

2016 보조사업 모니터링: 친환경농업기반구축사업



1. 친환경농업 인증 추이	1
2. 친환경농업기반구축사업 개요	3
3. 성과지표 분석	5
4. 점검 결과	7
5. 정책 제언	12

감 수 황 의 식 선임연구원 061-820-2234 eshwang@krei.re.kr
내용·자료 문의 국 승 용 연구위원 061-820-2275 gouksy@krei.re.kr

- 「KREI 현장브리프」는 농업·농촌의 주요 이슈를 점검·분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

요약

- 친환경농업기반구축사업은 지속가능한 친환경농업 생산체계를 구축하여 농업환경의 개선보전을 위해 추진되는 사업임.
 - 집단화된 들녘 및 농지구역에서 친환경농산물의 생산·유통 등 (공동)관리가 이루어질 수 있도록 친환경농업 생산기반 구축운영을 지원하는 사업임.
 - 친환경농업지구와 광역친환경단지 사업이 2015년부터 친환경농업기반구축사업으로 통합됨.
 - 예산 규모는 2013년 254억원에서 지속적으로 감축되어 2016년 예산은 95.4억원임.

- 최근 유기무농약 인증면적이 감소하고 있어 친환경농업지구의 면적도 감소하고 있음.
 - 친환경농업지구 조성 당시에 비해서는 그 면적이 확대되었고, 전국 친환경 인증면적이 크게 감소한데 비해 친환경농업지구는 비교적 안정적으로 면적을 유지하고 있음.
 - 설문조사 결과 친환경농업기반구축사업이 친환경농업단지 활성화에 도움을 주었다는 응답이 96%에 이룸.
 - 63%의 지구에서 인증면적이 최근 축소되었으며 판매처 확보 곤란, 고된 농작업, 소득 감소 등이 면적 축소의 주 원인으로 조사됨.

- 현장 점검에 의하면 사업 추진 과정에서 행정 절차 간소화에 대한 요구가 있었고 사업 완료 후 사후 관리 업무를 담당하는 기구가 미흡한 것으로 나타남.
 - 공동이용 시설 규모가 과도하게 건립된 경우가 일부 있고, 친환경 인증 농가의 수가 줄어들면서 공동 이용 시설을 소수의 농가가 보유·이용하는 사례도 발견됨.

- 친환경농업 기반 확대를 위해서는 지역 단위에서 친환경농업 추진 전략을 수립하고 추진 상황을 관리·지원하는 조직의 역할이 중요함.
 - 사업 추진과 관련된 행정 절차를 간소화하고, 신규 지구, 기존 지구의 시설·장비 갱신 등을 위한 융자 방식의 시설·장비 지원 방안이 필요하며, 지속형 친환경 직불제를 도입하는 등 친환경 농가소득을 지지하는 정책 도입이 필요함.

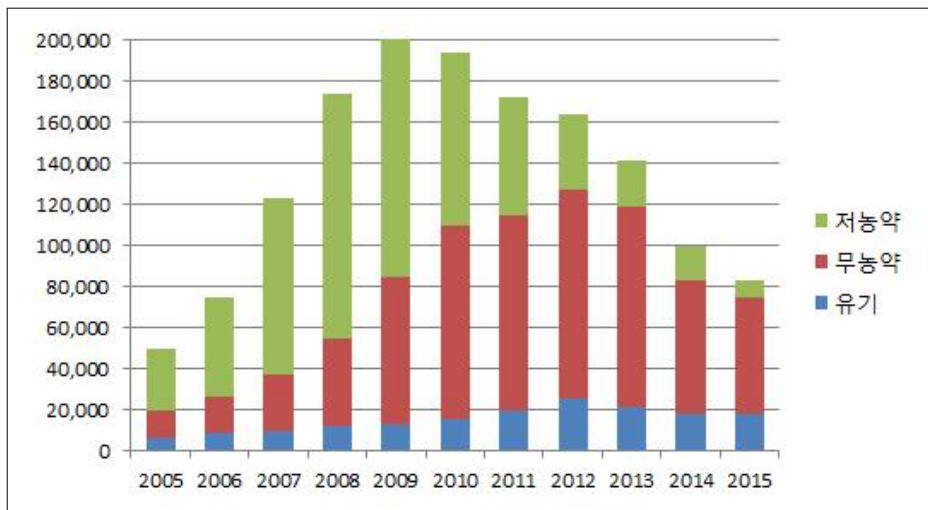
1. 친환경농업 인증 추이

□ 최근 친환경농업 인증 면적 축소 추세

- 친환경 인증 면적은 2009년 20.2만 ha로 최대치에 도달한 이후 지속적으로 축소되어 2015년 8.3만 ha에 이름.
 - 2016년부터 저농약 인증이 폐지됨에 따라 저농약 인증 면적이 큰 폭으로 줄어든 것이 친환경 인증 면적 축소의 핵심 요인임. 저농약 인증 면적은 2008년 12만 ha로 전체 친환경 인증 면적의 68%를 차지하였으나 2015년 7,650 ha 규모로 축소됨.
 - 유기·무농약 인증 면적도 2012년 12.7만 ha에서 2015년 7.5만 ha로 축소되는 추세임.

그림 1-1. 친환경농업 인증 면적 추이

단위: ha



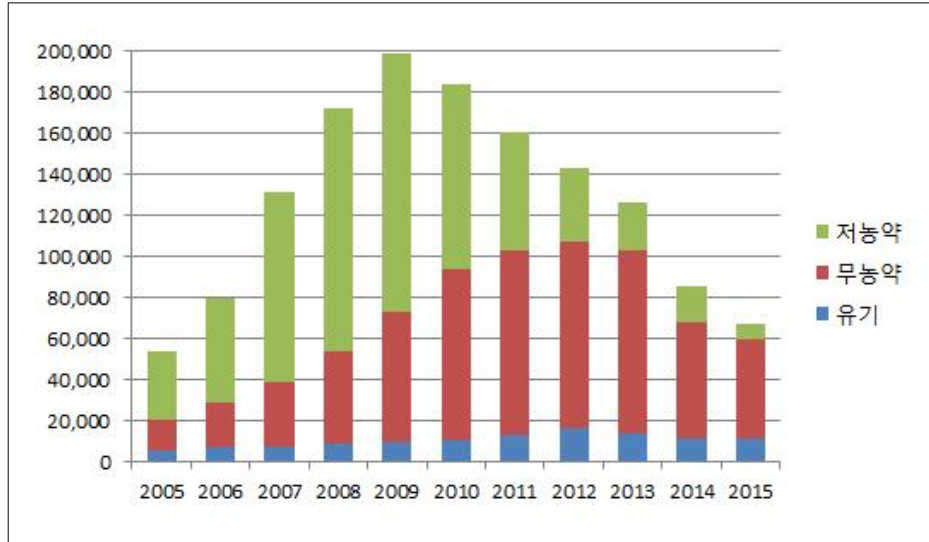
자료: 국립농산물품질관리원 친환경인증관리정보시스템(www.envagro.go.kr)

□ 호당 인증면적은 증가

- 친환경 인증 면적과 같이 친환경인증 농가수는 2009년 이후 감소하고 있으며, 유기·무농약 인증 농가수는 2012년 이후 감소함.
 - 친환경인증 농가수는 2009년 19.9만 호에서 2015년 6.8만호로, 유기·무농약 인증 농가수는 2012년 10.7만 호에서 2015년 6만 호로 감소함.

그림 1-2. 친환경 인증 농가수 추이

단위: 호



자료: 국립농산물품질관리원 친환경인증관리정보시스템(www.envagro.go.kr)

- 호당 인증면적은 유기와 무농약 농가에서 지속적으로 확대됨.
 - 2006년 1.2ha이던 호당 유기 인증 면적은 2015년 1.6ha로 확대되었으며, 같은 기간 호당 무농약 인증 면적은 0.8ha에서 1.2ha로 확대됨.

2. 친환경농업기반구축사업 개요

- 친환경농업기반구축사업은 지속가능한 친환경농업 생산체계를 구축하여 농업환경의 개선·보전을 위해 추진되는 사업임.
 - 집단화된 들녘 및 농지구역에서 친환경농산물의 생산유통 등 (공동)관리가 이루어질 수 있도록 친환경농업 생산기반 구축하고 이를 운영하여 친환경농산물 생산비 절감 및 농약·화학비료 사용감소를 유도하여 친환경농업 성장을 도모함.
- 친환경농업기반구축사업은 친환경농업 여건 변화에 의해 사업명, 사업대상, 사업규모 등이 변화·조정을 거침.
 - 1995년 중소농 고품질 농산물 지원 사업이라는 명칭으로 친환경농업 기반 조성사업이 도입됨. 규모화가 어려운 소규모 농가가 유기·자연토종 농법에 의한 고품질 농산물 생산을 지원하기 위한 사업으로 1ha 이하의 농지를 소유한 농가가 10ha 이상의 단지를 조성하는 곳을 대상으로 함.
 - 1998년 중소농 고품질 농산물 생산 및 환경농업 지구조성 사업으로 사업 명칭을 변경함.
 - 2000년부터 친환경농업 지구조성 사업과 친환경농업 시범마을 조성 사업을 시행함. 친환경농업 지구조성 사업은 상수원 보호구역, 지역단위로 친환경농업 실천이 필요한 지역을 대상으로 친환경농업 지구조성을 지원하는 사업임. 50호 이상 농가가 참여하는 지역을 대상으로 하며 친환경농산물 생산·유통과 교육에 필요한 시설·장비를 지원함. 친환경농업 시범마을 사업은 50ha 이상 집단화된 벼 재배지역에서 병해충종합관리기술(IPM)과 작물양분종합관리기술(INM)을 실천하는 시범마을을 조성하는 사업임.
 - 2002년부터 친환경농업 지구조성 사업은 그 사업명을 대규모 지구 조성사업으로 변경함. 중소농 고품질 농산물 지원사업은 2001년 친환경가죽농단지 조성사업으로 명칭은 변경하였고, 다시 소규모 지구 조성사업으로 사업명을 변경함.
 - 2004년 대규모·소규모 지구조성사업을 친환경농업 지구조성사업으로 통합하였고, 농경지가 10ha 이상으로 집단화된 지역으로 참여농가가 10호 이상인 지역으로 사업 대상을 규정함.
 - 2006년부터 광역친환경농업단지 조성사업이 신규 시행됨. 광역친환경농업단지는 시·군 수계단위로 경종과 축산을 연계한 광역단위 자연순환형 친환경농업단지로 친환경농업 실천이 가능한 1,000ha 규모 이상의 지역을 대상으로 함.
 - 2015년부터 광역친환경농업단지와 친환경농업 지구를 친환경농업 지구로 통합·육성하는 친환경농업 기반구축 사업이 시행됨. 중소규모 지구 육성에 사업의 초점을 맞추고 우수 지구의 시설·장비 개보수와 확충을 지원하는 인센티브 사업을 도입함.
- 친환경농업 지구는 농경지가 10ha 이상 집단화 되고, 참여농가가 10호 이상인 지역에서 친환경농업을 실천하고자 하는 생산자단체를 대상으로 하며 곡류는 50ha 이상 들녘, 원예·과수 등은 10ha 이상 집단화된 농지구역을 우선 선정함.
 - 총사업비 기준 1~30억원 범위 내에서 여건에 따라 차등 지원하며, 지원조건은 국고 30%, 지방비 50%,

지부담 20%임.

- 인센티브 사업은 사업이 완료된 후 3년이상 경과한 광역친환경농업단지 또는 친환경농업지구 중에서 사업 성과가 우수한 곳을 선정함.
 - 총사업비 기준 단지 20억원, 지구 10억원 내에서 지원하며, 국고 30%, 지방비 40%, 자부담 30%임.
- 농림축산식품부는 사업이 시행된 지구에 대하여 시설물의 사후관리 기간인 10년 동안 시·도지사가 사업지구의 친환경농산물 인증 실적·농가면적 등의 변화 상황을 친환경농업 이행실적 보고서에 수록하여 제출하도록 하고 있음.
- 친환경농업 기반구축 사업 예산은 최근 지속적으로 줄어들고 있음.
 - 국고보조 기준 2013년 254억원에서 2015년 115억원으로 55% 감축되었으며, 2016년 예산은 전년대비 17% 줄어든 95.4억원임.

표 2-1. 친환경농업 기반구축 사업 연도별 재정투입

단위: 백만 원

구분	2013년	2014년	2015년	2016년
국고보조	25,391	17,212	11,450	9,540
지방비	35,220	24,449	16,483	14,640
자부담	24,791	15,712	10,000	7,386
합계	85,402	57,373	37,933	31,566

자료: 농림축산식품부 친환경농업기반구축사업 시행지침.

3. 성과지표 분석

- 친환경농업 기반구축 사업은 광역단지와 지구 내 유기·무농약 재배면적 비중과 전국 유기·무농약 재배면적 비중을 성과지표로 설정하고 있음.
 - 성과지표 산출치를 분석해 보면 전국 유기·무농약 재배면적 비중은 2012년 7.3%에서 2015년 4.5%로 비교적 큰 폭으로 하락함. 반면 사업 지구내 유기·무농약 재배면적 비중은 2012년 34.2%에서 2015년 30%로 소폭 하락하긴 하였으나 비교적 안정적인 수준을 유지하고 있음.
 - 친환경 인증 면적이 비교적 큰 폭으로 감소하는 상황에서 정책 사업으로 구축된 친환경 광역단지와 지구의 친환경 인증 면적은 안정적으로 유지되고 있음.
 - 광역단지·지구 사업주체의 친환경농산물 취급실적을 신규 지표로 설정하여 2016년 3월 최초 지표를 산출할 예정임.

표 3-1. 친환경농업 기반구축 사업 성과지표 추이

유기·무농약 재배면적 비중(%)	2012	2013	2014	2015
사업지구 내	34.2	35.2	30.1	29.9
전국	7.3	7.0	4.9	4.5

자료: 친환경농업기반구축사업 시행지침

- 2014년 기준 광역 친환경 단지는 48개소가 지정되었으며, 단지의 유기·무농약 인증면적은 16,166 ha로 전국 유기·무농약 인증면적의 19.4%를 차지함.

표 3-2. 광역친환경농업단지 이행실태

		단위: ha, %		
		2012	2013	2014
단지 수		42	44	48
전체 친환경인증 면적(A)		127,124	119,443	83,367
단지 내 경지면적(B)		62,912	70,747	76,889
선정당시 인증면적(C)		10,242	11,129	12,165
선정당시 인증비율(C/B)		16.3	15.7	15.8
인증면적	유기	4,404	4,696	4,210
	무농약	10,535	13,352	11,956
	계(D)	14,939	18,049	16,166
현재인증 비율(D/B)		23.7	25.5	21.0
전년대비 인증면적 증가율		-	20.8	-10.4
선정당시 대비 증가율((D-C)/C)		45.9	62.2	32.9
친환경인증 면적 점유율(D/A)		11.8	15.1	19.4

자료 : 양성범 외, 2015. 친환경농업기반구축사업 환경보전프로그램 도입방안.

- 선정 당시에 비해 인증면적은 32.9% 증가한 것으로 나타나 전체 친환경 인증 면적이 감소하는 가운데 광역 친환경 단지 내의 유기·무농약 인증면적이 비교적 안정적으로 유지되고 있음.
- 친환경농업지구의 유기·무농약 인증비중이 최근 소폭 감소하였으나 2014년 기준 인증면적은 14,259 ha로 선정 당시에 비해 33.4% 확대됨.
 - 친환경농업기반 구축사업은 사업 완료 후 10년간 사후관리를 하고 있으며 사후관리 대상 친환경농업지구수는 매년 460여개임.
 - 전년대비 인증면적이 10% 축소된 것으로 나타나고 있으나, 이는 전체 유기·무농약 인증면적의 축소보다는 그 폭이 작아 친환경 면적 점유율은 오히려 전년대비 4%p 증가한 것으로 나타남.

표 3-3. 친환경농업지구 이행실태

단위: ha, %

		2012	2013	2014
지구 수		463	464	460
전체 친환경인증 면적(A)		127,124	119,443	83,467
지구 내 경지면적(B)		26,201	25,391	23,577
선정당시 인증면적(C)		9,307	10,285	10,689
선정당시 비율(C/B)		35.5	40.5	45.3
인증면적	유기	4,897	4,554	
	무농약	10,658	11,288	10,162
	계(D)	15,555	15,842	14,259
현재인증 비율(D/B)		59.4	62.4	60.5
전년대비 인증면적 증가율		-	1.8	-10.0
선정당시 대비 증가율((D-C)/C)		67.1	54.0	33.4
친환경인증 면적 점유율(D/A)		12.2	13.3	17.1

주 : 2012년은 2003년부터 2012년까지, 2013년은 2004년부터 2013년까지, 2014년은 2005년부터 2014년까지의 이행실적임.
 자료 : 양성범 외, 2015. 친환경농업기반구축사업 환경보전프로그램 도입방안.

- 광역 친환경농업 단지와 친환경농업지구 모두 2014년 기준 전년대비 유기·무농약 인증 면적이 감소하였으나, 그 감소폭은 전국 인증 면적 감소폭보다 적음.
 - 광역단지와 지구 모두 친환경인증 면적 점유율이 전년대비 약 4%p 증가함. 친환경농업과 관련된 여건 변화 때문에 전체 유기·무농약 인증면적이 빠르게 감소하고 있는 가운데 광역단지와 지구에서는 친환경 농업을 지속하는 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타남.

4. 점검결과

4.1. 설문조사 결과

□ 친환경농업지구 110개소에 대해 설문 조사

- 강원 10, 경기 11, 충북 18, 충남 7, 전북 11, 전남 13, 경북 23, 경남 17개 친환경농업지구가 설문에 응답함.
- 생산자조직 유형별로는 농협 1개, 농업법인 52개, 작목반 57개가 설문에 응답함.

□ 창고, 저온저장시설, 퇴비제조시설 등이 건립

- 친환경농업지구 보조사업으로 건립한 시설의 유형은 창고(61%), 저온저장 시설(56%), 퇴비 제조시설(52%) 등의 비중이 높은 것으로 조사됨.
 - 미생물배양시설, 작업장, 도정시설, 방제 장비, 가공시설, 육묘장 등이 10% 이상의 친환경농업지구에서 보급됨.
 - 교육체험 시설, 심토파쇄기, 건조기, 지게차, 퇴비살포기 등도 일부 보급됨.

표 4-1. 친환경농업지구 사업으로 건립된 시설

단위: %

창고	저온저장 시설	퇴비 제조시설	미생물 배양 시설	작업장	도정시설	광역/무인 방제 장비	가공시설	육묘장
60.9	56.4	51.8	36.4	33.6	13.6	12.7	10.9	10.0

- 설치된 시설이나 장비는 대부분 양호(77%)한 것으로 조사되었으며, 일부 파손되거나 고장 난 시설·장비가 23%에 이르는 것으로 조사됨.
 - 지구의 39%는 고장·파손된 시설을 이미 수리해 사용 중이거나 수리할 예정이며 수리비를 확보하지 못하여 활용하고 있지 못한 지구는 전체의 6%임.
- 친환경농업의 여건 변화(59%), 시설의 노후화(26%) 등의 이유로 신규 시설에 대한 수요가 있는 것으로 조사됨.
 - 추가로 시설장비가 필요한 지구에서는 가공설비(57%), 생산설비(40%), 저장설비(37%), 물류설비(36%), 체험·교육 설비(16%) 순으로 시설·장비에 대한 수요가 있는 것으로 조사됨.
 - 최근 친환경인증 재배면적이 줄어들고 친환경농산물 생산량도 감소하고 있는 등 여건이 변화하면서 이미 공급받은 시설을 충분히 활용하지 못하고 있는 지구(10%), 지나치게 큰 규모의 시설·장비를 도입해

서 오히려 경영에 부담이 되고 있다는 지구(4%)도 존재함.

- 2015년부터 시행되었고, 2016년부터 친환경농업지구도 사업대상에 포함된 인센티브 사업에 대해서는 80%에 달하는 지구에서 모르고 있는 것으로 조사됨. 사업 시행 초기여서 인센티브 사업에 대한 인지도가 낮은 신규 사업 초기에 발생하는 불가피한 현상으로 볼 수 있으나, 신규 시설에 대한 수요가 있는 친환경농업지구가 다수 존재하고 있으므로 인센티브 사업에 대한 인지도를 높이는 것이 필요함.

□ 63%의 지구에서 최근 유기·무농약 인증면적 축소

- 최근 유기·무농약 인증면적 변화에 대한 설문에서 63%인 69개 지구에서 최근 인증 면적이 감소한 것으로 조사됨.
 - 이는 앞서 언급한 2014년 기준 친환경농업 이행실태 분석과 일치하는 내용으로 최근 친환경농업 기반이 위축되면서 2014년 이후 친환경 인증면적의 축소 현상이 전국적으로 나타난 것과 동일한 맥락으로 볼 수 있음.
 - 최근 유기·무농약 인증 면적이 증가한 37%의 지구의 경우 충남의 비중이 다소 높게 나타난 것 이외에는 사업 시행 시기, 주 작목 등의 측면에서 타 지구와 차별화되는 요인은 발견되지 않음.
 - 유기·무농약 인증 면적 증가의 원인에 대해서는 친환경농업이 바람직하다는 인식전환이 44%, 정부와 지방자치단체의 친환경농업 육성 정책 27% 등 2가지 요인이 71%를 차지함. 친환경농업이 소득이 높다는 인식은 12% 수준으로 나타나 인식전환과 정부와 지방자치단체의 정책 의지가 친환경농업 확산에서 중요한 역할을 차지하는 것으로 조사됨.
 - 유기·무농약 인증 면적이 감소된 요인으로 친환경농산물 판매 곤란(39%), 농작업의 어려움(25%), 비용 증가와 소득감소(20%) 등을 주요하게 인식하고 있는 것으로 조사됨.
- 향후 지구내 유기·무농약 인증 면적의 향후 5년간 변화 전망을 분석해 보면 현재 수준을 유지할 것이라는 인식을 가지고 있는 것으로 나타남.
 - 응답자의 33%가 확대될 것이라 전망하였고, 38%는 축소될 것이라 전망하였으며, 29%는 현 수준을 유지할 것으로 전망함.
 - 최근 지구내 인증면적이 감소한 곳이 63%임을 감안하면 최근 지속된 유기·무농약 인증 면적의 감소 추세가 진정되고 현상 유지하거나 확대될 것으로 인식하고 있는 것으로 조사됨.

□ 친환경농업기반조성 사업 만족도 높아

- 응답자의 96%가 정부의 친환경농업기반 구축사업이 지구 내 친환경농업 기반을 조성하는데 도움을 준 것으로 인식하고 있음.
 - 정책사업이 친환경농업기반 조성에 도움이 되지 않았다는 인식은 3.6%에 불과하였으며, 70%의 지구가 정책사업이 친환경농업기반 조성에 매우 도움이 되었다고 인식하고 있는 것으로 조사됨.

- 정부나 지방자치단체의 지원 중 유용하다고 인식하고 있는 정책은 시설·장비 지원(32%), 직접 지불금(29%)인 것으로 조사됨.
 - 유통지원이 유용하다는 인식은 14% 수준이었으며, 인증검사 수수료 지원, 유기질 비료나 친환경 방제제 등에 이 유용하다는 인식은 10% 미만으로 조사됨.

4.2. 현장점검 결과

□ 사업 집행 체계

- 인센티브 사업자의 경우 기존 시설의 보수·확충을 추진하고 있어 인허가 등으로 인한 사업 지연 문제는 없는 것으로 파악됨.
 - 현장 점검 대상 신규 광역 친환경 단지나 친환경농업지구의 경우 대부분 사업이 완료단계에 있어 사업 지연 등으로 인한 문제는 없는 것으로 파악됨.
- 사업은 이미 완료되었으나 사업 추진 과정에서 인허가 절차 등은 일부 개선이 필요하다는 인식이 있는 것으로 조사됨.
 - 건축, 상하수도, 전기, 소방 등 신규 시설 건립 시 반드시 인허가를 받아야 하는 담당 부서의 업무 처리 과정이 상이하여 인허가 과정에 과도한 시일이 소요되고 이는 계획된 시점에 사업이 완료되지 못하는 요인으로 작용할 수 있음.
 - 신규 사업자의 경우 계획 시설의 건립과 관련된 인허가 사항에 대한 지식이 부족하여 사업을 추진하는 과정에서 건별로 인허가를 추진하는 경우가 많음. 이 때 일괄적으로 인허가 심의를 요청하면 비교적 조기에 인허가 절차를 완료할 수 있으나 개별 건별로 인허가를 요청하는 경우 담당부서별로 정기적으로 인허가를 심의하는 시기가 상이하여 인허가에 소요되는 기간이 길어져 사업을 적기에 완료하지 못하는 경우가 발생할 수 있음.
 - 경축자원화시설의 경우 퇴비 수요가 집중되는 시기는 모내기 이전 밑거름을 주는 시기인데 연초에 시설을 가동하지 못하면 당해 연도 사업 시행에 심각한 지장을 초래할 수 있어 적정 시점에 시설을 가동하는 것은 사업 전반의 초기 효율성에 중요한 영향을 미칠 수 있음.
- 친환경농업지구사업의 시설 시공업체는 시군이 주관하여 입찰 방식으로 선정하고 있었으며, 사업주체 중에는 시설 건립 시 최저가 입찰 방식이 적용되어 기대하는 품질에 미치지 못한다는 인식을 가지고 있는 경우가 있음.
 - 시설 시공업체는 시군이 주관하여 예정가를 산정하고 입찰을 통해 업체를 선정하는 방식을 취하고 있어 업체 선정의 투명성, 입찰을 통한 예산 절감 등의 성과가 있는 것으로 판단됨.
 - 다만, 친환경농업지구사업의 사업주체는 대부분 작목반이나 농업법인으로 자부담으로 시설을 확보한

경험이 있음. 자부담으로 확보한 시설에 비해 정부사업의 일환으로 추진되는 친환경농업지구사업의 시설 단가가 높다는 인식을 가지고 있음. 농가 자가 시공 등과 비교하여 지자체 입찰을 위한 예정가격 산정시 사업 단가가 상승하는 것은 불가피하며, 이 경우 농가는 총 사업비를 맞추기 위해 시설의 규모를 축소하여 입찰을 실시하는 등의 사업변경을 할 수밖에 없는데 이에 대한 농가의 불만이 있는 것으로 조사됨.

- 입찰 과정에서 계획 수립 당시보다 시설규모가 줄어드는 등의 현상이 발생함에 따라 완공 이후 자가 시공에 비해 시설의 품질이 기대했던 수준에 미치지 못한다고 평가하는 경우가 있는데 그 원인을 최저가 입찰 방식으로 공사업체를 선정하기 때문인 것으로 인식하고 있음. 보고금 집행 과정에서 입찰 방식으로 시설 시공업체를 선정하는 것은 투명성, 효율성 측면에서 장점이 있으므로 농가가 이에 대한 사전 정보를 충분히 숙지한 후 계획을 수립하고 사업을 추진할 수 있도록 하는 것이 필요함.

□ 공동 이용 시설장비의 확보와 운영

- 상대적으로 규모가 작은 친환경농업지구의 경우 공동 이용 시설 건립 계획 수립, 사업자 선정, 공사 품질 관리 등의 어려움을 호소함.
 - 사업 계획 단계에서 견적을 받은 사업 단가에 비해 지자체 입찰 단가가 높아 사업 규모를 축소하는 경우, 입찰 등 행정 절차 때문에 발생하는 사업 지연, 사업 시행자와 공사 업체 간의 공사 품질에 대한 의견 불일치 등에 대해 사업 시행의 어려움을 호소하는 경우가 있음.
 - 대부분의 친환경농업지구가 보조 시설 건립에 대한 경험이 풍부하지 않기 때문에 보조금으로 시설을 확보하는 과정에서 크고 작은 시행착오가 발생함.
 - 사업 단가가 변하면서 사업 규모를 축소하고, 최저가 입찰로 절감된 사업비를 다른 시설장비를 확보하는데 활용하기 위해 사업계획을 변경하는 등 사업 추진 과정에서 사업 계획의 변경이 발생하는 등의 사례가 발생함.
- 친환경농업지구의 경우 20%의 상대적으로 낮은 자부담으로 시설이나 장비를 확보할 수 있기 때문에 상대적으로 활용도가 떨어지는 시설·장비를 확보하려는 경우가 발생할 수 있음.
 - 시행지침에서 친환경농업기반 구축사업에서 지원 가능한 시설장비를 예시하고 있고 사업선정 과정이나 사업계획 변경 과정에서 시설·장비의 용도에 대한 심사를 하는 등 사업 집행의 효율화를 위한 다각적인 노력을 하고 있음.
 - 상대적으로 낮은 자부담으로 시설·장비를 확보할 수 있다면 적정 용량보다 커다란 용량의 시설·장비를 확보하고자 하는 욕구를 가질 수 있음.
- 최근과 같이 친환경사업의 기반이 축소되는 상황에서 사업에 참여하는 유기·무농약 인증농가의 수가 적은 경우에는 공동 이용을 목적으로 보급된 시설·장비를 소수의 농가들이 사용하게 되는 사례가 발생할 수 있음.
 - 친환경농업 기반구축 사업을 통해서 공동 이용 시설·장비를 보급하는 것은 생산유통 등을 공동 관리함

으로써 친환경농업의 성장을 도모하기 위함임.

- 최근 친환경인증 농가의 수가 감소하고 면적이 축소되고 있어 적지 않은 수의 친환경농업지구에서 인증농가의 수가 감소하는 현상이 나타나고 있음.
- 소규모 작목반이나 농업법인에 시설장비가 보급된 상황에서 지구 내 친환경인증 농가의 수가 감소하면 이미 보급된 시설이 공동으로 활용되지 못하고 당해 시설장비를 보유한 농가에서 단독으로 활용하는 상황이 발생할 수 있음.

□ 사후 관리 체계

- 광역 친환경 단지나 친환경농업지구 사업 대상으로 선정되고 사업을 추진하는 과정에서는 사업 시행 주체의 역할이 분명하나 사업 완료 이후 사업 시행 주체의 역할은 불분명한 측면이 있음.
 - 친환경농업기반 구축사업은 친환경 재배 확대를 목적으로 하는 사업으로 시설장비 보급은 사업의 전제 조건일 뿐 사업의 목적이 될 수 없음. 시설의 활용, 친환경농업 이행 실적 등에 대한 사후 관리는 일정 수준 이루어지고 있으나 사업 시행자가 당초 제시한 사업 목표의 이행을 관리·지원하는 체계는 미흡함.
 - 친환경농업기반이 전국적으로 축소되는 어려움 속에서 기존 친환경농업 기반의 유지·확대의 중요성이 증가하고 있음을 고려하면 기존 친환경농업 기반이 계획한 바를 달성하여 지속적으로 친환경농업 기반을 확대해 나가는 활동이 필요함.
- 상대적으로 사업규모가 작은 친환경농업지구, 복수의 조직이 광역 친환경농업 단지를 조성한 경우 상대적으로 사후 관리가 어려울 수 있음.
 - 광역 농협이나 광역 조합공동사업법인 등 사업 범위가 시군단위인 조직이 광역 친환경농업 단지의 관리 주체인 경우 시설장비의 사후관리나 관할 지역 친환경농업 활성화 등의 사업 관리 여건이 비교적 양호함.
 - 복수의 생산자단체가 광역 친환경농업 단지를 시행한 경우 시설장비는 그 소유자가 관리를 책임질 것이나 해당 단지의 친환경농업 계획을 추진할 주체는 불분명해짐. 즉 사업 완료 이후 별도의 친환경농업 발전 협의 기구를 유지하지 않는다면 수립한 사업 계획을 추진할 사업 주체가 존재하지 않는 경우가 발생할 수 있음.
 - 친환경농업 지구사업은 사업시행주체가 대부분 작목반이나 소규모 농업법인이며 사업 계획에 명시된 관할 구역 내 친환경농업 확대 활동을 관리·지원하는 구조는 미흡함.
 - 친환경농업기반구축사업의 취지는 정부의 지원으로 조성된 친환경농업지구가 지속적으로 유지·확대되어 친환경농업기반을 지속적으로 확대하는 것임. 하지만 사후관리 기간인 사업 완료 후 10년이 지나면 정부사업으로 조성된 친환경농업 기반이 어떻게 관리되고 있는지도 파악하기 어려움. 사후관리 기간을 10년으로 정하는 것은 불가피한 측면이 있으나, 한번 조성된 친환경농업지구의 유지·확대를 지속적으로 관리할 수 있는 방안 마련이 필요함.

5. 정책 제언

□ 친환경 지속 직불제 확대 시행

- 친환경농업 기반의 확대를 위해서는 친환경농업의 소득이 관행 농업보다 낮지 않은 여건 조성이 필요함.
 - 유기·무농약 인증 규모가 최근 축소된 친환경농업지구에 대한 설문조사에 의하면 인증 면적이 줄어든 요인이 친환경 농산물의 판매 곤란, 힘든 농작업, 소득감소 등이라는 응답이 대부분을 차지함. 힘든 농작업에 비해 판매는 힘들고 소득은 오히려 감소했다는 인식이 친환경 농업을 지속하지 않고 있는 원인으로 볼 수 있음.
 - 친환경직불금이 농가 소득 보전에서 중요한 역할을 담당하지만 현행 친환경직불은 그 기간이 한정되어 소득지지 효과가 제한적임. 현행 친환경직불금은 유기에 대해서는 관행농에서 전환한 후 5년간, 무농약에 대해서는 3년간 지급하는 전환형 직불금임. 최근 유기 인증에 대해서는 전환형 직불 이후 3년간 추가로 지속형 직불을 하는 정책이 추진되고 있음. 직불금을 수령하는 동안에는 소득 보전의 효과가 있으나 그 기간이 지나면 직불금에 의한 소득지지 효과를 기대할 수 없음.
- 친환경 농업을 지속하는 동안 지속적으로 직불금을 지급하여 소득을 보전해 줄 수 있다면 친환경농업 기반의 확대에 커다란 도움이 될 것임.
 - 현행 전환형 직불은 관행농이 친환경농업을 하도록 유인하는 인센티브로서 유용하지만 직불 수령 기간이 지나면 더 이상 효과를 기대할 수 없음. 최근 축소되는 친환경농업 기반을 유지하고 확대할 수 있는 동력을 확보하기 위해서는 지속형 직불을 도입하는 것이 필요함.
 - 친환경농업기반구축 사업을 포함하여 친환경농업 기반 유지·활성화 관련된 각종 예산을 조정하고 추가 재원을 확보하는 등 친환경 직불 예산을 확보하여 지속형 직불을 추진한다면 친환경농업 기반의 확대에 기여할 수 있을 것으로 판단됨.

□ 시설·장비 지원 대상과 방식의 전환

- 친환경 농업 기반 확대를 위해서는 소득원 개발이 필요하며, 시설·장비 지원은 부가가치를 창출할 수 있는 가공·유통·체험 등과 연계되는 것이 바람직함.
 - 현행 친환경농업 기반 사업에서도 가공 시설이나 체험 시설을 지원하고 있으나, 가공시설의 경우 도정과 같은 단순 가공의 비중이 높으며 체험 시설에 대한 지원은 미미함.
 - 생산과 단순 가공 차원은 넘어서 친환경 농업이 고부가가치를 창출할 수 있는 가공·체험 활동을 지원하는 것이 필요함.
- 가공·체험 등의 6차산업 시설·장비는 농가 조직화와 친환경농업 기반 확대 성과가 우수한 지구를 대상으로 추진되는 것이 적절함.

- 친환경농업기반 구축을 위해 공동 이용 시설을 보급하였으나 친환경농업이 위축되면서 인증농가의 수가 줄어 소수 또는 1명의 농업인이 공동 이용 시설을 활용하는 사례가 존재함. 시설장비의 공동 이용을 활성화하고 이를 기반으로 친환경농업 기반을 확대하기 위해서는 친환경농업 지구를 양적으로 확대하는 것보다는 기존 지구의 운영 내실화를 지원하는 것이 필요함.
 - 시설장비에 대한 공동 이용 경험이 없는 신설 지구에 대해 6차 산업화 시설장비를 보급하는 것보다는 이미 친환경농업기반 성과가 입증된 인센티브 대상 지구를 선정하여 지원하는 것이 보조사업의 성과를 높일 수 있는 방안임. 친환경농업지구 신설보다는 인센티브 사업의 비중을 확대하는 것이 친환경농업 기반을 확대할 수 있는 효율적인 방안임.
 - 인센티브 사업의 경우에도 친환경농업 기반 확대를 위해 이미 시설을 지원한 조직에 추가로 시설 보완이나 확충을 위한 보조금을 지급하는 것에 대해서는 친환경 생산자 조직의 경영이 과도하게 정부 정책에 의존한다는 비판이 제기될 수 있음. 인센티브 사업이 친환경농업 기반 확대에 기여할 수 있도록 인센티브 대상 조직의 선정과 지원 대상 시설장비의 선정 등에 대한 세심한 검토가 필요함.
- 친환경농업 생산가공 관련 신규 시설 수요에 대응할 수 있는 정책 수단 마련이 필요함.
- 친환경농업기반구축 사업에 대해 사업주체의 만족도가 높고 정부의 장비·시설 지원이 유용하다는 인식을 가지고 있음. 시설장비의 갱신이나 도입에는 막대한 초기 자금이 투입되며 정부의 지원이 농가의 초기 투자 부담 완화에 상당한 기여를 한 것으로 판단됨.
 - 친환경농업기반구축 사업의 예산이 줄어들고 있는 상황에서 인센티브 사업의 비중이 확대되면 시설장비에 대한 신규 수요에 대응하기 어려움. 인센티브 사업자로 선정되지 않고서도 노후된 시설장비를 갱신할 수 있는 방안이나 친환경농업지구로 선정되지 않고서도 초기 시설장비에 대한 투자 부담을 완화시킬 수 있는 방안이 필요함.
- 신규 친환경농업지구나 인센티브 대상자에 대한 시설·장비 지원 외에 친환경농업 관련 시설·장비를 구입 시 초기 투자 부담을 완화시킬 수 있는 용자 지원 또는 이차 보전 사업의 개발이 필요함.
- 기존 친환경농업지구의 경우 연한이 경과하면서 시설·장비 갱신에 대한 수요가 발생하나 일부만이 인센티브 대상자로 선정될 수밖에 없음. 또한 신규 친환경농업 지구로 선정되지는 않았으나 친환경농업 확대를 위해 시설·장비 투자를 추진하는 경우도 있을 수 있음.
 - 이와 같은 시설·장비 수요에 대응할 수 있는 정책 수단을 확보하는 것도 친환경농업의 기반확대에 기여할 수 있음. 이들이 시설·장비를 구입할 때 정책자금 융자, 농신보 등을 활용한 재원 조달 등 투자금을 용이하게 확보할 수 있도록 지원이 필요함.
 - 금융기관을 통해 투자금을 확보하는 경우 정책자금 금리와 이차보전 등을 통해 사업시행자의 금융비용 부담을 완화하는 방안 마련이 필요함.
 - 이처럼 자부담으로 시설을 확보하는 경우 과도한 규모의 시설 투자, 활용도가 낮은 장비 확보 등을 최소화할 수 있어 적정한 수준의 기반 투자를 유도하는 효과도 발생할 수 있음. 시설은 향후 운영 계획, 투입 비용, 투입 비용의 회수 등 다양한 경영 요인을 고려하여 최적의 비용으로 최적의 시설을 확보하

는 것이 바람직함. 자부담으로 시설을 확보하면 과잉 투자에 의한 시설 활용도 저하, 과도한 시설 관리비에 의해 발생하는 경영 부담 등을 완화할 수 있음.

□ 지역 친환경농업발전 추진 기구 운영 지원

- 친환경농업기반을 지속적으로 확대하기 위해서는 시군 단위에서 이미 조성된 친환경농업기반을 관리·지원할 수 있는 친환경농업 발전 추진 기구의 설립·운영이 필요함.
 - 친환경농업기반이 유지·확대되기 위해서는 광역 친환경단지와 친환경농업지구가 지속적으로 친환경농업기반을 유지·확대해 나갈 수 있도록 관리·지원하는 조직이 필요함.
 - 사업완료 후 10년이 경과하여 사후관리 기간이 종료된 지구의 친환경농업 기반 유지에 대해서는 관리 수단이 없으며, 사업이 완료된 친환경농업 지구가 수립한 계획을 원활하게 이행할 수 있도록 지원하는 체계가 미흡함. 또한 친환경농업지구로 지정되지 않았으나 친환경농업을 실천하고 있는 농업인을 지원하는 것도 친환경농업 기반확대를 위해 중요한 활동임.
- 지역 친환경농업발전 추진 기구가 지역 친환경농업 발전 전략 수립, 친환경농업기반 유지 방안 협의, 친환경농업기반 확대 방안 마련 등을 추진하도록 함.
 - 대부분의 시군에는 친환경농업과 관련된 컨트롤 타워가 존재하지 않음. 이처럼 일선에서 기존 친환경농업기반을 유지하고 확대를 추진하는 기능을 수행할 기구가 없는 상황에서는 지속적으로 친환경농업기반을 확대·강화하기 어려움.
 - 개별 지구나 친환경농업 생산자조직 차원의 사업이 아니라 시군 단위에서 친환경농업 발전 전략을 수립하고 이를 추진할 수 있는 기구를 설립하고 그 운영을 지원하는 것이 필요함.

□ 행정 절차 간소화 방안 마련

- 친환경농업지구 사업시행자는 시설 건립 경험이 많지 않기 때문에 인허가 등 행정 절차를 간소화할 수 있도록 대책 마련이 필요함.
 - 시설 건립에 필요한 인허가 사항을 상황이 발생할 때마다 개별적으로 처리하게 되면 적지 않은 시간과 노력이 투입되어야 함. 친환경농업지구 사업시행자는 대부분 농업인으로 시설 건립 경험이 많지 않기 때문에 복잡한 행정처리를 원활하게 수행하기 어려움.
- 친환경농업지구 사업시행자로 선정되면 지방자치단체 차원에서 관련 담당자가 참여하는 인허가 업무 지원 협의회를 구성하여 인허가 사항을 일괄적으로 처리할 수 있도록 지원이 필요함.
 - 사업 신청과정에서 사업자 선정 시 인허가 일괄 처리 지원 협의회 운영이 이루어지도록 방침으로 정하거나 선정 후 사업자 선정 결과를 통지하는 과정에서 인허가 관련 지원 협의회 운영을 사업 시행 방침으로 정하는 등 행정 절차 간소화를 지원하는 것이 필요함.

□ 정책사업 성과 지표 개선

- 친환경농업기반구축 사업의 성과 지표 중 사업 성과를 효과적으로 반영하기 어려운 지표가 있어 이에 대한 개선이 필요함.
 - 친환경농업기반구축사업은 광역단지·친환경지구 내 유기·무농약 재배면적 비중, 유기·무농약 재배면적 비중, 광역단지·친환경지구 사업 주체의 친환경농산물 취급 실적 등으로 구성됨.
 - 해당 지표 중 유기·무농약 재배면적 비중은 친환경농업기반구축 사업만의 성과로 보기 어렵고, 친환경농업 전반의 결과 지표 성격이 있는 지표임. 친환경농업기반구축 사업 자체의 성과를 판단할 수 있는 지표를 설정하는 것이 필요함.

- 새롭게 도입을 검토하고 있는 광역단지·친환경지구 사업주체의 친환경농산물 취급 실적은 친환경농업기반 구축사업의 성과를 비교적 효과적으로 반영하는 지표로 판단됨.
 - 친환경농업기반구축사업이 공동이용 시설·장비 보급을 바탕으로 인근 지역의 친환경농업 기반을 확대하는 취지의 사업이므로 해당 지표는 공동 사업의 취지와 성과를 비교적 효율적으로 반영하고 있음.
 - 다만 해당 지표가 공식적으로 산출된 적이 없으므로 향후 객관적인 지표 산출과 성과 목표치 설정이 중요할 것으로 사료됨.



KREI 현장브리프 제1호
2016 보조사업 모니터링: 친환경농업기반구축사업

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)
인 쇄 2016. 8. .
발 행 2016. 8. .
발행인 김창길
발행처 한국농촌경제연구원
우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601
전화 061-820-2000 <http://www.krei.re.kr>
인쇄처 동양문화인쇄포럼
전화 061-332-7120 e-mail: dongyt@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.
-

