

# 지속가능한 환경농업정책의 기본 방향\*

허 승 욱\*\*

## Sustainable Development Policies on Environmental-Friendly Agriculture

Heo, Seung-Wook\*\*

〈 목 차 〉

ABSTRACT	IV. 지속가능한 환경농업정책의 방향
I. 서 론	V. 결 론
II. 우리나라 환경농업정책의 전개과정	참고문헌
III. 환경농업 육성정책의 주요내용 및 문제점	

### ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze policies on environmental-friendly agriculture(EFA) and find out some implications. As we know well, EFA contributes environmental substantiality by using organic production methods and provides consumers with a secure, safe nutritious food supply. As consumption of environmental-friendly agricultural products increasing, policies on EFA began in the 1990s and it has been generally expanded in Korea. The strategies for sustainable EFA aim to promote harmony among human beings and between humanity and nature require. In addition, support to develop

\* 이 연구는 2003학년도 단국대학교 대학연구비의 지원으로 연구되었음.

\*\* 단국대 교수

marketing activities, regionalization, and political support must be further developed.

*Key Words* : environmental-friendly agriculture(EFA),  
sustainable development

## I. 서론

최근 들어 우리나라의 환경농업이 빠른 속도로 성장하고 있다. 1990년대 초반부터 본격적으로 확산되기 시작한 지속가능성(sustainable)에 대한 사회적 패러다임은 사회 전반적으로 환경보전뿐만 아니라, 사회·경제적 측면에서 농업·농촌이 갖는 중요성을 강조하고 있다.

이와 같은 변화는 세계적인 추세로 주요 선진국들의 유기농산물 판매액이나 비중을 살펴보면 잘 나타나고 있다. 물론 유기식품이 차지하는 비율은 전체 식품 판매액의 1% 내외이지만, 유럽은 2006년에 전체 소비자들의 58%가 유기농식품을 소비하고, 그에 대한 지출 규모도 큰 폭으로 성장할 것으로 전망되고 있다. 또한 이러한 추세는 소비패턴 자체를 크게 변화시켜 그 수요가 공급을 초과할 것으로 전망되고 있다. 우리나라에서도 환경농산물은 1999년도에 209천톤에서 2000년에는 305천톤, 2001년에는 526천톤, 그리고 2002년에는 594천톤으로 생산·유통량이 매년 30~40%이상 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 2002년 12월 현재 친환경농산물 표시/인증농가는 모두 31,342농가로 이 또한 증가세에 있으며, 친환경농산물 판매액은 2001년에 약 20백억원, 2002년에는 25~30백억원으로 추정되고 있다(농림부, 2003).

이와 같이 친환경농업이 비교적 단기에 성장할 수 있었던 배경에는 안전하고 신선한 식품에 대한 소비자들의 의식 확산과 관심 증대가 주요인이라 할 수 있다. 이에 따라 환경농업정책 역시 1990년대 이후 의욕적으로 추진되기 시작하였다. 그러나 환경농업정책은 빠르게 변화하는 소비자 선호를 충족시키기에 급급한 나머지 아직 체계적으로 정립되지 못한 측면이 많다. 정책 추진에 따른 여러 가지의 성과도 있지만, 환경농업의 지속가능성을 담보하는 데에는 일정 한계를 노정하고 있는 것이다.

따라서 우리나라의 환경농업이 한단계 높은 발전을 이루기 위해서는 정책적·제도적 틀을 공고히 함과 아울러 정책수단의 도입 및 정비가 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다 중장기적인 관점과 방향에 대한 논의가 광범위하고 다각적으로 이루어져야 한다. 이러한 논

의가 충분할 때만이 정책 효과가 극대화될 수 있을 것이며, 이를 토대로 환경농업의 국민적 공감대가 형성될 수 있기 때문이다.

이 논문에서는 우리나라 환경농업정책을 시기별로 구분하여 살펴보고, 그 문제점과 지향해야 할 정책방향에 대해서 고찰해보기로 하겠다.

## II. 우리나라 환경농업정책의 전개과정

미국과 유럽 등지에서는 이미 1970년대부터 정부차원의 환경농업 육성정책이 시행된 반면, 우리나라는 1990년대에 들어서야 정책 형성이 시작되었고, 1990년대 중반부터는 다양한 정책을 도입, 시행하였으며, 본격적인 환경농업 육성정책의 추진은 2000년대 초반부터 이루어졌다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 환경농업정책의 시기구분

시기구분	주요 정책 내용
태동기 (1990~1995)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1991년 3월 : 유기농업발전기획단 설치</li> <li>· 1992년 8월 : 유기농업 개념 정립</li> <li>· 1992년 12월 : 유기농산물의 품질인증 논의</li> <li>· 1993년 12월 : 유기농산물 품질인증 시작</li> <li>· 1994년 12월 : 환경농업과 신설</li> <li>· 1995년 11월 : 환경농업정책 실무작업반 설치</li> <li>· 1995년 : '중소농 고품질농산물 생산지원'과 '환경농업 육성방안' 수립</li> </ul>
도입기 (1996~2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1996년 7월 : 「21세기를 향한 농림수산환경정책」 수립</li> <li>· 1997년 12월 : 환경농업육성법 제정</li> <li>· 1997년 3월 : 유기농산물 표시제도 도입</li> <li>· 1998년 12월 : 환경농업육성법 시행령 및 시행규칙을 제정·시행</li> <li>· 1998년 11월 : 친환경농업 원년 선포</li> <li>· 1999년 : 친환경농업직접지불제 시행</li> <li>· 1999년 : 환경농업육성 추진전략 제시</li> </ul>
발전기 (2001~)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2001년 1월 : 친환경농업육성법 개정</li> <li>· 2001년 1월 : 친환경농업육성 5개년 계획('01~'05) 수립,</li> <li>· 2001년 7월 : 친환경농산물 표시인증제도 시행</li> <li>· 2001년 7월 : 친환경농업육성법 시행규칙 개정, 공포</li> <li>· 2001년 : 논농업직불제 실시</li> <li>· 2002년 : 유기농업육성대책 수립 추진</li> <li>· 2003년 3월 : 친환경농업육성법 시행규칙 개정 입법예고</li> </ul>

이러한 변화는 환경친화적인 정책 전환을 요구하는 내외부적 요인에 따른 것이었다고 볼 수 있다. 외부적 요인으로는 국제적으로 환경문제가 국가정책에서 차지하는 비중이 점점 증했다는 것이다. 1992년 '리우 선언'을 기점으로 기후변화협약, 생물다양성 협약 등 다양한 형태의 협약이 체결되고, OECD 농업위원회, WTO 무역환경위원회, CODEX 등 국제기구를 중심으로 환경과 무역의 연계하는 논의가 확대되었다. 그리고 내부적 요인으로는 무엇보다 식품안전성에 대한 소비자 선호의 변화가 가장 큰 요인이라고 볼 수 있다. 이에 따라 생산자에 대한 보다 높은 수준의 동기 부여와 함께 환경농업 관련단체가 만들어지고, 환경농업에 대한 정책수요도 증대되기 시작한 것이다. 따라서 우리나라의 환경농업정책은 농산물 생산의 지속성 유지, 식품안전성 제고, 국제환경 변화에의 능동적 대응이라는 틀을 중심으로 형성되었다고 볼 수 있다.

## 1. 환경농업정책의 태동기(1990~1995년)

우리나라의 환경농업은 1970년대 후반부터 1990년대 초반까지 정농회, 유기농업환경연구회 등 민간단체 중심으로 발전되었다. 이 시기만 하더라도 정부의 환경농업 육성정책은 전무하였으며, 1990년대에 들어서야 그 정책적 단초를 찾을 수 있다. 또한 정책의 형성과정이 정부주도에 의한 것이라기 보다는 민간 주도의 정책요구에 따른 것이었다.

이를 연도별로 살펴보면, 1991년 3월에 농림수산부에 학계, 농민, 생산자단체 및 소비자단체, 유관기관 등 20명으로 구성된 「유기농업발전기획단」이 만들어졌으며, 유기농업을 “화학비료, 유기합성농약, 가축사료 첨가제 등 일체의 합성화학물질을 사용하지 않고 유기물과 자연광석, 미생물 등 자연적인 자재만을 사용하는 농업”이라고 정의하였다.

1991년과 1993년에 농촌진흥청과 농촌경제연구원에서 전국의 유기농업 실태조사가 있었으며, 1994년 12월에는 환경농업정책 개발, 유기·자연농업 육성에 대한 지원을 위한 농림수산부 내에 환경농업과가 신설되었다. 이어서 1995년 11월에는 환경농업에 대한 중장기 계획 및 관련 법 등 제도 정비를 위하여 환경농업정책 실무작업반이 설치되게 되었다(농림부, 1996). 그리고 1995년부터 ‘중소농 고품질농산물 생산지원’과 ‘환경농업 육성방안’ 등의 시책을 통하여 환경농업정책이 본격적으로 도입되기 시작하였다.

## 2. 환경농업정책의 도입기(1996~2000)

환경농업정책의 도입기라고 볼 수 있는 이 시기의 가장 큰 특징은 중장기적 전략 및 시책 수립과 아울러 이를 지원하기 위한 법적 기반을 마련한 것이다.

1996년 7월에 들어서 정부는 「21세기를 향한 농림수산환경정책」을 수립하였는데, 이는 정부 차원에서 본격적으로 환경농업을 육성하겠다는 의지를 담은 것이었다. 최초라고 할 수 있는 이 정책안에는 ‘환경문제와 농업의 조화’를 정책목표로 설정하였으며, 정책의 기본 방향을 ① 농업의 기본이 되는 농지의 건전한 유지·보전, ② 농업의 환경보전기능을 극대화하여 환경정화산업으로 발전, ③ 농업폐기물을 유기물자원으로 재활용방안 강구, ④ 농업 생산성과 소득을 향상시켜 지속적인 농업 추진, ⑤ 권역별 환경농업의 모형개발, 보급, ⑥ 국민건강을 위한 안전한 농산물 공급체계 확립 등으로 설정하고 있다. 또한 환경농업정책의 추진에 있어서 중앙정부와 지방정부, 민간단체, 생산자 등의 역할을 구분하여 한국형 환경농업 모델을 개발하는데 중점을 두었다(농림부, 1996).

1997년 12월 31일에는 환경농업 발전의 토대가 된 「환경농업육성법」이 제정되었다. 이는 1994년부터 민간 환경농업관련단체 중심으로 환경농업육성 및 지원을 위한 법제정의 필요성을 제기하였고, 농업의 환경보전기능 증대와 농업으로 인한 환경오염 경감과 국민 욕구에 부응하는 안전농산물의 생산·공급 등에 능동적으로 대응하기 위해서는 환경농업법 제정을 통한 법적·제도적 뒷받침이 필요했기 때문이었다.

1997년 3월부터는 유기농산물 표시제도를 도입하였으며, 1998년 12월 31일에 환경농업육성법 시행령 및 시행규칙이 제정·시행됨으로써 그 법적 토대를 굳건히 하게 되었다.

1998년 11월 11일 농업인의 날 행사를 통해 체계적인 정책수립과 추진의 필요성이 대두됨에 따라 중장기적인 환경농업에 대한 비전을 제시하고자 1998년을 친환경농업<sup>1)</sup> 원년으로 선포였다. 정책목표는 친환경농업의 육성이며, 이를 위하여 농산물 생산의 지속성 유지, 국민건강을 위한 안전농산물 생산, 국제적인 환경농업 동향에 능동적 대응 등의 내용을 골자로 하고 있으며, 중소농 고품질 농산물 생산지원사업, 푸른들 가꾸기, 생명의 숲 가꾸기 운동, 친환경농업 직접지불제와 친환경농업지구 조성, 친환경농업 시범마을 조성사업 등 다양한 형태의 친환경농업 정책 프로그램을 제시하였다(농림부, 1998).

1999년부터 친환경농업직접지불제가 시행되었으며, 1999년에는 2000~2004년까지의 환경농업육성계획(안)에서 다음과 같은 기본 방향을 제시하였다. ① 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능을 극대화할 수 있는 농업으로 육성한다. ② 농업의 자원인 흙과 물의 유지보전으로 지속적인 농업을 추진한다. ③ 농업부산물 등 부존자원의 활용으로 농업체질을 개선한다. ④ 국민건강을 위한 안전한 농산물의 생산공급체계를 확립한다. ⑤ 친환경농업을 육성 지원한다. ⑥ 국제 환경농업동향에 능동적으로 대응한다(농림부, 1999).

1) 이 당시부터 환경농업을 친환경농업으로 부르고 있으나 이 논문에서 환경농업과 친환경농업의 개념 차이는 크게 두지 않기로 하였다.

### 3. 환경농업정책의 발전기(2001~)

2001년부터는 환경농업정책의 발전기라고 볼 수 있는데, 이 시기는 중장기적인 전략이 구체적으로 수립되어 반영된 시기이며, 다양한 정책 프로그램의 실시를 통한 성과와 한계도 구체화되기 시작한 시기이기도 하다.

가장 중요한 성과로는 2001년 1월에 '친환경농업육성 5개년 계획(2001~2005)'을 수립한 것이다. 친환경농업의 정책목표를 농업인과 소비자가 함께하는 친환경농업의 구현에 두고, 추진전략으로서 ① 지역조건, 농가경영규모, 작물특성 등에 알맞는 친환경농업 배치로 농가 소득 증대 및 고품질안전농산물 생산, ② 경종, 축산, 임업이 연계하는 자연순환농업으로 농업환경의 건전한 유지보전과 농업의 다원적 공익기능 증진 등에 두고 있다(농림부, 2001). 친환경농업육성 5개년 계획은 이전의 중장기 계획과는 달리 고품질안전농산물 생산, 농업의 다원적 공익기능 증진이라는 전향적인 방향으로 추진전략을 수립하였다는데 의의가 크다고 할 수 있다.

그리고 2001년 1월 26일에 친환경농업육성법 개정하였으며, 7월에는 친환경농산물 표시 인증제도가 시행되기에 이르렀고, 7월 31일에는 친환경농업육성법 시행규칙이 개정, 공포되었다. 또한 그간 많은 논의가 있었던 논농업직불제가 2001년부터 실시되었으며, 2002년에는 유기농업육성 대책을 수립하여 추진하였다. 또한 2003년 3월에는 친환경농업육성법 시행규칙을 개정, 입법예고하였다.

## Ⅲ. 환경농업 육성정책의 주요내용 및 문제점

### 1. 친환경농업육성 5개년계획(2001~2005)의 주요내용<sup>2)</sup>

2001년부터 2005년까지를 계획기간으로 설정하고 있는 '친환경농업육성 5개년계획'은 환경농업육성법을 근거로 하고 있다. 환경농업육성법 제6조(환경농업육성계획)에 의하면, "농림부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 매 5년마다 환경농업의 발전을 위한 환경농업육성계획을 수립하여야 한다"라는 조항이 있기 때문이다.

이 계획에서는 농정의 패러다임 변화에 부응하여 중장기적인 비전과 정책방향을 제시하고, 친환경농업의 역할 및 중요성에 대한 사회적인 공감대 형성, 농촌진흥청 등 관련부서와 시·도의 친환경농업분야 추진계획을 총괄하는 국가종합계획 등을 그 의의로 설정하고

2) 이 부분은 농림부, 「친환경농업육성 5개년계획」, 2001의 내용을 주로 참고하였음.

있다.

〈표 2〉 친환경농업 육성 목표 및 추진전략

목 표	· 농업인과 소비자가 함께 하는 친환경농업의 구현
추진 전략	· 지역조건, 농가경영규모, 작물특성 등에 알맞는 친환경농업 배치로 농가소득 증대 및 고품질안전농산물 생산 · 경종, 축산, 임업이 연계하는 자연순환농업으로 농업환경의 건전한 유지보전과 농업의 다원적 공익기능 증진
추진 과제	· 친환경농업 실천기반 조성 · 농업인이 현장에서 필요로 하는 친환경농업기술 개발·보급 · 종합적인 농도배양 추진 및 축산분뇨 자원화 · 친환경농업육성 지원 - 친환경농업육성 지원사업 개선 - 유기축산 육성 · 친환경농산물의 유통활성화 · 국제협력 강화 · 산림환경의 개선(친환경임업 육성)

자료 : 농림부, 「환경농업육성계획」, 2001에 의해 작성함.

이 계획의 분야별 중기개선 목표는 화학자재 사용량을 2002년에 15%, 2005년도 30% 절감하는 것으로 목표치로 설정하고 있다. 그리고 친환경농업 실천기반 조성과 관련해서는 토양자원정보 웹서비스를 2005년도에는 157개 시군으로 확대하고, 푸른들 가꾸기 사업은 2005년도에 144천ha를, 수질측정망은 550개소를 목표치로 설정하고 있다. 그리고 가장 중요하다고 할 수 있는 친환경농산물 생산은 2005년에 저농약 이상 친환경농산물 비중을 5%로, 저농약 이상 친환경농산물(벼, 과수, 채소) 재배면적을 75천ha로 확대하는 것을 목표치로 설정하고 있다(〈표 3〉 참조).

과제별 추진계획을 보면, 친환경농업 실천기반 조성, 친환경농업기술 개발, 친환경농업기술 개발, 종합적인 농도배양 추진 및 축산분뇨 자원화, 친환경농업육성 지원, 친환경농산물의 유통활성화, 국제협력 강화, 산림환경 개선(친환경임업 육성) 등 모두 8가지로 구성되어 있으며, 세부 추진내용은 〈표 4〉와 같다.

〈표 3〉 분야별 중기개선 목표

구 분	연도별 목표치		
	1999	2002	2005
· 화학자재 사용량			
- 화학비료 (천톤)	842	716 (△15%)	589 (△30%)
- 농 약 (천톤)	25.0	21.3 (△15%)	17.5 (△30%)
· 친환경농업 실천기반 조성			
- 토양자원정보 웹서비스 (시·군)	2	65	157
- 푸른들가꾸기(천ha)	8	84	144
- 수질측정망(개소)	336	500	550
· 축산분뇨 처리			
- 규제대상 처리시설 설치율(%)	92	96	100
- 퇴비·액비 자원화(%)	86	88	90
· 친환경농산물 생산			
- 총 생산량 중 저농약 이상 친환경농산물 비중(%)	1	3	5
- 저농약 이상 친환경농산물(벼, 과수, 채소) 재배면적(천ha)	10	49	75

자료 : 앞의 자료.

〈표 4〉 과제별 추진계획

추진 과제	추진 내용
1. 친환경농업 실천기반 조성	① 토양검정사업체계 확립 ② 토양자원정보의 전산화 및 이용체계 확립 ③ 농업환경 변동실태 및 오염농경지 조사 ④ 농업용수 보전대책 ⑤ 병해충 정밀예찰 네트워크 구축 ⑥ 농산물 안전성조사 강화 ⑦ 가축사료 첨가제 적절사용 및 감축 ⑧ 폐영농자재 수거
2. 친환경농업 기술 개발	① 현장필요기술 농림기술개발사업으로 발굴 지원 ② 환경친화형 품종 개발 ③ 토양보전 및 관리기술 개발 ④ 친환경농업표준기술 체계 개발 및 작물별 시비기준 보완개선 ⑤ 농경지 토양의 양분종합관리기술 개발 ⑥ 병해충 종합관리 기술개발 ⑦ 농약 안전사용기술체계 개발

추진 과제	추진 내용
3. 친환경농업 실천기술 보급	① 시범사업을 거점으로 친환경농업 실증기술 확산 ② 농협의 비료·농약 단순공급기능을 정밀농업에 알맞게 개선 ③ 친환경농자재 및 민간친환경농법 보급 ④ 친환경농업 전문요원 양성 및 실천농업인 교육
4. 종합적인 농도배양 추진 및 축산분뇨 자원화	① 지역별 토양특성에 따라 토양개량사업을 종합적으로 추진 ② 푸른들가꾸기 및 여름철 퇴비증산 ③ 토양개량제 공급 ④ 재토사업 추진 ⑤ 축산분뇨의 자원화 기반 구축 ⑥ 축산분뇨의 퇴비화 ⑦ 축산분뇨의 액비화
5. 친환경농업육성 지원	① 친환경농업육성지원사업 개선 ② 유기축산 육성 ③ 직접지불제사업
6. 친환경농산물의 유통활성화	① 산지 생산자조직 육성(2,600 작목반)으로 안정적 생산기반 구축 ② 친환경농산물 인증제의 도입·시행(2001.7)으로 소비자 신뢰제고 ③ 직거래자금·물류시설비 지원 확대 및 소비자 홍보 강화 ④ 전자상거래 활성화 지원 및 가공식품 개발 등 새로운 수요 창출
7. 국제협력 강화	① OECD 관련 13개 농업환경지표 개발 ② 농림업분야 온실가스 배출저감대책 추진 ③ Codex 유기농산물 지침 관련 대응방안 마련
8. 산림환경 개선 (친환경임업 육성)	① 숲가꾸기 공공근로사업을 통한 산림의 자원화 추진 ② 조림·육림·사방확대 등 산림의 수원함양기능 증진 ③ 자연휴양림·산림욕장 마련 등 산림휴양공간 확충 ④ 친환경임산물의 경쟁력 강화 ⑤ 산림과 연결된 논·밭두렁의 산불예방 및 유기물 자원으로 이용

자료 : 앞의 자료.

친환경농업육성 5개년 계획기간(2001~2005) 동안 친환경농업 실천기반 조성, 친환경농업육성지원, 산림환경 개선 등에 총 5조2천억원이 소요될 전망이다. 분야별로는 친환경농업실천기반 조성 2,422억원, 친환경농업기술개발 289억원, 친환경농업기술 보급 2,206억원, 농도배양 및 축산분뇨 자원화 6,442억원, 친환경농업육성지원 14,346억원, 친환경농산물 유통활성화 3,235억원, 국제협력 28억원, 산림환경개선 23,280억원이며, 재원별로는 국비보조 3조5,119억원, 지방비 보조 2,711억원, 융자 8,469억원, 민간자부담 5,970억원 소요되는 것으로 나타나고 있다(<표 5> 참조).

(표 5) 친환경농업육성 5개년 계획 투자소요

(단위 : 억원)

분 야	2001	2002~2003	2004~2005	합 계
· 친환경농업 실천기반	203	910	1,309	2,422
· 친환경농업 기술개발	50	114	125	289
· 친환경농업 기술보급	371	854	981	2,206
· 농토배양 및 축산분뇨 자원화	1,105	2,609	2,728	6,442
· 친환경농업육성지원	2,344	5,807	6,195	14,346
· 친환경농산물 유통활성화	411	1,091	1,754	3,256
· 국제협력	8	11	9	28
· 산림환경 개선	3,808	9,751	9,721	23,280
합 계	8,300	21,147	22,822	52,269

주 : 합계는 국비, 지방비, 자부담을 합한 금액임.  
 자료 : 농림부, 앞의 자료.

계획기간 동안의 재원조달 방안은 첫째, 농어촌구조개선특별회계, 농어촌특별세관리특별회계 및 국유재산관리특별회계의 재원을 활용하고 둘째, 농특회계, 농수산물가격안정기금, 축산업발전기금, 농협자금 등으로부터 용자 확대, 셋째, 화학비료 가격의 단계적 현실화하여 화학비료 가격차손 보전에 소요되는 재원을 친환경농업관련 직접지불제 및 환경친화형 비료 공급 재원으로 활용하는 것으로 나타나 있다.

## 2. 환경농업 육성정책의 문제점

1996년의 21세기를 향한 농림수산 환경정책, 1998년 친환경농업의 원년선포, 2001년의 5개년계획에는 환경농업 육성에 대한 정부의 적극적인 정책구현 의지가 잘 반영되어 있다. 특히, 정책추진을 뒷받침할 수 있는 법적·제도적 틀이 비교적 단기간에 수립된 점은 무엇보다 높이 평가할 만하다. 그러나 환경농업 육성정책은 다음과 같은 몇가지 문제점이 보완되어야 할 것으로 생각된다.

첫째, 환경농업 육성을 위한 정책형성에서 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 환경농업 육성정책의 기본방향 및 추진과제의 설정이 일관되지 못하다는 점이다. 농림부의 환경농업 육성정책(1998. 11)을 보면, 친환경농업의 개념을 “농업과 환경을 조화시켜 생산을 지속가능하게 하는 농업형태로서, 농업생산의 경제성 확보, 환경보전 및 농산물의 안전성 등을 동시에 추구하는 농업”이라고 정의함으로써 환경농업의 지속가능성보다는 농업생산의 지속가능성을 보다 강조하고 있다. 물론 2001년에 수립된 5개년계획의 추진전략에는 지역조

건, 농가경영규모, 작물특성 등에 알맞는 친환경농업 배치로 농가소득 증대 및 고품질안전 농산물 생산과 경종, 축산, 임업이 연계하는 자연순환농업으로 농업환경의 건전한 유지보전과 농업의 다원적 공익기능 증진 등을 강조하여 발전된 틀을 제시하였다. 그러나 구체적인 추진과제는 기술적인 측면(농업환경의 개선)에 치우쳐 있으며, 일반(관행)농업의 연장선상에서 환경농업정책을 구성하고 있어 일관적이지 못하다.

둘째, 환경농업 정책은 그 특성상 통합적 정책 추진이 중요함에도 불구하고, 유기농·식품 관리체계가 농림부의 유기 농축산물과 보건복지부의 유기 가공식품 관리로 이원화되어 있어 법의 정비, 정책 추진상의 비효율성을 노정할 수밖에 없는 구조를 가지고 있다.

셋째, 현행 '친환경농업육성법'에는 우리나라 환경농업에 대한 생산기반 보호장치가 미흡하다. 주지하다시피 최근 세계 각국은 친환경농업에 대한 전폭적인 지원을 통하여 그 생산량과 재배면적이 급증하고 있다. 이는 자국내 시장 수요를 충족하고 공급과잉으로 이어지는 시점에 우리 시장으로 진입할 것은 자명하며, WTO체제가 이를 더욱 원활하게 지원한다는 점을 간과해서는 안된다. 얼마전에 유기농법으로 콩을 재배하는 중국농가가 인증을 받아 수입산 농산물에 대해 처음으로 국내 친환경 농산물 인증마크가 부여된 경우가 있다. 이는 현행 친환경농업육성법에 따른 적법한 것이며, 문제는 수입 친환경농산물의 끊임없는 시장접근을 차단할 수 있는 법적·제도적 장치가 부재하다는 점이다.

넷째, 국내산 친환경농산물뿐만 아니라 수입 유기 농·식품에 대하여 사후 관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 앞으로 국내 농산물 시장은 친환경농산물은 물론 유기농 식품의 수입 증가가 전망된다. 결국 철저한 사후 관리시스템이 구축되지 않았을 경우에는 우리나라 친환경농업 인증농가의 피해와 생산기반 위축이 자명하다. 따라서 정부 차원에서 법적 정비와 사후관리체계의 개선이 필요하다. 이와 함께 환경농업 육성사업은 2001년부터 5년 동안 5조2천억원이 투자되는 사업이므로 이에 사업주체의 도덕적 해이를 방지하고 종합적인 평가·사후관리 대책의 수립도 매우 중요하다.

다섯째, 환경농업 육성계획에서 계획하고 있는 정책 및 프로그램의 추진에 있어 소요재원의 확보계획은 있으나 재원조달 방안이 구체적이지 못하며, 사업의 우선순위에 따른 예산배분도 불균형적으로 이루어졌다. 특히, 재원계획은 국비, 지방비, 자부담을 포함하여 수립되었으나, 각 항목에 대한 구체적인 운영계획이 부재하여 최악의 경우 사업 자체가 무산될 수도 있다. 그리고 친환경농업육성 5개년 계획기간(2001~2005) 동안 소요예산 5조2천억원 중 친환경농업실천기반 조성 등 기술 및 환경개선 부문에 약 3조4천억원(66.3%), 친환경농업육성지원 및 유통활성화 등에 1조7천억원(33.7%)이 배정되어 있어 정작 생산능가가 중요하게 생각하는 환경농업 지원이나 유통대책이 부실화될 가능성이 있다.

여섯째, 환경농업 관련 기술 및 전문인력의 부족 문제이다. 모든 정책은 사람이 하는 것

이므로 추진주체가 명확하게 설정되어 있지 못할 경우 사업효율성은 감소할 수밖에 없다. 지난 계획수립 과정에서도 전문인력 풀을 만든 다든지 위원회 형태의 인력 풀 형성에 대한 논의가 수차례 있어 왔으나 실상 나타난 성과는 없었던 것으로 보인다. 또한 최근 품질 안전성에 대한 소비자의 관심증가로 인하여 모든 농산물의 품질인증이 급증하고 있으며, 이를 책임 있는 자세로 추진할 전문인력이 부족하다. 따라서 향후 품질인증품 및 인증농가에 대한 사후관리 등을 위해서는 농림부를 비롯한 농산물품질관리원, 농촌진흥청 등의 전문인력 확충이 필수적이다.

#### IV. 지속가능한 환경농업정책의 방향

환경농업정책이 일정 수준 이상의 경제성장 또는 소비자의 인식 전환이 이루어졌을 때 만 유의미하다는 견해를 탈피하고 정부 주도의 역동성을 갖기 시작한 것은 근간의 일이다. 그러나 아직까지 환경농업정책이 지향해야 할 방향 즉, 국민들의 경제·사회적 후생을 지속적으로 증대시키기 위한 환경보전과 농업의 환경보전기능의 강화를 통한 소득안전망 제고는 쉽게 연계되지 못하고 있다.

환경농업정책은 단기적인 대안마련 보다는 중장기적 관점에서 지속적으로 실천될 수 있어야 하며, 환경·자원의 공급과 수요를 정확히 분석하고 상호 밀접하게 연관되어 있는 구조를 총체적으로 인식하는 것이 필요하다. 향후 지속가능한 환경농업정책의 수립을 위한 원칙과 방향에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

##### 1. 환경과 농업의 통합적 관점의 정립

환경문제는 한 지역에만 국한된 문제가 아니라 범지구적 문제이며, 환경문제는 해결의 비가역성이 개입되기 때문에 정책시행의 시간 조절의 문제가 매우 중요하다. 이를 위해서는 환경문제에 대한 근본적 인식의 전환과 함께 장기적인 관점에서 성장만을 강조하는 가치관의 변화가 동시에 이루어져야 한다. 또한 환경과 농업을 이분법적으로 사고하는 태도에서 탈피하여 '환경과 농업은 하나'라는 인식의 대전환이 필요하다.

오늘날 환경정책의 강화는 국가의 경쟁력 하락시키는 것이 아니라 오히려 경쟁력을 강화하는 최선의 수단으로 인식되고 있다. 따라서 환경보전으로 인한 편익의 증대나 환경 개선을 통한 실질적인 생산성 증가에 대한 인식이 선행되어야 한다. 그리고 환경문제의 종합적 성격에 비추어 책임주체가 모호할 정도로 이해 당사자가 다양하기 때문에 환경정책의

형태는 분절적이고 개별적인 정책보다는 통합적이고 종합적인 방향으로 전개되어야 한다.

이를 위한 정책방향으로는 첫째, 국토환경 여건에 대한 이해와 함께 국토환경 이용체계의 개혁이 병진적으로 이루어져야 한다. 우리나라의 경제밀도와 인구밀도를 감안한다면, 수용 가능한 환경용량(environmental capacity)은 매우 제한적이며, 기후조건 역시 환경관리가 어려운 여건이다. 따라서 국토개발은 보다 생태적 차원에서 집약적 발전보다는 분산적이고, 소규모적 발전을 추구해야 한다. 즉, 한국적 농업에 부합한 지속가능한 발전전략을 수립하여야 하며, 정책의 방향은 단기적 개발이익만을 고려하는 것이 아니라 환경파괴로 인한 손실까지 고려해서 수립되어야 할 것이다.

둘째, 환경가치에 대한 정확한 인식과 다양한 환경정보의 축적이 이루어져야 한다. 개발은 양적인 팽창은 물론 사회, 문화, 정치적 안정성의 향상과 인간의 삶의 질 향상에 공헌하는 내용을 포괄하고 있다. 따라서 환경가치에 대한 인식과 올바른 환경정보의 축적은 '환경의 질'(quality of environment)이 '삶의 질'(quality of life)임을 정의하는데 있어 매우 중요한 변수가 된다.

셋째, 환경과 농업의 유기적 관계를 전향적으로 설정할 수 있도록 평가하고, 합리적인 정책결정에 도달할 수 있는 각종 지표의 체계화, 녹색국민계정의 확립, 지속가능성 지표, 정책의 사후관리 지표 등의 개발과 활용이 필요하다. 여기서 지속가능성 지표는 단순히 환경상태 뿐만 아니라 생태적 관점에서 환경용량의 변화, 즉 생태학적 활력(ecological viability)의 정도를 반영하는 것이어야 한다.

## 2. 예방적·통합적 환경농업정책의 구현

환경농업정책은 시행시점에 따라 예방정책과 조정정책으로 구분할 수 있다. 예방정책이란 환경의 인위적 물리적 파괴를 사전에 예방하기 위한 조치이고, 조정정책이란 발생된 환경 부하를 사후에 처리하고자 하는 정책을 의미한다. 예방정책은 주체들의 자발적 노력과 의지가 중요하지만, 조정정책은 규제와 재조정을 필요로 한다. 따라서 환경농업정책은 예방정책에 중심을 두고 조정정책과의 조화를 바탕으로 수립되어야 한다.

그리고 문제점에서도 지적한 바와 같이 우리나라의 환경농업 육성정책은 주무부처가 이원화되어 있어 이를 통합하여 운영하는 것이 필요하다. 미국 농무성에서 추진하고 있는 환경농업정책 중 보전유보계획(CRP)을 제외하면 대부분의 정책은 자연자원보전국(NRCS)이 담당하고 있다. 자원보전국은 환경농업에 관한 정책방향 수립, 자금지원, 프로그램 운영을 책임지고 있다. 농무성이 환경보전에 관한 업무를 과거 여러 부서에서 관장하던 것을 자연자원보전국으로 통합한 이유는 정책 수행에 따른 간접비용을 줄이고, 보다 효율적으로

정책을 추진하는데 그 목적이 있기 때문이다(농림부, 1998a)

### 3. 지역기반 환경농업정책 추진능력 제고

환경문제는 전지구적 차원에서 발생됨과 동시에 그 피해는 각자 살아가는 지역사회에서 구체적으로 표출된다. 그런데 1995년부터 시작된 지방자치제는 환경관리적 측면에서는 오히려 부작용을 초래하고 있다는 지적이 많다. 지역이기주의의 팽배로 지역간 환경문제에 대한 갈등이 심화되고 있으며, 각 지자체들은 환경관리보다는 인기언기식 지역개발에만 치중하고 있다. 지자체가 환경관리에 대한 의지와 역량이 충분한가에 대한 문제가 제기되는 이유가 여기에 있다.

1992년 '의제 21'의 제28장(주요 단체들의 역할 강화 부분)은 “위기에 직면하고 있는 환경문제의 해결은 그 뿌리를 지방자치제의 행동에 두고 있다”고 규정하고 있어 환경의 지방자치적 관리의 중요성을 언급하고 있다.

환경자치가 의도하는 궁극적인 목표는 환경적 자치요소들이 지방의 발전을 위해 작용하는 변수들과의 상호작용을 통해 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 환경자치의 가장 중요한 조건은 바로 지역을 한 단위의 환경체제로 간주하면서 지역발전 전망을 도출해 내는 것이다.

이와 관련하여 일본은 모든 도도부현에서 환경보전형농업 기본방침이 책정되어 있고 더욱이 600여 시정촌에서 추진방침이 책정되고 있다. 그리고 각 지역에서는 환경보전형농업 추진회의 등을 중심으로 생산자, 생산자단체, 유통·가공 관계자, 소비자, 행정 등이 일체가 되어 추진하고 있다(今村 奈良臣, 1998)

지방자치제의 환경농업정책의 추진기능을 극대화하기 위해서는 첫째, 지자체의 지역 환경관리 능력을 제고하고, 지역간 유기적 관계 설정에 대한 합리적인 대안이 모색되어야 한다. 그리고 그 지역의 고유한 자연특성을 가장 잘 알고 있고 문제 해결의 적극성을 가질 수 있도록 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 대폭 이양하여 책임행정이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

둘째, 지자체의 정책기능을 활성화하고 지역 농업인들을 환경관리 및 정책의 중심축으로 설정하는 차원에서 생산자단체의 지속적인 지원과 기능 분담이 필요하다.

셋째, 농업환경문제를 해결하기 위해서는 공동자원에 대한 이용권 구분과 함께 환경비용 부담원칙이 정립되어야 한다. 수자원 재산권, 지역폐기물 및 하·폐수 책임처리원칙을 명확히 하여 환경·자원의 이용에 대한 권리 및 배출된 오염물질의 처리에 대한 합리적 비용부담이 이루어지도록 하여야 한다.

넷째, 도시와 농·산·어촌지역의 지속가능성을 확보하고, 자연과 문화가 함께 공존하는 환경이 조성되어야 한다. 농지이용, 농촌개발, 환경농업정책 등을 통합적 관점에서 파악·분석하고 농업의 다면적(공익적) 기능을 효율적으로 이용하고, 농촌에서의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 개발모형의 수립과 그 지역의 특성을 고려한 환경용량 평가모형을 개발하여 활용하도록 유도해야 한다.

#### 4. 환경정의의 실현

환경정의는 사회정의론을 환경문제에 접목시킨 것으로서 지역간·사회계층간·세대간의 형평성에 기초하며, 공평한 부담의 원칙이 강조된다. 미국에서는 환경인종주의(environmental racism)가 환경정의의 개념으로 사용되기 시작했으며, 오늘날 그 인식의 폭이 점차 확대되고 있다(고재경, 1997).

일반적으로 사회·경제적 지위와 환경오염에의 노출 사이에는 부의 상관관계 즉, 빈곤층이고 소수민족일수록 높은 수준의 환경오염에 노출된다고 한다(Dunlap, R., Catton, Williams., 1979). 그리고 환경오염의 피해자는 대부분 노인과 아동, 여성 등 생물학적으로 약하거나 농어민과 노동자 등 사회적 지위가 낮은 사람들임을 감안할 때 시장경제체제 하에서 환경오염은 불평등의 재생산에 기여한다. 따라서 향후 환경농업정책은 환경정의(environmental justice)의 실현이라는 거시적 차원에서 다루어져야 하며, 계층간, 지역간 불평등의 문제를 해결할 수 있도록 방향이 설정되어야 한다.

## V. 결 론

정책평가(policy evaluation)는 여러 가지 목적이 있지만, 대개는 합리적인 의사결정을 위해서 하는 경우와, 정책효과의 분석을 위해서 실시하는 경우로 나뉘어진다. 전자는 이른바 사전평가(prospective policy evaluation)이고, 후자는 이른바 사후평가(ex post policy evaluation)이다. 이들 사전평가와 사후평가는 정책분석(policy analysis)을 통해 이루어진다(Patton and Sawicki, 허장 2000에서 재인용).

사전적 및 사후적 정책평가가 갖는 의미는 향후 보다 전향적인 정책형성의 단초를 제공하게 된다는 점이다. 이 논문에서는 우리나라 환경농업정책의 사전·사후적 평가를 통하여 향후 지향해야 할 정책방향에 대하여 고찰하였다.

우리나라의 환경농업정책은 90년대에 들어서면서 태동되었으며, 미국 및 유럽 등지에서

70년대에 이미 주요 농정의 틀로서 환경농업정책이 발전된 것과는 시기적으로 큰 차이를 나타내고 있다. 이미 미국 등지에서는 직접지불제의 정착을 비롯하여 생산과잉 대응 휴경 및 유기농업 실천, 감축의무 강화 및 감시체제 구축과 오염자 부담원칙에 의한 환경세 도입 등이 실시되고 있는 반면, 우리는 아직 미흡한 점이 많다. 그러나 정책당국의 적극적인 환경농업정책 구현 의지는 앞으로 환경농업정책의 전망을 매우 밝게 한다.

이와 같은 전향적인 정책의지와 함께 환경과 농업의 통합적 관점을 바탕으로 환경농업이 지속가능성을 갖도록 하는 것이 정책 추진의 핵심적 과제이다. 그리고 환경친화적인 소비에 대한 국민의 관심과 참여를 촉진할 수 있도록 건전한 정보를 제공하고 잘못된 농업 및 환경정보의 유통은 차단되어야 한다. 이를 위해서는 국민 개개인이 자신의 소비생활과 관련하여 환경과 농업에 대한 개념을 명확하게 세울 수 있도록 하는 교육·홍보가 강화될 필요가 있다.

결론적으로 지속가능한 환경농업정책의 목표는 '환경과 농업의 조화'이다. 이를 위해서는 환경 질을 개선하고자하는 노력이 개인적 차원에서 전체적인 사회목표로 인식되어야 하며, 환경문제와 빈곤, 교육, 보건 서비스 등의 제반 여건이 종합적으로 개선되어야 한다. 그리고 환경문제의 특성상 다자간의 이해가 개입되기 때문에 이를 조정할 수 있는 긴밀한 협력과 방안 마련이 필요하다. 또한 환경기준(environmental standards)의 법적 요건을 재 정비하고, 환경농업 기술개발 및 보급도 지속적으로 이루어져야 한다.

## 참고문헌

1. 고재경. 1997. 해외 환경정의 운동의 전개과정과 그 의미 - 미국 사례를 중심으로. 환경과 생명 14. pp.56~69.
2. 국립농산물검사소. 1998. 품질인증제 개선방향.
3. 김 호. 2000.12. 환경농업 육성정책의 현황과 발전과제. 한국유기농업학회지 제8권 제3호. 한국유기농업학회.
4. 농림부. 1996. 21세기를 향한 농림환경정책.
5. 농림부. 1998a. 친환경농업 관련자료.
6. 농림부. 1998.11. 친환경농업 육성정책.
7. 농림부. 2001. 친환경농업육성 5개년계획.
8. 농림부. 1999. 환경농업육성계획(안)(2000~2000년).

9. 농림부. 2003.4. 2003년도 친환경농업 육성정책.
10. 오세익 · 박현태 · 김은순 · 위용석. 1997. 환경보전형 농업발전을 위한 정책과제. 한국농촌경제연구원.
11. 허 장. 2000.4. 농촌경제. 한국농촌경제연구원.
12. Dunlap, R., Catton, Williams. 1979. Environmental Sociology. Annual Review of Sociology 5. pp.243~273.
13. Patton, Carl V. and David S. Sawicki. 1993. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. 2nd edition. Englewood Cliffs. New Jersey : Prentice Hall.
14. 今村奈良臣. 1998. 일본의 친환경농업정책 현황과 과제. 제3회 농업인의 날 국제학술대회 자료집.