

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002682-01

© 2018-71 | 2018. 12. |

친환경농업 정책성과평가와 패러다임 전환 연구

연구기관
한국농촌경제연구원

연구 담당

임영아 | 부연구위원 | 연구 총괄, 제1, 2, 3, 5, 6장 집필

이현정 | 연구원 | 제1, 3, 5장 집필

추성민 | 연구원 | 제1, 3, 5장 집필

김기현 | 지역농업네트워크협동조합 충남지사 이사장 | 제1, 2, 4장 집필

박은희 | 지역농업네트워크협동조합 충남지사 팀장 | 제1, 2, 4장 집필

C2018-71

친환경농업 정책성과평가와 패러다임 전환 연구

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2018. 12.

발 행 인 | 김창길

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 동양문화인쇄포럼

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

요 약

- 본 연구는 1990년대 이후 친환경농업 정책의 변화, 관련 여건 변화, 정책 성과를 정량적·정성적으로 분석하고, 이를 바탕으로 향후 장·단기적인 친환경농업 활성화 정책의 방향성에 대해 제언하는 것을 목적으로 하고 있음.

- 친환경농업의 역사는 1960년대 일본의 영향을 받은 1세대 유기농업 선구자들에 의하여 국내에 소개되었으며 시대적 흐름에 따라 크게 5단계로 분류할 수 있음.
 - 태동단계(1970년대) : 관행농법의 폐해에 대한 반성과 더불어 친환경농업에 대한 운동적, 기술적 도입이 이루어지던 시기
 - 확산단계(1980년대) : 소비자 생협운동과 친환경농업의 결합을 통하여 운동과 사업의 결합모델을 확산시켜 나가는 시기
 - 제도단계(1990년대) : 친환경농업 관련 법률 제정 등 제도화 기반 마련과 동시에 친환경 생산자 연대 및 조직화 시기
 - 성장단계(2000년대) : 정부 주도의 친환경농업 육성정책에 의하여 친환경농업의 양적 성장 및 상업적 산업화가 확산하던 시기
 - 전환단계(2010년대) : 학교급식을 비롯한 공적 소비의 확산과 친환경농업 제도에 대한 반성 및 정책적 방향 전환이 논의되는 시기

- 중앙정부에서는 1998년 ‘친환경농업’ 원년이 선포되었으나 친환경농업(환경농업)에 관한 논의는 그 이전부터 이어짐.
 - ('91) 농림부 내 농산국에 유기농업발전기획단 구성 → ('94) 제1차 농정개혁추진회의에서 ‘농어촌발전 및 농정개혁추진방안’ 발표 중 ‘농어업의 경쟁력 강화를 위한 10대 핵심과제’로 환경농업정책이 선정 → ('94. 12) 농림부 내 환경농업과 신설 → ('95) 환경농업정책 실무작업반 설치.
 - ('93) 유기·무농약재배 농산물 품질인증제 실시 → ('96) 저농약 재배농

산물 품질인증제 실시 → ('97) 유기농산물 표시제도 도입 → ('98) 유기농산물가공품 품질인증제 도입 → ('01) 표시·신고제도의 품질인증제도로의 단일화

- 1997년 「환경농업육성법」이 최초 제정된 후, 2001년 「친환경농업육성법」으로 명칭 변경, 2012년 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」(친환경농어업법)로 전면 개정됨.
- 중앙정부의 제도적 성과는 다음과 같이 요약됨.
 - 「환경농업육성법」 제정을 시작으로 친환경농업 정책의 법적 근거 마련
 - 인증제 및 표시제의 단일화를 통하여 국민 신뢰도 향상
 - 농산물의 인증제도 종류 변화를 통한 고도의 친환경농업으로의 전환 유도: 최초 일반환경농산물, 유기농산물, 전환기 유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물 5종 인증제도에서 현재 무농약농산물·유기농산물 2종 인증제도로 변화
 - 친환경농산물에 친환경축산물(무항생제축산물, 유기축산물) 및 친환경수산물을 포함하여 ‘친환경’ 먹거리 범위 확대
 - 유기농업자재 공시제도 마련 및 내실화(혼란을 초래하는 품질인증제도 폐지)
 - 유기가공식품 인증제 전면도입 및 제조업체의 자율표시제 폐지
 - 해외 유기가공식품에 대한 동등성 규정 마련
 - 인증기능의 민간 이전, 인증기관 평가 및 등급제 도입을 통한 관리·감독 강화
 - 친환경농식품 인증범위의 확대: 반려동물 유기사료 및 유기양봉 인증제 시행

□ 중앙정부 친환경농업 육성정책 평가

○ 본 연구에서는 친환경농업 육성 5개년 계획을 중심으로 정책평가를 진행함.

- 효과성 평가: 계획 내 성과 목표로 나온 지표를 중심으로 평가
- 정확성 평가(이행 정도 평가): 계획 내 제시된 예산 확보 또는 제도 개선 노력 대비 해당연도 편성된 실제 예산 및 제도 변화 현황을 비교하여서 평가
- 총합 효과 평가: 정책(사업)의 비의도적 효과를 목록화하여 전문가 및 정책 담당자 그룹, 이해관계자그룹(친환경농업 인증/비인증 농업인, 친환경농축산물 유통업체 담당자, 생협 회원/비회원 소비자)을 대상으로 정성적으로 평가

○ 육성계획에서의 추진전략에 포함된 핵심가치는 계획별로 다소 다름.

- 제1, 2차 계획에서 구체적으로 명시되던 핵심가치가 제3, 4차 계획에서는 좀 더 포괄적인 언어로 표현되고 있음. 이것은 기존에 제시되던 가치가 독립적으로 확보 가능한 것이 아니라 서로 유기적으로 연결되어 있음을 반영하여, 계획 안에서 추진과제와는 차별되는 보편적인 핵심가치를 설정하기 위함으로 보임.
- 제3차 계획의 경우에는 ‘생산자를 잘살게, 소비자를 행복하게, 자연을 건강하게’라는 다소 일반적인 언어로 핵심가치가 표현되었으나, 생산자와 관련한 부분은 기존의 소득증대와 연결 가능하며 소비자와 관련한 부분은 고품질의 안전한 먹거리 공급, 자연과 관련한 부분은 다원적 기능에 근거한 환경보전, 자연순환과 연결 가능함.
- 제4차 계획의 경우에도 ‘산업육성’과 ‘환경보전’이라는 포괄적 단어가 제시되고 있으나, 전자는 생산자의 친환경농축산물 공급과 소비자의 수요 측면과 연관되며, 후자는 다원적 기능에 근거한 환경보전 및 자연순환과 연결 가능함.

□ 중앙정부 친환경농업 육성정책 부문별 평가

○ 친환경농축산물 인증의 성과

- 제도적으로 법의 재·개정과 함께 인증제도의 고도화
- 최근 유기농업 인증실적의 소폭 상승
- 제4차 육성계획에서의 인증 중심 정책을 벗어나려는 시도
- 농산물 안전성과 품질 검사에 대한 지속적인 노력 경주
- 인증제도 사업목표 달성에 대한 인증 농업인의 높은 긍정적 응답

○ 친환경농축산물 인증의 반성

- 이해당사자 그룹별로 다른 ‘친환경농업’ 개념 이해
- 법률상에서 ‘친환경농축산물’이 인증 농축산물로 국한
- 육성계획 내 GAP 지원을 포함함으로써 정책 수혜자 및 소비자 혼란 초래
- 과정 중심 인증 전환에 대한 정책 수요 존재
- 민간 인증기관의 예산 및 인력 부족

○ 친환경농업 직접지불제도의 성과

- 시장 왜곡이 적은 보조금의 활용
- 지속적인 단가의 인상 및 품목별 차등화
- 2015년 유기자속직불금 지급 이후 감소 추세이던 유기농업 인증 면적이 증가 추세로 전환

○ 친환경농업 직접지불제도의 반성

- 전체 농업인 대비 수혜 농업인의 수가 적음.
- 직접지불제도 시행·규정 내 농산물과 축산물의 지급목적에 차이가 존재
- 2019년 농업환경보전 프로그램 도입 등과 공익형 직불제 재편 논의와 함께 공론화 필요

○ 투입재 및 농약 관련 성과

- 화학비료 및 농약 사용량의 전반적인 감소
- 가축분뇨 자원화의 지속적인 증가
- 토양개량제 및 유기농업제재 지원을 통한 토양보전 및 지력 증진의 효과
- 유기질비료 공급량 증가, 친환경 농자재 기준 마련, 공시제도 도입 등을 통한 농업인 신뢰도 향상
- 사업 목표 달성에 대한 인증 농업인의 대다수 긍정적 응답

○ 투입재 및 농약 관련 반성

- 최근 화학비료 사용량의 소폭 증가
- 양분 투입재 간 대체 관계를 고려한 종합관리 체계가 부족
- 유기농업자재 공시 제품의 효과성 검증에 대한 연구개발 필요
- 기존 유기농업자재 지원 사업으로 인한 친환경 농업인의 자재 의존도 심화

○ 친환경 농업지구 및 광역단지 정책의 성과

- 개소 수 증가는 집단효과를 고려할 때 바람직한 방향으로 진행
- 기존 지구 및 단지 통합이 친환경 인증 면적 증가와 연계
- 지구 및 단지 내 인증 면적 비율이 전국 평균 인증 면적 비율보다 높은 편

○ 친환경 농업지구 및 광역단지 정책의 반성

- 지구 및 단지 내 인증 면적 비중이 다소 정체
- 제2차 육성계획의 1읍면 1지구, 1시군 1광역단지 조성 목표는 미달
- 농업환경보전 프로그램이 도입 초기로 연계 방안 성과는 불확실
- 최초 계획의 목적인 경축 순환 체계 구축에서의 제약

○ 친환경농업 유통·소비 활성화 정책의 성과

- 유통 물량의 안정적 확보를 도움
- 친환경 가공식품 산업 확대에도 긍정적인 영향

- 물류센터가 유통 규모화 및 조직화에 유용할 수 있음을 보임.
 - 2015~2017년 기준 유통활성화자금 지원 업체의 매출액 증가
 - 친환경 의무자조금은 2017년 우수 등급을 받았으며, 2017년 대비 2018년 거출률이 증가하는 등 안정적으로 안착
- 친환경농업 유통·소비 활성화 정책의 반성
- 판로 확보와 판매처 확보에 대한 정책 수요 존재
 - GAP 대비 낮은 홍보 수준
 - 인증표시(로고) 차이에 대한 소비자 인식 혼란
 - 기존 직거래 지원 사업의 높은 진입장벽
- 농업인 교육 및 농업환경 자원 DB 정책의 성과
- 의무자조금의 활용
 - 농촌진흥청의 2차 진흥계획 시도사업에 농업환경에 대한 부분을 명시
 - 농업환경 자원 DB의 지속적인 구축 노력
- 농업인 교육 및 농업환경 자원 DB 정책의 반성
- 인증 농업인 및 비인증 농업인을 대상으로 ‘친환경농업’에 대한 상시적이고 정기적인 교육 프로그램이 필요
 - 기존 교육 주체인 연구센터나 기술센터 등의 전문가 역량 점검 필요
 - 기존 관행 영농법 지도 전문가가 친환경 영농 콘텐츠를 추가로 습득하도록 제도적인 지원이 필요
 - 비인증 농업인 대상 프로그램 부족
 - 기존 연구센터를 통하여 지역적 특성을 반영한 기술개발 및 보급의 부족
- 기존 정책성과 평가의 개선점
- 시계열적으로 통일된 지표 및 목표 제시 부족
 - 장기적 관점에서의 정책 효과성 제고를 위하여서는 장기 비전 설정과 함

계 일관성 있는 성과지표 활용이 필요

○ 기존 친환경농업 정책의 비의도적 효과(전문가 설문)

- 친환경농업을 국가 인증 농업으로 인식하도록 추진되었다는 점, 육성정책이 친환경농축산물을 안전 농축산물로 인식되도록 추진된 점에 대하여 대다수 긍정
- 기존 육성정책 일부가 친환경농업의 관행화를 유도한 점에 대해서는 행정 담당자(53.3%)보다 일반 전문가(66.3%)가 소폭 더 높은 비율로 긍정적 답변
- 친환경농업의 공익적 기능에 대한 평가와 상응하는 보상체계를 마련하는 것에 소홀하였다는 점에도 대다수 긍정
- 친환경 농자재 지원이 양분 과잉 투입의 원인이 되었다는 점에서는 일반 전문가의 47.9%, 행정 담당자의 36.7%가 긍정하여서 일반 전문가와 행정 담당자 간 의견 차이 존재
- 유기농업자재 공시제도가 친환경(유기) 농업자재 시장을 위축시켰다는 점에 대하여서는 반대 의견이 우세
- 중앙정부 정책보다 지자체 육성정책이 활성화되지 못하였다는 점에 대해서 일반 전문가는 44.9%가 긍정했지만, 행정 담당자는 6.6%만이 긍정
- 기존 친환경농업 육성정책이 지역 특성을 반영하지 못하였다는 점에서도 일반 전문가는 과반수(58.2%)가 긍정했지만, 행정 담당자는 30%만이 긍정

○ 통계 관련 연구개발 과제

- 친환경 인증 농축산물과 관련한 생산자 경영비용 및 소득, 유통 마진 등에 대한 체계적이고 정기적인 조사 필요
- 생산이력 추적 등과 같이 소비자 신뢰도 향상과 관련한 빅데이터 활용 가능

○ 친환경농업 육성계획이 5년 단위로 계획됨에 따라서 각 계획의 세부 내용이

정부 기조에 따라서 달라지기도 함. 따라서 10년, 20년, 30년과 같은 장기 비전을 제시하여 육성계획 간 통일성을 유지할 필요도 있음.

□ 지방정부 친환경농업 육성정책 평가

- 국내 친환경농업 육성을 위한 지방정부의 노력은 3단계 분화 과정을 거치는 것으로 나타남.
 - 1990년대는 농업인 각성단계로 요약할 수 있으며, 환경농업실천단체 주도로 시작된 지역 친환경농업 육성정책을 간접적으로 지원하기 시작하였음.
 - 2000년대는 육성단계로 요약되며, 광역단위, 기초단위 지자체들이 본격적으로 친환경농업 육성정책을 확대·보급한 시기로 정리할 수 있음.
 - 끝으로 2010년대는 심화단계로 정리할 수 있으며, 친환경농업의 공익적 가치 성찰과 농업환경보전 프로그램으로 연계하여 정책적 시도가 추진된 시기였음.
- 9개도의 2017년 친환경농업 사업 금액 대비 국비 연계 비중은 5.33%로 여전히 높은 수준인 것으로 조사되었음. 2008년과 비교할 때 2017년 단위 사업 기준 건수 대비 국비 연계 비중은 증가하였으며, 자체 사업 수는 감소한 것으로 조사됨.
- 3개 시도를 중점적으로 분석한 결과, 지자체 친환경농업 육성계획 수립의 경우 법정계획임에도 불구하고 지자체 중 관련 계획을 수립한 시·군은 전체 대비 약 40% 수준인 것으로 조사되었음. 친환경농업 육성 지원조례 및 거버넌스는 세트화되어 있는 정책추진체계로 조례를 제정한 시·군 비중은 7%, 거버넌스 설치한 시군 비율은 65% 수준인 것으로 나타남.

□ 패러다임 전환과 친환경농업 정책

○ 패러다임 전환과 장·단기 친환경농업 활성화 정책에 대하여 다음과 같은 일곱 가지 과제를 제안함.

- 친환경농업 개념과 위상 재정립: [장기] 인증 농업 탈피, 철학의 재정립과 제도화 필요
- 친환경농업 육성의 질적 전환: [단기·장기] 직접지불제 지원 중심으로의 전환
- 친환경농업 육성정책 추진체계 전환: [장기] 농림축산식품부 친환경농업 과를 넘어선 지속가능성 차원에서의 부서 간 연계 필요 & [단기·장기] 지자체 단위 친환경농업 정책의 제도적 기반 확립
- 친환경농업 인증 체계의 전환: [장기] 결과 중심이 아닌 과정 중심의 인증으로 전환
- 지속가능한 생산 체계로의 전환: [단기·장기] 지속가능성 및 지역 순환성 제고, 경축 순환 및 양분관리에 대한 고민 필요
- 생애주기별 소비와 연계한 안정적 유통망 구축: [단기·장기] 국가 및 지역푸드플랜과 연계를 통한 친환경농산물의 공적 조달 및 지역 내 소비체계 강화
- 착한 소비·가치 소비의 확대: [단기·장기] 소비자 대상 착한 소비 및 가치 소비의 확대 및 (친)환경농업 파트너십 확보

차 례

제1장 서론

1. 연구 필요성 1
2. 선행연구 검토 6
3. 연구 목적 및 기대효과 16

제2장 친환경농업의 역사적 조명

1. 친환경농업의 변천사 개괄 17
2. 친환경농업 중앙정부 조직·제도 변화 29
3. 친환경농업 관련 여론 변화 45
4. 해외 친환경농업의 흐름과 유기농 3.0 53
5. 친환경농업의 위상 변화 59
6. 친환경농업의 역사성 조명 73

제3장 중앙정부 친환경농업 육성정책 평가

1. 정책평가 방법론 소개 77
2. 본 연구에서 적용하는 방법론 개요 80
3. 친환경농업 육성 5개년 계획 소개 83
4. 친환경농업 육성 5개년 계획 성과목표 및 정책평가 96
5. 이해당사자 설문을 통한 정성적 평가 189
6. 친환경농업 육성 주요 과제의 총합 효과 평가 211
7. 친환경농업 육성정책의 일반적 효과에 대한 정성적 평가 229

제4장 지방정부 친환경농업 육성정책 평가

1. 친환경농업 정책의 흐름 총괄 233

2. 친환경농업 육성정책 추진체계	235
3. 지방정부 친환경농업 육성정책 추진사례	258
4. 지방정부 친환경농업 육성정책 흐름의 시사점	267

제5장 패러다임 전환과 친환경농업 정책

1. 최근 소비 추세와 시사점	269
2. 친환경농업 육성정책 방향에 대한 그룹별 의견	285
3. 친환경농업 육성정책의 방향성과 패러다임 전환	294

제6장 결론 및 요약 311

참고문헌 327

표 차례

제1장

<표 1-1> 친환경농업 육성정책 주요 변천사 예시	3
------------------------------------	---

제2장

<표 2-1> 친환경농업 연대표	27
<표 2-2> 친환경농업 관련 법률 주요 변화 내용	35
<표 2-3> 친환경농업 관련 법, 제도, 중앙정부 조직 변천사	36
<표 2-4> 시기별 친환경농업(생태농업, 환경농업) 연관어	47
<표 2-5> 시기별 친환경농업(생태농업, 환경농업) 연관어 -지역종합지 제외	50
<표 2-6> IFOAM의 유기농업 발전단계 구분	53
<표 2-7> 친환경농산물 품목별·인증단계별 출하 현황	61
<표 2-8> 인증별·품목류별 시장규모 전망	62
<표 2-9> 공공급식 식재료 시장 현황 및 친환경공급 규모 전망	64
<표 2-10> 5년간 농식품 국가인증제도 신뢰도 조사(100점 만점)	65
<표 2-11> 농식품 국가인증제도 고려 여부	65
<표 2-12> 친환경농업의 환경보전적 기능이 지닌 지불의사금액과 경제적 가치	66
<표 2-13> 시대별 친환경농업 정의	72

제3장

<표 3-1> 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」(1996) 주요 내용	84
<표 3-2> 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」 단계별 추진사항	85
<표 3-3> 「친환경농업 육성정책」(1998) 주요 내용	87

<표 3-4>	제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 핵심가치	91
<표 3-5>	제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 주요 내용	94
<표 3-6>	각 회계연도 성과보고서 내 친환경농업 육성 관리과제	97
<표 3-7>	각 회계연도 성과목표 지표 달성률	97
<표 3-8>	친환경농업 육성계획별 연계 사업 요약	104
<표 3-9>	제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 인증 관련 목표	109
<표 3-10>	연도별 GAP 재배면적 및 비율 변화	111
<표 3-11>	「친환경농업 육성 5개년 계획」 친환경직불제 관련 계획	117
<표 3-12>	친환경직불금 단가 변화: 논·밭	119
<표 3-13>	친환경안전축산직불금 변화	121
<표 3-14>	제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 투입제 관련 목표	125
<표 3-15>	친환경 비료·농자재, 친환경농업 인프라 사업성과 달성률	130
<표 3-16>	친환경축산 지원·친환경축산 사업 성과 달성률	132
<표 3-17>	유기농업자재 업체 수 및 공시제품 수 변화	133
<표 3-18>	「친환경농업 육성 5개년 계획」 폐 영농자재 수거 계획	134
<표 3-19>	성과보고서 내 친환경 농자재 지원 예산 집행률	136
<표 3-20>	「친환경농업 육성 5개년 계획」 유기질비료 지원 관련 계획	138
<표 3-21>	「친환경농업 육성 5개년 계획」 맞춤형 비료 관련 계획	140
<표 3-22>	「친환경농업 육성 5개년 계획」 토양개량제 관련 계획	141
<표 3-23>	「친환경농업 육성 5개년 계획」 친환경 농자재 관련 계획	145
<표 3-24>	「친환경농업 육성 5개년 계획」 원예작물천적해충방제, 미생물제제 지원, 농작물병해충방제 지원 관련 계획	148
<표 3-25>	연도별 녹비작물 종자 보급 농가 수	151
<표 3-26>	제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 지구·단지 관련 목표	154
<표 3-27>	광역 친환경 농업단지와 친환경 농업지구 통합 후 사업의 효과성	155
<표 3-28>	광역 친환경농업 인프라 구축 사업 성과 달성률	156
<표 3-29>	FTA 성과분석 보고서 내 친환경농업 기반구축 예산 집행률	157

<표 3-30> 「친환경농업 육성 5개년 계획」 친환경 농업지구 및 광역단지 조성 관련 계획	159
<표 3-31> 제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 유통·소비 관련 목표	166
<표 3-32> 친환경농산물 유통활성화 사업 성과 달성률	167
<표 3-33> 「친환경농업 육성 5개년 계획」 친환경농산물종합물류센터 건립 관련 계획	169
<표 3-34> 「친환경농업 육성 5개년 계획」 소비자유통개선 지원 관련 계획	170
<표 3-35> FTA 성과분석 보고서 내 친환경농산물 유통 활성화 지원 예산 집행률	171
<표 3-36> 「친환경농업 육성 5개년 계획」 유기가공식품 인증 지원 관련 계획	172
<표 3-37> 「친환경농업 육성 5개년 계획」 유기농식품 복합산업화단지 조성 지원 관련 계획	173
<표 3-38> 제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 품질 관련 목표	174
<표 3-39> 농산물품질관리원 친환경농산물 조사 실적	176
<표 3-40> 제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 교육·DB 관련 목표	178
<표 3-41> 농촌진흥청 농업환경 자원 변동 평가 화학성 조사	180
<표 3-42> 친환경농업연구센터 사업 성과 달성률	181
<표 3-43> 농촌진흥청 농업환경 등에 관한 실태조사·평가 추진 내용	183
<표 3-44> 연도별 친환경농업 관련 예산 편성 현황	186
<표 3-45> 조사대상 농가의 사회경제적 특성(인증 농가)	190
<표 3-46> 조사대상 농가의 사회경제적 특성	192
<표 3-47> 조사대상 생협 회원의 사회경제적 특성	194
<표 3-48> 조사대상 소비자의 사회경제적 특성	195
<표 3-49> 조사대상 전문가 소속 구성	196
<표 3-50> 친환경농업 육성정책 방향의 중요 요소	197
<표 3-51> 친환경농업 농축산물 육성정책 효과에 대한 의견	198
<표 3-52> 친환경농업 가공식품 육성정책 효과에 대한 의견	199

<표 3-53> 친환경농업 생산, 유통, 소비 육성정책 효과에 대한 의견	200
<표 3-54> 유통·소비 부문 친환경농업 육성정책의 효과에 대한 유통담당자 의견	201
<표 3-55> 국가 인증 친환경농축산물 및 가공식품에 대한 소비자 인식	202
<표 3-56> 지난 20년간 추진된 친환경농업 생산 관련 사업의 목표 달성에 대한 의견	204
<표 3-57> 지난 20년간 추진된 친환경농업·친환경농식품 가공, 유통, 소비, 교육 관련 사업의 목표 달성에 대한 의견	206
<표 3-58> 친환경농업 육성 5개년 계획 정책 방향 관련 의견	208
<표 3-59> 향후 30년간의 친환경농업 육성정책 방향 관련 의견	210
<표 3-60> 환경·소득·유통 효율성·신뢰도 관련 친환경농업 육성정책 효과에 대한 그룹별 의견	230
<표 3-61> 친환경농업 육성정책의 비의도적 효과에 대한 전문가 의견	232

제4장

<표 4-1> 전남, 충남, 경북도의 친환경농업 육성정책 흐름과 변화	235
<표 4-2> 광역지자체 조례 수립연도 및 조례명	236
<표 4-3> 제4차 친환경농업 육성 5개년 계획 및 광역지자체 실천계획 핵심가치	237
<표 4-4> 제4차 친환경농업 육성 5개년 계획 및 광역지자체 실천계획 주요 내용	238
<표 4-5> 3개 시도 및 시군별 친환경농업 정책 예산 투입 현황	240
<표 4-6> 9개 도 친환경농업 예산 현황	242
<표 4-7> 9개 도 국비 연계 비중 및 자체사업 수	242
<표 4-8> 9개 도 유형별 사업 예산	244
<표 4-9> 9개 도 유형별 사업 예산 비중	245
<표 4-10> 3개 시도 및 시군별 친환경농업 정책 추진체계 현황	246
<표 4-11> 충청남도 시군별 친환경농업 예산 투입 현황(2017)	247

<표 4-12> 전라남도 시군별 친환경농업 예산 투입 현황(2017)	248
<표 4-13> 경상북도 시군별 친환경농업 예산 투입 현황(2017)	249
<표 4-14> 전라남도 친환경농업 육성 5개년 계획의 변화(1~3차)	251
<표 4-15> 충청남도 친환경농업 육성 5개년 계획의 변화(1~3차)	254
<표 4-16> 경상북도 친환경농업 육성 5개년 계획의 변화(1~3차)	256
<표 4-17> 친환경농업 유형별 광역지자체	258
<표 4-18> 기초지자체 5,000만 원 이상 친환경 관련 자체 사업 수 및 예산	259
<표 4-19> 충남 친환경농업 육성계획 수립을 위한 워킹그룹 주요 내용	261
<표 4-20> 경북 농민사관학교 친환경농업 관련 교육과정	263

제5장

<표 5-1> 2016~2018년 소비 트렌드 변화	279
<표 5-2> 친환경농업 육성정책의 보완점에 대한 전문가 의견	287
<표 5-3> 친환경농축산물/가공식품 구매 장려를 위한 정부의 역할에 대한 의견	288
<표 5-4> 친환경농업 육성 5개년 계획 정책 방향 관련 의견	290
<표 5-5> 향후 30년간의 친환경농업 육성정책 방향 관련 의견	293

그림 차례

제2장

<그림 2-1> 연도별 신문 기사 내 친환경농업(생태농업, 환경농업) 키워드 빈도수	45
<그림 2-2> 친환경농업 연관어 순위 변동	49
<그림 2-3> 유기농 식품시장 규모 및 분포(2014)	57
<그림 2-4> 인증단계별 친환경농산물 시장규모 변화	57
<그림 2-5> 연도별 친환경농업 인증 면적 변화	60
<그림 2-6> 연도별 친환경농업 인증 농가 변화	60
<그림 2-7> 품목별 친환경농업 시장규모 변화	62

제3장

<그림 3-1> 계층제 도식화 예시	77
<그림 3-2> 정확성 평가에서 시작했을 경우의 평가 순서	79
<그림 3-3> 효과성, 정확성, 총합 효과 평가의 구분	82

제5장

<그림 5-1> 친환경농산물 생산에 대한 공익적 가치 확대 과정	281
---	-----

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성

- 농업·농촌을 둘러싼 농업환경보전에 대한 국내외 요구 증가와 더불어 친환경농업과 농업환경보전에 대한 관계 재설정이 필요함. 최근 농업정책은 산업 진흥과 경쟁력 향상 위주의 접근에서 농촌 및 다원적 기능, 공익적 가치를 중시하는 정책으로 변화하고 있음.
 - 농업의 근본적인 기능인 안정적인 먹거리 제공의 필요성은 전 국민이 공감함.
 - 식량 생산 이외에도 농업이 가진 긍정적·부정적 환경 외부효과에 대한 인식이 높아지고 있음: (예) 가축분뇨 관리, 통합물관리 요구, 토양 양분 관리 요구, 신기후체제 이후 강화된 기후변화 대응 등
 - 안전한 식량을 공급하며, 농업의 환경오염 영향을 최소화하며, 농업이 가지는 외부효과를 시장 안으로 내재화시킨다는 점에서 친환경농업이 더욱 중요해지고 있음.
 - 「친환경농업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」에서는 5년마다 “친환경농업 육성계획”을 수립해야 함을 명시함.
 - * 제1차 계획(2001~2005) 수립 이후 제4차 계획(2016~2020)까지 수립

- 2016년부터 적용되는 「제4차 친환경농업 육성 5개년 계획」에서는 농업 환경보전의 중요성을 강조하며, 추진과제를 ‘친환경 인증 농식품 산업 육성’과 ‘농업환경보전 강화’로 크게 나누고 있음.
 - 농업환경보전이 친환경농업 육성의 하위 프로그램 개념으로 적합한지에 대한 검증과 향후 관계부처 정책과의 관계에서 가질 정책적 입지에 대한 고민이 필요함.
- 친환경농업 육성에 대한 시기별 담론의 역사성에 대한 조명과 광범위한 공감대 형성이 필요함. 즉, 역사성을 바탕으로 전체 농업에서의 친환경농업 위상 재정립과 지속가능한 사회를 위한 친환경농업 중요성에 대한 국민적 공감대 제고가 필요함.
- 친환경농업은 운동적 성격으로 시작되어 성장과 함께 상업적 성격이 강화되었지만, 최근 농정 패러다임 전환에 따라 운동적 성격이 다시 강화되고 있음.
 - 1980년대 이전 친환경농업은 소비보다는 농업인의 사회 운동적 실천과정의 일환으로 시작됨.
 - 1980년대 후반 친환경농산물 유통경로로 생협이 등장하면서 직거래 운동이 활발하게 일어남.
 - 1990년대 이후 정부의 친환경농업 정책 추진, 생산량 증가 등을 통하여 친환경 유통사업이 활발하게 성장하였고, 1998년 친환경농업육성법을 제정함에 따라 제도적 기반을 갖추게 됨.
 - 2000년대 이후 소비자의 소비 트렌드 변화에 맞춰 친환경농산물의 수요가 확대되었음.
 - 2016년 이후 농업환경을 중시하는 농정패러다임의 전환으로 농업환경보전을 위한 기존의 운동적 성격이 재강조되고 있음.
- 친환경농업 원년 선포('98) 이후 20주년을 맞아 지금까지의 친환경농업 정책 변화와 여건 변화, 정책성과를 거시적이고 종합적으로 정리하고 평가할

필요가 있음. 이러한 종합적 정책 평가는 향후 친환경농업 육성의 방향 설정에서 주요하게 활용될 수 있음.

〈표 1-1〉 친환경농업 육성정책 주요 변천사 예시

-
- 1993년 12월 1일 유기·무농약 재배 농산물 품질인증제 도입
 - 1994년 12월 농림부에 친환경농업과 신설
 - 1996년 3월 9일 저농약재배 농산물 품질인증제 도입
 - 1996년 7월 16일 이길재 의원 외 30인이 「환경보전형 농업육성 및 지원에 관한 법률안」을 발의. 이어서 1997년 7월 8일 이강두, 이우재, 김광원 의원 외 38인이 「환경농업육성법안」을 발의
 - 1997년 12월 3일 「환경농업육성법」 제정(1998년 12월 14일 시행). 1998년 12월 31일 시행령과 시행규칙 제정
 - 1998년 11월 6일 유기농산물가공품에 대한 품질인증제 도입
 - 1998년 11월 제3회 농업인의 날에 친환경농업 원년을 선포
 - 1999년 친환경농업 직접지불제 실시
 - 2001년 1월 26일 법률명 「친환경농업육성법」으로 변경. 인증받은 친환경농산물만이 표시를 가능하도록 친환경농산물표시제도 개선 및 보완. 전문 인증기관의 인증 업무와 친환경농산물 인증심사, 재심사, 인증 취소 등 정리
 - 2001년 1월 「친환경농업 육성 5개년 계획('01~'05)」 수립
 - 2001년 7월 1일 친환경농산물 의무인증제 실시
 - 2006년 2월 「친환경농업 육성 5개년 계획('06~'10)」 수립
 - 2006년 9월 27일 친환경농업 정의 재정립. 기존 정의에서 존재하던 농약안전사용기준 준수, 작물별 시비 기준량 등 관행농업 개념을 삭제. 친환경농산물을 세 가지로 간소화(일반친환경농산물, 유기농산물, 전환기유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물→유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물)와 무농약농산물 중 축산물을 무항생제축산물로 분류. 인증기관 지정요건 및 부정행위자 제재 강화. 인증 유효 기간 연장 등을 추진
 - 2010년 8월 13일 「친환경농업육성법 일부개정법률안」, 2011년 10월 24일 「친환경농업육성법 전부개정법률안」, 2011년 12월 21일 「친환경농업육성법 전부 개정법률안」이 국회에 제안됨.
 - 2011년 1월 「제3차 친환경농업 육성 5개년 계획('11~'15)」 수립
 - 2012년 6월 1일 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률(이하 친환경농어업법)」 공포(2013년 6월 2일 시행)
 - 2016년 3월 「제4차 친환경농업 육성 5개년 계획('16~'20)」 수립
 - 「친환경농어업법」 개정(2016년 12월 2일 공포, 2017년 6월 2일 시행). 인증 관리 체계 단일화 및 관리 강화, 인증심사원 및 인증기관 관리 강화, 유기농업자재 관리 강화
-

자료: 연구진 작성.

○ 또한 지난 20년간 친환경농업 육성과 관련한 정책 여건 변화와 관련 정책 변화, 주체별 인식변화를 살펴보고 종합 평가할 필요가 있음.

- 성과지표를 활용한 정량적 분석 필요: (예) 친환경 인증 농가 수, 면적, 생산량, 위반 사례 및 위반 건수, 농업환경 관련 지표 변화, 관련 예산 변화 및 비용 효과성 변화 등
- 친환경농업 관련 여건 변화 및 정책 변화 간 상호 관계를 심도 있게 이해하고, 관련 주체별(중앙정부, 지자체, 품관원, 민간 인증기관, 친환경실

천농가, 친환경인증농가, 관행농가, 학계 전문가 등)로 성과로 인식하는 부분에 대한 정성적 평가 필요: (예) 친환경농업에 대한 인식 차이와 관련 성과에 대한 주관적 견해, 정책 수행의 용이성, 정책 만족도, 유통업체 및 소비자의 품질 만족도 등

- 기존의 중앙정부 단위 정책 평가에 덧붙여, 지자체 단위의 친환경농업 정책 성과분석 및 평가체계 마련을 통하여 친환경농업 육성 거버넌스 정립과 지자체 수준의 내실 있는 정책 수립도 주요한 이슈임.
 - 「친환경농어업법」 제8조에 의거하여 지자체 단위의 친환경농업 실천계획을 수립하도록 규정하고 있으나, 별도의 평가 및 관리체계는 미비한 실정임.
 - 시군 단위에서는 실천계획을 타 계획으로 대체하거나, 아예 수립하지 않는 경우도 있음: (예) 충청남도의 경우 전체 15개 시군 중 총 6개의 시군만 계획을 수립하였고, 그중 서산시농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 시, 친환경농업 실천계획을 포괄하여 작성함을 명시하고 있음.
 - 따라서 위치, 산업적 특성, 지자체장의 의지, 주요 유통경로 등 다양한 지역적 여건에 따라 친환경농업 정책 추진에 있어 지역별 편차가 발생하고 있음.
 - 친환경농업 육성 관련 조례의 경우 지자체별 수립 여부 및 내용에 큰 편차 존재: (예) 충남도의 경우 2018년 현재 전체 15개 시군 중 9개의 시군이 별도의 친환경농업 육성 조례를 제정하여 지원 중임.
- 중앙단위와 지자체 단위의 정책 방향 및 추진사업이 연계되어 정책 파급효과를 확대하고, 시군 단위의 정책적 편차를 축소되기 위하여 기초 진단 및 성과 평가가 필요함.
 - 제1~3차 친환경농업 육성계획은 정부와 지자체 주도로 추진되어 지역 및 품목 특성에 맞게 친환경농법이 정착되지 못했다는 점이 문제점으로 제기되었음. 따라서 제4차 친환경농업 육성계획 수립 시에는 이를 보완

하기 위하여 다양한 실무 추진 TF, 워크숍, 검토회의 등을 개최하여 의견을 수렴함.

- 그러나 여전히 사업과 현장 간 격차가 존재하며, 다양한 이해관계자의 참여를 독려함으로써 내실 있는 정책을 추진할 수 있는 기반 마련이 필요함.
- 친환경농업을 둘러싼 패러다임 전환 요구와 이에 대응한 기존 정책에 대한 성과와 반성 지점을 분석하고, 이것을 바탕으로 단기적·중장기적 친환경농업 정책 방향 설정이 필요함.
- 친환경농업을 둘러싼 다양한 여건 변화와 기존 정책이 이러한 여건 변화에 유연하게 대응 가능한지에 대한 평가가 필요함.
 - 현 정부의 정책 기조(대선공약-친환경 생태농업 육성, 국정과제-환경친화형 농축산업 전환, '18~'22 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 등)의 연장선상에서 지자체 요구 및 국내외 농업환경 현황을 반영한 정책 방향을 정립할 필요가 있음.

2. 선행연구 검토

□ 국외 연구: 친환경농업 평가에 관한 연구

- Schader et al.(2013)은 농업환경 정책 수단으로서 유기농업지지 정책의 비용 효과성을 분석함. 비용 효과성은 정책 활용, 환경 효과, 공공 비용, 타 농업 환경 정책 수단의 함수로 추정 가능함. 분석 결과, 특정 농업환경 정책 수단은 비유기농 농가보다 유기농 농가에 적용되었을 때 더욱 비용 효과적이었음.
- Śpiwak(2016)은 폴란드 지역 유기농업이 다원적 기능 제공, 비시장재화 생산, 해당 지역 변화에 영향을 주었는지를 분석하였고 시장유기농업(market organic farming)이 특정 조건과 특정 농법에서 다원적 기능을 제공함을 보였음. 지역 내 강력한 통합 유기농업 부문의 존재는 농업인 간 연대를 강화하면서, 유기농업인의 경제적 후생 증가뿐만 아니라 지역 공동체의 후생도 증가시켰음.
- Verschuur and van Well(2001)은 EU 15개국을 대상으로 유기농업 촉진에 대한 경제적·재정적 정책수단에 대한 종합적 평가를 시도함. 그중에서도 유기농업을 상호준수(cross-compliance) 프로그램으로 바라보면서 준수요건 검토 및 모니터링 비용을 경제적 비용으로 포함하여 분석함.

□ 국내 연구: 지속가능한 농업에 관한 연구

- 김창길 외(2014)와 김창길 외(2013)에서는 지속가능 농업을 환경, 경제, 사회적 측면에서 정의함. 지속가능 농업시스템 구축의 핵심과제로 경제적 측면-농업정책과 환경정책의 통합, 시장조정 기능 활성화, 환경적 측면-최적자원관리 시스템 구축, 지속가능 농법 실천 확대, 환경친화적 기술개발 증대, 사회적 측면-그린 경영체의 육성, 기술보급 및 교육의 확대, 사회적 갈등 조

정, 거버넌스 측면-건설한 거버넌스 강화, 관련 주체의 적절한 역할분담, 공동체 지원농업의 활용을 명시함.

- 심재현·박유진(2014)은 현행 토지이용 제도들의 목적은 농촌 공간의 보유 자원 활용과 농업의 다원적 기능 활성화인 것을 지적하며, 현행 토지이용 제도의 문제점으로 개발수요 예측 장치 미비, 개발계획 면적이 넓어 계획 수립의 어려움, 무계획적 개발을 시정할 수 있는 제도 및 준거 틀 부족을 명시함. 더불어서 농촌 토지이용의 지속가능성을 “농촌 주민의 삶의 질 향상을 위한 터전이자 생산적 요소”로서 농촌 토지를 바라보고 미래 토지 수요를 충족시키는 동시에, 토지이용 및 개발에 따른 부정적 환경 영향을 최소화하면서 계층·지역 간 형평성의 확보 등 사회적 형평성을 추구하고, 미래세대의 토지이용 수요는 물론 깨끗한 환경을 보장할 수 있도록 농촌 토지를 이용하는 것으로 정의함.
- 김창길 외(2011)는 농업·농촌 부문 녹색성장을 위한 정책통합에서 정책 추진 체계 개편, 예산과 성과관리의 연계 강화 및 중장기 계획 수립, 농업·농촌 정책 환경영향평가 시스템 도입 등이 필요하며, 농업·농촌 부문 녹색성장을 위해 기후정책의 참여도를 높이기 위한 프로그램 도입, 녹색기술의 농가 보급 확대 방안, 새로운 녹색기술 활용 방안, 생태 효율성이 높은 녹색산업의 전략적 육성, 가치사슬을 통한 환경친화형 농업경제 시스템 구축, 정책 통합·조합을 통한 최적 정책 포트폴리오 선택, 녹색성장 정책추진 여건 마련, 녹색 자원 관리 체계 구축, ODA를 통한 글로벌 협력 강화가 필요함을 지적함.

□ 국내 연구: 다원적 기능 및 공익적 가치 관련 연구

- 김병률 외(2017)는 현재 한국 농정은 ‘경쟁적’ 농업에서 ‘다원적’·‘국제 생산’ 패러다임으로의 전환기에 위치하며, 다원적 기능의 특성과 실제 존재하는지에 대한 연구가 필요하며 다원적 기능에 근거한 정부 개입의 정당성을 좀 더 엄밀하게 확보해야 함을 지적함. 특히 국민이 바라는 ‘농촌다움’이 현

재 농정의 목표상과 부합하는지를 검토할 필요성을 제기함.

- 김선웅 외(2018)는 선택실험법을 활용하여서 농업의 다원적 기능에 대한 인증 마크가 있는 쌀의 경우에 소비자의 지불의사금액이 더 높아짐을 확인함. 보다 일반적인 분석으로, 김태훈 외(2017)와 유찬희 외(2016)는 직접지불제 효과 분석과 개선 방안 연구에서 친환경농업직불제, 조건불리지역직불제, 경관보전직불제를 ‘소득보전형’ 직불제와 구분하여 ‘공익형’ 직불제로 정의하고, 이러한 공익형 직불제를 포함한 직불제의 의무이행사항과 점검 실태, 정책효과에 대하여서 분석함. ‘공익형’ 직불제의 예산 확대와 의무이행사항 구체화를 향후 과제로 지적함.
- 황영모 외(2016)는 농업·농촌의 다원적 기능의 개념을 검토하고 전북도민을 대상으로 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 인식 및 가치를 평가함. 또한 지역적으로 다원적 기능 지원 프로그램 도입의 필요성을 지적하며, 중앙정부의 다원적 기능 직불제를 지역적으로 보완하는 지원 프로그램 도입, 면적 기준·농지대상 지원방식을 보완하는 농가 기준·공동체 대상 지원 프로그램 도입, 상호준수의무 강화, 도와 시·군 공동정책과 실행프로그램을 통한 다원적 가치의 지역성과 실효성 증대를 지원 프로그램의 방향성으로 제시함.
- 그 외에도 다수의 다원적 기능의 가치 추정에 관한 선행연구가 존재함.
 - 김용렬 외(2012)는 환경보전, 경관 및 문화적 전통유지, 국격 제고, 지역 사회 유지 및 사회경제적 기능, 식량안보 영역으로 다원적 기능을 정의하고 여기에 대한 공익적 가치를 추정함. 연구 결과, 공익형 직불제 확대의 필요성을 지적함.
 - 임형백·이성우(2004)는 농촌 공간에 대한 정부 정책이 직불제나 공적 자금 투입과 같은 시장개입 정책에 의존하며, 다원적 기능과 같은 비시장 가치의 현재화, 자본 및 인구 유입, 혁신 전과 등을 유도 가능한 정부 정책이 필요함을 지적함.

□ 국내 연구: 친환경농업 정책 및 소득 등에 관한 연구

○ 친환경농업 육성 정책에 대한 제언에 관하여서는 다음과 같은 연구가 존재함.

- 김창길 외(2016)는 기존 국내 유기농업 정책에 대한 반성 지점으로 성장 위주의 친환경농업 육성, 부실인증 등으로 인한 소비자 신뢰 저하, 소규모 영농 규모와 경영비 부담으로 인한 친환경농업 지속의 어려움, 높은 물류비용, 소비자 접근성이 낮은 판매 구조, 농업환경 문제에 상대적으로 소홀함을 지적함. 유기농업의 비시장적 가치로는 생물 다양성 증진, 토양 유실 방지, 토양 질 개선, 온실가스 감축 및 탄소저장을 고려하여서 정량화를 시도하였음.
- 정학균 외(2014)는 친환경농업직불제의 개편방안으로 품목류별 차등 지급 및 지급단가 인상, 유기재배 지속직불금 도입, 사업 시행지침 개선, 메뉴 방식의 다양한 친환경농업직불제 도입, 친환경농업의 환경보전적 가치에 대한 경제적 평가를 제시함.
- 김창길 외(2012)는 농업인들이 생각하는 유기농업 기술의 경제적 가치를 평가하고 유기농업 기술개발의 분야별 로드맵 및 예상 비용을 제시함. 로드맵 내에서는 유기농 경축 순환체계 기술개발, 유기농 토양·양분 관리 기술개발, 유기농 잡초 방제 기술개발, 유기농 병해충방제 기술개발의 중요성을 재확인하였음.
- 김창길 외(2010)는 유기농업 실천 농가의 경영성과를 분석하여, 기술 효율성 수준이 높은 유기농일수록 산출 수준이 높고 투입 수준이 적다는 점과 생태효율성이 높다는 것을 보임. 유기농업의 지속적 발전을 위해서는 유기농 직불제의 보완, 유기 클러스터 형성을 위한 부지 및 체계적인 지원시스템, 자원, 정보인프라 확보가 중요하다고 지적함. 유기농식품시장의 해결과제로는 인증제도 개선을 통한 시장 신뢰성 및 충성도 제고, 신뢰 가능한 정보 제공 및 명성 자본 확보, 환경단체와의 협력, 독립적인 검인증 사업, 유기농업육성법 제정, 마케팅 촉진정책사업 개발이 필요함을 명시함.

- 김창길 외(2005)는 사례지역 물질균형 분석, 농가 반응 조사, 친환경농업 전환 정책비용, 전환에 대한 경제적 효과 분석을 실시함. 그 결과, 친환경농업발전 추진 방안으로 경영컨설팅 추진, 시스템 전환에 대한 지속적 투자 확대, 직불제 단가의 차별화와 상향조절, 친환경농산물 판로확대 및 판매촉진, 인프라 구축(교육 확대, 기술 개발 및 보급, 지역 내 갈등 해소, 가축분뇨자원화 활성화, 주체별 역할 분담 및 협력체계 구축)을 제안함.
- 친환경농가의 소득과 관련하여서는 김창길·김태영(2004), 정학균·김창길·김종진(2014), 임영아·이혜진(2017) 등이 있으며 대부분 관행농업 실천 농가 비하여 친환경농산물 인증 농가의 노동비가 높게 나타났으며 수취가격 또한 높게 조사되었으나, 생산성 차이로 대부분 친환경농산물 인증 농가의 소득이 관행농가보다 낮게 나타남.
 - 임영아·이혜진(2017)은 현행 친환경농업직불제의 애로사항으로 농업인은 수령 횟수 제한 폐지, 수령 면적 확대, 임차농과 임대인의 관계 설정, 서류 작업의 간소화, 제도 홍보 필요성을 지적하였고 정책 담당자는 임차농지 직불금 지급 불가, 소득 차이 파악의 어려움, 이행 및 사후점검의 어려움, 수령 횟수 제한에 대한 농업인 불만, 소득보전에서 환경보전으로 직불금 지급 목전 전환 필요성을 지적함.
- 친환경농업 자재의 경우 최근 연구는 찾기가 어려우며, 선행연구는 친환경농업자재 관리방안의 제도적 접근에 중점을 두고 이루어짐.
 - 강창용·이용연(2008)은 친환경농자재의 이용에 대하여 미흡한 품질 규격 및 표시, 업체 과도한 경쟁으로 가격덤핑·저품질 문제 발생, 연구개발 및 운영자 금 지원 미흡, 정부 담당자의 잦은 인사이동 및 업계 전문가 부족, 일정 농자재의 높은 해외 원료 의존도, 사용에 발생하는 기술적 문제와 농업인의 소극적 대처, 유통시 판매대금 회수 장기화로 자금난 발생, 목록공시제와 상위법 간 형평성 부족, 서류심사 기반 및 사후관리 부족으로 인한 목록공시제 신뢰성 문제 등을 지적함.

- 허장 외(2001)는 친환경농업 사용자재의 관리방안의 기본원칙으로 국제 유기농산물 관리제도와 일관성 추구, 환경보호 및 안전의 최우선시, 민간의 자발적 책무 강조를 꼽았으며, 구체적으로 「친환경농업육성법」, 「비료관리법」, 「농약관리법」에서의 관리방안과 등록·신고제도 도입의 장·단점을 비교하여 민간에 의한 관리방식 도입을 거쳐 「비료관리법」 및 「농약관리법」을 통한 관리로 나아갈 것을 제안함.
- 친환경농산물 유통과 관련하여서는 비인증 농산물과 구분되는 특성을 파악하고 물류 활성화 및 신뢰도 제고, 전문 유통업체 전담조직 육성 등이 꾸준히 제안됨. 또한 최근에는 소비 확대와 연관하여 공공급식 활용 방안이 제안되고 있음.
 - 최병욱 외(2013)는 친환경농산물의 유통경로별 비중을 추정하고, 도매시장의 친환경농산물 취급 현황의 문제점을 파악함. 연구 결과, 친환경농산물 도매시장 유통 활성화 방안으로 도매시장의 소비지 분산기능 제고, 산지-도매시장-소비지 간 안전성 체계 구축, 거래제도 다양화 및 친환경농산물 전문 취급 법인·중도매인 육성을 지적함.
 - 김완배 외(2004)는 친환경농산물 소매·유통 활성화를 위하여 친환경농산물 물류센터 조속 건립이 필요하며 물류 효율이 높은 수도권 동부지역 건립을 우선시하였음. 그리고 산지의 수확 후 관리시설 보급, 친환경농산물 인증체계 개선(2단계로 인증 단순화), 유통업체 인증 도입, 친환경농산물 가공시설 지원 확대, 친환경농산물 유통기관의 농산물 구매자금 지원조건 완화 등을 활성화 방안으로 제시함.
 - 박현태 외(2000)는 친환경농산물의 유통경로를 생산자 주도형, 생산·소비자 공동 참여형, 소비자 주도형, 전문업체 주도형으로 유형화함. 유형별 유통경로를 가격, 신뢰성, 구입의 용이성 측면에서 분석하여 생산자의 품목별 전문화, 환경 관련 사업체로서의 전문성 확장, 생협의 수익성을 고려한 전문 유통담당 조직 육성, 특정 소비자층을 고려한 차별화된 전략 마련 및 생산자 단체와의 연대 강화 등, 발전 방향을 제시하였음.

- 황윤재 외(2012)는 학교급식 내 친환경농산물 안전성 제고 방안으로 학교급식지원센터 안전관리 기능 강화-학교급식지원센터 안전성 검사 강화, 광역학교급식지원센터 확대, 광역 및 기초 학교급식지원센터 역할 분담, 학교급식지원센터 검사 시설·설비 마련, 민간 공급업체 안전관리 역량 제고, 산지 친환경농산물 안전관리 강화, 친환경농산물 정보·교육 확대-정보제공 체계 구축, 영양 교사에 대한 친환경 관련 교육 확대, 친환경농산물 안전관리 기반 조성-안전성 검사 관련 지원 확대, 농협 및 민간위탁검사기관 이용 활성화, 급식 관련 현황 조사 체계 마련, 학교급식 특성을 고려한 검사계획 수립, 부처 간 협력체계 마련을 제시함.
- 친환경농산물의 영양학적 차별성에 대한 연구는 제한적으로 이루어짐.
 - 황진봉 외(2006)는 유기농 쌀에 피틴산 및 필수아미노산이 더 풍부하며 올리고당이 검출되지 않음을 확인함. 그리고 감귤의 경우 전환기 및 유기농 감귤에서 비타민 C가 다소 높았으며, 케일, 신선초, 상추, 파 등에서 유기농 제품의 폴리페놀화합물, 플라보노이드가 다소 높고 비타민 C가 더 풍부함을 분석함.
- 국내 연구: 친환경농업의 경제적·환경적 효과에 관한 연구

- 김창길 외(2016)에서는 유기농업은 안전한 농산물 공급을 통한 국민건강 증대, 차별화된 농산물 생산을 통한 FTA 대응, 환경보전적 가치를 포함한 다양한 공익적 가치가 존재하며 이와 관련한 비시장적 가치가 존재하며, 정부의 다양한 노력에도 불구하고 최근 사회, 경제적 여건 변화로 인한 유기농업의 성장세가 둔화되고 있으며, 유기농업의 확대를 위해 비시장적 기능에 대한 가치를 체계적으로 평가하고 발전을 위한 방안 마련이 요구됨을 주장함. 이를 위해 대체비용법을 통해 유기농업의 비시장적 가치를 평가하였으며, 관행농업과 비교한 유기농업의 종합적 가치는 논(벼)의 경우 20~45%, 밭(과수)의 경우 2~4% 높은 것으로 나타났음. 한편, 유기농업의 기후변화 완화 효과를 분석한 결과, 유기농업이 관행농업에 비해 10.6%~89.3%의 온

실가스 저감효과가 있는 것으로 나타났으며, 전체 경지면적의 1%를 유기재 배로 전환 시 11억 원의 경제적 가치를 지니는 것으로 추정됨. 그리고 선택 실험법을 통해 유기농업의 비시장적 가치를 평가하였으며, 유기농업의 환경보전기능 증진에 대한 연간 국민 총 편익은 7,000억~1조 1,000억 원으로 추정됨. 이는 2014년 기준 3,156억 원으로 추정된 유기농의 시장가치에 비해 약 2.2~3.5배 높은 것으로 나타남.

- 정학균 외(2015)는 친환경농업의 활성화 및 가치 유지, 보전을 위해서는 친환경농업이 지닌 환경보전적 기능에 대한 합리적인 근거가 마련되어야함을 논의하며, 이를 위해 소비자를 대상으로 가상가치평가법을 활용하여 친환경농업의 다양한 환경보전적 기능별 지불의사금액을 평가하고, 관행농업 대비 친환경농업의 국내 전체 경제적 편익을 추정하였음. 분석결과, 친환경농업의 환경보전 기능에서의 항목별 지불의사금액은 토양, 물 관련 6,154원(월/가구당), 생물다양성 유지 5,225원, 온실가스 감축 및 에너지 절약 4,965원으로 나타났으며, 이를 토대로 친환경농업의 환경보전적 기능에 대한 경제적 편익은 3조 5,708억 원으로 추정됨.
- 김창길·정학균(2013)은 친환경농업의 정착에는 시간이 소요되며 단계별 실행전략 수립과 체계이고 지속적인 추진이 필요하므로, 이를 위한 정량적 효과 평가를 위한 계량모형을 개발하기 위한 연구의 필요성을 제기함. 동태적 관점에서 친환경농업 정책의 효과를 분석하기 위해 거시계량경제 구조모형을 활용하였으며, 친환경농업 지원 정책을 바탕으로 네 가지 시나리오를 구성하여 분석함(모든 친환경농업 지원 사업 규모 10% 확대, 자본 및 투자 측면 지원 사업인 친환경농업지구 조성, 친환경 유통지원 사업 규모 10% 확대, 소득 측면의 지원사업인 친환경농업 지불 사업 규모 10% 확대, 생산 기반 측면의 지원사업인 토양개량 사업규모 10% 확대). 추정 결과, 친환경농업 직불제도의 효과가 가장 크게 나타나 소득 측면의 지원이 친환경농업 규모 확대에 가장 효과적인 수단으로 분석됨.

- 권오상 외(2009)는 경기도에서 추진한 「팔당클린농업벨트 조성사업」의 수질개선효과를 계측하고 이중양분선택모형(double-bounded dichotomous choice model)을 이용해 경제적 편익을 가치화하여 친환경농업 추진사업의 공익적 기능을 평가하였음. 분석 결과 조사 대상 가구당 월평균 물이용부담금 추가 지불의사는 약 1,974원으로 추정되었으며 이는 기존 평균 물이용부담금의 54.8%에 해당하였음.
- 김혜민·강방훈(2006)은 친환경농업이 농촌의 환경과 경관을 보전하고 지속 가능한 농촌에 기여하는 등의 농촌 어메니티 증진 효과에 주목하여, 친환경농업을 실시하는 경작지의 경관특성을 도출하고 해당 요소에 대한 도시민의 선호도와 농촌주민의 중요도를 분석하였음. 도시민이 선호하는 항목과 농촌주민이 중요하게 고려하는 부분에서 일부 다른 점이 있는 것으로 분석되었음. 농촌주민은 친환경 경관특성요소 중 농업과 관련된 기능적 측면을 중요시하는 것으로 분석된 반면, 도시민은 경작지 내 인공적 건축물이나 시설물에 낮은 값을 보여 농촌주민에 비해 시각적인 측면을 중요시 하는 것으로 나타남.
- 유진채·공기서(2001)는 충북지역을 대상으로 친환경농산물에 대한 소비자의 소비형태 및 인식도를 조사하고, 친환경농업 시행에 따른 공익적 기능에 대한 소비자의 지불의사 및 지불의사금액을 추정하였음. 지불의사금액에 대한 추정은 공익적 기능을 보전하기 위해 1년간 부담할 의사가 있는 금액을 조사하여 추정하였음. 추정 결과 응답자들은 공익적 기능을 보전하기 위해 연간 평균 72,280원을 지불할 의사가 있는 것으로 나타났으며 95% 신뢰구간은 56,892.2원~87,667.7원으로 추정되었음.

□ 선행연구와의 차별성

- 농업환경보전의 필요성을 강조하는 연구는 다수 존재하나, 농업환경보전 정책과 친환경농업 정책 사이의 관계에 대해서 구체적으로 다룬 연구는 없으

며 특히 타 정책 및 사업과 친환경농업 관련 정책 및 사업 사이의 정책적 입지에 대해서 고민한 연구는 찾기가 힘들. 그러므로 본 연구는 농업환경보전 정책을 포함한 타 정책 및 사업과 친환경농업 관련 정책 및 사업을 통합적으로 다룬다는 점에서 차별됨. 특히 다원적 기능과 공익적 가치의 틀 안에서 친환경농업 정책의 방향성을 찾는다는 점에서도 차별됨.

- 기존 친환경농업 관련 연구는 생산기반 조성, 직불제 개정, 유통경로 확보, 학교급식 안전성 등 분야별로 연구가 이루어져 왔음. 본 연구는 친환경농업을 50년 역사와 20년 정책 역사를 활용하여서 통시적으로 분석하며, 분야별 특정 정책 필요성과 정책 수요를 횡단면적으로 조사한다는 점에서 차별됨. 또한 친환경농업 정책이 친환경농업 성장에 미친 영향을 평가한다는 점에서, 친환경농업 정책이 경제 및 환경에 미친 효과를 분석한 선행연구와는 연구 목적과 대상이 구분됨.

3. 연구 목적 및 기대효과

○ 본 연구의 목적은 다음과 같이 정리됨.

- 시대별 친환경농업 위상 변화 및 친환경농업 관련 정책 변화 정리
- 중앙정부와 지자체의 친환경농업 관련 정책의 공과 평가
- 단기적, 중장기적 친환경농업 정책 방향 제시
 - * 농산물 안전성, 소득지지, 농업환경보전, 공익적 가치 창출 등 친환경 농업의 혼재된 가치 정리, 전술한 가치와 친환경농업과의 관계 재확인
 - * 정책 기조, 농업인 및 지자체 정책 수요, 국내외 여건 변화에 따른 친환경농업 정책 패러다임 전환 방향성 제시

○ 본 연구 결과는 다음과 같이 활용 가능할 것으로 기대됨.

- 통시적, 횡단면적 시각에서의 친환경농업과 관련 정책 위상 정립 기초 자료로 활용
- 지난 20년간 친환경농업 관련 정책의 공과를 정량적·정성적으로 평가 결과 제시
- 국내외 여건 변화를 고려한 단기적·중장기적 친환경농업 정책 방향성 제언
- 중앙정부 및 지자체를 포함한 다양한 이해관계자의 친환경농업 정책에 대한 인식 및 평가 내용을 종합하여 제시, 이해관계자 간 시각 차이 및 분야별 정책 수요 분석 결과 제시

제 2 장

친환경농업의 역사적 조명

1. 친환경농업의 변천사 개괄

1.1. 추진 개요

□ 목적

- 내외부 환경 분석을 통한 제도, 기관, 조직, 활동, 가치 등 친환경농업의 시대적 흐름을 정리하고자 함.
- 전체 농업에서 차지하는 친환경농업의 위상을 다각도에서 재조명하고자 함.

□ 방법

- 친환경농업에 대한 기초 통계자료 및 연구자료 분석과 주요 관련 기관 백서 등으로 시대별 주요 사건, 이슈 등을 정리하여 시대적 흐름 및 시사점을 도출하고자 함.
- 친환경 관련 주요 이해관계자를 대상으로 한 심층 면담을 통하여 주체별, 시대별 주요 이슈, 성과, 한계점 등을 도출하고자 함.

1.2. 국내 친환경농업의 시대적 흐름

- 친환경농업의 역사는 1960년대 일본의 영향을 받은 1세대 유기농업 선구자들에 의하여 국내에 소개되었으며 시대적 흐름에 따라 크게 5단계로 분류할 수 있음.
 - 태동단계(1970년대) : 관행농법의 폐해에 대한 반성과 더불어 친환경농업에 대한 운동적, 기술적 도입이 이루어지던 시기
 - 확산단계(1980년대) : 소비자 생협운동과 친환경농업의 결합을 통하여 운동과 사업의 결합모델을 확산시켜 나가는 시기
 - 제도단계(1990년대) : 친환경농업 관련 법률 제정 등 제도화 기반 마련과 동시에 친환경 생산자 연대 및 조직화 시기
 - 성장단계(2000년대) : 정부 주도의 친환경농업 육성정책에 의하여 친환경농업의 양적 성장 및 상업적 산업화가 확산되던 시기
 - 전환단계(2010년대) : 학교급식을 비롯한 공적 소비의 확산과 친환경농업 제도에 대한 반성 및 정책적 방향 전환이 논의되는 시기

1.2.1. 1970년대 : 태동단계

- 1970년대의 경우 친환경농업의 기본 가치를 준수하고 이를 가치 있게 소비할 수 있는 시스템을 구축하는 데 초점을 둔 시기로 다분히 운동적 측면에서 접근된 친환경농업의 맹아기라고 할 수 있음.
 - 1960년대 최초의 종합경제개발계획을 시작으로 농지확장, 용수확보, 경지정리, 유지관리 등 대규모 농업종합개발사업이 진행되었으며, 수확량 증가와 인건비 절감 등의 성과와 동시에 제초제, 화학비료 등에 의한 농가들의 직간접적 건강 피해, 지력 훼손 문제 등이 발생하기 시작하며 친환경농업 실천에 대한 필요성이 확산되기 시작함(행정안전부 국가기록

원, 기록으로 보는 경제개발 5개년 계획).

- 이 시기의 경우 친환경농업이 유기농업, 생명농업, 자연농업 등의 명칭으로 다양하게 불렸으며 생명과 순환이라는 기본적 환경농업의 가치를 최우선에 두던 시기라 할 수 있음.
- 이 시기의 경우 국내 실정에 맞는 유기농업기술을 정립하고 이를 확산하기 위한 기술적 네트워크 활동이 본격적으로 이루어지던 때라고 할 수 있음
- 일본 유기농업단체인 애농회와의 교류를 통하여 유기농업에 대한 중요성을 인식하며 설립된 정농회(正農會 : 바른 농업을 하는 모임, 1976)는 기독교 신앙을 바탕으로 바른 농사에 정진한다는 일본 애농회의 강령을 수용해 생명 운동 차원에서 무농약, 무화학비료의 유기농업을 실천하는 운동을 시작하였음(한국농업단체연합회 2014).
 - 농민에 대한 교육·연수 활동 지원을 위하여 1978년 한국유기자연농업연구회(현 유기농업협회)가 설립되었고, 국내 현황 소개 및 다양한 실천기술을 공유하는 등 환경보전형 농업 확산에 중요한 매개체로서 역할을 수행하였음(한국유기농업협회).
 - 가톨릭농민회에서도 1970년대 후반 생산과정의 협동과 생명농업의 일환으로 효소농법을 보급함으로써 마을 단위에서 부분적인 환경농업이 시작되었음(가톨릭농민회 50년사 편찬위원회 2017).
- 1970년대 환경농업은 증산, 개발 중심의 정부 정책에 역행한다는 측면에서 비난 및 외면을 받기도 하였지만, 생명 운동적 측면이 강조되어 철학에 동의하는 농가들을 중심으로 유기농업이 실천되었음.

1.2.2. 1980년대 : 확산단계

- 환경오염 문제가 대두됨에 따라 환경적 가치와 중요성에 대한 자각을 중심으로 소비자들의 다양한 의식이 개선된 시기임.

- 환경오염 문제는 민주화운동과 함께 사회문제로 인식이 확산되기 시작함.
 - 동시에 소비자들의 안전식품에 대한 의식이 변화되면서 생산자단체와 소비자단체 간 다양한 연계를 통한 직거래가 시도되었음.
- 또한, 1980년대 중반 이후 친환경유기농업이 본격적으로 확산되고, 일반 화학 농업의 문제의식과 신뢰 관계를 토대로 조직화한 생산과 조직화한 소비가 제휴하는 직거래운동이 활발하게 이루어지던 시기임(조완형 2005).
- 정농회는 풀무소비자생활협동조합과 풀무신협 내 생산자로서의 활동을 진행하였음. 또한 생산물들을 소비자와의 직거래를 통해 출하하고 있으며, ‘풀무농장’을 통해 공동체 농장을 실현하기도 하였음(김기홍 2014). 또한 정농생활협동조합 결성을 통하여 소비자들과의 연계를 강화하였음.
 - 1984년 국내 야마기시즘 생활실현지가 국내 최초로 출범하였으며, 채소와 함께 독자적인 환경보전형 방식으로 양계를 생산하여 소비자에게 공급하는 등 완전 협업식 공동체 운동이 전개되었음(환경농업단체연합회 2014).
 - 1986년 우리나라 최초의 생산자소비단체인 한살림이 출범하였음. 한살림은 천주교 원주교구 지원 아래 소규모 농산물 직거래 활동을 하는 임의조직으로 시작하여 한살림공동체소비자협동조합, 한살림공동체생산자협의회 창립 등 생활협동조합의 형태를 구축하였음.
 - 1989년에는 민우회 생협이 출범하여, 환경보전형 농산물 공동구입 활동 등을 적극적으로 전개하였음.
 - 1980년대에는 소비자를 중심으로 유통체계가 구축되는 시기로서 의의가 있으나, 친환경농산물은 일반 농산물 대비 높은 가격, 공급 불안정성, 유통체계 미비 등의 문제로 유통의 한계에 부딪힘.

1.2.3. 1990년대 : 제도단계

- 1990년대는 국내외 농업해체정책에 따른 유기농업 존재에 대한 위기의식이 발생하고 안전 농산물 문제 대두에 따른 유기농업에 대한 국민적 인식도가 높아진 시기임.
 - 농어촌 종합발전대책과 우루과이라운드 협상 등 국내외 농업해체정책과 자몽과동 등으로 수입 농산물에 대한 안전성 문제가 대두됨.
 - 농업 대안의 일환으로 유기농업에 대한 국민적 관심이 증가함.

- 이러한 국민적 요구에 따라 정부는 유기농업의 제도화 기반을 구축하였음.
 - 1991년 농림부 내 유기농업발전기획단을 구성하여 유기농업에 대한 실태조사 실시 및 유기농업에 대한 정의를 마련하였고, 유기농산물, 무농약 농산물에 대한 품질인증제를 실시하였음.
 - 농림부는 1994년 12월 식물방역과를 환경농업과(추후 친환경농업과)로 개편하고 예산, 사업, 인력을 확보하는 등 제도적 기틀을 마련함.
 - 농림부는 1995년부터 상수원 보호구역과 중간 산지를 중심으로 유기·자연·토종농업 등을 지원하는 중소농 고품질 농산물 생산 지원사업을 시행하였고, 1996년 21세기를 향한 농림환경정책을 수립하여 환경농업육성을 위한 중장기적인 제도적 기틀을 마련함.
 - 1995년 환경보전형 농업육성을 위한 법 제정 작업에 착수하여, 1997년 12월 환경농업육성법(2001년 1월 친환경농업육성법으로 개명)을 제정하였고, 1998년에는 11월 11일 농업인의 날을 맞이하여 ‘친환경농업 원년’을 선포하여 친환경농업을 농정의 한 지표로 삼는 등 친환경농업에 대한 강한 추진 의지를 나타내었음. 1999년부터 친환경농업직불제를 실시하여 친환경농업 실천 농가의 초기 소득 감소분을 보전하였음.
 - 서울의 경우, 서울 시민의 상수도원인 팔당상수원 보호를 위하여 농협중앙회와 함께 상수원 보호구역 유기농업 육성사업을 하였고, 팔당상수원 유기농업운동본부를 결성하여 생산물 직거래 판매 기반을 구축하였음.

- 농협중앙회도 환경농업과를 신설하여 지역의 환경보전형 농업 육성을 위한 기반을 구축하였음.
- 생산 측면에서는 다양한 농법, 농자재 등이 도입되었으며, 유기농업의 확대를 위한 연대체계가 구축되는 시기임.
- 가톨릭농민회는 마을생활협동반 단위의 생명공동체 운동을 시작하였으며, 지역별 교육 및 행사를 개최함으로써 농장, 연수원 설립 등의 논의까지 확대됨.
 - 흥동지역은 오리농법을 도입함으로써 다양한 도시민과의 교류 확대에 기여함.
 - 흙살림연구소는 1991년 설립되어, 관행 농업으로 인해 죽어가는 흙을 살리기 위하여 미생물 농자재를 개발·보급하는 사업을 진행하였음.
 - 환경농업 관련 단체 간 농업의 가치를 공유하고 전파하기 위하여 통일된 채널로서 1994년 환경보전형 농업생산소비단체협의회(현 환경농업단체연합회)를 구성하여 민간단체들의 연대(환경보전형 농업생산자단체와 소비자 직거래 조직 등 연대)를 구축하였음. 환경농업의 제도적 지원책인 “환경보전형 농업 생산, 유통, 가공 지원에 관한 법률”을 청원입법, 의원 입법 추진하여 정부의 환경농업육성법 제정에 기여함.
- 과거 작은 규모로 활동하던 생활협동조합(소비자)도 경제적 및 운영 한계에 부딪힘에 따라 지역연대를 구성하게 되었으며, 생활협동조합의 활동이 확산됨에 따라 관련 제도적 기반이 구축되기 시작하였음.
- 1990년 식품 안전성에 대한 문제가 사회문제화됨에 따라 농산물 산지직거래사업을 중심으로 하는 무점포 공동구입형 소비자생활협동조합 활동이 확산되기 시작하면서 한국소비자원 등에서 법 제정의 필요성이 제기됨. 1994년 대통령 직속 농어촌발전위원회에서 생산 농가와의 직거래 측면 등 농산물 유통구조 개선사업의 일환으로 생협 지원·육성의 필요성이

제기되었고, 1998년 소비자생활협동조합법이 제정됨. 생협법이 제정되었으나, 농산물 유통구조 개선 일환으로 추진되어 협동조합의 이념과 원칙이 제대로 입법화되지 않았다는 한계가 발생하였음.

- 초기 지역에서 활동하는 작은 규모의 지역 생협들은 독자적으로 물류사업(물품수집, 조합원 공급, 판매장 운영 등)을 운영하였음. 하지만, 적은 조합원 수, 제한적인 물품으로 사업 유지에 어려움 발생하였고, 사업의 효율화를 위한 사업연합을 모색하기 시작함.
- 1997년 바른생협, 주민생협, YMCA 등 비교적 경영이 안정된 일정 규모의 수도권 지역의 7개 단체생협이 중심되어 생협수도권사업연합회(1999년 생협수도권연합회, 2005년 두레생협연합회)를 구성함.
- 1998년 당시 6개의 작은 지역 생협{부평(인천생협의 전신), 부천, 한밭, 별내(양천생협 전신), 수원, 안산}들이 모여 ‘21세기생협연대{2001 (사)한국생협연대, 2008년 (사)iCoop생협연대}’를 구성함.

1.2.4. 2000년대 : 성장단계

- 2000년대는 환경성 질병 증가, 농식품 고급화에 대한 소비자 요구 증가, 웰빙 확산 등 친환경농업에 대한 국민의 관심도가 지속적으로 증가함에 따라 친환경농업의 중요성 및 위상이 점차 강화된 시기임.
- 따라서 농림부는 친환경농업의 제도적 보완을 통하여 국내 친환경농업의 양적, 질적 성장 기반을 구축하고자 하였음.
 - 2001년 1월 환경농업육성법을 친환경농업육성농업법으로 개정하였고, 과거 신고제에서 친환경농산물 인증제를 도입하였음. 인증제 도입은 친환경농산물에 대한 소비자의 투명성과 신뢰성을 확보하였으나, 유기농업의 관행화라는 한계점이 발생함.
 - 법 개정 시, 친환경농산물 인증은 농관원 소관이었으나 인증 수요 확대에 따라 민간 인증기관의 필요성 증대되어, 인증심사원 교육 등을 추진

한 후 2002년 민간 인증기관 지정을 하기 시작함.

- 2001년부터 친환경농업육성법에 근거하여 친환경농업의 발전을 위한 ‘친환경농업 중장기 육성계획’을 5년마다 수립하여 토양관리, 농자재, 생산 기반, 인증제도개선, 소비·유통, 친환경 축산 및 임업 등의 분야에서 다양한 대책을 추진하도록 함.
- 2001년 친환경농산물 생산자가 자율적으로 신고하여 용기·포장 등에 친환경농산물임을 표시하던 것을 친환경농산물 인증을 받아야만 표시가 가능하도록 개정하였음.
- 2002년 친환경직불제사업 대상이 전국 친환경농가를 대상으로 확대 시행되었고, 2003년 인증단계에 따른 차등 지급 등 친환경직불제 지침이 개정되었음. 2004년 농촌개발정책 도입과 함께 직불제가 개편되어 다양한 논의들이 이루어졌으며, 특히 직불제의 소득손실 보상 역할이 강조되었음
- 농업기술의 개발 및 보급을 담당해온 농촌진흥청은 2004년 초 농과원 내 친환경농업과를 신설하였고 친환경유기농업기술위원회를 설치하여 친환경농업에 대한 관심과 기술개발에 앞장서기 시작하였음.
- 2006년에는 친환경농산물 분류를 유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물로 간소화하고, 무농약농산물 중 축산물은 무항생제축산물로 분류하도록 「친환경농업육성법」을 개정함. 또한 동법에서 인증품을 재포장하여 유통하는 자도 친환경농산물 인증을 받을 수 있게 하여서 유통 확대를 계획하였고, 법 개정을 통하여 친환경농산물 인증의 유효기간을 1년에서 2년으로 연장하되, 엄격한 관리가 필요한 유기농산물은 유효기간을 1년으로 유지함.
- 2007년도에는 유기농업자재 목록공시제 업무를 시작하였으며, 2008년도에는 유기농업과를 설치하여 품목별로 유기농업 기술을 개발하고 있음.
- 2009년에는 친환경농산물에 대한 소비자의 알 권리를 충족시키고 소비를 촉진하기 위하여 인증받은 친환경농산물에 생산방법과 생산기자재 등을 표시할 수 있도록 허용함. 또한 소비자 이해도 제고를 위해 저농약

농산물을 친환경농산물의 분류에서 제외함.¹

- 2000년대 환경부에서도 농업환경과 관련된 정책들을 시행하였으나, 환경보전 주체보다는 분뇨 등 오염원으로 직접적 관리의 대상으로 인식한다는 한계점 등이 발생하였음.

○ 2000년대 중반까지 친환경농업은 폭발적으로 확대되었으나, 인증 강화, 판로 확보 한계 등으로 인증 면적이 감소 추세로 돌아섰으며, 2008년 발생한 부실인증 사태로 친환경농업에 대한 소비자의 신뢰도도 저하되는 문제점 등이 발생함.

- 2006년 전국친환경농업협의회(농협)와 환경농업단체연합회(환농연) 등 친환경농업계에서 자생적인 문제 개선을 위하여 임의자조금을 시작하였음. 자조금 대납, 조성금액 등의 한계점들이 있으나 농가 스스로 문제를 해결하고자 했다는 점과 의무자조금 전환을 위한 중간단계로서의 의의가 있음.

1.2.5. 2010년대 : 전환단계

○ 2000년대 후반부터 어린이, 청소년에게 안전하고 품질 좋은 먹거리를 제공해야 한다는 당위성을 바탕으로 친환경 학교급식 필요성이 제기되었고, 2010년 6.2지방선거에 중요한 이슈로 대두되면서 학교급식 시장은 고정 소비시장으로서 부각되었음.

- 전국 2,200여 개의 단체가 참여한 친환경무상급식연대는 2010년 6.2지방선거일까지 무상급식 전면도입 서명운동을 진행함으로써 적극적인 활동을 추진함.

¹ 저농약농산물을 2010년 1월 1일부터 폐지하되, 기존 저농약농산물 인증을 받은 자는 2015년까지 12월 31일까지 유효기간을 연장할 수 있도록 함.

- 친환경 학교급식은 지속가능한 먹거리 정책임과 동시에 국민의 먹거리 기본권 보장을 위한 중요한 정책으로서 공공급식까지의 확대 필요성이 대두됨.
- 부실인증에 따른 소비자 신뢰도 저하, 양적 성장에 대한 재성찰, 세계 유기농 시장 성장 등에 따라 제도가 개선되었음.
 - 친환경농산물 인증제 도입 시 저농약의 포함 여부에 대한 논란이 많았으나, 정부는 유기농산물, 무농약 농산물 확대를 위한 중간단계로서 저농약인증제도를 도입하였음. 저농약제도는 재배기술, 환경 등으로 무농약 이상으로 전환하기 어려운 과수 등의 품목 등에서 환경보전의 기능이 있었으나(박종서 2015), 단계적 관점에서 도입된 제도로써 저농약제도를 폐지하였음.
 - 2012년 6월 1일 「친환경농업육성법」은 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」(친환경농어업법)으로 전면 개정되어 2013년 6월 2일부터 시행됨.
 - 2016년에는 법 개정을 통하여 농림축산식품부 장관·해양수산부 장관 또는 지방자치단체의 장이 친환경농어업 및 친환경농수산물의 유통·소비 등에 관한 실태조사 및 평가를 하도록 법적 근거를 마련하였음. 또한 이상기후로 인한 과수 농가의 피해가 증가함에 따라 친환경농어업 육성계획에 친환경 약제와 병충해 방제 대책을 포함하는 것을 명시함.
 - 2017년 6월부터 농관원과 민간 인증기관의 이원화된 인증체계를 민간 기관으로 일원화하되 정부는 관리·감독 기관 역할을 하게 됨.
 - 2017년 시행규칙 개정에서는 유기양봉인증제와 반려동물용 유기사료인증제 도입·시행을 명시하였으며, 유기양봉인증제는 2019년 1월 1일부터 실시 예정임.
 - 또한 친환경농업에 대한 재성찰에 따라 농업, 농촌의 다양한 환경적 가치가 부각되면서 2010년대 이후 현재의 농가 소득보전에 치우친 직불제

에서 환경과 생태 보전 등 다양한 공익적 가치가 반영된 직불제로 개편하기 위한 정책 도입을 모색 중에 있음.

○ 친환경농업의 가치를 재정립하고자 하는 다양한 행사와 연대 활동이 추진되었음.

- 2015년 3월 11일을 ‘흙의 날’로 지정하여 정부와 지자체가 기념행사를 추진하도록 하였음. 3월은 ‘3농’을 의미하여, 농업·농촌·농민 또는 뿌리고·기르고·수확하는 것을 의미하며, 11일은 한자를 재구성하여서(十 + 一) 흙 토(土)를 만드는 것에 착안함.

〈표 2-1〉 친환경농업 연대표

구분	민간	정부/정책
1976~1980	1976) 정농회 창립 1978) 한국유기자연농업연구회 (현 한국유기농업협회) 창립 1978) 한국유기농업협회 창립	
1981~1985	1983) 소비자협동조합중앙회 창립 1984) 아미기시즘생활경향실현지 출범	
1985~1990	1986) 한국자연농업중앙회 창립 1986) 한살림농산 시작 1988) 한살림공동체소비자협동조합, 한살림공동체 생산자협회의 창립 1989) 함께 가는 생활협동조합 창립 1990) 한국유기농업학회 창립	
1991~1995	1991) 흙살림연구소 창립 1994) 환경보전형농업생산소비단체 협의회 창립 1994) 농협중앙회 환경농업과 신설	1991) 농림부 유기농업발전기획단 구성 1993) 유기농산물, 무농약농산물에 대한 품질인증제 실시(농 수산물 가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률에 근거) 1994) 농림부에 환경농업과 신설
1996~2000	1996) 전국귀농운동본부 창립 1997) 소비자생활협동조합 수도권사업연합회 창립 1999) 인드라마 생명살림의 연대 창립 1999) 전국친환경농산물 품평회 2000) 한국여성민우회 생활협동조합 창립	1996) 저농약농산물 품질인증 1996) “21세기를 향한 농림환경정책” 수립 1997) 환경농업육성법 제정 1998) 친환경농업 원년 선포 1998) 소비자생활협동조합법 제정 1998) 환경농업육성법 시행령, 시행규칙 제정, 공포 1999) 친환경농업육성법 제정

(계속)

구분	민간	정부/정책
2001~2005	2001) 제1기 친환경농산물 인증심사원 교육 2002) 농업화생연대 창립 2005) 우리 쌀 지키기 우리 밀 살리기 1만인 대회	2001) 제1차 친환경농업 육성 5개년 계획(2001~2005) 수립 2002) 유기농업 육성대책 수립 2004) 농촌진흥청 농업과학기술원 농산물안전성부 친환경농업과 신설 2004) 친환경농업 육성과 농산물 안전성 확보대책 수립 2004) 제1회 친환경농업 대상 시상식 2005) 친환경 농자재 영세율 적용, 화학비료 차손보조 중단 2005) 울진세계친환경농업엑스포 개최(울진군) 2005) 농림부 자연순환농업팀 신설
2006~2010	2006) 유기농의 날 선포 2006) 생명평화환경농업대축제 개최 2010) 친환경 무상급식 서명운동	2006) 제2차 친환경농업육성 5개년 계획(2006~2010) 수립 2006) 친환경농산물 임의자조금 도입 2006) 친환경농업육성법 개정(친환경 농업 정의 변경, 친환경농산물 종류 축소, 인증신청 범위 확대 등) 2007) 친환경농업육성법 시행규칙 개정(무항생제 축산 인증 실시, 친환경유기농업자재 목록공시제 실시) 2008) 농촌진흥청 국립농업과학원 내 농산물 안전성부 유기농업과 설치 2009) 친환경농업육성법 개정(친환경 농업발전위원회 폐지, 신규 저농약인증 중단) 2009) 울진세계친환경농업엑스포 개최 (울진군) 2010) 유기농식품산업 육성방안
2011~2015	2011) 전국친환경농업인연합회 창립 2011) 제17차 IFOAM 세계유기농대회 개최 2012) 생협전국협의회 설립 2012) 62데이 기념 서울 도시농업 원년 선포식 (서울 노들텃밭) 2013) IFOAM ASIA 창립총회 2015) 한국친환경농업협회 설립	2011) 제3차 친환경농업 육성 5개년 계획(2011~2015) 수립 2011) 친환경농업육성법 개정(친환경 농자재심의회, 친환경 유기농업자재 목록공시 및 품질인증) 2012) 친환경농어업 육성 및 유기식품 관리지원에 관한 법률 제정 2015) 친환경농어업법 개정(흙의 날 지정) 2015) 2015 과산세계유기농산업 세계 엑스포 개최
2016~	2016) 제1회 아이팜 아시아 유기농대회 2017) 친환경농업 개혁과 발전을 위한 대책위원회 구성	2016) 제4차 친환경농업 육성 5개년 계획(2016~2020)수립 2016) 친환경농산물 의무자조금 도입 2017) 친환경농업법 시행규칙 개정(인증업무 민간외전 이양, 인증기관 평가 및 등급제도 도입, 유기농업자재 품질인증 제도 폐지, 유기양봉 제품의 인증 기준 신설)

자료: 연구진 작성.

2. 친환경농업 중앙정부 조직·제도 변화

- 정부가 1998년 11월 “친환경농업” 원년 선포를 하였으나, 친환경농업(환경농업) 관련 정부 조직 및 제도, 정책은 그 이전부터 이어져 왔음.
 - 최양부(2018)는 1994년 김영삼 대통령 주제로 ‘제1차 농정개혁추진회의’에서 ‘농어촌발전 및 농정개혁추진방안’ 발표 중, ‘농어업의 경쟁력 강화를 위한 10대 핵심과제’의 하나로 환경농업정책이 선정된 것을 원년으로 보아야 한다고 주장함.
 - 본 연구는 통시적 관점에서 친환경농업 정책 변천사를 객관적으로 정리하여 보여주고, 기존 친환경농업 육성정책에 대한 평가와 보완점, 향후 과제를 이끌어내고자 하므로 친환경농업 원년 선포를 1998년으로 고려함.
 - 90년대 중앙부처 내 조직은 다음과 같이 변화함.
 - * (’91) 농림부 내 농산국에서 유기농업발전기획단을 구성 → (’94. 12월) 농림부 환경농업과 신설(’94. 12월) → (’95) 환경농업정책 실무작업반이 설치(’95)
 - 인증제도의 변화는 다음과 같이 정리 가능함.
 - * (’93. 12월) 유기·무농약재배 농산물 품질인증제 최초 실시 → (’96. 4월) 저농약 재배농산물 품질인증 실시 → (’97. 3월) 유기농산물 표시제도 도입 → (’98) 유기농산물가공품 품질인증제 도입 → (’01) 「친환경농업육성법」 일부개정과 함께 이원화된 표시신고제도와 품질인증제도를 단일화하며 인증제도 관리는 농산물품질관리원이 담당하도록 규정
 - 농산물우수관리(Good Agricultural Practices, 이하 GAP)인증은 2003~2005년 시범사업을 거쳐, 2006년부터 시행되고 있으며, 2009년 우수농산물인증에서 농산물우수관리인증으로 명칭이 변경되었음.²

² GAP 농산물은 친환경 인증 농산물과는 다른 국가 인증이나 제2차 친환경농업 육성 계획에서부터 육성계획 내 포함되어서 언급되므로 본 보고서에서도 제도적 부분과 실적 면에서 부분적으로 언급하고자 함.

- 1997년 12월 13일 「환경농업육성법」이 최초 제정된 이후, 1998년 동법이 시행되었음.
 - 1998년 시행된 「환경농업육성법」은 국내 농업의 환경친화적 육성을 통한 안전농산물 공급과 WTO 체제 출범에 따른 국제화 및 세계화 추세에 능동적으로 대응하기 위하여서 제정됨.
 - 동법에서는 농림부 장관이 5년마다 환경농업 육성계획을 수립하고, 시·도지사 및 시장·군수는 실천계획을 수립·추진하도록 정함(제6조 및 제7조).
 - 또한, 환경농산물을 일반환경농산물·유기농산물·전환기 유기농산물·무농약농산물·저농약농산물의 5종으로 구분하였음.

- 2001년 「환경농업육성법」이 「친환경농업육성법」으로 명칭이 변경됨.
 - 2001년, 친환경농산물 생산자가 자율적으로 신고하여 용기·포장 등에 친환경농산물임을 표시하던 것을 친환경농산물 인증을 받아야만 표시 가능하도록 개정함. 친환경농산물 신뢰를 높이려는 노력으로 볼 수 있음.
 - 2006년에는 친환경농산물 분류를 유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물로 간소화하고, 무농약농산물 중 축산물은 무항생제축산물로 분류하도록 「친환경농업육성법」을 개정함. 또한 동법에서 인증품을 재포장하여 유통하는 자도 친환경농산물 인증을 받을 수 있게 하여서 유통 확대를 계획함.
 - 2006년 법 개정에서 친환경농산물 인증의 유효기간을 1년에서 2년으로 연장하되, 엄격한 관리가 필요한 유기농산물은 유효기간을 1년으로 유지함.
 - 그리고 친환경농산물 인증기관은 유효기간을 5년으로 하되, 5년마다 재지정을 받도록 명시함. 그리고 인증기관의 지정요건 및 부정행위자에 대한 제재 등 인증 관리를 강화하였음.
 - 2009년에는 친환경농산물에 대한 소비자의 알 권리를 충족시키고 소비를 촉진하기 위하여 인증받은 친환경농산물에 생산방법과 생산기자재 등을 표시할 수 있도록 허용함. 또한 소비자 이해도 제고를 위해 저농약

농산물을 친환경농산물의 분류에서 제외함. 그 결과, 저농약농산물을 2010년 1월 1일부터 폐지하되, 기존에 저농약농산물 인증을 받은 자는 2015년 12월 31일까지 유효기간을 연장할 수 있도록 함.

- 2011년 개정에서는 친환경유기농업자재 제품에 대한 공시 및 품질인증 제도를 마련하고, 전문기관을 지정하여 친환경 유기농업자재 제품에 대한 공시 및 품질인증을 할 수 있도록 조문을 신설함. 친환경농산물 인증 기관이 인증심사의 절차와 방법을 지키지 아니한 경우에는 업무정지 등의 행정처분을 할 수 있는 근거를 함께 마련함.

○ 2012년 6월 1일, 「친환경농업육성법」은 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」(친환경농어업법)로 전면 개정되어 2013년 6월 2일부터 시행됨.

- 친환경인증제도의 다원화와 인증사업자·인증기관의 지정 및 사후관리가 미흡하여 발생하는 소비자 신뢰 저하를 막고, 인증제도에 대한 동등성 (Equivalency) 규정이 없어 통상문제가 제기되는 등의 문제를 방지하기 위하여서 법을 개정함. 외국의 유기농식품 인증 동등성 인정에 대한 근거를 마련하고, 다원화된 인증제도를 일원화함.
- 2013년 동법은 창조경제 추진을 위해 해양수산부를 신설하고 농림수산식품부를 농림축산식품부로 변경하는 등 「정부조직법」이 개정됨에 따라 친환경농어업 육성계획을 친환경농업 육성계획과 친환경어업 육성계획으로 분리함.
- 2014년에는 친환경농산물 등에 대한 소비자들의 수요 및 먹거리 안전에 대한 국민들의 관심이 증가하는 것에 대응하여서, 친환경농산물의 인증과 관리·감독에 대한 강화가 필요하였음. 또한 수입 유기식품 등의 적합성 관리를 위해 수입 신고를 하도록 규정하고, 인증심사원 자격기준, 지정요건 및 처벌기준을 강화하여 소비자 신뢰 확보를 꾀함.
- 2015년에는 동법 개정을 통해 3월 11일을 ‘흙의 날’로 지정하여 정부와 지자체가 기념행사를 할 수 있도록 함(제5조의 2).

- 3월은 ‘3농’을 의미하여, 농업·농촌·농민 또는 뿌리고·기르고·수확하는 것을 의미함. 11일은 한자를 재구성하여서(十 + 一) 흙 토(土)를 만드는 것에 착안함.
- 2016년 개정을 통해서는, 동법 내에서 농림축산식품부 장관·해양수산부 장관 또는 지방자치단체의 장이 친환경농어업 및 친환경농수산물의 유통·소비 등에 관한 실태조사 및 평가를 하도록 법적 근거를 마련(제11조 제1항 제5호의 2 신설)하였음.
- 또한, 동 개정에서 이상기후로 인한 과수 농가 등의 피해가 증가함에 따라 친환경농어업 육성계획에 친환경 약제와 병충해 방제 대책을 포함시키는 것을 명시함(제7조 제2항 제3호의 2 신설).
- 그 외에도 인증기관의 지정 제한을 강화하고 인증기관에 대한 평가 및 등급 제도를 도입, 농림부 장관에게 인증기관 감독기관의 지위만을 부여하여 인증기관에 대한 관리 및 감독 업무에 집중하도록 유기식품 등의 인증체계를 정비함. 즉, 농관원과 민간 인증기관의 이원화된 인증체계를 2017년 6월부터 민간기관으로 일원화하되, 정부는 관리·감독 기관 역할을 하게 됨.
- 동 개정에서는 유기농어업자재의 공시와 품질인증 제도를 동시에 운용함에 따른 혼란을 방지하기 위하여 유기농어업자재 품질인증 제도는 폐지하고 공시로 통합함. 그리고 유기농어업자재의 품질관리 및 사후관리 강화를 위해 시험연구기관의 지정 유효기간을 4년으로 신설, 불량자재는 회수·폐기하도록 규정함.
- 2017년 시행규칙 개정에서는 유기양봉인증제와 반려동물용 유기사료 인증제도 도입·시행을 명시함. 유기양봉인증제는 2019년 1월 1일부터 실시 예정임.

○ 현재까지 제도적 성과는 아래와 같이 요약 가능함.

- 「환경농업육성법」 제정을 시작으로 친환경농업 정책의 법적 근거 마련
- 인증제 및 표시제의 단일화를 통하여 국민 신뢰도 향상

- 농산물의 인증제도 종류 변화를 통한 고도의 친환경농업으로의 전환 유도: 최초 일반환경농산물, 유기농산물, 전환기 유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물 5종 인증제도에서 현재 무농약농산물·유기농산물 2종 인증제도로 변화
 - 친환경농산물에 친환경축산물(무항생제축산물, 유기축산물) 및 친환경수산물을 포함하여 ‘친환경’ 먹거리 범위 확대
 - 유기농업자재 공시제도 마련 및 내실화(혼란을 초래하는 품질인증제도 폐지)
 - 유기가공식품 인증제 전면도입 및 제조업체의 자율표시제 폐지
 - 해외 유기가공식품에 대한 동등성 규정 마련
 - 인증기능의 민간 이전, 인증기관 평가 및 등급제 도입을 통한 관리·감독 강화
 - 친환경농식품 인증범위의 확대: 반려동물 유기사료 및 유기양봉 인증제 시행
- 중앙정부 제도 및 정책에서 친환경농업(환경농업)의 정의는 다음과 같이 변화함.
- 1996년 7월 1일, 농림수산부, 농촌진흥청, 산림청, 수산청, 농협중앙회가 함께 발간한 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」에서는 ‘환경농산물’을 “농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하면서, 농업 생산의 경제성 확보, 환경보전 및 농산물의 안전성 추구 등 환경농업을 영위하는 과정에서 생산된 농산물”로 정의함(농림수산부 외 1996: 91).
 - 1998년 농림부에서 발간한 「친환경농업 육성정책」 보고서에서는 ‘친환경농업’을 “농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하는 농업 형태로서, 농업생산의 경제성 확보, 환경보전 및 농산물의 안전성 등을 동시에 추구하는 농업”으로 정의하였음. 덧붙여서 ‘친환경농업’은 자연농업이나 유기농업만을 지칭하는 것이 아니라, 비료·농약 사용을 최소화하면서 병해충종합관리·작물양분종합관리·천적 및 생물학적 기술

등 최신 농업기술을 활용하고, 윤작·간작·두과작물 재배 등을 통해 지력(흙의 생명력)을 올리면서 농업환경을 보전하는 모든 형태의 농업을 포함한다고 단서를 붙임.

- 1998년 12월 14일 시행된 「환경농업육성법」에서는 ‘환경농업’을 “농업 생산에 있어서 농약·비료 및 가축사료첨가제 등 화학자재의 기준사용량을 준수하고, 축산분뇨 등의 적절한 처리를 통하여 환경을 보전하며 안전한 농·축·임산물을 생산하는 농업”으로 정의함.
- 2001년 개정된 「친환경농업육성법」에서는 ‘친환경농업’을 “농약의 안전사용기준 준수, 작물별 시비 기준량 준수, 적절한 가축사료첨가제 사용 등 화학자재 사용을 적정수준으로 유지하고 축산분뇨의 적절한 처리 및 재활용 등을 통하여 환경을 보전하고 안전한 농축임산물을 생산하는 농업”으로 정의함. 여기에서는 시비 처방 등 사용기준 준수의 내용은 계속 포함하되 재활용을 포함하여 지속가능성을 강조하였음.
- 2006년 동법 개정에서, 농약안전사용기준 준수, 작물별 시비 기준량 준수 등 친환경농업에 부합되지 않는 내용이 포함되어 있어 관행 농업과의 차이가 불분명하다는 판단 하에, 농약안전사용기준 준수 등 관행농업의 개념을 삭제함. 그 결과, ‘친환경농업’을 “합성농약, 화학비료 및 항생·항균제 등 화학자재를 사용하지 아니하거나 이의 사용을 최소화하고 농·축·임업 부산물의 재활용 등을 통하여 농업생태계와 환경을 유지·보전하면서 안전한 농축임산물을 생산하는 농업”으로 정의함. 이것은 친환경 농업의 정의가 한 단계 업그레이드된 것을 의미함.
- 2013년 「친환경농어업법」에서는 ‘친환경농어업’을 “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 산업”으로 정의하여서 수산업을 포괄하게 되었으며 현재까지 같은 정의가 유지되고 있음.

〈표 2-2〉 친환경농업 관련 법률 주요 변화 내용

연도	법·제명 변화	키워드
1997	환경농업 육성법	<ul style="list-style-type: none"> - 환경농업, 안전성, 국제화·세계화 대응 - 일반환경농산물·유기농산물·전환유기농산물·무농약농산물·저농약농산물 5종 구분 - 환경농산물 생산·표시 희망자 신고 의무화
2001	친환경농업 육성법	<ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업, 화학자재 사용 적정 수준 - 친환경농산물 표시는 인증받은 경우에만 허용 - 전문기관을 인증기관으로 지정, 지정 절차·기준·취소 등 관련 사항 정의
2006	-	<ul style="list-style-type: none"> - (관행 농업 개념이 삭제된) 친환경농업 정의 - 친환경농산물 분류 간소화: 3종(유기농산물·무농약농산물·저농약농산물) - 무항생제축산물을 친환경축산물에 편입: 유기축산물 + 무항생제축산물 - 인증품 재포장·유통하는 자도 친환경농산물 인증 가능 - 인증 유효기간 연장: 1년 → 2년, 유기농산물은 1년 유지
2009	-	<ul style="list-style-type: none"> - 저농약농산물 친환경농산물 분류에서 제외
2011	-	<ul style="list-style-type: none"> - 친환경유기농업자재 제품 공시·품질인증제도 마련
2012	친환경 농어업법	<ul style="list-style-type: none"> - 친환경농어업(농수산물)으로 범위 확대, 유기식품 포함 - 해외 유기가공식품 인증에 대한 동등성 인정 가능
2014	-	<ul style="list-style-type: none"> - 유기식품 수입 희망자는 농림축산식품부 장관에게 신고, 제품 조사 가능
	-	<ul style="list-style-type: none"> - 3월 11일 휴의 날 제정
2016	-	<ul style="list-style-type: none"> - 인증기관 평가 및 등급 제도 마련 → 인증기관 사후관리 강화 - 농림축산식품부 장관에 인증기관에 대한 감독기관의 지위만 부여 - 유기사료 및 유기양봉 인증제 마련 - 친환경농어업 및 친환경농수산물 유통·소비 실태조사 및 평가 법적 근거 마련 - 유기농어업자재 공시·품질인증제도 혼란 방지를 위해 품질인증제 폐지

〈표 2-3〉 친환경농업 관련 법, 제도, 중앙정부 조직 변천사

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996
법 제정 및 변천사 내용						
직불금 변화	해당 사항 없음		- '세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법' 제정 추진, 직불제 근거조항 마련		- '94 동일	
중앙정부 기관 및 정책 변화 (농림부와 농진청 유기농업과)	- 3. 농림부 농산물 유기농업발전기획단 구성		- 12. 유기·무농약재배 농산물 품질인증제 실시	- 6. 제1차 농정개혁추진 회의에서 '농어촌발전 및 농정개혁추진 방안' 발표 - 12. 농림부 환경농업과 신설 ※ 10. 환경농업·생산·소비단체협의회 ³ 구성	- 환경농업정책 실무작업단 설치	- 4. 저농약 재배농산물 품질인증 실시 - 7. 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」 ⁴ 수립
내용	- '62 농진청 식물환경연구소 내 토양과, 분석화학과 설치 - '81 농업기술연구소 토양화학과 토양유기물연구소에서 연구 담당	- '62 농진청 식물환경연구소 내 토양과, 분석화학과 - '81 농업기술연구소 토양화학과 토양유기물연구소에서 연구 담당	- 농업기술연구소 식물영양과 대체농업연구소로 이관			- 유기비료연구실 개칭
내용	- 유기농업과 저 투입 농업 병행 추진 - 유기농업: 합성화학물질 사용하지 않고 자연 자재만을 사용 - 저 투입농업: 병해충 종합관리와 작물영분 종합관리			- '농어업의 경쟁력 강화를 위한 10대 핵심 과제' 중 포함		

3 1997년 환경농업단체연합회로 개칭.

(계속)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	제1차 친환경농업 육성 5개년 계획					
법 제정 및 변천사	12.13. 「환경농업육성법」 제정	12.14. 「환경농업육성법」 시행			1.26. 「친환경농업육성법」 일부 개정 및 명칭 변경	12.30. 「친환경농업육성법」 타법 개정
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 환경농업 정의 - 5년 단위 환경농업육성계획 수립 - 환경농산물 5종 구분, 표시자 신고 의무 				<ul style="list-style-type: none"> - 법제명 변경 - 인증 의무 및 표시는 인증 자만 허가 - 전문기관을 인증기관으로 지정, 인증 필요사항 정의 - 부정행위 처벌 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 육성계획 수립 시 「환경정책기본법」 제36조에 의해 환경보전위원회 심의를 거쳐야 했던 규정 삭제
직불금 변화	- '94 동일	- 환경규제지역 친환경 농업인 직불제 시행 방침 발표	- 환경규제지역 친환경 농업인 친환경농업직불금 시행	- '99 동일		- 인증 농가 대상 직불금 전국 확대
중앙정부 기관 및 정책 변화 (농림부와 농진청 유기농업과)	- 3. 유기농산물 표시제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 11. 친환경농업 원년 선포 - 11. 유기농산물가공품 품질인증제 도입 			<ul style="list-style-type: none"> - 7. 저농약, 무농약, 친환경기유기, 유기농산물, 축기 및 전환기 유기축산물 대상 친환경농산물 인증제도 시행, 농관원 관리 	
내용					<ul style="list-style-type: none"> - 「농수산물품질관리법」의 품질인증제도와 「환경농업육성법」의 표시신고제도를 품질인증제도로 일원화 - Codex 기준 부합 유기농산물 생산기준 마련 	

4 농림수산부·농촌진흥청·산림청·수산청·농협중앙회, 1996. 『21세기를 향한 농림수산 환경정책』.

(계속)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
법 제정 및 변천사		제1차 친환경농업 육성 5개년 계획		제2차 친환경농업 육성 5개년 계획	9.27. 「친환경농업법」 일부 개정	
내용				1. 「농산물품질관리법」 및 하위법령 개정 - GAP 관리기준, 대상 품목, 세부실시요령 등	- 친환경농업 재정의(관행 농업 개념 삭제) - 육성계획 중 민간인증기관 육성 방안 추가 - 친환경농산물 3종, 축산물 1종 구분 - 인증기관 지정 유효기간 5년 제한 - 인증 취소자 1년간 재신청 불가 - 인증품을 제포장하여 유통하는 자도 인증 가능 - 인증 유효기간 1년 → 2년 연장(유기는 1년) - 처벌 규정 확대 - 국가 지자체 친환경농산물 우선구매 기관에 지원 가능 규정 신설	
지불금 변화	인증단계에 따른 차등 지원 - 논 부문 기본단가(논 농업직불제 예산) + 인센티브(유기·무농약) '04~'06 친환경축산 직불제 시범사업			논·밭 예산 통합 지원 및 논 지급단가 인상 - 유기·전환기 270천 원/ha → 392, 무농약 150천 원/ha → 307 '09 친환경축산농가(무항생제, 유기) 친환경축산 직불금 지원		

5 2014년 유기농업기술위원회로 개정.

(계속)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
중앙정부 기관 및 정책 변화 (농림부와 농진청 유기농업과)	- GAP 시범사업 : 42개 품목, 농협, 유통공사, 생약협회, 인삼공사, 장원산업, 풀무원 등 참여 (03) 9농가	제1차 친환경농업 육성 5개년 계획	GAP 시범사업: (05) 1천 농가 농진청, 환경농업단체, 학계, 농업인 참여, 친환경유기농업기술위원회5차림	※ 6.2. 친환경 유기농 소비지단체 유기농업의 날 선포	제2차 친환경농업 육성 5개년 계획	- 9. GAP 인증이력 추적관리 품목 105 품목으로 확대
	- 유기물이용연구실 개칭	1. 농진청 친환경농업과 신설		농진청·도농기술원 유기농연구회 창립 '06-'10 '유기농업연구사업단' 운영		유기농업과 개칭
내용		- 농진청 친환경농업과 목표: 국제기준 부합 유기농업 기술체계 정립, 유기자원 및 작부체계를 이용한 토양비옥도 유지기술 확립, 생물적 병해충 방제 및 잡초 제어 기술 정립, 한국형 유기농업 생산기술 도출 행개발				

(계속)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	제2차 친환경농업 육성 5개년 계획					
<p>4.1. 「친환경농업육성법」 일부 개정</p>			<p>3.9. 「친환경농업육성법」 일부 개정</p>	<p>6.1. 「친환경농업 육성 및 유기 식품 등의 관리·지원에 관한 법률」(친환경농업법) 전부 개정</p> <p>7.22. 「농수산물품질관리법」 별 시행령, 시행규칙 개정 시행</p>	<p>3.23. 「친환경농업법」 일부 개정</p>	<p>3.24. 「친환경농업법」 일부 개정</p> <p>9.30. GAP 관련 농진청 고시, 농관원 고시 3종 개정</p>
<p>내용</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 장관이 육성계획을 시도지사에게 알릴 의무 신설 - 친환경농업발전위원회 폐지 - 저농약농산물 2010년부터 폐지 - 생산방법과 사용 자재 표시 권고 - 영양주 및 증업 원에 대한 책임 주의 원칙 관철 - 과태료 규정 정비 		<ul style="list-style-type: none"> - 친환경 농자재, 친환경 유기농업자재, 친환경 유기농업자재 제품 개념 정의 - 인증번호, 품목, 생산지 등 정보 표시 의무 - 인증기관 행정처분 근거 마련 - 취소 사유 추가 - 농진청장 소속 친환경 농자재 심의회 신설, 필 요사항 위임 - 친환경유기농업자재 공 식 및 품질인증제도 마련, 공시 및 품질인증기관 농진청 → 민간기관 이전 	<p>「친환경농업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법 제명 변경 - 목적 추가 및 용어 정의 - 농업인 책무 삭제, 사업자 책무 규정 - 폐수 무단 방류 방지 부분 추가 - 농아업자원과 농아업 환경의 실태조사와 평가 내용 추가 - 조사·평가 사항으로 '축산분뇨 퇴비화' 등 해당 농 아업 지역에서의 자체 지원 순환사용 실태를 추가 - 교육 훈련 대상에 '친환경농수산물 소비자' 추가 - 친환경 농수품 인증제도 통합·일원화하여 유기식품 등 인증제도와 무농약농수산물 등 인증제도로 체계화 - 인증사업자 준수사항 신설, 부정행위 시 제재수단 추가 - 동등성 인정 - 인증기관 등 준수사항 신설 - 농진청 소속 친환경 농자재 심의회 규정 삭제, 대학 및 민간연구소 등 유기농어업자재 시험연구기관 지정 가능 - 공시 등 사업자 준수사항 신설, 사후관리 규정 - 인증관리 정보시스템 구축·운영 근거 규정 마련 - 인증사업자, 인증기관에 대한 과태료 및 벌칙 강화 	<p>3.23. 「친환경농업법」 일부 개정</p>	<p>「친환경농업법」</p> <ul style="list-style-type: none"> - 유기식품 수입자 신고 및 조사 규정 - 민간인증기관 지정, 취소 가능 - 법에 따른 장관 권한 또는 업무를 식약처장에게 위탁 가능 - 부정 인증심사 처벌 근거 신설

(계속)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
제2차 친환경농업 육성 5개년 계획	제2차 친환경농업 육성 5개년 계획	제2차 친환경농업 육성 5개년 계획	제2차 친환경농업 육성 5개년 계획	제2차 친환경농업 육성 5개년 계획	제2차 친환경농업 육성 5개년 계획	제2차 친환경농업 육성 5개년 계획
직불금 변화				<p>단가 인상 및 지급 기간 연장 - 논 : 유기 392천 원/ha → 600천 원, 무농약 307천 원/ha → 400천 원 - 밭 : 유기 794천 원/ha → 1,200천 원, 무농약 674천 원/ha → 1,000천 원 - 직불금 지급 기간 연장 : 유기 3년 → 5</p>	<p>「농수산물품질관리법」 - GAP 인증 유효기간을 1년에서 2년으로 확대 - 농업인 부담 최소화 및 관리 효율화를 위해 생산자집단 인증제 도입 - 농가 보유 수확 후 관리시설에 대한 GAP 시설 지정 기준 마련</p>	<p>「농진청 고시, 농관원 고시 3종」 - GAP 농산물의 이력추적이 가능하게 관리 - 농산물 위해요소를 적절히 관리하는 경우 적정 수준의 농가 보유시설 이용 가능 - 농산물 위해요소 중점관리 체계도입 - GAP 기준 통일 - GAP 농산물 인증번호 부여 방법 개선 - 수확 후 관리시설 지정번호 부여 방법 개선</p>
중앙정부 기관 및 정책 변화 (농림부와 농진청 유기농업과)						
내용						

(계속)

구분	2015	2016	2017	2018
법 제정 및 변경사	제3차 친환경농업 육성 5개년 계획	제4차 친환경농업 육성 5개년 계획		
내용	4.1. 「친환경농업육성법」 일부 개정 - 장관이 육성계획을 시도지사에게 알릴 의무 신설 - 친환경농업발전위원회 폐지 - 저농약농산물 2010년부터 폐지 - 생산방법과 사용 자재 표시 권고 - 영업주 및 종업원에 대한 책임주의 원칙 관철 - 과태료 규정 정비	12.2. 「친환경농업법」 일부 개정 - 장관 또는 지자체장이 친환경농업 및 친환경농산물 유통·소비 등 실태조사, 평가 법적 근거 마련 - 육성계획에 친환경 약제와 병충해 방제 대책 포함(기후 변화 대응) - 유기식품 등 인증 신청 제한 및 인증사원 자격 제한 강화, 인증기관 임직원 결격 사유 신설 - 인증사원 교육 의무화 - 인증기관 지정 제한 강화, 평가 및 등급제 도입 - 장관은 인증기관 감독 기관의 지위만을 부여 - 유기농어업자재 공시 및 품질인증 제도 동시 운영 혼란을 방지하기 위해 품질인증 제도 폐지 - 유기농어업자재 정보시스템의 구축·운영 규정 신설 - 친환경농수산물, 유기식품 등 또는 유기농어업자재 생산·유통 감시·지도·홍보하는 명예감사원 제도 신설		
지불금 변화	유기지속직물 도입(유기 최대 5년 지급 필지 3년 추가 가능) - 지급단가 : 논 300천 원/ha, 밭 600천 원/ha '15 친환경축산직물(유기) 지급기간 연장 및 한도 확대 - 지급 기간 : 3년 → 5, 지급 한도 : 2천만 원 → 3			단가 인상 및 지급 기간 제한 폐지 - 품목별 100-2000천 원/ha 인상
중앙정부 기관 및 정책 변화 (농림부와 농진청 유기농업과)				
내용				

자료: 이지옥(2018), 조정래(2018), 농림축산식품부 친환경농업과(2015)를 참조하여 연구진 작성.

- 최근 농업의 공익적 기능을 재조명해야 한다는 논의와 함께 헌법 개정안에 ‘공익적 기능’을 명시하고자 하는 논의가 이루어짐.
 - ‘공익적 기능’이란 농업 활동을 통하여서 발생하는 다양한 영향 중에서 공공재(public good)나 공유자원(common resources)의 성격을 가지고 사회 후생을 증가시키는 기능으로 정의할 수 있음.
 - 기존의 공익적 기능 논의는 농산물 시장 개방 이후 농업인을 지원하기 위한 정치적 논거로 사용되어온 면이 큼.
 - 이에 따라 ‘공익적 기능’의 재조명은 농업인 지원의 근거가 아닌, 실제 영농활동이 사회 전체 후생 증가에 기여하는 부분에 대한 정확한 인식과 공익적 기능 향상을 위한 영농법으로의 전환에 대한 사회적 요구를 반영하고 있음.
 - 일례로, 2017년 농협에서는 농업의 공익적 가치 헌법 반영에 대한 천만명 서명운동을 추진하였고, 한 달 만에 목표를 달성한 바 있음.
 - 2018년 3월 정부는 헌법 개정안에서 「제129조 ① 국가는 식량의 안정적 공급과 생태 보전 등 농어업의 공익적 기능을 바탕으로 농어촌의 지속 가능한 발전과 농어민의 삶의 질 향상을 위한 지원 등 필요한 계획을 시행해야 한다」고 ‘공익적 기능’ 부분을 추가하여서 발표하였음.

- 친환경농업 정책은 농업환경 정책의 일환으로, 농업의 공익적 기능 제고에서 핵심 임무를 수행할 수 있음.
 - 농업의 공익적 기능과 가치를 논의할 때 중심이 되는 부분이 ‘농업환경’의 영역임. 대부분 국가에서는 유기농업 육성정책을 농업환경 정책의 일환으로 포함하고 있음.
 - 예를 들어, 유럽연합의 공동농업정책 2014-2020에서는 유기농업인은 제1기동의 녹색직불금(Green payment)을 자동으로 수령이 가능하며, 제2기동의 농촌개발사업에서도 유기농업 전환 및 지속에 대한 지원, 자산투자, 품질제도, 자문 서비스 등에 걸쳐서 유기농업 지원 내용을 포함하고 있음.

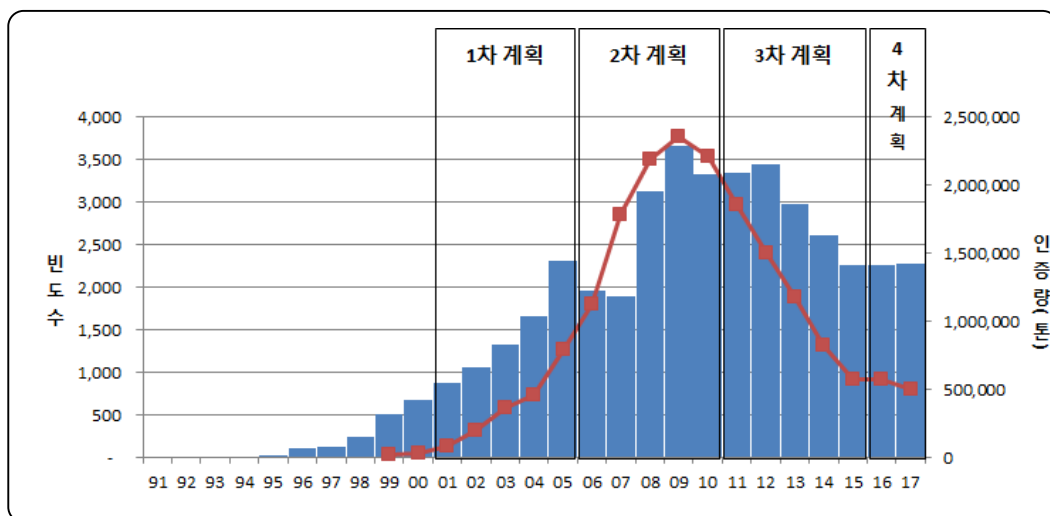
- 국내에서도 1998년 친환경농업 원년 선포 이후 20년간 친환경농업 육성을 위한 다양한 정책이 실시되어 왔으나, 최근 들어 환경친화적 농업 육성보다 친환경농업 인증에 중점을 둔 정책이 우선시되면서 친환경농업의 외연을 제약했다는 비판이 제기되고 있음. 이에 따라 「제4차 친환경농업 육성 5개년 계획(2016~2020)」에서는 친환경농업의 외연 확대를 위한 지역 단위 농업환경 관리 사업(‘농업환경보전 프로그램’) 도입을 추진 중임.
- 또한 소비자가 친환경농산물을 ‘안전한’ 농산물로 인식하도록 홍보가 되어 왔던 부분도 친환경농산물의 외연을 축소하는 원인이 되어 옴. 예를 들어, 2016년도 소비자 설문조사에서 친환경농산물 구입의 가장 큰 동기는 ‘안전성 및 가족건강’(88.3%)으로 대다수를 차지하였으며 ‘환경보호’(1.5%), ‘농업 지속가능성’(0.3%)과는 대조적이었음(김창길 외 2016: 63).
- 1996년 최초 정부 정책으로 발표되었던 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」에서 환경농업을 “농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하는 농업 형태로서, 농업생산과 경제성확보, 환경보전 및 농산물의 안전성 등을 동시에 추구하는 농업”으로 정의한 것을 상기하자면, 친환경농업은 생산자 위주(인증 중심)나 소비자 위주(안전성 확보)로 정의될 것이 아니라, ‘농업과 환경의 조화’를 궁극적 목표로 두고 그 아래서 생산자의 경제성 확보, 환경보전형 영농법 전환, 농산물 안전성 확보 등이 동시에 이루어져야 하는 농업 시스템으로 이해해야 함.
- 이런 측면에서 기존의 인증 및 안전성 중심으로 인식되는 친환경농업을 환경친화적이고 생태적으로 건강한 농업으로 재정의할 필요성이 존재함.

3. 친환경농업 관련 여론 변화

○ 친환경농업(생태농업, 환경농업) 검색 결과(1991~2017)⁶

- 중앙지, 경제지, 지역종합지 48,869건 기사 검색
- 연도별 키워드 빈도수

〈그림 2-1〉 연도별 신문 기사 내 친환경농업(생태농업, 환경농업) 키워드 빈도수



자료: 빅카인즈, 친환경농산물출하량 통계(농산물품질관리원 친환경인증통계,
http://www.enviagro.go.kr/portal/info/Info_statistic_cond.do).

○ ‘친환경농업(생태농업, 환경농업)’ 키워드(이하 키워드)의 빈도를 살펴보면, 친환경농업 육성 5개년 계획을 기준으로 1~2차 계획 기간 당시 키워드가 증가하는 모습을 보이며, 3~4차 계획 기간에는 키워드가 감소하는 모습을 보임.

- 기사 내 키워드 빈도수는 친환경농업의 긍정적인 면과 부정적인 면에 대한 사회적 논의의 활발함을 보여주는 대리변수로 볼 수 있음.

⁶ 검색어: 친환경농업 OR 환경농업 OR 생태농업 NOT 인사.

- 1991년 키워드가 3건 검색된 이래로, 2009년 3,670건으로 가장 많은 빈도를 보였으며, 이후 다소 빈도가 감소하여 2012년까지 3,400여 건 정도의 빈도를 보임. 이후 2015년까지 꾸준히 빈도가 감소하였으며 가장 최근 2017년도에는 2,272건의 빈도를 보임.
- 2015년도 이후의 빈도수는 안정세를 보이는데, 이것은 여론이 친환경농업을 새로운 키워드가 아닌 국내 농업에서의 일정 부분을 차지하는 키워드로 인식하고 있음을 반영하고 있음.
- 2000년 이후 친환경농업 관련 여론의 성장은 정부 주도의 친환경농업 육성정책이 효과를 발휘하면서 여론에 영향을 준 것으로 해석됨.
- 제2차 및 제3차 친환경농업 육성 5개년 계획을 거치면서 저농약인증 폐지 등 양적 성장에서 질적 성장으로 전환되어 왔음. 2010년도는 이러한 질적 성장으로의 전환에 대한 기점으로 볼 수 있으며, 기사 내 친환경농업 키워드 수가 급증한 것은 이러한 사회적 논의가 활발했음을 시사함.
- 앞서 농산물품질관리원의 품질인증과 관련한 행정처분, 고발·형사입건 수가 2010년도를 전후하여서 증가한 것을 알 수 있으며 친환경 인증 농산물의 품질관리가 강화된 것과 연결 가능함.

○ <표 2-4>는 시기별 친환경농업 연관어와 연관어 비중을 보여줌.

- 1991~2000년도에서는 상수원 보호구역에서의 친환경농업 시범사업이 이루어진 시기로, ‘상수원 보호구역’이 주요 연관어에 포함되어 있음.
- 또한, 1991~2005년도 연관어에서 ‘농협’이 등장한 것은 정부의 친환경농업 육성정책 초기 단계에서 ‘농협’의 역할이 상대적으로 중요했음을 시사함. 예를 들어, 1996년도 발간된 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」 보고서는 농림수산부, 농촌진흥청, 산림청, 수산청과 함께 농협중앙회가 저자로 포함되어 있음.
- 전 시기에 걸쳐서 ‘농산물’, ‘농림축산식품부’, ‘소비자’는 주요 연관어로 꾸준히 등장하고 있음. ‘농림축산식품부’가 연관어로 등장하는 것은 국내 친환경농업 육성에 대한 정부 의지가 꾸준히 이어져 온 것을 보여줌.

- 2011년 이후 ‘생산비 차이’가 주요 연관어에 포함되었으며 이것은 2012년도 친환경농업 직불금의 지급단가 인상 및 기간 연장과도 연결됨.
- 2001년 이후에는 전라남도가 꾸준히 상위 연관어에 등장하고 있어서 광역 지자체 중 친환경농업과 관련한 이슈가 가장 많은 지역이 전라남도임을 알 수 있음. 충주시, 순창군, 제주도와 경상남도과 같은 지자체도 연관어에 등장하기 시작하는데 이것은 지방지가 연관어 분석에 포함되었을 가능성이 있음.

〈표 2-4〉 시기별 친환경농업(생태농업, 환경농업) 연관어

연도	연관어 시각화	연관어 비중	
1991 ~ 2000		농산물	90.35
		농림부	65.56
		농민들	56.10
		화학비료	46.75
		소비자	37.62
		농협	33.27
		유기농법	32.55
		경쟁력	29.33
		상수원 보호구역	27.11
		중요성	24.16
2001 ~ 2005		농산물	81.17
		경쟁력	77.09
		전남도	65.92
		농림부	64.35
		소비자	56.47
		화학비료	48.22
		제주도	39.77
		사업비	37.98
		고품질 농산물생산	30.80
		농협	29.89

〈그림 2-2〉 친환경농업 연관어 순위 변동



〈표 2-5〉 시기별 친환경농업(생태농업, 환경농업) 연관어-지역종합지 제외

연도	연관어 시각화	연관어 비중			
1991 ~ 2000		농림부	56.60		
		농산물	28.50		
		농민들	18.15		
		화학비료	14.43		
		소비자	14.12		
		세계무역기구	13.67		
		보조금	12.08		
		중요성	11.03		
		상수원 보호구역	10.41		
		농협	9.81		
		2001 ~ 2005		농림부	96.39
				농산물	54.85
소비자	49.77				
농민들	40.31				
경쟁력	39.80				
주민들	36.56				
화학비료	32.91				
세계무역기구	28.19				
울진군	24.53				
전남도	23.66				
2006 ~ 2010				전남도	83.87
				농림부	64.13
		농산물	49.58		
		화학비료	40.94		
		경기도	39.87		
		소비자	37.71		
		농민들	37		
		고성군	33.61		
		울진군	32.39		
		제주도	24.64		

고 있는 것을 확인 가능함. 국내 친환경농업 관련 논의에서 전라남도가 가지는 중요성을 다시 확인할 수 있음.

- 화학비료는 꾸준히 주요 연관어에 나왔으나 2011년 이후 주요 연관어에서 순위가 떨어졌으며, 이것은 친환경 인증 농산물의 질적 성장과 함께 화학비료에 대한 논의가 적어진 것을 시사함.
- 최근 연관어에는 ‘지속가능’과 ‘문화관광’의 키워드가 등장하면서 지속 가능한 농업의 틀 안에서 친환경농업에 대한 논의가 이루어졌으며, 6차 산업과 같이 관광과 연계한 육성에 대한 논의가 이루어지고 있음을 알 수 있음.
- ‘지속가능’과 유사한 의미로 ‘공익적’이라는 단어가 연관어 20위에 나타났던 것을 본다면 최초 친환경농업 육성 계획이 만들어질 때 친환경농업의 공익적 기능에 대한 논의가 있었으며 최근까지 친환경농업의 양적 확대에 대한 논의가 주로 이루어지다가(화학비료, 전남도, 무농약 등) 다시 ‘지속가능’에 대한 질적 논의가 이루어지는 것으로 이해 가능함.

4. 해외 친환경농업의 흐름과 유기농 3.0

- 1970년대 이후인 유기농업 2.0의 제도화, 표준화, 관행화 등에 대한 문제의식을 바탕으로 실천적 대안으로서의 유기농 3.0 패러다임을 설정하고 이에 대한 논의가 활성화되고 있음.
- 유기농 3.0은 유기농업 그 자체를 목표로 두는 인증 위주의 패러다임에서 벗어나 모범지침(Best Practices Guidelines)을 통해 다양한 주체들의 참여 기회를 확대하고, 유기농업의 위치를 생태·경제·사회·문화·책임성이 지역 상황에 통합된 농업시스템으로 재설정하고자 하는 것임.

〈표 2-6〉 IFOAM의 유기농업 발전단계 구분

구분	유기 1.0	유기 2.0	유기 3.0
시기	〈과거 단계〉 1920~1970년	〈현재 단계〉 1970~2015년	〈다음 단계〉 2015년 이후, 미래
핵심가치	민간 주도의 생명농업 추구	정부인증에 의한 유기농업 가치 실현	지속가능한 농업을 위한 혁신
주요근거	<ul style="list-style-type: none"> - 화학농업의 한계 대응, 인간과 환경을 위한 대안 - 하워드, 루돌프 슈타이너의 생명역동농업 등 세계의 여러 선구자의 예지적 생명농법 - Demeter(1924) 인증 등 선구자들의 지구 환경과 생명, 영양과 건강 증진을 위한 민간운동 	<ul style="list-style-type: none"> - IFOAM 설립(1972)으로 체계적·과학적·국제적 운동 전개, 유기농산물 표준화와 실행, 품질인증으로 시장 개척 - 유기농업 정의(1980) - 유기농업 원칙(2005) - 민간 표준과 정부규제 존재, 82개국에서 유기인증 시행 중이나 유기농은 틈새시장 불과 	<ul style="list-style-type: none"> - 유기농업 원칙의 실천 차원을 높이고, 기후변화 등 인류·지구의 새로운 도전과 기회에 세계적 차원 협력으로 대응 - 유기농시장 혼란 재조정, 방법한 전환 - 유기농업 성과 개선 위한 총체적 접근

자료: 한국유기농업협회 2016 상반기 심포지엄, 유기농업 3.0 한국의 선택, 한국유기농업협회.

4.1. 유기농 1.0

- 1920년대부터 1970년대 초반까지는 유기농 1.0, 유기농업 개척기로서 관행 농업 문제를 자각한 소수 선구자가 발전을 주도하였으며, 이 시기 선구자들은 환경, 생물, 다양성을 보호하면서 사람들에게 어떻게 건강한 영양분을 공급할 것인지에 대한 방법을 제시하고자 하였음.
 - 독일의 슈타이너(Rudolf Steiner, 1861~1925)는 인간의 생명현상은 보다 거대한 우주법칙에 지배받을 수밖에 없으며 농업활동도 이러한 우주법칙 아래에서 이루어져야 함을 주장함. 이 이론은 후학들에 의하여 생명동태농업으로 불리고 있으며, 우리나라에서는 유기농업단체인 정농회에서 이를 연구하고 실천하고 있음.
 - 유기농업의 아버지라고 불리는 영국의 하워드(A.G. Howard, 1873~1947)는 1940년 인도의 전통적인 경작과 목축을 조합한 농업연구와 경험을 바탕으로 「농업성전」을 저술하였음. 하워드는 유기물의 순환이야말로 안정적인 농업생산을 가능하게 한다고 주장하였으며, 하워드의 유기농업은 부식질 농업이라는 용어로 유럽 전역에 영향을 미치게 되었음.
 - 미국의 로데일(J.I. Rodale, 1899~1971)은 하워드의 영향을 받아 1930년 미국 전역에서 발생한 가뭄과 토양 황폐화 등에 따른 토양보전 문제에 대하여 관심을 두고 지력 문제를 연구하였으며, 일정 면적 이상의 농지 소유를 법적으로 제한하고, 광대한 면적에서 분업화된 단작농장은 불법으로 규정하는 등 비옥도 유지를 위하여 강력한 통제를 해야 한다고 주장하였음.
 - 일본의 후쿠오카 마사노부(1914~2008)는 무농약, 무화학비료, 무경작, 무제초의 사무농법(자연농법)을 50년간 실행하면서 비옥해지는 농토, 건강해지는 육체, 행복해지는 정신을 추구하는 철학 및 농업기술체계를 확립하였음.
 - 일본의 고다니 준이치는 패전 직후 일본 농촌을 구하겠다는 신념으로

1946년 유기농업을 실현하던 농부들을 모아 애농회(愛農會)를 설립하여, 유기농업 생산자를 조직하기 시작하였음. 고다니 준이치는 애농운동의 핵심을 ‘하늘과 인간, 땅 사랑’으로 정의하여 일본뿐 아니라 한국 등에 큰 영향을 미침.

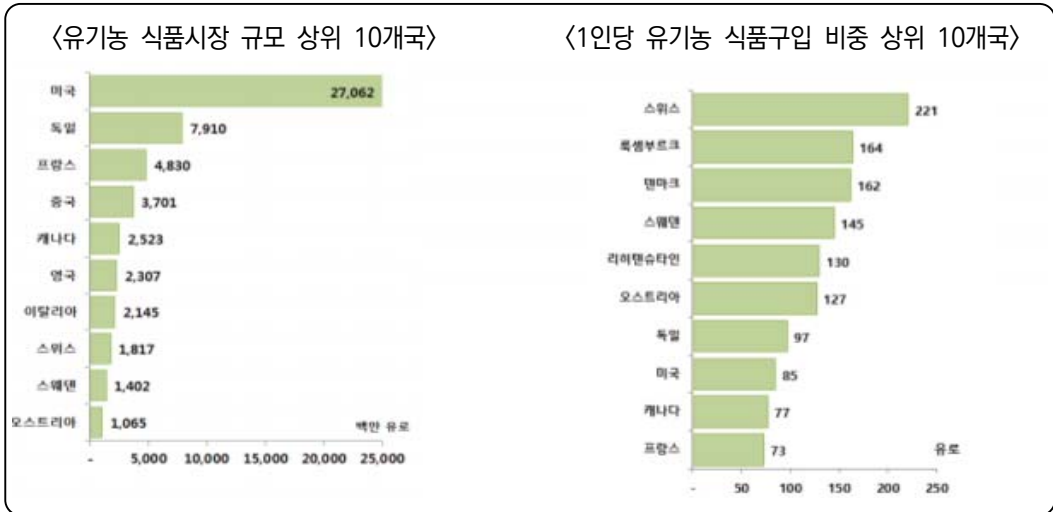
4.2. 유기농 2.0

○ 1970년대 후반부터 2010년대 초반까지는 유기농업 관련 규정이 도입되면서 유기농업의 인증이 표준화된 시기임.

- 1970년대 초 미국에서는 식품안전성에 대한 국민의 관심이 높아지면서 유기농산물 기준의 필요성이 제기되기 시작하였고, 1979년 몇 개 주의 유기식품에 관한 법 제정을 시작으로, 1990년 「유기식품생산법(The Organic Foods Production Act)」이 1990 농업법에 포함되어 가결되었음.
- 유럽에서는 1991년 생명동태농업(bio-dynamic agriculture), 유기농업(organic farming) 등 다양한 명칭으로 발전해온 유기농업의 법률상 기본적인 토대를 이룬 「EU 규정(EEC Regulation No. 2092/91)」을 제정하였음. 이 규정을 통해 유기농산물의 생산, 가공, 표시, 수송에 이르기까지 광범위한 내용을 포괄하였음.
- 일본은 1992년 「신정책(새로운 식료농업정책의 방향)」추진을 시작으로 1993년 「환경기본법」을 제정하였고, 1996년 「유기 농산물 및 특별 재배 농산물에 관계되는 표시 가이드라인」을 설정하였음. 일본은 유기농산물에 대한 신뢰도 향상을 위하여 환경보전형 농산물에 대한 표시제도 강화에 중점을 둬.
- 중국은 1989년 친환경농산물 인증제도를 도입하였고, 1995년 5월부터 친환경농산물의 생산, 유통, 소비에 관한 법률인 「녹색식품 생산법」을 시행함. 중국은 정부 기관인 ‘중국녹색발전센터’가 직접 관리, 지도하는

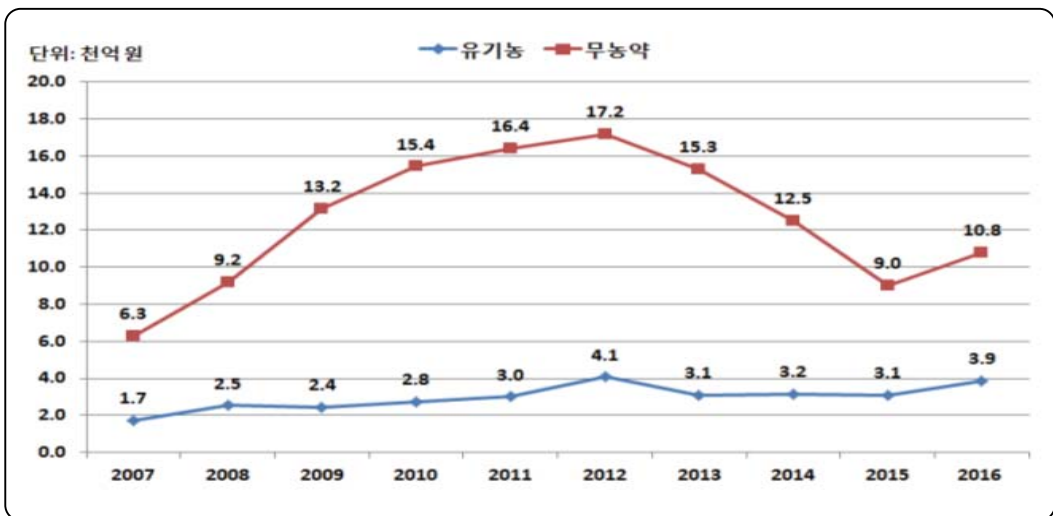
- 등 정부 주도의 유기농산물 및 저농약 농산물 인가제도를 도입하였음.
- 호주는 2001년 3월 유기농산물 인증제도를 도입하였고, 유기농업을 중요한 국가 산업으로 성장시키고자 호주유기연맹(Organic Federation of Australia, OFA)을 중심으로 산업전략계획을 수립하였음.
 - 국내도 1994년 농림부 내 환경농업과를 신설함으로써 친환경농업 지원을 위한 주체, 사업, 예산 등을 확보하였고, 1997년 환경농업육성법 제정으로 제도화 기반을 구축함. 또한 2001년 인증제도를 도입함으로써 친환경농산물에 대한 표준화 기반을 구축함.
- 유기농업의 표준화는 유기농산물에 대한 소비자의 신뢰를 확보하였고, 시장 가치를 높여 인증 농산물 시장의 급속한 성장으로 이어짐.
- 세계 유기농업 식품시장 규모는 1990년 150억 달러에서 2013년 720억 달러, 2014년 800억 달러로 빠르게 성장하고 있음.
 - 세계 유기농 식품시장이 가장 큰 국가는 미국으로 271억 유로(47%)의 규모로 파악되며, 다음은 유럽연합 239억 원(442%)임. 북미와 유럽지역에 전 세계 유기농지의 3분의 1이 존재하나 판매의 90%를 소비하고 있음.
 - 1인당 유기농 식품구입이 많은 국가 1위는 스위스로 1인당 221유로를 유기농 식품구입에 소비하고 있으며, 그다음은 룩셈부르크, 덴마크 등의 순임.
 - 국내 무농약농산물 시장은 2007년에서 2012년까지 가파르게 증가 후, 감소하는 추세를 보임. 단, 2007년 6,300억 원에서 2016년 1조 800억 원으로 약 1.7배 성장하였으며, 유기농산물 시장은 2007년 1,700억 원에서 2016년 3,900억 원으로 약 2.3배 성장하였음.

〈그림 2-3〉 유기농 식품시장 규모 및 분포(2014)



자료: 정학균 외, 2016 국내외 친환경농산물 실태 및 시장전망, 한국농촌경제연구원 농정포커스 제131호.

〈그림 2-4〉 인증단계별 친환경농산물 시장규모 변화



자료: 성재훈 외, 2017 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제, 한국농촌경제연구원 농정포커스 제155호.

- 유기농업 2.0은 제도화, 유기농업 시장 확대 등의 성과와 동시에 인증을 목표로 두는 생산으로 인한 유기농업의 핵심철학이 간과되어 규모화, 작물의 단일화 등 유기농업의 관행화라는 한계점이 나타났음.

4.3. 유기농 3.0

- 2010년대 후반 이후 유기농업 2.0의 한계를 바탕으로 유기농업을 지속가능 농업으로 확장하는 ‘유기농업 3.0’ 논의가 활성화됨.
 - 유기농 3.0은 규범적인 측면보다 실증적인 측면을 강조함. 즉, 최소 요건을 강제하는 것이 아니라 결과 지향적이며, 다양한 이해관계자 간 연계를 통하여 지역 특이성을 반영하여 유연하게 변화하고 수정 가능한 모형을 정의하였음.
 - 유기농 3.0은 유기농 1.0과 유기농 2.0을 기반으로 한 시스템적인 성장 측면으로 볼 수 있으며, 유기농 1.0의 개념과 유기농 2.0의 정부·민간 규정의 최소 요건을 기본으로 하고 있음.

- 2015년 기준 총 73개국에서 13만여 명의 생산자가 연계된 250여 개의 참여형 인증제가 시행 중이며, 국내에서는 유기농 괴산 3.0선언 등 유기농 3.0 패러다임으로 전환하기 위해 노력하고 있음.
 - 참여보증제도(Participatory Guarantee System : PGS)는 지역에 초점을 둔 품질 보증시스템으로 생산자, 소비자, 기타 이해관계자들의 참여를 통해 상호신뢰를 바탕으로 유기농 생산자(정의, 검증 절차, 인증 승인 결정과정 등)를 인증하는 시스템임.

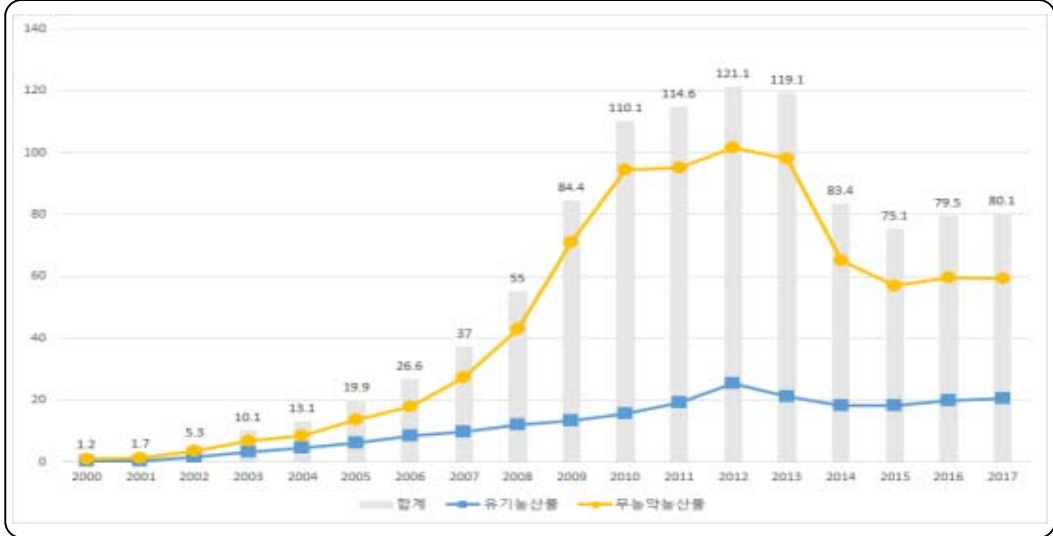
5. 친환경농업의 위상 변화

5.1. 총괄적 위상 변화

- (생산적 측면) 대한민국 농업 생산의 5%를 담당하는 중추적 친환경 생산기반 확보와 유기농산물 중심의 전환 단계에 진입하였음.
 - 2017년 기준 국내 친환경농업 인증 면적은 80.1천ha이며, 출하량은 496.4천 톤 규모임. 인증 농가 수는 59.4천 호로 농가 수는 감소하고 있으며 호당 인증 면적은 늘어나는 추세임.
 - 친환경농업 육성정책에 의하여 지속적인 친환경농업 기반이 확대되었으나 2012년을 기점으로 2010년 폐지된 저농약인증 농산물이 감소하면서 저농약인증 농산물이 제외된 2015년에 최저 인증 규모를 기록함.
 - 현재 전체 경지면적 대비 친환경농업 인증 면적은 4.94%, 전체 농가 대비 비중은 5.70%를 차지하고 있음.
 - ※ 인증 규모가 가장 컸던 2012년의 경우 친환경농업 비중은 면적 대비 7.35%, 농가 수 대비 9.30%를 차지하는 위상을 확보하였음.
 - 다만 폭발적 성장이 정체되고 있음에도 불구하고 주목해 볼 만한 점은 유기농산물의 경우에는 인증 면적 및 출하량이 증가 추세에 있다는 점임.

〈그림 2-5〉 연도별 친환경농업 인증 면적 변화

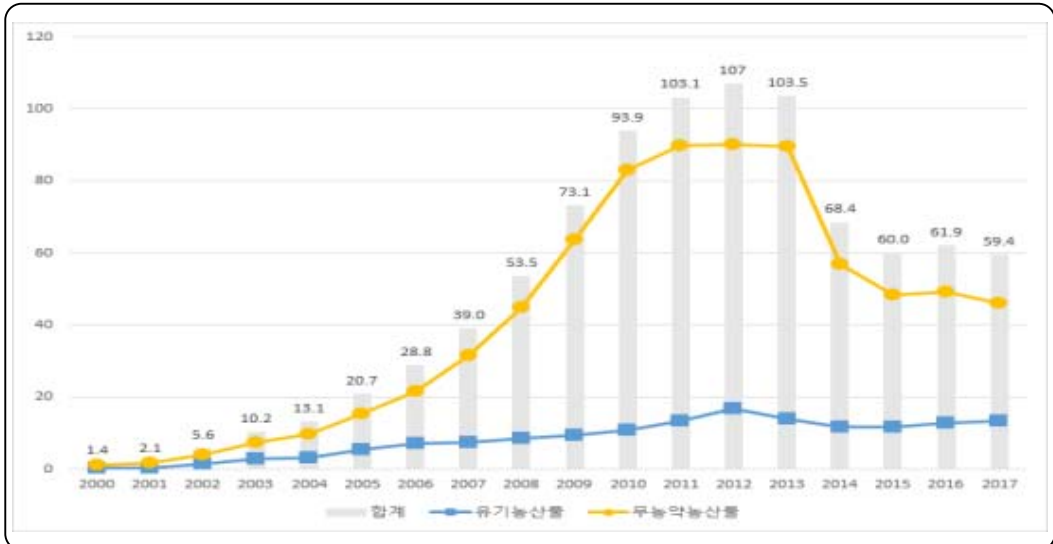
단위: 천ha



자료: 국립농산물품질관리원 친환경인증통계정보.

〈그림 2-6〉 연도별 친환경농업 인증 농가 변화

단위: 천 호



자료: 국립농산물품질관리원 친환경인증통계정보.

- 2017년 기준 친환경농업 인증단계 구분에 의하면 유기농산물 생산량 비중은 전체 친환경농산물 중 22.9%를 차지하고 있음. 유기농산물 비중이 증가하고 있다는 점은 친환경 생산기반의 전환 혹은 고도화가 이루어질 수 있는 긍정적 위상 확보가 가능하다는 것을 의미함.
- 다만 여전히 곡류 중심의 인증 비중이 높아 채소류, 과실류 등의 원예품목의 친환경 생산기반 확대는 중장기적으로 확대할 방안 모색이 필요함. 특히 원예품목의 경우 공적 조달 소비와 연계한 공급망이 확대되고 있어 생산량의 증대뿐만 아니라 생산 품목의 다양성 확보가 주요한 과제가 되고 있음.

〈표 2-7〉 친환경농산물 품목별·인증단계별 출하 현황

단위: 톤, %

품목별	합계		유기		무농약	
	생산량	비중	생산량	비중	생산량	비중
합계	496,381	100	113,526	100	382,855	100
곡류	167,978	33.8	49,823	43.9	118,155	30.9
채소류	138,905	28	37,258	32.8	101,647	26.5
과실류	27,271	5.5	8,860	7.8	18,411	4.8
서류	16,212	3.3	3,002	2.6	13,210	3.5
특용작물	132,731	26.7	9,560	8.4	123,171	32.2
기타	13,284	2.7	5,023	4.4	8,261	2.2

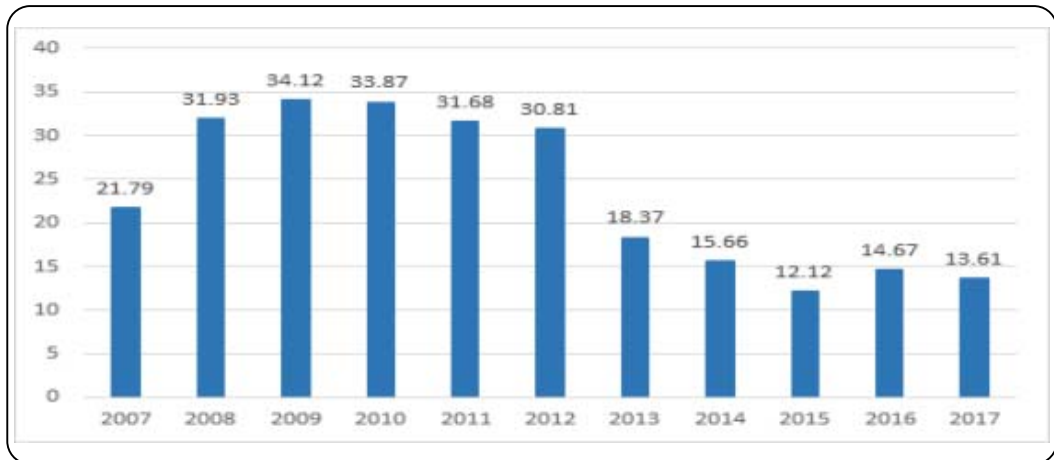
자료: 국립농산물품질관리원 친환경인증통계정보.

- (산업적 측면) 2017년 친환경농산물 시장규모는 출하량 감소로 전년보다 7.2% 감소한 1조 3,608억 원으로 추정되었으며, 2025년에는 2조 1,360억 원으로 규모 확대 전망.
 - 정학균 외(2018)에서는 2018년 친환경농업 시장규모를 1조 7,853억 원으로 전망하였음. 이는 전체 재배업 생산액 대비 6.1%를 차지하는 비중이며, 2025년도에는 7.3%로 비중이 확대될 것으로 분석하였음.
 - 친환경농산물의 생산적 측면에서는 전체 농업생산 면적의 4.9%를 차지

하고 있지만 시장적, 산업적 측면으로 보면 그보다 높은 6.1%를 차지하고 있어 상대적으로 산업적 위상이 높아지고 있다고 판단됨.

〈그림 2-7〉 품목별 친환경농업 시장규모 변화

단위: 천억 원



자료: 정학균 외, 2018 국내외 친환경농산물 시장현황과 과제. 한국농촌경제연구원.

〈표 2-8〉 인증별·품목류별 시장규모 전망

단위: 억 원

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2025	
합계	13,608	17,853	18,354	18,855	19,356	21,360	
인증별	유기	4,342	4,311	4,516	4,721	4,925	5,745
	무농약	9,266	13,543	13,839	14,135	14,431	15,615
품목별	곡류	4,627	6,903	7,147	7,391	7,636	8,614
	채소류	3,295	4,317	4,348	4,379	4,411	4,536
	과실류	1,103	1,516	1,594	1,672	1,749	2,059
	서류	628	827	851	875	899	996
	특작·기타	3,955	4,291	4,414	4,538	4,661	5,156

자료: 정학균 외, 2018 국내외 친환경농산물 시장현황과 과제. 한국농촌경제연구원.

- 이러한 친환경농산물 시장규모의 확대 전망은 농정 분야 국정혁신과제로 추진되고 있는 국가 및 지역푸드플랜과 연계하여 더욱 가속화될 수

있을 것으로 보임.

- 지역농업네트워크가 지역푸드플랜 먹거리 선순환체계 구축회의⁷에서 제시한 국내 공공급식 식품비 규모의 경우 6.9조 원으로 추정되며, 이 중에서 곡류를 포함한 농산물 규모는 1조 9,215억 원에 달할 것으로 분석하였음(학교급식 공급 식재료 중 곡류 및 농산물 비중은 전체 식재료의 28% 수준을 차지하고 있어 해당 데이터로 추정하였음).
- 학교급식과 일반 공공급식, 복지급식의 농산물 식재료 사용 비중은 다를 수 있으나 학교급식에 공급되고 있는 친환경농산물 공급량 비중인 60%를 일괄 적용할 경우 공공급식 친환경농산물 공급 가능 규모는 1조 1,529억 원으로 추정할 수 있음.
- 이는 친환경농산물 유통경로 조사에서 제시된 현재 학교급식 친환경농산물 공급 비중을 대략 2배 정도로 확대할 수 있는 공적 조달 소비 기반을 추가로 확대할 수 있다는 것을 의미하며, 이는 전체 재배업 생산액 대비 9% 수준까지 친환경 시장규모를 끌어올리는데 기여할 수 있음.
- 향후 친환경농업의 산업적, 시장적 위상 제고를 위해서는 기존 친환경농산물 유통경로의 지속적 확장 과제뿐만 아니라 푸드플랜 정책과의 연계성 강화를 통하여 공공급식과 연계한 공적 조달 소비체계를 강화해야 할 것임.

⁷ 공공기관 급식 등 로컬푸드 확대 시 일자리 효과(초안), 2018. 8. 7.

〈표 2-9〉 공공급식 식재료 시장 현황 및 친환경공급 규모 전망

단위: 억 원

구분	시장규모	식수인원	농산물 규모 (양곡 포함)	친환경공급규모 (60% 가정)
학교급식	32,000	574	8,960	5,376
군대급식	12,000	50	3,360	2,016
경찰청	500	2	140	84
교정시설	500	5	140	84
어린이집	5,000	140	1,400	840
공공기관	796	13	223	134
국공립병원	1,494	13	418	251
복지시설	9,800	23	2,744	1,646
고령자공동급식	6,536	84	1,830	1,098
합계	68,626	904	19,215	11,529

자료: 지역농업네트워크(2018) 회의 자료를 재구성.

- (사회적 측면) 친환경농산물(유기가공식품) 국가인증제도에 대한 국민적 신뢰도 저하 국면을 돌파해야 하는 중차대한 위기 국면에 돌입.
- 최근 5개년간 조사된 농식품 국가인증제도에 대한 소비자 신뢰도 조사 결과를 살펴보면 살충제 계란 등 식품안전사고 발생의 영향으로 국가인증제도 신뢰도가 사상 처음 60% 이하로 추락하여, 2017년 신뢰도는 54.5%로 발표되었음.
 - 농식품 구매 시 국가인증제도 고려 여부 조사 결과의 경우에도 유기가공식품 및 친환경농산물 구매 시 인증제도 고려율이 70% 이하로 떨어졌으며, 오히려 GAP 인증제도 고려율은 매년 증가하고 있는 것과 대조적인 결과를 보여줌.
 - 이는 친환경농업 및 유기가공 식품산업의 성장에 매우 심각한 위기 신호를 보내는 것으로 이해해야 하며, 신뢰도 회복을 위한 다양한 정책적, 제도적 보완이 필요한 단계에 직면해 있음.

〈표 2-10〉 5년간 농식품 국가인증제도 신뢰도 조사(100점 만점)

구분	신뢰도	매우 신뢰함	약간 신뢰함	보통이다	별로 신뢰하지 않음	전혀 신뢰하지 않음
2013	66.4	10.6	55.8	22.8	10.1	0.8
2014	70.1	17.2	51.8	25.5	5.3	0.2
2015	68.3	14.8	51.3	26.8	7.1	0.2
2016	71.5	14.3	62.3	18.8	4.2	0.3
2017	54.5	3.3	38.4	33	23.5	1.8

자료: 농림축산식품부. 2018. 최근 5년간 농식품 국가인증제도에 관한 소비자 인지도 조사 보고서.

〈표 2-11〉 농식품 국가인증제도 고려 여부

단위: %

구분		전체	유기농식품	친환경농산물	GAP
2013	사례 수	7,548	930	1,074	256
	고려율	78.5	74.2	74.1	46.1
2014	사례 수	8,153	958	1,114	399
	고려율	72.1	69.7	77.6	52.1
2015	사례 수	8,638	981	1,149	429
	고려율	80.8	85.0	83.5	54.1
2016	사례 수	6,546	968	1,165	792
	고려율	69.3	71.6	78.7	64.5
2017	사례 수	6,795	928	1,137	886
	고려율	63.2	62.5	69.5	61.6

자료: 농림축산식품부. 2018. 최근 5년간 농식품 국가인증제도에 관한 소비자 인지도 조사 보고서.

○ (공익적 측면) 친환경농업의 환경보전 공익적 가치는 3조 5,708억 원의 경제적 가치와 위상을 확보하고 있음.

- 정확균 외(2015)에서 분석한 친환경농업의 환경보전적 기능에 대한 경제적 가치평가 결과에 따르면 친환경농업의 환경보전 공익적 가치의 경제성은 연간 3조 5,708억 원에 달하는 것으로 분석되었음.
- 친환경농업의 환경보전적 기능은 크게 토양오염 방지 및 수질 개선, 생물다양성 유지, 온실가스 감축 등의 효과로 나누어지며 각각 1조 3,446억 원, 1조 1,415억 원, 1조 847억 원 규모의 공익적 가치를 가진 것으로

제시됨.

- 우리나라 경지면적 전체를 모두 친환경농업으로 재배했다고 가정했을 경우, 친환경농업의 공익적 가치는 생산자 측면에서는 ha당 209만 원 규모의 다원적 가치를 생산할 수 있다는 것을 의미하고, 소비자인 국민 측면에서는 가구당 연 196천 원 규모의 편익을 제공받을 수 있다는 것을 의미함.
- 향후 일반 국민들에게도 친환경농업의 비시장적인 공익적 가치에 대한 위상을 널리 알리고 이에 대하여 충분하게 시장에서 평가되고 소비될 수 있도록 홍보와 교육을 확대해야 함.

〈표 2-12〉 친환경농업의 환경보전적 기능이 지닌 지불의사금액과 경제적 가치

구분		합계	토양·물 관련	생물다양성 유지	온실가스감축
국가 전체 (억 원)	연평균	35,708	13,446	11,415	10,847
	월평균	16,344	6,154	5,225	4,965
가구당(원)	연평균	196,127	73,853	62,697	59,578

자료: 정학균 외. 2015. 친환경농업 환경보전적 기능의 경제적 가치평가.

- (제도적 측면) 친환경농업정책은 생산, 인증 측면에서의 제도화 기반에서 농업의 공익적 가치 제고로 역할이 확대되었음.
 - 2018년 3월 정부는 헌법 개정안에서 「제129조 ① 국가는 식량의 안정적 공급과 생태 보전 등 농어업의 공익적 기능을 바탕으로 농어촌의 지속 가능한 발전과 농어민의 삶의 질 향상을 위한 지원 등 필요한 계획을 시행해야 한다」고 ‘공익적 기능’ 부분을 추가하여 발표하였음.
 - 2017년 농협에서는 농업의 공익적 가치 헌법 반영에 대한 천만 명 서명 운동을 추진하였고, 한 달 만에 목표를 달성한 바가 있음.
 - 이에 따라 ‘공익적 기능’을 재조명해야 한다는 논의와 함께 헌법 개정안에 ‘공익적 기능’을 명시하고자 하는 논의가 이루어지고 있음.
 - 농업의 공익적 기능과 가치를 논의할 때 중심이 되는 부분이 ‘농업환경’

의 영역으로 대부분 국가에서는 유기농업 육성정책을 농업환경 정책의 일환으로 포함하고 있는 등 친환경농업 정책은 농업의 공익적 기능 제고에서 핵심 임무를 수행하고 있음.

- 예를 들어 유럽연합의 공동농업정책 2014~2020에서는 유기농업인은 제1기동의 녹색직불금(Green payment)을 자동으로 수령이 가능하며, 제2기동의 농촌개발사업에서도 유기농업 전환 및 지속에 대한 지원, 자산투자, 품질 제도, 자문 서비스 등에 걸쳐서 유기농업 지원 내용을 포함하고 있음.
- 국내에서도 1998년 친환경농업 원년 선포 이후 20년간 친환경농업 육성을 위한 다양한 정책이 실시되었으나, 최근 들어 환경친화적 농업 육성보다는 친환경농업 인증에 중점을 둔 정책이 우선시되면서 친환경농업의 외연을 제약했다는 비판이 제기되고 있음. 이에 따라 「제4차 친환경농업 육성 5개년 계획(2016~2020)」에서 친환경농업의 외연을 확대하고 농업환경보전 기능을 강화하기 위해 ‘농업환경보전 프로그램’을 마련하고 도입하는 것을 목표로 하였고, 2018년 실증 연구(3개소)를 한 이후 2019년 도입 예정임.
- 1996년 최초 정부 정책으로 발표되었던 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」에서 환경농업을 “농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하는 농업 형태로서, 농업생산과 경제성 확보, 환경보전 및 농산물의 안전성 등을 동시에 추구하는 농업”으로 정의될 것이 아니라, ‘농업과 환경의 조화’를 궁극적 목표로 두고 그 아래서 생산자의 경제성 확보, 환경보전형 영농법 전환, 농산물 안전성 확보 등이 동시에 이루어져야 하는 농업시스템으로 이해하여야 함. 따라서 기존의 인증 및 안전성 중심으로 인식되는 친환경농업을 환경친화적이고 생태적으로 건강한 농업으로 재정의할 필요성이 존재함.

5.2. 시기별 위상 변화

5.2.1. 1990년대 친환경농업의 위상

○ 생산적 측면

- 우리나라에서 친환경농업은 1990년대 초반까지 민간단체 위주로 추진되어 왔으나 1990년대 후반 이후 정부의 본격적인 육성정책과 함께 급속도로 성장하였으며, 이런 변화를 통해 친환경농업은 시대적 요구로 인식되었음.
- 1999년 친환경농산물 재배면적은 875ha로 전체 농산물 재배면적의 0.07%를 차지하였으며, 친환경 인증농산물 출하량은 2.7만 톤 규모로 확대됨.

○ 소비적 측면

- 1990년대 경제호황과 함께 국민들의 소득이 증가하고, 화학비료와 농약의 과한 사용 및 GMO 등이 이슈가 되면서 국민들의 건강에 대한 관심이 높아짐.
- 1990년대 후반까지 친환경농산물 총 소비액은 평균 2~5%의 성장률을 보이며 1999년 2,965억 원을 달성하였음.
- 1999년대 친환경농산물 소비량을 살펴보면, 친환경 쌀은 전체 쌀 소비량의 0.6%, 유정란은 8.9%, 과실·채소류는 1.0%~2.8%를 차지하고 있음.

○ 유통적 측면

- 친환경농산물의 생산량은 일반 농산물보다 비교적 적으며, 중간상인의 개입이 거의 없기 때문에 대부분 직거래 형태로 유통되었음.
- 1990년도에는 친환경농산물 판매장의 규모가 작고 판매하는 친환경농산물의 품목도 적었으며, 품질인증의 표기가 작아 일반 농산물과 차별화가 힘들었음.

○ 제도적 측면

- 이 시기는 국내 농업의 환경친화적 육성을 통한 안전농산물 공급과 WTO 체제 출범에 따른 국제화 및 세계화 추세에 능동적으로 대응하기 위하여 농림부 환경농업과 신설(1994)과 친환경농업육성법의 제정 및 시행(1998) 등으로 친환경농업이 제도 내에 포함되기 시작하였음.

5.2.2. 2000년대 친환경농업의 위상

○ 생산적 측면

- 친환경 인증농산물 생산량은 2000년대 들어서부터 급증하였으며 특히, 저농약재배 인증 농가의 비중이 많이 증가하였음.
- 친환경농산물 생산 농가는 2001년 4,678호에서 2009년 198,891호까지 증가하였으며, 2009년 기준 전체 농가 수의 16.65%를 차지하였음.
- 친환경농산물 재배면적의 경우, 2001년 4,556ha에서 2009년 201,688ha로 증가하여 전체 농경지 면적의 11.61%를 차지함.
- 친환경농산물 출하량은 2000년 22,200톤에서 2003년 365,203톤, 2008년에는 2,188,311톤으로 약 98배 증가하였음.
- 그러나 이러한 친환경농업 인증 면적의 양적 성장에도 불구하고 쌀 등 특정품목에 집중되어 품목 다양화에는 한계가 있었다는 평가가 있음.

○ 소비적 측면

- ‘웰빙’ 트렌드가 유행하면서 소비자들은 건강과 환경을 중요시하는 방향으로 소비하기 시작하였으며, 친환경농산물에 대한 관심과 소비 또한 많이 증가하였음.
- 하지만 2001년 인증제도 도입 이후 2008년부터 불거진 부실인증 사태 발생으로 인하여 농가와 인증기관에 대한 소비자들의 신뢰가 하락하였으며, 친환경농산물의 우수성과 안전성에 대한 소비자들의 인식 변화가 미미하였음.

- 2007년 기준 친환경농산물 시장규모는 1조 8,989억 원으로 전체 농산물 시장의 6.2%를 차지하였고, 2009년 3조 4,120억 원으로 가장 큰 시장규모를 달성함(저농약인증 포함).

○ 유통적 측면

- 이 시기는 생협을 포함한 친환경 직거래판매 이외에 대형유통업체의 유통역할이 증가하여 생산자와 대형유통업체와의 계약재배를 통한 유통이 증가하기 시작하였음. 그러나 소매유통 분야의 성장과 달리 도매유통 분야에서는 친환경농산물의 공급량이 적어 법인·공영도매시장에서의 판매율은 저조하였음.
- 2000년대 친환경농산물의 출하처를 살펴보면, 대형유통업체로 유통되는 경우가 가장 많았으며(40~50%), 친환경 전문매장으로 15~20%, 친환경 소비자단체로 20% 정도 출하하고 있었으며, 생산자·소비자 직거래와 공영도매시장의 경우 10% 이하로 비교적 적은 비중을 차지하였음.
- 친환경농산물 생산량은 많이 증가하였지만, 소비량 증가 폭은 작아 소비를 확대할 수 있는 홍보 및 판로 확대방안들이 본격적으로 고민되기 시작한 시기임.

○ 제도적 측면

- 이 시기는 기존 친환경농산물 신고제를 인증제로 전환하고, 인증기관의 지정요건 및 부정행위자에 대한 제재 등 인증관리를 강화함으로써 소비자의 신뢰도를 높이고자 하였음.
- 또한 친환경농산물 분류를 간소화하고 축산물을 무항생제 축산물로 분류하도록 개정함으로써 친환경축산 확대를 위한 기반을 조성하였음.

5.2.3. 2010년대 친환경농업의 위상

○ 생산적 측면

- 2008년 이후 지속적으로 발생한 부실인증사례로 친환경농산물 인증제에 대한 소비자들의 신뢰도가 감소하여, 2012년 이후 친환경농산물 인증실적은 지속적으로 감소해왔음.
- 또한 인증제도 개편에 따라 2010년부터 진행된 저농약인증 폐지의 영향과 무농약 인증실적의 급격한 감소로, 유기농산물의 안정적인 증가추세에도 불구하고 2012~2015년 사이 실적이 많이 감소하였음.
- 2017년 친환경농산물 인증 면적은 전년 대비 0.8% 증가한 80,100ha로 전체 경지면적의 4.94%를 차지함.
- 2017년 친환경농산물 인증 농가는 전년 대비 2,500호 감소한 59,400호로 전체 농가 수의 약 5.70%임.
- 2017년 친환경농산물 출하량은 전년 대비 13.1% 감소하여 496,400톤임.

○ 소비적 측면

- 2010년 지방선거 이후 친환경 무상급식이 대두되면서, 친환경농산물의 소비가 많이 증가하였으나, 점차 심화된 소득 양극화로 인해 가계별 구매력이 많이 감소하여 친환경농산물 소비가 함께 감소하였음.
- 소비자들의 친환경농산물에 대한 기대와 평가는 점차 높아져 지불의사 가격이 높아졌으나, 친환경농산물에 대한 신뢰도는 높아지지 않아 가격 등에 대한 공감대가 부족함.
- 2017년 기준 친환경농산물 시장규모는 1조 3,608억 원으로, 2013년 급격한 감소 이후 지속적인 감소 추세를 보임.

○ 유통적 측면

- 2010년 지방선거 이후 친환경 무상급식이 확대되면서 학교급식이 주요 소비시장으로 부상하였음.

- 2016년 기준 학교급식이 전체 소비지 중 31.5%의 유통 비중을 차지하여 친환경농산물 최대 유통경로로 자리 잡았으며, 직거래는 26.5%를 차지하였음.
- 특히, 직거래의 경우 ‘농산물 직거래법 공포’, ‘로컬푸드 직매장 개설 지원’ 등 현 정부의 농산물 유통 정책의 영향을 받아 증가한 것으로 보임.
- 생산지의 경우, 중간유통업체는 전체 유통의 32.8%, 지역농협은 27.4%, 도매시장은 15.1%를 차지하고 있었음.

○ 제도적 측면

- 이 시기는 인증기관의 민간 이전 및 인증기관 평가 및 등급제 도입으로 관리·감독 기능을 강화하였음.

〈표 2-13〉 시대별 친환경농업 정의

연도	명칭	정의	비고
1996	환경농산물	농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하면서, 농업 생산의 경제성 확보, 환경보전 및 농산물의 안전성 추구 등 환경농업을 영위하는 과정에서 생산된 농산물	「21세기를 향한 농림수산 환경정책」
1998	친환경농업	농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속 가능하게 하는 농업 형태로서, 농업생산의 경제성 확보, 환경보전 및 농산물의 안전성 등을 동시에 추구하는 농업	「친환경농업 육성 정책」 보고서
1998	환경농업	농업생산에 있어서 농약·비료 및 가축사료첨가제 등 화학자재의 기준사용량을 준수하고, 축산분뇨 등의 적절한 처리를 통하여 환경을 보전하며 안전한 농·축·임산물을 생산하는 농업	「환경농업육성법」
2001	친환경농업	농약의 안전사용기준 준수, 작물별 시비 기준량 준수, 적절한 가축사료첨가제 사용 등 화학자재 사용을 적정수준으로 유지하고 축산분뇨의 적절한 처리 및 재활용 등을 통하여 환경을 보전하고 안전한 농축임산물을 생산하는 농업	「친환경농업육성법」
2006	친환경농업	성농약, 화학비료 및 항생·항균제 등 화학자재를 사용하지 아니하거나 이의 사용을 최소화하고 농·축·임업 부산물의 재활용 등을 통하여 농업생태계와 환경을 유지·보전하면서 안전한 농축임산물을 생산하는 농업	「친환경농업육성법」 개정
2013	친환경농어업	성농약, 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 산업	「친환경농어업법」

6. 친환경농업의 역사성 조명

- 국내 친환경농업은 1970년대 자연농업운동에서 출발하여 1980년대 소비자생협과 연대한 민간자율적 운동과 사업의 결합방식을 통하여 친환경농업 성장의 맹아와 기반을 마련하였음.
 - 친환경농업의 패러다임 전환을 위해서는 유기농 3.0 및 친환경농업 시민 진영에서 이야기하고 있는 다시 처음으로라는 이 시기의 철학과 가치에 다시 집중해야 할 필요가 있음.
 - 친환경농업의 산업적 성장 정체를 극복하고 친환경 부실인증 등의 사태들을 방지하기 위해서는 친환경농업의 공익적 가치가 다시 재조명될 필요가 있음. 친환경농업이 가지고 있는 기본적 철학인 환경과 생명 존중의 가치를 재확립하여 생산자와 소비자 모두가 이러한 가치생산, 가치소비의 중요성을 스스로 인지할 수 있도록 해야 함.
 - 1980년대 생협운동의 경우 지금까지 친환경농업 성장을 견인하는 주요한 한 축으로서의 임무를 수행해왔으며, 향후 의식적이고 윤리적 소비들을 일상적 소비 체계로 전환할 수 있는 새로운 접근 프레임 마련해야 함. 결국 제2의 대중적 생협운동 모델(생활먹거리 SOC 확산, CSA 농업 등)에 대한 구상이 매우 중요한 정책적 과제가 될 수 있음.
- 1990년대 들어 친환경농업 육성에 대한 정부의 정책적 의지가 반영되고 관련 법률, 조직 등이 마련되는 시기이며, 친환경 생산자들은 이에 대응하여 환경농업단체연합회(이하 환농연)를 설립하여 단체 간 연대활동을 강화해 나갔음.
 - 이 시기는 환경농업을 정책적 육성 의제로 담아내고 이를 제도화하는 단계로서 친환경농업이 본격적으로 제도권 안으로 편입되는 시기라 할 수 있음.
 - 이 당시에는 환경친화적 농업생산시스템의 재편이라는 정책적 목표 이

외에도 WTO 등 수입개방 농정 하에서 국내 농업을 보호하려는 조치로서 고품질화, 차별화 등의 농정 이슈들이 함께 등장하였음.

- 또한 소비자생활협동조합법이 제정됨으로써 생협운동을 제도권 내로 편입하는 계기를 만들어냈으며 기존의 단체별 움직임 이외에도 홍성군, 양평군 등 지역별 친환경농업 흐름과 농협의 친환경 농업조직 육성이 서서히 확산되기 시작하였음.
- 이 시기에서 주목해야 할 부분은 위에서 제시된 지역별 친환경 생산자조직화와 관련된 부분임. 일반 농업 부문의 생산자조직화 방식이 시장경쟁력 확보를 위한 품목별 조직화에 초점이 맞추어져 있는 반면에 친환경의 경우에는 지역순환 먹거리체계와 연계한 지역별 조직화가 중요할 수밖에 없음.

○ 2000년대는 친환경농산물 국가인증제도가 도입되고 정부 및 지자체가 주도하는 친환경농업 육성정책과 맞물려 친환경농업의 산업적, 외형적 성장이 가속화되는 시기라 할 수 있음.

- 2000년대의 경우 웰빙 열풍이 불면서 고급화된 농식품 소비가 확산되던 시기로 이러한 소비자 트렌드와 변화가 맞물려 친환경농업의 상업화가 빠른 속도로 진행되었음. 생협 및 친환경유통전문점의 성장뿐만 아니라 대형유통업체의 친환경농산물 취급이 동반적으로 확대되면서 시장이 친환경농업의 양적 성장을 요구하였음.
- 이 시기의 경우 친환경농업 직불금이 본격화되고, 2010년 폐지된 저농약 인증농산물 체계가 친환경농업 인증제도에 포함되어 있던 시기로 친환경농업을 유기농업단계로 확산하겠다는 실천 의지가 없어도 경제적 동기 등의 이유로 상대적으로 손쉽게 선택할 수 있었음.
- 또한 전남도가 2004년 친환경농업 원년 선포를 시작하는 등 지자체 단위의 친환경농업 육성정책의 움직임이 확대되면서 친환경농업의 외형이 급속하게 성장하기 시작하였음.
- 그러나 2008년 불거진 부실인증 사태를 경험하면서 성과 중심의 친환경

농업 육성정책의 한계점이 노출되었으며, 양적 성장보다 질적 성장을 요구하는 여론이 확대되었음.

- 2000년대를 거치면서 몇 가지 주목할 만한 자성과 제도적 변화 요구가 강화되기 시작하였다 할 수 있음. 특히 이 중에서 친환경 생산자의 책임과 의무, 과정 중심의 인증제도 개편, 웰빙과 맞물린 과시적 소비의 한계 등이 그러한 반성의 내용이라 할 수 있음.

○ 2010년대는 친환경농업 전환의 시기라 할 수 있음. 다양한 친환경농업의 산업적 육성 흐름이 나타나기 시작하였으며, 친환경농업의 범위에 유기식품이 포함되고 민간을 중심으로 하는 친환경농업의 공익적 가치 제고 운동이 확산되었음.

- 2010년 지방선거를 기점으로 친환경농산물의 판로 확대를 위하여 학교 무상급식과 연계한 학교급식사업이 주된 화두로 떠올랐음. 공적 조달과 연계한 친환경농업 육성정책이라는 새로운 접근법이 확산되기 시작하였으며 이는 정치적 이슈화의 단계를 거쳐 보편적 교육복지 정책으로 일반화되었음.
- 2017년 기준 이미 친환경농산물의 판로 중 학교급식 부문이 전체 시장의 31.5%를 차지할 만큼 가장 큰 단일시장으로서의 포션을 차지하고 있음.
- 이러한 학교급식 운동의 경우 학교급식 운동 시민 진영의 움직임과 맞물려 친환경농업인생산자연합회가 2011년 공식적으로 출범하고 학교급식 분야에서의 친환경 무상급식을 확대하는 계기를 만들었다고 볼 수 있음.
- 또한 한살림의 경우 2011년 국가인증제도 대신 자체적인 자주인증제도를 도입함으로써 PGS 인증프로그램의 논의를 촉발하는 계기를 만들었음.
- 이러한 친환경농산물 유통적 체계 전환 이외에도 친환경농업을 둘러싼 가치, 제도 등에 대한 패러다임 전환요구 등이 지속적으로 확대되었으며, 특히 2011년 IFORM 세계유기농대회 및 2015년 괴산엑스포에서 제시된 유기농 3.0 선언의 경우 친환경농업의 근본적 변화를 요구하는 것

이라 볼 수 있음. 선언의 핵심적 내용은 유기농 1.0에서 제시되었던 친환경농업의 근본으로, 처음으로 돌아가자라고 할 수 있음.

○ 이렇게 국내 친환경농업의 역사적 변천사를 살펴보면 친환경농업이 양적, 질적으로 성장하기 위해서는 친환경농업의 위상과 가치를 높여야 되는 시점에 와 있다고 할 수 있음.

- 2010년대 중반기 이후 친환경농업의 질적 전환 요구가 강화되기 시작했으며 이는 사회적, 정치적 변화 움직임과도 밀접하게 연관되어 있음.
- 특히 친환경학교/공공급식 등 지역먹거리생태계 지형의 변화, 친환경농업의 본질을 회복하는 공익적 가치 재정립, 친환경농업 생산 및 인증시스템에 대한 개편 요구 등이 주요하게 전환의 지점으로 볼 수 있음.
- 친환경농업 인증 면적의 감소 혹은 정체 등의 문제를 해소하기 위해서는 생산자들의 환경 친화형 농업에 대한 자각과 소비자들이 일상적으로 친환경농산물을 소비할 수 있는 체계 확립이 매우 중요함. 이러한 선순환 구조를 확립해야 친환경 생산기반 확대 및 재도약이 가능할 수 있을 것으로 보임.

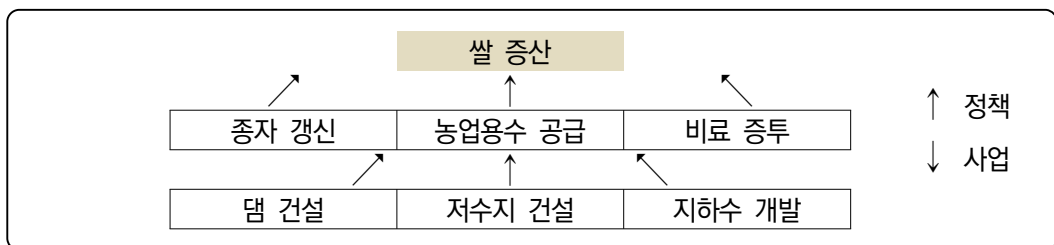
제 3 장

중앙정부 친환경농업 육성정책 평가

1. 정책평가 방법론 소개

- 정책평가와 사업평가의 경우 동일 용어로 볼 수 있음(김명수, 1988).
 - 정책 → 사업계획 → 사업으로 점차 구체화되므로 정책평가도 결국 사업 평가와 연결되게 됨.
 - 본 연구에서는 정책평가와 사업평가를 동일한 의미로 사용하기로 함.
- 정책은 권위 있는 정부 기관이 결정한 기본방침으로 정의 가능함.
 - 정책목표, 정책수단, 정책대상집단으로 구분됨.
 - 정책대상집단은 정책수혜집단과 정책비용집단으로 구분, 정책대상집단의 주관적 평가인 만족도도 정책평가 기준이 될 수 있음(정정길 외, 2004).
 - 정책수단의 구체화는 목표-수단 계층제로 표현 가능함.

〈그림 3-1〉 계층제 도식화 예시



자료: 김명수(1988) 내용을 연구진이 도식화함.

- 정책평가 유형은 아래와 같이 나눌 수 있음(김명수·공병천, 2016).
 - 효과평가: 효과성 평가, 총합 효과 평가
 - 능률성 평가: 내적 능률성 평가, 외적 능률성 평가
 - 집행평가: 정확성 평가, 정책 구성 요소의 상대적 효과성 평가
 - 정책구조 평가

- 평가 유형별 평가 방법은 아래와 같이 구분 가능함(김명수·공병천, 2016).
 - (1) 효과성 평가
 - 양적 목표하에서 효과성 평가: 실적 대 계획 비교
 - 질적 목표하에서 효과성 평가: 정책 실시 전·후 비교, 추세치와 실제치 비교, 정책 실시 지역과 미실시 지역과의 비교, 통제된 실험
 - 헤트리 외의 권고: 가능한 통제된 실험 활용, 이용할 수 없다면 정책 실시 전·후 비교, 추세치와 실제치 비교, 정책 실시 지역과 미실시 지역과의 비교를 모두 이용하는 것이 바람직, 정책 실시 전·후 비교만을 하는 것은 예외적일 경우를 제외하고는 피해야 함. 개별 평가 척도 목표치가 설정되어 있다면 실적 대 계획 비교를 광범위하게 이용하는 것이 바람직함.

 - (2) 총합 효과 평가
 - 전문가 평가
 - 여론 조사

 - (3) 능률성 평가
 - 내적(운영상) 능률성 평가: 비용·편익평가법
 - 외적(종합적) 능률적 평가: 비용·편익평가법, 비용·효과평가법

 - (4) 정확성 평가
 - 관찰법
 - 문서조사법
 - 조사연구법

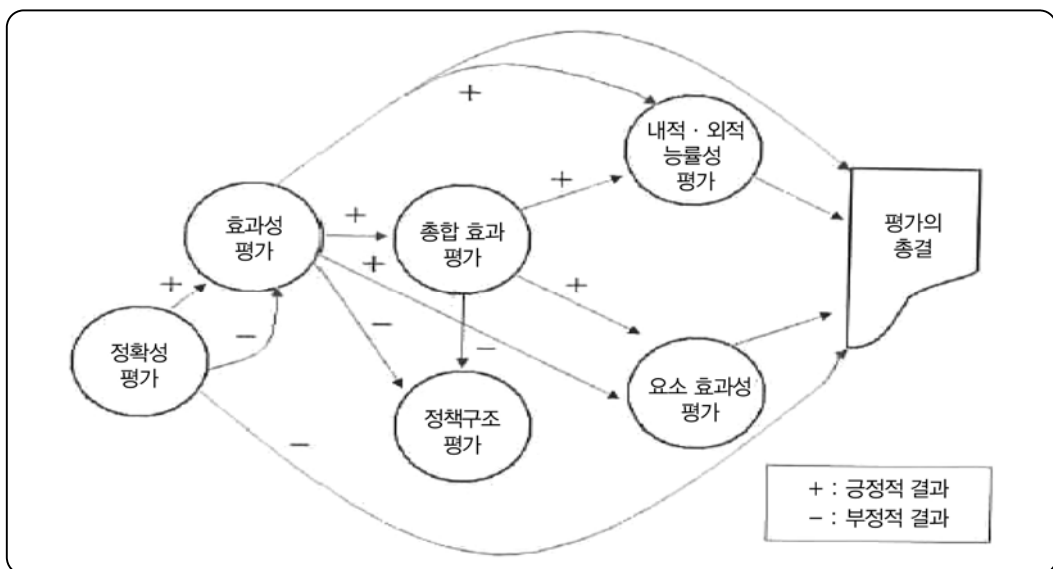
(5) 요소 효과성 평가

- 통계적 방법: 편상관계분석, 회귀분석, 경로분석
- 질적 방법: 심층면접법, 일시관찰법

○ 정책평가의 흐름은 크게 효과성 평가에서 시작하는 것과 정확성 평가에서 시작하는 것으로 구분 가능함.

- 효과성 평가부터 시작하는 경우, 관심 사항에 대한 1차 정보는 빨리 획득할 수 있으나 문제의 정책·사업이 제대로 실시되지 않은 경우 가치를 잘못 판단할 가능성 존재.
- 정확성 평가부터 시작하는 경우, 위 단점을 극복하고 포괄적 평가 기반을 제공하나 평가의 제1차적 관심사를 다루지 않는다는 비난을 받을 가능성이 있음. 정책·사업이 정확하게 실시된 경우에는 정확성 평가 투입 자원은 낭비될 수 있음.
- 본 과제에서는 포괄적 평가를 지향하기 위하여서 정확성 평가부터 평가를 시작하였으며 <그림 3-2>의 흐름을 따라 진행하였음.

<그림 3-2> 정확성 평가에서 시작했을 경우의 평가 순서



2. 본 연구에서 적용하는 방법론 개요

○ 본 연구에서는 친환경농업 육성 5개년 계획을 중심으로 정책평가를 진행함.
사용할 구체적 방법론은 아래와 같음.

(1) 정확성 평가(이행 정도 평가)

- 평가대상이 되는 정책이 원래 구상되었던 바대로 정확하고 충실하게 집행되었는가의 여부
- 과정평가, 노력평가, 사업점검, 집행사정 등 다양한 용어로 불릴 수 있음.
- 기존 성과평가 문헌을 최대한 활용하여서 주요 정책사업에 대한 정확성 평가를 함. 제4차 육성계획의 경우, 2018년 상반기까지의 정책 집행에 대한 농림축산식품부 자료를 활용하여서 평가 실시
- 정책평가론에서 ‘정확성’ 평가의 용어가 사용되나 독자의 이해를 돕기 위해서 본문에서는 ‘이행 정도’ 평가로 용어를 대체하여서 서술함.
- 또한 가독성을 위하여서 효과성 평가 서술 이후에 분석 내용을 서술함.

(2) 효과성 평가

- 정책이나 사업이 원래 의도했던 직접적 목표의 달성 정도를 측정. 주로 단기적이며 직접적이고 의도했던 객관적·주관적 효과가 관심 대상임.
- 양적 목표하에서 효과성 평가는 실적 대 계획 비교로, 각 육성계획에서 정리한 정량적 목표를 기준으로 평가 실시함. 또 보완적으로 기존 성과 보고서에서 제시하는 성과지표의 변화를 정리하여서 함께 제시함.
- 질적 목표 하 효과성 평가를 보완적으로 실시. 친환경농업 육성 대표 사업을 선정하여, 이해관계자를 대상으로 사업목표 달성에 대하여 5점 척도 평가를 함.
- (예) 친환경농축산물 인증제도의 사업목표(농업환경보전 확대 및 환경오

염 감소, 허위 표시 방지, 생산·유통 과정 신뢰 구축) 달성 여부 ↔ 인증 농업인, 유통 담당자, 전문가 그룹 대상 설문 실시

(3) 총합 효과 평가

- 정책의 의도하지 않은 효과 목록에 대해서는 선행연구 및 전문가 협의회 실시(정책담당자, 유기농업학회 전문가)
- 정책이 일으킨 모든 효과의 소망스러움 여부를 결정
- 해당 정책 이해당사자를 대상으로 의도한 성과 및 의도하지 않은 성과에 대한 정성적 평가 실시

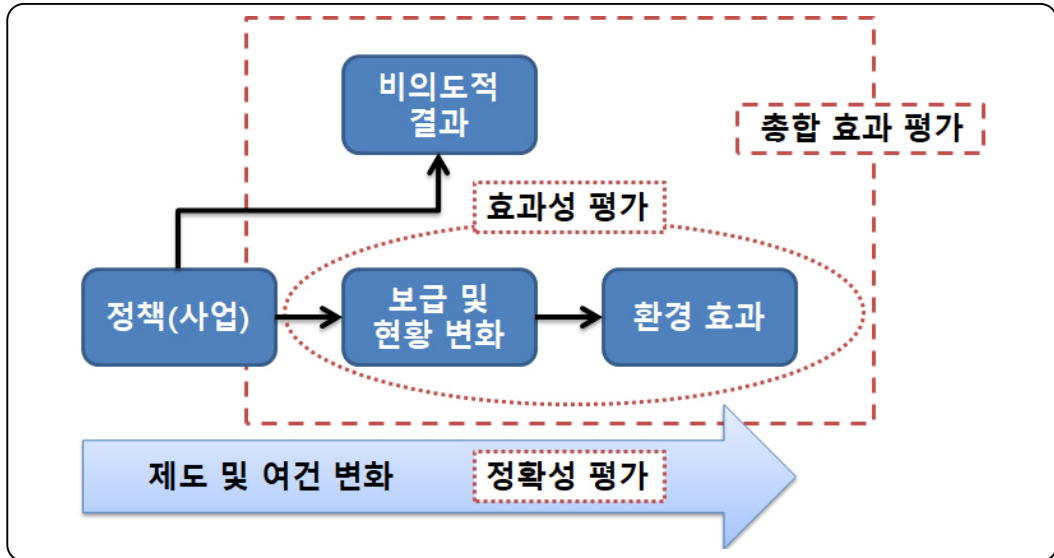
(4) 능률성 평가

- 정책평가방법론의 능률성은 경제학의 효율성(efficiency)으로 이해됨.
- 정책평가방법과 혼돈을 피하고자 능률성으로 단어를 이용함.
- 내적(운영상) 능률성 평가 및 외적(종합적) 능률성 평가는 비용편익평가법 또는 비용효과평가법을 활용하여서 진행될 수 있음.
- 본 연구에서는 주요 정책사업별로 일관성 있는 비용 및 편익에 대한 자료를 획득하기가 어려워 능률성 평가는 포함하지 않음.

(5) 요소 효과성 평가

- 통계적 방법: 효과성 평가에서 활용된 양적·질적 효과를 종속변수로 한 계량분석 실시. 다중회귀분석, 고정효과 모형 등 다양한 방법론을 적용할 수 있음.
- 질적 방법: 통계적 방법이 불가능할 시, 심층면접법 활용
- 본 연구에서는 장기간 다양한 정책사업 평가를 진행함으로써 정량적 성과 및 정성적·제도적 성과를 함께 평가하여, 종속변수 간 이질성으로 인하여 요소 효과성 평가가 어렵다고 판단하여 포함하지 않음. 주요사업별 요소 효과성 평가는 엄밀한 자료 확보를 통한 후속 연구로 제시하고자 함.

〈그림 3-3〉 효과성, 정확성, 총합 효과 평가의 구분



- 본 보고서에서는 친환경농업 육성 5개년 계획을 중심으로 정확성, 효과성, 총합 효과 평가를 진행함.
 - 정확성의 경우에는 관련 정책(사업)이 계획에 맞게 실행될 수 있도록 정비한 제도 및 여건 변화를 평가 대상으로 하였음. 이것은 실제 수행된 정책(사업) 목표 및 기준에 제시하는 성과지표 종류에 따라서 제도적 성과로 분류하였음.
 - 효과성의 경우에는 육성계획의 성과지표를 두 가지 종류로 분류 가능함. 하나는 정책(사업)으로 인한 보급 및 친환경농업 관련 현황 변화이며, 다른 하나는 궁극적으로 정책(사업)이 목적으로 하는 환경 효과임. 단, 현재 환경 효과에 대한 자료는 매우 제약적으로 존재하고 실정임.
 - 총합 효과에서는 앞서 진행한 효과성 평가 결과와 함께 정책(사업)의 비의도적 효과의 목록을 이해그룹별 협의를 통해서 설정하고, 비의도적 효과에 대한 전문가의 정성적 평가를 하였음.

3. 친환경농업 육성 5개년 계획 소개

- 1998년 제정된 「환경농업육성법」에서는 농림부 장관은 5년마다 환경농업 육성계획을 수립하고, 시·도지사 및 시장·군수는 실천계획을 수립·추진하도록 규정하였음(제6조 및 제7조).
- 2013년 개정된 「친환경농어업법」에서는 농림축산식품부 장관 또는 해양수산부 장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 친환경농어업 발전을 위한 친환경농업 육성계획 또는 친환경어업 육성계획(이하 육성계획)을 세워야 함을 명시함(제7조). 육성계획에 포함되어야 하는 내용은 아래와 같음.
 - 농어업 분야의 환경보전을 위한 정책목표 및 기본방향
 - 농어업의 환경오염 실태 및 개선대책
 - 합성농약, 화학비료 및 항생제·항균제 등 화학자재 사용량 감축 방안
 - (위 항목에 이어서) 친환경 약제와 병충해 방제 대책
 - 친환경농어업 발전을 위한 각종 기술 등의 개발·보급·교육 및 지도 방안
 - 친환경농어업의 시범단지 육성 방안
 - 친환경농수산물과 그 가공품 및 유기식품 등의 생산·유통·수출 활성화와 연계강화 및 소비촉진 방안
 - 친환경농어업의 공익적 기능 증대 방안
 - 친환경농어업 발전을 위한 국제협력 강화 방안
 - 육성계획 추진 재원의 조달 방안
 - 제26조(인증기관의 지정 등) 및 제35조(무농약수산물 등의 인증기관 지정 등)에 따른 인증기관의 육성 방안
 - 그 밖에 친환경농어업의 발전을 위하여 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 사항

- 친환경농업 육성과 관련한 최초의 국가 계획은 농림수산부 외(1996)에서 발간한 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」보고서임(<표 3-1>).
- 1996년 농림수산부, 농촌진흥청, 산림청, 수산청, 농협중앙회 등이 함께 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」을 발표함.
 - 궁극적인 정책 목표를 ‘환경과 농업의 조화’로 제시하였으며, ‘환경농산물’을 “농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하면서, 농업 생산의 경제성 확보, 환경보전 및 농산물의 안전성 추구 등 환경농업을 영위하는 과정에서 생산된 농산물”로 정의함.
 - 환경농업 육성을 크게 3단계(’96~’00, ’01~’05, ’06~’10)로 나누어서 제시함(<표 3-2>).
 - 환경오염을 직접 목표(target)로 한 추진방안을 포함하고 있으며, 일부 농축산업자를 ‘오염원 사용자’로 정의함.
 - 상수원 보호구역 등 환경적으로 민감한 지역을 대상으로 한 환경농업 육성 필요성을 명시함.

〈표 3-1〉 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」(1996) 주요 내용

정책목표		환경과 농업의 조화
추진전략		<ul style="list-style-type: none"> - 농업환경의 건전한 유지·보전 - 농업의 환경보전 기능 극대화 - 농업폐기물의 자원화 활용 - 농업 생산성의 지속 유지 - 안전한 농산물 공급체계 확립
부문별 추진방안	농업환경 오염부하 경감	<ul style="list-style-type: none"> - 농약, 화학비료 사용 경감 - 축산분뇨처리 대책 - 폐 영농자재 처리대책 - 농어촌 오폐수 처리대책
	농업환경 유지·개량	<ul style="list-style-type: none"> - 농토배양사업 - 농업용수 보존대책 - 대기오염 경감 및 보전대책 - 오염원 사용자 대책

(계속)

정책목표		환경과 농업의 조화
	환경농업의 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 중소농 고품질생산 - 상수원구역 유기농육성 - 환경농업시범단지 육성 - 권역별 모델개발 및 사업 - 환경농산물 유통대책 - 환경자재 개발
환경농업달성을 위한 지원체계		<ul style="list-style-type: none"> - 법 등 관련 제도 정비 - 조직 및 인력보강 - 투자재원확보 - 민간참여 적극 유도

자료: 농림수산부·농촌진흥청·산림청·수산청·농협중앙회(1996).

〈표 3-2〉 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」 단계별 추진사항

		1단계('96~'00)	2단계('01~'05)	3단계('06~'10)
		환경농업의 기초확립	환경농업의 보급	환경농업의 정착
분야별 추진 사항	정책 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 환경농업의 목표설정 • 농업유형별 실태 파악 • 환경농업 추진체계 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 정부, 민간기관, 농민단체 등 • GR 대응방안 구상 및 정책개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 농업환경규제기준 설정 • Green GNP 체계 도입 • 환경농업 지원체계 확립 • 지역 단위 환경농업 추진체계 확립 • GR 대비 정책 실행 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경농업정책 정착 • Green GNP 정착 • 농업의 전 분야에서 환경농업 실시기반 확립
	기술 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 농업환경 모니터링망 구축 • 환경농업기술체계정비 <ul style="list-style-type: none"> - 농약, 비료 사용 절감 및 안전사용 - 축산분뇨 재활용, 유기농업 육성 등 • 환경농업 기초연구 및 기술개발 확대 • 환경농업을 위한 신규자재개발 <ul style="list-style-type: none"> - 저독성 농약, 완효성 비료, 분해성 플라스틱 등 • 환경농업에 대한 국민홍보 및 대농민 교육 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경농업 응용기술 보급 <ul style="list-style-type: none"> - 완효성 비료, IPM 등 • 농업환경 DB화 및 대책 기술개발 <ul style="list-style-type: none"> - 수질, 토양, 대기 오염대책 • 권역별 환경 농업기준 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 상수원, 산촌, 평야지 수도작, 산간 고랭지 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경농업기술 정착 • 신기술 및 자재 활용으로 차원 높은 환경농업 실현
	유통 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 환경농산물 유통체계 정비 • 우수작목반에 선별 포장 저장시설 설치 지원 • 환경농산물 품질인증 실시 • 소비자 홍보 강화 • 환경농산물 판매장 설치 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 물류센터, 백화점, 연쇄점 등 - 환경농업생산·소비단체의 유통조직 적극 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경농산물의 물류 기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 전문 취급 유통센터 설치 - 품질인증 확대 - Cold Chain System 확대지원 • 환경농산물 유통경로 다원화 <ul style="list-style-type: none"> - 물류센터, 시군구청, 백화점, 연쇄점, 민간단체 직거래 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경농산물 유통체계 정착 <ul style="list-style-type: none"> - 생산·유통 및 소비자 간의 이해증진 및 상호협조체제 구축

(계속)

		1단계('96~'00)	2단계('01~'05)	3단계('06~'10)
		환경농업의 기초확립	환경농업의 보급	환경농업의 정착
대책별 추진 사항	유지 · 개량	<ul style="list-style-type: none"> • 농토 배양 • 중금속오염 농경지 개량: 169ha • 농업용수 보전대책 <ul style="list-style-type: none"> - 수질 기본조사 및 오염방지사업 시행 • 환경자재 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 저독성 농약, 완효성 비료, 생분해성 플라스틱개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 농토배양 • 중금속오염 농경지 개량 1단계 완료 <ul style="list-style-type: none"> - 조사 결과 추가지역 대책 추진 • 농업용수 보전대책 <ul style="list-style-type: none"> - 수질오염 방지사업 시행 • 환경자재 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 저독성 농약, 완효성 비료, 생분해성 플라스틱 본격 보급 	<ul style="list-style-type: none"> • 농토배양 • 농업용수 보전대책 <ul style="list-style-type: none"> - 수질오염 방지사업 시행 • 환경자재 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 저독성 농약, 완효성 비료, 생분해성 플라스틱 본격 보급
	육성	<ul style="list-style-type: none"> • 중소농 고품질 생산단지 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 600개 단지('95~'00, 매년 100개 단지) • 상수원보호구역 유기농 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 팔당, 대구, 광주 지역 • 환경농업 시범단지(마을) 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 81개 단지('98~'00, 매년 27개 단지) • 권역별 환경농업모형 개발사업 <ul style="list-style-type: none"> - 상수원 보호구역, 산촌형 농업개발 • 대농민 환경농업 실증사업 <ul style="list-style-type: none"> - 종합검정실 운영, 시비 처방 효과, IPM 농민훈련 등 • 환경농산물 유통대책 <ul style="list-style-type: none"> - 환경농산물 전문코너 설치 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소농 고품질 생산단지 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 400개 단지('01~'04, 매년 100개 단지) • 상수원 보호구역 유기농 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 기타 상수원 보호 지역 • 환경농업 시범단지(마을) 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 108개 단지('01~'04, 매년 27개 단지) • 권역별 환경농업모형 개발사업 <ul style="list-style-type: none"> - 평야지 수도작사업, 고랭지 산간 농업개발 • 대농민 환경농업 실증사업 <ul style="list-style-type: none"> - 환경농업 실증시범, 농작물종합병원 설치 • 환경농산물 유통대책 <ul style="list-style-type: none"> - Cold Chain System 구축 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소농 고품질 생산단지 육성 완료 <ul style="list-style-type: none"> - 권역별 환경농업 개발모형 보급 • 환경농업 시범단지(마을) 조성 완료 <ul style="list-style-type: none"> - 환경농업개발 단지 조성으로 대체 • 권역별 환경농업 단지 조성사업 추진 • 대농민 실천 확산 • 환경농산물 유통대책 <ul style="list-style-type: none"> - 환경농산물 전문판매장 확대 및 전문백화점 설치 등 다원화

자료: 농림수산부·농촌진흥청·산림청·수산청·농협중앙회(1996).

○ 1998년 친환경농업 원년 선포와 함께, 농림부에서는 「친환경농업 육성정책」 보고서를 발간하였음. 내용 면에서는 앞서 발표된 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」과 큰 차이가 없음.

- ‘환경농업’이라는 단어를 ‘친환경농업’으로 변경함.

〈표 3-3〉 「친환경농업 육성정책」(1998) 주요 내용

정책목표		환경과 농업의 조화
추진전략	지원	<ul style="list-style-type: none"> - 농업환경의 건전한 유지·보전 - 농업의 환경보전 기능 극대화 - 농업폐기물의 자원화 활용 - 농업 생산성의 지속 유지 - 안전한 농산물 공급체계 확립
	규제	<ul style="list-style-type: none"> - 농약의 안전사용기준 준수 - 화학비료의 작물별 표준시비량 준수 - 축산분뇨의 자원화 등 처리기준 준수 - 가축사료 첨가제의 기준 준수
부문별 추진방안	농업환경 오염부하 경감	<ul style="list-style-type: none"> - 농약, 화학비료사용경감 - 축산분뇨처리 대책 - 폐 영농자재 처리대책 - 농어촌 오폐수 처리대책
	농업환경 유지·개량	<ul style="list-style-type: none"> - 농토배양사업 - 농업용수보존대책 - 대기오염경감 및 보전대책 - 오염원 사용자 대책
	친환경농업의 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 안전·고품질 농산물 생산 - 상수원구역 등 지역 단위 환경농업 - 환경농업 시범단지 육성 - 친환경농업직접지불제 도입 - 환경농산물 유통 대책 - 환경자재 개발
친환경농업 달성을 위한 지원체계		<ul style="list-style-type: none"> - 법 등 관련 제도 정비 - 조직 및 인력보강 - 투자재원확보 - 민간단체(NGO)의 참여 적극 유도

주: 〈표 3-1〉에서 달라진 부분은 빨간색으로 표기.

자료: 농림부(1998).

3.1. 친환경농업 육성 5개년 계획의 비전 변화

- 1996년과 1998년 발표된 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」과 「친환경농업 육성정책」에서는 가장 큰 목표를 ‘환경과 농업의 조화’에 두고 있으며, 이에 따라 다음을 기본 방향으로 설정하고 있음.

- 농업의 환경보전 기능 극대화
 - 농업폐기물의 자원화 활용
 - 농업 생산성의 지속 유지
 - 안전한 농산물 공급체계 확립
- 1998년도 계획의 경우에는 위의 기본 방향을 ‘지원’으로 정의하고, ‘규제’ 측면에서의 농업인의 준수사항을 포함하고 있음. 이러한 준수사항은 2018년 현재까지 친환경농업 실천에서 기본적으로 지켜야 하는 사항으로 포함하고 있음.
- 농약의 안전사용기준 준수
 - 화학비료의 작물별 표준시비량 준수
 - 축산분뇨의 자원화 등 처리기준 준수
 - 가축사료 첨가제의 기준 준수
- 제1차 육성계획 이전에는 추진과제에서 ‘오염’을 직접적인 목표(target)로 언급하여서 오염 저감을 중요한 비중으로 다루면서 ‘규제’가 강조되었으나 이후 육성계획은 상대적으로 ‘지원’에 초점을 맞추어서 사업을 제시함.
- 「친환경농업 육성 5개년 계획」을 살펴보면, 제1차 계획('01~'05)에서의 비전은 ‘농업인과 소비자가 함께하는 친환경농업의 구현’임.
- 제1차 계획에서는 1998년도 「친환경농업 육성정책」에서 제시한 ‘환경과 농업의 조화’보다 더 구체적인 비전이 제시된 것을 알 수 있으며, 1998년도 목표가 ‘환경’에 초점을 맞추었다면 제1차 계획은 ‘사람’(농업인과 소비자)으로 그 초점이 바뀐 것을 알 수 있음. 이후의 계획에서도 ‘사람’(국민)에 대한 초점은 계속 이어져 감.
- 제2차 계획 비전부터는 소비자가 아닌 ‘국민’의 개념을 포함하면서 친환경농업을 단순한 생산-소비의 패러다임에서 정의하기보다 국민을 위한 공익적

기능 제공의 측면에서 정의하기 시작하였음.

- 제2차 계획에서는 ‘국민의 건강한 삶과 생명환경농업 실현’을 비전으로 삼은 것은, 중앙정부가 친환경농업 활동을 통해 제공되는 공익적 기능이 국민의 건강과 연결된다는 것을 전제로 삼고 있는 것을 보여줌.
- 제3차 계획에서는 ‘국민과 자연이 함께 하는 친환경 녹색산업 구현’이 비전으로 제시되었으며, 이것은 이명박 정부 시절 ‘녹색성장’ 논의의 연장선상에서 계획이 세워졌기 때문으로 보임.
 - 친환경농업을 일종의 ‘녹색산업’으로 보고 있음.
 - 참고로, 2009년 7월에는 우리나라 최초 장기 「녹색성장 국가전략(2009~2050)」(녹색성장위원회 2009)이 수립되었으나, 동 전략 내에서 ‘친환경농업’은 ‘탄소를 줄여가는 사회’의 일환으로 “화학비료·농약의 최소 사용, 최소 경운 등 친환경 농법 확산 및 저탄소 농업기술 개발·보급”으로 포함되어 있음.
 - 비전에서 ‘생명환경’의 키워드가 ‘자연’으로 바뀐 점에서는 사실 개념적 외연은 축소된 것으로 볼 수 있음.
 - 추진과제 면에서는 여타 육성계획과 큰 차이가 없으므로 내용 면에서는 정책 수행 범위는 여타 계획과 비슷함. 단, 2008년 농림수산식품부가 신설되면서 현재 해양수산부 업무가 통합되어 있던 시기이므로 실제 계획에는 ‘친환경 수산업’이 포함되어 있어 오히려 다른 계획에 비하여서 사업 범위가 넓다고 볼 수 있음.
- 제4차 계획에서는 ‘국민적 신뢰에 기반을 둔 지속가능한 친환경농업’을 비전으로 설정하였음. 여기서 나오는 ‘국민적 신뢰’는 친환경농업이 가지는 공익적 기능을 국민이 인지하고 친환경농업이 공익적 기능을 제공하는 역할을 하고 있다고 믿는 것을 의미함. 그리고 ‘지속가능성’이 비전에 함께 명시되면서 정부가 친환경농업을 지속가능한 농업 시스템의 일부로 인식하는 것을

보여주고 있음.

- 각 육성계획의 비전은 소비자 또는 국민의 공익 제고를 기반으로 친환경농업(생명환경농업, 녹색산업, 지속가능한 농업 등) 체계를 구축해야 하는 것을 기본 전제로 하고 있음을 확인할 수 있음.

3.2. 친환경농업 육성 5개년 계획의 핵심가치·추진과제 변화

- 육성계획에서의 추진전략에 포함된 핵심가치는 계획별로 다소 다름. 제1, 2차 계획에서 구체적으로 명시되던 핵심가치가 제3, 4차 계획에서는 좀 더 포괄적인 언어로 표현되고 있음. 이것은 기존에 제시되던 가치가 독립적으로 확보 가능한 것이 아니라 서로 유기적으로 연결되어 있음을 반영하여, 계획 안에서 추진과제와는 차별되는 보편적인 핵심가치를 설정하기 위함으로 보임.
 - 제3차 계획의 경우에는 ‘생산자를 잘살게, 소비자를 행복하게, 자연을 건강하게’라는 다소 일반적인 언어로 핵심가치가 표현되었으나, 생산자와 관련한 부분은 기존의 소득증대와 연결 가능하며 소비자와 관련한 부분은 고품질의 안전한 먹거리 공급과 자연 관련 부분은 다원적 기능에 근거한 환경보전, 자연순환과 연결 할 수 있음.
 - 제4차 계획의 경우에도 ‘산업육성’과 ‘환경보전’이라는 포괄적 단어가 제시되고 있으나, 전자는 생산자의 친환경농축산물 공급과 소비자의 수요 측면과 연관되며, 후자는 다원적 기능에 근거한 환경보전 및 자연순환과 연결 할 수 있음.

〈표 3-4〉 제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 핵심가치

핵심가치	1차('01~'05)	2차('06~'10)	3차('11~'15)	4차('16~'20)
지역/농가 특성	○			
소득증대	○	○	○ (잘살게)	○ (산업육성)
고품질	○	○	○ (행복하게)	○ (산업육성)
안전성	○		○ (행복하게)	
자연순환	○	○	○ (건강하게)	○ (환경보전)
환경보전		○	○ (건강하게)	○
다원적 기능	○		○ (건강하게)	○ (환경보전)
산업육성				○

- 계획별 추진 과제는 기본적으로 연속성을 띠고 계획되어 왔음(<표 3-5> 추진과제 부분).
- 친환경농업 기반 조성 사업은 모든 계획에서 높은 비중을 차지하고 있음(제1차 계획 '1. 친환경농업 실천기반 조성', 제2차 계획 '1. 친환경농업 실천기반 조성', 제3차 계획 '1. 지속가능한 친환경농업 생산기반 조성', 제4차 계획 '3. 생산기반 확충').
- 친환경농업기술의 개발 및 보급은 제1차-제3차 계획에서는 주요 추진과제에 명시적으로 포함되었으나 제4차 계획에서는 명시적으로 표시되지는 않았음(제1차 계획 '2. 농업인이 현장에서 필요로 하는 친환경농업기술 개발·보급', 제2차 계획 '2. 친환경농업 기술·개발 보급', 제3차 계획 '5. 친환경농업 기술개발 및 전문인력 양성'). 이것은 기존의 연구개발 성과가 축적되면서, 제4차 계획에서는 상대적으로 친환경농업기술의 새로운 개발·보급의 중요성이 약화하였기 때문으로 보임.
- 농토배양과 지력 향상은 가축분뇨 관리와 토양 개량·객토 등을 통한 지력 향상을 주된 내용으로 하여서 제1차-제3차 계획 내에 포함됨(제1차 계획 '3.

종합적인 농토배양 추진 및 축산분뇨 자원화’, 제2차 계획 ‘3. 자연순환형 친환경농업 확산’, 제3차 계획 ‘1. 지속가능한 친환경농업 생산기반 조성’).

- 가축분뇨 관리의 경우 제4차 계획에서는 ‘5. 농림업의 환경보전 기능 강화’ 과제에 포함되었음. 이전 계획에서 가축분뇨 자원화를 토양 양분 투입·지력 증진과 연계하던 것과 다르게, 가축분뇨 자원화 및 악취 관리를 강조함으로써 가축분뇨의 오염 측면에 정책적 관심을 좀 더 두고 있음을 알 수 있음.
- 친환경 농업지구 조성 및 친환경 실천 농업인의 소득 지지와 관련하여서는 제1차 계획의 ‘4. 친환경농업 육성 지원’과 ‘5. 친환경농산물의 유통 활성화’가 과제로 계획되었고, 제2차 계획에서는 ‘4. 친환경농업 실천 농가 소득지원’과 ‘5. 친환경농산물 신뢰 제고와 유통 활성화’ 과제로 유사하게 추진되었음.
- 제2차 계획에서부터 ‘신뢰’가 주요 키워드로 나타나며, 제3차 계획에서도 ‘3. 소비자 신뢰 확보를 위한 안전관리 시스템 구축’ 과제에서 이런 추세가 이어졌음.
- 제4차 계획에서는 ‘소비자 신뢰’ 확보가 ‘1. 인증제도 개선’ 과제 내에서 추진됨. 이것은 최근 정부가 소비자 신뢰 확보 이슈를 과거보다 중요하게 여기고 있으며, 제도를 통해 체계적으로 접근하는 것을 보여줌.
- 제2차 계획에서 ‘4. 친환경농업 실천 농가 소득지원’이 추진과제에 속한 것과 대조적으로 제3차, 제4차 계획에서는 ‘1, 3. 생산기반 조성’ 과제에서 소득보전 내용을 포함하고 있어서 정책적 층위(hierarchy)가 다소 낮아졌음.
- 이에 비해 제3차, 제4차 계획에서 ‘2. 친환경농산물 유통·소비 활성화’와 ‘2. 유통체계 확립 및 소비확대’는 여전히 추진과제에 포함되어 있어서 계획 내 정책적 층위만 본다면, 정부가 직접적인 소득지원 정책보다 시장 활성화를

통한 소득지원 정책에 좀 더 비중을 두고 있음을 알 수 있음.

- 국제협력의 경우, 제1차 계획의 ‘6. 국제협력 강화’와 제2차 계획의 ‘농촌환경 오염 경감과 국제협력’에서 명시된 것과 다르게 제3차, 제4차 계획에서는 포함하지 않고 있어, 2010년을 전후하여 육성계획이 국내 정책에 좀 더 초점이 맞추어져 있음을 확인 할 수 있음.⁸
- 또한, 제3차 계획에서 ‘6. 농업환경 자원관리 시스템 구축’과 제4차 계획에서 ‘6. 농업환경 조사 시스템 구축’을 추진과제에 포함한 것도 2010년을 전후한 차이점으로 볼 수 있음.
 - 특히 제4차 계획에서는 ‘5. 농림업의 환경보전 기능 강화’에서 ‘농업환경 보전 프로그램’(상호준수에 근거한 농업환경 지불 정책) 도입을 포함하면서 지역 단위 농업환경 관리의 중요성을 부각하였음. 이러한 지역 단위 농업환경 관리 정책이 성공하기 위해서는 농업환경 현황의 정확한 파악을 통한 타게팅(targeting), 지역적 특성을 반영한 정책효과 예측 및 모니터링이 필요하기 때문에, 농업환경 정보시스템 구축의 중요성도 함께 상승한 것으로 판단됨.
- ‘친환경임업’의 경우에도, 제1차 계획 ‘7. 산림환경의 개선(친환경임업 육성)’, 제2차 계획 ‘7. 친환경임업 육성’, 제3차 계획 ‘7. 친환경 축산·임업·수산업 육성’, 제4차 계획 ‘5. 농림업의 농업환경 기능 강화’ 과제로 꾸준히 지속되어 왔음.
- 이후 2001년부터 「친환경농업 육성 5개년 계획」이 발표되기 시작함.
 - 2018년 현재 「친환경농업 육성 4개년 계획」이 수행 중임.

⁸ 농림부 발간에서 제3차 계획부터 친환경농업과 발간으로 표시됨. 연관성 체크 필요.

〈표 3-5〉 제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 주요 내용

	1차('01~'05)	2차('06~'10)	3차('11~'15)	4차('16~'20)
비전	농업인과 소비자가 함께하는 친환경농업의 구현(목표)	국민의 건강한 삶과 생명환경농업 실현	국민과 자연이 함께 하는 친환경 녹색산업 구현	국민적 신뢰에 기반한 지속가능한 친환경농업
추진전략 (육성방향, 핵심가치)	지역 조건, 농가경영 규모, 작물특성 등에 알맞은 친환경농업 배지로 농가 소득 증대 및 고품질안전농산물 생산 경종, 축산, 임업이 연계하는 자연순환농업으로 농업환경의 개선한 유지 보전과 농업의 다원적 공익기능 증진	농업과 환경의 조화를 통한 자연순환형 친환경농업 정착 고품질 안전 농식품 공급으로 국민의 삶의 질 향상 친환경농업을 통한 우리 농산물의 품질 경쟁력 향상 친환경농업 실천 농가의 소득증대와 수익성 유지 농업 환경자원의 환경친화적인 관리로 국토환경 보전에 기여	생산자를 '질실게'하는 친환경농업 소비자를 '행복하게' 하는 친환경농업 자연을 '건강하게'하는 친환경농업	친환경 인증 농식품 산업 육성 농업환경보전 강화
추진과제	친환경농업 실천기반 조성 농업인이 현장에서 필요로 하는 친환경농업 기술 개발·보급 종합적인 농도배양 추진 및 축산분뇨 자원화 친환경농업육성 지원 친환경농산물의 유통 활성화 국제협력 강화 신림환경의 개선(친환경임업 육성)	친환경농업 실천기반 조성 친환경농업 기술 개발 보급 자연순환형 친환경농업 확산 친환경농업 실천 농가 소득지원 친환경농산물 신뢰 제고와 유통 활성화 농촌환경오염 경감과 국제협력 친환경임업 육성	지속가능한 친환경농업 생산 기반 조성 친환경농산물 유통·소비 활성화 소비자 신뢰 확보를 위한 안전관리 시스템 구축 기공 및 농자재 산업 활성화 친환경농업 기술개발 및 전문인력 양성 농업환경 자원관리 시스템 구축 친환경 축산·임업·수산업 육성	인증제도 개선 유통체계 확립 및 소비확대 생산기반 확충 유기 농업자재의 안정적 공급 농림업의 환경보전 기능 강화 농업환경 조사 시스템 구축
목표	화학비료	('99~'03) 375kg/ha (05) 374 (08) 290 (10) 260 (13) 225	(10) 242kg/ha (13) 220 (15) 205	(14) 258kg/ha (20) 235
	화학농약	(99) 25.0천 톤 (02) 21.3 (05) 17.5	(09) 9.9kg/ha (13) 9.1 (15) 8.4	(14) 9.3kg/ha (20) 8.5

(계속)

	1차('01~'05)	2차('06~'10)	3차('11~'15)	4차('16~'20)
인증 실적	[친환경농산물 생산 비중] (99) 1% (02) 3 (05) 5 [친환경농산물 재배면적] (99) 10천ha (02) 49 (05) 75	[친환경농산물 생산 비중] (05) 4% (06) 5 (08) 7.5 (10) 10	[유기농식품산업 시장 규모] (08) 4,043억 원 (10) 5,505 (13) 16,830 (15) 20,000	[친환경인증 재배면적 비중] (15p) 4.5% (20) 8 [인증 부적합률] (15) 4.6% (20) 1
기타				[농업환경보전 프로그램 도입] (16~19) 시범사업, 모델 정립 (20 이후) 확산
농가		(00) 2천 농가 (05) 53	(05) 53천 농가 (09) 199	(01) 2,087호 (05) 20,681 (10) 73,056 (14) 68,389
면적		(00) 2천ha (05) 50	(05) 50천ha (09) 202	(01) 1.7천ha (05) 19.9 (10) 110.1 (14) 83.4
생산 평가		[생산량] (00) 35천 톤 (05) 798 [전체 대비 비중] (00) 0.2% (05.p) 4.0	[생산량] (05) 798천 톤 (09) 2,358 [전체 대비 비중] (05) 4.4% (09) 12.2	
예산 지원		(00) 554억 원 (05) 1,692 (06) 2,218	(00) 554억 원 (05) 1,470 (10) 5,613	
기타	- 유기·무농약 면적 : 18년간 67배 성장('00 1.2천ha, 0.1% → '17 80.1천ha, 4.9%) - 유기 면적 : 18년간 41배 성장('00 0.5천ha, 0.1% → '17 20.7천ha, 1.3%)			

이전
계획
추진
성과
평가

4. 친환경농업 육성 5개년 계획 성과목표 및 정책평가

- 기존 친환경농업 육성 5개년 계획의 20년 성과는 수집해야 하는 평가 자료의 양이 방대하기 때문에, 기존 계획의 성과목표 변화를 근거로 사업의 효과성에 대한 1차 평가를 진행함. 이후 계획에서 정량적 성과가 제시되지 않은 경우에는 문헌조사를 통하여서 보완 평가를 진행함.
 - 이전 계획보다 목표치가 상향 조정된 경우, 이전 계획의 성과목표를 달성한 것으로 볼 수 있으며, 목표치가 하향 조정된 경우는 이전 계획에서 성과목표를 달성하지 못한 것으로 판단 가능함.
- 각 계획에서 제시된 성과목표의 수준과 실제 달성 수준의 차이에 대해서는 두 가지 해석이 가능함.
 - 첫 번째는 성과목표 수준이 현실을 반영하지 못하고 높게 설정되었을 경우임. 이 경우에는 정책 목표의 현실성에 대한 비판이 있을 수 있으나 정책을 통해 달성하고자 하는 목표 수준이 높기 때문에 계획 자체로는 진보한 목표라고 볼 수 있음.
 - 두 번째는 성과목표 수준은 현실을 반영하였지만, 실제 달성에 있어서 애로사항이 있었던 경우임. 이 경우에는 정책 담당자의 의지, 효과적인 정책수단의 선택, 농업인과 같은 이해당사자와의 커뮤니케이션, 시장 외부의 충격(예, 경기침체, 외환위기) 등 다양한 요인이 정책 목표 달성을 방해하였을 수 있음.
- 또한 각 회계연도('12~'17) 성과보고서에서 '친환경농(어)업 육성'과 관련한 내용을 참고하여서 효과성에 대한 보완 평가를 하였음. 성과목표에서 포함하는 관리과제는 <표 3-6>과 같음.
 - 친환경축산의 경우, 2012년~2013년도에는 친환경농업 육성 성과목표 아래 과제로 포함되었으나, 2014년부터 축산업 진흥 성과목표 아래 과제로 포함되도록 바뀌었음.

〈표 3-6〉 각 회계연도 성과보고서 내 친환경농업 육성 관리과제

회계연도	성과목표	관리과제
2012	I-3: 환경보전 및 안전 농수산물 공급 확대를 위해 친환경농어업을 육성한다.	- 친환경 비료 - 친환경농업 인프라 - 광역 친환경농업 인프라 구축(광특) - 친환경축산지원(농특) - 친환경축산(축발)
2013	I-3: 환경친화적이고 지속가능한 농·축산업을 육성한다	- 친환경 농자재 - 친환경농업 인프라 - 광역 친환경농업 인프라 구축(광특) - 친환경축산지원(축발) - 친환경축산(축발)(보조+융자)
2014	III-3: 축산업 진흥을 통해 농축산인의 소득 증대 및 경영 안정화에 기여한다. V-3: 환경친화적이고 지속가능한 농업을 육성한다.	- 친환경축산(축발) - 친환경 농자재 - 친환경농업 인프라 - 친환경농업 인프라 구축(광특) - 친환경농업연구센터 - 친환경농산물유통활성화
2015 -2017	III-3: 상동 V-3: 친환경농산물의 안정적 생산 유통 인프라를 구축하여 지속가능한 친환경농업을 육성한다.	- 친환경축산(축발) - 친환경 농자재 - 친환경농업 인프라구축(광특) - 친환경농업연구센터 - 친환경농산물유통활성화

자료: 대한민국 정부. 2013~2018. 「각 회계연도 성과보고서(농림수산식품부 또는 농림축산식품부)」.

- 각 회계연도 성과보고서 내 성과목표의 대표 지표로는 2015년까지 무농약 이상 친환경농산물 재배면적 비율이 사용되었고, 2016년과 2017년에는 친환경인증제도에 대한 만족도가 활용되었음(<표 3-7>).

〈표 3-7〉 각 회계연도 성과목표 지표 달성률

성과목표 지표		구분	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
(-'15) 무농약 이상 친환경농산물 재배면적(%)	'16~'17) 친환경인증제도 만족도(점수)	목표	6.2	7.4	7.8	8.0	8.5	9.0	69.0	68.5
		실적	6.4	6.7	7.3	6.9	4.9	4.5	67.6	67.7
		달성률 (%)	103.2	90.5	93.6	86.3	57.6	50	98	98.8

주: 측정산식 1) (무농약 이상 친환경농산물 재배면적/전체경지면적) × 100, 2) ('16) 0~60대 여성 1,200명 설문조사, ('17) 대형 할인점 방문객 대상 4개 항목 5점 척도 측정 후 100점 환산.

자료: 대한민국 정부. 2013~2018. 「각 회계연도 성과보고서(농림수산식품부 또는 농림축산식품부)」.

○ 무농약 이상 친환경농산물 재배면적 비율은 2010년 이후 감소 추세로 2015년도 목표 대비 50%밖에 달성을 하지 못하였음. 이것은 2013년 부실인증 여파 이후 친환경농산물의 질적 향상을 위한 인증기관 및 농가에 대한 사후관리 강화에 기인한 것으로 보이며, 달성률에서는 낮은 수치를 보였으나 사후관리 강화 측면에서는 친환경 인증 농가의 질적 전환이 이루어진 것으로 볼 수 있음.

- 2014년도 정부의 단속 강화로 인증기준 미충족 농가의 자진 포기가 늘었으며, 이러한 현상에는 2010년부터 저농약농산물 신규 인증이 중단된 것의 영향도 큰 것으로 보임. 2013년도 정부의 ‘친환경농산물 부실인증 방지대책’ 발표 이후 민간 인증기관 중 지정취소 4개, 업무정지 22개의 행정처분을 취함(한겨레, 2014).

- 이에 따라 2014년 10월 개정·시행된 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 및 시행령, 시행규칙에서는 다음 사항을 강화함(농림축산식품부 친환경농업과 보도자료 2014).

* 수익 목적 인증업무 수행으로 부실인증 사례 발생, 공공성 등을 갖춘 기관 또는 단체가 업무를 수행할 수 있도록 인증기관 지정 기준 강화: (현행) 인증에 필요한 인력과 시설을 갖춘 자 → (개정) 인증심사원 등 인증에 필요한 인력과 시설을 갖춘 기관 또는 단체

* 인증심사원 자격 기준 강화 및 교육 이수, 거짓이나 부정한 인증심사의 경우 자격 취소, 3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하 벌금 처분: (현행) 자격 기준 없음 → (개정) 「국가기술자격법」에 따른 농업·임업·축산, 식품 분야의 기사 또는 산업 기사(친환경 경력 2년 이상) 자격을 취득한 자

* 부실인증 기관의 당연 취소 근거 및 처벌 대상 확대: (현행) 고의 또는 중대한 과실로 인증한 경우 1회 위반 시 업무정지 6월, 2회 위반 시 지정취소 → (개정) 1회 위반 시 인증기관 지정을 바로 취소

* 인증기관이 거짓이나 부정한 방법으로 인증심사 또는 인증을 하거나 인증을 받을 수 있도록 도와주는 행위자(중개인)도 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금 처분 가능하도록 개정

- 기존 성과보고서 내 평가된 사업은 투입재 부문(친환경 비료, 친환경 농자재, 친환경농업 인프라, 친환경축산 ↔ 4.2. 토양 양분 투입 및 농약), 농업지구 및 광역단지 조성(광역 친환경농업 인프라 ↔ 4.3. 친환경 농업지구 및 광역단지 조성), 친환경농산물유통활성화(↔ 4.4. 친환경 유통·소비 활성화), 친환경농업연구센터(↔ 4.7. 친환경농업 교육 및 관련 DB 구축)로 구분 및 연계 가능함.
- 효과성 평가 이후 친환경농업 육성과 관련한 선행 평가 내용과 정책 변천 과정에 근거하여서, 주요 과제별 집행사항을 검토하는 정확성(이행 정도) 평가를 수행함. 앞서 실행한 효과성 평가가 정책(사업)의 결과에 중점을 둔 평가라면, 이행 정도 평가는 정책(사업) 변천 과정에 중점을 둔 평가로 볼 수 있음.
- 기본적으로 육성계획에서 제시한 한 정책 변화가 이루어졌는지를 판단하는 것을 중심으로 검토함. 또한 농림축산식품부의 각 연도 예산 개요와 육성계획 상 예산을 비교하여 주요 사업에 대한 예산이 해당 연도에 확보되었는지를 함께 평가하고, 비교할 수 없는 경우에는 성과보고서 및 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서(한국농촌경제연구원 2015, 2016)의 예산집행률을 기준으로 평가를 함.

4.1. 주요 계획 내 구체적 사업 변화

- <표 3-8>은 1996년도 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」(이하 21세기 환경정책)부터 제1~4차 육성계획의 추진과제 내 세부사업의 연관 관계를 나타냄.

□ 인증제도

- 1993년부터 시작된 친환경농산물 인증은 2001년 법 개정과 함께 의무화가

되어, 제1차 계획이 수립되던 시기에 이미 제도가 갖추어진 것으로 볼 수 있음. 제2차 계획에서는 국제적인 기준(Codex)에 맞추어서 국내 기준 정비할 필요성을 제시하였음.

- 시기에 따라서 친환경축산물(제1차, 제2차), 유기농식품 및 유기가공식품(제3차), 비식용 유기가공품(제4차)의 인증제도 기준 및 도입 검토가 육성계획에 포함되었음. 제4차 계획에서는 농축산물과 가공식품 인증에 대한 전면적인 개선 및 사후관리 강화를 목표로 하고 있어 진입 장벽은 낮추고 품질관리를 강화하는 방안을 제시하고 있음.

□ 직접지불제의 활용

- 1990년대 말 농산물 시장개방 이후 WTO에서 허용하는 보조금으로의 형태 변화가 중요해지면서 허용대상 직접지불 중 환경보전 관련 지원이 중요해짐.
- 직접지불제 또한 모든 계획에서 중요하게 다루는 사업임. 제3차 및 제4차 육성계획에서는 직불제 확대와 함께 경영비 절감을 함께 내세워 농가 소득 보전을 계획하고 있음.
 - 제2차 계획부터는 친환경 축산직불제 확대를 함께 논의됨.

□ 오염 및 환경보전

- 「21세기 환경정책」에서는 오염을 직접 다루면서 폐 영농자재, 농어촌오·폐수, 농업용수 및 대기 보전, 축산분뇨 처리, 오염자(농업인)에 대한 지도 및 감독 강화 등을 포함하였음. 이후 육성계획에서는 오염을 직접적으로 다루기보다 계획 안에 인증 활성화를 중심으로 두고 환경오염과 관련한 부분을 포함하고 있음.
 - 앞서 언급했듯이 육성계획이 2001년 인증제도 의무화 이후에 수립되었기 때문에 계획 내 인증 농축산물 육성에 관한 내용이 주를 이룸.
 - 폐 영농자재 대책은 제1~3차 계획에도 포함되었으며 제3차 계획에서는 지자체의 역할을 강조하면서 더욱 발전된 형태의 계획으로 제시되었음.

- 농어촌 오·폐수 처리에 대한 대책은 별도로 육성계획에서는 포함하지 않았으나 농업용수 보전 측면에서 제1차 육성계획에 포함되어 수질 관리 및 ‘내 고향 물 살리기’ 운동을 포함함. 이와 관련하여 수질조사는 「21세기 환경정책」에서부터 육성계획까지 농업환경 조사의 항목으로 꾸준히 포함되고 있음.
- 대기오염 부분은 「21세기 환경정책」에서만 포함되고 있으나, 「21세기 환경정책」에서부터 육성계획까지 국제적 기후변화협약 대응을 언급함으로써 대기오염의 일부 내용을 계획에 담고 있다고 볼 수 있음.
- 축산분뇨 처리 부분은 육성계획 내에서는 ‘축산분뇨 자원화’ 계획으로 포함되었음. 이러한 추세의 반영은 「오수, 분뇨 및 축산폐수의 관리에 관한 법」에서 담당하던 가축분뇨 처리를 2006년 제정된 「가축분뇨 관리 및 이용에 관한 법률」 담당으로 전환한 것에서도 나타남. 제4차 계획에서는 악취 관리 강화를 하여 농업환경 관련 민원을 적극적으로 해결하려는 의지를 보임.
- 오염자에 대한 지도, 홍보, 감독은 「21세기 환경정책」에서만 포함하고 있어서 관행 농가를 대상으로 한 환경오염 저감에 대한 교육 및 홍보, 감독이 친환경농업 육성계획에는 반영되지 않은 것을 알 수 있음.

□ 시범단지·농업지구·광역단지 구축

- 「21세기 환경정책」에서는 상수원구역을 중심으로 유기농업 육성과 중소농 고품질화를 위한 환경농업시범단지 사업을 포함하고 있음. 제1차 계획에서는 친환경 가족농단지와 친환경 농업지구 조성사업을 통합하여 친환경농업 시범마을 사업을 계획하였으며, 제2차 계획 이후에는 친환경 농업지구와 광역 친환경 농업단지 조성 사업으로 전환됨.
- 제4차 계획에서는 지역별 특성에 맞는 지구 및 단지의 규모 조정을 제시하고 있음. 유통 활성화과 연계하여서 2017년부터 광역단위 친환경 산지조직 육성지원 사업이 이루어지고 있음.

□ 농토배양 및 지력 증진, 친환경 농자재 지원

- 토양개량제, 녹비작물, 유기질비료를 활용한 객토 및 지력 증진에 대한 계획은 「21세기 환경정책」부터 제3차 계획까지 지속적으로 포함되었음. 녹비작물, 유기질비료는 유기농업자재와 함께 친환경 농자재 또는 유기농업자재 지원 사업의 대상이며 세부내역은 다소 다르더라도 모든 계획에 포함되어 있음.
- 토양개량제, 녹비작물, 유기질비료 공급을 통한 객토 및 지력 증진은 토양 내 유기질 함유량을 증가시키고 토양 질을 개선하는 목적으로 이루어지는 사업으로, 토양 환경보전 효과에 중점을 둔 것이며, 친환경 농자재(유기농업자재) 지원 사업은 농업인에게 이러한 사업에 필요한 투입재, 친환경 방제제 및 원료를 공급을 확대하는 것이 목적인 사업임.
- 또한 유기농업자재 등을 활용한 병해충 관리에 대해서는 제1차 및 제2차 계획에서 기술 개발 및 보급, 예찰 네트워크 구축, 종합관리 체계 구축 등을 포함함.
- 제4차 계획에서는 유기종자 공급시스템 구축을 신규 사업으로 포함함.

□ 양분투입 및 양분종합관리기술 개발

- 농업환경변동조사, 오염농경지조사 등 농업환경정보 수집과 이러한 정보를 통합한 정보시스템 구축에 대한 계획이 전 계획에 포함되어 있음.
 - 제1차 및 제3차 계획에서는 정밀농업 실현이 세부사업에 포함됨.
 - 제4차에서는 농업환경 조사 시스템 구축을 주요 추진과제로 포함함.
- 연구개발 분야에서 양분투입에 대한 표준화된 시비 및 작물관리 시스템 개발 및 보급이 모든 계획에 포함되어 있음.
 - 「21세기 환경정책」에서는 연구개발 측면에서 포함하고 있으며, 동 계획

에서 고 투입 최대생산에서 저 투입 적정 생산으로, 유기·자연농법에서 절충형 농업으로 전환할 것을 제시함.

- 제1~3차 육성계획에서는 표준화된 시비 기준 마련과 이를 포함한 양분 종합관리 기술 개발 계획을 함께 제시하며, 제4차에서는 GAP를 포함한 적정 시비 시스템 구축과 농가 교육 및 기술지원의 계획에 초점을 맞추고 있음.

□ 안전성과 품질관리, 유통 효율성 제고 및 소비자 홍보 확대

- 「21세기 환경정책」에서 유통대책의 일환으로 소개되었으며, 이후 제1~3차 육성계획에서도 주요 사업으로 포함함. 제4차 계획에서는 인증제도 개선을 통한 사전·사후관리 강화를 계획함으로써 안전성과 품질관리 사업을 포괄하는 형태임.

- 제4차 계획에서는 민간 인증기관으로의 일원화 내용을 포함함.

- 유통 효율성 제고는 산지 생산자 조직화·규모화, 물류시설 확충, 판매장 확대, 유통채널 다양화 등의 세부 내용으로 모든 계획에 포함되었으며, 덧붙여 소비자 유통 활성화 및 소비자 홍보 확대, 소비자 인식 제고 등의 내용이 함께 포함되어 있음.

- 제3차 계획에서는 해외 마케팅에 대한 계획을 별도 사업으로 포함함.

□ 국제협력 및 논의 대응

- 제4차 계획을 제외한 모든 계획에서 국제협력 및 논의에 대한 내용을 포함함.

- 「21세기 환경정책」과 제1차 육성계획은 무역 규제 대응과 농업환경보전에 관한 국제 논의 및 협약 대응의 필요성을 제시함.

- 제2차 계획에서는 국제협력 강화를 계획하고 있으며, 제3차 계획은 다소 다른 맥락에서 국제협력뿐만 아니라 국내 네트워크 강화를 함께 강조하였음.

〈표 3-8〉 친환경농업 육성계획별 연계 사업 요약

분야	(96) 21세기를 향한 농림수산 환경정책	(01) 제1차 육성계획	(06) 제2차 육성계획	(11) 제3차 육성계획	(16) 제4차 육성계획
추진 과제	1. 농암환경 오염부하 경감 2. 농암환경 유지·개량 3. 환경농업의 육성 4. 환경농업 관련 국제협력 강화	1. 친환경농업 실천기반 조성 2. 농업인이 현장에서 필요로 하는 친환경 농업기술 개발 3. 친환경농업 실천기술 농업 현장 신속 보급 4. 중립적인 농도배양 추진 및 축산분뇨 자원화 5. 친환경농업 육성 지원 6. 친환경농산물 유통 활성화 7. 국제협력 강화 8. 산림환경 개선(친환경임업)	1. 친환경농업 실천기반 조성 2. 친환경농업 기술 개발 보급 3. 자연순환경 친환경농업 확산 4. 친환경농업 실천 농가 소득지원 5. 친환경농산물 신뢰 제고와 유통 활성화 6. 농촌환경 오염 경감과 국제협력 7. 친환경농업 육성 7.3. Codex 유기농산물 국제기준 제정 대응	1. 지속가능한 친환경농업 생산 기반 조성 2. 친환경농산물 유통·소비 활성화 3. 소비자 신뢰 확보를 위한 안전관리 시스템 구축 4. 가공 및 농자재 산업 활성화 5. 친환경농업 기술개발 및 전문인력 양성 6. 농암환경 자원관리 시스템 구축 7. 친환경 축산 임업·수산업 육성	[인증 농식품 산업 육성] 1. 인증제도 개선 2. 유통체계 확립 및 소비확대 3. 생산기반 확충 4. 유기농업자재의 안정적 공급 [농업환경보전 강화] 5. 농림업의 환경보전 기능 강화 6. 농업환경 조사 시스템 구축
인증 제도				3.2. 유기농식품 인증제도 정비	1.1. 산업 활성화를 위한 인증제도(농축산물, 가공식품) 개선 및 사후관리 강화 1.2. 민간 인증체계 확립 1.3. 비식용 유기농식품 관리제도 마련 5.1. 농업환경보전 프로그램 마련 및 확산
환경 보전					
친환경 축산		1.7. 가축사료 첨가제 적절 사용 및 감축 5.2. 유기축산 육성	3.2. 친환경·유기축산 확대(조사료 자급기반 구축 포함)	7.1. 친환경·유기축산 확대	
산림	[산림 편을 별도 구성]	8.1. 산림의 자원화 촉진과 공익기능 증진 8.2. 친환경 임산업의 경쟁력 강화 8.3. 논·밭두렁 참조제거를 통한 산불 예방 및 유기물 이용	7.1. 산림의 공익기능 증진 및 친환경임업 기반 조성 7.2. 친환경 임산업의 경쟁력 강화	7.2. 산림의 공익기능 증진 및 친환경임업 기반 조성	5.4. 산림의 환경보전 기능 제고

(계속)

분야	(’96) 21세기를 향한 농림수산 환경정책	(01) 제1차 육성계획	(06) 제2차 육성계획	(11) 제3차 육성계획	(16) 제4차 육성계획
투입	3.6. 환경자재 개발(자독성 농약, 원효성 비료, 생분해성 플라스틱)	3.3. 친환경 농자재(기토산, 목초액 등) 및 민간 친환경농법 보급	1.3. 친환경 농자재 지원(유기질 비료 지원, 불량퇴비 근절) + 방제·재배기술	4.2. 유기농업자재 산업화 토대 마련(군중, 미생물 포함)	4.1. 허용물질 및 유기농업자재 관리제도 정비 4.2. 자재 지원사업 개선 4.3. 유기종자 공급시스템 구축
증자		1.1. 도양검사업체계획립 1.2. 도양자원정보 전산화 및 이 용체계 확립 1.3. 변동실태·오염농경지 조사 2.7. 농약 안전사용기술체계 개발 3.2. 농협의 비료·농약 단산 공급기 능을 정밀농업에 일맞게 개선 4.5. 축산분뇨 자원화 기반구축 4.6. 축산분뇨의 퇴비화 4.7. 축산분뇨의 액비화	1.1. 농업환경 변동 모니터링	6.2. 농업환경 자원별 관리 및 이 용 개선(중합관리 측면) 6.5. 지역 단위 양분총량제 시범 사업 실시	
투입· 환경 정보	1.1. 농약, 화학비료 사용경감	1.8. 폐 영농자재 수거	3.1. 가축분뇨 자원화와 이용 확대	1.3. 가축분뇨 자원화와 이용 확대	5.3. 가축분뇨 자원화 및 악취관리 강화
축산	1.2. 축산분뇨처리 대책		6.1. 깨끗한 농촌 건설 + 자치단체 친환경농업 유도		
폐영농 자재	1.3. 폐 영농자재 처리대책	4.1. 지역별 토양특성에 따른 토 양개량사업 종합 추진 1.4. 농업용수 보전대책	1.2. 토양 지력 증진(개량제, 푸른 들 가꾸기)	1.2. 토양 지력 증진(개량제, 유기 질비료, 녹비) 6.2. (상동)	
오폐수	1.4. 농어촌 오·폐수 처리대책				
토양	2.1. 농토배양사업				
용수	2.2. 농업용수보존대책				
대기	2.3. 대기오염 경감 및 보전대책				
오염	2.4. 오염원 사용자 대책				
품질	3.1. 중·소농 고품질생산				

(계속)

분야	(’96) 21세기를 향한 농림수산 환경정책	(’01) 제1차 육성계획	(’06) 제2차 육성계획	(’11) 제3차 육성계획	(’16) 제4차 육성계획
지구·단지	3.2. 상수원구역 유기농 육성	3.1. 시범사업을 거점으로 친환경 농업 실증기술 확산			
	3.3. 환경농업시범단지 육성	5.1. 친환경농업 육성 지원 사업 개선	4.1. 친환경농업 육성 지원(농업 지구, 광역단지, 방제)	1.1. 친환경농업 전문단지 확대 (농업지구, 광역단지, 유기농 전문단지)	3.1. 생산단지·지구 조성 내실화
모델 개발	3.4. 권역별 모델개발 및 사업(직불제 포함)	2.3. 토양보전 및 관리기술 개발 (문제토양, 수분 모니터링)			
		5.3. 직접지불제 사업	4.2. 친환경농업 직접지불제 지원	1.4. 친환경농업 실천 농가의 소득 보전(경영비 절감, 직불제)	3.2. 경영비 절감 영농시스템 구축 3.3. 친환경농업 직불제 개선
안전성	3.5. 환경농산물 유통대책: 작목반, 유통체계, 소비자, 도시물류 기능 강화, 판매장, 홍보 등	1.6. 농산물 안전성 조사 강화	5.1. 농식품의 안전성 확보(GAP 등장)	3.3. 농식품의 안전성 확보(GAP, 이력추적제 포함)	
			5.2. 친환경농산물의 품질관리 강화(민간인증기관 포함)	3.1. 친환경농산물의 품질관리 강화	
품질			5.3. 친환경농산물 유통 활성화 (소비자 홍보, 유통 다양화, 소비자유통 활성화)	2.1. 신지의 조직화·규모화 및 물류 효율화	2.1. 생산자단체를 통한 유통 계열화
					2.2. 다양한 유통 추체 육성(+대량수요처, 로컬푸드)
홍보		6. 친환경농산물 유통 활성화: 생산자조직, 품질관리, 물류시설 확충, 홍보 강화 등		2.3. 친환경농산물 교육·홍보·교류 강화	2.3. 소비자촉진 및 소비자 인식 제고
					2.4. 해외 마케팅 구축 지원
산업 활성화				4.1. 친환경(유기) 가공식품의 명품화 기반 구축	2.4. 친환경 가공산업 활성화
				4.3. 친환경 녹색 기술 및 업체 민간투자 활성화	

(계속)

분야	(‘96) 21세기를 향한 농림수산 환경정책	(01) 제1차 육성계획	(06) 제2차 육성계획	(11) 제3차 육성계획	(16) 제4차 육성계획
병해충	1.5. 병해충 정밀예찰 네트워크 구축 2.6. 병해충 종합관리 기술개발	2.2. 병해충-검초 종합관리 체계 구축 2.2. 상동			
기타	2.1. 현장·필요기술 발굴지원 2.2. 환경친화형 품종 개발				
투입	2.4. 친환경농업 표준기술체제개발 및 작물별 시비 기준 보완개선	2.1. 농경지 토양 양분 종합관리 기술 개발		1.2. 상동(시비체계)	5.2. 적정 시비 시스템 구축(GAP 포함)
교육	2.5. 농경지 토양의 양분 종합관리 기술 개발 3.7. 연구 및 기술개발			5.1. 친환경(유기) 기술개발 및 보급체계 구축(수확 후 처리 및 고부가 유기농식품 개발 연구 포함)	
농업 환경 정보	3.4. 친환경농업 전문요원 양성 및 실천 농업인 교육	2.3. 친환경농업 실천 현장 기술 지원(친환경농업연구사업단, 실천기술 교육 포함)		5.2. 전문인력 양성 및 교육시스템 구축	3.4. 농가 교육 및 기술지원
정보				6.1. 농업환경 지표의 개발 및 관리 6.3. 농업환경 시스템 전환을 위한 인프라 구축	6. 농업환경 조사 시스템 구축 2.5. 유통정보 제공 강화
국제	7.1. WTO 농업협상과 OECD 농업환경 등 국제논의 대응 7.2. 기후변화협약 대응 농·축산·산림 온실가스 배출 저감	6.2. 친환경농업 국제협력 강화 (기후변화협약 대응, OECD 농업환경지표 개발)		6.4. 국내외 협력기반 구축 및 교육·홍보	

4.2. 인증 관련 목표

4.2.1. 효과성 평가

- 인증실적의 경우, 친환경농산물 생산 비중과 재배면적 비중 증가가 성과목표로 꾸준히 제시되었으며, GAP 인증 비율 제고도 2003~2005년도 시범사업을 마치고 2006년도(제2차 계획)부터 성과목표로 제시되기 시작하였음.
- 친환경농산물 인증실적의 경우, 제1차 계획의 친환경농산물 생산 비중을 기준으로 제1차 계획의 목표는 부분적으로 달성되었으며, 제2차 계획의 목표는 초과 달성되었음.
 - 제1차 계획 목표 ('05) 5%가 제2차 계획 이전 계획 평가 부분에서 ('05) 4%로 나타남.
 - 제2차 계획의 목표인 ('05) 4% → ('10) 10%는 제3차 계획의 이전 계획 평가 부분에서 ('09) 12.2%로 나타나서 2009년도에 2010년도의 성과목표를 초과 달성한 것을 확인 할 수 있음.
- 친환경농산물 인증의 경우, 제1차 계획에서 생산량과 면적을, 제2차 계획에서 생산량을, 제4차 계획에서는 면적을 기준으로 성과목표가 제시되어 성과목표의 단위가 통일되지 못하였음.
 - 제3차 계획에서는 직접적인 인증 농산물 생산량이나 재배면적이 아닌 친환경 농업지구 조성, 광역 친환경 농업단지 조성, 유기농 광역단지(생태마을 등)의 개소가 성과목표로 제시되었고, 유기농식품산업 시장 규모가 성과목표로 제시되어 다른 계획과의 직접 비교가 어려움(<표 3-9>).
- 제4차 계획에서의 친환경인증 재배면적 비중 ('15) 4.5% → ('20) 8%는 2018년 현재 그 추세만을 검토할 수 있음.
 - 친환경인증 재배면적 비중 변화⁹⁾: ('15) 4.5% → ('16) 4.8% → ('17) 4.9%

⁹⁾ 정학균·성재훈·이현정. 2018. 「2018 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제」. 한국농촌경제연구원 농정포커스 제169호. p.2.

- 2017년까지의 추세를 본다면 2020년 8%의 목표 달성은 어려워 보임.

○ 또한 2015년 유기지속직불금 지급 이후 감소 추세이던 유기농업 인증면적이 증가하는 추세로 전환되었음. 2018년 도입된 유기지속직불금 지급기한 폐지도 유사한 효과를 줄 것으로 예상되지만 정확한 성과는 추후 평가 가능할 것으로 보임.

- 유기농업 인증 면적/전체 농경지 대비 비중(정확균 외 2018: 2): ('12) 25.5천ha/1.47% → ('13) 21.1/1.23 → ('14) 18.3/1.08 → ('15) 18.1/1.08 → ('16) 19.9/1.21 → ('17) 20.7/1.28

○ GAP 인증의 경우, 제2차 계획에서 청과물 유통 비중이, 제3차 계획에서 재배면적 비중이 성과목표로 제시되었으며, 제4차 계획에서는 정량적인 성과목표는 제시되지 않았으나 친환경인증과 GAP 연계 강화, GAP 지원 방안 등이 계획 내부에 포함되어 있음.

〈표 3-9〉 제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 인증 관련 목표

	1차('01~'05)	2차('06~'10)	3차('11~'15)	4차('16~'20)
친환경농산물 인증실적	[친환경농산물 생산 비중] ('99) 1% ('02) 3 ('05) 5 [친환경농산물 재배면적] ('99) 10천ha ('02) 49 ('05) 75	[친환경농산물 생산 비중] ('05) 4% ('06) 5 ('08) 7.5 ('10) 10 [GAP 청과물 유통 비중] ('05) 0% ('08) 1 ('10) 5 ('13) 10	[유기농식품산업 시장 규모] ('08) 4,043억 원 ('10) 5,505 ('13) 16,830 ('15) 20,000 [GAP 면적 비중] ('10) 2.7% ('13) 5 ('15) 7	[친환경인증 재배면적 비중] ('15p) 4.5% ('20) 8 [인증 부적합률] ('15) 4.6% ('20) 1 [GAP 지원 방안 등 있음]
친환경축산물 인증실적	[유기축산물 인증기준 마련] ('01) Codex 토대로 인증 기준 및 품질관리요령 제정 [유기축산시범사업]	[친환경축산 참여율] ('05) 1.4% ('08) 10.0 ('10) 14.0 [친환경축산물 생산량] ('05) 0.5천 톤 ('08) 17 ('10) 39	[친환경축산물 비중] ('10) 7.3% ('13) 10 ('15) 13	[산지생태축산 활성화 시범 농장] ('14) 8개소 ('15) 22 ('16) 40 ('20) 100

(계속)

		1차('01~'05)	2차('06~'10)	3차('11~'15)	4차('16~'20)
활엽수조림			[활엽수림 조림 비율] ('05) 60% ('08) 65 ('10) 70	[활엽수 조림 면적] ('10) 4.7천ha ('13) 4.9 ('15) 5.0	[활엽수 조림] (정량 지표 없음)
이전 계획 추진 성과 평가	농가	-	('00) 2천 농가 ('05) 53	('05) 53천 농가 ('09) 199	('01) 2,087호 ('05) 20,681 ('10) 73,056 ('14) 68,389
	면적	-	('00) 2천ha ('05) 50	('05) 50천ha ('09) 202	('01) 1.7천ha ('05) 19.9 ('10) 110.1 ('14) 83.4
	생산	-	[생산량] ('00) 35천 톤 ('05) 798	[생산량] ('05) 798천 톤 ('09) 2,358	-
			[전체 대비 비중] ('00) 0.2% ('06p) 4.4	[전체 대비 비중] ('05) 4.4% ('09) 12.2	
	예산 지원	-	('00) 554억 원 ('05) 1,692 ('06) 2,218	('00) 554억 원 ('05) 1,470 ('10) 5,613	-
기타	- 유기·무농약 면적 : 14년간 48배 성장('01 1,743ha, 0.1% → '14 83,367ha, 4.9%) - 유기 면적 : 14년간 41배 성장('00 450ha, 0.1% → '14 18,306ha, 1.1%)				-

자료: 농림축산식품부(농림부, 농림수산식품부). 친환경농업 육성 5개년 계획(1~4차연도).

○ GAP 인증 품목은 제2차 계획 중인 2009년 12월에 국내에서 식용으로 재배 되는 모든 품목으로 대상이 확대되었기 때문에, 제2차 계획에서 제시한 청과물 유통 비중은 2009년 이후 성과를 측정하기에는 제한적인 목표치로 볼 수 있음.

○ 실제 GAP 재배면적과 전체 경지 면적 대비 비율도 매년 증가하였으나, 제3차 계획 성과목표에는 도달하지 못했음(<표 3-10>).

- 제3차 계획의 목표 ('10) 2.7% → ('13) 5% → ('15) 7%와 비교하였을 때, 실제 재배면적 비율은 ('10) 2.7% → ('13) 3.4% → ('15) 3.9%에 그쳤음.

〈표 3-10〉 연도별 GAP 재배면적 및 비율 변화

단위: ha, 천ha, %

	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
GAP 재배면적	1,373	24,754	37,129	40,081	46,701	49,548	55,215	58,703	58,763	65,410	88,859	103,270
경지 면적	1,800	1,782	1,759	1,737	1,715	1,698	1,730	1,711	1,691	1,679	1,644	1,621
GAP 면적 비율	0.1	1.4	2.1	2.3	2.7	2.9	3.2	3.4	3.5	3.9	5.4	6.4

자료: 국립농산물품질관리원. 각 연도. 「농산물품질관리연보」; e-나라지표. 2018. “경지면적 추이”.

http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1287. 접속: 2018. 10. 20.

○ 친환경축산물의 경우, 제2차 계획과 제3차 계획에서 생산량과 비중을 성과 목표로 제시한 것과 대조적으로, 제1차 계획과 제4차 계획에서는 정량적인 성과목표를 제시하지는 않고 있음.

- 제1차 계획에서는 유기축산물 인증기준 마련과 시범사업 추진 등, 유기축산물 인증 도입을 위한 기반 마련을 계획으로 제시함.
- 제4차 계획에서는 직접적인 친환경축산물 인증보다 ‘산지생태축산 활성화’ 사업을 포함하여 친환경축산물 생산을 넘어선 경축 순환의 모델을 제시하고 있음(Box 참조).
- 2016년 7월 자료를 보면, 산지생태축산 시범 농장은 총 27개소가 지정되어 제4차 계획에서의 ('16) 40개소 목표를 달성하지는 못하고 있음을 알 수 있음.

Box. 산지생태축산 활성화

○ 정책추진 목적

- 유휴 산지(山地)를 활용한 조사료 자급으로 축산물 생산비를 절감하고, 친환경축산물 생산 및 동물복지 등을 연계함으로써 지속 가능한 축산기반 구축

○ 지원대상 및 요건

- 지원대상 : 산지생태축산농가, 농업경영체, 생산자단체, 시·군
- 지원자격 및 요건
 - * 산지생태축산농가 : 축산업등록농가
 - * 농업경영체 : 『농어업·농어촌 및 식품산업 기본법』에 따라 설립된 영농조합법인, 농업회사법인 등
 - * 생산자단체 : 『농업협동조합법』에 따라 설립된 지역 농·축·낙협 등
- 기존의 산지생태축산농가(농업경영체, 생산자단체, 시·군)는 우선 지원

○ 사업개요

- 지원내용 : 초지 조성, 컨설팅, 기계·장비, 기반시설 등 지원
- '18년 사업비 : 3,540백만 원(보조 1,530, 융자 2,010)

세부내역	예산(백만 원)	지원조건
초지 조성	1,320	국고 50%, 융자 50
초지 조성부담금	400	국고 40%, 지방비 30, 자부담 30
컨설팅	120	국고 40%, 지방비 30, 자부담 30
기계·장비	600	국고 10%, 지방비 30, 융자 30, 자부담 30
기반시설	900	융자 80%, 자부담 20
총계	3,340	교육홍보예산 200백만 원 미포함

자료: 농림축산식품부. 2018. "산지생태축산조성사업 활성화".

<http://www.mafra.go.kr/mafra/1375/subview.do>. 접속일: 2018. 10. 20.

- 친환경 인증 축산물 실제 출하량은 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 계란, 우유, 기타를 모두 합하여서 다음과 같음(국립농산물품질관리원 친환경 인증관리정보시스템 친환경인증통계).
 - ('05) 256톤 → ('08) → 148,285톤 → ('10) 404,196톤 → ('13) 934,627톤 → ('15) 831,638톤 → ('17) 1,328,751톤
 - 제2차 계획 성과목표와 비교하면 2005년도와 2008년도의 실적은 목표에 도달하지 못하였으나 2010년도 최종 목표는 ('10) 39천 톤에 비해 초과 달성했음을 알 수 있음.
 - 그 이후에도 친환경 인증 축산물의 실제 출하량의 절댓값은 꾸준히 증가한 것을 확인할 수 있음.

- 친환경임업과 관련한 대표 사업으로 '숲 가꾸기'와 '활엽수조림'이 있으며 기존 계획에서 육성 지표로 제시한 부분은 '활엽수조림'임. 제2차 계획에서는 조림 비율이 제시되었는데 비율 산정의 근거가 되는 부분이 모호한 측면이 있어 평가가 어려움.

- 제3차 계획에서의 '활엽수조림' 면적은 산림청 조림실적과 비교하면 달성된 것으로 보임.
 - 수종별 조림실적(활엽수)¹⁰: ('10) 12,026ha → ('13) 11,402 → ('15) 10,252

- 인증 성과에 대하여서 종합하자면, 제1~4차 단일 계획에 대해서는 일부 목표에 도달하지 못한 부분이 있으나 총 20년에 걸친 친환경농업 육성계획 아래에서는 친환경인증, GAP 인증, 활엽수조림 실적 등은 꾸준히 증가한 것을 알 수 있음.

¹⁰ 산림청 산림자원과. "조림(수종별)-통계표".

http://www.forest.go.kr/newkfsweb/html/HtmlPage.do?pg=/fcm/UI_FCS_121020.html&mn=KFS_02_10_12_10_20&orgId=fcm. 접속일: 2018. 10. 21.

- 특이한 점은 제4차 계획에서는 인증 부적합률을 추가적인 성과목표로 제시한 것으로, 이것은 제4차 계획에서는 친환경인증 농산물의 양적 성장뿐만 아니라 질적 성장을 꾀한 것으로 보임.
- 인증 실적의 경우에는 한 가지 정책(사업)이 영향을 주었다기보다, 다양한 친환경농업 육성정책의 효과가 종합적으로 나타난 부분으로 보아야 함.
 - 4.1절에서는 각 친환경농업 육성 5개년 계획에서 사전에 계획한 기반 조성 계획을 중심으로, 법·제도 정비가 당초 계획에 맞추어서 수행되었는지, 계획했던 예산이 매년 확보되었는지를 중점적으로 분석하고자 함. 부분적으로 앞서 주요 성과지표로 나타나지 않은 부분에 대해서는 효과성 평가(주어진 목표를 달성하였는가)가 함께 이루어졌으며, 이 경우 본문에서 별도 표시하였음.
 - 4.2절 이하 다른 사업의 경우에는 앞서 효과성 평가를 한 부분과 연계한 사업에 대한 이행 정도 평가가 이루어짐.

4.2.2. 이해 정도 평가

가. 친환경농업 직접지불제(친환경직불제)

- 1990년대 말 시장개방 이후 WTO에서 허용하는 보조금 형태로의 변화가 필요하면서, 감축 의무가 없는 보조(Green Box) 중 환경보전 관련 지원이 포함됨. 또한 친환경 농가의 경우 관행 농가 대비 추가 노동력 투입 필요, 친환경 농업자재 활용으로 인한 생산비 차이 발생, 소득 차이 등에 대한 지원의 필요성이 존재함.
- 친환경직불제는 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제16조 및 제23조에 근거하여서 시행됨.
 - 동 규정 제16조에서 “농림축산식품부 장관은 친환경농업의 조기 정착을

도모하고, 환경보전 등 농업의 공익적 기능을 높이기 위하여 예산의 범위에서 친환경농업을 실천하는 농업인 등에게 친환경농업소득보조금(이하 "친환경농업보조금"이라 한다)을 지급한다"고 명시함.

- 동 규정 제23조에서 "농림축산식품부 장관은 친환경축산업의 조기 정착을 도모하기 위하여 예산의 범위에서 친환경안전축산물을 생산하는 농업인 등에게 친환경안전축산물소득보조금(이하 "친환경축산보조금"이라 한다)을 지급할 수 있다"고 명시함.
- 위에서 보듯이 경종과 축산 사이 직불금 지급목적이 다르게 명시되어 통일이 필요함.

○ <표 3-11>은 각 육성계획에서 친환경직불제 개선 관련 부분을 정리한 것임.

- 친환경직불제의 경우, 영농 유형별 소득 감소분 차이를 작목별·인증 유형별로 차등 지급이 가능하도록 지급단가 인상이 계획됨.
- 지급면적 제한의 상향 조정과 지급 기간 연장 논의도 함께 되어 옴.
- 환경보전 형태에 따른 메뉴형 직불금 도입에 대한 내용이 제3차 및 제4차 계획에서 명시되어 있으며, 이것은 2019년 '농업환경보전 프로그램'을 도입하려는 움직임으로 이어져 옴.
- 2009년도 친환경축산직불제가 도입되었으며 제4차 계획에서는 친환경축산직불제 지급단가 인상도 함께 계획하고 있음.
- 제4차 계획 내에서 동물복지축산농장 인증인에게도 직불금을 통한 소득보전에 대한 논의가 있어 기존 친환경축산이 '동물복지'로 외연이 확대되고 있음을 시사함.

○ 2002년 이전에는 상수원 보호구역 농업인에게 친환경직불금이 지급되었으며, 2002년부터 친환경농산물 인증 농가를 대상으로 지급 대상이 변경됨. 즉, 친환경농업직불제가 전국으로 확대 시행됨(<표 3-12>).

○ 2003년~2005년은 논, 밭 및 인증단계에 따라 직불금이 차등 지불되었음. 논

농업직불 기본 단가에 친환경 인센티브가 더해져서 지급되는 형태였으며, 2006년에는 논농업직불제 예산에서 지원되었고 친환경 인증 농가에게는 인센티브가 지원되는 형식으로 운영됨. 2018년 현재 친환경직불금은 쌀소득보전직불금과 쌀농업직접지불금과 함께 수령이 가능함(<표 3-12>).

- 제1차 계획에서 계획된 친환경농업 직접지불제 안을 본다면 2000년 이후 친환경직불금은 (제1 안) 유기농업 장려를 위한 친환경농업 농가에 대한 직불제로 전환을 바탕으로 추진되어 옴.
- 제2차 계획에서 제시한 계획대로 2006년 저농약 직불금이 신규 도입되고 예전보다 지급단가가 인상되었음. 그러나 농가당 5ha 지급 면적 한도는 2018년 현재에도 유지되고 있고 지급 기간 연장의 경우에는 2012년 유기 3년을 5년으로 연장하고, 2018년 유기지속직불 기간 3년을 폐지하여서 제2차 계획 기간인 2006~2010년에 집행된 것으로 보기는 어려움.
- 제3차 계획에서 단가 상향 조정이 제시된 것은 2012년도 지급 단가 인상에 반영되었음. 동 계획에 포함되었던 ‘공익 고정직불제(가칭)’나 ‘메뉴방식 친환경직불금’, ‘친환경 관련 신규 직불제’ 도입 검토는 2018년 현재 ‘공익형 직불제’ 재편 논의가 진행 중이고, 친환경농업과에서 2019년 ‘농업환경보전 프로그램’ 사업 도입이 가시화되면서 계획이 현실화된 것으로 볼 수 있음.
- 2018년 11월 현재, 제4차 계획에서 제시된 지급 상한 면적 확대는 아직 논의 중인 사항이며, 품목군별 지급 단가 차등 지급은 2018년부터 발작물을 과수와 채소·특작·기타 품목군으로 나누어서 단가가 차별적으로 설정되어 그 내용이 충실히 이행되었음. 또한 유기지속직불금 수령 상한 기한인 3년이 폐지됨으로써 유기농직불금 지급 기간을 연장하려는 노력이 계속 이어지고 있음을 알 수 있음.

〈표 3-11〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 친환경직불제 관련 계획

계획 구분	세부 내용																										
제1차 (’01~’05)	- (’99) 친환경농업 직접지불제 실시 * 지원대상: 상수원 보호구역, 팔당·대청 특별대책지역 등의 친환경농업 실천 농가 * 지원기준: 524천 원/ha * 지원조건: 친환경농업실천 이행조건(농약 1/2 감축)																										
	- (계획) 친환경농업 직접지불제 * (제1 안) 유기농업 장려를 위한 친환경농업 농가에 대한 직불제로 전환 * (제2 안) 밭을 대상으로 한 직불제로 전환 * (제3 안) 현행과 같이 상수원 보호구역 등 환경 관련 규제지역 친환경 실천농가에 대한 직불제로 발전																										
	- (계획) 다양한 친환경농업 관련 직접지불제 사업 개발 * (예) 조건불리지역 친환경농업 농가 등																										
	- 친환경축산직불에 대한 내용은 포함되지 않음. - 투융자 계획(백만 원)																										
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="width: 10%;">구분</th> <th style="width: 10%;">합계</th> <th style="width: 10%;">’01</th> <th style="width: 10%;">’02</th> <th style="width: 10%;">’03</th> <th style="width: 10%;">’04</th> <th style="width: 10%;">’05</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>논 농업 직불</td> <td>1,052,500</td> <td>210,500</td> <td>210,500</td> <td>210,500</td> <td>210,500</td> <td>210,500</td> </tr> <tr> <td>친환경농업 직불</td> <td>101,731</td> <td>5,731</td> <td>24,000</td> <td>24,000</td> <td>24,000</td> <td>24,000</td> </tr> </tbody> </table>							구분	합계	’01	’02	’03	’04	’05	논 농업 직불	1,052,500	210,500	210,500	210,500	210,500	210,500	친환경농업 직불	101,731	5,731	24,000	24,000	24,000	24,000
구분	합계	’01	’02	’03	’04	’05																					
논 농업 직불	1,052,500	210,500	210,500	210,500	210,500	210,500																					
친환경농업 직불	101,731	5,731	24,000	24,000	24,000	24,000																					
제2차 (’06~’10)	- 쌀 소득보전직불제에 편성된 논 친환경 인센티브를 ’06년부터 친환경직불제에 통합·일원화																										
	- (’06) 논 저농약 인증 신규 도입 및 지급 단가 인상 * (저농약인증) 217천 원/ha 신규 지급 * (무농약) 150 → 307 * (유기) 270 → 392 * 직불금 지원면적 한도(농가당 5ha) 폐지 및 지급 기간 연장(현행 3년 → 5년)																										
	- 친환경축산직불제 확대 * (’05) 900농가가 목표였으나 653농가만 참여 * (~’06) 시범사업 추진 * (’13) 축산업 등록 농가의 20% 수준까지 참여 유도 목표																										
	- 주요 지표(억 원)																										
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="width: 30%;">주요 지표</th> <th style="width: 15%;">’05</th> <th style="width: 15%;">’08</th> <th style="width: 15%;">’10</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>친환경직불 지원</td> <td>82</td> <td>243</td> <td>309</td> </tr> </tbody> </table>							주요 지표	’05	’08	’10	친환경직불 지원	82	243	309													
주요 지표	’05	’08	’10																								
친환경직불 지원	82	243	309																								
제3차 (’11~’15)	- 무농약 인증 이상 기반 조기 정착을 위한 지급 단가 상향 조정 * (밭) 관행 농업 대비 소득 감소액 중간치 작목(토마토, 사과 등) 기준으로 상한선 설정 * (논) 쌀 고정직불금(’10: 597천 원/ha)과 친환경직불금을 합친 지급단가를 밭의 지급단가 수준으로 설정																										
	- 이행조건 강화를 전제로 공익 고정직불제(가칭) 활용 검토																										

계획 구분	세부 내용					
제3차 (11~15)	<ul style="list-style-type: none"> - 농가별 농업환경 준수 프로그램 등 메뉴방식 친환경직불금 도입 검토 - 저탄소, 토양보전, 지력 증진, 생물 다양성 보전 등 친환경 관련 신규 직불제 도입 추진 검토 - 친환경 안전 축산물 직접지불제 대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> * 한·육우, 젖소, 돼지, 계란, 육계 → 오리 추가 - 투융자 계획(역 원): 친환경농업 실천 농가 소득 보전 					
	합계	'11	'12	'13	'14	'15
	1,812	349	332	333	399	399
제4차 (16~20)	<ul style="list-style-type: none"> - 집단화된 농지구역(56ha 이상 들녘 2,832개소)의 친환경 전환을 위한 지급 상한 면적 확대 <ul style="list-style-type: none"> * (현행) 5ha → 개인 30, 법인 5(논: 개인 30, 법인 50 / 밭: 개인 5, 법인 10) - 품목군별 재배난이도 및 소득감소분을 반영 직불제 단가 차등 지급 <ul style="list-style-type: none"> * (현행) (논) 유기 600천 원/ha, 무농약 500 / (밭) 유기 1,200, 무농약 1,000 * 재배난이도 높은 과수 등 친환경·밭직불 중복지급 허용: 25~40만 원/ha * 밭 직불금을 '16년부터 40만 원/ha로 일원화, 연차적으로 '20년까지 60만 원/ha(매년 5만 원 상향)으로 조정 - ('16 상) 실천유형별, 품목군별, 연차별 등으로 유형화하여 소득조사 실시 - 직불제에서 논, 밭, 과수 3개 품목군으로 분류 추진 - 저농약 직불금 수령 농가가 무농약 전환한 경우 직불금 지급 <ul style="list-style-type: none"> * (현행) 저농약 인증 농가가 직불금 3회 수령한 경우 무농약 전환 시 직불금 수령 불가 * 수령금액: 무농약 직불금 전액 또는 무농약-저농약 직불금 차액 - ('15) 유기농 직불금 지급 기간 연장 <ul style="list-style-type: none"> * (기존) 5년 → 5년 지급 + 3년 추가(단, 지급단가는 1/2로 인하) * ('16~) (가칭) 친환경농업 실용화 연구단 구성·운영을 통해 환경보전 효과 검증 * 기 추진 연구용역(농진청, ~'16)을 활용, 유기농업의 비시장적 가치 조사·분석 * 무농약 현행 지급 기한(3년) 연장 방안 검토 - 친환경축산직불제 개선 <ul style="list-style-type: none"> * '09년 직불제 도입 이후 동결된 지급단가를 축종별 소득 감소분에 맞추어 지원되게 상향 추진 * ('15) 연구용역 → ('16) 제도개선 및 '17년 예산 반영 추진 * 지급대상 축종 확대(번식우 추가) * 유기축산 지속직불제 도입 추진: (~'16) 연구용역 → ('17) 도입 목표 - HACCP 농장 인증자 중 동물복지축산농장 인증받은 농업인의 초기 소득감소분 보전(「동물보호법 제29조」) <ul style="list-style-type: none"> * ('12) 산란계 → ('13) 돼지 → ('14) 육계 → ('16.1) 한우, 육우, 젖소, 염소 → ('16.상) 오리 - 투융자 계획(역 원): 친환경농업 직불제 개선 					
	합계	'16	'17	'18	'19	'20
	3,280.9	436.5	622.4	682.1	739.0	800.9

〈표 3-12〉 친환경직불금 단가 변화: 논·밭

연도	지급 단가 (천 원/ha)	비고
1999 ~2001	- 논·밭: 524	상수도 보호구역
2002	- 논·밭: 524 ※ 논 농업직불: 진흥 250, 비진흥 200	밭 저농약, 논 무농약, 환경규제지역 저농약 이상
2003	- 밭: 기본 단가 524 + 인센티브 유기·전환유기 270 / 무농약 150 / 저농약 0 - 논: 기본 단가 500 + 인센티브 유기·전환유기 270 / 무농약 150 / 저농약 0	저농약 이상
2004	- 밭: 상동 - 논: 기본 단가 532 + 인센티브 상동	저농약 이상
2005	- 밭: 상동 - 논: 기본 단가 600 + 인센티브 상동	저농약 이상
2006	- 밭: 상동 - 논: 유기·전환기 392 / 무농약 307 / 저농약 217	
2012	- 밭: 유기 1,200 / 무농약 1,000 - 논: 유기 600 / 무농약 400	직불금 지급 기간 연장: 유기 3년 → 5
2015	- 밭: 상동 + 유기 지속 600 - 논: 상동 + 유기 지속 300	유기지속직불 도입: 직불금 최대 5년간 받은 필지에 대해 3년 추가 지급 가능 밭 직불제와 중복 수령 가능
2018	- 밭: 유기(채소·특작·기타) 130 / 유기(과수) 140 / 무농약(채소·특작·기타) 110 / 무농약(과수) 120 / 유기 지속(채소·특작·기타) 650 / 유기 지속(과수) 700 - 논: 유기 70 / 무농약 50 + 유기 지속 350	전반적인 단가 인상 밭 작목별 차등 지급 유기지속직불 3년 기한 폐지

자료: 농림축산식품부 친환경농업과. 2015. “2015년 친환경농업직접지불제 교육교재”; 농림축산식품부 친환경농업과. 2016. 「2016~2020 제4차 친환경농업 육성 5개년 계획」; 2018년도 농림축산식품부 시행지침서.

- 친환경안전축산직불제도는 해당 축종 및 품목과 지급 단가 한도액이 확대되는 방향으로 진행되어 왔음. 초기 2004~2006년 시범 사업 이후, 2009년 본격적인 제도 도입에 있어서 공백기가 존재하기는 하지만, 2009년 이후 사업이 꾸준히 이루어져 왔음(<표 3-13>).
- 친환경안전축산직불금의 경우에는 제1차 계획에서는 명확한 언급은 되지 않았으나 제2차 계획 내에서 제1차 계획 기간인 2005년도 653농가가 친환경안전축산직불금을 수령하였음을 언급하고 있어, 제1차 계획 기간부터 시범사업이 이루어진 것을 알 수 있음.

- 제2차 계획에서는 2006년까지 친환경안전축산직불제의 시범사업 추진과 이후 보완을 계획에 포함하고 있으며, 이것은 2004년~2006년 시범사업 실시와 2007년~2008년 연구 용역을 통하여 충실히 이행된 것으로 판단됨(<표 3-13>). 2013년까지 축산업 등록 농가의 20% 수준까지 참여를 유도하고자 하는 부분에 있어서는, 2012년도 친환경 주요축산물 생산량 비중이 13.3%였고, 2014년 목표치가 14%였으므로 목표를 달성하지 못한 것으로 볼 수 있음(농림축산식품부 2014년 사업지침).

- 제3차 계획에서 친환경안전축산직불제의 대상 품목(한·육우, 젓소, 돼지, 계란, 육계)에 오리를 추가하는 것을 계획하였으며 실제로는 2011년도 오리, 오리알 추가, 2014년 메추리알, 산양(식용·유)을 추가하여서 실제 계획 대비 정부 노력이 더욱 투입된 것을 알 수 있음. 덧붙여 제3차 계획에는 명시되지 않았지만 2015년 친환경축산직불(유기)의 지급 기간 및 한도를 확대한 것에서 친환경안전축산직불제를 확대하려는 정부의 노력을 다시 한번 확인 가능함.

- 제4차 계획에서 제시된 2016년도 지급대상을 번식우로 확대하는 것과, 2017년도 유기축산 지속직불제 도입은 2018년 현재까지 달성되지 못하였음. 동물복지축산농장 인증 대상은 2016년 11월에 산란계, 돼지, 육계, 한·육우, 젓소, 오리, 염소로 확대된 이후 현재까지 동일한 대상이 유지되고 있어 제4차 계획에서의 인증 축종 확대는 계획에 준해서 실시된 것을 알 수 있음.

〈표 3-13〉 친환경안전축산직불금 변화

연도	내용
2004~2006	- 「친환경축산 직불제」 시범사업 실시 * 기본 프로그램 이행: 1,300만 원/호 한도 * 인센티브 프로그램 이행: 200만 원/호 한도 * 소: 173원/m ² * 돼지: 5만 원/두, 닭: 1만 5천 원/수
2007~2008	친환경축산 직불제도의 도입·시행 관련 연구용역
2009~2010	- 친환경축산농가(무항생제, 유기)에 친환경축산직불금 지원 * 농가당 지급 한도액: 2천만 원 (환경친화농장 지정 시 20% 추가 지급 → 2018년 현재 산지생태축산농장 지정 시 20% 추가 지급) * 한우(육우), 젓소, 돼지, 산란계, 육계(토종닭)
2011	- 오리, 오리알 추가
2014	- 메추리알, 산양(식용·유) 추가
2015	- 친환경축산직불(유기) 지급 기간 연장 및 지급 한도 확대 * 유기 지급기간: 3년(회) → 5 * 유기 (기존) 2천만 원 → (개정) 3천만 원 한도 * 무항생제 2천만 원 한도
2018	- 무항생제 인증 농업인 및 법인은 지원대상에서 제외

자료: 농림축산식품부. 2006년도, 2010년도 사업지침, 행정안전부 국가기록원. 2014. “친환경축산직접지불제”, 농림축산식품부. 2018. “친환경안전축산직불제”. <http://www.mafra.go.kr/mafra/1378/subview.do>. 접속일: 2018. 11. 7.

○ <표 3-44>는 각 연도 농림축산식품부의 「예산 및 기금운용계획 개요」 자료에서 제시된 예산액을 정리한 것임.

- 친환경농업 육성 5개년 계획과 비교할 때, 제1~3차 계획 기간 동안은 친환경직불제 예산이 계획했던 금액을 초과하여 확보되어서 사업이 이루어졌음.
- 2016년도 예산안의 경우 제4차 계획에서 제시한 예산과 동일한데, 이것은 제4차 계획이 2016년 3월에 발표되면서 실제 연초에 확보한 예산을 계획에 반영하였기 때문으로 보임.
- 2017년과 2018년의 경우에는 예산액이 제4차 계획에서 계획한 금액보다 적게 확보가 되었음. 이것은 2016년과 2017년 친환경농산물 인증 면적의 큰 차이가 없었던 것으로 보아, 예산집행이 원활하지 않았다고보다 계획보다 인증 면적 확대가 더뎠기 때문으로 해석 가능함.

나. 친환경농산물 인증 활성화 및 인증시스템 관리

- 친환경농산물 인증 활성화 및 인증시스템 관리와 관련한 세부 내용은 친환경농업 육성 5개년 계획 내에서 찾기가 어려움.
 - 2008년, 2009년 친환경농산물 인증 활성화 예산은 인증수수료가 현실화 될 때까지 적정수수료와 실행수수료의 차액을 지원하고 위변조 방지용 인증라벨 보급에 활용되었음. 그리고 2010년에는 친환경농산물 신뢰도 제고에 대한 비용이 포함되었음.
 - 2011년부터 ‘국가인증농식품사업’과 통합되었고, 내용상 친환경농산물 소비촉진 등으로 변경되었음.
 - 친환경농산물인증시스템 개선에 대한 예산이 2009년 확보되었으며, 정보시스템 관리·운영은 현재 농관원으로 이관된 상태임.

- 2009년, 2010년도 이후 ‘친환경우수농식품인증’과 ‘국가인증농식품지원’ 사업이 꾸준히 추진되고 있어 친환경농산물뿐만 아니라 GAP 농산물과 그 외 인증 농산물의 인증 활성화, 정보 관리, 소비촉진 등에 대한 노력을 지속한 것을 알 수 있으며, 이것은 예산 확보에서도 확인 가능함(<표 3-44>).

4.3. 토양 투입재 및 친환경 농자재

4.3.1. 효과성 평가

- 화학비료 및 농약 사용량의 경우, 제1차 계획에서는 총량을 기준으로, 이후 계획에서는 단위면적(ha)당 사용량을 기준으로 목표가 산정되었음. 또한, 토양 양분 관리 측면에서 본다면, 화학비료 성과목표는 가축분뇨 퇴·액비 사용, 유기질·부산물비료 지원사업성과와 함께 비교하여서 볼 필요가 있음.

- 화학비료 사용 목표에서 제1차 계획의 목표 달성 여부는 단위가 다르므로 직접 비교는 어려움. 제2차 계획에서는 초과 달성하였고, 제3차 계획에서는 목표에 미달함.
 - 제1차 계획과 제2차 계획의 성과목표 단위가 다르므로 직접 비교는 어렵지만, 제2차 계획에서 ('99~'03) 화학비료 사용량 평균치를 375kg/ha로 제시하였고 ('05) 374kg/ha로 사용하였다고 명시하고 있으므로 1차 계획 목표 달성 여부와 상관없이 화학비료 사용 저감은 이루어진 것으로 볼 수 있음.
 - 제2차 계획에서 ('10) 260kg/ha이었던 것이 제3차 계획에서 ('10) 242kg/ha인 점을 보아서 초과 목표 달성을 하였음을 알 수 있음.
 - 제3차 계획에서 목표 ('15) 205kg/ha가 제시되었으나, 제4차 계획에서 ('14) 258kg/ha로 조사되었고 목표가 ('20) 235kg/ha로 제시되어 제3차 계획 목표는 달성되지 못한 것을 알 수 있음.
 - 제1~4차 계획 기간 단위면적당 화학비료 사용량이 많이 줄어들기는 하였으나, 2010년과 2014년도 수치를 비교하면 다소 사용량이 늘어난 것을 확인할 수 있음.

- 전문가 및 농업인 면담에서 화학비료의 현재 사용 수준에서 추가 저감이 힘들 것이라는 전망이 제시되어 실제 토양 양분 관리에 있어서 화학비료의 단순 저감이 아닌 대체재 마련의 중요성을 시사함.

- 화학농약의 경우, 역시 제1차 계획 목표 달성 여부는 직접적 비교는 어려우며 제2차 및 제3차 계획에서는 목표에 미달하였음.
 - 제2차 계획에서 목표로 ('10) 9.1kg/ha → ('13) 7.4kg/ha가 제시되었으나, 제3차 계획에서 ('09) 9.9kg/ha인 점으로 보아서 목표 달성을 못 하였을 것으로 추정됨.
 - 또한 제3차 계획의 중간 목표가 ('13) 9.1kg/ha로 2차 계획의 2010년도 목표와 동일하기 때문에, 제3차 계획 목표가 제2차 계획 목표보다 후퇴

한 것을 확인할 수 있음.

- 게다가 제3차 계획 최종목표 ('15) 8.4kg/ha보다 제4차 계획의 최종 목표 ('20) 8.5kg/ha가 더 높으므로 제3차 계획의 목표도 달성하지 못하였으며 성과목표치도 한 번 더 후퇴한 것을 알 수 있음.

○ 육성계획 목표에는 미달하였을지 모르나, 장기적으로 농약 및 화학비료 사용량은 감소 추세임을 확인 가능함.¹¹

- 화학비료: ('07) 340kg/ha → ('10) 233 → ('14) 258 → ('15) 261 → ('16) 268 → ('17) 270
- 농약: ('07) 13.1kg/ha → ('10) 11.2 → ('14) 11.3 → ('15) 9.7 → ('16) 9.3 → ('17) 103

¹¹ e-나라지표. “농약 및 화학비료 사용량”. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2422. 접속일: 2018. 10. 5.

〈표 3-14〉 제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 투입재 관련 목표

	1차('01~'05)	2차('06~'10)	3차('11~'15)	4차('16~'20)
화학비료	('99) 842천 톤 (02) 716 (05) 589	('99~'03) 375kg/ha (05) 374 (08) 290 (10) 260 (13) 225	('10) 242kg/ha (13) 220 (15) 205	('14) 258kg/ha (20) 235
화학농약	('99) 25.0천 톤 (02) 21.3 (05) 17.5	('99~'03) 12.4kg/ha (05) 11.8 (08) 10.1 (10) 9.1 (13) 7.4	('09) 9.9kg/ha (13) 9.1 (15) 8.4	('14) 9.3kg/ha (20) 8.5
유기질비료	('01) 50만 톤 (05) 70	('05) 70만 톤 (08) 180 (10) 230	('10) 250만 톤 (13) 300 (15) 350	
녹비작물 재배면적	[푸른들 가꾸기: 녹비+사료] (99) 8천ha (01) 70 (02) 84 (03) 100 (04) 120 (05) 144	[푸른들 가꾸기] (05) 101천ha (06) 120 (08) 200 (10) 280	('10) 140천ha (13) 170 (15) 200	[녹비종자 공급체계·방식 개편] - 추가 공급업체 지정 [비료사용 처방서 개발 등 적정 시비체계 마련] -친환경농업 실용화 연구단 과제
가축분뇨 자원화	[처리시설 설치율] (99) 92% (02) 96 (05) 100 [퇴·액비 자원화율] (99) 86% (02) 88 (05) 90	[처리시설 설치율] (05) 97% (08) 98 (10) 99 [퇴·액비 자원화율] (05) 80% (08) 83 (10) 85	[퇴·액비 자원화율] (10) 85% (15) 90	- 공동자원화 비즈니스 모델 구 축, 액비 품질 제고, 악취 저감 등, 자원화율 목표 제시는 없음.
유기농업자재 목록 공시(품목)			('10) 1,070 (13) 1,900 (15) 2,750 (누적치)	[공시·품질인증 통합] - 유기농업자재 인정제로 통합
유기농업자재 수출액			('10) 500만 불 (13) 2,000 (15) 5,000	

- 유기질비료, 녹비작물 재배, 가축분뇨자원화는 가축분뇨의 자원화·재활용, 유희농경지 녹비 작물 재배 등을 통해 양분순환을 촉진하고 화학비료 사용

절감 및 농가 경영비 감소를 목표로 하는 사업임. 유기질비료의 경우에는 제1차 계획 목표는 달성, 제2차 계획은 초과 달성한 것으로 나타남.

- 제1차 계획의 최종 목표 ('05) 70만 톤은 제2차 계획의 실적 ('05) 70만 톤과 동일하므로 목표를 달성한 것으로 볼 수 있음.
- 제2차 계획의 최종 목표는 ('10) 230만 톤이었으나 제3차 계획에서 나타난 실적은 ('10) 250만 톤으로 목표를 초과달성한 것을 알 수 있음.
- 2014년도 성과보고서에서는 유기질비료 실제 지원량을 ('13) 3,081천 톤 → ('14) 3,200천 톤으로 제시하여서 제3차 계획의 2013년도 목표는 달성된 것을 알 수 있음.
- 국승용·최지선(2017)에서는 유기질비료와 부숙유기질비료 총 판매량을 ('14) 3,835천 톤 → ('15) 3,970천 톤 → ('16) 3,903천 톤으로 집계하여서 2014년도를 기준으로 본다면 성과보고서 내용과는 다소 다른 수치를 보임. 수치가 달라서 2015년도의 정확한 성과를 판단하기는 어렵지만 2014년에 비해 추가 공급이 이루어진 것을 알 수 있음.
- 주어진 자료만 본다면 성과 측면에서 초과 달성이지만, 토양의 적정 양분 투입 측면에서 이러한 초과 달성이 친환경적이라고 단정 지을 수 없으므로 해석에 주의가 필요함.

○ 녹비작물의 경우, 제1차 및 제2차 계획에서는 ‘푸른들 가꾸기 사업’에 포함되어 있었음. ‘푸른들 가꾸기 사업’은 사료 및 녹비 작물을 활용하여서 토양 유기물 함량 제고를 통한 지력 향상, 화학비료의 대체, 표토 유실 방지 등을 목적으로 함.

- 제1차 계획의 목표치인 ('05) 144천ha에 비하여서 제2차 계획의 실적 ('05) 101천ha가 낮게 나타남.
- ‘푸른들 가꾸기 사업’이 사라진 제3차 계획의 경우, 제2차 계획 성과목표와 직접 비교는 어려움.
- 성과보고서에서 녹비작물 실 재배면적을 ('12) 97천ha → ('13) 69 → ('14) 30으로 정리하고 있어 제3차 계획 내 녹비작물 재배면적 달성에

크게 도달하지 못하였음.

- 이것은 녹비작물 재배와 다른 비료 투입이 대체 관계이기 때문일 가능성이 존재함. 즉, 토양 양분 투입과 관련한 사업은 서로 상호보완적이기 때문에 정책 효과성 평가에 대해 함께 고려할 필요가 있음.

- 제4차 계획에서는 녹비작물 재배에 대한 직접적인 성과목표를 제시하지는 않았음. 현재 NH 무역에서 독점적으로 공급하는 녹비종자 공급체계를 재편하여서 공급업체 간 경쟁을 유도하며, 더 나아가 녹비작물을 포함한 비료사용 처방서 등 적정 양분 투입을 고민한다는 점에서 기존의 제1~3차 계획과는 구분됨.
- 가축분뇨 자원화와 관련하여서는 제1~3차 계획에서는 가축분뇨 처리시설 설치율과 퇴·액비 자원화율을 성과목표로 제시하고 있으며, 제4차 계획에서는 구체적 수치 제시보다 공동자원화 비즈니스 모델 구축과 액비 품질 제고·악취 저감 등의 목표를 제시하여서 기존 육성계획과 다른 모습을 보임.
- 퇴·액비 자원화율의 경우, 제1차 계획의 목표는 미달, 제2차 계획의 목표는 달성한 것으로 보임. 제1차 계획의 경우 가축분뇨 처리시설 설치율도 당초 목표를 달성하지 못하였음.
 - 제1차 계획에서 처리시설 설치율 성과목표로 ('05) 100%가 제시된 것과 대조적으로 제2차 계획에서는 ('05) 97% 달성률을 보여 목표 달성이 되지 못한 것을 보여줌.
 - 제1차 계획에서 가축분뇨 퇴·액비 자원화율 목표가 ('05) 90%로 제시되었으나, 제2차 계획에서 ('05) 80%로 집계되어서 성과가 목표에 크게 미치지 못함을 알 수 있음. 제2차 계획에서 제시한 ('10) 85% 목표는 제3차 계획에서 ('10) 85%로 조사되어서 목표를 달성하였음.
 - 성과보고서에서 발표한 가축분뇨 자원화율은 ('10) 86.6% → ('11) 87.6% → ('12) 88.7% → ('13) 89.2% → ('14) 89.2% → ('15) 90.2%로, 제3차

계획 목표인 ('10) 85% → ('15) 90%를 달성한 것을 알 수 있음.

- 토양 양분 투입의 경우 화학비료, 유기질비료, 가축분뇨 퇴·액비 시용에 대한 종합적 시각이 필요하지만, 지금까지 친환경농업 육성 5개년 계획에서는 토양 양분 투입제의 종합적 관리는 소홀하였음.
 - 즉, 여기서 살펴본 효과성은 사업 실시 이전에 세워진 사업성과목표에 대한 효과성을 의미하는 것이지, 실제 이러한 성과목표가 환경 개선 결과를 가져왔는가를 평가하는 것은 아님.
 - 이와 관련하여서 제4차 계획에서도 “농업의 전반적인 환경보전 기능 제고를 위한 우리 현실에 맞는 생산 모델 구축작업이 미흡하고, 개별사업 중심으로 접근하고 있는 실정”으로 지적하며 “유기질비료·유기농업자재 등 지원사업은 자재 과투입을 유발하고, 농가의 자가 제조 유인을 감소시킬 우려”가 있음을 밝힘.
 - 또한 동 계획에서는 현행 비료사용 처방서에서 유기질 비료, 녹비작물 등의 적정 시비량이 마련되지 못한 것을 지적함.
 - 이 부분에 대해서는 추후 총합 효과 평가를 고려하여 평가가 필요함.
- 투입제 관련 친환경농업 육성정책이 단기적 성과에서는 당초 성과목표를 일부 달성하지 않을 수 있지만, 장기적 투입제 사용의 방향성을 설정하는 것에 효과적이었음.
 - 화학비료 및 농약 사용은 각 계획의 목표에는 미달한 부분이 존재하지만, 20년 동안 추세를 본다면 실제 사용량이 감소했음을 알 수 있음. 가축분뇨 자원화율도 각 계획 목표에는 도달하지 못하였지만, 꾸준히 증가하는 추세임.
 - 덧붙여, 가축분뇨 자원화율의 경우 환경부 「가축분뇨 처리통계」와는 수치가 다르게 산정되므로 향후 농업환경 지표 면에서 정합성 확보가 필요한 부분으로 보임.

- 성과보고서에서도 ‘친환경 비료’ 또는 ‘친환경 농자재’ 사업성과지표로 ‘단위면적당 화학비료 사용량’을 활용하였으나 2014년 이후 성과지표에서 삭제되었고, 이후 논과 밭의 특성을 성과지표로 제시함. ‘친환경농업 인프라’ 사업은 내용상 녹비작물 재배 지원으로 볼 수 있으며 성과지표로 ‘녹비작물 실 재배면적’과 ‘농경지 내 유기물 함량 증가량’이 사용되었음.
 - 육성계획은 5년간의 성과목표를 사전에 제시하는 것이고, 성과보고서 내 성과는 매년 여건 변화를 반영하여서 설정되는 것으로 목표치가 서로 다를 수 있음.
 - 2011년도 성과보고서(국회예산정책처 2012)에서는 ‘친환경 비료’ 사업 성과지표로 ‘단위면적당 화학비료 사용량 감소율’과 ‘논 토양 유효 규산 함량 증가량’을 제시함. 후자의 경우, 2010년과 2011년 각 1,000%, 500% 초과 달성하면서 동 보고서에서 목표치 상향 조정 필요성이 지적됨. 화학비료 사용량 감소율의 경우에는 2009년, 2010년, 2011년 각 110.5%, 109.0%, 88.8% 달성률을 보임.
 - 2012~2014년 동안 성과지표에 단위면적당 화학비료 사용량이 활용되었고 그 이후에는 토양의 물리적·화학적 특성을 나타내는 논 토양 유효 규산 함량과 밭 토양 산도가 성과지표로 제시됨.
 - 친환경농업 인프라 사업(녹비작물 재배 지원)의 성과지표로 녹비작물 실 재배면적과 농경지 내 유기물 함량 증가량을 활용하였으나, 녹비작물 종자 지원이 ‘친환경 농자재’ 사업에 포함된 이후에는 성과지표에서 사라졌다가 2017년 농경지 내 유기물 함량 증가량 지표는 부활함.

〈표 3-15〉 친환경 비료·농자재, 친환경농업 인프라 사업성과 달성률

성과목표 지표	측정산식	구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	
단위면적당 화학비료 사용량 (kg/ha)	화학비료사용량(kg)/전국 경지이용면적 (ha)	목표	236	225	220				
		실적	267	262	260				
		달성률(%)	86.9	83.6	84.4				
논 토양 유효 규산 함량 (ppm)	살포한 다음 해의 토양 유효 규산 함량 측정치(ppm)	목표	157	157	157	157	157	-	
		실적	157	186	204	195	204		
		달성률(%)	100	118.5	129.9	124.2	129.9		
밭 토양 산도(pH)	살포한 다음 해의 토양 산도 측정치(pH) ('17) 전국 농경지 중 토양산도(pH)를 검정한 밭 토양의 토양산도 평균	목표				6.5	6.5	6.35	6.4
		실적				6.5	6.3	6.4	6.3
		달성률(%)				100	96.9	100.8	98.4
녹비작물 실재배면적(천ha)	∑(품목별 종자파종량/단위면적당 파종량)	목표	98	97	40				
		실적	97	69	30				
		달성률(%)	99	71.1	75				
농경지 내 유기물 함량 증가량(g/ppm) ('17) 농경지 토양의 유기물 함량(%)	당년도 논 밭 토양 kg당 유기물 함량(g)-전년도 수치 ('17) 전국 농경지 중 유기물 검정을 실시한 토양의 유기물함량(논·밭 평균)	목표	0.45	0.45	0.45			2.55	
		실적	0.5	0.45	0.45			2.55	
		달성률(%)	100	100	100			100	

자료: 대한민국 정부. 2013~2018. 「각 회계연도 성과보고서(농림수산식품부 또는 농림축산식품부)」.

○ 단위면적당 화학비료 사용량의 경우에는, 제3차 계획에서 제시한 목표보다 높은 수준의 목표가 제시되어서, 다시 한번 제3차 계획 목표가 미달되었을 가능성을 보여줌.

- 특히 2014년 성과보고서에서는 맞춤형 비료 지원사업(*)이 3년 일몰로 연차별 지원규모가 축소되는 것을 그 원인 중 하나로 제시하였음.

* 예산(포당): ('10) 731억 원(1,800원) → ('11) 366(1,100) → ('12) 200(800)

○ 논 토양 유효 규산 함량은 2012~2016년 전반적으로는 증가 추세이며, 2012년도 이후 100% 이상의 초과달성률을 보여 2017년도 성과지표에서는 제외되었음.

- 2014년, 2015년, 2016년 성과보고서에서 성과지표를 '토양 유기물 함량'으로 변경하는 것을 제안함. 이것은 유기물 함량을 적정수준까지 높여나

갈 필요가 있으며, “농지의 비옥도를 높이고, 퇴비 등 제조 시 가축분뇨, 음식물폐기물 등을 재활용하여 환경을 보호하고 있어 환경친화적이고 지속가능한 농업을 육성한다”는 목표와도 부합하기 때문임.

- 단, 토양의 화학성 변화는 점진적으로 일어나므로 목표 수치 설정을 서서히 바꾸어야 함을 명시함.

○ 산도(pH)의 경우에는 값이 크거나 작을 경우 모두 토양이 산성 또는 염기성을 띠는 것을 의미하므로, 그 값이 큰 것이 환경적·화학적으로 토양이 건강하다는 의미가 아님. 그러므로 다른 성과지표처럼 달성률을 계산하는 것은 무리가 있음. 성과목표보다 다소 크거나 작은 수치를 보였지만 대체적으로 목표 수치에 근접한 성과를 보여주었음.

○ 녹비작물 재배의 경우, 2014년 유기질비료 지원사업 확대 및 연계방침에 따라 성과목표와 실제 실적이 감소한 것으로 보임.

- <표 3-14>에서 보듯이 제1~3차 계획 내 유기질비료 지원사업 물량 목표는 지속적으로 증가하도록 계획하여 녹비작물과의 대체가 일어났을 가능성이 크며, 이것은 동일 계획에서 녹비 작물 재배 면적을 지속적으로 증가시킨 부분과는 대비됨.

- 실제 2013년도 유기질비료 지원 물량은 3,081천 톤에서 2014년도 3,200천 톤 지원으로 물량이 증가하였음.

○ 농경지 내 유기물 함량 증가량 성과목표는 2012~2014년 모두 100% 달성하였음. 해당 항목은 성과지표에 포함하지 않았다가 2017년도 증가량이 아닌 농경지 내 함량 비율이 성과지표로 다시 포함되었고 역시 목표를 100% 달성하였음.

○ 단위면적당 화학비료 사용량이나 녹비작물 실 재배면적의 경우에는 성과목표에 미달하였으나, 전반적인 토양의 화학성 변화 목표는 대부분 달성하였

으므로 친환경 농자재 및 친환경농업 인프라(내용상 녹비작물 재배) 사업의 성과가 농업환경에 드러났으며 사업이 성공적이었음을 알 수 있음.

〈표 3-16〉 친환경축산 지원·친환경축산 사업 성과 달성률

성과목표 지표	측정산식	구분	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
가축분뇨 자원화율 (%)	(가축분뇨 자원화 물량/전체 가축 분뇨발생량)×100	목표	86.0	87.5	88.5	89.2	89.5	90.0	90.6	90.8
		실적	86.6	87.6	88.7	89.2	89.2	90.2	90.6	91.0
		달성률(%)	100.7	100.2	100.2	100	100	100.2	100	100.2
조사료 자급률 (%)	(국내산 조사료 공급량/조사료 총공급량)×100	목표	82	86	86	88	90.0	86	87	70
		실적	82	83	80	82	82.0	81	80	82.0
		달성률(%)	100	96.5	93	93.2	91.1	94.2	92	117.1
조사료 재배면적 (천ha)	전년 대비 당해연도 재배면적 실적 ('13~) 시·도별 종자공급 실적을 기준으로 재배면적 추정	목표	244	316	330	350	370	친환경축산 사업이 '친환경 농업 육성'에서 '축산업진흥'으로 재편되면서 지표 변화		
		실적	244	260	268	298	297			
		달성률(%)	100	82.3	81.2	85.1	80.3			
퇴·액비 사용량 (천 톤)	퇴비 판매량과 자원화 조직체가 농경지 등에 살포한 액비 이용량의 합으로 계산	목표	4,100	4,350	4,600	4,850	5,000	5,150		
		실적	4,199	4,450	4,720	4,872	5,034	5,019		
		달성률(%)	102.4	102.3	102.6	100.5	100.7	97.5		

주: 2012년도 성과보고서와 2013년도 성과보고서 사이에 수치 차이가 존재함. 2011년, 2012년도 수치는 2013년도 성과보고서가 최신 자료일 것으로 보고 2013년도 보고서 내용을 기재함. 또한, 2013년도 가축분뇨 자원화율의 수치가 2013년도, 2014년도 성과보고서에 다르게 기술되어 2014년도 수치를 사용함.

- 성과보고서 내에서 '친환경축산 지원' 사업의 경우에는 친환경축산 인증 및 확대 면에서는 본 보고서의 '3.1. 인증 관련 목표'와 연결될 수 있으나, 성과 지표로 '가축분뇨 자원화율', '조사료 자급률', '조사료 재배면적', '퇴·액비 사용량'을 제시하고 있어서 성과 측면에서는 '3.2. 토양 양분 투입 및 농약'에 더욱 부합하는 사업으로 볼 수 있음(<표 3-16>).
- 성과보고서에서 가축분뇨 자원화율과 퇴·액비 사용량은 2010~2017년 모두 목표 달성률이 100%임. 앞서 언급했듯이 이러한 목표 달성에서의 성과는 확실히 있으나, 성과목표 자체가 지역 단위 양분 수지의 균형을 이루는 값인 지에 대해서는 추가 연구가 필요함.

○ 조사료 자급률은 2011~2016년 목표가 다소 미달하였으나 적어도 92% 이상의 달성률을 보여 친환경축산 사업이 성공적이었음을 보여줌. 이에 비해 조사료 재배면적은 2011~2014년 목표치에 상대적으로 크게 도달하지 못하고 있음.

- 2014년도 성과보고서에서는 양질 조사료 공급 확대를 통한 축산농가 경쟁력 강화 및 고품질 축산물을 공급하기 위하여서 조사료 자급률과 재배 면적을 적극적으로 설정하였음을 밝힘.
- 조사료 재배확대는 지방비 부담이 가중되는 사업구조이므로 이로 인해 상대적으로 재정이 열악한 지역에서는 재배 확대에 소극적일 수 있으며, 수입조사료 대비 국내 조사료의 품질과 가격 경쟁력이 높지 않기 때문으로 분석함.

○ 유기농업자재 시장도 지속적으로 증가 추세를 보임. 정확한 성과 비교는 어려우나 2012년 이후 무농약농산물과 유기농산물 인증 면적이 감소 추세였다가 2015년 이후 안정세로 들어선 것과 비교할 때, 유기농업자재 시장 확대는 시장적 요인보다 정책적 요인이 작용할 가능성이 큰 것을 시사함(<표 3-17>).

〈표 3-17〉 유기농업자재 업체 수 및 공시제품 수 변화

연도별	2007 (제도 도입)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
업체 수	36	394	420	452	487	510	562	603	629
공시제품	70	1,058	1,417	1,207	1,286	1,237	1,366	1,493	1,563

자료: 농림축산식품부 친환경농업과 내부자료(2018b). 한국친환경농자재협회 내부자료로 보완.

4.3.2. 정확성(이행 정도) 평가

가. 폐 영농자재(폐비닐) 수거

○ 제1차 계획은 폐 영농자재 수거 기능 강화에 대한 내용을 포함하고 있으며, 관련된 지원으로 폐비닐수거 사업 예산을 제시하고 있음. 이것은 제2차 계획까지 이어졌으나 폐비닐수거 사업이 2010년부터 중단되면서 육성계획에서는 제외되었음.

〈표 3-18〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 폐 영농자재 수거 계획

계획 구분	세부 내용						
제1차 (’01~’05)	- 지방자치단체, 농협, 자원재생공사의 폐 영농자재 수거 기능 강화 * 수거 예산 및 마을 단위 수집장 확보 지원 * 무단투기자에 대한 과태료 징수						
	- 자원재생공사를 통한 농약 빈병·폐비닐 수거 지속 실시 * 수거 체계: 농가 → 마을공동수집 → 자원재생공사 → 제조공장 * 폐비닐재생처리시설 확충 및 농약 빈병 파쇄·세척처리시설 설치·운영(재생공사)						
	- 농협주관하의 폐 영농자재 수집 추진 강화 * 농협의 조합원 환원사업으로 폐 영농자재 보관함 및 보관장소 설치 추진						
	- 투용자 계획(백만 원)						
	구분	합계	’01	’02	’03	’04	’05
	폐비닐 수거	2,410	410	500	500	500	500
	농약 빈병 수거	12,470	2,470	2,500	2,500	2,500	2,500
제2차 (’06~’10)	- 폐비닐 수거비 지원 확대 * 폐비닐 수거율: (’05) 63% → (’08) 66% → (’10) 68% * 폐비닐 수거비 지원: (’05) 26억 원 → (’08) 42억 원 → (’10) 51억 원						
	- 투용자 계획(억 원)						
	주요 지표	합계	’06	’07	’08	’09	’10
폐 영농자재 수거 활성화	207	30	36	42	48	51	
제3차 (’11~’15)	2010년부터 사업 중단						
제4차 (’16~’20)	-						

- 농림수산물식품부에서 하던 폐비닐 수거비 지원사업이 중단되면서 관련 사업 내용은 환경부에서 ‘영농폐기물 수거·처리’ 사업으로 폐농약용기 수거·처리와 함께 일원화하여 담당하게 되었음.
- 제1차 계획에서는 기존 화학비료 차손보전¹²에 소요되던 재원을 친환경농업 관련 직접지불제 및 환경친화형 비료 공급 재원으로 활용할 계획을 포함하고 있음. 화학비료 차손보전제도는 2005년 7월 1일 폐지되었으므로, 재원 활용이 계획대로 이루어질 수 있었을 것으로 보임.
- <표 3-17>의 예산 확보를 본다면, 폐비닐 수거에 대한 예산은 기존 제1차 및 제2차 계획에서 계획한 예산보다 낮은 수준으로 확보된 것을 알 수 있음.

나. 친환경 농자재 지원 사업

- 친환경 농자재 지원 사업에는 유기질비료, 맞춤형 비료, 토양개량제, 유기농업자재(2015년 이후 녹비종자대 포함), 교육·홍보, 비료품질관리시스템 지원 사업이 포함되며, 2013년 이전에는 친환경 비료 지원사업으로 유기질비료, 토양개량제, 맞춤형 비료 지원 사업을 포함하였음.
- 효과성 평가에서 언급하였듯이 제4차 계획에서는 유기질, 맞춤형 비료 지원 등의 노력에도 불구하고 투입물 적정 관리에 소홀하였음을 지적하고 최적 양분투입체계 마련이 필요함을 지적한 바 있음. 이것은 당초 정책 계획대로 정책이 수행되었는가를 보는 이행 정도 평가의 내용을 넘어선 논의로 볼 수 있음.

¹² 국내 비료 판매가격 인상에 대한 농가 부담 경감을 위하여 농협을 통하여 구매가격보다 낮은 가격으로 비료를 판매하고 그 차손을 정부가 보전하는 가격 보조 제도를 의미함. 2005년 폐지됨(박기환 2012: 23~24).

- 예산 확보에 대한 이행 정도 평가를 하기에는 육성계획 내 부문별 예산 계획이 일괄적으로 명시되지 않았으므로, 여기서는 성과보고서의 예산집행률을 기준으로 이행 정도 평가를 하였음(<표 3-19>). 이 경우는 중장기적인 육성계획에 대한 예산 확보가 아닌 단기적인 매년 예산 계획에 대한 집행률을 보는 것이므로, 이행 정도 평가의 대상이 육성계획이 아닌 매년 수립되는 단기 계획으로 바뀌는 것으로 이해해야 함.
- 친환경 농자재 지원 사업의 경우, 2014년도 예산집행률이 75%였으나 2015년 이월된 금액을 포함한 예산현액의 집행률이 100%에 육박하여서 결국 예산 집행은 충실하게 이행되었음.

〈표 3-19〉 성과보고서 내 친환경 농자재 지원 예산 집행률

연도	2014	2015	2016	2017
예산현액(백만 원, A)	294,731	301,989	227,700	220,940
결산(백만 원, B)	220,902	301,451	227,500	220,940
집행률(% , B/A)	75.0	99.8	99.9	100.0

자료: 대한민국 정부. 2016, 2017. 「각 회계연도 성과보고서(농림축산식품부)」.

□ 유기질비료 지원

- 효과성 평가에서 보듯이 유기질비료 지원 사업의 경우 비료 지원 공급량 확대가 꾸준히 계획되었으며 전반적으로 목표 성과를 달성한 것으로 판단됨.
- 2012년부터 친환경 인증 농가와 친환경 단지 농가를 먼저 지원하도록 하였음(국승용·최지선, 2017).
- 제3차 계획에서 퇴비의 품질등급제 도입 및 차등 지원 확대가 제시되었으며, 이미 계획 일부분이 2010년 7월부터 ‘퇴비 품질등급제’로 실시되었음(농림수산물부 친환경농업과 2010).¹³

- 부산물비료(퇴비) 등급을 유기물, 수분, 무기물함량 및 부속도 등 품질 항목과 중금속(8종) 잔류허용 기준의 안전성 항목을 평가하여 3등급으로 구분.
 - 기존 정액(1,160원/20kg) 지원을 품질등급과 퇴비 종류를 고려하여 차등 지원
 - * 가축분퇴비: 1등급 1,200원 / 2등급 1,100 / 3등급 900
 - * 일반퇴비: 1등급 1,000원 / 2등급 900 / 3등급 700
- 2012년도 ‘친환경 비료 지원 사업’ 사업지침에서는 국고가 지원되는 퇴비 차등 지원이 확대되었음.
- 차등 지원 확대 측면에서 제3차 계획대로 제도가 변경된 것을 알 수 있음.
 - * 가축분퇴비: 1등급 1,200원 / 2등급 1,000 / 3등급 700
 - * 일반퇴비: 1등급 1,000원 / 2등급 800 / 3등급 500
- 2011년도부터 지방비 정책 부담 600원/20kg이 의무화되면서 사업 대상자 선정 권한이 지역조합에서 시·군으로 변경되었으며(국승용·최지선, 2017), 역시 제3차 계획대로 제도가 변경되었음을 알 수 있음.
- <표 3-20>에서 보듯이 ‘비료품질관리시스템’ 관련 예산은 2015년부터 확보되었으며 2016년도에는 시스템 개발비 명목으로 2억 원이 확보되어(농림축산식품부, 「2016 예산 및 기금운용계획 개요」) 제4차 계획에서 예정한 것과 같이 사업이 집행되고 있음을 확인할 수 있음.

¹³ 농림수산식품부 친환경농업과. 2010. “퇴비를 품질등급 표시판매 및 등급별 차등지원”. 보도자료 2010. 7. 15.

〈표 3-20〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 유기질비료 지원 관련 계획

계획 구분	세부 내용						
제1차 (‘01~‘05)	- 유기질비료 보조 지원 확대 * (‘00) 50만 톤 → (‘01) 60만 톤 → (‘05) 100만 톤						
	- 투융자 계획(백만 원)						
	구분	합계	‘01	‘02	‘03	‘04	‘05
	유기질비료 지원	140,000	21,000	24,500	28,000	31,500	35,000
제2차 (‘06~‘10)	- 퇴비 등 유기질비료 지원 확대 추진 * ‘05.7.1 폐지된 화학비료 보조에 상응하는 유기질비료 지원 * 유기질비료 공급: (‘05) 70만 톤 → (‘06) 120만 톤 → (‘08) 180만 톤 → (‘10) 230만 톤						
	- 투융자 계획(백만 원)						
	주요 지표	합계	‘06	‘07	‘08	‘09	‘10
	친환경 농자재 지원 (유기질비료)	302,000	42,000	52,500	63,000	73,500	80,500
제3차 (‘11~‘15)	- 퇴비 등 유기질비료 지원 확대 * 유기질비료 공급: (‘10) 250만 톤 → (‘13) 300만 톤 → (‘15) 350만 톤 - 퇴비의 품질등급제 도입 및 차등 지원으로 품질향상 유도 * 퇴비의 유기물, 무기물, 수분 3개 항목으로 평가, 3개 등급으로 구분, 비종과 품질에 따라 지원 단가 차등 지원 * 등급 간 차액 확대, 퇴비업체 전반에 대한 품질 향상 추진(‘12) * 1등급과 2등급 간 차액: (현재) 100원/20kg → (조정) 200원/20kg * 2등급과 3등급 간 차액: (현재) 200원/20kg → (조정) 300원/20kg - 정부 지원 퇴비의 범위 설정을 통한 우량퇴비 공급 - 사업 대상자 선정 권한 조정 및 사업 물량 배정기준 신설						
	- 투융자 계획(억 원)						
	구분	합계	‘11	‘12	‘13	‘14	‘15
	토양 지력 증진	16,718	2,495	3,123	3,933	3,579	3,589
제4차 (‘16~‘20)	유기질비료 공급 확대, 품질 강화, 농가 지도·관리 강화 * (‘16) 품질관리정보시스템 구축 친환경 유기질비료 지원 내실화 비료사용 처방서 개선·확대(혼용 처방 포함)를 통한 적정 시비 유도						
	- 투융자 계획(억 원)						
	구분	합계	‘16	‘17	‘18	‘19	‘20
	자재지원사업 개선	12,696	2,276	2,442	2,594	2,692	2,692

□ 맞춤형 비료 지원

○ 맞춤형 비료 사업은 토양특성을 고려한 맞춤형 비료를 지원하여서 화학비료 사용량을 감축시키고, 농가의 비료구입비 부담 절감 및 농산물 품질 향상을 꾀하는 사업으로 2010년도 도입되었음.

- 토양검정 결과와 양분에 수지를 고려하여 맞춤형 비료 30종을 설계해서 공급하였음.

○ 그러나 기획재정부가 일몰제¹⁴를 이유로 2013년부터 예산을 전액 삭감한 이후 현재는 사업이 이루어지지 않고 있음. 즉, 제3차 계획 내용대로 집행되지 못한 것으로 평가됨.

- <표 3-21>에서 보듯이 맞춤형 비료 지원사업 예산은 매년 삭감되어 2013년 이후 예산 확보가 이루어지지 않았음.

* ('10) 73,100백만 원 → ('11) 36,550 → ('12) 20,000

○ 완효성 비료의 경우 계획 수치와 실제 수요량의 직접 비교는 어려우나, 실제 수요량이 꾸준히 증가하고 있어서 계획상 성과목표와 부합하는 방향으로 시장 흐름이 조성된 것으로 판단됨(농민신문 2018).

* 국내 완효성 비료 수요량 추이: ('13) 53천 톤 → ('15) 64 → ('17) 68

¹⁴ 보조금 일몰제는 국가보조사업의 존치 여부를 주기적으로 평가하고, 성과가 미흡한 사업을 폐지하여 국가보조사업의 효율성을 높이고자 하는 제도임.

〈표 3-21〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 맞춤형 비료 관련 계획

계획 구분	세부 내용														
제1차 (’01~’05)	-														
제2차 (’06~’10)	-														
제3차 (’11~’15)	<p>- 토양검정 결과와 양분 수지를 고려하여 토양환경과 농법에 맞게 배합한 맞춤형 비료 사업 지속 추진 * 토양분석에 근거한 맞춤형 비료 공급으로 관행 시비법보다 15~20% 비료사용량 절감 추진 * 맞춤형 비료 공급 비율: (’10) 60% → (’11) 83% → (’15) 95%</p> <p>- 토양검정자료를 기초로 맞춤형 비료 설계 및 비중 확대 * 맞춤형 비료 31종 확정(’10) * 간척지 전용비료(2~3종)를 ’12년부터 공급 * 발작물(과수 포함) 전용 맞춤형 비료를 설계하여 ’12년부터 공급 추진 * 원효성 비료 사용량: (’09) 29천 톤 → (’11) 35천 톤 → (’15) 70천 톤</p> <p>- 투융자 계획(억 원)</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>합계</th> <th>’11</th> <th>’12</th> <th>’13</th> <th>’14</th> <th>’15</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>토양 지력 증진</td> <td>16,718</td> <td>2,495</td> <td>3,123</td> <td>3,933</td> <td>3,579</td> <td>3,589</td> </tr> </tbody> </table>	구분	합계	’11	’12	’13	’14	’15	토양 지력 증진	16,718	2,495	3,123	3,933	3,579	3,589
구분	합계	’11	’12	’13	’14	’15									
토양 지력 증진	16,718	2,495	3,123	3,933	3,579	3,589									
제4차 (’16~’20)	-														

□ 토양개량제

- 토양개량제는 2018년 현재 3년 1주기로 규산질, 석회고토, 패화석이 지원되고 있음. 4년 1주기 공급보다 더 높은 빈도로 지원하는 것이므로 4년 1주기 공급은 집행되었다고 판단됨.
- <표 3-22>에서 보듯이 논 토양 유효규산 함량 목표는 2012~2017년 동안 매년 157ppm으로 유지되었고, 밭 토양 산도 목표는 2014년, 2015년 pH 6.5, 2016년과 2017년 각 pH 6.35와 pH 6.4로 설정되었음.
 - 성과목표 설정에 있어서 토양의 적정 화학성을 꾸준히 유지하도록 설정된 것을 알 수 있음.

〈표 3-22〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 토양개량제 관련 계획

계획 구분	세부 내용						
제1차 (’01~’05)	<ul style="list-style-type: none"> - 개별 토양개량사업 연계 강화: 2001년 도별 2개소씩 종합 농토배양 시범사업 후 전국 확대: 들녘을 우선으로 유기물 시용, 객토 등 종합 지원 - (’01) 입상규산질, (’02) 입상석회질 시범공급 - 4년 1주기 개량제 공급 - 투용자 계획(백만 원) 						
	구분	합계	’01	’02	’03	’04	’05
	토양개량제 공급	281,098	52,530	57,142	57,142	57,142	57,142
제2차 (’06~’10)	<ul style="list-style-type: none"> - 4년 1주기 지속 공급 - (’10) 전량 입상화 추진 * 입상공급 비율: (’05) 38% → (’06) 46 → (’08) 70 → (’10) 100 - 유효규산 함량(ppm): (’05) 86 → (’08) 93 → (’10) 100 - 투용자 계획(억 원) 						
	주요 지표	합계	’06	’07	’08	’09	’10
	친환경 실천기반	6,196	938	1,092	1,244	1,401	1,521
제3차 (’11~’15)	<ul style="list-style-type: none"> - 논 토양 유효규산 함량 목표: (’15) 157ppm - 밭 토양 산도 목표: (’15) pH 6.5 - 석회질 요구량 산정기준 개선 - 투용자 계획(억 원) 						
	주요 지표	합계	’11	’12	’13	’14	’15
	토양 지력 증진	16,718	2,495	3,123	3,933	3,579	3,589
제4차 (’16~’20)	- 유기농업자재 관련 내용은 포함되었으나, 토양개량제에 대한 별도 계획은 없음.						

□ 유기농업자재(’15 이전은 친환경 농자재)

- ‘유기농업자재’란 “유기농축산물을 생산, 제조·가공 또는 취급하는 과정에서 사용할 수 있는 허용물질을 원료 또는 재료로 하여 만든 제품”을 의미함 (「농림축산식품부 소관 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행규칙」(이하 「친환경농어업법 시행규칙」 제2조).

- 사용 유형 별로 토양개량용, 작물생육용, 병해관리용, 충해관리용 자재로 구분 가능함.

- 농업 형태별 사용 가능한 농자재는 다음과 같이 분류 가능함.
 - 유기농업: 유기농업자재
 - 친환경농업: 비료+유기농업자재
 - 관행 농업: 농약+비료+유기농업자재

- 유기농업자재 관리 제도는 다음과 같이 변화해왔으며, 제4차 계획에서 포함한 공시·품질인증 통합, 세부 표시기준 마련, 농관원으로의 관리체계 통합은 모두 충실하게 실행되었음.
 - ('01) 친환경농산물 생산을 위한 자재에 대한 구체적 기준 마련
 - ('07) 친환경유기농업자재 목록공시제 시행
 - ('11) 친환경유기농업자재 공시 시행 → 친환경유기농업자재 품질인증 제도 도입
 - ('12) 「친환경농어업법 시행규칙」 제정 → 유기농업자재로 명칭 변경
 - ('16)-1 「유기농업자재 공시 및 품질인증 기관 지정 기준」 제정 → 「친환경농어업법 시행령」 개정에 따라 「유기농업자재 공시 및 품질인증 기관 지정 기준」의 업무 주체가 농촌진흥청장에서 국립농산물품질관리원장으로 변경;
 - ('16)-2 「유기농업자재 공시 및 품질인증 기준」 개정 → 유기농업자재 표시방법 및 표시사항별(공시 등 번호, 자재의 명칭 및 상표명, 자재의 구분, 실중량 또는 실용량, 주성분, 원료, 제조연월일, 유통기간, 사용방법 등) 표시방법 고시
 - ('17) 「친환경농어업법 시행규칙」 및 「유기농업자재 공시 및 품질인증 기관 지정 기준」 개정 → 품질인증 폐지, 공시기관 지정서를 유기농업자재정보시스템에서 게시, 농관원에 위임된 공시기관 사후관리 조항 신설

- 제3차 계획에서는 유기농업자재의 산업적 활성화에 중점을 둔 것으로 보이며, 관련 자료를 바탕으로 일부 효과성 분석과 정확성(이행 정도) 분석을 시도하였음.

- 2015년도 유기농업자재 주요통계(농림축산식품 공공데이터 포털)¹⁵에 따르면, 2015년 유기농업자재 산업 규모는 5천억 원으로 추정되며 공시 등 제품 수는 2015년 1,366개로 제3차 계획 성과목표에 미달이었음(효과성).
* ('07) 70종 → ('10) 1,058 → ('13) 1,207 → ('14) 1,237 → ('15) 1,366
- 2014년도 한국농어민신문 기사¹⁶에서는 “2010년 농림축산식품부가 ‘제3차 친환경농업 육성 5개년 계획’ 수립 당시 약속한 유기농업자재 수출지원 방침을 실행에 옮겨야 한다는 불멘소리도 나오고 있다”고 지적하며 “당시 농식품부는 농식품 수출육성정책에 유기농업자재를 포함하는 방안을 검토하고, 수출시장 개척을 위한 해외전문가 초청 및 해외 전시회 참가 등을 지원키로 했지만, 이 약속은 지켜지지 않았다”고 밝힘. 이 기사에 따르면 제3차 계획에서의 유기농업자재 수출에 대한 지원은 제대로 이루어지지 않았을 가능성이 큼.
- 동 기사에서는 제3차 계획의 수정·보완 과정에서 수출전용 고품질 유기농업자재 개발, 마케팅 지원 등이 포함되었다고 언급하였으며, 이것은 2018년 현재 농기자재수출육성사업을 통하여 해외 인증 획득에 소요되는 비용을 지원하는 것으로 반영되었음.

○ 제3차 계획의 천적 시장 규모 확대와 관련하여서는 2010년 이후 농촌진흥청의 연구가 대부분 중단되었고 관련 정부 지원 사업도 줄어든 것으로 보임 (김해대 2018¹⁷, <표 3-44> “원예작물 천적해충 방제” 예산지원 2011년 이후 없음 참조).

¹⁵ 농림축산식품 공공데이터 포털. 2018. “유기농업자재 현황”. http://data.mafra.go.kr/pendata/data/indexOpenDataDetail.do?data_id=20171129000000000927&filter_ty=

접속일: 2018. 11. 10.

¹⁶ 이기노. 2014. “유기농업자재 수출지원…세계시장 선점해야”. 한국농어민신문 2014. 01. 15.

¹⁷ 김해대. 2018. “천적농법 재배면적, 2010년 2500ha → 지난해 425ha로 줄어”. 농민신문 2018. 04. 04.

- 국립농업과학원 작물보호과 내부자료(2018)에 따르면, 2005~2010년간 천적 지원사업 대상은 다음과 같음.
 - 지원대상: 시설재배 농업인, 영농조합법인, 농업회사법인
 - 지원작물: 딸기, 토마토, 파프리카, 고추(피망), 오이, 멜론, 수박, 참외, 포도

- 천적산업과 관련하여서 박부용 외(2015)에 따르면, 정부의 보조사업 지원으로 생물학적 방제가 확산되어 2004년 약 400ha에서 2010년 2,500ha가 적용면적이 되었으나, 지원사업의 자부담률이 2006년 20%에서 2010년 50%까지 늘어나고 참여업체의 공정성 문제가 불거지면서 정부의 지원이 중단되었음을 서술함. 이후 천적산업은 침체기로 접어들어 관련 업체 대부분이 생산 천적 종수를 줄였다고 설명함. 2011년 정부가 「곤충산업 육성 및 지원에 관한 법률」을 신설, ‘제1차 곤충산업육성 5개년 종합계획(’11~’15)’을 수립하여 천적산업을 포함한 지원 정책을 재개(579백만 원, 2개 업체)하였으나 큰 실효성이 없었다고 지적한 바 있음.

- 2010년 이후 지원 정책의 급감은 천적 사용면적 및 천적시장 규모의 급감으로 이어진 것을 확인 가능함(국립농업과학원 작물보호과 내부자료).
 - 천적 사용면적: (’10) 2,500ha → (’12) 630 → (’14) 398 → (’16) 425
 - 국내 천적시장 규모: (’10) 182.5억 원 → (’12) 52.3 → (’14) 58.9 → (’16) 48.8

- 국립농업과학원 작물보호과 내부자료에서는 천적산업 활성화를 위하여 다음 사항을 문제점으로 지적하고 개선 방안을 제안하고 있음.
 - (문제점) 작물별 천적 이용 매뉴얼과 관리기술 제공 미흡, 천적에 대한 농업인의 이해 부족 및 천적 대비 사용이 쉬운 유기농업자재에 대한 선호, 천적 이용 농가 수가 적어 품목 및 생산량이 제한되어 품질 표준화 및 판로 부족, 천적 지원 사업 부실, 천적 이용 생산 농산물의 가격 차별화 정책 미흡, 천적 이용 농업인 교육 미흡 및 현장 컨설턴트 육성 저조, 천적 이용 생산 농산물에 대한 소비자 인식 제고 및 홍보 부족
 - (개선방안) 노지작물 천적은 천적자원 보존 및 생태계 안정, 시설재배작

물 천적은 농약절감형 해충방제제로 활용, 천적산업활성화 협의체 구성·운영, 천적산업 활성화 협의체 구성·운영, 천적산업 활성화를 위한 정부·지자체 지원 정책 정비, 천적에 관한 농업인 현장 교육 및 컨설팅 확대, 천적 활용 생산 농산물에 대한 소비자 인지도 제고를 위한 홍보

〈표 3-23〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 친환경 농자재 관련 계획

계획 구분	세부 내용						
제1차 (’01~’05)	<ul style="list-style-type: none"> - 친환경 농자재 관리를 위한 법 및 제도 정비 - 친환경 농자재 및 농법검증 - 친환경 농자재 및 농법 보급을 위한 지원강화 * 농진청·농협 친환경농업 공동연구 사업으로 검증이 완료된 친환경 농자재 및 농법 시연·보급(사업대상농가에 연리 6% 자금지원) * 친환경 농자재 농협 구매사업 확대 - 투융자 계획(억 원) 						
	구분	합계	’01	’02	’03	’04	’05
	친환경농법 및 자재 검증	250	50	50	50	50	50
	친환경농업 공동연구 사업-국고 용자	15,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
시설농업 기자재생산지원-국고 용자	10,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
제2차 (’06~’10)	<ul style="list-style-type: none"> - 친환경 농자재 기술 개발과 농가 보급 확대 - 친환경 농자재 검증 관리제도 도입 운영 * (’06) 등록·유통 중인 친환경 농자재에 대한 사용 가이드라인 공시 * (’07) 품질 규격 설정이 가능한 자재부터 단계적으로 검증 추진 - 주요 병해충·잡초의 종합 관리기술 개발: 80종, 17작물 * 주요 병해충·잡초의 주요 방제수준 설정: ’13년까지 75종 * 병·잡초의 생물적 방제기술 개발: ’13년까지 병 15종, 잡초 5종 * 고추 등 시설채소 해충방제 천적이용기술 개발: ’13년까지 17작물 - 작목별 친환경 재배기술 개발: 벼 등 12작물 * 작물별 친환경 재배기술의 Package화 - 벼, 사과, 배, 감귤, 고추, 오이, 딸기, 무 등 * 작목별 친환경 시비 및 병해충 관리기준 설정 * 친환경 농자재 효과 검증 및 표준 사용기술 정립 - 투융자 계획(억 원) 						
	주요 지표	합계	’06	’07	’08	’09	’10
	친환경 농자재 지원(유기질비료)	302,000	42,000	52,500	63,000	73,500	80,500

(계속)

계획 구분	세부 내용						
제3차 (‘11~‘15)	유기농업자재 산업화 토대 마련 * 곤충 및 미생물 등 생명자원 육성, 저탄소 유기농업자재 산업 육성 및 안정적 공급기반 확충 * 천적 시장 규모 확대 (‘09) 416억 원 → (‘15) 2,000 * 미생물제제산업 국내시장 규모 확대 (‘09) 960억 원 → (‘15) 4,800 * 유기농업자재 목록 공시(품목) (‘10) 1,070 ⇒ (‘15) 2,750 * 유기농업자재 수출액 (‘10p) 500만불 ⇒ (‘15) 5,000 - 투융자 계획(억 원)						
	주요 지표	합계	‘11	‘12	‘13	‘14	‘15
	유기농업자재 산업화 토대 마련	270	1	28	55	80	106
제4차 (‘16~‘20)	친환경 농자재 및 단지·지구 조성 지원 추진 유기농업자재 관리 강화 * (현행) 공시 및 품질인증 제도 → (1단계) 품질인증 활성화 → (2단계) 유기농업자재 인정제로 통합·개편 * 유기농업자재 표시도형 및 세부 표시기준 마련(‘16) 유기농업자재 관리체계 통합(농관원) 유기농업자재 공급·유통체계 개선을 통한 비용 절감 유도 * 농자재 유통단계 축소(4~5단계 → 3단계)를 위한 권역별 농자재 유통센터 설립 및 농협 자재센터 확대, 공동구매 체계 구축 - 투융자 계획(억 원)						
	주요 지표	합계	‘16	‘17	‘18	‘19	‘20
	자재 지원사업 개선	12,696	2,276	2,442	2,594	2,692	2,692

○ 각 육성계획 기간별로 미생물제제를 활용한 병해충 방제와 관련하여 다음과 같은 특허 기술이 개발되었으므로 계획 내 미생물제제 관련 연구개발이 지속적으로 이루어져 왔음을 확인할 수 있음(국립농업과학원 농업미생물과 내부자료).

- (1차 계획) 국내 토착 균주 버티실리움 레카니 CS625 및 이를 이용한 진딧물 방제 방법
- (2차 계획) 신규한 아밀로리퀴페션스 씨씨178 및 이를 이용한 잣빛곰팡

이병 방제, 바실러스 서브틸리스 엠27과 5엠34의 혼합 균주를 이용한 식물병 방제제, 신규한 *Rhodotorula graminis* Y435 및 이를 포함하는 식물병 방제

- (3차 계획) 신규미생물 파라코니오씨리움 미니탄스 S134와 이를 함유하는 미생물제제 및 미생물 농약, 트리코델마 비렌스 Tr1047과 트리코델마 하지아눔 Tr1048 균주를 이용한 식물병 방제 미생물 제제, 바실러스를 이용한 인삼뿌리썩음병 방제, 담배가루이 Q 타입에 대한 방제 효과를 갖는 신규 곤충병원성 곰팡이 이사리아 자바니카 Pf04 및 이를 포함하는 담배가루이 Q 타입 방제용 미생물 살충제, 신규미생물 메타리지움 아니소플리에 FT83와 이를 함유하는 파밤나방 유충 방제용 미생물제제, *Beauveria bassiana* Bb08 및 그 배양액 이용한 진딧물 방제용 조성물, 신규미생물 보베리아 바시아나 FG274와 이를 함유하는 파밤나방 유충 방제용 미생물제제, 뷰베리아 바시아나 Bb18 균주 또는 이를 이용한 진딧물 및 균핵병균의 동시 방제용 조성물, 살충활성이 있는 바실러스 투린지엔시스 아종 아이자와이 CAB566 균주 및 이의 용도
- (4차 계획) 이사리아 자바니카 Pf185 균주 또는 이를 이용한 진딧물 및 잘록병균의 동시방제용 조성물, 이사리아 푸모소로세아 Pf212 균주 또는 이를 이용한 진딧물·잘록병균 및 고추 탄저병균의 동시 방제용 조성물, 신규 암펠로미세스 퀴스쿠알리스 94013 및 이를 이용한 식물병원균의 방제

〈표 3-24〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 원예작물천적해충방제, 미생물제제 지원, 농작물병해충방제 지원 관련 계획

계획 구분	세부 내용						
제1차 (’01~’05)	천적을 이용한 해충 방제기술 개발 및 천적이용 활성화 추진 * 천적자원의 탐색 및 특성조사 : 우수 천적 개발 15종 * 우수 천적의 대량증식 및 실용화 연구 * 천적이용 해충방제 기술의 농업 현장 조기 실용화 추진(2001~2010) * 천적에 대한 위험평가 및 등록 관리 등 사후 관리 규정 보완 농약 대체 병해충 방제기술 개발 미생물을 이용한 원예작물 병해충 생물적 방제기술 개발 주요작물별 병해충의 종합관리체계 확립 병해충 정밀예찰 네트워크 구축 병해충 복합 저항성 품종 육성 - 투융자 계획(억 원)						
	구분	합계	’01	’02	’03	’04	’05
	농약대체 병해충 방제기술개발	4.1	1.1	0.7	0.8	0.7	0.7
	천적을 이용한 해충 방제기술 개발	5.7	1.1	1.2	1.2	1.2	1.1
	미생물을 이용 병해충 생물적 방제기술 개발	5.2	0.9	1.3	1.0	1.0	1.0
	병해충예찰체계 정비 등	361	34	70	78	85	94
	병해충·내재해성 저항성 유전자원 탐색 및 평가	16	6	5	3	2	1
	병해충·내재해성 저항성 유전자의 분자생물학적 선발기술 및 이용	21	2	4	4	5	6
	병해충복합 저항성·복합 내재해성 중간모본 육성	27	4	4	5	6	8
	제2차 (’06~’10)	친환경 병해충 방제기술 집중 개발 주요 병해충·잡초의 종합 관리기술 개발 : 80종, 17작물 천적을 이용한 해충 방제기술 개발 * 시설재배 오이에서 천적이용 모델 개발(2006~2007년) * 고온 적응 등 우수 천적 선발 : 3종(2006~2010) * 업체류에서의 천적 이용기술 확립 : 상추(2005~2006) * 노지작물에서 천적 활용 기술 개발(2006~2009) * 곤충병원균 이용 해충 방제기술의 실용화 (2008~2010) * 새로운 천적의 선발 및 이용기술 개발(2006~2010) * 천적의 품질관리를 위한 기초기술 개발(2006~2010) 병해충 정밀예찰 네트워크 구축 * 벼 병해충 예찰포(150개소), 병해충 관찰포(1,050개소) 운영 조사 * 시군농업기술센터(143개소) 병해충 진단실 운영 천적해충방제사업 확대로 시설원에 천적방제 조기 정착 * ’13년까지 시설원에 면적의 50%(5만ha)로 천적해충방제 확대 * 지원면적 : (’05) 300ha → (’06) 1,000 → (’07 이후) 2,000~2,500 * 대상 작목 : (’05년) 딸기·토마토·파프리카·고추 4개 작목 → (’06년) 7개 작목(오이·멜론·포도 등 3개 품목 추가)					

(계속)

계획 구분	세부 내용						
제2차 (‘06~‘10)	* 매년 1,000명 수준의 컨설턴트 양성을 통해 천적방제기술 보급						
	〈주요지표 전망치〉						
	천적해충방제 면적(ha) (‘05) 300 → (‘08) 5,800 → (‘10) 10,800						
	해충 발생 예방 성페로몬 개발(종) (‘05) 10 → (‘08) 13 → (‘10) 15						
	생물방제 실용화기술 개발(건수) (‘05) 1 → (‘08) 3 → (‘10) 5						
	- 투융자 계획(억 원)						
	구분		합계	‘06	‘07	‘08	‘09
병해충방제 기술개발		13	3	3	3	3	3
잡초종합관리체계 구축		6	1	1	1	1	1
병해충 정밀예찰 네트워크		164	26	34	34	35	35
환경친화형 품종개발		732	114	129	145	162	182
원예작물 천적해충방제		301	38	56	59	74	74
제3차 (‘11~‘15)	원예작물 천적해충방제, 미생물제제 지원 2011년부터 지원 중단						
	작물·병해충·잡초의 생태적 특성을 이용한 유기농업적 종합관리기술 개발 지원 확대						
	기후변화에 대응한 온난화 적응 재배법 및 내병해충성 작물 품종 개발 등 추진						
	- 투융자 계획(억 원)						
주요 지표		합계	‘11	‘12	‘13	‘14	‘15
유기농업자재 산업화 토대 마련		270	1	28	55	80	106
제4차 (‘16~‘20)	농작물병해충방제 2013년부터 농촌진흥청으로 이관						
	“국가 병해충관리시스템”을 활용, 친환경 병해충방제 등 재배방법 및 실시간 전문가 진단 처방서비스 제공						
	과수 병해충 방제 기술 개발 및 병해충 관리 자재 개발						
	유기농작물 병해충·잡초 종합관리기술 원천기술 개발						
- 투융자 계획(억 원)							
주요 지표		합계	‘11	‘12	‘13	‘14	‘15
허용물질 및 유기자재 관리제도 정비		28		7	7	7	7
자재지원사업 개선		12,696	2,276	2,442	2,594	2,692	2,692

□ **녹비작물종자대**

- 녹비작물의 경우, 해당 작물 품종의 종류 및 재배면적 확대에 대한 계획이 세워져 왔음. 2018년 현재 국립식량과학원 ‘녹비작물’ 부분에서는 헤어리베치, 세스바니아, 기타 겨울철 경관겸용 녹비작물(헤어리베치, 녹비보리, 자운영, 크립슨클로버, 수레국화, 꽃양귀비 등 포함) 재배 관리에 대한 정보를 제공 중임.¹⁸

- 녹비작물 재배관리에 대한 연구개발이 꾸준히 이루어져 왔으므로 육성 계획 집행에 대한 노력이 꾸준히 이어진 것으로 해석 가능함.
- 제4차 계획에서는 녹비작물 공급 업체 다양화 등 녹비종자 공급체계 개편과 유기질비료에서도 언급된 비료사용 처방서 개선을 제시하여 기존 사업을 보완하려는 노력을 보여줌.
- 무기질비료 및 유기질비료의 성분 함량이 표시된 경우 적정 사용량 제공 정보를 제공.
 - 질소, 인산, 칼리 함량과 비율에 따라 작물별 적합한 비종(밑거름용, 웃거름용)의 3순위를 추천 중임.
 - 벼의 경우, 유기자재 처방서를 제공하고 있으며 풋거름작물(녹비), 퇴비, 유박 등 사용량을 처방함.
 - 이후에도 국립농업과학원 토양비료과를 중심으로 '노지 및 시설재배 밭작물의 유기질비료 적정 사용량 설정('17~'21) 및 처방서 서비스('21)' 과제가 수행될 예정임.
- 2018년 현재 농촌진흥청에서는 흙토람 웹페이지를 통하여 비료사용 처방 서비스를 제공하고 있음.
- 비료사용 처방 프로그램 및 해당 작물 수 변천: ('90~'98) PC용 프로그램 벼~44작물 → ('01~'07) 토양관리처방 91~99작물 → ('08~'10) 웹 기반 비료사용 처방(흙토람) 99~105작물 → ('12) 모바일 흙토람 109작물 → ('13~'17) 비료사용 처방서 농산물 인증시스템 연계 112~133작물
 - 2018년 현재 작물별 비료 표준사용량 처방은 벼, 기타 곡류, 유지류, 서

18 농촌진흥청 국립식량과학원. 2018. “녹비작물”. http://www.nics.go.kr/oneStopApi/oneStopCrop.do;jsessionid=b5eU+AySVOv-BaPyF3DSjg__jboss_home_1?m=700000190&homepageSeCode=oneStopIndex&mainCategoryCode=FG&middleCategoryCode=FG02&subCategoryCode=FG0256WD&mainTechCode=GG&subTechCode=GG01&pageNo= 접속일: 2018. 11. 8.

류, 과채류, 근채류, 인경채류, 경엽채소류, 산채류, 과수, 약용작물, 화훼류, 사료작물, 기타 작물에 관하여 제공하고 있음.¹⁹

- 또한 화학비료 대체 가축분 퇴비량 추천은 작물별·경작지별 화학성을 입력하면 퇴비 종류(계분, 돈분, 우분, 혼합 가축분)에 따른 밀거름 대체 퇴비 추천량을 제공함.²⁰
- 농촌진흥청을 중심으로, 흙토람을 통한 비료사용 처방의 제공 및 모바일 서비스의 개시 등 비료사용 처방 프로그램의 사용자 친화성을 높이고, 비료사용 처방 해당 작물 수를 지속적으로 증가시키는 노력을 한 것을 알 수 있음.

○ 연도별 녹비작물 종자 보급 현황은 <표 3-25>와 같음. 면적별 합계는 성과 보고서에서 계산한 녹비작물 재배 면적과 다소 차이가 있어서 <표 3-25>에서는 종자 보급을 받은 농가 수를 포함함. 기존 제3차 계획에서 포함한 청보리와 헤어리베치 이외에도 들목새, 자운영, 호밀 등의 보급 체계가 이루어져 있음을 알 수 있음.

<표 3-25> 연도별 녹비작물 종자 보급 농가 수

품목명	2013	2014	2015	2016	2017
녹비(청)보리	303,980	144,996	66,158	48,298	15,400
들목새	303,980	144,996	66,158	48,298	15,400
자운영	303,980	144,996	66,158	48,298	15,400
헤어리베치	303,980	144,996	66,158	48,298	15,400
호밀	303,980	144,996	66,158	48,298	15,400
총합계	1,519,900	724,980	330,790	241,490	77,000

자료: 농림축산식품 공공데이터 포털. 2018. “녹비작물 종자 지역별 공급 현황”.

http://data.mafra.go.kr/opendata/data/indexOpenDataDetail.do?data_id=20170104000000000740&filter_ty=O&getBack=&sort_id=&s_data_nm=&instt_id=&cl_code=&shareYn= 접속일: 2018. 11. 10.

¹⁹ 흙토람. 2018. “비료사용처방-작물별 비료 표준사용량 처방”.

<http://soil.rda.go.kr/soil/sibi/cropSibiPrescript.jsp>. 접속일: 2018. 12. 10.

²⁰ 흙토람. 2018. “화학비료 대체 가축분 퇴비량 추천.”

<http://soil.rda.go.kr/soil/sibi/compPrescriptTemp.jsp>. 접속일: 2018. 12. 10.

4.4. 친환경 농업지구 및 광역단지 조성

4.4.1. 효과성 평가

○ 제1차 계획에서의 친환경 농업지구 사업목표는 달성되었으나, 제2차 계획 목표는 목표에 미달했을 가능성이 크며 제3차 계획 목표도 다소 미달함. 제4차 계획에서는 기존 계획과는 다르게 농업지구 수의 확대보다 기존 지구의 통합 및 확대를 유도하는 것을 목표로 삼고 있음.

- 친환경 농업지구 사업은 제1차 계획에서는 ‘농업지구’, ‘가족농단지조성’, ‘시범마을조성’의 3개 사업으로 구분되었으나, 2002년부터 친환경 농업지구와 가족농단지조성 사업은 통합되었으며, 제2차 계획부터는 시범마을조성사업은 포함되지 않았음.
- 제1차 계획에서 2005년 친환경 농업지구 600개소를 목표로 제시하였고, 제2차 계획에서는 2004년 농업지구 수가 679개로 집계되어 목표가 초과 달성된 것을 알 수 있음. 2002년 이후 농업지구와 가족농단지를 통합을 고려하더라도 2005년 목표는 670개소이므로 역시 목표는 달성된 것으로 볼 수 있음.
- 제2차 계획에서 2013년까지 1읍면 1지구 조성을 목표로 해서 1,500개소를 목표치로 설정하였으나 제3차 계획에서 이 목표치가 1,150개소로 줄어들었으며 2015년 목표는 1,300개소로 제시됨. 제4차 계획 실적 부분에서 1,358개 읍면 중 1,141개 지구가 기 선정된 것이 제시되어 제3차 계획 목표는 부분 달성한 것을 알 수 있음.
- 제4차 계획에서는 기존 계획과 다르게 농업지구 개수의 확대가 아닌 기존 농업지구의 통합·확대를 통하여서 지구 내실화를 기획함.

○ 2005년 광역 친환경 농업단지가 신규 도입됨. 제2차 계획에서 2010년 23개소 목표가 제시되었고, 제3차 계획에서는 2010년 27개소 실적을 보여 제2차 계획 목표는 달성된 것을 확인할 수 있음. 제3차 계획에서 유기농 특화단지

(생태마을 등) 조성이 소개됨.

- 제2차 계획에서 광역단지는 1시·군 1광역단지 조성을 계획함.
- 제3차 계획에서는 기 조성된 2개 광역 친환경단지 내 유기농 전문단지를 구축하고, 간척지 내 유기농 클러스터 산업 단지 구축을 계획함.

○ 제4차 계획에서는 기존 광역단지의 내실화, 6차 산업화 지원, 중장기적으로 농업환경보전 프로그램으로 전환을 꾀하고 있음.

- 제4차 계획에서 광역단지는 친환경농업이 실현 가능하도록 사업구역 축소·조정을, 지구는 기존 지구(5개소 이내)를 통합·확대하는 것을 유도할 계획임.
- 또한 광역단지 지원협의체 구성 의무화와 사후관리 기간(10년) 동안 단지·지구 내 인증 면적 확대 계획을 수립·이행, 연 2회 이상 이행 점검을 받도록 설정함.
- 단지에만 지원하는 인센티브 사업을 지구까지 확대 예정: (현행) 광역단지 20억 → (개선) 광역단지 20억 범위, 지구 10억 범위
- 6차 산업화가 가능하도록 지원 시설, 장비 개편을 할 예정이며 산업화 지원사업(농촌자원 복합산업화 지원사업, 향토산업 육성사업 등)과 연계 예정
- 친환경 농업지구 조성 시 일정면적 이상(예, 30%)은 유기·무농약 재배, 나머지 면적은 농업환경보전 프로그램 활동을 수행하도록 유도하며, 기 조성된 단지·지구도 프로그램으로 편입되도록 유도 계획

〈표 3-26〉 제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 지구·단지 관련 목표

	1차('01~'05)	2차('06~'10)	3차('11~'15)	4차('16~'20)
친환경 농업지구	[친환경 농업지구] ('05) 600개소 [친환경 가족농단지 조성] ('01) 30개소 [친환경농업시범마을조성] ('05) 70개소 '02년 이후 친환경 가족농단지와 친환경 농업지구조성사업 통합	('04년까지) 679개 ('05) 63 ('06) 60 ('07~'13) 698 '13년까지 1읍면 1지 구 조성 목표, 1,500 개 조성	('06~'10) 278개 신규 누적 기준 ('10) 1,020개소 ('13) 1,150 ('15) 1,300	('06) 822 ('09) 992 ('12) 1,077 ('14) 1,141 (읍면 1,358개) - 기존 지구(5개소 이내)를 통합· 확대 유도 - 6차 산업화가 가능하도록 지원 시설·장비 개편
광역 친환경 농업단지		('05) 사업모형 개발 ('06) 시범사업 3개소 ('08) 9 ('10) 23 '13년까지 50개소 조성	누적기준 ('10) 27개소 ('13) 44 ('15) 60	('06) 3 ('09) 20 ('12) 42 ('14) 48 - 실제 친환경농업이 실현 가능 한 범위로 사업구역 축소·조정 기존단지 내실화
유기농 특화단지 (생태마을 등)			누적기준 ('13) 25개소 ('15) 50	

○ 농업지구 및 광역단지 조성에는 꾸준히 그 수가 증가하였으며 정책 성과도 개소 수로 제시되었으나, 제4차 계획에 와서는 성과목표를 수량적 증대가 아닌 질적 목표 향상으로 변환하였음.

- 지구·단지 통합은 성과보고서 내 성과지표인 지구 내 친환경 인증 면적 비율에 근거하여서 효과가 있는 것으로 나타났음(아래 2018년 보조사업 연장평가 결과).
- 그러나 기존 지구·단지와 농업환경보전 프로그램 활동과의 연계는 2018년 현재 이루어지지 못하고 있음.

- 2018년 보조사업 연장평가 결과(농림축산식품부 친환경농업과 내부자료 2018a)에 따르면, 2015년 사업의 효과성이 낮은 광역단지와 친환경 지구의 통합 이후 통합지구 내 친환경 인증 면적 비율이 75.0%로 나타남. 이것은 2014년 신규로 선정된 광역 친환경 농업단지 내 친환경 인증 면적 비율은 7.3%인 것과 2016년 신규로 선정된 농업지구 내 친환경 인증 면적 비율이 67.5%인 것과 대조적이며, 지구·단지 통합 이후 성과지표가 높아진 것을 알 수 있음(<표 3-27>).

<표 3-27> 광역 친환경 농업단지와 친환경 농업지구 통합 후 사업의 효과성

선정 연도	개소 수	재배면적(ha)	인증 농가 수	인증 면적(ha)	인증 면적 비율(%)
2014	단지: 4	6,172	415	449	7.3
	지구: 29	1,453	629	829	57.1
2015	18	1,761	968	1,321	75.0
2016	15	1,951	1,067	1,317	67.5

자료: 농림축산식품부 친환경농업과 내부자료.

- 또한 2016년 기준으로 지구·단지 내 친환경 인증 면적 비율은 32.0%로 전국 평균 친환경 인증 면적 비율(4.7%)보다 높게 나타났음.
- 친환경 농업지구: 전체면적 19,379ha, 친환경 인증 면적 11,781(전체면적 대비 60.8%), 전국 평균(4.7%)보다 12.9배 높음.
 - 광역 친환경 농업단지: 전체면적 65,721ha, 친환경 인증 면적 15,451(전체면적 대비 23.5%), 전국 평균(4.7%)보다 5배 높음.
- 육성계획에서 친환경 농업지구와 광역 친환경 농업단지의 개소가 성과목표로 제시된 것과 대조적으로 실제 성과보고서에서는 지구 및 단지 조성 면적 내 무농약 이상 친환경 인증 면적의 비율을 성과지표로 활용하였음.
- <표 3-26>에서 보듯이 제4차 계획의 지구 및 단지의 면적 조정이 이루어지더라도 활용 가능한 지표임.

○ 해당 성과지표에 대해서는 2014년과 2015년을 제외하고 100% 내외의 달성률을 보이고 있음(<표 3-28>).

- 2014년도와 2015년도의 성과가 부실한 부분은 친환경농산물 인증 실적 자체가 저조한 시기였고, 앞서 언급한 바와 같이 2013년도 부실인증 여파와 인증심사 및 사후관리 강화, 2016년도 저농약인증 완전 폐지 등의 영향을 함께 받았을 가능성이 큼.
- 2014년도와 2015년도 성과보고서에서는 경기침체에 따른 소비 감소, 부실인증 농가 인증취소, 인증기준 강화 등을 성과지표 미달의 원인으로 지적함.
- 단, 2014년도와 2015년도 전국 무농약 이상 친환경인증 면적 비율이 각 30%, 8% 감소한 것에 비해 지구·단지 내 인증 면적 감소 비율은 9%, 5%로 상대적으로 감소율이 낮게 나타났음. 이에 성과보고서에서는 ‘친환경농업 기반구축’ 사업의 시설·장비 지원효과가 존재함을 명시함.

<표 3-28> 광역 친환경농업 인프라 구축 사업 성과 달성률

성과목표 지표	구분	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
광역·지구조성 친환경 농업단지의 인증 면적 비율(%)	목표	30.0	34.0	35.0	36.0	37.0	37.2	32.0	32.2
	실적	30.0	34.0	34.2	36.0	31.4	29.9	32.0	32.8
	달성률(%)	100	100	97.7	100	84.9	80.4	100	101.9
친환경농산물종합물류 센터 공정률(% , 누적)	목표	신규	29	100					
	실적	신규	30	100					
	달성률(%)	신규	103.4	100					
전국 친환경농산물 시장 규모 대비 친환경농산물 종합물류센터 취급(%)	목표				3.8	4.5	2.6	3.1	
	실적	-			3.9	4.7	2.6	3.1	-
	달성률(%)				102.6	104.4	100	100	

주 1) 광역·지구조성 친환경 농업단지 인증 면적 비율의 2011년도, 2012년도 수치가 성과보고서별로 다르므로 가장 최신 성과보고서의 수치를 반영함.

2) 전국친환경농산물 시장규모 대비 친환경농산물종합물류센터 취급 비율은 2013년과 2014년도는 생산액 기준으로 신규 지표로 포함되었고 2015년도를 기점으로 생산량 기준으로 바뀜. 2015년도 성과보고서에서 2013년 성과가 보고되므로 여기서는 생산량 기준 실적만 포함함.

3) 측정산식 1) (광역·지구조성 인증 면적/광역·지구조성 전체면적)×100 *무농약인증 이상, 2) 건축공사 공정표상 진척률에 따라 측정, 3) (당해연도 물류센터 친환경농산물 취급물량/전국 친환경농산물 생산량)×100.

- 광역 친환경농업 인프라 구축 성과지표로 ‘친환경농산물종합물류센터 공정률’이 2012년도에만 사용되었으며 2012년도 경기도 광주 물류센터 완공 이후에는 성과지표에서 제외됨. 2013년 이후부터는 ‘친환경농산물종합물류센터 취급 비율’이 성과지표로 활용되었으며 생산량 측면에서 100% 이상의 달성률을 보여주었음.
 - 참고로, ‘친환경농산물종합물류센터’는 친환경 유통과도 연결되므로 육성계획 성과목표에서는 다음 ‘4.5. 친환경 유통·소비 활성화(<표 3-31>’) 부분에서 포함하였음.

4.4.2. 정확성(이행 정도) 평가

- 친환경 농업지구 및 광역단지 조성과 관련한 ‘친환경농업 기반구축’ 사업의 예산 집행률은 2013년 다소 낮았으나 2014년~2017년 동안 95% 이상의 집행률을 보여주어서, 매년 계획의 집행이 충실히 되었음을 보여줌(<표 3-29>).

〈표 3-29〉 FTA 성과분석 보고서 내 친환경농업 기반구축 예산 집행률

연도	2013	2014	2015	2016	2017
예산(억 원, A)	254	172	115	95	77
실적(억 원, B)	228	189	114	90	77
집행률(% , B/A)	89.8	109.9	99.1	94.7	100.0

자료: 한국농촌경제연구원. 각 연도. 「해당 연도 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서」.

- 제3차 계획에서 간척지 내 유기농 농업단지 조성과 관련하여서, 새만금 간척지 내 개발구상 중인 농생명 용지 94.3km² 면적 중 자연순환형 유기농업단지(3.04km²)와 저탄소 녹색성장 시범단지(0.5km²)가 포함되어 있어 간척지 내 유기농 농업단지 조성 여건이 갖추어진 것으로 볼 수 있음(한국농어촌공사 새만금사업단 2018).²¹

²¹ 한국농어촌공사 새만금사업단. 2018. “개발구상-농생명 용지”.

https://isaemangeum.co.kr/bbs/content.php?co_id=business03_01. 접속일: 2018. 11. 10.

- 새만금 간척지는 농생명 용지, 산업·연구 용지, 국제협력 용지, 관광·레저 용지, 환경·생태 용지, 배후도시 및 기타시설로 구성될 계획임. 이 중 농생명 용지는 총 94.3km²으로 친환경 고품질 첨단농산업기능(41.33km²), 전진기지기능(30.55km²), R&D 및 농업서비스 지원(6.36km²), 농업생태관광 기반구축기능(11.46km²)로 구성될 예정임.
 - 구체적으로 친환경 고품질 첨단농산업기능 용지에는 ‘자연순환형 유기농업단지’가, 농업생태관광 기반구축기능 용지에는 ‘저탄소 녹색성장 시범단지’가 포함되도록 계획되어 있음.
 - 또한, 간척지 내 R&D 및 농업서비스 지원 내 농산업 클러스터(3.0km²)가 계획되어 있어 유기농업 및 저탄소 농업과 연계 가능할 것으로 보임.
- 제3차 계획에서 제시된 유기농 생태마을 등 특화단지의 경우에는 2015년 이후 ‘유기농산업복합서비스지원단지’ 조성사업으로 진행된 것으로 볼 수 있음.
- 소비자 인식 제고 및 소비촉진을 위해 유기농에 대한 소비·체험·교육을 종합적으로 할 수 있는 전문단지 조성을 사업목표로 함.
 - 2018년 현재 충북 청주에 1개소가 조성되었으며, 2019년 충북 충주와 전남 구례 2개소에 대한 추가 조성 계획이 있음.

〈표 3-30〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 친환경 농업지구 및 광역단지 조성 관련 계획

계획 구분	세부 내용							
제1차 (’01~’05)	(’02~) 친환경농업 육성지원 사업의 통합운영: 친환경 농업지구 조성사업과 친환경 가족농단지 조성사업을 통합 저농약농업 실천 농가 육성 목표, 친환경농업 시범마을사업을 확대 추진 - 투융자 계획(백만 원)							
	구분	사업량	합계	’01	’02	’03	’04	’05
	친환경 농업지구 조성사업	600개소	234,000	10,000	32,000	64,000	64,000	64,000
	- 국고보조		93,600	4,000	12,800	25,600	25,600	25,600
	- 지방비		93,600	4,000	12,800	25,600	25,600	25,600
	- 자부담		46,800	2,000	6,400	12,800	12,800	12,800
	친환경 가족농단지 조성사업	30개소	7,500	7,500	-	-	-	-
	- 국고보조		1,500	1,500	-	-	-	-
	- 국고융자		3,000	3,000	-	-	-	-
	- 지방비		1,500	1,500	-	-	-	-
	- 자담		1,500	1,500	-	-	-	-
	친환경농업 시범마을 조성사업	70개소	21,156	726	2,270	4,540	6,810	6,810
	- 국고보조		16,925	581	1,816	3,632	5,448	5,448
	- 지방비		4,231	145	454	908	1,362	1,362
제2차 (’06~’10)	- 다양한 형태의 친환경농업 실천지구 조성 * 농약·화학비료 사용량 감축, 축산분뇨 자원화 등 - 마을 단위 1개소 이상 친환경 지구 조성 * 중·소규모 단지조성을 통해 향후 광역단지로 발전 유도 - (~’13) 1읍면 1지구 조성을 목표로 친환경 농업지구 1,500개 조성 * 계획: (’04) 679개 → (’05) 63 → (’06) 60 → (’07~’13) 698 - 친환경 지구를 발전시켜 시·군 수계단위 자연순환형 광역 친환경 농업 단지로 확대 * 경축자원화센터 등 친환경자재 생산시설, 친환경농산물 생산·유통시설 구비 - (~’13) 광역 친환경 농업 단지 50개소 조성 추진 * 계획: (’05) 사업모형 개발 → (’06) 시범사업 3개소 → (’07부터) 6~7개소씩 ’13년까지 50개소 조성 - 시·군 단위에 광역권역을 설정, 대규모 친환경·관광·수출 농업 단지로 육성 - 1시·군 1광역단지 조성 목표 - 장차 광역단위 친환경농업 단지화를 통해 관광농업, 수출농업으로 발전될 수 있도록 컨설팅 등 체계적 지원							

(계속)

계획 구분	세부 내용						
	- 투자자 계획(억 원)						
	구분	합계	'06	'07	'08	'09	'10
	친환경 육성과 소득지원	3,239	346	578	612	760	943
제3차 (11~15)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업메뉴와 사업비 지원 비율 등을 수요자 요구에 맞게 개선 * 가공시설 설치 등 지역 실정에 맞는 탄력적 지구조성 지원 * 친환경농업 기술 발전에 따른 시설·장비 지원 확대 - 쌀 중심의 지구·단지 조성 사업을 다양한 품목으로 유도하기 위한 지원요건의 탄력성 부여 * (기존) 사업 규모에 따라 예산 범위 내 차등 지원 → (개선) 품목별 다양성 등을 평가, 예산 지원 - 시설 위주 지원 → 산업화 및 마케팅 활성화 등 추진 - 지구·단지 사후관리 강화 * 지구 및 광역단지 운영 지원 사업단(가칭) 설치 * 경축 순환자원화시설 및 친환경 산지유통시설 등 운영 효율화 방안 수립 * 총체적 사후관리 및 평가 등을 통해 추가 시설 지원 - 유기농 전문단지 확대 * 기 조성된 광역단지를 유기농 특화 단지로 유도 - 간척지 내 유기농(친환경) 대규모 농업단지 조성 * 생산, 가공, 유통, 연구, 교육시설 등이 연계된 클러스터 형식 						
제4차 (16~20)	<ul style="list-style-type: none"> - 실천지역 집단화 유도, 품목에 따른 차등 지원책 마련 * 사업구역면적 평가지표 폐지 * (현행) 10ha/10호 이상(곡류 50ha, 원예·과수 10ha 이상 시 우선 선정) → (개선) 곡류 : 30ha/15호 이상, 과수·채소 : 10/10 등(예시) * 유기농 생산 전문 지구 시범 육성(3~4개소 내외) - 교육, 컨설팅, 브랜드 개발 등 S/W 산업비를 현행 10%에서 30%까지 확대 - 신규·인센티브사업 대상자 선정 시 3단계 평가제 도입 * (기존) 전문가 서면평가 → (개선) ① 전문가 서면평가, ② 현장 평가, ③ 공개발표 - 사업 준비가 충실한 사업자 우선 선정 * 일정 부분 친환경농업 시행 생산자단체 우선 * 지구 내 농업인 호응도 평가 비중 확대(5점 → 10점), 출하약정 비중에 따라 차등화 * 들녘경영체, APC 등 연계 사업 우선 선정 - 광역단지 지원협의체 구성 의무화 - 사후관리 기간(10년) 동안 단지·지구 내 인증 면적 확대계획 수립·이행, 연 2회 이상 점검 - 성과 부진 광역단지의 해당 시군은 3년간 지원 배제 * 농업지구는 기 실시 중, 광역단지에 신규 선정 배제 적용 - 광역단지 실제 친환경농업 실현 가능 범위로 사업구역 축소·조정 - 기존 농업지구(5개소 이내) 통합·확대 - 인센티브 사업 개편·확대 * (현행) 광역단지 한정(20억) → (개선) 단지(20억 범위), 지구(10억 범위) - S/W 확대 지원 및 6차 산업화 가능 지원 - 중장기적으로 친환경 단지·지구를 농업환경보전 프로그램 시범사업 실시지역으로 전환 						

4.5. 친환경 유통·소비 활성화

4.5.1. 효과성 평가

- 친환경농축산물은 외향상 그 특성이 드러나지 않으므로, 소비지에서 시장이 나누어지는 것이 아니라 생산자로부터 소비지까지의 유통에서 관행 농축산물과 분리되어 취급되어야 함. 이로 인하여 추가 물류비용이 발생하며, 규모화의 필요성이 대두됨.
 - 정부는 이를 지원하기 위해 산지 생산자 조직화, 규모화, 물류시설 확충 등 유통 효율성을 높이는 노력을 하였음. 대표적인 사업으로는 친환경농산물 직거래지원 사업, 친환경농산물 물류센터 사업, 광역단위 친환경산지조직 육성사업이 있음.
- 육성계획에서는 성과목표가 다양한 지표로 제시되었음.
 - 친환경농산물 직거래자금, 전문판매장 수, 물류센터 수, 매출액, 자조금, 소비지 판매장 개설자금, 생협 고정소비층, 수출액 등 예산과 시장규모, 관련 판매장 및 센터의 개소 수, 생협 회원 수가 성과목표로 제시됨.
- 제1차 계획의 친환경농산물 직거래자금은 2005년 계획 대비 예산이 초과 확보되었으나 제2차 계획의 2010년 계획에서는 계획보다 적은 예산이 확보되었음. 제4차 계획에서는 예산 금액보다 지원사업의 이자율 인하와 직거래 매취자금 지원 대상 확대 내용만을 계획 내용에 포함하였음.
 - 제1~3차 계획에서 예산액이 지원 목표치로 제시되었음. 제1차 계획에서 2005년 200억 원 예산을 계획하였으나 실제 투입액은 250억 원으로 초과 달성되었으며, 제2차 계획에서 2010년 450억 원 예산을 계획하였으나 실제 투입액은 400억 원으로 예산 목표는 달성하지 못하였음.
 - 제3차 계획과 제4차 계획을 거치면서 직거래 매취자금 지원 대상 확대가 포함되었음. 제3차 계획에서는 생산자단체 → 생협, 전문유통업체, 식품

업체 등까지 확대와 제4차 계획에서는 유기가공식품업체를 포함하는 것을 계획함.

- 친환경농산물 전문판매장의 경우 제1차 계획에서는 구체적 성과목표보다 ‘신유통체계 확립’이라는 목표로 다소 모호하게 제시되었으며, 관련하여서는 친환경농산물 포장개선, 소비지 물류시설 개설 예산 계획이 포함되었음.
- 친환경농산물 시장규모는 제3차 계획에서만 성과목표로 포함됨.
 - 한국농촌경제연구원에서 매년 추정한 친환경농산물 시장규모는 다음과 같음. 한국농촌경제연구원의 추정 자료는 전문가 의견을 수렴한 시장 유통 비중과 농산물유통공사에서 제공하는 주요 친환경농산물 16개 품목 가격 자료를 바탕으로 추정되는데, 제3차 계획 목표치와 간극이 큰 것을 확인할 수 있음.
 - * ('15) 12,121억 원(저농약 제외) → ('16) 14,665 → ('17) 13,608
 - 2015~2017 연평균 증감률이 농가 수 -0.3%, 면적 2.2%, ha당 출하량이 0.5%였던 것(정학균 외 2018)을 고려하면 제3차 계획 목표는 실제 달성되기 어려웠을 것으로 보임.
- 친환경농산물전용물류센터의 경우, 제2차 및 제3차 계획에서 제시된 수도권 1개소가 2012년도 경기도 광주에서 완공되어서 목표를 달성하였음. 제2차 계획에서 장기적으로 전국 3개소를 제시한 부분에서는 2010년도 완공된 강서시장 친환경 급식 유통센터와 2017년도 개장한 전남 나주 물류센터를 포함한다면 역시 성과목표를 달성하였다고 볼 수 있음.
- 친환경농산물물류센터는 소비지(경기도 광주)와 생산지(전남 나주)에 건립되어 물류의 효율성 제고 및 조직화, 학교급식과의 연계 등을 위해 건립되었음. 비교적 건립 시기가 이른 경기도 광주 친환경농산물유통센터의 매출 규모 및 임대율을 살펴보면, 증가 추세인 것을 확인할 수 있으며 2016년 후자

전환이 보고되기도 함(경기도 농정해양국 2017, 경기도 농식품유통과 보도 자료 2016).

* (경기도 광주) 친환경농산물유통센터 취급물량/취급금액: ('13) 18,891톤/1,045억 원 → ('14) 24,751/1,133 → ('15) 21,553/1,122 → ('16) 28,485/1,372 → ('17) 24,314/1,137

* (경기도 광주) 친환경농산물유통센터 임대율: ('13) 60% → ('14) 74.3 → ('15) 82.9 → ('16) 92.7 → ('17) 96

○ 제4차 육성계획에서 생산자단체 및 농업법인을 광역단위 산지유통조직으로 육성하겠다는 내용이 포함되어 있으며, 이것은 광역단위 친환경 산지조직 육성사업으로 수행됨.

- 2018년 4개 도에서 지원사업이 이루어졌으며 총매출액 516억 원 중 학교급식이 294억 원(57%)을 차지하며, 이 중 지역 내 공급이 247억 원(84%)을 차지하는 것으로 나타남(농림축산식품부 친환경농업과 내부자료 2018c).

- 2017년부터 사업이 시행되어서 정확한 성과평가를 하기에는 자료가 부족한 실정이며, 향후 산지조직의 시장교섭력에 대한 정성적 평가나 유통비용 절감에 대한 정량적 평가가 필요할 것으로 보임.

○ 친환경농산물 자조금의 경우에는 임의자조금 규모에 대한 내용이 제2차 계획에 포함되었으며, 제4차 계획에서 2016년 의무자조금 도입을 계획하여 자조금을 제도화시켰음.

- 친환경농산물 의무자조금은 「농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」에 근거하여서 거출 및 운영됨.

- 친환경농산물 의무자조금은 2016년 7월 1일 출범하였으므로 제4차 계획 목표를 달성한 것으로 볼 수 있음.

- 현재 의무자조금은 친환경농업인과 지역농협이 자조금 단체를 설립하고 거출금과 정부지원금을 활용하여 소비촉진, 판로 확대, 수급 안정, 교육,

연구개발 등에 활용하고 있으며 친환경농업 전반에 대한 육성을 위해서 활용되고 있음(친환경농산물 의무자조금 관리위원회 2018).

- 연간 의무자조금은 증가해왔으며, 2016년 자조금 평가에서 4위를 차지하여 우수 등급을 받았으며 2017년에는 점수평가에서 1위를 차지하여 A 등급을 받았음(한국농어민신문 2018).
- 2017년 38%의 낮은 거출률이 문제로 지적되었으나 2018년 68%로 거출률이 증가하여, 의무자조금이 점차 정착되고 있음을 알 수 있음(농림축산식품부 친환경농업과 내부자료 2018c).
 - * ('06) 임의자조금 도입, 약 8억 원 → ('08) 14 → ('15) 15
 - * ('16) 의무자조금 도입, ('16. 7~12) 약 12억 원 → ('17) 22 → ('18) 32
 - * ('17) 세출 실적 총 1,861백만 원 사용 용도: 소비 홍보(59%), 운영관리(16%), 교육 및 정보 제공(14%), 유통구조개선(5%), 조사연구(4%), 징수 수수료(2%), 수급 안정(0%)에 사용

○ 소비지 판매장의 경우에는 제1차 계획에서는 소비지 물류시설 예산 확보를 계획했으며, 제2차 계획에서는 다양한 형태의 판매장을 확대하겠다는 목표가 있으나 구체적인 성과를 파악하기는 어려움. 제3차 계획에서는 로컬푸드와의 연계를 통한 그린파머스마켓(가칭), 지역사회후원농업, 탄소 표시제 연계 등을 계획하였음. 제4차 계획에서는 공동체지원농업(Community Supported Agriculture, CSA) 시범사업을 계획에 포함하였음.

- 친환경 인증 농식품 취급점은 증가한 것으로 나타남. 계획상의 성과지표와 직접적 비교는 어려움.
 - * 「제4차 육성계획」: ('10) 4,102개소 → ('12) 4,658 → ('14) 4,954
- 공동체 지원 농업은 2015년부터 생산자와 소비자단체 간 협약을 통한 친환경농산물 꾸러미 사업으로 추진되었음.

○ 친환경농산물 수출과 관련하여서는 제1차 계획에서부터 ‘수출 확대’를 모색하고는 있으나 구체적 방안에 대한 계획은 포함되지 않음. 제2차 계획에서

는 광역단지 설립의 목적 중 하나로 ‘수출’이 언급되고 있음. 제3차, 제4차 계획에서는 비교적 자세히 수출 계획을 보여주며 제3차 계획에서는 ‘Korean Organic’에 대한 통합 브랜드 개발과 해외 유기농 인증 획득을, 제4차 계획에서는 수출용 유기원료 통관 서류 간소화, 유기가공식품의 이중적 표시기준 개선, 수출용 유기가공식품의 표시기준 완화를 포함하고 있음.

- 유기가공식품 표시기준 개선은 2016년 「친환경농어업법」 제23조 4항, 별표7 ‘유기농축산물의 함량에 따른 제한적 유기표시의 기준’ 개선에서 반영됨.
- 유기가공식품 제품과 업체 수는 증가 추세임(국립농산물품질관리원 2017). 시장규모 확대에는 소비자 선호도 변화, 가공원료 수급 변화 등 다양한 요인이 영향을 미칠 수 있으므로 시장규모 확대에 대한 정확한 분석이 필요한 부분임.

* 제품/업체 수: (’13) 1,880/419 → (’15) 4,083/650 → (’17) 5,325/742

○ 친환경농산물 및 유기가공식품 인증제도의 성과를 소비촉진과 연계해서 생각한다면, 소비자의 인증제도에 대한 인지도 상승을 하나의 성과로 볼 수 있음. 특히 친환경농산물 인증제도에 대한 인지도는 다른 농식품 인증제도에 비하여 인지도가 높은 것으로 확인됨(농림축산식품부 내부자료, 농식품 국가인증제도 인지도 조사 결과, 각 연도).

- 2018년 기준 인지도는 친환경농산물인증제도 96.4, HACCP 91.3, 가공식품 KS 인증제도 84.0 순서로 높게 조사됨.
- 친환경농산물 인증제도: (’09) 82.0 → (’10) 85.2 → (’15) 95.8 → (’18) 96.4
- 유기가공식품 인증제도: (’09) 66.3 → (’10) 78.1 → (’15) 81.8 → (’18) 79.2
- 「2017 가공식품 소비자 태도 조사」에서 유기가공식품 인지도 및 인증마크 인지도가 각 57.8%와 47.0%로 나타났으며 향후 유기가공식품 구입이 증가할 것이라는 응답이 50.9%, 유지할 것이라는 응답이 43.5%로 조사되어, 기존 유기가공식품 소비자의 구입이 증가할 가능성이 큰 것으로 보임.

〈표 3-31〉 제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 유통·소비 관련 목표

	1차('01~'05)	2차('06~'10)	3차('11~'15)	4차('16~'20)
친환경농산물 직거래자금	('01) 64억 원 ('02) 80 ('03) 100 ('04) 150 ('05) 200	('05) 250억 원 ('08) 350 ('10) 450	('10) 400억 원 ('13) 550 ('15) 700	[직거래 지원사업(판매장 개설) (이자율) 3% → 1~3% (대상) 생산자단체, 생협 → 유통· 식품업체 포함 [직거래 매취자금 지원] ('16) 유기 가공식품업체 포함
친환경농산물 전문판매장	'신유통체계 확립'	[농협 전문 판매코너] ('05) 200개소 ('08) 290 ('10) 350	('10) 3,200개소 ('13) 4,100 ('15) 5,000 (누적치)	(12, 신유통연구원 자료가 인용됨) ('10) 4,102개소/7,795억 원 ('15) 5,228/14,367
친환경농산물 전용물류센터	'신유통체계 확립'	('08) 수도권 1개소 (장기적) 전국 3	('09~'12) 경기도 광주 ('10) 강서시장 친환경 급식 유통센터	('16) 전남 나주
친환경농산물 매출액(시장 규모)			('10) 37,000억 원 ('13) 43,500 ('15) 50,000	
친환경농산물 자조금 조성		('06) 6억 원 ('08) 20 ('10) 50		('15) 임의자조금 19억 원 ('16) 의무자조금 도입
소비자 판매장 개설자금	[소비자 물류시설 개설] ('01) 2,300백만 원 ('02) 2,860 ('03) 5,700 ('04) 8,600 ('05) 11,400	[소비자 밀착형 직판장] ('05) 3개소 ('06) 2 ('07~) 5 [농협 전문 판매코너] - 수도권 4개 하나로마트 내 전용매장(100평) 개설 - 전용 코너(1~2평) ('05) 200개소 ('08) 290 ('10) 350 [전문 유통업체 판매장] ('05) 1,200 ('08) 1,500 ('10) 1,700	- 로컬푸드 연계 제시	[한국형 CSA 시범운영 확산] ('15) 4백 명 ('16) 100 ('20) 300
친환경농산물 수출액		- 광역단지 설립 목적에 포함	('10) 200만 불 ('13) 2,000 ('15) 5,000	

(계속)

	1차('01~'05)	2차('06~'10)	3차('11~'15)	4차('16~'20)
유기 가공식품 명품화 지원 (업체)			('10) 신규 (13) 50개소 (15) 100 (누적치)	[유기원료 사용업체 대상 컨설팅 지원] (14) 90개소 (17) 200
유기농식품 클러스터조성			('10) 신규 (13) 1개소 (15) 3 (누적치)	

○ 각 회계연도 성과보고서에서는 ‘친환경농산물 유통활성화’는 2014년부터 독립적인 성과평가가 이루어짐. 2014년도 성과지표로 ‘친환경농산물 유통시장 규모 증가율’이 활용되었으나 2015년부터는 ‘친환경농산물 유통활성화자금 지원업체 친환경농산물 매출액 증가율’이 성과지표로 보고됨(<표 3-32>).

- 2014년 실적이 저조한 이유로는 친환경농업 실천 의지가 부족한 농가의 자진 포기, 인증관리 강화를 위한 시·군 자정 결의(8~9월), 민간 인증기관 부실인증 방지 대책 등 사후관리 강화가 제시됨.
- 2015년도 실적이 향상된 것에 대해서는 구체적인 분석은 없으며 적극적인 사업 추진을 통해 친환경농산물 유통이 활성화되었다는 언급만 존재함.
- 2015년~2017년 기간 동안 유통활성화자금을 지원받은 업체의 매출액이 꾸준히 증가한 것으로 나타나 사업 효과가 있었음을 알 수 있음.

〈표 3-32〉 친환경농산물 유통활성화 사업 성과 달성률

성과목표 지표	구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17
친환경농산물(유기·무농약) 유통시장 규모 증가율(%)	목표	8.1	5.0	8.0	-		
	실적	9.5	12.4	-29.6			
	달성률(%)	117.3	248	0			
친환경농산물 유통활성화 자금 지원업체 친환경농산물 매출액 증가율(%)	목표	-	5.0	8.0	5.3	6.1	5.1
	실적		-13.6	-14.8	5.7	8.2	11.4
	달성률(%)		0	0	107.5	134.4	223.5

주: 측정산식 1) (당해연도 시장규모-전년도 시장규모)/전년도 시장규모×100, 2) (당해연도 친환경농산물 매출액 합계-전년도 친환경농산물 매출액 합계)/전년도 친환경농산물 매출액 합계×100.

자료: 대한민국 정부. 각 연도. 「각 회계연도 성과보고서(농림축산식품부)」.

4.5.2. 정확성(이행 정도) 평가

- 앞서 언급하였듯이 유통 효율성 제고를 위한 대표적인 사업으로는 친환경농산물물류센터 사업, 광역단위 친환경 산지조직 육성사업, 친환경농산물 직거래지원 사업이 있음.
 - 물류센터는 완공 계획 연도에 맞추어서 건립되었으므로 이행 정도 면에서도 계획이 충실히 이행되었다고 판단됨.
 - 광역단위 친환경 산지조직 육성사업의 경우 제4차 육성계획에서 2018년 3개소, 2020년 9개소를 누적 운영하는 것을 포함하였고, 2018년 현재 4개 도에서 사업이 실시되어 계획 목표를 넘어서 지원되었음. 사업 기간은 짧지만 2017년 예산이 500백만 원과 2018년 2,000백만 원 예산이 책정되어 예산 확보도 계획에 맞추어서 적정하게 이루어진 것으로 보임.
 - * 광역단위 친환경 산지조직 대상 확대: ('17) 1개소 → ('18) 신규 3/기존 1 → ('19) 신규 1/기존 3

〈표 3-33〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 친환경농산물종합물류센터 건립 관련 계획

계획 구분	세부 내용											
제1차 (’01~’05)	-											
제2차 (’06~’10)	- 친환경농산물 전용 물류센터 건립 * ’08까지 수도권 지역을 대상으로 우선 1개소 건립 추진 * 관계기관 협의회 구성(’06) → 타당성 검증 및 신규사업 추진(’07)											
	장기적으로 전국에 3개소 건립 추진 - 투융자 계획(백만 원)											
	구분	합계	’06	’07	’08	’09	’10					
친환경농산물 유통경로 다양화							290,000	30,000	36,000	32,000	88,000	54,000
제3차 (’11~’15)	- 경기도 광주의 친환경 전용 종합물류센터(’09~’12)를 통해 물류비 절감 및 수도권 물류기지 역할 확보 * 경기도 광주 센터 총사업비(’09~’12) 480억 원											
	- 기 조성된 센터의 운영 성과 및 전국의 유통물량 증가 등을 고려하여 장기적으로 추가 건립 유도 기존의 산지 유통조직을 최대한 활용하거나, 추가시설 설치를 위한 자금 지원 검토											
	구분	합계	’11	’12	’13	’14	’15					
산지 조직화·규모화 및 물류 효율화							3,378	424	555	600	800	1,000
제4차 (’16~’20)	- 경기물류센터(’12년 완공) * 입주법인 확대(’15년 14개)를 통한 단체급식 중심의 친환경농산물 공급확대를 위해 시설 개보수 등 추진											
	- 전남물류센터(’16년 완공 목표) * 국내 대기업 또는 생협의 운영 주체 참여 유도를 통한 소비자 유통 및 수출 물류 추진											
	- 친환경종합물류센터 운영: (’16) 1개소 → (’17) 2개소 → (’18) 2개소 → (’19) 2개소 → (’20) 2개소											
구분	합계	’16	’17	’18	’19	’20						
고정소비층 대상 판매 채널 확대							135	-	15	15	45	60

〈표 3-34〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 소비자유통개선 지원 관련 계획

계획 구분	세부 내용						
제1차 (‘01~‘05)	친환경 농업단체·소비자 단체에 “직거래자금 및 물류시설비” 지원 및 산지, 소비지를 연계한 회원제 친환경농산물 유통 지원 친환경농산물 신유통체계 확립 * 산지의 생산자·생산자단체와 소비지의 물류센터를 중심으로 파머스마켓·직거래장터·대형유통업체·전문판매장 등 다양한 판매경로를 연계 - 투융자 계획(억 원)						
	구분	합계	‘01	‘02	‘03	‘04	‘05
	소비자 물류시설 개설	30,860	2,300	2,860	5,700	8,600	11,400
제2차 (‘06~‘10)	- 친환경농산물 자조금 조성 추진 * 친환경농산물 자조금 조성 : (‘06) 6억 원 → (‘08) 20 → (‘10) 50 전문판매코너 확대로 소비자 친환경농산물 구매 편의 유도 * 친환경농산물 생산자 단체 및 직거래 소비자단체(개소당 500백만 원) * 소비자 밀착형직판장시설 지원 (~‘05) 3개소 → (‘06) 2 → (‘07 이후) 5 * 농협 친환경농산물 전문 판매코너 설치 확대 * 수도권 4개 하나로마트 매장 등에 shop-in-shop 개념의 친환경농산물 전용매장(100평 규모) 개설 확대(양재동은 ‘05. 8월 오픈), 전용 판매코너(1~2평) 설치 확대 (‘05) 200개소 → (‘08) 290 → (‘10) 350 * 도시 아파트단지 친환경농산물 전문 판매장 개설 확대 (‘05) 1,200 → (‘08) 1,500 → (‘10) 1,700 친환경농산물 학교 급식 등 대량 수요처 적극 발굴 친환경농산물 가공제품 개발 확대 - 투융자 계획(백만 원)						
	구분	합계	‘06	‘07	‘08	‘09	‘10
	친환경농산물소비자유통	6,100	300	600	1,000	1,700	2,500
제3차 (‘11~‘15)	* 소비자유통 활성화 자금 (‘10) 24억 원 → (‘15) 72 산지와 소비자 사이의 물류 효율화를 통해 유통비용 절감 - 한살림·생협 등 생산자·소비자 연계 조직의 적극 육성 * 충성회원 확대 (‘10) 50만 명 → (‘12) 70만 명 → (‘15) 100만 명 대도시 인근의 소비자 중심 직거래 채널 확대 * (기존) 생산자 단체 → (개선) 친환경농산물 취급 유통·식품·외식업체 포함 소비자 중심의 다양한 직거래 행사 적극 지원 - 투융자 계획(억 원)						
	구분	합계	‘11	‘12	‘13	‘14	‘15
	2. 친환경농산물 유통·소비 활성화	4,607	561	747	896	1,100	1,303
	산지 조직화·규모화 및 물류 효율화	3,378	424	555	600	800	1,000
	다양한 유통 주체의 육성	1,153	127	178	282	283	284
제4차 (‘16~‘20)	-						

- 판매장 및 직거래 지원의 경우에는 FTA 성과분석 보고서 내 ‘친환경농산물 유통 활성화 지원’ 사업예산을 참고할 수 있음.
 - 해당 사업의 예산 집행률은 2013년 100%를 넘었으나, 그 이후 집행률이 매우 낮아진 것을 확인 가능함(<표 3-35>).
 - 향후 친환경농산물 유통 활성화 지원 사업의 예산 집행률을 높이는 방향에 대한 고민이 필요할 것임.
 - <표 3-44>에서 보듯이 유통 활성화와 관련한 ‘판매장 지원·개설자금’과 ‘물류센터 결제자금’은 2015년 이후 ‘친환경농산물 직거래지원’ 사업으로 통합되었으며 예산 편성상 금액은 통합 이전보다 줄어든 것을 확인할 수 있음. 이것은 제3차 계획에서 투융자를 늘리려던 계획이 이행되지 못하였음을 의미함.

〈표 3-35〉 FTA 성과분석 보고서 내 친환경농산물 유통 활성화 지원 예산 집행률

연도	2013	2014	2015	2016	2017
예산(억 원, A)	519	514	514	414	294
실적(억 원, B)	545	353	274	219	196
집행률(% , B/A)	105.0	68.7	53.3	52.8	66.7

자료: 한국농촌경제연구원. 각 연도. 「해당 연도 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서」.

- 유기가공식품 인증은 인증제도뿐만 아니라 가공식품을 대상으로 한다는 점에서 소비 활성화 사업으로도 이해 가능함.
 - 1998년 유기농산물가공품 품질인증제가 실시되었으며, 2001년 친환경농산물 의무인증제 실시 이후 「식품산업진흥법」 제정을 통하여 2008년 유기가공식품 인증제도가 도입되었음.
 - 2008년 이전까지 농산물품질관리원과 식품의약품안전청에서 유기농산물 가공품 품질인증제와 유기가공식품 표시제를 이원화하여 운영하였으며, 법적 근거 없이 고시로 운영되었기 때문에 ‘유기가공식품 인증제’의 도입은 유기식품 인증에 대한 법적 근거 마련, 국제식품 규격에 준하는 국내 기준 마련, 인증과 표시의 단일화를 이룬 것으로 볼 수 있음.

〈표 3-36〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 유기가공식품 인증 지원 관련 계획

계획 구분	세부 내용																		
제1차 (’01~’05)																			
제2차 (’06~’10)																			
제3차 (’11~’15)	<ul style="list-style-type: none"> - 유기농식품 인증제도 통합 및 인증대상의 범위 확대 * 인증에 따르는 사회적 비용의 감소 및 국제적 조화 추진 * 유기농식품 및 관련 산업의 연계발전 기반 마련 																		
제4차 (’16~’20)	인증제 전면시행(’14.1)에 따른 인증 업체, 제품 수 증가 <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>합계</th> <th>’10</th> <th>’11</th> <th>’12</th> <th>’13</th> <th>’14</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>제품(개)</td> <td>1,197</td> <td>1,316</td> <td>1,676</td> <td>2,338</td> <td>4,033</td> </tr> <tr> <td>업체(개소)</td> <td>282</td> <td>310</td> <td>355</td> <td>491</td> <td>736</td> </tr> </tbody> </table>	합계	’10	’11	’12	’13	’14	제품(개)	1,197	1,316	1,676	2,338	4,033	업체(개소)	282	310	355	491	736
	합계	’10	’11	’12	’13	’14													
제품(개)	1,197	1,316	1,676	2,338	4,033														
업체(개소)	282	310	355	491	736														
	유기가공식품 생산업체 편의성 제고를 위한 관련 제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> * 수출용 유기원료 수입통관 제출서류 간소화 * 유기가공식품의 이중적 표시개선 * 수출용 유기가공식품 표시기준 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 비식용 유기가공품 제도 마련 																		

○ 제3차 계획에서는 유기농식품 클러스터 사업을 기획한 바 있으나, 2017년 괴산에서의 클러스터 조성 사업이 예비타당성조사에서 제외됨으로써 현재 까지 실질적으로 사업이 이루어지지 못하는 못하였음. 클러스터 사업은 사업 내용이 일부 반영되어 유기농식품복합산업화단지 조성 사업으로 이어진 것으로 이해 가능함.

○ ‘유기농식품 복합산업화단지 조성’ 예산도 2017년 4,800백만 원이 편성되었으나 2018년도 편성은 856백만 원으로 많이 감소하였음(<표 3-44>). 이것은 준공률에 따라서 준공이 마무리됨에 따라서 예산이 줄었기 때문으로 판단됨.

- 2018년 현재 충북 청주에 1개소가 조성되었으면 2019년 충북 충주, 전남 구례 2개소 지원이 계획되어 있음.

〈표 3-37〉 「친환경농업 육성 5개년 계획」 유기농식품 복합산업화단지 조성 지원 관련 계획

계획 구분	세부 내용						
제1차 (’01~’05)							
제2차 (’06~’10)							
제3차 (’11~’15)	가공산업 활성화를 위해 생산기반과 상품화-가공-마케팅을 결합하는 클러스터 조성(가칭) 조성 * 유기농식품 클러스터 조성(개소) (’10) 신규 → (’15) 3						
	- 투융자 계획(억 원)						
		구분	합계	’11	’12	’13	’14
	친환경(유기)가공식품의 명품화 기반구축	415	37	82	84	84	128
제4차 (’16~’20)	유기농산물 생산·유통·가공 등 원스톱 체험이 가능한 ‘유기농복합 서비스단지’ 조성 추진(총복 청주, 총사업비 180억 원)						
	- 투융자 계획(억 원)						
		구분	합계	’16	’17	’18	’19
	친환경 가공산업 활성화	23	3	5	5	5	5

4.6. 친환경농산물 품질·안전성 관리

4.6.1. 효과성 평가

- 앞서 소개한 인증 계획이 친환경농산물의 양적 성장을, 유통·소비 활성화가 친환경농산물 유통 인프라 구축 및 판매 채널 확보를 주도해왔다면, 친환경농산물 품질·안전성 관리는 질적 향상을 주도한 정책으로 이해할 수 있음.
- 친환경농산물 생산과정 조사에 대한 내용은 제1차 계획에서는 전반적인 농산물 안전성 조사 강화가 포함되었으며, 제2차~제4차 계획에서는 친환경농산물을 대상으로 한 조사 내용이 계획에 포함되었음. 제2차, 제3차 계획에서는 시판품 조사 목표도 함께 제시되었음.

- 친환경농산물의 생산단계, 시판품 조사에 있어서 횡수, 인원수, 개소 수, 건수 등 성과목표 단위가 상이하게 제시되어서 계획상 일괄 비교는 어려움.

〈표 3-38〉 제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 품질 관련 목표

	1차('01~'05)	2차('06~'10)	3차('11~'15)	4차('16~'20)
친환경농산물 생산과정 조사		('05) 16천 회/16천 명 (08) 17/17 (10) 18/18	('10) 40천 개소 (13) 43 (15) 45	[생산단계 검색 (15) 11,500건 (16), 9,000 * 현행 농관원, 인증기관 의 수확기 안전성 대상 농 가 중복 문제 제기
친환경농산물 시판품 조사		('05) 2천 회/4.5천 점 (08) 3/5 (10) 4/5.5	('10) 12천 개소 (13) 15 (15) 17	
농산물 안전성 조사	('00) 정밀분석 10,000건, 간이속성분석 30,000건 (05) 20,000, 80,000	('05) 62천 건 (08) 70 (10) 75	('10) 64천 건 (13) 70 (15) 75	

○ 농산품품질관리원의 농산물품질관리 연보 내용 중, 친환경농산물 관리 관련 실적을 정리하면 <표 3-39>와 같음.

- 2001년부터 2007년까지 시판품 조사의 농약잔류 분석 건수는 꾸준히 증가하였으므로 제1차, 제2차 계획의 일부 성과목표가 달성되었다고 보임.

* ('01) 1,179건 → ('03) 3,708 → ('05) 4,543 → ('07) 9,500

- 2008년 '출하 전 유해 잔류물질 관리 강화', 2009년부터는 '생산·유통과정에 대한 철저한 사후관리로 부정유통 차단'의 목적 아래 잔류농약 분석은 확대되었음. 2014년부터는 '생산·유통과정 조사 강화하여 부정품 유통 사전차단'의 목적을 가지고 잔류농약 분석이 이루어졌으며 그 건수도 2014년까지는 증가 추세임.

* ('08) 13,444건 → ('10) 14,282 → ('12) 15,982 → ('14) 21,877 → ('15) 18,132 → ('16) 12,597

- 조사 수 증대를 통한 품질관리 강화 측면에서는 목표를 달성하였다고 볼

수 있음.

- 2015년 이후 잔류농약 건수가 줄어든 이유는 친환경농산물 인증 출하량 자체가 줄어든 영향이 클 것으로 보임. 이런 점에서 친환경농업 육성계획 안에서 정량적 성과목표에서 단순한 조사 건수보다 친환경농산물 실적 대비 조사 목표를 세우는 것이 바람직해 보임.
- 2006년과 2007년에는 수입 유기농산물에 대한 검사가 실시된 점, 2011년 전자상거래에 관한 사후조사를 하는 점, 2014년 이후 민간 인증기관 관리를 강화한 점도 기존의 노력으로 볼 수 있음.

○ 농산물 안전성 조사는 제1~3차 계획에서 포함하는 내용으로, 제2차 계획의 성과를 볼 때 성과목표를 달성하지 못한 것으로 보임. 단, 조사 품목, 정밀분석·간이분석 조사 건수, 부적합률을 본다면 전반적인 농산물 품질이 향상된 것을 알 수 있음(농산물품질관리원, 2018).

- 농산물 안전성 조사 품목은 지속적으로 확대되어 옴.
 - * ('00) 124품목 → ('05) 155 → ('10) 258 → ('15) 196 → ('17) 312
- 분석 조사 건수는 최근 다소 감소하였으나 증가 추세이며, 2009년 이후 간이분석 조사는 사라짐.
 - * 정밀/간이분석 조사 건수 ('00) 11,672건/31,056건 → ('05) 23,689/40,035 → ('10) 65,932 → ('15) 90,097 → ('17) 82,328
- 조사 건수 대비 부적합률은 변동 폭이 존재하지만, 장기적으로 감소 추세임.
 - * ('00) 4.5% → ('05) 3.1 → ('10) 2.2 → ('15) 1.4 → ('17) 1.9
- 인증기관 삼진아웃제('13), 인증심사 결과 2중 체크 도입('15) 등을 친환경농산물 인증 부적합률이 꾸준히 감소하는 등 부실인증을 예방하는 정책의 효과를 확인할 수 있음.
 - * 친환경인증 부적합률(인증 취소 건수/친환경인증 농가 수) : ('14) 7.5% → ('15) 4.6 → ('16) 4.4 → ('17) 4.2

〈표 3-39〉 농산물품질관리원 친환경농산물 조사 실적

연도	조사 실적
2001 ~2002	○ 친환경농산물 표시품 유통관리를 위한 시판품 조사 - 농약잔류 분석: 1,179건 → 1,312 ○ 친환경농업 직접지불사업 참여 농가 보조금 지급을 위한 농약잔류 검사 - 생산물에 대한 농약잔류검사 : 2,091점 → 1,904
2003 ~2005	○ 친환경농산물 표시품 유통관리를 위한 시판품 조사 - 농약잔류 분석 : 3,708건 → 3,670 → 4,543
2006	○ 친환경농산물 표시품 유통관리를 위한 시판품 조사 - 농약잔류 분석 : 7,383건 ○ 2006년 수입 유기농산물 인증 포장 현지 확인 및 시료 채취 분석 - 3개국(중국, 호주, 필리핀) 4회 8명 24점
2007	○ 친환경농산물 표시품 유통관리를 위한 시판품 조사 - 농약잔류 분석 : 9,500건 ○ 2007년 수입 유기농산물 인증 포장 현지 확인 및 시료 채취 분석 - 3개국(중국, 호주, 뉴질랜드) 3회 6명
2008	○ 친환경 인증품의 출하 전 유해 잔류물질 관리 강화 - 인증농산물 잔류농약 분석 확대 : 13,444건 - 인증축산물 잔류항생제 검사 강화 : 500점 ○ 생산 및 유통과정에 대한 사후관리 강화로 부정유통 차단 - 행정처분/고발 : ('06)553/15→('07)1,085/29→('08)2,356호/82건
2009	○ 생산 및 유통과정에 대한 사후관리 강화로 부정유통 차단 - 인증농산물 잔류농약 검사 : 13,618점 - 인증축산물 잔류항생제 검사 : 1,000점
2010	○ 생산·유통과정에 대한 철저한 사후관리로 부정품 유통 차단 - 농산물 잔류농약 등 분석 : 14,282건
2011	○ 생산·유통과정에 대한 철저한 사후관리로 부정품 유통 차단 - 농산물 잔류농약 등 분석: 15,982건 ○ 친환경축산물 및 전자상거래에 대한 사후조사를 하여 인증품에 대한 신뢰도 제고 - 친환경축산물: 전체 인증 농가 중 32%인 2,039농가 생산과정을 조사, 434농가가 기준을 위반하여 위반 내역에 따라 인증취소 등 행정처분 조치 - 전자상거래: 전자상거래 업체 516곳 점검 결과 13곳에서 위반을 하여 고발 및 행정처분 조치함(고발 4건, 표시정지 등 9건).
2012	○ 생산·유통 과정에 대한 철저한 사후관리로 부정품 유통 차단 - 농산물 잔류농약 등 분석: 15,982건
2013	○ 생산·유통 과정에 대한 철저한 사후관리로 부정품 유통 차단 - 농산물 잔류농약 등 분석: 16,130건 ○ IT 장비를 활용한 친환경인증 사후관리 강화 - 인증 사후관리용 모바일조사기(MID) 보급(67개 기관/120대/2.4억 원)
2014	○ 생산·유통 과정 조사 강화하여 부정품 유통 사전차단 - 농산물 잔류농약 등 분석: 21,877건 ○ 엄격한 민간인증기관의 관리를 통한 부실인증 방지 - 인증기관 수: ('11) 73개소 → ('12) 78 → ('13) 79 → ('14) 74 - 행정처분 건수: ('11) 10건 → ('12) 14 → ('13) 14 → ('14) 28

(계속)

연도	조사 실적
2015	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산·유통 과정 조사를 강화하여 부정품 유통 사전차단 <ul style="list-style-type: none"> - 농산물 잔류농약 등 분석: 18,132건 ○ 민간인증기관 인증사업자에 대한 자체 조사계획 수립·이행 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 조사 결과: 19,340건 조사, 위반 693건(취소 577, 고발 1, 기타 115)
2016	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산·유통 과정 조사를 강화하여 인증 부적합품 유통 사전차단 <ul style="list-style-type: none"> - 잔류농약 등 분석: 12,597건 ○ 인증기관 심사 업무량 조정, 실시간 모니터링 강화 등 부실인증 예방 <ul style="list-style-type: none"> - 인증취소 건수: ('14) 6,411건 → ('15) 3,126 → ('16) 2,734 - 업무량 조정: (심사) 연 500호/1인 → 400, (심의 무제한 → 일 15건/1인)
2017	<ul style="list-style-type: none"> ○ 잔류농약 분석 등에 대한 내용은 미포함 <ul style="list-style-type: none"> - 인증취소: ('17) 2,567 / 표시제거·정지: ('17) 79 / 고발·형사 입건: ('17) 36

자료: 농산물품질관리원. 각 연도. 「농산물품질관리연보」.

4.6.2. 정확성(이행 정도) 평가

- 앞서 살펴본 성과목표의 경우, 품질 검사 건수 등이 성과목표로 제시되었음. 실제 품질 및 안전성 관리에 대한 성과지표는 검사 행위 자체가 아니라 검사 결과(예, 부적합률)에 근거해야 한다는 점에서 기존에 제시된 성과목표는 적절한 성과지표로 보기 어려움. 검사 결과에 대한 성과지표를 새롭게 제시한다면, 기존 성과목표 달성 정도는 오히려 이행 정도 평가 결과를 보여주는 것으로 해석 가능함.

4.7. 친환경농업 교육 및 농업환경 자원 DB 구축

4.7.1. 효과성 평가

- 친환경농업 교육 지원 대상 규모는 계획 대비 성과목표를 달성하지 못한 것으로 보임.
 - 제1차 계획에서 5년간 교육 대상을 10만 명을 제시한 것에 비해 2005년

교육 대상은 1만 9천 명밖에 되지 않았으며, 제2차 계획 목표인 2010년 3만 명 대상 교육도 실제로는 2천 명만을 대상으로 하였음.

- 제4차 계획에서는 농정원 공모교육과 마이스터대학 교육으로 나누어서 농업인 교육 훈련시스템을 제시하고 있음. 농정원 공모교육의 경우에는 2020년 목표가 제3차 계획에서의 2015년 목표와 동일하므로 성과목표가 줄어든 것을 알 수 있음.

〈표 3-40〉 제1~4차 「친환경농업 육성 5개년 계획」 교육·DB 관련 목표

	1차('01~'05)	2차('06~'10)	3차('11~'15)	4차('16~'20)
친환경농업 교육 지원 (대상)	('01~'05) 100천 명	('05) 19천 명 (08) 25 (10) 30	('10) 2,000명 (13) 3,000 (15) 4,000	[농정원 공모 교육] (16) 2,700명 (17) 3,000 (18) 3,300 (19) 3,600 (20) 4,000 [마이스터대학] (15) 11개 대학/11개 품목/247명 (20) 15/17/340
토양검정 분석 수 (점)	'(04) 311 천점		('10) 48만 점 (13) 65 (15) 75	[대표 필지 토양검정] (16) 5만 점 (17) 15만 점 (18) 15만 점 (19) 15만 점 (20) 15만 점
토양정보관리 시스템 활용 (건)수	[토양자원정보웹서비스 시·군] (99) 2개 (02) 65 (05) 157	[농업환경 정보관리] (05) 인벤토리 작성 (08) 정보분석 및 평가 (10) 웹서비스	('10) 210만 건 (13) 280 (15) 350	
농업환경 자원정보 D/B 구축			('10) 3,300점 (13) 4,500 (15) 5,000	
기타				[농업환경보전 프로그램 도입] ('16~'19) 시범사업, 모델 정립 ('20 이후) 확산

- 토양검정, 토양정보관리시스템, 농업환경 자원정보 D/B 구축과 관련한 내용은 농촌진흥청에서 실시 중인 토양검정사업, 흙토람(토양환경정보시스템), 농업환경 변동조사와 연계하여 성과를 살펴볼 수 있음.
 - 2015년까지 주요 작목재배지 토양검정사업으로 실시되던 토양검정사업은 2016년 이후 대표 필지 토양검정사업으로 변경되었음. 2016년 기준으로 토양검정사업 내 점수는 논 약 30만 점, 밭 약 14만 점, 과수원 약 4만 점, 시설재배지 약 5만 점으로 제3차 계획에서 제시된 토양검정 분석 수(점) 목표보다 적음.
 - 2017~2020년 제5차 농업환경 자원 변동조사가 실시 중이며, <표 3-43>은 기존 농업환경 자원 변동 평가 토양 화학성 관련 조사 점수임.
 - 현재 흙토람을 통해서 토양 특성, 작물별 토양적성도, 토양검정 및 시비 처방이 가능하며 전국 데이터를 제공 중이므로 제1차 계획 목표는 (연도와 관계없이) 달성한 것을 알 수 있음.
 - 농업환경 자원정보 D/B 구축과 관련한 농업환경 변동조사에서는 아래 <표 3-41>에서와 같이 조사 점수가 나타나서 목표했던 점수보다 조사가 적게 이루어졌음.

〈표 3-41〉 농촌진흥청 농업환경 자원 변동 평가 화학성 조사

지목	차수	(연도)	조사 점수
논	1	(1999)	4,047
	2	(2003)	2,010
	3	(2007)	2,110
	4	(2011)	2,110
	5	(2015)	2,110
밭	1	(2001)	1,650
	2	(2005)	1,650
	3	(2009)	1,753
	4	(2013)	1,760
과수원	1	(2002)	1,360
	2	(2006)	1,360
	3	(2010)	1,464
	4	(2014)	1,473
시설 재배지	1	(2000)	2,651
	2	(2004)	1,274
	3	(2008)	1,374
	4	(2012)	1,374
	5	(2016)	1,384

자료: 농촌진흥청. 2018. 제3회 흙의 날 행사자료집.

- 제4차 계획에서는 ‘농업환경보전 프로그램 도입’이 포함됨으로써, 향후 농업환경 자원정보가 해당 프로그램과 연계되어서 활용될 가능성이 큼. 그러므로 향후 성과목표는 기존의 성과지표에서 더 나아가 농업환경보전 대상 지역 선정 및 프로그램 이행 평가에 활용 가능한 정보 선별이 필요할 것이며, 장기적인 관점에서의 객관적인 농업환경 지표 선정이 필요할 것임.
- 성과보고서의 ‘친환경농업연구센터’ 사업의 성과를 살펴보면, 연구센터 내 학술 실적과 교육 실적을 성과지표로 선정하고 있음(<표 3-42>). 각 지표는 2016년도부터 평년 대비 연구 실적을 당년도 논문게재 건수로, 교육 수혜 농가의 상위인증 전환 비율을 기술지도 추진실적으로 성과지표를 바꾸었음. 기술개발 및 우수연구의 논문 게재 수를 보면 연구 실적이 꾸준히 누적되어 온 것으로 보임.

- 기술개발 및 우수연구는 2017년도 88% 목표 달성률을 보이지만 전년도 22개 목표에서 25개 목표로 목표치가 상향되었다는 점에서 크게 미달되었다고 볼 수는 없음.
- 교육 수혜 농가의 상위인증 전환 비율은 2016년도 저농약 인증 완전 폐지와 함께 성과지표가 대체된 것으로 보임. 기술지도 추진실적 면에서는 친환경농업연구센터가 그 역할을 꾸준히 해주고 있음을 알 수 있음.

〈표 3-42〉 친환경농업연구센터 사업 성과 달성률

성과목표 지표	측정산식	구분	'13	'14	'15	'16	'17
친환경농업 기술 개발 및 우수연구 추진실적 (%)	[당년도 실적(특허출원 및 등록 건수)/최근 3년간 평균실적-1]×100	목표	신규	5	5		
		실적	신규	-33.3	165		-
		달성률(%)	신규	0	3,300		
친환경농업 기술개발 및 우수연구 실적(건)	당년도 학술지(SCI) 논문 게재 건수	목표	19	19	20	22	25
		실적	19	19	20	22.3	22
		달성률(%)	100	100	100	101.4	88
교육 수혜 농가의 상위인증 전환 비율(%)	인증 상승 농가 수/저농약·무농약 인증 농가 교육 지도 수혜자 수×100	목표	신규	10	10		
		실적	신규	19.5	6.4		-
		달성률(%)	신규	195	64		
친환경농업 기술지도 추진실적(농가 수)	당년도 기술지도 교육 수혜자 수	목표	1,500	2,000	2,500	3,800	4,200
		실적	1,504	5,019	3,845	4,168	5,245
		달성률(%)	103	251	154	109.7	124.9

4.7.2. 정확성(이행 정도) 평가

- 육성계획에서의 성과목표는 실제 성과로 보기보다 정책적 노력으로도 해석이 가능한 부분임. 즉, 실제 농업인 교육에 대한 성과를 본다면 교육을 받은 농업인의 숙련도 향상이나 인식의 변화가 성과지표로 제시되어야 바람직함.
 - 앞서 살펴본 성과목표를 제도적 노력으로 본다면 농업인 교육에 대한 정부 노력은 크지 않은 것으로 판단됨.
- 기존 농촌진흥청 농촌지도사업 내용 중 ‘지속적 농업의 실현을 위한 환경보

전 농업 기술의 보급'이 포함되어 있음(농촌진흥청 홈페이지 201822).

- (1차 농촌진흥사업 기본계획 '13~'17 중 지도사업 기본 방향) 농업의 성장산업화 및 현장 중심 기술지원으로 농가 소득 증대 실현: 수출, 6차 산업화, 융복합·ICT 첨단기술의 현장 확산으로 농가 소득 증대 추진
- (2차 농촌진흥사업 기본계획 '18~'22 중 지도사업 기본 방향) 지역 균형 발전에 기여하고, 국민으로부터 지지받는 지속가능한 농업·농촌 실현: 농업·농촌 기반의 소득향상과 일자리 창출, 국민의 먹거리 불안 해소, **환경보전형·공익형 국민 농업으로 전환** 추진

- 육성계획에서 친환경농업연구센터를 활용한 연구개발 활성화 및 교육을 계획하였으며, 광역지자체에 1개소가 위치하도록 센터를 확보함.
 - 지금까지 전남대('08), 강원대('09), 경남 고성군('10), 경북대('12), 제주대('12), 충북 괴산군('13), 전북 순창('14), 경북 의성('14), 충남 농업기술원('15), 경기 한경대('16)에 연구센터를 지정함.
- 토양검정 수 또한 성과지표로 제시되었으나, 실제로는 일종의 노력 지표로 해석할 필요가 있음.
 - 토양검정사업, 흙토람(토양환경정보시스템), 농업환경 변동조사에 대하여 지속적인 조사와 시스템 관리가 이루어지고 있음.
 - 특히 농촌진흥청의 업무는 법에 근거하고 있으므로 제도적으로 농업환경 자원정보 조사 및 토양정보시스템 구축에 대한 노력을 확인할 수 있음.
 - <표 3-43>에서 보듯이 농업환경 관련 실태조사 및 평가항목은 지속적으로 확대되어 왔으나, 단기 연구로 실시된 이후 지속하지 못한 항목도 있어 기초자료 구축에 대한 인력·예산 투입이 필요함을 보여줌. 특히 농업환경 정책의 필요성에 대한 사회적 요구가 높아지는 만큼 비용 효과적인 정책 설계를 위한 농업환경 DB는 더욱 중요해질 것으로 예상됨.

22 농촌진흥청. “기관소개-업무계획”. http://www.rda.go.kr/board/board.do?mode=html&prgId=gud_farmguiddrvQuery. 접속일: 2018. 12. 10.

〈표 3-43〉 농촌진흥청 농업환경 등에 관한 실태조사·평가 추진 내용

분야(결과)	지표	조사대상	조사항목	조사시기/비고
농경지의 비옥도 (肥沃度), 중금속, 농약 성분, 토양미생물 등의 변동사항 *농업환경 변동조사 보고서	◆ 화학성	<ul style="list-style-type: none"> 전국 (4년 1주기 : 논, 밭, 과수원, 시설재배) 	<ul style="list-style-type: none"> pH, 전기전도도, 유기물, 유효인산, 치환성 양이온(K, Ca, Mg), 석회 소요량 (pH 6.5 미만 밭, 과수원, 시설재배지), 유효규산(논) 	- '99~현재 - 매년 - 논: '99, '03, '07, '11, '15 시설: '00, '04, '08, '12, '16 밭: '01, '05, '09, '13 과수원: '02, '06, 10, '14
	◆ 물리성	<ul style="list-style-type: none"> 전국 (4년 1주기 : 논, 밭, 과수원, 시설재배) 	<ul style="list-style-type: none"> 작토심, 용적 밀도(표토, 심토), 경도(심토), 삼상(표토, 심토), 토성(표토, 심토), 유기물함량(표토, 심토) 	- '09~현재 - 매년 - 밭: '09, '13 과수원: '10, '14 논: '11, '12, '15 시설: '16
	◆ 미생물	<ul style="list-style-type: none"> 전국 (4년 1주기 : 논, 밭, 과수원, 시설재배) 	<ul style="list-style-type: none"> '99~'16: 미생물체량, 탈수소 효소 활성, 분류군별 분포, '11~'16: 종풍부도, 다양성 지수 추가 	- '99~'16 - 매년 - 밭: 220지점 과수원: 225 논: 210 시설: 211
	◆ 중금속	<ul style="list-style-type: none"> 전국 (4년 1주기 : 논, 밭, 과수원, 시설재배) 	<ul style="list-style-type: none"> Cd, Cu, Pb, Zn, Ni, As, Hg, Cr, Cr6+(Cr 5mg/kg 초과 시) 	- '99~현재 - 매년 - 논: '99, '03, '07, '11, '15 시설: '00, '04, '08, '12, '16 밭: '01, '05, '09, '13 과수원: '02, '06, 10, '14
		<ul style="list-style-type: none"> 취약농경지 (전국 2년 1주기 : 공단 인근 농경지) 	<ul style="list-style-type: none"> Cd, Cu, Pb, Zn, Ni, As, Hg, Cr, Cr6+(Cr 5mg/kg 초과 시) 	- '99~현재 - 생활하수 인근 : '99, '03, '07 - 폐광산 인근 : '00, '04, '06, '08 - 고속도로 인근 : '02 - 공단인근 : '02, '09~현재
	◆ 농약 성분	<ul style="list-style-type: none"> 전국 (4년 1주기 : 논, 밭, 과수원, 시설재배) * 농업환경 변동조사 보고서('99~'06) * 연구과제보고서 ('07~'08) 	<ul style="list-style-type: none"> Hexaconazole, Iprobenfos, 등 살균제 36종 Buprofezine, Chlorpyrifos 등 살충제 63종 Butachlor, Molinate 등 제초제 31종 총 110종 농약 (DDT 미포함, DDT 포함('07~'08)) 조사지 연 150~180지점 	- '99~'08
<ul style="list-style-type: none"> 농업환경 중 내분비계 장애 물질 대책연구 * 연구과제보고서 		내분비계 추정 농약 중 국내 사용 농약 Alachlor, Cypermethrin, Endosulfan 등 16종(DDT 미포함)	- '08~'11 - 시설재배지 및 논·밭, 과수원 토양	

(계속)

분야(결과)	지표	조사대상	조사항목	조사시기/비고
		<ul style="list-style-type: none"> 농산물 중 잔류농약 모니터링 및 노출량 평가 * 연구과제보고서 	<ul style="list-style-type: none"> 농산물 중 농약 잔류량 조사 (과채류→과일류→곡류) · 전국 120농가 240점, Acetamiprid, Chlorthalonil, Endosulfan 등 112종(과채류) · 전국 60농가 120점, Acetamiprid, Chlorthalonil, Endosulfan 등 76종(과일류) · 전국 95농가 95점, Acetamiprid, Chlorthalonil, Endosulfan 등 76종(곡류) 	<ul style="list-style-type: none"> - '09~'11 - 농산물 중 농약 잔류량 조사 (과채류→과일류→곡류) - 3월~10월
		<ul style="list-style-type: none"> 주요 농산물 재배환경 중 농약 잔류량 조사 * 연구과제보고서 	<ul style="list-style-type: none"> - 주 사용 농약 124종(DDT 미포함) 	<ul style="list-style-type: none"> - '13~'14 - 시설재배지 및 밭 토양
		<ul style="list-style-type: none"> 전국 수계 중 농약잔류 조사 * 연구과제보고서 	<ul style="list-style-type: none"> - 전국 수계 중 농약잔류 조사 · 한강, 낙동강, 금강-새만금, 섬진강, 영산강 분류 및 지류 94개소, · 다사용 농약 Hexaconazole, Iprobenfos, Isoprothiolan 등 104종 - 호소수 중 농약잔류량 조사(2013) · 농업용 저수지 52개소(충남 24, 전북 12, 경기 11, 충북 5) · 다사용 농약 Hexaconazole, Iprobenfos, Isoprothiolane 등 104종 	<ul style="list-style-type: none"> - '12~'14 - 4, 6, 8, 12월
		<ul style="list-style-type: none"> 잔류성 유기오염물질(POPs)의 주요 농경지 중 모니터링(다부처 공동) * 연구과제보고서 	<ul style="list-style-type: none"> DDT 등 잔류성 유기염소계 19종 	<ul style="list-style-type: none"> - 시설재배지('15) - 논·밭('16) - 과수원('17)
농업용 용수로 이용되는 지표수와 지하수의 수질 * 농업환경 변동조사 보고서	◆ 하천수질	<ul style="list-style-type: none"> 전국 300점 (농업지역 내 소하천) 	<ul style="list-style-type: none"> 6항목 (pH, DO, BOD, TOC, T-P, SS), 기타 8항목 (EC, T-N, NH4-N, Ca, K, Mg, Na, CODMn.), 유해 미생물(대장균군, 대장균) 	<ul style="list-style-type: none"> - '99-현재 · 연 3회 (4·7·10월)
	◆ 지하수질	<ul style="list-style-type: none"> 전국 200점 (논·밭·시설재배) 	<ul style="list-style-type: none"> 7항목 (pH, NO3-N, Cl-, Cd, As, Hg, Pb), 기타 8항목 (EC, Ca, K, Mg, Na, SO42-, T-N, T-P), 유해 미생물(대장균군, 대장균) 	<ul style="list-style-type: none"> - '99-현재 · 연 2회 (4·7월)
농약·비료·항생제 등 농업 투입재의 사용 실태	◆ 비료	<ul style="list-style-type: none"> 전국 134개 시군 (2년, 13400농가, 73개 작물 : 곡류 13, 채소 25, 노지채소 23, 과수 12) * 연구과제보고서 	<ul style="list-style-type: none"> 비료(화학비료, 부산물퇴비(둔분, 우분, 계분, 혼합)) 및 석회의 사용량 	<ul style="list-style-type: none"> - '98-'99 · '98년(71시군) · '99년(63시군)
		<ul style="list-style-type: none"> 전국 145 내외 시군 * 종합검정실 설치 시군 · (11년, 시군당 20~30 농가, 벼) · *비료 실태조사 보고 	<ul style="list-style-type: none"> · 벼 질소비료 사용량 * 농촌지원국 	<ul style="list-style-type: none"> - '00~'10

(계속)

분야(결과)	지표	조사대상	조사항목	조사시기/비고
		<ul style="list-style-type: none"> 전국 153개 시군 (5년, 4,000농가, 벼) * 비료 실태조사 보고 	<ul style="list-style-type: none"> 화학비료(맞춤형 비료)의 사용 현황(밀, 겨름, 웃거름) * 농촌지원국 	- '10~'14
		<ul style="list-style-type: none"> 전국 (4년 1주기 : 노지 채소, 과수, 벼·식량작물, 시설재배 작물) * 농업환경 변동조사보고서 	<ul style="list-style-type: none"> 비료(화학비료, 토양개량제, 부산물 퇴비) 및 관련 농업 자재(유기농업자재 등) 사용량, 사용방법, 횟수 	- '17~
	◆ 농약	<ul style="list-style-type: none"> 농약사용 실태조사 (기본과제수행) * 연구과제보고서 	- 4년 주기로 과채류(6작물)→ 과수류(6)→벼→엽채서류(6)에 대하여 각 작물당 20~30농가(벼는 100농가 이상)를 대상으로 농약사용 실태 조사	- '01~
	◆ 항생제	<ul style="list-style-type: none"> 〈농식품부, 농림축산검역본부〉 항생제 제조·수입업체 	<ul style="list-style-type: none"> 제조·수입업체의 판매실적에 대한 연 1회 정기 보고로 항생제 및 호르몬제, 마취제 등의 국내유통량 수준 파악 	<ul style="list-style-type: none"> 연1회
수자원 함양(涵養), 토양 보전 등 농어업의 공익적 기능 실태	◆ 농업의 다원적 기능 및 농업환경 지표	<ul style="list-style-type: none"> 농업의 다원적 기능 * 연구과제보고서 	<ul style="list-style-type: none"> 농업의 다원적 기능의 발굴, 계량 및 평가 농업과 농촌의 환경지표 개발 및 활용 (농업·농촌 개발 정책지원) 농업생태계에서 환경자원 가치평가 및 유지·보존 농업환경 정책 성과 분석을 통한 지원 방안 연구 농업환경 분야 국제쟁점 대응 : OECD, 정책평가 	<ul style="list-style-type: none"> '99~'08(국립농업과학원 농업다원기능평가팀)
축산분뇨 퇴비화 등 해당 농어업 지역에서의 자체 자원 순환사용 실태	◆ 가축분뇨 배출원 단위 조사	<ul style="list-style-type: none"> 9개 축종(한우, 젃소, 돼지, 산란계, 육계, 오리, 사슴, 염소, 말) * 연구과제보고서 	<ul style="list-style-type: none"> 가축분뇨 배출원 단위 조사를 하여 가축분뇨 배출량 등 통계자료 산출 기초 데이터를 정책부서(농식품부 등)에 제공 - 1차('99) → 2차('08) → 3차('17~'20) (한우, 젃소, 돼지, 산란계, 육계, 오리, 사슴, 염소, 말) 	<ul style="list-style-type: none"> 약 10년 주기
친환경농어업 및 친환경농수산물 유통·소비 등에 관한 실태	◆ 유통·소비 실태	〈농식품부〉	<ul style="list-style-type: none"> 〈신설〉 '17. 6. 3. 시행 친환경농식품 판매장 현황 조사('14~) '18년부터 신규 사업으로 실시 예정 	
그 밖에 농어업 자원 보전 및 농어업 환경 개선을 위하여 필요한 사항	<ul style="list-style-type: none"> 토양조사 장기연 용시험 토양유실 유기농경지 토양 특성 	<ul style="list-style-type: none"> 토지이용변화 심화 지역(도시화 등) 장기연용 논 포장, 밭 포장 라이시미터 시설 활용 연구 유기농경지 * 연구과제보고서 	<ul style="list-style-type: none"> 토지이용 변화지역 토양조사 토양화학성 7항목 지하침투량, 증발산량, 토양 유실량, 양수분 이동 유기농경지의 토양환경 특성 조사 	<ul style="list-style-type: none"> 매년 매년 매년 '14~'16

자료: 농촌진흥청 국립농업과학원 토양비료과 내부자료(2018).

〈표 3-44〉 연도별 친환경농업 관련 예산 편성 현황

단위: 백만 원

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
친환경농업직불	6,938	11,377	17,546	26,305	42,309	52,018	37,912	50,595	47,799	44,192	50,806	43,650	41,096	43,545
4.2 지급한황ha	69,00	11,400	17,500	26,300	41,300	52,000	37,900	50,600	47,800	44,200	50,800	43,700	41,00	43,500
육성계획	8,200			24,300		30,900	34,900	33,200	33,300	39,900	39,900	43,650	62,240	68,210
4.2 친환경축산직불제	5,773	5,773	(06 사업종료)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.2 친환경농산물 인증 활성화	-	-	-	960	1,440	1,025	700	560	448	347	397	397	397	-
4.2 친환경인증정보시스템 관리·운영 (*17 국가 인증 농식품 지원에 포함)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.2 친환경인증정보시스템 관리·운영 (*17 국가 인증 농식품 지원에 포함)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.2 친환경농산물인증시스템 개선	-	-	-	-	4,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.2 친환경우수농식품 인증 ²³	-	-	-	-	-	1,913	9,311	9,694	10,138	12,198	13,162	13,160	13,020	13,922
4.2 친환경농산물 인증	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,085	3,081	3,062	3,521
4.2 우수농산물관리제도 운용	-	3,824	3,840	5,119	6,580	6,580	-	-	-	*11부터 국가 인증 농식품사업과 통합				
4.2 국가 인증 농식품 지원 ²⁴	-	-	-	-	2,000	2,430	4000	4000	4,910	5,100	5,341	10,105	9,581	9,099
4.2 친환경인증정보시스템 관리·운영	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	482	-
4.3 폐비닐수거비 지원	-	3,000	3,000	3,595	2,030	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.3 육성계획	500	3,000	3,600	4,200	4,800	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.3 친환경 비료 지원/ (*13> 친환경 농자재 지원	-	-	-	-	186,939	304,513	237,162	230,712	225,812	227,169	227,802	227,552	220,940	203,210
4.3 유기질비료 지원	-	42,000	47,250	72,430	121,800	145,000	125,000	135,000	145,000	160,000	160,000	160,000	160,000	149,000

*10년부터 사업 중단

(계속)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
4.3 토양개량제	39,718	42,182	40,073	40,354	65,139	86,413	75,612	75,612	75,612	63,969	64,202	63,956	57,560	50,830
4.3 친환경 농자재/ (²⁵ '15-)유기농업자재	-	-	-	-	-	-	-	-	5,000	3,000	3,400	3,196	3,105	3,105
4.3 녹비작물 종자대 지원	-	-	-	-	13,471	15,038	12,200	10,400	9,360	4,680	수치 미포함	984	870	870
4.3 맞춤형 비료	-	-	-	-	-	73,100	36,550	20,000	-	-	-	-	-	-
4.3 친환경 농자재·비료 교육·홍보	-	-	-	-	-	-	-	100	200	200	200	200	200	200
4.3 비료품질관리시스템	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	400	200	75	75
4.3 원예작물 전작해충방제	1,195	3,750	3,750	4,480	3,650	3,650	-	-	-	-	-	-	-	-
4.3 미생물제제 지원	-	-	-	-	840	840	-	-	-	-	-	-	-	-
4.3 농작물병해충방제	-	-	-	3,000	3,000	3,213	2,892	-	-	-	-	-	-	-
4.4 친환경 농업지구 조성	6,720	12,000	8,000	12,000	8,800	2,400	2,400	2,550	4,500	4,500	4,050	6,260	7,347	6,277
4.4 광역 친환경 농업단지 조성	385	7,500	16,500	21,000	5,500	29,500	34,100	24,200	20,891	12,712	7,000	2,880	-	'16년 계속사업 종료 및 신규 사업은 친환경 농업지구로 통합
4.5 친환경농산물종합유 통/물류센터건립	-	-	-	-	843	6,309	11,356	4,968	4,720	2,972	-	3,994	-	'16년 사업종료

'11년부터 지원 중단

²³ 2018년 현재 친환경농산물 인증, GAP 인증 및 농산물 이력추적관리, 우수식품 관리, 수출품질인증, 농산물표준규격 관리 등이 해당함. '친환경농산물 인증'은 2015년부터 세부사항에서 확인 가능하며, 2015년도 이전에는 '친환경우수농산품인증'이 '농산물 품질관리'에 속해 있어 예산 및 기금운용계획 개요에서 세부사항 확인이 어려움.

²⁴ 농산물우수관리제도(GAP) 운영, 농식품 국가인증 홍보사업, 농식품 지리적 표시 활성화, 친환경농산물 소비촉진, 유기식품 등 운영 활성화, 친환경인증정보시스템 관리·운영, PLS 교육·홍보 지원 등이 해당함.

²⁵ 2015년 이전 녹비작물 종자대 사업이 별도로 존재, 2015년부터 유기농업자재 사업으로 편입.

(계속)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
4.5 세계유기농엑스포 행사지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,000	2,600	-	'15년 사업종료	
4.5 친환경농산물 소비촉진 ²⁶				800	1,000	630	(인증 지원 예산)	(인증 지원 예산)		347	397	397	397	397
4.5 유기식품 등 운영 활성화 ²⁷	-	-	-	(인증 지원 예산)			(통합 금액 제시로 구체적인 액수를 알기 어려움)	460		406	406	300	300	150
4.5 소비자유통개선(친환경)	20,000	20,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.5 친환경농산물 유통 활성화(판매장 지원·개설자금) ²⁸	-	-	-	-	-	2,400	2,160	1,920	1,920	1,440	1,440	친환경농산물 직거래 지원으로 통합		
4.5 광역단위 친환경 산지조직 육성 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	2,000
4.5 친환경농산물 직거래 지원(판매장·개설자금)												1,440		
4.5 친환경농산물 직거래 지원(매출 자금등)	-	-	-	-	-	-	31,000 (소비자 산자협력사업)	27,000	30,000	30,000	40,000	28,000	29,440	25,000
4.5 친환경농산물 유통 활성화(물류센터·결제자금)	-	-	-	-	-	-	-	20,000	20,000	20,000	10,000	친환경농산물 직거래 지원으로 통합		
4.5 유기농식품 인증	-	-	-	-	1,000	-	-							
4.5 유기농식품복합산업단지 조성	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	1,000	4,800	856
4.7 친환경농업연구센터						3,700	-							

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 「예산 및 기금운용계획 개요」. a: e-나라지표. “직접지원금 현황”.
http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?dx_cd=2749.
 접속일: 2018. 8. 15.

²⁶ 2013년까지 친환경농산물 인증 활성화 예산, 2014년 친환경농산물 제도 운영 예산이었음.
²⁷ 2014년에는 유기식품 인증 제도 운영 예산임.
²⁸ 2013년까지 판매장 지원, 2014년부터 판매장 개설자금으로 예산 확보.

5. 이해당사자 설문을 통한 정성적 평가

5.1. 조사개요

- 친환경농업 관련 이해당사자 및 전문가의 친환경농업 정책 성과에 대한 평가 의견을 조사하기 위해 다음 그룹별 설문을 진행하였음.
 - 친환경농업 인증 농업인, 비인증 농업인
 - 유통업체 담당자
 - 생협 회원, 일반 소비자
 - 학계, 정부 기관, 시민단체 등에 속한 전문가

- 인증 농업인 대상 설문은 2018년 11월 23일 (사)한국유기농협회에서 주최한 제40회 한국유기농업대회에 참석한 농업인들을 대상으로 하였고, 총 응답자 수는 313명으로 집계되었음.
 - 설문조사 대상 농가의 사회경제적 특성을 살펴보면, 지역분포는 경북 95명(31.6%), 경기 52명(17.3%), 전북 40명(13.3%) 순으로 나타났음. 성별의 경우 남자 235명(76.8%), 여자 71명(23.2%)으로 구성되었음. 연령은 60대 이상이 228명(74.0%)으로 전체 응답자 중 가장 높은 비율을 차지하였음. 농사경력은 30년 이상이 162명으로 전체 응답자의 반 이상을 차지하였고(52.9%), 그다음으로는 20년 미만이 83명(27.1%)으로 나타났음.
 - 현재 인증 보유여부와 관련해서는 ‘유기농산물 인증’을 보유한 농가가 119명(40.9%)으로 가장 많았고, 그 뒤를 이어 ‘무농약농산물 인증’이 92명(31.6%), ‘해당 없음’이 47명(16.2%) 순으로 나타남. 과거 인증 보유여부는 ‘무농약농산물 인증’이 73명(33.6%)으로 가장 많았고, ‘유기농산물 인증’이 57명(26.3%), ‘해당 없음’이 51명(23.5%) 순으로 나타났음.
 - 연간소득은 ‘농업소득’과 ‘농업외소득’으로 구분하여 조사하였음. 농업

소득은 ‘3~5천만 원 미만’ 구간에 해당하는 응답자의 비율이 66명(22.8%)으로 가장 높게 나타났으며, ‘5~7천만 원 미만’이 64명(22.1%)으로 ‘3~5천만 원 미만’ 응답 수와 근소한 차이를 보였음. 한편 농업외소득은 ‘1천만 원 미만’ 구간에 해당하는 응답자의 비율이 86명(42.0%)으로 가장 높게 나타났으며, ‘2천~3천만 원 미만’ 31명(15.1%), ‘3~5천만 원 미만’ 28명(13.7%) 순으로 나타났음.

〈표 3-45〉 조사대상 농가의 사회경제적 특성(인증 농가)

항목	분류	사례 수(명)	비율(%)
활동지역	경기	52	17.3
	강원	31	10.3
	충북	1	0.3
	충남	22	7.3
	전북	40	13.3
	전남	35	11.6
	경북	95	31.6
	경남	9	3.0
	제주	16	5.3
성별	남자	235	76.8
	여자	71	23.2
나이	40대 미만	2	0.7
	40~50대	78	25.3
	60대 이상	228	74.0
농사경력	20년 미만	83	27.1
	20~30년 미만	61	19.9
	30년 이상	162	52.9
현재 인증보유 여부	유기농산물	119	40.9
	무농약농산물	92	31.6
	농산물우수관리(GAP)	27	9.3
	유기 축산물	5	1.7
	무항생제 축산물	1	0.3
	해당 없음	47	16.2

(계속)

항목	분류	사례 수(명)	비율(%)	
과거 인증보유 여부	유기농산물	57	26.3	
	무농약농산물	73	33.6	
	농산물우수관리(GAP)	24	11.1	
	유기 축산물	6	2.8	
	무항생제 축산물	6	2.8	
	해당 없음	51	23.5	
연간소득	농업소득	1천만 원 미만	28	9.7
		1~2천만 원 미만	31	10.7
		2~3천만 원 미만	51	17.6
		3~5천만 원 미만	66	22.8
		5~7천만 원 미만	64	22.1
		7천만 원 이상	50	17.2
	농업외소득	1천만 원 미만	86	42.0
		1~2천만 원 미만	27	13.2
		2~3천만 원 미만	31	15.1
		3~5천만 원 미만	28	13.7
		5~7천만 원 미만	19	9.3
		7천만 원 이상	14	6.8

○ 비인증 농업인 대상 설문은 2018년 11월 23일부터 11월 28일까지 한국농촌경제연구원의 현지 통신원 중 이메일을 소지하고 있는 자를 대상으로 하였고, 총 응답자 수는 226명으로 집계되었음.

- 설문조사 대상 농가의 사회경제적 특성을 살펴보면, 지역분포는 경북 37명(16.4%), 경기 30명(13.3%), 경남 29명(12.9%) 순으로 나타났음. 성별의 경우 남자 181명(82.3%), 여자 39명(17.7%)으로 구성되었음. 연령은 60대 이상이 123명(55.4%)으로 전체 응답자 중 가장 높은 비율을 차지하였음. 농사경력은 20년 미만이 101명으로 전체 응답자의 45.3%를 차지하였고, 그다음으로는 30년 이상이 84명(37.7%)으로 나타났음.
- 과거 인증 보유 여부와 관련해서는 ‘무농약농산물 인증’을 보유한 농가가 49명(21.7%)으로 가장 많았고, 그 뒤를 이어 ‘유기농산물 인증’이 30명(13.3%)으로 나타남.

- 연간소득은 ‘농업소득’과 ‘농업외소득’으로 구분하여 조사하였음. 농업소득은 ‘1~2천만 원 미만’ 구간에 해당하는 응답자의 비율이 40명(28.6%)으로 가장 높게 나타났으며, ‘3~5천만 원 미만’이 31명(22.1%)으로 그다음을 이었음. 한편 농업외소득은 ‘1천만 원 미만’ 구간에 해당하는 응답자의 비율이 76명(58.9%)으로 가장 높게 나타났으며, ‘1~2천만 원 미만’ 26명(20.2%), ‘3~5천만 원 미만’ 13명(10.1%) 순으로 나타났음.

〈표 3-46〉 조사대상 농가의 사회경제적 특성

항목	분류	사례 수(명)	비율(%)
활동지역	서울	1	0.4
	대구	2	0.9
	세종	2	0.9
	경기	30	13.3
	강원	28	12.4
	충북	16	7.1
	충남	24	10.7
	전북	22	9.8
	전남	29	12.9
	경북	37	16.4
	경남	29	12.9
	제주	5	2.2
성별	남자	181	82.3
	여자	39	17.7
나이	40대 미만	10	4.5
	40~50대	89	40.1
	60대 이상	123	55.4
농사경력	20년 미만	101	45.3
	20~30년 미만	38	17.0
	30년 이상	84	37.7
현재/과거 인증보유 여부	유기농산물	30	13.3
	무농약농산물	49	21.7
	무항생제 축산물	-	-
	유기 축산물	3	1.3
	해당 없음	144	63.7

(계속)

항목	분류	사례 수(명)	비율(%)	
연간 소득	농업소득	1천만 원 미만	27	19.3
		1~2천만 원 미만	40	28.6
		2~3천만 원 미만	15	10.7
		3~5천만 원 미만	31	22.1
		5~7천만 원 미만	18	18.9
		7천만 원 이상	9	6.4
	농업외 소득	1천만 원 미만	76	58.9
		1~2천만 원 미만	26	20.2
		2~3천만 원 미만	11	8.5
		3~5천만 원 미만	13	10.1
		5~7천만 원 미만	1	0.8
		7천만 원 이상	2	1.6

○ 유통 부문 관계자의 친환경농업 정책 성과에 대한 평가를 조사하기 위해 백화점, 생협 등 유통업체별 전문가들을 대상으로 설문조사를 진행하였음. 친환경농업 20년 정책성과평가를 위해 농업인을 대상으로 정부의 친환경농업 정책 및 사업에 대한 인식과 관련된 설문조사를 실시하였음. 본 설문조사는 11월 27일부터 12월 6일까지 실시하였음. 총 7개 업체 전문가들을 대상으로 실시하였으며 그 구성은 다음과 같음.

- 생협(2명), 친환경 전문점(2명), 백화점(1명), 농협(1명), 대형마트(1명)
- 각 응답자의 경력은 1년(1명), 3년(1명), 15년(3명), 18년(1명)으로 다양하게 구성되었음.
- 각 응답자가 소속된 유통업체의 2017년 친환경농축산물 및 식품 연간 매출액 비중은 다르게 나타남.
 - * 농협경제지주의 경우 양곡 비중이 다른 업체에 비하여 높은 비율을 보였으며, 채소류의 비율도 가장 높은 비율을 보임.
 - * 롯데백화점은 과일류의 비중이 다른 업체에 비하여 가장 높게 나타남.
 - * 친환경축산물의 경우, 한살림연합, 아이쿱생협, 올가홀푸드에서 매출액 비중이 컸으며 24.5~35%로 조사됨.

* 친환경수산물의 경우, 한살림연합이 가장 높았으며 그 이외 업체에서는 5% 이하의 비중을 보임.

* 이마트, 한살림연합, 초록마을의 경우 친환경 가공식품의 비중이 37~50%로 나타나 매출에서 큰 비중을 차지하는 것으로 조사됨.

- 유통 관계자 설문과 동일 기간, 생협 소비자 및 일반 소비자 대상 설문도 함께 이루어짐. 생협소비자는 두레생협연합회, 행복중심생협연합회, 한살림생협 회원을 대상으로 설문을 진행하였으며, 분석에서는 일반 소비자 대상 중 생협 회원이라고 답한 응답자도 생협 회원에 포함시킴.

〈표 3-47〉 조사대상 생협 회원의 사회경제적 특성

항목	분류	사례 수(명)	비율(%)
거주 지역	서울·인천·경기	113	89.0
	강원	4	3.1
	대전·충청	5	3.9
	광주·전라	0	0.0
	부산·대구·경상	5	3.9
	제주	0	0.0
성별	남자	14	11.5
	여자	108	88.5
나이	40대 미만	26	20.3
	40대	50	39.1
	50대	38	29.7
	60대 이상	14	10.9
학력	초졸	1	0.8
	중졸	1	0.8
	고졸	18	14.1
	대졸	95	74.2
	대학원 이상	13	10.2
연간소득	1천만 원 미만	0	0.0
	1~2천만 원 미만	8	6.3
	2~3천만 원 미만	8	6.3
	3~5천만 원 미만	46	35.9
	5~7천만 원 미만	38	29.7
	7천만 원 이상	28	21.9

- 일반 소비자 대상 설문은 한국소비자단체협의회, 소비자시민모임, 녹색소비자연대전국협의회, 소비자와 함께, 소비자원 회원을 대상으로 이루어졌으며, 아래 <표 3-48>은 생협 회원이 아닌 일반 소비자에 대한 특성을 정리한 것임.

<표 3-48> 조사대상 소비자의 사회경제적 특성

항목	분류	사례 수(명)	비율(%)
거주 지역	서울·인천·경기	63	82.9
	강원	0	0.0
	대전·충청	9	11.8
	광주·전라	0	0.0
	부산·대구·경상	4	5.3
	제주	0	0.0
성별	남자	12	15.4
	여자	66	84.6
나이	40대 미만	28	35.4
	40대	18	22.8
	50대	20	25.3
	60대 이상	13	16.5
학력	초졸	1	1.3
	중졸	2	2.6
	고졸	14	18.00
	대졸	49	62.8
	대학원 이상	12	15.4
연간소득	1천만 원 미만	3	3.8
	1~2천만 원 미만	6	7.6
	2~3천만 원 미만	10	12.7
	3~5천만 원 미만	31	39.2
	5~7천만 원 미만	13	16.5
	7천만 원 이상	16	20.3

- 전문가 설문은 11월 27일부터 12월 2일까지 실시되었으며, 조사 대상 전문가들의 소속은 다음과 같음.

〈표 3-49〉 조사대상 전문가 소속 구성

분류	응답자 수	비율(%)
대학교	28	21.7
연구기관(정부, 출연, 민간)	52	40.3
지자체	30	23.3
시민 관련 단체	8	6.2
민간 인증기관	2	1.6
기타	7	5.4
미응답	2	1.6
합계	129	100.0

5.2. 친환경농업 정책 및 사업 관련 인식 조사

○ 친환경농업 관련 그룹별 친환경농업에 가장 부합하는 단어에 대한 선택에 대하여서 그룹별 인식 차이를 확인 가능함. 농업인은 상대적으로 ‘안전농업’을 부합하는 단어로 선택하였으며 인증 농업인과 지자체 행정담당자, 일반 전문가 그룹에서 ‘유기농업’이 높은 비율로 선택되었음. 지자체 행정담당자를 포함한 전문가 그룹에서는 상대적으로 ‘지속가능한 농업’을 친환경농업에 부합하는 단어로 다수가 선택함.

- 비인증 농업인(226명): 생태농업(33%), 안전농업(32%)
- 인증 농업인(313명): 유기농업(31%), 안전농업(45%)
- 지자체 행정담당자(30명): 유기농업(33%), 지속가능한 농업(23%)
- 일반 전문가(99명): 지속가능한 농업(42%), 유기농업(24%)

○ 친환경농업 육성정책 방향에서 1순위로 고려되어야 하는 사항에 대하여 기존 정책에 대해서 이해도가 높을 것으로 기대되는 인증 농업인, 유통업체 담당자, 전문가 그룹의 의견을 조사함.

- 인증 농업인이 가장 많이 선택한 것은 ‘소득증대’로 친환경농업 육성정

책에서 농업인 소득을 중요시하는 것을 확인할 수 있음.

- 인증 농업인 및 유통담당자, 지자체 행정담당자는 공통으로 ‘농산물안전성 강화’를 주요하게 생각함을 확인할 수 있음.
- 일반 전문가 그룹은 다른 그룹에 비하여 상대적으로 높은 비율이 ‘지속가능성 확보’와 ‘환경보전 등 공익기능 제고’를 주요 방향으로 선택하였음.

〈표 3-50〉 친환경농업 육성정책 방향의 중요 요소

단위: %

구분	항목
인증 농업인 (313명)	소득증대(32%), 농산물 안전성 강화(21%)
유통 (7명)	농산물 안전성 강화(43%), 지속가능성 확보(29%)
행정담당자 (30명)	농산물 안전성 강화(30%), 환경보전 등 공익기능 제고(30%)
일반 전문가 (97명) ²⁹	지속가능성 확보(40%), 환경보전 등 공익기능 제고(31%)

- 친환경농업 육성정책이 친환경농축산물의 양적 성장을 도왔다는 것에 대하여 유통담당자의 85.7%와 전문가의 75.0%가 긍정적인 반면, 인증 농업인은 39.3%, 소비자는 49.3%가 긍정하여서 상대적으로 친환경농축산물 생산자와 소비자가 양적 성장에 대한 육성정책 효과에 다소 부정적임을 알 수 있음.
- 친환경농업 육성정책이 친환경농축산물의 질적 성장을 도왔다는 것에 대한 긍정적인 의견도 유통담당자와 전문가는 과반수(각 71.5%와 52.4%)가 긍정적인 응답을 하였으며, 인증 농업인의 43.8%와 소비자의 43.4%가 긍정적으로 응답함.

²⁹ 무응답 2명이 존재함. 이후 표에서 응답의 총합이 실제 응답자의 총합보다 작은 경우는 무응답을 제외하였기 때문임.

〈표 3-51〉 친환경농업 농축산물 육성정책 효과에 대한 의견

단위: 명, %

구분		모르겠음	매우 반대	반대	보통	동의	매우 동의
친환경농업 육성정책 은 친환경농축산물의 양적 성장(면적, 농 업인 수, 생산량)을 도왔다.	인증 농업인	34 (10.9)	7 (2.2)	12 (3.8)	137 (43.8)	86 (27.5)	37 (11.8)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	4 (57.1)	2 (28.6)
	소비자	32 (15.6)	2 (1.0)	10 (4.9)	60 (29.3)	80 (39.0)	21 (10.2)
	전문가	0 (0.0)	2 (1.6)	7 (5.4)	24 (18.6)	71 (55.0)	25 (19.4)
친환경농업 육성정책 은 친환경농축산물의 질적 성장(품질, 안 전성, 유기농 확산, 부실 농업인 퇴출)을 도왔다.	인증 농업인	57 (18.3)	8 (2.6)	20 (6.4)	91 (29.1)	104 (33.3)	33 (10.5)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	1 (14.3)	2 (28.6)	3 (42.9)
	소비자	32 (15.6)	6 (2.9)	13 (6.3)	65 (31.7)	72 (35.1)	17 (8.3)
	전문가	0 (0.0)	1 (0.8)	8 (6.2)	52 (40.3)	60 (46.5)	8 (6.2)

주: 괄호 안의 수치는 비율을 나타냄.

○ 친환경농업 육성정책이 친환경 가공식품의 양적·질적 성장에 미친 영향에 대해서는 유통담당자 그룹은 과반수가 긍정적으로 응답(각 57.1%)하였으며 소비자는 46.3%와 44.6%로 친환경농축산물의 양적·질적 성장에 미친 영향에 대한 긍정적 응답과 유사한 비율로 응답함. 전문가 그룹은 친환경 가공식품 양적 성장에 대한 부분은 47.7%가 긍정적인 것에 비해 질적 성장에서는 33.6%가 긍정하여서 상대적으로 양적 성장에 더 효과적이었다는 의견이 우세하다고 볼 수 있음. 인증 농업인의 경우 친환경 가공식품의 양적·질적 성장에 대하여 34.5%와 39.0%가 긍정하여서 친환경농축산물에 대한 양적·질적 성장보다 다소 낮은 비율로 긍정의 의견을 밝힘.

- 인증 농업인의 경우 ‘모르겠음’에 대한 응답이 22.7%와 24.0%로 나타나 현행 친환경농업 육성정책 중 친환경 가공식품 관련 정책을 상대적으로 인지하지 못할 가능성을 나타냄.

〈표 3-52〉 친환경농업 가공식품 육성정책 효과에 대한 의견

단위: 명, %

구분		모르겠음	매우 반대	반대	보통	동의	'매우 동의
친환경농업 육성정책 은 친환경 가공식품의 양적 성장(품목 수, 기 업 수, 시장규모)을 도 왔다.	인증 농업인	71 (22.7)	6 (1.9)	14 (4.5)	114 (36.4)	80 (25.6)	28 (9.0)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	2 (28.6)	4 (57.1)	0 (0.0)
	소비자	34 (16.6)	3 (1.5)	6 (2.9)	67 (32.7)	75 (36.6)	20 (9.8)
	전문가	0 (0.0)	2 (1.6)	10 (7.8)	56 (43.4)	58 (45.0)	3 (2.3)
친환경농업 육성정책 은 친환경 가공식품의 질적 성장(품질, 안전 성)을 도왔다.	인증 농업인	75 (24.0)	5 (1.6)	14 (4.5)	97 (31.0)	88 (28.1)	34 (10.9)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	2 (28.6)	3 (42.9)	1 (14.3)
	소비자	31 (15.2)	5 (2.5)	13 (6.4)	64 (31.4)	73 (35.8)	18 (8.8)
	전문가	0 (0.0)	1 (0.8)	13 (10.1)	72 (55.8)	39 (30.2)	4 (3.1)

주: 괄호 안의 수치는 비율을 나타냄.

- 유통담당자와 전문가 그룹에서 기존 친환경농업 육성정책이 ‘생산’ 측면을 중시하였다는 의견이 우세함(긍정적 응답이 각 85.7%와 78.9%). 단, 유통담당자는 기존 육성정책이 ‘유통’ 측면을 중시하였다는 것에 14.3%만이 긍정함.
- 인증 농업인은 생산, 유통, 소비 측면을 중시하였다는 점에서 각 32.3%, 23.3%, 27.8%의 긍정적인 응답을 고르게 보였으며 생산을 중시한 것에 다소 높은 의견을 내놓음.
 - 소비자의 경우 생산, 유통, 소비 측면을 중시하였다는 점에서 각 48.5%, 36.6%, 33.5%의 긍정적인 응답을 보였으며 역시 생산 측면을 중시한 것에 가장 높은 의견을 내놓음.
 - 전문가 그룹은 생산, 유통, 소비 측면을 중시한 것에 각 78.9%, 26.6%, 35.9%가 긍정하여서 생산을 중시하였다는 의견이 절대적으로 다수였으며 유통 측면을 중시하였다는 부분에 대한 긍정적 의견이 가장 낮게 나타나, 유통담당자와 의견이 유사하게 나타남.

- 단, 모든 그룹에서 유통, 소비 측면보다 생산 측면을 중시하여 육성정책이 진행된 것에 대하여 긍정하는 답변이 상대적으로 우세함.

〈표 3-53〉 친환경농업 생산, 유통, 소비 육성정책 효과에 대한 의견

단위: 명, %

구분		모르겠음	매우 반대	반대	보통	동의	매우 동의
친환경농업 육성정책은 생산 측면을 중시하여 육성하였다.	인증 농업인	64 (20.5)	15 (4.8)	34 (10.9)	99 (31.6)	73 (23.3)	28 (9.0)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	0 (0.0)	5 (71.4)	1 (14.3)
	소비자	38 (18.6)	5 (2.5)	8 (3.9)	54 (26.5)	75 (36.8)	24 (11.8)
	전문가	0 (0.0)	1 (0.8)	6 (4.7)	20 (15.5)	55 (42.6)	47 (36.4)
친환경농업 육성정책은 유통 측면을 중시하여 육성하였다.	인증 농업인	75 (23.9)	12 (3.8)	35 (11.2)	118 (37.7)	57 (18.2)	16 (5.1)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (28.6)	4 (57.1)	1 (14.3)	0 (0.0)
	소비자	39 (19.0)	5 (2.4)	18 (8.8)	70 (34.1)	60 (29.3)	13 (6.3)
	전문가	0 (0.0)	6 (4.7)	24 (18.6)	65 (50.4)	30 (23.3)	4 (3.1)
친환경농업 육성정책은 소비 측면을 중시하여 육성하였다.	인증 농업인	73 (23.3)	13 (4.2)	31 (9.9)	109 (34.8)	72 (23.0)	15 (4.8)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (28.6)	3 (42.9)	2 (28.6)	0 (0.0)
	소비자	35 (17.0)	9 (4.4)	15 (7.3)	78 (37.9)	55 (26.7)	14 (6.8)
	전문가	0 (0.0)	3 (2.3)	37 (28.7)	43 (33.3)	35 (27.1)	11 (8.5)

주: 괄호 안의 수치는 비율을 나타냄.

- 기존 육성정책이 유통을 중시하였다는 것에 대하여 유통담당자 그룹의 긍정적인 응답은 낮게 나타남. 유통담당자를 대상으로 한 구체화된 질문에서는 ‘저농약 폐지 등 인증표시에 대한 소비자 혼란 감소’와 ‘친환경농축산물 및 가공식품에 대한 소비자 이해도 제고’ 효과에 부정적인 의견이 과반수로 조

사되었음.

- 전반적으로 생산 농가의 판로 확보, 친환경농축산물 물량 확보, 친환경 가공식품 산업 확대, 소비자 확대 등 유통 안정성 및 산업 규모 확대 효과에 대하여서는 중립적인 의견이나 긍정적인 의견이 대다수임. 이와 대조적으로 인증표시에 대한 소비자의 혼란 감소나 이해도 제고에 부정적 의견이 크게 나타나 기존 정책이 소비자에게 정확한 정보를 제공하지 못하였다는 의견을 가지고 있음을 확인할 수 있음.

〈표 3-54〉 유통·소비 부문 친환경농업 육성정책의 효과에 대한 유통담당자 의견

단위: 명, %

사업(제도)	모르겠음	매우 반대	반대	보통	동의	매우 동의
생산 농업인의 안정적인 판로 확보	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	4 (57.1)	1 (14.3)	1 (14.3)
유통업체의 친환경농축산물 물량의 안정적인 확보	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	3 (42.9)	0 (0.0)	3 (42.9)
친환경 가공식품 산업 확대	0 (0.0)	1 (14.3)	0 (0.0)	3 (42.9)	3 (42.9)	0 (0.0)
소비자 확대	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	3 (42.9)	3 (42.9)	0 (0.0)
저농약 폐지 등 인증표시에 대한 소비자 혼란 감소	0 (0.0)	1 (14.3)	4 (57.1)	1 (14.3)	0 (0.0)	1 (14.3)
친환경농축산물 및 가공식품에 대한 소비자 이해도 제고	0 (0.0)	1 (14.3)	3 (42.9)	1 (14.3)	1 (14.3)	1 (14.3)

주: 괄호 안의 수치는 비율을 나타냄.

- 소비자 그룹 설문조사 결과, 대다수가 친환경농축산물에 대한 인지도는 높았으나 유기농가공식품에 대한 인지도는 농축산물보다 낮게 나타남. 전반적으로 생협 소비자의 인지도가 일반 소비자보다 높게 나타났음.
 - 친환경농산물·친환경축산물·유기농가공식품의 의미를 아는 것에 대하여 일반 소비자는 79.1%, 74.7%, 45.9%가 긍정하였고, 생협 소비자는 86.2%, 79.7%, 70.4%가 긍정하였음.

○ 친환경농산물·친환경축산물·유기가공식품을 다른 인증 식품과 구분 가능한 지에 관한 질문에는 앞선 인지도에 관한 질문에 대한 응답보다 긍정적인 응답 비율이 다소 낮게 나타났으며 일반 소비자의 긍정적인 응답은 생협 소비자보다 낮게 조사됨.

- 각 항목에 대하여 일반 소비자는 59.7%, 50.0%, 33.8%만이 긍정적으로 응답하였으며 생협 소비자는 76.1%, 68.6%, 64.0%가 긍정적으로 응답하였음.

〈표 3-55〉 국가 인증 친환경농축산물 및 가공식품에 대한 소비자 인식

단위: 명, %

인식 서술	소비자 구분	매우 그렇지 않음	그렇지 않음	보통	그려함	매우 그려함
나는 친환경농산물(무농약/유기)이 무엇을 의미하는지 알고 있다.	일반	0 (0.0)	2 (2.8)	13 (18.1)	42 (58.3)	15 (20.8)
	생협	1 (0.8)	1 (0.8)	15 (12.2)	39 (31.7)	67 (54.5)
나는 친환경농산물(무농약/유기)을 다른 인증 농산물과 구분할 수 있다.	일반	1 (1.4)	12 (16.7)	16 (22.2)	32 (44.4)	11 (15.3)
	생협	1 (0.8)	7 (5.8)	21 (17.4)	44 (36.4)	48 (39.7)
나는 친환경축산물(무항생제/유기)이 무엇을 의미하는지 알고 있다.	일반	1 (1.3)	5 (6.7)	13 (17.3)	48 (64.0)	8 (10.7)
	생협	0 (0.0)	3 (2.4)	22 (17.9)	47 (38.2)	51 (41.5)
나는 친환경 축산물(무항생제/유기)을 다른 인증 축산물과 구분할 수 있다.	일반	2 (2.7)	16 (21.6)	19 (25.7)	30 (40.5)	7 (9.5)
	생협	1 (0.8)	8 (6.6)	29 (24.0)	44 (36.4)	39 (32.2)
나는 유기가공식품이 무엇을 의미하는지 알고 있다.	일반	2 (2.6)	20 (26.0)	20 (26.0)	30 (39.0)	5 (6.5)
	생협	1 (0.8)	9 (7.2)	27 (21.6)	38 (30.4)	50 (40.0)
나는 유기가공식품을 다른 인증 식품과 구분할 수 있다.	일반	4 (5.2)	24 (31.2)	23 (29.9)	22 (28.6)	4 (5.2)
	생협	2 (1.6)	16 (12.8)	27 (21.6)	41 (32.8)	39 (31.2)

주: 괄호 안의 수치는 비율을 나타냄.

- 기존에 추진되었던 친환경농업 육성정책 사업에 대한 정성적인 평가를 하기 위하여 인증 농업인, 유통담당자, 전문가 그룹을 대상으로 실제 시행되는 사업과 사업 목표를 제시하고, 사업목표 달성에 대한 의견을 물었음.
- 친환경농축산물 인증제도에 대해서는 유통담당자 그룹의 긍정적인 응답이 가장 높았으며(57.1%), 인증 농업인도 과반수(55.0%)가 긍정적으로 응답하였음. 전문가 그룹의 44.2%가 사업목표 달성에 긍정적이었는데 이것은 다른 그룹보다 다소 낮은 수치이지만, 다른 사업의 목표 달성에 대한 응답과 비교할 때에는 높은 수치임을 알 수 있음.
- 친환경 농업·축산 직불제도의 사업 목표 달성에 대해서는 인증 농업인은 49.2%가 긍정적인 데 비하여, 유통담당자의 28.6%와 전문가의 36.5%만이 긍정적으로 응답함. 전반적으로 친환경농축산물 인증제도보다 사업목표 달성에 대한 긍정적인 응답이 낮게 나타난 것을 알 수 있음.
- 친환경 농업지구 및 광역 친환경 농업단지 조성에 대하여서는 인증 농업인의 55.3%와 유통담당자의 42.9%가 사업목표 달성에 긍정적으로 응답한 것에 비해, 전문가는 32.6%만이 긍정적인 응답을 보여서 그룹별 인식의 차이를 보여줌.
- 친환경 농자재 지원 사업과 유기농업자재 공시제도의 사업목표 달성에 대해서는 다른 사업보다 유통담당자와 전문가의 긍정적인 의견이 높게 조사되었음. 친환경 농자재 지원 사업의 경우 인증 농업인, 유통담당자, 전문가 그룹의 62.3%, 42.9%, 40.3%가 사업목표 달성에 긍정하였으며 유기농업자재 공시제도의 경우 그룹별로 55.9%, 57.1%, 43.8%가 긍정하였음.
- 친환경 농자재 지원의 직접적인 정책 수혜자인 인증 농업인에게는 ‘유기질 비료 지원’, ‘토양개량제 지원’, ‘녹비작물 종자대 지원’ 사업의 사업목표 달성에 대한 의견을 추가로 질문하였으며, 사업목표 달성에 대하여 대체로 긍정적인 의견이 우세하게 나타남.

- 유기질비료 지원, 토양개량제 지원, 녹비작물 종자대 지원, 유기농업자재 지원 사업에 대한 긍정적인 응답은 60% 이상으로 조사되었으며, 유기농업자재 공시제도에 대해서도 55.9%가 긍정적으로 응답하여 과반수가 긍정함을 알 수 있음.

〈표 3-56〉 지난 20년간 추진된 친환경농업 생산 관련 사업의 목표 달성에 대한 의견

단위: 명, %

구분		모르겠음	매우 반대	반대	보통	동의	매우 동의
친환경농축산물 인증제도	인증 농업인	24 (7.7)	5 (1.6)	8 (2.6)	104 (33.2)	123 (39.3)	49 (15.7)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (28.6)	1 (14.3)	4 (57.1)	0 (0.0)
	전문가	0 (0.0)	2 (1.6)	18 (14.0)	52 (40.3)	54 (41.9)	3 (2.3)
친환경 농업/축산 직불제	인증 농업인	29 (9.2)	7 (2.4)	26 (8.3)	97 (31.0)	111 (35.5)	43 (13.7)
	유통	1 (14.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (57.1)	1 (14.3)	1 (14.3)
	전문가	0 (0.0)	1 (0.8)	25 (19.4)	56 (43.4)	46 (35.7)	1 (0.8)
친환경 농업지구/ 광역 친환경 농업단지 조성	인증 농업인	31 (9.9)	10 (3.2)	15 (4.8)	84 (26.8)	116 (37.1)	57 (18.2)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (57.1)	3 (42.9)	0 (0.0)
	전문가	0 (0.0)	3 (2.3)	22 (17.1)	62 (48.1)	38 (29.5)	4 (3.1)
친환경 농자재 지원	인증 농업인	39 (29.7)	10 (3.2)	2 (0.6)	67 (21.4)	111 (35.5)	84 (26.8)
	유통	1 (14.3)	0 (0.0)	1 (14.3)	2 (28.6)	3 (42.9)	0 (0.0)
	전문가	0 (0.0)	1 (0.8)	19 (14.7)	57 (44.2)	39 (30.2)	13 (10.1)
유기농업자재 공시제도 (‘17 품질인증과 통합)	인증 농업인	42 (13.4)	4 (1.3)	9 (2.9)	83 (26.5)	117 (37.4)	58 (18.5)

(계속)

구분		모르겠음	매우 반대	반대	보통	동의	매우 동의
유기농업자재 공시제도 (17 품질인증과 통합)	유통	1 (14.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (28.6)	4 (57.1)	0 (0.0)
	전문가	0 (0.0)	2 (1.6)	13 (10.2)	57 (44.5)	48 (37.5)	8 (6.3)

주 1) 괄호 안의 수치는 비율을 나타냄.

- 2) 인증 농업인을 대상으로는 유기질비료 지원, 토양개량제 지원, 녹비작물 종자대 지원(15 이후 유기농업자재 지원에 포함), 유기농업자재 지원으로 세분화하여 문항을 구성하였음. 표에 있는 수치는 유기농업자재 지원에 대한 응답 수임.
- 3) 인증 농업인의 유기질비료 지원 항목에 대한 응답 수는 '모르겠음' 36명(11.5%), '매우 반대' 7명(2.2%), '반대' 6명(1.9%), '보통' 66명(21.1%), '동의' 124명(39.6%), '매우 동의' 74명(23.6%)임.
- 4) 인증 농업인의 토양개량제 지원 항목에 대한 응답 수는 '모르겠음' 22명(10.3%), '매우 반대' 12명(3.8%), '반대' 9명(2.9%), '보통' 72명(23.0%), '동의' 120명(38.3%), '매우 동의' 68명(21.7%)임.
- 5) 인증 농업인의 녹비작물 종자대 지원 항목에 대한 응답 수는 '모르겠음' 36명(11.5%), '매우 반대' 3명(1.0%), '반대' 7명(2.2%), '보통' 78명(24.9%), '동의' 114명(36.4%), '매우 동의' 75명(24.0%)임.

- 친환경농축산물 인증제도와는 달리, 유기가공식품 인증제도의 경우 유통담당자와 전문가 그룹의 사업목표 달성에 대한 긍정적인 응답이 28.6%와 34.9%로 낮게 나타나 친환경농축산물 인증제도보다 유기가공식품 인증제도의 사업 효과에 상대적으로 부정적임을 알 수 있음.
- 친환경농산물 직거래지원 사업과 친환경농산물물류센터 건립에 대해서는 인증 농업인의 59.1%와 51.1%가, 유통담당자는 두 사업 모두 42.9%가 사업목표 달성에 긍정적으로 나타남. 이에 반해, 전문가 그룹은 34.9%와 39.5%가 사업목표 달성을 긍정하여서 응답률이 다소 낮게 나타남.
- 친환경농업 연구센터의 경우에는 인증 농업인의 55.2%가 사업목표 달성에 긍정적으로 응답했지만, 유통담당자 그룹에서는 긍정적인 응답이 없었으며 전문가의 경우 29.7%만이 긍정적으로 응답하여서 유통담당자 및 전문가가 사업 효과에 더욱 부정적인 의견을 가진 것을 알 수 있음.

〈표 3-57〉 지난 20년간 추진된 친환경농업·친환경농식품 가공, 유통, 소비, 교육 관련 사업의 목표 달성에 대한 의견

단위: 명, %

구분		모르겠음	매우 반대	반대	보통	동의	매우 동의
유기농식품 인증제도	인증 농업인	53 (16.9)	1 (0.3)	4 (1.3)	90 (28.8)	118 (37.7)	47 (15.0)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (28.6)	3 (42.9)	2 (28.6)	0 (0.0)
	전문가	0 (0.0)	3 (2.3)	13 (10.1)	68 (52.7)	38 (29.5)	7 (5.4)
친환경농산물 직거래지원	인증 농업인	43 (13.8)	6 (1.9)	10 (3.2)	69 (22.0)	112 (35.8)	73 (23.3)
	유통	1 (14.3)	1 (14.3)	1 (14.3)	1 (14.3)	2 (28.6)	1 (14.3)
	전문가	0 (0.0)	0 (0.0)	15 (11.6)	69 (53.5)	39 (30.2)	6 (4.7)
친환경농산물물류센터	인증 농업인	51 (16.3)	7 (2.2)	12 (3.8)	83 (26.5)	98 (31.3)	62 (19.8)
	유통	1 (14.3)	1 (14.3)	1 (14.3)	1 (14.3)	3 (42.9)	0 (0.0)
	전문가	0 (0.0)	1 (0.8)	15 (11.6)	62 (48.1)	48 (37.2)	3 (2.3)
친환경농업연구센터	인증 농업인	45 (14.4)	6 (1.9)	10 (3.2)	79 (25.2)	94 (30.0)	79 (25.2)
	유통	1 (14.3)	0 (0.0)	2 (28.6)	4 (57.1)	0 (0.0)	0 (0.0)
	전문가	0 (0.0)	4 (3.1)	29 (22.7)	57 (44.5)	34 (26.6)	4 (3.1)

주: 괄호 안의 수치는 비율을 나타냄.

- 단기·중기적인 친환경농업 육성정책의 방향성에 대한 그룹별 의견을 알기 위하여 ‘제5차 친환경농업 육성 5개년 계획(2021~2025)’에서 중요하게 다루어야 하는 키워드에 대하여 질문함. 단기·중기적인 시각에서의 정책 수요를 알아보기 위하여 기존 정책을 잘 알고 있다고 판단되는 인증 농업인, 유통담

당자, 전문가가 질문 대상으로 선정됨.

- 전반적인 주요 키워드로는 ‘환경보전’과 ‘지속가능성’이 선택되어 친환경농업의 공익적 기능에 대한 수요가 있음을 확인할 수 있음. 인증 농업인의 경우에는 ‘농가 소득’을 두 번째로 많이 선택하여서 농업인의 수익을 중요시함을 알 수 있음.
- 생산 부문 주요 키워드로 인증 농업인은 ‘농가 소득’과 ‘판로 확대’를 우선적으로 선택하여 농업인의 경제적 지속가능성을 가장 중요시하는 것을 알 수 있음. 유통담당자는 ‘인증관리’를 중요하게 여겨 친환경농축산물의 질적 측면을 중요시하는 것을 알 수 있으며, 전문가의 경우 ‘지속가능성’을 주요 키워드로 가장 많이 선택하면서도 ‘농가 소득’을 두 번째로 많이 선택하여 친환경농업의 공익적 기능뿐만 아니라 농업인의 경제적인 측면도 중요하게 생각함을 알 수 있음.
- 유통 부문 주요 키워드로 ‘판매처 확대’가 인증 농업인, 유통담당자, 전문가에게 모두 중요하게 선택되어 광범위한 정책 수요를 확인할 수 있음. 또한 유통담당자는 ‘신뢰’를, 전문가는 ‘자원 순환’을 주요 키워드로 선택하여 단순한 판매처 확대 정책이 아니라 친환경농축산물에 대한 신뢰를 확보하고 지역 내 자원 순환을 고려한 유통 정책이 함께 고려될 필요성을 보여줌.
- 소비 부문 주요 키워드로는 인증 농업인은 ‘신뢰’와 ‘소비자 홍보’를 가장 많이 선택하였음. 유통담당자는 ‘식생활 교육’도 주요 키워드로 선택하였는데 이것은 단순 소비자 홍보가 아니라 여러 연령층을 대상으로 한 식생활 교육에서 대상 소비자 그룹 특성에 맞는 맞춤형 교육 콘텐츠 개발이 필요함을 반영함. 또한 전문가 그룹은 ‘착한 소비·가치 소비’를 주요 키워드로 선택하여 농축산물 소비에 대한 소비자의 인식 전환이 필요함을 반영하고 있음.

〈표 3-58〉 친환경농업 육성 5개년 계획 정책 방향 관련 의견

항목	구분	순위(1~3위)
향후 '제5차 친환경농업 육성 5개년 계획(2021~2025)'에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	환경보전(17.5), 농가 소득(16.7), 판로 확대(16.2)
	유통	지속가능성(42.9), 공익적 기능, 푸드플랜, 신뢰, 착한 소비·가치 소비(14.3)
	전문가	지속가능성(33.3), 환경보전(20.6), 자원 순환, 생산자 교육(6.3)
향후 '제5차 친환경농업 육성 5개년 계획(2021~2025)' 중 '생산'에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	농가 소득(17.4), 판로 확대(12.5), 친환경농업 자재지원(11.2)
	유통	인증 관리(42.9), 지속가능성, 공익기능제공, 신뢰, 품목 다양화(14.3)
	전문가	지속가능성(17.5), 농가 소득(15.1), 자원 순환(14.3)
향후 '제5차 친환경농업 육성 5개년 계획(2021~2025)' 중 '유통'에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	판로 확대, 판매처 확대(15.2), 로컬푸드, 신뢰(8.0), 합리적 가격(6.7)
	유통	신뢰(28.6), 판매처 확대(28.6), 안전성, 판로 확대, 합리적 가격(14.3)
	전문가	판로 확대(20.0), 판매처 확대(18.4), 공적 조달(12.0)
향후 '제5차 친환경농업 육성 5개년 계획(2021~2025)' 중 '소비'에서 가장 중요하게 확보해야 하는 키워드	인증 농업인	신뢰(14.1), 소비자 홍보(13.7), 착한 소비·가치 소비(10.6)
	유통	안전(42.9), 식생활 교육(28.6), 신뢰, 합리적 가격(14.3)
	전문가	착한 소비·가치 소비(20.8), 신뢰(19.2), 건강, 소비자 홍보(9.6)

주: 괄호 안의 수치는 응답 비율을 의미함.

- 장기적인 친환경농업 육성정책의 방향성에 대한 그룹별 의견을 알기 위하여 '향후 30년' 동안 중요하게 다루어야 하는 키워드에 대하여 질문함. 여기서 30년은 응답자의 구체적인 답변을 얻기 위하여 임의로 설정한 수치로 5개년 계획을 넘어선 장기적 관점에서 각 그룹이 중요시하는 부분을 알기 위하여 제시한 수치임.
- 일반적인 주요 키워드로는 그룹과 관계없이 '지속가능성'과 '환경보전'이 많이 선택되어 친환경농업을 통한 지속가능성 확대나 공익적 기능 증대를 가장 중시함을 알 수 있음. 여기에 덧붙여 인증 농업인과 비인증 농업인은 '농가 소득'을 두 번째로 많이 선택하여서 단기·중기 계획에서와 마찬가지로 농업인의 경제적 지속가능성을 중시함을 확인할 수 있음. 또한 소비자의 경우 일반 소비자는 '인증 관리'를 생협 소비자는 '안전'을 함께 중시함으로써 소비자 입장에서는 농축산물을 신뢰할 수 있는 제도적 방안 마련이 중요함을 알 수 있음. 전문가 그룹은 '공익기능제공 보상'을 중시하는 모습을 보여 친환경

농업의 공익기능 제공에 대한 정책적 인센티브가 필요함을 제시하고 있음.

- 생산 부문 주요 키워드에서 인증 농업인은 ‘친환경농업 자재 지원’을, 비인증 농업인은 ‘농가 소득’을 가장 많이 선택하여 기존 친환경농업 자재 지원에 대한 정책 수요 및 경제적 지속가능성에 대한 정책 수요를 확인 가능함. 특히 비인증 농업인이 ‘농가 소득’을 중시하는 점에서 장기적으로 비인증 농업인이 인증 농업인으로 전환되기 위해서는 ‘농가 소득’이 중요함을 알 수 있음. ‘지속가능성’과 ‘환경보전’은 생산에서도 주요 키워드로 선택되고 있으며 전문가 그룹은 ‘자원 순환’을 가장 많이 선택함으로써 생산에서 경축 순환과 같은 자원 순환을 중시함을 알 수 있음.
- 유통 부문 주요 키워드로는 ‘판로 확대’가 다양한 그룹에서 선택되었으며 농업인은 ‘판매처 확대’도 함께 주요하게 선택하여서 친환경농축산물 유통 채널 및 소비자 다양화에 대한 정책 수요를 확인할 수 있음. 비인증 농업인의 경우 ‘농가 소득’을 최우선으로 선택함으로써 앞서 생산 부문 주요 키워드와 마찬가지로 인증 농업 전환에서 소득의 중요성을 다시 보여줌. 유통담당자의 경우, 각 응답자가 ‘유통효율화’, ‘판로 확대’, ‘합리적 가격’, ‘신뢰’, ‘판매처 확대’, ‘간편식·소포장’, ‘이미지 전달’을 각기 선택함으로써 주요 키워드에 대한 다수의 의견을 내놓기보다 업체별 정책 수요의 다양성을 보여주고 있음. 이것은 유통업체의 특성별로 다양한 정책 수요가 존재함을 의미하며, 향후 유통업체 유형별 정책 수요를 더욱 자세하게 분석할 필요성을 보여줌. 전문가 그룹은 ‘도농 상생’과 ‘공적 조달’도 주요 키워드로 선택하여서 친환경농업을 통한 도농 상생 전략이나, 친환경농축산물의 공적 조달 제도 마련의 필요성을 보여주고 있음.
- 소비 부문 주요 키워드로는 전반적으로 ‘착한 소비·가치 소비’가 다수 선택되었으며 이것은 최근 소비 추세 변화를 반영하면서도 향후 사회적으로 바람직한 소비의 방향성에 대하여 그룹별로 공감하고 있다고 해석됨. 또한

농업인과 소비자 그룹에서는 ‘합리적 가격’이 주요 키워드로 나타나 현재 친환경농축산물의 시장 가격에 대한 농업인 및 소비자의 불만을 간접적으로 알 수 있음. 그러나 시장가격에 대하여 정부가 개입하는 것은 시장 왜곡의 원인이 될 수 있으므로, 정부의 역할은 시장 가격이 제대로 형성될 수 있도록 거래 활성화를 돕는 것으로 제한하고 직접적인 시장 개입은 지양해야 할 필요가 있음.

〈표 3-59〉 향후 30년간의 친환경농업 육성정책 방향 관련 의견

항목	구분	순위(1~3위)
향후 30년 동안, 친환경농업 육성정책에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	지속가능성(13.0), 농가 소득(10.3), 환경보전(9.0)
	비인증 농업인	지속가능성(18.8), 농가 소득(18.1), 환경보전(13.2)
	유통	지속가능성(42.9), 공공성, 신뢰, 건강, 착한 소비·가치 소비(14.3)
	소비자(일반)	환경보전(17.7), 지속가능성(13.9), 인증 관리(12.7)
	소비자(생협)	지속가능성(29.5), 환경보전(19.4), 안전(10.1)
	전문가	지속가능성(38.7), 환경보전(18.5), 공익기능제공 보상(6.5)
향후 30년 동안, 친환경농업 육성정책 중 ‘생산’에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	친환경농업 자재지원(10.1), 신뢰(8.3), 기술연구개발(7.8)
	비인증 농업인	농가 소득(21.6), 환경보전(12.2), 지속가능성(8.6)
	유통	환경보전, 농가 소득(28.6), 지속가능성, 인증 관리, 신뢰(14.3)
	소비자(일반)	환경보전(16.9), 안전(14.3), 자원 순환, 판로 확대(9.1)
	소비자(생협)	지속가능성(20.3), 환경보전(16.4), 농가 소득(10.2)
	전문가	자원 순환(19.4), 환경보전, 지속가능성(16.1), 농가 소득(11.3)
향후 30년 동안, 친환경농업 육성정책 중 ‘유통’에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	신뢰(11.4), 판매처 확대(11.0), 판로 확대(10.5)
	비인증 농업인	농가 소득(15.0), 판매처 확대(14.3), 판로 확대(12.9)
	유통	유통효율화, 판로 확대, 합리적 가격, 신뢰, 판매처 확대, 간편식·소포장, 이미지 전달(14.3)
	소비자(일반)	신뢰, 합리적 가격(14.1), 판로 확대(12.8), 착한 소비·가치 소비, 판매처 확대(9.0)
	소비자(생협)	신뢰(17.8), 판로 확대(12.4), 합리적 가격(8.5)
	전문가	판로 확대(14.5), 판매처 확대(13.7), 도농 상생(10.5)
향후 30년 동안, 친환경농업 육성정책 중 ‘소비’에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	합리적 가격, 소비자 홍보(13.1), 안전(9.5), 착한 소비·가치 소비(9.0)
	비인증 농업인	착한 소비·가치 소비, 합리적 가격(10.8), 판로 확대(9.4), 신뢰(8.6)
	유통	식생활 교육(42.9), 착한 소비·가치 소비(28.6), 소비자 인지도 제고, 신뢰(14.3)
	소비자(일반)	착한 소비·가치 소비(21.8), 합리적 가격(14.1), 신뢰(11.5)
	소비자(생협)	착한 소비·가치 소비(34.1), 합리적 가격(9.3), 안전(8.5)
	전문가	착한 소비·가치 소비(37.6), 신뢰(12.8), 안전(8.8)

주: 괄호 안의 수치는 응답 비율을 의미함.

6. 친환경농업 육성 주요 과제의 종합 효과 평가

- 본 절에서는 친환경농업 육성정책이 의도하지 않은 성과까지 포함한 종합 효과 평가를 함.
 - 앞서 분석한 효과성 및 정확성(이행 정도) 평가 내용을 바탕으로 함.
 - 전문가 협의를 거쳐서 친환경농업 육성정책의 의도한 성과와 의도하지 않은 성과를 정리
 - 전문가 설문을 통한 의도하지 않은 성과에 대한 정성적 평가 실시
 - 종합 효과는 정량적·정성적·제도적 공과로 나누어서 제시함.

6.1. 친환경 인증, 직접지불제 활용 및 인증 활성화

6.1.1. 친환경농축산물 인증 정책의 성과

- [제도적] 친환경농산물 인증제도가 고도화되었으며, 국제적 기준에 부합하여 표준화되어 있음.
 - 「환경농업육성법」 → 「친환경농업육성법」 → 「친환경농어업법」으로 법이 제·개정되면서 친환경농산물 인증제도가 고도화됨.
 - 인증과 표시의 단일화, 인증 종류의 간소화, 유기가공식품 인증제 도입, 유기농업자재 공시제도 도입, 비식품 유기가공제품(사료, 양봉)으로의 인증 확대 등 제도가 정착함.
 - 저농약인증 폐지나 유기가공식품 동등성 협약 체결 등 코덱스 및 해외 국가의 기준에 부합하도록 인증이 표준화되어 있음.
- [정량적] 2015년도 이후 하락 추세이던 인증실적이 최근 2015~2017년 사이 전체 인증 면적, 농가당 인증 면적에서 증가 추세로 반등함. 저농약 인증제

폐지 및 인증 농산물 사후관리 강화로 인한 과도기를 거쳐서 안정기로 들어선 것으로 보임.

- 인증 면적: ('06) 75천ha → ('09) 202 → ('15) 83/저농약 제외 75 → ('16) 80 → ('17) 80

- 농가 수: ('06) 80천 → ('09) 200 → ('15) 68/저농약 제외 60 → ('16) 62 → ('17) 59

* 호당 면적(저농약 제외): ('12~'14) 1.2ha → ('15~'17) 1.3

○ [제도적] 제4차 육성계획에서는 인증 중심의 정책에서 탈피하여 농업환경보전이 강조된 모습을 확인할 수 있음.

- 2019년 농업환경보전 프로그램이 본격적으로 도입됨.

- 프로그램 도입 이전 2018년 마을 3개소(충남 보령, 전남 함평, 경북 문경)에서 프로그램의 원활한 도입을 위한 실증연구가 진행되었으며, 2019년 기존 실증연구 마을 이외 마을 2개소(충남 홍성, 경북 상주)에서 프로그램이 진행될 예정임.

○ [제도적] 국립농산물품질관리원을 중심으로 인증 농산물의 안전성과 품질검사에 대한 지속적인 노력을 한 확인할 수 있음.

- 농산물 안전성 조사 품목 및 조사 건수의 증가 추세, 조사 건수 대비 부적합률의 감소 추세, 수입 유기농산물 검사 및 민간 인증기관 관리 강화 등 사후관리 노력을 지속하였음.

○ [정성적] 국가 인증제도 인지도 조사 결과, 친환경농산물 및 유기가공식품에 대한 국민 인지도가 증가 추세이며, 특히 친환경농산물에 대한 인지도가 상대적으로 높은 편임. 이 부분은 인증제도 활성화 노력이 소비촉진을 위한 소비자 인식도 제고에도 긍정적인 영향을 미쳤음을 보여줌.

- 친환경농산물 인증제도: ('09) 82.0 → ('10) 85.2 → ('15) 95.8 → ('18) 96.4

- 유기가공식품 인증제도: ('09) 66.3 → ('10) 78.1 → ('15) 81.8 → ('18) 79.2

- [정성적] 인증제도와 관련하여 인증 농업인이 사업목표 달성에 대하여 더욱 긍정적으로 응답하여 직접적인 정책 수혜자가 사업의 효과성에 상대적으로 긍정적임을 알 수 있음.
 - 친환경농축산물 인증제도의 사업목표를 ‘농업환경보전 확대 및 환경오염 감소, 허위 표시 방지, 생산·유통 과정 신뢰 구축’으로, 유기가공식품 인증제도의 사업목표를 ‘유기 표시 신뢰도 향상을 통한 소비자 보호, 고품질 유기식품 공급 장려’로 정의하여 조사함.
 - 친환경농축산물 인증제도의 사업목표 달성에 긍정적인 의견(동의 및 매우 동의): 인증 농업인 55.0%, 유통관계자 57.1%, 전문가 44.5%
 - 유기가공식품 인증제도의 사업목표 달성에 긍정적인 의견(동의 및 매우 동의): 인증 농업인 52.7%, 유통관계자 28.6%, 전문가 34.4%

6.1.2. 친환경농축산물 인증 정책의 반성

- [정성적] 그룹별 설문조사 결과 친환경농업에 대한 다양한 인식이 존재하나 공통된 철학은 부재한 것으로 나타나, 친환경농업의 개념에 관한 범 그룹의 논의가 필요함을 보임.
 - 그룹별로 친환경농업을 대표하는 키워드를 다음 순서로 선택함.
 - 비인증 농업인: 생태농업(33%), 안전농업(32%)
 - 인증 농업인: 유기농업(31%), 안전농업(45%)
 - 행정담당자: 유기농업(33%), 지속가능한 농업(23%)
 - 일반 전문가: 지속가능한 농업(43%), 유기농업(24%)
 - 생협 소비자: (과거) 유기농업(50.4%), 생태농업(16.3%)
→ (현재) 유기농업(32.3%), 생태/순환/지속가능한 농업(18.1%)
 - 일반 소비자: (과거) 유기농업(37.0%), 안전농업(17.8%)
→ (현재) 유기농업(32.1%), 지속가능한 농업(17.9%)

○ [제도적] 「친환경농어업법」 상 친환경농축산물이 인증 농축산물을 의미함으로써 친환경농업 육성정책의 대부분이 인증 농업인 중심으로 설계되고 수행되고 있음.

- 「친환경농어업법」 제2조(정의)에서는 ‘친환경농어업’을 “합성농약, 화학비료 및 항생제·항균제 등 화학 자재를 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 산업”으로 정의함. 이것은 인증 여부와 상관없이 생태계 및 환경 유지·보전을 하는 농어업을 친환경농어업으로 지칭하는 것을 의미함.
- 또한 동 법에서 ‘친환경농수산물’을 친환경농어업을 통하여 얻는 것으로, 유기농수산물, 무농약농산물, 무항생제축산물, 무항생제수산물 및 활성 처리제 비사용 수산물 중 하나에 해당하는 것으로 정의함. 그러므로 친환경농축산물이 친환경농축산업을 통한 생산물이라는 측면에 인증 농축산물의 특성이 함께 부여되어서 생산물 측면에서의 ‘친환경’의 의미가 축소되어 정의됨.

○ [제도적·정량적·정성적] 저농약 농가가 무농약 및 유기 농가로 전환되지 못하였고, 정책적으로 저농약 농가의 GAP 농가 전환을 지지한 부분이 있음. GAP 지원을 친환경 육성계획에 포함함으로써 정책 수혜자 및 소비자의 GAP 인증과 친환경 인증의 위계에 혼란을 가중하였음.

- 제2차, 제3차 친환경농업 육성계획에서 GAP 인증실적을 성과목표로 제시하였으며, 제3차 육성계획에서는 저농약 인증 폐지 이후 저농약 농가의 GAP 전환에 관한 홍보 및 컨설팅 강화를 포함함. 제4차 육성계획에서는 정량적 성과목표는 제시되지 않았으나 친환경 인증과 GAP 연계 강화, GAP 지원 방안 등이 계획 내에 포함되어 있음.
- 정학균·문동현(2013) 설문 결과에 따르면, 저농약 인증 폐지에 따른 저농약 인증 농가의 대응 방향으로 유기 및 무농약 전환 계획이 36.4%, 저

농약 유지 28.6%, GAP 전환이 21.8%로 조사되었으며, 특히 과실류 농가의 유기 및 무농약 전환과 GAP 전환은 각 17.0%와 32.0%로 나타나 친환경 인증 고도화 의향이 낮을수록 GAP 전환 의향이 높음을 보여주었음. 이것은 친환경농업 고도화가 어려운 품목을 재배하는 농가에서 GAP 전환을 주요 대안으로 삼고 있음을 보여줌.

- GAP는 생산, 수확, 포장까지 농약, 중금속 또는 유해 생물 등 위해요소를 관리하는 것을 의미하므로 안전 및 위생 관리 개념으로 이해할 수 있으며, 엄밀한 의미의 친환경농업과는 인증 목표가 다름.
- 그러므로 친환경농업 육성계획 내에 GAP 인증을 포함한 것은 정책 수혜자 및 소비자에게 GAP 인증을 친환경농업 인증의 일부라는 잘못된 신호를 줄 수 있음이 인증 농업인, 유통관계자, 전문가 그룹에서 지적되었음.

○ [제도적·정성적] 안전성 및 품질 관리 노력이 지속적으로 존재하였으나 검사 위주의 사후관리에 집중됨으로써 정책 대상자인 농업인의 불만족을 초래하였음.

- 농축산업의 최종 생산물인 ‘농축산물’에 중점을 둔 인증제도는 농축산물 안전성 확보를 위한 사후관리에 집중되는 구조이며, 이것은 농가의 지속적인 친환경 노력을 고려할 수 없다는 단점이 있음.
- 안전성은 농약잔류 허용기준이나 GAP 및 HACCAP 등을 통하여 관리가 가능한 부분이며, 친환경 비인증 농축산물에서도 확보해야 하는 사항임.
- 기존 정책이 사후관리 강화를 통한 안전성 확보에 노력을 기울인 점은 제도적 성과로 볼 수 있으나 친환경 인증을 결과(농축산물) 중심이 아닌 과정(영농 및 축산활동) 중심으로 전환할 필요가 없는지 고민이 필요한 시점임.

○ [제도적·정성적] 전문가 그룹에서는 인증기관 수준 향상의 필요성을 지적하였으나, 인증기관에서는 예산 및 인력의 부족을 애로사항으로 꼽아 민간 중심의 인증체계 안착을 위하여 인증기관의 자립을 돕는 정책이 필요함을 시사함.

6.1.3. 친환경농업 직접지불제 정책의 성과

- [정량적] 친환경농업 직접지불제의 경우, 제1~3차 육성계획 기간 동안 실제 확보된 예산이 육성계획 내 예산안보다 더 크게 나타나 예산 측면에서 계획이 충실하게 이행되었음을 확인할 수 있음.
 - 육성계획/예산 개요: ('05) 8,200백만 원/6,938백만 원 → ('08) 24,300/26,305 → ('10) 30,900/52,018 → ('15) 39,900/50,806
- [제도적] 친환경농업 직접지불제는 세계농업기구에서 정한 감축 의무가 없는 보조금으로 볼 수 있으며, 이것은 농업환경보전 측면에서 시장 왜곡이 적은 보조금을 활용한 것으로 해석할 수 있음.
- [제도적] 직불제 지급 단가를 현실화하기 위한 정부의 지속적인 노력을 확인할 수 있으며, 이러한 노력이 실제 단가 인상에 반영되었다는 점도 주요 성과로 판단됨.
 - 친환경직불금 변화: ('03) 논·밭 유기·전환 유기/무농약/저농약 인센티브 도입 → ('04~'05) 논 기본 단가 인상 → ('06) 논 인센티브 단가 인상 → ('12) 논·밭 단가 인상 및 직불금 지급 기간 연장 → ('15) 유기지속직불 도입 → ('18) 전반적인 단가 인상·밭 작목별 차등 지급·유기지속직불 3년 기한 폐지
 - 친환경안전축산직불금 변화: ('04~'06) 시범사업 → ('09) 한우(육우)·젖소·돼지·산란계·육계(토종닭) 대상 직불제도 도입 → ('10) 오리·오리알 추가 → ('14) 메추리알·산양(식용·유) 추가 → 친환경축산직불 유기 지급 기간 연장·지급 한도 확대
- [정량적] 2015년 유기지속직불금 지급 이후 감소 추세이던 유기농업 인증면적이 증가하는 추세로 전환되었으며 2018년 도입된 유기지속직불금 지급 기한 폐지도 유사한 효과를 줄 것으로 예상됨.

- 유기농업 인증 면적/전체 농경지 대비 비중: ('12) 25.5천ha/1.47% → ('14) 18.3/1.08 → ('16) 19.9/1.21 → ('17) 20.7/1.28

○ [정성적] 인증 농업인의 경우 유통 담당자나 전문가 그룹보다 직불제 사업 목표 달성에 대하여 긍정적으로 인식하고 있어, 직불제 정책 수혜자의 상대적인 만족도가 높을 것으로 예상됨.

- 그룹별 긍정적 응답 비율: 인증 농업인(49.2%), 유통담당자(28.6%), 행정 담당자 포함 전문가(36.7%)

6.14. 친환경농업 직접지불제 정책의 반성

○ [정량적] 인증 농업인을 대상으로 직불금이 지급됨에 따라 수혜 농가가 전체 농업인 대비 소수에 불과함.

- 총 농가 수 대비 유기·무농약 인증 농가 비율³⁰: ('12) 9.3% → ('14) 6.1 → ('16) 5.8 → ('17) 5.7
- 직불예산 합계 대비 친환경농업 직불제 지불금 비율³¹: ('12) 3.4% → ('14) 2.2 → ('16) 1.6 → ('17) 1.2

○ [제도적] 직접지불제도 시행 규정 내 농산물과 축산물의 지급목적의 차이가 존재하여 일관성을 높일 필요가 있음.

- (농산물) “친환경농업의 조기 정착을 도모하고, 환경보전 등 농업의 공익적 기능을 높이기 위하여” 지급함.
- (축산물) : “친환경축산업의 조기 정착을 도모하기 위하여” 지급함.

³⁰ 정학균 외(2018: 2); e-나라지표. “농가 및 농가 인구”. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2745. 접속일: 2018. 8. 15.를 활용하여 연구진 계산.

³¹ e-나라지표. “직접지불금 현황”. http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2749. 접속일: 2018. 8. 15.를 활용하여 연구진 계산.

- [정성적] 2019년 농업환경보전 프로그램이 도입됨으로써 메뉴형 환경보전형 직불금 도입의 필요에 대한 정책 요구에 부응하고 있으나, 공익형 직불제 재편에 따라 기존 친환경직불제도 개편에 대한 공론화가 필요함.
 - 환경보전이 공익형 직불제에서 주요 이슈로 부각됨에 따라서 공익형 직불제와 기존 친환경농업 육성정책과의 정책 위상 설정, 정책 간 통폐합 필요성 검토, 장기적 관계 설정이 중요해짐.

6.2. 토양 투입재 및 친환경 농자재

6.2.1. 토양 투입재 및 친환경 농자재 정책의 성과

- [정량적] 국내 화학비료 및 농약 사용량이 기존 육성계획 목표에는 미달하는 부분이 있으나 전반적으로 감소하는 추세임.
 - 화학비료: ('07) 340kg/ha → ('10) 233 → ('14) 258 → ('15) 261 → ('16) 268
 - 농약: ('07) 13.1kg/ha → ('10) 11.2 → ('14) 11.3 → ('15) 9.7 → ('16) 9.3
- [정량적] 가축분뇨 자원화율 역시 계획 목표에는 미달하였으나 증가하는 추세로 나타남.
 - 가축분뇨 자원화율: ('10) 86.6% → ('12) 88.7 → ('14) 89.2 → ('16) 90.6 → ('17) 91.0
- [정량적] 논밭의 화학성 성과를 목표를 달성하여 토양개량제 및 유기농업자재 지원을 통한 토양보전 및 지력 증진 정책의 환경 효과가 존재하는 것으로 조사되었음.
 - 논 토양 유효 규산 함량(실적/목표): ('12) 157ppm/157ppm → ('14) 204/157ppm → ('16) 204/157ppm

- 밭 토양 산도(실적/목표): ('14) 6.5pH/6.5pH → ('16) 6.4/6.35 → ('17) 6.3/6.4

- [제도적] 유기질비료 공급량 증가, 친환경 농자재 기준 마련, 공시제도 도입으로 친환경 농자재에 대한 농업인의 신뢰가 향상된 것은 성과로 평가됨.
 - 유기질비료는 목표 대비 초과 달성한 것으로 판단됨.
 - ('11) 친환경 유기농업자재 제품 공시·품질인증제도 법적 근거 마련 → ('16) 혼란 방지를 위해 공시 및 품질인증제도 통합
- [정량적] 각 육성계획 기간별로 미생물제제를 활용한 병해충 방제와 관련한 특허가 꾸준히 등록된 것을 보아 지속적인 연구개발이 이루어진 것으로 판단됨.
- [정성적] 친환경 농자재 관련 세부사업의 경우, 사업 목표 달성에 대하여 인증 농업인의 과반수가 긍정적으로 응답함으로써 사업성과에 대한 현장 체감도가 높음을 알 수 있음.
 - 인증 농업인의 긍정적 응답 비율(%): 유기질비료 지원(63.2%), 토양개량제 지원(60.0%), 녹비작물 종자대지원(60.4%), 유기농업자재 지원(62.3%), 유기농업자재 공시제도(55.9%)

6.2.2. 토양 투입재 및 친환경 농자재 정책의 반성

- [정량적] 화학비료 사용량은 전반적으로 감소 추세이지만 최근에 화학비료 사용이 다소 증가하는 추세로 나타났음.
 - 화학비료 사용량: ('07) 340kg/ha → ('10) 233 → ('14) 258 → ('15) 261 → ('16) 268 → ('17) 270
- [정성적] 양분 투입재 간 대체에 대한 종합관리 체계 구축보다 개별 사업별

로 지원사업이 진행되어 자원 순환 및 지속가능성에 대한 고려가 적음. 더불어 농업인 설문에서는 방치되는 유기질비료와 개량제로 인한 추가 환경오염이 문제점으로 지적됨.

- [정성적] 지역 양분 및 축산분뇨 관리에 대한 지속적인 사회 요구가 존재(예, 2017년도 환경부의 지역 단위 양분관리 시범사업, 지속적인 악취 민원 발생, 신기후체제 이후 저탄소사회로의 전환 요구 등)하고 있어, 현재 수준보다 고도화된 지역 양분 및 축산분뇨 관리가 필요함을 시사함.
- [정량적] 녹비 작물 재배면적의 감소에 대하여 투입재 간 대체성에 기반하여 평가할 필요가 있지만, 정량적인 선행연구는 찾기 어려움.
- [정량적] 유기농업자재 공시 제품의 효과성 검증에 대한 지속적인 연구개발 노력이 필요함.
 - (예시) 2017년 농어민신문 기사에서 유기농업자재 공시 제품 중 효과를 검증받은 제품이 1.4%에 불과하여 활용도가 낮다는 지적을 게재함.
- [제도적] 천적 지원사업의 경우 2005년~2010년 동안 지원이 이루어졌으나 이후 지원이 급감하면서 천적 사용면적 및 산업 규모가 급감하였음.
 - 천적 사용면적: ('10) 2,500ha → ('12) 630 → ('14) 398 → ('16) 425
 - 국내 천적 시장규모: ('10) 182.5억 원 → ('12) 52.3 → ('14) 58.9 → ('16) 48.8
- [정성적] 인증 농업인 설문에서는 공시 취소에 대한 혼란 가중과 공시 비용으로 인한 제품 가격 상승에 대한 우려를, 전문가 설문에서는 농업인의 농자재 의존도 심화, 품질 검증 이후 공시가 바람직하다는 의견이 있어서 현행 공시제도에 대한 개선점을 시사함. 덧붙여 유기농업자재 지원 사업에 대한 인증 농업인의 이해도를 제고시킬 필요성이 나타남.

6.3. 친환경 농업지구 및 광역단지 조성

6.3.1. 친환경 농업지구 및 광역단지 조성 정책의 성과

- [정량적] 집단행동을 통하여 나타나는 환경효과를 고려할 때, 친환경 농업지구 및 광역 친환경 농업단지의 개소 수가 증가 추세인 점은 농업환경보전 측면에서 바람직한 방향으로 판단됨. 또한 이러한 지구 및 단지 증가는 친환경 생산기반이 확대된 것으로 해석할 수 있음.
 - ('18) 지구 1,200개, 단지 48개소 존재
- [정량적] 기존 지구 및 단지를 통합할 경우 친환경 인증 면적이 증가할 가능성이 있어 통합 정책의 방향성의 바람직함을 재확인할 수 있음.
 - 2015년 사업의 효과성이 낮은 광역단지와 친환경지구의 통합 이후 통합 지구 내 친환경 인증 면적 비율이 75.0%로 나타나, 2014년 신규로 선정된 광역 친환경 농업단지 내 친환경 인증 면적 비율 7.3%와 2016년 신규로 선정된 농업지구 내 친환경 인증 면적 비율 67.5%보다 높게 나타남.
- [제도적] 제4차 육성계획에서 지구·단지의 양적 확대에서 질적 확대로 목표를 전환함으로써 사업의 내실화를 계획함. 또한 제4차 육성계획에서 제시된 농업환경보전 프로그램과의 연계 가능성을 시사하여 프로그램 도입 초기 성공적인 정착을 도울 가능성을 시사함.
 - 단순 지역 확대가 아닌 기존 농업지구의 통합·확대 추진 및 기존 광역단지 내실화 계획을 포함함.
 - 단지 내 비인증 면적에 대해 농업환경보전 프로그램으로 전환하도록 장려를 계획함. 농업환경보전 프로그램이 2019년부터 도입됨에 따라서 향후 기존 친환경 육성사업과의 연계를 기대할 수 있음.
- [정량적] 친환경 농업지구 및 광역단지 내 인증 면적 비율이 30% 내외로 전

국 평균 인증 면적 비율에 비하여 높은 편임.

- (예시) 2018년 기준 친환경 농업지구 및 광역단지 내 인증 면적 비중이 33.6%로 전국 평균 인증 면적 비율 4.9%에 비하여 높음.

6.3.2. 친환경 농업지구 및 광역단지 조성 정책의 반성

- [정량적] 친환경 농업지구 및 광역단지 내 인증 면적 비율이 30%를 웃돌며 꾸준히 유지되며 최근 소폭 상승 추세를 보이거나 크게 상승하지는 못하고 있음.
 - 지구·단지 내 인증 면적 비율: ('10) 30.0% → ('12) 34.2 → ('14) 31.4 → ('16) 32.0 → ('17) 32.8 → ('18) 33.6
- [정량적] 제2차 육성계획에서 제시된 1읍면 1지구, 1시군 1광역단지 조성 목표에는 미달한 것으로 평가됨.
- [제도적·정성적] 농업환경보전 프로그램과의 연계 가능성이 있지만, 구체적인 방안은 제시되지 못하고 있음. 이와 관련하여서 인증 농업인 설문에서 중앙 부처의 하향식 계획 시달과 배분 예산 부족을 원인으로 지적하였음.
- [정성적] 전문가 설문에서는 친환경 농업지구 및 광역단지 최초 계획에서 경축 순환 체계 구축이 핵심사항이었으나 현실적으로 반영되지 못하였던 점과 사후관리가 부족한 점이 한계로 지적됨. 이것은 지구 및 단지의 양적 증가 외에 내실화가 필요한 것으로 해석할 수 있음.

6.4. 친환경 유통·소비 활성화

6.4.1. 친환경 유통·소비 활성화 정책의 성과

- [정성적] 유통담당자 설문 결과를 보면, 친환경농업 육성정책은 유통물량의 안정적 확보에 도움이 된 것으로 판단됨.
 - 다른 정책 효과에 비하여 ‘매우 동의’한다는 비율이 가장 높음(42.9%).
- [정성적] 동 설문 결과를 바탕으로 친환경 가공식품 산업 및 신규 소비자 확대에도 긍정적 영향을 주었다고 보임.
 - 해당 정책 효과에 ‘동의’한다는 응답 비율이 42.9%임.
- [정량적] 경기도 광주 친환경농산물유통센터의 매출 규모 및 임대율의 증가 추세를 볼 때 물류센터가 유통 규모화 및 조직화에 긍정적으로 역할을 하고 있음을 알 수 있음.
 - 2016년도 흑자로 전환됨.
 - 취급물량/취급금액: (‘13) 18,891톤/1,045억 원 → (‘14) 24,751/1,133 → (‘15) 21,553/1,122 → (‘16) 28,485/1,372 → (‘17) 24,314/1,137
 - 임대율: (‘13) 60% → (‘14) 74.3 → (‘15) 82.9 → (‘16) 92.7 → (‘17) 96
- [정량적] 2015년~2017년을 기준으로 유통활성화자금 지원업체의 매출액이 증가하는 것으로 나타남.
 - 증가율: (‘14) -14.8% → (‘15) 5.7 → (‘16) 8.2 → (‘17) 11.4
- [정량적] 2016년 기존의 임의자조금을 의무자조금으로 대체함으로써 자조금 규모가 확대되어 홍보 및 교육 등 유통·소비 활성화 사업에 자조금 활용을 기대할 수 있음.
 - 의무자조금 규모: (‘16. 7~12) 약 12억 원 → (‘17) 22 → (‘18) 32

- 2016년도 자조금 평가에서 우수 등급(4위), 2017년 평가에서 A등급을 받음(1위).
- [정량적] 의무자조금의 경우 2017년 38%의 낮은 거출률이 지적되었으나 2018년 68%로 거출률이 증가하여 의무자조금의 내실을 다진 것으로 판단됨.

6.4.2. 친환경 유통·소비 활성화 정책의 반성

- [정성적] 인증 농업인 설문 결과, 유통·소비와 연계한 생산자의 판로 확보에 대한 지속적인 요구가 존재하고 있음.
- [제도적·정성적] 전문가 인터뷰에서 GAP 대비 홍보 수준이 낮은 점과 관련 예산 확보가 필요하다는 점이 지적됨. 이 경우에는 의무자조금만을 활용하는 것과 정책적 지원을 함께하는 안에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.
- [제도적·정량적] 의무자조금 규모가 기존 임의자조금보다 커지고 2018년 거출률이 급증하였으나, 품목 중심의 타 자조금으로 인해 이중 납부 문제가 우려됨.
- [정성적] 유통업체 담당자 설문 결과, 인증표시(로고) 차이에 대한 소비자 인식에 대한 의문이 있으며 이것은 소비자 설문에서 생협 회원과 일반 소비자 사이의 응답에서도 나타남.
 - 특히 유기가공식품에 대한 일반 소비자의 인식 및 다른 제품과의 구분 가능성이 낮게 나타나 유기가공식품에 대한 소비자 이해도 제고에 대한 고민이 필요함.
- [정성적] 전문가 설문에서 농산물 가공투자 연구개발 지원이 필요하다는 지적이 있어, 향후 유기가공식품 활성화에 대한 정책적 고민이 필요함을 알 수 있음.
- [제도적·정성적] 전문가 설문에서는 직거래 지원의 진입장벽이 높아 소규모 영농조합이나 생협의 활용도가 낮은 점 또한 지적됨.

6.5. 친환경농업 교육 및 농업환경 자원 DB 구축

6.5.1. 친환경농업 교육 및 농업환경 자원 DB 구축 정책의 성과

- [정량적] 2017년 의무자조금 결산액의 14%가 ‘교육 및 정보 제공’에 활용된 것을 통해 의무자조금을 통한 교육 기회 확대 가능성이 있음을 확인함.
- [제도적] 제4차 육성계획에서 제1~3차 계획보다 구체화된 교육 방법이 제시되어 실행 가능성이 제고된 것으로 평가할 수 있음.
 - 교육대상 농업인 계획 (’01~’05) 100천 명 ↔ 실적 (’05) 19천 명
 - 교육대상 농업인 계획 (’10) 30천 명 ↔ 실적 (’10) 2천 명
 - (제4차 계획) 농정원 공모 교육 및 마이스터대학 활용을 제시함.
- [제도적] 농촌진흥청이 2차 진흥계획 지도사업에서 농업환경에 대한 고려를 직접적으로 명시하여 농촌지도사업에서의 농업환경 고려가 제고되었음.
 - 2차 농촌진흥사업 기본계획 ’18~’22 중 지도사업 기본 방향에서 “지역군 형발전에 기여하고, 국민으로부터 지지받는 지속가능한 농업·농촌 실현: 농업·농촌기반의 소득향상과 일자리 창출, 국민의 먹거리 불안 해소, 환경보전존형·공익형 국민 농업으로 전환 추진”을 제시함.
- [정량적] 성과보고서 내 친환경농업연구센터 사업 성과 달성률이 높은 편이며, 기술지도 추진실적에서 연구센터가 본연의 역할을 해주고 있음을 확인 가능함.
 - 연도별 학술지(SCI) 논문게재 건수: (’13) 19건 →(’14) 19 → (’15) 20 → (’16) 22.3 → (’17) 22
 - 연도별 기술지도 교육 수혜자 수: (’13) 1,504 농가 → (’14) 5,019 → (’15) 3,845 → (’16) 4,168 → (’17) 5,245

- [제도적·정성적] 광역시별로 친환경농업연구센터가 설립 또는 설립 예정인 점은 친환경 관련 농업인 교육에 대한 인프라 구축의 일종으로 해석 가능하며, 교육의 효과성·효율성이 제고될 가능성을 시사함. 또한 인증 농업인이 사업 목표 달성에 대하여 다른 그룹보다 긍정적으로 평가하고 있음.
 - 전남대('08), 강원대('09), 경남 고성군('10), 경북대('12), 제주대('12), 충북 괴산군('13), 전북 순창('14), 경북 의성('14), 충남 농업기술원('15), 경기 환경대('16)에 연구센터 지정
 - 그룹별 친환경농업연구센터 사업에 대한 긍정적 응답 비율: 인증 농업인(55.2%), 유통담당자(0.0%), (행정담당자 포함) 전문가(29.9%)
- [제도적] 농업환경 자원 DB는 농촌진흥청의 토양검정사업 등과 연계하여서 인프라가 구축되었으며 홈페이지를 통하여 누구나 접근 가능한 정보를 제공 중임.

6.5.2. 친환경농업 교육 및 농업환경 자원 DB 구축 정책의 반성

- [제도적·정량적] 육성계획 성과목표보다 실제 교육 대상자 수가 적었음. 또한 농림수산물교육문화정보원의 공모 교육이 아닌 상시적이고 정기적인 교육 프로그램이 필요하다고 판단됨.
 - 교육대상 농업인 계획 ('01~'05) 100천 명 ↔ 실적 ('05) 19천 명
 - 교육대상 농업인 계획 ('10) 30천 명 ↔ 실적 ('10) 2천 명
- [정성적] 교육 주체(연구센터, 기술센터 등)의 전문가 역량 점검을 통하여 교육의 질 확보가 필요함. 특히 기존 관행 영농법 지도 전문가에게 친환경 영농에 대한 추가 지식·기술을 습득하여 보급하도록 유도할 필요가 있음.
- [제도적] 기존 교육 프로그램을 살펴보면 비인증 농업인을 대상으로 한 '환경친화적 영농' 교육이 부족함을 알 수 있음.

- [정량적·정성적] 친환경농업연구센터의 수가 지속적으로 증가한 것에 비하여 성과보고서 내 연구실적·수혜자 농가와 같은 정량적 성과 증가가 비례하지 못하여 센터당 성과로 본다면 정량적 성과가 증가하였다고 보기 힘들. 전문가 설문에서는 연구센터를 통하여 지역적 특성을 반영한 기술개발 및 보급 등이 이루어지지 않으며, 연구센터 하드웨어와 소프트웨어 간 연계가 미약한 점이 지적되어 향후 연구센터 활용도 제고에서 고려할 필요가 있음.
 - 연구센터당 연도별 학술지(SCI) 논문게재 건수: ('13) 3.17건 →('14) 2.38 → ('15) 2.22 → ('16) 2.23 → ('17) 2.20
 - 연구센터당 연도별 기술지도 교육 수혜자 수: ('13) 251 농가→ ('14) 627 → ('15) 427 → ('16) 417 → ('17) 525

- [정성적] 전문가 설문에서 교육 부족이 다른 친환경농업 육성정책의 효과를 떨어뜨리는 요인으로 지적되어 정책 사업과 연계한 교육 프로그램의 지속적 발굴이 필요함을 확인할 수 있음.

6.6. 기존 성과보고서 및 육성계획 내 성과 측정에서의 개선점

- 장기 비전 확립과 시계열적으로 상호 비교 가능한 통일된 성과지표·목표를 설정할 필요가 있음.
 - 성과보고서 내 성과지표가 변화하거나, 육성계획별 성과지표 및 목표 설정이 변화하는 경우가 많아 단기적 정책 성과 평가는 가능하지만, 장기적으로 일관된 정책 성과 평가에 제약이 발생함.
 - 정책의 중장기적 방향성의 바람직함을 평가하기 위하여 차수별 육성계획 기간인 5년 단위를 넘어선 장기 비전 수립이 필요함.
 - 현재 많은 성과지표가 실제 정책 효과성보다 이행 정도(과정)에 중점을 둔 경우가 많아 정책 효과성이 나타나는 성과지표를 발굴할 필요성이 존재함.

- 각 육성계획 사이의 연계성을 강화할 필요가 있음.
 - 각 육성계획의 내용이 정권의 기조에 따라 달라지는 경향이 있는 것으로 파악됨. 전술하였듯이 각 육성계획을 적용하는 5년을 넘어서는 장기적 관점에서 비전을 먼저 설정하고, 각 육성계획이 이를 뒷받침하도록 설계할 필요가 있음. 예를 들어 10년·20년·30년 단위의 비전을 제시하되, 각 육성계획에서 장기 비전을 수정·개선해나가는 것을 고려할 수 있음.
 - 이 과정에서 육성계획별 동일·유사 사업의 성과지표 간 연계성을 함께 강화할 수 있을 것으로 기대함.
 - 또한 육성계획에 관련한 다양한 부처 및 부서 간 장기 비전 공유와 장기적인 친환경농업 육성 및 활성화에 대한 방향성에 대한 공감대를 높이고, 각 사업 간 시너지를 형성할 수 있도록 업무 협력을 할 필요가 있음.

- 생산, 유통, 소비와 관련한 통계 시스템의 지속적인 구축이 필요함.
 - 2018년 현재 한국농수산식품유통공사를 통하여 친환경농산물 유통소비 실태조사 사업이 실시 중임. 친환경농산물 유통실태, 판매장 현황, 소매가격, 소비자 태도, 가공식품 기업실태, 학교급식이 조사 대상으로 향후 정기적인 조사 및 통계자료 구축을 지속할 필요가 있음. 이러한 장기적 기초통계 구축은 향후 효과성에 중점을 둔 정량적 성과를 평가하는 것에 활용 가능할 것으로 기대됨.
 - 덧붙여 친환경농축산물 생산 농가에 대한 경영비용 및 소득에 대한 정기적인 조사와 친환경 영농으로 인하여 발생하는 피해액에 대한 정량적 산정 근거 구축이 필요함.
 - 또한 빅데이터를 활용한 생산이력추적에 중점을 둔 생산·유통·소비 자료 구축 및 분석을 장기적으로 고민할 수 있음.

7. 친환경농업 육성정책의 일반적 효과에 대한 정성적 평가

7.1. 친환경농업 육성정책의 효과 및 비의도적 효과에 관한 의견

- 친환경농업 육성정책의 일반적 효과에 대하여 설문을 통한 정성 평가를 함. 육성정책의 비의도적 효과에 대해서는 전문가 그룹만을 대상으로 조사를 함.
- 친환경농업 육성정책의 농업환경 개선 효과에 대하여서는 인증 농업인의 53.4%, 유통업체 담당자의 71.5%, 소비자의 48.6%, 전문가의 52.3%가 긍정적으로 응답하여 대부분이 과반수가 환경 개선 효과에 긍정적임을 알 수 있음.
- 친환경농업 육성정책의 친환경 농가 소득 증대에 대한 효과에 대하여서는 모든 그룹에서 긍정적 응답이 30% 내외로 나타나, 앞서 농업환경 개선 효과보다 긍정적 응답 비율이 낮게 나타남.
- 유통 효율성 제고에 대해서는 인증 농업인의 28.1%, 소비자의 32.7%, 전문가의 22.7%가 긍정하여, 역시 농업환경 개선 효과에 대한 부분보다 낮은 응답률을 보임. 특히 유통업체 담당자는 14.3%만이 긍정적으로 응답하여 직접적인 정책 수혜자인 유통업체에서 체감하는 효과는 다른 그룹보다 낮은 것을 알 수 있음.
- 친환경농축산물 및 가공식품에 대한 소비자 신뢰 향상에는 유통업체 담당자의 71.4%가 긍정적으로 응답한 것에 반해, 인증 농업인은 36.4%만이 긍정적으로 응답하여 소비자 신뢰 제고에 대한 정책 효과에 상반된 견해를 보임. 소비자와 전문가 그룹은 각 42.3%, 49.3%가 정책 효과에 대하여 긍정적으로 응답하여서 인증 농업인보다 상대적으로 정책 효과를 인정하는 것으로 나타났음.

〈표 3-60〉 환경·소득·유통 효율성·신뢰도 관련 친환경농업 육성정책 효과에 대한 그룹별 의견

단위: 명, %

구분	모르겠음	매우 반대	반대	보통	동의	매우 동의	
친환경농업 육성정책은 농업환경(지력 증진, 토양 질/수질/대기질 개선, 생태계 보전 등)을 개선시켰다.	인증 농업인	45 (14.4)	6 (1.9)	9 (2.9)	26 (27.5)	113 (36.1)	54 (17.3)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (28.6)	3 (42.9)	2 (28.6)
	소비자	37 (17.8)	4 (1.9)	14 (6.7)	52 (25.0)	83 (39.9)	18 (8.7)
	전문가	0 (0.0)	1 (0.8)	16 (12.5)	44 (34.4)	52 (40.6)	15 (11.7)
친환경농업 육성정책은 친환경 농가의 소득 증대를 도왔다.	인증 농업인	60 (19.1)	10 (3.2)	35 (11.2)	107 (34.2)	75 (24.0)	26 (8.3)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	4 (57.1)	0 (0.0)	2 (28.6)
	소비자	40 (19.2)	4 (1.9)	13 (6.3)	80 (38.5)	58 (27.9)	13 (6.3)
	전문가	0 (0.0)	3 (2.3)	21 (16.4)	64 (50.0)	37 (28.9)	3 (2.3)
친환경농업 육성정책은 친환경농축산물·가공 식품 유통 효율성(규모화/조직화, 물류비용 절감 등)을 높였다.	인증 농업인	58 (18.5)	9 (2.9)	39 (12.5)	119 (38.0)	68 (21.7)	20 (6.4)
	유통	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (28.6)	4 (57.1)	0 (0.0)	1 (14.3)
	소비자	36 (17.3)	6 (2.9)	20 (9.6)	78 (37.5)	58 (27.9)	10 (4.8)
	전문가	0 (0.0)	2 (1.6)	26 (20.3)	71 (55.5)	27 (21.1)	2 (1.6)
친환경농업 육성정책은 친환경농업 및 친환경 가공식품에 대한 소비자 신뢰를 향상시켰다.	인증 농업인	62 (19.8)	6 (1.9)	17 (5.4)	111 (35.5)	93 (29.7)	24 (6.7)
	유통	0 (0.0)	1 (14.3)	0 (0.0)	1 (14.3)	5 (71.4)	0 (0.0)
	소비자	22 (10.6)	4 (1.9)	19 (9.1)	75 (36.1)	77 (37.0)	11 (5.3)
	전문가	0 (0.0)	2 (1.6)	13 (10.2)	50 (39.1)	50 (39.1)	13 (10.2)

○ 전문가 협의회를 통하여 육성정책의 비의도적 효과를 목록화하여 전문가 그룹을 대상으로 정성적 평가를 진행함. 질문에 지자체 정책 내용이 포함되어

행정담당자와 일반 전문가의 의견을 구분하여 분석함.

- 친환경농업 육성정책이 친환경농업을 국가 인증 농업으로 인식하도록 추진 되었다는 점, 육성정책이 친환경농축산물을 안전 농축산물로 인식되도록 추진된 점에 대하여서는 일반 전문가 및 행정담당자의 대다수가 긍정하였음.
- 기존 육성정책 일부가 친환경농업의 관행화를 유도한 점에 대해서는 행정담당자(53.3%)보다 일반 전문가(66.3%)가 소폭 더 높은 비율로 긍정적인 답변을 하였음.
- 기존 육성정책이 친환경농업의 공익적 기능에 대한 평가와 상응하는 보상체계를 마련하는 것에 소홀하였다는 점에 대해서는 일반 전문가 및 행정담당자 대다수가 긍정하였으며 특히 일반 전문가의 긍정적 응답 비율은 81.5%로 매우 높게 나타남.
- 친환경 농자재 지원이 양분 과잉 투입의 원인이 되었다는 점에서는 일반 전문가의 47.9%, 행정담당자의 36.7%가 긍정하여서 일반 전문가와 행정담당자 간 의견 차이가 다소 나타남.
- 유기농업자재 공시제도가 친환경(유기) 농업자재 시장을 위축시켰다는 점에 대하여서는 반대 의견이 우세하여, 공시제도에 대한 긍정적 인식을 확인할 수 있음.
- 중앙정부 정책보다 지자체 육성정책이 활성화되지 못하였다는 점에 대해서 일반 전문가의 44.9%가 긍정적인 것에 비해, 행정담당자는 6.6%만이 긍정하여서 실제 지자체 내 사업을 추진하는 행정 주체와 전문가 간 견해 차이를 극명하게 드러냄.
- 기존 친환경농업 육성정책이 지역 특성을 반영하지 못하였다는 점에서도 일반 전문가는 과반수(58.2%)가 긍정적인 것에 비해, 행정담당자는 30%만이 긍정하여서 의견 차이를 보여줌.

〈표 3-61〉 친환경농업 육성정책의 비의도적 효과에 대한 전문가 의견

단위: 명, %

비의도적 효과	전문가 구분	매우 반대	반대	보통	동의	매우 동의
친환경농업 육성정책은 친환경농업이 국가 인증 농업으로 인식되도록 추진되었다.	일반	1 (1.0)	5 (5.1)	28 (28.6)	46 (46.9)	18 (18.4)
	행정담당자	0 (0.0)	2 (6.7)	7 (23.3)	15 (50.0)	6 (20.0)
친환경농업 육성정책은 친환경농축산물인 안전 농 축산물로 인식되도록 추진되었다.	일반	1 (1.0)	6 (6.1)	18 (18.4)	52 (53.1)	21 (21.4)
	행정담당자	0 (0.0)	2 (6.7)	6 (20.0)	18 (60.0)	4 (13.3)
친환경농업 육성정책 일부는 친환경농업의 관행화 를 유도하였다.	일반	0 (0.0)	10 (10.2)	23 (23.5)	41 (41.8)	24 (24.5)
	행정담당자	0 (0.0)	5 (16.7)	9 (30.0)	12 (40.0)	4 (13.3)
기존 친환경농업 육성정책은 친환경농업의 공익적 기능에 대한 평가와 상응하는 보상체계 마련에 소 출하였다.	일반	0 (0.0)	3 (3.1)	15 (15.5)	48 (49.5)	31 (32.0)
	행정담당자	1 (3.3)	2 (6.7)	7 (23.3)	17 (56.7)	3 (10.0)
친환경 농자재 지원은 양분 과잉 투입의 원인이 되었다.	일반	1 (1.0)	18 (18.4)	32 (32.7)	31 (31.6)	16 (16.3)
	행정담당자	0 (0.0)	7 (23.3)	12 (40.0)	9 (30.0)	2 (6.7)
유기농업자재 공시제도·품질인증제도는 친환경 (유기)농업자재 시장을 위축시키는 원인이 되었다.	일반	10 (10.2)	38 (38.8)	34 (34.7)	13 (13.3)	3 (3.1)
	행정담당자	1 (3.3)	15 (50.0)	8 (26.7)	5 (16.7)	1 (3.3)
중앙정부 정책보다 지자체의 친환경농업 육성정책 은 활성화되지 못하였다.	일반	3 (3.1)	14 (14.3)	37 (37.8)	36 (36.7)	8 (8.2)
	행정담당자	0 (0.0)	9 (30.0)	19 (63.3)	1 (3.3)	1 (3.3)
중앙정부와 지자체에서 지역 특성에 맞는 친환경 농업 육성정책은 추진되지 못하였다.	일반	0 (0.0)	9 (9.2)	32 (32.7)	39 (39.8)	18 (18.4)
	행정담당자	0 (0.0)	5 (16.7)	16 (53.3)	8 (26.7)	1 (3.3)

제 4 장

지방정부 친환경농업 육성정책 평가

1. 친환경농업 정책의 흐름 총괄

○ 친환경농업 육성을 위한 지방정부의 노력은 크게 3단계의 분화 과정을 거치면서 지원정책의 내용과 방향성 측면에서 전환기를 만들어오고 있음.

- 각성단계(1990년대) : 홍성군(1994년) 홍동지역 오리농업 도입, 양평군(1996년) 팔당생명살림 및 양평환경농업21(YEAM21) 프로젝트 시작 등 환경농업실천단체 주도로 시작된 지역친환경농업 육성정책을 간접적으로 지원하기 시작

- 육성단계(2000년대) : 1990년대 후반 법 제정 및 2001년 친환경농업 인증제도 도입 이후 전남도(2004년)가 친환경농업 원년 선포를 시작하는 등 광역단위, 기초단위 지자체들이 본격적으로 친환경농업 육성정책을 확대보급하는 시기

※ 특히 이 시기의 경우 친환경농업의 가치와 철학에 대한 이해보다는 친환경농업을 통한 농업 차별화, 고품질화 등의 논리를 중심으로 양적 성장이 본격적으로 이루어졌으나, 2008년 대량 부실인증 사태를

계기로 친환경농업 육성정책에 대한 성찰이 요구받던 시기이기도 함.

- 심화단계(2010년대) : 2010년 지방선거는 학교급식을 통한 친환경농업 육성이라는 새로운 전환점을 주도하였으며, 소비와 유통이 주요한 지자체의 역할론으로 부각되었음. 또한 친환경농업의 공익적 가치에 대한 성찰과 이를 농업환경보전 프로그램으로 연계하는 정책적 시도 등이 추진됨.
- 지방정부 친환경농업 육성정책의 이러한 흐름을 추적하기 위하여 3개 광역지자체의 제1~4차 친환경농업 육성계획의 주요한 목표와 전략, 핵심과제들을 분석해 본 결과 지방정부마다 수립된 계획의 목표와 추진전략 등에서 시대적 흐름의 변화 양상을 살펴볼 수 있었음.
- 전라남도의 경우 우리나라 최초로 친환경농업 부서가 생긴 지자체로서 친환경의 양적성장과 기반 확대에 기여한 바가 크며 정책적 의지와 관여도에 의하여 친환경 기반 확대가 가능하다는 것을 보여준 지역임. 그러면서도 양적 성장정책으로 인하여 대규모 부실인증 등의 문제점을 자각하고 친환경농업 본연의 생태성을 고려한 유기농업 실천체제로 전환하고 있는 단계에 와 있음.
 - 충남도는 광역단위의 정책 움직임은 2010년 이후에 본격적으로 도입되었으며 그전에는 민간자율 중심의 친환경농업 실천이 주를 이루었음. 2010년 이후에는 친환경 무상급식과 연계한 친환경농업의 광역화, 품목의 다양화 측면에서 새로운 정책목표를 제시하였으며, 제4차 계획 수립 이후에는 농업환경 정책을 지자체가 선제적으로 제시하는 등의 정책 패러다임 전환을 선도적으로 추진하고 있는 지역임.
 - 경상북도는 친환경농업을 돈 되는 농업, 부가가치 제고 농업으로 규정하는 경제적 모델로 정책을 추진해 왔으나 무농약 이상의 친환경 인증 전환이 어려운 과수 주산지로서의 한계로 인하여 이를 선택과 집중방식으로 풀어가고 있음.

〈표 4-1〉 전남, 충남, 경북도의 친환경농업 육성정책 흐름과 변화

구분	전남	충남	경북
지역적 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 쌀 등 수도작 주산지 • 2000년대부터 녹색의 땅 슬로건과 함께 대대적 친환경 인증 확대를 위한 정책드라이브 	<ul style="list-style-type: none"> • 홍성, 아산 등 유기농업, 생협운동 연계 민간자율적 성장동력 확보 • 2010년 이후 친환경 무상급식과 연계한 정책드라이브 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국적인 과실류 최대 주산지 • 올진세계친환경엑스포 개최 등
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> • 1차(2005~2009) - 친환경 인증기반 확대 		<ul style="list-style-type: none"> • 2차(2006~2015) - 돈 되는 친환경농업
	<ul style="list-style-type: none"> • 2차(2010~2014) - 친환경농업의 성장 	<ul style="list-style-type: none"> • 3차(2011~2015) - 친환경 급식정책 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 3차(2011~2015) - 환경친화적 자원관리
	<ul style="list-style-type: none"> • 3차(2015~2019) - 지속가능한 유기농업 	<ul style="list-style-type: none"> • 4차(2016~2020) - 환경성 연계와 광역화 	<ul style="list-style-type: none"> • 4차(2016~2020) - 생산자 선택과 집중
주요 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 양적성장의 문제 해소를 위한 질적 성장 체계 전환 	<ul style="list-style-type: none"> • 학교급식연계형 친환경 기반 확대와 농업·농촌환경정책의 전격 도입 • 친환경 거버넌스 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 저농약 인증페지 등 제도변화에 따른 생산기술 정립과 정예화 전략

2. 친환경농업 육성정책 추진체계

○ 2001년 친환경농업육성법 개정 이후 중앙정부와 지방정부는 친환경농업 육성을 위한 5개년 단위의 법정계획 수립이 의무화되었으며 계획수립의 실천과 평가를 위한 전담조직, 조례 등 제도, 관련 위원회 설치 등 친환경농업 정책추진체계를 만들어왔음.

- 다만 위에서 정책적 흐름 분석에서 보듯이 지방정부의 다양한 특성으로 인하여 친환경농업 정책추진체계의 구성 편차는 다르게 나타나고 있음.
- 본 연구에서는 9개 광역지자체(경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주)의 충남, 전남, 경북 광역지자체에 속해있는 60개 시군의 관련 제도, 조직, 정책, 예산을 종합적으로 분석하였으며 이에 따른 시사점

을 제시하고자 함. 다만 분석범위가 넓고 실제 담당 부서의 담당자 변동에 따라 계획수립 여부 등을 정확하게 확인하는 것이 어려워 제4차 친환경농업 육성계획 및 2017년 예산을 분석 대상으로 하였으며, 시계열적인 분석은 포함되지 않았음.

2.1. 9개 광역지자체 친환경농업 육성정책 추진체계

- 2000년대는 지자체의 친환경농업 정책 육성단계로서 2005년 전남도를 시작으로 지자체별 친환경농업 관련 육성 조례를 제정하였음.

〈표 4-2〉 광역지자체 조례 수립연도 및 조례명

구분	수립연도	조례명
경기도	2008	경기도 친환경농업 육성 조례
강원도	2009	강원도 친환경농업 육성 조례
충북도	2009	충청북도 친환경농업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원 조례
충남도	2009	충청남도 친환경농업 육성 조례
전북도	2013	전라북도 친환경농어업 육성 조례
전남도	2005	전라남도 친환경농업 육성 조례
경북도	2006	경상북도 친환경농업 육성지원 조례
경남도	2009	경상남도 친환경농업 육성 조례
제주도	2009	제주특별자치도 친환경농업 육성 조례

- 전남, 경남을 제외한 7개 광역지자체는 중앙정부의 친환경농업 육성계획에 따른 제4차 친환경농업 실천계획을 수립함.
 - 전남도는 초기 친환경농업 육성계획을 전남농업발전 5개년 계획에 포함하여 수립하였으나, 민선 3기 후반기 2004년 친환경농업 원년 선포 등 친환경농업 육성을 위하여 별도 재수립함에 따라 계획 차수에 차이가 있음(전라남도 2015).

〈표 4-4〉 제4차 친환경농업 육성 5개년 계획 및 광역지자체 실천계획 주요 내용

구분	중앙	경기도	강원도	충북도	충남도
비전	국민적 신뢰에 기반한 지속 가능한 친환경농업	생산자 소비자 미래세대의 행복을 지향하는 친환경농업	웰빙과 힐링이 함께 하는 「친환경 농업 중심지」 실현	인간과 자연이 공존하는 유 기능 삶의 질 향상에 기여	환경과 농업의 조화, 지속가능성 증진
추진전략 (육성 방향, 핵심가치)	① 친환경 인증 농식품 산업 육성 ② 농업환경보전 강화	① 생산자를 「절실하게」 하는 친환경농업 ② 소비자를 「행복하게」 하는 친환경농업 ③ 환경을 「건강하게」 하는 친환경농업	① 생산자를 더 「잘 살게」 하는 친환경농업 ② 소비자를 보다 「행복하게」 하는 친환경농업 ③ 자연을 더욱 「건강하게」 하는 친환경농업	① 유기농 생산 확대 ② 소비시장 확대 ③ 생생 협력체계 구축	① 농업의 다원적 기능 발휘 및 축진을 위한 제도적 기반 마련 ② 유기농가 확대 ③ 친환경농산물 생산-유통-가공-소비체계 구축
추진과제	① 인증제도 개선 ② 유통체계 확립 및 소비 확대 ③ 생산기반 확충 ④ 유기농업자재의 안정적 공급 ⑤ 농림업의 환경보전 기능 강화 ⑥ 농업환경조사 시스템 구축	① 친환경농업 생산기반구축 ② 친환경농업 소득보전 ③ 유통체계 확립 및 소비처 확대 ④ 친환경농산물 소비촉진 및 소비자 인식 제고 ⑤ 친환경 6차 산업 활성화 ⑥ 생산자 맞춤형 교육 및 조직화 ⑦ 친환경농업 기술 개발·보급	① 지속가능한 친환경농업 생산기반 조성 ② 친환경농산물 유통·소비 활성화 ③ 소비자 신뢰 확보를 위한 안전 관리 시스템 구축 ④ 가공·수출 및 농자재 산업 활성화 ⑤ 친환경농업 기술개발 및 전문인력 양성 ⑥ 농업환경 자원관리 시스템 구축 ⑦ 친환경 축산·임업 육성	① 유기농 생산 확대 ② 유기농 소비 확대 ③ 해외 수출시장 개척 ④ 기술 개발 보급 ⑤ 2015 과산세계유기농 산업엑스포 기념사업 ⑥ 교육·홍보 강화 ⑦ 유관 기관·단체 협력체계 구축	① 신뢰받는 친환경농산물 신지 조성 ② 친환경농산물 생산-유통-가공-소비 선순환체계 구축 ③ 친환경 축산 환경 조성 ④ 농업의 다원적 기능 발휘 및 축진을 위한 제도 마련 ⑤ 충남 친환경농업 거버넌스 강화

(계속)

구분	중앙	전북도	전남도	경북도	제주도
비전	국민적 신뢰에 기반한 지속가능한 친환경농업	소비자 신뢰에 기반한 지속가능한 친환경농업 육성	유기농업을 선도하는 「생명 의 땅 전남」 실현	친환경농업의 소수 장애화	환경과 공존에 기반한 지속가능한 친환경농업 육성
추진전략 (육성 방향, 핵심가치)	① 친환경 인증 농식품 산업 육성 ② 농업환경보전 강화	① 친환경농산물 인증 면적 확대 ② 친환경농산물 유통조직 매출액 확보 ③ 학교급식센터 친환경농산물 공급 비율 향상 ④ 화학자재 사용량 감축으로 농업환경 개선	① 생산자를 「잘 살게」 하는 친환경농업 ② 소비자를 「행복하게」 하는 친환경농업 ③ 지면을 「건강하게」 하는 친환경농업	① 생산기반 확충 ② 유통체계 및 소비 기반 구축 ③ 인력양성 및 R&D 지원 ④ 농업환경보전 및 동가 소득 안정	① 친환경농업 인프라구축 ② 친환경농산물 유통기반확충 ③ 친환경 조직 및 리더육성
추진과제	① 인증제도 개선 ② 유통체계 확립 및 소비확대 ③ 생산기반 확충 ④ 유기농업자재의 안정적 공급 ⑤ 농림업의 환경보전 기능 강화 ⑥ 농업환경 조사 시스템 구축	① 친환경농업 생산기반 확충 ② 친환경농산물 유통·소비 활성화 ③ 친환경농업인 소득안정 지원 ④ 화학 자재 사용 감축으로 농업(토양)환경 보전	① 토양 개선 ② 소득안정 기반조성 ③ 친환경농법 보급 ④ 가공·유통·수출 촉진 ⑤ 교육·홍보 ⑥ 소비자 신뢰 확보	① 생산기반 확충 ② 유통체계 및 소비 기반 구축 ③ 인력양성 및 R&D 지원 ④ 농업환경보전 및 동가 소득 안정	① 제주형 친환경농업 생산기반 조성 ② 친환경농업 실천 농가 보전 ③ 자원 순환형 친환경농업 체계 구축 ④ 친환경농산물 유통·가공 기반 구축 ⑤ 친환경농산물 소비 및 홍보 강화 ⑥ 친환경농업 표준화 및 기술개발 보급 ⑦ 친환경농업 조직 육성 및 교육지원

○ 실천계획 내 전체 사업비 규모 및 중앙정부 연계사업 비중 및 신규사업 개수 등을 통하여 정책추진 방향을 살펴볼 수 있음.

- 시도별 친환경농업 육성 예산을 살펴보면 전남도가 5개년에 1조 2,945억 원을 투입하여 가장 큰 재정계획을 수립하였으며, 시도별 평균 5,591억 원을 투입하는 계획으로 수립되어 있음.
- 국비 연계 비중의 경우 평균 32% 규모이지만 경기도의 경우 국비연계 사업비가 1%로 매우 낮게 책정되어 있음. 이는 경기도의 친환경농업 육성정책 예산 중 신규사업을 중심으로 관련 계획수립 이루어진 것으로 인하여 기존 사업군들이 빠져 있는 것으로 보아야 함.

〈표 4-5〉 3개 시도 및 시군별 친환경농업 정책 예산 투입 현황

구분		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남 ³²	제주
사업 수 (개)	총	36	30	63	22	41	60	23	44	62
	신규사업	26	4	6	2	6	10	2	13	-
	비중(%)	72%	13%	10%	9%	15%	17%	9%	30%	-
예산 (억 원)	합계	2,081	3,958	6,194	4,962	5,120	12,945	5,086	6,428	3,187
	국비	25	1,853	1,911	2,077	1,931	3,879	1,308	2,721	1,111
	도비	646	407	450	945	688	1,862	1,458	721	417
	시군비	1,391	1,274	1,300	1,703	1,672	4,834	2,002	2,003	956
	자부담	19	424	2,533	236	829	2,369	318	983	704
예산 비중(%)	국비 비중(%)	1%	47%	31%	42%	38%	30%	26%	42%	35%
	시군비 비중(%)	67%	32%	21%	34%	33%	37%	39%	31%	30%

○ 9개 광역지자체의 제4차 친환경농업 실천계획은 정부의 제4차 친환경농업 육성 5개년 계획과 큰 방향성은 일치하나, 수립과정, 목표, 전략, 중점사업 등에서 지자체별 세부적인 차이점들이 나타남.

- 경기도는 소비지가 가깝고, 친환경농산물에 대한 소비자 인식 수준이 타도 대비 높다는 점을 반영하여 유통, 소비, 6차 산업 활성화 등에 생산 외 다양한 분야의 중점을 두어 전략을 제시하였음.
- 강원도는 타지역 대비 산림지역의 비중이 높은 특성을 반영하여 목표 및

³² 제2차 친환경농업 실천계획.

전략에 임업과 산림 상태 복원을 명시하여 제시하고 있음.

- 충북도는 유기농업 특화도로 정착하기 위하여 유기농업으로 목표 및 계획을 구체적으로 수립하였으며, 환경, 다원적 기능보다는 여전히 유기농 생산기반, 가공산업, 국내소비촉진, 해외시장 수출 확대 등을 중점으로 두고 있음.
- 충남도는 주요 이해관계자로 구성된 워킹그룹을 운영하여 실효성 있는 계획을 수립하고자 하였으며, 환경과 농업의 조화를 매우 주요한 의제로서 도출함
- 전북도는 생산과 동시에 친환경농산물 유통조직, 학교급식센터의 친환경농산물 공급 비율 확대 등 유통 중심의 사업목표를 수립하고 있음.
- 전남도는 친환경농업의 지속가능성과 환경성을 강조하는 계획을 수립하였으며, 친환경 생산자들의 유기농업 전환 및 교육 및 기술보급 체계에 초점을 둠
- 경북도는 과실류 주산지로서 친환경농업의 기술적 애로사항이 높은 지역으로써 선택과 집중에 의한 핵심농가 육성을 중심으로 하는 정책의 틀을 전환하고자 함.
- 제주도는 친환경농업 육성을 위한 소비, 유통의 중요성을 강조하였으며, 농업의 환경적·공익적 가치를 기반으로 지속가능한 친환경농업 육성을 위한 사업들을 제시함.

○ 내외부적 여건에 따른 친환경농업 정책의 중요성이 확대됨에 따라 최근 10개년간 지자체의 친환경농업 예산은 증가하였으나, 여전히 예산의 국비 의존도는 높은 실정으로 나타남.

- 9개 도의 2017년 친환경농업 예산은 5,102억 원으로 2008년 3,363억 원 대비 51.7% 성장하였으며, 농업 예산 대비 친환경농업 예산의 비중은 2008년 9.8%에서 2017년 10.7%로 0.9%p 증가하였음. 단, 전남도의 경우 2000년대는 친환경농업 원년 선포 이후 집중적으로 예산을 투입한 시기로, 2008년 대비 2017년 친환경농업 예산은 감소하였음.

〈표 4-6〉 9개 도 친환경농업 예산 현황

단위: 억 원

구분	2008			2017			연평균 성장률	
	농업 예산	친환경농업 예산	비중	농업 예산	친환경농업 예산	비중	농업 예산	친환경농업 예산
합계	34,302	3,363	9.8%	47,818	5,102	10.7%	39.4%	51.7%
경기도	3,362	227	6.8%	4,258	512	12.0%	26.7%	125.6%
강원도	2,223	231	10.4%	3,045	428	14.0%	37.0%	85.3%
충북도	2,585	275	10.6%	3,150	450	14.3%	21.9%	63.6%
충남도	4,742	415	8.8%	6,435	917	14.3%	35.7%	121.0%
전북도	4,231	346	8.2%	7,328	691	9.4%	73.2%	99.7%
전남도	5,946	1,009	17.0%	7,333	834	11.4%	23.3%	-17.3%
경북도	4,910	361	7.4%	7,480	585	7.8%	52.3%	62.0%
경남도	3,541	318	9.0%	5,450	443	8.1%	53.9%	39.3%
제주도	2,763	181	6.5%	3,338	241	7.2%	20.8%	33.1%

주 : 경기도, 충청도, 충남도는 2008년 예산서 미공개로 2009년 예산을 적용함.

- 9개 도의 2017년 친환경농업 사업 금액 대비 국비 연계 비중은 53.3%로 2008년 대비 66.1% 대비 감소하였으나 여전히 높은 수준임.
- 또한 단위사업 기준 건수 대비 국비연계 비중은 2008년 21.3%에서 2017년 23.0%로 증가하였으며, 5,000만 원 이상의 자체사업 수도 2017년은 2008년 대비 감소한 것으로 나타남.

〈표 4-7〉 9개 도 국비 연계 비중 및 자체사업 수

단위: 억 원

구분	건수 대비 국비연계 비중		금액 대비 국비연계 비중		5,000만 원 이상 자체사업 수	
	2008	2017	2008	2017	2008	2017
합계	21.3%	23.0%	66.1%	53.3%	437	414
경기도	27.0%	27.3%	66.4%	46.4%	27	16
강원도	14.7%	22.2%	71.4%	46.4%	58	35
충북도	31.5%	26.2%	67.0%	49.7%	37	62
충남도	26.9%	32.4%	55.2%	37.0%	19	23
전북도	13.8%	33.3%	71.8%	47.9%	56	30
전남도	11.2%	17.0%	65.5%	73.3%	95	88
경북도	20.5%	12.7%	74.5%	66.0%	35	55
경남도	38.6%	25.0%	77.6%	67.7%	35	39
제주도	22.7%	24.1%	37.6%	37.0%	75	66

주 : 경기도, 충청도, 충남도는 2008년 예산서 미공개로 2009년 예산을 적용함.

- 2010년 이후 학교급식 식품비 및 차액 지원사업 관련 예산이 큰 폭으로 증가함에 따라 전체 사업 대비 소비 관련 예산 비중이 많이 증가하였음. 9개 지자체 모두 생산, 소비 순으로 예산이 편성되어 있는 등 광역 지자체 사업과 정부 사업과의 관계성이 매우 높다는 점을 알 수 있음.
- 2008년 친환경농업 예산은 생산/가공, 소비, 연구 순이며, 생산 예산이 전체 예산의 83.9%로 높은 비중을 차지하고 있음.
 - 2017년 친환경농업 생산/가공 예산 비중은 2008년 대비 83.9%에서 62.5%로 감소하였으며, 소비 비중이 2008년 6.6%에서 2017년 28.7%로 증가하였음. 이는 2017년 친환경 학교급식 현물 지원사업으로 인하여 소비 부문이 증가하였기 때문임. 실제로 생산/가공 분야의 예산은 2008년과 비슷한 수준이라는 것을 알 수 있음.
 - 전라남도는 2017년 생산/가공 예산의 비중이 80.0%로 여전히 친환경농업 육성을 위한 생산 중심의 정책사업을 추진하고 있음. 단, 2008년 이후 발생하고 있는 부실인증 사태 등을 반영하여 인증사업비의 비중을 확대함. 2004년 친환경농업 원년 선포 이후 꾸준히 생산 중심의 사업을 추진하고 있음. 하지만 인증비리 사건 등에 대응하기 위하여 인증/안전성 분야의 사업예산을 2008년 1.5%에서 2017년 4.6%까지 확대하였음.
 - 충남도의 경우, 농업의 다원적 기능을 위한 농업환경 프로그램 실천 지원사업을 추진함으로써 15.9% 수준의 환경 유형의 예산을 확보하고 있음. 강원도 산지 생태축산 농장 조성을 위한 사업 확보로 환경 유형의 사업을 추진하고 있음.

〈표 4-8〉 9개 도 유형별 사업 예산

단위: 백만 원

구분	지자체	합계	생산/기공	소비	연구	인증/인정성	유통	교육/홍보	거버넌스	환경	기타
2008	합계	336,265	282,294	22,275	19,667	4,798	4,284	2,568	22	0	358
	경기도	22,705	17,527	579	1,973	453	1,686	430	5	0	51
	강원도	23,059	21,908	0	850	148	80	19	1	0	52
	충청북도	27,479	24,825	484	1,243	308	483	125	0	0	10
	충청남도	41,495	36,145	4,510	679	88	0	73	0	0	0
	전라북도	34,563	28,612	1,973	2,062	1,840	34	31	0	0	12
	전라남도	100,913	81,879	10,712	5,288	1,521	0	1,431	2	0	80
	경상북도	36,129	33,501	766	982	439	210	178	4	0	49
	경상남도	31,848	30,131	0	1,325	0	312	45	0	0	35
	제주도	18,073	7,766	3,250	5,265	0	1,479	236	10	0	68
	합계	510,160	317,677	146,300	15,820	6,501	4,576	3,117	109	15,711	349
2017	경기도	51,193	24,302	21,800	3,683	380	824	200	0	0	5
	강원도	42,772	21,458	19,063	257	608	152	36	0	1,161	37
	충청북도	44,988	26,733	15,217	2,494	303	100	140	0	0	1
	충청남도	91,742	36,626	34,766	3,721	180	993	820	87	14,550	0
	전라북도	69,121	46,323	20,259	600	318	1,325	208	4	0	83
	전라남도	83,416	66,726	10,612	1,006	3,841	560	634	2	0	34
	경상북도	58,549	46,523	8,918	1,944	404	240	488	0	0	31
	경상남도	44,287	32,778	9,822	1,132	40	310	184	0	0	21
	제주도	24,093	16,207	5,843	983	427	72	408	16	0	137

〈표 4-9〉 9개 도 유형별 사업 예산 비중

단위: %

구분	지자체	합계	생산/기공	소비	연구	인증/안전성	유통	교육/홍보	거버넌스	환경	기타
2008	합계	100.0%	83.9%	6.6%	5.8%	1.4%	1.3%	0.8%	0.0%	0.0%	0.1%
	경기도	100.0%	77.2%	2.6%	8.7%	2.0%	7.4%	1.9%	0.0%	0.0%	0.2%
	강원도	100.0%	95.0%	0.0%	3.7%	0.6%	0.3%	0.1%	0.0%	0.0%	0.2%
	충청북도	100.0%	90.3%	1.8%	4.5%	1.1%	1.8%	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%
	충청남도	100.0%	87.1%	10.9%	1.6%	0.2%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%
	전라북도	100.0%	82.8%	5.7%	6.0%	5.3%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
	전라남도	100.0%	81.1%	10.6%	5.2%	1.5%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	0.1%
	경상북도	100.0%	92.7%	2.1%	2.7%	1.2%	0.6%	0.5%	0.0%	0.0%	0.1%
	경상남도	100.0%	94.6%	0.0%	4.2%	0.0%	1.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%
	제주도	100.0%	43.0%	18.0%	29.1%	0.0%	8.2%	1.3%	0.1%	0.0%	0.4%
2017	합계	100.0%	62.3%	28.7%	3.1%	1.3%	0.9%	0.6%	0.0%	3.1%	0.1%
	경기도	100.0%	47.5%	42.6%	7.2%	0.7%	1.6%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%
	강원도	100.0%	50.2%	44.6%	0.6%	1.4%	0.4%	0.1%	0.0%	2.7%	0.1%
	충청북도	100.0%	59.4%	33.8%	5.5%	0.7%	0.2%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%
	충청남도	100.0%	39.9%	37.9%	4.1%	0.2%	1.1%	0.9%	0.1%	15.9%	0.0%
	전라북도	100.0%	67.0%	29.3%	0.9%	0.5%	1.9%	0.3%	0.0%	0.0%	0.1%
	전라남도	100.0%	80.0%	12.7%	1.2%	4.6%	0.7%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%
	경상북도	100.0%	79.5%	15.2%	3.3%	0.7%	0.4%	0.8%	0.0%	0.0%	0.1%
	경상남도	100.0%	74.0%	22.2%	2.6%	0.1%	0.7%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%
	제주도	100.0%	67.3%	24.3%	4.1%	1.8%	0.3%	1.7%	0.1%	0.0%	0.6%

2.2. 3개 광역지자체 친환경농업 육성정책 추진체계

○ 3개 도, 60개 시군에 대한 친환경농업 정책추진체계는 관련 계획수립, 조례 제정, 전담조직 확보, 거버넌스체계 운영 여부 등을 종합적으로 분석하였으며, 결과는 아래와 같이 나타났음.

- 전체적으로 친환경 육성 농업을 위하여 전담조직 혹은 부서를 지정설립 운영하는 비율은 평균 80%로 4개 항목 중 가장 높은 성과를 나타냈으며, 특히 전남도의 경우 전 시군에 관련 부서가 설치되어 있는 특징이 있으며, 충남도의 경우에는 별도의 부서 지정이 이루어지지 않은 지자체 비중이 높은 편에 속함.
- 친환경농업 육성계획 수립의 경우 법정계획임에도 불구하고 지자체 중 관련 계획 시군은 전체 대비 40% 수준에 머무르고 있음. 전남과 경북 지역의 경우 각각 36%, 39%로 계획수립 비중이 작게 나타남. 이는 전담 조직 설치 등의 정책적 육성 의지에 비해 상반되는 결과를 보여줌.
- 친환경농업 육성 지원조례 및 관련 거버넌스는 세트화되어 있는 정책추진체계이며 조례제정은 72%, 거버넌스 설치 여부는 65%로 분석되었음. 충남과 전남의 경우 관련 세트화 일치율이 높은 편이나 경북의 경우에는 조례 제정이 되어 있음에도 불구하고 관련 거버넌스 기구가 설치되지 않은 지역이 있음.

〈표 4-10〉 3개 시도 및 시군별 친환경농업 정책 추진체계 현황

구 분	충남(15)		전남(22)		경북(23)		합 계	
	개소 수	비율	개소 수	비율	개소 수	비율	개소 수	비율
계획수립 여부	7	47%	8	36%	9	39%	24	40%
조례제정 여부	8	53%	17	77%	18	78%	43	72%
별도부서 여부	7	47%	22	100%	19	83%	48	80%
거버넌스 여부	8	53%	16	73%	15	65%	39	65%

○ 시도별 친환경농업 육성계획에 제시된 재정투자계획보다 실제 시군들의 예산 투입 현황을 살펴보면, 시군 단위의 국도비 사업 연계 비중이 높다는 점

과 자체 사업의 규모가 크지 않다는 것을 알 수 있음.

○ 또한, 2010년 이후 학교급식 식품비 및 차액 지원사업이 관련 예산으로 도입되면서 지역의 친환경 생산 규모 대비보다는 지역의 공적 소비기반의 규모에 따라 지역별 편차가 크게 발생하고 있음.

- 충청도는 전체 농업예산 대비 20.3%가 친환경농업 관련 예산으로 볼 수 있으며, 시군별 세부사업 대비 국도비 의존도의 건수 기준은 61.6%, 금액 기준으로는 42.1%에 달하고 있어 여전히 자원 조달 분야에서의 중앙 정부 및 광역지자체 단위의 매칭 예산이 중요하다는 점을 알 수 있음.

〈표 4-11〉 충청남도 시군별 친환경농업 예산 투입 현황(2017)

단위: 억 원, 개

구 분	친환경농업 예산	농업예산 대비 친환경 예산 비중	국도비 연계 비중		5,000만 원 이상 자체사업 수
			건수 대비	금액 대비	
합계	1,859	20.3%	61.6%	42.1%	47
천안시	367	54.5%	61.1%	40.1%	1
공주시	115	21.6%	76.7%	45.1%	2
보령시	102	12.2%	62.1%	43.8%	2
아산시	106	20.3%	44.4%	24.7%	10
서산시	169	20.7%	78.3%	46.8%	2
논산시	137	18.8%	61.8%	43.0%	2
계룡시	30	56.5%	78.6%	39.2%	5
당진시	158	17.3%	62.1%	42.3%	3
금산군	74	14.7%	78.3%	45.0%	2
부여군	135	16.5%	62.2%	44.9%	3
서천군	69	14.8%	46.7%	32.3%	6
청양군	71	13.6%	52.5%	43.6%	4
홍성군	140	20.9%	55.3%	46.2%	2
예산군	109	17.5%	70.0%	44.6%	3
태안군	78	16.4%	59.3%	47.0%	-

- 전남도는 전체 농업예산 대비 19.8%가 친환경농업 관련 예산으로 볼 수 있음. 시군별 세부사업 대비 국도비 의존도는 건수 기준 41.4%, 금액 기

준 34.2%로 친환경농업 세부사업의 국도비 연계 비중은 타 시군과 비슷한 수준이나 지자체별 자체 사업 예산 비중이 높은 편임. 목표, 여수의 경우 도시 지역으로 농업 관련 예산이 타 시군 대비 낮은 수준이나, 친환경학교급식 관련 예산은 상대적으로 높아 친환경농업 예산이 농업 예산의 매우 높은 비중을 차지하고 있음.

〈표 4-12〉 전라남도 시군별 친환경농업 예산 투입 현황(2017)

단위: 억 원, 개

구 분	친환경농업 예산	농업예산 대비 친환경예산 비중	국도비 연계 비중		5,000만 원 이상 자체사업 수
			건수 대비	금액 대비	
합계	2,513	19.8%	46.4%	34.2%	111
목포시	100	75.6%	58.3%	17.8%	1
여수시	165	95.4%	30.8%	20.2%	4
순천시	243	31.5%	54.1%	22.6%	7
나주시	131	15.6%	50.0%	34.5%	8
광양시	166	32.5%	51.5%	34.6%	3
담양군	66	14.5%	43.1%	38.3%	4
곡성군	103	20.5%	37.3%	39.6%	10
구례군	63	20.8%	67.4%	51.9%	2
고흥군	101	12.1%	58.8%	47.6%	0
보성군	100	11.7%	45.8%	41.0%	3
화순군	100	19.1%	51.2%	31.8%	11
장흥군	104	18.1%	66.7%	36.4%	1
강진군	67	8.6%	40.4%	31.3%	5
해남군	156	15.3%	40.9%	38.6%	8
영암군	158	23.2%	51.2%	41.3%	6
무안군	99	18.6%	60.6%	40.6%	2
함평군	126	17.7%	28.8%	29.6%	4
영광군	96	18.3%	48.6%	37.0%	6
장성군	67	12.3%	45.2%	38.9%	6
완도군	51	17.5%	38.5%	30.1%	6
진도군	124	24.9%	60.7%	39.1%	7
신안군	127	19.5%	36.6%	34.8%	7

- 경북도는 농업예산 대비 친환경 예산 비중이 9.8%로 전남도와 충남도 대비 낮은 수준임. 이는 경북도가 과실류 중심 생산지역으로 친환경농업에 있어 기술적 애로사항으로 타 시군 대비 친환경농업의 실질적 확대에 한계가 있어 친환경농업의 위상이 상대적으로 낮기 때문으로 보임.

〈표 4-13〉 경상북도 시군별 친환경농업 예산 투입 현황(2017)

단위: 억 원, 개

구 분	친환경농업 예산	농업예산 대비 친환경 예산 비중	국도비 연계 비중		5,000만 원 이상 자체사업 수
			건 수대비	금액 대비	
합계	1,422	9.8%	44.6%	43.3%	118
포항시	207	25.5%	37.5%	27.1%	11
경주시	60	7.0%	55.6%	53.8%	5
김천시	101	9.1%	38.1%	29.1%	10
안동시	103	7.5%	45.0%	44.7%	7
구미시	123	19.6%	69.2%	28.4%	5
영주시	69	9.5%	46.2%	60.5%	4
영천시	57	6.2%	39.1%	59.5%	5
상주시	72	6.4%	36.4%	57.0%	7
문경시	60	8.3%	35.8%	36.4%	6
경산시	60	11.6%	48.5%	43.7%	3
군위군	39	7.4%	38.2%	39.9%	8
의성군	55	5.4%	30.0%	60.2%	4
청송군	44	6.9%	48.6%	68.1%	5
영양군	44	38.6%	33.3%	43.9%	7
영덕군	35	11.1%	57.9%	45.2%	4
청도군	31	7.9%	47.1%	60.5%	0
고령군	25	6.4%	74.1%	58.8%	1
성주군	39	10.5%	65.5%	66.5%	2
칠곡군	25	6.6%	57.5%	53.7%	0
예천군	44	7.1%	36.2%	51.4%	5
봉화군	64	10.4%	39.0%	37.3%	8
울진군	62	20.1%	40.0%	30.1%	10
울릉군	5	12.6%	54.5%	25.8%	1

2.2.1. 전라남도 친환경농업 육성정책의 변화와 흐름

- 전라남도의 경우 우리나라 친환경농업 인증 면적 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 지역으로 2004년부터 친환경농업 원년 선포를 기점으로 대대적인 친환경농업 기반 확대를 선도적으로 추진해온 지역임.
- 전라남도에서 수립한 친환경농업 육성계획의 특징과 시대적 흐름의 변화는 아래와 같음.
 - 전라남도 친환경농업 육성계획의 계획수립 시점과 주기는 중앙정부와 일치하지 않은 상황으로 도의 독자적인 정책추진방식의 특성을 살펴볼 수 있음.
 - (1차 계획) 전국 최고, 선진국 수준의 친환경농산물 생산기반 확충이라는 비전과 친환경 인증 면적을 도내 30% 수준까지 끌어올리겠다는 정량적 육성목표에서 보듯이 친환경 실천 생산기반 확대를 위하여 행정이 전면적으로 친환경농업을 전인하는 정책을 도입함(실제 1차 계획 종료 연도인 1909년 기준으로 도내 경지면적의 34%까지 인증 실적 확대).
 - (2차 계획) 2008년부터 불거진 부실인증 및 저농약 인증 폐지 등 인증제도 개편에 따라 전라남도는 본격적으로 “유기농”과 “생태”적 관점을 정책에 도입. 이에 따라 경축 순환형·자원 순환형 정책과 소비자 신뢰 확보를 위한 안전 강화 정책, 친환경 학교 급식사업 등의 정책 추진을 강화하였음. 단 이러한 지향점에도 불구하고 정량적 육성목표는 저 투입형 친환경 농업기술 및 기반 확대가 중심적 정책실천과제로 제시되었으며 2013년 대량 부실인증 사고가 발생하는 시기임.
 - (3차 계획) 2차 계획에 빠졌던 생명 개념이 다시 복원되고 생명과 유기농을 결합하여 친환경농업의 지속가능성과 환경성을 강조하

는 계획을 수립하였음. 이에 따라 육성목표에서도 저 투입형 친환경농업 성과지표는 빠지게 되었으며 친환경 생산자들의 유기농업 전환 및 자율적 참여 확산을 위한 교육, 기술보급 체계를 갖추는 데 초점을 맞추었음.

- 전체적인 계획 수립의 변화를 살펴보면 1차 계획에서는 생산기반 확충을 강조하였으며, 2차 계획에서는 친환경농업의 성장과 질적 전환, 3차 계획에서는 지속가능성 및 환경성을 고려한 유기농 실천기반 확대에 주안점을 두었다 할 수 있음.

○ 2019년에 제3차 계획이 종료되는 만큼 친환경농업을 선도하는 전라남도가 이후 어떠한 친환경 정책의 방향성을 정립할 것인지에 대해 주목해야 할 것임.

〈표 4-14〉 전라남도 친환경농업 육성 5개년 계획의 변화(1~3차)

계획 기간	1차(2005~2009)	2차(2010~2014)	3차(2015~2019)
계획명	전라남도 친환경농업 육성을 위한 5개년 계획	전라남도 생명식품산업 육성 제2차 5개년 계획	전라남도 제3차 친환경농업 육성 5개년 계획
부제명	생명식품 생산	유기농 생태 전남 실현	생명의 땅 전남 실현
비 전	전국 최고, 선진국 수준의 친환경농산물 생산기반 확충	저탄소 녹색성장을 주도하는 세계 최고 유기농 생태 전남 실현	유기농을 선도하는 생명의 땅 전남 실현
추진 전략	<ol style="list-style-type: none"> 1. 친환경농업과 농산물에 대한 인식 제고 2. 누구나 쉽게 실천할 수 있는 농법 개발 보급 3. 친환경 농자재 대량생산 보급 체계 구축 4. 친환경농업 확산을 위한 생산 지원 및 인센티브 부여 5. 안정적 판로확보 및 경영안정 대책 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 친환경농업 공감대 형성을 위한 교육홍보 강화 2. 저탄소 자원 순환농업 실천기반 조성 3. 손쉽게 실천할 수 있는 표준농법 개발 보급 체계 구축 4. 조직화·규모화를 통한 자원 순환형 농업 확대 5. 친환경농산물 가공·유통·수출 역량 강화 6. 소비자 신뢰확보를 위한 안전관리시스템 구축 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 자연 친환경 농업환경 조성으로 지속가능한 친환경농업 기반 유지 2. 저비용 고소득 농업구조 전환으로 생산비 절감 및 농가 소득 증대 3. 친환경농산물 가공·유통·수출경쟁력 강화 및 농산물 부가가치 제고 4. 양심농업 실천과 안전농산물 생산으로 소비자 신뢰 확보 5. 농촌환경을 되살리는 유기농 실천으로 생태계 복원
추진 과제	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기반구축 및 교육 홍보 <ul style="list-style-type: none"> - 흙 살리기, 농자재 공급, 표준 농법 보급, 교육 홍보 강화 2. 재배생산 <ul style="list-style-type: none"> - 품목별 단지화, 기술 장비 지원, 농가 경영안정 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 교육 홍보 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 생산자 및 소비자교육, 소비촉진 홍보, 친환경농업 평가 2. 저탄소 자원 순환농업 <ul style="list-style-type: none"> - 흙 살리기, 농업환경 변동 조사, 축산분뇨 등 농산부산물 자원화 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 토양개선 <ul style="list-style-type: none"> - 자원 순환형 친환경 농자재 공급 2. 소득 안정 기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 들녘별 단지화 공동영농 3. 친환경농업 보급 <ul style="list-style-type: none"> - 유기재배기술 개발 보급 확산

(계속)

계획 기간	1차(2005~2009)	2차(2010~2014)	3차(2015~2019)
추진 과제	3. 유통 편축 - 공동판매, 고정고객 확보, 유통시설 확충, 홍보 강화, 수출 촉진, 소비자 신뢰 확보	3. 친환경 표준농업 보급 - 표준농법, 신기술 보급, 유기재배 적합 품종 보급, 농자재 검증 및 개발 보급 4. 자원 순환형 농업 확대 - 품목별 친환경 농업단지 조성, 안전축산물·임산물 생산 5. 친환경 가공·유통·수출 촉진 - 가공식품 개발 및 시설 확충, 판매유통 촉진, 수출 촉진 6. 소비자 신뢰 확보 - 민간 인증기관 활성화, 생산이력추적제·보험제 운영, 안전성 검사 강화, GAP 인증 등	4. 가공·유통·수출 촉진 - 산지 가공·유통 및 수출 활성화 5. 교육 홍보 - 유기농 자율참여와 유기농산물 홍보 6. 소비자 신뢰 확보 - 인증농산물의 안전 이미지 제고
목 표	<ul style="list-style-type: none"> • 화학비료 30% 감소 - 375kg/ha(05) → 263(09) • 합성농약 30% 감소 - 12.4kg/ha(05) → 8.7(09) • 친환경 인증 실적 확대 - 1%(05) → 30%(09) 	<ul style="list-style-type: none"> • 화학비료 30% 감축 - 263kg/ha(09) → 205(14) • 농약 30% 감축 - 8.7kg/ha(09) → 6.0(14) • 친환경 인증 실적 확대 - 유기농 0.8%(08)→3(10) 9(12)→15(14) - 무농약 7.6%(08)→12(10)→21(12)→30(14) 	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경 인증 실적 확대 - 유기농 1.6%(14)→ 4.0(19) - 무농약 11.7%(14)→16.2(19)
이전 계획 추진 평가		<ul style="list-style-type: none"> • 도내 경지면적 311천ha 대비 34% 실천 • 총 사업비 10,757억 원 투자 - 국비 2,922 도비 1,458 시군비 3,334, 기타 3,043 	<ul style="list-style-type: none"> • 합성농약·화학비료 사용량 감소 - 농약 사용량 '09년 대비 30%, 화학비료 22% 감소 • 친환경농업 농가 및 인증 면적 증가 - 실천농가: '09) 38,439농가→'13) 56,087농가 - 인증 면적: '09) 42,760ha → '13) 67,797ha • 총 사업비 16,620억 원 투자 - 국비 5,732, 도비 2,567, 시군비 4,533, 기타 3,788

2.2.2. 충청남도 친환경농업 육성정책의 변화와 흐름

○ 충청남도 친환경농업의 특징은 홍성, 아산 등을 중심으로 한 생명운동, 생협과 결합한 전통적인 친환경 산지들이 존재한다는 것이며, 사실상 충남도의 경우 일부 시군을 중심으로 한 친환경 육성정책의 흐름 이외 광역 지방정부 단위의 친환경정책은 민선 5기(2010년) 이후부터 출발하였다고 보는 것이 타당할 것임.

- 민선 5기는 제3차 친환경농업 육성계획이 시작한 시기로 충남도는 공식적인 관련 계획 수립은 부서 내부적으로 수립하였으며, 실질적으로는 2011년부터 추진된 3농 혁신계획에 해당 계획이 기능적으로 결합되어 있다고 보아야 할 것임. 해당 계획의 내용을 3차 계획에 준하여 친환경농업 육성정책의 흐름을 살펴보았음.
- 충청남도의 친환경농업 육성정책은 뒤늦게 시작했지만 다른 광역지자체 못지 않는 파급력을 갖춘 차별화되고 목적 지향적인 정책을 수립했다는 점에서 주목할만한 점이 있음.
 - (3차 계획) 3농 혁신의 주요 과제로 시군단위 학교급식지원센터 설치 및 친환경 무상급식정책이 출발함에 따라 친환경 식재료를 안정적으로 공급할 수 있는 기반 마련이 필요했음. 이에 따라 충남 친환경농업 육성정책은 “친환경 품목의 다양성 확보”를 위한 작부구축과 기획생산 정책이 중요한 정책의 흐름으로 등장하였음.
 - (4차 계획) 3차 계획의 연장선상에서 시군단위의 학교급식 친환경농산물 공급을 강화하고 광역단위의 작부와 연계할 수 있는 광역단위 생산체계 구축이 지속적으로 중요한 정책의 과제로 진행되었음. 또한 충남은 3농혁신위원회 등 다양한 민관협치형 농정시스템 추진에 따라 친환경농업 부문도 관 주도형 방식이 아니라 민관 거버넌스형 협치 농정으로 정책추진방식을 전환하고자 노력하였음. 마지막으로 주목해야 하는 것은 비전에서 보듯이 충남 4차 친환경농업 육성계획은 환경과 농업의 조화를 매우 주요한 의제로 도출하였으며, 이에 따라 친환경농업의 질적 전환(유기농업 중심)과 일반 농업·농촌의 환경성 강조를 전면에 내세운 농업환경 프로그램 시범사업 정책을 추진하였음.
- 충청남도의 친환경농업 육성계획은 학교급식을 중심으로 하는 광역 및 시군단위의 친환경식재료 공급체계 구축과 품목 다양성 확보, 친환경농산물 생

산자단체 육성, 환경친화적·생태적 농업농촌의 유지를 강조하는 농업환경 프로그램의 도입 등을 골자로 추진 중이며, 이는 매우 유의미한 향후 방향성을 제시해 줌.

〈표 4-15〉 충청남도 친환경농업 육성 5개년 계획의 변화(1~3차)

계획 기간	1~3차(2001~2015)	4차(2016~2020)
계 획 명	충남의 경우 부서 자체에서 관련 계획을 수립	충남 친환경농업 육성 5개년 계획
부 제 명	한 것으로 확인되나 공식적인 발표 등을 거치	없음
비 전	지 않아 관련 부문은 미수립에 준하여 표시	환경과 농업의 조화, 지속가능한 충남농업
추진전략		<ol style="list-style-type: none"> 1. 신뢰받는 친환경농산물 산지 조성 2. 친환경농산물 생산-유통-가공-소비 선순환 체계 구축 3. 친환경축산 환경 조성 4. 농업의 다원적 기능 발휘 및 촉진을 위한 제도 마련 5. 충남 친환경농업 거버넌스 강화
추진과제		<ol style="list-style-type: none"> 1. 신뢰받는 친환경농산물 산지 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업 생산기반 구축, 친환경농업 D/B 구축 및 생산정보 제공, 친환경농산물 광역 작부체계 수립 2. 친환경농산물 선순환체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 친환경농산물 생산유통 주체 활성화, 친환경농산물 소비자 접근성 개선, 친환경농산물 가공 활성화 지원, 친환경농업에 대한 소비자 이해 증진 3. 친환경축산 환경 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 자연 순환 축산업 확산, 유기축산물 생산기반 조성, 안전한 축산물 유통 체계 마련 4. 농업의 다원적 기능 발휘 및 촉진을 위한 제도 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 농업의 다원적 기능 지원조례 제정, 농업생태환경 프로그램 도입, 농업·농촌 다원적 기능 촉진프로그램 도입 5. 충남 친환경농업 거버넌스 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 충남친환경농업협회 구성 및 활성화 지원
목 표		<ul style="list-style-type: none"> • 농업의 다원적 기능 발휘 및 촉진을 위한 제도기반 마련 • 유기농가 확대 35.9%(15) → 40%(20) <ul style="list-style-type: none"> - 인증 농가 중 유기 인증 실천 농가 비중 • 친환경농산물 생산-유통-가공-소비체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 광역단위 생산 및 소비모델의 완성
이전계획 추진평가		<ul style="list-style-type: none"> • 친환경 인증 면적 증가율 : 56%(전국 1위) • 최근 5년간 유기인증 비율이 전국에서 가장 높은 비중을 유지하고 있음. • 시군단위 학교급식지원센터 설립 가속화 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농산물 공급 비중 지속 확대(15년 기준 63.8%)

2.2.3. 경상북도 친환경농업 육성정책의 변화와 흐름

- 경상북도는 우리나라 과실류 주산지로서 친환경농업과 관련된 기술적 애로 사항이 가장 큰 지역으로 볼 수 있음. 경상북도의 친환경농업 육성정책은 이러한 친환경 생산기술의 어려움으로 인하여 다른 광역지자체와는 상대적으로 다른 경향을 보이는 특징을 보여주고 있음.
- 또한 경북 울진세계친환경엑스포가 2005년, 2009년 2회에 걸쳐 개최되었던 지역으로 친환경의 지역화 전략을 추진했던 시군 등의 움직임이 활발하게 일어났던 지역으로 볼 수 있음.
- 경상북도는 2006년부터 관련 친환경농업 육성계획을 수립해오고 있으며, 특이한 점은 2차 계획 수립 시 5개년 계획이 아니라 10개년 장기 계획을 수립하였다는 것으로 볼 수 있음. 각 시기별 계획 및 정책의 흐름은 아래와 같음.
 - (2차 계획) 친환경농업을 돈 되는 농업, 부가가치 제고 농업으로 규정하는 등 친환경농업의 경제적 가치 중심으로 친환경농업을 성장하려던 정책적 전략이 추진되었던 특징을 볼 수 있음. 물론 친환경농업의 경제성뿐만 아니라 LOHAS를 변화하는 식생활 및 소비 트렌드에 맞춘 정책추진계획의 특징을 보여줌.
 - (3차 계획) 10개년 장기계획 수립 이후에 5개년 단위로 다시 계획을 수립했던 시기로 해당 시기는 저농약 인증폐지로 인하여 과실 생산자들의 고민이 깊었던 시기로 볼 수 있음. 이에 따라 3차 계획에서는 친환경 생산기술 등에 대한 정책 고민이 높았으며 친환경인증제도뿐만 아니라 친환경적 농업자원관리 등으로 친환경농업의 개념을 확대시키고자 했던 것을 확인할 수 있음.
 - (4차 계획) 4차 계획은 경상북도 자체적으로 수립한 계획으로 친환경농업에 대한 정책 방향이 선택과 집중에 의한 친환경 생산자

육성 방식으로 전환되었음. 친환경농업의 소수정예화라는 비전에서 볼 수 있듯이 친환경농업을 실천할 수 있는 유기농업 핵심농가를 육성하고 관련 지원프로그램을 강화하는 쪽으로 정책의 틀을 전환하였음. 이러한 친환경 인증 소수정예화 전략뿐만 아니라 농업환경 프로그램을 도입하겠다는 정책적 변화 의지도 확인할 수 있음.

- 경상북도의 친환경농업 육성정책의 과수 주산지 등의 위상을 가지고 있는 지역적·품목적 특성이 강하게 고려된 형태로 추진되고 있다는 특징을 명확히 보여줌.

〈표 4-16〉 경상북도 친환경농업 육성 5개년 계획의 변화(1~3차)

계획 기간	2차(2006-2015)	3차(2011-2015)	4차(2016-2020)
계 획 명	경북 친환경농업 육성 10개년 계획	경북 제3차 친환경농업 육성 5개년 계획	경북 친환경농업 육성 실천 5개년 계획
부 제 명	LOHAS 경북 건설을 위한	없음	없음
비 전	돈 되는 농업, 싹맛 나는 농촌건설(친환경 농업 실천을 통한 고부가가치 농업 실현)	도민과 자연이 함께 하는 친환경 녹색 생산산업 구현	친환경농업의 소수정예화
추진전략	<ol style="list-style-type: none"> 1. 친환경농업 기반구축 2. 품목별 친환경농법 실천 확대 3. 친환경농산물 유통 활성화 4. 친환경농산물 홍보 및 소비자 신뢰 구축 5. 국제수준의 친환경 선도 농가 육성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 생산자를 잘살게 하는 <ul style="list-style-type: none"> - 시군/품목별 유기특화단지 - 융복합 및 외연 확장 - 경영비 절감 및 소득보전 2. 소비자를 행복하게 하는 <ul style="list-style-type: none"> - 소비자의 가치증진 - 친환경 가공식품 개발 확대 3. 자연을 건강하게 하는 <ul style="list-style-type: none"> - 환경 친화적 농업자원관리 - 로컬푸드, 탄소표시제, 저탄소 녹색산업화 	별도의 추진전략 제시 없이 분야별 핵심세부과제로 구성
추진과제	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국제식품규격(Codex) 수준의 친환경 선도 농가 3만 호 육성 2. 친환경농업 실천 장려금 지급으로 돈 되는 친환경농업 확산 3. 지속가능한 농업을 위한 농약 및 화학비료 50% 감축 사용 4. 지역별 특화 광역 친환경 농업단지 15개소 설치 등 생산 인프라 구축 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 친환경농업 생산기반 조성 2. 친환경농산물 유통·소비 활성화 3. 경북산 친환경농산물의 안전관리 시스템 구축 4. 친환경농산물 가공 및 농가 산업의 활성화 5. 친환경농업 기술개발 및 교육·전문 인력 양성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 생산기반 확충 <ul style="list-style-type: none"> - 토양개량제 공급, 유기질 비료 지원, 유기농업자재 지원, 친환경농법 종합 지원, 친환경 퇴비 생산시설 현대화 2. 유통체계 및 소비기반 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경 학교급식 확대, 친환경 꾸러미 활성화 사업, 친환경농산물 판로 확대지원, 로컬푸드 판매장 운영

(계속)

계획 기간	2차(2006~2015)	3차(2011~2015)	4차(2016~2020)
	5. 표준 친환경농법 개발 및 농가 보급으로 실천 가능한 혁신기술 보급 6. 오리, 우렁이, 천적 등 친환경 농자재 생산 보급 확대 7. 경종과 축산부산물의 자원화(Recycling)를 통한 환경보전농업 실천 8. 유비쿼터스(RFID)를 통한 친환경 인증 농산물의 소비자 신뢰 향상 9. 학교, 병원 등 건강식품 수요처에 친환경 식자재 공급으로 소비 확대 10. 친환경 체험농장, 생태공원 등 농촌환경(Amenity) 상품화로 농외소득 증가	6. 환경친화적 농업환경 자원 관리시스템 구축 7. 친환경 축산·임업·수산업 육성 8. 새로운 녹색 생명산업 프로젝트 추진	지원, 소비자 초청 녹색체험 지원, 친환경농산물 홍보판매행사 지원, 친환경 생산유통조직 육성 3. 인력양성 및 R&D 지원 - 유기농업 핵심농가 육성, 유기농업인 양성과정, 친환경 자재 생산과정, 친환경농업연구센터 활성화, 친환경 농업기술보급센터 운영 활성화 4. 농업환경보전 및 농가 소득 안정 - 농업환경 프로그램 운영, 친환경 직접지불제, 유기지속 지원, 친환경 인증비 지원
목 표		<ul style="list-style-type: none"> 친환경농업 실천면적(비율) <ul style="list-style-type: none"> - ('10) 8.1% → ('15) 10.6% 화학비료/농약 사용량 <ul style="list-style-type: none"> - 2015년까지 15% 감축 - 화학비료: ('10) 242kg/ha → ('15) 205 - 농약: ('09) 9.9kg/ha → ('15) 8.4 광역 친환경 농업단지 <ul style="list-style-type: none"> - ('10) 4개소 → ('15) 15개소 	<ul style="list-style-type: none"> 2020년까지 무농약 이상 2만 2천 ha, 경지면적의 8%
이전계획 추진평가	X	<ul style="list-style-type: none"> 친환경농업 농가 수는 91.7%, 면적 92.5%, 생산량 34.9% 증가 합성농약 12.4%, 화학비료 6.2% 감소 세부계획별 달성도 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 별도의 평가 없음. 친환경 인증 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 농가 수 전체 농가의 3.0% - 인증 면적 전체의 1.9%

3. 지방정부 친환경농업 육성정책 추진사례

※ 지방정부 친환경농업 육성정책 추진사례의 경우 각 시도별 제4차 친환경농업 육성 계획에 제시된 정책추진 방향과 세부사업을 기본으로 분석하였으며, 해당 시도의 시군별 2017년 예산서 등을 중심으로 분석한 결과물을 제시함.

3.1. 총괄 분석 결과

- 광역단위 친환경농업 실천계획, 예산 편성, 주요 우수 사례 등을 종합 분석한 결과로 4개 유형으로 나눌 수 있음. 생산(가공)기술개발 유형은 충청도, 전남도, 경남도, 유통/소비는 경기도, 강원도, 전북도, 제주도를 교육은 경북도, 환경은 충청도로 분류함.
 - 생산(가공)/기술개발 유형으로 친환경농업 확대를 위하여 생산 및 기술 개발 관련 사업에 대한 예산의 비중이 높고, 실천계획 수립 시, 인증 면적의 확대 등에 중점을 두는 충청도, 전남도, 경남도를 분류함.
 - 유통/소비 유형으로는 물류체계 구축에 대한 사업을 추진하고, 다양한 소비 홍보 확대를 위한 다양한 사업을 추진하고 있는 경기도, 강원도, 전북도, 제주도를 분류함.
 - 교육 유형은 친환경농업 내실화를 위한 교육 주체 확립과 다양한 교육 프로그램을 운영하고, 핵심인력 육성에 중점을 두는 경북도를 분류함.
 - 환경 유형은 친환경농업의 공익적 가치를 위하여 선도적으로 환경보전 프로그램을 추진하고 있는 충청도를 분류함.

〈표 4-17〉 친환경농업 유형별 광역지자체

구분	생산(가공)/기술개발	유통/소비	교육	환경
지자체	충북도 전남도 경남도	경기도 강원도 전북도 제주도	경북도	충남도

- 기초지자체 친환경농업 육성정책 추진사업은 대체로 생산지원에 대한 사업이 중점을 이루고 있음.
- 또한 지자체별 사업 여건과 농정 기조에 따라 사업 예산 편차가 매우 큼.
 - 5,000만 원 이상 기초 지자체 자체 사업 수가 0개에서 11개까지 나타남.

〈표 4-18〉 기초지자체 5,000만 원 이상 친환경 관련 자체 사업 수 및 예산

단위: 개, 백만 원

구분	사업 수		사업 예산		비고
		비중		비중	
합계	268	100.0%	93,923	100.0%	
생산	150	56.0%	31,479	33.5%	
소비	49	18.3%	49,902	53.1%	
기술개발	28	10.4%	4,652	5.0%	
인증/안전성	21	7.8%	3,835	4.1%	
유통	13	4.9%	3,513	3.7%	
교육/홍보	3	1.1%	218	0.2%	
환경	3	1.1%	259	0.3%	
거버넌스	1	0.4%	65	0.1%	

주 : 소비 분야에 포함되는 학교급식 예산 중 기초지자체별 일반 농산물과 친환경농산물을 분리할 수 없어, 전체 금액을 표기하였음.

3.2. 광역지자체 주요 정책 추진사례

3.2.1. 경기도

- (유통/소비) 경기도는 규모화를 통한 운영 효율을 제고하고 사회적 비용을 절감하기 위하여 전국 최초로 친환경 학교급식 광역 급식체계를 도입함.
 - 기존 학교급식체계는 개별 학교 단위의 식재료 공급의 복잡한 유통구조 및 영세업체 공급에 의한 식재료 물량 및 안전사고 보장 등에 한계가 발생하였음. 경기도는 광역학교급식 모델을 통하여 사회적 비용을 절감하

고, 규모화를 통한 운영의 효율성을 제고함.

- 경기도는 「경기도 친환경농산물 유통센터 관리운영 조례」를 근거로 2012년 경기도 친환경농산물유통센터를 건축하여, 집배송장, 저온저장고, 소분장(작업장), 안전성검사실, 교육장, 식당, 전처리실, 사무실 등을 갖추었으며, 유통센터 중심의 일원화된 수발주 시스템을 통하여 체계적인 발주량을 관리함으로써 안정적인 식재료를 공급 가능하도록 함.
 - 또한 통합 공급 주체가 생산자와 계약재배를 함으로써 단계 및 계약단계를 최소화하고자 함.
- (유통/소비) 초등학교 내에 농장을 운영하고 유기농 교육을 하여 초등학생들의 친환경 농업에 대한 이해를 증진하고, 향후 건전한 소비자로 육성하고자 함.
- 경기도는 스쿨에코팜 운영 사업을 통하여 학교농장이 조성된 도내 초등학교에 농장 운영비 및 유기농 강사료, 기타 교육비를 지원하고 있음.
 - 지원학교는 지원 사업비로 유기농 지도자의 친환경농법 교육, 유기농 원칙에 입각한 특화프로그램 활동, 유기농 학교농장 운영 등을 추진함.
- (생산) 경기도는 저농약 인증제 폐지에 대한 대응으로 과수 품목을 대상으로 친환경 농업직불금과 중복지원이 가능한 친환경농산물 재배 장려금 지원 사업을 추진함. 사업 초기 무농약 이상 재배가 어려운 배, 사과 등에 집중 지원하였으며, 2018년 이후 모든 품목으로 확대하여 친환경농산물 생산을 장려함.

3.2.2. 충남도

- (거버넌스) 충남은 제4차 친환경농업 실천계획 수립을 위하여 워킹그룹을 7회 운영하여 관련 주체의 다양한 의견수렴 창구를 마련함으로써 실효성 있는 계획 수립을 위하여 노력함.

〈표 4-19〉 충남 친환경농업 육성계획 수립을 위한 워킹그룹 주요 내용

분야	핵심내용
제1차 워킹그룹	- 충남 친환경농업 워킹그룹 운영 취지 설명 - 충남 친환경농업의 현안 과제에 대한 토론 - 향후 논의주제 압축
제2차 워킹그룹	- 충남 친환경농업 생산현황 및 과제 논의 - 충남 친환경농업 산지 관리방안 모색 - 생산 관련 주요 사업 정리
제3차 워킹그룹	- 친환경농산물 소비패턴의 변화 - 주요 생협 산지의 대응 과제 - 충남 친환경농업 유통실태 파악 - 친환경농산물 유통 활성화 방안 토의
제4차 워킹그룹	- 충남 친환경농산물 가공실태 파악 - 친환경농산물 가공실태 조사 추진 협의 - 충남 친환경농산물 가공 활성화 지원을 위한 주요 사업 도출
제5차 워킹그룹	- 충남 농업환경 보호 프로그램 도입을 위한 기본 실태 파악 - 농업환경 지표의 개발 및 모니터링 방향 - 농업환경 보호 프로그램 도입 범위와 방법 - 충남 친환경농업연구센터의 역할과 과제
제6차 워킹그룹	- 충남 친환경농업연구센터 운영방안 설명 - 충남 친환경농업연구센터의 기능과 역할에 대한 토의
제7차 워킹그룹	- 충남 친환경농업 5개년 계획 초안 검토 - 농업환경 보호 프로그램 강화 방안 토의

○ (환경) 충남도는 농업의 다원적 기능에 대한 국민적 공감대 형성을 바탕으로 선도적으로 농업 활동으로 인한 농촌환경 개선을 위해 ‘농업환경 프로그램’을 개발하여 직불금 형태로 사업을 추진하고 있음.

- 충남도는 농촌지역의 수질, 토양, 생물 다양성 등 농업환경 자원의 관리 및 보전을 통해 농업·농촌의 지속가능성을 제고하고 쾌적한 농촌환경을 제공하고자 농업환경 프로그램 실천지원사업을 추진하고 있음.
- 상호이행조건으로 친환경농업 여건 조성, 농업생태 복원·향상, 농촌 경관 개선을 위하여 주민주도를 통한 지역 환경 및 생태개선 활동 등을 설정하고 이행에 따라 행정에서 직불금을 지급하는 농업환경 프로그램을 추진하고 있음.
- 사업내용은 충남도 - 시군 - 마을·주민 간 협약에 의해 환경개선 효과가

큰 영농·친환경 활동으로 결정하여 사업을 추진하고 시군과 읍면 등 관리기관은 해당 지역에 대한 현장 조사를 통해 상호의무준수사항에 대한 점검체계를 마련하여 주기적인 모니터링을 하고 있음.

3.2.3. 전남도

- 전남도는 양호한 기후 및 토지 여건을 바탕으로 농업경쟁력 확보 차원에서 지자체 단위의 적극적인 친환경농업 육성정책을 추진하였고, 전국의 50% 이상의 인증 면적을 차지하는 등 큰 성과를 도출하였음.
 - 전남도는 광역지자체단체 최초로 친환경농업과를 신설하였으며, 관련 기술개발 및 보급을 위하여 도농업기술원에 친환경연구소를 신설하였음. 또한 전국 최초로 친환경농산물 학교급식을 지원하였음.
 - 인증심사비 보조, 친환경 농자재 구입비 지원, 인센티브 지원 등 다양한 보조사업을 통하여 친환경농업을 장려함.
 - 2011년 전국 최초로 유기농 종합보험을 지원하여 친환경농산물 생산 농가의 안정적 소득을 보장하고자 함.
 - 전남도는 친환경농업육성기금 융자 사업을 통하여 친환경농산물 생산자 및 유통업체, 농자재생산업체 등 시설자금과 운영자금을 저리로 융자하고 있음.
- 반면, 전남도는 지자체 주도의 친환경농업 확대와 급격한 양적 확대에 따른 부실인증 양산이라는 부작용이 발생하였음.
 - 과도한 보조사업 지원은 실천 농가가 부족한 농가들의 친환경농업 확대에 기여했으며, 이는 민간업체와의 결탁 등 부실인증으로 이어짐.
 - 또한 인증 면적 검증 중심의 인센티브 지원사업, 부실인증에 대한 단속 관리 소홀 등의 다양한 문제점이 제기되었음.

3.2.4. 경북도

- (교육) 경북도는 친환경농업 확대를 위한 농가 역량 강화에 중점을 두어 기술교육, 매뉴얼 보급 등 다양한 사업을 지원하고 있음. 경북도 농어업 교육재단법인인 경북 농민사관학교 교과과정으로 친환경농업 관련 교육 프로그램을 개설하여 운영함.
- (기술개발) 2017년 경북 도내 친환경농업기술보급센터(의성군)를 유치함에 따라 경북 농민사관학교-친환경농업연구센터-친환경농업기술보급센터 연계를 통한 유기농업 전문인력 양성 중임.

〈표 4-20〉 경북 농민사관학교 친환경농업 관련 교육과정

-
- ▶ (기초) 친환경자재생산
 - 교육기간 : 3월~11월(100시간)
 - 교육장소 : 경북대학교 친환경농업교육연구센터(군위군 소재)
 - 교육대상 : 저비용농업을 추구하는 친환경 농업인 등
 - 교육내용
 - 친환경농업을 위한 토양관리, 인종 관리, 병해충관리
 - 친환경 자재의 자가 제조 및 활용기술
 - 친환경유기농 생산 농가 견학 및 현장실습
 - 교육목표 : 친환경 농자재를 직접생산 및 활용할 수 있는 친환경 농업기술교육을 통한 친환경 유기농업인 양성
 - 교육 필요성
 - 경영비를 절감할 수 있는 농자재의 자가생산 능력 향상
 - 농업생태환경을 보전하고 친환경유기농업을 이끌어갈 전문인력 양성
 - 기대효과 : 도내 친환경 생산 농가 확대 및 경영비 절감으로 실질소득 향상기대
 - ▶ (심화) 유기농업인 양성과정
 - 교육기간 : 2월~12월(140시간, 이론 60, 실습 및 견학 63, 토론 및 기타 17)
 - 교육장소 : 경북대학교 생태환경대학
 - 교육대상
 - 무농약 인증 이상 실천 농가(과거 저농약 인증 농가 포함)
 - 환경 관련 자격증 소지 농업인
 - 유기농업 실천 의지가 있는 농업인
 - 교육내용
 - 친환경 채소, 과수, 특용작물 유기재배기술, 병해충 관리, 토양, 잡초 관리
 - 저비용 유기농업자재 자가 제조기술 습득 및 유기농 현장실습 교육
-

- 육종기술, 토종유전자원의 중요성, 미생물, 클로렐라의 농업적 이용기술
 - 교육목표 : 친환경/유기농업(인증) 실천 농가 확대
 - 교육 필요성 : 생태계 보전과 소비자의 식품 소비 트렌드를 반영하는 유기농업인 양성
 - 기대효과 : 도내 유기농업인 양성으로 건강한 농촌생태계 유지 및 소비자 요구에 부응하고 농가 소득 증대에 기여
- ▶ (마이스터) 마이스터 친환경 과수
- 교육대상 : 친환경 과수전공 교육생
 - 교육기간 : 1월~12월
 - 교육장소 : 농협경주캠퍼스
 - 교육내용
 - 친환경 자재를 이용한 해충의 합리적 방제 및 화학농약사용 감축으로 농가경영비 부담 감소할 수 있는 기술 활용
 - 식물 생리에 대한 이론과 실제를 습득하여 효율적인 생산관리
 - 과수품종의 특성과 생육 습성을 이해하고 수세 및 결실 조절을 위한 정지 전정
 - 지역의 선도농으로서 효과적인 실습교수법으로 배운 친환경 기술전파 및 경영상황을 설명할 수 있는 능력 배양
 - 교육목표 : 현장 중심의 기술, 경영교육을 통한, 경북 지역 고품질 친환경농산물을 생산하여 지역 경제 활성화에 기여할 최고의 친환경 과수 마이스터 양성
 - 교육 필요성 : 농산물의 안전성에 대한 소비자의 관심과 친환경농산물 수요가 증가하여 관행농에 비해 친환경농산물의 고가 거래를 통해 농가 소득증대에 기여하기 위해 친환경 과수 교육이 필요함.
 - 기대효과 : 현업과 학업을 병행, 자기 주도적 학습을 할 수 있는 평생 학습체계 구축, 지자체가 중심이 되어 신성장품목, 핵심품목 위주로 학과를 개설하여 지역농업 발전의 선도적 역할을 담당할 농업인재 양성, 생산성이 향상되고 소득을 높일 수 있는 실습형 현장학습체계 구축
- ▶ (마이스터) 마이스터 친환경 채소
- 교육대상 : 친환경 채소전공 교육생
 - 교육기간 : 1월~12월
 - 교육장소 : 농협경주캠퍼스
 - 교육내용
 - 토양의 생성과 물리화학적 성질, 토양생물, 각 지역 토양 특성 파악
 - 토양에 대한 전문지식 습득
 - 과채류 재배의 이론과 실제 재배기술 이해
 - 친환경 고품질 재배기술 제고
 - 농업 미생물의 기초, 생장조절, 유전자, 바이러스, 배양방법, 생체 등 파악
 - 교육목표 : 현장 중심의 기술, 경영교육을 통한, 경북 지역 고품질 친환경농산물을 생산하여 지역 경제 활성화에 기여할 최고의 친환경 마이스터 양성
 - 교육 필요성 : 현업과 학업을 병행, 자기 주도적 학습을 할 수 있는 평생학습체계 구축, 지자체가 중심이 되어 신성장품목, 핵심품목 위주로 학과를 개설하여 지역농업발전의 선도적 역할을 담당할 농업인 양성, 생산성이 향상되고 소득을 높일 수 있는 실습형 현장학습체계 구축
 - 기대효과 : 농업인 교육의 새로운 패러다임을 제시하는 교육체계로써 품목별 최고기술을 습득할 수 있는 실습 중심 교육의 장이며 교육을 통한 농업인의 기술경쟁능력제고 및 소득향상을 목표

3.3. 기초 지자체 주요 정책 추진사례

3.3.1. 아산시

- 아산시는 충청도 내 친환경 관련 5천만 원 이상 자체 지원사업이 가장 많으며, 농정부서는 생산 및 인증에 집중한 사업을 추진하고, 복지 및 교육 부서가 소비를 확대하기 위한 사업을 추진하고 있는 데 의의가 있음.
- 친환경 쌀 소비확대를 위한 공공급식 확대를 위한 다양한 지원사업을 추진하여 친환경 쌀 생산 농가의 안정적인 소득기반체계 구축 및 시민에게 안전한 먹거리를 제공하고자 함.
 - (경로장애인과) 친환경 쌀 경로당 확대지원사업, 2017년 207백만 원
 - (여성가족과) 민간 가정어린이집 친환경 쌀 확대지원사업, 2017년 561백만 원
 - (교육지원담당관) 초등학교 우수 식자재(친환경 등) 추가지원사업, 2017년 2,280백만 원
 - 학교급식 우수 식재료(친환경 쌀 등) 추가지원사업, 2017년 657백만 원

3.3.2. 당진시

- 당진시는 친환경농업 확대를 위한 종합적인 서비스 체계를 구축하고 있음.
 - 당진시는 2013년 미생물, 배양실, 실험실, 교육장 등의 시설을 갖춘 친환경농업과학관을 개관하였으며, 유용 미생물의 생산과 공급, 친환경 자재 제조 실습, 안전성 분석, 품질관리실 등 지역 친환경농업 활성화를 위한 종합적인 역할을 수행하고 있음.
- 또한, 지역 내 무상급식 미 실시 학교에 대해 친환경 해나루쌀의 차액 공급을 지원함으로써 지역농산물 공급을 확대하고자 노력하고 있음.

3.3.3. 완도군

- 완도군은 친환경농산물에 대한 소비자들의 불신 해소와 농수축산업 이미지 개선을 위한 환경 친화 브랜드인 ‘완도 자연 그대로’라는 브랜드 네이밍을 개발하고, 신선하고 신뢰받는 완도 농산물의 안전성을 대외에 홍보하고 있음.
 - 완도군은 4개의 권역(완도읍권, 노화읍권, 금일읍권, 청산면권)으로 단지화, 규모화를 통하여 특화작물을 육성하고 있음.
 - 농업기술센터는 바이오 기능수와 유용 미생물을 이용한 친환경농산물 생산 및 권역별 지역특화 작목 육성 등 완도 자연 그대로 농축산업 실현을 위한 구체적인 방안을 모색하고 있으며, 현재 상추, 고추, 포도, 표고버섯, 방울토마토 등 다양한 작목에 바이오 기능수를 이용한 농업의 효과 실증실험을 추진함.

- 완도군은 ‘완도 자연 그대로 농업’의 성공적인 정착을 위하여 매년 2개소씩 유기농 거점 마을을 육성하고 있음.
 - ‘완도 자연 그대로 유기농 거점 마을 육성사업’은 사업 주체의 자연 그대로 농업 실천과 사업추진 의지가 확고하고, 20ha 이상의 무농약 인증 획득이 가능한 마을을 선정해 3년 동안 친환경 농자재 및 농기계 등을 집중 지원하는 사업임.
 - 2017년 기준 사업 추진 예산비는 82백만 원 수준임.

3.3.4. 문경시

- 문경시는 지역특산 가공품의 새로운 수요 창출과 농가경영 안정을 위하여 친환경 사과 주스의 학교급식 공급지원사업을 추진하고 있음.

- 또한, 문경교육지원청, 공급업체 등과 협조체계를 구축하여 안정적으로 친환경농축산물을 공급할 수 있도록 관리하고 있음.

4. 지방정부 친환경농업 육성정책 흐름의 시사점

- 3개 지방정부의 친환경농업 육성정책의 흐름을 살펴보면 공통으로 2000년 초반의 경우 친환경농업을 고품질농업, 부가가치제고농업으로 규정하고 양적 성장을 추진하는 것이 일반적이었던 움직임이라 할 수 있음. 이러한 추세는 2010년대 이후로 제도적, 정책적 변화와 맞물려 지방정부별로 정책추진 방식의 분화과정이 나타나고 있음.
 - 제도적 변화는 저농약 폐지 등 고유 인증제도의 개편과 대규모 부실인증으로 인한 인증제도의 강화에 기인함.
 - 정치적 변화는 2010년대 이후 친환경농업인연합회 등 새로운 친환경 생산자단체의 설립과 학교급식과 연계한 친환경농업 연계 육성 움직임이라 할 수 있음.
 - 2015년 이후 최근의 변화추이는 선진국의 농업환경정책 강화와 맞물려 우리나라에서도 이러한 농업·농촌의 환경성을 고려한 정책 모델의 도입이 강화되고 있다는 점임.

- 지방정부의 친환경농업 육성정책은 이러한 다양한 변화적 요인으로 인하여 지역적, 품목적 특성을 반영한 형태로 정책추진방식의 변화가 발생하고 있음.
 - (품목적 특성) 친환경농업 실천기술 도입의 용이성 측면에서 미작, 일반 원예, 과수품목 등의 품목적 구성도에 따라 친환경 인증 성과 및 정책추진방식의 차이점이 나타남.
 - (제도적 특성) 2010년 저농약 인증 폐지 이후 친환경 인증 전환이 어려운 과수 생산지역을 중심으로 과실 친환경 인증을 장려하기 위한 지자체 자율적인 장려금, 직불금 형태의 정책도입방식 사례가 확대
 - (정책적 특성) 친환경 학교급식 등 공적 조달소비정책이 지자체 주도로 추진되면서 정책 주도형 친환경농업 육성프로그램(특히 원예품목)의 일환으로 관련 식품비 지원, 친환경 생산자조직 육성 등의 차별화된 정책

프로그램 운영사례가 확대. 특히 이 정책의 경우 친환경 거버넌스와 품목의 다양화 전략 등을 새롭게 제시하였음.

- (범위적 특성) 충남도가 2016년부터 시범사업으로 추진해온 농업환경보전 프로그램의 경우 상호준수 프로그램의 도입과 직불금 지급방식(농가 단위)의 변화와 일반 관행 농가를 환경보전형 농업으로 끌어내기 위한 정책적 범주 대상을 확대했다는 점에서 정책적 시사점을 도출할 수 있음.

제 5 장

패러다임 전환과 친환경농업 정책

1. 최근 소비 추세와 시사점

- 성공적인 친환경농업 육성정책은 농자재 시장, 생산, 유통, 가공, 소비 등 다양한 분야에 대한 정부 또는 민간의 노력이 필요함. 여기서는 기존의 친환경농업 육성정책이 인증 농업인 대상으로 ‘생산’ 측면에 중점을 두었다는 비판에 맞추어서 최근 소비 추세를 고려한 장기적 친환경농업 정책 방향성에 대해서 논의하고자 함.
 - 일반적인 소비 트렌드 변화는 주로 최인수 외(2017, 2016, 2015)를 통해 파악하고자 하였으며, 전술한 친환경농산물 관련 정책과의 연계를 통해 개선 방향을 도출하고자 함.

1.1. 2018년³³

- 율로족(You Only Live Once)
 - 율로는 물건을 소유하려는 욕구가 아니라 경험하려는 욕구임.

³³ 「2018 대한민국 트렌드」(2017)를 참조하여 작성하였음.

- 먼 미래의 막연함보다는 지금의 감정에 충실해지려는 욕망
- 소비도 경험을 사는 방향으로 확대, 나아가 뭔가를 재미있게 배우려는 욕구로 진화함.
- 이러한 흐름은 개인 소비자들이 겪어 온 만성적이고 장기적인 어두운 전망에 대한 반작용일 수 있음.
- 풍족한 구성으로 오랜 기간 사용할 수 있는 상품에 매력을 덜 느끼고, 구매의 효과나 경험 자체를 즉각적으로 체험할 수 있는 상품에 만족을 느낌.
- 그러나 율로 라이프를 꿈꾸지만 실제로 그러지 못하는 자신의 모습에 상대적 박탈감을 느끼는 비율도 높게 나타남.
- 이에 대한 대안으로 ‘가치 소비’가 확대됨.

○ 나만의 시간 확보

- 나만의 시간을 통해 여행, 취미활동을 하고 싶어 함.
- 취미활동을 제대로 배우고 싶어 하는 사람이 늘면서 원데이 클래스가 주목을 받음.
- 가장 배워보고 싶은 원데이 클래스는 요리/음식/디저트 강좌였으며, 문화/예술, 스포츠 등 순으로 나타남.

○ 신뢰

- 인간관계의 신뢰, 전문가에 대한 신뢰가 낮아짐.
- 소비에서도 미디어나 전문가 의견보다 실제 사용 경험, 주변 사람들의 의견을 중요하게 고려함.

○ ‘나’

- 나에 대한 관심 증가, 타인에 대한 관심 감소
- 그러나 타인의 시선을 의식하는 태도는 여전히 강함.

○ 내 집

- 집을 가족과 함께 쓰는 공통의 공간보다는 개인의 시간을 보내는 사적인

공간으로 인식하는 비율 증가

- 휴식을 원하면서도 집에서 다양한 활동을 하고 싶어 하는 욕구로 홈인테리어에 대한 관심 증가(예: 홈 카페, 바 등)

○ 1인 가구, 나홀로족, 혼밥

- 1인 가구의 증가와 함께 라이프스타일 전반에서 개인화된 패턴 유지
- 혼밥의 증가에 따라 1인 식당도 함께 증가

○ 온라인 커뮤니티

- 개인의 관심사, 취미활동 중심으로 커뮤니티에 가입하는 경향이 커짐.
- 관련 분야의 정보 공유, 의견 개진에서 나아가 다양한 사회적 이슈에 적극적으로 목소리를 내는 커뮤니티 증가

○ 공정성

- 대한민국이 가장 먼저 추구해야 할 가치를 공정성으로 꼽음.
- 이해와 배려, 정의, 안전, 평등, 정직의 순으로 조사됨.

○ 공유경제

- 공동체 의식과 사회적 신뢰 감소
- 그러나 국내 소비자들의 공유 경제에 대한 관심은 높음.
- 공유경제를 통해 삶의 여유 및 공동체 의식 회복, 비용 절감 등을 얻고자 함.

○ 미세먼지

- 대기오염이 최근 직접적인 피해를 일으키고 있음.
- 환경보호 활동을 생활화하는 것이 중요
- 환경보호에 대한 관심과 실천 의지가 비교적 강한 것으로 나타남.

○ 혁신기술

- 혁신기술에 대한 소비자들의 불안감
- 인간 능력 대체로 피해를 볼 수 있다는 불안감, 빈부격차 확대, 인간의 존엄성 훼손에 대한 우려도 있음.
- 그러나 이와 동시에 기술의 개발과 발전을 원하고 있으며 편익에 대한 기대도 공존함.

1.2. 2017년³⁴

○ 지금 당장의 행복 추구

- 식습관이 더 자극적이고 더 기름진 즉석식품을 선호하게 바뀜.
- 단, 건강식품에 대한 관심은 높아짐.

○ 나홀로족

- 많은 사람들은 나 홀로 활동을 쓸쓸하거나 외롭다고 보지 않고 상당히 긍정적으로 평가함.
- 그러나 ‘나 홀로 활동’ 이면에는 공동체에 대한 갈망도 동시에 존재하고 있음.
- 집밥 열풍의 경우, ‘집에서 밥을 먹고 싶어서’ 열광하기보다는 ‘집에서 먹는 따뜻한 밥’, 즉 ‘따뜻함에 대한 정서’와 ‘모성애’에 대한 결핍의 의미에 더 가까움.

○ 도시락

- 짧은 층, 1인 가구의 도시락(편의점 도시락, 도시락전문업체 도시락) 이 용률이 증가하고 있음.
- 도시락 이용의 주된 이유: 시간을 아끼기 위해

³⁴ 『2017 대한민국 트렌드』(2016)를 참조하여 작성하였음.

- 편의점 도시락 구매 시 ‘맛’과 ‘가격’을 가장 많이 고려하며, ‘위생 및 안전성’도 중요하게 고려하였음.

○ B급 제품

- B급 제품의 구매를 똑똑한 소비 활동으로 인식

○ 프리미엄 라면

- 좀 더 좋은 성분이 들어간 라면에 대한 소비자의 선호 반영

○ 집순이

- 주로 ‘쉬고 싶어서’, ‘지출을 줄이고 싶어서’ 등의 이유로 집에서 많은 시간을 보내고자 함.
- 떡방, 쿡방의 여전한 인기와도 연결됨.

○ 사회의 극단화

- ‘문제에 대한 인식’과 ‘행동하는 것’의 일관성이 부족해짐.
- 환경문제의 심각성에 공감하면서도 환경에 나쁘지만 편리한 제품을 쓰겠다는 응답자 비율 증가
- 문제를 해결하기보다는 벗어나는 방식을 선택하는 것으로 해석할 수 있음.

○ 공정성과 안전

- 대한민국이 먼저 추구해야 할 가치로 ‘공정성’과 ‘안전’이 꼽힘.

○ 저출산

- 젊은 세대들은 주로 보육비, 교육비 등 경제적인 문제로 자녀를 낳지 않으려는 생각이 강함.
- 이와 동시에 저출산 문제를 중요한 사회 문제로 인식하고 있음. 그러나 우리 사회의 문제 해결 능력에 대해서는 의문을 가지고 있음.

1.3. 2016년³⁵

○ 포미(for me), 큐레이션

- 불확실한 미래를 ‘버티는’ 하나의 방법으로 소비자들은 자기 자신을 경쟁력 있는 상품으로 만드는 자기계발에 투자하는 경향이 있음.
- 또한 자신이 가치를 두는 제품에는 다소 비싸더라도 과감하게 투자하고 있으며, 여행, 음식·먹거리, 의류, 화장품, 공연 관람, 운동 관련 등 직접적인 경험을 수반하는 방향의 소비가 중심이 되고 있음.
- 자연스럽게 쇼핑 시간을 줄여주고 알맞은 상품을 추천해주는 큐레이션에 대한 관심이 높아짐.

○ 불안감

- 일상적 불안감은 소비 위축에 영향을 미칠 것으로 예상됨.
- 불안감을 느끼는 소비자들은 ‘외식’, ‘패션의류 및 잡화’, ‘각종 여가 활동’에 대한 비용을 줄이고 자기계발 등 미래를 위한 투자와 식품의 지출이 증가할 것으로 전망하였음.

○ 가치 소비

- 자신이 가치를 두는 제품이면 다소 비싸더라도 과감히 투자
- 가장 많이 한 가치 소비는 여행이며, 자신을 위해 가장 많이 투자하고 있는 활동은 건강 관리임. 나만을 위한 쇼핑, 맛있는 먹을거리를 찾는 사람도 많았음.

○ 큐레이션

- 개개인에게 맞춤 서비스를 제공하는 앱을 이용하는 사람이 많아질 것으로 전망됨.

³⁵ 「2016 대한민국 트렌드」(2015)를 참조하여 작성하였음.

- 여행, 생활 정보, 패션 및 뷰티 분야가 가장 필요한 분야로 꼽힘.

○ 착한 소비

- ‘착한 소비’의 가장 큰 의미는 가난한 이웃을 도울 수 있는 소비, 사회적 약자를 보호할 수 있는 소비, 친환경적 소비인 것으로 조사됨.
- 소비자들이 가장 많이 동참해줬다고 생각하는 ‘착한 소비’ 활동은 전통 시장 이용과 친환경 제품 구매임.
- 그러나 ‘착한 소비’가 실제 도움이 되었는지에 대한 의구심이 있으므로 진정성이 중요한 요소가 될 것으로 조사됨.

○ 식도락여행

- 20대의 젊은 세대는 ‘각 지역의 맛있는 음식을 먹기 위한 여행’을 많이 선호하였음.

○ 집밥

- 집밥은 ‘엄마가 해준 따뜻한 밥’에 가장 큰 의미를 부여하며, ‘정성’, ‘따뜻함’의 이미지를 연상함.
- 집밥을 원하는 사람은 많지만 실제로 집에서 밥을 해 먹는 비율은 낮음.
- 집밥에 대한 결핍은 한식에 대한 열광, 나아가 한식 뷔페에 대한 수요로 이어짐.
- 집밥은 또한 건강에 도움이 되는 식사라고 인식함.

○ 떡방, 쿡방

- 요리 프로그램의 인기는 주로 생활과 밀접한 관련이 있고, 쉽게 따라 할 수 없는 것을 배울 기회이기 때문
- 실제로 방송에 나온 요리를 해보는 사람도 다수임.

○ 반찬가게 증가

- 고령층은 주로 반찬을 소량으로 먹으려는 사람이 많다는 점, 젊은 층은 요리를 해먹을 시간이 없다는 이유로 반찬가게를 이용함.

○ 용량 선택

- 가족 형태가 다양화되고 식생활이 변하면서 식품의 포장 크기도 다양화되고 있음.
- 대용량 필요: 유제품, 면류, 냉동·냉장 식품, 과자 등
- 소용량 필요: 채소·야채류, 과일류, 쌀 등 곡류, 김치·반찬 등
- 소용량 구입 이유: 남기지 않고 다 먹을 수 있다, 신선하게 먹을 수 있다, 휴대나 보관이 편리하다 등

○ 1인 가구의 증가

- 결혼에 대한 가치관 변화, 개인주의 확산, 청년 세대의 경제적 어려움 등으로 증가
- 1인 가구는 주로 하루 두끼 식사를 하며, 직접 만들어 먹는 비율도 낮게 나타남.

○ 불신

- 타인에 대한 전반적인 신뢰가 매우 낮음.
- 일상적 소비가 이뤄지는 유통채널에 대한 신뢰도도 낮게 나타남. 특히 재래시장, 인터넷 쇼핑몰, 소셜 커머스 등의 신뢰도가 낮음.
- 2015년 메르스 사태 이후 사회에 대한 신뢰도가 더욱 낮아짐.
- 대부분 사람은 경제성장보다 안전을 더 중요하게 인식

1.4. 시사점

○ 경험에 대한 욕구 확대

- 최근 소비자들은 율로족의 확대, 원데이 클래스에 대한 수요 증가 등에서 확인할 수 있듯이 소유에 대한 욕구보다는 경험에 대한 욕구를 중시함. 이는 친환경농산물의 소비 확대를 위해서는 단순한 정보 제공을 통한 상품 판매에서 나아가 소비자들의 직접적인 경험과의 연계를 강화할 필요가 있음을 시사한다고 볼 수 있음.
- 특히 생산, 유통/가공, 소비 등 각 단계에서 소비자들이 친환경농산물을 경험할 기회의 확대가 필요하다고 판단됨.
- 생산 단계에서는 친환경농산물을 생산하는 농가에서 이루어지는 체험 농장을 고려할 수 있음. 특히 1사1촌에서 나아가 1사1친(기업 하나와 친환경농산물 생산 마을, 작목반, 또는 생산단체 하나와의 자매결연)을 통해 친환경농산물에 대한 인지도를 높이고 친환경농산물에 대한 수요를 확대할 수 있을 것으로 기대됨. 또한 친환경농산물을 생산하는 도시농업과의 연계도 가능할 것임.
- 유통/가공 단계에서는 농산물 이력추적제와 생산 농가의 스토리를 연계함으로써 소비자의 유통단계 등에 대한 신뢰도를 제고함과 동시에 감성적 체험을 가능하게 할 수 있을 것으로 생각됨.
- 소비 단계에서는 먼저 친환경농산물을 활용한 원데이 클래스의 운영이 가능할 것으로 생각됨. 원데이 클래스는 요리를 배우는 목적과 더불어 연인, 친구, 가족들과 직접 요리를 해서 먹는 목적도 함께 가지고 있음. 따라서 친환경농산물을 사용한 식재료를 활용한 원데이 클래스의 운영은 건강한 요리를 원하는 소비자들의 수요를 충족시킬 수 있을 것으로 기대됨.
- 또한 최근 특히 젊은 층에 인기를 끌고 있는 먹방, 쿡방, 인터넷 방송 등에 친환경농산물에 대한 콘텐츠를 제작함으로써 소비자들의 인지도를

높일 수 있음. 이와 관련하여 특히 친환경농산물의 안전성 및 우수성을 홍보하는 친환경농산물자조금위원회가 역할을 할 수 있을 것으로 생각됨.

○ 전문가에 대한 신뢰 감소

- 국내 소비자들은 사회 전반에 대한 신뢰도가 낮은 것으로 나타났으며, 특히 브랜드, 매스 미디어, 전문가 등에 대한 신뢰도 감소가 지속적으로 관찰되었음. 한편, 소비자들은 주변 사람들의 구매 경험, 입소문 등을 점점 더 신뢰하는 것으로 나타났고 적극적으로 이러한 정보를 수집하는 경향을 띠었음.
- 인증제도에 대한 신뢰도는 소비자의 구매 의사, 최대 지불의사금액(WTP, Willingness-to-Pay)에 직접적인 영향을 미칠 수 있으며, 궁극적으로는 농가의 지속가능한 친환경농산물 생산에도 영향을 미침. 이는 정부가 친환경농산물 인증제도를 엄격하게 운용하고 인증제도에 대한 신뢰도를 관리 및 제고할 필요성을 시사함.
- 또한 바이럴 마케팅, 체험단 등 입소문 마케팅도 활용 가능할 것으로 보임. 그러나 이러한 마케팅 활동이 지속적인 친환경농산물 소비로 이어지기 위해서는 무조건적 긍정적 홍보보다는 진정성을 가진 마케팅이 이루어질 필요가 있음.

〈표 5-1〉 2016~2018년 소비 트렌드 변화

연도	긍정	부정
2018	<ul style="list-style-type: none"> 올로족 확대(경험에 대한 욕구) 원데이 클래스 수요 증가(요리 등) 효율 중시 '나'에 대한 관심 증가 홈테리어(홈 카페, 바) 관심 증가 1인 식당 증가 미세먼지로 인해 환경보호에 대한 관심, 실천 의지가 강하게 나타남. 기술 발전으로 인한 편의성 기대 	<ul style="list-style-type: none"> 인간관계, 전문가에 대한 신뢰 감소 국내 입점 해외 맛집에 대한 만족도 낮음. 타인의 시선을 여전히 의식 공동체 의식, 사회적 신뢰 낮음. 혁신기술에 대한 소비자들의 불안감
2017	<ul style="list-style-type: none"> 자극적, 기름진 즉석식품 선호 건강식품 집밥 편의점 도시락 이용률 B급 제품 혼자 활동하는 소비자 증가 대한민국 최우선 가치: 공정성, 안전 	<ul style="list-style-type: none"> 브랜드 영향력 및 전문가 권위 약화 일상적 불안감으로 소비 위축 문제에 대한 인식과 실제 행동에서의 괴리 발생 (예: 환경문제) 저출산 문제의 심각성에 공감
2016	<ul style="list-style-type: none"> 가치 소비 확대 규레이션에 대한 관심 증가 착한 소비에 대한 관심 증가 20대의 식도락 여행 관심 집밥에 대한 결핍이 한식에 대한 관심으로 이어짐. 집밥은 건강에 도움되는 식사 떡방, 쿡방의 인기 식품 포장 크기의 다양화(채소류, 과일류는 소용량 수요 증가) 차별화된 맛, 다양성 찾는 고객 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 일상적 불안감으로 소비 위축 불안감은 외식, 패션, 여가활동에 대한 소비 축소 불안감으로 심리적 시간 부족 착한 소비의 실질적 기여도에 대한 의구심이 있음. 타인에 대한 전반적인 신뢰도 낮음. 경제성장보다 안전을 더 중요하게 인식

주: 가치소비 - 자신이 가치를 두는 제품에는 다소 비싸더라도 과감하게 투자

자료: 최인수 외(2017, 2016, 2015).

○ '나'에 대한 관심 증가 및 가치 소비

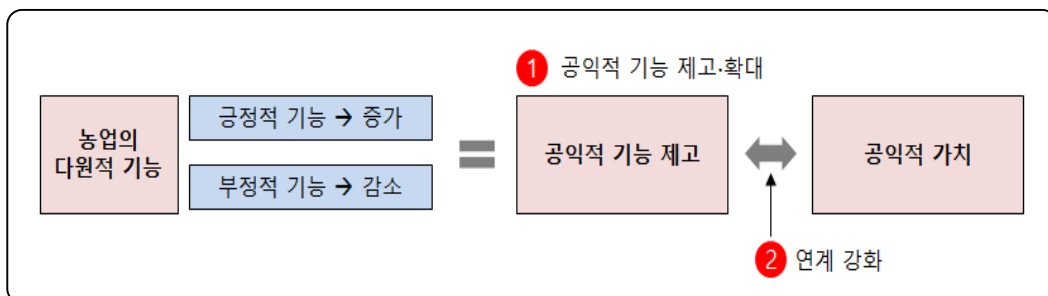
- '나'에 대한 관심 증가는 2016년부터 2018년까지 꾸준히 확인된 트렌드로 자기계발에 대한 투자 및 가치 소비의 확대로 이어지는 모습이 확인되었음.
- 가치 소비는 크게 두 가지 의미로 사용됨. 먼저 사전적으로 가치 소비는 소비자들이 직접적 가치 판단 하에 합리적으로 구매하는 것을 의미하며 (네이버 사전³⁶) 최인수 외(2017)는 본인이 가치를 두는 제품을 다소 비

싸더라도 투자·구매하는 것을 의미한다고 언급하였음. 즉, 소비자들이 광고나 이미지에 영향을 받기보다는 본인의 가치 판단 하에 다소 비싸더라도 구매하는 것을 가치 소비라 할 수 있음.

- 한편 일부 문헌에서는 상대적으로 이를 좁게 정의하여 인간의 사회적 책임이나 공정성, 윤리성과 같은 보편적 가치를 반영한 소비를 가리킴(김정훈 2009). 본 연구에서는 가치 소비를 전자의 의미로 사용하기로 하며, 인간의 사회적 책임 등을 반영한 소비를 착한 소비라 부름.
- 가치 소비가 친환경농산물에 대한 수요 증가로 이어지기 위해서는 먼저 소비자들이 친환경농산물이 가지는 가치에 대해 동의하고 공감하는 것이 전제되어야 함. 특히 안전이라는 편익 외에도 친환경 생산방식이 가지는 여러 공익적 기능에 대해 소비자들이 가치를 부여하고 이러한 가치가 소비로 이어질 수 있도록 하는 일련의 프로세스를 강화할 필요가 있음.
- 아래 <그림 5-1>에서 확인할 수 있듯이, 친환경농산물이 가지는 공익적 기능 제고는 농업의 긍정적인 기능을 높이고, 부정적 기능은 낮추는 것을 의미함. 이러한 공익적 기능에 대해 국민, 특히 비농업인이 가치를 인식할 때 이러한 기능들은 가치를 부여받으며 궁극적인 수요의 확대와 최대 지불의사금액 증가 등으로 이어질 수 있음.
- 한편 이러한 프로세스의 강화는 크게 두 가지 방향으로 이루어질 수 있음. 먼저 친환경농산물이 가지는 공익적 기능을 제고·확대함으로써 공익적 가치를 높일 수 있음. 다음으로는 기존의 공익적 기능에 대한 홍보, 교육 등을 강화하여 각 기능에 대한 소비자의 인식을 높임으로써 공익적 기능과 공익적 가치의 연계를 강화하는 것도 가능할 것으로 판단됨.

³⁶ 네이버 국어사전. <https://ko.dict.naver.com/user.nhn?docid=6cf3b1351803adcb703ae95135bfffefc>(접속일: 2018.10.14.).

〈그림 5-1〉 친환경농산물 생산에 대한 공익적 가치 확대 과정



자료: 저자 작성.

- 구체적인 예로는 친환경농산물과 슬로푸드를 연계한 가치제고형 상품 개발을 통해 판매를 확대할 수 있음. 슬로푸드는 획일적이지 않고 지역적 특성에 맞는 전통음식과 식생활 문화의 다양성을 강조함. 전통적 생산방식을 화학비료나 농약 등을 사용하지 않은 생산 양식으로 이해할 때 슬로푸드는 친환경농산물과 상통한다고 볼 수 있음. 이처럼 친환경농산물 외부의 개념 또는 상품 등과 연계하여 시너지를 발휘할 수 있는 기회를 지속적으로 모색할 필요가 있다고 판단됨.

Box. 맛의 방주

맛의 방주는 비영리 국제단체인 슬로푸드 국제본부가 진행하는 전통음식 및 문화보전 프로젝트임. 특징적인 맛, 특정 지역의 환경·사회·경제·역사와 연결 그리고 전통적 방식으로 생산된 전통음식과 문화를 지켜나가기 위해 시작되었음. 우리나라 식품은 2013년 울릉도 칙소와 섬말나리, 진주의 앓은뱅이 밀, 연산 오계, 제주 푸른콩장, 장흥 돈차 청태전, 제주 흑우, 태안 자연 등 8종이 등재되어 있음.

자료: 국제슬로푸드한국협회(<http://slowfoodkorea.tistory.com/>) 접속일: 2018.10.12.

네이버 지식백과(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1987200&cid=43667&categoryId=43667>).

○ 안전

- 국민들의 안전에 대한 관심은 매우 높은 것으로 조사되었음. 여기서 안전은 먹거리 안전을 포함하여 질병, 사고 등 전반적인 안전을 의미함. 2016년에는 경제성장보다 안전을 중시한다는 의견이 많았으며 2017년에는 우리나라가 추구해야 할 최우선 가치로 공정성과 안전을 꼽은 것으로 나타났음.
- 안전에 대한 관심은 메르스 사태 등 국민의 건강 및 안전과 관련된 사고가 발생할 때마다 공고화되는 모습을 띠었으며, 이러한 사고에 대한 대응 및 수습 과정에서 정부, 전문가, 사회 등에 대한 신뢰 향상 또는 저하에도 영향을 미치고 있는 것으로 해석됨.
- 예를 들어, 2017년 살충제 계란 파동 등 먹거리 안전 관련 이슈가 발생할 때도 이에 대응, 수습하는 과정이 소비자의 신뢰도에 영향을 미칠 수 있다는 측면에서 정부, 유통업체, 농업인 등 관계자의 노력이 매우 중요함.
- 이러한 국민의 안전에 대한 관심은 먹거리의 안전성을 강조하는 친환경 농산물에 긍정적인 요인으로 작용함. 따라서 기본적으로 친환경농산물의 안전성에 대한 지속적인 강조가 필요하다고 판단됨.
- 그러나 단순히 ‘친환경농산물은 안전하다’를 반복하기보다는 친환경농산물 생산 농가들이 실질적인 친환경농산물의 안전성을 위해 노력하고 있음을 소비자들에게 보여주어야 함. 이를 위해 생산, 수확 후 관리, 유통 단계 등 전 단계에서의 위해 요소를 관리하는 농산물우수관리(GAP) 인증, 축산물과 식품의 경우 식품안전관리인증(HACCP)과의 연계도 필요할 것으로 판단됨. 예를 들어, 친환경인증 농가의 GAP 인증 취득 의무화 등이 고려될 수 있음.
- 나아가 안전에 대한 키워드는 국민들의 건강에 대한 관심, 건강식품 및 집밥 등에 대한 선호와도 연결될 수 있음. 예를 들어, 소비자들의 집밥은 건강한 식사라는 인식을 활용하여 건강한 식사는 친환경농산물과 같은 건강한 재료 사용에서 출발한다는 점을 마케팅에 활용할 수 있음.

○ 환경보호

- 소비자들의 환경에 대한 관심 증가는 지속적으로 관찰됨. 특히 최근에는 환경보호에 대한 관심뿐만 아니라 실천 의지 또한 상대적으로 강하게 나타난 것으로 조사되었음.
- 친환경농산물 생산방식은 토양, 수질오염에 대한 부담을 직접적으로 감소시켜 줄 수 있음. 또한 농기계 사용감소에 따라 미세먼지 및 질소산화물 배출량을 감소시키고 비산먼지 발생도 줄일 수 있음.
- 한편, 미세먼지 및 비산먼지 등의 직접적 감소, 농약 사용 저감은 농업의 전반적인 환경부담을 경감시킬 뿐만 아니라 농업인의 건강에도 긍정적인 영향을 미침. 특히 고령농의 비율이 높은 우리나라 농업의 특성상 농산물 생산 환경은 농업인의 건강·복지와 직결된다고 볼 수 있음.
- 소비자들의 환경에 대한 관심 증가는 친환경농산물 소비에 긍정적인 요인이 될 수 있으며, 이는 실질적 수요 증가를 위해 친환경농산물 생산이 환경보호에 기여할 수 있음을 전술한 가치 소비와 연계하여 홍보할 필요성을 시사함.

○ 착한 소비

- 착한 소비는 가난한 이웃을 도울 수 있는 소비, 사회적 약자를 보호할 수 있는 소비 그리고 친환경적 소비를 의미함(최인수 외, 2015). 소비자들은 주로 전통시장 이용, 친환경 제품 구매를 착한 소비로 인식하고 있는 것으로 나타났음.
- 그러나 소비자들은 착한 소비가 실질적으로 어떤 부분에서 도움이 되었는지에 대한 의구심을 가지고 있는 것으로 조사되었음. 따라서 친환경 농업의 공익적 기능 등에 대한 정보 제공이 지속적인 착한 소비를 담보하는데 도움이 될 것으로 판단됨.
- 이러한 착한 소비는 앞서 언급한 공익적 기능과 해당 기능에 대한 소비자의 가치 부여 간 연계성을 강화하는 구체적인 예로 이해할 수 있음. 즉, 착한 소비 또한 가치 소비의 일종으로 볼 수 있으며, 공익적 가치와

국민의 인식 연계 강화가 매우 중요한 요소가 될 수 있음.

- <그림 5-1>의 연계 강화 부분에 대한 적극적인 홍보가 필요할 것으로 보임. 이러한 홍보는 단순한 과학적 인과관계나 정보를 제공하는 홍보가 아닌, 경험적이고 진정성 있는 이야기(스토리)를 다양한 매체(쿡방, 떡방, 유튜브, VJ, 인스타그램, 파워블로그, 브랜드 웹툰 홍보)를 통하여서 전달하는 것이 되어야 함.

○ 큐레이션에 대한 관심 증가

- 큐레이션은 소비자의 기호와 취향 등을 고려하여 맞춤 추천 서비스를 제공하는 것으로 소비자는 이를 통해 의사결정 과정에서 발생하는 비용을 줄일 수 있음.
- 큐레이션은 상품의 특성을 바탕으로 제공되며 ‘친환경’ 또한 중요한 상품 특성이 될 수 있음. 그러나 최종수요처를 고려한 상품화나 시장 타깃팅은 농업인이 자발적으로 하기 힘든 측면이 있어서, 판매 시장에 대한 이해가 깊은 마케팅 전문가와의 협업이 필요하다고 생각됨.
- 대형마트 등의 마케팅 전문가와 친환경농산물 생산 농가, 단체 등을 연계하여 판로를 확보하는 것이 한 예가 될 수 있음. 이 경우에는 마케팅 전문가를 보유한 기업으로의 판로 확보가 이미 큐레이팅 전문성을 간접적으로 확보한 것으로 볼 수 있음.
- 생협이나 친환경농산물 전문점의 경우에는 판매처 자체가 이미 큐레이팅이 기본적으로 되어 있다고 볼 수 있으며, 세부적인 큐레이팅이 가능하도록 마케팅 전문가의 컨설팅을 연계할 필요가 있음.

2. 친환경농업 육성정책 방향에 대한 그룹별 의견

2.1. 친환경농업 육성정책 보완점에 대한 전문가 의견

- 기존 친환경농업 육성정책에서 향후 보완해야 하는 사항에 대한 전문가 설문 실시하였음. 앞서 비의도적 효과를 살펴본 것과 같이 일반 전문가와 행정담당자를 나누어서 분석함. 기본적으로 설문에 포함한 보완점에 대해서는 대다수 전문가가 높은 비율로 필요성에 대하여 응답하였음.
 - 각 보완점은 단기·중장기 친환경농업 육성정책의 개선점으로 포함할 필요가 있음.
- 법·제도적 측면에서 친환경농축산업 정의에서 경제적·환경적·사회적 지속가능성을 더욱 고려해야 한다는 점에는 일반 전문가가 매우 높은 비율(95.9%)로 긍정하였으며 행정담당자도 높은 비율(80%)로 긍정하였음.
- 분야별로 더욱 전문적인 친환경농업 육성정책을 추진하기 위해 중앙정부 조직 확대가 필요하다는 점에서는 다른 보완 항목에 비해서는 낮은 비율이지만 일반 전문가와 행정담당자가 각 60.2%, 63.4%가 긍정하여서 과반수가 동의하는 것으로 나타남.
 - 전문가 인터뷰에서 친환경농업 육성정책 설계 및 집행에서 큰 정부를 지향하는 것에 대한 우려를 나타냄.
 - 이것은 친환경농업 산업 전반(농축산업과 전·후방산업)에 대한 통합적 정책의 필요성은 인정하되, 농업인-유통업체-소비자 단체 또는 소비자 등 시장에서 해결 가능한 사항까지 정부가 규제하고 관리·감독하여 시장을 왜곡시키거나 행정 비용을 증가시키는 것에 대한 우려로 해석할 수 있음.

- 기존 친환경농축산물 직불제에서 이루어지는 단가 인상과 유형별·품목별 차별화는 계속 이어져야 한다는 의견이 대다수임(일반 전문가 84.6%, 행정담당자 86.6%).
- 기존 직불제 이외에도 환경친화형 농축산업에 대한 농업환경보전 지불금 제도가 필요하다는 점에 전문가의 89.8%가 공감하였으며, 행정 전문가의 70%가 공감하였음.
 - 제4차 육성계획에 근거한 ‘농업환경보전 프로그램’의 도입 필요성에 대다수 전문가가 공감하는 것으로 해석할 수 있음.
 - 현재 진행 중인 공익형 직불제와 농업환경보전 지불금 제도의 관계 설정에 대하여 친환경농업계의 농업인·행정담당자·전문가 등이 적극적으로 대응할 필요성을 시사함.
- 친환경농업 육성정책에서 경종과 축산을 연계한 양분관리, 또는 경축 순환정책이 더욱 강조되어야 한다는 점에서는 일반 전문가의 85.7%, 행정담당자의 73.3%가 긍정적으로 응답하여 일반 전문가 그룹이 행정담당자보다 다소 높은 비율로 그 필요성을 인지함을 알 수 있음.
- 친환경농업 육성정책 중 인증 또는 인증 희망 농가에 대한 교육과 관행 농가 대상 친환경농업 교육 확대가 필요하다는 점에서는 일반 전문가와 행정담당자가 78.6~86.7%에 달하는 높은 비율로 긍정하였음.
- 마지막으로 친환경농산물·가공식품에 대한 소비자 홍보 정책 확대에 대해서도 일반 전문가와 행정담당자가 높은 비율로 긍정하였음(각 89.8%, 86.7%).

〈표 5-2〉 친환경농업 육성정책의 보완점에 대한 전문가 의견

단위: 명, %

보완점	전문가 구분	매우 반대	반대	보통	동의	매우 동의
법·제도에서 친환경농축산업을 정의할 때, 경제적/환경적/사회적 지속가능성을 더욱 고려하여야 한다.	일반	0 (0.0)	1 (1.0)	3 (3.1)	42 (43.3)	51 (52.6)
	행정담당자	0 (0.0)	2 (6.7)	4 (13.3)	15 (50.0)	9 (30.0)
분야별로 더욱 전문적인 친환경농업 육성 정책을 추진하기 위해서 중앙정부 조직 확대가 필요하다.	일반	5 (5.1)	13 (13.3)	21 (21.4)	38 (38.8)	21 (21.4)
	행정담당자	1 (3.3)	3 (10.0)	7 (23.3)	14 (46.7)	15 (16.7)
기존 친환경농축산 직불제의 단가 인상과 유형별·품목별 단가 차별화가 지속적으로 이루어져야 한다.	일반	2 (2.0)	3 (3.1)	10 (10.2)	61 (62.2)	22 (22.4)
	행정담당자	0 (0.0)	1 (3.3)	3 (10.0)	13 (43.3)	13 (43.3)
기존 인증 직불제 이외에 환경친화형 농축 산업에 대한 농업환경보전 지불금 제도 도입이 필요하다.	일반	0 (0.0)	2 (2.0)	8 (8.2)	48 (49.0)	40 (40.8)
	행정담당자	0 (0.0)	2 (6.7)	7 (23.3)	12 (40.0)	9 (30.0)
친환경농업 육성정책에서 경종과 축산을 연계한 양분관리 또는 경축 순환 정책이 더 강조되어야 한다.	일반	1 (1.0)	0 (0.0)	13 (13.3)	40 (40.8)	44 (44.9)
	행정담당자	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (26.7)	16 (53.3)	6 (20.0)
친환경농업 육성정책 중 친환경 인증농가 또는 인증 희망 농가에 대한 교육 정책 확대가 필요하다	일반	0 (0.0)	4 (4.1)	10 (10.3)	43 (44.3)	40 (41.2)
	행정담당자	0 (0.0)	1 (3.3)	4 (13.3)	16 (53.3)	9 (30.0)
친환경농업 육성정책 중 관행 농가 대상 친환경농업에 대한 교육 정책 확대가 필요하다.	일반	0 (0.0)	3 (3.1)	18 (18.4)	50 (51.0)	27 (27.6)
	행정담당자	0 (0.0)	1 (3.3)	3 (10.0)	14 (46.7)	12 (40.0)
친환경농업 육성정책 중 친환경농축산물·가공식품에 대한 소비자 홍보 정책 확대가 필요하다.	일반	1 (1.0)	1 (1.0)	8 (8.2)	40 (40.8)	48 (49.0)
	행정담당자	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (13.3)	8 (26.7)	18 (60.0)

2.2. 친환경농업 육성정책 보완점에 대한 소비자 의견

- 일반 소비자 및 생협 회원을 대상으로 친환경농축산물·가공식품 구매 장려를 위한 정부의 역할에 대하여 주어진 보기에 대한 우선순위를 매기도록 질문함.
- 그 결과, 일반 소비자가 1순위로 가장 많이 선택한 정부 역할은 ‘친환경농축산물·가공식품의 안전성 홍보’ → ‘친환경농축산물·가공식품의 환경개선 효과 홍보’ → ‘생산물이 아닌 친환경농가 인증으로 전환’ 순서로 나타남.
- 생협 회원의 경우에는 1순위로 가장 많이 선택한 정부 역할은 ‘친환경농축산물·가공식품의 안전성 홍보’ → ‘생산물이 아닌 친환경농가 인증으로 전환’ → ‘친환경농산물·가공식품의 환경개선 효과 홍보’로 일반 소비자와는 다소 차이가 있지만 1순위 응답에서 빈도수가 가장 높은 세 가지 정부 역할이 동일하게 나타났음.

〈표 5-3〉 친환경농축산물/가공식품 구매 장려를 위한 정부의 역할에 대한 의견

단위: 명

항목	소비자 구분	1순위	2순위
생산물이 아닌 친환경농가 인증으로 전환	일반	16	6
	생협	33	12
친환경농축산물/가공식품의 환경개선 효과 홍보	일반	19	18
	생협	22	25
친환경농축산물/가공식품의 안전성 홍보	일반	24	14
	생협	37	23
친환경 농업인 단체와 소비자단체의 교류 지원	일반	8	11
	생협	18	28
농장체험, 농촌관광 등과 연계 지원	일반	5	7
	생협	5	9
에코머니 그린카드를 활용한 포인트 적립	일반	0	8
	생협	4	5
지역별 판매처(직거래, 전문점, 백화점 등) 확대 지원	일반	6	9
	생협	7	14
그 외	일반	0	0
	생협	3	2

2.3. 중기·장기 친환경농업 육성정책 키워드에 관한 그룹별 의견

- 향후 2021년~2025년 동안 시행될 ‘제5차 친환경농업 육성정책 5개년 계획’에서 부문별 중시해야 하는 키워드에 대하여 조사함. 중기 정책의 경우, 비교적 현행 육성정책에 대한 이해도가 높을 것으로 기대되는 인증 농업인, 유통담당자, 전문가 그룹을 대상으로 설문을 하였음.
 - 비교적 이해관계에서 자유로울 것으로 보이는 전문가 그룹의 의견은 전반적인 육성정책의 방향성 및 목표 설정에서 수용 가능하며, 인증 농업인 및 유통담당자의 의견은 육성정책의 세부사업 수립에 반영 가능할 것으로 기대됨.
- 제5차 육성계획에서 전반적으로 중요하게 다룰 키워드로는 인증 농업인은 ‘환경보전’을, 유통담당자 및 전문가 그룹은 ‘지속가능성’을 가장 많이 선택하였음. 친환경농업 육성계획의 궁극적인 목적을 환경보전 또는 지속가능성에 두어야 하는 것에 대하여 공감하는 것으로 판단됨.
- 생산 부문 주요 키워드로 인증 농업인은 ‘농가 소득’, 유통담당자는 ‘인증 관리’, 전문가는 ‘지속가능성’을 가장 많이 선택하여 이해관계자별 의견이 다름을 확인할 수 있음.
- 유통 부문 주요 키워드로 인증 농업인은 ‘판로 확대’ 및 ‘판매처 확대’, 유통담당자는 ‘신뢰’ 및 ‘판매처 확대’, 전문가는 ‘자원 순환’을 가장 많이 선택하였음. 인증 농업인과 유통담당자가 판매처 확대 및 신뢰 제고와 같이 매출 확대에 관한 고민이 크다면, 전문가 그룹은 ‘자원 순환’이라는 유통의 형태를 중요시하는 것을 알 수 있음.
- 소비 부문 주요 키워드로 인증 농업인은 ‘신뢰’, 유통담당자는 ‘식생활 교육’ 및 ‘소비자 홍보’, 전문가는 ‘착한 소비·가치 소비’를 가장 많이 선택하였음.

유통담당자 및 전문가의 의견은 소비자 교육 및 홍보를 통한 착한 소비·가치 소비에 대한 인식 확산으로 연계 가능할 것으로 보임.

〈표 5-4〉 친환경농업 육성 5개년 계획 정책 방향 관련 의견

항목	구분	순위(1~3위)
향후 '제5차 친환경농업 육성 5개년 계획(2021~2025)'에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	환경보전(41), 농가 소득(39), 판로 확대(38)
	유통	지속가능성(3), 공익적 기능(1), 푸드플랜(1), 신뢰(1), 착한 소비·가치 소비(1)
	전문가	지속가능성(42), 환경보전(25), 자원 순환, 생산자 교육(8)
향후 '제5차 친환경농업 육성 5개년 계획(2021~2025)' 중 '생산'에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	농가 소득(39), 판로 확대(28), 친환경농업 자재지원(25)
	유통	인증 관리(3), 지속가능성(1), 공익기능제공 보상(1), 신뢰(1), 품목 다양화(1)
	전문가	지속가능성(22), 농가 소득(19), 자원 순환(17)
향후 '제5차 친환경농업 육성 5개년 계획(2021~2025)' 중 '유통'에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	판로 확대, 판매처 확대(34), 로컬푸드, 신뢰(18), 합리적 가격(15)
	유통	신뢰(2), 판매처 확대(2), 안전성(1), 판로 확대(1), 합리적 가격(1)
	전문가	자원 순환(25), 판매처 확대(22), 공적 조달(15)
향후 '제5차 친환경농업 육성 5개년 계획(2021~2025)' 중 '소비'에서 가장 중요하게 확보해야 하는 키워드	인증 농업인	신뢰(32), 소비자 홍보(31), 착한 소비·가치 소비(24)
	유통	식생활 교육(2), 소비자 홍보(2), 홍보(1), 신뢰(1), 합리적 가격(1)
	전문가	착한 소비·가치 소비(26), 신뢰(24), 건강, 소비자 홍보(12)

주: 괄호 안의 수치는 응답 수를 의미함.

- 장기적인 관점에서의 육성정책의 방향성에 대한 의견을 알아보기 위하여 향후 30년 동안 중요하게 다루어야 하는 키워드에 관한 의견을 그룹별로 수집함. 30년이라는 단어는 장기적인 시점을 설문대상자가 인식하도록 하기 위하여 제시한 것으로 응답 결과는 친환경농업 육성정책의 장기적 방향성에 대한 의견으로 해석 가능함.
- 중기 정책의 경우와는 다르게 비인증 농업인과 소비자(일반, 생협)도 설문 대상에 포함하여서 그룹별 의견을 비교함.
 - 앞서 장기 정책과 마찬가지로 비교적 이해관계에서 자유로울 것으로 보이는 전문가 그룹의 의견은 전반적인 육성정책의 방향성 및 목표 설정에서 수용 가능하며, 인증 농업인, 비인증 농업인, 유통담당자, 소비자의 의견은 육성정책의 세부사업 수립에 반영할 수 있을 것으로 기대됨.

- 장기 육성정책에서 전반적으로 중요하게 다룰 키워드로는 인증 농업인, 비인증 농업인, 유통담당자, 생협 소비자, 전문가가 모두 ‘지속가능성’을 가장 많이 선택하였으며, 일반 소비자는 ‘환경보전’을 선택하여 중기와 마찬가지로 친환경농업 육성계획의 궁극적인 목적을 환경보전 또는 지속가능성에 두어야 하는 것에 대하여 전반적인 공감대가 있음을 확인할 수 있음. 농업인의 경우 두 번째로 많이 선택한 키워드가 ‘농가 소득’으로 친환경농업 정책의 직접적인 수혜 대상인 농업인이 소득 문제를 중요하게 생각하는 것을 다시 확인 가능함.

- 생산 부문 주요 키워드로 인증 농업인은 ‘친환경 농업자재 지원’, 비인증 농업인은 ‘농가 소득’, 유통담당자는 ‘환경보전’ 및 ‘농가 소득’, 일반 소비자는 ‘환경보전’, 생협 소비자는 ‘지속가능성’, 전문가는 ‘자원 순환’을 가장 많이 선택함.
 - 소비자 그룹은 전반적으로 생산에서도 환경보전 및 지속가능성과 같은 농업의 공익적 기능 제고에 관심이 있다고 해석됨.
 - 인증 농업인은 실제 친환경 영농을 위한 지원사업의 중요성을 자재지원이라는 키워드에 반영한 것으로 해석됨. 이것은 제5차 계획에서 농가 소득을 주요 키워드로 선택한 것과 달리, 장기적으로 친환경 영농을 지속적으로 하는 것에 대한 지원 수요가 존재함을 의미함.
 - 비인증 농업인이 농가 소득을 주요 키워드로 선택하면서 비인증 농업인이 고려하는 장기적 친환경농업 육성계획에서 소득이 중요한 부분을 차지하는 것을 알 수 있음. 이것은 비인증 농업인의 친환경 영농 전환에 있어서 소득이 중요한 부분이라는 것에 대한 재확인이 될 수 있음.

- 유통 부문 주요 키워드로 인증 농업인 및 소비자 그룹은 ‘신뢰’, 비인증 농업인은 ‘농가 소득’, 전문가는 ‘판로 확대’ 및 ‘판매처 확대’를 가장 많이 선택함. 유통담당자의 경우 유통 효율화, 판로 확대, 합리적 가격, 신뢰, 간편식·소포장, 이미지 전달 등 의견이 다양하게 나누어서 제시되었음.

- 선택 순위를 본다면 전반적으로 모든 그룹에서 ‘판매처 확대’, ‘판로 확대’가 상위권에 선택되어 유통에서 판로 및 판매처 확대를 확보하는 것에 대한 공감대가 있음을 알 수 있음.
 - 생산 부문과 마찬가지로 비인증 농업인은 농가 소득을 주요 키워드로 선택하여 인증 농업인보다 친환경농업을 농가 소득 다양화의 한 경로로 이해하는 것으로 보임.
 - 소비자 그룹에서는 합리적 가격 키워드 또한 상위권에 선택하여서 소비자 입장에서는 가격 측면을 중요시하는 것을 알 수 있음.
- 소비 부문 주요 키워드로 비인증 농업인, 소비자 그룹, 전문가 그룹은 ‘착한 소비·가치 소비’를 가장 많이 선택하였으며, 인증 농업인은 ‘합리적 가격’ 및 ‘소비자 홍보’, 유통담당자는 ‘식생활 교육’을 가장 많이 선택함.
- 소비자 그룹을 포함한 대부분 그룹에서 ‘착한 소비·가치 소비’ 확산을 중요하게 인식함을 확인할 수 있음.
 - 유통담당자는 중기 키워드와 마찬가지로 교육을 중요시하는 것으로 나타났는데 중기와 마찬가지로 이러한 식생활 교육을 통한 착한 소비·가치 소비 확산이 가능할 것으로 보임.
 - 또한 농업인 및 소비자 그룹에서 합리적 가격이 주요 키워드로 나타남. 그룹별로 인식하는 ‘합리적’ 수준의 가격에 차이가 있을 수 있으므로 장기적으로 합리적 가격에 대한 인식을 그룹 간 공유할 필요가 있으며, 합리적 가격에 도달하기 위한 시장의 역할을 촉진하기 위한 정책 지원이 필요할 것임.

〈표 5-5〉 향후 30년간의 친환경농업 육성정책 방향 관련 의견

항목	구분	순위(1~3위)
향후 30년 동안, 친환경농업 육성 정책에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	지속가능성(29), 농가 소득(23), 환경보전(20)
	비인증 농업인	지속가능성(27), 농가 소득(26), 환경보전(19)
	유통	지속가능성(3), 공공성(1), 건강(1), 착한 소비·가치 소비(1), 신뢰(1)
	소비자(일반)	환경보전(14), 지속가능성(11), 인증 관리(10)
	소비자(생협)	지속가능성(38), 환경보전(25), 안전(13)
	전문가	지속가능성(47), 환경보전(23), 공익기능제공 보상(8)
향후 30년 동안, 친환경농업 육성 정책 중 '생산'에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	친환경 농업자재 지원(22), 신뢰(18), 기술연구개발(17)
	비인증 농업인	농가 소득(30), 환경보전(17), 지속가능성(12)
	유통	환경보전(2), 농가 소득(2), 지속가능성(1), 인증 관리(1), 신뢰(1)
	소비자(일반)	환경보전(13), 안전(11), 자원 순환, 판로 확대(7)
	소비자(생협)	지속가능성(26), 환경보전(21), 농가 소득(13)
	전문가	자원 순환(24), 지속가능성(20), 환경보전(19)
향후 30년 동안, 친환경농업 육성 정책 중 '유통'에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	신뢰(25), 판매처 확대(24), 판로 확대(23)
	비인증 농업인	농가 소득(21), 판매처 확대(20), 판로 확대(18)
	유통	유통 효율화(1), 판로 확대(1), 합리적 가격(1), 신뢰(1), 판매처 확대(1), 간편식·소포장(1), 이미지 전달(1)
	소비자(일반)	신뢰, 합리적 가격(11), 판로 확대(10), 착한 소비·가치 소비, 판매처 확대(7)
	소비자(생협)	신뢰(23), 판로 확대(16), 합리적 가격(11)
	전문가	판로 확대, 판매처 확대(17), 도농 상생(13), 공적 조달, 신뢰(12)
향후 30년 동안, 친환경농업 육성 정책 중 '소비'에서 가장 중요하게 다루어야 하는 키워드	인증 농업인	합리적 가격, 소비자 홍보(29), 안전(21), 착한 소비·가치 소비(20)
	비인증 농업인	착한 소비·가치 소비, 합리적 가격(15), 판로 확대(13), 신뢰(12)
	유통	식생활 교육(3), 착한 소비·가치 소비(2), 소비자 인지도 제고(1), 신뢰(1)
	소비자(일반)	착한 소비·가치 소비(17), 합리적 가격(11), 신뢰(9)
	소비자(생협)	착한 소비·가치 소비(44), 합리적 가격(12), 안전(11)
	전문가	착한 소비·가치 소비(47), 신뢰(15), 안전(11)

주: 괄호 안의 수치는 응답 수를 의미함.

3. 친환경농업 육성정책의 방향성과 패러다임 전환

○ 본 연구에서는 기존 친환경농업 정책에 대한 평가를 바탕으로 향후 정책 방향 전환에 필요한 7대 과제를 선정하였으며 그 내용을 다음과 같이 요약하였음.

- 친환경농업 개념과 위상 정립
- 친환경농업 육성의 질적 전환
- 친환경농업 정책 추진체계 전환
- 친환경농업 인증 체계의 전환
- 지속가능한 생산 체계로의 전환
- 생애주기별 소비와 연계한 안정적 유통망 구축
- 착한 소비 및 가치 소비의 확대

3.1. 친환경농업 개념과 위상 재정립: (장기) 인증 농업 탈피, 철학의 재정립과 제도화 필요

○ 「환경농업육성법」이 최초 제정될 때 농업계와 환경계의 이해관계 조율을 통하여 「환경농업법」이 아닌 ‘육성법’이 제정됨으로써 친환경농업을 육성해야 하는 ‘산업’으로 인식하게 됨.

- 1997년도 「환경농업법」 입법 추진 과정에서 ‘환경농업’의 주관 부처에 대한 의견 차이를 반영하여 환경·노동전문위원회에서 「환경친화적 농업육성법」의 범명을 제시함. 최종적으로 신한국당이 「환경농업육성법」 법안을 제시하여 이것이 반영됨.
- 이러한 정부의 ‘육성’ 정책은 육성계획 내 목표에서도 알 수 있듯이 인증 면적 및 인증 농가의 양적 성장을 주요 목표로 설정한 것에서도 드러남. 이러한 정책의 효과는 유통담당자 및 전문가 그룹 대다수가 기존 친

환경농업이 양적 성장을 도왔다는 것을 긍정한 것(각 85.7%와 75.0%)에서 확인 가능함. 또한 모든 그룹에서 기존 육성정책이 ‘생산’ 측면을 중시하였다는 점에 대한 긍정적 응답이 ‘유통’, ‘소비’ 측면보다 높게 나타나기도 하였음.

- 친환경농업 활성화는 정부가 ‘육성’해야 하는 산업이 아닌 생산자, 정부, 국민이 함께 지속가능한 사회와 농업 체계를 구축해야 하는 사회적 문제로 접근이 필요함.
 - 제4차 계획에서 ‘농업환경보전 프로그램’ 신규 도입을 바탕으로 환경친화적인 농업 확산에 대한 정부의 의지를 보이거나, 이에 대한 법적 근거를 공고히 만들기 위해서는 기존에 산재한 환경 관련 지원제도를 단일 법률 내에 규정하고 지불제도에 대한 근거 법령을 마련할 필요가 함께 존재함.
 - 2015년도 이후 하락 추세이던 인증실적이 최근 2015~2017년 사이 증가 추세로 반등하여 저농약 인증제 폐지 및 인증 농산물 사후관리 강화 이후 안정기로 들어선 것으로 보이며, 이것은 현재 정책이 양적 성장을 이끌기에 한계가 있음을 암시함.
- 또한 설문조사 결과에서 보듯이 ‘친환경농업’ 개념에 대한 이해당사자 그룹별(비인증 농업인, 인증 농업인, 행정담당자, 일반 전문가) 인식 차이가 존재하고 있어 그 간극을 줄일 필요가 있음.
 - ‘제5차 친환경농업 육성 5개년 계획’과 중장기(설문에서 향후 30년으로 제시) 정책 방향성에 대한 의견에서도 이해당사자 그룹별 주요 키워드가 다르게 나타나 정책 수요의 상이함을 확인 가능함. 단기·중장기 정책대상별 정책 설계에 있어서 이러한 정책 수요의 다양성을 확보할 필요가 있음.
 - 적어도 관련 이해당사자 그룹 간 중·장기적 정책 방향에서의 ‘친환경농업 육성/활성화’에 대한 공동 비전 및 정책목표를 공유할 필요가 있음.

이것은 친환경농업 개념의 정립(예, 생태농업, 안전농업, 유기농업, 지속 가능한 농업과의 관계)에 대한 범 그룹의 논의가 바탕이 되어야 함을 의미함. → 철학의 재정립

○ 제도적인 면에서 ‘친환경농업’의 재정의를 관련하여서는 최근 개정 추진 중인 「친환경농어업법」의 개념을 재정립하는 것을 고려할 수 있음.

- 2018년 「친환경농어업법」 개정을 통한 친환경농업의 재정의를 추진 중임.
 - * 개정안: “생물의 다양성을 증진하고, 토양에서의 생물적 순환과 활동을 촉진하며, 농어업생태계를 건강하게 보전하기 위하여 합성농약, 화학비료, 항생제 및 항균제 등 화학 자재를 사용하지 아니하거나, 그 사용을 최소화한 건강한 환경에서 농산물·수산물·축산물·임산물을 생산하는 산업”
- 토양 이외 환경으로 개념 확대가 필요하며 ‘지속가능성’ 개념 추가를 고려할 수 있음.
- 현행법은 ‘친환경농축산물’을 ‘인증 농축산물’로 정의하고 있어서 ‘인증’과 ‘생산물’ 중심으로 정책이 수립될 수밖에 없는 한계를 가짐. 그러므로 비인증 환경농업이 정책 대상이 될 수 있도록 ‘친환경농업’의 외연을 확대하는 것이 필요함. 관련 입법 방향으로서는 현행 「친환경농어업법」의 전면개정, (가칭)환경농업법 신법 제정 및 현행법 개정, (가칭)환경농업법 신법 제정 및 현행법 폐지를 검토할 수 있음.
 - * 전면개정: 현행 「친환경농어업법」의 법 제명을 변경하고 전면 개정하여, 친환경농어업법에 농업환경보전 프로그램 등 농업환경 관련 지원제도 등을 포함한 용을 포함하는 방안
 - * 신법 제정 및 현행법 개정: (가칭)환경농업법 신법을 제정하여 친환경농업을 환경농업으로 확대된 개념으로 정의하고, 농업환경보전 프로그램을 포함한 기존 농업환경 관련 지원제도 등의 내용을 규정함. 현행 「친환경농어업법」은 친환경농수산물과 유기식품 등을 인증·관리하는 것에 국한하는 방안

* 신법 제정 및 현행법 폐지안: (가칭)환경농업법 신법을 제정하여 친환경농업을 환경농업으로 확대된 개념으로 정의하고, 농업환경보전 프로그램을 포함한 기존 농업환경 관련 지원제도 등의 내용을 규정함, 현행 「친환경농어업법」상 내용 일체를 포함하고, 현행 「친환경농어업법」은 폐지하는 방안

- 덧붙여 친환경농업 활성화 계획을 단순히 ‘농업’ 분야에 국한된 문제가 아니라 한국형 지속가능발전 목표(K-SDGs) 및 지방 의제 21, 국가 환경 종합 계획 등과의 정합성을 고려하여 친환경농업 정책을 설계하여 환경문제 개선에 대한 국민의 공감을 확보할 필요가 있음.
 - 이러한 제도적 접근 이전에 적어도 농업인, 유통업체, 행정 담당자, 전문가 사이의 친환경농업에 대한 개념·인식 간 괴리를 좁히기 위한 논의와 토론이 선행되어야 함.
 - 특히 중앙정부는 정책 대상별 정책 수요의 다양성을 통합적으로 살펴서 단기·중장기 정책목표를 설정하되, 정책목표의 방향성과 그룹별 정책 수요 간 균형을 잡기 위한 노력이 필요함.

3.2. 친환경농업 육성의 질적 전환: [단기·장기] 직접지불제 지원 중심으로의 전환

- 기존 친환경농업 정책은 공익적 기능 제고에 대한 정당한 보상이 부족하다는 의견이 존재하며, 비인증 농업인을 대상으로 한 공익적 기능 제고에 대한 보상체계가 미흡함.
 - 전문가 설문조사 결과, 기존 육성정책이 친환경농업의 공익적 기능에 대한 평가와 상응하는 보상체계를 마련하는 것에 소홀하였다는 것에 대다수 공감하였으며 특히 일반 전문가의 81%가 긍정함.
 - 비인증 농업인 설문 결과, 친환경 인증을 받지 않는 않았지만, 영농에서 농

업환경을 고려하는 정도에 대한 응답 결과에서 ‘다소 고려함’ 응답이 23%, ‘매우 고려함’ 응답이 20%로 나타남. 이것은 실제 농업환경보전·개선 효과 여부와 관계없이 환경친화적 영농을 한다고 생각하는 농업인이 다수 존재함을 의미함.

- 지자체 단위의 직불제 사업이 증가하고 있으나, 기존 정부 직불제 사업의 추가 지원 형태가 다수이며 ‘공익형 직불제’라는 용어만 차용하고 있음.
 - ‘공익형 직불제’가 농업환경 개선 및 지역 내 자원 순환을 목적으로 설계될 필요가 있으며 이것은 대다수 농업인이 준수해야 하는 기본적인 수준의 상호준수의무(cross-compliance) 강화를 의미함.

- 직접지불제를 단순한 소득보전 정책수단으로 보는 것이 아니라, 농업인이 실제 행하는 공익적 기능 제고에 대한 노력에 대한 정당한 대가를 지급하기 위한 수단으로 보는 관점의 전환이 필요함.
 - ‘농업인이 실제 행하는 공익적 기능 제고에 대한 노력’ 부분에 대한 일반적 상호준수 수준을 결정하는 것은 공익형 직불제 재편 논의와 연계될 필요가 있음. 여기서 ‘상호준수’란 공익적 기능 제공에서 지켜야 하는 최소한의 의무 수준을 의미함.
 - 즉, 직접지불제 지원 중심의 전환은 공익형 직불제 재편과 함께 단기·장기 차원의 단계적 전환이 필요한 부분임.
 - 농업환경보전에 대해서는 기본적인 상호준수를 통해 확보 가능한 환경수준 정립, 상호준수를 넘어서는 추가 노력에 대한 정당한 보상(예, 유기농업)으로 경제적 인센티브를 활용하는 방안에 대하여 구분하여 접근하여야 함.
 - 농업인 설문 결과, 현재 현물 중심으로 지원되는 유기농업자재 및 유기질비료 지원과 관련하여 사업 성과에서는 과반수가 긍정하였으나 방지되는 유기질비료와 개량제로 인한 추가 환경오염을 우려하는 것이 관측됨. 이러한 경우, 양분 투입에 관한 기준 설정과 준수사항에 대한 직접지불형 인센티브 제공을 통한 양분 투입 관리를 고려할 수 있음. 또한 현물

중심의 지원은 농업인의 자유도를 제약하는 요소이기도 함.

- * (안) 토양개량제 지원 및 공시제도는 지속, 유기질비료 및 녹비 종자 대, 자재 원료 및 천적 지원 사업은 직불형으로 전환 가능함.
- * 직불제 지원으로 전환하되, 이행 준수 활동으로 유기농업자재 활용 방안을 신규 포함하여 기존 유기농업자재 생산·유통을 저해하지 않도록 설정할 수 있음.
- * 이행 준수 활동에 대한 농업인 이해도 제고를 위한 교육이 필요함.
- * 유기질비료와 녹비의 경우, 화학비료와의 대체성을 인정하고 지역 양분관리를 위한 비료 산업계와의 공론화가 필요함.

3.3. 친환경농업 육성정책 추진체계 전환: [장기] 농림축산식품부 친환경농업과를 넘어선 지속가능성 차원에서의 부서 간 연계 필요 & [단기·장기] 지자체 단위 친환경농업 정책의 제도적 기반 확립

- 친환경농업은 생산 외에도 유통, 가공, 소비, 투입재, 무역 등 다양한 방면과 연계된다는 측면에서 ‘과’의 범주를 벗어나는 통합적 접근이 필요함.
 - 1996년 제시되었던 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」에서는 (’96 말) 환경농업과 내 정비 → (’97~’98) 환경농업 전담과 설립 → (’99 이후) 환경농업 총괄 담당국 설립을 제시한 바 있음. 이것은 당시 국제농업국(환경농업 관련 국제협상), 축산국(축산분뇨 자원화), 개발국(농업용수 보전, 정주권 개발), 유통국(안전농산물) 관련 업무의 통합 필요성을 제시한 것으로 이러한 통합 필요성은 현재까지 이어지고 있음.
 - 앞서 친환경농업 개념 재정립에서 외연 확대를 언급한 것과 같이 친환경농업 활성화는 단순 인증 농업 육성이 아닌 공익적 기능 확대를 위한 농정 전체의 체질 개선을 위한 필수 요소로 이해해야 함.
 - 경축 순환, 기후변화 대응, 저탄소 영농 보급, 환경 친화형 농업 확산 등 다양한 농업환경 이슈에 대하여 ‘과’를 넘어서는 소통 채널이 마련될 필요가 있음.

- 설문조사 결과, 중앙정부 정책보다 지자체 육성정책이 활성화되지 못하였다는 점에 대하여 일반 전문가의 44.9%, 행정담당자의 6.6%가 긍정하며 의견 차이를 보임. 일반 전문가가 행정 담당자보다 중립적인 의견을 가질 가능성이 크다는 점에서 지자체 단위 친환경농업 활성화에 대한 고민이 필요함.
 - 「친환경농어업법」 제8조에서는 “① 시·도지사는 육성계획에 따라 친환경농어업을 발전시키기 위한 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 친환경농어업실천계획(이하 “실천계획”이라 한다)을 세우고 시행하여야 한다”고 규정하고 있으나 현재 지자체 계획은 중앙정부 계획을 따라 하는 수준에 대부분 그치고 있음.
 - 기초지자체 단위의 여건 및 추진 의지에 따라 부서, 조례, 계획수립, 사업예산 등 정책적 격차가 발생하나 중앙정부 차원의 개입에는 한계가 존재함.

- 중앙정부 조직의 확대는 기존 업무의 통합 및 분장을 한다는 점, 관련 사업예산 분배와 관련된다는 점에서 단기적 관점보다 장기적 관점에서 접근해야 함.
 - 단기적으로 (친)환경농업육성 T/F나 위원회를 조직하여서 관계된 다양한 부서 간 역할 및 이견 조율이 선행되어야 함.
 - 한편, 중앙정부의 육성정책 기조를 유지하면서 지역성을 반영한 계획이 수립될 수 있도록 지자체 단위의 적극적인 정책 수립 및 추진을 유도해야 함. 그러나 이러한 정책 수립 및 추진은 지자체 내 인력 및 자원과 밀접하게 연계된다는 점에서 지자체 내 정책사업의 추가가 아니라, 기존 농업 정책사업의 환경보전 성격의 강화 측면에서 이루어질 필요가 있음.
 - 따라서 법정계획인 친환경농업 육성계획을 기반으로 기본적·제도적 여건 구축에 대한 지자체 모니터링을 강화할 필요가 있음.
 - * (안) 친환경농업 육성계획 실천계획 수립·등록 절차 추진(농발계획 수준) + 친환경농업 육성계획 및 이행에 대한 평가체계 확보 → 지자체별 인센티브 및 페널티 부여 여부 검토

3.4. 친환경농업 인증 체계의 전환: [장기] 결과 중심이 아닌 과정 중심의 인증으로 전환

- 현행 인증 체계는 결과 중심 인증으로 농축산물 검사 수치로 안전성이 검증되고 있어, 수치의 변화에 소비자가 민감하게 반응할 수밖에 없는 구조로 영농 과정에서의 노력에 대한 반영이 제한적인 구조임.
 - 1991년 UR 협상 대비 농산물 품질인증제가 도입되면서 1993년 유기 및 무농약 재배 농산물 품질인증제 도입과 1995년 중소농·고품질 농산물 생산사업 지원을 시작하였으며, 이후 1998년 환경농산물 표시신고제 실시와 2001년 친환경농산물 의무인증제가 도입되었음.
 - 즉, 영농활동의 결과물(농축산물)에 대한 인증이 도입된 배경에는 농산물 시장 개방에 대한 경쟁력 확보 목적이 기저에 존재하는 것을 의미함.
 - 또한 검사 물질이 245종에서 320종으로 확대되는 등 안전성에 대한 소비자 신뢰를 조사의 양적 확대에 기반하여 추진해옴으로써 과정이 아닌 결과 중심 인증으로 제도가 정착되어 옴.

- 친환경농업의 개념 재정립과 연계하여 친환경농업 인증 체계 전환을 함께 고민할 필요가 있으며, 이러한 인증 체계 전환은 관련 제도 및 정책수단과의 정합성을 고려하여 이루어져야 함.
 - ‘농업환경보전 프로그램’ 도입으로 인하여, 기존 친환경 인증 농가와 프로그램 내 활동 참여 농가 간 위상을 정리할 필요가 있음.
 - 인증 로고의 혼란 우려가 있는 GAP, HACCP나 생산이력추적제와 같은 친환경 이외 인증 농축산물에 대한 관계 정립도 고민할 필요가 있음.

- 유기농 3.0에서 강조하는 인증 위주의 패러다임에서 벗어나 모범지침을 통해 다양한 주체들의 참여 기회를 확대하고, 유기농업의 위치를 생태·경제·사회·문화·책임성과 지역 상황에 통합된 농업 시스템으로 재설정하고자 하는 국제 흐름에 대한 고민이 필요함.

- 장기적인 관점에서 유기농업은 가장 고도화된 (친)환경농업의 단계로 설정하여, 해외 국가와 마찬가지로 국가인증을 유지하도록 함. 현재 국내 친환경 인증제도는 CODEX 등 국제 수준과 동등하게 인정을 받고 있으나 인증심사와 사후관리에서 과학적 정밀 검사 방법을 다수 도입하고 있음.
 - 현행 무농약농산물 인증은 장기적으로 친환경농업 인증이 아닌 농업환경보전 프로그램에서 흡수하도록 유도 가능함. 이것은 공적 조달과 지역 내 자원 순환에서도 중요한 부분으로 다루어질 필요가 있음.
 - 공익형 직불제 논의와 함께 ‘농업환경보전 프로그램’의 직불형 사업은 환경보전에 관한 메뉴형 직불제로 편입하되, 영농방법에 따라 농가 간 위상은 다음과 같이 설정하도록 함: 지속가능한 농업을 위한 영농 고도화의 방향: 관행 농가 → 농업환경보전 프로그램 내 활동 이행 농가 → 친환경농업 실천 농가로의 전환 및 고도화
 - 이에 따라서 유기농업 인증 희망 농가/농업환경보전 프로그램 참여 농가와 관행 농가를 대상으로 차등된 친환경농업 교육 프로그램을 마련할 필요가 있음.
 - 이러한 농가 대상 교육과 더불어 사후관리에 대한 검사가 아닌 다양한 농업환경 지표를 활용한 인증 심사 및 관리 체계 마련이 필요함.
 - * 지표 예시: 토양 입단화, 토양 비옥도, 생물 다양성 등
 - 또한 인증심사원의 전문성 제고를 통하여 사후관리가 아닌 사전예방 조치에 중점을 두어 인증 관련 교육이 이루어지도록 유도해야 함.
 - * (예) 현재 인증심사원 1인당 관리 농가 수 400명 수준의 단계적 축소, 지역별·품목별 심사 노하우 공유
 - 인증 체계 전환과는 독립적으로 (친)환경농업의 환경효과에 대한 지속적인 자료 구축과 효과에 대한 검증 절차의 구축이 필요한 사안임. 즉, 농산물 검사를 통한 안전성 검증에 그치는 것이 아니라 지속가능한 농업을 유지하기 위한 (친)환경농업의 환경성과를 정량적으로 평가하도록 지원할 필요가 있음.

- 현행 농산물(결과) 중심의 인증제도는 농가(과정) 중심의 인증제도로 전환하여 기존 환경 친화형 농가의 일상적 노력을 소비자가 인식할 수 있도록 전환되어야 함. 이때 GAP나 생산이력추적제도는 ‘인증’보다 사회적으로 바람직하게 실행하여야 하는 의무(규범적 의무)로 설정하여야 함.
 - 과정 중심의 인증제도 전환은 지속가능한 사회 구성에 대한 친환경농축산물 생산자와 사회 구성원 간 파트너십 확보 및 신뢰 관계 구축을 의미함.
 - 기존의 안전성 중심 홍보의 키워드 전환이 필요함.
 - * 키워드 예시: 환경보전, 다음 세대를 생각하는(지속가능한) 농업, 생태농업, 건강한 먹거리 생산 등
 - 이것은 앞서 언급한 (친)환경농업의 환경성과 평가와 더불어 (친)환경농업 활성화 필요성에 대한 국민적 공감을 높이는 과정으로 이해 가능함.

3.5. 지속가능한 생산 체계로의 전환: [단기·장기] 지속가능성 및 지역 순환성 제고, 경축 순환 및 양분관리에 대한 고민

- 농업환경은 다양한 요인이 복합적으로 연계되어 있기 때문에 동일 정책수단이 환경 효과별로 부정적 영향을 보일 수 있음. 그러므로 성공적인 농업환경보전·개선을 위하여서는 분절화된 육성계획의 부문 간 연계가 필요함. 이것은 중앙정부 차원의 조직 확대의 필요성과도 연계됨.
 - 예를 들어, 퇴·액비 지원사업, 녹비 지원 사업으로 인한 화학비료 사용량 저감 사업은 지역 내 퇴·액비 및 녹비 활용 과다로 인한 양분 과잉 문제로 이어질 수 있음. 일반 전문가 설문에서 기존 친환경 농자재 지원이 양분 과잉 투입의 원인이 되었다는 것에 47.9%가 긍정적인 것도 이러한 비의도적 효과를 우려한 것으로 볼 수 있음.
- 기존 인증 농업인의 소득 보전에 중점을 둔 경제적 지속가능성에 덧붙여 농업 활동에 대한 사회적·환경적 지속가능성에 대한 사회적 요구가 높아지고

있어 이를 정책적으로 반영할 필요가 높아짐.

- 그러므로 (친)환경농업 활성화에 있어서 단기적·장기적 관점에서 정책이 목표로 하는 환경보전·개선 수준을 명확히 하고 이에 대한 통합적 정책 접근이 요구됨.
 - 예를 들어, 지역 내 양분 균형 확보(정책 목표)를 유도하기 위해서 유기농업자재 지원 사업(정책 수단)을 활용 가능하며, 더불어 지역 단위 양분 관리나 가축분뇨 자원화, 농업인 교육, 공시 수수료 지원, 유기농업자재 수출 확대 등의 연계 수단의 효과와 상호보완점을 함께 고려할 수 있음.
- 이것은 정책 설계 시점부터 통합적 접근이 필요함을 의미하며, 이 과정에서 사회적·환경적 지속가능성을 균형 있게 고려할 필요가 발생함.
 - 경제적 지속가능성: 농가 소득 보전, 농업인 고용 창출
 - 사회적 지속가능성: 생산자와 소비자 간 파트너십 구축
 - 생태적 지속가능성: 환경오염 저감, 환경적 공익기능 제고
- 중앙정부 계획과 상호보완적으로 지역 단위 친환경농업 활성화 계획 수립이 필요함. 앞서 정책 추진체계 전환에서 제안하였듯이 법정계획인 친환경농업 육성계획을 기반으로 지자체가 제도적 여건을 구축하였는지에 대한 모니터링 체계가 구축되어야 함.
 - 특히 오염총량제, 가축사육밀도 제한, 가축분뇨 자원화 및 퇴·액비의 지역 내 소비와 같은 환경 이슈에서는 지역 특이성을 반영한 현실성 있는 계획 마련과 지역 내 이해당사자 간 갈등 해결이 중요하게 대두될 것임. 예상되는 갈등에 대한 지자체의 관리·중재 역량을 키울 필요가 있음.
 - 또한 경축 순환의 경우, 중소 규모 경종·축산 겸업농가 내부의 순환 체계 구축이 선행될 필요가 있으며, 이것은 지역 단위 환경관리라는 측면에서 중앙정부 정책이 아닌 지자체 정책을 중심으로 이끌어 나갈 필요가 있음.

3.6. 생애주기별 소비와 연계한 안정적 유통망 구축: [단기·장기] 국가 및 지역 푸드플랜과 연계를 통한 친환경농산물의 공적 조달 및 지역 내 소비체계 강화

- 친환경농축산물 유통시장은 조직화한 소비자를 대상으로 하는 생협 및 친환경 전문점, 일반 소비자 대상으로 그 규모 확대가 정체되고 있음. 이에 따라 친환경농축산물 수요처 확대가 필요하며 공공급식 유통에서 친환경농축산물의 비중을 늘리는 것이 하나의 해법이 될 수 있음.
 - 현재 국가 및 지역 푸드플랜 구축 논의에 있어서, 공공급식 유통 등 공적 조달체계를 활용하는 것은 지역 내 자원 순환이라는 관점에서 환경적 지속가능성을 높이는 방법으로 볼 수 있음.
 - 설문조사 결과, 장·단기 유통 부문 정책 주요 키워드로 판매처 확대와 판로 확대가 다양한 그룹에서 선택되었으며 이것은 안정적인 소비처 및 유통 확대의 필요성을 다양한 그룹이 공감함을 시사함.
 - 최근 친환경 인증 실적이 안정기에 접어들고 있는 만큼, 기존의 생산 중심의 친환경농업 활성화 정책에서 소비 확대를 통한 생산 확대의 선순환 구조의 정책으로 전환될 필요가 존재함.
- 이러한 접근은 생애주기별 농산물 소비 추세와 연계하여 친환경농산물 수요 확대를 함께 꾀할 수 있음. 생애주기별 농산물 수요에 있어서 공적 조달이 가능한 영역의 예시는 다음과 같음.
 - 영유아·어린이: 어린이집 등 보육기관, 유치원·초등학교 등 교육기관을 통한 급식 제공
 - 청소년: 중학교·고등학교 등 교육기관을 통한 급식 제공
 - 대학생·군인: 대학교 등 교육기관, 군대를 통한 급식 제공
 - 1인 성인 가구 및 신혼부부·임산부, 노인 가구: 농산물꾸러미, 식품 바우처 등을 통한 균형 잡힌 식단 제공
 - 공공기관, 병원, 자발적 참여 기업 등: 유통업체와의 직거래 지원, 식생

활 개선을 위한 식재료 지원·식품 바우처 등 제공

- 생애주기별 소비 접근은 기존에 고려되지 못하던 대학생, 군인, 신혼부부, 임산부 등을 대상으로 급식이나 식재료·바우처 지원 등을 통하여 친환경농축산물에 대한 접근성을 높이고 장기적인 소비자 인식 전환으로 연계할 수 있음.
 - (예1) 충남도립대학교 친환경 급식 사례: 충남은 청양군 학교급식지원센터를 통해 현물을 지원하며, 대학교 내 농산물 중 50%를 친환경농산물로 이용 중임.
 - (예2) 경기 접경지역 친환경 군 급식 사례: 접경지역 시군(김포, 파주, 연천, 고양, 양주, 동두천, 포천)의 친환경농산물 및 경기도 내 친환경농산물을 대상으로 군납조합 공급 물량의 10%를 친환경농산물로 대체하는 것을 추진함.
 - (예3) 충북 산모 친환경농산물 꾸러미 지원 사례: 충북에 거주하는 산모 10,000명을 대상으로 쌀, 채절 과일, 버섯류, 채소류, 가공품, 축산물로 이루어진 친환경농축산물 꾸러미를 연 4회 지원함.
- 또한 공공기관, 자발적 참여 기업, 병원 및 종교단체 등 기존 학교 중심의 대량 급식 체계를 다른 소비처를 활용하여 확대하는 것을 고려 가능하며, 이것은 전문가가 장기적인 키워드로 선택한 ‘도농 상생’의 틀에서 접근이 가능함.
 - (예 1) 충북(쌀, 채소), 전남(쌀, 채소), 경북(쌀)은 시도 구내식당에서 친환경급식을 실시 중임.
 - (예 2) 나주혁신도시의 경우, 나주시-전남-농식품부 간 로컬푸드 공급 업무협약을 체결하여 14개 공공기관에 지역 농산물을 공급하고 있음. 친환경농산물은 식재료 단가 등으로 공급되지 못하고 있으나 공공기관 급식을 통한 소비처 확대의 사례로 볼 수 있음.
 - (예 3) 진주미래여성병원은 2009년부터 아이쿱생협과 연계하여 ‘나의 이웃과 지구를 살리는 친환경 급식 병원’을 만들고자 하고 있으며 임산부

를 통하여 태아에게 가는 먹거리가 중요하다는 것에 관심을 가지고 있음. 또한 임신부뿐만 아니라 아동병원 입원 아동과 가족들, 직원들까지 친환경 식품을 섭취하도록 돕고 있음.

- 장기적으로 이러한 소비 확대 정책은 공적 조달체계 및 지역 내 소비체계를 적극적으로 활용하는 방향으로 정책 설계가 필요함.
 - 친환경농축산물에 대한 공적 조달 및 지역 내 소비체계 강화는 해당 지역 단위 내 친환경농축산물 유통 규모화와 규모화를 통한 물류비용 절감이 이루어지도록 지역 내 생산된 친환경농축산물이 일정 규모 이상 포함되도록 유도해야 함.
 - 이러한 접근은 공적 조달을 통한 소비자 인식 변화 및 홍보 효과도 함께 꾀할 수 있음.
- 지역 내 친환경농축산물의 안정적 공급, 품목 다양화, 생산자 출하기반 확보 등의 과제도 함께 해결되어야 하므로 단기적으로 공적 조달·소비체계 확보를 위한 친환경농산물 생산의 확대 및 다양화, 관련 인프라 확보에 정책의 초점을 맞출 필요가 있음.
- 최근 소비 추세를 본다면 이러한 지역 내 공적 조달 구축 및 홍보에 있어서, 단기적인 전략에서 소비자의 경험에 대한 욕구나 소비자 대상 큐레이션에 대한 고민이 녹아들 필요가 있음.
 - 소비자의 경험에 대한 욕구는 단순한 정보 제공이 아닌 직접 경험과의 연계를 통하여 나타나고 있음. 체험농장이나 원데이 쿠킹 클래스 등의 활성화에 있어서 이동 시간 및 거리는 주요 고려 요소이므로, 지역 내 홍보에 있어서 이러한 경험에 대한 욕구를 만족시킬 수 있는 장소 및 프로그램 확보는 주요한 홍보 전략이 될 수 있음.
 - 생애주기별 특정 소비 대상을 타깃으로 한다는 점에서 각 소비 대상의 특성을 파악하고 맞춤형 경험의 기회와 큐레이션을 구성하는 것 또한 중

요한 콘텐츠가 될 수 있음.

- 그리고 대상 지역의 특성에 맞춘 큐레이션이 가능하다는 점에서 지역 내 공적 조달 공급을 담당하는 농업인 및 유통업체에서 지역 주민의 니즈 및 취향을 반영한 타겟팅은 지역 내 마케팅의 중요한 요소로 볼 수 있음.

3.7. 착한 소비·가치 소비의 확대: (단기·장기) 소비자 대상 착한 소비 및 가치 소비의 확대 및 (친)환경농업 파트너십 확보

- 최근 소비의 추세가 착한 소비(가난한 이웃을 도울 수 있는 소비, 사회적 약자를 보호할 수 있는 소비, 친환경적 소비로 정의, 최인수 외 2015) 및 가치 소비(개인이 중요하게 여기는 가치를 투영한 소비재에 관한 소비, 연구진 정의)가 증가하는 방향으로 진행되고 있음.
 - 이것은 소비자 설문 조사에서 일반 소비자 및 생협 회원이 ‘친환경농축산물·가공식품의 안전성 홍보’를 정부 역할 1순위로 가장 많이 선택하였지만 ‘친환경농축산물·가공식품의 환경개선 효과 홍보’ 또한 높은 빈도로 선택한 것에서도 확인 가능함.
 - 친환경농업 활성화는 단순히 소비자가 원하는 농축산물을 생산한다는 개념보다 농업의 환경보전 효과 등 ‘공익적 기능 증대’라는 측면에서 소비자의 사회적 책임이 함께 요구되는 부분임. 즉, 친환경농업 활성화는 농업인만의 문제라기보다 사회 구성원 간 연대 책임이 필요한 부분으로 해석해야 함.
- 앞서 제시한 공적 조달 소비확대는 소비자에 대한 홍보로 자연스럽게 이어질 것으로 기대함. 소비자 설문 결과에 근거하면, 홍보 내용의 주요 키워드에서 안전성은 여전히 중요하며, 환경개선 효과도 중요한 것으로 나타남.
 - 식품 안전성은 친환경농축산물을 포함한 모든 종류의 농축산물도 지켜야 하는 규범적 기준이므로 친환경농축산물이 관행 농법을 통하여 생산

된 농축산물보다 ‘더욱 안전하다’는 것이 아닌, 관행 농법을 통하여 생산된 농축산물에도 ‘공통으로 적용되는 안전성 최소 기준을 친환경농축산물이 달성하였다’고 이해할 필요가 있음. 이것은 과정 중심의 인증 체계 정비와도 연계되는 부분임. 이런 면에서 친환경농축산물이 차별화되는 지점은 ‘환경개선 효과’에 대한 홍보로 보아야 함.

- 또한 단기적으로 공적 조달 소비의 실천 주체(학교 영양사, 병원 영양사, 군대 조리사 등)를 대상으로 친환경농축산물 소비 촉진에 대한 홍보 및 교육을 시행할 필요가 있음.
- 일반 소비자 대상 홍보에 있어서 의무자조금을 활용하는 것은 바람직하나, 적어도 GAP 인증 농산물 홍보에 준하는 수준의 홍보가 이루어지도록 정부가 보조할 필요가 있음. 참고로, 앞서 강조하였듯이 GAP는 향후 규범적 기준으로 분류하여 상호준수의무와 연계하여 지켜지도록 하는 것이 바람직함.

○ 공적 조달에서도 강조하였듯이 단기적으로는 현재 소비 추세를 반영한 친환경농축산물 홍보 전략이 필요하며, 주기적으로 소비 트렌드 변화를 분석하고 중앙정부 및 지자체 계획에 반영할 수 있는 체계가 필요함.

- 정부·자조금 협회·소비자 단체 간 주기적·지속적 교류 추진, 생산자단체 및 중소 규모 유통업의 마케팅 전문가 상담 지원 등이 필요함.
- 예를 들어, 현재 식품 소비 추세를 반영한다면 YOLO 즉 증가, 전문가에 대한 신뢰 저하, 온라인 커뮤니티를 통한 정보 확산, ‘나’에 대한 투자, 미세먼지 등 최근 환경 이슈와 연계한 홍보 전략 수립이 필요함.

○ 장기적인 관점에서는 ‘식생활 교육 기본계획’ 내 친환경농산물 소비에 관한 콘텐츠를 제공하여 반영하도록 유도할 필요가 있음. 또한 장기적인 관점에서 국민의 친환경농업에 대한 인식을 제고하기 위하여서는 정규 교과서 내 농업의 공익적 기능과 함께 (친)환경농업의 필요성과 기능, 역할, 목적을 함께 삽입할 필요가 있음.

- 이러한 교과 과정 연계와 더불어 교사 교육 및 연수, 도시농업 활성화, 교내 텃밭 가꾸기 등의 교육 콘텐츠 활용을 장려하여야 함.
- 또한 앞서 언급한 소비자의 직접 경험에 근거한 소비가 중요해지고 있으므로 이러한 교육 프로그램의 활성화를 위해서는 지역 내 직접 경험이 가능한 장소 및 프로그램 발굴 또한 함께 중요함을 알 수 있음.

제 6 장

결론 및 요약

- 본 연구는 1990년대 이후 친환경농업 정책의 변화, 관련 여건 변화, 정책 성과를 정량적·정성적으로 분석하고, 이를 바탕으로 향후 장·단기적인 친환경농업 활성화 정책의 방향성에 대해 제언하는 것을 목적으로 하고 있음.

□ 친환경농업의 역사적 조명

- 친환경농업의 역사는 1960년대 일본의 영향을 받은 1세대 유기농업 선구자들에 의하여 국내에 소개되었으며 시대적 흐름에 따라 크게 5단계로 분류할 수 있음.
 - 태동단계(1970년대) : 관행 농업의 폐해에 대한 반성과 더불어 친환경농업에 대한 운동적, 기술적 도입이 이루어지던 시기
 - 확산단계(1980년대) : 소비자 생협 운동과 친환경농업의 결합을 통하여 운동과 사업의 결합모델을 확산시켜 나가는 시기
 - 제도단계(1990년대) : 친환경농업 관련 법률 제정 등 제도화 기반 마련과 동시에 친환경 생산자 연대 및 조직화 시기
 - 성장단계(2000년대) : 정부 주도의 친환경농업 육성정책에 의하여 친환경농업의 양적 성장 및 상업적 산업화가 확산되던 시기
 - 전환단계(2010년대) : 학교급식을 비롯한 공적 소비의 확산과 친환경농업 제도에 대한 반성 및 정책적 방향 전환이 논의되는 시기

□ 친환경농업 관련 중앙정부 조직·제도 변화

○ 1998년 ‘친환경농업’ 원년이 선포되었으나 친환경농업(환경농업)에 관한 논의는 그 이전부터 이어짐.

- ('91) 농림부 내 농산국에 유기농업발전기획단 구성 → ('94) 제1차 농정 개혁추진회의에서 ‘농어촌발전 및 농정개혁추진방안’ 발표 중 ‘농어업의 경쟁력 강화를 위한 10대 핵심과제’로 환경농업정책이 선정 → ('94. 12) 농림부 내 환경농업과 신설 → ('95) 환경농업정책 실무작업반 설치.
- ('93) 유기·무농약재배 농산물 품질인증제 실시 → ('96) 저농약 재배농산물 품질인증제 실시 → ('97) 유기농산물 표시제도 도입 → ('98) 유기농산물가공품 품질인증제 도입 → ('01) 표시·신고제도의 품질인증제도 단일화

○ 1997년 「환경농업육성법」이 최초 제정된 후, 2001년 「친환경농업육성법」으로 명칭 변경, 2012년 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」(친환경농어업법)로 전면 개정됨.

○ 중앙정부의 제도적 성과는 다음과 같이 요약됨.

- 「환경농업육성법」 제정을 시작으로 친환경농업 정책의 법적 근거 마련
- 인증제 및 표시제의 단일화를 통하여 국민 신뢰도 향상
- 농산물의 인증제도 종류 변화를 통한 고도의 친환경농업으로의 전환 유도: 최초 일반 환경농산물, 유기농산물, 전환기 유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물 5종 인증제도에서 현재 무농약농산물·유기농산물 2종 인증제도로 변화
- 친환경농산물에 친환경축산물(무항생제축산물, 유기축산물) 및 친환경수산물을 포함하여 ‘친환경’ 먹거리 범위 확대
- 유기농업자재 공시제도 마련 및 내실화(혼란을 초래하는 품질인증제도 폐지)

- 유기농식품 인증제 전면도입 및 제조업체의 자율표시제 폐지
- 해외 유기농식품에 대한 동등성 규정 마련
- 인증기능의 민간 이전, 인증기관 평가 및 등급제 도입을 통한 관리·감독 강화
- 친환경농식품 인증 범위의 확대: 반려동물 유기사료 및 유기양봉 인증제 시행

□ 공익적 기능 재조명과 친환경농업 육성의 의의

- ‘공익적 기능’의 재조명은 농업인 지원의 근거가 아닌, 실제 영농활동이 사회 전체 후생 증가에 기여하는 부분에 대한 정확한 인식과 공익적 기능 향상을 위한 영농법으로의 전환에 대한 사회적 요구를 반영하고 있음.
 - ‘공익적 기능’이란 농업 활동을 통하여서 발생하는 다양한 영향 중에서 공공재(public good)나 공유자원(common resources)의 성격을 가지고 사회 후생을 증가시키는 기능으로 정의할 수 있음.
 - 농업의 공익적 기능과 가치를 논의할 때 중심이 되는 부분이 ‘농업환경’의 영역임. 대부분 국가에서는 유기농업 육성정책을 농업환경 정책의 일환으로 포함하고 있음.
 - 국내에서도 1998년 친환경농업 원년 선포 이후 20년간 친환경농업 육성을 위한 다양한 정책이 실시되어 왔으나, 환경친화적 농업 육성보다 친환경농업 인증에 중점을 둔 정책이 우선시되면서 친환경농업의 외연을 제약했다는 비판이 제기됨. → 「제4차 친환경농업 육성 5개년 계획(2016~2020)」에서는 친환경농업의 외연 확대를 위한 지역 단위 농업환경 관리 사업(‘농업환경보전 프로그램’) 도입을 계획하여 2019년 현재 5개소에서 사업을 실시할 예정임.
 - 또한 소비자가 친환경농산물을 ‘안전한’ 농산물로 인식하도록 홍보가 되어 왔던 부분도 친환경농산물의 외연을 축소하는 원인으로 지적됨.
- 유기농 3.0은 유기농업 그 자체를 목표로 두는 인증 위주의 패러다임에서 벗

어나 모범지침(Best Practices Guidelines)을 통해 다양한 주체들이 참여할 수 있도록 기회를 확대하는 것을 중요시함. 그러므로 유기농업을 지역 상황에 맞추어 생태·경제·사회·문화·책임성이 종합적으로 통합된 인증시스템으로 설정되는 것을 주장함.

- 1996년 최초 정부 정책으로 발표되었던 「21세기를 향한 농림수산 환경 정책」에서 환경농업을 “농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하는 농업 형태로서, 농업생산과 경제성 확보, 환경보전 및 농산물의 안전성 등을 동시에 추구하는 농업”으로 정의한 것을 상기하자면, 친환경농업은 생산자 위주(인증 중심)나 소비자 위주(안전성 확보)로 정의할 것이 아니라, ‘농업과 환경의 조화’를 궁극적 목표로 두고 그 아래서 생산자의 경제성 확보, 환경보전형 영농법 전환, 농산물 안전성 확보 등이 동시에 이루어져야 하는 농업 시스템으로 이해해야 함.

□ 중앙정부 친환경농업 육성정책 평가

- 본 연구에서는 친환경농업 육성 5개년 계획을 중심으로 정책평가를 진행함.
 - 효과성 평가: 계획 내 성과 목표로 나온 지표를 중심으로 평가
 - 정확성(이행 정도) 평가: 계획 내 제시된 예산 확보 또는 제도 개선 노력 대비 해당연도 편성된 실제 예산 및 제도 변화 현황을 비교하여서 평가
 - 총합 효과 평가: 정책(사업)의 비의도적 효과를 목록화하여 전문가 및 정책 담당자 그룹, 이해관계자 그룹(친환경농업 인증/비인증 농업인, 친환경농축산물 유통업체 담당자, 생협 회원/비회원 소비자)을 대상으로 정성적으로 평가
- 육성계획에서의 추진전략에 포함된 핵심가치는 계획별로 다소 다름.
 - 제1, 2차 계획에서 구체적으로 명시되던 핵심가치가 제3, 4차 계획에서는 좀 더 포괄적인 언어로 표현되고 있음. 이것은 기존에 제시되던 가치가 독립적으로 확보 가능한 것이 아니라 서로 유기적으로 연결되어 있음을 반영하여, 계획 내에서 추진과제와는 차별되는 보편적인 핵심가치를

설정하기 위함으로 보임.

- 제3차 계획의 경우에는 ‘생산자를 잘살게, 소비자를 행복하게, 자연을 건강하게’라는 다소 일반적인 언어로 핵심가치가 표현되었으나, 생산자와 관련한 부분은 기존의 소득증대와 연결 가능하며 소비자와 관련한 부분은 고품질의 안전한 먹거리 공급, 자연과 관련한 부분은 다원적 기능에 근거한 환경보전, 자연 순환과 연결 가능함.
- 제4차 계획의 경우에도 ‘산업육성’과 ‘환경보전’이라는 포괄적 단어가 제시되고 있으나, 전자는 생산자의 친환경농축산물 공급과 소비자의 수요 측면과 연관되며, 후자는 다원적 기능에 근거한 환경보전 및 자연 순환과 연결 가능함.

□ 중앙정부 친환경농업 육성정책 부문별 평가

- 친환경농축산물 인증의 경우, 제도적으로 법의 재·개정과 함께 인증제도가 고도화되었음. 인증실적 면에서는 2015년도 이후 하락 추세이던 친환경농업 인증실적이 최근 반등하여 증가 추세로 전환되었음. 또한 친환경농업 제4차 육성계획에서는 기존의 인증 중심 정책에서 벗어나 농업환경보전이 강조된 모습을 확인 가능함. 기존 친환경농업 육성정책에서도 국립농산물품질관리원을 중심으로 농산물의 안전성과 품질 검사에 대한 지속적인 노력을 기울여 국민의 신뢰를 확보하기 위해 노력한 것을 확인할 수 있음. 그리고 정책의 직접적인 수혜자인 인증 농업인이 인증제도의 사업목표 달성에 대다수 긍정적인 반응을 보임.
- 친환경농축산물 인증과 관련하여, 다양한 그룹에서 ‘친환경농업’ 개념에 대하여 다른 반응을 보여 개념적 정의에 대한 논의의 필요성을 시사하였음. 또한 법률상에서 ‘친환경농축산물’ 관련 내용이 인증 농축산물에 국한됨으로써 인증 농축산업인 중심의 정책이 추진되어 온 것으로 판단됨. 그리고 GAP 지원을 친환경 육성계획에 포함함으로써 정책 수혜자 및 소비자에게 혼란을 초래한 점도 지적되었음. 기존의 검사 위주의 사후관리는 정책 수혜

자인 농업인의 불만을 초래하고 있어 과정 중심의 인증으로의 정책 수요가 존재하고 있으며, 민간 인증기관의 경우 예산 및 인력의 부족을 애로사항으로 꼽고 있어 민간 인증체계 안착을 위하여 인증기관 자립을 돕는 정책이 필요함을 시사함.

- 친환경농업 직접지불제도는 시장 왜곡이 적은 보조금의 활용으로 볼 수 있으며, 단가의 인상 및 품목별 차등화 등 정부의 노력이 지속적으로 경주된 것을 확인할 수 있음. 2015년 유기지속직불금 지급 이후 감소 추세이던 유기농업 인증 면적이 증가 추세로 전환되어, 2018년 유기지속직불금 지급기한 폐지도 유사한 효과를 가질 것으로 기대할 수 있음.
- 그러나 친환경농업 직접지불제도에 사용되는 예산은 전체 직접지불제도에 서 적은 비중을 차지하고 있어, 전체 농업인 대비 수혜 농업인의 수가 많지 않음을 알 수 있음. 또한 직접지불제도 시행 규정 내 농산물과 축산물의 지급목적에 차이가 존재하여 제도적 통일이 요구됨. 2019년 농업환경보전 프로그램이 도입됨에 따라 메뉴형 환경보전형 직불금 도입의 단초를 제시하였으나 공익형 직불제 재편 논의와 밀접하게 연관되어 향후 기존 친환경직불제도 개편에 대한 공론화가 필요할 것으로 보임.
- 국내 화학비료 및 농약 사용량이 기존 육성계획 목표에는 미달하더라도 전반적으로 감소하는 추세를 보이며, 가축분뇨 자원화 역시 증가 추세로 나타남. 논밭 화학성 성과 목표를 볼 때 토양개량제 및 유기농업제재 지원을 통한 토양보전 및 지력 증진의 효과가 있었던 것으로 판단됨. 유기질비료 공급량 증가, 친환경 농자재 기준 마련, 공시제도 도입 등을 통한 농업인 신뢰도 향상된 것으로 판단되며 인증 농업인 설문조사 결과 사업의 목표 달성에 대하여 대다수 긍정하는 것을 확인할 수 있음.
- 화학비료 사용량의 전반적인 감소 추세에도 불구하고 최근 다소 증가 추세

가 관측되어 향후 정책에서도 화학비료 저감 정책이 중요할 수 있음을 보임. 또한 양분 투입제 간 대체 관계를 고려한 종합관리 체계가 부족하다고 보이며 이것은 지역 양분 및 축산분뇨 관리에 대한 지속적인 사회 요구에 부응하여서 더욱 고도화된 관리 체계가 필요함을 나타냄. 덧붙여 유기농업자재 공시 제품의 효과성 검증에 대한 연구개발과 기존 유기농업자재 지원 사업으로 인해 친환경 농업인의 자재 의존도가 심화하였다는 지적은 향후 정책에서 개선할 부분으로 볼 수 있음.

- 친환경 농업지구 및 광역단지 조성 정책과 개소 수 증가는 집단효과를 고려할 때 바람직한 방향으로 진행되고 있다고 판단됨. 또한 기존 지구 및 단지 통합의 경우 친환경 인증 면적이 증가하는 성과를 보이기도 하였으며, 지구 및 단지 내 인증 면적 비율이 전국 평균 인증 면적 비율보다 높아 친환경농업 인증 양적 성장에 도움이 되는 것으로 보임.
- 지구 및 단지 내 인증 면적 비중이 30%를 웃돌지만 다소 정체된 모습을 보이고 있으며 제2차 계획에서 제시된 1읍면 1지구, 1시군 1광역단지 조성 목표에는 미달한 것을 알 수 있음. 제4차 계획에서 농업환경보전 프로그램과의 연계 방안이 제시되었으나 프로그램 도입 초기이므로 향후 연계 강화 방안이 구체적으로 마련되는지 지켜볼 필요가 있음. 전문가 설문에서 지구 및 단지 최초 계획의 목적은 경축 순환 체계 구축이 핵심이었다는 지적이 있어, 지구 및 단지의 양적 증가 외에 내실화가 필요함을 알 수 있음.
- 친환경농업 유통·소비 활성화 정책에서는 유통업체 담당자 설문 결과, 유통물량의 안정적 확보를 돕고 친환경 가공식품 산업 확대에도 긍정적인 영향을 주었다고 보임. 경기도 광주 친환경농산물유통센터의 매출 규모 및 임대율이 증가 추세인 점에서 물류센터가 유통 규모화 및 조직화에 유용함을 알 수 있음. 또한 2015~2017년 기준 유통활성화자금 지원 업체의 매출액이 증가한 것도 사업의 성과로 볼 수 있음. 의무자조금의 경우 2017년 우수 등급

을 받았으며 2017년 대비 2018년 거출률이 증가하는 등 안정적으로 안착하고 있음을 알 수 있음.

- 그러나 설문조사 결과, 판로 확보와 판매처 확보의 중요성이 지속적으로 지적되고 있으며, GAP 대비 홍보 수준이 낮은 것이 전문가 인터뷰에서 지적되어 의무자조금과 상호보완적인 친환경농축산물 홍보 정책이 필요함을 시사함. 또한 유통담당자 설문에서 인증표시(로고) 차이에 대한 소비자 인식에 대한 의문이 제기되었으며 소비자 설문에서 유기농식품의 구분 가능성이 가장 낮은 비율로 긍정적인 응답을 받음으로써 유기농식품에 대한 소비자 이해도 제고가 필요함을 보였음. 또한 전문가 그룹에서 기존 직거래 지원 사업의 진입장벽이 높은 점이 지적되어 향후 소규모 영농조합이나 생협의 활용도 제고에 대한 고려가 필요함을 나타냄.
- 농업인 교육에서는 2017년 의무자조금 14%를 교육에 활용한 점과 농촌진흥청의 2차 진흥계획 시도사업에 농업환경에 대한 부분을 명시한 점 등에서 그 노력을 확인 가능함. 또한 성과보고서 내 친환경농업연구센터의 사업성과가 달성률이 높게 나타났음. 농업환경 자원 DB와 관련하여서는 국립농업과학원을 중심으로 휴토타 등 정보시스템 구축 및 정기적인 조사가 진행되고 있어 DB 구축 노력 또한 확인이 가능함.
- 제4차 계획에서는 농림수산물교육문화정보원의 공모 교육을 제시하고 있으나, 인증 농업인 및 비인증 농업인을 대상으로 ‘친환경농업’에 대한 상시적이고 정기적인 교육 프로그램이 필요할 것으로 보임. 또한 기존 교육 주체인 연구센터나 기술센터 등의 전문가 역량 점검을 통하여 교육의 질 확보도 중요하다고 보임. 특히 기존 관행 영농법 지도 전문가가 친환경 영농 콘텐츠를 추가로 습득하도록 제도적인 지원이 필요함. 덧붙여 기존 교육 프로그램은 비인증 농업인을 대상으로 한 ‘환경친화적 영농’ 콘텐츠가 부족하여, 전반적인 농업의 친환경화를 위한 비인증 농업인 대상 프로그램 개발도 필요

함을 알 수 있음. 기존 연구센터를 통하여 지역적 특성을 반영한 기술개발 및 보급이 제대로 이루어지지 않아 향후 연구센터의 역할 및 활용도 제고에 대한 고민 또한 필요한 부분임.

- 그리고 기존 정책 성과의 경우 시계열적으로 통일된 지표 및 목표가 제시되지 않아 장기간에 걸친 사업 성과 평가에는 적절하지 못한 부분이 있음. 장기적 관점에서의 정책 효과성 제고를 위하여서는 장기 비전 설정과 함께 일관성 있는 성과지표 활용이 필요할 것임.
- 전문가 설문 결과, 친환경농업 육성정책이 친환경농업을 국가 인증 농업으로 인식하도록 추진되었다는 점, 육성정책이 친환경농축산물을 안전 농축산물로 인식되도록 추진된 점에 대하여서는 일반 전문가 및 행정담당자의 대다수가 긍정하였음. 기존 육성정책 일부가 친환경농업의 관행화를 유도한 점에 대해서는 행정담당자(53.3%)보다 일반 전문가(66.3%)가 소폭 더 높은 비율로 긍정적인 답변을 하였음.
- 기존 육성정책이 친환경농업의 공익적 기능에 대한 평가와 상응하는 보상체계를 마련하는 것에 소홀하였다는 점에 대해서는 일반 전문가 및 행정담당자 대다수가 긍정하였으며 특히 일반 전문가의 긍정적 응답 비율은 81.5%로 매우 높게 나타남.
- 친환경 농자재 지원이 양분 과잉 투입의 원인이 되었다는 점에서는 일반 전문가의 47.9%, 행정담당자의 36.7%가 긍정하여서 일반 전문가와 행정담당자 간 의견 차이가 다소 나타남. 유기농업자재 공시제도가 친환경(유기) 농업자재 시장을 위축시켰다는 점에 대하여서는 반대 의견이 우세하여, 공시제도에 대한 긍정적 인식을 확인할 수 있음.
- 중앙정부 정책보다 지자체 육성정책이 활성화되지 못하였다는 점에 대해서

일반 전문가의 44.9%가 긍정적인 것에 비해, 행정담당자는 6.6%만이 긍정하여서 실제 지자체 내 사업을 추진하는 행정 주체와 전문가 간 의견 차이를 극명하게 드러냄. 기존 친환경농업 육성정책이 지역 특성을 반영하지 못하였다는 점에서도 일반 전문가는 과반수(58.2%)가 긍정적인 것에 비해, 행정담당자는 30%만이 긍정하여서 의견 차이를 보여줌.

- 덧붙여 연구개발 과제로, 친환경 인증 농축산물과 관련한 생산자 경영비용 및 소득, 유통 마진 등에 대한 체계적이고 정기적인 조사가 필요하며, 생산 이력추적 등과 같이 소비자 신뢰도 향상과 관련한 빅데이터 활용 또한 장기적인 연구개발 과제로 생각할 수 있음.
- 친환경농업 육성계획이 5년 단위로 계획됨에 따라서 각 계획의 세부 내용이 정부 기조에 따라서 달라지기도 하여서, 10년, 20년, 30년과 같은 장기 비전을 제시하여 육성계획 간 통일성을 유지할 필요도 있음.

□ 지방정부 친환경농업 육성정책 평가

- 국내 친환경농업 육성을 위한 지방정부의 노력은 3단계 분화 과정을 거치는 것으로 나타남.
 - 1990년대는 각성단계로 요약할 수 있으며, 환경농업실천단체 주도로 시작된 지역 친환경농업 육성정책을 간접적으로 지원하기 시작하였음.
 - 2000년대는 육성단계로 요약되며, 광역단위, 기초단위 지자체들이 본격적으로 친환경농업 육성정책을 확대·보급한 시기로 정리할 수 있음.
 - 끝으로 2010년대는 심화단계로 정리할 수 있으며, 친환경농업의 공익적 가치 성찰과 농업환경보전 프로그램으로 연계하여 정책적 시도가 추진된 시기였음.
- 9개 도의 2017년 친환경농업 사업 금액 대비 국비 연계 비중은 5.33%로 여전히 높은 수준인 것으로 조사되었으며, 2008년 대비 2017년 단위 사업 기

준 건수 대비 국비 연계 비중은 증가하였으며, 자체 사업 수는 감소하는 것으로 조사됨.

- 3개 시도를 중점적으로 분석한 결과, 지자체 친환경농업 육성계획 수립의 경우 법정계획임에도 불구하고 지자체 중 관련 계획을 수립한 시군은 전체 대비 약 40% 수준인 것으로 조사되었음. 친환경농업 육성 지원조례 및 거버넌스는 세트화되어 있는 정책추진체계로 조례를 제정한 시군 비중은 7% 거버넌스 설치한 시군 비율은 65% 수준인 것으로 나타남.

□ 패러다임 전환과 친환경농업 정책

(1) 친환경농업 개념과 위상 정립

- 「환경농업육성법」이 최초 제정될 때 농업계와 환경계의 이해관계 조율을 통하여 「환경농업법」이 아닌 ‘육성법’이 제정되게 됨으로써 친환경농업을 육성해야 하는 ‘산업’으로 인식하게 됨. 그러나 친환경농업 활성화는 정부가 ‘육성’을 해야 하는 산업이 아닌 생산자, 정부, 국민이 함께 지속가능한 사회와 농업 체계를 구축해야 하는 사회적 문제로 접근해야 함.
- 또한 ‘친환경농업’ 개념에 대한 이해당사자 그룹별(비인증 농업인, 인증 농업인, 행정담당자, 일반 전문가) 인식 차이가 존재하고 있어 그 간극을 줄일 필요가 있음. 이와 관련하여 최근 개정 추진 중인 「친환경농어업법」의 개념 재정립도 제도적 면에서 중요한 부분임.
 - 개정안에서도 토양 이외 환경으로 개념 확대가 필요하며 ‘지속가능성’ 개념 추가를 고려 가능함. 그리고 현행법은 ‘친환경농축산물’을 ‘인증 농축산물’로 정의하고 있어서 ‘인증’과 ‘생산물’ 중심으로 정책이 수립될 수밖에 없는 한계를 가짐. 비인증 환경농업이 정책 대상이 될 수 있도록 ‘친환경농업’의 외연을 확대하는 것이 필요함.
- 친환경농업 활성화 계획은 단순히 ‘농업’ 분야에 국한된 문제가 아니라 한

국형 지속가능발전 목표(K-SDGs) 및 지방 의제 21, 국가환경종합계획 등과의 정합성을 고려하여 친환경농업 정책을 설계하여 환경문제 개선에 대한 국민의 공감을 확보할 필요가 있음.

(2) 친환경농업 육성의 질적 전환

- 기존 친환경농업 정책은 공익적 기능 제고에 대한 정당한 보상이 부족하다는 의견이 존재하며, 비인증 농업인을 대상으로 한 공익적 기능 제고에 대한 보상체계가 미흡함. 지자체 단위의 직불제 사업이 증가하고 있으나, 기존 정부 직불제 사업의 추가 지원 형태가 다수이며 ‘공익형 직불제’라는 용어만 차용하고 있음.
 - ‘공익형 직불제’가 농업환경 개선 및 지역 내 자원 순환을 목적으로 설계할 필요가 있으며 이것은 대다수 농업인이 준수해야 하는 기본적인 수준의 상호준수의무(cross-compliance) 강화를 의미함.
- 직접지불제를 단순한 소득보전 정책수단으로 보는 것이 아니라, 농업인이 실제 행하는 공익적 기능 제고에 대한 노력에 대한 정당한 대가를 지급하기 위한 수단으로 보는 관점의 전환이 필요함.

(3) 더욱 통합적인 친환경농업 육성정책 추진체계 구축

- 친환경농업은 생산 외에도 유통, 가공, 소비, 투입재, 무역 등 다양한 방면과 연계된다는 측면에서 ‘과’의 범주를 벗어나는 통합적 접근이 필요함. 친환경농업 개념 재정립에서 외연 확대를 언급한 것과 같이, 친환경농업 활성화는 단순 인증 농업 육성이 아닌 공익적 기능 확대를 위한 농정 전체의 체질 개선을 위한 필수 요소로 이해해야 함.
- 설문조사 결과, 중앙정부 정책보다 지자체 육성정책이 활성화되지 못하였다는 점에 대하여 일반 전문가의 44.9%가 긍정하였으며, 이러한 지적에 대응하기 위하여 지자체 단위 친환경농업 활성화에 대한 고민이 필요함.

- 「친환경농어업법」 제8조에서는 “① 시·도지사는 육성계획에 따라 친환경농어업을 발전시키기 위한 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 친환경농어업실천계획(이하 “실천계획”이라 한다)을 세우고 시행하여야 한다”고 규정하고 있으나 현재 지자체 계획은 중앙정부 계획을 따라 하는 수준에 대부분 그치고 있음.

- 중앙정부 조직의 확대는 기존 업무의 통합 및 분장을 한다는 점, 관련 사업 예산 분배와 관련된다는 점에서 단기적 관점보다 장기적 관점에서 접근해야 함.
 - 단기적으로 (친)환경농업육성 T/F나 위원회를 조직하여서 관계된 다양한 부서 간 역할 및 이견 조율이 선행되어야 함.
 - 한편, 중앙정부의 육성정책 기조를 유지하면서 지역성을 반영한 계획이 수립될 수 있도록 지자체 단위의 적극적인 정책 수립 및 추진을 유도해야 함. 그러나 이러한 정책 수립 및 추진은 지자체 내 인력 및 자원과 밀접하게 연계된다는 점에서 지자체 내 정책사업의 추가가 아니라, 기존 농업 정책사업의 환경보전 성격의 강화 측면에서 이루어질 필요가 있음.
 - 따라서 법정계획인 친환경농업 육성계획을 기반으로 기본적·제도적 여건 구축에 대한 지자체 모니터링을 강화할 필요가 있음.

(4) 친환경농업의 과정 중심 인증 체계로의 전환

- 현행 인증 체계는 결과 중심 인증으로 농축산물 검사 수치로 안전성이 검증되고 있어, 수치의 변화에 소비자가 민감하게 반응할 수밖에 없는 구조로 영농 과정에서의 노력에 대한 반영이 제한적인 구조임.
- 친환경농업 정의의 외연 확대와 더불어, 친환경농업 인증을 결과가 아닌 과정 중심으로 재편할 필요가 있으며 관련 제도 및 정책수단과의 정합성 또한 함께 고민해야 함. 유기농업은 가장 고도화된 (친)환경농업의 단계로 설정하여 해외 국가와 마찬가지로 국가인증을 유지하도록 할 수 있음.
 - ‘농업환경보전 프로그램’ 도입으로 인하여, 기존 친환경 인증 농가와 프

로그래밍 내 활동 참여 농가 간 위상을 정리할 필요가 있음. 또한 인증 로고의 혼란이 우려되는 GAP, HACCP이나 생산이력추적제와 같은 인증 농축산물과의 관계 정립이 필요함.

- 현행 농산물(결과) 중심의 인증제도는 농가(과정) 중심의 인증제도로 전환하여 기존 환경 친화형 농가의 일상적 노력을 소비자가 인식할 수 있도록 전환하며, GAP나 생산이력추적제도는 ‘인증’보다 사회적으로 바람직하게 실행하여야 하는 의무(규범적 의무)로 이해해야 함.
- 공익형 직불제 논의와 함께 ‘농업환경보전 프로그램’의 직불형 사업은 환경보전에 관한 메뉴형 직불제로 편입하되, 영농방법에 따라 농가 간 위상은 다음과 같이 설정하도록 함: 지속가능한 농업을 위한 영농 고도화의 방향: 관행 농가 → 농업환경보전 프로그램 내 활동 이행 농가 → 친환경농업 실천 농가로의 전환 및 고도화
- 이에 따라서 유기농업 인증 희망 농가/농업환경보전 프로그램 참여 농가와 관행 농가를 대상으로 차등된 친환경농업 교육 프로그램을 마련할 필요가 있음.
- 이러한 농가 대상 교육과 더불어 사후관리에 대한 검사가 아닌 다양한 농업환경 지표를 활용한 인증 심사 및 관리 체계 마련이 필요함.

(5) 지역 순환성 제고를 통한 지속가능한 생산 체계로의 전환

- 복합적인 인과관계를 가진 농업환경보전·개선의 성공적인 관리를 위해서는 분절화된 육성계획의 부문 간 연계가 필요함. 이것은 중앙정부 차원의 조직 확대의 필요성과도 연계됨. 그러므로 (친)환경농업 활성화에 있어서 단기적·장기적 관점에서 정책이 목표로 하는 환경보전·개선 수준을 명확히 하고 이에 대한 통합적 정책 접근이 요구됨.
- 이것은 정책 설계 시점부터 통합적 접근이 필요함을 의미하며, 이 과정에서 사회적·환경적 지속가능성을 균형 있게 고려할 필요가 발생함.
 - 경제적 지속가능성: 농가 소득 보전, 농업인 고용 창출

- 사회적 지속가능성: 생산자와 소비자 간 파트너십 구축
- 생태적 지속가능성: 환경오염 저감, 환경적 공익기능 제고

- 중앙정부 계획과 상호보완적으로 지역 단위 친환경농업 활성화 계획 수립이 필요함. 앞서 정책 추진체계 전환에서 제안하였듯이 법정계획인 친환경농업 육성계획을 기반으로 지자체가 제도적 여건을 구축하였는지에 대한 모니터링 체계가 구축되어야 함.

(6) 생애주기별 소비와 연계한 안정적 유통망 구축

- 친환경농축산물 유통시장은 조직화한 소비자를 대상으로 하는 생협 및 친환경 전문점, 일반 소비자 대상으로 그 규모 확대가 정체되고 있음. 이에 따라 친환경농축산물 수요처 확대가 필요하며 공공급식 유통에서 친환경농축산물의 비중을 늘리는 것이 하나의 해법이 될 수 있음.
- 생애주기별 소비 접근은 기존에 고려되지 못하던 대학생, 군인, 신혼부부, 임산부 등을 대상으로 급식이나 식재료·바우처 지원 등을 통하여 친환경농축산물에 대한 접근성을 높이고 장기적인 소비자 인식 전환으로 연계할 수 있음. 또한 ‘도농 상생’의 큰 틀에서 공공기관, 자발적 참여 기업, 병원 및 종교단체 등을 통하여 기존 학교 중심의 대량 급식 체계를 확대하는 것을 함께 고려할 수 있음.
- 지역 내 친환경농축산물의 안정적 공급, 품목 다양화, 생산자 출하기반 확보 등의 과제도 함께 해결되어야 하므로 단기적으로 공적 조달·소비체계 확보를 위한 친환경농산물 생산의 확대 및 다양화, 관련 인프라 확보에 정책의 초점을 맞출 필요가 있음.

(7) 착한 소비·가치 소비의 확대

- 최근 소비의 추세가 착한 소비(가난한 이웃을 도울 수 있는 소비, 사회적 약

자를 보호할 수 있는 소비, 친환경적 소비로 정의, 최인수 외 2015) 및 가치 소비(개인이 중요하게 여기는 가치를 투영한 소비재에 관한 소비, 연구진 정의)가 증가하는 방향으로 진행되고 있음. 공적 조달에서도 강조하였듯이 단기적으로는 현재 소비 추세를 반영한 친환경농축산물 홍보 전략이 필요하며, 주기적으로 소비 트렌드 변화를 분석하고 중앙정부 및 지자체 계획에 반영할 수 있는 체계가 필요함.

- 장기적인 관점에서는 ‘식생활 교육 기본계획’ 내 친환경농산물 소비에 관한 콘텐츠를 제공하여 반영하도록 유도할 필요가 있음. 또한 장기적인 관점에서 국민의 친환경농업에 대한 인식을 제고하기 위하여서는 정규 교과서 내 농업의 공익적 기능과 함께 (친)환경농업의 필요성과 기능, 역할, 목적을 함께 삽입할 필요가 있음.

□ 연구의 한계 및 향후 과제

- 본 연구에서는 약 20년간에 걸친 친환경농업 정책 변화의 살펴보고 성과와 미흡한 점에 대하여 분석하였음.
- 본 연구는 친환경농업 정책 전반에 걸친 평가를 하여, 각 주제 또는 사업별로 일관된 성과지표를 설정하고 실제 정책이 수행된 지역에 대한 실증 평가가 이루어지지 않는 못한 한계를 가짐. 그러므로 이러한 구체적인 실증 평가가 추후 필요할 것으로 보임.
- 또한 자료의 한계로 친환경농업 정책의 이행평가가 주로 이루어졌으나, 향후 궁극적으로 환경오염 저감이나 환경질 개선과 관련한 결과론적 관점에서의 성과평가가 이루어질 수 있도록 정책목표 설정, 관련 지표 개발 및 데이터 구축, 전문가 양성 등에 대한 추가 노력이 필요할 것임.

참고문헌

- 가톨릭농민회 50년사 편찬위원회. 2017. 『가톨릭농민회 50년사』.
- 강창용·이웅연. 2008. 『친환경 농자재의 효율적 이용과 관리를 위한 제도개선』. 한국농촌경제연구원.
- 국립농산물품질관리원. 2018. 『2017 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2017. 『2016 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2017. 『유기식품 등 인증통계』.
- 국립농산물품질관리원. 2016. 『2015 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2015. 『2014 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2014. 『2013 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2013. 『2012 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2012. 『2011 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2011. 『2010 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2010. 『2009 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2009. 『2008 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2008. 『2007 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2007. 『2006 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2006. 『2005 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2005. 『2004 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농산물품질관리원. 2004. 『2003 농산물 품질관리 연보』.
- 국립농업과학원 작물보호과 내부자료. 2018. “천적산업 활성화 방안.”
- 국회예산정책처. 2012. 『2011회계연도 성과보고서 평가 III: 문화체육관광방송통신위·농림수산식품위·지식경제위』.
- 국승용·최지선. 2017. “2017 보조사업 모니터링: 유기질비료지원사업”. 한국농촌경제연구원 현장브리프 제3호.
- 권오상·최진용·김완배·안동환·임정빈. 2009. “대규모 친환경농업단지 구축사업의 환경개선가치 평가: 팔당클린농업벨트 조성사업을 사례로.” 『농촌경제연구』 50(1): 33-56.
- 김기흥. 2014. 『홍동 유기농업의 형성과 변천』. 충남발전연구원.
- 김명수. 1988. 『공공정책평가론』. 서울: 박영사.
- 김명수·공병천. 2016. 『정책평가론』. 서울: 대영문화사.

- 김병률·유찬희·임영아·이명기·김덕호·우성휘. 2017. 『농업·농촌의 가치 확산과 새로운 농정패러다임 구축』. 한국농촌경제연구원.
- 김선웅·김태훈·박지연·윤병삼. 2018. “농업의 다원적 기능에 대한 정보 제공이 소비자의 지불의사액에 미치는 영향.” 『농촌경제』 41(1): 31-50.
- 김완배·국승용·김창호·정상목·최동근·김성철·최요왕. 2004. 『친환경농산물 통합물류체계 구축 및 물류센터 건설 방안에 관한 연구』. 서울대학교.
- 김용렬·정학균·민자혜. “농업·농촌의 공익적 가치에 관한 국민 지불의사와 지불금액 평가.” 『KREI 농정포커스』 제53호.
- 김정훈. 2009. “대학생들의 로하스적 생활유형에 따른 가치소비태도.” 『한국생활과학회지』 18(4): 869-878.
- 김창길·김태영. 2003. 『친환경농산물 생산비 및 소득차이 비교 분석』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길·김태영·신용관·허장. 2005. 『친환경농업의 경제적 분석과 발전방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길·정학균·구자춘·이혜진. 2016. 『유기농업의 비시장적 가치평가』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길·정학균·구자춘·이혜진·김용규. 2016. 『유기농업의 비시장적 가치에 대한 경제적 평가』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길·정학균·김윤형·김종진·문동현. 2013. 『지속가능한 농업시스템 구축 연구(1/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길·정학균·김태훈. 2011. 『농업부문의 녹색성장 추진전략 개발』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길·정학균·문동현. 2012. 『유기농업 기술 가치평가 및 신기술 수요 예측』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길·정학균·문동현·클렘 티스텔. 2014. 『지속가능한 농업시스템 구축 연구(2/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길·정학균·이명기·장정경·김태훈·유덕기·황재현. 2010. 『유기농업 실천농가 경영 및 유통체계 개선방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길·정학균(편저), 오상훈·박수일. 2013. 『친환경농업정책의 효과 평가를 위한 계량모형 개발』. 한국농촌경제연구원.
- 김태훈·김선웅·김종인·박지연. 2017. 『직접지불제 효과 분석과 개선 방안 연구(2/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김혜민·강방훈. 2006. “어메니티에 기초한 친환경농업 경작지의 경관특성요소 분석.” 『한국지역사회생활과학지』 17(1): 11-21.
- 농민신문. 2018. 4. 4. “천적농법 재배면적, 2010년 2500ha → 지난해 425ha로 줄어.”
- 농민신문. 2018. 2. 9. “시비작업 단 한번에...완효성 비료 ‘인기.’”

- 농림부. 1988. 『친환경농업 육성정책』.
- 농림부. 2001. 『제1차 친환경농업육성 5개년 계획』.
- 농림부. 2006. 『제2차 친환경농업육성 5개년 계획』.
- 농림수산식품부. 2011. 『제3차 친환경농업육성 5개년 계획』.
- 농림수산부·농촌진흥청·산림청·수산청·농협중앙회. 1996. 『21세기를 향한 농림수산 환경정책』.
- 농림축산식품부. 2018. 『최근 5년간 농식품 국가인증제도에 관한 소비자 인지도 조사 보고서』.
- 농림축산식품부. 2018. 『2018년 농림축산식품부 시행지침서』.
- 농림축산식품부. 2017. 『2017년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2016. 『2017년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2016. 『제4차 친환경농업육성 5개년 계획』.
- 농림축산식품부. 2015. 『2016년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2014. 『2015년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2014. 『2014년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2013. 『2013년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2012. 『2012년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2011. 『2011년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2010. 『2010년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2010. 『2010년 농림사업 시행지침서』.
- 농림축산식품부. 2009. 『2009년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2008. 『2008년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2007. 『2007년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2006. 『2006년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부. 2006. 『2006년 농림사업 시행지침서』.
- 농림축산식품부. 2005. 『2005년도 예산 및 기금운용계획 개요』.
- 농림축산식품부 내부자료. 『농식품 국가인증제도 인지도 조사 결과』. 각 연도.
- 농림축산식품부·한국농수산물유통공사. 2017. 『2017 가공식품 소비자 태도조사』.
- 농림축산식품부 친환경농업과. 2016. 『제4차 계획』.
- 농림축산식품부 친환경농업과. 2015. 『2015년 친환경농업직접지불제 교육교재』.
- 농림축산식품부 친환경농업과 내부자료. 2018a. “2018년 보조사업연장평가결과.”
- 농림축산식품부 친환경농업과 보도자료. 2018b. “유기농업자재 주요 통계.”
- 농림축산식품부 친환경농업과 보도자료. 2018c. “주요업무 추진계획.”
- 농림축산식품부 친환경농업과 보도자료. 2014. 10. 1. “친환경농산물 신뢰향상을 위한 민간 인증기관 관리 강화.”

- 농림축산식품부 친환경농업과 보도자료. 2010. 7. 15. “퇴비를 품질등급 표시판매 및 등급별 차등지원.”
- 농촌진흥청. 2018. 제3회 흙의 날 행사자료집.
- 농촌진흥청 국립농업과학원 토양비료과 내부자료. 2018. “농업환경 등에 관한 실태조사·평가 추진 내용”.
- 대한민국 정부. 2018. 『2017년 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서』.
- 대한민국 정부. 2018. 『(2018 회계연도) 성과보고서: 농림축산식품부』.
- 대한민국 정부. 2017. 『2016년 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서』.
- 대한민국 정부. 2017. 『(2017 회계연도) 성과보고서: 농림축산식품부』.
- 대한민국 정부. 2016. 『(2016 회계연도) 성과보고서: 농림축산식품부』.
- 대한민국 정부. 2015. 『(2015 회계연도) 성과보고서: 농림축산식품부』.
- 대한민국 정부. 2014. 『2013년 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서』.
- 대한민국 정부. 2014. 『(2014 회계연도) 성과보고서: 농림축산식품부』.
- 대한민국 정부. 2013. 『2012년 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서』.
- 대한민국 정부. 2013. 『(2013 회계연도) 성과보고서: 농림축산식품부』.
- 박기환. 2012. 『무기질비료산업의 동향과 발전 방안: 공급체계 개선 방안을 중심으로』. 한국농촌경제연구원.
- 박부용·최병렬·박창규·김정환·지창우. 2015. “국내 천적산업의 현황 및 발전방향.” 한국응용곤충학회 춘계학술발표회 발표자료.
- 박성열·김수욱·배정훈·유병민·남민우·주민호·김학섭·최종일. 2006. 『친환경농업 육성을 위한 멀티미디어 콘텐츠 개발 및 e-Learning 학습관리시스템 구축』. 건국대학교.
- 박종서. 2015. “저농약 인증 폐지, 정부의 적극적인 대책마련이 절실하다.” 환경농업단체연합회 정책논단.
- 박현태·강창용·정은미. 2000. “친환경농산물 유통경로의 유형화와 발전방향.” 『농촌경제』 23(3): 15-34.
- 성재훈·이혜진·정학균. 2017. “2017 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제.” 『농정포커스』 제 155호. 한국농촌경제연구원.
- 심재현·박유진. 2014. 『지속가능한 농촌 토지이용계획 지원 모형 연구: 토지이용계획을 위한 모니터링 지표의 개발과 적용』. 한국농촌경제연구원.
- 유진채·공기서. 2001. “CVM에 의한 친환경농업의 비시장적 가치평가: 충북 도시 소비자 조사를 중심으로.” 『농업경영·정책연구』 28(2): 238-254.
- 유찬희·박준기·김종인·박지연. 2016. 『직접지불제 효과 분석과 개선 방안 연구(1/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.

- 이지욱. 2018. “친환경농업육성법 변천사.” 한국농촌경제연구원 위탁원고.
- 임영아·이혜진. 2017. 『친환경 농업 소득 자료 조사 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 임형백·이성우. 2004. 『농촌사회의 환경과 기능』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 전라남도. 2009. 『제2차 친환경농업 육성 5개년 계획』.
- 전라남도. 2015. 『제3차 친환경농업 육성 5개년 계획』.
- 정정길·성규탁·이장·이윤식. 2004. 『정책평가: 이론과 적용』. 서울 법영사.
- 정학균·문동현. 2013. 『친환경농산물 저농약인증제 폐지에 따른 대응방안』. 한국농촌경제연구원.
- 정학균·김창길·김종진. 2014. 『친환경농업 직접지불제 개편방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 정학균·김창길·김종진. 2015. “친환경농업 환경보전적 기능의 경제적 가치평가.” 『농촌경제』 38(3): 61-82.
- 정학균·성재훈·이현정. 2018. “2018 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제.” 『농정포커스』 제 169호. 한국농촌경제연구원.
- 정학균·이혜진·김창길. 2016. “2016 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망.” 『농정포커스』 제131호. 한국농촌경제연구원.
- 조완형. 2005. “친환경 유기농산물의 소비·유통 실태.” 『친환경농업연구』 6(1): 71-95.
- 조정래. 2018. “친환경농업 연구조직 변천사.” 한국농촌경제연구원 서면 자문.
- 최병욱·김병률·이기현. 2013. 『친환경농산물 도매시장 유통 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 최양부. 2018. KREI 친환경 농업 세미나 발표자료.
- 최인수·윤덕환·채선애·송으뜸. 2015. 2016 대한민국 트렌드. 서울:한국경제신문.
- 최인수·윤덕환·채선애·송으뜸·김윤미. 2016. 2017 대한민국 트렌드. 서울:한국경제신문.
- _____. 2017. 2018 대한민국 트렌드. 서울:한국경제신문.
- 한국농어민신문. 2014. 1. 15. “유기농업자재 수출지원…세계시장 선점해야.”
- 한국농어민신문. 2018. “친환경농산물자조금 ‘출범2년’ 강용 자조금관리위원장.”
- 한겨레. 2014. 8. 31. “흔들리는 친환경농산물 인증제.”
- 한국농촌경제연구원. 2016. 『2015년 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서』.
- 한국농촌경제연구원. 2015. 『2014년 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서』.
- 한국유기농업학회. “유기농업 3.0 한국의 선택.” 한국유기농업학회 2016 상반기 심포지엄.
- 한국친환경농자재협회 내부자료. 2018. “유기농업자재 업체 수 및 공시제품 수 자료.”
- 허장·정은미·김창길·이두순. 2001. 『친환경농업 사용자재 등 신자재 관리방안』. 한국농촌경제연구원.
- 환경농업단체연합회. 2014. 『유기농은 생명이다』. 환경농업단체연합회 20주년 기념백서.

- 황영모·이민수·신동훈·배균기. 2016. 『농업·농촌의 다원적 기능과 지원 프로그램 연구』. 전북연구원.
- 황윤재·이계임·김태이. 2012. 『학교급식 친환경농산물 안전성 관리 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 황의식·한석호·서홍석·김충현·이연옥·이수환. 2018. “2018년 농업 및 농가경제 동향과 전망.” 『농업전망 2018』. 제2장. 한국농촌경제연구원.
- 황진봉·허우덕·남궁배·서동원·박윤주·최경애·엄소연·임성묵. 2006. 『친환경농산물의 성분함량 및 품질상의 차별성 연구』. 한국식품연구원.

Schader C., N. Lampkin, M. Christie, T. Nemecek, G. Gaillard and M. Stolze. 2013. “Evaluation of Cost-Effectiveness of Organic Farming Support as an Agri-Environmental Measure at Swiss Agricultural Sector Level.” *Land Use Policy* 31: 196-208.

Śpiewak R. 2016. “Multifunctionality of Organic Farming: Case Study from Southern Poland.” *European Countryside* 8(1): 1-15.

Verschuur G. W. and E. A. P. van Well. 2001. 『Stimulating Organic Farming in the EU: with Economic and Fiscal Instruments』. Centre for Agriculture and Environment.

<홈페이지>

국립농산물품질관리원 친환경 인증관리정보시스템 친환경인증통계.

http://www.enviagro.go.kr/portal/info/Info_statistic_cond.do 검색일: 2018. 10. 22.

국제슬로푸드한국협회. <http://slowfoodkorea.tistory.com/>. 검색일: 2018. 10. 12.

네이버 국어사전. <https://ko.dict.naver.com/user.nhn?docid=6cf3b1351803adcb703ae95135bffefc>.
검색일: 2018. 10. 14.

네이버 지식백과. <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1987200&cid=43667&categoryId=43667>.
검색일: 2018. 10. 14.

농림축산식품 공공데이터 포털. 유기농업자재 현황. http://data.mafra.go.kr/opendata/data/indexOpenDataDetail.do?data_id=20171129000000000927&filter_ty= 검색일: 2018. 11. 10.

농림축산식품 공공데이터 포털. 녹비작물 종자 지역별 공급 현황.

http://data.mafra.go.kr/opendata/data/indexOpenDataDetail.do?data_id=20170104000000000740&filter_ty=O&getBack=&sort_id=&s_data_nm=&instt_id=&cl_code=&shareYn=
접속일: 2018. 11. 10.

농림축산식품부. 산지생채축산조성사업 활성화.

<http://www.mafra.go.kr/mafra/1375/subview.do> 검색일: 2018. 10. 20.

농림축산식품부. 친환경안전축산직불제.

<http://www.mafra.go.kr/mafra/1378/subview.do> 검색일: 2018. 11. 7.

농촌진흥청. “기관소개-업무계획”.

http://www.rda.go.kr/board/board.do?mode=html&prgId=gud_farmguiddrvQuery.

검색일: 2018. 12. 10.

농촌진흥청 국립식량과학원. 녹비작물.

http://www.nics.go.kr/oneStopApi/oneStopCrop.do;jsessionid=b5eU+AySVOv-BaPyF3DSjg__jboss_home_1?m=700000190&homepageSeCode=oneStopIndex&mainCategoryCode=FG&middleCategoryCode=FG02&subCategoryCode=FG0256WD&mainTechCode=GG&subTechCode=GG01&pageNo= 검색일: 2018. 11. 8.

빅카인즈. <https://www.bigkinds.or.kr>

산림청 산림자원과. 조림(수종별)-통계표. http://www.forest.go.kr/newkfsweb/html/HtmlPage.do?pg=/fcm/UI_FCS_121020.html&mn=KFS_02_10_12_10_20&orgId=fcm

검색일: 2018. 10. 21.

e-나라지표. 경지면적 추이.

http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1287

검색일: 2018. 10. 20.

e-나라지표. 농가 및 농가 인구.

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2745

검색일: 2018. 8. 15.

e-나라지표. 농약 및 화학비료 사용량.

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2422.

검색일: 2018. 10. 5.

e-나라지표. 직접지불금 현황.

http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2749

검색일: 2018. 8. 15.

친환경농산물 의무자조금 관리위원회. 2018. https://www.korganicboard.org:450/home/sub03/sub03_02_contents.jsp?bRpYear=2017&selectYear=2017. 검색일: 2018. 12. 12.

한국농어촌공사 새만금사업단. 개발구상-농생명용지.

https://isaemangeum.co.kr/bbs/content.php?co_id=business03_01 검색일: 2018. 11. 10.

한국유기농업협회. <http://www.organic.or.kr/>

행정안전부 국가기록원. <http://www.archives.go.kr/next/viewMain.do> 검색일: 2018. 11. 7.

행정안전부 국가기록원. 기록으로 보는 경제개발 5개년 계획.

<http://theme.archives.go.kr/next/economicDevelopment/viewMain.do> 검색일: 2018. 11. 7.

홍도람. 2018. “비료사용처방-작물별 비료 표준사용량 처방”.

<http://soil.rda.go.kr/soil/sibi/cropSibiPrescript.jsp>. 검색일: 2018. 12. 10.

_____. 2018. “화학비료 대체 가축분 퇴비량 추천.”

<http://soil.rda.go.kr/soil/sibi/compPrescriptTemp.jsp>. 검색일: 2018. 12. 10.