

영국 농업환경정책의 도입 및 정착과정 분석

김 태 연*

An Analysis on the Launch and Settlement of Agri-Environmental Policy of the UK

Kim, Tae-Yeon

This study aims at analysing the process of introduction and the development of the agri-environment policy of the UK and identifying the implication for the Korean government. The UK introduced the AES policy in order to reduce the negative impact of the farming practice on biodiversity and habitats. The initial process was only possible for the enormous research results on the relationship between the farming and environment. Since the UK launched the ESA scheme in 1987, it has extended the designated areas for four stages. Based on the success of the ESA scheme, it started CSS and other schemes. However, these had a modest success and were integrated into the CSS scheme, which from then on became the main measures of the AES in the UK. The whole process of the UK case tells us that the most important work for the start of the AES in Korea would be the necessity and feasibility of the environment protection measures in Korea which could be identified from academic and scientific research on the impact of agricultural practice on the rural environment in Korea.

Key words : *agri-environmental policy, environmentally sensitive areas, countryside stewardship scheme, england*

I. 서 론

1994년 WTO가 출범한 이후 최근까지 세계적인 무역자유화와 세계화는 이제 더 이상 거스를 수 없는 대세가 되어가고 있다. UR 협상으로 대표되는 농산물 시장개방과 세계적인 농정개혁으로 인해 이러한 세계화 추세는 농업분야에서도 어김없이 적용되고 있다. 선진국

* Corresponding author, 단국대학교 환경자원경제학과 교수(tykim@dankook.ac.kr)

의 농산물 시장개방 압력으로 대표되는 이러한 농업분야의 세계화에 대응해서 현재까지 우리나라는 농민들의 강력한 농가소득 유지 정책요구와 이에 따른 기존의 농업보호 정책을 그대로 유지하기 위한 다양한 전략을 고안하고 있다. 그 동안 추진된 각종 FTA에 대응해서 농가피해보전을 정책으로 도입하고 있는 것이 그 반증이라고 할 수 있다.

그러나 이것은 그동안 우리나라 정부가 역사적으로 추진해온 농업정책의 기본 입장을 완전히 거스르는 것이다. Kim(2015a)의 연구에서 보는 것처럼, 실제 우리나라의 농업정책은 그 동안 선진국의 농업정책을 참고하여 진행되어 왔다고 할 수 있다. 즉, 1990년대 중반까지 세계적으로 농업보호 정책이 선진국 정책의 주류를 형성하고 있었기 때문에 우리도 그에 편승하여 다양한 농업보조금 지급 정책을 실시해 왔던 것이다. 그러나 이러한 세계적인 추세가 WTO 출범과 함께 변화되기 시작하였다. 선진국에서는 세계적으로 각 분야에서 진행되고 있는 무역자유화와 세계화의 흐름을 수용하면서 자체적으로 농업, 농촌, 농민을 적극적으로 보호 또는 유지할 수 있는 다양한 정책적 방안을 고려하기 시작한 것이다. 그리고 이와 함께 농업을 보호하는 정책이 필요한 이유를 다른 분야 정책담당자와 국민들에게 설득하기 위한 다양한 논리를 개발하게 된 것이다. 이런 노력의 일환으로 나타난 것이 농업의 다원적 기능에 관한 논의(OECD, 1998)이다. 즉, 이 시기부터 선진국 농업정책이 적극적으로 농촌환경 보존과 농촌개발을 중요한 정책적 의제로 간주하기 시작한 것이다.

결국, 선진국에서 세계화 추세를 수용하면서 농업을 효과적으로 보호하기 위한 방편으로 환경보존과 농촌개발 정책을 활용하는 것이다. 이러한 정책적 전환을 EU는 1980년대 중반부터 실시하였으며(CEC, 1985), 그 이후 꾸준히 농업환경정책(Agri-Environmental Policy)과 농촌개발정책(Rural Development Policy)에 대한 예산을 증액하는 조치를 취하였다. 이러한 환경보존 중시의 EU 농정개혁은 현재도 지속적으로 진행되고 있으며 그 연장선상에서 2013년 소위 ‘환경보호(Greening)’을 핵심으로 하는 농정개혁(CEC, 2013)을 단행하였다. 즉, 1985년 ‘환경민감지역사업(Environmentally Sensitive Areas Scheme: ESA)’을 도입하면서 시작된 농업활동을 통한 환경보호 강화 정책이 이제 EU 농정의 중추적인 정책으로 정립되었다는 것을 의미한다.

그런데, 사실상 이렇게 EU 농정이 환경보호를 지향하는 정책으로 변화하게 된 것은 1970년대 뒤늦게 유럽공동체에 가입한 영국의 지속적인 요청을 받아들이면서 나타나게 된 것이다. 실제로 1985년 EU 구조정책 규정 797/85호의 제19조에서 회원국에게 환경민감정책(Environmentally Sensitive Areas Scheme)의 도입을 허가한 것도 영국의 강력한 요청이 있었기 때문이다(CEC, 1985). 그러나 그 이후에도 1992년까지 농업환경정책을 실시하고 있었던 회원국은 영국이 유일했다. 즉, UR협상의 타결을 위해 시행된 1992년 맥서리 개혁에서 규정 2078/92호(CEC, 1992) “환경보전을 위한 농업에 관한 법규”가 채택되면서 농업환경정책을 EU 공동농업정책의 한 정책분야로 포함하기 이전까지 EU에서 농업환경정책을 실시한 국가는 영국이외에는 아무도 없었다. 이는 그 만큼 농업환경정책을 농업정책의 한 분야로

포함시키는 것이 쉽지 않은 일이라는 것을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 자국 농업과 환경보전과의 관련성에 대한 세밀한 연구가 있어야만 정책적으로 도입할 수 있는 분야이기 때문이다. 따라서 영국이 농업환경정책을 실시하는 과정과 초기의 문제점 해결 과정을 살펴보는 것은 우리나라에 농업환경정책을 도입하는데 매우 중요한 시사점을 주는 일이다.

이러한 배경 하에서 이 연구는 영국 농업환경정책의 형성과정에서의 각종 논의의 수렴 과정과 초기의 시행착오를 수정하는 과정을 정책자료와 문헌을 통해서 규명하고, 그 확대과정에서 도입된 정책의 내용과 변화과정을 살펴보면서 어떻게 농업의 환경보존 기능을 강화하고 있는지 분석하고자 한다. 결론에서는 이러한 영국의 농업환경정책을 우리나라에 도입하기 위해서 시작해야 하는 일들이 무엇인지 그 방안을 제시하고자 한다.

II. 농업환경정책의 도입 배경

1. 농업의 환경피해 인식의 확산

EU의 농업환경정책은 영국의 요구에 의해서 1985년부터 실시되기 시작되었지만, 영국은 이미 그 이전부터 농업생산활동에 따른 오염을 줄이고 환경보호를 지원하기 위한 다양한 노력들이 있었다. 농업환경정책 실시의 이면에는 영국과 EU 간의 CAP를 둘러싼 갈등관계가 존재하지만 농업환경정책의 직접적인 계기는 영국에서 1970년대부터 제기된 농업환경에 관한 다양한 과학적 연구들이라고 할 수 있으며, 이를 근거로 오랫동안 환경단체와 농민단체 간에 치열한 논쟁과 정책적인 로비전이 있었다(Whitby and Lowe, 1994).

먼저, 환경단체의 연구결과(NCC, 1977)를 살펴보면, 1950년대부터 농업의 집약화 및 산업화가 야생동식물의 보존이나 지역경관에 미치는 부정적인 영향에 대한 연구결과들이 보고되고 있었지만, 이러한 부정적인 영향이 완전하게 인식된 것은 1970년대이다. 영국의 상업화된 대규모 영농이 환경과 경관에 미치는 악영향에 대한 이러한 공공적 인식의 확대에는 현재 총 3백만 명이 넘는 회원들로 구성된 80여개 환경단체들의 활동이 중요한 역할을 했다. 이들은 1974년에 발표한 연구보고서에서 2차 대전 이후 영국의 평야지대(lowland)에서 95%의 허브초지, 80%의 초크와 석회암 초지, 60%의 히스, 50%의 전통림, 50%의 소택지와 황야가 소실되었고, 농약의 광범위한 사용에 따라 급격한 조류 수와 종류의 감소가 있었음을 밝혔다. 뿐만 아니라 고대 유적지의 훼손과 현대적인 농장시설의 건설에 따른 전원경관의 훼손도 심각한 악영향중의 하나로 지적하고 있다. 따라서 이들 환경단체들은 농업생산에 대한 환경규제의 법제화를 요구하는 한편, 자체예산을 활용해서 토지를 구입하고 농민들과의 계약에 의해서 환경친화적인 저투입농법을 적용해서 환경보호를 실행하고 있었고, 이에 대해 농민들에게 소득보상을 실시하고 있었다. 그러나 영국의 EU가입에 따른

농산물 지지가격의 상승은 자체예산에 의한 소득보상을 어렵게 만들었고, 또한 보다 더 많은 소득을 얻으려는 농민들의 이탈이 발생하게 되었다. 따라서 환경친화적인 농법의 적용을 장려하는 정부정책의 수립과 예산지원을 요구하게 되었다.

2. 농민주도적 농업환경정책의 확립

환경친화적인 농법을 장려하는 정책을 도입하려는 환경단체들의 노력은 막강한 영국의 전국농민회(National Farmers' Union : NFU)와 지주연합회(Country Landowners' Association: CLA)의 로비력에 막혀 번번이 실패했다. NFU나 CLA는 2차 대전을 거치면서 영국 농수산부 정책결정 및 수행의 중요 파트너였고, 또한 이들의 영향력 때문에 농수산부가 전통적으로 농업 및 식품에 대해 독립적인 정책결정기능을 수행할 수 있었다. 따라서 환경단체들의 농업정책에 대한 개입은 NFU와 CLA 그리고 농수산부의 전통적인 상호협력관계와 농업정책결정에 대한 자주권을 위협하는 것으로써 당연히 강한 반발을 불러일으켰다(Whitby and Lowe, 1994).

그러나 그렇다고 해서 NFU나 CLA가 다른 일반경제단체들처럼 환경단체들과의 논쟁을 기피했던 것은 아니고 오히려 적극적으로 참여하면서 두 가지의 자율권, 즉, 농업정책의 형성이나 수행에 관한 영국 농수산부와 농촌사회의 자율권, 그리고 토지이용에 관한 농민과 지주의 자주적 결정권을 강조하였다. 두 단체는 근대적인 농업생산방법의 적용이 심각한 환경적인 악영향을 초래하고 있다는 것을 인식하고 있으면서도 자신들이 농촌사회와 지역 환경유지의 파수꾼임을 주장하고 있었다. 즉, 농촌지역의 환경유지 및 개선과 관련해서 이들이 주장하는 것은 농업생산방법에 대한 일률적인 규제가 아니라 농민과 지주의 자발적인 참여를 유도하는 방법으로 시행되어야 한다는 것이다(Whitby and Lowe, 1994).

이와 같이 농업생산에 환경규제를 가하려는 환경단체들과 농민의 자율적인 결정과 참여를 주장하는 농민단체들 간의 대립 속에서 영국 농수산부가 1985년도에 ESA 정책을 시행한 이유는 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용된 결과라고 볼 수 있다. 즉, 표면적인 요인은 환경악화에 대한 공공적 인식의 증가에 따른 정치적 압력 때문이며, 그 절정은 1984년에 170명의 하원의원이 농촌지역의 자연적, 역사적 유산과 야생 동식물의 보호를 위해서 정부가 공적예산을 투입해야 한다는 성명서에 서명한 일이다. 또 다른 요인은 환경규제를 통해서 농업생산량을 줄임으로써 과잉생산과 예산의 문제를 해결하려는 전략으로 정부정책이 전환한 것이라고 볼 수 있다. 이는 한편으로 농민들에게 대안적인 소득기회를 제공함으로써 농업정책의 주요목표인 농업소득지지정책을 지속하고자 하는 것이었다. 즉, 과도한 농업지지정책에 대한 각계의 반발에 직면해 있던 영국정부가 농업환경정책을 도입한 것은 실제로 환경보호나 전원보존의 효과를 직접적인 목적으로 상정했다기보다는 농업소득지지정책의 지속을 정당화하기 위한 것에 불과했다고 할 수 있다.

그러나 ESA규정의 도입 이후 이러한 정책적 추세는 보다 환경보호를 강조하는 방향으로 전환되고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, 1989년에 농업자본투자 지원계획에서 환경악화를 초래할 수 있는 자본투자에 대해서 정부가 지원을 거부할 수 있는 조항이 명시적으로 도입되었을 뿐만 아니라 1991년부터 조건불리지역 보조금 지급의 전제조건으로 ha당 소나 양의 사육마리수를 제한하는 규정이 도입되었던 것이다. 결국, 초기에 농민단체의 강력한 정치적 영향력에 의해서 대안적인 농업소득보조정책의 일환으로 실시된 영국의 농업환경정책은 이후 집약적인 농업생산이 환경과 전원경관에 미치는 악영향에 대한 인식이 보편화되면서 보다 가시적이고 장기적인 환경 및 경관보존을 목표로 설정하고 있다. 물론, 영국뿐 아니라 CAP의 현재 정책을 보더라도 농업환경을 보호하는 것이 농업정책의 가장 중요한 목표라고 보기는 어렵지만 다른 목표들과 함께 꼭 달성해야할 정책목표의 일선에 있는 것임은 분명한 사실이다.

Ⅲ. 농업환경정책의 실시: EU규정 797/85의 적용과정

1. 환경민감지역(ESA) 시책의 개요

영국이 ESA정책을 도입한 것은 EU규정 797/85(CEC, 1985) “농업구조의 효율성 개선에 관한 규정”의 제19조에 따른 것이었다. 이 규정은 EU 회원국들에게 환경에 친화적인 농법을 장려하기 위한 목적에서 환경민감지역을 설정하고 이에 대한 국가적 정책지원을 할 수 있도록 하였다. 그러나 이 규정은 회원국 자체 예산으로 ESA 정책을 실시하도록 하고 EU 재정으로부터의 예산지원에 관한 언급은 없었다. 즉, 예산지원이 동반되지 않는 불안정한 정책이라고 할 수 있다. 이후 1987년에 규정 1760/87호(CEC, 1987)에서 회원국의 재정지출에 대해 EU 재정에서 25%를 보조한다는 규정을 도입함으로써 실질적인 환경농업에 대한 보조가 시작되었다. 영국은 규정 797/85가 제정되면서 이에 따라 자국 농업법을 개편하여 ‘1986년 농업법’의 제18편에서 ESA지역의 선정 및 관리를 위한 규정을 마련하였다. 이에 따르면 근대적인 집약적 농법의 사용으로 심각한 환경악화가 초래된 지역이나 구체적인 환경보전형 농법을 사용하여 전원지역을 보존하는 것이 필요한 지역을 대상지역으로 선정하도록 하고 있다.

Table 1. ESAs designated in the UK under Regulation 797/85

ESA	Year designated	Designated area (ha)	Eligible area (ha)
ENGLAND			
The Broads	1987	29,870	23,900
Somerset Levels and Moors	1987	26,970	23,500
Pennine Dales	1987	15,960	11,640
West Penwith	1987	7,210	6,377
South Downs	1987/88	53,343	*
North Peak	1988	50,250	45,962
Clun (Shropshire Borders)	1988	21,000	16,722
Suffolk River Valleys	1988	32,149	*
Breckland	1988	94,032	46,177
Test Valley	1988	2,690	2,500
WALES			
Cumbrian Mountains	1987/88	153,000	92,600
Lleyn Peninsula	1988	40,200	*
SCOTLAND			
Breadalbane	1987	120,000	90,000
Lock Lomond	1987	42,000	30,600
Machair of the Uists	1988	7,000	*
Stewartry	1988	42,000	
Eildon/Whitlaw	1988	8,000	6,000
NORTHERN IRELAND			
Mourne and Slieve Croob	1987	33,000	29,000
Glens of Antrim	1989	38,400	34,600
TOTAL		817,074	

Source : Hart and Wilson, 2002.

2. ESA시책의 운영 체계

1) 지역선정과정

ESA지역을 선정하기 위한 기준은 1985년 초 영국의 농림수산물부(MAFF)를 중심으로 환경부, 전원위원회(Countryside Commission: CC), 자연보존협의회(Nature Conservancy Council:

NCC)의 협의로 마련되었다(MAFF, 1989). 이 협의를 통해서 i) 국가적으로 환경보존이 중요한 지역, ii) 환경보존이 농업활동에 영향을 많이 받는 지역, iii) 환경을 훼손시키는 농업생산방법의 변화가 필요한 지역, iv) 환경보존의 영향이 큰 지역 등 네 가지 기준을 설정하였다. 이러한 기준을 보면 환경적인 가치가 지역선정의 유리한 기준은 아니며 농업과의 관련성을 적절하게 고려하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 이러한 기준을 적용하여, 전원위원회와 자연보존협회가 공동으로 영국에서 총 56개 지역을 후보지역으로 추천하였으며, 이 중 제1단계(1987) 사업에서는 6개 지역, 24만여 ha만이 대상지역으로 선정되었고, 제2단계(1988) 사업에서 13개 지역, 51만여 ha가 추가로 선정되어 5년간의 사업이 시작되었다.

2) 이행 조건 및 보상금 지급 체계

ESA시책에 참여하는 농가들은 농가별로 시행계획을 작성해야 하며 여기에 각 지역에서 부과하고 있는 이행조건의 실천계획을 제시해야 한다. 이러한 이행조건은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 배수로 공사 제한, 비료사용 제한, 과도한 경운 제한 등의 제한 및 금지활동 기준과 담쟁이 넝쿨의 조성 및 관리, 전통적인 창고의 유지 관리, 습지 및 연못의 조성 관리 등과 같이 관리 및 장려활동이다. 이들은 농업활동으로 인한 오염을 줄이는데 직접적으로 연관되어 있는 활동들이 대부분이다(MAFF, 1989).

이러한 활동에 대한 보상금은 일정한 ESA지역 내에서는 동일한 기준을 갖고 적용되지만 ESA지역 마다 토양의 성질, 작물이나 사육동물의 종류, 역사적 유적지 여부, 경관의 중요성 등에 따라서 서로 다르기 때문에 그 기준과 보상액도 차이가 있다. 또한 같은 ESA지역 내에서도 농업이 환경이나 경관 등에 미치는 효과에 따라서 두 서너 개의 구역(Tier)으로 나누어져서 서로 다른 조건들이 부가된다. 예를 들면, 제1구역에서는 가장 기본적인 환경조건이 부가되지만 제2·3구역에서는 보다 엄격한 조건이 부가된다. 보조금의 지급액 역시 제1구역보다는 보다 높은 구역에서 높은 보조금을 받는다. 이러한 보상금을 책정하는데 있어서는 ESA시책 참여에 따른 실제적인과 잠재적인 비용과 손실을 보상하는 수준에서 결정된다. 보상금의 지급수준에 대해서는 3년마다 갱신하도록 규정하고 있다.

3) 행정 체계

영국에서 ESA시책의 운영은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에서 서로 다른 기준을 적용하여 독립적으로 이루어진다. 따라서 각 지역별로 구체적인 운영체계를 살펴봐야 하지만 이 연구에서는 잉글랜드의 ESA 운영체계를 살펴보겠다. 잉글랜드에서 ESA시책은 농림수산식품부(MAFF)의 지역사무소(Regional and Divisional Office)에서 전담하고 있고, 실무적인 사항에 대해서는 MAFF의 외청기관인 농업발전지원청(Agricultural Development Advisory Service: 이하 ADAS)의 지역청에서 담당하고 있다. 즉, ADAS의 기술전문가가 ESA 시행과 관련된 기술적인 측면을 점검하고 농민과 MAFF 간의 소통을 원활하게 하는

역할을 수행하게 된다. 세부적인 운영절차를 설명하면 다음과 같다.(MAFF, 1989)

우선, 농민들은 매년 1월부터 3월까지의 기간 동안 MAFF의 지역사무소에 ESA 참여 신청서를 제출해야 하고, 이들이 신청한 서류에 대해서 ADAS 직원이 검증하는 작업을 거친다. ADAS 직원은 직접 해당 농가를 방문해서 농민들이 제출한 농장의 지적도, 사업시행 계획, 관리이행조건의 적절성에 대해서 점검하고, 보상금 지급 기준을 적용한 보상액에 대해 농민에게 공지한 후 협약을 위한 기본적인 법적인 서류를 작성하고 이를 농지관리청(Land Registry)에 보고한다. 협약이 이루어지고 지고 나면 농민들은 공지된 보상금의 2/3를 매년 가을에 신청하여 지급받을 수 있고, 나머지 1/3에 대해서는 다음 해 봄에 신청하여 수령하는 절차를 거친다. 다만, 1988년도 잉글랜드의 ESA예산액이 총 830만 파운드이기 때문에 이 금액이 소진되면 더 이상의 신청을 받지 못한다.

3. ESA시책의 모니터링과 평가 체계

ESA시책이 시작되면서 가장 많은 논란을 불러온 것이 모니터링과 평가에 관한 것이다. ESA시책은 각 지역별로 서로 다른 내용으로 사업이 시행되는 것이기 때문에 각각의 사업 추진상황을 점검하거나 평가하는데 많은 어려움이 예상되고 또 이에 따른 과도한 비용에 대한 우려가 제기되었다. 실제 영국에서 이렇게 각 지역별로 모니터링과 평가가 이루어지는 것은 이전에 경험하지 못했던 새로운 상황이었다(Whitby and Lowe, 1994). 이러한 문제점을 해소하기 위해 MAFF는 농업발전지원청(ADAS), 전원위원회(CC), 자연보존협의회(NCC) 그리고 문화재청(English Heritage: EH) 등과 협의하여 모니터링과 평가를 위한 기준을 제시하였다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다(MAFF, 1989).

먼저, 정책성과평가는 환경평가(Environmental evaluation)와 사회경제평가(Economic and social evaluation) 등의 두 가지로 구분된다. 이러한 평가를 위한 주요 지표는 Table 2에서는 보는 바와 같이 전체적으로 환경개선여부, 농민의 관심증대 여부, 재정부담의 감소 여부, 농가 소득 및 고용 증대 여부, 행정비용 등 크게 다섯 가지를 제시하고 있다. 이러한 다섯 가지 지표에 대한 영향을 평가하기 위해 가능한 한 많은 자료를 수집하려고 노력하지만, 그 비용을 고려하여 몇 개의 사례지역을 중심으로 모니터링을 하는 것으로 계획하였다.

ESA시책의 환경 효과 모니터링은 ADAS에서 담당하며 환경변화를 관찰하기 위해서 항공사진, 생태, 경관건축, 토지사용 현황 조사 분야 전문가들이 참여하고 있다. 이러한 환경 영향에 관한 모니터링에 연간 약 20명의 인원이 동원되고 약 40만 파운드의 비용을 예상하고 있었다(MAFF, 1989). 실제 모니터링 과정에서는 환경지표 설정에 참여했던 자연보존협의회(NCC), 전원위원회(CC), 문화재청(EH)의 지역 담당 직원들이 ADAS의 모니터링업무에 실질적인 도움을 제공하고 있으며 이외에도 지자체 담당 직원들과 다양한 기관 및 단체 종사자들이 도움을 주고 있다. 환경영향에 대한 모니터링에서 초점을 두고 있는 부분은 i) 담

쟁이 녁쿨, 돌담 등 각각의 ESA지역의 자원요소에 대한 전반적인 조사, ii) 경관요소 평가, iii) 주요 생물학적 서식지 관찰, iv) 역사적 유물과 유적에 대한 조사, v) 토지 관리 방법의 영향 평가 등 다섯 가지이다. 이러한 모니터링을 실행하는 과정은 우선, 선정된 대상지역에 대해 초기에 여러 가지 자원 현황에 관한 자료를 수집하고 이를 3~4년간 지속적으로 조사, 비교하는 방식을 취하고 있다(MAFF, 1989).

Table 2. Key indicators for ESA policy evaluation

Evaluation	Indicators
Overall	i) Extent to which the environment has been preserved or enhanced by the scheme ii) Level of interest shown by farmers in the scheme, especially as indicated by level of participation and changes in attitudes towards conservation iii) Estimated savings in support costs from lower production or change in mix of production iv) Effect on the farm business, its income and employment impact v) Administrative costs per agreement and in relation to payments made
Environmental effects	i) A comprehensive land cover survey of the whole of each ESA, including linear features, such as hedgerows and drystone walls ii) A landscape assessment of each ESA iii) A selective biological monitoring of key habitats iv) A survey of the principal features of historic interest v) the assessment of selected management practices
Economic and social effects	i) The national benefit of the policy in terms of the estimated costs and benefits to the Exchequer ii) The effect of ESA designation on the farm business iii) The wider socio-economic impact of designation

Source : MAFF, 1989, pp. 39-44.

경제사회적 영향에 관한 모니터링은 각 지역의 경제사회분야 전문기관에서 위탁 시행하는 방식으로 진행된다. 이들 분야의 영향을 모니터링하고 평가하기 위한 지표들은 i) 예산 지원의 비용과 이익을 토대로 한 국가적인 차원에서의 정책의 편익, ii) 농가 경영측면에서의 ESA지원의 효과, iii) ESA지역에 대한 사회경제적 효과 등 세 가지 사항을 주로 조사, 분석한다. 특히, ESA지역의 사회경제적 효과와 관련해서는 지역경제에 대한 영향, 농가소득에 영향을 주는 관광적인 측면에서의 효과, 환경보전에 대한 농민의 인식 등에 관한 조사가 이루어진다. 이와 함께 ESA사업의 시작과 함께 영국 내 맨체스터 대학과 뉴캐슬 대학에 3년간 특정 사례지역을 선정하여 경제적 영향에 대한 연구를 수행하도록 하는 연구과제도 발주하였다(MAFF, 1989).

제1·2단계 사업에 대한 평가보고서는 1992년에 발표되었는데, 이에 따르면 5년간 총 약 1백만톤 정도의 비료사용이 감소했고, 5,500ha의 작물재배농지가 초지로 전환됨으로써 경관개선에 긍정적인 효과가 있음을 나타내고 있다. 또한 사회경제적인 면에서 이 시책이 농업소득을 지원과 고용창출에 성공적이었다고 평가하고 있다(Whitby, 1996). 이와 같은 평가결과를 바탕으로 EU규정 2078/92가 제정된 이후에 제3·4단계(1993, 1994) 사업이 시작되었다.

Ⅳ. 농업환경정책의 과도기: EU규정 2078/92의 적용과정

1. 신규 시책의 소극적 도입

ESA 시책으로 시작된 영국의 농업환경정책은 EU규정 2078/92에 의해 획기적인 발전의 근거를 확보하게 되었다. 당시 세계적으로 논의되고 있던 UR협상을 진전시키기 위해서 EU에서 제시한 농정개혁의 일환으로 제시된 이 규정은 농민들에게 환경보전을 실행하면서도 적절한 소득을 얻을 수 있도록 하기 위해서 도입되었다. 이러한 규정 2078/92호에 따라서 영국 농림수산부(MAFF)는 ESA지역을 확대하는 것과 함께 질산염민감지역시책(Nitrate Sensitive areas), 황무지보존시책(Moorland Scheme), 서식지보존시책(Habitat Scheme), 유기농업지원시책(Organic Farming Scheme), 전원지역접근장려시책(Countryside Access Scheme), 전원관리인시책(Countryside Stewardship Scheme) 등을 도입하였다. ESA시책과 마찬가지로, 이들은 모두 자발적 참여의 원칙이 적용되었으며 EU로부터 회원국이 지출한 예산의 50%까지 지원받는 것도 적용되고 있다.

Table 3. Area and Holding under ESA agreement in the UK

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	Total
Environmentally sensitive area					
- Area under agreement (ha)	129,358	301,042	223,992	314,914	968,406
- Holdings of agreement (No.)	3,265	2,692	1,784	4,992	12,733
Countryside stewardship					
- Area under agreement (ha)	81,145	21,454	26,777	5,266	153,642
- Holdings of agreement (No.)	2,559	1,476	1,273	532	5,840
Countryside access					
- Area under agreement (ha)			993		993
- Holdings of agreement (No.)			77		77
Habitat schemes					
- Area under agreement (ha)			3,700	3,164	6,864
- Holdings of agreement (No.)			192	259	451

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	Total
Moorland Schemes					
- Area under agreement (ha)				6,694	6,694
- Holdings of agreement (No.)				28	28
Organic Aid Schemes					
- Area under agreement (ha)				21,151	21,151
- Holdings of agreement (No.)				129	129
Nitrate Sensitive Areas					
- Area under agreement (ha)			13,194	6,417	19,611
- Holdings of agreement (No.)			241	118	359
Total					
- Area under agreement (ha)	210,503	341,496	268,656	337,606	1,177,361
- Holdings of agreement (No.)	5,824	4,168	3,567	6,058	19,617

Source : DEFRA, 2003.

그러나 Table 3에서 보는 바와 같이 이들 시책들 중에 여전히 ESA시책이 가장 중요한 부분을 차지하고 있고, 전원관리인시책(CSS)이 어느 정도 농민들의 참여를 이끌어내고 있는 상황이라고 할 수 있다. 나머지 정책들은 도입 시기도 늦었고, 참여면적과 농가 수도 매우 적은 수준이라고 할 수 있다. 규정 2078/92호가 유럽지역에 농업환경정책을 전반적으로 도입할 수 있는 획기적인 근거를 제공하고 있는 것에 비하면, 영국의 이러한 소극적인 신규 사업의 도입은 매우 이례적인 상황이라고 할 수 있다. 즉, 92년 이전부터 실시하고 있었던 ESA와 CSS를 제외하면 나머지는 거의 형식적인 수준의 도입이라고 할 수 있고 그 내용도 유기농업지원시책(OAS)을 제외하고는 다른 시책의 내용과 크게 다를 바 없다. Hart와 Wilson (2002)는 이러한 영국의 대응에 대해 1980년대 보다 덜 열정적으로 새로운 시책을 도입하고 있으며 단지 새로운 규정에 따라 형식적으로 새로운 시책을 도입하는 자세를 보이고 있다고 지적하고 있다. 그리고 당시 영국은 특정한 소규모 지역의 전원을 보존하는 것에 중점을 두고 있었기 때문에 전체 토지에 대해 전면적으로 농업환경정책을 도입해야 하는 규정 20178/92호의 요구에 대해 확신을 갖지 못하고 있었기 때문이라고 지적하고 있다.

이러한 상황은 예산액에서도 나타나는데, 1992년 이래로 영국 농업예산이 급격히 증가했음에도 불구하고 농업환경정책은 여전히 전체 농업예산의 3%에 불과한 실정이고 이것마저도 새롭게 예산이 증액된 것이 아니라 다른 환경사업 예산을 삭감하고 전환한 것이다(CPRE, 1996). 이러한 미흡한 예산지원에 따라 1996년 EU전체에서 지출된 농업환경예산에서 영국이 차지하는 비중은 불과 1.8%이었으며, 이는 영국이 EU에서 지원받는 농업예산 비중이 9%라는 것에 비하면 매우 미미한 수준이라고 할 수 있다. 따라서 영국은 EU로부터 농업환경정책에 대한 예산지원이 부족하다는 비판을 받게 되었다(Hart and Wilson, 2002).

결과적으로 영국은 규정 2078/92호가 채택된 이래로 ESA와 CSS를 농업환경정책의 중심

시책으로 상정하면서도 다양한 소규모 시책들을 시험하였던 것이다. 그러나 이러한 소규모 시범사업들은 농민들로부터 큰 환영을 받지 못하였고 2000년도에 들면서 모두 CSS로 통합되었다. 따라서 이 연구에서는 영국 농업환경정책의 과도기적 상황을 이해하기 위해 ESA와 CSS시책을 좀 더 자세히 살펴보겠다.

2. ESA 시책의 확대

1) ESA 선정 지역의 증가

규정 2078/92에 따라 ESA지역도 확대되었다. 1987년과 1988년의 1, 2단계 시책에 의해서 지정된 지역이 사업기간이 종료되면서 1992년과 1993년에 모두 재지정 되었으며 이 과정에서 기존 지역의 면적이 크게 증가하여 1988년에 총 792,507ha이던 ESA지역의 면적이 1993년에는 1,687,958ha로 증가하였다. 이와 함께 제3, 4단계에 새로운 지역이 ESA지역으로 추가 선정되었다. 1993년의 제3단계에서는 11개 지역, 1994년의 제4단계에서는 8개 지역이 추가로 ESA지역으로 지정되었다. 그 결과 ESA로 지정된 지역의 총 면적으로 1994년에는 총 2,206,099ha로 증가하였다(Whitby and Lowe, 1994).

2) ESA 시책 참여농민의 증가

ESA지역에서 관리협약에 참여하는 농가 수는 ESA 시책이 시행된 이후 급격히 증가하였다. ESA로 지정된 지역에서는 많은 농민들이 적극적으로 참여하여 대부분 2년 내에 초기에 예상했던 면적의 90% 이상을 달성하는 성과를 거두었다. 이는 참여자에게 부과되는 책임이 상대적으로 쉬웠기 때문이었던 것으로 판단된다. 다양한 형태의 경관이 ESA시책에 따라 지정되었으나 이들 지역에 공통적인 요소는 모두 농업활동의 지속이 필요한 지역이며 대부분 조방적인 축산업이 이루어지는 지역이었다. 이들 지역의 경관이나 농법들이 그동안 농산물 시장과 국제 가격의 하락이나 집약적 농법과 농업생산성 향상을 위한 정책에 의해서 위협받고 있는 것이다. ESA지역의 면적이 지역별로 서로 다르게 나타나는 것도 조방적인 목축과 같이 각 지역별로 적용하고 있는 요소들이 서로 다르기 때문이다. 초기 ESA시책에 따른 협약들은 농민들에게 그 지역의 지리적, 농업활동 측면에서의 특성에 따라 다양한 관리규약을 준수하도록 하고 이에 대해서 연간 보상금을 지급하는 것이었다. 지불금은 각각의 ESA지역 내에서 실행될 수 있는 다양한 관리 수준을 반영하도록 했다.

Table 4. Participation and expenditures in England for ESA scheme

Year	Enrolled (ha)	Agreements (number)	Payments to farmers (£ thousand)
1992	129,358	3,265	NA
1993	266,458	4,514	1,641
1994	346,391	6,144	16,547
1995	424,567	7,834	20,100
1996	433,637	8,198	28,329
1997	469,121	9,201	27,951
1998	501,255	9,950	32,984
1999	523,545	10,323	36,376
2000	532,000	10,915	NA
2001	528,748	11,263	NA
2002	571,520	12,027	NA
2003	640,000	12,445	53,000

Source : Dobbs, T. & J. Pretty, 2008.

3) ESA 시책의 성과

각 ESA의 목적은 야생동식물, 경관 및 역사적 환경에 관한 바람직한 성과물을 설정하는 것이다. 그런 다음 모니터링은 각각의 목적이 달성되었는지를 점검하는 것이다. 각각의 목적에 대해서 몇 가지 성과지표(PI)가 설정되고 협의과정을 통해서 그 파트너들과 협의를 통해서 동의한다. 이들 성과지표는 대상지역의 토지와 환경적 영향에 관한 지표들과 관련된 다양한 활동들이 혼합되어 있다. 실제로 대부분의 지표는 활동 대상에 관한 것이기 때문에 환경적 영향을 측정하는 것은 간접적으로 측정되었다(DEFRA, 2003).

2001년에 560,873 ha의 토지가 ESA협약 하에 있었으며 이는 전체 대상 토지의 61%에 달하는 것이다. 개별적인 참여비율은 15%에서 91%로 매우 큰 폭의 격차를 나타내고 있는데, ESA지역에서 가장 낮은 참여율을 보이고 있는 지역은 농업생산성이 상대적으로 높은 평야 지대이고 이 지역에서의 참여자격은 주로 보존활동 수준이 높은 지역에서만 적용되고 있다. 대부분의 ESA지역 토지의 대부분은 1수준구역(평균 79%)이며 이들 지역에서의 환경보존 효과는 매우 제한적이다. 왜냐하면, 이들 지역은 이전에도 이미 환경보존이 잘 이루어지고 있는 지역이기 때문이다. 그리고 실제, 보존계약을 맺고 있는 지역에 환경적인 효과는 혼재되어 있다. 예를 들어, ESA 시책에 참여하고 있는 토지의 대부분이 생태적, 경관적 가치 측면에서 그 잠재성이 매우 높은 고지대 영역(예를 들면, 황무지, 언덕, 고지대 초지)에 있음에도 불구하고, 참여 토지의 1/3 이상이 생태적 관심이 비교적 낮은 개간된 초원 영역

에 속하는 협약이다. 야생, 경관 및 역사적 가치 면에서의 실제 ESA시책의 영향은 시험용 토지 등의 활용을 통해서 수량화하기 어려운 측면이 있다. 따라서 모니터링으로 ESA의 성과를 측정하는데, 대부분의 ESA지역에서 생물다양성의 가치를 유지하는데 성공적이라는 평가가 내려지고 있다(DEFRA, 2003).

3. 전원관리인(Countryside Stewardship Scheme : CSS) 시책의 도입

1) CSS 시범 사업의 내용

규정 2078/92호에 의해 도입된 정책 중 현재 영국 농업환경정책의 기틀을 마련한 것이 전원관리인시책(Countryside Stewardship Scheme)이다. CSS가 농업환경정책에 포함되어 실시된 것은 1996년부터이지만, 1991년부터 지역을 선정하지 않고 서식지와 경관요소를 중심으로 시행되는 새로운 방식을 적용하여 농업환경정책을 확대하기 위한 시범사업으로 도입되었다. ESA가 적용되지 않는 영국의 전역을 대상으로 해서 10년간의 계약으로 서식지와 경관을 보존하는 농법을 도입하는 농가에게 보상금을 지급하는 정책으로 실시되었다. 영국의 농촌지역 담당 공공기관인 전원위원회(Countryside Commission)에서 시행하는 이 시책에 대해서는 1996년까지는 EU의 지원을 받지 못했으며, 농업환경정책에 포함된 1996년부터 규정 2078/92에 따른 보조금을 받기 시작했다.

CSS의 목적은 일반 사람들이 전원지역에 접근할 수 있도록 허용하고, 중요 경관의 보존, 강화 및 복원을 위한 활동을 수행하는 토지 관리자들에게 인센티브를 제공하는 것이다(DEFRA, 2003). 기본적으로는 ESA시책과 비슷하지만 가장 중요한 차이점은 별도로 지역을 선정하지 않고 영국에서 ESA로 지정된 지역을 제외한 모든 지역을 대상으로 하고 있다는 것이고 또한 농민뿐만 아니라 농민이 아닌 농촌지역의 토지 소유자(관리자)¹⁾도 참여할 수 있도록 그 대상을 확대하고 있다는 것이다. 즉, 토지의 환경자원을 보존하고 어메니티를 제공할 수 있도록 토지관리 방법을 10년간 변경하는 것에 동의하면 농민이 아니어도 보상금을 받을 수 있다는 것이다.

1991년 시범사업으로 시작될 때 CSS는 기본적으로 다섯 가지의 특정한 경관을 보존하는 관리방법을 적용하는 활동에 보상금을 지급하는 시책이었는데, 이들 다섯 가지 경관은 석회암지대의 초지(Chalk and limestone grassland), 평야지대의 히스(Heath), 하천 주변지역(Watersides), 해안선 지역(Coasts), 구릉지(Uplands) 등이다. 여기에 1992년에 전통적인 모습의 과수원, 초본류(meadow), 목초지 경관 등이 추가 되었고, 1993년에는 담쟁이넝쿨(Hedgerow)로 둘러싸인 도시 주변의 농촌지역 경관이 추가되었고, 1994년에는 농장전체를 담쟁이넝쿨로 복원하는 활동이 추가되었다. 초기에 이 사업 예산은 3년간 동안 1,300만 파운드가 책정

1) 토지 관리자의 범위에는 자선단체, 지방자치단체 및 각종 지역단체들도 포함된다(DEFRA, 2002).

되었지만, 2년차부터 사업 대상 경관유형의 범위가 확대되면서 3년 총액 2,500만 파운드로 예산이 거의 두 배 가까이 증가하였다.

2) CSS 시책의 확대

CSS가 영국 농업환경정책의 중추적인 시책이 된 1996년에 시범사업을 마치고 정식으로 영국 농림수산부(MAFF)의 정책으로 시행되면서 부터이다. CSS가 새롭게 시작되면서 목적 및 보존활동 내용과 대상도 다소 변화되었다. 우선, 전체적인 목적이 바뀌었는데, “전원지역의 자연적인 아름다움과 다양성을 증대시키기 위해서 농민과 토지 관리자에게 보상금을 지급하는 것”(MAFF, 2001)이라고 천명하고 있는데, 이는 이전 시범사업에 비해서 좀 더 포괄적으로 서술된 것이다. 즉, 농촌지역에서 다양한 환경보존 활동을 포괄하기 위한 의도라고 할 수 있다. 이러한 목적에 적합하게 세부 성과목표와 경관지표에도 Table 5에서 보는 바와 같이 변화되었다. 즉, 시범사업에 비해 다양한 성과목표를 도입하였으며 이전에 불과 다섯 가지에 불과했던 경관지표도 더욱 확대되었다.

Table 5. CSS aims and landscape types and features

	Contents
Aims	<ul style="list-style-type: none"> - Sustain the beauty and diversity of the landscape - Improve and extend wildlife habitats - Conserve archaeological sites and historic features - Improve opportunities for countryside enjoyment - Restore neglected land or features - Create new wildlife habitats and landscape features
Landscape types and features	<ul style="list-style-type: none"> - Arable farmland - Chalk and limestone grassland - Countryside around towns - Coastal areas - Field boundaries - Historic features - Lowland heath - New access - Old meadows and pastures - Old orchards - Uplands - Waterside land

Source : DEFRA, 2003, pp. 29-30.

CSS의 특징은 각 지역별로 서로 다른 주요 보존자원 및 활동 내용을 설정하고 있다는 것이다. 소위 지역별 주요 활동 목록(County Target Statement)을 제시하는 것인데, CSS에 참여를 원하는 농민이나 토지 소유자는 자신의 토지가 있는 지역에 설정된 활동 내용 중에서 자신이 할 수 있는 것을 선택하여 수행해야 한다. 따라서 CSS의 사업 예산이 일정 기간 동안 고정되어 있다는 것을 감안할 경우, CSS신청자의 승인 여부는 신청자가 시책의 목적을 제대로 달성할 수 있는 능력이 있고 또 얼마나 많은 환경적 혜택을 제공할 수 있는지에 대한 판단을 근거로 선정하고 있다. 따라서 신청자들은 가능한 한 많은 환경적 혜택을 제공

하는 활동계획을 제출해야 선정될 수 있었다.

CSS신청자의 선발 과정은 두 단계의 점수 시스템으로 구성되어 있다. 1단계에서는 신청자가 제출한 서류를 토대로 활동내용에 대한 점수를 부여하고 기준 충족 여부에 따라 1단계 통과를 결정한다. 2단계에서는 직접 해당 농장이나 토지를 방문하여 서류상의 점수를 확인하고 필요할 경우 점수를 조정한다. 그 결과 해당 지역에 배당된 예산의 범위에서 활동을 지원할 수 있으면 최종 선정하는 것이다.

3) CSS 시책의 성과

CSS 시책은 시범사업 기간에도 매우 성공적인 시책으로 평가받았지만, 본 사업에서도 매우 성공적으로 시행되었다. Table 6에서 보는 것처럼, 시범사업 기간에 총 5,027 건의 체결했던 CSS시책은 본 사업에서는 참여자가 더 증가해서 7,000여 건의 협약을 체결하였다. 그래서 2000년도에 총 12,000여건의 협약을 달성하였고, 참여 토지는 영국 전체 농지의 2.8%인 263,277ha를 달성하게 되었다(DEFRA, 2003). 특히, 본 사업 기간인 1996~2000년 기간 동안에 CSS에 참여한 토지의 면적이 거의 2배 가까이 증가한 것을 볼 수 있는데, 이는 CSS 시책의 환경보존 활동의 내용이 이전에 비해서 크게 확대되었기 때문이라고 할 수 있다.

Table 6. CSS uptake statistics for regions from 1991~2000

Region	Number of agreement			Area under agreement (ha)		
	91-95	96-00	Total	91-95	96-00	Total
East Midlands	556	747	1,303	8,273	11,100	19,373
Eastern	709	684	1,393	10,215	7,527	17,742
Greater London	34	30	64	490	644	1,134
North-east	322	448	770	9,793	43,595	53,388
North-west	640	749	1,389	13,417	32,005	45,422
South-east	676	1,010	1,686	13,094	14,767	27,861
South-west	1,034	1,605	2,639	18,646	23,137	41,783
West Midlands	432	831	1,263	3,552	7,205	10,757
Yorkshire/Humberside	624	856	1,480	13,417	32,400	45,817
Total	5,027	6,960	11,987	90,897	172,380	263,277

Source : DEFRA, 2003, pp. 73-74.

ESA시책과는 CSS시책은 구체적인 성과지표를 사전적으로 설정하고 있지 않기 때문에 각각의 협약에 대한 모니터링을 통해서 사업의 성과를 판단한다. 이러한 모니터링은 두 가

지 모듈로 이루어지는데, 제1모듈은 사업의 성과를 평가하는 것으로 경관유형별로 협약의 표본을 선정하여 조사를 수행하는데, 이를 통해서 사업의 목적, 타당성, 환경적 효과를 조사한다. 그 평가는 전체적으로 야생 생태계, 경관, 환경적 혜택에 대한 접근성, 전통적 가치의 보존 등을 포함하는 매우 포괄적으로 이루어지는데, 이는 단지 해당 농지에만 적용되는 것이 아니라 협약을 체결한 농가나 가구 전체를 대상으로 하는 것이다. 제2모듈은 CSS사업이 적용되고 있는 토지의 식물상과 토양의 질을 평가하는 것이다. 이런 모니터링을 통해서 CSS를 통해서 보호되고 있는 환경자원의 특성을 명확히 정립하고자 하는 것이고, 또한 전국적으로 어떤 식생이 전개되고 있는지, 협약 토지의 생태적 상태는 어느 정도인지를 판단할 수 있는 정보를 얻고자 하는 것이다.(DEFRA, 2003)

이러한 두 가지 모듈에 따른 모니터링 결과는 전체적으로 환경적인 목적을 달성하고 환경적으로 매우 중요한 이익을 제공하고 있다는 측면에서 이 프로그램이 매우 효과적이라는 것을 나타내고 있다. 협약이 이루어진 토지 중에서 환경적인 측면에서 효과가 적었다는 평가는 전체적으로 10% 미만으로 나타났다. 모니터링 결과 보고서(DEFRA, 2003)에서 밝히고 있는 몇 가지 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 야생동식물 자원의 보존 및 복원과 관련해서 대부분의 경관형태에서는 모두 효과적이라는 평가가 있었지만, 오직 구릉지(uplands) 지역에서만은 야생동식물 보존은 효과적으로 이루어지고 있었지만 복원의 효과가 적었다고 평가하고 있다. 둘째, 경관보존 효과와 관련해서도 구릉지 지역에서 그 효과가 적었던 것으로 밝히고 있다. 셋째, 협약 토지의 70% 이상이 역사적인 자원들을 보존하는데 CSS시책이 효과적이었다고 평가하고 있는 반면에, 구릉지 지역 협약 토지의 47%가 역사적인 유적이거나 경관을 보존하는데 효과가 없었다고 평가하고 있다. 마지막으로 CSS시책 중 환경단체와의 협력으로 추진되고 있었던 몇 가지 특별 사업들은 환경자원의 보존과 복원 등 모든 측면에서 긍정적인 영향이 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

4. EU 규정 2078/92호의 영향

EU 차원에서 2078/92호의 도입은 유럽전역에 농업환경정책을 도입할 수 있도록 장려하는 매우 획기적인 조치였다(Kim, 2015b). 이러한 EU 규정의 영향은 당연히 영국에도 긍정적인 영향을 주었을 것으로 예상되었다. 그러나 실제 규정 2078/92호에 대한 영국의 반응은 다소 소극적인 수용 내지는 부정적인 입장이 나타나고 있다고 할 수 있다. 이러한 면에서 EU 규정 2078/92호에 대한 영국의 반응은 이후의 보다 적극적인 농업환경정책의 확대로 전환되는 과도기적인 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 이 시기의 특징적인 부분은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, Hart and Wilson(2002)가 지적하는 것처럼, 영국 농림수산식품부에 남아있던 생산주의적인 관점 그리고 농민의 입장보다는 정책담당자의 의견에 주도되는 정책형성과정 등의

영향으로 실제 농업환경정책에 대한 선호도를 명확히 파악하지 못하고 있었던 측면이 있다. 이 과정에서 환경단체들도 1980년대의 성과에 도취되어서 새로운 조치의 도입에 소극적이었다는 지적도 있다.

둘째, 1987년부터 시행된 ESA시책의 성과를 확신이 뚜렷하게 나타나고 있다는 점이다. 제3, 4단계 시책을 통해서 해당 면적을 확대하고 관련 활동 내용도 다양화한 것에서 그 근거를 찾을 수 있다. 실제, 영국 하원 농업 위원회의 1996/97년 보고서에서 2078/92호의 영향을 다루면서 ESA와 기타 시책들의 모니터링과 관리의 효율성을 제고하고 농민들이 보다 쉽게 참여할 수 있도록 하는 단일한 국가적 정책으로 통합할 것을 권고하고 있다. 또한 이 위원회는 ‘ESA지역을 지정하는 것보다 더 효과적인 사업은 없다’고 판단하고 농림수산부(MAFF)에 농민들이 보다 높은 수준의 ESA 활동으로 전환하여 보존계획을 작성할 수 있도록 장려하도록 요구하였으며, ESA 지역에 포함되지 못해서 이 시책에 가입하지 못하고 있는 농민들의 민원을 수렴할 것으로 권고하기도 하였다.

셋째, ESA와는 다소 다른 방식으로 시행된 CSS 시책의 성공적인 성과에 따라 CSS 시책의 방식을 중심으로 한 농업환경정책의 전환이 추진되는 것이다. 1991년부터 시범사업으로 시작된 CSS는 적용대상과 지역을 사전에 설정하고 앓고 영국 농촌지역에서 전통적으로 중요하다고 간주되어 온 몇 가지 경관요소를 제시하고 이를 보호하는 각종 활동을 농민이나 토지 관리자들이 스스로 제시하도록 하면서 시작된 것이다. 따라서 CSS 참여자의 선택과 자율성이 매우 크게 부여된 것이고, 그 협약의 기간도 10년으로 ESA에 비해 두 배나 긴 기간이었다. 그럼에도 불구하고 이 시책이 농민과 토지소유자들에게 많은 환영을 받으면서 성공적으로 농촌지역에 확산된 것이다. 그 결과 그 동안의 연구결과로도 잘 인식하지 못했던 농촌지역의 다양한 생물, 역사, 경관 자원에 발굴되었고, 이를 관리하는 현장 중심의 새로운 방법들이 제시되게 된 것이다. 이러한 결과를 토대로 2000년 이후부터는 CSS 시책의 방식을 보다 더 확대하는 형태로 영국의 농업환경정책이 변화되게 되었다.

V. 결 론

영국은 EU 회원국 중에서도 농업환경정책을 가장 선도적으로 추진해왔던 국가이다. 초기에 EU가 농업환경정책을 도입하도록 강력히 주장한 것도 영국이었으며, 이후 EU 농업환경정책의 발전과정에서도 그 방향과 내용을 결정하는데 커다란 영향을 미쳐왔다. 이런 영국이 자체적으로 또는 EU와의 관계 하에서 각종 농업환경정책을 추진하고 또 내부적으로 통합 및 조정하는 과정은 매우 역동적으로 진행되어 왔다고 할 수 있다. 한편으로는 매우 혁신적인 변화와 적응 과정을 보여주고 있으면서도, 다른 한편으로는 기존의 농업생산 중심적인 시각 또는 관료적인 시각에서 새로운 변화의 확산을 꺼리는 모습도 보여주고 있다.

따라서 영국이 농업환경정책의 초기 도입과 그 발전과정에서 보여준 여러 가지 논란의 해결과정은 우리나라에도 좋은 시사점을 제공하고 있다.

우선, 농업환경정책의 도입 필요성을 농민과 농업정책 담당자들이 인식하기까지는 환경단체 및 환경관련 연구자들의 많은 노력이 뒷받침 되었다고 할 수 있다. 즉, 2차 대전 이후 집약적 농업의 전개에 따른 농촌지역 환경 및 생물다양성의 악화 상황에 대한 환경단체들의 지속적인 문제제기와 이에 대한 연구들이 지속적으로 이루어졌다는 것이다. 특히, 1972년도 영국에 EU에 가입한 이후에는 농업생산 분야에서 더욱 더 집약적인 농법이 확산되고 있었기 때문에 농업을 통한 환경악화의 과정과 증거들을 지속적으로 제기하고 있었다는 것이 특징적이라고 할 수 있다.

이런 영국의 농업환경정책의 도입 배경에 관한 경험은 농업의 환경악화 또는 농업의 다원적 기능에 대한 관심과 연구가 부족한 우리나라에는 많은 고민을 안겨주고 있다고 할 수 있다. 즉, 농업과 환경 간의 부정적인 관계를 청산하고 긍정적이며 상호의존적인 방향으로 정책을 추진하기 위해서는 무엇을 해야 하며, 또 이러한 정책적 전환의 이유를 농민과 국민들에게 설명하기 위한 근거가 부족한 문제가 대두된다고 할 수 있다. 이러한 문제를 과거 우리가 압축적인 경제성장을 해 온 것처럼, 어떤 선도적인 정치적 지도자가 환경보호를 천명하고 강력한 정책을 추진하는 것으로 해야 한다는 의견이 있을 수 있다. 그러나 경제성장 정책과는 달리, 농업환경정책은 환경보존의 필요성과 그 방향에 대한 농민과 국민들의 기본적인 인식변화 없이는 지속하기 어려운 것이 사실이다. 따라서 조금 늦더라도 현재 우리나라에서 많은 농민들이 적용하고 있는 농사방법이 농촌지역의 환경에 어떤 악영향을 주고 있고 그 결과로 우리가 어떤 환경적, 문화적, 역사적인 자원들을 잃고 있는지를 명확하게 밝히는 연구들이 진행되어야 할 필요가 있다.

다음으로 영국이 ESA 시책을 도입하면서 적용한 지역선정 방식, 경관 중심의 활동 내용, 농민들의 자발적 참여의 원칙 등은 우리에게도 많은 시사점을 제공하고 있다. 사업 초기이기 때문에 농업이 환경에 많은 영향을 미치는 지역을 중심으로 선정하는 것과 이 지역에서 보존의 효과를 가시적으로 보여줄 수 있는 전통적인 경관의 보존과 복원에 초점을 두고 있었던 점이 특징이라고 할 수 있다. 이와 함께, 환경적인 규제가 농민들의 농업생산을 중단하도록 하는 것은 아님을 천명하는 자발적 참여의 원칙은 ESA 시책의 확대에 중요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

이러한 초기 ESA 시책에서 가장 두드러진 특징은 ESA 사업의 특성상 지역별로 서로 다른 사업이 시행되고 또 참여 농가별로도 서로 다른 활동을 하고 있다는 것이다. 따라서 이들 참여자들의 활동 여부를 파악하고 감독하기 위해서는 지역별, 참여자별 모니터링 매우 중요한 요소이다. 영국이 농업환경정책을 진행하면서 이를 위한 모니터링과 평가방법을 개발한 것이 매우 중요한 발전이라고 할 수 있다. ESA 시책을 통해서 적용되기 시작한 사업별 모니터링 체계가 이후 CSS 사업을 통해서 좀 더 체계적으로 발전되었던 것이다.

그러나 영국이 시행했던 ESA 시책은 그 동안 지역별로 환경적, 역사적 자원에 대한 다양한 조사와 연구가 있었기 때문에 가능했던 것이고, 또 사업별 모니터링 체계도 지역별 환경에 대한 전문적인 연구기관이 존재하고 있었기 때문에 순조롭게 적용될 수 있었다. 따라서 이런 영국의 ESA 시책을 통해서 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다양한 연구의 진행과 함께 지역적인 모니터링을 수행할 수 있는 체계를 수립하는 것이라고 할 수 있다. 우리나라 문화와 농촌현실에 적용할 수 있는 모니터링 체계를 고민할 필요가 있다.

마지막으로 영국이 농업환경정책의 정체냐 아니면 확대냐를 결정할 수 있는 과도기에서 보여준 행동들은 우리나라 농업환경정책의 추진에 매우 중요한 시사점을 제공하고 있다. 1986년에 ESA 시책을 적극적으로 도입하면서 농촌환경보존 분야에서 일정한 성과를 얻었기 때문에 그 방식만을 지속적으로 확대하려고 하고 다른 방식으로의 전환에 대해서는 일정하게 거부하는 태도가 나타나게 된 것이다. 말하자면, 새로운 혁신보다는 기존 방식의 안정적인 적용에 만족하는 상황이 나타난 것이라고 할 수 있다. 따라서 EU 규정 2078/92호에서 다양한 농촌지역의 환경보존을 위한 활동을 추진하도록 요구하고 있었음에도 불구하고 ESA와 CSS 정책을 제외하고는 모두 형식적으로 도입하고 있었다는 것이다.

여기에는 농업정책 담당자들의 농업생산중심적인 인식과 환경단체들의 경직적인 정책 참여 방식도 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 즉, 농민이나 토지 소유자들의 농업환경정책에 대한 요구사항을 잘 인식하지 못하고 기존 인식만 고집한 것이라고 할 수 있다. 당시 농업소득의 감소가 나타나고 있었던 시기였기 때문에 농민들이 ESA 시책에 참여하여 부가적인 소득을 얻으려는 행동을 보여주고 있었다. 따라서 이들의 농가소득 증대 욕구를 ESA 참여로 유인할 수 있는 시기였음에도 불구하고 이들에 대한 대책이 미흡했던 것이다.

이런 상황을 해결했던 것이 CSS 시책의 확대였다. 초기 시범사업의 성공을 통해서 ESA 시책과는 다른 방식으로 정책을 시행하면서 영국 전역에서 다양한 환경자원을 보존하는 효과를 얻을 수 있게 된 것이다. 초기에 일정하게 정해진 활동 대상과 내용에서 농민들이 스스로 자신들이 보존하고자 하는 대상과 활동내용을 제시하고 이에 대한 전문가들의 점검을 통해서 그 보존의 효과를 증폭시키게 된 것이다. 이러한 과정은 실제 중앙부처 차원에서 계획된 효과가 아니며 농민들의 요구사항을 정책에 반영할 수 있는 방법을 마련하는 과정에서 얻은 효과라고 할 수 있다. 결과적으로 농업환경정책이 농촌 현장의 요구를 수용하는 방향으로 전환되어야 농촌지역에서 필요한 다양한 환경자원을 보존할 수 있게 된다는 것을 보여주고 있다.

이와 같이 영국은 초기에 연구를 기반으로 농업환경정책을 도입하고, ESA 시책을 통해서 그 사회경제적 측면과 환경보존 측면에서의 효과를 확인하였고, 또 농업의 범위를 벗어나서 일반 토지소유자까지 그 대상을 확대한 CSS 시책을 통해서 농업환경정책을 확대할 수 있는 기반을 마련하는 과정을 거쳤다. 이러한 영국의 경험을 통해서 얻을 수 있는 가장 중요한 시사점은 농촌지역의 환경에 대한 연구, 농민들의 자발적인 참여, 그리고 환경보존

효과와 농민들의 인식 변화과정을 지속적으로 파악할 수 있는 모니터링 체계의 형성이 가장 중요하다는 것을 얻을 수 있다. 그 중에서도 도시보다 환경여건이 좋다고 간주되는 농촌지역에서 환경보존이 필요한 이유를 명확히 제시할 수 있는 근거를 마련하는 것이 농업환경정책의 시작에 무엇보다 중요하다는 점을 영국의 사례가 잘 보여주고 있다.

[Submitted, June. 6, 2016 ; Revised, July. 15, 2016 ; Accepted, July. 19, 2016]

References

1. CEC. 1985. Council Regulation (EEC) No. 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures. Official Journal of the European Communities. L93: 1-18. Brussels. Commission of the European Communities.
2. CEC. 1987. Council Regulation (EEC) No. 1760/87 of 15 June 1987 amending Regulation (EEC) No. 797/85, (EEC) No. 270/79, (EEC) No. 1360/78 and (EEC) No. 355/77 as regards agricultural structures, the adjustment of agriculture to the new market situation and the preservation of the countryside. Official Journal of the European Communities. L167: 1-8. Brussels. Commission of the European Communities.
3. CEC. 1992. Council Regulation (EC) No. 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside. Official Journal of the European Communities. L215: 85-90. Brussels. Commission of the European Communities.
4. CEC. 2013. Overview of CAP Reform 2014-2020. Agricultural Policy Perspectives Brief No. 5/December 2013. Commission of the European Communities.
5. CPRE. 1996. Evidence submitted by CPRE to the Agriculture Committee Inquiry into Environmentally Sensitive Areas and other schemes under the Agri-Environment Regulation, House of Commons, London.
6. DEFRA. 2002. Economic Evaluation of Agri-Environment Schemes, Centre for Rural Economic Research, University of Cambridge & CJC Consulting.
7. DEFRA. 2003. Review of Agri-Environment Schemes – Monitoring Information and R&D Results, CPM Environmental Planning and Design Ltd.
8. Dobbs, T.& J. Pretty. 2008. Case study of agri-environmental payments: The United Kingdom. *Ecological Economics* (65): 765-775.

9. Hart, K. and G. Wilson. 2002. United Kingdom: from agri-environmental policy shaper to policy receiver?. in Buller, H., G. Wilson and A. Höll. eds. Agri-environmental Policy in the European Union. Ashgate Publishing Limited. Hampshire.
10. Kim, T. 2015a. Has the Paradigm of the Korean Rural Development Policy been Changing : The Application of Neo-endogenous Development Perspective. Journal of Korean Social Trend and Perspective, 93:86-131.
11. Kim, T. 2015b. An Analysis on the Changes of the EU Agri-Environmental Policy. Journal of Organic Agriculture. 23(3): 401-421.
12. MAFF. 1989. Environmentally Sensitive Areas. HMOS. London.
13. MAFF. 2001. The Countryside Stewardship Scheme. Information and how to apply. MAFF: London.
14. NCC. 1977. Nature Conservation and Agriculture. Nature Conservancy Council, London.
15. OECD. 1998. Agriculture and the Environment: Issues and Policies. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.
16. Whitby, M. 1996. The prospect for agri-environmental policies within a reformed CAP, in: Whitby, M. ed. The European Environment and CAP Reform: policies and prospects for conservation. CAB International. Wallingford.
17. Whitby, M. and P. Lowe. 1994. The Political and Economic Roots of Environmental Policy in Agriculture. in Whitby, M. ed. 1994. Incentives for countryside management : The case of environmentally sensitive areas, CAB International, Cambridge University Press.