

영국의 환경농업장려지구(ESAs) 사업과 농민의 태도 연구*

김기혁**

Environmentally Sensitive Areas and Farmer's Attitudes in England*

Kihyuk Kim**

요약 본 연구는 영국의 환경농업장려지구(ESAs) 사업의 내용과 이에 대한 농민의 태도를 설문조사를 통하여 분석함으로써 친환경농업정책의 내용과 한계를 파악하고자 하였다 영국에서 실시하고 있는 환경농업정책은 농민의 자발적인 참여를 원칙으로 하고 있으며, 농민은 정해진 계약에 따라 영농을 하게 되면 일정한 보상금을 받는다 특정 지구에서만 실시하는 사업과 전지역에서 시행되는 사업이 있으며 동일사업에 대한 적용 기준과 보상금 등은 지역마다 상이하다 이중 가장 대표적인 환경농업정책은 ESAs 사업이다. 이는 농업으로 인해 환경이 민감하게 훼손될 수 있는 지구를 설정하여, 환경 농업을 장려하는 사업이다 이에 참여함으로써 농민이 받는 장려금은 환경 친화적인 영농을 함으로서 예상되는 농민의 손실분을 고려하여 결정된다 이와 같은 환경농업정책에 대하여 영국의 농민들의 태도는 적극적이지는 못하다 경영규모가 적은 농민과 지정지구내에서 영농하는 농민들은 비교적 친환경 농업에 적극적이다 대규모 농장의 경우 경제적 수익 향상을 농업의 주목적으로 생각하고 있어 환경농업정책의 참여에 소극적이다 따라서 환경농업은 소규모 농장을 중심으로 국지적으로 이루어지기 때문에 자발적인 참여를 전제로 하는 환경농업 정책의 한계로 지적되고 있다

주요어 환경농업장려지구, 공동농업정책, 친환경농업, 지속발전이 가능한 농촌개발, 조건불리지역

Abstract This study is to understand the contents of ESAs(Environmentally Sensitive Areas) and farmer's attitudes in case of England The objective of ESAs is to compensate willing farmers for adopting farming practices that help maintain and enhance the environment Farmers are paid to maintain a low level of inputs, particularly of fertilizers, and compensated for every hectare of cereal land that reverts to pasture and for leaving six-metre strips of land at the edge of arable fields

The voluntary nature of most measures has resulted in a very uneven response amongst farmers who have been found to vary considerably in both their attitudes and behaviour towards the environment Only those farmers with positive attitudes towards environmental conservation have attended to enter schemes that offer financial inducements to farm the environment Here a broad distinction can be drawn between farmers who operate industrialized farms and those who practice more traditional family farming Farmer's in the former group tend to operate large, intensive, specialized farm businesses where profit maximization is the predominant goal There is relatively little scope for environmental conservation in either the attitudes or behaviour of farmers in this group Family farmers, on the other hand, operate smaller and less intensively farmed holding, and have proved more willing to adopt 'environmentally friendly' farming practices Farmers in ESAs are more environmentally friendly than farmers outside ESAs

Key Words ESAs(Environmentally Sensitive Areas), CAP(Common Agncultural Policy), environmentally friendly farming, sustainable rural systems, Less Favoured Areas

1. 서론

1) 연구 필요성 및 목적

국가가 실시하는 농업정책의 수단은 대부분 경

제적인 것이고 또한 국가 개입의 타당성에 대한 주장도 또한 경제적인 것이다 그러나 그 개입의 이념은 기본적으로는 사회적·공간적 균등의 실현이다(Tarrant, 1992). 제2차세계대전 이후 서유럽의 현대 농업은 토지 생산성의 향상을 통한 집약

* 본 연구는 1996년도 한국 학술진흥재단 해외 파견교수 연구보고 논문을 일부 요약한 것이다

** 부산대학교 교수(Professor, Department of Geography Education, Pusan National University)

화(intensification), 영농규모 확대를 통한 집중화(concentration), 작물·가축의 지리적 특화를 통한 생산의 전문화(specialization)를 특징으로 하면서 산업화(industrialization)되었고 농기계 제조업, 농화학 제품 등 투입재에의 의존도가 높아지게 되었다(Bowler, 1986). 그러나 1980년대 이후 과잉생산에 따른 농산물 가격의 하락으로 농민소득의 저하, 자국 농산물의 시장 확보, 무역 분쟁 등이 유발되면서 생산 제일주의의 이념은 도전받기 시작하였다. 이와같은 '농업의 위기'(Goodman and Redclift, 1989) 상황을 해결하기 위해 여러 대응책이 나타나기 시작하여 가격 지지 수준의 인하와 쿼터제를 통한 생산량 조절 정책, 해외 원조 확대를 통한 시장 확대 정책과 함께 친환경농업의 장려정책 등을 실시하기 시작하였다.

특히 1990년대 리우회담 이후 산업화된 농업이 환경 훼손에 미치는 영향에 대한 관심이 높아지면서 지속적인 발전(sustainability) 개념이 영농에 보편적으로 사용되기 시작하였다. 이는 농업에서 토양의 비옥도 및 수자원, 화학 비료와 농약의 사용 억제 등을 통해 자연환경이 현재와 같은 영농체계를 지속해 줄 수 있는 능력이 있어야 함을 의미하며, 동시에 경제적인 활력을 유지하는 개념이다(Bowler, 1992). 이러한 맥락에서 EU는 1992년 공동농업정책(CAP: Common Agricultural Policy)의 제2차 개혁을 통해 환경농업정책을 구체화하였다.

영국은 서유럽의 다른 국가들보다 친환경 농업정책을 비교적 일찍 시행하였으나 대부분의 친환경 농업정책은 성격상 경제적인 것이었다²⁾ 그러나 경관 보전과 환경 훼손에 대한 관심이 높아지면서 1984년 EU에서 친환경농업을 장려하기 위한 농민의 투자장려와 소득지원정책이 재검토되면서 조건불리지역(Less Favoured Area) 사업의 내용이 수정되었다. 한편 영국의 농촌위원회(Countryside Commission)와 관련 단체들은 상원에 농업 관련 예산의 일부를 친환경농업을 지원하는데 사용하여 줄 것을 청원하였다. 초기에는 농어업식품부(Ministry of Agriculture, Fisheries and Foods, 이하 MAFF)와 환경청에 의해 거부당하였으나 나중에 EU로 문제가 제기되었고, 이후 1985년부터 환경농업장려지구²⁾(이하 ESAs) 지정이 가능하게 되었다(Potter, 1991). 이에 따라 1986년 개정된 농업법에

서 영국은 환경이 생태적으로 매우 민감하여 조방적인 농업방식으로 유지되어야 하는 지역을 지정하고 농민에게 일정한 보상을 할 수 있도록 허용하였다. 이후 이 사업은 영국에서 실시되고 있는 친환경농업정책 중 가장 대표적인 사업이 되었다.

우리나라도 1990년대 이후 농림수산부에 환경농업과를 신설하여 환경농업정책을 부분적으로 실시하고 있으며, 1999년부터 직접지불제도를 도입하여 환경농업³⁾을 육성하는 정책을 추진하고 있다(농림부, 1998) 이는 친환경농업을 실천하는 농장의 소득 감소를 보완하기 위한 방법으로서 환경농업을 육성하고 농업·농촌의 환경보전과 안전한 농산물의 생산을 장려하는 것이 목적으로, 첫 해에는 환경규제지역 내에서만 실시하고 2000년 이후 전국적으로 실시될 예정이다.

환경농업정책의 목적이 실제로 환경보전을 위한 것인가, 아니면 농민 소득을 지원해 주기 위한 편법인가? 혹은 국가 지출 예산을 농업부문에 유도시키기 위한 수단인가? 장려금을 전제로 하여 이루어지는 환경농업의 추진이 바람직한 것인가? 등에 대한 문제 제기가 지리학을 비롯한 여러 학문 분야와 정책 입안자에 의해서도 끊임없이 지적되고 있다(Potter, 1998) 우리나라에서도 환경농업추진 과정에서 이들 문제들은 끊임없이 제기될 것이다. 농가당 경영규모가 작고, 벼농사를 바탕으로 하는 농업 성격과 함께 복합의 식량문제까지 고려되어야 하는 농업정책 등으로 인해 우리나라 실정에 맞는 환경농업의 개념과 정책 수단, 그리고 농촌 공간정책과의 관계 설정 등이 필요하기 때문이다. 본 연구는 영국⁴⁾의 환경농업정책 중 ESAs 사업을 대상으로 정책 수단의 내용과, 이에 대한 농민의 태도를 분석하여 영국 농업을 배경으로 한 환경농업정책의 철학, 그의 효율성과 문제점을 파악하고자 한다 이를 통하여 우리나라의 친환경농업정책의 바람직한 내용과 추진 전략의 수립에 도움이 될 수 있기 때문이다.

2) 연구방법 및 자료

본 연구는 환경농업정책에 관련한 MAFF의 문헌 및 통계자료 분석과 Breckland ESAs를 포함한 농업지역에서 농민을 대상으로 실시한 설문지 분

적으로 구성되었다. 영국 농업정책의 배경이 되는 EU와 영국의 환경농업정책의 전개는 기존의 연구문헌과 MAFF에서 발행한 자료를 수집하여 파악하였다. 잉글랜드 ESAs 사업의 세부적인 내용은 농민에게 배포되는 자료, 서류, 책자 등을 MAFF의 각 지방청을 통해 구득, 분석되었다.

사례지역 연구는 ESAs 사업이 농촌지역에서 어떻게 구체적으로 실시되고 농민은 이에 대하여 어떠한 평가와 태도를 지니며, 어떠한 농민이 환경농업정책 사업에 참여하는가를 파악하기 위하여 행하여 졌다. 사례 조사지역은 잉글랜드의 대표적인 농업지역 중의 하나인 East Anglia 지방의 Breckland ESAs와 그 주변지역이다(그림 1) East Anglia 지방은 중세 때 대표적인 양모산지였으나 현재는 산업화된 작물 재배농업이 가장 발달된 지역이다. 이들 지역에서 실시되는 환경농업 정책의 내용은 Thetford에 위치한 지방 농업출장소에서 발행한 자료를 구득하여 정리하였다

농민 태도에 대한 자료는 사례지역에서 영농하는 농민을 대상으로 한 설문조사(1997. 10~1998. 1)를 통해 구하였다. 설문 항목은 환경친화농업에 대한 농민 태도에 대해 기존의 연구 사례(Battershill, 1996; Wilson, 1994)를 바탕으로 구성

하였으며, 설문지 문항의 유형은 급간 설정 질문(Likert-type question)과 함께 주관식 설문을 삽입하였다. 후자는 설문 결과의 설명력을 높이는데 사용하였다. 조사지역에 거주하는 309명의 농민들의 명단과 주소는 직업별 전화번호부(Yellow Page)와 우편번호부(Post Code Book)를 이용, 전수 추출하여 설문지를 발송하였다. 농민 중 106명이 응답하였으며, 그 중 96매가 분석대상이 되었다. 설문지의 분석에 있어서 농민의 농업과 환경농업에 대한 태도 및 환경농업정책에 대한 평가 등은 영농규모와 ESAs 내에 거주하는 농민과 외부에 거주하는 농민과의 차이를 중심으로 분석하였으며, 환경농업정책에 참여하는 농민에 대하여는 영농유형, 경영규모 및 연령, 학력 등의 개인적인 특성과 관련하여 분석하였다.

2. 영국의 환경농업정책

1) 공동농업정책에서의 환경농업

1973년 영국·덴마크·에이레, 1987년 1월에 그리스, 1986년 1월에 스페인·포르투갈의 가입과

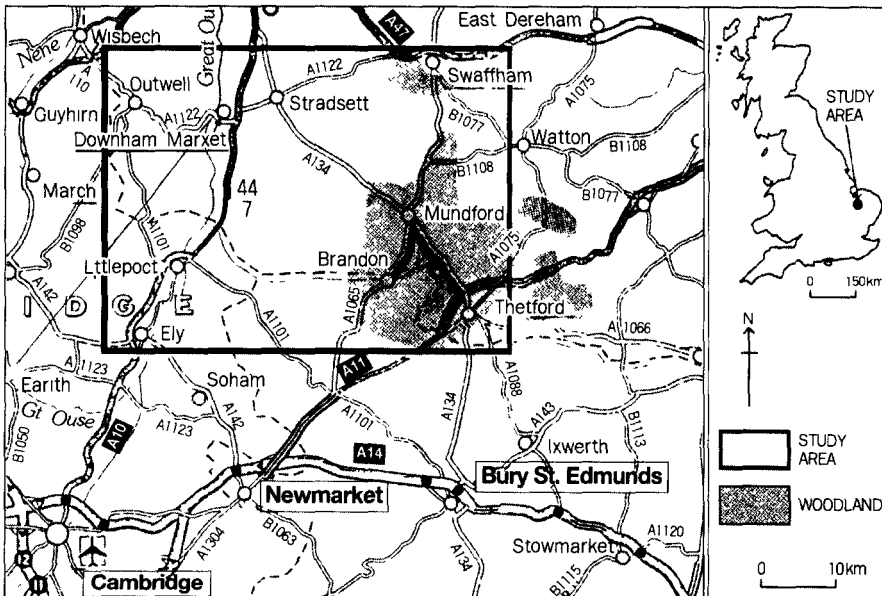


그림 1 사례연구 지역

1990년 독일 통일로 EU의 범위가 동구까지 확대되면서 지역간 균형개발 문제와 재정 부담금의 적정 배분 등이 해결 과제로 대두되었고, 소비자 단체들의 농업보호 완화, 농산물 가격 인하, 농산물 품질 향상의 주장과 함께 환경 보전단체에서는 환경 훼손의 방지 등을 강력하게 요구하면서 가격 지지정책에 바탕을 둔 공동농업정책은 1992년 제2차 개혁을 통하여 새로운 방향을 모색하게 되었다(최정섭, 1997). 이 시기에 특히 환경농업과 관련한 공동농업정책에 대한 비판이 설득력이 있었던 것은 농업의 산업화가 환경에 부정적인 변화를 유발하였다는 공감대가 형성되었기 때문이었다. 이 문제들에 대하여 그것이 왜 나타났는가에 대한 원인을 분석하고 해결책을 모색하는 과정에서 과잉생산의 문제와 환경훼손 문제를 동시에 해결하기 위해 환경농업정책이 도입되었다. 농업정책은 환경에 대해 좀더 탄력적인 내용이 필요하였고, 농업지원과 환경보전 사이의 균형을 변화시킬 필요가 있었다. 환경정책과 농업정책의 목적이 다르고 조화하기도 어렵지만 모두 지속가능한 생산을 보장하기 위한 조건임을 공통적으로 인식하고 있었고, 두 정책은 표 1과 같이 서로 보완성을 지닐 수 있었기 때문에(Evans, 1997b) 환경농업정책의 시행이 가능하였다.

제2차 공동농업정책의 개혁에서 환경농업정책의 목표 중 하나는 농민이 조방적인 생산방법을

수용함으로써 환경에 대한 압박을 줄이고, 농산물의 잉여생산을 줄이는 것이었다. 이와 같은 환경농업정책에는 친환경적 영농활동(화학비료, 농약 사용의 억제, 유기농업, 환경친화적 휴경) 지원, 조립사업 지원, 농촌의 문화유지 및 자연경관보전 프로그램이 포함된다. 이의 목적은 농업생산 축소에 따른 환경에의 긍정적인 영향과 농업소득의 다변화 및 농촌개발을 결합시키는 것이다. 각 회원국들은 이러한 목표를 달성하기 위한 계획을 수립해야 하며, 환경과 경관에 긍정적인 영향을 미치는 영농형태를 이행하는 농민들에게 보상을 하도록 하였다. 그 내용은 ① 비료 및 농약의 사용을 감소시켜 기존의 저투입 생산방식을 유지하거나 유기영농방법을 도입하고 이를 계속 시행하는 경우, ② 보다 조방적 형태의 경종생산(사료 생산 포함)으로 이행하거나 과거에 도입된 조방적 생산방법을 계속 유지하는 경우, 또는 경작경지를 조방적 초지로 전환하는 경우, ③ 초지 면적당 양과 소의 사육두수 감축, ④ 환경 및 자원 보호, 경관 유지에 부합되는 영농을 할 경우, ⑤ 경작 포기된 농지 또는 산림의 보전, ⑥ 환경 관련 목적의 이용, 특히 소생활권의 보존 및 자연공원의 설치 또는 용수 순환 시스템의 보호를 위해 경지를 20년간 휴경시키는 경우, ⑦ 공공 이용 및 여가 활동을 위한 토지 관리를 행하는 것이다. 이 계획에 참여하는 농민은 최소한 5년간(장기적인

표 1 공동농업정책과 환경정책의 내용 비교

	공 동 농 업 정 책	환 경 정 책
역사	1958년에 시작	1970년대에 시작. 1987년 SEA(유럽통합법)에 의해 법제화됨
목적	· 농업생산성 향상 · 농촌사회의 바람직한 생활 여건 · 시장 안정 · 공급의 가용성 · 합당한 소비자 가격	· 환경질의 보전, 보호, 개선 · 인간 건강의 보호 · 천연자원의 적절하고 합리적인 사용
원칙	· 시장 단일화 · 금융통합 · 공동체 선호	· 예방 · 보호 · 근원지에서 수정 · 오염자 부담 원칙
수단의 특징	주로 간섭주의(interventionist) 가격 지원과 직접지불과 같은 경제 수단	주로 규제 위주(regulatory) 표준을 정하는 수단
예산 부담	경제 수단을 통해 농업부문의 관리 권한을 EU가 가지기 때문에 크다	보조적, 수평적 규제의 특징 때문에 적다

자료: EU, 1997, Agriculture and Environment(최정섭, 1997에서 부분 재인용)

환경 보호 목적일 경우는 20년간) 이들 프로그램 중의 하나에 가입하여야 한다. 농민이 받는 보조금 수준은 소득 상실분과, 계획에 참여함으로써 발생하는 비용에 의해 결정된다. 이에 따라 회원국들은 각 농업 특성에 맞게 상이한 내용으로 정책을 실시하고 있다.

2) 영국의 환경농업정책

현재 MAFF에서 시행하는 환경농업 사업은 표 2와 같다. 지정지구내에서 행해지는 사업으로 본 연구의 대상인 환경농업장려지구(ESAs) 사업과 수변 야생동식물서식지 보전(HS) 사업, 질산염감시지구(NSAs)와 EU의 강제 규정에 의해 실시되는 질산염 취약지구(NVZs) 사업 등이 있다. 지역에 관계없이 실시되는 사업으로는 농촌접근성제고(CAS) 사업, 농촌관리(CS) 사업, 삼림조성장려(FWPS) 사업, 과거 휴경장려 사업의 일환으로서 실시되는 야생동식물 서식지 보전(HS) 사업, 관목서식지보전(MS) 사업, 유기농업장려(OAS) 사업과 농촌 소득증대 사업의 일환으로 실시되는 목표 5b 사업이 있다. 이외에 환경농업과 직접적 관련은 없으나 농민에게 장려금이 지불되면서 시행되는 사업으로는 헤리티지 재단의 유적지 보전 사업과 역사적 건축물 보전 사업, 자연보전위원회에서 실시되는 과학적 가치보전지구 사업, 삼림청

에서 실시되는 삼림조성장려 사업 등이 있다.

이들 정책의 목적은 매우 다양하다. 질산염감시지구 사업은 도시민의 안정적인 식수 공급을 목적으로, 농촌관리 사업과 농촌 접근성제고 사업은 도시민의 농촌이용 공간 확보, 농장 삼림조성 장려사업의 주목적은 농장 소득의 다각화, 유기영농 지원 사업은 도시민에 건강식품의 제공 등을 목적으로 한다. 이와 같이 환경농업정책들의 목적이 다양함은 잉글랜드의 환경농업정책이 환경보전을 목적으로, 혹은 농업부문의 소득 지원만을 목적으로 하는 것이 아님을 보여준다.

이들 환경농업 정책들은 기본적으로 농민의 자발적인 참여를 원칙으로 한다. 기준에 적합한 경지가 있는 농민에게 계약을 체결할 수 있는 자격이 주어지며, 정해진 내용에 따라 영농을 하면 이에 대한 대가를 지불받는다. 환경농업정책의 주관은 MAFF에서 하고 있다. 실무적인 내용은 MAFF의 9개 지방청에서 추진되며, 농업발전자문위원회(Agricultural Development and Advisory Service, 이하 ADAS)는 기술적인 측면에서 보조한다. ADAS는 농민이 이 사업을 제대로 시행하고 있는지 확인하는 의무를 지니고, 직접 농민과 접촉하면서 농경지에 대해 검사한다. 한편 농업발전자문위원회의 지도과에서는 이들 계획에 대하여 지도를 제작 제공하며 항상 최신의 내용으로 수정하는 의무를 지닌다. 실제로는 MAFF에 기술적인 조언을 하는 것이 중심 업무이다 이외에 농민의 기술 지도 등을 위해 자문 지원 사업 및 모니터링을 실시하고 있다.

표 2 잉글랜드의 환경농업정책

사 업	
지정지구내 시행사업	
1	Environmentally Sensitive Areas
2	Habitat Scheme Water Fringe
3	Nitrate Sensitive Areas
4	Farm Waste Grants in Nitrate Vulnerable Zones
지역의 제한을 받지 않는 사업	
5	Countryside Access Scheme
6	Countryside Stewardship
7	Farm Woodland Premium Scheme
8	Habitat Scheme Former 5-year Set-Aside and Saltmarsh
9	Moorland Scheme
10	Organic Aid Scheme
11	Objective 5b.

자료 MAFF, 1996, Conservation Grants for Farmers

3. 환경농업장려지구(ESAs) 사업 내용

1986년 농업법 제18조에 의거하여 시작되었다. 목적은 자연경관과 야생 동식물 서식지로서 보전 가치가 있는 지구로 영농 형태의 변화에 민감하게 반응하는 지역에 환경친화농업을 도입하거나 유지하고자 하는 농민에게 지원하는 사업이다. 농민의 자발적인 참여를 바탕으로 하며, 동시에 농업 생산성을 높이고자 하는 농민의 의욕을 완화 시킴으로서 농업 생산량을 감소시키는 부가적인 효과가 있다.

1) 지구 선정

이 사업이 실시된 직접적인 원인은 1980년대 초반 East Anglia 지방의 환경적으로 보전가치가 있는 Broads 지방에서 곡물을 생산하기 위해 경지조성을 하거나 집약도를 높여야 한다는 압력 때문이었다. MAFF는 이 지역에서 초지늪지보전사업(Broads Grazing Marshes Conservation Scheme)을 실험적으로 시행한 후, 환경보전사업이 전국적으로 행해질 수 있도록 EU에 법제화를 요청하였다. 영국의 요청에 의해 EU는 내부 토론을 거친 후 회원국들로 하여금 환경친화 영농을 하는 것에 대해 지원할 수 있도록 하게 하였다. 이에 따라 1985년 초에 영국의 MAFF는 지구를 선정하는 기준을 정하기 위해 환경청, 농촌위원회, 자연보전위원회와 협의를 하게 되었다(MAFF, 1989) 이 결과 ① 각 지구는 국가적으로 볼때 환경적인 중요성이 있어야 하며 ② 이의 보전은 일정한 영농 형태의 수용, 유지, 혹은 확대에 의존하여야 하고 ③ 이들 지역에서의 영농 형태는 변화되어야 하며, 특히 환경에 미치는 위협을 줄여야 한다. ④ 각 지구는 환경보전에 도움을 주는 등질적인 단위가 되어야 한다 등의 4가지 기준에 의해 지구 구획을 하기 시작하였다 이 중 환경적 가치는 지구 구획의 필수적인 전제 조건이었지만 유일한 지표는 아니었다.

농촌위원회와 자연보전위원회는 이 기준에 충족되는 지구들을 선정하여 제출하였고, 이 중 우선 순위별로 10개 지역을 선정하였다. 또한 지구 내에서 이루어져야 할 농업 형태에 대해서도 제안서가 제출되었다 농민들과 맺어야 할 계약 내용은 농촌위원회와 자연보전위원회에 의해 제안

된 자료를 바탕으로 하였으며, 기타 환경단체, 영농단체 및 지방 단체가 제출한 의견을 고려하여 완성되었다 1987년 3월 5개 지역을 선정하여 시행단계에 들어갔고(표 3), 뒤이어 농촌 경제를 활성화시키고 환경을 보전하기 위하여 5개 지역을 추가하였다. South Down 지역이 서부로 확대되었고, Breckland, Suffolk River Valley, the Test Valley, the Shropshire Borders(Clun) 및 North Peak 지역이 포함되었다. 1997년 현재 22개 지역, 약 115만ha가 ESAs로 지정되어 있으며 그 분포는 그림 2와 같다.

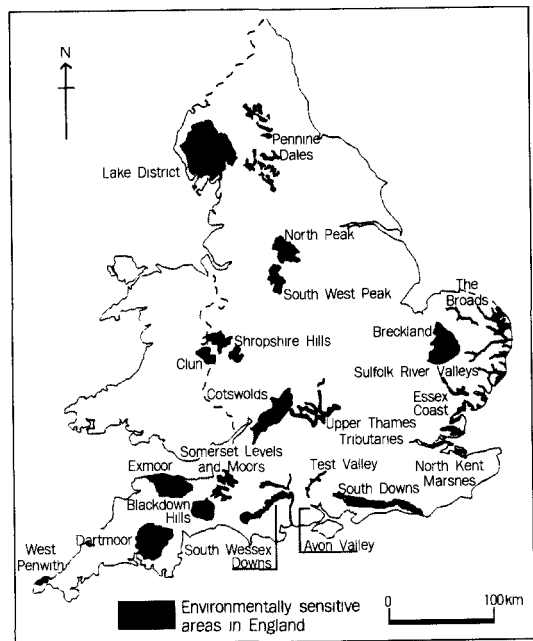


그림 2 잉글랜드의 ESAs 분포
출처 Bowler, I R, 1997

표 3 잉글랜드 ESAs 지정지구 및 면적

지정연도	지 구 명	총면적 (단위 ha)
Stage 1 (1987)	The Broads, Somerset Levels and Moors, Pennine Dales, West Penwith, South Downs	186,465
Stage 2 (1988)	Breckland, North Peak, Shropshire Border(Clun), Test Valley, Suffolk River Valley	218,852
Stage 3 (1993)	Avon Valley, Exmoor, Lake District, North Kent, Marshes, South Wessex Downs, South West Peak	425,900
Stage 4 (1994)	Cotswold Hills, Dartmoor, Blackdown Hills, Essex Coast, Shropshire Hills, Upper Thames Tributaries	317,991
Total	22 regions	1,149,208

자료 MAFF, 1997, Environmentally Sensitive Areas Explanatory Notes

2) 관리방법

관리는 MAFF의 각 지역 및 담당 지부에서 담당한다. 이곳에는 ADAS의 ESAs 담당자가 있으며 이들은 기술 지원 및 MAFF와의 연결 역할을 한다. 사업의 지원자는 영농에 직접 참여하는 농민이어야 하며 직접 경작하지 않는 지주는 소작인과 같이 지원하여야 한다 지원자에 의해 제출된 서류는 담당 부서 직원이 경지를 직접 방문함으로써 확인을 받으며, 계약 내용에는 사업계획, 경영조건 및 보상금 수준이 포함된다. 계약이 체결되면 토지관리소(Land Registry)에 등록된다. 농민은 2단계에 걸쳐 보상금을 요청하는데 2/3는 가을에, 나머지 1/3은 이듬해 봄에 청구할 수 있다.

농민은 MAFF에서 제시된 영농 방법을 수용하겠다는 조건으로 5년간 보상금을 지급받는다. 이는 일상적인 영농 혹은 계절적 영농에서 특정 형태의 영농 자제(배수작업, 비료사용, 가축사육 밀도)와 장려사업(경계 울타리, 외양간, 호수 등의 유지)을 내용으로 하고 있으며 이들 대부분은 환경 오염을 방지하는 내용이다. 농민은 제시된 영농 형태를 수용하는 방법에 대해 구체적인 계획서를 제출하여야 하며, 내용을 부분적으로 조정할 수 있다. 예를 들어 보상의 대가로 어떤 지역에서는 곡물농지를 가축 사육 초지로 전환할 수 있고, 혹은 기존의 가축 사육밀도를 줄일 수 있다. 보상금은 환경 친화적인 영농형태를 함으로서 예상되는 농민의 손실분을 고려하여 금융 재정 형태, 평균 영농 규모, 기존 재배작물 등에 따라 결정되며 영농형태에 가중치를 두어 면적당 산출된다(표 5).

MAFF의 담당자들은 영농형태가 계약과 동일하게 수행되는지 점검한다. 그리고 상호동의하에 계약 내용에 대하여 약간은 변경할 수 있으나 극히 예외적인 경우로 담당자의 동의가 우선한다.

표 4 잉글랜드 ESAs 사업 참여 경지면적 및 농민수
(단위 ha, 명)

	1992/93년	1993/94년	1994/95년	1995/96년
참여 면적	129,358	137,100	79,933	80,292
참여 농민수	3,265	1,249	1,627	1,651

자료 MAFF, 1997, Environmentally Sensitive Areas Explanatory Notes

계약의 불이행시에는 조정위원회에 회부된다. 만약 농민이 휴경이나 삼림조성 계획이 있다면 관련 담당자에게 통고하여 이점으로 지원받지 않는다는 사실과 사업계획이 ESAs 목표에 합당하다는 것을 입증하여야 한다.

모니터링에 필요한 인력은 초기에 많이 필요하였으나 점차 체계적으로 운영되면서 감소되었다. MAFF에서는 각 구역에서 75%의 농지에서 농민들이 참여하는 것을 목표로 하고 있으며 지금까지의 참여 농민수와 1992년부터 신규 사업참여 면적과 농민수는 표 4와 같다. 1993년에 감소를 보이다가 이후 다시 증가하는 추세를 보인다

4. 사례지역 연구 : Breckland ESAs

1) 지역 특성 및 사업내용

(1) 지역 특성

Breckland ESAs가 위치한 East Anglia 지방은 영국의 대표적인 곡물 농업지역 중의 하나이다(그림 1). Norfolk, Suffolk, Cambridgeshire로 구성되어 있으며, 다른 지역에 비해 인구 밀도는 비교적 낮다 Suffolk 지방은 인쇄업, 농기계 제조업, 전자 및 자동차 제조업이 발달하고 있다. 중세 때 대표적인 양모 산지였으나 지금은 산업화된 영농이 가장 발달된 지역이다. East Anglia 지방의 경지는 경작경지의 비중이 다른 지방보다 높아 농장 당 경지규모도 89.0ha로 매우 크다. 영농 종사자를 보면 전업 농업노동자가 가장 높고 임시노동자의 비율도 비교적 높다. 재배되는 작물 중 잉글랜드에서 비중이 가장 높은 작물은 사탕무이며 밀과 보리도 비교적 비중이 크다. 반면 가축의 사육 밀도는 낮다. 돼지(22.7%)를 제외하고 소의 경우 잉글랜드의 2.8%, 양은 1.4%에 불과하다. (MAFF, 1997)

곡물 농업은 1950년대 이후 발달하였으며 특히 화학비료, 관개 시설의 발달 등 새로운 농업 기술이 많이 수용되었다. 가축 사육은 초지에서 이루어졌으며 특히 하천 계곡에서 성하였다 자생식물의 군집이 소멸되면서 잡초나 관목이나 나무, 고사리들이 성장하였고 남아 있는 관목식지 보호

에 대한 관심은 점차 약해졌다 하곡의 경관도 경지 조성 과 배수시설의 설치로 위협받기 시작하였다 최근 곡물 농업의 확대와 비료 및 살충제의 사용으로 많은 야생식물들이 심각하게 훼손 위협을 받아 정부는 농업으로 인한 환경 훼손을 막기 위해 1988년 면적 94,032ha에 달하는 이곳을 그림 3과 같이 ESAs로 지정하였다.

Breckland ESAs 지구는 Chiltern 지방으로부터 East Anglia까지 이르는 파랑상 지형으로 되어있다. 토양은 모래와 양토가 섞여 있으며 석회암, 암석, 모래, 실트, 진흙 등의 구성비가 다양하며, 특히 석회질 토양은 과거에 빙하토가 덮였기 때문에 비옥도는 낮다. 과거에 사구가 많이 분포하였으나 지금은 토지이용의 변화로 거의 소멸되었다 기후는 다른 지방에 비해 대륙도가 비교적 높아 여름에 기온이 높다 연강수량도 600mm로 비교적 적으며, 서리가 년중 2~3개월 나타난다(O' Carroll, 1994) 서식 식물로는 Spanish Catchfly, Field Wormwood 등의 희귀종을 포함하여 종이 풍부하고, 특히 조류 중 Stone Curlew는 이 지방에 서식하는 희귀 조류이다(Mason, 1994). 빙하에 기원한

pingo 등 생태적으로 중요한 습지가 분포한다.

이 지역은 선사시대에도 취락 밀도가 높았고 경작 밀도도 높았던 지역이었다. 석기 생활의 흔적이 남아 있고 신석기 시대의 취락 경계와 함께 무덤이 남아있다 곳곳에 로마 색슨족의 생활 흔적을 볼 수 있으며, 특히 동부 지역이 그러하다 대부분의 원시 식생은 선사시대에 제거되었다. 17~18세기에는 양과 토끼가 사육되는 관목서식지와 소택지(mere)와 사구(sandblow)가 분포하고 있었다. 특히 남쪽에 발달한 관목지대는 그 후 침엽수림 식재와 경지 조성으로 소멸되었다. 이들은 19세기 중반에 농업 기술의 혁신으로 곡물 재배 경지로 전환되었으며 관목 서식지는 경지관목 울타리나 소나무로 둘러싸인 대규모 농지로 바뀌었다. 이들은 침식에 약한 토양을 보호하였으며 경관의 주요 요소가 되었다. 이 변화는 토지 소유자와 삼림 위원회가 스코틀랜드 소나무를 식재하면서 가속화되었다 현재 남아있는 관목지대는 광활하고 황량한 분위기를 지니는 경관을 유지하고 있다 일렬로 혹은 가축 피신처 용도로 식재되어 있는 스코틀랜드 소나무는 특이한 경관 요소가 되어 있다.

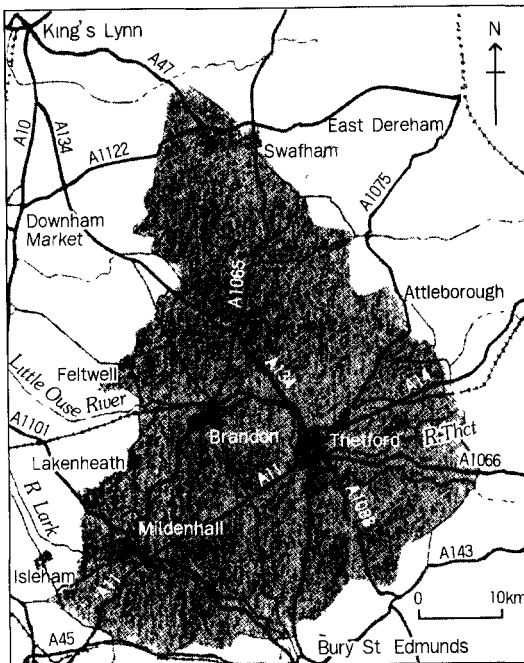


그림 3 Breckland ESAs의 범위
주 위치는 그림 1 참조

(2) ESAs 사업 내용

이 지구에서 사업의 목표는 목초지를 조성함으로써 기존의 관목을 이용하여 환경 친화적인 영농을 하고, 한계농지의 관목서식지로 전환을 유도하는 것이다. 또한 하곡 초지를 경작경지로 전환하는 것을 억제하고 경작 경지의 초지 전환을 장려하는 것이었다. 또한 한계경지에서 일년생 혹은 이년생 개화 작물이나 야생 식물의 재배를 장려하고 역사적으로나 고고학적으로 가치가 있는 경관의 훼손을 방지하는데 주력하였다.

사업은 원래 3단계로 구성되었다. 1단계는 기존 관목서식지의 유지, 혹은 경작 경지의 관목서식지로의 전환 등 전통적인 초지 경영의 장려이다. 즉 관목서식지나 초지를 소유하면서 ESAs 사업에 지원한 농민은 살충제, 살균제, 석회질 비료 사용을 억제하도록 요구받는다. 또한 경작 경지를 관목 서식지로 전환할 것을 권장받았다. 2단계는 습지의 보호 사업이다. 하곡 습지에서 농민들은 경작, 비료, 배수 및 목초 예취 시기의 조절 등을 통

해 경지의 집약도를 낮추도록 요구받는다. 3단계는 경작지 가장자리에 야생동식물 서식지 조성이나 보전을 목적으로 한다. 곡물경지의 가장자리에 개화식물을 심는데는 두가지 선택 방법이 있다. 첫째는 경지의 가장자리에 6m의 폭으로 경작을 중단하는 것이다. 이 경지는 비료나 살충제의 사

용이 금지되는 모종판으로 이용된다. 둘째 방법은 가장자리에서 살균제나 살충제의 사용을 제한하는 것이다.

이는 1993년에 더욱 자세하게 구분되었다. 1단계와 3단계에서는 건조한 초지나 관목서식지의 전통적인 관리와 하곡초지의 관리를 포함하였다. 곡물경지의 관목서식지로의 전환사업은 2단계로 분리하였고, 반면에 4단계는 야생동식물 서식지의 보전(4A)과 경지 가장자리의 보전(4B)으로 구분하였다. 또한 관리 내용을 좀더 구체적으로 하였고, 일반인들의 접근성을 증진시키는 사업을 신설하였다. 이 시기에 시작된 사업계획에는 소나무 숲의 복원과 관목류의 관리, 관목서식지 및 경지 관목울타리의 복원과 관리, 수로의 관리, 연못, 갈대밭의 복원, 역사 및 고고학적 경관의 보호, 일반인들의 접근을 위한 문, 회전문, 다리 건설 등이 포함되었다(4단계의 사업 내용과 보상은 표 5 참조).

이와 같이 ESAs 사업계획에 참여하는 모든 농민은 야생동물 서식처, 호수, 도랑을 현재와 같이 유지하여야 하고 역사적인 경관의 훼손 금지가 요구된다. 계약에는 경지 관목울타리나 도랑, 호수, 역사적 및 지형학적 보전 가치가 있는 장소의 지정도 포함된다 1996년 12월 현재 농민과 계약이 맺어진 면적은 표 6과 같다. 1단계 사업의 경우 전체 해당 면적의 63%에서, 3단계 사업은 74%의 농경지에서 실시되고 있다.

표 5 Breckland ESAs의 사업내용 중 4단계 사업의 보상금

사업 내용	보상액
Protection of Historic and Archaeological Features	-
Hedge Planting	£175/m
-Protective fencing sheep fencing	£120/m
post and wire fencing	£080/m
Hedge Laying	£3/m
-Protective fencing sheep fencing	£120/m
post and wire fencing	£080/m
Creation of Ponds	-
Restoration of Ponds	-
Control of Scrub	
-25% density	£100/ha
25-75% density	£250/ha
Over 75% density	£500/ha
Renovation of Land to Rough Grazing or Moorland	-
Creation of Flower-Rich Meadows	-
Control of Bracken	
Mechanical	£ 50/ha
Chemical	£100/ha
Reversion of Land to Rough Grazing or Moorland	-
Provision and restoration of gates for public access	
-Brdle gate	£100 each
-Kissing gate	£130 each
-Kissing gate for the disabled	£200 each
Provision and restoration of stiles for public access	
-Timber stile	£ 30 each
-Ladder stile	£ 40 each
-Step-over stile in stone wall	£ 20 each
-Step-through stile in stone wall	£ 30 each
Provision and restoration of footbrdges for public access	£125 each

자료 MAFF, 1996, Breckland ESAs Guideline for Farmers.

2) ESAs 사업에 대한 농민의 태도

본 절에서는 농민의 농업에 대한 목표, 농촌 및 환경친화 영농형태에 대한 농민의 태도 및 환경농업정책에 참여를 가지고 있는 농민의 특성 등을 설문지 조사 결과를 통하여 분석하였다.

(1) 농업 및 환경농업에 대한 태도

농민의 농업 경영에 대한 목표는 표 7(그림 4)과 같다. 농민이 농업에서 가장 중요하게 여기는 목표는 생활 수준 향상으로 이에 대해 '매우 중요'하게 생각하는 비율이 다른 목표에 비해 가장 높다(70호, 72.9%). 토지 자원의 보전에 대해서는 '중요'하게 인식하는 비율이 43호(47.3%)로 높게 나타나며 '매우 중요'하게 여기는 비율도 비슷한

표 6 Breckland ESAs의 내용별 참여면적(1996)

(단위 ha, 명)

Tier	해당면적	목표면적	계약면적	비율
1	4,220	75	2,668	63
2	-	1,000	127	-
3	3,550	75	2,639	74
4A, 4B	-	400	234	-

자료 MAFF, 1996, Breckland ESAs Report of Environmental Monitoring, 1988-1996

표 7 농가의 농업에 대한 목표

(단위 호, %)

	매우 중요	중요	보통	중요하지 않음	고려치 않음
생활수준의 향상	70(72.9)	21(21.9)	3(3.1)	2(2.1)	-
토지자원의 보전	42(46.2)	43(47.3)	6(6.6)	-	-
가족의 전통유지	18(20.5)	29(33.0)	29(33.0)	4(4.5)	8(9.1)
경관의 보전	24(26.1)	54(58.7)	14(15.2)	-	-
농촌의 보전	29(30.9)	56(59.6)	9(9.6)	-	-

수준이다. 경관 보전, 농촌 보전에 대한 목표도 토지자원의 보전과 유사한 경향을 보인다. 반면에 가족의 전통유지에 대해서는 '중요하게 여긴다'와 '보통'으로 생각하는 농장은 29호(33.0%)를 차지하고 있으며, 특히 '전혀 중요하지 않다'고 인식하는 농장도 8호(9.1%)에 이른다. 이상에서 볼 때 이 지역의 농민이 농업 목표에서 중요하게 생각하는 목표는 1차적으로 생활 수준 향상이며, 이외에 토지자원 보전이 부차적인 목표로, 농촌 및 경관의 보전은 중요도에서 상대적으로 낮은 비중을 차지함을 보여준다.

농촌 및 친환경농업에 대한 태도는 표 8(그림 4)과 같다 농촌에서 농업이 차지하는 비중에 대한 평가에서는 50% 이상이 '매우 찬성'하는 비율로 나타나고 있어 비농업 부문의 활성화에 대한 응답에서 중립(38명, 40.0%)이나 반대(35명, 36.8%)가 높게 나타나는 것과는 대조를 이룬다. 농촌 환경은 경제적인 수익사업이 우선적으로 활용되어야 한다는 응답에서는 찬성이 58명(63%)로

높게 나타난다 식량생산이 환경 보전에 우선해야 한다는 질문과 농업 현대화와 기계화의 평가에 대해서는 찬성하는 경향이 높다. 반면에 현재 영농기술이 환경에 부정적인 영향을 미치고 있다는 진술에 있어서는 대부분 소극적인 평가를 내리는 경향이 높다. 비료와 살충제가 자연환경에 부정적으로 영향을 미친다는 진술에서도 동일한 경향이 나타난다. 정부가 농업 식량 증산에 더욱 개입하여야 한다는 진술에 있어서는 찬성 비율이 높다 관목올타리나 삼림, 습지 보전과 장려금의 중요성에 대해 긍정적인 평가를 하고 있다

이와 같은 농업과 환경에 대한 농민의 평가를 종합하여 보면 농민은 농업에 대하여 아직 경제적인 수익을 중요시하면서, 환경 보전에 대해서는 소극적으로 인식하고 있음을 보여준다. 즉 이들의 환경보전 태도는 적극적인 보전이라기 보다는 농업의 수익 향상과 소득 증가를 저해하지 않는 범위에서 소극적인 환경친화 영농을 추구하는 것임을 보여준다 그러나 이는 환경친화 영농에 대한

표 8 농민의 농촌 및 환경농업에 대한 태도

(단위 명, %)

	매우 찬성	찬성	중립	반대	매우 반대
농업은 농촌경제에서 중요한 부문	50(52.1)	35(36.5)	9(9.4)	-	1(1.0)
농촌은 비농업부문으로 활용	1(1.1)	18(18.9)	38(40.0)	35(36.8)	3(3.2)
영농 환경은 경제적 수익사업에 이용	14(15.2)	58(63.0)	16(17.4)	4(4.3)	-
식량 생산이 환경 보전에 우선	19(19.8)	45(46.9)	25(26.0)	6(6.3)	1(1.0)
농업 현대화와 기계화는 영농에 필수적	35(37.2)	50(53.2)	8(8.5)	1(1.1)	-
현대 영농기술은 환경에 부정적 영향	6(6.4)	19(20.2)	29(30.9)	35(37.2)	5(5.3)
비료는 자연환경에 부정적	2(2.1)	12(12.8)	34(36.2)	40(42.6)	6(6.4)
살충제는 자연환경에 부정적	3(3.2)	20(21.5)	27(29.0)	35(37.6)	8(8.6)
햇지 등 경관 요소는 보전 필요	12(12.6)	46(48.4)	24(25.3)	13(13.7)	-
삼림, 습지, 히스 등은 지역 경관에 중요	52(58.4)	21(23.6)	8(9.0)	6(6.7)	2(2.2)
정부는 농업 식량증산에 더욱 개입 필요	11(11.6)	40(42.1)	27(28.4)	11(11.6)	6(6.3)
영농에서 정부의 규제는 완화 필요	15(16.1)	36(38.7)	30(32.3)	10(10.8)	2(2.2)
농민의 환경 보전사업에 장려금은 중요	41(45.1)	23(25.3)	19(20.9)	5(5.5)	3(3.3)

적극적인 지원정책이 실시되거나 혹은 유기 농산물 등에 대한 시장 정책이 실시된다면 인식이 변할 수 있음을 보여준다.

그림 4는 농민의 농촌 및 환경친화 영농방법에 대한 태도에서 경영규모별, ESAs 포함 여부별 차이를 나타낸 것이다¹⁾ 경영 규모별 농업에 대한 목표의 차이를 보면 20ha 미만의 농가와 200ha 농가의 차이가 있음을 보이고 있다.

목표에서 '생활수준의 향상'에서는 경영규모별로 큰 차이가 없다. 그러나 토지자원의 보전과 가족의 전통유지에서는 50ha 이하의 농장이 부정적인 경향이 뚜렷이 나타나고 있다. 반면에 200ha 이상의 농장은 가족 전통의 유지, 경관 보전에 비교적 긍정적인 자세를 보인다. 환경친화 영농형태

와 농촌에 대한 태도에서의 차이를 보면 50ha 이하의 농장은 농업현대화, 비료, 살충제의 부정적인 측면과 자연 식생의 보호에서는 200ha 이상의 경영규모가 큰 농장에 비해 긍정적인 자세를 보이고 있는 것이 특징적이다. 한편 200ha 이상의 농장은 영농 환경의 경제적인 이용, 근대화화 기계화의 필요 등에 대해 보다 긍정적인 자세를 보인다. 이와 같은 분석 결과는 환경농업이 소규모 농가위주로 수용되고 있음을 보이며, 이는 기존 연구에서의 지적처럼 자발적인 환경농업정책의 한 계로 지적될 수 있다

ESAs 내에서 영농하는 농민과 지구외의 농민에 대한 태도의 차이를 보면 농업의 목표에 있어서는 ESAs 내 거주 농민이 토지 자원의 보전, 가

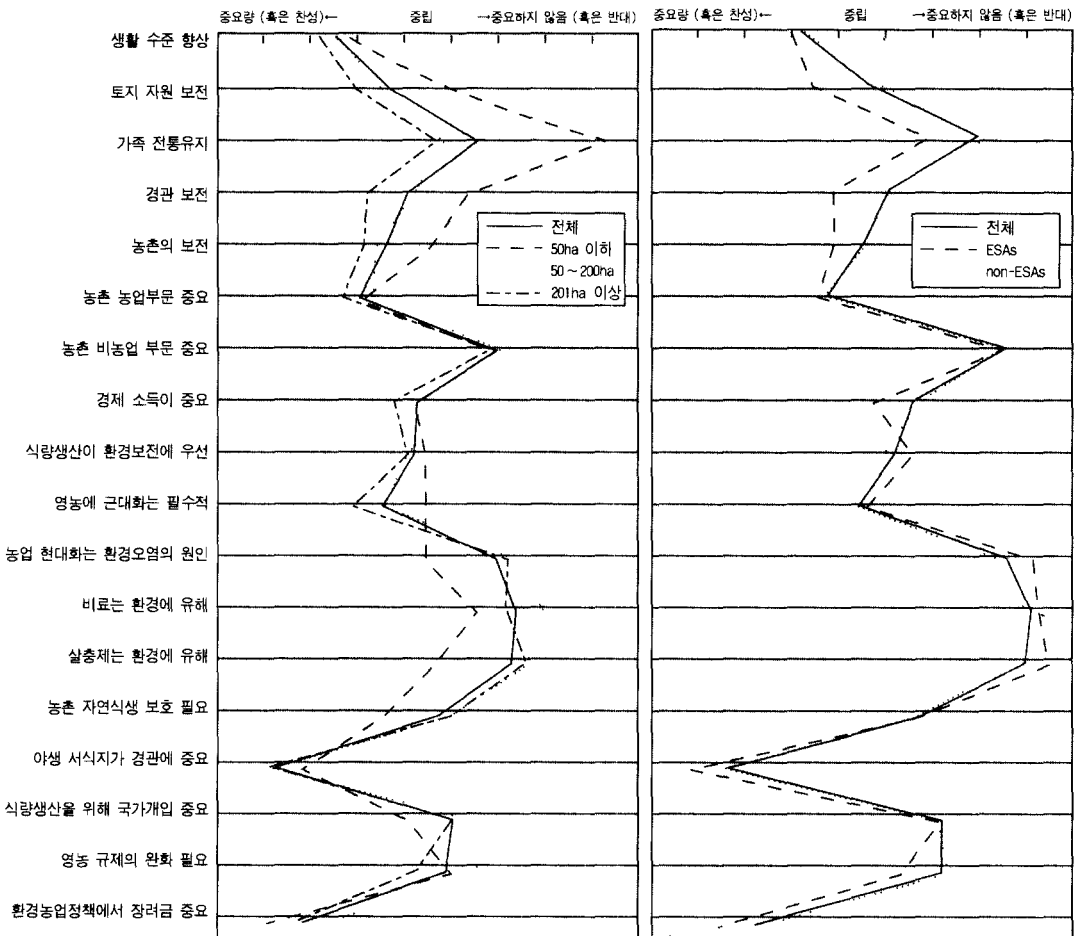


그림 4 경영규모별, ESAs 내 영농여부별 농업 및 환경농업에 대한 태도

족의 전통 유지, 경관의 보전, 농촌의 보전 등에 대하여 긍정적인 자세를 보인다. 환경친화 영농에 대한 평가에 있어서는 ESAs 내 거주 농민이 영농 환경 이용의 경제적인 측면에 대하여 보다 긍정적인 평가를 내리고 있으며, 농업정책 측면에서 영농 규제의 완화와 야생 서식지의 보호 필요 및 장려금의 필요성에 대하여서도 긍정적인 자세를 보이고 있다. 이와 같은 분석 결과는 일정한 지구를 설정하여 환경농업정책을 실시하는 것이 농민의 환경친화 영농의 수용에 비교적 긍정적인 자세를 유발하는 것으로 시사된다.

(2) 농민 특성별 환경농업정책 참여 비율

표 9는 5년 이내 환경농업정책 참여집단(이하 참여집단)의 비율과 그렇지 않은 집단(이하 비참여집단)의 사회경제적 특성별 비율의 차이이다. 경영 규모별로 보면 200ha 이상의 농민 집단에서는 참여집단의 비율(56.3%)이 비참여집단(30.6%)보다 뚜렷하게 높으며 반대로 50ha 이하의 소규모 영농 집단에서는 비참여집단의 비율이 36.1%로 참여집단(12.5%)의 비율보다 높다. 이는 경영규모가 환경농업정책 수용에 중요한 인자가 되고 있음을 보

이며, 대규모 농장도 계기가 주어지면 환경농업정책에 참여할 의사가 있음을 시사한다.

생산 품목수별로 볼 때 두 집단간의 차이를 보면 뚜렷한 차이는 나타나지 않으나 3개 작물 이상을 생산하는 농장의 경우 참여집단의 비율이 34.7%로 비참여집단의 비율(48.7%)에 비하여 낮다. 토양 조건을 보면 토양이 '매우 비옥하다'고 평가한 집단에서의 참여 비율이 10.2%로 비참여집단에 비하여 낮게 나타난다. 반면 비옥도가 '보통이하'에서는 참여집단이 44.9%로 비참여집단의 30.6%보다 높다 이는 환경농업정책의 장려금으로 인해 토양이 덜 비옥한 농민 집단이 이 정책에 적극적임을 보여준다. 이는 기존 연구에서 한계 농지에서 휴경이 우선적으로 발생한다는 기존의 연구결과와 유사하다. 지정 지구별 참여집단을 보면 ESAs 내에 있는 농민 중 참여집단의 비율이 26.0%로 비참여집단(13.5%)에 비해 높다. 반면에 지정지구 외에서는 비참여집단의 비율(86.5%)이 높다 이는 ESAs의 설정이 환경농업정책 수용에 효과가 있음을 보여준다.

연령별로 보면 39세 이하에서 참여집단의 비율(16.7%)이 비참여집단의 비율(5.4%)에 비해 높게

표 9 농민의 사회경제적 특성별 환경농업정책 수용 비율

(단위 명.%)

5년 이내 환경농업 수용				5년 이내 환경농업 수용			
사회경제적 특성		계획 있음	계획 없음	사회경제적 특성		계획 있음	계획 없음
경영 규모	50ha 이하	6(12.5)	13(36.1)	생산품목수	1개작물	12(24.5)	8(21.6)
	51 ~ 200ha	15(31.3)	12(33.3)		2개작물	20(40.8)	11(29.7)
	201ha 이상	27(56.3)	11(30.6)		3개작물 이상	17(34.7)	18(48.7)
	계	48(100.0)	36(100.0)		계	49(100.0)	37(100.0)
생산 유형	작물 재배	38(77.6)	11(81.1)	토양 조건	매우 비옥	5(10.2)	8(22.2)
	가축 사육	11(22.4)	7(18.9)		양 호	22(44.9)	17(47.2)
	계	49(100.0)	37(100.0)		보 통	22(44.9)	11(30.6)
계	49(100.0)	37(100.0)	계		49(100.0)	36(100.0)	
영농 기간	30년 이상	42(85.7)	32(88.9)	지구별	ESAs 내	13(26.0)	5(13.5)
	30년 이하	7(14.3)	4(11.1)		ESAs 외	37(74.0)	32(86.5)
	계	49(100.0)	36(100.0)		계	50(100.0)	37(100.0)
연 령	39세 이하	8(16.7)	2(5.4)	학 력	6년 이하	7(15.2)	16(45.7)
	40 ~ 59세	23(47.9)	16(43.2)		6 ~ 12년	19(41.3)	14(40.0)
	60세 이상	17(35.4)	19(51.4)		12년 이상	20(43.5)	5(14.3)
	계	48(100.0)	37(100.0)		계	46(100.0)	35(100.0)
거주 세대수	1세대	11(23.4)	20(54.1)	후계농	없다	11(23.4)	15(40.5)
	2세대	20(42.6)	12(32.4)		있다	36(76.6)	22(59.5)
	3세대	16(34.0)	5(13.5)		계	47(100.0)	37(100.0)
	계	47(100.0)	37(100.0)				

나타나는 반면 60세 이상의 경우 참여집단의 비율이 35.4%로 비참여집단의 비율(51.4%)보다 낮아 연령이 정책 수용에 중요한 인자가 되고 있음을 보여준다. 학력 수준별로 차이를 보면 6년 이하의 집단에서 참여집단의 비율이 15.2%인데 비하여 비참여집단의 비율이 45.7%로 매우 높다. 반면에 12년 이상의 학력집단에서는 참여집단의 비율(43.5%)이 비참여집단의 비율(14.3%)에 비해 매우 높다. 이는 연령과 함께 학력수준이 환경농업정책의 수용에 인자로 작용하고 있음을 보여준다. 거주 세대수별로 보면 다세대 동거 농가의 참여비율(34.0%)이 상대적으로 높으며 단일세대 농가의 경우 참여 비율이 낮다. 후계농 여부에 있어서는 후계농이 있는 집단에서 참여집단의 비율(76.6%)이 높고, 없는 집단에서는 비참여집단의 비율이 40.5%로 참여집단의 비율(23.4%)에 비하여 높다.

이상을 종합하여 보면 환경농업정책의 수용에는 농업 경영 측면에서는 경영규모, 토양의 비옥도, 농민의 개인적인 측면에서는 연령과 학력이 중요 인자로 작용하며, 이외에 지구 지정도 정책 수용에 인자로 작용하고 있음을 보여준다.

한편 현재 ESAs 사업에 참여하는 대부분의 농민들은 MAFF의 정책방향과 내용에 대하여 긍정적인 자세보다는 부정적인 자세를 지니고 있음이 자유응답 내용에서 나타나고 있다. 환경농업정책에 대한 이들 자세는 환경친화 영농에의 의무감 때문이라기 보다는 보상금 때문에 혹은 경지가 넓어 노동력이 부족하여 경지를 휴경하는 것보다는 장려금을 받을 수 있기 때문에 참여하는 경우가 많았다.

5. 맺음말

국가에서 실시하는 환경친화농업의 장려정책이 환경보전을 위한 것인가, 혹은 농민소득을 지지하여 주기 위한 편법인가, 혹은 국가예산을 농업부문에 유지시키기 위한 명분으로서의 수단인가에 대한 의문 제기와 함께 정책수단의 정당성에 대한 문제가 끊임없이 제기되고 있다. 본 연구는 영국 농업지역을 대상으로 하여 환경농업정책의 내

용과 한계를 파악하고자 하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

현재 영국에서 실시하고 있는 환경농업정책은 기본적으로 농민의 자발적인 참여를 원칙으로 하고 있으며, 농민은 정해진 계약에 따라 영농을 하면 일정한 보상금을 받게된다. 특정 지구에서만 실시하는 사업과 전지역에서 적용되는 사업이 있으며 동일사업에 대한 적용 기준과 보상금 등은 각 지역마다 상이하다. 현재 가장 대표적인 환경농업정책은 ESAs 사업이다 자연경관과 야생동물 서식지로서 보전 가치가 있는 지구로 영농형태의 변화에 민감하게 반응하는 지역에 환경친화농업을 도입하거나 유지하고자 하는 농민에게 지원되는 사업이다. 보상금은 환경친화적인 영농을 함으로서 예상되는 농민의 손실분을 고려하여 결정되며, 보상금과 계약 내용 등은 각 지구마다 상이하다.

이와 같은 환경농업정책에 대하여 영국의 농민들의 태도는 사례연구지역을 통해서 볼 때 적극적이지는 못하다. 농민들은 대부분 환경친화 영농의 당위성에 대하여서는 인식하고 있으나 실제 영농에서는 생활 수준의 향상을 제1의 목표로 가지고 있었다. 농업 목표에서 경관보전과 농촌보전도 중요하게 인식하고 있으나 보다 중요한 것은 생활 수준의 향상이었다. 농업의 자세와 환경농업에 대한 태도는 농민의 사회경제적 특성별로 상이하다. 특히 환경 농업에 대한 태도에서 소규모 농장은 비교적 적극적이거나 대규모 농장은 소극적이다. 또한 ESAs 내에서 영농하는 농민의 경우 그렇지 않는 집단보다 토지자원보전, 경관보전, 야생서식지 및 경지관목올타리 등의 보전 등 환경보전 측면에 보다 긍정적인 자세를 내리고 있는 것으로 나타났다. 환경농업의 수용 여부에 대해서는 경영규모, 토양의 비옥도 여부, 농민의 연령과 학력, 지구지정 여부 등이 인자로 작용하고 있다. 이와 같은 분석결과는 환경농업에 대하여 농민특성별로 차이가 존재하나 농민의 농업에 대한 기본적인 자세는 아직 영농 수익의 향상에 있는 것이지 환경 보전의 관리자로서의 의무감은 없음을 보여준다.

본 연구에서 볼 때 자발적인 참여를 바탕으로 일정지구를 지정, 환경농업을 장려하는 영국의

ESAs 사업은 다음과 같은 문제점을 지니고 있음을 보여준다. 첫째는 환경농업에 대한 인식에서 농민의 소극적인 자세는 사업 참여율을 저하시키며, 그 참여도 소규모 농장을 중심으로 이루어진다. 대규모 농장은 환경농업에 대한 당위성은 인정하고 있으나 실제 영농은 최대 수익을 지향하고 있는 이중적인 태도를 보인다. 이는 장려금을 전제로 하는 환경농업은 기존의 휴경 장려정책(Set-aside)과 같이 한계농지에서 수용될 것이며, 생산성이 높은 경지에서는 산업화된 영농이 계속 유지될 수 있음을 보여준다 둘째 환경농업장려지구가 지나치게 넓게 설정될 경우 이에 대한 관리의 비효율성과 예산 부담의 과중이 문제될 수 있다 넓은 지구로 인해 실제 투하되는 예산의 양과 참여하는 농민이 소수라는 불균형은 환경농업 정책의 추진에 필요한 예산 확보의 장애물로 작용될 소지를 안고 있다.

그러나 이와 같은 문제점에도 불구하고 영국이 지속적으로 이 정책을 추진하는 것은 주 목적이 단순한 환경훼손 방지나 농업 소득지원이 아님을 시사한다. 즉 사업의 내용에 농촌 공간의 보전 및 정비내용 등이 상당히 포함되어 있는 것을 볼 때 이 정책이 농촌 공간정책의 일환으로 실시되고 있음을 의미한다 기존의 다른 농업정책도 농업부문정책에서 농촌 공간정책으로 전환되는 것이 이를 반증한다. 이는 영국이 환경농업정책을 통해 농촌공간의 식량생산의 역할과 도시민을 위한 여가 공간의 제공이라는 효용성의 원칙과 농가 소득을 일정수준으로 지지함으로써 도시와 농촌간 소득격차의 해소라는 공간 정의의 원칙을 동시에 실현하고자 하는 것임을 보여주고 있다.

註

1) 1945년 영국에 분포하였던 야생 초지 중 28% 이상이 1990년 현재 경작지로 이용되고 있으며(Sinclair, 1992), 아일랜드에서는 영구 목초지의 개발로 1980년 이후 매년 4,000ha의 야생 초지가 손실되고 있다 영국 환경청에 의해 수행된 연구에서는 10% 이상의 1차 관목서식지가 1950년대 이후 대부분 손실되었고, 이들은 대부분 국립공원에

분포하는 것으로 보고되고 있다(Potter, 1998)

- 2) 이 용어는 현재 일본과 우리나라에서 '환경보전지구'로 번역되어 사용되고 있다 그러나 지구 지정 취지가 우리나라에서 실시되는 환경보전지구와는 상이하기 때문에 본 논문에서는 '환경농업장려지구'로 번역하여 사용하였다
- 3) 우리나라에서 환경보전형 농업, 환경친화농업, 친환경농업 등 다양한 용어로 사용되나 본 논문에서는 환경농업으로 용어를 통일하여 사용하였다 이와 비슷한 개념으로 여러 용어가 사용되고 있다 그 중 많이 사용되는 것이 대체농업(alternative agriculture), 저투입 지속적 농업(low input sustainable agriculture), 유기농업(organic agriculture), 자연농업(natural agriculture), 유기·자연농업, 생물학적 농업, 생태학적 농업 등 다양하다(오세익 외, 1997) 농림부에서는 1999년부터 친환경농업으로 용어를 통일하여 사용하고 있다
- 4) 영국은 전후 복구 사업의 일환으로 국립공원과 자연보전 구역에 대한 법률을 제정하여 시행하였으며, 환경 관련 기구인 자연보전기구(Nature Conservancy)를 설립하였다. 1980년대 농업 관련 예산의 일정 부분을 환경친화 영농에 지원할 수 있는 정책이 MAFF에 의하여 실시되었으며, 1986/87년에 환경보전지구(ESAs Environmental Sensitive Areas)를 지정하였고, 이는 1992년 네덜란드, 독일, 덴마크, 프랑스에서 이 정책을 실시하는 계기가 되었다(Potter, 1998).
- 5) 각 항목별로 5단계로 점수가 척도화되었다 '매우 중요(매우 찬성)' 1점, '중요(찬성)' 2점, '보통(중립)' 3점, '중요하지 않음(반대)' 4점, '전혀 중요하지 않음(매우 반대)'을 5점으로 환산하여 분석하였다 따라서 그림에서는 점수가 작을수록 중요도가 높아지는 것으로 해석된다

사 사

본 연구에 많은 조언을 하여 준 Dr. I. R Bowler (University of Leicester)와 설문지 작성에 자료를 제공하여 준 Dr. A. Wilson(King's College London), Dr. M. R. J. Battershill (University of Exeter)에 감사드린다

文 獻

- 김기혁, 1999, 영국의 환경농업정책과 농민의 태도 연구, 1996 학술진흥재단 대학해외파견교수연구보고논문.
- 김병무 · 송문갑, 1994, “환경보전과 농업의 발전 방향”, 농업정책연구, 21(1), 123-145.
- 김은순, 1998, 국제 환경농업 논의동향과 대응방안, 한국농촌경제연구원.
- 오세익 외, 1997, 환경 보전형 농업발전을 위한 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 임승수 외, 1998, 무역 · 환경 연계논의와 환경농업 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 최정섭 외, 1994, 유럽연합 공동농업정책의 개혁과 전망, 한국농촌경제연구원.
- , 1995, 1990년대 후반 유럽연합(EU)의 농정전망, 한국농촌경제연구원.
- , 1997, “유럽연합의 농업과 환경”, 농촌경제, 20(2) 95-110
- Battershill, M. R. J and Andrew, W. G , 1996a, Environment-friendly farming in Southwest England: an exploration and analysis, in Nigel, C. and Owen, S (eds), *Changing Rural Policy in Britain*, CCP, London
- Bowler, I. R., 1985, *Agriculture under the Common Agricultural Policy*, Manchester University Press, Manchester
- , 1997, *Agricultural Change in Developed Countries*, Cambridge Universtiy Press, Cambridge(김기혁 역, 1999, 서유럽의 농업 변화, 한울)
- Edwards, C., 1992, Changing farm enterprises in Bowler, I. R.(eds.), *The Geography of Agriculture in Developed Market Economies*, Longman, London
- Evans, N J and Morris, C. 1997a, Towards geography of agri-environmental policies in England and Wales, *Geoforum*, 28(2) 189-204.
- Evans, N. J., 1997b, Something old, new, borrowed and blue · the marriage of agriculture and conservation in England, in Ilbery, B. W., Chuotti, Q. and Rickard, D(eds.), *Agricultural Restructuring and Sustainability, A Geographical Perspective*, CAB International, London.
- Ilbery, B. W., 1990, Adaption of the arable set-aside scheme in England, *Geography*, 75, 69-73
- MAFF, 1989, *Environmentally Sensitive Areas*, HMSO, London
- , 1996, *Conservation Grants for Farmers*, PBO983.
- , 1997, *Agricultural Census*, HMSO, London
- Mason, H. J. and McClelland, A., 1994, *Background to Breckland*, Providence Press.
- Morris, C. and Potter, C., 1995, Recruiting the new conservationists farmers’ adoption of agri-environmental schemes in the U.K, *Journal of Rural Studies*, 11(1), 51-63.
- Morris, C. and Young, C , 1997, Towards environmentally beneficial farming, *Geography*, 82(4), 305-316.
- O’ Carroll, L., 1994, Competition with other environmental designations on a lowland heath: the case of Breckland, in Whitby, M.(eds.), *Incentives for Countryside Management: The Case of Environmentally Sensitive Areas*, CAB International, London.
- Potter, C., 1998, Conserving nature· agri-environmental policy development and change, in Ilbery, B. W.(eds.), *The Geography of Rural Change*, Longman.
- Whitby, M.(eds.), 1994, *Incentives for Countryside Management the Case of Environmentally Sensitive Areas*, CAB International, London
- Wilson, G A., 1996, Farmer environmental attitudes and ESAs participation, *Geoforum*, 27(2), 115-131.