

네덜란드, 2005년도 농업정책 개관

네덜란드 농업자연관리부(Ministry of Agriculture, Nature Management and Food Quality)는 책임감 있는 기업을 육성해서 농업의 국제 경쟁력을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있고, 2030년까지 경쟁력 있고 지속가능한 농업 종합체계(agricultural complex)를 구축하는 것을 최종 목적으로 설정하고 있다. 이를 위해 농업자연관리부는 향후 2년 동안 지속가능성을 이루기 위한 역할을 명확히 하고, 이를 간소화하는 것, 혁신적인 생산자를 지원함으로써 지속성을 확보하는 것, 그리고 개혁 과정을 모니터링하고 이를 가시화하는 것을 중시하고 있다. 2004년 후반기에 대두되었던 집약적인 가축 생산 방식의 고수 여부는 앞으로도 계속적으로 논의할 것이다. 2005년도 네덜란드 농정을 개관한다.

1. 총론

1.1. 유럽연합의 농업 정책 개혁

유럽연합의 농업 정책 개혁은 유럽연합이 농업 부문을 지원하는 방식을 완전히 바꾸었다. 앞으로 보조의 대부분은 생산량과 연계되지 않을 것이다. 이러한 새로운 ‘단일농가지불(single farm payment)’은 환경, 식품안전성 및 가축후생과 밀접한 관련을 맺을 것이다. 2006년 1월 1일 소개될 계획안을 고려하여 준비 과정이 이루어질 것이다.

1.2. 광물정책 개관

네덜란드는 광물 정책을 비준, 집행하는 과정에서 ‘유럽 질소 지침(European Nitrate Directive)’을 감안할 것이다. 유럽연합의 요구 사항이 분명해졌기 때문에, 2006년 1월 1일 광물 이용에 관한 새로운 기준을 도입할 것이다. 농업자연관리부는 새로운 광물 정책의 구상과 실행을 위해서 1580만 유로를 계상할 예정이다.

1.3. 가축 건강과 가축 후생

가축질병을 예방하기 위한 수단은 대중이 납득할 수 있는 방식이어야 한다. 이러한 점에서 농업자연관리부는 유럽연합의 무 백신(non-vaccination policy) 정책에 동참할 것이다.

가축질병 예방은 이 부문의 가장 중요한 과제이고, 가축 부문 관련 예산의 대부분이 이와 관련되어 있다. 하지만 이 비용은 검역과 감독 관련 비용을 포함하고 있지 않고, 이에 대해서는 정부가 지급을 하고 있다. 농업자연관리부와 가축 부문은 2005년 1월부터 2010년 1월까지 새로운 자금 지원 수단 도입을 모색하고 있다. 구제역이 발생할 경우 백신을 사용할 수도 있기 때문에 이전의 협약과 규정을 살펴볼 필요가 있다. 하지만 조류독감의 경우는 아직 효과적인 백신이 없는 실정이다. 때문에 조류독감이 창궐할 경우에는 도살처분만이 유일한 대처 수단이다.

가축질병이 발병하고 이를 감지할 때까지의 기간을 최소화해야 통제 전략의 효율성을 높일 수 있다. 모니터링과 효율적인 조기 경보 체계(early warning system)가 필수적이다. 2005년에 농업자연관리부는 위기대처 프로그램을 통해서 모니터링 시스템을 개선할 예정이다.

가축에 관한 새로운 확인·등록 시스템(I&R system) 또한 2005년에 추진할 예정이다. 이를 통해서 등록하지 않은 가축의 수를 1만 두 이하로 줄일

것이다. 2005년 7월 1일부터 양과 염소를 대상으로 하는 새로운 확인·등록 시스템을 시행할 예정이다. 스크래피 병(scrapie)에 저항력을 가지는 양을 사육하기 위한 프로그램을 시행하고 있어서 2005년 말까지는 대부분의 양이 스크래피 병에 대해서 내성을 지니게 될 것이다.

표 1 2005년 가축후생 정책 수단

수단	2005년 목표	수
확인·등록 시스템	-가축을 대상으로 한 확인·등록 시스템 적용 - 양과 염소에 대한 확인·등록 시스템 실시 - 새로운 확인·등록 시스템 강화	전체 가축 사육 농가의 5%
기본 모니터링	농가 방문	1,000
	전화 상담	11,000
	PM 실험	8,500

가축 후생 관련 정책의 기본 입장을 직접적인 개입에서 간접적인 지원으로 변화시키고 있다. 가축 사육자, 판매자, 그리고 소유자들로 하여금 기본적인 책임을 지게 하되, 정부가 이들이 책임지기 어려운 영역에 대해서는 개입하는 방식을 지향할 것이다. 농업자연관리부는 2004년 하반기에 가축 후생에 관한 컨퍼런스를 개최한 바 있고, 이 자리를 통해 새로운 접근 방식을 적용할 기회를 제공했다. 농업자연관리부는 사육 농가들이 가급적 자연적인 방식으로 가축을 사육하기를 원하고 있다. 가축 후생 관련 규정은 유럽연합에서 결정했고, 2005년 농업자연관리부는 가축 보건, 가축 후생, 질병 통제를 위해 1850만 유로를 집행했다.

1.4. 유기농업

2004년 이전까지 유기농업 정책의 주된 목적은 유기농업 부문의 지속성을 확보하고 국제시장에서의 경쟁력을 확보하는 것이다. 네덜란드 정부는 유기농업에 대한 사회적인 수요를 장려하고자 있다. 이러한 추세를 반영하

여 농업자연관리부는 2005~07년 유기농 관련 정책 초안을 마련했고, 2004년 하반기에 이 정책을 의회에 상정했다. 이에 앞서 정부는 전체 농경지 중 유기농업 농지 비율을 10%까지 증가시키겠다는 구상을 발표하기도 했다. 2005년 유기농업 관련 예산은 6700만 유로이다.

표 2 2005~07년 유기농업 관련 정책

상세 내용	단위: %		
	2004년 예산	2007년 목표	2010년 목표
전체 농지 중 유기농지 비중	3~3.5		10
전체 농산물 판매액 중 유기농산물 판매액 비중	5	5	

1.5. 식물 질병과 곡물 보호

네덜란드는 교역이 활발하기 때문에 식물 질병과 새로운 유기물에 상대적으로 많이 노출되어 있다. 이러한 질병은 식물 및 화훼 생산자로서의 네덜란드의 입지에 치명적인 결과를 초래할 수도 있다. 이러한 이유로 농업자연관리부는 2004년 식물 보건 관련 예산을 증액하기로 했다. 2005년 검역 조직 구조를 개선하고 있다.

정부와 유관 비정부기구들은 식물 보호를 보다 지속적으로 유지하는 프로그램 규약에 동의했다. 이 규약은 2004년 하반기 의회에 상정된 정책 제안의 중요한 근간을 이루고 있다. 이를 통해서 이해 관계자들의 역할과 책임 소재를 보다 분명하게 정의했다. 네덜란드 정부는 2010년까지 환경 부담을 1998년 수준에 비해 95% 감축하기로 했다. 이러한 목표를 달성하기 위한 중기 목표에 대한 합의도 이루어졌는데, 구체적으로 다음과 같다.

- 2005년 중 농업으로 인한 환경 부담을 75% 감축
- 2005년 중 표층수(surface water) 수질을 50% 향상
- 2010년까지 기준 잔류량 초과분을 2003년 수준의 50%까지 감축
- 2010년까지 모든 생산자들로 하여금 향상된 농약 위험성 검사 시스템

을 준수하도록 집행

1.6. 지식과 혁신

농업자연관리부의 지식 및 혁신 관련 정책은 농식품 부문, 자연 및 농촌 지역과 관련된 높은 수준의 품질 기간구조를 정비하는 것을 목표로 하고 있다. 이런 점에서 농업자연관리부는 영양과 보건 분야의 지식 개발에 초점을 맞추고 있다. 지식 및 혁신과 관련된 2005년 예산은 8310만 유로 수준이다.

농업자연관리부에서 지원하는 연구는 기초연구, 정책연구 그리고 법적 내용과 관련된 연구들이 주류를 이룬다. 농업자연관리부의 주요 네 가지 주제는 다음과 같다.

표 3 주요 연구 분야

단위: 백만€

	기초 연구	정책 연구	실무진 요청 연구	총계
Green enterprise	8	67	14	89
Nature	5	17	5	27
농촌 개발	4	5	-	9
식품 안전 및 가축 보건	10	5	32	47
총계	27	94	51	172

2. 식품 안전성 및 소비자 선택

농업자연관리부와 보건위생국이 식품 안전성에 관한 책임을 함께 지고 있다. 농업자연관리부는 식품의 품질과 생산을 담당하고, 보건위생국은 공중위생을 책임지고 있다. 하지만 이러한 역할 분담이 확고한 것은 아니다. 예를 들어 국제화 단계에서의 발전은 두 부서간의 역할에 동시에 영향을

줄 수 있다.

2.1 통제 감독

‘유럽식품사료법(General European food and feed law)’은 유럽의회와 유럽 연합 이사회의 Regulation 178/2002에 규정되어 있는데, 이 규정은 식품 안전성에 관한 가장 중요한 규정 중 하나이다. 이 규정에 따르면 농식품 산업에 종사하는 기업은 자사의 상품이 법적인 요건을 충족한다는 점을 보증할 수 있어야 한다.

정부의 직접개입에서 간접적인 유인으로 정책 기조가 변화하고 있기 때문에, 농업자연관리부는 식품공급사슬과의 연결 고리를 강화하고 있고 사슬 전반에 걸친 품질보증시스템 등이 그 예이다. 이러한 시스템의 기능은 다음과 같다.

- 공급사슬 내의 다른 기관에 해당 제품이 법적 요구 사항을 충족했다는 사실을 보증한다.
- 생산 과정의 투명성을 높이고, 특히 소비자의 편익을 증가시킨다.
- 믿을만한 감독기관이 생산과정 전체를 통제한다는 점을 보증한다.

법령의 시행과 통제의 마지막 책임은 여전히 정부의 몫이다. 하지만 사업 전반에 걸쳐 독자적인 사슬 내 품질보증시스템을 마련하고 있는 추세를 감안하면, 정부는 직접적인 감독보다는 이러한 통제 시스템을 지도, 지원하는 측면에 집중할 수 있다. ‘감독관을 감독하는 것’은 사업이 어느 정도 통제 시스템을 갖추고 있는지에 따라 달라진다. 이러한 방식은 사업 부문과 정부 모두에게 득이 될 수 있다. 정부는 감독, 검역에 소요되는 비용을 절약할 수 있고, 이를 통해서 상대적으로 열악한 공공부문 검역 시스템을 개선할 수 있기 때문이다.

2.2. 수의학 통제 네트워크

현재와 미래의 위험성에 대한 분석·예측의 중요성이 점차 커지고 있고,

특히 1차 산업 분야에서는 더욱 그러하다. 농업자연관리부는 수의학 통제 네트워크(veterinary control network)를 조직함으로써 공급사슬 내의 위험성을 줄이고, 수의 관련 규정을 잘 준수할 수 있도록 할 예정이다. 1차 산업 종사자들과 수의사들이 핵심적인 역할을 하게 될 것이다.

2.3. 식품 및 소비재 안전 인증기관

식품 및 소비재 안전 인증기관은 공중위생과 가축보건, 그리고 가축후생과 관련된 위험을 줄이는 것을 목적으로 한다. 이 독립된 공공기관은 소비자들의 신뢰를 구축하고 유지할 것이다. 이 기관은 가축 및 육류 국가검역 센터(National Inspection Service for Livestock and Meat)와 건강보호 검사관(Inspectorate for Health Protection)으로 이루어진다. 이 기관은 2006년 1월 1일부터 활동을 시작할 것이다. 이 기관 활동을 통해서 통제 업무의 효과와 효율을 증진시킬 수 있을 것이다.

2.4. 소비자 정책

농업자연관리부는 2005년에 소비자 토론회(consumer platform)를 조직했는데 이는, 토론회의 의견을 식품안전성과 식품 품질에 관한 정책에 반영하기 위해서이다. 이 토론회는 과학자, 경향 분석가(trend watcher), 요리사, 소비자 대표 등으로 구성되고, 매년 세 차례의 모임을 가질 것이다. 이 토론회의 역할은 농업자연관리부에 대한 소비자의 입장을 전달하고 조언을 하는 것이다.

2.5. 도체 및 도축 부산물의 처리

도체처분시스템(car cass destruction system)의 개선을 통해서 해당 부문 종사자들은 안전하고 보다 비용-효율적이면서도 책임을 질 수 있는 부산물(도축장 폐기물과 도체) 가공 방식을 도입할 수 있을 것이다. 가축 부산물 처분에 관한 시장 규제를 완화하는 것도 검토해 볼 수 있다. 현행 도체처리 법령이 이러한 과정을 저해하고 있기 때문에, 이 법령을 재검토해야 한다는 의견이 조만간 개진될 것이다. 이 경우 2005년 내에 해당 법령을 수

정안이 효력을 발휘할 수 있을 것이다. 2005년 하반기에 농업자연관리부는 정부와 함께 자금을 보조하는 형식의 도체처리 방식을 의회에 상정할 예정이다. 이 기간까지 육류 부문은 정부로부터 도체 수송과 처분에 필요한 비용을 보조 받을 것이다. 2005년 식품안전 프로그램의 비용은 3,190만 유로였다. 유관기관에 지급한 정부 보조금은 여기에 포함되지 않았다.

표 4 식품안전성 관련 실행 안건

기관	사안	과업 수
품질보증 시스템	- 품질보증 시스템 시행 여건 및 정부 역할 조망	2
추적이력제 및 위해요소중점관리	- 공급사슬 내 시스템 정착	
유럽식품사료법	- 해당 제도 시행 촉진 및 정부와 사업 부문 간의 책임 한도 정의	
연구	- 해당 규정의 실행	1
소비자 토론회	- 토론회 주재	3
	- 소비자 패널	9
	- 소비자 대상 설문조사	3
zoonoses 관리	- 살모넬라 균 박멸 및 campylobacter(식중독 균) 통제	
생산 과정 및 상품의 투명성	- 프로젝트 시안	2
소통 및 농촌 지도 활동	- 소비자 조사	
	- 인터넷, 전화, 매체 등을 통한 정보 제공	
법률 시행 및 통제		보고서 16종
가축 부산물 처리	- 프로젝트 시안	3

3. 친숙한 농촌 공간, 밝은 미래

네덜란드 정부는 ‘the Agenda for living Countryside’를 통해서 경제·환경·사회문화적인 측면을 아우르는 통합적인 접근 방식을 제시했다. 농촌 지역 정책의 기본 원칙은 가능한 한 개발을 하되, 필요한 경우에만 중앙 집중 방식을 택하는 것이다. 이 아젠다는 이러한 정책 방향의 핵심을 이루는 것으로 정책 목표를 대폭 축소하는 대신 집중력을 높이고 있다. 정책 목표를 어떻게 구체화할 것인가에 대한 구체적인 계획을 지역 수준(regional level)에서 결정함으로써, 지역의 구체적인 상황과 여건을 반영할 수 있도록 했다. 따라서 지방 의회가 이러한 계획과 실행 과정에서 중심적인 역할을 수행할 것이다. 농촌지역 투자예산(investment budget for rural areas, ILG)를 통해서 이러한 활동을 지원할 것이다.

3.1. 농촌개발

2004년 7월 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 2007~13년 농촌개발을 위한 새로운 기본 규제를 제안한 바 있다. 유럽 농촌 개발 정책의 주요 목표는 다음과 같다.

- 농업의 경쟁적 위치 향상
- 환경과 교외 지역의 가치 제고
- 농촌 지역 삶의 질 향상과 경제 활동 다각화 촉진

유럽연합 집행위원회는 동시에 하나의 자금원과 프로그램을 통해서 농촌개발 정책을 간소화하고자 한다. 유럽연합 정책 제안의 목표는 네덜란드의 농촌개발 정책 우선순위와 대체로 부합한다.

농업자연관리부는 2007~13년 동안의 새로운 농촌개발프로그램을 구상하고 있으며, 유럽연합의 지원을 받을 수 있는 측면에 관한 세부 내용도

포함하고 있다. 네덜란드 정부는 2005년 말에서 2006년 초까지 새로운 프로그램 초안을 유럽연합 집행위원회에 제출하여 승인을 받고자 한다.

3.2. 농촌전원지역 유지·관리정책(Countryside Stewardship)

농촌전원지역 유지·관리 정책에서 가장 핵심적인 보조 수단은 관리 프로그램(the Management Programme)이다. 이 프로그램을 농촌전원지역 유지·관리 프로그램(Countryside Stewardship Programme)으로 개칭하면서 범위를 확대할 것이다. 농민만이 아닌 전원지역과 환경의 질을 유지하는 데 기여하는 모든 경제 주체들이 이 프로그램에 참여할 수 있다. 농업자연관리부는 2007년부터 이 프로그램을 시행하고자 하며, 이 프로그램을 새로운 유럽연합 농촌개발 규정 및 네덜란드 농촌개발 프로그램과 합치시키고자 한다.

3.3. 마을 주변 여가·녹지 공간 형성

여가와 당일 여행에 대한 수요가 크게 늘어나면서 농업자연관리부는 이를 위한 공간 마련을 장려하고 있다. 여가와 당일 여행에 적합한 장소는 교외 지역에 산재해 있다.

네덜란드 정부는 1994~2013년까지 마을과 도시 주변에 15,891ha의 여가 장소(recreational areas)를 마련할 예정이다. 또한 2004~10년에는 새로 형성되는 대규모 주거 지역 주변에 추가로 492ha의 여가 장소를 조성할 예정이다. 이를 위해서 네덜란드 정부는 2005년 360ha의 부지를 매입하여 이 중 255ha를 개발할 예정이다. 농업자연관리부 역시 Randstad 광역 도시권을 대상으로 한 다른 프로젝트를 지원하여 전원 지역에 대한 접근성을 높이 고자 한다.

3.3.1. 국가 여가 네트워크(National Recreational Network)

네덜란드 정부는 자전거 도로¹⁾, 산책로, 수로 등이 잘 어우러진 네트워크를 조성하고자 한다. 농업자연관리부는 이러한 네트워크 형성을 위한 자

금조성을 지원하고 있다. 네트워크가 완성되면 여가 코스의 연장은 13,000km에 이를 전망이다.

3.3.2. 여가 시설 관리

농업자연관리부는 산림청(National Forest Service)에 자금을 지원함으로써 공공 여가 지역을 관리하도록 하고 있다. 또한 Midden-Delfland와 Grevelingen 지역의 여가 지역도 관리 하고 있다. 2005년 농업자연관리부가 관리하는 지역은 다음과 같다.

표 5 농업자연관리부 담당 여가 지역

수단	연장	총 비용 (단위: 1,000€)
네트워크 형성		1,610(수로 관련 보조금 제외)
- 도보	260km	
- 자전거	464km	
- 보트	283km	
여가 지역 관리 자연 및 산림지역		23,172
- 산림청	217,015ha	
- Midden-Delfland/Grevelingen	4m287ha	
여가 부문 강화		2,040
- 전문가 양성	45종	
- 기타 프로젝트	30종	

- 1) 네덜란드는 지형적인 특성으로 인해 자전거 이용률이 매우 높은 편이다. 전국적으로 1,650만 대 정도의 자전거가 있고, 매년 15% 정도 증가하고 있다. 전체 가구의 91% 정도가 자전거를 소유하고 있으며, 자전거 전용 도로의 연장은 19,200km에 이른다.

4. 예산

2005년 농업자연관리부의 예산은 2004년에 비해 6,120만 유로 증액되었는데, 이는 상당 부분 유럽연합 정책 시행에 따른 추경예산 편성 때문이었다. 구체적인 사항은 다음과 같다

- 유럽연합 질소 지침(EU Nitrates Directive) 준수
- 공동농업정책(CAP) 개혁 이행
- 새로운 유럽연합 규제의 의무적인 이행

도체 처분 정책을 위해서 1,540만 유로가 배정되었고, 980만 유로는 주택·공간·환경부(the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment)로 이관되었다. 연봉과 가격 인상분에 의한 추가 지출은 2,470만 유로였다. 이에 반해, 국가 생태 네트워크 조성을 위한 토지 매입 비용은 2,200만 유로 삭감되었는데, 이는 토지 매입에 필요한 비용을 대출 형식으로 마련할 수 있기 때문이다. 더불어 지속가능한 농업 및 집약적 가축 생산에 배정된 예산 1,700만 유로는 이후로 이월되었다. 수질 및 경관 정책과 관련된 예산 중 1,030만 유로는 교통부로 이관되었다.

자료: 네덜란드 농업자연관리부
(유찬희 ruledes78@naver.com 019-251-8793 지역아카데미)