

연구자료 D234-1 | 2007. 12.

친환경농업정책의 선진화를 위한 과제

한국농촌경제연구원

일러두기

우리 연구원은 곧 다가올 것으로 예상되는 농산물 시장의 완전 개방에 대응하고 선진국 단계의 농정 방향과 정책과제를 발굴하기 위해 2년 과제로 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」를 수행하고 있다. 연구 첫해인 2007년에는 현실인식과 미래방향 선택에 중점을 두며 2년차에는 광범위한 의견수렴을 통해 정책과제를 발굴하고 구체화 할 예정이다.

1차 연도 연구에서는 각 분야의 정책의 쟁점과 변화 전망, 정책방향 설정 등을 위하여 분야별 전문가와 연구진이 진행하는 전문가 토론회를 운영하였다. 정책분야는 친환경농업, 농지, 인력, 기술, 농촌개발 등 10개 분야로 나누었으며, 각 토론회에서는 3~4편의 논문을 발표하고 토론을 진행하였다.

이 자료집은 “친환경농업정책의 선진화를 위한 과제”를 주제로 핵심 이슈인 친환경농업 정책의 선진화 방향, 친환경 농산물의 유통, 선진국의 정책동향 등에 대해서 진행한 발제와 토론 결과를 정리한 것이다. 이 자료집이 앞으로 진행될 관련 연구나 정책 수립 시에 참고자료로 활용되기를 기대한다.

목 차

토론회 요지 3

발표 논문 19

- | | | |
|------------------------------|-----|----|
| I. 친환경농업정책의 선진화 방향 | 최양부 | 19 |
| II. 선진국 친환경농업정책 동향과 우리의 정책과제 | 김창길 | 47 |
| III. 친환경농산물 유통과 문제점 | 김 호 | 83 |

종합 토론 103

토론회 개요

- 제 목: 친환경농업정책의 선진화를 위한 과제
- 일 시: 2007. 7. 20.(금), 15:00~18:00
- 장 소: 한국농촌경제연구원 본관 대회의실

- 주제 발표 I: 최양부 (부산대학교 석좌교수)
 - 친환경농업정책의 선진화 방향
- 주제 발표 II: 김창길 (한국농촌경제연구원 연구위원)
 - 선진국 친환경농업정책 동향과 우리의 정책과제
- 주제 발표 III: 김호 (단국대학교 교수)
 - 친환경농산물 유통과 문제점

- 지정토론
 - 사회: 박성재 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)
 - 토론자: 서종혁 (한경대학교 교수)
 - 김종숙 (한국농업대학 교수)
 - 윤성이 (동국대학교 교수)
 - 이태근 (흙살림 대표이사)
 - 조원량 (농림부 친환경농업과 과장)
 - 김태곤 (한국농촌경제연구원 연구위원)
 - 허윤진 (한국농촌경제연구원 초빙연구위원)

토론회 요지

- | | |
|------------------------|----|
| 1. 친환경농산물 생산실태 및 시장 전망 | 5 |
| 2. 문제점 및 이슈 | 11 |
| 3. 발전방향 | 14 |

토론회 요지¹

1. 친환경농산물 생산실태 및 시장 전망

1.1. 국내 친환경농산물 생산 현황

- 국내 친환경농산물 인증 실적은 매년 급성장하고 있고 인증면적은 연평균 82.4%가 증가하였다.
 - 농가 수는 2000년 2,448호에서 2006년 79,635호로 매년 78.7%씩 증가하고 있다.
 - 인증면적은 2000년 2,039ha에서 2006년 74,995ha로 매년 82.4%가 증가했다. 인증면적은 매년 78.1%로 급증세를 보이고 있다.
- 2000년부터 2006년까지 인증유형별 연평균 증가추이는 유기농산물은 75.2%인데 비해 저농약농산물은 95.5%로 가장 크게 증가하였다.
- 유기농산물 인증면적은 줄어든 반면, 저농약농산물 인증면적 비중이 크게 증가하였다.
 - 인증유형별로 2000년과 2006년을 비교하면 2000년에는 유기가 14.5%, 무농약이 43.0%, 저농약이 42.5%였으나 2006년에는 유기가 11.4%, 무농약이 24.1%, 저농약이 64.5%이다.

1 위 글은 “친환경농업정책의 선진화를 위한 과제”를 주제로 개최한 전문가 초청 토론회의 발제논문 및 토론을 요약한 것임

표 1. 연도별 국내생산 친환경농산물 인증실적 변화추이

단위: 호, ha, 톤, %

구분		2000	2002	2004	2006	연평균 증가율	전국비중 ²⁾
유기 ¹⁾	농가수	353	1,505	3,282	7,167	65.2	0.56
	면적	296	1,601	4,622	8,559	75.2	0.47
	인증량	6,538	21,114	36,746	95,405	56.3	0.30
무농약	농가수	1,060	4,084	9,776	21,656	65.3	1.70
	면적	876	3,727	8,440	18,066	65.6	0.99
	인증량	15,694	76,828	167,033	320,309	65.3	0.99
저농약	농가수	1,035	6,303	15,892	50,812	91.4	3.99
	면적	867	5,911	15,154	48,371	95.5	2.65
	인증량	13,174	102,432	256,956	712,380	94.5	2.21
계	농가수	2,448	11,892	28,951	79,635	78.7	6.26
	면적	2,039	11,239	28,216	74,995	82.4	4.11
	인증량	35,406	200,374	460,735	1,128,093	78.1	4.69

주: 1) 유기농산물 출하량에 전환기유기농산물 출하량이 포함

2) 전국 비중은 우리나라 전체 농가수, 경지면적, 생산량 대비 비중임.

자료: 국립농산물품질관리원(2007)

- 친환경농산물 인증면적은 전체 경지면적의 4.1%이고 생산량은 전체의 4.7%이다.
 - 친환경농가수는 전체 농가수의 6.3%를 차지하고 있다. 친환경농산물 인증면적에 비해 인증 농산물 생산량 비중이 높은 이유는 채소류와 과실류의 친환경 농산물 인증비중이 일반농산물에 비해 높기 때문이다.
- 지역별로 친환경농업을 실천하는 격차가 심한 것이 특징이다.
 - 전남 지역의 친환경농산물 인증면적이 29,431ha로 친환경농업 실천 비중이 높았고 경북(11,597ha), 경남(6,009ha) 순이다.
 - 도별 경지면적 대비 친환경농업 실천실적은 전남이 9.3%로 전체 인증면적 비중인 4.1%보다 두 배 이상 높은 것으로 나타났다. 또한 각 시군

의 친환경농업 육성정책에 따라 지자체별 인증실적의 격차가 큰 것으로 조사되었다.

- 2007년 현재 친환경농산물에 대한 인증업무는 국립농산물품질관리원과 민간인증기관이 함께 담당하고 있다. 민간인증기관 수는 2006년 23개소에서 2007년 현재 34개로 증가하였다.
 - 정부는 2010년까지 민간인증기관수를 지속적으로 증가시켜 인증업무를 민간에 이양할 계획을 추진 중이다.
 - 2006년까지 민간기관의 인증실적은 급속히 증가하고 있지만 여전히 국립농산물품질관리원의 인증 비중이 대부분을 차지하고 있다.
 - 대부분의 민간인증기관이 특정 지역에 집중되고 저농약 및 무농약 인증 비중이 국가기관에 비해 높기 때문에 소비자로부터 신뢰성을 의심받을 우려가 있다.

1.2. 국내 유기농식품 인증 실적

- 농림부가 추산하고 있는 국내 유기농식품의 시장규모는 2005년을 기준으로 약 1,106억 원으로 유기농산물 시장의 약 3.5배 규모이다. 앞으로 유기농식품 시장은 지속적으로 성장할 것으로 전망된다.
- 2006년을 기준으로 국내 유기농식품 품질인증 실적은 총 194건에 1,104톤이다. 인증실적은 2005년에 잠시 줄었지만 점차 회복세를 보이고 있다.
 - 품목별로는 다(茶)류가 가장 많고 음료, 김치 순으로 나타났다.

표 2. 국내 유기가공품 품질인증 실적

단위: 건, 톤, (%)

구분	2004년		2005년		2006년	
	건수	출하량	건수	출하량	건수	출하량
다류	7	10	15	14	44(22.7)	472(42.8)
음료류	5	1,045	9	143	13(6.7)	425(38.5)
김치·절임류	15	80	34	56	41(21.1)	25(2.2)
조미식품	7	0	16	4	36(18.6)	14(1.2)
기타 ¹⁾	4	204	25	20	60(30.9)	167(15.2)
계	38	1,304	99	235	194(100.0)	1,103(100.0)

주 1) 기타품목에는 기름류, 고춧가루, 청국장가루 등 포함됨.
 자료: 국립농산물품질관리원(2007)

1.3. 국내 친환경농산물 주 거래처 및 시장규모 전망

- 친환경농업을 실천하고 있는 농업인의 주 거래처는 농협 및 농업법인으로 46.9%를 차지하고 있다. 이 밖에도 개인소비자(19.6%), 도매시장(10.6%) 순으로 나타났다².
 - 개인소비자와의 거래는 통신 및 방문판매 형태도 포함된다. 또한 도매 시장도 친환경농산물의 유통에서 중요한 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.
- 2006년을 기준으로 우리나라 친환경농산물 시장에서 거래되는 총 규모는 1조 3,106억 원인 것으로 추정되었다³.

² 2005년 농림어업총조사의 결과임.

³ 친환경농법별 재배면적에 단수를 적용하여 생산량을 추정하고 농법별로 시장으로 판매되는 양을 추정한 후, 판매가격 등을 고려하여 추정함(김창길, 2007).

표 3. 친환경인증 농산물의 시장 유통규모(2006년 기준)

단위: 억원, %

구분	곡류	쌀	채소류	과실류	서류	특작류	계
유통규모	3,678	2,923	4,081	3,178	216	1,953	13,106
비중	28.1	22.3	31.1	24.2	1.6	14.9	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2007).

- 품목별로는 곡류가 3,678억 원으로 전체 유통규모의 28.1%를 차지하고 있고 그 중에서 쌀이 2,923억 원이다. 채소류는 4,081억 원으로 전체의 31.1%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 버섯의 친환경농산물 비중이 증가하면서 특작류의 비율도 높아지고 있다.
- 친환경농산물의 향후 시장 규모는 생산부분의 발전 속도에 따라 크게 달라질 것으로 전망된다. 2020년까지의 친환경농산물 시장전망은 소비자의 친환경농산물 시장은 지속적으로 성장하겠지만 생산량 증가에 따른 성장세는 점차 둔화될 것으로 추정되었다(김창길, 2007).

1.4. 친환경농산물 유통현황

- 친환경농산물은 관행농법으로 생산된 농산물에 비해 유통채널이 다양한 것이 특징이다. 현재 직거래를 포함하여 크게 7가지 채널이 있는 것으로 나타났다.
- 특정 지역 안에서 생산자와 소비자와의 직거래 형태는 거래단위가 소량이고 생산자가 직접 공급하고 있다. 주로 지방 중소도시의 소비자가 인근 농촌지역의 생산자와 거래하는 방식이다. 따라서 도농간 인적 교류 및 유대관계가 강한 특징이 있다.

- 생활협동조합을 통해 택배형태로 공급되기도 하는데 직거래의 경제적 측면뿐만 아니라 운동적인 측면도 강조되고 있다. 한살림, 생협연대 등 생협 유통이 대부분을 차지하고 있으나 유통 채널에서 차지하는 비중이 감소하고 있다.
- 농협이나 소비자조직이 만든 전문매장을 통해 유통되기도 한다. 이때 목표 소비자는 불특정 다수가 되고 기존의 특정 소비자에 의한 개별 주문으로 인한 물류비용을 줄일 수 있는 것이 큰 장점이다.
- 백화점이나 대형유통업체에서도 친환경농산물을 취급하고 있는데 전체 친환경농산물 유통물량의 30~40%를 차지하고 있다. 그러나 소비자조직을 통한 직거래에 비해 가격이 10~30% 이상 비싼 경우가 있다.

표 4. 유통조직별 및 단계별 가격비율과 평균마진율

단위: %

구 분	소비자가격	도매가격	생산자가격	평균마진율	취 급 품
일반농산물 유통	100.0	70.0	44.0	56.0	일반농산물
한살림사업연합	100.0	84.0	70.0	30.0	친환경농산물
한국생협연대	100.0	85.0	65.0	30.0	"
수도권생협연합회	100.0	84.0	65.0	32.0	"
예장생협	100.0	-	75.0	25.0	"
새농유통	100.0	75.0	55.0	45.0	"
유기농업협회	100.0	75.0	50.0	50.0	"
팔당생명살림	100.0	67.0	59.0	49.0	"
농협유통	100.0	85.0~90.0	60.0	40.0	"

주: 일반소매는 농수산물유통공사 자료를 이용하였고, 그 밖의 유통조직에 대한 유통 단계별 가격비율은 정취 조사한 것임.
 자료: 조완형, 2004.

- 최근 인터넷 사용인구가 증가하면서 이를 이용한 전자상거래가 추진되고 있다. 약 30개 내외 친환경농산물 전문 쇼핑몰이 운영되고 있다. 또한 유통업체와 전문판매점에서도 오프라인 매장과 별도로 온라인 쇼핑몰을 운영하고 있다.
- 소비자의 가공식품에 대한 수요가 증가하면서 친환경농산물을 주원료로 하는 가공식품업체가 증가하고 있다. 국내 친환경농업 생산기반이 취약함에 따라 수입산을 원료로 사용하는 경우도 있다. 그러나 앞으로 가공원료용 친환경농산물 유통량이 증가할 것으로 예상된다.
- 과잉 생산된 품목이나 친환경농업으로 전환한 초기에 판로나 소비처를 확보하지 못한 생산자는 도매시장에 주로 출하하고 있다. 주로 저농약 농산물의 유통방식이며 일반농산물과 함께 판매되기 때문에 수익성이 낮다.
- 직거래로 유통되는 친환경농산물의 유통마진은 유통기구별로 다르지만 약 30~50% 수준이다. 이에 비해 일반농산물의 유통마진은 평균 56%이다.

2. 문제점 및 이슈

2.1. 생산단계

- 친환경 인증을 받는 농가 수가 급증하여 친환경 농산물 공급이 과잉되어 가격이 하락하였다. 또한 친환경농산물의 통합 브랜드가 없기 때문에 시장 대응력이 떨어지는 것이 문제이다.
- 인증기관이 난립하고 인증제도가 다양하게 적용됨에 따라 소비자의 혼란

이 가중되고 인증 받은 친환경농산품에 대한 사회적 불신이 증가하게 되었다.

- 정부의 민간인증기관 활성화 정책으로 인해 민간인증기관 자체적으로 수익성을 확보하고자 전수검사를 기피하는 등 변칙, 편법인증이 이루어지고 있다.
 - 농가수취가격에는 보조금이 포함되어 있기 때문에 제대로 인증 받지 못한 친환경농산물이 시중에서 관행농산물 가격으로 판매되고 있다. 이로 인해 제대로 된 친환경농산물의 경쟁력이 저하되는 문제가 발생하고 있다.
- 친환경농법과 관행농법이 혼재됨에 따라 비산효과와 같은 문제가 발생하고 있다. 따라서 필지별, 지역별로 친환경농법과 관행농법의 집단화가 필요하다.
- 친환경농업 직불제가 저농약, 무농약, 유기농업 등에 모두 적용되고 있어 오히려 유기농업을 확산하는데 인센티브로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다.
- 친환경농산물을 판매하는 시장은 크게 상품자체를 거래하는 시장과 가공 원료를 거래하는 시장으로 양분할 수 있는데 시장에 따라 생산방식을 달리하고 완전히 시장을 차별해야 한다.
 - 현재는 상품자체를 거래하는 시장에만 집중되어 있어 과도한 경쟁으로 인해 생산농가의 수익률이 높지 못하는 문제가 나타난다.

2.2. 유통단계

- 유통측면에서는 생산자와 소비자단체가 연계된 유통 채널이 포화상태가

되어 공급과잉에 따라 일반 시장으로까지 친환경농산물이 출하되는 경우도 발생하고 있다.

- 도매시장에서 친환경농산물을 관행농산물과 구분하여 유통할 수 있는 제도적인 장치가 부족하다.

- 다품목 소량생산으로 인해 수확후관리비용이 많이 소요되고 있다.
 - 산지유통시설, 장비 등을 확보하거나 광역산지유통단지를 통해 물류비용을 낮추는 방법을 고려해야 한다.
- 생산된 친환경농산물의 수집·분산, 가격 형성기구가 없기 때문에 수급의 불일치현상이 나타나고 있고 물류비용이 과다하게 소요되는 문제가 발생하고 있다.

2.3. 소비단계

- 통합 브랜드가 없기 때문에 생산자가 대형유통업체에 비해 유통 채널 안에서의 구매력(Bargaining power)이 떨어지는 문제가 있다. 이로 인해 친환경농산물이 대형유통업체의 PB(Private Brand) 상품으로 판매되는 경우가 많아 소비자에게 접근할 수 있는 방법이 차단되고 있다.
- 현재 친환경농업에 대한 일관된 국제적인 개념이 정립되어 있지 못하기 때문에 많은 개념들이 난립되어 있다.
 - 미국에서는 친환경농업을 저투입농업으로 규정하고 정밀농업으로 전환하고 있다. 이는 대규모 농경지에서 재배되는 작물이 요구하는 정확한 농법과 비료, 농약사용량 등을 기초로 하고 있다.
 - 유럽은 환경부하에 초점을 맞추고 있고 일본은 환경보전형 농업으로 친환경농업의 개념을 사용하고 있다.

- 친환경농산물의 생산은 장려하면서 소비촉진 대책이 미흡하다. 친환경농산물의 학교급식이 지역식품시스템(Local food system) 차원으로는 바람직하지만 지자체의 실천의지가 부족하여 확산되지 못하고 있는 문제가 있다.
- 한국도 일본과 유사한 마을을 중심으로 하는 협력농업 형태가 존재하지만 정부가 자재를 중심으로 지원하기 때문에 친환경 농산물 생산자들이 유기퇴비를 직접 만들고 있지 못한 문제가 있다.
 - 마을 단위의 영농조직이 구성되어 유기퇴비를 직접 제작하면 생산비가 절감될 수 있을 것으로 기대된다.
- 다양한 인증제도로 인해 소비자들이 혼란을 겪고 있다. 또한 유기농업이 마치 부유층의 웰빙(Well-being)을 뒷받침하는 것으로 인식되는 문제도 지적되고 있다.

3. 발전방향

- 현행 유기농, 저농약, 무농약 등으로 구분된 많은 단계를 없애고 유기농업을 중심으로 우리나라의 친환경농업 수준을 전체적으로 업그레이드해야 한다.
 - 2030년까지 우리나라의 유기농업 비중을 20~30%까지 확대하도록 연차적인 정책들을 추진해야 한다.
- 유기농 담당 주체를 친환경농업 단체에서 지역 중심으로 옮겨야 한다.
 - 친환경농업 단체 중심의 생산요소 판매행위를 지양해야 한다.
 - 지역 순환체계를 확립해야 함. 이를 위해 ‘목록공시제’에 의해 생산자가 자율적으로 생산요소를 선택하도록 해야 한다.

- 지역적인 차별성을 부각시켜야 함. 지역에 맞는 맞춤형 농법을 개발하고 각 유통채널에 맞는 공동마케팅 조직을 육성해야 한다.
 - 일본의 지산지소 운동과 같은 지역 단위에서의 생산과 소비의 연계가 강화되어야 한다.
- 친환경농산물 인증 주체는 민간으로 이양하되, 인증기관에 대한 정부의 모니터링을 강화해야 한다.
- 생산자들 간의 자율적인 감시체계를 확립하기 위해 인우증명제 등이 도입되어야 할 것이다.
- 지금까지 친환경농업과 관련되어 저농약, 무농약 등 단계와 상관없이 일률적으로 집행되던 직불금을 단계에 따라 차등적으로 지원하되, 유기농을 중심으로 지역농업에 기여하는 농가에게 우선적으로 배정해야 한다.
- 현행 저농약, 무농약 단계의 농산물에 적용되는 직불금은 단계적으로 축소하여 폐지하고 유기농가에 대한 지원을 대폭적으로 확대해야 한다.
- 친환경농업정책의 목표는 농업과 환경의 조화이다. 정책수단으로는 규제와 자극 프로그램을 절충한 상호준수(Cross-compliance) 원칙이 앞으로 선진국 농정의 핵심과제로 부각될 것이다.
- 친환경농업 정책은 각 국의 여건에 따라 달라질 수 있다. 농업자원을 친환경적으로 관리하는 미국의 방식과 친환경농가 육성을 통해 환경을 보전하고 식품안전성을 확보하는 유럽 방식으로 대별할 수 있다.
- 네덜란드는 보조금 시스템이 아니라 교육에 초점을 맞춰 예산을 집행하고 있다. 네덜란드의 토양양분문제에 대한 정책적 접근방식을 벤치마킹할 필요가 있다.
 - 덴마크는 유기농업과 관련된 유통, 홍보, 소비 측면에서 벤치마킹할 수 있다. 생산자들은 작물관리청에 생산과 관련된 모든 공정을 기장함으로써

- 써 정부에서 모니터할 수 있는 수단으로 사용되고 있다.
- 독일은 농업의 다원적 기능에 초점을 둔 친환경농업정책을 추진하고 있고 유기농업이 2010년까지 전체의 20%를 차지하는 비전을 가지고 있다. 또한 정책의 추진에는 지방정부가 중심적인 역할을 담당하고 있다.
- 미국방식의 농업환경자원의 관리 정책과 친환경농업을 육성하고 지원하는 유럽방식의 정책이 결합되어 추진되어야 한다. 또한 메뉴방식의 친환경농업 직불금제도가 도입되어야 한다.
- 이를 위해 벤치마킹하고자 하는 국가들의 정책도입 당시의 상황에 대한 엄밀한 연구가 선행되어야 한다.
 - 인센티브와 페널티를 적절히 결합하여 정책의 성과를 제고하는 방안이 마련되어야 한다.
- 친환경농업에 대한 다각화된 연구가 필요하다.
- 관행농법에서 유기농법으로 전환했을 때 농가의 비용편익분석을 통해 진입에 따른 위험(Risk)을 측정해야 한다.
 - 지역별, 농가유형별로 가능한 친환경농법이나 품목에 대해 연구하여 품목 쏠림현상을 지양해야 한다.
 - 유기농업의 기초 인프라를 구축하기 위해 친환경농업을 전문으로 하는 연구기관, 교육기관을 설립하고 전통적인 농법에 대한 연구가 필요하다.
- 친환경농업의 생산력을 증진시키기 위해 현재 고비용 구조인 종자와 토양 문제를 해결할 수 있는 기술이 개발되어야 한다. 이때 친환경농법의 생산력에는 환경기여도를 포함하여 계량화해야 한다.
- 토양살리기 기술 개발 및 화학비료, 화학합성 농약을 저감해야 할 것이다.
 - 무경운, 동계담수 형태와 같은 기술이 보급됨으로써 생태계보호, 기후협약 등에서 한 단계 앞서갈 수 있다.

- 다양한 유기농법을 적용하고 자연순환형 농업이 향후 친환경농업의 기본방향이 되어야 한다. 이를 위해 광역친환경지구조성사업의 도입이 필요하다.
- 자율적인 인증제도를 도입하여 일률적인 인증과정으로 인해 소규모 농가들이 피해를 받는 경우를 없애야 한다.
- 장기적으로 유기농업 중심의 친환경농업정책이 필요하고 저농약과 무농약은 GAP를 포함시켜 관행농법으로 취급하는 것이 바람직하다.
- 친환경농산물의 생산부터 소비까지의 유통채널을 하나의 시스템으로 만들어야 한다. 판매와 유통의 확보를 전제로 생산해야 하고 생산량과 판매량의 신축성을 유지하는 것이 중요하다.
 - 친환경농산물의 생산에서 소비까지를 포함한 유통채널 안에서의 주체별 목표를 구체적인 단계에서 합치시키는 시도가 필요하다.
 - 친환경농산물의 가격발견이나 수급안정 및 유통과 관련하여 다양한 유통채널 안에서의 소비자, 생산자, 학계, 정치집단 등 사회 전체적인 마케팅보드(Marketing board)가 필요하다.
- 친환경농산물을 기존의 생물시장에서만 거래하기보다는 가공원료시장에서도 거래하여 생산방식을 다양화하고 두 시장을 완전히 차별해야 한다. 또한 이를 위한 산지생산주체로는 농협보다 민간조직이 더 효율적이다.
 - 민간조직은 농협에 비해 생산자의 무리한 요구를 차단하는데 효율적이고 보다 엄격한 모니터링 체계를 갖출 수 있기 때문이다.
 - 친환경농산물을 가공원료로 사용될 수 있어야 한다. 이를 위해 원료의 주년(週年)적 공급방안이 마련되어야 할 것이다.
- 1사1촌 운동을 지속적으로 추진해야 한다. 특히 공해물질을 배출하는 비

농업산업과 농업 간의 배출권 거래제(Emission trading)를 통해 기업자본을 농업부분에 유입시키는 것도 고려되어야 한다.

- 농업부분에도 적정세율의 환경세를 도입하되 역진적으로 적용되는 것은 지양해야 한다.

- 수입유기농산물의 인증을 수입업자가 스스로 하고 있는 문제를 시정해야 한다. 또한 국산 친환경농산물의 수출을 위해 각 국의 인증기준에 맞추기 보다는 대상국과 상호 인증기준을 통일하여 비용을 절감해야 할 것이다.

요약 및 정리: 조용원(한국농촌경제연구원 초청연구원)

친환경농업정책의 선진화 방향

— 최 양 부 (부산대학교 석좌교수)

1. 시작하면서	21
2. 환경농업발전의 현 단계	21
3. 환경농업발전의 새로운 문제들	24
4. 환경유기농업의 발전방향과 정책과제	29
5. 참고자료	34
6. 발제문	41

친환경농업정책의 선진화 방향

1. 시작하면서

- FTA 시대 우리 농업발전을 위한 대안농업으로서 환경유기농업에 대한 새로운 사회적, 정책적 관심
 - 흙살림(2007. 5. 7)과 환경농업단체연합회(2007. 6. 5)중심의 토론
- 1995년 정부가 환경농업실천농가에 대한 지원을 시작한 이후 현재까지 지난 12년간(1995-2007) 환경농업의 비약적 성장
- 지금까지의 환경유기농업의 발전과 정책을 평가하는 진솔한 자기성찰과 함께 유기환경농업의 발전을 위한 장기 비전과 필요한 정책과제 등 2030을 향한 환경농업의 패러다임 전환과 새로운 패러다임을 모색해야 할 시점

2. 환경농업발전의 현 단계

2.1 환경농업의 비약적 성장

- 환경보전형 농업에 대한 인식확산

- 이제는 저농약 (IPM 등), 저비료(INM 등)등 저투입농법의 일반화가 이루어졌고, 농업인들의 의식도 많이 개선

○ 환경농업 인증농가(저농약 인증 중심) 및 환경농산물 공급량 증대

○ 환경농업실천농가(인증량)의 증가

단위: 호(톤)

년도	유기	무농약	저농약	계
1999	355 (6,996)	449 (11,798)	502 (7,849)	1,306 (26,643)
2000	353	1,060	1,035	2,448
2001	442 (10,671)	1,645 (32,274)	2,591 (44,334)	4,678 (87,279)
2005	5,403 (68,091)	15,278 (242,068)	32,797 (487,588)	53,478 (797,747)
2006	7,167	21,656	50,812	79,635

○ 시장규모: 2000년의 1,500억원에서 2006년 1조 1,069억원 규모

- 2010년 1조 9,834억 추산

○ 생산비중: 2000년의 0.2%에서 2006년의 6.2%로 증가

○ 생산-소비자 직거래 유통발달

- 최근에는 전문유통체인업체(예: 풀무원 올가, 동원 이팜, 신시, 한겨레 초록마을 등) 등장과 백화점, 대형 할인점등 환경농산물 코너 확대

2.2 평가와 성장 요인

- 1995년 “중소농 고품질 농산물 생산지원 사업”을 시작으로 지난 12년간 역대정부의 환경유기농업육성에 대한 비교적 일관되고 지속적인 정책적 관심과 지원, 그리고 소비자들의 환경파괴와 보전과 건강에 대한 인식제고에 따른 환경유기 농식품에 대한 소비증대 등으로 우리나라의 환경유기농업은 비약적으로 성장

□ 환경적 요인

- 1992년 6월 리우 환경회의이후 지속가능한 환경보전형, 환경친화적 농업에 대한 국제사회의 관심증대
- 소비자들의 환경보전과 건강에 대한 관심증대, 특히 웰빙 바람의 확산, 즉 건강을 위한 위생적이고 안전한 농식품에 대한 관심과 소비욕구 증대와 일치

□ 사회적(운동적) 요인

- 환경유기농업의 보급 확산(특히 유기농 자재 보급 확산 등)을 위한 농민 운동단체들의 자발적 결성과 단체중심의 적극적인 보급 활동
- 환경유기농업에 대한 신념과 철학을 가진 시민 소비자 운동단체의 등장과 이들의 환경유기농업 보급지도
 - 생산자-소비자연대를 통한 직거래(회원제) 유통 (예: 한살림, 생협 등) 환경보전과 안전하고 건강한 먹을 거리생산이란 이란 이념을 공유하는 생산자-소비자연대를 통한 안정적 생산 및 직거래 유통
- 환경유기농업 보급 확대를 위한 농민교육훈련활동 등 자발적이고 헌신적인 지역단위의 환경유기농업지도자의 형성으로 지역추진주체 확립

□ 정책적 요인

- 1995년 WTO체제 출발이후 농산물의 고품질 차별화를 통한 고부가가치화 전략의 일환으로 중소농가의 환경유기농업에 대한 정책적 지원 확대

- 환경농업육성을 위한 정부의 지속적 관심과 지원확대 및 특히 UR이후 무한경쟁시대에 대응 중소 가족농의 소득 증대를 위한 시장 차별화 전략
 - 마을단위: 홍천 남면 명동리(1993), 홍동 문당리(1993)
 - 읍면단위: 원주생협(1993), 고삼농협(1994), 팔당생명살림(1995), 원삼농협, 오창농협(2002)

- 지역농업발전과 차별화 차원에서 지자체의 능동적 관심과 지원
 - 1995년 지방자치제의 전면실시이후 지자체장들의 지역차별화 차원에서 환경유기농업군 지정등 의욕적인 환경유기농업 목표설정 및 추진
 - 시군단위: 양평군(1997), 울진군(2000), 양구군(2003), 강진군(2001), 아산시(2001)
 - 도단위: 전라남도(2004. 6)

3. 환경농업발전의 새로운 문제들

□ 자기성찰과 반성

- 1995년 이후 지난 12년간의 눈부신 성장
 - 농식품업계 블루오션?, 유기환경농업, 생산 유통의 ‘백가쟁명시대?’ 너도나도 시대? ‘우후죽순시대?’

- 성장의 뒷 그늘, 자기성찰과 진솔한 반성이 필요한 때
 - 고조되는 위기감 (상업화, 정체성과 철학실종, 팽배하는 불신감, 공급과

잉, 수입증대, 소비정체, 지역사회와 유리…)

- 환경유기농업단체 들은 잘 나가는데 회원농가의 고민은 증가?

○ 생산측면: 유기환경농산물 생산(인증) 농가 양적 팽창과 공급증대로 공급 과잉시대

- 파괴된 지역 생태계 복원과 지속가능한 농업이란 철학 없이 정부지원 확대와 상업적 전략(고 부가가치 농업, 소득증대, 상품차별화 등) 때문에 참여 농가 급증
- 인증농가 과연 모든 규정을 제대로 준수하고 실천하고 있는가?
- 민간 인증기관 남발? 과연 자격을 갖추고 있는 믿을 수 있는 기관인가?
- 유기농자재, 과연 믿을만한가? 과연 제대로 쓰고 있는가?(예: 유기농법으로 생산된 씨앗)
- 믿고 안심하고 쓸 수 있는 제대로 된 유기농업자재 생산 공급
- 한국적 현실을 감안 유기농자재(특히 유기농 씨앗 등) 수입 전면자유화 검토?
- 유기농씨앗확보를 위한 유기 채종장 해외건설 추진필요?
- 수입확대에 따라 우리 유기농업의 경쟁력, 생산성 문제?
- 유기환경농업의 기술적 수준은?
- 유기농자재사용에 의존한 유기환경농업 지속가능한가?
- 기본적으로 유기환경농업의 기초체력을 키워야?(윤작, 지역순환 등 유기환경농업을 위한 생산 기술 인프라 구축)

○ 시장유통 및 무역측면: 유기농식품 매장 확대

- 유기농식품매장, 누구나 사업자 등록으로 개설 가능
- 과연 이대로 좋은가? 믿을 수 있는가?
- 유통관계자들 유기환경농업에 대한 지식 없이도 취급 가능?
- 유기농식품 매장 개설요건 강화(유기농식품기능사 배치)
- 기능사 양산 바람직한가?

- 한국산업인력공단, 유기농업기능사, 유기농산업기사 제도 도입, 2005. 유기농기사시험 실시
 - ‘한권으로 합격하기 유기농기능사’
 - 유기농식품 수입증대
 - 2003년이후 중국산 유기농산물 수입급증
- 소비측면: 유기농식품 수요도 급신장(유아용)
- 소비자들의 혼란과 불신 가중?
 - 인증에 대한 불신?
 - 고소득계층에게 건강에 좋고 안전한 농산물 공급 이란 접근으로는 소비 수요확대 한계
 - 의식 없는 소비, 개인적이고 주관적이고 이기적 동기유발은 한계
 - 유기환경농업, 잘사는 사람 잘 먹게 하기위한 농업? 비싸게 팔아야?
 - 2002, SBS 다큐멘터리 3부작 “잘먹고 잘사는 법”방영(박정훈, 잘먹고 잘사는 법)
 - 소비자의 건강과 파괴된(오염된) 생태환경복원을 위한 노력에 동참한다는 의식 있는, 행동하는 소비생활
- 환경농업 인증농가의 증대에 따른 정체성 문제와 사회적 불신 증대
- 유기환경 농산물 생산 인증농가와 유통인 증가에 비례 날로 커가는 ‘정체성과 신뢰성 문제’(상업적 동기에 의한 유기환경농업인 양산으로 정체성 및 신뢰성 위기 자초)
 - 환경유기인증농가의 난립
 - 특히 민간인증기관의 난립과 환경농업인증농가의 급증과 생산면적 확대
 - 환경유기농업의 철학에 대한 동의와 개인적 신념보다는 상업적 동기(시장차별화 절약, 고가판매 등)에 의한 생산농가 증대
 - 왜 환경유기농업을(해야) 하는가? 환경보전?, 상업화적 차별화, 고부가가치화 수단? 고소득층을 위한 건강안전 식품생산?

- 소비자들의 신뢰저하(불신증대)
 - 환경농산물에 대한 신뢰감 부족, 과연 어디까지 믿어야 하나? 과연 제대로 하고 있는 가? 과연 제대로 유기농업을 실천하고 있는가?
 - 과연 환경보전에도 기여하며 소비자 건강에도 좋은가? 과연 안전한가?
 - GAP인증 농산물보다 더 안전한가?
 - 저농약, 무농약, 유기인증에 대한 이해 부족과 불신, 아직도 유기보다는 무농약 농산물이 더 좋다?는 인식
- 환경유기농산물의 공급확대와 시장 유통 및 판로문제
- 생산-소비자 연대등 회원제 직거래 판매의 한계
 - 지역적인 소량다품목생산물의 유통처리 비용증대, 특히 수확후처리를 통한 상품화의 한계
 - 환경유기농산물을 차별화시켜 전문적으로 유통 판매하는 일반적 전문도매 유통조직 전무 로 유통에서 병목현상 심화(김병률)로 생산자-소비자 모두 판매 매구매상 불편가중
 - 공급과잉 환경유기농산물도 일반 관행농산물과 같이 유통
 - 대형유통업체의 환경유기농산물 구매확대에 따른 시장대응력 전무
 - 통일된 브랜드의 부재 등으로 유기환경농산물의 PB 상품화
 - 유기농산물중심의 국제무역활성화로 저농약, 무농약인증 농산물의 시장경쟁력 취약
- 환경유기농업단체 간 회원확보 경쟁으로 농가간/지역간 통합적인 생산 및 시장판매 활동저해
- 환경유기농업단체들은 초창기 환경유기농업을 농가에 보급하고 지도 육성하는데 큰 역할을 담당해 왔으나 이제는 오히려 발전을 저해하는 요인
 - 특정 환경농업단체들의 특정 유기농자재 판매를 위한 회원확보경쟁, 특정 농법등과 연계된 환경유기농단체 중심 환경농업확산으로 지역단위

에서 단체간 환경유기농법의 차별화/다양화로 혼란증대, 및 농가간 협력 저해

- 지역적으로 환경유기농업의 필지의 집단광역화, 규모화를 저해하고, 공동 또는 연합마케팅, 공동브랜드 사용 등 지역적인 공동시장유통활동 제약

○ 유기농자재의존형 환경유기농업의 과도한 확산

- 유기농 자재 의존형 환경농법 확산으로 환경유기농업의 관행농업화
- 윤작, 간작, 휴경, 축산과 경종의 결합, 천적 등 다양한 환경친화적이고 자연순환형 생태농법 개발보급 미흡 및 안정된 기술체계 미 확립(지역적인 연구부족 등)

○ 환경유기농업 민간 인증기관 난립과 신뢰문제

- 2006. 5 현재 23개 인증기관 지정(품관원, 흙살림, 돌나라 유기인증코리아, 양평 21, 국산콩협회, 유기농협회, 주 코악스, 정농회, 녹색유기농, 한경대, 조선대, 울진환경농업, 학사농장, 스페이스, (주)부강테크, 오씨케이, 진주산업대, 경상대, 농협중앙회 등)
- 민간인증기관의 기본 장비와 기술적 처리능력, 전문인력확보 등 인증기관의 자격에 대한 의문 증폭에도 정부의 민간인증기관에 대한 감독 부재
- 저농약 인증 등 유기농자재중심의 민간인증기관의 낮은 수준의 환경농업 인증남발은 인증의 실효성 자체에 의문제기
- 무원칙한 민간인증기관 허가 문제

○ 환경유기농가와 일반농가의 혼재로 인한 환경유기농업의 실효성 문제 증대

- 인증농가가 증대되면서 환경유기농지의 분산 필지로 비산효과차단을 위한 환경유기 농경지의 집단 광역화 문제
- 경지면적이 협소한 현실에서 유기환경농업의 광역화 시급

- 환경농업직불의 무원칙한 확대로 환경농업실천농가의 도덕적 해이 확산
 - 다양한 환경농업실천 명목의 직불제 지급으로 유기농업등 확산 저해
- 환경유기농업의 세계화 미흡
 - 국제기준의 국내적용과 문제(유기농 인증기준 후퇴?)
 - 유기농업에 공장형 축분 사용허용?
 - 유기축산 사료에 GMO 사료의 비의도적 혼입허용 문제?
 - 해외 유기농식품의 수입확대
 - 국내 유기농식품의 해외 수출문제
- 유기농업발전을 위한 기초 인프라 부족
 - 전문적인 교육, 훈련 연구기관 부재
 - 종자 등 유기농업의 근간이 되는 유기농업자재 생산 및 공급체계 부재
 - 유기농 종자 공급대책 시급
- 지방자치단체의 지역현실을 무시한 과도한 환경유기농업확대 목표 설정 및 추진
 - 환경유기농업육성의 정치상품화로 지역현실과 동떨어진 과도한 목표설정 및 추진으로 문제 심화

4. 환경유기농업의 발전방향과 정책과제

- 유기환경농업의 업그레이드가 필요한 시점
 - 이제는 우리도 세계적인 추세에 부응 저농약 등 저투입(정밀) 농업의 낮은 단계의 환경농업에서 유기생태농업 중심의 높은 단계의 환경농업으로 전환할 때

- 우리도 유기농업다운 진정한 유기농업을 추진할 때
 - 유기환경농업을 해야 하는 이유에 대한 철저한 이해 필요, 특히 현대 화학농업의 환경오염(토양, 지하수 등), 지구온난화 및 생태계파괴 등에 대한 철저한 자기비판과 과학적 이해 필요, 그리고 대안농업으로서 유기환경농업의 과학적 원리에 대한 이해
 - 유기환경농업의 철학과 윤리의식에 바탕을 두어야
 - 원칙과 기본으로 돌아가자, 기초체력을 키우자

□ 유기환경농업의 새 패러다임

- 유기농 보급 운동차원의 단체 중심(단체별 특유의 유기농 자재 판매)의 유기농 육성을 지역중심으로 전환 지역생태계의 복원과 지역순환체계회복의 유기농업지원(전 시군 유기환경농업 실천 선언 지방자치단체의 특별지원)
- 단제중심의 보급운동에서 지역중심의 지속가능한 차별화된 산업으로 육성발전
 - 주변 틈새 농업에서 주류 농업으로
 - 단체중심 농가 보급육성에서 지역중심 통합 농업으로
 - 지역단위로 적합한 생태유기농법의 개발도입 및 통일로 공동브랜드 도입 등 공동마케팅의 기초마련으로 시장교섭력과 경쟁력 강화
- 회원제 유통에서 지역중심의 일반 시장 유통으로(지역단위 공동유통판매 추진, 지역단위로 공동유통사업조직, 영농조합법인 또는 유기환경농업협동조합 등 결성 및 육성으로 계약생산 및 수확후 관리로 공동브랜드, 공동마케팅 등 환경유기농업의 신유통시스템 구축 추진)
- 환경유기농업단체 유기농 보급 생산중심에서 소비 및 유통확대 중심으로 활동방향 전환

- 유기농업을 농업의 신업종으로 인정하고 지역/광역단위 환경/유기농업협동조합설립 자유화
- 유기자재 중심에서 지역생태 순환농업으로
 - 진정한 생태유기농업의 원칙에 충실할 때
 - 환경유기농업단체들의 회원에 대한 특정 유기농자재 강제 판매행위 금지하고 이에 대한 정부지원도 폐지
 - 흙살리기에 집중, 간작, 혼작, 윤작 등의 생태유기적 작부체계 개발, 천적등 자연적 병해충 관리방식 개발
 - 지역적 경종과 축산의 연계발전
- 지역농업으로서 생산-소비의 지역연대 강화
 - 지역 생태계 파괴와 환경 및 밥상오염을 극복하기 위한 사회운동으로서 유기환경농업-지역사회 환경 살리기 운동
 - 지역적 소비생산연대가 유기환경농업 출발점
 - 지역소비가 없는 유기환경농산물 양산은 공급과잉 자초
 - 유기환경농산물 학교급식문제도 환경생태교육과 연계 추진되어야
 - 학교 지정 체험학습농장과 학교급식 연계
 - 유기환경농업은 소비자와 지역사회 후원 하에 이루어져야 하는 운동
 - 우리 지역 환경 우리가 지키자
 - 우리 지역 농산물 우리가 먹자
 - 현대 소비자들의 식생활에 대한 자기성찰 필요, 특히 소비생활의 계절성, 지역성을 다시 회복해야 하고 한국적 음식문화와 의식 있는 식생활에 대한 새로운 자각 필요
 - 유기환경농업및 농식품가공산업과 지역경관농업등을 혼합 지역농업성장의 신동력으로 육성하기위한 지역농업클러스터구축
- 생산-소비연대 회원 간 직거래 유통에서 일반적 시장유통으로

- 유기농식품의 수입자유화 확대에 대응한 우리 유기농식품의 세계화로
- 환경유기농산물에서 유기 농식품으로(가공처리 확대 등을 포함)

□ 유기농산물에 대한 인증강화와 인증기관에 대한 감독 철저

- 환경농산물인증은 저농약, 무농약인증을 폐지하고 유기인증만 허용
- 유기농산물에 대한 소비자들의 신뢰회복을 위해 유기농인증이외에 추가로 위생안전 보증을 위한 GAP인증과 생산이력추적제 추가 적용 실시
- 민간인증기관과 인증농가 관리 강화
 - 정부는 민간인증기관과 인증농가에 대한 감독만 강화
- 지역단위 유기환경농업 인증 농가 간 자율적 상호 감시협력체제 구축
 - 농가 신규 인증 심의 시 해당지역 인증농가 최소 5호 이상 추천 의무화
 - 유기환경농업 참가 희망농가는 해당 지역 인증농가의 지도를 받도록 의무화

□ 환경직불제 유기농중심으로 전면개편

- 현재 저농약, 무농약농가에 대한 직불은 단계적으로 폐지(저농약) 축소(무농약)하고 유기농가에 대한 직불을 대폭확대 강화

□ 생태유기농업에 대한 기초 인프라 구축

- 생태유기농업 전문연구 및 교육훈련기관 설립
 - 전문대학과정으로 2-3년제 유기농학과 설립 필요
- 국내외 우수 유기농 자재공급 원활화
- 우리 농업환경(토양, 지리, 기후 등)에 맞는 한국적 유기농법과 기술에 대한 조사연구 강화

- 고농서등에 나오는 토착전통농법 현대 과학적 복원 필요
 - 지역별 환경 친화적 전통농법 채집 발굴
 - 전통적 농업일수록 환경친화적-유기적 방식
- 유기농자재 생산 확보 문제, 생산성문제, 지역순환체계구축문제, 토착전통기술문제 연계해서 풀어 나가야 함
 - 유기농업기술개발연구 및 지도 강화(지자체 농업기술센터를 유기농업군 선언 지자체부터 유기농업연구지원센터로 전면개편 지역별 지역순환형 유기농업모형개발 등 지원)
 - 대체 유기농자재의 개발과 해외 우수자재도입 등 공급체계 구축(유기종자 확보를 위한 국내외 유기작물 채종장 건설운영)
 - 생태환경복원을 위한 Agroforestry 개념에 입각한 평지조림 등 지역순환농업 인프라 구축 및 생태친화적 농경지복원
- ‘한반도 유기농업지대화 선언’ 등 중장기 환경유기농업발전 목표 수립
- 2030년 까지 생태유기농업의 수준을 농업전체의 20~30%로 설정하고 이를 위한 연차적이고 단계적인 정책과제 추진
 - 협소한 농경지등 지리적 제약 속에서 부분적인/국지적인 유기농업 실천의 한계
 - 점진적으로 한반도의 유기농업지대화, 전농가의 유기농업화가 이루어져야
 - 한국적 지리환경 조건 과 유기환경농업의 ‘가능성 문제’
 - 좁은 국토 공간에서의 부분적인 유기농업 실천의 본원적 한계? 정말 어디까지 가능한가?
 - ‘한반도의 유기농업지대화 선언’없이 유기농업 확대의 본질적 한계

5. 참고자료

□ 문명의 전환과 우리 농의 미래⁴

- 제주특별자치도의 출범을 기념하는 역사적 의미를 담아 “제주특별자치도 유기농업지대화”를 선언하고, “제주 유기농업지대화 추진위원회”를 도지사 의 특별기구로 구성 “제주 유기농업지대화 5개년 계획”을 수립 내년부터 추진에 들어가는 문제를 검토할 것을 건의 드립니다. 특별히 오늘 심포지움이 이 문제에 대한 여러분들의 의견을 모우고 실천을 결의하는 역사적인 전기가 되기를 기원하면서 오늘 주제에 들어갈까 합니다.

- 여기서 우리가 한 가지 분명하게 짚고 넘어가야 할 사항이 있습니다. 오늘의 유기·환경농업은 세계화 시대 농업의 경쟁력을 높이고 부가가치를 높이기 위한 상업적 수단으로 생겨난 것이 아니며, 더군다나 도시의 부유계층의 건강을 위해 속칭 “무공해 농산물”을 생산하기 위해 시작된 것이 아니라는 사실입니다. 유기·환경농업은 현대의 화학농업으로 파괴된 우리 지역의 물과 토양과 공기를 보호하고 파괴된 생태계를 살려 우리들의 건강 삶의 환경을 지켜야 한다는 현대농업에 대한 자기성찰과 생태 환경을 중시하는 환경철학에서 비롯되었다는 사실입니다. 따라서 유기·환경농업은 지역사회가 같이하는 보다 깨끗한 생활환경을 가꾸고 지키기 위한 농업이 되기 위한 현대농업에 대한 자기반성이며 환경친화적 농업을 위한 21세기 농업의 환경선언이라고 말할 수 있습니다.

- 이제 세계화된 지식정보사회의 농업은 개성적인 소비자들에게 위생적이고 안전한 농식품을 연중 안정적으로 값싸게 공급해야 하고, 동시에 환경

4 <우리나라 농업의 희망, 유기·환경농업 2006 제주 특별자치도 환경농업발전전략 심포지움 -기조연설>, 제주 환경농업단체연합회, 2006. 9. 26

오염을 유발시키지 않고 환경을 보전해야 하는 어려운 과제를 동시에 풀지 않으면 안 되게 되었습니다. 이러한 소비자들의 요구에 대응 현대농업은 그동안 생산단계에서 환경농업을 ‘대안농업’으로 발전시켜왔습니다. IPM, INM을 활용하는 ‘정밀농업’과 모든 화학약제의 사용을 중단한 ‘유기농업’ 등은 그러한 환경농업의 구체적 실천 사례들입니다. 그리고 GAP이니 HACCP이니 생산이력, 즉 traceability니 하는 것들도 위생적이고 안전한 농식품을 찾는 소비자들의 요구에 부응하는 조치들입니다.

- 우리 농업도 이제는 ‘생산자 시대의 농업’에서 ‘소비자 시대의 농업’으로 새롭게 거듭나야 합니다. 우리 소비자들이 바라고, 좋아하고, 즐겨 찾는 농식품을 만들어야 합니다. 그것은 “깨끗한 환경에서 재배되고 사육된 안전한 농식품”을 말합니다. 이러한 관점에서 유기·환경농업은 우리나라 농업의 미래라고 말할 수 있습니다.
- 우리나라에서 유기농업이 시작된 것은 1976년 정농회가 창립되면서 부터라고 할 수 있습니다. 기독교 원리에 입각 올바른 농사를 짓는다는 차원에서 무농약 무비료 유기농업의 실천을 선언하고 생명농업운동을 시작한지 올해로 30주년이 되었습니다. 그동안 우리나라는 1998년 “환경농업육성법”이 시행되면서 유기환경농업을 본격적으로 지원 육성하기 시작했습니다.
- 환경농업은 원래 “환경친화적 농업(Environmentally Friendly Agriculture)”을 줄인 말로 유기농업전단계인 환경 친화적인 저농약 저비료 농업인 IPM, INM 등 정밀농업과 무농약 농업, 자연농업, 유기농업으로 전환을 시작하는 전환기육농업단계, 그리고 유기농업으로 전환 최소한 2-3년간의 전환기간을 거쳐 안정된 유기농업단계를 모두 포괄하는 이름입니다. 조그만 지엽적인 얘기지만 요즈음 모두들 “친환경농업”이란 말을 사용하고 있는데 이는 마치 “역전 앞”이라는 말처럼 어법상 잘못된 표현입니다. 환경농업이라는 말 자체가 원래 환경 친화적 농업을 말하기 때문입니다.

- 국회는 지난 8월 말 제정된 지 9년 만에 “환경농업육성법”을 큰 폭으로 개정하였습니다. 이번 법 개정으로 그동안 문제가 되어왔던 환경농업의 정의를 바로잡고 환경농업의 분류도 대폭 간소화 하는 등 새로운 변화가 있었습니다.
- 이번 법 개정 소식을 접하고 10여 년 전의 일들이 생각나서 한 말씀 드릴까 합니다. 1995년 11월 21일 의원입법으로 처음 발의되어 2년 여의 우여곡절 끝에 1997년 12월13일 제정 공포될 때까지 당시 대통령 농수산수석비서관으로 “환경농업육성법”의 기초와 발의에서부터 제정 공포까지 정부, 국회, 단체, 학계 등 이해관계자들을 막후에서 만나 조정하고 협조를 설득하고 참여를 독려했던 기억들이 새롭기만 합니다. 제정당시와 지금을 생각하면 옛말 그대로 금석지감을 감출 수가 없습니다.
- 당시로서는 시대를 서너 발자국 앞서가는 법이었고, 그 때문에 법 제정을 위한 주체도, 의지도, 준비도 사실 많이 부족했던 때였습니다. 그래서 법 제정에 대한 이해도 부족했고 저항도 심했고 부처 간 마찰도 있었습니다. 특히 정부 내 이견이 심해 법 제정 작업이 난관에 부딪치자 이를 정면으로 돌파하기 위해 1996년 11월 11일 제 1회 농업인의 날을 계기로 대통령 기념사에서 “정부는 환경농업육성법을 제정하여 우리농업이 환경을 가꾸고 지키는 생명산업으로 육성되도록 할 것”이라고 선언할 것을 당시 김영삼 대통령에게 보고 건의 관철 시켰던 기억이 납니다. 사실 그때 대통령의 환경농업육성법 제정에 대한 확실한 의지표현으로 법제정이 가능할 수 있었습니다.
- 그런데 그때는 사실 환경농업이란 용어 자체가 생소했고, 특히 유기농업을 주장하는 관계자들의 환경농업이란 다소 포괄적이고 애매한 용어를 사용하는 것에 대한 반대도 만만찮았습니다. 그러나 당시 분위기나 우리 농업의 현실로 보아 유기농업은 아직도 초등학교 수준에 있었기 때문에

유기농업 육성만을 주 내용으로 하는 법 제정에 대한 일반 농업계의 반대가 너무 심해 법 제정 자체가 사실상 어려운 상황이었습니다. 그만큼 유기농업에 대한 부정적 시각도 팽배했고 환경농업에 대한 이해도 부족했었습니다. 그러한 시대적 타협의 산물이 1997년도 ‘환경농업 정의’였고, ‘환경농산물 분류’였었습니다. 이번 법 개정으로 시행 9년 만에 정의도 바로 잡고 분류도 재정리하게 되어 환경농업육성법이 늦었지만 이제 제 자리를 잡아가고 있다는 생각이 듭니다.

- 요즈음은 농업계 어디에서나 WTO DDA 협상과 한·미FTA를 반대해야만 농민을 위하고 농업을 걱정하는 것처럼 말하지만, 분명한 것은 소비자를 붙잡을 수 있는 농업으로 우리농업을 확 바꾸지 않은 한 아무리 시장 문을 걸어 잠근다고 하더라도 궁극에는 이겨낼 수 없다고 생각합니다. 시장 문을 걸어 잠근다고 소비자가 찾지 않는 농산물을 생산하는 농업은 시장에서 오래 갈 수 없기 때문입니다. 그러나 시장 문이 활짝 열려있어도 소비자의 사랑을 받는 농산물은 얼마든지 시장에서 버티나갈 힘을 가지고 있습니다. 오늘의 농업은 시장 문이 닫혀 있느냐 열려있느냐가 문제가 아니라 소비자들의 지지를 받느냐 못 받느냐에 따라 사활이 결정되는 ‘소비자 시대의 농업’입니다.
- 그러한 점에서 현대와 같은 지식정보시대의 농업·농촌과 분리되고 자연으로부터 뿌리 뽑힌 도시소비자들과 도시에서 태어나 아파트에서 자란 청소년들을 대상으로 우리 농업과 농업의 다목적 기능(multifunctionality), 농업생태환경과 그리고 그에 기초한 우리 음식문화와 식생활에 대한 이해와 교육이 매우 시급하고 절실합니다. 더 늦어지게 전에 도시소비자와 도시 청소년을 상대로 한 우리 농업과 음식문화에 대한 교육을 서둘러야 합니다.
- 그리고 제주의 경우 도민들에게 막연히 우리 농산물을 애용해 달라는 식

으로 애항심이나 동정심에 호소하는 시대는 지났습니다. 도민들에게 도를 깨끗한 환경과 안전한 먹을거리를 가진 곳으로 만들기 위해 유기·환경농업이 유일한 대안임을 올바르게 알리고 이에 대한 도민의 이해와 협조를 구하는 운동이 일어나야 합니다. 특히 지역소비자들의 지역 농산물에 기초한 지역음식과 지역입맛이 살아있어야 지역농업은 안정된 시장을 확보할 수 있고 지역농업이 존립할 수 있기 때문입니다. 지역 소비자들의 세계화된 입맛과 분리된 지역농업은 마치 뿌리 뽑힌 나무와 같아 긴 생명을 가질 수 없습니다.

- 제주특별자치도의 출범과 함께 WTO, FTA 등 시장개방 확대로 어려움을 겪고 있는 제주지역의 농업을 살리기 위해서는 전도가 힘을 모아야 한다고 생각합니다. 특히 소비의 보편화와 세계화가 일반화되고, 특히 국제자유도시, 평화의 섬을 지향하는 제주가 전 도민은 물론 제주를 찾는 국민들과 외국인들에게 제주가 환경 친화적 섬이라는 사실을 알리고 제주지역에서 소비하는 모든 농식품의 경우 유기·환경농업을 통해 생산된 것임을 알리며, 세계화하고 있는 소비자들의 입맛과 식생활을 제주 지역농업과 연계시키고, 제주지역농업에 대한 이해를 높이기 위한 홍보와 교육훈련이 체계적으로 지속적으로 이루어져야 한다는 점입니다. 그리고 제주 지역농업을 ‘지역사회가 후원하고 지키는 농업, Community Sponsored/ Supported Agriculture’이 될 수 있게 지역사회의 모든 소비자 및 시민, 사회교육단체들과 지방자치단체들과 농업단체들과의 연대가 이루어져야 합니다.
- 특히 제주특별자치도의 경우 도시농촌을 가릴 것 없이 매우 협소한 공간으로 닫힌 하나의 독립적인 생태계를 형성하고 있기 때문에 이와 같은 노력을 기울이지 않는다면 쉽게 생태계의 파괴가 올 수도 있다는 사실을 잊어서는 안 됩니다. 그런 점에서 제주 환경생태계의 특성을 유지보전시키는 것은 매우 중요한 과제가 아닐 수 없습니다. 이번 심포지움이 하나

의 기폭제가 되어 제주특별자치도가 제주지역 전역을 유기농업 지대로 선언하는 중대 결단이 이루어질 수 있기를 빌어마지 않습니다. 그래서 제주도가 유기·환경농업을 통해 아시아의 평화의 섬으로 거듭나고 생태환경의 보고로서 발전할 수 있기 바랍니다. 그래서 제주의 결단이 나아가 희망을 잃고 좌절하고 있는 대한민국 농업과 농촌에 상생의 새 기운을 불어 넣어 “한반도 유기농업지대화 운동”으로 새롭게 불타오를 수 있기를 기원합니다.

□ “GAP/친환경 인증제”의 올바른 이해와 상호보완적 발전방안⁵

- 사실 친환경농산물 인증도 엄격히 말하면 농산물에 대한 품질인증이라기 보다는 농가들의 환경친화적 재배방식(저농약, 무농약, 전환기, 유기)에 대한 인증이며, 구태여 그 것을 농가인증이라고 표현하지 않고 친환경농산물인증이라고 부르더라도 유기, 전환기, 무농약 등과 같이 재배방식을 표시하기 때문에 이 인증이 농산물의 품질인증으로 오해되지는 않는다고 말할 수 있습니다.
- 따라서 GAP 인증은 친환경의 저농약 인증과의 중복문제만 정리하면 얼마든지 부가적으로 인증을 받을 수 있는(또는 받는 것이 유리할 수 있는) 것이며, 특히 GAP이력추적제는 유기인증의 경우 오히려 부가적으로 인증을 받는 것이 바람직한 제도라고 할 수도 있습니다. 다시 말하면 GAP과 친환경인증은 저농약을 경우만 제외하면 선택적인 관계가 아니라 서로가 시너지 효과를 낼 수 있는 상호 보완적이고 부가적 조치로 이해될 수 있습니다.
- 그러나 여기서 한 가지 꼭 지적하고 넘어가야 할 사항은 친환경농산물인증표시제도의 통합문제는 단순한 농산물표시상의 혼란문제가 아니라 우리나라 친환경농업육성정책의 중장기 방향에 따라 이루어져야 하는 문제

5 <“친환경/GAP” 인증제 Workshop - 기초연설>, 국립농산물품질관리원 2007. 5. 29

인데도, 이 문제가 농산물 품질인증 표시 통합의 차원에서 제기 되면서 논의가 잘못 진행되어 온면이 없지 않았다고 생각합니다.

□ “쿠바 유기농업의 진실과 교훈 -이제는 쿠바식 유기농업의 실제적 진실에 접근할 때,”⁶

○ 특히 어려운 악조건 속에서 생존을 위해 국가의 모든 농업연구기관들과 농업과학자들이 총동원되어 기존의 실험실 중심의 연구방식에서 벗어나 현장 참여방식으로 전환 농민들과 호흡을 같이하면서 현실에서 가능한 지역순환형 자연농법을 개발, 지도하고 새로운 품종을 선발하고, CTA라는 기관을 설립 자연농법의 보급을 위한 기술지도와 자재판매를 동시에 실시하며, 생산농장을 동네마다 만들고 직영판매장을 설립 인근 사람들에게 싼값으로 신선한 채소를 공급하고 있는 모습들은 모든 단원들에게 깊은 인상을 남겼다. 농민들과 함께하는 쿠바의 현장중심의 참여식 농업 기술개발연구는 정말 우리가 쿠바에서 배워야 할 농업과학기술연구의 방향이 아닐 가 하는 생각도 들었다. 쿠바식 유기농업보다도 쿠바정부의 관심과 노력을 포함 유기농업이 이 이루어지고 있는 쿠바의 정책 환경이 더 부럽다는 소리가 단원들에게서 나왔다.

○ 특히 쿠바는 우리의 유기농업도 지금까지의 유기환경농업단체중심으로 기존의 화학 농자재를 대체한 유기농자재를 공급하는 방식에서 근본적으로 벗어나야 한다는 강력한 메시지를 주었다. 우리 유기농업이 그동안의 자재의존형 유기농업에서 하루 빨리 탈피 지역순환형 유기농업으로 새롭게 거듭나야 하고, 지역을 중심으로 지역 순환적이고 자연친화적인 생태농업환경을 조성하는 것이 진정으로 지속가능한 유기농업을 위한 길이란 생각이 들었다. 이를 위해서는 무엇보다도 소속 단체의 벽을 허물고 지역을 중심으로 유기농업인들 모두가 하나로 뭉쳐야 하고, 정부와 연구기관

6 <쿠바유기농업: 삶과 농업이 조화를 이루는 곳, 06 쿠바유기농업연수보고서>, 환경농업단체연합회 06쿠바 유기농업연수단 2007. 3: 31-38

과 대학 등이 지역주민들과 혼연일체가 되어 현장문제를 같이 풀어나가는 지역기반형 유기농업을 위한 새로운 농정체계가 제도화 되어야 한다는 깨달음도 주었다.

6. 발제문

- 환경농업은 UR이후의 경쟁시대에서 우리 농가를 지원하는 전략적인 수단 중 하나로 시작되었습니다. 중소농가들을 환경농업으로 유도해서 경쟁력을 갖추기 위해 중소농고품질생산화사업에 정부가 1995년부터 지원하기 시작했습니다. 이러한 논의가 12년이 지난 2007년에 FTA가 이슈가 되면서 환경농업, 유기농업에 대한 관심이 다시 높아지고 있습니다.
- 지난 12년간 환경농업은 비약적인 성장을 했고 이 시점은 환경농업 전반을 되짚어보고 자기성찰의 시간을 가짐으로써 향후 패러다임을 새롭게 정립할 시점으로 생각합니다.
- 환경농업이 비약적으로 성장할 수 있었던 원인은 환경적 측면과 소비자 측면으로 구분할 수 있습니다. 먼저 국제적인 환경이 리우환경회의 이후에 환경에 대한 관심이 높아짐에 따라 지속가능한 환경보전형, 환경친화적인 개념과 인식이 확산되었습니다. 또한 우리나라의 경우에 사회운동적인 요인이 중요하게 작용하여 환경농업에 뜻을 갖고 있는 지도자들이 중심이 되어 농민을 조직화시키는 조직들이 만들어졌고 지난 12년 동안 중요한 역할을 담당해왔습니다. 그러나 이 단체들이 지나치게 영향력을 행사하여 지금에 와서는 오히려 발전의 저해요인으로 작용하고 있습니다. 실제로 이러한 단체들이 자재에 의존한 유기환경농업을 보급하였고 스스로 자재의 보급과 판매까지 담당함으로써 문제가 되고 있습니다.

- 한편 소비자측면에서 환경농업에 관심을 가진 사람들이 생겨나서 농산물을 생산하는 산지를 조직화시키는 움직임도 있었습니다. 이를 통해 농민에게 환경농업에 대한 관심을 제고시키고 농법을 보급하며 지도자를 양성하는데 중요한 역할을 하였습니다.
- 정책적으로는 1995년에 WTO체제가 출범하면서 가족농, 중소농가에 대한 지원책이 부족했다는 비판을 받아왔기 때문에 정부에서 중소농, 가족농이 하기 적합한 환경농업에 지원하기 시작했습니다. 이후 지방자치체가 시작되면서 지자체 중에서 지역차별화, 지역농업발전을 위한 차별화 전략으로 유기, 환경농업을 상품화시킨 사례가 생겨났습니다. 이렇게 적극적이고 의욕적인 지자체의 활동도 환경농업의 발전의 하나의 원인으로 평가할 수 있습니다.
- 현재 우리나라의 환경농업은 그동안 눈부신 성장을 했지만 그 뒷그늘에서 환경농업단체에 속한 회원들을 중심으로 많은 고민들이 증가하고 있는 시점이라 평가할 수 있습니다.
- 생산측면에서 고민은 유기환경농산물의 양적인 팽창, 그 중에서도 인증농가의 팽창으로 인한 생산물의 공급과잉이라고 생각됩니다. 인증기관에 대한 소비자들의 불신이 인증농가로 확산되고 있는 것이 문제를 더욱 악화시키고 있다고 생각합니다. 소비자들은 시장에서 인증마크가 크게 증가함에 따라 불신감이 증폭될 수밖에 없고 최근에 인증제도가 GAP제도 등으로 확산되면서 혼란이 가중되고 있습니다.
- 환경농업단체 간에 회원확보 경쟁이 갈수록 치열해지고 있습니다. 전국적인 환경농업회원들은 늘어나는 추세이지만 단체간 회원확보 경쟁으로 인해 지역간 통합이 어렵고 시장에서 구매력(Bargaining power)을 가질 수 없는 요인이 되고 있습니다. 이를 극복하기 위해 최근에는 범단체적인 지

역 단위의 통합 작업이 이루어지고 있습니다.

- 유기농산물은 현재 지역단위의 통합적 브랜드가 없고 공동물류를 할 수 있는 역량이 부족하며 다품목 소량생산체제이기 때문에 농가를 조직화하기가 어려울 것으로 생각됩니다.
- 계속적으로 환경농업을 하는 농가가 늘어나고 관행농법을 하는 농가와 지역에서 혼재함에 따라 비산효과 등 음의 외부효과에 의해 환경농업의 실효성이 떨어지는 문제가 있습니다. 따라서 지역별로 집단화가 반드시 필요할 것입니다.
- 환경관련 직불제도 지금까지는 원칙이 모호하게 적용되어 왔습니다. 현재 저농약, 무농약, 유기농 등 모든 단계에 직불제를 적용하고 있는데 이렇게 행정 편의주의적인 직불제는 오히려 유기농업의 확산을 가로막는 장애요인이라고 생각합니다.
- 국제적으로 유기환경농업은 확산되는 추세입니다. 그러나 국제기준에 대해 지금까지 우리나라의 대처는 자의적인 수준에 그치고 있습니다. 이로 인해 한국의 유기농업에 대한 세계의 신뢰수준을 떨어뜨리기 때문에 지금까지의 해외기준과 국내기준의 이중 잣대의 간격을 계속적으로 좁혀야 할 것으로 봅니다.
- 소비측면에서 환경농업이 건강하고 잘먹는 식생활 정도로 소비자들에게 인식되고 있는 문제가 있습니다. 본디 환경농업은 파괴된 생태환경을 복원하려는 노력에 동참한다는 의식화된 소비와 연결된 것이지만 현재는 단지 자기 건강, 비만, 다이어트 등과 관련된 웰빙차원에서 이기적인 동기로 진행되고 있습니다. 따라서 일부 부유층을 더욱 잘 사는데 환경농업이 뒷바라지 하고 있다는 비판을 받고 있습니다.

- 유기농산물의 생산이 늘어나면서 공급과잉에 의해 일반시장으로까지 진출하게 되었습니다. 따라서 앞으로는 수확후관리가 중요한 문제가 될 것입니다. 지역적으로 다품목소량생산되는 유기농산물을 수집해서 수확후관리를 통해 상품화하게 되면 비용이 크기 때문에 심지어 일반 관행농산물과 같은 취급을 받는 상황도 발생하고 있습니다. 또한 파워있는 유기농산물 브랜드가 없기 때문에 대형유통업체에서 자사 PB제품으로 판매하는 경우가 늘어나고 있어 환경농업이 소비자에게 직접 접근할 수 있는 경로가 차단되고 있습니다.
- 전반적으로 환경농업이 양적으로 팽창했지만 기초인프라는 크게 부족한 상황입니다. 전문적으로 교육, 훈련을 담당하는 기관이나 연구기관이 없습니다. 더욱이 환경농업의 근간이 될 종자는 우리나라에서 거의 생산이 되고 있지 않기 때문에 보완이 시급합니다.
- 지금이 우리 유기농업이 한 단계 업그레이드 할 시점이라고 생각합니다. 지금까지 저농약, 저투입 농업 등에 대해 소비자에게 인식을 확산시키고 국민들이나 생산자들도 저농약 농법을 사용하는 성과를 이루었습니다. 그러나 이제는 환경농업의 저변을 확산시키기 위해 유기농업을 중심으로 한 단계 높은 환경농업으로 전환해야 할 때라고 생각합니다.
- 유기환경농업이라는 새 패러다임으로 전환하기 위해서는 우선 유기농보급운동차원의 단체 중심의 유기농 육성정책을 지역 중심으로 전환해서 지역의 생태계 복원과 지역순환체계를 회복하는 유기농업으로의 전환이 시도되어야 합니다. 여기에 지역단위에 맞는 농법을 개발하고 농법을 통일시키며 공동마케팅을 통해 시장에서의 구매력을 증대시켜야 합니다.
- 이를 위해 지역단위, 광역단위의 환경유기농업협동조합이나 영농법인의 설립이 자유화되어야 합니다. 특히 유기농자재중심의 관점이 지역생태순

환중심으로 전환되어야 합니다. 이를 위해 목록공시제에 의해 지역에서 자율적으로 자재를 선택하도록 해야 합니다.

- 지역중심의 환경농업이 지역농업으로 자리를 잡기 위해서는 지역단위에서 생산과 소비의 연대가 필요합니다. 이를 위해 지역에서 소비가 촉진되고 학교급식 등 단체급식과 연계되는 과정이 필요합니다. 앞으로 모든 유기농산물은 서울의 고소득 백화점에서 고소득소비자들을 상대한다는 인식은 바뀌어야 합니다. 오히려 우리지역사회의 파괴된 생태계를 복원하고 ‘밥상의 오염’을 극복하기 위한 환경운동적인 성격을 갖고 지역주민들이 지원하고 참여하는 것이 중요합니다. 이를 위해 지역농업클러스터 정책과 관련하여 정부에서 유기농업클러스터를 구축하는 것이 필요합니다.
- 친환경농산물이 직거래에서 일반 시장으로까지 진출하게 되면 인증문제가 중요하게 됩니다. 이를 위해 정부에서는 인증기관에 대한 감독을 강화하여 민간인증체제로 전환하되 능력있는 기관을 선별해야 합니다. 또한 앞으로는 저농약, 무농약 단계의 인증은 지양하고 인증과정에서 소비자들에게 안전성 측면에서 신뢰를 얻기 위해 GAP이나 생산이력추적제 등도 포함되어야 합니다. 또한 지역단위에서 자율적인 감시체계를 만들기 위해 5호 이상의 지역생산자들이 추천하는 농가에 대해서만 신규인증심사를 하는 장치도 필요하다고 생각합니다.
- 환경관련 직불제도 유기농업을 중심으로 지역농업에 기여하는 농가에 대해 지불되어야 합니다. 점차 저농약, 무농약 단계의 직불은 폐지하고 유기농가에 대한 지불금액을 늘려야 합니다.
- 환경농업의 기초인프라를 구축하기 위해 전문연구기관, 교육기관을 설립하고 농업관련 대학에 유기농관련 학과를 설립하여 한국의 전통농법에 대한 체계적인 연구가 필요하다고 생각합니다.

- 생태복원을 위해 산림농업(Agroforestry)⁷ 개념을 도입하여 평지조립과 지역순환 농업체계를 구축하는 작업이 요구됩니다.

7 “Agroforestry is a collective name for land use systems and practices in which woody perennials are deliberately integrated with crops and/or animals on the same land management unit. The integration can be either in a spatial mixture or in a temporal sequence. There are normally both ecological and economic interactions between woody and non-woody components in agroforestry”, World Agroforestry Centre(ICRAF), 1993.

선진국 친환경농업정책 동향과 우리의 정책과제

— 김 창 길 (한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 친환경농업의 개념과 정책 개관	49
2. 주요국의 친환경농업정책 동향	61
3. 해외사례 벤치마킹과 우리의 정책과제	81

선진국 친환경농업정책 동향과 우리의 정책과제

1. 친환경농업의 개념과 정책 개관

1.1. 친환경농업의 개념

- 친환경농업의 개념과 관련 통일된 규정은 없으며 개념 설정과 관련 국가별·국제기구별로 다양하게 제시되고 있음.
 - 친환경농업의 범위는 대체로 환경부하에 영향을 미치는 화학적 투입재의 사용정도에 따라 투입재 사용을 최소화하는 저투입 지속농업과 투입재의 사용을 전혀 인정하지 않은 유기농업 등을 포괄하여 쓰이고 있음.
 - 친환경농업과 유사한 개념으로는 저투입지속형농업, 지속가능한 농업, 균형투입지속농업, 대체농업, 유기농업, 생명동태농업, 자연농업, 특수농업, 정밀농업 등을 들 수 있음(<표 1> 참조).

- 주요국의 친환경농업에 대한 개념 규정
 - 미국에서는 친환경농업을 지속가능한 농업으로 규정하여 저투입 지속가능농업(Low Input Sustainable Agriculture, LISA)이란 용어로 ‘1990년 농업법’에서 “생산력을 가지며, 경쟁력이 있으며 수익성이 있고, 천연자원을 유지하여 환경을 보전하며, 국민의 건강과 안전성을 증진시키는 농업”으로 규정함. 최근에는 지속가능농업과 정밀농업(precision agriculture)이란 용어를 많이 사용하고 있음.

표 1. 친환경농업과 유사하게 사용되는 용어

용어	주요 사항
지속가능한 농업	지속가능한 농업'은 Sustainable Agriculture의 번역용어로 지속가능 농업, 지속적 농업, 지속형 농업 등 다양하게 표현되고 있음.
저투입농업	미국의 1985년 농업법(the Food Security Act of 1985)에서 제시된 개념으로 저투입을 기초로 한 지속가능 농업, 저투입형 농업(Low Input Sustainable Agriculture) 등 다양하게 표현되고 있음.
균형투입 지속가능농업	유기물질의 균형투입을 기초로 한 지속가능한 농업을 균형투입지속가능농업(Balanced Inputs Sustainable Agriculture)이라 불리는 용어로 FAO에서 종합적인 식물영양시스템을 지지하기 위해 사용된 개념임.
친환경농업	환경친화적인 농업 또는 축약하여 환경농업(Environment Friendly Agriculture)으로 지속가능한 농업과 거의 의미가 같음. 즉, 환경부하를 최소화하기 위해 환경과 조화를 이룬 '환경 면에서 지속가능한' 농업을 의미함. 일본에서는 "환경보전형농업"이란 용어로 불리고 있음,
대체농업	관행농업을 대체하는 새로운 농업으로 "지속가능한 농업" 용어가 사용되기 이전에 대체농업(Alternative Agriculture)이란 용어로 사용된 적이 있으며 현재에도 쓰이고 있음.
유기농업	화학비료와 합성농약을 사용하지 않고 작물을 생산하는 농업을 유기농업(Organic Agriculture)이라 불리고 있으며, 유기농법에 관해 여러 가지 기준이 적용됨.
생명동태농업	작물 윤작, 가축분뇨의 재활용, 경종과 축산의 연계 등 토양과 작물의 적절한 관리를 통해 자연순환형 생산체계로 이루어지는 경우 생명동태농업(Bio-dynamic Agriculture)으로 불림.
자연농업	토착미생물을 활용하여 토양활력을 되살려 강건하게 작물을 생산하는 경우 자연농업(Natural Agriculture)로 불리고 있음. 자연농업협회가 정의한 용어로 국제적으로는 통용되지 않음.
특수농업	친환경농업의 실천농법의 유형으로 오리농법, 우렁이농법, 미꾸리농법, 황성탄농법, 키토산농법, 쌀겨농법, 참깨농법 등 여러 가지 농법을 총칭하여 특수농법이란 용어로 쓰이고 있음.
정밀농업	인공위성과 센서를 이용한 자동위치 측정장치(GPS)를 활용하여 비료나 투입물을 보다 정밀하게 적용하고 환경친화적인 방식으로 농업자원을 관리하는 경우 정밀농업(Precision Agriculture)이라 칭하고 있음.

자료: 김창길. "친환경농업의 개념과 주요 실천과제." 『계간 농정연구』. 2004년 봄호(통권 9호). 2005. p.24.

- 유럽에서의 친환경농업은 농업과 환경문제(특히 질산염 문제)의 조화를 위해서 농지의 집약적 이용을 억제하여 농업생산에 의한 환경부하를 경감시킴과 동시에 경관 보전과 야생동물보호 등을 목적으로 하는 농업으로 규정하고 있음.
- 일본에서의 친환경농업은 ‘환경보전형 농업’으로 지칭되고 있으며, 이는 “물질순환기능을 살리고, 생산성과 조화가 되도록 유의하면서 토양의 조성을 통하여 화학비료, 농약의 사용에 따르는 환경부하를 경감시키는 지속적인 농업”으로 정의하고 있음.

○ 국제기구의 친환경농업에 대한 개념 규정

- OECD는 「농업과 환경의 정책통합」이라는 1993년도의 정책보고서에서 친환경농업과 유사한 개념으로 “지속가능한 농업”을 “농업생산력을 확보하면서 환경상의 목적도 달성할 수 있는 농업기술과 농법 체계로” 규정하며, 네 가지 조건으로 ① 경제적으로 성립하는 농업생산체계라는 것 ② 생산수단으로서 자연자원의 기반을 유지·향상시키는 것 ③ 농업이외의 생태계를 유지·향상시키는 것 ④ 농촌의 쾌적한 환경과 수려한 경관을 창출하는 것 등을 제시함.
- FAO는 친환경농업과 유사한 개념으로 지속가능한 농업을 “천연자원의 손실과 파괴를 방지하고 생태계를 건전하게 유지하면서 농업생산성 상승을 유지하는 것”이라고 정의하고 있음.

1.2. 친환경농업정책수단의 유형

- 친환경농업정책은 농업과 환경의 조화를 목적으로 하는 친환경농업 육성시키기 위한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침을 말함.

- 친환경농업 시스템 구축을 위한 정책수단은 크게 규제와 자극 프로그램으로 나눌 수 있음. 규제수단에는 명령 및 통제, 자극수단에는 직접적 자극 수단으로 경제적 수단, 간접적 자극수단으로 교육 및 자발적 협정 등을 들 수 있음(<표 2> 참조).
 - 경제적 수단은 농업생산요소의 가격 및 비용 변화 등을 통해 경제활동의 유인책을 제공하는 것으로 구체적인 수단으로 부과금, 배출권거래제, 예치금제도 및 이행유인책 등임. 농업부문에서 적용되는 수단으로는 화학비료와 농약 등에 대한 환경세(또는 부과금) 부과와 친환경농자재에 대한 보조금 지원 등이 있으며, 대표적인 실행프로그램으로 잉여양분부과금제, 가축사육두수할당제, 가축생산권거래제, 예치금제도, 환경보호시설자금 등을 들 수 있음.
 - 규제적 수단은 특정 활동의 환경적 효과가 불확실하거나 환경변화에 필요한 농업경제활동의 신속한 변화가 요구되는 경우 유효한 정책수단으로 농약잔류량 허용기준, 액비살포기준 등을 들 수 있음.
 - 상호준수수단은 규제적 수단과 경제적 수단을 결합한 프로그램으로 친환경농축산업 직접지불제, 지역단위 물질균형 달성을 위한 직불제 등 다양한 메뉴방식의 친환경농업직불제를 들 수 있음.
 - 기술지원과 교육은 친환경농업 실천기술의 보급과 교육을 통해 현장 적용농법과 환경문제에 대한 인식도 제고를 위한 유력한 수단임.
 - 표시기준 및 인증은 친환경농산물에 대한 편향적 정보를 보완하는 수단으로 소비자의 신뢰도 제고에 유력한 수단이며, 마케팅 프로모션을 통한 시장차별화 수단임.
 - 모니터링 및 정보는 과학적 분석을 기초로 정책수립 및 집행을 위한 분석지표를 제시할 수 있고, 투명한 정책수립을 위한 정보를 제공하는 수단임.
 - 자율적 협정은 설정된 기준의 이행에 자발적으로 참여하는 방식으로 환경친화적 농업생산 활동을 소비자에게 알리거나 환경성 개선에 대한 이미지 제고에 유력한 수단임. 특히 영농장부 작성은 실천농가의 자율적

표 2. 친환경농업정책수단의 유형

구 분	특 징	실행 프로그램
경제적 수단	<ul style="list-style-type: none"> • 농업활동에 경제적 유인책 제공 • 생산요소 및 생산물의 상대가격변화 유도 • 정책수단 선정을 위한 비용 및 편익 계측의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경보전시설 자금(보조금) 지원 • 휴경보상제도(식부제한지원제도) • 축산폐수 배출부과금제 • 화학적 투입재(비료, 농약 등)에 대한 환경세 부과 • 가축사육두수할당제 • 배출권거래제도 • 잉여양분 부과금제 • 예치금 상환제도
규제적 수단	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 활동의 환경적 효과가 불확실하거나 자원손실의 복원이 어려운 경우 유효한 수단 • 환경변화에 필요한 농업경제활동의 신속한 변화 유인수단 • 재정중립적인 정책수단 • 오염물질의 농도규제, 양분규제, 토지이용 규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 화학비료 취급등록제 • 친환경농자재 사용기준 • 축사위치·구조에 관한 규제 • 상수원보호구역 등 토지이용 규제 • 농약사용량 규제와 거래등록 • 가축사육밀도제한 • 배출허용기준(가축분뇨발생량 규제, 방류수 수질기준) • 가축분뇨처리기준 <ul style="list-style-type: none"> - 퇴비·액비 살포기준 설정 • 지역단위 양분총량제 • 오염총량관리제
상호준수 수단	<ul style="list-style-type: none"> • 준수요건에 대한 명확한 제시와 요건이행에 따른 적절한 보상 • 보조금 지원의 정당성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경농축산업직불제 • 메뉴방식 직불제 프로그램 도입 • 양분관리 계약제 도입
기술보급, 연구·교육	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경농업 실천기술의 보급 • 환경문제에 대한 인식제고 • 신기술개발 및 정보전파 • 청정기술, 사후적처리기술 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 사후적 처리기술개발·보급 • 정밀농업(INM, IPM) 육성 • 유기농업 기술개발 및 지원 • 친환경농업보급교육 • 청정기술개발·보급 • 최적영농지침(BMP) • 농가자가진단 프로그램
표시기준 및 인증	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경농산물에 대한 편향적 정보에 대한 보완 • 친환경농산물 마케팅 프로모션 	<ul style="list-style-type: none"> • 인증제도(그린 라벨링 제도) • 친환경농업 실천지역(청정지역)으로 생산된 농산물의 브랜드화
모니터링 및 정보	<ul style="list-style-type: none"> • 과학적 분석을 기초로 한 정책추진 및 모니터링 가능 • 투명한 정책개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역단위 농업환경 종합정보시스템개발 • 지역별 모니터링 시스템 구축
자율적 협정	<ul style="list-style-type: none"> • 환경문제 인식도 제고 수단 • 정책비용 최소화 • 비점오염원의 효과적 관리수단 	<ul style="list-style-type: none"> • 모범영농지침(GFP) • 관련 주체별·주체간 자율적 협약 • 영농장부작성(Green Recording)

자료: 김창길 외 7인, 『친환경농업체제로의 전환을 위한 전략과 추진방안』, R469. 한국농촌경제연구원. 2004. p.39에서 인용.

조정과 생산이력 정보를 투명하게 제시함으로써 신뢰도제고에 기여할 수 있으며 궁극적으로는 농가의 부가가치를 높일 수 있는 수단으로도 활용될 수 있음.

1.3. 정책수단별 주요 프로그램

□ 환경세

- 환경세(또는 부과금)는 오염자부담원칙을 기초로 환경오염 파괴 또는 잠재적 오염원이 될 수 있는 농장의 투입·산출에 대한 세금을 부여하는 정책수단임.
 - 농업부문의 환경세는 화학비료와 농약, 가축분뇨처리의 잉여양분 유출 등을 대상으로 세금(또는 부과금)이 부과되고 있음. 농약에 환경세를 부과하는 국가는 벨기에(도매가격의 10%), 덴마크(소매가격의 30%), 핀란드(부가가치세의 35%), 노르웨이(도매가격의 13%) 등임.
 - 화학비료에 환경세를 부과하는 국가로는 질소와 인산 성분에 따라 오스트리아(질소, 0.31유로/kg, 인산 0.18유로/kg), 핀란드(판매가격의 5~20%), 노르웨이(판매가격의 11~19%), 스웨덴(판매가격의 10%), 미국(판매가격의 2.5%) 등임.
 - 잉여양분 발생을 억제할 목적으로 가축분뇨 양분에 대한 환경세를 부과하는 국가는 벨기에, 덴마크, 네덜란드 등임.

- 주요국의 경우 농업부문에 환경세 도입의 실질적인 효과는 크지 않은 것으로 제시되고 있으나, 농민들의 환경부하 책임에 대한 인식 전환과 사회적 수용성을 확보하고, 세수를 친환경농업부문 육성 재원으로 활용함으로써 나름대로 정책효과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있음.

표 3. 주요국의 가축분뇨에 대한 환경세 적용 사례

국가	적용시기 (근거)	세금 부과기준	세액
벨기에	1991~1999 가축분뇨법	ha당 최대시용율을 초과한 과잉 양분(N, P)	질소, 인산 초과분 kg당 0.5 유로
	2000~ 가축분뇨 계획	모든 농가의 “양분중단” 수준. 1995~97년 기간동안 최대 연간 양분수준 만큼 2005년까지 양분 생산 수준을 제한(N, P)	질소, 인산 양분중단 수준 초 과분 kg당 1유로
덴마크	1994~1997 농업발전 계획	질소의 투입-산출을 기초로 농가 당 연간 질소 쿼터 산정	질소 ha당 10kg 미만 초과시 경고, 10kg 이상 초과시 kg 당 최대 0.13유로
	1998~ 수질환경 계획		질소 ha당 30kg 미만 초과시 kg당 1.35유로, 30kg 이상 초 과시 kg당 2.69유로
네덜 란드	1986~1997 비료법	ha당 인산 125kg을 초과하는 양 분생산(사육두수×특정동물계수)	인산 ha당 125~200kg의 경 우 kg당 0.11유로, 200kg 초 과시 0.23유로
	1998~ 무기물 기장제	모든 투입-산출물을 고려하여 특 정수준을 초과하는 질소, 인산 잉 여분에 대해 세금 부과 - 질소: 초지 180(140)kg/ha, 농 경지 100(60)kg/ha, - 인산: 20kg/ha(2003년 기준) * ()는 사양토의 경우임.	세액은 매년 증가하여 2003년 기준세액 - 질소 kg당 2.3유로 - 인산 kg당 9유로

자료: OECD. 2003. Agriculture, Trade and Environment: The Dairy Sector: Main Report.
COM/AGR/CA/ENV/EPOC(2003)92.

□ 보조금

- 친환경농업정책의 경제적 수단으로 보조금은 농가의 고정자산에 기초한 보조금, 은퇴 및 폐업에 대한 보조금, 환경친화적인 농법전환에 따른 보조금 등으로 나눌 수 있음.
 - 농가 고정자산에 기초한 보조금에는 친환경농축산업 육성을 위한 장비·시설물과 같은 고정자산투자에 대해 일정부분의 자금지원, 이자율 인하, 세금감면 등의 지원이 포함됨. 고정 보조금 지원책으로 덴마크는 양돈분뇨 퇴비화 시설물 설치비용의 약 30%, 프랑스도 환경기준에 적합한 축사(퇴비사 포함) 건축비용의 65%, 미국은 환경보전장려계획(EQIP)에 따라 가축분뇨처리시설물 건축비의 75%까지 보조금을 지원하고 있음.
 - 은퇴 및 폐업에 대한 보조금은 은퇴(휴경 포함) 또는 폐업시 해당농민의 기대수익을 고려하여 일정분의 보조금을 지급하는 방식임. 이러한 보조금 프로그램을 추진하는 국가로 벨기에는 2001년 돼지 사육두수 10% 감축을 위해 폐업 농가를 대상으로 모돈 두당 약 400유로(약 58만원), 비육돈은 두당 약 118유로(약 165,200원)를 지급하였음. 네덜란드도 국가단위의 물질균형 달성을 위한 단계적인 전략실천과 관련 돼지 사육두수 감축을 위해 가축분뇨생산권 및 돼지사육권터의 정부 매입 등을 위해 약 900만유로(약 131억원)를 투입하였음.
 - 환경친화적 농법전환에 따른 보조금 지원 프로그램은 유기농법 실천, 화학적 투입재 사용 억제, 친환경농자재 사용 등에 대한 인센티브 차원에서 소요비용의 일부 또는 전부에 대한 지원방식으로 이루어짐. 친환경농법 전환과 관련하여 유기농법 실천에 따른 직불금 지원의 경우 국가별로 차이가 있으며 매년 일정액의 직불금을 일정기간 동안 지원하는 방식과 연차별 차등지원 방식으로 나눌 수 있음.

표 4. 주요국의 유기농업 실천농가에 대한 직불금

국가명	구분	농법 지속 직불금 (천원/ha)		농법전환 직불금(2년차까지) (천원/ha)	
		경작지 지불 자격이 되는 농작물	기타 농작물	경작지 지불 자격이 되는 농작물	기타 농작물
오스트리아		474	474	474	474
벨기에		162	323	261	434
체코		-	-	81	81
덴마크		-	-	203	126
핀란드		-	-	406~722	722~870
프랑스		-	-	219	307
독일		148~370	148~370	222~593	222~593
그리스		187~437	436~437	187~437	187~437
한국		270~794	-	-	-
아일랜드		-	-	489	489
이탈리아		-	-	268	448
룩셈부르크		-	-	251	251
네덜란드		405	405	328	328
노르웨이		-	-	542	542
폴란드		54	54	71	71
포르투갈		-	-	315	525
스페인		-	-	175	219
스웨덴		216	216	151~268	151~268
스위스		744~1,115	-	-	-
영국		73	73	421	421

자료: OECD. Agriculture, Trade and Environment: The Arable Crops Sector. COM/AGR/
CA/ENV/EPOC(2004)30. 2004.

□ 거래권

- 거래권(또는 쿼터)은 환경쿼터, 허가, 제한 및 금지, 이전 또는 거래 가능한 경제주체들에 대한 최대한의 권리 및 최소한의 의무이행 수단으로 활용될 수 있음. 농업부문에서 거래권을 도입하여 시행하고 있는 국가와 적용대상은 매우 한정적임.
 - 네덜란드가 유일하게 양축농가의 가축분뇨생산권을 도입⁸하여 운영하고 있음. 네덜란드 정부는 돼지분뇨 발생량을 줄이기 위해 정부가 쿼터량 25%를 취득하여 사육두수를 감축하였음.
 - 호주와 미국에서는 물사용권 배당의 이동을 허용하는 물거래권제도가 시행되고 있음. 이밖에도 수산부에서 연안 인근의 어자원을 보호할 목적으로 어획량쿼터제가 일본, 호주, 한국 등 많은 나라에서 시행되고 있음.

□ 환경규제

- 환경적 규제(법률 수단)는 생산자에게 환경기준에 도달하기 위해 최대권리와 최소의무 등의 요구조건을 강요하는 강제적 수단임. 규제수단은 농축산업 부문의 환경부하를 통제하기 위해 가장 보편적으로 사용하는 정책수단임.
 - 경종부문의 환경규제 조치로는 수질과 수량에 관련된 규제, 토지이용 규제, 경관 및 생물다양성에 관련된 규제 등을 들 수 있음. 이밖에도 모범영농지침(Good Farming Practices) 준수, 질소·인산 등 양분감축, 화학비료와 농약의 사용량 제한 등을 들 수 있음.
 - 축산부문에서는 유출금지, 축사거리 및 입지 규제, 가축분뇨 발생, 퇴비저장시설, 사육밀도 제한, 신규 축산농가 진입금지 등 다양한 형태의 환경규제 조치들이 취해지고 있음. 예를 들어 미국과 EU국가는 악취에 대한 규제로 주거지로부터 일정거리 확보, 퇴비저장시설 덮개설치, 퇴

8 1986년에 수립되고 1994년에 거래가 가능해짐

비 살포시 토양 피복 등을 규정하고 있음.

□ 상호준수 제도

- 상호준수 메카니즘(cross-compliance mechanism)은 특정 농업지원 프로그램에 참가하는 농민들에게 친환경농법 실천 또는 환경기준 준수의무를 부여하고 이행하는 경우 인센티브를 제공토록 하는 방식임.
 - 상호준수제도는 1985년 미국에서 식품안전법의 일부로 처음 도입된 이후 토양침식에 약한 농경지에 적합한 농법 채택 장려, 고도침식지의 보존 규정, 습지보존 규정 등을 준수한 농가를 농업정책 수혜대상으로 한정하고 있음.
 - EU에서는 1990년대부터 농업정책과 환경정책을 통합하는 수단으로 모범영농지침 준수, 환경민감지역과 조건불리지역을 대상으로 상호준수 제도를 도입하여 시행하고 있음. 영국, 독일, 이탈리아의 경우 토양침식, 토양유기물 관리, 서식지 및 경관 보전 등과 관련한 상호준수 프로그램이 이행되고 있으며, 노르웨이, 스위스, 프랑스, 덴마크, 핀란드 등에서도 문화적 경관보전 관련 수단, 녹비작물 재배, 작물 윤작, 하천 인근 경작금지, 강기슭 완충지대조성 등의 상호준수 프로그램을 이행하고 있음. 이들 국가는 또한 상호준수 의무조건을 이행하지 못하거나 의도적 위반시 직불금의 일부 또는 전부를 삭감하거나 벌금을 부과하는 등의 벌칙 조항을 갖추고 있음.
 - 축산부문의 상호준수제도로 스위스는 농장의 질소 및 인산의 투입과 산출이 10% 허용잉여 내에서 균형을 이룰 경우 양돈농가에 직불금을 지급하는 방식을 들 수 있음.

표 5. 유럽 주요국의 상호준수 사항 및 벌칙

국가	준수 사항	위반시 벌칙
영국, 독일, 이탈리아	토양침식 방지 - 최소 토양 피복 - 특정 지역조건을 반영한 최소 농지 관리 - 논두렁 보존	영국, 독일: 미준수시 사안별로 3%씩 직접지불액 삭감. 의도적 미준수의 경우 20~100% 삭감하고, 차기년도 지원 대상에서 제외. 이탈리아: 사안의 심각성과 지속기간, 빈도 등에 따라 지불금의 일부 또는 전부 회수
	토양유기물 관리 - 작물 윤작 기준 - 경작 가능한 자투리땅(stubble) 관리	
	토양구조 관리 - 적절한 농기계 사용	
	서식지 및 경관 보전 - 최소 가축밀도 유지 - 영구초지 보호 - 경관 특성 유지 - 농경지의 불필요한 식생 침입 방지	
노르웨이	강과 개울에 복개 금지 및 직선화 금지	위반시 벌금부과 농가규모에 따라 차별화 소규모(25ha 미만) 중규모(26~50ha) 대규모(51ha 이상)
	배수로(ditch)를 덮개 금지	
	농경지와 인접 숲주변, 한계지, 준자연지 등에서의 경작 금지	
	경지내 작은 서식공간, 돌담, 오래된 돌무덤 제거 금지	
	농경지에서의 영농활동 지속	
	진입로 경작 금지 및 대중에 개방	
	경작지 주변 식생 및 경작지 내 작은 서식공간에 농약이나 비료 살포금지	
	농경지와 수로 사이에 최소한 2m의 완충지대 설치 토양침식 위험지역에 대한 추가적인 요구사항	
스위스	동물 친화적인 가축사육	위반시 일정한 기준에 따라 과태료 부과 (예: 여름 방목의 경우 가축사육두수가 10~15% 초과시 지불금 25% 감축)
	양분수지 균형	
	적정수준의 생태보상지역 유지	
	정기적인 작물 윤작	
	적절한 토양 보호	
	농약의 적정 사용 여름방목 관련 9가지 준수사항	

2. 주요국의 친환경농업정책 동향

2.1. 네덜란드

□ 정책추진 배경

- 네덜란드의 축산업의 급속한 발전은 1980년대초 EU의 곡물생산지지정책에 힘입은 프랑스의 사료곡물 급증, 미국과 브라질의 대두 생산 증가에 따른 국제가격하락으로 저렴한 사료곡물의 수입이 가능해졌고, 특히 로텔담의 항구를 통한 사료곡물의 수입이 쉽게 이루어질 수 있고 국내 수송업의 발달로 축산업 발전이 급속하게 이루어짐.

- 1980년대초부터 중반까지 축산물의 국제가격 수준이 높아 축산업은 매우 수익성이 높은 산업으로 매우 집약적인 규모화되고 전문화된 축산농가가 빠른 속도로 증가하게 됨. 이들 규모화된 양돈 및 양계 농가는 농지를 가지지 않은 전문축산농가로 가축분뇨를 자가 농장에서 활용할 수 없게 되고 부적절한 처리로 환경문제가 발생됨.
 - 네덜란드는 집약적 영농과 축산에 따른 질소 및 인산 성분 등의 과도한 양분유출로 자연보전 지역의 부영양화, 지하수의 오염, 토양 산성화 및 대기로의 그린하우스 가스 유출 등으로 이어져 1980년대 환경문제를 야기 시킴에 따라 국가적인 차원에서 특단의 조치로 강력하고 체계적인 친환경농업정책을 추진해옴.
 - 네덜란드는 잉여양분 감축을 위한 국가전략의 지속적인 실천으로 질소의 경우 ha당 과잉양분은 1986년 265kg이었으나 2004년에는 229kg(우리나라 240kg 수준)으로 줄었고, 인 성분의 경우도 과잉양분량은 1986년에 103kg이었으나 2004년에는 20kg(우리나라는 48kg 수준)으로 줄었음.

- 네덜란드의 2005년 예산은 총 1,976백만 유로(약 2조 9천억원)이며, 농촌

지역개발에 14.2%인 280백만유로, 자연생태적 네트워크 구축(자연경관)에 7.5%인 149백만 유로를 네트워크 관리에 173백만 유로, 경쟁력강화에 3.3%인 66백만 유로, 친환경농업부문에 9.3%인 183백만 유로, 식품안전성 부문에 4.7%인 93백만 유로, 지식개발 및 혁신에 10.4%인 206백만 유로, 농업·환경교육 및 보급 등에 31.6%인 624백만 유로를 투입함. 농업분야의 교육에 전체 농업예산의 30% 이상을 투입하고 있음은 매우 주목할 사안임. 특히 환경농업 교육분야(provision of green education)에 농업 전체 예산으로 28.4%인 561백만 유로를 투입함.

□ 핵심적인 정책으로 양분관리프로그램

- 네덜란드의 양분관리정책은 안정기, 감축기, 균형기 등 세 단계로 나누어 추진되어 옴.

<제1기: 안정기>

- 가축분뇨 양분쿼터제 도입
 - 1986년 가축분뇨법이 제정되어 양축농가별 기존의 가축분뇨 기준물량(인산 기준, 연간 발생량)을 기준으로 양분쿼터제도가 도입되었음. 농가에게 배정된 인산 기준물량은 [가축사육두수×축종별 가축분뇨생산 기준계수(원단위)]로 결정됨.

<제2단계: 감축기>

- 제2단계는 가축분뇨문제를 원천적으로 줄이기 위해 발생량을 감축하는 정책으로 가축분뇨생산권을 도입하였고 또한 환경규제도 대폭 강화된 시기임.

<제3단계: 균형기>

- 제3단계는 환경적으로 수용가능한 수준만큼 질소·인산 손실을 줄임으로써 농업에서의 무기물 투입-산출을 균형시키는 단계로 가축분뇨쿼터제를 정교화시키고 또한 무기물산정제도(MINAS)가 도입됨
 - 양분 사용을 규제하기 위해 농민은 농장차원에서 질소·인산의 투입-산

출을 보여주는 연차별 무기물계정을 제출하도록 요구하는 무기물산정 제도(MINAS)에 가입해야 함. MINAS는 3단계로 도입됨. 1998-1999년 동안 ha당 2.5LU 이상을 보유한 축산농가에 대해서만 강제 적용(낙농가의 3/4, 대부분의 양돈 및 양계농가). 2000년에는 모든 축산농가에 강제 적용. 그리고 2001년부터는 모든 농가(경종 및 원예농가 포함)에 적용. MINAS에서 가축분뇨의 양분함량은 실험분석에 의해 결정됨.

※ MINAS 정책프로그램의 개요

- MINAS는 농민이 질소와 인산을 개별 농장에 정확히 얼마나 투입했는지, 얼마나 농장으로 외부로 산출되었는지를 정확하게 기록해야 함. 무기물의 투입과 산출의 차이는 농장의 무기물 손실 또는 잉여가 됨.
- 만약 농장의 무기물 잉여가 손실표준보다 높으면, 농민은 그 차이만큼 부과금을 지불해야함. 2003년도 기준 부과금은 무기물 성분량 기준 질소의 경우 kg당 2.3유로, 인산의 경우 kg당 9유로임.
- 매년 농민들은 무기물 보고서를 농수산부 세무부서에 제출해야 함. 보고서는 가축분뇨 출하 영수증과 출하된 가축분 시료의 무기물 함량에 대한 연구소 보고서와 같은 투입·산출물을 기록한 서류를 첨부해야 함. 세무담당 부서에서 농장기록을 비교 검토하고 투입재 공급업자의 명세서와 농장기록과도 대조함.
- MINAS는 양분관리의 유력한 정책수단으로 질소와 인산의 잉여양분 감축에 상당한 기여를 한 것으로 평가되며, 특히 낙농부문에 효과 높았던 것으로 분석되었음.

2.2. 덴마크

□ 정책추진 배경

- 덴마크에서 친환경농업에 본격적인 관심을 가지게 된 계기는 1980년대 중반 상당히 많은 바닷가재(lobster)가 사체로 발견되는 해양오염 사건에서 비롯됨. 해양 및 하천 오염의 주요 원인으로 농업생산 활동에 따른 과

잉양분 유출이 지적되면서 정치권에서 친환경농업 육성을 위한 특단의 대책을 요구하게 됨.

- 1985년 농업분야의 비료양분 투입을 5년내 50% 감축을 골자로 하는 질소인산유기물 실천계획(Action Plan)을 수립하여 공포함. 이 계획에는 농업인들에게 강제적인 양분투입량 조절 및 비료·농약에 대한 환경세 부과 등 혁신적인 내용이 포함되어 있어 농민단체는 강력한 반발의사를 표시함.
- 1991년에 이르러 본격적인 친환경농업정책을 위해 연간 10만톤의 질소양분 감축을 목표로 제1단계의 실행계획(Action Plan I)을 발표하였고, 이에 대해서는 거의 대부분의 농민들은 수용적인 자세를 보임.

○ 1990년대 중반 농업정책과 환경정책의 통합을 위한 시장 지향적 수단으로 농약 및 질소비료성분에 대한 환경세 제도를 도입하여 운용해오고 있으며, 농약사용과 관련해서는 다양한 규제적 지침과 자발적 조치들이 추진되어 오고 있음.

- 농업생산으로 인한 질소 유출 및 암모니아 발생 감소를 위해 비료 사용 및 그린커버 관련법(1998, 2001)과 질소세법(1998)을 운용하고 있음. 또한 올바른 농약사용을 위한 농민교육을 위해 농민 및 농약사용자에 대한 교육관련 명령조치를 취하고 있음. 또한 농민에게 농약사용 감축 및 관리 기법에 관한 기술지도를 위해 농약관련 행동조치를 수립하여 시행하고 있음.
- 농약세의 본격적인 시행은 농약세법이 제정된 1998년부터 시행되고 있음. 세율은 농약과 토양소독제가 54%, 살균제·제초제·성장조절제 등이 33%, 기타농약이 3%이며, 거둔 세금의 약 55%는 해당지역의 토지세를 줄이는데 사용되고(농민에게 다시 환원됨), 10%는 유기농법 실천 농가에 지원되며, 나머지 35%는 환경친화적 농약개발 등 연구자금 등으로 지원됨.
- 질소부담금 제도는 1998년 관련법률이 제정된 후 추진해 오고 있음. 질

소성분량(유효질소) 기준으로 농가별 작물, 기후, 토양 등의 특성에 따라 질소 할당량(퀴터)이 정해지며, 이를 초과하는 경우 질소 kg당 10크로네(1,700원 상당)가 부과되고, 질소초과량이 ha당 30kg이상인 경우는 20크로네(3,400원 상당)가 부과됨.

○ 주요한 환경농업정책 프로그램 수립단계는 우선 이슈로 부각되는 사안에 대해 관련분야의 전문가들로 구성된 소위원회를 구성하여 정확한 실태조사와 사안에 대한 심도 있는 논의가 이루어지며, 논의가 이루어지는 과정에서 관련분야의 연구자로 하여금 논의 이슈에 대한 연구가 병행되도록 함. 다음단계로 정책이 결정되어 추진된 프로그램에 대해서는 사후적인 정책평가가 반드시 이루어져 보완 및 수정을 통한 개선방안을 마련하여 지속적으로 정책을 발전시킴.

- 친환경농업 육성과 관련된 정책적 이슈의 경우 해당분야 전문가 중심의 기술적 사안을 결정하고 이를 기초로 경제적 분석이 이루어지며 이러한 분석결과는 정책담당자들의 의사결정에 중요한 영향을 미치게 됨. 주요 정책사안에 대한 논의(공청회 개최 등) 및 연구결과는 해당 위원회의 보고서 발간을 통해 공표 함.

- 실행된 정책 프로그램의 경우 모니터링 및 실적을 기초로 전문가에 의한 사후적 평가가 이루어지며, 평가결과를 기초로 개선방안이 제시되고 정책담당자에 의해 정책조정 및 보완이 이루어지게 됨. 사후평가는 일반적으로 내부평가와 외부평가가 모두 이루어짐. 특히 전문가에 의한 외부평가는 적절한 분석기법 및 방법이 적용되도록 외부의견 수렴과정을 거치도록 하며, 이를 기초로 한 분석결과에 대해서는 상당한 신뢰성을 부여하고 정책수립의 기초 자료로 활용함.

□ 주요 친환경농업정책 프로그램

○ 덴마크의 농가차원의 환경농업정책으로는 유기농업생산의 실행계획, 화학비료와 농약에 대한 환경세, 환경친화적 상호준수제도와 여러 가지 규

제제도 등을 들 수 있음

- 농가의 고정자산 기준 보상과 관련된 조치로 1995년에 수립되어 현재까지 추진되고 있는 유기생산 행동계획(행동계획 I과 II)의 목표는 유기농산물 및 유기식품 생산을 장려·지원하는 것임. 특히 ‘행동계획 II - 유기농 육성’은 수생환경을 위한 행동계획 II의 일부로 유기농산물 생산으로 전환하는 농가에 일회성 전환보상금과 연례 유지관리 보상금을 지급하는 내용을 담고 있음.
 - 환경적으로 민감한 농지(36만 ha)의 환경친화적 농업을 지원하는 것으로 환경민감지역 농지에서 질소비료 사용을 규정량의 60%로 감축, 농약 사용하지 않고 방목/개간/목초생산 등을 통해 초원과 자연경관 유지, 곡물 재배지에 보리(사료용) 재배 등 환경친화적 조치를 자발적으로 취하는 농민에 대한 보상
- 환경친화적 농업시스템 정착을 위한 시장지향적 조치로 환경세/부과금 제도는 1998년에 수립되어 농약에 대한 환경세와 질소부담금제도 실시
- 농약사용량을 감축하기 위해 농약판매시 소매가에 부과되는 환경세율은 농약과 토양 소독제가 54%, 살균제·방충제·제초제·성장조절제가 33%, 기타 농약이 3%임(부가가치세 비포함). 거둔 세금의 약 55%는 군단위 토지세를 줄이는데 사용되고(따라서 농민에게 환원됨) 10%는 유기농 지원에 사용되며 나머지 35%는 연구, 농약사용 감시, 농약 승인 시스템 관리 등에 사용됨.
 - 질소부담금은 ‘질소부담금에 관한 법’에 따라 유효질소의 농가별 최대 사용량을 정함(작물 구조, 토양 종류, 기후대에 따름). 할당된 기준을 초과하여 비료를 투입하면 질소 kg당 10크로네(약 1,700원)가 부과되고 질소 초과량이 헥타르당 30kg 이상인 경우에는 20크로네(약 3,400원)가 부과됨.
- 환경친화적 상호준수조치로 EU 규정 No. 1259/1999에 따라 CAP지원의 추가 조건을 마련함. 농업생산자가 ha 단위의 지원금을 받기 위해서는 동

절기에 경작면적의 65%를 녹색피복작물을 재배하거나 비료사용 계획 등을 수립하여 제출해야 함. 제시된 준수사항을 위반하는 경우 ha당 지원금이 6% 삭감됨(삭감 최고액은 3만 크로네로 제한됨). 단 삭감액이 1ha의 곡물재배에 대한 지급액보다 적을 경우에는 삭감이 적용되지 않음.

- 가축생산의 경우 CAP 축우생산 장려금을 받으려면 전년도의 퇴비/비료 사용 내역서를 당국에 제출해야 하며, 일정 경작지에 과다살포하는 경우 과용비율만큼 지원금이 삭감됨.

○ 농업경영자의 투입-산출에 관한 영농장부를 기초로 작물관리청을 통한 체계적이고 효과적인 농업환경자원 관리

- 작물재배와 가축사육을 하는 모든 농가는 농업생산활동에 투입되는 자재 및 가축분뇨 발생의 처리에 관한 특정 양식에 기입한 정확한 기록자료를 작물관리청에 제출하며, 제출된 자료를 기초로 우선 컴퓨터를 통해 입력자료의 정확성 및 타당성을 검토하게 됨. 각 농가는 재배작물, 경작지의 토양특성, 단수, 관개 등에 따라서 농가별 질소성분 쿼터를 할당받게 됨. 배정된 질소성분 쿼터를 초과하는 경우 과징금을 지불해야 함.
- 정책수혜 대상농가들은 농업생산과 관련 영농장부 기록(투입-산출에 관한 기록)이 의무화되어 있음. 2002년말 현재 덴마크의 농가는 약 60,000호이며, 이중 3분의 1인 20,000호는 영농기장 양식을 컴퓨터를 통해 제출하고 있음.

○ 친환경 축산시스템 구축과 관련 2001년부터 추진되어온 국가적인 “유기생산 행동계획 II”에 따라 직불제도 등 적극적인 육성프로그램을 도입하여 추진해옴.

- 친환경 축산시스템 구축을 위해 가축분뇨처리 계획서 작성을 의무화하고 있고, ha당 가축사육 규모는 1.4 가축단위(축우 2.3두, 돼지 5.1두)로 제한하고 있고, ha당 질소성분 투입량은 140kg 이하로 제한함.
- 가축분뇨 살포시기에 있어서 겨울철과 토·일요일 및 경축일 등에는 가

축분뇨 살포를 엄격히 제한함. 한편 가축분뇨처리에 대한 지원책으로 가축분뇨처리시설 설치비의 30%에 해당하는 보조금을 지급함.

- 친환경농축산업 육성을 위한 국가적인 프로그램인 “녹색회계” 운용 차원에서 다양한 친환경직불제를 추진하고 있음. 환경친화적인 초지관리가 이루어지는 경우 ha당 98~258유로(약 147,000~387,000원)를 지급함. 특히 유기축산 육성을 위해 낙농부분의 직불금은 전환기간에는 두당 141유로(약 211,500원)를 지급하고, 유기낙농으로 정착되면 유지 직불금으로 두당 80유로(약 120,000원)가 지급됨.

2.3. 독일

□ 정책 추진배경

- 독일은 1970년대 초반부터 자연자원보전, 경관보전과 안전한 농산물 생산을 위해 환경보전적 농업생산에 관심을 갖기 시작함. 1976년에 “자연보호 및 경관보전법”을 제정하여 농업생산활동의 환경과의 조화를 위한 제도적 장치 마련함.
- 저투입 및 조방화 농법의 장려와 휴경장려금 지급 등의 환경농업정책 프로그램이 실시된 것은 1980년대 중반부터이며, 1989년에 실시된 “농업생산조방화 촉진법”을 통해 조방적 생산을 위한 정책적·기술적 조치들이 제시되었음.
- 독일의 연방정부 친환경농업육성 프로그램은 EU 규정 No. 2078/1992에 근거하며, 이는 크게 환경보호, 조방적 농업생산, 자연경관보전, 야생동식물보호, 교육 프로그램 등으로 구성되어 있음. 특히 이 규정은 EU 회원국의 강제적인 제도는 아니나, 이러한 규정에 따라 정책을 추진하는 경우 EU집행부는 정책소요자금의 50%를 지원하고 있음.

- 주정부는 EU 규정에 따라 독자적인 여러 가지 친환경농업정책을 추진하고 있으며, 이러한 정책추진을 위한 소요예산은 EU 50%, 연방정부 30%, 주정부 20%를 부담하는 방식으로 충당되고 있음.
- 1990년대 후반 가축 질병과 식품의 안전성에 대한 사회적 관심이 크게 증가하면서 2010년의 유기농업 비중을 전체농업의 20%로 정하고 유기농업 육성정책을 수립하여 추진해오고 있음.
 - 독일의 유기농업정책은 기본적으로 EU 규정 No. 2078/1992에 근거하고 있으며, 각 지방정부는 “환경보전 자연보전적 농업생산활동”을 위한 장려책의 일환으로서 각종 유기농업 장려금을 지급하고 있음.
 - 정책적 차원에서 유기농법 실천농가 220개 농가를 선정하여 대표적인 관행농가와의 경제적 성과를 비교·검토하여 정책에 반영시키고 있음.
- 독일 친환경농업육성정책 프로그램의 주요한 특성은 농촌경관 보전을 전면에 내세우고 있으며, 상호준수 프로그램을 잘 활용하고 있음.
 - 환경농업정책 프로그램 참가자는 농촌경관 보전(초지, 옛날 그대로의 조방적 초지, 과수원, 재래종 가축 등의 유지), 여러 가지 조방화 기술(유기농법 기술 포함), 토양침식에 대한 보전경운(또는 무경운) 등의 다양한 실천메뉴를 자유롭게 선택하고, 준수행동에 따라서 직접 지불을 받음.
- 독일 연방소비자보호·식품·농업부는 본격적인 유기농업 육성을 위해 2001년 연방농업연구소, 대학, 유기농업협회 등 관련분야 전문가 및 관련단체 대표들로 특별작업반을 구성하여 유기농업관리지침을 작성하여 체계적인 유기농업정책을 추진해옴.

□ 주요 정책프로그램

- 환경보전을 위한 조방적 농업생산 프로그램은 크게 조방적 초지경영, 농지경영 프로그램, 유기농업 프로그램으로 구성되어 있음.

- 조방적 초지경영 프로그램은 토양중의 양분공급을 줄임으로써 토양오염을 방지하고 농업경관의 보존을 정책목적으로 하며, 전국의 모든 초지가 지원대상이 됨. 무비료와 무농약 및 ha당 1.4가축단위 이하의 초지경영농가가 정책수혜대상이 될 수 있음. 지원되는 보조금은 ha당 40~1,400DM(약 24,400원~85만 4천원)임.
 - 조방적 농지경영 프로그램은 무비료와 무농약 작물재배를 기초로 ha당 2.0 가축단위 이하의 농가가 정책수혜대상이 될 수 있음. 보조금 지원범위는 ha당 200~500DM(약 12만 2천원~30만 5천원)임.
 - 유기농업 프로그램은 무비료와 무농약의 엄격한 재배기준과 ha당 1.0 가축단위에 해당하는 가축분뇨를 농지에 살포할 수 있음. 유기농업전환농가에 대해서는 농가당 10,000DM(약 610만원)의 전환장려금을 지불하고, 유기농법 교육 및 훈련에 대해서 농가당 300DM(약 18만 3천원)이 추가 지급됨.
- 농업부문의 환경정책조치로 자율적 협정인 작물관리에 대한 모범영농준칙(Good Professional Practices, GPP)은 작물관리를 다루는 모든 사람들에 있어서 실천가능하고 합리적인 절차로 제시한 지침으로 농작물 재배와 관련된 예방적 방법과 기타 비화학적 방법을 포함함.
- GPP에 적용되는 방법은 과학적인 관점에서 안전하고, 실제로 농업기술 보급센터에 의해 추천되고, 숙련된 사용자에게 알려진 방법임.
 - 특정지역에서 적용되는 병해충 방제의 모든 가능성을 고려하고, 또한 경제적 관점을 고려하여 단지 실행가능한 방법만을 포함함.
 - 시비를 포함한 영양공급은 작물의 요구조건에 적합하고 균형있게 조절되어야 하며, 시비에 의한 영양공급은 유해 유기체의 어떠한 침입도 촉진시켜서는 안됨. 경작자는 시비 규정에 따라 GPP를 준수하고 과다시비를 자제해야 함.
- 유기농업지침에 의한 체계적인 정책추진

- 지침에는 유기농산물의 생산부터 가공에 이르기까지 전과정 및 유기농법 확대를 위한 훈련과 정보 보급도 담고 있으며, 관련업무를 총괄하는 기구로 유기농업연방관리청을 신설하였음.
- 지침에 의한 정책추진을 위해 2년간 7,000만유로(889억원)를 투입할 계획으로 2002년에 3,500만유로(445억원)를 할당하였고, 2003년에도 3,500만유로(440억원)를 투입
- 유기농업육성과 관련 크게 농업생산적 측면에서의 조치(Set A), 산지유통 및 가공측면에서의 조치(Set B), 그리고 무역, 유통 및 소비자에 대한 조치(Set C), 연구개발 측면의 Set D/E 등으로 대별하여 구체적인 지침을 제시
 - ① 생산측면을 다루는 Set A에는 유기농업 인터넷 포털사이트 개발 및 제시, 농업직업교육기관의 유기농업 보급을 위한 교육자료 개발, 유기농업 지도자의 지속적인 훈련, 유기농업으로 전환시 비용에 대한 지원, 영농후계자의 유기농업 정보 제공을 위한 이벤트 개최, 시범농장(전국적으로 200여개 농장)의 네트워크 구축, 농업무역박람회에 유기농산물 전시 등이 포함됨.
 - ② 산지유통과 가공측면을 다루는 Set B에는 유기농업 인터넷 포털사이트 개발, 식품산업 부문의 유기농산물 가공 등에 관한 정보 제공, 유기식품개발에 관한 시상 등이 포함됨.
 - ③ 무역, 유통 및 소비자측면의 Set C에는 관련 인터넷 포털사이트 개발, 유기농업생산에 관한 소비자정보와 관련 정보매체를 통한 유기농산물 소비촉진 캠페인 및 홍보, 유기식품의 날, 젊은 세대를 위한 이벤트 개최, 유기농업관련 사진 전시회, 유기농업에 관한 학교 교육을 위한 교재 개발 및 제공, 유기농업에 대한 경시대회, 음식점에서 유기농산물 사용에 관한 지침 개발 등이 포함됨.
 - ④ 연구개발 분야인 Set D/E에는 유기농업에 관한 연구개발에 대한 특별지원, 기술보급 프로그램 개발 지원 등이 포함됨.
- 유기농업관리지침의 운영성과에 대해서는 외부 전문가로 구성된 평가단에 의해 매년 평가가 이루어지며, 평가결과에 따라 개선방안이 마련

됨. 관리지침의 개선 및 발전방안 모색을 위해 대학교수 및 업체대표, 전문가 등 6명으로 구성된 자문위원회를 두고 관련 주요사항에 대해 자문을 받아 정책을 집행함.

- 친환경축산 육성을 위한 정책프로그램은 EU 유기축산규정(EC 1804/1999 와 EEC 2092/91)에 따라 추진됨. 가축분뇨처리는 비료법(Fertilizer Act)에 따라 질소성분 기준으로 경작지의 경우 170kg, 초지의 경우는 210kg을 초과할 수 없음. 단 특정한 환경민감지역(Baden-Wuerttemberg주)의 경우는 해당 지방자치단체의 규정에 따라 질소성분 기준으로 ha당 45kg이하로 양분수지관리 차원에서 매우 강력한 제한조치를 취하고 있음.
 - 유기축산 농가의 이행기간 동안의 소득 감소 보전을 위한 지원책으로 목초지 ha당 최초 210유로(약 315,000원), 그 후 5년간 160유로(약 240,000원)를 지원하고 있음. 수혜대상농가는 95% 이상의 유기사료(EU는 70% 적용)를 사용해야 하며 항생제·성장촉진제 등을 사용하지 않아야 하고, 동물복지 증진을 위해 동물친화적인 환경을 조성해야 함.

2.4. 프랑스

□ 정책 추진배경

- 1980년대 들어 농업의 역할은 식량생산의 경제적 기능 중심에서 고용 및 지역사회 유지, 환경보전 등의 역할 중시로 전환됨에 따라 프랑스 농업정책도 농업의 사회적·환경적 기능을 강화시키는 방향으로 전환됨.
- 1990년대 농업여건의 변화를 반영하여 농업의 경제적·환경적·사회적 기능의 조화로운 발전을 목표로 한 “농업기본법”을 1999년에 제정하고, 이 기본법에 따라 농업의 공익적·다원적 역할 강화를 위한 대표적인 정책 프로그램으로 “국토관리계약(Contracts Territorial d’Exploitation, CTE)”

제도를 도입하여 운영하고 있음.

- CTE 제도는 기본적으로 새로운 WTO체제에 대응하여 농업부문의 가격 지지정책을 축소하고 허용보조정책(Green Box)을 확대하는 차원에서 도입되었으며, 환경보전 및 고용창출 등 농업·농촌의 다원적 기능 제고를 주요한 정책목표로 설정하고 있음.

○ EU위원회는 2000년 9월 농업투자, 젊은 농민교육, 환경민감 및 조건불리 지역 등의 종합적인 환경농업 프로그램 개발과 관련된 “농촌개발계획(Plan de développement rural national, PDRN) 2000-2006”을 승인하여 다양한 정책을 추진할 수 있게 됨.

- 농민은 CTE를 체결 유무에 관계없이 두 가지의 환경농업정책 프로그램에 참여할 수 있고(유기농 전환과 경지의 조방적 초지 전환), 또한 지역 단위에 적합한 프로그램에 참여할 수도 있음. 여기에 지원되는 자금은 EU와 중앙정부에서 각각 50%씩 공동 부담함.

□ 주요 정책 프로그램

○ 프랑스의 환경농업정책은 1992년에 변경된 공동농업정책(CAP)의 환경보전 및 농촌 사회유지를 위한 농업생산 방법을 제시한 EU 규정 No. 2078/1992에 따라 다양한 농업환경 수단을 수립하여 시행해오고 있음.

- 특히 1993년부터 1999년까지 사용된 정책수단 가운데 국가차원의 수단으로 조방적 축산시스템 유지장려금(녹지조성 장려금)과 유기농 전환 장려금 등이 있고 지역차원 수단으로는 해당지역의 농업환경보전을 목적으로 지방자치단체장이 수립한 지역 프로그램 등이 있음.

○ 2000년부터 집행되고 있는 국토관리계약 제도는 환경보전에 동의하는 농가를 대상으로 지역단위 환경농법(유기농업 포함) 실천계약을 체결함. 21세에서 55세 사이의 농민으로 지역 전체에 적용되는 기준 요건에 따라 개별 프로젝트를 추진할 지식과 기술을 갖추고 있으면 5년간의 CTE 계약

체결이 가능함. CTE 계약 체결에 따른 지원방식은 매년 보조금을 지급하는 ‘연차 지급금’과 투자재원을 일시적으로 지원하는 ‘투자 보조금’으로 나누어 짐.

- ‘연차 지급금’은 매년 지급하는 방식이며 보조금 지원 한도는 표준시책 별로 약속이행에 따른 소득감소 및 추가경비의 20% 임. 환경친화적 작물재배에 ha당 보조금 상한은 단년생의 경우 600유로(약 75만원), 다년생의 경우 900유로(약 112만 5천원) 임. 소득감소 및 추가경비의 계산 기준은 시책이 실시되는 당해 지역의 관행적인 농법에 상당하는 기준치를 비교대상으로 함.
- 농업자원의 보호·보전, 수자원 관리, 환경보호 및 동물복지의 개선 등에 대해서는 투자보조금을 지원함. 일반지역의 지원한도는 지출 금액의 30% 이내지만 조건불리지역은 40% 이내임. 특히 젊은 청년농업인에 대하여는 15% 포인트를 가산하여 적용함.

○ 양축농가의 농업오염원 관리 프로그램(Farm-Source Pollution Control Programme, FSPCP)은 1993년에 도입된 정책프로그램으로 저장 유출수의 성분과 질을 개선하고 경작방식 전환을 요구함. 소요자금의 3분의 1은 중앙정부와 지방정부에서 동일하게 부담하고 3분의 1은 수자원관리처에서 부담하며 나머지 3분의 1은 양축농가 부담임.

- 환경보전과 친환경농업 육성을 위해 다양한 상호준수 프로그램 실시
 - i) 경관유지 보전을 위한 보조금제도는 유럽위원회의 농촌개발계획(PDRN) 프로그램의 하나로 지역 여건에 따라 생물다양성 제고와 토양침식 억제, 수질유지 및 경관보호 등에 기여하는 경우 5년 동안의 소요비용 지급
 - 생울타리 조성의 경우 직선미터(linear meter, Lm)당 연간 2.90 유로(약 3,600원)이며, ha당 최대 150Lm, Lm당 최소 1 그루
 - 나무를 일렬로 식재하거나 격리하여 식재한 경우 나무 한 그루당 연

- 간 15.24 유로(약 19,000원)이며, ha당 최대 10그루
- ii) 악화된 환경 복원과 관련 경관보존·야생종과 생태환경 보존 등을 목적으로 5년 동안 소요비용에 대한 보상
- 잡초가 과도한 땅을 개간하여 나무를 30% 이상으로 유지하는 경우 (장기 유희지로 두는 경우) ha당 연간 274.41 유로(약 342,500원), 잡초가 많고 나무가 30% 이하인 땅(최근까지 유희지)은 ha당 연간 121.96 유로(약 152,450원), 두 경우 모두 잡초 제거 후 초지를 조성하여 토지를 복원하는 경우에는 ha당 연간 76.22 유로(약 95,000원) 지급
 - 방목 수준에 따라 조방적 농지를 유지하는 경우 ha당 연간 68.60~137.20유로(약 85,350원~171,500원) 지급, 울타리를 조성하는 경우 Lm당 연간 0.30 유로(약 375원) 추가, 기계를 사용하여 유지관리(관목 관리, 방목에 사용되지 않는 초목 제거)하는 경우 ha당 연간 22.87 유로(약 28,587원) 추가, 관목 감축의 경우 ha당 연간 57.17 유로(약 71,462원) 추가
 - 도시주변 농지 보존을 위해 야생종과 생태환경보전에 기여하는 경우 ha당 연간 625.04 유로(약 781,300원), 과수원이나 초지조성시 ha당 연간 320.14 유로(약 400,175원), 작물 재배지 유지시 ha당 연간 38.11 유로(약 47,637원)
- iii) 가축사육지역의 초지 및 경관 보존과 조류와 식물군에 가치 있는 개방공간을 제공하기 위해 1993년에 도입된 프로그램으로 1995년 이후부터 45.73 유로(약 57,162원) 지급.
- 풀베기나 방목에 의한 조방적 초지 관리의 경우 ha당 연간 91.47 유로(약 114,337원), 강제적 방목에 의한 조방적 초지 관리의 경우 ha당 연간 106.71 유로(약 133,387원). 두 경우 모두 유기질 비료 사용을 완전 중단할 때는 ha당 연간 89.18 유로(약 111,475원) 추가, 무기질 비료 사용을 완전 중단할 때는 103.67 유로(약 129,587원) 추가
- iv) 작물재배의 보호수단의 관리 및 활용에 대한 장려를 목적으로 프로그램에 참여한 소요비용을 보상하기 위해 5년 동안 지급

- 생물학적으로 관리하거나(기존의 화학약품 대신 유익한 유기체 사용), 화학약품에 의한 잡초 관리를 열에 의한 잡초관리 방법으로 교체하는 경우 ha당 182.94 유로(약 228,675원) 지급
- 화학약품을 사용한 잡초 억제 방식을 기계를 사용한 잡초 억제 방식으로 바꾸는 경우 봄 작물은 ha당 137.20 유로(약 171,500원), 겨울 작물은 76.22 유로(약 95,275원) 지급
- v) 지역여건에 따라 비료 투입을 억제하고 수질 보호를 목적으로 소요되는 비용에 대해 5년 동안 보조금 지급
 - 질소사용량을 작물별 기준에 비해 20% 줄이는 경우 채소류는 ha당 연간 304.90 유로(약 380,000원), 다른 작물은 ha당 연간 121.20 유로(약 151,000원) 지급
 - 무기질 비료를 ‘질산염 지침’의 종류에 해당하는 유기질비료로 교체하는 경우 ha당 연간 76.22 유로(약 95,000원) 지급
- vi) 양축농가의 유기질소 생성량(전체 동물 배설물)을 살포 면적 ha당 140단위로 제한하는 경우(가축 밀도를 살포 면적 ha당 1.75두로 줄이는 것과 같음) 살포면적 ha당 연간 137.20 유로(약 171,500원), 살포 면적 ha당 유기질소 140단위 이상을 생성하는 농가의 경우 살포면적 ha당 연간 274.41 유로(약 343,012원) 지급
- vii) 농업용수 사용을 절감하는 경우 장려금을 5년 동안 지급
 - 관개작물 재배면적을 총 관개면적의 10% 이상 줄이는 경우 ha당 연간 599.89 유로(약 750,000원) 지급
 - 지역별 ha당 관개기준에 비해 25% 줄이는 경우 일반작물은 ha당 연간 228.67 유로(약 285,837원), 특수작물(과수, 채소 등) 재배시 관개를 25% 줄이는 경우 연간 457.35 유로(약 571,687원) 지급
- viii) 토양침식 억제, 물리적/화학적/생물학적 비옥도 유지, 수질 보존/개선, 야생종 및 생태환경 보전과 관련 5년간 장려금 지급
 - 근채작물을 수확한 후 15일 이내에 ha당 1톤의 식물로 멀칭할 경우나 땅을 갈지 않는 경우 ha당 연간 30.49 유로(약 38,112원) 지급

- 논에 물을 일정한 깊이로 유지하여 제초제 사용을 줄이고 물을 절약하기 위해 매년 논의 표면을 관리하는 경우 ha당 연간 60.98 유로(약 76,225원) 지급
- ix) 과수원, 생울타리 등 경관보전을 위해 소요되는 비용을 보상하기 위해 5년 동안 보조금의 한도를 정하여 지급함.
 - 버려진 과수원을 복원하는 경우 나무 한 그루당 연간 2.44 유로(약 3,050원) 지급, 이 경우 ha당 75그루로 한도를 정하고 있음.
- x) 유기농 전환과 관련 5년 이상 비료와 농약 등 화학적 투입재 사용하지 않는 경우 장려금 지급. 이 경우 특히 농산품과 축산품의 유기 생산방법에 대한 국내 및 EU 규정을 준수해야 하며, 연간 보상금(ha당 위로 5년 동안 지급)은 품목별·연차별로 차이를 두고 있음

2.5. 미국

□ 정책 추진배경

- 미국은 토양침식 문제의 해결차원에서 1982년에 토양보전유보프로그램(Conservation Reserve Programs, CRP)을 수립하여 농업환경보전의 핵심 정책으로 지금까지 추진해오고 있음. 1985년 농업법에서 농업의 생산성과 수익성을 유지하고 자원과 환경을 보전하며 안전한 농산물의 생산을 목표로 한 저투입지속농법을 처음으로 제시하였음.
- 토양침식 문제 이외에도 집약적 가축생산에 따른 부적절한 가축분뇨처리시의 양분유출 및 지하수 오염문제, 서식지 악화 등 환경문제가 심화됨에 따라 농업법의 개정을 통한 본격적인 친환경농업정책 추진
 - 1990년 농업법을 통해 농약사용의 기장 의무화, 수질보전조성계획, 습지보전계획, 유기농산물의 기준설정과 표시, 친환경농업 연구강화를 위한 지출 확대 등 다양한 친환경농업정책 프로그램을 개발하여 추진

- 1996년 농업법에서는 CRP의 강화와 환경질 개선을 위한 보다 혁신적인 친환경농업정책이 제시됨. 특히 2002년에 제정된 2000년 신농업법에서는 친환경농업정책이 대폭 확충되었으며, 예산규모는 1996년 농업법 대비 80% 증가한 386억달러(2002~2010년의 소요예산)에 달함.
 - 환경농업정책의 기본원칙은 시장지향적 정책을 기본방향으로 설정하고 기술-경제-정책을 통합하는 포트폴리오 방식으로 정책프로그램 추진
 - 환경적으로 바람직한 영농활동을 유도하기 위해서 고안된 정(+)의 인센티브 조치(가령 보상금)나 환경적으로 유해한 영농활동을 억제하기 위해서 고안된 부(-)의 인센티브 조치(조세나 과징금)를 병행하여 시행하고 있음.
 - 농민들의 지속가능농업발전을 위한 정책프로그램의 참여결정은 자발적으로 이루어지며, 정부는 상호준수(cross-compliance) 기준을 설정함. 특히, 경제적 인센티브는 농민들이 조치를 취하는데 규제방식보다 신축적인 조치로 농민들은 토지이용, 관리기법 등을 변화시키는데 발생하는 비용과 인센티브(보조금이나 세금)를 자유로이 비교 검토함으로써 자신에게 유리한 선택을 할 수 있도록 하고 있음.
- 친환경농업 육성을 위한 정책 프로그램간의 상충성을 보완키 위해 농업인의 정책프로그램 참여에 대한 유연성(flexibility)을 확대하고, 특히 농무부·내무부·환경청·환경보호단체 및 농민단체가 협력하여 농업정책 및 환경정책의 통합을 위한 협력 체제를 구축함.

□ 주요 정책 프로그램

- 2002년 신농업법에서는 토양보전유보계획(CRP) 및 환경개선장려계획(EQIP) 등 기존정책의 확대와 더불어 보전보장계획(CSP)과 초지보전계획(GRP)이라는 두 가지 새로운 정책 프로그램이 도입됨. 특히 친환경농업 정책방향은 CRP와 같이 휴경장려 방식이 아닌 EQIP과 CSP 등을 통한 환경친화적 농업생산활동을 하는 경우의 비용보조정책에 보다 중점을 둠.

- 토양보전유보계획(CRP)은 1985년 농업법으로 창설된 이후 지속적으로 확대·발전해오고 있음. 구체적인 프로그램 내용은 정부와 농지보전 이용에 관한 계약(기간은 10~15년)을 맺은 농가에 대해 해당농지의 연간 임차료 대한 보조와 영구작물(풀 및 과수)로의 전환비용의 일부를 보조(보조율의 상한은 50%)하는 비용분담사업임.
 - 2002년 신농업법에서는 CRP계약면적의 상한을 기존의 3,640만에이커(약 1,470만ha)에서 3,920만에이커(약 1,590만ha)로 확대함으로써(미국 전체 농지면적의 4%에 상당하는 비중임) 약 15억달러(2002~2011년의 10년간)의 투입예산을 증액함.

- 미국의 환경농업 육성을 위한 대표적인 정책프로그램은 환경개선 장려 계획(EQIP)임. 이 프로그램은 여러 가지 정책프로그램을 통합하여 정책대상을 보다 효율적으로 정하기 위해 1996년에 수립되어 점차 확대되고 있음.
 - 정책프로그램과 관련된 규정에 의하면 EQIP 시행을 위한 가용 자금의 절반은 환경 친화적 축산업 정착을 위한 활동에 사용토록 하고 있음. EQIP은 구조 변경(예: 가축 배설물 관리시설, 테라스, 여과장치 조성) 투자비용을 75%까지 부담하는 농민에게 보상금을 지급하고, 토지 관리(예: 영양물, 경작, 방목 관리) 장려금을 지급하며, 구조 변경과 토지 관리계획을 실행하는데 필요한 기술을 지원함.
 - 대규모의 폐쇄형 축사를 운영하는 농가는 가축분뇨 관리시설을 설치하는데 소요되는 비용을 보상받을 수 없음. 계약은 5~10년 단위로 체결되며 보상금은 1인당 연간 1만 달러 이하이고 계약당 5만 달러 이하임. 1997년에는 EQIP 자금의 56%가 수질 부문, 23%가 토양침식 부문, 11%가 수량(水量)부문, 4%가 야생생물 서식지 분야 등에 할당됨.
 - 2002년 신농업법에서는 종래의 1,000 가축단위 이상의 양축농가는 수혜 대상에서 배제되었으나 축산경영 규모의 상한을 철폐하였고, 기존의 예산총액 가운데 적어도 50%는 축산에 관련된 환경대책에 사용되었는데 그 수준이 60%로 인상됨. EQIP 소요예산은 과거 7년간 13억달러였으

나, 2002~2007년도의 총액에서 58억달러로 증가되며, 2002~2011년의 10년간 90억달러로 크게 증가됨.

- 보전지구개선프로그램(Conservation Reserve Enhancement Program, CREP)은 1996년도 농업법에 의해 시작된 이래 국가에 중요한 농업 관련 수질문제, 토양침식 문제, 야생생물 서식지 문제를 해결하기 위한 주/연방 공동보전 프로그램으로 CCC에서 자금을 지원함. 토지에서 작물생산을 중단하는 경우 10~15년간 계약을 체결하여 CRP와는 별도로 경제적 인센티브도 제공됨.
- 환경농업 정착을 위한 수질 규제수단으로는 1972년에 제정된 청정수법(Clean Water Act, CWA)은 점오염원과 비점오염원의 관리를 규정한 최초의 연방법임. 초기에는 점오염원(공장폐수, 하수 등에 의한 오염)에 초점을 두었으나 최근에는 농가 유출수와 같은 비점오염원 관리를 위해 농업생산활동과 대규모 축사(가축단위 기준 1,000단위 이상)에 집중하고 있음. CWA에 의하면 대형 폐쇄 축산 농가는 폐수방출 허가권을 받아야 함.
- 보전보장계획(CSP)은 2002년 신농업법에 따른 신규 정책프로그램으로 예산액은 2003~2007년도의 5년간 총 3억 6,900만 달러, 2002~2011년까지 10년간 총 20억달러 정도 투입될 예정임. 이 프로그램은 모든 농지 및 초지 등을 대상으로 환경측면에서 우려요소(대기, 토지, 물 등)를 고려하여 해당농가가 친환경농업을 실천하는 경우 보조금을 지원하는 정책프로그램으로 3단계로 나누어짐.
 - 1단계(계약기간: 5년간)는 해당 농업경영의 일부분에서 환경상의 우려요소(대기, 토지, 물 등)의 하나에 관련된 보전실천 사항으로 대책을 수립하여 추진하는 경우.
 - 2단계(계약기간: 5~10년간)는 해당 농업경영의 전 부문에서 환경상의 우려요소(대기, 토지, 물 등)의 하나에 관련된 보전실천 사항에 대책을 수립하여 실천하는 경우.

- 3단계(계약기간: 5~10년간)는 해당농업경영의 전 부문에서 환경상의 우려요소(대기, 토지, 물 등) 전체에 관련된 보전실천 사항에 대책을 수립하여 추진하는 경우.
- 초지보전계획은 기존정책인 농지보호계획과 마찬가지로 ‘농지(초지)보전’을 촉진하기 위해 새로 도입된 정책으로, 2003~2007년까지 2억 5,400만 달러의 예산이 투입될 예정임.

3. 해외사례 벤치마킹과 우리의 정책과제

- 국가별로 친환경농업정책은 농업환경자원의 관리 측면에 초점을 맞추는 미국 중심의 정책과 친환경농업 실천농가 육성을 위한 지원정책에 초점을 맞추는 유럽 방식으로 대별 될 수 있음.
 - 우리나라의 입장에서는 농업환경자원관리와 지원정책을 결합하는 정책 프로그램 개발이 필요함. 친환경농업직불제와 관련하여 현재는 친환경 농산물 인증농가를 대상으로 친환경농법 확산에 초점을 맞추고 있으나 환경친화적인 농업환경자원관리가 이루어지는 경우 직불금을 지불하는 메뉴방식의 친환경직불제프로그램 개발이 필요함.
- 주요국의 친환경농업정책에 대한 벤치마킹을 위해서는 국가별 상황을 정확히 진단하고 정책수립의 배경에 대한 이해가 필요함.
 - 네덜란드의 무기물기장제도는 가축분뇨로부터 발생하는 양분처리 문제가 해결되지 않아 잉여양분관리를 위한 특단의 조치로 도입된 제도로 실제적인 제도운용을 위해서는 선결조건이 충족되어야 함.
- 건실한 친환경농업 발전을 위한 지원·규제·보상의 적절한 정책 프로그램이 결합된 환경친화적 상호준수 프로그램 개발과 집행이 필요함.

친환경농산물 유통과 문제점

— 김 호 (단국대학교 교수)

1. 서론	85
2. 친환경농산물 생산현황	85
3. 친환경농산물의 유통실태	91
4. 친환경농산물 유통의 문제점	97
5. 결론	100
참고 문헌	101

친환경농산물 유통과 문제점

1. 서론

- 친환경농산물에 대한 수요의 증가와 지방자치단체의 적극적인 친환경농업 확산에 따라 생산량이 급증하고 있음. 이것은 공급과잉의 원인으로 작용하여 생산농가의 의욕을 감퇴시키고 있을 뿐 아니라, 일반농산물로 판매하는 사례가 늘고 있음.
- 따라서 친환경농산물 유통구조의 효율성과 차별성을 통해 수급일치를 도모하고 소비확대를 위한 유통기반의 마련이 필요한 시점임.
- 여기에서는 친환경농산물의 생산현황 및 유통실태에 대해 살펴보고 유통의 문제점을 제시하고자 함.

2. 친환경농산물 생산현황

- 전체 농산물 중 친환경농산물이 차지하는 비중은 2006년 말 기준으로 약 4.7%이며, 매년 그 비중이 크게 증가해 왔음. 즉 2000년에는 전체 농산물 생산량의 0.2%이었는데, 2002년 1.1%, 2004년 2.5%, 2005년 4.0%이었음.

□ 생산조건별 품질인증 농가 수 및 생산량 추이

- 친환경농산물 품질인증을 받은 농가 수는 2003년에 23,301호이었는데, 2004년에는 28,951호 2005년 53,478호, 2006년에는 73,278호로 크게 증가하였음(표 1).
 - 2006년에 저농약 인증을 받은 농가는 약 63.8%로 매년 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 이것은 신규 진입농가가 증가하기 때문임.
 - 그런데 유기인증을 받은 농가의 비율은 2006년에 4.1%에 불과하고 전환기유기재배 농가의 비율은 4.9%를 차지하고 있음.

- 생산조건별 품질인증 친환경농산물의 생산량 추이는 <표 2>와 같음. 2006년 말 현재 품질인증 친환경농산물은 약 1,128천 톤임.
 - 저농약 인증이 약 712천 톤(63.1%)으로 가장 많고, 무농약 인증이 약 320천 톤(28.4%), 유기 인증은 약 56천 톤(5.1%), 전환기 유기인증 약 39천 톤(3.5%)을 차지하고 있음.
 - 1999년부터 2006년까지의 연 평균 증가율은 60.3%를 나타내고 있음.

표 1. 친환경농산물 품질인증 조건별 농가 수 추이

단위: 호, %

구분	유기		전환기 유기		무농약		저농약		계	
	호수	비율	호수	비율	호수	비율	호수	비율	호수	비율
1999	355	27.1	-		449	34.4	502	38.4	1,306	100.0
2000	353	14.3	-		1,060	43.3	1,035	42.3	2,448	100.0
2001	439	9.3	3	0.1	1,645	35.2	2,591	55.4	4,678	100.0
2002	877	7.3	628	5.3	4,084	34.3	6,303	53.0	11,892	100.0
2003	1,451	6.2	1,297	5.6	7,426	31.9	13,127	56.3	23,301	100.0
2004	1,458	5.0	1,825	6.3	9,776	33.8	15,892	54.9	28,951	100.0
2005	2,039	3.8	3,364	6.3	15,278	28.6	32,797	61.3	53,478	100.0
2006	3,235	4.1	3,932	4.9	21,656	26.7	50,812	63.8	73,278	100.0

자료: 국립농산물품질관리원.

표 2. 품질인증 친환경농산물 생산량 추이

단위: 톤, %

구분	유기		전환기 유기		무농약		저농약		계		전년 대비 증가율
	물량	비율	물량	비율	물량	비율	물량	비율	물량	비율	
1999	6,996	26.3	-		11,798	44.3	7,849	29.5	26,643	100.0	-
2000	6,538	18.5	-		15,694	44.3	13,174	37.2	35,406	100.0	75.3
2001	10,625	12.2	45	0.0	32,274	37.0	44,334	50.8	87,279	100.0	40.6
2002	16,249	8.1	4,865	2.4	76,828	38.3	102,432	51.1	200,374	100.0	43.6
2003	24,438	6.7	8,849	2.4	120,358	33.0	211,558	57.9	365,203	100.0	54.7
2004	23,446	5.1	13,300	2.9	167,033	36.3	256,956	55.8	460,735	100.0	79.5
2005	38,058	4.8	30,033	3.8	242,068	30.3	487,588	61.1	797,747	100.0	57.8
2006	55,974	5.1	39,431	3.5	320,309	28.4	712,380	63.1	1,128,094	100.0	70.7

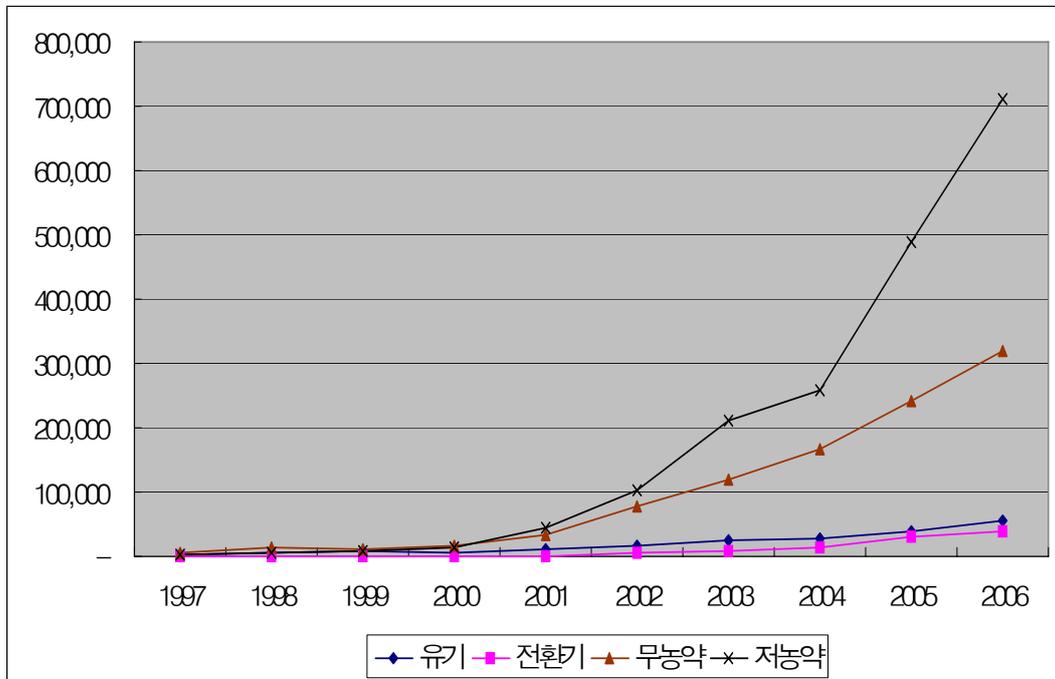
자료: 국립농산물품질관리원.

- <그림 1>에 나타난 바와 같이, 2004년 이후에 저농약 및 무농약 인증 농산물의 생산량은 급속히 증가하고 있음. 그런데 전환기 및 유기 인증 생산물량의 증가추세는 완만하게 진행되고 있음.

□ 친환경농산물 수입량

- 친환경농업육성법 제17조에 의해 외국에서 생산된 친환경농산물을 수입하여 인증을 받아 판매할 수 있음. 즉, 법 조항을 보면 “대한민국외의 국가에서 생산하여 국내로 수입되는 농산물에 대하여 친환경농산물 인증을 하고자 할 때에는 당해국가에서 친환경농산물 인증에 필요한 인력과 시설을 갖춘 자를 인증기관으로 지정할 수 있다”는 것임.
- 2003년부터 품질인증 친환경농산물이 수입되기 시작하였으며, 전량 유기농산물임. 2003년 말 현재 품질인증 건수는 5건이고 농가 수는 8호, 면적은 2,327ha, 인증물량은 904톤이었음.

그림 1. 품질인증 친환경농산물 생산량 추이



○ 그리고 2004년에는 수입자 인증에 의한 친환경농산물의 품질인증 건수는 31건, 농가 수는 34호, 면적은 10,742ha, 인증물량은 5,313톤으로 급증하였음. 2005년에는 건수는 44건, 농가 수 44호, 면적은 32,187ha, 인증물량은 8,500톤으로 증가하였음.

○ 2006년에는 수입 친환경농산물 품질인증 물량 6,843톤과 면적 49,374ha로서 2005년에 비해 인증물량은 감소하였으나 면적은 증가하였음.
 - 전체 친환경농산물 총 인증물량 중 0.6%를 차지하고 있으며, 유기재배 전체 인증량에 대해서는 12.2%를 차지하고 있음.

□ 농산물 종류별 품질인증 물량 추이

○ 2006년말 현재 농산물 종류별 친환경농산물의 생산량은 총 1,128천톤 중 채소류가 약 424천 톤(37.5%)가 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 그 다음

으로는 과실류로서 약 390천 톤(34.6%), 곡류 172천톤(15.3%) 등의 순이
 었음(표 3).

- 최근 들어 채소류와 과실류, 곡류, 특작류의 생산량이 급속하게 증가되고
 있음(그림 2)
- 유기축산은 2006년말 현재 총 52건이 인증되었으며, 축종별로는 한육우
 10건, 젓소 5건, 돼지 5건, 육계 11건, 산란계 18건, 흑염소 3건 등임.
 - 친환경축산물의 인증은 유기축산과 무항생제 축산으로 구분되어 있음.

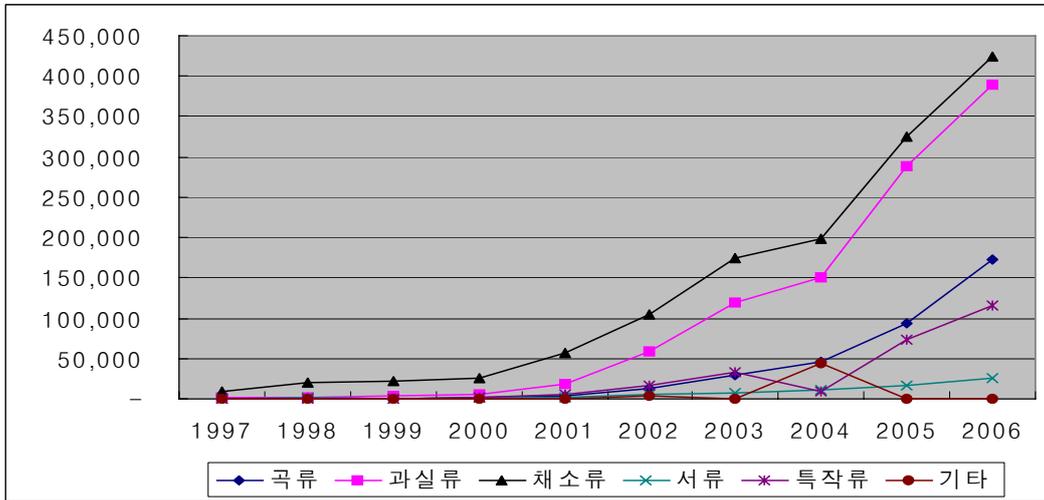
표 3. 친환경농산물 종류별 인증물량 추이

단위: 톤, (%)

구분	곡류	과실류	채소류	서류	특작류	기타	계
1995	80	-	1,967	-	-	-	2,047
1996	276	189	4,901	101	-	-	5,467
1997	581	1,359	8,964	154	-	-	11,058
1998	955	2,443	19,709	1,123	35	-	24,265
1999	818	3,034	21,611	822	359	-	26,644
2000	1,119	5,719	25,470	930	2,168	-	35,406
2001	3,778	18,451	56,095	2,630	6,020	305	87,279
2002	12,243	57,956	104,205	5,183	17,306	3,481	200,374
2003	29,533	120,195	174,514	7,868	33,800	197	366,107
2004	45,980	151,074	199,159	11,117	9,499	43,906	460,735
2005	93,654	288,518	326,020	15,651	73,562	342	797,747
2006	172,079 (15.3)	390,294 (34.6)	423,567 (37.5)	25,221 (2.2)	116,428 (10.3)	504 (0.0)	1,128,094 (100.0)

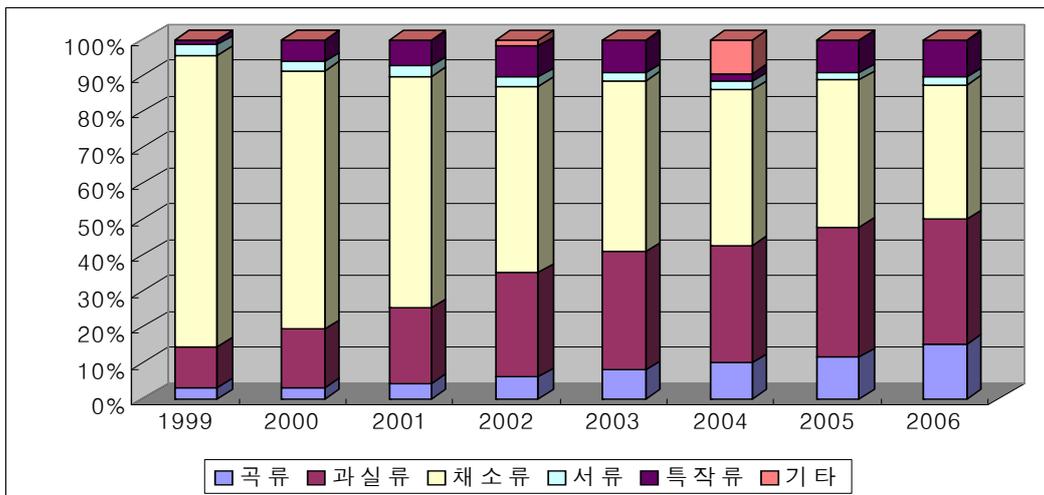
자료: 국립농산물품질관리원.

그림 2. 친환경농산물 종류별 인증물량 추이



- 유기가공품의 인증은 2006년 말 현재 총 194건, 1,103톤이며, 품목별로는 다류(42.8%)와 음료류(38.5%)가 대부분을 차지하고 있음.
- 유기가공식품 인증 및 표시제도는 이원화되어 있는 바, 농산물가공산업 육성법에 의한 유기농산물 가공품 품질인증제(국내산 유기재배 농산물 원재료 95% 사용)와 식품위생법에 의한 유기가공식품 표시제가 있음.

그림 3. 친환경농산물의 인증 물량 구성 추이



- 한편 품질인증 친환경농산물의 인증물량 구성 비율의 추이를 살펴보면, 친환경농산물의 공급물량이 증가하고 있을 뿐만 아니라 친환경농산물 종류가 점차 다양해지고 있다는 것을 말해주고 있음(그림 3).

3. 친환경농산물의 유통실태

□ 유통경로

- 생산자와 소비자간 지역 내 유통
 - 거래단위가 소량이고 생산자가 직접 공급하며, 도농간 인적인 교류 및 유대관계가 강함.
 - 지방 중소도시의 소비자와 인근 농촌지역의 생산자간에 이루어지고 있는 지역 내 직거래 방식임.
- 생활협동조합을 통한 택배방식의 공급
 - 친환경농산물 직거래의 경제적 측면과 운동적 측면이 조화된 형태로서, 생산자조직과 소비자조직간 제휴·결합을 통해 유통되는 형태임.
 - 한살림, 생협연대 등 생협 유통의 대부분을 차지하고 있으며, 친환경농산물 유통에서 차지하는 비중이 점차 감소하고 있음.
 - 최근 들어 공동주문 단위의 해체 및 분리에 따른 1회 주문량의 소규모화로 공급효율이 저하되는 경향을 나타내고 있음. 따라서 생협에서 직영하는 매장의 설립이 증가하고 있음.
- 친환경농산물 전문매장(농협 또는 소비자조직)을 통한 유통
 - 농협 또는 소비자조직(생협)의 전문매장을 통해 불특정 다수의 소비자에게 직접 판매하는 방식
 - 소비자조직의 직매장 운영은 회원의 확대를 통한 판매량의 증대에 한

계, 개별주문·공급의 증가에 따른 물류비용의 증가에 대한 하나의 대책임.

- 전문유통사업체에 따라서는 국내 친환경농산물 뿐만 아니라 일부 해외 유기농산물(주로 유기농식품)을 취급하기도 함.

○ 유통업체(백화점, 대형유통업체 등)를 통한 유통

- 식품소비의 고급화와 건강에 대한 관심의 증대로 인한 수요량의 증가, 정책적 지원에 의한 공급량 증가로 유통업체의 새로운 진입이 증가하고 있으며, 친환경농산물 유통물량의 약 30~40% 이상을 차지하고 있는 것으로 추정됨.
- 백화점 슈퍼마켓 또는 일반 슈퍼체인에서 친환경농산물이 일반농산물과 판매 경쟁(가격 및 품질경쟁)을 하는 형태
- 백화점과 대형할인점 등의 대형유통업체가 영업전략 차원에서 친환경농산물 전문코너를 직영하기도 하지만, 친환경농업단체가 판매망 확보를 위해 백화점이나 할인점 등에 친환경농산물 전문코너를 임대하여 직접 운영하는 경우도 있음.
- 소비자조직을 통한 직거래에 비해 가격이 최소 약 10~30%에서 약 2~3배까지 비싼 경우도 있음.

○ 인터넷 쇼핑몰을 통한 유통

- 인터넷 사용인구의 증가에 따라 친환경농산물 전자상거래가 적극적으로 추진되고 있는데, 약 30개 내외의 친환경농산물 전문 쇼핑몰이 운영되고 있음. 심지어 해외 유기농식품을 전문적으로 취급하는 쇼핑몰도 등장하고 있음.
- 부분적으로 친환경농산물 생산농가가 직접 인터넷 홈페이지를 개설하여 전자상거래를 모색하고 경우도 있음.
- 생협외 경우도 인터넷을 이용한 주문을 계속 늘려가고 있으며, 유통업체와 전문판매점 등에서도 오프라인 매장과 온라인 쇼핑몰을 병행 운영

하고 있음.

○ 식품가공업체를 통한 유통

- 식품 안전성 문제의 대두에 따라 친환경농산물(특히, 유기농산물)을 주 원료로 하는 가공식품을 제조하여 판매하는 업체의 증가
- 소비자의 가공식품 수요는 증대하지만, 우리나라의 친환경농업(유기농업)의 생산기반이 취약함에 따라 외국 유기농산물을 원료로 하는 경우가 많은 실정임.
- 그렇지만 최근 풀무원, 이룸라이프, 남양유업, 매일유업, 파스퇴르유업 등에서 국내 생산자와 직접 계약, 구매하여 녹즙과 생식 및 이유식의 가공원료를 확보하는 사례가 늘고 있음.
- 앞으로 가공원료용 친환경농산물 유통량이 증가할 것으로 예상됨.

○ 도매시장을 경유한 유통

- 과일 생산된 품목이나 친환경농업 전환 초기에 판로나 소비처를 확보하지 못한 농가가 주로 출하하고 있음.
- 소비자조직이나 농협, 전문매장 등과 연계되지 못한 경우의 판로이며, 주로 품질인증 친환경농산물과 일반농산물 간의 도매가격의 비교가 가능하며 대량유통방법임.
- 주로 저농약 농산물의 유통방식이며, 일반농산물과 함께 판매됨으로써 가격의 유리성이 없고 수익성이 낮음.

□ 도매시장 유통실태

- 2007년 5월말 현재 가락동도매시장에서 거래된 친환경농산물은 약 41천톤이며 거래액은 약 1,800억 원이었음. 버섯, 배, 토마토, 딸기 등의 거래물량과 금액이 크게 나타났음(표 4). 그런데 2006년의 거래실적은 약 7천톤이었고, 거래금액은 약 173억 원이었음.

표 4. 친환경농산물의 도매시장 거래실적(2007년 5월말 현재)

단위: 톤, 백만원, %

구 분	거 래 량		거 래 액	
	물 량	비 율	금 액	비 율
버 섯	13,100	31.8	25,661	23.8
배	6,419	15.6	16,639	15.4
토마토	5,278	12.8	12,074	11.2
딸 기	4,287	10.4	19,682	18.3
사 과	2,924	7.1	8,681	8.1
오 이	1,884	4.6	2,606	2.4
참 외	1,831	4.4	5,778	5.4
단 감	1,459	3.5	3,931	3.6
수 박	894	2.2	1,328	1.2
메 론	586	1.4	2,823	2.6
기 타	2,510	6.1	8,496	7.9
계	41,172	100.0	107,699	100.0

자료: 서울시농수산물공사 내부자료, 2007.

□ 유통마진

- 직거래로 유통되는 친환경농산물의 유통마진은 유통기구별로 약 30%에서 약 50%를 나타내고 있음. 이에 반해 일반농산물의 유통마진은 평균 약 56% 정도임(표 5).
- 예장생협의 유통마진율이 약 25%로 가장 낮고 한살림과 생협연대는 각각 약 30%이었으며, 유기농업협회 유통본부와 팔당생명살림이 각각 약 50%와 약 49%이었음.

□ 가격실태

- 주요 유통조직별 친환경농산물의 가격수준을 비교한 것이 <표 5>임. 한살림의 주요 친환경농산물의 소비자가격 수준이 대체로 낮은 편이었음.
- 조사대상 17개 품목의 평균 가격수준은 각각 생협연대에 비해 약 12.9%, 초록마을보다 약 38.8% 정도 낮은 것으로 나타났음. 그리고 주곡(쌀, 참쌀 등)은 각각 약 13.9%와 약 38.8% 정도 낮은 가격수준이었음.

□ 시장규모

- 친환경농산물은 다양한 직거래 형태로 거래되기 때문에 각 취급단체와 유통업체에 대해 조사하지 않는 한 그 시장규모를 정확하게 파악할 수 있기 매우 어려운 실정임.

표 5. 유통조직별 및 단계별 가격비율과 평균마진율

단위: %

구 분	소비자가격	도매가격	생산자가격	평균마진율	취 급 품
일반농산물 유통	100.0	70.0	44.0	56.0	일반농산물
한살림사업연합	100.0	84.0	70.0	30.0	친환경농산물
한국생협연대	100.0	85.0	65.0	30.0	"
수도권생협연합회	100.0	84.0	65.0	32.0	"
예장생협	100.0	-	75.0	25.0	"
새농유통	100.0	75.0	55.0	45.0	"
유기농업협회유통본부	100.0	75.0	50.0	50.0	"
팔당생명살림	100.0	67.0	59.0	49.0	"
농협유통	100.0	85.0~90.0	60.0	40.0	"

주: 일반소매는 농수산물유통공사 자료를 이용하였고, 그 밖의 유통조직에 대한 유통 단계별 가격비율은 청취 조사한 것임.
 자료: 조완형, 2004.

표 6. 친환경농산물 소비자가격 수준

단위: 원, %

품 목	인증종류	단위	생협연대 (A)	초록마을 (B)	한 살림 (C)	A/C	B/C
백미	유기	8kg	33,000	38,000	29,400	-12.2	-29.3
	무농약	8kg	25,600	25,800	26,800	4.5	3.7
오분도미	유기	4kg	16,500	19,900	14,600	-13.0	-36.3
참쌀	유기	2kg	9,800	13,750	7,800	-25.6	-76.3
	무농약	2kg	9,100	11,000	7,400	-23.0	-48.6
감귤(주)	무농약	5kg	12,720	13,889	11,100	-14.6	-25.1
배	저농약	5kg	14,000	22,000	17,700	20.9	-24.3
사과	저농약	5kg	20,500	20,833	18,000	-13.9	-15.7
참다래	유기	2kg	11,200	15,600	13,000	13.8	-20.0
감자	무농약	2kg	3,600	5,000	3,400	-5.9	-47.1
당근	유기	1kg	2,350	3,333	2,000	-17.5	-66.7
대파	유기	1kg	4,333	5,233	2,300	-88.4	-127.5
상추	유기	200g	1,467	1,733	1,000	-46.7	-73.3
깻잎	유기	30장	1,000	1,300	900	-11.1	-44.4
양파	유기	2kg	4,400	6,200	4,800	8.3	-29.2
콩나물	-	300g	1,200	1,200	1,200	0.0	0.0
두부	-	420g	2,200	2,300	2,300	4.3	0.0
평균	-	-	-	-	-	-12.9	-38.8

주: 2007년 1월 현재의 가격이며, 한살림의 감귤은 유기재배임.
자료: 각 홈페이지.

- 친환경농산물의 시장규모의 추정치를 보면, 2006년에 약 1조 3천억 원으로 급격히 성장하였음(표 7). 2005년도에는 약 7,800억 원, 2003년에 약 3,900억 원, 2004년 약 4,700억 원으로 추정하고 있음(그림 4).
- 국내 친환경농산물 생산량의 증가 속도와 외국 유기농산물 유통량의 증가 추세에 따라 친환경농산물 시장은 해마다 약 40~50%의 신장률을 보이고 있음.

표 7. 품질인증 친환경농산물의 시장 유통규모(2006년 기준)

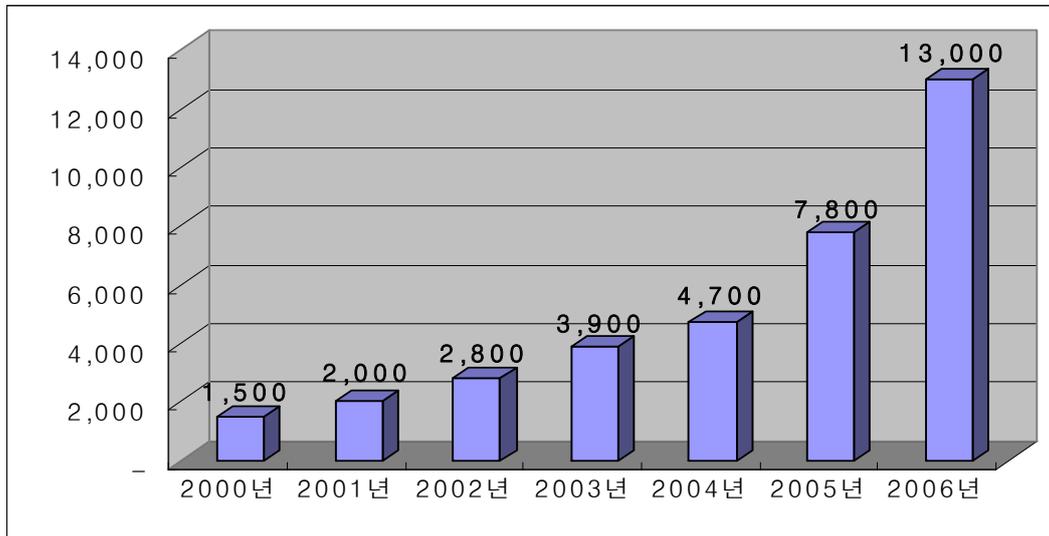
단위: 억원, %

구 분	곡물류	채소류	과실류	서류	특작류	계
유통규모	3,678	4,081	3,178	216	1,953	13,106
비 중	28.1	31.1	24.2	1.6	14.9	100.0

자료: 김창길 외, 2007.

그림 4. 친환경농산물 시장규모 추이

단위: 억원



4. 친환경농산물 유통의 문제점

- 친환경농산물의 수집·분산을 중계할 기구 및 적정가격 형성기구가 없어
수급의 불일치 현상이 빈번하게 발생되고 있음.
 - 산지에서는 판로부족 현상이 발생하는 반면에, 일반소비자가 구입하는
전문매장에는 품목의 다양성 및 물량 부족 현상 발생

- 대형유통업체 등의 친환경농산물 품목별 수집 등 물류비용이 과다하여 소비자가격의 인하가 어려운 실정임.
 - 동일한 생산자의 동일한 품목에 대한 가격도 조직 간에 차이가 발생하고 있음.
- 친환경농산물의 도매시장 유통에 대비한 제도적 장치 부족
 - 도매시장에 출하되고 있는 친환경농산물이 급증하고 있는 바, 일반농산물과 함께 동일한 제도적 조건에서 거래되고 있음.
 - 도매시장에서 친환경농산물이 차별적으로 거래되기 위한 거래제도 및 운영방안의 마련이 시급한 실정임.
- 소규모 수송물량과 빈번한 수송으로 물류비용 과다
 - 친환경농산물 생산지의 전국적 분산, 친환경농산물 생산단지 미조성
 - 하나의 생산자조직이 다수의 소비자조직과 직거래함으로써, 소비지 내에서의 수송거리 증가
 - 산지 집하시설, 냉장차량 등 유통시설과 장비 미흡
- 친환경농산물의 판매망 및 판매시설의 부족
 - 현재 친환경농산물의 판로는 주로 직거래단체나 전문판매점, 일부 백화점 및 할인점, 일부 농협 하나로클럽 등으로 제한
 - 농협은 친환경농산물 유통 활성화를 위한 판매시설 및 조직 신설에 소극적이며, 생산자조직 및 소비자조직과의 협력 부족
- 지자체의 적극적인 친환경농업 확산으로 인해 초래된 과잉공급에 대한 유통·소비대책 미흡
 - 친환경농산물의 소비 증가율을 공급 증가율이 상회함으로써 과잉공급 상태가 됨.
 - 친환경농산물 학교급식 등 새로운 판로 확보를 위한 예산배정 등 지자체

체의 의지 부족

- 친환경농산물을 원료로 한 가공품과 관련된 대책의 미흡
 - 품질 및 가격경쟁력이 높은 친환경 가공품의 수입 증가하고 있으며, 다국적 유통기업의 친환경농산물 가공품의 취급 및 무역이 증대되고 있는 추세임.
 - 농산물가공산업육성법에 의한 친환경농산물 가공식품에 대한 품질인증과 식품위생법에 의한 유기가공식품 표시제 등 제도의 이원화 체계
 - 따라서 유기가공식품이 일정한 기준에 적합할 경우, 인증을 받지 않아도 자율 표시할 수 있음. 그래서 유기가공식품의 수입 급증과 표시, 광고 등으로 인해 소비자들에게 혼란을 주고, 국내산 친환경 가공식품의 생산 및 소비를 위축시킬 소지가 있음.

- 친환경농산물 품질인증에 저농약 재배가 포함되어 있으며, 품질인증 업무와 검사 업무의 미분리
 - 저농약 재배의 경우, 소비자가 농약 살포에 초점을 두어 구매 기피하고 있는 실정임. 중장기적으로는 저농약을 제외한 유기재배 및 무농약재배 등 두 가지로 정리될 필요성이 있음.
 - 품질인증을 실시한 기관이 검사도 한다는 모순된 형태로서, 품질인증제의 정확성과 객관성, 신뢰성에 문제 발생 소지
 - 유통과정을 관리할 수 있는 인증체계가 갖추어져 있지 않음으로써, 유통 중 둔갑될 우려가 있음. 즉 취급자의 품질표시인증에 대한 근거가 없는 실정임.

- 민간 품질인증기관 활동의 제약: 불명확한 아웃 소싱(outsourcing)
 - 민간 인증기관의 자율적 품질인증기준 설정이 불가능하여, 단순히 농관원의 업무를 대행하는 성격이 강함.
 - 품질인증 업무를 수행하는데 소요되는 추가경비를 해당 민간인증기관

이 부담해야 함.

- 생산농가 입장에서는 비용 및 공신력 측면에서 농관원에 품질표시인증을 신청하는 편이 유리하다는 것임.
- 친환경농업 육성정책에 있어, 유통활성화를 위한 투융자 비율이 상대적으로 낮을 뿐 아니라 소극적인 홍보에 그치고 있음.
 - 친환경농업에 있어 가장 중요한 애로사항으로서 판로부족을 들고 있는데, 친환경농업 육성 5개년 계획에 나타나 있는 투자소요 전망을 보면, 유통활성화 부문은 6.2%에 불과함.
 - 또한 소비촉진을 위해 필수적인 사업으로 인식되고 있는 소비자 홍보에 배정된 금액은 유통활성화 소요액의 0.6%에 불과함.

5. 결론

- 친환경농산물 유통의 활성화를 위한 세 가지 조건은 친환경농산물에 대한 소비자 신뢰의 확보, 적절한 가격, 구입의 편리성 등임. 현재 나타나고 있는 친환경농산물 유통의 문제점을 해결함으로써 이와 같은 조건이 상당 부분 충족될 것으로 생각됨.
- 향후 소비자의 친환경농산물에 대한 수요가 더욱 증가될 것으로 전망되는 바, 유통구조 등 유통기반을 재정착하여 수급을 일치시키고 소비를 확대시키는 방안이 마련되어야 할 것임.

참고 문헌

- 김창길 · 김태영 · 이상건, 「국내외 친환경농산물의 생산실태 및 시장전망」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김 호, 한살림의 친환경농산물 그린마케팅의 추진실태와 시사점”, 한국유기농업학회지 제 15권 제1호, 한국유기농업학회, 2007.
- 김 호, “친환경농업 육성정책의 전개방향”, 『농정연구』 2004 봄호(통권9호), (사)농정연구센터, 2004.
- 조완형, “친환경농산물 생산·소비·유통의 실태와 개선과제”, 농정연구센터 제128회 월례 세미나 자료, 2004.

종합 토론

○ 종합토론

- 사회자: 박성재 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)
- 토론자: 서종혁 (한경대학교 교수)
김종숙 (한국농업대학 교수)
윤성이 (동국대학교 교수)
이태근 (흙살림 대표이사)
조원량 (농림부 친환경농업과 과장)
김태곤 (한국농촌경제연구원 연구위원)
허윤진 (한국농촌경제연구원 초빙연구위원)

종합 토론

□ 박성재(한국농촌경제연구원)

지금부터 토론에 들어가도록 하겠습니다. 농촌현장에서 이루어지고 있는 것들이 정책적으로 논의하는 것들하고 얼마만큼 괴리가 있는지에 대해 현장에서 생각하는 중요한 우선순위는 무엇이 되어야 할 것인지에 대해 토론을 해 주시기 바랍니다.

□ 이태근(홍살림)

전체적으로 2004년까지 유기농업은 전성기였다는 생각이 듭니다. 2004년이 지나면서 상당히 어려운 국면에 접어들었습니다. 농민들이 유기농업이 잘 나갈 때 대비를 못했는가에 대해 반성하는 목소리가 나오고 있습니다.

한국농촌경제연구원(이하 농경연)에서 농민이 관행농업을 하다가 유기농업으로 전환했을 때의 손익에 관한 실증적 연구가 필요하다고 생각합니다. 또한 농민이 스스로 역량을 파악하고 지역의 친환경농업 시행 역량에 대한 평가가 있어야 합니다.

유기환경농업에서의 핵심은 생산력이라고 봅니다. 왜냐하면 농가가 친환경 또는 유기농업을 해서 자기만족을 하는데 이때의 기준이 관행농법으로 인한 생산수치이기 때문입니다. 단체중심적인 환경농업이 자재 의존적이라는 비판을 받고 있지만 이로 인해 생산력이 높아지게 되면 농가의 자기만족도가 높아질 수밖에 없습니다.

개인적으로 생산력의 핵심은 토양과 종자라고 생각합니다. 그런데 우리는 흙도 엉망이고 종자도 농약 많이 써야 되는 종자, 비료 많이 사용해야 하는 종자를 투입하고 있습니다. 따라서 관행농법만큼의 생산력을 보장하는 생산요소의 개발이 반드시 필요합니다.

전체적으로 친환경농업은 생산과 인증과 유통과 소비자가 큰 시스템 속에서 움직이고 있는데 각 주체의 목표가 다르다고 생각합니다. 주체별로 완전한 합의는 어렵더라도 구체적인 수준에서 목표를 합치시켜야 합니다.

친환경농산물 인증도 미국처럼 판매금액이 5천만 원 이하의 농가들은 인증기관을 거치지 않더라도 자율적으로 인증하되 시장에서 판단하는 시스템을 도입하는 것도 검토해야 합니다.

친환경농산물의 유통은 직거래 유통과 대형시장에서의 유통이 명확히 구분되어 있지 못하기 때문에 품질과 관련된 기준이 유통채널에 따라 다른 문제점이 있기 때문에 시정이 필요합니다.

□ 윤성이(동국대학교)

현재 친환경농산물의 위기를 해결하기 위해서는 가격이 적정한 수준까지 내려가야 하고 그에 비례하여 관행농산물의 가격수준도 낮아져야 합니다. 또한 친환경농업을 확대하기 위해서는 마케팅, 유통, 소비 측면에서 수요를 창출해야 합니다. 이를 위해 간척지를 생산단지화하는 방안을 검토해야 합니다.

친환경농산물을 주제로 소비자단체, 생산자단체, 학계, 국회 등 여러 기관이 하나가 된 마케팅 보드에서 가격의 발견이나 수급안정을 주도할 수 있어야 합니다.

현재 선진국의 경우, 유기농업을 전제로 화학비료나 농약을 최소화하는 기술

을 개발하고 있습니다. 특히 자연순환농법과 관련한 기술들이 개발되고 있습니다. 일본의 경우 무경운, 동계담수와 같은 기술개발에 많은 예산이 사용되고 있는 것으로 조사되었습니다.

사회정책적으로도 농민후계자 육성과 관련된 정책을 재검토하고 경쟁력 있는 농민후계자 육성에 많은 예산을 투입해야 한다고 생각합니다.

□ 김종숙(한국농업대학)

우리나라의 친환경농업육성정책은 일본보다 앞선 형태입니다. 일본에서는 최근에야 유기농업추진법이 입법되었습니다. 그렇지만 우리나라처럼 친환경농업정책 속에서 유기농업을 육성하는 것과 유기농업을 시장에서 직접 육성하는 일본과 차이가 있을 수밖에 없습니다.

전체 농업을 친환경농업화하려는 사회적 분위기에 대해서는 논의가 필요합니다. 장기적으로 농업정책대상을 유기농업으로 할지 저농약, 무농약으로 하느냐에 대한 검토가 필요하다고 생각합니다.

유기농업과 친환경농업을 구분하려는 입장은 바람직하지 못하다고 판단됩니다. 이 두 개념에 대한 합의가 이루어지지 않으면 발전전략이 마련되기 어려울 것입니다. 따라서 유기농, 저농약, 무농약에 각각 적용될 수 있는 메뉴화된 다양한 정책이 개발되어야 합니다. 저농약 농산물은 2010년부터 친환경농산물 인증에서 제외되고 GAP로 흡수되므로 현장에서는 여전히 혼란스러운 여지가 있습니다. 따라서 친환경농업이 유기농업으로의 업그레이드와 관련해서 인증단계에 대한 정리작업이 필요할 것입니다.

유기농업에서의 가장 근본적인 것은 생산력이라고 생각합니다. 그렇기 때문에 윤작, 혼작 등이 생태적인 유기농업과 생산력을 연관시킬 수 있는 연구가

뒤따라야 할 것입니다.

현재 유통부분에서의 문제는 수급의 불균형 문제이지 공급과잉이 아니라고 생각됩니다. 따라서 유통부분이 앞으로 친환경농업부분에서 중요한 과제가 될 것입니다. 유기농업에 초점을 맞춘 유기식품의 공급시스템을 고려할 경우, 지역식품시스템(지산지소)과 같은 대안적인 유통채널이 필요합니다. 이를 위해 파머스마켓이나 1사1촌, 지역지원농업, 학교급식 등이 활성화되어야 합니다.

지산지소를 실천하는 소비자들에 대한 인센티브가 고려되어야 합니다. 앞으로는 소비자들을 대상으로 하는 친환경농산물 교육 및 소비촉진활동이 중요한 이슈가 될 것이기 때문입니다.

친환경농산물의 생산과 유통을 총괄할 수 있는 주체가 필요합니다. 이를 위해 지역별로 유통사업단을 구성하여 친환경농산물의 물류, 유통을 총괄할 수 있는 사업주체로 육성해야 합니다. 유기농업협동조합방식도 의미있지만 농협 안에서 친환경농업단체연합회와의 관련성이 검토되어야 할 것입니다.

□ 서종혁(환경대학교)

현재 유기농업에 대한 국민들의 합의는 상당부분 이루어져있으나 정책집행 과정에서의 이행역량(transportation capacity)부족 등의 문제로 인해 정착과 확산이 어려웠다고 생각하고 있습니다.

식품안전성문제와 관련하여 관행농법이 식품안전성에 미치는 영향에 대한 구체적인 자료가 확보되어야 친환경농법과 객관적인 비교를 할 수 있고 이를 근거로 소비자를 설득할 수 있을 것입니다.

농업소득과 관련하여 농민이 지속적으로 친환경농법을 이용한 영농이 가능한지 판단해야 합니다. 사회적으로 바람직한 농업의 역할, 구조를 판단함에 있

어 유기농업의 성장가능성도 중요한 변수라고 생각합니다.

친환경농업을 확대하는 문제와 관련해서 유기농업으로 가는 것이 바람직합니다. 그러나 이때 기술적인 제약조건이 있습니다. 관행농법에서 친환경농법으로 이전해 가는 과정에서 이념과 기술의 갈등이 발생할 것으로 예상됩니다. 비료, 농약, 생산요소의 대체과정에는 기술발전이 필요합니다. 다행히도 현재 친환경농업관련 기술수준이 전체적으로 낮기 때문에 지금부터 출발한다고 해도 경쟁력을 확보할 수 있을 것으로 생각합니다.

새로운 기술과 관행농법 기술이 충돌할 수 있습니다. 왜냐하면 기술의 경로의 의존성 때문입니다. 유기농업을 확대할 경우, 농업기술체계도 혁신적으로 바뀌어야 할 것입니다. 과도적으로 현재 개발되고 있는 기술 중에 경종기술에 관한 환경성 평가는 반드시 필요하고 이로 인해 환경에 악영향을 미치는 몇몇 기술은 가려질(Screening) 것으로 기대하고 있습니다.

친환경농업은 단체중심에서 지역중심의 체제로 바뀌어야 합니다. 다만 기존의 여러 친환경단체들이 지역화되는 것은 시간이 필요할 것으로 생각합니다. 현실적으로 유기농업을 지역화하는 것은 전국단위가 아닌 지역에 기반을 둔 새로운 조직이 출현해야 하기 때문입니다. 따라서 정책프로그램도 이런 방향을 지원해 줄 수 있도록 마련되어야 합니다.

수입유기농산물에 대한 대폭적인 정리가 필요합니다. 캐나다의 농민은 미국에 유기농산물을 상호협정에 의해 직접 수출할 수 있습니다. 왜냐하면 국가 간 상호 인증기준을 동일하게 했기 때문입니다. 그러나 우리나라는 주변국과 인증협정을 맺은 바 없기 때문에 각 국의 인증기준에 맞춰야 하는 비용이 발생하고 있습니다. 또한 수입업자가 수입을 위해 인증업자가 되는 위험성이 있습니다. 이런 과정에서 소비자들의 불신을 얻게 되면 수요가 감소될 수밖에 없습니다.

□ 조원량(농림부)

친환경농산물 인증시스템은 국가 동등성을 고려한 뒤 상호인증하는 절차를 밟고 있습니다. 상호인증하는 것이 선진화된 프로그램이기는 하지만 현재 우리나라는 인증기관이 수입대상 국가로 인력을 파견되어 검사하고 있습니다.

친환경농업을 유기농업 수준의 업그레이드의 필요성은 공감하고 있습니다. 친환경농업에 대한 국가별 처지가 다르기 때문에 우리나라에서도 친환경농업의 범위를 폭넓게 규정하고 있습니다. 현재 우리나라의 조건은 유기농업으로 빨리 전환되기 어려운 편이기 때문에 범위를 넓혀서 단계별로 정책을 추진할 수밖에 없습니다.

잘못 해석하면 유기농업만이 좋은 정책으로 오해될 수 있지만 무농약, 저농약 농산물도 상당한 가치가 있다고 생각합니다. 현재 한국은 세계적으로 비료, 농약을 많이 사용하고 있는 상황에서 무농약, 저농약 방향은 안전성 확보 측면과 기술수준제약 등으로 미루어도 의미가 있는 것으로 평가할 수 있습니다. 유기농업은 전체 농업 속에서 중요할 뿐, 농업 전체를 유기농업으로 바꿀 수는 없습니다.

친환경농업이 현재 과잉문제 등으로 불경기라는 평가는 불가피했습니다. 2004년까지 수요에 비해 공급이 적었지만 친환경농업 확산으로 인해 가격이 내려간 것으로 생각됩니다. 친환경농업이 확산되어 나가기 위해서는 생산보다도 소비를 촉진시키는 것이 더 중요한 문제입니다. 그 중에서도 저농약 친환경농산물의 경우, 보편화되어 관행농산물과 가격의 차이가 없습니다. 특히 유기농산물은 가격이 높아 유통채널을 만들기 어려운 문제가 나타나고 있습니다. 따라서 공급증가에 따른 가격하락은 불가피한 것이므로 소득확보를 위한 생산비 절감이 반드시 필요하다고 생각합니다.

소비자는 가격이 비싸더라도 신뢰를 받는 제품은 구매하는 경향이 있습니다. 따라서 인증제도에 대한 관리와 보완이 필요하다고 생각합니다.

인증기관의 관리문제는 시정할 여지가 많다고 봅니다. 시작단계부터 민간인증이 필요했지만 민간과 국가기관에 의한 인증이 병행되어왔습니다. 민간인증기관의 난립문제, 수수료 현실화 문제 등을 해결하기 위한 방침이 농림부 내부적으로 정립되어 있습니다. 국가인증제도를 단계별로 민간으로 이양하는 로드맵을 발표할 예정입니다. 수수료를 현실화하기 위해 현행보다 10배 이상 올려야 하는데 이를 점차적으로 추진할 계획입니다.

유기농교육확대와 관련해서, 친환경농업인력 육성을 주로 단기적으로 실시해왔으나 2008년부터는 6개월~1년을 기준으로 유기농업 최고경영자과정을 신설할 예정입니다.

공장형 축분문제와 관련하여, 유기농의 가이드라인으로 코텍스 기준을 준용하고 있는데 제한적으로 사용하는 것을 허용하였습니다. 다만 기술적인 조건에 부합되는 것만을 사용하도록 제한한 바 있습니다.

유기농협동조합설립과 관련하여, 친환경농산물은 품목이 아니라 재배방식이 중요한데 유기농협동조합은 현행 협동조합법에 해당하지 않는 조직이므로 설립이 어려울 것으로 생각합니다.

농림부에서는 농촌지역을 중심으로 학교급식에 친환경농산물을 사용하는 것을 지원하고 있습니다. 그러나 대도시에서 참여도가 낮은 원인은 학교 수가 너무 많아 예산부담이 크기 때문입니다. 따라서 정부에서는 대도시의 학교에 대해서는 간접적으로 지원하고 있습니다. 예를 들어 교장, 영양사, 학교운영위원회 대상으로 다양한 교육프로그램을 개발 중입니다.

친환경농업의 육성과 관련되어 앞으로 추진 예정인 프로그램은 다음과 같습니다. 가격하락시, 농가소득 안정을 위한 직불금은 5년으로 수혜기간을 연장할 예정입니다. 직불금 지급단가를 농법전환에 따른 손실을 보전할 수 있도록 현실화합니다. 이를 위해 2010년부터 지급단가를 인상할 예정입니다. 생산기반을 규모화할 수 있도록 마을 단위로 지구조성할 예정입니다. 현행 시범사업을 평가하여 2009년부터 확대하기로 결정하였습니다. 화학비료 사용량은 최근에 줄어들고 있는데 원인은 화학비료가격이 올라갔기 때문입니다. 2013년까지 40% 감축목표를 달성할 수 있을 것으로 생각하고 있습니다. 농약사용량은 현상유지를 목표로 하고 있고 원예작물에 한해 지원하던 천적방제사업을 확대할 예정입니다.

토양개량제지원사업을 3년 1주기로 당기고 일괄배당 방식에서 신청방식으로 전환할 예정입니다. 생산지와 소비지가 연계된 단체를 대상으로 소비지매장 개설지원사업을 추진할 예정입니다. 친환경농산물유통활성화사업자금도 확대할 예정입니다. 친환경농산물인증농가의 이력제참여를 확대하도록 유도할 것입니다. 농가들은 인증기록을 하고 있는데 최소한 유기농가에 한해서 생산단계의 이력은 모두 기록하도록 지도할 것입니다. 축산자원순환과가 신설되어 가축분뇨자원화, 액비살포활성화 시책을 추진할 것으로 생각됩니다.

□ 김태곤(한국농촌경제연구원)

경영면에서 생산비를 절감하기 위해 자재구입, 생산물판매 등이 지역단위에서 공동으로 추진되고 있으나 여전히 생산비가 높은 실정입니다. 왜냐하면 호당 규모가 작기 때문입니다. 이를 극복할 수 있는 방법으로 조직적 생산, 협업 등에 의한 생산 후에 다각화된 경영방식을 도입하는 것이 필요할 것으로 생각됩니다.

‘왜 하필 친환경 농업이냐’와 관련되어, 지구온난화문제로 인해 이산화탄소

를 감축해야 하는 현실입니다. 이를 위해서는 유기농업, 친환경농업으로 갈 수 밖에 없다고 봅니다.

□ 김창길(한국농촌경제연구원)

선진국형 농정에서 환경친화적인 농업은 핵심적인 정책방향으로 설정되어 있습니다. 따라서 선진국형 농정을 수립하기 위해서는 친환경농업의 경우 농정 전체의 틀 속에서 수립하고 검토하는 시각이 필요합니다. 예를 들어 농정의 한 쪽에서 환경을 악화시키고 다른 한쪽에서는 친환경농업 육성을 위한 정책 시행은 바람직한 선진국형 농정은 아니라고 생각합니다. 특히 우리나라 농업전반을 친환경농업체제로 전환하기 위해서는 유기농업 실천농가수의 확대도 중요하나 환경친화적인 농업자원 관리를 전제로 농정 전체적인 틀 속에서 농업과 환경의 조화를 위한 경쟁력 강화정책, 생산정책, 유통정책, 축산정책, 농촌개발정책 등이 종합적으로 통합·조정될 수 있도록 해야 할 것입니다.

앞으로 지구온난화 문제를 해결하기 위한 온실가스 감축은 국내외적으로 핵심 이슈로 부각될 것으로 생각됩니다. 이와 관련하여 건실한 유기농업은 온실가스를 줄이는 데 일조하고 있는 것으로 제시되고 있습니다. 특히 제대로 된 유기농업 및 친환경농업의 육성은 저탄소 농업생산체제 구축에 크게 기여할 것으로 판단됩니다. 그동안 온실가스 감축과 관련 농업분야에서 여러 가지 기술이 개발되었습니다. 논농사에서 메탄가스를 저감하기 위해서는 윤성이 교수님께서 지적해주신 동계담수, 무경운, 건답직파 등과 같은 기술보급이 중요할 것으로 생각합니다. 또한 축우부문에서 장내발효개선 기술도 양축농가에 보급하는 방안을 들 수 있습니다. 따라서 농업부문은 온실가스 감축의 국가적 과제에 부응하여 기회로 활용할 수 있는 적절한 전략이 마련되어야 할 것입니다.

친환경농업이 시장경제체제에서 지속적으로 이루어지기 위해서는 경제적 효과에 대한 연구가 필요하다고 생각합니다. 최근 미국은 환경크레딧거래시스

템(Environmental Credit Trading System)을 도입하는 연구가 활발하게 이루어지고 있습니다. 농업분야에서 발생한 온실가스 감축, 환경질 개선 등에 크레딧을 부여하여 필요로 하는 부문과 거래될 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것입니다. 아울러 친환경농업 육성 프로그램과 관련 농업의 다원적 기능과 연계된 메뉴방식의 친환경직불제 프로그램을 개발 등 농촌 현장에서 작동될 수 있는 실효성 있는 프로그램 개발이 향후 과제라고 생각합니다.

□ 박성재(한국농촌경제연구원)

장시간 진지한 토론 감사합니다.

연구자료 D234-1

친환경농업정책의 선진화를 위한 과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2007. 12.

발 행 2007. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 (주)문원사

02-739-3911~5 <http://www.munwonsa@chol.com>

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-