

2016. 11. 1

이 태 호

# 농업생산의 다원적기능 정책과 농촌 정책

# 목 차

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

# 1. 농업의 다원적기능의 개념

- ▶ “농업이 상품재(식량안보, 농촌 지역사회 유지, 농촌 경관 및 문화적 전통, 농촌 환경 등)와 비상품재(쌀, 과일, 채소 등의 식료품 또는 식량과 면화, 비단 등의 섬유)를 결합생산할 때, 생산되는 비상품재가 외부성이나 공공재의 성격을 가진 것이어서 시장의 실패를 야기한다면” 농업은 다원적 기능을 가진다고 할 수 있음.(OECD, *Production, Externality and Public Good Aspects of Multifunctionality: Introduction*, 2000)

## 2. 농업생산의 다원적기능 정책

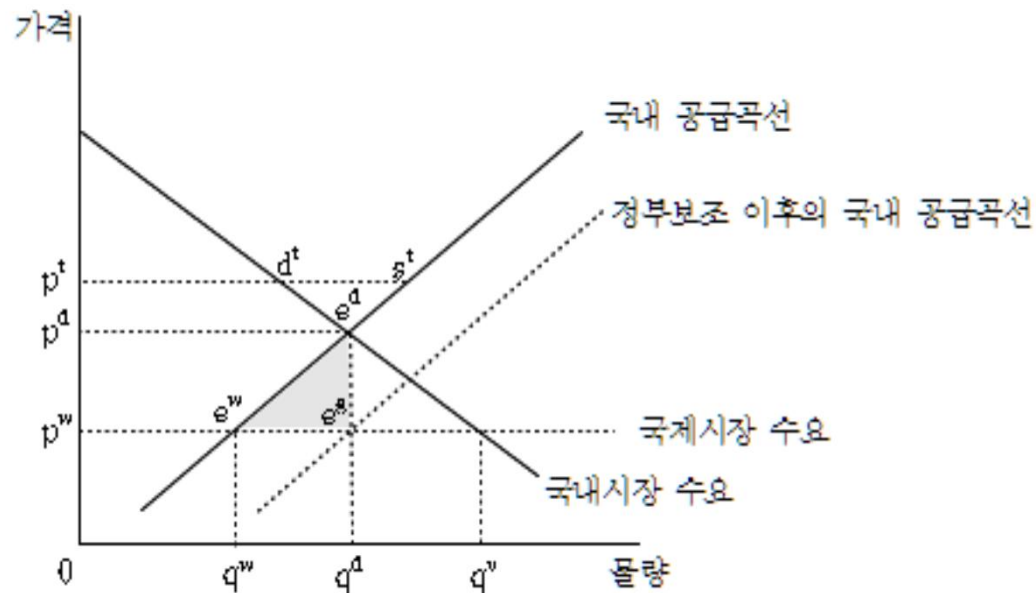
- ▶ 여기서는 정부가 다원적 기능을 결합생산(joint production) 하는 농업 생산을 지원함으로써 간접적으로 다원적 기능을 함양하는 정책을 ‘농업생산의 다원적기능 정책’이라 하기로 함.

## 2. 농업생산의 다원적기능 정책

### ▶ 농업생산의 다원적기능 정책'의 쟁점

- ① 정부보조를 누가 부담할 것인가?
- ② 정부보조로 인한 사중손실(dead weight loss)과 정부보조로 인해 발생한 다원적 기능의 혜택 중 어느 것이 더 큰가?

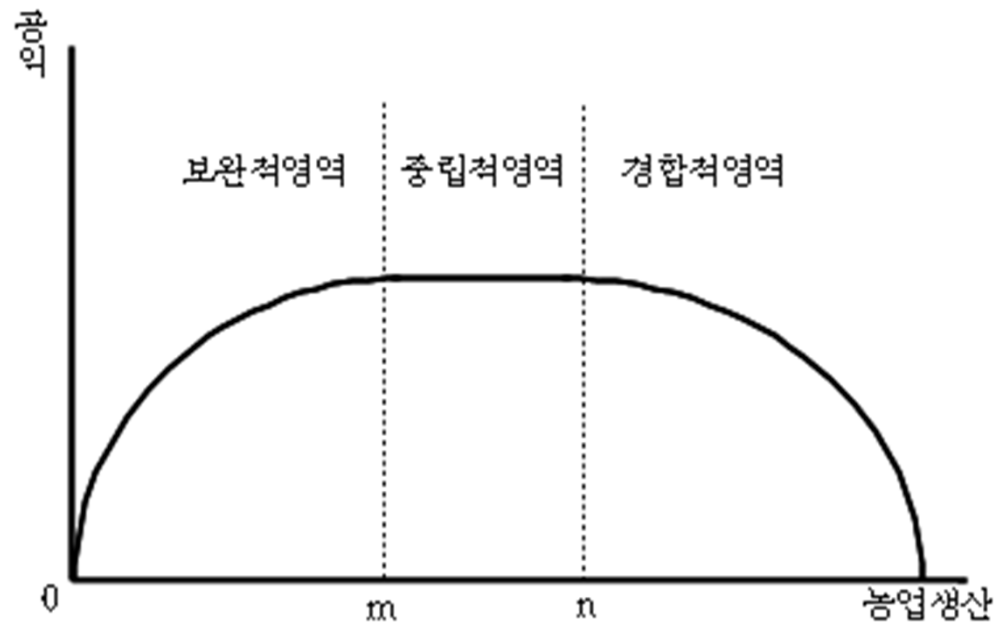
그림 1. 목표가격, 생산보조



## 2. 농업생산의 다원적기능 정책

### ▶ 농업생산의 다원적기능 정책'의 쟁점

- ③ 농업의 다원적 기능이 창출하는 공익과 농업생산의 관계는 보완적일 수도 있고, 중립적일 수도 있고, 경쟁적일 수도 있음.



## 2. 농업생산의 다원적기능 정책

### ▶ 농업생산의 다원적기능 정책'의 쟁점

④ 생산을 많이 하는 대농에게 유리하고 생산을 적게 하는 소농에게 불리한 역진적인 성격을 띠게 됨.

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
30.0이상	836,713	819,685	100.00	100.00

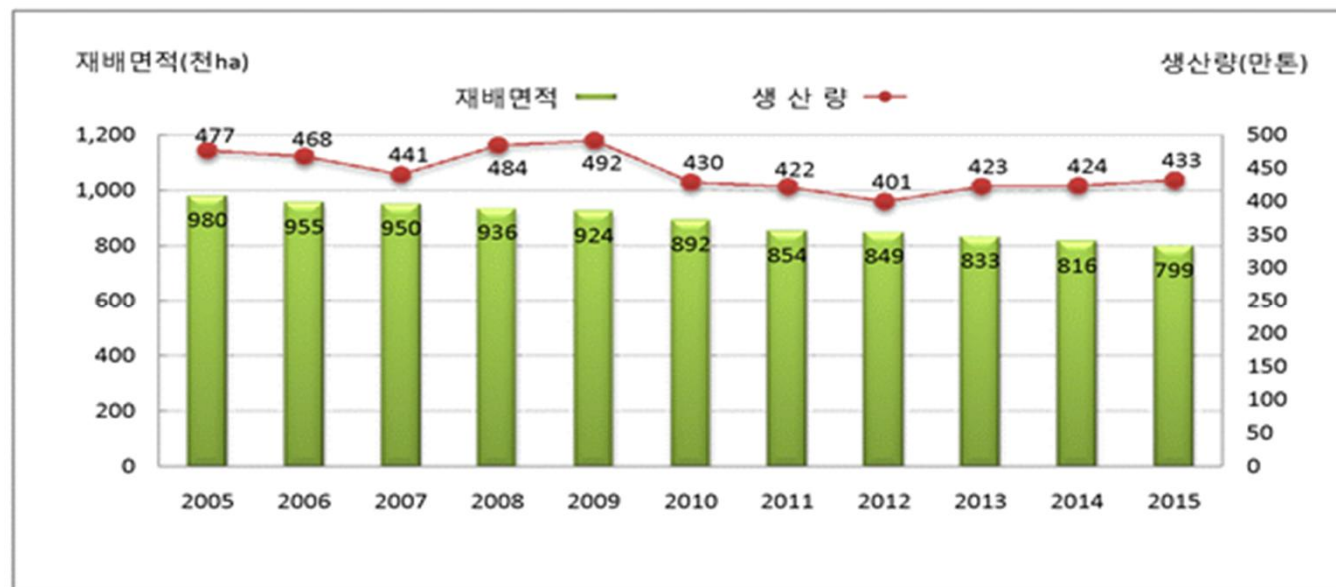
자료: 농식품부, 2015  
농업경영체 등록  
조사, 2016

## 2. 농업생산의 다원적기능 정책

### ▶ 농업생산의 다원적기능 정책의 쟁점

- ⑤ 생산과 결부된 정책이므로 정부가 지나친 보조를 할 경우 생산과잉 문제에 직면할 우려가 있음.

그림 3. 연도별 쌀생산량



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



### 3. 농촌 정책

#### 1) 여건변화

- 시장왜곡

과잉생산의 문제와 보조금 분배의 불평등 문제를 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.

# 3. 농촌 정책

## 1) 여건변화

### ■ 농업과 농촌의 분리

첫째, 농촌에 거주하는 인구 중 농업에 종사하는 가구, 즉 농가의 인구가 급속히 감소하여 25% 남짓하게 되었음(표 2 참조). 반면에 같은 기간에 총인구 중 농촌인구 비중은 거의 감소하지 않았음. 둘째, 농가소득에서 차지하는 농업소득의 비중이 급격히 감소하였음. 특히 쌀소득의 비중은 농가소득의 10% 남짓한 수준으로 감소함(표 3 참조).

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	48,100	8,764	3,434	18.2	39.2

자료: 농식품부, 농림축산식품 주요통계, 2016

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
2005	30,503	11,815	4,511	38.7	14.8
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

### 3. 농촌 정책

#### 1) 여건변화

- 농촌의 소비적기능 부각

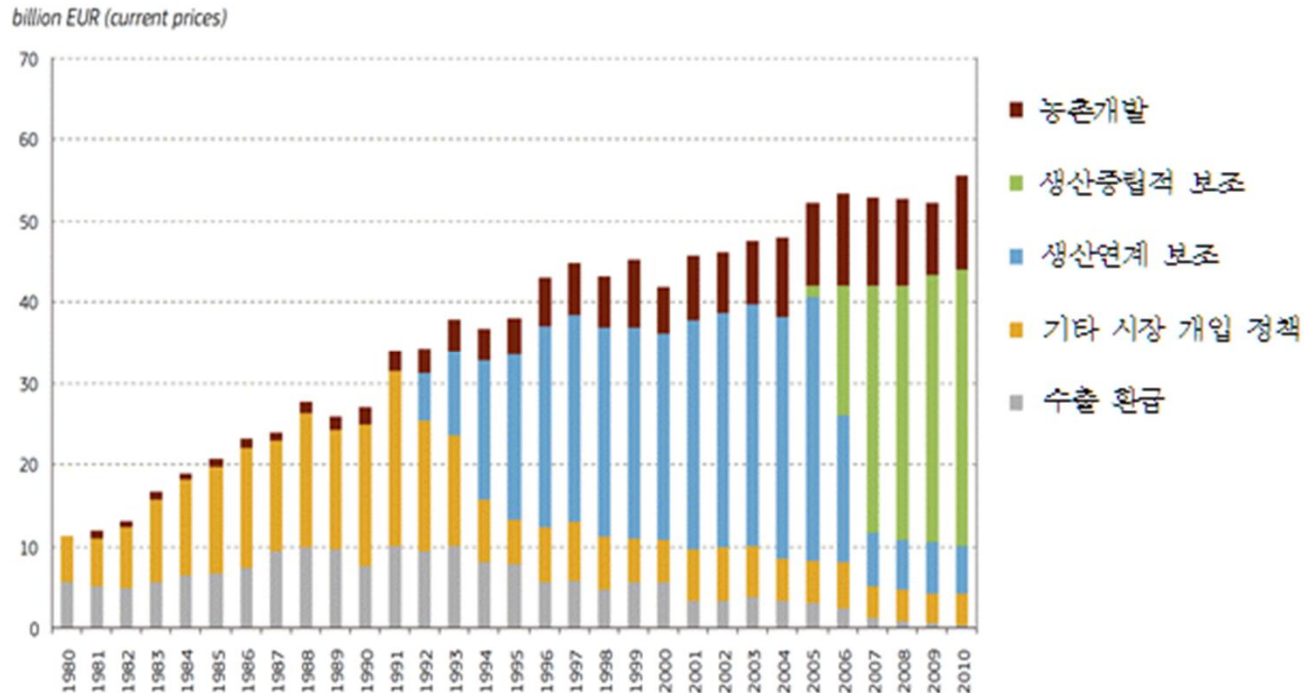
통신과 교통의 발달로 도시와 농촌 간의 소통이 활발하게 되자 많은 사람이 농업 생산과 결합되어 창출되는 공익적 기능 이외에 농촌공간, 농촌사회, 농촌 문화, 농촌환경에 관심을 기울이게 됨. 즉 애초에 농업의 다원적기능 논의가 시작될 때에 지나치게 생산주의적 관점이 강조된 것은 아닌가? 농업생산과 결합된 공익적 기능만을 강조한 나머지 농촌의 생산적 기능(productive function), 특히 토지의 농산물 생산 기능만을 강조하고, 농촌이 가지고 있는 소비적 기능(consumptive function), 즉 농촌이 국민의 열린공간,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

### 3. 농촌 정책

#### 2) 농촌 중심 정책의 사례

- EU 공동농업정책의 두 번째 기둥
  - ✓ 농업생산지원을 중심으로하는 첫 번째 기둥에서 농촌을 중심으로 하는 두 번째 기둥으로 정책의 중심을 이동시키고 있음.

그림 4. EU의 공동농업정책 예산



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

### 3. 농촌 정책

#### 2) 농촌 중심 정책의 사례

- OECD의 새로운 농촌정책 패러다임

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), 유휴 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)

### 3. 농촌 정책

#### 2) 농촌 중심 정책의 사례

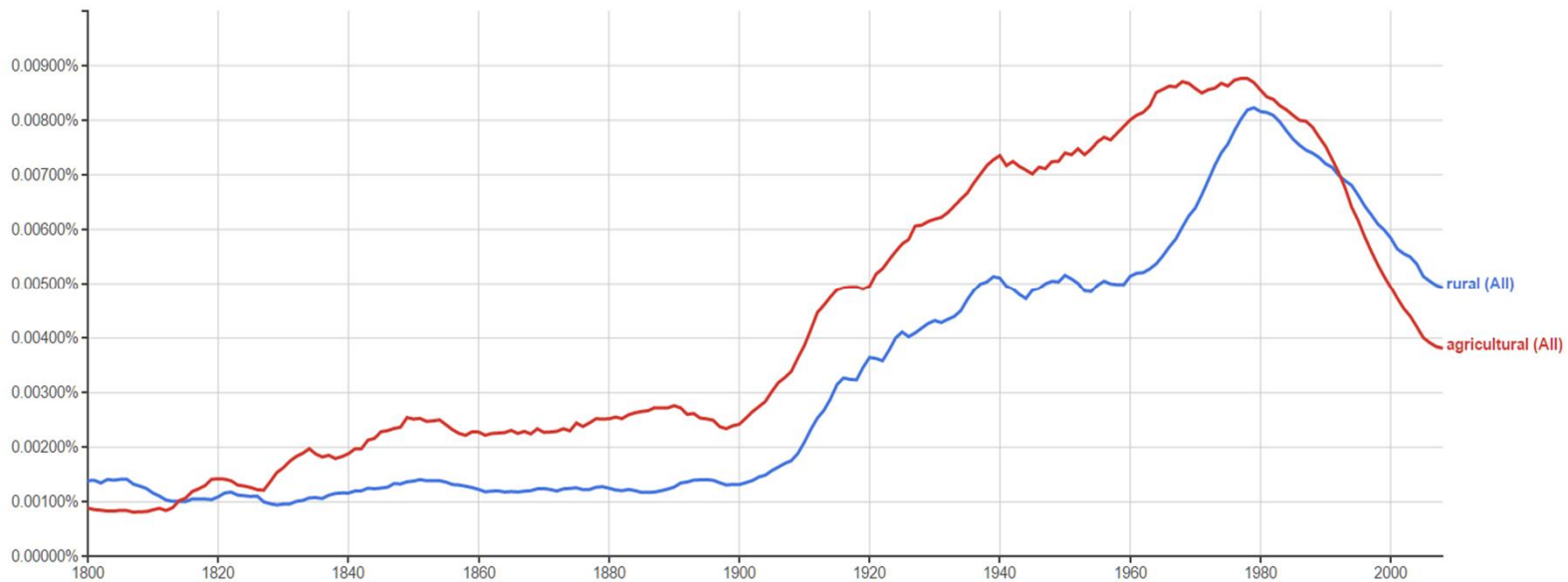
- 일본의 6차 산업

일본은 2010년에 ‘지역자원을 활용한 농림어업자 등의 신사업 창출 및 지역 농림수산물의 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.

### 3. 요약과 결론

- 농업생산의 다원적 기능 정책의 문제점
  - ✓ 시장왜곡과 불평등
  - ✓ 농업의 생산적 기능(productive function)과 연계된 공익성 강조, 농촌의 소비적 기능(consumptive function)과 연계된 공익성 과소평가

그림 5. agricultural과 rural의 출현 비율



### 3. 요약과 결론

- 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.
- ✓ 농업인의 정체성, 농촌의 정체성을 다시 정의 해야만 도시와 농촌, 제조업과 농업의 관계가 적절하게 재정립될 것이고 도시와 농촌, 제조업과 농업과의 소통이 원만하게 이루어지게 될 것임.
- ✓ 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.