

2019.07.19.금

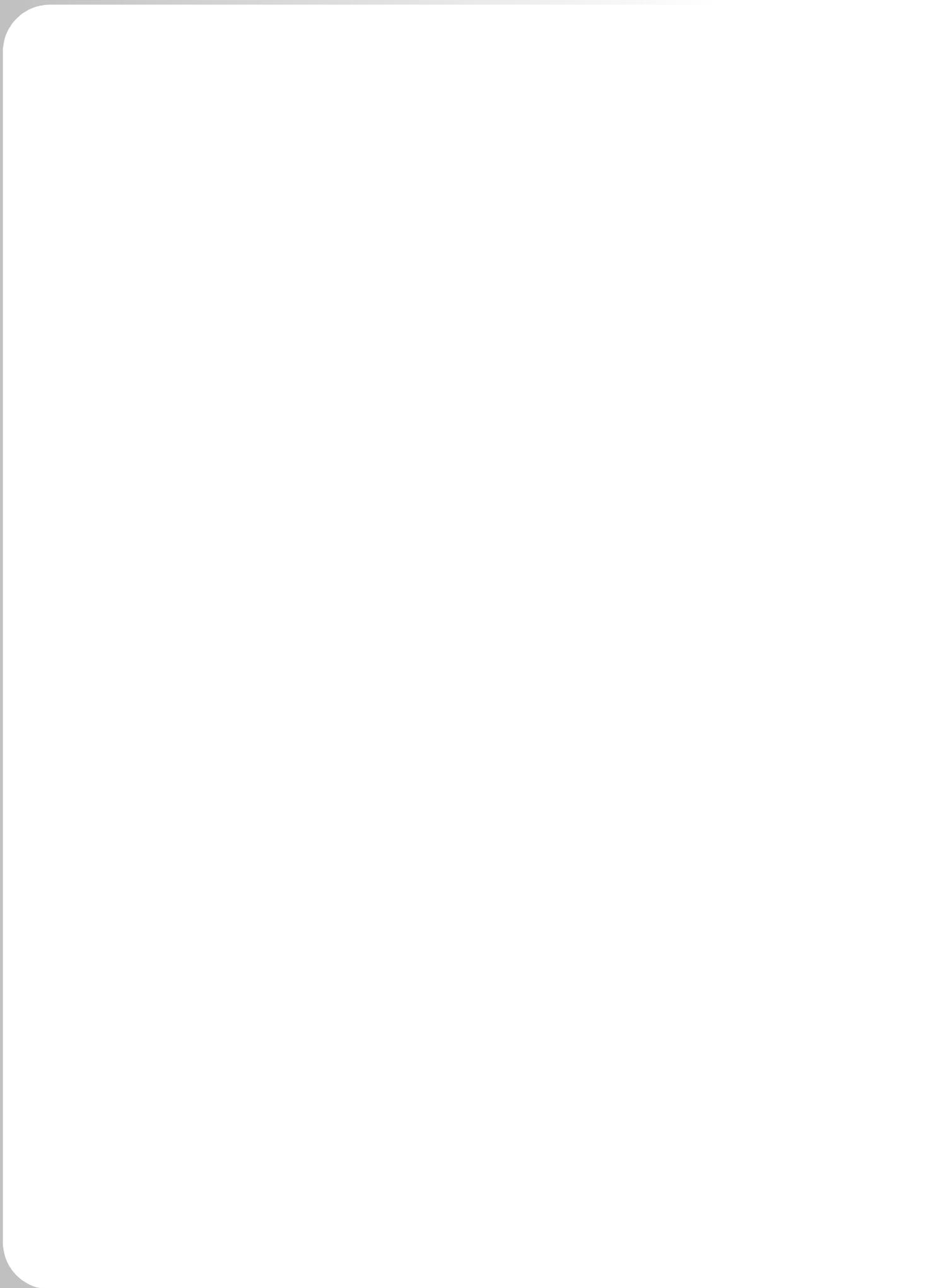
CNI세미나 2019-062



(토론회)

충남, 친환경농업직불제 어떻게 개편할 것인가

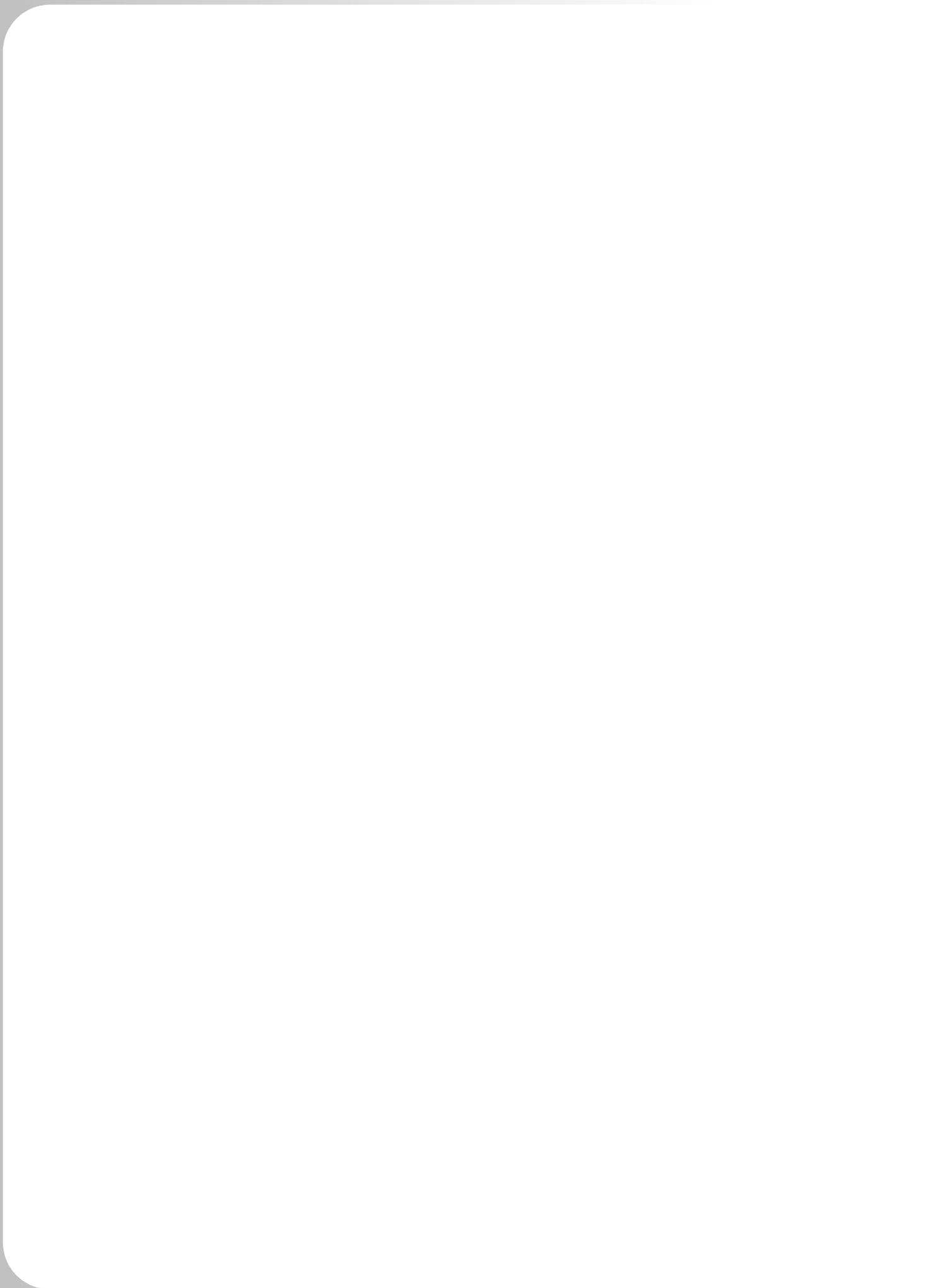




CNI세미나 2019-062[2019.07.19.금]

(토론회)

충남, 친환경농업직불제 어떻게
개편할 것인가



◆ 충남, 친환경농업직불제 개편 토론회 개요 ◆

- 명칭 : 친환경농업직불제 개편 토론회(중앙정부 역제안)
- 주제 : 충남, 친환경농업직불제 어떻게 개편할 것인가?
- 목적 : 친환경농업직불제 개편방안 및 추진전략 논의
- * 참고로 현재 농특위, 농식품부 등 직불제 개혁 논의가 진행되는 가운데 좀 더 구체적인 전략을 제시하고 실행을 촉발하기 위한 지역입장에서 제안하는 행사
- 회의일시 : 2019.07.19.금, 14:00~16:30
- 장소 : 충남농업기술원 중강의실(충청남도 예산군 신암면 추사로 167)
- 참석인원 : 약 100여명(충남친환경농업협회 대의원 및 회원, 의회, 행정, 전문가)
- 주관.주최 : 충남친환경농업협회, 충남연구원
- 후원 : 한국친환경농업협회, 친환경자조금관리위원회, 충남연구원, 월간 친환경, 한국농정신문, 충청남도, 충남친환경농업연구센터
- 세부일정

시 간		내 용	비 고
부 터	까 지		
13:30	14:00	등록	사회 : 충남연구원 김기홍 박사
14:00	14:15	인사말(개회사)	충남연구원 윤항 원장 충남친환경농업협회 전량배 회장
14:15	14:20	축사	김영재 회장(한국친환경농업협회)
14:20	14:50	주제발표1:농업환경정책변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안(30분)	강마야 박사(충남연구원)
14:50	15:10	주제발표2:충남의 농업직불금 제도개선 시범사업 : 농업생태환경프로그램 추진사례(20분)	김문한 이장(충남 보령시 장현마을)
15:10	16:00	전문가 종합토론(각 10분 이내) - 최낙현 과장(농림축산식품부 친환경농업과) - 박지홍 과장(충청남도 농림축산국 식량원예과) - 권봉관 전문위원(홍성군 친환경농정발전기획단) - 전량배 회장(충남친환경농업협회) - 김정섭 박사(한국농촌경제연구원)	좌장 : 김호 교수 (단국대학교 환경자원경제학과)
16:00	16:25	청중 자유토론 및 질의응답(25분)	
16:25	16:30	정리 및 마무리 말씀	사회 : 충남연구원 김기홍 박사



농업환경정책변화에 따른
충남의 친환경농업직불제 개편방안

강마야 연구위원 | 충남연구원

농업환경정책변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안

강마야



순서

01. 머리말
02. 몇 가지 전제적 이해
03. 친환경농업 현황
04. 친환경농업직불제 개편방안
05. 맺음말

* 주 : 1. 이 글은 충남연구원에서 필자가 수행한 2018년 전략연구과제인 “농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안”을 토대로 수정·보완한 것임.
2. 이후 발간한 계간 농정연구 제69호(2019 봄)에 실린 “농업환경정책의 변화와 친환경농업직불제 개편방안”을 토대로 수정·보완한 것임.
3. 근간 예정인 충남리포트 제339호 “농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안”을 토대로 수정·보완한 것임.
4. 2019년 한국농업경제학회 하계학술대회 제주도 농업농촌 특별 심포지엄 주제발표문 “지역단위 농업환경보전 공익형 친환경농업직불제 도입방안”을 토대로 수정·보완한 것임.

[01. 머리말]

첫째, 시대의 흐름에 따라 친환경농업이 가지는 개념, 위상, 사회적 요구가 점차 변해오고 있지만 그에 따른 친환경농업직불제의 역할과 대응은 미흡하다.

둘째, 농업환경을 복원하면서 농업인이 경제적 안정을 누리게 해야 지속가능한 친환경농업이 될 수 있고 그를 뒷받침하는 수단으로서 친환경농업직불제가 되어야 하지만 결과는 그에 못 미치고 있다.

셋째, 농업직불제 개편 논의 과정에서는 주로 쌀관련 직불제에 초점이 맞춰져 왔고 공익형 직불제, 농업환경보전프로그램 등 농업환경 정책 변화를 일부 시도했으나 구체적으로 개편 논의는 부진한 상황이다.

- 친환경농업과 친환경농업직불제를 다시 되돌아볼 필요가 있는데 여기서는 충청남도 사례를 바탕으로 친환경농업직불제를 어떻게 바꿔갈 수 있을지 살펴보고자 한다.
- 농업환경을 보전하거나 개선하기 위한 정책수단은 여럿 있을 것인데, 여기서는 규제와 보상 시스템이 적절하게 균형을 이루는 정책수단을 고민해보고자 한다.
- 친환경농업직불제(기본형) 개편방안과 더불어 농업환경보전사업(공익형) 실행방안을 도출, 중앙정부와 충청남도에 제안한다.

3

[02. 몇 가지 전제적 이해]

친환경농업 개념

- 당초) 농업과 환경의 조화로서 모든 유기물과의 순환 연계를 포함하는 개념
- 현재) 유기물과의 순환보다는 식품 관리 관점에서 건강과 안전에 좀 더 방점(친환경인증개념과 동일시)
→ 친환경농업에 대한 새로운 정의가 필요하다는 문제제기가 확산되고 관련 법률의 개정이 추진되면서, 건강한 환경에서 농산물을 생산하는 농업으로 다시 재개념화할 전망

친환경농업직불제 사업 개요

- 목적 : 친환경농업 실천 농업인의 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 보전을 위해 친환경농업(축산)직불금을 지급하여 친환경농축산업 확산 도모하고 환경보전 등 공익적 기능 제고
- 지원대상 : 친환경 인증 농가 대상
- 지원기간 : 유기 5년(5회), 무농약(3회), 유기지속기한 없이 지속지급
- 농가(농업경영체)당 지급한도 면적 : 최소 0.1ha에서 5.0ha 이내 범위
- 지급단가 : 인증종류별, 자목별, 품목류별 단가 차등 지급하고 기간도 달리 적용, 최소 50만 원에서 최대 140만 원으로 평균 80만 원 수준

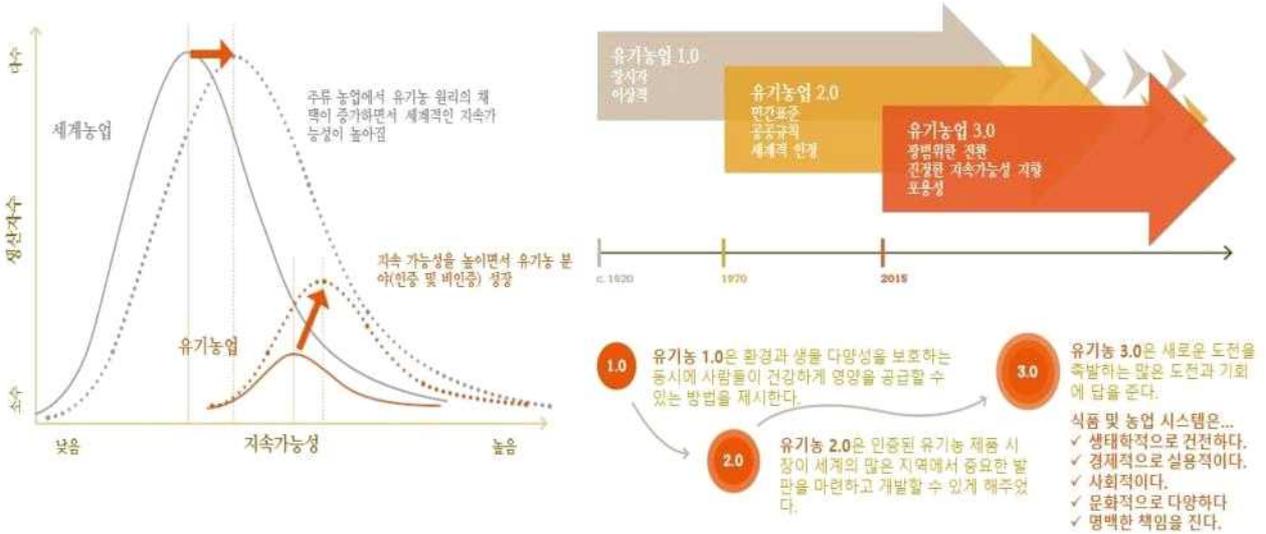
자료 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서.

4

[02. 몇 가지 전제적 이해]

국외 동향 : IFOAM 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, 2nd updated ed. IFOAM ORGANICS.
출처 : 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. 몇 가지 전제적 이해]

국내 동향 : 문재인 정부 직불제 개편안(2018.10.)

직불제 개편안(농업기여직불제의 구조: 기본형, 가산형)



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.

[03. 친환경농업 현황]

첫째, 친환경농업 생산 측면의 문제다. 친환경농산물 인증면적과 인증농가 기준 등 친환경농업 생산 규모는 전체 농림업의 약 5% 비중을 차지하지만 친환경농업 전체 생산규모는 정체 혹은 감소 추세에 있다.

둘째, 친환경농업 소비 및 시장규모의 문제다. 친환경농산물 시장규모는 2009년 이후 지속적으로 감소했다. 친환경농산물 시장 비중은 2013년 5.2%에서 2017년 2.7%로 절반 이하로 축소하고 있다.

셋째, 친환경농산물 가격 문제다. 소비자 시장에서 관행농산물 소비자 가격과 친환경농산물 소비자 가격 간의 차이가 크지 않아 경영비 및 생산비 차액을 시장에서 보상받지 못하는 구조이다.

넷째, 친환경농가의 소득·경영 문제다. 친환경농업은 일반관행 농업에 비해서 경영비 및 생산비 부담이 크므로 적정가격이 뒷받침되지 않은 상태에서 비용부담만 증가할 경우 친환경농업을 확대할 수 없는 근본적 한계에 직면하게 된다.

다섯째, 농업환경 문제다. 농업환경 관련 지표 중 하나인 화학비료와 화학농약 사용량은 점차 감소하는 추세지만 절소와 인의 잔류량은 여전히 높은 것으로 나타나서 크게 개선되지 않았다. 주요 원인은 경종에서 축산 중심으로의 생산구조 변화 때문이다.

여섯째, 친환경농업 정책 문제다. 농림축산식품부(2018)는 친환경농산물 인증 제도개선 및 강화, 친환경농업 직불금 단가 인상, 유기 지속직불금 지급 개선, 저투입 농법개발, 평역유통조직 육성, 친환경농업지구조성 등을 계획하지만 친환경농업 활성화 및 친환경농산물 시장 확대를 유도하기에 어려운 상황이다.

7

[03. 친환경농업 현황]

주요 친환경농산물, 일반농산물의 생산비 및 소득실태 분석

- . 조사명 : 충남 친환경, 일반농산물 생산비 및 소득 조사
- . 조사품목 : 쌀, 감자, 딸기, 상추, 풋고추, 표고버섯(품목별 친환경인증과 일반관행 구분 조사)
- . 조사시기 : 2018년 6월 1일 ~ 6월 30일(30일)
- . 조사대상 : 약 100명(충남 내 친환경농업인, 유통부수 94부)
- . 조사주관 : 충남연구원 및 충남친환경농업인연합회
- . 조사장소 : 친환경농업인 개발카구(충남 12개 시군)
- . 조사방법 : 조사대상자 지정 및 설문 요청, 조사대상자 기초교육, 가구별 직접 방문조사(1-2차례 인터뷰 진행), 설문지 코딩 및 수정 등

구분	친환경농산물		일반농산물	
	최소(품목)	최대(품목)	최소(품목)	최대(품목)
농업총수입(A)	3,797.1원/평(쌀)	48,219.5원/평(상추)	2,062.7원/평(쌀)	34,246.3원/평(상추)
중간재비(B)	1,983.0원/평(풋고추)	24,737.7원/평(상추)	777.8원/평(쌀)	18,312.7원/평(상추)
경영비(C)	2,861.6원/평(풋고추)	31,107.4원/평(상추)	1,708.0원/평(쌀)	36,556.7원/평(상추)
생산비(D)	11,880.5원/평(쌀)	179,274.5원/평(상추)	4,943.7원/평(쌀)	96,443.5원/평(풋고추)
부가가치(E=A-B)	-9,096.8원/평(표고버섯)	23,481.8원/평(상추)	-311.5원/평(감자)	20,150.6원/평(풋고추)
농업소득(F=A-C)	-11,989.1원/평(표고버섯)	17,112.1원/평(상추)	-2,310.4원/평(상추)	11,721.1원/평(풋고추)
농업순수익(G=A-D)	-131,055.1원/평(상추)	-8,083.5원/평(쌀)	-64,400.8원/평(풋고추)	-2,818.5원/평(쌀)

8

[03. 친환경농업 현황]

친환경농업정책 및 예산 분석

구분	친환경농업정책			친환경농업직불제		
	2018년 예산규모(억 원)	전체 농경분야 차지 비중(%)	세부사업 (개)	2018년 예산규모(억 원)	직불제 예산 중 차지 비중(%)	농가 당 직불금(만 원) (농업소득 중 비중(%)
농식품부	2,443억 원	2%	17개	411	1.4%	69.1만 원(6.9%)
충청남도	292억 원	4%	25개	25.5	1.5%	59만 원(7.0%)
친환경농업직불제	소득보전 효과 미흡, 농촌지역 환경자원 보존 효과 미흡			사업명	농식품부 예산 (단위: 백만 원)	충청남도 예산 (단위: 백만 원)
친환경농업기반구축사업	H/W 보조사업 차등, 쌀 품목 편향성, 사업성과 미흡			친환경농업직불사업	41,096	2,552
유기농업자재지원	수입산 GMO 유박사용으로 환경문제, 액비 미인정 등 경종축산자원순환 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
				광역단위친환경농산물생 산.유통조직육성지원	500	800
				그 외 8개 사업	36,319	5,784.9
				합계	248,767	28,111.7

자료 : 1. 유기질비료지원사업 : 농림축산식품부(2017), 2017년 농림축산식품시행지침서.
2. 나머지 사업 : 농림축산식품부 내부자료(2017), 친환경농업 관련 예산.
3. 충청남도(2018), 세출예산서.

[04. 친환경농업직불제 개편방안]



[04. 친환경농업직불제 개편방안]

- 친환경농업직불제는 시장에 영향을 주는 제도가 아닌 '땅'과 '물' 등 환경에 영향을 주는 성격을 가진 제도로 농업과 환경의 조화라는 공익적 기능을 제고할 수 있도록 하는 관점과 개념을 더욱 강조해야 할 것이다.
- 종래 산업정책 관점에만 초점을 맞추던 친환경농업직불제는 지역과 공간을 고려한 지역정책 관점으로 전환한다.
- 농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하고(농업 환경의 지속성), 이 과정에서 농업 생산자에게는 농업 경영의 안정화(경제성 확보)를 가져다 줄 수 있어야 한다.
- 사업의 목표, 사업의 성격, 사업의 성과지표 간 일관성을 확보한 이후 지급단가 기준, 지급단가 적정 수준, 지급방식 변경, 지급대상 기준, 친환경농업인의 환경개선활동사항 현실화, 보완장치 강화 등 세부기준을 정해야 한다.

전제조건	<ul style="list-style-type: none"> ● 농지관리 및 농업인 정의 근본 문제 고찰 ● 농지관리 문제 : 전국단위 농지이용실태 전수조사, 마을별 농지관리위원회 설치 등 ● 농업인 정의 문제 : 농민으로서의 농업인과 복지대상 간 구분 등 ● 직불금 부당수령 적발 및 환수조치 실행 ● 규제와 보상의 균형적인 집행
핵심특징	<ul style="list-style-type: none"> ● 지역 인증체계 중심, 과정 중심, 참여와 신뢰, 집단·협업 활동 바탕 ● 지역 내 전반적인 농업환경의 보전과 개선 목표 ● 친환경농업을 통한 농업소득 보전은 자연스러운 최종결과물

11

[04. 친환경농업직불제 개편방안]

사업목적	<ul style="list-style-type: none"> ● 농업과 환경 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 함(농업 환경의 지속성) ● 농업 생산자에게는 농업 경영의 안정화(경제성 확보)
사업성격	<ul style="list-style-type: none"> ● 농업과 환경의 조화라는 공익적 기능 제고를 위해서 땅의 개념을 더 강조 ● 산업정책에서 지역정책 관점으로 전환
지급방식	<ul style="list-style-type: none"> ● 농가와 면적 기준의 혼합단가(예, 지역생산자조직 혹은 공동체 단가지급) ● 지역상황에 맞는 다양한 형태의 집단과 조직(대규모 농가의 집단적 참여, 조직화된 농가집단 참여 관련)
지급대상	<ul style="list-style-type: none"> ● 단기 : 친환경인증 농가 ● 중장기 : 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증(PGS) 농가
지급기간	<ul style="list-style-type: none"> ● 단기 : 무제한 ● 중장기 : 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증에 참여하면 무제한
지급단가	<ul style="list-style-type: none"> ● 직불제보다 약 최소 2배에서 최대 6배 이상 지급(기본형) ● 환경개선활동 실천 시 지급단가 추가(공익형) ● 전향적인 지급단가의 인상 필요, 보상 개념에서 투자 개념으로 인식 전환 선행

12

[04. 친환경농업직불제 개편방안]

지급기준	<ul style="list-style-type: none"> ● 경영비 차액을 인정, 매년 물가상승률 반영한 실질적인 인상 ● 친환경농업이 보유한 공익 가치 평가액은 당분간 유보 ● 단기 : 경영비 보장수준(최소 200% ~ 최대 600%) ● 중장기 : 생산비 보장수준
환경개선활동	<ul style="list-style-type: none"> ● 명칭변경 : 상호의무 준수조건이 아닌 "환경개선활동"으로 변경 ● 단기 : 최소한 몇 가지 환경개선활동 실천 의무화 ● 중장기 : 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증으로 완전 전환 시 자동 인정 ● 지역 농업인과 실행 및 관리주체(생산자조직) 간 자율 합의, 의사결정 의거 ● 단, 환경의 교육적 가치, 문화적 가치 등 중요성에 대한 지속적인 교육 과정 중요
실행 및 관리 주체	<ul style="list-style-type: none"> ● 지역 내 생산자조직 및 단체 ● 생산자 조직별 유급 생산관리자 배치 ● 단기 : 환경개선활동 모니터링, 컨설팅 등 ● 중장기 : 자주인증 혹은 참여형 인증 전환 시 조직 운영, 관리, 친환경농업인 조직화
친환경농업인 조직 및 운영 시스템	<ul style="list-style-type: none"> ● 생산, 유통, 소비, 환경관리 단계까지 업무 담당할 수 있는 조직과 운영체계 필요 ● 생산자 조직별 유급 생산관리자 인력 활용 ● 사업, 기획, 조직관리 기능을 갖춘 친환경농업인 생산자 단체 구성 필요
공간범위	<ul style="list-style-type: none"> ● 지역의 농업환경자원 보호 및 개선 ● 친환경농업인의 경제적 이익 보장
성과지표	<ul style="list-style-type: none"> ● 직불제보다 약 최소 2배에서 최대 6배 이상 지급(기본형) ● 환경개선활동 실천 시 지급단가 추가(공익형) ● 전향적인 지급단가의 인상 필요, 보상 개념에서 투자 개념으로 인식 전환 선행

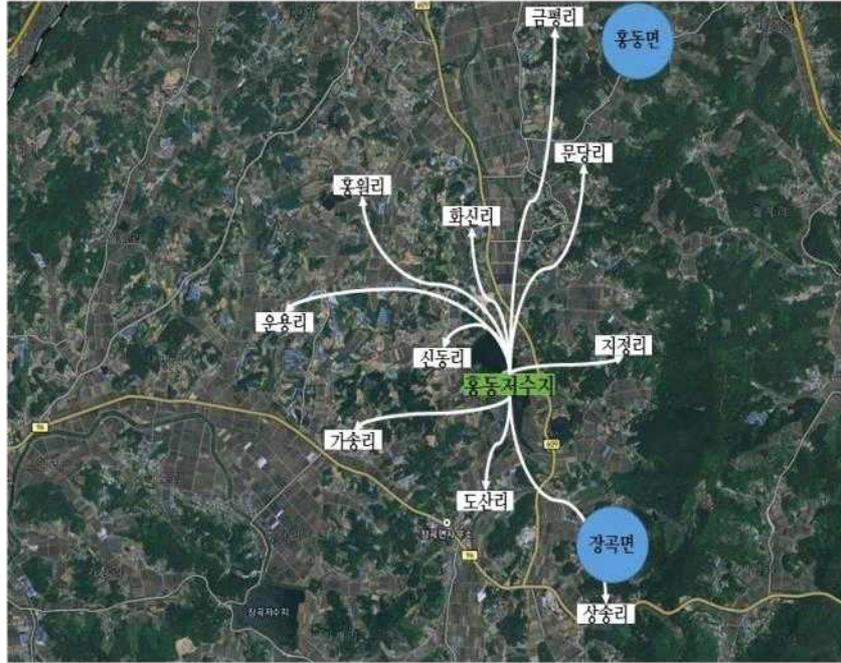
13

[04. 친환경농업직불제 개편방안]

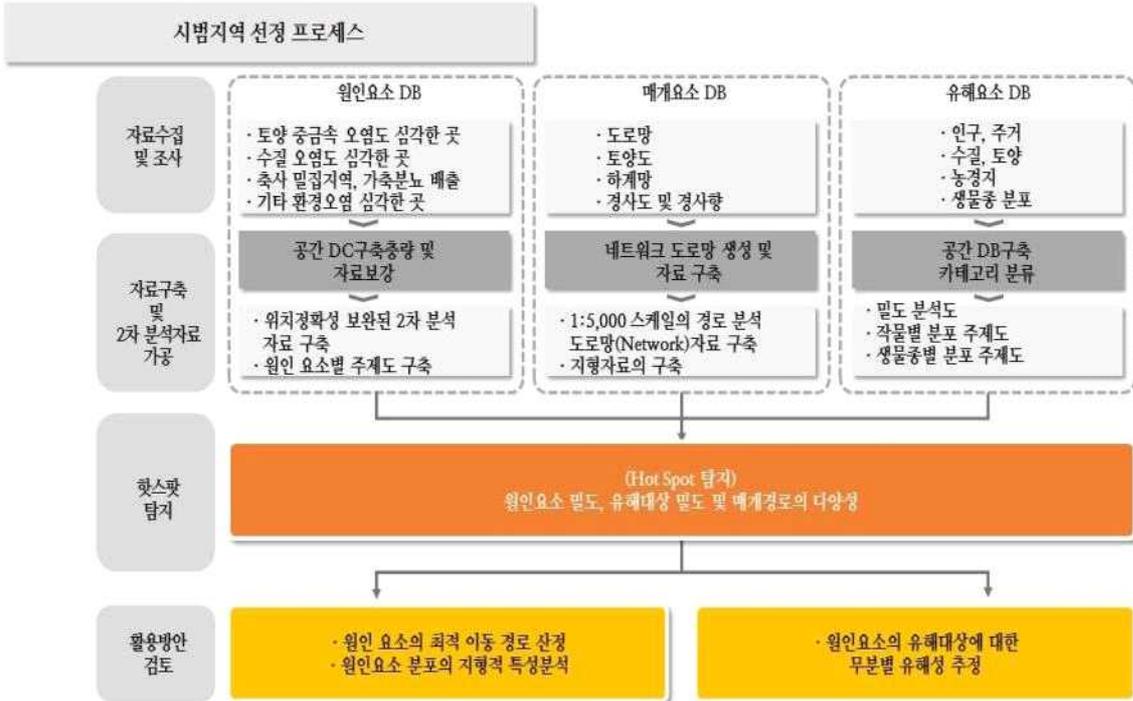


[04. 친환경농업직불제 개편방안]

집단.협업방식을 통한 농업환경보전사업 지역: 저수지 중심 예시



[04. 친환경농업직불제 개편방안]



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

[04. 친환경농업직불제 개편방안]

소요예산			
구분	① 경영비 보전비율 가정	② 기존 사업예산통폐합 가정	③ 예산규모 증액비율 가정
농식품부	최소 2,440.2억 원 ~ 최대 4,880.5억 원	약 2,066억 원	최소 478.9억 원 ~ 최대 653.2억 원
_농가 당 직불금 예산	최소 410.7만 원 ~ 최대 821.3만 원	약 347.7만 원	최소 80.6만 원 ~ 최대 109.9만 원
충청남도	최소 143.1억 원 ~ 최대 286.2억 원	약 204억 원	최소 280.7억 원 ~ 최대 382.7억 원
_농가 당 직불금 예산	최소 331.2만 원 ~ 최대 662.5만 원	약 473.8만 원	최소 64.9만 원 ~ 최대 88.5만 원

자료 : 1. 예산 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서, 충청남도(2018), 세출예산서.
2. 농업소득 및 농업경영비 : 통계청(2018), 농가경제조사.
3. 친환경인증농가, 면적, 생산량 : 국립농산물품질관리원(각연도), 친환경인증정보시스템.
4. 친환경인증농가, 면적, 생산량 : 충청남도(각연도), 기본통계 : 친환경 농축산물 유통현황.

17

[05. 맺음말]

해결해야 할 과제

첫째, 직불금 제도가 가지는 위상 설정 필요하다.

둘째, 시행과정에서 공무원, 농업인 등 교육 투자 확대가 지속적으로 이뤄져야 한다.

셋째, 참여농가의 진입장벽을 낮추기 위해서 지급조건 부여완화를 고민해야 한다.

넷째, 생산자 조직 및 단체 간 신뢰, 행정과의 신뢰 확보가 중요하다.

다섯째, 농업인 조직화 위해서 사업·기획·조직관리기능으로 중심축이 이동해야 한다.

18

[05. 맺음말]

궁극적 지향점과 유념할 점

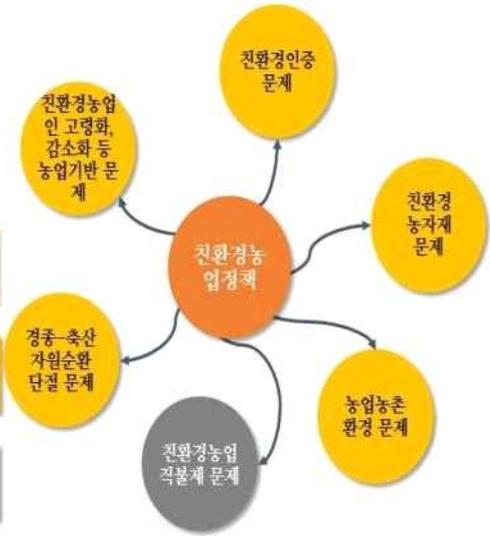
첫째, 생산, 자재, 인증, 유통, 소비 분야 관련 정책과 통합적으로 연결해야 하고 농업환경을 중심으로 하는 정책으로의 전환이 필요하다.

둘째, 공익형 직불제의 지향점이 농업생산활동을 통하지 않는 자연환경·경관·생태가 아니라 농업생산활동을 통한 것으로부터 나온다는 점을 간과해서는 안 된다(김정섭, 2018a)

셋째, 농가가 생업을 지속하기 위해서는 일정수준의 경제적인 삶, 사회적인 삶을 유지하도록 기본 바탕을 마련해주는 것도 정책의 주요 목적이자 성과로 반영되어야 한다.

넷째, 친환경농업 동기 유발에 대한 고민 필요하다. 예, 생산 단계, 자재사용 단계부터 환경 자원과의 연계성 고려, 친환경농업을 하는 농가의 생산방식 및 농지관리방식 등

다섯째, 농업환경을 살리는 것이 친환경농업직불제 궁극 목적이 되어야 하므로 후불(보상, 보전) 개념보다는 농업환경 살리는 선불(투자) 개념으로 지평을 넓혀야 한다(김정섭, 2018b).



농업환경정책변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안¹⁾

강마야(충남연구원 경제산업연구실 연구위원)

041-840-1210, kmaya@cni.re.kr

<abstract>

- 이 연구는 농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안을 연구하고자 함. 농업환경을 보전하고 개선하기 위한 정책수단으로서 규제와 보상 시스템이 적절하게 균형을 이루는 친환경농업직불제(기본형) 개편방안과 농업환경보전사업(공익형) 실행방안을 중앙정부와 충청남도에서 제안하는데 있음
- 친환경농업과 친환경농업직불제 원래 개념 복원, 정책수단도 이에 맞춰 복원
- 환경농업의 원래 개념은 농업과 환경의 조화로서 모든 유기물과의 순환 연계를 포함하는 것임.
- 친환경농업직불제는 환경보전 등 공익적 기능을 적극적으로 제고함을 우선시하고 농업인의 경제적 안정을 보장할 만한 수준으로 지원하는 정책수단으로 자리매김해야 함.
- 기본형으로서의 친환경농업직불제 개편방안
- 핵심특징은 지역 인증체계 중심, 과정 중심이면서 참여와 신뢰, 집단협업 활동을 바탕으로 함.
- 지역 내 전반적인 농업환경의 보전과 개선을 목표로 함과 동시에 친환경농업을 통한 농업소득 보전은 자연스러운 최종결과물이 되는 구조임.
- 사업목적은 농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하고(농업 환경의 지속성), 농업 생산자에게는 농업 경영의 안정화(경제성 확보)를 도모하는 것으로 함.
- 지급방식은 농가와 면적 기준의 혼합단가, 지역상황에 맞는 다양한 형태의 집단과 조직(대규모 농가의 집단적 참여, 조직화된 농가집단 참여)으로 함.
- 공익형으로서의 농업환경보전사업 실행방안
- 향후 농업환경정책이라는 큰 틀에서 단계적으로 접근하되 5대 분야 기본지침 항목인 생태, 사회, 경제, 책임성, 문화 분야 등을 참고함.
- 전제조건으로서 규제, 인센티브, 시장 상품화, 운영 및 관리 주체, 방식을 먼저 고민함.
- 지역 선정 과정과 방법은 지역 내 다양한 환경지표 공간정보와의 응용, 연계하되 보전하고 활용해야 할 마을의 환경자원을 먼저 찾도록 함.
- 친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산 추정결과
- 농식품부의 경우, 최소 478.9억 원에서 최대 4,880.5억 원 소요하는 것으로 추정함.
- 충청남도의 경우, 최소 143.1억 원에서 최대 382.7억 원 소요하는 것으로 추정함.

<keyword>

지역단위, 농업환경정책, 공익형 친환경농업직불제, 농업환경보전프로그램

- 1) 주 : 1. 이 글은 충남연구원에서 필자가 수행한 2018년 전략연구과제인 “농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안”을 토대로 수정·보완한 것임.
2. 이후 발간한 계간 농정연구 제69호(2019 봄)에 실린 “농업환경정책의 변화와 친환경농업직불제 개편방안”을 토대로 수정·보완한 것임.
3. 근간 예정인 충남리포트 제339호 “농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안”을 토대로 수정·보완한 것임.
4. 2019년 한국농업경제학회 하계학술대회 제주도 농업·농촌 특별 심포지엄 주제발표문 “지역단위 농업환경보전 공익형 친환경농업직불제 도입방안”을 토대로 수정·보완한 것임.

I. 머리말

친환경농업직불제는 1999년에 도입됐다. 10여 개가 되는 농업직불제 중 1997년 농업구조조정을 통한 영농규모화 등 경쟁력을 목적으로 만들어진 ‘경영이양직불제’를 제외하면 가장 먼저 시작된 사업이다. 이처럼 오래된 사업이지만 성공적으로 안착되었다고 말하기는 어렵다. 두 가지 이유가 있다.

첫째, 시대의 흐름에 따라 친환경농업이 가지는 개념, 위상, 사회적 요구가 점차 변해오고 있지만 그에 따른 친환경농업직불제의 역할과 대응은 미숙하다. 친환경농업을 보전하고 확대하기 위한 수단이어야 하는데도 시행지침의 사업목적은 보면 앞뒤가 바뀌어 있다. 즉, “친환경농업 실천 농업인의 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 보전을 위해 친환경농업(축산)직불금을 지급하여 친환경농축산업 확산을 도모하고 환경보전 등 공익적 기능을 제고함”이 목적으로 명시돼 있다.

둘째, 농업환경을 복원하면서 농업인이 경제적 안정을 누리게 해야 지속가능한 친환경농업이 될 수 있고 그를 뒷받침하는 수단으로서 친환경농업직불제가 되어야 하지만 결과는 그에 못 미치고 있다. 무엇보다 지금 우리가 놓치고 있는 것은, ‘친환경농산물’이라는 물건의 공급 기능에만 초점을 맞추고 정작 보존해야 할 농업환경이 무엇인지에 대한 고민은 부족했다는 점이다.

생산성 향상을 위한 농업환경이 이대로 괜찮은 것인가에 대해서 사람들이 의구심을 품기 시작하였고 농업환경을 복원하면서 농업인이 경제적 안정을 누리는 것이야말로 지속가능한 친환경농업이 될 수 있다. 그런 점은 현행 친환경농업직불제가 보다 효과적이고 좀 더 실효성 있는 정책으로 전환해야 할 근거이고, 친환경농업을 둘러싼 정책 변화 상황에 비추어 볼 때, 친환경농업직불제가 중요한 정책수단 중 하나로서 지향점에 대해서 선명해지고 관련 사업들이 서로 유기적으로 맞춰 가야 할 필요가 있다.

농업직불제 개편 논의 과정에서는 주로 쌀관련 직불제에 초점이 맞춰져 왔고 공익형 직불제, 농업환경보전프로그램 등 농업환경정책 변화를 일부 시도했으나 구체적으로 개편 논의는 부진한 상황이다. 이런 이유로 친환경농업과 친환경농업직불제를 다시 되돌아볼 필요가 있는데 여기서는 충청남도 사례를 바탕으로 친환경농업직불제를 어떻게 바꿔갈 수 있을지 살펴보고자 한다. 농업환경을 보전하거나 개선하기 위한 정책수단은 여럿 있을 것인데, 여기서는 규제와 보상 시스템이 적절하게 균형을 이루는 정책수단을 고민해보고자 한다. 친환경농업직불제(기본형) 개편방안과 더불어 농업환경보전사업(공익형) 실행방안을 도출하고 중앙정부와 충청남도에 제안하고자 함이다.

II. 몇 가지 전제적 이해

1. 개념

친환경농업이란 원래 농업과 환경의 조화로서 모든 유기물과의 순환 연계를 포함하는 개념이었지만 유기물과의 순환보다는 식품 관리 관점에서 건강과 안전에 좀 더 방점이 찍혀왔다. 하지만 친환경농업에 대한 새로운 정의가 필요하다는 문제제기가 확산되고 관련 법률의 개정이 추진되면서, 건강한 환경에서 농산물을 생산하는 농업으로 다시 재개념화될 전망이다(<표 1> 참고).

<표 1> 친환경농업 정의 : 현행 법률과 개정 법률(안)

현행 법률	개정 법률(안)
1. “친환경농어업”이란 합성농약, 화학비료 및 항생제·항균제 등 화학자재를 사용하지 아니하거나 그 사용을 최소화하고 농업·수산업·축산업·임업(이하 “농어업”이라 한다) 부산물의 재활용 등을 통하여 생태계와 환경을 유지·보전하면서 안전한 농산물·수산물·축산물·임산물(이하 “농수산물”이라 한다)을 생산하는 산업을 말한다.	1. “친환경농어업”이란 생물의 다양성, 생물적 순환, 토양의 생물활동 증진 및 향상을 통해 농업생태계의 건강을 유지·보전하는 총체적인 생산관리체계로서, 합성농약·화학비료·항생제·항균제 등 화학자재를 사용하지 아니하거나, 그 사용을 최소화하여 농산물·수산물·축산물·임산물(이하 “농수산물”이라 한다)을 생산하는 산업을 말한다.
3. “유기”[Organic]란 제19조제2항에 따른 인증기준을 준수하고, 허용물질을 최소한으로 사용하면서 유기식품 및 비식용유기가공품(이하 “유기식품 등”이라 한다)을 생산, 제조·가공 또는 취급하는 일련의 활동과 그 과정을 말한다.	3. “유기”[Organic]란 토양과 물, 생물 등 환경을 건강하게 유지하면서, 인간과 자연을 공존하게 해주는 총체적인 생산관리체도로써 제19조제2항에 따른 인증기준을 준수하며 생물다양성 증진, 토양의 생물적 활성 촉진 및 비옥도 유지를 위해 지역조건에 적합한 물질순환에 의존하여 허용물질을 최소한으로 사용하면서 유기식품 및 비식용유기가공품(이하 “유기식품 등”이라 한다)을 생산, 제조·가공 또는 취급하는 일련의 활동과 그 과정을 말한다.

자료 : 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제2차 친환경농업정책협의회 회의자료(18.04.20.).

친환경농업직불제는 생산 활동을 통해 자연환경과 생태계를 복원하면서 친환경농산물 소비량을 증가시키고 농업소득 및 경영안정 향상을 도모하기 위하여 친환경인증농가에게 현금을 직접 지원하는 사업이다. 소비자에게는 가격부담을 최소화하여 친환경농산물 가격과 일반농산물 가격 차이를 동일시할 필요가 있고 생산자에게는 최소 생산비를 보장해서 가격차이 분만큼 소득을 지지해줄 필요성이 강조되면서 정부의 정책개입이 이뤄지게 됐다. 친환경농업직불제는 친환경인증 농가의 농업소득 보전에만 방점을 두는 것이 아니라 친환경농업 원래 개념에 맞게, 지향해야 할 개념과 취지를 농업환경 보전과 개선으로 설정해야 한다.

(참고) 친환경농업직불제 사업 개요

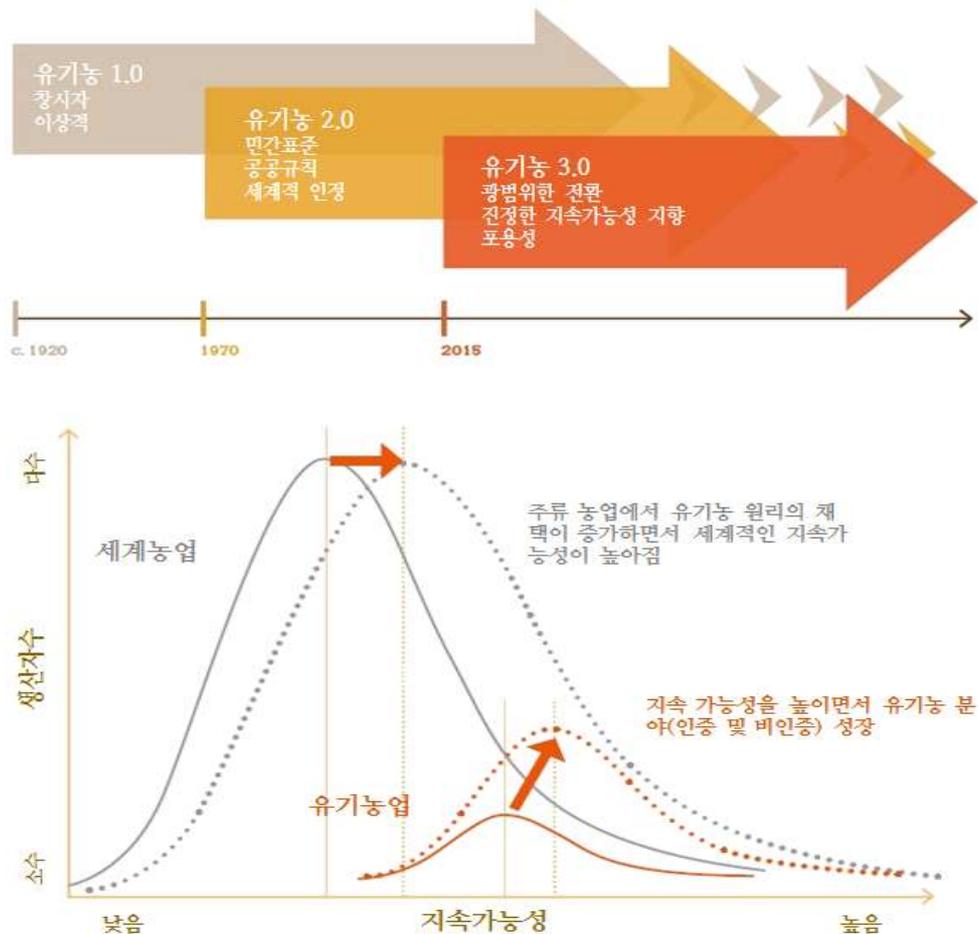
목적 : 친환경농업 실천 농업인의 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 보전을 위해 친환경농업(축산)직불금을 지급하여 친환경농축산업 확산 도모하고 환경보전 등 공익적 기능 제고
 지원대상 : 친환경 인증 농가 대상
 지원기간 : 유기 5년(5회), 무농약(3회), 유기지속 기한 없이 지속지급
 농가(농업경영체)당 지급한도 면적 : 최소 0.1ha에서 5.0ha이내 범위
 지급단가 : 인증종류별, 지목별, 품목류별 단가 차등 지급하고 기간도 달리 적용, 최소 50만 원에서 최대 140만 원으로 평균 80만 원 수준

자료 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서.

2. 최근의 국내외 정책변화

먼저, 세계유기농업운동연맹(IFOAM)의 유기농업 패러다임 변화를 살펴보자. IFOAM은 유기농업 3.0이라는 새로운 의제를 이끌어내면서 유기농업운동의 새로운 변화를 모색하고 있다. 유기농업 3.0은 유기농업 1.0의 기본개념에 바탕을 두면서 유기농 인증을 목표로 한 유기농업 2.0의 한계점을 극복하고자 한다. 지속가능한 농업으로서의 유기농업 범위를 확장하고자 유기농업 3.0으로 패러다임 변화를 제시하였다. 핵심 키워드는 참여 주체의 다양성, 연계성, 지역성, 통합성 등으로 압축할 수 있다. 기존 인증 중심의 패러다임에서 지역 내 다양한 주체들이 자발적으로, 지역 상황에 맞는 농업시스템을 설정하자고 제안한다(<그림 1> 참고).

<그림 1> 유기농업 패러다임 변화



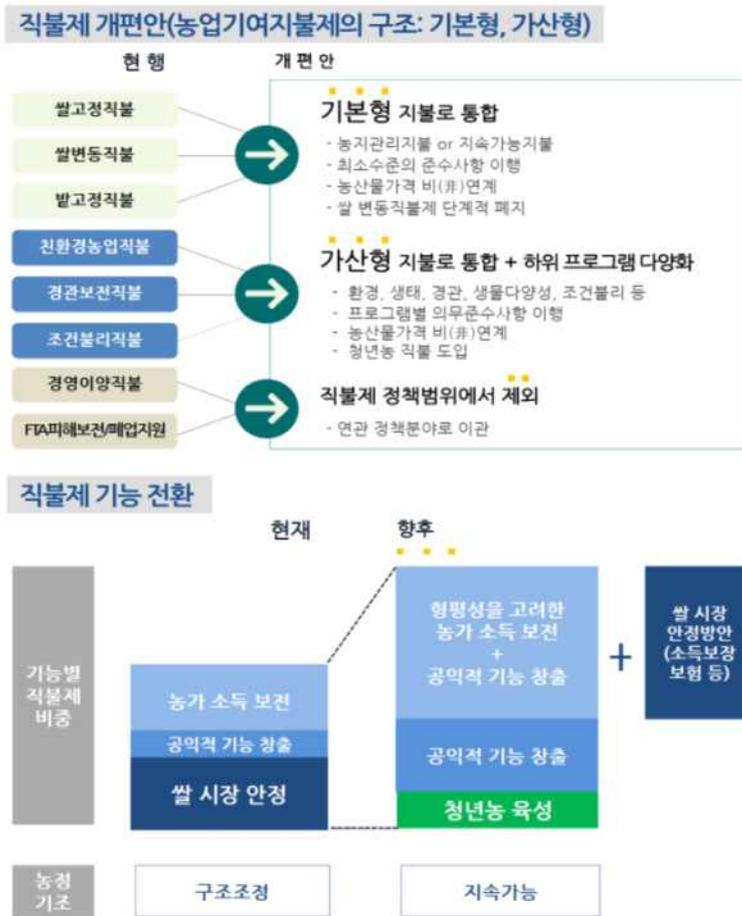
자료 : IFOAM(2016), ORGANIC 3.0 for truly sustainable farming & consumption, 2nd updated ed. IFOAM ORGANICS INTERNATIONAL&SOAAN.

최근 국외 정책변화에서 확인할 수 있는 점이 있다. 첫째, 앞으로 농업의 지속가능성을 위해서는 환경서비스 제공과 같은 사회적 가치 및 공익적 가치를 목표로 하는 직불제를 촉진해야 한다. 둘째, 환경보전과 농가소득 안정이라는 두 가지 목적을 동시에 달성할 필요가 있다. 셋째, 농업생산과 환경보전을 병행하는 것이 중요하므로 상호의무 준수조건을 강화한다. 넷째, 개별 농지보다는 경관·유역·생태계 등과 같은 자연계를 대상으로 하는 사업이 중요하다. 다섯째, 개별 농업인보다는 협동조합 방식이나 집단적으로 협업·협력하는 방식으로 진행되는 것이

효율적이다. 여섯째, 농정의 중점을 환경보전 방향으로 두면서 각종 농업환경정책 시책을 정비하고 있다. 마지막으로, 기존 도입된 환경관련 사업의 통합·광역화 개혁을 동시에 실시하고 있다는 점 등이 공통적으로 확인된다.

최근 국내 정책변화로는 대통령직속 정책기획위원회에서 발표한 농업직접지불제 중심 농정 전환 개혁(안)에서 확인할 수 있다. 여기서는 현행 소득보전 목적 중심의 농업직접지불제를 농업의 다기능성 서비스에 대한 지불로 전환하여 농업의 공익적 가치와 지속가능성 증진에 목적을 두도록 하자는 제안이 이뤄지고 있다(〈그림 2〉 참고).

〈그림 2〉 직불제 개혁(안) 구상도 및 기능전환



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

문재인 정부 농림축산식품부의 친환경농업정책 기본방향은 친환경농산물 유통·소비 활성화와 소비자 신뢰 제고를 통해서 수요가 생산을 견인하는 선순환 체계를 구축하고자 하고 있다. 이를 위해서 친환경농업정책을 인증 농산물 생산 중심에서 농업환경 개선 확대로, 2019년부터는 기존 친환경농업정책을 환경과 생태 보전개념으로 확장하여 농업의 지속가능성을 제고하기 위해서 농업환경보전 프로그램 가동 예정이다.

이러한 제안을 포함해 최근 국내에서는 공익형 직불제, 농업환경보전프로그램 등 농업환경정책의 변화가 시도되고 있다. 하지만 농업직불제 개편 논의는 여전히 쌀 관련 직불제에 초점이 맞춰져 있다. 친환경농업직불제를 포함하여 관련 친환경농업정책 전반의 검토는 매우 미흡하

다. 이와 같이 국내외 정책변화와 시대적 상황 속에서 친환경농업직불제 위상을 고찰해 보고 새롭게 개편방안을 모색하는 것은 시기적절하고 현재 시점에 몇 가지 쟁점을 중심으로 개선하는 것은 중요하다.

Ⅲ. 친환경농업 현황

1. 친환경농업 현황

친환경농업의 현황을 문제점 중심으로 정리해보자.

첫째, 친환경농업 생산 측면의 문제다. 친환경농산물 인증면적과 인증농가 기준 등 친환경농업 생산 규모는 전체 농림업의 약 5% 비중을 차지하지만 친환경농업 전체 생산규모는 정체 혹은 감소 추세에 있다.

둘째, 친환경농업 소비 및 시장규모의 문제다. 친환경농산물 시장규모는 2009년 이후 지속적으로 감소했다. 친환경농산물 시장 비중은 2013년 5.2%에서 2017년 2.7%로 절반 이하로 축소하고 있다.

셋째, 친환경농산물 가격 문제다. 소비지 시장에서 관행농산물 소비자 가격과 친환경농산물 소비자 가격 간의 차이가 크지 않아 경영비 및 생산비 차액을 시장에서 보상받지 못하는 구조이다.

넷째, 친환경농가의 소득·경영 문제다. 친환경농업은 일반관행 농업에 비해서 경영비 및 생산비 부담이 크므로 적정가격이 뒷받침되지 않은 상태에서 비용부담만 증가할 경우 친환경농업을 확대할 수 없는 근본적 한계에 직면하게 된다. 안정적인 친환경농업 경영활동을 영위하기 위해서는 무엇보다도 경제적 기반이 뒷받침되어야 하지만 비용, 가격, 소비 등의 악조건으로 인해 대부분의 생산자가 친환경농업을 지속하기 어려운 상황이 전개되고 있다.

다섯째, 농업환경 문제다. 농업환경 관련 지표 중 하나인 화학비료와 화학농약 사용량은 점차 감소하는 추세지만 질소와 인의 잔류량은 여전히 높은 것으로 나타나서 크게 개선되지 않았다. 주요 원인은 경종에서 축산 중심으로의 생산구조 변화 때문이다. 즉, 가축분뇨 발생으로 인한 환경 부담이 증가하는 상황으로서 질소 수지, 인 수지, 농업용수 수질 등에 부정적인 영향이 크다. 그리고 경종과 축산 간 자원순환 구조가 단절되어 친환경농업을 할 수 있는 기반이 점차 축소되고 있다.

마지막으로, 친환경농업 정책 문제이다. 농림축산식품부(2018)는 친환경농산물 인증 제도개선 및 강화, 친환경농업 직불금 단가 인상, 유기 지속직불금 지급 개선, 저투입 농법개발, 광역유통조직 육성, 친환경농업지구조성 등을 계획하지만 친환경농업 활성화 및 친환경농산물 시장 확대를 유도하기에 어려운 상황이다.

2. 주요 친환경농산물 생산비 및 소득 실태 분석

친환경농산물을 생산하는 농업인의 생산비와 소득 실태를 들여다보기 위해서 충남연구원과 충남친환경농업인연합회(2018)는 충청남도에서 거주하는 94농가를 대상으로 쌀, 감자, 딸기, 상추,

풋고추, 표고버섯 등 총 6개 품목에 대해서 ‘친환경농산물과 일반농산물 생산비 및 소득조사²⁾’를 실시한 바 있다. 조사개요는 다음과 같다.

· 조사명 : 충남 친환경·일반농산물 생산비 및 소득 조사
· 조사목적 : 적정 지급단가 설정을 위한 충남 친환경농산물과 일반관행농산물의 생산비 및 소득 비교
· 조사내용(※ 주로 농촌진흥청(각 연도)의 ‘농산물소득조사표’를 수정, 보완, 응용)
- 기초현황 : 경영주 현황, 조사작목 기초현황, 보조사업 현황 등
- 총수입 : 주산물 생산량 및 평가액, 주산물 출하방법, 부산물 평가액 등
- 생산비 : 종자종묘·종균비, 시설 및 기구 감가상각비, 토지 및 시설 임차료, 노임, 기타요금 등
· 조사품목 : 쌀, 감자, 딸기, 상추, 풋고추, 표고버섯(품목별 친환경인증과 일반관행 구분 조사)
· 조사시기 : 2018년 6월 1일 ~ 6월 30일(30일)
· 조사대상 : 약 100명(충남 내 친환경농업인), 유효부수 94부
· 조사주관 : 충남연구원 및 충남친환경농업인연합회(이하 친농연으로 약축)
- 충남연구원 : 설문조사 설계, 설문조사지(안) 작성
- 충남친환경농업인연합회 : 설문조사지(안) 검토, 설문조사 진행
· 조사장소 : 친환경농업인 개별가구(충남 12개 시군)
· 조사방법 : 조사대상자 지정 및 협조 요청, 조사대상자 기초교육, 가구별 직접 방문조사(1-2차례 인터뷰 진행), 설문지 코딩 및 수정 등
· 조사활용 : 친환경농업직불제 적정 지급단가 근거자료, 개편방안 근거자료로서 활용

조사대상자의 기초속성을 살펴보면, 품목별 표본농가는 쌀 농가 26호(27.7%), 감자 농가 27호(28.7%), 딸기 및 상추 농가 각 11호(각 11.7%), 풋고추 농가 9호(9.6%), 표고버섯 농가 10호(10.6%)이다. 연령대별로는 40대가 33호(35.1%)로서 가장 많은 비중을 차지, 영농경력은 31년~40년에 있는 농가가 19호(20.2%)를 가장 많은 비중을 차지한다. 재배면적은 5,000평 초과한 농가가 46호(49%)를, 그 중 친환경인증면적은 1,000평 이하인 농가가 31호(33%)를 차지하는 것으로 나타났다(<표 3> 참고).

<표 3> 조사대상자의 기초속성

항목	구분	빈도(N, 호)	비율(%)	항목	구분	빈도(N, 호)	비율(%)
품목	쌀	26	27.7				
	감자	27	28.7				
	딸기	11	11.7				
	상추	11	11.7				
	풋고추	9	9.6				
	표고버섯	10	10.6				
	총계	94	100.0				
연령대	30대	2	2.1	영농경력	1년~10년	21	22.3
	40대	33	35.1		11년~20년	25	26.6
	50대	26	27.7		21년~30년	21	22.3
	60대	30	31.9		31년~40년	19	20.2
	70대 이상	3	3.2		41년 이상	7	7.4
	총계	94	100.0		무응답	1	1.1

2) 주 : 충청남도에서 거주하는 94농가를 대상으로 쌀, 감자, 딸기, 상추, 풋고추, 표고버섯 총 6개 품목 대상으로 친환경농산물과 일반농산물의 생산비 및 소득실태 조사를 실시하였다. 품목별 표본은 쌀 농가 26호(27.7%), 감자 농가 27호(28.7%), 딸기 및 상추 농가 각 11호(각 11.7%), 풋고추 농가 9호(9.6%), 표고버섯 농가 10호(10.6%)이다. 연령대별로는 40대가 33호(35.1%)로서 가장 많고, 영농경력은 31년~40년에 있는 농가가 19호(20.2%)를 차지한다. 재배면적은 5,000평 초과한 농가가 46호(49%), 그 중 친환경인증면적 1,000평 이하인 농가는 31호(33%)이다.

항목	구분	빈도(N, 호)	비율(%)	항목	구분	빈도(N, 호)	비율(%)
					총계	94	100.0
재배면적	1,000평 이하	18	19.1	친환경 인증면적	1,000평 이하	31	33.0
	1,000평 초과 ~ 3,000평 이하	18	19.1		1,000평 초과 ~ 3,000평 이하	22	23.4
	3,000평 초과 ~ 5,000평 이하	12	12.8		3,000평 초과 ~ 5,000평 이하	16	17.0
	5,000평 초과 ~ 10,000평 이하	23	24.5		5,000평 초과 ~ 10,000평 이하	15	16.0
	10,000평 초과	23	24.5		10,000평 초과	10	10.6
	총계	94	100.0		총계	94	100.0

친환경농산물과 일반농산물의 생산비 및 소득실태 분석결과를 살펴보면, 친환경농산물은 수입 지표인 농업총수입, 부가가치, 농업소득에서 상추가 높은 것으로 나타났고, 비용 지표인 중간재비, 경영비, 생산비 또한 높은 것으로 나타났다. 일반농산물은 수입 지표인 농업총수입에서 상추가 높았으나 부가가치, 농업소득에서 풋고추가 높은 것으로 나타남. 그리고 비용 지표인 중간재비, 경영비에서 상추가 높은 것으로 나타났다. 종합적으로 얻은 결론은 일반농산물에 비해서 친환경농산물의 중간재비, 경영비, 생산비가 높은 편이지만 소득 측면에서는 차이가 거의 없는 것으로 나타났다(<표 4> 참고).

<표 4> 친환경농산물과 일반농산물의 생산비 및 소득실태 분석결과

구분	친환경농산물		일반농산물	
	최소(품목)	최대(품목)	최소(품목)	최대(품목)
농업총수입(A)	3,797.1원/평(쌀)	48,219.5원/평(상추)	2,062.7원/평(쌀)	34,246.3원/평(상추)
중간재비(B)	1,983.0원/평(풋고추)	24,737.7원/평(상추)	777.8원/평(쌀)	18,312.7원/평(상추)
경영비(C)	2,861.6원/평(풋고추)	31,107.4원/평(상추)	1,708.0원/평(쌀)	36,556.7원/평(상추)
생산비(D)	11,880.5원/평(쌀)	179,274.5원/평(상추)	4,943.7원/평(쌀)	96,443.5원/평(풋고추)
부가가치(E=A-B)	-9,096.8원/평(표고버섯)	23,481.8원/평(상추)	-311.5원/평(감자)	20,150.6원/평(풋고추)
농업소득(F=A-C)	-11,989.1원/평(표고버섯)	17,112.1원/평(상추)	-2,310.4원/평(상추)	11,721.1원/평(풋고추)
농업순수익(G=A-D)	-131,055.1원/평(상추)	-8,083.5원/평(쌀)	-64,400.8원/평(풋고추)	-2,818.5원/평(쌀)

자료 : 충남연구원&충남친환경농업인연합회(2018)

3. 친환경농업 정책 및 예산 분석

첫째, 친환경농업직불제 예산 규모의 문제다. 농식품부의 친환경농업직불제 예산은 2018 회계연도 기준 411억 원으로 전체 농업직불제 예산의 1.4%를 차지한다. 전국 평균 농가 당 친환경농업직불제는 2017년 약 69.1만 원, 농업소득 대비 6.9%를 차지한다. 충청남도의 농업직불제 예산은 2018 회계연도 기준 25.5억 원으로 약 1.5%를 차지한다. 충청남도 평균 농가 당 친환경농업직불제는 2017년 약 59만 원, 농업소득 대비 약 7%를 차지한다(<표 5> 참고).

〈표 5〉 친환경농업정책 및 친환경농업직불제 예산

구분	친환경농업정책			친환경농업직불제		
	2018년 예산규모(억 원)	전체 농정분야 차지 비중(%)	세부사업 (개)	2018년 예산규모(억 원)	직불제 예산 중 차지 비중(%)	농가 당 직불금(만 원) (농업소득 중 비중(%))
농식품부	2,443억 원	2%	17개	411	1.4%	69.1만 원(6.9%)
충청남도	292억 원	4%	25개	25.5	1.5%	59만 원(7.0%)

자료 : 1. 예산 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서; 충청남도(2018), 세출예산서.
2. 농업소득 및 농업경영비 : 통계청(2018), 농가경제조사.

둘째, 친환경농업정책 문제이다. 대표 사업인 친환경농업직불제 사업과 친환경농자재지원사업(유기질비료지원사업)에 대한 일반 평가에 귀 기울일 필요가 있다.

우선, 친환경농업직불제 사업은 일반관행 농법을 하는 농가로 하여금 친환경농법으로 전환하도록 하는 인센티브로 작용하여서 친환경농업생산 확산에 기여한 점은 성과로 평가할 수 있다. 하지만 정부 및 지자체 등 지속적인 정책 개입과 지원이 없이 친환경농업 확대가 어려운 점, 지급기간의 경우 지속적으로 직불금을 지급해야 한다는 주장, 품목류별로 직불금을 차등 지급해야 한다는 주장, 농업·농촌 환경 보전 효과에 미흡한 점, 농업·농촌 환경 보전 필요성에 대한 인식 확대가 부족한 점 등 정책의 한계에 대한 지적이 끊이지 않고 있다.

그리고 친환경농자재지원사업(유기질비료지원사업)은 수입산 GMO 유박 사용으로 인한 환경 및 먹거리 안전성 문제, (양돈) 액비를 유기농자재로 인정하지 않는 등 경종축산자원순환 연계 고리가 단절된 현상, 과다시비 및 고투입 농업을 지속하는 원인이 되게 하는 점, 수질오염 및 농경지 오염 발생, 사업 시행체계의 단순화가 필요하다는 점, 실질 공급단가 인하를 위한 사업 체계 개선이 필요하다는 점, 사후관리 체계 정비가 필요하다는 점 등 여러 문제점들이 제기되고 있다.

IV. 친환경농업직불제 개편방안

1. 기본구상

친환경농업직불제 개편에 대한 기본구상은 〈그림 3〉으로 요약할 수 있다. 친환경농업(정책)과 관련하여 친환경농업인 고령화 및 인구 감소 등 농업기반, 친환경인증, 친환경농자재, 농업·농촌 환경, 친환경농업직불제, 경종과 축산 자원순환 단절 등이 서로 얽혀 있는 구조이므로 친환경농업 전반에 대한 방향 설정과 함께 친환경농업직불제 개편을 논의해야 한다는 것이 기본관점이다.

제도 개편의 기본구상을 위한 원칙은 통합성, 연계성, 지역성, 주체성, 주민참여로 설정할 수 있다. 공익 기능 제고를 위한 친환경농업직불제를 기본(기본형)으로 하되 집단·협업방식을 통한 지역단위 농업환경보전사업으로의 이행(공익형)도 추가로 추진하자는 것이 정책의 기본 틀이다.

〈그림 3〉 기본 원칙과 정책 틀



2. 개편방안

친환경농업직불제는 시장에 영향을 주는 제도가 아닌 ‘땅’과 ‘물’ 등 환경에 영향을 주는 성격을 가진 제도로 농업과 환경의 조화라는 공익적 기능을 제고할 수 있도록 하는 관점과 개념을 더욱 강조해야 할 것이다. 종래 산업정책 관점에만 초점을 맞추던 친환경농업직불제는 지역과 공간을 고려한 지역정책 관점으로 전환함에 따라 핵심특징도 지역 인증체계 중심, 과정 중심, 참여와 신뢰, 집단·협업 활동 바탕으로 한다.

농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하고(농업 환경의 지속성), 이 과정에서 농업 생산자에게는 농업 경영의 안정화(경제성 확보)를 가져다줄 수 있어야 한다. 환경보전 활동에 대한 대가를 치르되 경제적으로 지속가능한 수준이 되도록 지원해서 일정 공간 범위에서 농업생산활동을 통해 농업환경이 개선되는 것을 성과로 추구한다.

사업의 목표, 사업의 성격, 사업의 성과지표 간 일관성을 확보한 이후 지급단가 기준(생산비 혹은 경영비, 시장가격 등), 지급단가 적정 수준(상/중/하 조정), 지급방식 변경(출하량 혹은 면적 등), 지급대상 기준(친환경농업인 혹은 농가 등), 친환경농업인의 환경개선활동사항 현실화, 보완장치 강화 등 세부기준을 정해야 한다. 친환경농업직불제는 농업의 공익적 기능에 부합하기 때문에 WTO 규정 상 국제적인 제재를 받지 않는 허용보조 영역에 속하기 때문에 무제한 집행할 수 있으며, 당초 정책의 취지와 목적을 살릴 수 있기에 충분히 가능하다고 볼 수 있다.

기본형으로서의 친환경농업직불제 개편방안³⁾을 자세히 제시해보면 다음과 같다.

3) 주 : 당초 친환경농업인연합회(2018)가 구상하였던 친환경농업직불제 개편방안(안) 핵심내용은 친환경농산물 출하량을 기준으로 일반농산물과의 시장가격 차액만큼 친환경농업직불금으로 지급하자는 것이다. 그러나 이에는 여러 가지 부정적 결과가 따를 우려가 있다. 농가 소득보장, 가격보장에 치우쳐 있는 직불제는 공익 기능을 중시하는 친환경농업 취지에 부합하지 않는 결과를 초래하여 각종 토양 및 수질환경 고갈과 부하 등 외부불경제효과가 가중될 우려, 농산물 가격과 생산이 연계됨에 따라 생산량 과잉과 가격하락 악순환 구조가 반복되어 농가의 경영불안정성을 심화할 수 있는 우려, 출하량에 따른 직불금 지급은 생산성 향상을 위한 집약적 농업생산 방식, 고비용·고투입 농법으로의 전환 가능성이 높아 지므로 농업환경 개선 역행 우려, 친환경농산물도 일반농산물과 동일하게 생산비 차이보다 유통비 차이가 클 것으로 예

첫째, 지급방식이다. 현행 직불제에서는 면적 기준의 일정단가(현금)를 지급하지만, 개편안에서는 농가와 면적 기준의 적절한 혼합을 내포하여 일정단가(현금)를 지급하도록 한다. 지역상황에 맞게 다양한 형태의 집단과 조직에 대한 지급방식을 염두에 둔다. 특히, 친환경농업의 경우 일반관행 농업과 달리 대규모 농가 혹은 농가의 집단적 참여 혹은 조직화된 농가집단이 관건이기 때문이다. 친환경농업 진입장벽을 낮춰서 저변을 확대하는 지급방식이 중요한 바, 지역 농가와 일정면적을 관할하는 지역생산자조직 혹은 지역공동체 단위, 영농조합법인 단위로 지급하는 것도 고려해 볼 만하다. 친환경농업정책 최종 평가지표가 되는 수질오염부하 경감, 토양보전 및 유실방지, 생물다양성 향상 등 실질 성과를 나타내기 위해서는 기존 농가 당 혹은 농지면적 당의 일괄기준 적용은 환경을 보전하는 행위에 위배될 여지가 있고 농가 단위로 지급하는 것과 면적 단위로 지급하는 것은 산출결과 자체가 다를 수 있다. 농가 단위 지급과 면적 단위 지급의 혼합방식을 제안하는 이유는, 친환경농업 저변을 확대하고 농업환경을 보전하는 것이 소기의 목적이라면 대농의 참여 확보가 관건인 바 개편방안 과정에서 참여 확대의 유인책을 마련해야 하기 때문이다. 기존의 직불제는 면적 기준을 채택해 토지소유자에게 직불금 혜택이 실질적으로 귀속되고 부정수급 문제, 빈익빈 부익부 현상을 초래하는 등의 문제를 야기한 점을 충분히 감안해야 할 것이다.

둘째, 지급대상이다. 현행 직불제의 경우 무농약 및 유기농 등 친환경인증 농가, 친환경인증 면적 등 인증을 중심으로 지급하는 반면, 개편안에서는 단기적으로는 친환경인증 농가를 대상으로 하지만 중장기적으로는 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증(PGS : Participatory Guarantee System) 농가를 중심으로 지급한다. 그리고 인증농가와 비 인증농가 간 이분법적 구분에 따른 지역 내 갈등발생을 방지하기 위해서 인증농가 중심의 지급 대상도 변화가 필요하다.

셋째, 지급기간이다. 현행 직불제의 경우 무농약 인증은 최대 3년, 유기농 인증은 무제한(5년 이후부터 지급단가 절반 수준)인데, 개편 직불제의 경우 단기적으로 무제한 지급하고 중장기적으로 현행 국가 인증체계를 고려하지 않음을 전제로 하기에 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증에 참여하면 무제한으로 지급하도록 한다.

넷째, 지급단가다. 현행 직불제의 경우 인증종류별, 지목별, 품목류별 단가를 차등 지급하여 최소 50만 원에서 최대 140만 원으로 평균 80만 원 수준인데, 개편 직불제에서는 기본적으로 현행 직불제보다 최소 2배에서 최대 6배 이상 지급한다. 환경개선활동 실천 시 지급단가를 추가로 더하는 구조이다. 물론 친환경농업직불제를 바라보는 관점이 지급단가 인상에 앞서 보상 개념에서 투자 개념으로 전환되는 것이 선행되어야 할 것이다(김정섭, 2018b). 친환경농산물 소비자가격이 일반관행 농산물 소비자가격보다 높지 않아도 될 만큼 지급단가가 설정되어야 할 것이다. 소비시 시장에서 친환경농산물 소비자가격이 일반관행 농산물 소비자가격보다 높은 점이 친환경농산물 소비 활성화를 저해하는 요인 중 하나이기 때문에 소비자에게는 가격을 인상하지 않는 대신 차액부분을 정부가 보상하는 구조이다. 생산자에게는 친환경농산물 적정 가격 수준을 보장해줘서 농가 소득 및 경영안정 기반 구축에 도움을 줄 수 있고, 소비자에게는 친환경농산물 구입에 대한 부담을 덜어줘서 친환경농산물 소비를 증가시키는 효과가 있을 것이다.

다섯째, 지급기준이다. 현행 직불제의 경우 친환경농산물 특성을 반영한 생산비 차액 발생 부분만 인정하여 지급한다고 되어 있다. 하지만 현실에서 작동하는 생산비 수준에 근접하지 못

상됨에 따라 실제 차액 보전은 중간유통업체 이익으로 귀속될 우려 등이 제기된다.

하므로 농업인들에게 실질적인 소득보전 수준은 낮다. 개편 직불제에서는 경영비 차액을 인정하여 인상하고 매년 물가상승률을 반영하도록 한다. 단, 친환경농업이 보유한 가치 평가액도 고려해야 하지만 외부경제효과가 더 클지, 외부불경제효과가 더 클지는 엄밀한 추정을 필요로 하기 때문에 지급기준의 반영은 당분간 유보한다. 참고로, 앞서 살펴보았던 “충남 친환경·일반농산물 생산비 및 소득 조사” 결과에 의거하자면, 단기적으로 평균 경영비를 보상하는 수준인 최소 200%에서 최대 600% 사이에서 결정하는 것이 합리적이라고 본다. 그 이유는 중간재비를 고려한 농업부가가치율 수준, 경영비를 고려한 농업소득을 수준, 생산비를 고려한 농업순이익을 수준 등 여러 기준점 가운데 중간 지점인 경영비를 고려한 농업소득을 선택하는 것이 현재 예산 수준에서 적합하리라 보기 때문이다. 하지만 중장기적으로는 실제 자가노동비, 토지자본용역비, 유동·고정자본용역비까지 고려한 생산비를 최상의 보상비율로 인정해야 할 것이다.

여섯째, 환경개선활동이다. 현행 직불제의 경우 친환경인증으로 대체했다고 보고 별도의 활동사항이 명시되어 있지 않은 반면, 개편 직불제에서는 단기적으로 최소한 몇 가지 환경개선활동 실천을 의무화한다. 나아가 중장기적으로 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증으로 완전하게 전환되면 자연스럽게 환경개선활동이 포함되므로 자동적으로 직불금이 지급된다. 이에 따라 관련 명칭도 기존 직불제에서 사용하는 ‘상호의무 준수조건’이 아닌 ‘환경개선활동’으로 변경한다. 지역 농업인과 실행 및 관리주체(생산자조직) 간 자율 합의와 의사결정에 의거하여 민간이 주도적이고 자발적으로 결정하도록 한다. 다만, 공익적 기능을 위한 환경개선활동에 앞서 환경의 교육적 가치, 문화적 가치 등 중요성에 대해서 인식이 확산될 수 있도록 하는 지속적인 교육 과정이 중요하고도 필수적이다.

일곱째, 실행 및 관리 주체다. 현행 직불제의 경우 지방자치단체 및 국립농산물품질관리원 등이 주체로 돼 있지만, 개편 직불제에서는 지역 내 생산자 조직이나 단체가 주체가 된다. 지역별로 실행 및 관리 주체를 만들어서 친환경농업인 조직화를 달성토록 한다. 지역 내 생산자 조직별 유급 생산관리자 제도를 도입하여 배치하는 것이 효율적일 것이다. 그리고 생산자 조직이나 단체는 단기적으로 참여농가들의 환경개선활동 실천 정도를 모니터링하고 컨설팅하는 역할을 한다. 중장기적으로는 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증 전환 시에 조직의 운영과 관리, 친환경농업인 조직화 등 중요한 역할을 해야 한다.

여덟째, 친환경농업직불제 운영에 따른 친환경농업인 조직 및 운영 시스템이다. 현행 직불제에서는 지자체가 중심이 되다보니 조직 및 운영 시스템을 고민할 필요가 없다. 하지만 개편 직불제의 경우에는 단계별 업무, 체계적인 운영 시스템이 필요하다. 친환경농업인 생산자 단체가 사업 기능, 기획 기능, 조직관리 기능을 갖춰야 하고, 이와 동시에 생산자 단체에서 유급 생산관리자 인력을 활용하도록 한다. 사람이 어떻게 움직이느냐에 따라 성패가 갈릴 것이기 때문에 조직 및 운영 주체 준비가 가장 중요하다고 볼 수 있다.

[참고] 친환경농업인 조직 운영시스템

- 생산단계 : 친환경농산물 출하량 조절 및 품질관리 방안, 유급생산자관리제도 도입, 출하량 관련 통계 신고 의무화 등
- 유통단계 : 판로개척 활동 주체, 거점별·지역별·권역별 통합물류, 생산자로 구성된 유통조직 및 유통전문단체 구성(컨트론키구)
- 소비단계 : 친환경농산물 인증신뢰 확보방안, 기존과는 차별 있는 소비홍보 방안 구상
- 환경관리단계 : 지역 내 집단적 참여와 협업 유도, 지역 내 보호할 농업환경자원 발굴 및 목록 작성, 상시 교육과정 운영, 현장 자문 및 코칭, 지역주민 간 갈등 관리, 협의기구 운영 등
- 기타제도 : 친환경농산물 인증이 현재와 같은 결과 중심이 아닌 과정 중심으로 이행하기 위한 친환경농업정책 전반적 구상도 아울러 필요

아홉째, 공간범위이다. 현행 직불제의 경우 전국이 동일하며 개별농가 단위로 사업을 실시하므로 공간범위 지정은 불필요하다. 반면, 개편 직불제는 지역 내에서 환경보전이 필요한 최소 구역·단위·지구 중심으로 운영한다. 즉, 친환경농업직불제는 농지 내 농업환경을 보전하자는 것이 기본 취지이므로 단순하게 지리적으로 설정된 행정리 구역으로 구획하여 범위를 설정하는 것이 아니라 환경보전을 위한 최소 단위(예: 수계, 유역, 호소 중심 등)로 적정한 공간범위 설정이 필요하다. 친환경농업직불제는 농업생산을 유지 혹은 확대하는 역할로 가야하고 다른 것과의 협조 속에서 농업생산을 지속하라는 의미를 갖는 것이므로 공간범위는 광역보다는 지역단위로 좁히는 것이 적합하다. 공간 선정 시 각종 데이터 지표를 응용·연계하여 과학적인 방법을 적용하는 것이 필요하다. 예를 들면, 상류 수계 지역, 호소(하천, 저수지 등)를 공동으로 사용하는 지역(법정리 혹은 행정리) 등으로 구체화한다.

마지막으로, 성과지표다. 현행 직불제의 경우 친환경인증면적 증가를 상정하고 있는데 반해, 개편 직불제에서는 지역의 농업환경자원 보호 및 개선, 친환경농업인의 경제적 이익 보장 등으로 설정한다. 즉, 최종 성과지표로는 일정 공간 범위에서 농업 생산 활동을 통해 자연환경이 지속가능한 수준으로 개선되어야 하고, 생산자에게는 환경을 보전하는 활동에 대한 대가를 치르되 경제적으로 지속가능한 수준이 되도록 지원해야 한다.

이상의 모든 것이 제대로 작동하기 위한 중요한 전제조건이 있는 바, 그것은 농지관리 및 농업인 정의 등 근본적인 문제에 대한 고찰이다. 현행 직불제에서는 지침을 통해 직불금 부당수령은 회수 및 반납 등 사후관리를 한다고 돼 있지만 현장에서는 제대로 작동하지 않는다. 그래서 농지관리 문제와 농업인 정의 문제가 제기되는 것이다. 개편 직불제가 적용되려면 친환경농업직불제의 최종 수혜자가 누구인가, 누구를 혹은 어디를 대상으로 지급할 것인가에 관한 문제를 해결해야 한다. 우선, 농지관리 문제를 해결하기 위해서는 전국단위 농지이용실태 전수조사를 시급히 실시하여 대책을 마련하고 마을별 농지관리위원회 설치 등의 추가 조치가 필요하다. 농업인 정의 문제 해결을 위해서는 무엇보다 생산자로서의 농업인과 복지대상 농업인 간의 구분이 이뤄져야 할 것이다. 그리고 직불금 부당수령 시 적발 및 환수조치 실행, 환경에 위배되는 행위를 했을 시 가산금 징수 등과 같은 규제, 반대로 좋은 성과를 보이면 보상 등을 행하는 균형적인 집행을 통해 꾸준히 정책 신뢰도를 높여 가야 한다.

이상 설명한 기본형으로서의 친환경농업직불제 개편방안을 <표 6>에 요약·정리해 제시한다.

〈표 6〉 친환경농업직불제 개편방안

구분	세부내용
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> 농업과 환경 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 함(농업 환경의 지속성) 농업 생산자에게는 농업 경영의 안정화(경제성 확보)
사업성격	<ul style="list-style-type: none"> 농업과 환경의 조화라는 공익적 기능 제고를 위해서 광의 개념을 더 강조 산업정책에서 지역정책 관점으로 전환
지급방식	<ul style="list-style-type: none"> 농가와 면적 기준의 혼합단가(예. 지역생산자조직 혹은 공동체 단가지급) 지역상황에 맞는 다양한 형태의 집단과 조직(대규모 농가의 집단적 참여, 조직화된 농가집단 참여 관련)
지급대상	<ul style="list-style-type: none"> 단기 : 친환경인증 농가 중장기 : 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증(PGS) 농가
지급기간	<ul style="list-style-type: none"> 단기 : 무제한 중장기 : 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증에 참여하면 무제한
지급단가	<ul style="list-style-type: none"> 현행 직불제보다 약 최소 2배에서 최대 6배 이상 지급(기본형) 환경개선활동 실천 시 지급단가 추가(공익형) 전향적인 지급단가의 인상 필요, 보상 개념에서 투자 개념으로 인식 전환 선행
지급기준	<ul style="list-style-type: none"> 경영비 차액을 인정, 매년 물가상승률 반영한 실질적인 인상 친환경농업이 보유한 공익 가치 평가액은 당분간 유보 단기 : 경영비 보장수준(최소 200% ~ 최대 600%) 중장기 : 생산비 보장수준
환경개선활동	<ul style="list-style-type: none"> 명칭변경 : 상호의무 준수조건이 아닌 “환경개선활동” 으로 변경 단기 : 최소한 몇 가지 환경개선활동 실천 의무화 중장기 : 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증으로 완전 전환 시 자동 인정 지역 농업인과 실행 및 관리주체(생산자조직) 간 자율 합의, 의사결정 의거 단, 환경의 교육적 가치, 문화적 가치 등 중요성에 대한 지속적인 교육 과정 중요
실행 및 관리 주체	<ul style="list-style-type: none"> 지역 내 생산자조직 및 단체 생산자 조직별 유급 생산관리자 배치 단기 : 환경개선활동 모니터링, 컨설팅 등 중장기 : 자주인증 혹은 참여형 인증 전환 시 조직 운영관리, 친환경농업인 조직화
친환경농업인 조직 및 운영 시스템	<ul style="list-style-type: none"> 생산, 유통, 소비, 환경관리 단계까지 업무 담당할 수 있는 조직과 운영체계 필요 생산자 조직별 유급 생산관리자 인력 활용 사업, 기획, 조직관리 기능을 갖춘 친환경농업인 생산자 단체 구성 필요
공간범위	<ul style="list-style-type: none"> 지역 내 환경 보전 필요한 최소 구역단위·지구 중심(예. 수계, 유역, 호소) 공간 선정 시 각종 데이터 지표와 응용, 연계한 과학적인 방법 적용
성과지표	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 농업환경자원 보호 및 개선 친환경농업인의 경제적 이익 보장
전제조건	<ul style="list-style-type: none"> 농지관리 및 농업인 정의 근본 문제 고찰 농지관리 문제 : 전국단위 농지이용실태 전수조사, 마을별 농지관리위원회 설치 등 농업인 정의 문제 : 농민으로서의 농업인과 복지대상 간 구분 등 직불금 부당수령 적발 및 환수조치 실행 규제와 보상의 균형적인 집행
핵심특징	<ul style="list-style-type: none"> 지역 인증체계 중심, 과정 중심, 참여와 신뢰, 집단협업 활동 바탕 지역 내 전반적인 농업환경의 보전과 개선 목표 친환경농업을 통한 농업소득 보전은 자연스러운 최종결과물

한편, 공익형 농업환경보전사업의 구체적 실행방안을 제시하면 다음과 같다. 농업환경보전사업 실행방안(공익형)의 구체적 내용은 향후 농업환경정책이라는 큰 틀에서 단계적으로 이행과 전환 시기별 내용을 달리해 작동한다. 생태, 사회, 경제, 책임성, 문화 분야 등을 기본항목으로 설정하고, 실행에 앞서 규제, 인센티브, 시장 상품화, 운영 및 관리 주체, 방식을 먼저 고민해야 한다. 농업환경보전사업 지역을 선정하는 과정과 방법은 지역 내 다양한 환경지표 공간정보와 연계하되, 보전하고 활용해야 할 마을의 환경자원을 먼저 찾도록 하고 그 과정에서 주민 참여형 방식을 권장할 필요가 있다.

충청남도의 농업환경보전사업 지역선정 후보지의 예를 들어보자. 유역 중심 지역의 경우, 금강권역을 중심으로 금강, 만경강, 동진강, 삼교천 유역을 중심으로 환경개선이 시급하고 중요한 곳을 선택한다. 호소 중심 지역의 경우, 금강유역환경청이 관리하는 13개 호소, 충청남도가 관리하는 25개 호소를 중심으로 환경개선이 시급하고 중요한 곳을 먼저 선택한다.

하천 중심으로 농업환경보전사업을 하는 경우, A 상류수계 중심의 친환경특별권역과 A 상류수계 중심의 친환경특별권역이 (가칭) 000수계친환경농업인협동조합을 구성한다. 각 수계 내에는 도량유역 중심의 친환경권역이 존재하고 유급 생산관리자를 배치할 수 있다. 협동조합을 중심으로 마을주민이 참여하고 협업하는 방식을 채택하여 활동한다. 마을 농촌 환경 자원현황을 파악·보전할 농촌 환경 자원목록(지표)의 도출, 친환경농업인(생산자) 환경개선활동의 도출, 상시 모니터링 및 결과 공유, 농업환경비용(지급단가) 합의, 컨설팅 및 자문 제공 등을 하는 것이다(〈그림 4〉 참고).

〈그림 4〉 집단·협업방식을 통한 농업환경보전사업 지역 : 하천 중심 예시



저수지 중심으로 농업환경보전사업을 하는 경우, 가령 홍성군 내에 있는 홍동저수지를 중심으로 그 물을 사용하는 홍동면과 장곡면 마을이 농업환경보전사업을 실시하는 것이다. 이 역시 마을주민이 참여하고 협업하는 방식을 채택하여 활동한다(〈그림 5〉 참고).

<그림 5> 집단·협업방식을 통한 농업환경보전사업 지역 : 저수지 중심 예시



3. 소요예산

친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산을 추정하면 다음과 같다(<표 7> 참고). 이때 추정방법은 ① 경영비 보전비율에 따라 추정하는 방법, ② 기존 친환경농업관련 사업의 일몰과 축소 등 통폐합에 따라 추정하는 방법, ③ 예산규모 증액비율에 따라 추정하는 방법이 있다. 추정결과, 농식품부의 경우는 최소 478.9억 원에서 최대 4,880.5억 원, 그리고 충청남도의 경우에는 최소 143.1억 원에서 최대 382.7억 원이 소요되는 것으로 나타났다.

<표 7> 친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산 추정결과

구분	① 경영비 보전비율 가정	② 기존 사업예산 통폐합 가정	③ 예산규모 증액비율 가정
농식품부	최소 2,440.2억 원 ~ 최대 4,880.5억 원	약 2,066억 원	최소 478.9억 원 ~ 최대 653.2억 원
_농가 당 직불금 예산	최소 410.7만 원 ~ 최대 821.3만 원	약 347.7만 원	최소 80.6만 원 ~ 최대 109.9만 원
충청남도	최소 143.1억 원 ~ 최대 286.2억 원	약 204억 원	최소 280.7억 원 ~ 최대 382.7억 원
_농가 당 직불금 예산	최소 331.2만 원 ~ 최대 662.5만 원	약 473.8만 원	최소 64.9만 원 ~ 최대 88.5만 원

- 자료 : 1. 예산 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서; 충청남도(2018), 세출예산서.
 2. 농업소득 및 농업경영비 : 통계청(2018), 농가경제조사.
 3. 친환경인증농가, 면적, 생산량 : 국립농산물품질관리원(각연도), 친환경인증정보시스템.
 4. 친환경인증농가, 면적, 생산량 : 충청남도(각연도), 기본통계 : 친환경 농축산물 출하현황.

V. 맺음말

먼저, 친환경농업직불제를 비롯한 농업환경정책으로 전환해 가기 위한 향후 과제를 요약·제시해본다.

첫째, 농식품부의 보조사업은 산업정책으로서의 농업정책과 공간정책으로서의 농촌정책이 이분화되어 있고 일부는 복지정책과의 경계가 서로 혼재되어 있는 상태인데 직불금 제도가 가지는 위상 설정이 필요하다.

둘째, 사업은 단순할수록 현장에서 정책전달과 이해도, 인지도가 높아지게 되므로 시행과정에서 공무원이든, 농업인이든 교육 투자 확대가 지속적으로 이뤄져야 한다.

셋째, 참여농가의 진입장벽을 낮추기 위해서 지급조건 부여완화를 고민해야 한다. 농업환경정책인 만큼 환경은 철저히 규제하는 방향으로 가되 제대로 이행하는 데에 대해서는 적절한 보상시스템이 뒤따라야 한다.

넷째, 친환경농업직불제나 농업환경보전사업 모두 운영주체가 명확히 설정된 이후에 정상 가동될 수 있는 바, 미래 그림 완성을 위해서 생산자 조직 및 단체 간 신뢰, 행정과의 신뢰 확보가 중요하다.

다섯째, 지금까지 대다수 농업인 단체의 중심 기능은 운동이었다. 향후에는 농업인 조직화를 위해서 사업·기획·조직관리 기능 등으로 중심축이 이동돼야 할 것이다. 행정 측면에서는 민간과 행정 간 신뢰 회복을 위해서 소통과 협업 등 다각적인 관계 복원 노력이 필요하다.

한편, 친환경농업직불제 개편방안의 궁극적 지향과 관련해 유념할 점을 지적해보자.

첫째, 환경보전을 중심으로 한 친환경농업정책을 추진하되 생산, 자재, 인증, 유통, 소비 분야 관련 정책과 통합적으로 연결해야 하고 농업환경을 중심으로 하는 정책으로의 전환이 필요하다.

둘째, 공익형 직불제의 지향점이 농업생산활동을 통하지 않는 자연환경·경관·생태가 아니라 농업생산활동을 통한 것으로부터 나온다는 점을 간과해서는 안 된다(김정섭, 2018a).

셋째, 친환경농산물을 생산하는 농가가 생업을 지속하기 위해서는 일정수준의 경제적인 삶, 사회적인 삶을 유지하도록 기본 바탕을 마련해주는 것도 정책의 주요 목적이자 성과로 반영되어야 한다.

넷째, 친환경농업 동기를 어떻게 유발할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 예를 들면, 생산 단계, 자재사용 단계부터 환경자원과의 연계성을 어떻게 고려할 것인지, 친환경농업을 하는 농가의 생산방식, 농지관리방식이 어떻게 변화해야 하는지 등을 검토해야 한다.

다섯째, 단순히 농가의 공익기능 강화 활동에 대한 경제 보상만이 아니라 농업환경을 살리는 것이 친환경농업직불제의 궁극적 목적이 되어야 하므로 그에 맞춘 정책수단 개념이 정립되어야 한다. 특히, 경제 보상이 후불(보상, 보전) 개념보다는 농업환경을 살리는 선불(투자) 개념으로 시각과 지평을 넓혀 가는 것이 중요하다(김정섭, 2018b).

참고문헌

<국내 문헌>

국립농산물품질관리원, 친환경인증정보시스템, 각 연도.

김정섭(2018a), 「농업환경보전 프로그램의 조건」, 『대산농촌문화』 100호, 대산농촌문화재단.

김정섭(2018b), 「적선과 보상과 인정의 차이, 농업보조금을 바라보는 관점」, 월간 『일소공도』, 2018년 12월호.

농림축산식품부(2018), 『2018년 농림축산식품사업시행지침서』.

농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제2차 친환경농업정책협의회 회의자료2018.04.20.

농촌진흥청(각연도), 농산물소득조사표.

대통령직속 정책기획위원회(2018), 『문재인 정부의 농정개혁 방향과 실천 전략 : 직불제 중심 농정으로의 전환과 실천전략』, 정책기획위원회 농정개혁TF 활동결과발표 자료집.

충남연구원&충남친환경농업인연합회(2018), 『충남 친환경·일반농산물 생산비 및 소득조사』.

충남친환경농업인연합회(2018), 『친환경농업직불제 개편방안(안)』.

충청남도, 『기본통계 : 친환경 농축산물 출하현황』, 각 연도.

충청남도(2018), 『세출예산서』.

통계청(2018), 『농가경제조사』.

<국외 문헌>

IFOAM(2016), ORGANIC 3.0 for truly sustainable farming & consumption, 2nd updated ed.
IFOAM ORGANICS INTERNATIONAL&SOAAN.

<홈페이지>

IFOAM ORGANICS 홈페이지

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

주제발표2.

충남의 농업직불금 제도개선 시범사업 :
농업생태환경프로그램 추진사례

김문한 이장 | 보령시 장현마을

충남의 농업직불금 제도개선 시범사업 : 농업생태환경프로그램 추진사례

발표 : 보령시 장현마을 김문한 이장

(원고작성 도움 : 충남친환경농업협회, 충청남도, 충남연구원)

순서

01. 마을의 기본 현황
02. 마을주민교육 실시 현황
03. 프로그램 내용
04. 프로그램 성과와 만족도
05. 프로그램 한계와 개선사항
06. 총평

주 : 1. 이 글은 충청남도의 2017년 수탁연구과제인 ‘농업직불금 제도개선 시범사업 모니터링 및 성과분석’을 토대로 수정·보완한 것임
2. 주관 설명 부분은 충남친환경농업인협회 사무국(김영기)에서 이장님과의 인터뷰를 통해서 결과를 정리한 것임.
3. 일부 사진은 발표준비를 위해서 최근 직접 현장을 방문해서 촬영한 것임.



[보령시 장현마을=청라은행마을 전경]



[01. 마을의 기본 현황(농업 현황)]

보유 논	* 전체 논: 1.03ha * 자기 논: 0.70ha
보유 밭	* 전체 밭: 0.24ha * 자기 밭: 0.22ha
주요 재배작물	* 논벼(83.7%), 콩(46.9%), 감자(32.8%), 고구마(28.5%), 고추(27.5%)
벼짚환원	* 85.3%
노지재배	* 89.9%
친환경 농산물	* 3%
농산물 판매액	* 300~500만원: 19.3% * 500~1천만원: 21.2% * 1천~2천만원: 14.9%
판매처	* 농협·농업법인: 55.1% * 정부기관: 10.9% * 소비자 직접판매: 12.6%

5

[01. 마을의 기본 현황(농촌 특성)]



6

[02. 마을주민교육 실시 현황]

○ 목적

- 농업생태환경프로그램에 대한 주민의 이해도 제고, 주민의 자발적 참여도 제고

○ 방식

- 2016년 : 주민에 대한 일방적 교육 형태와 주민의 자유토론 형태 병행
- 2017년 : 주민의 자발적 평가 및 중간평가

○ 참여농가

- 2016년 : 장현마을 56농가
- 2017년 : 장현마을 65농가

○ 교육내용

- 2016년 : 명부작성, 농업직불금과 시범사업의 이해, 농업생태환경의 중요성과 사례, 친환경농업 실습, 우리의 농업과 마을, 농업직불금 시범사업의 발굴 및 발표, 종합평가 등
- 2017년 : 마을별 주민자제평가 및 건의, 마을별 중간평가 및 향후계획, 경관조성 사례 및 국화 활용 방안 등

7

[03. 프로그램 내용]

구분	공동	개인
식량자급	환경친화적 농업실천 (질소비료절감, 농약 미사용 등) 토종씨앗재배 및 채종	토종씨앗재배 및 채종 환경친화적 농업실천 (질소비료절감, 농약 미사용 등)
농업생태	논두렁 식재(초목 야생화 등) 비닐하우스 철거 및 차단식재 논두렁 풀 안 베기 및 예초기 사용 농수로 정비	논두렁 풀 안 베기 및 예초기 사용 벗길 환원 논두렁 식재(초목 야생화 등)
농촌경관	마을경관정비 (폐가 및 불량시설 정비, 마을안길 식재 등) 마을쓰레기 수거 및 재활용	마을경관정비 (폐가 및 불량시설 정비, 마을안길 식재 등) 마을쓰레기 수거 및 재활용

8

[04. 프로그램 성과와 만족도 : 달라진 우리마을 모습]

* 식량자급 측면 : 토종씨앗재배, 환경친화적 농업실천, 밭농업작물 다각화(다양화) 등

- 토종씨앗재배 : 12종의 토종씨앗을 수소문해서 파종함, 은행축제 시 선비콩 등 토종종자는 인기가 많음. 민간토종종자는 별려온 것은 종자로 되감음.
- 환경친화적 농업실천 : 우선 실시한 것이 폐농기계, 빈집, 농업쓰레기 등을 정리하는 꽃을 심기 시작함. 마을이 쾌적해짐. 가을풍경이 아주 좋음. 찾아오는 새가 다양하고 많아짐. 제비가 돌아옴.
- 밭농업작물 다각화(다양화) : 감자, 고추, 들깨, 참깨, 조 등 몇가지 안되는 작물에 다양한 토종종자를 들여와 파종함. 다양한 작물이 자라는 들판이 됨.

9

[현장사진]



10

[현장사진]



11

[04. 프로그램 성과와 만족도 : 달라진 우리마을 모습]

* 생태환경 측면 : 농지 내 수목유지 및 식재, 논 휴경, 둥벙조성 및 관리, 논두렁 풀안베기, 논두렁 식재(초목, 야생화) 등

- 농지 내 수목유지 및 식재 : 농지 근처에 유실수 등 그늘조성 나무 식재, 식재된 수목은 공동으로 관리함. 은행축제 까지 수확하지 않고 마을을 찾는 분들과 나눔. 경관을 공유하려는 의식이 생김.
- 논 휴경 : 관련교육 후 일부농민들은 목적을 이해하고 휴경실시, 휴경지 보상금, 미꾸라지 등 논농업 외로 생기는 재미가 있음.
- 둥벙조성 및 관리 : 20여개 조성, 둥벙정소 때 잡아들인 다양한 민물고기로 마을잔치를 벌임.
- 논두렁 풀안베기 : 제초제는 거의 사용하지 않음. 방치하거나 예취기 작업함. 예초 두려움이 있었으나 소출이 차이 없다는 것은 알고 동참함.
- 논두렁 식재(초목, 야생화) : 논두렁 예취작업 후 콩, 야생화 등 식재함. 주작물 외 수확과 마을 경관이 좋아짐.

12

[현장사진]



13

[현장사진]



14

[04. 프로그램 성과와 만족도 : 달라진 우리마을 모습]

- * 농촌경관 측면 : 마을안길 가꾸기, 마을내 쓰레기 분리수거 및 소각, 마을자원 발굴, 기존 마을사업과 연계한 활동 등
- 마을안길 가꾸기 : 마을을 정화하고, 꽃, 나무 등을 식재해 쾌적해지니 버리는 사람도 없어졌음.
- 마을 내 쓰레기 분리수거 및 소각 : 분리수거장을 설치해 분리배출, 수요일마다 수거해감, 임의 소각도 없어짐.
- 마을자원 발굴 : 문화제가 2개, 체험마을, 팜스테이, 개별농가별 팜스테이 등 발굴하고 연계해 기존 마을사업과 연계한 마을축제 등 마을을 찾는 분들에게 제공하기도 함.

15

[현장사진]



마을 내 분리수거장 : 마을 곳곳에 설치

마을 내 문화재급 유적

16

[현장사진]



마을회관 공동식사용 대형솥 상시 비치

마을 부녀회장, 부회장, 총무 마을길 가꾸기 진행 중

마을 입구 : 마을회관 옆 꽃 화단

17

[05. 프로그램 한계와 개선사항]

- 종자구입이 어려움. 마을의 기후와 토양에 맞는 종자를 선택해 마련해주면 좋을 것임.
- 교육필요성 절감, 연로한 농민들도 교육을 통해 새로운 지식을 받아들여서 실전함.
- 환경프로그램 도입 시 마을상황에 맞는 프로그램 도입이 필요하고, 시스템은 연구기관에서 제안받더라도 구체적인 프로그램은 마을사람들과 함께 마련하면 좋겠음.
- 환경프로그램의 어려운 정도에 맞는 금액적 지원이 있었으면 좋겠음.(어려운 프로그램에는 가중치를 더 주어서 노력에 걸맞는 금액 책정 필요)
- 현재 사업 후 30% 정도만 지속하고 있고 70% 정도는 본래로 되돌아감. 지속할 수 있도록 제도와 사업이 필요함.
- 소득지원 차원의 다른 마을 지원사업의 10%만 들여도 효과를 볼 수 있음. 조금의 도움만 있다면 지속하겠다는 농민들이 많음. 이를 지원하는 것이 필요함.

18

[06. 총평]

- 마을공동체가 본 사업 후 사람사는 마을이 되었음. 공동사업을 추진하면서 마을 규약으로 작업 후에는 함께 식사하는 것을 마을 규약으로 정함.
- 마을사람들이 서로 서로 배려하는 관계가 회복되었음.
- 일례로 노인1분이 몸이 아픈 적이 있는데 다른 노인 3분이 노인회관에서 함께 지내며 돌보았는데 감동적이었음.
- 노인회관에 외지 자식들이 보내준 음식들이 쌓이고 있음. 노인회관이 풍족해져서 사랑방이 되었고 현재는 40-50명의 노인들이 꾸준하게 모여 계심.
- 40여년 전에 맥이 끊어진 지신뫼기를 다시 하게 되었음.
- 마을에 귀농귀촌 한 20호가 있다. 귀농인들과 함께 마을사업을 진행하니 귀농자들의 지식과 현지인들의 경험이 합쳐져 좋은 시너지 효과가 났음(부녀회 회장, 부회장, 총무가 귀농인으로 노령화된 마을의 새로운 활력소가 됨).
- 친환경농업도 중요하지만 환경보존프로그램을 통해 마을이 살아난 것을 느낌.

19

경청해 주셔서 감사합니다.

20

친환경농업직불제 및 농업환경보전프로그램 개요

최낙현 과장 | 농림축산식품부 친환경농업과

1

친환경농업직불금 제도

【 정 의 】

◇ 직접지불제(直接支拂制, Direct Payment)란 정부가 시장기능을 통하지 않고 재정에 의하여 농가에 직접 소득을 지원하는 제도로, 시장왜곡을 최소화하면서 농가 소득을 보전하는 정책 방식

□ 관련법령

- 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조(국내지원 정책의 시행)
- 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제16~23조
- 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙 제10~12조

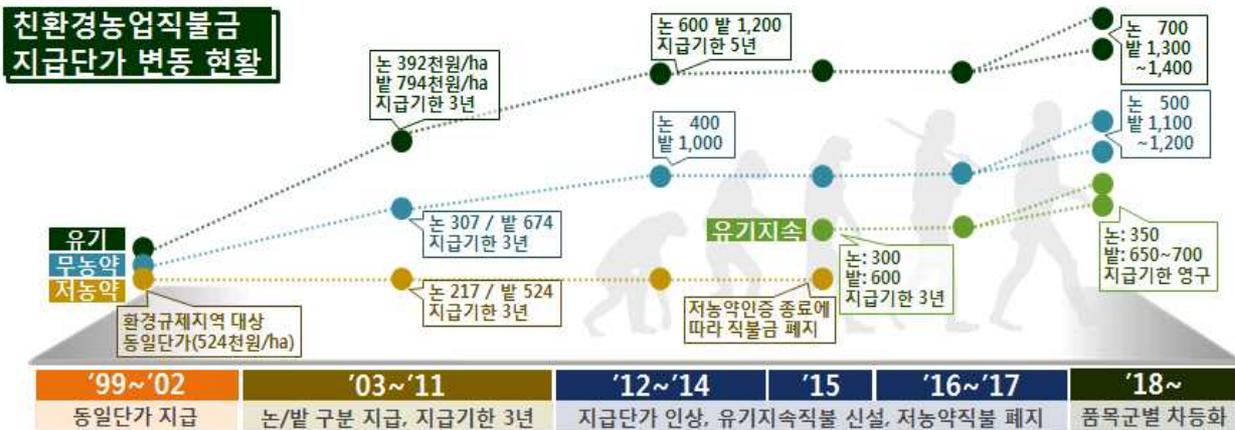
□ WTO 농업협정상 직접지불 보조의 유형 구분



* AMS(Aggregate measure support)는 각국의 국내농업 보호 수준을 수량적으로 파악하기 위한 지표, ‘농업보호의 종합 계량 수단’으로써 ① ‘내외가격차×생산량’으로 계산한 시장가격지지, ② 부족지불, 장려금 등 농가에 직접 자본 지급, ③ 이자보충, 토지개량 등의 조성을 합계하여 나타내고 있음.

【 추진 개요 】

- ◆ 친환경농업 실천 농업인의 초기 소득감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경농업 확산을 도모하고 환경보전 등 공익적 기능 제고를 위해 '99년부터 친환경농업직불 시행(축산 '09년~)



□ 친환경농업직불

- 상수원 보호구역 등 환경규제지역* 내에서 친환경농업을 이행하는 농업인에게 친환경농업직불금 보조('99~'01)
 - * 환경규제지역: 상수원보호구역, 특별대책지역, 자연공원지역
- 친환경농업육성법에 따라 인증 받은 친환경농산물 생산 농가를 대상으로 친환경농업직불제를 전국으로 확대 시행('02)
- 인증단계에 따라 친환경농업직불 지급단가 차등화 지원('03)
 - 논은 기본단가 및 인센티브(유기·무농약)로 구분하여 지급('03~'05)
 - * 논부문 기본단가는 '논농업직불제' 예산에서 지원
- 친환경농업직불의 논·밭 예산 통합 지원('06)
 - 친환경농업직불금 논 지급단가 인상
 - * 지급단가(논): 유기·전환기 270천원/ha → 392, 무농약 150천원/ha → 307
- 친환경농업직불제 연구용역('09.12.)을 통해 직불제 개편방안 마련('10)

- 직불금 지급단가 인상 및 지급기간 연장(유기 3년→5)(‘12년)
 - * (논) 유기 392천원/ha → 600천원, 무농약 307천원/ha → 400천원
 - * (밭) 유기 794천원/ha → 1,200천원, 무농약 674천원/ha → 1,000천원
- 유기지속직불 신규 도입(‘15)
 - 유기농산물을 생산하여 직불금을 최장 5년간 지급받은 필지에 대해 3년간 추가로 직불금을 지급
 - * 지급단가: 논 300천원/ha, 밭 600
- 저농약직불제 폐지(‘16)
 - * ‘10년 저농약 신규 인증은 중단되었으나 기존 인증사업자에 대해서는 ‘15년까지 유예기간을 두어 운영
- 인증단계, 품목군(과수, 기타)에 따른 지급단가 차등 인상(‘18)
 - 유기지속직불 지급기한 폐지(3년→영구)

'17년			⇒				'18년			
유기 (5년)	논	600천원/ha		유기 (5년)	논	-	700			
	밭	1,200천원/ha			밭	과수	1,400			
무농약 (3년)	논	400천원/ha		무농약 (3년)	논	-	500			
	밭	1,000천원/ha			밭	과수	1,200			
유기지속 (3년)	논	300천원/ha		유기지속 (영구)	논	-	350			
	밭	600천원/ha			밭	과수	700			
						채소·특작·기타	1,300			
						채소·특작·기타	1,100			
						채소·특작·기타	650			

□ 친환경축산직불

- ‘04~‘06년(3년간) 친환경축산직불제 시범사업 실시
- 친환경축산직불제도의 도입·시행 연구용역(‘07.12~‘08.3, 농경연)
- ‘08년 항생제 내성관리 종합대책 관련 관계부처 회의(‘08.1.10., BH 사회정책수석 주재 관계부처 회의)
- ‘09년 친환경축산농가(무항생제, 유기)에게 친환경축산직불금 지원
- ‘15년 친환경축산직불(유기) 지급기간 연장 및 지급한도 확대
 - * 지급기간: 3년 → 5, 지급한도: 2천만원 → 3

종 류	지급 기준 및 지원 단가
쌀 고정직불('05) (논농업직불, '01)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상농지: '98~'00년 사이에 논농업(벼, 마나리, 왕골, 연근 재배)에 이용된 농지 ○ 지원대상: 지급대상 농지에서 실제 경작(타작물 재배, 휴경 포함)하는 농업인 등 ○ 지원단가: 평균 100만원/ha
쌀 변동직불('05) (쌀소득보전직불, '02)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상농지: 고정직불금 대상농지 중 논에 물을 가두어 벼를 재배하는 농지 ○ 지원대상: 고정직불금 지급대상 농지에 물을 가두어 쌀을 생산하되, 농약 및 화학비료의 사용기준을 충족하는 농업인 등 ○ 지원단가: (목표가격(188,000원/80kg)-수확기쌀값)×0.85-고정직불금
경영이양직불 ('97)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상농지: 진흥지역 내 전·답·과수원, 진흥지역 밖 경지정리된 전·답·과수원 등으로 경영이양 이전 3년 이상 소유한 농지 ○ 지원대상: 65~74세, 영농경력 10년 이상인 농업인 ○ 지원단가(지급기간): 매도 330만원/ha, 임대 250만원/ha(2~10년 지급)
친환경농업직불 (농업 '99, 축산 '09)	<p><친환경농업직불></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상: 친환경인증 농가 대상(유기 5년, 무농약 3년) ○ 논 지원단가: 유기 70만원/ha, 무농약 50, 유기지속 35('18년~) ○ 밭 지원단가: (과수)유기 140만원/ha, 무농약 120, 유기지속 70('18년~) (채소특작기타)유기 130만원/ha, 무농약 110, 유기지속 65('18년~) <p><친환경축산직불></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상: 친환경인증(유기·무항생제) 및 HACCP 인증 농가 대상(유기 5년, 무항생제 3년) ○ 지원단가: (유기) 한우170 천원/두, 돼지16 천원/두, 육계200 원/마리 등 (무항생제) 한우65 천원/두, 돼지6 천원/두, 육계60 원/마리 등
조건불리직불 ('04)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상지역: 읍·면지역은 읍·면의 경지율이 22%이하이면서 경지경사도 14% 이상인 농지면적이 50%이상인 법정리, 도서지역(제주도 포함)은 읍·면의 모든 법정리 ○ 대상농지: '03~'05년간 농업에 이용된 농지 또는 초지 ○ 단가: 농지 60만원/ha('18년~), 초지 35만원/ha(국고80%, 지방비20%)
경관보전직불 ('05)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상: 지자체와 협약을 체결하고 경관보전보조금 지급대상 농지에서 경관작물을 재배·관리하는 농업인 또는 농업법인 <ul style="list-style-type: none"> - 경관작물 식재면적이 마을단위(지구) 및 필지별로 집단화된 농지(경관작물 2ha이상, 준경관작물 10ha이상) ○ 지원단가: 경관작물 170만원/ha 준경관작물 100만원, 마을경관보전활동비 15만원('17년부터 국고50%, 지방비 50)
밭농업직불 ('12, 밭고정직불 '15)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상: 지급 대상 농지에서 밭농업에 종사하는 농업인, 농업법인 <ul style="list-style-type: none"> - 밭고정: 지목과 상관없이 '12~'14년까지 연속하여 밭농업에 이용된 농지 - 논 이모작 작물: 쌀고정직불금 지급대상 논과 1998년 이후 조성되어 동계 식량 사료작물 재배에 이용된 논 ○ 지급단가: 밭고정 50만원/ha('18년부터 적용), 논이모작 50만원/ha

4 해외 직불금 현황

□ EU 농업환경지불 개요

- EU 공동농업정책 내의 농촌개발정책 중 농업환경정책의 일환으로 환경지불을 시행하고 있음('80년대 후반 도입, '92년 회원국 의무화)
- 농민들이 농지 환경을 보호하고 증진하도록 환경서비스 제공분에 대해 지불(비용발생분+소득상실분)함으로써 관련 활동을 장려하고, 이를 통한 환경적 결과물에 대한 사회적 수요를 충족시킴
- EU와 회원국들간의 매칭에 의해 지불되며, '07-'13 기간 예산이 총 200억 유로에 달함
- '12년도 보고서('07-'10년 성과)를 보면 '07년 EU 전체 사용농지의 22% 수준인 4천만ha의 농지가 농업환경지불 지원을 받음

□ 외국 유기농업지불 현황

- 경작형태별(경작지, 목초지, 채소·과일류, 영구작물 등)로 차등 지급
- 유기농가에 유기농 전환직불금과 유기농 지속직불금을 지급
- 유기농 전환직불금은 연차별(5년) 차등 지급
- EU의 직불금 산정방식은 유기농업과 관행농업의 총 마진(조수입-비용) 또는 추가비용을 비교하여 그 차이를 보전하는 방식

□ 국가별 현황

구 분	독일	프랑스	스위스	미국	일본
면적비중	6.2%	3.4%	11.4%	0.5%	0.2%
경작형태별 차등제도	경작지, 영구작물, 목초지, 채소류	콩류, 목초지, 와인, 1년생 작물	개활지, 일반농경지, 포도, 휴, 과일 등	없음	일반작물, 잡곡·사료작물
지급단가	(전환)21만원~680만원 (지속)18만원~490만원	(전환)14만원~126만원 (지속)11만원~82만원	24만원~160만원	연간 2천만원 이내로, 6년 합계 8천4백만원 미만	30~80만원
지속직불제도	6년차 이상 농가에 지급	6년차 이상 농가에 지급	연차별 구분없이 지급	없음	연차별 구분없이 지급
직불금 산정방식 및 예산지원	EU 산정방식, 연방정부 60%, 주정부 40%	EU 산정방식	EU 산정방식	소득 감소분의 75% 수준	추가비용 비교, 중앙정부 50%, 지방정부 50%

- (추진경과) 프로그램 추진계획 수립('17), 실증 연구를 통한 사업 시범 적용('18년 3개 마을) 및 본사업 도입('19: 5개소*, 750백만원)

* '18년 실증 연구마을 3개소(충남 보령, 전남 함평, 경북 문경) + '19년 신규 선정 마을 2개소(충남 홍성, 경북 상주)

- (사업내용) 농업환경 개선이 필요한 마을을 대상으로 관리계획을 수립하고, 토양·용수·경관·생태 등 다양한 환경개선 활동을 지원

- 환경보전 활동을 실시하고, 이행점검 후 활동별로 정해진 단가를 지급

- (대상활동) 토양 양분관리와 침식 방지, 농업용수 수질개선, 농촌 경관 개선, 농업유산 보전, 생태계 보호 등을 위한 개인·공동 활동

분야	주요 활동
토양	비료·가축분뇨 사용량 감축, 농업부산물의 농지 환원, 녹비작물 재배 및 토양 환원, 병해충·잡초 방지를 위한 물리적·생물학적 방제·제초 등
용수	농경지 말단부 경작 금지, 농업용수원에 수생식물 식재, 논 절수 관개 등
대기	무경운·최소경운 등 보전경운, 미생물 등 축산악취 저감 제재 사용 등
경관 생활	공동공간에 화목 및 초화류 식재, 빈집 및 불량시설 정비, 공동공간 관리 및 청소, 영농·생활폐기물 공동 수거·배출 등
유산 생태	전통농법 및 농업경관의 관리·보전, 농업 및 공동체문화 유지·계승, 재래종·토종 품종 재배, 생태교란 식물 제거, 생태둑병 조성 등

- (추진절차) 농업환경 개선이 필요한 지역을 선정, 활동 지원(기본 5년)

- (1년차) 주민 교육, 토양·용수·경관·생태 등 농업환경 조사·진단*, 관리계획 수립, 지자체-마을 간 협약, 활동 이행지원 및 점검

* 토양 양분수지, 농업용수 수질, 보유 경관 및 유산, 생물종 및 개체수 등

- (2~5년차) 주민 교육, 관리계획 및 협약 내용 조정, 활동 이행 및 점검, 환경개선 효과 평가, 활동비 지원 등 프로그램 계속 추진

참고

농업환경보전 프로그램 주요 활동

활동명	지급단가	이행점검							
		유형	표본						
공동01	오염된 하천, 저수지 청소 및 수생식물 식재	기록관리 (날짜, 내용, 사진, 명단)	100%						
공동02				1만원/시간/인, 자재 실비 지원					
공동03					빈집 및 불량시설 정비				
공동04						공동공간 관리 및 청소			
공동05							영농 폐기물 공동 수거 및 분리 배출		
공동06								생활폐기물 공동 수거 및 분리 배출	
공동07									농사 후 남은 재료(고추·옥수수·콩대 등) 공동 분리수거
공동08									
공동09	전통농법 및 농업경관의 관리, 보전								
공동10		32만원/10a, 1만원/시간/인 100만원 한도 실비							
공동11				농업 및 공동체 문화 유지 계승					
공동12			(별도 협의)						
공동12					1만원/시간/인	현장확인			
개인01							2만원/10a	증빙제출 (처방서, 영수증)	
개인02									2만원/10a
개인03							4만원/10a	기록관리 (사진, 날짜, 면적, 종류)	
개인04	6만원/10a								
개인05		5만원/10a							
개인06				4만원/10a			현장확인 (배수로, 풀)		
개인07	5만원/10a		현장확인 (천적·페로몬 등 활용)						
개인08		5만원/10a		증빙제출 (필요 시 잔류농약 검사)					
개인09	5만원/10a		현장확인 (부분 경작, 말단부)						
개인10		30만원/10a		기록관리 (품종, 면적)					
개인11	30만원/10a		현장확인 (넓이, 깊이)						
개인07		5만원/10a		현장확인 (천적·페로몬 등 활용)	50% 이상				
개인08	5만원/10a		증빙제출 (필요 시 잔류농약 검사)						
개인09		5만원/10a		현장확인 (부분 경작, 말단부)					
개인10	30만원/10a		기록관리 (품종, 면적)		100%				
개인11		30만원/10a		현장확인 (넓이, 깊이)					

가. 추진경과

- 정부는 차기('18~' 22년산) 쌀 목표가격 변경을 위한 동의안 국회 제출 시, 직불제 개편을 위한 논의도 병행할 것을 제안('18.11.12)
- 목표가격 변동과 함께 쌀 공급과잉 및 농가소득 양극화 등의 구조적 원인으로 지적되고 있는 쌀 직불제의 근본개혁 추진
- 농해수위 여당 의원들은 개편 필요성에 공감하며, 당·정 협의를 통해 목표가격 인상과 함께 공익형 직불제로의 개편을 발표('18.11.8)
- 후속 조치로 농업 소득법 개정안을 발의('18.11.15, 박완주 의원)하였으며, 법안심사를 계기로 목표가격 수준과 직불제 개편 등을 논의

[직불제 개편내용 및 기대효과]

① 재배작물과는 상관없이 동일한 직불금 지급

* 쌀('17:179만원/ha), 밭작물(45만원)간 단가격차를 해소하여 쌀 수급균형 조기회복

② 소규모 농가(예시 0.5ha)는 면적과 관계없이 일정금액을 지급하고,

그 밖의 농가는 면적에 따라 단가를 차등 지급하여 직불금 양극화 개선

③ 농업의 공익적 기능 확대를 위해 생태·환경 관련 준수 의무 강화

- 국회, 농업인단체는 목표가격 인상을 요구, 직불제 개편 방향에는 공감하나 목표 가격제 폐지에 따른 보완대책 마련을 강조
- 목표가격 폐지에 따른 소득안정 기능 상실 등으로 재정규모 확대 및 쌀 수급안정장치 마련이 필요하다는 입장
- 국회 논의를 통해 개편 기본방향, 재정 규모, 개편작업 및 시행 일정 등 전반적인 직불제 개편 방향 확정 필요
- 직불제 개편 필요성 및 방향에 대한 공감대는 형성되었으나, 여야는 목표가격 인상수준, 직

4) 자료 : 전국친환경농업인연합회 제1차 이사회(2019.02.)

불제의 재정 규모에 대해 상당한 논란

('18.11.6 파행, ' 18.11.22, 12.5, '19.1.14 범안소위)

○ 여야간 3개월간 논의를 통해 4당 간사간 처리방향 합의('19.1.23)

나. 주요 쟁점 및 정부의 입장

□ [목표가격] 공약·국정과제(물가상승률 반영), 쌀 수급상황, 재정 규모를 고려하되, 직불제 개편 시 한시 적용('18~' 19년산)

□ [재정규모] 과거 직불금 지급실적, 농업인단체 요구수준, 농업의 공익적 가치 등을 종합적으로 감안할 계획

* 직불금 지급실적(FTA피해보전, 폐업지원 제외) : 1.7조원(최근5년 평균) ~ 2.1조원(최근 3년 평균), 최대 지급액은 2.6조원('16년산)

□ [쌀 시장안정장치] 세부 개편방안 마련 시 합리적 수준의 수확기 시장안정 장치의 제도화 방안 등에 대해서도 검토 추진

□ [부당수령 문제] 세부 개편방안 마련시 직불제 개편에 따른 비농업인의 직불금 부당수령, 농지 임차료 상승 등에 대한 보완대책 마련

□ [타작물 수급안정방안] 우선적으로 콩, 옥수수, 조사료 등 자급률이 낮고 수급이 문제되지 않는 품목을 중심으로 전환 유도

○ 저울관세할당(TRQ) 물량 축소나 수매량 확대, 채소가격안정제 등 수급 안정화 방안을 세부 개편방안 마련 시 검토

다. 향후 일정

□ 목표가격 및 직불제 개편 기본방향에 대한 국회 논의 마무리

○ 적절한 수준의 목표가격 설정과 함께 개편방향, 재정규모, 일정 확정

□ 농업인·전문가·정부 등이 참여하는 「직불제 개편 협의회」를 통해 세부 시행방안 마련 (~' 19.12)

* 주요 검토과제

- ① 직불제의 개편범위 : 통합되는 직불제의 범위 및 기타 직불 운용계획
- ② 단가체계 · 상한선 : 지급단가 구간 및 지급액, 지급 상한선 변경
- ③ 소농직불금 지급 수준 및 지급대상 : 적정 지급액 및 수령 자격
- ④ 상호준수의무 : 적정 준수사항 및 이행점검체계
- ⑤ 보완대책 : 농지제도 개선, 수확기 시장안정대책 세부방안 등

○ 농업인단체, 학계, 지자체 의견수렴을 거쳐 국회 보고 및 확정

□ 법률 · 시행령 개정 및 예산확보(' 19)를 거쳐 개편된 직불제 시행(' 20)

충남 농업정책 방향

박지흥 과장 | 충청남도 농림축산국 식량원예과



2019.7.19.

충남 농업 정책 방향



충청남도

I. 2018년 추진성과

1 추진 총평

- ◇ ‘18년에는 각종재해의 신속한 처리, 중소·고령농의 경영안정망 확충 노력 등 현장 중심의 업무 추진으로 농업인이 체감할 수 있는 정책마련
 - 쌀 수급의 적정수준 관리, 친환경농업 후계인력 양성 및 기반확보, 지속가능 농업환경개선 추진, 원예산업의 첨단화 등 농업의 가치를 실현할 수 있도록 농산업 체질 개선 노력
- ◇ 주어진 예산과 정책 환경 하에서 안전먹거리 생산, 환경 등 농업의 가치를 지속발전하기 위해 농업인의 역량을 강화하고, 현장 목소리가 농정에 충분히 반영되도록 민관 협력 농정체계 구축

주요

- 지속가능한 친환경 균형있는 식량산업 육성
 - 충남쌀 제값받기 유통기능 활성화 및 삼광벼 재배면적 확대
 - 광역 친환경단지 및 유기농 생산단지, 청풍명월골드 생산단지 조성
- 스마트팜 농업 확산을 통한 신성장산업 육성
 - 스마트팜 보급 확대, 스마트팜 원예단지 기반조성,

주요

- 농촌·농업의 다원적·공익적 기능과 가치 확산
 - 농업환경실천사업, 농업환경보전프로그램 추진
 - 도심속 학교농 만들기 추진 농업·농촌의 가치 체험 및 관계성 확대

주요

- 안정적인 농가소득 보장과 농업인 경영안정 지원
 - 농산물 가격안정제의 안정적 도입, 농업환경실천사업의 점진적 확대
 - 농기계종합보험 및 농업인안전재해보험, 농작물 재해보험 지원
- 소규모·고령농가 영농지원 및 후계농업 육성
 - 농촌인력·농작업지원단 육성·운영, 친환경청년농부 육성

아쉬움

- ▶ 쌀 가격 회복에도 불구하고, 중소농·고령화 심화로 농업소득 정체
- ▶ 반복적인 자연재해로 인하여 안정영농 불안요인 작용
- ▶ 자조금 활성화, 소비촉진 마케팅 불구하고 친환경인증면적 지속 감소

2

의미있는 성과와 사례

■ 자연재해에 대한 신속한 복구계획 및 대처 추진

- 4월(이상저온), 도지사현장방문, 피해대책위 지사간담 및 후속조치(이자감면, 13억원)
- 7~8월(폭염), 도지사현장방문(3차례) 대응, 예비비(6회 118억원) 투입 응급복구

■ 농산물 가격안정제 시범사업 추진

- 농산물 가격변동에 따른 농가 소득보전(농가당 0.5ha이하, 연100억원 한도)
- 시군당 2품목(최대 30품목) 선정, '19~'20년 시범사업을 통해 확대방안 마련

■ 농촌인력·농작업지원단 운영으로 농촌 인력난 해소 시범사업 추진

- 지역농협 농촌인력중개센터 활성화, 인력 DB구축을 통한 농작업 중개
- 중소·고령농 대상 맞춤형 농기계작업 지원(0.5ha미만, 75세이상 취약농가)

■ 광역 쌀브랜드 「청풍명월 골드」육성 및 '충남쌀 제값받기' 활성화

- 충남쌀 이미지 제고를 통한 제값받기 및 유통주체 통합체계 구축
- 삼광벼 재배면적 확대, 및 수확 후 품질 관리 강화 지원

⇨ 6년 연속('13~'18) 대한민국 소비자 신뢰 대표브랜드 '대상' 수상

■ 농업·농촌의 지속가능한 영농활동 보장 및 농업 소득 연계 농업환경실천사업 추진

- 농업·농촌의 다원적 기능 보전을 위한 지원 조례 제정(10.1)
- 농업환경개선 활동에 대한 협약에 따른 전체 농가에 균등·정액 지원(37만원)

■ 초등학생 10만명이 참여한 「도심속 학교논 만들기」성공 추진

- 친환경농업 단체와 도시학교간 자매결연, 학교 생태학습농장 조성 추진(158학교)
- 친환경농산물 공급 및 친환경농업인 조직화 확대(13조직 821명)

■ 우리밀산업 육성 증장기계획 수립 및 우리밀 상생 업무협약 추진

- 우리밀산업 육성 5개년 계획 수립(102억원 지원), '23년까지 1,170ha, 3,300톤 확대
- 충남 밀산업 생산·가공·유통 주체간 협력, 우리밀 시장 확대

■ 스마트 원예단지 조성 및 스마트팜 단지 조성

- 원예시설의 집적화 및 규모화된 신규 스마트팜 단지조성(20ha)
- 충남형 스마트원예산업 육성 전환, 충남스마트농업 TF팀 구성·운영 계획

■ 인삼산업발전 종합대책 수립 및 전담조직 신설

- 충남 인삼산업발전 종합대책 수립→ 5대분야 20개과제 746억원 지원
- 인삼약초세계화팀 신설, 금산군 현지근무를 통한 임산산업 현장지원 강화

II. 2019년 정책목표, 여건 및 추진방향

목 표 : 소농배려, 공익기능 존중 미래형 생명산업 육성

정책여건

규모화
정책에서
취약농가를
배려하는
현장농정 강화

쌀 생산조정과
연계한 타작물
식량자급률
향상

4차 산업혁명
요소의 농업적
활용 확대

친환경 농업의
생산조직 강화
및 판로 확대

인삼약초세계화
전담팀 출범,
인삼 약초
산업의 재도약
기틀 마련



추진방향

경영지원

- 중소농 중심의 가격, 소득, 농작업 지원체계 구축
- 자연재해의 사전대응 및 복구계획 수립 지원

식량산업

- 삼광벼 확대를 통한 충남쌀 고품질 이미지 지속개선
- 논 타작물 재배환경 조성 및 밭작물 식량자급률 향상

원예산업

- 첨단정보통신기술을 접목한 스마트 팜 확산
- 원예작물의 수급관리 및 신소재를 활용한 생산비 절감

친환경농업

- 미래 친환경 농업을 선도할 청년농부 육성
- 친환경농업 기초조직 내실화 및 환경친화적 토양관리

인삼약초 세계화

- 지역 인삼계 역량결집을 통한 현안과제 해결
- PLS 관리강화, 유통질서 개선 및 새로운 수요창출

① 충남형 공익형 직불제 안정적 정착 및 농업의 가치 확대

- 농업환경실천사업 확대 농가당 45만원(667억원), 농촌공동체활동 우수마을(400개)

② 농업인의 경영안정과 농촌인력 해결을 위한 기반 마련

- 농산물가격안정제 시군당 2품목(최대30품목), 농작업지원단 운영(20개소)
- 농작물재해보험 확대(62품목, 80천ha)

③ 균형있는 식량산업 육성 및 충남쌀 유통 경쟁력 강화

- 수확후 관리 등 유통중심으로 정책 전환, 적정생산 통해 충남 쌀산업 발전
- ‘충남쌀 제값받기’ 원료곡 유통 확대(220천톤), 수확 후 품질관리 강화
- 식량산업종합계획(5년) 수립, 발작물공동경영체, 우리밀·콩배단지 육성

④ 친환경농산물 생산·유통·소비기반 강화

- 광역친환경산지 유통조직 육성으로 시장교섭력 제고 및 판로개척
- 청년농부(100명), 법인(7시군) 육성, 산지유통조직 규모화(15개, 900농가)
- 친환경농산물 광역브랜드 ‘더이로운충남’ 유통망 확충(롯데슈퍼 등 450개)

⑤ 스마트 팜 확산을 통한 고부가가치 농산물의 안정적 생산·공급기반 구축

- 규모화된 스마트팜 원예단지 조성(1,474ha), 충남형 스마트원예산업 육성계획 수립
- 신소득 경제작물, 연작장해 예방 환경친화형 영농 인프라 구축(4개 /1,870ha)

⑥ 인삼산업 발전계획을 계기로 인삼산업 재도약 토대 마련과 미래비전 제시

- 조례제정, 인삼발전위원회 구성, PLS 대응 안전성 강화 및 GAP확대(350농가)
- 인삼 세계중요농업유산 등재에 따른 가치 조명(홍보관, 전통포 조성)

〈전략 포인트〉

- ▶ 농산물 수입개방 압력확대와 농업경영비 증가에 따른 농가 경영안정망 구축
- ▶ 중소·고령농 정책대상 확대 지원 강화
- ▶ 품질 중심의 생산·유통 기반을 조성하고, 고품질 쌀 소비여건 조성
- ▶ 지속가능한 친환경농산물의 생산·소비기반 강화 및 가치인식 제고
- ▶ FTA 개방화에 대응, 고품질 원예농산물 생산기반 구축을 통한 경쟁력 제고

농업환경 실천사업

◇ 농업인의 기본소득 보장과 농업의 환경개선을 위해 추진하고 있는
농업환경실천사업의 확대지원

※ '17년 485억원(농가당 35만원) → '18년 522억원(농가당 37만원) → '19년 667억원(45만원)

□ 사업개요

○ 사업량 : 147천농가

○ 사업비 : 66,740백만원(도비 20,022, 시군비 46,718)

* 지원비율 : 보조 100%(도비 30, 시군비 70)

○ 사업대상 : 쌀, 밭, 조건불리 직불금 수령 농업인

○ 사업내용 : 질소질 적정시비, 벧짚환원, 마을 경관활동(환경정비) 등 자율실천

* 지원단가 : 농가당 450천원(예정)

○ 성과목표 : 15시군 147천농가, 벧짚환원 및 공동체활동 우수마을 선정(400마을)

추진
성과

(환경친화적 농법 실천협약) '17년 138,683농가 → '18년 141,762농가

(농가당 지원금액) '17년 350천원 → '18년 368천원

(화학비료 판매량 감소) '16년 140,789톤 → '17년 128,166(8.6%↓) → '18년 122,240(4.8%↓)

* 화학비료 시비량 감소 : '16년 643.5kg/ha → '17년 597.2 → '18년 573.2

□ 그동안 추진상황

○ 3농 정책포럼 개최('19.3.) 등 시군, 농민단체 및 각계의견 수렴

○ 2019년 농업환경실천사업 개선안 지사님 방침(4.11)

* 총남형 농민수당제 도입을 위한 도의회 정책 연구모임 운영

□ 향후계획

○ '19년 농업환경실천사업 지급 대상농가 확정(10월)

○ 농업·농촌의 다원적 기능 지원을 위한 우수마을 선정(읍면동별 2개마을)

- 400마을 선정, 마을공동화단, 뚝방조성 등 마을별 공동체 활동 지원

○ 도의회 연구모임, 농민수당 지자체 도입추이 및 정부의 공익형직불제 개편안 등 종합 검토하여 기본소득 보장·농업환경 개선 정책 검토

농업환경실천사업 추진경과

연도	주요내용	비고 (사업비)
2016	<ul style="list-style-type: none"> - 농업보조금 혁신안 지사님 방침(6.19) (재원확보) 벼 경영안정직불금 + 맞춤형비료 (지원방식) 도내 농촌거주 전체농가 대상 사업비 균등지원 - 3농대학, 도-농업인단체(9개) 이행협약(8.25) - 농업환경프로그램('17년) 예산편성(485억원) (맞춤형비료 198억원+ 벼 경영안정직불금 287억원) 	
2017	<ul style="list-style-type: none"> - 농업환경프로그램→ <u>농업환경실천사업 변경 추진</u>(4.6) 485억원, 농가당 350천원(138,683농가), 질소질비료 적정시비 * '16년 대비 화학비료 판매량 128천톤(8.6%감소) - 농업환경실천사업 우수마을(13개소/18백만원) 선정(1.30) 	485억원
2018	<ul style="list-style-type: none"> - 2018년 농업환경실천사업 추진 522억원, 농가당 368천원(141,762농가), 질소질적정시비, 벧짚환원 * '17년 대비 화학비료 판매량 122천톤(4.8%감소) - 농업·농촌의 다원적기능 지원 조례 제정(10.1) 	522억원
2019	<ul style="list-style-type: none"> - 2019년 농업환경실천사업 개선안 지사님 방침(4.11) 667억원, 농가당 450천원(147천농가) 예정 - 2019년 농업환경실천사업 벧짚환원 우수마을 선정 400마을(마을당 1~2백만원), 벧짚환원 실적 제고 - 2019년 농업환경실천사업 대상농가 확정(10월) 	667억원

농작업지원단 육성·운영 추진

◇ 농가인구 감소 및 고령화에 따른 농번기 일손부족 해소 위해 영농 규모별(영세소농/전업농가) 맞춤형 농작업지원단 육성 운영

* 농업경영 위협 요소 1위 '일손부족'(18년 국민의식조사결과/농촌경제연구원)

□ 사업개요

- (사업내용) 농작업지원단 육성, 일손필요 농가(소규모·고령농가) 적기영농 지원
- (사업량) 20개 지역농협(13시군)
- (사업비) 2,857백만원(도비 600, 시군비 1,400, 농협 857)
- (추진체계) 작업단 모집·교육 → 농기계 및 인력 중개(지역농협) → 농작업 지원

▶ (소규모·고령농가) 최대 애로사항인 소규모, 조건불리농지 「농기계 작업」 지원

* 농기계 작업자에게는 시중 작업료의 2/3는 지원하고, 1/3은 농가 자부담

▶ (대규모 전업농가) 대규모 시설 및 과수 농가 등 전문 농작업 인력 중개

* 농작업 참여자 상해보험료, 교통비(5천원), 간식비(3천원) 지원

⇒ 지역농협 농촌인력중개센터를 통한 인력 DB구축 및 인력 중개 추진

□ 추진상황

- 농작업지원단 육성운영 사업대상자 선정(20개소), 사업설명회 추진('19.1)
- 농작업지원단 홍보 리플릿 제작 시·군 배부(4,000부/'19.3)
- 농협중앙회, 농협-지자체 협력사업 선정('19.3)
- 시군별·지역농협별 농작업지원단 추진상황(상반기) 점검('19.6월)
 - 농작업지원단 1,798명 모집, 농작업 인력중개 실적 9,888농가(20개소)
- 충청남도 소규모 고령농가 영농지원에 관한 조례 제정('19.6월)

□ 앞으로 추진계획

- 농작업지원단 체계적 DB관리 위한 업무지원 프로그램 개발 검토
- '20년 농작업지원단 수요조사 파악, 사업 확대여부 검토(하반기)
 - * 도전체 소규모·고령농가(약 37천명)를 대상, 사업 확대 필요
- '20년 농작업지원단 육성·운영 사업 관계기관 사업설명회 추진(11월)

2019 농작업 지원단 육성운영 사업계획(요약)

구 분	일반지원단	전문지원단
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> 영농규모(소규모고령농/전업농)별 맞춤형 농작업 지원 - 일반지원단(소규모 고령농), 전문지원단(전업농) 	
사업량	20개소(농촌인력중개센터 운영 지역농협 등) * 88개 운영중	
사업비	총사업비	28억 5,700만원(도비600, 시군1,400, 협력사업 857)
	부담비율	도비21%, 시군비49%, 농협중앙회20%, 지역농협10%
	개소당	142,850천원(보조 128,571, 자부담 14,286)
	용도	전담인력 인건비, 교육운영비, 농기계 작업료, 교통비, 간식비 등
지원대상	<u>75세이상, 0.5ha미만 소규모고령농</u>	<u>과수, 시설 등 전업농가</u>
작업단모집	<u>행정리별로 농기계 작업 가능자 2~5명 지정, 인근농가 지원</u>	<u>인근지역(APT) 퇴직자, 도시주부 등 유희인력 모집, 교육 활용</u>
작업유형	<ul style="list-style-type: none"> 조건불리지역 <u>밭 경운작업 등</u> (중소농가 농기계 작업 중심) 	<ul style="list-style-type: none"> <u>파종, 정식, 전정, 적과, 수확 등</u> (대규모 농가 인력중개 중심) * <u>수도작은 가급적 제외</u>
지원내용	<p>① 농기계 작업비 → 작업자</p> <ul style="list-style-type: none"> 시중 작업료의 2/3정도 지원 ex) 평당 300원(보조200, 자부담 100) <p>※ 지원대상 : 농작업 지원단(일반, 전문) 등록자중 농작업 참가자</p>	<p>① 교통비(1일/5천원 정도)</p> <p>② 간식비(1일/3천원 정도)</p> <p>③ 상해보험료(농협중앙회)</p> <p>→ <u>농작업 참가자</u></p>
운영체계	작업단 모집/교육 → 등록 → 인력중개/작업 → 보조금 지급	
사업운영	농촌인력중개센터(지역농협)	
전담인력	<u>PC운영, 인력관리 및 중개 등 농작업지원단 운영 전담인력 채용</u> - 月 200만원 정도 인건비 지원	

주요 농산물 가격안정제 지원

- ◇ 농산물 수급불안과 농업경영비 증가에 따른 소득감소 등에 대비하여 농가에 실질적 도움을 줄 수 있도록 농업인 경영안정시스템 마련
- ▶ 추진근거 : 충남 농산물 가격안정 및 지원에 관한 조례 * 시작년도 : 2019년

<사업개요 >

- ▶ (기본원칙) 주요품목 가격하락 시 투자비 범위 내 보장 장치 마련
- ▶ (대상품목) 시군당 2품목 [쌀 및 정부시행 5품목(무·배추·고추·마늘·양파) 제외]
- ▶ (지원대상) 통합 마케팅조직, 농협, 도매시장(농협실적 확인) 등 출하농산물
- ▶ (지원범위) 농가당(1품목) 1,000~5,000m(0.5ha) 이하 / 연간 1기작, 200만원 한도
- ▶ (지원기준) '기준가격'과 '시장가격'의 차액 일부(80%) 보전
 - 기준가격 : 품목별 최근 5년간 전국 평균 시장가격(최대, 최소연도 값 제외)
 - 시장가격 : 당해연도 주 출하기 기간별 평균가격(국내 5대시장 평균)
- ▶ (예산운영) 연간 100억원 한도, '19년 소요예산 산정 후 차년도 예산 지원
- * 재원부담 : 도비 30%, 시·군비 70%

□ 추진상황

- 가격안정제 심의위원회 구성운영(1.31), 품목선정 및 주출하기 결정

천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	당진	금산	부여	서천	청양	홍성	예산	태안
들깨	콩(백태)	쪽파(가을)	쪽파(봄)	생강	상추(적)	딸기(축성)	상추(적)	깻잎	수박(반축)	쪽파(가을)	감자(주미)	쪽파(가을)	방울토	콩(백태)
콩(백태)	감자(주미)	콩(백태)	대파(봄)	콩(백태)	홍박(여름)	상추(적)	양배	상추(적)	방울토	수박(반축)	콩(백태)	생강	감자(주미)	고구마

- 홍보 리플릿 제작(8천부/3.18) 및 반상회 홍보(2.13) 등 홍보 집중
- 충남 농산물 가격안정 및 지원에 관한 조례 제정(5. 30)

상반기 추진현황

- ▶ 신청현황 : 11품목 1,425농가 502ha
- 상추, 딸기, 대파, 쪽파, 수박, 방울토마토, 감자, 양배추, 깻잎, 생강, 들깨, 고구마

□ 앞으로 추진계획

- '19년 품목별 기준가격 및 시장가격 조사 지원대상 품목 결정(10월)
- '20년 가격안정제 보완사항 결정 및 대상품목 선정 심의위원회(9월)
- '19년 추진실적 분석 시행지침 보완(대상품목, 지원기준, 농가한도 등) 검토

참 고

2019 농산물 가격안정제 시군 확정품목 현황(시기별)

구분	작물별	추천품목	성출하기	농가수(호)	재배면적(ha)	생산단수(10a)
계		30품목		34,223	8,032	
천안시	특용작물	들깨	10상~11하	685	137	66.2
	식량작물	콩(백태)	11상~11하	2,250	450	165.1
공주시	식량작물	콩(백태)	11상~11하	5,457	730	171.5
	식량작물	감자(수미)	7중	692	57	1,303
보령시	양념채소	쪽파(가을)	11중	384	95	2,147
	식량작물	콩(백태)	11상~11하	1,032	368	210
아산시	양념채소	쪽파(봄)	5중~6중	3,318	166	2,001
	양념채소	대파(봄)	4~5월	329	93	3,576
서산시	양념채소	생강	10월~11월	1,151	490	1,600
	식량작물	콩(백태)	11상~11하	3,400	343	267
논산시	엽채류	상추(적)	7중~하(여름)	33	3.4	1,691
	과채류	호박(여름)	7상~7하	58	14.3	2,679
계룡시	과채류	딸기(축성)	1상~2하	28	5.7	3,035
	엽채류	상추(적/시설)	4상~5중	12	2	3,765
당진시	엽채류	상추(적)	4상~5중(시설봄)	90	4	1,680
	엽채류	양배추	7월~8월	17	25	4,830
금산군	엽채류	깎잎	7~8월	2,600	286	3,187
	엽채류	상추(적)	7중~하	25	4.3	12,069
부여군	과채류	수박(반축)	4중~6중(반축성)	3,330	2,020	53,463
	과채류	방울토마토	4상~6중(반축성)	633	365	5,600
서천군	양념채소	쪽파(가을)	10~11월(추파)	594	44.1	2,250
	과채류	수박(반축)	4중~6중(반축성)	49	37	4,343
청양군	식량작물	감자(수미)	7중	248	16.5	2,526
	식량작물	콩(백태)	11상~11하	3,582	568	154
홍성군	양념채소	쪽파(가을)	10~11월(추파)	58	22.6	2,190
	양념채소	생강	10월~11월	105	48.8	1,894
예산군	과채류	방울토마토	4상~6중(반축성)	199	108	5,460
	식량작물	감자(수미)	7중	139	56.3	1,844
태안군	식량작물	콩(백태)	11상~11하	1,166	962	142
	식량작물	고구마	11상~11중	2,559	510	1,240

친환경청년농부 육성

◇ 친환경농업인 및 청년농업인 감소에 대응하여 농업농촌을 이끌어갈 친환경청년농부 육성

* 5년간(18~22) 총 250명, 100억원 투자계획

□ 사업개요

- 사업기간 : 5년간(2018~2022년)
- 지원대상 : 만 18세 이상 ~ 39세 이하 친환경농업 실천희망자
- 사업비 : 총 10,000백만원(도비 50%, 롯데자금 50%) *연간 20억원
- 사업목표 : 총 250명(연간 50명 수준)
- 사업내용 : 친환경농산물 생산유통시설, 교육훈련, 판로지원 등
- 지원기준 : 시설장비 지원(1인당 4천만원), 법인교육훈련비(13,000천원~16,500)

□ 추진상황

- 농식품부·충남도·롯데슈퍼 간 업무협약 체결('17.4.14)
- 청년농부 운영협의회 구성·운영(20명) : 8회(연 4회 분기별 개최)
- 청년농부 선발 육성 : 94명(18년 37명 / 19년 57명)
- 청년농부법인 설립운영 : 7개소(천안, 아산, 논산, 금산, 부여, 서천, 홍성)
- 브랜드 출시(청년농장) 및 매출액 : 27억원(18년 15억 / 19년6월 12억원)

□ 앞으로 추진계획

- 청년농부 법인별 현장중심 교육·멘토링으로 친환경 실천역량 배양
- 광역단위 운영주체 선정, 실무추진단 인력 선발, 사무실확보
- 2020년 육성대상자 모집 및 선발(7~10월) : 50명(창업20, 육성 30)
 - 신청접수(7월)→ 1차 서류심사(8월)→2차발표평가(9월)→선발(10월)
 - 농지알선, 교육훈련, 판로지원으로 안정적인 농촌 정착 성공 모델로 육성

친환경청년농부 현황(2018 ~ 2019년)

구 분	합 계(명)			2018년			2019년			청년농부 법인 (개소)
	계	창 업	육 성	계	창 업	육 성	계	창 업	육 성	
계	94	46	48	37	18	19	57	28	29	7
천안시	6	1	5	3		3	3	1	2	1
공주시										
보령시	2		2				2		2	
아산시	13	10	3	4	4		9	6	3	1
서산시	3	1	2				3	1	2	
논산시	21	13	8	11	6	5	10	7	3	1
계룡시										
당진시										
금산군	6	2	4	2	2		4		4	1
부여군	14	3	11	8		8	6	3	3	1
서천군	7	3	4	3	3		4		4	1
청양군	1		1				1		1	
홍성군	19	13	6	6	3	3	13	10	3	1
예산군	1		1				1		1	
태안군	1		1				1		1	

친환경농산물 인증비 지원

- ◇ 친환경농산물 인증비 지원으로 농가부담 경감 및 유통업체 납품 전 잔류농약 검사비 지원으로 고품질 안전농산물 생산
 - ▶ 추진근거 : 친환경농어업 육성법 제3조 및 제16조, 도 친환경농업육성조례 제11조

□ 추진방향

- 친환경농산물 및 가공업체 인증비 지원하여 농업인 부담 경감
- 유통업체 납품 전 농산물의 잔류농약 검사를 통한 소비자 신뢰확보

□ 사업개요

- 사업량 : 2,986건(친환경 인증비2,917건, 유기가공업체 인증비 69건)
- 사업비 : 1,447,317천원(도비 421,775, 시군비 984,142, 자담 41,400)
 - 지원비율 : 유기, 무농약 인증비 지원 : 보조 100%(도비 30%, 시군비 70%)
유기가공업체 인증비 지원 : 보조 50%(도비15%, 시군비35%), 자담 50%
 - 지원단가 : 친환경농산물 안전성 검사비 450,000원/건(평균)
유기가공업체 인증비 1,200,000원/건(평균)
- 사업대상 : 친환경 인증을 받은 농업인 및 유기가공업체
- 사업내용 : 친환경농산물 인증비, 안전성검사비, 유기가공업체 인증비
 - * 2019년도부터 인증비 100% 지원(그동안, 보조 60%, 자담 40%)

<5년 추진실적>

구분	2014	2015	2016	2017	2018
사업량(ha)	2,200	2,617	1,961	2,224	2,445
사업비(백만원)	930	917	863	1,000	1,100
추진실적(ha/백만원)	2,070/800	2,330/752	1,952/862	2,242/1,068	2,445/1,100

□ 추진계획

- 친환경 인증농가 경영정보시스템 등록사항 확인 및 인증비 지원
- 사업지침 시달(1월)→ 사업 신청(연중)→ 사업대상자선정(상·하반기 구분)→ 사업추진 및 점검

참 고

시군별 무농약·유기농산물 인증면적 및 생산현황 ('17~'18년)

시군	구 분	2017년			2018년			'17년대비 증감(%)
		합 계	유기농	무농약	합 계	유기농	무농약	
계	농가수(호)	4,321	1,699	2,622	4,132	1,957	2,175	△ 4.4
	면적(ha)	5,229	2,333	2,896	5,125	2,833	2,292	△ 2
	출하량(톤)	43,953	15,788	28,165	39,618	15,573	24,045	△ 9.9
천안	농가수	372	181	191	275	118	157	△ 26.1
	면적	365	145	220	332	188	144	△ 9
	출하량	6,810	1,076	5,734	6,075	690	5,385	△ 10.8
공주	농가수	247	113	134	210	106	104	△ 15
	면적	615	316	299	515	300	215	△ 16.3
	출하량	1,371	591	780	1,648	642	1,006	20.2
보령	농가수	182	27	155	130	67	63	△ 28.6
	면적	226	29	197	151	108	43	△ 33.2
	출하량	2,159	536	1,623	1,247	472	775	△ 42.2
아산	농가수	502	345	157	621	446	175	23.7
	면적	455	327	128	605	456	149	33
	출하량	7,914	3,376	4,538	8,508	4,364	4,144	7.5
서산	농가수	126	42	84	100	32	68	△ 20.6
	면적	143	69	74	149	88	61	4.2
	출하량	1,174	404	770	727	172	555	△ 38.1
논산	농가수	242	31	211	211	39	172	△ 12.8
	면적	285	44	241	298	52	246	4.6
	출하량	3,115	531	2,584	1,420	281	1,139	△ 54.4
계룡	농가수	5		5	5		5	-
	면적	1		1	1		1	-
	출하량	34		34	9		9	△ 73.5
당진	농가수	125	16	109	98	15	83	△ 21.6
	면적	140	37	103	158	36	122	12.9
	출하량	4,132	1,362	2,770	3,780	1,154	2,626	△ 8.5
금산	농가수	126	25	101	128	31	97	1.6
	면적	49	14	35	52	15	37	6.1
	출하량	486	163	323	533	152	381	9.7
부여	농가수	534	159	375	425	184	241	△ 20.4
	면적	833	268	565	642	297	345	△ 22.9
	출하량	5,082	1,670	3,412	4,357	1,499	2,858	△ 14.3
서천	농가수	529	77	452	581	78	503	9.8
	면적	569	133	436	664	136	528	16.7
	출하량	3,078	382	2,696	2,427	121	2,306	△ 21.2
청양	농가수	413	188	225	368	187	181	△ 10.9
	면적	696	468	228	637	488	149	△ 8.5
	출하량	1,528	712	816	1,877	657	1,220	22.8
홍성	농가수	518	362	156	675	528	147	30.3
	면적	492	378	114	609	528	81	23.8
	출하량	4,101	3,354	747	5,204	4,719	485	26.9
예산	농가수	294	41	253	208	48	160	△ 29.3
	면적	310	66	244	273	117	156	△ 11.9
	출하량	1,710	423	1,287	1,451	372	1,079	△ 15.1
태안	농가수	106	92	14	97	78	19	△ 8.5
	면적	50	9	11	39	24	15	△ 22
	출하량	1,259	1,208	51	355	279	76	△ 71.8

참 고

2019년 친환경농업분야 사업비(예산) 내역

사 업 명	사업량	사 업 비(천원)				
		계 (100%)	국비 (20%)	도비 (23%)	시군비 (52%)	기 타 (5%)
합 계	24개	114,639,924	23,788,651	26,554,168	59,629,903	4,667,202
국비사업	8개	39,153,296	23,788,651	4,708,416	9,141,682	1,514,547
유기농업자재 지원	1,684ha	1,229,090	245,818	110,619	258,106	614,547
친환경농업지구 조성	3개소	3,000,000	900,000	450,000	1,050,000	600,000
친환경농업직접지불사업지원	3,461ha	2,494,905	2,494,905			
경관보전직접지불사업지원	714.8ha	1,167,832	583,916	175,175	408,741	
토양개량제	58,762톤	10,620,452	6,678,012	1,736,117	2,206,323	
유기질비료지원	245,167톤	19,841,017	12,486,000	2,206,505	5,148,512	
친환경퇴비시설 현대화	2식	500,000	100,000	30,000	70,000	300,000
농업환경 보전프로그램	2개소	300,000	300,000			
도비사업	15개	74,326,628	0	21,845,752	50,488,221	1,992,655
친환경농업자재 지원	1,164ha	2,244,511		336,677	785,579	1,122,255
유기농 생산유통 지원	3개소	900,000		180,000	450,000	270,000
친환경농산물 인증비	2,986건	1,447,317		421,775	984,142	41,400
친환경쌀생산단지장비 지원	1개소	125,000		50,000	50,000	25,000
학교친환경농업 실천지원	150학교	600,000		240,000	360,000	
친환경농업 생산자단체 육성	1단체	24,300		24,300		
친환경농업정보지 지원	5,000권	50,000		15,000	35,000	
친환경농업조직 활성화	15단체	300,000		60,000	150,000	90,000
친환경청년농부 시설지원(육성)	29명	1,200,000		288,000	672,000	240,000
친환경농부 교육훈련비 지원	7개법인	105,000		31,500	73,500	
친환경농산물 홍보마케팅	14시군	500,000		90,000	210,000	200,000
친환경농산물 광역브랜드 육성	3식	45,000		45,000	-	-
친환경농산물 소비확대지원	1단체	35,500		31,500	-	4,000
경영정보시스템유지보수	1식	10,000		10,000		
농업환경 실천사업	147,000호	66,740,000		20,022,000	46,718,000	
기타(롯데출연금)	29명(창농)	1,160,000	0			1,160,000

친환경농업직불제 개편안과 농업환경보전
프로그램에 대한 짧은 견해

권봉관 전문위원 | 홍성군 친환경농정발전기획단

친환경농업직불제 개편안과 농업환경보전 프로그램에 대한 짧은 견해

권봉관 (홍성군청 친환경농정발전기획단, 민속학박사)

토론을 시작하기에 앞서 최근 정부의 직불제 개편 논의와 관련해 발표를 준비해주신 강마야 박사님과 김문한 이장님을 비롯해 충남에서 선제적으로 의견을 수렴할 수 있는 기회를 만들어 주신 여러 관련 기관에 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 발표 주제인 “친환경농업직불제 개편방안” 과 “농업환경보전 프로그램” 은 사실 그 내용이 여러 모로 맞닿아 있습니다. 전자가 정책마련과 관련된 논의라면 후자는 현장에서 정책의 실행을 위해 어떤 방법과 방향으로 사업을 마련해야 할 것인가에 대한 논의가 될 것 같습니다. 그래서 이 둘을 한 번에 묶어 유기적으로 토론하는 것이 차후 정책반영과 실행사업 마련에 있어 효과적일 것이라고 판단하지만 토론자의 역량이 그에 미치지 못해 별개로 토론에 임해야 함을 송구스럽게 생각합니다. 두 발표의 논지와 내용에 별다른 이견은 없으며, 개인적인 생각을 덧붙이는 것으로 토론을 갈음하고자 합니다.

1. 농업환경정책변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안

주제발표의 내용과 관련한 별다른 이견은 없습니다. 친환경농업직불제 개편방안의 기본구상을 마련해주시고, 이에 필요한 기본 원칙과 정책 틀을 잘 정리해주신 것 같습니다. 다만 정책을 좀 더 정교히 가다듬고 포괄적인 틀에서 몇 가지 작업이 선행되어야 할 것으로 보이며, 이와 관련된 개인적인 의견을 간단하게 덧붙이는 바입니다.

먼저, 친환경농업의 공익 기능 제고를 위한 직불제 개편안을 ‘기본형’ 과 ‘공익형’ 으로 구분하였는데, 이 부분에서 용어 사용 문제로 인한 혼란이 야기되고 있습니다. 친환경농업의 기본적인 방향이 ‘공익의 추구하고 실행’ 임에도 불구하고 ‘공익형’ 이란 용어를 별개로 사용하고 있기 때문입니다. 발표자의 글을 잘 살펴보면 ‘기본형’ 은 ‘개인형’ 에, ‘공익형’ 은 ‘집단형’ 에 가까운 것으로 파악되고 있는데, 물론 토론자가 언급한 용어가 적당한지는 모르겠지만 좀 더 명확한 용어를 사용해 정책 틀을 규정하는 방안이 필요해 보입니다.

다음으로, 정책 마련과 함께 친환경농업의 ‘공익적 가치’ 에 대한 국가적 혹은 광역 시도 차원의 정교한 연구작업이 선행되어야 한다는 점을 말씀드리고 싶습니다. 의례 친환경농업을 이야기할 때는 환경보전, 농업의 지속가능성 등의 공익적 가치와 기능을 언급하지만, 그 가치가 얼마나 되는가에 대한 정교한 연구 작업은 이제껏 없었던 것으로 보이며, 있었다 하더라도 국민들이 공감하고 체감할 수 있는 발표자료나 홍보 등은 없었던 것으로 판단됩니다. 이제 더 이상 친환경농업이 중요하다, 그래서 계속해서 지원해야 한다는 식의 접근은 친환경농업의 확대와 지속에 있어 그다지 효과적이지 않은

것 같습니다. 화학비료와 농약을 사용하지 않고 경축순환을 추구함으로써 얻을 수 있는 환경보전의 기능, 국민 건강에 이바지하는 크기 등을 명확하게 제시하는 것이 전국민적 공감대에 기반한 친환경농업의 확대와 지원을 뒷받침할 수 있는 거의 유일한 수단임을 여러 논의의 기저에 명확히 배치해야 할 것 같습니다.

한편, 친환경농업직불제를 비롯한 여러 정책 수립의 과정에서 농림축산식품부뿐만 아니라 환경부, 복지부 등 관련 부처의 참여를 의무화할 수 있는 방안이 필요합니다. 친환경농업의 공익적 가치는 비단 농업에만 국한하는 것이 아닐 텐데, 이제껏 농림축산식품부만 관련 논의에 참여하고 있는 상황입니다. 이와 관련해 환경부는 2019년도 업무보고에 있어 농업과 연계성 강화를 분명하게 언급했지만, 아직까지 정책마련과 사업 이행 등에서 별다른 움직임이 보이지 않고 있습니다. 친환경농업직불제 개편과 사업 확대의 당위성을 논하기 위해서는 이와 관련된 다부처의 참여가 반드시 필요할 것이라 판단하며, 이에 필요한 사업, 최소한 연구사업만이라도 진행해야 할 것입니다.

2. 농업환경보전프로그램 구상과 현재 기초지자체 입장에서의 제도개선 제안

김문한 이장님의 발표에 감사드립니다. 그 동안 마을을 대표하여 농업환경보전 프로그램(충남도와 농림축산식품부의 사업명에 차이가 있지만 편의상 구분 없이 사용하기로 함)을 수행함에 있어 여러 어려움이 있었을 것으로 보이지만, 그래도 해당 사업을 수행하며 여러 보람을 느끼셨다고 하니 사업의 효과성 측면에 있어 중요한 의의를 지니고 있는 것으로 판단됩니다. 토론자는 이 글에서 농업환경보전 프로그램과 관련된 제도개선 방안에 대해 논하려고 했으나, 이장님의 발표에 토론자가 준비한 내용이 대부분 포함되어 있습니다. 다소 중복감이 있더라도 홍성군의 경험을 토대로 한 몇 가지 개선방안에 대해 이야기를 꺼내 보도록 하겠습니다.

먼저 농림축산식품부에서 의욕적으로 준비한 ‘농업환경보전 프로그램’은 시범사업을 거쳐 2019년도부터 전국 5개소에서 본 사업이 시작되었습니다. 친환경농업의 확대와 향후 지원방안을 엿볼 수 있는 전위적인 사업으로서 그 의미가 매우 중요하다고 판단됩니다. 그럼에도 불구하고 올해 처음 시행되는 사업인데다, 각 사업대상지가 처한 자연환경, 인문사회적 배경이 달라 일괄적인 사업 시행에 있어 몇몇 어려움을 겪고 있는 것으로 판단됩니다. 이와 관련하여 몇 가지 제도개선 방안을 말씀드리고자 하며, 다른 사업대상지와 견해가 다를 수 있음을 먼저 밝히고 논의를 이어나가도록 하겠습니다.

첫 번째로, 사업의 실행에 있어 사업 전반을 이해하고 집행할 수 있는 전문인력(코디네이터)이 반드시 필요하다는 점입니다. 현재 사업이 실행되고 있는 지역에서 본 사업을 명확히 이해하고 총괄하여 이끌고 있는 인력은 전무한 실정입니다. 사업을 준비하는 과정에서는 지자체 공무원이 마을사람들을 대상으로 최소한의 교육을 진행하여 사업내용을 이해시키고 참여할 수 있도록 하는 작업이 진행됐지만, 사업 실행 이후까지 공무원 1인이

담당할 수는 없습니다. 따라서 지역마다 전문인력이 배치되고 사업을 진행할 수 있어야 하지만 이와 관련된 내용은 사업 내용에서 거의 소거돼 있습니다. 물론 ‘반장 제도’ 등을 활용해 사업을 진행하고 있는 지역도 있지만, 대부분이 이장 혹은 마을 대표자의 헌신에 의지하고 있는 실정입니다. 사업의 효율적 진행을 위해서는 농업환경보전 프로그램과 관련된 전문인력을 교육하고 배치할 수 있는 사업이 추가로 덧붙여져야 할 것입니다.

두 번째로, 사업이 너무 복잡하게 기획되어 실제 농업현장에서 선택할 수 있는 내용이 매우 제한적이라는 점입니다. 농민 혹은 농가마다 농업환경보전 프로그램에 참여할 수 있는 역량이 서로 다름에도 불구하고 활동내용이 나열식으로 구성되고 배치되어 현장에서 개별 농가를 컨트롤 하는 데도 막대한 에너지가 투입되고 있습니다. 따라서 농업환경보전 프로그램의 활동내용이 참여하기 쉬운 활동부터 단계별/세트로 구성되어 점차 농민들의 역량과 프로그램의 효과성에 따라 정교하게 실행될 수 있도록 재구성되어야 할 것으로 판단됩니다.

세 번째로 기존 친환경농업인에 대한 배려가 없다는 점입니다. 예를 들어, 본 사업이 실행되며 기존 관행농업인들은 친환경농업 활동(예를 들어 농약 안치기 등)에 참가하여 인센티브를 받을 수 있지만, 기본 친환경농업인들은 같은 활동에 참가할 수 없습니다. 아마도 이유인즉슨 이미 친환경농업을 하고 있기 때문에 활동에 참가함으로써 인한 추가적인 (사업)효과가 없다는 점을 들고 있는 것으로 알고 있는데, 이는 향후 시행될 친환경농업 개편과도 관련해 모순입니다. 친환경농업을 영위하는 동일 활동에 대한 동일 인센티브에 주목한다면 기존 친환경농업인들에 대한 그 동안의 보상차원에서라도 친환경활동에 참여하고 인센티브를 받을 수 있도록 조정해야 할 것입니다.

네 번째로, 활동 내용의 효과성에 대한 인문/사회적 재검증이 필요합니다. 예를 들어, 현재 사업에서는 농지에 둠병을 조성하면 환경적 기여(생물다양성 등)에 대한 인센티브를 받을 수 있습니다. 그런데 조성해야 하는 둠병의 크기 기준이 30㎡나 되는데, 이는 전통적인 농업 시설로서 둠병에 대한 정교한 연구를 결여하고 있습니다. 어떤 기준으로 30㎡를 설정했는지는 잘 모르겠습니다만, 순전히 환경/생물다양성의 측면만을 염두에 둔 것일 뿐, 실제 농업 시설로서 둠병에 대한 이해는 결여하고 있습니다. 전통적으로 농지에 조성된 둠병 가운데 30㎡ 정도의 대규모 둠병은 찾아보기 어렵습니다. 농업시설로서 용수를 제공할 수 있는 최소 면적으로 둠병이 조성되는 것이며, 이는 농업생산의 기본으로서 농지를 확보해야 하는 농민의 이해관계가 맞물려 있는 부분입니다. 그런데 농민에게 농업생산이 가능한 농지를 포기하고 대규모의 둠병을 조성하라고 하면 과연 효과적일지 의문입니다.

다섯 번째로, 농업환경보전 프로그램의 진정한 의의는 기존에 없던 농업농촌을 대상으

로 한 포괄적인 실행사업이라는 점이며, 바로 이 부분에 있어 향후 전폭적인 지지와 사업 확대를 요구하고자 합니다. 농업환경보전 프로그램은 개별활동과 공동체활동으로 구성되어 있습니다. 특히 공동체활동이 중요하다고 판단하는데, 사업에 적극적으로 참가하기 어려운 관행농업인, 고령농업인, 은퇴농업인 등을 공동체활동에 끌어들여 전체적인 농촌의 지속가능성을 위한 활동으로 연결할 수 있습니다. 본 사업이 실행 중인 홍동면 문당리와 장곡면 도산2리에서는 벌써 이와 관련된 효과들이 나타나고 있습니다. 단순히 공동체활동에 대한 인센티브 때문이라는 점을 들어 애써 사업의 효과성을 낮게 볼 수도 있지만, 그럼에도 불구하고 사업이 시작되면서 마을 단위 활동에 쉽게 모습을 드러내지 않던 관행농업인, 고령농업인, 은퇴농업인들이 모습을 드러내며 마을활동에 활기가 나타나고 있습니다. 사업을 통한 농촌사회 관계망의 재구성 혹은 농촌사회 활력화가 가능하다는 점이 입증되고 있는 셈입니다.

여섯 번째로, 향후 사업의 효과성을 검증하기 위한 지표 구분과 결과 적용에 대해 농진청 등의 기관 참여와 관련 연구의 지속적인 추진이 필요합니다. 바로 이 부분이야말로 농업환경보전 프로그램을 위시한 친환경농업의 중요성 및 국민적 공감대를 얻을 수 있는 객관적 데이터가 발현되는 지점인데, 현재로서는 이와 같은 부분이 사업의 중요성에 비해 방치되고 있는 것은 아닌가 하는 의구심이 듭니다. 이밖에도 몇 가지 논의가 더 필요하지만 지면의 한계 상 이만 줄이고자 하며, 계속해서 의견을 개진하고 토론할 수 있는 자리가 마련되기를 바랍니다.

토론문 4.

이제 충청남도가 답하고 실천할 차례다.

전량배 회장 | 충남친환경농업협회

이제 충청남도가 답하고 실천할 차례다.

전량배(충남친환경농업협회 회장)

인간에게서

‘식의주’가 사라진다면 무엇을 할 수 있을까?

‘식의주’는 어디에서 오는가?

‘식의주’를 지속적으로 공급하는 자는 누구인가?

그들을 어떻게 강화하고 유지시킬 것인가?

공기와 같은 먹거리, 먹거리는 공공재

우리가 살아가면서 가장 필요하면서도 느끼지 못하는 것이 공기일 것이다. 항상 그 자리에 있는 있을 것 같기 때문일 것이다. 요즘에는 공기가 예전보다 나빠졌다고 이야기를 많이 한다. 그리고 그 대책을 마련한다고들 어수선하다. 하지만 여기서 무엇이?, 왜?, 어떻게? 등의 다양한 질문과 대책이 나올 텐데, 공기를 때문에 살아가는 모든 것들이 아무리 노력한다고 한들 현 상황을 지속하는 것 일 뿐, 그 이상으로 얼마나 개선의 효과가 있을까 싶다. 그래도 현 상황을 유지하기 위해 투자와 교육, 실천을 강제하고 있지 않는가?

공기와 마찬가지로 인간의 삶을 유지하고, 영위하기 위해 반드시 먹어야 한다. 그것도 각자 처지와 조건에 맞는 가급적 가장 건강한 먹거리를 누구나 소망한다. 그런데 그 중요한 먹거리를 먹기 위해 인간은, 우리는 얼마나 많은 노력을 하고 있는가?

수렵사회, 원시농경사회, 농경사회를 거쳐 녹색혁명을 지나는 동안 인간은 다양한 먹거리를 확보하기 위해 발전에 발전을 거듭해왔다. 하지만 그 발전의 이면에는 인간과 공존하는 자연생태계를 이용한 것뿐 아니라, 왜곡된 방향으로 변질/파괴해왔지 않은가? 현재 가장 대표적인 것이 ‘농업의 과학화’라는 미명하에 주도되고 있는 화학비료와 농약이 농업의 모든 것인양 말하는 태도이다. 또 ‘유전자변형생물체(GMO)’를 개발하고 재배하는 등 생태계를 교란시키는 일일 것이다.

인간의 삶이 발전하고 변화하는 과정에서 우리는 먹거리를 건강하고 지속가능하게 생산/공급받기 위해 일정정도의 노력을 강요받아왔다. 즉 인간에 의해 토양이 황폐화되면 다른 곳으로 이동을 하는 소극적인 방법에서, 황폐화되기 전부터 일정정도의 영양분을

공급하는 등 조금은 적극적인 방법의 노력을 강요받아왔다.

하지만 현재 상업적(자본주의적) 농업이 모든 것을 결정하는 단계에 우리는 얼마나 건강하고 지속가능한 농업을 만들어 갈 수 있을까? 상업적(자본주의적) 농업이 말하는 시장에 의한 자유경쟁으로 인간의 건강한 먹거리를 안정적으로 지속가능하게 공급하거나 공급받을 수 있을까?

농업과 먹거리를 상업적(자본주의적) 자유경쟁에서 공기나 물과 같이 모든 인간의 자유롭게 접근할 수 있도록 관리해나가는 공공재로서의 가치를 부여해야 우리가 지속가능하게 건강한 먹거리에 대한 접근이 용이하지 않을까?

공공재를 지속가능하게 사용하기 위해서 당연히 비용을 써야...

한반도에서 건강한 먹거리를 지속가능하게 생산해내고 공급받기 위해서 무엇을 어떻게 해야 하는가? 공기와 물의 소중함의 가치를 공유하고 교육하며, 지속가능하게 하기 위한 다양한 노력을 하듯 건강한 먹거리를 생산해내고 공급받기 위한 노력을 해야 할 것이다. 즉 생산토대인 공기와 수질, 토양에 대한 접근 관점을 보다 지속가능한 관점으로 전환해야 할 것이며, 생산수단인 농지를 보전하고 가꾸는데 최선을 다해야 할 것이다. 아울러 생산방법을 건강한 먹거리를 생산하기 위한 쪽으로 유도하는 다양한 방안을 찾아야 할 것이다. 그리고 이것들은 단편적이 아닌 종합적이고 체계적으로 준비하고 실천해 나가야 한다. 거기에는 반드시 공공재를 관리하는데 필요한 다양한 형태의 비용 등이 지불되는 것은 당연할 것이다.

전통적 농도(農道)인 충남

전통적인 농업도인 충청남도는 먹거리 생산처이고 공급처라고 자처하고 있다. 지속가능하고 건강한 먹거리를 생산하고, 공급하기 위해 충청남도는 얼마나 많은 노력을 해왔는가 점검해보아야 한다.

미미하나마 생산단계에서는 국가와 연계한 논/밭/친환경 등의 직불금 형태가 있었고, 자체적으로 생산단계의 농업환경개선 프로그램과 공급단계의 학교급식에 친환경농산물 차액지원정도가 있었다고 대표적으로 볼 수 있다. 타도에서는 실시하지 않아서 모범이라고 하지만, 이 정도로 공공재인 농업/먹거리의 지속가능성을 담보할 수 있을까? 공공재인 농업/먹거리를 지키고 있는 농민의 지속가능성을 어떻게 유지 시킬까? 더 깊이 고민해봐야 한다.

친환경 생산장려금 도입 등 공공재 생산 농민보호 필요.

충남도는 당장 실천할 수 있는 것부터 찾아서 먹거리 생산자와 소비자가 함께 노력했으면 한다. 우선, 생산단계에서 건강한 먹거리를 지속적으로 생산할 수 있도록 생산장려금의 형태를 확대 강화해야 한다. 즉, 친환경 생산장려금의 형태로 타도 및 시/군에서 시행하고 있는 것을 충남도답게 시행해야 한다.

또한, 생산단계의 농민들의 생활이 안정될 수 있는 직/간접적인 소득 보전책이 적극적으로 검토 시행되어야 한다.

다음으로 소비유통단계로 친환경농산물 소비 촉진 및 소비자의 건강을 위해 시행하고 있는 친환경농산물 차액지원을 확대/강화해야 한다. 또한 소비/유통과정에 다양한 공공재 사용에 따른 인센티브를 제공할 수 있는 방안 찾고 실천해야 한다.

충청남도 할 수 실천할 수 있는 다양한 답은 이미 나와 있다. 그 답안을 제대로 실천하겠다는 의지와 노력만 있으면 모두가 행복한 충남, 지속가능한 충남을 만들어 갈 수 있을 것이다.

참고1 : 2019년 친환경농산물 재배장려금(경기도청)

① 지원대상

- (현행) 토양을 직접적으로 이용하지 않고 생산하는 수경(양액)재배, 버섯재배 필지는 사업대상자에서 제외
- ⇒ (변경) 농산물의 안전성 등 공익적기능이 있어 사업목적에 부합하므로 지원 대상으로 포함

현 행	개 정
2. 지원대상 ○ 사업신청일 당시 친환경인증(무농약, 유기인증)을 유지한 필지 ○ 다음 각 호 중 어느 하나에 해당하는 농지는 친환경농산물 재배장려금 지급 대상에서 제외 - 사업기간중 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제24조에 따라 친환경농산물 인증이 취소된 농지 - 토양을 직접적으로 이용하지 않고 생산하는 수경(양액)재배, 버섯재배 필지(토양관리가 이루어지는 원목 재배 형태 버섯재배는 지급대상에 포함)	2. 지원대상 ○ 사업신청일 당시 친환경인증(무농약, 유기인증)을 유지한 필지 ○ 다음 각 호 중 어느 하나에 해당하는 농지는 친환경농산물 재배장려금 지급 대상에서 제외 - 사업기간중 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제24조에 따라 친환경농산물 인증이 취소된 농지 <삭제>

② 지급단가 변경(인상)

- 민선 7기 공약에 따라 장려금 지원 단가 인상
- 장려금 지급단가는 한국농촌경제연구원 소득분석자료, 예산편성 범위 내에서 검토·산출
- ⇒ 과실류 지급단가 유지, 곡류·채소·기타 지급단가 인상

현 행	개 정
○ 품목별지급단가 - 곡류·채소·기타 : 유기 550, 무농약 300 - 과 실 류 : 유기 1,500, 무농약 1,380	○ 품목별지급단가 - 곡류·채소·기타 : 유기 700, 무농약 500 - 과 실 류 : 유기 1,500, 무농약 1,380

③ 지원대상 및 지원한도 범위

- (현행) 당초 농가당 지급한도 면적을 농업인 기준면적⁵⁾인 0.1ha 이상으로 설정하여 0.1ha 미만의 인증농가의 경우 지급대상에서 제외

5) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제3조(농업인의 기준) 법제3조제2호에서 “대통령에서 정하는 기준에 해당하는 자”란 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 1. 1천제곱미터 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람

⇒ (변경) 친환경인증은 0.1ha미만 농지도 인증발급이 가능하여 지급한도 최소면적을 삭제하여 지원범위 확대

현 행	개 정
5. 지원한도 기준 및 범위 ○ 농가(경영체)당 지급한도 면적 : <u>0.1~5ha</u>	5. 지원한도 기준 및 범위 ○ 농가(경영체)당 지급한도 면적 : <u>5ha</u>

○ (현행) 당초 농가당 지급한도 면적을 농업인 기준면적⁶⁾인 0.1ha 이상으로 설정하여 0.1ha 미만의 인증농가의 경우 지급대상에서 제외

⇒ (변경) 친환경인증은 0.1ha미만 농지도 인증발급이 가능하여 지급한도 최소면적을 삭제하여 지원범위 확대

4 신청방법

○ (현행) 신청인의 주민등록지 시군 기준으로 사업 신청·접수

⇒ (변경) 시·군비 부담에 따라 농지소재지 기준으로 재배장려금 신청·접수

※ 부담비율 : ' 18년도 (도비 100%) → ' 19년도(도비 30%, 시군비 70%)

- 농지 2개 이상의 시군에 분포된 경우, 농지 소재지 시군에 신청서를 개별 신청

현 행	개 정
○ 신청방법 : 사업신청서 및 구비서류를 사업 신청자의 <u>주민등록지 시군</u> 에 제출 <u><신설></u>	○ 신청방법 : 사업신청서 및 구비서류를 사업 신청자의 <u>농지소재지 시군</u> 에 제출 (대상 농지가 2개 이상의 시군에 분포된 경우, 신청인이 각 시군에 사업신청서 개별 제출)

○ (현행) 개인별 신청으로 제한함에 따라 농업인 불편 및 행정력 낭비 초래

⇒ (변경) 단체인증을 받은 생산자단체 및 법인이 공동으로 신청할 수 있도록 하여 민원편의 제고

※ 단, 재배장려금은 개별 생산자의 개인명의 계좌로 지급

현 행	개 정
○ 신청방법 <u><신설></u>	○ 신청방법 - <u>단체인증의 경우 구성원의 신청내역을 종합하여 단체 명의로 공동신청 가능</u> ※ <u>단체의 소속된 개별 생산자의 인증면적은 5ha 미만이어야 하며, 개별 생산자의 개인명의 계좌로 각각 재배장려금 수령</u>

5 지급기간 및 방법

6) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제3조(농업인의 기준) 법제3조제2호에서 “대통령에서 정하는 기준에 해당하는 자”란 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 1. 1천제곱미터 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람

- (현행) 사업기간 중 변경된 인증정보를 재배장려금에 적용하는 시점이 명확하지 않아 시·군별 다르게 적용
- ⇒ (변경) 변경사항 확인 시한을 이행점검 종료일(10.31.)로 정하여 종료시점에 인증정보 변경사항을 확인 후 변경된 지급단가 일괄 적용

현 행	개 정
<ul style="list-style-type: none"> ○ 지급기간 및 방법 - 사업기간 중 친환경농산물을 생산하여 친환경인증을 획득한 필지로 지급기한 제한 없이 지급 - 당해 연도 사업기간 중 신청기간 이후에 인증종류가 변경된 경우(무농약→ 유기 또는 유기 → 무농약)에는 변경된 인증 지급단가로 직불금 지급 <신설> - 농업인의 <u>주민등록지 기준으로</u> 장려금을 지급하고, 신청 농지가 시군을 달리하는 경우 농업인의 주민등록지 시군에서 일괄 지급 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지급기간 및 방법 - 사업기간 중 친환경농산물을 생산하여 친환경인증을 획득한 필지로 지급기한 제한 없이 지급 - 당해 연도 사업기간 중 신청기간 이후에 인증종류가 변경된 경우(무농약→ 유기 또는 유기 → 무농약)에는 변경된 인증 지급단가로 직불금 지급 ※ <u>변경사항 확인 시한(10.31.)을 기점으로 변경된 단가 적용</u> - 농업인의 <u>농지소재지 기준으로</u> 장려금을 지급하고, 신청 농지가 시군을 달리하는 경우 각각의 농지소재지 시군에서 장려금 지급

6 이 행 실 태 점 검

- (현행) 인증농가는 인증기관의 사후관리, 생산관리자 지정 등 높은 수준의 관리를 받아 인증을 유지·갱신하나,
 - 갱신된 인증서 외에도 인증기관에 재배장려금 신청자에 대한 이행점검을 별도 요청하여 인증기관 및 행정력 낭비
- ⇒ (변경) 유지·갱신된 친환경농산물 인증서를 이행점검으로 갈음하여 재배장려금 지급

현 행	개 정
<ul style="list-style-type: none"> ○ 이행실태 점검 - (시군) 지급한도 초과 여부, 중복신청 여부 - (인증기관) 인증필지면적 등 일치여부, 인증기준 준수여부(현장조사) ※ <u>시군에서는 재배장려금 사업 대상자에 대한 인증기관의 점검사항에 대해 이행 점검을 요청하고, 인증기관은 이행점검 결과를 시군에 회신</u> ○ 이행점검 요청(시군 → 인증기관) - 시군에서는 친환경재배장려금 사업 대상자에 대한 인 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이행실태 점검 - (시군) 지급한도 초과 여부, 중복신청 여부 - (인증기관) 인증필지면적 등 일치여부, 인증기준 준수여부(현장조사) ※ <u>인증기관의 인증심사 및 사후관리(생산자 과정조사)로 이행점검을 갈음하며, 친환경 농산물 인증서 기준으로 재배장려금 지급</u> <삭제>

현 행	개 정
증기관의 점검사항에 대해 이행 점검을 요청 - 인증기관에서는 이행점검 결과를 시·군에 회신	

- 함평군 친환경농업 생산장려금 21억 9천만원 지원(2015.11.5.) 연합뉴스
- 경기도, 친환경농산물 재배장려금 지원(2019.3.5.) 한국농어민신문
- 친환경농업단지 장려금 지원(무안군 농업기술센터)
- 영천시 친환경농산물 생산장려금.. 3월 31일까지 접수(2019.3.11.) 영천투데이
- 순창군, 군민과 자연환경이 행복한 유기 농업 순창만든다!(2018.1.3.)
- 친환경 장려금 차등지급(2016.11.7.) 해남신문
- 2019년 경남공익형 직불제 사업 신청 안내(2019.3.11.)거창군청 새소식
- 제주생태보존 장려금 지원(친환경 인증면적당 300만원/ha) 제주형 친환경 식재료 공급 체계화/제주도청
- 친환경벼 생산장려금 지원사업(2017.2.8.) 장성군농업기술센터
- 울진, 친환경 콩 출하 장려금지급(2018.11.7.) KBS 뉴스
- 친환경 농업 확대•육성한다(2018.1.10.) 화순매일신문 ... 친환경 생산장려금..
- 곡성군, 친환경농업 읍면 순회간담회(2018.3.14.) 담양곡성타임스 ... 친환경농업 장려금지원 사업 ..
- 친환경 실천 농가에 다양한 지원 - 친환경 벼 출하장려금 등 군비 74억지원- (2017.5.12.) 고을뉴스
- 강진군 친환경 벼 출하 장려금(2017.5.4.) 장강뉴스
- 여수시 친환경농업 인증농가 장려금(2016.7.13.) 여수시청 보도자료

참고2 : 친환경농업 발전을 위한 2018년 지방선거 정책자료집/전국친환경농업인연합회

■ 광역시도별 친환경농업 육성사업

(단위 : 백만 원)

지역	사업명	지원금액	부담율	비고
강원	친환경농업 자율실천단지 조성 지원사업	260	18:42:40	
	친환경농자재 공급지원사업	340	18:42:40	
	친환경농산물 인증축진비 지원사업	500	18:42:40	
	친환경농산물 공동물류시설·장비 지원	175	18:42:40	
	친환경인증농산물 포장재 지원	300	18:42:40	
	친환경농산물 공급센터 설치 지원	430	21:49:30	
	유기농산물 제조·가공시설 지원	350	21:49:30	
	친환경 콩 재배단지 조성	120	18:42:40	
	친환경농산물 인증업무대행 도우미 지원	454	100:0:0	2017
경기	친환경 우수농산물 학교급식지원	41,600	50:50:0	
	친환경 농산물 인증확대사업	1,529	21:49:30	
	친환경농산물 재배장려금	2,000	100:0:0	
	로컬푸드 연중 생산체계 구축	2,722	18:42:40	
경남	생태농업단지 조성사업	1,846	37:36:27	
	유기농업선도농가 가공유통지원	1,250	20:50:30	
	친환경생태농업현장컨설팅단운영지원	96	50:50:0	
	친환경농산물 마케팅 지원	100	20:0:80	
	친환경농산물 유통활성화 지원	333	30:40:30	
경북	친환경농산물 인증추진비 지원사업	2,183	21:49:30	
	친환경농법 종합지원사업	1,925	21:49:30	
	친환경퇴비사 설치지원사업	446	21:49:30	
	소비자 초청 녹색체험지원	600	30:70:0	
	친환경농산물 판로확대 지원사업	1,600	15:35:50	
	친환경농업 정보지 보급 지원사업	72	30:70:0	
	유기농업 지속 직접지불제	360	30:70:0	
인천	친환경농법지원(우렁이)	392,400	30:30:40	
	친환경농산물인증비지원	129,421	35:35:30	
	농업미생물 생산용 배지 구입	200,000	50:50:0	
	친환경소형농기계 공급	622,600	20:20:60	
	농수특산물 품질인증 홍보비 지원	22,000	90:0:10	
제주	친환경인증농가 특별지원	700	100:0:0	
	학교급식 연중 생산공급기반조성	168	60:0:40	
	친환경농산물 학교급식 포장재	83	60:40	
	친환경농산물 체험프로그램 운영	50	100:0:0	
	친환경농산물 학교급식 지원(도: 교육청)	7,144	60:40	
	어린이집 친환경농산물 급식지원	1,607	100:0:0	
세종	친환경농업시설장비영농자재지원사업	370	70:0:30	
	친환경생태보전직불	100	100:0:0	

지역	사업명	지원금액	부담율	비고
전남	유기농종합보험 지원	383	30:70:0	
	친환경농업단지조성	33,360	20:80:0	
	친환경 지속 직불금	4,285	20:80:0	
	친환경농산물 잔류농약 검사지원	560	30:70:0	
	과수농가 비가림하우스 시설지원	1,000	30:40:30	
	친환경농산물 인증지원	11,700	20:70:10	
	친환경농업 육성기금 용자 지원	7,000	용자	
	친환경농업 우수 시군 시상	310	100:0:0	
	친환경포트육묘 이양기 지원	1,160	30:40:30	
전북	친환경농산물 인증비용지원	1,167	30:70:0	
	친환경 유기농업육성지원	1,667	30:70:0	직불
	학교급식 등 친환경농산물 유통마케팅지원	125	40:40:20	
	학교급식 친환경농산물 안전성 관리	33	30:30:40	
	친환경농산물 소비자 모니터링 지원	40	100:0:0	
	소비자 맞춤형 체험활동 및 판촉홍보지원	133	30:40:30	
	학교 친환경농업실천사업	400	30:70:0	
	친환경농산물 학교급식 지원사업(도:시군:교육청)	9,370	32:36:32	
	친환경 쌀 어린이급식지원사업	183	30:70:0	
친환경 쌀 생산단지 조성사업	661	30:30:40		
충남	학교 친환경농업 실천지원	600	40:60:0	
	친환경 농산물 홍보마케팅 지원	278	18:42:40	
	친환경 농산물 인증비 지원	1,100	18:42:40	
	친환경 농업자재 지원	2,000	15:35:50	
	유기농 생산유통(청년농부) 지원	880	24:56:20	
	친환경농업 정보지 보급	40	30:70:0	
	친환경농업조직활성화지원	300	20:50:30	
	친환경농산물광역브랜드육성	36	100:0:0	
	친환경농산물소비확대지원	40	88:0:13	
	우리밀생산장려금지원	200	30:70:0	
	친환경농업생산자단체육성	25	10:0:0	
	우리밀 시설장비지원	800	15:35:50	
충북	유기농산물 생산지원 사업	2,543	21:49:30	
	친환경농산물인증농가육성	800	30:70:0	
	담규제지역친환경농업육성	1,000	21:49:30	
	친환경우렁이종패지원사업	1,699	15:35:50	
	유기농 인증확대를 위한 교육지원	142	24:56:20	
	유기농·무농약 재배농가 환경보전비	1,900	30:70:0	
	유기가공업체선물용포장재지원	500	20:50:30	
	유기농 청년농업인 인턴지원	24	100:0:0	1명
울산	친환경인증농산물 장려금 지원	85	40:60:0	
광주	친환경 도시농업 육성	300	50:50:0	

■ 기초지자체 친환경농업 육성 우수사업

(단위 : 백만 원)

지역	시군	사업명	지원금액	부담율	
전남	여수	친환경농산물 인증농가 소득보전금 지원	500	0:100:0	
		유기농벼 생산단지 벚짚환원사업	199	0:100:0	
	순천	친환경인증 농산물 인센티브지원사업	500	0:100:0	
	나주	친환경 쌀 생산장려금 지원	400	0:100:0	
		친환경 답 재배단지 벚짚 환원 지원	115	0:100:0	
	담양	친환경농업 가축분퇴비 지원사업	370	0:100:0	
	구례	친환경인증쌀 출하장려금 지원	350	0:100:0	
	곡성	친환경농업단지대표 활동비	78	0:100:0	
		친환경벼출하농가지원	450	0:100:0	
	보성	친환경 벼 출하장려금 지원	300	0:100:0	
	해남	친환경농산물 생산 장려금	300	0:100:0	
	장흥	유기농쌀생산장려금(신규)	150	0:100:0	
	강진	친환경 벼 출하장려금 지원	125	0:100:0	
	해남	친환경 벼 유기단지 벚짚 환원사업	63	0:100:0	
	영암	달마지쌀골드(유기농) 생산장려금 지원	300	0:100:0	
	함평	친환경농산물 인증농가 생산장려금	2,070	0:100:0	
	영광		친환경 브랜드쌀 생산장려금 지원	480	0:100:0
			친환경 둥병 조성	60	0:50:50
			벚짚 환원 선도농가 육성	200	0:100:0
	장성	친환경쌀 출하장려금 지원	267	0:100:0	
진도		친환경농산물 생산장려금 지원	350	0:100:0	
		친환경 벼 계약재배 장려금 지원	240	0:100:0	
		유기농산물 유통비 지원	60	0:50:50	
순천	친환경 인증벼 출하장려금 지원	240	0:100:0		
광양	유기농업단지 벚짚환원사업	150	0:100:0		
충북	충주	친환경 벼 재배농가 생산장려금 지원	190	0:100:0	
		채소 무농약 농가지원(소득보전)	56	0:70:30	
		잡곡 무농약 농가지원(소득보전)	55	0:70:30	
	제천	친환경 잡곡지구 조성사업	100	0:60:40	
	보은	벼 친환경 생산장려금(포당 5천원)	54	0:100:0	
	진천	친환경농산물 생산장려금(추청벼 계약재배)	110	0:100:0	
	괴산	유기농 미니클러스터 운영지원	55	0:100:0	
	음성	친환경농업 직불제(군비)	33	0:100:0	
강원	원주	친환경소득보전직불제 지원	60	0:100:0	
경남	밀양	친환경우수농산물 식재료구입비 지원	100	0:100:0	
	창녕	친환경 직접지불제 소득보전 인센티브 지원사업	120	0:100:0	
	고성	친환경 벼 재배농가 보전금 지원(2,700원/가마)	164	0:100:0	
		친환경농산물 생산장려금 지원(유265천원, 무236천원/ha)	127	0:100:0	
	합천	친환경 쌀 생산농가 안전농산물 생산지원(소득보전)	200	0:100:0	
		친환경농산물 생산 촉진자금 지원	80	0:100:0	

지역	시군	사업명	지원금액	부담율
경북	포항	무농약지속직불금 지원	93	0:100:0
	경주	친환경농업 활성화장려금 지원사업	100	0:100:0
	구미	유기농전환벼재배단지지원	80	0:70:30
	영주	영주쌀 브랜드 전략단지 지원(장려금 5천원/포 등)	86	0:100:0
		학교급식 친환경인증쌀 차액지원	56	0:100:0
	의성	친환경자가퇴비생산지원사업	100	0:50:50
	예천	대도시 학교급식용쌀 물류비지원(1kg/100원)	50	0:100:0
	울진	친환경농업 추진지도지원(읍면 농업담당자 업무보조)	91	0:100:0
생토미 홍보 출하장려금		60	0:100:0	

※ 설명

- 기초지자체의 사업은 취합의 어려움으로 인해 사업명과 지원금액, 부담비율만 뽑았으며, 이 조차 일부 시도의 것은 확보가 되지 않아서 신지 못하였음.
- 광역과 기초지자체가 독자적으로 직불금을 지원하는 사업들이 늘어나고 있으며, 이를 확대할 필요가 있음
- 대체적으로 생산에 대한 지원(인증비, 자재지원 등)이 주류를 이루고 있으며, 유통과 소비에 대한 지원사업은 지극히 소수이고 지원금액도 적음. 유통과 소비활성화를 위한 사업을 늘려 가야함.

친환경농업 직불제, 농업환경 보전 정책 수단으로
충분한가

김정섭 연구위원 | 한국농촌경제연구원

친환경농업 직불제, 농업환경 보전 정책 수단으로 충분한가

김정섭

한국농촌경제연구원 연구위원

다소 도발적으로 문제를 제기하고 싶습니다. 친환경농업 직불제가 농업환경을 보전하려는 중요 정책 수단이겠지만, ‘충분한 정책인가?’ 라고 질문을 바꾸고 싶습니다. 농업환경 보전이라는 목적을 달성하려 할 때 친환경농업 직불제에 큰 기대를 거는 것은, “닭 잡는 데 소 잡는 칼을 쓰라”는 속담과는 반대로, 소 잡는 데 닭 잡는 칼을 들고 나서는 것과 마찬가지로 생각이기 때문입니다. 오늘 토론회는 ‘친환경농업직불제 개편’이라는 제목을 달고 있지만, ‘친환경농업’과 ‘직불제’라는 두 열쇳말이 논의의 지평을 확대하는 데 오히려 걸림돌이 될 수도 있다는 생각입니다.

이른바 친환경농업 정책이 시작된 게 1990년대 후반입니다. 20여 년이 지난 오늘까지 친환경농업 정책이 성취한 것이 적지 않지만 농촌에서 농경지와 그 주변의 생태계 및 환경이 얼마나 개선되었는지는 의문입니다. 다음과 같은 암묵적인 삼단논법 논리가 친환경농업 정책의 형성과 실행을 좌지우지한 탓이 아닐까, 생각합니다. “(전제 1) 무농약농법, 유기농업 등 친환경농업이 실천되는 농경지 면적을 확대하면 농업환경이 생태학적으로 좋아질 것이다. (전제 2) 친환경농산물 가격이 높아지거나, 그렇지 못할 경우 가격을 보전하면 농민들이 친환경농업을 더 많이 실천할 것이다. (결론) 그러므로 친환경농산물 소비 촉진, 직불제 등의 정책을 확대해야 한다.” 이 같은 논리가 전부 잘못이라고 주장하려는 건 아닙니다. 다만, 이런 논리적 흐름에서 몇 가지 문제점이 나올 수밖에 없었음을 말씀드리고자 합니다.

첫째, 친환경농업 정책의 초점이 ‘농경지를 포함한 농촌 공간’에서 ‘친환경농산물 시장’으로 자연스럽게 이동했다는 점을 지적하고 싶습니다. 더 거칠게 말하자면, 지금의 친환경농업 정책은 ‘생태계(땅)’보다는 ‘안전한 농산물’에 지나치게 더 큰 무게를 두고 있다고 비판할 수 있습니다. 정작, ‘농업환경 보전’이라는 당초의 목표는 희미해진 것 아닐까요?

둘째, 친환경농업 실천 확대가 농업환경 보전의 중요한 조건이기는 합니다만, 농업환경은 농경지로만 구성되는 게 아니라는 점을 도외시켰습니다. 농경지를 관통하는 하천, 그 하천 물을 모아두는 저수지, 농경지 주변의 도로나 노지, 농경지를 끼고 있는 농촌 마을의 수많은 장소들 등에서 생태학적 물질교환이 일어나며, 그것들을 통틀어 농업환경이라고 부를 수 있습니다. 내 논밭에서만 친환경농업을 실천하는 것으로는 농업환경

보전이라는 목표에 다가설 수 없습니다.

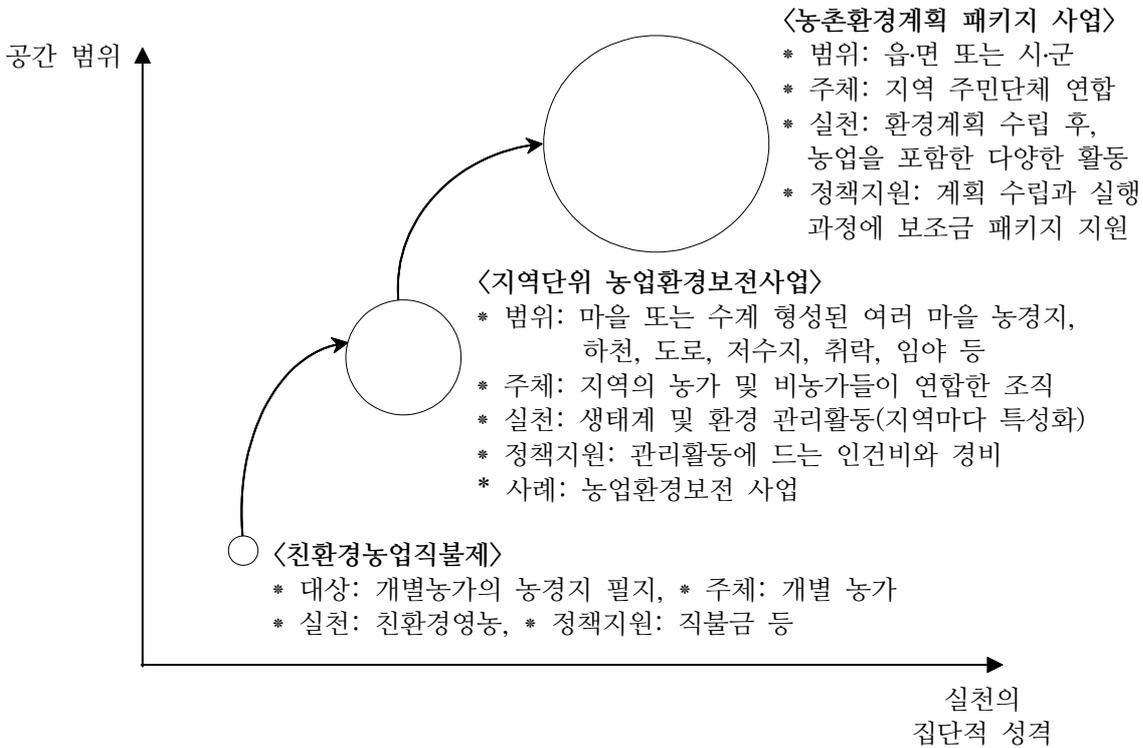
셋째, 그러므로 농업환경 보전은 농경지뿐만 아니라 농경지 밖에서도 수많은 생태계 관리 노동을 투입해야 가능한 일인데도, 게다가 그런 생태계 관리 노동을 개인이 아니라 집단적인 수준에서 일정한 전략과 계획을 바탕으로 투입해야 가능한 일인데도, 친환경농업 정책은 최근까지도 이 문제에 그다지 접근하지 못했습니다.

친환경농업 직불금 지급 단가를 얼마나 올리느냐는 것은 분명 중요한 문제입니다. 그러나 농업환경 보전이라는 큰 틀에서 보자면, 농업환경을 보전하려는, 즉 농경지와 농경지 주변의 땅을 통합된 대상으로 보고 건강하게 관리하려는 새로운 집합적 활동 collective action을 다양한 방식으로 실험하고 촉진해야 할 때입니다. 그런 의미에서 충남에서 수년 전 시도했던 ‘농업환경보전프로그램’은 나름대로 적지 않은 의미가 있었다고 봅니다. 앞으로도 중앙정부 부처와 지방자치단체가 더욱 개발하고 확장해야 할 정책 영역의 지평을 열어젖힌 중요한 계기였다고 평가합니다.

치밀한 논리적 근거를 마련하지는 못한 상태이지만, 이 글에서는 친환경농업 직불제 뿐만 아니라 농업환경보전 정책을 포괄적으로 구성하는 방향에 관해 의견을 하나 내어 봅니다. 친환경농업 직불제가 어찌될 것인지 그 향배는 현재 진행 중인 공익형 직불제 논의와 더불어 결정될 수밖에 없습니다. 그래서 구체적으로 어떻게 재편될 것인지를 예단하기는 힘듭니다.

그럼에도, 한 가지 분명하게 말할 수 있는 것은, 친환경농업 직불제 예산을 현재 수준보다 크게 높이 끌어 올려 ‘가산형’ 공익형 직불제에 포함시킨다 하더라도, 개별 농가들에게 ‘생태계 관리 노동’을 상당한 수준으로 요구하기에는 턱없이 낮은 단가에 머물 것이 분명합니다. 아마도 친환경농업 실천 농가들이 각자의 농경지에서 친환경농업을 실천하도록 기본적인 조건(가령, 농약 살포하지 않기)을 부과하고 그것을 이행하는 대가로 지불할 금액이라고 생각해야 할 것입니다. 그렇다면 농업환경을 보전하는 데 필요한 더 많은 생태계·환경 관리 노동과 활동을 조직하기 위한 새로운 정책수단이 필요할 것입니다. 예컨대, 충남에서의 실험을 바탕으로 현재 농림축산식품부가 시도하고 있는 ‘농업환경보전 사업’ 같은 것이 그 단초가 될 수도 있습니다. 물론, 그런 정책 사업의 구체적인 내용 중에는 개선해야 할 부분이 아주 많이 남아 있습니다. 말씀드리고자 하는 결론은, 농업환경 보전을 목표로 하는 정책 수단은 여러 층위에서 다양하게 구성되어야 하며, 친환경농업 직불제는 그 전체 내용 중 일부분일 뿐이라는 점입니다. “농업환경보전 정책 프로그램”의 전체를 포괄해 보이자면 다음 그림과 같이 제시할 수 있을 터입니다.

<그림 93> 농업환경보전 프로그램 구상과 친환경농업 직불제의 위상



MEMO

MEMO

MEMO

MEMO
