

2016
전북연구원
정책브리프

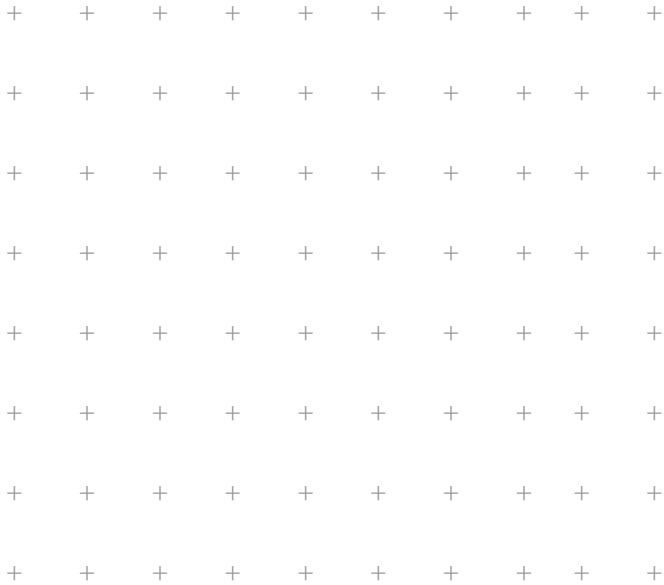
Brief

2016. 11. 22

집필자

황영모 (농업농촌식품연구부 연구위원)

농업은 공공재, 농업·농촌과 다원적 기능에 대한 도민의식



Jeonbuk
Institute

정책브리프 2016년 11월 22일 vol.11 발행인_강현직 발행처_전북연구원 주소_전북 전주시 완산구 콩쥐팍쥐로 1696
TEL : 063)280-7100 FAX : 063)286-9206
※전북연구원 정책브리프에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.
※정책브리프는 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

CONTENTS

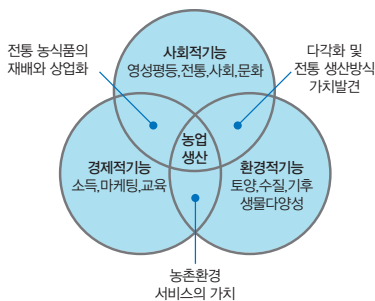
농업은 공공재, 농업·농촌과 다원적 기능에 대한 도민의식

| | |
|---------------------------|----|
| 1. 농업의 사회적 지원, 필요이유 | 04 |
| 2. 농업의 다원적 기능, 주요내용 | 05 |
| 3. 농업·농촌 도민의식, 주요내용 | 09 |
| 4. 농업의 다원적 기능, 도민의식 | 12 |
| 5. 농업·농촌정책에 주는 시사점..... | 16 |

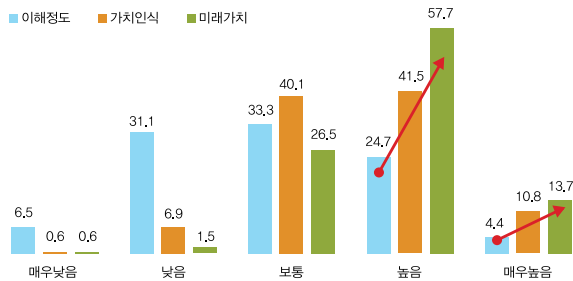
SUMMARY

- 농업은 농산물 이외에 시장가격으로 반영되지 않는 다원적이고 공익적인 가치를 생산하는데, 이것이 '농업의 다원적 기능(the multiple function of agriculture)'임 + + + +
- 농업은 단순히 식량을 공급하는데 그치는 산업이 아니라 '환경보전, 자연경관 유지, 자연생태계 보전, 전통문화 계승, 지역사회 유지' 등 다양한 외부적 효과와 기능을 생산하여 국가는 물론 지역사회의 유지와 발전에 눈에 보이지 않게 기여하고 있음 + + + +
- 농업의 다원적 기능은 다른 부문으로 대체하거나 다른 방식으로 공급하기 어렵고, 만일 대체하고자 한다면 더 큰 비용이 들기 때문에 농업·농촌을 유지하여 다원적 기능을 발휘하도록 하는 정책적 지원은 불가피하다는 것이 세계적인 공통된 견해임 + + + +
- 전북도민 1,100명을 대상으로 '농업·농촌과 농업의 다원적 기능에 대한 의식조사' 결과, 다원적 기능 유지를 위한 농업·농촌에 대한 정책지원에 높게 동의하고 있음 + + + +
- '농산물 가격이 생산비에 미치지 못하면 국가가 농가소득을 보상해야 한다'는 의견에 61.3%가 동의한 반면, '농업은 타 산업에 비해 효율성이 낮으므로 투자를 줄여야 한다'는 부정적 의견에는 9.0%만 동의하고 65.8%는 반대하는 것으로 나타났음
- '국가경제에서 농업이 중요한 위치를 차지한다'는 의견에 65.0%가 동의하였고, '농업·농촌의 발전을 위해서 필요하다면 세금을 더 걷을 수 있다'는 의견에 29.4%는 동의한 반면 26.5%는 반대의견을 가지는 것으로 조사되었음
- 농업의 다원적 기능 내용을 29.1%만 알고 있었지만, 다원적 기능의 가치는 52.3%는 긍정적으로 인식하였고, 71.4%는 앞으로 중요하게 다루어질 것으로 평가하였음
- 공공재로서 농업의 다원적 기능을 위한 정책재원 신설에 61.8%는 찬성하였고, 다원적 기능을 보전하는 담당자에 대한 직접 지원에 58.6%가 찬성하는 것으로 나타남
- 농업의 다원적 기능 유지 별도재원을 마련하는 방식은 '정부예산으로 충당'(47.5%)이 가장 많았고, '기업 기부금(36.0%), 별도 세금조성(13.0%)' 등 순으로 의견 분포함
- 농업의 다원적 기능 중 1개 이상의 기능에 대해 납부의향이 있는 비율은 73.8%였고, 모든 기능에 납부의향은 27.3%, 납부의향이 전혀 없는 비율은 26.3%로 나타남
- '전혀 납부의향이 없는 이유'는 경제적인 여유가 없어서(62.9%)가 가장 많았고, 농업·농촌관련 단체가 담당(16.6%)이 뒤를 이었으며, 농업의 다원적 기능을 유지하고 보전할 필요가 없다는 반대의견은 3.8%에 불과했음

[농업의 다원적 기능의 주요영역]



[농업의 다원적 기능 이해정도과 가치인식]



1. 농업의 사회적 지원, 필요이유

- 자유무역협정(FTA)의 확산과 쌀 관세화로 농업의 어려움이 커지고, 거둬지는 농산물 가격 하락으로 농업에 대한 정책적 지원을 확대해야 한다는 여론이 높아지고 있음
- 우리나라는 UR협상(1993년) 타결과 시행을 계기로 농산물 시장개방으로 피해를 보는 농업분야를 국가적으로 지원하는 제도적 근거를 마련하고 지금에 이르고 있음
- 일반적으로 농업·농촌을 국가에서 정책적으로 지원해야 하는 논리적 근거는 농산물 생산 과정을 통해 사회에 제공하는 비시장적 재화로서 공익적 기능에서 찾고 있음
- 농업은 단순히 식량을 공급하는데 그치는 산업이 아니라 '환경보전, 자연경관 유지, 자연생태계 보전, 전통문화 계승, 지역사회 유지' 등 다양한 외부적 효과와 기능을 생산하여 국가는 물론 사회의 유지와 발전에 눈에 보이지 않게 기여하고 있다는 점임
- 이와 같이 농업은 농산물을 생산하는 과정에서 농산물 이외에 시장가격으로 반영되지 않는 다원적이고 공익적인 가치를 생산하는데, 이것이 이른바 '농업의 다원적 기능(the multiple function of agriculture)'임
- 농업의 다원적 기능은 다른 부문으로 대체하거나 다른 방식으로 공급하기 어렵고, 만일 대체하고자 한다면 더 큰 비용이 들기 때문에 농업·농촌을 유지하여 다원적 기능을 발휘하도록 하는 정책적 지원은 불가피하다는 것이 세계적으로 공통된 견해임
- 그래서 EU는 공동농업정책의 개혁을 통해 다양한 구조로 농업의 다원적 기능에 근거한 직접지원 정책을 도입하고 있으며, 스위스는 헌법에 규정한 농업의 역할과 보상의 원칙에 따라 다원적 기능 직접지불제를 확대하고 강화해 가고 있음
- 일본은 농업의 다원적 기능을 유지하고 발휘하기 위해 다양한 형태의 직접지불제를 강화하였으며, 특히 농촌마을의 기능이 저하되어 유지가 힘든 농업자원을 보전하고 농산촌의 활성화를 목적으로 하는데, 이는 지역정책의 소극적 의미로도 평가되고 있음
- 우리나라도 농업의 다원적 기능을 근거로 한 정부의 정책적 지원이 여러 형태의 농업 직접지불제 방식으로 도입되어 확대되고 있으나, 여전히 선진국 수준의 지원에는 미치지 못하고 있는 것으로 평가되고 있으며 지자체가 그 역할을 보충하고 있는 실정임
- 농업·농촌 대한 정책적 지원은 국민적이며 사회적인 지지여건에 따라 내용과 방식이 결정되어 왔기 때문에, 공공재로서 농업의 다원적 기능에 입각한 농업·농촌에 대한 사회적 여론을 항상 우호적으로 만들어 나갈 필요가 있음
- 이 글은 갈수록 어려워진 농업·농촌의 현실에 근거하여 공공재로서 농업·농촌의 정책지원이 왜 필요한지 ①농업의 다원적 기능을 정리하고, ②농업·농촌과 다원적 기능에 대한 전복도민 의식수준을 진단하여, ③농업·농촌에 대한 정책적 지원의 사회적 근거'를 마련하는데 목적이 있음

2. 농업의 다원적 기능이란

(1) 농업의 다원적 기능, 개념

- 농업은 농산물 생산과정에서 시장가격으로 반영되지 않는 공익적인 가치를 생산하는데, 이것이 이른바 '농업의 다원적 기능(the multiple function of agriculture)'임
- 즉, 농업은 단순히 식량을 공급하는데 그치지 않고 '환경보전, 자연경관 유지, 자연생태계 보전, 전통문화 계승, 지역사회 유지' 등 다양한 외부적 효과와 기능을 생산하여 국가는 물론 사회의 유지·발전에 눈에 보이지 않게 기여하고 있음
- 농업의 다원적 기능은 다른 부문으로 대체하거나 다른 방식으로 공급하기 어렵고, 만일 대체하고자 한다면 더 큰 비용이 들기 때문에 농업·농촌을 유지하여 다원적 기능을 발휘하도록 하는 정책적 지원은 불가피하다는 것이 세계적인 공통된 견해임
- FAO(UN식량농업기구)는 국가별 다원적 기능의 입장을 종합하여 다원적 기능을 '농업과 토지가 제공하는 다양한 기능의 특징'으로 정의하면서 '사회적 기능, 문화적 기능, 환경보전 기능, 식량안전보장 기능, 경제적 기능' 등으로 범주화시켰음(안윤수 외, 2005)
- OECD는 '농업생산의 과정에서는 시장적 재화인 농산물 이외에 농산물로 평가되지 않는 비시장적 재화를 다원적 기능'으로 규정하면서 '환경보전, 식량안보, 식품안전성, 경제적·사회적·문화적 기능' 등으로 다원적 기능의 영역을 제시함(OECD, 2001)
- EU는 WTO 협상에서 '농업생산의 외부 경제성'으로 다원적 기능을 개념화하고 '국토보전(재해방지), 환경보전, 경관형성, 문화전승, 지역사회 유지' 등을 주요한 내용으로 하여 '경제적 기능, 환경적 기능, 사회적 기능'을 제시하고 있음(AASTD, 2008)
- 일본은 식료·농업·농촌기본법에 '국토보전, 수자원 함양, 자연환경 보전, 양호한 경관형성, 문화전승 등 농촌에서 농업생산 활동을 통해 생산되는 농산물 공급의 기능 이외에 다면적으로 걸친 기능'으로 다원적 기능을 정의하고 있음(國井大輔, 2016)

〈표 1〉 농업의 다원적 기능 주요내용

| 구분 | 다원적 기능의 주요내용 |
|------|--|
| FAO | 사회적 기능, 문화적 기능, 환경보전 기능, 식량안보 기능, 경제적 기능 |
| OECD | 환경보전 기능, 식량안보 기능, 식품안전성 기능, 경제적 기능, 사회적·문화적 기능 |
| E U | 국토보전(재해방지), 환경보전, 경관형성, 문화전승, 지역사회의 유지·활성화 |
| 일본 | 식료안전공급, 물질순환 환경보전, 생활공간 지역사회 유지, 국토보전, 수자원 함양, 자연환경 보전, 경관형성, 문화전승 |
| 한국 | 식량 정공급, 국토환경·자연경관 보전, 수자원 형성·함양, 토양유실·홍수방지, 생태계 보전, 농촌사회 전통과 문화보전 |

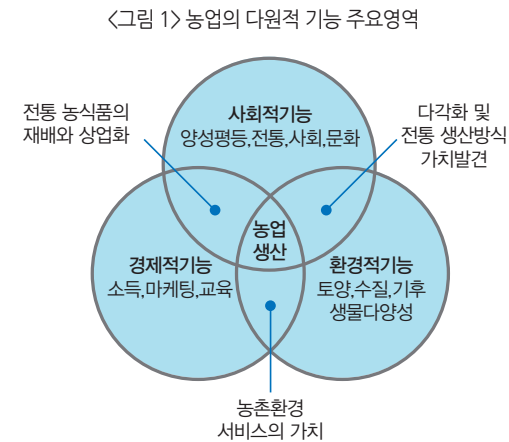
자료 : 안윤수 외(2005), 경현희 외(2013), 國井大輔(2016)을 참조하여 작성

- 우리나라는 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 '식량안정공급, 국토환경과 자연경관 보전, 수자원 형성과 함양, 토양유실과 홍수방지, 생태계 보전, 농촌사회 전통과 문화보전' 등 비시장 재화를 다원적 기능으로 정의하고 있음

(2) 농업의 다원적 기능, 주요내용

① 식량안보 기능

- 식량안보는 '충분한 양과 만족할 품질의 식량을 필요시기에 필요장소에서 입수하고 소비할 수 있고, 이 상태를 지속할 수 있는 보증'으로 정의할 수 있음(양승룡 외, 2011)¹⁾
- '식량의 안정적 공급과 안전성'이 동시에 보장되고 여건이 변화해도 식량을 안정적으로 공급받을 수 있는 상태를 의미하며, 식량안보를 보장하기 위해 강조되는 필수요소는 '가용성, 접근성, 이용성' 등을 꼽고 있음
- 식량안보를 위협하는 요인으로는 '기후변화에 따른 식량생산 및 공급 불안정성'과 '곡물 메이저의 곡물시장·무역 독과점에 따른 시장 불안정성'에서 찾을 수 있는데, 식량문제는 '생산이 아니라 분배문제'라는 지적은 식량안보와 식량 자급률의 중요성을 강조함
- 최근에는 '식품 안전성(food safety) 보장'이 주목되고 있는데, 잔류농약, 유전자변형농산물(GMOs), 광우병(BSE), 조류인플루엔자(AI), 원산지허위표시 등 식품안전의 저해 요인을 통제하는것이 중요 과제임



자료 : IAASTD(2008); 정현희 외(2013)에서 재인용

1) '자급(self-sufficiency)'을 통한 식량안보는 최대한 주곡의 식량자급률을 유지해 여건변화로 발생할 수 있는 식량위기에 대처한다는 것인 반면, '자조(self-reliance)'는 세계적 차원에서 생산과 분배의 최적화를 주장하면서 시장개방과 자유무역을 주장하는 논리로 활용되고 있음

② 환경보전 기능

- 농업은 '수자원 함양, 수질정화, 홍수조절, 대기정화, 기후순화, 토양유실 방지, 생물 다양성 유지' 등 환경보전 기능(긍정적 외부효과)을 하지만, 화학비료와 농약 등의 사용으로 환경을 오염시키는 원인(부정적 외부효과)으로 지적받기도 함²⁾
- '수자원 함양'은 논과 같은 농지가 저장하는 물로 지하수 자원을 보전하고, 물을 담수하여 하천유량을 조절하는 기능이며, 호우 발생 시 빗물을 저장하여 '홍수조절 기능'을 담당함
- 유기물을 함유한 하천의 물은 농작물을 재배하게 되면 부영양화가 방지되고 토양미생물 분해로 '수질정화 기능'을 하며, 경작지 농작물은 빗물을 흡수해 '토양유실방지 기능'을 수행함

2) 농업의 다원적 기능을 부정하는 입장에서 고투입 방식의 농업생산과 공장형 축산업 등이 환경에 부정적 역기능을 준다고 강조하고 있으나, 대부분 제도적 규제와 정책적 부담금 등으로 대응하고 있기 때문에 농업의 환경보전 효과가 부정적으로 다뤄질 것은 아님

- 농경지에서 재배되는 농작물은 CO2를 고정·흡수하고 O2를 배출하는 '대기정화 기능'을, 도시농업은 대기냉방의 '기후순화 기능'을, 논밭은 동식물 '생물 다양성 유지와 증진 기능'을 담당함

③ 농촌경관 및 문화적 전통 유지 기능

- 농촌경관 유지기능은 농작물을 재배하고 경작하면서 만들어지는 농업풍경이 농촌경관으로 가치를 갖는다는 것이며, '농촌경관'은 사람마다 가치평가가 상대적으로 다를 수 있음
- 농촌경관은 '논·밭 등 경지, 농촌마을, 야산 등 농업으로 형성된 자연경관'을 꼽을 수 있고, 도시민의 사회적 수요와 맞물려 '휴양과 여가공간, 치유와 힐링 기능'을 담당함
- 농업 생산과정으로 만들어진 결과물은 전통문화와 가치관으로 반영되어 역사적으로 보전되고 계승되어 왔는데, 농업은 '전통문화의 보전 및 계승의 기능'을 담당하고 있음
- 농업은 지역의 문화를 보전하고, 전통문화예술 활동의 토대가 되며, 전통문화와 전통적 가치관을 계승하는데 있어 중요한 역할을 담당하는 것으로 파악되고 있음
- 농촌경관·문화전통은 '농촌 어메니티 자원'으로 농촌고유의 자연환경, 전원경관, 생산물, 역사문화, 공동체 등 무유형 자원을 포괄하며 경제적 활용논의가 확산되고 있음

④ 지역사회 유지와 사회경제적 기능

- 농산물 생산과정에서 농촌주민은 농업에 종사하고, 농촌주민을 대상으로 하는 행정업무와 서비스 등이 연관되어 농업은 지역의 사회경제를 유지하는데 중요한 역할을 하고 있음
- 농업은 '농촌에 농업이라는 일자리를 제공'하고 있고, 도시의 실업과 빈곤 등과 같은 문제가 악화되는 상황에서 귀농·귀촌은 물론 그 자체로 '도시문제를 완화하는 순기능'을 하고 있음
- 최근 농업과 관계된 연관산업 등이 농촌에 입지하여 일자리를 만들고 농촌관광 및 농가공 등을 통해 부가가치를 창출하는 등 '농촌 지역경제를 유지하는 기능'도 주목되고 있음³⁾
- 농업은 성장거점을 통한 지역개발 전략에서 소외된 농촌(경지와 마을)을 유지하는데 기여하며, 농업생산과 농촌거주로 농촌지역 SOC를 유지하는 '국토관리 기능'도 담당하고 있음
- 농촌의 농업자원을 활용하여 자연과 공존하는 생활양식을 학습하고, 도시지역의 아이들이 농산촌 지역으로 농산촌 유학하는 '교육기능'은 농업의 중요한 다원적 기능으로 강조됨

3) 농촌지역 일자리를 농공단지 등 농촌 공업화의 비농업적 수단을 통해 달성하는 논의는 산업입지에 있어 제약의 한계가 있는 것으로 평가되는 점에 비춰볼 때 현실적이지 않다는 의견임

(3) 농업의 다원적 기능, 특성

① 결합생산과 다원적 기능

- '결합생산(jointness)'은 한 가지 이상의 투입요소를 이용하여 두 가지 이상의 다수의 산출물을 생산할 경우에 적용되는 개념으로 쌀을 생산할 때는 벳짚이, 쇠고기를 생산할 때는 쇠가죽이 부수적으로 생산되는 경우를 말함(권오상·이태호, 2001)
- 즉 농업은 생산활동으로 농산물 생산뿐만 아니라 식량안보, 농촌활력, 농촌경관 등 긍정적 외부효과를 갖는 비시장재화(NCOs)가 함께 생산되는 현상을 의미함(강혜정, 2007)
- 농업의 다원적 기능은 농산물과 결합적으로 생산되어 추가적인 비용이 발생하지 않는데, 농업생산 이외의 다른 방법으로 공급할 경우 비용이 발생하여 비효율적이며, 따라서 이에 상응하는 수준의 농업생산이 전제되어야 한다는 의미에서 정책적으로 중요함을 가지고 있음

② 외부효과와 다원적 기능

- '외부효과(externality)'는 특정 주체의 행위가 시장(기구)을 통하지 않고 다른 주체의 경제활동에 영향을 미치는 것으로 긍정적 영향을 미치는 '외부경제(external economies)'와 부정적 영향을 미치는 '외부불경제(external diseconomies)'로 분류됨
- '농촌경관과 전통문화 보전'은 농업생산과 양(+의 상관관계를 가지는데, 관광농원 등을 통해 경관가치를 농가가 보상받다고 해도, 이는 극히 일부분에 불과하므로 대부분 농민들에게 일정한 대가가 주어지지 않는 양(+의 긍정적 외부효과에 해당함⁴⁾)
- 농업을 통해 제공되지만 시장가격에 반영되지 않고, 사회적 피해를 줄이는 기능을 하는 생산자 농민에게 보상되지 않는 외부효과를 해결하는 방법이 중요한 과제임

③ 공공재와 다원적 기능

- '공공재(public goods)'는 사적재(private goods)와 대비되는 개념으로 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)'의 특성을 가진 재화와 서비스를 말함
- '비경합성'은 어떤 사람이 해당 재화를 소비해도 다른 사람이 소비할 양이 줄지 않거나 사회비용이 늘지 않는다는 것이며, '비배제성'은 일단 생산이 되고 나면 그 대가에 대한 지불여부와 관계없이 특정인의 소비를 배제하기 힘든 재화의 특성을 이룸
- '환경보전, 농촌경관, 식량안보' 기능은 순수 공공재에 가까우며, 이용자들 간에 경합이 없고, 무임 승차자(free-rider)를 배제할 수 없어 특정 주민에게 한정되지 않고 이로 인해 시장실패 문제가 발생하게 됨

4) '식량안보, 지역사회 유지, 환경보전' 등의 외부효과는 복잡할 것인데, 어느 정도까지의 농업생산은 이러한 다원적 기능에 기여를 하지만 지나친 집약적 방식을 통한 농업생산은 오히려 음(-)의 부정적 외부효과로 나타날 것임

④ 시장실패와 다원적 기능

- '시장실패(market failure)'는 시장에서 효율적 자원배분이 이뤄지지 않는 상태로 시장 불완전성(market imperfection)⁵⁾과 불완비성(market incompleteness)으로 발생함
- 불완비성은 특정 재화를 원하지만 재화가 생산되지 않거나 거래되지 않아 시장이 성립되지 않는 경우로, 외부효과의 발생, 공공재의 존재, 정보의 비대칭성 등이 원인임
- 시장기능에만 맡겨 둔다면 비시장재화(NCOs)는 사회적 필요 수준보다 적게 생산되거나 또는 많이 공급되게 되는데 이 현상이 바로 시장실패의 상황인 것임
- 농업의 다원적 기능은 국가와 사회유지에 필요한 공공재이지만, 가격이 형성되지 않아 대가를 받지 못해 사회적 최적화가 안 되어 외부성을 내부화하는 정부개입이 필요함

5) 불완전성은 완전 경쟁시장이 아닌 한 존재하는데, 독점과 과점 등으로 인한 시장지배력에 따라 시장이 불완전해짐

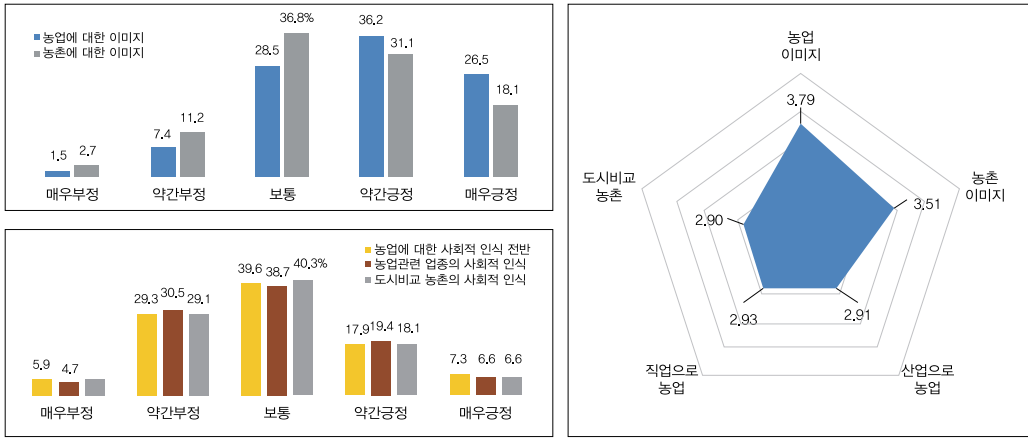
3. 농업·농촌 도민의식, 주요내용⁶⁾

(1) 농업·농촌 이미지와 사회적 인식

- 전북도민은 먹거리를 생산하고 제공하는 산업으로서 '농업의 이미지'를 62.7%가 긍정적으로 느끼고 있었고(부정적 의견 8.9%), 삶의 터전으로 도시와 대별되는 공간으로서 '농촌의 이미지'를 49.2%가 긍정적으로 느끼고 있었음(부정적 의견 13.9%)
- 농업과 농촌에 대한 이미지는 보통 이상으로 평가되었지만, 먹거리를 생산하는 삶의 터전인 농촌의 이미지가 농업에 대한 이미지보다 상대적으로 낮게 평가되었음
- '타 산업과 비교한 농업'에 대해 25.2%는 긍정적 인식(부정적 인식 35.2%)을, '타 업종과 비교한 농업'에 대해 26.0%는 긍정적 인식(부정적 인식 35.2%)을, '도시와 비교한 농촌'에 대해 24.7%는 긍정적 인식(부정적 인식 35.0%)을 가지는 것으로 나타났음
- '다른 산업, 다른 직업, 다른 부문'과 비교하여 농업·농촌에 대한 도민의 사회적 인식은 긍정적 인식보다 부정적 인식이 높았으며, 그 수준도 보통 이하로 평가되었음

6) 전라북도 14개 시군의 도민 1,100명을 인구·연령 고려 표본추출로 2015. 3. 28 ~ 4. 11 전문 조사원의 면접조사로 진행하였고, 5점 리커트 척도(전혀 아니다(1)~보통이다(3)~매우 그렇다(5))로 측정하였음

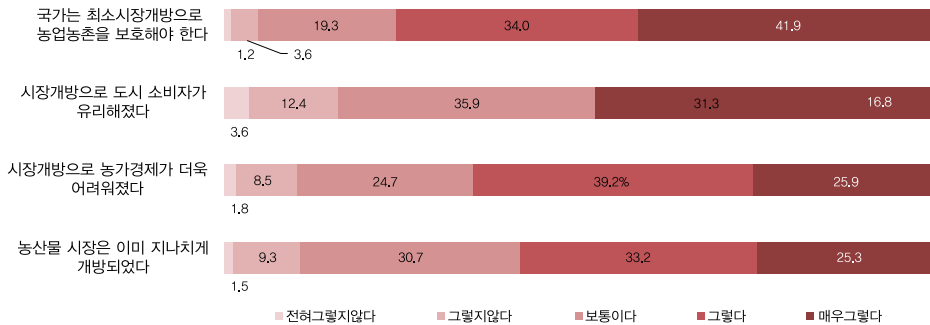
<그림 2> 농업·농촌 이미지와 사회적 인식 비교



(2) 농산물 시장개방에 대한 의견

- 우리나라의 '농산물 시장개방 수준'에 대해 58.5%는 농산물 시장이 이미 지나치게 개방되었다고 생각하고 있으며, 농산물 시장개방으로 '농가경제가 더욱 어려워졌다'는 의견에 65.1%가 동의하였음
- '농산물 시장개방으로 도시 소비자가 유리'해졌다는 의견에 48.1%는 동의하였고, '국가는 최소한의 농산물 시장개방을 통해 농업·농촌을 보호해야 한다'는 의견에 75.9%가 공감을 나타내었음

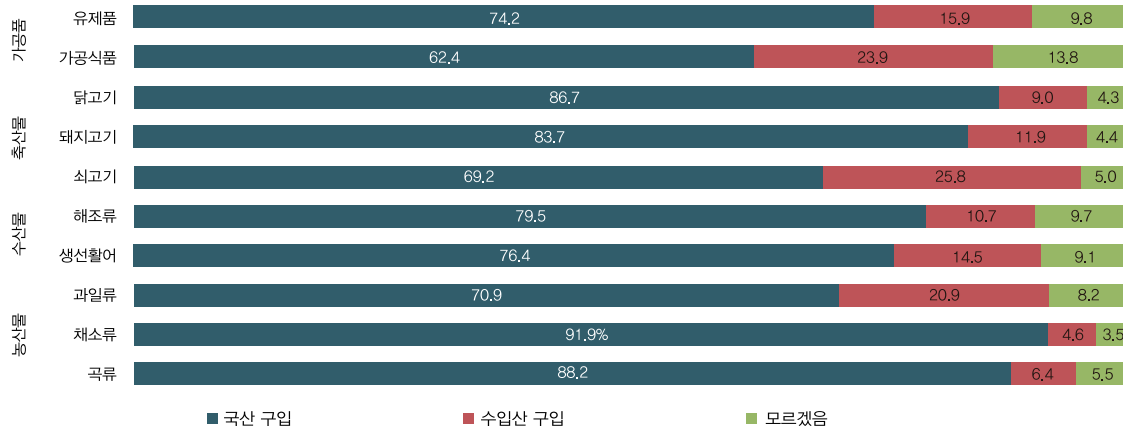
<그림 3> 농산물 시장개방에 대한 의견



(3) 농식품 선택의향과 고려요인

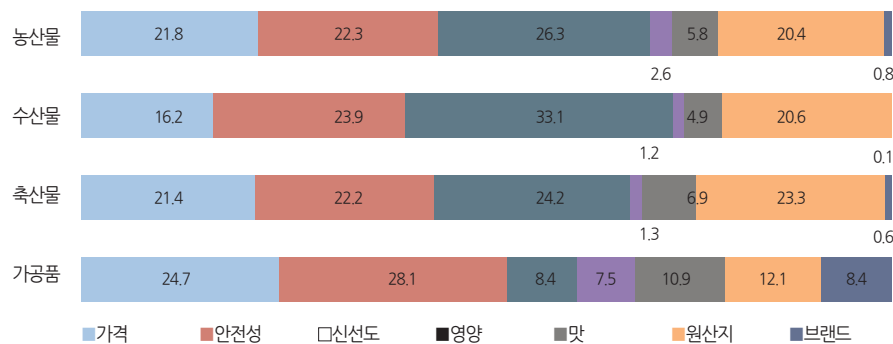
- '수입 농식품이 국산보다 싸다 해도 국산 농식품을 구입하겠다'는 응답은 채소류(91.9%), 곡류(88.2%), 닭고기(86.7%), 돼지고기(83.7%), 해조류(79.5%) 등의 순으로 나타남

<그림 4> 국산 농식품과 수입산 농식품의 선택의향



- 농식품을 구매하여 소비할 때 고려하는 요인은 품목 부류별로 상이한 것으로 조사됨
- 곡류·채소류·과일류 등 농산물은 신선도가 26.3%로 가장 중요한 요인이며, 안전성(22.3%), 가격(21.8%), 원산지(20.4%) 등의 순으로 고려요인별로 큰 차이가 없음
- 쇠고기·돼지고기·닭고기 등 축산물도 농산물과 비슷하게 신선도(24.2%), 원산지(23.3%), 안전성(22.2%), 가격(21.4%) 등 순으로 고려요인별로 큰 차이가 없음
- 유제품·가공식품 등 가공품은 안전성(28.1%)과 가격(24.7%)이 중요 고려요인이었고, 원산지(12.1%), 맛(10.9%), 브랜드(8.4%), 신선도(8.4%), 영양(7.5%) 등임
- 해조류·생선할어 등 수산물은 신선도가 33.1%로 가장 높았고, 안전성(23.9%), 원산지(20.6%), 가격(16.2%) 등으로 중요하게 고려하고 있는 것으로 나타남

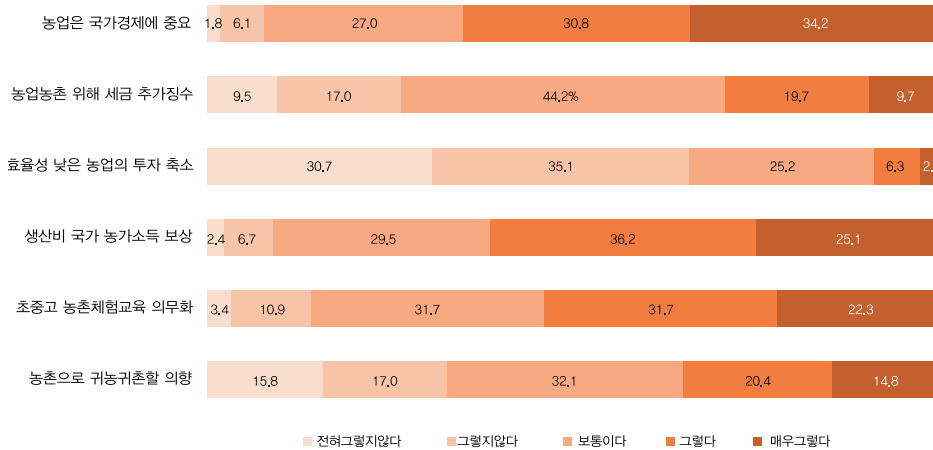
<그림 5> 농식품 구입과 선택 시 중요 고려요인



(4) 농업·농촌 활성화에 대한 의견

- '초등학교·중학교·고등학교 등의 학교교육에서 농촌체험을 의무화해야 한다'는 의견에 54.0%가 동의하였고, '농촌지역으로 귀농·귀촌할 의향'은 35.2%로 조사되었음
- '농산물 가격이 생산비에 미치지 못하면 국가가 농가소득을 보상해야 한다'는 의견에 61.3%가 동의한 반면, '농업은 타 산업에 비해 효율성이 낮으므로 투자를 줄여야 한다'는 부정적 의견에는 9.0%만 동의하고 65.8%는 반대하는 것으로 나타났음
- '국가경제에서 농업이 중요한 위치를 차지한다'는 의견에 65.0%가 동의하였고, '농업·농촌의 발전을 위해서 필요하다면 세금을 더 걷을 수 있다'는 의견에 29.4%는 동의한 반면 26.5%는 반대의견을 가지는 것으로 조사되었음

〈그림 6〉 농업·농촌 활성화 방안에 대한 의견



4. 농업의 다원적 기능, 도민의식⁷⁾

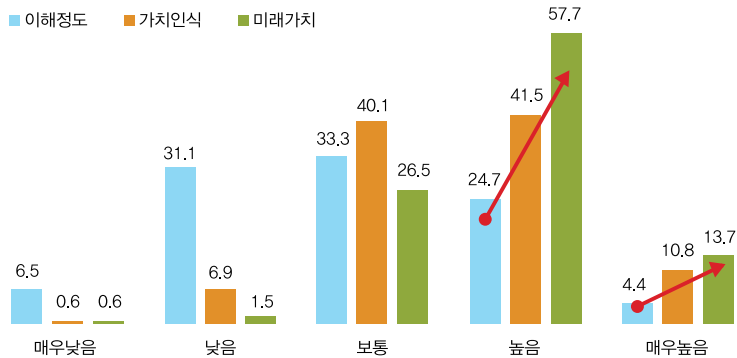
(1) 다원적 기능의 일반적 인식

- 농업의 다원적 기능에 대한 내용을 설명하고 이에 대해 알고 있는지를 질문할 결과 29.1%만이 알고 있었고, 37.6%는 모른다고 하여 농업의 다원적 기능에 대한 '이해수준'은 보통 이하(2.89)로 평가되었음
- 농업이 담당하고 있는 다원적 기능의 가치에 대해 52.3%는 긍정적으로 평가하였고, 다원적 기능에 대한 부정적 의견은 7.5%에 그쳐 농업의 다원적 기능에 대한 '가치인식'은 보통 이상(3.55)으로 나타났음

7) 농업·농촌 전북도민 의식조사에 포함하여 조사한 내용으로 5점 리커트 척도(전혀 아니다(1)~보통이다(3)~매우 그렇다(5))로 측정하였음

- 농업의 다원적 기능이 앞으로 어떻게 평가되고 다뤄질 것인가에 대해 71.4%는 갈수록 중요하게 다루어질 것이며, 그렇지 않을 것이라는 응답은 2.1%에 그쳐 농업의 다원적 기능에 대한 '미래가치'는 보통 이상(3.82)으로 평가되었음

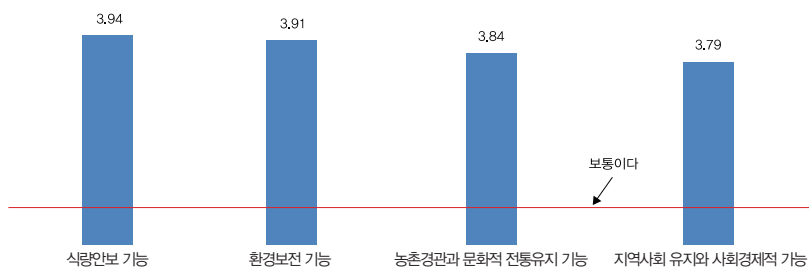
<그림 7> 농업의 다원적 기능 이해정도·가치인식·미래가치



(2) 다원적 기능에 대한 동의수준

- 농업의 다원적 기능의 구체적인 기능에 대한 '동의수준'을 평가한 결과 전체적으로 보통 이상으로 동의하고 있으나, 각 세부기능별로 동의하는 정도에 있어 차이가 있음
- 농업의 다원적 기능 중 '식량안보 기능'에 대해, 73.2%는 동의하고 있으며, 동의하지 않는다는 응답은 2.9%에 불과하여 동의정도는 보통 이상(3.94)으로 평가되었음
- 농업이 수행하는 '환경보전 기능'에 대해서도 73.2%가 동의하고 있으며, 동의하지 않는다는 응답은 2.8%에 불과하여 동의정도는 보통 이상(3.91)으로 평가되었음
- 농업을 통한 '농촌경관과 문화적 전통유지 기능'에 대해서는 71.4%는 동의하고 있으며, 동의하지 않는다는 응답은 3.4%에 그쳐 동의정도는 보통 이상(3.84)으로 평가되었음
- '지역사회 유지와 사회경제적 기능'에 대해서는 69.0%가 동의하고 있으며, 동의하지 않는다는 응답은 5.1%에 불과하여 동의정도는 보통 이상(3.79)으로 평가되었음

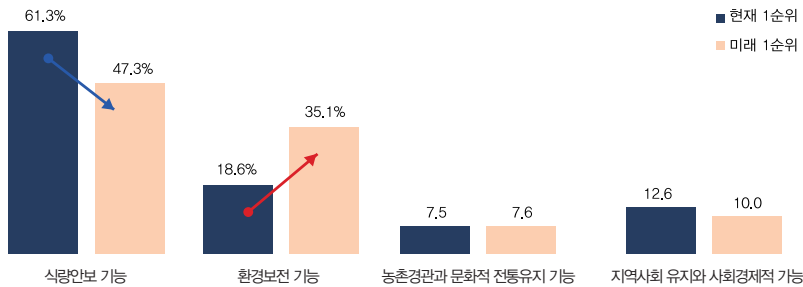
<그림 8> 농업의 다원적 기능에 대한 동의정도 비교



(3) 다원적 기능 영역별 우선순위

- 농업의 다원적 기능의 구체적인 기능에 대한 '우선순위'를 평가한 결과, 식량안보 기능이 중요하지만, 환경보전 기능은 앞으로 더욱 중요해질 기능으로 전망되었음
- 농업의 다원적 기능 중 현재 중요한 영역의 우선순위를 평가한 결과, 식량안보 기능(61.3%), 환경보전 기능(18.6%), 지역사회 유지와 사회경제적 기능(12.6%), 농촌경관과 문화적 전통유지 기능(7.5%) 순으로 조사되었음
- 앞으로 중요해질 다원적 기능의 우선순위를 평가한 결과, 우선순위에 차이는 없으나 비중이 달라져, 식량안보 기능(47.3%), 환경보전 기능(35.1%), 지역사회 유지와 사회경제적 기능(10.0%), 농촌경관과 문화적 전통유지 기능(7.6%) 순으로 평가되었음

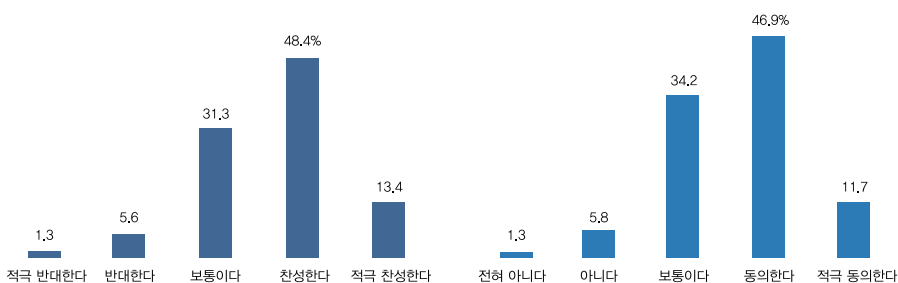
〈그림 9〉 농업의 다원적 기능 영역별 우선순위(현재와 미래 1순위)



(4) 다원적 기능 자원조성과 농민지원

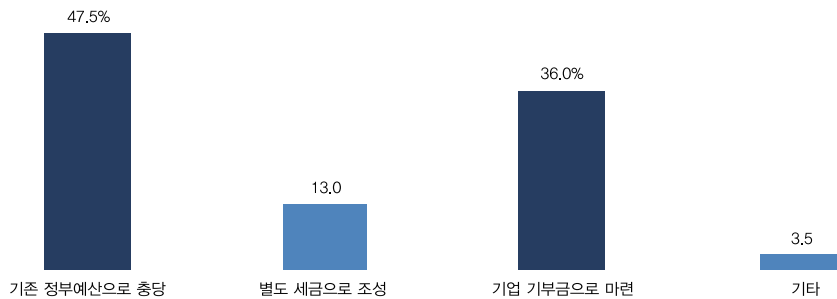
- 공공재로서 농업의 다원적 기능을 유지하고 보전하기 위한 '정책추진에 소요되는 재정을 별도 재원으로 마련하자'는 의견에 61.8%는 찬성하였고, 6.9%는 반대하여 다원적 기능 유지 예산조성 필요도는 보통 이상(3.67)으로 평가되었음
- 농업의 다원적 기능을 유지하고 보전하는 활동을 담당하는 '농업인(생산자조직)과 농촌마을 등에 직접 지원이 필요하다'는 의견에 58.6%가 찬성하였고, 반대하는 의견은 6.1%에 그쳐 다원적 기능 유지 활동주체 직접지원 필요도는 보통 이상(3.62)으로 평가됨

〈그림 10〉 다원적 기능 별도 자원조성 필요성(좌)과 생산자 직접지원 필요성(우)



- 농업의 다원적 기능을 유지하기 위한 별도재원을 마련하는 방식에 대해서는 '정부예산으로 충당하자'는 의견(47.5%)이 가장 많았고, 다음으로 '기업 기부금(36.0%), 별도 세금조성(13.0%)' 등의 순으로 의견이 분포함
- 농업의 다원적 기능 유지를 위한 정책예산 마련을 위한 '기타 의견'으로는 농산물 수입으로 이득을 보는 대기업의 FTA 수익금, 펀드조성, 부자세금 등이 제시되었음

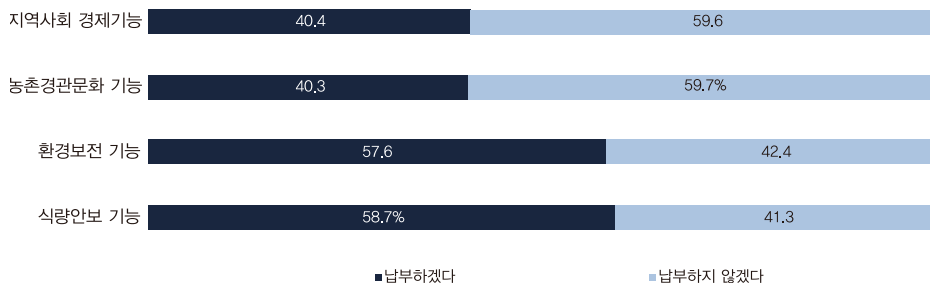
<그림 11> 농업의 다원적 기능 유지 자원조성 방안



(5) 다원적 기능 공익기금 지불의사

- 농업의 다원적 기능을 유지하고 보전하기 위한 정책예산으로 '(가칭) 농업·농촌보전 특별기금(이하 공익기금)'을 조성한다면 세금 또는 기부금을 납부할 의향이 있는지 조사함
- 식량안보 기능(58.7%)과 환경보전 기능(57.6%)에 대해서는 절반 이상이 공익기금을 조성한다면 납부할 의향이 있는 것으로 나타났으나, 농촌경관·전통문화 유지 기능(40.3%)과 지역사회유지와 사회경제적 기능(40.4%)은 상대적으로 낮게 나타남

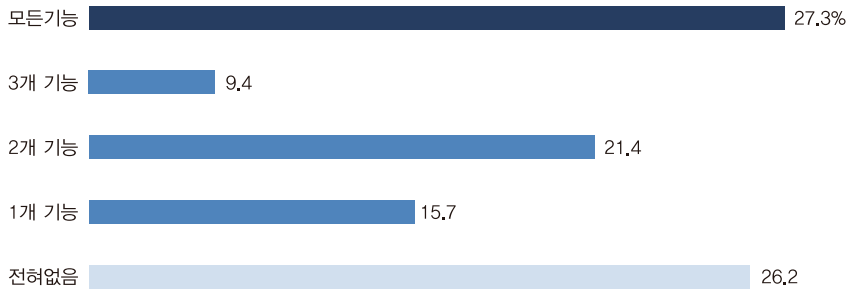
<그림 12> 농업의 다원적 기능별 공익기금 납부의향 비교



- 농업의 다원적 기능 4가지 기능 모두를 대상으로 공익기금을 납부할 의향이 있는 '매우 적극 계층'은 27.3%, 어느 하나의 기능에 대해서도 납부할 의향이 전혀 없는 '매우 소극 계층'은 26.3%이었고, 1개 이상 납부의향 비중은 73.8%로 조사되었음
- '전혀 납부의향이 없는 이유'는 경제적인 여유가 없어서(62.9%)가 가장 많았고,

농업·농촌관련 단체가 담당(16.6%)이 뒤를 이었으며, 농업의 다원적 기능을 유지하고 보전할 필요가 없다는 반대의견은 3.8%에 불과했음

〈그림 13〉 영역별 다원적 기능에 따른 공익기금 납부의향



5. 농업·농촌정책에 주는 시사점

(1) 농업의 다원적 기능, 정책지원 필요성

- 앞서 살펴본 농업의 다원적 기능 개념과 특성 개괄을 통해 사회적 중요성과 공공부문의 정책적 지원이 필요한 이유를 다음과 같이 5가지 근거로 정리할 수 있음
- 첫째, 농업의 다원적 기능은 농업이 갖는 결합 생산성 때문에 농산물 생산과 결합하여 분할할 수 없는 투입요소와 고정된 투입물로 인해 제공되는 특징이 있기 때문에 농업의 유지를 위한 정책적 지원이 필요함
- 결합생산을 통해 농업이 제공하는 여러 다원적 기능을 만약 다른 부문을 통해 다른 방식으로 제공한다면 추가로 비용이 발생하며, 비효율적이기 때문에 농업의 다원적 기능을 유지하기 위해서는 정책적으로 개입하여 농업유지를 지원하는 것은 적절함
- 둘째, 농업은 농산물의 생산과정을 통해 농촌경관과 전통문화 등과 같이 농산물의 시장가격에 반영되지 않아서 개별 생산자에게 가치가 귀속되지 않는 긍정적인 외부경제의 특성을 가지고 있기 때문에 생산자에 대한 정책적 보상과 지원이 필요함
- 농업이 긍정적인(+) 외부효과를 생산하고 있다는 사실만으로도 농업의 다원적 기능에 대한 정책지원은 설득력을 가지는 것이며, 이 경우 정책개입은 제도적인 규제와 장려의 정책수단을 통해 생산자의 농업생산 활동을 경제적·사회적으로 보상해야 함
- 셋째, 농업이 생산하는 비시장재화(NCOs)인 환경보전, 농촌경관 등의 다원적 기능은 공공재로서의 가치를 가지기 때문에 사용자 간의 경합이 발생하지 않으며 특정 이용자의 배제가 어렵다는 특성이 있음

- 농업의 다원적 기능은 공공재이기 때문에 시장실패를 야기하는 중요한 요인이 되고 있는데, 바로 이점 때문에 공공재로서 농업의 다원적 기능을 유지하기 위해 '국가, 지자체, 생산자단체, 시민단체' 등의 개입 또는 다양한 역할이 강조되고 있는 것임
- 넷째, 농업의 다원적 기능은 비시장재화이고 공공재이면서 외부효과를 갖기 때문에 사회적으로 필요한 수준에 견주어 항상 부족(mis-match)한 시장실패가 발생하게 되기 때문에 시장실패를 최소화하기 위한 정책의 개입이 필요함
- 시장재인 농산물을 생산하는 과정에서 비시장재화인 다원적 기능이 제공되는데, 시장을 통해서 농업생산과 관련된 자원의 적절하게 배분되지 않기 때문에 시장정책을 통한 조절보다 공공부문의 직접적인 정책개입이 중요하게 강조되고 있는 것임
- 세계적으로 농업·농촌을 지원하고 보호하는 비용을 부담하는 방안은 '소비자 부담형 농정'에서 '재정 부담형 농정'으로 전환되고 있다는 것(矢口芳生, 1998)은 농업의 다원적 기능에 대한 정책지원의 근거가 정책적으로 보편화되고 있음을 보여주는 것임
- 선진국의 농정수단은 '농산물 가격지지 정책'에서 '농업의 다원적 기능을 전제로 농가소득을 직접 지지하는 직불제로 정책'으로, 시장왜곡을 최소화하는 '생산중립형 정책'으로, 정책대상을 개별 주체에서 '공공재를 보호하는 방식'으로 전환되고 있음

〈표 2〉 농업의 다원적 기능의 정책지원 근거

| 지원근거 | 세 부 내 용 |
|----------------------------|--|
| 결합생산 (joint production) | 결합생산으로 제공되는 다원적 기능을 다른 부문과 방식으로 제공하면 추가 비용이 발생하므로 정책지원이 필요 |
| 외부효과 (externality) | 농업의 다원적 기능은 대체로 생산자에게 귀속되지 않는 긍정적 외부효과이므로 정책지원이 필요 |
| 공공재 (public goods) | 비시장 재화로서 다원적 기능은 경합이 발생하지 않고 이용자 배제가 어렵기 때문에 정책지원이 필요 |
| 시장실패 (market failure) | 공공재이며 외부효과를 갖는 다원적 기능은 시장실패가 발생하므로 정부의 적극적인 정책개입이 필요 |

(2) 농업·농촌 정책지원, 사회적인 공감대가 중요

- 농업의 다원적 기능 지원정책은 농업·농촌에 대한 사회적 공감대 형성이 중요한데, 농업·농촌과 다원적 기능에 대한 도민의견은 다음과 같이 6가지로 요약할 수 있음
- 첫째, 농업·농촌을 생각하면서 떠올리는 주관적인 '이미지'와 도시와 산업에 비교하여 파악하는 농업·농촌에 대한 '사회적 인식'은 다소 배치되는 것으로 조사되었음
- 먹거리를 생산하는 산업으로서의 농업과 삶의 터전이 되는 공간으로서 농촌은 긍정적 이미지이지만, 도시와 비교한 농촌, 타 산업과 비교한 농업은 부정적 인식이 더 큼

- 농업·농촌에 관한 개인적 이미지는 다분히 경험에 근거하거나 감정적일 수 있지만, 농업·농촌을 국가의 산업구조·공간구조 등 생활경제·사회현실에서 파악하는 인식은 단순한 의식구조 영역이 아닌 경제적·사회적 현실이 종합된 결과로 파악할 수 있음
- 둘째, 농산물 시장은 최소 수준으로 개방해야 하는데 이미 지나치게 개방되었다고 진단하며, 이로 인해 생산자는 불리해졌고, 소비자는 상대적으로 유리해졌다고 생각함
- 전북도민은 자유무역협정에 따른 농산물 시장개방의 진전이 농가경제를 악화시키는 주요요인으로 보고 있고, 반사이익을 소비자가 받고 있는 것으로 인식하고 있음에 주목해야 함
- 실제로 2005년 한·칠레FTA 체결 이후 우리나라의 FTA 체결국과 무역수지는 갈수록 적자가 커지고 있는데 농식품 수입액 80% 이상을 그들 나라로부터 수입하고 있음
- 셋째, 농업·농촌에 대한 의식이 실제 행동과의 관계를 파악하고 진단한 결과, 국산 농식품 구매의향과 귀농·귀촌 등에 적극적 의사를 가지고 있는 것으로 조사되었음
- 국산 농식품을 우선 구매하겠다는 높은 이용의지는 '가격·맛'보다 '신선도·안전성'을 중시하는 이용기준에 따른 것으로 농식품 소비확대를 위한 대응전략에 참고할 수 있음
- 도시생활을 정리하고 농촌으로 이주하려는 귀농·귀촌에 대한 의사는 보통 수준으로, 도농교류 확대와 5都2村 현실화 등을 고려할 때 인적자원 유입에 고무적임
- 넷째, 어려워진 농업·농촌의 활성화를 위해서 정책적 지원에 전북도민은 긍정적인 태도를 가지고 있으며, 농업투자 축소에 대해서는 부정적 입장을 보이고 있음
- 농업·농촌은 국가경제에서 중요한 위치하며, 농산물 시장개방을 최소화하여 보호해야 하므로 농업·농촌을 위해 추가세금을 걷는다는데 보통 이상으로 동의하고 있음
- 반면 효율성이 낮아 투자를 줄여야 한다는 농업축소 의견에 동의하지 않으며, 오히려 농업 생산비가 보전되는 수준에서 국가의 농가소득 보상정책이 필요하다고 평가함
- 다섯째, 농업·농촌의 다원적 기능에 대해 알고 있는 정도는 다소 낮지만, 그 가치는 높게 인정하고 있고, 앞으로 더욱 중요하게 다뤄져야 한다는 생각을 가지고 있음
- 식량안보, 환경보전, 농촌경관과 전통문화 유지, 지역사회 유지와 사회경제적 기능 등 다원적 기능의 내용을 알고 나면, 다원적 기능의 (미래)가치에 적극 공감하고 있음
- 다원적 기능 영역별로 기능의 가치에 대해 '식량안보, 환경보전, 농촌경관과 전통문화 유지, 지역사회 유지와 사회경제적 기능' 등 순으로 동의하나, 차이는 크지 않음
- 여섯째, 농업·농촌의 다원적 기능을 유지하고 보전하기 위해 공익기금을 별도로 조성한다고 했을 때 지불하겠다는 의향이 상당히 높은 것으로 조사되었음
- 다원적 기능에 대한 공익기금 납부의향은 73.8%였으며, 납부하지 않겠다는 반대 의견은 26.2%에 불과했는데, 납부의향이 없는 이유도 62.9%가 경제적 어려움으로 답해, 다원적 기능의 가치에 동의하지 않는 비중은 매우 낮은 것으로 확인되었음

참고자료

- 강혜정, "OECD 농업의 다원적 기능 논의 동향", KREI 세계농업정보 87, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 권오상·이태호, "농업의 다원적 기능관련 실증분석 방향제시 및 정책제안", 농촌진흥청, 2001.
- 김용렬·정학균·허주녕, "농업·농촌의 공익적 가치에 대한 경제적 평가", 농촌계획 20(4), 한국농촌계획학회, 2014.
- 안윤수 외, "농촌의 사회문화적 공익기능 가치 평가", 농촌사회 15(1), 한국농촌사회학회, 2005.
- 양승용·임송택·양혜경·이춘수, "농업·농촌의 가치평가", 농촌진흥청, 2011.
- 정현희 외, "농업의 다기능성과 다기능 농업 활성화 정책", 충남연구원, 2013.
- 허남혁·강마야·김종화·이관률·여민수, "직불금 제도 개선방안 연구", 충남연구원, 2013.
- 國井大輔, "農業農村の多面的機能と生態系サービスの定義と平價手法に関する整理", 農林水産政策研究 25, 2016.
- 矢口芳生, "WTO農業協定下の農村社会·地域資源保全", 農業經濟研究 70(2), 1998.
- 日本學術會議, "地球環經·人間生活にかかわる農業および森林の多面的な機能の評価について", 2001.
- 農林水産省, "多面的機能支拂交付金のあらまし", 2015.
- 農林水産省, "食料·農業·農村基本計劃", 2010.
- European Commission, "The CAP towards 2020-Implementation of the new system of direct payments", 2014.
- European Union, "The EU explained Agriculture-The EU's common agricultural policy: for our food for our countryside for our environment", 2014.
- European Union, "The EU's common agricultural policy-Ensuring the EU's development and agricultural policies evolve together", 2015.
- FAO, "Issue Paper: The multifunctional character of agriculture and land", 1999.
- FAO, "Taking Stock of the Multifunctional Character of Agriculture and Land", 1999.
- IAASTD, "Agriculture at a Crossroads", Synthesis Report, 2008.
- OECD, "Multifunctionality-Toward an Analytical Framework", 2001.
- OECD, "Multifunctionality, The Policy Implications", 2003.
- OECD, "Multifunctionality in Agriculture", 2005.
- OECD, "Multifunctionality in Agriculture-What Role For Private Initiatives", 2005.
- OECD, "Multifunctionality, Towards an Analytical Framework", 2005.



전북연구원

(55068) 전라북도 전주시 완산구 공취팔죽로 1696(효자동3가 1052-1)

Tel.063-280-7100 Fax.063-286-9206

www.jthink.kr