

네덜란드 유기농업정책 개황

네덜란드 농업은 여전히 세계에서 우위를 점하고 있다. 하지만 이제까지 이러한 성공의 견인차 역할을 했던 집약적 농업과 규모의 경제는 하향세를 보이고 있다. 농업과 화훼 농업은 자연 환경을 오염시키고 있고, 집약화 과정에서 가축후생과 경관에 부정적인 영향을 끼쳤다. 이러한 이유로 네덜란드 정부는 정책 변화에 관심을 갖고 있다.

공중 보건 및 환경부의 연감에 따르면 최근 농업 및 화훼 부문이 양분 유실, 살충제 사용, 암모니아 배출, 에너지 효율성 등의 측면에서 상당히 개선되고 있다고 한다. 하지만 지속가능한 농업과 화훼 농업으로의 전환은 아직 끝난 것이 아니다. 네덜란드 정부는 농업과 화훼 농업을 활성화하고 지속가능성을 지킬 수 있는 정책이 필요하다고 보고 있다.

1. 정책 전망

1.1. 지속가능성의 모태인 유기농업

집약화 초기 단계에서부터 농민들은 이러한 변화가 경관과, 자연 환경에 미칠 수 있는 영향에 대해 우려했다. 이 때문에 농민들은 자연 순환과 가축 후생을 염두에 둔 농업 시스템의 기초를 마련해 왔는데, 이것이 오늘날 유기농업으로 알려진 생산 방식이다. 도입 직후부터 유기농업은 화학 비료와 살충제 등의 물질을 사용하지 않으면서 수익성을 유지하고, 가축후생도

고려해야 하는 과제를 안았다. 유기농업은 이러한 문제 해결을 위해 기존의 집약적인 농법을 대체할 수 있는 대안을 모색해 왔다.

모든 농업과 화훼 농업 부문에서 지속가능성을 유지해야 하기 때문에, 유기농업 부문에서 사용하는 영농 방식은 다른 부문으로도 확산되었다. 농업·자연 및 품질관리부(the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality)와 Wageningen 대학 연구소가 출판한 보고서는 농업의 지속가능성을 높인 열 가지 유기농업 부문의 혁신 사례를 보여주고 있다. 이 혁신 사례는 토양 이용, 작물 보호, 가축 후생 등 다양한 부문을 망라하고 있다. 유럽연합 집행위원회도 유기농업을 유럽 전역에서 친환경적인 고품질 농산물을 생산할 수 있는 수단으로 보고 있다. 최근 발간한 European Action Plan에서는 유기농업 확대를 위한 21가지 행동 강령을 제시하고 있다.

1.2. 현재까지의 접근 방식

지난 년간 네덜란드 유기농업 정책의 근간은 “Een biologische markt te winnen”(An organic market to conquer)이었다. 네덜란드 정부는 “2010년까지 전체 경작지의 10%에서 유기농업을 실시한다면 공동농업정책에 날개를 달 수 있을 것이다.”라는 말로 중장기 목표를 시사했고, 재정정책합의서(Coalition Agreement)에서도 이 내용을 언급했다. 이를 위해서 네덜란드 정부는 수요 지향적인 접근 방식을 채택했는데, 이는 유기농산물에 대한 수요 증가를 촉진하여 유기농업 성장을 유도하는 것이다.

이 방식은 당시로서는 새로운 방식이었고 시장 발전의 일차적인 책임은 시장 주체 자신에게 있다는 원칙에 따른 것이다. 이 방식에서 정부의 역할은 유기농업에 우호적인 환경을 조성하고 지원하는 것으로, 정부가 주가 되는 것이 아니다. 최근 몇 년간 이 방식은 효력을 발휘했고, 정부, 시장 주체 그리고 이해 집단의 단합을 공고히 하는데 성공하여, 2004년 유기농산물의 시장점유율이 5%까지 늘어났다.

1.3. 현재까지의 결과

네덜란드의 유기농업은 최근 몇 년간 상당히 성장했지만, 당초 목표 수준에는 미치지 못했다. 정부 정책인 “Een biologische markt te winnen”에 대한 평가서는 수요 지향적인 방식에 대해 긍정적인 평가를 내렸다. 이 방식은 유통 경로 내에서 단합과 조율을 효과적으로 이루었고, 보다 다양한 농산물 생산을 이끌었으며, 품질 향상과 더불어 소매업자·소비자의 수용성을 높이는데 기여했다. 예전과 달리 슈퍼마켓에서도 유기 농산물을 쉽게 볼 수 있게 되었고, 전통적인 경로와 도매업체에서의 판매도 늘어났다. 하지만 일부 품목은 과잉 양상을 보이고 있는데, 이는 수요를 촉진하기만 해도 유기농업이 지속적으로 성장한다는 점을 시사한다.

농업·자연 및 품질 관리부는 모든 관계자들과 공고히 협력하여 시장 발전을 촉진하고 있고, 이 방식의 결과에 만족을 표시하고 있다. 지난 몇 년간의 노력은 새로운 협력 관계를 만들었고 책임 공유도 이루어지고 있다. 이 방식은 다른 부문에도 적용되기 시작했는데, 유기 돼지고기 생산 협정이 그 첫 사례이다. 이 협약에서는 모든 경로 참가자들이 생산·가공·판매에 관해서 협정을 맺었고, 판매액이 당초 목표치에 이르지 못한 경우에도 책임을 공유하고 대안을 모색한다.

1.4. 지속가능한 소비에 대한 보상

유기농산물은 일반 농산물에 비해 상당히 비싸기 때문에 판매 성장에 한계가 있다. 유기농산물 판매가 늘어나면 이러한 가격 차이는 줄어들 수 있지만, 유기농업을 하는 이상 생산 비용이 높아지는 것은 불가피하기 때문에 가격 차이를 줄이는 것도 한계가 있다. 새로운 정책에서는 이러한 가격 차이 해결을 주요 사안으로 보고 있다. 네덜란드 정부는 가격 차이를 줄이면 유기농산물 판매를 실질적으로 증가시킬 수 있는지에 대해서 실제적인 연구를 실시하고 있다. 가격 격차를 줄일 수 있는 가능성, 국가 보조에 관한 유럽연합 법령, 관계 단체의 협력 등의 요인을 감안했을 때, 단기간 내

에 유기농산물 소비자들에게 보상을 하는 것은 어려울 전망이다.

1.5. 전원지역관리인제도(countryside stewardship)에 대한 보상(green service)

유기농업은 생산 과정에서 사회 후생에 큰 기여를 한다. 이러한 ‘green service’에 대해서는 공공 자금으로 보상을 해줄 명분이 있다. 지난 정책 집행 기간 동안 유기농 방식으로 전환한 농민들은 정부 보조를 신청할 수 있었다. 이는 네덜란드에만 국한된 것이 아니고, 유럽연합의 다른 회원국들도 이러한 제도를 실시하고 있고, 이는 유럽연합이 공동으로 자금을 출연하고 있다. 자국 농가의 유기농가가 다른 국가에 비해 불리한 처지에 놓이지 않도록 하기 위해, 앞으로 국가 보조를 할 계획이다. 농민들로 하여금 유기농업으로 전업하도록 하는 유기농업 생산 유인 계획은 지속적 보조로 대체할 것이다. 원칙적으로 모든 유기농민과 market gardener는 보조금을 받을 자격이 있다.

2. 정부의 계획, 원칙, 그리고 역할

2.1. 계획

네덜란드 정부는 유기농업이 네덜란드 농업과 화훼 농업의 지속가능성에 기여하는 바를 극대화하고자 한다. 이를 위해서 유기농업이 네덜란드 농업 부문에서 확실한 위치를 점함은 물론 계속 발전해야 한다. 이를 위해 네덜란드 정부는 다음과 같은 계획을 실시하고자 한다.

- ① 2010년까지 경지의 10%를 유기농업 경지화:
- ② 2007년까지 소비자 식품 지출액 중 유기농산물 구입액 비중을 5%로 증가
- ③ 혁신 강화

2.2. 원칙

이 과정에서 해결해야 하는 가장 큰 문제는 유기농산물에 대한 수요를 늘리는 것이다. 유기농산물을 구매하는 소비자를 늘리려면 무엇보다도 유기농산물과 일반농산물의 가격 차이를 줄이고, 유기농산물에 대한 소비자 인지도를 높여야 한다. 정부 차원에서 유기농산물의 생산 방식과 차이점, 그리고 환경과 가축후생에 미치는 긍정적인 효과를 홍보함으로써 인지도를 높일 수 있다. 가격 차이는 생산·가공 과정에서의 기술 향상과 생산량 증가로 어느 정도 해결할 수 있다.

특히 주의를 기울여야 하는 부분은 무기물 용출(mineral leaching)이나 암모니아 배출(돼지, 가금류 사육 농가), 가축보건, 고용 창출 등에서 일반 농업과 확실히 구분이 되지 않는다는 점이다. 또한 일반농업 역시 지속가능한 방향으로 발전하고 있기 때문에 유기농업이 선도적인 위치를 지키려면 각별한 노력이 필요하다.

2.3. 정부의 역할

정부는 유기농업 부문의 발전에 직접적인 영향을 주지는 못한다. 하지만 지식을 적용하고, 폐쇄형 무기물 순환구조 장려와 참가자들에 대한 지원을 통해서 유기농업 부문 발전을 도울 수 있다.

이 외에도 정부는 유기농업 관련 규정을 제정하고 이를 모니터링, 입법화하는 역할을 하는데, 이 규정들은 대체로 EU Regulation 2092/91에 기초한다. 규정의 주무 부처인 농업·자연 및 품질 관리부는 무기물 용출 규정을 강화하고, 유기 원자재 사용을 장려할 것이다. 앞으로도 유기농업이 발전하려면 식품 안전성을 비롯한 각종 기준 외에도 생산·가공 단계에서 정해진 양식을 지켜야 한다.

유기농산물과 관련된 유럽연합의 기준 중 하나는 유전자변형 과정을 거

치지 않아야 한다는 점이다. 2005년 6월 유럽연합 집행위원회는 유럽연합 이사회와 의회에 각 회원국의 공존 정책을 보고했다. 네덜란드 정부도 네덜란드 농민 단체를 비롯한 유관단체와의 협의를 통해서 이러한 공존 전략을 마련하고 이를 기초로 유기농업 정책을 입안하고 있다.

3. 2005-07 유기농업정책의 우선순위

네덜란드 정부는 2005-07년에도 유기농업 부문 성장을 계속 지원할 것이다. 이와 관련된 정책 영역은 다음과 같다.

- ① 수요 촉진
- ② 지식 개발과 전파
- ③ 지역 차원의 접근
- ④ 전원지역관리인제도에 대한 보상

3.1. 수요 촉진

네덜란드 정부는 유기농산물 수요 촉진을 위한 노력을 배가할 것이다. 이를 위해 사회적으로 책임감 있는(즉, 유기농산물에 대한) 소비에 대해 보상을 하고 좋은 선례를 만드는 것을 시범적으로 실시할 것이다. 정부는 유기농산물 시장 발전에 관한 자발적 협정을 확대할 것이다.

3.1.1. 유기농산물 시장 발전을 위한 새로운 협정

유기농산물 시장 발전을 위한 현행 협정은 2004년 12월에 종료되었다. 모든 참가자들은 현 단계의 협력을 유지·강화하고자 한다. 이 협정은 유기농업 체인 내의 협력 증진에 좋은 토대가 됨은 물론, 수요 촉진에도 기여할 것이다. 은행, 이해집단, 독립 기관을 포함하는 태스크포스 팀 구성이 성공을 좌우한다. 농업·자연 및 품질 관리부는 현행 협정을 갱신하고자 한다. 태스크포스 팀과 현재 가능한 수단(체인 관리자, 중장기 규모 확대 계획, 공공 캠페인 등)을 연계하여 협정을 확대 적용할 것이다. 농업·자연

및 품질 관리부는 새로운 자발적인 협정을 다음과 같은 방식으로 지원할 것이다.

- ① 식품 품목과 판매 경로에 따라 소비자 소비의 목표를 차별화하고, 이 결과를 관련 단체에 맞게 적용한다.
- ② 유기농산물과 일반농산물의 가격 차이를 줄인다.
- ③ 농업·자연 및 품질 관리부는 매년 열리는 최대 규모의 전시회인 Biofach에 참가하여 유기농산물 수출을 촉진한다.
- ④ 레스토랑과 외식 서비스 업체도 협정에 참여시킨다.
- ⑤ 2004년 4월부터 시작한 “going organic” 캠페인에 참여하는 집단 간의 관계를 돈독히 하여 소비자의 소비 패턴에 영향을 주도록 노력한다.
- ⑥ 지역 단위의 수요 증대 노력을 강화한다. 지역 단위의 계획을 잘 조율하여 정부 예산을 보다 효율적으로 사용하도록 한다.
- ⑦ 공공 캠페인을 할 때 목표 집단과 시장 동향을 고려한다.
- ⑧ 지식 개발과 전파 과정에서 각 부문이 필요로 하는 바를 정확히 파악한다.

3.1.2. 지속가능한 소비에 대한 보상의 실제적 연구

일반 농산물보다 높은 가격은 유기농산물 시장 성장에 걸림돌이 된다. 이러한 가격 차이의 원인은 현재의 소규모 유통 경로와 일반 농산물의 부정적인 외부효과가 제대로 반영되고 있지 않은 사실에서 찾을 수 있다. 이 때문에 시장이 불완전하게 작동하고 있으므로, 정부는 재정 수단을 도입하여 이러한 불완전성을 해소해야 한다. 하지만 EU 법령 하에서는 사용할 수 있는 수단이 제한된다. 유기농가와 생산자는 이미 기존의 제도를 이용하여 지속가능한 생산에 대한 보상 차원의 경제적 수혜를 받을 수 있다. 예를 들면, 녹색기금(green funds scheme)¹⁾, 환경투자 고속감가상각(accelerated depreciation of environment investment)²⁾, 에너지 및 환경 투자

1) 그린프로젝트와 관련된 투자자는 녹색 기금으로부터 낮은 이자율(약 1%)로 대출을 받을 수 있다. 이 기금은 이자 소득세에서 공제된 민간저축을 통해 조달한다.

공제 등이 있다. 이러한 수단은 생산 측면에 초점을 맞추었기 때문에 소비자 가격에는 그다지 영향을 미치지 못한다.

유럽연합은 유기농산물에 대한 부가가치세 감축에 지원을 거의 하지 않고 있고, 지속가능한 방식으로 생산을 하는 기업에게 공제를 제공하면 유럽연합 법령 및 규제에 저촉된다. 하지만 다른 부처의 성공 사례를 보면 지속가능한 소비에 대해 재정적인 수단을 통해 보상하는 것은 성공 가능성이 있다. 이러한 수단은 소비자 수요가 충분히 늘어나서 가격 차이가 줄어들 때까지 잠정적인 조치로 활용할 수 있다.

지속가능한 소비에 대해 보조를 하는 제도를 도입하려면 사전에 세심하고 충분한 준비를 해야 한다. 재정 지원은 무엇보다 효과적이어야 하고 소비자 구매를 실제로 증가시켜야 한다. 또한 이러한 조치는 유럽연합 집행위원회가 정한 국가 원조 조건을 준수해야 한다. 이러한 재정 수단의 성공 여부는 실제적인 실현 가능성(행정적 부담 포함)과 해당 부문의 협력 여하에 달려 있다.

농업·자연 및 품질 관리부는 조만간 중간 규모의 마을에서 지속가능한 소비에 대한 보상 가능성을 연구할 것이다. 현재 구상은 ‘소비자 할인’ 형식으로 한시적으로 보조금을 지급하는 것이다. 이 방식으로 가격 격차를 줄이면 판매가 늘어나는지 여부를 측정할 것이다. 유기농산물에는 EKO 로고를 붙여 즉시 식별할 수 있도록 했다. 네덜란드 정부는 유럽연합 집행위원회에 이를 통보해야 하고, 허가를 받을 경우 연구를 실시할 수 있다. 또한 유기농업 부문 자체적으로 가격 격차를 줄이려는 노력을 해야 한다. 가격 차이를 줄이는 것 외에도, 유기농산물의 부가가치를 알림으로써 문제를 해결할 수 있을 것이다.

2) 고속감가상각은 법인세를 인하시키는 효과가 있어 재무적인 이익을 준다.

3.2 지식 개발과 전파

지식 개발과 전파는 유기농업의 선도적 위치 강화에 필수적이어서 정책에서도 중요한 비중을 차지한다. 최대한의 편익을 얻기 위해서는 유기농업 부문 자체가 지식 개발과 전파의 책임을 공유해야 한다.

3.2.1. 지식 네트워크

유기농업에 필요한 지식은 다양한 주제와 관련이 있고, 생산자-가공업자-도매업자-소매업자-소비자에 이르는 체인 전반과 관련이 있다. 농업·자연 및 품질 관리부는 지식의 개발과 전파에 커다란 기능을 한다.

농업·자연 및 품질 관리부는 유기농업지식위원회(전 유기농업연구위원회)와 유기농업혁신센터를 설립하여 첫 걸음을 디뎠지만, 아직 해결해야 하는 과제가 산적해 있다.

3.2.2. 지식의 전파와 이용

농업·자연 및 품질 관리부의 2004-07 정책 프로그램은 지식 전파의 중요성을 강조하고 있고, 일반연구예산의 5~10%를 배정하고 있다. 이 예산에는 유기농업 연구 예산도 포함되어 있다. 농업·자연 및 품질 관리부가 지원하는 유기농업과 식품 연구 프로젝트는 입수 가능한 지식을 일차 생산자와 다른 경로 참가자에게 전파하는 것에 주의를 기울여야 한다. 기술 전파를 보다 효율적으로 해야 유기농업의 선도적인 입지를 굳힐 수 있다. 연구 활동 외에도 대중의 인식 제고와 교육 캠페인도 중요한 기능을 한다.

3.2.3. 지식 개발

유기농업 연구는 전통적으로 생산 방식에 중점을 두어왔다. 하지만 최근에는 생산 외의 다른 부문에 관한 연구의 중요성이 커지고 있다. 유기농산물 시장 수요가 아직 활성화되지 않았으므로, 시장 참가자들은 유기농산물 시장과 소비자 행위, 그리고 유기농산물이 건강에 좋은 점 등을 잘 알아야

한다. 네덜란드 정부는 의회의 동의를 얻어 2008년까지 WUR/DLO 예산의 10%를 배정할 것이다.

3.3. 지역적 접근

유기농업 홍보는 중앙정부에서만 하는 것이 아니다. 지역 기관과 이익단체도 이 역할을 수행할 수 있다. 중요한 점은 중앙정부의 통제가 없어도 지역 간 활동을 잘 조율할 수 있다는 것이다. 농업·자연 및 품질 관리부는 국가 단위와 지역 단위의 활동을 잘 연계하려고 한다. 농업·자연 및 품질 관리부는 북부 3개 지역을 ‘지역 활성화 시범 지구’로 지정하여 지역적 차원에서의 접근이 유기농업 홍보에 어느 정도 기여를 하는지를 살펴볼 것이다.

3.4. 전원지역관리인제도에 대한 보상

3.4.1. 유기농업에 대한 지속적인 보조

네덜란드 정부는 앞으로 유기농업에 대한 보조 프로그램을 다시 도입할 예정인데, 이는 유럽연합 내에서의 입지를 유지하고자 하는 목적도 있다. 또한 이는 유기농가들이 환경 질과 농촌 지역에 기여하고 있다는 사실이 사회적으로 인정받고 있다는 반증이기도 하다. 2006년부터 유기농가와 생산자들은 유기활동 활성화 명목으로 5년간 보조를 받을 수 있다. 보조금 수준은 경작 면적에 따라 결정된다.

3.4.2. 운영 감사

일반 농업을 하는 농가 중 유기농업으로 전환하고자 하는 의사가 있는 농가와 유기농가 중 경작규모를 확대하고자 하는 농가는 Framework Regulation on Knowledge and Advice에 따라 운영에 문제가 없는지 검사를 받으면서 지원을 받을 수 있다.

출처 : 네덜란드 농업·자연 및 품질관리부
(유찬희 ruledes78@naver.com 019-251-8793 지역아카데미)