



# 네덜란드의 다기능 농업 개념과 현황

이 명 현\*

네덜란드는 농업이 가진 식료 생산 외에, ‘환경, 자연, 문화, 경관, 건강과 복지 등 시장화할 수 있는(marketable)’ 기능을 중시하고 있지만 동시에 다기능적 서비스의 가치 실현을 위해서 국가의 농업정책이나 복지 시스템에 의한 지원도 병행하고 있다

## 1 다기능 농업의 개념

- 농업의 다기능성은 여러 나라의 농업정책 관련 논의에서 중요한 개념으로 사용되고 있음.
- OECD는 다기능성을 상품 산출과 결합 생산되는 ‘공공재’ 또는 ‘외부성’으로 개념화하였음(OECD (2008), p.7). 그에 따라 농업이 이러한 특성을 가질 경우 정책적 개입을 합리화할 수 있는 조건과 방식에 대해 중점적으로 논의하고 있음.
- 유럽 국가들의 농정은 농업의 다기능성을 농정의 중요한 역할 혹은 농업발전의 중요한 방향으로 내세우고 있음.
  - 스위스: “연방은 농업이 다원적 기능의 임무를 수행할 수 있도록 정책 수단을 구비한다”(연방헌법 104조).
  - 독일: “연방정부는 다기능적으로 조직되고, 농민-기업가적이고, 가족이 이끌며, 지역에 뿌리박은 농업을 유지하고 강화하고자 합니다”(연방영양농업부 정례 농정보고서 장관서문(BMEL(2019))).
  - 네덜란드: “어떤 농업경영자들에게는 경영규모 확대가 해결책이 될 것이고, 다른 이들에게는 다기능적 접근이 미래가 된다”(농업자연식품품질부 ‘순환 농업비전’ 문서(LNV(2018), p.28)).
- 특히 네덜란드의 학계와 정부는, OECD가 다기능성을 외부성 및 공공재와 연계하는 것과는 다른 뉘앙스로, 농업이 가진 식료 생산 이외의, ‘환경, 자연, 문화, 경관, 건강과 복지에 대한 시장화할 수 있는(marketable)’ 기능에 주목하고 있음(Oostindie(2015), p.38).

\* 인천대학교 경제학과 교수(moseslee@incheon.ac.kr).



## 네덜란드의 다기능 농업 개념과 현황

- 그러나 다기능적 서비스의 가치 실현에 있어서는 국가의 농업정책이나 복지 시스템에 의한 지불도 병행되고 있음.

### 2 다기능 농업 관련 정책

- 네덜란드에서 다기능 농업의 발전을 위한 정부의 역할은 대규모 재정사업을 시행하기보다는 민간의 이니셔티브를 받아들여서 새로운 활동이 행해질 수 있도록 하는 여건의 조성, 즉 제도적 정비와 지식 개발, 공유 및 확산에 집중되어 온 것으로 보임.
- 2004년 혁신적 다기능 농업경영체들의 네트워크인 ‘바데베르켄(Waardewerken Innovatienetwerk (Value Works))’을 조직하여 3년간 운용하였음(de Jong).
  - 다기능 농업을 수행하는 19개 경영체가 네트워크를 형성하여 바게닝엔대학연구센터(WUR) 연구자들의 지원을 받으면서 경험과 통찰의 상호 학습 및 공유, 정책 및 연구에서의 혁신과제 발굴의 역할을 함.
- 2008~2012년 기간에 정치권의 관심과 다기능 농업단체의 요구가 결합하여 민간 협력 조직으로 ‘다기능 농업 TF’가 한시적으로 운용되었음.
  - 2006년 4월 연립집권당 CDA-PvdA의 제안으로 국회에서 다기능 농업 TF를 구성하여 정책적 자극을 줄 것을 결의하였음(Maarten et al(2012) p.7).
  - 약 40개 다기능 농업 관련 단체들이 ‘다면적 농촌 메니페스토(Manifest Veelzijdig Platteland)’라는 문서를 통해서 다기능 농업에 대한 기본적 인식과 TF의 운영원칙을 제시하였음.<sup>1)</sup>
  - TF는 ‘다기능 농업 시장 두 배 늘리기’를 목표로 제시하였지만, 실제 활동은 4년간 1,200만 유로라는 소규모 예산으로 정부와 민간조직 협력을 통해 경영체 발전의 조건 창출, 기업가 활동 강화, 관련 지식 개발, 공유 및 확산에 주력하였음.
- 실제로 농업원예협회(LTO)의 조사에 따르면 다기능 농업경영인들이 겪고 있는 주된 애로사항으로는 법률과 규정(39%)이 가장 중요한 것으로 꼽혔으며 재정적 문제는 부차적(19%)이었음<sup>2)</sup>(LTO Nederland(2018), p.9).

1) Manifest Veelzijdig Plattenland (2006)

2) LTO Nederland(2018), p.9



## 네덜란드의 다기능 농업 개념과 현황

### 3 다기능 농업 현황

- 다기능 농업을 행하고 있는 농업경영체 수와 그 매출액에 대한 통계는 2007년부터 정부의 위탁으로 바게닝엔 농업연구소가 작성하고 있으며 ‘다기능 농업 개관(Kijk op multifunctionele Landbouw)’이라는 이름의 시리즈로 수년에 한 번씩 발간됨.
- 최근의 ‘다기능 농업 개관’(2019년 발간)에 따르면 2000년대 중후반기에 다기능 농업을 영위하는 농장과 그 매출액이 가파르게 증가하였음.
  - 이것은 네덜란드 전체 농가 수가 빠르게 감소하고 있는 것과 대조됨.<sup>3)</sup>
  - 연평균 매출액 증가는 2007년부터 2013까지는 7.3%, 2018년까지는 9.6%였는데 이것은 같은 기간(2007~2016) 명목 생산액 기준 농업의 성장률(2.8%)은 물론, 교육(3.4%), 보건(5.0%), 거주 돌봄 및 사회사업(4.1%)보다도 훨씬 높은 수준임.
- 2018년 기준 참여 경영체가 가장 많은 형태는 농업적 자연관리이며 경영체나 매출액 증가세가 빠르게 늘어나는 형태는 농업보육임.

표 1. 네덜란드의 다기능 농업 참여 경영체 수와 매출액

구분	연도	돌봄농장	농업보육	농장판매*	농업적 자연관리	레크리에이션	교육	합계
경영체수(개)	'07	756	20	2,850	14,000	2,432	500	
	'18	1,250	245	3,160	10,000	3,140	665	
매출액 (백만 유로)	'07	45	4	89	61	92	1.5	322
	'18	250	78	271	66	221	0.8	887
평균매출액 (천 유로)	'07	60.0	200.0	31.2	4.4	37.8	3.0	
	'18	200.0	318.4	85.8	6.6	70.4	1.1	

주 1) \* 2013년부터 정의가 엄격해져서 타인의 매장을 이용하는 것은 제외됨.  
 2) 매출액 합계는 2007년은 Meulen et al(2014), 2018년은 Meulen(2019)를 참고함.  
 자료: Meulen et al.(2019)

- 한편 LTO의 최근 통계에 따르면 농업 및 원예 경영체의 25%가 다기능 농업에 종사하고 있음<sup>4)</sup>.
  - 현재 매출액은 5억 유로 수준이지만 잠재적으로 15~20억 유로까지 성장할 수 있는 잠재력이 있는 것으로 평가됨(LTO(2018), p.5).
  - LTO의 2017-18년 조사에 응한 946개 농장의 경우 다기능 농장 총수입에서 비중이 높은 형태는 돌봄농업, 농업적 보육, 로컬푸드(short chains) 등이었음.

3) 2005년부터 2018년 사이 농업경영체 수는 81,750에서 53,906개로 34% 감소하였음.  
 4) LTO Nederland(2018)



## 네덜란드의 다기능 농업 개념과 현황

### 4 다기능 농업 사례

#### 4.1. 사례 1: 농업적 보육(Agrarische Kinderopvang)

- 농업적 보육은 농장이 보유하고 있는 자연, 동물, 공간을 활용하여 유아들이 자연친화적이고 사회적으로 성장할 수 있도록 하는 서비스를 제공하는 활동임.
  - 농업적 보육은 대부분 동물에 대한 접근이 용이한 젓소 경영체에서 이루어지는 경향이 있음.
- 도시에 비해 상대적으로 소규모로 이루어지는 농업보육에 대한 수요가 증가하고 있으며, 일반 보육에서도 ‘녹색화’ 트렌드가 있지만, 농업보육을 제공하는 경영체들이 차별화에 성공하고 있음.<sup>5)</sup>
  - ‘농업보육 협회’가 농업보육을 시작하는 경영체에 노하우를 지원하고 회원 경영체에 대해서 품질 관리 시스템을 운영하고 있음.
- 농업보육은 다기능 농업 활동 중 평균 매출 규모가 가장 큰 반면 참여 경영체의 숫자는 가장 적은 활동임(표 1). 이는 보육이 전문성을 필요로 할 뿐만 아니라 유치원 형태의 운영을 위해서는 일정한 규모와 수준 이상의 시설투자가 필요하기 때문임.
  - 평균 40명 정도의 아이들을 돌보는<sup>6)</sup> 유치원 형태와 소규모 돌봄집 형태가 있는데 전자의 경우 다양한 연령대에 대한 보육 제공 및 초등학생 방과 후 돌봄으로 서비스를 확대하면서 매출을 확대하고 있음.

표 2. 네덜란드 농업적 보육 서비스 추이

	2007	2009	2011	2013	2018
전체	20	64	209	219	245
- 유치원(kinderopvang)	10	-	60	70	95
- 소규모 돌봄집(gastouderopvang)	-	-	149	149	150
매출(백만 유로)	4	14	20	26	78
- 유치원	2	14	18	23	76
- 소규모 돌봄집			1.5~2	2~3	2
평균 매출(천 유로)					
- 유치원	200	220	300	330	800
- 소규모 돌봄집	-	-	12.7	16.5	13.2

자료: Meulen et al.(2019), p.12.

5) Meulen et al.(2019), p.12-13

6) Meulen et al.(2019), p.13



## 네덜란드의 다기능 농업 개념과 현황

- 언어발달 지체 아동에 대한 교육에서 농업보육이 할 수 있는 역할 등(Salakory-van der Linden(2013)) 농업보육이 가진 특성을 활용한 서비스 개발에 관심이 확대되고 있음.

### 4.2. 사례 2: 농업적 자연관리

- 대부분의 농업적 자연관리는 정부의 ‘농업자연토지관리’ 프로그램을 통해서 이루어짐.<sup>7)</sup>
  - 네덜란드의 ‘다기능 농업’ 활동 대부분이 시장에서 그 경제적 가치를 지불받는 것과 달리 농업적 자연관리는 정책 프로그램의 지불대상이 됨.
- 참가면적은 전체 농용지의 4% 정도이지만, 참여하는 경영체 수가 네덜란드 전체 경영체 수의 20%에 가까울 정도로 소규모 농가의 참여가 활발한 실정임.
  - 참여농가는 2018년 기준 평균 6,600유로의 매출을 얻고 있는데 이것은 같은 해 가족농 전업취업자 일인당 평균 농업소득의 13%에 해당함(Meulen et al.(2019), p.14).

표 3. 네덜란드 농업적 자연관리 활동의 중요지표

	2007	2009	2011	2013	2018
경영체 수	14,000	13,250	11,000	11,000	10,000
면적(천 ha)	67	62	63	65	77
매출(백만 유로)	61	61	63	61	66
- 농업적 자연관리	56	56	57	56	61
- 기타(사적)	5	5	5	5	5
- 경영체 당 평균(유로)	4,360	4,600	5,640	5,500	6,600

자료: Meulen et al.(2019), p.20.

- 이 프로그램은 지역별 ‘관리단’(collectif)를 통해서 집행됨.<sup>8)</sup>
  - 관리단은 농민과 기타 토지관리자들이 함께 결성한 단체이며, 주정부(provincie)를 대신하는 자연관련 보조금 정책 인증재단(Stichting Certificering Subsiestelsel Natuur)의 인가를 받아야 함.
- 관리단은 정부와 개별 농지 이용자의 매개체 역할을 함.<sup>9)</sup>
  - ‘관리단’이 정부와 계약을 체결하여 농업환경 목표와 그 달성을 위한 보존행위의 유형을 정함.

7) <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/glb/anlb>

8) <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/agrarisch-natuur-en-landschapsbeheer>

9) 이하 네덜란드의 농업자연관리 체계에 대한 설명은 Terwan(2016)을 참조함.



## 네덜란드의 다기능 농업 개념과 현황

- 계약은 6년 단위이며 관리단은 특정한 지역에 특정한 종의 생물들의 서식지(habitat)를 확보할 의무를 지고 보존행위별 면적당 지불단가를 정함.
- 관리단은 개별 토지 이용자들과 계약을 체결하여 현장에서 이루어질 특정한 활동과 그에 대한 지불액을 정함.

### 5 시사점

- 농업의 '다기능성'은 공공재나 외부성뿐 아니라 농가의 노동력과 자연자원을 새로운 방식으로 결합하여 지속가능하게 제공하는 서비스를 의미할 수 있음.
- 네덜란드의 사례는 돌봄, 보육, 교육, 휴양 분야에서의 농업의 다기능성 발휘는 농가 소득 확보와 농촌 활성화를 위한 대안 중의 하나가 될 수 있음을 보여줌.
- 다기능성의 시장화 가능성에 주목하면서도 동시에 농업농촌정책이나 복지체계에 의한 지불도 병행하고 있다는 점에서 주목할 만함.
- 네덜란드 정부는 다기능 농업의 발전을 위해서 대규모 재정사업을 시행하기보다는 민간의 이니셔티브를 받아들여서 새로운 활동이 행해질 수 있도록 제도적 정비와 지식 개발, 공유 및 확산에 집중하고 있음.

### 참고문헌

- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2019) "Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2019".
- de Jong, D. "Waardewerken heeft multifunctionele landbouw een gezicht gegeven", WUR.
- LTO Nederland (2018) "Multifunctionele Landbouw: Veelzijdig Boeren Midden In De Samenleving".
- Maarten Fischer, Arjan Monteny, Ellen Kok, Maria van Boxtel en Helmer Wieringa, Taskforce Multifunctionele Landbouw (2012) "Vier jaar impuls voor de multifunctionele landbouw: Inzet Taskforce Multifunctionele Landbouw 2008-2012".
- Meulen, van der, H.A.B. et al., (2014) "Kijk op multifunctionele landbouw; Omzet 2007-2013. Publicatie LEI 14-088, LEI Wageningen UR. edepot.wur.nl/317952.
- Meulen, van der, H.A.B. et al., (2019) "Kijk op multifunctionele landbouw; Omzet 2007-2018.



## 네덜란드의 다기능 농업 개념과 현황

Wageningen, Wageningen”, University & Research, Rapport 2019-054.

Meulen, van der, H.A.B. and P.Bekhouit, (2020) “Food Economic Report 2019 of the Netherlands”, Wageningen University and Research.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit(LNV)(2018)“Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden”.

Oostindie, Henk (2015) “Family Farming Futures: Agrarian pathways to Multifunctionality: flows of resistance, redesign and resilience”, Ph.D Thesis, Wageningen University.

Salakory-van der Linden, M., de Jong,D., Poelarende, J.(2013) “VVE in de agrarische kinderopvang – Haalbaarheidsstudie”, PPS Multifunctionele Landbouw.

Terwan, Paul., Deelen, J.G., Mulders, A.M., and Peeters, E. (2016), “The cooperative approach under the new Dutch agri-environment climate scheme: Background, procedures and legal and institutional implications”, Ministry Of Economic Affairs.