



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

친환경농업 육성사업의 평가와 발전방향*

허 장**

1. 들어가는 말
2. 분석틀과 방법
3. 사업의 내용
4. 사업의 평가
5. 친환경농업 육성사업의 발전방향
6. 맺는 말

1. 들어가는 말

새 천년의 화두 가운데 하나는 환경이라고 한다. 정부는 1995년 농림부 환경농업과(현재는 친환경농업과)를 신설하고, 이듬해에는 앞으로 약 15년간에 걸쳐 정부가 수행할 친환경농업 정책의 기초가 되는 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」을 수립하였다(농림수산부 등 1996). 이러한 노력은 1998년이 '환경농업의 원년'으로 선포되고 같은 해 「환경농업육성법」이 제정됨으로써

정치적, 법적 뒷받침을 받게 되었다. 이 때를 전후하여 정부는 여러 종류와 수준의 친환경농업 정책 프로그램을 수립, 실시하여 왔다. 1995년 이후 시행된 중소농 고품질 농산물 생산지원사업, 1998년 이후의 푸른들 가꾸기, 생명의 숲 가꾸기 운동, 1999년부터 시작한 친환경농업 실천농가에 대한 직접지불제와 친환경농업지구 조성, 친환경농업 시범마을 조성사업 등이 대표적이다.

이들 사업이 추진된지 얼마 지나지는 않았지만, 적합한 환경정책 사업 또는 환경정책 수단을 개발하기 위해서는 사업실시의 초기에 1차적 효과에 대하여 중간평가, 점검을 해보는 것이 필요하다. 이를 통해 장기적으로 보다 나은 환경정책의 수립이 가능하기 때문이다.

이 연구는 최근 정부가 추진하고 있는 친환경농업 육성사업들 가운데 가장 최근에 시작된 세 가지 사업, 즉 친환경농업지구 조성사업, 친환경농업 시범마을 조성사

* 이 논문은 「환경농업정책의 평가와 발전방향」(연구보고 R412, 한국농촌경제연구원)의 일부를 수정, 보완한 것임.

** 부연구위원

업, 친환경농업 직접지불제의 내용을 살펴 보고, 수혜자로서의 농업인, 전문가의 의견을 중심으로 이들 사업을 평가하는 것을 목적으로 한다.

2. 분석틀과 방법

정책평가(policy evaluation)는 여러 가지 목적이 있지만, 그 가운데에서도 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.

정책분석은 대개 여러 정책대안들을 사전에 평가함으로써 정책결정을 위한 정보를 제공하는 목적지향적 측면을 가진다. 그러나 정책집행 이후에 하는 회고적(retrospective) 분석, 즉 어떻게 되었는가("What happened?"), 또는 사후평가적(evaluative) 분석, 즉 정책의 목표가 달성되었는가("Were the purposes of the policy met?")라는 것 역시 정책분석의 범주에 포함될 수 있다. 여기서 사후적 평가 역시 다음에 보다 나은 정책을 수립할 수 있도록 정보를 제공하는 것이라는 점에서 사전평가에 포함될 수 있을 것이며, 이는 결국 정책평가가 순환적 성격을 내포한다고 볼 수 있다(Patton and Sawicki 1993, 22-24).

여기서는 친환경농업의 육성프로그램 가

운데 특정한 사업들에 대하여 평가(program evaluation)하기로 한다. 정책평가는 사업 평가에 입각하여 이루어진다는 점에서 친환경농업정책에 대한 일반적인 평가에 앞서 주요 사업들을 평가해 볼 필요가 있다. 특히 그동안 간과된 사업 수혜자들의 만족도 여부, 정책의 불합리성이나 합리성에 대한 평가 등 질적 평가에 초점을 맞추도록 한다(김용택 등 1995). 한편, 평가를 단순히 사업의 목표치에 대한 사후 달성정도로만 보는 것도 문제가 있다. 즉, 목표와 수단, 효과의 측면들을 입체적으로 들여다 보아야 한다(차의환 1999).

이러한 필요성에 입각하여, 이 글에서는 사업별로 설정된 목표, 동원된 정책수단, 그리고 목표에의 접근정도 등 세 가지 측면을 살펴보고, 수혜자로서의 농민과 현지에서 사업을 집행하는 일선 담당자들의 만족도 등에 관한 조사결과를 사용하여 평가하도록 한다.¹

□ 설정된 목표

숫자로 표시되어 있건, 추상적·선언적으로 제시되어 있건 간에 모든 정책사업들은 추구하는 목표를 갖는다. 뚜렷하게 표현된 현시적 목표를 가질수록 그에 따른 실적평가는 보다 용이해질 것이다. 그러나 추상적, 잠재적으로 표시되어 있는 경우에는 사후 평가가 어려울 뿐만 아니라, 사업이 하위로 전달되거나 집행단계에 오면서 본

¹ 정부의 농촌생활환경 정비정책을 평가한 박시현 등(1997)은 목적과 수단, 그리고 달성정도를 평가체제의 세 요소로 사용하였다.

표 1 조사표 발송, 회수 및 조사지역

구분	사업/기관	발송 조사표	회수 조사표	회수율 (%)	대 상 지 역
일반농민	친환경농업지구	5명×11개소=55	13	23.6	양평, 평창, 진안, 영양, 김해, 남해, 광주, 춘천, 무주, 함평, 안동
	친환경농업시범마을	4명×16개소=64	19	29.7	여주, 양평, 춘천, 철원, 제천, 옥천, 당진, 홍성, 남원, 장수, 곡성, 함평, 문경, 예천, 사천, 김해
	친환경농업직접지불	7명×8개지역=56	22	39.3	양평 4개지역, 무주와 진안 각 2개 지역
	계	248	66	26.6	
전문가	농업기술센터 및 시·군	46	19	41.3	여주, 광주, 양평, 춘천, 평창, 철원, 제천, 옥천, 홍성, 당진, 남원, 진안, 무주, 장수, 곡성, 함평, 안동, 문경, 영양, 예천, 사천, 김해, 남해
	농협 지부	23	10	43.5	
	품질관리원 지원/분소/출장소	22	12	54.5	
	기타(회수처 불명)	-	1	-	
	계	91	42	46.2	

래의 목표에서 벗어나게 될 가능성도 있게 된다.² 사업의 목표가 어느 정도나 명확히 잘 설정되어 있는가가 정책평가의 중요하 요소가 된다.

□ 동원된 정책수단

목표가 아무리 명확하게 설정되어 있다 라도, 동원된 사업의 수단이 적합하지 않으면 정책은 효과적, 효율적이지 못할 것이다. 보통 수단의 적합성은 계획된 일정과 의도한 목표를 달성하는 정도로 평가된다 (차의환 1999, 345-346). 여기에서는 각 사업별로 어떠한 종류의 정책수단이 쓰여지고 있는지, 그리고 그 효과는 얼마나 있는 지를 검토한다.

□ 사업의 효과

사업의 효과는 여러 가지 점에서 측정할 수 있다. 물량대비가 가능한 경우는 물량실적, 공정표에 따른 진도대비가 가능한 경우는 공정진도, 예산을 수반하고 백분율을 산정할 수 없는 경우는 자금집행 실적, 기타 백분율을 산정할 수 없는 경우는 과정진도를 통하여 실적을 평가할 수 있다. 또 다른 방법은 체감성과 또는 고객평가로서, 적절한 지원이 이루어지는가, 지원된 내용의 질적 수준에 대하여 어느 정도나 만족하는가 등을 사업의 1차적 수혜자를 통하여 파악하는 것이다. 여기서는 정부간행자료와 조사자료를 적절히 배합하여 실적과 고객평가를 하도록 한다.

² 정책이 발의된 뒤 의사결정과 집행의 과정을 거치면서 정책의 본래의 목표가 점차 변형되는 것을 '어그러집(slippage)'이라고 하며, 이는 정책실패(policy failure)의 한 원인이 될 수 있다. 이에 관해서는 Freudenburg and Gramling (1994)을 참조할 것.

친환경농업정책의 사업별 평가를 위하여 기존의 각종 통계치를 담고 있는 문헌자료 이외에 농업관련 전문가와 사업 참여농가를 대상으로 의견조사를 실시하였다. 농가

에 대해서는 사업지역의 대표자를 통하여 실시하였다(표 1).
 사업당 약 50~70여 가구를 우편으로 조사 조사는 1999년 9월~11월에 실시하였고,
 하였다. 이와 별도로 각 사업지역 관할 농 조사표 회수율은 일반 농가는 26.6%, 전문
 업기술센터, 국립농산물 품질관리원의 지 가는 46.2%이었다. 이 조사에서는 통계적
 원, 분소, 출장소, 농협 시·군 지부 등의 으로 의미있는 통계치를 구하기보다는 정
 담당자들을 대상으로 전문가 의견조사를 책수혜자나 담당자의 사업에 대한 의견의

표 2 친환경농업지구 조성 지원대상사업

구 분	세 부 사 업 메 뉴	비 고
<공용이용 시설> 농업환경오염 경감시설 및 장비 (농약·화학비료·축산분뇨 등)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유기자원생산에 필요한 미생물 배양시설 및 부대장비 <ul style="list-style-type: none"> - 미생물배양기, 창고, 배합기, 로다, 운반차량, 분쇄기 등 ○ 목재파쇄기(톱밥제조기 포함), 팽연왕겨 제조시설 및 장비 ○ 환경친화적 자재 제조시설·장비 ○ 병해충종합방제(IPM), 작물영양종합관리(INM) 실천에 필요한 시설·장비 ○ 천적곤충증식 시설·장비 ○ 농산부산물 및 남은음식물의 퇴비·사료화 제조시설·장비 ○ 축산분뇨 퇴비화시설 및 공동퇴비 제조시설·장비 ○ 축분액비 저장시설 및 살포장비 <ul style="list-style-type: none"> - 축산분뇨 처리시설은 지구내 발생량을 처리기준으로 설치(외부반입 불가) ○ 토양개량제 살포장비, 푸른들가꾸기와 연계한 사료작물 수확기 ○ 조사료 생산시설·장비 및 재활용품 처리시설·장비 ○ 토양유실방지시설 및 토양검정에 필요한 장비 ○ 기타 농약·화학비료 경감 및 축산분뇨 처리에 필요한 시설·장비 등 ○ 간이농약분석기 	
<개별시설> 친환경농산물 생산시설·장비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경친화적 비닐하우스(부대시설 포함), 축사, 버섯재배사, 오리농법 실천 시설·장비 등 <ul style="list-style-type: none"> - 부직포, 비가림시설, 관정, 퇴비살포기, 오리목책 등 포함 - 기타 친환경농법 실천에 필요한 시설·장비 ○ 기타 안전농산물 생산에 필요한 시설·장비 	
<공용이용 시설> 친환경농산물 유통시설·장비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 당도측정기, 예냉시설, 냉장차, 선별기, 포장기 등 유통에 필요한 시설·장비 <ul style="list-style-type: none"> - 집하장 또는 공동작업장 포함 ○ 산지직판장 및 기타 직거래·계통판매에 필요한 시설·장비 	
<공용이용 시설> 친환경농업 기술지도, 교육관련 시설·장비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육장, 교육용기자재 등 친환경농업기술 교육에 필요한 시설·장비 	마을회관 신축, 휴·폐교 임대료 제외
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 설계·감리비 등 부대비용 	

자료: 농림부(1999, 1222).

대체적인 경향을 볼 것이며, 따라서 응답내용에 대한 상대적인 비교에 주안점을 두고 평가하였다.

3. 사업의 내용

3.1. 친환경농업지구 조성사업

3.1.1. 목 적

친환경농업지구 조성사업은 상수원보호구역 등 환경규제가 실시되는 지역을 중심으로 1998년부터 시작되었다. 이 사업은 “...농업생산을 영위하는 과정에서 발생하는 오염원을 최대한 줄이고 농업환경을 유지·개량해 나가며, 이를 모델로 하여 환경농업을 확산·발전시키”는 것이 목적이다 (농림부 1998, 1332).

이 사업의 특징은 두 가지이다. 첫째는 종합성으로, 친환경농업의 육성뿐만 아니라, 농업으로 인한 환경오염과 농촌 생활환경의 오염을 경감 내지 방지하는 방안도 함께 고려하고자 한다. 후자의 예로는 축산

폐수와 생활오폐수처리, 폐영농자재 수집 등이 있다(표 2). 이는 ‘친환경농업’과 ‘농업환경 보호’를 동시에 추구하겠다는 것을 의미한다.

둘째는 지역성이다. 이 사업은 정부에서 규제하고 있는 상수원보호구역을 중심으로 시행되며, 그렇지 않더라도 지역단위로 친환경농업의 실천이 가능한 지역을 대상으로 한다. 선정된 지역에 대해서는 지역의 특성을 고려하고 지역실정에 맞는 친환경농업 기반을 구축하는 것을 목적으로 한다. 궁극적으로 이들 지역은 친환경농업을 확산·발전시키는 모델의 성격을 지닌다고 할 수 있다.

3.1.2. 수 단

친환경농업지구 조성사업의 첫 번째 수단은 국고와 지방비를 전체 금액의 80%로 하여 지원하는 경제적 유인이다(표 3).

두 번째로 중요한 특징은 친환경농업을 위한 모든 수단과 방법들이 패키지(package)로 투입된다는 점이다. 즉 농약·화학비료 사용절감, 환경오염 경감 및 방지, 농토환경보전, 안전농산물 생산, 기술지도·교육,

표 3 연도별 친환경농업지구조성 지원계획

단위: 개소, 백만원

구 분	계	1998	1999	2000	2001-2004	
사업량	189	5	6	5	173	
사업비	계	378,000	10,000	10,000	10,000	348,000
	보 조	151,200	4,000	4,000	4,000	139,200
	국고융자	-	-	-	-	-
	지방비	151,200	4,000	4,000	4,000	139,200
	자부담	75,600	2,000	2,000	2,000	69,600

자료: 농림부(1999, 1220).

친환경농산물 유통판매 등 자재의 투입과 부산물의 처리뿐만 아니라 생산과 유통, 교육의 모든 분야에서 다양한 시설과 장비를 도입하도록 되어 있다. 이는 환경오염의 효과적인 방지는 지역단위에서 종합적으로 사업이 실시되어야 이루어질 수 있다는 점에서 올바른 접근이라고 할 수 있겠다.

셋째로는 제한된 범위 안에서 주민들이 세부사업을 자율적으로 선택할 수 있도록 하였다. 1개 항목의 사업비가 전체 사업비의 절반을 초과하지 못하게 하고, 실질적인 친환경농업이 될 수 있는 항목들에 전체 사업비의 3/4 이상(2000년도부터는 80% 이상)을 지출하여야 한다는 규정을 두는 등, 사업의 편중을 막고 목적의 효과적인 달성을 위한 '제한적 자율성'의 조치를 마련해 둔 것이다(농림부 1998, 1334; 1999, 1223).

마지막으로 친환경농업 활동에 대하여 농업기술센터, 품질관리원 지방조직 등 여

러 행정당국이 함께 실시하는 지도, 감독(monitoring)의 부분이다. 참여농가는 달마다 농약·화학비료의 사용량과 축산분뇨의 발생·처리이용량을 기록하여야 한다. 사업자 대표는 참여농가의 기록이행 상황을 분기 1회 이상 확인·점검하고 이를 토대로 사업 1년차부터 향후 10년차까지 매년 친환경농업 이행보고서를 작성하여야 한다.

3.1.3. 결과

이 사업의 결과 지금까지 11개 지구가 조성되었다(표 4). 1998년 사업대상 5개소 가운데 경기 광주(시설채소)와 강원 춘천(유기축산)은 정상 추진되었고 전북 무주(쌀·채소), 경북 안동(쌀·버섯)은 사업지연으로 이월 조치되어 1999년에 조성되었다. 전남 화순(환경농산물 가공)은 지방비를 확보하지 못해 전남 함평군으로 대상지가 변경되었고 역시 사업이 이월 추진되었

표 4 친환경농업지구 조성사업 대상지역

조성연도	대 상 지 역	면 적 (ha)	참여농가수(호)	비 고
1998년	경기도 광주군 초월면 서하리	53	46	시설원예
	강원도 춘천시 동면 장학리 등	83	111	축산, 원예
	전북도 무주군 설천면 청량리	368	306	벼, 원예
	전남도 함평군 엄다면 성천리	64.9	45	벼, 과수, 축산
	경북도 안동시 임하면 임하리	295	231	벼, 축산, 버섯
1999년	경기도 양평군 양서면 양수리	108.5	61	하우스
	강원도 평창군 미탄면 명안리 등	118	43	하우스
	전북도 진안군 성수면 중길리	35.4	27	벼, 축산
	경북도 영양군 영양읍 상원리	429.9	211	축산, 원예
	경남도 김해시 삼동면 감노리	40	52	과수, 축산
경남도 남해군 설천면 진목리	70	95	원예	
계		11 개소		

주: 면적 및 참여 농가수는 잠정치임.

자료: 농림부 내부자료.

다(농림부 환경농업과 1999, 52).

1999년부터는 사업지침이 조금 변경되어 지역실정에 따라 지구당 10억 원 단위로도 할 수 있게 되었다. 그리고, 상수원 보호구역 바깥에서도 사업을 할 수 있도록 대상 지역을 확대하고, 지구의 규모를 농경지 30ha 이상, 50농가 이상이 참여할 수 있는 것으로 하였다. 2000년부터는 다시 사업참여 농가가 50호 이상이고 지역 내 전체 농가의 절반 이상이 집단적으로 참여하는 지역으로 변경되었다(농림부 1999, 1221).

3.2. 친환경농업 시범마을 조성사업

3.2.1. 목 적

친환경농업 시범마을 조성사업은 수도작 지역의 마을에 시범적으로 작물양분종합관리(INM)와 병해충종합관리(IPM)를 실시하는 사업이다. 이 사업은 벼 재배에 있어 IPM과 INM을 종합적으로 실천하는 시범마을을 조성하여 농약·화학비료 등으로 인한 환경오염을 최소화하면서 안전한 쌀을 생산하도록 하고, 이를 전국적으로 확산시켜 나가고자 하는 것이 목적이다.

이 사업 역시 모델이 되는 특정 지역을 선정하여 장차 교육의 장소로 활용하거나 친환경농업을 확산·발전시키는 계기로 삼고자 한다. 하지만 친환경농업지구 조성사업과는 달리 특정 작물(벼)만을 대상으로 하기 때문에 다음과 같은 네 가지 특징을 가진다. 첫째, 선정된 지역이 모델 케이스가 되기는 하지만, 수도작이 이루어지는 곳이라는 점 말고는 지역의 특성이 크게 고

려될 필요는 없다. 사업지역은 마을·들녘 단위로 30~50ha 이상 집단화된 벼 재배지역으로 하는데 앞으로는 가급적 100ha 수준으로 확대 조성될 예정이다(농림부 1999, 1251). 시범마을 선정시 상수원보호구역이 우선하고, 조건이 같을 때에는 사업대상면적, 참여농가수가 많은 지역이 우선한다. 둘째, 우리 나라 최대 재배작물인 주곡에 대한 사업이므로 그 시범적 효과가 매우 클 것이다. 셋째로는 사업의 과정에서 현지 교육 등 기술지도를 통하여 농민 스스로 실천 능력을 배양하는 것을 주된 목적으로 삼는다. 마지막으로, 이 사업이 안전농산물 생산과 농업으로부터의 환경오염 방지의 기능 가운데 후자에 더욱 많은 비중을 둔다는 점이다(농림부 환경농업과 1999, 7).

3.2.2. 수 단

시범마을 조성사업이 채택하는 정책수단은 경제적 보조와 교육·지도의 두 가지이다. 첫째, 경제적 보조로는, 2004년까지 136억 원을 투자해 시범마을을 300개소에 건설한다는 계획이다(표 5). 이와 같은 투자사업은 참여농가에 대한 보조금 지급의 형태로 이루어지는데, 친환경농업 시범마을에 대한 지원조건은 개소당 4,540만원이다.

지원되는 사업비는 ①현장출장비와 운영비, ②토양 등 조사재료비, ③농가에 직접 지원하는 친환경농업실천비 등으로 쓰인다. 따라서 농가는 이 사업에 참여하면서 자부담과 같은 경제적 부담이 없을 뿐만 아니라 이 사업으로부터 금전적으로 지원을 받는 것도 없다. 단지 농가는 친환경농

표 5 친환경농업 시범마을사업의 지원계획

단위: 개소, 백만원

구 분	계	1999	2000	2001-2004
지원지역	300	16	16	234
투자액	13,610	726	726	12,168

자료: 농림부(1999, 1250).

업을 위한 주문비료 등 자재를 공급받는 것이 현재로서는 유일한 경제적 혜택이다.

결국 이 사업의 핵심수단은 교육·지도이다. 시범마을별로 시·군, 농업기술센터, 읍·면, 농협, 대학과 민간부분의 전문가들로 구성된 지역지도팀을 조직하며, 이 팀은 영농계획의 수립단계부터 수확단계까지 IPM/INM기술에 대한 집중지도와 행정지원, 그리고 참여 농업인의 기록유지비 등을 지원한다. 각 마을에서는 주민 5~6명으로 운영협의회를 구성하는데, 여기서는 ①중요한 의사결정을 하고 지역지도팀과 연락을 유지하며, ②사업참여농가의 영농계획을 파악하고 친환경농업 실천기록을 유지함과 아울러, ③친환경농업실천 협약서를 작성하고 홍보(표찰설치 등) 활동을 담당한다(농림부 1998, 1365).

3.2.3. 결 과

이에 따라 전국에 제주도를 제외하고 각 도마다 2군데씩 모두 16곳에 시범마을이 조성되었다(표 6). 2000년도에는 지원대상은 신규로 선정하지 않고 1999년도 사업대상으로 선정된 지역에 대한 계속사업으로 진행하며, 인근 벼 재배지역으로 추가 확대하는 것으로 계획하고 있다(농림부 1999, 1251).

3.3. 친환경농업 직접지불제

3.3.1. 목 적

친환경농업 직접지불제는 우선 친환경농업으로의 이행, 전환시 발생하는 소득감소를 보전하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 친환경농업을 육성하고 농업·농촌의

표 6 친환경농업 시범마을 조성지역, 1999

도	지 역
경 기	여주군 여주읍 삼교리, 양평군 강상면 병산리
강 원	춘천시 동면 지내리, 철원군 동송읍 양지리
충 북	제천시 백운면 방학리, 옥천군 이원면 지탄리
충 남	당진군 석문면 대호간척지, 홍성군 홍동면 문당, 금평리
전 북	남원시 대강면 방산리, 장수군 산서면 오산리
전 남	곡성군 오곡면 구성리, 함평군 학교면 월호리
경 북	문경시 가은읍 전곡리, 예천군 유천면 화지리
경 남	사천시 곤명면 성방리, 김해시 진례면 신안리
계	16개소, 874ha 대상, 1,220농가 참여

자료: 농림부(2000).

환경보전과 안전한 농산물의 생산을 장려하는 것이다(농림부 1999, 29). 또, 앞으로 직접지불제가 다른 분야(지역이나 작물)에서도 도입된다고 볼 때 그 선행 사례로서의 구실도 담당하게 될 것이다.

3.3.2. 수 단

친환경농업 직접지불제에서 채용하고 있는 정책수단은 우선 전액 국고지원의 보조금이고, 이는 직접지불(direct payment)의 형태로 지급되는데 여기에는 용자나 자부담과 같은 조건이 따르지도 않는다(표 7).

직접지불금은 후불성으로, 농가가 지급 조건에 순응하는 정도에 따라 차별적으로 액수가 정해지며, 수확 후 잔류농약검사 및

토양검정 결과 모두 적합 판정을 받으면 보조금의 100%를 지급한다(농림부 1999, 667-668).

아울러 여러 가지 지도·감독(monitoring)의 수단도 병행된다. 보조금 지급대상자로 선정된 작목반 또는 농업인은 작물별 표준 시비량의 40%를 3년 안에 감축할 수 있는 친환경농업경영계획을 수립, 제출하여야 한다. 또 친환경농업을 이행하기 위한 영농지도 및 교육의 이수 의무가 있고, 농약 및 비료의 사용대장을 기록하여야 한다.

3.3.3. 결 과

친환경농업 직접지불제 사업에 참여하는 농가 수가 얼마인지는 정산이 이루어지면

표 7 친환경농업 직접지불 예산 및 지원단가, 1999

구 분	사 업 량	금 액	지원단가	비 고
합 계	ha 10,572	백만원 5,731	천원/ha	
○ 친환경농업보조금	10,572	5,540	524	○ 일반 농법과 저투입 농법의 쌀소득차이
○ 사업관리비		191		○ 토양검정 및 잔류농약검사 재료비

자료: 농림부 환경농업과(1999, 13).

표 8 신청작목별 농가수, 작목반수 및 면적

단위: 호(개), ha

지역	계		벼		채 소		과 수		기 타	
	농가 (작목반)	면적	농가 (작목반)	면적	농가 (작목반)	면적	농가 (작목반)	면적	농가 (작목반)	면적
무주	153 (12)	62.0	80 (5)	31.8	25 (12)	13.2	-	-	48 (5)	17.0
진안	22 (3)	9.4	8 (1)	3.6	6 (1)	1.3	-	-	8 (1)	4.5
양평	1,716 (131)	1,597	1,645 (123)	1,546	43 (5)	31	15 (2)	13.6	13 (1)	6.0

자료: 각 군 내부자료.

서 집계가 되는 관계로 현재까지 알려지지 않은 상태이다. 여기서는 무주, 진안, 양평 등 3개 군 지역에서의 신청 작목별 농가수와 면적을 제시하는 것으로 대신하고자 한다(표 8). 양평은 수도권 위주지역이라는 점도 있지만, 수도권과 인접하여 환경규제가 많은 지역이어서 기존의 농법에 큰 변화가 없이도 직접지불제의 기준을 만족시킬 수 있는 지역이기 때문에 신청 농가수가 다른 지역에 비해 많다.

3.4. 사업의 특징

이들 사업의 특징을 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 친환경농업지구 조성사업, 친환경농업 시범마을 조성사업, 그리고 친환경농업 직접지불제 모두 일정한 조건에 따라 선정된 지역, 또는 지역의 자연환경 보호를 위한 토지이용 규제가 실시되고 있는 곳을 중심으로 이루어지고 있다는 특징이 있다. 즉 상수원보호구역과 같은 지역에서 우선적으로 실시되고 있으며, 이 가운데 친환경농업지구와 시범마을 조성사업은 일정수 이상의 지역주민의 신청에 따라 지역단위로 선정되고, 직접지불제는 그 지역 안의 작목반 단위로 신청과 선정 작업이 이루어진다. 농업환경의 보전과 친환경농업의 육성 이 지구, 집단 단위의 개념으로 이루어질 때보다 효과적이라는 점에서 이러한 접근은 바람직하다고 할 수 있다.

둘째, 이들 사업은 모두 시범적 사업이라는 특징을 가지고 있다. 친환경농업지구 조성사업은 선정된 지역에 10~20억 원이라

는 많은 자금을 일시에 투입하고 이를 모델로 친환경농업을 확산·발전시키는 것을 목적으로 하고 있고, 시범사업은 수도권 지역에서 농약, 화학비료의 사용량을 줄임으로써 환경오염을 경감하고자 하는 실천적 실험사업이다. 친환경농업 직접지불제는 경영이양 직접지불제와 함께 최초로 도입된 직접지불사업으로, 앞으로 쌀농업, 소득안정, 조건불리지역 등 도입가능한 분야에서 시범사례가 된다. 따라서 이들 사업의 장단점, 성과에 대한 면밀한 평가가 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

셋째, 지원수단은 경제적 유인과 지도, 감독 위주로 되어 있다. 시범마을 조성사업과 친환경농업 직접지불제는 전액 보조금으로서 수혜자는 지침의 실행의 대가로 현물이나 현금의 지원을 받는 반면, 지구조성사업은 여타 농림사업과 마찬가지로 국고와 지방비 지원에 따른 일정비율의 자부담을 하도록 되어 있다. 아울러 시범적 사업이라는 특징 때문에 관련기관으로부터의 지도와 감독이 중요한 정책수단으로 동원되고 있다. 이와 같은 지원방식이 어느 정도나 효과적이거나 역시 평가의 중요한 대상이다.

4. 사업의 평가

4.1. 전반적 평가

4.1.1. 사업효과에 대한 평가

사업별 평가에 들어가기에 앞서, 농업인

들이 친환경농업과 관련한 사업을 실행하면서 그로 인한 여러 방면에서의 효과를 어떻게 느끼는지를 설문조사표를 이용하여 질문하였다. 효과는 환경오염 감소의 효과, 경제적 효과, 신체·의식에의 효과, 그리고 전반적인 평가로 나누어 살펴보았다(표 9).

그 결과를 보면, 친환경농업 육성사업들의 환경오염 감소효과와 관련하여서는 대부분의 응답자들이 효과가 있다고 하였다. 하지만 경제적 효과에서 소득증가와 관련하여서는 직접지불제 사업의 경우 효과가 없다는 응답이 많았다. 영농비용 감소에 대해서는 대체로 긍정적인 반응을 보였다. 그러나 일거리의 양에서는 오히려 할 일이 많아졌다는 응답이 모든 사업에서 많이 나왔다. 건강에의 영향이나 친환경농업에 대한 의식 등의 효과에서는 모두 긍정적 반응을 보였다.

전반적으로는 친환경농업지구 조성사업, 친환경농업 시범마을 조성사업은 참여자들로부터 긍정적인 평가를 받은 반면, 직접지불제는 보통 정도의 평가를 받고 있는 것으로 나타났다.

4.1.2. 지원수단에 대한 평가

이어서 현행 지원에 대한 농업인 및 담당자들의 평가를 설문조사 결과를 통해 보기로 한다. 각 사업별로 현행 지원방식은 조금씩 다른데, 응답자의 60~70%는 기존의 지원금액과 방식 등 지원수단이 바뀌어야 한다고 보고 있었고, 사업 관련 담당자의 경우 그 필요성을 더욱 느끼는 경향이 있었다. 농업인의 경우 친환경농업 시범마을 조성사업 대상마을의 주민은 기존의 100% 보조방식에 찬성하는 비율이 더 높았지만, 나머지 지역은 만족보다는 불만족이 높았

표 9 친환경농업 수행의 효과에 대한 인식

구 분		응답분류 결과			유효 응답자수 (명)		
효 과	항 목	지구	시범	직불	지구	시범	직불
오염 감소 효과	토양오염 감소	+	+	+	13	16	20
	수질오염 감소	+	+	+	13	16	19
	약취 감소	+	+	△	13	15	20
경제적 효과	소득 증가	+	+	-	13	15	20
	영농비용 감소	+	+	+	13	15	20
	영농일거리 감소	-	-	△/-	13	15	19
신체, 의식에 대한 효과	건강 나쁜 요인 감소	+	+	+	13	16	20
	친환경농업 계속이행	+	+	+	13	16	20
	주민의식 변화	+	+	+	13	16	20
전반적 평가		+	+	△	13	19	22

주: 1) '지구'는 친환경농업지구 조성사업, '시범'은 친환경농업 시범마을 조성사업, '직불'은 친환경농업 직접지불제임.

2) +는 '매우 그렇다'와 '그렇다'를 합친 응답이 가장 많은 경우, △는 '보통이다'의 응답이 가장 많은 경우, -는 '아니다'와 '전혀 아니다'를 합친 응답이 가장 많은 경우임. 한 칸에 두 개의 표시가 있는 것은 두 개의 응답수가 같기 때문임.

표 10 지원수단에 대한 만족여부

단위: 명 (%)

구 분	농 업 인				담당자
	계	지구	시범	직불	
만족한다	24 (36.4)	5	12	5	10 (23.8)
바뀌어야 한다	40 (60.6)	8	7	15	30 (71.4)
무응답, 기타	2 (3.0)	-	-	2	2 (4.8)
계	66 (100.0)	13	19	22	42 (100.0)

표 11 친환경농업 관련 교육이수 경험 및 도움의 여부

단위: % (명)

구 분	지 구	시 범	직 불
교육이수 경험자 비율	61.5 (13)	100.0 (19)	80.0 (20)
“도움이 되었다”의 비율 ¹⁾	100.0 (10)	93.3 (30)	57.9 (19)

1) 여러 번의 교육이수에 대한 각각의 응답을 합산한 결과임.

다(표 10).

4.1.3. 친환경농업 교육에 대한 평가

한편 친환경농업과 관련하여 여러 가지의 교육이 이루어지고 있는데, 응답자들이 이러한 교육을 받은 적이 있는지, 그리고 받았었다면 도움이 되었는지에 관한 의견을 물었다. 이에 대해 과반수의 많은 응답자들이 교육을 받은 적이 있다고 응답하였고, 교육이 실제로 많은 도움이 되었다고 응답하고 있다(표 11). 즉, 환경 관련 교육은 농업인들의 친환경농업 이행에 필수적이며 효과적이라고 할 수 있다.

4.2. 친환경농업지구 조성사업

앞에서 본 바와 같이 친환경농업지구 조성사업은 오염원 감축, 농토배양, 농촌환경 개선, 교육 등 다양한 목적을 가지고 있지

만, 현실적으로는 그와 같은 종합적 목적이 잘 실현되지 못할 가능성이 많은 것으로 나타나고 있다.

우선 첫째, 이 사업이 목적으로 하고 있는 종합성의 문제로, 친환경농업과 농업환경의 보호의 종합적 추진이 잘 되지 않는다는 점이다. <표 12>를 보면, 지구별로 사업항목에 따라 사업비 배분이 큰 차이나는데, 가령 전북 진안의 경우 「안전농산물 생산」에 전체의 절반 가량이 투입되는데 반해 「농토환경보전」에는 0.1%만이 배분되어 있다. 또한 지구별로도 차이가 심해서, 「농약·화학비료 사용절감」 항목의 경우 강원 평창의 2.5%에서 강원 춘천의 39.6%까지 큰 편차를 보이고 있다.

또한 「기술지도 및 교육」의 경우에는 전북 진안의 경우를 제외하고는 전혀 투자가 이루어지지 않고 있다. 아울러 「환경오염

표 12 지구내 항목별 사업비 배분 현황

단위: %

구 분	전북진안	전북무주	강원춘천	강원평창	경북안동	경북영양
농약·화학비료 사용절감	15.4	29.0	39.6	2.5	8.4	24.8
환경오염경감	12.7	24.8	1.3	22.1	4.0	24.6
농도환경보전	0.1	2.3	8.1	6.7	-	9.8
안전농산물생산 기술지도, 교육	47.2	38.9	48.2	46.0	62.7	18.9
유통·판매사업	7.3	-	-	-	-	-
기 타	10.8	-	1.4	19.2	21.2	19.9
합 계	6.5	5.0	1.5	3.5	3.6	2.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 지역별 사업비 20억 원에 대한 백분율임.
 자료: 각 시·군 내부자료 및 설문응답 내용.

경감·방지사업」 항목 가운데 농업환경 및 농촌환경 오염의 방지와 관련되어 있는 ‘부레옥잠 등 정화식물재배시설’이나 ‘노지 멀칭용 씩는 비닐’, ‘축산폐수 및 생활오·폐수 처리시설’에는 거의 투자선택이 이루어지지 않는 실정이다.³

이에 따라, “단순한 시설 기자재 등에 대한 지원수준을 넘어 주민의 환경에 대한 의식제고, 생활오·폐수처리 등 종합적인 지역 환경보전 프로그램 하에서 정책사업이 집행되어야 할 것”(농정평가 자문위원회 1999, 70)이라는 지적이다.

둘째로는, 지역특성을 고려한 사업추진이라는 목적에도 불구하고 실제로는 자금

지원이 획일적이고 절차상 문제가 있다는 점이다. 모든 지구에 동일하게 국고 8억 원이 배정되고, 지방비 8억 원, 자부담 4억 원이 일률적으로 정해진다. 이에 따라 지방비 확보에 어려움을 겪어 사업을 반납하거나(전남 화순), 0.5개소의 개념을 도입하여 총 사업비를 10억 원으로 조정하는 사례가 발생하게 되었다(경남 김해, 남해). 뿐만 아니라, 사업선정에 어려움을 겪어 본격적인 사업의 추진이 지체, 이월되는 경우도 있었다(전북 무주, 경북 안동). 물론 이 경우는 사업 대상지 선정, 지방비 부담의 결정, 지구내 구체적인 사업내용의 결정, 참여농가 선정 등의 일련의 과정이 1년 안에 다 추진되어야 한다는 문제와 복합되어 있다. 결국 경직된 자금지원과 절차로 인해 지역실정을 고려하지 못하고 사업이 추진되는 경우가 있게 된다.

지원방식의 적절성에 관한 설문조사의 결과, 지원비율의 경우 농업인은 국고보조, 융자, 자부담의 비율을 83.2 : 8.6 : 8.2로 응답하여 국고보조의 비율을 약간 늘리고 자

³ 면접을 통해 청취한 A지구의 대표자의 다음 의견은 이와 같은 종합성의 결여가 어째서 발생하는지를 보여주는 하나의 사례가 된다. “사업의 메뉴가 너무 많다. 농업분야에 국한해서 해야 할 것이다. 농촌환경오염 방지와 같은 기반시설들은 환경부가 별도 사업에 의해 추진, 지원하여야 한다. 실제로 오·폐수 처리시설의 경우에는 제대로 설치하면 20억 원을 다 써도 모자랄 것이다. 소득을 무시하고 환경만 가면 안 된다.”

표 13 지원방식에 대한 의견 (친환경농업지구 조성사업)

구 분	지원비율의 배분(%)						지원금액(억원)	
	농업인			담당자			농업인	담당자
	국고	용자	자부담	국고	용자	자부담		
평균	83.2	8.6	8.2	70.6	13.3	16.1	21	18.5
표준차	4.6	7.4	6.8	20.5	20.6	12.0	12.4	17.6
최대치	90	20	20	100	100	50	30	100
최소치	80	0	0	0	0	0	5	5
N(명)	11			33			5	27

주: 현재 지원배분 비율은 80 : 0 : 20이며, 지원금액은 20억원임.

부담을 줄이는 대신 용자를 포함시키는 방식을 제안하였다(표 13). 담당자들은 평균적으로 13.3%의 용자를 도입하는 대신 국고부담을 10% 정도 줄이는 안을 제시하였다. 평균 지원금액은 현재의 20억원에서 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

4.3. 친환경농업 시범마을 조성사업

친환경농업 시범마을 조성사업은 농업인들이 스스로 친환경농업을 실천하는 능력을 배양하도록 하는 것이 주된 목적의 하나이다. 이 사업에 참여하는 농업인들이 실제로 영농활동에서 농약과 화학비료와 같은 투입재의 사용을 얼마나 줄이고 있는지를 설문조사를 통해 살펴보았다. 이에 따르

면, 살충제나 제초제 등의 농약과 화학비료의 사용회수와 양이 사업참여 이전에 비해 감소한 것으로 나타났고, 그 대신 퇴비의 사용회수와 양은 대체로 늘어났다고 응답한 사람들이 많았다(표 14).

친환경농업 시범마을 조성사업은 현재 마을당 4,550만원이 전액 국고로 지원되고 있는데, 농업인들의 경우 국고 이외에 용자와 자부담을 11.3% 정도씩 하는 것이 효과적이라고 응답하고 있으며, 담당자들은 이 보다는 적은 약 7% 정도의 용자와 자부담이 필요하다고 보고 있다. 지원금액은 약 9천만 원(농업인), 7천만 원(담당자)을 선호해 현재보다 약간 많은 지원을 요구하는 경향을 보이고 있다(표 15).

표 14 시범사업 참여농가의 투입재 사용 변화

단위: 호

투입재	회 수			양		
	증가	동일	감소	증가	동일	감소
살충제	0	4	11	0	4	4
제초제	0	11	5	0	8	3
화학비료	0	8	6	1	3	10
퇴비	5	7	0	9	4	0

표 15 지원방식에 대한 의견 (친환경농업 시범마을 조성사업)

구 분	지원비율의 배분(%)						지원금액(만원)	
	농업인			담당자			농업인	담당자
	국고	용자	자부담	국고	용자	자부담		
평균	77.5	11.25	11.25	85.2	7.3	7.6	8,875	6,772
표준편차	13.9	9.9	6.4	22.2	19.4	11.7	3,044	3,123
최대치	100	20	20	100	100	50	15,000	10,000
최소치	70	0	0	0	0	0	6,000	1,000
N(명)	8			33			8	27

주: 현재 지원배분 비율은 100 : 0 : 0이며, 지원금액은 4,550만원임.

4.4. 친환경농업 직접지불제

친환경농업 직접지불제에 참여하는 농가의 경우 시범마을 조성사업 참여농가와 마찬가지로 농약과 화학비료, 퇴비사용에서의 변화가 있었다. 설문조사에의 응답을 보면 농약, 화학비료의 사용회수와 양은 감소 추세에 있고 반면에 퇴비의 사용은 늘어나고 있다(표 16). 시범마을의 경우와 마찬가지로 제초제의 경우 살충제에 비하여 감소 추세가 아직은 약하다고 할 수 있으나, 적어도 더 많이 사용하지는 않고 있다.

친환경농업 직접지불제의 대상농가는 환경규제지역 안에서 정부의 환경보전 프로그램에 참여하는 농가로서 기존의 유기농업 농가, 저투입 단계를 거쳐 유기농법으로

이행하고자 하는 농가이다. 이와 같은 기준은 장점과 단점을 한꺼번에 포함하고 있다고 하겠다. 장점은 이 직접지불제 참여농가는 이미 자신들이 수행하고 있는 농법에 큰 변동 없이, 그리고 장부기재 등의 서류작업을 제외하고는 큰 부담이 없이 이 사업의 기준에 따를 수 있다는 점이다. 따라서 이미 친환경농업을 수행하는 농가의 이 사업에의 순응의 정도는 높을 것이다.

반면 이 사업은 지원금의 규모가 작기 때문에 새로운 농가의 유인책으로 작용하기는 어려운 측면을 가지고 있다는 것이 단점이다. 앞서 지적한 바와 같이 이 사업은 친환경농업을 수행함에 따라 발생할 수 있는 소득의 손실을 보전하는 것이 큰 목적이지만, 직접지불금의 금액규모로서는 그

표 16 친환경농업 직불사업 참여농가의 투입재 사용 변화

단위: 호

투입재	회 수			양		
	증가	동일	감소	증가	동일	감소
살충제	0	2	16	0	2	6
제초제	0	13	5	0	5	3
화학비료	0	9	8	0	2	6
퇴비	5	8	1	10	0	0

표 17 지원방식에 대한 의견 (친환경농업 직접지불사업, 담당자)

구 분	지원비율의 배분 (%)		
	국 고	용 자	자 부 담
평 균	98.9	0.3	0.8
표 준 편 차	4.6	1.7	3.7
최 대 치	100	10	20
최 소 치	80	0	0
N (명)	36		

주: 현재 지원배분 비율은 100 : 0 : 0이며, 지원금액은 ha당 52만4천 원임.

러한 유인이 되기에는 미흡하기 때문이다. 친환경농업 직접지불제는 현재 ha당 52만4천 원 정액을 모두 국가가 부담하고 있다. 이 연구가 수행한 설문조사의 결과를 보면, 대부분의 응답자(담당자)들이 전액 국고보조에 대해 찬성하고 있다(표 17).

그러나 지원금액은 평균적으로 지금보다 두 배 또는 그 이상을 요구하고 있다. 즉 벼는 약 100만원, 채소나 과수는 그보다 많아서 농업인은 평균 110만원~130만원, 담당자는 평균 150만원 이상을 제안하고 있다(표 18).

또한, 앞의 표에서도 보았듯이 친환경농업 직접지불제의 신청농가는 대개 수도작 재배농가이다. 특작이나 원예농가 등의 참여도가 저조한 것은, 직접지불금이 수도작

기준으로 작목에 상관없이 일률적으로 책정되어 있어, 작목별 소득감소에 따른 보전액의 차등적용이 이루어지지 않고 있기 때문이다(전라북도 진안군 1999).

이 밖에, 환경대책특별지구 등 각종 규제 지역 안에서는 모든 농가가 동일한 규제의 적용을 받음에도 불구하고, 친환경농업 직접지불의 경우 작목반 단위로 신청을 받기 때문에, 작목반을 구성하지 못한 농가는 대상에서 제외되는 문제점 역시 지적되고 있다(양평군청 담당자와의 면담).

한편 내년에도 직접지불사업에의 참여를 신청할 의향이 있는지에 대한 질문을 해본 결과, “그렇다”의 응답 이외에 태도유보나 부정적 응답도 꽤 높게 나타나, 이 사업이 참여자들 사이에 아직 깊은 신뢰를 주

표 18 작목별 지원금액에 대한 의견 (친환경농업 직접지불사업)

구 분	농 업 인 (만원)				담 당 자 (만원)			
	벼	채소	과수	기타	벼	채소	과수	기타
평 균	100.2	109.2	128	64	102.3	153.2	159.2	101.5
표준 편차	63.3	57.0	94.5	21.9	49.5	71.5	88.6	59.7
최대치	300	250	300	100	300	300	400	300
최소치	50	60	60	50	50	60	70	30
N (명)	14	12	10	5	27	25	24	20

주: 현재 지원금액은 작목에 상관없이 모두 ha당 52만4천 원임.

표 19 내년 직접지불 신청의향 여부

구 분	인 원 (명)	비 율 (%)
신청할 의향 있음	10	45.5
아직 모르겠음	8	36.4
신청할 의향 없음	4	18.2
합 계	22	100.0

지는 못하는 것으로 생각된다(표 19).

에 관하여, 각각의 배경, 목적, 수단, 결과, 그리고 평가를 사업별로 논의하였다. 다음 <표 20>은 이를 요약, 정리한 것이다.

4.5. 사업별 평가의 정리

이상에서 세 가지 친환경농업 육성사업

표 20 사업별 평가의 정리

구 분	친환경농업지구 조성사업	친환경농업 시범마을 조성사업	친환경농업 직접지불제
배경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 친환경농업의 기반 구축 ○ 그린라운드 등 국제동향 대비 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농약·화학비료 사용량 감축을 위한 기술개발의 일환 	<ul style="list-style-type: none"> ○ WTO 허용하는 소득보조 도입필요 ○ 농업의 공익적 기능, 지속 가능한 농업육성
목적	(종합성) ○ 친환경농업과 농업환경보호 동시추구 (지역성) ○ 지역 실정, 특성에 맞는 친환경농업 기반 구축 ○ 친환경농업 확산, 발전의 모델지구 조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속 가능한 비 재배기술 보급으로 농업환경보호 추구 ○ 주곡에 대한 INM/IPM의 시범적 효과 ○ 농민 스스로 실천능력 배양 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 친환경농업 실천농가 소득감소 보전 ○ 다른 분야 직불도입의 선행 사례
수단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적 유인 위주 - 보조금 + 자부담 ○ 친환경농업이 종합적 패키지 지로 투입됨 ○ 제한적 자율성 보장 - 사업 선택에 대한 제한 ○ 지도, 감독 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적 유인 - 보조금(현물) ○ 교육, 지도 위주 - 지역에 전담지도팀, 마을운영협의회 구성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적 유인 - 보조금(조건부, 후불) ○ 지도, 감독
결과	○ 1999년까지 11개소 조성	○ 1999년 16개소 조성	○ 청산중
평가	(의견조사 결과) ○ 사업효과에 대한 전반적 평가 : 효과 있음 ○ 지원수단의 적절성 : 불만 ○ 친환경농업 교육 : 도움됨 ○ 지원방식 : 자부담 줄이고 용자도입, 지원금액수준 유지	(의견조사 결과) ○ 사업효과에 대한 전반적 평가 : 효과 있음 ○ 지원수단의 적절성 : 만족 ○ 친환경농업 교육 : 도움됨 ○ 지원방식 : 용자, 자부담 도입, 지원금액은 상향조정	(의견조사 결과) ○ 사업효과에 대한 전반적 평가 : 효과 보통 ○ 지원수단의 적절성 : 불만 ○ 친환경농업 교육 : 도움됨 ○ 지원방식 : 작목에 따라 두 배 이상 상향조정, 일률적 금액 지급 반대
	(기타) ○ 친환경농업, 농업환경보호 종합적 추진미흡 ○ 지역특성 고려 없이 자금 지원	(기타) ○ 참여농가는 농약과 화학비료 사용 감축, 퇴비사용 증가	(기타) ○ 참여농가는 농약과 화학비료 사용 감축, 퇴비사용 증가 ○ 새로운 농가의 참여 유인으로는 부족

5. 친환경농업 육성사업의 발전방향

이상에서 살펴본 세 가지 친환경농업 정책 프로그램은 모두 1998년~99년도에 시작된 가장 최근의 사업들로서, 구체적인 사업의 성과가 드러나기에는 아직 이른 감이 없지 않으나, 이 글의 분석적 평가의 결과 다음과 같은 점이 앞으로 이 사업을 본격적으로 추진할 때 특히 고려되어야 할 것으로 나타났다.

첫째, 친환경농업지구 조성사업의 경우 원래의 목적인 지역성과 종합성이 충분히 달성될 수 있도록 추진되어야 한다. 지역성과 관련하여, 지역의 여건에 따라 투자액이 결정되고 자부담이 이루어질 수 있도록, 그리고 주민의 의사를 충분히 수렴한 사업이 선정될 수 있도록 전체 사업의 투자규모나 사업기간도 신중적으로 집행, 결정되어야 할 것이다. 현재 20억원, 또는 10억원으로 정해져 있는 투자액, 그리고 사업지역 선정, 사업내용 확정, 자부담 배분, 시공자 선정 등이 1년 안에 진행되도록 되어 있는 일정 등은 개선의 여지가 있다는 것이 현지 주민이나 담당자들의 의견이다.

그리고 종합성의 목적을 달성하기 위해서는 생산에 대한 지원 못지 않게 지구전체의 환경개선 사항들, 가령 폐기물 수거함이나 오폐수정화를 위한 시설, 교육시설과 장비 등에의 투자도 늘려야 할 것이다. 전북 진안의 지구 대표자는 기술지도 및 교육사업의 일환으로 교육 숙박시설과 교육

용 기자재 구입을 선정하였는데, 이에 대한 편견 때문에 많은 애로가 있었다고 술회하였다. 아울러 도입된 시설과 장비의 운영은 주민들의 몫으로 되어 있으므로, 지구내 농업인들의 친환경농업에 대한 인식, 사전지식 또는 실천의욕에 따라서 그 결과가 크게 다를 것으로 기대된다. 따라서 지구 대표자의 친환경농업 실천의욕과 헌신적인 노력 등 리더쉽의 발휘가 중요하다고 하겠다.

둘째, 시범마을 조성사업에 대해서는 지원방식에 대한 수혜자(참여농가) 평가 등을 볼 때 전반적으로 잘 진행되고 있다고 보여진다. 전담지도팀에 의한 밀착식 현장교육과 지도를 위해서는 지도팀의 적극적인 노력과 아울러 지도팀-참여농가 사이의 밀접한 관계 유지가 핵심이라고 할 수 있다. 그리고 마을 운영협의회의 활성화를 통한 자율적 예찰, 영농투입재 투입량과 투입 시기의 자율적 결정능력의 배양 등이 IPM, INM 사업의 성공을 위한 관건이다.

지원금액에 대해서는 현행 4,540만원을 상향조정하라는 의견이 많은데, 지역의 여건에 따라 금액의 신중적 결정이 오히려 중요하다고 하겠다.

셋째, 친환경농업을 실행하는 농가에게 소득을 보전해 주는 친환경농업 직접지불제는 현재까지 몇 가지 문제점을 나타내고 있다. 우선 많은 농가는 이 제도의 소득증가의 효과에 대해서는 부정적으로 보고 있다. 따라서 직접지불제가 소득보전이 목적이므로 참여농가에 대한 홍보가 필요하다고 하겠다. 그러나 비 이외의 작목에 대한

여서도 동일한 금액이 지원되기 때문에 과수, 특작, 원예 등에 대해서는 현재보다 상당히 높은 수준으로 지원되어야 한다는 농가가 대부분일 정도로 벼 이외의 작물재배 농가에 대해서는 소득보전의 효과도 크지 않은 것이 사실이다. 작목별 직접지불금의 차등지급 역시 필요한 과제이다.

직접지불금은 영농 전후 토양검정 결과의 비교와 잔류농약 검사 결과에 따라 지급되는데, 영양소의 토양과 작물흡착률, 농약별 반감기 등의 차이, 그리고 시료채취 전 비료, 농약의 투입시기에 따라 정밀한 검정이 어려울 수 있다는 기술적 문제도 있다. 지역에 따라 편차가 있겠지만, 이 제도가 처음 도입된 1999년도의 경우 대체로 병충해가 그다지 많지 않았기 때문에, 참여 농가 사이에 기준에의 순응정도가 높게 나타났으리라는 것이 현지 담당자들의 추측이다. 그렇다면 직접지불제의 도입에 따른 농가의 친환경농업 채용의 직접효과는 현재로서는 속단하기 어렵다고 하겠다.

마지막으로, 이들 사업의 공통적인 문제로 지적될 수 있는 것은 지역단위의 친환경농업 설계 및 기술지도, 농업환경에 대한 실태조사 등을 담당할 전문가가 크게 부족하다는 점이다. 지방농정의 개편과 아울러 농업기술센터가 시·군으로 흡수되면서 인력이 감축된 반면, 친환경농업 정책 프로그램이 많이 도입되면서 토양검정업무, 적기적량방제의 예찰업무, 농민 지도·감독 등 업무는 크게 늘어났다. 기술직 전문요원의 양성을 통하여 아직 초보단계에 있는 IPM, INM 사업의 구체화가 필요하다. 이와 관

련하여, 「환경농업육성법」이 규정하고 있는 지역단위 친환경농업 실천계획 수립에 대비한 친환경농업전문가의 체계적인 육성 프로그램이 필요하며, 가칭 「농업·농촌환경설계사」와 같은 제도가 도입되어야 한다는 의견도 제시되고 있다(농정평가 자문위원회 1999, 73).

6. 맺는 말

친환경농업은 관행농업에서 화학적, 외부 투입재를 줄이거나 없애는 차원이 아니고 새로운 농법을 도입하는 것이라는 의견도 있다. 현재 정부가 추진하는 친환경농업 정책 프로그램들은 반드시 그러한 방향은 아니며, 그러한 의견을 받아들일 것인지 아닌지는 여전히 논란거리이다. 하지만, 관행농업이나 그 이전의 순환식·농업이 몇 년 사이에 확립된 것이 아니라고 할 때, 투입재의 감량, 감소까지 친환경농업의 개념에 포함하고 있는 정부의 친환경농업 정책 프로그램마저도 불과 몇 년 사이에 어떤 획기적인 결과를 기대하기는 어렵다. 가장 중요한 것은 역시 농업생산을 수행하는 농업인이 친환경농업의 필요성에 대하여 충분히 인식하여 실천하는 것이며, 이를 뒷받침하는 친환경농업 기술의 개발, 보급과 습득이다. 하지만 현재의 단계로서는 친환경농업으로 인한 소득감소 방지 또는 보전하는 것이 친환경농업 정책 프로그램의 핵심이라고 할 수 있다.

이 글에서 살펴 본 세 가지 육성사업들

이 경제적 지원과 교육·지도를 주된 정책 수단으로 하고 있는 것은 참여농가의 소득에 대한 고려, 그리고 친환경농업의 중요성과 그 기술에 대한 교육의 필요성이라는 측면에서 바람직하다고 하겠다. 그러나 이 글에서 지적한 사업별 문제점들은 본래의 목적이 구체적 사업추진방향을 결정하고 집행하는 단계에서 여러 가지 이유로 굴절됨에 따라 나타나는 현상들이라고 할 수 있다. 사업의 시행초기에 나타나는 문제점들을 명확히 분석하고 평가함으로써, 사업을 보다 탄력적으로 운용, 실행하는 것이 바람직하다.

참 고 문 헌

- 강원도. 1999. 「'99환경농업지구조성사업 추진 결과」.
- 김용택, 박성재, 황의식. 1995. 「농어촌 투융자 사업의 평가제도 개선에 관한 연구」, 연구보고 R327. 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 2000. 3. 「보도자료」.
- 농림부. 1999. 「2000년도 농림사업시행지침서」.
- 농림부. 1998. 「1999년도 농림사업시행지침서」.
- 농림부 환경농업과. 1999. 「'99 환경농업육성 시책」.
- 농림수산부, 농촌진흥청, 산림청, 수산청, 농협 중앙회. 1996. 「21세기를 향한 농림수산 환경정책」.
- 농정평가 자문위원회. 1999. 「제도개혁 및 농림사업 효율화 평가보고서」.
- 박시현, 박병오. 1997. 「농촌 생활환경 정비정책의 효율적 추진방안」, 연구보고 R371. 한국농촌경제연구원.
- 전라북도 진안군. 1999. 「'99환경농업 육성사업」.
- 차의환. 1999. 「정책평가의 이론과 실제」, 서울: 한울 아카데미.
- Freudenburg, William R. and Robert Gramling. 1994. *Oil in Troubled Waters: Perceptions, Politics, and the Battle Over Offshore Drilling*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Patton, Carl V. and David S. Sawicki. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. 2nd edition, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.