

전략연구 2018-29

농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안

강마야

연구 요약

연구의 목적은 농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안을 연구하고자 한다. 농업환경을 보전하거나 혹은 개선하기 위해서 여러 정책수단이 존재하는데 그 중 규제와 보상 시스템이 적절하게 균형을 이루는 정책수단으로서 친환경농업직불제(기본형) 개편방안과 더불어 농업환경보전사업(공익형) 실행방안을 중앙정부와 충청남도에 제안하고자 한다.

연구의 주요 내용은 친환경농업직불제를 비롯하여 친환경농업 개념, 정책 추진경과, 선행연구 고찰, 국내외 정책동향 등을 검토, 친환경농업 현황 및 문제 등 실태 분석, 친환경농업직불제를 기본형으로, 농업환경보전사업을 공익형으로 설정한 개편방안을 제시한다.

제2장에서는 친환경농업정책 및 친환경농업직불제와 관련한 이론 및 정책동향을 살펴보았다.

첫째, 당초 환경농업 개념은 농업과 환경의 조화로서 모든 유기물과의 순환을 포함하는 개념이었지만 점차 유기물과의 순환보다 식품 관리 관점에서 건강과 안전에 방점이 찍혀있음을 보여준다. 다시금 친환경농업에 대한 새로운 정의가 필요하다는 공감대 속에서 현재 관련 법률안을 개정추진 중에 있지만 역시 한계점을 내포한다.

친환경농업직불제 목적은 친환경농업 실천 농업인의 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 보전을 위해 친환경농업(축산)직불금을 지급, 친환경농축산업 확산을 도모하고 환경보전 등 공익적 기능을 제고하기 위함이다. 소비자에게 가격부담을 최소화하여서 친환경농산물 가격과 일반농산물 가격 차이를 동일시하고, 생산자에게는 최소 생산비를 보장해서 가격차이 분만큼 소득을 지지해줄 필요가 있기에 친환경농업 정책개입 당위성을 설명할 수 있다. 그 중 친환경농업직불제는 생산 활동을 통한 자연환경과 생태계를 복원하면서 소비자에게는 친환경농산물 소비량을 증가시키고 생산자에게는 농업소득 및 경영안정 향상을 도모하는 것도 중요한 기능이다.

둘째, 선행연구와 달리 이번 연구는 친환경농업이 처한 현실을 감안하여 과도기 이행단계에서의 세부 정책구상이 필요한 시점에 시작하였다. 지속가능한 친환경농업 확대를

약속한 현 정부기조에 부응해서 10개 직불제 중 친환경농업직불제를 선택하고 실현가능성에 부합하는 정책구상을 제안하고자 하였다. 선행연구의 맥락을 이어가되 친환경농업인에게는 실효성 있고, 정책집행자에게는 친환경농업 저변 확대를 위한 정책목적을 달성하기 위해서 광의 개념(공익형)과 협의 개념(기본형=소득보전형)을 혼합한 직불제 정책설계에 주안점을 둔다는 측면에서 중요한 차별성이 있다.

셋째, 정책동향 검토 결과, IFOAM의 유기농업 3.0 패러다임 키워드는 참여 주체의 다양성, 연계성, 지역성, 통합성 등으로 압축할 수 있다. 기존 인증 중심의 패러다임에서 지역 내 다양한 주체들이 자발적으로, 지역 상황에 맞는 농업시스템 설정을 제안하고 있다.

국외 정책동향은 앞으로 농업의 지속가능성을 위해서는 환경서비스 제공과 같은 사회적 가치 및 공익적 가치를 목표로 하는 직불제를 촉진해야 한다고 보는 점, 환경보전과 농가소득 안정이라는 두 가지 목적이 동시에 필요하다는 점, 개별 농지보다는 경관·유역·생태계 등과 같은 자연계를 대상으로 하는 사업이 중요하다는 점, 개별 농업인보다는 협동조합 방식, 집단적으로 협업·협력 방식으로 진행하는 것이 효율적임을 보여준다는 점 등이다.

국내 정책동향은 최근 대통령직속 정책기획위원회에서 직불제 중심 농정으로의 전환 개혁(안)을 발표한 바 있다. 현행 소득보전 목적 중심의 직불제를 농업의 다기능성 서비스에 대한 지불로 전환하여 농업의 공익적 가치와 지속가능성 증진에 목적을 두도록 하는 것이 주요 골자이다. 2019년부터는 기존 친환경농업정책을 환경, 생태 보전개념으로 확장하여 농업의 지속가능성을 제고하기 위해서 농업환경보전 프로그램도 가동할 예정이다.

제3장에서는 친환경농업의 전반적인 현황 및 문제 등 실태를 분석하였다.

첫째, 친환경농업 현황 및 문제로서 ① 친환경농업 생산 규모의 정체 혹은 감소 추세, ② 2009년 이후 지속적으로 감소하는 친환경농업 소비 및 시장규모, ③ 일반관행 농산물 가격과 친환경농산물 가격 간 차이 미흡, ④ 나날이 증가하는 친환경농업 경영비 및 생산비 부담, ⑤ 비용, 가격, 소비 등의 악조건은 친환경농업 소득저하로 이어지고 결국 생산자가 친환경농업을 지속하기에 어려운 상황, ⑥ 친환경농업정책은 다양한 사업을 실시하지만 친환경농업 활성화 및 친환경농산물 시장 확대를 하기에 역부족인 현실, ⑦ 화학비료와 화학농약 사용량은 점차 감소 추세이지만 질소와 인 잔류량은 여전히 높은 것으로 나타났고 주요 원인은 경종에서 축산 중심으로의 구조 변화에서 기인한다.

둘째, 충청남도에 거주하는 94농가를 대상으로 쌀·감자·딸기·상추·풋고추·표고버섯 등 친환경농산물 및 일반농산물 생산·바·소득실태를 조사한 결과, 친환경농산물 중 상추가 수입 지표인 농업총수입, 농업소득에서 가장 높은 것으로 나타났고 비용 지표인 중간재비, 경영비, 생산비에서도 가장 높은 것으로 나타났다. 농업소득율로는 친환경 딸기가 가장 높은 것으로 나타났다. 일반관행 농산물 중 풋고추가 수입지표인 농업총수입, 농업소득에서 높은 것으로 나타났고 비용 지표인 생산비에서 가장 높은 것으로 나타났다. 하지만 일반관행 풋고추는 결과적으로 농업소득율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 농업소득율로는 일반관행 상추가 가장 높은 것으로 나타났다.

셋째, 농식품부의 친환경농업정책 관련 세출예산은 2015년부터 2018년까지 점차 감소 추세(2015년 2,855억 원에서 2018년 2,443억 원)이고, 전체 농정분야 예산의 약 2%를 차지하는 수준이며 총 17개의 세부사업 중 생산기반 지원과 관련한 사업이 주를 이룬다. 농식품부의 농업직불제 예산은 2005년 7,886억 원으로 전체 농식품부 예산 중 10.7%를 차지, 2017년 2.8조 원으로 전체 농식품부 예산 중 19.7%를 차지하고 있다. 이 중 친환경농업직불제는 2005년 69억 원으로 농업직불제 예산 중 1% 미만, 2017년 411억 원으로 농업직불제 예산 중 1.4%를 차지하고 있다. 전국 평균 농가 당 친환경농업직불제는 2010년 55.3만 원에서 2017년 69.1만 원으로 증가하였다. 농업소득 대비 2010년 5.5%에서 2017년 6.9%를 차지하는 수준이다.

충청남도의 친환경농업정책 관련 세출예산은 2018 회계연도 기준으로 총 292억 원이고 전체 농정분야 예산의 약 4%를 차지하는 수준이며 총 25개 세부사업 중 지방비 사업은 유통 및 소비 영역과 관련한 사업이 주를 이룬다. 충청남도의 농업직불제 예산은 2018 회계연도 기준으로 1,742억 원, 이 중 친환경농업직불제사업은 25.5억 원으로 약 1.5%를 차지하는 수준이다. 대부분 쌀·소득보전직불사업에 투입하고 있다. 충청남도 평균 농가 당 친환경농업직불제는 2018년 약 59만 원이고 농업소득 대비 약 7%를 차지하는 수준이다.

넷째, 친환경농업직불제를 비롯한 농업환경정책 사업평가는 전체적으로 친환경농업직불제 사업을 포함한 친환경농업정책 관련사업은 어느 정도 친환경농업 확산에 기여했다는 성과도 있지만 농가의 농업소득 보전 효과가 미흡하고 하드웨어 기반 구축에 치중하였으며 경종과 축산 간 자원순환 연계 고리가 단절된 친환경농업 기반으로 인한 환경오염이

발생하는 등 당초 기대했던 사업성과에 못 미치는 한계점이 있다.

제4장에서는 친환경농업직불제 개편방안을 도출하였다.

첫째, 친환경농업직불제 개편방안을 위해서 친환경농업 전반에 대한 방향 설정 속에서 친환경농업직불제 개편을 논의해야 한다. 기본구상을 위한 원칙은 통합성, 연계성, 지역성, 주체성, 주민 참여형으로 설정한다. 정책 틀은 공익 기능 제고를 위한 친환경농업직불제를 기본(기본형)으로 하되 집단협업방식을 통한 지역단위 농업환경보전사업으로의 이행(공익형)도 추진한다.

둘째, 친환경농업직불제 개편방안(기본형) 핵심특징은 지역 인증체계 중심, 과정 중심이면서 참여와 신뢰, 집단협업 활동을 바탕으로 한다. 지역 내 전반적인 농업환경의 보전과 개선을 목표로 함과 동시에 친환경농업을 통한 농업소득 보전은 자연스러운 최종결과물이 된다. 사업목적은 농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하고(농업 환경의 지속성), 농업 생산자에게는 농업 경영의 안정화(경제성 확보)를 도모하는 것으로 한다. 사업성격은 협의 개념보다 광의 개념을 강조하였고 산업정책에서 지역정책 관점으로 전환을 담았다.

지급방식은 농가와 면적 기준의 혼합단가를 적용하되 지역상황에 맞는 다양한 형태의 집단과 조직을 통해 지급한다. 지급대상은 단기에 친환경인증 농가를, 중장기에 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증(PGS) 농가를 대상으로 한다. 지급기간은 단기에 무제한, 중장기에 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증에 참여하면 무제한이다. 지급단가는 현행 직불제보다 약 최소 2배에서 최대 6배 이상 지급하고(기본형), 환경개선활동 실천 시 지급단가를 추가한다(공익형). 지급단가의 인상예 앞서 보상 개념에서 투자 개념으로 인식 전환이 선행되어야 한다. 지급기준은 경영비 차액을 인정하여 인상하고 매년 물가상승률 반영한다.

상호의무 준수조건이 아닌 “환경개선활동”으로 명칭을 변경한다. 단기에는 최소한 몇 가지 환경개선활동 실천을 의무화하고, 중장기에는 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증으로 완전 전환 시 자동 인정한다. 지역 농업인과 실행 및 관리주체(생산자조직) 간 자율 합의와 의사결정에 의거하되 환경의 교육적 가치, 문화적 가치 등 중요성에 대한 지속적인 교육 과정이 중요하다.

실행 및 관리 주체로서 지역 내 생산자 조직 및 단체가 되고 이들 생산자 조직별 유

급 생산관리자를 배치한다. 친환경농업인 조직 및 운영 시스템으로서 사업·기획·조직관리 기능을 갖춘 친환경농업인 생산자 단체 구성이 필요한데 생산, 유통, 소비, 환경관리 업무 까지 담당할 수 있는 조직과 운영체계를 만들고 생산자 조직별 유급 생산관리자 인력을 활용한다.

공간범위로는 지역 내 환경 보전이 필요한 최소 구역·단위·지구 중심(예. 수계, 유역, 호소)으로 하되 공간 선정 시 각종 데이터 지표를 응용·연계하여 과학적인 방법을 적용한다. 성과지표로는 지역의 농업환경자원 보호 및 개선, 친환경농업인의 경제적 이익 보장 등으로 설정한다. 전제조건은 농지관리 및 농업인 정의 근본 문제 고찰, 직불금 부담수령 적발 및 환수조치 실행, 규제와 보상의 균형적인 집행 등이다.

셋째, 농업환경보전사업 실행방안(공익형) 내용은 향후 농업환경정책이라는 큰 틀에서 단계적으로 이행과 전환 시기별 내용을 달리 작동한다. 5대 분야 기본지침 항목인 생태, 사회, 경제, 책임성, 문화 분야 등을 참고한다. 실행에 앞서 고려할 전제조건으로서 규제, 인센티브, 시장 상품화, 운영 및 관리 주체, 방식을 먼저 고민해야 한다. 농업환경보전사업 지역을 선정하는 과정과 방법은 지역 내 다양한 환경지표 공간정보와 응용, 연계하되 보전하고 활용해야 할 마을의 농업환경자원을 먼저 찾도록 한다. 이 과정에서 주민 참여형 방식을 권한다.

충청남도의 농업환경보전사업 지역선정 후보지로서 유역 중심 지역 지역의 경우, 금강권역을 중심으로 금강, 만경강, 동진강, 삽교천 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.

넷째, 친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산 추정과 확보를 위한 산출방법은 ① 경영비 보전비율에 따라 소요예산을 추정하는 방법, ② 기존 친환경농업관련 사업의 일몰과 축소 등 통폐합에 따라 소요예산을 추정하는 방법, ③ 예산규모 증액비율에 따라 소요예산을 추정하는 방법이 있는데 추정결과는 농식품부의 경우, 최소 478.9억 원에서 최대 4,880.5억 원, 충청남도의 경우, 최소 143.1억 원에서 최대 382.7억 원이 소요되는 것으로 나타났다.

마지막으로 친환경농업인연합회가 구상하는 친환경농업직불제 개편방안(안) 핵심내용은 친환경농산물 출하량을 기준으로 일반농산물과의 시장가격 차액만큼 친환경농업직불금

으로 지급하자는 것이다. 제안내용에 대한 세부 검토의견으로서 우선 농가 소득보장, 가격 보장에 치우쳐져 있는 직불제는 공익 기능을 중시하는 친환경농업 취지에 부합하지 않는 결과를 초래하여 각종 토양 및 수질환경 고갈 및 부하 등 외부불경제효과가 가중될 우려, 농산물 가격과 생산이 연계됨에 따라 생산량 과잉과 가격하락 악순환 구조가 반복되어서 농가의 경영불안정성을 심화할 수 있는 우려, 출하량에 따른 직불금 지급은 생산성 향상을 위한 집약적 농업생산 방식, 고비용고투입 농법으로의 전환 가능성이 높아지므로 농업환경 개선 역행 우려, 친환경농산물도 일반농산물과 동일하게 생산비 차이보다 유통비 차이가 클 것으로 예상됨에 따라 차액보전은 중간유통업체 이익으로 귀속될 우려가 크다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	2
3. 연구의 내용 및 방법	3
4. 연구의 추진체계	4
5. 연구의 기대효과	5
6. 연구의 추진일정	6
제2장 이론 및 정책동향	7
1. 개념	7
2. 선행연구	13
3. 정책동향	16
4. 요약	27
제3장 실태 분석	29
1. 친환경농업 현황 및 문제	29
2. 친환경농산물 생산비 및 소득 실태 분석	37
3. 친환경농업 정책 및 예산 분석	58
4. 요약	71
제4장 개편방안	74
1. 기본구상	74
2. 친환경농업직불제 개편방안	76
3. 농업환경보전사업 실행방안	85
4. 소요예산 및 확보 방안	92
5. 친환경농업인연합회 제안내용 검토	98
6. 요약	103

제5장 결론	106
1. 연구의 의의 및 한계	106
2. 정책 활용 및 향후 과제	107
참고문헌	110
부 록	117
1. 착수연심회(2018.04.05.)	117
2. 최종연심회(2018.11.30.)	125
3. 친환경농업정책 관련사업 개요 및 평가	129
4. 설문조사표	142
5. 생산비 및 소득조사 항목 설명	150
6. 생산자단체 제안사항 : 직불금 제도 개선방향과 내용	153

표 목차

〈표 1-1〉 연구의 추진일정	6
〈표 2-1〉 친환경농업 정의 : 현행 법률과 개정 법률(안)	8
〈표 2-2〉 친환경농업직접지불제 지급단가	9
〈표 2-3〉 친환경농업직접지불제 추진경과 : 사업내용 및 지급단가 변화	10
〈표 2-4〉 친환경농업직접지불제 지급단가 개편방안(정확균 외(안))	15
〈표 2-5〉 유럽연합의 농업환경정책 추이	20
〈표 2-6〉 미국의 농업환경정책 추이	21
〈표 2-7〉 네덜란드의 환경협동조합 사례	22
〈표 2-8〉 친환경농업정책협의회 논의 의제(진행 중인 안)	26
〈표 3-1〉 품목부류별 친환경농산물 시장규모 추이와 전망(2013-2025)	30
〈표 3-2〉 시도별 농업용 저수지 수질 현황(1단계 간이수질조사)	33
〈표 3-3〉 시도별 농업용 저수지 수질등급 현황(2단계 수질분석시험 : TOC)	34
〈표 3-4〉 조사대상자의 기초속성 빈도분석	38
〈표 3-5〉 조사대상자의 기초속성 기술통계량	40
〈표 3-6〉 조사대상자의 품목별 재배유형 및 인증유형 현황	41
〈표 3-7〉 충남연구원 및 친농연 조사대상 품목별 경영현황 요약	43
〈표 3-8〉 농촌진흥청 및 산림청 조사대상 품목별 경영현황 요약	44
〈표 3-9〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 쌀	46
〈표 3-10〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 감자	48
〈표 3-11〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 딸기	50
〈표 3-12〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 상추	52
〈표 3-13〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 풋고추	54
〈표 3-14〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 표고버섯	56
〈표 3-15〉 농식품부의 친환경농업정책 관련 세출예산(2015-2018)	58
〈표 3-16〉 농식품부의 친환경농업정책 관련 사업개요	59
〈표 3-17〉 충청남도의 친환경농업정책 관련 세출예산(2018 회계연도)	60

〈표 3-18〉 농식품부의 농업직불제 예산 추이(2005-2017)	62
〈표 3-19〉 농식품부의 친환경농업직불제 세부분석(2010-2017)	62
〈표 3-20〉 충청남도의 농업직불제 예산 현황(2018 회계연도)	64
〈표 3-21〉 충청남도의 친환경농업직불제 세부분석(2018 회계연도)	65
〈표 3-22〉 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득실태 분석결과 요약	72
〈표 3-23〉 친환경농업 정책 및 예산 분석결과 요약	72
〈표 4-1〉 친환경농업직불제 환경개선활동(예시)	79
〈표 4-2〉 친환경농업직불제 개편방안 항목별 주요내용	82
〈표 4-3〉 충청남도 내 농업환경보전사업 지역선정 후보지 : 유역 중심 예시	88
〈표 4-4〉 충청남도 내 농업환경보전사업 지역선정 후보지 : 호소 중심 예시	88
〈표 4-5〉 이번 연구(안)과 현재 정부개편(안) 비교	91
〈표 4-6〉 농식품부 소요예산 추정결과 : ① 경영비 보전비율에 따른 가정	94
〈표 4-7〉 농식품부 소요예산 추정결과 : ② 기존 사업예산 통폐합에 따른 가정	95
〈표 4-8〉 농식품부 소요예산 추정결과 : ③ 예산규모 증액비율에 따른 가정	95
〈표 4-9〉 충청남도 소요예산 추정결과 : ① 경영비 보전비율에 따른 가정	96
〈표 4-10〉 충청남도 소요예산 추정결과 : ② 기존 사업예산 통폐합에 따른 가정	97
〈표 4-11〉 충청남도 소요예산 추정결과 : ③ 예산규모 증액비율에 따른 가정	97
〈표 4-12〉 친환경농업인연합회 구상(안) 제안내용 검토의견	100
〈표 4-13〉 친환경농업직불제 개편방안 요약	103
〈표 4-14〉 친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산 추정결과 요약	105
〈표 5-1〉 정책 활용도	107
〈부록_표 1〉 친환경농업직불제 사업개요	129
〈부록_표 2〉 친환경농업직불제 사업평가	130
〈부록_표 3〉 광역단위 친환경산지조직 육성지원 사업개요	131
〈부록_표 4〉 광역단위 친환경산지조직 육성지원 사업평가	132
〈부록_표 5〉 친환경농자재지원사업 사업개요	133
〈부록_표 6〉 유기질비료지원사업 사업평가	134
〈부록_표 7〉 친환경농업기반구축사업 사업개요	135
〈부록_표 8〉 친환경농업기반구축사업 사업평가	137
〈부록_표 9〉 충청남도 농업환경실천사업 사업개요	138

〈부록_표 10〉 충청남도 농업환경실천사업 사업평가	139
〈부록_표 11〉 농식품부 농업환경보전 프로그램 개요(안)	140
〈부록_표 12〉 생산비 및 소득조사 항목별 주요내용	150
〈부록_표 13〉 축종별 직접지불금 단가	154
〈부록_표 14〉 농업직불금 제도개선 방안 요약(김정호(안))	157

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 추진체계	4
〈그림 2-1〉 친환경농업에 대한 입장 차이와 정책개입 당위성	11
〈그림 2-2〉 유기농 패러다임 변화	17
〈그림 2-3〉 새로운 북 프리지아 숲 지역협동조합(NFW)활동계획 주요 목표	23
〈그림 2-4〉 직불제 개혁(안) 구상도 및 기능전환	24
〈그림 2-5〉 농림축산식품부 친환경농업정책 기본방향	25
〈그림 3-1〉 친환경인증면적 당 생산량	29
〈그림 3-2〉 OECD국가의 질소 수지와 인 수지 추이(1990-2014)	32
〈그림 3-3〉 농약 및 비료 사용량 추이	35
〈그림 3-4〉 가축사육두수에 따른 가축분뇨 발생량 및 처리현황	36
〈그림 3-5〉 친환경농업직불제 예산과 농가 당 수령액(2005-2017)	63
〈그림 3-6〉 친환경농업직불제 예산과 친환경농업인증 면적(2005-2017)	64
〈그림 4-1〉 친환경농업(정책)을 둘러싼 문제	74
〈그림 4-2〉 기본원칙과 정책틀	75
〈그림 4-3〉 친환경농업직불제 개편방안(기본형)의 농업소득 구조	84
〈그림 4-4〉 단계별 농업환경정책 구상도	85
〈그림 4-5〉 농업환경보전사업 기본지침(Organic 3.0)	86
〈그림 4-6〉 농업환경보전사업 지역선정 과정 및 결과	87
〈그림 4-7〉 집단·협업방식을 통한 농업환경보전사업 지역 : 하천 중심 예시	89
〈그림 4-8〉 집단·협업방식을 통한 농업환경보전사업 지역 : 저수지 중심 예시	90
〈그림 4-9〉 재원확보 방안 모식도	93
〈그림 4-10〉 친환경농업직불제 지급기준 변수별 영향요인과 세부내용	99

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

연구의 배경 및 필요성은 다음과 같다. 친환경농업직불제는 1999년에 도입된 사업으로서 우리나라의 10여개가 되는 농업직불제 중 1997년 도입된 경영이양직불제를 제외(농업구조 조정과 영농규모화 등 경쟁력 확대 목적)하면 가장 먼저 도입되었다. 역사가 오래된 만큼 친환경농업이 가지는 개념, 위상이 변하고 있고 그에 따라 정책수단인 친환경농업직불제를 점검하고 현실에 좀 더 부합한 방향으로 가기 위한 여러 가지 방안을 모색해야 할 시점이라고 본다. 무엇보다 지금 우리가 놓치고 있는 것은 친환경농업을 물건 공급기능에만 초점을 맞추고 정작 보존해야 할 농업환경자원은 무엇인지에 대한 고민이 부족했다는 점이다.

다행스럽게도 최근 농업환경정책의 움직임이 감지되고 있다. 친환경농업직불제를 비롯한 여타 농업직불제 개편에 대해서 시대적 요구가 있는, 과도기 상황이라서 많은 제안들이 논의되는 중이다. 대표적으로 대통령직속 정책기획위원회에서 마련한 직불제 중심 농정으로의 전환과 실천전략(대통령직속 정책기획위원회, 2018)을 필두로 하여 2019년부터 농업환경보전프로그램도 실시할 예정이다. 하지만 농업직불제 개편방향을 논의하는 과정에서 주로 쌀 고정직불제와 쌀변동직불제에 초점이 맞춰져 왔고 특히 친환경농업 분야는 친환경농업직불제를 포함하여 관련 친환경농업정책이 서로 유기적으로 맞춰 가는가에 대해서 회의적이다. 기존 친환경농업 관련 정책으로서 친환경농업직불사업, 친환경농업기반구축사업, 친환경농산물직거래지원사업(용자), 유기농업자재지원사업, 유기질비료지원사업 등이 있지만 지속가능한 친환경농업을 향하여 통합 접근보다는 개별 접근 경향이 여전히 강하기 때문이다.

그리고 생산성 향상을 위한 농업환경이 이대로 괜찮은 것인가에 대해서 많은 사람들이 의구심을 품기 시작한 것도 사실이다. 농업환경을 제대로 복원해가면서 농업인이 경제적 안정을 누릴 수 있는 것이야말로 지속가능한 친환경농업이 될 수 있다. 그 점에서 현행 친환경농업직불제가 보다 효과적이고 좀 더 실효성 있는 정책으로 전환해야 할 근거가 되기도 한다. 따라서 친환경농업을 둘러싼 정책 변화 상황에 비추어 볼 때, 친환경농업직불제가 중요한 정책수단 중 하나로서 지향점에 대해서 좀 더 선명해질 필요가 있다.

2. 연구의 목적

연구의 목적은 농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안을 연구하고자 한다.

기존 친환경농업직불제의 목적은 농업소득 보전에 방점을 두었다면, 향후 이 사업이 지향해야 할 가치는 농업환경 보전 혹은 개선이어야 한다고 본다. 농업환경을 보전하거나 혹은 개선하기 위해서 여러 정책수단이 존재하는데 그 중 규제와 보상 시스템이 적절하게 균형을 이루는 정책수단으로서 친환경농업직불제(기본형) 개편방안과 더불어 농업환경보전사업(공익형) 실행방안을 중앙정부와 충청남도에 제안하고자 한다. 친환경농업정책직불제 사업목적과 성과 달성을 위한 광의 개념(공익형 직불제, 이하 공익형으로 약칭함)과 협의 개념(기본형 직불제=소득보전형 직불제, 이하 기본형으로 약칭함)을 적절히 혼합한 방식의 정책설계에 주안점을 둔 개편방안이다.

친환경농업정책의 큰 틀이 변화하는 시대적 상황 속에서 친환경농업직불제 위상, 성격, 목적, 성과 등을 고찰해 보고 새롭게 개편방안을 모색하는 것은 시기적절하고 현재 시점에 몇 가지 쟁점을 중심으로 개선하는 것은 중요하기 때문이다.

3. 연구의 내용 및 방법

연구의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 친환경농업직불제를 비롯하여 친환경농업 개념, 정책 추진경과, 선행연구 고찰, 국내외 정책동향 등을 검토하도록 한다.

둘째, 친환경농업 현황 및 문제 등 실태를 분석한다.

- ① 친환경농업의 생산, 유통, 소비(시장), 가격, 경영 및 소득, 정책 및 예산 등을 분석한다.
- ② 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득실태 조사 결과를 분석하여 개편방안 중 지급단가 등 세부내용에 반영하고자 한다.
- ③ 농식품부 및 충청남도로 구분하여 친환경농업 관련 정책과 예산, 친환경농업직불제 사업과 예산을 비교·분석한다.

셋째, 친환경농업직불제를 기본형으로, 농업환경보전사업을 공익형으로 설정하고 개편방안을 제시한다. 세부 추진사항으로서 사업목적, 사업성격, 지급방식, 지급대상, 지급기간, 지급단가, 지급기준, 환경개선활동, 실행 및 관리 주체, 친환경농업인 조직 및 운영 시스템, 공간범위, 성과지표, 전제조건, 핵심특징 등의 개편방안을 제시한다. 아울러 농업환경보전사업 실행방안으로서 단계별 구상, 기본지침 항목, 전제조건, 지역선정과정과 방법, 충청남도의 지역선정 후보지 예시를 제시한다.

연구의 방법은 다음과 같다.

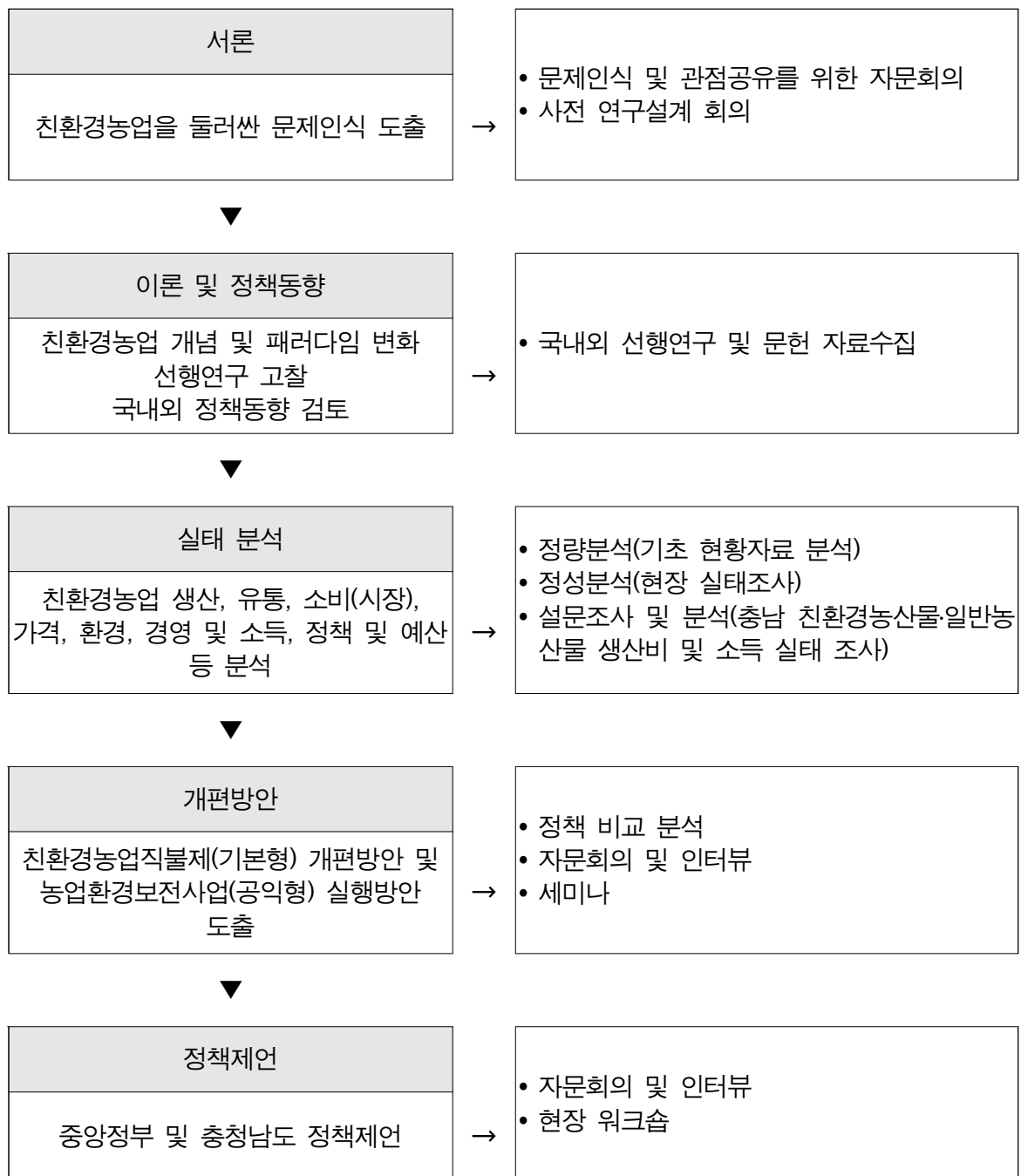
첫째, 자문회의 및 사전 연구설계 회의를 통하여 주제에 대한 문제인식과 관점을 공유하고자 한다.

둘째, 국내외 문헌 자료수집을 통해서 선행연구 고찰 및 정책동향을 검토한다.

셋째, 정량분석(기초 현황자료 분석) 및 정성분석(현장 실태조사), 설문조사 및 분석(충남 친환경농산물·일반농산물 생산비 및 소득 실태 조사)을 통해서 친환경농업 양적·질적 실태를 진단한다.

넷째, 친환경농업인과 인터뷰, 지역주민 및 전문가 집단 등과 세미나 및 현장 워크숍을 진행하여 개편방안에 대해서 주체 간 의견수렴 과정을 거치면서 내용을 보완해 나간다.

4. 연구의 추진체계



〈그림 1-1〉 연구의 추진체계

5. 연구의 기대효과

첫째, 연구주제나 연구내용인 친환경농업직불제 개편을 통하여 사회 전체적으로 미칠 수 있는 기대효과는 다음과 같다.

- 기존 연구결과를 토대로 친환경농업직불제에 대해 구체적이고 실효성 있는 정책 제시
- 친환경농업 관련 사업조정을 통해서 예산을 좀 더 집중하여 정책성과 달성에 기여
- 중장기적으로 농업환경보전사업과 더불어서 농업농촌 환경 개선, 보전 등 중요성 강조
- 실질적으로 생산자와 소비자에게 지속가능한 친환경농업 기반을 조성하는데 기여

둘째, 연구자료 생성으로 인하여 발생할 수 있는 외형적인 기대효과는 다음과 같다.

- 최근 공익형 직불제 재편논의가 이뤄지고 있는 가운데 기초 자료로서 활용 가능
- 개편 논의가 끝나고 이행하기 바로 직전, 과도기 단계의 제도로써 실현가능성 확보 가능
- 친환경농업직불제 개편을 위한 기초 근거자료로서, 대안자료로서 활용 가능
- 충청남도가 중앙정부에 역제안 및 제도 개선방안 건의사항 자료로서 활용 가능

참고로 기존에 진행했던 충남연구원 선행연구, 국정과제 및 도정계획 등과의 연관성은 다음과 같다.

- 이번 연구과제는 충남도민(충남친환경농업인연합회, 2018)이 제안한 과제로서 현장도민이 기존 선행연구에 대한 피드백 결과이므로 연구의 의미 부여 가능
- 기존 충남연구원 선행연구(농업보조금 개선방안(강마야 외, 2012);농업직불금 제도개선 방안(허남혁 외, 2014);농정예산 재편방안(강마야 외, 2016))에서 한 단계 더 나아가서 구체적으로 정책을 설계한 내용
- 문재인 정부 100대 국정과제 중 “농어업인 소득안전망 확충”으로 공익형 직불제 개편(전략3. 사람이 돌아오는 농산어촌 - 82. 농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충)(국정기획자문위원회, 2017)
- 민선7기 공약사항 역점과제 중 직불금 강화(분류 8. 농축수산업 -공약 79. 직불금 강화 등 농민소득 향상 정책 추진)(정책자문단, 2018)

6. 연구의 추진일정

〈표 1-1〉 연구의 추진일정

회차	구분	추진일자	주요 내용	비고
1	간담회	18.02.19.	친환경농업정책 현황과 문제	전국친환경농업인연합회, 충남친환경농업인연합회 (사무처장, 실무자 등)
2	자문회의 (서면자문)	18.03.24.	전체 농업직불금 제도 개선방향과 내용	경남친환경농업인연합회 (실무자 등)
3	연구 설계 자문회의	18.03.29.	친환경농업직불제 개편에 대한 전반적인 방향 설계	전국친환경농업인연합회, 충남친환경농업인연합회 (사무처장, 실무자 등)
4	착수연심회	18.04.05.	착수보고서 연구내용 및 전반적인 방향설계 자문	전략과제 외부연심위원(외부자문가)
5	자문회의	18.04.05.	친환경농업정책과 친환경농업직불제 위상, 문제, 추진방향, 고려사항 등	전략과제 외부연심위원(외부자문가)
6	세미나	18.04.24.	농업환경보전프로그램과 네덜란드 환경협동조합 / 학습토론	농촌현장연구회&마을학회 제1차 세미나
7	자문회의 및 인터뷰	18.07.31.	지역 친환경농업정책 문제와 친환경농업직불제 개편방안	전북친환경농업인연합회 (사무처장 등)
8	자문회의 및 인터뷰	18.08.05	충청남도 농업환경실천사업 실태와 친환경농업직불제 개편방안	충남친환경농업인연합회 (회장 등)
9	세미나	18.11.26.	충남의 친환경농업직불제 개편방안 제안	농촌현장연구회&마을학회 제3차 세미나
10	최종연심회	18.11.30.	최종보고서 연구내용에 대한 세부사항 자문 등	전략과제 내외부연심위원 (내외부자문가)

주 : 추후 최종보고서가 발간되면 충남친환경농업인연합회 회원들과 현장 워크숍 등을 진행할 계획임.

제2장 이론 및 정책동향

1. 개념

첫째, 친환경농업 정의와 관련하여 간략한 역사를 먼저 살펴볼 필요가 있다(농림부, 1999).

1970년대 후반부터 설립하기 시작한 정농회, 유기농업 연구회 등 민간단체들이 중심이 되어 종교 신념, 철학 이념을 토대로 유기농업 등 환경 친화적 농업을 발전시키기 시작하였다. 1991년 ‘유기농업 발전기획단’을 설치, 1992년 유기농업 개념을 정립하였다.

‘유기농업’이란, 화학비료, 유기합성농약(농약, 성장조절제, 제초제 등), 가축사료첨가제 등 일체의 합성화학물질을 사용하지 않고 유기물과 자연광석, 미생물 등 자연 자재만을 사용하는 농법을 의미하였다. 이때는 유기농업으로 논의 범위가 좁았으나 이후 농업전체가 대상인 환경농업으로 범위를 넓혔다.

‘환경농업’이란, 농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하는 농업형태로서 농업생산의 경제성 확보, 환경보전 및 농산물의 안전성 등을 동시에 추구하는 농업을 의미하였다.

둘째, 친환경농업에 대한 정의를 복기하고 상기하는 것이 중요한 시점¹⁾에서 친환경농업 육성법(1997)을 제정하고 이 때 처음으로 친환경농업직불제 도입 근거를 마련, 최근 농림축산식품부(2018)는 법률안 개정 추진으로 이어지면서 정의가 조금씩 변화하고 있다. 즉, 당초 환경농업은 농업과 환경의 조화로서 모든 유기물과의 순환을 포함하는 개념이었지만 점차 유기물과의 순환보다 식품 관리 관점에서 건강과 안전에 방점이 찍혀있음을 보여준다.

환경농업(1998)은 농약안전사용기준, 작물별 권장시비량을 준수하고 가축사료첨가제 등 화학자재 사용을 적정 수준으로 유지, 축산분뇨의 적절한 처리 및 재활용을 통해 환경을 보전하고 안전한 농산물을 생산하는 농업을 의미하였다.

친환경농업(2007)은 합성농약, 화학비료 및 항생·항균제를 사용하지 않거나 최소화하고 농·축·임업 부산물의 재활용을 통해 농업생태계와 환경을 유지·보전하면서 안전한 농산물을 생산하는 농업을 의미하였다. 그동안 안전성 중심으로 정의하였던 ‘친환경농어업’ 및

1) 자료 : 1. 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제2차 친환경농업정책협의회 회의자료(18.04.20.).

2. 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제3차 친환경농업정책협의회 회의자료(18.07.04.).

‘유기’에 대한 정의를 ‘생물다양성, 농업생태계의 건강’ 등 친환경농업의 본질에 부합되도록 하는 개정 필요성에 대한 공감대 확산이 꾸준히 제기되어 왔다.

농림축산식품부 친환경농업정책협의회(2018)에서 논의된 사항은 ‘친환경농업’ 및 ‘유기’ 정의에 대해 생태계 건강, 환경보전 등 친환경·유기농업의 가치를 충분히 반영하고자 하여 결과 중심의 문구인 ‘안전한’을 제외하는 데 동의하였다. 즉, 정의 개정 목적이 ‘환경보전’이라면 ‘안전한’ 또는 ‘건강한’ 등의 수식어를 농산물 앞에 붙이지 말자는 논의도 있었으나 현 개정안(건강한 환경에서 농산물을 생산)으로 개정 추진하는 것으로 의견을 수렴하였다(〈표 2-1〉 참고).

〈표 2-1〉 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 생산관리제도로서 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.).

셋째, 친환경농업직불제 사업개요²⁾를 살펴보도록 하겠다.

목적은 친환경농업 실천 농업인의 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 보전을 위해 친환경농업(축산)직불금을 지급, 친환경농축산업 확산을 도모하고 환경보전 등 공익적 기능을 제고하기 위함이다. 근거로서 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법, 농산물 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제16조~제23조 등을 든다.

2) 자료 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서.

내용은 친환경농업직불과 유기 지속직불로 구성하는데 이에 따라 사업시행주체는 지자체 보조(시장·군수·자치구청장)와 국고 100% 보조로 이뤄져있다. 자금재원으로는 농어촌 특별회계이다. 지원대상은 친환경 인증 농가 대상이고 지원기간은 유기 5년(5회), 무농약(3회), 유기지속 기한 없이 지속지급(2017년까지는 3년(3회))하도록 한다.

농가(농업경영체)당 지급한도 면적은 최소 0.1ha에서 5.0ha이내 범위이다. 단, 동일 농업경영체에서 2명 이상이 친환경농산물인증을 받은 경우에도 경영체당 지급한도(5.0ha)를 초과하여 친환경농업직불금 신청은 불가하다.

지원대상자 및 기준은 다음과 같다.

- ① 사업대상자는 유기농·무농약 인증을 받은 농업인 및 법인, 농업경영정보를 등록한 농업인 및 농업법인
 - ② 지원자격 및 요건은 친환경농산물 인증을 받아 인증기관의 이행점검 결과 적격으로 통보받은 자
 - ③ 지원대상 농산물 및 농지는 친환경농산물 일체, 지원대상 농지는 2018년 사업기간(1월~12월) 중 친환경농업을 충실히 이행하고 인증기관 이행점검 결과 적격으로 통보받은 농지
- 지급단가는 인증종류별, 지목별, 품목류별 단가를 차등 지급하고 기간도 달리 적용한다. 최소 50만 원에서 최대 140만 원으로 평균 80만 원 수준이다(〈표 2-2〉 참고).

〈표 2-2〉 친환경농업직접지불제 지급단가

구분	지목	품목류	유기농 인증	무농약 인증
친환경 농업직불	논	-	70만 원/ha,	50만 원/ha
	밭	과수	140만 원/ha	120만 원/ha
		채소, 특작, 기타	130만 원/ha	110만 원/ha
	총계	(지급기간)	추가 2년	3년
유기 지속직불	논	-	35만 원/ha	
	밭	과수	70만 원/ha	
		채소, 특작, 기타	65만 원/ha	
	총계	(지급기간)	5년 이후 계속	

자료 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서.

사업내용과 지급단가 변화와 관련한 추진경과는 다음과 같다(〈표 2-3〉 참고).

- ① 1999년 ~ 2001년 : 상수원 보호구역 등 환경규제지역 내 친환경농업 실천 농업인 대상
- ② 2002년 : 친환경농산물 인증을 받은 농가 대상으로 전국 확대 시행, 논과 밭 동일 단가
- ③ 2003년 : 인증단계, 지목(논과 밭)에 따라 친환경농업직불 지급단가 차등화 지원
- ④ 2006년 : 논 부문 지급단가 인상
- ⑤ 2012년 : 논과 밭 지급단가 모두 인상, 유기 지급기간 연장(3년에서 5년으로)
- ⑥ 2015년 : 유기 지속직불 신설, 유기농인증 지급기간 3년 연장
- ⑦ 2016년 : 저농약 인증 직불 폐지, 유기 지속지불 유지
- ⑧ 2018년 : 밭작물 중 과수, 채소, 특작, 기타 등으로 품목부류 세분화, 유기 지속직불 지급기간 폐지(지속 지급)

〈표 2-3〉 친환경농업직접지불제 추진경과 : 사업내용 및 지급단가 변화

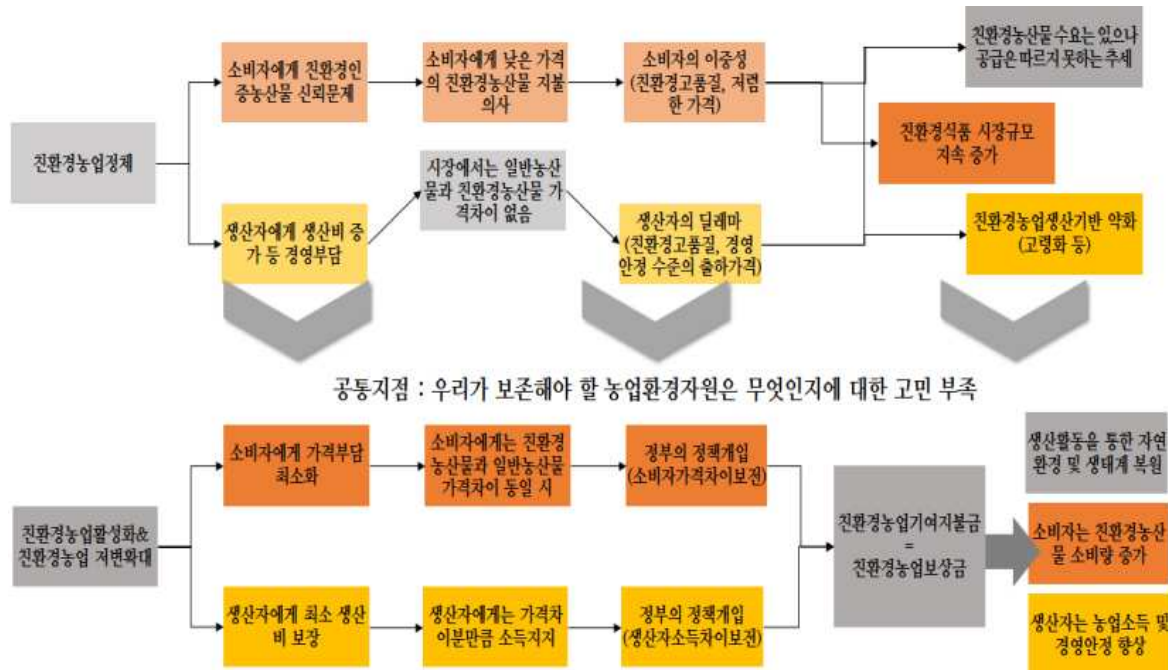
연도	지급대상 및 사업내용	논 지급단가 (천 원/ha)			밭 지급단가 (천 원/ha)			특징
1999년 ~ 2001년	상수원 보호구역 등 환경규제지역 내에서 친환경농업 실천하는 농업인 대상	524(논, 밭 동일 단가)			524(논, 밭 동일 단가)			특정 지역 농업인 대상 ↓
2002년	친환경농산물 인증을 받은 농가 대상	(논, 밭 동일 단가)			(논, 밭 동일 단가)			
2003년	인증단계, 지목에 따라 친환경농업직불 지급단가 차등화 지원	저농약	무농약	유기농	저농약	무농약	유기농	↑ 친환경 인증 농업인 대상
		0	150	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	유기 지속직불 신설, 유기농 인증 지급기간 3년 연장			300			600	
2016년	저농약 인증 직불 폐지, 유기 지속지불 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	
	유기 지속직불 지급기간 폐지 (지속 지급)	-		350	-		650~700	

자료 : 1. 농림축산식품부(각연도), 농림축산식품사업시행지침서.

2. 농림축산식품부 내부자료(2012), 친환경농업개편안.

넷째, 친환경농업직불제를 비롯하여 친환경농업 관련 정책 시행배경을 설명하고자 한

다. 왜 친환경농업직불제라는 정책수단을 실행해야 하는가이다(〈그림 2-1〉 참고).



〈그림 2-1〉 친환경농업에 대한 입장 차이와 정책개입 당위성

우선 소비자는 친환경인증산물 신뢰문제 등으로 인해서 관행농산물에 비해서 높은 가격을 지불하려는 의사가 낮은 반면 친환경고품질 농산물을 저렴한 가격에 구입하고자 하는 이중적인 특징이 있다.

반면, 생산자는 높은 생산비 등 경영부담이 되지만 시장에서는 일반관행 농산물 가격과 별반 차이가 없는 시장구조에 직면한다. 친환경고품질 수요에 맞춘 공급을 해야 하지만 경영안정이 담보되지 않으므로 점차 고령화 및 인구 감소 등 구조적인 문제와 함께 전체적으로 친환경농업생산기반이 약화되는 추세이다.

즉, 친환경식품 시장규모는 지속적으로 증가하고 있고 친환경농산물 수요는 있으나 공급은 따르지 못하는 추세이고 친환경농업생산기반은 점차 약화되는 상황에 놓여있다. 그 과정에서 공통적으로 놓치고 있는 점은 우리가 보존해야 할 농업환경자원은 무엇인지에 대한 고민은 부족하다는 것이다.

결국 친환경농산물 가격으로서 이들 간 차이를 좁혀서 보상받아야 하지만 농산물 시장

가격 결정구조는 시장에서의 수요와 공급 균형점에서 결정될 뿐 소비자와 생산자 간 간극을 좁혀주는 기능은 반영하지 못하기 때문이다.

친환경농업 지원정책은 소비자에게 가격부담을 최소화하여서 친환경농산물 가격과 일반 농산물 가격 차이를 동일시 할 필요가 있고 생산자에게는 최소 생산비를 보장해서 가격차이 분만큼 소득을 지지해줄 필요가 있기에 탄생한 것이다. 그것이 친환경농업보상금이 되든지, 친환경농업기여지불금이 되든지 정부의 정책개입 당위성을 설명할 수 있는 부분이다. 그 중 친환경농업직불제는 생산 활동을 통한 자연환경과 생태계를 복원하면서 소비자에게는 친환경농산물 소비량을 증가시키고 생산자에게는 농업소득 및 경영안정 향상을 도모하는 것도 중요한 기능이다.

2. 선행연구

강마야 외(2016)의 '충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향'은 현재 약 300~500여개에 이르는 농업농촌관련 보조사업을 일몰 및 축소할 사업군, 현행 유지할 사업군, 확대할 사업군으로 구분하여 구조조정을 제안하였다. 일몰 및 축소를 통해 확보된 예산은 직불제 예산으로 전환해서 현재 농정목표를 달성할 수 있도록 정책수단을 개편하자는 농정방향을 제안하였다.

김창길 외(2013)는 친환경 농업부문 지원 정책으로 토대로 정책 효과를 분석한 결과, 친환경농업 규모 확대 및 활성화를 위한 가장 효과적인 정책 수단은 친환경농업 직접지불사업 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 친환경농업 관련 시설이나 생산, 유통단지 조성을 지원하는 사업보다 친환경 농가의 소득을 직접 지원하는 정책의 성과가 가장 큰 것으로 추정하였다.

김창길 외(2012)는 저탄소농업의 적용실태에 대한 조사를 시도하고 경제성 공학적 방법론을 도입하여 저탄소농업 기술적용의 경제성을 평가한 후 저탄소 농업 직접지불금 산정, 메뉴방식의 저탄소농업 직접지불제도, 직접지불제도의 사후관리방안 등 저탄소 직접지불제도 도입방안을 제시하였다.

김창길 외(2009)는 주요 품목을 대상으로 친환경농산물 인증 유형별 생산비 및 소득격차의 체계적인 분석을 바탕으로 친환경농업 직접지불제의 개선방안을 도출한 바 있다. 그리고 주요국의 다양한 환경기준 준수 사례를 분석하고, 신규 환경적 상호준수(ECC)정책도입 방안을 제시하였다.

김창길 외(2005a)는 친환경농업직불제의 적정성 평가와 관련 실천농가의 반응조사를 기초로 부스트랩 방법을 적용하여 친환경농업 직불금 지급단가의 적정 수준을 제시하였다. 그리고 김창길(2005b)은 친환경농업 직접지불제의 성과평가와 관련 직불제의 이론적 배경 검토, 추진실태, 직불제 정책프로그램의 성과평가, 직불금 지급단가의 조정 방안 등을 제시하였다.

김창길 외(2003a)는 친환경농업정책에 대한 평가에서 정책담당자와 정책대상자인 친환경농업 실천농가를 대상으로 한 설문조사를 기초로 친환경농업 직불제의 성과평가를 제시하였다. 그리고 김창길 외(2003b)는 친환경농업 실천농가와 일반농가의 소득 및 생산비 비교를 통해 친환경농업직불제 지원 단가 조정의 근거와 친환경농업 직불금 지원의 연차별 차별화 방안 등을 제시하였다.

김태곤 외(2010)는 직불제에 의하여 공익적 기능이 발휘되고 농산물 가격이 인하되는

등 소비자가 실질적으로 수혜받는 효과가 나타나야 함을 강조하면서 이를 고려하여 농가에 대한 소득보전이 이루어져야 함을 언급하였다. 국가와 지자체의 필요에 따라 다양한 형태의 공익적 기능을 발휘하는 직불제 도입에 대한 세부 프로그램을 제시하기도 하였다.

김태곤 외(2009)는 주요국가의 직접지불제 실시동향을 살펴보고, 우리나라 직불제의 개편방안을 제시하였다. 식량 자급률 향상을 위한 직불제의 역할을 중요시 하였다. 또한 농업농촌이 가지는 다원적 기능에 대한 국민들의 기대가 높아짐에 따라 농업자원의 유지, 환경보전, 다원적 기능 확산을 위한 ‘공익형’ 직불제의 확충을 강조하였다.

박동규 외(2004)는 중장기 직접지불제 확충 방안에 관한 연구에서 친환경축산직불제의 기본 개념, 도입의 필요성, 시범사업에 대한 사전적 평가, 단계적 추진 방안 및 직불제 정착을 위한 핵심과제 등을 제시하였다.

오호성 외(2000)는 10종류(쌀, 배추, 상추, 시금치, 치커리, 케일, 고추, 오이, 당근, 감자)의 친환경농산물을 중심으로 생산농가 150호, 소비자 250가구, 유통업자 50업체 등을 대상으로 한 설문조사결과를 기초로 친환경농산물의 생산 및 유통실태 등을 분석하였다. 윤석원 외(1999)는 쌀, 상추, 배추, 고추, 감자, 포도, 배 등 7가지 품목을 중심으로 유기농산물의 생산, 소비, 유통, 제도에 대한 연구를 수행하였다. 생산부문에서는 유기농산물의 생산실태 및 문제점을 파악하고 품목별 수익성을 분석하였다. 이규천 외(1998)는 친환경농업직불제 도입을 위한 기초연구로 친환경농업 지원에 대한 찬반 논의 검토, 친환경농업 실천농가의 생산비 분석을 통한 직불제 지급단가 제시, 직불제 추진을 위한 법적·제도적 정비 방안 등을 제시하였다. 전태갑(2000)은 수도작, 과실류 및 채소류를 대상으로 유기재배, 저투입재배, 일반재배 등의 재배조건별 생산비 및 경영성과 등을 분석하였다.

정학균 외(2014)는 친환경농업의 환경보전 공익적 기능의 경제적 가치 분석, 생산비 분석, 주요국의 유기농업 직불제 사례 분석 등을 토대로 지급기간 조정, 품목류별 차등화 등 실효성 있는 친환경농업 직불제 개편 방안을 제시한 바 있다. 즉, 친환경농업의 환경보전적 가치 분석과 주요품목의 친환경농산물 생산비와 소득분석을 통해 친환경농업 직접지불제 기간조정 및 품목별 차등지원 등의 개편 방안을 제시하였다. 친환경농업의 토지 및 수질 개선, 생물다양성 증진, 온실가스 배출 완화 등 환경보전적 가치를 분석하였고, 친환경농산물 생산농가와 일반농산물 생산농가의 생산비 및 소득차이를 비교 분석(쌀, 가을배추, 마늘, 사과, 참깨, 땅콩 등)하였다. 분석결과에 의거하여 효율적인 직불제 사업추

진을 위한 지급대상, 지급한도 등 사업시행지침 개선방안을 제시하였다. 분석 결과 품목
 류별 소득차이를 고려한 직불금 차등지급, 대상관리 효율성을 감안하여 곡류채소류특작
 류기타류과실류로 구분하는 것이 바람직한 것으로 나왔다. 지급단가는 품목류별 소득차
 이 평균치의 약 74~100%(최저 기준) 수준으로 산정하였고, 논의 경우 쌀고정 직불금을
 고려하여 산정된 금액을 책정하였다(〈표 2-4〉 참고).

〈표 2-4〉 친환경농업직접지불제 지급단가 개편방안(정확균 외(안))

구분	기존	개편
지급대상	논과 밭으로 구분하여 지급	곡류, 채소류·특작류·기타류, 과실류로 구분하여 지급
지급단가 (원/ha)	· 논· 밭 구분 - 논 : 유기 60만 원, 무농약 40만 원 - 밭 : 유기 120만 원, 무농약 100만 원	· 품목류별 구분 - 곡류 : 유기 120~130만 원, 무농약 100~110만 원 - 채소류, 특작류, 기타 : 유기 10~140만 원, 무농약 110~120만 원 - 과실류 : 유기 150~160만 원, 무농약 140~150만 원

허남혁 외(2014)의 ‘농업직불금 제도개선 방안’과 강마야 외(2014)의 ‘농업직불금 제도
 개선을 위한 효과적 재원확보 방안’은 현행 10개의 농업직불제를 3개 축인 희망농업 직
 불, 생태경관 직불, 행복농촌 직불로 재구조화하자는 주장을 하였다. 이들 기존 사업을 통
 합재편하여 전반적으로 공익형 직불제(광의 개념)로 확대 이행을 제안하였다. 큰 틀에서
 전체적인 농업직불제 제도 방향과 재원확보 방안에 대한 구상을 중점적으로 다루고 있다.

이상과 같이 기존 선행연구 검토 결과, 두 가지 부류로 나눌 수 있다. 하나는 과학적인
 분석접근과 결과에 치중한 나머지 소폭의 직불제 개편 주장을 한 연구, 나머지 하나는 과
 학적인 분석접근보다 다소 급진적인 주장을 한 연구이다.

선행연구와 달리 이번 연구는 이러한 현실을 감안하여 과도기 이행단계에서의 세부 정
 책구상이 필요한 시점에 시작하였다. 지속가능한 친환경농업 확대를 약속한 현 정부기조에
 부응해서 10개 직불제 중 친환경농업직불제를 선택하고 실현가능성에 부합하는 정책구상
 을 제안하고자 하였다. 선행연구의 맥락을 이어가되 친환경농업인에게는 실효성 있고, 정
 책집행자에게는 친환경농업 저변 확대를 위한 정책목적을 달성하기 위해서 광의 개념(공익
 형)과 협의 개념(기본형=소득보전형)을 혼합한 직불제 정책설계에 주안점을 둔다는 측면에
 서 중요한 차별성이 있다.

3. 정책동향

1) 패러다임 변화³⁾

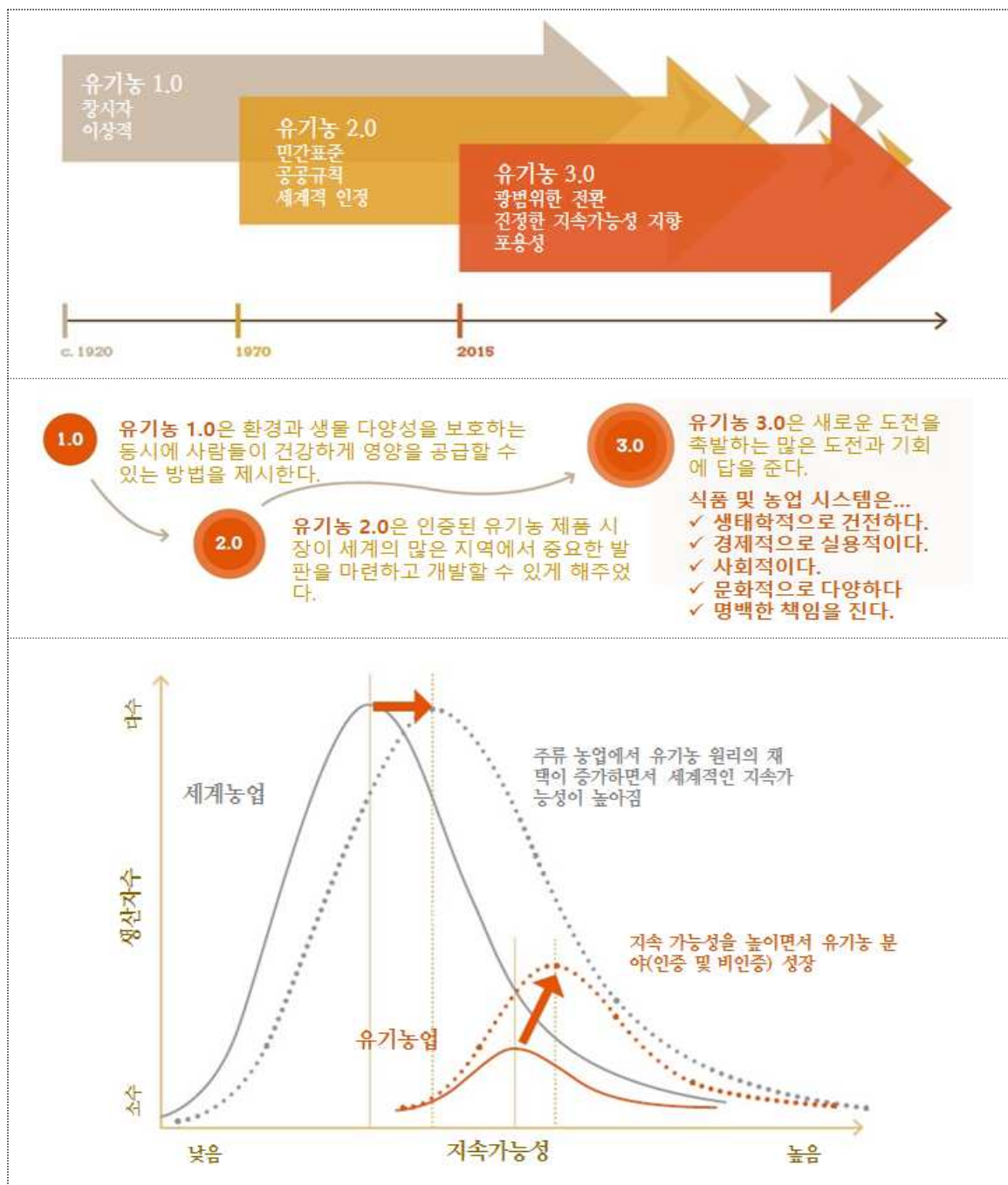
전 세계적으로 유기농업에 대한 반성과 비전 제시를 위해서 IFOAM(2016)은 유기농업 3.0으로의 패러다임 변화를 제시한 바 있다. 키워드는 참여 주체의 다양성, 연계성, 지역성, 통합성 등으로 압축할 수 있다. 지속가능 농업으로 유기농업 범위를 확장하는 개념인 ‘유기농업 3.0’ 패러다임 논의가 활성화하기 시작하였다(〈그림 2-2〉 참고).

유기농업 1.0은 100여 년 전 자연과 농업에 대한 연관성을 인식한 유기농업의 선구자들을 중심으로 유기농업이 다양한 접근 방법들을 통칭하였던 시기를 의미한다.

유기농업 2.0은 1970년대 유기농업 관련 규정이 도입되면서 유기농업이 인증을 통해 표준화된 시기로 인증면적과 소비가 빠르게 성장한 시기, 인증 위주의 패러다임을 보여준다.

유기농업 3.0은 모범지침(Best Practices Guidelines)을 통해 다양한 주체들의 참여 기회를 확대, 유기농업 위치를 생태·경제·사회·문화·책임성이 지역 상황에 통합된 농업 시스템으로 재설정, 실증적인 것으로 최소 요건을 강제하는 것이 아니라 결과 지향적으로 다양한 이해관계자들의 연계를 통해 지역 상황에 따라 끊임없이 변화하고 조정 가능한 모델을 제시한다. 유기농업 1.0의 개념에 바탕을 두고 유기농업 2.0의 정부·민간 규정과 같은 최소 요건을 기본으로 하면서 외적으로 확대를 도모한 것으로 볼 수 있다. 하지만 현실에서는 방향성이 다소 모호하다는 반응도 있다.

3) 자료 : 1. 성재훈·이혜진(2017), 2017 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망, 현안분석 제39호, 한국농촌경제연구원.
2. 성재훈·이혜진·정학균(2017), 2017 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제, KREI농정포커스 제155호, 한국농촌경제연구원.
3. IFOAM(2016), ORGANIC 3.0 for truly sustainable farming & consumption, 2nd updated ed. IFOAM ORGANICS INTERNATIONAL&SOAAN.



〈그림 2-2〉 유기농 패러다임 변화

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

※ 참고 : 유기농업 2.0 한계

- 유기농 인증을 목표로 두는 생산으로 인해 유기농업의 핵심철학이 간과되어 진정한 의미의 유기농업이 실천되지 않는 경우가 빈번히 발생
- 유기농 인증을 받지 않고 유기농업을 실천하고 있는, 주로 개발도상국의 소규모 생산자 배제 결과
- 경제적 논리에 구속되어 생물다양성과 지속가능성 가치에 부합하지 않는 규모화와 작물 단일화 초래
- 인증 위주의 유기농업 개념은 농생태학, 공정무역, 소농·가족농 운동 등 기타 지속가능한 대안적 농업 형태와 유기농업 연계에 제약으로 작용

2) 국외 정책동향

국외 정책동향을 검토한 결과 몇 가지 공통점을 발견할 수 있었다. 즉, 앞으로 농업의 지속가능성을 위해서 환경서비스 제공과 같은 사회적 가치 및 공익적 가치를 목표로 하는 직불제를 촉진해야 한다고 보는 점, 환경보전과 농가소득 안정이라는 두 가지 목적이 동시에 필요하다는 점, 농업생산과 환경보전을 병행하는 것이 중요하므로 상호의무 준수조건을 강화한다는 점, 개별 농지보다는 경관유역·생태계 등과 같은 자연계를 대상으로 하는 사업이 중요하다는 점, 개별 농업인보다는 협동조합 방식, 집단적으로 협업·협력 방식으로 진행하는 것이 효율적임을 보여준다는 점, 농정의 핵심사항을 환경보전 방향으로 설정하면서 각종 농업환경정책 시책을 정비 중이라는 점, 기존 도입된 환경관련 사업들의 통합·광역화 개혁을 동시에 실시하고 있다는 점 등이다.

첫째, OECD 농업정책 동향(주오이씨디대표부, 각연도)에 따르면, 농업 부문의 환경성과 향상을 위한 경제 수단(정보제공, 교육, 규제, 지불, 세제 등)을 적극적으로 활용하도록 권하고 있다. 경관보전, 생물다양성 등 농업이 제공하는 공익적 가치 및 환경성과, 동물복지 등 사회적 관심사항을 반영하여 의무적, 자발적 환경 제약 또는 특정 농법과 연계된 형태의 생산자 지원을 증가할 필요가 있다고 본다. 농업인(생산자)에 대한 지불은 환경성과 개선과 동물복지 등 사회가 추구하는 비시장적 재화와 서비스 생산을 목표로 해야 하고 사회적 요구하는 공익적 가치의 제공을 조건으로 지원하는 것이다. 다만, 농가소득 지지를 위해 지급되는 직불제나 투입재 보조 등 생산량과 연계되어서 대농이 유리하거나 낮은 농가소득을 초래하는 시장실패를 규명하고 이에 대한 목표와 수혜자 대상을 정교하게 설정하도록 권하고 있다.

특히 한국의 농업정책(주오이씨디 대한민국 대표부, 각연도)은 직불금 지급과 생산비연계 및 상호준수의무 강화는 시장 왜곡을 줄이고 환경성과도 향상시킬 것으로 기대되므로 세심한 정책설계가 필요하고, 환경서비스(홍수방지, 생물다양성 등) 제공 같은 사회적 가치를 목표로 하는 직불제를 추진해야 한다고 권하고 있다. 친환경농업과 생태계 보호 촉진에 더 큰 관심을 두어야 하는데, 농업환경 개선을 위해서 투입재 보조나 직불금 등의 생산자 유인체계를 활용하여 장기정책을 추진하였으나 질소와 인의 높은 초과 수준, 높은 물이용 집약도 등 개선여지가 많고 오염자 부담원칙에 기반을 둔 정책을 강화하는 방향으로 가야 한다고 보고 있다.

정책동향 중 지속가능한 농업을 위한 사회적 지속가능성 정책과제는 다음과 같다. 농업·농촌 환경과 먹거리 안전성 향상과 관련해서 상호준수기반조건을 강화하여 농업인에 대한 단순 보조 성격의 직접지불제가 아닌 농업·농촌 환경과 먹거리 안전 향상에 기여하고 그에 대한 정당한 대가를 받는 ‘기여지불’의 성격을 강화해야 한다. 농업 부문 투융자 체계를 이러한 방향에 맞추어 재편하여 한정된 예산으로 보다 효과를 낼 수 있도록 하고 사회에 기여하는 기능을 창출하는 데 예산을 집중하여 정부보조 과다라는 부정 인식을 해소해 나갈 필요가 있다고 보고 있다(한국농촌경제연구원, 2017).

그리고 환경적 지속가능성 정책과제는 토양과 수자원의 부하를 줄여서 토지와 물의 지속가능한 이용을 하게 하는 것이 농업의 장기적 성장에 중요하다고 본다. 특히 축산업 성장으로 인한 가축분뇨 배출문제를 시급히 해결해야 할 과제로 보고 있다. 환경 지속가능성 달성을 위해서는 친환경농업 등 환경 친화적인 영농 방식 확대가 중요한데 기존 접근방식을 재검토해야 한다. 농업환경 프로그램을 도입하여 지역 특성을 반영한 환경친화형 영농 방식을 확산하고 이를 통해 농업·농촌의 공익적 기능을 강화할 필요가 있다. 중앙정부는 환경 보전에 대한 기본 방향을 제시, 지자체나 지역농정 조직 주도로 지역의 특성을 반영한 세부계획을 설계하고 농업인 교육을 실시해 나가도록 한다. 농업환경정책의 확고한 틀을 확립하기 위해서 지역생태 조건과 부합하는 수준 또는 환경 목표를 명확히 할 필요가 있다(한국농촌경제연구원, 2017).

둘째, 유럽 및 미국 등 주요국 정책동향은 농업환경의 질을 보다 개선하고 지속가능하게 보전하는 방향의 프로그램을 좀 더 강화하는 추세에 있다. 유럽의 경우는 유기농업 직불금을 품목류별 차등 지급하고 있었다. 독일, 프랑스, 스위스 등 유럽 유기농업 선진국들

은 경작지, 목초지, 영년생 작물, 채소류 등으로 구분하여 차등적으로 직접지불금을 주고 있다. 품목류별 직불금 단가는 국가별 다르지만 대체적으로 영년생 작물이 가장 높고 목초지가 가장 낮은 수준이었다(〈표 2-5〉 참고).

〈표 2-5〉 유럽연합의 농업환경정책 추이

시대	주요 입법	정책 내용
1980년대	농업환경정책 (1985)	<ul style="list-style-type: none"> • 환경민감지역 시책을 통해서 처음으로 농업환경정책 도입 • 당시 영국만이 이 정책을 시행, 다른 회원국은 미 참여
1990년대	CAP개혁 (1992)	<ul style="list-style-type: none"> • 환경보전과 농가소득 안정이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위한 방안의 하나로 농업환경정책 확대 • 농업 생산활동 과정에서 기본적으로 준수해야 하는 환경기준으로 기본영농수칙(GAP; Good Agricultural Practice) 마련
2000년대	CAP개혁 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 회원국이 의무적으로 시행해야 하는 정책으로 그 위상이 높아졌음. • 2003년 중간평가 개혁과정을 거치면서 상호의무 준수조건 강화 • 정책수행 위한 기본원칙 정비, 구체적 사업내용과 범위 명확히 설정, 이를 위한 예산도 크게 증액
2010년대	CAP개혁 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> • 저투입 농법을 포함하는 기본영농환경조건(GAECs)이 기본 직불금의 지급조건으로 규정 • 환경보전이 전체 농정의 핵심사항으로 적용, 농업환경정책도 총 8가지 시책으로 정비

자료 : 김태연(2018), EU 농업환경정책 어떻게 발전하여 왔는가?, 시선집중 GS&J 제251호, GS&J Institute.

미국의 경우는 생산성 향상을 위한 집약 농업에서 벗어나서 1970년대부터는 생태계, 자연계를 대상으로 하는 보존사업 중요성을 강조하고 있음을 알 수 있었다. 1990년대부터는 환경의 질을 개선하는 방향으로 구체화하고 있음도 엿볼 수 있었다. 생산성 향상을 통한 농가의 경제안정 추구하고 동시에 토양 및 수질 등 환경 보호를 병행하는 것이 관건이자 고민지점으로 보인다(〈표 2-6〉 참고).

〈표 2-6〉 미국의 농업환경정책 추이

시대	주요 입법	정책 내용
1930년대	토양보존법(1935), 토양보존과 국내할당법(1936), 농업조정법(1938)	<ul style="list-style-type: none"> • 모래폭풍 방지 위한 토양보존법(1935)으로 토양보존청 설치 • 토양보존과 농산물 가격지지정책을 연계한 농업보존제도(Agricultural Conservation Program)를 농업법(1936)에 반영하여 과잉생산 품목을 토양 보존작물로 대체하면 지불금 지급. • 과잉공급 문제가 지속되자 다시 농업조정법(1938)을 통해 토지할당제, 보존지 급급 인상, 보존지역 지정 등 시도
1940년대	농업법(1949)	<ul style="list-style-type: none"> • 제2차 세계대전 전쟁특수로 국제 곡물수요 팽창. • 생산조정 통한 공급 감축 필요가 축소되면서 농업법(1949)에서 보존정책 크게 후퇴
1950년대	농업법(1956)	<ul style="list-style-type: none"> • 농업법(1956)은 농지은행을 설치하고 공급과잉작물 재배면적 감축을 유도하는 경작유보제도(Acreage Reserve Program)와 농지 장기은퇴 유도하는 보존유 보제도(Conservation Reserve Program) 도입 • 농지은행을 통한 정책은 농산물의 생산 감축을 통한 가격·소득지지 목적에 종속
1960년대	임시사료곡물법, 식품농업법(1965)	<ul style="list-style-type: none"> • 임시사료곡물법은 옥수수 등 사료곡물 생산 농지를 보존용도 농지로 추가전환. 1965년 농업법은 곡물면적조정제도(Cropland Adjustment Program)를 도입, 농민과 5-10년 장기 계약 체결, 임차료 지불하면서 곡물생산 농지를 보존 용도 농지로 전환
1970년대	물은행법(1970) 농업법(1973) 농업법(1977)	<ul style="list-style-type: none"> • 물은행법(Water Bank Act)을 제정하고 물세 이동경로의 습지를 10년 계약으로 지불금 받는 조건으로 보존하는 제도 도입 • 농업법(1973)은 물은행제도의 계약기간을 25년까지 허용, 25년 장기계약 농 촌환경보존제도(Rural Environment Conservation Program) 도입하여 농촌 자연경관 보존활동 수행 • 농업법(1977)은 처음으로 '점원, 비점원 농업오염'(point and nonpoint farm pollution) 관리 강조
1980년대	농업법(1985)	<ul style="list-style-type: none"> • 농업법(1985)은 순수 환경목적의 농업환경정책으로 대전환. 보존유보제도 (CRP) 부활과 습지유보제도(Wetland Reserve Program)를 도입, 농지와 습지를 정부가 농민으로부터 일정기간 임차하여 보존목적을 위해 농업생산에서 격리 • 아울러 고도침식지(Sodbuster), 습지(Swampbuster)에 보존준수조건 (compliance)부가, 위반 시 여타 정부지원에서 배제하는 제도 도입
1990년대	농업법(1996)	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 농지보다는 경관, 유역(流域; watersheds), 생태계 등과 같은 자연계를 대상으로 하는 보존사업의 중요성 강조 • 환경질개선제도(EQIP)를 도입하여 다양한 보존제도를 통합, 일원화하고 농업 보존 제도의 효율성과 효과성 향상 시도
2000년대	농업법(2002) 농업법(2008) 농업법(2014)	<ul style="list-style-type: none"> • 농업법(2002)은 종래 휴경을 통한 토양보전보존안전제도(Conservation Security Program)를 통해 생산병행보존(Working Lands Conservation) 방식을 도입하고 농업법(2008)에서 더욱 확대(도입된 사업 통폐합/광역화 개혁 단행) • 농업법(2014)은 보존정책 확대에 따른 중복성 논란을 반영하여 종전 12가지 정책수단 폐지, 2가지 통합, 2가지 신설 하여 현재 20여개 정책수단 시행

자료 : 김한호(2018), 미국 농업환경정책 어떻게 발전해 왔는가?, 시선집중 GS&J 제253호, GS&J Institute.

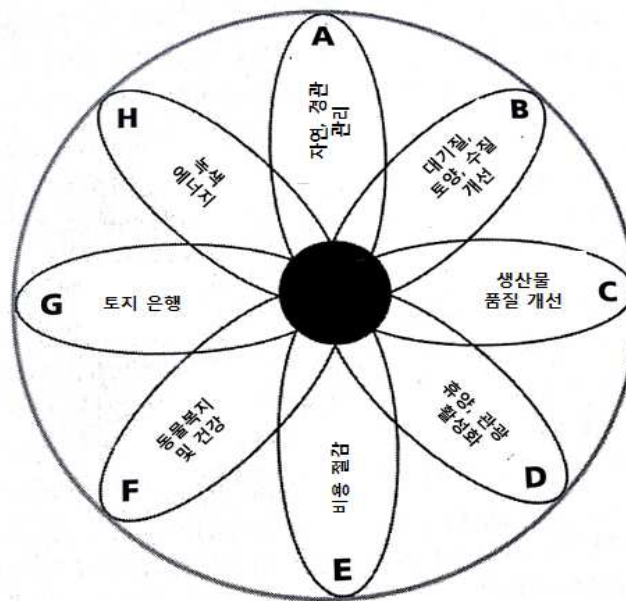
셋째, 북서유럽의 지역협동조합(territorial co-operatives) 활동 사례이다(〈표 2-7〉참고). 각 조직들이 그 지역의 여건과 특성에 맞는 관리체계와 지침으로 운영 중에 있다는 점, 농업환경보전을 위하여 농가 개별로 생산단위 수준을 넘어서서 지역 단위 접근 혹은 집합적 수준에서 자율성을 만들어내는 메커니즘에 초점을 맞추고 있는 점이 핵심이다. 대표적으로 네덜란드 환경협동조합은 지역에 농업인들이 1992년에 자발적으로 구성한 조직이다. 지역환경관리협약을 통해 지역성을 회복하자는 움직임 하에서 일어난 조직으로서 현재 네덜란드에 약 125개 환경협동조합이 구성되어 있다. 지역 협력을 모색하거나 구성하는 운동, 새로운 형태의 농촌 거버넌스, 현장 실험실과 같은 세 가지 운동이 지역협동조합이라는 새로운 제도로 묶인다.

〈표 2-7〉 네덜란드의 환경협동조합 사례

조직개요	네덜란드 환경협동조합은 농업인의 지역조직
설립목적	환경관리 협약에 있어서 지역성(locality) 회복
설립연도	1992년 처음 설립
조합규모	· 현재 약 125개 환경협동조합 구성 · 조합원은 약 10,000명(네덜란드 전체 농업인의 약 10% 차지, 전체 농경지의 약 40%를 조합원이 소유)
운영방식	· 각 환경협동조합은 그들에게 맞는 관리체계와 지침으로 운영 중 · 정부와 환경협동조합이 프로그램 협약 체결하는 방식 · 보전활동 내역과 적용지역, 농가별 보상금은 협동조합 내에서 세부 조정
주체별 역할과 추진체계	· 행정기관 : 정부와 협동조합이 계약, 해당지역 선정, 정책목표 선정, 활동목록 제시, 정부가 협동조합 실태 점검 · 협동조합 : 지역별, 농가별 세부조정, 농가별 계약(세부 이행 사항, 직불금 지급 수준) · 개별농가 : 상호의무 준수조건 이행, 정부와 협동조합이 농가현장 점검
장점	* 협동조합 단위 환경프로그램 운영 장점 · 공간배치 원칙 적용용이(농업환경 공공재의 집합적·공간적 특성 고려) · 농가단위 프로그램에 비해서 지역단위 농업환경보전 프로그램이 보다 높은 정책 유연성 발휘 가능 · 조합원이 농업환경 정책 수립과정에 정기적으로 참여하여 맞춤형 정책 수립 가능하고 정책효율성 개선가능 · 정부가 협동조합과 계약 체결함에 따라서 불필요한 행정 절차 간소화 실현
핵심요인	조합원 구성원 간 합의 절차, 속의 민주주의, 시민의식 성숙도와 역량 관건

- 자료 : 1. Ministry of Economic Affairs(2016), The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme : Background, procedures and legal and institutional implications, Netherlands.
 2. Paul Terwan(2016), Cooperative approaches to results-based agri-environment schemes in the Netherlands : Focus on outcomes to improve conservation, European Network of Rural Development.
 3. 조완주(2018), 농업환경보전프로그램과 네덜란드 환경협동조합, 2018 마을학회 발표자료.

대표적으로 북 프리지아 숲 지역협동조합(The Noardlike Fryske Wâlden; The North Frisian Woodlands; NFW) 사례가 있다(J.D.Van der Ploeg, 2008; 김정섭, 2018c). 네덜란드에서 가장 유명한 지역협동조합으로서 현재 조합원 수는 900명이고 조합이 관할하는 경지면적은 5만 ha이다. ‘부활절달걀(VEL)’조직과 ‘농업자연 및 경관 보존 협회(VANLA)’조직 등이 연합하여 NFW협동조합을 만들었다(그림 2-3) 참고). 협력적인 접근방법을 통해서 경관 및 생물다양성의 질적 증진을 지역 전체 수준으로 끌어올렸다. 이들은 독자적으로 지역에 적응시킨 경관 및 자연 관리 모듈을 개발했고 대규모 지역환경개선 프로그램을 시작으로 경관과 자연을 유지하고 증진하는 광범위한 활동에 관여하였다. 화학비료 사용이 크게 줄어든 것, 슬러리를 ‘좋은 거름’으로 재형성한 것, 지역 전체의 80% 정도에 해당하는 면적에서 일정한 형태의 자연 및 경관 관리가 이뤄진 점이 성공적이다. 지역에서 자발적으로, 협력적으로 결정이 이뤄지고 전형적인 농민 접근방법(외부 투입재를 줄이고 내부 자원을 증진하는 것)이 효과적이라고 보았다.

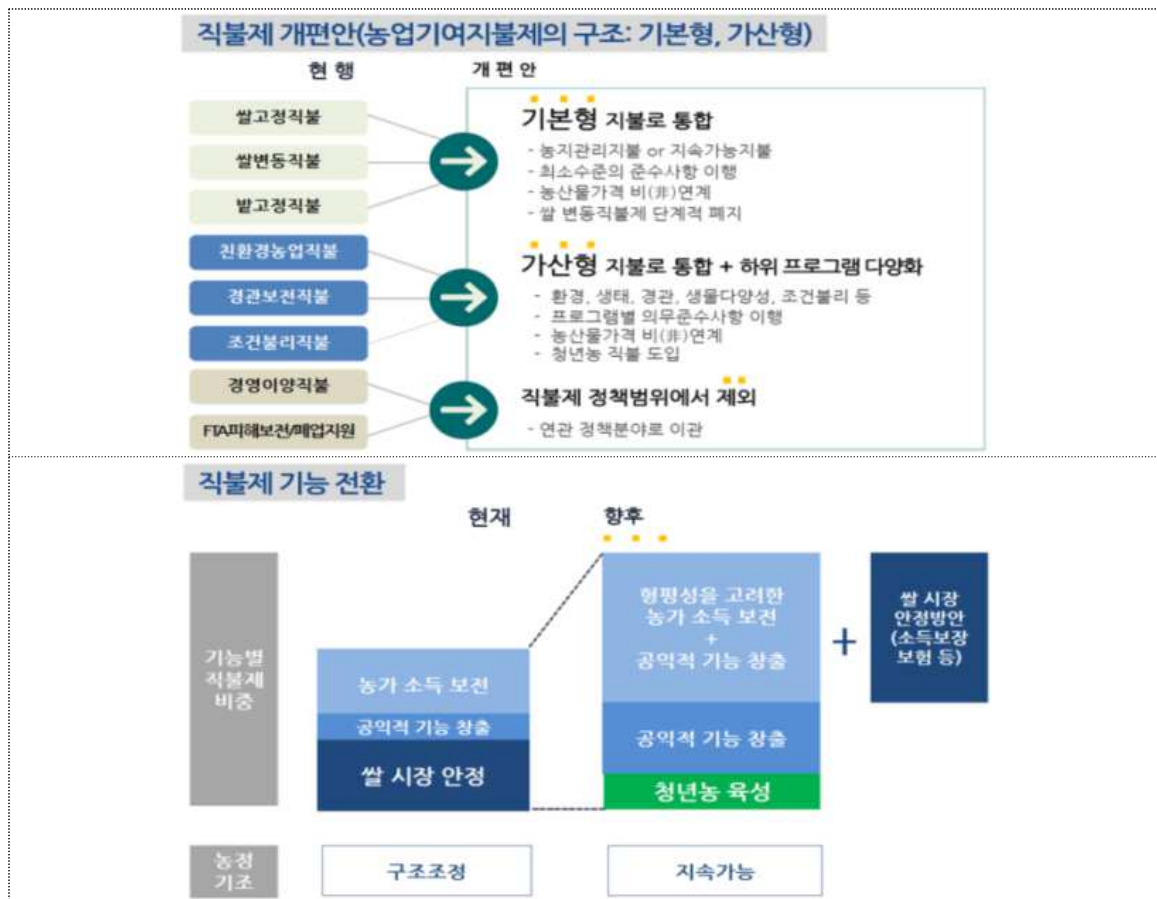


〈그림 2-3〉 새로운 북 프리지아 숲 지역협동조합(NFW)활동계획 주요 목표

- 자료 : 1. NFW, Intertentieverklaring en werkprogramma, Drachten:NLTO, 2004, p.17.
 2. 김정섭(2018c), 농업환경의 보전과 지역사회의 실천 : 네덜란드 지역협동조합의 기원과 특징, 마을 3호, 마을 학회 일소공도, pp.115-126.

3) 국내 정책동향

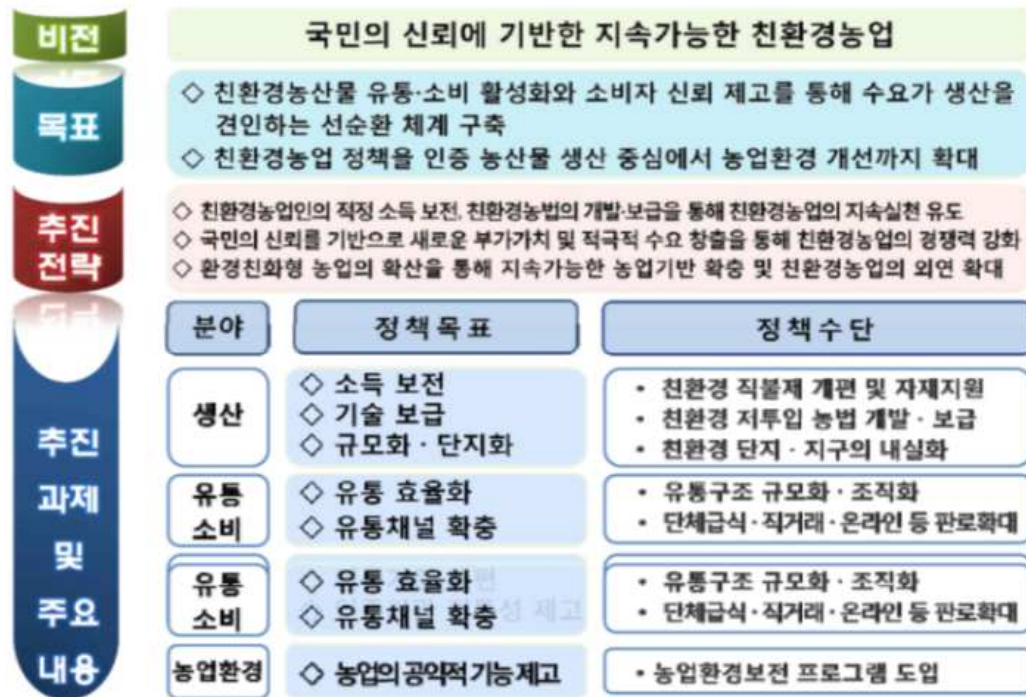
첫째, 대통령직속 정책기획위원회에서는 농정개혁 방향과 실천 전략을 “직불제 중심 농정으로의 전환” 개혁(안)을 발표한 바 있다(그림 2-4) 참고). 직불제 개혁(안)의 기본 방향은 현행 소득보전 목적 중심의 직불제를 농업의 다기능성 서비스에 대한 지불로 전환하여 농업의 공익적 가치와 지속가능성을 증진함에 있다. 직불제 개혁은 ① 공익 창출 강화를 위하여 다양한 공익 창출 목적(생태, 환경, 경관, 지역 등)의 가산형 지불 확대, ② 자원 배분의 효율성 제고를 위하여 농업예산 및 재정투융자 구조 개편을 통한 추가재원 확보, ③ 시장 혁신 역량을 강화하기 위하여 쌀 변동직불제 및 시장 왜곡 보조의 기본형 직불로 통합, 연구개발 및 인력 육성 정책 강화 등 세 가지 지향점을 가지고 추진한다.



〈그림 2-4〉 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.

둘째, 농림축산식품부의 친환경농업정책 기본방향은 다음의 <그림 2-5>와 같다. 친환경농산물 유통소비 활성화와 소비자 신뢰 제고를 통해서 수요가 생산을 견인하는 선순환 체계를 구축하고, 친환경농업정책을 인증 농산물 생산 중심에서 농업환경 개선 확대가 목표이다.



<그림 2-5> 농림축산식품부 친환경농업정책 기본방향

자료 : 농림축산식품부(2018), 친환경농업 정책방향, 친환경농업발전토론회 자료집, 한국농촌경제연구원.

셋째, 농림축산식품부 친환경농업과에서 주관하는 친환경농업정책협의회(2018)에서 주로 논의되는 내용은 다음과 같다(<표 2-8> 참고).

- 친환경농어업에 대한 정의 개정 준비(건강한 환경에서 농산물 생산하는 것을 의미)
- 결과중심에서 과정중심 인증으로 전환하기 위한 기준과 심사방법 마련
- 현행 친환경 인증강화 조치의 문제점과 개선방향은 민간과의 소통을 통해서 도출 필요
- 친환경농업 정책관련 예산을 확대하되 기존 농자재 사용 저감을 위한 상호의무 준수조건과 연계하여 투입재 지원 개편 검토 추진
- 유기종자 및 종묘 육성대책 마련, 유급 생산관리자 제도 도입, 농업환경관리사 신규 사업 발굴 건의 등

〈표 2-8〉 친환경농업정책협의회 논의 의제(진행 중인 안)

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

자료 : 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제2차&제3차 친환경농업정책협의회 회의자료.

마지막으로, 2019년부터 시행될 예정인 농업환경보전 프로그램 사업개요를 소개하고자 한다. 기존 친환경농업 정책을 환경·생태 보전개념으로 확장하여 농업의 지속가능성을 제고하기 위해서 시작하게 되었다. 충청남도가 선도적으로 2016년부터 2018년까지 시범 사업을 실시한 농업생태환경 프로그램을 중앙정부가 다시 실행하게 된 사례이다(세부내용은 부록 참고).

- 농업환경 개선 필요한 지역 관리계획 수립, 지자체와 마을 간 협약 통해서 다양한 지원
- 1년차에는 주민교육, 컨설팅, 토양·용수·경관·생태 등 농업환경 조사, 진단, 관리계획 수립, 지자체-마을 간 협약체결 및 활동 지원
- 2년~5년차에는 주민교육, 활동에 대한 이행점검, 농업환경 지표를 통한 환경개선 효과평가, 활동비 지원 등 프로그램 계속 추진

4. 요약

첫째, 친환경농업 및 친환경농업직불제의 개념을 살펴본 결과는 다음과 같다.

당초 환경농업은 농업과 환경의 조화로서 모든 유기물과의 순환을 포함하는 개념이었지만 점차 유기물과의 순환보다 식품 관리 관점에서 건강과 안전에 방점이 찍혀있음을 보여 준다. 다시금 친환경농업에 대한 새로운 정의가 필요하다는 공감대 속에서 현재 관련 법률안을 개정추진 중에 있지만 역시 한계점을 내포한다. 현재 친환경농업은 건강한 환경에서 농산물을 생산하는 농업을 의미하는 것으로 정립할 예정이다.

〈친환경농업직불제 사업개요〉

- 목적 : 친환경농업 실천 농업인의 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 보전을 위해 친환경농업(축산)직불금 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

소비자에게 가격부담을 최소화하여서 친환경농산물 가격과 일반농산물 가격 차이를 동일시 할 필요가 있고 생산자에게는 최소 생산비를 보장해서 가격차이 분만큼 소득을 지지해줄 필요가 있기에 친환경농업 지원 정책개입 당위성을 설명할 수 있다. 그 중 친환경농업직불제는 생산 활동을 통한 자연환경과 생태계를 복원하면서 소비자에게는 친환경농산물 소비량을 증가시키고 생산자에게는 농업소득 및 경영안정 향상을 도모하는 것도 중요한 정책기능이다.

둘째, 선행연구를 검토하여 이번 연구가 가지는 차별성은 다음과 같다.

기존 선행연구 검토 결과, 두 가지 부류로 나눌 수 있다. 하나는 과학적인 분석접근과 결과에 치중한 나머지 소폭의 직불제 개편 주장을 한 연구, 나머지 하나는 과학적인 분석 접근보다 다소 급진적인 주장을 한 연구이다.

선행연구와 달리 이번 연구는 이러한 현실을 감안하여 과도기 이행단계에서의 세부 정책구상이 필요한 시점에 시작하였다. 지속가능한 친환경농업 확대를 약속한 현 정부기조에 부응해서 10개 직불제 중 친환경농업직불제를 선택하고 실현가능성에 부합하는 정책구상을 제안하고자 하였다. 선행연구의 맥락을 이어가되 친환경농업인에게는 실효성

있고, 정책집행자에게는 친환경농업 저변 확대를 위한 정책목적을 달성하기 위해서 광의 개념(공익형)과 협의 개념(기본형=소득보전형)을 혼합한 직불제 정책설계에 주안점을 둔다는 측면에서 중요한 차별성이 있다.

셋째, 정책동향을 검토한 결과는 다음과 같다.

IFOAM의 유기농업 패러다임 변화도 주목할 만하다. 유기농업 1.0의 기본개념에 바탕을 두면서, 유기농 인증을 목표로 한 유기농업 2.0의 한계점을 극복하여, 지속가능한 농업으로서의 유기농업 범위를 확장하고자 유기농업 3.0으로 패러다임 변화를 제시하였다. 키워드는 참여 주체의 다양성, 연계성, 지역성, 통합성 등으로 압축할 수 있다. 기존 인증 중심의 패러다임에서 지역 내 다양한 주체들이 자발적으로, 지역 상황에 맞는 농업시스템 설정을 제안하고 있다.

국외 정책동향은 앞으로 농업의 지속가능성을 위해서 환경서비스 제공과 같은 사회적 가치 및 공익적 가치를 목표로 하는 직불제를 촉진해야 한다고 보는 점, 환경보전과 농가 소득 안정이라는 두 가지 목적이 동시에 필요하다는 점, 농업생산과 환경보전을 병행하는 것이 중요하므로 상호의무 준수조건을 강화한다는 점, 개별 농지보다는 경관유역·생태계 등과 같은 자연계를 대상으로 하는 사업이 중요하다는 점, 개별 농업인보다는 협동조합 방식, 집단적으로 협업·협력 방식으로 진행하는 것이 효율적임을 보여준다는 점, 농정의 핵심 사항을 환경보전 방향으로 설정하면서 각종 농업환경정책 시책을 정비 중이라는 점, 기존 도입된 환경관련 사업들의 통합·광역화 개혁을 동시에 실시하고 있다는 점 등이다.

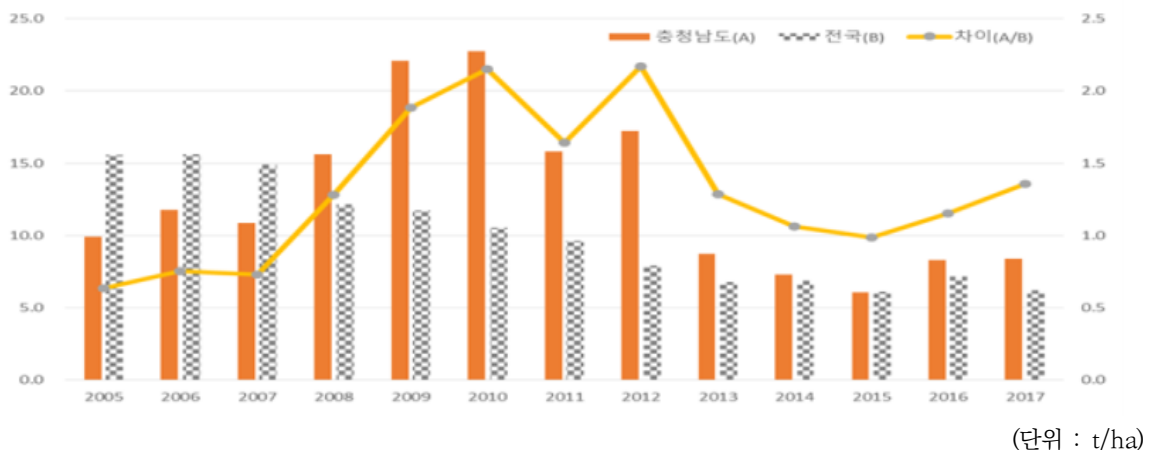
국내 정책동향은 최근 대통령직속 정책기획위원회에서 직불제 중심 농정으로의 전환 개혁(안)을 발표한 바 있다. 현행 소득보전 목적 중심의 직불제를 농업의 다기능성 서비스에 대한 지불로 전환하여 농업의 공익적 가치와 지속가능성 증진에 목적을 두도록 하는 것이 주요 골자이다. 그리고 농림축산식품부의 친환경농업정책 기본방향은 친환경농산물 유통소비 활성화와 소비자 신뢰 제고를 통해서 수요가 생산을 견인하는 선순환 체계를 구축하고, 친환경농업정책을 인증 농산물 생산 중심에서 농업환경 개선 확대이다. 2019년부터는 기존 친환경농업정책을 환경, 생태 보전개념으로 확장하여 농업의 지속가능성을 제고하기 위해서 농업환경보전 프로그램도 가동할 예정이다.

시대적 상황 속에서 친환경농업직불제 위상을 고찰해 보고 새롭게 개편방안을 모색하는 것은 시기적절하고 현재 시점에 몇 가지 쟁점을 중심으로 개선하는 것은 중요함을 알 수 있다.

제3장 실태 분석

1. 친환경농업 현황 및 문제

첫째, 친환경농업 생산 문제이다. 친환경농산물 인증면적과 인증농가 기준 등 친환경농업 생산 규모는 전체 농림업의 약 5%비중을 차지한다. 하지만 친환경농업 전체 생산규모는 정체 혹은 감소 추세에 있다. 친환경농산물 인증면적은 2012년 127.1천 ha로 최고점을 달성한 이후 계속 감소하여 2016년 79.5천 ha를 기록하였다. 친환경농산물 인증농가는 2012년 107천 호로 최고점을 달성한 이후 계속 감소하여 2016년 61.9천 호를 기록하였다. 2017년 현재 충남 친환경인증농가(지급대상)는 4,321호, 충남 친환경인증생산량(톤) 43,955톤, 충남 친환경인증면적(지급면적)은 5,229ha이다. 유기농산물 인증면적과 인증농가는 2013년과 2014년을 제외하고는 모든 시점에서 꾸준히 증가하고 있는 반면, 무농약 농산물 인증면적과 인증농가는 급격히 감소하고 있다. 무농약 농산물이 친환경농업 생산규모 감소를 견인하고 있는 것이다(그림 3-1) 참고).



〈그림 3-1〉 친환경인증면적 당 생산량

자료 : 1. 통계청(각연도), 농업면적조사 : 전국(도별) 논밭별 경지면적.
 2. 통계청(각연도), 농림어업조사 : 행정구역(시군구별) 농가 수, 농가인구.
 3. 충청남도(각연도), 충청남도 기본통계 : 친환경 농축산물 출하현황.
 4. 국립농산물품질관리원(각연도), 친환경인증정보시스템:친환경인증통계.
 (http://www.enviagro.go.kr/portal/info/Info_statistic_cond.do)

둘째, 친환경농업 소비 및 시장규모 문제이다. 친환경농산물 시장규모는 2009년 이후 지속적으로 감소하고 있고 친환경농산물 인증제도가 강화된 2013년 이후부터 감소폭이 더욱 커지고 있는 양상을 보인다. 시장 위축은 최근 살충제 계란 파동 등과 같이 친환경먹거리 인증 문제가 터지면서 소비자들이 생각하는 친환경먹거리 인증에 대한 신뢰가 점차 하락하고 있는 국면도 한 몫을 했다. 한국농촌경제연구원 추정치 결과를 보면, 2009년 3.4조 원으로 최고점을 달성한 이후 2015년 1.2조 원이라는 최저점을 기록한다. 2016년에는 친환경농산물 출하량 및 가격 상승으로 인해서 농림수산물 시장규모 45조 원 중 친환경농산물 시장규모가 약 1.6조 원으로서 약 3.5% 비중을 차지하였다. 농림업생산액 중 친환경농산물 시장규모 비중은 2013년 5.2%에서 2017년 2.7%로 절반 이하가 축소된 상황이다(〈표 3-1〉 참고).

〈표 3-1〉 품목부류별 친환경농산물 시장규모 추이와 전망(2013-2025)

(단위 : 억 원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025
곡류	7,815	5,210	5,440	5,217	4,627	7,863	8,218	8,573	10,352
채소류	6,107	5,817	2,754	3,617	3,295	4,785	4,871	4,956	5,382
과실류	8,296	7,800	1,021	1,834	1,103	1,675	1,771	1,867	2,346
서류	762	647	544	611	628	909	943	976	1,145
특작기타	4,077	4,747	2,960	3,387	3,956	4,391	4,526	4,661	5,337
총계	27,057	24,221	12,719	14,666	13,609	19,623	20,329	21,033	24,562
농림업 생산액	518,660	516,130	508,430	495,440	506,810				
비중(%)	5.2%	4.7%	2.5%	3.0%	2.7%				

자료 : 1. 2017년 자료 : 정학균 외(2018), 2018 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제.
 2. 2016년 자료 : 성재훈 외(2017), 2017 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제.
 3. 2015년 자료 : 정학균 외(2016), 2016 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망.
 4. 2014년 자료 : 김창길 외(2015), 2015 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망.
 5. 농림축산식품부(각연도), 농림업생산액 및 생산지수, 한국은행 국민계정.
 주 : 저농약 인증폐지로 2013년과 2014년 실적은 다소 차이, 2016년부터 실적 없음(이하 동일).

셋째, 친환경농산물 가격 문제이다. 소비자 시장에서 관행농산물 소비자 가격과 친환경농산물 소비자 가격 간 차이가 크지 않다. 경영비 및 생산비 차액을 감안하더라도 그 차액을 시장에서 보상받지 못하는 구조이다. 각종 조사결과에 의하면, 안전하고 건강한 먹거리에 대한 지불의사는 높게 나오고 있어서 마치 친환경농산물 수요는 지속적으로 증가하고 있는

것처럼 보이지만 실제로 시장에서는 가치를 제대로 보상해주지 못하고 있다. 일반농산물과 마찬가지로 친환경농산물 가격정책도 생산자와 소비자 편익 지점을 조화로운 수준에 이르게 할 것인지, 정부가 어떠한 정책(가격안정화, 적정가격 보장 등)을 실행하는 지가 관건이다. 가격안정화 정책과 적정가격 보장 정책을 동시에 실행해야 한다(김성우, 2018). 즉, 생산자에게는 생산비 이상을 보장해주는 농산물 적정가격 정책과 소비자에게 식품비 지출 부담을 주지 않는 가격안정화 정책을 실시해야 한다. 생산자와 소비자 모두의 편익을 동시에 극대화하는 측면에서 직접지불제 확대는 가장 적극적인 정책개입으로 보이고 적절해 보인다.

넷째, 친환경농업 경영비 및 생산비 문제이다. 친환경농업은 일반관행 농업에 비해서 경영비 및 생산비 부담이 큰 편이다. 적정가격이 뒷받침되지 않은 상태에서 비용부담만 증가할 경우 친환경농업을 확대할 수 없는 근본 상황에 부딪히게 된다. 즉, 친환경인증비용 및 친환경 농자재 사용으로 인한 경영비 상승, 많은 자가 노동력 투입은 생산비 증가로 연결되고 시장에서 이에 맞는 가격이 보상되지 않는다면 친환경농업으로 진입은 쉽지 않다. 쌀의 경우 관행농법 농가와 유기재배 및 무농약 재배 농가 생산비를 비교해보면(김창길, 김태영, 2003b; 정학균 외, 2014 등), 관행 대비 유기농은 생산비에서 54% 이상 높고 관행 대비 무농약은 37% 높게 나타난다.

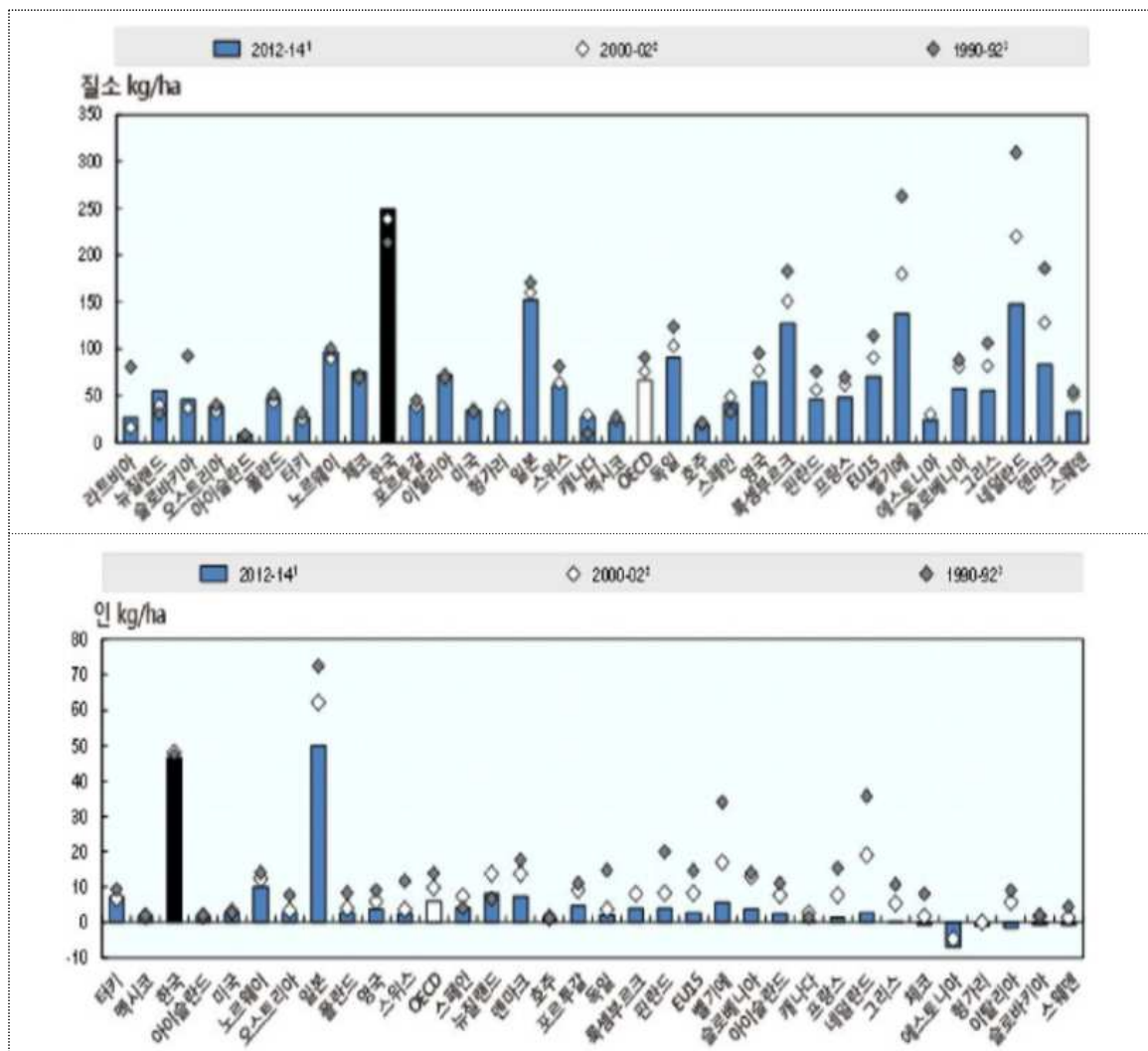
다섯째, 친환경농업 소득 문제이다. 안정적인 친환경농업 경영활동을 영위하기 위해서는 무엇보다도 경제적 기반(소득)이 뒷받침되어야 하는 게 기본이다. 하지만 위와 같은 비용, 가격, 소비 등의 악조건으로 인하여 생산자는 더 이상 친환경농업을 지속하기에 어려운 상황에 놓여 있다. 고령화로 인한 친환경농업 전환의 더딘 이행, 환경농업 중요성에 대한 인식수준 미흡, 친환경농업 이행 시 관행농업에 비해 차별적인 소득수준 보장 여부 불투명, 불확실한 친환경농산물 시장여건 등과 같은 요인들이 복합적으로 작용하고 있기 때문이다.

여섯째, 친환경농업 정책 문제이다. 농식품부(2018)는 친환경농산물 인증 제도개선 및 강화, 친환경농업 직불금 단가 인상, 유기 지속직불금 지급 개선, 저투입 농법개발, 광역유통조직 육성, 친환경농업지구조성 등을 계획하고 있지만 친환경농업 활성화 및 친환경농산물 시장 확대를 하기에 역부족인 현실이다. 예를 들면, 2018년 기준 친환경농업직불제 지급단가는 인증종류와 품목유형별 차이가 있지만 최소 월 41,600원/ha에서 최대 월 116,666원/ha 수준이다.

마지막으로, 농업환경 문제이다. 농업의 지속가능성에 대한 관심이 증가했지만 농업환경과 관련한 지표는 크게 개선되지 않았다. 비료와 농약 사용량은 감소했지만 질소와 인의 잔류량은 여전히 높

은 것으로 나타났고 주요 원인은 경종에서 축산 중심으로의 구조 변화 - 가축분뇨 발생으로 인한 환경부담 증가 등 - 에서 기인한다는 분석을 내놓은 바 있다(OECD&한국농촌경제연구원 2018).

① 대표 지표로서 한국의 질소 수지 수준은 OECD 회원국 중 가장 높은 것으로 나타났다. 한국의 1ha 당 평균 질소 수지는 1990년~1992년까지 213.1kg/ha에서 2012년~2014년까지 249kg/ha로 증가했다. 한국의 인 수지 수준은 1990년 이후 상대적으로 큰 변화가 없지만 일본에 이어 2위를 차지하는 것으로 나타났다(<그림 3-2> 참고).



〈그림 3-2〉 OECD국가의 질소 수지와 인 수지 추이(1990-2014)

자료 : OECD&한국농촌경제연구원(2018), OECD 국가별 농식품 검토포고서 : 한국 농업 혁신, 생산성 및 지속가능성 검토, D463.
주 : 전체 농지 기준 1ha당 kg으로 표시함.

② 2016년에 실시한 농업용수 수질실태 일제조사(한국농어촌공사, 2017) 중 1단계 간이수질조사결과에 의하면, 농업용 저수지 수질이 양호등급에 해당하는 시설은 전체 조사시설의 46.7%를 차지하고 있다. 나쁨 등급 구성비가 평균보다 높은 지역에 충남이 포함되어 있다. 나쁨 등급(약간 나쁨~매우 나쁨)에 해당하는 충남의 농업용 저수지는 총 83개소로서 전체 시설의 9.4%를 차지하고 있다. 전국 평균은 6.9%임을 감안할 때 높은 수준이다. 화학농약 사용량과 화학비료 사용량, 가축분뇨 배출량 등을 주요 오염원으로 추정하고 있다(〈표 3-2〉 참고).

〈표 3-2〉 시도별 농업용 저수지 수질 현황(1단계 간이수질조사)

(단위 : 개소)

구분	전체시설	조사시설	양호등급		보통등급	나쁨 등급		
			우수	양호	보통	약간 나쁨	나쁨	매우 나쁨
전국	17,401	16,977	4,403	3,882	7,885	652	330	185
(%)		100.0%	23.8%	22.9%	46.4%	3.8%	1.9%	1.1%
충남	897	883	140	188	472	47	20	16
(%)		100.0%	15.9%	21.3%	53.5%	5.3%	2.3%	1.8%

자료 : 한국농어촌공사(2017), 2016 농업용수 수질실태 일제조사 보고서, p.49.

그리고 2016년에 실시한 농업용수 수질실태 일제조사(한국농어촌공사, 2017) 중 2단계 수질분석시험결과에 의하면, 농업용 저수지 수질 및 수생태계 환경기준 중 하나인 TOC 농도는 전국 평균 4.2mg/L로서 호소수질기준 IV등급(TOC 6.0mg/L)을 초과하는 시설은 전체 조사시설의 18.1%에 해당하는 812개소로 조사되었다. 전국 평균 기준을 초과하는 지역에 충남이 포함되어 있다. 충남의 평균 TOC 농도는 5.1mg/L로서 IV등급을 초과하는 시설은 전체 조사시설의 26.9%에 해당하는 335개소로 조사되었다. 호소 부영양화의 주요 원인은 일반적으로 질소, 인 등 영양물질로 수체의 1차 생산력 증감에 직접적으로 영향을 주는 것으로 알려져 있다.

추가로 전국 평균 총질소(T-N) 농도는 1.259mg/L, 전국 평균 총인(T-P) 농도는 0.050mg/L인데 충남은 모두 초과 - T-N 농도는 1.380mg/L, T-P 농도는 0.058mg/L -한다(〈표 3-3〉 참고).

〈표 3-3〉 시도별 농업용 저수지 수질등급 현황(2단계 수질분석시험 : TOC)

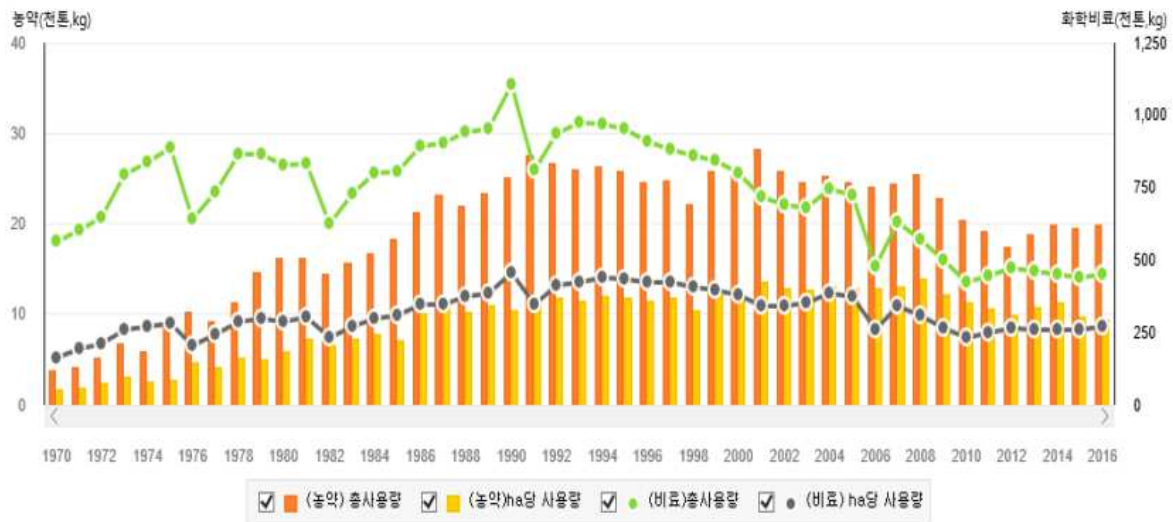
(단위 : 개소)

구분	시설수	I등급 (20이하)	II등급 (30이하)	III등급 (40이하)	IV등급 (50이하)	V등급 (60이하)	VI등급 (80이하)	VI등급 (8초과)
전국	4,486	694	930	828	666	556	596	216
(%)	100.0%	15.5%	20.7%	18.5%	14.8%	12.4%	13.3%	4.8%
충남	335	18	67	57	54	49	56	34
(%)	100.0%	5.4%	20.0%	17.0%	16.1%	14.6%	16.7%	10.1%

자료 : 한국농어촌공사(2017), 2016 농업용수 수질실태 일제조사 보고서, p.62.

③ 〈그림 3-3〉에서와 같이 화학농약 총사용량은 2000년부터 계속 증가하다가 2010년 이후부터 매년 감소하여 2016년에는 19,798톤을 사용하였다. 최근 10개년 간 증감율은 -1.9%를 보인다. 단위면적(ha)당 사용량은 2008년 13.8kg/ha 최고점을 기록한 이후 2016년 9.3kg/ha으로 감소하였다. 우리나라 ha당 화학농약 사용량은 주요국과 비교하여 높은 수준으로서 한국 9.5kg/ha(2015년), 일본 15.3kg/ha(2009년), 네덜란드 10.1kg/ha(2011년)이다(OECD, 2011).

〈그림 3-3〉에서와 같이 화학비료 총사용량은 1990년 1,104천 톤 최고점을 찍은 후 지속적으로 감소하여 2016년에는 451천 톤을 사용하였다. 최근 10개년 간 증감율은 -0.6%를 보인다. 단위면적(ha)당 사용량은 2004년 385kg/ha 최고점을 기록한 이후 계속 감소하여 2016년 268kg/ha 수준이다. 우리나라 ha당 화학비료 사용량은 주요국과 비교하여 약간 높은 수준으로서 한국 261kg/ha(2015년), 일본 361kg/ha(2008년), 뉴질랜드 309kg/ha(2008년), 미국 109kg/ha(2008년)이다(OECD, 2008).



〈그림 3-3〉 농약 및 비료 사용량 추이

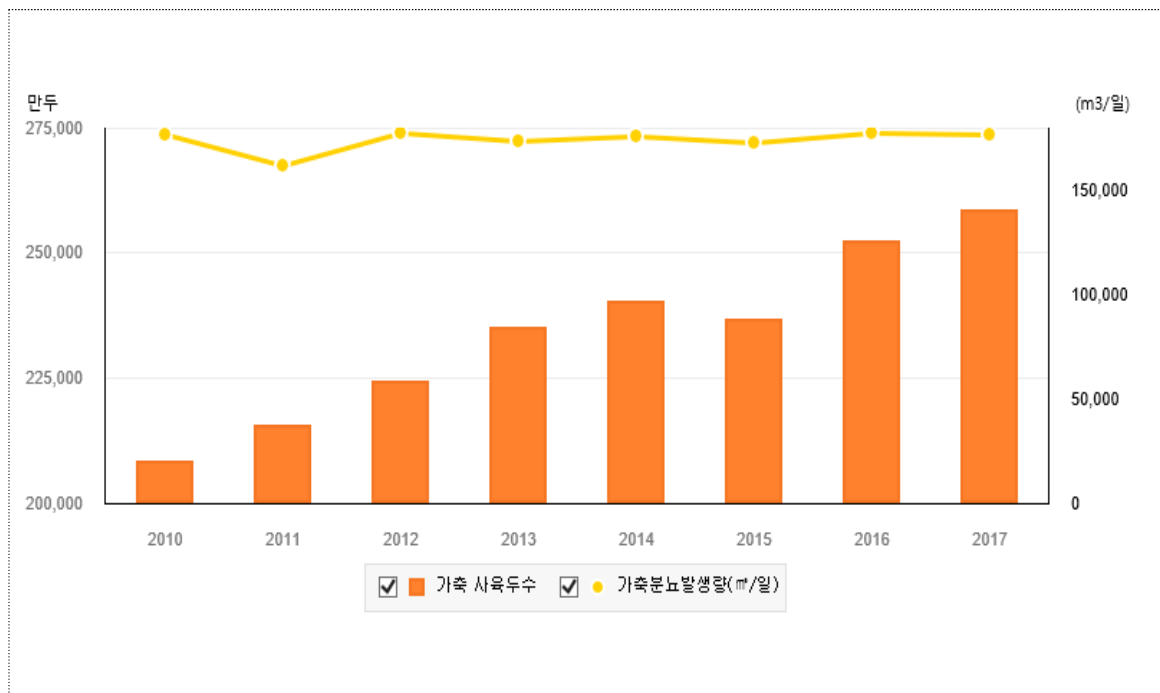
자료 : 1. e-나라지표(www.index.go.kr) : 농림축산식품부 - 농약 및 화학비료사용량 지표.

2. 농림축산식품부 농기자재정책팀, 한국작물보호협회, 한국비료협회(각연도), 농약 및 화학비료사용량 통계.

주 : 1. 총사용량은 농약(비료) 제조업체가 당해연도 농가에 출하(판매)한 총 물량 (성분량 기준)을 말하고, 단위면적(ha당) 사용량은 당해연도 농약(비료) 출하량(성분량 기준)을 전체 경지이용면적으로 나누어 산출한 값을 말함.

2. 화학비료 사용량은 농업용 기준(공업용·수출용 등 제외)이고 비료 및 농약 사용량은 시도별로 구분하지 않고 전국 현황만 집계됨.

④ 질소 수지와 인 수지 농도를 높이는데 기여하는 것이 가축분뇨인데 수질오염원 중 가장 중요한 비점오염원이고 전통방식으로 처리하는 소규모 농가가 많아서 오염원 관리가 어려운 상황이다. 환경농업이라면 경축과 축산이 서로 순환되는 것이 정상이지만 우리나라 현실은 그렇지 못하다. 축산 분야에서는 양분이 과잉인 반면, 농업 분야에서는 유기질 비료 원료(유박 등)를 수입에 의존하고 있는 등 자원 간 순환이 연결되어 있지 않다(〈그림 3-4〉 참고).



구분		2011	2013	2015	2017
가축분뇨 처리현황	정화처리	5,946	6,726	8,181	8,692
	위탁처리	17,566	31,116	46,370	40,635
	자원화	136,337	135,210	118,319	127,108
	해양배출	2,129	0	0	0
가축분뇨	총합계	161,978	173,052	172,870	176,435

(단위 : m³/일)

〈그림 3-4〉 가축사육두수에 따른 가축분뇨 발생량 및 처리현황

자료 : 1. e-나라지표(www.index.go.kr) : 환경부-가축분뇨 발생량 및 처리현황.

2. 환경부(각연도), 가축분뇨 처리통계.

주 : 수계오염총량관리기술지침 개정(2012.8)에 따른 축종별 발생유량 원단위 적용함.

2. 친환경농산물 생산비 및 소득 실태 분석

1) 조사 개요

■ 조사명 : 충남 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 조사

■ 조사목적

- 친환경농업직불제 개편방안 중 적절한 지급단가 설정을 위하여 충남 친환경농산물과 일반농산물의 생산비 및 소득 비교 실시

■ 조사내용(※ 주로 농촌진흥청(각연도)의 '농산물소득조사표'를 수정, 보완, 응용함.)

- 기초현황 : 경영주 현황, 조사작목 기초현황, 보조사업 현황 등
- 총수입 : 주산물 생산량 및 평가액, 주산물 출하방법, 부산물 평가액 등
- 생산비 : 종자·종묘·종균비, 부산물비료, 방제비·농약비·소독비, 수도광열비, 기타재료비, 소농구비, 대농기구 감가상각비, 영농시설 감가상각비, 수리유지비, 토지구입비용 및 임차료, 대농기구 및 영농시설 임차료, 위탁영농비, 노임, 기타요금 등

■ 조사품목 : 쌀, 감자, 딸기, 상추, 풋고추, 표고버섯(총 6개 품목)

- 품목별로 친환경농산물과 일반농산물을 구분하여 조사 실시

■ 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 방문(충남 12개 시군)

■ 조사방법

- 조사대상자 사전 지정 및 협조 요청, 조사대상자 사전 기초교육
- 가구별 직접 방문조사(1-2차례 인터뷰 진행), 설문지 코딩 및 수정 등

■ 조사활용 : 친환경농업직불제 적절한 지급단가 근거 기초자료로서 활용

2) 기초분석 결과

충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득실태를 조사한 기초분석 결과는 다음과 같다(〈표 3-4〉 참고).

표본 수는 94호로서 쌀 농가는 26호(27.7%), 감자 농가는 27호(28.7%), 딸기 및 상추 농가는 각 11호(각 11.7%), 풋고추 농가는 9호(9.6%), 표고버섯 농가는 10호(10.6%)이다.

연령대별로는 40대가 33호(35.1%)로서 가장 많은 비중을 차지, 지역별로는 홍성군이 23호(24.5%)로서 가장 많은 비중을 차지한다. 영농경력은 31년~ 40년에 있는 농가가 19호(20.2%)를, 재배면적은 5,000평 초과한 농가가 46호(49%)를, 그 중 친환경인증면적은 1,000평 이하인 농가가 31호(33%)를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 3-4〉 조사대상자의 기초속성 빈도분석

항목	구분	빈도(N, 호)	비율(%)	누적비율(%)
품목	쌀	26	27.7	27.7
	감자	27	28.7	56.4
	딸기	11	11.7	68.1
	상추	11	11.7	79.8
	풋고추	9	9.6	89.4
	표고버섯	10	10.6	100.0
	총계	94	100.0	
연령대	30대	2	2.1	2.1
	40대	33	35.1	37.2
	50대	26	27.7	64.9
	60대	30	31.9	96.8
	70대 이상	3	3.2	100.0
	총계	94	100.0	
지역	공주	16	17.0	17.0
	논산(계룡 포함)	9	9.6	26.6
	보령	10	10.6	37.2
	부여	2	2.1	39.4
	서산	11	11.7	51.1
	서천	6	6.4	57.4
	아산	1	1.1	58.5
	예산	7	7.4	66.0

항목	구분	빈도(N, 호)	비율(%)	누적비율(%)
	천안	7	7.4	73.4
	청양	2	2.1	75.5
	홍성	23	24.5	100.0
	총계	94	100.0	
영농경력	무응답	1	1.1	1.1
	1년~5년	11	11.7	12.8
	6년~10년	10	10.6	23.4
	11년~15년	10	10.6	34.0
	16년~20년	15	16.0	50.0
	21년~25년	8	8.5	58.5
	26년~30년	13	13.8	72.3
	31년~40년	19	20.2	92.6
	41년 이상	7	7.4	100.0
	총계	94	100.0	
재배면적	1,000평 이하	18	19.1	19.1
	1,000평 초과~3,000평 이하	18	19.1	38.3
	3,000평 초과~5,000평 이하	12	12.8	51.1
	5,000평 초과~10,000평 이하	23	24.5	75.5
	10,000평 초과	23	24.5	100.0
	총계	94	100.0	
친환경인증면적	1,000평 이하	31	33.0	33.0
	1,000평 초과~3,000평 이하	22	23.4	56.4
	3,000평 초과~5,000평 이하	16	17.0	73.4
	5,000평 초과~10,000평 이하	15	16.0	89.4
	10,000평 초과	10	10.6	100.0
	총계	94	100.0	

조사대상자의 평균 연령은 55세, 영농경력은 22.7년, 그 중 재배작목 영농경력은 15.4년, 평균 재배면적은 9,311.1평이고 그 중 자가면적과 임차면적은 비슷한 비중을 차지한다. 그리고 그 중 평균 친환경인증면적은 5,126.4평으로 나타났다. 평균 노동투입일수는 고용일수와 자가노동일수를 합해서 589.6일, 연간 교육에 투자하는 시간은 99.5시간으로 나타났다(〈표 3-5〉 참고).

〈표 3-5〉 조사대상자의 기초속성 기술통계량

변수명	표본 수	단위	평균	최소값	최대값	표준 편차	분산
연령	94	세	55.0	37	88.0	10.0	100.5
영농경력	94	년	22.7	0	49.0	13.1	172.1
재배작목 영농경력	94	년	15.4	0	49.0	12.5	157.0
총 재배면적	94	평	9,311.1	150	60,000.0	11,308.4	127,878,799.2
_자가면적	94	평	4,613.8	0	38,000.0	6,801.0	46,253,596.3
_임차면적	94	평	4,697.3	0	40,000.0	7,211.7	52,008,512.2
친환경인증면적	94	평	5,126.4	0	40,500.0	8,021.9	64,350,753.6
(친환경인증면적)	94	ha	1.7	0	14.0	2.7	7.2
_무농약 인증면적	94	평	2,172.5	0	20,000.0	4,028.8	16,230,834.9
_유기농 인증면적	94	평	2,953.9	0	40,000.0	6,513.0	42,418,674.4
총 노동투입일수	94	일	589.6	0	2,910.0	550.1	302,658.2
_고용일수	94	일	210.6	0	2,190.0	391.5	153,250.5
_자기일수	94	일	379.0	0	1,080.0	264.2	69,789.0
연간 교육시간	94	시간	99.5	0	5,760.0	593.1	351,806.4
_기술 교육시간	94	시간	90.6	0	5,760.0	593.0	351,648.6
_경영 교육시간	94	시간	9.0	0	100.0	19.3	370.9

조사대상자의 품목별 재배유형을 구분해서 살펴보면(〈표 3-6〉 참고), 94호 농가 중 노지는 55호, 시설은 39호이다. 쌀과 감자 등과 같은 식량작물이 노지에서 재배하는 것을 제외하면 딸기, 상추, 풋고추, 표고버섯 품목은 주로 시설에서 재배한다고 응답하였다. 그리고 조사품목별 인증유형을 구분해서 살펴보면, 94호 농가 중 유기와 무농약은 각 36호를 차지, 일반관행은 18호를 차지하고 있다. 친환경 쌀과 친환경 감자를 재배한다고 응답한 농가가 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 3-6〉 조사대상자의 품목별 재배유형 및 인증유형 현황

(단위 : N=호, %)

품목	재배유형			인증유형				
	노지	시설	총계	유기	무농약	GAP	일반관행	총계
쌀	26	0	26	16	7	0	3	26
감자	25	2	27	7	15	0	5	27
딸기	0	11	11	3	3	4	1	11
상추	1	10	11	5	2	0	4	11
풋고추	2	7	9	2	2	0	5	9
표고버섯	1	9	10	3	7	0	0	10
총계	55	39	94	36	36	4	18	94

구분	품목	빈도(호)	비율(%)	누적율(%)
친환경	쌀	23	24.5	24.5
	감자	22	23.4	47.9
	딸기	6	6.4	54.3
	상추	7	7.4	61.7
	풋고추	4	4.3	66
	표고버섯	10	10.6	76.6
일반관행	쌀	3	3.2	79.8
	감자	5	5.3	85.1
	딸기	5	5.3	90.4
	상추	4	4.3	94.7
	풋고추	5	5.3	100
	총계	94	100	

3) 세부분석 결과⁴⁾

충남연구원과 친농연에서 조사한 품목별 경영현황을 요약해 보면 다음과 같다(〈표 3-7〉참고). 참고로 단가 비교를 위하여 농촌진흥청과 산림청에서 조사한 품목별 경영현황도 제시하였다(〈표 3-8〉참고).

첫째, 농업총수입이 가장 높은 품목은 친환경인증 농산물 중 상추가 48,219.5원/평인 것으로 나타났고, 일반관행 농산물에서도 상추가 34,246.3원/평인 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과와 비교하면, 전국 시설상추는 31,300.4원/평, 충남 시설상추는 50,199.6원/평인 것으로 나타났다.

둘째, 중간재비가 가장 많이 드는 품목은 친환경인증 농산물 중 상추가 24,737.7원/평인 것으로 나타났고, 일반관행 농산물에서도 상추가 18,312.7원/평인 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과와 비교하면, 전국 시설상추는 10,548.9원/평, 충남 시설상추는 15,329.1원/평인 것으로 나타났다. 이번 실시한 조사결과 값이 상대적으로 더 높게 나왔다.

셋째, 경영비가 가장 많이 드는 품목은 친환경인증 농산물 중 상추가 31,107.4원/평인 것으로 나타났고, 일반관행 농산물에서도 상추가 36,556.7원/평인 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과와 비교하면, 전국 시설상추는 15,937.1원/평, 충남 시설상추는 20,716.0원/평인 것으로 나타났다. 이번 실시한 조사결과 값이 상대적으로 약 2배 이상 더 높게 나왔다.

넷째, 생산비가 가장 많이 드는 품목은 친환경인증 농산물 중 상추가 179,274.5원/평인 것으로 나타났고, 일반관행 농산물 중 풋고추가 96,443.5원/평인 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과와 비교하면, 전국 시설상추는 27,376.7원/평, 충남 시설상추는 45,790.5원/평인 것으로 나타났다. 이번 실시한 조사결과 값이 상대적으로 약 2배에서 4배까지 높게 나왔다.

마지막으로, 농업소득이 가장 높은 품목은 친환경인증 농산물의 경우는 상추가 17,112.1원/평이지만, 농업소득율이 가장 높은 품목은 딸기(30.0%)인 것으로 나타났다. 이유는 상추가 딸기보다 농업총수입 수준에 비해서 중간재비를 포함한 경영비 등에서 지

4) 자료 : 1. 농촌진흥청(2013), 농산물 소득조사 분석방법 2013년.

2. 농촌진흥청(2017), 2017 농업과학기술 경제성 분석 기준자료집, 농업경영자료 2017-04.

주 : 세부분석 결과 중 「생산비 및 소득조사 항목」의 자세한 설명은 부록 참고바람.

출을 많이 하기 때문에 나온 결과로 보인다. 그리고 농업소득율이 가장 낮은 품목은 표고버섯(-4,062.7%)과 감자(-1100.1%)로서 매우 심각한 적자 수준을 보인다.

일반관행 농산물의 경우는 풋고추가 11,721.1원/평이고 농업소득율이 가장 높은 품목은 상추(45.3%)인 것으로 나타났다. 농업소득율이 가장 낮은 품목은 풋고추(-149.3%)이다.

농촌진흥청 조사결과와 비교하면, 전국 시설상추는 15,363.2원/평(49.1%), 충남 시설상추는 29,483.6원/평(58.7%)인 것으로 나타났다. 이번 실시한 조사결과 값이 유사하거나 좀 더 낮은 수준으로 나왔다.

〈표 3-7〉 충남연구원 및 친농연 조사대상 품목별 경영현황 요약

(단위 : 1기작 평 당 단가=원/평, kg당 단가=원/kg, %)

구분	품목명	농업총수입 (원)	중간재비 (원)	경영비 (원)	생산비 (원)	농업소득 (원)	농업소득율 (%)
친환경	쌀	3,797.1	2,421.8	4,041.6	11,880.5	-244.6	-47.4%
	감자	4,146.7	5,017.5	6,586.6	20,140.8	-2,440.0	-1100.1%
	딸기	29,258.1	11,955.4	18,862.8	57,209.3	10,395.3	30.0%
	상추	48,219.5	24,737.7	31,107.4	179,274.5	17,112.1	-14.4%
	풋고추	3,417.9	1,983.0	2,861.6	17,034.4	556.3	23.0%
	표고버섯*	7,345.9	16,442.7	19,335.0	47,006.1	-11,989.1	-4,062.7%
일반관행	쌀	2,062.7	777.8	1,708.0	4,943.7	417.2	21.0%
	감자	2,617.7	2,929.2	3,563.0	11,017.9	-945.3	-6.5%
	딸기	26,198.9	8,090.6	15,333.3	50,784.8	10,865.6	43.8%
	상추	34,246.3	18,312.7	36,556.7	89,299.7	-2,310.4	45.3%
	풋고추	32,042.7	11,892.0	20,321.5	96,443.5	11,721.1	-149.3%

주 : 표고버섯 품목은 평당 단가가 아닌 kg당 단가로 계산하였고 일반관행은 해당사항 없음.

〈표 3-8〉 농촌진흥청 및 산림청 조사대상 품목별 경영현황 요약

(단위 : 1기작 평 당 단가=원/평, kg당 단가=원/kg, %)

구분	품목명	농업총수입 (원)	중간재비 (원)	경영비 (원)	생산비 (원)	농업소득 (원)	농업소득율 (%)
전국	쌀	3,221.7	553.8	1,431.7	2,285.5	1,789.9	55.6%
	(봄)감자*	6,498.8	2,742.9	3,765.9	6,011.6	2,733.0	42.1%
	딸기(축성)	71,596.6	27,852.1	34,183.6	60,856.3	37,413.0	52.3%
	(시설)상추	31,300.4	10,548.9	15,937.1	27,376.7	15,363.2	49.1%
	(시설)고추*	45,034.1	21,541.8	27,178.8	45,556.3	17,855.3	39.6%
	(원목_시설) 표고버섯	8,300.8	5,783.3	6,009.3	7,875.0	2,291.5	27.6%
충청남도	쌀	3,219.0	598.9	1,488.7	2,305.8	1,730.2	53.8%
	(봄)감자*	5,200.9	2,261.5	3,171.5	4,829.9	2,029.4	39.0%
	딸기(축성)	71,482.4	24,618.5	28,118.0	57,103.8	43,364.4	60.7%
	(시설)상추	50,199.6	15,329.1	20,716.0	45,790.5	29,483.6	58.7%
	(시설)고추*	31,043.8	10,452.5	11,741.2	30,576.4	19,302.5	62.2%
	(원목_시설) 표고버섯	8,611.8	5,917.0	6,200.0	8,302.0	2,411.8	28.0%

자료 : 1. 농촌진흥청(2018), 2017 지역별 농산물 소득 자료 : 충청남도, 충청북도.

2. 농촌진흥청(2018), 농업경영개선을 위한 2017 농축산물소득자료집.

3. 통계청(2017), 농산물 생산비 조사.

4. 산림청(2018), 2017 임산물 생산비 통계 : 충청남도.

주 : 1. 감자는 충청남도 자료가 없기 때문에 충청북도 봄감자 자료를 이용, 고추는 충청남도가 조사한 풋고추와는 다르기 때문에 실제 비교수치로서 적합하지 않음.

2. 농촌진흥청 및 산림청에서 조사한 자료는 10a 당 자료이므로 평당 자료로서 환산함.

3. 농촌진흥청 및 산림청에서는 별도로 친환경농산물에 대해서 조사를 실시하지 않음.

① 조사대상 품목별 생산비 및 소득실태 분석결과 중 쌀을 살펴보도록 한다(〈표 3-9〉 참고).

농업총수입의 경우, 친환경 쌀은 평당 3,797.1원, 일반관행 쌀은 평당 2,125.2원으로서 평당 약 1,671.9원 차이를 보인다. 농촌진흥청 조사결과와 비교 시 충남 쌀은 평당 3,219.0원이다.

중간재비의 경우, 친환경 쌀은 평당 2,421.8원, 일반관행 쌀은 평당 777.8원으로서 친환경 쌀의 중간재비가 일반관행 쌀에 비해서 약 3배 이상 높은 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과와 비교 시 약 3배 이상 차이를 보인다. 중간재비 중 대농기구 감가상각비를 가장 많이 소요하는 것으로 나타났다.

경영비의 경우, 친환경 쌀은 평당 4,041.6원, 일반관행 쌀은 평당 1,708.0원으로서 친환경 쌀의 경영비가 일반관행 쌀에 비해서 약 2.3배 이상 높은 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과와 비교 시 약 3배 이상 차이를 보인다. 친환경 쌀은 토지비용, 위탁영농비, 고용노동비 순으로 많이 소요하는 것으로 나타났다.

생산비의 경우, 친환경 쌀은 평당 11,880.5원, 일반관행 쌀은 평당 4,943.7원으로서 친환경 쌀의 생산비가 일반관행 쌀에 비해서 약 2.4배 이상 높은 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과와 비교 시 최소 2배부터 최대 5배까지 차이를 보인다. 생산비 중 유동자본 용역비, 자가노동비를 가장 많이 소요하는 것으로 나타났다.

농업부가가치율은 친환경 쌀의 경우 11.6%, 일반관행 쌀의 경우 63.3%로서 농촌진흥청 조사결과인 80%대인 것과 달리 확연히 낮은 수준인 것으로 조사되었다. 농업소득율은 친환경 쌀의 경우 -47.4%, 일반관행 쌀은 21.0%로서 농촌진흥청 조사결과인 50%대인 것과 달리 낮은 수준인 것으로 조사되었다. 농업순수익율은 친환경 쌀의 경우 -344.3%, 일반관행 쌀의 경우 -132.3%로서 심각한 적자 수준인 것으로 나타났다.

〈표 3-9〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 쌀

(단위 : 평 당 단가 = 원/평, 1기작, %)

품목	농촌진흥청 조사결과		충남연구원·친농연 조사결과	
	전국_쌀	충남_쌀	충남 친환경_쌀	충남 일반관행_쌀
표본 수(호)	1,024		23	3
주산물 평가액	3,109.2	3,219.0	3,773.6	2,062.7
부산물 평가액	112.5	0.0	23.5	62.5
농업총수입	3,221.7	3,219.0	3,797.1	2,125.2
종자종묘·종균비	51.0	42.2	293.3	187.0
부산물 비료비	168.7	195.2	226.2	57.0
방제비·농약비·소독비	92.3	109.7	106.6	99.6
수도광열비	18.7	19.5	104.8	34.7
기타재료비	43.3	39.9	17.9	2.3
소농구비	21.6	21.6	0.7	0.1
대농기구 감가상각비	123.5	124.3	1,197.7	195.4
영농시설 감가상각비	3.5	4.3	129.7	51.3
수리유지비	0.0	0.0	299.3	122.5
기타요금(친환경인증수수료 등)	31.3	42.2	45.7	28.0
중간재비	553.8	598.9	2,421.8	777.8
남자_총 고용노임비	0.0	0.0	224.0	52.2
여자_총 고용노임비	0.0	0.0	117.8	42.2
고용노동비	43.6	43.2	421.7	94.4
토지비용(토지임차료)	463.0	396.9	766.8	631.3
대농기구 및 영농시설 임차료	14.2	11.3	5.9	1.4
위탁영농비	357.2	438.5	505.4	203.1
경영비	1,431.7	1,488.7	4,041.6	1,708.0
남자_총 자가노임비	-	-	2,079.7	759.6
여자_총 자가노임비	-	-	681.8	81.7
자가노동비	511.5	473.6	2,761.5	841.3
유동자본용역비	16.9	18.0	4,021.8	1,704.3
고정자본용역비	10.1	12.0	288.9	58.8
토지자본용역비	315.2	313.4	766.8	631.3
생산비	2,285.5	2,305.8	11,880.5	4,943.7
농업부가가치	2,667.8	2,620.1	1,375.3	1,347.3
농업소득	1,789.9	1,730.2	-244.6	417.2
농업순수익	936.1	913.2	-8,083.5	-2,818.5
농업부가가치율(%)	82.8%	81.4%	11.6%	63.3%
농업소득율(%)	55.6%	53.8%	-47.4%	21.0%
농업순수익율(%)	29.1%	28.4%	-344.3%	-132.3%

자료 : 1. 통계청(2017), 농산물 생산비 조사.

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

주 : 평당 단가는 친환경 농산물인 경우 친환경인증 재배면적 기준으로 하였고, 일반관행 농산물인 경우는 총 재배면적 기준으로 함(이하 동일).

② 조사대상 품목별 생산비 및 소득실태 분석결과 중 감자를 살펴본다(〈표 3-10〉 참고).

농업총수입의 경우, 친환경 감자는 평당 4,146.7원, 일반관행 감자는 평당 2,617.7원으로서 평당 약 1,529원 차이를 보인다. 농촌진흥청 조사결과 값 중 전국 평균값은 평당 6,498.8원, 충북 평균값은 평당 5,200.9원이다.

중간재비의 경우, 친환경 감자는 평당 5,017.5원, 일반관행 감자는 평당 2,929.2원으로서 친환경 감자의 중간재비가 일반관행 감자에 비해서 약 2배 높은 것으로 나타났다. 친환경 감자는 농촌진흥청 조사결과 값이 이번 조사결과 값보다 약 3천 원 낮게 나왔고 일반관행 감자는 유사한 수준으로 나왔다. 친환경 감자는 종자비를, 일반관행 감자는 대농기구 감가상각비를 가장 많이 소요하는 것으로 나타났다.

경영비의 경우, 친환경 감자는 평당 6,586.6원, 일반관행 감자는 평당 3,563.0원으로서 친환경 감자의 경영비가 일반관행 감자에 비해서 약 1.8배 높은 것으로 나타났다. 친환경 감자는 농촌진흥청 조사결과 값이 이번 조사결과 값보다 약 3천 원 낮게 나왔고 일반관행 감자는 유사한 수준으로 나왔다. 친환경 감자는 고용노동비, 일반관행 감자는 토지비용을 많이 소요하는 것으로 나타났다.

생산비의 경우, 친환경 감자는 평당 20,140.8원, 일반관행 감자는 평당 11,017.9원으로서 친환경 감자의 생산비가 일반관행 감자에 비해서 약 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과 값보다 이번 조사결과 값이 최소 3배부터 최대 5배까지 높은 것으로 나왔다. 친환경 감자는 자가노동비, 일반관행 감자는 유동자본용역비를 많이 소요하는 것으로 나타났다.

농업부가가치율은 친환경 감자의 경우 -783.4%, 일반관행 감자의 경우 -19027.4%로서 큰 폭의 적자를 보이는데 농가의 경영상태가 매우 위험한 상태라고 여겨진다. 농촌진흥청 조사결과인 50%대인 것과 달리 확연히 낮은 수준인 것으로 조사되었다. 농업소득율은 친환경 감자의 경우 -1100.1%, 일반관행 감자는 -6.5%로서 농촌진흥청 조사결과인 40%대인 것과 달리 낮은 수준인 것으로 조사되었다. 농업순수익율은 친환경 감자의 경우 -2734.9%, 일반관행 감자의 경우 -196.0%로서 농촌진흥청 조사결과인 7%와도 엄연한 차이를 보인다.

〈표 3-10〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 감자

(단위 : 평 당 단가 = 원/평, 1기작, %)

품목	농촌진흥청 조사결과		충남연구원·친농연 조사결과	
	전국_봄감자	충북_봄감자	친환경_감자	일반관행_감자
표본 수(호)	152	-	22	5
주산물 평가액	6,463.4	4,870.3	4,146.7	2,617.7
부산물 평가액	35.5	330.6	0.0	0.0
농업총수입	6,498.8	5,200.9	4,146.7	2,617.7
종자종묘·종균비	721.9	557.3	1,858.3	399.0
부산물 비료비	713.4	580.4	596.9	203.8
방제비·농약비·소독비	125.9	171.8	92.6	5.2
수도광열비	70.5	64.7	107.6	53.6
기타재료비	368.6	188.0	187.6	219.3
소농구비	16.6	0.1	10.9	56.0
대농기구 감가상각비	494.7	321.4	1,364.5	1,083.7
영농시설 감가상각비	109.7	344.1	381.6	54.7
수리유지비	117.8	33.8	243.8	301.8
기타요금(친환경인증수수료 등)	3.9	0.0	173.8	552.1
중간재비	2,742.9	2,261.5	5,017.5	2,929.2
남자_총 고용노임비	803.0	-	314.5	47.9
여자_총 고용노임비	-	-	827.2	57.8
고용노동비	-	756.1	1,156.2	105.7
토지비용(토지임차료)	171.1	133.6	346.8	481.4
대농기구 및 영농시설 임차료	17.5	20.3	27.6	46.7
위탁영농비	31.3	0.0	53.0	0.0
경영비	3,765.9	3,171.5	6,586.6	3,563.0
남자_총 자가노임비	-	-	4,349.6	1,720.4
여자_총 자가노임비	-	-	1,698.0	1,256.0
자가노동비	1,876.4	1,436.7	6,047.7	2,976.4
유동자본용역비	33.5	26.7	6,560.5	3,545.9
고정자본용역비	127.2	41.5	405.4	442.9
토지자본용역비	208.6	153.5	540.6	489.5
생산비	6,011.6	4,829.9	20,140.8	11,017.9
농업부가가치	3,756.0	2,939.4	-870.9	-311.5
농업소득	2,733.0	2,029.4	-2,440.0	-945.3
농업순수익	487.3	371.0	-15,994.1	-8,400.1
농업부가가치율(%)	57.8%	56.5%	-783.4%	-19027.4%
농업소득율(%)	42.1%	39.0%	-1100.1%	-6.5%
농업순수익율(%)	7.5%	7.1%	-2734.9%	-196.0%

자료 : 1. 농촌진흥청(2018), 농업경영개선을 위한 2017 농축산물소득자료집.

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

③ 조사대상 품목별 생산비 및 소득실태 분석결과 중 딸기를 살펴본다(〈표 3-11〉 참고).

농업총수입의 경우, 친환경 딸기는 평당 29,258.1원, 일반관행 딸기는 평당 26,198.9원으로서 평당 약 3천 원 차이를 보인다. 농촌진흥청 조사결과와 비교 시 충남 딸기는 평당 71,482.4원으로서 이번 조사결과와 많은 차이가 난다.

중간재비의 경우, 친환경 딸기는 평당 11,955.4원, 일반관행 딸기는 평당 8,090.6원으로서 친환경 딸기의 중간재비가 일반관행 딸기에 비해서 약 3천 원 높은 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과 값이 이번 조사결과 값보다 약 2배 이상 높은 차이를 보인다. 친환경 딸기는 종자비, 일반관행 딸기는 영농시설 감가상각비를 많이 소요하는 것으로 나타났다.

경영비의 경우, 친환경 딸기는 평당 18,862.8원, 일반관행 딸기는 평당 15,333.3원으로서 친환경 딸기의 경영비가 일반관행 딸기에 비해서 약 3천 원 높은 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과 값이 이번 조사결과 값보다 약 1.8배 이상 높은 차이를 보인다. 친환경 딸기와 일반관행 딸기 모두 고용노동비를 가장 많이 소요하는 것으로 나타났다.

생산비의 경우, 친환경 딸기는 평당 57,209.3원, 일반관행 딸기는 평당 50,784.8원으로서 친환경 딸기의 생산비가 일반관행 딸기에 비해서 약 7천 원 높은 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과 값이 이번 조사결과 값과 유사한 수준으로 나왔다. 친환경 딸기는 유동자본용역비, 일반관행 딸기는 자가노동비를 많이 소요하는 것으로 나타났다.

농업부가가치율은 친환경 딸기의 경우 57.0%, 일반관행 딸기의 경우 68.0%로서 약 10%포인트 차이를 보이고 농촌진흥청 조사결과와 유사한 수준인 것으로 조사되었다. 농업소득율은 친환경 딸기의 경우 30.0%, 일반관행 딸기는 43.8%로서 농촌진흥청 조사결과인 52%~60%대인 것과 달리 낮은 수준인 것으로 조사되었다. 농업순수익율은 친환경 딸기의 경우 -103.8%, 일반관행 딸기의 경우 -102.4%로서 농촌진흥청 조사결과인 15%~20%와도 엇비슷한 차이를 보인다.

〈표 3-11〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 딸기

(단위 : 평 당 단가 = 원/평, 1기작, %)

품목	농촌진흥청 조사결과		충남연구원·친농연 조사결과	
	전국_딸기(축성)	충남_딸기(축성)	친환경_딸기	일반관행_딸기
표본 수(호)	159	51	6	5
주산물 평가액	71,468.8	71,463.0	29,258.1	26,198.9
부산물 평가액	127.9	19.3	0.0	0.0
농업총수입	71,596.6	71,482.4	29,258.1	26,198.9
종자종묘·종균비	6,867.0	4,352.1	2,713.1	2,196.0
부산물 비료비	2,150.6	1,964.1	845.5	127.0
방제비·농약비·소독비	1,240.9	1,111.6	841.4	286.7
수도광열비	3,251.0	3,403.3	702.0	766.2
기타재료비	7,091.9	6,473.9	2,669.8	1,951.3
소농구비	24.9	5.7	16.0	5.8
대농기구 감가상각비	984.6	359.8	948.9	232.6
영농시설 감가상각비	5,801.9	6,693.4	2,637.0	2,310.1
수리유지비	313.4	165.8	517.4	158.5
기타요금(친환경인증수수료 등)	125.9	88.8	64.5	56.4
중간재비	27,852.0	24,618.5	11,955.4	8,090.6
남자_총 고용노임비	-	-	2,934.6	0.0
여자_총 고용노임비	-	-	2,481.7	5,790.9
고용노동비	5,126.8	2,627.0	7,655.9	5,790.9
토지비용(토지임차료)	1,028.2	744.9	1,327.0	1,271.5
대농기구 및 영농시설 임차료	26.5	84.3	32.8	3.1
위탁영농비	150.0	43.2	131.3	177.2
경영비	34,183.6	28,118.0	18,862.8	15,333.3
남자_총 자가노임비	-	-	11,127.1	10,946.2
여자_총 자가노임비	-	-	6,490.5	7,630.3
자가노동비	23,581.3	24,602.1	17,617.6	18,576.5
유동자본용역비	539.1	462.3	18,809.1	15,295.2
고정자본용역비	1,181.1	1,229.2	355.5	308.4
토지자본용역비	1,371.3	2,692.2	1,564.3	1,271.5
생산비	60,856.3	57,103.8	57,209.3	50,784.8
농업부가가치	43,744.6	46,863.8	17,302.8	18,108.3
농업소득	37,413.0	43,364.4	10,395.3	10,865.6
농업순수익	10,740.3	14,378.6	-27,951.2	-24,585.9
농업부가가치율(%)	61.1%	65.6	57.0%	68.0%
농업소득율(%)	52.3%	60.7	30.0%	43.8%
농업순수익율(%)	15.0%	20.1	-103.8%	-102.4%

자료 : 1. 농촌진흥청(2018), 농업경영개선을 위한 2017 농축산물소득자료집.

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

④ 조사대상 품목별 생산비 및 소득실태 분석결과 중 상추를 살펴본다(〈표 3-12〉 참고).

농업총수입의 경우, 친환경 상추는 평당 48,219.5원, 일반관행 상추는 평당 34,246.3원으로서 평당 약 1.4배 차이를 보인다. 농촌진흥청 조사결과 중 전국 평균값은 평당 31,300.4원이고 충남 평균값은 평당 50,199.6원인 것으로 나타났다.

중간재비의 경우, 친환경 상추는 평당 24,737.7원, 일반관행 상추는 평당 18,312.7원으로서 친환경 상추의 중간재비가 일반관행 상추에 비해서 약 6천 원 높은 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과 값이 이번 조사결과 값보다 약 1만 원 이상 낮은 수준인 것으로 나왔다. 친환경 상추는 수도광열비, 일반관행 상추는 기타재료비를 많이 소요하는 것으로 나타났다.

경영비의 경우, 친환경 상추는 평당 31,107.4원, 일반관행 상추는 평당 36,556.7원으로서 일반관행 상추의 경영비가 친환경 상추에 비해서 약 5천 원 높은 것으로 나타났다. 이번 조사결과값이 농촌진흥청 조사결과 값보다 약 2배 이상 높은 차이를 보인다. 경영비 중 고용노동비를 가장 많이 소요하는 것으로 나왔다.

생산비의 경우, 친환경 상추는 평당 179,274.5원, 일반관행 상추는 평당 89,299.7원으로서 친환경 상추의 생산비가 일반관행 상추에 비해서 약 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 농촌진흥청 조사결과 값이 이번 조사결과 값보다는 약 6배 이상 낮은 수준으로 나왔다. 친환경 상추는 자가노동비, 일반관행 상추는 유동자본용역비를 가장 많이 소요하는 것으로 나타났다.

농업부가가치율은 친환경 상추의 경우 25.0%, 일반관행 상추의 경우 74.3%로서 약 50%포인트 차이를 보이고 농촌진흥청 조사결과 값과도 큰 차이를 보인다. 농업소득율은 친환경 상추의 경우 -14.4%, 일반관행 상추는 45.3%로서 농촌진흥청 조사결과인 50%~58%대인 것과 달리 현저히 낮은 수준인 것으로 조사되었다. 농업순수익율은 친환경 상추의 경우 -498.6%, 일반관행 상추의 경우 -41.0%로서 농촌진흥청 조사결과인 8%~12%와도 엇나간 차이를 보인다.

〈표 3-12〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 상추

(단위 : 평 당 단가 = 원/평, 1기작, %)

품목	농촌진흥청	조사결과	충남연구원·친농연 조사결과	
	전국_시설상추	충남_시설상추	친환경_상추	일반관행_상추
표본 수(호)	93		7	4
주산물 평가액	31,298.5	50,185.9	48,219.5	34,246.3
부산물 평가액	1.8	13.6	0.0	0.0
농업총수입	31,300.4	50,199.6	48,219.5	34,246.3
종자종묘·종균비	783.5	1,029.1	2,330.3	1,944.0
부산물 비료비	1,248.2	1,691.5	3,389.1	38.1
방제비·농약비·소독비	361.6	509.1	508.3	104.6
수도광열비	512.2	616.7	6,705.8	447.8
기타재료비	2,973.6	2,411.1	5,716.1	10,222.1
소농구비	23.3	0.0	98.8	5.0
대농기구 감가상각비	1,013.8	892.9	1,685.8	344.8
영농시설 감가상각비	3,285.4	7,528.3	1,430.4	4,916.7
수리유지비	334.5	645.4	2,314.3	250.0
기타요금(친환경인증수수료 등)	12.7	5.0	558.7	39.8
중간재비	10,548.9	15,329.1	24,737.7	18,312.7
남자_총 고용노임비	-	-	2,183.8	24.3
여자_총 고용노임비	-	-	1,814.3	12,130.3
고용노동비	4,471.7	5,222.4	5,833.5	12,154.6
토지비용(토지임차료)	803.1	164.5	1,664.1	4,207.3
대농기구 및 영농시설 임차료	113.5	0.0	493.3	132.2
위탁영농비	0.0	0.0	214.3	1,750.0
경영비	15,937.1	20,716.0	31,107.4	36,556.7
남자_총 자가노임비	-	-	82,406.2	5,586.8
여자_총 자가노임비	-	-	32,718.8	6,231.2
자가노동비	10,156.8	22,605.4	115,124.9	11,818.0
유동자본용역비	194.1	228.5	31,060.7	36,477.8
고정자본용역비	489.9	624.0	317.4	239.9
토지자본용역비	598.8	1,616.6	1,664.1	4,207.3
생산비	27,376.7	45,790.5	179,274.5	89,299.7
농업부가가치	20,751.5	34,870.5	23,481.8	15,933.6
농업소득	15,363.2	29,483.6	17,112.1	-2,310.4
농업순수익	3,923.7	4,409.1	-131,055.1	-55,053.4
농업부가가치율(%)	66.3%	69.5%	25.0%	74.3%
농업소득율(%)	49.1%	58.7%	-14.4%	45.3%
농업순수익율(%)	12.5%	8.8%	-498.6%	-41.0%

자료 : 1. 농촌진흥청(2018), 농업경영개선을 위한 2017 농축산물소득자료집.

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

⑤ 조사대상 품목별 생산비 및 소득실태 분석결과 중 풋고추를 살펴본다(〈표 3-13〉 참고).

농업총수입의 경우, 친환경 풋고추는 평당 3,417.9원, 일반관행 풋고추는 평당 32,042.7원으로서 평당 약 10배 차이를 보인다.

중간재비의 경우, 친환경 풋고추는 평당 1,983.0원, 일반관행 풋고추는 평당 11,892.0원으로서 친환경 풋고추의 중간재비가 일반관행 풋고추에 비해서 약 9배 이상 낮은 것으로 나타났다. 친환경 풋고추는 영농시설 감가상각비, 일반관행 풋고추는 방제비·농약비·소독비를 가장 많이 소요하는 것으로 나타났다.

경영비의 경우, 친환경 풋고추는 평당 2,861.6원, 일반관행 풋고추는 평당 20,321.5원으로서 일반관행 풋고추의 경영비가 친환경 풋고추에 비해서 약 10배 이상 높은 것으로 나타났다. 경영비 중 고용노동비를 가장 많이 소요하는 것으로 나왔다.

생산비의 경우, 친환경 풋고추는 평당 17,034.4원, 일반관행 풋고추는 평당 96,443.5원으로서 친환경 풋고추의 생산비가 일반관행 풋고추에 비해서 약 5.6배 이상 낮은 것으로 나타났다. 생산비 중 자가노동비를 가장 많이 소요하는 것으로 나타났다.

농업부가가치율은 친환경 풋고추의 경우 42.5%, 일반관행 풋고추의 경우 -79.0%로서 큰 차이가 나면서 일반관행 풋고추는 큰 폭의 적자를 보인다. 농업소득율은 친환경 풋고추의 경우 23.0%, 일반관행 풋고추는 -149.3%로서 큰 차이가 나고 일반관행 풋고추 역시 큰 폭의 적자를 보인다.

〈표 3-13〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 풋고추

(단위 : 평 당 단가 = 원/평, 1기작, %)

품목	농촌진흥청 조사결과		충남연구원·친농연 조사결과	
	전국_시설고추	충남_시설고추	친환경_풋고추	일반관행_풋고추
표본 수(호)	92		4	5
주산물 평가액	44,999.1	31,043.8	3,417.9	32,042.7
부산물 평가액	35.0	0.0	0.0	0.0
농업총수입	45,034.1	31,043.8	3,417.9	32,042.7
종자종묘·종균비	1,735.9	1,504.5	266.8	2,689.3
부산물 비료비	2,691.6	1,814.2	132.6	958.7
방제비·농약비·소독비	1,720.8	769.7	356.6	3,878.0
수도광열비	5,687.0	294.9	178.8	1,157.5
기타재료비	4,130.1	1,635.8	258.9	2,240.8
소농구비	40.8	0.0	7.6	0.0
대농기구 감가상각비	1,125.9	581.5	144.5	423.4
영농시설 감가상각비	3,888.6	3,851.9	351.7	259.9
수리유지비	485.0	0.0	196.3	40.0
기타요금(친환경인증수수료 등)	35.9	0.0	89.3	244.6
중간재비	21,541.8	10,452.5	1,983.0	11,892.0
남자_총 고용노임비	-	-	0.0	864.0
여자_총 고용노임비	-	-	463.6	6,783.0
고용노동비	4,669.6	1,020.9	463.6	7,647.0
토지비용(토지임차료)	841.5	140.7	263.2	782.5
대농기구 및 영농시설 임차료	24.1	90.6	0.0	0.0
위탁영농비	101.8	36.5	151.9	0.0
경영비	27,178.8	11,741.2	2,861.6	20,321.5
남자_총 자가노임비	-	-	10,020.0	41,850.0
여자_총 자가노임비	-	-	831.0	12,600.0
자가노동비	16,440.1	17,031.9	10,851.0	54,450.0
유동자본용역비	416.6	99.7	2,854.2	20,311.3
고정자본용역비	414.6	449.6	187.6	408.2
토지자본용역비	1,106.2	1,253.9	280.0	952.5
생산비	45,556.3	30,576.4	17,034.4	96,443.5
농업부가가치	23,492	20,591.2	1,434.9	20,150.6
농업소득	17,855	19,302.5	556.3	11,721.1
농업순수익	-522.3	467.4	-13,616.6	-64,400.8
농업부가가치율(%)	52.2%	66.3%	42.5%	-79.0%
농업소득율(%)	39.6%	62.2%	23.0%	-149.3%
농업순수익율(%)	-1.2%	1.5%	-450.0%	-1211.3%

자료 : 1. 농촌진흥청(2018), 농업경영개선을 위한 2017 농축산물소득자료집.

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

주 : 농촌진흥청 자료에서는 풋고추 자료가 없으므로 시설고추를 자료를 인용, 이번 조사의 품목인 풋고추와는 엄연히 다르므로 비교설명은 생략하기로 함.

⑥ 조사대상 품목별 생산비 및 소득실태 분석결과 중 표고버섯을 살펴본다(〈표 3-14〉 참고).

농업총수입의 경우, 친환경 표고버섯은 평당 7,345.9원으로서 산림청 조사결과 값 중 전국 평균값은 평당 8,300.8원이고 충남 평균값은 평당 8,611.8원인 것에 비해 낮은 수준인 것으로 나타났다.

중간재비의 경우, 친환경 표고버섯은 평당 16,442.7원으로서 산림청 조사결과 값은 평당 5천 원대인 것으로 나타났고, 이번 조사결과 값이 3배 이상 높은 수준으로 나왔다. 종균비를 많이 소요하는 것으로 나타났다.

경영비의 경우, 친환경 표고버섯은 평당 19,335.0원으로서 산림청 조사결과 값은 평당 6천 원대인 것으로 나타났고, 이번 조사결과 값이 3배 이상 높은 수준으로 나왔다. 고용노동비를 많이 소요하는 것으로 나타났다.

생산비의 경우, 친환경 표고버섯은 평당 47,006.1원으로서 산림청 조사결과 값은 평당 7천원에서 8천 원대인 것으로 나타났고, 이번 조사결과 값이 6배 이상 높은 수준으로 나왔다. 유동자본용역비를 많이 소요하는 것으로 나타났다.

농업총수입에 비해서 중간재비, 경영비, 생산비가 최소 2배에서 최대 6배 이상 높으므로 농업부가가치, 농업소득, 농업순수익은 적자 수준을 면치 못하고 있다. 농업순수익율의 경우는 산림청 조사결과값도 3%~5%대로 머물러 있는 것을 보면 생산비에서 자가노동비가 최종 수익에 미치는 영향은 매우 큰 것으로 보인다.

〈표 3-14〉 충남의 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태 : 표고버섯

(단위 : kg당 단가=원/kg, 1기작, %)

품목	산림청 조사결과		충남연구원·친농연 조사결과
	전국_표고버섯 (원목시설)	충남_표고버섯 (원목시설)	충남_친환경_표고버섯
표본 수(호)	222	60	10
주산물 평가액	-	-	7,345.9
부산물 평가액	-	-	-
농업총수입	8,300.8	8,611.8	7,345.9
종자종묘·종균비	-	-	11,213.3
부산물 비료비	-	-	-
방제비·농약비·소독비	0.8	1.5	41.0
수도광열비	154.8	183.3	681.3
기타재료비	33.0	23.0	136.3
소농구비	142.3	108.3	48.5
대농기구 감가상각비	965.5	1,037.0	962.4
영농시설 감가상각비	4,406.5	4,420.0	3,161.4
수리유지비	45.8	90.0	51.6
기타요금(친환경인증수수료 등)	34.8	54.0	147.1
중간재비	5,783.3	5,917.0	16,442.7
남자_총 고용노임비	-	-	1,397.0
여자_총 고용노임비	-	-	1,083.2
고용노동비	198.3	278.5	2,480.1
토지비용(토지임차료)	0.0	0.0	409.2
대농기구 및 영농시설 임차료	4.8	4.5	3.0
위탁영농비	23.0	-	-
경영비	6,009.3	6,200.0	19,335.0
남자_총 자가노임비	-	-	2,410.5
여자_총 자가노임비	-	-	5,582.6
자가노동비	1,565.0	1,700.8	7,993.1
유동자본용역비	0.0	0.0	19,273.1
고정자본용역비	65.0	59.3	-4.4
토지자본용역비	235.8	342.0	409.2
생산비	7,875.0	8,302.0	47,006.1
농업부가가치	2,517.5	2,694.8	-9,096.8
농업소득	2,291.5	2,411.8	-11,989.1
농업순수익	425.8	309.8	-39,660.2
농업부가가치율(%)	30.3%	31.3%	-4002.2%
농업소득율(%)	27.6%	28.0%	-4062.7%
농업순수익율(%)	5.1%	3.6%	-323.0%

자료 : 1. 산림청(2018), 2017 임산물 생산비 통계.

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

주 : 표고버섯 단가의 경우 산림청에서는 본 단위로 기준삼은 값을 제공하고 있으나 이 글에서는 비교를 쉽게 하기 위하여 kg으로 환산함(1본 당 0.4kg).

종합 요약해보면, 충청남도에 거주하는 94농가를 대상으로 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득실태를 조사하였고 조사대상 품목은 쌀, 감자, 딸기, 상추, 풋고추, 표고버섯 등 총 6개 품목이다. 친환경농산물 중 상추가 수입 지표인 농업총수입, 농업소득에서 가장 높은 것으로 나타났고 비용 지표인 중간재비, 경영비, 생산비에서도 가장 높은 것으로 나타났다. 농업소득율로는 친환경 딸기가 가장 높은 것으로 나타났다. 일반관행 농산물 중 풋고추가 수입지표인 농업총수입, 농업소득에서 높은 것으로 나타났고 비용 지표인 생산비에서 가장 높은 것으로 나타났다. 하지만 일반관행 풋고추는 결과적으로 농업소득율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 농업소득율로는 일반관행 상추가 가장 높은 것으로 나타났다.

농업총수입의 경우, 친환경농산물은 최소 3,797.1원/평(쌀)에서 최대 48,219.5원/평(상추), 일반관행 농산물은 최소 2,062.7원/평(쌀)에서 최대 34,246.3원/평(상추)인 것으로 나타났다.

경영비의 경우, 친환경농산물은 최소 2,861.6원/평(풋고추)에서 최대 31,107.4원/평(상추), 일반관행 농산물은 최소 1,708.0원/평(쌀)에서 최대 36,556.7원/평(상추)인 것으로 나타났다.

농업소득의 경우, 친환경농산물은 최소 -11,989.1원/평(표고버섯)에서 최대 17,112.1원/평(상추), 일반관행 농산물은 최소 -2,310.4원/평(상추)에서 최대 11,721.1원/평(풋고추)인 것으로 나타났다. 농업소득율의 경우, 친환경농산물은 최소 -4,062.7%(표고버섯)에서 최대 30.0%(딸기), 일반관행 농산물은 최소 -149.3%(풋고추)에서 최대 45.3%(상추)인 것으로 나타났다.

3. 친환경농업 정책 및 예산 분석

1) 친환경농업 정책과 예산

농식품부의 친환경농업정책 관련 세출예산은 2015년 2,855억 원에서 2018년 2,443억 원으로 점차 감소 추세이고 전체 농정분야 예산의 약 2%를 차지하는 수준이다. 친환경농업과 외에도 다른 부서에서 하는 사업도 포함해서 총 17개 세부사업이 있다. 규모가 가장 큰 사업은 유기질비료지원사업으로서 농업생명정책관 농기자재정책팀에서 담당한다. 친환경농업과에서는 친환경농업직불(435억 원), 친환경농산물직거래지원(응자, 250억 원), 친환경농업기반구축사업(62.7억 원) 순으로 규모가 크다. 타과에서는 유기질비료지원사업(1,600억 원), 유기농업자재지원사업(31억 원), 광역단위 친환경농산물 생산·유통조직 육성지원사업(20억 원) 순으로 규모가 크다(〈표 3-15〉 참고).

〈표 3-15〉 농식품부의 친환경농업정책 관련 세출예산(2015-2018)

(단위 : 백만 원)

세부사업명	2015	2016	2017	2018	비고
【 친환경농업과 】					
친환경농업직불	50,806	43,650	41,096	43,545	
세계유기농엑스포지원	2,600	-	-	-	2015년 사업종료
유기농산업복합서비스지원단지조성	500	1,000	5,800	856	2018년 사업종료 예정
친환경농업기반구축	11,450	9,540	7,747	6,277	
친환경농산물종합물류센터건립	-	5,640	-	-	2016년 사업종료
친환경농산물유통활성화(응자)	11,440	-	-	-	2016년 직거래지원과 통합
친환경농산물직거래지원(응자)	40,000	41,440	29,440	25,000	
친환경농업연구센터	4,250	4,000	5,500	2,000	2018년 사업종료 예정
농업환경보전 프로그램	-	-	-	500	2018년 신규사업
소계	121,046	105,270	89,583	78,178	
【 타과사업 】					
국가인증농식품지원(농특회계)					
- 친환경농산물 소비촉진	397	397	397	397	
- 유기식품 등 운영활성화	406	300	300	150	
- 친환경인증정보시스템 관리·운영	-	-	482	-	2017년 신규사업

세부사업명	2015	2016	2017	2018	비고
친환경농자재지원(농특회계)					
- 유기농업자재지원	3,400	3,196	3,105	3,105	
- 유기질비료지원	160,316	160,000	160,000	160,000	
농산물직거래활성화지원(농안기금)					
- 유기농식품 유통활성화 지원	-	200	200	200	2016년 신규사업
농산물산지유통시설지원(농안기금)					
- 광역단위 친환경농산물 생산유통조직 육성지원	-	-	500	2,000	2017년 신규사업
농산물유통소비정보조사(농안기금)					
- 친환경농산물 유통실태조사				343	2018년 신규사업
소계	164,519	164,093	164,984	166,195	
합계	285,565	269,363	254,567	244,373	총 17개 세부사업

자료 : 1. 유기질비료지원사업 : 농림축산식품부(2017), 2017년 농림축산식품시행지침서.

2. 나머지 사업 : 농림축산식품부 내부자료(2017, 2018), 친환경농업 관련 예산.

3. 전국친환경농업인연합회(2018), 간부 워크숍 자료집(18.03.15.~16.).

주 : 중앙정부 기준에서는 세부사업이지만 실제 지방정부 기준에서는 단위사업에 해당할 수 있음.

농식품부의 친환경농업정책 관련 사업영역은 생산기반, 인증, 경영안정, 유통, 환경보전 영역으로 구성되어 있다. 생산기반 지원과 관련한 사업이 주를 이룬다. 국고 100%인 사업은 유기질비료지원, 친환경비료 교육홍보 지원, 저탄소 농축산물 인증제, 농식품 국가인증 홍보사업, 유기가공인증컨설팅 및 유통활성화 지원, 친환경농업직불사업, 친환경농산물유통 소비실태조사사업, 농업환경보전 프로그램 등이다. 그 외 지방비 및 자부담을 포함하는 사업은 광역단위 친환경산지조직 육성지원, 유기농업자재지원, 친환경농업기반구축 등이다 (〈표 3-16〉 참고).

〈표 3-16〉 농식품부의 친환경농업정책 관련 사업개요

(단위 : 백만 원)

구분	세부사업명	사업유형	국고	지방비	시행주체
생산기반	광역단위 친환경산지조직 육성지원	자치단체 경상보조	50%	30% (자부담 20%)	지자체
	유기농업자재지원	자치단체 경상보조	20%	30% (자부담 50%)	지자체
	친환경농업기반구축	자치단체 자본보조	30%	40~50% (자부담 20%~30%)	지자체
	유기질비료지원	자치단체 경상보조	100%		지자체
	친환경비료 교육홍보 지원	민간 경상보조	100%		농협경제지주
	저탄소 농축산물 인증제	민간	100%		농업기술실용화

구분	세부사업명	사업유형	국고	지방비	시행주체
인증		경상보조			재단
	농식품 국가인증 홍보사업	민간 경상보조	100%		농정원
	유기가공인증컨설팅 및 유통활성화 지원	민간 경상보조	100%		aT공사
경영안정	친환경농업직불사업	자치단체 경상보조	100%		지자체
유통	친환경농산물유통소비실태조사사업	민간 경상보조	100%		농정원 aT공사
	친환경농산물직거래지원	융자	연리 2.5%~3%		농협경제지주
환경보전	농업환경보전 프로그램	자치단체 경상보조	100%		지자체

자료 : 동림축산식품부(2017, 2019), 2017년&2019년 동림축산식품시행지침서.

주 : 이후 3) 친환경농업정책 관련사업 평가는 빗살무늬로 표시된 사업(시행주체가 지자체인 경우)에 한함.

충청남도의 친환경농업정책 관련 세출예산은 2018 회계연도 기준으로 총 292억 원이고 전체 농정분야 예산의 약 4%를 차지하는 수준이다. 이 중 국비는 180억 원, 지특회계는 11.5억 원, 자체재원은 100억 원으로 구성, 총 25개 세부사업이 있다. 국비 사업은 유기 질비료지원사업, 유기농업자재지원사업, 광역단위친환경생산유통산지조직육성사업, 친환경 농업직접지불사업 등 주로 생산 영역을 지원한다. 지방비 사업은 학교급식친환경급식비차액지원사업, 소비 및 교육사업, 조직활성화 지원사업 등 주로 유통 및 소비 영역을 지원한다(표 3-17) 참고).

〈표 3-17〉 충청남도의 친환경농업정책 관련 세출예산(2018 회계연도)

(단위 : 천 원)

부서명	세부사업명	총예산	국비	지특회계	자체재원
농산물유통과	학교급식친환경식품비지원	4,558,569	0	0	4,558,569
	충남도립대학친환경식품비지원	45,000	0	0	45,000
친환경농산과	친환경농산물광역브랜드육성	36,000	0	0	36,000
	친환경농산물소비확대지원	35,000	0	0	35,000
	학교친환경농업실천지원	240,000	0	0	240,000
	친환경농산물홍보마케팅지원	50,000	0	0	50,000
	친환경농업기능보강사업	13,500	0	0	13,500
	친환경농산물인증비	198,000	0	0	198,000
	친환경농업자재지원	300,000	0	0	300,000
	친환경농업직접지불사업	2,551,995	2,551,995	0	0

부서명	세부사업명	총예산	국비	지특회계	자체재원
	유기농생산유통(청년농부)지원	211,200	0	0	211,200
	친환경농업생산자단체육성	25,650	0	0	25,650
	친환경농업정보지보급	12,000	0	0	12,000
	친환경농업조직활성화	60,000	0	0	60,000
	친환경농업지구사업	1,350,000	0	900,000	450,000
	유기질비료지원	17,223,293	14,729,183	0	2,494,110
	유기농업자재지원	401,529	276,915	0	124,614
	광역시·도·자치단체별 친환경농산물 유통산지조성육성	800,000	500,000	0	300,000
	친환경인삼생산자재지원	180,000	0	0	180,000
	친환경약초생산단지조성	325,000	0	250,000	75,000
산림복지과	친환경임산물생산단지조성	200,000	0	0	200,000
농업기술원 기술개발국	친환경고품질축산물안전생산시범	354,000	0	0	354,000
농업기술원 농촌지원국	유기농기능사자격취득사업	4,775	0	0	4,775
축산기술연구소	친환경축산시험연구비	57,000	0	0	57,000
산림자원연구소	움매장용자재및유기질비료등	11,400	0	0	11,400
총합계(25개 세부사업)		29,243,911	18,058,093	1,150,000	10,035,818

자료 : 충청남도(2018), 세출예산서.

주 : 이후 3) 친환경농업정책 관련사업 평가는 빗살무늬로 표시된 사업(시행주체가 지자체인 경우)에 한함.

2) 친환경농업직불제 사업과 예산⁵⁾

농식품부의 농업직불제 예산은 2005년 7,886억 원으로 전체 농식품부 예산 중 10.7%를 차지, 2017년 2.8조 원으로 전체 농식품부 예산 중 19.7%를 차지하고 있다. 이 중 친환경농업직불제는 2005년 69억 원으로 농업직불제 예산 중 1% 미만, 2017년 411억 원으로 농업직불제 예산 중 1.4%를 차지하고 있다. 2013년에 최고 수준인 478억 원이었으나 다른 직불제 예산규모가 큰 폭으로 증가하면서 상대적으로 친환경농업직불제 비중은 작아지는 것으로 나타났다(〈표 3-18〉 참고).

5) 자료 : 농림축산식품부(2018), 2018년도 농식품사업안내서&2018년 농식품사업시행지침서.

〈표 3-18〉 농식품부의 농업직불제 예산 추이(2005-2017)

(단위 : 억 원)

세부사업명	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증감율
○쌀소득보전고정직불제	6,026	6,650	6,984	7,740	8,450	8,240	8,160	2.6%
○쌀소득보전변동직불제	1,376	5,951	252	200	1,641	7,193	14,900	22.0%
○경영이양직불제	286	699	624	617	590	573	545	5.5%
○친환경농업직불제(C)	69	520	478	442	508	437	411	16.0%
○조건불리지역직불제	123	417	395	395	395	395	472	11.9%
○경관보전직불제	6	157	141	141	139	136	116	28.0%
○FTA피해보전직불제	-	250	600	1,005	1,005	1,005	1,005	58.6%
○폐업지원	-	300	300	1,027	1,027	1,027	1,027	5.5%
○농가단위소득안정직불제	-	-	11	895	0	0	0	699.6%
○발농업직불제	-	-	726	1,347	1,929	2,118	1,907	25.0%
소계(A)	7,886	14,944	10,511	13,809	15,684	21,124	28,543	11.3%
농림수산식품분야 예산(B)	73,406	103,202	135,268	136,371	140,431	143,681	144,887	5.8%
비중(A/B)	10.7%	14.5%	7.8%	10.1%	11.2%	14.7%	19.7%	5.2%
비중(C/B)	0.9%	3.5%	4.5%	3.2%	3.2%	2.1%	1.4%	4.2%

자료 : 1. 농림축산식품부 농업정책과 및 기획재정담당관실(각연도), 농업직불금 현황.
2. e-나라지표(www.index.go.kr)

전국 평균 농가 당 친환경농업직불제는 2010년 55.3만 원에서 점차 증가하여 2017년 69.1만 원이다. 농업소득 대비 2010년 5.5%에서 2017년 6.9%를 차지하는 수준이다. 참고로 2010년부터 2017년까지 전국의 친환경인증농가는 연평균 증감율 9.2%, 전국의 친환경인증면적은 12.3%, 전국의 친환경인증 농가 당 직불제 예산은 6.3%를 보인다(〈표 3-19〉, 〈그림 3-5〉 참고).

〈표 3-19〉 농식품부의 친환경농업직불제 세부분석(2010-2017)

세부사업명	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증감율
○친환경농업직불제 (억 원)	520	379	506	478	442	508	437	411	16.0%
친환경인증농가(호)	93,926	103,141	107,058	103,955	68,389	60,018	61,946	59,423	9.2%

세부사업명	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증감율
친환경인증면적(ha)	110,050	114,564	127,124	119,443	83,367	75,135	79,479	80,114	12.3%
농업소득(천 원)	10,098	8,753	9,127	10,035	10,303	11,257	10,068	10,047	-1.3%
농가 당 예산 (원/호)	553,627	367,458	472,641	459,814	646,303	846,413	705,453	691,651	6.3%
_월 지급액(원)	46,136	30,622	39,387	38,318	53,859	70,534	58,788	57,638	6.3%
_일 지급액(원)	2,307	1,531	1,969	1,916	2,693	3,527	2,939	2,882	6.3%
면적 당 예산 (원/ha)	472,512	330,819	398,037	400,191	530,183	676,116	549,831	513,018	3.3%
농업소득 중 직불금 비중(%)	5.5%	4.2%	5.2%	4.6%	6.3%	7.5%	7.0%	6.9%	7.7%

자료 : 1. 예산 : 농림축산식품부 농업정책과 및 기획재정담당관실(각연도), 농업직불금 현황.
 2. 농업소득 : 통계청(각연도), 농가경제조사/전국.
 3. 친환경인증농가, 면적, 생산량 : 국립농산물품질관리원(각연도), 친환경인증정보시스템.
 4. e-나라지표(www.index.go.kr)

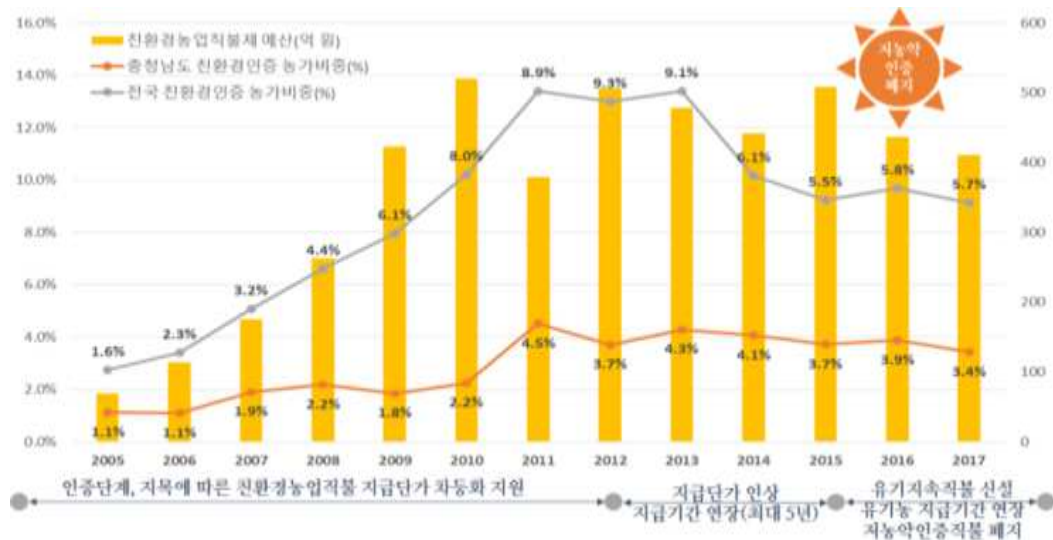
주 : 1. 총예산은 순수하게 국비 기준이므로 지방비까지 포함하면 더 늘어날 수 있음.
 2. 농가 당 일 지급액은 일반 노동자와 유사한 20일 기준으로 설정함.
 3. 농업소득은 친환경농가의 소득자료가 부재하므로 일반관행농가의 소득자료로 대체함.



〈그림 3-5〉 친환경농업직불제 예산과 농가 당 수령액(2005-2017)

자료: 1. 농림축산식품부 농업정책과 및 기획재정담당관실(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)

전체 농경지 면적 중 친환경인증면적 비중은 2013년까지 전국과 충남 모두 증가 추세였지만 저농약 인증이 폐지된 이후부터 비중은 감소 추세이다. 친환경농업직불제 예산도 2010년 최고치를 기록하고 그 규모를 갱신해본 적은 없는 것으로 보인다(〈그림 3-6〉 참고).



〈그림 3-6〉 친환경농업직불제 예산과 친환경농업인증 면적(2005-2017)

- 자료 : 1. 농림축산식품부 농업정책과 및 기획재정부담당관실(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)

충청남도의 농업직불제 예산은 2018 회계연도 기준으로 1,742억 원, 이 중 친환경농업 직불제사업은 25.5억 원으로 약 1.5%를 차지하는 수준이다. 대부분 쌀소득보전직불사업에 투입하고 있음을 보여준다(〈표 3-20〉 참고).

〈표 3-20〉 충청남도의 농업직불제 예산 현황(2018 회계연도)

(단위 : 천 원)

세부사업명	총예산	국비	기금보조금	자체재원
조건불리지역직불금 지원	860,000	800,000	0	60,000
밭농업 직접지불제 사무관리비	8,000	8,000	0	0

세부사업명	총예산	국비	기금보조금	자체재원
발농업 직접지불제 국내여비	8,000	8,000	0	0
발농업 직접지불제 행정비	346,000	346,000	0	0
발농업 직접지불제 사업	20,400,000	20,400,000	0	0
쌀소득등보전직접지불사업지원	148,000,000	148,000,000	0	0
쌀소득등보전직불사업관리	10,000	0	10,000	0
쌀소득등보전직불사업연찬회개최	30,000	0	30,000	0
쌀소득등보전직불사업추진여비	18,000	0	18,000	0
쌀소득등보전직불사업토양검정비지원	70,000	0	70,000	0
쌀소득등보전직불사업행정비지원	520,000	0	520,000	0
친환경농업직접지불사업	2,551,995	2,551,995	0	0
경관보전직접지불사업	1,473,191	1,133,224	0	339,967
소계	174,295,186	173,247,219	648,000	399,967

자료 : 충청남도(2018), 세출예산서.

충청남도 평균 농가 당 친환경농업직불제는 2018년 약 59만 원이고 농업소득 대비 약 7%를 차지하는 수준이다. 참고로 충청남도의 친환경인증농가는 4,321호(전국 대비 7.3%), 충청남도의 친환경인증면적은 5,229ha(전국 대비 6.5%) 규모이다(〈표 3-21〉 참고).

〈표 3-21〉 충청남도의 친환경농업직불제 세부분석(2018 회계연도)

세부사업명	충남_2018(A)	전국_2017(B)	전국 대비 충남 비중(A/B)
○친환경농업직불제(억 원)	25.5	411	6.2%
친환경인증농가(호)	4,321	59,423	7.3%
친환경인증면적(ha)	5,229	80,114	6.5%
농업소득(천 원)	8,428	10,047	83.9%
농가 당 예산(원/호)	590,604.0	691,651	85.4%
_월 지급액(원)	49,217.0	57,638	85.4%

세부사업명	충남_2018(A)	전국_2017(B)	전국 대비 충남 비중(A/B)
일 지급액(원)	2,460.9	2,882	85.4%
면적 당 예산(원/ha)	488,047.4	513,018	95.1%
농업소득 중 직불금 비중(%)	7.0%	6.9%	-

자료 : 1. 예산 : 충청남도(2018), 세출예산서.

2. 농업소득 : 통계청(2018), 농가경제조사/충남.

3. 친환경인증농가, 면적, 생산량 : 국립농산물품질관리원(각연도), 친환경인증정보시스템.

4. 충청남도(각연도), 충청남도 기본통계 : 친환경 농축산물 출하현황.

주 : 1. 총예산은 순수하게 국비와 도비 기준이므로 시군비까지 포함하면 더 늘어날 수 있음.

2. 농가 당 일 지급액은 일반 노동자와 유사한 20일 기준으로 설정함.

3. 농업소득은 친환경농가의 소득자료가 부재하므로 일반관행농가의 소득자료로 대체함.

3) 친환경농업정책 관련사업 평가

첫째, 친환경농업직불제 사업에 대한 총괄 평가⁶⁾를 살펴보도록 하겠다.

성과로는 친환경농업 육성에 효과적인 정책수단으로 자리매김했다는 점이다. 즉, 일반관행 농법을 하는 농가로 하여금 친환경농법으로 전환하도록 하는 인센티브로 작용하여서 친환경농업생산 확산에 기여해왔다. 반면, 한계점으로는 개념, 목적, 대상과 기준, 성과, 정책개입의 당위성, 다른 사업과의 연계성 등의 측면에서 아쉬움이 있다. 세부 내용은 다음과 같다(기타 세부내용은 부록 참고).

① 친환경농업직불제 개념은 이중적 성격, 특수한 성격을 과연 충족하고 있는가이다. 기본적으로 농업은 본연의 생산 활동 기능에 대한 소득보전 성격(협익, 기본형 직불제)임과 동시에 특히 친환경농업은 농업환경 공공재⁷⁾ 보호하는 공익기능에 대한 보상 성격(광익, 공익형 직불제)에 초점을 맞춰야 한다. 하지만 현행 친환경농업직불제는 경제적 성격에 초점을 맞추다보니

6) 자료 : 1. 김태연(2017a), 농업환경정책, 어떻게 도입할 것인가, 계간 농정연구 64호, (사)농정연구센터, pp.81-85.

2. 김태연(2017b), 유럽 농촌환경관리 정책의 형성과정과 영향 : EU와 영국 농촌관리정책의 사례, 농업농촌과 환경의 접목 : 농업생태환경프로그램 도입, CNI세미나2017-077, 충남연구원.

3. 강마야, 이관률(2015), 농업직불금 제도의 정책구조와 집행 분석 : 충남지역을 사례로, 농촌사회 25(2), 한국농촌사회학회.

4. 김태연(2015), 한국농업의 다원적 기능 : 그 불편한 진실, 시선집중 제190호, GS&J인스티튜트.

5. 김태연, 이명현, 박재홍, 김배성(2014), 본말이 전도된 친환경농업 바로 세우기, 시선집중 제187호, GS&J인스티튜트.

6. 정학균, 김창길, 한석호, 서강철(2014), 친환경농업 활성화를 위한 직불제 개선방향, KREI농정포커스 제99호, 한국농촌경제연구원.

7. 정학균, 김창길, 김중진(2014), 친환경농업 직접지불제 개편방안 연구, 한국농촌경제연구원.

7) 주 : 농업환경 공공재는 토양보전 및 토질, 수질, 수량, 대기질, 온실가스 배출저감, 온실가스 저장, 생물다양성, 농업경관, 자연재해 회복력 등으로 봄(OECD, 2015).

생물다양성과 지속가능성 등 공공재 보호를 소홀히 해왔다. 그리고 쌀받고정직불제 문제와 친환경농업직불제 문제점이 동일하게 도출되면서 개선방안도 동일하게 도출되는 등 친환경농업 직불제 문제점과 개선방안에 대한 차별성이 미흡하였다.

② 친환경농업직불제는 사업목적 달성과 있는가이다. 친환경농산물 생산과 소득증대에만 주목적을 두다보니 일반관행 화학적 투입재 억제에 초점을 맞추고 농업환경 보존 효과는 미흡하고 필요성에 대한 인식 확대가 부족했다는 점이다. 당초 사업목적은 친환경농업 실천 농업인의 소득감소분 및 생산비 차이 보전(협의, 기본형 직불제)에 초점이 맞춰져 있었다. 추가로 자연환경 자원을 보호하는 공익기능 수행에 대한 보상 성격(광의, 공익형 직불제)은 미비하였다.

③ 친환경농업직불제는 지급대상과 기준이 적절한가이다. 친환경농업이라는 특수성(집단화된 지역공간, 협업협력적 생산 방식)을 고려하지 못한 점, 현재 지원대상은 유기농무농약 농산물 인증을 받은 농업인 및 법인, 농업경영정보를 등록한 농업인 및 법인, 지원대상 농지는 인증기관 이행점검 결과 적격으로 통보받은 농지로 한정하고 있다는 점이 가장 큰 한계점이다. 인증을 받은 개별농가 단위 지급은 친환경농업의 특수성을 미반영함으로서 제대로 친환경농업을 발휘하기에 역부족이고 이는 곧 정책성과 미흡으로 연결되는 구조를 보인다.

④ 친환경농업직불제는 사업성과를 달성하고 있는가이다. 현재 소득감소분 및 생산비 차이 보전하기에 미흡한 지급단가라는 점과 한정된 지급시기와 같은 문제점⁸⁾을 안으면서 친환경농업을 하는 농업인에게 소득보전 체감도도 떨어지고 농업환경을 보전해서 나아졌다는 평가도 뚜렷하지 않다. 논과 밭의 지급단가, 품목부류별 지급단가 결정 근거와 구조가 취약하여 현실에서 농업인 체감도는 부족한 상황이다. 품목류별 생산기술친환경농자재 투입정도노동력 투입정도 등에 있어서 차이가 있으므로 직불금을 차등 지급해야 한다는 주장이 제기되고 있지만 직불금 지급규모는 농업소득 중 낮은 비중을 차지하고 실질적인 생산비 보장 및 소득 보전이 미흡하다. 그 외에도 개별농가 단위 지급방식으로 인하여 친환경농업인 조직화 역행, 결과 중심의 인증제 폐해, 친환경적이지 않은 농자재 과다사용으로 인한 환경 문제 등 종합적 양상을 보인다. 친환경농업직불제 위상이 긍정적이지 않은 예로서 현재 직불금 지급규모는 친환경농업 생산 활동을 영위하는 농가에게 경영안정 및 소득안정 기여효과 미비, 공익적 기능을 강화장려하는 기여도 미흡, 남은 성과는 인증실적, 관행 대비 유기농은 1.54배 높은 생산비, 관행 대

8) 주 : 지급기간과 관련해서 친환경농업이 농업환경을 보전하는 가치가 있기 때문에 한시적이 아닌 지속적으로 직불금을 지급해야 한다는 주장도 제기된 적이 있다.

비 무농약은 1.37배 높은 생산비 투입, 현재 직불금 지급단가는 농업소득의 약 6%~7% 차지하는 수준으로 낮은 체감도 등을 꼽을 수 있다.

⑤ 친환경농업을 바라보는 입장의 차이가 서로 상반되지 않는가, 이런 차이가 정책개입의 당위성을 말해주는 것은 아닌가이다. 생산자 입장은 일반관행에 비해서 많은 생산비 투입이 불가피하고 생산비 증가에 따른 경영 부담, 친환경농업으로의 중요성 인식 미흡하여 이로 전환하는 노력이 부족하게 되는 현실이다(생산자의 딜레마). 반면 소비자 입장은 농업환경 개선과 농업환경 등 공익적 기능 강화 요구는 증가하는 반면 친환경인증에 대한 낮은 신뢰와 더불어 저렴한 가격을 원한다(소비자의 이중성). 제도 측면에서는 2016년부터 저농약 인증 완전 폐지 이후 친환경농업 활성화를 위한 제도적 보완장치 마련이 미비한 상황에서 점차 친환경농업을 하려는 농업인이 감소하고 있다. 결국 우리 사회가 환경농업으로 이행해 가는 것이 낫다는 합의와 동의가 있다면 생산자와 소비자 간의 간극은 보다 적극적인 정책개입을 통하여 좁혀주는 것이 옳다고 본다. 정부 및 지자체 등 지속적인 정책개입과 소비자의 적극적인 지지가 없다면 친환경농업 확대가 어려운 특수성이 존재하기 때문이다.

⑥ 전체적으로 친환경농업 확산을 위하여 다른 사업 간 연계성은 고려하는가, 사업통합 효과를 발휘하기 위해 대안은 만들 수 없는가이다. 현재 친환경농업정책의 주요 이슈는 소득보전에 미흡한 친환경농업직불제, 결과중심의 친환경인증, 환경개선에 역행하는 친환경농자재지원사업, 공동체 역량을 저해하는 친환경농업단지지구구성 사업, 소비 및 저변확대를 위한 지역 내 먹거리순환구조와의 연계 문제 등이 있다. 친환경농업직불제를 비롯한 기타 관련 사업 간 단절로 정책시너지 효과 발휘도 미흡한 수준이다. 친환경농업 관련 사업의 한계와 평가를 통하여 전체 친환경농업활성화 정책 개편 노력도 미흡한 수준이다. 한정된 예산 내에서 기존 관련 사업 구조조정을 통한 통합정책 전개 필요성이 제기되고 있다.

둘째, 광역단위 친환경산지조직 육성지원 사업에 대한 총괄평가로⁹⁾는 사업주체가 단독농협, 농협연합, 독립사업법인에 따라 장단점이 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 조직화가 미흡한 상태여서 사업성과 미흡하고 여타 보조사업과 유사한 문제점을 안고 있다. 단독농협이 사업을 이행하는 경우, 주민협조와 참여유도에 유리하지만 협소한 지역범위로 인하여 파급효과 확산에 한계가 있다. 농협연합이 사업을 이행하는 경우, 대규모 자본조달이 용이하고 광역단지 사업

9) 자료 : 허승욱,김호(2013), 광역친환경농업단지 조성사업에 따른 변화실태 및 지속가능기반 확충방안, 한국유기농업학회지 21(3), 한국유기농업학회.

파급효과 확산에 유리하지만 참여농협 간 이해문제로 사업추진 지연 우려가 있다. 독립사업법이 사업을 이행하는 경우, 생산자 본위의 경영에 매진할 수 있지만 독자적으로 운영하는 것에 대한 경영부담과 노력이 많이 들어간다(세부 내용은 부록 참고).

셋째, 친환경농자재지원사업(유기질비료지원사업)에 대한 총괄평가¹⁰⁾로는 수입산 GMO 유박 사용으로 인한 환경문제, 액비를 비료로 인정하지 않는 등 경종과 축산 간 자원순환 연계 고리 단절현상, 과다시비 및 고투입 농업을 지속하는 원인이 되게 하는 점, 수질오염 및 농경지 오염 발생, 현물지원에서 현금지원 방식으로 전환 요구가 있다는 점, 사업 시행체계의 단순화가 필요하다는 점, 실질 공급단가 인하를 위한 사업체계 개선이 필요하다는 점, 사후관리 체계 정비가 필요하다는 점 등으로 나타났다(세부 내용은 부록 참고).

넷째, 친환경농업기반구축사업에 대한 총괄평가¹¹⁾로는 하드웨어 중심의 보조사업에 치중, 시설장비 지원대상과 방식의 전환, 지역 친환경농업발전 추진기구 운영 지원, 행정 절차 간소화 방안 마련, 정책사업 성과지표 개선, 신규 사업수요 감소, 사업 주품목이 벼에 치중되어 품목 다양화 한계, 잦은 사업변경으로 인한 사업추진 지연, 사업성과 미흡, 사업공모단계의 계획서와 현실 상 불일치, 사업성과 달성 미흡 등으로 나타났다(세부 내용은 부록 참고).

다섯째, 친환경농업인증 지원사업에 대한 총괄평가¹²⁾로는 친환경농업의 개념과 목표가 환경보전 및 개선과 지속가능한 농업환경 조성 대신 안전한 농산물 생산과 공급으로 왜곡되어 온 점, ‘안전 농산물 프레임’으로 인해 농산물 및 토양의 잔류농약 분석과 검출 여부로 친환경농업을 평가하는 세계적으로 유례없는 기형적인 인증제도로 정착하게 된 현실, 친환경농산물 인증마크가 유통과정에 필요한 하나의 도구로서 전락한 현실, 생산자와 소비자 간 신뢰 하락, 모든 보조사업이 친환경인증을 중심으로 집행하기 때문에 친환경농업 가치를 외면한 채 단순히 인증을 받기 위한 생산 활동에 그친다는 점 등으로 나타났다.

마지막으로, 충청남도 고유사업인 농업환경실천사업에 대한 총괄평가¹³⁾로는 정책대상자 선

10) 자료 : 1. 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제2차 친환경농업정책협의회 회의자료(18.04.20.).
2. 국승용·최지선(2017), 2017 보조사업 모니터링 : 유기질비료지원사업, KREI현장브리프 제3호, 한국농촌경제연구원 농식품정책성과관리센터.

11) 자료 : 1. 국승용(2016), 2016 보조사업 모니터링 : 친환경농업기반구축사업, KREI현장브리프 제1호, 한국농촌경제연구원 농식품정책성과관리센터.
2. 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제2차 친환경농업정책협의회 회의자료.

12) 자료 : 1. 전국친환경농업인연합회(2018), 간부 워크숍 자료집(18.03.15.~16.), p.38.
2. 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제3차 친환경농업정책협의회 결과자료(요약, 18.07.04.).

13) 자료 : 강마야·구자인·정석호(2018), 충청남도의 농정추진체계 실태 사례 연구, 한국농촌경제연구원 수탁연구 최종보고서, 충남연구원.

정기준 보완 필요, 정책인지도 및 이해도 향상을 위한 사전 노력 필요, 정책성과 측정을 위한 기초자료 및 데이터 구축, 성과 및 평가관리 체계, 이행점검 모니터링 체계 완성도를 높여야 하는 과제가 있는 것으로 나타났다(농식품부 신규 예정사업인 ‘농업환경보전 프로그램(안)’을 포함하여 세부 내용은 부록 참고).

종합 요약해보면, 전체적으로 친환경농업직불제를 포함한 친환경농업 관련 정책은 어느 정도 친환경농업 확산에 기여했다는 성과도 있지만 농가의 농업소득 보전 효과가 미흡하고 하드웨어 기반 구축에 치중하였으며 경종과 축산 간 자원순환 연계 고리가 단절된 친환경농업 기반으로 인한 환경오염이 발생하는 등 당초 기대했던 사업성과에 못 미치는 한계점이 있다.

4. 요약

첫째, 친환경농업 현황 및 문제로서 다음과 같은 점을 들 수 있었다.

① 친환경농업 생산 문제로서 친환경농산물 인증면적과 인증농가 기준 등 친환경농업 생산 규모는 전체 농림업의 약 5% 비중을 차지하지만 친환경농업 전체 생산규모는 정체 혹은 감소 추세에 있다.

② 친환경농업 소비 및 시장규모 문제로서 친환경농산물 시장규모는 2009년 이후 지속적으로 감소하여 농림업생산액 중 친환경농산물 시장규모 비중은 2013년 5.2%에서 2017년 2.7%로 절반 이하가 축소된 상황이다.

③ 친환경농산물 가격 문제로서 소비지 시장에서 관행농산물 소비자 가격과 친환경농산물 소비자 가격 간 차이가 크지 않고 경영비 및 생산비 차액을 감안하더라도 그 차액을 시장에서 보상받지 못하는 구조라는 점이다.

④ 친환경농업 경영비 및 생산비 문제로서 친환경농업은 일반관행 농업에 비해서 경영비 및 생산비 부담이 크므로 적정가격이 뒷받침되지 않은 상태에서 비용부담만 증가할 경우 친환경농업을 확대할 수 없는 근본 상황에 부딪히게 된다.

⑤ 친환경농업 소득 문제로서 안정적인 친환경농업 경영활동을 영위하기 위해서는 무엇보다도 경제적 기반(소득)이 뒷받침되어야 하는 게 기본이지만 비용, 가격, 소비 등의 악조건으로 인하여 생산자는 더 이상 친환경농업을 지속하기에 어려운 상황에 놓여있다.

⑥ 친환경농업 정책 문제로서 농식품부(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 하기에 역부족인 현실이다.

⑦ 농업환경 문제로서 농업환경과 관련한 지표는 크게 개선되지 않았다. 화학비료와 화학농약 사용량은 점차 감소 추세이지만 질소와 인의 잔류량은 여전히 높은 것으로 나타났다. 주요 원인은 경종에서 축산 중심으로의 구조 변화에서 기인한다. 즉, 가축분뇨 발생으로 인한 환경 부담이 증가하는 상황(질소 수지, 인 수지, 농업용수 수질 등에 부정적 영향)이다.

둘째, 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득실태 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-22〉)

참고). 충청남도에 거주하는 94농가를 대상으로 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득 실태를 조사하였고 조사대상 품목은 쌀, 감자, 딸기, 상추, 풋고추, 표고버섯 등 총 6개 품목이다. 친환경농산물 중 상추가 수입 지표인 농업총수입, 농업소득에서 가장 높은 것으로 나타났고 비용 지표인 중간재비, 경영비, 생산비에서도 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-22〉 친환경농산물 및 일반농산물 생산비·소득실태 분석결과 요약

구분	친환경농산물(원/평)		일반농산물(원/평)	
	최소치(품목명)	최대치(품목명)	최소치(품목명)	최대치(품목명)
농업총수입	3,797.1원/평(쌀)	48,219.5원/평(상추)	2,062.7원/평(쌀)	34,246.3원/평(상추)
경영비	2,861.6원/평(풋고추)	31,107.4원/평(상추)	1,708.0원/평(쌀)	36,556.7원/평(상추)
농업소득	-11,989.1원/평(표고버섯)	17,112.1원/평(상추)	-2,310.4원/평(상추)	11,721.1원/평(풋고추)
농업소득율	-4,062.7%(표고버섯)	30.0%(딸기)	-149.3%(풋고추)	45.3%(상추)

셋째, 친환경농업직불제를 비롯한 친환경농업 정책 및 예산 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-23〉 참고). 농식품부의 친환경농업직불제는 2017년 411억 원으로 농업직불제 예산 중 1.4%를 차지, 전국 평균 농가 당 친환경농업직불제는 2017년 69.1만 원, 농업소득 대비 2017년 6.9%를 차지하는 수준이다. 충청남도의 농업직불제 예산은 2018 회계연도 기준 1,742억 원, 이 중 친환경농업직불제사업은 25.5억 원으로 약 1.5%를 차지, 충청남도 평균 농가 당 친환경농업직불제는 2018년 약 59만 원이고 농업소득 대비 약 7%를 차지하는 수준이다.

〈표 3-23〉 친환경농업 정책 및 예산 분석결과 요약

구분	친환경농업정책			친환경농업직불제		
	2018년 예산규모 (억 원)	전체 농정분야 차지비중(%)	세부사업 (개)	2018년 예산규모 (억 원)	직불제 예산 중 차지비중(%)	농가 당 직불금(만 원) (농업소득 중 비중(%))
농식품부	2,443억 원	2%	17개	411	1.4%	69.1만 원(6%)
충청남도	292억 원	4%	25개	25.5	1.5%	59만 원(7%)

넷째, 친환경농업직불제 사업을 비롯한 친환경농업 정책평가는 다음과 같다.

① 친환경농업직불제 사업의 성과는 일반관행 농법을 하는 농가로 하여금 친환경농법으

로 전환하도록 하는 인센티브로 작용하여서 친환경농업생산 확산에 기여한 반면, 한계점으로는 정부 및 지자체 등 지속적인 정책개입과 지원이 없이 친환경농업 확대가 어려운 점, 지급기간의 경우 지속적으로 직불금을 지급해야 한다는 주장, 품목류별 직불금을 차등 지급해야 한다는 주장, 농업농촌 환경 보전 효과 미흡, 농업농촌 환경 보전 필요성 인식이 부족한 것으로 나타났다.

② 광역단위 친환경산지조직 육성지원 사업은 전반적으로 조직화가 미흡한 상태여서 사업성과 미흡, 여타 보조사업과 유사한 문제점을 안고 있다.

③ 친환경농자재지원사업(유기질비료지원사업)은 수입산 GMO 유박 사용으로 인한 환경 문제, 액비를 비료로 인정해주지 않는 등 경종축산자원순환 연계 고리 단절현상, 과다시비 및 고투입 농업을 지속하는 원인이 되게 하는 점, 수질오염 및 농경지 오염 발생, 현물지원에서 현금지원 방식으로 전환 요구가 있다는 점, 사업 시행체계의 단순화가 필요하다는 점, 실질 공급단가 인하를 위한 사업체계 개선이 필요하다는 점, 사후관리 체계 정비가 필요하다는 점 등으로 나타났다.

④ 친환경농업기반구축사업은 하드웨어 중심의 보조사업에 치중, 시설장비 지원대상과 방식의 전환, 지역 친환경농업발전 추진기구 운영 지원, 행정 절차 간소화 방안 마련, 정책사업 성과지표 개선, 신규 사업수요 감소, 사업 주품목이 벼에 치중되어 품목 다양화 한계, 잦은 사업변경으로 인한 사업추진 지연, 사업성과 미흡, 사업공모단계의 계획서와 현실 상 불일치, 사업성과 달성 미흡 등으로 나타났다.

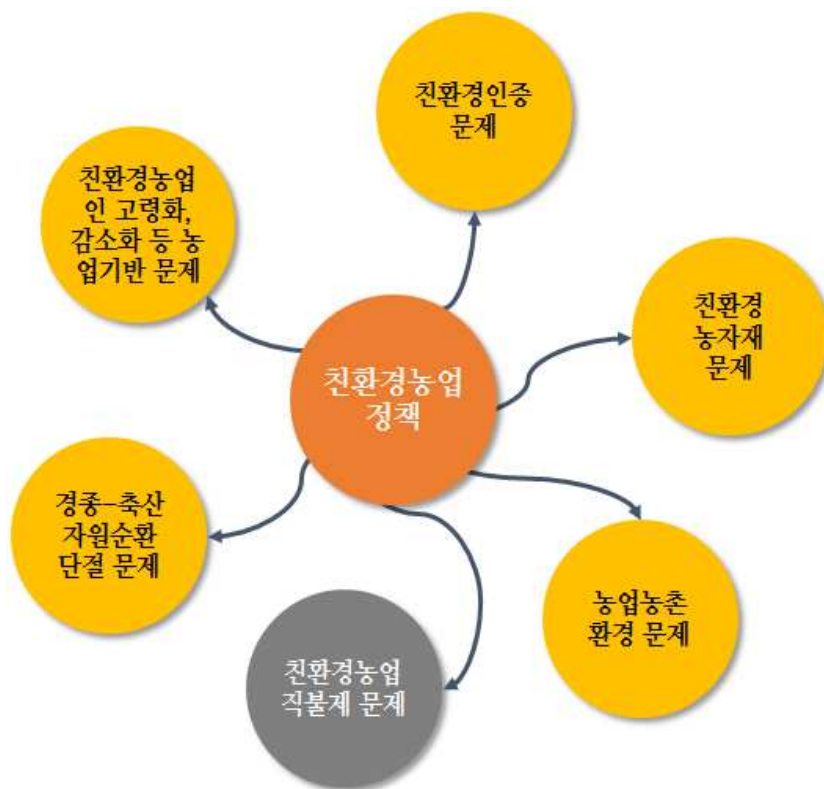
⑤ 친환경농업인증 지원사업은 친환경농업의 개념과 목표가 환경보전 및 개선과 지속가능한 농업환경 조성 대신 안전한 농산물 생산과 공급으로 왜곡되어 온 점, ‘안전 농산물 프레임’으로 인해 세계적으로 유례없는 기형적인 인증제도로 정착하게 된 현실, 친환경농산물 인증마크가 유통과정에 필요한 하나의 도구로서 전락한 현실, 생산자와 소비자 간 신뢰 하락, 모든 보조사업이 친환경인증을 중심으로 집행하기 때문에 친환경농업 가치를 외면한 채 인증받기 위한 생산 활동에 그치는 점 등으로 나타났다.

⑥ 충청남도 고유사업인 농업환경실천사업은 정책대상자 선정기준 보완 필요, 정책인지도 및 이해도 향상 위한 사전 노력 필요, 정책성과 측정 위한 기초자료 및 데이터 구축, 성과 및 평가관리 체계, 이행점검 모니터링 체계 완성도 높여야 하는 과제가 있는 것으로 나타났다.

제4장 개편방안

1. 기본구상

첫째, 친환경농업(정책)과 관련하여 여러 문제들이 얹혀 있다(〈그림 4-1〉 참고). 친환경 농업인 고령화 및 인구 감소 등 농업기반 문제, 친환경인증 문제, 친환경농자재 문제, 농업농촌 환경 문제, 친환경농업직불제 문제, 경종과 축산 자원순환 단절 문제 등이다. 따라서 친환경농업 전반에 대한 방향 설정 속에서 친환경농업직불제 개편을 논의해야 한다. 친환경농업직불제도 여러 정책수단 중 하나로서 효과적인 수단이지만 제대로 성과를 발휘하기 위한 세부기준으로 재설계하고 친환경농업인으로 하여금 친환경농업의 가치에 부합하는 생산 활동을 이끌어내도록 해야 할 것이다.



〈그림 4-1〉 친환경농업(정책)을 둘러싼 문제

둘째, 기본구상을 위한 원칙은 통합성, 연계성, 지역성, 주체성, 주민 참여형으로 설정한다. 정책들은 공익 기능 제고를 위한 친환경농업직불제를 기본형으로 하되 집단협업방식을 통한 지역단위 농업환경보전사업으로의 이행은 공익형으로 추진한다(〈그림 4-2〉 참고).

- 친환경농업직불제는 협의와 광의 개념을 내포한 이중성, 특수성 고려한 직불제로의 개편
- 친환경농업 실천농업인에게 체감할 수 있는, 실질적 소득보전 및 생산비 차이 보전 수단화
- 개별농가 단위 접근이 아닌 집단협업을 고려한 조직 단위로 접근하는 실행 방식 변화
- 지역 내 사람과 공동체를 키워내고 지역 환경을 살리는 방식의 지역 친환경농업정책 수단
- 친환경농업직불제를 정책수단으로 삼되 기존 친환경농업 사업과 통합접근 통한 시너지
- 지역공간 중심으로 배치하여서 농업환경 공공재 보전을 위한 농업환경정책 틀에서 운영
- 친환경농업직불제는 지속가능한 농업을 위하여 농업환경자원 보전과 활용을 주목적화
- 지역주민 모두가 쉽게 체감할 수 있는 가시적이고 알기 쉬운 성과지표의 개발과 적용



〈그림 4-2〉 기본원칙과 정책들

2. 친환경농업직불제 개편방안

우선 개편하고자 하는 친환경농업직불제의 목적, 성격, 성과를 규정하고자 한다. 사업의 목표, 사업의 성격, 사업의 성과지표 간 일관성을 확보해야 그에 따라서 지급기준, 지급단가, 지급방식, 지급대상 등 세부기준이 상이해지기 때문이다.

친환경농업직불제는 시장에 영향을 주는 제도가 아닌 ‘땅’과 ‘물’ 등 환경에 영향을 주는, 성격을 가진 제도가 되어야 한다. 농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하고(농업 환경의 지속성), 이 과정에서 농업 생산자에게는 농업 경영의 안정화(경제성 확보)를 목적으로 한다. 환경보전 활동에 대한 대가를 치르되 경제적으로 지속가능한 수준이 되도록 지원해서 일정 공간 범위에서 농업 생산 활동을 통하여 농업환경이 개선되는 것을 성과로 한다.

따라서 직불제의 협의 개념과 광의 개념¹⁴⁾을 적절하게 혼합한 구상(안)을 도출해야 한다. 농업과 환경의 조화라는 공익적 기능을 제고할 수 있도록 광의 개념을 더 강조할 것이다. 그리고 기존 산업정책 관점에만 초점을 맞추던 친환경농업직불제는 지역과 공간을 고려한 지역정책 관점으로도 전환이 필요하다. 내용 상, 친환경농업직불제는 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 혹은 의무화를 통해서 친환경농업직불제를 개편하는 것이다. 외형 상, 친환경농업직불제는 농업의 공익적 기능에 부합하기 때문에 광의 개념에 포함되어 WTO 규정 상 국제적인 제재를 받지 않고 허용보조 영역에 속하기 때문에 무제한 집행할 수 있으며 당초 정책의 취지와 목적을 살릴 수 있기에 충분히 가능하다고 볼 수 있다.

다음으로 친환경농업직불제(기본형) 개편방안 세부사항인 지급방식, 지급대상, 지급기간, 환경개선활동, 지급단가, 지급기준, 실행 및 관리주체, 친환경농업인 조직 및 운영시스템, 공간범위, 성과지표, 전제조건 등을 살펴보고자 한다. 이와 같은 개편 세부사항이 협의 개념인 기본형 직불제로서 현행 직불제와의 주요 차이점이 될 수 있다.

14) 주 : 농업직불금 제도는 협의 개념(direct payment)과 광의 개념(payment)으로 구분할 수 있다. 협의 농업직불금(direct payment)은 시장가격 지지정책 후퇴로 적정가격 보전이 이뤄지지 못하면서 발생한 소득감소분을 농업인에게 현금으로 직접 지원하는 제도(OECD, 2006)이다. 광의 농업직불금(payment)은 농업농촌이라는 공공재로서의 다원적 기능을 유지·보전하는 활동에 대해서 정부가 농업인에게 현금으로 직접 보상하는 제도(허남혁 외, 2014;강마야 외, 2015)임(저자 주).

첫째, 지급방식은 현행 직불제의 경우 면적 기준의 일정단가(현금)를 지급하는데 개편 직불제의 경우 농가와 면적 기준의 적절한 혼합을 내포하여 일정단가(현금)를 지급하도록 한다. 지역상황에 맞게 다양한 형태의 집단과 조직에 대한 지급방식을 염두에 둔다. 특히 친환경농업은 일반관행 농업과 달리 대규모 농가 혹은 농가의 집단적 참여 혹은 조직화된 농가집단이 관건이기 때문이다. 친환경농업 진입장벽을 낮춰서 저변을 확대하는 지급방식이 중요한데 예시로서 지역농가와 일정면적을 관할하는 지역생산자조직 혹은 지역공동체 단위, 영농조합법인 단위로 지급하는 것도 고려해 볼 만하다.

친환경농업정책 최종 평가지표가 되는 수질오염부하 경감, 토양보전 및 유실방지, 생물 다양성 향상 등 실질 성과를 나타내기 위해서는 기존 농가 당 혹은 농지면적 당의 일괄기준 적용은 다소 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 참여확보가 관건이고 개편방안 과정에서 참여 확대할 수 있는 유인책을 마련해야 하기 때문이다.

기존 대부분 직불제는 면적기준으로 책정하여 토지소유자에서 실질적인 직불금 혜택이 귀속되고 부정수급 문제, 빈익빈 부익부 현상을 초래하는 등의 문제가 발생하였던 점을 충분히 감안해서 개편방안에 반영해야 할 것이다.

둘째, 지급대상은 현행 직불제의 경우 무농약 및 유기농 등 친환경인증 농가, 친환경인증 면적 등 인증을 중심으로 지급하는데 개편 직불제의 경우 단기적으로 친환경인증 농가 대상이지만 중장기적으로 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증(PGS : Participatory Guarantee System)농가를 중심으로 지급한다. 즉, 현재 결과 중심의 인증 문제가 해결되지 않는다면, 중장기적으로 현행 국가 인증체계를 고려하지 않음을 전제로 한다. 그리고 인증농가와 비 인증농가 간 이분법적 구분에 따른 지역 내 갈등발생을 방지하기 위해서 인증농가 중심의 지급대상도 변화가 필요하다.

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

넷째, 지급단가는 현행 직불제의 경우 인증종류별, 지목별, 품목류별 단가를 차등 지급하여 최소 50만 원에서 최대 140만 원으로 평균 80만 원 수준인데 개편 직불제의 경우 기본적으로 현행 직불제보다 약 최소 2배에서 최대 6배 이상을 지급하도록 한다. 환경개선활동 실천 시 지급단가는 추가로 더하는 구조이다. 예를 들면, 친환경농업 기본형 직불금에 공익형 직불금 추가 적용하는 것이다. 농가가 친환경농업을 지속하기 위해서는 경제적 뒷받침이 무엇보다도 중요하고 환경 및 생태보전 등 공익가치를 실현했을 때 실질적 보상도 추가로 뒤따라야 할 것이다. 기본 수준과 환경개선활동 시 부가 수준을 합하여 전향적인 지급단가 인상이 필요하다.

물론 친환경농업직불제를 바라보는 관점이 지급단가 인상에서 보상 개념에서 투자 개념으로 인식을 전환하는 것이 선행되어야 할 것이다(김정섭, 2018b). 친환경직불제 지급단가를 인상하기 때문에 친환경농업을 확대하리라고 보는 발상 자체가 근시안적 접근으로 보일 수 있다. 친환경농업을 어떻게 평가하느냐에 따라서 금액수준과 가치가 차이를 보일 것이고 선불(투자)개념인가, 후불(보상)개념인가도 달라질 것이다. 위에서 살펴본 지급단가 수준은 어떤 정도인지를 대략 가늠하는 수준에서 활용하고자 한다.

그리고 지급단가 인상을 논의하는 과정에서 핵심사항은 친환경농산물 소비자가격을 일반관행 농산물 소비자가격보다 높지 않아도 될 만큼 지급단가가 설정되어야 할 것이다. 소비자 시장에서 친환경농산물 소비자가격이 일반관행 농산물 소비자가격보다 높은 점이 친환경농산물 소비 활성화를 저해하는 요인 중 하나이기 때문에 소비자에게는 가격을 인상하지 않지만 대신 차액부분을 정부로부터 보상받는 구조이다. 생산자에게는 친환경농산물 적정 가격수준을 보장해줘서 농가소득 및 경영안정 기반구축에 도움을 줄 수 있고, 소비자에게는 친환경농산물 구입에 대한 부담을 덜어줘서 친환경농산물 소비를 증가시키는 효과가 있을 것으로 보인다.

다섯째, 지급기준은 현행 직불제의 경우 친환경농산물 특성을 반영한 생산비 차액 발생부분만 인정하여 지급한다고 되어 있다. 하지만 현실에서 작동하는 생산비 수준에 근접하지 못하므로 농업인들에게 실질적인 소득보전 수준은 낮다. 개편 직불제의 경우 경영비 차액을 인정하여 인상하고 매년 물가상승률을 반영하도록 한다. 단, 친환경농업이 보유한 가치 평가액도 고려해야 하지만 외부경제효과가 더 클지, 외부불경제효과가 더 클지 엄밀한 추정이 필요하기 때문에 지급기준 반영은 당분간 유보한다.

예를 들면, 앞서 3장에서 살펴보았던 “충남 친환경농산물 생산비 및 소득 조사”결과에 의거하여 단기적으로 평균 경영비를 보상하는 수준인 최소 200%에서 최대 600% 사이에 결정하는 것이 합리적이라고 본다. 이유는 중간재비를 고려한 농업부가가치율 수준, 경영비를 고려한 농업소득율 수준, 생산비를 고려한 농업순수익율 수준 등 기준점이 있지만 중간 지점인 경영비를 고려한 농업소득율을 선택하는 것이 현재 예산 수준에서 적합하리라 보기 때문이다. 하지만 중장기적으로는 실제 자가노동비, 토지자본용역비, 유동고정자본용역비까지 고려한 생산비를 최상의 보상비율로 인정해야 한다.

여섯째, 환경개선활동은 현행 직불제의 경우 친환경인증으로서 대체했다고 보고 별도의 활동사항이 명시되어 있지 않은데 개편 직불제의 경우 단기적으로 최소한 몇 가지 환경개선활동 실천을 의무화한다(〈표 4-1〉 참고). 중장기적으로 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증으로 완전하게 전환되면 자연스럽게 환경개선활동이 포함되므로 자동적으로 직불금 지급한다. 명칭도 기존 직불제에서 사용하는 ‘상호의무 준수조건’이 아닌 ‘환경개선활동’으로 변경한다. 지역 농업인과 실행 및 관리주체(생산자조직) 간 자율 합의와 의사결정에 의거하여 민간이 주도적으로, 자발적으로 결정하도록 한다. 다만, 공익적 기능을 위한 환경개선활동에 앞서 환경의 교육적 가치, 문화적 가치 등 중요성에 대해서 인식을 안착할 수 있도록 하는 지속적인 교육 과정이 중요하고 필수이다.

〈표 4-1〉 친환경농업직불제 환경개선활동(예시)

구분	주요 내용
공통	<ul style="list-style-type: none"> · 농산물의 안전성에 친환경농업 자체의 생태환경 보전 기능 단계별 부가, 통합하여 직불금 인상 · 친환경 인증 혹은 자주인증, 참여형 인증 의무 준수 · 자원환원농업 혹은 경종-축산자원순환농업 실시할 경우 추가 지원(돈분액비, 가축분뇨발효 퇴비, 볏짚 썰어넣기 등) · 토양성분분석과 시비처방 의무 준수 · 농촌경관 보전 직불금 전체 농지로 확대 · 하계동계작물 구분 지급 · 휴경지 제외, 마을경관 활동비 지급
논 작물(추가)	<ul style="list-style-type: none"> · 관리소홀 시 발아율에 따른 차등지급 · 논 생물다양성 직불금 · 생물 다양성 조사 의무 준수(예시, 생태 둠벙 조성, 겨울 무논 조성 등)

자료 : 김정호(2018), 친환경농업직불제 제도 개선방향과 내용(서면자문 결과 : 2018.03.24.).

주 : 세부내용은 부록 참고바람.

일곱째, 실행 및 관리주체는 현행 직불제의 경우 지방자치단체 및 국립농산물품질관리원 등이지만 개편 직불제의 경우 지역 내 생산자 조직이나 단체가 된다. 지역별로 실행 및 관리주체를 만들어서 친환경농업인 조직화를 달성토록 한다. 지역 내 생산자조직별 유급 생산관리자 제도를 도입하여 배치하는 것이 효율적일 것이다. 그리고 생산자 조직이나 단체는 단기적으로 참여농가들이 환경개선활동 실천정도를 모니터링하고 컨설팅 역할을 한다. 중장기적으로 시행하게 될 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증 전환 시 조직의 운영과 관리, 친환경농업인 조직화 등 중요한 역할을 해야 한다.

참고로 친환경농업직불제를 실질적으로 운영하고 관리할 주체인 생산자 조직, 생산관리자 핵심기능은 친환경농산물 생산과정에서 안전성 확보를 일상적으로 진행한다. 생산품질 관리기술 지도, 생산자 관리 업무, 인증 업무, 출하관리 및 확인 업무, 직불금 모니터링, 사용가능 친환경농자재 관리(입찰을 통해서 정부고시가격보다 저렴한 가격에 구입가능) 업무를 진행한다.

여덟째, 친환경농업직불제 운영에 따른 친환경농업인 조직 및 운영시스템은 다음과 같다. 현행 직불제의 경우는 지자체가 중심이 되다보니 조직 및 운영시스템을 고민할 필요가 없는 반면, 개편 직불제의 경우는 단계별 업무, 체계적인 운영시스템이 필요하다. 핵심사항은 친환경농업인 생산자 단체가 사업 기능, 기획 기능, 조직관리 기능을 갖춰야 하고 이와 동시에 이 생산자 단체에 유급 생산관리자 인력을 활용하도록 한다. 결국 모든 것은 사람이 어떻게 움직이느냐에 따라 성패가 달린 것이기 때문에 조직 및 운영주체 준비가 가장 중요하다고 볼 수 있다.

- 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(컨트롤 기구)
- 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, 공간범위는 현행 직불제의 경우 전국이 동일하며 개별농가 단위로 사업을 실시하므로 공간범위 지정은 불필요하다. 반면, 개편 직불제의 경우 지역 내에서 환경 보전이 필요한 최소 구역·단위·지구 중심으로 한다. 즉, 친환경농업직불제는 농지 내 농업환경을 보전하는 취지이므로 단순히 지리적으로 설정된 행정리 구역으로 구획하여 범위를 설정하는 것이 아닌 환경보전을 위한 최소 단위(예. 수계, 유역, 호소 중심 등)로 적정한 공간 범위 설정이 필요하다. 친환경농업직불제는 농업생산을 유지 혹은 확대하는 역할로 가야 하고 다른 것과의 협조 속에서 농업생산을 지속하라는 의미이므로 공간범위를 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, 성과지표는 현행 직불제의 경우 친환경인증면적 증가를 상정하고 있는데 반해 개편 직불제의 경우 지역의 농업환경자원 보호 및 개선, 친환경농업인의 경제적 이익 보장 등으로 설정한다. 즉, 최종 성과지표로는 일정 공간 범위에서 농업 생산 활동을 통하여 자연환경이 지속가능한 수준으로 개선되어야 하고 생산자에게는 환경을 보전하는 활동에 대한 대가를 치르되 경제적으로 지속가능한 수준이 되도록 지원해야 한다.

전제조건으로서 농지관리 및 농업인 정의 등 보다 근본적인 문제점을 고찰해야 한다. 현행 직불제의 경우 지침 상에 직불금 부담수령은 회수 및 반납 등 사후관리를 한다고 나와 있지만 현장에서는 제대로 작동하지 않는다. 이러한 폐해로 인해서 농지관리 문제와 농업인 정의 문제가 대두하게 된 것이다. 개편 직불제의 경우 친환경농업직불제의 최종 수혜자가 누구인가, 누구를 혹은 어디를 대상으로 지급할 것인가에 관한 문제를 해결해야 한다. 농지관리 문제해결을 위해서는 시급하게나마 전국단위 농지이용실태 전수조사를 실시하여 대책을 마련하고 마을별 농지관리위원회 설치하는 등의 조치가 필요하다. 농업인 정의 문제해결을 위해서는 실제로 생산자로서의 농업인과 복지대상 농업인 간 구분을 해야 할 것이다. 그리고 직불금 부담수령 시 적발 및 환수조치 실행, 환경에 위배되는 행위를 했을 시 가산금 징수 등과 같은 규제, 반대로 좋은 성과를 보이면 보상 등을 균형적인 집행을 하면서 정책 신뢰도를 높여 가야 한다.

이상과 같이 친환경농업직불제 기본형 개편방안 항목별 주요내용을 정리해보면 다음의 표와 같다(〈표 4-2〉 참고).

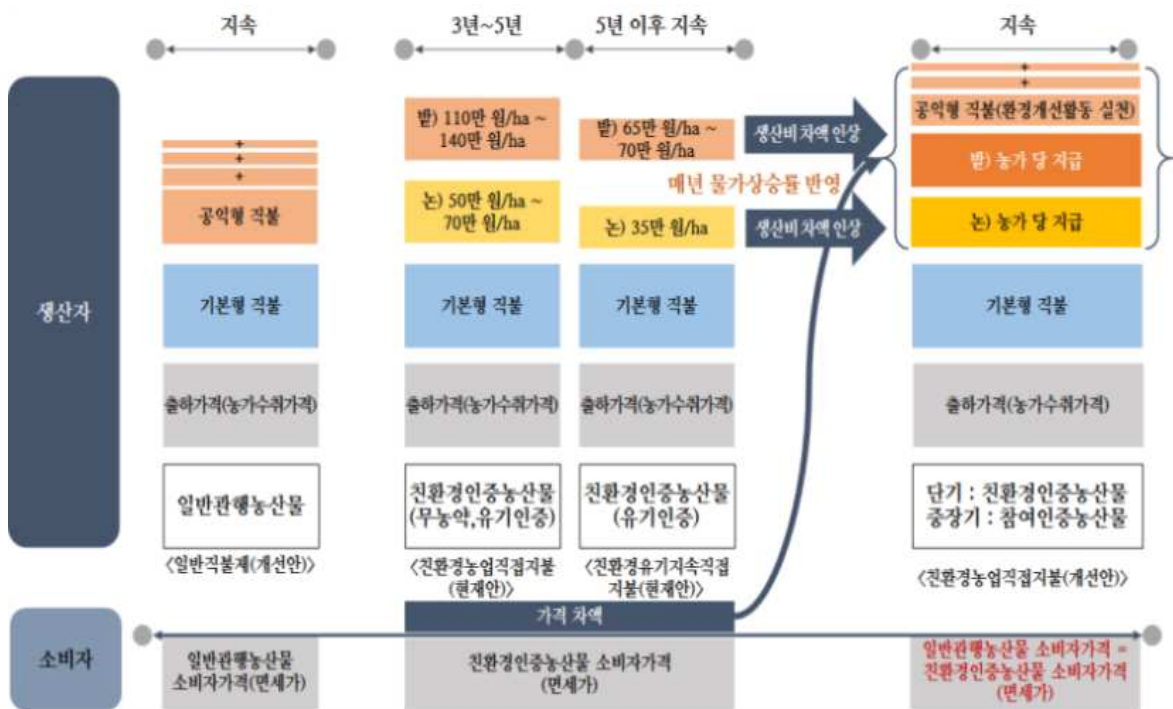
〈표 4-2〉 친환경농업직불제 개편방안 항목별 주요내용

구분	현행 친환경농업직불제	개편 친환경농업직불제
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> 친환경농업 실천 농업인에게 초기 소득 감소분을 보전함으로써 친환경농업 확산 도모 농업의 공익적 기능 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 함(농업 환경의 지속성) 농업 생산자에게는 농업 경영의 안정화(경제성 확보)
사업성격	<ul style="list-style-type: none"> 소득보전 협의 개념에 초점 산업정책 관점에 초점 	<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"> 면적 당 일정단가 	<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"> 친환경인증 농가 친환경인증 면적 	<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"> 무농약 인증 최대 3년 유기농 인증 무제한(5년 이후부터 지급단가 절반 수준) 	<ul style="list-style-type: none"> 단기 : 무제한 중장기 : 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증에 참여하면 무제한
지급단가	<ul style="list-style-type: none"> 인증종류별, 지목별, 품목류별 단가 차등 지급 최소 50만 원~최대 140만 원(평균 80만 원 수준) 	<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"> 친환경농산물 특성을 반영한 생산비 차액 발생 부분 인정 실제 현실에서 작동하는 생산비 수준에 근접하지 못함. 	<ul style="list-style-type: none"> 경영비 차액을 인정하여 인상하고 매년 물가상승률 반영 친환경농업이 보유한 공익 가치 평가액은 당분간 유보 단기 : 경영비 보장수준(최소 200%~최대 600%) 중장기 : 생산비 보장수준
환경개선활동	<ul style="list-style-type: none"> 친환경인증에 필요한 기준으로 대체 별도 사항 없음 	<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

구분	현행 친환경농업직불제	개편 친환경농업직불제
		<ul style="list-style-type: none"> 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"> 지방자치단체 국립농산물품질관리원 	<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"> 조직과 운영체계 고민 불필요 	<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"> 전국 동일 개별농가 단위로 공간범위 지정 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 내 환경 보전이 필요한 최소 구역·단위·지구 중심(예. 수계, 유역, 호소) 공간 선정 시 각종 데이터 지표와 응용, 연계한 과학적인 방법 적용
성과지표	<ul style="list-style-type: none"> 친환경인증면적 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 농업환경자원 보호 및 개선 친환경농업인의 경제적 이익 보장
전제조건	<ul style="list-style-type: none"> 없음 직불금 부당수령 시 회수 및 반납 등 적발조치 조항(현장에선 제대로 작동안함) 	<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 : 농업인과 복지대상 농업인 간 구분 등 직불금 부당수령 적발 및 환수조치 실행 규제와 보상의 균형적인 집행
▼		
핵심특징	<ul style="list-style-type: none"> 국가 인증체계 중심 결과 중심 친환경농업 소득보전 목표 우선 농업환경 보전과 개선 후순위 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 인증체계 중심, 과정 중심 참여와 신뢰, 집단협업 활동 바탕 지역 내 전반적인 농업환경 보전과 개선 목표 친환경농업을 통한 농업소득 보전은 자연스러운 최종결과물

핵심특징은 현행 직불제의 경우, 국가 인증체계 중심, 결과 중심, 친환경농업 소득보전 목표가 우선시 되었고, 농업환경 보전과 개선 목표는 후순위이다. 개편 직불제의 경우, 지역 인증체계 중심, 과정 중심이면서 참여와 신뢰, 집단협업 활동을 바탕으로 한다. 지역 내 전반적인 농업환경 보전과 개선을 목표로 하되 친환경농업을 통한 농업소득 보전은 자연스러운 최종결과물이 된다.

친환경농업을 이행하는 농가의 농업소득 구조는 ① 출하가격(농가수취가격), ② 기본형 직불(대통령직속 정책기획위원회, 2018), ③ 일반관행 농산물과 생산비 차액만큼 인상된 단가와 매년 물가상승률을 반영한 단가, ④ 환경개선활동을 실천할 시 공익형 직불 등으로 구성된다(〈그림 4-3〉 참고).



〈그림 4-3〉 친환경농업직불제 개편방안(기본형)의 농업소득 구조

3. 농업환경보전사업 실행방안¹⁵⁾

친환경농업직불제 개편방안(기본형)과 동시에 농업환경보전사업(공익형) 실행방안에 대해서도 살펴보고자 한다. 주로 광의 개념인 공익형 직불제에 해당한다.

첫째, 향후 농업환경정책이라는 큰 틀에서 단계적으로 이행과 전환 시기별 주요 내용은 다음과 같이 구상할 수 있다(〈그림 4-4〉 참고).

- 단기 : 국가 인증체계 하에서 무농약과 유기농 인증 농가에게 직불제는 기본형 정책수단으로서 작동
- 중기 : 무농약 및 무화학비료 농가는 농업환경보전사업에 참여하고 점차 유기농으로 유도, 직불제는 기본형과 공익형으로 균형있게 작동
- 장기 : 환경농업을 실현하는 농업환경정책의 정착화, 직불제는 공익형 정책수단으로서 작동(단, 공익형은 농업생산 유지에 근간을 둘 때 이뤄짐)



〈그림 4-4〉 단계별 농업환경정책 구상도

15) 주 : 2019년부터 농식품부에서 농업환경보전 프로그램을 운영할 예정이므로 개편방안이라기 보다는 실행방안에 좀 더 가까운 내용임.

둘째, 중기에 본격적으로 실시하게 될 농업환경보전사업은 이행을 위한 5대 분야 기본 지침 항목이 참고하도록 한다(〈그림 4-5〉 참고). 생태 분야에서는 수질, 토양, 생물다양성, 축산, 대기, 에너지 등, 사회 분야에서는 형평 및 젠더, 바른 살림, 노동권, 안전 및 위생, 경제 분야에서는 투자, 지역경제 및 회복력, 시장 및 무역, 물질쓰레기·오염원, 책임성 분야에서는 책임경영 및 관리, 투명성 및 결과보고, 참여, 문화 분야에서는 커뮤니티, 식량주권 및 식량안보, 생산물 품질 등이다.



〈그림 4-5〉 농업환경보전사업 기본지침(Organic 3.0)

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

출처 : IFOAM ORGANICS 홈페이지

https://shop.ifoam.bio/en/system/files/products/downloadable_products/organic3.0_web_0.pdf

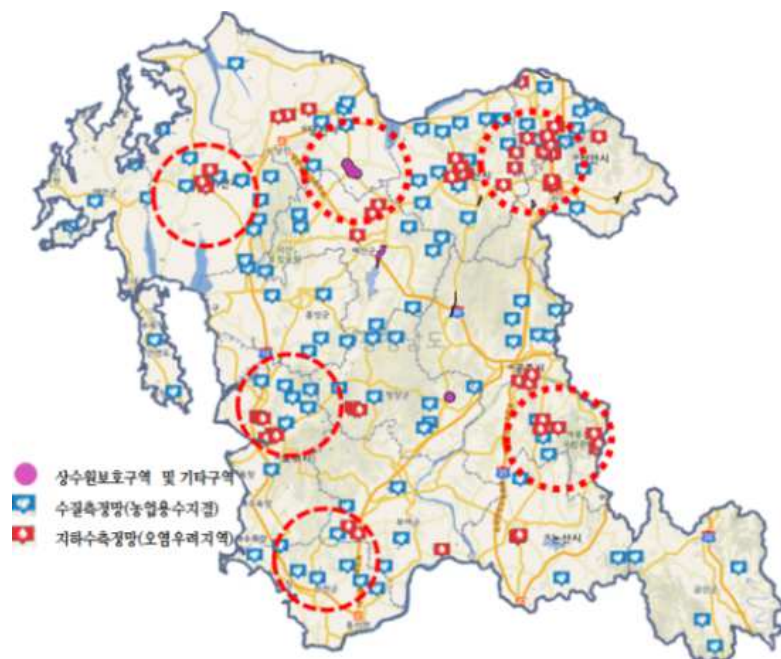
<https://www.ifoam.bio/en/innovation-organic-30/organic-30-next-phase-organic-development>

셋째, 농업환경보전사업 실행에 앞서 몇 가지 고려할 전제조건이 있다. 김정섭(2018a)에 따르면, 규제, 인센티브, 시장 상품화, 운영 및 관리 주체, 방식을 먼저 고민해야 한다. ① 규제는 정부 및 지방자치단체가 농업환경을 보전하려 선택할 수 있는 가장 기본적이고 확실하며 제일 먼저 검토해야 할 제도적 수단이라는 점, ② 농업환경보전 프로그램은 그보다 더 능동적인 실천을 전제로 하기에 인센티브 내용이 새롭게 추가되어야 한다는 점, ③ 농업환경보전 프로그램에서 시장 상품화는 주요 정책 수단이 아니라 보완적인 수단의 위치에서 작동해야 한다.

넷째, 농업환경보전사업 지역을 선정하는 과정과 방법은 지역 내 다양한 환경지표 공간정보와의 응용, 연계하되 보전하고 활용해야 할 마을의 농업환경자원을 먼저 찾도록 한다. 이 과정에서 주민 참여형 방식을 권한다. 그리고 전문기관의 데이터 수집과 축적, 분석을 통한 과정도 포함하도록 한다. 선정 시 고려할 만한 환경지표인 원인요소 DB 예시는 다음과 같다.

- ① 토양 중금속 오염 심각한 곳(구리, 납, 비소, 수은, 카드뮴, 크롬 / 토양환경보전법 의거)
- ② 수질 오염 심각한 곳(유역 수계중심, 호소, 도랑 중심)
- ③ 축사 밀집지역, 가축 분뇨배출 등으로 인한 오염 심각한 곳(질소, 인 등)
- ④ 기타 환경오염 심각한 곳

농업환경보전사업 지역선정 과정을 통해서 다음의 결과를 볼 수 있다(〈그림 4-6〉 참고).



〈그림 4-6〉 농업환경보전사업 지역선정 과정 및 결과

자료 : 공간정보 오픈플랫폼 지도(<http://map.vworld.kr/>)

예를 들면, 충청남도의 농업환경보전사업 지역선정 후보지로서 유역 중심 지역, 호소(하천, 저수지 등) 중심 지역을 들 수 있다. 유역 중심 지역의 경우, 충청남도는 금강권역을 중심으로 금강, 만경강, 동진강, 삽교천 유역을 중심으로 환경개선이 시급하고 중요한 곳을 선택하도록 한다(〈표 4-3〉 참고).

〈표 4-3〉 충청남도 내 농업환경보전사업 지역선정 후보지 : 유역 중심 예시

구분	주요 수계	간선 유로연장	유역면적(km ²) (중심수계)	지방2급 하천
한강권역	북한강, 남한강, 안성천, 동해연안 수계	481.7	32,200(26,018)	776
낙동강권역	낙동강, 태화강, 형산강	521.5	32,280(23,817)	853
금강권역	금강, 만경강, 동진강, 삽교천	395.9	17,767(9,810)	717
영산강권역	영산강, 섬진강, 탐진강	138.0	16,886(3,371)	479

자료 : 물환경정보시스템_유역환경조사

(http://water.nier.go.kr/publicFront/waterInfo/watershed01.jsp?menuIdx=2_3_1)

호소 중심 지역의 경우, 금강유역환경청이 관리하는 13개 호소, 충청남도가 관리하는 25개 호소를 중심으로 환경개선이 시급하고 중요한 곳을 먼저 선택하도록 한다(〈표 4-4〉 참고).

〈표 4-4〉 충청남도 내 농업환경보전사업 지역선정 후보지 : 호소 중심 예시

조사기관	호소명
금강유역환경청	대청호, 초평지, 탑정지, 삽교호, 예당지, 간월호, 부남호, 석문호, 보령호, 금강하구연, 송악지, 대호, 청천지 등 13개 호소 *전국 90개 호소 중 충청남도가 낙동강유역환경청 다음으로 많음(14.4%)
충청남도	업성저수지, 계룡저수지, 보령호(보령공구), 부사담수호, 마산저수지, 도고저수지, 가혜저수지, 신희저수지, 풍전저수지, 잠흥저수지, 성암저수지, 고평저수지, 신송저수지, 고복저수지, 반산저수지, 옥산저수지, 복금저수지, 덕용저수지, 동부저수지, 서부저수지, 축동저수지, 홍양저수지, 수룡저수지, 승언2저수지, 오봉제저수지 등 25개 호소 * 전국 88개 호소 중 충청남도가 지자체로서 가장 많음(28.4%).

자료 : 물환경정보시스템_호소환경조사

(http://water.nier.go.kr/publicFront/waterInfo/lake02.jsp?menuIdx=2_2_2)

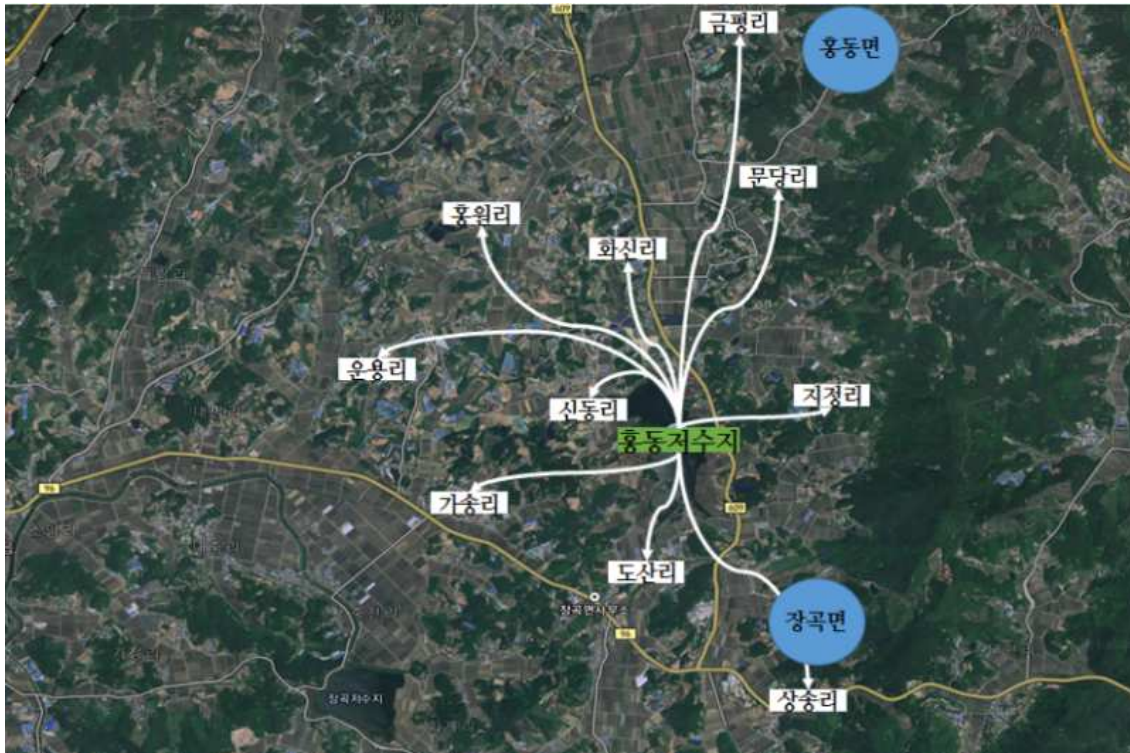
하천 중심으로 농업환경보전사업을 하는 예를 들면, A 상류수계 중심의 친환경특별권역

과 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)를 도출, 친환경농업인(생산자) 환경개선활동을 도출, 상시 모니터링 및 결과 공유, 농업환경비용(지급단가) 합의, 컨설팅 및 자문 제공 등을 하는 것이다(그림 4-7) 참고).



〈그림 4-7〉 집단·협업방식을 통한 농업환경보전사업 지역 : 하천 중심 예시

저수지 중심으로 농업환경보전사업을 하는 예를 들면, 홍성군 내에 있는 홍동저수지를 중심으로 일대 저수지 물을 사용하는 홍동면과 장곡면 마을이 농업환경보전사업을 실시하는 것이다. 이 역시 마을주민이 참여하고 협업하는 방식을 채택하여 활동한다(〈그림 4-8〉참고).



〈그림 4-8〉 집단·협업방식을 통한 농업환경보전사업 지역 : 저수지 중심 예시

이상과 같이 이번 연구를 통해 제안한 개편방안(안)과 현재 정부가 제시하는 개편방안(안) 간 항목별로 비교해 보면 다음과 같다(〈표 4-5〉참고).

〈표 4-5〉 이번 연구(안)과 현재 정부개편(안) 비교

구분	친환경농업직불제		농업환경보전사업	
	정부 시행지침	이번 연구(안)	정부 시행지침(안)	이번 연구(안)
목적	생산비 및 소득 차액 보전	경영비 보전(단기) 생산비 보전(중장기)	환경·생태 보전으로 확대하여 농업의 지속가능성 제고	동일
성격	생산 중심	생산 중심, 동일	공익형	공익형, 동일
예산	410억 원(중앙) 25.5억 원(충남)	최소 653.2억 원(중앙) 최소 145억 원(충남)	7.5억 원 (개소 당 1.5억 원)	동일
지급형태	국비 100%	국비 100%	국비 100%	국비 30% 지방비 70%
주요 재원	농특회계	농특회계	농특회계	지특회계 포괄보조금
사업대상	개별농가 단위	지역조직 단위	지구단위 5개소 (신규 2개소, 기존 연구마을 3개소)	지역단위 (읍면 혹은 저수지 중심 단위)
사업시기	매년	2020년 이후~	개소 당 기본 5년	기한 무제한 단계별 진행정도에 따른 차등적용
지원내용	친환경농업에 따른 생산비 차이 보전(인증별, 품목부류(논, 밭(과수, 채소, 특작, 기타))	친환경농업에 따른 경영비 차이 보전(지역별, 품목별 단가 차등)	마을주민교육컨설팅 농업환경진단 및 관리계획 수립, 농업환경보전활동, 이행점검, 농업환경 평가 등 지원	지역주민 자율과 합의에 바탕을 둔 활동내용 마련
지급대상. 지급기준	친환경인증농가	자주인증 참여농가	마을주민 참여	마을주민 참여
사업범위 사업공간	전국 동일	읍면단위 수계단위	행정리 단위	저수지 수계단위
지급방식	정부가 개별농가에게 직접 지급	지역 내 생산자조직을 통한 지급	지자체와 마을 간 협약체결	지자체와 마을 간 협약체결

자료 : 1. 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서.
2. 농림축산식품부(2019), 2019년 농림축산식품사업시행지침서.

4. 소요예산 및 확보 방안

친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산 추정과 확보를 위한 산출방법은 세 가지로 가정할 수 있다. 첫째, 앞서 살펴본 대로 직불금 지급단가 및 지급기준을 재설정하여 경영비 보전비율에 따라 소요예산을 추정하는 방법, 둘째, 기존 친환경농업관련 사업의 일몰과 축소 등 통폐합에 따라 소요예산을 추정하는 방법, 셋째, 예산규모 증액비율에 따라 소요예산을 추정하는 방법이 있다.

먼저 두 번째 방법인 기존 친환경농업관련 사업의 일몰과 축소 등 통폐합 조정 가능성과 예산 규모를 살펴보고자 한다. 단, 이 방법은 행정과 농업인 간 합의한 이후를 전제하는 것임에 유의가 필요하다.

첫째, 현재 통합조정 가능성이 높은 사업은 친환경농자재 지원사업이다. 약 1,631억 원 규모의 사업이다. 유기질비료지원, 유기농업자재지원, 친환경농자재 지원 등이 그것이다. 친환경농자재 지원사업 폐지를 통해서 친환경농업 직불제 추가 소요 재원으로 전환하는 것에 대해서 친환경농업인 중심으로 많은 공감대가 형성되어 있는 편¹⁶⁾이다. 친환경농자재 지원 중심에서 직접지불제 지원 중심으로 농업정책을 전환하자는 게 주요 골자이다.

① 정부와 지방자치단체의 친환경농업 지원정책이 농자재 지원 중심으로 추진됨으로써 적정한 투입기준을 고려하지 않고 농자재를 과도하게 투입하는 고투입 농사 지속

② 생태순환, 지속가능한 친환경농업이라는 본질적 가치에서 벗어난 친환경농업 유지 중

③ 친환경농자재 지원중심에서 직접지불제 방식으로 농업 지원 정책을 과감히 전환하여 농가에서 농지 환경에 적합한 농자재를 사용토록 하고 나아가 농자재의 자가 제조 활성화를 통해 고비용 구조에서 저비용 구조로 전환, 생산비 낮출 수 있도록 유도

④ 지역자원 활용을 통해 해외 폐기물 등을 주원료로 하는 수입 농자재 사용을 최소화하여 환경보전에 기여

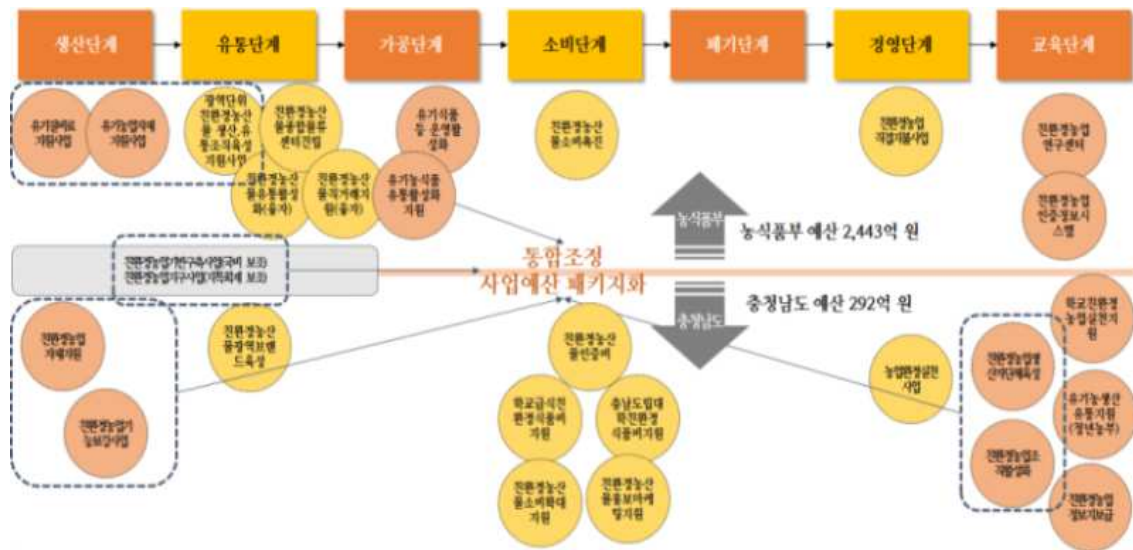
참고로 농식품부에서도 친환경농업 관련 예산 확대방안으로서 농자재 등 생산중심 지원에서 친환경농산물의 판로확보, 유통 활성화와 생태·환경보전을 위한 예산으로 확대를 검토하고 있다. 특히 농업환경보전 프로그램, 공익형 직불제 등 농자재 사용 저감을 위한 상호의무 준수조건과 연계하여 농자재 투입재 지원 개편을 검토하여 추진할 것이라고 밝힌

16) 자료 : 전국친환경농업인연합회(2018), 간부 워크숍 자료집(18.03.15.~16.), pp.38-39.

바 있다¹⁷⁾.

둘째, 그 다음 통합조정 가능성이 높은 사업은 친환경농업기반과 관련된 하드웨어 사업, 친환경농업조직 지원사업이다. 약 100억 원 규모의 사업이다. 전체적으로 친환경농업정책과 관련한 사업들을 생산, 유통, 가공, 소비, 폐기, 경영, 교육 단계별로 구분 시 통합조정 가능한 사업은 생산단계 및 유통단계, 교육단계에 있는 사업이다.

이와 같이 농식품부 친환경농업정책 관련 사업예산은 2,443억 원 중 약 1,700억 원이 통합조정 가능한 예산규모이고, 충청남도 친환경농업정책 관련 사업예산은 292억 원 중 약 200억 원이 통합조정 가능한 예산규모로 볼 수 있다(〈그림 4-9〉 참고).



〈그림 4-9〉 재원확보 방안 모식도

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

그 다음으로 세 가지 방법 모두를 고려하여 소요예산을 추정하도록 하겠다.

첫째, 농식품부의 경우 경영비 보전비율에 따른 가정, 기존 사업예산 통폐합에 따른 가정, 예산규모 증액비율에 따른 가정으로 구분하여 소요예산을 추정해 본다.

① 경영비 보전비율 가정에 따른 소요예산은 최소 2,440.2억 원에서 최대 7,320.7억

17) 자료 : 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제3차 친환경농업정책협의회 결과자료(요약, 18.07.04.).

원으로 추정할 수 있다. 하지만 농업소득 중 직불금 비중을 80%로 맞추는 선까지 하면 최대 4,880.5억 원으로 추정하는 것이 보다 적절할 것으로 보인다. 농가 당 직불금 예산은 최소 410.7만 원에서 최대 821.3만 원, 농업소득 중 직불금 비중은 최소 40.9%에서 최대 81.7%인 것으로 나타났다(〈표 4-6〉 참고).

〈표 4-6〉 농식품부 소요예산 추정결과 : ① 경영비 보전비율에 따른 가정

구분	현재수준	20%	30%	40%	50%	60%
전국_지급대상(호)	59,423	59,423	59,423	59,423	59,423	59,423
전국_지급면적(ha)	80,114	80,114	80,114	80,114	80,114	80,114
전국_농업소득(천 원)	10,047	10,047	10,047	10,047	10,047	10,047
전국_농업경영비(천원)	20,533	20,533	20,533	20,533	20,533	20,533
농가당 농업경영비*보전비율(천 원) = 농가 당 예산(천 원)	733	4,107	6,160	8,213	10,267	12,320
직불금 소요예산(천 원)	43,545,000	244,026,492	366,039,738	488,052,984	610,066,230	732,079,475
농업소득 중 직불금 비중(%)	7.3%	40.9%	61.3%	81.7%	102.2%	122.6%

자료 : 1. 예산 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서.

2. 농업소득 및 농업경영비 : 통계청(2018), 농가경제조사.

3. 친환경인증농가, 면적, 생산량 : 국립농산물품질관리원(각연도), 친환경인증정보시스템.

주 : 1. 총예산은 순수하게 국비 기준임.

2. 농가 당 일 지급액은 일반 노동자와 유사한 20일 기준으로 설정함.

3. 농업소득은 친환경농가의 소득자료가 부재하므로 일반관행농가의 소득자료로 대체함.

4. 자료와 주석은 이하 동일하므로 생략함.

② 기존 사업예산 통폐합 가정에 따른 소요예산은 약 2,066억 원으로서 현재 수준보다 약 4.7배 높다. 농가 당 직불금 예산은 347.7만 원, 면적 당 직불금 예산은 257.9만 원인 것으로 나타났다. 농업소득 중 직불금 비중은 최소 25.7%에서 최대 34.6%인 것으로 나타났다(〈표 4-7〉 참고).

〈표 4-7〉 농식품부 소요예산 추정결과 : ② 기존 사업예산 통폐합에 따른 가정

구분	현재수준	통폐합	비고
전국_총예산(천 원)	43,545,000	43,545,000	(친환경농업직불제)
추가 소요예산(천 원)		163,105,000.0	(유기질비료지원사업+유기농업자재지원)
농가 당 예산(천 원/호)	732.8	3,477.6	
_농가 당 월 지급액(원/호)	61,066.4	289,800.8	
_농가 당 일 지급액(원/호, 20일 기준)	3,053.3	14,490.0	
면적 당 예산(천 원/ha)	543.5	2,579.4	
농가기준_농업소득 중 직불금 비중(%)	7.3%	34.6%	
면적기준_농업소득 중 직불금 비중(%)	5.4%	25.7%	

③ 예산규모 증액비율 가정에 따른 소요예산은 최소 약 478.9억 원에서 최대 653.2억 원으로 나타났다. 농가 당 직불금 예산은 최소 80.6만 원에서 최대 109.9만 원으로 농업소득 중 직불금 비중은 8.0%~10.9%, 면적 당 직불금 예산은 최소 59.7만 원에서 최대 81.5만 원으로 농업소득 중 직불금 비중은 6.0%~8.1%인 것으로 나타났다(〈표 4-8〉 참고).

〈표 4-8〉 농식품부 소요예산 추정결과 : ③ 예산규모 증액비율에 따른 가정

구분	현재수준	10%	20%	30%	40%	50%
전국_총예산(천 원)	43,545,000	47,899,500	52,254,000	56,608,500	60,963,000	65,317,500
농가 당 예산(천 원/호)	732.8	806.1	879.4	952.6	1,025.9	1,099.2
면적 당 예산(천 원/ha)	543.5	597.9	652.2	706.6	761.0	815.3
농가기준_농업소득 중 직불금 비중(%)	7.3%	8.0%	8.8%	9.5%	10.2%	10.9%
면적기준_농업소득 중 직불금 비중(%)	5.4%	6.0%	6.5%	7.0%	7.6%	8.1%

둘째, 충청남도의 경우 경영비 보전비율에 따른 가정, 기존 사업예산 통폐합에 따른 가정, 예산규모 증액비율에 따른 가정으로 구분하여 소요예산을 추정해 본다.

① 경영비 보전비율 가정에 따른 소요예산은 최소 143.1억 원에서 최대 429.3억 원으로 추정할 수 있다. 하지만 농업소득 중 직불금 비중을 80%로 맞추는 선까지 하면 최대 286.2억 원으로 추정하는 것이 보다 적절할 것으로 보인다. 농가 당 직불금 예산은 최소 331.2만 원에서 최대 662.5만 원, 농업소득 중 직불금 비중은 최소 39.3%에서 최대 78.6%인 것으로 나타났다(〈표 4-9〉 참고).

〈표 4-9〉 충청남도 소요예산 추정결과 : ① 경영비 보전비율에 따른 가정

구분	현재수준	20%	30%	40%	50%	60%
충남_지급대상(호)	4,321	4,321	4,321	4,321	4,321	4,321
충남_지급면적(ha)	5,229	5,229	5,229	5,229	5,229	5,229
충남_농업소득(천 원)	8,428	8,428	8,428	8,428	8,428	8,428
충남_농업경영비(천원)	16,562	16,562	16,562	16,562	16,562	16,562
농가당 농업경영비*보전비율(천 원) = 농가 당 예산(천 원)	591	3,312	4,969	6,625	8,281	9,937
직불금 소요예산(천 원)	2,551,995	14,312,880	21,469,321	28,625,761	35,782,201	42,938,641
농업소득 중 직불금 비중(%)	7.0%	39.3%	59.0%	78.6%	98.3%	117.9%

자료 : 1. 예산 : 충청남도(2018), 세출예산서.

2. 농업소득 및 농업경영비 : 통계청(2018), 농가경제조사, 단, 농업경영비는 전국평균

3. 친환경인증농가, 면적, 생산량 : 국립농산물품질관리원(각연도), 친환경인증정보시스템.

4. 친환경인증농가, 면적, 생산량 : 충청남도(각연도), 기본통계 : 친환경 농축산물 출하현황.

주 : 1. 총예산은 순수하게 국비와 도비 기준이므로 시군비를 포함하면 더 늘어날 수 있음.

2. 농가 당 일 지급액은 일반 노동자와 유사한 20일 기준으로 설정함.

3. 농업소득은 친환경농가의 소득자료가 부재하므로 일반관행농가의 소득자료로 대체함.

4. 자료와 주석은 이하 동일하므로 생략함.

② 기존 사업예산 통폐합 가정에 따른 소요예산은 약 204억 원으로서 현재 수준보다 약 8배 높다. 농가 당 직불금 예산은 473.8만 원, 면적 당 직불금 예산은 391.6만 원인 것으로 나타났다. 농업소득 중 직불금 비중은 최소 46.5%에서 최대 56.2%인 것으로 나타

났다(〈표 4-10〉 참고).

〈표 4-10〉 충청남도 소요예산 추정결과 : ② 기존 사업예산 통폐합에 따른 가정

구분	현재수준	통폐합	비고
충남_총예산(천 원)	2,551,995	2,551,995	(친환경농업직불제)
추가 소요예산(천 원)		17,924,822.0	(유기질비료지원사업+유기농업자재지원+친환경농업자재지원)
농가 당 예산(천 원/호)	590.6	4,738.9	
_농가 당 월 지급액(원/호)	49,216.9	394,908.9	
_농가 당 일 지급액(원/호, 20일 기준)	2,460.8	19,745.4	
면적 당 예산(천 원/ha)	488.0	3,916.0	
농가기준_농업소득 중 직불금 비중(%)	7.0%	56.2%	
면적기준_농업소득 중 직불금 비중(%)	5.8%	46.5%	

③ 예산규모 증액비율 가정에 따른 소요예산은 최소 280.7억 원에서 최대 382.7억 원으로 나타났다. 농가 당 직불금 예산은 최소 64.9만 원에서 최대 88.5만 원으로 농업소득 중 직불금 비중은 7.7%~10.5%, 면적 당 직불금 예산은 최소 53.6만 원에서 최대 73.2만 원으로 농업소득 중 직불금 비중은 6.4%~8.7%인 것으로 나타났다(〈표 4-11〉 참고).

〈표 4-11〉 충청남도 소요예산 추정결과 : ③ 예산규모 증액비율에 따른 가정

구분	현재수준	10%	20%	30%	40%	50%
충남_총예산(천 원)	2,551,995	2,807,195	3,062,394	3,317,594	3,572,793	3,827,993
농가 당 예산(천 원/호)	590.6	649.7	708.7	767.8	826.8	885.9
면적 당 예산(천 원/ha)	488.0	536.9	585.7	634.5	683.3	732.1
농가기준_농업소득 중 직불금 비중(%)	7.0%	7.7%	8.4%	9.1%	9.8%	10.5%
면적기준_농업소득 중 직불금 비중(%)	5.8%	6.4%	6.9%	7.5%	8.1%	8.7%

5. 친환경농업인연합회 제안내용 검토

첫째, 친환경농업인연합회(2018)가 구상하는 친환경농업직불제 개편방안(안)을 소개하면 다음과 같다.

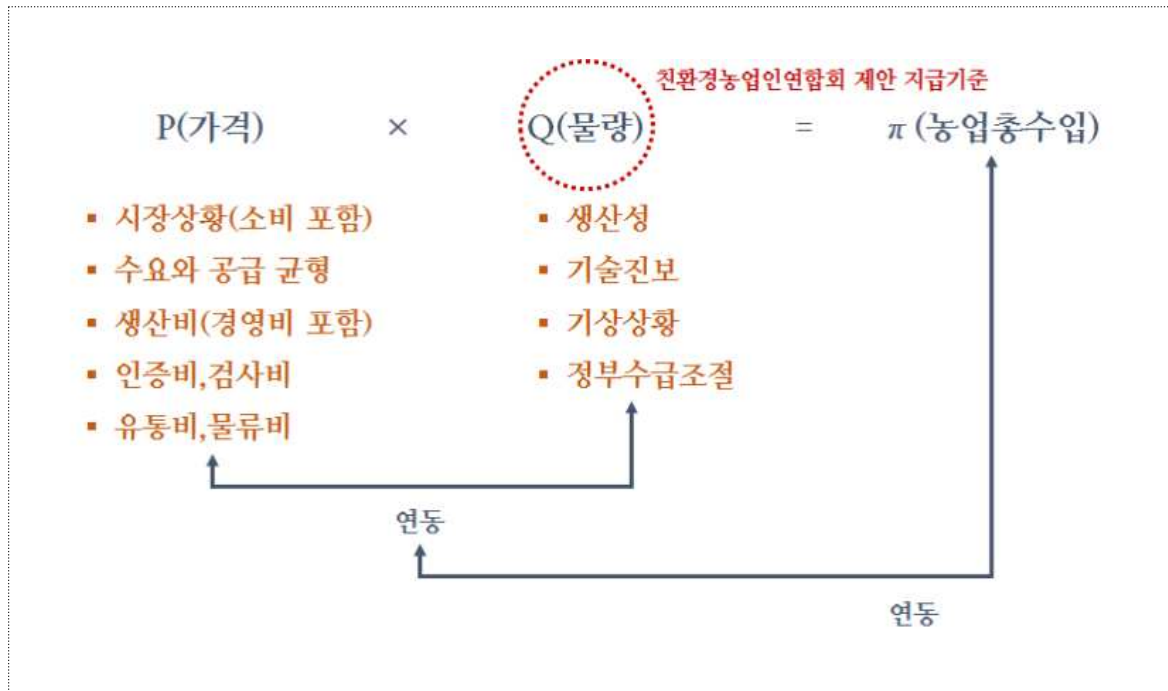
〈충남친환경농업인연합회가 구상한 친환경농업직불제 개편방안(안), 2018.02.〉

- 친환경농가의 출하농산물에 대해 일반농산물 출하가격 대비 무농약 20%, 유기농 30%의 직불금 지급(평균적으로 현재 친환경농산물의 산지 수취가격은 120~130% 수준)
- 친환경농산물을 일반농산물 가격 수준으로 출하하고자 하는 게 핵심(+5~10% 수준 출하 검토)
- 즉, 친환경농산물 출하량을 기준으로 일반농산물과의 시장가격 차액만큼 친환경농업직불금으로 지급 하자는 주장
- 친환경농산물과 일반농산물이 동일한 가격수준으로 책정되기에 생산자 입장에서는 경영안정, 소비자 입장에서는 소비활성화 등의 효과 기대 가능
- 각종 지원사업을 축소 또는 폐지하여 예산을 직불제에 집중(친환경농업 예산범위 내외)
- 출하물량에 따른 직불금을 산정할 기관은 전국에 산재한 친환경 영농법인 재편(향후 마케팅 보드로 성장 검토, 장기적으로 출하물량을 통제하고 관리하는 것을 목표로 함)
- 생산관리자 제도 도입으로 상호보완

친환경농업인연합회가 구상하는 친환경농업직불제 개편방안(안) 핵심내용은 친환경농산물 출하량을 기준으로 일반농산물과의 시장가격 차액만큼 친환경농업직불금으로 지급하자는 것이다. 농산물의 가격 변수, 물량(출하량) 변수, 소득 변수, 그리고 생산비와 경영비 변수 등 어떤 변수를 기준점으로 하여 직불금을 지급하는 것이 적절한 것인가에 관해 검토가 필요하다. 생산비 차이를 보장하는 직불금은 생산 단계에 적용되는 직불금이고 소득 차이를 보전하는 직불금은 생산 이후 단계까지도 적용되는 직불금이라고 볼 수 있다.

친환경농업인연합회가 제안한 지급기준인 ‘친환경 농산물 출하량(Q)’은 농산물 가격과 연동되고, 다시 친환경농산물 출하량과 친환경농산물 가격은 농업총수입과 연동된다. 즉, 친환경 농산물 가격-친환경농산물 출하량-친환경농산물 농업총수입은 하나로 연결된 것으로서 어떤 것을 기준으로 해도 생산자의 생산 활동, 시장에 직접적인 영향을 줄 수밖에 없는 구조이다. 생산자의 출하량에 따른 가격 및 소득 보전 장치로서의 친환경농업직불제 실행은 시장을 통제하지 않는 이상 적절한 소득보상이 실현되지 않을 가능성이 높다(그림 4-10) 참고).

〈그림 4-10〉 친환경농업직불제 지급기준 변수별 영향요인과 세부내용



구분	생산비	가격	소득
개념	출하 이전 단계에 투입되는 3대 생산요소에 대한 비용 (토지, 노동, 자본)	수요와 공급의 균형지점, 유통과 물류비용 포함, 출하 이후 단계에 발생하는 수수료, 유통·물류비용 차감	농업총수입에서 경영비를 제외한 금액으로서 당해 작목 경영활동 성과
일반농산물 친환경농산물	경영비 자가노동비 유동자본용역비 고정자본용역비 토지자본용역비	출하가격(생산자) 도매가격(중간유통업자) 소매가격(소비자) 운송비 포장재비 상하차비	자가노동비 유동자본용역비 고정자본용역비 토지자본용역비
친환경농산물 추가부분	인증비 및 잔류 농약 검사비		
직불제 보상범위	친환경농업직불제	×	⇒ (공극 지향점)
	쌀고정직불제 밭농업직불제	×	⇒ (공극 지향점)
	×	쌀변동직불제	⇒ (공극 지향점)

둘째, 친환경농업인연합회가 구상하는 친환경농업직불제 개편방안(안) 제안내용에 대한 세부 검토의견을 제시하고자 한다. 목적, 지급단가 및 지급기준, 지급범위, 직불금 산출, 최종수혜혜택, 직불금 산정주체, 운영시스템, 정책대상, 현행 비판지점, 기존 사업조정을 통한 예산확보(=소요재원 마련) 등의 측면에서 다음과 같이 여러 가지 한계점이 보인다 (〈표 4-12〉 참고). 핵심내용은 농가 소득보장, 가격보장에 치우쳐져 있는 직불제는 공익 기능을 증시하는 친환경농업 취지에 부합하지 않는 결과를 초래하여 각종 토양 및 수질환경 고갈 및 부하 등 외부불경제효과가 가중될 우려, 농산물 가격과 생산이 연계됨에 따라 생산량 과잉과 가격하락 악순환 구조가 반복되어서 농업 경영 불안정성을 심화할 수 있는 우려, 출하량에 따른 직불금 지급은 생산성 향상을 위한 집약적 농업생산 방식, 고비용고 투입 농법으로의 전환 가능성이 높아지므로 농업환경 개선 역행 우려, 친환경농산물도 일반농산물과 동일하게 생산비 차이보다 유통비 차이가 클 것으로 예상됨에 따라 차액보전은 중간유통업체 이익으로 귀속될 우려가 크다.

〈표 4-12〉 친환경농업인연합회 구상(안) 제안내용 검토의견

구분	제안내용	검토의견
목적	<ul style="list-style-type: none"> 친환경농산물 생산과잉으로 인한 판매 어려움 극복, 친환경농가 소득보장, 전체적인 친환경농업활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 농가 소득보장, 가격보장에 치우쳐져 있는 직불제는 공익 기능을 증시하는 친환경농업 취지에 부합하지 않는 결과 초래(각종 토양 및 수질환경 고갈 및 부하 등 외부불경제효과 가중)
지급단가 및 지급기준	<ul style="list-style-type: none"> 생산비 보전, 가격 보전 동시 (친환경농산물은 산지 수취가격은 현행 대비 120%~130% 수준) 출하량 기준으로 직불금 규모 산정 단, 면적 대비 생산량 상한선을 두면 생산량 중심으로 가는 것 방지 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 생산자 입장에서 최종수취가격은 최저생산비 수준을 의미하고 농가 경영위험을 감당할 수 있는 상한선 농산물 가격과 생산이 연계됨에 따른 물량 증대(가격 보장 시 생산량 과잉 가능성, 가격하락 악순환 구조 반복, 물량 조정과 연계한 가격위험 관리시스템 부재) 일반농산물과 친환경농산물은 비슷한 시장상황이므로 발생하는 문제점 또한 유사할 것으로 예측(공급 물량에 따른 가격등락폭) 출하량에 따른 직불금 지급은 생산성 향상 위한 집약적 농업생산 방식, 고비용고투입 농법으로의 전환 가능성이 높아지므로 농업환경 개선 역행 우려

구분	제안내용	검토의견
	<ul style="list-style-type: none"> 일반농산물 가격과 친환경농산물 가격차액 보상, 직불금 산정(보상 규모)을 위한 일반농산물 기준가격 발견시스템 구축 (* 친환경농산물을 일반농산물 가격 수준으로 출하, +5%~+10% 수준 출하도 가능, 단 그 일부를 모범생산자에게 인센티브 제공 재원으로 사용하는 방안 검토) 	<ul style="list-style-type: none"> 현재 국가차원에서 친환경농산물 가격통계(가격감사·모니터링·통제통계 수집·분석·유지 및 보수 기구) 전담기구 전무 현재 일반 관행농산물 가격도 저평가되어 있는 상태에서 친환경농산물 가격과의 비교분석은 유의미하지 않음(품목에 따른 가격차 존재 유무 불확실, 미미한 차액 발생) 공신력 있는 전문기관에서 수행해야 할 영역 설령 가격을 공시했다하더라도 농업인 간 합의가 가능한 영역인지 불투명 (*쌀변동직불제와 유사한 구조로서 폐해 또한 유사할 것으로 예상)
지급범위	<ul style="list-style-type: none"> 현재 친환경농업 직불금의 상한선인 0.1ha~5ha이하만 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 친환경농업의 특성 상 대규모 경지면적을 할 수 없으므로 현실적인 상한선
직불금 산출	<ul style="list-style-type: none"> 유기농무농약 인증별 직불금 산출, 품목별 직불금 산출 (* 무농약은 현행 대비 20%, 유기농은 현행 대비 30%) 	<ul style="list-style-type: none"> 인증별, 품목별 직불금 산출은 앞서 설명한 「지급단가 및 지급기준」에 의거한 내용과 동일, 여러 가지 한계점 내포
최종수혜혜택	<ul style="list-style-type: none"> 친환경농산물을 일반농산물 가격수준으로 출하(소비자 이익), 가격차액만큼 직불제로서 국가 보상(생산자 이익) 	<ul style="list-style-type: none"> 친환경농산물도 일반농산물과 동일하게 생산비 차이보다 유통비 차이 클 것으로 예상 실제 차액보전은 중간유통업체 이익으로 귀속될 우려 농업인단체는 유통업체와의 치열한 거래 전쟁과 같은 상황에 직면할 가능성 높음
직불금 산정주체	<ul style="list-style-type: none"> 출하에 따른 직불금 산정기관은 전국에 산재한 친환경영농법인 재편, 친환경농업인연합회 조직을 통해서 출하에 따른 직불금 산정 	<ul style="list-style-type: none"> 직불금 규모 산정을 위한 생산량, 가격기준 등은 과학적 데이터 분석을 통해 산출되어야 하는 전문영역 현재 충남친환경농업인연합회는 주로 유통 및 출하 기능 중심의 조직으로서 관련 기능 확장에 한계 지역단위 생산관리 기능은 미흡, 연합회 차원에서 기능 확장 여부를 논의한 뒤 결정해야 할 과제
운영시스템	<ul style="list-style-type: none"> 유급 생산관리자제도 도입, 전국단위 마케팅보드로 성장 검토, 출하농산물의 품위규격·품질 기준 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 친환경농산물이 광역 단위(전국 마케팅보드)가 유통과 물류, 출하기능 중심으로 묶이면 기존 일반관행 농산물과 같은 문제점(지역 내

구분	제안내용	검토의견
		소농은 계속 소외, 높은 진입장벽, 중앙물류 이용으로 인한 높은 유통물류비, 각종 수수료, 광역브랜드 이용)이 그대로 재현될 가능성 존재, 광역단위 및 전국단위 기구 정확성과 신뢰성 확보 여부 관련, 기타 출하농산물 품질관련은 긍정 평가
정책대상	• 인증농가 중심	• 현행 친환경인증 문제점을 유지한 상태에서 진행하는 것은 현재 인증문제 폐해 계속 발생할 수 있는 여지, 지역 내 인증 농가와 비 인증 농가 간 갈등요소 상존하게 하는 원인
현행 비판지점	• 친환경농업이 과연 농업환경을 보호하였는가에 대한 비판	• 농자재지원사업, 인증사업에 따른 폐해를 유지한 상태에서 진행하는 것은 이와 같은 비판에서 자유로울 수 없음.
기존 사업조정을 통한 예산확보 (=소요자원 마련)	• 친환경농자재 등 각종 지원사업을 축소 또는 폐지하여 예산을 친환경농업 직불제에 집중(친환경농업 관련 예산 범위 내)	• 적정 직불금 지급단가 및 지급규모 기준 마련을 통한 소요자원 추정 필요, 현재 정부 정책방향도 중장기적으로 농자재 지원(현물 지원)에서 직불 방식(현금 지원)으로 전환 예정으로 방향성 부합, 긍정적 평가, 다만 친환경농업인 간 합의가 필요한 사항

참고로 친환경농업인연합회는 친환경농산물 수급조절 및 가격교섭력 확보를 위한 전략으로 전국 단위 친환경농업협동조합 설립과 마케팅 보드를 구상하고 있다.¹⁸⁾

- ① 기존 농협은 일반농업을 대상으로 대부분의 정책이 추진되고 있고, 다품목 소량 생산 중심인 친환경농업의 취급과 참여에 많은 한계
- ② 친환경농업인들의 자주적이고 자발적인 조합 설립을 통해 친환경농업 발전을 위한 다양한 사업을 전개할 필요
- ③ 궁극적으로는 친환경농업을 대표하는 생산-유통조직(마케팅 보드)로 조직화 필요
- ④ 광역단위 친환경농업인연합회 산하 경제사업단을 친환경농업협동조합으로 전환하여 광역 내 산지 조직화에 우선 역할을 도모, 이를 바탕으로 시장 대응력을 높여 친환경농업인들에게 실질적인 도움을 줄 수 있도록 해야 하므로 마케팅 보드 설립에 공감대 형성

18) 자료 : 전국친환경농업인연합회(2018), 간부 워크숍 자료집(18.03.15.~16.), p.39.

6. 요약

첫째, 친환경농업직불제 개편방안을 위한 기본구상은 다음과 같다.

친환경농업(정책)과 관련하여 친환경농업인 고령화 및 인구 감소 등 농업기반 문제, 친환경인증 문제, 친환경농자재 문제, 농업·농촌 환경 문제, 친환경농업직불제 문제, 경종과 축산 자원순환 단절 문제 등이 서로 얽혀 있는 구조이다. 따라서 친환경농업 전반에 대한 방향 설정 속에서 친환경농업직불제 개편을 논의해야 한다. 기본구상을 위한 원칙은 통합성, 연계성, 지역성, 주체성, 주민 참여형으로 설정한다. 정책 틀은 공익 기능 제고를 위한 친환경농업직불제를 기본(기본형)으로 하되 집단협업방식을 통한 지역단위 농업환경보전사업으로의 이행(공익형)도 추진한다.

둘째, 친환경농업직불제 개편방안(기본형) 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다. 핵심특징은 지역 인증체계 중심, 과정 중심이면서 참여와 신뢰, 집단협업 활동을 바탕으로 한다. 지역 내 전반적인 농업환경의 보전과 개선을 목표로 함과 동시에 친환경농업을 통한 농업소득 보전은 자연스러운 최종결과물이 된다(〈표 4-13〉 참고).

〈표 4-13〉 친환경농업직불제 개편방안 요약

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 관건)
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

구분	세부내용
지급기준	<ul style="list-style-type: none"> • 경영비 차액을 인정하여 인상하고 매년 물가상승률 반영 • 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 생산자 조직 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 구역·단위지구 중심(예. 수계, 유역, 호소) • 공간 선정 시 각종 데이터 지표를 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 : 농업인과 복지대상 농업인 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

셋째, 농업환경보전사업 실행방안(공익형) 내용은 향후 농업환경정책이라는 큰 틀에서 단계적으로 이행과 전환 시기별 내용을 달리 작동한다. 5대 분야 기본지침 항목인 생태, 사회, 경제, 책임성, 문화 분야 등을 참고한다. 실행에 앞서 고려할 전제조건으로서 규제, 인센티브, 시장 상품화, 운영 및 관리 주체, 방식을 먼저 고민해야 한다. 농업환경보전사업 지역을 선정하는 과정과 방법은 지역 내 다양한 환경지표 공간정보와 응용, 연계하되 보전하고 활용해야 할 마을의 농업환경자원을 먼저 찾도록 한다. 이 과정에서 주민 참여형 방

식을 권한다.

충청남도의 농업환경보전사업 지역선정 후보지로서 유역 중심 지역 지역의 경우, 금강 권역을 중심으로 금강, 만경강, 동진강, 삽교천 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.

넷째, 친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산 추정과 확보를 위한 산출방법은 ① 경영비 보전비율에 따라 소요예산을 추정하는 방법, ② 기존 친환경농업관련 사업의 일몰과 축소 등 통폐합에 따라 소요예산을 추정하는 방법, ③ 예산규모 증액비율에 따라 소요예산을 추정하는 방법이 있다. 추정결과는 다음과 같이 요약하였다(〈표 4-14〉 참고).

〈표 4-14〉 친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산 추정결과 요약

구분	① 경영비 보전비율 가정에 따른 소요예산	② 기존 사업예산 통폐합 가정에 따른 소요예산	③ 예산규모 증액비율 가정에 따른 소요예산
농식품부	최소 2,440.2억 원 ~ 최대 4,880.5억 원	약 2,066억 원	최소 약 478.9억 원 ~ 최대 653.2억 원
_농가 당 직불금 예산	최소 410.7만 원 ~ 최대 821.3만 원	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	473.8만 원	최소 64.9만 원 ~ 최대 88.5만 원

마지막으로 친환경농업인연합회가 구상하는 친환경농업직불제 개편방안(안) 핵심내용은 친환경농산물 출하량을 기준으로 일반농산물과의 시장가격 차액만큼 친환경농업직불금으로 지급하자는 것이다. 제안내용에 대한 세부 검토의견으로서 우선 농가 소득보장, 가격보장에 치우쳐져 있는 직불제는 공익 기능을 중시하는 친환경농업 취지에 부합하지 않는 결과를 초래하여 각종 토양 및 수질환경 고갈 및 부하 등 외부불경제효과가 가중될 우려, 농산물 가격과 생산이 연계됨에 따라 생산량 과잉과 가격하락 악순환 구조가 반복되어서 농가의 경영불안정성을 심화할 수 있는 우려, 출하량에 따른 직불금 지급은 생산성 향상을 위한 집약적 농업생산 방식, 고비용-고투입 농법으로의 전환 가능성이 높아지므로 농업환경 개선 역행 우려, 친환경농산물도 일반농산물과 동일하게 생산비 차이보다 유통비 차이가 클 것으로 예상됨에 따라 차액보전은 중간유통업체 이익으로 귀속될 우려가 크다.

제5장 결론

1. 연구의 의의 및 한계

첫째, 이번 연구를 통한 의의는 다음과 같다.

- 친환경농업직불제 뿐만 아니라 현재 친환경농업정책을 둘러싼, 얽혀있는 문제를 전체적으로 조명한 가운데 큰 틀에서의 방향을 제안, 사업설계의 기본 틀을 제안했다는 점이다.
- 현재 공익형 직불제 개편 논의가 활발히 이뤄지는 시점에서 구체적으로 환경보전과 개선에 목적을 둔 친환경농업직불제를 세부적으로 설계하는 화두를 던졌다는 점이다.
- 향후 우리나라 농업도 친환경농업 방향으로 가야 함에 따라 친환경농업직불제(기본형) 개편방안을 검토함과 동시에 지역농업 환경문제를 해결할 수 있는 지역단위 농업환경 보전사업(공익형) 실행방안도 검토하였다는 점이다.
- 사회 전체적으로 여러 가지 대안이 도출되어서 정책개편 시 선택의 기회를 제공하고 이번 연구도 농정분야에 선택할 수 있는 기회와 논의 테이블을 제공했다는 점이다.

둘째, 이번 연구의 한계점은 다음과 같다.

- 농업직불금 지급기준이 되는 농지소유 문제, 정책대상자인 농업인 정의에 대한 근본적 문제 해결은 여전히 다루지 못했다는 점이다. 부재지주의 농업직불금 부당수령 문제, 농업직불금 확대가 지대상승으로 이어지는 문제 등과 연동되어 있기 때문이다.
- 친환경농업직불제를 비롯한 공익형 직불제 확대 개편은 농업, 농촌, 농업인을 위한 정책으로 설계했으나 결국 농지소유자 및 부재지주를 위한 부동산 정책으로 변질될 수 있는 우려가 다분하다. 그런 점에서 농지와 농업인 정의와 관련한 것은 별도의 후속 연구과제로 반드시 이어져야 하고 논의를 이어나가야 한다.
- 친환경농업은 일반관행 농법과 달리 사업효과를 발휘하기 위해서는 대농의 참여와 유도방안이 관건이지만 그에 대한 유인책을 마련하지 못하였다.

2. 정책 활용 및 향후 과제

첫째, 이번 연구의 정책 활용도를 정리하면 다음과 같다(〈표 5-1〉 참고).

〈표 5-1〉 정책 활용도

연구 구분	전략과제	도 관련부서	(구) 친환경농산과 (신) 식량원예과
연구 연도	2018년	연구 책임	강 마 야
연구 제목	농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안		
연구 목적	<ul style="list-style-type: none"> - 농업환경을 보전하거나 혹은 개선하기 위해서 규제와 보상 시스템이 적절하게 균형을 이루는 정책수단으로서 친환경농업직불제 중요 - 농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안 연구 * 이번 연구과제는 충남친환경농업인연합회가 제안한 과제 		
정책 제안	<ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업직불제(기본형) 개편방안을 중앙정부와 충청남도에 제안 (사업목적, 사업성격, 지급방식, 지급대상, 지급기간, 지급기준, 환경개선활동, 실행 및 관리 주체, 조직 및 운영 시스템, 공간범위, 성과지표, 전제조건, 핵심특징 등) - 농업환경보전사업(공익형) 실행방안을 중앙정부와 충청남도에 제안 (단계별 구상, 기본지침 항목, 전제조건, 지역선정 과정과 방법, 충청남도 지역선정 후보 지 예시 등) - 소요예산 추정 및 확보방안 제안 (농식품부의 경우, 최소 478.9억 원에서 최대 4,880.5억 원 소요) (충청남도의 경우, 최소 143.1억 원에서 최대 382.7억 원 소요) 		
정책 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 연구결과를 당초 제안한 충남친환경농업인연합회 공유 - 전국친환경농업인연합회 및 협회 차원에서 직불제 개편 공론화 및 논의 단초 마련 - 문재인 정부 100대 국정과제 및 민선7기 공약사항 역점과제 중 “직불금 강화 혹은 소득안전망 확충”에 대한 세부 실행방안 반영 		
정책 활용 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 농식품부 및 충청남도 기존정책(사업) 개선방안 제시 - 최근 공익형 직불제 개편논의 기초자료 제공 		
정책활용 유형	① 국비확보 ② 중앙정부 역제안 ③ 신규 정책(사업) 발굴 ④ 기존 정책(사업) 개선 ⑤ 정책참고 자료 ⑥ 법·조례 제(개)정 논리개발 ⑦ 비용절감 ⑧ 편익증대 ※ 해당사항 표시		

둘째, 친환경농업직불제 개편방안의 궁극 지향점이자 몇 가지 유념할 점이 있다.

- 농촌 환경 보전 필요성에 대한 국민인식이 증가함에 따라서 농업계도 적극 대응할 필요(김태연, 2017a)가 있는데 농업정책 자체가 지속가능성을 담보한 전반적인 환경을 중시하는 정책으로 지향할 필요가 있다. 단, 환경보전을 중심으로 한 친환경농업정책을 추진하되 생산, 자재, 인증, 유통, 소비 분야 관련 정책과 통합적으로 연결해야 하고 중심축을 환경으로 설정하는 정책 전환이 필요하다.
- 공익형 직불제의 지향점도 농업 생산 활동을 통하지 않는 자연환경·경관·생태가 아니라 '농업 생산활동'을 통한 것으로부터 나오는 점임을 간과하지 말아야 한다(김정섭, 2018a).
- 친환경농산물을 생산하는 농가가 계속 생업을 지속하기 위해서는 일정수준의 경제적인 삶, 사회적인 삶을 유지하도록 기본바탕을 마련해주는 것이 정책목적이자 성과로도 반영되어야 한다.
- 그리고 친환경농업인에게 어떻게 하면 친환경농업 동기를 유발할 수 있게 할 것인가에 고민이 필요하다. 친환경농업에 투입되는 생산 단계, 자재사용 단계부터 농업환경자원과의 연계성을 어떻게 고려할 것인지, 친환경농업을 하는 농가의 생산방식, 농지관리방식이 어떻게 변화해야 하는지부터 말이다. 예를 들면, 친환경농자재도 농가들이 자가제조하여 만드는 방식 등 자유롭게 선택할 수 있도록 해야 하는데 지금의 자재지원 정책은 정부에서 고시한 목록에 있는 기성제품을 사용하도록 함에 따른 모순이 발생하고 있다.
- 친환경농업직불제는 단순히 농가에게 공익기능 강화 활동에 대한 경제 보상만이 아니라 궁극적으로 농업환경을 살리는 것이 목적이 되어야 하므로 그에 맞춘 정책수단 개념이 정립되어야 한다. 즉, 경제 보상이 후불(보상, 보전) 개념보다는 농업환경을 살리는 것은 선불(투자) 개념으로 시각과 지평을 넓혀 가는 것이 중요하다(김정섭, 2018b). 즉, “농업직불제는 보상이기 이전에 농업 생산 활동과 농업의 주체인 농민에 대한 사회적 인정에 기초한 제도로서 바라보는 시각으로 전환해야 한다. 농업직불제 등과 같은 농업보조금은 사회의 한 부분을 담당하는 사람들, 그 사람들이 하는 일에 대한 사회적 인정의 형식이어야 한다. 농민과 농민 아닌 자의 동등함을 인정하는 권리를 보장하는 수단이 되어야 하고 다른 한편으로는 나오는 다른 일을 하는 농업이 지닌 독자적

가치를 인정하고 존중하는 사회 통합 수단이 되어야 한다.”라는 김정섭(2018b) 주장을 되새겨 볼 필요가 있다.

셋째, 친환경농업직불제를 비롯한 농업환경정책으로 전환을 위한 향후 과제는 다음과 같다.

- 현재 농식품부의 보조사업은 산업정책으로서의 농업정책과 공간정책으로서의 농촌정책이 이분화되어 있고 일부는 복지정책과의 경계가 서로 혼재되어 있는 상태인데 농업직불금 제도가 가지는 위상 설정이 필요하다.
- 개편방안 일부 내용 중 기존 쌀변동직불형 직불제 방식과 비슷할 수 있다는 우려를 불식시키기 위하여 친환경농산물의 과잉생산, 가격하락 등의 악순환 구조 미연에 방지할 수 있는 장치를 좀 더 세밀하게 설계할 필요가 있다. 이것은 현장에서 농업인과 소통하면서 대안을 찾아야 한다.
- 사업은 단순할수록 현장에서 정책전달과 이해도, 인지도가 높아지게 되므로 시행과정에서 지속적으로 공무원이든, 농업인이든 교육 투자시간을 확대함이 전제되어야 한다.
- 참여농가의 진입장벽을 낮추기 위해서 지급조건 부여완화를 고민하고 농업환경정책인 만큼 환경은 철저히 규제하는 방향으로 가는 것과 동시에 제대로 이행하는 부분에 대해서는 적절한 보상시스템도 뒤따라야 한다.
- 친환경농업직불제나 농업환경보전사업 모두 조직과 운영주체가 명확히 설정된 이후에 정상 가동할 수 있고 우리가 그리는 미래의 그림이 완성되므로 현 시점에서 생산자 조직 및 단체와의 신뢰를 극복하는 것, 행정과의 신뢰를 극복하는 것이 중요하다.
- 생산자 측면에서는 지금까지 대다수 농업인 단체는 운동 기능이 중심이었다면 향후 농업인 조직화를 위해서 사업기획조직관리 기능 등으로 중심축을 이동하는 것이 중요하다. 사업주체로서 제대로 기능을 갖춘 단체나 조직이 부족하므로 실제 정책사업 집행과정에서 효과를 거두지 못한 게 사실이다. 지금부터라도 농업인 단체가 사업을 집행하고 운영할 역량을 갖추는 준비를 해야 한다.
- 행정 측면에서는 사업개편과 실행은 지도자의 사업추진 의지와 신뢰 문제이므로 민간과 행정 간 신뢰 회복을 위해서 소통과 협업 등 다각적으로 관계 복원 노력을 해야 한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강마야.구자인.정석호(2018), 충청남도의 농정추진체계 실태 사례 연구, 한국농촌경제연구원 수탁연구 최종보고서, 충남연구원.
- 강마야.김찬규(2016), 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향, 전략연구2016-43, 충남연구원.
- 강마야.이관률(2015), 농업직불금 제도의 정책구조와 집행 분석 : 충남지역을 사례로, 농촌사회 25(2), 한국농촌사회학회.
- 강마야.이관률.여민수(2014), 농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안, 충청남도 수탁연구 최종보고서, 충남연구원.
- 강마야.허남혁.이관률(2012), 충남 농업보조금 제도 개선, 전략연구 2012-16, 충남연구원.
- 국승용.최지선(2017), 2017 보조사업 모니터링 : 유기질비료지원사업, KREI현장브리프 제3호, 한국농촌경제연구원 농식품정책성과관리센터.
- 국승용(2016), 2016 보조사업 모니터링 : 친환경농업기반구축사업, KREI현장브리프 제1호, 한국농촌경제연구원 농식품정책성과관리센터.
- 국정기획자문위원회(2017), 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 김성우(2018), 농산물 적정가격, 가격안정화 개념 재설정 필요, 기고문, 농민신문.
- 김정섭(2018a), 농업환경보전 프로그램의 조건, 대산농촌문화 100호, 대산농촌문화재단.
- 김정섭(2018b), 적선과 보상과 인정의 차이, 농업보조금을 바라보는 관점, 월간 일소공도, 2018년 12월호, 마을학회 일소공도, pp.25~28.
- 김정섭(2018c), 농업환경의 보전과 지역사회의 실천 : 네덜란드 지역협동조합의 기원과 특징, 마을 통권 3호, 마을학회 일소공도, pp.115-126.
- 김정호(2018), 친환경농업직불제 제도 개선방향과 내용(서면자문 결과 : 2018.03.24.)
- 김창길.정학균.문동현(2015), 2015 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망, KREI

농정포커스 제108호, 한국농촌경제연구원.

- 김창길.정학균.오상훈.박수일(2013), 친환경농업정책의 효과 평가를 위한 계량모형개발, R708 연구자료-1. 한국농촌경제연구원.
- 김창길.정학균.김정승.문동현(2013), 저탄소농업 직접지불제도 도입 방안, 농림수산식품부 연구과제 최종보고서, 한국농촌경제연구원.
- 김창길.정학균.장정경.권회민.문동현(2009), 친환경농업 직접지불제 개편 및 환경기준 준수조건 지원정책 도입방안 연구, C2009-63, 한국농촌경제연구원.
- 김창길.김태영.산용광.허장(2005a), 친환경농업의 경제적 분석과 발전방안 연구, 연구보고서 C2005-53, 한국농촌경제연구원.
- 김창길(2005b), 친환경농업 직접지불제도의 평가와 발전 방향, 친환경농업연구, 제7권 제1호.
- 김창길.오세익.김태영(2003a), 친환경농축산업 육성정책의 평가와 발전방향, 연구보고서 C2003-4, 한국농촌경제연구원.
- 김창길.김태영(2003b), 친환경농업 생산비 및 소득차이 비교 분석, 연구보고서 C2003-36, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤.채광석.허주녕(2010), 공익형 직불제 세부실시 프로그램 연구, 연구보고서 C2010-29, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤.정학균.장정경.권회민.문동현(2009), 친환경농업 직접지불제 개편 및 환경기준 준수조건 지원정책 도입방안 연구, 연구보고서 C2009-63, 한국농촌경제연구원.
- 김태연(2018), EU 농업환경정책 어떻게 발전하여 왔는가?, 시선집중 GS&J 제251호, GS&J Institute.
- 김태연(2017a), 농업환경정책, 어떻게 도입할 것인가, 계간 농정연구 64호, (사)농정연구센터, pp.81-85.
- 김태연(2017b), 유럽 농촌환경관리 정책의 형성과정과 영향 : EU와 영국 농촌관리정책의 사례, 농업-농촌과 환경의 접목 : 농업생태환경프로그램 도입, CNI세미나 2017-077, 충남연구원.
- 김태연(2015), 한국농업의 다원적 기능 : 그 불편한 진실, 시선집중 제190호, GS&J인스

티튜트

- 김태연.이명현.박재홍.김배성(2014), 본말이 전도된 친환경농업 바로 세우기, 시선집중 제187호, GS&J인스티튜트.
- 김한호(2018), 미국 농업환경정책 어떻게 발전해 왔는가?, 시선집중 GS&J 제253호, GS&J Institute.
- 농림부(1999), 한국농정 50년사 별책 : 농정반세기 증언(환경농업육성법 제정, 이덕로 작성), 한국농촌경제연구원 편찬.
- 대통령직속 정책기획위원회(2018), 문재인 정부의 농정개혁 방향과 실천 전략 : 직불제 중심 농정으로의 전환과 실천전략, 정책기획위원회 농정개혁TF 활동결과발표 자료집, pp.13-14.
- 박동규.김창길.임송수.송미령.김배성.박경철(2004), 중장기 직접지불제 확충방안 연구, 연구보고서 C2004-6, 한국농촌경제연구원.
- 성재훈.이혜진(2017), 2017 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망, 현안분석 제 39호, 한국농촌경제연구원.
- 성재훈.이혜진.정학균(2017), 2017 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제, KREI농정포커스 제155호, 한국농촌경제연구원.
- 오호성.이해춘.나기수.오세철.류수영.김태영.김종규.권기창.양근일(2000), 저투입 환경농산물의 수요개발에 대한 연구, 농림부 연구과제 최종보고서, 성균관대학교.
- 윤석원.문태훈.이정희.이재학.조인성.한용희.황성혁.김병준(1999), 유기농산물 생산소비유통제도 개선에 관한 연구, 농림부 연구과제 최종보고서, 중앙대학교.
- 이규천.서종혁.오내원.김태곤.김은순.정암우.김종선.김상준.김덕순.한국농어촌공사.농협중앙회.삼일회계법인(1998), 조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사 연구: 농업의 환경 효과, 연구보고서 C98-4-3, 한국농촌경제연구원.
- 전국친환경농업인연합회(2018), 간부 워크숍 자료집(18.03.15.~16.). pp.38-39.
- 전태갑(2000), 친환경농업 육성방안 연구, 농림부 정책과제 보고서.
- 정학균.성재훈.이현정(2018), 2018 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제, KREI농정포커스 제169호, 한국농촌경제연구원.
- 정학균.이혜진.김창길(2016), 2016 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망, KREI

농정포커스 제131호, 한국농촌경제연구원.

- 정학균.김창길.김종진(2014), 친환경농업 직접지불제 개편방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- 정학균.김창길.한석호.서강철(2014), 친환경농업 활성화를 위한 지불제 개선방향, KREI 농정포커스 제99호, 한국농촌경제연구원.
- 조완주(2018), 농업환경보전프로그램과 네덜란드 환경협동조합, 2018 마을학회 발표 자료.
- 정책자문단(2018), 양승조 충남도지사 당선자 공약자료집.
- 주오이씨디 대한민국 대표부(각연도), OECD 농업정책 점검 및 평가 보고서, 농림축산 식품부.
- 충남친환경농업인연합회(2018), 친환경농업직불제 개편방안(안).
- 한국농어촌공사(2017), 2016 농업용수 수질실태 일제조사 보고서, p.49&p.62.
- 한국농촌경제연구원(2017), OECD 정책분석틀을 적용한 한국 농식품 분야의 혁신, 생산성 및 지속가능성 연구.
- 허남혁.강마야.이관률(2014), 농업직불금 제도개선 방안, 충청남도 수탁연구 최종보고서, 충남연구원.
- 허승욱.김호(2013), 광역친환경농업단지 조성사업에 따른 변화실태 및 지속가능 기반 확충방안, 한국유기농업학회지 21(3), 한국유기농업학회.
- OECD&한국농촌경제연구원(2018), OECD 국가별 농식품 검토보고서 : 한국 농업 혁신, 생산성 및 지속가능성 검토, D463.

〈국외 문헌〉

- IFOAM(2016), ORGANIC 3.0 for truly sustainable farming & consumption, 2nd updated edt. IFOAM ORGANICS INTERNATIONAL&SOAAN.
- J.D.Van der Ploeg(2008), The New Peasantries : Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization(역 : 김정섭), 근간.
- Ministry of Economic Affairs(2016), The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme : Background, procedures and legal and institutional implications, Netherlands.

- NFW, Intertentieverklaring en werkprogramma, Drachten:NLTO, 2004, p.17.
- OECD(every year), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation(every year:2018,2015,2011,2008,2006).
- Paul Terwan(2016), Cooperative approaches to results-based agri-environment schemes in the Netherlands : Focus on outcomes to improve conservation, European Network of Rural Development.

〈행정자료〉

- 국립농산물품질관리원(각연도), 친환경인증정보시스템:친환경인증통계.
- 농림축산식품부(2018), 2018년도 농식품사업안내서.
- 농림축산식품부(2018), 친환경농업 정책방향, 친환경농업발전토론회 자료집, 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부(2017,2018,2019), 농림축산식품사업시행지침서(2017,2018,2019).
- 농림축산식품부(각연도), 농림업생산액 및 생산지수, 한국은행 국민계정.
- 농림축산식품부 내부자료(2017, 2018), 친환경농업 관련 예산.
- 농림축산식품부 내부자료(2012), 친환경농업개편안.
- 농림축산식품부 농업정책과 및 기획재정담당관실(각연도), 농업직불금 현황.
- 농림축산식품부 농기자재정책팀, 한국작물보호협회, 한국비료협회(각연도), 농약 및 화학비료사용량 통계.
- 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제2차 친환경농업정책협의회 회의자료(18.04.20.).
- 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제3차 친환경농업정책협의회 회의자료(18.07.04.).
- 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제3차 친환경농업정책협의회 결과자료(요약, 18.07.04.).
- 농림축산식품부 친환경농업과 내부자료(2018), 2019년도 농업환경보전 프로그램 사업 시행지침(안), 미공개자료.
- 농촌진흥청(2018), 2017 지역별 농산물 소득 자료 : 충청남도, 충청북도.
- 농촌진흥청(2018), 농업경영개선을 위한 2017 농축산물소득자료집.
- 농촌진흥청(2017), 2017 농업과학기술 경제성 분석 기준자료집, 농업경영자료 2017-04.
- 농촌진흥청(2013), 농산물 소득조사 분석방법 2013년.

- 농촌진흥청(각연도), 농산물소득조사표.
- 충남연구원&충남친환경농업인연합회(2018), 충남 친환경 일반농산물 생산비 및 소득조사.
- 산림청(2018), 2017 임산물 생산비 통계.
- 충청남도(2018), 2018년 본예산 사업설명서, pp.391-392.
- 충청남도(2018), 세출예산서.
- 충청남도(각연도), 충청남도 기본통계 : 친환경 농축산물 출하현황.
- 통계청(2017), 농산물 생산비 조사.
- 통계청(각연도), 농가경제조사.
- 통계청(각연도), 농림어업조사 : 행정구역(시군구별) 농가 수, 농가인구.
- 통계청(각연도), 농업면적조사 : 전국(도별) 논밭별 경지면적.
- 환경부(각연도), 가축분뇨 처리통계.

〈홈페이지〉

- 공간정보 오픈플랫폼 지도(<http://map.vworld.kr/>)
- 대산농촌문화재단 웹진(<http://webzine.dsa.or.kr/?p=7413>)
- 물환경정보시스템(<http://water.nier.go.kr>)
http://water.nier.go.kr/publicFront/waterInfo/lake02.jsp?menuIdx=2_2_2 : 유역
 환경조사.
- 호소환경조사.
http://water.nier.go.kr/publicFront/waterInfo/watershed01.jsp?menuIdx=2_3_1 :
- 주오이씨디대표부(<http://overseas.mofa.go.kr/>)
http://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_20806/list.do : OECD 농업정책 점검 및
 평가보고서.
- 충청남도 재정정보공개시스템 : 세출예산 부분(<http://www.chungnam.go.kr/finance/>)
<http://www.chungnam.go.kr/finance/finance/contents/finance/exp/01/exp.01.001.motion>
- 친환경인증정보시스템(<http://www.enviagro.go.kr/>)
http://www.enviagro.go.kr/portal/info/Info_statistic_cond.do
- e-나라지표(www.index.go.kr)

www.index.go.kr : 농림축산식품부 - 농약 및 화학비료사용량 지표.

www.index.go.kr : 환경부 - 가축분뇨 발생량 및 처리현황.

· IFOAM ORGANICS(<https://www.ifoam.bio/>)

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>

부 록

1. 착수연심회(2018.04.05.)

심의위원	심의의견
전략과제 주심 (충남연구원 정종관 선임연구위원)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구의 필요 및 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 충남 친환경농업활성화를 위해서 생산자에게 정책개입을 통해서 가격안정장치를 마련하려는 친환경농업직불제 필요성에 공감 - 그러나 농정과제 중 농업인이 중시하는 것은 농산물 가격안정과 유통혁신을 위해서 직불 중심의 소득보전에 중점을 두고 있음. - 농업인단체의 요구사항을 정책에 반영할 시 연구 평형감각 유지 요구 ○ 연구결과의 정책 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 충남 친환경농업 관련 실태진단, 정책예산 비교 및 분석으로 친환경농업직불제 중심으로 재편하기 위한 기초연구 활용 기대 - 농식품부에서 소득보전형 직불제를 공익형 직불제로 전환을 추진하고 있으므로 연구제목 변경 필요(친환경농업활성화를 위한 농업인 소득증대 연구) - 농업직불제 개편방안은 후속 연구로 추진 고려 ○ 선행연구와의 차별성 <ul style="list-style-type: none"> - 충남 농정예산 실태분석에서 농업·농촌 관련 보조사업을 세 가지 사업군으로 구분하여 구조조정 제안한 바 있음. - 농업직불금 제도개선 방안, 자원확보 관련 다양한 농업직불제를 희망농업, 생태경관, 행복농촌 직불로의 재구조화 후속 구체화 방안 연구로 판단 ○ 연구방법 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농산물/친환경농업에 대한 소비자와 생산자 인식구조 차이 제시(기존 관련 설문조사 인용) - 공익형 개념과 소득보전형 개념을 혼합한 직불제 정책설계에 주안점 둠 - 2018 회계연도 기준으로 충남 농업직불제 관련 세출예산 현황에서 총 1,743억 원 중 친환경농업직불제와 경관보전직불제 40억 원(2.2%)수준을 감안하여 직불제 종류별 시행방안 설정 고려함. ○ 수행일정 <ul style="list-style-type: none"> - 6개월이라는 연구일정에 맞게 연구대상과 주제 조정 추진 ○ 기타사항 <ul style="list-style-type: none"> - 연구제목 변동 필요 - 현재와 같다면, “친환경농업인 소득보전 연구”로 제목변경

심의위원	심의의견
외부연심위원 (단국대학교 김호 교수)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구의 필요 및 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 연구의 시의성 및 필요성 적절 - 친환경농업직불제 개편안이 중앙정부와 지자체 차원으로 구분하여 제시(지자체 독자적으로 시행할 방안 제시 필요하기 때문) - 친환경농업의 환경보전효과에 대한 보상 관점을 주요 초점으로 연구 ○ 연구결과의 정책 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 충남연구원 연구성과 중 하나가 직불제 개편방안인데 이에 대한 후속연구 - 친환경농업직불제로 국한하여 연구함으로써 매우 중요한 연구, 국가 정책수립 시 활용 가능할 것으로 예상 ○ 선행연구와의 차별성 <ul style="list-style-type: none"> - 협의 및 광의의 직불제 개념을 혼합함으로써 시행가능한 연구결과로 기대 ○ 연구방법 등 연구과정에서 유념할 점 ① 기존 연구자료 최대한 활용해서 친환경농업의 외부경제효과 추정 제시 <ul style="list-style-type: none"> - 소비자는 공익적 기능/가치에 대한 지불부담이 전혀 없는 상황 - 이에 대한 추산 필요, 선행연구의 실행가능한 부분 활용 ② 세출예산 재편에 대한 심도있는 고민 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농자재사업 축소하고 직불제 중심으로 재편하는 주제에 동의 - 자재회사로 이익 귀속, 농업보조금 혜택 귀속, 가격2배 이상 높음 ③ 지급방식 고민 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 면적에 비례하여 주는 지급방식은 빈익빈 부익부 현상 초래 - 출하량 비례하여 주는 방식은 기존 지급방식과는 다른 측면. - 단, 품목별 차이측정 곤란, 면적별 규모편차 발생, 상하한 설정 ④ 인용자료 유의, 조사방법 <ul style="list-style-type: none"> - KAMIS 단가는 객관성이 낮으므로 주요하게 활용하지 말아야 함(주의 필요) - 유통공사의 가격자료 사용불가, KREI연구의 생산비 자료 사용불가 - 조사시점, 조사대상 품목, 조사방법 중요, 생산비 및 소득조사 객관성 확보 방법 모색 필요 - 생산지조사는 case by case라서 매우 어려운 조사 ○ 연구진 구성 및 연구예산, 수행일정 <ul style="list-style-type: none"> - 연구진 단독으로 수행하기 광범위한 주제, 연구기간이 다소 짧다고 생각 - 연구주제에 비해 짧은 연구기간, 적극적인 외부자문 협조 필요
외부연심위원 (한국농촌경제연구원 김정섭 박사)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구의 필요 및 목적 <ul style="list-style-type: none"> - “친환경농업활성화” 의미/정의/관점 설정, 고민과 검토 필요, 즉, 면적 증대, 생산량 증가, 농가 수 증가, 시장규모 확대 등 양적 확대로만 측정하는 것은 진정한 의미에서 농업의 생태환경 측면과 위배 - 너무 경제적 안정장치 중요성은 물론이거니와 농업이 가지는 공익적 기능과 가치를 포괄하는 관점으로, 농촌의 생태환경에 긍정적으로 기여하는 관점으로 연구주제 접근 필요

심의위원	심의의견
	<ul style="list-style-type: none"> - “생산자의 경제적 안정 장치(소득, 비용, 가격, 공공보조 등)를 마련해야 친환경농업을 활성화할 수 있다”라는 가설, “친환경농업직불제를 개편하면 경제적 안정장치를 마련하는데 도움이 될 수 있다”라는 가설에 대한 정밀한 검토가 필요, 친환경농업활성화를 위한 충분조건은 아닐 것으로 봄. ○ 연구결과의 정책 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 충청남도 및 중앙정부에도 중요한 자료로서 활용할 것으로 기대 ○ 선행연구와의 차별성 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업직불제 확대를 위해서 기존 농업보조금 제도의 통합적이고 전면적인 재편 문제 동시 다룬 연구는 부재 - 선행연구와의 차별성 충분히 확보 - 제도 성격 연구관점의 변화 : 현재 친환경농업직불제와 같은 제도는 후불제로서 보상 성격이지만 실제 선불제로서의 투자 성격 중요 ○ 연구방법 등 연구과정에서 유념할 점 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업은 농업인들의 집합적 활동(collective action)을 전제로 하기 때문에 개별농업인 혹은 농가경영구조에만 초점을 두는 것이 아닌 친환경농업인 육성/조직화 과제도 검토하는 개편방안 도출 - 기존 친환경농업시장 폐해 극복하는 방안 - 기존 친환경농업정책에 대한 반성, 왜 실패하였을까를 짚어보기 - 예. 그동안 정량지표만 의존한 것은 구태의연하고 친환경농업에 대한 공익적 가치를 담기에 부족 - 경제적 인센티브 부여만 해주면 친환경농업인이 모두 잘 따라올 것인가는 조직화/행동학 측면에서 제고가 필요한 사항 - 친환경농업정책 전반에 대한 구상 더 중요, 즉, 농업인생산자조직육성, 조직화, 별도의 친환경농산물 유통시장(nested market) 보호 장치까지 동시 고민 - 결과적으로 연구결과는 공적 투입 근거와 명분 마련 중요 - 친환경농업지구 사례지역 조사/구상 : 기존 농업보조금 사업 통폐합하여 효과 있던 경우 실태조사 혹은 구상, 예. 친환경농업인 조직화 투자, 조직중심으로 보조금 지급, 현금지원 시 행동의 변화, 유급생산자관리제도 운영, 지역친환경코디네이터, 중간 유통조직구성을 통한 농가 출하량 데이터 총괄 수집 관리 체계, 지역환경생태계 구축 ○ 수행일정 <ul style="list-style-type: none"> - 연구과제의 중요성에 비해서 연구기간 다소 짧음 - 연구의 목적과 필요성을 고려하되 적절한 수준에서의 조정과 타협 필요 ○ 기타사항 <ul style="list-style-type: none"> - 연구내용을 봤을 때, 연구제목 변경 필요 - 친환경농업직불제 개편만이 아닌 전반적인 친환경농업정책의 구조 전환까지 담고 있으므로 이를 포괄하는 제목으로 변경(예. 친환경농업정책 개발 연구)

심의위원	심의의견
<p>외부연심위원 (충남친환경농업 인연합회 김병혁)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구제안 배경 <ul style="list-style-type: none"> - 충남 현황 : 현재의 친환경농업인과 출하구조 : 대농10%이 40% 출하, 중농 30%가 30% 출하, 소농 60%가 30% 출하 - 현재 농정개혁 의지 부족, 향후 농정개혁 불신, 특히 제4차 친환경농업육성계획은 “친환경농산물 유통 및 판로개척, 병충해 등 기술문제 해소에 초점” - 지속가능한 농업전략은 친환경농업 육성/활성화에 기여, 하지만 어떠한 방식으로 육성할 것인지 마땅한 대안이 없는 현실 - 친환경농산물은 시장에서 제대로 보상받지 못하는 구조로서 안정적인 생산기반 존립 자체가 위협 - 일반농산물 가격 또한 저평가된 상태, 이와 비교하는 것도 무의미 - 국가 전체적으로 물가상승주범으로 몰고 가고 있으나 실제 농산물이 물가상승 기여도 미비(3-4%수준) - 소비자 입장에서 가격저항 민감한 구조, 친환경농산물을 소비하는 소비자도 시장에서 정당한 가격지불의사 부족(인정하지 않음) - 따라서 이제 새롭게 친환경농업 전략 구상할 시기 - 친환경농업직불제를 매개로 하여서 친환경농업을 육성하는 정책개발 필요하고 담대한 전략계획 수립 필요 - 각종 제도 폐해 검토를 통해서 지속가능한 농업정책 구상 - 기타 추가분석 : 도시근로자 소득과 농업인 소득 비교 ○ 연구의 필요 및 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 연구의 목적이 수행기간 내에 완수하기가 어려운 과제로 보임. - 연구기간 한계로 인해서 가능한 한 연구내용 명확화, 일부는 후속 추진과제로 남김 적절 ○ 연구결과와 정책 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 이번 연구는 친환경직불금을 일정부분 개편하는 용도로 사용하기 보다는 전체 친환경농업육성 과제 제시, 과제해결을 위한 수단 중 하나로서 친환경직불금 개편 및 확대 방향 제시하는 용도가 적절 ○ 선행연구와의 차별성 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 연구가 친환경직불금 확대를 위한 근거 확보 위한 연구 - 이번 연구는 친환경직불금 확대를 통한 친환경농업육성 전략개발에 초점을 맞춘 연구가 되길 희망 ○ 연구방법 및 구성의 체계성 <ul style="list-style-type: none"> - 생산비 조사 등의 기초 자료가 필요한데 기존 조사자료 적극 활용, 큰 비중을 두지 않길 바람. - 친환경직불금 확대 시 무슨 기준으로 해서 확대할 것인지에 대한 방안 마련 최우선 ○ 수행일정 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경직불금 개편 및 구조 확대를 통해서 친환경농업에 대한 육성전략을 수립하는 연구의 목적과 내용에 비해서 연구기간 매우 짧음. - 추후 진행해야 할 연구과제는 별도의 추후 연구계획 필요할 것으로 보임.

심의위원	심의의견
외부연심위원 (충남친환경농업 인연합회 김영기 사무국장)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구의 필요 및 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경유기농업을 하는 농업인들이 고비용 생산구조, 유통에 대한 부담 등을 해결하기 위해 친환경농산물을 일반농산물 가격에 판매하는 방안 연구 - 농업인에게 꼭 필요한 연구이고 마음껏 농사짓는 환경을 위한 유의미한 결과가 나오길 희망 ○ 연구결과의 정책 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 20년 친환경농업육성정책은 실패, 개혁이 필요한 시점 - 친환경농업을 하는 농업인 유지 혹은 확대, 신규 진입하는 청년농부의 유입정책 - 유통활성화를 통한 친환경농업 성장 등 지속가능한 친환경농업기반 마련을 위한 정책 연구 자료가 되길 희망 ○ 선행연구와의 차별성 <ul style="list-style-type: none"> - 농업인의 요구와 연구자의 의지가 결합해서 진행되는 연구로서 현장지향적 연구 - 직불제 개편 논의를 확장하여 농민기본소득에 가깝게 끌어올릴 수 있는 적극적 연구 ○ 연구방법 및 구성의 체계성 <ul style="list-style-type: none"> - 현 정책 및 선행연구의 분석, 농가 현황분석을 통한 현장성이 보장된 친환경농업 활성화 전략수립 예상 - 전라남도 및 시군 친환경농업 관련 각종 정책 운영사례 연구 필요(일반농산물 가격에 가까운 전남산 농산물, 유통확대, 시장점유율 증가 등 각종 지원과 장려금 운영) ○ 수행일정 <ul style="list-style-type: none"> - 설문조사 기간이 발작물 파종 등 농번기와 겹침, 논농사 이양준비기와 겹침에 따라서 조사에 어려움 예상, 효과적인 설문조사 방식 고민 필요
외부연심위원 (충청남도 농산물유통과 김오열 주무관)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구의 필요 및 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농산물 규모가 2009년 이후 지속 감소, 인증면적 및 농가 수 감소 - 농가소득 불안정해져서 친환경농업 지속성이 날로 어려워지고 있는 상황 - 이런 여건에서 친환경농업 직불제 개편(보조사업 통폐합해서 직불제로 전환)은 의미있음. ○ 연구결과의 정책 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업 관련 정책과 예산을 친환경농업직불제로 집중 재편해서 농가소득 및 생산안정에 기여할 것으로 사료됨. - 다만, 지급대상, 지급단가, 지급방식에 대한 명확한 기준 마련, 공감대 형성을 위한 충분한 의견수렴, 민주적 협치 과정이 필요할 것으로 보임. ○ 선행연구와의 차별성 <ul style="list-style-type: none"> - 직불제 개편을 친환경농업직불제로 집중할 필요 - 충남의 친환경농업 생산-유통-소비-가격-시장규모 등을 조사, 분석해서 현실 적용가능성을 높인다면 차별성 있는 연구가 될 것으로 보임. ○ 연구방법 등 연구과정에서 유념할 점 <ul style="list-style-type: none"> - 현장 실태조사와 생산자 인터뷰는 농가 현실에 대한 기본 이해와 감성을 가진 면접원이 필수적이기에 친환경생산자단체가 직접 수행함이 좋을 듯함. - 응답자의 성실한 조사수행 관건, 조사의 신뢰성 확보 중요

심의위원	심의의견
	<ul style="list-style-type: none"> - 조사내용 중 친환경농업인소득 조사도 필요 - 조사원의 조사표 이해도 등 교육 필요 - 가격자료는 2년간의 친환경농산물 학교급식 단가자료 사용 - 개편방안 중 가격결정체계 방안 제시(도내 학교급식 230억 원 시장규모, 생산-유통-소비까지 포함) - 실제 친환경농업인에게 소득으로 이어지는 구조 만드는 방안, 적정 소득기준 방안 등 제시 <p>○ 연구진 구성 및 연구예산, 수행일정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연구주제에 비하여 짧은 연구기간, 연구기간을 바꿀 수 없다면, 과도한 연구내용 - 현장 실태조사와 생산자 인터뷰는 농사철에 추진하기 힘들어서 짧은 기간에 다수의 면접원이 동시 추진하는 것이 좋을 듯함. - 적절하게 조정할 수 있다면 수행일정은 적정한 것으로 사료됨.
내부연심위원 (충남연구원 유학열 연구위원)	<p>○ 연구의 필요 및 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업의 생산, 소비가 저하되고 있는 시점에서 친환경농업의 활성화 방안을 모색하는 것은 매우 시의적절한 연구라 생각 <p>○ 연구결과의 정책 활용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 이번 연구결과에 의해서 충남 친환경농업 관련 예산의 적절한 재편과 충남뿐만 아니라 중앙정부 차원에서의 친환경농업 직불제를 재검토하는 계기가 될 것으로 예상 - 충청남도의 정책 개편 의지 중요 - 도에서 마련한 정책방안(예산구조 개편방안) 근거자료 활용하기 - 충청남도의 사례를 철저히 조사해서 중앙정부에 근거자료 제시 <p>○ 선행연구와의 차별성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 선행연구 검토 통해서 이번 연구와 선행연구 차별성 잘 정리된 것으로 생각 <p>○ 연구방법 등 연구과정에서 유념할 점</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기본방향을 좀 더 구체화할 필요(소극적 개편방안, 적극적 개편방안) - 연구내용 중 친환경농업 현황과 추이분석은 기존 연구 자료를 참고하여 간단히 정리하는 것이 바람직 - 충남 친환경농업 관련 정책(사업)의 예산분석과 재편성에 상당한 시간과 노력이 필요할 것으로 보임 - 다양한 주체와의 인터뷰가 계획되어 있으나 가능하다면, 소비자(소비자단체)와의 인터뷰도 고려할 필요 <p>○ 수행일정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 너무 방대한 과업내용으로서 짧은 연구기간 - 연속연구로서 1차연도는 실태조사, 2차연도는 기본방향 구상
내부연심위원 (충남연구원 정옥식 연구위원)	<p>○ 연구의 필요 및 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업직불제 정책과 친환경농업활성화 간 의미, 연계성 찾기 - 친환경농업직불제가 과연 친환경농업 지속성 의문 - 서론에서 친환경농업유지 및 활성화에 대한 이유와 공적 자금 투입에 대한 강력

심의위원	심의의견
	<p>한 명분 부각 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 즉, 친환경농업활성화와 사회적기금인 직불제 지불에 대한 명분 제시가 우선되어야 할 것임. <p>○ 연구결과의 정책 활용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 의미 있는 연구라 논리근거만 명확할 경우 향후 활용도가 높을 것으로 추정 <p>○ 연구방법 등 연구과정에서 유념할 점</p> <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업을 경제적 측면만 부각하는 게 아쉬움 - 환경정의 차원에서 접근할 필요 - 관행농업인(생산자)과 소비자에게 환경 부담금을 부과하면 더 효과적 - 제4장 내용이 이번 연구의 핵심이기에 범주를 정해서 제시하고 좀 더 세분화하여 자세히 서술 필요(예. 가격수준, 지급방식, 관리제도, 규모설정 등) <p>○ 수행일정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 다만 연구의 범위가 넓은 경우, 선택과 집중 검토한다면 적절함.
기타 연심위원 (충남연구원 강현수 원장)	<p>○ 문제의식과 연구시점 적절</p> <p>○ 연구결과 반영 시 첨예한 이슈가 예상되므로 정교한 제도 설계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 상당한 예산 소요로 인한 진통, 이해관계자 입장 차이 노출 예상 - 제도설계 초안 도출 시 다양한 이해관계자 심층 인터뷰 요망(친환경농업인, 담당 공무원, 예산당국, 국회 등) - 필요 시 이해관계자들과 함께 하는 비공개 워크숍 개최 요망 <p>○ 연구내용 간 논리보강 요망</p> <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업 활성화와 직불제 개편 사이 연결 관계 연구내용 - 직불제가 개편되면 친환경농업이 활성화되는가? - 친환경농업이 활성화되려면 직불제 개편의 수준은 어디까지인가? <p>○ 친환경농업직불제 제도개편 시 주체별 역할 제시</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부 역할(예산, 정책/사업)과 도와 시군 역할 구분하여 제안
기타 연심위원 (충남연구원 권영현 기획조정연구실장)	<p>○ 연구의 필요 및 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> - 친환경인증의 강화 추세로 경작 여건이 악화되고 있는 친환경농업을 활성화시키기 위한 방안 도출 - 친환경농산물을 상품의 가치로 인정하게 하겠다는 것인지, 단순한 시장규모 확대가 목적인지 불분명 <p>○ 연구 결과의 정책 활용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기존 직불제 등 지원금(제도)의 통합적 관점에서 선택과 규모화 정책을 이끌어낼 수 있음. <p>○ 선행연구와의 차별성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 직불제의 재구조화에 초점이 맞춰져 있으나 논리적으로 유효성을 입증하는 과정이 필요함. <p>○ 연구방법 및 구성의 체계성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업 활성화의 지향점(목표)을 설정하고 4장에서 위치를 정립하고 있지 못

심의위원	심의의견
	<p>하는 친환경농산물의 정착을 위한 일련의 프로세스를 설정한 후 이를 위한 방안 중 직불제 유효성을 입증</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대응방안 도출 시 친환경농업 가치를 확산하기 위한 소비자 교육과 홍보방안 제시 - 연구의 균형점 찾기(연구자 관점, 정책방안 등의 측면)가 중요, 제도 개편은 단순한 요구로 보일 수 있으니 제도설계 시 유의할 필요 <p>○ 수행일정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 선행연구 및 축적된 데이터 활용보다는 현실(시장과 경작자)의 파악과 분석이 요구되기 때문에 일정정도 기간 연장 필요함. - 전략과제(정해진 기간, 정해진 금액)이라는 구조적 한계
▼	▼
<p>논의사항 (2018.04.05.목)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전체적으로 시의적절한 연구, 연구기간 내에 가능한 연구내용으로 명확화 ○ 연구 배경 및 필요성 등 폭넓고 깊은 고민, 문제인식 입각하여 진행 ○ 주어진 연구기간 내에 연구내용 소화를 위해서 기존 연구자료 최대한 활용 ○ 친환경농업활성화에 대한 정의와 개념, 범위 명확히 설정하고 연구 수행 ○ 친환경농업정책 새롭게 전환하는 구상, 정책방안 구체화, 제목변경 필요 ○ 공익적 가치와 기능을 담아내는 친환경농업 정책방향으로 설정하길 권함. ○ 당초 정책목적, 정책개념에 입각하여 다양한 정책수단 중 직불제 구상 ○ 경제적 측면만 부각하는 게 아닌 다양한 측면 포괄하는 방안 제시 ○ 생산비 및 소득 조사방법, 조사자료 활용 등에 있어서 주의 요망, 객관성을 확보하여 직불제 제도 자체의 유효성을 제대로 입증함 중요 ○ 연구과제 중요성과 연구내용에 비춰서 짧은 연구기간, 연구기간 연장 필요

2. 최종연심회(2018.11.30.)

심의위원	심의의견
<p>전략과제 주심 (충남연구원 정종관 선임연구위원)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 착수(중간)연심회 의견 반영도 <ul style="list-style-type: none"> - 당초 친환경농업인 소득증대 방안에서 연구주제 선회에 따른 제호변경 반영 ○ 연구 전개의 논리성 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업 현황진단 후 기본구상, 농업환경보전사업, 소요예산 산출과 확보, 친환경농업인의 제안 검토 후 직불제 개편방안을 도출하는 논리 체계로 변경하는 방안을 고려하도록 함. - 목차 일부조정 필요(제4장 친환경농업직불제 개편방안은 맨 뒤로 배치) ○ 연구 방법의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업에 대한 사회적 공감대 형성으로 직불제 성과 중심의 제도개선 필요하다면, 이에 대한 목표와 방향을 설정하여 농업의 환경기능 강화, 외부불경제 효과와 환경부하를 얼마나 줄일 수 있는지 제시하도록 함. ○ 연구 결과의 타당성 <ul style="list-style-type: none"> - 농업환경정책의 평가지표가 되는 비료, 농약에 대한 수질 오염부하 경감, 토양보전 및 유실방지, 생물다양성 향상 등 실질적인 성과시행 제도개선을 위해 직불금 농가 호당 또는 농지면적 당 산출결과 지원방법이 다를 수 있으니 적절한 정책대안 비교를 통해 최적성과 방안 제시 ○ 연구 결과의 활용성 <ul style="list-style-type: none"> - 농업의 공익적 기능에 대한 직불제 성과 중심으로 제도를 재설계하여 지속가능한 농업, 환경보전효과 증진, 농업인의 소득보전 효과를 도출하되 이익단체로서 농업인 연합회 논거를 객관적으로 검토하기 바람. ○ 기타 보완 의견 <ul style="list-style-type: none"> - 충청남도의 친환경농업정책 시행과 직결되는 예산분석에 대해서는 표 제시 외에 이에 대한 설명과 시사점을 도출하여 연구 성과 가독성 높이도록 함. - 관리주체 명확화 필요 - 환경 부하 저감을 위한 환경농업정책이라면 면적기준이 적절(p.63) - 표와 그림만 있는 경우 문장서술 보완 필요 - 농약사용(PLS) 변화에 맞춘 무농약 인증 방향, 일반정책동향과 상충지점 재고
<p>외부연심위원 (단국대학교 김호 교수)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 착수(중간)연심회 의견 반영도 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업정책에 부합하는 직불제 개편방안이 잘 반영되었음. ○ 연구 전개의 논리성 <ul style="list-style-type: none"> - 이론 및 정책, 현황 및 문제점, 제도 개편방안 등 논리성을 갖추고 있음. ○ 연구 방법의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 자료 및 문헌 분석, 현장 인터뷰 등 연구방법이 적절함. ○ 연구 결과의 타당성 <ul style="list-style-type: none"> - 제도의 개편과 소요예산 제시 등 연구결과가 타당함. ○ 연구 결과의 활용성 <ul style="list-style-type: none"> - 정책 및 제도개편 등에 활용성이 높음.

심의위원	심의의견
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기타 보완 의견 <ul style="list-style-type: none"> - 정책과 예산분석에서 GAP부분은 삭제토록 함(p.33). - 성격 : 생산비 보장 직불제가 아닌 공익기능 제고 위한 직불제로 변경(p.46) - 지급단가 : 농가 당 일정단가로 한정짓는 것은 위험스러움. 당위성과 명분 확보 필요하고 논리개발 필요, 면적방식과 농가방식 장단점 비교, 예전 경험 상 대농의 반발 예상되고 절차적 합리성에 대해 반박할 수 있어야 함. 친환경농업은 대농의 참여가 필요한 부분 - 지급기간 : 무농약을 무제한으로 하는 것은 현실적이 않고 유기농으로 이끌어 가야 하므로 기간을 명시해야 함 - 현황분석 : 충남 친환경농업면적별 농가 수 분석 필요 - 용어변경 : 한계점을 '검토의견'으로 변경(p.65) - 친환경농업인연합회도 농민들의 이익을 대변하는 단체이므로 연구자 입장에서는 실현가능성에 대해서 좀 더 객관적인 입장으로 검토 필요
<p>외부연심위원 (한국농촌경제연구원 김정섭 박사)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 착수(중간)연심회 의견 반영도 <ul style="list-style-type: none"> - 대체로 적절하게 반영되었음. ○ 연구 전개의 논리성 <ul style="list-style-type: none"> - 농업환경정책이 상당한 폭으로 변화할 조짐 속에서 친환경농업직불제 재편의 근거 찾는 논리는 타당함. 다만 방안의 경험적 근거는 좀 더 보완 필요 ○ 연구 방법의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 적절함. ○ 연구 결과의 타당성 <ul style="list-style-type: none"> - 미세한 부분(가령 용어사용이나 직불제 실행주체 문제 등)에서 재검토할 것이 있지만 큰 방향에서 새로운 통합적 관점을 제시하고 있어서 타당함. ○ 연구 결과의 활용성 <ul style="list-style-type: none"> - 농업환경정책이라는 큰 틀에서 볼 때, 정책방향(전환) 논의에 중요한 참고자료로 쓰일 것으로 기대함. ○ 기타 보완 의견 <ul style="list-style-type: none"> - 추천제목 : 농업환경정책의 변화에 따른 친환경농업직불제 개편방안 - 농업환경정책 변화 속에서 친환경농업직불제가 가지는 위상 파악 필요 - 친환경농업직불제를 바라보는 성격 명확화, 관점 명확화, 방향 명확화 필요 - 친환경농업직불제 개편방안은 시장에 영향을 주는 제도가 아닌 땅에/환경에 영향을 주는 제도로 변화해야 할 것임. - 지급조건 부여완화(진입장벽 낮춤), 환경은 철저히 규제하는 방향으로 가기 - 농가 당 지급단가는 친환경농업 저변확대에 맞지 않음. 농가 당 지급단가와 면적당 지급단가의 적절한 혼합방식 적용(투자와 보상개념 적용), 대농의 참여와 유도방안 마련 관건, 농가 당 기준은 위험성 내포 - 친환경농자재보조지원사업 폐해 명시 필요(예. 곤포사일리지 지원사업, 톱밥보조 지원사업 등), 보조지원사업으로 인해 자원순환 단절 문제 부각 필요 - 인증 농가와 비 인증 농가 간 이분법 구분 지양(갈등조정)

심의위원	심의의견
	<ul style="list-style-type: none"> - 저농약 인증 폐지에 따른 통계현황 분석결과 다시 살펴보기 - 용어변경 : 상호의무 준수조건(농업과 환경 간 규제 모두 준수 시 사용)이 아니라 환경개선활동 의무사항으로 용어 변경 적절, 유기농업 정책(농업정책 중 하나로써 유기농산물 생산 장려)인지, 농업환경정책(지역공간정책)인지 명확히 표기 필요 - 경관보전직불제와 조건불리지역직불제의 무조건 통합은 위험(p.63) - 생산자조직 중간관리자/생산관리자는 친환경활동코디네이터 의미로서 친환경농업은 지역 내 조직과 사람 만들기가 관건 - 개편방안으로서 관리주체를 반드시 유통 및 출하조직과 연관 필요 없음.
<p>외부연심위원 (충남친환경농업 인연합회 김영기 사무국장)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 착수(중간)연심회 의견 반영도 <ul style="list-style-type: none"> - 생산농가의 실질적 현황 파악과 실질적 도움이 되는 연구방향, 공익적 기능을 담당하는 친환경농업의 가치평가 등의 요청이 적극적으로 반영되었다고 생각함. ○ 연구 전개의 논리성 <ul style="list-style-type: none"> - 충남 친환경농업의 성장과 발전을 위한 직불제 개편에 대한 연구의 배경과 필요성, 목적, 내용, 범위와 방법, 추진체계, 기대효과가 일관되게 수행됨.(경제적 기능(협업) → 공익적 기능(광의), 공공재로서 직불제) ○ 연구 방법의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 관련 국내외 논문, 정책, 예산 등의 동향 검토와 실제 생산비 조사 등을 통해서 직불제 개편방안을 제안하고 수계 중심의 환경보전사업 등 실현가능성 보임.“과정중심, 참여와 신뢰, 소득향상, 농업환경 개선하는 직불제 개편” ○ 연구 결과의 타당성 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업을 하는 생산자에게 필요한 정책의 근거를 만드는 연구로 실제적 도움이 되는 연구결과임. 현실화되도록 정책수립과 실행 필요“농업의 공익적 기능 보상정책” ○ 연구 결과의 활용성 <ul style="list-style-type: none"> - 충남도의 농민기본소득, 친환경농업직불제 등의 정책개선 근거로 사용, 생산비 조사를 통해 농민이 영농현황을 가늠하게 하였음(생산자 스스로에게도 활용성이 높음. 생산방식 고려한 영농활동 기대) ○ 기타 보완 의견 <ul style="list-style-type: none"> - 공공재로서의 공익적 기능 선명하게 지시(선행연구 등), 친환경농업 생산비 조사 내용 자세하게 수록 필요
<p>내부연심위원 (충남연구원 유학열 연구위원)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 착수(중간)연심회 의견 반영도 <ul style="list-style-type: none"> - 지적사항에 대해서 적절하게 반영된 것으로 판단됨. ○ 연구 전개의 논리성 <ul style="list-style-type: none"> - 전반적으로 큰 문제는 없으나 일부 세부목차 변경 필요(예. 제1장 8절은 본문에서 제외 고려, 제1장 3절과 4절 통합 고려, 제3장 3절 요약 및 시사점 부분 내용 보완 필요/연구자의 종합 고찰 내용) ○ 연구 방법의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 대체로 적절하다고 판단됨.

심의위원	심의의견
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구 결과의 타당성 <ul style="list-style-type: none"> - 특별한 의견 없음. ○ 연구 결과의 활용성 <ul style="list-style-type: none"> - 충청남도의 친환경농업직불제 개편을 위한 기초자료로 활용 기대 ○ 기타 보완 의견 <ul style="list-style-type: none"> - 제5장 결론의 내용보완 필요
내부연심위원 (충남연구원 정옥식 연구위원)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 착수(중간)연심회 의견 반영도 <ul style="list-style-type: none"> - 의견에 대한 검토, 반영이 적절함. ○ 연구 전개의 논리성 <ul style="list-style-type: none"> - 문제의식을 통해서 개선안 도출과의 연계성이 보고서 내용과 틀에서 보다 강화 될 필요가 있을 것으로 보임. 특히 사회적 공감대 형성을 위해서 직불제 개편 이유와 문제인식 등이 뚜렷하게 나타나야 할 것으로 보임. - 친환경농업직불제 목표 및 성과지표 설정에 따라 지급기준, 지급방식이 달라질 것임. 즉, 생물다양성 중심이라면, 토양 및 수질환경개선이라면, 지급기준과 방식은 면적단위가 적절함. - 친환경농업직불제 개편 목표-성격-성과 등 세부사항이 상호 연계되어야 함. ○ 연구 결과의 활용성 <ul style="list-style-type: none"> - 많은 문제제기가 계속 되고 개편 중요성이 공유되고 있는 만큼 향후 활용도가 높을 것으로 보임.
기타 연심위원 (충남연구원 권영현 기획조정연구실장)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기타 보완 의견 <ul style="list-style-type: none"> - 선행연구와의 차별성 부각 필요 - 표와 그림 설명, 서술, 주장 필요, 특히 요약 및 시사점 부분 중요 - 제4장 제도개편방안에 따른 제2장, 제3장 내용 보강필요, 즉, 논리적 뒷받침을 위하여 현황 및 문제분석에 해당 내용 추가 필요 - 전체적으로 논리적 완결성 갖추기
▼ ▼	
논의사항 (2018.11.30.금)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업환경정책이라는 큰 틀 속에서 친환경농업직불제가 가지는 위상/성격/방향 명확화 ○ 친환경농업직불제 개편의 필요성과 문제인식 명확화 필요, 화두를 분명하게 던지고 연구자의 관점 부각 ○ 친환경농업직불제 개편의 목적, 제도성격, 성과지표에 따른 세부사항 정합성, 논리적 완결 일치 필요(즉, 친환경농업직불제 성격에 따라 지급단가, 지급방식, 지급대상 등 상이) ○ 친환경농업인증문제, 친환경농업자재문제 등도 같이 종합적으로 다뤄야 함. ○ 용어 수정보완, 제목 변경, 일부 목차 조정 등 필요

3. 친환경농업정책 관련사업 개요 및 평가

1) 친환경농업직불제 사업

〈부록_표 1〉 친환경농업직불제 사업개요

세부사업명	친환경농업직불
내역사업명	친환경농업직불
세목	자치단체 경상보조
예산	26,392백만 원
사업목적	친환경농업 실천 농업인에게 초기 소득 감소분을 보전함으로써 친환경농업 확산을 도모하고 농업의 공익적 기능 제고('99년 ~ 계속)
사업 주요내용	친환경 농산물을 계속하여 생산하는 경우 최초 지급 연도로부터 필지별로 3~5년간 직불금 지급(불연속인 경우 3~5회 지급)하고 유기 지속직불금은 기한 없이 지속지급
국고보조 근거법령	「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제16~제23조 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조 등
지원자격 및 요건	친환경농산물 인증을 받아 인증기관의 이행점검 결과 적격으로 통보받은 자
지원형태	재원 : 농특회계 지자체 보조(시장·군수·자치구청장), 국고 100%
지원한도	농가(농업경영체)당 지급한도 면적 : 0.1~5.0ha - 논 : 유기 700천원/ha, 무농약 500 - 밭 : <과수>유기 1,400천원/ha, 무농약 1,200, <채소·특작·기타>유기 1,300천원/ha, 무농약 1,100 - 유기 지속직불 : (논) 350천원/ha, (밭) <과수>700천원/ha, <채소·특작·기타>650
지급용도	친환경농업 실천 농업인의 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 일부 지원금

자료 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업 시행지침서, pp.849-851.

〈부록_표 2〉 친환경농업직불제 사업평가

구분	세부 내용
친환경농업 육성에 가장 효과적인 정책수단	직불금 규모 10% 증가 → 친환경농업생산량 3.6% 증가 (친환경농업지구조성, 친환경유통지원사업, 토양개량제 지원사업 10% 증가 보다 더 효과적)
정부 및 지자체 지속적인 지원 없이는 친환경농업 확대 어려움	낮은 수익성, 제도변화, 한시적 지원, 지급단가 차별화 부족 등으로 친환경 농업 감소세 극복 필요
품목별 지급단가 차별화 및 지급기간 조정 핵심	지급단가의 품목별 차별화 및 적정 수준의 지급단가 인상 유기농 직불금은 한시적 직불금에서 지속직불금으로 제도 전환/개선방안 필요
환경보전보다는 친환경농산물 생산과 소득증대에 주목적	농업의 환경보전 기능보다 소득손실에 대한 보상이 큰 부분 차지 농업환경에 대한 인식을 확장시키지 못하고 친환경농산물 생산에 의한 소득증대 방안으로만 인식되는 결과 초래
관행 화학적 투입재 억제에 초점	보존해야 할 농업환경자원 대상에 대한 논의 결여 농업환경자원 보전은 투입재 억제에 대한 파생효과로만 인식되는 결과 환경보전을 위해 어떤 활동을 해야 하는지에 명확한 규정 전무
농촌환경보전 필요성에 대한 인식 확대에 미기여	관행농업으로 인한 토양, 수질환경을 악화시키는 인식이 농업인에게 확산시키지 못하고 있는 현실 친환경농업확산에 걸림돌로 작용
집행 및 성과 한계	관리기관(국립농산물품질관리원) 전문성 부족 및 관리체계 이원화 지급기간 제한으로 인해 제도 자체가 친환경농업 지속성 담보불가 농업인들의 상호의무 준수조건 미 이행 및 동기 결여 현재 제도개선이 많이 되어서 이중신청사례는 거의 없음 경영비 보상받는 수준에서 만족하는 편이라서 큰 도움 안 된다고 봄 인증농법 변환 시 지급기한의 제약으로 인해 소득보전 효과 반감 환경보호 중요성에 대한 가치인식 미흡 자발적인 친환경농업이 아닌 보조금에 의존적인 친환경농업 활동

- 자료 : 1. 김태연(2017a), 농업환경정책, 어떻게 도입할 것인가, 계간 농정연구 64호, (사)농정연구센터, pp.81-85.
 2. 김태연(2017b), 유럽 농촌환경관리 정책의 형성과정과 영향 : EU와 영국 농촌관리정책의 사례, 농업·농촌과 환경의 접목 : 농업생태환경프로그램 도입, CNI세미나2017-077, 충남연구원.
 3. 강마야.이관률(2015), 농업직불금 제도의 정책구조와 집행 분석 : 충남지역을 사례로, 농촌사회 25(2), 한국 농촌사회학회.
 4. 김태연(2015), 한국농업의 다원적 기능 : 그 불편한 진실, 시선집중 제190호, GS&J인스티튜트.
 5. 김태연.이명현.박재홍.김배성(2014), 본말이 전도된 친환경농업 바로 세우기, 시선집중 제187호, GS&J인스티튜트.
 6. 정학균.김창길.한석호.서강철(2014), 친환경농업 활성화를 위한 직불제 개선방향, KREI농정포커스 제99호, 한국농촌경제연구원.
 7. 정학균.김창길.김종진(2014), 친환경농업 직접지불제 개편방안 연구, 한국농촌경제연구원.

2) 광역단위 친환경산지조직 육성지원 사업

〈부록_표 3〉 광역단위 친환경산지조직 육성지원 사업개요

세부사업명	농산물산지유통시설지원
내역사업명	광역단위 친환경산지조직 육성지원
세목	자치단체경상보조
예산	2,000백만 원
사업목적	친환경농산물 광역단위 산지유통조직을 육성하여 산지의 규모화·조직화를 통해 농가의 안정적 판로를 제공하고 시장교섭력 확보 친환경농산물 산지유통의 조직화를 통해 불필요한 유통비용을 절감하여 소비자가 저렴하게 구매할 수 있는 체계 마련
사업 주요내용	친환경광역단위 산지유통조직 육성에 필요한 농가 교육비, 컨설팅, 농가조직화, 상품개발, 마케팅 등 비용 지원
국고보조 근거법령	친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리지원에 관한 법률 제3조(국가와 지방자치단체의 책무)
지원자격 및 요건	농협조직, 농업법인(영농조합법인, 농업회사법인), 친환경농업인단체(광역단위 사업단 조직), 단체 출자·출연기관(지방공사 포함)
지원형태	민간경상보조(국비 50%, 지방비 30%, 자부담 20%), 2년간(18~19년) 20억 원
지원한도	개소 당 국비 5억 원, 2년간 지원(국비 10억 원)
자금용도	○ 설명회 등 농가 교육비, 컨설팅 및 자문비용, 생산·안전성 관리비용 등 농가 조직화·작부체계 구축 등 산지조직화에 소요되는 비용 ○ 상품개발 및 등록, 홍보물 제작, 무점포시장 개발(모바일·온라인 쇼핑몰 구축), 오프라인 판매망 구축(직거래장터, 직매장), 마케팅 관련 자문·컨설팅 비용 등 소비자 시장개척에 소요되는 비용, 경영효율화에 필요한 ERP 시스템 구축 비용 * APC, 가공공장 등 대규모 시설 설치·지원대상에서 제외되나, 기존 보유시설의 개보수, 소규모 장비 구입은 총사업비의 10%이내에서 사용 가능

자료 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업 시행지침서, pp.549-551.

〈부록_표 4〉 광역단위 친환경산지조직 육성지원 사업평가

사업주체	장점	단점
단독농협	신속한 의사결정과 사업추진 가능 책임경영 가능 사업이익 조합에 귀속, 경영 인센티브 적극 사업수행, 조합경영 개선 기여 지역에 사업 집중 주민협조와 참여 유도에 유리 조합원 결속력 강화	사업범위가 읍면지역으로 협소 사업자금 효과 확산에 한계 시설투자 등 자본조달에 부담 타 농협과 협력적으로 사업 추진 힘들 퇴비원물 조달 및 생산퇴비 판매와 친환경 농산물 판매에 한계
농협연합	사업범위가 넓어 퇴비원물 조달 및 생산퇴 비 출하에 유리 친환경농산물의 지역 내 판매 유리 대규모 자본조달 비교적 용이 시군단위 공동사업 가능 광역단지 사업 파급효과 확산에 유리	의사결정 과정 복잡, 사업추진 지연 참여농협 간 이해문제로 시설을 농협별로 분할하여 경영할 우려 사업범위 내 관행농가와 친환경농가 갈등 발생 소지 집단민원 발생 우려 대량생산된 퇴비 및 친환경농산물 판매 부 진 가능성으로 경영 어려움
독립사업법인	신속한 의사결정과 사업추진 가능 책임경영 및 전문경영성 보유 높은 경영마인드 생산자 본위의 경영 가능 소비자 지향 마케팅 유리	농협이 사업에 미 참여시 상호 협력관계 형성에 어려움 경영개선과 마케팅 성과를 얻기 위한 별도 노력 요구 사업단 인건비 등 경상비 부담 대규모 자본조달 쉽지 않음. 사업지역 범위 내 생산자 조직체계 포함시 키기 위한 노력 요구

자료 : 허승욱·김호(2013), 광역친환경농업단지 조성사업에 따른 변화실태 및 지속가능기반 확충방안, 한국유기농업학회지 21(3), 한국유기농업학회.

3) 친환경농자재지원사업

〈부록_표 5〉 친환경농자재지원사업 사업개요

세부사업명	친환경농자재지원
내역사업명	유기질비료지원
세목	자치단체경상보조
예산	149,000백만 원
사업목적	가축분뇨 등 농림축산 부산물의 자원화를 촉진하고 토양유기물 공급으로 토양환경을 보전하여 지속 가능한 농업 추진
사업 주요내용	유기질비료, 퇴비 등 유기질비료 구입비 일부 지원
국고보조 근거법령	비료관리법 제7조, 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 제3조
지원자격 및 요건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업경영체 등록된 농업경영체 중 유기질비료를 신청한 농지에 대해 지원 ○ 농업경영정보를 등록한 농업경영체로서 부산물비료(유기질비료, 부숙유기질비료)를 농산물 생산에 사용하는 자 - 친환경인증농가, 친환경단지농가, 들녘별 경영체육성사업 참여농가에 대해서는 우선순위 부여 20kg 포대 당 1,000원(800원~1,300원) - 부숙유기질비료 : 특등급 1,100원, 1등급 1,000원, 2등급 800원 - 유기질비료 : 1,300원
지원대상	유기질비료(3종, 혼합유박·혼합유기질·유기복합비료), 부숙유기질비료(2종, 가축분퇴비·퇴비)
지원형태	자금재원 : 국고, 지방비, 농협지원금 등 지원조건 : 보조(국고 800원 ~ 1,300원/20kg + 지방비 600원/20kg 이상) + 농협 지원금 등 + 자부담(20%이상) 지급단가 : 국고(정액지원)
자금용도	지역농업협동조합, 지역축산업협동조합, 품목농업협동조합 및 업연초생산협동조합을 통하여 구입하는 지원대상 비료 구입비의 일부 보조 제조업체가 살포를 대행할 경우 살포비 일부를 지방비에서 지원

자료 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업 시행지침서, pp.664-666.

〈부록_표 6〉 유기질비료지원사업 사업평가

정책 제언	세부 내용
고투입 농업 지속하는 원인	정부 지원사업이 농자재 지원 중심으로 추진되어 고투입 농업을 지속하는 원인이 되고 있다는 지적 외부자재 투입을 최소화하는 친환경농업의 기본 방향과 상충
현물지원에서 현금지원 방식으로 전환 요구	인증사업자 대다수는 일률적인 농자재 지원보다 현금으로 지원받아 필요한 농자재를 구입하는 방법 선호 지원되는 친환경농자재로는 유기질비료, 토양개량제, 유기농업자재, 녹비종자가 있으며 관행 농업인도 수혜 가능 * 유기질비료 1,490억 원, 토양개량제 508억 원, 유기농업자재 31억 원
사업 시행체계의 단순화	지역농협은 신청 및 공급, 시·군은 배정, 농업인은 검수, 시·군은 보조금 정산을 하도록 추진 주체의 역할 재조정 단계적으로 신청량이 일정 규모 이상인 농업경영체는 공급업체와 직접 공급 협약을 할 수 있도록 바우처 제도 도입
실질 공급단가 인하를 위한 사업체계 개선	농협 지역본부에서 계약 체결 시 관내 및 희망 업체를 대상으로 추가 약정을 추진 농협 시·군지부 차원에서 추가약정제도를 활성화하도록 유도
사후관리 체계 정비	검수 단계에서 공급된 비료의 품질 등에 대한 농업인의 민원을 처리할 수 있도록 체계 정비
기타 정책제언	작물별 적정 시비량을 고려하여 유기질비료가 배정될 수 있는 여건 조성 시·군 보조금 청구서 양식을 통일하고, 공급희망조합 지정 체계 개선 사업 추진과정의 효과성과 효율성을 높이기 위해 Agrix 시스템 개선 필요

자료 : 1. 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제2차 친환경농업 정책협의회 회의자료(18.04.20.).
2. 국승용·최지선(2017), 2017 보조사업 모니터링 : 유기질비료지원사업, KREI현장브리프 제3호, 한국농촌경제연구원 농식품정책성과관리센터.

4) 친환경농업기반구축사업

〈부록_표 7〉 친환경농업기반구축사업 사업개요

세부사업명	친환경농업기반구축(지자체)
내역사업명	친환경농업기반구축
세목	자치단체 자본보조
예산	6,213백만 원
사업목적	지속가능한 친환경농업 기반조성 구축으로 농업환경 개선 및 보전
사업 주요내용	집단화된 들녘 및 농지구역에서 친환경농산물을 생산하고자 하는 생산자 단체에 친환경 농산물 생산·유통·가공 등에 필요한 시설·장비 등을 지원
국고보조 근거법령	친환경농어업육성 및 유기식품 등의 관리 지원에 관한법률 제16조(친환경농수산물 등의 생산 유통 수출지원)
지원자격 및 요건	○ 친환경농업지구 : 농경지가 10ha 이상 집단화, 참여농가가 10호 이상인 지역에서 친 환경농업을 실천하고자 하는 생산자단체 ○ 친환경농업지구·단지(보완) : 기 선정된 광역친환경농업단지 및 친환경농업지구 중 시설·설 치공사가 완료된 후 3년 경과되고 사업성과가 우수한 지구·단지
지원한도	○ 친환경농업지구 : 총사업비 1~20억 원 한도 ○ 친환경농업지구·단지(보완) : 단지별 총사업비 20억 원 한도, 지구별 총사업비 10억 원 한도
지원대상	○ 친환경농업지구 - H/W : 유기농업자재 생산 시설·장비, 친환경농산물 생산·유통·가공 등에 필요한 시설· 장비 및 친환경농업 교육·체험 시설·장비 등 - S/W : 농업인 역량강화 및 조직화를 위한 교육, 홍보프로그램 운영, 공동 마케팅, 디 자인·공동브랜드개발, 제품 및 기술개발, 지적재산권 등록 등, 사업비 10% 이내에서 지원 가능 ○ 친환경농업지구·단지(보완) - 우수단지 및 지구의 친환경농산물 취급물량 확대 등으로 부족한 생산·유통·가공 등 시 설·장비의 확충 및 노후시설의 개보수, 교육·컨설팅, 판매시설 등 - 친환경농산물 취급 집하장, 선별장, 저장시설 및 세척포장·가공시설 등의 용량 증설 및 개보수 등 - 암모니아가스 등으로 인한 시설부식, 탈취시설 노후 등으로 환경오염이 우려되는 퇴비 시설의 개보수 및 생산량 확충 등을 위한 시설·장비 증설 - S/W는 사업비 10% 이내에서 지원 가능

지원형태	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재원 : 지역발전특별회계(경제발전계정) ○ 지원조건 : 국고보조금 30%, 지방비 50%, 자부담 20% ○ 사업기간 : 지역여건, 사업규모 및 계획에 따라 자율설정(1~2년)
자금용도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 친환경농업지구 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업지구사업에 필요한 H/W 및 S/W의 구축을 위해 사용 - H/W : 친환경농산물 생산기반 구축에 필요한 시설·장비 - S/W : 역량강화, 상품화 등을 통한 친환경농업 생산기반 강화에 소요비용 ○ 친환경농업지구단지(보완) <ul style="list-style-type: none"> - 광역친환경농업단지 및 친환경농업지구사업에 필요한 H/W 및 S/W 비용 - 기 지원된 친환경농자재 생산시설, 친환경농산물 생산·유통·가공 등에 필요한 시설·장비, 판매시설 및 농업인 교육과 소비자 현장체험에 필요한 시설·장비 등의 확충 및 개보수 - 6차 산업을 위한 생산·유통·가공, 체험 교육 등에 필요한 시설·장비는 신규 추가 가능

자료 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업 시행지침서, pp.691-696.

〈부록_표 8〉 친환경농업기반구축사업 사업평가

정책 제언	세부 내용
친환경 지속직불제 확대 시행	친환경농업 소득이 관행 농업보다 낮지 않은 여건 조성 친환경농업을 하는 기간 동안 지속적으로 직불금 지급하여 소득보전하면 기반 확대 도움
시설장비 지원대상과 방식의 전환	소득원 개발 필요 시설장비 지원은 가공유통체험과 연계 친환경농가조직화 및 기반확대 성과가 있는 지구 대상으로 추진 친환경농업 생산·가공 관련 신규 시설 수요에 대응할 수 있는 정책수단 신규 지구나 인센티브 대상자에게 시설장비 지원 친환경농업 관련 시설장비 구입 시 초기 투자 부담 완화하는 융자지원 또는 이차보전사업 개발
지역 친환경농업발전 추진기구 운영 지원	친환경농업발전전략 수립, 친환경농업기반 유지방안 협의, 친환경농업확대 기반 마련 등
행정 절차 간소화 방안 마련	인허가 등 행정절차 간소화 인허가업무지원협의회 구성 인허가 사항을 일괄처리가능하게 지원
정책사업 성과지표 개선	유기농·무농약 인증 재배면적 비중 지표는 사업성으로 보기 어려움. 사업주체의 친환경농산물 취급 실적은 비교적 양호한 지표로 판단
신규 사업수요 감소	10년 전인 '08년도에 69개소를 지원한 반면, 최근 3년(2016~2018)간 지원이 42개소에 그치고 있는 실정, 사업 수요 감소, 집행을 저조로 재정평가 등에서 연차별 예산 감축 사업으로 분류
사업 주품목이 벼에 치중되어 품목 다양화 한계	최근 3년('16~'18)간 지원한 42개소 중 28개소(67%)가 벼 품목 차지, 특히, 농협이 사업주체로 하는 친환경 벼 전용 도정시설, 저장시설 증가로 다양한 품목의 친환경농업 확산이 되지 않는 실정
짚은 사업변경으로 인한 사업추진 지연	사업선정 심의 과정에서 충분히 검토된 사업계획이 사업대상자 선정, 보조결정 이후 사업 착수 전 변경 요청하는 사례 빈번, 이로 인해 사업추진 지연으로 사업비 이월 등 집행율이 저하되는 요인으로 작용
사업성과 미흡	광역단지는 계획면적(64,592ha) 대비 24.4%(15,772ha)로 성과목표에 크게 미치지 못하는 수준 판로 확보의 어려움, 경영여건 변화(고령화, 이농) 등의 사유로 인증면적 감소 및 친환경 농업 포기 농가 발생이 주된 원인
사업공모단계의 계획서와 현실 상 불일치, 사업성과 달성 미흡	사업 공모단계에서는 진취적으로 인증면적을 높게 설정, 이후 인증면적 확대 노력 미미 사업 종료 후 생산기반을 통해 연차별 계획에 따라 인증면적을 확대해야하나 이를 실천하지 않는 지구단지가 발생 - 친환경농업 확산 노력보다 단순 지원(시설·장비)을 받기 위해 사업을 신청하는 사례 발생

자료 : 1. 국승용(2016), 2016 보조사업 모니터링 : 친환경농업기반구축사업, KREI현장브리프 제1호, 한국농촌경제연구원 농식품정책성과관리센터.

2. 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제2차 친환경농업정책협의회 회의자료(18.04.20.).

5) 충청남도 고유사업 : 농업환경실천사업

〈부록_표 9〉 충청남도 농업환경실천사업 사업개요

세부사업명	고품질 브랜드쌀 소비촉진 기반 구축
내역사업명	농업환경프로그램 실천 지원
세목	자치단체경상보조금(308-01)
예산	156.6억 원(도비), 365.4억 원(시군비) = 522억 원
사업목적	벼 재배농가의 경영안정을 목적으로 제정된 조례시행으로 농업인의 소득안정 도모와 지속 가능한 쌀 산업 발전 제고 질소질 비료의 적정시비를 통해 농산물 품질 향상과 토양환경 관리를 통한 농업의 지속가능성 제고 농업·농촌의 지속가능을 위한 환경개선 및 보전, 농촌다움 유지 도모
사업 주요내용	벼 재배농가 경영안정 직불금+맞춤형 비료를 통합하여 농업·농촌의 다원적 기능 보전 위한 프로그램, 질소비료 적정시비에 따른 농가 상호이행준수 직불금 지원
국고보조 근거법령	충청남도 농어업·농어촌 지원에 관한 기본 조례 친환경농어업육성 및 유기식품 등의 관리지원에 관한 법률 제9조(농어업으로 인한 환경오염 방지, 제10조(농어업 자원보전 및 환경개선) 농지법 제21조(토양의 개량보전)
지원자격 및 요건	농업경영체등록시스템 상 등록된 농가, 145,000농가 2017년부터 현재까지 농가 당 연간 36만 원 지급
지원형태	도비 30%, 시군비 70% 영농규모 관계없이 농가 당 균등지급
지원한도	농가 당 연간 36만 원 지급
자금용도	질소질비료 감축에 따른 보상

자료 : 1. 충청남도 재정정보공개시스템 : 세출예산 부분.
(<http://www.chungnam.go.kr/finance/finance/contents/finance/exp/01/exp.01.001.motion>)
2. 충청남도(2018), 2018년 본예산 사업설명서, pp.391-392.

〈부록_표 10〉 충청남도 농업환경실천사업 사업평가

정책 제언	세부 내용
정책대상자 선정기준 보완	농지 실제 소유자와 경작자 불일치로 인해서 헌법과 농지지배구조에 대한 한계 노출, 정책당국 건의 필요 사업대상자 선정기준의 불명확성, 현실이 반영되고 명확한 지침 부재로 인해서 현장에서 혼란, 주민등록법의 한계 노출, 정책당국 건의 필요 사업대상자 추출 혹은 선정 과정에서 마을이장에 전적으로 의존하는 구조로서 오류 발생 극복 필요
정책인지도 및 이해도 향상을 위한 사전 노력 필요	농업인 및 집행자(공무원) 대상으로 사전 교육 프로그램의 확실한 준비 필요 좋은 사업의 취지와 방향이 현장에 전달되는 과정까지 시군 행정 밀착도 향상을 위한 다각적 노력 교육과 홍보 활동 강화
정책성과 측정을 위한 기초자료 및 데이터 구축	행정주도의 통계이자 정확한 성과측정 불가 시비량 데이터가 부재하므로 적정시비 감축 등 성과증명 자료생성에 애로사항, 농협과의 협조체계 부족하여 정량성과 측정 힘든 구조 극복 필요
성과 및 평가관리 체계	관리감독, 정량정성 성과평가 시스템, 프로그램 부재 조례 제정 등 제도적 기반 준비 전반적인 사업실행 및 관리시스템 점검과 재설계
이행점검 모니터링 체계	농업인 스스로 이행사항 활동을 위해서 필요한 사전 교육 부재, 제재할 수단과 기준 부재 이행점검 및 모니터링 주체/방법/기준 등 세부방안 도출 필요

자료 : 강마야.구자인.정석호(2018), 충청남도의 농정추진체계 실태 사례 연구, 한국농촌경제연구원 수탁연구 최종보고서, 충남연구원.

6) 농식품부 신규 예정사업 : 농업환경보전 프로그램(안)

〈부록_표 11〉 농식품부 농업환경보전 프로그램 개요(안)

세부사업명	농업환경보전 프로그램
내역사업명	농업환경보전 프로그램
세목	자치단체 경상보조
예산	7.5억 원
사업목적	농업환경 개선이 필요한 지역의 종합적인 환경개선 활동을 지원하여 농업의 공익적 기능을 제고하고, 친환경농업의 확산 기반 조성과 농촌 공동체 회복
사업 주요내용	○ 농업환경 진단 및 관리계획 수립 ○ 농업환경 관리계획 이행 지원 ○ 농업환경보전 프로그램 운영·관리
국고보조 근거법령	친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률
지원자격 및 요건	○ 사업대상자 : 지자체와 협약을 통해 농업환경보전 프로그램을 실천하는 마을(법정리 또는 행정리 단위)과 주민 - 마을(법정리 또는 행정리 단위)에서 농업인 포함하여 20인 이상 주민 참여 - 마을 대표를 포함하여 최소 5명 이상으로 이루어진 마을 협의체를 구성 - 대상 마을에 거주하지 않더라도 그 마을에 소재한 농지를 경작하는 자는 개인 활동 참여 가능 ○ 선정우선순위 - 농식품부 사회적 농업 활성화 지원 사업의 사업대상자나 사업신청자가 참여하는 마을(가점 부여) * 사회적 농업 활성화 지원 사업대상자나 신청자와 네트워크를 구축한 주민, 조직, 단체 등이 참여하는 마을 포함 - 양분 과잉, 농업용수 오염, 경관 훼손 등의 심화로 농업환경 개선이 시급하거나 중요 농업유산과 농촌경관 등 보전할 만한 가치가 있는 자원보유 마을 - 친환경농업 확대 등을 통해 농업환경 개선 의지가 있거나 사업에 참여 가능한 마을 조직이 활성화되어 있는 등 사업 역량을 보유한 마을
지원형태	국비(농특회계) 국비 100%
지원한도	○ 지원기간 - 선정 후 기본 5년을 지원하되, 중간평가 결과 사업 실적이 미흡하거나 사업 대상자가 자격요건에 미달할 경우 조기 지원 종료 가능

	<ul style="list-style-type: none"> - 5년 지원 후 사업평가 결과, 지자체·마을 참여 의사에 따라 지원 연장 가능 ○ 지원한도액 - 마을별 평균 150백만 원 한도 내에서 지원하되, 사업 연차에 따라 차등 가능 - 개인 활동비의 지급 한도는 연 200만원, 공동 활동 규모를 조정하여 전체 지원 한도에 맞게 설정 가능 - 마을별 국비 지원 금액 중 사업 1년차 지자체의 연구용역과 운영비는 연간 지원 금액의 25%, 2년차 이후 지자체의 운영비는 연간 지원 금액의 7% 이내로 편성 * 연구용역비는 사업 1년차에 한해 사용 가능
자금용도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원제외 - 친환경농업·경관보전 직불제, 친환경 농자재, 지역개발 사업 등 타 사업을 통해 지원받는 활동 - 자본적 성격을 갖는 농기계 등 장비 구입 비용, 인프라 조성 비용 등
향후 계획	환경·생태보전 의무를 강화하는 공익형 직불제 도입과 연계하여 확산

자료 : 1. 농림축산식품부 친환경농업과 내부자료(2018), 2019년도 농업환경보전 프로그램 사업시행지침(안), 미공개자료.
2. 농림축산식품부(2018), 친환경농업 정책방향, 친환경농업발전토론회 자료집, 한국농촌경제연구원.

4. 설문조사표

(설문지번호)

충남 친환경·일반농산물 생산비 및 소득 조사표

충남연구원에서는 친환경농업직불제 개편방안 연구의 기초자료를 제공할 목적으로 충남의 친환경농산물 및 일반관행 농산물 생산비 및 소득조사를 실시하고 있습니다. 조사된 내용은 통계법 제33조에 의거하여 통계작성 외의 목적으로는 사용하지 않을 것이며 개인의 비밀에 속하는 사항은 엄격히 보호됩니다. 친환경농업인의 농업소득 보전을 위한 정책결정에 기여할 수 있도록 협조하여 주시기 바랍니다. 문의사항은 아래와 같습니다.

충남연구원 농촌농업연구부 강마야(041-840-1210)

충남친환경농업인연합회 사무국장 김영기(041-332-6289)

○ 조사품목명

품목명	① 쌀	② 감자	③ 딸기	④ 상추	⑤ 풋고추	⑥ 표고버섯
재배유형	① 노지	② 시설	③ 기타()			
인증유형	① 유기	② 무농약	③ GAP	④ 일반관행	⑤ 기타()	

○ 경영주 현황

성명		성별	① 남자	② 여자	출생연도	년
전화번호(집)	-	-	전화번호(핸드폰)	-	-	
실제거주주소	(시·도)	(시·군·구)	(읍·면·구)	(로·길)	(번지)	
총 영농경력	년	조사작목 재배경력	년			
총 재배면적	자가	(1평=3.3㎡)평	총 노동투입일수	고용	일	
총()평	임차	평	총 ()일	자가	일	
친환경인증면적	무농약	평	연간 교육시간	기술	시간	
총()평	유기농	평	총 ()시간	경영	시간	

○ 조사작목 기초현황

주품종	재배면적	자가면적	임차면적	파종·정식기간	수확기간
	평	평	평	년 월~ 년 월	년 월~ 년 월
	평	평	평	년 월~ 년 월	년 월~ 년 월
	평	평	평	년 월~ 년 월	년 월~ 년 월

○ 보조사업 현황(2017년 기준) ※ 농식품부의 “2018년 지침자료” 참고

구분	수령금액(만 원)	본인수령여부	소유주 수령금액(만 원)
쌀고정직불		(O, X)	
쌀변동직불		(O, X)	
밭고정직불		(O, X)	
친환경농업직불		(O, X)	
조건불리지역직불		(O, X)	

[총수입] ※ 대부분 품목의 경우, 기준은 1기작, 재배면적(자가+임차)

※ 표고버섯의 경우, 기준은 연간, 재배사 면적

1. 주산물 생산량 및 평가액 ※ 통계청의 “농작물생산통계” 참고, 흰색 부분 응답

생산량(kg,개) (A)	구분	수량(kg,개)	판매액(원) (D)	출하비용(원) (E)	평가액(원) (F=D-E)
	판매	(B)			
	미판매(판매예정)	(C)			
	자가소비, 이웃친지제공 등				
주산물평가액(G) = $\sum F$ = 판매 평가액 + 미판매 평가액 + 자가소비 등 평가액					
상품화율(%) = $(B+C) \div A \times 100$					
농가수취단가(원/kg,개) = $G \div A$					

* 출하비용은 운송료, 상장수수료(위탁수수료), 상하차비, 택배비 등

2. 주산물 출하방법(출하량 및 수취단가 기준)※ 중복응답, 코딩 시 셀 계속 추가

구분	도매시장 ①	직거래 ②	농협계통출하 ③	마트/벤더 ④	포전거래 ⑤	학교급식 ⑥	기타() ⑦	총생산량
특정형태/ 거래처명		온라인 직판장 농민장터		대형마트 백화점 슈퍼마켓				-
주요 출하지역	전국 시군명	전국 시군명	전국 시군명	전국 시군명	전국 시군명	전국 시군명	전국 시군명	-
평균 수취단가	원/kg	원/kg	원/kg	원/kg	원/kg	원/kg	원/kg	-
출하량	kg	kg	kg	kg	kg	kg	kg	1-(B)kg
비율	%	%	%	%	%	%	%	100%

3. 부산물 ※ 쌀의 경우는 왕겨 등, 표고버섯의 경우는 수확후배지 등을 기입

구 분	생산량(kg)	평가액(원)
합계	-	

[생산비]※ 대부분 품목의 경우, 기준은 1기작, 재배면적(자가+임차)

※ 표고버섯의 경우, 기준은 연간, 재배사 면적

4. 종자·종묘·종균비 ※ 충남 친환경의 자체작성방법 자료 참고, 품목은 택1

품목(택1)	구분	단위	수량	단가(원)	비용(원)
① 쌀 ② 감자 ③ 딸기 ④ 상추 ⑤ 풋고추 ⑥ 표고버섯	(제품명)				
	(제품명)				
	(제품명)				
	(제품명)				
	(제품명)				
	(제품명)				
합계	-	-	-	-	

5. 부산물비료(유기질비료, 기비)※농촌진흥청의 “유기농업자재 공시현황” 참고

구분	단위	수량	단가(원)	비용(원)
자가축분/지인축분(가축똥)				
가축분퇴비(농협퇴비)				
액비(제품명)				
유박(제품명)				
생짚(제품명)				
합계	-	-	-	

* 친환경비료는 목초액, 키토산, 미생물제제 등

6. 방제비·농약비·소독비(친환경: 방제비, 일반관행 : 농약비)

구분(상품명)	용도				단위	수량	단가(원)	비용(원)
	살균	살충	제초	기타				
(제품명)	①	②	③	④	200ml/병			
(제품명)	①	②	③	④				
(제품명)	①	②	③	④				
(제품명)	①	②	③	④				
(제품명)	①	②	③	④				
합계					-	-	-	

* 기타는 생장조절제 등

7. 수도광열비※ 농업과학기술원의 “농업과학기술 경제성 분석 기준자료집” 참고

구분	단위	수량	단가(원)	비용(원)
물(수도로 등)				
전기	kw			
경유(트랙터 등)	ℓ			
휘발유(예초기 등)	ℓ			
등유(하우스 가온 시)	ℓ			
합계	-	-	-	

* 면세유는 세금을 뺀 실제 구입가격으로 계상

8. 기타재료비 ※ 구입한 총량수치가 아닌 실제 작목에 사용한 분량만 기입

구분	단위	수량	단가 (원)	구입비용 (원) (A)	교체주기 (년) (B)	조사작목부담 율(%) (C)	비용(원) $(A \div B) \times (C \div 100)$
피복용(멀칭)비닐(연1회)	m						
육묘상자	개						
할죽	개						
지주대(1회 당 5-6년)	개						
פות트	개						
끈	타						
합계	-	-	-	-	-	-	

* 조사작목 부담비율은 총 사용시간 중 조사작목 생산에 사용한 시간 비율, 실제 사용한 것만 기입

9. 소농구비

구분	단위	수량	비용(원) (A)	조사작목 부담비율(%) (B)	조사작목 부담비용(원) $(A \times B) \div 100$
호미					
낫					
칼					
가위					
합계	-	-	-	-	

* 소농구는 구입단가가 20만원 미만인 농구(호미, 낫, 칼 등)

* 조사작목 부담비율은 총 사용시간 중 조사작목 생산에 사용한 시간 비율

10. 대농기구 감가상각비 ※ 본인소유 기준만 해당

구분	규격	총액 (만 원)	용자포함 자부담액 (만 원)	구입연수 (년)	사용연수 (년)	해당작목 사용일수(일)	연간 총 사용일수(일)
경운기							
관리기							
트랙터							
양수기							
합계	-			-	-	-	-

- * 대농기구 예시 : 방제기, 파종기, 탈곡기, 콤바인, 정식기, 수확기, 난방기, 냉방기, 종균 분쇄기, 로더 등
- * ()에는 제조사, 규격(마력, 조식, 석 등)을 기입. 예) 대동45마력
- * 동일한 대농기구가 2대 이상일 때 별도로 기입, 마을공동으로 이용하는 기계는 기입 불필요
- * 조사작목 부담비율은 대농기구 총 사용시간 중 조사작목 생산에 사용한 시간 비율

11. 영농시설 감가상각비

구분	규격	총액(만 원)	용자포함 자부담액 (만 원)	구입연수 (년)	사용연수 (년)	해당작목 사용일수(일)	연간 총 사용일수(일)
창고						/	
작업장						/	
저온저장고						/	
하우스						/	
합계	-			-	-	-	-

- * 창고 등의 ()에는 목조, 철근콘크리트, 벽돌 등 건축재료를 기입
- * 조사작목 부담비율은 영농시설 총 사용시간 중 조사작목 생산에 사용한 시간 비율

12. 수리·유지비

구분	횟수(회)	단가(원)	조사작목 부담비용(원)	조사작목 부담비율(%)
대농기구()				
영농시설()				
합계	-	-		-

- * 자가수선 및 유지를 위한 부속품 및 재료 등 구입비와 지불한 수리비(윤활유 등)
- * 각 대농기구 및 영농시설의 수리·유지비에 각 조사작목 부담비율(시간비율)을 적용한 후 합산할 것

13. 토지구입비용 및 임차료 ※ 조사작목의 재배필지만 해당

구분	유형		재배면적 (평)	임차비용(원)= 현지역거래시 세(원/평) (A)	조사작목 투입구조			조사작목 부담비용(원) (A×B)÷1 00
	자가	임차			조사작목 부담비율(% (B)	전작	후작	
필지명1	①	②			비율(100%)	작목명() 면적(평)	작목명() 면적(평)	
필지명2	①	②			비율(100%)	작목명() 면적(평)	작목명() 면적(평)	
필지명3	①	②			비율(100%)	작목명() 면적(평)	작목명() 면적(평)	
필지명4	①	②			비율(100%)	작목명() 면적(평)	작목명() 면적(평)	
필지명5	①	②			비율(100%)	작목명() 면적(평)	작목명() 면적(평)	

* 조사작목 부담비율은 재배작목 총수입 중 조사작목 **총수입 비율**

* 전·후작은 전과 후 중 하나를 체크하고 해당 작목명과 부담비율 기입

* 토지유형이 '자가'인 경우에도 임차비용(일명 도지) 기준으로 해서 작성

14. 대농기구 및 영농시설 임차료※ 농업기술센터의 “농기계임대사업” 자료 참고

구분	구분	임차료(원) (A)	조사작목 부담비율(%) (B)	조사작목 부담비용(원) (A×B)÷100
대농기구 ()				
영농시설 ()				
합계	-	-	-	

* 조사작목 부담비율은 대농기구, 영농시설 총 사용시간 중 조사작목 생산에 사용한 **시간 비율**

15. 위탁영농비 ※ 마을 공동작업 활동비 등 주로 대농기구 사용 시

구분	위탁영농비용(원) (A)	조사작목 부담비율(%) (B)	조사작목 부담비용(원) (A×B)÷100
합계	-	-	

* 해당작물 생산과정 중 일부 **농기계** 작업을 타인에게 위탁한 경우의 비용

* 조사작목 부담비율은 총 사용시간 중 조사작목 생산에 사용한 **시간 비율**

16. 노임

구분	성별	노동일수(일)	노동인원	단가(남여 구분)		총비용(원)
				현금지급액(원)	간식비 등(원)	
고용노임	남자	-				
	여자	-				
자가노임	남자					
	여자					
합계		-	-	-	-	

* 고용노동이 없을 시, 인근지역 고용노임 기입, 자가노임은 고용노임 시세 참고하여 기입

* 노동일수는 총 일수로 기입(예 2명 1일 노동이면 2일로 산정, 3명 1일 노동이면 3일로 기입)

17. 기타요금(친환경인증수수료 및 잔류농약검사비 등)

구분	친환경인증수수료 (원)	기타요금 총합계(원)	자부담분(%)
친환경인증신청비		-	
친환경인증출장비및운영비		-	
친환경인증심사관리비		-	
친환경농산물 잔류농약 건당 검사비			
합계	-	-	

5. 생산비 및 소득조사 항목 설명

〈부록_표 12〉 생산비 및 소득조사 항목별 주요내용

비목별			세부 내용	공식
총수입	주 산 물 가 액		당해년도 생산량×당해년도 농가수취 가격(농가판매가격-출하비용)	농산물판매액+현물지출평가액(지 대, 노임 등)+자가생산 농산물의 자가소비평가액+대동식물 증식액 및 미처분 농산물 재고 증감액
	부 산 물 가 액		주산물 생산과정에서 부차적으로 생산 되어 판매 또는 자가소비된 것	
	상 품 화 율 (%)		총생산량 중 자가소비분 제외한 판매 량 비율	
	계(a)			
생 산 비	경 영 비	중 간 재 비	종 자 (종 묘) 비	파종한 종자, 식부한 묘(苗) 등의 비용
			무 기 질 비 료 비	생산을 위해 투입된 화학비료 즉, 요 소, 유안 등의 질소질비료, 중과석 용 성인비 등의 인산질 비료, 염화加里 등의 가리질 비료와 복합비료(4종복비 포함), 농용석회 및 규산질 등의 토양 개량제에 대한 비용
			유 기 질 비 료 비	조사 작물에 투하한 퇴비, 계분, 우분, 구비, 녹비, 청초류, 콩깻묵, 기타깻묵 류, 어패류, 뼈가루류, 해초류, 짚류, 낙엽류, 넝쿨류, 계분, 잠분, 목초액 등과 같은 유기질 비료의 비용
			농 약 비	조사작물에 대한 병충해 예방 및 방제 에 사용한 살충제, 살균제, 제초제, 전 착제, 생장촉진제, 생장억제제, 작물건 조약, 토양해충약, 착색제 등 농업용 약제의 구입을 위한 일체의 비용
			수 도 광 열 비	광열동력비는 조사대상 작물의 생산을 위하여 사용한 유류(경유, 등유, 휘발 유, 중유 등), 가스, 전기, 석탄 등의 비용 수리비는 수리구축물의 경상적인 수리· 유지 및 감가상각비와 물을 사용하는 데 든 농지 개량조합비
			기 타 재 료 비	조사작물을 생산하기 위하여 사용한 종묘, 비료, 농약 및 광열동력 재료를

비목별			세부 내용	공식
			제외한 묘상재료(육묘상자, 비닐, 할죽, 풋트, 새끼, 말뚝 등), 피복 및 보온에 필요한 비닐섬피, 짚, 생산물 포장에 사용된 포장상자, P.P마대, 가마니, 노끈 등 소모성 제재료 등의 비용	
		소 농 구 비	조사작물을 생산하기 위하여 이용한 농구 중 그 가격으로 보아 감가상각을 하지 않고 계산을 해도 될 농구의 비용	
		대농구 상각비	조사작물의 생산을 위하여 사용된 대농기구의 감가상각비용	농촌진흥청(2017) 자료 의거하여 고정자산 내용연수 참고
		영농시설상각비	조사작물에 사용되는 농구사, 창고, 작업실, 건조장, 저장고, 비닐하우스, 축사 등 영농시설의 감가상각비용	감가상각비:시설투자비÷내용연수 사용작목감가상각비:년간감가상각비×사용작목부담비율
		수 리 · 유 지 비	조사작물 생산에 사용된 대농기구, 영농시설의 경상수선 및 유지에 소요된 비용	
		조 성 비	과수원을 조성하여 성목수령까지 투입되는 제 비용에서 수확, 판매하여 얻은 수익을 공제한 부분을 과수원 조성비로 계상	
		기 타 요 금	친환경농산물인증수수료, 잔류농약검사비 등	
		계(b)		농업경영비-(노임+농지임차료및 기타임차료)
		농 기 계 임 차 료	투입비용 조사시 대농기구, 영농시설,	
		토 지 임 차 료	토지 등을 임차하여 사용했을 경우 지불되는 비용(현금, 현물, 노동)	
		시 설 임 차 료		
		위 탁 영 농 비	조사작물 생산과정 중 일부작업을 다른 사람에게 위탁한 경우의 그 비용	
		고 용 노 동 비	조사작물을 생산하기 위하여 투입된 노동력에 대한 비용으로서 고용노동비용, 1일 8시간 노동 기준	(1일 고용노임)÷8×(고용노동시간)
		계 (c)		
		자 가 노 동 비	조사작물을 생산하기 위하여 투입된 노동력에 대한 비용으로서 자가노동비용, 1일 8시간 노동 기준	(1일 고용노임)÷8×(자가노동시간)

비목별		세부 내용	공식
	유 동 자 본 용 역 비	조사작물의 생산을 위하여 생산기간 중 투입된 유동자본재의 자본액에 대한 이자비용 $\text{유동자본용역비} = (\text{유동자본합계}) \times (\text{연이자율 } 5\%) \times (1/2) \times \text{재포기간(월/12)}$ *유동자본액합계=경영비 - 감가상각비 (대농구+영농시설) 혹은 경영비-(대농구상각비+영농시설상각비) $\times 0.05(\text{이자율}) \times 0.5(\text{투자산출계수}) \times \text{재포기간(월/12)}$	부분현재가:시설투자비-[(시설투자비÷내용년수)×사용년수] 고정자본용역비=사용작목고정자본이자:부분현재가×사용작목부담비율 $\times 0.05(\text{이자율})$
	고 정 자 본 용 역 비	조사작물의 생산을 위하여 생산기간 중 투입된 고정자본재의 자본액에 대한 이자비용 $\text{고정자본용역비} = (\text{부분현재가}) \times (\text{연이자율 } 5\%) \times (\text{조사작목 부담비율})$ *부분현재가=고정자본액합계=신조가-(연간 감가상각비×사용년수) 혹은 시설사용작목고정자본용역비+농기계사용작목고정자본용역비	
	토 지 자 본 용 역 비	자가토지 비용, 즉, 조사대상 작물의 생산을 위하여 투입된 자기토지의 사용에 대한 기회비용으로 인근의 동질 유사 토지에 대한 임차료를 적용하여 평가	
	계(d)		
농 업 부 가 가 치 (a - b)			농업총수입-중간재비
농 업 소 득 (a - c)			농업총수입-경영비
농 업 순 수 익 (a - d)			농업총수입-생산비
농 업 부 가 가 치 율			농업부가가치÷농업총수입 $\times 100$
농 업 소 득 율			농업소득÷농업총수입 $\times 100$
농 업 순 수 익 율			농업순수익÷농업총수입 $\times 100$
1 k g 당 생 산 비			농업생산비÷수량

자료 : 1. 농촌진흥청(2013), 농산물 소득조사 분석방법 2013년.

2. 농촌진흥청(2017), 2017 농업과학기술 경제성 분석 기준자료집, 농업경영자료 2017-04.

6. 생산자단체 제안사항 : 직불금 제도 개선방향과 내용¹⁹⁾

1) 개선방향과 주요내용

○ 개선방향

- 실효성 없는 직불금 폐지, 통합
- 공익형(식량자급 및 생태보전) 직불금 패러다임 전환
- 실질적인 농가소득 향상
- 비 농민의 부정수급 방지
- 청년창업농 직불금, 가족농 직불금 신설

○ 주요내용

- 실질적인 농가소득 향상을 위해 직불금 대폭 인상
- . 기존 쌀직불금(고정/변동)과 밭직불금, 축산직불금 대폭 인상
- 환경,생태보전 공익가치 실질적 보상 ; 친환경 직불금 대폭 인상
- . 친환경 직불금(농산물의 안전성)에 공익형 직불금(생태보전 기능) 부가 적용
- 직불금 부정수급 방지를 위한 농지실태조사와 처분의무자 적발
- 청년창업농 직불금, 가족농 직불금 신설

2) 세부내용

(1) 기존 논농업 직불금과 밭농업 직불금, 축산직불금 제도개선 방안

- 기존 논농업직불금과 밭농업직불금에서 경영이양직불금 폐지하고 농업의 공익적 가치 반영한 직불금 대폭 인상
- . 논농업 직불금중 쌀변동직불금 폐지하고 논작물의 자급률 향상과 생태보전의 공익적 가치를 반영하여 논농업직불금 대폭 인상 ; 현행 고정직불금 100만 원/1ha(평당 333 원) → 210만 원/1ha(평당 700원)
- . 밭농업 직불금 중 조건불리지역 직불금과 FTA폐업지원 직불금을 폐지하고 밭작물 자

19) 주 : 친환경농업인연합회 회원이 구상한 “친환경농업직불제 제도 개선방향과 내용(김정호, 2018.03.24.)을 인용함.

- 급률 향상과 생태보전의 공익적 가치를 반영하여 밭농업 직불금 대폭 인상 ; 현행 밭고정직불금 40만 원/1ha(평당 133원) → 210만 원/1ha(평당 700원)
- 축산직불금에서 FTA피해보전 직불금, 송아지생산안정 직불금을 폐지하고 환경친화형 동물복지(사육환경 개선 및 사육두수 감축) 조건부 직불금 인상

〈부록_표 13〉 축종별 직접지불금 단가

구분		한우	젖소(우유)	돼지	산란계(계란)	육계	오리	오리알
유기	현행	170 천 원/두	50 원/L	16 천 원/두	10 원/개	200 원/마리	400원/마리	20원/마리
	개선	400천 원	100원	50천 원	30원	400원	800원	50원
무항생제	현행	65 천 원/두	10 원/L	6 천 원/두	1 원/개	60 원/마리	120원/마리	2원/마리
	개선	150천 원	30원	20천 원	10원	150원	300원	20원

주 : 1. 육우는 한우의 50%감액, 토종닭은 육계의 30%증액 지급함.
 2. 환경친화축산농장 또는 산지생태축산농장으로 지정된 경우에는 보조금으로 지급받는 금액의 20%를 인센티브로 추가 지급함.

(2) 친환경 직불금(농축산물의 안전성)에 공익형 직불금(생태보전 기능) 부가 적용

- 현재 안전성 중심의 친환경농업 직불금 개념에서 건강한 토양·생태계의 유지·증진 등 농업의 공익적 다기능 직불금으로 패러다임 전환
- . 기존 친환경 농업으로 전환 시 소득감소분에 대한 보상과 생산비 차이에 대해 직접지불 보조금 방식으로 지원함으로써 안전한 농산물 생산을 장려, 안전한 먹거리 확보
- . 안전한 먹거리 확보뿐만 아니라 향후 농업의 공익적 기능, 특히 국토환경의 보전과 생태계 지속가능하도록 공익형 직불금 강화

○ 친환경 논농업 직불금 제도개선 방안

- 농산물의 안전성에 친환경농업 자체의 생태환경 보전 기능을 단계별 부가, 통합하여 직불금 인상 ; 친환경 인증기준(무농약과 무화학비료)과 의무 준수
- . 무농약 50만 원/1ha(평당 166원)→ 90만 원/1ha(평당 300원)
- . 유기농 70만 원/1ha(평당 233원)→ 150만 원/1ha(평당 500원)
- 자원환원농업을 실시할 경우 추가 지원 ; 토양성분분석과 시비처방 의무 준수

- . 볏짚 썰어넣기 ; 30만 원/1ha(평당 100원)
- . 돈분액비 살포 ; 60만 원/1ha(평당 200원)
- . 가축분뇨발효 퇴비 살포 ; 90만 원/1ha(평당 300원)
- 농촌경관 보전 직불금 전체 농지로 확대, 하계/동계작물 구분 지급 ; 휴경지 제외, 관
리소홀시 발아율에 따른 차등지급
- . 하계 작물 ; 60만 원/1ha(평당 200원)
- . 동계 작물 ; 90만 원/1ha(평당 300원)
- . 마을경관 활동비 ; 15만 원(하계 6만 원, 동계 9만 원)/1ha(연간 평당 50원)
- 논생물다양성 직불금 ; 생물 다양성 조사 의무 준수
- . 생태둑병 조성 ; 둑병 면적별 평당 10,000원
- . 겨울 무논 조성 ; 150만 원/1ha(평당 500원)/12월1일~익년 3월15일

○ 친환경 밭(채소·특작·기타) 농업 직불금 제도개선 방안

- 농산물의 안전성에 친환경농업 자체의 생태환경 보전 기능을 단계별 부가, 통합하여
직불금 인상 ; 친환경 인증기준과 의무 준수
- . 무농약 110만 원/1ha(평당 366원)→ 210만 원/1ha(평당 700원)
- . 유기농 130만 원/1ha(평당 433원)→ 270만 원/1ha(평당 900원)
- 자원환원농업을 실시할 경우 추가 지원 ; 토양성분분석과 시비처방 의무 준수
- . 영양액비 살포 ; 60만 원/1ha(평당 200원)
- . 가축분뇨발효 퇴비 살포 ; 90만 원/1ha(평당 300원)
- 농촌경관 보전 직불금 전체 농지로 확대, 하계/동계작물 구분 지급 ; 휴경지 제외, 관
리소홀시 발아율에 따른 차등지급
- . 하계 작물 ; 60만 원/1ha(평당 200원)
- . 동계 작물 ; 90만 원/1ha(평당 300원)
- . 마을경관 활동비 ; 15만 원(하계 6만 원, 동계 9만 원)/1ha(연간 평당 50원)

○ 친환경 밭(과수) 농업 직불금 제도개선 방안

- 농산물의 안전성에 친환경농업 자체의 생태환경 보전 기능을 단계별 부가, 통합하여

직불금 인상 ; 친환경 인증기준과 의무 준수

- . 무농약 120만 원/1ha(평당 400원)→ 240만 원/1ha(평당 800원)
- . 유기농 140만 원/1ha(평당 466원)→ 300만 원/1ha(평당 1000원)
- 자원환원농업을 실시할 경우 추가 지원 ; 토양성분분석과 시비처방 의무 준수
- . 영양액비 살포 ; 60만 원/1ha(평당 200원)
- . 가축분뇨발효 퇴비 살포 ; 90만 원/1ha(평당 300원)
- 농촌경관 보전 직불금 전체 농지로 확대, 하계/동계작물 구분 지급 ; 휴경지 제외, 관리소홀시 발아율에 따른 차등지급
- . 하계 작물 ; 60만 원/1ha(평당 200원)
- . 동계 작물 ; 90만 원/1ha(평당 300원)
- . 마을경관 활동비 ; 15만 원(하계 6만 원, 동계 9만 원)/1ha(연간 평당 50원)

(3) 청년창업농과 영세소농(가족농) 직불금

○ 청년창업농 직불금 신설

- 40세 미만, 청년농업인에게 자립영농 시까지 직불금 지원 ; 3년간 월 100만 원
- 장기저리 농지 제공, 영농기술교육 제공, 안정적인 판로 확보

○ 영세소농(가족농) 직불금 신설

- 0.5ha 미만/1200만 원 미만의 영세소농 생계소득 지원을 위한 직불금 ; 3년간 월 50만 원
- 장기저리 농지 제공, 영농기술교육 제공, 안정적인 판로 확보

〈부록_표 14〉 농업직불금 제도개선 방안 요약(김정호(안))

목 적	종류	세부내역		직불금액				비 고	
				ha 단가(만 원)		평당 단가(원)			
				기존	개선	기존	개선		
식량안보 및 농가소득안정 (농업의 공익적 가치 반영)	논농업직불금	하계		100	210	333	700	경영이양 직불금 폐지	
		동계							
	밭농업직불금	채소·특작·기타		40	120	133	400	조건불리지역 직불금과 FTA폐업지원 직불금 폐지	
		과수			210		700		
	축산직불금	동물복지 개선 시 직불금 인상						FTA피해보전직불금 과 송아지 생산인정 직불금 폐지	
	농업재해보험							자연재해 직불금	
	농지연금							은퇴농 직불금	
	청년창업농 직불금	40세 미만, 3년간		월 100					
영세소농(가족 농) 직불금	0.5ha/연12백만 원 미만 3년간		월 50						
안전한 먹거리 확보 및 수질,토양환경 보전 (농업의 공익적 가치 반영)	친환경논농업 직불금	무농약		50	166	90	300	환원농업 직불금	
		유기농업		70	233	150	500		
		환원 농업	벗짚썰어넣기				30		100
			돈분액비 넣기				60		200
			축분발효퇴비 넣기				90		300
	친환경밭농업 직불금	무농 약	채소·특작·기타		110	366	210	700	
			과수		120	400	240	800	
		유기 농	채소·특작·기타		130	433	270	900	
			과수		140	466	300	1000	
		환원 농업	영양액비 살포				60	200	환원농업 직불금
축분발효퇴비 넣기				90	300				
농촌경관 및 생태 보전 (농업의 공익적 가치 반영)	농촌경관직불금	하계작물			60		200		
		동계작물			90		300		
		마을경관 가꾸기			15		50		
	논생물다양성 직불금	생태둠벙 조성					10,000	둥벙 면적	
		겨울무논 조성				150	500	12월1일~익년 3월15일	

목 적	종류	세부내역		직불금액		비 고
				두당/개당 단가		
				기 존	개 선	
안전한 먹거리 확보 및 환경보전	친환경축산 직불금	무항생 축산	한우	65,000원/두	150,000원	
			젖소(우유)	10원/L	30원	
			돼지	6,000원/두	20,000원	
			산란계(계란)	1원/개	10원	
			육계	60원/마리	150원	
			오리	120원/마리	300원	
			오리알	2원/개	20원	
		유기축 산	한우	170,000원/두	400,000원	
			젖소(우유)	50원/L	100원	
			돼지	16,000원/두	50,000원	
			산란계(계란)	10원/개	30원	
			육계	200원/마리	400원	
			오리	400원/마리	800원	
			오리알	20원/개	50원	
		동물복 지	소 적정환경			
			돼지 적정환경	1.2㎡		
닭,오리 적정환경						
기타						

(4) 친환경 농축산물 인증 신뢰 제고 및 과정관리 강화

○ GAP 인증제와 친환경농산물 인증제에 대한 생산자 및 소비자 인식혼란 방지 필요

- 생산자의 혼선 : 이명박 정부, 박근혜 정부가 GAP인증제를 장려해 온 결과, GAP인증제는 이미 폐지된 저농약(제초제 금지)보다 낮은 수준으로 친환경농산물 인증제가 까다로워 이를 포기하기도 하고 생태환경 보전에 대한 실천 후퇴
- 소비자 인식혼란 : GAP와 무농약유기농 인증마크가 비슷한 가운데 정부홍보 강화로 심지어 GAP인증이 식품안전에 좋은 것으로 인식
- 사실상 GAP는 친환경농산물 인증단계 중 이미 폐지된 저농약(제초제 금지)보다 낮은 수준으로 생산(재배)단계의 인증으로는 적합하지 않고 가공단계의 시설과 가공식품에 적용해야할 인증으로 농수축산물의 HACCP으로 대체할 필요

○ 재배과정의 검사 강화 및 상습 위반 행위자에 대한 제재 강화

- 친환경 농산물 사후관리뿐만 아니라 재배과정의 농약 살포시기별 현장점검 집중관리 하고 특히 공익형 직불금 이행점검 및 의무이행준수 여부 점검 강화
- 농약 안전성 기준 위반 시 즉시 인증을 취소하고, 삼진아웃제* 도입, 상습 위반자에게 과징금 부과 등 처분 강화
- 민간인증기관 관리 강화 ; 인증기관의 인력 기준을 강화*하고, 평가 결과 3회 연속 “미흡” 인증기관은 지정취소 등 부실 기관의 조기 퇴출 유도

○ 무항생, 유기축산 인증제도에 동물복지 기준 도입 필요

- 무항생, 유기축산 인증제에 사육환경과 사육두수 기준 강화
- 현행 밀식하고 있는 사육환경과 사육두수를 감축하여 쾌적한 사육환경과 건강한 동물 복지를 실현하기 위해 동물복지 인증제 도입 필요
- . 소, 돼지, 닭 등 : 1마리의 적정 사육평수 준수

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 강마야 충남연구원 연구위원

연구도움 · 충남친환경농업인연합회

전략연구 2018-29 · 농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안

글쓴이 · 강마야

발행자 · 윤 황 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2018년 12월 31일 / 발행 · 2018년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화·041-840-1210(농촌농업연구부), 041-840-1114(대표)/팩스 · 041-840-1199(대표)

ISBN · 978-89-6124-456-5 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2018. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
- 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.