

01

친환경농업,
안전과 환경을 생각한다

정 경 석
농림축산식품부 친환경농업과/과장
godjung7@korea.kr

1. 친환경농업 정책의 추진배경

1.1 국내외 친환경농식품의 수요 증가

국민 소득이 증가하고, 건강과 환경에 대한 관심이 커지면서 친환경농식품을 찾는 소비자도 늘어나고 있다. 국내에서 생협, 친환경전문점, 백화점, 할인점, SSM 등 친환경농식품 판매장은 2011년 4,432개소에서 2015년 5,366개소로 21% 증가하였고, 같은 기간 판매액도 8,570억원에서 1조 3,521억원으로 58% 증가하였다. 비료, 농약과 같은 화학자재를 사용하지 않거나 최소화하여 안심하고 찾을 수 있는 먹거리라는 점에서 가족의 건강을 생각하는 주부들을 중심으로 높은 수요를 보이고 있다.

친환경농식품에 대한 관심과 수요는 국내뿐만 아니라 해외에서도 꾸준히 늘어나고 있다. 세계 유기농식품¹⁾ 시장규모는 유기농 선진국인 미국과 EU를 중심으로 2014년 800억 달러(약 90조원)를 기록하며 꾸준히 성장하고 있다. 특히 해외에서는 유기농식품이 환경에 최소한의 영향을 미친다는 점에서 환경에 대한 가치를 고려하여 유기농식품을 찾는 측면이 크다. 친환경농산물을 구입하는 이유로 한국 구매자의 88.3%가 안전성을 꼽은 반면, EU 구매자의 83%는 환경보호라고 답한 조사결과도 있을 만큼 환경적 가치에 관심이 높다.

1) 한국에서는 화학비료와 합성농약을 전혀 사용하지 않는 '유기(organic) 농산물', 합성농약은 전혀 사용하지 않고 화학비료는 일정 기준 이하로 사용하는 '무농약(non-pesticide) 농산물'을 아울러 '친환경농산물'이라 하고, 해외에서는 보통 친환경농산물 범주에 '유기농산물'만 포함한다.

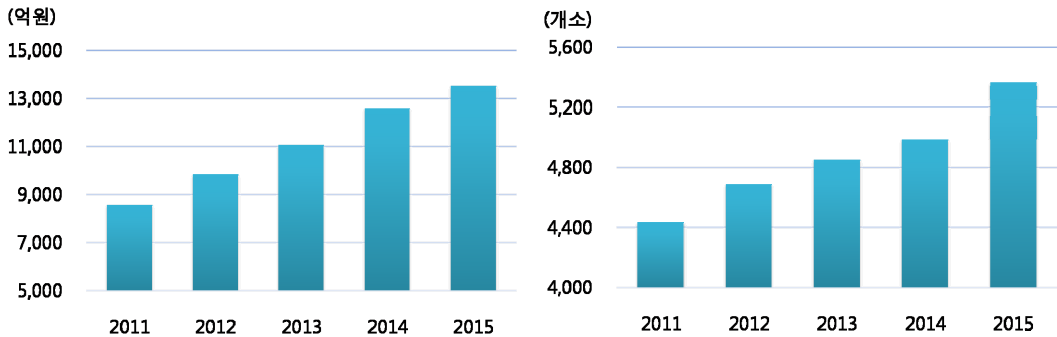


그림 1. 친환경농식품 판매액 및 판매장 추이
 (출처 : 유기농식품 판매장 현황 조사(농식품신유통연구원, 2015))

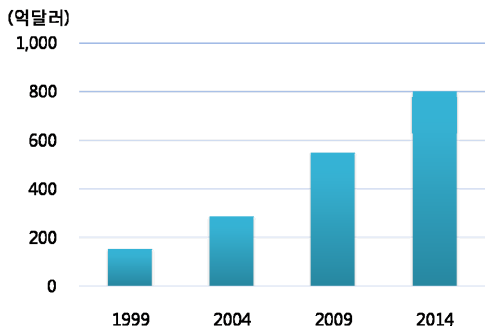


그림 2. 세계 유기농식품 시장규모
 (출처 : The World of Organic Agriculture(FIBL&FOAM, 2016))

1.2 친환경농업의 공익적 가치

농업은 식량을 생산·공급하는 산업으로서의 역할뿐만 아니라 환경에 미치는 공익적 기능이 매우 큰 산업이다. 한국농촌경제연구원에 따르면 우리나라 농업·농촌의 공익적 가치의 경제적 편익은 최대 9조 3,304억원, 친환경농업의 환경보전 기능의 경제적 가치는 3조 5,708억원으로 나타나고 있다.

이밖에도 농업은 야생 동·식물의 서식처를 제공하는 등 생태계를 보전하고 전통문화의 유지·계승 및 쾌적한 삶의 공간제공으로 지역사회 유지기능도 아울러 가지고 있다.

친환경농업이 갖고 있는 환경보전과 같은 공익

적 기능은 농업의 환경문제가 중요시되고 있는 세계적인 추세와도 맥락을 같이 한다. 1980년대 후반부터 농업분야에 “지속가능한 농업(Sustainable Agriculture)” 개념이 도입되면서 환경보전적 측면, 사회경제적 측면에서 농업·농촌 문제의 중요성이 동시에 강조되고 있다. 또한 1992년 리우선언과 세부 실천계획의 채택으로 모든 참여국이 농업정책을 친환경적 측면에서 재조명하고 토지 자원의 합리적 이용, 토양의 보전, 수자원 관리, 병해충종합관리 등 지속적인 농업·농촌 개발을 실천하도록 하고 있다.

또한 OECD 농업/환경위원회합동회의에서는 작물 양분관리, 농약사용, 농업용수 사용, 농지이용 및 보전 등 농업부문에서의 환경지표를 개발하여 장기적으로는 일정 지표 이상으로 농업환경이 유지되도록 노력하는 등 농업의 지속가능성을 높이기 위한 논의가 활발히 진행되고 있다.

한편, 그동안 우리나라의 농업은 생산 증대 정책을 통하여 국민의 식량문제를 해결하는 데 크게 기여하여 왔으나, 그 과정에서 농약과 화학비료의 과다 사용으로 인하여 농경지, 농업용수 등 농업환경을 오염시키는 부정적인 영향도 미치고 있다.

이러한 상황에서 우리의 농업환경 기반을 유지·보전하여 지속가능한 농업을 발전시켜 나가

는 한편, 안심 먹거리에 대한 국민 요구를 충족하기 위해 친환경농업의 육성이 무엇보다 중요한 정책 과제로 떠오르고 있다.

2. 친환경농업 정책의 성과와 과제

2.1 친환경농업 정책의 연혁

우리나라는 1970년대 중반부터 설립되기 시작한 정농회, 유기농업환경연구회 등 민간단체들이 중심이 되어 유기농업을 발전시켜 나가기 시작하였다. 정부 차원에서는 1991년 농림부 내에 유기농업발전 기획단을 설치하고 유기농업에 대한 개념을 정립해 나갔다. 1993년부터는 유기농산물에 대한 품질인증제를 도입하는 등 유기농업을 농업정책으로 다루게 되었다.

1994년 농림부에 환경농업과를 신설하고 1996년 '21세기를 향한 농림환경 정책'을 수립하는 등 친환경농업을 육성하기 위한 정책 개발을 추진하였다. 친환경농업의 육성을 제도적으로 뒷받침하기 위해 1997년 환경농업육성법을 제정·공포하여 제도적인 기틀을 완비하였으며, 이에 따른 농업인과 소비자의 친환경농업에 대한 인식이 높아지는 등 확산 분위기가 마련된 것을 계기로 1998년 제3회 농업인의 날에 '친환경농업 원년'을 선포하고 친환경농업 정책을 본격적으로 추진하기 시작했다.

2001년 수립한 '제1차 친환경농업 육성 5개년(2001~2005) 계획'을 시작으로 5년마다 친환경농업 육성계획을 수립하여 친환경농업의 중장기적인 비전과 정책방향을 설정하여 추진하여 왔다. 중장기 친환경농업 발전의 청사진인 '제2차 친환경농업 육성 5개년(2006~2010) 계획'에서는 친환경농산물 비중을 확대하고, 화학비료 및 합성

농약은 감축을 목표로 친환경농업의 생산, 유통·소비, 소득보전 등 부문별 구체적인 정책을 추진하여 왔다.

2010년 '제3차 친환경농업 육성 5개년 계획'을 수립, 친환경농업 재도약의 발판을 마련하였다. 이 계획에는 생산과 연계되는 가공·유통·농자재 등 전후방 연관 산업을 차세대 녹색성장의 동력원으로 육성, 소비대중화와 환경보전 기능 강화에 중점을 두었다.

2016년 3월에는 '제4차 친환경농업 육성 5개년 계획'을 수립하여, 그간 친환경농업 육성계획의 추진실적을 점검·평가하고, 추진방향과 육성체계를 재정립하였다. 특히 2012년을 정점으로 위축되고 있는 친환경농업의 새로운 전환을 위해 인증제도 개선과 생산·가공·유통·소비 단계의 선순환 체계 구축, 농업의 환경보전 기능 강화를 목표로 국민적 신뢰에 기반을 둔 지속가능한 친환경농업을 육성하기 위한 정책을 펼치고 있다.

2.2 친환경농업 정책의 성과

이러한 정부의 다양한 친환경농업 육성 정책과 농업인의 적극적 호응의 결과로 친환경농산물 인증제가 도입된 2001년 이래 친환경농산물 재배면적과 농가수는 꾸준히 증가하여 왔다. 친환경농산물 재배면적과 농가수는 2001년 각각 1.7천ha와 2천호에서 2016년 각각 79천ha와 62천호까지 늘어났다. 특히 지난해에는 2012년 이후 감소하고 있던 친환경농산물 재배면적과 농가수가 4년 만에 반등하는 의미 있는 성과를 나타냈다. 2016년 친환경농산물 재배면적 79,479ha은 전체 경지 면적의 4.8%를 차지하였으며, 이 중 유기는 19,862ha, 무농약은 59,617ha를 기록했다.

친환경농업의 생산 측면에서는 친환경농업 단

표 1. 친환경농산물(유기·무농약) 인증현황

구분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
농가수(천호)	2	6	10	13	21	29	39	54	73	94	103	107	104	68	60	62
재배면적(천ha)	2	5	10	13	20	27	37	55	84	110	115	127	119	83	75	79

지·지구의 조성 및 내실화를 통해 기반을 확충하여 왔다. 일정 규모 이상의 친환경농업 단지과 지구를 조성하여 친환경 농가재 생산시설·장비, 친환경 농산물 생산시설·장비 지원, 친환경 농산물 유통시설, 친환경농업 교육시설 등을 지원하며 2016년까지 1,174개 지구, 48개 단지가 조성되었다. 또한 친환경 농업인의 적정 소득을 보전하고, 지속적인 친환경농업의 실천을 유도하기 위해 친환경농업 직불제를 시행하고 있다. 1999년 상수원 보호구역 등 환경규제지역 내에서 친환경농업을 실천하는 농업인을 대상으로 ha당 52만 4천원을 지원한 것을 시작으로 2002년에는 전국의 친환경농산물 인증을 받은 농가로 대상을 확대했다. 그리고 그동안 3차례의 지급단가 인상을 통해 현재는 ha당 유기 논과 밭은 각각 60만원, 120만원, 무농약 논과 밭은 각각 40만원, 100만원을 지급하고 있다. 2015년부터는 기존에 5년만 지급하던 유기직불금의 지급기간을 연장하여 추가적으로 3년 동안 기존 단가의 2분의 1을 지급하고 있다.

친환경 농업인들에게 천적, 미생물 등 유기농업자재도 지원하며 생산을 확대하기 위한 노력을 계속하고 있다. 특히 올해 2월부터는 부가가치세 영세율이 적용되는 유기농업자재의 적용 범위가 확대되어 농업인 입장에서는 연간 30억 원의 세금감면 효과가 예상된다.

친환경농업의 생산뿐만 아니라 유통과 소비 측면에서도 활성화 정책이 지속적으로 추진되어 왔다. 친환경농산물의 물류비용 절감 및 안전한 수요공급을 위해 경기도 광주와 전남 나주에 친환

경농산물 종합물류센터를 건립하였다. 또한, 친환경농산물에 대한 소비자 인식 제고와 소비촉진을 위하여 방송·신문·잡지·인터넷 등 다양한 매체를 통한 지속적인 홍보로 친환경농산물에 대한 생산자와 소비자의 이해를 도모하는 한편 친환경농업의 가치 확산을 위해 초등학교 대상 친환경농업 교육·교재를 발간·배포하는 등 학교급식을 친환경급식으로 전환토록 유도하고 있다.

아울러 친환경농산물 소비촉진 홍보, 시장개척, 조사·연구, 교육사업의 원활한 추진을 위하여 2006년부터 친환경농산물 임의자조금을 도입하여 2015년에는 15억 7,000만원을 조성하여 운영하였으며, 2016년 7월부터는 친환경농산물의 경쟁력을 더욱 강화하기 위해 의무자조금으로 전환하였다.

또한 친환경농산물 생산과 가공·외식·수출·체험 등 타 산업과의 연계를 강화하여 새로운 부가가치와 수요를 창출하기 위해 지난해 친환경 6차산업 우수사례(38개)를 발굴하고, 사례집을 발간·보급하였다. 올해부터는 가공산업 활성화를 위해 친환경농산물 원료 생산지도를 작성하여 제공하고 있다. 아울러 유기농산물 주산지와 연계한 친환경농식품 수출 확대를 위해 지난 2월 유기농차 주산지인 경남 하동군, 수출업체와 업무협약을 체결하였고, 미국·EU 등에 유기농차 수출을 확대하기 위해 노력하고 있다.

2.3 친환경농업의 과제

이러한 정책 성과에도 불구하고 앞으로 친환경

특집 | 친환경농업, 안전과 환경을 생각한다

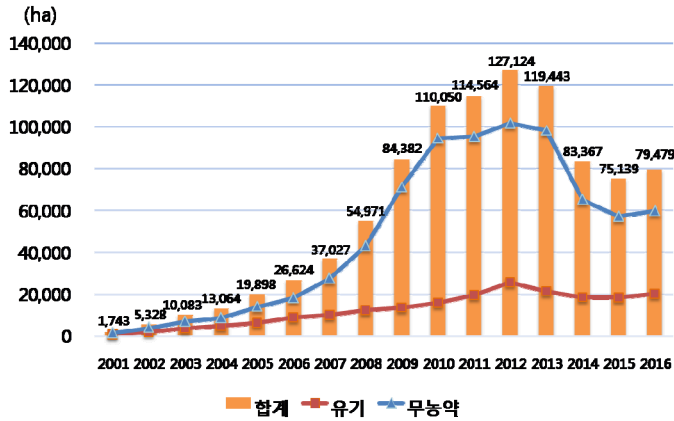


그림 3. 친환경농산물 재배면적 추이

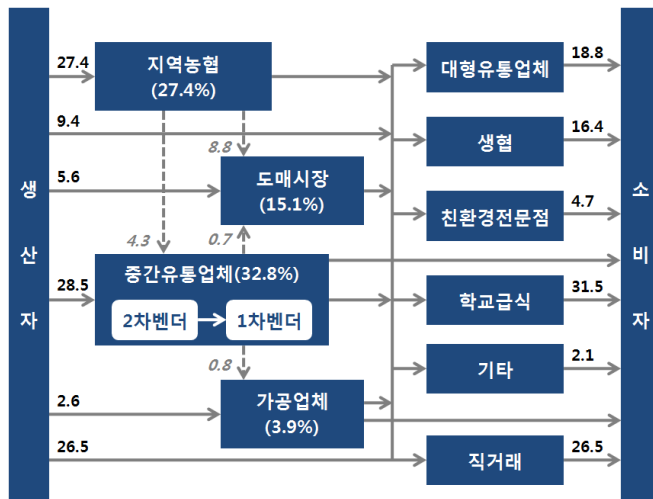


그림 4. 친환경농산물의 주요 유통 경로(%)
 (출처: 친환경농산물 유통·소비실태 조사(2015, 농식품신유통연구원))

농업이 풀어야 할 과제들은 여전히 남아있다. 우선 그동안 친환경농산물의 공급 확대에 집중할 결과 2013~2014년에 잇따른 부실인증으로 소비자 신뢰가 저하되고, 부실인증 사태에 따른 인증 취소 등으로 2012년 이후 친환경농산물 재배면적과 농가수는 감소 추세에 있다. 지난해 재배면적과 농가수가 4년 만에 반등하긴 하였으나 아직 안심하기는 이른 상태이다.

친환경농산물은 전국적으로 분산된 다품목

(155개) 소규모 생산 체제로 다단계의 유통구조를 거치고 있다. 그 결과 시장 가격이 상승하고 친환경농산물의 비싼 가격은 소비자들이 구매를 어려워하는 가장 큰 이유가 되고 있다. 반면 농가의 수취 가격은 낮고, 생협·전문점 등 한정적인 판매경로로 판로 확보에도 어려움을 겪고 있다. 아울러 친환경농산물의 생산과 가공·외식·수출 등 타 산업과의 연계가 약하여 새로운 수요와 부가가치를 창출하는 데도 여전히 한계가 있다.

친환경 농업인 입장에서는 판로 확보의 어려움 뿐만 아니라 생산비 증가와 친환경농업 기술 실천의 어려움으로 소득이 감소하나 이에 대한 보전이 적정히 이루어지지 않는다는 점에서 어려움이 가중되고 있다. 친환경농업 직불금의 경우 현재 논과 밭으로만 나누어 지급하고 있어 품목별 소득감소분과 재배난이도에 따른 여건이 충분히 반영되고 있지 않은 상황이다. 여기에 친환경 인증과 유기농업자재 구입에 따른 비용도 농가들에게는 부담으로 작용하고 있다.

아울러 고투입 농법 등으로 농업이 환경에 미치는 부담이 가중되어 왔으나 친환경 인증 농산물 확대 정책에만 집중한 결과 상대적으로 농업 환경에 대한 관심은 소홀하였던 것이 사실이다. 따라서 농업의 지속가능성을 제고하기 위한 농업 환경 보전 정책이 필요한 시점이다.

3. 친환경농업의 정책방향

정부는 앞으로 친환경농업의 남은 과제들을 풀어나가기 위해 지난해 수립·발표한 '제4차 친환경농업 육성 5개년(2016~2020) 계획'을 중심으로 분야별 친환경농업 육성 정책을 추진해 나갈 계획이다. 우선, 생산기반 측면에서는 친환경 단지과 지구를 내실화하고, 친환경 농가의 경영을 안정화하기 위한 지원을 확대할 계획이다. 친환경농업 지구는 쌀, 녹차와 같은 특화 품목을 중심으로 신규 지구를 조성해 나갈 예정이다. 특히, 쌀 과잉공급 문제를 해결하기 위해 일반 쌀보다 생산량이 11~17% 적은 친환경 쌀 재배 확대를 통해 쌀 적정 생산을 유도해 나갈 계획이다.

친환경 농가의 적정 소득을 보전하기 위해서는 쌀·채소·특작·과수 등 품목별 친환경 농가 소득 조사 결과를 토대로 직불금 지급단가를 차등화하

여 인상하고, 환경보전 효과가 큰 유기직불금의 지급기간도 연장할 계획이다. 또한 현재 지자체별로 50~100% 차등 지원하고 있는 친환경 인증 및 검사 비용에 대해서도 국비 지원을 통하여 농가의 비용 부담을 완화해 나갈 계획이다. 또한 농촌진흥청, 학계, 선도농가 등과 협업하여 현장 수요가 높은 품목을 중심으로 저투입 농법과 자재를 개발하여 투입재에 대한 농가의 부담을 완화할 예정이다.

유통과 소비 측면에서는 유통체계를 규모화·조직화하는 한편, 소비채널을 다양화해 나갈 계획이다. 소규모로 분산된 친환경농산물 생산 체제의 한계를 극복하기 위해 '광역단위 친환경 산지 유통조직'을 올해 1개소 육성하고, 차츰 늘려 나갈 계획이다. 광역 지자체 단위로 농가를 조직화하고, 공동 브랜드를 통한 판로개척, 안전성 관리 등을 통해 유통체계를 규모화·조직화할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 기존에 생협·전문점 등으로 한정된 친환경농식품의 소비채널을 온라인·직거래·로컬푸드 등을 통해 확충하고, 학교 등 공공시설의 친환경 단체급식도 확대해 나갈 계획이다. 신규 수요 확대를 위해 기업과의 협업도 강화해 나갈 계획이다. 올해 4월에 롯데슈퍼, 지자체와의 업무협약을 통해 롯데슈퍼가 친환경 청년농부 육성을 지원(5년간 총 50억원)하고, 생산된 친환경농산물을 롯데슈퍼에서 전량 매입하여 판매하기로 한 것이 기업과의 협업을 통한 신규 수요 창출의 좋은 사례가 될 것으로 보인다.

아울러 소비 확대 측면에서는 소비자가 휴대폰으로 친환경 인증내역, 유통경로, 부적합 정보 등을 실시간으로 확인할 수 있는 '친환경안심유통시스템'의 확대와 친환경농업의 공익적 가치 홍보, 현장 중심의 체험 지원, 직거래 장터 개설 등을

특집 | 친환경농업, 안전과 환경을 생각한다

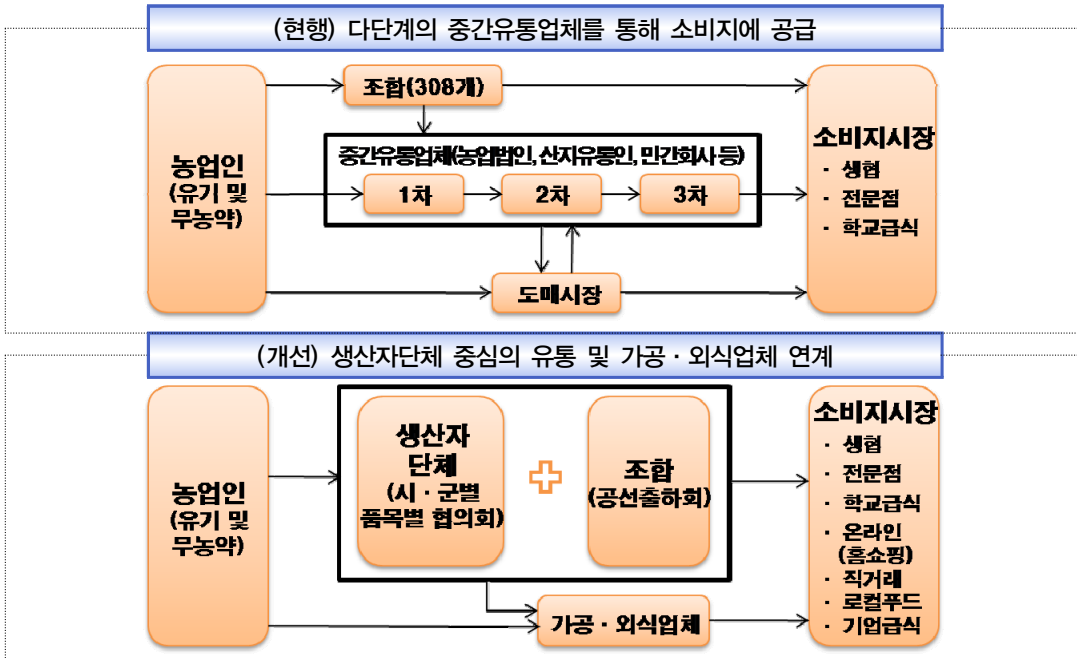


그림 5. 친환경농산물 유통체계 개선(안)

통해 소비자와의 소통을 강화해 나갈 계획이다.

친환경농산물의 생산과 가공·외식·수출 등 전·후방산업과의 연계 강화를 통해 새로운 부가 가치를 창출해 나가는 정책도 추진한다. 친환경 가공산업 활성화를 위해 기존에는 유기농산물을 원료로 한 가공식품만 인증하던 것을 무농약농산물을 원료로 하여 만든 가공식품까지 인증범위를 확대함으로써 가공산업 기반을 확충한다. 또한 유기농산물 원료 주산지과 연계하여 수출 대상국의 시장수요를 반영한 전략 품목을 발굴하고, 유기가공식품 동등성 인정 협정²⁾을 활용하여 친환경농식품의 수출을 확대해 나갈 계획이다.

친환경 인증 관리 측면에서는 친환경 민간인증 체계를 확립하고, 인증제도도 합리화해 나갈 계획이다. 특히 올해 6월부터는 그동안 국립농산물

품질관리원과 민간인증기관으로 이원화되어 있던 친환경 인증 업무가 민간인증기관으로 일원화 되는 만큼 이에 대한 준비를 철저히 해 나간다. 국립농산물품질관리원은 민간인증기관에 대한 관리·감독을 강화하고, 인증기관 평가·등급제 도입을 통해 인증기관의 역량도 강화해 나갈 계획이다. 6월부터는 또한 반려동물 사료와 벌꿀에도 유기 인증제가 도입되어 소비자들의 수요가 확대될 것으로 기대된다.

마지막으로 농업의 지속가능성을 제고하고 쾌적한 농촌환경을 조성하기 위해 농업환경을 보전·개선하기 위한 정책 마련에 힘을 계획이다. 지구 별로 토양·용수·대기·경관·생태 등 농업·농촌 환경을 보전하기 위한 계획을 수립하고, 계획을 이행하는 농가에게 비용을 지급하는 내용을 기본으로 하는 '농업환경보전 프로그램'을 마련하여 도입할 계획이다. 지구 단위의 농업·농촌환경 관리 기본계획의 수립과 이행을 통해 농업·농촌환

2) 상대국 인증을 받은 유기가공식품을 국내 인증을 받은 것과 동일한 것으로 인정하는 협정으로 현재 미국·EU와 협정 체결

경을 개선하고 지역 주민의 인식도 제고해 나갈 계획이다.

4. 결 언

친환경농업은 안심 먹거리에 대한 국민 수요에 부응할 수 있는 방안이자, 농업환경 보전을 통해 농업의 지속가능성을 제고할 수 있는 수단이다. 이를 위해 국민적 신뢰를 기반으로 친환경농식품의 새로운 부가가치와 수요를 창출하는 동시에 농업이 환경에 미치는 영향 등을 고려하여 친환경농업 육성과 농업환경을 보전하는 정책을 병행해 나갈 계획이다. 이러한 종합적인 접근을 통해 친환경농업의 외연을 확대하고, 농업환경 개선의 기능도 강화될 것으로 기대된다.

참고문헌

1. 농수축산신문, 2016. 2016/2017 한국농업연감.
2. 한국농촌경제연구원, 2014. 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 경제적 평가.
3. 농촌경제, 2015. 친환경농업 환경보전적 기능의 경제적 가치평가.