

## 우리나라 친환경농업정책의 전개과정과 성격

정 은 미\*

### The Development and Characteristics of the Environment-friendly Agricultural Policy in Korea

Jeong, Eun-Mee

Environment-friendly(EF) agricultural policy developed to support high-quality farm products, such as organic farm products, doing so for the sake of strengthening the competitive power of Korean agriculture after the agreement of UR. The details of the policy are as follows : enforcing certification of organic farm products, establishing of the Law of Fostering the EF agriculture, carrying out the order of direct-payment, setting up the Five Year Plan for EF agriculture, etc. This study focuses on the background of social economy, the standpoint of EF farming in agricultural policy, and the analysis of the characteristics in EF agriculture. Three aspects in the background of the policy are as follows : the social movement, the social economy, and the social system. The standpoint and characteristics of the policy are studied by the analysis of the target and means of the policy which is based on the policy documents.

*Key words : environment-friendly agricultural policy*

## I. 서 론

우리나라 친환경농업은 1970년대 다수확 장려시기에 다투입·화학농법의 피해를 직접 경험한 생산자가 자발적으로 유기농업을 실천하면서 시작되었다. 그리고 정책적으로는 1993년 우루과이라운드 타결 이후, 정부가 농가경제의 위기적 상황을 인식하고 농업의 경쟁력 향상의 일환으로 유기농산물 등 고품질농산물의 생산을 지원하는 친환경농업정책을 추진하였다.

---

\* 한국농촌경제연구원 전문연구원

농업정책으로서 친환경농업정책은 1994년 농림부에 담당 부서가 설치되면서 본격적으로 추진되기 시작하였으나 1997년까지 친환경농업정책의 추진은 소극적이었다. 본문에서 언급하겠지만 유기농산물의 품질인증제, 농림부의 ‘친환경농업과’ 설치, ‘친환경농업육성법’의 제정처럼, 법률이나 제도의 틀은 갖추어졌지만 농정의 기본방향이 ‘규모 확대와 비용절감에 의한 경쟁력 있는 농업육성’이었기 때문이다.

그러나 1998년부터 친환경농업에 직접지불제가 시행되고 2001년 ‘친환경농업 5개년 계획’이 수립되어 친환경농업에 대한 관심이 점차 높아지기 시작했다. 그 이유는 1988년부터 본격화된 농산물 시장개방에 대응하기 위해, 국내 농가 스스로가 자구책으로 친환경농업을 실천하기 시작하거나 WTO에서 농업보조금이 금지됨에 따라 국내 농가 보호를 위해서는 이전과 다른 대책이 요구되었기 때문이다.

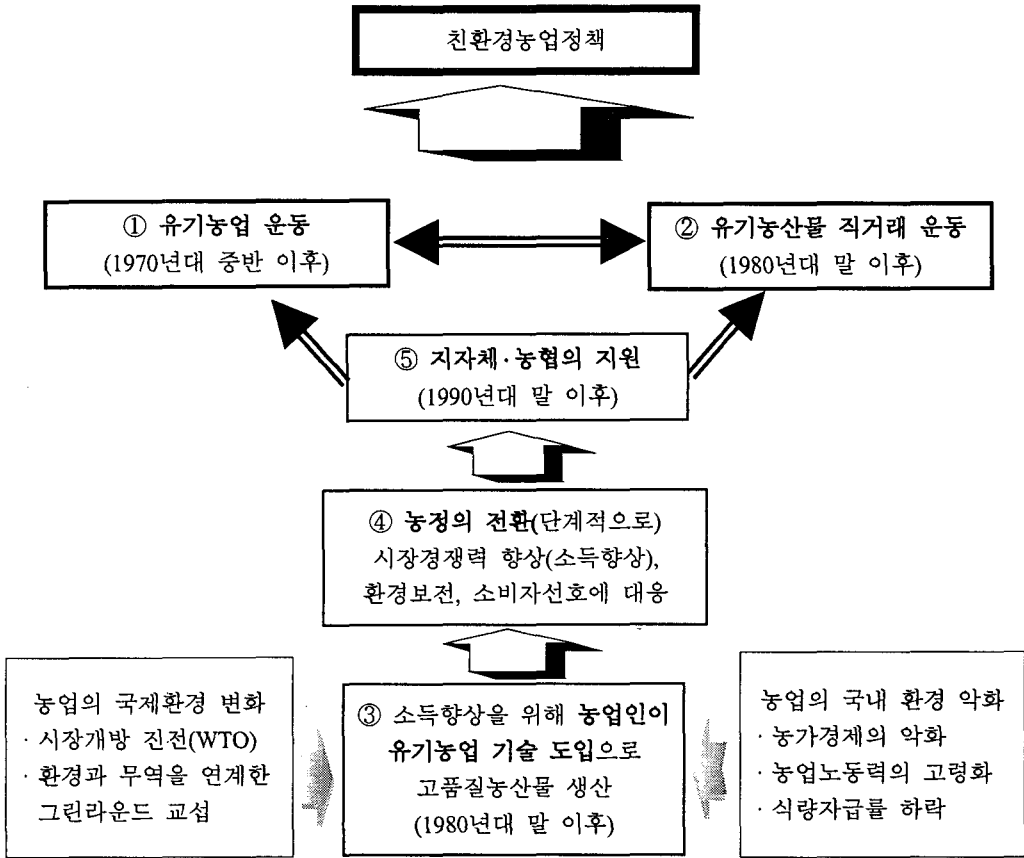
한국 친환경농업정책에 관한 연구로서는, 1990년대 한국농정을 주도한 인물들의 면접조사, 당사자의 농정이념과 친환경농업 제도의 도입에 관한 소개, 친환경농업정책의 성립과정과 정책의 주요 내용, 정책 수단이 경제에 미치는 거시효과나 추진사업의 효과, 정책평가나 발전방안을 제시한 연구(足立恭一郎, 2002 ; 蔦谷榮一, 1999 ; 김정호, 1998 ; 김은순 외, 1999 ; 김창길 외, 2003)가 있다. 그러나 농정 전체에서 차지하는 친환경농업정책의 위상도 분명하지 않은 채 정책 프로그램이나 사업목표의 달성도 등의 부분적 평가와 그 평가를 기반으로 발전방안을 제시하는데 그치고 있다. 더구나 친환경농업정책 성립의 배경이 되는 사회경제적 조건과 정책의 목표와 수단 등 정책의 특성에 대해서는 지적하지 못하고 있다.

따라서 이 연구에서는 정책평가에 앞서서 친환경농업정책 성립의 사회경제적 배경을 검토 하고, 농정 전체에서 차지하는 친환경농업정책의 위상과 정책 특성을 밝히는데 목적이 있다. 정책성립의 배경에 대해서는, 사회운동적 측면(유기농업과 직거래 운동), 사회경제적 측면(국내외 환경, 농가경제, 농정), 사회제도적 측면(지방자치제, 농협 조합장 직선제 등)의 3측면을 검토하고, 정책의 특성에 대해서는 정책문서를 기초로 정책의 전개과정을 단계 구분하여 단계별 정책의 목표와 수단, 주요 내용을 살펴본다. 위와 같은 분석으로 친환경농업정책의 과제를 도출하고자 한다.

## II. 친환경농업정책 성립의 배경

친환경농업정책의 본격적인 추진은 1994년 농림부에 환경농업과(1998년 이후 친환경농업과로 변경)가 설치되어 정책개발과 친환경농업 실천농가에 대한 육성 지원을 시작하면서 부터이다. 그러나 정책으로서 입안되기 이전부터 유기농업 생산자와 생협 등의 유기농산물 직거래운동이 있었고 친환경농업정책의 필요성을 꾸준히 제기해 왔다. 이러한 사회운동을 포함하여 친환경농업정책이 성립한 요인을 5가지로 정리하면 <그림 1>과 같다(그림의 번

호는 논의 순서).



〈그림 1〉 친환경농업정책의 성립 배경

〈표 1〉 친환경농업정책의 성립 과정

연도	주요 내용
1976	○ 유기농업운동의 조직화(1976년 정농회 창립, 1978년 한국유기농업협회 창립)
1986	○ 유기농산물 직거래 소비자단체 등장(한살림 1986년, 한국여성민우회 생협 1988년)
1989	○ GATT BOP 조항 졸업으로 농산물 시장 개방이 시작됨. (농가경제 악화, 농업구조정책 추진이 시작됨) * 농협 조합장의 직선제 실시
1993	○ UR 타결, WTO 출범 * 지방자치제의 실시(1992년)
1994	○ 구조정책에서 배제된 농소농가 대책으로 고품질농산물 생산 지원 정책 실시

연도	주요 내용
1996	○ 상수원보호구역에 친환경농업 지원(지자체와 농협의 지원)
1998	○ ‘환경농업육성법’ 제정
2001	○ ‘친환경농업5개년계획’ 수립 농업의 공익적 기능 활성화를 위해 친환경농업정책을 추진

## 1. 생명운동과 유기농업 운동

1970년대부터 시작된 생산자의 유기농업이 1980년대 후반 이후 소비자운동과 일체화하여 ‘생명운동’으로 성장 발전하였다. 생명운동은 기독교의 생명사상과 19세기 동학의 기본 정신으로, 생태·환경의 파괴가 빈번히 일어나는 오늘날, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 단순히 오염원의 제거나 정책·제도 변경에 머물지 않고 기존의 사회시스템을 바꿔 새로운 문명으로 전환해야 한다고 주장한다. 문명의 전환이란 산업문명의 대량생산·대량소비의 생활양식에서 벗어나 모든 생명은 환경과 조화를 이루면서 진화한다는 자연의 질서를 깨닫고 인간이 생명의 일부임을 자각하고 생태계에 대해 책임있게 행동하는 새로운 생활양식(생산양식, 소비양식 등)의 창조를 의미한다. 이렇게 유기농업은 ‘생명을 살리는 농업’으로 인식되었다.

그러나 한국 유기농업 운동은 1970년대 녹색혁명 당시, 농업 생산에 지역성을 고려하지 않은 채 농약이나 화학비료의 다투입에 의한 다수확품종을 보급한 정책에 저항하여 증산 정책에 반발한다는 이유로 이념적 행동으로 여겨져 정권의 탄압을 받았다. 그러한 과정에서 생산자는 스스로 ‘정농회’(1976년)나 ‘한국유기농업협회’(1978년) 등 유기농업 생산자단체를 설립하여 정기적으로 유기농업 기술과 사상에 대한 교육이 이루어져 유기농업 대중화에 기여했다.

유기농산물 판매는 직거래로 이루어졌으나 직거래를 담당할 소비자측의 주체가 나타난 것은 1987년 이후부터이다. 따라서 1990년대 초반 유기농산물에 대한 소비자의 수요가 가시화 되기까지, 생산자는 생명운동으로서 유기농산물의 가치를 소비자에게 인식시키기 위한 교육활동을 판매활동과 동시에 전개했다. 이렇게 한국의 유기농업 운동은 소비자 운동으로부터 유기농업이 발생한 일본이나 서구와 크게 다른 점이다.

## 2. 생협의 등장과 유기농산물 직거래

유기농산물 직거래는 1980년대 말까지 생산자가 주체적으로 수행했으나 1987년 민주화 운동 이후 유기농산물 직거래 주체로 생협이 등장했다. 한국 생협은 1970년대 농촌지역 생

필품 공동구매를 위해 설립되기 시작하였으나 농가경제의 쇠퇴와 농협의 소매업 진출로 농촌지역 생협은 소멸했다. 도시지역에 생협이 설립되기 시작한 것은 1980년대 후반부터이며 여성단체, 종교단체, 시민운동단체 등이 설립주체가 되었고 처음부터 유기농산물 유통을 중심사업으로 전개했다.<sup>1)</sup>

직거래의 형태는 정농회나 한국유기농업협회의 회원들이 농민운동에서 시작한 ‘한살림’이나 여성운동단체인 ‘한국여성민우회 생협’, 노동운동 등 민중운동에서 지역운동으로 전환한 운동가들의 ‘지역생협’ 등 다양한 운동주체와 직거래하기 시작했다. 이들 단체는 유기농산물을 도시와 농촌 간에 생명을 연결하는 매개체로 유기농산물 직거래 사업으로 전개했다.

생협의 유기농산물 직거래는 1990년대 중반까지 생협이 유기농산물의 수집, 매입에서 배송까지 모두 담당하는 유통경비의 고비용·비효율적인 구조가 유기농산물의 가격을 높여 소비자가 생협 운동에 참가하기 어려운 악순환이 이어졌다.<sup>2)</sup> 그 때문에 생협의 경제사업인 유기농산물의 유통사업과 생협이 추구하고 있는 운동의 확대를 어떻게 양립시킬 것인지 그 해결방법의 차이를 두고 정책과 방침이 가까운 단협끼리 물류사업의 효율화를 시도하였다. 현재 한살림, 두레생협(전 생협수도권연합회), 한국생협연대 등의 사업연합체가 있다.

한편, 먹거리를 둘러싸고 소비자 의식의 변화나 소비자운동의 내용 변화도 친환경농업정책의 성립에 중요한 요인이다. 건강을 배려한 먹거리에 대한 관심이 높아지고 일반농산물보다 비싸지만 유기농산물을 사려는 소비자가 나타났는데 소비 수요의 본질은 일반농산물과 다른 친환경농산물의 차별화된 품질에 있다.

생협의 유기농산물 직거래는, 그동안 생산자에게 완전히 위탁되어 왔던 농법과는 달리 유기농업이라는 새로운 농법으로 전환하는데 따르는 생산량 감소 등의 위험성을 소비자가 가격이나 안정된 판로로 보장한다는 의미의 직거래이다. 그러므로 생협의 직거래는 먹거리를 둘러싼 소비자의 주권 회복이라는 차원에서 소비자운동의 차원을 한층 높인 것으로 평가할 수 있다.

### 3. 중소농가의 소득향상 대책으로 친환경농업

한국 농업은 한국 자본주의 특징인 단기간의 경제발전에 따른 단기간의 농업해체의 과정이다<표 2>. 1970년대 수출주도형 경제정책에 의해 농업과 비농업부문과의 생산성 격차가 확대되기 시작하고 1989년 GATT의 BOP조항 졸업 후 농산물 시장개방화를 거쳐 현재

1) 그러나 생협이 등장하기 시작한지 10여년 후인 1998년 「소비자생활협동조합법」 제정에 의해 생협의 활동이 인정받게 되었다.

2) 각 단위생협이 다수의 생산자 그룹과 개별적인 직거래를 하면서 필요이상의 물류비가 발생하였다.

에 이르고 있다.

산업화 과정에서 농업인구는 2000년 총인구의 8.7%로 감소하고 50대 이상의 경영주가 71.6%(60세 이상 46.2%)로 고령화가 진행되고 있으며 경지면적 1.5ha 미만 농가는 전농가의 80.3%를 차지한다. 그런데도 전업농가 비율은 67.1%이며 노동자세대와 비교한 농가소득은 80.6%에 불과하다<표 3>. 일본의 농가경제와 비교하면, 경지규모는 비슷하나 전업·겸업농가의 비율은 역전되고 농가 교역조건은 점차 악화하여 농가부채가 농가경제를 압박하고 있다. 한편, 1980년대 후반 이후, 농산물 시장개방이 가속화 하면서 식량자급률은 급속히 낮아져 2003년 칼로리 자급률은 44.9%의 낮은 수준이다.

이런 상황에서 전업농가는 농가경제를 유지하기 위해 취할 수 있는 행동에는 한계가 있다. 일반적으로 농업소득을 높이는 방법은 규모의 경제를 추구하며 생산비를 절감하거나 생산물의 고부가가치화를 추구하는 것으로 알려져 있다. 그러나 규모의 경제를 실현하기 위한 구조정책의 효과는 농가 호당 평균 경지면적이 지난 20년간 0.3ha의 증가<sup>3)</sup>에 그치는 등 그 효과가 미약하여 고품질생산으로 농산물의 고부가가치화를 추구하는 것 말고는 전업농가가 취할 수 있는 방법이 없었다. 1989년 이후 농가 소득원으로서 고품질농산물 생산에 강한 의욕을 가진 생산자들이 등장했다.

1970년대 말부터 농산물 가격폭등 때는 물가안정을 위해 수입이 확대되는가 하면 농산물 가격 폭락 때는 손실을 그대로 떠안아야 했던 농업인의 처지였다. 농산물 수요증가를 소득 확대나 자본축적의 기회로 적극적으로 활용하지 못하거나, 농업경영 부진이 농가부채로 이어져 이농으로 이어졌다. 그러므로 유기농산물 직거래가 계약재배와 가격결정에 생산자가 참가할 수 있다는 특징 등 농가 수입이 상대적으로 안정적이라는 점과 농업정책이 친환경농업에 관심을 갖고 정책을 실시하면서 생산자는 소득안정에 기대가 커졌다.

국내외 농업환경이 어려워지는 가운데 1989년 1,400호에 불과했던 유기농업 등 친환경농가수는 1996년 6,720호, 2002년 31,342호에 이르고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 친환경농가수의 증가는 유기농업을 새로운 농업기술로 받아들여 소득 향상을 추구하는 것으로서 경제적 측면에서 유기농업에 접근한 결과이며, 1990년대 친환경농업에 진입한 농업인의 성격이 1970년대 유기농업운동과 큰 차이를 보이는 점이다.

3) 호당 경지면적은 1980년 1.018ha에서 2000년 1.365ha로 20년간 0.347ha의 증가에 그치고 있다.

4) 각 년도 통계는 다음과 같이 인용하였다. 1989년 : '농정개혁백서(1997)' p. 405, 1996년 : '농산물품질인증 현황(1999)', 2002년 : '2003년도 친환경농업 육성정책'에서 인용.

〈표 2〉 농업총생산과 농업인구 감소 속도에 관한 국제비교

국 가	농업총생산/국민총생산			농업인구/취업인구		
	40%	7%	소요기간	40%	7%	소요기간
영 국	1788	1901	113	1800년경	1868	70년 이상
네덜란드	1800년경	1965	165	1855	1957	102
미 국	1854	1950	96	1897	1950	53
독 일	1866	1958	92	1900	1960	60
덴 마 크	1850	1969	119	1920	1962	42
프 랑 스	1878	1972	94	1921	1965	44
일 본	1896	1969	73	1940년경	1971	31
한 국	1965	1991	26	1977	1991	14

자료 : 이정환, 1997, 「농업의 구조전환」, 한국농촌경제연구원, p. 26.

〈표 3〉 국민경제에서 차지하는 농업의 위치

	GNP 중 농업비율		총호수 중 농가호수		총인구 중 농가인구		총취업자 중 농업인	
	한국	일본	한국	일본	한국	일본	한국	일본
1965	38.7	6.8	51.7	23.3	55.1	30.3	55.9	20.6
1970	23.3	4.2	42.4	19.7	44.7	25.4	49.5	15.9
1975	22.3	3.8	35.2	15.4	37.5	20.7	43.1	11.2
1980	12.8	2.4	27.0	12.9	28.4	18.3	32.4	9.1
1985	10.9	2.3	20.1	11.5	20.9	15.9	23.7	7.6
1990	7.3	1.8	15.6	9.3	15.5	14.0	17.1	6.2
1995	5.3	1.4	11.6	7.8	10.8	12.0	11.8	5.1
2000	4.0	1.1	9.7	6.6	8.7	8.3	10.5	4.5

〈표 4〉 농가경제의 한일 비교

	호당 경지면적		농가교역조건		도시가계 대비 농가소득		농가부채/ 농가총소득
	한국	일본	한국	일본	한국	일본	한국
1965	90.0	106.0	-	85.5	109.8	82.7	9.8
1970	92.5	107.3	-	96.7	75.7	95.1	6.3
1975	94.1	112.5	102.7	96.3	111.1	107.1	3.8
1980	101.8	117.2	98.7	95.4	95.9	113.4	12.6
1985	111.3	122.9	93.7	97.7	112.8	112.2	35.3
1990	119.4	136.7	97.7	103.0	97.4	112.3	42.9
1995	132.3	146.3	100.0	100.0	95.1	116.6	42.0
2000	136.5	154.8	86.0	99.4	80.6	112.4	87.6

	농가소득/농가총소득		농업의존도		가계비충족도		농가소득률	
	한국	일본	한국	일본	한국	일본	한국	일본
1965	79.5	43.7	79.5	48.0	89.0	55.8	76.7	57.2
1970	75.8	31.9	75.8	36.5	93.3	41.5	78.2	51.6
1975	81.9	28.9	81.9	33.6	116.1	43.2	80.2	55.1
1980	65.2	17.0	65.2	21.1	82.1	24.2	74.9	39.3
1985	64.5	15.4	77.7	19.4	78.9	22.7	67.5	36.8
1990	56.8	13.8	68.8	17.6	76.1	22.1	69.0	38.7
1995	48.0	16.2	60.2	20.9	70.8	25.3	65.4	38.0
2000	47.2	13.1	59.5	17.9	60.5	20.1	55.8	30.9

#### 4. 국내외 농업 환경 악화에 따른 농정의 전환

선진국 농정의 역사적 체계가 농업수취 정책으로부터 농업발전 정책, 소득보상적 농업보호 정책, 시장지향적 농업자립 정책으로 단계적으로 성장한 것<sup>5)</sup>과 비교하면, 한국 농정은 경제성장 과정에서 발생한 농업의 당면 문제를 해결하기에 급급했다. 한국 자본주의 발전이 단기간에 이루어졌기 때문에 농업 변화가 빨랐으며 농정 또한 급변했다. 그러나 농업·비농업간 소득 격차를 해결하기 위해 실시된 소득보상 정책은 쌀 뿐이며 그나마 식량부족 문제가 해결된 후에는 저미가정책으로 돌아섰다. 1990년대부터 본격화한 농산물 시장개방에 대해서도 시장지향적 농정으로 이행하기 전에 시장경쟁에 대응할 수 있도록 농업구조 개선이 필요했음에도 불구하고 농업구조조정이 시장개방과 동시에 이루어졌기 때문에 그 효과는 미약하였다.

그러나 1993년 이후 농업정책은 우루과이라운드, WTO 등 외부로부터 충격에 대응하고 구체적인 실천방안을 마련하기 위해 민간의 다양한 의견을 모아 대책을 작성하였다. 그 중 시장경제 원리 하에서 경쟁력 향상을 위해 규모 확대를 촉진하는 농업구조정책과 함께 규모 확대가 어려운 중소농가에게는 고품질농산물로서 유기농산물의 생산을 장려하는 친환경

5) 「선진국 농업정책의 역사적 전개과정을 자본주의 단계에 한해서 유형화하면, ①자본주의 이륙기에 ‘농업착취 정책 단계’에서 출발하여 ②자본주의 성장기에 ‘농업발전 정책 단계’로 이행하고 ③자본주의가 성숙하면 ‘소득 보상적 농업보호 정책 단계’를 거쳐 ④자본주의 정체기에는 ‘시장지향적 농업 자립정책 단계’로 발전하게 된다. 이론적 유형에서는 농업의 노동·토지·자본의 각 생산성이 비농업만큼 향상하고 비농업에 대한 생산요소 소득균형이 성립하게 되어 이른바 ‘산업으로서 자립’할 수 있게 되어 더 이상 농정의 간섭이나 지원도 필요 없는 단계로 나아가리라 예상할 수 있다. 그러나 현실에서는 농정에 의한 간섭이나 지원이 필요 없는 수준까지 농업의 생산성은 어떤 생산 요소에 대해서도 비농업에 비하여 높지는 않으며 미국과 같은 농업선진국도 마찬가지이다」(賴平, 1987: 124-125).



경농업 육성정책이 도입되었다. 특히 친환경농업정책에서는 중소농가가 갖고 있는 기술, 토지, 경험 등 소규모 경영의 이점을 살려 농업 소득을 높이려는데 목적이 있었다.

이러한 농정 전환의 중요한 계기는 시장에서 팔리는 농산물, 소비자의 품질지향에 대응한 농산물을 생산하려는 농정의 자각이며 1990년대 후반부터는 식품의 안전성을 고려한 인식이 농정의 내용에 포함되었다. 농정은 국제경쟁력이 낮은 국내 농업을 어떻게 유지할 것인가에 대해 고민하며 농업의 외부경제효과를 살리는 친환경농업으로 농산물을 생산한다는 방향 설정과 함께 그 대책으로 친환경농업에 대한 직접지불제를 도입하였다.<sup>6)</sup>

## 5. 지방자치 제도 및 농협의 민주화와 친환경농업에 대한 기여

1990년대 한국사회 변화의 원동력에는 30년간 민주화운동이 결실을 맺은 각종 사회제도가 정비되고 사회운동가들이 정책의 입안과 집행을 비롯한 현실에 참여할 기회가 넓어졌다.<sup>7)</sup> 1992년부터 지방자치제도가 시행되었고 그 때까지 중앙정부에 종속되었던 지방정부는 그 역할을 확대하고 지역사회의 요구를 적극적으로 받아들이게 되었다. 그 중 1997년 제정된 ‘친환경농업육성법’에서는 ‘국가는 친환경농업에 관한 기본계획과 정책을 수립하고, ...종합적인 시책을 추진하는 한편, 지방자치체는 관할지역의 지역적 특성을 고려하여 친환경농업에 관한 정책을 수립하고 이를 적극 추진하여야 한다(제3조)’고 국가와 지방자치체의 책임을 명시하여 지방정부에게 친환경농업육성에 관한 정책 추진의 역할을 부여했다.

한편, 1989년에는 농협의 조합장이 임명제에서 조합원의 직접투표에 의한 선거제로 바뀌고 1994년에는 농협법 개정으로 농협 본래의 업무인 경제사업을 강화하는 방향으로 선회하면서 농촌사회 변화의 중요한 계기가 되었다. 특히 농협중앙회는 1990년대 초부터 조합원 대상의 영농기술 교육에 유기농업을 소개하기 시작하였고 매년 200여 단위조합에서 실시되었다. 이러한 제도의 개혁은 지방자치체와 농협이 친환경농업 전개에 큰 역할을 하게 된 배경이 되었다.

우선 도시지역의 지방자치체는 도시 상수원의 수질개선을 위해 수원지 농촌지역에 유기농업 등 친환경농업을 지원하는 ‘상수원보호구역내 유기농업 육성사업’을 실시했다. 수도권 상수원 지역에 대한 지원은 1995년 서울시와 농협중앙회가 공동으로 경기도 6개 시·군 지역에 친환경농업으로 전환을 희망하는 농가에 자금 융자를 실시하고 친환경농산물 판매를 위해 서울시는 각 구마다 판매장 1곳을 제공하였다.<sup>8)</sup> 판매장을 제공하게 된 것은 친환경

6) 친환경농업 직접지불제의 목적은, ‘친환경농업실천농가의 소득 감소를 보전하고 환경농업을 육성하며, 농업·농촌의 환경보전과 안전한 농산물의 생산을 장려하기 위함이다’(농림부, 1998).

7) 농민운동이나 시민운동 출신 운동가들이 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의원으로 활약하고 있다.

8) 그러나 농협의 유기농 판매장은 친환경농산물 유통의 전문성 부족으로 운영에 어려움을 겪다가 대

경농업 농가에 자금 융자만이 아니라 친환경농산물의 판매가 원활히 이루어져야 생산이 확대될 수 있기 때문이었다. 이 판매장은 그동안 생협 등 친환경농산물 직거래의 담보 상태를 대체하며 친환경농산물의 새로운 판매망을 확보하여 비약적으로 생산이 확대되었다.9) 이 사업은 그 후 전국 상수원보호지역에 확대되어 실시되고 있다.

더구나 2001년 ‘친환경농업5개년계획’에서는 지방자치체가 친환경농업의 실시계획을 수립하고 추진할 의무를 명시하고 있다. 이러한 배경에 따라 지방자치체는 친환경농업 생산 농가와 도시 소비자와의 직거래운동을 지역 활성화의 사례로 적극 유치하고 있으며 토양 검정 시설이나 친환경농업 기술지도, 유기질 비료 공급 등 친환경농업 생산이나 판매에도 농협이 적극 지원하고 있다.

### Ⅲ. 친환경농업정책의 전개과정

앞에서도 언급했듯이 우리나라 친환경농업은 1970년대 다투입농법의 피해를 체험한 생산자들이 유기농업을 실천하고 생산자단체를 설립하면서 확대되기 시작했다. 1989년 전국에 약 1,400호가 유기농업을 실천하고 있는 것으로 농림부의 전국 조사에서 확인되었다. 그러나 유기농산물은 ‘무공해·저공해 농산물’이라고도 불리며 일반농산물보다 약 20% 이상 비싼 가격에 거래되고 있었으나 유기농산물이라는 개념도 분명하지 않으며 재배 과정의 확인이나 품질 보증도 없는 상태였다(농림부, 1997; 농정개혁백서, 1997).

그러한 상황에서 농정이 유기농업에 관심을 갖기 시작한 것이 1991년이다. 환경농업(1998년부터 친환경농업으로 명칭 변경)이란 용어는 1994년 농림부에 정책담당 부서가 설치되면서부터 사용되었는데 1970년대 생산자의 유기농업(Organic Farming)운동의 개념과 1990년대 무농약재배, 저농약·저화학비료 재배를 포함한 저투입농업(LISA : Low Input Sustainable Agriculture)의 개념이 동시에 정책 체계에 들어오게 되었다. 그 때문에 친환경농업이란 용어는 ‘유기농업운동에서의 생명을 살리는 건강한 먹거리 생산’과 ‘저투입농업이라는 의미에서 환경에 부하를 최대한 감소시키는 생산’이라는 개념이 혼동되어 있으나 정책의 전개과정에서 그 개념은 서서히 분명해진다.

친환경농업정책의 전개과정은 농림부가 친환경농업에 관심을 갖기 시작한 1991년부터 현재까지 정책의 목표 변화에 따라 태동기, 형성기, 추진기의 3단계로 나누어 보았다. <표

부분 폐쇄되거나 친환경농산물 직거래단체인 한살림, 한국여성민우회 생협, 새농유통 등 생협이나 생산자단체로 운영주체가 바뀌었다.

9) 이 사업의 시행지인 경기도 양평군의 경우, 1999년 친환경농업 실천농가는 2,569호로 전체농가 9,482호의 27%(전국 평균은 총 농가의 1.9%)를 차지하고 있다. 친환경농업 면적은 2,057ha, 군 전체 경지면적의 19.6%(전국 평균은 총 경지면적의 1.2%)에 이르고 있다(龜島亮, 2002).

5>는 시기별 특징을 나타낸 것이며 각 시기별 정책의 목표와 수단, 정책의 내용을 중심으로 검토하고자 한다.

<표 5> 친환경농업정책의 목표 및 수단의 변화

	추진내용	정책목표	정책수단
정책태동기	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1991년, 농림부에 '유기농업발전기획단' 설치</li> <li>○ 1993년, '농수산물가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률'에 따라 품질인증제 실시</li> <li>○ 1994년, '환경보전형 농업생산·소비단체협의회' 설립 - 농림부에 '환경농업과' 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고품질농산물 생산으로 경쟁력 향상(용어·개념이 불분명함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 품질인증제도(유기재배농산물, 무농약재배농산물, 저농약재배농산물 등 3종류)</li> </ul>
정책형성기	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1995년, '중소농고품질농산물 생산지원사업', '상수원보호구역내 유기농육성사업' 실시</li> <li>○ 1996년, 21세기를 향한 농림수산 환경정책 발표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소농가의 소득안정대책(지속 가능한 농업생산, 환경보전에 중점)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업활동규제지역의 생산농가 지원</li> <li>• 유기농업 등 실천 농가 육성</li> </ul>
정책추진기	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1997년 12월, '환경농업육성법' 제정</li> <li>○ 1998년, 환경농업을 친환경농업으로 명칭 변경</li> <li>○ 1999년, 친환경농업직접지불제 시행</li> <li>○ 2001년, 친환경농업5개년계획 수립 - 논농업직접지불제 실시 - 친환경농업육성법 개정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경보전의 공익적 기능을 살린 농업육성</li> <li>• 안전한 농축산물의 생산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친환경농업지구 조성사업 : 실천 농가의 단지화</li> <li>• 직접지불제</li> </ul>

### 1. 시기별 친환경농업정책의 목표와 수단

#### 1) 친환경농업정책의 태동기 : 1991~1994년

민간의 운동 차원과는 달리 친환경농업이 정부의 정책, 사업의 대상으로 부각되어 1994년 농림부에 담당부서가 설치되기까지의 기간이다. 1991년에는 농림부에 유기농업발전기획단이 설치되어 유기농업 등 친환경농업의 개념을 정리하고 1991년과 1993년 2회에 걸쳐 전국 유기농가의 경영 및 판매에 대해 실태조사가 이루어졌다. 1993년에는 유기농산물에 대한 품질인증제도가 도입되어 기존의 관행농업과 함께 유기농업이 농정의 대상으로 자리매김하게 되었다.

UR, WTO 등 농산물의 시장개방이 본격화하기 시작한 시대적 상황에서 농정은 서둘러 농업구조정책을 펼치며 농산물의 품질향상으로 경쟁력을 향상시키려고 했다. 그런 가운데

경쟁력 있는 품목으로 유기농산물이 눈에 띄었고 친환경농업정책 추진으로 가시화되었다.

그러나 당시만 하더라도 아직 농업의 지속적 발전이나 환경보전, 안전한 먹을거리의 공급 등 친환경농업의 개념이 분명하지 않은 상황이었다. 따라서 농정은 경쟁력 향상의 수단으로 유기농업에 접근하였고 고품질농산물 생산이 친환경농업정책의 목표였으며 정책 수단으로서는 품질인증제가 실시되었다.

## 2) 친환경농업정책의 형성기 : 1995~1997년

농림부에 담당부서가 설치된 후, 1997년 ‘친환경농업육성법’이 제정되기까지를 친환경농업정책의 형성기로 볼 수 있다. 구체적인 친환경농업정책이 실시되고, 정책 대상 농가에 대한 육성 및 지원사업의 체계가 수립되어 지원되기 시작한 시기이다.

이 시기 시행된 사업으로는 1995년 ‘중소농고품질 농산물 생산 지원 사업’과 ‘상수원 보호구역내 유기농 육성사업’이 대표적이다. ‘중소농고품질 농산물 생산 지원 사업’은 상대적으로 영농활동이 불리한 지역에 1ha 규모의 중소농가가 영농조직을 구성하여 유기·자연농법으로 생산단지를 조성할 경우 농업에 필요한 시설과 설비, 유통시설 등을 지원한 사업이다. ‘상수원보호구역지역내유기농육성사업’은 앞서서도 언급했듯이 상수원보호지역에 친환경농가를 육성한 것으로서, 상수원 보호를 위해 영농활동에 제한을 받는 지역 특성상 그 불만을 해소하고 농가소득을 높이기 위해 지방자치체가 농협의 협조를 얻어 추진했다. 더불어 1996년에는 지속가능한 농업 생산을 목적으로 농업환경 보전과 영농시에 발생하는 환경오염 요인을 최대한 감소시키는 친환경농업 실천농업자 육성을 목적으로 ‘21세기를 향한 농림수산 환경정책’이라는 중장기 계획이 수립되었다.

이 시기는 정책의 태동기와 비교하면 환경보전에 중점을 둔 실질적인 정책이 실시되었다는 특징이 있다. 그러나 환경정책의 중장기 계획은 시행방법에 대해 농정 내부에서도 일치되지 않고 예산도 충분히 확보되지 않았기 때문에 시범적인 성격으로 시도되었을 뿐 본격적인 정책으로 추진되지는 못했다.

앞에서 잠깐 언급했듯이 이 시기 농정의 상위목표는 경쟁력 있는 전업농가 육성이었고 친환경농업정책은 중소농가의 소득안정 대책으로서 보완적인 정책에 불과했기 때문이라고 판단된다. 따라서 정책 수단도 영농활동에 규제가 있는 상수원보호지역이나 중산간지역의 유기농업 등 친환경농업 실천농가에 대한 지원에 그쳤다.

## 3) 친환경농업정책의 추진기 : 1998년~현재

친환경농업육성법 제정부부터 현재까지를 친환경농업정책의 추진기라고 볼 수 있다. 친환경농업육성법에 근거한 직접지불제 등 각종 정책이 실시되고, ‘친환경농업 5개년계획’이 수립되어 중장기 정책 방향이 제시된 시기이다.

그동안 농정이 단기간의 경제정책 과정에서 현안문제의 해결에 급급했던데 비해, 친환경

농업의 육성 방향을 구체적으로 표명한 ‘친환경농업육성법’은 농업의 환경보전 기능과 안전한 식품 공급이라는 농정의 미래지향적인 정책을 제시한 것으로 큰 의의가 있다. ‘친환경농업육성법’에서 ‘친환경농업이라 함은 농약의 안전사용기준 준수, 작물별 시비기준량 준수, 적절한 가축사료 첨가제 사용 등 화학자재 사용을 적정수준으로 유지하고 축산분뇨의 적절한 처리 및 재이용 등을 통하여 환경을 보전하고 안전한 농축산물을 생산하는 농업을 말한다’(제2조)라고 정의하고 농업의 환경보전 기능을 증대시키고 지속가능한 농업을 추구함(제1조)을 명시하고 있다.

또한 ‘친환경농업5개년계획’은 관련 기관의 협력과 지원을 통해 추진하는 친환경농업 분야의 종합계획이며 친환경농업정책의 구체적인 내용을 밝히고 있다. 농림부장관은 5년마다 친환경농업 육성 계획을 수립하고 친환경농업의 역할 및 중요성에 대해 사회적 인식을 높이기 위해 농업인·소비자·정부가 협력 체계를 구축하며, 지방자치체는 이 계획에 따라 실천계획을 책정하고 추진한다는 것을 명시하고 있다.

이 기간의 구체적인 사업으로는 상수원보호지역 등 영농활동 제한지역에서 시행된 ‘친환경농업지구조성사업’, 논농업 지역의 병충해종합방제(IPM)나 작물양분종합관리(INM) 등 화학물질 저투입재배를 실천하는 마을을 대상으로 한 ‘친환경농업 마을조성 사업’이 실시되었다. 또한 ‘친환경농업 직접지불제’가 1999년부터 영농활동 제한지역에서 무농약재배 이상의 인증농가를 대상으로 시행되었고 2001년부터는 지역 제한 없이 환경농산물 인증농가를 대상으로 시행되고 있다.

이 시기 농정의 상위 목표는 시장에서 팔리는 농산물을 생산, 즉 시장지향적인 경쟁력 향상에 두었지만, 친환경농업정책은 기존의 ‘고품질’이라는 시장적 가치 추구에서, ‘환경보전’과 ‘안전한 농산물’의 생산이라는 비시장적 가치를 지향한 농업 생산으로 정착되었다. 따라서 시장에서 보상되지 않는 가치를 보전하기 위해 정책수단으로서 직접지불제가 시행되면서, 친환경농업정책의 목표는 국민경제에서 농업이 실현해야 할 환경보전과 안전한 농산물의 생산을 지향하는 방향으로 추진되었다는 특징이 있다.

이상과 같이 친환경농업정책은 정책의 태동기에는 품질경쟁력 향상의 수단으로 시행되었지만, 정책의 형성기 및 추진기를 거치며 점차 농업의 공익적 기능을 살리는 정책의 핵심으로 자리매김되어 왔다.

## 2. 친환경농업정책의 내용

친환경농업정책의 구체적인 목표와 수단을 파악하기 위해 ‘친환경농업육성법’을 근거로 한 중장기계획인 ‘친환경농업 5개년계획’을 검토하고자 한다. ‘친환경농업5개년계획’에서는 농업인과 소비자가 함께 친환경농업을 실현하는 것을 친환경농업 육성의 목표로 제시하고 있다.

〈표 6〉 친환경농업정책의 영역별 목표와 수단

	목 표	수 단
생산 정책	농업환경오염 부하를 경감·개선하는 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화학자재사용량 경감</li> <li>• 축산분뇨의 자원화</li> <li>• 친환경농업 실천기반(토양, 농업용수 등) 관리, 조성</li> <li>• 친환경농업 기술 개발·보급</li> </ul>
	친환경농업 실천농가· 단지에 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친환경농업 실천지구 조성사업</li> <li>• 친환경농업 직접지불제도</li> </ul>
유통 정책	친환경농산물의 품질인증제도의 정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1993년, ‘농수산물품질관리법’에 근거한 인증제 실시</li> <li>• 1998년, ‘친환경농업육성법’에 의한 신고제를 인증제와 병행</li> <li>• 2001년, ‘친환경농업육성법’ 개정에 의해 인증제로 통합</li> </ul>
	친환경농산물의 유통활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유통자금 융자 지원(생산자단체(농협)의 수매자금, 소비자단체 등 유통단체에 수매 자금 지원)</li> </ul>
소비 정책	생산·소비의 상호이해 증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친환경농산물 인증제도를 알리는 활동</li> <li>• 도농 교류나 농업·농촌 실태를 소비자에게 알리는 사업 (농소정사업)</li> </ul>

친환경농업5개년 계획에는 추진전략으로 1) 지역조건, 농업경영규모, 규모의 특성 등을 고려하여 적절한 친환경농업 배치와 2) 경종·축산·임업이 연계한 순환농법으로 농업 환경의 건전한 유지·보전과 농업의 공익적 기능 증진을 강조하고 있다. 정책영역은 아직 체계화되지 않았지만 필자는 <표 6>과 같이, 생산, 유통, 소비의 3영역에서 정책을 정리하여 고찰하고자 한다.

### 1) 생산정책

친환경농업 육성을 위한 생산정책은 ①농업환경오염 부하를 경감하거나 개선하기 위한 정책, ②친환경농업 실천 농가를 대상으로 한 지원사업으로 나눌 수 있다. 환경오염 부하를 경감하거나 개선하는 정책은 화학자재 사용량 삭감이나 축산분뇨 자원화와 함께 친환경농업 실천기반 조성이나 친환경농업 기술개발·보급이 있다. 구체적으로는 토양검정 사업, 병충해 정밀예찰을 위한 네트워크 구축, 친환경농업 자재 개발, 교육이나 전문요원 육성 등이다. 농산물 안전성에 대해서도 농산물 안전성 조사 강화, 가축분뇨 안전성 확보나 위생관리 대책 등이 있으나 그 정책은 친환경농업 실천 농가를 대상으로 한 지원사업에 종합적으로 시행되고 있다. 따라서 아래에서는 실천농가에 대한 지원사업을 중심으로 검토한다.

#### (1) 친환경농업육성 정책

이 사업은 영농활동 제한지역, 중산간 지역 중소농을 대상으로 한 ‘친환경농업실천지구

(대규모지구, 소규모지구) 조성사업'과 논농업지구를 중심으로 저투입농업을 실천하기 위한 '친환경농업마을 조성사업'이 있다.

'대규모 지구 조성사업'은 경지 50ha 이상 또는 참가 농가가 50호 이상인 지역에서 지역 내 1/2 이상이 참가할 경우를 대상으로 한다. 계획 실시의 관리나 감독이 농업기술센터, 국립농산물품질관리원, 농협, 친환경농업단체, 시·도 행정기관에 의해 이루어지고 또한 지역 내 농업환경 실태조사, 농약의 안전 사용지도나 잔류분석, 토양정밀검정에 따른 시비 개선 등 기술지도 실시, 생산된 농산물의 유통과 판매 지원이 있다.

'소규모지구 조성사업(중소농고품질 농산물 생산지원사업)'은 농지 2ha 이하의 친환경농가가 10호 이상으로 조직된 영농조직(작목반, 영농조합법인 등)을 대상으로 한 사업이다. 사업규모는 '대규모지구 조성사업'의 1/4 수준이고 시·군수는 친환경농업 육성을 위한 추진협의회를 설치하여, 사업자 선정, 사업계획 심의 및 확정, 운영활성화를 위해 계획 작성을 하며 생산된 친환경농산물은 인증을 얻어 출하되도록 지도한다.

'친환경농업마을 조성사업'은 1999년부터 시행되었다. 50ha 이상의 집단화된 논농업 지역에서 화학농업자재 사용을 줄이는 IPM, INM 기술을 3년간 집중적으로 보급하여 환경보전과 안전한 쌀 생산을 목적으로 한다. 이 사업에 참가하는 마을에서는 의사결정 기구로서 '운영협의회'를 설치하고 친환경농업 실천 협정서를 작성해야 한다. 참가 농가는 협정 내용의 이행, 농약·화학비료 사용 기록, 시에 의한 토양개량, 교육 활동 참가를 의무화하고 있다. 사업대상 마을이 3년간 지원을 받기 위해서는 농업기술센터 장이 실천기록 대장, 농업환경 실태조사 결과, 사업 결과 보고서 등 관계 자료를 보존하여 다음해 사업에 활용하고 그 지역에서 생산된 쌀이 인증을 받도록 지도해야 한다.

## (2) 친환경농업 직접 지불 사업

1999년부터 시행된 친환경농업에 대한 직접 지불은 인증농가를 대상으로 친환경농업 실천에 따른 소득감소분을 보전하기 위해 전액 국비에서 보조하고 있다. 이 사업 대상이 되는 면적은 논과 밭을 포함하여 0.1~5ha이다. 지급액은 밭은 유기·전환기유기재배, 무농약재배, 저농약재배에 대해 1ha 당 각각 794천원, 674천원, 524천원이고 논은 논농업 직접 지불 기본단가인 1ha당 500천원에 유기·전환기유기재배와 무농약재배에 대해 각각 270천원과 150천원이 장려금으로 주어진다. 2003년 사업량은 밭 5,270ha, 논 2,170ha(총 7,440ha, 친환경농업 인증면적의 33.5%)이다.

친환경농업에 대한 생산지원의 결과, 친환경농산물 생산은 1999년 전체 농산물 생산량의 1.1%(유기농산물 0.1%)에서 2005년 4%(유기농산물 0.5%)로 증가하고, 같은 기간에 농가호수는 25배가 증가하였고 생산면적은 24배가 증가한 5만ha에 이르고 있다.

## 2) 유통정책

친환경농산물은 품질차별화를 위해 일반농산물과 다른 경로로 유통되기 때문에 소비자가 접근하기 어렵다는 문제가 발생한다. 따라서 유통 활성화를 위한 친환경농업정책으로서 인증제도에 의한 품질관리와 친환경농산물 유통관련 단체에 유통자금 지원이 이루어지고 있다.

품질관리에 의한 인증제도는 1993년 ‘농수산물품질관리법’에 의해 국립농산물품질관리원이 관리하는 유기농산물에 대한 표시제도가 도입되어, 1993년 유기재배와 무농약재배 농산물, 1996년 저농약재배 농산물, 1998년 유기가공품의 순으로 순차적으로 확충되었다. 1998년 친환경농업육성법 제정 당시에는 친환경농산물의 자주 신고에 의한 표시제도도 인정되어 신고제와 인증제가 병행하였으나 2001년 법 개정에 의해 인증제도로 통합되었고 국가관리와 민간 전문 인증기관에 의한 인증제도이다.

단, 인증제도의 유기재배, 무농약재배, 저농약재배의 분류는 어디까지나 기술적으로 검증할 수 있는 부분만을 말한다. 유기농업운동에서는 생명의 존엄과 같은 철학적인 내용부터 생태계의 물질 순환을 동시에 중시하는 농업을 총칭하여 유기농업이라 하고 저투입농업은 화학비료의 과다사용에 의한 연작장해를 해결하기 위한 방법으로서 화학물질 사용을 줄이려는 농업을 말하지만, 인증제도에서는 유기농업운동이나 저투입농업에서 논의되는 제반 환경을 고려한 개념이 아니라 농지의 잔류농약이나 농작업에 사용되는 농약이나 화학비료의 양이라는 측정할 수 있는 부분만을 고려한다는 한계가 있다.

한편, 친환경농산물의 유통활성화를 위해 농협 등 생산자조직에 직거래 매취자금 지원이나 생협이나 소비자단체 등 유통단체에 직거래 자금이 2003년 93억원, 2005년 250억이 지원되었고 그 밖에 인증농산물 포장에 관한 사업비나 대형매장에 친환경농산물 전문 판매코너 설치 등 판매 촉진에 대한 지원이 이루어지고 있다.

## 3) 소비정책

친환경농업정책에서는 우선 생산을 장려했으나 유통 경로가 폐쇄적이고 인증제도에 대한 인식 부족으로 인해 소비와 불균형이 발생함에 따라 농정이 직접 소비확대를 위한 활동을 펼치고 있다. 대중매체를 통해 친환경농산물의 인증제도를 홍보하고 도농교류나 농업·농촌의 실태를 소비자에게 알리는 ‘농·소·정사업’을 추진하고 있다.

1994년 친환경농업정책의 방향에 대해 농정과 의견교환을 위해 설립된 ‘환경보전형 농업생산·소비단체협의회(현 친환경농업단체연합회)’는 친환경농산물의 직거래 활동의 일환인 도농교류를 지속적으로 해오고 있는데, 1999년부터 ‘농·소·정(농업인(생산자단체)·소비자(단체)·정부의 약칭) 사업으로 도농교류에 필요한 사업비를 지원하고 있다.

‘농소정사업’은 ‘도농교류 협력사업’과 ‘농업·농촌 바르게 알리기 사업’의 2종류가 있다. ‘도농교류 협력사업’은 소비자에게 농산물의 생산과 유통, 농촌공동체 문화를 체험할 기회



를 제공하고 생산자에게는 소비자의 농업이나 농산물에 대한 의견을 직접 들을 기회를 제공함으로써 농업·농촌에 대한 이해를 높이기 위한 사업이다. 특히 친환경농산물은 눈으로 확인할 수 없는 ‘안전성’을 품질 특성으로 갖고 있기에 도농교류를 통해 생산 현장과 생산자를 소비자가 직접 확인함으로써 경제관계를 뛰어넘는 인간적인 신뢰를 구축한다는 의도가 있다. 한편, ‘농업·농촌 바르게 알리기 사업’은 농업의 공익적 기능에 대해서 소비자의 이해를 높이는 사업이다. 초중고생 및 주부 등 다양한 계층의 소비자와 생산자의 상호교류를 통해 농업·농촌의 실태에 대한 교육과 정보를 제공하며, 소비자가 적극적으로 농정에 참여할 기회를 제공하고 있다. 이 사업에는 생산자단체나 소비자단체 등 도농교류 단체에게 자금을 지원하고 있는데 2002년 59단체에 47억원, 2003년 54단체에 52억원이 지원되었다.

#### IV. 친환경농업정책의 의의와 과제

##### 1. 친환경농업정책의 의의

친환경농업정책은 고품질 농산물 생산 장려로부터 시작되어 국민경제에서 농업이 실현해야 할 환경보전과 안전한 농산물의 생산으로 정책의 목표가 구체화 되면서 생산 정책에 머물지 않고 유통과 소비까지 포함한 종합 정책으로 발전해 왔다.

친환경농업정책의 성립 배경과 함께 정책의 목표와 수단을 검토하면서 친환경농업정책의 의의는 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 친환경농업정책은 1970년대부터 시작된 생산자의 유기농업운동과 1980년대 후반부터 시작된 소비자의 유기농산물 직거래 운동이 농정에 반영된 ‘상향식 정책’이라고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 그동안 농정은 경제성장 과정에서 발생한 농업의 당면 문제를 해결하기에 급급했기 때문에 농업이 급격히 해체되는 과정에서도 농정의 적극적인 정책 수행은 어려웠다. 그러나 친환경농업정책은 농산물의 시장개방과 안전한 농산물에 대한 수요 증가에 대응하여 민간운동 차원의 유기농산물 직거래 운동을 농정이 적극적으로 받아들인 것이고 과거의 농정과 비교하면 대내외적인 환경변화에 능동적인 대응이라는데 의의가 있다.

둘째, 과거 농정에서는 정책의 대상이었던 ‘지방’이 친환경농업정책에서는 농정의 주체가 되었다는 점이다. 농업은 지역에 따라 차이가 있음에도 불구하고 중앙정부의 획일적인

10) “중소농고품질농산물의 생산지원사업은 이미 민간운동으로 추진되고 있던 도농교류사업이나 독농가들이 실천하고 있는 유기·자연농법을 정책사업에 흡수함으로써 적극적인 호응을 받았고 단기간이지만 성공한 정책사업으로 평가되고 있다”,金正鎬(1998), p. 70.

계획에 따라 지방의 목표량이 결정되었던 과거의 농정과 달리, 친환경농업정책에서는 지방정부가 지역의 특성에 맞는 계획을 작성하고 시행하는 주체가 되었다. 정책적 수혜를 기대하며 소극적 입장이었던 농업인(생산자단체)에게는 지역농업 발전을 위한 주체적 태도를 요구하고, 지방자치단체도 친환경농업의 도입으로 지역 이미지를 향상시키며 도농교류를 지역 활성화 방안의 일환으로 활용하게 되었다. 이렇듯 농정의 주체가 지방이 되면서 지방자치단체는 농가에게 친환경농업에 대한 적극적인 교육과 함께, 해당지역의 의견을 반영하여 개별 농가단위의 지원에서 지구단위로 지원 대상을 확대하는 등 지역 농업 전반에 걸친 활성화에도 이바지하고 있다.

셋째, 친환경농업정책은 생산자뿐만 아니라 소비자도 농정의 대상으로 인식했다는 데 의의가 있다. 과거 농정에서 소비자는 단지 구매자로서 마케팅의 대상이기에, 소비자에 대응하기 위한 농정의 내용은 농산물 표준규격화나 브랜드 등 시장 유통 수단의 확보나 개선 방안에 중점을 두었다. 그러나 친환경농업정책에서는 안전성이라는 눈으로 확인할 수 없는 비시장가치를 소비자에게 어떻게 이해시키고, 더불어 환경을 보전·유지할 것인가에 역점을 두고 있다. 소비자를 대상으로 대중매체를 통해 친환경농산물 품질인증을 홍보·교육하거나 ‘농소정 사업’을 통해 도농교류가 이루어지고 생산자·소비자 양방향의 이해를 증진시키고 있다.

## 2. 친환경농업정책의 과제

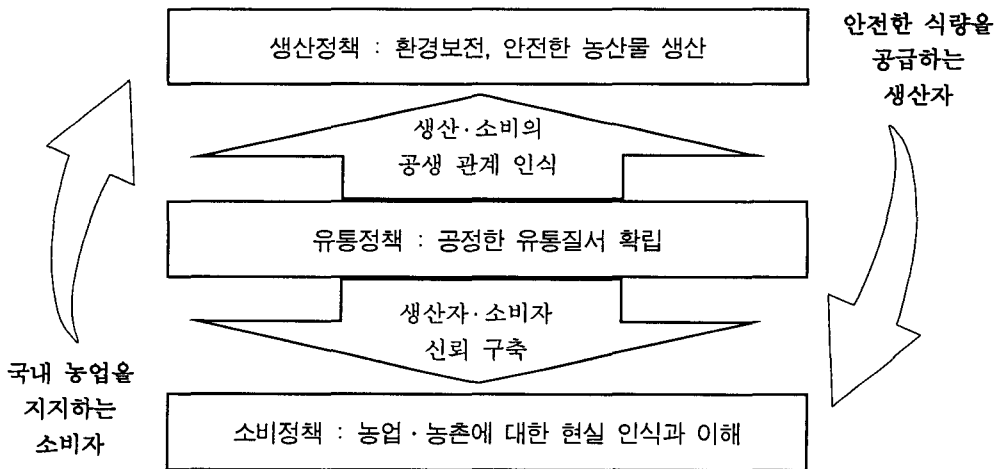
친환경농업정책의 의의에도 불구하고 정책 추진기인 현 상황에서 다음과 같은 두 가지 과제가 제기되고 있다.

첫째, 친환경농업 개념이 유기농업에서 저투입농업까지 폭넓기 때문에 정책의 목표가 애매하다는 점이다. 즉, 우리나라 농업 전체를 정책 대상으로 볼 것인가, 정책의 목표가 농약이나 화학비료를 사용하지 않는 유기농업 보급인가 아니면 단지 화학물질 사용을 줄이자는 의도인가, 지역의 물질 순환을 고려한 종합적인 대책을 포함하고 있는가, 그렇다면 구체적인 내용은 어느 수준인가 등에 대해, 정책 입안자는 정책의 내용을 구체적으로 제시하거나 논의를 이끌어낼 필요가 있다. 그러나 최근 발표된 제2차 ‘친환경농업육성5개년계획’은, 제1차 계획에서 미흡한 부분을 지적하고 있으나 그 부분에 대한 정확한 판단 없이 제1차 5개년계획과 차별성 없는 또 다른 계획을 나열했다는 한계가 있다. 농림부의 친환경농업정책의 전망과 정책 추진의 의지가 의문시 되는 부분이다.

둘째, 앞서 살펴본 의의 중 과거 농정의 대상이었던 ‘지방’이 친환경농업정책에서는 농정의 주체가 되었다는 내용과는 상반된 것으로서, ‘친환경농업육성법’ 제정 이후 친환경농업육성에 관한 계획을 지방자치단체에 맡겨버린 한편, 농림부가 적극적으로 정책을 추진하고 있지 않다는 사실이다. 지방자치단체의 재정 자립도는 시·도단위가 57.2%인데 반해 농촌

지역인 군단위는 16.6%(행정자치부 <http://lofin.mogaha.go.kr>/2004년 지방재정현황)에 불과하기에 정책 추진을 위한 예산은 농림부에 의존하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 친환경농업 정책을 기획하는 농림부의 담당부서는 농림부의 하부조직(식량생산국 친환경농업과)에 불과하기 때문에 적극적인 정책개발이나 예산 확보에 역량이 부족한 형편이다. 대내외적 시장 조건을 포함한 농업 환경이 점차 친환경농업으로 전환을 요구하고 있는 상황에서 후속 정책 개발을 담당할 조직 정비는 시급한 과제이다.

친환경농업정책은 농업의 공익적 기능을 살리는 정책의 핵심으로 추진되어야 왔고 앞으로 농업의 공익적 기능은 국민경제에서 더욱 중요한 요소로 평가받게 될 것이다. 따라서 앞에서 살펴본 과제를 해결함과 동시에 정책의 추진 방향을 보다 구체화 시켜야 한다. 환경을 보전하고 안전한 식량을 공급하는 생산자와 일상생활의 토대인 국내 농업을 지지하는 소비자를 육성하며, 생산·소비의 관계가 공생하고 있음을 서로가 인식하고 그 관계가 지속될 수 있도록 신뢰를 구축하는 것이 궁극적인 목표가 되어야 할 것이다.



〈그림 2〉 친환경농업정책의 추진 방향

## V. 결 론

본 논문은 친환경농업정책의 형성되고 추진되기까지 배경과 친환경농업정책의 성격을 정책 목표와 수단으로 살펴보았다. 친환경농업정책이 출현하게 된 직접적 계기는 1980년대 후반부터 본격화된 농산물 시장개방에 대처하기 위해 농가의 선택적 지원에 의한 경쟁력 강화로 농정의 방향이 전환되면서부터이다. 유기농산물을 고부가가치의 고품질 농산물로 인식하고 중소농의 소득 보전과 함께 농업의 다면적 기능을 살리는 방법으로 친환경농업

이 농정의 눈에 띄었다. 그러나 정책의 시행 초기에는 시장개방으로 인한 농가의 소득 감소에 대처하고 시장경쟁력을 강화하는 대책으로서 고품질 농산물의 생산 장려로부터 시작되었지만 정책의 추진과 함께 환경보전과 안전한 농산물의 생산으로 정책의 목표가 이동했다. 또한 환경문제가 시대적 문제가 되고 식품 안전성에 대한 소비자 의식이 높아짐에 따라 친환경농업 생산·유통에 대한 각종 제도가 정비되어, 친환경농업정책은 생산 정책에 머물지 않고 유통과 소비까지 포함한 종합 정책으로 발전해 왔다.

친환경농업은 1990년대 이후 WTO 체제에서 농업이 직면한 과제(즉, 수입농산물에 의해 국산 농산물 가격이 하락함에 따라 농가가 선택할 수 있는 소득 작목이 줄어들고, 이는 곧 농가 소득의 감소로 이어져 농가경제가 쇠퇴하거나 이농하여 결국 식량자급률의 하락을 초래)와, 소비자가 직면한 과제(즉, 농식품의 안전성에 대한 불안)를 동시에 해결할 수 있는 유일한 방안이라는 점에서 우리나라 농정의 큰 방향 전환의 첫걸음이라고 할 수 있다.

따라서 환경을 보전하고 안전한 식량을 공급하는 본연의 역할로서 농업이 국민경제에 기여하도록 친환경농업은 농정의 상위 정책으로 추진되어야 하며 생산에서 소비에 이르기까지 연관을 갖는 구체적이고 다양한 정책 개발이 필요하다.

[논문접수일 : 2006. 4. 2. 최종논문접수일 : 2006. 5. 28.]

## 참고 및 인용문헌

1. 이정환. 1997. 한국농업의 구조전환. 한국농촌경제연구원.
2. 농림부. 1996. 21세기를 향한 농림수산 환경정책
3. \_\_\_\_\_. 1997. 농정개혁백서
4. \_\_\_\_\_. 1998. 99친환경농업 직접지불제도 시행지침
5. \_\_\_\_\_. 2001. 친환경농업육성 5개년 계획
6. \_\_\_\_\_. 2003. 2003년도 친환경농업육성정책
7. \_\_\_\_\_. 2006. 친환경농업육성 5개년 계획
8. 국립농산물품질관리원. 1999. 농산물 품질인증 현황
9. 김은순 외 1인. 1999. 환경농업정책의 평가와 발전방향. 한국농촌경제연구원
10. 김창길 외 2인. 2003. 친환경농축산업 육성정책의 평가와 발전방향. 한국농촌경제연구원
11. 金正鎬. 1998. 轉換期の韓國の親環境農業政策. 農業と經濟. 1998年11月
12. 賴平. 1987. 農業政策體系の基礎理論. 農業政策の基礎理論. 家の光協會
13. 足立恭一郎. 2002. 親環境農業路線に向かう韓國農政: 農林部長官·大統領府主席インタ

ビューから. 農 林水産政策研究. 農林水産政策研究所

14. 葛谷榮一. 1999. 韓國・中國の持続型農業政策の現状. 農林金融. 農林中金總合研究所
15. 龜島亮. 2002. 韓國における環境保全型農業の展開：京における事例にりながら ‘第1回 生協總研賞研究奨励助成事業研究論文集Ⅰ’, 生協總合研究所