

# 농업·농촌의 가치 확산과 새로운 농정패러다임 구축

김병률 · 유찬희 · 임영아 · 이명기 · 김덕호 · 우성희

**연구 담당**

**김병률** | 선임연구위원 | 제1장  
**유찬희** | 부연구위원 | 제2장  
**임영아** | 부연구위원 | 제3장  
**이명기** | 연구위원 | 제4장  
**김덕호** | 초빙연구위원 | 제4장  
**우성희** | 연구원 | 제2장, 자료 조사 및 정리

정책연구보고 P238

**농업·농촌의 가치 확산과 새로운 농정패러다임 구축**

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2017. 3.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | (사)한국책수장애인협회

ISBN | 979-11-6149-050-2 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
- 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용하실 수 있습니다. (CIP제여번호 : CIP2017024705)

## 머리말

---

최근 농업을 둘러싼 대내외 여건이 빠르게 변화하고 있다. 경제 전반적으로 저성장이 지속되고 저출산 고령화가 심화되고 있다. 국민들의 삶의 양식은 소득과 함께 행복을 추구하는 방향으로 변화하고 있다. 또한 4차 산업혁명이라는 기대와 우려를 동반한 큰 물결이 도래하고 있다. 내적으로는 농업소득 정체 혹은 감소, 농촌 공동화 및 고령화, 공동체 약화와 환경오염 등 농촌다움의 상실 등의 문제가 누적되고 있다. 이와 같은 대내외적 여건 변화 속에서 경쟁력 있는 농업의 지속성을 확보하고, 농촌의 잠재력을 발휘하기 위해 기존 농정의 패러다임을 전환해야 한다는 요구가 커지고 있다.

이 연구에서는 이상의 사회적 요구에 대응하여 농업·농촌 발전의 새로운 패러다임을 정립하여 미래지향적 농정 거버넌스 기본 틀이 유지될 수 있는 농정 방향을 설정하고자 하였다. 집필진들이 쟁점을 파악하고 논제를 설정하여 원내 토론회와 연구협의회를 개최하였고, 분야별 전문가들의 의견을 종합적으로 반영해 내용을 보완해 나가는 방식으로 연구를 진행하였다.

연구 결과물은 총괄본과 자료집으로 나누어 출간하였다. 총괄본에는 농업·농촌의 공익적 기능을 재조명하고 새로운 농정 패러다임을 제시하였고, 자료집에는 분야별 정책 방향과 중점과제에 관한 내용을 담았다.

이 연구를 수행하는 과정에서 많은 도움을 주신 관계자께 감사드린다. 아무 쪼록 이 연구가 우리나라의 새로운 농정 패러다임을 구축하는 데 유용한 정보로 활용되어 농업·농촌 정책 수립 및 집행의 주춧돌이 되기를 기대한다.

2017. 3.  
한국농촌경제연구원장 김창길



## 요 약

---

### □ 연구배경

농업·농촌이 당면한 위기를 극복하려면 새로운 발전전략을 시급히 수립해야 한다. 농업·농촌 내부적으로 농업 인구 감소, 농촌 공동화 및 고령화 등의 문제가 오랜 기간 누적되어 왔고, 외부적으로 국가 경제 대비 비중 감소에 따른 재정지원 및 민간투자 위축, 시장개방 심화에 따른 농축산물 수입 증가 등이 영향을 미쳐 왔다. 이 연구의 목적은 농업·농촌의 공익적 기능을 재조명하고 새로운 농정 패러다임을 제시한 뒤, 분야별 정책 방향과 중점과제를 제시하는 데 있다.

### □ 연구방법

이 연구는 크게 총괄 부분과 정책 부분으로 나누어 진행되었다. 본 보고서에는 총괄 부분을 담고, 정책 부분은 자료집으로 출간하였다. 총괄 부분은 원고 작성 후 원내토론회에서 3차례 발표하고, 전체 연구진이 참여하여 활발히 의견을 개진하고 농정패러다임 전환 방향을 공유하였다. 정책 부분은 정책분야별로 선정된 전문가가 원고를 작성하고 분야별 전문가들과 토론을 통해 내용을 보완하였다. 한국정책학회와 성균관대학교에서 수행한 위탁연구 결과를 각각 총괄본 제3장과 자료집 제9절에 반영하였다.

### □ 연구결과

기존 농정 기조는 구조조정을 통한 경쟁력 강화에 초점을 맞추었다. 한국 농업의 경쟁력을 현시비교우위지수, 무역특화지수, Grubel-Lloyd지수로 평가해 본 결과 경쟁력 순위가 낮고 시간이 흘러도 순위가 크게 변하지 않았다. 그러나 이상의 지수들은 과거에 시현된 경쟁력을 주로 계측했기 때문에 향후 지향할 방향에 대한 제언을 하기 어렵고, 농업 부문을 포함한 보다 넓은 체계와의 상호작

용을 고려하지 못했다는 한계가 있다. 따라서 경쟁력 평가지표 또는 방식을 바꿀 필요가 있는데, 이 연구에서는 새로운 방향과 평가방식을 ‘잠재적 경쟁력’이라고 통칭하였다.

잠재적 경쟁력에 영향을 미치는 부문은 거버넌스(Governance), 인적·물적 자본(Capital), 시장 효율성(Market Efficiency), 농업·농촌 여건(Agricultural/Rural Features), 환경(Environment)으로 설정하였다. EEAGCI 도출을 통해 한국과 21개 OECD 국가의 잠재적 경쟁력을 부문별로 비교해본 결과 한국 농업은 비교대상 국가 평균보다 인적·물적 자본 여건은 상대적으로 우위에 있는 반면, 시장 효율성과 거버넌스, 환경 부문은 상대적으로 열위에 있었다.

다원적 기능은 식량 및 섬유 제공이라는 농업의 일차적 기능에 덧붙여 농업 활동이 경관 형성, 환경보전(재생가능 자원의 지속가능한 관리, 생물다양성 보존), 지역 사회 지속가능개발목표 보전에 기여하는 것을 의미한다. 따라서 농업의 다원적 기능이 존재한다면 외부성과 공공재적 특성을 고려하여 사회 후생을 극대화하는 최적의 생산이 이루어지도록 정부가 적절하게 개입할 필요가 있다. 나아가 농업의 다원적 기능의 발현이 있을 때에만 농업의 잠재적 경쟁력 강화 역시 달성할 수 있다. 다만 다원적 기능의 존재나 정부 개입에 대한 정당성을 얻기 위해서는 다원적 기능의 결합성 및 범위의 경제, 외부효과 및 시장 실패에 관한 기초연구가 선행되어야 한다.

이처럼 한국 농정은 농업의 다원적 기능을 중시하면서 잠재적 경쟁력을 향상시키는 방향으로의 농정 패러다임 전환이 요구되는 시기에 와 있다. 실제로 2013~2017년 농발계획의 주요 여건 변화/계획 수립 배경에서는 농정철학과 농정방향이라는 키워드가 나타나는데, 최근 들어서 기존의 경쟁력 중심, 시장경제 중심적 농정 패러다임에서 벗어나려는 움직임을 반영한 것으로 보인다.

농정 패러다임의 전환을 모색하려면 현재 농업·농촌의 대내외 여건에 따른 대응 전략을 마련하는 방식으로 접근하거나, 미래의 다양한 농업·농촌의 모습을 그려보고 대응 전략을 실현하는 데 적합한 모습을 도출할 수 있다. 먼저 농업·농촌 대내외 여건 변화에 대응한 농정 패러다임 전환의 키워드는 다음과 같이 정리하였다.

- 국민이 원하는 가치를 제공함으로써 국민의 신뢰와 지지를 얻고 국민 행복 증진에 기여
- 기존 농정에 대한 평가를 통해 농업경쟁력 강화함과 동시에 경제·사회·환경적 가치가 조화된 새로운 농정전략 수립
- 공정성(fairness)으로서의 정의 개념
- 다양한 이해관계자 참여를 통한 지역 특성 맞춤형 정책 추진
- 지방분권화를 위한 지방의 농정추진역량 제고 및 농정 추진 체계 수립
- 소득과 함께 국민의 삶의 질 수준 제고
- 국민에게 농업·농촌의 다양한 가치(안전한 식품, 안전한 생산, 환경유지, 농촌다움 등)를 제공하고 공감을 얻음
- 생산기능 인구 감소에 대비한 농업부문 노동생산성 제고
- 고령 국민이 농업 활동 또는 농촌 생활로부터 삶의 만족을 느낄 수 있도록 준비
- 창의적 인력 육성, 질적으로 우수한 일자리를 창출
- 4차 산업혁명 기술의 접목을 통한 성장동력 창출, 부작용을 최소화하기 위한 산업 및 지역 공간으로서의 농업·농촌 역할 모색

농업인 및 농촌주민의 삶의 질 제고, 농촌 사회 및 공동체의 발전, 국민에게 믿음과 행복을 주는 다원적 가치의 제공, 건전한 시장경쟁을 통한 성장동력 창출을 위해서는 ‘다수의 가족농과 시장경쟁을 통한 경쟁력 있는 농기업이 공존하는 사람 중심의 농촌’이 바람직하다고 판단하였다. 이상의 논의를 바탕으로 새로운 농정패러다임을 다음 다섯 가지로 요약하였다.

- ① 농업·농촌과 함께 농업·농촌의 가치 수요자인 국민 전체로 농정 고객을 확대**
- ② 가격, 수급, 경쟁력 등 기존 생산물 중심에서 사람 중심으로 전환**
- ③ 소득 중심에서 농업인과 농촌주민의 삶의 질 또는 만족 중심으로 전환**
- ④ 농업, 농촌을 분리시켜 보는 것이 아니라 통합하여 접근**
- ⑤ 보상 차원에서의 일반 국민에 대한 지원 요청이 아닌 경제·사회·환경적 책임 완수에 대한 국민지지 차원의 정당한 대가 요청**

## ABSTRACT

---

# The Extension of Value in Agriculture and Rural Areas to and the Establishment of a New Agricultural Policy Paradigm

### **Research Background**

To overcome the crisis that agriculture and rural areas are facing, new development strategies should be urgently established. Internally, the problems of agricultural population decline and aging have been accumulating for a long time. Externally, financial support and private investment have been shrinking, and imports of agricultural and livestock products have increased as market opening has expanded. The purpose of this study is to re-examine the multi-functionality of agriculture and rural areas, propose a new agricultural paradigm, and suggest major relevant issues and policy direction by sector.

### **Research Methodology**

This study largely consists of the general part and the policy part. This report contains the general part, and the policy part is published as the resource book. After drafting manuscripts of the general parts, the researchers made three presentations at the internal debate, and actively expressed their opinions to the whole team involved and shared the direction of the paradigm shift. The policy part was drafted by experts in the policy field and was supplemented through discussion. The results of the commissioned research conducted by the Korean Association for Policy Studies and Sungkyunkwan University were reflected in Chapter 3 of this report and Chapter 9 of the resource book.

### **Research Results**

Previous Korean agricultural policies have focused on strengthening competitiveness through restructuring. An evaluation of the competitiveness of

Korean agriculture via the revealed comparative advantage index, trade specialization index and Grubel-Lloyd index indicates that ranking was low and did not change much over time. However, since the above indices have mainly measured the competitiveness realized in the past, it is difficult to suggest directions for the future, and they did not consider wider systems, including the agricultural sector. Therefore, it is necessary to change the evaluation index or evaluation method of competitiveness. In this study, the new evaluation method was called ‘potential competitiveness’.

The factors affecting potential competitiveness consist of governance, capital, market efficiency, agricultural/rural features, and environment. As a result of comparing the potential competitiveness of Korea and 21 OECD countries by EEAGCI, Korea’s agriculture has a relatively higher capital condition than the comparative country average, while market efficiency, governance and environment are relatively inferior.

Therefore, if the multi-functionality of agriculture exists, the government needs to intervene appropriately in order to maximize social welfare by considering externality and its nature as public good. Furthermore, the potential competitiveness of agriculture can be achieved only when the multi-functionality of agriculture is fully realized. However, in order to obtain justification for the existence of the multi-functionality or government intervention, basic research on combination, economics of scope, external effects and market failures of the multi-functionality should be preceded.

As such, the Korean agricultural policy paradigm should change in the direction of enhancing potential competitiveness while giving importance to the multifunctionality of agriculture. The multifunctionality of agriculture means that agricultural activities contribute to landscape formation, environmental conservation (sustainable management of renewable resources, biodiversity conservation) and conservation of community sustainable development goals in addition to the primary functions of agriculture, food and fiber provision. In fact, in the 2013-2017 Plan to Develop Agriculture, Rural Communities, and Food Industry, key words such as agricultural philosophy and agricultural direction are emerging, which seems to reflect a recent movement to escape from the existing competitiveness-centered and market-centered agricultural paradigm.

In order to search for the transformation of the agricultural policy paradigm, it is necessary to develop strategies to cope with the internal and external conditions of agriculture and rural areas, to have various visions for agriculture

and rural areas in the future. To begin with, the keywords of the paradigm shift of agricultural policies in response to changes in internal and external conditions of agriculture and rural areas are summarized as follows.

- Provide the people with the value they desire to gain their trust and support and contribute to their happiness
- Establish a new agricultural strategy that harmonizes economic, social and environmental values while enhancing agricultural competitiveness through the evaluation of existing agricultural policies
- Justice as fairness
- Promote local customized policies through participation of various stakeholders
- Improvement of agricultural policy promotion capacity and system of local government for decentralization
- Improve the quality of life as well as income level of the people
- Provide the people with various values of agriculture and rural areas (safe food, safe production, environmental preservation, rurality, etc.) and gain sympathy
- Raise labor productivity in the agricultural sector in preparation for a decrease in the productive population
- Prepare aged people to feel satisfaction of life from agricultural activities or rural life
- Creative manpower development and high quality job creation
- Create growth engines by combining 4th industrial revolution technology and seek the role of agriculture and rural areas as industry and local space to minimize side effect

In order to raise the quality of life of farmers and rural residents, to develop rural society and communities, to provide the people with plural values that give faith and happiness, and to create growth engines through healthy market competition, it is desirable to have ‘rural villages centered on people where a large number of family farms and competitive agricultural enterprises through market competition coexist’. Based on the above discussion, we summarized the new agricultural paradigm into the following five.

- ① Expand the target of agricultural policy to the entire nation as value consumers in agriculture and rural areas
- ② Transition from being product (price, supply, competitiveness) centered to people centered
- ③ A transition of focus from income to centered to the quality of life or satisfaction of farmers and rural residents
- ④ Approaches to integrate agriculture and rural areas rather than separate
- ⑤ Justification for public support for the fulfillment of economic, social, and environmental responsibilities, rather than requests for support to the general public at the level of compensation.

Researchers: Kim Byoungryul, Lee Myoungki, Kim Dukho, Rhew Chanhee,  
Im Yeonga, Park Joonkee, Kim Meebok, Kim Yonglyoul, Kim  
Jeongseop, Chae Gwangseok, Choi Byungok, Hwang Yunjae,  
Kim Jongin, Park Seongjin, Park Jiyun, Lee Sanghyeon, Chung  
Dochae, Woo Sunghwi

Research period: 2016. 6. ~ 2017. 3.

E-mail address: [brkim@krei.re.kr](mailto:brkim@krei.re.kr)



## 차 례

---

### 제1장 연구 개요

1. 연구 배경과 목적 .....	1
2. 연구 내용 및 방법 .....	2

### 제2장 한국 농업 경쟁력 평가

1. 농업 경쟁력의 정의와 속성 .....	8
2. 농정 기조와 농업 경쟁력 .....	13
3. 여건 변화와 농업 경쟁력 재조망 .....	23

### 제3장 농업·농촌의 공익적 기능과 가치 재조명

1. 들어가며 .....	33
2. 다원적 기능, 비교역적 기능, 공익적 기능 .....	35
3. 다원적 기능에 대한 국내 인식 및 연구 현황 .....	45
4. 농발계획 주요 내용과 다원적 기능 .....	50
5. 농업·농촌의 공익적 가치 평가 .....	58

### 제4장 농정 패러다임의 전환

1. 농정의 대내외 여건과 전환 필요성 .....	65
2. 농정 패러다임 전환 측면에서 바람직한 미래 농업·농촌 모습 .....	78
3. 새로운 농정 패러다임 전환 방향 .....	80

### 부록

1. 농업·농촌의 공익적 가치와 미래 정책방향 논의 .....	85
2. 시현된 경쟁력 지표 산출 결과 .....	93
참고 문헌 .....	97

## 표 차례

---

### 제1장

<표 1-1> 원내토론회 및 연구진협의회 개최결과 요약 .....	4
--------------------------------------	---

### 제2장

<표 2-1> 주요 선행연구에서 제시된 경쟁력 및 농업 경쟁력의 정의 .....	8
<표 2-2> 주요 선행연구에서 정의한 농업 경쟁력의 속성 .....	13
<표 2-3> 주요 시기별 농정 기조와 주요 투융자 사업 및 정책 .....	14
<표 2-4> ‘경쟁력 제고(체질 강화)’ 사업군 및 주요 세부 사업(2009~2017년) ..	15
<표 2-5> OECD 주요국의 품목군별 수출-수입가격 비율 .....	22
<표 2-6> 이 연구에서 시현된 경쟁력과 잠재적 경쟁력 속성 비교 .....	25
<표 2-7> 이 연구에서 사용한 잠재적 경쟁력 분석 틀 구성 .....	27

### 제3장

<표 3-1> 농업 정책 패러다임의 특성 .....	34
<표 3-2> FAO 농업의 역할과 OECD 다원적 기능 비교 .....	39
<표 3-3> FAO 농업의 역할 구분 .....	40
<표 3-4> 농업의 다원적 기능에 대한 다양한 분류 .....	43
<표 3-5> 다원적 기능에 대한 국내 선행 연구 .....	49
<표 3-6> 농업·농촌 발전계획 주요 내용 변화 .....	56
<표 3-7> 국민의식조사 설문지 .....	59
<표 3-8> 농업·농촌의 기능을 보존하기 위한 지불의사가 없는 이유 .....	61

## 제4장

<표 4-1> 시기별 농정목표와 정책 .....	75
<표 4-2> 농정 패러다임 전환의 키워드 .....	77
<표 4-3> 미래 농업을 구성하는 주요 경영 주체별 특징 비교 .....	79
<표 4-4> 새로운 농정 패러다임 전환 방향과 지향점 .....	83

## 부록 1

<부표 1-1> 세부기능의 우선순위(중요도 측면) .....	86
<부표 1-2> 전체 추진전략의 우선순위 분석(중요도 측면) .....	88
<부표 1-3> 세부기능의 우선순위(시급성 측면) .....	89
<부표 1-4> 전체 추진전략의 우선순위 분석(시급성 측면) .....	90

## 부록 2

<부표 2-1> OECD 35개국의 현시비교우위지수(RCA) 산출 결과 (2011~2015년) .....	93
<부표 2-2> OECD 35개국의 무역특화지수(TSI) 산출 결과 (2011~2015년) .....	94
<부표 2-3> OECD 35개국의 그루벨-로이드(Grubel-Lloyd)지수 산출결과 (2011~2015년) .....	95

## 그림 차례

---

### 제2장

<그림 2-1> 주요 국가별 현시비교우위지수 비교 결과 .....	18
<그림 2-2> 주요 국가별 무역특화지수 비교 결과 .....	19
<그림 2-3> 주요 국가별 GL지수 비교 결과 .....	21
<그림 2-4> 한국 농림업 생산액 대비 농산물 수출·수입액 비중 (1995~2015년) .....	24
<그림 2-5> 농업 부문의 시현된 경쟁력 및 잠재적 경쟁력 계측 모식도 .....	25
<그림 2-6> 한국과 OECD 21개국 평균 농업 잠재적 경쟁력 비교: 요약 .....	30
<그림 2-7> 국가별·부문별 '잠재적 경쟁력' 영향력 비교 .....	31
<그림 2-8> 한국 농업 세부 부문별 '잠재적 경쟁력' 영향 정도 .....	32

### 제3장

<그림 3-1> 우리나라 농업·농촌에 대한 전반적 인식 .....	60
<그림 3-2> 매달/매년 일정금액을 지불할 의사가 있다고 응답한 비중 .....	60

### 제4장

<그림 4-1> 실질 GDP 성장률(전년 동기비 %) .....	66
<그림 4-2> 우리나라의 국민 삶의 질 종합지수와 1인당 GDP .....	69
<그림 4-3> 농업·농촌의 다원적·공익적 기능에 대한 국민의식조사 결과 .....	70
<그림 4-4> 연령대별 인구 전망 .....	71
<그림 4-5> 농업 발전의 단계와 농업 부문에 대한 사회적 수요 .....	74

### 부록 1

<부도 1-1> AHP 분석을 위한 의사결정 계층도 .....	85
------------------------------------	----

# 제 1 장

---

## 연구 개요

### 1. 연구 배경과 목적

- 내부적으로 농업인구의 감소와 농촌 공동화 및 노령화, 외부적으로 국가경제에서 차지하는 비중 감소에 따른 재정지원 및 민간투자 위축, 시장개방 심화에 따른 농축산물 수입증가 등 농업·농촌이 당면한 위기를 극복하기 위해서는 새로운 발전전략을 수립하는 것이 시급함.
  - 대규모 재정 투융자와 보조금 지원이 지속되어 왔지만 농업부문의 상대적 축소가 지속되어 왔고 농가경제는 여전히 불안정한 상태이며, 농촌의 미래전망 또한 밝지 않다는 평가를 받고 있음.
  - 지속가능한 농업·농촌의 발전을 위해서는 안정적 식량 공급, 환경·문화·생태·경관 보전, 지역공동체 유지 등과 같은 농업·농촌의 본질적 가치를 재조명하고 이를 토대로 미래 성장잠재력을 객관적으로 평가해야 함.
- 한편, 지난 30년 동안 진행된 시장개방 확대에 대응하여 수세적인 대책 마련에 치우쳐 왔던 농업계의 인식을 전환하고, 앞으로 우리 농업·농촌이 변화해 나가야 하는 미래상을 모색하고, 중장기 농정방향을 견인할 수 있도록 구체적인 정책수단을 강구해야 함.
  - 농업·농촌에 대한 재정지원의 근거로 주장되는 농업의 공익적 기능에 대

한 사회적 보상에 대해서는 구체적 연구나 평가가 없어 근거가 매우 빈약한 상태임. 따라서 명확한 근거를 제시를 통해 농업·농촌의 공익적 기능과 다원적 가치에 대한 국민적 공감대 확산 필요

- 메가트렌드 등 대내외 여건변화에 대응하여 농업·농촌 발전의 새로운 패러다임을 정립하고 미래지향적 농정거버넌스 구축을 도모해야 함.
  - 차기 정부의 농정비전뿐만 아니라 향후 20~30년간 기본 틀이 유지될 수 있는 농정방향 정립이 필요함.
- 본 연구의 목적은 농업·농촌의 공익적 기능을 재조명하고 새로운 농정패러다임과 각 농업·농촌·식품 정책분야별 정책방향 및 중점과제를 제시하는 것임.

## 2. 연구 내용 및 방법

- 본 연구는 크게 총괄부분과 정책부문으로 이루어짐. 본 보고서에는 총괄부분을 담고, 정책분야는 자료집으로 출간하였음.
- 총괄부분 주요 내용은 다음과 같음.
  - 제2장에서는 경쟁력 강화 중심의 기존 농정 성과와 한계를 살핌. 과거 농정 기조에 대한 대안 중 하나로 언급되는 다원적 기능 등 새로운 방향 정립의 필요성을 제기함.
  - 제3장에서는 농업·농촌의 공익적 기능과 가치를 재조명하고, 다원적 기능의 개념과 논의 동향을 제시함. 다원적 기능에 대한 국민 인식을 분석하여 구체적으로 중점을 두어야 할 분야를 도출함. 더불어 최근 농정에서 다원적 기능을 공급할 수 있는 조성 기능을 어느 정도 수행했는지, 해당 기능에 중점을 두었는지를 분석함.

- 제4장에서는 농정의 대내외 여건 변화에 대응해 바람직한 농업·농촌 모습을 모색하고 새로운 농정 패러다임을 제시함. 제2장에서 다룬 기존 농정의 한계를 벗어나고, 제3장에서 논의한 다원적 기능을 지향하고자 할 때 필요한 패러다임 전환 방향을 제시함. 제4장에서 앞 장의 내용 외에도 보다 넓은 대내외 여건을 함께 고려함.
- 정책 부문에서는 각 주요 부문별로 현황을 점검하고 정책 방향과 과제를 제시했음. 본 연구에서 다룬 정책분야는 다음과 같음.
  - 농지제도
  - 소득경영안정
  - 쌀 수급
  - 고령화/인력
  - 농촌융복합화
  - 농촌 주민 삶의 질
  - 식품소비
  - 농산물유통
  - 식품산업
  - 기술융복합/R&D
  - 기후변화
  - 농업통상
  - 농식품 분야 재정투융자 지원체계

〈표 1-1〉 원내토론회 및 연구진협의회 개최결과 요약

구분	주 제	발표자(토론자)
연구진협의회 2016.10.10.(월)	쌀 수급 동향과 정책 과제	김태훈(박준기)
	농업·농촌·식품산업의 미래 비전	이용선
	농촌의 새로운 가치와 정책 과제	성주인(정도채)
연구진협의회 2016.11.1.(화)	통상 및 수출 전망과 정책 과제	이상현(김경필)
	농정 패러다임 전환	김덕호
연구진협의회 2016.11.15.(화)	고령화/인력	김정섭
	재정/투자	황의식(김미복)
	경쟁력 지표	유찬희
	농업·농촌 가치	임영아
연구진협의회 2016.11.28.(월)	식품소비정책 현황과 개선방향	이계임
	식품산업/CSR	박성진
연구진협의회 2016.12.06.(화)	경쟁력 지표	유찬희
	농지제도 현황 및 정책과제	채광석(김홍상)
원내토론회 2017.1.19.(목)	한국 농업에 대한 새로운 시각: 경쟁력인가, 잠재력인가	유찬희
원내토론회 2017.1.24.(화)	농정패러다임의 전환	김덕호
연구진협의회 2017.1.31.(화)	농촌 주민 삶의 질 향상 정책 현황과 과제	정도채
	6차산업화 정책 농촌융복합화로 농촌경제 활성화	김용렬
원내토론회 2017.2.1.(수)	행복 그리고 농정방향 전환의 Keywords	이명기
연구진협의회 2017.2.7.(화)	농업경영안정지원정책 확충	박준기
	농산물유통 증장기 발전전략	최병옥
	농업분야의 벤처와 관련한 그간의 변화	박지연
	기후/환경 분야	임영아
	환경보전 프로그램	임영아

○ 본 연구의 연구방법은 다음과 같음.

- 총괄분야는 원고 작성 후 원내토론회에서 3차례 발표함. 전체 연구진이 참여하여 활발히 의견을 개진하고 농정패러다임 전환 방향에 대해 함께 공유함<표1-1>.
- 각 정책분야별로 선정된 전문가가 원고를 작성하고 분야별 전문가들과 토론을 통해 내용을 보완함.
- 한국정책학회에서 수행한 “농업·농촌의 공익적 가치와 미래 정책 방향” 위탁연구 결과와 성균관대학교에서 수행한 “식품기업의 농업·농촌분야

사회적 책임 강화 방안” 위탁연구 결과를 각각 총괄 부분 제3장(농업·농촌의 공익적 기능과 가치 재조명)과 자료집 제9절(농업과 기업 간 상생 협력을 통한 미래 식품외식산업 활성화)에 반영하였음.



## 제2장

### 한국 농업 경쟁력 평가

- 한국 경제에서 농업 부문이 차지하는 비중은 계속 감소하여 왔음. 국가 전체 GDP 대비 농림어업 GDP 비중은 1970년대 평균 21.5%에서 1990년대 평균 5.3%, 2000~2016년 평균 2.5%까지 줄어들었음.
- 경제 성장 과정에서 1차 산업의 경제적 비중이 줄어드는 현상은 일반적임 (Petty-Clark Law).<sup>1</sup> 그럼에도 정부는 1차 산업이 기본적으로 수행하는 역할을 유지하고자 노력을 기울였고, 이는 (구조조정을 통한) 경쟁력 강화 중심 농정 기조라는 형태로 구체화되었음(조성제·유병호 2011; 서세욱 2012; 황수철·김태연 2010; 황수철 2014; 황수철 2016).
- 경쟁력 강화 중심 농정 하에서 실시한 투융자 사업이 생산성 증대 등 일정한 성과를 낳았지만, 농업 부문의 정부 의존도 증가, 환경부담 증대, 식품안전성 문제 대두 등의 부작용도 초래했음(황수철 2014; 황수철 2016; 이정환 2017).
- 제2장에서는 이러한 문제 의식을 가지고 1) 시현된 경쟁력을 기준으로 기존

---

1 Petty-Clark 법칙은 경제가 발전할수록 1차 산업(primary industry)과 제조업 비중이 점차 줄어들고, 서비스업 비중이 증가하는 현상을 뜻함.

농정 기조의 성과를 평가하고, 2) 농업의 잠재적 경쟁력을 유지하면서 기존 농정에서 나타난 문제점을 해결할 방향 전환의 단초를 모색하고자 함. 다원적 기능을 재조명하는 과정이 이 대안 중 하나가 될 수 있음.

## 1. 농업 경쟁력의 정의와 속성

### 1.1. 농업 경쟁력의 정의

- 경쟁력(competitiveness) 또는 농업 경쟁력은 연구자별로 다양하게 정의하고 있음<표 2-1>. 연구 목적에 맞추어 농업 경쟁력을 세밀하게 정의할 필요가 있음을 시사함.
- 선행연구에서 사용한 경쟁력 정의는 추상적이고 범주가 매우 넓으며 많은 요소를 포함하고 있음. 이 연구에서는 경쟁력 속성을 중심으로 농업 경쟁력을 구분하고 범주를 좁히고자 함.

〈표 2-1〉 주요 선행연구에서 제시된 경쟁력 및 농업 경쟁력의 정의

구분	경쟁력 및 농업경쟁력의 정의
OECD	국민의 실질소득을 장기적으로 유지 또는 상승시키며, 국가가 자유무역 및 공정한 시장제도 아래에서 국제 시장의 시험을 충족할 수 있는 재화 및 서비스를 생산할 수 있는 능력
Freebain(1987)	고용된 자원에 대해 최소한의 기회비용을 획득하면서 잠재적 경쟁자들보다 저렴하거나 동일한 가격으로 국내외 구매자가 원하는 시점, 장소, 형태로 재화와 서비스를 제공하는 능력
Brinkman(1987)	타 국가의 농산물이 판매되는 공간에서 자국 농산물을 판매하는 능력으로 실질경쟁력과 시장경쟁력으로 구분
최정남 외(2009) 김병률 외(2009)	농업경영체 및 종사자가 국내 및 해외시장에서 농식품의 생산, 판매를 확대함으로써 농업종사자의 소득을 제고하고 삶의 질을 지속적으로 향상시킬 수 있도록 하는 농업 및 관련 부문의 종체적 능력
조성제 외(2011)	우리나라 농업 부문 종사자가 국내외 시장에서 농식품의 생산, 제조, 가공 그리고 판매 및 유통에 이르는 일련의 행위를 통해 지속적인 소득증대를 이루함으로써 삶의 질을 향상시킬 수 있는 농업 부문의 능력

자료: 이춘수·이병훈·양승룡(2014: 670).

## 1.2. 농업경쟁력의 속성

- 농업 경쟁력을 세밀하게 정의하려면 어떠한 측면에서 경쟁력 개념을 구분 할지를 결정해야 함. 이 연구에서는 Siggel(2007)의 분류 기준에 따라 주요 선행연구에서 사용한 농업 경쟁력의 정의 및 지표를 구분하였음.
- Siggel(2007)은 경쟁력 개념을 7개 관점에서 비교·대조함.
  - 거시(macro) 대 미시(micro), 단면적(one-dimension) 대 다면적(multi-dimensions), 비교 기준(가격과 실질유효환율), 정태적(static) 대 동태적(dynamic), 확실성(deterministic) 대 불확실성(stochastic), 사후적(ex-post) 대 사전적(ex-ante), 실증적(positive) 대 규범적(normative), 목적(정책 평가 대 국제 비교)을 제시함.
  - 이 연구에서는 단면적 대 다면적, 비교 기준을 제외한 5개 관점을 사용함.

### 1.2.1. 거시적 개념과 미시적 개념

- 거시적 수준에서 경쟁력을 논의할 때 “미시 수준(micro-level) 경쟁력을 합산하면 거시 수준(macro-level) 경쟁력으로 볼 수 있는가?”라는 문제를 바라보는 입장은 상이함.
  - 미시적 수준에서는 개별 생산주체·기업·산업 단위 경쟁력을 평가하는 반면, 거시 수준에서는 개별 주체 역량으로 감당하기 어려운 요인까지 고려함.
- 미시 수준 경쟁력 합계와 거시 수준 경쟁력이 다르다고 보는 관점에서는 정부 보조 수준(Brinkman 1987; Latruffe 2010), 시장 여건 안정성, 정부 정책 (Siggel 2007) 등 사업 여건(‘business climate’)을 거시적 수준의 경쟁력을 이루는 요소로 파악함.

- 대표적인 지표로 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)에서 계측하는 국제경쟁력지수(Global Competitiveness Index: GCI)가 있음.
- 미시 수준 경쟁력을 합치면 거시 수준 경쟁력도 알 수 있다는 관점에서는 “국제경쟁력 있는 기업이나 산업이 있으면 경제 전반의 경쟁력도 강할 것”이라고 전제함.
  - 이병훈 외(2013), 이춘수·이병훈·양승룡(2014)도 이를 암묵적으로 가정하고 있음.
- 이외에 실질 환율(Real Exchange Rate: RER), 또는 실질 유효 환율(Real Effective Exchange Rate: REER)을 이용하여 평가하는 관점도 있으나, 이 연구의 범위에는 포함시키지 않음.<sup>2</sup>

### 1.2.2. 정태적 대 동태적 개념

- 경쟁력을 비교하고자 시도했던 다수 선행연구는 정태적 개념을 전제하고 분석을 실시하였음. 이러한 식으로 접근하면 특정 시점 또는 (과거) 기간 동안 실현된(realized) 결과를 비교할 수는 있지만, 경쟁력 자체가 또는 경쟁력에 영향을 미치는 요인이 어떻게 변화해 왔는지는 파악하기 어려움.
  - 예를 들어, 한 기업이 신기술을 도입하였다면, 단기적으로는 효과가 나타나지 않아 정태 분석 결과는 변하지 않을 수 있음. 시간이 지나면서 새로운 기술이 경쟁력에 영향을 미치고 앞으로 경쟁력을 강화시켜 나가는데, 정태 분석은 이러한 변화를 분석하거나 파악하는 데 한계가 있음.

---

<sup>2</sup> 이 관점에서 경쟁력을 평가한 최근 연구는 김재덕 외(2014)를 참고.

- 정태적 접근 방식의 한계를 보완하고자 동태적 관점에서 접근한 연구는 Porter(1990) 이후 본격화됨. 미시 수준의 의사결정 주체가 통제할 수 없는 (“beyond control”) 영향을 고려하고, 변화 정도를 계측하는 방식이 보다 적합하다는 주장과 시도가 이어졌음.
  - 위의 기업 사례를 다시 들면, 특정 시점에서 해당 기업의 시장 점유율보다 시장 점유율 변화 추이를 토대로 경쟁력을 평가하는 것이 보다 적절하다고 주장함.
- 정태적, 동태적 개념은 그 자체로도 중요하지만, 확실성 대 불확실성, 사후적 대 사전적, 실증적 대 규범적, 목적과 연계하여 파악하여야 연구 목적에 더욱 부합함.
  - 개념과 관점 특성상 정태적-확실성-사후적-실증적 개념을 한 부류로 묶을 수 있고, 동태적-불확실성-사전적-규범적 개념을 다른 부류로 볼 수 있음(Siggel 2007).
  - 선행연구 중 이병훈 외(2013), 이춘수·이병훈·양승룡(2014)은 전자에 가깝고, 이용기(2009), Diaz-Bonilla et al.(2014)은 후자에 속함.

### 1.2.3. 확실성/사후적 대 불확실성/사전적 개념

- 농업 경쟁력을 계측한 연구는 대부분 비용, 가격, 시장 점유율 등을 측정하였음. 이미 실현된 결과를 관찰하였기 때문에 측정 시점의 경쟁력은 확실성을 지님.
  - 이미 실현된 결과를 토대로 하기 때문에 사후 평가 방식을 사용함. 특정 시점에서 평가를 하기 때문에 정태적임.
- 관찰하거나 정량적으로 나타내기 어렵지만 잠재적 경쟁력에 영향을 미칠 수 있는 요소를 반영하고자 하는 불확실성 개념을 다룬 연구는 비교적 적음.

- 관찰하기 어려운 요인이 경쟁력에 어떻게 영향을 미칠지를 살피고자 하기 때문에 사전 평가 성격을 띠. 시간이 지나면서 발현될 효과를 예측하기 때문에 동태적임.
- 대리변수(proxy variable)를 사용하거나 통계 기법을 이용하여 관찰할 수 없는 요인의 효과를 정량화하는 방법을 많이 사용함.

#### 1.2.4. 실증적 대 규범적 개념

- 실증적 개념은 경쟁 결과가 어떻게 나타났는지("what it is")를 주로 분석함. 결과를 놓고 가치 판단을 하지 않음.
  - 예를 들어 수출 성과가 좋으면 국제 경쟁력이 있다고 볼 수 있음. 그러나 이 과정에서 국내 실질 소득이 감소할 수 있음(Hatsopoulos, Krugman, and Summers 1988).
- 규범적 개념은 거시적 수준에서 경쟁력을 평가할 때 자주 사용함. 경쟁 결과가 어떻게 나타나야 하는지("what it should be")를 주로 분석하고, 가치 판단을 함.
  - 위의 예에서 수출과 국내 실질 소득 중 어느 쪽에 초점을 맞추어야 할지 판단해야 함. Markusen(1992)은 "자유무역이 이루어지고 수지 균형이 이루어졌을 때, 한 국가의 실질 소득 증가율이 교역상대국만큼 증가해야 경쟁력이 있다"라고 주장하였음.

#### 1.2.5. 경쟁력 계측 목적

- 경쟁력을 측정하는 목적은 크게 한 국가가 실시한 정책 효과를 분석하거나, 국가 간 비교를 하는 것임(Siggel 2007).

### 1.3. 농업 경쟁력 구분

- 앞의 분류 기준에 따라 주요 선행연구의 개념을 분류·비교할 수 있음<표 2-2>.

〈표 2-2〉 주요 선행연구에서 정의한 농업 경쟁력의 속성

선행연구	지표	거시/ 미시	정태/ 동태	확실/ 불확실	사전/ 사후	실증/ 규범	목적
이병훈 외(2013), 이준수·이병훈·양승룡 (2014)	매출액 성장률 지표(SGI)	거시	동태	확실	사후	실증	국제 비교
	시장 점유율 (MSI)	거시	정태	확실	사후	실증	국제 비교
	현시비교우위 (RCAI)	거시	정태	확실	사후	실증	국제 비교
	무역특화지수 (TSI)	거시	정태	확실	사후	실증	국제 비교
이용기 (2009)	-	거시	동태	불확실	사전	규범	정책 평가
Diaz-Bonilla et al. (2014)	-	거시	동태	불확실	사전	실증/ 규범	-

## 2. 농정 기조와 농업 경쟁력

### 2.1. 시기별 주요 농정 기조와 농업 경쟁력

- 1980년대 중반 UR 협상 이후 농업 경쟁력 강화는, 표현은 달랐지만, 한국 농정에서 계속해서 지향해 온 방향이었음<표 2-3>.
  - 1980년대 후반~1990년대 초반의 구조개선과 경쟁력 강화, 문민정부의 개방 대응 경쟁력 강화, 참여정부의 중장기 투융자계획, 이명박 정부와 현 정부의 농산물 수출 경쟁력 강화 등이 그 예임.

- ‘경쟁력 강화’ 사업군에 속한 사업을 살펴보면 ‘좁은 의미에서’ 농업 경쟁력 강화를 추진해 왔음<표 2-4>.
  - 특정 품목(군) 생산 비용 절감 또는 가격 경쟁력 제고, 수출 증대, 개방화 피해 보전 사업이 경쟁력 강화(체질 개선) 사업군에 다수 포함되어 있음.
  - 기반 조성 등 하드웨어 측면과 융자 등 자금 지원을 주요 정책 수단으로 사용함.

〈표 2-3〉 주요 시기별 농정 기조와 주요 투융자 사업 및 정책

정부	여건과 농정 기조	주요 투융자 사업 및 대책
1980년대 이전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 만성적 식량 부족</li> <li>- ‘증산 농정’</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 녹색혁명</li> <li>- 가격지지(이중곡가제)</li> </ul>
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양특회계 적자 누증</li> <li>- UR 개시</li> <li>- 소득정책 핵심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘농어촌종합대책’</li> <li>구조개선, 시장개방 대응 미흡</li> <li>- ‘농어촌발전종합대책’</li> </ul>
1980년대 후반 ~ 1990년대 초반	- 구조개선, 경쟁력 강화	- ‘농어촌구조개선대책’
문민정부 (1993~1997년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UR 타결</li> <li>- WTO 체제 출범</li> <li>- 개방 대응 경쟁력 강화, 선택과 집중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘42조 농어촌구조개선사업’</li> <li>- ‘15조 농어촌특별세사업’</li> <li>- ‘농어촌발전대책’</li> <li>규모화 등 인프라 구축</li> </ul>
국민의 정부 (1998~2002년)	- 가족농 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘45조 농업농촌투융자계획’</li> <li>- ‘농업농촌발전대책’</li> <li>중소농 지원, 친환경농업 등</li> </ul>
참여정부 (2003~2007년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DDA 협상 대응</li> <li>- FTA 개방 확대</li> <li>- 경영위험 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양정개혁</li> <li>- ‘119조 중장기투융자계획’</li> <li>- ‘농업농촌종합대책’;</li> <li>직불제 확대, 농촌 활성화</li> </ul>
이명박 정부 (2008~2012년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선택과 집중 강화</li> <li>- 유통 혁신</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘FTA 국내보완대책’</li> <li>- 식품산업 진흥, 수출 확대</li> </ul>
박근혜 정부 (2013년~현재)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부가가치 창출</li> <li>- 시장개방 영향 본격화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘FTA 국내보완대책’</li> <li>- 창조농업, 6차 산업화</li> </ul>

자료: 농림축산식품부(2015c); 김병택(2001); 김병택(2004); 유찬희 외(2016)에서 재인용.

- 앞의 경쟁력 속성을 기준으로 살펴보면, 규모화, 선택과 집중 등의 정책을 도입, 추진하여 경쟁력을 갖춘 미시적 주체를 육성하고자 하였음. 이러한 접근은 외국에 비해 낮은 한국 농업의 경쟁력을 “정부의 선별적 자원배분을 통해 효과적으로 높일 수 있다는” 설계주의적 구조농정 패러다임에 기초한 것임(이정환 외 2012: 25-26).
- 경쟁력 강화 정책을 추진한 성과는 정태적이고 사후적인 방법으로 주로 계측하였음. 과거 농정에서 강조한 농업 경쟁력 강화 정책의 성과를 실증적으로 분석한 뒤, 정책 방향과 평가 방식의 한계를 논의하고자 함.

〈표 2-4〉 ‘경쟁력 제고(체질 강화)’ 사업군 및 주요 세부 사업(2009~2017년)

사업군 분류	주요 세부 사업
식량, 원예, 과수, 종자 등 경쟁력 제고	민간 육종 연구단지 조성, 동식물자원산업화지원, 저탄소 농림수산식품산업 기반 구축, 논소득기반다양화, 기능성양잠산업육성, 도시농업활성화, 스마트농정 통제체계 구축, 주요곡물산업육성지원, 경쟁력 제고, 간척농지 활용 지원, 밭작물산업육성, 종자산업진흥센터, 밭작물공동경영체육성
	과수고품질시설현대화, 과실 전문생산단지 기반 조성, 거점산지유통센터건설, 과수우량묘목생산, 과수브랜드 육성지원, 과수고품질시설현대화, 과원규모화, 피해보전직불, 폐업지원, 원예생산시설현대화, 농식품ICT융복합화사업
	시설현대화 및 품질관리, 원원종 및 원종, 품종심사 및 재배시험(ODA), 종자수매 및 공급
식품산업	천일염산업육성, 국가식품산업클러스터, 우수외식업체구육성, 식품외식 정보 분석, 전통발효식품육성, 전통발효식품육성(지자체), 외식업체 육성(용자), 전통발효식품육성(용자), 식품외식종합지금(용자), 농업과 기업의 상생협력 활성화, 중소식품기업 경쟁력 강화, 식품소비 및 산업 인프라 강화, 학교급식지원센터 운영 활성화, 지역전략식품산업 육성
농산물, 농식품 수출 촉진	해외시장 개척, 한식세계화, 농식품 운영 활성화(용자), 농식품 수출 해외전진기지 구축, 한식 진흥 및 음식관광 활성화, 신선농산물수출지원, 가공식품수출지원, 농식품 원료구매 및 시설현대화 지원(용자), 농식품 글로벌 경쟁력 강화
축산업 경쟁력 제고	축사시설현대화, 가공원료유지원, 사료산업종합지원(용자), 말 산업 육성 지원, 사료산업종합지원(용자)

주 1) 2017년 성과관리계획서상 사업군 분류를 기준으로 하였음.

2) 일부 사업은 내용은 유사하나 사업 명칭이 바뀌었음.

자료: 농림축산식품부(각 연도) 재구성.

## 2.2. 한국 농업 경쟁력 실증 분석: 수출경쟁력 지표를 중심으로<sup>3</sup>

- 앞에서 살핀 것처럼 경쟁력 강화 정책 중 상당수는 수출 증대를 지향함. 이 소절에서는 수출 경쟁력을 중심으로 성과를 분석함.<sup>4</sup>

### 2.2.1. 현시비교우위지수(Revealed Comparative Advantage: RCA)

- (산식과 해석) 현시비교우위지수는 아래 산식을 이용하여 계산함. RCA 값이 1보다 클수록 i 국가, j 품목이 국제시장에서 경쟁력을 지닌다고 평가할 수 있음.

$$RCA_i = \frac{\frac{X_{ij}}{X_{ik}}}{\frac{X_{nj}}{X_{nk}}}$$

단,  $X_{ij}$ : i국 j 상품(농업) 수출액,  $X_{ik}$ : i국 전 품목 수출액,  
 $X_{nj}$ : 세계 j 상품(농업) 수출액,  $X_{nk}$ : 세계 전 품목 수출액

- (자료) UNCOMTRADE 자료를 이용하여 2002~2015년 동안 OECD 회원국의 RCA 지수를 계산하였음.
  - 2008년 세계 경제위기가 영향을 미쳤는지 평가하고자 2002~2008년, 2009~2015년 결과도 별도로 산정하여 비교함.

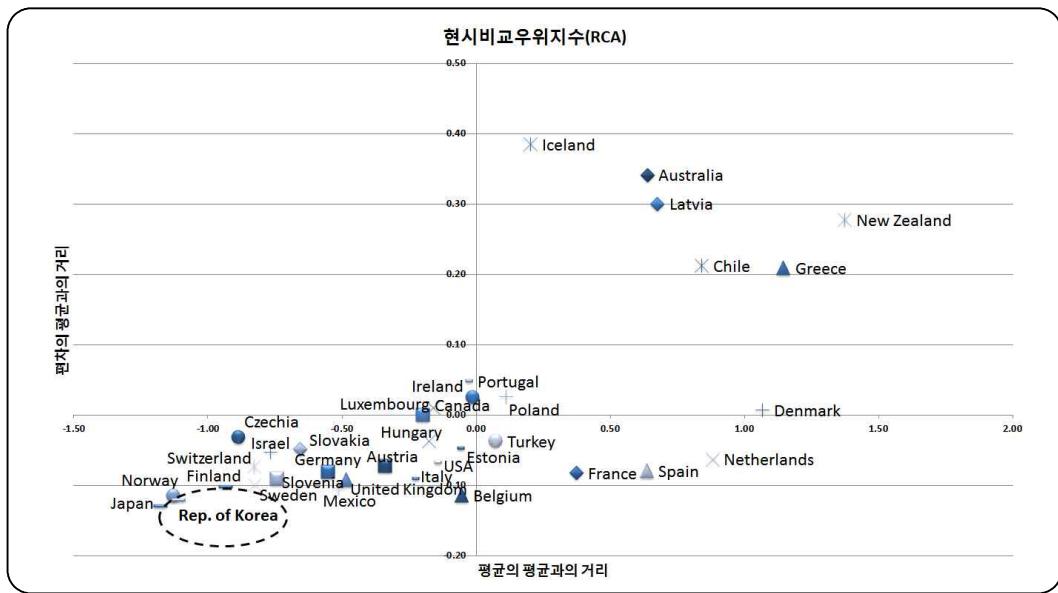
---

3 본 절에서 다루는 OECD 국가들의 현시비교우위지수, 무역특화지수, GL지수의 2011년부터 2015년까지의 산출결과는 <부록 2>에 표로 정리하였다.

4 수출경쟁력으로 국한한 것은 관련 지표 등 자료를 쉽게 구득할 수 있기 때문임. 국내 시장에서 경쟁력을 평가하는 것이 바람직하나 이 장에서는 다루지 않음.

- (결과) 한국 RCA 지수는 2002~2015년 동안 매년 34개국 중 33위였는데, 이것은 이춘수·이병훈·양승룡(2014)과 비슷한 결과임. 연도별 RCA 값은 0.10~0.16이었고, 평균은 0.12였음.
  - 2002~2008년, 2009~2015년 결과는 유의하게 다르지 않았음.
- (국가 간 비교) 시간이 흐르면서 국가별 RCA 지수가 어떻게 변하는지를 살펴봄<그림 2-1>.
  - 34개 국가 RCA 지수 평균과 표준편차의 평균을 구하여 그림의 원점으로 함.
  - 원점보다 오른쪽(왼쪽)에 있는 국가는 OECD 평균보다 국제경쟁력이 높다고(낮다고) 평가할 수 있음.
  - 원점에 가까울수록(원점에서 멀수록) OECD 평균보다 시간에 따라 국제경쟁력 순위가 안정적이라고(불안정하다고) 평가할 수 있음.
- (상대적 경쟁력 우위) 뉴질랜드, 호주, 칠레, 덴마크, 네덜란드, 프랑스, 스페인 등의 국제경쟁력이 상대적으로 높은 편이었음.
  - 덴마크, 네덜란드, 프랑스, 스페인 등은 경쟁력 순위도 안정적이었음.
  - 라트비아, 그리스, 아이슬란드 등도 경쟁력이 상대적으로 높았으나, 전체 수출 규모 등이 영향을 주었을 수 있음.
- (상대적 경쟁력 열위) 한국과 일본의 경쟁력이 상대적으로 가장 낮았음. 상대적으로 경쟁력이 낮은 국가들의 순위는 시간이 지나도 크게 변화하지 않았음.

〈그림 2-1〉 주요 국가별 현시비교우위지수 비교 결과



자료: 저자 작성.

### 2.2.2. 무역특화지수 (Trade Specialization Index: TSI)<sup>5</sup>

- (산식과 해석) 무역특화지수는 아래 산식을 이용하여 계산함. 1에 가까울수록 수출에 특화되어 있고, -1에 가까울수록 수입의존도가 높음.

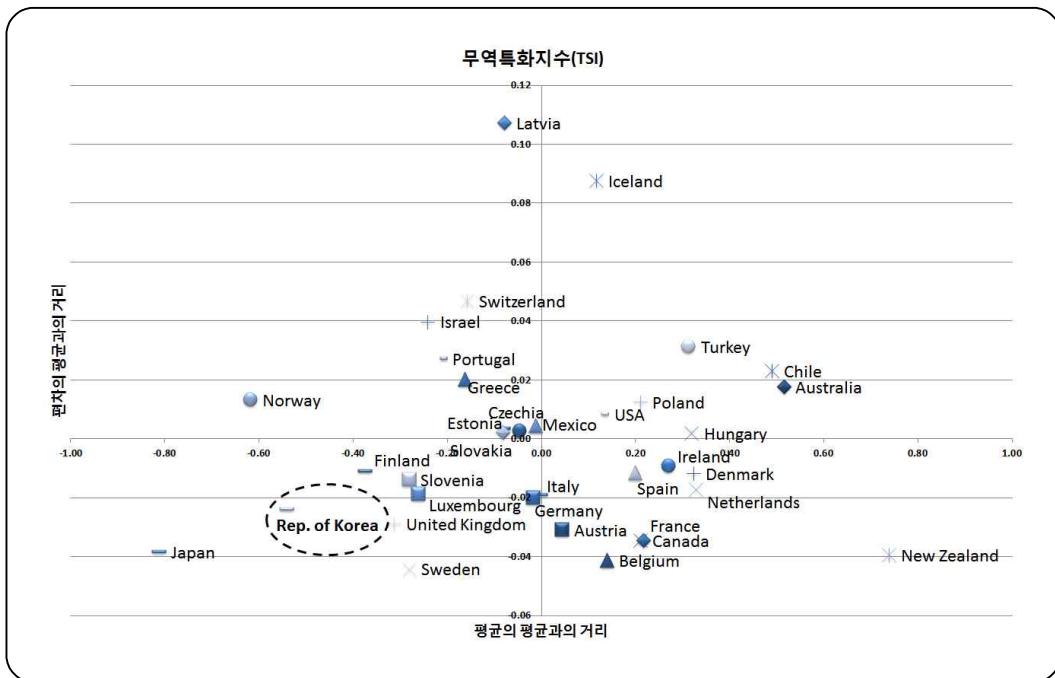
$$TSI_i = \frac{X_{ij} - M_{ij}}{X_{ij} + M_{ij}}$$

단,  $X_{ij}$ : i국 j 상품(농업) 수출액,  $M_{ij}$ : i국 j 상품(농업) 수입액

<sup>5</sup> 순수출지수(Net Export Index: NEI)라고도 함.

- (자료) UNCOMTRADE 자료를 이용하여 2002~2015년 동안 OECD 회원국의 TSI를 계산하였음.
  - 2008년 세계 경제위기가 영향을 미쳤는지 평가하고자 2002~2008년, 2009~2015년 결과도 별도로 산정하여 비교함.
- (결과) 한국 TSI는 2002년 34위, 2003~2015년 33위였음. 연도별 TSI 값은
  - 0.69~ - 0.60이었고, 평균은 - 0.62였음. 농업 순수입국에 가깝다는 의미임.
  - 2002~2008년, 2009~2015년 결과는 유의하게 다르지 않았음.

〈그림 2-2〉 주요 국가별 무역특화지수 비교 결과



자료: 저자 작성.

- (국가 간 비교) 시간이 흐르면서 국가별 TSI가 어떻게 변하는지를 살펴보았음<그림 2-2>.
  - 상대적으로 순수출국에 가까운 국가는 뉴질랜드(0.74), 호주(0.52), 칠레

(0.49), 네덜란드(0.32), 덴마크(0.32), 프랑스(0.22), 캐나다(0.21), 미국(0.13) 등이었음.

- 상대적으로 순수입국에 가까운 국가는 일본(-0.81), 노르웨이(-0.62), 한국(-0.54), 핀란드(-0.37), 영국(-0.31), 이스라엘(-0.24) 등이었음.
- 시간이 지나도 순수출/순수입 비중은 크게 변하지 않았음.

### 2.2.3. GL 지수

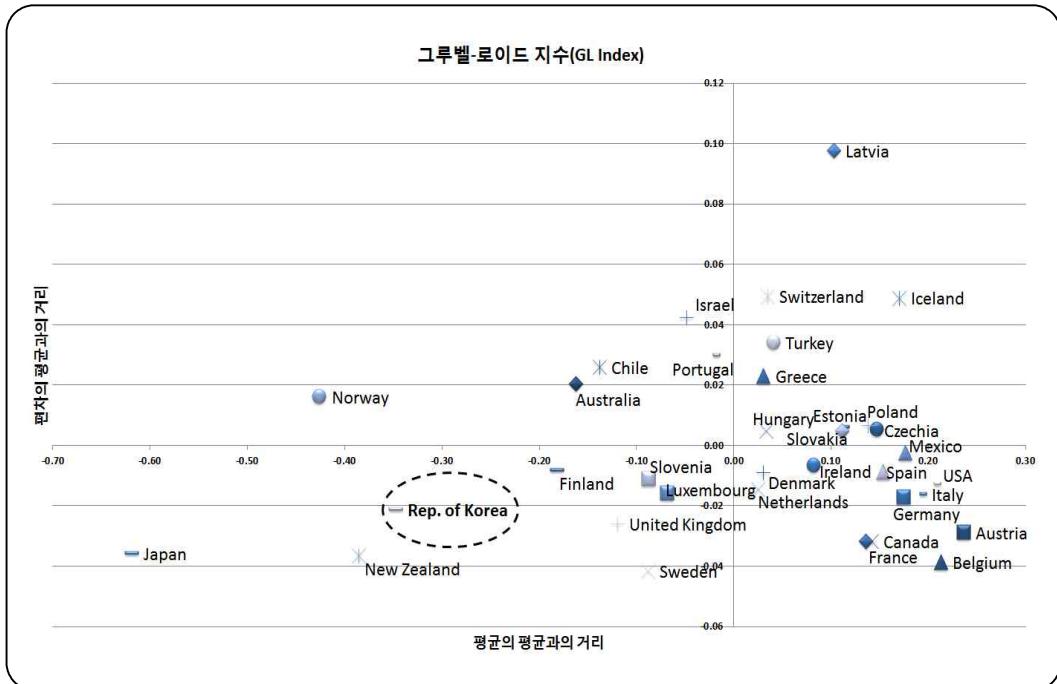
- (산식과 해석) Grubel-Lloyd 지수는 특정 상품이 동시에 수출되고 수입되는 정도를 계측함. 지수는 0과 1 사이의 값을 가짐. GL 값이 0에 가까울수록 산업 간(inter-industry) 무역이 활발하고, 1에 가까울수록 산업 내(intra-industry) 무역이 활발하다고 해석함. 만약 GL 값이 0이라면 해당 국가는 해당 품목을 전부 수출하거나 수입함.

$$GL_i = 1 - \frac{|X_{ij} - M_{ij}|}{X_{ij} + M_{ij}}$$

단,  $X_{ij}$ : i국 농업 수출액,  $M_{ij}$ : i국 농업 수입액

- (자료) UNCOMTRADE 자료를 이용하여 2002~2015년 동안 OECD 회원국의 GL 지수를 계산하였음<그림 2-3>.
- (결과) 한국 GL 값은 2002~2015년 동안 32~33위를 기록함. 연도별 GL 값은 0.31~0.40이었고, 평균은 0.38이었음. 다른 OECD 국가보다 산업 간 무역이 활발했음을 시사함.
  - FTA 협상 과정 등에서 타 부문 수출을 늘리는 조건으로 농업 부문을 개방한 결과일 수도 있음.

〈그림 2-3〉 주요 국가별 GL지수 비교 결과



자료: 저자 작성.

#### 2.2.4. 수출-수입 가격 비율

- (산식과 해석) 수출-수입가격 비율(ratio of the export to import unit value)은 아래 산식을 이용하여 계산함. 수출-수입가격 비율이 1보다 크면 기본적으로 수출품의 단위가격이 수입품보다 비싸다는 것을 의미하며, 나아가 수출 품이 상대적으로 더 좋은 품질을 가지고 있다고 해석할 수 있음. 반대로 수출-수입가격 비율이 1보다 작으면 수출품이 수입품에 비해 상대적으로 더 낮은 품질을 가지고 있다고 간주함(Bojnec 2003).

$$XMR_{ij} = \frac{UVX_{ij}}{UVM_{ij}}$$

단,  $UVX_{ij}$ :  $i$ 국이 생산한 품목  $j$ 의 단위당 수출가격(\$/ton)

$UVM_{ij}$ :  $i$ 국에서 수입한 품목  $j$ 의 단위당 수입가격(\$/ton)

- (자료) FAO STAT의 수출·수입액과 물량 자료를 이용하여<sup>6</sup> 2000~2013년 동안 OECD 회원국의 농식품(수산물 제외), 곡식, 과일 및 채소, 고기 및 고기조제품, 낙농품 및 조란의 수출-수입가격 비율을 계산함<표 2-5>.<sup>7</sup>

〈표 2-5〉 OECD 주요국의 품목별 수출-수입가격 비율

단위: 배

구분	농식품 (수산물 제외)		곡식		과일 및 채소		고기 및 고기조제품		낙농품 및 조란	
	2000	2013	2000	2013	2000	2013	2000	2013	2000	2013
OECD 평균	1.61	1.41	1.71	1.61	1.33	1.22	1.13	0.88	1.04	0.94
한국 (순위)	4.46 (1)	2.96 (3)	2.08 (5)	2.34 (5)	5.67 (1)	2.77 (1)	1.15 (13)	0.43 (32)	0.87 (17)	0.57 (25)
미국 (순위)	0.32 (34)	0.59 (30)	0.69 (30)	0.77 (30)	1.16 (17)	1.46 (8)	0.60 (30)	0.51 (29)	0.45 (33)	0.50 (28)
일본 (순위)	3.21 (4)	3.90 (1)	2.02 (6)	1.27 (13)	2.32 (3)	2.69 (2)	0.76 (27)	1.33 (3)	1.10 (14)	0.90 (15)
네덜란드 (순위)	1.98 (10)	1.74 (13)	1.35 (11)	1.22 (16)	1.32 (13)	1.02 (20)	0.85 (21)	1.01 (11)	1.48 (6)	1.86 (4)

자료: FAO STAT(<http://www.fao.org/faostat/en/>).

6 FAO에서는 무역 통계 자료들을 해당 국가들과 국제기구들에게서 받아 자체적으로 가공하여 발표하고 있음. 또한 FAO는 수출가격을 FOB기준(보험/운송비용 미포함)으로, 수입가격을 CIF기준(보험/운송 비용 포함)으로 자료를 수집함.

7 품목별 범주는 FAO 방식을 따랐음.

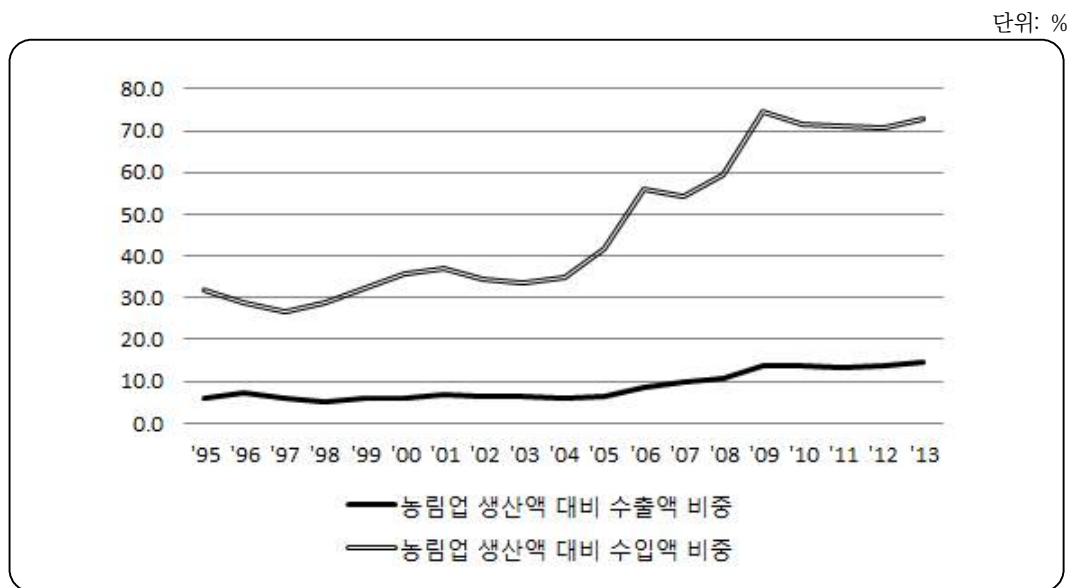
- (결과) 2013년을 기준으로 한국 농식품(수산물 제외)의 수출-수입 가격 비율 (2.96, 3위)은 다른 국가들과 비교해 볼 때 상대적으로 높았음. 한국 농식품 수입의 단위가격은 35개 OECD 국가들 중에서 34위였음.
  - 품목별로 수출-수입가격 비율을 따로 산출해 본 결과, 2013년 기준 곡식(2.34, 5위), 과실 및 채소(2.77, 1위)의 수출수입가격비율은 1보다 커고, 고기 및 고기조제품(0.43, 32위), 낙농품(0.57, 25위)은 1보다 작았음.
  - 한국의 농업 수출품은 수입품에 비해 상대적으로 더 높은 품질을 가지고 있음을 시사함. 반면 가격 차이 자체가 수출 성장을 제한하는 요인이 될 수 있음.

### 3. 여건 변화와 농업 경쟁력 재조망

#### 3.1. 문제 제기

- 농업 수출경쟁력 강화라는 측면에 국한한다면 오랜 기간 목표를 달성했다고 보기 어려움. 각종 지표로 평가한 순위가 낮고 시간이 흘러도 순위가 크게 변하지 않았음.
- 농업 수출경쟁력 강화를 목표의 하나로 설정한 것이 적절했는지 자체도 되짚어볼 필요가 있음. 2000년대 이후 한국 농업 생산액 대비 농산물(수산 제외) 수출액 비중은 완만하게 증가했음<그림 2-4>. 순수출국보다 순수입국에 가깝다는 앞의 분석 결과와 상통함.

〈그림 2-4〉 한국 농림업 생산액 대비 농산물 수출·수입액 비중(1995~2015년)



주: 수산업은 제외하였음.

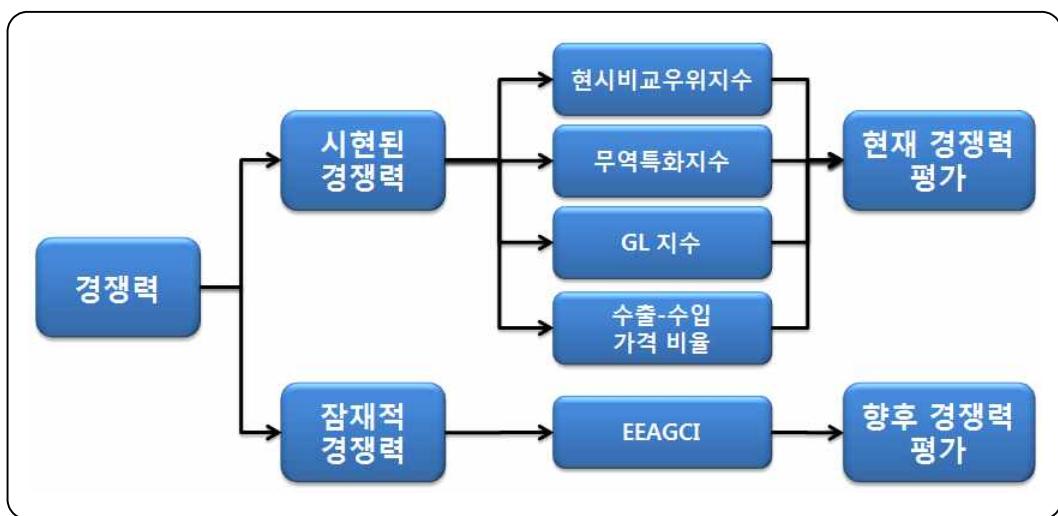
자료: 농수산식품수출입통계( <http://kati.net/kati.do> ).

- 무역개방이 진전되면서 수입 비중이 더욱 늘어나 순수입국에 더욱 가까워 졌음. 수출경쟁력뿐만 아니라 국내 시장에서의 경쟁력 또는 ‘생존 가능성’이 더욱 중요함을 시사함(이용기 2009).
  - 정량적으로 계측하지는 않았지만 수입액 비중이 빠르게 늘었다는 사실에서 국내 농산물 경쟁력 제고에 한계가 있었다고 추론할 수 있음.
- 지금까지 주로 실시한 농업 경쟁력 정책은, 최소한 수출 경쟁력이라는 영역에서는, 한계가 명확함. 과거에 시현된 경쟁력을 주로 계측하고자 하였기 때문에, 향후 지향할 방향에 대한 제언을 하기 어려웠음. 여전 변화 또는 패러다임 전환이라는 맥락 속에서 경쟁력을 어떻게 정의하고 접근할지를 검토해야 함<그림 2-5, 표 2-6><sup>8</sup>

8 제4장에서 논의할 패러다임 전환에 따라 구체적인 방향은 달라질 것임. 제2장에서는 방향을 설정할 때 고려할 요인과 평가 지표 예시만 제시함.

- 이 연구에서는 기존에 지향하던 경쟁력 강화 방향과 평가 방식을 시현된 경쟁력으로, 새로운 방향과 방식을 잠재적 경쟁력이라고 통칭함.
- 기존 경쟁력 평가지표 또는 방식도 바꾸어야 함. 첫째, 한국 농업이 국내 시장에서 경쟁할 수 있는 또는 지속될 수 있는 역량을 측정할 수 있어야 함(거시적). 둘째, 농업 부문을 포함한 보다 넓은 체계와의 상호작용을 고려할 수 있어야 함. 셋째, 여전 변화를 반영하여 향후 어떠한 방향을 지향해야 할지에 대한 기초정보를 제공할 수 있어야 함.

〈그림 2-5〉 농업 부문의 시현된 경쟁력 및 잠재적 경쟁력 계측 모식도



〈표 2-6〉 이 연구에서 시현된 경쟁력과 잠재적 경쟁력 속성 비교

구분	시현된 경쟁력	잠재적 경쟁력
목적	현재 경쟁력 평가 및 국제 비교	향후 경쟁력 강화 기반 및 정책 평가
거시/미시	거시	거시
정태/동태	정태	동태
확실/불확실	확실(deterministic)	불확실(stochastic)
사전/사후	사후	사전
실증/규범	실증	규범

- 이 연구에서는 잠재적 경쟁력<sup>9</sup>이 거시적·동태적·불확실성·사전적 성격을 지닌다고 보았음. 요컨대, 한국 농업의 잠재적 경쟁력은 생산 주체가 통제 할 수 없는 변인의 영향을 받고, 경쟁력에 영향을 미치는 요인이 시간이 지나면서 변화하고, 이 때문에 불확실성이 배태되어 있음을 시사함. 경쟁력에 영향을 미치는 요인들을 변화시켜 향후 잠재력 수준이나 방향을 바꿀 수 있다는 뜻도 담고 있음.

### 3.2. 잠재적 경쟁력 평가지표 설계: 예시

#### 3.2.1. 분석 틀 설정

- 잠재적 경쟁력을 정량화하고자 Diaz-Bonilla, Orden, and Kwieciński(2014)가 제안한 Enabling Environment for Agricultural Growth and Competitiveness Index(EEAGCI) 개념을 사용하였음.
- 한국 농업 잠재적 경쟁력에 영향을 미치는 부문을 거버넌스(Governance), 인적·물적 자본(Capital), 시장 효율성(Market Efficiency), 농업·농촌 여건(Agricultural/Rural Features), 환경(Environment)으로 설정하였음. 각 부문은 세부 부문으로 이루어짐<표 2-7>.
  - 거버넌스는 거시경제 여건(Macro), 제도(Institution), 정책 안정성(Political Stability)으로 구성하였음. 농업 부문 경쟁력에 영향을 미치는 요인임.
  - 인적·물적 자본 중 인적 자본은 건강 및 교육(Health and Education), 식품

---

<sup>9</sup> ‘잠재적 경쟁력’이라고 표현하지만 경쟁력 결정 요인으로 볼 수도 있음. 이때는 ‘잠재적 경쟁력 결정 요인’이라고 부르는 것이 더 적합함. 그러나 ‘잠재적 경쟁력’과 ‘잠재적 경쟁력 결정 요인’을 선형적으로 구분하기는 어렵기 때문에 나누어 표현하지 않았음.

안전망 유무(Food Safety Net)로 이루어짐. 물적 자본은 일반 기간 시설(Infrastructure)로 설정하였음. 건강 및 교육과 일반 기간 시설은 농업 부문 경쟁력에 영향을 미칠 수 있음. 식품 안전망은 농업 경쟁력에 영향을 미치고, 농업 부문 경쟁력이 변하면서 다시 다른 부문에 영향을 줄 수 있음.

- 시장 효율성을 계측하는 대상 시장은 상품(Goods), 노동(Labor), 금융(Financial) 시장으로 구성하였음. 상품 시장 효율성은 농업 부문에 영향을 주거나(투입재 등) 경쟁력이 발현된 결과로 볼 수 있음. 노동과 금융 시장 효율성은 농업 경쟁력에 영향을 미치는 요인임.
- 농업·농촌 여건은 금융 조달 용이성(Access to Financing), GDP 대비 공공 R&D 비중(Public Agricultural R&D in %GDP), 농업 기반시설(Agricultural Infrastructure), 농경지 면적(Agricultural Land), 농촌 인구(Rural Population)로 구성하였음. 금융 조달 용이성, GDP 대비 공공 R&D 비중, 농업 기반시설은 농업 경쟁력에 영향을 미치는 요인으로 볼 수 있음. 농경지 면적과 농촌 인구는 농업 경쟁력에 영향을 미침과 동시에 영향을 받을 것임.
- 환경은 친환경농업 면적 비중, 농경지 ha당 질소 수지, 농경지 ha당 인수지, 농업 부문 에너지 소비량으로 구성하였음. 농업 부문이 다른 부문(특히 환경)에 미치는 영향과 연관되어 있음.

〈표 2-7〉 이 연구에서 사용한 잠재적 경쟁력 분석 틀 구성

부문	세부 부문	자료 출처	기간	가중치	
				부문	세부 부문
거버넌스	거시경제 여건	GCI P3	2012~2016	0.2	0.067
	제도	GCI P1	2012~2016		0.066
	정책 안정성	GFSI 2.5	2012~2016		0.067
인적물적 자본	건강 및 교육	GCI P4	2012~2016	0.2	0.067
	식품 안전망 유무	GFSI 1.5	2012~2016		0.066
	일반 기간 시설	GCI P2	2012~2016		0.067
시장 효율성	상품 시장	GCI P6	2012~2016	0.2	0.067
	노동 시장	GCI P7	2012~2016		0.066
	금융 시장	GCI P8	2012~2016		0.067

(계속)

부문	세부 부문	자료 출처	기간	가중치	
				부문	세부 부문
농업·농촌 특성	금융 조달 용이성	GFSI 1.6	2012~2016	0.2	0.034
	공공 R&D 비중	WDI	2011~2015		0.034
	농업 기반시설	GFSI 2.3	2012~2016		0.033
	농경지 면적	WDI	2011~2015		0.033
	농촌 인구	WDI	2011~2015		0.033
환경	친환경농업 면적 비중	OECD	2006~2010	0.2	0.033
	농경지 ha당 질소 수지	OECD	2006~2009		0.050
	농경지 ha당 인 수지	OECD	2006~2009		0.050
	농업 부문 에너지 소비량	OECD	2006~2010		0.050

주 1) GCI는 국제경쟁력지수, GFSI는 세계식량안보지수, WDI는 세계개발지수를 의미함.

2) 가중치는 모든 부문 별로 동일하다고 가정하였음.

### 3.2.2. 자료 및 한계

- 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)의 국제경쟁력지수(Global Competitiveness Index: GCI), Intelligence Unit의 세계식량안보지수(Global Food Security Index: GFSI), World Bank의 세계개발지수(World Development Index: WDI) 자료를 이용하였음.
- 이 연구에서 시도한 잠재적 경쟁력 계측 틀은 몇 가지 한계점을 지니고 있음.
  - 첫째, 필요한 변수가 일부 누락됨(omitted variable). 예를 들어, 농업·농촌 여건 중 기계화 수준(일정 면적당 트랙터 대수), 국민소득 대비 농촌 인구 소득 격차, 수자원 이용 용이성, 생물다양성 등의 변수를 추가하고자 하였으나 자료를 확보할 수 없었음.
  - 둘째, 일부 변수는 대리 변수(proxy variable)여서 농업·농촌의 고유한 특성을 반영하는 데 한계가 있음. 결과적으로 농업·농촌의 고유한 특성이 미치는 영향은 해석하는 데 한계가 있음.
  - 셋째, 최근 5년간 추이를 반영하였기 때문에 장기적인 추세를 보는 데

한계가 있음. 다수 선행 연구에서 지적했듯이, 국가 간 단선 비교는 한계가 명확함.

- 넷째, 가중치를 어떻게 부여해야 하는가에 대한 합의가 이루어지지 않았음. 이 연구에서는 잠정적으로 모든 부문에 동일한 가중치를 부여했음. 중요하다고 판단하는 부문이 무엇이냐에 따라 가중치를 다르게 부여할 수 있음.
- 다섯째, 영향을 미치는 요인이 변화하여도 그 결과가 발현될 때까지 시차(lag)가 있을 것임. 그러나 이러한 동태적 특성을 충분히 반영하지 못하였음.
- 여섯째, OECD 국가와 비교를 하면서 일부 국가를 제외하였음. 자료를 확보하기 어렵거나(캐나다, 이스라엘, 덴마크, 아일랜드), 규모가 작거나 농업 비중이 작은 등의 이유로 비교하기 어려운(칠레, 체코, 에스토니아, 라트비아, 룩셈부르크, 노르웨이, 슬로바키아, 슬로베니아, 이스라엘) 경우를 제외한 21개 국가와 비교하였음.
- 일곱째, 지수 값은 표준화(normalization)하였기 때문에 절대적인 크기를 비교할 수 없음. 방향성과 상대적 크기만을 비교하여야 함.

### 3.2.3. 분석 결과<sup>10</sup>

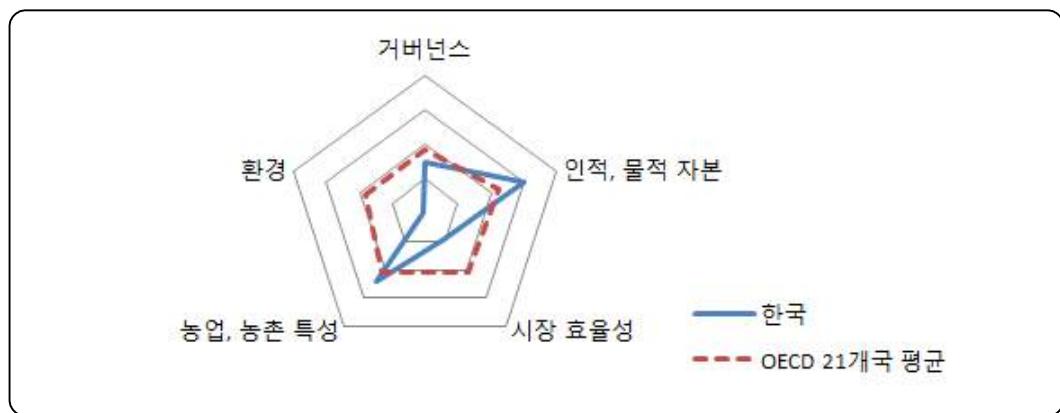
#### 가. 종합

- 한국과 OECD 21개 국가의 ‘잠재적 경쟁력’을 비교하였음<그림 2-6>. 한국 농업은 비교 대상 국가 평균보다 인적·물적 자본 여건은 상대적으로 우위에 있음. 반면, 시장 효율성과 거버넌스, 환경 측면에서는 상대적으로 열위에 있음.

---

10 위에서 제시한 한계 때문에 분석 결과를 예증으로 이해하는 것이 적절함.

〈그림 2-6〉 한국과 OECD 21개국 평균 농업 잠재적 경쟁력 비교: 요약



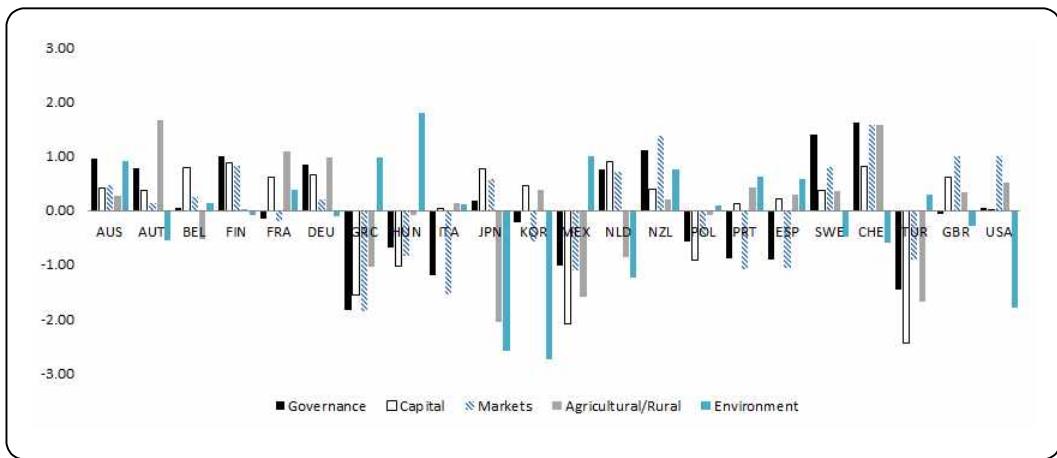
주: 다른 부문과 달리 환경 부문 세부 변수는 지수가 커질수록 부정적인 영향을 미치기 때문에, 음의 값으로 전환하여 비교하였음.

자료: 저자 작성.

#### 나. 국가별·부문별 영향 비교

- 국가별로 다섯 가지 부문이 종합적인 ‘잠재적 경쟁력’에 미치는 영향 정도를 분석하였음<그림 2-7>. 한국은 인적·물적 자본과 농업·농촌 특성이 전체 잠재적 경쟁력을 높이는 반면, 거버넌스, 시장 효율성, 환경이 저해하고 있었음.
- 비교 대상 OECD 국가들은 다섯 가지 부문이 미치는 영향의 방향이 대체로 상반되는 양상을 보임.
  - 오스트레일리아, 핀란드, 뉴질랜드 등은 다섯 가지 부문이 정(+)의 영향을 미쳤음.
  - 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등은 부문별로 혼재된 영향을 미쳤음. 헝가리, 멕시코 등에서는 환경 부문이 다른 부문과 다른 방향으로 강하게 영향을 주었음. 한국, 일본에서는 환경과 시장 효율성 부문에서 이러한 양상이 나타났음.
  - 그리스, 터키 등은 모든 부문이 대체로 부(-)의 영향을 미쳤음.

〈그림 2-7〉 국가별·부문별 '잠재적 경쟁력' 영향력 비교

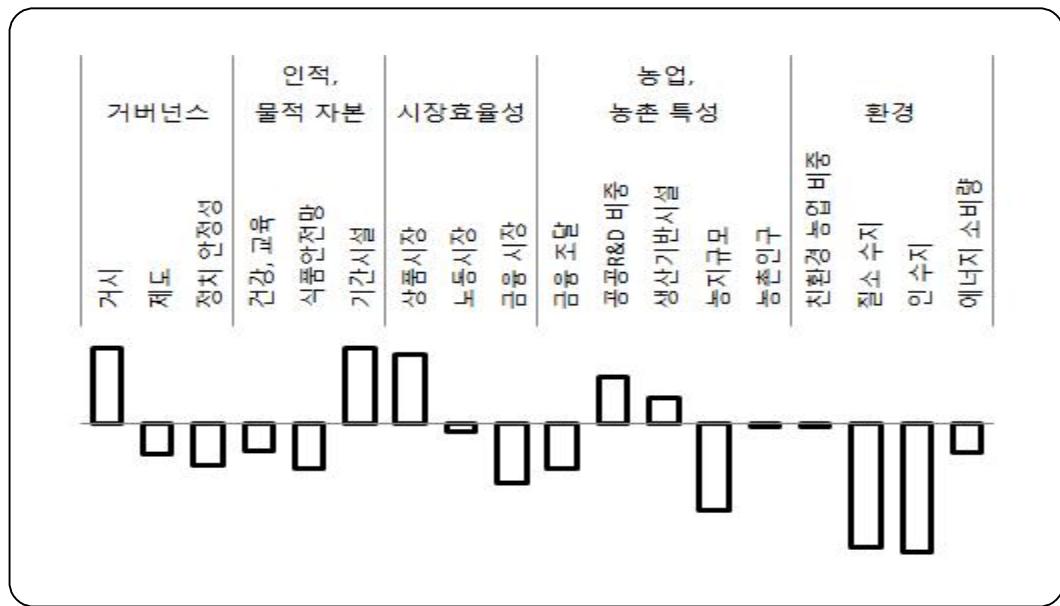


자료: 저자 작성.

#### 다. 한국 농업 세부 부문별 영향 비교

- 한국에서는 인적·물적 자본이 '잠재적 경쟁력'에 상대적으로 긍정적인 영향을 미친 반면, 시장 효율성과 거버넌스, 환경은 저해 요인으로 작용했음. 세부 부문별로 나누어 분석하였음<그림 2-8>.
- 거버넌스 부문에서는 거시경제 여건이 비교적 양호한 영향을 미치는 반면, 제도와 정치 안정성이 저해 요인으로 나타났음. 현행 제도와 농정 방향을 종합적으로 살펴보고 과제를 개선점을 찾아야 함을 시사함.
- 인적·물적 자본 중 물적 자본(일반 기간 시설)은 상대적으로 잘 갖추어져 있음. 한국 도로망 및 수송 기반, 정보통신 기반 등이 잘 갖추어져 있음을 반증함. 반면, 인적 자원의 교육 수준과 건강 상태와 관련된 기반은 상대적으로 떨어진다고 볼 수 있음.

〈그림 2-8〉 한국 농업 세부 부문별 ‘잠재적 경쟁력’ 영향 정도



자료: 저자 작성.

- 시장효율성 측면에서 볼 때 상품 시장은 상대적으로 원활하게 작동할 수 있는 여건을 갖추고 있음. 반면, 노동시장과 금융시장 여건은 상대적으로 불리 했음. 대리 변수를 사용했다는 한계가 있지만, 농업 부문 노동력 확보 문제, 자금 조달 수단 제약 등이 원인일 수 있음.
- 농업·농촌 특성 중에서 공공 R&D 영역은 상대적으로 기여를 하고 있고, 생산기반 시설도 비교적 잘 갖추어져 있음. 반면, 금융 조달이 어렵다는 점은 앞의 문제와 궤를 같이 함. 농지와 농촌 인구 규모는 향후 상대적으로 부정적인 영향을 미칠 수 있음.
- 환경 부문 요소 중 친환경농업이 확산될수록 미약하나마 긍정적인 효과를 지님. 농경지 양분수지가 악화될수록 장기적으로 악영향을 주며, 한국에서 가장 큰 문제 중 하나일 수 있음. 농업 부문 에너지 소비량 역시 장기적으로 부담을 줄 수 있는 요인임.

## 제 3 장

---

### 농업·농촌의 공익적 기능과 가치 재조명

#### 1. 들어가며

- 농업 정책 변화는 종종 패러다임 전환(paradigm shifts)으로 지칭되는데, 이것은 정책 변화가 정책 목표, 정책 도구 유형 및 설정의 변화를 야기하기 때문임(Mölders 2014).
- 농정 정책의 패러다임은 <표 3-1>처럼 ‘의존적 농업(dependent agriculture)’, ‘경쟁적 농업(competitive agriculture)’, ‘다원적 농업(multifunctional agriculture)’, ‘국제 생산(globalized production)’으로 구분 가능함(Josling 2002; Coleman et al. 2004 재인용).
  - ‘의존적 농업’은 국민의 기본적인 식량 요구를 충족시키고 국가 안보 달성을, 사회적·정치적 안정 확보 및 농촌 지역 고용을 달성하는 농업임. 타 산업 또는 타국 농업과의 경쟁과 농업인 소득 확보를 위하여서 국가 지원이 필요하다는 관점으로 ‘국가 지원의(state-assisted)’ 또는 ‘보호주의(protectionist)’ 농업으로 지칭됨.
  - ‘경쟁적 농업’은 타 산업과 마찬가지로, 농업도 시장 자유주의에 따라서 자원 경쟁을 하는 산업으로 규정하는 것을 의미하며, 우루과이라운드(UR) 이후 국제 무역 체계와 긴밀하게 연결됨.

〈표 3-1〉 농업 정책 패러다임의 특성

특성	의존적 농업	경쟁적 농업	다원적 농업	국제 생산
농업문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 만성적 저소득</li> <li>- 지원 없이 타 산업과 경쟁 불가능</li> <li>- 보호 없이 타국 농업과 경쟁 불가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평균 이상의 소득</li> <li>- 비용 관리 아래에서만 타 산업과 경쟁 가능</li> <li>- 국내 국경 정책 개혁을 통한 세계 시장에서의 경쟁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌 지역 지지에는 부족한 농가 소득</li> <li>- 공공재 생산에 대한 보상 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소비자가 이끄는 시장 기회 및 생산 차별화에 대해서 집중</li> <li>- 비용이 아닌, 식품 체인 안 교섭력에 따른 소득 결정</li> </ul>
농정목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부가 시장을 발견해야 함</li> <li>- 잉여 생산물 방지를 위한 공급 관리 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자유 시장을 지향</li> <li>- 공급 관리 완화</li> <li>- 가격 경쟁력이 약할 때를 대비한 안전망 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여가 가치를 위한 농촌 지역 보전</li> <li>- 가족 단위 경영의 지속가능 개발목표 유지</li> <li>- 농업 외 직업 제공을 위한 지역 발전 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 품질 및 안전 기준 마련</li> <li>- 계약 관계에 대한 공정성 제고</li> </ul>
문제해결 정책도구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국경 보호</li> <li>- 잉여 생산물 구매</li> <li>- 국영 무역</li> <li>- 수출 보조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전환기에 생산비연계 (decoupled) 지불</li> <li>- 위험 관리</li> <li>- 안전망 최소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경 보조</li> <li>- 환경 규제를 위한 상호의무 이행(cross-compliance)</li> <li>- '단일 기능 (mono-functional)' 농업으로부터 보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제와 기준의 조화</li> <li>- 경쟁 제고</li> <li>- 지적재산권 보호</li> </ul>
세계시장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불안정한 세계시장</li> <li>- 가격 하락 및 국내 정책에 대한 기준 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 정책 개혁이 있다면 안정적이고 신뢰할 만한 세계시장</li> <li>- 세계시장가격이 국내 정책에 대한 최상 가이드</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세계시장은 '단일기능' 농업만을 반영</li> <li>- 공공재 제공에는 부적절한 가격 정보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지리적 국경은 계약 성립에 장애가 되지 않음</li> <li>- 정부 개입으로 인한 불안정 및 불확실성 존재</li> </ul>

자료: Coleman et al.(2004: 100-109).

- ‘다원적 농업’은 재화와 비재화 산출을 결합하여서 생산하는 농업 형태를 의미하며, 이것은 다원적 기능(multifunctionality)을 강조한 농업 패러다임으로 볼 수 있음. 이 관점에서는 적정 수준의 정부 개입이 없다면 비시장적 재화가 최적 수준보다 적게 생산됨.
  - ‘국제 생산’ 패러다임은 농업을 단독 산업으로 보기보다 국제 식량 또는 지역 식량 공급 체인 안에서 바라보는 관점으로, 이러한 통합 체인 안에서 농업인은 토양 및 가축 관리 서비스를 제공하는 역할을 담당함.
- 각 농정 패러다임이 강조된 시점과 맥락은 국가에 따라 상이하지만, 현재 한국 농정은 ‘경쟁적 농업’에서 ‘다원적 농업’ 및 ‘국제 생산’ 패러다임으로의 전환기에 위치한 것으로 보임.

- 근대화 패러다임의 한계 속에서, 유럽에서는 1980년대 말부터 농업과 환경, 생태, 사회 목표의 통합이 관심을 받으면서 ‘좀 더 폭넓은 목표를 갖는 농업(agriculture with a broader objective)’, ‘대안농업(alternative agriculture)’, ‘통합농업(integrated agriculture)’, ‘지속가능한 농업(sustainable agriculture)’에 대한 논의가 가속화되었음. 이러한 움직임 속에서 대안적 소득에 대한 농업인의 요구는 농산업 가치체인 밖에서의 돌파구를 찾았고, 이러한 과정은 ‘다원적 농업’ 개념을 확산시키는 계기가 되었음(황수철 2014).
- 유럽과 다르게 급박한 근대화가 진행된 한국의 경우에는, 이러한 패러다임 변화가 하나의 패러다임에서 다른 패러다임으로의 완벽한 전환을 의미하기보다 ‘경쟁적 농업’, ‘다원적 농업’, ‘국제 생산’ 패러다임이 유럽에 비해서 더욱 혼재하는 가운데, 국가 정책 및 국민 수요의 방점이 변화하는 것으로 이해해야 함.
- 본 장에서는 한국 농업에서 ‘다원적 기능’ 및 ‘다원적 농업’이 반영되어 온 과정과 농정 패러다임 전환기에 있어서 한국 농업 정책에서 ‘다원적 기능’이 차지하는 위치를 진단하고, 향후 ‘다원적 기능’에 대한 접근 방향에 대해서 논의하고자 함.

## 2. 다원적 기능, 비교역적 기능, 공익적 기능

- 다원적 기능(multifunctionality)은 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)에서 논의된 개념으로 유사한 개념으로 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에서 논의되는 비교역적 기능(non-trade concerns: NTC)과 농업의 공익적(public benefit) 기능을 들 수 있음.

## 2.1. OECD의 접근방식: 다원적 기능

- 다원적 기능은 1998년 3월 5~6일 OECD 농업 각료회의에서 채택한 공동성명(*Ministerial Communiqué*)에서 처음 등장하였음. 다원적 기능은 식량 및 섬유 제공이라는 농업의 일차적 기능에 덧붙여 농업 활동이 경관 형성, 환경 보전(토양 보전, 재생가능 자원의 지속가능한 관리, 생물다양성 보존), 지역 사회 지속가능개발목표 보전에 기여할 수 있음을 의미함(OECD 1998).
  - ‘지속가능성(sustainability)’은 미래 세대의 필요 충족을 해치지 않는 선에서, 인적 자원, 천연 자원, 인위적(*man-made*) 자원을 사용하여서 현 세대를 만족시키는 것을 의미하며 목적 지향적(*goal-oriented*)임.
  - ‘다원적 기능’은 하나의 경제 활동이 다양한 산출물을 생산할 수 있고, 이러한 생산을 통하여 다양한 사회 목표를 동시에 달성할 수 있다는 생산 활동의 특성을 의미하며, 이런 점에서 활동 지향적(*activity-oriented*) 개념임(OECD 2001).
- OECD의 다원적 기능 관점에서, 농업 활동을 통하여서 생산하는 비재화 산출물(*commodity and non-commodity output*)에는 경관, 생물다양성, 토양질, 수질, 대기 질, 용수 이용, 경지 보전, 온실가스, 농촌 지속가능개발목표, 식량안보, 문화유산, 동물복지 등이 해당함. 문자 그대로 비재화라는 것은 해당 산출물에 대한 시장이 형성되어 있지 않다는 의미이며, 이러한 비시장 재화의 발생은 농업 활동에서 발생하는 일부 편익 및 비용에 대한 시장 거래가 제대로 이루어지지 않는다는 의미이기도 함.
- 비시장재화 생산은 외부효과(*externality*)와 공공재(*public good*)의 관점에서 접근이 가능함.
  - 외부효과는 경제주체 A의 의사결정이 B의 후생에 직접적으로 영향을 주지만, A가 의사결정에서 이것을 고려하지 않는 경우를 의미함. 즉, A의 행위가 B의 후생에 영향을 미치지만, A는 이를 이유로 어떠한 대가나 비

용을 지불하지 않음. B의 후생이 증가하는 경우는 긍정적 외부효과(외부 경제)로, B의 후생이 감소하는 경우는 부정적 외부효과(외부불경제)로 정의함. 예를 들어, 경관 작물 재배로 인하여서 마을의 경관이 아름다워지고 주민과 관광객의 어메니티가 증가하였으나, 이러한 사회적 편익 증가에 대한 보상이 경작인에게 돌아가지 않았다면 긍정적 외부효과로 볼 수 있음. 만약 작물 재배 시 과도한 비료의 사용으로 수질이 오염되었지만 경작인이 오염 비용을 부담하지 않았다면, 이것은 부정적 외부효과로 정의할 수 있음.

- 경제활동으로 인한 편익에 대한 보상이나 비용에 대한 부담을 책임지지 않는 측면에서, 외부효과는 시장실패(market failure)를 야기할 수 있음. 즉, 생산 주체인 농업인이 외부효과를 내부화(internalization)하지 않는다면 긍정적 외부효과에서는 사회 전체 후생을 극대화하는 최적 농업 생산량보다 적은 양을, 부정적 외부효과에서는 사회 전체 비용을 최소화하는 최적 농업 생산량보다 많은 양을 생산하는 것이 됨.
  - 외부효과가 생산주체의 의도에 초점을 맞춘다면 공공재는 비시장재화가 가지는 특성에 초점을 맞춘 개념임. 순수 공공재는 경합성(rivalness)이 없고 배타성(excludability)이 없음. 다시 말해, 해당 비시장재화를 누군가가 소비한다고 해서 그 양과 질에 영향을 받지 않으며(예, 입장료를 낸 전통마을 입장) 모두가 비시장재화에 접근할 수 있다(예, 식량안보)는 의미임. 이러한 특징은 공공재에 대한 무임승차 문제와 시장 실패의 원인이 되기도 함.
  - 일반적으로, 외부효과 및 공공재로 인한 시장 실패 발생은 사회적으로 최적 수준의 생산을 유도하기 위한 정부 개입의 근거가 됨. 다원적 기능의 맥락에서도 적정 수준의 농업 생산 활동을 유지하기 위한 정책 개입의 근거가 되는 부분임.
- 정부 개입의 필요성을 판단하기 위하여서는 외부효과와 공공재적 특성으로 인한 시장 실패와 더불어, 재화·비시장재화 산출물 간 생산결합성(jointness

of production)과 정부 개입의 거래비용(transaction cost)을 검증해야 함.

- 결합성은 둘 이상의 산출물을 생산할 때, 기술적으로 존재하는 산출물 간의 상호의존성(한 산출량의 증감이 다른 산출량에 영향을 미침)을 의미함.
  - 결합성의 이유로는 생산에서의 기술적 상호의존성(technical interdependencies), 할당 불가능한 투입재(non-allocable inputs) 또는 할당 가능하지만 농가 수준에서 고정해서 사용하는 투입재(allocable inputs that are fixed) 사용을 들 수 있으며, 이러한 결합성은 범위의 경제성과 연관됨.
  - 범위의 경제성(economies of scope)은 둘 이상의 산출물을 함께 생산하는 것이 각 산출물을 따로 생산하는 것보다 총비용이 적게 소요되는 것을 의미함. 즉, 식량 및 섬유 생산과 경관, 생물다양성, 환경보전, 기후변화 대응, 농촌 지속가능개발목표 증진 등을 결합하여서 생산하는 것이 전체 비용 면에서 유리하다는 것이 다원적 기능의 당위성을 확보함. 만약 비용 측면에서 유리한 점이 없다면 다원적 기능을 농업을 통하여서 확보할 필요가 없음.
  - 범위의 경제성과 더불어 거래비용도 정부 개입의 측면에서는 중요한데, 만약 농업인과 비농업인 간의 자율적 상호 교섭이 정부 개입보다 거래비용이 적다면 자율적 상호 교섭을 통하여서 범위의 경제를 달성하는 것이 바람직하기 때문임.
- 외부효과에서도 알 수 있듯이 다원적 기능은 긍정적·부정적 의미를 모두 내포할 수 있음. 그러나 현재까지 다원적 기능이 논의되는 맥락은 실증적(positive)이라기보다 규범적(normative) 측면이며, 농업 활동을 통하여서 생산되는 바람직한(desirable) 비시장재화를 의미한다고 볼 수 있음.

## 2.2. FAO의 접근방식: 다원적 기능과 농업의 역할

- 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)는 1999년 ‘지속가능한 농업과 농촌 개발(Sustainable Agriculture and Rural Development)’을 발전시킨 ‘농업과 토지의 다원적 특성(Multifunctional Character of Agriculture and Land: MFCAL)’에 대한 연구를 진행하였음.<sup>11</sup>
- FAO의 MFCAL은 농업 및 토지 이용과 관련한 모든 환경적·사회적·경제적 기능을 포함하는 개념임.
  - 환경적 기능은 환경보호와 토양 자원 관리를 포함하며, 사회적 기능은 사회 화합, 빈곤 경감 및 평등, 정책과 제도를 포함함. 경제적 기능에는 식량안보, 경제 발전, 기술 과학이 해당함.
- 비교적 최근에는 개발도상국을 대상으로 ‘농업의 역할(Roles of Agriculture)’ 프로젝트를 진행하였음. FAO 농업의 역할과 OECD 다원적 기능과의 차이는 <표 3-2>에서 설명하고 있음.

〈표 3-2〉 FAO 농업의 역할과 OECD 다원적 기능 비교

	농업의 역할(FAO)	다원적 기능(OECD)
범주	개발도상국	선진국
목적	개발 전략에서 농업의 역할을 최대한 활용하는 정책 가이드 제시	무역 자유화와 다원적 기능 목표의 조화를 이루는 정책 원칙 수립
정의	농업이 사회적으로 가졌거나 가졌다고 여겨지는 간접적 기능(외부효과)	농업 재화와 함께 생산되는 외부효과 및 공공재적 비시장 재화
주요개념	간접적 연계 외부효과	결합생산 외부효과 공공재

자료: FAO(2007: 2).

---

11 FAO/Netherlands Conference on the Multifunctional Character of Agriculture and Land(<http://www.fao.org/mfcal/>). 2017. 2. 22. 접속.

- <표 3-3>은 ‘농업의 역할’을 분류한 것으로, 간접 영향과 외부효과가 함께 만나는 부분(음영 처리된 곳)을 다원적 기능의 맥락에서 이해 가능함.

〈표 3-3〉 FAO 농업의 역할 구분

구분	민간 재화 및 서비스 제공	외부효과적 재화 및 서비스 제공
직접 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식량 생산</li> <li>- 소득 창출</li> <li>- 고용 기회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (가구 내) 빈곤경감</li> <li>- (가구 내) 식량안보</li> </ul>
간접 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 잉여 노동 제공</li> <li>- 투자를 위한 저축</li> <li>- 타산업 재화 소비</li> <li>- 수출 소득</li> <li>- 농식품가공산업 재료 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (낙수효과) 빈곤경감</li> <li>- (낙수효과) 식량안보</li> <li>- 환경적 외부효과</li> <li>- 농촌 이탈 인구 조절</li> <li>- 경제적 충격(예, 도시 실업 증가)에 대한 완충 역할</li> <li>- 문화 형성</li> </ul>

자료: FAO(2007: 3).

### 2.3. WTO의 접근방식: 비교역적 기능

- 비교역적 기능(non-trade concerns: NTC)은 GATT 체제에서 제20조 일반적 예외사항(General Exemptions)에서 그 출발점을 찾을 수 있음.
  - 일반적 예외사항에서는 ‘인간, 동물, 식물의 생명과 건강을 보호하기 위해 필요한 조치(necessary to protect human, animal or plant life or health)’, ‘예술적, 역사적, 고고학적 가치를 가지는 국가 보물을 보호하기 위한 조치(imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archeological value)’, ’고갈 가능한 자연자원 보전을 위한 조치(relating to the conservation of exhaustible natural resources)’ 등이 해당됨.
- 우루과이라운드(UR) 협상 당시, 농산물 수입국을 중심으로 농산물 시장 개방에 있어서 NTC를 고려하여야 한다는 점이 부각되었으며, 이러한 주장을 한 NTC 국가에는 한국뿐만 아니라 일본, EU, 스위스, 노르웨이 등이 속하였습니다(오세익 외 2001).

- 농업의 NTC는 무역을 통하여서 달성할 수 없는 농업 고유의 기능을 의미 함. WTO 용어 설명에 따르면, NTC는 다원적 기능과 유사한 개념으로 WTO 농업협정 전문(Agreement on Agriculture preamble)에서는 식량안보와 환경보호를 예로 들고 있다고 서술함. 그리고 WTO 회원국에서는 농촌 개발, 고용, 빈곤 경감도 NTC로 포함시킨다고 밝힘.<sup>12</sup>
  - WTO 내에서 NTC는 좁게는 식량안보와 환경보호로 정의될 수 있지만, 넓게는 개도국 우대 조치, 시장접근에 대한 특별 조치, 식품안전, 농촌 지속가능개발목표, 동물복지 등을 포함하는 것으로 정의될 수 있음.
  - 오세익 외(2001)는 NTC는 농업부문에 한정되지 않는 개념인데 비해, 다원적 기능은 농업부문의 NTC를 강조하는 개념으로 설명하지만, 실제로는 다원적 기능도 농업 외 부문에 적용 가능한 개념임. 또한, 오세익 외(2001)는 논리적으로 다원적 기능이 NTC에 포함되는 개념이지만 현실적으로 WTO 무역 협상의 공식 용어가 NTC이며 다원적 기능은 OECD 와 FAO에서 농업의 다양한 기능을 강조하기 위해서 사용한 용어로 정의 함. 이에 반해서 유찬희 외(2016)에서는 식량안보와 환경보호를 명시한 농업협정 전문의 정의를 바탕으로 NTC가 다원적 기능보다 좁은 의미를 지녔다고 설명함.
- 송유철 외(2002)는 한국의 NTC 범위로 식량안보, 소규모 가족농, 농업경관, 농촌개발(농촌 활력) 등을 제시한 바 있으며, 이것은 광의의 NTC에 기반한 것으로 보임.

---

<sup>12</sup> WTO Glossary Term([https://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/non\\_trade\\_concerns\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/non_trade_concerns_e.htm)). 2017. 2. 15. 접속.

## 2.4. 한국 농업 정책의 접근방식: 공익적 기능

- NTC가 무역 및 교역의 관점에서 쓰이는 개념인 데 반해, 다원적 기능은 국내에서 일반적이고 광범위하게 쓰이는 개념임. ‘공익적(public benefit) 기능’도 국내에서 광범위하게 쓰이는 개념으로, 공공재가 주는 편익이라고 이해한다면 규범적 측면에서 논의되는 (바람직한) 다원적 기능과 대체 가능한 개념이라고 할 수 있음.
  - 다원적 기능과 관련한 국내 연구를 살펴보면 대부분의 연구가 다원적 기능의 가치(편익) 추정을 하였으며, 공익적 가치와 표현을 혼용하고 있음. 예를 들어, 김용렬 외(2012)는 “농업·농촌의 공익적 가치는 농업·농촌의 다원적 가치(multifunctionality)의 개념과 일맥상통한다”고 서술한 바 있음.
- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 9항에서는 ‘농업·농촌의 공익기능’이란 농업·농촌이 가지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기능을 말한다고 명시하며, 아래 항목은 국제적으로 다원적 기능으로 논의가 지속되어온 부분임을 확인할 수 있음(<표 3-4> 내용과 비교).
  - 식량의 안정적 공급
  - 국토환경 및 자연경관의 보전
  - 수자원의 형성과 함양
  - 토양유실 및 홍수의 방지
  - 생태계의 보전
  - 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전
- 동법 제9조에서는 “국가와 지방자치단체는 국가의 균형발전과 국민의 식생활 향상을 위하여 농업·농촌의 공익기능이 최대한 유지·증진되도록 노력하여야 한다”고 명시함으로써, 농업·농촌의 공익기능(다원적 기능) 유지 및 증진에 대한 국가 개입의 법적 정당성을 확보하고 있음.

- 동법 제6절 농업·농촌의 공익기능 증진에서는 국가와 지자체 단체가 자연 환경 및 경관 보전, 전통 문화 계승 및 농촌 공동체 유지, 공익기능에 대한 연구 및 홍보, 지구온난화 방지에 대한 정책을 시행해야 함을 명시하고, 농림축산식품부가 농업·농촌에 대한 기후변화 영향 및 취약성 평가를 5년마다 하도록 규정함.
- 즉, 한국 농업 정책 차원에서 다원적 기능은 농업·농촌의 공익 기능으로 고려되고 있으며, 기후변화와 같은 전지구적 환경 문제에 대한 고민도 포함하는 것을 알 수 있음.

## 2.5. 다원적 기능의 정의와 가치 평가

- 살펴본 바와 같이, 다원적 기능은 NTC나 농업의 역할, 공익 기능이라는 이름으로 다양한 국제기구 및 국가에서 다루어지고 있는 개념임<표 3-4>.

〈표 3-4〉 농업의 다원적 기능에 대한 다양한 분류

국제기구	농업의 다원적 기능	
WTO	(1) 환경보전, (2) 식량안보, (3) 농촌개발	
OECD	(1) 경관, (2) 종 생태계 다양성, (3) 토양의 질, (4) 수질, (5) 대기의 질, (6) 물 이용, (7) 경지보전, (8) 온실효과, (9) 농촌활력화, (10) 식량안보, (11) 문화유산, (12) 동물복지	
FAO	사회적 기능	(1) 도시화 원화, (2) 농촌공동체 활력, (3) 피난처 기능
	문화적 기능	(4) 전통문화 계승, (5) 경관 제공
	환경적 기능	(6) 흉수방지, (7) 수자원 험양, (8) 토양보전, (9) 생물다양성
	식량 안보	(10) 국내 식량공급, (11) 국가 전략적 요청
	경제적 기능	(12) 공동체의 균형발전과 성장, (13) 경제위기 완화
일본	(1) 국토보전, (2) 수자원 험양, (3) 생물다양성 보전, (4) 농촌경관의 창조, (5) 전통문화의 유지, (6) 휴양처 제공, (7) 식량안보	
노르웨이	(1) 농촌경관 및 문화적 전통기능, 생물다양성, 휴양처기능, 과학적 교육적 기능, (2) 식량안보, 식품안전기능, (3) 농촌활력기능	
핀란드	(1) 식량안보, (2) 환경보전, (3) 농촌활력화, (4) 동물복지, (5) 식품안전기능	

(계속)

국제기구	농업의 다원적 기능	
한국	식량안보	(1) 식량안보(안정적 공급과 안전성 보장)
	환경적 기능	(2) 흉수조절효과, (3) 수자원 함양효과, (4) 토양유실경감효과, (5) 대기정화효과, (6) 폐기물처리
	농촌경관과 사회문화보전 등의 기능	(7) 자연경관유지 및 생태계 보전 기능, (8) 사회문화적 순기능
	농촌활력	(9) 도시화 완화, (10) 공동체의 균형발전과 성장
	그 외	(11) 환경적 기능-기후 완화, 생물다양성, (12) 농촌활력-농촌지역 일자리 제공 및 국토관리, (13) 국격제고

주: 한국에서 논의되는 다원적 기능 중 서동균 외(2002: 22)에서 빠진 부분은 연구자가 '그 외' 부분으로 추가하여 작성함.  
 자료: 서동균 외(2002: 22); 임형백·이성우(2004); 연구자 추가.

- WTO, OECD, FAO에서 정의하는 NTC, 다원적 기능, 농업의 역할을 고려 할 때에 전반적인 한국 농업 정책에서 적용하기에 적합한 개념은 다원적 기능임.
  - WTO에서 논의되는 NTC는 무역 자유화에 기반을 두고 논의되는 개념으로써, 국제 무역이라는 맥락 속에서 살펴보는 것이 바람직함. 특히 농산물 수입국의 협상 논리로 사용되기 때문에 협상 카드로서의 역할이 더 크다고 볼 수 있음.
  - FAO에서 논의되는 농업의 역할은 논의 대상이 개발도상국에 치중하고 있으므로 국가 발전 단계에 따른 농업의 역할을 중시하며, 이런 점은 이미 국가 경제가 선진국 수준으로 발전한 한국의 상황과 부합하지 않음.
  - 이런 점에서, OECD에서 논의되는 다원적 기능이 한국 농정에 적용하기에 적합하며 현재 농업 정책에서 사용하는 공익기능의 내용과도 부합한다고 볼 수 있음. 특히 2000년대 초반 OECD에서는 다원적 기능과 관련한 다양한 이론 및 방법론을 논의함으로써 실증 분석틀을 마련했다는 점에서도 한국 농업 정책의 실증 분석에 큰 도움을 줄 수 있음(예, OECD 2001; OECD 2003; OECD 2005; OECD 2008).

### 3. 다원적 기능에 대한 국내 인식 및 연구 현황

- 다원적 기능에 대한 국내 연구는 크게 국민 인식 조사와 가치 평가로 나눌 수 있음. 이에 비하여서 다원적 기능의 존재 여부에 대한 연구는 권오상 외(2004)를 제외하고는 찾기가 힘듦<표 3-5>.
  - 다원적 기능과 관련한 국내 연구를 살펴보면 다원적 기능을 제공하는 대상이 농업 → 농업·농촌으로 변화하면서 다원적 기능 제공원의 범위가 확대된 것을 확인 가능함.
  - <표 3-5>는 다원적 기능의 다양한 요소(식량안보, 환경보전, 사회 및 문화적 가치, 농촌 활력 등)를 포괄적으로 연구 대상으로 삼은 연구를 중심적으로 정리한 것임. 이광석(1996), 이광석(1997), 이홍림 외(2015) 연구는 다원적 기능 중에서도 휴양지 및 주거지로서의 농촌 지역의 가치를 추정한 것이며, 이성우·윤성도(2006)는 실업비용을 바탕으로 농촌의 도시화 완화 효과를 추정한 연구임.
- 대부분의 선행 연구가 다원적 가치의 가치 평가(valuation)에 치중한 것을 알 수 있음. 가치 평가가 이루어진 초기에는 대체비용법이 주로 사용되었으나, 최근에는 (가상순위법, 선택실험법을 포함한) 가상가치평가법(contingent valuation method)이 연구 방법으로 주로 채택되고 있음.
- 선행 연구 중 일부는 농업·농촌의 다원적 가치에 대한 국민 인식 조사임.
  - 2000년 이후 인식 조사 내용을 살펴보면, 김은자·이한기(2001)는 농촌 및 도시 주민을 대상으로 설문을 실시하였으며, 식량생산, 아름다운 자연경관 제공, 대기정화, 홍수 조절 및 지하수 함양, 생태계유지 등의 순서로 중요도가 인식되는 것으로 조사됨. 다른 인식 조사에서는 포함하지 않았던 ‘소비자직거래로 국민가계비 절약’, ‘선진자립국가의 뿌리 역할’, ‘급속함 속에서 나타날 수 있는 나쁜 영향들을 느리게 진행시킴으로써

나타나는 효과’, ‘새로운 철학 및 예술창조, 사고의 공간’, ‘장례시 묘지 제공’, ‘국방 상의 필요성이 지지될 수 있는 국민적 공감대 및 여론층 형성’을 조사 항목에 포함한 점이 흥미로움.

- 서동균 외(2002)는 전국 도시지역을 대상으로 논농업의 다원적 기능에 대한 인식 조사를 실시하였음. 설문 결과, 논농업의 다원적 기능에 대한 인식도는 식량공급기능, 토양보전, 대기정화, 흥수조절, 쾌적한 생활 제공, 문화보전 기능 순으로 높았으며, 상대적 중요도에서는 식량공급기능, 토양보전, 수질정화, 경관유지 순으로 높았음. 동 연구에서는 논농업의 부정적 효과로 수질오염, 토양오염, 식품안전저하를 함께 살펴보기도 하였음.
- 오세익 외(2004)는 도시민을 대상으로 농업·농촌에 대한 인식 조사를 실시하였고, 그 결과 농업의 중요성은 84.2%가, 식량안보를 위하여서 농업을 보호해야 한다는 점에는 95.3%가 동의하는 것으로 조사되었음. 그러나 다원적 기능 보호를 위한 세금을 지불하겠다는 응답은 48.0%뿐이었음.
- 황영모 외(2016)에서는 전라북도 도민을 대상으로 한 인식 조사에서 농업·농촌의 다원적 기능에 가치가 있다고 생각하는 응답이 52.3%였고 다원적 기능의 미래 중요도에 대하여서도 중요하게 다루어질 것으로 보는 응답이 71.4%였음. 현재까지 중요했던 기능과 앞으로 중요해질 기능에 대한 항목에 대하여서는 지금껏 중요했던 기능을 식량안보(61.3%), 환경보전(18.6%), 지역사회 유지와 사회경제적 기능(12.6%), 농촌경관과 문화적 전통유지(7.5%) 순으로 응답하였고, 앞으로 중요해질 기능에는 식량안보(47.3%), 환경보전(35.1%), 지역사회 유지와 사회경제적 기능(10.0%), 농촌경관과 문화적 전통유지(7.6%) 순으로 응답하였음. 영역별 공익기금 지불의사는 지불하겠다는 응답이 식량안보(58.7%), 환경보전(57.6%), 지역사회 유지와 사회경제적 기능(40.4%), 농촌경관과 문화적 전통유지(40.3%) 순으로 나타났음.
- <표 3-5>에는 포함하지 않았지만, 농업·농촌에 대한 국민 인식 조사에서 다원적 기능에 대한 설문을 진행한 연구도 존재함(김동원·박혜진 2016).

- 한국농촌경제연구원에서는 농업·농촌 전반에 대한 국민 인식 조사를 매년 실시하고 있음. 2016년 조사 결과에 따르면 농업·농촌의 중요성과 가치에 대하여서는 긍정적인 인식이 유지되고 있음(김동원·박혜진 2016).
  - 농업인과 도시민이 모두 ‘안전한 식품의 안정적 공급’(농업인 42.2%, 도시민 34.0%)과 ‘자연환경 보전’(농업인 25.2%, 도시민 25.8%)을 가장 중요한 농업의 역할로 선택하였음.
  - 농업·농촌의 다원적 가치(공익가치)에 대하여서는 도시민의 62.1%가 ‘가치가 많다’고 응답하였고, 그 이유로는 ‘농촌은 후손들에게 물려줄 가치가 있기 때문에’(35.0%), ‘농촌이 존재하는 것만으로도 만족하기 때문에’(29.9%), ‘장래에 나의 생활을 위하여’(19.0%)를 꼽았음.
  - 다원적 기능 유지를 위한 추가 세금 징수에 대하여서는 도시민의 54.6% 가 찬성하였으며 반대는 38.8%를 차지하였음. 흥미로운 점은 농업인 953건, 도시민 1,106건의 농정 건의 집계 중, 농촌의 다원적 기능 대국민 홍보가 강화되어야 한다는 도시민 의견이 17건 있었던 것임.
- 국내 선행연구의 대부분은 이미 농업·농촌의 다원적 기능이 존재함을 전제로 인식 조사와 가치 평가를 수행하였음. 이에 비해 권오상·이태호(2001)는 다원적 기능을 둘러싼 경제학 이론을 소개하고 다원적 기능 실증 분석 방법론을 정리하여서 소개하고 있음.<sup>13</sup>
  - 권오상·이태호(2001)는 다원적 기능 관련 논의를 크게 다원적 기능 간 결합성, 다원적 기능의 수요 및 공급에 있어서의 시장실패, 이러한 속성을 감안할 때 정부 개입 정도 여부로 나누어서 설명하였음.
  - 생산의 결합성은 다원적 기능의 공급에 있어서 농산물과의 결합도가 어느 정도이며, 이러한 기능이 농업 활동을 통하여서만 공급되어야 하는지에 대한 논의임. 그리고 이런 논의는 생산의 효율성(efficiency in pro-

---

13 관련 부분은 권오상(2000) 연구를 요약한 부분이기도 하지만, 권오상(2000)은 내용상 중복되므로 <표 3-5>에는 포함하지 않았음.

duction)과도 밀접하게 연결되며, 이것은 앞서 소개한 범위의 경제라는 맥락에서 이해할 수 있음.

- 시장 실패 부분은 다원적 기능이 사회 후생을 극대화하는 수준까지 공급되고 소비될 수 있는지에 대한 논의임. 역시 앞서 소개한 다원적 기능이 가지는 외부효과 및 공공재적 성격과 연결되는 논의이며, 배분의 효율성 (efficiency in allocation)으로 접근 가능함.
  - 생산의 결합성과 시장 실패에 대한 논의를 바탕으로 정부의 시장 개입이 정당화될 수 있음. 이러한 정부 개입에서는 정책 설계부터 수행, 모니터링과 평가까지 거래비용이 수반될 수밖에 없으며, 이러한 거래비용이 다른 수단(자발적 교섭이나 새로운 시장 창출 등)보다 비용이 적다는 것이 보장되어야 정책의 정당성을 확보할 수 있음.
- 지금까지의 국내 선행연구는 다원적 기능이 이미 존재한다는 전제에서 연구된 경우가 많으며, 결합성과 시장 실패의 존재 여부에 대한 전문가의 실증 연구는 범위의 경제를 고찰한 권오상 외(2004)를 제외하고는 전무한 실정임.
- 대부분의 국민 인식 조사에서 다원적 기능에 대한 긍정적 반응이 나왔다는 것은 고무할 만한 일이나, 이러한 인식을 뒷받침할 수 있는 객관적인 실증 분석이 필요할 것으로 보임.
  - 권오상 외(2004)에서도 범위의 경제를 증명하기 위한 실증 자료가 부족함을 지적하였고, 설문조사를 바탕으로 범위의 경제 여부를 분석한 바 있음.
  - 1990년대부터 다원적 기능에 대한 논의는 꾸준하였으나, ‘다원적 기능이 존재하는가?’(결합성과 범위의 경제)와 ‘존재한다면 사회 최적 수준으로 공급 및 소비되지 못하고 있는가?’(외부효과, 공공재, 시장실패 문제), ‘정부 개입은 정당화될 수 있는가?’(거래비용)와 같은 근본적인 질문에 대한 고민이 부족한 것은 아니었는지 반성할 필요가 있음.

- 이러한 근본적 고민이 부족한 상태에서의 정부 개입은 자칫 주객이 전도되어서 정책을 수행하기 위한 당위성을 확보하고자 다원적 기능을 이용하는 형세가 될 수도 있으므로 주의가 필요한 부분임.
- 권오상·이태호(2001)에서도 다원적 기능과 관련한 국내 선행 연구의 문제점으로 결합생산성, 시장 실패, 거래비용, 가치평가 등 논의 주제별로 연구가 진행되기보다 개별 기능별 분석이 주를 이루고 있음을 지적한 바 있음.

〈표 3-5〉 다원적 기능에 대한 국내 선행 연구

저자(연도) 연구제목	인식 조사	가치평가		
		대체 비용	여행 비용	가상 가치
농협중앙회(1993) 논의 외부경제 효과에 관한 계량적 분석: 한국과 일본의 비교		○	○	
엄기철 외(1993) 논의 공익기능		○		
김종숙·민상기(1994) 농업에 대한 국민의식과 사회적 인식 제고방안	○			
이광석(1996) 농촌방문의 경제적 편익			○	
오세익 외(1996) 쌀농업의 환경보전효과에 관한 연구		○	○	
윤여창(1996) 농업이 환경에 미치는 공익적 기능의 종합평가		○	○	○
이광석(1997) 도시인의 휴가지 및 주거지로서의 농촌선택 성향분석				획률효용분석 <sup>1)</sup>
박대식·김정호(1999) 농업 및 농촌의 역할에 관한 국민의식 조사연구	○			
권오상·이태호(2001) 농업의 다원적 기능관련 실증분석 방향제시 및 정책제안				방법론 소개 <sup>2)</sup>
오세익 외(2001) 농업의 다원적 기능의 가치평가 연구				○
유진채·공기서(2001) CVM에 의한 친환경농업의 비시장적 가치평가: 충북 도시 소비자 조사를 중심으로				○
김은자·이한기(2001) 농업·농촌의 공익기능 인식 평가	○			
서동균 외(2002) 논농업의 환경보전 및 경관가치평가	○	○		○
이상영 외(2003) 농촌의 다원적 기능에 대한 지불의사 분석				○
유진채·이희찬(2003) 조건불리지역 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 가치평가				○
김수석·오세익(2003) 농업의 다원적 기능에 대한 가치 평가				○
오세익 외(2004) 농업의 다원적 기능에 대한 국민의식조사	○			
권오상 외(2004) 설문조사기법을 이용한 다원적 농업의 범위의 경제성 검정				범위의 경제 검증 <sup>3)</sup>
안윤수 외(2005) 농촌의 사회문화적 공익기능 가치 평가				○

(계속)

저자(연도) 연구제목	인식 조사	가치평가		
		대체 비용	여행 비용	가상 가치
이성우윤성도(2006) 농촌사회 유지의 사회적 편의 계측: 도시화와 실업비용		인구이동모형 <sup>4)</sup>		
김용렬 외(2012) 시대변화에 따른 농업농촌의 공익적·경제적 가치 재조명				○
공기서 외(2013) 기후변화를 고려한 논농업의 다원적 기능 가치				○
이홍립 외(2015) 편의이전 기법을 이용한 개별 및 지역별 농촌 어메니티 자원의 가치 추정		편의이전 <sup>5)</sup>		
횡영모 외(2016) 농업농촌의 다원적 기능과 지원 프로그램 연구	○			○

주: 다원적 기능을 주 연구대상으로 한 연구를 중심으로 정리하였으며, 국제무역과 관련한 선행연구는 포함되지 않았음.

- 1) 엄밀하게 가치평가보다 농촌 지역을 휴가지 및 주거지로 선택할 확률과 확률에 영향을 주는 변수에 대하여서 분석한 것임.
- 2) 다원적 기능의 실증분석에 필요한 방법론 및 정책 대안을 정리하여서 제시함.
- 3) 인식 조사나 가치평가가 아닌 결합성에 의한 범위의 경제 존재 여부를 분석함.
- 4) 도농 간 인구이동 분석을 통한 실업의 사회적 비용을 계측함.
- 5) 기존 가치평가 선행연구 결과를 메타분석을 통하여서 가치를 재추정한 연구임.

#### 4. 농발계획 주요 내용과 다원적 기능

- 1990년대 이후, 농업의 다원적 기능(공익가치)이 강조되어 왔으나, 실제 농업 정책에서도 다원적 기능에 대한 지지가 이루어졌는지는 검토해볼 필요가 있음. 여기에서는 선행 농업·농촌 (및 식품산업) 발전계획(이하 농발계획)과 농림축산식품부 예산 및 기금운용계획 개요를 바탕으로 다원적 기능이 실제 농정에서 얼마나 반영되었는지를 살펴보았음.
- <표 3-6>은 2004~2013년, 2008~2013년, 2013~2017년 기간 동안 계획된 농발계획의 주요 내용을 정리한 것임. <표 2-4>에서 정리한 것처럼 한국 내에서 논의되는 다원적 기능에는 식량안보(안정적 공급과 안전성 보장), 환경적 기능(홍수 조절, 수자원 함양, 토양 유실 경감, 대기 정화, 폐기물 처리,

기후 완화, 생물다양성 유지), 농촌경관과 사회·문화보전 기능(자연경관 유지, 생태계 보전, 사회·문화적 순기능), 농촌 활력(도시화 완화, 공동체의 균형 발전과 성장, 지역 일자리 제공 및 국토관리), 국격 제고가 해당함.

- 농발계획의 비전을 살펴보면, 2004~2013년에서는 ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회’로서 다원적 기능의 관점에서 본다면 농촌 활력을 강조한 비전으로 볼 수 있음. 2008~2013년 계획에서의 비전은 ‘비전 2030: 농식품 세계일류, 농촌 Global Top 10’인데 비전만 본다면 농업의 산업적 측면에서의 경쟁력을 강조한 비전이므로 다원적 기능을 강조한 비전으로 보기에는 힘듦. 이에 비해, 2013~2017년 농발계획에서는 ‘희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민’이라는 비전으로 농업·농촌뿐만 아니라 농업·농촌이 주는 편익을 공유하는 국민을 함께 고려하고 있으며, 활기찬 농촌은 역시 농촌 활력과 직접적으로 연결이 가능함. 특히 ‘행복한 국민’이라는 문구는 농업·농촌의 공익 기능을 강조한 비전으로 볼 수 있음.
- 주요 여건 변화와 계획 수립 배경의 주요 내용을 살펴보면 시장개방과 농가 경쟁력 제고와 관련한 부분은 꾸준히 제시되고 있으며, 최근 들어서는 ICT/BT나 6차 산업화, 첨단기술/융복합과 같은 4차 산업과 관련한 정책 흐름 변화가 관찰됨.
- ‘식량안보’는 안전하고 안정적인 먹거리 생산이라는 점에서 국가 안보와 같은 공공재적 개념으로 접근이 가능하지만, 농업 본연의 기능과도 연관이 직접적으로 되는 부분이기 때문에 다른 다원적 기능에 비하여서 농발계획 내에서 직접적으로 언급된다고 볼 수 있음.
  - 식품 안전의 경우에는 2004~2013년, 2008~2013년 계획에서 계획 수립 배경에서 소개하였고 2013~2017년에는 식량부족과 기후변화라는 키워드가 나오면서 식량안보에 대한 의식이 강화된 것을 볼 수 있음.
  - 농발계획 목표를 살펴보면 2004~2013년 계획에서는 주요 목표치에 직접

적인 식량안보 목표가 포함되지 않았지만, 2008~2013년 계획에서는 ‘소비자가 신뢰하는 농식품’과 2013~2017년 계획에서 ‘안전한 농산물의 안정적 공급’이 포함된 것에서도 확인 가능함.

- 기본틀 조정/패러다임 전환 부분에서 본다면 2004~2013년 계획에서 생산 중심에서 소비 중심으로 패러다임 전환을 언급하면서 먹거리의 안전성과 품질을 강조하였고, 이러한 흐름은 2008~2013년 계획에서도 계속되면서 고품질·안전 농식품을 안정적으로 공급하여야 한다는 패러다임이 제시되었음.
  - 아쉬운 점은 이러한 식량안보를 다원적 기능의 하나로 볼 때 어느 수준을 정책 목표로 할지에 대하여서는 구체적인 고민이 필요하다는 것임. 단순히 곡물자급률만을 정책 목표 수치로 삼을 것이 아니라, 식량안보 달성을 주곡의 100% 국내 생산으로 볼지, 시장 개방을 통한 수입량 증가를 고려하여서 100% 미만의 국내 생산으로 볼지, 식량안보 달성을 주곡 위주로 볼 것인지 품목별 목표치를 설정할 것인지, 안전성의 측면에서는 어떠한 농정 목표를 설정할 것인지 등에 대한 고민과 논의가 필요함.
  - 특히 (생산결합성이 존재한다는 전제 하에서) 다원적 기능을 살펴본다면 이러한 식량안보 목표는 단순히 식량안보만의 이슈가 아니라 다른 다원적 기능의 바람직한 정책 수준과 연계하여서 농업·농촌 활동을 지지하도록 방향을 설정해야 하는 복합적인 문제가 됨.
- ‘환경적 기능’에 있어서는 친환경농업과 기후변화를 제외한다면 농발계획 내에서는 직접적으로 다룬다고 보기는 힘듦. 만약 농업·농촌 활동을 통하여서 환경적 기능이 부수적으로 제공된다면, 앞서 언급한 농업 경쟁력 제고와 관련한 정책도 간접적으로는 환경적 기능 제공에 긍정적 영향을 준다고 볼 수 있지만, 정책 수립 단계에서 환경적 기능에 대한 고려가 없다면 농업·농촌 활동이 환경에 미치는 부정적 영향도 무시할 수는 없을 것임.
- 농발계획 내 여건 변화와 배경을 살펴보면, 2004~2013년 계획에서 ‘환경’이라는 키워드가 제시되었고, 2008~2013년 계획에서는 구체적으로 ‘농

- 약, 항생제 사용량’, ‘친환경 농산물’이 등장하였음. 2013~2017년 계획의 배경에서는 친환경이라는 단어가 등장하지는 않았으나 ‘기후변화’라는 새로운 환경 키워드가 등장하였고 ‘지속가능성’에 대한 내용도 추가되었음.
- 농발계획 목표를 살펴보면 2004~2013년 ‘전업농 중심의 지속 가능한 생명산업으로 개편’에서의 지속가능성은 농가인구 비중, 쌀 전업농/생산비 중 등의 목표 기준을 살펴볼 때에 환경적 측면보다 산업적 측면에서의 경영 지속성을 의미하는 것으로 보임. 2008~2013년 계획 목표에서는 직접적으로 환경과 연관된 목표치는 제시되지 않았으며, 2013~2017년 계획 목표에서는 ‘친환경농축산물’ 비중이 ‘안전한 농식물의 안정적 공급’에서 제시되었으나 친환경을 지향한다는 점에서 환경적 측면을 고려한 목표치로 해석할 수 있음. 그러나 전반적으로 농업·농촌의 환경적 기능은 농업 정책 목표 측면에서는 주요 대상이 아니라고 보이며, 다원적 기능으로서의 환경적 기능을 직접적인 정책 대상으로 삼는 것이 효율적일지, 농업 경영 및 농촌 환경 개선을 정책 대상으로 삼아서 간접적인 효과를 끌어내는 것이 효율적일지에 대하여서는 기초 연구가 필요할 것으로 보임.
  - 기본틀 조정/패러다임 전환 면에서도 정책의 중심에 환경적 측면이 자리 하였다고 보기는 힘들며, 친환경농축산물도 식품 안전성과 농가 소득원이라는 차원에서 다루어지고 있다고 볼 수 있음.
  - 이와 관련하여서, 권오상·이태호(2001)는 다원적 기능 정책의 원칙으로 (1) 정책의 목적을 뚜렷이 할 것: 목적이 농업인 소득향상인지, 농산물 가격 안정인지, 다원적 기능을 위한 것인지, (2) 정책 범위를 명확히 할 것: 시장과 정부의 역할을 구분해야 함, (3) 정부개입 원칙을 분명히 하고 개입 여부를 결정할 것: 표심이나 농업인의 무리한 요구에 휘둘리지 않는 원칙이 있어야 함을 제시한 바 있음. 과연 이러한 원칙이 지켜지고 있는지, 다원적 기능(특히, 환경적 기능)을 정책 홍보 및 당위성 확보의 수단으로만 이용하는 것은 아님지에 대한 반성이 필요함.
  - 덧붙여, 농업·농촌 활동의 외부효과의 방향은 부정적일 수도 있고, 긍정적일 수도 있다는 점에서 농업·농촌의 다원적 기능은 이러한 부정적 효

과를 고려하였을 때의 순수한 궁정적 효과의 크기를 기준으로 논의할 필요가 있음.

- 예를 들어, Pretty et al.(2001)는 현대 농업의 부정적 외부효과에 관한 선 행연구를 정리하면서 다음 부정적 외부효과로 다음을 제시하였음.
  - (1) 용수: 농약의 식수원 유입, 질소·인·토사의 식수원 유입, 인축공통전염병원의 식수원 유입, 부영양화·오염발생·어류 사망·모니터링 비용
  - (2) 대기: 메탄·암모니아·아산화질소·이산화탄소 배출
  - (3) 토양: 토양 침식으로 인한 부지 밖의 홍수·타 산업·항해·어업 피해, 토양의 유기질 및 이산화탄소 손실
  - (4) 생물다양성과 경관: 생물다양성·야생동물 손실, 생울타리·돌담 손실, 꿀벌 군생 손실 및 애완동물에 대한 피해
  - (5) 인체 건강: 살충제, 질산염, 미생물·병원균(홍수로 인한 박테리아 및 바이러스성 발병, 광우병 및 신종 크로이츠펠트 야콥병, 항생제 과다사용)
- 다원적 기능 중 ‘농촌경관과 사회·문화보전 기능’, ‘농촌 활력’(이하 경관·지역 공동체·농촌 활력)은 지역 공동체 유지와 전통문화 및 유산 보존, 지역 어메니티 제공과 교육적 기능 담당 등에서 함께 살펴볼 수 있는 기능으로, 농발계획상에서의 농촌다움이나 농촌 활력, 지역사회 유지 및 삶의 질 향상과 연결 가능함. 그리고 이러한 경관·지역 공동체·농촌 활력 가치는 농업인과 국민이 요구하는 수준이 다를 수 있으므로 가치의 수요를 농업인과 국민으로 나누어서 살펴볼 필요가 있음.
  - 농발계획의 비전상으로는 2004~2013년 농발계획의 비전 ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회’나 2013~2017년 계획에서 제시한 ‘활기찬 농촌’은 지역사회 유지나 도시화 완화, 농촌 활력 등의 다원적 가치와 연결 가능함. 2008~2013년 비전의 ‘농촌 Global Top 10’은 경쟁력을 강조하는 뉘앙스가 강하지만, Global Top이라는 기준에서 농촌의 정주 여건이나 활력을 고려한다고 가정하면 다원적 기능을 반영한 비전으로 볼 수 있음. 그러나 농업인과 국민이 요구하는 가치로 볼 때, Global Top의 기준이 모호할 수 있음.

- 주요 여건 변화/계획 수립 배경에서는 2004~2013년 계획에서 ‘지방의 역할’과 ‘전원/휴식 공간’을 제시하였고, 2013~2017년 계획에서 ‘가족농’, ‘지속가능’을 제시하였으나, 2008~2013년 농발계획 여건 변화/계획 수립 배경에서는 연관된 키워드를 찾기 힘듦.
- 2004~2013년 계획 목표에서는 ‘농촌다움’을 강조하고 있는데 이것은 경관·지역 공동체·농촌 활력을 아우르는 목표로 판단되며, 기본틀 조정/패러다임 전환에서 농촌의 성격을 ‘생산·정주·휴양공간’으로 전환해야 한다고 한 점과 일맥상통함. 그러나 ‘농촌다움’의 목표치로 농촌인구 비중을 들고 있어서 실제로 다양한 다원적 기능을 반영한 농촌다움이라기보다 정주여건 부분만이 강조되었을 가능성이 큼.
- 2008~2013년 농발계획에서는 ‘활력 있고 쾌적한 농촌’을 목표로 하면서 기본틀 조정/패러다임 전환에서도 ‘활력 있고, 살기 좋은 농촌 구현’을 제시하였음. 목표치에서 상수도 보급률, 농촌주민의 삶의 질 만족도, 농촌관광 비중이 제시된 점에서는 지역 공동체 유지, 정주여건 개선, 농업인 삶의 질 향상, 지역 어메니티 제공에 중점을 맞춘 것으로 보임. 농촌관광은 농업인 소득원 유지라는 차원에서는 지역 공동체 유지와 국토 균형 발전과도 연결 가능하지만, 농촌관광의 수요가 일반 국민이라는 점에서는 국민에게 제공하는 경관 가치나 휴양 가치, 정서 함양 기능 등을 함께 고려하였다고도 볼 수 있음.
- 2013~2017년 계획 목표에서는 ‘농촌 삶의 질 향상’과 기본틀 조정/패러다임 전환에서는 ‘지방중심 농정’이 강조되었음. 지방농정이 강조된 것은 도시와 농촌의 다양성을 유지하고 농촌의 사회·문화적 순화 기능에 좀 더 관심을 둔 것으로 볼 수 있음. 삶의 질 향상은 앞선 계획에서와 마찬가지로 지역 공동체 유지, 정주여건 개선, 농업인 삶의 질 향상에 대한 노력이 이어진 것으로 보임.
- 전반적으로 농발계획 내에서의 경관·지역 공동체·농촌 활력 가치는 국민이 바라는 농촌다움보다 농업인이 살기 좋은 지역이라는 측면에 중점을 두고 있음. 농정을 이끌어 간에 있어서 국민이 바라는 다원적 기능의

수요와 농업인이 바라는 수요가 일치하는지, 만약 일치하지 않는다면 어떻게 조화를 이루어야 하는지에 대한 고민이 필요할 것으로 보임.

〈표 3-6〉 농업·농촌 발전계획 주요 내용 변화

내용	2004~2013 농업·농촌 발전기본계획	2008~2013 농업·농촌 발전기본계획	2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획
비전	농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회	비전 2030: 농식품 세계일류, 농촌 Global Top 10	희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민
주요 여건 변화/ 계획 수립 배경	DDA, FTA, 경제블록화 시장 개방 국내보조 농업과 비농업 성장격차 농가교역조건 악화 도농 간 소득격차 농가인구 감소 고령화 경영위험 증가 소비패턴 다양화/고급화 식품안전 환경 IT/BT 지방의 역할 전원/휴식 공간	한미FTA 양허협상 민감품목 식품 안전관리 농약, 형생제 사용량 친환경 농산물 시장 차별화 소비의 다양화/고급화 가격보다 품질	농정철학 농정방향 농산물 물가 수급안정 가족농 ICT/BT 6차 산업화 첨단기술/융복합 한중 FTA 식량부족 기후변화 지속가능
목표	농업: 전업농 중심의 지속 가능한 생명 산업으로 개편(농가인구 비중, 쌀 전업 농/생산비중, 축산전업종/생산비중, 농업 GDP 대비 쌀 비중)	경쟁력을 갖춘 전문화된 농업(농가인구 비중, 쌀 전업농, 1인당 도농 간 소득 격차)	안전한 농식물의 안정적 공급 (곡물자급률, 친환경농축산물)
	농업인: 1인당 소득은 도시근로자에 상응하는 수준 실현(농가소득, 1인당 도농 간 소득 비교, 농외소득)	소비자가 신뢰하는 농식품(농산물 잔류 농약 허용기준 적합률, 농식품 수출액)	6차산업화로 농식품산업 경쟁력 강화 (농림업 부가가치, 농식품 수출액)
	농촌: 농촌다움을 갖춘 도농 공존의 삶의 공간으로 발전(농촌인구 비중)	지속가능개발목표 있고 쾌적한 농촌 (상수도 보급률, 농촌주민의 삶의 질 만족도, 농촌관광 비중)	맞춤형 농가소득 및 경영 안전(60세 미만 소득, 농외소득)
			자조자립협력을 통한 농촌 삶의 질 향상 (농촌인구 비중, 삶의 질 만족비율)
			스마트 농정체계 구축 (투용자 이상의 편의)

(계속)

내용	2004-2013 농업·농촌 발전기본계획	2008-2013 농업·농촌 발전기본계획	2013-2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획
기본틀 조정/ 패러다임 전환	정책대상: 농업 ⇒ 농업·식품·농촌	산업정책(시장지향적, 친환경·고품질 농업, 신성장동력) ⇒ 농업정책(전문 인력·경영체, 소득·경영 안정, 성장 동력) ↔ 한국농업의 지속가능한 발전	효율성/경쟁력 ⇒ 효율성 및 농업인 행복 동시 추구 ↔ 역량 발현, 생산자·소비자의 자율성
	지원방식: 전체농가·평균적 지원 ⇒ 농가 유형별 정책 차별화		개별 경영체 중심 ⇒ 지역 공동체 중심 ↔ 개별 경영체 자조·자립, 농촌 지역 공동체, 농업계 네트워크화
	투융자방향: 생산기반 등 SOC ⇒ 소득·복지·지역개발	소득정책(직불제, 농외소득, 경영안정) ⇒ 농식품정책(농식품 안전성, 고품질·친환경 농식품, 농식품 산업) ↔ 고품질·안전 농식품을 안정적으로 공급	
	소득안정수단: 가격지지 ⇒ 소득보전		농업·식품의 개별 분산적 접근 ⇒ 생산과 융복합한 6차산업 ↔ 농업·농촌 자원 융합형 6차산업, ICT·BT 융합
	정책 중점: 생산 중심 ⇒ 소비자 안전·품질 중심	농촌정책(사회안전망, 복지인프라, 농촌 지역개발) ⇒ 농촌정책(농촌자원 산업화, 기초생활인프라, 교육·복지) ↔ 지속 가능한개발목표 있고, 살기 좋은 농촌 구현	
	농촌 성격: 농업 생산 공간 ⇒ 생산·정주·휴양공간		중앙정부 주도 획일성 ⇒ 지역특성, 지역·주민참여 및 책임 ↔ 지방중심 농정

자료: 농림부(2004); 농림부(2007); 농림축산식품부(2013) 내용을 연구자가 재구성.

- 국내에서 논의된 다원적 기능 중 ‘국격제고’는 김용렬 외(2012)에서만 다루어진 개념으로, 농업·농촌의 공익적 가치를 문헌조사, 전문가 간담회 및 설문조사를 통하여서 범주화한 결과로 도출된 것임. 구체적으로는 ‘국가 매력도 제고’와 ‘저개발국 농업·농촌 발전 기여’가 포함되는데 이와 관련한 내용을 농발계획 내에서 찾아보기는 힘듦. 2008~2013년 농발계획 비전인 ‘농식품 세계일류, 농촌 Global Top 10’이 이러한 기능을 반영하였을 수도 있지만, 계획의 세부사항을 본다면 농업의 국제 경쟁력 제고에 더 초점을 맞추고 있음을 알 수 있음.
  - ‘식량안보’, ‘환경적 기능’, ‘경관·지역 공동체·농촌 활력’과 같은 다원적 기능은 그 존재 여부나 가치 평가에 대한 실증 연구의 범위를 국내로 한정할 수 있지만, ‘국격제고’는 연구 범위가 국외로 넓어지고 연구 범위 설정이 상대적으로 어렵기 때문에 실증 연구에서도 포함하기 힘든 항목으로 판단됨. 이와 유사하게, 황영모 외(2016)가 실시한 전북도민의 다원

적 기능에 대한 의식조사에서도 ‘국격제고’는 “저개발국가에 대한 농업·농촌 지원 등 국가단위 활동의 결과로 판단되어 제외”하였다라고 밝히고 있음.

- 2013~2017년 농발계획의 주요 여건 변화/계획 수립 배경에서는 농정철학과 농정방향이라는 키워드가 나타나는데, 최근 들어서 기존의 경쟁력 중심, 시장경제 중심적 농정 패러다임에서 벗어나려는 움직임을 반영한 것으로 보임. 이러한 여건 변화가 향후 농발계획에 반영될 수 있다면 다원적 기능을 좀 더 목표로 하는 농정 방향을 제시할 수 있을 것으로 기대하는 부분임. 그러나 앞서 선행연구에서 살펴본 바와 같이 다원적 기능의 결합성 및 범위의 경제, 외부효과 및 시장실패에 관한 기초연구가 없이는 다원적 기능의 존재나 정부 개입에 대한 정당성을 얻기 힘들 수 있고, 고민 없는 다원적 기능의 강조는 정치적 논리를 위하여서 다원적 기능을 이용하는 것이 될 수 있으므로 신중히 접근할 필요가 있음.

## 5. 농업·농촌의 공익적 가치 평가

### 5.1. 국민 인식조사 결과<sup>14</sup>

- 전체 522명을 대상으로 온라인 조사를 실시하여 한국 농업·농촌에 대한 전반적 인식, 농업·농촌이 가지는 기능에 대한 인식, 농업·농촌의 공익적·문화적·경제적 기능에 대한 인식 등을 파악하였음<표 3-7>.

---

<sup>14</sup> 한국정책학회(2016), 『농업·농촌의 공익적 가치와 미래 정책방향』을 바탕으로 작성하였음.

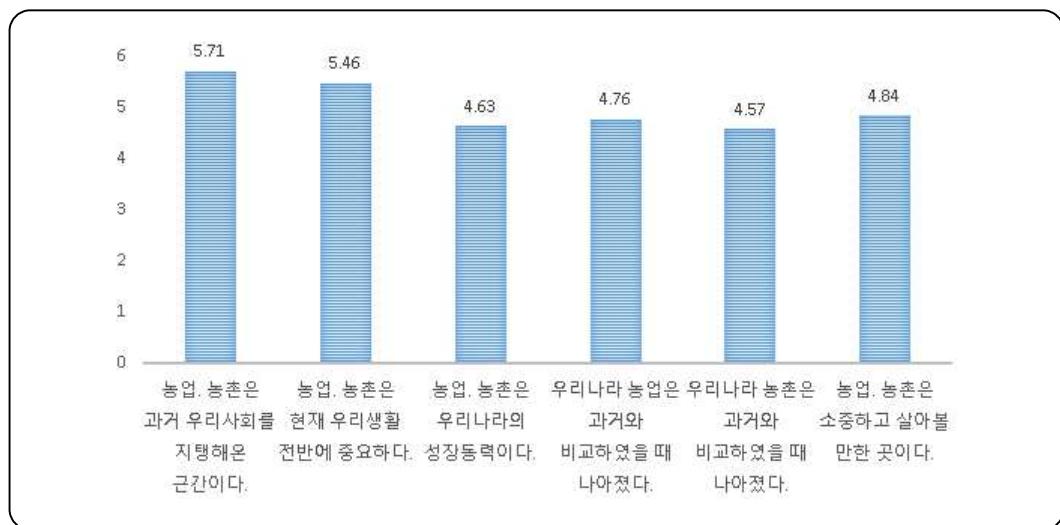
- 한국 농업·농촌이 가지는 기능은 자연환경의 보전, 국토의 균형발전, 쾌적한 생활 및 휴식처 제공, 국민식량공급, 전통문화의 공간, 전원생활의 공간, 타 산업 발전에 기여 및 일자리 창출로 구성함.
- 각 기능은 다시 공적 기능, 문화적 기능, 경제적 기능으로 세분화하여 각각에 대한 지불의사를 설문하였음.

〈표 3-7〉 국민의식조사 설문지

대분류	소분류	내용	
농업농촌에 대한 전반적 인식		전반적인 농업농촌에 대한 인식	
농업농촌의 세부기능에 대한 인식	공적 기능	지불의사	의사의 유무(월/연별)
			5,000원의 지불의사 유무(월/연별)
			최대 지불의사 금액(월/연별)
			지불의사가 없는 이유
	문화적 기능	지불의사	의사의 유무(월/연별)
			5,000원의 지불의사 유무(월/연별)
			최대 지불의사 금액(월/연별)
	경제적 기능	지불의사	지불의사가 없는 이유
			의사의 유무(월/연별)
			5,000원의 지불의사 유무(월/연별)
			최대 지불의사 금액(월/연별)
			지불의사가 없는 이유

- 조사 결과, 우리나라 농업·농촌에 대한 전반적 인식은 긍정적인 것으로 나타났음<그림 3-1>.
  - ‘농업·농촌은 과거 우리사회를 지탱해온 근간이다’에 대한 인식이 가장 긍정적 응답이 많았으며, 그 뒤로 ‘농업·농촌은 현재 우리생활 전반에 중요하다’, ‘농업·농촌은 소중하고 살아볼 만한 곳이다’의 순으로 나타남.

〈그림 3-1〉 우리나라 농업·농촌에 대한 전반적 인식



주: 리커트 척도법(1~7점)을 따라 설문지를 구성하였으며, 점수가 높을수록 해당 항목에 대해 긍정적으로 인식하고 있음을 의미함.

- 농업·농촌의 공익적 가치 관련 세부 기능 중 공적 기능 유지를 위한 지불의 의사가 있다고 답한 비중이 가장 높았음<그림 3-2>.

〈그림 3-2〉 매달/매년 일정금액을 지불할 의사가 있다고 응답한 비중



- 농업·농촌의 각 기능을 보존하기 위해 일정 금액을 지불할 의사가 있는 경우, 매달/매년 등 기간에 상관없이 10,000원을 지불할 의사가 가장 높은 것으로 나타남.
  - 매달 일정 금액을 지불할 의사가 있다고 밝힌 응답자 중에서 농업·농촌의 공적·문화적·경제적 기능을 보존하기 위해 각각 56.9%, 55.4%, 62.5%가 10,000원을 지불하겠다고 답변하여 가장 높은 비중을 보였음.
  - 매년 일정 금액을 지불할 의사가 있다고 밝힌 응답자 중에서 농업·농촌의 공적, 문화적, 경제적 기능을 보존하기 위해 각각 56.4%, 57.6%, 63.6%가 10,000원을 지불하겠다고 답변하여 가장 높은 비중을 보였음.
- 공익적 가치에 대하여 일정금액을 지불할 의사가 없다고 밝힌 응답자 중 절반 이상은 ‘정부가 비용을 부담하여야 한다고’ 인식하고 있음.<표 3-8>
  - 농업·농촌 분야에 대한 비용 지불을 개인의 책임으로 보기보다는 국가의 책임으로 보는 시각이 우세하다고 평가할 수 있음.

〈표 3-8〉 농업·농촌의 기능을 보존하기 위한 지불의사가 없는 이유

구분		비용의 지불은 정부가 처리해야 할 문제이므로	비용을 지불하고 싶으나 경제적 부담 때문에	내가 사는 지역이 아니기 때문에	지불할 필요성을 느끼지 못하기 때문에	계
농업·농촌의 공적 기능을 보존하기 위한 지불의사가 없는 이유	빈도	140	27	25	49	241
	비율	56.5	10.9	10.1	19.8	97.2
농업·농촌의 문화적 기능을 보존하기 위한 지불의사가 없는 이유	빈도	177	40	27	95	339
	비율	51.3	11.6	7.8	27.5	98.3
농업·농촌의 경제적 기능을 보존하기 위한 지불의사가 없는 이유	빈도	205	35	25	86	351
	비율	57.6	9.8	7.0	24.2	98.6

## 5.2. 소결

- 앞서 살펴본 농업·농촌의 다원적 기능의 정의 및 관련 논의, 선행연구 검토 등을 종합하면 최소한 학계와 정책 집단 내에서는 다원적 기능을 지향해야 한다는 공감대가 일정 부분 형성된 듯함. 그러나 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 공감대 폭을 넓혀야 실천 단계에서 실효성을 지닐 수 있을 것임. 이러한 점에서 다음과 같은 사항을 검토하고 심도 있게 논의해야 함.
  - 다원적 기능 가치를 평가할 때, 기능별로 접근하는 방식이 주를 이룸. 단순한 개별 가치평가액의 합을 전체 다원적 가치 금액으로 생각하는 것은 과대평가의 위험을 가지고 있으며, 특히 최근 대부분의 연구가 가상가치 평가법을 이용하여 수행되었기 때문에 가상가치평가가 가질 수 있는 가상편의(hypothetical bias) 발생 가능성을 염두에 두고 가치평가 결과를 해석해야 함.
- 다원적 기능의 역할에 대한 고민이 필요함. 다원적 기능의 특성과 실재성(實在性)을 실증 연구하고, 이를 바탕으로 다원적 기능 제고를 위한 정부의 정책 개입에 대한 정당성을 확보할 필요가 있음. 다양한 다원적 기능을 농업 정책 목표에 어떻게 복합적으로 반영할지 다양한 이해관계자와 정책입안자, 전문가 간 논의가 필요함.
- 국민이 바라는 ‘농촌다움’이 현재 농정에서 목표로 하는 목표상과 부합하는지를 검토해야 함.
  - 비시장재화인 다원적 기능은 시장이 존재하지 않기 때문에 공급과 수요를 직접 파악할 수 없음. 국민이 가지고 있는 다원적 기능에 대한 우선 순위를 정성적으로 파악하고, 이를 제공할 수 있도록 유인을 제공해야 사회적 후생을 극대화함은 물론 정책 효과성과 효율성을 높일 수 있음.
  - 다원적 기능을 단순히 정책 홍보나 대국민 교육용 주제로만 사용하는 것은 아닌지 되돌아 봐야 함. 특히 국민이 바라는 다원적 기능을 정확하게

파악해야 농업인과 비농업인 사이에서 발생할 수 있는 갈등을 근본적으로 해소하는 시발점이 될 수 있음.

- 다원적 기능이 존재하며 이에 대한 보상이 적절히 이루어지지 않고 있다면, 공익적 편익에 대한 대가를 지불하는 방안을 모색해야 함.
  - EU 등에서는 이미 직접지불제를 통하여 농업·농촌의 공익 기능에 대한 대가를 지불하고 있음.



## 제4장

### 농정 패러다임 전환 방향

#### 1. 농정의 대내외 여건과 전환 필요성

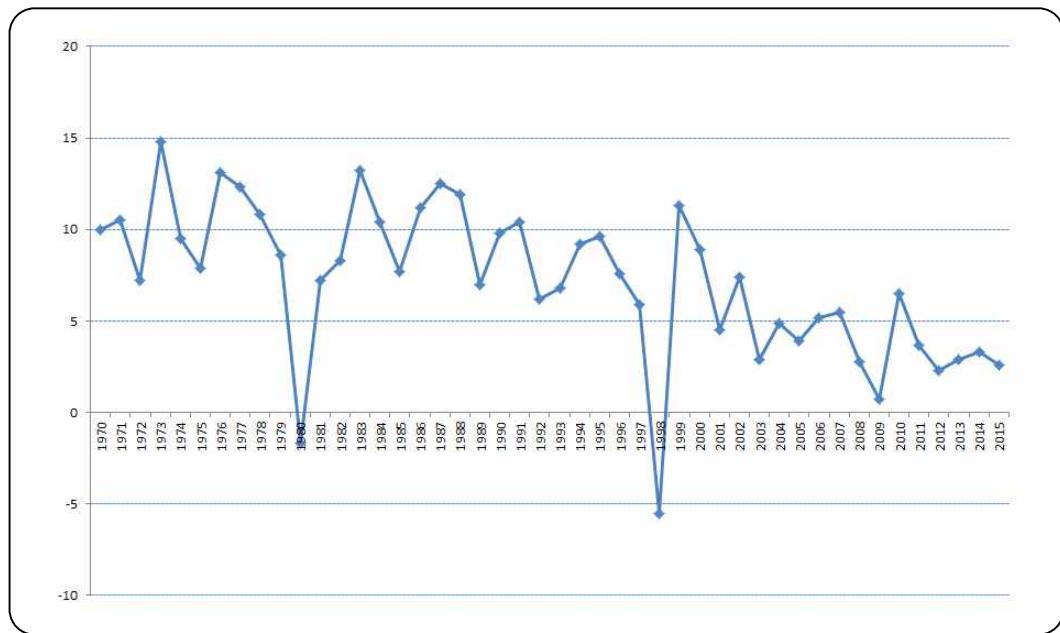
##### 1.1. 농업 외적 여건과 전환 필요성

- 저성장 시대의 경제를 맞아 사회적 가치를 재정립할 필요가 있음.
  - 최근 한국경제는 70년대부터 IMF 외환위기 이전까지 계속된 고성장 시대에 벗어나 이제 저성장 시대에 접어들었음<그림 4-1>.
  - 인류는 매우 오랜 기간동안 1% 이하의 성장률을 보였으며, 20세기에만 예외적으로 성장률이 매우 높았음. 이견이 있을 수 있으나 21세기 전체에 걸쳐서는 다시 2% 이하의 성장을 기록할 것으로 예상하는 연구 결과도 있음.<sup>15</sup>
  - 한국경제가 저성장 시대가 진입했음을 정부 그리고 농업인을 포함한 농업 관계자들이 인지하고 향후 농정방향 및 패러다임을 논의할 필요가 있음.

---

15 토마파케티(2014). 『21세기 자본』. 글항아리.

〈그림 4-1〉 실질 GDP 성장률(전년 동기비 %)



출처: 한국은행. 「국민계정」.

- 1980~90년대 농산물 시장개방 시대에 추진한 농업경쟁력 제고 및 부가 가치 창출을 위한 규모화, 전문화 등 구조조정 정책을 저성장 시대에도 주요 정책으로 계속 추진할 것인가에 대한 논의가 필요함.
- 농업인뿐만 아니라 국민 전체의 소득 수준이 그리 높지 않았던 과거에는 성장 중심 정책이 필요했고 큰 성과를 이루어 냈. 농업 역시 시장개방이라는 어려움 속에서도 성장을 통한 농가 소득 향상을 위해 다양한 경쟁력 향상 정책이 추진되었음.
- 고성장 시대에는 벤담의 최대다수 최대행복이라는 공리주의와 같은 정의(Justice) 개념이 경제정책의 철학적 바탕이 됨.
- 공리주의를 기반으로 한 성장주도 정책은 과거에는 유효했으나, 오랜 기간 동안 부의 분배 불균형, 양극화 심화에 따른 저소득층 증가, 유효수요 감소, 사회·정치의 불안정성 증가, 자연자원의 수탈적 이용 등 부작용이 심화됨.

- 성장이 둔화되면서 분배할 부 자체가 작아짐에 따라 부(GDP) 이외의 다른 경제·사회적 가치를 높이려는 정책 추진이 필요해지며, 존 롤스의 경제사회 정의(Justice) 개념, 즉, 공정성(fairness)으로서의 정의 개념이 중요해짐.
- 지방분권화 시대 도래에 맞춘 농정 추진이 필요함.
  - 우리나라는 단기간 내 초고속 성장 과정에서 개인의 사유재산과 이윤추구를 기반으로 하되, 주요 투자결정과 투자 배분은 주로 정부에 의한 국가주도의 경제정책이 중요한 역할을 하였고 매우 성공적으로 이루어짐.
  - 농업 역시 중앙정부 주도의 강력한 리더십을 통해 식량자급을 달성하고 지금과 같은 고품질 농산물을 연중 생산하는 농업체계를 이루어 냄.
  - 그러나 시장이 개방되고 국민의 소득과 의식 수준이 높아졌으며, 4차 산업혁명이라고 일컬어질 만큼 정보의 생산과 유통이 방대하고 신속하게 이루어지고, 각 분야의 이해관계자가 경제·사회·환경적으로 다양한 가치를 추구하는 현재에는 중앙정부 주도의 농정이 더 이상 큰 효과를 발휘하기가 쉽지 않음.
  - 서울시의 지방자치·분권 인식조사 결과 시민 응답자 중 34.2%는 현재 지방분권 수준이 낮다고 하였고, 18.4%만이 높다고 하였음. 응답자 공무원의 59.7%는 분권 수준이 낮다, 11.4%는 높다고 하였음.<sup>16</sup>
  - 그럼에도 불구하고 중앙정부가 대부분의 사업을 기획하며, 지방조직을 통해 일괄적으로 사업대상자를 선정하고 사업비를 집행하는 등 국가주도의 농업정책 틀에서 벗어나고 있지 못함.
  - 농업인 역시 국가가 주도한 시장개방 피해자라는 인식 속에서 중앙정부에 의한 보조금을 당연한 것으로 여기고 중앙정부에 의존하고 있음.

---

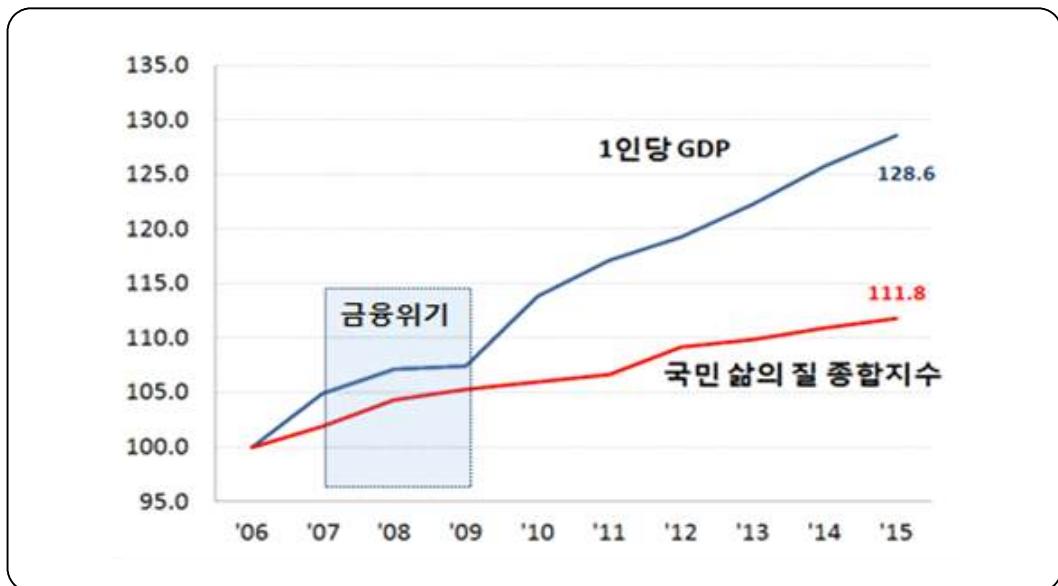
16 “‘지방분권 걸림돌’ 1순위로 떠오른 중앙정부” 기사(2016. 9. 1.) 웹사이트([http://www.seouland.com/arti/society/society\\_general/967.html](http://www.seouland.com/arti/society/society_general/967.html)) 방문(2017. 2. 4.)

- 경제·사회·환경적 다양한 가치 추구에 따라 다양한 이해관계자 참여를 통한 지역 특성 맞춤형 정책 추진을 위해서 지방분권화가 필요함.
  - 지방분권화의 원활한 추진을 위해서는 무엇보다도 지방의 농정추진역량을 제고하고 다양한 주체들이 참여할 수 있는 농정 추진 체계를 수립해야 함.
- 소득과 함께 행복 증진을 목표로 삼아야 함.
- 신자유주의 주류경제학과 이에 기반한 정부 정책은 재화와 서비스의 생산 확대를 통한 경제성장, 소득 증가, 소비 확대를 중시함.
  - 경제성장과 소득증가를 통한 재화와 서비스의 소비가 행복에 있어 중요한 요인이라는 하나 개인이 느끼는 행복, 삶의 질을 결정하는 요인은 재화와 서비스의 소비 이외에 매우 다양함<그림 4-2>.
  - 행복의 수준에 영향을 미치는 주요 요인으로는 소득 수준, 실업 여부, 사회적·경제적 불평등 수준, 정치참여 정도(민주주의), 자율적 의사결정 수준, 자원봉사 및 공동체 활동 여부, 가족 구성 특징, 절차 및 과정에의 참여 수준 등 다양함.
  - 이스털린의 역설(1974)에 따르면 1인당 GDP 증가가 반드시 행복 수준을 높이는 것은 아님.
  - 한편, OECD에 따르면, 2014/15년 한국인의 삶의 만족도는 회원국 35개국 가운데 28위에 그쳤으며, 한국의 중위가구 가처분 소득 순위인 20위보다 낮음.<sup>17</sup> 따라서, 소득과 국민의 삶의 질 수준을 높일 수 있는 다양한 정책적 노력과 함께 사회적 변화가 요구되며, 농업·농촌의 역할을 모색 할 필요가 있음.

---

<sup>17</sup> OECD 평균 중위가구 가처분소득(annual median equivalised household disposable income)은 2013년 21,600달러(구매력평가 기준, 한국은 21,800달러로 평균 수준)임(2016 한 눈에 보는 사회(Society at a Glance) 주요내용. 주 OECD 대한민국 대표부).

〈그림 4-2〉 우리나라의 국민 삶의 질 종합지수<sup>18</sup>와 1인당 GDP



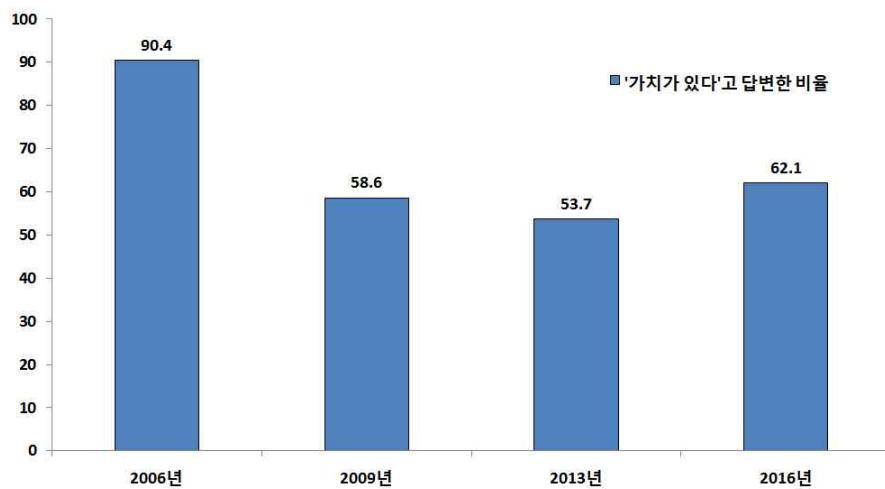
자료: 통계청. “국민 삶의 질 종합지수 작성 결과.”

- 국민의 농업·농촌 가치에 대한 인식이 정체되고 있음.
  - 고성장 시대에는 국민 개개인이 충분한 소득을 올리고 있고 미래 소득 증가에 대한 기대가 크기 때문에 조세저항이 크지 않음.
  - 그러나 저성장 시대에는 국가의 세금 징수 행위와 지출 행위에 대한 관심, 더 나아가 감시 유인이 증가할 수밖에 없음.
  - 고성장 시기에는 농업 부문 시장 개방에 대한 보상 차원에서 진행되었던 다양한 정부 지원 정책이 국민의 지지를 받을 수 있었음.
  - 그러나 저성장 및 시장개방 시대에는 농업·농촌이 국민에게 충분히 납득 할만한 가치(안전한 식품, 안전한 생산, 환경유지, 농촌다움 등)를 제공하지 않는 이상 국민의 농업, 농촌 부문에 대한 세금 제공 유인이 낮음.

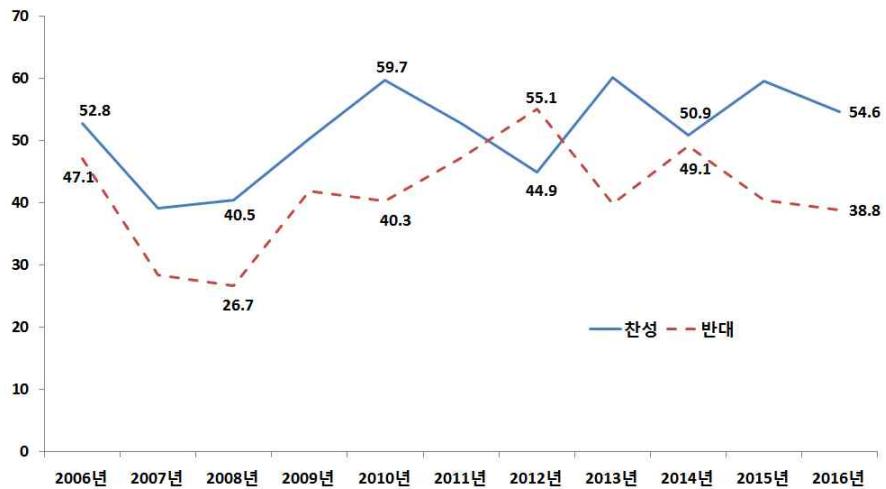
18 국민 삶의 질 지표(12개 영역, 80개 지표)를 활용하여, 2006년(기준연도)을 100으로 한 해당연도의 비율을 단순 평균하여 영역 종합지수를 만들고 이를 영역 종합지수를 다시 단순 평균하여 삶의 질 종합지수를 작성함(통계청).

〈그림 4-3〉 농업·농촌의 다원적·공익적 기능에 대한 국민의식조사 결과

Q. 농업·농촌 기능 중 사회·문화적 다원적 기능 또는 공익적 기능이 가치가 있다고 생각하는가?



Q. 국가정책으로 농업·농촌의 공익적 기능을 유지·보전하기 위해 세금을 추가 부담하여야 한다면 어떻게 하겠는가?



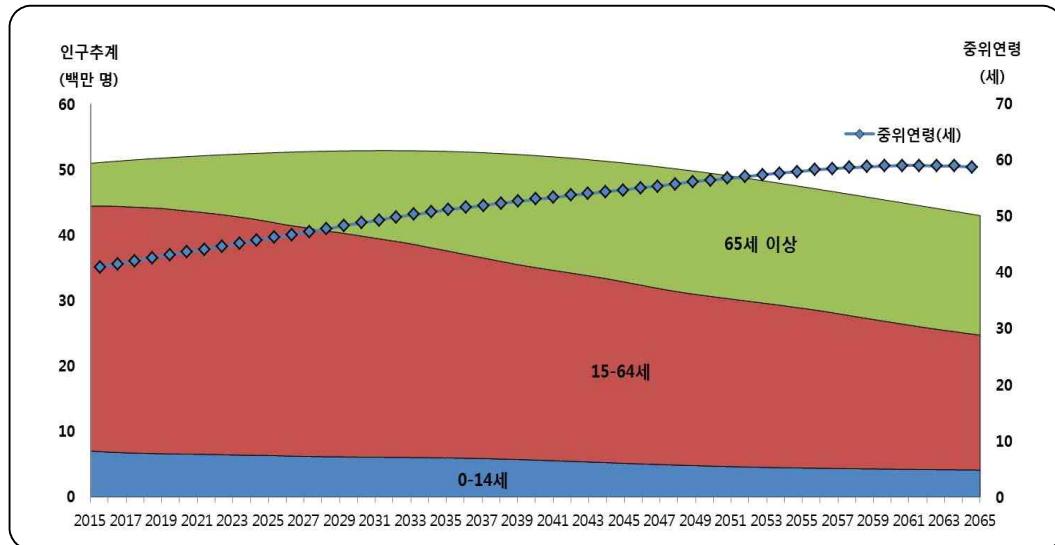
자료: 김동원·박혜진(2016). 『농업·농촌에 대한 2016년 국민의식조사 결과』. 한국농촌경제연구원.

- 한국농촌경제연구원이 실시한 농업·농촌의 다원적·공익적 기능에 대한 국민의식 조사결과, ‘가치가 있다’고 답변한 비율과 세금 추가 부담에 대한 ‘찬성’ 비율이 모두 정체되어 있음을 알 수 있음<그림 4-3>.
- 따라서 국민에게 농업·농촌의 다양한 가치를 제공하고 공감을 얻기 위한 농업인과 농업 관련 종사자들의 자체적인 노력이 필요함.

○ 인구 절벽 시대에 대비하여야 함.<sup>19</sup>

- 신생아수 40만 명 이하로 감소, 고령사회 진입, 생산가능 인구(15세~64세) 감소 등 인구 구조가 급격히 변화하고 있음<그림 4-4>.
- 지금까지의 교육, 복지, 군, 복지, 산업 등 경제·사회 시스템 전반에 걸친 대대적인 변혁이 예상됨에 따라 대비가 필요함.

〈그림 4-4〉 연령대별 인구 전망



자료: 통계청. 「추계인구」.

19 조선일보. <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/02/23/2017022300158.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/02/23/2017022300158.html)>. 검색일: 2017. 2. 22.

- 생산가능 인구 감소에 대비하여 농업부문 노동생산성을 높이고, 고령화 사회에 대비하여 고령 국민이 농업 활동 또는 농촌 생활로부터 삶의 만족을 느낄 수 있도록 준비할 필요가 있음.
  - 또한 창의적 인력을 육성함과 동시에 질적으로 우수한 일자리를 창출함으로써 장기적 그리고 간접적으로 출산율 증가에 기여할 필요가 있음.
- 4차 산업혁명 시대의 긍정적, 부정적 측면에 모두 대비하여야 함.
- 빅데이터, IoT, AI, 바이오, 플랫폼 기반 등 새로운 기술들이 기존 경제, 사회 행동과 결합되어 일어나고 있는 또는 발생할 것으로 예상되는 변화의 방향은 예상하기 쉽지 않음.
  - 새로운 부의 창출, 삶의 편리함 증가, 질병의 획기적인 예방 및 치료 방법 개발에 따른 수명 연장 등 긍정적 측면이 증대될 것임.
  - 반면 일자리의 대폭 감소, 경제사회적 불평등 심화, 인간성과 공동체의 상실, 기계 의존도의 증가에 따라는 인간본연의 지식과 능력 상실 등 부작용에 대한 우려 또한 만만치 않음.
  - 농업, 농촌 역시 맞닥치고 있는 4차 산업혁명 기술을 어떻게 긍정적으로 접목시킬 수 있을까와 함께, 그 부작용을 줄이고 흡수시킬 수 있는 산업 및 지역공간으로서의 역할을 함께 고민해야 함.

## 1.2. 농업 내적 여건과 전환 필요성<sup>20</sup>

- 농가경제 악순환이 지속되고 있음.

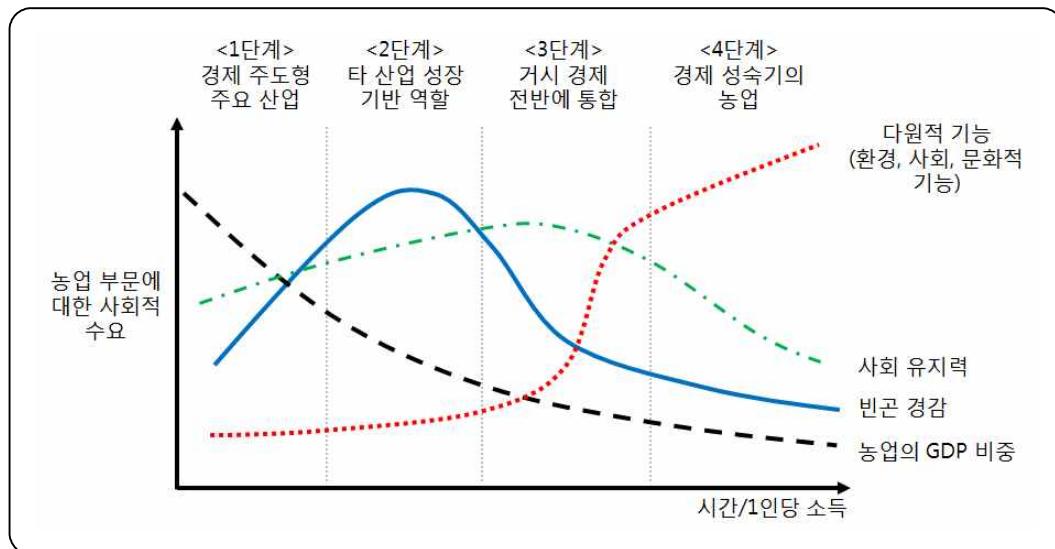
---

<sup>20</sup> 본 연구에서는 농업 내적 여건은 농가경제 악순환 지속, 농촌다움의 상실, 농업·농촌의 내부 문제에 집중 등 세 가지 키워드로 제시했음. 농업·농촌의 여건 및 산업 전망과 관련된 보다 상세한 내용은 이용선 외(2016)의 『농업·농촌·식품산업의 미래 비전과 지역 발전 전략』, 한국농촌경제연구원 등을 참고하기 바람.

- 시장 개방 + 생산성 증대 → 시장 과잉공급 → 농가교역조건 악화 → 농업소득 악화(침체) → 투자 유인 감소 → 인력 유입 정체 → 생산성 증대 요인 감소 → 농업소득 악화(침체)의 악순환이 지속되어 왔음.
  - 시장 개방 대응 차원에서 중앙정부 주도로 추진된 규모화, 전문화가 악순환의 고리를 끊어내는 데 효과적이었으며, 더 강하게 추진하면 악순환의 고리가 끊어질 것인가와 같은 질문에 대한 논의가 필요함.
  - 규모화, 전문화, 기업 진입규제 완화, 소득지지 등 기존 농정에 대한 평가를 통해 농업경쟁력을 강화하고 농업·농촌의 다양한 가치를 창출하기 위한 새로운 농정 전략이 필요함.
- 농촌다움의 상실이 심화되고 있음.
- 농촌고령화, 농촌 환경오염, 농촌생활여건 미흡, 농촌공동체 파괴 등 건강한 농촌사회의 유지·발전에 저해가 되는 요인들이 심각하며 이로 인해 농촌다움이 상실되고 있음.
  - 농업경제성장 중심의 정책으로 인해 농촌사회와 환경 정책은 상대적으로 도외시됨. 따라서 경제·사회·환경적 가치가 조화된 새로운 농정전략이 필요함.
- 농업·농촌의 내부 문제에 집중해 온 한계를 넘어서야 함.
- 농업·농촌 내부 문제에 집중: 문제 해결 대상이 농업 생산성 및 소득 증진, 농촌 지역 물리적 개발 등에 집중되어, 농업·농촌의 외부인 비농업, 소비자, 도시의 관점에서 문제에 접근하려는 노력 미흡
  - 따라서 국민이 원하는 가치를 제공함으로써 국민의 신뢰와 지지를 얻고 국민 행복 증진에 기여하는 새로운 농정전략 필요
- 농업·농촌 다원적 기능의 중요성이 증가하고 있음.
- 국민의 농업·농촌 가치에 대한 인식이 정체되고 농업의 GDP 비중이 감소하기 때문에 농림예산 비중 감소가 불가피하다는 인식이 있음.

- 그러나 이는 경제 발전에 따른 농업에 대한 사회적 수요의 변화와 농업·농촌의 다원적 기능의 중요성을 고려하지 않은 것임.

〈그림 4-5〉 농업 발전의 단계와 농업 부문에 대한 사회적 수요



- 한국 농업은 발전 과정 3단계에서 4단계로 넘어가고 있음<그림 4-5>. 농업·농촌이 4단계로 원활하게 이행하면 해당 부문뿐만 아니라 경제·사회 전반의 편의 증가함(Timmer 1998; Zawojska 2013).
  - 3단계: 도시가구 지출 중 식료품비 비중 감소, 농업 부문 효율성 증대 요구, 도농 소득 격차 문제 등이 나타남.
  - 4단계: 소득 분배의 정치적 의제화, 타 산업 부문 실업 증가로 인한 농업 지역 인력 유치 요구 증대, 환경과 ‘삶의 방식’에 대한 관심 증가 등이 나타남.
- 미래 농업·농촌의 비전은 지속가능한 성장과 포용적인 농촌 전환 (inclusive rural transformation)임(Anisimova 2016).
- 사회가 요구하는 핵심 공공재를 공급하는 사회적 책임을 강조한 농업 (socially responsible agriculture)으로 전환할 필요가 있음.

### 1.3 한국 농정의 패러다임 및 향후 전환 키워드

- 해방 후 한국 농업과 농정은 20~30년 주기로 큰 변화를 겪음. 주요 정책 목표와 수단을 고려하여 세 가지 시기로 구분할 수 있음<표 4-1>.
  - 농업의 역할과 가치가 무엇인가에 따라 농정 목표와 패러다임이 ‘근대농업체계 → 주곡자급 → 시장개방 적응’으로 변화됨.
  - 한미 FTA(2012), 한중 FTA(2015), 쌀 관세화(2015) 등 UR 이후 시장개방이 마무리 단계이므로, 향후 20~30년 적용될 농정의 패러다임을 모색할 필요가 있음.
  - 산업으로서의 농업이 어느 정도 경쟁력을 갖춘 선진국 농정은 시장·가격 정책 및 산업정책에서 탈피, 다기능·환경으로 패러다임을 전환하는 추세임<참고: 선진국 농정의 변화>. 우리나라로 역시 학계를 중심으로 ‘경쟁력 중심의 산업정책에서 다기능·가치 중심으로 전환’해야 한다는 논의가 진행 중임.

〈표 4-1〉 시기별 농정목표와 정책

시기	목표	정책
해방~1970	근대 농업체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지개혁 (1950)</li> <li>• 농업은행 발족(1956)</li> <li>• 농촌진흥청 설립(1962)</li> <li>• 식량증산과 생산과정의 근대화</li> </ul>
1971~1994	주곡자급, 농업기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새마을운동(1971)</li> <li>• 통일벼 보급(1971)</li> <li>• 간척, 개간 등 농업기반 구축</li> <li>• 도매시장 설립, 주곡 수매제도</li> </ul>
1995~현재	UR/FTA 개방 적응	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 42조 투용자(농업 구조개선, 규모화)</li> <li>• 직불제 본격 도입(2001 논농업직불제)</li> <li>• 주곡 수매제 → 변동직불제 전환(2004)</li> <li>• 한미FTA(2012), 한중FTA(2015), 쌀관세화(2015)</li> </ul>

○ 선진국 농정의 변화를 살펴보면 다음과 같음.

〈 참고: 선진국 농정의 변화 〉

1. 미국

- 1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act) : 가격·소득지지 중심 산업육성
  - 상품 프로그램 : 품목별 목표가격 설정 운영
  - GATT 수입의무 면제(waiver) : 국경보호
  - 수출장려, food stamp : 잉여농산물 수출(PL480), 국내소비 진작
- 1985, 1990 농업법 : UR 대응 시장지향성 강화
  - 목표가격 인하, 차액지불의 기준면적 동결
  - decoupling 개념 등장 : 농업지원은 생산과 연계되어서는 안 됨
- 2014년 농업법 : 소득·가격지지 축소, 수입·경영안정과 보험 강화
  - 고정직불 폐지, 작물보험 강화
  - 기초농산물 지원: 유통용자지원제도(ML), 가격손실보상(PLC), 수입손실보상(ARC)
  - 환경관련 프로그램 유지·강화
  - \* 예산비중 : food stamp 79.1%, 작물보험 9.4%, 환경보전 6.02%, 상품프로그램 4.65%

2. 유럽연합

- 1962년 공동농업정책(CAP) : 가격·소득지지 및 수출보조 등 산업 보호
  - 목표가격 운영 및 시장개입, 가변 과정금제도로 수입억제
  - 시장개입정책은 농업 생산성 향상과 함께 과잉생산문제 야기
  - 과잉농산물 수출보조금(export refund)
- 1992년 맥서리 개혁 : 가격지지에서 직접지불제로 전환
  - 목표·개입가격을 낮추고 손실은 소득보상직불로 보상
  - 농업환경, 조림 등 다원적 기능에 대한 직불제도 도입
  - 농촌개발 강화 : 조건부리지역 농업지원, 환경보전적 농업활동 보상, 가공·유통 투자지원, 농업경영 다각화, 농민은퇴 및 창업지원 강화, 비농업·비농민 지원 신규 도입
- 2000년 이후 다기능 농정으로 급속 전환
  - 2005년 품목별 직불제를 단일직불제로 전환
  - 대응 이행의무 강화 : 생산을 해야 할 의무는 있지만 농지를 환경보전에 우호적으로 유지
  - 2013년 CAP개혁 : 단일직불을 기본직불로 전환, 환경기여 조건을 강화한 녹색직불, 소규모농가에 지급하는 소농직불, 40세 이하 신규 청년농에 대한 지원, 자연 제약지역 직불

3. 네덜란드

- 네덜란드는 농업의 산업정책을 일관 추진하고 있음.
- 농업연구·교육기관의 농가·산업체와 일체성 강화
  - 1950년대부터 구축한 농업연구, 기술보급, 교육 시스템이 밀접하게 연계, 현장 중심적이고, 산업체 등 수요자 지향적이며 전문적임
- 1950년대 호당 5ha 소농구조에서 현재 24ha로 구조조정 성공 : 산업화 성과
  - 시설원예 집중, 유리온실 등 고정자본 투자 확대
  - 규모화된 농가·산업체를 기반으로 품목별 조직을 육성, 수출농업 강력 추진

4. 일본

- 쌀 주식, 가족농 중심으로 식량안보 및 산업화 추진(농지 소유제한 등)
- 농산물 수입국가, 구조조정과 산업화 미흡

- 최근 TPP 등 개방화에 대응, 공격적 수출농업정책 추진
- 구조조정이 미흡한 상태에서 가족농 체제를 유지하면서 산업의 경쟁력을 지향하며 다원적 기능 농업정책으로 전환을 모색 중임.
  - 경영안정직불(쌀 고정·변동직불제, 논활용직불제, 밭작물직불제, 수입보전직불제)과 다기능형직불(중산간직불제, 환경보전직불제, 지역 헐력 창출을 위한 다기능직불제)을 모두 실시

#### 5. 스위스

- 사회적 합의를 바탕으로 환경보전 등 농업의 다원적 기능 농정 추진
  - \* 헌법 104조 1항 : 정부는 농업이 시장수요에 맞추어 지속가능한 생산을 하고, 이를 통해 다음과 같은 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다. 첫째 스위스 국민을 위한 식량공급을 보장, 둘째 천연자원을 유지, 전원을 보전하고, 셋째 농촌에 사람들이 분산되어 살 수 있도록 해야 한다.
  - 일반직불금 : 토양·수자원 보호, 생물다양성 유지 조건, 조건불리지역 우대
  - 생태직불금 : 일반보다 더 엄격한 조건 수행 농가에게 추가 지급
  - 동물복지직불금 : 일정한 사육조건 준수 시 지급, 방목할 경우 추가 지급

- 농업·농촌 대내외 여건 변화에 대응한 농정 패러다임 전환의 키워드를 다음과 같이 정리할 수 있음<표 4-2>.

〈표 4-2〉 농정 패러다임 전환의 키워드

- 국민이 원하는 가치를 제공함으로써 국민의 신뢰와 지지를 얻고 국민 행복 증진에 기여
- 기존 농정 대한 평가를 통해 농업경쟁력 강화함과 동시에 경제·사회·환경적 가치가 조화된 새로운 농정전략 수립
- 공정성(fairness)으로서의 정의 개념
- 다양한 이해관계자 참여를 통한 지역 특성 맞춤형 정책 추진
- 지방분권화를 위한 지방의 농정추진역량 제고 및 농정 추진 체계 수립
- 소득과 함께 국민의 삶의 질 수준 제고
- 국민에게 농업·농촌의 다양한 가치(안전한 식품, 안전한 생산, 환경유지, 농촌다움 등)를 제공하고 공감을 얻음
- 생산기능 인구 감소에 대비한 농업부문 노동생산성 제고
- 고령 국민이 농업 활동 또는 농촌 생활로부터 삶의 만족을 느낄 수 있도록 준비
- 창의적 인력 육성, 질적으로 우수한 일자리를 창출
- 4차 산업혁명 기술의 접목을 통한 성장동력 창출, 부작용을 최소화하기 위한 산업 및 지역 공간으로서의 농업·농촌 역할 모색

## 2. 농정 패러다임 전환 측면에서 바람직한 미래 농업·농촌 모습

- 농정 패러다임 전환을 모색하는 데 있어서 현재 농업·농촌의 대내외 여건에 따른 대응 전략을 마련하는 방법과 함께 미래의 다양한 농업·농촌의 모습을 그려보고 대응 전략을 실현하는 데 적합한 모습을 도출하는 방법도 있음.
  - 여기서는 미래 농업을 구성하는 주요 경영 주체가 소수 규모화된 농기업 또는 다수 중소 가족농인 두 가지 경우를 가정해보고 각 경우의 특징을 경제, 사회학, 정치학 등 다양한 측면에서 살펴봄. 그 다음 현재 농업·농촌의 대내외 여건에 따른 대응 전략을 마련하는 데 있어 적합한 미래 농업의 모습을 도출해 봄.
- 다수의 중소 가족농으로 미래 농업이 구성될 경우 다음과 같은 사항의 달성에 적합함<표 4-3>.
  - 국민이 원하는 가치를 제공함으로써 국민의 신뢰와 지지를 얻고 국민 행복 증진에 기여함.
  - 경제·사회·환경적 가치가 조화된 새로운 농정전략을 수립함.
  - 부(GDP) 이외의 다른 경제·사회·환경적 다양한 가치를 창출함.
  - 공정성(fairness)이라는 정의 개념을 구현함.
  - 다양한 이해관계자 참여를 통한 지역 특성 맞춤형 정책을 추진함.
  - 지방분권화를 위한 지방의 농정 추진 역량을 제고하고 농정 추진 체계를 수립함.
  - 소득과 함께 국민의 삶의 질 수준을 높임.
  - 국민에게 농업·농촌의 다양한 가치(안전한 식품, 안전한 생산, 환경유지, 농촌다움 등)를 제공하고 공감을 얻음.
  - 고령 국민이 농업 활동 또는 농촌 생활로부터 삶의 만족을 느낄 수 있도록 준비함.
  - 4차 산업혁명 기술의 부작용을 최소화하기 위한 산업 및 지역 공간으로서의 농업·농촌 역할을 모색함.

〈표 4-3〉 미래 농업을 구성하는 주요 경영 주체별 특징 비교

←	분야	→
소수 규모화된 농기업	주요 경영 주체	다수 중소 가족농
생산성과 산업의 효율성 제고	경영 목표	가족의 유지, 구성원의 행복 증진 차원에서의 소득 증대
임금 노동자 중심	노동	자가 및 가족노동력 중심
소유 및 장기임차 혼합	토지	소유 및 중단기 임차 혼합
노동력대체 대규모 시설 투자	자본	노동력 보완 소규모 투자
특정 품목 대량 생산	생산	다품목 소량 생산
중앙 중심	판매 시장	중앙과 지방(로컬푸드, 직거래 등) 혼합
경쟁 관계	경영체 간 관계	네트워크형 협력 관계
규모화될수록 강함	개별경영체의 시장제도 영향력	약함
단일 품종, 자연재해 및 기후변화 취약	환경 영향	생물 다양성 유지, 자연재해 및 기후변화 대응력 강함
노동력 고용 등 경제적 관계 형성 중심	지역 농촌사회에서의 기능	빈번한 지방적, 비자발적 교류를 통한 관계 및 사회 문화 형성
약함	지방정부와의 협력 유인	강함(지역의 특성과 공통 관심사를 반영하기 위한 다수 소규모 경영체의 적정 네트워크 범위는 지역 단위)
약함	민주적 의사결정체계 형성 유인	강함(다수 소규모 경영체의 의사 반영을 위해서 필수적)
낮음(국민의 규모화된 기업에 대한 세금 부담 의향은 낮음)	국민 세금 부담 의향	상대적으로 높음(단, 농업농촌의 다양한 가치에 대한 상호 이해가 바탕이 될 때)
부가가치 창출을 통한 GDP 증대, 고용 일자리 제공	국가에 대한 기여	가족, 공동체, 지방정부 간 네트워킹을 통한 농촌사회의 유지 발전

○ 소수 규모화된 농기업으로 미래 농업이 구성될 경우 다음과 같은 사항의 달성을 적합함<표 4-3>.

- 기존 농정 대한 평가를 통해 농업경쟁력을 강화하기 위한 새로운 농정 전략을 수립함.
- 생산가능 인구 감소에 대비한 농업부문 노동생산성을 높임.
- 창의적 인력 육성, 질적으로 우수한 일자리를 창출함.
- 4차 산업혁명 기술의 접목을 통한 성장동력을 창출함.

- 농업인 및 농촌주민의 삶의 질 제고, 농촌 사회 및 공동체의 발전, 국민에게 믿음과 행복을 주는 다원적 가치의 제공, 건전한 시장경쟁을 통한 성장동력 창출을 위해서는 ‘다수의 가족농과 시장경쟁을 통한 경쟁력 있는 농기업이 공존하는 사람 중심의 농촌’이 바람직함.
  - 시장 효율성, 거버넌스, 환경이 한국 농업의 잠재적 경쟁력에 있어서 상대적 저해요인이라는 제2장의 분석결과를 고려했을 때, 이와 같은 미래 모습을 설정하고 잠재적 경쟁력 제고하기 위한 패러다임 전환과 전략을 모색할 필요가 있음.

### 3. 새로운 농정 패러다임 전환 방향<sup>21</sup>

- 지금까지의 논의를 바탕으로 새로운 농정 패러다임을 다음 다섯 가지로 제시함.
- (방향 1) 농업·농촌과 함께 농업·농촌의 가치 수요자인 국민 전체로 농정 고객을 확대함.
  - 80년대까지는 국민의 상당수가 농업에 종사하고 농촌에 거주하였으며, 농산물의 충분한 생산과 공급이 경제성장과 사회 안정을 위해 필수불가결했음. 또한 1990년대에는 시장개방으로 피해를 입는 농업과 농민에 대한 보상과 경쟁력 제고를 위한 정책이 중요했음. 이 시기까지는 농업인

---

<sup>21</sup> 패러다임은 사람들의 견해나 사고를 지배하는 이론적 틀이나 개념의 집합체를 의미함 (Kuhn). 현재 농정패러다임의 여러 가지 개념이 상충하고 있음(예: 시장 vs 정부개입, 가격 vs 가치, 상품 vs 다원적 기능, 가족농 vs 기업농 등). 그러나 이들 중 어느 하나만을 선택해야 하는 것은 아님.

과 농촌주민을 주요 정책대상자로 하는 것이 당연하고도 필요했음.

- 그러나 앞서 제시한 농업·농촌의 대내외 여건하에서 안전한 농식품, 환경유지, 농촌다움 등 농업·농촌의 다양한 가치를 국민에게 제공하고 공감을 얻기 위해서는 농정 고객을 국민 전체로 확대할 필요가 있음.

○ (방향 2) 가격, 수급, 경쟁력 등 기존 생산물 중심에서 사람 중심으로 전환함.

- 지금까지는 농산물 가격, 농산물 공급 또는 소비량, 농산품 품질 등 농산물 자체와 그 경쟁력에 초점을 맞춤.
- 농업 생산의 효율성 극대화를 위해서 농산물을 생산하는 농업인 또는 농가는 자본재 등이 대체할 수 있는 또는 대체해야 하는 투입재 중 하나로 간주되기도 함.
- 또한 생산주체 또는 농촌을 유지시키는 국민으로서보다는 농산물 판매를 통해 얻은 소득으로 소비를 통해 효용을 얻는 소비주체로 간주되었다고 할 수도 있음.
- 이러한 관점에 대해 이견이 있을 수 있으나, 그동안 많은 전문가 또는 정책담당자는 구조조정 농정을 통해 경쟁력이 없는 것으로 간주된 영세 소농, 고령농 등은 농업에서 퇴출되어야 할 대상으로 봄. 그리하여 농업에서 퇴출하고 농업을 통해 얻을 수 있는 소득을 복지정책을 통해 보상해주면 되는 정책대상으로 간주함.
- 농업인과 농가를 농촌 공동체 사회를 유지하고 환경을 보전하며, 다양한 활동을 통해 국민에게 농업·농촌의 다양한 가치를 창출하고 공유하는 사회적 주체로 볼 필요가 있음.

○ (방향 3) 소득 중심에서 농업인과 농촌주민의 삶의 질 또는 만족 중심으로 전환함.

- 삶의 질에 영향을 미치는 요인들은 매우 다양하나 다수의 전문가 및 정책담당자들은 소득 수준에 지나치게 중요성을 두어 다른 요인들은 부차적인 것으로 간주해 온 경향이 있음.

- 삶에 대한 만족은 소득 수준뿐만 아니라, 취업 여부, 사회의 불평등, 정치 참여, 자율적 의사결정, 공동체 활동, 가족 및 주변 관계, 절차적 효용 등에도 영향을 받음.
  - 따라서 삶의 질과 만족에 영향을 미치는 다양한 요인들에 대해서도 정책적 관심을 둘 필요가 있음.
- (방향 4) 농업, 농촌을 분리시켜 보는 것이 아니라 통합하여 접근함.
- 농업이 이루어지지 않는 농촌은 ‘농촌’이라 부르기 어려우며, 농업을 영위하는 농업인과 그 가족이 극소수라면 농촌이라는 공동체사회 역시 유지되기가 어려움.
  - 또한 농업 외에 농촌지역의 경제·환경·사회 유지 없이 농업이라는 경제 활동도 효과적으로 이루어지기 어려움.
  - 따라서 농촌경제 활성화, 농촌환경 개선, 농촌공동체 유지·발전이라는 측면에서 농업과 농촌정책이 통합적으로 이루어져야 함.
- (방향 5) 보상 차원에서의 일반 국민에 대한 지원 요청이 아닌 경제, 사회, 환경적 책임 완수에 대한 국민지지 차원의 정당한 대가를 요청함.
- 농산물 수입개방 확대 과정에서 피해보전 차원의 지원 확대는 불가피한 측면이 있지만, 국민들에게 농업이 어려우니 지원해달라는 일종의 호소가 통하는 시대가 아님.
  - 농업·농촌이 국민들의 행복한 삶의 위해 필요로 하는 안전한 농산물, 머물고 싶은 깨끗하고 아름다운 농촌, 따뜻한 삶의 공동체 등 다양한 가치 제공에 대한 정당한 대가를 요청해야 함.
  - 국민들에게 무엇을 어떻게 제공할 수 있을지 농업인을 포함한 농업 관련 종사자들이 머리를 맞대고 함께 고민해야 함.
- 새로운 농정 패러다임하에서의 향후 추구하는 농정의 모습은 <표 4-4>와 같음.

〈표 4-4〉 새로운 농정 패러다임 전환 방향과 지향점

구분	기존농정	미래농정
<b>농정 총론</b>		
농정 핵심 목표	농가·농업 소득 증대 추구	농업인 및 농촌주민을 포함한 국민의 행복 증진 추구
농정의 핵심 대상	생산물(소비) 중심	사람 중심
핵심 농정 분야	경제적 측면에서의 (또는 산업으로서의) 농업정책 중심	경제적, 사회적, 환경적 측면에서의 농촌정책 중심
농정이 추구하는 가치	경제적 가치 중심	다원적 가치 중심(사회적, 환경적 가치 강화)
농정 목표 달성의 핵심 요인	소득 증가에 따른 소비 확대	소득·소비 외 다양한 삶의질 증가 요인 존재
경제정책의 중심	성장 중심	성과 + 분배 중심
경쟁력에 대한 관점	가격, 비용 경쟁력 등 결과에 중점	경쟁력 제고 요인에 중점
발전전략	타 산업 발전 방식 모방 등 산업적 측면의 발전방식 추진	농촌 지역 및 공동체발전이라는 지역적 측면의 발전 방식 추진
<b>주요 정책 쟁점</b>		
시장에 대한 관점	시장 경쟁 중시(시장 경쟁 제도 마련 시에도 경쟁 논리(힘의 논리) 중요)	시장 정의 중시(시장 경쟁 제도 마련 시 다양한 주체 참여가 중요)
환경에 대한 관점	환경에 대한 부자적 접근	환경에 대한 근본적 접근
양극화에 대한 관점	양극화는 경쟁의 필연적 결과, 심화 용인	양극화는 사회 안정의 걸림돌, 궁극적으로 경제성장 저해요인, 양극화 완화
혁신체계	선형적 혁신체계	네트워크형 혁신체계
4차 산업혁명에 대한 관점	성장 중심	경제, 사회, 문화 등 다양한 측면 고려
일자리에 대한 관점	양적 일자리 확대	양적, 질적 일자리 확대
<b>농정 거버넌스</b>		
농업정책과 농촌 정책 간 관계	농업, 농촌 정책 이원화	농업, 농촌 정책 통합
농정 추진체계	중앙정부 중심	지방정부 역할 확대
의사 결정 체계	하향식, 관료적 의사결정	상향식, 참여적 의사결정
정책 평가의 주안점	정책의 결과 중심	정책의 과정 중심
<b>주요 농정 분야</b>		
농촌공동체 정책	하드웨어 중심 농촌공동체 정책	소프트웨어 중심 농촌공동체 정책
토지 정책	농업생산요소로서의 토지 정책	다원적 기능 강화를 위한 토지 정책
투자 정책	물리적 투자 중심	인적 자본 투자 중심
미래성장동력	미래성장산업화	지속 추진하되 범위, 주체 명확화
수급정책	수급 관련 생산 및 가격 적극적 개입	사회적 안정 유지 차원에서의 개입(생산 및 가격에 대한 개입 최소화)
(대)기업 역할	(대)기업 역할에 대한 기대(낙수효과)	가족농을 중심으로 한 (대)기업과의 협업 확대, 역할 구분
가족농에 대한 관점	가족농 축소 대응책 미흡	가족농 유지 및 확대

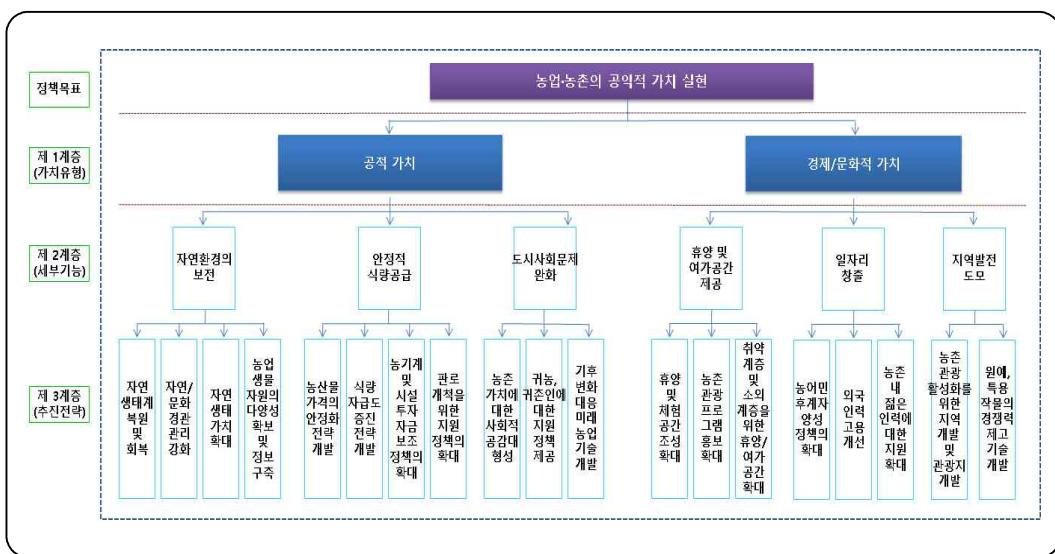


## 부록 1

### 농업·농촌의 공익적 가치와 미래 정책방향 논의: 전문가 인식조사 결과<sup>22</sup>

- 농업·농촌의 공익적 가치의 가치유형, 세부기능, 추진전략에 대한 정책 우선 순위를 분석하고자 같은 의사결정 계층구조를 설정하였음<부도 1-1>.

<부도 1-1> AHP 분석을 위한 의사결정 계층도



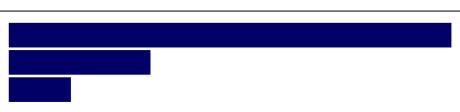
- AHP 기법에 따라 가치유형(제1계층), 세부기능(제2계층), 그리고 추진전략(제3계층) 간 상대적 중요도와 시급성을 평가하는 항목으로 구성된 설문조사를 시행하였습니다. 설문의 대상자는 총 16명(학계 7명, 연구기관 종사자 6명,

22 “한국정책학회(2016), 농업·농촌의 공익적 가치와 미래 정책방향”을 바탕으로 작성하였습니다.

유관기관 3명)으로 정책에 영향을 미칠 수 있으며 지식과 경험을 보유한 전문가들로 구성하였음.

- (중요도 측면) 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 가치유형의 우선순위는 ‘공적 가치(0.837)’, ‘경제/문화적 가치(0.163)’ 순이었음.
- (중요도 측면) 농업·농촌의 공익적 가치 관련 세부기능의 우선순위는 <부표 1-1>과 같음.
  - 공적 가치에 대한 우선순위 분석결과, 응답자들은 ‘자연환경의 보전’, ‘안정적 식량공급’, ‘도시사회문제 완화’ 순으로 중시하였음.
  - 경제/문화적 가치에 대한 우선순위 분석결과 ‘휴양 및 여가공간 제공’, ‘일자리 창출’, ‘지역발전 도모’ 순으로 중요하였음.

〈부표 1-1〉 세부기능의 우선순위(중요도 측면)

정책목표	정책목표		구분			
	가치유형	세부기능	상대적 중요도	우선순위	CR	
농업·농촌의 공익적 가치실현	공적 가치	자연환경의 보전	0.685	1	0.14	
		안정적 식량공급	0.217	2		
		도시사회문제 완화	0.098	3		
	경제/문화적 가치	휴양 및 여가공간 제공	0.641	1	0.85	
		일자리 창출	0.217	2		
		지역발전 도모	0.142	3		
공적 가치	자연환경의 보전 안정적 식량공급 도시사회문제 완화		.685 .217 .098			
	<b>Inconsistency = 0.14</b> <b>with 0 missing judgments.</b>					
	휴양 및 여가공간 제공 일자리 창출 지역발전 도모		.641 .217 .142			
	<b>Inconsistency = 0.85</b> <b>with 0 missing judgments.</b>					

- (중요도 측면) 농업·농촌의 공적 가치별 가치유형의 세부기능에 대한 추진 전략의 우선순위는 <부표 1-2>와 같음.
  - 자연환경 보전에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘자연생태계 복원 및 회복’, ‘자연/문화경관관리 강화’, ‘자연생태가치 확대’, ‘농업생물 자원의 다양성 확보 및 정보구축’의 순서로 나타남.
  - 안정적 식량공급에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘농산물 가격의 안정화 전략개발’, ‘식량 자급도 증진 전략개발’, ‘농기계 및 시설투자자금 보조정책의 확대’, ‘판로개척을 위한 지원 정책의 확대’의 순서로 나타남.
  - 도시사회문제 완화에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘농촌 가치에 대한 사회적 공감대 형성’, ‘귀농·귀촌인에 대한 지원정책 제공’, ‘기후변화대응 미래 농업기술 개발’의 순서로 나타남.
- (중요도 측면) 농업·농촌의 경제/문화적 가치유형의 세부기능에 대한 추진 전략 우선순위 결과는 <부표 1-2>와 같음.
  - 휴양 및 여가 공간 제공에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘휴양 및 체험공간조성 확대’, ‘농촌관광 프로그램 홍보 확대’, ‘취약계층 및 소외 계층을 위한 휴양·여가 공간 확대’의 순서로 나타남.
  - 일자리 창출에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘농어민 후계자 양성 정책의 확대’, ‘농촌 내 젊은 인력에 대한 지원 확대’, ‘농촌 내 젊은 인력에 대한 지원확대’, ‘외국인 고용개선’의 순서로 나타남.
  - 지역발전 도모에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘농촌관광 활성화를 위한 지역개발 및 관광지 개발’, ‘원예·특용 작물의 경쟁력 제고기술 개발’의 순서로 나타남.
- 자연환경의 보전에서 ‘자연생태계 복원 및 회복’과 ‘자연/문화경관관리 강화’가 전체 순위에서 상위의 순위로 나타남. 한편, ‘외국인력 고용개선’과 ‘원예·특용 작물의 경쟁력 강화 제고기술 개발’이 가장 낮은 순위로 나타남.

- 가치유형별로 살펴보았을 때, 공적 가치의 하위 요인들이 비교적 높은 순위에 분포하는 것을 확인할 수 있으며, 경제/문화적 가치의 하위 요인들은 낮은 순위에 분포하는 것을 확인할 수 있음.

〈부표 1-2〉 전체 추진전략의 우선순위 분석(중요도 측면)

세부기능	추진전략	요인 내 순위	전체 가중치	순위
자연환경의 보전	자연생태계 복원 및 회복 (0.549)	1	0.321	1
	자연/문화경관관리 강화 (0.194)	2	0.114	2
	자연생태가치 확대 (0.161)	3	0.094	4
	농업생물 자원의 다양성 확보 및 정보구축 (0.096)	4	0.056	6
안정적 식량공급	농산물 가격의 안정화전략 개발 (0.509)	1	0.102	3
	식량 자급도 증진전략 개발 (0.273)	2	0.055	7
	농기계 및 시설투자자금 보조 정책의 확대 (0.133)	3	0.027	9
	판로개척을 위한 지원 정책의 확대 (0.085)	4	0.017	12
도시사회 문제 완화	농촌 가치에 대한 사회적 공감대 형성 (0.656)	1	0.046	8
	귀농·귀촌인에 대한 지원정책 제공 (0.234)	2	0.016	13
	기후변화 대응 미래농업기술 개발 (0.110)	3	0.008	16
휴양 및 여가 공간 제공	휴양 및 체험 공간 확대 (0.602)	1	0.058	5
	농촌관광 프로그램 홍보 확대 (0.240)	2	0.023	10
	취약계층 및 소외계층을 위한 휴양·여가 공간 확대 (0.158)	3	0.015	14
일자리 창출	농어민 후계자 양성 정책의 확대 (0.640)	1	0.020	11
	외국인력 고용개선 (0.160)	3	0.005	18
	농촌 내 젊은 인력에 대한 지원확대 (0.200)	2	0.006	17
지역발전 도모	농촌관광 활성화를 위한 지역개발 및 관광지 개발 (0.746)	1	0.013	15
	원예·특용 작물의 경쟁력 제고기술 개발 (0.254)	2	0.004	19

주: 2단계 요인 열에서 팔호 안의 숫자는 각 세부기능을 달성하기 위한 해당 추진전략의 상대적 중요도를 나타냄.

- (시급성 측면) 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 가치유형의 우선순위는 ‘공적 가치(0.800)’, ‘경제/문화적 가치(0.200)’ 순으로 나타났음.
- (시급성 측면) 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 세부기능의 우선순위는 <부표 1-3>과 같음.
  - 공적 가치에 대한 우선순위 분석결과 ‘자연환경의 보전’, ‘안정적 식량공급’, ‘도시사회 문제 완화’의 순서로 나타남.

- 경제/문화적 가치에 대한 우선순위 분석결과 ‘휴양 및 여가공간 제공’, ‘일자리 창출’, ‘지역발전 도모’ 순서로 나타남.

〈부표 1-3〉 세부기능의 우선순위(시급성 측면)

정책목표	정책목표		구분		
	가치유형	세부기능	상대적 중요도	우선순위	CR
농업·농촌의 공익적 가치실현	공적 가치	자연환경의 보전	0.685	1	0.22
		안정적 식량공급	0.220	2	
		도시사회문제 완화	0.096	3	
	경제/문화적 가치	휴양 및 여가공간 제공	0.549	1	1.05
		일자리 창출	0.250	2	
		지역발전 도모	0.201	3	
공적 가치	<b>자연환경의 보전</b> <b>안정적 식량공급</b> <b>도시사회문제 완화</b> <b>Inconsistency = 0.22 with 0 missing judgments.</b>		.685 .220 .096		
경제/문화적 가치	<b>휴양 및 여가공간 제공</b> <b>일자리 창출</b> <b>지역발전 도모</b> <b>Inconsistency = 1.05 with 0 missing judgments.</b>		.549 .250 .201		

- (시급성 측면) 농업·농촌의 공적 가치의 가치유형의 세부기능에 대한 추진 전략의 우선순위 결과는 <부표 1-4>와 같음.
  - 자연환경 보전에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘자연생태계 복원 및 회복’, ‘자연/문화경관관리 강화’, ‘자연생태가치 확대’, ‘농업생물 자원의 다양성 확보 및 정보구축’의 순서로 나타남.
  - 안정적 식량공급에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘농산물 가격의 안정화 전략개발’, ‘식량 자급도 증진 전략개발’, ‘농기계 및 시설투자자금 보조정책의 확대’, ‘판로개척을 위한 지원 정책의 확대’의 순서로 나타남.

- 도시사회문제 완화에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘농촌 가치에 대한 사회적 공감대 형성’, ‘귀농·귀촌인에 대한 지원정책 제공’, ‘기후변화대응 미래 농업기술 개발’의 순서로 나타남.

〈부표 1-4〉 전체 추진전략의 우선순위 분석(시급성 측면)

세부기능	추진전략	요인 내 순위	전체 가중치	순위
자연환경의 보전	자연생태계 복원 및 회복 (0.549)	1	0.308	1
	자연/문화경관관리 강화 (0.246)	2	0.138	2
	자연생태가치 확대 (0.123)	3	0.069	4
	농업생물 자원의 다양성 확보 및 정보구축 (0.081)	4	0.046	6
안정적 식량공급	농산물 가격의 안정화전략 개발 (0.558)	1	0.099	3
	식량 자급도 증진전략 개발 (0.247)	2	0.044	7
	농기계 및 시설투자자금 보조 정책의 확대 (0.113)	3	0.020	13
	판로개척을 위한 지원 정책의 확대 (0.082)	4	0.014	15
도시사회 문제 완화	농촌 가치에 대한 사회적 공감대 형성 (0.595)	1	0.043	8
	귀농·귀촌인에 대한 지원정책 제공 (0.242)	2	0.017	14
	기후변화 대응 미래농업기술 개발 (0.163)	3	0.012	16
휴양 및 여가 공간 제공	휴양 및 체험 공간 확대 (0.536)	1	0.062	5
	농촌관광 프로그램 홍보 확대 (0.274)	2	0.032	9
	취약계층 및 소외계층을 위한 휴양·여가 공간 확대 (0.190)	3	0.022	12
일자리 창출	농어민 후계자 양성 정책의 확대 (0.659)	1	0.028	10
	외국인력 고용개선 (0.152)	3	0.006	19
	농촌 내 젊은 인력에 대한 지원확대 (0.188)	2	0.008	18
지역발전 도모	농촌관광 활성화를 위한 지역개발 및 관광지 개발 (0.701)	1	0.023	11
	원예·특용 작물의 경쟁력 제고기술 개발 (0.299)	2	0.010	17

주: 추진전략 열에서 괄호 안의 숫자는 해당 세부기능을 달성하기 위한 각 추진전략의 상대적 중요도를 나타냄.

- (시급성 측면) 농업·농촌의 경제/문화적 가치의 가치유형의 세부기능에 대한 추진전략의 우선순위 결과는 <부표 1-4>와 같음.
  - 휴양 및 여가공간 제공에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘휴양 및 체험공간조성 확대’, ‘농촌관광 프로그램 홍보 확대’, ‘취약계층 및 소외 계층을 위한 휴양·여가 공간 확대’의 순서로 나타남.
  - 일자리 창출에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘농어민 후계자 양성 정책의 확대’, ‘농촌 내 젊은 인력에 대한 지원 확대’, ‘농촌 내 젊은 인력

에 대한 지원확대’, ‘외국인 고용개선’의 순서로 나타남.

- 지역발전 도모에 대한 추진전략의 우선순위 분석결과 ‘농촌관광 활성화를 위한 지역개발 및 관광지 개발’, ‘원예·특용 작물의 경쟁력 제고기술 개발’의 순서로 나타남.

- 자연환경의 보전에서 ‘자연생태계 복원 및 회복’과 ‘자연/문화경관관리 강화’가 전체 순위에서 상위의 순위로 나타남. 한편, 일자리 창출에서 ‘외국인력 고용개선’과 ‘농촌 내 젊은 인력에 대한 지원확대’가 가장 낮은 순위로 나타남.
- 가치유형별로 살펴보았을 때, 공적 가치의 하위 요인들이 비교적 높은 순위에 분포하는 것을 확인할 수 있으며, 경제/문화적 가치의 하위 요인들은 낮은 순위에 분포하는 것을 확인할 수 있음.
- 종합하자면 농업·농촌의 공익적 가치를 실현할 수 있는 미래 정책 방향은 최우선적으로 공적 가치의 실현, 특히 자연환경의 보전을 위한 노력에 초점을 맞추어야 한다고 판단함.
  - 자연환경의 보전은 중요도와 시급성 측면에서 모두 높은 우선순위를 보이고 있으며, 농업·농촌의 가장 기본적인 기능으로서의 안정적 식량공급 역시 높은 우선순위를 보이고 있음.
  - 전문가 설문조사 결과에서는 귀농·귀촌 인구 대상 지원정책, 젊은 농업인 대책 등의 중요도 및 시급성이 상대적으로 낮게 나타났음. 그러나 후계영농인 확보 문제가 오랜 기간 지적되어 왔고, 최근 귀농·귀촌 현상이 농업·농촌 문제를 해소할 수 있는 하나의 계기로 인식되는 만큼 정책적으로도 중요하게 다루어야 함.
  - 공적 가치의 세부 기능별 전략은 대체로 중요도와 시급성의 순위가 유사하게 나타나고 있지만 농기계 및 시설투자자금 보조 정책의 확대와 판로 개척을 위한 지원 정책의 확대는 시급성보다는 중요도가 더 높게 나타나

향후 농업·농촌의 미래발전 전략을 모색할 경우 상대적으로 후순위의 전략으로 배치하여 보다 효율적이 전략수행이 가능할 수 있도록 할 필요가 있겠음.

- 뿐만 아니라 삶의 질에 대한 관심, 웰빙과 휴식에 대한 관심이 높아지고 있는 현시점에서 휴양 및 여가공간의 제공에 대한 정책적 지원이 보다 개선될 필요가 있음.
  - 휴양 및 체험공간의 확대는 상대적으로 낮은 우선순위를 보이는 경제/문화적 가치 중에서 가장 높은 우선순위로 나타남. 또한 이와 같은 맥락에서 농촌관광 활성화를 위한 지역개발 및 관광지 개발에 대한 관심을 가질 필요가 있음.
  - 농촌관광 활성화를 위한 지역개발 및 관광지 개발은 우선순위의 변동이 가장 크게 나타난 항목으로서 중요도에 비하여 시급성에서 더 높은 순위를 나타냄. 이는 지역 간 격차 해소와 특정 지역에 편중된 관광 상품의 한계를 벗어나기 위하여 보다 시급하게 이를 고려할 필요가 있다는 점을 시사함.

## 부록 2

---

〈부표 2-1〉 OECD 35개국의 현시비교우위지수(RCA) 산출 결과(2011~2015년)

	2011	2012	2013	2014	2015	평균	순위
뉴질랜드	6.66	6.63	6.83	6.94	6.67	6.74	1
라트비아	1.98	2.46	2.38	2.24	2.10	2.23	2
덴마크	2.21	2.23	2.21	2.13	2.05	2.17	3
네덜란드	2.29	2.11	2.16	2.13	2.11	2.16	4
그리스	2.06	1.90	1.97	1.89	2.21	2.01	5
칠레	1.77	1.87	2.01	2.00	2.19	1.97	6
스페인	1.74	1.86	1.83	1.82	1.85	1.82	7
프랑스	1.69	1.65	1.69	1.60	1.55	1.64	8
호주	1.37	1.49	1.52	1.59	1.89	1.57	9
폴란드	1.35	1.49	1.56	1.51	1.49	1.48	10
터키	1.34	1.23	1.35	1.34	1.33	1.32	11
포르투갈	1.29	1.29	1.31	1.35	1.32	1.31	12
아일랜드	1.24	1.25	1.38	1.39	1.15	1.28	13
아이슬란드	1.10	1.23	1.33	1.07	1.37	1.22	14
캐나다	1.16	1.22	1.21	1.20	1.27	1.21	15
룩셈부르크	1.02	1.13	1.18	1.30	1.28	1.18	16
벨기어	1.15	1.19	1.15	1.17	1.17	1.16	17
헝가리	1.15	1.27	1.22	1.11	1.03	1.16	18
에스토니아	1.06	1.09	1.16	1.16	1.12	1.12	19
미국	1.15	1.13	1.12	1.12	1.05	1.11	20
이탈리아	1.01	1.02	1.05	1.03	1.04	1.03	21
오스트리아	0.92	0.93	0.94	0.92	0.91	0.93	22
멕시코	0.76	0.74	0.76	0.75	0.80	0.76	23
독일	0.72	0.73	0.76	0.73	0.69	0.73	24
영국	0.72	0.74	0.66	0.73	0.70	0.71	25
슬로바키아	0.64	0.73	0.62	0.51	0.49	0.60	26
슬로베니아	0.54	0.49	0.51	0.51	0.52	0.51	27
이스라엘	0.45	0.48	0.47	0.43	0.39	0.44	28
스웨덴	0.39	0.43	0.47	0.47	0.46	0.44	29
스위스	0.48	0.35	0.32	0.38	0.36	0.38	30
핀란드	0.35	0.35	0.34	0.33	0.31	0.34	31
체코	0.26	0.30	0.31	0.30	0.30	0.30	32
대한민국	0.12	0.12	0.12	0.12	0.13	0.12	33
노르웨이	0.09	0.09	0.09	0.10	0.12	0.10	34
일본	0.06	0.06	0.06	0.07	0.08	0.06	35

〈부표 2-2〉 OECD 35개국의 무역특화지수(TSI) 산출 결과(2011~2015년)

	2011	2012	2013	2014	2015	평균	순위
뉴질랜드	0.67	0.65	0.67	0.67	0.64	0.66	1
호주	0.42	0.42	0.41	0.40	0.40	0.41	2
칠레	0.33	0.31	0.33	0.34	0.34	0.33	3
헝가리	0.24	0.28	0.29	0.25	0.24	0.26	4
네덜란드	0.22	0.21	0.21	0.22	0.19	0.21	5
덴마크	0.23	0.22	0.21	0.20	0.18	0.21	6
폴란드	0.11	0.16	0.20	0.21	0.23	0.18	7
터키	0.13	0.17	0.20	0.17	0.19	0.17	8
아일랜드	0.18	0.14	0.15	0.17	0.16	0.16	9
스페인	0.10	0.14	0.17	0.18	0.18	0.16	10
프랑스	0.15	0.14	0.14	0.12	0.12	0.13	11
캐나다	0.13	0.14	0.13	0.14	0.13	0.13	12
미국	0.11	0.10	0.10	0.09	0.03	0.08	13
벨기에	0.04	0.05	0.06	0.05	0.08	0.06	14
아이슬란드	0.02	0.06	0.04	-0.06	0.04	0.02	15
라트비아	-0.08	0.03	0.02	0.01	0.01	0.00	16
오스트리아	-0.04	-0.04	-0.04	-0.04	-0.04	-0.04	17
멕시코	-0.09	-0.09	-0.04	-0.03	0.03	-0.04	18
이탈리아	-0.09	-0.05	-0.04	-0.04	-0.01	-0.05	19
독일	-0.09	-0.08	-0.06	-0.06	-0.07	-0.07	20
체코	-0.13	-0.08	-0.07	-0.05	-0.04	-0.07	21
에스토니아	-0.12	-0.08	-0.09	-0.10	-0.12	-0.10	22
슬로바키아	-0.12	-0.05	-0.10	-0.16	-0.16	-0.12	23
스위스	-0.17	-0.15	-0.14	-0.13	-0.13	-0.14	24
그리스	-0.23	-0.17	-0.15	-0.17	-0.10	-0.16	25
포르투갈	-0.28	-0.23	-0.22	-0.17	-0.16	-0.21	26
룩셈부르크	-0.33	-0.34	-0.34	-0.28	-0.27	-0.31	27
슬로베니아	-0.36	-0.37	-0.36	-0.33	-0.32	-0.35	28
스웨덴	-0.37	-0.36	-0.35	-0.36	-0.36	-0.36	29
이스라엘	-0.36	-0.36	-0.35	-0.37	-0.40	-0.37	30
영국	-0.38	-0.36	-0.38	-0.37	-0.38	-0.37	31
핀란드	-0.45	-0.48	-0.50	-0.50	-0.53	-0.49	32
대한민국	-0.63	-0.62	-0.62	-0.61	-0.60	-0.62	33
노르웨이	-0.75	-0.75	-0.77	-0.75	-0.75	-0.75	34
일본	-0.89	-0.90	-0.89	-0.88	-0.86	-0.89	35

〈부표 2-3〉 OECD 35개국의 그루벨-로이드(Grubel-Lloyd)지수 산출결과(2011~2015년)

	2011	2012	2013	2014	2015	평균	순위
라트비아	0.92	0.97	0.98	0.99	0.99	0.97	1
오스트리아	0.96	0.96	0.96	0.96	0.96	0.96	2
아이슬란드	0.98	0.94	0.96	0.94	0.96	0.96	3
이탈리아	0.91	0.95	0.96	0.96	0.99	0.95	4
벨기에	0.96	0.95	0.94	0.95	0.92	0.94	5
멕시코	0.91	0.91	0.96	0.97	0.97	0.94	6
독일	0.91	0.92	0.94	0.94	0.93	0.93	7
체코	0.87	0.92	0.93	0.95	0.96	0.93	8
미국	0.89	0.90	0.90	0.91	0.97	0.92	9
에스토니아	0.88	0.92	0.91	0.90	0.88	0.90	10
슬로바키아	0.88	0.95	0.90	0.84	0.84	0.88	11
캐나다	0.87	0.86	0.87	0.86	0.87	0.87	12
프랑스	0.85	0.86	0.86	0.88	0.88	0.87	13
스위스	0.83	0.85	0.86	0.87	0.87	0.86	14
스페인	0.90	0.86	0.83	0.82	0.82	0.84	15
아일랜드	0.82	0.86	0.85	0.83	0.84	0.84	16
그리스	0.77	0.83	0.85	0.83	0.90	0.84	17
터키	0.87	0.83	0.80	0.83	0.81	0.83	18
폴란드	0.89	0.84	0.80	0.79	0.77	0.82	19
덴마크	0.77	0.78	0.79	0.80	0.82	0.79	20
네덜란드	0.78	0.79	0.79	0.78	0.81	0.79	21
포르투갈	0.72	0.77	0.78	0.83	0.84	0.79	22
헝가리	0.76	0.72	0.71	0.75	0.76	0.74	23
룩셈부르크	0.67	0.66	0.66	0.72	0.73	0.69	24
칠레	0.67	0.69	0.67	0.66	0.66	0.67	25
슬로베니아	0.64	0.63	0.64	0.67	0.68	0.65	26
스웨덴	0.63	0.64	0.65	0.64	0.64	0.64	27
이스라엘	0.64	0.64	0.65	0.63	0.60	0.63	28
영국	0.62	0.64	0.62	0.63	0.62	0.63	29
호주	0.58	0.58	0.59	0.60	0.60	0.59	30
핀란드	0.55	0.52	0.50	0.50	0.47	0.51	31
대한민국	0.37	0.38	0.38	0.39	0.40	0.38	32
뉴질랜드	0.33	0.35	0.33	0.33	0.36	0.34	33
노르웨이	0.25	0.25	0.23	0.25	0.25	0.25	34
일본	0.11	0.10	0.11	0.12	0.14	0.11	35



## 참고문헌

---

- 공기서·이충열·이명훈. 2013. “기후변화를 고려한 논농업의 다원적 기능 가치.”『농업경영·정책연구』40(2): 352-380.
- 권오상. 2000.『농업의 다원적 기능관련 논의에 대한 대응방안 연구』. 서울: 서울대학교 농업개발연구소.
- 권오상·김기철·노재선. 2004. “설문조사기법을 이용한 다원적 농업의 범위의 경제성 검정.”『농업경제연구』45(2): 85-110.
- 권오상·이태호. 2001.『농업의 다원적 기능관련 실증분석 방향제시 및 정책제안』. 농촌진흥청 연구동향분석보고서 2001-9.
- 김동원·박혜진. 2016.『농업·농촌에 대한 2016년 국민의식 조사 결과』. 한국농촌경제연구원 D426.
- 김수석·오세익. 2003. “농업의 다원적 기능에 대한 가치 평가.”『농촌경제』26(2): 1-13.
- 김용렬·정학균·민자혜. 2012.『시대변화에 따른 농업·농촌의 공익적·경제적 가치 재조명』. 한국농촌경제연구원 C2012-32.
- 김은자·이한기. 2001. “농업·농촌의 공익기능 인식 평가.”『농촌사회』11(2): 135-158.
- 김재덕·홍성욱·김바우·강두용·김혁중. 2014.『국제가치사슬 구조에서 본 산업별 경쟁력 분석 및 정책과제』. 산업연구원. 연구보고서 2014-701.
- 김종숙·민상기. 1994.『농업에 대한 국민의식과 사회적 인식 제고방안』. 한국농촌경제연구원 R303.
- 농림부. 2004.『농업·농촌 발전기본계획』. 서울.
- \_\_\_\_\_. 2007.『2008-2013 농업·농촌발전 기본계획』. 서울.
- 농림수산식품부. 각 연도.『성과계획서』.
- 농림축산식품부. 각 연도.『성과계획서』.
- \_\_\_\_\_. 2013.『2013-2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획』. 세종.
- 농협중앙회. 1993.『논의 외부경제 효과에 관한 계량적 분석: 한국와 일본의 비교』. 농협중앙회 조사연구보고 93-9.
- 박대식·김정호. 1999.『농업 및 농촌의 역할에 관한 국민의식 조사연구』. 한국농촌경제연구원.
- 서동근·이상용·박평식·조성주·고복남. 2002.『논농업의 환경보전 및 경관가치평가』. 농촌진흥청 농업경영연구보고 제68호.

- 서세욱. 2012. “농업·농촌 중장기 투융자계획 운용 현황과 개선과제.” 『예산현안분석』 제40호. 국회예산정책처.
- 송유철·박지현·이재옥·임송수. 2002. 『농업의 비교역적 관심사항: DDA 농업협상 대응방안』. 대외경제정책연구원 경제사회연구회 소관기관 WTO 협동연구시리즈 17.
- 안윤수·김은자·김영·서정호. 2005. “농촌의 사회문화적 공익기능 가치 평가.” 『농촌사회』 15(1): 175-213.
- 엄기철·윤성호·황선웅·윤순강·김동수. 1993. “특별기고: 논의 공익기능.” 『한국토양비료학회지』 26(4): 314-333.
- 오세익·김은순·박현태. 1996. 『쌀농업의 환경보전효과에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원 R321.
- 오세익·김수석·강창용. 2001. 『농업의 다원적 기능의 가치평가 연구』. 한국농촌경제연구원 C2001-31.
- 오세익·김동원·박혜진. 2004. 『농업의 다원적 기능에 대한 국민의식조사』. 한국농촌경제연구원 R485.
- 유진채·공기서. 2001. “CVM에 의한 친환경농업의 비시장적 가치평가: 충북 도시 소비자 조사를 중심으로.” 『농업경영·정책연구』 28(2): 238-254.
- 유진채·이희찬. 2003. “조건불리지역 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 가치평가.” 『농업경제연구』 44(1): 111-130.
- 유찬희·박준기·김종인·박지연. 2016. 『직접지불제 효과 분석과 개선 방안 연구(1/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 윤여창. 1996. 『농업이 환경에 미치는 공익적 기능의 종합평가』. 농촌진흥청 연구동향분석 보고서 2001-9.
- 이광석. 1996. “농촌방문의 경제적 편익.” 『농업경제연구』 37(2): 147-159.
- \_\_\_\_\_. 1997. “도시인의 휴가지 및 주거지로서의 농촌선택 성향분석.” 『농업경제연구』 38(1): 35-46.
- 이병훈·윤영석·윤종열·박준기·양승룡. 2013. 『농업경쟁력 평가지표 개발 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이상영·신용광·김영. 2003. “농촌의 다원적 기능에 대한 지불의사 분석.” 『농업경영·정책연구』 30(3): 524-535.
- 이성우·윤성도. 2006. “농촌사회 유지의 사회적 편익 계측: 도시화와 실업비용.” 『농촌경제』 29(1): 1-30.
- 이용기. 2009. “한국 농축산물의 잠재경쟁력 평가에 관한 연구.” 『무역학회지』, 34(1): 99-125.

- 이용선·박미성·한석호·문한필·박한울·박지원·박성진·정도채·정대희·강마야·김윤식·한재환. 2016. 『농업·농촌·식품산업의 미래 비전과 지역발전 전략』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환·설광언·이명현·김명환·김한호·서진교·안병일·임정빈·이승정·조영득·편지은. 2012. 『한국 농업·농촌의 비전과 농정 합리화 방향』. 기획재정부.
- 이정환. 2017. “한국 농업·농촌의 비전과 농정의 개조.” 『시선집중 GSNJ』 232호. GSNI Institute. 2017. 3. 3.
- 이춘수·이병훈·양승룡. 2014. “국가별 농업경쟁력 평가를 위한 지표개발.” 『농업경영·정책 연구』 41(4): 666-700.
- 이홍립·박윤선·권오상. 2015. “편익이전 기법을 이용한 개별 및 지역별 농촌 어메니티 자원의 가치 추정.” 『농업경제연구』 56(3): 1-27.
- 임형백·이성우. 2004. 『농촌사회의 환경과 기능』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 조성제·유병호. 2011. “한국 농업 투·융자 부문의 시대별 변천과정과 정책시사점 고찰.” 『경영사학』 26(4): 355-374.
- 토마파케티. 2014. 『21세기 자본』. 글항아리.
- 통계청. “국민 삶의 질 종합지수 작성 결과.”  
\_\_\_\_\_. “추계인구.”
- 한국은행. “국민계정.”
- 한국정책학회. 2016. 『농업·농촌의 공익적 가치와 미래 정책방향』.
- 황수철·김태연. 2010. “한국농정의 비전과 전략 - 새로운 농정패러다임의 모색-.” 농정연구 센터 제200회 월례세미나 발표자료.
- 황수철. 2014. “농정패러다임은 어떻게 진화하고 있는가?” 『농정연구』 51: 189-217.  
\_\_\_\_\_. 2016. “생산주의농업에서 다기능업으로.” 『농정연구』 58: 21-57.
- 황영모·이민수·신동훈·배균기. 2016. 『농업·농촌의 다원적 기능과 지원 프로그램 연구』. 전주: 전북연구원 Jthink 2016-PR-07.
- Anisimova, E. 2016. Public Expenditure in Agriculture: Trends, “Black Boxes”, and More. POLICIES, INSTITUTIONS, AND MARKETS Report. IFPRI. <<http://www.ifpri.org/blog/public-expenditure-agriculture-trends-%E2%80%9Cblack-boxes%E2%80%9D-and-more>>. (접근 일자: 2017. 6. 5.)
- Bojnec, Š. 2003. “Three concepts of competitiveness measures for livestock production in Central and Eastern Europe.” *Agriculturae Conspectus Scientificus* 68(3): 209-220.
- Brinkman, G.L. 1987. “The Competitive Position of Canadian Agriculture.” *Canadian Journal of Agricultural Economics* 35: 263-288.

- Coleman, W., Grand W., and Josling T. 2004. "The Globalisation of Ideas." *Agriculture in the New Global Economy*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Diaz-Bonilla, E., Orden, D., and Kwieciński, A. 2014. "Enabling Environment for Agricultural Growth Competitiveness: Evaluation, Indicators and Indices." OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 67. OECD Publishing.
- Hatsopoulos, G.N., Krugman, P.R., and Summers, L.H. 1988. "US Competitiveness: Beyond the Trade Deficit." *Science* 241(4863): 299-307.
- Josling, T. 2002. "Competing Paradigms in the OECD and Their Impact on the WTO Agricultural Talks." in Tweeneten, L.·S.R. Thompson. (eds.) *Agricultural Policy for the 21st Century*, Coleman·Grant·Josling 2004 재인용.
- Latruffe, L. 2010. *Competitiveness, Productivity and Efficiency in the Agricultural and Agri-Food Sectors*. OECD.
- Markusen, J.R. 1992. *Productivity, Competitiveness, Trade Performance and Real Income: The Nexus Among Four Concepts*. Minister of Supply and Services, Canada.
- Mölders, T. 2014. "Multifunctional Agricultural Policies: Pathways towards Sustainable Rural Development?" *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 21(1): 97-114.
- OECD. 1998. Agriculture in a Changing World: Which Policies for Tomorrow? Meeting of the Committee for Agriculture at the Ministerial level, Press Communiqué. March 5-6, 1998. Paris.
- \_\_\_\_\_. 2001. Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. Paris.
- \_\_\_\_\_. 2003. Multifunctionality: The Policy Implications. Paris.
- \_\_\_\_\_. 2005. Multifunctionality in Agriculture: What Role for Private Initiatives? Paris.
- \_\_\_\_\_. 2008. Multifunctionality in Agriculture: Evaluating the Degree of Jointness, Policy Implications. Paris.
- Porter, M. 1990. "The Competitive Advantage of Nations." *Harvard Business Review*. No. 2, March/April.
- Pretty, J., Brett, C., Gee, D., Hine, R., Mason, C., Morison, J., Rayment, M., Van Der Bijl, G., and Dobbs, T. 2001. "Policy Challenges and Priorities for Internalizing the Externalities of Modern Agriculture." *Journal of Environmental Planning and Management* 44(2): 263-283.

- Siggel, E. 2007. The Many Dimensions of Competitiveness. CESifo Venice Summer Institute.
- Timmer, C.P. 1998. "The Agricultural Transformation." *Handbook of Development Economics* 1: 275-331.
- Van Huylenbroeck, G., Vandermeulen, V., Mettepenningen, E., and Verspecht, A. 2007. "Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments." *Living reviews in landscape research* 1(3): 1-43.
- Zawojiska, A. 2013. "The Economic and Social Justifications for Public Spending to Agriculture: Theoretical Insights and Empirical Observations." *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia* 12(4): 133-143.

<참고 인터넷 사이트>

- 농수산식품수출지원정보 수출입통계. <<http://kati.net>>.
- 조선일보. <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/02/23/2017022300158.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/02/23/2017022300158.html)>. 2017. 2. 22. 접속
- 한국은행 ECOS. <<http://ecos.bok.or.kr/>>.
- FAO/Netherlands Conference on the Multifunctional Character of Agriculture and Land. <<http://www.fao.org/mfcal/>>. 2017. 2. 22. 접속.
- FAO STAT. <<http://www.fao.org/faostat>>.
- UN COMTRADE. <<https://comtrade.un.org/>>.
- WTO Glossary Term. <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/non\\_trade\\_concerns\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/non_trade_concerns_e.htm)>. 2017. 2. 15. 접속.



