

EU 농업환경정책 개요

현재 EU가 진행하고 있는 농촌개발정책 프로그램은 그 기간이 2000~2006년으로 설정되어 있다. 농업환경정책 프로그램들은 농촌개발정책의 범주 안에 포함되어 수행되고 있다. 정책 프로그램 추진기간이 완전히 끝난 것은 아니지만, EU는 최근 그 동안의 중간평가 보고서 등을 종합하여 농업환경정책의 개요와 약간의 평가를 정리한 보고서를 발표한 바 있다. 최근 들어 농업환경에 대한 관심이 증가하는 것은 우리나라의 경우에도 예외는 아니어서, ‘토양 양분총량제’ 도입 등 여러 가지 논의들이 일고 있다. 이러한 상황에서 EU의 농업환경정책을 개괄적으로 살펴보는 것은 나름의 의미가 있을 것이다.

1. EU 농업환경정책의 목적

EU에서 농업환경정책은 농업인들이 농장 환경을 보호하고 개선하는 활동을 촉진하기 위해 고안된 것이다. EU는 농업환경정책을 통해 농업인들에게 ‘서비스에 대한 대가를 지불’하고 있다. 이때의 서비스란 통상적인 ‘모범영농준칙(good farming practice)’의 수준 이상으로 농업환경정책의 약정사항을 실천하는 것을 의미한다. 농업인들은 행정당국과 계약을 맺고, 그 같은 약정 준수에 따르는 추가적 비용과 (예를 들면, 생산량 감소 등으로 인한) 소득 손실분에 대해 보조금 형태로 대가를 지불받는다.

농업환경정책을 통해 지불되는 보조금을 충당하기 위해 EU와 각 회원국

들이 공동으로 자금을 조성한다. 그중 EU가 부담하는 몫은 ‘목표 1 지역 (Objective 1 area)’에 대해서는 85%, 나머지 다른 지역에 대해서는 60% 수준이다.

특정한 영농체계(farming system)나 환경적 조건에 맞추어서 국가, 광역 지역, 소규모 지방자치단체 수준에서도 농업환경정책을 실시하기도 한다. 이 경우, 그 구체적인 내용은 EU 전 지역에 걸쳐 매우 다양한 모습을 보이고 있다. 이처럼 농업환경정책은 다양하지만, 대체로 각각의 정책 수단들은 ‘근대적 영농활동에 수반하는 환경 리스크를 줄이는 것’과 ‘자연 및 경작지 경관을 보존하는 것’이라는 두 가지 큰 목적들 중 최소한 하나 이상을 달성하기 위한 것이라 말할 수 있다.

이 두 가지 목적들이 농업환경정책을 통해 어떻게 표현되고 목적을 달성하기 위한 수단들이 어떻게 마련되고 있는가는, 정책이 실시되는 지역에 따라 다르다. 예를 들어, 집약적인 농업생산이 이루어지고 있는 지역에서는 농업환경정책이 환경적 리스크 감소에 초점을 맞추는 경우가 많다(예를 들면 비료 또는 농약 투입량 감축, 질소 누출량을 줄이기 위한 겨울철 토양 피복 식재 활동 등).

한편, 자연을 보호하기 위해 농업환경정책을 실시하는 경우도 있다(예를 들면 집약적 영농이 이루어지는 지역에서 조류의 먹이를 공급하기 위해 작물의 그루터기를 겨울철 동안 남겨두는 것). 이와는 대조적으로, 조방적인 농업이 이루어지는 곳에서 주된 환경 리스크는 일반적으로 토지를 방치하는 것과 관련이 있다. 즉, 노동집약적인 전통적 영농활동을 포기함으로써 오히려 자연보호가 어렵게 되는 지역이 있다는 것이다.

그러한 지역에서 농업환경정책은 자연보호라는 관점을 갖고 전통적인 영농활동을 지속시키거나 복원하는 것에 초점을 맞추는 경향이 있다(예 : 초지에 방목을 하기 보다는 목초를 베어 먹이는 활동, 울타리(hedgerow)를

유지보수하는 활동¹⁾ 등). 조방적 농업이 이루어지는 지역에서도 역시 환경 리스크를 줄이기 위한 농업환경정책이 진행된다. 예를 들어 초지에 비료 사용을 제한하는 정책이 실시된다. 그리고 지역의 특성과는 무관하게 토양이나 물 각각에 대해 환경 리스크를 감소하는 동시에 자연을 보호하는 효과가 명백한 많은 수단들이 존재한다.

농업환경정책의 약정 내용은 통상적인 모범영농준칙이 제시하는 수준보다 더 높은 것이어야 한다. 통상적인 모범영농준칙이란 ‘법률적 의무사항을 충족시키는 동시에 합리적인 농업인이라면 하여튼 간에 실천할 것으로 기대할 수 있는 수준의 환경관리를 수반하는 영농활동’이라고 정의된다. 이 모범영농준칙은 지역(EU 농촌개발정책 프로그램 추진의 지리적 단위인 회원국 또는 광역 지역)마다 작성한 규정들(Codes)에 포함되어야 하며, 농촌개발계획에 포함시켜 EU 집행위원회에 제출하도록 되어 있다.

이는 한 농업인이 자신의 지역에서 정한 모범영농준칙 규정에 정해진 법률적 요구사항을 넘어서는 수준에서 환경적 약정을 할 경우에 보조금을 지급할 수 있음을 뜻한다. 달리 표현하자면, ‘오염자 부담의 원칙(Polluter Pays Principle)’에 따라, 농업인이 자신이 영농하는 지역의 환경 관련 법규를 준수했다고 해서 그 자체로 보조금을 지불받을 수는 없다는 것이다.

2. 농업환경정책의 배경

2.1. 유럽에서의 농업환경정책 도입과 확대 실시

농업환경정책은 1980년대에 몇몇 회원국들에서 자체적으로 실시되기 시

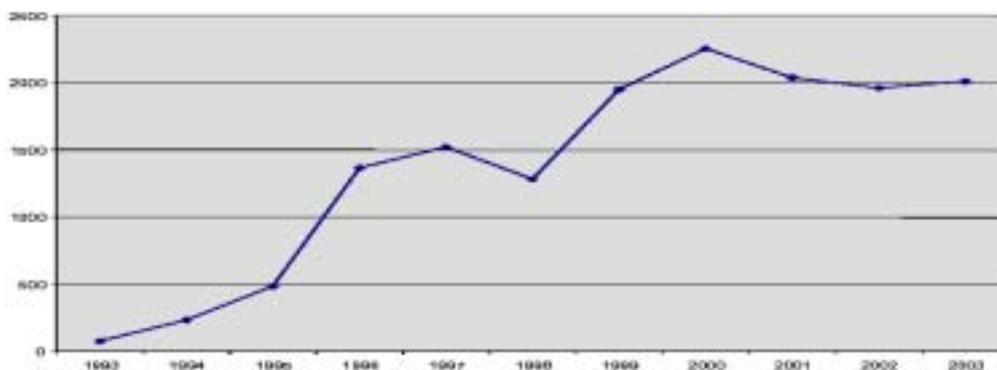
1) 평야지대 경지와 경지를 구획하기 위해 돌담, 관목 등으로 울타리를 만들어 두었던 전통적인 관행은 바람에 의한 토양 침식과 토양자원 유실을 막는 효과를 가지고 있다.

작했다. 그러다가 EU 수준에서는 1985년 ‘농업 구조에 관한 규정 제19조 (Article 19 of the Agricultural Structures Regulation)’에 반영되었다. 하지만 이 당시에는 의무적인 것이 아니라 선택적인 상태로 남겨졌다. 이후, 1992년에 이루어진 공동농업정책 개혁에 ‘수반하는 정책’으로서 모든 회원국들이 농업환경정책을 도입하게 되었다.

농업환경정책은 그 내용만을 담은 EU 규정(regulation)을 갖게 되었으며²⁾, 회원국들은 ‘각 국가의 영토 전역에서’ 농업환경정책을 도입할 것을 요구받게 되었다. 1999년에는 농업환경 관련 규정의 조항들이 “아젠다 2000” 공동농업정책 개혁의 일부분으로서 농촌개발 관련 규정³⁾ 안에 통합되었다. 이처럼 관련 법규를 통합한 것은 농업환경정책과 농촌개발계획이 서로 합치되도록 하는데 목적을 둔 것이었다.

그림 1 농업환경에 대한 EU 예산 지출 추이, 1993~2003

단위 : 100만 유로



자료 : EAGGF Guarantee 부문

- 2) Council Regulation(EEC) No 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and maintenance of the countryside.
- 3) Council Regulation(EEC) No 1257/99 of 17 May 1999 on support for rural development from European Agricultural Guidance and Guarantee Fund(EAGGF).

유럽에서 농업환경에 대한 공공지출은 빠른 속도로 증가했다. <그림 1>은 1993년 이후 유럽연합의 농업환경 부분 예산지출 변화를 보인 것이다. 농업환경에 대한 총 지출은 그림에 보인 것보다는 실제로는 더욱 클 것이다. 회원국들이 목표 1 지역에서는 15%, 다른 지역에서는 40%를 공동출연해야 하는 몫이 있기 때문이다. 그리고 어떤 회원국들은 자국 수준에서 별도로 보조금을 지급하는 농업환경정책을 시행하고 있기도 하다. 2000년 이후 공공지출 증가가 다소 주춤한 것은 ‘농촌개발 규정(Rural Development Regulation 1257/99)’ 하에서 새로운 농업환경정책 프로그램을 시작하는데 있어 몇몇 회원국들이 더디게 출발했기 때문이다.

2.2. 농업환경정책의 기본 원칙

EU 농업환경정책에는 다음과 같은 여러 가지의 기본 원칙들이 있다.

(1) 농업환경정책은 농업인들에게 선택적인 사항이다. 농업인은 환경적 서비스를 제공하도록 설계된 정책 수단들 중 하나 또는 그 이상의 것을 수행하는 계약을 체결할 수 있다. 이러한 ‘선택적 성질’은 농업인의 입장에서 환경에 대한 긍정적인 태도를 갖고 건설적인 협력을 하도록 촉진한다.

(2) 농업환경정책은 ‘장소-특정적(site-specific)’ 정책이다. 서로 다른 농업 및 환경 관련 조건에 맞추어 정책을 조정할 수 있다. 그렇게 함으로써 EU 전역에 걸쳐 그리고 각 회원국 안에서 나타나는 파라미터(parameter)들이 광범위하게 다른 양상을 갖는 것을 허용하고 있다. 회원국들과 광역 지역들은 각기 다양한 환경적 요구를 반영하여 매우 다양한 방식으로 정책을 수행해왔다.

이 같은 장소-특정적 성격은 농업환경정책이 환경적 통합을 위한 고도로 세련된 정책수단이 될 수 있게 해주며, 다른 수단으로는 달성하기 어려운 특정한 환경적 결과를 달성할 수 있게 해 준다. 예를 들어, 조건불리지역 직접지불제는 환경적으로 위험한 결과를 낳을 수 있는 토지 방치 상태를 막는데 도움이 될 수 있다. 그러나 조건불리지역 직접지불제가 농업인에게

요구하는 사항들은 농업환경정책의 요구사항보다 더욱 폭넓은 지리적 범위에 대해서 일반화된 형태로 규정되어 있다. 그리고 조건불리지역 직접지불제의 우선적인 목표는 환경과 관련된 것이 아니다.

따라서 조건불리지역 직접지불제의 환경적 효과는 구체적이지 못할 수 있다. 이와 유사하게, 농업인들이 준수하는 모범영농준칙 규정 또한 환경에 대해 긍정적인 효과를 가져올 수는 있지만, 그 정의상 농업환경정책이 요구하는 수준 이상의 실천을 규정하고 있지는 않다.

(3) 농업환경정책과 환경적 상황의 다양성 때문에, 그리고 환경적 효과를 인지하게 되기까지 오랜 시간이 걸린다는 사실 때문에 농업환경정책을 모니터링하고 평가함에 있어 구조화되고 장기간에 걸친 접근방법이 필요하다.

(4) 농업환경정책에 따른 계약은 가장 수익성이 높은 토지 이용 활동에 못지않은 경제적 이익을 보장해야 한다. 따라서 보조금 수준은 과도한 보상은 피하면서도 농업인들이 농업환경정책에 참여하도록 유인할 수 있을 만큼 충분히 높게 설정되어야 한다. 이는 회원국들마다 보조금 액수를 적절한 수준에서 설정할 수 있도록 계산할 것을 요구한다.

(5) 농업환경정책 보조금 지급은 모범영농준칙이 현재 규정하고 있는 ‘의무사항’ 보다 높은 수준에서 농업인들이 영농을 실천할 때에만 이루어질 수 있다. 그렇게 함으로써 민간부문 원인 행위자들이 환경에 대한 피해를 삼가거나 시정하는데 따르는 비용을 부담해야 한다는 ‘오염자 부담의 원칙’을 보장할 수 있다.

(6) 회원국들은 농업환경정책을 실행하는 방법에 있어서는 매우 다양한 차이를 보일 수 있다. 이는 태도뿐만 아니라 배경이나 제도와 관련된 문제들이 농업환경정책 도입과 효과에 큰 영향을 끼칠 수 있음을 의미한다. 예

를 들어, 농업환경정책 도입은 회원국마다 다른 역사에 의해 영향을 받을 수 있다.

또 농업환경에 대한 태도, 지식기반, 가용한 예산, 농업인에 대한 보조금 지불 수준 등이 농업환경정책의 구체적인 내용을 결정하는데 영향을 줄 수 있다. 농업환경정책의 환경적 효과는 정책에 수반하는 과학적 기반의 수준, 정책이 실행되는 지역에 정책이 얼마나 적절한가의 문제, 정책에 참여하는 방법에 관해 농업인들이 듣게 되는 전문가의 자문, 농업인들이 자문을 듣고 따르는 정도 등에 영향을 받게 된다.

(7) EU의 농업환경정책은 ‘추과적인 비용 또는 관련된 소득의 손실분’에 한해서 농업환경 관련 보조금 지급을 허용하는 우루과이 협정서 부록 2를 준수하는 것이라고 세계무역기구(WTO)에 통지되어 있다. 농업환경정책에 따른 보조금 지급이 그와 같은 방식으로 계산되기 때문에, 농업환경정책이 갖고 있는 ‘그린 박스(Green Box)’의 지위가 보장되고 있다. 이는 EU의 농업환경정책 보조금 지급이 무역을 왜곡하는 보조금으로 간주되지 않음을 의미한다.

2.3. 정책 프로그램 입안

농업환경정책은 EU 회원국 또는 광역 지역들이 그 구체적인 내용을 정하고, 농촌개발계획의 일부분으로서 EU 집행위원회에 사전에 제출하여 승인을 받게 되어 있다. 그러나 어떤 경우에는 정책 프로그램이 진행되는 도중에라도 새로운 정책이나 개정안을 제출할 수도 있다. 제안된 농업환경정책 안은 EU 집행위원회가 EU 규정과 부합하는지 여부를 상세하게 검토한다. 필요한 경우, 그 정책안을 어떻게 개선할 수 있는지를 알아보기 위해 EU 집행위원회와 회원국(또는 광역 지역)이 토론을 하기도 한다.

그리고 나서 정책 프로그램 제안은 ‘농업구조 및 농촌개발 위원회(Committee on Agricultural Structures and Rural Development, STAR)’에 넘겨

져 의견을 듣게 된다. STAR은 회원국 대표자들로 구성된 위원회이며, 집행위원회 대표가 의장을 맡는다. STAR의 견해가 긍정적이라면, EU 집행위원회가 승인을 하게 되고, 그 정책 프로그램은 실행될 수 있다.

회원국과 광역 지역은 농업환경정책 프로그램을 정할 수 있다. 이 ‘프로그램’들은 때로는 여러 개의 ‘방안(scheme)’들로 나뉘기도 한다. 각 프로그램 또는 방안은 일련의 시책들(measures)로 이루어져 있다. 프로그램 혹은 방안들은 여러 가지 형태를 가지고 있을 수 있다. 그 차이점 중 주된 것은 ‘연녹색 대 진녹색’ 프로그램의 차이이다.

‘연녹색 프로그램’들은 다수의 농업인을 포함시키고, 넓은 지역에 적용되며, 농업인의 영농활동에 대한 요구사항이 상대적으로 완화되어 있으며, 농업인이 제공하는 환경적 서비스에 상응하는 보조금 지불액이 상대적으로 적다.

‘진녹색 프로그램’들은 장소-특정적인 환경 문제에 초점을 맞추는 경향이 있다. 따라서 소수의 농업인들을 대상으로 하며, 농업인에 대한 구체적인 요구사항들이 많고, 농업인들이 제공하는 환경적 서비스에 대한 보조금 지불액도 큰 편이다. 어떤 프로그램에는 이 두 가지가 모두 포함되어 있는 경우도 있다.

3. 농업환경정책의 구체적인 시책과 목표

농업환경정책의 효과는 분석하기가 매우 복잡하다. 평가를 위한 고전적인 접근방법으로는 각각의 시책들과 환경에의 영향을 관련짓고, 시책들 전체의 영향에 대해 다소 일반적인 결론을 도출하는 방법이 있다. 이러한 평가는 어떤 경우에는 불가능하다. 각각의 시책들을 환경적 상황과 관련하여 관찰하는데 충분한 경험적 자료를 사용할 수 없는 경우에 그러하다. 특히,

환경적 결과에 영향을 미친 여타의 다른 여러 가지 원인들과 구분하여 농업환경정책의 효과만을 분리하기가 어려운 경우가 그러하다.

그러나 회원국들과 광역 지역들은 각자 실시한 농업환경정책들의 효과에 대해 일반적인 진술의 형태로나마 결론을 도출할 수는 있다. 그러한 진술은 정책 유형에 따른 것이 아니라 환경영향의 유형별로 이루어지도록 정해져 있다. 예를 들면, 생물종다양성 보존 효과나 수질보존 효과 등에 대한 진술이 가능하다. 다음은 EU의 다양한 농업환경시책들 중 중요한 순서대로 주된 기대효과들을 열거한 것이다.

3.1. 생산적 토지 이용과 관련된 시책들

3.1.1. 투입재 감축

이 범주에는 비료 및 작물보호를 위한 투입재를 감축하는 시책들이 포함된다. ‘종합 영농(integrated farming)’ 접근방법을 채택하는 경우, 이 시책들은 작물 윤작 시책과도 연계된다. 투입재 사용을 감축하는 것은 또한 유기농업과 같은 다른 종류의 시책과도 관련이 있다. 이 시책들을 통해서 기대되는 효과는 수질보호, 생물종다양성 향상, 토양의 질 개선 등이다.

3.1.2. 유기농업

이 시책은 확실히 광범위한 시책들(예 : 투입재 감축, 윤작, 축산 조방화 등)을 포괄하는 접근방법이다. 기대되는 효과로는, 토양의 질 개선, 수질 보존, 생물종다양성 향상 등이 있다.

3.1.3. 축산 조방화

이는 수질, 토양의 질, 생물종다양성, 경관보전 등에 긍정적인 효과를 가져올 것으로 기대되는 시책이다.

3.1.4. 경종작물 재배 농지를 초지로 전환하는 시책과 윤작을

장려하는 시책

경종작물 재배지를 초지로 전환하는 것은 수질, 수량, 토양의 질, 생물종 다양성, 경관 등에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 윤작을 촉진하는 시책에는 매우 다양한 종류들이 있지만, 그것들이 환경에 대해 가져올 수 있는 긍정적인 효과는 마찬가지로 수질, 수량, 토양의 질, 생물종 다양성, 경관 등에 대한 것들이다.

3.1.5. 토양침식 및 산불 방지, 토양 피복 식재

토양피복 식재는 수질, 토양의 질, 생물종 다양성 등에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 토양침식을 막고 삼림 화재를 방지하기 위해 다양한 시책들을 시행할 수 있다.

3.1.6. 생물종 다양성 및 자연보호와 관련된 특별지역에서의 활동

생물종 다양성이나 자연보호와 관련하여 특히 관심을 기울여야 하는 지역에서 생물종 다양성을 증진시키기 위한 수단으로는, 조류의 등지를 보호하기 위해 경종작물을 베어내는 시기를 늦추는 활동, 완충지역 설정, 투입재 감축 등이 있다.

3.1.7. 유전자원 다양성

이 시책 유형은 특정 지역의 희귀한 토종 동식물을 보존하는 데에 관심을 갖는 것이다. 그렇게 함으로써 유전적 다양성을 보호하고 경관에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

3.1.8. 기존의 지속가능하고 조방적인 영농체계의 유지

많은 다양한 시책들이 이 목표를 달성하기 위해 마련되어 있다. 기대되는 긍정적인 효과는 생물종 다양성, 경관, 수질, 토양의 질에 관한 것들이다.

3.1.9. 농업경관

이 시책은 농업생산활동의 부수적인 효과로서 특징적인 경관을 형성하는 영농체계를 유지하는 것을 말한다. 이러한 시책들은 일반적으로 생물종 다양성에 긍정적인 영향을 끼친다.

3.1.10. 수자원 이용 감축

이 시책들은 관개수량이나 토양으로부터의 물 유출률 감축시킴으로서 수자원을 보존하기 위해 마련된 것들이다.

3.2. 비생산적 토지 관리와 관련된 시책들

3.2.1. 토지 유보

환경적 목적을 위해 토지를 이용하지 않는 상태로 관리하는 것은 생물종다양성, 수질, 토양침식 등과 관련하여 긍정적인 효과를 가져올 것으로 기대할 수 있다. 이러한 시책으로는 대규모 토지 유보나, 소규모의 비경작 지대 조성과 같은 것을 들 수 있다. 그런데 호환경과 관련하여 긍정적인 효과를 산출하려면 토지유보 시책은 장소-특정적인 조건에 따라서 시행해야만 하며, 때로는 적절한 관리 수단이 뒤따라야 한다는 점을 유의해야 한다.

3.2.2. 방치된 농경지와 숲 관리

이러한 시책들은 영농활동에 의존하는 동식물종에 서식지를 지속적으로 제공함으로써 생물종다양성 보존에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 그리고 경관에도 긍정적인 영향을 끼칠 수 있다.

3.2.3. 농촌경관 유지

이 범주에 드는 시책들은 선형 경관 요소(산울타리, 돌담 등)나 점형 경관 요소(고립된 수목, 연못 등)를 보호하는 것들이다. 이 시책들은 경관뿐

만 아니라 생물종다양성에도 매우 긍정적인 효과를 가져오기도 한다.

4. 농업환경정책의 효과

현재 진행 중인 농업환경정책에 대한 중간평가의 성격으로 EU 집행위원회는 다음과 같은 네 가지의 일반적 논평을 하고 있다.

(1) 농업환경정책 추진 경과에 대한 모니터링 결과 그리고 여타의 자료들은 정책의 효과를 충분히 포괄적으로 설명할 수 있는 토대를 제공하지 못하고 있다. 많은 경우, 정책의 효과는 특정 문제나 특정 지역과 관련된 연구 프로젝트의 결과를 언급하는 것으로 대체 진술되고 있으며, 따라서 특정 지역에서의 효과를 지나치게 일반화시키는 경향이 있다. 그와는 반대로 지역의 특수한 환경을 고려하지 않은 시책들이 시행된 경우도 있다.

(2) 대부분의 회원국 및 광역 지역들은 평가 질문에 대한 답변을 준비하기 위해 그리고 그들의 농업환경정책이 열거된 다양한 환경적 목록들(토양의 질, 수질, 수량, 생물종다양성, 경관 등)에 대해 어떤 효과를 주었을 것으로 인식시키기 위해 크게 노력했다. 그러나 어떤 경우에는 그와 같은 모니터링 결과에 대한 의심이 드는 경우도 있었다.

(3) 각 회원국들과 광역 지역이 제출한 중간평가 자료에는 농업환경정책을 도입하는 문제에 관한 많은 정보들이 포함되어 있었다. 각 회원국 및 광역 지역마다 나타난 도입 양상들에서 발견된 공통점은, 농업환경정책의 효과를 측정하는 문제와 관련하여 정당한 과학적 근거를 갖추려 노력했다는 점이다.

(4) 중간평가 보고서는 환경에 대한 근본적인 효과를 측정하는 면에 있어서는 그다지 많은 정보를 주지 못하고 있다.

4.1. 토양과 물에 대한 농업환경정책의 효과

4.1.1. 토양의 질에 대한 효과

모든 회원국들에서 토양 침식을 방지하거나 토양의 질을 향상시키는 것을 목표로 한 농업환경정책들이 다수 실시되었다. 다음은 그 사례들이다.

농업환경정책이 실시된 2000년 이후 지금까지 정책이 토양에 어떤 효과를 가져왔는지를 보여준 연구는 거의 없었다. 예외적으로, 이탈리아의 Piemonte 지역에서 관목 산울타리를 식재하는 것이 토양 침식을 방지하는데 유의미한 효과를 가져왔음을 보여준 연구가 있었다. 오스트리아에서는 옥수수 직파 재배가 토양 침식량을 40% 감소시켰다는 사례가 보고되기도 했다.

이탈리아 Umbria 지역에서는 유기농법이 평균 6.8ton/ha/a의 토양침식 방지 효과를 가져왔다는 보고가 있었다. 경종작물 재배지를 초지로 전환하는 방법은 30ton/ha/a의 토양침식 감소 효과를 거두었다. 덴마크에서는 토양의 질과 토양 침식 방지 측면에서 긍정적인 효과를 거두기 위해서 많은 시책들이 실시되었다.

특히, 토양을 피복하기 위한 식물 식재, 경종작물 재배지역 유보, 경종작물 재배 지역의 초지 전환 등의 시책들이 실행되었다. 경종작물을 유기농법으로 재배한 지역에서 토양의 질이 개선되었다는 보고도 있었다. 덴마크의 Bavaria 지역에서는 대규모의 농경지에 대해 농업환경정책 프로그램이 실행되었다. 그것들 중 대부분이 토양침식을 방지하기 위한 것이었다. 벨기에의 Flanders 지방에서는 상세한 과학적 검토 결과 토양을 피복하기 위한 식물 식재가 토양침식량을 최소 50% 이상 감소시키는 결과를 거두기도 했다.

EU 회원국 모두가 화학비료와 농약 투입 감소를 통해 토양 오염을 줄이는 결과를 거두었다고 보고했다. 이탈리아의 Piemonte 지역에서는, 토양분석과 모델링을 결합하는 방법을 통해 농업환경정책이 적용된 농장 토양과 모범영농준칙을 준수한 농장 토양에 어떤 영향을 끼쳤는지를 계산하기도 했다. 그 결과는 분석 대상이 되었던 주요 작물 유형별로 오염물질이 상당히 감소되었음을 보여주고 있다.

4.1.2. 수질

수질을 보호하거나 개선하는 것을 목표로 삼은 농업환경정책은 매우 많이 있었다. 2000년 이후 현재까지 그러한 종류의 농업환경정책의 실제 환경적 영향을 보여주는 연구는 없었다. 수질에 대한 영향은 장기간에 걸쳐 나타난다는 점을 염두에 두어야 한다. 어떤 종류의 지하 대수층 경우에는 그 효과가 40년이 지나야 관찰가능하기도 하다. 그러나 많은 지역들이 수질 보호를 위한 농업환경정책의 효과를 상당한 근거를 가지고 보고해왔다.

예를 들어, 이탈리아의 Umbria 지역은 질소 투입 감축 정책의 효과를 계산한 바 있다. 그 내용에 따르면, 농업환경정책은 평균 54kgN/ha/a의 감축을 거두었다. 현재의 질소투입 감축 정책은 매년 260만 내지 310만 kgN/a의 질소 투입 감축 효과를 거두고 있는 셈이다. 오스트리아는 1992년부터 현재까지 오염되지 않은 수자원의 양이 약 6% 증가했다고 보고했다.

4.2. 생물종다양성

농업환경정책이 생물종다양성 증대에 어떤 영향을 끼쳤는지를 측정하는 것은 특히 복잡하고 비용이 많이 드는 일이다. 그러나 많은 효과들이 측정된 바 있다.

농촌경관관리정책(Countryside Stewardship Scheme, SCC)을 실시한 영국에서는 생물종다양성 증대에 긍정적인 효과를 거두었다는 보고가 있었다. 특히 조류의 서식이 증대했다. 예를 들어, CSS 협약이 맺어지고 정책이 실

시된 지역에서는 멧새류 개체수가 82%까지 증가했다는 보고가 있었다. CSS에는 795개의 구체적인 시책들이 포함되어 있다. 그것들 중 어떤 것은 특히 특정한 개별 종에 초점을 맞춘 것이다.

덴마크에서는, Varde Addel 시범사업이 흰눈썹뚝부기의 복귀를 이루어냈고, 초본류의 종다양성을 증대시켰다는 보고가 있었다. 그리고 Mandø와 Bornholm 지방의 환경민감지역(environmentally sensitive area)에서는 식물상의 종 다양성이 증대했다는 보고가 있었다.

농업환경정책이 식물상과 동물상 모두에 있어 종의 풍부성과 다양성을 개선했음을 보여주는 아일랜드의 표본조사 결과도 있었다. 그 외에도 포르투갈의 Zonal Programme of Castro Verde(PZCV), 벨기에의 Wallon 지역 농촌개발정책, 덴마크의 Niedersachsen 지역의 농업환경정책, 이탈리아의 Piemonte 지역의 농업환경정책 등 종 다양성 증대에 긍정적인 결과를 거둔 사례보고는 매우 많이 있었다.

5. 농업환경정책 평가보고서 및 기타 연구로부터 도출한 핵심 결론

5.1. 농업환경정책의 핵심적 특징

(1) 농업환경정책의 유연성은 다른 수단을 통해서만 충족할 수 없는 특정한 요구를 충족시킬 수 있게 했다. 그 수행방법이 크게 다양하다는 점은, EU의 농업환경정책이 매우 다양한 상황에 대응할 수 있음을 보여주는 것이다.

(2) 광역 지역·소규모 지역 수준에서 농업환경시책을 설계함으로써 환경적 요구를 정확하게 파악하는 것이 보다 용이했다. 회원국들은 적절한

수준에서 농업환경정책 프로그램을 도입할 수 있었으며, 지방의 특정한 조건에 대응할 수 있었다.

(3) 농업환경정책이 갖는 선택적, 계약적 성격은 농업인들의 정책 수용률을 크게 높였다.

(4) 농업환경정책은 농업인들 사이에 환경 의식을 증진시켰다는 점에서 교육적 성과를 거두기도 했다. 농업환경정책은 일반 대중들 사이에 농업에 대한 인식을 새롭게 하는 역할을 하기도 했다.

(5) 농업환경정책의 보조금은 조건불리지역 직접지불제와 연계되었을 때 좋은 결과를 낳았다. 특히, 토양 방치나 한계화로 인한 환경 위험 요소를 감소시키는데 효과적이었다.

(6) 농업환경정책이 통상적으로는 환경관련 법규에 의해 처리되는 오염 문제에 대한 해결책임을 의미하지는 않는다.

5.2. 농업환경정책의 성공적 실행을 위한 함의

(1) 농업환경정책 프로그램은 그 복잡한 실행과정을 처리하고 농업인들에게 의무사항을 명확하게 전달하는 일에 적합한 행정적 구조를 갖춘 상태에서 실행될 필요가 있다.

(2) 농업환경정책은 매우 다양하기 때문에, 그리고 어떤 경우에는 그 환경적 효과를 모니터링하는 것이 근본적으로 복잡하기 때문에, 농업환경정책을 모니터링하고 평가하는 작업은 구조화되고 장기적인 접근방법을 필요로 한다.

(3) 정책의 효율성 측면에서 더욱 많은 작업이 이루어져야 한다. 금전적

인 측면에서 더욱 나은 가치를 달성하는 것을 목표로 새로운 접근방법을 취할 필요성도 검토해야 한다. 예를 들면, 보조금 지불 수준을 차등화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(4) 국가 수준에서 실행되는 농업환경정책의 경우, 지방의 주체들과 이해 당사자들로부터 정책의 설계와 실행과정 중에 자문을 구하는 일이 매우 중요하다. 그리고 지역의 조건에 맞추어 국가 수준의 정책 프로그램을 적용시키는 유연성도 필요하다.

(5) 농업환경정책이 더욱 전략적인 접근방법이 되게 만들려면, 정책 프로그램의 환경적 목표를 명확하게 정의하는 것이 필수적이다.

(6) 농업환경정책에 참여하는 농업인들에게 그 보조금이 관심을 끝만한 정도의 소득원이 되도록 해야 한다.

자료: EU 집행위원회
(김정섭 jskkjs@empal.com 010-7339-2546 서울대학교 농업생명과학연구원)