
농업생산의 다원적기능 정책과 농촌 정책

이 태 호(서울대학교 교수)
aglee@snu.ac.kr

1. 농업의 다원적기능의 개념
2. 농업생산의 다원적기능 정책
 3. 농촌 정책
 4. 요약과 결론

농업생산의 다원적기능 정책과 농촌정책

1. 농업의 다원적기능의 개념

- '농업의 다원적 기능'이 창출하는 비상품재(식량안보, 농촌 지역사회 유지, 농촌 경관 및 문화적 전통, 농촌 환경 등)는 대개 농업 상품재(쌀, 과일, 채소 등의 식료품 또는 식량과 면화, 비단 등의 섬유)와 '결합'되어 생산되며 비배제성, 비경합성과 같은 공공재적 특성을 가지므로 농업 생산자가 시장거래를 통해 그 생산의 대가를 얻기 어렵음. 정부가 농업의 비상품재의 생산을 보상에 줌으로써 농업의 다원적 기능을 향상시킬 필요가 있음.

□ 농업의 다원적기능의 이론적 정의

- 경제협력개발기구 (OECD: Organization of Economic Cooperation and Development)의 보고서(OECD, 2000)에 의하면 "농업이 상품재와 비상품재를 결합생산할 때, 생산되는 비상품재가 외부성이나 공공재의 성격을 가진 것이어서 시장의 실패를 야기한다면" 농업은 다원적 기능을 가진다고 할 수 있다고 함.
- 농업의 다원적 기능의 예를 들면 다음과 같음. 가족농 보존, 농촌인력 고용의 유지, 농촌 문화유산 보존, 농촌사회 유지, 생물적·생태적 다양성 보존, 농업·농촌을 이용한 여가선용 제공, 농촌 관광자원 공급, 토양과 물과 공기의 정화, 관개시설 보존, 생물 에너지 보존, 음식의 질과 안전성 향상, 농촌경관, 식량안보, 동물복지의 함양 등.
- 그리고 이와 같은 농업의 다원적 기능에 의해 생산되는 재화 및 서비스를 '농업 비상품재(agricultural non-commodity)'라 함.

□ 농업의 다원적기능의 제도적 정의

- 국내법

“농업·농촌 및 식품산업 기본법” 중 제 2조 ‘기본이념’은 “농어업은 국민에게 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하고 국토환경의 보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화발전의 기반이 되도록 한다. 농업인은 자율과 창의를 바탕으로 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나가도록 한다. 농어촌은 고유한 전통과 문화를 보존하고 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 산업 및 생활공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 물려주

4 농정의 우선 순위는?

도록 한다.”고 하여 식량안보, 환경보전, 전통과 문화, 생활공간 등 농업의 비상품재적인 공익적 기능을 인정하고 있음.

○ 외국과의 협정, 선언

1992년 리우 회의(Rio Earth Summit)에서 각국 정부는 “농업의 다원적 기능, 특히 식량안보와 지속적 발전에 관한 측면(안건 21, 제14장)”을 인정하였다. “WTO 농업 협정문”은 감축면제가 되는 보조를 규정하는 “부속서 2 : 국내보조 감축약속 면제 기준”에서 감축약속이 면제되는 개별 정책별 세부조건에 환경계획과 관련된 하부구조와 식량안보 목적의 공공재고를 포함시키고 있음. 1998년 3월에 경제협력개발기구(OECD)의 농업자료 위원회(Agricultural Ministers Committee)는 “농업은 식량과 섬유 생산이라는 1차적 기능 외에 토지보전(conservation), 재생 가능한 자연자원의 지속적 관리, 생물다양성의 보존(preservation), 농촌지역의 사회경제적 활력 유지와 같은 환경적 이익을 제공한다. 농업이 식량과 섬유 생산이라는 1차적 기능 이외의 여러 가지 기능을 제공할 때 농업이 다원적 기능을 제공한다고 한다”고 선언하였음. 또 2001년 11월 14일에 카타르의 도하(Doha)에서 채택된 WTO 제4차 각료회의 선언문에서는 “우리는 회원국들이 제출한 협상 제안서에 반영된 비교역적 관심사항(non-trade concerns)에 주목하고, WTO 농업 협정에 규정된 대로 비교역적 관심사항이 고려되어야 함을 확인한다”고 하였음.

2. 농업생산의 다원적기능 정책

- 위에서 논의된 농업의 다원적 기능의 정의는 주로 농업 생산과 결합된 공익적 기능을 뜻하는 것임. 이러한 정의는 농업의 다원적기능을 함양하기 위해서는 ‘농업생산’을 지원해야 한다는 결론을 유도함.
- 여기서는 정부가 다원적 기능을 결합생산(joint production) 하는 농업 생산을 지원함으로써 간접적으로 다원적 기능을 함양하는 정책을 ‘농업생산의 다원적기능 정책’이라 하기로 함.

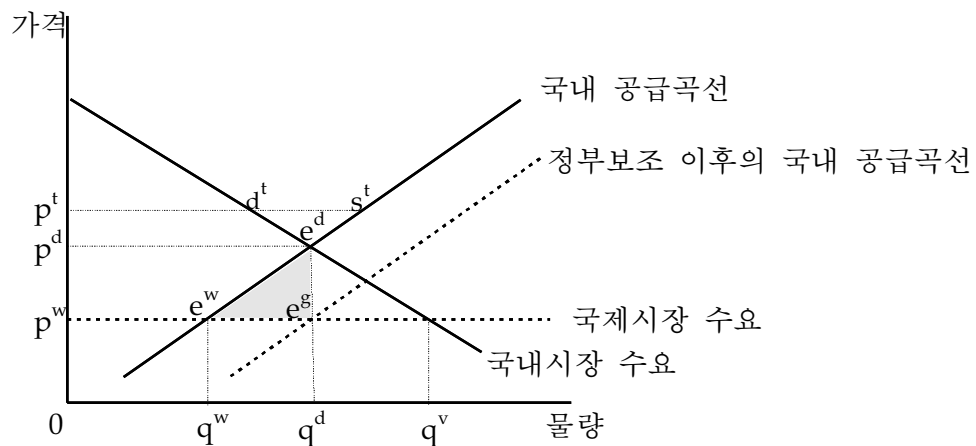
1) 이론적 원리

- <그림 1>에서 국내 공급곡선과 국내시장 수요를 나타내는 실선이 교차하는 점(=ed)은 한국의 농산물 시장이 개방되지 않았을 경우의 농산물 가격(=pd)과 생산량(=qd)을 표시함. 이제 한국 농산물과 외국 농산물의 품질이 동일하고, 한국의 농산물 시장이 완전히 개방되어 외국의 농산물이 국제시장가격으로 한국의 시장에서 판매된다고 가정하면, 국제시장과 국내시장의 구별이 없어지게 되므로 한국의 생산자는 국제시장가격에 판매할 수밖에 없음. 따라서 국내시장에서 생산자가 농산물을 판매하여 얻는 수입을 나타내는 곡선은 국제 농산물 시장의 수요 곡선(즉, pw를 지나는

수평선)과 일치하게 되고 수요와 공급의 균형점이 e^d 에서 e^w 로 이동하여 국내 농산물 생산량은 q^w 가 됨. 요약하자면, 농산물 시장 개방의 결과 농산물 가격은 p^d 에서 p^w 로 하락하였으나 농산물 생산량은 q^d 에서 q^w 로 감소하였고, 따라서 농산물 생산과 결합되어 생산되는 농업의 다원적 기능의 혜택도 감소하였음.

- 다원적 기능이 농산물 시장 개방 이전과 같은 수준으로 공급되게 하려면 어떻게 하여야 하는가? 정부가 생산자에게 $(p^d - p^w)$ 만큼의 가격보조 또는 생산비 보조를 하는 것이 필요함. 정부보조는 생산자의 '한계비용'곡선을 '정부보조 이후의 국내 공급곡선' 위치로 이동시키고 그 결과 수요와 공급의 균형점이 e^d 에서 e^g 로 이동하여 생산량은 q^w 에서 q^d 로 증가하게 됨. 생산량이 q^d 로 복귀하면 농업 생산의 다원적 기능도 원래대로 돌아가게 될 것임.

그림 1. 목표가격, 생산보조

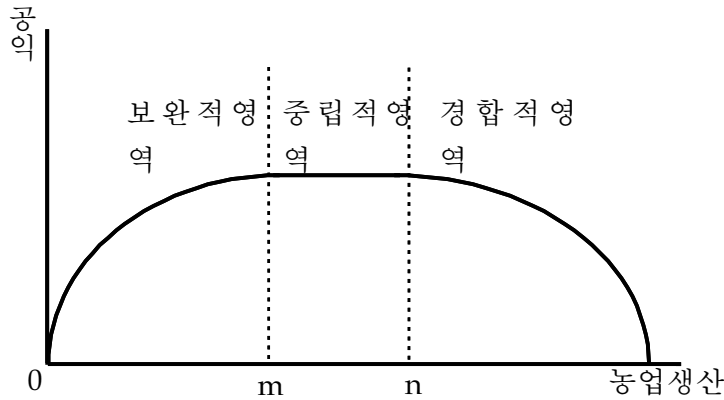


2) 문제점

- 정부의 지원에 의해 농업생산을 증가시킴으로써 농산물과 결합 생산되는 농업의 다원적 기능을 증진시키는 정책에는 다음과 같은 논란의 여지가 있음.
 - ① 사각형 $p^d e^d e^g p^w$ 만큼의 정부보조를 누가 부담할 것인가?
 - ② 사각형 $p^d e^d e^g p^w$ 만큼 정부보조가 지출되는데도 불구하고 생산자 혜택(producer surplus)은 사다리꼴 $p^d e^d e^w p^w$ 만큼만 증가하게 되어 질게 칠해진 삼각형 $e^d e^g e^w$ 만큼의 사중손실(dead weight loss)이 발생하게 되는데, 삼각형 $e^d e^g e^w$ 만큼의 사중손실과 $q^w q^d$ 만큼의 생산증가로 인해 발생한 다원적 기능의 혜택 중 어느 것이 더 큰가?

6 농정의 우선 순위는?

그림 2. 농업생산과 공익의 결합생산 관계



③ qwqd 만큼의 생산증가가 공익의 증가를 가져오는지 알 수 없음. 농업의 다원적 기능이 창출하는 공익과 농업생산의 관계는 보완적일수도 있고, 중립적일수도 있고, 경쟁적일수도 있음. 예를 들어 과거에는 비닐하우스 농업이 농촌활력(rural livelihood) 증진이나 농촌사회 유지 등의 공익 함양에 도움이 되었으므로, 그림 2의 보완적 영역(complementary region)에서처럼, 비닐하우스 농업 생산과 공익이 함께 증가하는 보완적 관계에 있었다고 할 수 있음. 그러나 현재처럼 비닐하우스가 많이 늘어난 상황에서는, 그림 2의 경합적 영역(competitive region)에서처럼, 비닐하우스 농업 생산이 증가하면 오히려 공익이 감소하는 경합적 관계가 성립할 수도 있음.

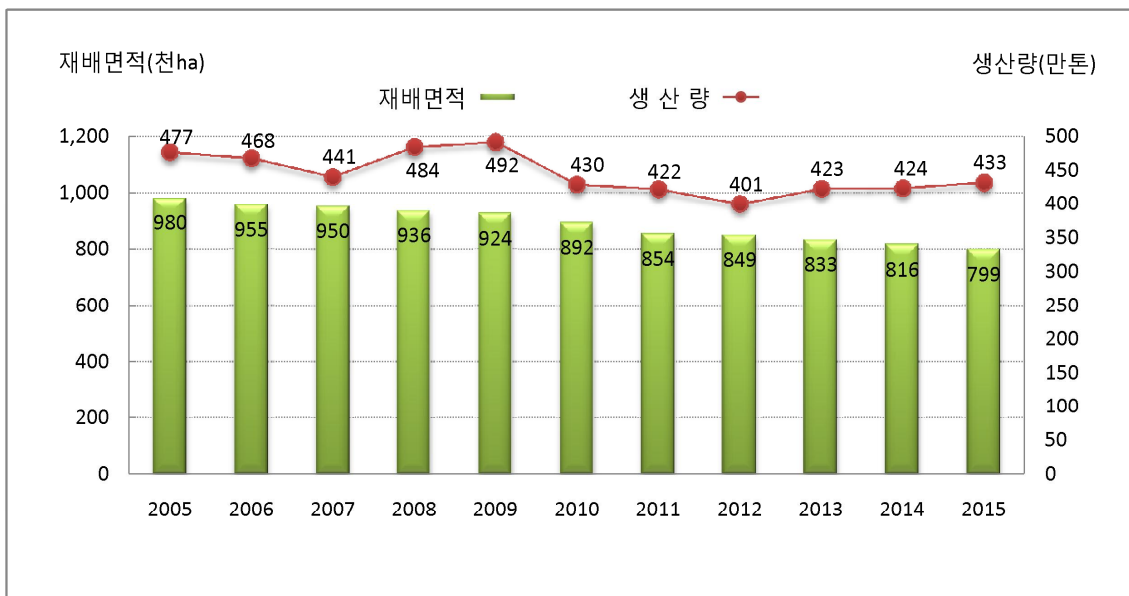
표 1. 벼 경작면적과 쌀 농가의 분포

면적구분 (ha)	누적 쌀 농가수	누적 벼 경작면적 (ha)	쌀 농가수 누적 백분율 (%)	벼 경작면적 누적 백분율 (%)
0.0-0.1	23,962	1,562	2.86	0.19
0.1-0.2	142,805	19,787	17.07	2.41
0.2-0.3	264,564	50,146	31.62	6.12
0.3-0.4	361,147	83,719	43.16	10.21
0.4-0.5	433,352	115,942	51.79	14.14
0.5-0.7	533,127	175,086	63.72	21.36
0.7-1.0	624,560	251,611	74.64	30.70
1.0-1.5	706,108	350,948	84.39	42.81
1.5-2.0	747,152	421,744	89.30	51.45
2.0-2.5	770,989	474,848	92.14	57.93
2.5-3.0	786,286	516,646	93.97	63.03
3.0-4.0	804,364	578,996	96.13	70.64
4.0-5.0	814,471	624,067	97.34	76.13
5.0-7.0	825,062	686,233	98.61	83.72
7.0-10.0	831,642	740,538	99.39	90.34
10.0-15.0	835,057	781,180	99.80	95.30
15.0-30.0	836,553	810,146	99.98	98.84
30.0 이상	836,713	819,685	100.00	100.00

자료: 농식품부, 2015 농업경영체 등록 조사, 2016

- ④ 농업생산의 다원적기능 정책은, 소위 생산주의 정책(productivist policy)으로서 농업 생산을 증가시킴으로써 그것과 결합 생산되는 공익을 증대시키는 것임. 따라서 필연적으로 생산을 많이 하는 대농에게 유리하고 생산을 적게 하는 소농에게 불리한 역진적인 성격을 띠게 됨. 한국의 쌀 농업을 예로 들자면, 표 1이 보여주는 바와 같이 면적 순으로 상위 약 10% 농가가 전체 벼 경작면적의 약 50%를 차지하고 있는 반면, 하위 약 40% 농가는 전체 벼 경작 면적의 약 10% 밖에 차지하지 못하고 있음. 이것은 면적에 비례해서 다원적 기능 창출의 대가를 지원하는 쌀소득보전직불제와 같은 정책을 펼 경우 상위 약 10%의 농가가 전체 지원 금액의 약 50%를 가져가게 되고 하위 약 40%의 농가는 전체 지원 금액의 10%밖에 가져가지 못한다는 것을 뜻함.
- ⑤ 생산과 결부된 정책이므로 정부가 지나친 보조를 할 경우 생산과잉 문제에 직면할 우려가 있음. 그림 1에서 정부의 목표가격 p^g 가 시장가격 p^d 보다 높아질 경우 d^s 만큼의 초과공급이 발생함. 다시 한국의 쌀 농업을 예로 들자면, 2013년에 쌀변동직불금 목표가격을 170,083원에서 188,000원으로 인상한 것이 현재 쌀 공급 과잉의 주요 원인 중 하나로 작용하고 있다고 생각됨. 꾸준한 추세로 감소해서 2012년 401만 톤까지 줄어들었던 쌀 생산은 2013년 420만 톤 수준을 회복한 이후 감소하지 않고 있음. 올해(2016년)에도 역시 약 420만 톤이 생산될 것으로 추정 됨.

그림 3. 연도별 쌀생산량



자료: 통계청, 2015년 쌀 생산량 조사 결과, 2016년 11월 13일 보도자료

8 농정의 우선 순위는?

3. 농촌 정책

1) 여건변화

□ 시장왜곡

- 위에서 언급된 바와 같은 농업생산의 다원적기능 정책의 시장왜곡 문제, 특히 과잉 생산의 문제와 보조금 분배의 불평등 문제가 제기됨. 이를 피하기 위하여 세계 각국에서 품목에 상관없이 지원하는 품목중립적(decoupled)인 정책, 간접적으로 농업생산을 지원하여 다원적 기능을 함양하기보다 직접 다원적 기능을 창출하는 행위를 조준하여(targeting) 지원하는 정책 등으로 전환하는 사례가 증가함.

□ 농업과 농촌의 분리

표 2. 총인구 중 농촌인구와 농가인구 비중

	총인구(A)	농촌인구(B)	농가인구(C)	B/A (%)	C/B (%)
1975	35,281	17,910	13,244	50.8	73.9
1980	38,124	16,002	10,827	42.0	67.7
1985	40,806	14,006	8,521	34.3	60.8
1990	42,869	11,102	6,661	25.9	60.0
1995	45,093	9,572	4,851	21.2	50.7
2000	47,008	9,381	4,031	20.0	43.0
2005	48,138	8,764	3,434	18.2	39.2
2010	49,410	8,758	3,063	17.7	35.0
2015	50,617	9,392	2,569	18.6	27.4

자료: 농식품부, 농림축산식품 주요통계, 2016

- 2000년대에 들어서서 농촌과 농업의 분리가 두 가지 측면에서 급격히 진행됨. 첫째는 농촌에 거주하는 인구 중 농업에 종사하는 가구, 즉 농가의 인구가 급속히 감소하였다는 것임(표 2 참조). 반면에 같은 기간에 총인구 중 농촌인구 비중은 거의 감소하지 않았음. 둘째는 농가소득에서 차지하는 농업소득의 비중이 급격히 감소하였다는 것임. 특히 쌀소득의 비중은 농가소득의 10% 남짓한 수준으로 감소함(표 3 참조).

- 이와 같은 농업과 농촌의 분리는 농업을 지원함으로써 농업생산과 결합되어 창출되는 농업의 다원적 기능을 함양 하려는 정책에 심각한 의문을 제기하게 함. 특히 농업생산지원 정책은 농촌에 거주하는 가구 중 소수의 농업을 영위하는 가구에만 혜택을 주는 것이고, 농가소득의 극히 일부분을 차지하는 농업생산소득을 지원하는 것이 농촌가구 소득 향상의 근본적 해결책이 될 수 없다는 인식이 확산됨.

표 3. 농가소득 중 농업소득과 쌀소득 비중

	농가소득 (천원)	농업소득 (천원)	쌀소득 (천원)	농업소득비중 (%)	쌀소득비중 (%)
2000	23,072	10,897	5,671	47.2	24.6
2001	23,907	11,267	5,050	47.1	25.3
2002	24,475	11,274	5,289	46.1	21.6
2003	26,878	10,752	5,369	40.0	20.0
2004	29,001	12,050	6,014	41.6	20.7
2005	30,503	11,815	4,511	38.7	14.8
2006	32,303	12,092	4,607	37.4	14.3
2007	31,967	10,406	4,188	32.6	13.1
2008	30,523	9,654	4,536	31.6	14.9
2009	30,814	9,698	3,796	31.5	12.3
2010	32,121	10,098	2,834	31.4	8.8
2011	30,148	8,753	3,684	29.0	12.2
2012	31,031	9,127	3,652	29.4	11.8
2013	34,524	10,035	3,783	29.1	11.0
2014	34,950	10,303	3,703	29.5	10.6

자료: 양정자료, 농식품부, 2015

□ 농촌의 소비적 기능 부각

- 통신과 교통의 발달로 도시와 농촌 간의 소통이 활발하게 되자 많은 사람이 농업 생산과 결합되어 창출되는 공익적 기능 이외에 농촌공간, 농촌사회, 농촌문화, 농촌 환경에 관심을 기울이게 됨. 즉 애초에 농업의 다원적기능 논의가 시작될 때에 지나치게 생산주의적 관점이 강조된 것은 아닌가? 농업생산과 결합된 공익적 기능만을 강조한 나머지 농촌의 생산적 기능(productive function), 특히 토지의 농산물 생산 기능만을 강조하고 농촌이 가지고 있는 소비적 기능(consumptive function), 즉 농촌이 국민의 열린공간, 지역문화, 전통사회, 자연환경 등에 대한 욕구를 만족시켜 주는

10 농정의 우선 순위는?

기능을 간과한 것은 아닌가? 하는 의문이 고개를 들게 됨.

2) 농촌 중심 정책의 사례

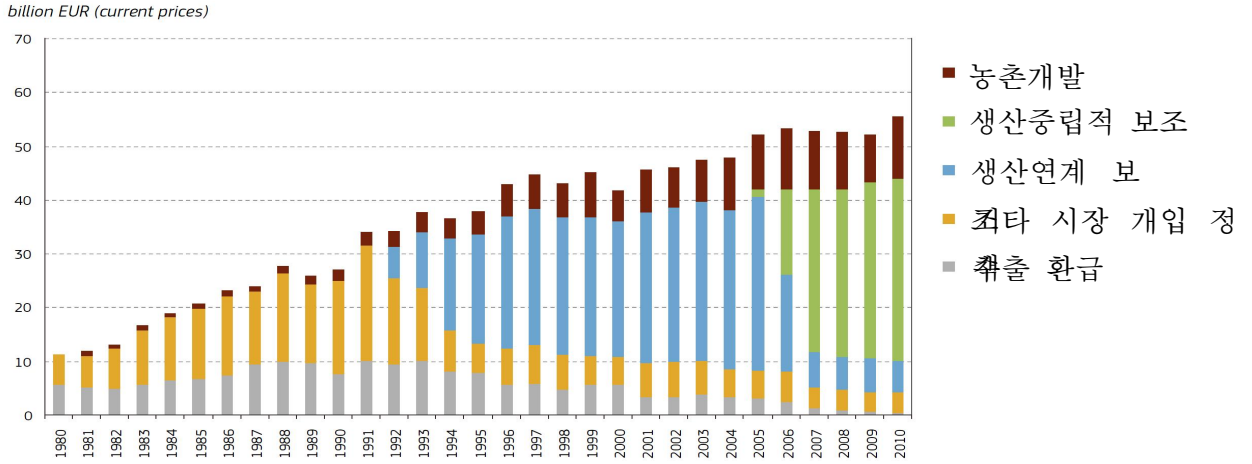
□ EU 공동농업정책의 두 번째 기둥

- EU의 공동농업정책(CAP: Common Agricultural Policy)은 두 개의 기둥으로 구성되는데, 첫 번째 기둥(The First Pillar)은 주로 직불제를 중심으로 한 농업정책을 뜻하고¹⁾ 두 번째 기둥(The Second Pillar)은 지역개발을 중심으로 하는 농촌정책을 뜻함.
- 첫 번째 기둥은 농업생산의 다원적기능을 광범위하게 인정하고 농업생산을 지원하는 직불제에 중점을 두었음. 그러나 2000년 대 중반부터는 농업생산을 지원하는 정책의 문제점들을 해소하기 위하여 다양한 ‘농업생산’과 연계되었던 직불제를 중단하고 그 대신 ‘농업인’에게 직불제 수령권(entitlement)을 부여하는 단일농가직불제(SFFPS: Single Farm Payment Scheme)²⁾를 시작하였음.
- 두 번째 기둥이라고 불리는 농촌 정책은 기술 혁신과 경쟁력 강화, 환경 및 경관보전, 경영안정과 빈곤퇴치 등을 목적으로 하며, 그 수단으로는 기반시설(생산, 유통, 정보, 관광, 문화 등의 기반)에 대한 투자, 농촌환경 및 조림사업과 산림생태계 개선 지원, 조건불리지역 지원, 지식 전달과 컨설팅, 농촌 기업 개발, 생산자 조직 육성, 유기농과 동물복지 지원, 작물보험과 자조금 설치 등을 택하고 있음. 이러한 정책을 실현하기 위한 농촌 조직을 마련하기 위하여 농촌경제개발활동연합(LEADER: Liaison Entre Actions de Developpement de l’Economie Rurale=Links between Actions for the Development of the Rural Economy)을 구성하고 있음.
- 농업을 중심으로하는 제1축에서 농촌을 중심으로 하는 제2축으로 정책의 중심을 이동시키고 있음. 이러한 전환을 촉진하기 위하여 제1축 예산의 일정비율을 의무적으로 제2축 예산으로 할애하는 전환(modulation)정책을 시행하고 있음. 그림 4는 EU의 공동농업정책예산에서 농촌개발 예산의 비중이 꾸준히 늘어나고, 2006년 이후 생산중립적 보조의 비중이 급격히 증가하는 것을 보여줌.

1) 제1축에는 직불제 이외에 여러 가지 시장조절기능이 포함되어 있었으나 수차례의 개혁을 거쳐 현재에는 최소한의 기능(가격안정을 위한 시장개입, 수출 환급 등)만 남겨놓았음.

2) 단일농가직불제는 과거의 직불제 수령실적을 바탕으로 하는 것이기 때문에 새로 EU에 진입하는 국가(즉, 직불제 실적이 없는 국가)에는 경작면적에 따라 지불하는 단일면적직불제(SAPS: Single Area Payment Scheme)를 적용함. 단일농가직불제와 단일면적직불제를 통틀어 단일직불제(SPS: Single Payment Scheme)라고 함. 국가에 따라 두 제도를 혼용하여 사용하는 곳도 있음.

그림 4. EU의 공동농업정책 예산



자료: European Union, The Common Agricultural Policy-A Story to Be Continued, p.9, 2012

□ OECD의 새로운 농촌정책 패러다임

○ OECD 역시 2000년대 중반 이후부터, 중앙정부가 농가소득을 높이기 위해 농업을 지원하는 정책에서 탈피하여, 다양한 정책 주체가 다양한 농촌산업에 투자하여 다양한 농촌자원의 개발에 참여함으로써 농촌지역의 경쟁력을 높이는 정책으로 전환을 시도함(표 4 참조). 금전적 지원이나 농업생산 중심 정책으로는 농촌이 가지고 있는 자연적 자원, 문화적 자원, 지리적 자원, 사회적 자원 등의 잠재력을 충분히 개발할 수 없다는 인식하에 농업정책에서 농촌정책으로 패러다임 전환을 꾀함.

표 4. OECD의 새로운 농촌정책 패러다임

	과거의 접근 방법	새로운 접근 방법
목적	평준화, 농가소득, 농가 경쟁력	농촌지역의 경쟁력, 지역자산의 가치함양(valorization), 유희 자원 이용
대상 부문	농업	농촌의 다양한 경제 부문 (예: 농촌관광, 제조업, ICT 등)
정책 수단	보조	투자
정책 참여자	중앙 정부, 농업인	모든 수준의 정부 (초국가 정부, 중앙정부, 지자체), 지역의 다양한 이해 당사자 (공적 이해 당사자, 사적 이해 당사자, NGO)

자료: OECD, The New Rural Paradigm: Policies and Governance, 2006

12 농정의 우선 순위는?

□ 일본의 6차 산업

- 일본은 2010년에 ‘지역자원을 활용한 농림어업자 등의 신사업 창출 및 지역 농림수산물 이용촉진에 관한 법률(소위 6차산업 법)’을 제정하여 농촌자원을 광범위하게 이용하기 위한 길을 텃으며, 2012년에 ‘주식회사 농림어업 성장산업화 지원기구 법(소위 펀드 법)’을 제정하고 약 300억 엔 규모의 관민 공동출자 펀드(A-Five)를 설립하여 농업·농촌에 대한 투자의 길을 열었음. 표 5는 다양한 일본 농업의 6차 산업화 사례를 보여줌.
- 그럼에도 불구하고 “2012년 일본정책금융공고가 6차산업화 및 대규모 농업경영자를 대상으로 실시한 설문조사(응답자수 1,003명, 회수율 48.3%)에 따르면, 전체의 70%가 6차산업화의 계기는 ‘생산, 가공, 판매의 일원화를 통한 가격 결정권 확보를 위해’라고 응답”³⁾하였다고 함. 이것은 일본의 경우, 2012년 현재, 6차산업화가 농촌이 아닌 농업을 중심으로 하는 수준을 벗어나지 못하고 있음을 뜻함.

표 5. 일본의 6차산업 사업모델과 사례

				고객(소비자·실수요자)와의 접점에 이르는 생산·공급 방식		
				-생산·가공·유통·판매 등의 사업활동(단계) 및 기업간의 연결방식		
				-직영생산·계약생산, 자사가공·위탁가공, 기술연계, 업무 제휴, 합병사업 등		
				-‘고객가치’의 특정·설계, 부가가치의 부여, 경영자원의 다양한 조합 등		
				다각화 형	연계형	네트워크
고객 (소비자·실수요자) 과의 접점	직매, (직매장, 통신판매 등), 농가 레스토랑, 체험시설 등	건강· 기능성 치유· 편이성 학습· 체험 경험 가치· 비일상적 공간	유통경로 활용형	‘고토 교토’ (교토 부) -고객이 필요로하는 형태로 외식기업 등에 제공	‘이바라기 중앙원에 농협’ (이바라기 현) -중간유통업자와 식품가공기업이 연계한 다양한 상품 공급	‘에그리코라보 서클’ (이와테 현) -생산자·식품가공기업 에 의한 광역·이업종 네트워크
			교류형	‘이가노사토 모쿠모쿠 수제 팜’ (미에 현) -다양한 교류·체험·학습사 업 등을 통해 고객을 모음	‘미치노에키 토미우라 비파 크럼’ (치바 현) -여행사와 연계해 고객 모음	‘세라고원 6차 산업화 네트워크’ (히로시마 현) -전마을 농촌 공원화. 세라초 전역에 걸친 광역·이업종 네트워크

자료: 코바야시 시게노리, 일본 농림수산정책연구소, 2013. (이해경, 일본의 6차산업화와 R&D동향, 농림수산식품기술기획평가원, 2013에서 재인용)

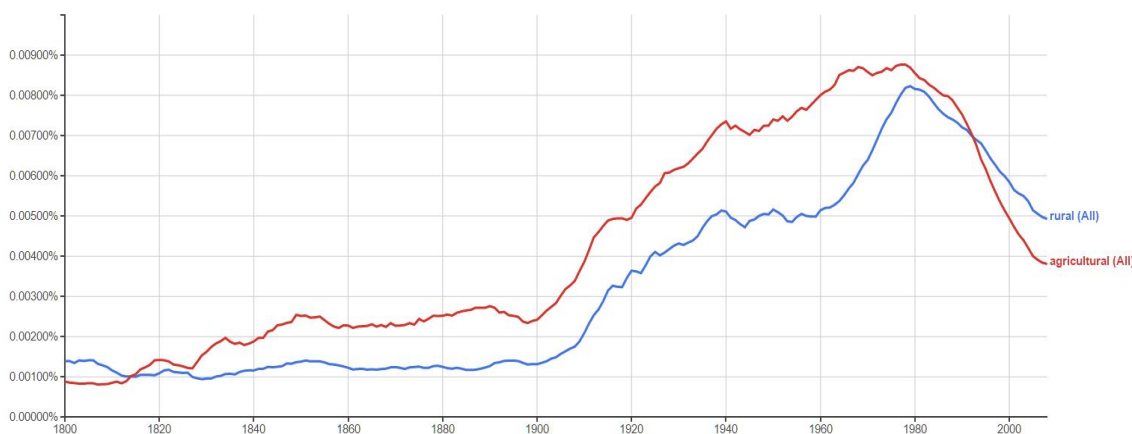
3) 이유경, 일본농업 6차산업화 정책현황과 과제, 세계농업 162호, 2014, pp.1-24

4. 요약과 결론

□ 농업생산의 다원적 기능 정책은 다음과 같은 문제를 가지고 있음

- 첫째, 정부가 농업생산에 지나치게 개입하게 되어 시장왜곡의 부작용을 초래할 우려가 있음. 농지, 농업인력, 농업자본과 같은 농업생산자원의 결합구조를 변화시키는 것이 농업생산의 다원적기능 정책이라면 이러한 정책은 농업생산자원을 보유한 소수 농민만의 전유물이 될 것이고 농산물 수급의 불균형을 가져오게 될 것임.
- 둘째, 현재의 ‘농업의 다원적 기능’ 개념은 농업의 생산적 기능(productive function)과 연계된 공익성에 매몰되어 농촌의 소비적 기능(consumptive function)과 연계된 공익성을 과소평가하고 있음. 세계적인 추세는 농업생산을 지원하는 정책을 지양하고 농업인 또는 농촌지역을 지원하는 정책을 시행함으로써 공익을 추구하는 방향으로 전환되고 있음. 사람들의 관심도 ‘농업’에서 ‘농촌’으로 바뀌고 있음. 일례를 들자면, 이미 1990년대부터 출판된 책에서 ‘농업의(agricultural)’라는 단어보다 ‘농촌의(rural)’라는 단어가 더 많이 사용되고 있음.

그림 5. agricultural과 rural의 출현 비율



자료: <https://books.google.com/ngrams>, 2016년 10월 4일

□ 농업과 농촌에 대한 새로운 인식이 필요함

- 농업과 농촌이 분리되어 농촌인구의 4분의 1만 농가인구이고 농가소득의 3분의 1만 농업소득인 현실에서 농업생산 지원을 중심으로 하는 다원적기능 정책은 부조리(absurd) 임.

14 농정의 우선 순위는?

- 농업인의 정체성, 농촌의 정체성을 다시 정의 해야만 도시와 농촌, 제조업과 농업의 관계가 적절하게 재정립될 것이고 도시와 농촌, 제조업과 농업과의 소통이 원만하게 이루어지게 될 것임. 즉, 농업과 농촌이
- 농업정책이 농업생산을 시장에 맡기고 농촌자원(지역사회자원, 전통자원, 환경자원: 지역사회의 인적자원의 질, 공공서비스, 사업환경 등 지역사회적 역량, 그리고 농촌의 풍광, 풍습, 고유 음식과 생활양식, 특산품 등)을 개발하는데 집중해야만 농업과 농촌이 제자리를 찾고 시장에서 소외(alienate)되지 않게 될 것임.