

농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안

강 마 야

충남연구원 경제·산업연구실 연구위원

kmaya@cni.re.kr

이 연구는 농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안을 연구하고자 함. 농업환경을 보전하고 개선하기 위한 정책수단으로서 규제와 보상 시스템이 적절하게 균형을 이루는 친환경농업직불제(기본형) 개편방안과 농업환경보전사업(공익형) 실행방안을 중앙정부와 충청남도에 제안하고자 함.

CONTENTS

1. 필요성과 정책변화
2. 친환경농업 현황 및 문제
3. 친환경농업직불제 개편방안

요약

- ◀ 친환경농업과 친환경농업직불제의 개념과 정책수단의 복원
 - 친환경농업의 원래 개념은 농업과 환경의 조화로서 모든 유기물과의 순환 연계를 포함하는 것임.
 - 친환경농업직불제는 환경보전 등 공익적 기능을 우선시하고 농업인의 경제적 안정을 지원하는 정책수단으로 자리매김해야 함.
- ◀ 기본형으로서의 친환경농업직불제 개편방안
 - 핵심특징은 지역 인증체계 중심, 과정 중심이면서 참여와 신뢰, 집단·협업 활동을 바탕으로 함.
 - 지역 내 전반적인 농업환경의 보전과 개선을 목표로 하며 친환경농업을 통한 농업 소득 보전은 자연스러운 최종결과물이 되는 구조임.
 - 사업목적은 농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하고(농업 환경의 지속성), 생산자에게는 농업 경영의 안정화(경제성 확보)를 도모하는 것으로 함.
 - 지급방식은 농가와 면적 기준의 혼합단가, 지역상황에 맞는 다양한 형태의 집단과 조직을 중심으로 함.
- ◀ 공익형으로서의 농업환경보전사업 실행방안
 - 향후 농업환경정책이라는 큰 틀에서 단계적으로 접근하되 5대 분야 기본지침 항목인 생태, 사회, 경제, 책임성, 문화 분야 등을 참고함.
 - 전제조건으로 규제, 인센티브, 시장 상품화, 운영 및 관리 주체, 방식을 먼저 고민함.
 - 지역 선정 과정과 방법은 지역 내 다양한 환경지표 공간정보와 응용·연계하되, 보전하고 활용해야 할 마을의 환경자원을 먼저 찾도록 함.
- ◀ 친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산 추정결과
 - 농식품부의 경우, 최소 478.9억 원에서 최대 4,880.5억 원 소요될 것으로 추정함.
 - 충청남도의 경우, 최소 143.1억 원에서 최대 382.7억 원 소요될 것으로 추정함.

1. 농업정책환경 변화의 필요성

- 도입역사는 오래 되었지만 친환경농업의 개념과 위상 변화에 미숙한 친환경농업직불제
 - 친환경농업직불제는 1999년에 도입된 사업으로 10여개가 되는 농업직불제 중 1997년 농업구조조정을 통한 영농규모화 등 경쟁력을 목적으로 만들어진 경영이양직불제를 제외하면 가장 먼저 시작함.
 - 이처럼 오래된 사업이지만 다음의 이유로 성공적으로 안착했다고 보기에는 어려운 현실임.
 - 첫째, 시대의 흐름에 따라서 친환경농업이 가지는 개념, 위상, 사회적 요구가 점차 변해오고 있지만 그에 따른 친환경농업직불제의 역할과 대응은 미숙함. 시행지침의 사업목적에 보면 “친환경농업 실천 농업인의 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 보전을 위해 친환경농업(축산) 직불금을 지급하여 친환경 농축산업 확산을 도모하고 환경보전 등 공익적 기능을 제고한다”가 목적으로 명시되어 있음. 즉, 친환경직불제는 친환경농업을 보전하고 확대하기 위한 수단이어야 하는데도 목적의 앞뒤가 바뀌어 있음.
 - 둘째, 농업환경을 복원하면서 농업인이 경제적 안정을 누리게 해야 지속가능한 친환경농업이 될 수 있고 그를 뒷받침하는 수단으로써 친환경농업직불제가 되어야 하지만 결과는 그에 못 미치고 있음. 무엇보다 지금 우리가 놓치고 있는 것은 친환경농산물이라는 물건의 공급 기능에 초점을 맞추고 정착 보존해야 할 농업환경은 무엇인지에 대한 고민이 부족했다는 점임.
- 농업환경정책의 한계점 봉착, 최근 공익형 직불제를 비롯한 각종 농업환경정책 변화 감지
 - 생산성 향상을 위한 농업환경이 이대로 괜찮은 것인가에 대해서 사람들이 의구심을 품기 시작. 농업환경을 복원하면서 농업인이 경제적 안정을 누리는 것이야말로 지속가능한 친환경농업이 될 수 있음.
 - 이런 점은 현행 친환경농업직불제가 보다 효과적이고 실효성 있는 정책으로 전환해야 할 근거이고, 친환경농업을 둘러싼 정책 변화 상황에 비추어 볼 때, 친환경농업직불제가 중요한 정책수단 중 하나로서 가지는 지향점에 대해서 더 선명해지고 관련 사업들이 서로 유기적으로 맞춰 가야 할 필요가 있음.
 - 농업직불제 개편 논의 과정에서는 주로 쌀관련 직불제에 초점이 맞춰져 왔고 공익형 직불제, 농업환경보전프로그램 등 농업환경정책 변화를 일부 시도했으나 구체적인 개편 논의는 부진한 상황임.

- 농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안 제안이 이번 연구의 목적
 - 이러한 이유로 친환경농업과 친환경농업직불제를 다시 되돌아볼 필요가 있는데 여기서는 충청남도의 사례를 바탕으로 친환경농업직불제를 어떻게 바뀌나갈 수 있을지 살펴보고자 함.
 - 농업환경을 보전하거나 개선하기 위한 여러 정책수단 중 본 연구에서는 규제와 보상 시스템이 적절하게 균형을 이루는 정책수단으로써 친환경농업직불제(기본형) 개편방안과 더불어 농업환경보전사업(공익형) 실행방안을 도출하여 중앙정부와 충청남도에 제안하고자 함.

2. 개념

- 친환경농업 개념, 시대에 따라 조금씩 변화하고 있으나 원래 개념으로 회복 필요(<표 1> 참고)
 - 친환경농업이란, 농업과 환경의 조화로서 모든 유기물과의 순환 연계를 포함하는 개념이었지만 점차 식품 관리 관점에서 건강과 안전에 초점이 맞춰져왔음.
 - 친환경농업에 대한 새로운 정의가 필요하다는 문제제기가 확산되었고 관련 법률의 개정이 추진되면서, 건강한 환경에서 농산물을 생산하는 농업으로 다시 개념화될 전망이다.

〈표 1〉 친환경농업 정의 : 현행 법률과 개정 법률(안)

현행 법률	개정 법률(안)
1. “친환경농어업”이란 합성농약, 화학비료 및 항생제·항균제 등 화학자재를 사용하지 아니하거나 그 사용을 최소화하고 농업·수산업·축산업·임업(이하 “농어업”이라 한다) 부산물의 재활용 등을 통하여 생태계와 환경을 유지·보전하면서 안전한 농산물·수산물·축산물·임산물(이하 “농수산물”이라 한다)을 생산하는 산업을 말한다.	1. “친환경농어업”이란 생물의 다양성, 생물적 순환, 토양의 생물활동 증진 및 향상을 통해 농업생태계의 건강을 유지·보전하는 총체적인 생산관리체계로서, 합성농약·화학비료·항생제·항균제 등 화학자재를 사용하지 아니하거나, 그 사용을 최소화하여 농산물·수산물·축산물·임산물(이하 “농수산물”이라 한다)을 생산하는 산업을 말한다.
3. “유기”[Organic]란 제19조제2항에 따른 인증기준을 준수하고, 허용물질을 최소한으로 사용하면서 유기식품 및 비식용 유기가공품(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.)

- 친환경농업직불제 개념과 취지, 친환경농업의 원래 개념에 맞는 방향성 회복 필요
 - 친환경농업직불제는 생산 활동을 통해 자연환경과 생태계를 복원하면서 농업소득 및 경영안정 향상을 도모하기 위하여 친환경인증농가에게 현금을 직접 지원하는 사업임.
 - 소비자에게는 가격부담을 최소화하여 친환경농산물 가격과 일반농산물 가격 차이를 없애고 생산자에게는 최소 생산비를 보장해서 가격차이 분만큼 소득을 지지해 줄 필요성이 강조되면서 정부의 정책 개입이 이루어지게 됨.
 - 친환경농업직불제는 친환경인증 농가의 농업소득 보전에만 초점을 두는 것이 아니라 친환경농업의 원래 개념에 맞게, 지향해야 할 개념과 취지를 농업환경의 보전과 개선으로 설정해야 함.

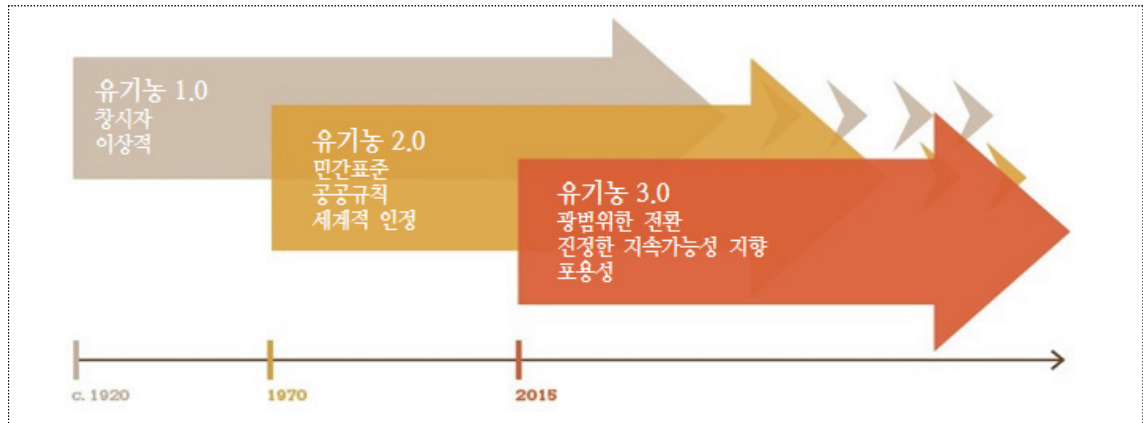
〈현행 친환경농업직불제 사업개요〉

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

자료 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서

3. 정책변화

- 세계유기농업운동연맹(IFOAM)의 유기농업 패러다임 변화(〈그림 1〉 참고)
 - 유기농업 3.0은 유기농업 1.0의 기본개념에 바탕을 두면서 유기농 인증을 목표로 한 유기농업 2.0의 한계점을 극복하고자 함.
 - 지속가능한 농업으로서의 유기농업 범위를 확장하고자 유기농업 3.0으로 패러다임 변화를 제시하였는데, 키워드는 참여 주체의 다양성, 연계성, 지역성, 통합성 등으로 압축함. 기존 인증 중심의 패러다임에서 지역 내 다양한 주체들이 자발적으로, 지역 상황에 맞는 농업시스템 설정을 제안함.



〈그림 1〉 유기농 패러다임 변화

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

- OECD, 유럽연합, 미국 등 국외 정책변화의 공통점

- 최근 국외 정책변화에서 공통적으로 확인할 수 있는 점은

첫째, 앞으로 농업의 지속가능성을 위해서는 환경서비스 제공과 같은 사회적 가치 및 공익적 가치를 목표로 하는 직불제를 촉진해야 한다고 보는 점,

둘째, 환경보전과 농가소득 안정이라는 두 가지 목적을 동시에 달성해야 한다는 점,

셋째, 농업생산과 환경보전을 병행하는 것이 중요하므로 상호의무 준수조건을 강화한다는 점,

넷째, 개별 농지보다는 경관·유역·생태계 등과 같은 자연계를 대상으로 하는 사업이 중요하다는 점,

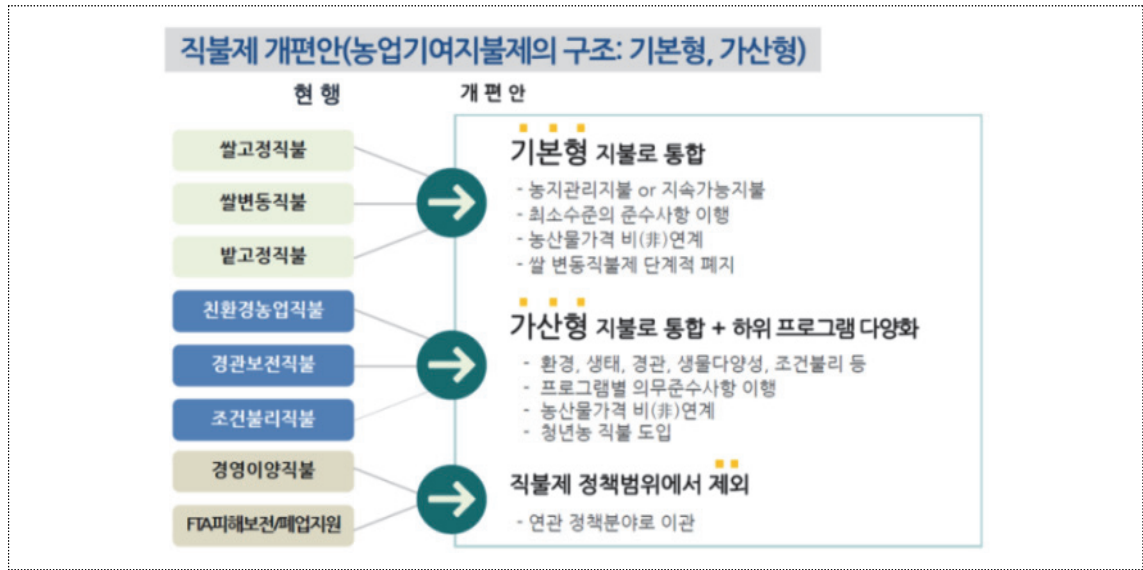
다섯째, 개별 농업인보다는 협동조합 방식, 집단적인 협업·협력 방식으로 진행하는 것이 효율적이라는 점,

여섯째, 농정의 핵심사항을 환경보전 방향으로 설정하면서 각종 농업환경정책 시책을 정비 중이라는 점,

마지막으로 기존 도입된 환경관련 사업의 통폐합·광역화 개혁을 동시에 실시하고 있다는 점 등임.

- 최근 대통령직속 정책기획위원회 등으로부터 감지되는 국내 정책변화(〈그림 2〉 참고)

- 최근 국내 정책변화로는 대통령직속 정책기획위원회에서 발표한 ‘농업직접지불제 중심 농정으로의 전환 개혁(안)’이 있는데, 현행 소득보전 목적 중심의 농업직접지불제를 농업의 다기능성 서비스에 대한 지불로 전환하여 농업의 공익적 가치와 지속가능성 증진에 목적을 두도록 하자는 제안을 한 바 있음.



〈그림 2〉 농업직접지불제 개혁(안) 구상도

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

• 문재인 정부 농림축산식품부의 친환경농업정책 방향

- 농림축산식품부의 친환경농업정책 기본방향은 친환경농산물 유통·소비 활성화와 소비자 신뢰 제고를 통해 수요가 생산을 견인하는 선순환 체계를 구축하고자 함.
- 이를 위해서 친환경농업정책을 인증 농산물 생산 중심에서 농업환경 개선 확대로, 2019년부터는 기존 친환경농업정책을 환경과 생태 보전개념으로 확장하여 농업의 지속가능성을 제고하기 위한 농업환경 보전 프로그램 가동 예정임.

• 친환경농업직불제 제도 개선과 변화 필요

- 공익형 직불제로의 전면 확대, 농업환경보전 프로그램 등 농업환경정책의 변화가 시도되고 있으나 농업 직불제 개편 논의는 여전히 쌀 관련 직불제에 초점이 맞춰져 있음. 친환경농업직불제를 포함하여 관련 친환경농업정책 전반에 대한 검토는 미흡함.
- 이와 같이 국내외 정책변화와 시대적 상황 속에서 친환경농업직불제의 위상을 고찰해 보고 새롭게 개편방안을 모색하고 현재 시점의 몇 가지 쟁점을 중심으로 개선하는 것이 중요함.

02

친환경농업 현황 및 문제

1. 친환경농업 현황 및 문제

- 친환경농업이 보여주는 영역별 현황 및 문제

- ① 생산 문제 : 친환경농산물 인증면적과 인증농가 기준 등 친환경농업 생산 규모는 전체 농림업의 약 5% 비중을 차지하지만 친환경농업 전체 생산규모는 정체 혹은 감소 추세에 있음.
- ② 소비 및 시장규모 문제 : 친환경농산물 시장규모는 2009년 이후 지속적으로 감소, 농림업생산액 중 친환경농산물 시장 비중은 2013년 5.2%에서 2017년 2.7%로 절반 이하 축소됨.
- ③ 가격 문제 : 소비지 시장에서 관행농산물 소비자 가격과 친환경농산물 소비자 가격 간 차이가 크지 않아 경영비 및 생산비 차액을 시장에서 보상받지 못하는 구조임.
- ④ 소득 및 경영 문제 : 친환경농업은 일반관행 농업에 비해서 경영비 및 생산비 부담이 크므로 적정 가격이 뒷받침되지 않은 상태에서 비용부담만 증가할 경우 친환경농업을 확대할 수 없는 근본적인 상황에 직면하게 됨. 안정적인 친환경농업 경영활동을 영위하기 위해서는 무엇보다도 경제적 기반(소득)이 뒷받침되어야 하지만 비용, 가격, 소비 등의 악조건으로 인해 대부분의 생산자가 친환경농업을 지속하기에 어려운 상황이 전개되고 있음.(뒤에 나오는 생산비 및 소득 실태분석 참고)
- ⑤ 농업환경 문제 : 농업환경과 관련한 지표는 크게 개선되지 않았음. 화학비료와 화학농약 사용량은 점차 감소 추세이지만 질소와 인의 잔류량은 여전히 높은 것으로 나타났고 주요 원인은 경종에서 축산 중심으로의 구조 변화에서 기인함. 즉, 가축분뇨 발생으로 인한 환경 부담이 증가하는 상황으로써 질소 수지, 인 수지, 농업용수 수질 등에 부정적인 영향이 큼. 그리고 경종과 축산 간 자원순환 구조가 단절되어 친환경농업을 할 수 있는 기반이 점차 축소되고 있음.
- ⑥ 정책 문제 : 농림축산식품부(2018)는 친환경농산물 인증 제도개선 및 강화, 친환경농업 직불금 단가 인상, 유기 지속직불금 지급 개선, 저투입 농법개발, 광역유통조직 육성, 친환경농업지구조성 등을 계획하지만 친환경농업 활성화 및 친환경농산물 시장을 확대 유도는 어려움.

2. 주요 친환경농산물 생산비 및 소득 실태 분석

- 친환경농산물과 일반농산물의 생산비 및 소득 조사 개요

- 충청남도에 거주하는 94개 농가를 대상으로 쌀, 감자, 딸기, 상추, 풋고추, 표고버섯 총 6개 품목에 대해서 친환경농산물과 일반농산물의 생산비 및 소득 실태 조사를 실시함.

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

- 조사대상자의 기초속성(〈표 2〉 참고)

- 품목별 표본농가는 쌀 농가 26호(27.7%), 감자 농가 27호(28.7%), 딸기 및 상추 농가 각 11호(각 11.7%), 풋고추 농가 9호(9.6%), 표고버섯 농가 10호(10.6%)임.
- 연령대별로는 40대가 33호(35.1%)로서 가장 많은 비중을 차지, 영농경력은 31년~ 40년에 있는 농가가 19호(20.2%)로 가장 많은 비중을 차지함.
- 재배면적은 5,000평 초과한 농가가 46호(49%)를, 그 중 친환경인증면적은 1,000평 이하인 농가가 31호(33%)를 차지하는 것으로 나타남.

〈표 2〉 조사대상자의 기초속성

항목	구분	빈도(N, 호)	비율(%)	항목	구분	빈도(N, 호)	비율(%)
품목	쌀	26	27.7				
	감자	27	28.7				
	딸기	11	11.7				
	상추	11	11.7				
	풋고추	9	9.6				
	표고버섯	10	10.6				
	총계	94	100.0				
연령대	30대	2	2.1	영농경력	1년~10년	21	22.3
	40대	33	35.1		11년~20년	25	26.6
	50대	26	27.7		21년~30년	21	22.3
	60대	30	31.9		31년~40년	19	20.2
	70대 이상	3	3.2		41년 이상	7	7.4
	총계	94	100.0		무응답	1	1.1
					총계	94	100.0
재배면적	1,000평 이하	18	19.1	친환경	1,000평 이하	31	33.0
	1,000평 초과~3,000평 이하	18	19.1	인증면적	1,000평 초과~3,000평 이하	22	23.4
	3,000평 초과~5,000평 이하	12	12.8		3,000평 초과~5,000평 이하	16	17.0
	5,000평 초과~10,000평 이하	23	24.5		5,000평 초과~10,000평 이하	15	16.0
	10,000평 초과	23	24.5		10,000평 초과	10	10.6
	총계	94	100.0		총계	94	100.0

• 친환경농산물과 일반농산물의 생산비 및 소득실태 분석결과(〈표 3〉 참고)

- 친환경농산물은 수입 지표인 농업총수입, 부가가치, 농업소득과 비용 지표인 중간재비, 경영비, 생산비에서 상추가 높은 것으로 나타났음.
- 일반농산물은 수입 지표인 농업총수입에서 상추가 높았으나 부가가치, 농업소득에서 풋고추가 높은 것으로 나타남. 그리고 비용 지표인 중간재비, 경영비에서 상추가 높은 것으로 나타남.
- 종합 결론은 일반농산물에 비해서 친환경농산물의 중간재비, 경영비, 생산비가 높은 편이지만 소득 측면에서는 차이가 거의 없는 것으로 나타남.

〈표 3〉 친환경농산물과 일반농산물의 생산비 및 소득실태 분석결과

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

3. 친환경농업 정책 및 예산 분석

- 친환경농업정책 관련 예산 분석결과(〈표 4〉 참고)

- 농식품부 친환경농업직불제 예산은 2018년 411억 원으로 전체 농업직불제 예산 중 1.4%를 차지, 전국 평균 농가 당 친환경농업직불제는 2017년 약 69.1만 원이고, 농업소득 대비 6.9%를 차지함.
- 충청남도 친환경농업직불제 예산은 2018년 25.5억 원으로 전체 농업직불제 예산 중 약 1.5%를 차지, 충청남도 평균 농가 당 친환경농업직불제는 2017년 약 59만 원이고, 농업소득 대비 7%를 차지함.

〈표 4〉 친환경농업정책 관련 예산 분석결과

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(%), 2017년 기준)
농식품부	2,443억 원	2%	17개	411	1.4%	69.1만 원(6.9%)
충청남도	292억 원	4%	25개	25.5	1.5%	59만 원(7.0%)

자료 : 1. 예산 : 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서; 충청남도(2018), 세출예산서.
2. 농업소득 및 농업경영비 : 통계청(2018), 농가경제조사.(2017년 결과값임에 유의)

- 친환경농업직불제 사업을 비롯한 친환경농업 정책평가

- ① 친환경농업직불제 사업

- 일반관행 농법을 하는 농가를 친환경농법으로 전환하도록 하는 인센티브로 작용하여 친환경농업생산 확산에 기여함.

- 하지만 정부 및 지자체 등 지속적인 정책개입과 지원 없이 친환경농업 확대가 어려운 점, 지급기간의 경우 지속적으로 직불금을 지급해야 한다는 주장, 품목류별로 직불금을 차등 지급해야 한다는 주장, 농업·농촌 환경 보전 효과에 미흡한 점, 농업·농촌 환경 보전 필요성에 대한 인식 확대 부족 등 정책의 한계에 대한 지적이 계속되고 있음.

② 친환경농자재지원사업(유기질비료지원사업)

- 수입산 GMO 유박 사용으로 인한 환경 및 먹거리 안전성 문제, (양돈) 액비를 유기농자재로 인정하지 않는 등 경종축산자원순환 연계 고리 단절 현상, 과다시비 및 고투입 농업을 지속하는 원인이 되게 하는 점, 수질오염 및 농경지 오염 발생, 사업 시행체계의 단순화가 필요하다는 점, 실질 공급단가 인하를 위한 사업체계 개선이 필요하다는 점, 사후관리 체계 정비가 필요하다는 점 등 여러 문제점들이 제기됨.

03

친환경농업직불제 개편방안

1. 기본구상

- 친환경농업직불제 개편방안을 위한 기본원칙과 정책틀 구상(〈그림 3〉 참고)
 - 친환경농업(정책)과 관련하여 친환경농업인 고령화 및 인구 감소 등 농업기반, 친환경인증, 친환경농자재, 농업·농촌 환경, 친환경농업직불제, 경종과 축산 자원순환 단절 등이 서로 얽혀 있는 구조이므로 친환경농업 전반에 대한 방향 설정과 함께 친환경농업직불제 개편을 논의해야 함.
 - 기본구상을 위한 원칙은 통합성, 연계성, 지역성, 주체성, 주민참여형으로 설정, 정책 기본 틀은 공익기능 제고를 위한 친환경농업직불제를 기본(기본형)으로 하되 집단·협업방식을 통한 지역단위 농업환경보전사업으로의 이행(공익형)도 추가로 추진함.



〈그림 3〉 기본원칙과 정책틀 구상도

2. 친환경농업직불제 개편방안

- 기본형으로서의 친환경농업직불제 개편방안(〈표 5〉 참고)

- 친환경농업직불제는 시장에 영향을 주는 제도가 아닌 ‘땅’과 ‘물’ 등 환경에 영향을 주는 성격을 가진 제도로, 농업과 환경의 조화라는 공익적 기능의 관점과 개념을 강조해야 함.
- 산업정책 관점에 초점을 맞추던 친환경농업직불제는 지역과 공간을 고려한 지역정책 관점으로 전환이 필요하고, 핵심특징은 지역 인증체계 중심, 과정 중심 및 참여와 신뢰, 집단·협업 활동을 바탕으로 함.

〈표 5〉 친환경농업직불제 개편방안 핵심내용

구분	세부내용
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> • 농업과 환경을 조화시켜 농업 생산을 지속가능하게 함(농업 환경의 지속성) • 농업 생산자에게는 농업 경영의 안정화(경제성 확보)
사업성격	<ul style="list-style-type: none"> • 농업과 환경의 조화라는 공익적 기능 제고를 위해서 광의 개념을 더 강조 • 산업정책에서 지역정책 관점으로 전환
지급방식	<ul style="list-style-type: none"> • 농가와 면적 기준의 혼합단가(예. 지역생산자조직 혹은 공동체 단가지급) • 지역상황에 맞는 다양한 형태의 집단과 조직(대규모 농가의 집단적 참여, 조직화된 농가집단 참여 관련)
지급대상	<ul style="list-style-type: none"> • 단기 : 친환경인증 농가 • 중장기 : 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증(PGS) 농가
지급기간	<ul style="list-style-type: none"> • 단기 : 무제한 • 중장기 : 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증에 참여하면 무제한
지급단가	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 직불제보다 약 최소 2배에서 최대 6배 이상 지급(기본형) • 환경개선활동 실천 시 지급단가 추가(공익형) • 전향적인 지급단가 인상 필요, 보상 개념에서 투자 개념으로 인식 전환 선행
지급기준	<ul style="list-style-type: none"> • 경영비 차액을 인정, 매년 물가상승률 반영한 실질적인 인상 • 친환경농업이 보유한 공익 가치 평가액은 당분간 유보 • 단기 : 경영비 보장수준(최소 200% ~ 최대 600%) • 중장기 : 생산비 보장수준(자가노동비 포함 수준)
환경개선활동	<ul style="list-style-type: none"> • 명칭변경 : 상호의무 준수조건이 아닌 “환경개선활동”으로 변경 • 단기 : 최소한 몇 가지 환경개선활동 실천 의무화 • 중장기 : 지역 내 자주인증 혹은 참여형 인증으로 완전 전환 시 자동 인정 • 지역 농업인과 실행 및 관리주체(생산자조직) 간 자율 합의, 의사결정 의거 • 단, 환경의 교육적 가치, 문화적 가치 등 중요성에 대한 지속적인 교육 과정 중요
실행 및 관리 주체	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 내 생산자조직 및 단체 • 생산자 조직별 유급 생산관리자 배치 • 단기 : 환경개선활동 모니터링, 컨설팅 등 • 중장기 : 자주인증 혹은 참여형 인증 전환 시 조직 운영·관리, 친환경농업인 조직화
친환경농업인 조직 및 운영 시스템	<ul style="list-style-type: none"> • 생산, 유통, 소비, 환경관리 단계까지 업무 담당할 수 있는 조직과 운영체계 필요 • 생산자 조직별 유급 생산관리자 인력 활용 • 사업, 기획, 조직관리 기능을 갖춘 친환경농업인 생산자 단체·조직 구성 필요

구분	세부내용
공간범위	<ul style="list-style-type: none"> 지역 내 환경 보전 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"> 지역의 농업환경자원 보호 및 개선 친환경농업인의 경제적 이익 보장
전제조건	<ul style="list-style-type: none"> 농지관리 및 농업인 정의에 관한 근본적 문제 고찰 농지관리 문제 : 전국 농지소유 및 이용실태 전수조사, 마을별 농지관리위원회 설치 등 농업인 정의 문제 : 농민으로서의 농업인과 복지대상 간 구분 등 직불금 부당수령 적발 및 환수조치 실행 규제와 보상의 균형적인 집행
▼	▼
핵심특징	<ul style="list-style-type: none"> 지역 인증체계 중심, 과정 중심, 참여와 신뢰, 집단협업 활동 바탕 지역 내 전반적인 농업환경의 보전과 개선 목표 친환경농업을 통한 농업소득 보전은 자연스러운 최종결과물

● 공익형으로서의 농업환경보전사업 실행방안

- 농업환경보전사업 실행방안(공익형) 내용은 향후 농업환경정책이라는 큰 틀에서 단계적으로 이행과 전환 시기별 내용을 달리 작동함.
- 5대 분야 기본지침 항목인 생태, 사회, 경제, 책임성, 문화 분야 등을 참고하여, 실행에 앞서 규제, 인센티브, 시장 상품화, 운영 및 관리 주체, 방식을 먼저 고민해야 함.
- 농업환경보전사업 지역을 선정하는 과정과 방법은 지역 내 다양한 환경지표 공간정보와 응용·연계 하되 보전하고 활용해야 할 마을의 환경자원을 먼저 찾도록 하고, 그 과정에서 주민 참여형 방식을 권함.
- 충청남도 농업환경보전사업 지역선정 후보지로서 금강권역을 중심으로 한 유역 중심 지역, 금강유역 환경청이나 충청남도가 관리하는 호소 중심 지역 중 환경개선이 시급하고 중요한 곳을 먼저 선택함.

● 친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산 추정결과(〈표 6〉 참고)

- 친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산 추정과 확보를 위한 산출방법은 ① 경영비 보전비율에 따라 추정하는 방법, ② 기존 친환경농업관련 사업의 일몰과 축소 등 통·폐합에 따라 추정하는 방법, ③ 예산규모 증액비율에 따라 추정하는 방법이 있음.
- 추정결과, 농식품부의 경우는 최소 478.9억 원에서 최대 4,880.5억 원 소요될 것으로 추정, 충청남도 경우는 최소 143.1억 원에서 최대 382.7억 원 소요될 것으로 추정함.

〈표 6〉 친환경농업직불제 개편방안에 따른 소요예산 추정결과

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	약 347.7만 원	최소 80.6만 원 ~ 최대 109.9만 원
충청남도	최소 143.1억 원 ~ 최대 286.2억 원	약 204억 원	최소 280.7억 원 ~ 최대 382.7억 원
_농가 당 직불금 예산	최소 331.2만 원 ~ 최대 662.5만 원	약 473.8만 원	최소 64.9만 원 ~ 최대 88.5만 원

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

2. 농업소득 및 농업경영비 : 통계청(2018), 농가경제조사.

3. 친환경인증농가, 면적, 생산량 : 국립농산물품질관리원(각 연도), 친환경인증정보시스템.

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

3. 정책제언

• 친환경농업직불제 개편방안의 궁극 지향점이자 몇 가지 유념할 점

- 환경보전을 중심으로 한 친환경농업정책을 추진하되 생산·자재·인증·유통·소비 분야 관련 정책들을 서로 통합적으로 연결해야 하고 농업환경을 중심으로 하는 정책으로의 전환이 필요함.
- 공익형 직불제의 지향점도 농업 생산 활동을 통하지 않는 자연환경·경관·생태가 아니라 ‘농업 생산 활동’을 통한 것으로부터 나오는 점임을 간과하지 말아야 함(김정섭, 2018a).
- 친환경농산물을 생산하는 농가가 계속 그 생업을 지속하기 위해서는 일정수준의 경제적·사회적인 삶을 유지하도록 기본바탕을 마련해주는 것도 정책목적이자 성과로 반영되어야 함.
- 친환경농업인에게 어떻게 하면 친환경농업 동기를 유발할 수 있게 할 것인가에 고민이 필요함. 즉, 친환경농업에 투입되는 생산 단계, 자재사용 단계부터 환경자원과의 연계성을 어떻게 고려할 것인지, 친환경농업을 하는 농가의 생산방식, 농지관리방식이 어떻게 변화해야 하는지 등과 같은 것임.
- 친환경농업직불제는 단순히 농가에게 공익기능 강화 활동에 대한 경제 보상만이 아니라 궁극적으로 농업환경을 살리는 것이 목적이 되어야 하므로 그에 맞춘 정책수단 개념이 정립되어야 하고, 경제 보상을 후불(보상, 보전) 개념보다는 농업환경을 살리는 선불(투자) 개념으로 시각과 지평을 넓혀 가는 것이 중요함(김정섭, 2018b).

강 마 야 연구위원

충남연구원 경제·산업연구실,

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

* 본 연구는 충남연구원 2018년 전략연구과제인 “농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안”을 수정·보완한 것임.

〈국내 자료〉

- 국립농산물품질관리원(각 연도), 친환경인증정보시스템.
- 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.
- 농림축산식품부(2018), 2018년 농림축산식품사업시행지침서.
- 농림축산식품부 친환경농업과(2018), 제2차 친환경농업정책협의회 회의자료(18.04.20.).
- 농촌진흥청(각연도), 농산물소득조사표.
- 대통령직속 정책기획위원회(2018), 문재인 정부의 농정개혁 방향과 실천 전략 : 직불제 중심 농정으로의 전환과 실천전략, 정책기획위원회 농정개혁TF 활동결과발표 자료집, pp.13-14.
- 충청남도(2018), 세출예산서.
- 충청남도(각연도), 기본통계 : 친환경 농축산물 출하현황.
- 통계청(2018), 농가경제조사.

〈국외 자료〉

- IFOAM(2016), ORGANIC 3.0 for truly sustainable farming & consumption, 2nd updated ed. IFOAM ORGANICS INTERNATIONAL&SOAAN.
- IFOAM ORGANICS 홈페이지
(<https://www.ifoam.bio/en/innovation-organic-30/organic-30-next-phase-organic-development>)