

영국 유기농업정책의 변화과정과 시사점

김 태 연*

Implications and Changes of Organic Farming Schemes in the UK

Kim, Tae-Yeon

Organic farming in the UK has been greatly grown for the last decade. Two policies for supporting organic farming introduced in 1994 and 1999 played a crucial role in expanding organic farming area and increase in the number of farmers taken up organic farming methods. Comparing the two policies, this paper identifies that the significant increase in financial aid to organic farming in 1999 not only was a key factor to succeed in the scheme but also provided environmental base for further development of rural areas. However, such a national aid scheme should be improved in order to reflect regional specific characteristics in terms of environmental protection and local social and economic development. The experience of the UK suggests that the role of organic farming in rural economies should be defined before enhancing financial support to farmers.

Key Words : organic farming in the UK, policy for supporting organic farming, rural economy

I. 서 론

영국에서 현재 실시되고 있는 환경보존을 위한 농업지원 정책으로는 크게 농업환경정책(Agri-environmental scheme)과 유기농업정책(Organic Farming Scheme)으로 나눌 수 있다. 농업환경정책이 1987년 환경민감지역정책(Environmentally Sensitive Areas Scheme)으로 실시된 반면에 유기농업정책은 1994년에 유기농업지원정책(Organic Aid Scheme)으로 시작되었다. 이러한 시간적인 차이는 한편으로는 유기농산물이 생산과 시장에서 차지하는 비중이 적었

* 한국농촌경제연구원 책임연구원

기 때문이기도 하지만 다른 한편으로는 농촌지역의 환경보존이라는 목표와 이를 달성하는 수단의 유용성에 대한 정책적 판단의 차이를 보여준다. 즉, 1980년대부터 집약적 영농에 따른 농촌지역의 자연환경파괴에 대한 비판이 본격적으로 제기되면서 특정지역의 자연자원 보존이 정책의 당면과제로 부각되었던 반면에 1990년대 중반 BSE 등 가축질병에 따른 소비자의 식품안전성에 관한 인식의 증가는 농촌지역의 환경보존 뿐만 아니라 고품질의 농산물 생산도 정책의 목표에 결합되어야 한다는 필요성을 제기하는 것이었다. 따라서 소수의 생산자에 의해서 유지되어 오던 영국의 유기농업이 최근 10여 년 동안 매우 급속히 성장할 수 있었던 것은 환경보전과 식품안전성에 관한 소비자의 인식뿐만 아니라 이를 지원하기 위한 영국정부의 유기농업지원정책이 결정적인 역할을 했다고 할 수 있다.

그러나 이러한 현실적인 상황과 인식 하에서도 1994년 실시된 초기 유기농업지원정책은 큰 성과를 내지 못하였으며, 전체적으로는 오히려 유기농산물 생산에 이용되는 경지면적이 일시적으로 감소하는 결과도 초래하였다. 반면에 1999년부터 농촌발전정책의 일환으로 실시된 유기농업지원정책(Organic Farming Scheme: 이하 OFS)은 기대 이상의 성과를 거두면서 정책에 대한 참여자가 급속히 증가하는 성과를 이루었다. 따라서 본고는 1994년과 1999년 그리고 최근에 변화된 유기농업지원정책의 변화과정과 그 정책의 성과가 다르게 나타난 이유가 무엇인지를 살펴봄으로서 우리나라의 유기농업의 발전에 효과적인 정책은 어떤 특성을 가져야 할 것인가에 대한 합의점을 얻고자 한다. 이에 앞서 간략하게 현재 영국의 유기농산물 생산 및 시장의 발전과정 및 현황을 살펴보도록 하겠다.

II. 영국 유기농업의 발전과정

영국 유기농업의 발전단계는 크게 세 단계로 구분해 볼 수 있다. 첫 번째 단계는 1990년까지의 기간으로 전반적으로 유기농산물에 대한 일반인의 인식의 제고되면서 영국 정부 또는 독립적인 유기농업 단체를 중심으로 유기농산물에 대한 표준과 인증이 정비되는 시기라고 할 수 있다. 두 번째 단계는 1999년까지의 기간으로 EU의 유기농산물에 관한 규정이 제정되면서 영국 나름대로 유기농업을 지원하기 위한 정책이 형성되지만 일반 농산물 시장의 호황에 따라서 일정하게 유기농산물 생산의 감소를 경험하지만, 한편으로는 BSE 등 가축질병의 발생에 따라서 소비자의 유기농산물 수요는 오히려 증가하는 현상을 나타내는 시기이다. 세 번째 단계는 1999년 이후 현재까지의 기간으로 환경보존과 농촌경제의 지속적인 발전을 중심으로 한 CAP의 농촌발전정책이 시작됨에 따라서 영국이 적극적으로 유기농산물 생산과 유통을 지원하는 시기이다. 이 세 단계를 각각의 특성에 중점을 두고 살펴보겠다.

1. 제1단계 : 유기농산물 인증체계의 정비

영국의 유기농업은 2차 대전이후 급속하게 진행된 농업생산의 기계화, 근대화 그리고 대량생산 체제 하에서도 전통적인 생산방법을 유지하고자 했던 소수의 농민들에 의해서 유지되어 왔다. 이러한 유기농법의 유지와 발전에 중요한 역할을 한 것이 1946년에 설립된 영국의 토양 연합회(the Soil Association)이었다. 이들은 그 동안 개별적으로 이루어지던 유기농산물 생산에 대해 일정한 기준을 부과함으로써 유기농산물에 대한 신뢰성 제고와 시장 확대를 위한 초보적인 조치를 취하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 1970년대 말까지 유기농산물 경작면적은 전체 농경지 면적의 0.05%에도 미치지 못하였다(Lampkin: 1990).

이와 같이 전체 생산에서 미미한 비율을 차지하고 있던 유기농산물의 생산이 영국에서 증가하기 시작한 것은 1990년대 중반이전까지는 오로지 소비자의 유기농산물에 대한 인식 제고와 생산자 단체의 노력에 기인한 것이라고 할 수 있다. 1970년대 중반까지 토양 연합회가 유일한 유기농업 생산자 단체였으나 1975년에 유기농민회(Organic Farmers and growers Ltd.: OF&G)가 설립되어 유기농산물의 생산뿐 만 아니라 공동 마케팅까지 실시하게 되었고, 1980년대에는 영국 유기농민회(British Organic Farmers: BOF) 등 34개의 독립적인 유기농업 관련 단체들이 형성되면서 유기농산물 생산이 증가하게 되었다. 이러한 독립적인 유기농산물 인증단체 뿐만 아니라 1987년에 영국 유기농산물의 일반적인 표준을 설정하고 독립적인 인증단체를 관리하기 위해서 설립된 영국유기농산물 표준관리청(UK Register of Organic Food Standards: UKROFS) 또한 유기농업의 확대에 결정적인 기여를 하였다. 즉, 1986과 1987년에 불과 7,000ha와 8,500ha에 머물렀던 유기농산물 재배면적¹⁾인 1989년에 18,500ha로 증가한 것이 그 영향이라고 할 수 있다.

2. 제2단계 : 유기농산물 생산의 혼란기

1991년 EU는 유기농산물 생산 및 표시에 관한 규정 2092/91(CEC: 1991)를 제정하여 EU 내에서 생산되는 유기농산물의 표준규정을 제시하고 회원국간의 공정한 경쟁과 유기농산물의 이동을 촉진하는 정책을 실시하였다. 또한 전원 및 경관보존을 위한 영농활동에 관한 규정 2078/92를 도입함으로써 회원국이 농업환경정책을 시행하도록 하였다. 이에 따라서 기존에 자국의 유기농산물 생산자에 대한 지원정책을 펼치고 있던 덴마크, 독일, 오스트리아, 프랑스, 룩셈부르크 등은 보조금을 증가시켜서 유기농업을 더욱 장려하였고, 영국을 비롯한 그 밖의 회원국들은 유기농업 생산자에게 보조금을 제공하는 정책을 실시하게 되었다.

1) 유기농으로 전환된 면적과 전환중인 면적을 합한 것임.

영국의 경우 EU 규정 2078/92에 따라서 유기농업으로 전환하려는 농민에게 소득감소가 발생하는 5년간의 전환기 동안에 일정한 보조금을 지급하는 유기농업지원정책(Organic Aid Scheme: 이하 OAS)을 1994년부터 실시하였으나 유기농업의 확대에는 큰 영향을 미치지 못하였다. 오히려 전체적으로는 1993년에 35,000ha이었던 유기농산물 경작면적이 1994년에는 30,992ha로 감소하는 현상을 나타내기도 하였다. 이는 보조금 액수가 1987년부터 시작된 환경민감지역정책에 따른 보조금과 큰 차이가 없었을 뿐만 아니라 공교롭게도 1994년이 역대 최고의 농산물 시장가격이 형성되었던 시기이었기 때문이다. 즉, 일반 농산물 생산으로도 충분한 소득(영국의 역사상 최고의 농업소득)을 얻을 수 있었기 때문에 굳이 유기농으로의 전환을 고려할 이유가 없었던 것이다.

그러나 1995년 후반부터 나타나기 시작한 BSE의 영향으로 농산물의 판매량이 급감함과 동시에 소비자들의 안전농산물에 대한 인식이 증가함에 따라서 유기농산물 소비는 증가하게 되었다. 따라서 1995년 32,476ha이었던 유기농산물 재배면적이 1996년에는 47,901ha로 급격히 증가하게 되었다. 그러나 이 시기 영국 농산물에 대한 불신과 영국산 유기농산물의 공급부족으로 인해 유기농산물 시장의 80% 이상을 수입 유기농산물이 점유하게 되는 결과를 초래하였다(MAFF: 1998). 따라서 이러한 수입 유기농산물을 대체할 수 있는 자국 유기농산물의 생산량을 증가시키는 것이 영국의 당면과제가 되었다.

3. 제3단계 : 유기농업의 도약기

1999년 EU의 Agenda 2000 개혁의 결과 기존의 농업환경정책을 핵심으로 한 CAP의 농촌발전정책이 형성되었다. 2006년까지 계획된 EU의 농촌발전정책 예산 중 50% 이상을 농업환경정책에 투자하도록 되어 있다. 이에 따르면 농업환경정책은 모든 회원국이 실시해야 하는 의무규정으로 도입되었고, 따라서 농업환경정책의 일부인 유기농업에 대한 정책적인 지원도 강화되었다. 영국의 경우, 1999년부터 유기농업시책(Organic Farming Scheme: OFS)이 실시되었으며, 이 시기 유기농업의 비약적인 증가는 <표 1>에서 보는 바와 같다.

1998년에 81,900ha였던 유기농산물 재배면적인 1999년에 426,000ha로 거의 5배 가까이 증가하였고, 유기농산물 재배농가는 2,538 호에 이르게 되었다. 이는 2003년에 5,909 호의 농가와 741,200ha의 재배면적으로 급성장하였으며, 영국 총 경지면적의 3.9%를 점유하게 되었다. 이러한 성장의 배경에는 유기농산물 소비자층이 확대되었기 때문임은 물론이고 영국정부의 유기농업지원예산과 지급보조금액이 큰 폭으로 증가했기 때문이다. 따라서 현재 영국 정부는 유기농업을 보다 고차원적인 환경보존과 농촌경제활동의 다양성과 지속성에 기여할 수 있는 핵심적인 부문으로 간주하고 있으며, 2010년까지 영국 농업의 10%에 이르는 성장을 할 것이라는 예측과 함께 농업 총생산량의 30%, 식품시장의 20%를 점유하도록 할 것이라는 정책적 목표도 제시되고 있다 (DEFRA: 2004).

〈표 1〉 유기농산물 재배 면적변화(전환기 면적 포함)

(단위 : ha)

연 도	재 배 면 적
1997	49,507
1998	81,900
1999	426,000
2000	527,323
2001	623,202
2002	699,879
2003	741,200

자료 : DEFRA, 2004.

Ⅲ. 유기농업 지원정책의 변화과정

영국의 유기농업지원정책은 EU의 다른 회원국에 비해서 다소 늦게 시작되었다. 유럽에서 유기농산물 생산자에 대한 재정지원을 최초로 시작한 것은 덴마크로서 1987년에 유기농으로의 전환기 동안 보조금을 지급하였고, 유기농업 관련 정보의 제공이나 마케팅에도 역시 재정적인 보조를 하였다. 덴마크의 뒤를 이어 독일이 1989년에 EU의 조방화에 관한 규정 4115/88에 의거해서 유기농 전환을 장려하고 보조금을 지급하는 정책을 도입하였다. 독일과 유사하게, 프랑스와 룩셈부르크도 EU의 조방화에 관한 규정에 따라 유기농업 지원정책을 1992년부터 실시하였다. 영국을 비롯한 그 밖의 회원국들은 유기농산물의 생산 및 표시에 관한 EU 규정 2092/91과 농업환경정책에 관한 규정 2078/92에 따라서 대부분 1994년부터 유기농업 지원정책을 도입하였다.

영국은 1994년에 유기농업지원정책(Organic Aid Scheme: OAS)을 시작으로 1996년부터는 유기농 전환 정보 서비스(Organic Conversion Information Service: OCIS)을 실시하여 유기농업으로 전환하려고 하는 농민 등에게 경영이나 관리방법에 대한 컨설팅을 시행하였으며, 1999년 Agenda 2000 개혁에 따라 OAS를 대폭적으로 개정한 유기농업정책(Organic Farming Schemes: OFS)을 현재 실시 중에 있다. 이중 OCIS가 유기농산물 생산자에 대한 전화 또는 방문 컨설팅을 무료로 시행하거나 전환에 따른 정보 제공을 목적으로 하는 반면에 OAS나 OFS는 유기농업으로의 전환에 따른 비용이나 소득감소분에 대해서 재정적인 보조를 행한 것이었다. 이들 두 정책의 내용을 좀 더 자세히 살펴보자.

1. 유기농업 지원시책(Organic Aid Scheme : OAS)

1994년에 EU 규정 2078/92 농업환경정책에 관한 규정에 따라 도입된 OAS는 유기농업으

로 전환하고자 하는 농민들에게 5년간의 전환기 동안에 발생하는 소득감소분과 비용을 보상하기 위해서 도입된 것이다. 이 정책에 대한 지원자격은 유기농산물이 아닌 일반 농산물을 생산하는 토지를 경영하는 모든 농민이 해당된다. 다만, 이 정책에 지원하는 토지의 면적이 최소한 1ha 이상이어야 하며 또한 보조금을 받는 기간 중에는 유기농산물 생산이 지속되어야 한다. OAS의 운영을 위해서 영국 정부가 계획한 예산은 1999년까지 총 2,232천 파운드이다.

〈표 2〉 유기농업 지원정책의 연차별 보조금액

(단위 : £/ha)

구 분	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	총 액
일반지역 개간지	70	70	50	35	25	250
조건불리지역	14	14	10	7	5	50
개간되지 않은 목초지	10	10	7	5	5	37

자료 : MAFF, 1998.

보조금의 지급액 기준을 살펴보면, 최소 1ha에서 300ha까지 ha당 일정한 금액의 보조금이 지급되며, 300ha를 넘는 면적에 대해서는 보조금을 지급하지 않는다. 보조금액의 기준은 해당 토지의 위치해 있는 지역에 따라서 차등 지급하는데, 그 자세한 사항은 <표 2>와 같다. <표 2>에서 보는 바와 같이 ha 당 일정한 금액의 보조금이 일반지역에서 보다 조건불리지역이나 개간되지 않은 토지에서 더 낮은 이유는 기존에 집약적인 영농의 시행으로 다년간 제초제나 비료가 투입된 토지가 유기농으로의 전환에 더 많은 비용과 기간이 소요되기 때문이다. 이 보조금 이외에 지원한 면적 중 5ha에 대해서는 ha당 £30의 보조금이 추가로 지급되고 있다.

이러한 OAS의 보조금과는 별도로 농민은 동일한 토지로 환경민감지역정책과 같은 다른 농업환경정책이나 일반 CAP 보조금에도 지원할 수 있다. 실제로 유기농으로 전환하고자 하는 농민은 농업환경정책의 기준에 쉽게 부합하기 때문에 다른 보조금을 받는데 큰 어려움은 없지만 당시 실행되고 있던 환경민감지역정책은 매우 제한된 지역 범위만을 대상으로 하고 있기 때문에 실제 동시에 두 가지 보조금을 모두 받는 농민은 많지 않았다. 1994년부터 1997년까지 OAS에서 지원한 면적과 농민의 수를 살펴보면 <표 3>과 같다.

4년 동안의 시행결과 총 27,764ha가 유기농산물 재배지역으로 전환되었고 이에 참여한 농가는 총 268호였다. 이러한 결과는 유기농산물 생산자들이 상대적으로 높은 소득을 얻고 있는 현실에 비추어볼 때 매우 실망스러운 결과로 받아들여졌다. 1998년에 시행된 OAS에 대한 재평가 작업 결과(MAFF: 1998)는 이러한 결과가 나타난 것을 한편으로는 정부정책에 대한 홍보전략의 실패로 받아들여지면서도, 다른 한편으로는 유기농업이 산출하는 환경적 해

〈표 3〉 유기농업지원정책의 성과

(단위 : ha, 호)

연 도	지 원 면 적	참 여 농가수
1994	17,590	53
1995	3,515	78
1996	3,850	85
1997	2,809	52
총 계	27,764	268

자료 : MAFF, 1998.

택이 상당히 크다는 전제하에 더욱 많은 농민들을 유인할 수 있도록 보조금액을 높이는 방안을 제시하고 있다. 이러한 평가결과가 반영된 것이 1999년부터 시행된 유기농업 시책(Organic Farming Scheme)이다.

2. 유기농업 시책(Organic Farming Schemes : OFS)

OAS의 운영에 따른 문제점을 보완해서 1999년 Agenda 2000 개혁에 따라 CAP 농촌발전정책의 일환으로 현재까지 실시되고 있는 것이 유기농업 시책(OFS)이다. OAS가 기존의 다른 CAP 보조금이 운영되는 것처럼, ha당 일정한 보조금액과 단순한 자격 기준에 의거하여 시행되었다면, OFS는 보조금의 종류를 두 가지로 구분하면서 상세한 자격기준과 의무사항, 벌칙사항, 등을 명시하고 있다. 이는 Agenda 2000 개혁에 따른 CAP의 농촌발전정책이 표적지원(target supporting)을 통해서 보조금 지급의 효과를 제고하려는 의도에 따른 것이다.

〈표 4〉 유기농 시책의 연도별 예산지출 계획

(단위 : 천£)

연 도	예 산 액
1999~2000	12,037
2001	20,600
2002	19,000
2003	19,900
2004	22,300
2005	22,900
2006	22,600
총 계	139,337

자료 : CRER, 2002.

OAS에 비해서 OFS에서 크게 변화된 것은 시행절차 뿐만 아니라 시행예산과 보조금 액

수가 크게 증가하였다는 것이다. <표 4>에서 보는 바와 같이, 2006년까지 유기농 시책을 위해서 계획된 총 예산이 약 139백만 파운드이다. 이는 1994년부터 1999년까지 OAS의 예산이 2백만 파운드를 약간 상회했던 것에 비하면 거의 60배 이상의 증액이 이루어진 셈이다. 이러한 상황을 반영하듯, 1999년에 시작된 OFS에는 처음 6개월 동안에 1,300여 명이 신청함으로써 2000년까지 2년 동안 사용하려고 했던 예산의 사용이 모두 확정됨으로써 6개월 만에 접수가 중단되었다(CRER: 2002). 1999년에 이렇게 OFS로부터 지원을 받으려는 신청자가 급증하면서, 앞서 <표 1>에서 언급한 것처럼 1998년에 비해서 유기농산물 재배면적인 5배 이상 증가하게 된 것이다.

OFS는 농민의 지원자격을 두 가지로 나누고 있다. 첫째는 OAS와 같이 일반 농산물을 생산하다가 유기농업으로 전환하려는 농민들이다. OFS는 이들을 '전환옵션(Conversion Option)'으로 구분하고, <표 5>에서 보는 바와 같이 기존에 비해서 상당히 증액된 보조금을 지급하고 있다. 1993년 이후 유기농산물 재배지로 등록된 적인 있는 토지는 전환옵션 보조금 대상에서 제외하고 있다. 둘째는 전환옵션의 대상이 되지 않는 모든 유기농산물 재배지가 그 대상으로 '유지 옵션(Maintenance Option)'으로 분류하고 있다. 이것은 전환기 유기농 뿐만 아니라 이미 유기농산물을 재배하고 있는 토지에 대해서도 환경보존과 농촌경제의 다양화에 대한 기여 등을 감안해서 보조금을 지급해야 한다는 권고(MAFF: 1998)에 따른 것이다. 이들에 대해서는 5년간 매년 일정한 액수의 보조금이 지급된다.

<표 5> 유기농 시책의 연차별 분야별 보조금액

(단위 : £/ha)

구	분	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	총액
전환옵션	- 중요 과실재배 (배, 자두, 체리, 사과)	600	600	600	30	30	1860
	- 경종작물재배 토지	225	135	50	20	20	450
	- 기타 개간지	175	105	40	15	15	350
	- 개간되지 않은 목초지	25	10	5	5	5	50
유지옵션	- 중요 과실재배 (배, 자두, 체리, 사과)	30	30	30	30	30	150
	- 경종작물재배 토지	30	30	30	30	30	150
	- 기타 개간지	23	23	23	23	23	115
	- 개간되지 않은 목초지	5	5	5	5	5	25

자료 : MAFF, 2000 ; DEFRA, 2004.

OFS 보조금을 받기 위해서 농민은 몇 가지 의무사항을 준수해야 한다. 첫째는 전환옵션의 보조금을 받는 농민은 총 11개인 영국내의 유기농 검사 및 인증단체에 '전환기' 농민의

로 등록하고 사본을 신청서와 함께 제출해야 하며, 등록에 따르는 가입비를 매년 납부하고 갱신했다는 증명서를 제출해야만 한다. 유지읍선에 해당되는 농민은 이미 유기농산물 인증 단체에 등록되었음을 입증하는 문서를 제출해야 하며 최소한 보조금이 지급되는 기간은 그 단체의 등록을 유지해야 한다.

둘째는 DEFRA에서 제시한 환경관리규정(Environmental management prescriptions), 분야별 건전한 영농 실천규정(Rules of Good Farming Practice), 그리고 각가지 환경 관련 규정을 준수해야 한다. 이를 위해서는 본인이 실행한 영농행위에 대한 기록을 갖고 있어야 하며, 이는 각 농민이 등록된 인증기관에서 유기농법의 준수 여부를 점검하는 기초 자료가 된다. 만약 이러한 규정들을 위반했을 경우는 보조금 지급의 취소, 반환, 지급된 보조금의 10% 벌금, 모든 다른 보조금 수령자격 박탈, 법적인 기소 등의 제재를 받게 된다.

<표 6> 연도별 유기농 시책 참여면적 및 보조금 지급액(잉글랜드)

(단위 : ha, £)

구 분	참여 면적	지급 보조금액
2000	86,680	8,693,801
2001	148,835	13,365,155
2002	177,479	12,031,746
2003	177,572	7,774,169
총 계	590,566	41,864,871

자료 : DEFRA, 2004.

<표 6>에서 보는 바와 같이 현재 잉글랜드 지역에서²⁾ 2000년부터 2003년까지 OFS에 참여한 유기농산물 재배지 또는 전환기 토지의 면적은 총 590,566ha이고 2003년까지 지불된 총 보조금이 4,186만 파운드이다. 1999년 이전 서서히 증가하던 유기농산물 재배면적과 참여농민이 OFS의 실시예 따라서 비약적으로 증가하는 이러한 현상은 정책적인 지원 보조금이 크게 증가하였기 때문에 나타난 것이다.

이와 같이 영국이 적극적인 육성 정책을 실시하는 이유는 유기농업 지원정책을 앞서서 시행한 다른 EU 국가로부터 수입되는 유기농산물 때문에 여전히 국내 유기농산물 시장의 30%(CRER: 2002) 밖에 점유하지 못하고 있는 자국산 유기농산물의 공급량을 확대하기 위한 것이다. 또한 유기농업이 농촌 지역의 환경보존과 지역경제의 활성화에 기여를 하고 있다는 것뿐만 아니라 다른 농업환경정책의 경우와는 달리 시장에서 이익이 실현되는 유일한 환경제라는 점이 정책에 반영된 것이라고 할 수 있다.

결국, OAS와 OFS의 가장 큰 차이점은 보조금 지원액이 큰 폭으로 증가한 것과 이미 유

2) 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드를 제외한 통계임.

기능으로 전환된 농민에 대해서도 보조금을 지원하고 있다는 것이다. 2002년에 진행된 OFS에 대한 경제적 평가보고서(CRER: 2002)는 OFS의 보조금 수준이 농민들 사이에서 거의 비판이 없고 오히려 큰 환영을 받고 있다고 밝히고 이것이 실제로 유기농 시책의 정책 목표를 달성하는데 큰 기여를 했다고 평가하고 있다. 다만, OFS의 효과를 좀더 제고하기 위해서는 정책의 이행조건을 농민별로 차별화해서 농민들 각자가 좀 더 높은 수준의 환경보존을 위한 영농을 행할 수 있도록 유도하거나 또는 특정한 목적을 달성하기 위해서 일정한 지역을 선정해서 집중적으로 예산을 지원하는 방향으로 개선될 필요가 있음을 지적하고 있다. 한편, 이미 유기농으로 전환된 농민에게 보조금을 지원하는 것에 대해서는 WTO 규정 내에서 비판이 있을 수 있음을 지적하고 공공재의 공급자로서 또는 유치산업 창업지원 등의 명목으로 정당성을 확보해야 한다고 밝히고 있다.

IV. 결 론

영국의 유기농업 지원정책은 큰 틀에서 보면 농업환경정책의 일환으로 실시되었지만 환경민감지역정책(ESA) 등과는 다른 특성을 갖고 있다. 즉, 일반적으로 농업환경정책의 성과인 환경 및 경관보존이 아직 시장에서의 경쟁을 통해서 소비되는 것은 아닌 반면에 유기농업정책의 대상인 유기농산물은 시장에서의 경쟁을 통해 그 가치가 실현된다는 것이다. 물론, 본문에서 밝힌 것처럼 유기농업지원정책에서는 고품질의 유기농산물 생산의 유도뿐만 아니라 환경 및 경관의 보존, 농촌지역 경제의 활성화와 다원화 등도 중요한 목적으로 포함되고 있지만, 농민들이 농산물 시장으로부터 지속적으로 소득을 실현할 수 있도록 하기 위해서는 수입 유기농산물과의 경쟁에서 우위를 확보하는 것도 중요하다고 할 수 있다. 영국이 자국내의 유기농산물 시장의 대부분을 수입품에 내주고 뒤늦게 유기농산물의 시장 점유율을 높이기 위해서 막대한 예산을 지원하는 것이 국내 시장 확보의 중요성을 잘 나타내고 있다고 할 수 있다.

유기농업 지원정책의 변화 및 개선방향과 관련해서는 몇 가지 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 첫째로는 농업과 농촌의 역할에 대한 명확한 개념 정립이 필요하다. Lampkin(1990)은 계속 집약적 농업을 해야 하는지, 아니면 생산량은 낮아지더라도 농민들이 임업, 관광 등 기타 경제활동을 함으로써 농촌경제 내에서 지속적으로 중요한 역할을 담당할 수 있도록 할 것인지를 결정해야 한다고 주장하였다. 이런 면에서 보면, 영국은 최근의 농업, 농촌정책의 개혁을 통해서 농업중심적인 농촌정책에서 환경보존 및 농업과 비농업이 함께 결합된 농촌경제의 다원화에 정책의 초점을 두는 것으로 변화했고 유기농업에 대한 지원정책도 이 범위 내에서 시행되고 있는 것이라고 할 수 있다. 따라서 우리나라 농촌지역의 지속적 발전이란 측면에서 유기농업의 위상과 역할을 명확히 정립할 필요가 있다.

또 다른 시사점은 유기농업 지원정책의 지역별 차별화를 모색할 필요가 있다는 것이다. 본문에서 밝힌 것처럼, 지역별로 서로 다른 기준과 보조금을 적용하는 정책에 대해서 현재 영국에서는 활발한 논의가 이루어지고 있고 조금씩 정책적 방안으로 제기되고 있지만 지역적 차별화가 갖는 정치적 영향 때문에 쉽게 적용되고 있지는 못한 실정이다. 그러나 우리가 느끼는 환경자원의 가치와 중요성이 지역별로 서로 다른 것과 마찬가지로 유기농으로의 전환에 소요되는 비용뿐만 아니라 지역의 환경 보존과 농촌경제의 다원화와 지속성에 미치는 중요성도 지역별로 서로 다르기 때문에 이를 정책적으로 적용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

[논문접수일 : 2004. 8. 5. 최종논문접수일 : 2004. 9. 11.]

참 고 문 헌

1. ADAS. 2003. Evidence Assessment to Inform the Review of the Organic Farming Scheme, ADAS Consulting and University of Reading, Reading.
2. CEC. 1991. Council Regulation (EEC) No. 2092/91 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs, Official Journal of the European Communities, L 198, 22.7.1991, pp.1-15, Brussels.
3. CRER. 2002. Economic Evaluation of the Organic Farming Scheme, Final report to the Department for Environment, Food and Rural Affairs, Centre for Rural Economic Research, University of Cambridge, Cambridge.
4. DEFRA. 2003. Agriculture in the United Kingdom, DEFRA, London.
5. DEFRA. 2003. Organic Farming Scheme: Explanatory booklet, DEFRA, London.
6. DEFRA. 2004. Action plan to develop organic food and farming in England, DEFRA, London.
7. DEFRA. 2004. Entry level agri-environment scheme: organic strand business case, DEFRA, London.
8. DEFRA. 2004. Organic Farming Scheme Statistics, DEFRA 웹사이트 (<http://www.defra.gov.uk/erdp/schemes/ofs/ofsstatistics.htm>)
9. Lampkin, N. 1990. Organic Farming, Farming Press, Ipswich.
10. MAFF. 1998. Review of the Organic Aid Scheme, MAFF, London.
11. MAFF. 2000. England Rural Development Programme 2000~2006: approved by commission decision C(2000) 3003 on 11 October 2000, MAFF, London.