

2018년 농촌현장연구회 제3차 세미나 발표자료(2018.11.26.월, 7시~9시)

# 충남의 친환경농업 활성화를 위한 친환경농업직불제 개편방안 제안

# 순서

01. 문제인식
02. 이론 및 정책동향
03. 현황 및 문제
04. 제도 개편방안
05. 결론

\* 주 : 이 원고는 2018년 전략연구과제 “충남의 친환경농업활성화를 위한 친환경농업직불제 개편방안 연구(근간 예정)”에서 일부 요약·발췌한 내용, 미완성 원고이므로 인용과 해석에 각별한 주의를 요합니다.

## [01. 무엇이 문제인가]

첫째, 친환경농업직불제 개념은 이중적 성격, 특수한 성격을 과연 충족하고 있는가?(사업성격)

- 경제적 성격(생산비 및 소득보전)에 초점, 생물다양성과 지속가능성 등 공공재에 소홀

둘째, 친환경농업직불제는 사업목적을 달성하고 있는가?(사업목적)

- 생산비 차이 및 소득감소분 보전하기에 미흡한 지급단가, 5년이라는 한정된 지급시기(유기농은 지속)

셋째, 친환경농업직불제는 지급대상과 기준이 적절한가?(지급대상과 기준)

- 인증받은 개별농가 단위 지급은 “친환경농업”의 특수성(집단화된 지역/공간, 협업/협력적 생산방식) 미 반영

넷째, 친환경농업직불제는 사업성과를 달성하고 있는가?(사업성과)

- 직불금 수준은 농업소득 중 낮은 비중 차지(6~7%), 환경문제 심화, 조직화 역행, 결과중심의 인증실적만 남음

다섯째, 친환경농업을 바라보는 입장의 차이가 서로 상반되지 않는가?(입장차이와 정책개입 지점의 발견)

- 소비자의 이중성, 생산자의 딜레마, 저농약인증 폐지 이후 제도적 보완장치 마련 미비, 정책개입 당위성 발견

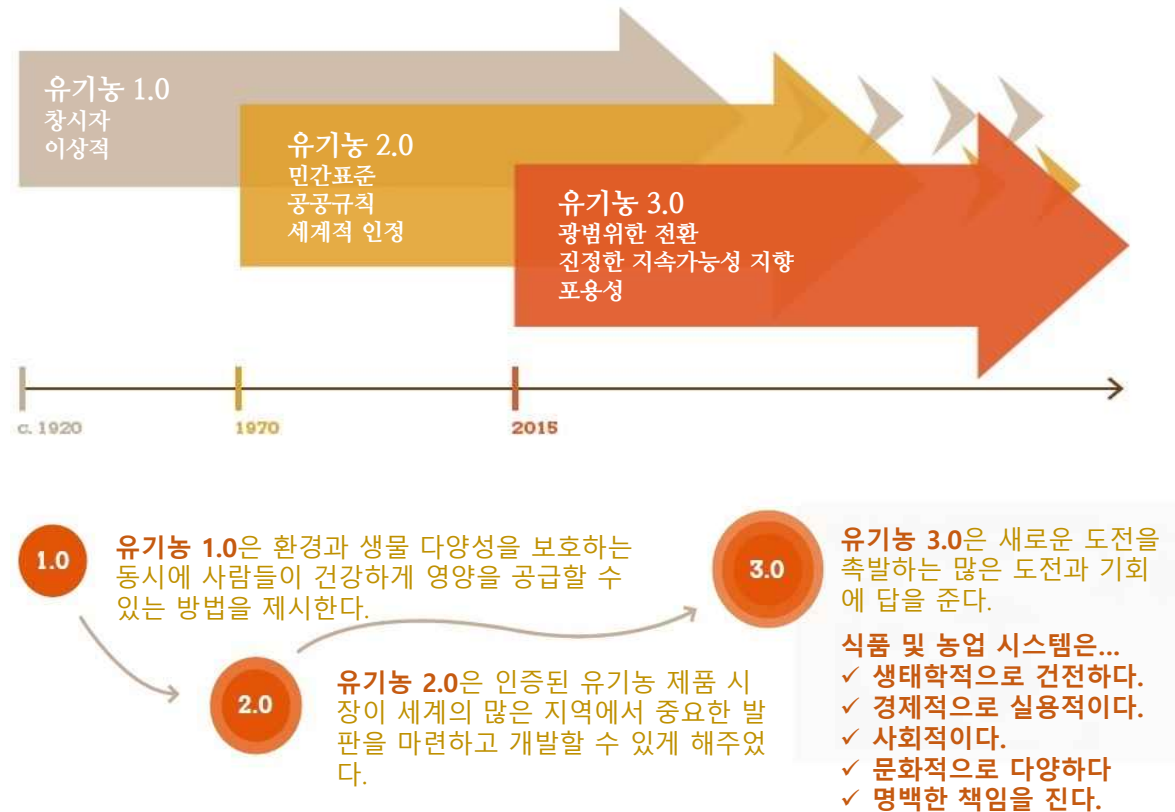
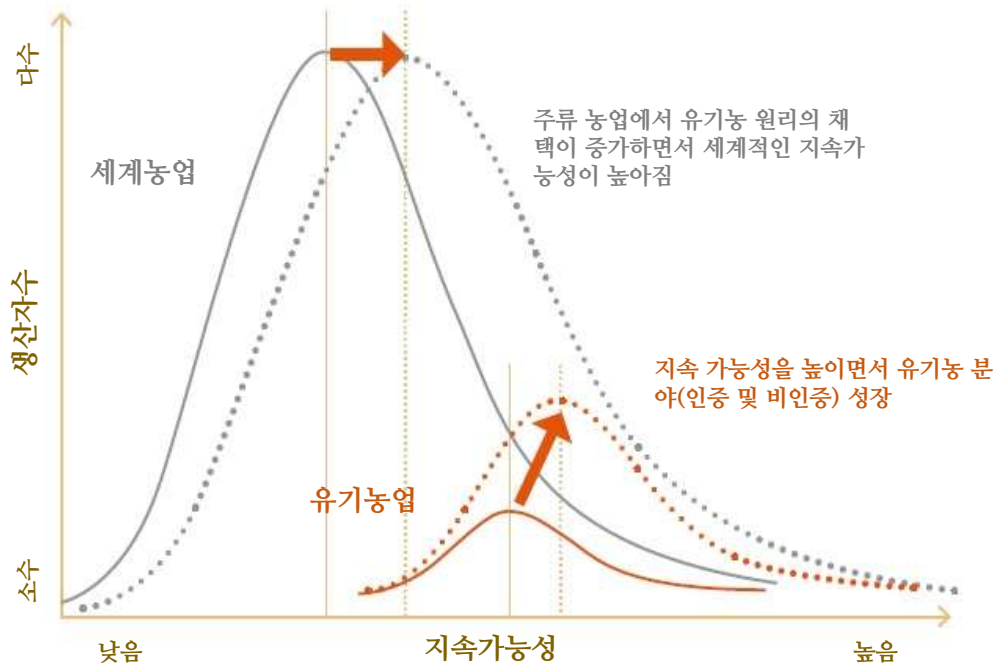
마지막으로, 전체적으로 친환경농업 활성화를 위하여 다른 사업 간 연계성은 고려하는가?(사업통합 효과)

- 친환경농업직불제를 비롯한 기타 관련 사업 간 단절로 정책시너지 효과 발휘 미흡, 사업 구조조정 필요성 제기

## [02. 최근 정책동향은 어떠한가]

### 유기농업 3.0으로의 패러다임 변화

키워드는 참여 주체의 다양성, 연계성, 지역성, 통합성



자료 : Markus Arbenz, David Gould, Christopher Stopes(2016), organic3.0\_for truly sustainable farming and consumption, 2<sup>nd</sup> updated edt. IFOAM ORGANICS.

출처 : [https://shop.ifoam.bio/en/system/files/products/downloadable\\_products/organic3.0\\_web\\_0.pdf](https://shop.ifoam.bio/en/system/files/products/downloadable_products/organic3.0_web_0.pdf)

<https://www.ifoam.bio/en/innovation-organic-30/organic-30-next-phase-organic-development>

## [02. 최근 정책동향은 어떠한가]

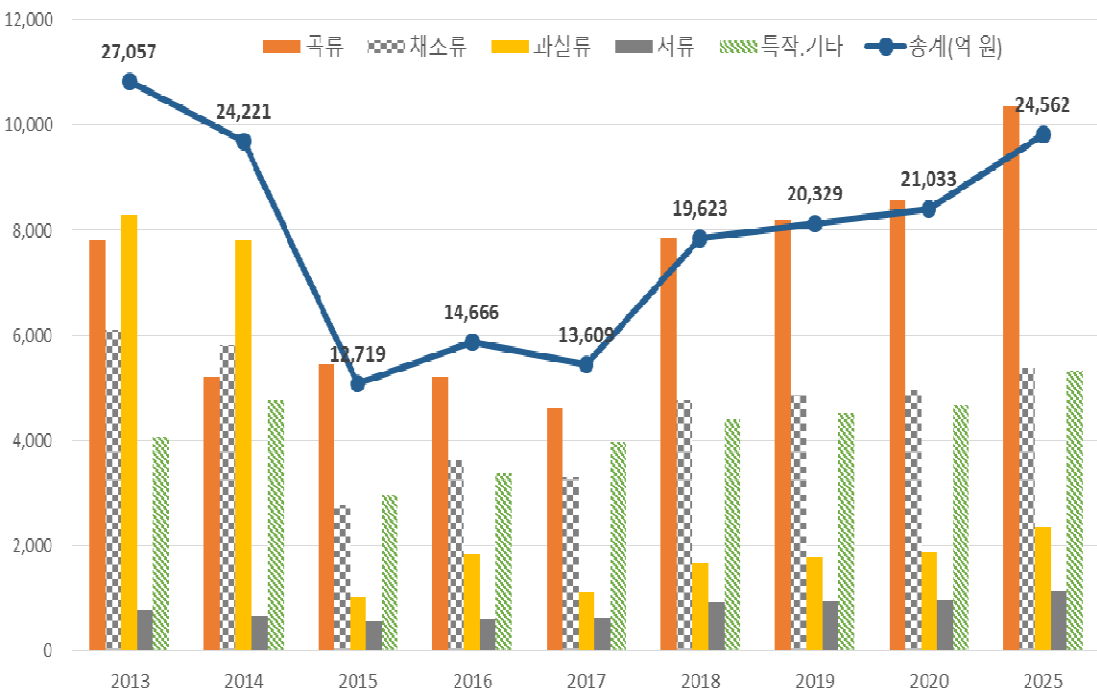
### 친환경농업정책협의회 논의 의제(진행 중인 안)

| 분야         | 논의 의제                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제도 분야      | 1. 육성정책 중심으로 친환경농어업법 개정<br>2. 친환경농업의 정의 재설정<br><b>3. 농자재 지원에서 직불 방식으로 전환</b><br>4. 친환경농어업법에 저탄소인증 근거 마련 여부<br>5. 유급생산관리자 제도 내실화 및 유급화 검토, 농업환경관리사 도입 건의                                                                                                                                                                             |
| 정책 분야      | 6. 친환경농어업법 제정 20년에 맞춰 친환경농업 정책과 사업에 대한 평가<br>7. 농업환경보전 프로그램 실행방안 마련<br>8. 한국농정의 기조를 친환경 생태농업으로 전환 및 시스템 구축                                                                                                                                                                                                                          |
| 인증 분야      | 9. 친환경인증과 GAP인증과의 관계 정립<br>10. 축산물 등 농약, 동물용의약품 유해물질 분석기반 조성<br>11. 외국 인증기준이나 인증사례 발표<br>12. 동일 인증기관 3회 연속 인증신청 금지 취소(불수용, 의제 제외)<br>13. 친환경인증 방식에 대한 전면적인 재검토<br>14. 결과중심에서 과정중심 인증으로 전환<br>15. 비식용유기가공품 인증 확대를 통한 소비촉진 방안<br>16. 생산자·소비자 참여 자주인증제 정부 인정 검토<br>17. 무농약인증제 개선을 통한 유기인증 전환방안 마련<br>18. 인증기관 과징금 제도 도입 검토(불수용, 의제 제외) |
| 유통 및 소비 분야 | 19. 친환경농식품 소비촉진 활성화 방안<br>20. 소비자 신뢰 확보 방안 마련<br>21. 학교급식 및 공공급식을 통한 친환경급식 활성화 방안 마련<br>22. 친환경농산물 의무자조금 정착 및 확대 방안                                                                                                                                                                                                                 |
| 기반 분야      | 23. 친환경농업기반구축사업 활성화 방안                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

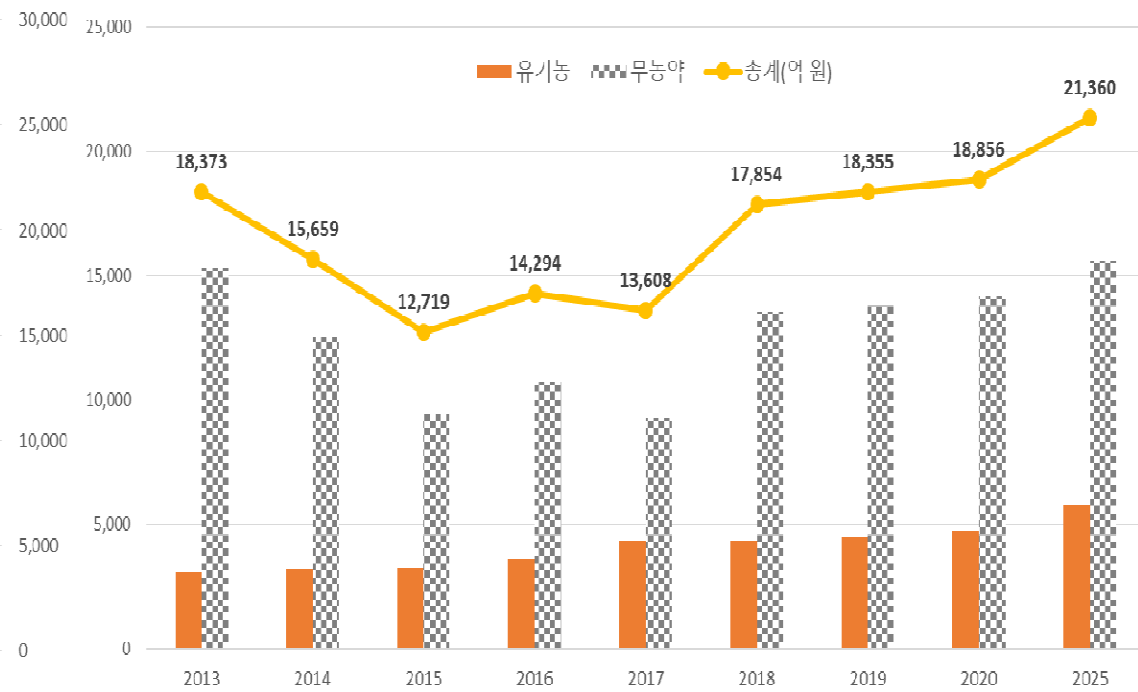
### [03. 친환경농업은 한계에 도달했는가]

친환경농업시장 규모 추이와 전망 : 2013년~2025년

전체 농림업생산액 중 친환경농산물 시장규모 비중은 절반 이하로 축소  
2013년 5.2% → 2017년 2.7%



〈품목부류별 친환경농산물 시장규모(단위:억 원)〉



〈인증별 친환경농산물 시장규모(단위 :억 원)〉

자료 : 1. 2017년 자료 : 정학균외(2018), 2018 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제  
2. 2016년 자료 : 성재훈외(2017), 2017 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제  
3. 2015년 자료 : 정학균외(2016), 2016 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망  
4. 2014년 자료 : 김창길외(2015), 2015 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망  
5. 농림축산식품부 『농림업생산액 및 생산지수』, 한국은행 국민계정  
주 : 저농약인증 폐지로 2013년과 2014년 실적은 다소 차이, 2016년부터 실적은 없음

### [03. 친환경농업은 한계에 도달했는가]

친환경농업직불제 추진경과 : 사업내용 및 지급단가의 변화

← 친환경농업직불제는 지급대상과 기준이 적절한가?(지급대상과 기준)

| 연도            | 지급대상 및 사업내용                            | 논 지급금액<br>(천 원/ha) |     |     | 밭 지급금액<br>(천 원/ha) |       |               |
|---------------|----------------------------------------|--------------------|-----|-----|--------------------|-------|---------------|
| 1999년 ~ 2001년 | 상수원 보호구역 등 환경규제지역 내 친환경농업 실천하는 농업인 대상  | 524(논,밭 동일 단가)     |     |     | 524(논,밭 동일 단가)     |       |               |
| 2002년         | 친환경농산물 인증을 받은 농가 대상                    | (논,밭 동일 단가)        |     |     | (논,밭 동일 단가)        |       |               |
| 2003년         | 인증단계, 지목에 따라 친환경농업직불 지급단가 차등화 지원       | 저농약                | 무농약 | 유기농 | 저농약                | 무농약   | 유기농           |
|               |                                        | 0                  | 150 | 270 | 524                | 674   | 794           |
| 2006년         | 논 부문 지급단가 인상                           | 217                | 307 | 392 | 524                | 674   | 794           |
| 2012년         | 논과 밭 지급단가 모두 인상, 유기농 인증 지급기간 연장(3년→5년) | 217                | 400 | 600 | 524                | 1,000 | 1,200         |
| 2015년         | 유기지속직불 신설, 유기농인증 지급기간 3년 연장            |                    |     | 300 |                    |       | 600           |
| 2016년         | 저농약인증 직불 폐지, 유기지속지불 유지                 | 무농약                |     | 유기농 | 무농약                |       | 유기농           |
|               |                                        | 400                |     | 600 | 1,000              |       | 1,200         |
| 2018년         | 밭작물 중 과수, 채소/특작/기타 등으로 품목부류 세분화        | 500                |     | 700 | 1,100 ~ 1,200      |       | 1,300 ~ 1,400 |
|               | 유기지속직불 지급기간 폐지(지속 지급)                  | -                  |     | 350 | -                  |       | 650~700       |

특정공간.지역  
농업인 대상



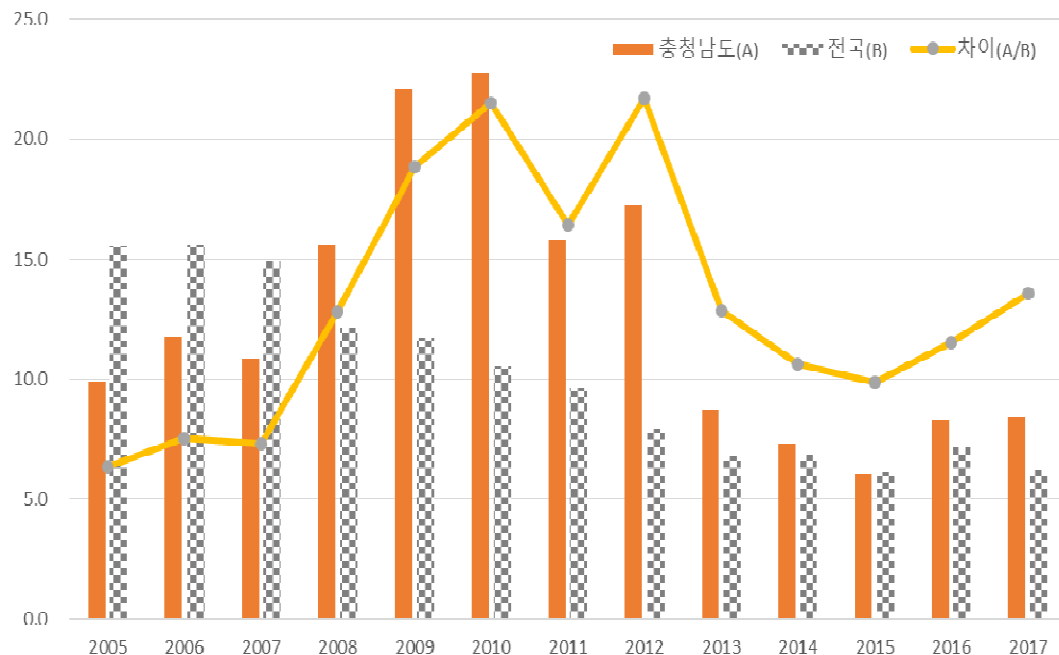
친환경인증  
농업인 대상

자료 : 1. 농림축산식품부(각연도), 농림축산식품사업시행지침서.  
2. 농림축산식품부 내부자료(2012), 친환경농업개편안.

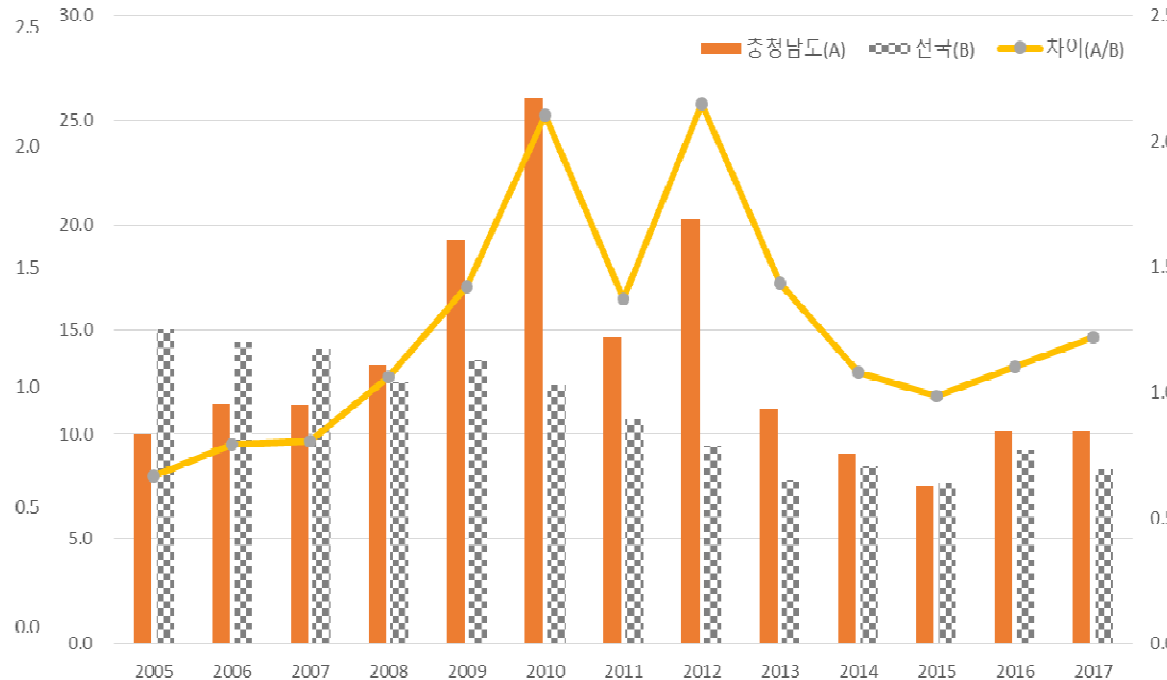
### [03. 친환경농업은 한계에 도달했는가]

친환경농업생산 추이

← 친환경농업직불제는 사업목적, 사업성과를 달성하고 있는가?(사업목적, 사업성과)



〈친환경인증면적 당 생산량=토지생산성(t/ha)〉



〈친환경인증농가 당 생산량=노동생산성(톤/호)〉

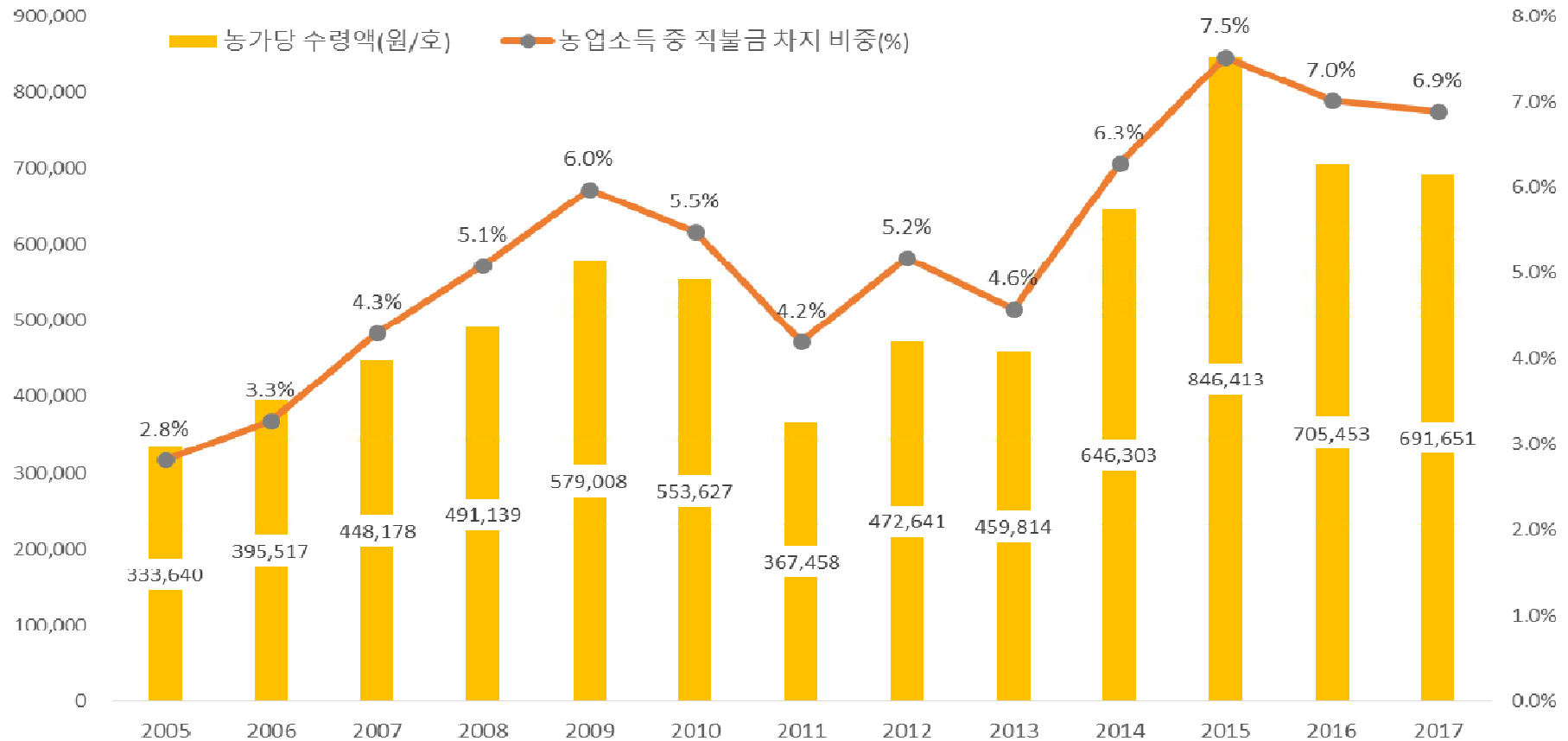
- 자료 : 1. 통계청(각연도), 농업면적조사 : 전국(도 별) 논밭별 경지면적.  
 2. 통계청(각연도), 농림어업조사 : 행정구역(시군구별) 농가수, 농가인구.  
 3. 충청남도(각연도), 충청남도 기본통계 : 친환경 농축산물 출하현황.  
 4. 국립농산물품질관리원(각연도), 친환경인증정보시스템.



### [03. 친환경농업은 한계에 도달했는가]

친환경농업직불금 예산과 농가 당 수령액

← 친환경농업직불제는 사업목적, 사업성과를 달성하고 있는가?(사업목적, 사업성과)

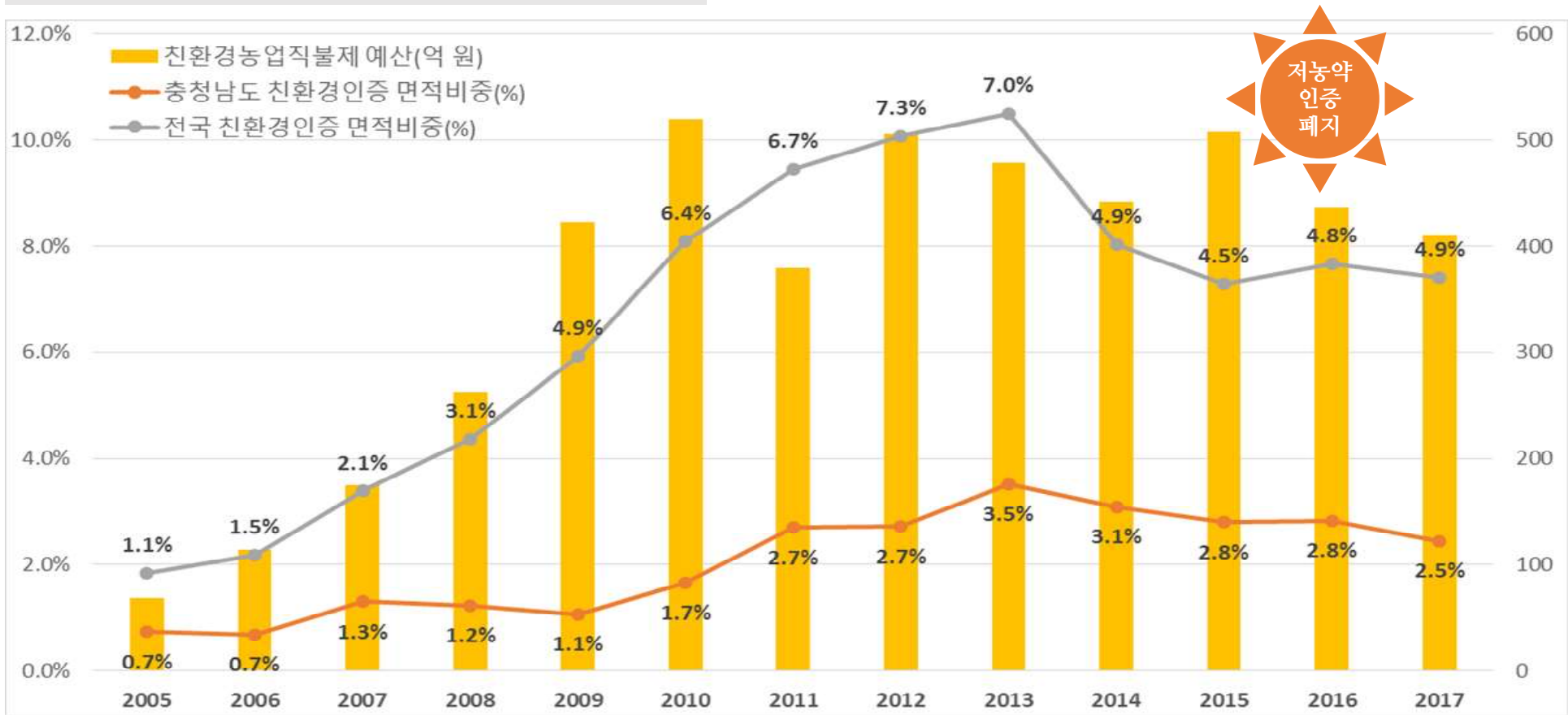


자료 : 1. 농림축산식품부 농업정책과, 농식품 기획재정담당관실 등(각연도), 농업직불금 현황.  
 2. 통계청(각연도), 농가경제조사.  
 3. 충청남도(각연도), 충청남도 기본통계 : 친환경 농축산물 출하현황.  
 4. 국립농산물품질관리원(각연도), 친환경인증정보시스템.  
 5. e-나라지표(www.index.go.kr)

### [03. 친환경농업은 한계에 도달했는가]

친환경농업인증 면적 비중과 친환경농업직불금 예산

← 친환경농업직불제는 사업목적, 사업성과를 달성하고 있는가?(사업목적, 사업성과)



인증단계, 지목에 따른 친환경농업직불 지급단가 차등화 지원

지급단가 인상  
지급기간 연장(최대 5년)

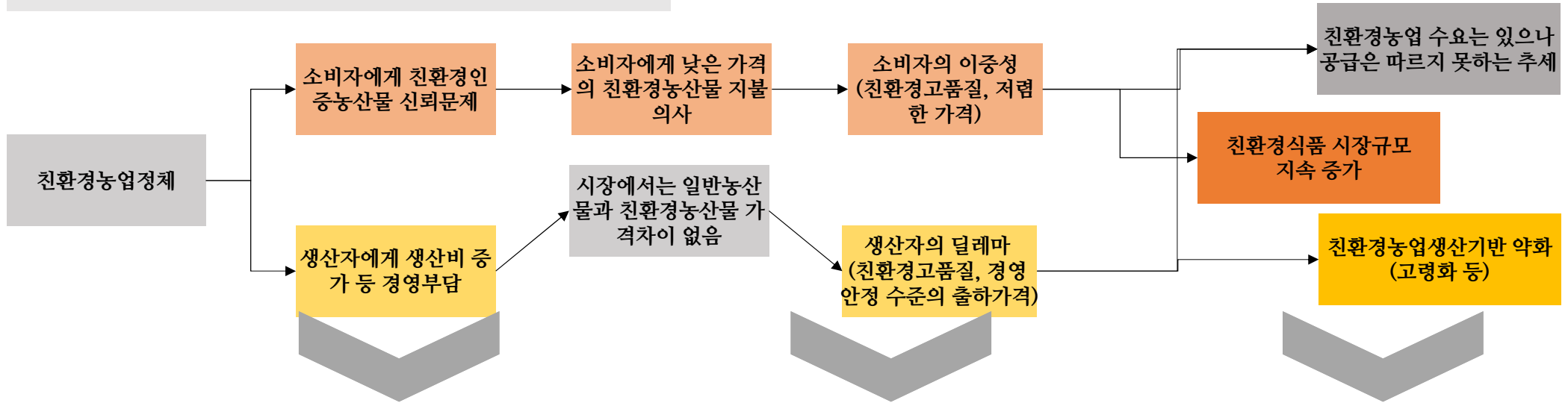
유기농 지속직불 신설  
유기농 지급기간 연장  
저농약인증직불 폐지

자료 : 이전 슬라이드와 동일

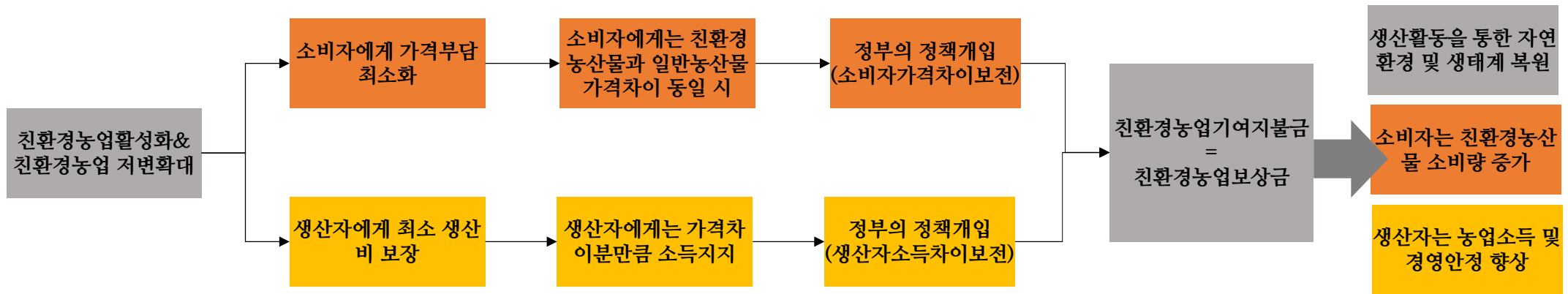
### [03. 친환경농업은 한계에 도달했는가]

친환경농업에 대한 시각/입장

← 친환경농업을 바라보는 입장의 차이가 서로 상반되지 않는가?(입장차이와 정책개입)



공통지점 : 우리가 보존해야 할 농촌지역의 환경자원은 무엇인지에 대한 고민 부족



### [03. 친환경농업은 한계에 도달했는가]

친환경농업 관련 사업 현황 및 문제

← 친환경농업 활성화를 위하여 다른 사업 간 연계성은 고려하는가?(사업통합 효과)

| 친환경농업직불제         | 소득보전 효과 미흡, 농촌지역 환경자원 보존 효과 미흡                | 사업명                       | 농식품부 예산<br>(단위:백만 원) | 충청남도 예산<br>(단위 : 백만 원) |
|------------------|-----------------------------------------------|---------------------------|----------------------|------------------------|
| 친환경농업기반구축사업      | H/W 보조사업 치중, 쌀 품목 편향성, 사업성과 미흡                | 친환경농업직불사업                 | 41,096               | 2,552                  |
| 유기농업자재지원         | GMO유박사용으로 환경문제, 액비 미인정 등 경종축산<br>자원순환 연계고리 단절 | 친환경농업기반구축사업               | 7,747                | 1,350                  |
| 유기질비료지원          | 과다시비 및 고투입농업 지속하는 원인, 토양환경 악화                 | 유기농업자재지원                  | 3,105                | 401.5                  |
| 광역친환경단지농산물생산유통지원 | 조직화 미흡한 상태, 사업성과 미흡, 보조사업 유사                  | 유기질비료지원                   | 160,000              | 17,223.3               |
|                  |                                               | 광역단위친환경농산물생산.<br>유통조직육성지원 | 500                  | 800                    |
|                  |                                               | 그 외 8개 사업                 | 36,319               | 5,784.9                |
|                  |                                               | 합계                        | 248,767              | 28,111.7               |

## [04. 친환경농업직불제를 이렇게 상상해보자]

첫째, 친환경농업직불제는 협의와 광의 개념을 내포한 이중성, 특수성을 고려한 직불제로의 개편

둘째, 친환경농업 실천농업인에게 체감할 수 있는, 실질적 소득보전 및 생산비 차이 보전 수단화

셋째, 개별농가 단위 접근이 아닌 집단.협업을 고려한 조직 단위로 접근하는 실행 방식 변화

넷째, 지역 내 사람과 공동체를 키워내고 지역 환경을 살리는 방식의 지역 친환경농업 정책 전환

다섯째, 친환경직불제를 주요 정책수단으로 삼되 기존 친환경농업 사업과의 통합접근을 통한 시너지

여섯째, 지역공간 중심으로 배치하여서 농업환경 공공재 보전을 위한 농업환경정책 틀에서 운영

일곱째, 친환경농업직불제는 지속가능한 농업을 위하여 농촌지역 환경자원 보전과 활용을 주목적화

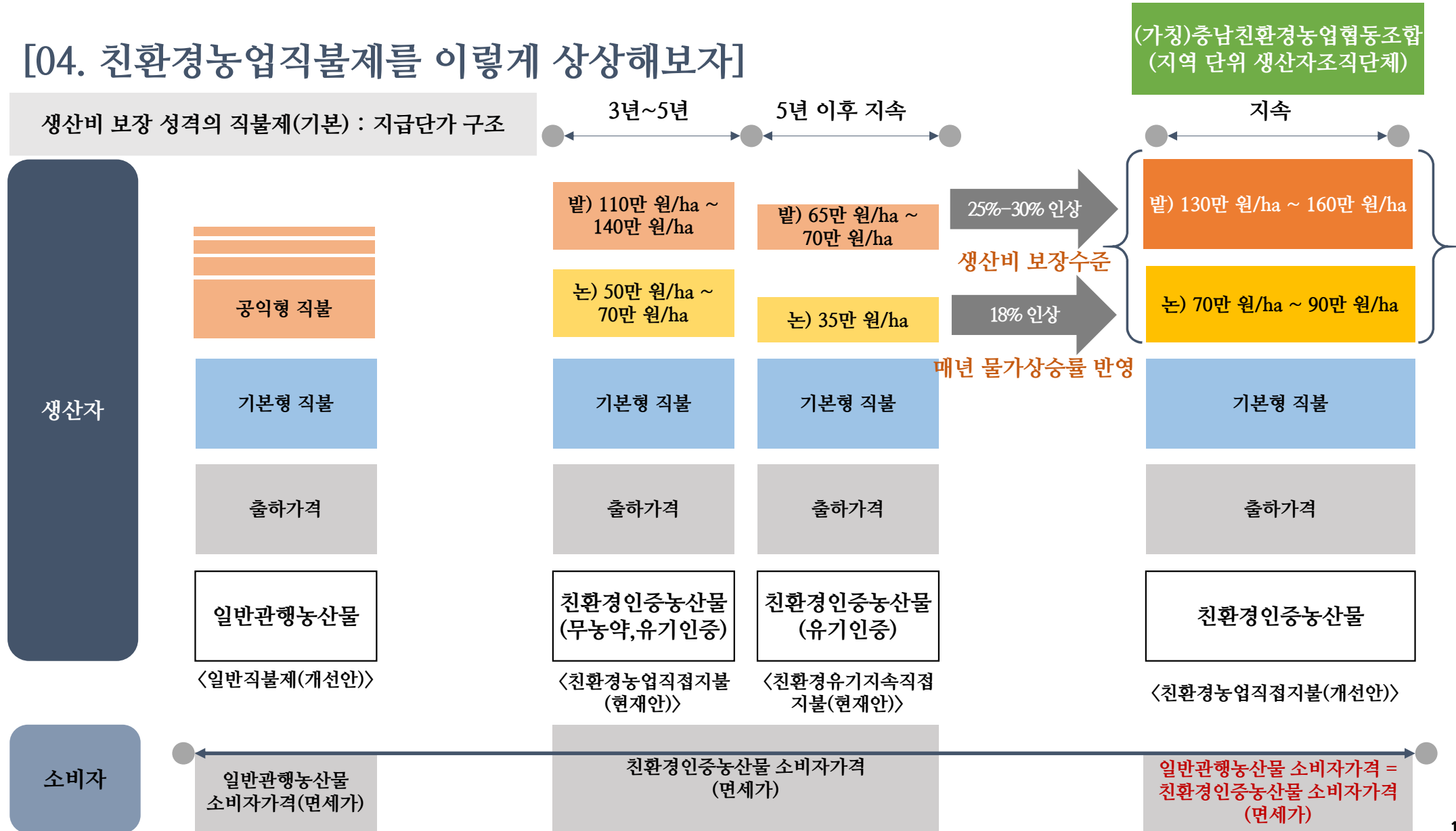
여덟째, 지역주민 모두가 쉽게 체감할 수 있는 가시적이고 알기 쉬운 성과지표의 개발과 적용

생산비 보장 성격의 직불제(기본)

집단.협업방식을 통한 공익형 직불제(가산)

## [04. 친환경농업직불제를 이렇게 상상해보자]

생산비 보장 성격의 직불제(기본) : 지급단가 구조





## [04. 친환경농업직불제를 이렇게 상상해보자]

집단.협업방식을 통한 공익형 직불제(가산) : 운영구조

(가칭)충남친환경농업협동조합  
공익활동단

(가칭)000수계친환경농업인 협동조합

■마을사람(조합원)이 모이고 합의하는 지점

- 마을 농촌환경 자원현황 파악
- 보전할 농촌환경 자원목록(지표) 도출
- 친환경농업인(생산자) 상호준수조건사항 도출
- 상시 모니터링 및 결과 공유
- 농업환경비용(지급단가) 합의
- 컨설팅 및 자문 제공

A 상류수계 중심의 친환경특별권역  
예. 유역서비스 지불제도 도입(수계기금활용)

A' 상류 수계 중심의 친환경특별권역  
예. 유역서비스 지불제도 도입(수계기금활용)

도량유역 중심의 친환경권역  
예. 홍성군,예산군의 금리천 주변

도량유역 중심의 친환경권역  
예. 천안시,아산시의 둔포천/성환천 주변

유급생산  
관리자  
배치

유급생산  
관리자  
배치

영농조합  
법인

지역시민  
사회단체  
(NGO)

단위지구  
/특구  
(집단)

지역별  
연합회

지역별  
협의체

영농조합  
법인

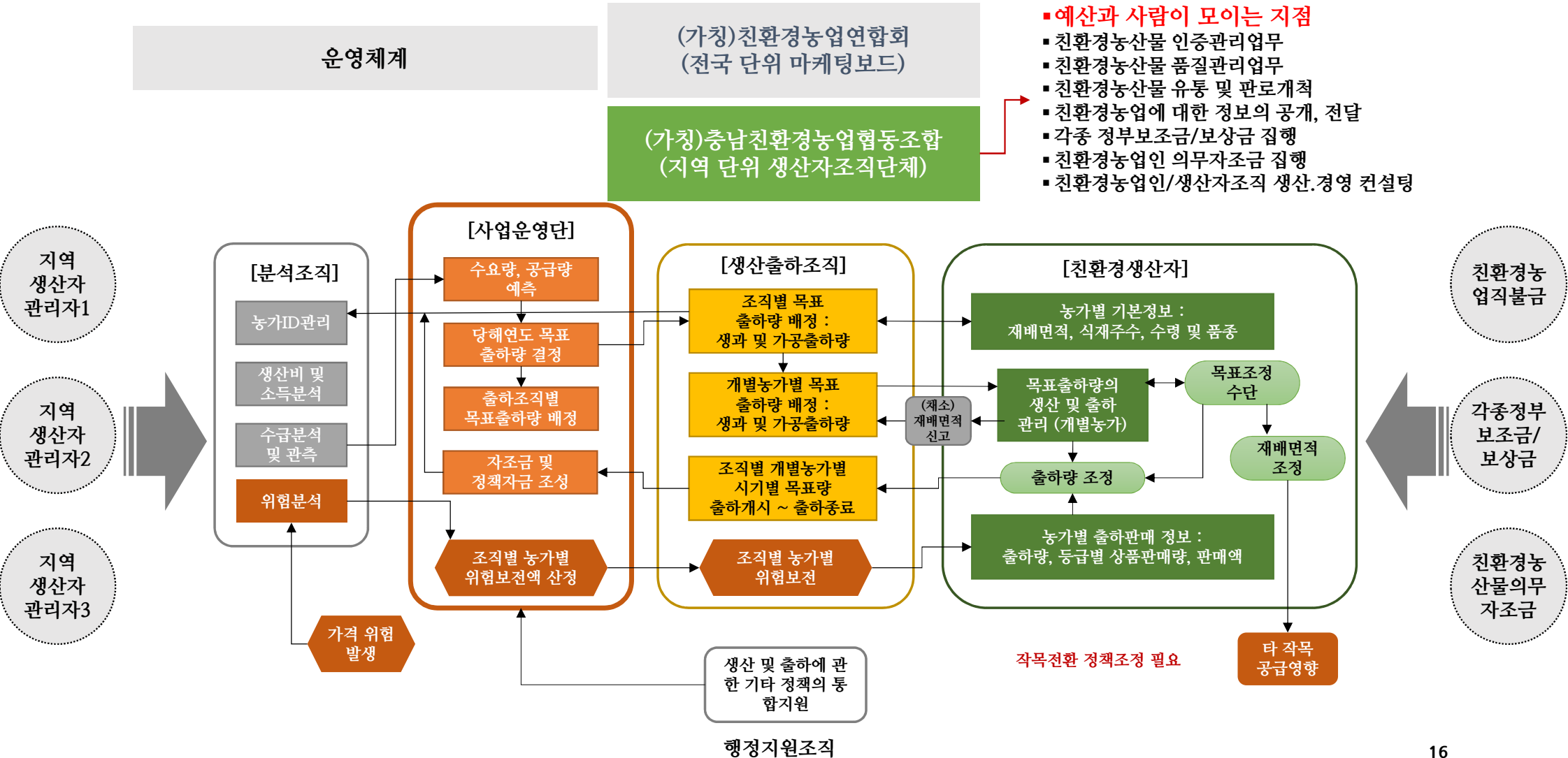
지역시민  
사회단체  
(NGO)

지역별  
협의체

단위지구  
/특구  
(집단)

지역별  
연합회

## [04. 친환경농업직불제를 이렇게 상상해보자]



주 : 유명봉 외(2016)의 "제주형 농산물 가격안정 관리제도 연구용역"을 일부 응용, 보완한 것임.

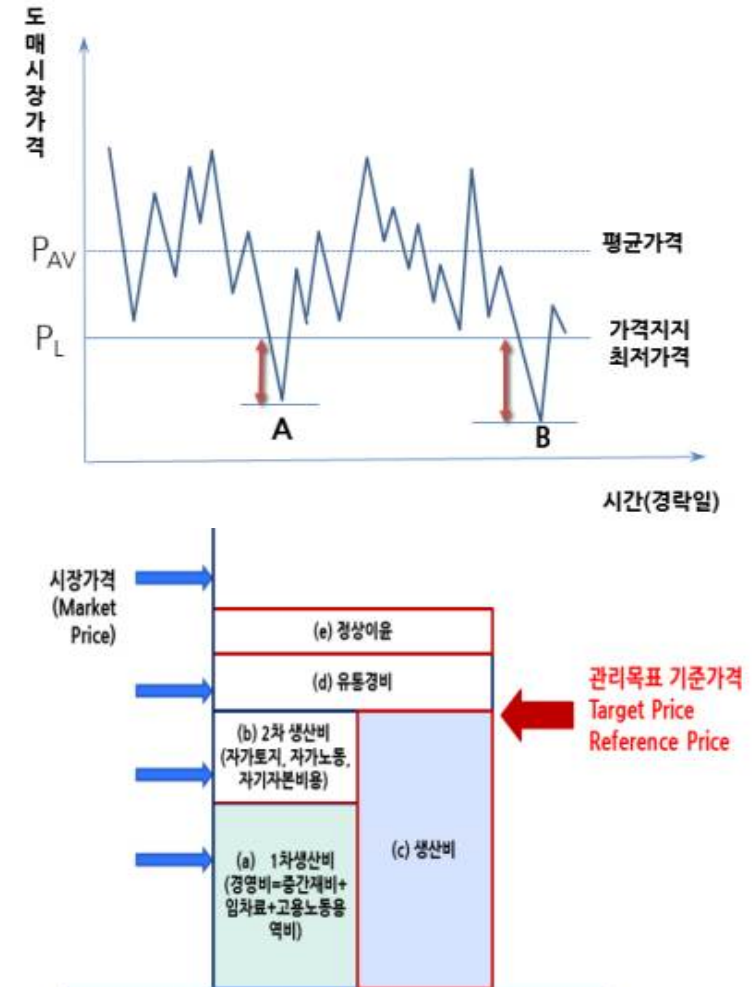


## [04. 친환경농업직불제를 이렇게 상상해보자]

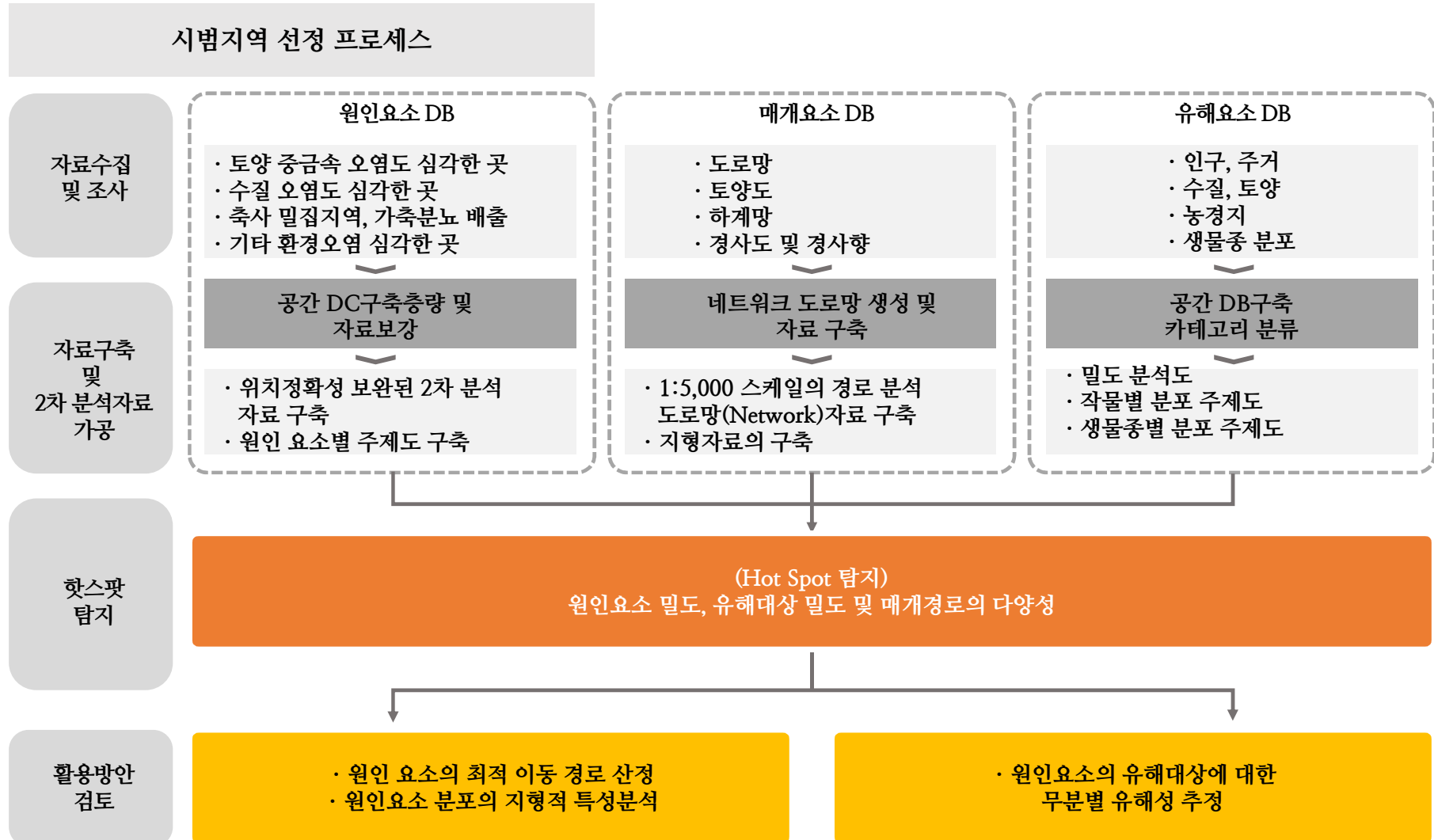
보전단가 산출식 사례

| 구분                              | 항목       | 산출식                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 정부의 생산안정제<br>가격관리 영역            | 보전단가A    | $(5\text{년 올림픽 평균가격} \times 0.8) - \text{시장가격}) \times (1 - \text{해당품목 5년 간 공급 변동계수}) \times 80\%$                                                                                 |
|                                 | 농가별 총보전액 | 보전단가 A $\times$ 농가별 보전해당물량 $\times$ 농가속성지수                                                                                                                                         |
|                                 | 대상품목     | 배추, 무, 대파, 당근, 고추, 마늘, 양파 등 7개 품목                                                                                                                                                  |
| 제주형 가격안정<br>관리 영역(안)            | 보전단가B    | $(\text{경영안정 최저기준 목표가격} - \text{시장가격}) \times 90\%$<br>* 경영안정 최저기준 목표가격 수준<br>* 초기 : 경영비 보장 수준, 안정기 : 생산비 보장 수준                                                                    |
|                                 | 농가별 총보전액 | 보전단가 B $\times$ 농가별 보전해당물량 $\times$ 농가속성지수                                                                                                                                         |
|                                 | 대상품목     | 감귤, 월동 채소작물 등                                                                                                                                                                      |
| 충청남도 학교급식<br>친환경농축산물<br>차액지원 방식 | 소비자 귀속이익 | 무상급식비 끼니 당 단가 $\times$ 친환경농축산물 사용비중(%) $\times$ 충남 친환경<br>농축산물 공급 목표비중(%) $\times$ 친환경농축산물 구입단가 차액비율(%)<br>예시. $3,500\text{원} \times 68\% \times 70\% \times 35\% = 583.1\text{원}$ |

자료 : 1. 유영봉 외(2016), 제주형 농산물 가격안정 관리제도 연구용역, 제주특별자치도 연구용역 최종보고서, 제주대학교.  
2. 충청남도 내부자료(2018), 학교급식 친환경농축산물 차액지원 사업.



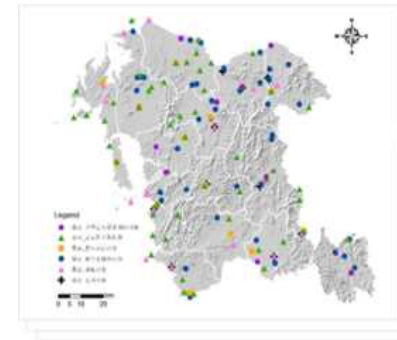
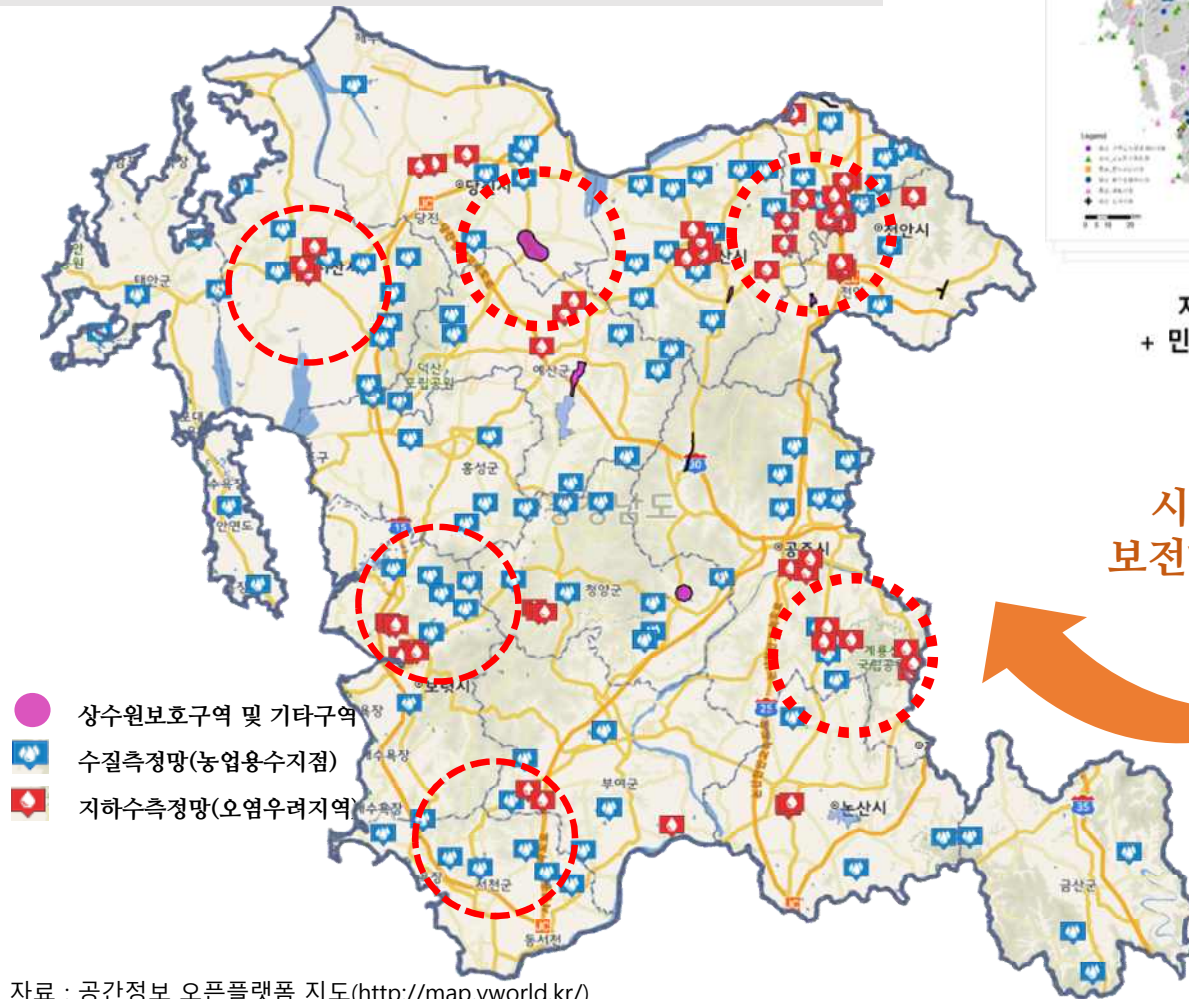
## [04. 친환경농업직불제를 이렇게 상상해보자]



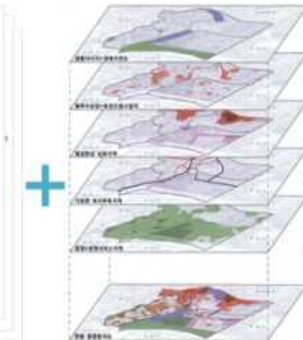
자료 : 강마야.오혜정 외(2016), 충남의 축산 문제 해결을 위한 통합정책 방안 : 에너지-환경-식량 넥서스 관점, 전략연구 2017-42, 충남연구원.

## [04. 친환경농업직불제를 이렇게 상상해보자]

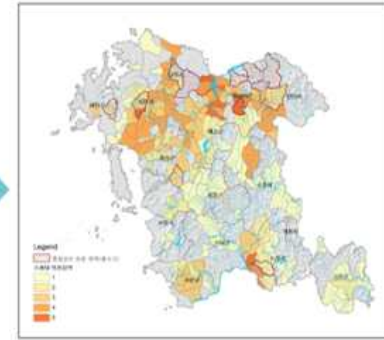
시범지역 예시(1) : 각종 수질환경 지표 측정망



지역별 이슈  
+ 민원발생 분포 등



분야별 현황 분석



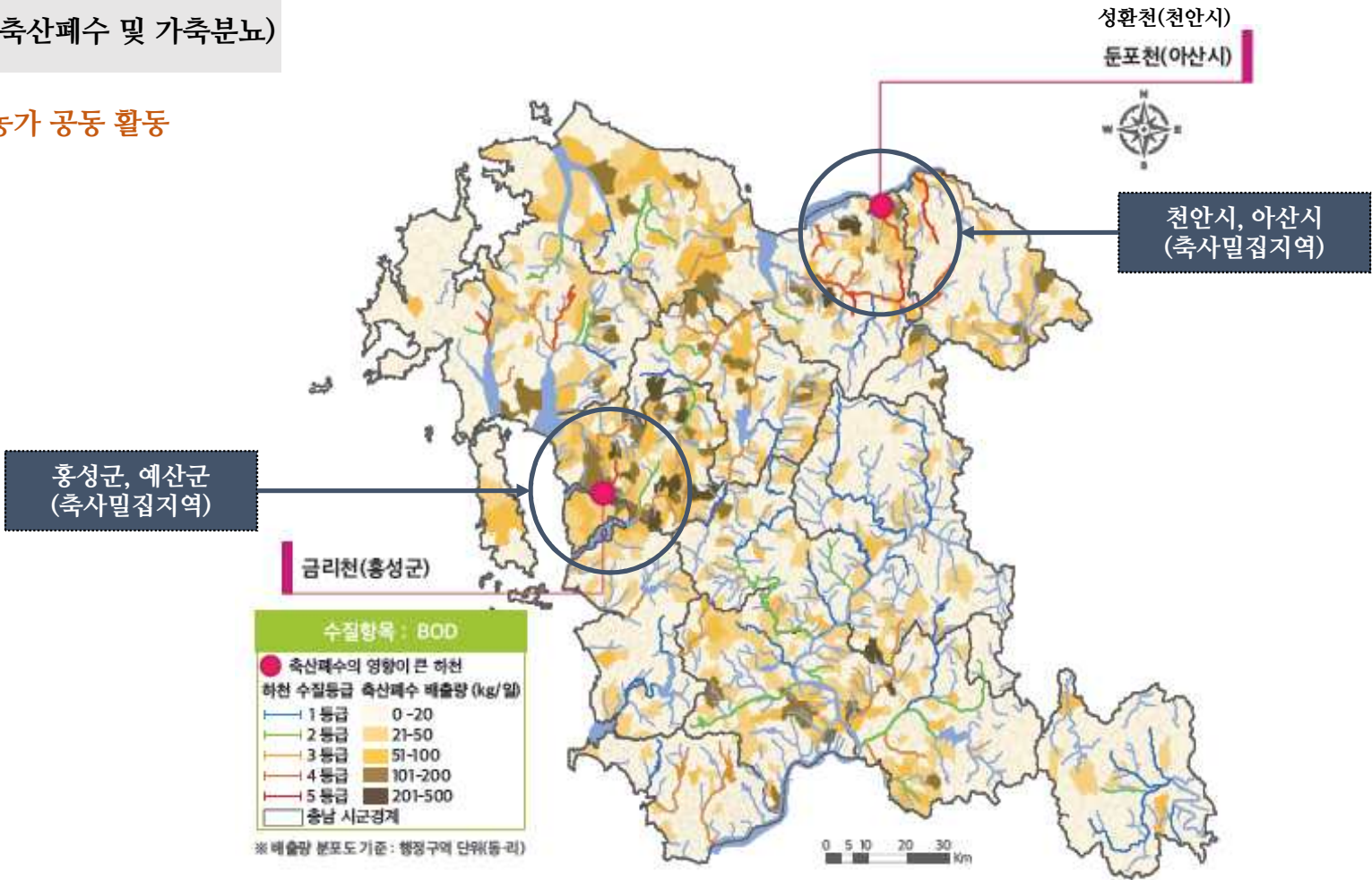
중점지역 선정  
유형별 시범지역 선정

시범지역 선정 시 환경지표 공간정보와의 응용, 연계  
보전하고 활용해야 할 마을의 환경자원 찾기(주민참여형)

# [04. 친환경농업직불제를 이렇게 상상해보자]

시범지역 예시(2) : 수질오염원 심각지역(축산폐수 및 가축분뇨)

➔ 해당지역은 축산농가와 경종농가 공동 활동

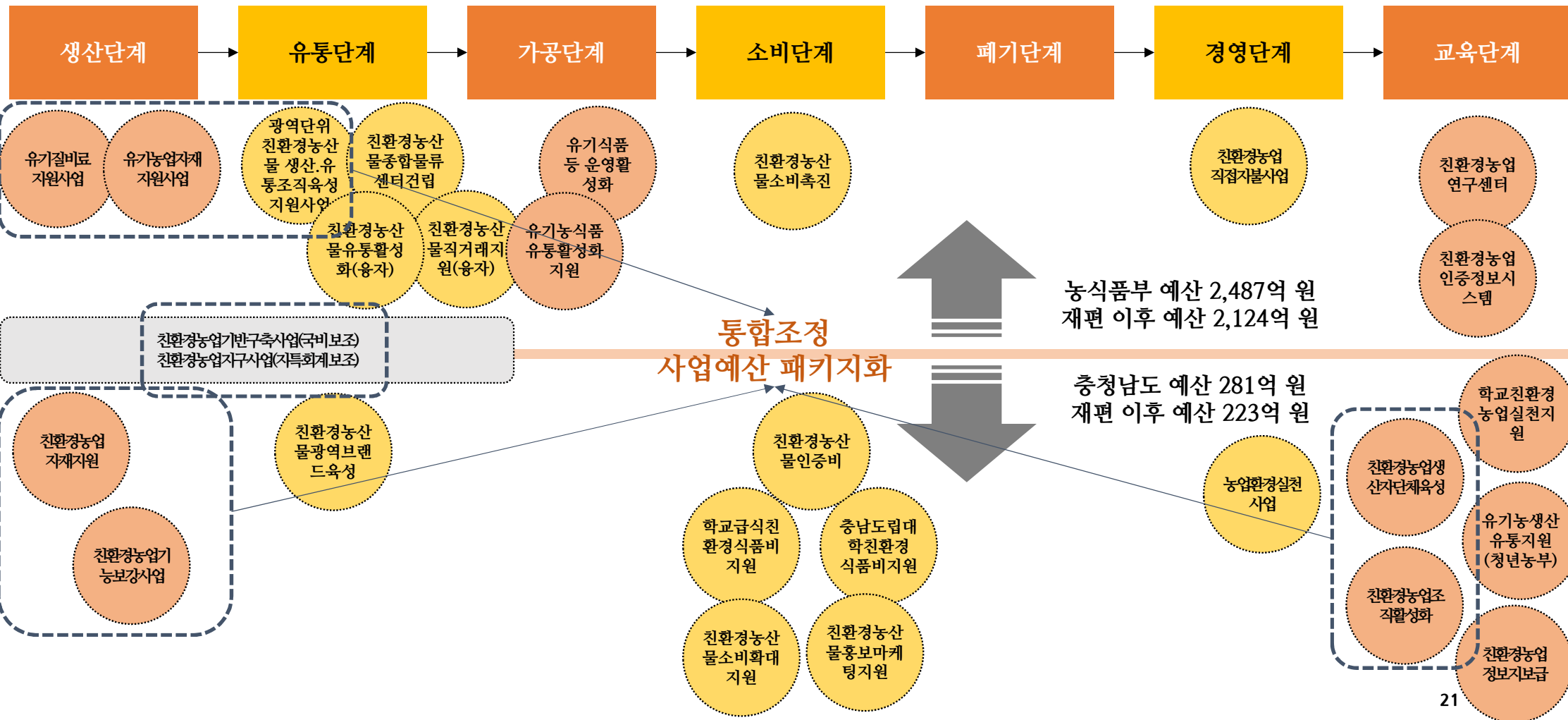


자료 : 김홍수,최정호,조병욱(2017), 충남의 주요하천 오염원인 분석, 충남 정책지도 2017-8호 통권 17호, 충남연구원



## [04. 친환경농업직불제를 이렇게 상상해보자]

사업의 통합접근을 통한 자원 마련



## [05. 문제 해결, 가능한가]

### 해결해야 할 과제

첫째, 가격과 생산 연계 가능성(가격 보장 시 생산증대 가능성, 가격위험관리 문제)

둘째, 농가의 무임승차 우려 문제

셋째, 생산품질에 따른 차등지원 문제

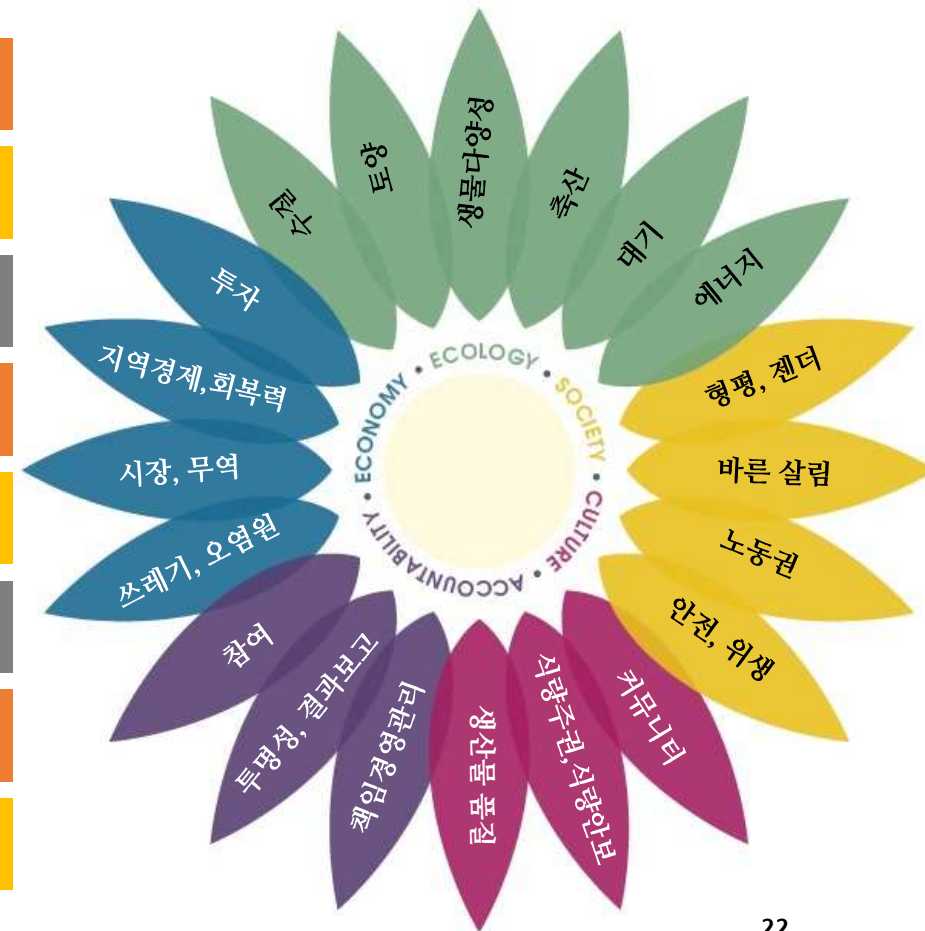
넷째, 생산자 단체 역할에 대한 신뢰 문제

다섯째, 정책추진 의지에 대한 신뢰 문제

여섯째, 신규 진입장벽의 문제

일곱째, 친환경농산물 수급조절 기능(가격조정 기능과 연계)

여덟째, 친환경농산물 가격감시, 가격통제 기능/역할, 통계수집/관리/유지.보수/분석 등



\* 참고자료 : 문재인 정부 직불제 개편안(2018.10.)

## 직불제 개편안(농업기여직불제의 구조: 기본형, 가산형)



자료 : 대통령직속 정책기획위원회(2018), 문재인 정부의 농정개혁 방향과 실천 전략 : 직불제 중심 농정으로의 전환과 실천전략, 정책기획위원회 농정개혁TF 활동결과발표 자료집, pp.13-14.

\* 참고자료 : 문재인 정부 직불제 개편안(2018.10.)

## 직불제 기능 전환



자료 : 대통령직속 정책기획위원회(2018), 문재인 정부의 농정개혁 방향과 실천 전략 : 직불제 중심 농정으로의 전환과 실천전략, 정책기획위원회 농정개혁TF 활동결과발표 자료집, pp.13-14.



과연 이와 같은 제안은 우리 현실에서 구현 가능할까요??

될 수 있는 방식, 할 수 있는 방식을  
논의해 봅시다!