발간등록번호 31-9735025-000625-14

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

이슈와 논점

국회입법조사처

이슈와 논점 ▌제1198호 ▌2016년 8월 24일 ▌발행처 국회입법조사처 ▌발행인 임성호 ▌www.nars.go.kr

친환경농산물 의무자조금제도 시행과 향후 과제

배 민 식 *

1. 들어가며

한국농업은 지난 수 십년 동안 질과 양에서 눈부신 발전을 이루었다. 그러나 화학비료와 화학농약의 과다 사용, 축산분뇨의 급증, 집약농법 등으로 자연환경이 크게 오염·훼손되었고, 농산물의 안전성도 위협받고 있다.

이런 문제를 해결하여 농업생산을 지속가능한 체계로 전환하고, 보다 안전한 농산물을 생산·소비할 수 있는 방안의 하나로 지난 20~30여 년간 친환경농업 또한 크게 발전하였다.

그러나 2000년대 후반부터 친환경농산물 생산과 소비 모두 크게 줄어들면서 친환경농업은 활력이 크게 저하되었다.

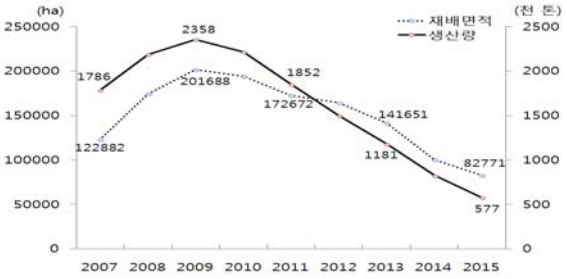
친환경농업계는 이와 같은 위기를 자율적이고 주도적으로 타개하고 재도약하기 위해 2016년 7월부터 친환경농산물 의무자조금제도를 도입하였다. 원예농산물로서는 인삼에 이어 두 번째 의무자조금이다.

이 글에서는 친환경농산물의 생산·유통 현황과 자조금제도의 목적과 기능, 친환경농산물 의무자조금제도의 주요 내용, 그리고 앞으로 풀어가야 할 과제 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

2. 친환경농산물의 생산·유통 현황

친환경농업은 관련 주체들의 노력과 정부의 정책에 힘입어 1990~2000년대에 빠르게 성장하였다. 그러나 2009년 재배면적 201,688ha, 생산량 235만 8천 톤을 정점으로 한 이후 급속하게 줄어들어 2015년에는 재배면적 82,771ha, 생산량 57만 7천 톤으로 크게 위축되었다([그림 1] 참조).

[그림 1] 친환경농산물 재배면적·생산량 추이



자료: 농림축산식품부, 『농림축산식품 주요통계』, 2015; 국회입법조사처 간담회 자료(2016.3.29.)

한편 친환경농산물의 유통규모도 2012년 약 3조 원이었던 것이 매년 계속 줄어들어 2015년에는 2조 112억 원 수준에 머문 것으로 추정되었다.

이처럼 최근 친환경농업이 크게 침체되고 있는 것은 농림축산식품부가 2016년부터 저농약농산물의 인증을 완전 폐지하기로 결정하고 2010년

* 경제산업조사실 산업자원팀 입법조사관, 농학박사, 788-4593, msbae@nars.go.kr

부터 신규인증을 불허함에 따라 저농약농산물 생산이 크게 줄어든 데에다가 부실 인증, 불경기로 인한 소비 위축 등이 복합적으로 발생한 것이 주원인이다.

한편 농림축산식품부는 지난 3월 10일 '제4차 친환경농업 육성 5개년 계획(2016~2020)'[1]을 발표하였다. 침체에 빠진 친환경농업을 적극 육성하여 동 계획 기간 동안 무농약인증 이상의 친환경농산물 재배면적을 약 77%(2015년 7만 5천 ha → 2020년 13만 3천 ha), 그리고 친환경농산물 시장규모를 약 79%(2015년 1조 4천억 원 → 2020년 2조 5천억 원) 확대하는 목표치를 제시하고 있다.[2]

3. 자조금제도의 목적과 실시 현황

자조금이란 광의로는 자조를 위해 이익집단이 스스로 조달하는 재원을 말하며, 협의로는 법정 규정 또는 집단의 결의에 의해 의무적 또는 자발적으로 부과 수금하여 특정 목적에만 사용하는 제도적인 기금을 말한다.[3]

우리나라에서는 1990년에 제정된 「농어촌발전특별조치법」에 자조금 관련 조항이 처음 규정된 후 1992년 임의자조금 형태로 양돈과 양계에서 처음 조성되었다.

그리고 2002년 「축산물의 소비촉진 등에 관한 법률」(현행 「축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」), 2012년 2월 「농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」이 각각 제정되어 축산자조금과 농수산자조금에 대한 법적근거를 보다 구체화하고 강화하였다.

자조금은 양 법률에 근거하여 현재 의무자조금과 임의자조금의 2가지 형태로 농산물 25품목, 축산물 9품목을 대상으로 실시되고 있다(수산물 생략). 임의자조금은 희망자만 가입하므로 조성액이 적어 사업을 효율적으로 실행할 수 없고, 무임승차 문제가 발생할 수 있어 농림축산식품부는 2017년 이후 임의자조금에 대한 정부지원을 중단하여 의무자조금으로 전환할 계획이다.

[표 1] 농축산물 자조금 운영 현황

분야	성격	품목
농산 (25품목)	임의 (23품목)	참다래・파프리카・토마토・무배추('00), 사과・제주감귤・포도('03), 배・단감('04), 양파・가지・화훼('05), 참외・딸기('06), 육묘('07), 복숭아・오이('08), 마늘・고추・백합('10), 밀('11), 풋고추('12), 난('15)
	의무 (2품목)	인삼('07 임의, '15 전환, 이하 동일), 친환경농산물('06, '16)
축산 (9품목)	임의 (2품목)	사슴('07), 양봉('09)
	의무 (7품목)	한돈('92, '05), 계란('92, '09), 낙농('99, '06), 닭고기('04, '09), 한우('05), 오리('07, '13), 육우('09, '14)

자료: 농림축산식품부 제출자료(2016.7.29.)

자조금은 해당 품목 생산자 등으로부터의 거출금과 정부의 출연금 또는 재정 지원금 등으로 조성된다. 의무자조금의 경우 거출금 납부가 의무사항이므로 이를 지키지 못하면 과태료가 부과된다.

그리고 조성된 자조금은 법률에 근거하여 설립되는 자조금(관리)위원회가 운영하는데, ① 소비촉진 홍보, ② 자율적 수급 안정, 유통구조 개선 및 수출활성화 사업, ③ 소비촉진, 품질 및 생산성 향상, 안전성 제고 등을 위한 사업 및 이와 관련된

1) '친환경농업 육성 5개년 계획'은 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리 지원에 관한 법률」에 근거하여 매 5년마다 수립되는 중장기계획이다.

2) 자세한 내용은 장영주 · 배민식, 「'제4차 친환경농업 육성 5개년 계획(2016~2020)'의 주요내용과 과제」, 『이슈와 논점』, 제1152호, 2016. 참조 바람.

3) 박영인, 『자조금20년』, 2004, p.15.

조사ㆍ연구, ④ 자조금사업의 성과에 대한 평가 등의 사업에 사용한다.

4. 친환경농산물 의무자조금의 주요 내용

친환경농산물에 대한 자조금은 임의형태로 2006년부터 실시되었다. 그러나 농업인의 참여도가 낮으며, 조성금도 적고(2015년 약 15억 원), 홍보활동도 충분히 이루어지지 못하여 제대로 기능하지 못하였다. 이와 같은 문제점을 개선하여 친환경농산물의 가치를 재조명하고, 판로 및 소비를 확대하며, 실추한 소비자의 신뢰를 회복하여 친환경농업을 재도약시키기 위해 2016년 7월 1일부터 의무자조금제도를 도입하였다.

친환경농산물 의무자조금제도의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

① 참여 대상: 1,000㎡ 이상(비닐하우스와 같은 농업재배시설은 330㎡ 이상) 유기ㆍ무농약인증을 받은 농업인과 친환경농산물 취급조합으로 한정하였다. 단, 1,000㎡ 미만(농업재배시설 330㎡ 미만) 친환경농업인도 희망할 경우 참여가 가능하다.

② 납부금액: 농업인은 친환경농산물 인증기관(국립농산물품질관리원 및 민간인증기관 65개소)에 인증 신청면적 기준으로 납부하는데, 10a당 유기 논 4천 원(무농약 논 3천 원), 유기 밭 5천 원(무농약 밭 4천 원), 그리고 조합은 전년도 친환경농산물 취급실적(매출액)에 따라 차등 설정하여 연 100~200만 원을 거출한다.

[표 2] 친환경농산물 의무자조금

인증기준	유기		무농약	
거출액 (10a 당)	논	밭	논	밭
	4천 원	5천 원	3천 원	4천 원

자료: 농림축산식품부 제출자료(2016.7.29.)

[표 3] 조합의 연간 매출액별 거출액

구분	거출액 기준		
매출액	10억 원 미만	10~50억 원 미만	50억 원 이상
거출액	100만원	150만원	200만원

자료: 농림축산식품부 제출자료(2016.7.29.)

③ 감면ㆍ경감 조치: 규모가 큰 농가의 부담을 줄이기 위해 5ha 이상 쌀ㆍ임산물(밤ㆍ산양삼) 재배 농가 등에 대해서는 [표 4]와 같은 감면ㆍ경감 조치를 취한다.

[표 4] 감면ㆍ경감기준

구분	기준 내용
감면 기준	임산물을 포함한 밭 5ha와 논 10ha의 초과 면적에 대해 전액 면제
경감 기준	논 면적이 5~10ha의 경우에는 기준단가의 50% 적용

자료: 농림축산식품부 제출자료(2016.7.29.)

친환경농산물 의무자조금은 친환경농업인, 지역조합 등이 자조금단체(한국친환경농업협회)를 설립하여 거출액과 정부출연금(조성액의 50% 이내)으로 조성하는데, 올해에는 약 20억 원 정도, 그리고 향후에는 연 40~50억 원 규모의 자조금을 조성할 계획이다.

5. 친환경농산물 의무자조금의 과제

친환경농산물 의무자조금제도의 출발이 침체된 친환경농업의 새로운 돌파구가 될 것으로 기대를 모으고 있는데, 이에 부응하기 위해서는 해결해야 할 과제도 적지 않다.

첫째는, 자조금 거출에 있어 친환경농업인과 친환경농산물 취급조합의 자발적이고, 적극적인 참여가 요구된다. 친환경농산물 품목이 150개 이상이고, 인증농가가 전국에 산재하고 있는 상황

에서 농업인의 자발적인 참여가 이루어지지 못하면 임의자조금 때와 마찬가지로 제도에 불참한 농가의 무임승차 논란이 또 발생할 수 있고, 제도가 유명무실하게 될 수 있다.

특히 조합의 참여도를 높여야 한다. 「농업협동조합법」에 따른 조합으로 친환경농산물을 매취、수탁 등의 방법으로 취급하는 조합은 의무자조금을 납부하여야 한다. 그런데 6월 30일 현재 해당 조합이 총 702개 조합인데, 이 가운데 자조금단체 회원가입 및 납부동의서를 제출한 조합은 141개 조합으로 전체 조합의 20.1%에 불과하다.[4] 나머지 조합들의 적극적인 참여가 필요하다.

둘째, 자조금의 이중 납부 문제에 대한 검토가 필요하다. 이미 의무자조금을 납부하는 인삼과 그 외 임의자조금을 납부하는 작물의 경우 친환경 인증을 받으면 친환경농산물 의무자조금도 납부해야 하는 문제가 발생한다. 이와 같은 자조금의 중복 납부에 대해 친환경농산물 생산자의 반발이 나오고 있다. 더욱이 현재 의무자조금 도입 논의가 한참 진행되고 있는 쌀의 경우 친환경농산물 인증농가 가운데 절반 이상이 쌀 재배농가이므로 문제는 더욱 심각해질 수 있다.

물론 친환경농산물은 관행 농산물에 추가적인 가치를 더한 것이기 때문에 친환경농산물 의무자조금은 품목 자조금과 중복해서 납부하는 것이 타당하다는 의견도 있다.[5]

이처럼 중복 납부를 둘러싸고 여러 의견이 제기되고 있으므로 이 문제에 대해 시급히 검토할 필요가 있다.

셋째, 친환경농업이 가지고 있는 본원적인 가치에 대한 홍보가 필요하다. 앞에서 언급하였듯이 친환경농산물 의무자조금의 도입은 판매촉진 홍보가 중요한 목적이다. 그러나 단지 외적 성장을 위한 홍보에만 치중할 것이 아니라, 친환경농산물이 가지고 있는 근본적인 가치를 소비자에게 널리 홍보하는 활동도 필요하다. 즉, 친환경농산물 소비가 건강, 웰빙뿐만 아니라, 지속가능한 농업의 유지, 생태계 보호에도 중요하다는 점을 널리 알릴 필요가 있다.

넷째, 자조금 운영의 투명성을 확보하여야 한다. 자조금 사업이 투명하게 운영되지 않거나, 사업 내용이 친환경농업 주체들에게 제대로 알려지지 않으면 자조금을 납부하는 입장에서 자조금은 또 다른 형태의 세금이라고 생각하게 될 수 있고, 그로 인해 자조금에서 이탈하는 사태가 발생할 수 있다. 따라서 자조금의 지출은 물론 사업내용, 성과 등에 대한 정보를 친환경농업 주체들과 공유할 수 있는 시스템 마련이 필요하다

6. 나오며

친환경농산물 의무자조금에 정부의 출연금이 포함되어 조성되지만, 어디까지나 친환경농업 주체들의 거출금이 중심이 되어 만들어진 것이다. 따라서 자조금은 과거 논란이 되었던 것처럼 정부가 수행해야 할 사업에 '관조금'처럼 사용되는 일이 없이 자조금단체가 자율적으로 운영하게 해야 한다. 또한 자조금단체의 행정전반에 대해 정부의 과도한 개입도 있어서는 안 된다.

어려운 여건을 헤치고 출발한 친환경농산물 의무자조금제도가 친환경농업의 가치를 널리 알리고, 소비를 촉진시키는 계기가 되길 기대해 본다.

❑ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

4) 『농민신문』, 2016.6.24.

5) 『농민신문』, 2016.7.15.