

일본의 현단위 유기농업육성사업의 평가와 발전방향

정만철*

Evaluation and Future of Organic Farming Development Projects at Local Government

Jung Man-chul*

〈 목 차 〉

ABSTRACT

I. 서론

II. 효고현의 환경창조형농업 및
유기마을조성추진사업

III. 사업에 대한 평가 및 발전방향

IV. 요약 및 결론

참고문헌

ABSTRACT

In 1992, Hyogo County in Japan itself established a guideline for the environment-friendly agriculture and have been propelling the environment-friendly agriculture as a major agricultural policy together with organic farming.

This study focuses on the evaluation of the "organic farms' villages" projected by the County among other projects.

The results indicate that the project results in several benefits such as decrease in chemical input use and environmental pollution, and enhancement in farmers' concerns on safety and environment. On the contrary, it shows that no economic benefits are anticipated in the short run with the organic farming.

Therefore, it is necessary to consider economic incentives for farmers who adopt the organic practices to sustain farmers' income.

Key Words : organic farming, Organic Farming Development Projects, local government

* 농촌진흥청 경영정보관실.

I. 서론

일본 농업정책 차원에서 유기농업을 비롯한 환경보전형농업의 개념이 수립된 것은 1992년에 발표된 '신정책'이 계기가 되었다. 이를 바탕으로 1994년 환경보전형농업추진본부가 제정한 '환경보전형농업의 기본적 방향'에 근거하여 도도부현(都道府縣) 및 시정촌(市町村) 등의 지자체에서도 독자적인 추진체제가 정비되었으며, 최근 여러 도도부현 지자체에서 유기농업을 비롯한 환경보전형농업이 다양하게 추진되고 있다.

일본에서 가장 먼저 유기농업의 추진을 농정의 목표로 설정한 현단위 지자체는 오카야마현(岡山縣)이었다. 오카야마현에서는 '오카야마현유기무농약농업추진요강'(1988년)과 '오카야마현유기무농약농산물인증요령'(1989년)을 제정하여 유기농업을 정책적으로 지원하고 있다. 이러한 배경에는 무엇보다 소비자의 안전한 먹거리에 대한 선호도 증가와 환경문제의 사회문제화, 유기농산물에 대한 관심의 사회적 확대 등 소비 측면에서의 변화와, 국가간 농산물 수출입 경쟁의 강화와 시장 개방이 점차 가속화되고 있는 상황에서 '어떻게 생산자의 안정적인 소득을 보전할 것인가' 하는 생산 측면에서의 변화가 있다. 다시 말하자면 이는 안전한 농산물 생산 및 환경친화형 농업으로의 전환과 농업·농촌의 지속가능한 발전이라는 사회적 요구에 대한 농업부문의 대응이라고 할 수 있다.

따라서 환경보전형농업의 추진은 앞으로의 농정의 방향을 제시하는 중요한 농정 과제 중의 하나임에도 불구하고, 이와 관련된 사업, 시책 등에 대한 평가는 매우 미흡한 편이다. 유기농업의 지속가능성을 담보하고 중장기적인 유기농업정책 수립을 위해서는 지금까지의 실시된 사업 및 시책에 대한 평가와 검토가 무엇보다 중요하다.

일반적으로 정부나 지방자치단체가 실시하는 정책이나 사업에 대한 평가는 사회간접자본(infrastructure)과 관련된 대형공공사업이 많은 비중을 차지하고 있다. 또한 이러한 사업들의 타당성분석 또는 우선 투자순위의 결정은 대체로 비용·편익분석 등을 활용하는 경우가 많다. 유기농업정책은 환경정책의 일부분으로도 볼 수도 있으나, 사업내용을 보면 농약·화학비료의 사용제한, 토양개선, 기술개발 및 지도·교육 등의 생산면 뿐만 아니라 유기농산물 유통·판매, 소비에 이르기까지 종합적인 내용을 포괄하고 있기 때문에 한가지 정책평가수법으로 평가하기에는 어려움이 있다.

이 논문에서는 1992년에 '환경창조형농업추진요강'이라는 독자적인 추진요강을 제정하여 유기농업을 추진하고 있는 효고현(兵庫縣)의 환경창조형농업추진사업 중 유기농업 산지육성과 관련된 '유기마을조성추진사업'을 평가·분석함으로써 향후 유기농업육성사업의 발전방향 및 우리나라의 지자체 단위의 환경농업 육성방향에 시사점을 제시한다.

1) 환경창조형농업에 대해서 야수다 시게루(保田 茂)는, "농업 근대화에 의해 큰 부하를 받게된 지역환경의 재창조를 실천하면서 지속적이고 안정적인 생산력을 유지할 수 있는 농업의 총칭"이라고 정의를 내리고 있다.

Ⅱ. 효고현의 환경창조형농업 및 유기마을조성 추진사업

1. 환경창조형농업의 추진

1) 환경창조형농업의 목적과 내용

효고현에서는 현의 시책과는 관계없이 1975년경부터 일부지역에서 조직적으로 유기농업이 시작되어 산소제휴(産消提携)의 형태로 발전해 왔다. 1992년에는 ‘減농약·減화학비료농업’과 ‘유기농업대책의 추진’을 바탕으로 자연생태계를 고려한 농업으로의 전환을 목표로 하는 ‘환경창조형 농업추진요강’(이하 요강)이 제정되었다.

이 요강에서는 환경창조형농업에 대하여 “자연생태계의 활력을 가능한 한 활용하는 농업을 목표로 하는 것”이라고 정의하고 있으며, “환경에 대한 부하경감 및 생산성의 조화를 유지하면서 지속적이고 안정된 안전·고품질 농산물을 생산함과 동시에 소비자와 공생하는 농업으로의 전환을 추구하는 것”을 목적으로 하고 있다.²⁾

이 요강의 추진기간은 5년으로 하고 있으며, 산지나 사회정세에 대응해 가면서 원칙적으로 5년마다 내용을 일부 개정하도록 하고 있다. 1992년도에 제정된 당초의 요강에서는 ‘감농약·감화학비료농업’과 ‘유기농업대책의 추진’이 주요한 내용이었으나 일부개정이 있었던 1997년의 요강에서는 ‘감농약·감화학비료농업’의 추진을 ‘자재적정사용·순환형농업’으로 변경하였다. 이와 같이 환경창조형농업은 안전한 먹거리 생산과 자연생태계와 궁극적으로 공생하고자 하는 농업으로서 ‘자재적정사용·순환형농업’과 ‘유기농업대책의 추진’의 두 가지 목표를 제시하고 있다(표 1).

그리고 유기농업에 대해서는 환경창조형농업의 틀에서 “...지역유통과 産消提携 등의 교류형농업과 고부가가치형농업, 환경보전 등의 사회적 요구에 부합할 수 있는 농법...”으로 의미를 부여하여 생산 및 유통여건이 마련된 집단·지역을 대상으로 추진하고 있다.

참고로 지금까지 유기농업의 추진에는 ‘유기농업대책추진사업’(유기재배매뉴얼의 작성, 표시유통지도지침의 작성, 인증제도의 검토·실시 등을 내용으로 1992년부터 1996년까지 실시, 1997년부터는 유기농업추진사업으로 변경하여 실시), ‘유기농업추진사업’(유기농업대책추진사업에 이어 실시되어 온 유기농산물 인증에 관련한 내용, 표시유통의 촉진, 추진리더의 육성, 유기농업의 확대·정착 등의 4가지 내용으로 되어 있으며, 1997년부터 1999년까지 실시), ‘유기농업 기술정보제공사업’(유기농업에 관한 정보수집과 실천농가로의 정보제공 등을 내용으로 하여 1991년부터 1994년까지 실시), ‘유기농업 등 토양개량자재이용적정화추진사업’(유기농업 사례조사, 토양분석, 각종 유기농업자재와 그 이용법에 관한 정보수집·제공 등을 내용으로 1995년부터 1999년까지 실시), 그리고 그 외에도 ‘효고의 건강야채생산유통모델사업’(1991년~1993년), ‘얼굴이 보이는 효고미생산추진사업’(1991년~1992년) 등이 실시되어 왔다.

2) 효고현, 「환경창조형농업추진요강」, 1992년·1997년.

〈표 1〉 효고현 환경창조형농업의 내용

구분	자재적정사용·순환형농업	감 ~ 무화학비료재배 감 ~ 무농약재배	유기농업
		<p>토양개선을 기본으로 농약과 화학비료의 적정사용, 가축분뇨의 이용, 합리적인 작부, 환경친화적인 방제기술의 이용 등에 의해 생산성의 유지와 환경보전이 양립하는 농업으로 향후 농업의 기본형으로 된다.</p>	
구체적인 기술	<ul style="list-style-type: none"> · 수도작 : 축조시비, 모판 전량시비, 생육진단과 발생예찰을 바탕으로 시비·방제, 재생지밀칭 모내기, 오리농법 등 · 채 소 : 완효성비료, 국소시비, 저항성품종, 멀칭재배, 비가림재배, 합성 성페르몬의 이용, 천적이용, 대항성식물의 도입, 태양열 소독 등 · 화 훼 : 폐쇄형 방식 양액재배, 황색형관등 이용 등 · 과 수 : 초생재배, 근역제한재배, 왜성대목의 이용, 천적곤충의 이용 등 · 차 : 진단을 바탕으로 한 시비, 합성 성페르몬의 이용, 곤충바이러스의 이용 등 		
경영 등	<p>수량과 품질의 저하, 생산비의 상승을 유발하지 않도록 추진하고, 현내 농업의 대중을 이루게 한다.</p>	<p>가능한 한 수량과 품질의 저하, 생산비의 상승을 유발하지 않도록 추진한다.</p>	<p>수량과 품질의 저하, 생산비 등에는 크게 관여하지 않는다. 소비자의 인식과 평가를 얻는 것이 필요.</p>
	<p>현내 전역, 전 작물에서 추진</p>	<p>유기농업의 전단계로 추진</p>	<p>생산과 유통조건을 갖춘 집단·지역에서 추진</p>

자료 : 효고현농림수산부 '환경창조형농업추진방침', 1997년.

2000년도 현재, 1993년부터 계속해서 실시되고 있는 '유기마을조성추진사업'이 유일한 유기농업 관련 사업으로 되어 있으나, 1999년까지 실시되어 온 '유기농업추진사업'이 종합대책인 '종합추진태세정비사업'에 포함되어, 인증위원회의 개최와 인증을 받은 생산조직에 대한 지도(연 3회), 유기농업포럼 개최, 인증생산조직으로 구성하는 추진연락회의 운영지도 및 추진리더의 육성, 유기농업생산자·유통관계자·소비자 등에게 유기농산물의 생산·유통·소비에 관한 정보 제공, 연수회 개최, 선전 비디오 작성, 양판점 강습회 등 유기농업에 관련된 시책을 전개하고 있다. 2000년도 현재 효고현이 추진하고 있는 환경창조형농업 관련 추진사업은 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 환경창조형농업 관련 추진사업명(2000년 현재)

항 목	사 업 명
종합 대책	종합추진체제 정비사업
자재적정사용· 순환형농업의 추진	환경창조형 농업지역 추진사업 환경창조형 농업지역 정비사업 혁신적 방제시스템 확립사업 신농법 확립 지원사업 효고 안심브랜드 생산시스템 확립사업
유기농업의 추진	유기마을조성 추진사업

자료 : 효고현 보급교육과 청취조사를 바탕으로 작성,

2) 환경창조형농업의 추진체계

효고현에서는 환경창조형농업의 원활한 추진을 도모함과 동시에 농업인이 환경창조형농업을 실천할 수 있도록 하는 환경을 조성하기 위하여 농업단체와 시정(市町), 현 등이 각각 추진체계를 구축하고 있다.

우선 효고현 농업협동조합중앙회와 효고현 경제농업협동조합연합회 등을 비롯한 농업단체는 현과 지역, 시정단계에서 행하는 각 협의회에 참가하고, 각 협의회와의 긴밀한 연대를 바탕으로 스스로가 적극적인 추진주체로 활동에 참가하고 있다.

市町단계에서는 市町농림어업진흥협의회 등을 적극적으로 활용하여 市町村추진협의회를 설치하고 있다. 市町村추진협의회에서는 환경창조형농업의 구체적인 추진방침을 작성하고, 농업자 계발과 함께 농업단체 등의 협력을 얻어 지역단계의 농업개량보급센터와 현단계의 추진실무자·담당자회와의 연계를 통하여 지역실정에 맞는 효과적인 추진에 노력하고 있다. 또한 농업자로부터 실적 등에 대한 보고를 받아 상부단계인 지역협의회에 보고하며, 정보로서 발신하기도 한다. 市町村추진협의회는 농업자 뿐만 아니라 소비자에게도 이해를 구하는 등 지역에 가장 밀착한 추진단위로서의 역할을 수행하고 있다.

지역단계에서는 정부출장기관인 농림사무소, 또는 농림수산사무소가 지역농업진흥협의회 등의 기존 조직을 활용하여 설치한 지역협의회와 농업개량보급센터가 있다. 지역협의회는 지역에서의 추진방향을 작성하고 전시포장의 설치 등 광역적인 활동을 강화하고 있으며, 市町村추진협의회로부터 실적보고를 받아 현단계의 추진위원회에 그 현황과 실태를 보고하도록 되어있다. 농업개량보급센터는 市町村추진협의회, 지역협의회와 연계하면서 추진실무담당자회 등 현단계의 방침에 의거하여 주로 기술과 경영에 관하여 지도·조언을 하고 있다.

그리고 환경창조형농업추진위원회와 추진실무담당자회를 운영하는데, 추진위원회는 학자, 연구자와 농업단체, 행정기관, 시장관계자, 소비자단체의 대표 등으로 구성되고, 환경창조형농업의 기본적·종합적 방침의 작성과 현황에 대한 평가 등을 담당하고 있다. 또한 실무담당자회는 3개소의 현립농업기술센터와 병해충방제소, 현농림수산부 담당자로 구성되고, 생산기술의 시

협·연구와 구체적인 기술지침서의 작성 등을 담당하고 있다.

2. 유기마을조성추진사업의 추진

1) 유기마을조성추진사업의 목적

‘유기마을조성추진사업’은 환경부하가 적은 농업, 즉 유기농업의 추진에 따라 縣民에게 쾌적하고 살기좋은 생활공간을 제공하기 위한 거점 조성이라는 현의 정책목표를 반영한 사업이다. 효고현에서는 1992년에 작성한 ‘유기재배매뉴얼(이하 매뉴얼)’을 현 각지에 보급하여 매뉴얼을 바탕으로 한 유기재배의 단지화와 유기농산물 인증 등을 통한 산지확대 및 모델단지 육성이 이 사업의 추진배경이다.

〈표 3〉 유기마을조성 추진사업의 내용

구 분	내 용	구 체 적 내 용
유기마을조성 추진협의회 개최	- 유기마을조성 추진 사업계획의 책정 - 기타 필요한 사항	• 사업을 원활하게 추진하기 위해 市町, 농업단체, 생산자 대표, 소비자대표, 학직경험자, 현의 관계기관 등으로 추진협의의 구성
유기농산물 생산·판매 계획 수립	- 지역농업환경 현황 조사	• 지역의 자연조건(기후, 토양 등), 입지조건, 농문화 등을 조사하고, 유기농업의 추진에 필요한 토양조건, 수질, 유기질자재의 종류와 조달 가능한 양, 잠재농업노동력 등을 조사 및 진단
	- 토양개선 계획	• 토양진단을 바탕으로 지역의 토양지도 작성 및 지역에서 조달 가능한 유기질자재이 종류와 양에 대한 조사결과를 이용하여 유기질자재의 수급계획 책정
	- 유기농산물 생산계획 - 유기농산물 판매계획	• 작물의 선정과 유기재배매뉴얼을 바탕으로 작물별 생산계획 책정 • 유기농산물의 원활한 판매를 촉진하기 위해서 판매처, 표시 유통계획, 시기별 판매계획 등을 작성
유기재배에 관한 전시포장 설치		• 현이 작성한 유기재배매뉴얼에 준하여 재배하는 것으로 하지만 지역조건을 살린 새로운 재배기술을 조사 연구하기 위한 전시포장을 설치하는 것도 가능 • 규모는 지역조건과 재배작물에 따라서 설치하는 것도 가능
소비자 요구 파악		• 소비자모니터의 설치와 유통관계자와의 상담 등을 통하여, 소비자 요구를 파악하고 이를 생산에 반영
소비자와의 교류활동	- 유기채소밭 가꾸기	• 유기쌀 교류 논, 어린이 농원, 학교급식원, 보람창조 채소밭 등 • 유기마을 회원제도, 유기농산물 전시 및 직매회, 각종 이벤트

자료 : 효고현 ‘유기마을조성추진사업 실시요령’의 사업내용 참고하여 작성.

이 사업은 요강과 매뉴얼을 바탕으로 1993년부터 실시되었다. 사업이 시작된 1993년부터 1997년까지의 5년간을 제1기, 1998년부터 2002년까지의 5년간을 제2기로 구분하고 있으며, 각 기별로 그 실시목적도 변경하고 있다. 제 1기에는 “유기재배매뉴얼을 활용하여 유기농업 모델단지를 육성하고 도시주민과 공생할 수 있는 농업환경을 조성하고 유기농산물을 매개로 하여 소비자와의 교류를 확대시킴과 동시에 유기농산물 등의 적절한 표시유통을 촉진하는 등의 다양한 시책으로 지역농업의 활성화에 기여한다”는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나, 정부의 가이드라인 개정과 신기술의 개발 등을 배경으로 1996년에 매뉴얼을 일부 개정하게 되어 그 목적도 “(개정된)매뉴얼을 활용하여 유기농업 신산지를 육성함과 동시에 유기농산물을 매개로 농업자와 유통관계자, 소비자와의 교류 및 적절한 표시유통을 촉진하는 등의 다양한 시책으로 지역농업의 활성화를 꾀한다”로 변경하게 되었다.

이 사업의 내용에 대해서는 <표 3>에서 기술한 바와 같이 모두 소프트웨어에서의 지원사업으로 되어있고, 추진협의회 개최, 유기농산물의 생산·판매계획의 책정, 전시포장의 설치, 소비자 등의 요구 파악, 소비자와의 교류활동 등에 대한 지원을 하고 있다.

이 사업의 특징으로는 매뉴얼 보급으로 유기농업기술 고도화를 꾀하고, 소비자 모니터의 설치와 유통관계자와의 대화를 통하여 소비자 요구의 파악에 힘쓰며 그 결과를 생산에 반영하고 있다. 그리고 유기채소밭 가꾸기와 각종 이벤트의 개최 등 소비자와의 교류를 중요시하고 있다.

2) 유기마을조성 추진사업의 수단

유기마을조성 추진사업의 추진주체는 시정 또는 농협으로 되어 있으나, 경우에 따라서는 몇 개의 市町이나 농협이 협의회를 조직하여 실시하는 것도 가능하다.³⁾ 실시 기간은 1지구 2년으로 하고 있다.

사업대상은 유기농업을 적극적으로 실천하고 있는 부락 또는 생산조직으로 하고, 대략 3ha 이상의 면적에서 수도작을 중심으로 채소, 과수, 두류, 서류, 차 등 지역의 기후풍토를 살린 전통적인 품목을 포함하는 것으로 하고 있다. 그리고 이러한 지역은 소비자 요구의 파악 등을 베이스로 정부의 가이드라인과 효고현의 유기농산물인증제도를 활용하여 의욕적으로 산지육성에 힘쓸 것, 현이 작성한 매뉴얼을 활용하여 지역실정에 맞는 생력화기술의 체계화에 노력할 것 등이 요구되어지고 있다.

이 사업의 수단으로는 우선 현 단독의 재정지원에 의한 경제적 유인을 들 수 있다. <표 4>에서 보는 바와 같이 모든 사업비는 현의 재정으로 충당하고 있으며, 1지구에 200만엔을 지원하고 있다. 보조율은 1/2이다. 사업내용의 대부분이 소프트웨어이기 때문에 이러한 경제적 지원에 의해 유기농산물의 생산뿐 아니라 유기농업에 대한 생산자 의식의 변화나 지역활성화에도 공헌할 것으로 기대되어지고 있다.

3) 실제로 2000년도부터 이 사업을 도입하고 있는 三原郡農業振興協議會의 경우, 4개町과 2개농협가 협의회를 결성, 사업의 추진주체로 되어 있다.

마지막으로 지역에 적합한 유기농업기술의 보급이다. 현이 독자적으로 작성한 매뉴얼을 활용하여, 지역의 풍토와 기후, 자연조건에 적합한 기술을 보급함과 함께 지역의 유기질 자재의 이용을 적극적으로 권장하고 있다.

이 사업으로 조성된 유기농업생산면적에 대해서는 정확하게 파악할 수 없지만, 사업기간내 생산계획면적을 보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 각 기별 유기마을조성추진지구와 면적 및 생산량

(단위 : a, t)

구 분	사업주체	추진년도	단지화 면적 및 생산량 (1년)		
			작 목	면 적	생산량
제 1 기	宮 町	1993~1994	채 소 녹 차	160 70	40
	豊 岡 市	1994~1995	수도작 모로헤이아	510 44	16 4.1
	養 父 町	1994~1995	과 수도작 주정용 쌀	40 118 70	15 4.7 4
	三 原 町	1994~1995	양파, 양상추 토마토 수도작	100 100 200	63 6 80
	神戸市西農協	1995~1996	소송채 쭉 갓 시금치 청경채	200 150 100 300	32 20 14 54
제 2 기	中 町	1997~1998	주정용 쌀 소송채	350 40	14 3.6
	温 泉 町	1997~1998	수도작 시금치	2,440 58	105 3
	五 色 町	1998~1999	딸 기 양 파	50 250	15 150
	市 島 町	1999~2000	수도작 주정용 쌀	14 150	0.5 5.5
	三原郡農業振興協議會	2000~2001	수도작 과	300 100	23.5 8

자료 : 효고현 '유기마을조성추진사업(제1기, 제2기)'를 정리하여 작성.

그러나 이러한 유기마을조성추진지구로 선정된 모든 지구는 사업기간이 종료되어도 市町과 농협 등의 사업주체가 단독사업으로 계속 추진하는 경우가 많아 실제 유기농업 실천 면적은 <표 5>의 면적보다 크다고 볼 수 있다.

그리고 사업대상의 선정경로를 보면, 우선 사업주체인 市町, 또는 농협은 관할지역의 지구나 조직이 이사업의 대상지역으로서의 기준에 부합하는가를 판단하여 대상지역으로서 적합하다고 판단되는 경우에는 현의 출장기관인 농림사무소에 신청한다. 농림사무소의 지역협의회는 이 신청서를 검토하여 최고 우수한 점수를 받은 지역을 현에 추천한다. 그리고 각 지역의 농림사무소로부터 추천을 받은 지역에 대해 현협의회에서 심사, 1년에 2개 지구를 선정하고 있다.

3) 유기마을조성 추진사업의 성과

이 사업을 도입하여 이제까지 조성된 유기마을조성 추진지구의 현황을 보면, 제1기인 1993년부터 1996년까지는 一宮町, 豊岡市, 養父町, 三原町, 神戸市西農協 등 5개 지구가 있으며, 현재 진행중인 제2기(1997년~2000년)에는 中町, 温泉町, 五色町, 市島町, 三原郡農業振興協議會 등 5개 지구가 유기마을조성 추진지구로 선정되었다.

이 사업의 또 하나의 성과로서 토양개선과 재배기술의 개발 및 연구, 소비자와의 교류기회 확대 등 소프트웨어에서의 성과를 들 수 있다. <표 6>은 이러한 각 지역에 있어서의 유기마을조성 추진사업의 구체적인 실시내용을 나타내고 있다.

우선 토양개선계획에 대해서 보면, 가장 많은 지역에서 우분퇴비의 시비에 의한 토양개량을 실천하고 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 돈분이나 나무껍질을 주재료로 발효시킨 퇴비, 또는 토양개량자재의 도입도 보여진다. 그 외에도 벼짚을 썰어 넣거나 지력증진작물의 재배 등, 각 지역에 맞는 토양개량대책이 실시되어지고 있다.

지력유지, 병해충방제, 잡초대책 등에 있어서도 다양한 재배기술의 개발과 연구가 실천적으로 이루어지고 있으며, 특히 벼농사에서는 오리농법이나 재생지멀칭 등에 의한 제초 등의 생력화 기술도 이용하는 등 각 지역조건과 작목에 적합한 재배기술을 도입하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 소비자의 포장견학이나 농작업 체험뿐만 아니라 유기농업을 통한 마을축제, 유기산물 전시판매회 등의 이벤트 개최에 의한 소비자와의 교류, 또는 자원봉사자 유치 등 다채로운 소비자 교류를 실천하고 있다. 그리고 유기농산물에 대한 소비자 요구를 보다 적극적으로 파악하기 위해 직판장과 지역의 시장, 도매업자 등에 대한 의향조사를 실시한 지역도 있다.

이러한 성과에서 알 수 있듯이 각 지역에 따라서 추진내용과 정도에 차이는 있지만 본 사업이 목적하는 유기재배매뉴얼을 활용한 유기농업산지육성, 또는 유기농업 및 유기농산물을 매개로 하는 소비자, 유통업자와의 교류 확대, 더 나아가서는 이러한 실천을 통한 지역활성화라는 부분에서 달성정도 및 공헌도가 높다고 할 수 있겠다.

〈표 6〉 각 지역에 있어서의 유기마을조성추진사업의 구체적인 실시내용

구 분	실 시 내 용
토양개량 계획	<ul style="list-style-type: none"> - 우분퇴비의 시용(一宮町, 豊岡市, 三原町, 神戸市西農協, 中町, 温泉町, 五色町, 市島町) - 토양개량자재의 도입(豊岡市) - 나무껍질 퇴비의 시용(養父町, 温泉町) - 돈분퇴비의 시용(養父町) - 톤밥과 돈분을 섞어 발효시킨 퇴비 시용(温泉町) - 볏짚 썰어넣기 실시(養父町) - 지력증진작물 이용(五色町)
재배기술의 실증 (생력화 기술)	<p style="text-align: center;">채 소</p> <ul style="list-style-type: none"> - 비가림재배에 의한 병해 방제(一宮町) - 다품목 생산에 의한 윤작·혼작(一宮町) - 겨울철 하우스를 이용한 보카시 퇴비 제조(養父町) - 미생물을 이용한 보카시퇴비 제조·이용(三原町) - 토마토 재배시 IT시트를 이용한 해충발생예찰과 천적이용(三原町) - 고베유기(브랜드 이름)의 적정사용량 파악(神戸市西農協) - 성 페르몬을 이용한 병해충 방제(神戸市西農協) - 천연토양개량제 검토(神戸市西農協) - 황색 형광등 이용(五色町) - 재배양식의 개선, 승용관리기 사용(五色町) - 재생지 멀칭에 의한 잡초방제(豊岡市)
	<p style="text-align: center;">수 도 작</p> <ul style="list-style-type: none"> - 오리농법 도입(豊岡市, 中町) - 도열병 저항성품종을 도입한 수도작의 무농약 재배((豊岡市) - 유기재배 주정용쌀을 이용한 청주 제조(養父町) - 재생지멀칭을 이용한 잡초방제(養父町, 温泉町) - 자연농법에 의한 쌀 생산(温泉町)
소비자와의 교류	<ul style="list-style-type: none"> - 유기농산물을 통한 지역 축제 개최(一宮町, 豊岡市, 中町) - 소비자와의 교류와 농작업 체험 <ul style="list-style-type: none"> · 코프고베 조합원과의 교류 - 養父町, 三原町, 神戸市西農協 · (주) 야스코와의 교류 - 一宮町 - 여성중심의 유기재배연구회이 발족 및 교류(三原町) - 유기농산물 전시판매, 심포지움 개최, 직판장을 통한 교류회(温泉町) - 계단식 논 자원봉사자, 지역 소비자와의 교류(五色町)
소비자요구의 파악	<ul style="list-style-type: none"> - 양조 메이커와 교류(中町) - 온천지역의 간이 직매장을 통한 앙케이트 조사(温泉町) - 시장, 중도매업자에 대한 의식조사(五色町)

자료 : 효고현교육보급과 자료 '유기마을조성추진사업(1993~2000)'을 정리.

Ⅲ. 사업에 대한 평가 및 발전방향

1. 농가의 사업에 대한 전반적 인식

유기마을조성추진사업에 대한 농가의 인지도 조사는 전체 응답자 64명 가운데 무응답자를 제외한 유효응답자를 대상으로 분석하였다.

사업의 평가에 들어가기 앞서, 농가가 본 사업을 도입하기 이전부터 “이 사업에 대해 알고 있었는가”에 대해서 질문한 결과, 유효응답자(60농가)의 88.3%가 알고 있었던 것으로 응답하여(‘잘 알고 있었다’ 30.3%, ‘대강 알고 있었다’ 38.3%, ‘들어본 적이 있었다’ 20.0%) 이 사업에 대한 관심도가 높다는 것을 알 수 있다. 그리고 이전부터 이 사업에 대해서 알고 있었다는 농가를 대상으로 사업을 알게된 경로를 질문한 결과, 유효응답자(51농가)의 43.1%가 ‘지자체의 농업관계공무원’으로 가장 많았고, 다음으로 ‘농협 직원’이 35.3%, ‘인근의 농가’가 11.8%, ‘농업개량보급센터를 포함한 현의 관계공무원’이 7.8%로 나타났다. 이는 이 사업의 도입·추진에 있어 사업주체인 지자체와 농협 등이 농가에 대해 적극적인 입장을 견지하고 있음을 알 수 있다.

이 사업을 도입하여 유기농업을 실천하고 있는 농가의 사업추진 내용에 대한 만족도에 대해서는 ‘만족하고 있다’가 43.1%로 가장 높고, ‘만족하고 있지 않다’가 31.0%, ‘잘 모르겠다’ 25.0%로 나타나 전체적으로 사업의 추진내용에 대해서 만족하고 있다는 비율은 그리 높지 않다(유효응답자 58농가). 그리고 ‘만족하고 있지 않다’고 응답한 농가 중에서 만족하고 있지 않은 사업내용에 대해서 질문한 결과 ‘보조금의 금액’이 38.9%로 가장 높았고, 다음으로 ‘보조의 내용’ 27.8%, ‘사업메뉴의 내용’ 22.2%, ‘기타’가 11.1%로 나타났다. 보조금의 금액이나 보조의 대상에 대해서 66.7%가 만족하고 있지 않다는 것은, 사업추진에 있어 보조금 문제를 가장 민감하게 인식하고 있음을 알 수 있다. 현행 보조금제도에 대한 재검토와 함께 보조의 대상도 조직구성원이나 면적, 품목, 규모 등에 대한 제한을 완화하여 유기농업에 높은 의식을 갖고 있는 생산농가를 확대해 나아가야 한다는 것을 의미한다. 그리고 ‘사업메뉴의 내용’에 만족하고 있지 않는다는 농가도 22.2%를 차지하고 있지만, 그것은 사업내용에 대한 충분한 설명이 없었기 때문에 농가가 사업메뉴의 내용에 대해 잘 모르고 있다는 지적도 있다. 따라서 사업을 도입하기 전에 농가에게 사업내용에 대한 설명회를 개최하는 등, 농가가 사업메뉴의 내용을 숙지한 뒤에 추진할 수 있도록 유도할 필요가 있다고 생각된다.

또한 이 사업의 도입에 따른 전반적인 효과를 살펴보기 위하여 화학자재 사용·오염의 감소효과, 경제적 효과, 의식변화 효과 등 3개 효과로 구분하여 질문하였다(표 7).

우선, 화학자재 사용·오염의 감소효과에 대해서는 “토양과 수질오염의 감소”에는 큰 효과를 거두고 있다고 생각하는 비율이 높지만, “악취 감소효과”에 대해서는 ‘어느 쪽이라고도 말할 수 없다’와 ‘별로 그렇게 생각하지 않는다’라는 응답이 49.1%를 차지하고 있어 큰 효과를 거두고 있다고 인식하고 있지 않는 것으로 나타났다. 그러나 대체적으로 긍정적인 인식을 갖고 있

다고는 볼 수 있다.

그리고 “농약사용의 감소효과”에 대해서는 ‘어느 정도 생각한다’와 ‘크게 생각한다’라고 응답한 비율이 82.4%로 나타났고, “화학비료사용 감소효과”에 대해서도 ‘어느 정도는 생각한다’와 ‘크게 생각한다’라고 응답한 비율이 77.8%를 차지하는 등 화학자재의 사용감소에 대한 효과는 매우 큰 것으로 나타났다.

〈표 7〉 사업 도입에 따른 유기농업실천 효과에 관한 농가 인지도

(단위 : 농가, %)

구 분		응답 결과					계
효 과	항 목	①	②	③	④	⑤	
화학자재· 오염감소 효과	토양오염 감소	1.8	18.2	12.7	41.8	25.5	100
	수질오염 감소	3.6	14.3	14.3	44.6	23.2	100
	악취 감소	7.3	23.6	18.2	23.6	27.3	100
	농약사용 감소	3.7	5.6	9.3	37.0	44.4	100
	화학비료사용 감소	1.9	7.4	13.0	31.5	46.3	100
경제적 효과	소득 증가	25.9	35.2	22.2	13.0	3.7	100
	영농비용 감소	31.4	24.1	24.1	18.5	1.9	100
	노동력 감소	35.2	33.3	16.7	9.3	5.5	100
의식변화 효과	환경에 대한 의식 변화	0	5.6	16.7	37.0	40.7	100
	안전에 관한 의식 변화	0	5.5	9.1	38.2	47.2	100
	공동체에 대한 의식 변화	3.7	7.4	24.1	35.2	29.6	100

주 : 1) ① 전혀 그렇지 않다, ② 조금 그렇다, ③ 어느 쪽으로도 생각하지 않는다, ④ 어느 정도 생각한다, ⑤ 크게 생각한다.

2) 표의 비율은 총 응답자수 64농가 가운데 유효응답자수에 대한 비율이다.

그러나 경제적 효과로서 “소득증대”에 대해서는 ‘별로 생각하지 않는다’와 ‘전혀 생각하지 않는다’라고 응답한 농가가 61.1%를 차지하고, ‘어느 쪽이라고 말할 수 없다’라고 응답한 비율도 22.2%나 되는 등, 이 사업의 도입으로 인한 소득증대 측면에서의 효과는 매우 낮게 인식하고 있음을 알 수 있다. 그리고 “영농비용의 절감 효과”에 대해서도 20.4%의 농가가 ‘효과가 있었다’고 응답했지만 79.6%는 부정적인 반응을 보이고 있다. “노동력 감소효과”에 대해서도 마찬가지로 ‘전혀 생각하지 않는다’가 35.2%, ‘별로 생각하지 않는다’ 33.3%, ‘어느 쪽이라고도 말할 수 없다’ 16.7%로 나타나 85.2%의 농가가 부정적인 반응을 보이고 있다. “노동력 감소효과”에 대한 청취조사 결과, ‘유기농업을 시작하고부터 제초, 퇴비제조 등의 작업 때문에 오히려 노동시간이 늘었다’라는 농가가 많았다. 이와 같이 이 사업의 도입을 통해서 유기농업을 실천하더라도 농가에서의 경제적 효과는 크지 않은 것으로 나타났다.

그리고 농가가 유기농업을 실천하면서 느끼는 “의식변화 효과”에 대해서는 환경에 대한 의식에 관해서는 ‘어느 정도 생각한다’와 ‘크게 생각한다’의 비율이 77.7%로 나타나 유기농업의 실천을

통해서 환경에 대한 인식이 크게 높아졌다는 것을 알 수 있다. “안전에 관한 의식”도 ‘어느 정도 생각한다’와 ‘크게 생각한다’라고 응답한 농가가 85.4%를 차지하고 있다. 또한 이 사업은 생산조직 및 지구단위로 신청을 받고 있어 “공동체에 관한 의식변화”에도 긍정적인 반응을 보이고 있다.

따라서 유기마을조성 추진사업의 전반적인 효과에 대한 농가인식으로는 화학자재·오염감소 효과, 의식변화 효과에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있으나, 경제적인 효과에 대해서는 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

2. 유기마을조성 추진사업의 발전 방향

위에서 살펴본 바와 같이 유기마을조성추진사업은 환경창조형농업의 일환으로 1993년부터 실시되었으며, 유기농업 활성화에 큰 기여를 하고 있다. 이 사업의 지속적인 발전을 담보하기 위한 방향은 다음과 같다.

유기마을조성 추진사업은 현이 작성한 유기재배매뉴얼을 활용하여 유기농업을 육성함과 동시에 유기농산물을 통한 소비자와의 교류, 적절한 표시유통 촉진 등의 실천을 통한 지역농업의 활성화라고 하는 생산·유통·소비자 등에 이르기까지 종합적인 추진이 필요하다. 실제 사업 내용에 대해서는 그 목적에 상응하는 내용으로 되어 있을 뿐만 아니라 사업 효율성도 높은 것으로 평가된다. 또한 각 지역에 따라서 추진 내용과 정도에 차이는 있지만 토양개량 계획과 재배기술의 실증, 소비자와의 교류, 소비자 요구의 파악 등의 내용에 대해서는 다양한 실천이 이루어지고 있고 긍정적으로 평가할 수 있다. 다시 말해 농가가 이 사업을 도입하여 유기농업을 실천함으로써 얻어지는 화학자재 사용과 오염감소 효과, 의식변화 효과는 큰 성과를 올리고 있다. 그러나 경제적인 효과에 대해서는 기대만큼의 성과를 올리지 못하고 있다는 것이다.

따라서 이 사업의 경제적 효과를 높이기 위해서는,

첫째, 생력화 시설과 기계, 자재 등에 대한 지원을 보다 적극적으로 추진하여 영농비용과 노동력 절감에 노력을 기울일 필요가 있다.

둘째, 농협이나 시장관계자와의 협력체제를 강화하여 안정적인 판매처 확보 등 농가의 소득 향상에 직접적으로 이어질 수 있는 시책이 필요하다.

셋째, 지역성과 종합성을 충분히 고려하고 지역조건을 살린 사업집행을 위해서는 표준사업비와 추진기간의 재검토가 필요하다. 현재 1지구에 2년간 200만엔을 지원하고 있으나 각 지구에서 추진하려고 하는 전체 사업규모나 내용에 맞춘 사업비의 설정이 요구된다. 이를 위해서는 사업 규모와 내용에 따른 보조율의 조정이나 농가의 자기 부담액의 설정 등 신축성을 갖고 집행해야 한다. 현재 2년으로 되어있는 사업기간도 보다 탄력적으로 추진하기 위해서는 사업기간을 연장할 수 있도록 제도적 조치를 강구해야 할 것이다.

3. 유기농업육성사업의 종합적 방향

다음으로는 이상과 같은 유기마을조성추진사업에 대한 전반적인 평가를 바탕으로 유기농업육성사업의 발전방향을 살펴보도록 한다.

〈표 8〉은 유기농업육성사업 추진에 있어 농가에서 희망하는 사업내용에 관한 설문조사 결과이다. 농가가 희망하고 있는 사업은 '유기농산물의 가격보장'이 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 다음으로는 '안정된 판매처 개척 및 확보', '소비자 홍보', '생산기술 지도' 등의 순으로 나타났다. 전체적으로 '유기농산물의 가격보장' 및 '안정된 판매처 개척 및 확보' 등이 우선순위를 차지하고 있으며, '소비자 교류'와 '소비자 홍보' 등은 중위를 차지하고는 있지만 높은 관심도를 나타내고 있음을 알 수 있다.

〈표 8〉 농가에서 희망하는 사업

구 분	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위
안정된 판매처의 개척 및 확보	31.0	31.6	3.6	12.0	13.0	4.5	0	0	0
유기농산물의 가격보장	44.8	31.6	7.1	6.0	6.5	2.3	4.5	2.5	0
퇴비의 안정적 공급	1.7	1.8	25.0	18.0	15.2	20.5	6.8	12.5	0
소비자와의 교류	1.7	7.0	12.5	4.0	30.4	18.2	20.5	10.0	0
기계, 하우스 등의 시설 도입	3.4	7.0	7.1	10.0	13.0	4.5	27.3	27.5	0
생산기술 지도	5.2	7.0	19.6	14.0	17.4	25.0	11.4	5.0	0
소비자 홍보	8.6	12.3	16.1	28.0	4.3	6.8	18.2	5.0	0
후계자 육성	3.4	1.8	8.9	8.0	0	18.2	11.4	37.5	0
기 타	0	0	0	0	0	0	0	0	100
유효응답자수 (호)	58	57	56	50	46	44	44	40	3
응답률 (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100

이를 바탕으로 향후 효고현의 유기농업육성사업의 발전을 위해서는 다음과 같은 시책의 신설 및 정비가 필요하다.

첫째, 유기재배농가의 소득보장을 위한 '전환장려금' 또는 '減收보상금', '유기농업장려금' 등의 조성금의 지급이다. 특히 유기농업으로 전환할 의사를 갖고 있는 일반재배농가에 대하여 '전환장려금' 및 '감수보상금' 등의 조성금 지급과 같은 경제적인 유인책은 일반재배농가의 농법전환을 촉진하여 유기농업의 면적(面的) 확대에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 그리고 이러한 조성금의 지급은 농약 및 화학비료를 사용하지 않고 재배를 시작해 유기농산물로 판매를 인정받을 수 있는 3년동안이라는 기한을 두는 것이 현실적이다. 그리고 JAS법에 의해 유기농산물로 인증을 받기 위해서는 인증수수료를 농가가 부담하도록 하고 있어, 유기재배농가의 경제적부담이 증가하고 있다. 유기재배농가의 경제적 부담을 덜어주기 위해서라도 인증수수료의 전액 또는 일부를 '유기농업장려금'에서 지원하는 것도 효과적인 방법이라고 할 수 있다.

둘째, 생산자정책과 소비자정책의 병행이라는 종합적 시각에서 정책이 전개되어야 한다. 유기

농업의 경우, 특히 소비자의 이해를 구하는 것이 필요하고, 유기농업에 대한 이해를 갖는 소비자의 계발은 유기농업의 확대에 있어서도 매우 중요한 요건이라고 할 수 있다. 생활 쓰레기 문제 등 환경오염으로 이어지는 대량소비생활의 재검토 등, 보다 환경친화적인 생활방식으로서의 제안과 교육을 통하여 건전한 소비생활을 유도함과 함께 식생활에 있어서도 유기농산물 등과 같은 보다 안전하고 건강한 먹거리를 우선적으로 구입하도록 계발해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 소비자교육기회의 확대 및 교육시설 확보, 체계적인 교육프로그램의 개발 등에 대한 지원도 필요하다. 이러한 소비자 계발은 유기농산물의 안정적인 수요를 확보함으로써 안정적인 농가경영에도 기여할 수 있다고 하겠다.

셋째, 유기농업전문가의 육성이다. 현재 각 농업개발보급센터에는 환경창조형농업 전문담당자가 배치되어 있기는 하지만 유기농업에 대한 실태조사와 기술지도, 유기재배농가의 경영설계·지도 등을 담당할 수 있는 전문가는 거의 없는 실정이다. 그리고 유기농산물인증제도의 개정에 따라 인증신청과 재배관리에 관련된 서류 및 관리기록 작성 등이 의무화 되면서 농가의 영농이외의 노동력 부담이 가중되고 있다. 특히 농업노동력의 고령화, 여성화가 빠르게 진행되고 있는 상황에서는 커다란 문제가 아닐 수 없다. 유기농업전문가의 육성을 통하여, 현 내의 유기농업 실태를 정확하게 파악하고, 유기농업의 기술개발과 보급, 유기재배농가의 안정적인 농가경영을 위한 지도, 조언 등으로 유기농업육성사업의 구체화가 필요하다. 유기농업전문가의 육성과 관련하여 현의 '유기농업센터(가칭)'의 설치도 한 가지 방법으로 생각할 수 있다. 유기농업센터는 효고현중앙농업기술센터 내에 설치하는 것도 가능하지만 지역사정을 보다 정확하게 파악하기 위해서는 현 내에 있는 10개소의 농림사무소단위로 설치하는 것이 보다 바람직할 것으로 생각된다.

IV. 요약 및 결론

효고현에서는 1992년에 독자적으로 '환경창조형농업요강'을 제정하고 유기농업을 비롯한 환경창조형농업을 주요 농정의 하나로 추진하고 있다. 효고현 유기농업정책의 특징은 첫째, 유기농산물의 생산·유통·소비에 이르는 종합적 시책 전개와 유기농업에 대한 이해관계자(생산자, 소비자, 유통업자 등)를 확대하여 생산 및 유통의 확대를 꾀한다는 점이다. 둘째, 독자적인 유기농산물인증제도에 의한 유기농산물의 브랜드화를 추진하는 것 등을 들 수 있다.

지금까지 현의 유기농업육성사업은 환경창조형농업의 추진을 위한 가장 구체적이고 실천적인 시책으로 전개해 오면서 제반 상황의 변화와 함께 그 내용과 추진방향도 변화해 오고 있다. 따라서 향후 유기농업육성사업의 지속적인 발전을 위해서는 사업내용에 대한 적절한 평가 및 대안 마련이 중요하다.

이 논문에서는 환경창조형농업 중에서도 유기농업육성사업에 관련된 '유기마을조성추진사업'에

대한 평가에 초점을 두고 있다. 일반적으로 행정주도의 유기농업정책프로그램은 단기간에 획기적인 성과를 기대하기가 어렵다. 그럼에도 불구하고 이 사업은 1993년부터 실시되어 약 10년이라는 단기간이었지만 양적 확대 측면에서 큰 성과를 거두고 있다고 할 수 있다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 농가 스스로의 유기농업의 필요성에 관한 충분한 인식과 구체적 실천이며, 행정기관에서는 유기농업의 발전을 위한 기술개발 및 보급, 시설과 기계 및 자재의 도입 이외에도 안정적인 판로의 확보, 생산지 및 소비자 유통체계의 확립 등 다양한 형태로 정책프로그램을 활용할 수 있도록 해야 한다. 현재 가장 시급히 요구되는 정책프로그램은 설문조사 결과에서도 나타났듯이 유기농산물 생산감소에 대한 보상, 가격보장 등 유기재배농가의 소득보전과 직결되는 경제적인 지원이라고 할 수 있다.

유기마을조성추진사업은 각 추진 지역에 따라 그 내용과 정도에 차이는 있지만 토양개선 계획이나 재배기술의 실증, 소비자와의 교류, 소비자 수요의 파악 등에 대한 다양한 실천들이 이루어지고 있으며, 유기농업의 종합적인 육성이라는 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 실제로 이 사업에 대한 농가 인지도에 있어서도 경제적 효과를 제외한 화학자재의 사용과 오염감소, 농가의 의식변화 등에 관한 효과는 매우 컸던 것으로 나타났다. 사업효과에 대한 부정적 시각이 많았던 경제적 효과에 대해서는 직접적인 농가소득으로 연결될 수 있는 '감수보상금'과 '전환장려금', 또는 '유기농업장려금' 등의 각종 조성금제도의 도입이 필요하다. 그리고 중장기적으로는 안정적인 판로 및 유통체계의 정비, 영농비와 노동력의 절감을 가능하게 하는 기술과 자재 등에 대한 지원책이 필요하다고 하겠다.

참고문헌

- 허 장. 2000. "친환경농업육성사업의 평가와 발전방향". 「농촌경제」 제23권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 田村 明. 2000. "自治體學入門". 岩波書店.
- 高橋 正郎. 1982. "自治體農政とは何か". 「農業と經濟」 제48권 제12호. 富民協會·毎日新聞社.
- 保田 茂. 1997. "環境創造型農業の意義と今後の課題". 地域農林經濟學會近畿支部 第15回 研究會報告 要旨.
- 鄭萬哲. 2002. "有機農業の展開における自治體農政の役割に関する研究", 神戸大學 博士論文.
- 兵庫縣. 1993~2000. "有機の里づくり造成推進事業". 兵庫縣教育普及課資料.
- _____. 1992, 1997. "環境創造型農業推進要綱". 兵庫縣教育普及課.