

환경농업 육성정책의 추진현황과 발전과제*

김 호**

Development Issues and Situations of Policies on Environmentally Friendly Agriculture*

Kim Ho**

(목 차)

I. 서론	IV. 환경농업 육성정책의 발전과제
II. 환경농업 육성정책의 추진현황	V. 결 론
III. 환경농업 육성정책의 문제점	참고문헌

I. 서론

환경농업 육성정책은 1995년의 중소농 고품질농산물 생산지원과 1996년에 수립된 21세기를 향한 농림 환경정책에 이어 더욱 다양화되고 있다. 또한 정책이 체계화·구체화되고 있으며, 적극적으로 추진되고 있다. 이에 따라 생산자와 유통업자 및 소비자의 환경농업 및 환경농산물에 대한 관심과 인식도가 높아지고 있다. 그렇지만 이같이 본격적으로 추진되고 있는 환경농업 육성정책은 아직 시행 초기단계라고 할 수 있다.

정부가 발표한 친환경농업육성정책(1998. 11)과 환경농업육성계획(안)(2000~2004)(1999. 3)을 보면, 중단기적인 환경농업 육성정책의 청사진이라고 할 만큼 추진대책이 예전에 비해 다양성과 체계성을 갖추고 있다. 예컨대 정책의 목표와 추진전략이 제시되어 있고 구체적인 추진대책이 마련되어 있는 바, 농업환경 저해요인의 최소화와 농업환경의 유지·보전, 부존자원의 자원화, 환경농업 실천기준 준수, 환경농업 육성 지원, 환경농업 국제협력 강화 등이다. 이는 환경농업 및 환경농가 측면의 정책범위에서 농업·농촌환경의 보전이라는 측면까지 포괄함으로

* 한국유기농업학회 '99년 하반기 학술발표 및 심포지엄에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

** 단국대 교수.

써, 환경농업 육성정책의 범위를 한층 확대시켰다.

그런데 무엇보다도 중요한 것은 이같은 추진대책이 효율적·지속적이고 단계적으로 추진됨으로써, 정책의 성과를 극대화시켜야 한다는 점이다. 이를 위해 현행 대책에 대한 검토가 필요하다. 왜냐하면 정책수립 및 시행 초기에 수정과 보완을 거침으로써, 중장기적으로 정책의 성과를 극대화할 수 방안을 마련할 수 있기 때문이다.

따라서 이 연구에서는 먼저 환경농업 육성정책의 추진과정 및 추진현황을 살펴보고 문제점을 파악하였다. 그리고 환경농업 육성정책의 발전과제에 대하여 고찰하였다.

II. 환경농업 육성정책의 추진현황

1. 환경농업 육성정책의 추진과정

1990년대의 우리 나라 농정 가운데 중요한 변화 중 하나는 환경친화적 농업에 대한 정책적 관심 및 수립과 그 추진에 있다고 할 수 있다. 이에 대한 계기는 먼저, 환경과 식량위기에 대한 국제적(주로 선진국)인 관심의 고조와 각국의 환경농업정책의 추진에 있다. 이러한 세계적인 추세에 부응하여 우리 나라도 정책적인 관심을 가지기 시작한 것이다. 물론 이것이 결정적인 계기가 된 것은 아니지만, 정책적 출발점으로서의 의의는 있다고 생각된다. 예컨대 1991년 3월에 학계, 농민, 생산자단체 및 소비자단체, 유관기관 등 20명으로 구성된 「유기농업발전기획단」을 설치하였다. 그리고 1992년 8월에는 유기농업의 개념을 정립하였으며, 1992년 12월에는 유기농산물의 품질인증에 관해 논의하였다.

둘째, UR협상을 전후하여 수입농산물의 안전성에 대한 국민적 각성에 따른 소비자의 유기농산물에 대한 수요의 증대이다. 1970년대 중반부터 정책적인 소외 속에서 지속적으로 유기농업을 실행해 온 유기농산물 생산자 또는 생산자조직이 점차 소비자에게 알려지게 되었다. 또한 1980년대 중후반부터, 이같은 생산자와 연계 하에 유기농산물 유통을 담당해오던 유기농산물 소비자조직이 매스컴을 통해 널리 홍보되기 시작하였다. 즉, 지금 통칭되고 있는 환경농업 및 환경농업육성정책은 기본적으로 유기농업에서 유래되었다고 할 수 있다. 즉 정책 수립을 위한 생산기술, 경영, 유통, 소비, 조직(단체) 등에 관한 실태자료의 수집을 여기에 의존한 바 크다. 그리하여 1993년 12월부터 유기농산물에 대해 품질인증을 시작하였고, 1997년 3월부터는 유기농산물 표시제도를 도입하였다. 또한 1995년부터 '중소농 고품질농산물 생산지원'과 '환경농업 육성방안' 등의 시책을 통해, 최초로 환경농업에 대한 정책적인 지원을 시작하게 되었다. 1996년 7월에는 「21세기를 향한 농림 환경정책」을 수립하여 미완성의 환경농업육성 중장기 계획을 발표하였다. 뿐만 아니라 2년여의 토의와 법안 작성 등 과정을 통해 1997년 12월 13일에 환경농업육성법을 제정하기에 이르렀다.

셋째, 이같은 기반하에 국민의 정부하 농림부는 환경농업 육성정책을 더욱 적극적으로 추진

하고 있다. 그리고 1998년 12월에 환경농업육성법 시행령 및 시행규칙을 제정·시행함으로써, 제도적 기틀이 마련되었다. 또한 1998년 11월 11일 농업인의 날 행사를 통해 친환경농업의 원년을 선포함으로써, 본격적 추진을 공표하였다. 이에 따라 친환경농업의 정책목표와 추진전략 및 부문별 추진방안, 친환경농업 달성을 위한 지원체계를 수립 발표하였다. 그리고 1999년에는 2000~2004년까지의 환경농업육성계획(안)에서 다섯 가지의 추진전략(방안)을 제시하였다.

2. 환경농업 육성정책의 주요 추진 현황¹⁾

환경농업 추진전략 체계를 보면, 정책목표로서 환경과 농업의 조화(보전과 이용의 조화)를 내세우고 있다. 이에 대한 구체적인 내용으로는 농업생산의 지속성 유지와 국민건강을 위한 안전한 농산물의 생산·공급, 환경농업의 확산·정착, 환경농업에 대한 국제협력 등이다.

또한 정책의 기본방향으로는 첫째, 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능을 극대화할 수 있는 농업으로 육성한다, 둘째, 농업의 자원인 흙과 물의 유지보전으로 지속적인 농업을 추진한다. 셋째, 농업부산물 등 부존자원의 활용으로 농업체질을 개선한다. 넷째, 국민건강을 위한 안전한 농산물의 생산공급체계를 확립한다. 다섯째, 친환경농업을 육성 지원한다. 여섯째, 국제 환경농업동향에 능동적으로 대응한다는 점 등이다.

그리고 환경농업 육성을 위한 다섯 가지의 추진전략으로서 농업의 환경저해요인 최소화, 농업환경의 유지·보전, 부존자원의 자원화 활용, 환경농업 실천기준 준수, 환경농업육성 지원 등을 설정하였다. 이에 대한 부문별 방안의 구체적인 내용을 1999년까지의 추진상황과 향후 추진대책을 살펴보면 다음과 같다(〈표 1〉과 〈표 2〉).

〈표 1〉 환경농업 육성정책의 주요 내용(1)

추진전략 ¹⁾	추진방안 ¹⁾	추진 대책	
		1999년까지	2000~2004년
농업의 환경저해 요인 최소화	• 농약사용량 감축	• 병해충 발생 정밀예찰 • 환경친화형 농약 개발 • 농약안전사용 교육	• IPM체계확립 • 농약의 안전성 강화 • Green Card제 적극 유도
	• 화학비료 사용량 감축	• 토양검정에 의한 적정시비 추진 • 작물별 표준시비량 하향 조정, 시설재배지 표준시비량 설정 • 환경친화적 비료 개발	• INM 체계 확립 • 화학비료 가격차손 보전 단계적 감축·퇴비이용 촉진 지원 • 화학비료(농약) 환류체계 도입
	• 폐영농자재 처리대책	• 농약 빈병, 폐비닐 수거 • 썩는 비닐 시범공급 • 폐농기계 처리장 설치, 수거	• 유상수거 지속실시 • 농협주관하 수집추진 강화 • 농업인 제도 • 폐농기계 처리장 지원 • 분해성 비닐 실용화 방안

1) 이 부분은 주로 농림부, 「친환경농업 육성정책」, 1998과 「환경농업육성계획(안)(2000~2004)」, 1999를 주로 참조하였음.

추진전략 ¹⁾	추진방안 ¹⁾	추진 대책	
		1999년까지	2000~2004년
농업 환경의 유지·보전	• 농토배양 대책	• 토양정밀조사, 토양특성 D/B화, GIS화 • 토양검정확대(토양진단센터 설치) • 토양개량제 확대공급, 객토사업	• 토양종합개량 추진 • 토양환경 개선 민간운동 확산
	• 농업용수 보전 대책	• 수질보전관리 추진 • 수질조사 확대 • 내고향 물살리기 운동 추진	• 수질조사 확대 • 수질개선대책 추진 • 민간의 내고향 물살리기 운동 전개 • 하천부지 화학비료·농약 사용경감 대책
	• 온실가스 저감 대책	-	• 벼논·가축 메탄가스 저감 대책 추진
	-	• 푸른들·생명의 숲 가꾸기 • 영산강 4단계 개발계획 조정	• 산림의 흡수원 확대 대책
부존 자원의 자원화	• 축산분뇨의 자원화	• 축산분뇨 처리시설, 톱밥 지원 • 축분퇴비 부산물 비료로 등록 • 축분퇴비 가격차손보전제 도입	• 축산분뇨 자원화 기반확충 • 축분퇴비·액비 수요확대 • 축산분뇨 과다발생 규제
	• 남은 음식물 자원화	• 사료화 추진	• 퇴비화·사료화 대책

주 1) 추진전략과 추진방안의 분류는 농림부(1999)에 의한 것임.

자료: 농림부, 「친환경농업 육성정책」, 1998과 농림부, 「환경농업육성계획(안)(2000~2000년)」, 1999에 의해 작성함.

〈표 2〉 환경농업 육성정책의 주요 내용(2)

추진전략 ¹⁾	추진방안 ¹⁾	추진 대책	
		1999년까지	2000~2004년
환경농업 실천기준 준수	• 안전농산물 생산 기준 준수대책	-	• 안전성 조사기반 강화 및 분석능력 향상 • 안전성 관련 기준 및 법규정비 • 안전성조사 확대 • 농업인, 공직자, 유통인, 소비자단체 교육·홍보 • 잔류농약 초과검출 농가 제재 • 산지농협 중심 자율적인 안전성 대책 추진
	• 가축사료 첨가제 감축 대책	-	• 사료 안전성 확보 및 위생관리대책 추진 • 가축의 도축출하전 후기배합사료 급여 및 휴약기간준수 철저 • 잔류검사 대상물질의 연차별 확대
	• GMO 농산물의 안전대책 강구	-	-

추진전략 ¹⁾	추진방안 ¹⁾	추진 대책	
		1999년까지	2000~2004년
환경농업 육성 지원	• 환경농업 실천농가 지원	• 중소농 고품질농산물 생산 지원사업추진 • 친환경농업 직접지불제 확대	• 친환경농업 선도농가 육성 • 친환경농업 직접지불제 확대 • 중소농고품질농산물 생산지원사업추진
	• 지역단위 종합 환경농업 육성	• 환경농업지구 조성사업 • 친환경농업 시범마을 조성	• 환경농업지구 조성사업 지속 추진 • 환경농업 실천마을 조성 • 친환경농업 시범단지조성 확대 • 상수원보호구역 환경농업 육성
	• 환경농산물 유통활성화	• 환경농산물 표시신고제 도입 • 품질인증 확대실시 • 환경농산물 구매자금 지원 확대 • 전문판매장 설치 확대	• 품질관리 강화 대책 • 환경농산물 유통자금 지원확대 • 새로운 형태 직거래체계 구축 • 물류센터, 대형화된 유통경로를 통한 환경농산물 취급 확대 • 환경농산물 수출입 대책
	• 환경농업 교육홍보 강화	• IPM, INM 기술 교육사업 강화 • 기술 교육비 지원	• 교육·홍보 강화 대책
	• 환경농업 기술개발 추진	• 친환경농법 및 자재검증 • 환경농업자재(저독성 농약, 완효성 비료) 개발사업	• 농업환경 변동실태조사 • 환경오염 피해대책 기준설정 • 유기성폐기물 활용기술 개발 • 환경친화형 농자재 개발·이용 • 토양자원의 합리적 이용계획 • 작물양분, 병해충 종합관리 • 농약안전성, 논외 공익적 기능 연구 • OECD 농업환경지표 개발 • 민간환경농업 기술 검증·보급 • 기술개발 지원 보급
환경농업 국제협력 강화	-	-	• 국제논의 대응, 국내 대응 • 농업환경지표 개발 • Codex 유기식품 지침제정 대응

주 1) 추진전략과 추진방안의 분류는 농림부(1999)에 의한 것임.
자료: 앞의 표와 같음.

가. 농업의 환경저해요인 최소화

농업의 환경저해 요인을 최소화하기 위하여 농약 및 화학비료 사용의 절감, 폐영농자재 처리대책, 농촌오폐수 처리대책 등을 추진하고 있다.

우선, 수도용 농약 사용량은 감소 추세이나 원예용과 제초제 등의 사용량은 증가되고 있다. 이같은 현상은 농산물 농약잔류 독성문제와 토양의 화학성 악화로 인한 농작물 생산성 저하, 천적 등 농업생태계 파괴, 지표수 및 지하수 등 수질오염과 대기오염 등에 영향을 미친다는 것이다. 그리하여 병해충 발생 정밀예찰을 통한 적기 방제를 추진(1997년말 현재 벼농사 관찰포

1,650개소와 예찰소 200개소)하였고, 천적을 이용한 방제기술 및 증식기술을 개발하여 농가 실증 실험을 하고 있다. 또한 미생물농약 등 저독성 농약의 개발과 천적의 이용방안을 추진하였고, 농약 안전사용기준 준수를 위한 농업인 교육을 실시하였다.

한편 병해충 종합방제체계를 확립하고자 하는 바, 농업인 및 지도인력에 대한 지속적인 교육 훈련, 수도작 및 시설재배의 IPM 실천면적 연차적 확대, 다발생 해충에 대한 IPM 기술적 응용 연구, IPM 실천기반 확충 등이다. 또한 농약의 안전성을 강화하고, Green Card제(농약 사용내역 기장제)를 적극 유도한다는 것이다.

그리고 화학비료 사용량 증가로 토양유기물 감소 및 토양물리성 악화, 잉여 비료의 지표수 유입으로 하천과 호소의 부영양화, 토양산성화, 토양염류 집적 등이 초래되고 있다. 그리하여 토양 정밀검정에 의한 적정 시비의 추진과 환경친화적인 비료의 개발 및 공급량을 확대하였다. 궁극적으로는 작물양분종합관리(INM) 체계를 확립하겠다는 것인 바, 지역단위 INM체계의 도입과 INM 실천기반을 확충한다. 또한 화학비료 판매가격 차손보전액을 연차별로 감축하여 비료가격을 현실화함으로써, 화학비료 사용량 감축을 유도한다는 것이다. 이 때 발생하는 감축재정의 일부를 퇴비지원 확대를 위한 재원으로 재투입한다. 그리고 화학비료와 농약 사용 환류체계(feedback system)를 도입하여 지역별 사용량 감축목표와 실적을 비교하고 그 결과에 따라 인센티브를 부여하는 방식을 도입한다.

또한 폐영농자재의 방치는 농촌환경 및 경관을 훼손하고 사람과 가축에 상처를 주는 피해를 주며, 폐비닐의 토양잔류로 토양양분 및 수분이동 차단, 농약병에 남아 있는 농약성분의 수질·토양오염 유발한다는 문제점 등을 들고 있다. 그 대책으로서 자원재생공사를 통한 농약빈 병과 폐비닐의 유상수거 계속 실시, 농협 주관하의 폐영농자재 수집추진 강화, 환경오염의 중요성에 대한 농업인 계도 병행, 폐농기계 처리장에 대한 지원책 강구, 분해가 용이한 비닐의 실용화 방안 강구 등을 추진하고자 하고 있다.

나. 농업환경의 유지·보전

농업환경의 유지 및 보전대책으로는 농토배양대책, 농업용수 보전대책, 온실가스 저감대책 등이 있다.

농토배양대책은 지력을 유지하고 생산성을 향상시키기 위한 것으로서, 토양종합개량 추진(정밀토양검정에 의한 종합개량체계 구축, 주요 토양개량수단의 지원 확대, 환경친화형 작부체계 도입 등)과 토양환경 개선을 위한 민간운동 확산(흙살리기 운동과 푸른들 가꾸기 운동의 확산 등)이 있다. 그리고 농업용수 보전대책으로서, 수질조사 확대와 수질개선대책의 추진, 민간의 내고향 물 살리기 운동 전개, 하천부지 화학비료 및 농약사용 경감 대책 등을 추진한다.

또한 온실가스 저감대책은 2000년부터 시작될 사업으로서, 벼논 메탄저감대책 추진, 가축의 메탄발생 저감대책 추진, 신규조림 및 육림에 의한 삼림의 흡수원 확대 대책, 기후변화 범정부 대책기구와 연계하여 대책 추진(정부의 기후변화협약대책과 연계 추진, 농업분야의 온실가스

발생에 대한 불가피성 홍보 병행) 등이다.

다. 부존자원의 자원화 활용

부존자원의 자원화 활용을 위해 축산분뇨 및 남은 음식물의 자원화, 농업부산물의 유기자원화 등을 추진하고 있다.

축산분뇨 자원화 추진대책은 축산분뇨 자원화 기반 확충과 축분 퇴비 및 액비의 수요 확대, 축산분뇨 과다발생 방지를 위한 규제 강화 등이다. 그리고 남은 음식물을 자원화하는 방안으로서, 퇴비화 또는 사료화 대책을 추진하겠다는 것이다. 퇴비화를 위해 축분퇴비를 부산물 비료로 등록하여 판매하게 하고 있다. 또한 생명의 숲 가꾸기 사업에서 수집된 간벌목과 폐잔목을 활용하여 톱밥 생산을 확대 추진하고 톱밥제조 시설을 지원하였다. 또한 축분퇴비 가격차 보전 제도를 1999년부터 도입 실시하고 있다.

또한 남은 음식물 사료화를 국민운동과제로 채택하여, 국민들로 하여금 음식물 분리수거에 동참과 지자체의 적극적인 참여를 유도하고 있다. 남은 음식물의 사료화 기술에 대한 연구와 시범사업을 추진하고 있다.

라. 환경농업 실천기준 준수

환경농업에 의해 안전한 농산물을 생산하기 위한 대책으로 수립된 것은 크게 안전농산물 생산체계 강화와 가축사료 첨가제 기준 준수 등이다.

안전농산물 생산기준 준수대책으로서, 먼저 안전성 조사기반을 강화하고 분석능력을 향상시킨다. 이를 위해 안전성 분석실의 확충과 간이 속성분석실의 설치, 신속분석 및 효율성 증대를 위한 장비보급의 확대, 농산물품질관리원 안전성 조사담당 인력의 증원 배치 및 전문성 제고, 분석기술 개발 및 분석능력 향상, 부적합 농산물의 처리기준 보완 등을 추진한다. 둘째, 안전성 관련 기준 및 법규를 정비한다. 예컨대 농수산물품질관리법 제정에 따른 관련 규정의 정비와 농산물 안전성 조사업무 처리요령 개정, 농림산물 품질관리 요령의 개정 등이다. 또한 소규모 면적 재배작물의 농약안전사용기준을 보완한다. 셋째, 안전성 조사를 확대한다. 우선 조사기반을 확충하고 신선 채소류 등 안전성 우려 품목을 중점 관리하며, 출하단계 농산물 특별조사계획을 수립 추진한다. 또한 농가의 요청이 있을 경우에 수출농산물의 안전성을 체계적으로 관리한다. 넷째, 농업관련 종사자에 대한 교육과 홍보를 강화한다. 예컨대 농업인에 대한 현장 교육 및 제도, 공직자·생산자·유통관리 종사자에 대한 위생 및 품질향상 지도 및 교육을 강화한다. 특히 소비자단체에 대한 교육 홍보, 소비자단체의 조사활동 참여 확대로 범국민적 공감대를 확산한다는 것이다. 끝으로 잔류농약이 일정회수 이상 검출된 농업인, 작목반, 법인에 대한 제재를 강화(정부지원 사업자금 회수, 주요 도매시장에 대한 일정기간 출하금지 조치 등)한다. 그리고 산지농협을 중심으로 자율적인 안전성 대책을 추진한다는 점 등이다.

한편, 가축사료 첨가제 감축대책을 추진한다. 첫째, 사료의 안전성 확보와 위생관리대책이 있다. 사료의 위생적인 제조 관리로 곰팡이독소, 중금속 및 이물질 등 오염을 방지하고 가축질병에 대한 適期 예방접종으로 동물약품의 오용 및 남용을 방지한다. 또한 사료검사기관의 검사인력과 장비 및 검사기술 훈련을 향상시킨다. 둘째, 가축의 도축 출하전 후기 배합사료 급여 및 休藥期間을 철저히 준수하도록 한다. 즉, 출하전 15일 이상 후기사료 표준급여율을 준수하도록 하고, 도축 출하전 질식으로 육질을 향상시키고 미생물 오염을 감소시킨다. 그리고 동물약품의 용법 및 용량 등 안전사용기준과 휴약기간을 준수함으로써, 동물약품의 체내잔류를 방지한다. 셋째, 잔류검사 대상물질을 연차적으로 확대한다. 1997년 17종이던 것을 호르몬 및 항생제와 농약 등 13종을 추가하여 1998년에는 30종으로 확대하였다. 그리고 2004년에는 113종으로 확대할 계획이다. 검사결과 기준치를 초과한 농장에 대해서는 규제검사 및 특별지도 관리한다. 또한 농장에서 도축 출하전에 유해잔류물질에 대한 사전검사를 실시할 계획을 가지고 있다.

마. 환경농업육성 지원

환경농업에 대한 지원은 환경농업 실천농가를 대상으로 하는 중소농 고품질농산물 생산지원 사업(1995년부터 실시, 1998년까지 총 398개)과 환경민감 지역을 대상으로 하는 환경농업지구 조성사업(1998년부터 실시, 5개소 100억원 지원) 및 친환경농업 직접지불제, 환경농산물 유통 활성화 추진, 환경농업기술 개발사업추진, 환경농업교육사업 등으로 구분되어 실시되었다.

특히, 친환경농업 직접지불제는 상수원보호구역과 자연공원지역 등 환경규제지역을 우선대상으로 1999년에 최초로 실시되었는데 실행예산은 57억원이고, ha당 지원액은 52만 4천원이다. 또한 환경농산물 유통활성화를 위해 농협 및 소비자조직의 전문판매장 설치(1998년에 농협판매장 62개소), 환경농산물 구매자금 지원을 1997년 8억원에서 1998년 32억원으로 확대하였다.

이러한 지원사업의 효율적 운용과 다양화로 환경개선 효과의 증대, 환경농업 실천농가의 확대를 도모하고자 하고 있다. 그리하여 추진대책으로서 친환경농업 실천농가 지원(친환경농업 선도농가 육성, 환경농업분야 신지식 농업인 선발, 친환경농업 직접지불제 확대, 중소농 고품질농산물 생산지원 사업의 지속적 추진 등), 상수원보호구역 등 지역단위 환경농업지원(환경농업지구 조성사업의 지속적 추진, 폐쇄순환식 환경농업 실천마을 조성, 친환경농업 IPNM 시범단지 조성 확대, 상수원보호구역 환경농업 육성 등) 등을 추진하고자 한다.

그리고 환경농산물 유통대책은 품질관리 강화 대책과 환경농산물 유통자금 지원 확대, 새로운 형태의 직거래 체계 구축, 물류센터 및 대형화된 유통경로를 통한 환경농산물 취급 확대, 수출입 대책 등이다.

먼저, 품질관리 강화 대책으로는 환경농산물 표시신고제 정착과 환경농산물 생산 지원농가의 품질인증제 확대, 환경축산물의 유통관리 강화, 환경농산물 가공품의 유통관리 등이 있다. 그리고 환경농산물 유통자금 지원 확대로서 환경농산물 구매자금 지원대상 품목 확대, 환경농

산물 유통활성화를 위한 작업장 및 저온창고와 수송차량 등 물류시설 및 장비 지원, 신선채소류 등 저온유통체계 구축 등이 있다. 또한 새로운 형태의 환경농산물 직거래 체계 구축 방안으로 상설 직거래 장터 개설과 농민시장 개설, 미니 직거래 장터 운영, 대형소비처와 직거래 주선, 직거래 제도화를 위한 지원체계 구축으로 지자체에 대한 인센티브 부여, 사이버 마켓에 코너 마련 등을 계획하고 있다.

한편 환경농업에 대한 교육 활성화 대책은 농업인과 농협계통 지도업무 담당자, 소비자에 대한 농협 주관의 교육을 확대하고, 환경농업단체가 실시하는 교육·훈련을 지원한다는 것이다. 그리고 환경농업 관련 홍보자료를 제작 배포하거나 도시 소비자 초청 환경농산물 생산현장 견학, 환경농산물 먹기 운동 전개, 환경농업 인터넷 홈페이지 개설, 환경농산물 안내전화 개설, 농협 주관의 환경농산물 품평회 등 이벤트 실시로 소비분위기 확산 등 홍보강화 대책을 추진하고 있다.

끝으로, 환경농업기술개발 추진대책의 종류와 연차별 투융자 계획은 <표 3>과 같다. 농경지와 농업용수 등 농업환경 변동실태 조사를 통해 농업자원의 보전 및 개선에 활용한다. 이것은 농촌진흥청과 환경부, 농어촌진흥공사 및 농조연합회가 각각 업무를 분담하여 실시한다.

또한 축산분뇨 합리적 활용방안 연구와 유기성 폐기물 활용기술 개발, 환경친화형 농자재 개발·이용, 토양자원의 합리적 이용계획, 작물양분 종합관리, 병해충 종합관리시스템 개발, 농약안전성 연구 등이 있다. 그리고 OECD 농업환경 지표개발, 논의 공익적 기능 연구, 민간환경농업 기술 검증·보급, 환경농업 시범지구 기술지원 등에 관한 기술개발 사업도 추진하고 있다.

<표 3> 주요 환경농업기술개발 사업의 투융자 계획

(단위 : 백만원)

구 분	1999년	투 융 자 계 획					계
		2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	
• 농업환경변동실태조사	700	1,500	2,000	2,000	2,000	2,000	10,200
• 환경오염피해대책	50	104	125	150	180	216	825
• 축산분뇨 합리적 활용방안 연구	80	120	150	200	200	200	950
• 유기성 폐기물 활용기술 개발	120	120	150	200	200	200	990
• 환경친화형 농자재 개발·이용	318	580	745	745	845	922	4,155
• 토양자원의 합리적 이용계획	2,319	2,705	2,841	2,983	3,132	3,288	17,268
• 작물양분 종합관리	150	150	160	160	165	165	950
• 병해충 종합관리시스템 개발	350	350	350	300	350	300	2,000
• 농약안전성 연구	214	330	374	412	450	500	2,280
• OECD 농업환경 지표개발	300	300	200	-	-	-	800
• 논의 공익적 기능 연구	70	80	80	-	-	-	230
• 민간환경농업 기술 검증·보급	60	45	45	45	45	-	150
• 환경농업 시범지구 기술지원	40	50	50	50	50	50	290

자료 : 농림부(1999)

Ⅲ. 환경농업 육성정책의 문제점

환경농업 육성정책은 농업환경 개선 및 기술개발과 생산(농가 및 지역)지원, 유통지원 등에 대해 거의 총괄하고 있으며, 매우 의욕적이고 적극적인 자세를 보이고 있다. 그리고 환경농업 기술개발에 대한 투융자 사업의 예산은 비교적 명확히 나타나 있다.

또한 2000년 이후의 환경농업 육성을 위한 구체적인 추진대책은 안전농산물 생산 관점 뿐 아니라, 농업의 환경저해요인 최소화 및 부존자원의 자원화를 통한 농업환경의 유지·보전 등 까지 논리적이고 체계적으로 수립되어 있다. 이같은 대책이 성과를 거두게 되면, 궁극적으로 농촌지역의 생물서식지 확보와 생물종의 다양성 유지, 경관자원의 보전 등 농촌의 환경지속성이라는 목표도 달성하게 될 것으로 생각된다.

그럼에도 불구하고 환경농업 육성정책에는 다음과 같은 문제점이 남아 있다.

첫째, 정부가 계획하고 있는 방대한 환경농업 육성관련 정책을 추진하는데 소요될 재원의 확보 문제가 있다. 예산이 뒷받침되지 않은 대책은 지속적으로 추진하기 어렵고, 추상적인 대책의 백화점식 진열이 되기 쉽다. 특히 농업 환경에 부하를 크게 주고 있는 축산 분뇨를 처리하기 위한 시설 설치자금은 막대하다. 예컨대 1999년 940억원에서 2004년에는 7,000억원으로 확대할 계획이다. 또한 환경농업 육성정책을 추진할 기술 및 전문인력의 부족 문제도 있다. 그 뿐만이 아니라 환경농산물 유통활성화를 위한 제정의 확보도 중요한 과제로 대두되고 있다.

둘째, 연도별 또는 발전단계별 구분에 의한 정책목표 및 추진대책의 설정과 추진이 미흡하다. 「21세기를 향한 농림환경정책」(1996. 7)과 「친환경농업 육성정책」(1998. 11)을 통해 환경농업 육성정책의 목표와 추진전략, 환경농업 발전을 위한 중장기 계획을 수립하였다. 그리하여 환경농업의 단계별 육성으로서, 제1단계(1996~2000)로는 환경농업의 기초확립, 제2단계(2000~2005) 환경농업 보급, 제3단계(2006~2010) 환경농업 정착 등으로 설정하였다. 그러나 이같은 단계별 목표를 달성하기 위해 단계별로 추진대책 내용 및 전략, 예산 등 구체적인 분류는 미흡한 것으로 보인다. 이에 따른 핵심대책과 부차적인 대책의 구분도 불명확하다.

셋째, 환경농업 육성 추진대책을 내용면에서 보아 기술개발부문과 생산부문, 유통부문, 제도적 부문으로 구분하였을 때, 각 부문의 추진대책에 대한 예산 배정이 불균형적이다. 예컨대 1999년의 경우, 환경친화형 비료 공급의 확대는 264억원이었고 가축분뇨 자원화 지원 950억원, 친환경 직접지불제 57억원 등에 비해 친환경농산물 유통활성화 추진에는 45억원으로 되어 있다. 그리고 환경농업기술개발 사업의 투융자는 기술별로 명확하게 계획되어 있다(표 3). 이처럼 환경농업 육성정책이 주로 기술 및 생산부문에 치우쳐 있는 바, 생산농가 차원에서 환경농업의 도입의 문제점은 주로 유통문제라는 점을 간과해서는 안된다.

넷째, 지역별 사회경제적·문화적 특성에 부합되는 환경농업 모형이 정립되어 있지 않다. 또한 이러한 모형을 추진하는데 있어, 농협 및 농업기술센터, 지방자치단체 등 지역농업 주체별 역할과 기능이 정립되어 있지 않다. 즉, 자연기후적·지형적·대도시와의 거리 등 여건과

주요 작물별에 따라 다양한 농업지역으로 구분되는 현실을 고려한 환경농업 모형이 정립되어 있지 않은 것이다. 또한 이에 따른 지역농업 주체의 역할과 기능, 지자체의 주요 경제적 목표 및 수단도 각각 다를 것이다.

다섯째, 환경농업 육성 관련 투자자 사업에 대한 사전검토 및 사후관리 대책 문제가 있다. 또한 새로운 정책사업을 추진할 때, 투자의 타당성을 검토하는 문제이다. 이것은 사업의 성과에 따른 추진방향의 변화와 구체적인 추진대책의 현실성 부여 등에 중요한 역할을 한다. 특히, 현재 수립되어 있는 사업 가운데 그 성과의 정도를 사전 평가하지 않고 추진할 경우에 투자의 효율성이 저하될 우려가 있다. 또한 유통활성화 부문에서 직거래체계 구축과 물류센터 및 대형화된 유통경로를 통한 환경농산물 취급확대 등에 관한 구체적인 사업에 대한 평가는 중요하다.

여섯째, 정책추진과 관련된 법적 및 제도적 미비 사항이 남아 있다. 예컨대 품질인증과 표시제도의 법적 근거의 이원화 문제, 환경농산물 유통업자·가공업자·수입업자에 대한 관리규정, 유전자 조작 농산물(GMO)의 포함여부 문제, 환경축산 분야 등에 대해 법적 및 제도적으로 명확히 규정해야 하는 문제가 있다. 특히, Codex 유기식품 표시기준과 우리 나라 유기농산물의 생산조건을 일치시키는 문제는 논의가 활발히 진행되고 있다. 그런데 WTO 뉴라운드에서 각국의 이익에 비추어 중요한 쟁점이 되고 있고, 이에 따른 안전성 문제도 논란이 되고 있는 유전자조작 농산물에 관한 문제에 대해서는 아직 뚜렷한 대책이 발표되지 않고 있다.

끝으로, 환경농업 생산농가 및 산지확대에 따른 대량 유통시대에 대비한 대책이 부족한 실정이다. 먼저, 환경농업 농가의 적극적인 품질인증 노력 및 홍보와 품질인증의 확대 추진을 위한 전문인력의 부족 문제가 있다. 또한 환경농산물 물류기구가 없어, 수급조절이 곤란하고 적정가격이 형성되지 않은 경우가 많다. 그리하여 자원배분이 왜곡되어 품목별 및 지역별로 생산량의 불균형이 발생되고 있다.

한편, 환경농산물 뿐 아니라 일반농산물의 품질인증도 증가추세이고, 환경농산물의 품질인증이 더욱 추진되게 되면 업무량이 매우 증가할 것이다. 또한 품질인증품 및 인증농가에 대한 사후관리를 위해서는 더 많은 인력이 필요하게 될 것으로 전망된다. 그런데 농산물품질관리원은 1998년의 구조조정 과정에서 지소가 통폐합되고 상당수의 인력이 감축되었다.

IV. 환경농업 육성정책의 발전과제

환경농업 육성정책의 발전과제는 다음과 같다.

첫째, 환경농업의 발전을 위한 독자적인 재정 및 예산의 안정적인 확보방안이 마련되어야 한다. 이를 통해 환경농산물의 생산-유통의 균형적인 발전 뿐 아니라, 환경농업 육성정책의 지속성과 장기성을 보장받을 수 있는 것이다. 특히 환경농업 관련 예산 가운데 유통활성화에 투자될 수 있도록 별도의 예산비율을 설정하여야 할 것이다. 장기적으로는 가령 '환경농업육성기

금'을 신설하거나 별도의 기금을 전용할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 또한 환경농업 관련 업무를 담당할 인력이 더욱 확충되어야 한다.

둘째, 환경농업 발전단계 및 연도별 정책목표 설정 및 성과를 검토한 다음, 단기 및 중장기 추진대책을 핵심대책과 부차적인 것으로 구분하여 더욱 구체화시켜야 한다. 즉 앞에서 살펴본 바와 같이, 추진전략으로서, 농업환경 저해요인의 최소와 농업환경의 유지·보전, 부존자원의 자원화, 환경농업 실천기준 준수, 환경농업 육성 지원, 환경농업 국제협력 강화 등 큰 틀의 청사진은 마련된 것으로 보인다. 이에 대한 구체적인 각각의 추진대책을 이미 설정한 발전단계 별로 재구성하고 분류하여 체계화할 필요가 있다.

셋째, 유통활성화 대책의 중요성을 인식하고 사업예산을 균형적으로 배분하여야 한다. 즉, 유통활성화 추진대책에 대한 투자가 증대되어야 한다. 그리하여 생산부문과 유통부문, 기술개발부문 등이 균형 있게 추진되어야 한다. 예컨대 환경농업과 관련된 생산부문의 주요 정책인 중소농 고품질농산물 생산지원과 환경농업지구 조성사업, 친환경농업 직접지불제 등의 추진에 따라 환경농산물의 생산량 및 농가수가 급증하고 있다. 이러한 지역 또는 생산자의 유통문제 해결이 환경농업 지속성의 관건이 되고 있다는 점이다.

넷째, 자연 지리적 및 경제적, 사회적, 문화적 특성에 부합되는 다양한 환경농업 모형을 제시하고 선택하도록 하여야 한다. 우선, 농업지역을 지대별로 평야지대와 산간 및 중산간지대로 구분하고, 작물별로는 쌀 등 곡물류 생산지역, 과수 및 시설원에 지역, 축산지역 등으로 구분 하여야 한다. 그리하여 이에 부합되는 환경농업지역 모형을 선택하도록 하여야 한다. 특히, 농촌공간을 친환경 공간으로 개발하여 지역의 자연지리적 특성과 문화 등이 반영된 지역생태계의 보전, 자연 및 문화경관의 유지, 환경자원의 활용 등이 가능하도록 하여야 한다.²⁾ 또한 이러한 모형은 지역농업의 주요 세 가지 주체인 지역농협과 지자체, 농업기술센터의 기능과 역할을 구분하여 추진하는 행정적인 체계를 갖추도록 하여야 한다. 그렇게 함으로써, 적절한 기술보급-생산-유통-소비 모형도 완성될 수 있을 것이다.

다섯째, 투융자 사업에 대한 사전검토 및 사후관리 대책을 마련하여 추진하여야 한다. 우선, 융자에 대한 비용-편익분석 등을 통한 적정 대상자의 선정이 필요하다. 융자는 기본적으로 예상수익이 원리금 상환 수준 이상일 경우에 부실투자가 되지 않는다. 따라서 생산 및 유통관련 융자 대상자의 사업에 대한 경영능력과 여건을 면밀히 검토할 필요가 있다. 기존의 다른 정부 투융자 사업의 일부 실패사례를 교훈으로 삼아 사전에 부실요인을 제거하고, 사후 철저한 관리를 통해 정책 효율성을 높여야 할 것으로 생각된다.

여섯째, 법적 및 제도적 미비 사항은 보완되고 개정되어야 한다. 먼저, '농수산물품질관리법'에 의한 품질인증과 '환경농업육성법'에 근거한 표시제도는 법적 근거가 일원화되어야 한다. 또한 환경농업육성법의 환경농산물의 분류(제16조)에서 개념이 불분명한 일반환경농산물은 제외되도록 법이 개정되어야 한다. 그리고 환경농산물 유통업자·가공업자·수입업자에 대한 관

2) 이러한 관점에서 볼 때, '폐쇄순환식 환경농업 실천마을 조성'이나 '환경농업지구 조성사업' 등은 더욱 구체적이고 철저하게 추진하고, 관리할 필요가 있는 정책방향이라고 할 수 있다.

리규정, 유전자 조작 농산물(GMO)의 환경농산물에서 제외, 환경축산에 대한 명확한 개념과 규정 등이 추가되어야 한다. 또 유기재배 농산물의 생산조건과 품질에 대한 규정도 Codex 유기식품 기준과 부합되도록 관련규정을 개정 또는 보완하여야 한다.

끝으로, 대량 유통시대를 대비하여 몇 가지의 구체적인 대책을 보완하여야 한다. 우선 환경농산물의 대량유통 체계는 품질인증제도가 보편화되었을 때, 그 효과를 거둘 수 있다. 즉, 환경농산물의 일반농산물에 대한 가격차별성의 공식적인 근거로서 품질인증이 가장 큰 효과를 발휘할 수 있다. 품질인증제는 불특정 다수의 소비자를 대상으로 하는 개방적인 유통채널과 시장 유통 등에 있어, 소비자의 신뢰를 확보하는데 중요한 관건이기 때문이다. 이를 위해 품질인증을 담당할 전문인력을 확충하여야 한다. 일반농산물의 품질인증(1992년 7월부터 시행)과 환경농산물의 품질인증(1993년 12월부터 실시) 등 품질관리를 위한 사전 및 사후업무를 담당할 전문인력은 매우 부족한 실정이다. 식품의 품질관리는 국민의 건강과 직결되는 문제일 뿐 아니라, 환경농산물 소비확대는 안전성에 대한 신뢰가 요건인 바, 현재의 기구와 인력으로는 그 역할에 한계가 있을 것이다.

또한 수급조정과 적정가격 형성을 위해 소비지에 시·도별 물류기구 또는 환경농산물 거래소가 설치·운영되어야 한다. 그리고 조직 및 관리·운영방법에 대한 구체적인 방안을 마련해야 한다. 이 기구는 수집과 분산을 중계하는 기능을 함으로써, 수급조절 및 적정가격 형성과 물류비용의 절감을 도모할 수 있다.

V. 결 론

정부는 2004년까지의 환경농업 육성정책 청사진을 수립하여 추진하고 있다. 환경농업은 농업시스템 뿐 아니라 농업·농촌환경을 개선하고, 환경적·공익적 가치를 보전하기 위한 것이다. 따라서 이러한 대책을 장기적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 안정적인 재원과 전문인력이 충분히 확보되어야 한다. 또한 환경농업 발전단계별 추진목표를 설정하고, 그 성과에 따라 대책을 수정할 수 있는 정책의 탄력성을 가져야 한다.

그리고 자연기후적 및 지형적, 사회경제적, 문화적 특성에 부합되는 지역별 환경농업 모형이 정립되어야 한다. 그리하여 농촌공간 자체를 환경친화적으로 조성하여 지역생태계의 보전, 지역문화의 계승, 경관의 유지 등의 기능을 수행하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 해당 지역의 농협과 지자체, 농업기술센터의 역할 분담이 중요하다.

뿐만 아니라 환경농업을 통해 농가소득의 유지와 지역자립이 가능하기 위해서는 생산-유통이 균형적으로 발전할 수 있는 대책이 필요하다. 특히 환경농산물의 유통문제는 농가가 환경농업을 지속하는데 중요한 요건으로 작용하고 있다. 생산지역의 확대와 물량의 증대에 대한 원활한 판매와 수급조절 및 적정가격의 형성을 위해 '환경농산물 거래소' 등 물류기구가 설립되어야 한다.

참고문헌

- 국립농산물검사소, 「농산물 품질관리 연보」, 1998.
- _____, 「환경농산물 관리 및 품질인증제 추진방향」, 1998.
- _____, 「품질인증제 개선방향」, 1998.
- 김 호, “협동조합 중심 지역내 직거래 유통의 의의와 추진방향”, 「한국협동조합연구」 제14집, 한국협동조합학회, 1996.
- _____, “환경농업의 흐름과 전망”, 「21세기 미래형 농업의 흐름과 전망」, 춘천지역농업연구소·강원대 농촌개발연구소, 1998.
- _____, “환경농업 육성정책의 문제점과 발전방향”, 「한국유기농업학회지」 제6권 제2호, 한국유기농업학회, 1998. 6.
- _____, “환경농산물 품질인증 및 표시제도의 발전과제”, 「한국유기농업학회지」 제7권 제1호, 한국유기농업학회, 1998. 12.
- _____, “환경농업의 경제성 분석과 발전과제”, 「한국유기농업학회지」 제7권 제2호, 한국유기농업학회, 1999. 6.
- 김종숙, “환경농업지구 조성사업의 필요성과 발전방향”, 「한국유기농업학회지」 제6권 제2호, 한국유기농업학회, 1998. 6.
- 농림부, 「21세기를 향한 농림환경정책」, 1996.
- _____, 「친환경농업 육성정책」, 1998. 11.
- _____, 「환경농업육성계획(안)(2000~2004)」, 1999. 3.
- _____, 「환경농업육성법 시행령, 시행규칙(안)」, 1998.
- _____, 「환경농산물 품질관리요령」, 1999.
- _____, 「농수산물품질관리법」, 1999.
- 농정연구포럼, 「환경농업정책의 현황과 과제」, 1999. 4.
- 오세익·박현태·김은순·위용석, 「환경보전형 농업발전을 위한 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 1997.
- 임송수·최정섭·김윤식, 「무역·환경 연계논의와 환경농업 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 1998.
- 장원석·김 호, “유기농산물 산지 및 소비자 생활협동조합간 직거래시스템 모형 개발에 관한 연구” 『대산논총』, 1997.
- 정은미, 『산지 생활협동조합의 유통활동 분석』, 고려대 대학원 석사학위논문, 1995.