 기준이 존재하지 않는다. 표 2는 단순히 각 조직의 주요 이해관계와 우려사항에 따라 나열하고 있다. 정책방향을 수립, 추진하려는 과정에서, 여하한 정부에서 이를 고려에 넣을 가능성이 있지만, 이 과정에서 이들 다양한 이해단체의 입장에 대한 가중치나특징을 명시하는 정책수립 구조나 관행도 없고 공식적인 (활발한) 사회과학적 증거도 존재하지 않는다.

표 2: 주요 로비 단체들 : 영국농업정책*

농민 단체	영농 단체	환경 단체	문화/전통적인 취미활동 단체	농촌 및 문화유산 개발	동물후생 단체	소비자단체
National Farmers' Union NFU-Cymru NFU Scotland Ulster Farmers' Union Tenant Farmers' Association Farmers' Union for Wales Scottish Crofting Foundation Family Farmers Association	Country Land & Business Association English Farming & Food Partnerships Food and Drink Federation Dairy UK [Royal Agricultural Society of England]	RSPB Wildlife and Countryside Link Wildlife Trusts Woodland Trust Friends of the Earth Greenpeace World Wildlife Fund Association of AONBs + 농민들: FWAG LEAF Soil Association	Game Conservancy Trust Countryside Alliance British Association for Shooting and Conservation Game & Wildlife Conservation Trust Moorland Association	National Trust CPRE Open Spaces Society Ramblers' Association ACRE	RSPCA Compassion in World Farming League Against Cruel Sports	National Consumer Council Food Ethics Council Consumers' Association Consumers for Health Choice

Commercial Farmers' Group						
Small Farms Association						
Women's Food & Farming Union						

* 정책위원회의 협의에 참여한 조직들, 그리고/또는 최근 하원과 상원의 특별위원회 농업 정책공청회에 의견을 제시한 조직들의 목록을 편집한 것임. 웹 사이트 링크는 2008년 8월 8일 현재 기준.

개혁은 필요한 것이고 농민에게 단순히 농민이라는 이유로 지원해야 한다는 논리 이외에, CAP의 개혁에 대해 잘 정의된 정책입장이 정부에 없다는 점은 적어도 "비전" 문건에 대한 하원의 검토의견을 고려해볼 때 분명하며, 이는 더 이상 정당화될 수 없다. Defra 웹 사이트에는 농업정책에 대해 다음과 같이 언급하고 있다. "향후 2020을 전망해볼 때, 우리는 영국 농업이 시장에서 이익을 남기고, 우리가 소비하는 식량의 대부분을 계속적으로 생산하며, 긍정적인 순(net) 환경 기여, 특히 기후변화의 측면에서 그리고 그 이상의 광범위한 측면에서 환경에 기여하며, 토지와 토지의 기초가 되는 천연자원을 관리하는 영국농업이 되길 원한다." 이러한 포부를 달성하기 위한 전략은 미래를 위한 농업 프로그램이라 불리고 있으며, 미래를 위한 농업 프로그램은 기존의 정책을 설명하고 향후 우선순위를 정의하는 과정에 모든 관련 당사자를 포괄하려는 분명한 의도를 가지고 Defra가 2007년 11월 미래를 위한 농업 컨퍼런스와 함께 착수했다.

현 정부가 추진하려고 하는 전략적 방향들의 모음집은 있을지 몰라도 (정책 위원회와 "지속가능한 식품 및 농업(Sustainable Food & Farming)" 이니셔티브 및 농촌개발프로그램에서 그런 개략적인 윤곽을 말함. 이들에 대해서는 다음 섹션에서 좀더 자세히 살펴본다)현재의 (역사적으로 결정된) 지원을 무언가 다

른 것으로 바꾸려는 공식적인 전략계획이 존재하지 않는다. 정부의 ‘비전’ 문건에 대한 반응에서 알 수 있는 분명한 사실은, 농촌 (사회적, 자연적) 환경과 농촌 지역에서 생계를 유지하고 삶을 영위하는 사람들에 대한 공적 지출의 감소에 대해 (얼마가 되든) 상당한 우려가 존재한다는 점이다. 자유시장의 힘으로 사회적으로 수용 가능한 해결책을 마련할 수 있다는 데에는 일반적인 동의가 확실히 존재하지 않는다. 간단한 경제 용어를 사용하자면, 농업(구조 및 실재) 및 농촌 토지 개발과 관련하여 공공재와 외부재가 너무 많아서 대다수의 사람들은 간단한 시장의 힘으로 사회적으로 수용가능한 (여전히 최적과는 거리가 있는) 결과가 나올 수 있다고 생각하지 않는다. 더불어, 사회경제적 발전을 시장, 특히 (아마도) 농촌지역에 안전하게 맡길 수 있다는 주장에 대해 의견일치가 없다는 점 역시 분명하다. 오히려 Rural Advocate (농촌지역사회 커미션 (Commission for Rural Communities)을 주도함. ‘부처에 소속되지 않은 집행기관’으로서 “정부에 전문적이고 독립적인 조언을 제공하는 업무와, 정부의 정책이 영국 농촌에서 일하고, 삶을 영위하고 있는 사람들의 실제 필요를 반영하는, 특히 불이익을 해결하도록 하는, 업무를 담당하고 있다)의 최근 보고서에서 예를 찾아볼 수 있듯이 농촌 개발을 장려하고 촉진하기 위해 정부가 더 많이 노력해야 하고 또 더 많이 노력할 있다는 의견에 많은 사람이 지지하고 있다. 더욱이 명확하게 제시하기는 어렵지만, 농업지원의 역사와 발전이 공공지출과, 제도적 관행 및 과정, 구조 면에서 수많은 기득권을 발생시켰다는 사실 역시 분명하다(Harvey, 2004에서 살펴본 대로). 농민들 및 기타의 사람들만 아무런 정치적 반대 없이 기존의 지원수준을 포기하기가 쉽지 않은 것이 아니라, 관료주의와 관련 조직들도 그들의 파워와 영향력을 포기하기가 쉽지 않았다. 2001년 구제역 위기 후 MAFF를 Defra로 바꾸었지만 전통적인 농업정책을 둘러싼 조직구조나 관계, 태도는 바로 바뀌지 않았다. 정책의존성은 끈질기고 집요하다. 본 내용은 아래에서 다시 살펴볼 것이다.

더불어, 표2의 압력단체와 이익단체의 목록에서 볼 수 있듯이, 구체적 이해 (그리고 이와 관련된 우려와 염원)가 계속해서 차별화되는 경향을 보인다. 농민의 목소리가 이제 NFU에서 단순히 대변되고 있지 않다. (그런 적이 있었다면)

상당한 수의 농민의 관심사를 여러 조직들이 대표하고 있다. 그 중 일부는 소규모의 전문화된 조직으로서 일반적으로 대중에게 의견을 정확하게 제시하거나 조직력이 뛰어나지는 않다. 진화론적 관점에서 보면 이들 단체들은 대중의 관심과 지원, 정치적 영향력을 얻기 위해 경쟁하는 것으로 볼 수 있으며, 적어도 대중의 관심사를 파악해서 활용할 때에만 생존, 번성할 수 있다. 이와 다른 견해는 정책과정을 ‘엘리트적’ 관점으로 보는 것이다. (예. Winter, 앞서 나온 문건 중.), 이 견해에 따르면 소수의 ‘특권’층이 정책의 형성 및 시행을 어느 정도 영구적으로 관리 및 통제하고 있다는 것이다. 하지만 영국의 정책결정에 대한 이러한 관점이 현재의 의사결정을 정확하게 기술하고 있다는 증거는 거의 없다.

2.3. "농업" 정책의 실제적인 진화: SFFS and RDPE

2.3.1. 개요

2001년 구제역 위기와 정책 대응, 그리고 CAP 개혁에 대한 영국정부의 입장을 배경으로 볼 때, 정책의 실제적인 효과는 대개 2003년 CAP 개혁의 결과로 출현하여, 잉글랜드지역으로의 권한이양으로 이어진 (또는 힘입은) EU의 CAP의 두 가지 측면의 발전으로 볼 수 있다.

2003년 CAP 중간 검토 후, 수많은 급진적인 개혁에 대한 동의가 있었다. 이로써 유럽 농민의 소득이 지원되는 방식을 근본적으로 바꾸는 변화의 과정이 시작되었다. single farm payment (지원과 생산을 분리함) 제도가 Pillar 1 하의 cross-compliance(수혜자가 해당 환경 및 동물후생 조건을 충족하는 조건으로 지급함) 와 함께 도입되었다. 이들 직접보조는 Pillar 2 에 따라 농촌개발을 위한 추가적인 지역사회에 지원을 제공하기 위해 감소되었다. ("modulation"에 의해) Pillar2에 따라 다음을 지원한다. i) 공공재의 공급원으로서의 농업. (예. 환

경청지기계획에 대한 기금지원을 통해) 그리고 ii) 농촌지역의 개발 (예. 농업마케팅의 개선과 농업의 다양화, 지역구조 개선을 통하여). Pillar 2 기금에 자격여건을 구비하려면, 회원국들은 (또는 영국 같은 경우 지방들(regions)) 농촌개발계획을 마련해야 하며, 반드시 집행위원회의 승인을 받아야 한다.

“modulation”이라는 용어는 원래 규모가 서로 다른 농장 간 지급금액의 조정을 의미하기 위해 사용되었다. 하지만 현재는 직접보조금으로부터 농촌개발지출로 기금을 이전하는 데 사용된다. Modulation은 기금을 single farm payment 기금 (Pillar 1)에서 Pillar 2의 농촌개발계획 기금으로 이전하여 농촌개발계획 기금이 늘어나도록 한다. 강제적인 modulation은 2005년부터 EU 15개 회원국 각국에 적용하고 있다. 2005년에는 그 비율이 3%, 2006에는 4%로 늘었고 2007년에는 최대 비율인 5%가 되었고, 2012년까지 5%를 유지할 것이다. 강제적인 modulation 이외에, 각 회원국 또는 지방(regions)은 해당 농촌개발조치에 대한 기금을 마련하기 위해 최대 20%까지 “자발적인” modulation을 추가적으로 선택할 수 있다.

개혁에 대한 영국의 입장을 고려해볼 때, 영국이 적어도 잉글랜드에서 최대 허용 비율까지 (20%) 자발적인 modulation을 채택하기로 한 것은 그리 놀랍지 않다. 영국이 Pillar 1을 완전히 폐지하고자 하기 때문에 가능한 한 modulation을 옹호하고 많이 활용하고 하는 것이다. 정치적 권한을 지방 (스코틀랜드, 웨일즈, 북 아일랜드)에 이양시키려는 영국 국내 정책에 맞추어 각 지방(regions)은 EU와 영국정부가 제공하는 전반적인 틀 안에서 자체 정책을 결정할 수 있다. 권한이양 이니셔티브의 원래 의도는 8개 잉글랜드 각 지방이 해당 권한을 (특히 지방 개발과 관련된) ‘지방 의회’(직선으로 선출된 지방 의회)에 이양시킴으로써 일정 수준의 독립과 자치권을 주자는 것이었다. 하지만 이러한 이니셔티브에 대해 정치적인 지지가 전혀 없었다. (런던은 예외가 될 가능성이 있음). 사람들은 말만 늘어놓는 의회가 늘어나는 것에 관심이 없었다. 잉글랜드의 North East (노스 이스트) 지방은 지방색이 가장 강하다고 일반적으로 보고 있지만, 지방 의회를 설립하기 위해 2004년 11월 실시한 국민투표 결과 압도적으로 (78% 가 반대함) 부결되었고 다른 지역에는 국민투표가 더 없었다. 임명을

받아 (직선이 아니라) 특정 계획 기능을 담당하는 지방 의회가 여전히 존재는 하지만 이들도 2010년부터 완전히 폐지될 것이며, 이들의 역할은 원래 지방의 회의 행정업무를 담당하기로 된 Regional Development Agencies(지역개발기관)로 이전된다. 이들 지역개발에이전시RDA는 특히 농촌개발프로그램 (Pillar 2)을 지원하는 기관으로서 중요하다.

Pillar 1 (Single Farm Payments (SFP))는 Rural Payments Agency(농촌보조금 지급기관) (Defra의 집행기관) 스코틀랜드, 웨일즈와 북 아일랜드에 별도의 기관이 존재한다. 에 의해 국가 차원에서 집행된다. Rural Payments Agency는 2001년 10월 설립되어 과거 Intervention Board(조정위원회)의 업무와, Defra 내 보조금지급기관의 업무를 물려받았다. RPA가 지나온 시간도 순탄하지 않았다. IT 및 간부/관리자 문제에 잉글랜드에 Single Farm Payment에 대한 복잡한 자격여건 및 행정 계획과 맞물려 Single Payment Scheme을 시행한 첫 몇 년 간 농민에 대한 보조금 지급이 상당 기간 연기되었다. 이에 대해 영국정부는 (즉 Defra) 집행위원회로부터(집행위원회를 대신해서 각국 정부에서 보조금을 지급함)부터 벌금형을 받았다). 구제역 위기의 미비한 처리와 함께, 농민에 대한 전통적인 지원을 폐지하려는 정부의 명백한 의지가 맞물려, 많은 농민들이 Defra가 실제로 "Department for the elimination of farming(농업폐지부)"이 아닌지 우려하는 것도 그리 놀랄 일은 아니다.

CAP의 미래에(효과적인 폐지) 대한 정부의 입장은 (특히 재무부와 따라서 Defra 내 많은 고위 관료들), 적어도 이 중립적인 관측자에게 있어서는, SFP가 전적으로 일시적인 것으로 보고 있다는 점이 분명하다 (이 입장은 영국 내에서 일반적으로 또는 널리 받아들여지지 않았으며 조합의 경우는 훨씬 더 하다). 그와 같이, 농민들이 (SPS의 주요 수혜자) 이러한 보조금을, 해당 규정 부분을(예. 동물건강과 후생, 가금류 관련 등) 준수하는 데 사용하기 위한 수단으로 볼 뿐 아니라, (궁극적으로) 보조금이 없는 세상에서(Sustainable Farming & Food Strategy에 제시된) 지속 가능한 비즈니스와 가족의 생계 유지를 위한 새로운 출발과 협력 벤처의 목적으로 사용해야 한다고 생각하는 것은 전적으로 정당하며 일관성이 있는 생각이다. SPS에서 기인되는 '명백한' 본 민간 (농민) 자금

원은 또 (본 저자도 제안한다) 농촌개발프로그램의 중요한 요건으로서, 프로젝트들은 펀드매칭이 되어야 하며, 상당한 금액의 민간 기여금이 공공지원 용으로 수용가능한 자격여건을 갖추도록 가정하고 있다. 하지만, 이 두 계획의 공식 출처인들은 오늘날 중요한데도 별로 언급되지 않는, 정책의 이 기본 주제에 대해 특히 침묵하고 있다. 이 계획에 대한 명백한 증거를 모으는 것은 또한 어렵고 본 보고서의 범위를 넘어서는 것이다. CAP의 개혁에 대한 기본적인 정부의 입장이 정치적으로 받아들여지지 않은 상황에서 개혁은 비밀리에 진행되게 되는데, 이는 현재 영국정부가 처한 상황이라고 할 수 있겠다. (사실, 의도한 것이 아니라 하더라도) 이러한 상황이 야기하는 이슈와 문제점에 대해서는 아래 섹션 6에서, 정책과정의 다른 특성과 함께 다루도록 하겠다. 하지만 현재로서는 다음 두 하위섹션에서 지속가능한 농업 및 식량 전략(Sustainable Farming & Food Strategy)과 농촌개발프로그램의 일부 세부사항에 대해 살펴볼 필요가 있다.

2.3.2. 지속가능한 농업 및 식량 전략 (SFFS)

미래를 위한 농업 프로그램 (앞서 나온 문건 중에서, p 40) 본 웹 사이트의 내용을 보면 다음과 같다. “미래를 위한 농업 프로그램은 2020년 잉글랜드의 농업에 대한 우리의 (Defra) 비전을 달성하는 데 기여하도록 고안되었다. 2020년 잉글랜드의 농업분야는 시장에서 이익을 남기고 우리가 소비하는 식량의 대다수를 계속해서 생산하며 명백하게는 기후변화의 측면에서 또한 더 넓은 의미에서 긍정적인 순 환경기여를 하며 토지와 토지를 지탱하는 천연자원을 관리한다. 본 프로그램은 이 비전을 실현하는 데 필요한 행동변화를 가져오는 것을 목표로 하고, 동시에 정부와 업계 간의 관계에 새로운 방향을 제시하는 것을 목표로 한다. ... 전략적개발과 이해당사자 바이인(Strategic Development and Stakeholder Buy-In)에 대한 노력의 일환으로, Defra는 2007년 11월 19일 런던 Brit Oval Conference Centre에서 미래를 향한 농업 컨퍼런스를 개최했다. 본 회의의 목적은 이해당사자들에게 2020년 영국농업 비전을 어떻게 가장 잘 개

말해서 달성하는지 방법에 대한 의견일치에 기여하도록 기회를 주는 것이었다. 바람직한 방법은 핵심 이해당사자들로부터 그들이 어떻게 이러한 변화의 달성에 도움을 줄 수 있는지에 대한 공개적인 약속을 얻어내는 것이었다.” 하지만 정부가 바라던 바이인(buy-in)을 해결했다는 조짐이 아직까지도 나타나지 않고 있다. 는 또한 CAP 개혁에 대한 이슈와 (위에서 다룬 것처럼) 규정 개발 (비용의 일부를 식량사슬에 전가함으로써 재무부의 비용을 줄일 뿐 아니라 규정과 시행 방법을 개선하기 위하여, 관료주의를 줄이고 농민이 환경보호와 동물 건강 및 후생, 식품안전, 노동자 안전을 증진하도록 돕는 능력을 개선하기 위해)을 포함하고 있다. 그런데, 미래를 위한 본 계획의 주요한 항목이, 현재는 지속가능한 농업 및 식량전략(Sustainable Farming and Food Strategy)으로 존재한다.

정책위원회 (Curry) 보고서에 근간을 둔 지속가능한 농업 및 전략(SFFS)은 지속가능하고 다양하며 현대적이고 적응력 있는 농업을 위한 새로운 전략을 향한 행동을 제시한다. 식품사슬의 나머지 부분과 통합되어 환경과 농촌경제의 필요를 감안하는 전략으로서, 식량업 지속가능성 전략(Food Industry Sustainability Strategy) (FISS)과 공공부문 식량조달 이니셔티브(Public Sector Food Procurement Initiative) (PSFPI)를 포함한다.

SFFS의 기본요소들은 “미래를 직면하며(Facing the Future): (Defra, 2002, p12)에 제시되어 있다. 본 전략의 원칙이 본 문건의 12 페이지에 제시되어 있다.”

- 시장수요에 반응하여 안전하고 건강한 제품을 생산하며 모든 소비자들이 영양가 있는 식품과 식품에 대한 정확한 정보에 접근할 수 있도록 한다.
- 농촌과 도시의 경제체제 및 지역사회의 생존력과 다양성을 지지한다.
- 시장을 통하여 그리고 공공 혜택에의 지불을 통하여, 토지를 지속가능하게 관리함으로써 지속성있는 생계유지를 가능하게 한다.
- 천연자원의 (특히 토양, 수자원 및 생물다양성) 생물학적 한계를 존중하고 그 안에서 운영한다.
- 가능한 모든 곳에서 에너지 소비를 줄이고 자원 투입량 사용을 최소화하고 재생가능한 에너지를 사용함으로써 일관성 있게 높은 수준의 환경성 성과를 달성한다.

- 식품 사슬에 관여하는 모든 직원에게 안전하고 위생적인 근무환경과 높은 수준의 사회후생 및 교육을 제공한다.
- 일관성 있게 높은 수준의 동물 건강 및 후생을 달성한다.
- 사회의 다른 수요를 충족시키기 위해 대안적인 토지 사용이 필수적인 경우는 제외하고, 장시간에 걸쳐 식량을 생산하고 다른 공공 혜택을 제공할 수 있도록 자원을 부양해준다.

이들 과제를 해결하기 위해서, 변화가 필요하고 또 바람직하다. Curry 보고서는 개별 기업이, 식품사슬 전체에 걸쳐 함께 일하는 업계가 그리고 여러 정부부처들이 긴급하게 행동을 취할 것을 강조했다. 이 보고서에 그려진 이러한 새로운 관계, 새로운 합의는 본 전략 문건의 기초가 된다. 장기적인 농업과 식량에 대한 보조금은 받지 않지만 지원을 받는 관계이며 미래를 위한 틀을 제시하는데 있어 정부가 국내적으로나 국제적으로 주어진 역할을 하는 관계이지, 모든 사람이 따라야 하는 하나의 청사진, 마스터 플랜이 있는 그런 관계는 아니다.”

이 문건에서 “새로운 합의”라는 구절은 대단히 중요하다. 농업에 대해 더 이상 정부 청사진이나 ‘명령구조’나 ‘정책’이 없고 틀(framework)이 있을 뿐이다. 재화와 용역(특히 자연환경과 연관된)을 공급하도록 농민과 토지 관리자들에게 지급하는 (그렇지 않으면 재화와 용역이 제공되지 않음) 새로운 ‘지원’ 방식을 사용할 수 있지만, 기본적으로 농업을 보조금이 없는 상태로 바꾸는 것이다. 이러한 틀 안에서 ‘업계’는 자체적으로 효과 및 효율성을 개선하기 위해 협력하고 참여한다. (종종 필요한 지원과 조력을 얻기 위해 비정부 조직과 기관을 지원함으로써).

본 문건은 행동이 필요한 네 가지 주요영역에 대한 개략적인 내용을 담고 있다.

효과적인 식량 사슬: 시장에 재연결됨(p15), 이 시장은 생산자가 개선을 “이루어내기 위해 다수의 소매업자와 기타 이해당사자들과 협력하”도록 기대되는 곳이다. (p18). 이 과정을 돕기 위해 다음을 포함한 몇 가지 이니셔티브가 파악되었다.

- 소비자 확신을 재확립하기 위한 지역 및 지방 식품과 농민 시장 그리고 품질 관리 계획의 증진을 포함한 부가가치 (식량사슬에서 발생하는 부과금 수입

을 사용하여 농업 및 원예업 개발이사회(Agriculture and Horticulture Development Board) (AHDB) 에서 평가할 계획임.))

- 식량사슬 전체에 걸쳐 효율성의 개선 (Red Meat Industry Forum (RMIF)과 식량사슬 센터에서 평가할 계획임).

협력 (p21), 잉글랜드 농업개발 계획 (Rural Development Plan for England (RDPE)에서 후원 받음)의 활동을 통해 협력이 증진되도록 기대된다. 이에 대해서는 아래에 더 자세한 내용이 설명되어 있고, 업계 단체로서 협력을 증진하기 위해 정부의 기금지원을 일부 받는 잉글랜드 농업 및 식량 파트너십(English Farm and Food Partnerships) (EFFP)을 활용한다.

환경개선(p 24), ‘NFU와 협력하여’ 환경과 관련된 정부 기관(Environment Agency) 에서 개발한 관리 시스템의 개선을 통해, 오염 특히 살충제와 질산염으로 인한 오염을 줄이는 데 농업이 역할을 하도록 기대된다 (p 26). 특히 본 전략(SFFS)은 농민과 기타 토지소유자들이 자신의 토지를 환경친화적으로 관리하도록 독려하고, 환경친화적으로 관리한 데 대해 보상하기 위한 목적으로 환경계획(agri-environmental schemes)에 대한 새로운 접근방식을 도입했다. SFFS는 여하한 농민이나 토지소유자에게 적용하기 위한 ‘광범위하고 얇은’ 체계 (특정 지역이나 특정 관리 시스템에 국한되는 경향이 있는 이전의 체계와 대비된다)로서 “Entry Level Stewardship(진입단계 청지기)”과, 자유재량으로 결정이 되는 Higher Level Stewardship(상위단계 청지기) 체계를 (신청 시 평가 과정을 거치는데, 신청 평가는 어떻게 로컬 지역에 정의된 환경적 우선순위를 충족시키는지 고려한다.) 도입했다. 이 두 계획은 자연환경의 보전과 증진을 담당하는 정부기관인 Natural England Natural England는 그 이름에서 알 수 있듯이 잉글랜드 안에서만 운영된다. 스코틀랜드, 웨일즈, 북 아일랜드에도 이에 해당하는 기관들이 있으며, 이들은 해당 지방으로의 devolution(권한 이양)의 일환으로 성립되었으며 해당 지방 정부에 보고한다 (이와 관련해서는 아래에서 다루고 있다). 에서 집행한다. Natural England는 Environment Agency와 대립하는 기관인가? 좋은 질문이다. 그리고 이 두 기관의 역사를 살펴보지 않고는 대답하기 쉽지 않은 질문이다. Environment Agency는 둘 중 더 오래된 기

관으로서 전통적으로 자연환경의 퇴화를 예방하기 위한 운영 체계과 규정 업무를 담당해왔다. Natural England는 English Nature (대개 구체적인 서식지의 보전과 농촌지역의 생태학적인 특징에 관여) 와 Countryside Agency의 토지, 접근, 레크리에이션 요소 및 Rural Development Service(농촌개발서비스)의 (이들 두 기관은 2006년에 폐지됨) 환경적 토지 관리 기능을 합쳐서 2006년에야 설립된 기관이다. Natural England는 "자연환경과 그 고유의 가치, 사람들의 후생과 즐거움 및 자연환경이 가져다 주는 경제적 번영을 보전하고 증진하기 위한" 목적을 갖는다. Environment Agency의 임무는 "환경을 돌보고 우리 세대와 후손이 살기 좋은 곳으로 만드는 것"이다. 본SFFS 문건은 RSPB (앞서 나온 다른 문건 중에서)가 실제로 ELS를 전적으로 승인하는 말을 인용하고 있다. "이는 지속가능한 농업을 향한 엄청난 도약에 해당한다. 본 파일럿트 진입 단계 계획은 농업을 더 환경적이고 보조금이 동인이 덜 되도록 하는 새로운 노력의 실질적인 첫 사례이다", 조류보호왕립학회(Royal Society for the Protection of Birds), (p 28). ELS 와 HLS 계획은 이제 축 2 아래에 따라 (아래의 내용을 참조하라) RDPE 안에 소속되어 있다.

기술 향상 (p30), 분야 기술위원회(sector skills councils)가 지원하고 독려해야 하는 것으로서 이들 중 특히 세 가지가 농업과 식품 분야에 해당한다. Lantra는 토지에 기반한 산업과 환경산업을 위한 분야기술위원회이다. Skillsmart는 소매상 거래를 위한 분야기술위원회이고, Improve는 식품과 음료 제조분야를 위한 위원회이다. 해당 거래조합들의 대부분을 비롯한 수많은 파트너들의 목록을 보여준다. 이들 위원회들은 노동조합, 전문 단체 및 기타 핵심 이해당사자를 포함하는 고용주 주도의 독립적 조직들이다. 이들은 함께 Skills for Business Network(비즈니스를 위한 기술 네트워크)를 형성하고 고용 및 기술 위원회(Commission for Employment and Skills) 이 기관은 설립된 지 얼마 되지 않은 관계로 아직 이렇다 할 웹 사이트가 없다. 하지만 현재 새로운 아이디어를 공모하는 광고를 냈는데, 이는practitioner와 지역주민과 이해당사자들에게 의견을 물은 후 그들을 설득하여(가능한 적은 재정지출로 가능한 많은 참여를 이끌어내는) 행동계획을 개발하고 이행하는 21세기 정부 정책개발

의 또 다른 예이다. (전신은 Sector Skills Development Agency임)에 의해 통합적으로 관리를 받는다. 고용 및 기술위원회는 펀딩, 네트워크 지원과 모니터링 업무를 담당하고, 그리고 교육 및 기술 담당 국무장관을 통해서 정부의 면허를 받는 기관이다.

이러한 주요 영역 이외에도, 본 SFFS 문건은 ‘지속가능한 식량 전략’의 개발에 대해서도 다루고 있다. “Food and Drink Federation (FDF) (식음료연합)와 British Retail Consortium (BRC) (영국 소매 컨소시엄)은 핵심 성과 지표와 함께 분야별 지속가능성 전략을 이미 발간했다. 이들은 식량생산 및 소매 분야의 발전을 촉진시키는 데 있어 중요한 기여를 했다. 하지만 모든 분야가 포괄적이고 도전적인 핵심 성과 지표로 커버되도록 하기 위해서는 더 많은 노력이 이루어져야 한다. 정부는 포괄적인 식품산업의 지속가능성 전략을 개발하고 전략적 방향을 제공하며 우선순위를 정하기 위해 업계와 협력할 의사를 이미 밝힌 바 있다.” (p36). 본 전략은 2006년 착수했으며, FISS 웹 사이트에는 전반적 전략 중 이 부분에 대한 정보가 더 많이 들어 있다.

농업에 대한 본 전략과 관련한 두 번째 주요한 사항은 농촌개발프로그램이다. RDP 는 많은 면에서 SFFS의 업무를 인수 받은 프로그램이다.

2.3.3. 농촌 개발 계획, 잉글랜드 (RDPE)

제목에서 드러나듯, 농촌개발 계획은 잉글랜드에 적용된다. Scotland, Wales 및 Northern Ireland에도 유사한 농촌개발 계획이 존재한다. RDPE는 공동농업 정책의 일환이다. Single Payment Scheme를 통해서 영국에서 전달된 농민 직접 보조금은 Pillar 1이고 농촌개발계획은 Pillar 2이다. 본 계획의 틀은 Programme (Pillar 1과 달리) 회원국에 의한 공동제정조달을 포함하는 EU 농촌개발규정에 수립되어 있다. 잉글랜드 농촌개발프로그램의 국가 우선순위에 대한 협의는 2006년 2월 27일부터 5월 22일까지 진행되었다. 협의의 결과와 지방수준에서 이뤄어진 협의내용은 잉글랜드를 위한 국가 전략(National Strategy for England)의 내용과 본 프로그램의 세부 문건에 영향을 주었다. 또한 전략적

환경평가지시(Strategic Environmental Assessment Directive)에 따른 의무사항을 준수하기 위해 (European Directive 2001/42/EC) 본 프로그램 초안에 대한 협의가 2007년 4월 13일부터 7월 5일까지 진행되었다. 본 협의는 관련 당사자들에게 환경보고서의 조사결과에 대한 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공했다. 환경보고서는 본 프로그램의 전반적인 영향에 대한 것으로서 본 프로그램의 전략과 우선순위 및 제안 활동에 대한 의견제시를 할 수 있는 참조물로서 사용하기 위해 마련되었다.

RDPE는 농촌개발을 위한 유럽농업기금과 정부를 통해, EU가 공동으로 기금을 제공하는 프로그램이다. 영국은 또한 농촌개발계획의 편당을 늘리기 위해 네 가지 프로그램 각각에 대해 Single Farm Payments의 자발적인 Modulation도 활용하고 있다. Modulation은 EU 공동농업정책 (CAP) 기금을 농민에 대한 보조금 지급에서 (CAP의 Pillar) 환경 및 기타 농촌개발계획(CAP의 Pillar 2)으로 옮기는 것이다. 2003년 CAP 개혁에 따라, 직접보조에 대한 5%에 해당하는 강제적인 modulation을 농촌개발로 이전하는 체제가 2006년부터 EU 전역에 걸쳐 적용된다. 자발적인 modulation은 1999년부터 유럽 규정에 따라 최고 20%까지 허용되고 있다. 영국은 본 자발적인 modulation을 채택한 상태이다.

영국 각 지역의 자발적인 modulation (VM) 비율이 다르게 적용이 된다. 이는 영국의 농촌개발프로그램이 지방마다 그 우선순위나 기금 요건에 있어 다르다는 것을 보여준다. 이러한 결과는 자발적인 Modulation Regulation 협상 시 영국이 확보한 협상결과이다. 영국의 다른 지방에서의 의사결정은 devolution(권력이양) 체제에 따라 지방 장관들이 결정한다. 북 아일랜드는 자체 자발적인 modulation 비율을 발표했는데, 2007년 5%에서 2011년까지 9%로 늘린다는 계획이다. 스코틀랜드는 2007년 5%에서 2008년 8%, 2009년 8.5%, 2010년부터 2012년까지 9%를 계획하고 있다. 웨일즈는 2007년에는 VM을 하지 않지만 2008년부터 2012년까지 2.5%, 4.2%, 5.8%, 2011년에서 2012년까지 6.5%를 계획하고 있다. 영국이 EU 협상에서 거둔 '성공' 중 한가지는 권한이양에 따른 지방별 VM 비율을 해당 지방에 맞게 유연성 있게 적용했다는 점이다. 본 프로그램 틀은 네 개의 "축"으로 구성되어 있다.

- 축1: 농업과 임업 분야의 경쟁력을 향상시킨다. 특히 재생가능한 에너지와 부가가치 상품과 관련된 시장 기회를 인식하고 적극 활용할 수 있는 능력을 개발하는데 도움을 주기 위한 지원을 제공한다. 이 프로그램은 기술과 기업이 정신을 적극 활용하고 지식전수와 기술향상의 기회를 늘리는 등 분위기 조성 및 협력에 주안점을 둔다. Defra는 축산 분야를 지원하기 위해 RDPE 자발적인 Modulation 기금의 일부를 ‘따로 떼어 놓았다’. 이 기금은 축산분야에 있어서 동물 건강과 후생, 경쟁력, 영양관리 등 Defra가 설정한 세 가지 주제를 다루는 데 중점적으로 사용된다. 이들 사안을 다루는 데 9천 8백만 파운드를 따로 떼어놓았다.
- 축2: 환경과 농촌지역을 개선한다. 토지관리를 통해 생물다양성, 자원보호, 전통적인 토지 등 다양한 환경적 혜택을 이끌어내기 위한 지원책이다. Natural Handicap 조치를 통하여 고지대의 환경을 지지한다. 잉글랜드의 삼림지와 임지의 규모가 작기 때문에 산림지의 지속가능한 이용은 잉글랜드의 해당조치 체계의 아래쪽에 위치한다. 청지기계획(위 p. 45/46 참조) 이 현재 축 2의 한 부분에 속한다.
- 축 3: 농촌지역의 삶의 질을 개선하고 농촌경제의 다각화를 장려한다. 농촌에 기반을 둔 혁신적인 비즈니스 개발 및 기업을 지원한다. 농업 위주의 체제에서 벗어나 다각화를 꾀하고 특히 경제적 성과가 떨어지는 지역과 불우한 위치에 놓인 개인들을 대상으로 지속가능한 관광업을 장려한다.
- Leader: 농촌개발에 대한 “리더 접근방식”에는 구체적인 해당 지역 문제를 다루기 위해 지역 파트너십들이 고안하고 시행하는 대단히 개별적인 프로젝트가 포함되며, 해당 지역의 이익을 위해 혁신을 꾀하는 방식으로 농촌지역의 개발잠재력을 동원하는 데 사용된다.

아래의 내용은 Defra 웹사이트에서 해당 정보를 참조하여 요약한 RDPE에 대한 요약내용이다. 개략적으로 기술해 볼 때, 7억 5천만 파운드는 영국이 농촌개발을 위한 유럽농업기금 (EAFRD)에서 받는 EU 농촌개발 할당금 중 잉글랜드의 몫을 나타낸다. 본 예산의 이러한 몫은 약 8억5천만 파운드에 해당하는 국가 기금 으로 공동재원조달된다. 7년 기간 동안(2007 - 2013) 받는 자발적

인 modulation 수령액이 약 14억 5천만 파운드로 예상되며, 이는 약 7억 4천만 파운드의 추가 국가기금으로 공동조달된다. 신규 자발적인 Modulation 규정에 따르면 VM 수령액은 EAFRD과 같은 최소비율로 할당이 되는데, 축 1의 경우 최소 10%, 축 2는 25%, 축 3은 10%, 그리고 리더 접근방식을 통해 조달되는 되는 기금의 최소 5%이다. 이들 축 안에는, EU 단계에서 34개의 구체적인 조치가 존재하는데, 이는 (잉글랜드)에서 활용 가능하며, 본 조치는 펀딩 자격이 되는 활동을 제시하고 있다. 모든 회원국의 농촌개발프로그램은 이들 조치를 모두 활용할 필요는 없지만 이들 조치를 중심으로 수립되어야 한다.

EU 농촌개발규정에 따르면, 농촌개발프로그램 하이레벨의 행동 우선순위와, 채택된 접근방식의 근거, 본 프로그램의 목표달성에 필요한 지출 및 농촌개발 펀딩을 기타EU 기금과 어떻게 조정할 것인가에 대한 정보를 제시하는 전략을 회원국 차원에서 개발해야 한다. 이는 농촌개발을 위한 지역사회 전략지침을 포함한 EU 활동과 정책 및 우선순위와 일관성이 있게 개발되어야 한다. 그런데, 영국에서는 농촌개발정책이 권한을 이양 받은 지방의 책임 영역이기 때문에 농촌 개별전략이 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 및 북 아일랜드 각각 하나씩 해서 4개가 있다. 이 네 전략은 4개 지방 간 공동 주제를 강조하는 통합적인 영국의 체제 하에 위치한다. 집행위원회는 회원국이 해당 룰을 지키지 않는다고 여길 때 회원국의 농촌개발프로그램의 승인을 연기하고 벌금을 부과할 수 있다. 본 프로그램에 있어서 또하나 대단히 중요한 부분은 프로젝트의 펀드가 본 프로젝트에 참여하는 참여자의 기여에 의해 반드시 ‘매칭’ 되어야 한다는 점이다. 매칭 펀드는 반드시 민간 기업, 개인, 구호단체 및 특정 기금을 (공공기관이 가지고 있지만 출처가 비 공공 분야에서 출연된) 포함한 ‘비 공공 분야’의 매칭 펀드로 이루어져야 한다.

Haskins' Review of Rural Delivery의 권고내용과 농촌전략 2004 본 검토 이후 일어난 입법 상의 변화에 관해서는 2005년 자연환경과 농촌지역사회법에서 볼 수 있다. 이 법으로 기존의 Countryside Agency, Rural Development Service 및 English Nature의 Quangos (준 자치 비정부기관들)이 Commission for Rural Communities(농촌지역사회위원회) 와 Natural England로바뀌었다.에 제시되어

있는 정부의 대응이 있는 이후, 2007-2013 Programme 에 대한 경제적, 사회적 펀딩의 집행은 Regional Development Agencies (RDAs)에서 담당하게 되었다. 환경계획 (환경 청지기와 같은) 및 에너지 농작물 계획의 펀딩은 Natural England 담당이며 임업계획에 대한 펀딩은 Forestry Commission에서 담당한다. 각 지방 (RDA)은 해당 지방 농촌개발프로그램의 우선순위를 정하고 그 지방에서 본 프로그램을 어떻게 이행할 것인지를 제시하는 지방이행계획을 수립했다. 지방이행계획에는 공식적인 12주 협의 요건은 존재하지 않지만 "파트너들과 이해당사자들과의 지속적인 토론의 반복 과정을 거쳐 개발되었다." Natural England와 Forestry Commission 그리고 Regional Development Agencies (RDAs)는 본 계획을 만들기 위해 광범위한 이해당사자들과 협력했으며, 본 과정을 원활하게 도와준 해당 지방 내 정부지방청 과 협조했다. (여기서, 대개 정부에 보고하지 않는 RDA와, 각 지방에서 정부지방청을 대표하는 중앙정부 (전적으로는 아니지만 대체로 Defra) 간의 권한이 나누어져 있다는 점에 주목하라). 기대되는 효과는 기업들(entrepreneurial businesses)과의 논의 외에도, 프로젝트를 위임하거나 핵심 비즈니스 단체와/또는 지역사회 파트너와 협력하여 다각적인 결과를 가져오는 프로젝트를 개발하는 등 RDA가 적극적인 접근방식을 취해서 개발을 이행하는 것이었다. 잉글랜드 지방마다 상당히 다른 필요와 우선순위 때문에, 일부 특정 농촌개발규정 조치는 일부 지방의 경우 우선순위가 다른 지방보다 높게 정해졌고, 이행 체제도 지방별로 달랐다. 하지만 모든 지방에서 이행하는 모든 활동이 국가 틀, 즉 잉글랜드를 위한 국가전략계획 (National Strategy Plan for England)에서 정한 우선순위 틀과 농촌개발규정에서 정한 틀 안에 있어야 한다.

Defra는 본 프로그램의 효율적이고 효과적이며 적절한 이행과 관리를 책임지는 관리기관이다. 이러한 목적을 이루기 위해, Defra는 Rural Payments Agency (RPA) 및 프로그램 이행을 담당하는 세 파트너 기관과 긴밀하게 협력한다. RDPE 프로그램 감시 위원회(Programme Monitoring Committee) (PMC) 는 프로그램 이행과 발전에 대한 정기적인 세부검토를 담당하고 있다. PMC는 또 EU 집행위원회에 제출되는 경과 보고서를 승인하며 본 프로그램의 변경사항

을 승인하는 업무를 한다. 또한 관리 당국 (Defra)에 프로그램의 내용과 이행을 개선하는 방안에 대해 제안하기도 한다. 프로그램 감시 위원회(Programme Monitoring Committee) (Defra에서 주도하는)의 회원을 보면 RDPE의 이행에 관계된 핵심조직들을 알 수 있다. 이들 조직은 다음과 같다.

- Action with Communities in Rural England (Defra는 농촌지역사회를 위한 전략적인 지원을 (ACRE에서 집행) 이행하기 위해 3년에 해당하는 계약을 체결하고 있다).
- Commission for Rural Communities (집행권한을 가진, 정부부처에 소속되지 않은 (독립적인) 정부기관)
- Country Land and Business Association (기업 협회)
- Regional Development Agencies
- English Heritage (집행권한을 가진, 정부부처에 소속되지 않은 (독립적인) 정부기관, 역사상 중요한 환경문제와 관련하여 법령에서 정한 자문기관)
- Environment Agency (강, 홍수 및 오염과 관련된 집행권한을 가진 기관)
- Food and Drink Federation (무역 협회)
- Forestry Commission (영국의 삼림과 임지의 보호 및 확장을 담당하는 정부부처)
- Government Offices for the Regions
- Heritage Link (2002년 설립된 구호 트러스트. 역사상 중요한 환경문제를 증진)
- National Farmers Union (농민 협회)
- Natural England (집행권한을 가진, 정부부처에 소속되지 않은 (독립적인) 정부기관)
- English National Parks Authorities Association (9개의 잉글랜드 국립공원 공단 (NPAs)국립공원공단의 필요를 알림)
- Local Government (반드시 위원회에 소속되어 있는 것은 아니지만, 여기서는 지방정부협회를 대표)
- Rural Affairs Forums (현재 CRC (상기 내용)와 Regional Rural Affairs Forums로 대체됨)

- Royal Society for the Protection of Birds (주요 야생동식물 보호 기관)
- Wildlife & Countryside Link (협력을 통한 효율성과 효과를 최대화하기 위해 자발적 환경 조직들을 규합)

European Structural Funds(구조기금)이 농촌지역에 상당한 영향을 줄 수 있기 때문에 RDPE 와 구조기금 (유럽지역개발기금 (ERDF), 유럽사회기금 (ESF) 와 유럽수산기금 (EFF) 간의 중복 가능성이 존재한다. 해당 우선순위에 대한 중복현상이 존재할 수 있는 곳에, 지역이행계획(Regional Implementation Plans)은 펀드 간 어디에 선을 그을 것인지 ("경계"라고도 지칭됨) 정하고, 그리고 상호 밀접하게 보완되는 부분은 어디인지를 분명하게 정해서 빈틈이 생기지 않도록 한다. Structural Funds와 정책에 대한 상세한 내용은 집행위원회 지역정책 웹 사이트를 참조하라

농촌개발규정은 또한 농촌 네트워크를 수립하여 농촌개발프로그램을 지원하고, 이전 가능한 바람직한 관행을 규명, 분석하여 그에 대한 정보를 제공하고, 행정관련 주제와 절차를 비롯한 경험과 노하우를 교환하며, 네트워크 수립 과정에서 로컬 액션 그룹을 위한 교육프로그램을 마련하고, 영토 간 (inter-territorial) 및 다국적 협력을 지원하도록 의무화하고 있다. National Rural Network for England 의 구조에 대해 아직 결정이 된 것은 없지만 Commission for Rural Communities (CRC)이 RDPE 네트워크의 운영을 담당하게 될 것이다. Rural Network은 기존의 구조 위에 구축되어 가능한 로컬 수혜자에게 가깝게 위치하도록 함으로써 잉글랜드를 위한 조정 기관일 뿐 아니라 CRC에서 "지방안테나"라고 묘사하는 역할을 하게 될 것으로 보인다. 더불어 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈와 북 아일랜드의 개별 네트워크를 연결하는 영국 전체의 네트워크를 구축하여 EU 집행위원회와 유럽 농촌 네트워크에 단일 접촉점을 제공해야 하는 요건이 존재한다. 영국 전체에서의 네트워크 운영에 대해서, CRC가 업무를 담당하도록 요청을 받았다. 농촌개발규정에서 정하는 바대로, 영국 전체 네트워크는 기술지원(Technical Assistance)이라고 알려진 장치를 통해 본 프로그램의 예산에서 기금을 제공받을 것이다. RDPE에 따르면, 잉글랜드의 자원 중, 가능한 수혜자에 대한 보조금(grant) 지원에 중점을 두고 기술지원에 할당된 금액

은 농촌개발규정(Rural Development Regulation)에서 허용하는, EAFRD 할당액 4%보다 상당히 낮을 것이다. 하지만, 현재 (2008년 8월) CRC 웹 사이트를 살펴보았지만 농촌네트워크(Rural Network)에 대한 언급이 전혀 없었다. 따라서 본 네트워크의 구축은 여전히 'to do' list에 있다고 보아야 할 것 같다.

2.3.4. 정책 집행

SFFS로 되돌아가서 (현 RDPE의 전신), 정부는 이들 프로그램의 효율적이고 효과적인 이행을 천명하고 (p45: Delivering Change) (효과적인 이행을 담당할 이행 그룹 (의장 Don Curry 경)을 규명), "잉글랜드농촌문제포럼이 국가 단계의 진척상황에 대한 협의를 담당하고 잉글랜드 지방의 진행상황에 대해 지속적으로 정보를 받는다" 라고 언급하고 있다 (아래 지방 부분을 참조하라 (p45), 물론 앞에서 언급한 대로 잉글랜드농촌문제포럼은 현재 존재하지 않는다 이행 그룹은 2006년도에 최종 보고서를 산출하였다. 이 보고서에서 Don 경은 일부 당면과제에 대해 다음과 같이 강조하고 있다.

- 의사소통 - "Defra는 농민과 식품업체와의 의사소통의 효과에 대해 계속해서 노력하는 한편, 대중과의 의사소통의 중요성과 큰 그림을 놓치지 말아야 한다."
- 리더십: "SFFS를 다음 단계로 성공적으로 이어가기 위해서는 전체적으로 강력한 리더십이 필요하다. "
- 거버넌스: "SFFS에 있어 강력한 거버넌스 역시 필수적이다. 지난 3년 반 동안 정부가, 당면한 외부 도전과제를 통해 큰 교훈을 얻었으며, 정부관료들은 이행그룹의 접근방식을 통해 많은 것을 얻었다고 밝혔다".
- 실재 이행을 위한 여세와 능력을 유지: "앞으로 수년간 당면한 구체적인 과제에는 모든 modulated 펀드의 매치펀딩을 통하여 다음 농촌개발프로그램에 대한 적절한 펀딩을 확보하고, Natural England의 설립으로 고객 서비스를 위한 실질적인 혜택을 제공하며, 당해 식품사슬 기관의 업무를 지속적으로 지원하고, SFFS가 계속해서 RDAs의 우선순위가 되도록 하는 것이 포함된다."

- 성공의 측정: “결과보다 과정을 측정하는 것이 용이한데, 특히 장기 프로그램 이행의 초기 단계가 진행되는 동안 그러하다. SFFS에는 상위단계의 성공 지표가 있지만 이는 상당히 진행이 느릴 수 밖에 없다. 향후 3년 동안 당면 과제는, 정책개발 및 이행이 유연성을 갖고 대응력을 가질 수 있도록 제반 변화를 모니터 및 보고하는 방법을 찾는 것이 될 것이다.”

이후, Don Curry 경은 소규모 Delivery Group의 의장과 고위급 Leadership Group (SFFS governance)의 공동의장을 맡아달라는 제안을 받았다. “Delivery Group은 프로그램 이행 경험이 많고 업계와 정부가 당면한 해당 과제를 이해하는 전문가들로 구성되어 있다. 이 Delivery Group은 진척을 막는 장애물을 해결하고, 계획 및 정책개발 초기 단계에 조언을 제공하는 등 정부관료와 비공식적으로 협력하고, Leadership Group은 프로그램 이행 시 정부에 하이레벨 과제를 제공할 뿐 아니라 SFFS에 대한 대사로서의 역할을 한다.”

각 이행 기관의 성과는 UK Audit Office(영국 감사실)와 European Court of Auditors(EU회계감사)의 공식 감사를 받는데, 이 두 기관은 본 프로그램의 효율과 효과에 대해 정기 보고서를 만든다. 또한 중요한 사실은, 상기 개요에서 언급했듯이, 정책 및 정책의 프로그램 요소들은 국가가 EU 차원의 이해당사자와 조직들에 의한 지속적인 논의과정과 비판과정을 거친다. 본 논의 과정과 비판과정은 많은 경우 국가 및 유럽 의회의 공식조사에 의해 성립된다. 이러한 지속적인 세부검토와 평가는 향후 정책개발을 위한 아이디어와 제안을 개발하고 (EU 예산을 통한 펀딩과 회원국 재무부와의 관계포함), 이들 제안에 대한 회원국의 대응에 특색을 부여하는 배경이 된다. 요컨대, 지역, 지방, 국가, 유럽 의회 및 모든 관련 압력단체와 이해당사자들을 포괄하는 EU 전역에서의 지속적인 비판과 변화, 발전을 위한 제안이라는 지속적이고도 복잡한 과정이 존재한다. 이러한 과정을 거쳐 유럽 사회의 필요와 염원을 만족시킬 수 있는 정책상의 변화와 혁신이 나온다. 마찬가지로 앞서 개요에 언급되었듯이 이러한 상황전개는 국제협정 (특히 WTO)과 세계시장의 제반 조건에 상응하는 적합한 것이어야만 한다.

제4 장

CAP 및 영국 정책의 문제와 이슈

1. 유럽연합과 공동농업정책

각 세대마다 과거에는 모든 것이 단순했었다고 생각할 것이다. 확실히 1950년대와 1960년대의 농업정책은, 적어도 유럽의 경우, 지금보다 단순해 보인다. 당시의 주요한 질문은 모든 농민들에게 어떻게, 얼마나 지원되는가 하는 것이었지, 농민에게 지원이 필요한 것인지, 필요하다면 무엇에, 어디에 필요한 것인지가 아니었다. 이제 상황은 달라졌고 당시보다 더 복잡해졌다. 혹은, 여기서부터 더 복잡해 보인다.

점차 환경 및 농촌개발문제의 해결을 목표로 삼고, 농업시장의 개방과 세계 다른 지역과의 자유무역을 표방하는 WTO 하에서의 국제적 협정 (기존 및 향후) 외에도, 내부논리와 국내적인 정치압력으로 제약을 받는 상황에서, 획일적인 ‘공동’정책이 27개 회원국의 서로 다른 필요를 제대로 충족시킬 수 있는지 확실치 않다. 다른 한편으로, 향후 유가와 운송비가 과거보다 상승할 것이며 세계 식량 및 농산물 가격도 지난 50년간보다 더 올라갈 것으로 예상된다. 이러한 상황에서, 대규모 부유한 경제를 배경으로 하는 잘 발달된 농업은 보기에

좋아 보인다. 여기에 식품 시장이 점차 차별화되고 세분화되어 현지 및 ‘오리지널’ 식품에 대한 소비자 수요가 늘어남으로써 상황은 더욱 좋아진다. 이러한 상황에서 상업적인 농업에 대한 전통적인 지원을 할 이유를 찾기가 어려우며, 남아 있는 전통적인 지원과 보호 정책이 폐지될 것으로 보인다. 즉 CAP이 종국을 맞이할지 모른다.

영국 상원의 EU 위원회에서 최근에 내린 다음과 같은 결론에 반대를 하거나, 더 나은 내용을 제시하기는 어렵다. (HoL, 2008, Forward).

“공동농업정책 (Common Agricultural Policy) 2003 개혁은 EU 농업보조금을 상품 지원에서 직접지원으로 전환하는 점진적 방향설정에 있어 정점을 이루었다. 이 개혁의 중기 “중간진단(Health Check)”이 현재 진행 중에 있어 2009년부터 2013년까지의 기간에 어떤 추가적인 조정이 필요한지 검토하고 있다. 본 이니셔티브는 2008/09 예산 심의(Budget Review)에 앞서 진행되는 디딤돌에 해당하는데, 2008/09 예산 심의에서는 전통적으로 예산지출항목 중 가장 큰 단일 항목인 CAP에 대한 지출을 포함한 EU 지출의 모든 측면을 살펴본다. 본 보고서에서, 우리는 이 공동농업정책의 장기적인 목표가 무엇인지 미리 살펴 보고, EU 집행위원회의 ‘중간진단’ 문건(Communication)에 제시된 본 일차적인 개혁이 올바른 방향으로 가고 있는지 살펴보고자 한다. 그 후에 CAP을 이행하는 중장기 장치(instruments)의 향후를 살펴보고, 이들 장치가 현재의 재정합의가 종료되는 2013년 이후의 기간에 어떻게 달라지는지 살펴볼 것이다.

몇 가지 예외사항을 제외하고, 우리는 CAP와 관련한 EU 집행위원회의 단기 조정 제안이 지원을 받을 만하고 결론을 내린다. 하지만 직접보조금 지급을 현 상태로 유지하기 위한 장기적인 정당화에는 동의할 수 없다. 따라서 2014년에 시작하는 차기 회계 기간에 걸친 직접 보조금 지급의 단계적 감소에 찬성한다. 이전이 질서 있게 이루어질 수 있도록 하기 위해, 기금의 상당한 비율을 CAP를 위해 사용하도록, 그러나 농민 보조금보다는 정책의 농촌개발요소에 사용되도록 따로 떼어둘 것을 권고한다. 이는 공동농촌정책을 염두에 둔 것이 아니고, EU의 농촌개발기금을 사용할 수 있는 목적을 정하는 EU 수준의 틀을 염두에 두는 것이며, 농업 주요상품에 대한 단일시장을 왜곡하는 제반 조치는 여기서

제외된다.”

사실상, 이 보고서는 현재의 상황과 CAP에 대한 향후 옵션을 가장 잘 요약, 분석하고 있으며, 특히 향후 발간될 두 건의 주요한 정책검토 보고서, 중간진단(Health Check) (2007/8)과 재정심의(Financial Review) (2009/10)를 참조하고 있다. 또한, 이 보고서에는 본 위원회에서 증인으로 출석해서 서면증거를 제시한 주요 이해당사자들의 의견도 포함되어 있다.

중간진단은 2007년 11월 2일 집행위원회가 협의의 개시로서, 중간진단(Health Check)의 접근방식에 대한 개요를 설명하는 문건(Communication)을 발표하면서 공식적으로 착수되었다. 당시 연설을 통해, Mariann Fischer Boel 농업분야 집행 위원장은 집행위원회는 CAP 중간진단을 “‘새로운 개혁’으로 보지 않는다”고 밝혔다. 그러면서 “중간진단”은 ‘조율’ 이상의 의미를 갖는다고 강조했다. Boel 농업분야 집행위원장은 중간진단을 “2009년에서 2013년까지 기간에 대한 필요한 조정과 단순화를 다루는, 그 자체로서 정책안으로 보아야 한다”고 주장했다. 또한 덧붙여서 “본 정책안은 EU의 재정전망(Financial Perspectives)의 중기 검토를 (2013년 이후에 대한 우선순위를 검토하는) 향해 가는 디딤돌”로 보아야 할 것이라고 말했다.

중간진단에 대한 집행위원회의 제안

집행위원회는 세가지 주요 영역, 즉 직접보조제도(Direct aid system), 시장장치(Market instruments), 농촌개발정책(Rural development policy)에 대한 변화를 제안했다.

직접보조제도와 관련하여, 농민을 위해 시스템을 간단하고 효율적으로 만들 수 있는 방법을 찾아야 한다. 그러기 위해서 각 회원국은 자체 이행모델을 보조율이 감소된 모델로 변경할 수 있는 기회를 제공받게 될 것이다. 농민이 받는 보조금과, 보건, 동식물 건강, 동물후생 등 환경 분야에서의 농민의 의무 사이의 연계 역시 농민들이 이해하기 쉽게 명확하게 제시되어야 한다.

직접지원체계는 또한 자연재해나 동식물재해 발생 시 공적지원을 사용할 수 있도록 조정되어야 한다.

집행위원회는 또 기존의 시장지원 틀에도 중점을 두었다. 개입 (잉여생산에 대한 공적 구매) 은 특히 현재 시장가격이 잘 형성된 상황에서 진정한 의미의 안정망으로서의 원래의 목적으로 돌아가야 한다. 일정 금액을 따로 떼어놓아야 하는 의무는 시대에 뒤떨어져 폐지되어야 한다. 우유 쿼터는 2015년 만료될 것이다. 생산자를 위한 원활한 이전을 위해, 현재와 2015년 사이에 쿼터를 점차적으로 올리도록 제안되었다. 유제품생산에 크게 의존하는 EU 지역의(예를 들어 산악지역) 낙농민을 돕기 위한 조치도 제안되었다.

농업분야는 2003년도에 예기치 못했던 과제를 2008년도에 직면하고 있다. 이들 과제는 생산 위험의 관리, 기후변화와와의 싸움, 수자원의 효율적 관리, 바이오에너지와 생물다양성의 보존이 제공하는 기회의 최대활용을 포함한다. 이러한 과제를 해결하기 위해 CAP를 조정하려면 비용이 발생한다. 그리고 과제 해결을 위한 가장 좋은 방법은 농촌개발정책을 통해서이다.

이러한 이유로 우리는 직접보조금에서 농촌개발 예산으로의 이전에 대해 8% 인상을 제안한다. 이러한 추가적인 ‘modulation’으로 획득한 예산은 그 예산을 발생시킨 회원국에 남게 된다. 신규 회원국들도 2012년 modulation에 대한 자격을 갖게 된다. 불가리아와 루마니아는 제외된다.

2007년 예산심의(Budget Review)로 이어진 협의 과정은, 2007년에 집행위원회가 “2008/9 예산심의를 고려하여 작성한 협의 보고서” 와 함께 시작되었다. 본 공적 협의의 결과는 2008년 11월 브뤼셀 회의 에서 발표된다.

하지만 CAP의 미래에 대한 상원 EU 위원회의 견해에 대해 존재한다 (CAP의 미래에 대해 영국에서 이를 수 있는 가장 큰 의견의 일치로 볼 수 있는) 세 가지 주요 ‘반대의견’이. 농업지원의 역사는 대단히 중요한 발전의 힘에서 나왔으며 동시에 강한 정책 의존성을 지니고 있다. (Harvey, 2004). 이 보고서, “정책 의존과 개혁: 경제적 이득 대 정치적 고통(Policy dependency and reform: economic gains versus political pains)”은 본인의 웹사이트에서 볼 수 있다. (Policy & Trade Analysis (정책과 무역 분석) 아래)

먼저, 발전의 일반적인 진화적 패턴 (앞서 서론에서 약속한 대로) 에서 볼 때, 농업경제에서 기업경제로 옮겨가는 과정에 일정 형태의 농업지원정책에 대한

강한 ‘전략적 의존’이 존재한다. 분명하고 투명한 농업보조정책에 대한 이런 강한 압력은 농업 인구가 많을수록, 생계형 또는 ‘소작’ 농업에 의존할수록 커질 가능성이 높다. 농업분야가 대규모로 분리되어 독립되어 있는 국가나 지방은 특히 경제의 나머지 부문의 성장율이 높을 때 농민 지원을 위한 국내적인 압력에 계속 저항하기가 정치적으로 어려울 것이다. 이러한 상황은 EU ‘농업분야’에 대한 직접적인 지원을 없애려는 서 유럽의 노력에 저항할 것으로 예상되는 신규회원국(NMS) 중 적어도 일부 국가에 적용된다. 현재 EU 농업 정책과정에서, (간단한 협의 - 상기 p 22), 이러한 저항은 결정적은 아니더라도 상당할 것으로 보인다.

두번째로, 이러한 저항은 지원 의존성에 의해 강화될 가능성이 있다. 지원 수준과 역사가 크고 오래될수록, 농업과 농업공급사슬은 지속적인 지원 수준에 대한 의존이 커지고, 지원 폐지에 대한 저항도 커진다. 신규회원국이 2015년까지 Single Farm Payments 에 대해 EU 15개국과 동등한 비율을 받게 된다는 점을 고려해볼 때, 현재 직접보조 체제를 대신할 다른 형태의 명백한 지원이 없는 한 본 지원의 폐지가 신규회원국들로부터 더 큰 저항을 받을 수 있다.

EU의 가장 큰 바램은 ‘단결’이다. “단결 정책은 단일 유럽법 (1986)의 채택 시 조약에 명시되었다. 단일유럽법은 추가적인 경제통합의 효과를 보기 위해 부유한 지역과 가난한 지역 간 재분배가 필요하다는 전제에 따라 제정되었다. 삼 세대 및 곧 사 세대에 걸친 구조적 기금 프로그램(Structural Funds programmes)를 통해 EU는 1988년 이후로 ‘상대적으로 불우한’ 지역에 약 €4800 억 유로를 투자했다. EU가 확대되기 전 주요 수혜자는 그리스 (42.6%), 포르투갈 (35.2%), 아일랜드 (26.7%), 새로 편입된 동독 ‘Länder’ (18.9%), 이태리 (Mezzogiorno - 17.4%) 및 스페인 (14.7%)이었다. 2004년 10개의 신규 회원국이 가입함으로써 지역간 개발의 격차는 두 배로 늘었고, 기존의 수혜자들 중 많은 회원국이 75%하한선(threshold)을 넘어섰다. 그 결과, 단결정책의 대부분의 수혜자들은 현재 중앙 유럽 및 동유럽에 위치하고 있다.” (source: Euractiv). 물론 EU가 총수입 (GDP)의 1% 가량만을 운영하고 있기 때문에 빈국에서 부국으로 진정한 의미의 재분배를 할 가능성은 없다. 가용한 총 펀드는 전혀 충분

하지 않다. 그 결과, EU는 대단히 제한된 기금과 자체 지시 및 규정을 가지고, 저개발지역에서 개발을 장려함으로써 그 목표를 달성하고자 노력해야 한다. 지금까지, 저개발 지역(예. 아일랜드)에 대단한 발전이 있었기 때문에 EU가 regional policy(지역정책)에 있어 상당한 성공을 거두었다고 할 수 있다. 그러나, 이들 지역은 GDP 측면에서는 아니더라도 종사자 수의 측면에서 농업분야가 큰 부분을 차지하는 지역으로서, CAP에 의해 발생한 지원은 개발에 기여한 요소이기 때문에 쉽사리 멀리할 수 없다. 이 정책이 신규 회원국들에게도 성공할 수 있을 것인가?

그렇지 않을 수 있는 두 가지 우려할 만한 이유가 있다. 첫째로, CAP을 통한 이들 신규회원국들에 대한 지원이 기존 서구 회원국들에 대해서만큼 많지 않고 (SPS는 2005년 서구 회원국에 대해 25%에서 시작하여 2013년이 되어야 서구 국가들과 같아진다), 지원이 사용될 수 있는 방식에 점차 제약이 커지고 있다. 둘째로, 부유한 지역과 가난한 지역 간의 격차가 이제는 너무나 커서 부유한 지역에 맞는 지시와 규정이, 가난한 지역에는 맞지 않아서 공동정책 자체에 대해 의문을 제기할 가능성이 있다. 이는 특히 식품의 품질과 오염 및 환경문제에 대한 규정에 적용될 수 있다. EU의 가난한 저개발 지역과 사람들에게 부유한 지역의 사람들에게 현재 요구하고 있는 것과 같은 정도의 환경보전 및 식품품질 수준을 유지하라고 요구하는 것이 현명한 것인가? 그렇다면, 그러한 요구가 개발 속도를 늦추는가 아니면 높이는가?

CAP의 향후에 대한 하원의 (UK) 견해의 세 번째 주요한 ‘반대의견’은, 셋 중 아마 가장 중요한 내용이 될텐데, 농업지원의 역사가 프로그램 의존을 가져왔다는 점이다 (그리고 프로그램 의존에서 기인되기도 함). 정책개입은 필연적으로 관료주의를 필요로 하고, 그리고 정책과 관련된 정치적 네트워크와 연합(coalition)도 발생시킨다. 세력 있는 정치 및 관료 조직들이 정책의 지속을 위한 기득권을 가지고 정착한다. 더욱이, 그리고 더 중요한 점은 일반적인 사회, 정치 선거구민들이 정부가 (그리고 관련 정치인들이) 두드러지는 문제를 해결하고 동시에 그들의 구체적인 포부의 실현을 도와주리라 기대하고 의지한다. 정부 개입의 오랜 역사는 정부가 제 기능을 한다는 전제를 가지고 있다. 정책이

실패하는 이유는 시대에 뒤떨어지기 때문이다. (기존의 보호주의적인 CAP와 같이) 현재의 문제를 해결하기 위해서 (환경 및 문화 유산 보호) 또는 새로운 당면과제를 해결하기 위해 (농촌 개발, 지속가능한 식품사슬) 새로운 정책이 필요하다. 또는 특정 정부가 무능하여 정책이 실패했기 때문에 정책 아이디어나 이해력이 나은 다른 정치인으로 바꿀 필요가 있다. 그렇지 않으면, 정부는 일반적으로 문제를 ‘해결하고’ 이슈를 다룰 수 있는 능력이 있다고 기대가 되기 때문이다.

하지만 사회, 경제적 상호작용과 거래에는 단순한 교환(시장의 작동 원리)이나 명령/지시/규제보다 (이를 통해 정부 정책이 대개 운영된다) 더 큰 차원이 존재한다. 지금까지 우리의 제도적, 사회적 발전을 규제하고 개발하려는 공동의 노력은 대개 시장과 국가 사이의 균형에 의존했다. 시장은 이기주의에 의존하며 주로 자연도태의 원리에 따라 운영된다. 농업정책은 과거의 사회적 목표를 달성하기 위하여, 때로 시장의 신호를 식품 생산 쪽으로 유리하게 조정함으로써 시장관계와 거래를 활용했다. 이와 같은 기본 접근방식은 현재 보전과 편의와 레크리에이션 및 환경적 (케어) 재화와 용역을 제공하는 데 사용되고 있다. (SPS와 구체적인 환경 청지기 프로그램을 통하여) 그러한 기본 접근방식을 사용하지 않을 그렇지 않을 경우, 목적달성의 수단인, EU의 용어를 빌자면, 지시와 규정이 되는데, 이는 (진화론의 용어로) 주로 그러한 기본 접근방식을 사용하지 않을 경우 발생하는 자연 도태된 시장 상황의 진화를 조장하는 셈이 된다. 우리의 정부와 지배 체제는 우리의 사회 및 경제 제도의 진화에 영향을 주어 우리의 지배자를 잘 모시도록 되어 있다. 따라서 사회경제적인 진화는 자연 도태되는 것이 아니라, 이기적이고 사회적인 도태가 된다.

이러한 관점에서 볼 때, 시장 (교환과 계약)과 정부 (강제, 규제, 지시 및 관습)가 활용하는 거래 및 상호작용 체제만이 특히 환경의 개발과 보호에 적합한가 하는 의문이 곧바로 생긴다. 본인의 (Harvey, 2004 and 2008) 주장으로는 다른 중요한 주요 거래 시스템이 존재(신뢰, 약속, 소유권, 동의, 구호)한다. 하지만 이들 시스템은 정부와 시장의 균형에 대한 관습적인 접근방식에(현재 우리가 살펴보고 있는) 의해 무시 당하고 있다. 이는 시장과 정책 모두의 실패로

이어진다. 요컨대, 전통적인 정부는 진정한 의미의 사회 발전이 필요한 하지만 시행에 옮길 만하지는 않다고 본다는 점에서 근본적으로 무능하다 할 수 있다.

이러한 우려는 ‘third way’(제3의길)라고 하는 관련 개념에도 그대로 반영되어 나타난다. Third way는 1999년 BBC의 사회부 편집장이 이곳에 내용을 요약해놓았으며 NEXUS 온라인 토론에 추가적으로 논의되어 있다. 이러한 우려는 또 2000년에 Cabinet Office의 일부로서 “The Office of the Third Sector”를 설립함으로써 적어도 암시적으로 인정되었다. The Office of the Third Sector는 “변창하는 제3의 분야 (자발적 지역사회 단체들, 사회기업들, 구호단체들, 조합들, 뮤추얼들)가 변화를 일으키고 공공서비스를 집행하며 사회기업정신을 장려하고 지역사회를 건설하게 하도록 환경을 조성하는 일에 범정부적으로 지원하기/ 위해 설립되었다.” 잉글랜드의 실재 정책과 관련된 문제와 이슈에서 설명될 수 있듯이 CAP와 농업정책의 현 상태가 이러한 무능함을 나타낸다고 볼 수 있다.

2. 영국의 농업·농촌 정책

위에서 언급했듯이, 2001년 구제역 위기 이후 수립된 지속가능한 농업 및 식품전략(Sustainable Farming & Food Strategy) (SFFS)의 발전은 이전의 정책에서 크게 벗어났음을 보여준다. 핵심 내용을 다시 기술하면 다음과 같다.

1. Don Curry 경의 보고서는 다음과 같이 시작한다. “우리의 핵심 주제는 재결합(reconnection)이다. 현상황이 왜 이렇게 역기능적인지에 대한 진정한 이유는 농업이 경제 다른 부문과 환경과의 단절 때문이라고 생각한다. 본 공공정책의 핵심 목표는 우리의 식량과 농업을 다시 재결합시키는 것이다. 즉 농업을 시장과 다른 식품사슬과 재결합시키고 식품사슬과 농촌지역을 재결합시키고 소비자를 그들이 먹는 식품과 그 식품이 어떻게 생산되는지를 재결합시키는 것이다. 지속가능한 개발이 본 보고서의 지침이었고 우리의 권고 내용을 그 세 가지 측면인 경제, 환경, 사회로 분류했다.”

2. 정부의 **FFFS** 목표는 다음의 주장을 포함한다. "이들 과제를 해결하기 위해서, 변화가 필요하고 또 바람직하다. **Curry** 보고서는 개별 기업이, 식량사슬 전체에 걸쳐 함께 일하는 업계가 그리고 여러 정부부처 들이 긴급하게 행동을 취할 것을 강조했다. 이 보고서에 그려진 이러한 새로운 관계, 새로운 합의는 본 전략 문건의 기초가 된다. 장기적인 농업과 식량에 대한 보조금은 받지 않지만 지원을 받는 관계, 향후 구조를 제시하는데 있어 정부가 국내적으로나 국제적으로 주어진 역할을 하는 관계이지, 모든 사람이 따라야 하는 하나의 청사진, 마스터 플랜이 있는 그런 관계는 아니다." (Defra, 2002, p12)

이러한 입장은 정책입안자와 '실제 세계' 사이의 전통적인 관계에서 크게 벗어난 것이다. 정책결정자가 특정 이슈나 관심사에 대해 의견일치(또는 가장 적합한 의견)를 획득하려 노력하여, 획득한 의견일치를 해당 정책에 반영하며, 조건이나 염원이 바뀌면 수정해서 조정하는 '단순한' (전통적인) '정책 과정'은 더 이상 존재하지 않는다. 영국의 농업 (여기에서의 예)이 직면하는 그리고 현재 직면하고 있는 복잡한 문제와 이슈와 관련해서는 이러한 전통적인 접근방식이 폐기되었고, 부적절하며 비효과적이라 판단되었다. 대신에 우리는 이제 '정책' 개발에 대한 보다 포괄적이고 참여적이며 협력적인 접근방식을 따르고 있다. 이러한 접근방식에서 정부는 통치(government)보다는 거버넌스(governance)를 목표로 공동사회과정의 발전을 위한 진행자, 촉매제, 협력자 그리고 (아마도) 조직자 및 중재자로 여겨진다. 이러한 상호작용 시스템은 (전통적인 정부와, 시장에 기반한 상호작용을 하는 민간분야 및 자발적 지역사회 단체, 사회적 기업, 구호단체, 협동조합 및 뮤추얼 협회(mutual associations)를 아우르는 소위 제3 분야 'third sector' 사이의) 기존 관습으로부터 벗어난 커다란 일탈이 된다.

이는 우리가 의사소통과 정보가 중요한 역할을 차지하는 '지식경제' (너무나 흔히 들어서 진부한 표현이 되어버린) 사회에 살고 있다는 주장과 관련된다. 이러한 용어와 개념이 자명한 이치이긴 하지만, 이들 개념은 정보와 의사소통이 공공재이며 시장에 의해서는 제공되지 않는다는 중요한 점을 놓치고 있다. 지식 (그리고 지식의 기초가 되는 정보)은 집합적인 공공재이다. 그렇지 않다면

(그리고 사적인 이익을 위해 전유되고 제한된다면) 대 사회에 대한 지식의 가치는 약화한다. 의사소통과 협상이 효과적이 되기 위해서는, 그리고 정보의 진실성과 신뢰성이 신뢰를 받으려면 공통된 룰과 문법이 필요하고, 이러한 필요가 채워질 때에야 비로소 공통된 (공적) 방향과 중재를 통한 정보를 제공받을 수 있다. 지배자를 지배하는 사람은 누구인가라는 문제는 근본적인 질문으로서 향후의 정책과 전략에 대한 토론과 논의 시 대개 도외시 되어온 사항이다.

본 이슈의 중심에는, 지배 받는 자 (governed) 와 지배자 (governors), 사이의 근본적인 단절과 분리가 존재하는데, 이에 SFFS는 협력과 참여, 자조에 대한 강조를 통해 부분적으로만 인정하고 있다. "환경"이 얼마나 필요한지, 어떤 것을 얼마나 지불할 준비를 해야 하는지 누가 결정하는가? 어떤 활동과 행동이 농촌개발에 상당부분 기여하는지 누가 결정하는가 그리고 그러한 기여로 인해 관련 활동과 행동이 지원되어야 하는지 여부를 누가 결정하는가? 이러한 질문은 아무리 정보를 많이 알고 있다 하더라도, 정부에서 분쟁이나 반대에 대한 두려움 없이 대답할 수 있는 질문이 아니다. 이들 내용은 근본적으로 지역사회, 공동체, 사회가 내리는 결정에 해당한다. 이러한 특징은 전통적인 정책과정상의 대응내용에 잘 나타나있다. EU의 subsidiarity 원칙과 영국의 devolution(권한이양)에 명시되어 있듯이, 협의가 많으면 좋은 정보를 얻을 수 있고 모니터링을 많이 하면 평가가 향상되고 정책을 유연하게 시행하여 특정 일괄정책이나 시행과정을 가능한 하위 레벨로 이관할 수 있다. 이들은 모두 지배자와 지배 받는 자 사이의 전통적인 정책과정을 현명하게 조화시킨 분명히 높이 평가할 만한 내용이다. 이러한 개념과 원칙을 더욱 발전시키고 널리 수용하는 것은 분명 좋은 것이다.

그러나, (여기서 그러나는 대단히 중요한 그러나이다) 정책과정을 추진하려는 제 시도는, 정부가 다스리고 국민은 그에 따라 처신하고 반응하는 전통적인 정책과정을 뒷배경으로 해서 이루어져야 한다. 정책의 변화 (진화) 과정에서 발생하는 긴장이 현재의 정책, 특히 농촌개발프로그램(RDP)의 전개과정에 분명히 존재한다.

첫째, 자격이 되거나 허용이 되는 활동에 대한 원칙은 EU 단계에 자세히 명

시되어 있으며, 각 개별 (지역) RDP는 ‘탑다운’ 검토와 정부의 재량에 따라 진행된다. 각 개별 RDP는 협의과정의 결과로서 실제적인 농민의 염원과 야망을 반영하는 것으로 되어 있으나, 사실상은 정책변화의 조정이나 재량을 발휘할 수 있는 장치가 전혀 존재하지 않는다. 둘째로 자격이 되는 활동에 대한 구체적인 원칙의 정의는 분명히 Development Agencies (RDAs)의 권한으로 되어 있지만, 이와 관련한 RDP의 권한이 대단히 커졌다(prescriptive)는 점이다.

이 링크에서 볼 수 있듯이, 이들 RDAs은 1999년 설립된 이후로 다사다난한 역사를 가지고 있다. 처음에는 환경부에 소속되어 있다가 이후 무역산업부 (Department of Trade and Industry) (2001) 그리고 그후에는 2007년 새로 설립된 기업규제개혁부(Department of Business Enterprise and Regulatory Reform)로 이어진다. 각 RDA는 국무부 장관이 임명하는 이사회에서 관리한다. 그렇지 않은 경우, RDAs는 현재 주로 독자적으로 운영되고 있어 지역마다 인지 정도나 소유권 측면에서 상당히 다양한 모습을 보인다. 현재 전체 그림에서 빠져있는 고리는 RDA에 대해 책임을 지고 지역사회의 소유권을 집행할 수 있는 지역 집행기구 (regional assembly)이다. 요컨대, 잉글랜드 지방으로의 권한이양은 정책적인 요소이지 정치적이나 사회적인 요소는 아니다. 이와 대조적으로 스코틀랜드와 웨일즈로의 권한이양은 일반적으로 성공사례로 간주된다. 이는 경제사회연구위원회(Economic and Social Research Council)에서 실시한 권한이양과 헌법상의 변화에 대한 연구프로젝트 결론의 최근 보고서에 나타나있다. 북아일랜드의 경우 문제와 폭력으로 점철된 역사로 인해 완전한 권력이양과정은 느리지만 그럼에도 불구하고 권력이양은 환영 받고 있다. ESRC's 권한이양 및 헌법상의 변화 프로그램(Devolution and Constitutional Change programme)의 최종 보고서를 보면 다음과 같이 언급하고 있다. “지역주민이 선출한 지역기관에 대한 권한이양 가능성이 없는 상황에서, 정부는, 정부가 임명한 해당 지방기관에 계속해서 행정 기능을 분산해왔다. ‘행정 관리’ 기능이 커지면서 책임소재나 중복현상, 비효율성과 같은 문제가 발생했다.”

특히, Defra는 농촌개발프로그램을 관리하는 기관이지만 RDA 이행을 담당하는 기관은 아니다. 더욱이, RDA들 자체도 동기부여나 문화/사회적 정체성과

정통성 면에서 처음부터 시작해야 할 뿐 아니라 전신이나 변천사가 없이 자체 역량과 전문지식을 개발 중에 있는 전혀 새로운 기관이다. 큰 기능에 비해 경험이나 능력이 제한적이라는 사실은 그리 놀랍지 않다. 더욱기, ‘지방 정부’에 대한 (잉글랜드의) 혐오감은 해당 지방 정부의 권한과 신뢰에 손상을 준다. 지방 정부가 신뢰받지 못하고 중앙정부의 집행기관으로서 역할만 하는 상황에서, RDAs는 중앙정부의 정책을 이행하고 EU의 감사요건을 충족시키며, 해당 지역 내 상충되는 이해관계를 조정하는 정직한 중재자로서의 역할을 할 것으로 기대된다. RDA가 그 역할을 쉽게 찾지 못하고 있는 것도 놀랄 일이 아니다. 상당히 가파른 학습과정을 거치고 있다.

이러한 과정에서 발생하는 한 가지 결과는, 허용되는 활동 및 이행과정(그 정도는 덜하지만)과 관련된 유연한 원칙이, 경직된 점검항목과 필요한 조건 및 요건으로 바뀌었다는 점이다. 최소한 이러한 조건 및 요건은 실재적인 관료주의적 지침 (감사를 받을 수 있는) 을 제공하여, 공개적으로 무능하다는 비난을 면하도록 보호해준다. 그렇지만, 이러한 규정에 따른 행동이나 필요한 결과나 일에 대한 점검표는 (당연히) 결과적으로 역효과는 아니더라도 부분적이며, 미비하며 효과적이지않게 된다. 책임 소재 및 감사도 과도한 관료주의를 양산하고 비 효과적이지는 않더라도 비효율적인 정책이행을 초래하게 된다. SFFS 이행그룹의 최종보고서에서 (앞서 나온 문건 중에서, p 50) 강조되었듯이, 의사소통, 리더십, 거버넌스 는 지속적으로 관심을 가져야 할 핵심사안이 된다. North East(노스 이스트) 지역에서 있었던 반응은, RDA가 최근에 (아직 두드러지게는 아니지만) ‘전략’의 정의 및 개발에 집중하고, 운영이행기능을 별도의 제공업자에게 위임하기로 결정했다는 것이다. 이러한 반응은 자원과 역량이 제한된 기관에 있을 수 있는 일지만, 본 ‘전략’에 다음과 같은 내용이 포함되어 있지 않는 한 ‘정직한 중재자’의 역할과 일치하지 않는다. 즉 일차적인 관심사로서 해당 지역의 이해(interests)와 리더가 a) 전략적인 지역발전에 대한 공개협상에 포함되고 b) 지역주민에 대한 책임을 지도록 하는 방법과 수단을 포함하는 경우를 의미한다. RDAs 가 이처럼 새롭게 부상하는 요건을 어떻게 배우고 적응할 수 있는지 지켜볼 일이다.

새로운 정책방향은 실제로 우리가 과거에 가지고 있었던 것과 근본적으로 다른 새로운 정책과정의 발전을 필요로 한다. 지속가능한 개발과 환경보전이라는 명확하지 않은 사회, 경제적 목표를 달성하는 데 필요한 적절한 행동은 제공자와 고객이 그들이 필요로 하는 사회경제적 거래에 확신과 열심을 갖고 주인의식을 가질 때 비로소 효과적, 효율적이 될 수 있다. 전통적인 정책과정은 주인의식과 열심과 확신을 가져다줄 수 없으며 그로 인해 실패하게 될 것이다.. 이러한 어려움은 EU의 리더 프로그램에서, 완전히 이해된 것은 아니지만, 인정되고 있는 사항이다. "리더 접근방식은 신규 잉글랜드농촌개발프로그램(RDPE) 2007-2013에 따른 이행장치이다. 축4로도 알려진, 리더 접근방식은 계획이나, 펀드, 목표가 아니라 지역의 지식을 활용해서 "보텀 업(bottom-up)" 즉 지역사회가 주도하는 농촌지역의 RDPE 펀딩 집행방식을 실현가능하게 하는 방법이다. 리더 접근방식은 다양한 프로그램 목표를 달성하기 위하여 사용될 수 있고, 통합에도 도움이 될 것이다." 정확하게 왜 전체를 포괄하는 이행체제가 아닌 별개의 '프로그램'인가? 별개의 프로그램으로 만든 의도는 무엇인가? EU level EU 차원에서, 리더 이니셔티브는 흥미로운 실험으로 치부될 뿐 추가적인 개발가능성은 없어 보인다. 그러나 신규 농촌개발정책에 대한 EU의 일반적인 언급에서도 다음과 같이 밝힌다. "추가 요건은 펀드의 일부를 Leader Community Initiatives 경험에 있는 프로젝트를 지원하는데 사용되어야 한다는 점이다. 농촌개발에 대한 "리더 접근방식"은 구체적인 지역문제를 해결하기 위한 목적으로 지역 파트너십들에 의해 고안되고 이행되는 상당히 개별적인 프로젝트들을 포함한다." 하지만, 마찬가지로, 본 이니셔티브도 주류 또는 일반적인 거너번스 옵션이라기보다는 또 하나의 유사한 활동 (펀드의 일부)으로만 보인다. 더욱이, 구체적인 지역문제를 해결하기 위해 지역 파트너십들이 고안하고 실행하는 대단히 개별적인 프로젝트에만 적용된다. 현재의 복합적인 정책 과정에 새롭고 상이한 정책과정이 필요하다는 점은 인정되고 있지만, 그러한 필요가 제대로 이해되지 않고 있다.

현재, 소위 말하는 "지식경제" 또는 "정보시대"는 실재적인 필요를 가지고 이들 네트워크와 자원을 이용하려는 사람들에게 정글이나 광야처럼 보인다. 별

첨 1은 현재의 ‘정책 과정’을 잉글랜드의 농업에(그리고 관련 분야와 활동) 적용할 때 겪을 수 있는 어려움을 설명해주는 ‘사례연구’를 제시하고 있다. 이해단체와 정책당국, 규제, 이니셔티브, 전략, 비즈니스 자원 및 일반정보와 전제되는 지식 및 이해는 원시시대의 늑과 흡사하다. 지성(intelligence)이 늑에서 나타날 수 있으며, 우리가 아는 모든 것이 이미 늑에서 나왔지만 문명을 발달시키고 삶의 질을 개선하기 위한 계발은 이루어지지 않는다. 다시 말해서 우리는 지역사회가 참여하는 새로운 거버넌스 개발의 초기단계에 있으며, 이는 궁극적으로 전통적인 형태의 정부를 대체할 수 있다. 이해단체와 무역조합 중에는 이들 이해단체의 범위와 규모가 말해주듯이 더 많은 참여를 독려하여 많은 활동을 도모하는 형태의 가버넌스에 대한 강한 갈망이 존재한다. 하지만 현재, 일반적인 정책(prescribed policy)에 대한 책무와 시행을 위한 요건 및 장치와, 이러한 갈망 사이에 존재하는 갈등은 대단히 크며, 이는 궁극적으로 파괴적일 수 있다.

한편으로, 해당 이슈를 명확히 하고 이들 문제에 대한 해결책을 제공하는 데 있어 대학교와 연구기관이 도움이 되리라 생각된다. 그렇지만 현실은 그렇지 않다. 연구분야가 정책 이슈에 대한 분별력 있는 조언을 제공하지 못하는 이유의 한 가운데에는, 정책이슈에 기여할 수 있는 소위 ‘사회과학들’ 간의 일관성과 조화의 완전한 결여라는 문제가 있다. 분석은 차지하고라도 정책과정을 특징지을 수 있는 공통적인 사회과학 틀이 존재하지 않는다. 대신에, 과거에 일어난 일에 대한 대단히 다양한 이론들(서로 경쟁하는), 이야기들, 해석들이 존재하고, 미래에 대한 조언이나 제안은 사실상 전무하다. 현재의 지식의 광야 또는 늑을 유용한 지식의 결실로 계발하기 위해서는 이들 거래와 협상이 어떻게 일어나고 어느 것이 중요한 장치인지를 잘 알아야 한다. 하지만 현재 사회과학은 이 문제에 대해 대체로 침묵하고 있다.

영국의 대학교들은 소위 “제3의 활동(‘third strand’ activities) 대학교의 ‘일차적인’ 기능인 교수와 연구에 대비되는 개념으로(지식을 특히 지역 및 지방 기업과 지역사회 및 정치인들에 확대, 적용하도록)을 확대하도록 촉구되고 있지만, 이들 대학의 노력은 현재 기금 부족, 인식 부족과 더불어 학계에서 존중 받

지 못하고 있다. 일례로, 본인이 몸담고 있는 기관의 홈페이지에 있는 third strand를 참조하라. 본 사이트는 구글에서 "third strand"를 검색해서 얻을 수 있는 331,000 건의 결과 중 6위를 기록하고 있다. 다른 한편, "Business Development Directorate"의 Regional and Special projects team에 대한 본 대학교의 사이트에는 현재 관여하고 있는 기관과 이니셔티브 명단만 나오고 추가적인 정보는 나오지 않는다. (미국의 랜드 그랜트 대학교들과 대조적으로). 이러한 방향의 이니셔티브들은 (예. Knowledge House) 지역의 핵심 문제를 파악해서 문제 해결을 위한 재원과 연구자원에 중점을 두기보다는 상당히 이익 위주로 가는 경향이 있어서, 해당 대학교의 지적재산권을 개발하여 학교의 재정에 기여하도록 하고 있다.

유감스러운 일이지만, 이는 현재 잉글랜드의 농업 및 농촌 정책을 반영한다. 관료들은 기본적으로 자리를 차지하고 일방적인 정책(prescriptive policy)의 이행에 대해 여러 다른 주인에게 보고를 해야 동시에, 지역 (주민들은 자신들의 관심사가 중요하며, 그들의 목소리가 전달되고 있다고 믿는다) 이슈와 우선순위에 대응해야 하는 불가능한 일을 하고 있다. 이에 따른 기대의 좌절은 집행당국과 정부 자체의 신뢰와 권한에 손상을 줄 수 있다. 이는 지속가능한 과정이 아니다. 본 분석을 통해 분명히 알 수 있는 사실은, 현재 긴급한 우선순위는 지적(intelligent) 정보 및 커뮤니케이션 '시장'의 개발이라는 것이다. 이 시장에서는 의견과 증거를 시험하고 거래하며, 이행 능력과 역량을 알리고 검토하며, 수요와 기대를 표현하고 이에 도전할 수 있다. 이러한 '시장'은 공급자와 고객을 다시 연결해주고, 상호 경쟁하는 주장과 요구의 균형 및 교환을 위한 장치에 능력과 역량을 부여해줄 수 있다.

이 '시장'이 제대로 기능하려면 '정직한 중재자' 그 이상이 필요하다. 정보를 처리하여 해당 기준에 이르게 함으로써 구체적인 필요를 채우는 지적인 중재 시스템이 필요하다. 전통적으로, 의회에서 이 일을 했다. 이제 현대사회는 너무나 복잡해져서 의회에서 그 일, 적어도 농업과 농촌정책의 경우, 그 일을 효과적으로 처리할 수 없게 되었다. 다른 한편으로, 현 시대는 또 커뮤니케이션과 정보처리 기술에 있어 커다란 혁신을 가져왔다. 또한 대개 교육을 잘 받고 필요

한 자원을 갖춘 사람들에 있어서도 커다란 혁신을 가져왔는데, 이들은 일정 시간과 에너지를 가버넌스 프로세스에 투자하여, 가버넌스를 타인에게 넘겨주어야 하는지를 결정할 능력을 가지고 있다. 비영리 및 구호 조직들과 활동이 존재하는 현 시장체제가 이러한 지능적인 시장 기능을 할지 현 정부체제가 그러한 시장을 제공할 수 있을지 확실치 않다. 이는 커다란 당면과제인데, 이러한 시장의 존재가 일반적으로 인식되거나 논의되고 있지 않다는 점에서 더더욱 크다 하겠다.

사실상, 영국의 연구위원회(Research Councils)는 학제간 (interdisciplinary) 연구 프로그램을 수립함으로써 농촌지역의 개발과 토지사용의 토대가 되는 과학과 관련된 일부 문제를 인식하게 되었다. 이 프로그램은 농촌경제 및 토지이용 프로그램 (RELU)으로서 “농촌지역이 당면한 과제에 대한 이해의 증진을 목표로 한다. 본 학제간 연구는 2004-2010 연구기금을 받아 향후 정책 및 관행을 개선하기 위한 목적으로 농촌 및 농촌 경제를 관리하는 방법에 대한 연구결과를 제공한다” 이 프로그램은 2010년에 완료될 것이므로 이 프로그램이 농업 및 농촌 정책의 탄탄하고 지속적인 발전을 위한 지속가능하고 체계적인 틀을 산출할 수 있을지 판단하는 것은 아직 이르다.

한편, 최근 세계 식량 및 주요일차상품 가격의 ‘폭등현상’이 발생하면서, 영국 수상이 SFPS에 식량 및 식량 정책에 대한 주요 프로젝트를 수행하도록 위임했다(Food Matters: Towards a Strategy for the 21st Century). “이 프로젝트의 목표는 영국의 식량생산 및 소비 동향을 살펴보고 이러한 동향이 경제와 사회 및 환경에 미치는 영향을 분석하며, 식량에 대한 현 정책구조가 견실한지 평가하고 향후 식량 전략의 목표와 그에 따른 조치를 결정한다. 2008년 1월 주요한 분석보고서가 발간되었다. 최종 보고서는 2008년 7월 7일 발간되어 식량 정책에 대한 향후 전략 틀을 제시하고 식량과 건강, 식량과 환경 및 기타 관련사항을 둘러싼 이슈를 해결하는 실재적인 조치를 담고 있다.”

최종보고서final report (2008월 7월) 는 다음의 주요 권고사항을 제시했다.

- “영국은 Stern Review와 영국이 가진 세계 일류 과학기반을 토대로 하여, 세계가 기후변화와 세계식량안보라는 두 마리의 토끼를 잡는 과정에 주도적인 역할을 해야 한다. 정부의 과학수석자문관이 이에 대한 신규 주요 프로젝트를 위임할 것인데, 이는 오늘 발표될 것이다. 이 프로젝트를 통해 식량체계 및 이와 관련된 정책이 어떻게 기후변화를 완화하고 또 기후변화에 적응될 수 있는지를 살펴볼 것이다.
- 정부는 영국의 식량정책에 대한 참여를 높이기 위한 공공캠페인을 시작해야 할 것이다. 이러한 노력은 공정 가격과 식품안전, 건강한 먹거리 및 환경상태(environmental performance) 개선을 추구한다. Defra는 향후 식량전략의 지침이 되는 새로운 공동의 비전을 개발하고 이 비전에 일반대중과 식품업자를 참여시키기 위해 DH와 FSA와 협력한다. 본 작업은 2009년 가을에 완료된다.
- 영국은 계속해서 경쟁력있는 시장을 통한 공정가격과 식량 및 식량안보에 중점을 둘 것이다. Defra는 이러한 논의사항을 진전시킬 토론 보고서를 곧 발간할 예정이다.
- 우리는 기후변화의 완화 및 적응에 있어 농업의 역할을 증진하기 위해 다른 유럽국가들과 협력해야 한다. Defra는 우선순위에 대한 의견일치를 이루고 효과적인 행동을 확보하기 위해, 독일과 프랑스와 같은 주요 파트너들과 협력하여 이 문제를 발전시킨다.
- 잉글랜드의 공공부문이 건강하고 환경적으로 지속가능한 식량을 제공하도록 하는 새로운 계획에 착수해야 한다. 보건부는 이를 더 발전시켜 공공식량에 대한 새로운 Healthier Food Mark(건강식품척도체계)를 개시할 것이다.
- 우리는 고객이 외식 시 건강한 식품을 선택할 수 있도록 도와야 하고 건강과 식품의 환경적 측면을 고려하는 정보를 제공해야 한다..”

지역단계에서 보면, 2008년 6월에 영국수상에게 제출된 Rural Advocate's report 다음과 같은 내용이 언급되어 있다. “지원 프로그램에 대한 접근을 개선하고 좋은 관행을 나누기 위해 새로운 형태의 중개(brokerage)와 네트워크 및 클

러스터를 개발해야 한다... 정부는 지방, 도시, 지역 지도자와 협력하여 정부와 정부기관의 관심과 활동을 농촌경제의 잠재력을 개발하는 데 집중시키기 위해 전국 농촌 썬밋 (Rural Summit)을 개최하고 일련의 지방 썬밋을 지원해야 한다."

이러한 현 이니셔티브에서 볼 수 있듯이, 영국의 식량과 농업 및 농촌 개발에 대한 정책과정은 아직 과도기에 있다. 이는 현재 대중적 및 정치적 관심이 높아 "본 정책이 최상위레벨에서 상당한 관심을 받고 있다". 또한 이러한 관심이 정책과정 자체에 중점을 두기 시작하고 있다는 조짐도 얼마간 존재한다. (상기 인용문장에서 밑줄 친 부분에 표시한 것처럼). 우리는 그 결과 현재의 정책 과정에 대한 지속적인 변화를 기대할 수 있다. 이들 변화는 대개 자연계의 자연도태와 같이 우연히 조정되지 않는 방식으로 발생하는 것처럼 보일 것이다. 그렇지만 현재는 우리의 정책 (또는 전략) 과정의 제도적 도태에 대한 체계적인 (보다 문명화된) 버전이 존재한다는 조짐은 거의 없고 사회과학이 그러한 과정의 탐구를 위해 분별력 있는 틀을 이행할 능력이 있다는 조짐도 전혀 보이지 않는다.

제 5 장

결 론

1. 한국에의 시사점

한국은 고도산업화와 상업화된 경제로의 전환을 통해 많은 변화와 문제를 노출시키고 있다. 농업부문은 수적인 면에서나 경제적인 비중에서 급속한 감소를 보이고 있다. 농가의 실질소득은 정체 또는 감소하고 있으며, 잠재적 실업상태인 농업인 수도 증가하고 있다.

이러한 전환과정 속에서 많은 정책적 이슈들이 발생하였다. 역사적으로 선진국들의 사례를 살펴보면 거의 모든 경우에 국제시장의 노출에 따른 경쟁 심화 등의 급속한 변화를 겪는 농업섹터에 대한 지원이 이루어졌다. 이러한 지원들은 농업에서 도퇴된 인적자원은 다른 산업에 적응 기회도 적을뿐만 아니라 설사 그런 기회가 있다 하더라도 경제적으로 악화된다는 사실에 그 근거를 가지고 있다.

하지만, 한국은 우루과이 라운드, GATT, WTO 등에 의해 선진국들에 의해 선행되었던 전통적인 지원방식을 사용하는 것이 여의치 못하다. 정책고안의 쟁점은 어떻게 하면 국제적 룰의 범위안에서 효과적으로 농업부문을 지원하는가

하는 것이다. CAP의 변화과정은 두 가지 점에서 한국에 시사점을 제공한다.

첫째, 농업섹터에 계속 머물러 있는 농업인에 대해서는 다른 경제나 다른 나라와 경쟁할 수 있는 기반을 조성하기 위한 지원이 있어야 한다는 것이고, 떠나는 농업인에 대해서는 다른 생산활동에 참여할 수 있도록 지원해야 한다는 것이다. EU 회원국들을 비롯한 대부분의 선진국들에서 이러한 지원들이 이루어졌다는 것은 명백하다. 대표적인 것으로 농가단일직불이 있는데 이는 생산중립적이고 왜곡하지 않는다는 차원에서 고안되었지만 예산이 과다지출 될 소지가 있다. 이러한 생산중립적 지원을 통해 농가가 효과적으로 변화에 적응해 나가기를 기대한다. EU에 비해 농가지원의 역사가 그리 오래되지 않은 한국에서 보다 수월하게 농가단위 지원/조정제도가 실시될 수 있다고 생각한다. 유의할 점은 새로이 진입하는 농업인은 배제하고 불이익을 많이 본 그룹에 한정하여 실시해야 한다는 것이다.

두번째 교훈은 아직은 EU를 비롯한 선진국에서 느리지만 진행되고 있는 것으로 시장실패에 대응하여 고안된 효과적이고 효율적인 농촌, 환경보전 정책이다. 거시경제 정책, 외진 지역에 대한 교통·통신의 지원과 같은 몇몇의 명백한 부분을 제외하면 농촌개발과 환경보전을 위한 정책으로 정해져 있는 부분은 없다. 유럽에 시도되는 모델도 아직 시작단계이고 원래의 방향과 목적에서 벗어나고 있다는 지적까지 받고 있는 상황이다. 개별 회원국이나 지역이 아니라 유럽연합이 주도적으로 고안한 현재의 모델은 광범위하고 방임적인 농가지원 정책의 연속이라 할 수 있다. 제도의 초점이 농촌지역 거주자나 산업보다는 농업인에게 맞추어져 있기에 농촌개발이나 환경보전의 효과를 거둘 수 있는지에 대한 의문이 제기되고 있다. 이러한 방식이 원래의 기대효과를 거두기는 오랜 기간동안 농가지원정책을 펴온 유럽보다는 수월하겠지만 한국에서도 쉽지는 않을 것이다.

2. 결어 및 연구의 한계

현재의 유럽공동농업정책과 영국의 농업정책은 두 가지 면에서 지속적이라고 보기 어렵다. 첫번째 이유는 현재 및 앞으로 진행될 공동농업정책이 새로운 회원국들(체코, 폴란드, 헝가리)에 적용되기 어렵다는 점이다. 이들 국가들은 여러면에서 한국과 유사한 상황에 직면해 있다. 국제협상을 통한 시장개방과 농산물에 대한 자유무역에 직면해 있으면서 농촌개발과 쇠퇴하는 산업에 대한 지원정책의 고안과 시행에 어려움을 겪고 있다. 과거방식의 연계된 농업지원정책을 새로운 농촌개발과 보전정책으로 대체해 나가는 것이 더디게 추진되고 있을뿐만 아니라, 새로운 회원국들의 요구도 효과적으로 충족되지 못하고 있다. 또한 한국의 경우와 마찬가지로 WTO 국제협약 등에 따라 예산도 그 설계와 집행이 제한되고 있다. EU의 결집과 유럽연합의 영향력은 새로운 회원국들이 기존의 회원국들에 비해 얼마나 빠르게 성장할 수 있느냐에 달려있다. 농업사회에서 산업/상업사회로 전환되는 과정에서 농업을 포함한 사회전반적으로 커다란 변화를 경험하고 있다. 이의 순조로운 이행을 위한 지원제도의 시행은 유럽연합의 결집을 위해서 어떻게 보면 필수적이라 할 수 있다. 유럽연합내에서 이러한 근본적인 이슈에 대한 충분한 토론이 이루어지고 있는지는 확신할 수 없지만 한가지 확실한 것은 새로운 회원국들의 성공적인 전환 없이는 유럽연합의 미래가 보장 되지 않는다는 점이다.

현재의 농업정책에 지속성에 의문을 다는 두번째 근거는 정책이 풀고자 하는 문제자체의 본질과 관련이 있다. 환경보전과 농촌개발에 대한 현재의 정책기구는 잘못되어 있다는 생각이다. 이들은 매우 지역에 특화된 시스템이고 지리적, 사회 환경적 여건에 크게 좌우된다. 따라서 유럽연합이 추구하는 동질적이고 균일한 방식은 적합하지 않다. 이들은 지역시스템으로 지역별 문제, 기회, 위협에 대응하여 만들어 진다. 물론 유럽전반적인 상황변화에 의해 영향을 받겠지만 그렇다고

이로 인해 쉽사리 바뀌지는 않는다. 아직도 지배적인 생각은 저조한 발전, 반사회적 시장여건 등은 정부의 적극적인 개입과 조적을 필요로 한다는 것이고, 정책효과가 나쁘다면 이는 정책 디자인이나 실행이 잘못 되었기 때문이라는 것이다.

이러한 생각들은 사회시스템이나 행위에 대한 다소 진부한 이해, 시스템은 외부로부터 의도적 조절이나 계획이 가능, 에서 나오는 것이다. 하지만 실제로 보면 아무리 기초적인 시스템이론도 우리의 사회경제시스템이 매우 복잡하고 특히 농업, 환경정책과 같이 자연시스템과 연관되어 있는 경우는 더욱 더 그러하다는 것을 강력히 시사하고 있다. 이러한 복잡한 시스템을 의도적으로 조절한다는 것은 사실 불가능한 일이다. 왜냐하면 아주 사소한 초기조건 또는 반응관계의 변화가 전혀 예기치 못한 주요 결과나 피드백을 가져오기 때문이다. 이러한 시스템은 단지 협력, 계발되어 갈뿐이지 결코 의도적으로 조절, 제한될 수 있는 것이 아니다. 이러한 기본적인 시스템에 대한 인식이어 암묵적으로나마 영국정책 수사법에 담겨 있어서 참여, 지역에서 발의, 유연성 등을 강조해 오고 있기는 한다. 하지만, 과거부터 전해져 내려오는 정책체계는 보다 복잡해지고 정책여건에 제대로 적응하지 못하고 있다. 이것이 암시하는 중요한 바는 기존의 중앙중심 체제는 현재 우리가 안고 있는 문제들을 해결하기에는 적합하지 않다는 것이다. 현 상황에서 필수적인 거시경제적 안정이나 일반적인 거래의 규칙을 정하는 것 말고는 정책의 퇴화는 필연적이라 할 수 있다.

게다가 이러한 관점에서 볼 때 더 많은 근본적인 어려움이 있다. 일반적인 의견은 아직도 정부는 위에서 아래로의 정책시행에 대한 시장실패에 대해 책임을 져야 한다는 것이다. 시스템이론이 맞다면 이 논리는 전혀 타당하지 않다. 시스템이론에 따르면 정부는 외생적이 아니라 내생적으로 사회적 거버넌스시스템의 일부이다. 다른 형태의 거버넌스에 비해 우월하지도 않고 그들과 분리되어있지도 않다. 하지만 아직까지는 사회전체적인 시스템과 관련된 거버넌스들을 통합해 주는 네트워크에 관한 공인된 틀(framework)이 없다. 이 결과 정책이 더 이상 믿을 수 있고 다수에게 알려진 이론에 기초하지 못하게 되었다. 공인된 틀이 갖추어 지지 않는한 정책이나 관련된 개인·비즈니스전략들이 계획성 없이 무작위적으로 진화해 나가는 것이 불가피해 보인다.

참고 문헌

- Bowers, J.K., 1985, "British Agricultural policy since the Second World War", *The Agricultural History Review*, 33(1), 66 - 76. (available here ("Agricultural History Review - search backnumbers") - July, 2008)
- de Gorter, H. and Tsur, Y., 1991, "Explaining Price Policy Bias in agriculture: the calculus of support-maximising politicians", *AJAE*, 73 (4), November, pp 1244 - 1254.
- Evans, M., 1974, "Guaranteed Price Adjustment and Market Stability in the United Kingdom: The Case of Beef and Milk", *AJAE*, 56 (1), February, 26 - 37.
- Harvey, D.R., 1995, "European Union Cereals Policy: an Evolutionary Interpretation" *Australian Journal of Agricultural Economics*, 35(3), December, 193 - 217
- Harvey, D. R., 2001, "What lessons from Foot and Mouth? A preliminary economic assessment of the 2001 epidemic", WP63, Centre for Rural Economy Working Paper, Newcastle University, March.
- Harvey, D.R, 2004, "Policy Dependency and Reform", *Agricultural Economics*, 31, 265 - 275
- Harvey, D. R., 2004, "How does Economics fit the Social World?" *JAE*, 55, 2, 313 - 338
- Harvey, D. R., 2008, "A Conjecture on the Nature of Social Systems", *21st Century Society*, 3 (1) February, 87 - 108
- Hirsch, F., 1977, *Social Limits to Growth*, Routledge & Kegan Paul, London
- House of Lords European Union Committee, 2008, *The Future of the Common Agricultural Policy*, 7th Report of Session 2007 - 08.
- Josling, T.E., 2006, "The war on Terroir: Geographical indications as a transatlantic trade conflict", *JAE*, 57 (3), 337 - 363
- Lowe, P., Ratschow, C., Allinson, J. and Laschewski, L., 2003: "Government Decision Making Under Crisis: A Comparison of the German and British Responses to BSE and FMD" Centre for Rural Economy Research Report, Newcastle University.
- National Audit Office 2002, *The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease*, HC 939, Session 2001-2002, The Stationary Office, London.
- Winter, Michael, 1996, *Rural Politics: Policies for Agriculture, Forestry and the Environment*, Routledge. London

별첨 1: 지속가능한 식량 및 농업에 대한 현재의 이행체제가 가지는 어려움의 실례

서론. 최근 잉글랜드 노스 이스트(North East) 지역의 (아마도 RDPA와 협력하여) 적색육류업계와 식량사슬에 대한 전략 개발 사례를 실례로 들기로 한다. 우선순위를 파악하기 위한 목적으로 Red Meat Industry Forum(적색육류업포럼)의 지원 하에 이 지방의 축산업계 종사자들로 구성된 태스크 그룹이 만들어졌다. 본인은 이 그룹의 자문(facilitator) 역할을 맡았다. 태스크 그룹은 잉글랜드 노스 이스트 지방을 담당하는 RDA인 ONE North East의 담당자들과 논의를 거쳐 보고서를 마무리한 후 2008년 3월 ONE North East에 보고서를 전달했다. 당시, ONE은 RDPE에 제출할 이행보고서를 만들지 않은 상태였고 본인은 한 개인으로서 태스크 그룹의 보고서가 부분적으로 해당 프로그램을 규정하기 위해 사용될 것이라는 생각을 했다. 하지만, 실제로 이행계획이 개발되었지만 참여한 사람들에게조차 이해하기 어려웠고, 태스크 포스의 보고서는 참조도 하지 않은 것이었다.

배경. 농촌개발프로그램은 Rural Development Programme은 ONE 이 rural areas (농촌지역)을 대상으로 추진하는 수많은 이니셔티브와 활동 중 하나일뿐이다. 조금 더 검색을 하면 RDP-NE site 웹사이트를 찾을 수 있다. 이 웹 페이지의 'how do I access funding?' 링크 아래에 다음의 글을 읽을 수 있다. "One NorthEast는 현재 펀딩을 위한 전체 이행계획을 마무리하고 있다. RDPE가 최대의 효과를 내고, 집행과정이 진척될 수 있도록 본 이행계획은 중재수단을 최대로 활용할 것이다." 그런데, main RDPE page 는 2008년 2월 승인/개정된 최종 이행계획을 연결하는 링크를 제공하고 있다. 이 문건에는 (모든 펀딩 신청서를 심사하는 배경 틀을 제공한다) 이 계획을 개발하는 데 고려된 기타 "대안이 되는 펀딩 출처를 열거하고 있으며 (p 12/13) " "이 리스트는 상세 리스트가

아니고 새로운 프로그램이 인터페이스 되는 다른 농촌투자 스트림의 예를 보여주기 위해 포함시켰다"라고 언급한다. 15페이지에 가서야 비로소 "노스 이스트 지역에 대해 파악된 우선순위 투자 주제"가 나타난다.

■ 소기업 (Micro-enterprise) 개발

■ 자연 및 문화 자산

■ 바이오에너지

■ 지속가능한 지역사회

■ 지속가능한 농업과 임업

■ 관광과 레크리에이션

이들 주제 각각에는 Sustainable Farming & Forestry (지속가능한 농업과 임업)의 세부사항 (p 20)에서 설명한 대로, 한 페이지 분량의 세부사항이 있는데, 목표와 기대효과의 예를 보여주고 있다. 아래의 도표에서 볼 수 있다.

각 주제는 다음의 내용에 따른다. (p 15/16) "RDPE 펀딩의 우선순위를 파악하는 과정에서 지침이 될 만한 일련의 포괄적 원칙도 파악되었다. 이들 원칙은 다음과 같다.

■ 투자의 주요동인으로서의 지속적인 개발

■ 정의된 필요 영역을 테스트하기 위한 혁신적인 파일럿 프로젝트

■ 성공적인 파일럿 프로젝트를 기반으로 진행

■ 원활한 진행 및 네트워크, 활력 및 제반 여건의 조성에 중점enablement

■ 프로그램의 사회경제적 요소 및 환경요소 간의 조화

■ 해당되는 곳에 지역사회 주도의 보통업 프로젝트의 개발.

ONE North East의 지속가능한 농업 및 임업주제의 세부사항은 다음과 같다.
목표: 아래의 목표를 가지고 효과적인 농업과 임업분야를 만들기 위한 농업 및 임업 공급사슬의 개발을 지원한다.

- 시장의 신호와 수요 변화에 대한 대응을 통해 농업과 임업의 경쟁력을 높인다.
- 시장에 중점을 둔 농업 분야를 창출하여 식량 및 비식량 농작물을 효율적으로 생산한다.
- 공급사슬 안의 협력 및 협조 증진

- 새로운 시장을 개척하고 재생가능한 에너지 제품, 비식량 농작물 및 고부가가치 식품과 같은 신규 부가가치 상품을 생산하는 영농
- 새로운 시장을 개척하고 산림과 양질의 임산품과 관련된 비즈니스 기회를 개발하는 삼림 관리자와 임산 공급체인.

기대 효과:

- 농촌의 비즈니스 생산성이 향상된다
- 생산자와 시장과의 연계가 개선된다.
- 농산물과 임산물의 가공 능력이 향상되어, 일차주요상품에 향상된 지역 부가가치가 접목된다.
- 지방 농산물과 임산물의 대중 수요에 대한 대응능력이 향상된다.
- 일차생산자와 임산관리자의 소득이 개선되어, 지속가능한 토지 관리 관행이 힘을 받는다.
- 비즈니스를 위한 기업성장 기술과 교육이 장려된다.

“제안된 기대효과(outcomes)는 본 프로그램이 진행되는 동안 진행과정을 측정하기 위해 수량화되도록 구성되었다. 유럽에서 만들어진 공동 모니터 및 평가 틀(Common Monitoring & Evaluation Framework)은 프로그램 실적을 측정하는데 사용될 수 있는 지표의 목록을 보여준다. 본 프로그램의 사회경제적 요소에 대한 지표와 관련하여 현재 협상 중에 있으며 **Regional Development Agencies** (전국 지역개발기관들)은 어떤 지표들을 프로그램에 적용할 것인지 **Defra**와 논의하는 과정에 있다. 적용되는 지표들은 **DTI** 에서 승인하는 태스크 틀(framework)과 가능한 근접해야 하는데 **DTI**에서 승인하는 태스크 틀은 **RDA**를 측정하는 합의된 산출물의 척도를 제시한다. 구체적인 기대효과와 산출물 목표는 예산이 확정되고 중재관련 세부사항이 개발되는 대로 이행계획에 기재될 것이다.” (p 21)

그런데 다음과 같은 내용도 있다. “이들 우선순위 투자 주제들은, 변하는 지역상황과 프로그램의 중점내용에 변화를 가져올 수 있는 외부요소들을 근거로

하여, 이들 주제들이 본 프로그램에 가장 적절한지 지속적인 검토를 거칠 것이다. 이들 주제들은 프로그램이 진행되는 기간에 걸쳐 발전할 것이다.” (p. 15). “파악된 우선순위 투자 주제들은, RDPE에서 지원 가능한 사항에 한하여, 노스 이스트 지역에서의 가장 큰 필요와 기회가 어떤 것인지 그 영역(area)을 보여준다. 앞서 기술한대로 가용한 펀드는 제한되어 있고 RDPE의 목표는 광범위한 농촌개발문제가 아닌 구체적인 활동을 대상으로 한다. 본 투자 주제는 아래에 보다 상세히 기술되어 있으며 Annex F에 각 주제마다 목표를 이행하기 위한 척도를 보여주는 표가 제시되어 있다.” (p 16).

Annex F (지속가능한 농업 및 식량)은 아래와 같다

우선순위 주제	목표	조치
지속가능한 농업 및 임업 - 효과적인 농업과 임업분야를 만들기 위한 농업 및 임업 공급사슬의 개발을 지원한다.	시장의 신호와 수요 변화에 대한 대응을 통해 농업과 임업의 경쟁력을 높인다	축1 - 직업교육. 축1 - 자문 서비스의 이용.
	시장에 중점을 둔 농업 분야를 창출하여 식량 및 비식량 농작물을 효율적으로 생산한다	축 1 - 산림의 경제적 가치의 향상 축1 - 농산물 및 임산물에 부가가치를 더함
	공급사슬 안의 협력 및 협조 증진	축1 - 협력과 신 상품의 개발
	새로운 시장을 개척하고 재생가능한 에너지 제품, 비식량 농작물 및 고부가가치 식량 제품과 같은 신규 부가가치 상품을 생산하는 영농	축 1 - 인프라의 개선과 개발. 축2 - 환경 보조금 (Agri-Environment payments).
	새로운 시장을 개척하고 산림과 양질의 임산품과 관련된 비즈니스 기회를 개발하는 삼림 관리자와 임산 공급체인	축2 - 조림 조치. 축 3 - 비 농업활동으로의 다양화.
	환경 성과 및 자원의 보호는 경쟁력 있는 농업분야에 필수요소이다.	축 3 - 소기업(Micro-enterprise) 지원. 축 3 - 기본 서비스
		축 3 - 교육과 정보

공식 펀딩 문건에서 발췌한 이들 내용에서 분명히 볼 수 있듯이, 프로젝트가 (펀드를 받기 위해 제출) 자격요건을 갖추려면 대단히 일방적인 틀에 맞추어야 하고 본 프로그램의 ‘원칙’ 준수와 관련한 엄격한 조건을 따라야 한다. 본 문건이나 해당 웹 사이트에는 중요한 요소인 매칭 펀드 요건에 대한 언급은 없다.

노스 이스트 적색육류 업계 테스크 그룹 보고서

요약

비전: 효과적인 생산과 양질의 제품의 제공 및 고객 만족보장에 기반한 성공적이고 지속가능한 노스 이스트 적색육류 업계를 만든다.

노스 이스트의 적색육류 식품사슬에 관계하는 사람들은 다음의 세 가지 사실을 인지하고 있다.

1. 업계 관계자들의 역량과 기술 및 혁신과, 양질의 제품을 찾는 수요가 늘어나고 있다는 점을 고려할 때, 본 업계에 좋은 기회가 있다는 것을 알 수 있다.
2. 이러한 기회를 활용하기 위해서는 지역적 공급 및 마케팅 사슬을 통한 혁신과 조정 및 변화가 필요하다.
3. 해당사슬에 관여된 모든 이들의 이익을 위해 향후의 기회를 활용하기 위해서는 협력, 조정 및 파트너십이 필요하다.

우리의 보고서는 다음을 주지했다. “지속가능한 식량 및 농업 전략 (Sustainable Food and Farming Strategy)”이라는 일반적인 제목 아래 농업 및 식량 분야를 지원하고 개발하려는 이니셔티브와 조직들이 이미 수없이 많다. 지방 단체들의 지원뿐 아니라 Government Office North East와 ONE North East의 지원 하에, English Food and Farming, Regional Food Group/Northumbrian Larder, Food Chain Centre, Business Link, English Beef and Lamb Executive 등과 같은 모든 이니셔티브들이 노스이스트 지역의 적색육류 업계의 잠재력을 개발하고 실현하는 과정에 중요하고 유용한 역할을 할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 또한 적색육류 분야에 특히 해당되는 중요한 사실은 Natural England가 또한 구체적인 환경 및 토지 관리 지원책을 개발하고 있다는 점이다. 하지만, 이렇게 새롭게 부상하는 적색육류업계의 서비스와 지원 체

계를 통합해서 적색육류 분야와 이 분야의 비즈니스가 당면하는 구체적인 문제와 기회에 초점을 맞출 수 있는 가용한 네트워크나 통합 장치 및 프로세스가 현재 존재하지 않는다. 이니셔티브/정보/조언/컨설턴트 보고서 등의 ‘홍수’가 경쟁우위에 기초하여 발전하려는 업계의 좋은 기회를 좌절시키고 의사소통을 그르칠 수 있는 위험이 분명히 존재한다. 이들 노력들을 통합하여 업계의 구체적인 필요에 초점 맞추어야 하는 절실한 필요가 있다. 이 문건은 노스 이스트의 활력 있고 경쟁력이 있는 민을 만든 적색육류 사슬을 위한 기반으로 전략적인 틀을 제시한다.”

우리는 다음과 같이 결론을 내렸다. “이러한 주요과제를 해결하기 위해서, 우리는 노스 이스트 지역의 적색육류 업계가 커뮤니케이션과 정보 교환을 크게 향상시키고 이해와 협력을 증진하며 시장의 기회에 적응하고 반응하기 위한 역량과 능력을 구축하고 개선해야 한다고 생각한다. 이와 관련한 핵심요건이 아래에 약술되어 있다.

정보와 의사소통 - 아래의 세 가지 주제에 따라 신뢰와 파트너십을 구축하고 진정한 의미의 의사소통과 협력을 발전시키는 정보화 네트워크

시장 정보화 -

시장 기회를 파악한다.

노스 이스트 지역의 생산체계와 제품을 홍보한다.

국가 및 지역 인증 및 브랜드(National & Regional Accreditation and Branding)와 통합, 협조한다.

업계최적 관행 -

비즈니스 지원 및 기술 개발

기존 환경 계획에 참여

품질 관리, 동물 건강과 후생 및 환경기준

협력과 역량 -

공급사슬 연결장치 및 계약

인프라 개발

혁신 및 협조 개발

‘성장하고, 성공하는 건강한 노스 이스트 지역의 적색육류 공급사슬’

기대효과: 테스트 그룹에 대한 심의와 테스트 그룹 보고서의 제출 이후, RDPE 내에, 참여자들의 ‘매칭펀드’가 없어도 인텔리전트 정보 및 커뮤니케이션 허브에 대한 펀드지원을 한다는 조건이 존재하지 않는다는 점이 분명해졌다. 그런데 허브 자체를 개발하지 않고는 이들 매칭 펀드를 모금할 분명한 수단이 존재하지 않는다. 또한, 이 허브가 가진 잠재적인 혜택은 RDPE의 수많은 목표에 해당되는데, 이들 모두가 다 구체적으로 ‘농업과 임업’에 관련되지는 않는다. 이행계획서의 모든 조건을 만족시키는 프로젝트 제안의 기획과 작성은 분명 주요한 전문 프로젝트에 해당될 것이며, 상당한 의사소통과 정보의 수집뿐 아니라 (사실상 인텔리전트(intelligent) 정보와 커뮤니케이션 허브 자체의 개발에 해당하는), 뛰어난 관료적인 기술이 필요할 것이다. 적합한 펀드의 출처를 찾기 위한 노력이 계속되고 있다.

한편, 테스트 그룹의 간사가 (Sam Jones, RMIF)가 조사한 웹 사이트 정보의 가용성에 대한 추가적인 연구는 아래와 같다. 이 내용은 노스 이스트 지역의 적색육류업계에 유용할 것이다.

노스 이스트 지역 적색육류업계의 비전과 전략 수립 후 처음 실시한 노스 이스트 지역 웹 사이트에 대한 연구

주로 구글, 야후, Ask.com 과 Yellow Pages online과 같은 가장 잘 알려진 웹 검색 엔진을 이용하여 연구를 실시했다. 연구방법은 North East에 대한 사전 지식이 없다고 가정하여 특정 조직이나 웹 사이트에 대한 선호가 없도록 했다. 현재의 상황

처음 검색할 때부터 분명한 사실은 노스 이스트의 웹사이트 서비스가 조직화되지 않았다는 점이었다. 하지만 www의 특성 때문에 그리 놀라운 사실은 아닐지도 모른다. 이러한 사실은 노스 이스트에 효과적이고 목적에 부합하는 정보네트워크를 만들 수 있는 기회로 보아야 할 것이다.

검색 결과 가장 중요한 점은 노스 이스트 지역의 업체와 일반 대중이 어떤 목적을 가지고 그들이 필요로 하는 정보를 찾을 때 (노스 이스트의 비즈니스

발전을 위해서건, 육류를 구입하기 위해서건) 그 정보를 가지고 있는 특정 사이트들이 존재하지 않는다는 것이다. 엄청난 검색 끝에 그것도 검색결과 중 다섯 번째 페이지까지 내려가야 한다. 하지만 다섯 번째 페이지에도 검색자가 이미 알고 있는 사이트를 찾을 수 없는 경우가 많다. 상당히 많은 키워드를 입력하여 상당히 다른 결과를 얻었지만 특정 조직이나 웹 주소를 모르면 사이트나 정보를 찾기가 어렵다.

검색을 통해 우연히 또는 다른 웹사이트로의 링크를 통해 상당히 많은 흥미롭고 유용한 정보를 찾을 수 있다. 이는 서로 다른 서비스 제공자 간 조정이 부재하다는 사실을 보여준다는 점에서 중요하다. 이러한 조정의 부재는 일부 상업적인 이익 때문에 발생하기도 하지만 공공단체라는 점에서도 그 이유를 찾을 수 있다. 웹에 기반한 고객들과 www가 어떻게 운영되는지에 대한 이해가 부족한 때문이다.

사이트가 존재한다고 연구자가 알고 있는 일부 웹사이트를 찾기가 왜 그렇게 어려운지 알기 위해, 두어 기업에 문의를 해서 ‘키워드’를 알려달라고 했다. 흥미로운 사실은 이로 인해 이들 기업이 인터넷 회사의 이용과 웹사이트의 검색능력을 향상시키는 데 있어 경험이 부족하다는 점이 드러났다. 대개 웹사이트 디자인 회사와 적색육류 업체가 서로의 비즈니스에 대해 이해가 부족했기 때문에 발생한 문제였다. 그렇기 때문에 웹 주소를 알거나 회사에 대한 세부사항을 모르면 웹사이트를 찾기가 어렵다.

지역 적색 육류 소싱

노스 이스트 지역의 적색육류를 검색하는 과정에서 만날 수 있는 어려움은 Darlington 부근에 위치한 Country Valley Foods의 ‘Grand Reserve’ (<http://www.grandreserve.co.uk>) 의 구체적인 예에서 찾아볼 수 있다. 구글에서 ‘Grand Reserve’을 직접 검색하면, 검색결과 목록의 맨 위에서 찾을 수 있다. 하지만 ‘red meat Darlington’이나 ‘meat suppliers Darlington’이나 기타 다른 조합으로 검색하면 이 웹사이트가 결과 목록에 나타나지 않는다. 좀더 조사를 해 보니 그 이유인즉 키워드 ‘red meat North East’ 등이 필요한데, ‘catering butcher’만 사용되고 있었던 것이다.

기존의 적색 육류 업체를 찾고 있었다면 검색엔진에서 Country Valley Foods 을 알고 있거나 검색자가 catering butcher를 찾고 있다는 것을 알 수도 있겠지만, 로컬 육류를 구입하기 원하는 수많은 일반고객 은 catering butcher 에 대해 알 리가 없으므로 이 사이트를 찾지 못할 것이다.

이러한 예는 위의 예에만 국한된 것이 아니다. 노스 이스트 지역의 수많은 적색 육류업체에 대해 반복되어 일어난 상황이다. 상황이 좀 낫다고 볼 수 있는 경우는 유기농 분야이다. 이는 유기농 생산물이 상대적으로 특수화된 분야이기 때문인 것으로 보인다. 이에 따라 ‘organic meat North East’를 검색하면 유기농 육류제공을 전문으로 하는 웹사이트가 더 많이 나타난다. 하지만 노스 이스트 지역의 육류업계를 고려해볼 때 검색되리라 예상되는 사이트들이 모두 나오는 것은 아니다. 많은 유기농 사이트를 토지협회(Soil Association) (<http://www.soilassociation.org>)과 같은 상부단체 아래서 찾을 수 있으며 유기농표준체계 (Organic Standards Scheme)에 가입하는 조건으로 검색목록에 포함되는 것 같다.

Country Valley Foods 측과의 대화를 통해 분명해진 점은 업체가 자체 웹사이트 조회수에 대한 보고서나 통계치를 받지 않기 때문에 조회수와 주문 수를 비교해볼 수 없다는 것이다. 이러한 기본적인 비교를 해보지 않고서는 웹사이트의 효과를 알 수 없다. 이러한 서비스를 이용하는 적색 육류 웹사이트가 거의 없을 것이다.

로컬 적색 육류 공급업체의 목록이 있는 사이트는 Regional Food Group (RFG)와 같은 두어 사이트와 지역 관광 사이트가 좀 있는 것 같다. 이들 목록은 광범위한 목록이 아니며 Northumbria Larder를 통해 회비를 부과하는 RFG를 제외하고는 선택기준이 (selection criteria) 존재하지 않는다. 이 지역 전역의 해당 업체가 지역 내 여러 사이트에 등록해야 할 것으로 보인다.

이 상황은 해당 지역별 적색 육류 공급업자의 목록을 게재하는 중앙 웹사이트 필요할 수 있음을 보여준다. 중앙 웹사이트를 지역 내 업계에 홍보하여 업체들이 중앙 웹사이트에 기재되도록 하고 지역 관광정보 웹사이트에도 홍보하여 상호 간에 링크를 걸 수 있다. 이러한 체제는 대체로 엄청난 중복현상을 막고 대다수 업체들의 인터넷 사용을 향상시킬 것이다.

이와 같은 신규 웹사이트를 홍보하는 전단이나 보도자료를 모든 적색 육류 업체에 보내거나, 결정 내용에 따라서는 기존의 사이트들을 홍보하여 상담 서비스와 보조금 (grants)을 (보조금이 있을 시) 받도록 독려한다. 전단에는 키워드의 정확한 사용을 알리는 코너도 있어야 할 것이다.

시장 데이터에 접근

농민과 적색 육류 업체에 시장 데이터를 제공하는 웹사이트가 상당 수 존재한다. 현재 농업 및 원예업 개발위원회(Agricultural and Horticultural Development Board) (AHDB) (<http://www.mlceconomics.org.uk>)에 소속된 MLC Economic Services에서부터 국가/지역 언론을 거쳐 자체 웹사이트를 가진 로컬 마트에까지 이른다.

웹사이트에서 정보를 찾을 수 있거나 등록/회비지불을 통해 정보를 찾을 수 있고 업데이트한 내용은 텍스트 문자 등을 통해 개별적으로 직접 전달된다. MLC Economics는 이메일을 통해 업계 전반의 일반적인 동향에 대한 무료 업데이트 서비스를 제공한다.

본 연구에서 대상으로 한 대다수가 그랬듯이, 모든 데이터에 대한 한 가지 출처는 존재하지 않는다. 그러나 정보 포털 사이트를 구축하면 유용한 시장 데이터를 올릴 수 있고 다른 사이트와의 상호 링크를 만들 수 있다. 시장 데이터는 또 주간 농업 정보지나 텔레텍스트 및 MLC Economics에 전화문의를 통해서도 얻을 수 있다.

지역 소식

여기서도 검색할 때 사용하는 키워드에 달려있다. 검색 시 거의 우연히 나오는 사이트가 많이 있다. 지역 전체를 홍보하기 위해 구축된 지역 사이트는 존재하지 않는다. 더구나 전체를 포괄하는 잘 조직된 체계보다는 각자 조금씩 홍보를 하거나 해당 지역을 홍보하는 서로 다른 여러 개의 사이트가 존재한다.

많은 조사 대상 사이트들과 마찬가지로, 지역 사이트들은 해당 지역 내 업체 일부에 대해서만 광고를 하며 선택기준 (selection criteria)도 명확해 보이지 않

는다. 모든 업체의 목록을 다른 웹사이트에 보내서 해당 지역 내에 있는 모든 업체에 대해 알 수 있도록 해야 한다는 주장도 있을 수 있다. 웹사이트를 모르는 이유가 마음속의 동기가 부족해서라기보다는 지식의 부족으로 발생하기 때문인 것 같다.

기존의 웹사이트들과 서비스 공급업자들을 적색 육류 분야와 일반 비즈니스 상담 분야를 포함한 모든 분야에 광고를 하도록 한다. 이러한 광고는 네트워킹과 지식 전수를 증진한다. 적색 육류 분야에 비즈니스 지원 서비스를 알리고 또 그 반대로도 해서, 상호 이해를 높인다.

농민 시장

노스 이스트 지역에서 홍보가 일관성 있게 대단히 잘 되어 있는 영역이 농민 시장이다. 많은 지역 관광 사이트들과 Areas of Outstanding Natural Beauty (AONBs), 국립공원과 지역식품단체(Regional Food Group) (RFG)과 같은 기타 지역 사이트에 해당 지역의 농민시장에 대한 목록이 게재되어 있다.

일반적으로 이 한 영역이 대다수를 잘 망라하고 있다. 하지만 여전히 해당지역에 있는 모든 시장을 한 사이트에 모아놓을 수 있는 옵션이 존재한다.

비즈니스 성장 지원 및 기술 교육 (skills training)

상당히 많은 조사를 거쳐, 적색 육류 개별 업체의 성장에 활용될 수 있는 정보가 상당히 많이 있다는 것이 파악되었다. 이중 일부는 비용이 드는 것도 있고 일부는 해당 조직 및 회원여부에 따라 무료로 정보를 제공받을 수 있다.

분명한 점은 이들 사이트들의 조직(organization)이 결여되어 있으며, 상기 언급한 대로 다양한 지원 네트워크에 대한 포털사이트의 역할을 하는 하나의 공통된 사이트가 없다는 점이다.

많은 업체들이 그들이 필요로 하는 적절한 지원을 찾기 위해 웹사이트를 찾아다닐 시간이나 자원이 없기 때문에 성장하거나 독자적으로 행보할 수 있는 기회를 놓치게 된다. 서로 다른 조직들에 대한 정보가 있는 중앙 웹사이트는 좋은 출발점이 될 것이다.

Innovation Relay Centre 이 웹사이트는 다음과 같이 언급하고 있다. "이 지역

과 유럽 전역의 비즈니스 지원 서비스를 단순화하기 위한 지속적인 노력의 일환으로, 비즈니스에 대한 혁신서비스가 능률화되고 있다. Euro Info Centre Network(유럽정보센터네트워크)와 IRC Network 및 Framework Seven (FP7)의 구성요소들이 하나의 새로운 이름 하에 기능을 하고 있다. 이 네트워크의 새로운 이름은 Enterprise Europe Network이며, 펀드를 받아 2013년까지 지원을 제공한다. 우리 RTC North는 새 프로그램을 통해 계속해서 그 역할을 담당하는 한편, Yorkshire Forward와 파트너십을 이루어 Yorkshire와 Humberside 지역의 기업들을 위해 기술이전과 FP7지원 및 네트워크 접근을 제공한다.

North East에서는 One North East가 지역 파트너로서 Cenamps (Centre for Process Improvement의 일부) 와 함께 입찰에 참여하기로 했다. North East의 본 신규 지역파트너 웹사이트가 곧 이곳에 링크될 것이다.”와 RTC North East

RTC North와 그 자회사들(subsidiaries)은 One NorthEast와 Yorkshire Forward, Northwest Development Agency 및 유럽집행위원회를 대신하는 비즈니스 지원 프로그램의 이행 파트너 (delivery partners for business support programmes) 로서 함께 협력한다. 및 North East Food and Drink Portal(노스 이스트 식음료 포털) 는 업체들이 신규 시장으로 진출하고 기존 서비스를 개선할 수 있는 정보를 제공하는 유용한 사이트이다. 이들이 제공하는 서비스에는 보조금(grants)에 대한 정보도 포함한다. 하지만 이들 사이에 명백한 링크가 존재하지 않고 (이 경우) 노스 이스트 지역의 적색육류 사슬에 대한 업체의 일반적인 관심사를 해당 서비스로 연결시켜주는 포털이 존재하지 않는다. 적색육류 업체가 관심을 가질 수 있는 추가적인 사이트는 Business Link North East와 One NorthEast (Business) 로서 이들도 보조금과 업체지원에 대한 중요한 정보를 포함한다. Federation of Small Businesses(소기업연맹)는 소기업에 대한 유용한 정보를 가지고 있으며 보조금에 대한 상담섹션이 있다. 이 사이트는 다른 사이트들과 더불어 노스 이스트 지역의 적색 육류 업체와 특히 농가(farms)에 대한 정보의 제공 시 또 다른 점을 강조한다.

많은 비즈니스 개선 웹사이트에 있어, 농민을 소기업으로 보지 않는다는 점이 분명하다. 일부 적색육류 업체의 경우도 일반 비즈니스 상담 웹사이트에서

서비스를 제공받는 것으로 보아 마찬가지로 인식되고 있다. 이러한 상황은 간단히 웹사이트 제공업체에 연락해서 적색 육류업체들의 필요를 알림으로써 해결할 수 있으며, 웹사이트 제공업체도 농민과 적색육류 업체들이 사용할 수 있는 다양한 지원 장치에 대해 알려줌으로써 해결할 수 있다. 여기서도 이 과정에 중앙 포털이 유용한 도구가 될 것이다.

상기 언급한 사이트들과, LANTRA (토지에 기반한 업계를 위한 분야 기술 카운실 Sector Skills Council for the Land based industries)와 Improve (식품 및 음료 업계 기술 카운실) 및 Train to Gain (기술 및 교육 상담을 위한 일반 정부 포털) 과 같은 좀더 구체적인 예를 통한, 기업의 기술(skills)을 향상시킬 수 있는 옵션들이 있다. Train to Gain은 기업이 필요로 하는 모든 교육에 대한 단일 포인트라고 홍보를 하고 있다. 그런데 단일 포인트가 되기 위해서는 기업이 먼저 Train to Gain을 검색하는 법을 알아야 하고 Train to Gain의 웹사이트에 대다수의 공급업자의 목록이 있어야만 가능하다.

기술 제공과 관련하여, 많은 공급업자들이 존재하는데, 일부는 무료로 제공하고 일부는 비용을 지불해야 한다. 이러한 사실은 공급자간 상호 경쟁을 부추기게 된다. 하지만 포털 사이트에 대다수의 공급업체들의 목록이 들어있고 목록 추가 방법이 투명하다면, 문제는 없을 것이다.

기존의 서비스 제공자들과 적색육류 공급업자들 모두를 연결하는 중앙 웹사이트가 구축되어야 한다. 이 웹사이트는 일반대중과 적색육류 업체를 위한 포털 또는 정보 허브로서 분류될 수 있을 것이다. 이 사이트의 회원자격은 참여를 최대한 높이기 위해 무료로 제공되어야 한다.

품질 기준

농가들farms을 대상으로 하는 Farm Assured Beef and Lamb으로부터 British Retail Consortium (BRC) 과 EFSIS 가공업자 보증 등에 이르기까지 적색 육류 업체에 적용될 수 있는 다양한 품질기준이 존재한다. Soil Association은 유기농 산물에 대한 자체적인 품질 보증 체계를 가지고 있다. EBLEX Quality Standard Mark 과 같은 일부 품질기준은 전체 사슬이 자체 해당 보증체계를 이용하여

최종 상품에 QSM을 마크를 붙일 것을 의무화하고 있다.

업체가 품질기준에 대한 정보를 찾기가 그렇게 어렵지는 않다. 그런데 확실치 않은 점은 보증비용 대비 효과와 관련하여, 각각의 보증체계가 제공하는 이점이 다르고 이들 보증체계에 대한 독자적인 심사가 제공하는 이점도 다양하다는 것이다. BRC가 제공하는 SALSA와 같은 일부 보증체계는 요건 기준이 낮아 소규모 업체들이 주요 체인점에 로컬 생산품을 공급하도록 잠재적으로 허용한다. 여기에서 필요한 것은 모든 다양한 품질보증체계에 대해 공정한 상담 서비스와 무료 링크를 제공하는 중앙 정보 센터이다.

공공단체/조직들(public bodies / organizations)

One NorthEast 와 Natural England와 같은 공공단체들은 모든 이들에게 정보를 제공하며, 지원을 제공하는 다른 많은 조직들에 대한 링크의 원천일 것이다. 그런데 불행하게도 이들 웹사이트에 대단히 많은 정보가 있지만 그 정보가 어디에 있는지 혹은 정확히 무엇을 찾는지를 모르고서는 접근이 대단히 어렵다. 이들 웹사이트에 제공되는 링크들이 더 많아질 수 있으며, 지역 내 주요 조직들에 효과적으로 합류할 수 있는 기회가 제공될 수 있다.

적색 육류 분야에 대한 Entry Level Stewardship 체계 및 지원과 관련하여 Natural England을 통해 흥미로운 사실이 드러났는데, Natural England는 적색 육류 분야를 직접적으로 지원할 관할 영역을 가지지 않으며, ELS payments와 관련 환경규정을 주요한 관심사로 본다는 것이다. 적색육류 생산에 대한 효과는 이러한 관심사에 부차적인 요소가 된다. 이는 Natural England 웹 사이트에 적색육류에 대한 정보수준이 낮다는 것을 보여준다.

Regional Sustainable Food and Farming (SFFS) 과 같은 사이트들은 농업 및 현지 생산의 구심점이 될 수 있다. 이 사이트는 계속해서 업데이트를 할 경우 성장을 모색하는 모든 적색육류업체나 농민들을 위한 초기 접촉점이 될 수 있다. 현재 본 사이트는 전혀 업데이트가 되지 않고 있다.

흥미롭게도 우연히 우리가 관심을 갖게 된 사이트가 있는데, ("농촌지역사회를 위해 목소리를 내며, 노스 이스트 지역의 보조 이행(delivery) 및 개발과 농촌 정책에 영향을 미친다"고 주장하는, Government Office for the North East

- GONE에서 후원하는 North East Rural Affairs Forum에 대한 조사를 진행한 이후) 비즈니스 상담 포털 사이트이자, 주민들과 방문자들을 위한 정보를 담은 포털 사이트라고 주장하는 North East Regional Portal이다. 노마 포스터(Norma Foster) North East Regional Portal의 CEO는, "North East Regional Portal이 North East 지역의 e-비즈니스 개발 에이전시"라고 주장한다. 포스터는 (Rural Affairs Forum의 회원의 표현을 빌자면) "잉글랜드의 노스 이스트 지역의 e-business에 열정을 가진 포스터는 특히 이 지역 모든 비즈니스와 지역사회 구성원들이 온라인 활동에 대한 정보와 지원 및 상담에 접근하도록 하는 데 특히 헌신적이라고 알려져 있다"고 한다. 하지만 노스 이스트 지역의 정보시스템의 조화와 통합에는 그리 유용하지 않아 보인다. 자원을 검증하고 확인해서 상호 연계하는 단계까지는 아직 가지 않더라도 가용한 자원이라도 맵핑하기 위한 전적인 연구가 필요하다. 정보와 서비스 또는 제공된 관행(practice)의 형태와 품질을 걸러내서, 가용자원에 대한 인텔리전트 지침을 제공하고 또한 독립적인 공정한 상담제공출처에 (어디에 가서 무엇을 찾아야 하는지에 대한) 대해서도 인텔리전트 지침을 제공하는 일은 훨씬 더 발전된 단계에 해당한다.

연구와 개발

특히 잉글랜드의 노스 이스트 지역과 관련이 있어, 본 사안에 대단히 적합한 이니셔티브가 한 가지 있는데, 이는 Knowledge House라고 한다. Knowledge House의 웹사이트에 다음과 같은 내용이 있다.

Knowledge House는 1995년 설립되어, 기업들이 대학이 가진 기술(skills)과 전문지식 및 전문적 자원에 접근할 수 있도록 돕기 위한 목적으로 Universities for the North East (Unis4NE)를 통하여 5개 노스 이스트 지역 대학교들이 제공하는 협력 서비스이다.

산업 디자인과 IT, 제조, 마케팅, 생명과학 및 환경문제를 비롯한 광범위한 학제에 걸친 협력을 통해 Knowledge House는 협력, 컨설팅, 교육 및 연구를 통한 아이디어 개발 및 문제 해결에 대한 전문적인 해결책을 제공한다. 처음에는 지역 SMEs에게 서비스를 제공하기 위해 계획된 본 서비스는 성장을 거쳐 국내 및 해외 대기업과 다국적 기업들에게도 서비스를 제공하게 되었다.

Knowledge House는 Sunderland 외곽에 위치한 작은 중앙 본부와, 모든 파트너 지역에 직원들이 분산된 축과 살 모델(a hub and spoke model)을 통해 운영되고 있다. 네트워크와 운영은 웹에 기반한 인쿼리 관리/프로젝트 관리 및 클라이언트 관계 관리 시스템 (client relationship management system, KHIS)의 지원을 받는다. Knowledge House는 연간 약 200 건의 클라이언트 계약을 처리한다... Knowledge House는 인쿼리를 접수하고 공람하는 과정에서부터 프로젝트 관리와 인도 및 종료 후 평가에 이르기까지 ‘요람에서 무덤까지 서비스’를 제공한다.

산학협동의 개척자로서 Knowledge House의 역할은 정부 최고위급의 인정을 받았으며 국제적인 인정도 받았다. 수년간 Department of Science and Innovation(과학혁신부) 장관을 지낸 바 있는 Sainsbury 경은 “Knowledge House가 하는 일은 정말로 중요하다. 다른 이들이 따라야 할 모델이다”라고 언급했다. 작년 발간된 OECD 보고서에는 Knowledge House의 활동에 대해 높이 평가되었다. 전세계 14개 지역 연구 대상 가운데 Knowledge House를 ‘글로벌 업무최적관행’이라고 표현했다.

Knowledge House는 계속해서 회원 대학교들의 노력에 부가가치를 더하기 위한 방안을 모색하고 있다. 최근의 노력 가운데는, Northern Way 지역 전역에 걸쳐 Northern Food Industry Innovation Network (NFIIN)를 개발 하기 위한 Food Processing Faraday Partnership and Leatherhead Food International과의 협력 벤처가 있다. 여기까지 읽은 독자는 왜 이렇게 중요하고 높이 평가를 받는 이니셔티브를 앞에서 언급하지 않았는지 의아해할 것이다.. “project has come to a successful close”(그 대답은 프로젝트가 성공적으로 종료되었기 때문이다)! 그러나 본 프로젝트의 비즈니스 파트너(Food Faraday Partnership)가 Technology Strategy Board (집행담당 비 정부부처 공공기관, NDPB)의 후원 하에 Food Processing Knowledge Transfer Network (KTN)라는 이름으로 계속해서 본 네트워크를 운영하고 있다. NDPB/는 2007년 정부에서 설립하였고 Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS, 혁신, 대학교, 기술부)의 후원을 받는다. Technology Strategy Boards는 DIUS 와 기타 정부부처들

과, Devolved Administrations 및 Regional Development Agencies and Research Councils의 공동 지원 및 기금조달을 받는다.

Northern Way가 지원하는 이 이니셔티브는 식품과 음료 분야의 혁신 및 연구를 도모하기 위해 North West와 Yorkshire 및 North East 지역의 학계와 협력한다. Knowledge House는 또 이 분야에서 이들 대학교들이 모든 기회를 적절하게 활용할 수 있도록 본 지역 식품 단체와 Northumbrian larder 및 ONE의 섹터 매니저와 긴밀한 협조관계를 유지한다.

이 모든 내용은 우리가 제안하는 웹 기반 인텔리전트 정보허브의 가장 적합한 호스트는 아닐지라도, 사실 대단히 인상적이며 유용해 보인다. 그러나 Knowledge House 웹사이트는 솔직히 한심하다고 할 수 있다. 해당 대학들의 전문지식을 연결하는 링크가 전혀 없고, 로고를 통해 이들 대학들의 일반 사이트로만 연결되어 있을 뿐이다. 그저 방문해보라는 내용과 이메일 인콰리를 보내라는 내용밖에 없다.

하지만 Newcastle University의 Centre for Rural Economy (CRE)에서 운영하는 Northern Rural Network (NRN)는 잉글랜드의 북쪽지역을 가로질러 확장된 학습 네트워크로서 학계 연구자들뿐 아니라 농촌 비즈니스, 지역 당국, 공공기관 및 자원봉사 분야에 이르는 실제 농촌개발 참여자를 비롯하여 회원 수가 1,000여명에 달한다. NRN은 2000년에 구축되어 매년 많은 일련의 세미나 및 단기 코스를 호스팅한다. NRN은 Rural Voices를 비롯한 북쪽지역의 다른 농촌 네트워크와도 협력한다. Rural Voices는 농촌지역인 Northumberland 전역의 네트워킹과 정보공유를 위한 온라인 자원으로서 Northumberland의 개발에 대한 정보를 많이 가지고 있다.

결론

일반적으로 업체들이 지원을 얻을 수 있는 가용 정보가 인터넷에 대단히 많다. 그런데 중요한 것은 지원 기관에 쉽게 접근할 수 있는 특정 사이트나 최상의 그리고 최적의 지원 형태에 대한 정보를 제공하는 특정 사이트가 없다는 것이다.

North East 지역 내에는 아이디어를 모으고 이를 조정할 수 있는 많은 기회

가 있으며 이러한 사실은 여러 웹사이트의 방문을 통해 확인할 수 있다. 많은 서비스 제공업체가 적색육류 업체의 요구를 충족시키지 못하고 있는 상황에서, 실상은 이들이 소기업 상담이나 제조 관련 상담을 제공함으로써 상당히 유용하게 서비스를 제공할 수 있는 방법이 있다.

연구자가 접촉한 적색육류 업체 가운데 www/인터넷이 어떻게 운영되는지에 대한 이해의 부족과, 적색육류 거래에 대한 웹 디자인 업체의 이해의 부족은 우려할 정도이다. 인터넷을 통한 상품의 홍보와 관련하여 적색육류 업체는 보다 나은 서비스를 제공받을 필요가 분명히 있다. 한 사이트에서 다양한 업체의 모든 웹사이트를 홍보한다면(원스톱 쇼핑) 큰 이점이 있을 것이다. 이 사이트는 여러 다른 지역 관광 사이트와 공공 단체에 연결이 되어 현재 만연하고 있는 중복현상을 줄일 수 있을 것이다.

이러한 목적으로 사용될 수 있는 사이트 중 하나는 Regional Food Group인데, Regional Food Group이 관할하고 있는 지역을 기반으로 현지 식품을 홍보할 수 있다. 현재로서는 Northumbria Larder의 회원이 되는 데 회비를 부과하고 있어 이를 어떻게 처리할지 확실치 않다.

권고사항

1. 포털의 형태든 허브 등의 형태든, North East에서 모든 지원 및 펀딩 제공자를 파악하기 위한 비즈니스 루트를 만든다.
2. 일반대중이 North East 지역의 모든 적색육류 인터넷판매에 접근할 수 있는 중앙 사이트를 만든다.
3. 업체에 인터넷을 효과적으로 사용할 수 있는 상담을 제공한다.
4. 이 작업에 한 조직이 책임을 전담한다. 지역식품단체(Regional Food Group)나 지속가능한 식품 및 농업전략그룹(Sustainable Food and Farming Strategy Group)이나 One NorthEast가 좋은 출발점이 될 것이다.

상기 권고사항이 실행가능성이 없다면 최소한 North East의 기존 사이트들을 접촉해서 이들 사이트들 간의 일관성을 높여야 한다. 사이트는 정기적으로 업데이트하고 이를 위해 자금원도 찾아야 한다. 기존의 사이트들에게는 키워드와 키워드의 정확한 사용을 둘러싼 사항에 대해 통보해주어야 한다.

연구자료 D260

영국의 농정변화와 농정추진체계 조사 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2008. 12.
발 행 2008. 12.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 크리커뮤니케이션
02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-