

## 지속가능한 농업으로의 전환: 실천을 위한 이론과 과제\*

유찬희\*\* · 김수석\*\*\* · 조원주\*\*\*\*

### Towards Sustainable Agriculture in Korea : Theoretical Backgrounds and Practical Challenges

Rhew, Chan-Hee · Kim, Soo-Suk · Cho, Won-Joo

This study argues that expanding the multifunctionality of agriculture (MFA) may mitigate existing agricultural problems. To do that this study redefines the concept and scope of the MFA and presents practical tasks to achieve it. Theorizing the MFA begins with the theory of sustainability and first identifies the link between sustainability and MFA. Later, considering the limitations of the existing sustainability theories, we examined where the false linkages leading to the destruction of environmental and social relations originated, and employed the (Re)productivity [(Re)produktivitat] theory in order to obtain alternatives. Research shows that welfare effects of the MFA on humans and the environment are not less than those derived from the agricultural products supplied to the real market, but the values are not recognized. The absence of proper care and compensation is the basis of agricultural problems in Korea. Therefore, this study acknowledges that the MFA is as much worthy as real agricultural production, and insists that appropriate compensation and care should be given to humans (farmers) and nature (agricultural ecosystem) in order to maintain and expand the MFA. In other words, a virtuous cycle between sustainability and the MFA means that the process spreads sustainable farming methods to expand the MFA, forms social consensus on it, and pays fair remuneration for agriculture from the public sector. Transition to such a virtuous cycle requires re-establishing the definition and scope of the MFA, implementing targeting policy, motivating policy targets, strengthening human capacity, and arranging maturity time.

Key words : *multifunctionality of agriculture, sustainability, (re)productivity*

---

\* 본 연구는 농촌진흥청 연구사업(과제번호: PJ014493)의 연구비지원에 의해 수행되었다.

\*\* 한국농촌경제연구원 연구위원

\*\*\* Corresponding author, 한국농촌경제연구원 명예선임연구위원(soosuk@krei.re.kr)

\*\*\*\* 한국농촌경제연구원 부연구위원

## I. 문제 제기

한국 농업의 지속가능성이 점차 약화되고 있다는 징후를 곳곳에서 발견할 수 있고, 이를 우려하는 목소리도 꾸준히 제기되었다. 실질 농가소득이 보합세를 보이는 가운데 농업소득 비중이 낮아지고 있어 ‘농사만 지어서는 먹고 살기 어렵다.’는 현주소를 방증하고 있다. 농가 수와 농업 인구가 꾸준히 주는 가운데, 국가 전체 GDP와 고용에서 농업 부문이 차지하는 비중 역시 감소하고 있다. 대규모 가축 질병과 식품 안전 문제 그리고 악취와 환경오염 이야기는 더 이상 낮설지 않다.

그렇다면 한국 농업의 지속가능성이 약화되어 온 원인은 무엇인가? 이 연구에서는 경제 지속가능성과 사회·환경 지속가능성 간 균형이 무너졌지만 기존 정책 기조가 이러한 불화(不和)를 심화시켰으며, 특정 정책을 시행한 후 그 효과가 나타날 때까지 일관되게 정책을 추진하지 않아서 효과를 반감시켰다는 점을 주요 문제로 본다. 이 연구는 그동안 제기되어 온 다양한 대안 중 농업의 다원적 기능(multifunctionality of agriculture)을 확충하여 지금까지 쌓여온 문제를 완화할 수 있는 방안을 모색한다. 여기에는 농업의 다원적 기능을 복돋는 방향으로 나아가면서 농업의 지속가능성을 높이는 농정 방향으로 전제로 하였는데, 최근 논의가 활발하게 이루어지고 있는 공익형 직불제 개편이나 농민 수당 논의의 기본 방향과도 그 맥을 같이 하는 것이다. 그럼에도 이러한 논의의 근간인 농업의 다원적 기능이 무엇인지, 이러한 역할을 지렛대 삼아 농업 부문이 어떠한 식으로 변모할 수 있는지 등에 대한 논의는 부족하다. 따라서 농업의 다원적 기능을 한국 맥락에서 나름대로 정의하고 기대 효과를 제시하는 연구가 필요하다.

이런 차원에서 이 논문의 목적은 1) 농업의 다원적 기능과 지속가능성이 선순환 구조를 이룰 수 있는 이론적 근거를 제시하고, 2) 한국 농업 맥락 속에서 다원적 기능의 개념 및 범위 정립과 지향목표를 제시하며, 3) 이를 지향하고자 할 때 해결해야 할 과제를 제시하는데 있다.

이 논문은 다음과 같이 이루어져 있다. 제2장에서는 한국 농업의 지속가능성 실태와 원인을 진단한다. 제3장에서는 다원적 기능 확충과 지속가능성 간의 관계를 이론적으로 분석한다. 제4장에서는 농업의 다원적 기능 확충에 필요한 실천 과제를 제안한다.

## II. 한국 농업의 지속가능성 실태와 약화 원인 진단

지속가능한 농업을 다룬 다수 선행연구에서는 “경제적으로 재생산할 수 있고, 보다 넓은 사회와 상호작용을 맺으며, 자연자본을 지속적으로 활용할 수 있게 유지하면서 환경·생태 부담을 과중하게 지우지 않는 것”을 지속가능한 농업의 요건으로 제시하고 있다(Table 1).

Table 1. Comparison of definition on sustainable agriculture

Source	Definition
SAI Platform <sup>1)</sup>	“The efficient production of safe, high quality agricultural products, in a way that protects the natural environment, improves the social and economic conditions of farmers, their employees and local communities and safeguards the health and welfare of all farmed species.”
Giovanucci et al. (2012)	“The sustainable agricultural system may, beside food production, play a role in enhancing multifunctionality, reducing environmental burdens, increasing biodiversity and nutrition sources, improving producers well-being.”
von Wirén-Lehr (2001), Sydorovych, and Wossink (2008)	“A major system of concern and agricultural production is considered to be sustainable, if its productivity is maintained on the long run; directly or indirectly utilized resources are pre-served; profitability of production and therefore financial in-come of farmers is guaranteed.”
Yunlong and Smit (1994)	“For agriculture to be sustainable it must be biophysically possible, socio-politically acceptable and technically and economically feasible.”

Source: Modified Heo. et al. (2018)

그러나 현실에서 위와 같이 경제·사회·환경 측면 지속가능성을 모두 충족하는 사례를 발견하기는 쉽지 않다. 따라서 사회에서 필요로 하는 재화와 서비스를 공급하면서 경제적으로 재생산할 수 있고(농사지어 먹고 살 수 있고), 환경 및 생태 부담을 일정 수준 내에서 발생시키는 방식을 지속가능한 농업이라고 정의할 수 있다. ‘농업의 지속가능성’ 또는 ‘지속가능한 농업’을 위처럼 보다 느슨하게 정의하더라도 한국 농업의 지속가능성이 경제·사회·환경 측면 각각에서 약화되고 있고, 상호 간에도 불화가 빚어지고 있다는 점을 부정하기 어렵다.

## 1. 한국 농업의 지속가능성 실태

이 절에서는 위 정의를 따라 농업의 지속가능성 실태 경제·사회·환경 측면으로 나누어 대표적인 지표로 중심으로 진단한다. 경제 측면에서는 소득, 사회 측면에서는 지역 경제에서 농업의 위상과 농업 역할에 대한 사회 구성원의 만족도, 환경 측면에서는 환경부하 지표를 중심으로 살펴보면 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다.

첫째, 농가가 먹고 사는 문제와 직결된 농가소득조건지수는 2005년 100.0에서 2017년 95.3으로 떨어졌다. 같은 기간 실질 평균 농가소득은 3,050만 원에서 3,439만 원으로 늘어났

1) SAI PLATFORM, <https://saiplatform.org/our-commitment> (2019.08.27.)

지만, 이 중 농업소득 비중은 계속 감소하고 있고 다수 농가가 ‘빈곤의 덫’에서 헤어 나오지 못하고 있다.<sup>2)</sup>

둘째, 농가 수와 농업 종사 인구가 계속 감소하는 가운데, 농촌 경제에서 농업 부문이 차지하는 비중도 같이 줄어들고 있다. 2015년 현재 전국 154개 시·군 중 지역 총생산(GRDP) 중 농림어업 비중이 10% 이상인 시·군은 55개에 불과했고, 평균 비중은 8.5%에 그쳤다.

마지막으로 농업 환경과 관련된 각종 환경 지표도 적신호를 보내고 있다. 한국 관행 농업은 농업 생산량 증대를 목적으로 발전해 왔다. 그 결과 단위 면적당 생산성 증가를 이루었지만 동시에 토양 및 농업용수 질 악화, 온실가스 배출량 증가 등 부정적 외부효과도 늘어났다. 즉, 집약적 영농 방식이 확대되면서 농업 부문의 환경 부하가 늘어나 지속가능성이 약화되고 있다. 예를 들어, 한국 농업 환경에서 가장 심각한 문제 중 하나는 토양 양분수지 초과 현상이다. 2015년 현재 한국 농지의 질소 수지는 222kg/ha로 OECD 회원국 중 가장 높다.<sup>3)</sup> 질소 수지 2, 3위인 네덜란드(189kg/ha), 일본(178kg/ha)과 격차가 상당하다. 농업용 저수지 수질 실태에 관한 조사(KRCC 2016)에 따르면 2002년 이후 수질이 ‘나쁨’ 등급인 농업용 저수지 수가 꾸준히 늘어났다.

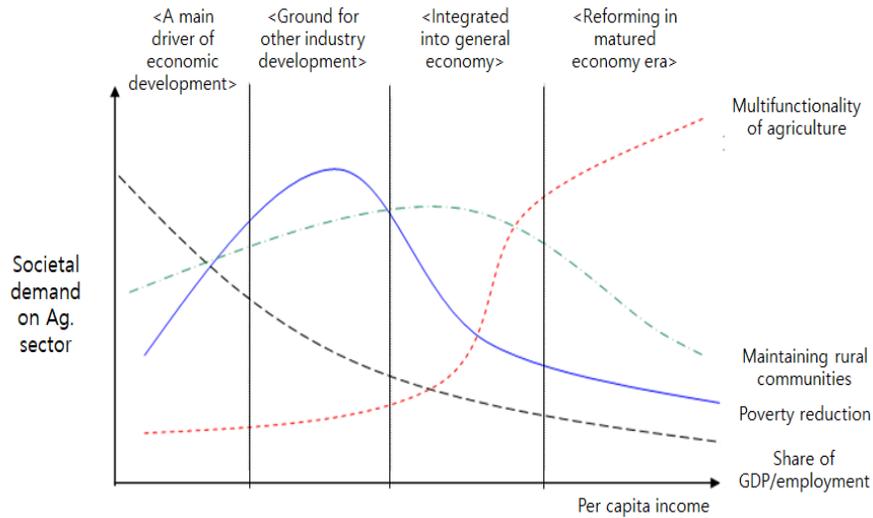
앞 절에서는 몇 가지 자료를 단편적으로 해석하였기 때문에 한국 농업 지속가능성 측면에서 얼마나 취약한지, 특히 어떤 부문이 문제인지 파악하기 어려운 점이 있다. 이에 OECD (2015b)에서 고안한 혁신, 농업생산성 및 지속가능성 분석틀(A framework to analyse policies for innovation, productivity and sustainability in the food and agricultural sector, 이하 정책 분석틀)을 이용해 한국 농업 지속가능성 실태를 종합적·정량적으로 진단·분석한 Heo 등 (2018)의 결과를 한계를 보완해 보았다. Heo 등(2018)은 Lee 등(2017)에서 제시한 부문별 영향 요인 수준과 개선 우선순위를 정량적으로 분석한 뒤 이를 종합 지수화 하였는데, 그 결과를 보면 한국 농업의 지속가능성 종합 지수(Sustainability Composite Index, SCI)는 100점 만점에 56.1점이고, 특히 농업(사회)과 농업(환경) 지속가능성 지수가 42.6점과 49.2점으로 가장 취약했다.

## 2. 한국 농업의 지속가능성 약화 원인 진단

한국 농업의 지속가능성 약화의 원인을 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 사회 구성원이 농업 부문에 기대하는 역할과 수요가 다양해져 왔지만, 농업 부문과 정책 변화에 적시에 부응하지 못하면서 간극이 넓어졌다. 농업 부문은 다양한 기능과 역할을 수행해 왔지만, 오랜 기간 그 핵심 기능은 식량 생산이었다. 한국에서도 1970년대 초반까지 주곡 자급을 달성하고자 증산(增産)에 주안점을 두었던 이유는 식량 생산을 늘리면 농업인 소득을 올릴

2) 상세한 논의는 Rhew와 Kim (2018), Rhew 등(2019)을 참고하기 바란다.

3) 인 수지는 46kg/ha으로 일본(62kg/ha)에 이어 두 번째로 높다(OECD STAT).



Source: Zawojcka (2013).

Fig. 1. Societal Demand on agricultural sector with economic development.

Table 2. Structural transformation in agricultural sector

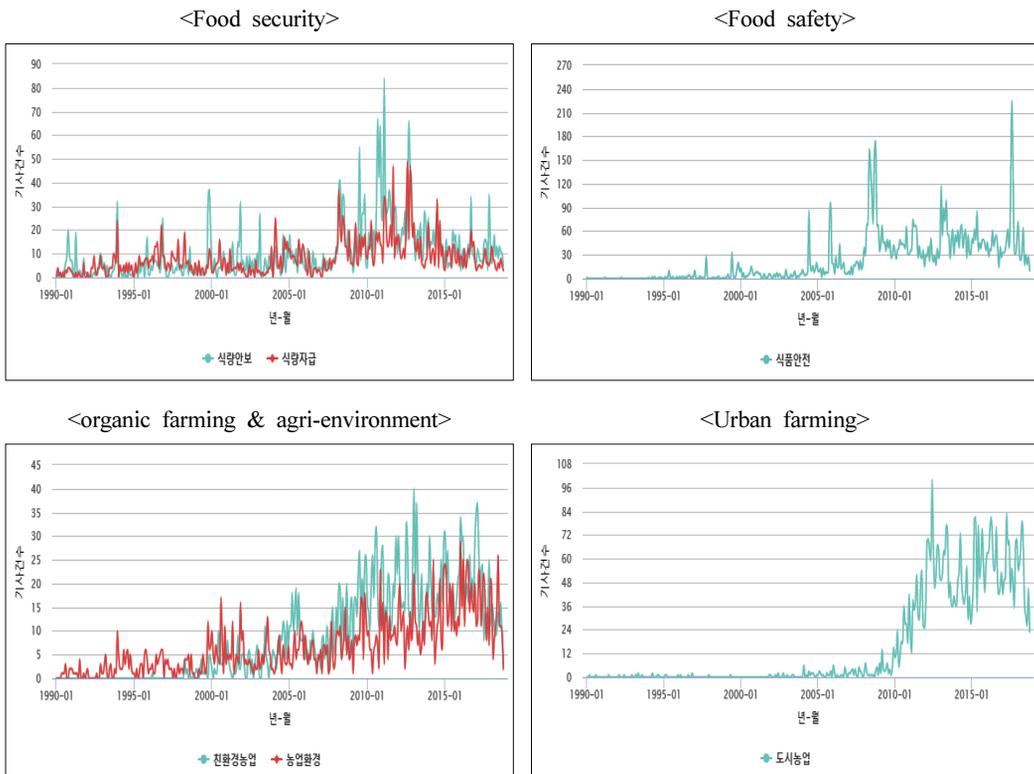
Sector	Low income level	Mid income level	High income level
<b>Agricultural Sector</b>			
Output increment rate	Low	High	Low
Output diversification, specialization	Low	Medium	High
<b>Policy and market-relevant factors</b>			
Economic development policy goal	Industrialization, supplying food at low price, food sufficiency	income and consumption increment, modernizing market system	re-structuring, environment conservation, multifunctionality of agriculture
Marginal utility of food production	Large	Medium	Small
Marginal utility of environment and multifunctionality	Small	Medium	Large
Scope of agriculture and food system	Small	Medium	Large

Source: Yoo (2016), p. 89.

수 있고 나아가 농촌 지역 경제도 살릴 수 있으며(Park et al., 2007) 사회 수요(안정적 식량 자급)도 충족할 수 있다고 판단했기 때문이다.

그러나 경제가 발전하고 사회가 다양화되면서 사회가 농업 부문에 요구하는 기능과 농업 부문이 실제로 수행하는 역할 사이의 간극이 넓어지고 있다. 이는 한편으로는 경제가 발전하면서 일반 국민이나 소비자가 농업 부문에 원하는 기능이 달라지지만(Fig. 1, Table. 2), 농업 부문에서 실제로 제공하는 기능과 서비스는 상대적으로 변화 속도가 떨어지기 때문이다. 요컨대 농업의 역할과 기능 범위가 넓어지면서 기존 기능만으로 다양한 요구를 채우기 어려워지고 있을 뿐만 아니라, 영역 간 불화(不和)가 빚어지기도 한다.

먼저 사회 구성원이 농업 부문에 요구하는 기능과 서비스가 어떻게 달라지고 있는지를 살펴본다. 한국언론진흥재단 뉴스 분석 서비스인 빅카인즈(Big Korea Integrated News Database System: Big KINDS)를 이용하여 농업의 다양한 기능과 관련된 키워드를 검색하였다.<sup>4)</sup>



Note: A Measurement unit equals frequencies of each key words observed in mass media.

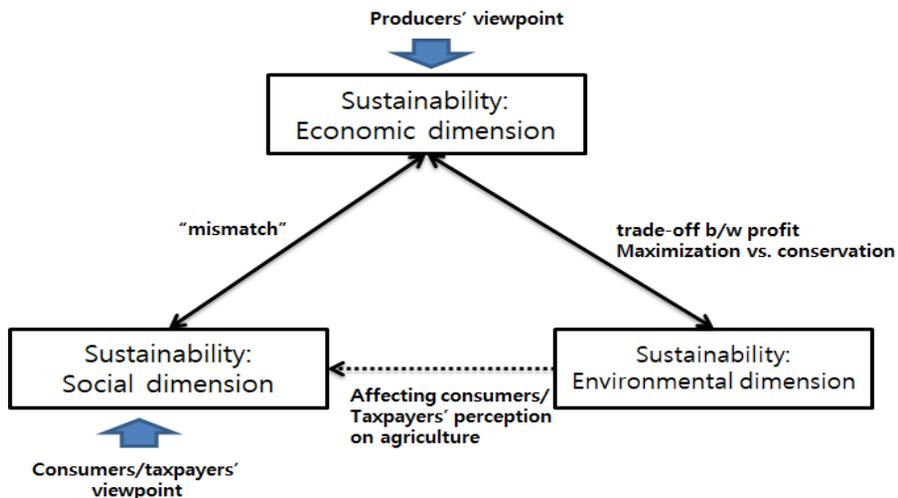
Source: BIG KINDS<<https://www.bigkinds.or.kr/>> from Rhew et al. (2018a).

Fig. 2. Frequencies of key words regarding multifunctionality.

4) 이론적 논거는 Kim (2018)을 따랐다.

과거부터 꾸준히 수요가 있는 기능(예: 식량안보), 비교적 최근 관심을 받고 수요가 늘어난 기능(예: 식품안전, 친환경농업, 농업환경), 지금은 주목받지 못하지만 앞으로 중요해질 기능(예: 도시농업(보다 넓게 사회적 농업, 동물복지, 생물다양성) 등 사회 수요는 외연을 넓혀 왔다(Fig. 2).

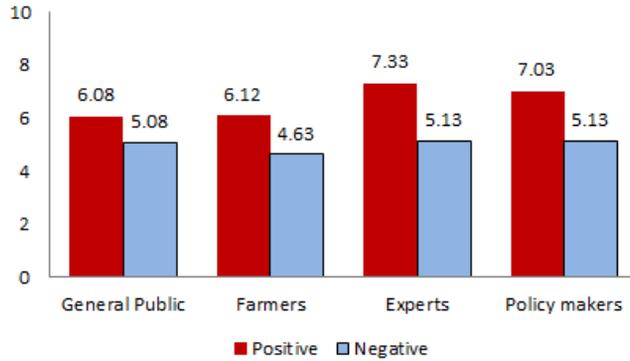
그럼에도 농업 부문에서는 이러한 기능을 적시에 공급하지 못했다(Lee et al. 2012; Hwang 2014, 2018; Yoon 2010; Rhew et al. 2018a), 이 연구에서는 농업 부문에 대한 사회 수요를 공급 부문이 적시에 공급하지 못하는 근본 원인이 경제-사회-환경 지속가능성 균형이 무너진 점에 있다고 판단했다(Fig. 3). 구체적으로 농가경제 여건이 어렵고 생산요소가 줄어들고 있어(제II장 제1절) 경제 문제가 가장 큰 관심사이다. 따라서 농업인은 농산물을 최대한 많이 생산하여 농업소득을 늘리려 한다. 이 선택 자체는 농업인 스스로 경제적 지속가능성을 확보하려는 시도이기에 비판하기 어렵다. 그러나 이 과정에서 환경부하가 늘어나거나 식품안전성 문제가 발생할 가능성이 높아진다면 이는 지속가능성의 사회·환경 측면에서 바람직하지 않다. Fig. 2에서 제시한 예시 중 식량 공급은 충족할 수 있지만, 식품안전, 농업환경 개선, 도시농업 등 새로운 수요에 부합하지 못한다. 반대로 사회 수요에 부응하여 ‘조속하게’ 농업 부문이 제공하는 서비스 영역을 넓히고 다양화하라고 요구를 하는 방향도 현실적으로 어렵다.<sup>5)</sup> 별도로 조치를 취하지 않은 채 영농 방식을 바꾸면 비용이 늘어나거나 수익이 줄어들 수 있기 때문이다.



Source: Modified from Rhew et al.(2018a).

Fig. 3. Potential conflicts between economic · social · environmental aspects of sustainable agriculture.

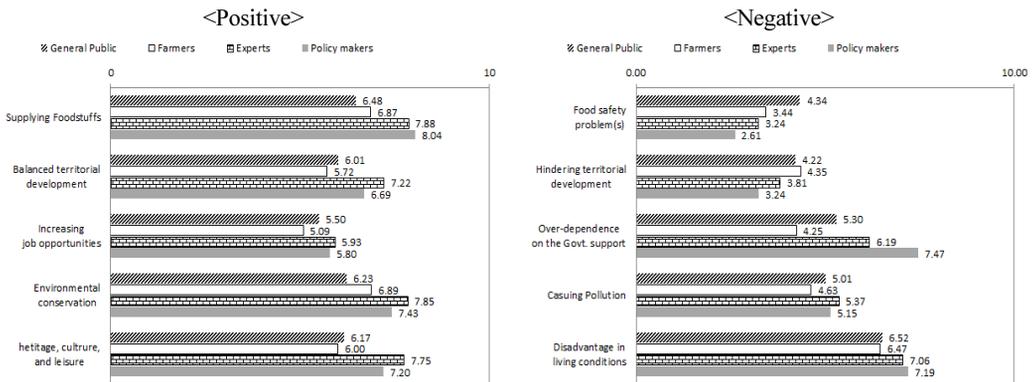
5) 성숙 시간 논의를 참고하기 바란다.



Note: Maximum score equals 10 points.

Source: Survey conducted by Korea Rural Economic Institute.

Fig. 4. Perception of the role of agriculture and rural areas between groups.



Note: Maximum score equals 10 points.

Source: Survey conducted by Korea Rural Economic Institute.

Fig. 5. Perception of the role of agriculture and rural areas by function and between groups.

이러한 간극 확대 현상은 한국농촌경제연구원에서 2017년 4월 1,529명(일반 국민 1,000명, 농업인 323명, 전문가 81명, 정책 관계자 125명)을 대상으로 실시한 설문조사 결과에서도 확인할 수 있다. 농업 부문의 긍정적 영향에 대한 집단별 응답 결과를 비교하면 일반 국민은 다른 집단에 비해 농업 부문의 긍정적 기능은 낮게, 부정적 기능은 심각하게 평가했다 (Fig. 4).<sup>6)</sup> 특히 국토 균형 발전 이바지, 일자리 창출, 환경 및 생태계 보전 등의 기능이 상대적

6) “국민들이 관념적으로는 농업의 다원적 기능을 부정하지는 않지만 이를 체감하기는 어려워, 농업에 대한 지원을 수용하겠다는 여론은 강하지 않은 편이다. 한편 식품안전 관리 체계에 대한 불신, 수질과 토양 오염 심화, 가축 분뇨로 인한 환경오염, AI와 구제역의 빈발과 가축 대량 살처분 등은 농업의 다원적 기능에 근거한 농업 지원에 대한 부정적 여론을 일으키고 있다.”(Oh, 2017)

으로 부족하다고 인식하고 있고, 식품 안전성에 대해 의구심을 강하게 제기했다(Fig. 5).

마지막으로 농업인과 일반 국민 또는 소비자의 변화를 정책에 반영하여 이러한 간극을 메우려는 시도가 부족하였고, 그 성과도 아직까지는 미흡하다(Kim 2016; Rhew et al. 2018b).<sup>7)</sup> 1980년대 중후반부터 오늘날까지 농정 흐름은 사회적 수요 변화를 제때 반영하지 못하였고, 개방화 시기 강조했던 경쟁력 강화 또는 농업체질 개선 기조를 이어왔다. 이 기간 동안의 농정은 “다원적 기능을 살려 국민의 삶의 터전이 되도록” 농업을 보전하는 방향과 농업을 “시장 경제 속 하나의 산업으로서 미래성장동력이 될 수 있도록 경쟁을 통해 성장”시키려는 방향을 동시에 추구하는 것을 목표로 했지만(Lee et al. 2011: 31). 실제적으로는 ‘(가격) 경쟁력 있는 농산물을 생산하는 농업’을 핵심 목표로 설정한 구조 조정과 경쟁력 강화를 꾸준히 추진해 왔다. 그러나 시차(時差) 접근 방식<sup>8)</sup>을 이 시기 농정 방향에 적용해 보면 다음과 같은 몇 가지 한계를 도출할 수 있다.<sup>9)</sup>

(1) 개방 농정기 동안 지속적으로 추진해 온 구조 조정과 소득 및 경영안정 정책은 내적 정합성<sup>10)</sup>이 부족했다. 두 정책은 선행 관계 또는 보상 관계를 갖추어야 원활하게 작동할 수 있었음에도 실제로는 모순 관계에 가까웠다. 구조 조정을 추진하고자 했다면 주요 대상

- 7) Kim (2016)은 이론 적재성(theory-ladenness) 개념을 적용하여, 2004-2014년 정책 변화가 크게 나타나지 않았고, 정책 지원 대상에 대한 인식도 변하지 않았다고 주장하였다. Rhew 등(2018b)은 1990년대 이후 농정 부문별 예산을 비교 분석하였고, 과거 생산기반 또는 경쟁력 강화 방식이 유지되는 반면, 다원적 기능 등 새로운 수요가 발생하는 부문 예산 비중이 작다고 지적하였다.
- 8) 시차적 접근은 “사회 현상을 발생시키는 주체들의 속성이나 행태가 주체에 따라 시간적 차이를 두고 변화되는 사실을 사회 현상 연구에 적용하는 연구 방법”이다(Jung, 2002a). 시차적 접근 방법에서는 제도나 정책을 도입할 때 시간상 선후 관계(sequence)가 제도 성격에 영향을 미친다고 주장한다. 책 대상 집단 등에 영향을 미칠 수 있는 정책 등의 변인(원인 변수)이 여럿일 수 있고, 각 원인 변수가 서로 어떠한 관계인지, 어떤 순서로 작동하는지에 따라 결과 역시 달라진다고 주장한다(Jung, 2002a; Kim and Hwang, 2009).
- 9) 시차적 접근 이론에서 사용하는 주요 개념은 다음과 같다(Jung, 2002a; Kim and Hwang, 2009). 원인 변수 간 관계에 따라 상호 보완적, 모순 대립적 관계로 나눌 수 있다. 상호 보완적 관계는 상승 관계(서로 다른 원인 변수가 동시에 작동하여 문제 해결할 때 상승효과(synergy) 발생), 보상 관계(핵심 원인 변수가 발생시키는 부작용을 다른 원인 변수를 도입하여 완화), 선행 관계(하나의 원인 변수가 먼저 충족되어야(선행 조건) 핵심 원인 변수가 기대 효과를 발생)로 나뉜다. 대립 모순 관계는 상황적 모순(상황에 따라 보상 관계와 선행 관계가 모순이 될 수 있는 경우)과 본질적 모순(하나의 원인 변수를 도입·실행하고자 할 때 다른 원인 변수를 희생시켜야 하는 경우)으로 구분된다.
- 10) 시차적 접근 방식에서 정합성은 도를 이루는 요소 사이에 상호 보완적 관계 또는 최소한 중립적 관계를 유지하는 상태를 뜻하는 내적 정합성과 환경 변화에 맞추어 제도를 변화시키는 외적 정합성으로 나눌 수 있다(Jung, 2002b). 달라지는 환경에 맞추어 제도와 정책을 설계하되(외적 정합성), 개별 제도나 정책이 서로 충돌하지 않고 효과를 극대화할 수 있도록 설계하였는지(내적 정합성)를 분석·평가해야 한다. 특히 시간이 흐르면서 여건이 다시 변화거나 정책 결정자·대상 집단 등의 속성이나 인식이 변할 수 있다는 점을 고려하여야 한다.

이었던 소규모 농가가 전직하거나 탈농하도록 유도하고, 이 농가가 경작하던 농지를 다른 농가가 이용할 수 있게끔 집중시키는 것이 핵심이었다. (2) 개방 농정기 내 시기별로 소득 및 경영 안정 정책과 구조 조정 정책의 우선순위가 달랐고 정책 일관성이 낮아 효과도 떨어졌다. (3) 구조조정 추진 과정에서 ‘선택과 집중’방식을 택하여 다수 정책 대상의 경제적 지속가능성을 끌어올리는 데 한계를 드러냈다. (4) 경쟁력을 높이고 농가소득과 경영 안정을 추진하는 과정 밑에는 생산주의가 깔려 있었다. 생산성을 높여 가격 경쟁력을 강화하려는 지향점에 이르고자 채택한 주요 수단은 구조 조정과 고투입·집약 농법이였다. 당초 목표를 달성하였는지 여부와 별개로 이러한 정책을 추진하면서 사회와 환경 지속가능성을 훼손하였다. (5) 외적 정합성 부족은 농업 부문과 사회 수요 사이에서 뿐만 아니라 농업 부문 내부에서도 나타났다. 다시 말해, 정책 결정자-시행 주체-정책 집단 간 소통이 이루어지고, 이에 따라 인식과 태도가 순차적으로 달라지는 데 시간이 걸린다는 점을 충분히 고려하지 못한 채 정책을 추진했다. 즉, 특정 제도를 도입했을 때 당초 기대한 효과가 나타날 수 있을 만큼 일관성을 유지하는 ‘성숙 시간’을 확보하지 못했다. 요컨대 농업 부문에 대한 사회 수요가 변하였지만, 농업 부문 참여자 자체가 직면한 제약과 정책 시차 때문에, 농업 부문의 기능과 서비스 공급-수요 간 격차가 확대되었다.

이러한 문제에 대해 이 연구에서는 다음과 같은 논리적 연관관계 하에 해결방안을 모색한다. 농업 부문에 대한 사회적 수요는 농업의 다원적 기능 확충에 있고, 다원적 기능의 확충은 지속가능한 농업을 통해 제공된다. 다시 말해, 지속가능한 농업이 투입(input)이 되고, 다원적 기능이 산출(output)이 되는 인과관계를 갖는다.<sup>11)</sup> 여기서 투입이 산출로 나타나기 까지 과정이 시차 문제를 동반한다고 할 수 있다. 시차 문제는 변화하는 농정 및 농업에 대한 인식 변화와 소통을 통해 풀어야겠지만, 보다 근본적인 것은 다원적 기능의 확충을 이끄는 지속가능한 농업을 정착시키는 것이다. 이 연구는 지속가능한 농업과 다원적 기능 확충 간의 선순환 관계에 대한 이론적 토대로 (재)생산성 이론을 분석하고, 이에 기반한 지속가능한 농업의 실행과정 및 추진체계를 제시한다. 이어서 다원적 기능 확충에 대한 국민수요 조사 사례를 통해 지속가능한 농업의 필요성을 (재)확인하고, 최종적으로 다원적 기능 확충을 위한 농정의 실천과제를 제안한다.

11) 이런 인과관계에 입각하여 ‘지속가능성’과 ‘다원적 기능’을 농정의 목표를 설정한 모델로는 스위스 농정시스템이 있는데, 이에 대한 자세한 분석은 Kim (2018) 제3장을 참조하기 바란다.

### Ⅲ. 농업의 다원적 기능과 지속가능성 관계: 이론적 검토

#### 1. 한국 맥락에서 다원적 기능 정의 논의

농업의 다원적 기능을 둘러싼 논쟁이 시작된 것은 1980년대 세계 각국에서 농업 정책 개혁이 본격적으로 이루어진 시점과 비슷하다(Cahill, 2001: 36). 1980년대 후반부터 WTO 협정 논의가 진전되면서 다원적 기능에 대한 논쟁이 본격화되고 개념과 정의도 발전하였다.<sup>12)</sup> 다원적 기능의 정의 또는 개념이 최초로 공식 등장한 것은 1992년 ‘지속가능한 개발에 관한 리우 선언(Rio Declaration on Sustainable Development)’에서였다(Garzon, 2005: 2).<sup>13)</sup> 리우 선언 이후 다양한 개념이 등장하였고, OECD에서 2001년 잠정적 정의(working definition)를 제시하였다. OECD(2001)는 다원적 기능을 ‘1) 영농 활동을 하면서 상품 산출물(commodity outputs)과 비상품 산출물(non-commodity)을 결합생산(joint production)하고, 2) 비상품 산출물이 외부효과(externalities)나 공공재(public goods) 성격을 지니지만, 3) 비상품 산출물에 대한 시장이 없거나 제대로 기능하지 않는 것’이라고 정의하였다(Rhew et al., 2016).

OECD(2001)의 잠정적 정의에서 눈여겨보아야 할 핵심 속성은 공공재, 외부효과, 시장실패(market failure)이다. 첫째, 특정 재화나 서비스가 배제성(excludability, 대가를 지불해야 해당 상품이나 서비스를 이용할 수 있음)과 경합성(rivalry, 특정 주체가 해당 재화나 서비스를 사용하면 다른 주체가 사용에 제한을 받음)이 없거나 그 정도가 낮을 때, 공공재적 성격을 지닌다고 한다(Varian, 1992). 비배제성과 비경합성 중 하나만을 만족하면 불완전한(impure) 공공재라고 한다(OECD, 2015a). 농업 부문이 환경에 미치는 외부효과도 불완전한 공공재로 분류할 수 있다. 둘째, 한 주체(agent)의 행동이 다른 주체의 후생이나 효용에 직접적 영향을 미치지 않지만, 그 효과가 비용이나 가격에 반영되지 않을 때 외부효과가 있다고 한다(Varian, 1992). 농업이 환경이나 경관에 미치는 영향(외부효과)은 긍정적일 수도, 부정적일 수도 있다(Cahill, 2001; Pretty et al., 2001; Miceli, 2005). 공공재가 사람들이 원하지 않는 피해를 끼치고, 이 부정적 영향이 비경합성(특정인이 부정적 외부효과에 노출되더라도, 다른 사람이 받는 부정적 외부효과 크기가 줄어들지 않는 것)과 비배제성(별도의 노력이나 비용을 투입하지 않으면 의도하지 않은 피해에 노출)을 지닐 때 공공 피해(public bads)라고 한다. 셋째, 시장실패는 ‘시장에 의한 자원 배분이 최선의 상태에 이르지 못하는 현상, 즉 효율적인 자원 배분이 이루어지지 못하는 상태’를 말한다. 다원적 기능에서 시장실패는 외부효과 때문에 생긴다. 긍정적(부정적) 외부효과에 대한 대가(제재)가 없기 때문에 긍정적(부정적) 외부효

12) 당시에는 비교역적 기능(Non-Trade Concerns, NTC)이라는 개념을 주로 썼다. 오늘날 널리 쓰는 다원적 기능과는 지향점에 차이가 있다.

13) 이 사례에서도 다원적 기능과 지속가능성이 연계되어 있다는 점을 확인할 수 있다.

과가 사회에서 원하는 수준보다 적게(많이) 공급된다. 즉, 농업의 다원적 기능에 대한 시장이 존재하지 않거나 제대로 기능하지 않아 시장실패가 발생한다.

국내에서는 ‘공익형’ 직불제뿐만 아니라 친환경농업 또는 농업 전반에 관한 논의에서(농업의) 다원적’ 또는 ‘공익적’ 기능이라는 표현을 자주 사용한다. ‘다원적 기능’은 농업 부문의 필요성을 강조하거나 농업 부문에 대한 지원을 지속해야 하는 근거 또는 친환경농업 확산의 필요성을 강조하는 개념으로 종종 사용해 왔다(Yoo, 1999; Oh et al., 2001; RDA, 2001; Shin et al., 2004; Kim, 2006; Yoo et al., 2010; Kim et al., 2013; Kong et al., 2013; Lee et al., 2015). 그렇지만 국내 연구로 국한해서 보면 ‘다원적 기능은 무엇인가’ 또는 ‘다원적 기능이 시사하는 바는 무엇인가’에 대한 연구는 거의 없다. Kim(2015)도 ‘다원적 기능’을 추상적 표현이 아닌 구체적 형태나 기능으로 표현해야 한다고 주장한다.

## 2. 농업의 다원적 기능과 지속가능성 간 선순환 구조: 이론적 검토

농업의 다원적 기능은 지속가능성과 밀접한 관련이 있다. 다원적 기능의 보존 및 확대는 지속가능한 농업을 통해 이루어진다. 반면 지속가능한 농업이 쇠퇴하고 환경오염적·자원 약탈적 농법에 기반한 영농이 만연하면 다원적 기능의 순기능은 점점 축소되고 역기능이 점점 확대될 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 스위스에서 농정의 주된 목표를 지속가능성과 공동경제적 성과(다원적 기능)에 두고 이 목표 간 관계를 투입(지속가능성)과 산출(공동경제적 성과) 관계로 설정하고 있는 이유도 이 때문이다(Kim, 2018). 결국 다원적 기능에 대한 이론화 작업은 지속가능성 이론에 그 출발점을 두고 지속가능성과 다원적 기능 간의 연관관계를 규명하는 것부터 이루어진다.

### 1) 지속가능성 이론: (재)생산성 이론

기존 지속가능성 이론은 경제적 영역 이외에 사회적 영역과 환경적 영역을 동등하게 고려하고, 이런 공간적 활동영역과 별도로 차세대를 고려하는 시간적 차원까지 포함하는 것으로 구성되어 있었다. 하지만 이런 이론적 체계가 구체적인 실천방안을 제시하는데 한계가 있을 뿐 아니라 새로운 균형점으로 제시하는 실천목표 또한 상대적인 것이라 진정한 지속가능성이 실현되고 있다거나 어느 정도 개선되고 있다고 판단하기 쉽지 않은 한계가 있다.

지속가능성에 대한 최근의 연구 동향을 보면 생산(또는 생산성)이 환경이나 사회적 관계의 파괴로 이어지는 잘못된 연계가 본질적으로 어디에 기인하며, 이를 해결하기 위해서는 어떠한 대안 마련이 필요한 지에 대해 집중하는 연구들이 나타나고 있다. 여기에 대표적인 연구로 (재)생산성[(Re)Produktivität] 이론을 들 수 있다.<sup>14)</sup>

14) (재)생산성 이론을 대표하는 학자로 독일의 사회경제학자 비제커(A. Biesecker)를 들 수 있다. 비제

(재)생산성 이론은 생산(성)이 파괴로 이어지는 원인이 ‘생산적인 것(Produktiven)’과 ‘재생산적인 것(Reproduktiven)’의 분리에 있다고 본다(Biesecker et al., 2015). 이러한 분리는 경제 활동 속에서 뿐만 아니라 전통적 경제이론 속에 강고히 구축되어 있다. 이렇게 생산적인 것과 재생산적인 것을 분리하게 된 연원은 본질적으로 상품의 사용가치(Gebrauchswert)와 교환가치(Tauschwert)의 분리, 더 나아가 교환가치 중심의 시장경제 질서 확립에서 찾을 수 있다. 자본주의적 시장경제 질서의 본질을 분석하는 마르크스의 사용가치 개념은 특정 상품의 질이나 구체적 용도를 나타내는 가치를 뜻한다.<sup>15)</sup> 반면 교환가치는 교환의 척도로서 상품이 지니는 가치의 양을 뜻한다. 다시 말해 시장에서 형성되는 특정 상품 가격은 해당 상품의 교환가치를 대표한다. 시장에서의 교환은 다른 사람이 생산한 상품의 사용가치가 필요하기 때문에 자신이 생산한 상품과 교환이 이루어진다. 그럼에도 실제 시장 거래는 교환의 원인이 되는 사용가치보다는 교환의 양적 척도를 매개로 얻게 되는 교환가치 그 자체와 그것의 양적 증대(축적) 중심으로 이루어진다. 시장 중심의 교환관계의 발전으로 하나의 독자적 시스템으로 자리 잡은 자본주의 체제는 보다 큰 교환가치(잉여가치)를 얻기 위하여 노동에 대해 분리전략을 실시하게 된다(Heide, 1993: 264-267). 즉, 자본에 고용된 취업노동만 교환가치를 갖는 ‘생산적 노동’이 되고, 자본에 고용되지 않은 재생산 활동은 ‘비생산적 노동’이 된다(Biesecker et al., 2010). 이에 따라 ‘생산적인 것’은 ‘(교환)가치가 있는 것’이고, ‘재생산적인 것’은 ‘가치가 없는 것’으로 구분된다.<sup>16)</sup> ‘생산적인 것’과 ‘재생산적인 것’의 분리는 인간의 활동과 자연의 활동에서도 나타나는데, 크게 봐서 인간의 활동은 생산적이라 간주되어 그 활동(노동 및 자본 투여)에 대해 보상하지만, 자연의 활동은 재생산적이라 무상으로 사용할 수 있는 것이 된다. 한마디로 이러한 분리가 재생산적인 것을 약탈적으로 남용하게 함으로써 생산성에 의한 사회와 자연의 파괴로 이어지게 된다.<sup>17)</sup>

---

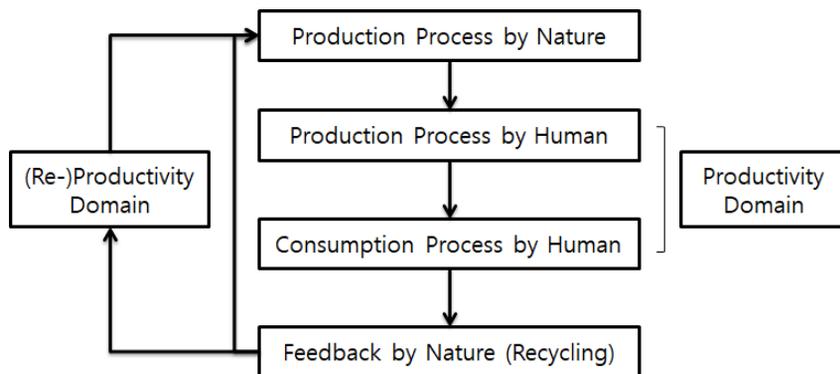
커는 (재)생산성이란 이론적 개념을 발전시켜 돌봄실천경제(Vorsorgendes Wirtschaften) 이론을 개발하였다. 돌봄실천경제 이론은 Biesecker 등(2000), Biesecker 등(2006), Netzwerk Vorsorgendes Wirtschaften (2013)을 참조하기 바란다.

- 15) OECD 논의에 등장하는 사용가치(use value)와는 약간 다른 개념인데, OECD(2015)는 시장에 상품으로 등장하는 재화 및 용역의 사용가치를 use value, 시장상품이 되지 못한 재화와 용역의 사용가치를 비사용가치(non-use value)로 표현하고 있다.
- 16) 가장 대표적인 사례가 시장경제에 속하는 것과 가정경제에 속하는 것이다, 시장경제의 취업노동은 생산적이고 가치가 인정되는 지불노동인데 반해, 가정경제의 (여성)가사노동은 재생산적이고 가치가 없으며 ‘지불하지 않는’ 노동이 된다.
- 17) 생산성에 의한 생활세계 및 자연계의 파괴는 자본주의 시스템의 내재적 특성에 기인하는 것이라는 정치경제학적 분석이 있다. 이에 따르면, 자본의 작동 메커니즘은 (이윤 추구에 있어) ‘한계가 없음(Maßlosigkeit)’과 (사회와 자연에 대해) ‘돌봄이 없음(Sorglosigkeit)’으로 특징 지워지기 때문에 자본주의적 생산이 필연적으로 파괴를 동반한다고 본다(Biesecker, 2010). 자본의 운동원리가 파괴를 동반한다는 관점은 Heide (1993)에서도 발견할 수 있는데, 이에 따르면 “자본의 총 생산과정은 한편으로 생동하는 사회적 과정과 육체적인 인간생명의 파괴와 이들의 가변자본화이며, 다른 한

(재)생산성 이론은 지속가능한 발전을 위해 ‘생산적인 것’과 ‘재생산적인 것’의 분리를 극복하는 것이 과제가 된다고 본다. 다시 말해 ‘생산적인 것’과 ‘재생산적인 것’ 모두 동일하게 가치가 있는 것이며, 그것의 사용에 대해서는 보상과 케어를 하는 것이 지속가능성을 담보하는 방법이 된다는 것이다(Biesecker et al., 2015). ‘생산적인 것’과 ‘재생산적인 것’을 동일한 가치가 있는 것으로 보는 (재)생산성 이론이 해결책으로 제시하는 방안은 1) 산출(생산)하는 것과 재생(재생산)하는 것의 구분을 새롭게 하고, 2) 페미니스트 경제학과 생태 경제학을 통합적으로 인식하며, 3) 노동과 자연의 미래를 생각할 때 노동과 자연을 대상으로서가 아니라 사회적 주체와 자연적 주체(주체로서의 자연)로 받아들이면서 지속가능한 미래를 설계하며, 4) 보존과 형상화(창조)를 결부시키는 작업(Gestalten mit Erhalten), 즉 보존 속에 새로운 것을 만들어 나가는 것이 된다(Biesecker et al., 2015). 이를 통해 인간의 취업노동 중심의 경제활동이 사회·생태적(sozial-ökologisch) 형태로 변환되어진다.

(재)생산성 개념에 입각하여 경제활동 과정을 살펴보면 기존에는 인간의 생산 및 소비 영역인 ‘생산성 영역’ 중심으로 경제활동을 이해하고, 자연의 ‘재생산성 영역’은 경제활동 대상에 포함하지 않았다. 다시 말해 시장경제가 자연의 재생산 활동의 도움을 받았지만, 이 가치를 인정하지 않고 무상으로 제공되는 “선물”로 간주해 왔다. 하지만 경제활동 과정에 대한 올바른 이해는 나타내는 바와 같이 인간의 생산과정 이전에 자연의 생산과정이 있었고, 인간의 소비과정 이후에 자연이 담당하는 환류(리사이클링) 과정이 존재한다는 것이다 (Fig. 6).

(재)생산성 개념이 지속가능성 이론을 뒷받침할 수 있는 이론적 근거가 되는 것은 경제 활동 과정을 (재)생산성의 시각으로 고찰할 때 필연적으로 도출되는 결과에 있다. 다시 말



Source: Modified from Biesecker et al. (2010).

Fig. 6. Modes of (re)production in a sustainable society.

편으로는 여타 자연의 파괴이며, 이들의 불변자본화이다(Heide, 1993).

해 (재)생산성 개념에 따라 경제활동 과정을 보면, 자연의 재생산 활동이 경제활동 과정의 필수적인 부분이라는 점과 그 활동의 가치를 보상하고 그 활동의 원천에 대해 케어하는 것이 경제활동 과정의 지속가능성을 위해 필요불가결하다는 점을 인식할 수 있다.

## 2) 다원적 기능 이론으로서 (재)생산성 이론

전술한 바와 같이 다원적 기능은 지속가능성(지속가능한 농업)과 밀접한 관련(투입-산출 관계)이 있다. 따라서 지속가능성 이론에 속하는 (재)생산성 이론이 농업의 다원적 기능에 대한 이론적 기반이 되는 점은 분명하다. 한 걸음 더 나아가 (재)생산성 개념과 다원적 기능의 개념이 지속가능성을 매개로 하지 않더라도 개념적 친밀도가 매우 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 다시 말해 (재)생산성 개념에서는 ‘재생산성 영역’이 ‘생산성 영역’ 만큼 중요함에도 불구하고 그 가치를 인정받지 못하고 그 영역을 케어하지 않음으로 해서 지속가능성에 문제가 발생한다고 본다. 이와 유사하게 농업의 다원적 기능이 유발하는 효과가 높으며 인간과 환경에 미치는 후생의 크기가 실물시장에 공급되는 농산물을 통해 얻는 것에 비해 못지않음에도 불구하고 그 가치를 인정받지 못하고 그 기능의 원천에 대해 보상과 케어가 이루어지지 않는 점이 문제라고 본다. 그래서 ‘생산적인 것’과 ‘재생산적인 것’을 동일한 가치가 있는 것으로 보고 경제활동 과정을 재구성하는 것이 지속가능성을 위해 필요하듯이, 다원적 기능을 실물 농업생산만큼 가치가 있는 농업의 성과로 인정해서 다원적 기능의 유지 및 확대를 위해 인간(농업인) 및 자연(농업생태계)에 대해 보상과 케어를 해야 한다는 귀결로 이어지게 한다.

Fig. 7의 (A)와 (B)는 현재 상태를 뜻하고, (C)와 (D)는 다원적 기능을 확충하여 이를 수 있는 상태를 나타낸다. (A)와 (C)는 주로 농업 부문과 자연 생태계 일부를 아우르는 생산 부문을 뜻한다, (B)와 (D)는 시장(소비자) 부문 또는 보다 넓은 사회 부문을 뜻한다. Fig. 7의 (A)와 (B)를 이용하여 현재 한국 농업이 안고 있는 지속가능성과 다원적 기능 실태 및 문제를 분석해 보면, 다원적 기능을 확충하여 지속가능성과 선순환 구조를 이룰 수 있도록 방향을 설정하는 것은 (A)와 (B)에서 (C)와 (D)로 이행한다는 것을 의미한다. (D)가 주로 생산성 영역에서 이루어지면서 사회적 지속가능성과 관계를 맺는 영역이라면, (C)는 자연의 재생산성 영역에 보다 포섭되며 환경 지속가능성과 밀접하게 연관된다.

먼저 (A)에서 (C)로 무게중심을 옮기는 과정은 영농 방식을 바꾸어(행위) 다원적 기능을 확충하는 방향(결과)으로 이동하는 단계이다. 영농 방식을 ‘지속가능한 방식’으로 전환하는 것이 시작점이 된다. ‘지속가능한 영농 방식’은 다양하게 정의할 수 있지만 이 연구에서는 Pretty(2008)를 따라 환경부하를 줄이고, 인적 역량(농업인의 지식과 기술 등)과 집합 역량(collective capacities)을 활용하는 방식으로 정의한다.<sup>18)</sup> 지속가능한 영농 방식을 수용·확대

18) Pretty (2008)는 지속가능한 농업을 “1) 생물학적, 생태적 측면(자원 순환, 질소 고정, 토양 재생, 타

하는 과정은 상품(농산물, 농식품) 외에도 다원적 기능을 확충한다는 뜻이기도 하다. 농업 부문 생산자가 지속가능한 영농 방식을 점차 받아들이고 확대한다면 1차적으로 환경과 생태 질을 개선시키는 데 기여하여 부정적 외부효과를 줄일 것이다(Fig. 7의 (3)). 나아가 긍정적인 외부효과를 더 제공할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다. (A)와 (C)를 비교할 때 다원적 기능('MF') 크기가 늘어난다.

이 과정이 반복되고 농업인과 사회 구성원이 변화를 인지하기 시작하면 사회적 인식 역시 달라진다(Gasson과 Potter, 1988; Hall et al., 2004; Morris et al., 2005; Howley et al., 2014).<sup>19)</sup> 이러한 변화는 농업 부문 외부에 있는 소비자나 사회 구성원에게도 적용할 수 있다. 즉 Fig. 7의 (B)에서 (D)로 이동하는 단계로 이해할 수 있다. 이 단계에서 (최소한 초기에는) 공공 부문(E)이 주도하여 농업인과 납세자(소비자)의 인식 변화를 꾀할 필요가 있다(Fig. 7의 F).<sup>20)</sup> 시장실패를 교정할 수 있는 공공 부문(E)은 종래 생산성 중심으로 정책을 시행하여 오면서 다원적 기능이 지닌 효능 또는 재생산성의 가치를 인정하고 이를 정책에 투영하려는 노력을 충분히 기울이지 않았다(Fig. 7의 (2)). 이 결과 농업 부문에서 제공하는 기능이 제한되고 시장과 공공 부문이 다원적 기능과 관련된 문제를 충분히 해소하지 못하면서 농업 부문 기능과 사회 수요 간 간극이 확대되었다. 다원적 기능의 확산과 관련하여 공공 부문(정부)의 태도 및 방향 전환이 중요한 것은 공공 부문이 농업인과 일반 국민(소비자) 간에 중개 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 농업부문 바깥의 사회 구성원(소비자와 국민) 역시 농업에서 진정으로 기대하는 바를 달성하려면 농업인과 농업부문 종사자들이 함께 의사소통하여야 한다. 의사소통이 단절된 상태에서 농업의 가치는 농업생산의 경제적 효율성(예: 가격경쟁력)으로만 평가되기 때문에 농업생산자는 농업생산자대로, 소비자는 소비자대로 이러한 효율성만 추구하고, 이 효율성으로 농업의 가치를 평가하게 된다. 농업의 진정

---

간 작용(allelopathy: 서로 다른 종류의 생물이 화학물질을 체외로 배출하여 그 물질의 화학적 작용을 통해 상호 영향을 미치게 하는 현상), 천적 이용 등)을 식량 생산 과정에서 고려, 2) 환경에 악영향을 미칠 수 있는 재생 불가능한 투입재 사용 최소화, 3) 농업인의 지식과 기술을 토대로 인적 자원 활용 증가, 4) 사람들의 집합적 역량(collective capacities)을 활용하여 병충해 방지, 수로 관리, 관개 등을 수행하는 원칙을 지키는 농업"이라고 정의하였다(Rhew et al., 2016에서 재인용).

19) 예를 들어 충남 농업생태환경 프로그램을 시행하면서 대상 마을 주민들이 영농 방식을 바꾸고 마을 경관 가꾸기 활동을 수행했다. 이 결과 비교적 짧은 시간 내에 경관이 바뀌는 등 변화가 나타났고 주민들은 이 결과를 보면서 성취감과 동기를 얻었다고 응답했다. 자세한 내용은 Rhew 등 (2018b) 제3장에 제시하였다.

20) Lee (2017)을 참고하였다. Lee (2017)은 “농업인은 정부의 기본적인 설계를 따르는 신민(臣民)이 아니라 수평적 권리와 의무를 가진 시민(市民)이 되어야” 한다고 주장하였다. 즉, 다원적 기능을 확충하고 지속가능한 영농 방식을 확대시키는 것을 시민으로서의 농업인이 수행할 책무로 이행하고, 이를 토대로 권리를 요구할 수 있다고 주장하였다. 이 연구에서는 Lee (2017)가 주장한 시민 개념을 사회 성원까지 확대하였다. 즉, 사회 구성원은 사회 수요를 반영해 달라는 권리를 요구할 수 있고, 이에 상응하는 책무로서 공공 부문 지원에 대한 공감대를 형성해야 한다고 파악하였다.

한 가치를 재발견하기 위해서는 의사소통 활성화를 통해 여론이 형성되는 하버마스적 생활 세계 내의 공론영역<sup>21)</sup>을 활성화하고 의견수렴 과정(Negotiation Process)을 확대하는 것이 필요하다 하겠다(Fig. 7의 (5)와 (G)).

다음 단계는 다원적 기능을 확충하여 농업 부문 지속가능성을 높이는 방향으로 ‘돌봄을 실천하는’ 단계이다. 이는 자본주의 시장경제의 본질적 문제 중 하나인 돌봄 없음(Sorglosigkeit)을 극복하는 것이다. 먼저 지금까지 다원적 기능을 제공해 왔지만 적절하게 평가받지 못해온 농업 부문 참여자(농업인)에게 정당한 대가(remuneration)를 제공하고(경제·사회 지속가능성 향상), 다원적 기능을 원하지만 제대로 공급받지 못한 일반 국민과 소비자의 요구를 반영하며(사회 지속가능성 향상), 그동안 ‘이용’의 대상으로 여겨졌던 자연의 재생산(Reproduction) 활동에 대해 복원력을 높이려는(환경 지속가능성 증대) 돌봄 활동으로 볼 수 있다.

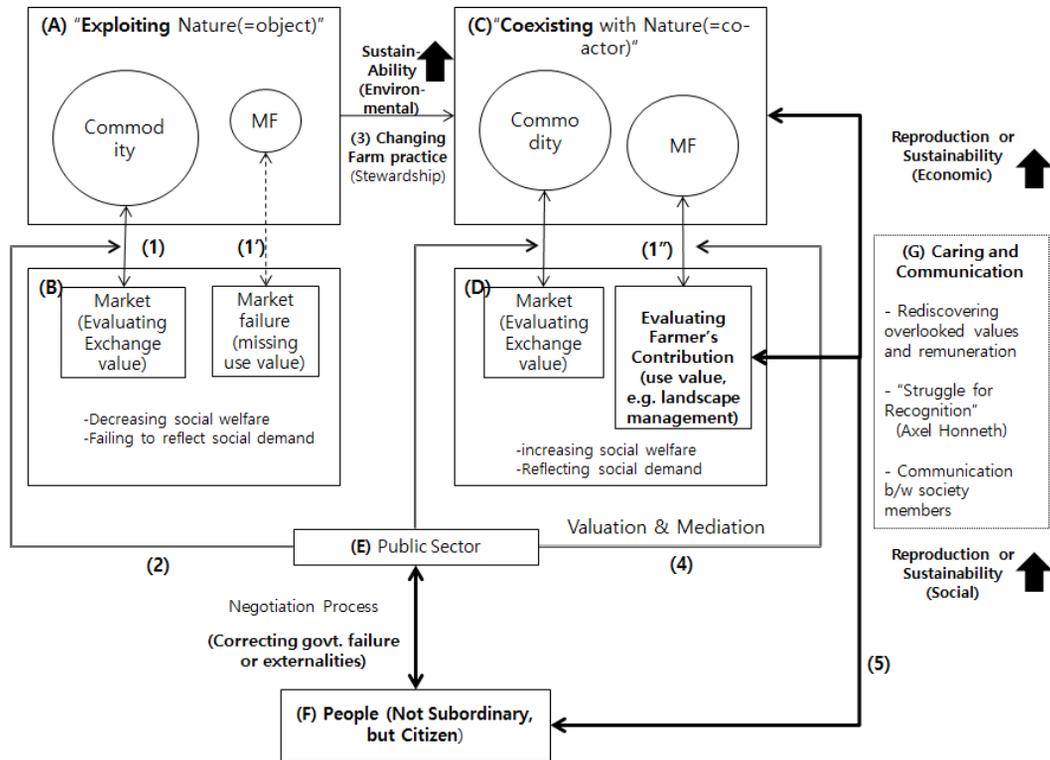
지속가능한 농업을 확산하는 형태로 영농방식을 전환하고, 여기에 인식의 변화까지 동반된다면, 영농방식의 전환으로 발생한 사회적 후생의 기여(Fig. 7의 (1''))에 대한 적절한 대가(remuneration)를 지급할 필요가 있다.<sup>22)</sup> 영농 방식을 변화시키는 과정에서 생산자는 일정 정도 위험(risk)을 감수할 수밖에 없고, 비용이 늘어나거나 소득이 감소할 개연성이 크기 때문이다. 즉, 생산자 스스로의 노력만으로 영농 방식 변화를 추진 또는 유지하는 데 한계가 있기 때문에 공공 부문에서 적절한 대가를 지급하여 영농 활동을 계속할 수 있는 기반을 제공하여야 한다. 이는 공공 부문 역량을 Fig. 7의 (2)에 집중하던 기존 방식을 넘어 (2)와 (4)에 걸쳐 변화시킨다는 의미이다. 경제적 지속가능성을 높이려는 차원을 넘어 사회·환경 측면 지속가능성까지 아우르려는 시도로 이해할 수 있다.

공공 부문에서 농업의 다원적 기능 확충에 대한 대가를 지급하는 것은 농업인의 경제적 지속가능성을 강화하는 이상의 의미를 지닌다. 하나는 사회와 자연에 기여하였지만 (시장에서) 정당한 평가를 받지 못하는 (자연 자원을 비롯한) 재화와 서비스 가치를 평가한다는 뜻이다(Fig. 7 B에서 D로 이동, (1'')) 구체화). 이는 시장에서 교환가치로 평가받지 못하는 재화와 용역의 질, 즉 사용가치를 제대로 인지하는 것이자 돌봄을 실현하는 과정이 된다(Fig. 7의 (G)). 동시에 농업(인)이 사회의 한 부문으로(사회 성원의 일원으로) 수행하는 기능을 인정한다는 뜻이기도 하다(경제·사회 지속가능성 강화, Fig. 7의 F와 G). 사회가 ‘새로운’ 농업의 지향점과 행위를 인정하고 수요를 투영(환류)한다면 지속가능성을 높일 수 있는

21) 하버마스의 공론영역 이론에 대해서는 Habermas (1990) 및 Kim 등(2015), pp. 17-18을 참조하기 바란다.

22) 영농 방식에 따라 발생시키는 후생의 크기가 다르다. 그러나 후생을 보다 많이 발생시킬 수 있는 영농 방식, 예컨대 유기농업은 대체로 생산자 노력이나 비용 등 부담 증가를 수반한다. 따라서 생산자가 의도적·의식적으로 노력을 기울여 전환한 영농 방식 자체의 후생 기여를 인정한다는 뜻도 담고 있다.

기제로 작동할 수 있다(Fig. 7의 F, G와 (5)). 이는 생활세계를 복원하고 자연생태계를 (객체가 아닌) 주체로 인정하는 의미로 이해할 수 있다.



Source: Modified from Rhew et al. (2018a)

Fig. 7. A virtuous cycle between multifunctionality and sustainability in agricultural sector.

종합하면 지속가능한 영농 방식을 확산시켜 농업 부문 다원적 기능을 확충하고(1단계), 이에 대한 공감대를 형성하는 한편 (최소한 초기에는) 공공 부문에서 정당한 반대급부를 지급하는(2단계) 과정을 거치면서 농업의 지속가능성과 다원적 기능을 모두 높일 수 있게 된다. 이는 일회성으로 끝나는 과정이 아니라 서로 영향을 미치면서 반복되는 과정이 되기 때문에 ‘농업의 지속가능성과 다원적 기능 간 선순환 구조’가 형성된다 할 수 있다.

#### IV. 사례 분석: 지속가능한 축산으로의 전환에 대한 수요

이 연구는 지속가능한 농업과 다원적 기능의 선순환 관계를 통해 농업의 지속가능성을 확대해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 이러한 전환의 실현가능성을 타진하기 위한 선행

연구로 국내 축산업의 생산방식 변화에 대한 사회적 수요를 계측한 연구로 Kim 등(2018)이 있다. Kim 등(2018)은 다음과 같은 문제 의식을 가지고 지속가능한 축산업에 대해 정책 수요자인 국민의 사회적 수요를 계측하였다: 국내 축산물 수요 증가에 대응하고 시장 개방에 따라 경쟁력을 확보하려는 차원에서 한국 축산업은 밀집사육과 규모화 방식을 중심으로 생산성을 높이는 데 주력해 왔다. 이 결과 공장식 밀집사육은 국내 축산업의 지속가능성(특히 동물복지, 식품안전, 환경오염 측면)을 악화시키는 부작용을 함께 불러왔다. 이러한 문제가 불거지면서 공장식 밀집사육의 부작용을 줄이기 위한 방안으로 지속가능한 축산에 대한 사회적 수요가 생겨나게 되었다.

Kim 등(2018)에서 개념화한 지속가능한 축산이란 건강하게 자란 가축이 건강하고 안전한 (육류)식품을 제공하고, 안전한 고품질 식품이 사람을 건강하게 한다는 것이다. 이를 위해 적절한 사육환경에서 고품질 안전 축산물을 생산·공급하면서 환경부하를 최소화하는 산업으로 축산업이 자리매김할 수 있도록 정책 패러다임 전환을 지향하고 있다. 이 연구가 지속가능한 축산에 대한 사회적 수요를 평가하기 위해 설문을 구성한 내용을 보면, 동물과 사람이 자연의 일부라는 인식을 반영하여 지속가능한 축산의 속성 역시 동물과 인간 그리고 주변 자연환경과 유기적으로 연관된 속성들로 설문을 구성하였다. 정책적 수요 크기를 평가하는 질문으로는 응답자들에게 현재의 축산업에서 지속가능한 축산 정책으로 전환할 때 추가적인 세금 납부 의사(지불의사)를 물었다.<sup>23)</sup> 즉, 사회 구성원이 지속가능한 축산업을 위한 정책을 지지하면 세금을 추가 부담하는 데 동의하는 것으로 간주하고, 이를 지속가능한 축산업에 대한 사회적 수요로 계측하였다. 선택형 질문의 예시는 Table 2와 같다. 선택형 질문은 현재의 축산방식을 설명하는 대안 1개와 지속가능한 축산을 설명하는 대안 2개를 포함하여 총 3개의 대안 가운데 한 가지를 응답자가 선택하는 방식으로 구성되어 있다.<sup>24)</sup>

Kim 등(2018)의 분석 결과, 지속가능한 축산을 위해 국민들이 추가적으로 부담하고자 하는 금액은 양돈업이 연간 3조 7천억~4조 4천억 원에 이르렀고, 소는 연간 3조 4천억~3조 9천억 원이었다. 마지막으로 지속가능한 양계산업에 대한 국민들의 지불의사금액은 연간 3조 6천억~4조 2천억 원으로 계측되었다. 특히 축종에 관계없이 적절한 사육 여건 제공과 고품질 안전식품 공급으로 전환할 때 지불의사가 환경부하 최소화보다 크게 계측되었다. 이는 살충제 계란 파동에 따른 동물복지와 안전 축산물에 대한 국민들의 관심이 반영된 결과로 해석된다. 또 축종별 지불의사금액을 살펴보면 양돈업에 대한 국민의 지불의사 금액

23) “공장형 밀식사육의 문제점을 극복하기 위해 정부는 앞서 언급한 지속가능한 축산 정책을 추진하려 합니다. 정부의 지속가능한 축산 정책은 앞서 설명한 세 가지 요소들에 대한 사회적 수요를 바탕으로 만들어 집니다. 만약 정부가 추진하고자 하는 지속가능한 축산 정책이 실제 추진된다면, 이에 필요한 추가적인 재정을 확보하기 위해 매년 추가적인 세금이 부과될 것입니다. 하지만 만약 지속가능한 축산에 대한 사회적 수요가 없을 경우 추가적인 세금부담은 없습니다.”

24) 설문조사에 대한 자세한 내용은 Kim 등(2018)을 참고하기 바란다.

이 가장 높은 것으로 나타났는데 이는 국내산 축산물 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 양돈업에 대해 국민들이 지속가능한 축산업으로의 전환을 가장 크게 평가하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

Table 2. An example of choice experiment questionnaire

Attributes	Present	Alternative 1	Alternative 2
Complying with animal welfare standard	Not available	Available	Not available
Complying with organic livestock standard	Not available	Not available	Available
Manure management via more eco-friendly method	Not available	Not available	Available
Additional tax to be paid	None	50,000 KRW/yr.	70,000 KRW/yr.
I support the option No. ( )	( )	( )	( )

Source: Kim et al.(2018)

Kim 등(2018)의 결과를 전술한 이론적 검토에 비추어 다음과 같이 해석할 수 있다. 현재 널리 쓰고 있는 밀집사육 등의 방식은 Fig. 7의 (A)와 (B)에 해당한다. 가급적 적은 비용으로 교환 가치를 높이려고 하면서, 다른 한편으로는 자연을 이용(착취)하는 과정에서 가축질병 발생 빈도 및 환경부하 증가 등의 역효과를 발생시키고 있다. (B)의 영역에서 보더라도 식품안전성 문제나 동물복지 수요 반영 부족 등 사회 수요와의 불일치가 나타나고 있다. 다원적 기능 측면에서 보면 사회 구성원이 현 시점(식품안전, 환경부하)과 미래 시점(동물복지)에서 요구하는 기능을 충분히 발현하고 있다고 보기 어렵고, 지속가능성 측면에서도 문제가 있다. 이런 점에서 지속가능한 축산으로의 전환은 영농 방식의 변화가 자연과의 관계를 바꾸고(Fig. 7 (A)에서 (C)로 이동), 동시에 국민이 원하는 기능을 현재보다 더 제공(Fig. 7 (B)에서 (D)로 이동)한다는 지향점을 담고 있다. 선택실험법으로 추정된 소비자 지불의사는 농업인의 자연 활동에 대한 평가이자 평가받지 못해온 가치에 대한 대가로 추정할 수 있다. 이 연구 결과를 통해, 지속가능한 농업을 통해 다원적 기능을 확산하는 선순환 구조에 대한 사회적(국민적) 수요가 매우 높음을 확인할 수 있다.

Kim 등(2018)의 연구 결과는 향후 다원적 기능 및 지속가능성 확충 방향과도 밀접하게 연관된다. 먼저 다원적 기능 범위를 확대할 수 있는 대상인 식품안전성 및 동물복지에 대한 사회적 수요가 크다는 점을 확인할 수 있다. 이러한 방식으로 범위를 넓힐 때 사회적 공감대 형성이 보다 용이할 수 있음을 시사한다. 지속가능한 축산으로 전환할 때 1차 대상은 축산 농가이지만 점진적으로 축산농장에서 발생하는 각종 효과의 영향을 받는 농촌 거주자

나 (축산물) 소비자까지 대상을 확대할 필요가 있다. 이는 다원적 기능과 (재)생산성 강화의 가치와 필요성을 인지하는 대상으로 농업 부문 외 사회 구성원까지 고려해야 한다는 논의와 맞닿는다. 공익형 직불제 등 재정적 수단을 갖추는 것도 중요하지만 이것만으로 다원적 기능 및 지속가능성 구조를 구축하는 필요조건이 되기는 어렵다. 지속가능한 축산 육성에 필요한 정책적 지원에 앞서 일차적으로 더불어 사는 사람과 자연을 동일한 수준으로 배려하는(돌보는) 윤리적 동기와 사회적 책임 의식이 수반되어야 한다(내적 동기 등). 그 다음 축산농가가 지속가능한 축산으로 전환하는데 필요한 역량을 갖추어 수 있도록 경제적 지원과 사회적 환경을 조성해야 한다. 마지막으로 지속가능한 축산에 대한 사회적 합의를 도출하고 전환을 실천하는 데 소요되는 시간(성숙 시간)을 감안해야 한다.

## V. 농업의 지속가능성 및 다원적 기능 확충: 실천 과제

앞 절에서 농업의 다원적 기능과 지속가능성이 선순환 구조가 될 수 있음을 (재)생산성 이론을 토대로 규명하였고, 지속가능한 축산 사례 분석을 통해 이 영역의 국민적 수요 크기를 조사하였다. 이 절에서는 이러한 단계로 질적 전환을 이루고자 할 때 실천해야 할 과업의 방향과 고려 사항을 제안한다.

### 1. 정책 방향

이 연구에서는 한국 농업의 지속가능성이 약화된 원인을 사회가 농업 부문에 요구하는 기능 및 서비스를 농업 부문이 충분히 적시에 제공하지 못했다는 점에서 찾았다. 즉, 농산물로 대표되는 상품 산출물(commodity outputs, CO)은 수요에 맞추어 공급했으나, 비교적 최근 수요가 등장하거나 늘어난 농업의 다원적 기능 등 비상품 산출물(non-commodity outputs, NCO) 공급이 문제가 되었다. 기존 정책은 상품 산출물 생산을 장려하는 데 초점을 맞추었기 때문에 이 격차를 심화시켰다. 이러한 변화는 Belletti 등(2003)이 분석한 농업의 역할 전환 과정의 한 경로이다(Fig. 8).<sup>25)</sup> 이러한 경로 논의 분석에 따를 경우, 한국 농업과 농정은

25) Belletti 등(2003)은 다기능 농업(multifunctional agriculture)으로 전환 과정을 상품 산출물(commodity outputs, 이하 농산물)과 비상품 산출물(non-commodity outputs, 이하 공익적 기능) 관계를 중심으로 개념화하였다(그림 #). 1) 초기 산업화 단계에는 농산물 증산이 생산자와 사회 구성원 모두에게 중요하기 때문에, 농산물 생산하는 자체가 공익적 기능을 수행하는 것과 같다. 2) 후기 산업화 단계로 접어들면 농산물 생산 이외에도 환경 등에 관심이 높아진다. 그러나 실제 공급은 농산물에 집중되기 때문에 사회적 요구를 반영하지 못하고, 갈등 관계가 형성된다. 3) 이 단계 이후에는 cross compliance 단계로 접어든다. 공익적 기능을 거래하는 시장이 형성되거나, 농산물과 공익적

Coherence between CO and NCO		Support	
		CO	NCO
	Low	(2) Late modernization	(3) Cross compliance
	High	(1) Early modernization	(4) Rural development

Source: Belletti et al. (2003).

Fig. 8. Combination of public support and CO-NCO patterns.

제2단계인 후기 산업화 단계에서 제3단계로 넘어가려는 과정에 있다고 볼 수 있다.

제3단계로 이전과정에 있는 국가의 농정방향은 1) 농업의 다원적 기능을 매개로 한국 농업의 외적 정합성과 내적 정합성을 높여 사회·환경 지속가능성을 강화하고, 2) 다원적 기능 발현에 대한 정당한 대가 지급을 중심으로 경제적 지속가능성을 담보할 수 있도록 하며, 3) 농업의 다원적 기능을 확충할 수 있는 실천 과제를 발굴하여 이를 실행하는 것이다.

이러한 정책방향에 따라 일차적으로 외적 정합성을 높이려면 사회 구성원이 농업 부문에 요구하는 바를 지속적·정기적으로 파악하여야 한다(Fig. 7의 E↔ F). 이는 중앙 정부 차원의 정책 수요 조사가 될 수도 있고, 농림축산식품부의 농업환경보전 프로그램 사업처럼 작은 행정 단위 또는 마을 단위에서 해결해야 할 농업 부문 문제를 발굴하고 이에 맞게 사업 활동을 설계하는 방식이 될 수도 있다. 이와 더불어 사회적 수요 변화 방향과 맞지 않는 사업이 있다면 과감하게 사업 내용 등을 조정하여 농업 관련 정책 자체의 내적 정합성을 높여야 한다.

다음으로 이러한 수요와 그 변화를 농업 부문 참여자에게 알려주는 조성 기능을 수행해야 한다(Fig 7.의 (4), (5), (G)). 여기서 변화를 알려주는 것만으로는 충분하지 않고, 사회적 수요에 맞추어 영농 방식 등을 바꿀 수 있게끔 역량을 갖추도록 기반을 마련하고, 충분한 재정적 유인도 함께 제공해야 한다. 다원적 기능 발휘와 이에 상응하는 정당한 대가 제공 방식은 다양할 수 있지만, 중요한 점은 이 두 가지 단계가 상승 관계 또는 보상 관계를 이루도록 설계해야 한다.<sup>26)</sup>

마지막으로 농업의 다원적 기능을 확충하는 실천적 과제 발굴은 제4장에서 분석한 지속 가능한 축산에서처럼 소비자와 국민들이 원하는 지속가능한 농업의 청사진을 제시하고, 이러한 영농방식에서의 전환을 육성하는 것이다. 즉, 기존의 농업인 중심 농업에서 국민 중심

기능 각각에 대해 다른 논리를 가지고 접근하기 시작한다. 최근 공익형 직불제 개편 논의 등이 이 단계로 넘어가려는 과정으로 이해할 수 있다. 4) 마지막 단계는 농촌 개발(rural development)로 농산물 생산과 공익적 기능 제공 간 격차를 좁히는(reconcile) 단계이다.

26) 예를 들어, 향후 다원적 기능을 발휘할 수 있는 마중물 성격으로 일정 수준의 사전 지원을 한다면(제2절의 사회적 투자) 경제적 지속가능성 문제를 완화시키고 보다 사회 후생이 큰 영농 방식을 쉽게 받아들일 수 있는 토대가 마련되므로 보상 관계가 성립될 수 있다.

농업으로 농정의 패러다임 전환을 시도하는 것이다. 여기서 패러다임 전환은 “지속가능한 농업 ⇒ 다원적 기능 산출 ⇒ 국민의 삶의 질 향상 ⇒ 지속가능한 농업에 대한 국민적 공감대 확대 ⇒ 지속가능한 농업 강화 ⇒ 다원적 기능 확산”의 과정을 통해 이루어지게 된다 (Kim et al., 2018).

## 2. 실천 방안

### 1) 농업의 다원적 기능 정의와 범위 확대

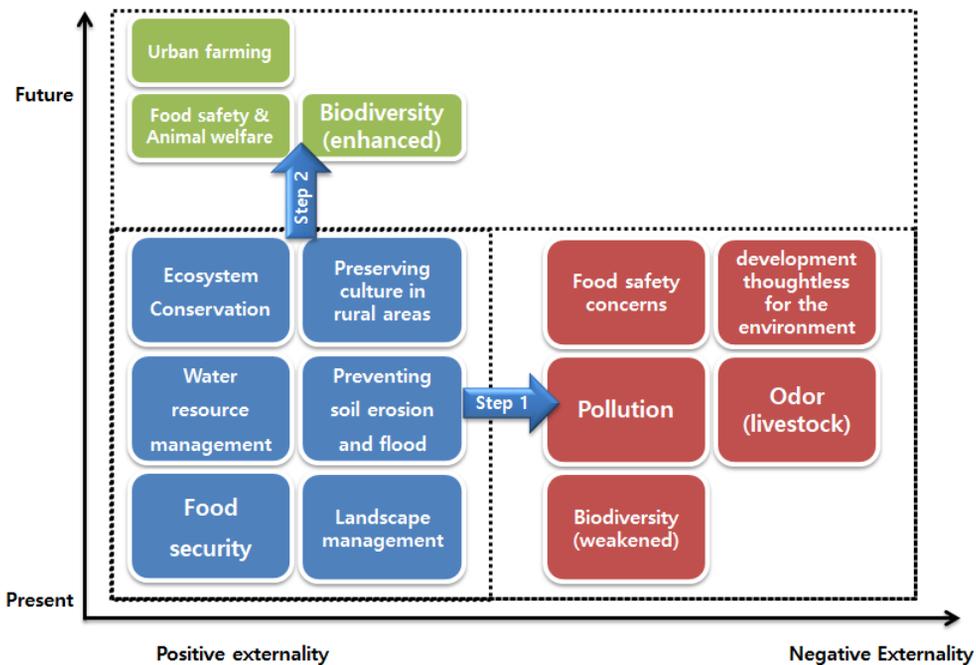
이 연구에서 실천 방안의 하나로 제안하는 농업의 다원적 기능은 ‘1) 영농 활동 과정에서 결합생산 형태로 발현되는 공공재로, 2) 긍정적·부정적 외부효과를 동시에 발생시키지만 시장실패 때문에 사회 최적 수준만큼 공급이 이루어지지 않아 3) 일정 정도 공공 부문 개입이 필요한 기능’이 된다. 요컨대 농사를 지으면 다양한 긍정적·부정적 영향을 발생시키지만, 별도의 정책이 없으면 긍정적(부정적) 기능이 사회가 요구하는 수준보다 적게(많이) 제공된다는 점에 착안하여 이 연구에서는 다원적 기능에 부정적 외부효과를 명시적으로 포함시켜 외연의 확대를 지향하고 있는데, 이러한 개념 확대가 정책화 과정에도 필요하다 할 수 있다.

농업의 다원적 기능을 이와 같이 재정의하면 그동안 한국에서 통용되던 ‘공익적 기능’ 정의와는 다음과 같은 점에서 차이점이 있다. 첫째, 변용된 정의는 농업 부문이 발생시키는 역기능을 인정하고 이를 수정하려는 노력과 실천을 기울일 필요가 있다는 함의를 담는다 (Fig. 8의 1단계).<sup>27)</sup> 다시 말해, 생산성 영역을 넘어 재생산성 영역까지 고려하는 (Fig. 7의 (A)에서 (C)로 이동하는) 단초가 될 수 있다. 둘째, (지금까지 국내에서 주로 주장하던) 과거에서 현재까지 농업 부문의 기여를 토대로 지원을 요청하는 방식을 넘어 보다 미래지향적인 실천을 전제로 사회적 투자를 요청하는 방식으로 전환한다는 뜻을 담게 된다.<sup>28)</sup> 다시 말해, 농업의 다원적 기능 확충방안이 ‘영농 방식을 바꾸게끔 공공 부문에서 유인을 제공하여 농업 부문에서 발생하는 긍정적 외부효과를 늘리거나 부정적 외부효과를 줄이는 형태가 되고, 이 결과로 사회적 수요와 실제 농업 부문 역할 간의 간극을 좁히는 사회적 투자 관점에서 반대급부를 지급하는 것’이 된다. 여기서 사회적 투자는 “미래에 발생할 유형 또는 무

27) 특히 부정적 외부효과는 영농 활동 주체가 지켜야 한다고 사회 성원들이 (암묵적으로) 요구하거나 용인할 수 있는 수준(Bromley and Hodge, 1990) 또는 법제화되거나 사회적으로 합의된 수준을 도출할 수 있다.

28) 이 과정은 현재는 상대적으로 덜 중요하거나 주목 받지 못하고 있지만 앞으로 수요가 늘어날 수 있는 기능으로 농업의 다원적 기능 범위를 확대한다는 뜻도 담고 있다(Fig. 8의 2단계). 가령 식량 안보나 친환경농업 등 전통적으로 중시했던 기능과 범주 외에도 도시농업, 식품안전 등 새로운 기능이 대상이 될 수 있다.

형의 산출을 높이기 위해 사회 차원에서 이루어지는 인적 자본 및 사회적 자본에 대한 현재의 지출”을 뜻한다(Jeong, 2007).<sup>29)</sup> 요컨대 농업 부문이 재생산성 영역까지 고려하여 지속 가능한 영농 방식으로 전환하고 나아가 다원적 기능과 선순환 구조를 이루고자 한다는 약속(commitment)을 하고, 여기에 필요한 마중물을 공공 부문에서 제공하는 방식으로 전환을 꾀하는 것이다.



Source: Modified from Rhew et al. (2018a)

Fig. 9. Enlarging the scope of multifunctionality.

## 2) 정책 대상 구체화(targeting)

영농 활동을 근간으로 다원적 기능을 확충한다는 방향에 부합하려면 영농 활동을 통해 다원적 기능을 확충할 수 있는 농가를 정책대상으로 구체화하는 방안 마련이 필요하다. 반면 전업화·전문화·규모화를 이루거나 추진하는 농가는 우선순위를 뒤에 둘 필요가 있는데,<sup>30)</sup> 이는 이 유형 농가가 다원적 기능 관련 활동보다 생산성 향상 등의 정책에 보다 적합

29) 다원적 기능 확충(긍정적 외부효과 증대, 부정적 외부효과 감소)과 지속가능성 강화이고, 인적 자본 및 사회적 자본은 정책 대상에 해당한다.

30) Rhew 등(2019)은 소득 원천과 규모에 따라 농가를 유형화하고 2013~2017년 자료를 이용하여 이행 경로를 분석하였다. 그 결과 유형에 무관하게 상당한 경로 의존성이 나타나고, 특히 농가소득은

할 수 있기 때문이다. 또한 미래 지향적 관점을 반영한다면 농업 부문에 새로이 진입하는 인적 자원을 대상으로 포함시킬 수 있는데, 이는 현행 정책 대상자들 중에는 오랜 기간 익숙해진 영농 방식을 단기간에 바꾸는 데 어려움을 느끼는 농가 또는 농업인이 상당수 있을 수 있기 때문이다. 또한 경지 면적이 작거나 고령이어서 다원적 기능 활동 수행에 어려움을 겪을 수 있는 정책 대상이 수행할 수 있는 세부 활동을 마련하여 대상 범위를 넓힐 필요가 있다. 이는 농업생태환경 프로그램 사례에서 살핀 농촌경관 활동 등이 그 사례에 속한다. 범주를 점진적으로 확대하면 농업인뿐만 아니라 농촌 주민까지 대상으로 포함시킬 수 있게 되는데, 이는 농업인과 농촌 주민이 소비자·납세자와 함께 인식 변화의 주체(대상)가 되기 때문이다.

### 3) 동기 부여 및 인적 역량 강화

(재)생산성 관점에서 지속가능한 농업을 실천하는 농업인(농가)은 한편으로 농업생산을 통해 소득을 영위하는 개별 경제주체이지만, 다른 한편으로는 사회(국가) 전체를 위해 (농업)생태계를 관리·보전하는 환경(생태계) 지킴이 역할을 담당한다. 여기서 이 지킴이 책무는 “서로 다른 동기(motivation)와 역량(capacity)을 가진 개인, 단체, 또는 구성원 네트워크 행위자(actor)가 다양한 사회-생태적 맥락(social-ecological context) 속에서 실천하는 행위”를 뜻한다(Bennett et al., 2018). 책무 행위(stewardship action)는 행위자(actor), 동기(motivation), 역량(capacity)으로 이루어진다(Bennett et al., 2018). 행위자는 앞서 논의한 정책 대상 범주를 뜻하기도 하지만, 개인 또는 집단 네트워크까지 포함한다. 활동 성격에 따라 개인보다 집합 행위가 더 효과적일 수 있기 때문이다. 다음으로 실천 동기는 경제적 유인 같은 외부 동기만이 아니라 가치관이나 신념, 또는 ‘당연히 해야 할 일’이라는 개인의 판단(Lynne, 1995)까지 아우를 수 있다. 영농 방식 등을 전환했을 때 행위자가 얻을 수 있는 보상이 들어간 노력이나 비용보다 적거나, 반대로 실천 의무를 이행하지 않았을 때 받는 제재가 약하다고 느낀다면 실천이 활발히 이루어지지 않을 것이다. 반면 외부 동기에만 의존하면 일부 행위자는 ‘자신이 실천하던 행위의 가치가 폄하된다고’ 여겨 반발할 수 있다. 마지막으로 동일한 활동을 하더라도 역량 정도에 따라 그 효과가 달라질 수 있다. Bennett et al. (2018)은 역량을 사회 자본(행위자가 맺는 공식·비공식 관계), 문화 자본(지역 공동체 정체성을 이루고 무형의 준거가 되는 장소, 전통, 관습 등의 유무), 재정 자본(행위자의 재정 여건), 물적 자본, 인적 자본(행위자의 교육 수준, 과거 경험, 인구학적 특성 등), 제도 자본(법, 정책, 조직화 방식, 거버넌스)이 해당 역량을 좌우한다고 본다.

---

상대적으로 적지만 농업 관련 소득이 비중이 높은 농가는 농외소득 활동을 확대할 여력이 있는 반면, 그 반대로 이행하는 비중은 낮다고 주장하였다. 영농 활동을 기반으로 다원적 기능을 확충할 수 있는 농가를 대상으로 선정할 때 참고할 수 있다.

#### 4) 성숙 시간 마련 필요

정책의 효과성 측면에서 보면, 앞서 말한 사회적 투자를 비롯해 관련 정책들(특히 소득 및 경영 정책)이 다원적 기능 확충과 상호 보완적 관계가 되는 것이 바람직하다. 경제적 합리성(또는 경쟁력 강화) 때문에 재생산성 영역을 고려하지 못한다는 점은 오랜 기간 한국 농업 부문에서 나타난 문제였다. 따라서 최근 논의 중인 공익형 직불제나 농민수당 등의 수단을 사회적 투자 방식으로 활용하여 지속가능한 영농 방식 도입과 다원적 기능 확충 간의 선순환 관계가 형성되게 할 필요가 있다. 먹고 사는 문제를 완화하는 것은 지속가능성 강화와 다원적 기능 확충으로 넘어가지 못하는 걸림돌을 제거하고 역기능을 줄이는 보상이 되기도 한다. 이 단계를 거친 뒤 점진적으로 사회적·환경적 지속가능성을 높이면 공공 부문 재정 투자와 상승 관계로 이어질 수 있다. 다만 이러한 방향으로 정책을 전환하고 공공 부문 자원을 투입하더라도 성과를 거둘 때까지 오랜 시간이 걸릴 수밖에 없다.<sup>31)</sup> 따라서 비록 단기에 성과를 거두기 어렵더라도 성숙 시간을 충분히 할애하는 과정이 필요하다.

[Submitted, September. 11, 2019 ; Revised, December. 2, 2019 ; Accepted, February. 14, 2020]

## References

1. Belletti, G., G. Brunori, A. Marescotti and A. Rossi. 2003. Individual and Collective Levels in Multifunctional Agriculture. In: Les Systemes Agroalimentaires Localises: Produits, Entreprises et Dynamiques Locales, Montpellier, France, 16-18 Octobre 2002: 1-22.
2. Bennett, N. J., T. S. Whitty, E. Finkbeiner, J. Pittman, H. Bassett, S. Gelcich, and E. H. Allison. 2018. Environmental Stewardship: A Conceptual Review and Analytical Framework. *Environmental Management*. 61(4): 597-614.
3. Biesecker, A. 2010. Eine Zukunftsfähige Ökonomie ist Möglich - Vorsorgendes Wirtschaften.
4. Biesecker, A., M. Mathes, S. Schön and B. Scurrill. 2000. Vorsorgendes Wirtschaften: Auf dem Weg zu Einer Ökonomie des Guten Lebens. Bielefeld.
5. Biesecker, A. and S. Hofmeister. 2006. Die Neuerfindung des Ökonomischen. München.
6. Biesecker, A. and S. Hofmeister. 2010. Focus: (Re)productivity. Sustainable Relations Both Between Society and Nature and Between the Genders. *Ecological Economics*. 69(8): 1703-

31) 충남 농업생태환경 프로그램에 참여했던 주민은 “한 2년 하면서 알아 가는데 사업이 중단되어서 아쉬워요. 알만 하니깐 끝난 거죠. 좋게 땅도 만들어 냈는데 지속적으로 하지 않고 중단한 거잖아요.”라고 평가했다. 이 말이 많은 것을 시사한다.

- 1711.
7. Biesecker, A. and S. Hofmeister. 2015. (Re)Produktivität als ein Sozial -ökologisches 'Brückenkonzep't'. Nachhaltigkeit Anders Denken. pp. 77-91. München.
  8. Bromley, D. W. and I. Hodge. 1990. Private Property Rights and Presumptive Policy Entitlements: Reconsidering the Premises of Rural Policy. *European Review of agricultural economics*. 17(2): 197-214.
  9. Cahill, C. 2001. The Multifunctionality of Agriculture: What Does It Mean? *Euro Choices*. 1(1): 36-41.
  10. Gasson, R. and C. Potter. 1988. Conservation through Land Diversion: A Survey of Farmers' Attitudes. *Journal of Agricultural Economics*. 39(3): 340-351.
  11. Garzon, I. 2005. Multifunctionality of Agriculture in the European Union: Is There Substance Behind the Discourse's Smoke?. Institute of Governmental Studies. UC Berkeley.
  12. Giovannucci, D., S. J. Scherr, D. Nierenberg, C. Hebebrand, J. Shapiro, J. Milder, and K. Wheeler. 2012. Food and Agriculture: the Future of Sustainability. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
  13. Habermas, J. 1990. The Structural Transformation of the Public Sphere [Strukturwandel der Öffentlichkeit]. Frankfurt a. M.
  14. Hall, C., A. McVittie, and D. Moran. 2004. What Does the Public Want From Agriculture and the Countryside? A Review of Evidence and Methods. *Journal of Rural Studies*. 20(2): 211-225.
  15. Heide, H. 1993. Nation as a Strategic Variable of the Capital. *Theory Quarterly*. 6.
  16. Heo, J. H., M. K. Lee, C. H. Rhew, and S. H. Woo. 2018. Analysis of Influential Factors for Sustainable Agricultural Development. *Korean Journal of Agricultural Management and Policy*. 45(4): 721-741.
  17. Howley, P., L. Yadav, S. Hynes, C. O. Donoughue, and S. O. Neil. 2014. Contrasting the Attitudes of Farmers and the General Public Regarding the 'Multifunctional' Role of the Agricultural Sector. *Land Use Policy*. 38: 248-256.
  18. Hwang, S .C. 2014. How Has Agricultural Paradigm Been Evolved? *Agricultural Policy Quarterly*, 51: 189-217.
  19. Hwang, S. C. 2018. How to Change the Agriculture Development Strategy? A Paper presented at FARP 25th Anniversary Symposium.
  20. Jeong, H. S. 2007. Desirable Direction of Social Investment Policy. A paper presented at Korean Academy of Social Welfare Annual Conference (Summer): 143-166.
  21. Jung, J. K. 2002a. A Time Lag Approach to Public Administration and Public Policy.

- Korean Public Administration Review. 36(1): 1-19.
22. Jung, J. K. 2002b. Change Process of Policy and Institution, and Dynamic Aspect of Causal Law. The Korea Association for Policy Studies. 11(2): 255-272.
  23. Kim, H. S. and S. W. Hwang. 2009. Time Lag Approach of Korean Agricultural Policy: On the Emphasis of Farm Income Support(Compensation) Policy and Agricultural Restructuring Policy. Korean Public Administration Quarterly. 21(1): 169-201.
  24. Kim, J. T. 2018. Content and Evaluation of Agricultural and Rural Studies in Comparison with Social Cognition: Focusing on Text Mining Analysis. Journal of Rural Society. 28(1): 65-103.
  25. Kim, S. S. 2018. A Study on Sustainable Agriculture Paradigm: Centering on Agricultural Policy System in Switzerland. KREI.
  26. Kim, S. S., J. H. Sung, W. J. Cho, M. K. Lee, and S. M. Lee. 2018. The Evaluation of Agricultural Multifunctionality- Focused on Sustainable Livestock Production. KREI.
  27. Kim, S. S., H. S. Han, and J. H. Heo. 2015. A Study on the Social Conflict Management in the Agricultural and Rural Sector: Current Situation and Policy Implications. KREI.
  28. Kim, T. Y. 2015. Multifunctionality in Korean agriculture: Somewhat Uncomfortable Truth. GSNI Institute.
  29. Kim, T. Y. 2016. Necessity of Korean Agricultural Policy Reform: Direction and Suggestion. 2016 GSNI Symposium (2016.11.1.).
  30. Kim, Y. R., H. K. Jeong, and J. H. Min. 2013. Measuring Willingness to Pay of the Public on Multifunctionality. KREI.
  31. Kong, K. S., C. Y. Lee, and M. H. Lee. 2013. Evaluating Multifunctionality of Rice-farming as Regards Climate Change. Korean Journal of Agricultural Management. 40(2): 352-380.
  32. KRCC (Korea Rural Community Corporate). 2016. 2016 Agricultural Water Quality Research Report.
  33. Lee, J. H., G. W. Seol, M. H. Lee, M. H. Kim, H. H. Kim, J. K. Seo, B. I. Ahn, J. B. Im, S. J. Lee, Y. D. Cho, and J. E. Pyun. 2012. Vision of Korean Agriculture: Way for Rationalizing Agricultural Policy. Ministry of Economy and Finance.
  34. Lee, H. L., Y. S. Park, and O. S. Kwon. 2015. Estimating Rural Amenity Values in Korea: a Benefit Transfer Approach. Korean Journal of Agricultural Economics. 56(3): 1-26.
  35. Lee, M. K., C. H. Rhew, J. H. Heo, and S. H. Woo. 2017. Innovation, Productivity, and Sustainability in Korean Agri-food Sector: Application of OECD Framework. KREI.
  36. Lee, M. H. 2017. From Subordinaries' Agriculture to Citizens' Agriculture. Agricultural Policy Quarterly. 64: 24-27.

37. Lee, T. H., J. B. Im, D. H. Ahn, M. C. Seo, K. H. Kim, B. K. Cha, and T. I. Kim. 2011. Mid-term Review of Recent Agricultural Policy. MAFRA.
38. Lynne, G. 1995. Modifying the Neo-classical Approach to Technology Adoption with Behavioural Science Models. *Journal of Agricultural and Applied Economics*. 27(1): 67-80.
39. Miceli, V. 2005. EU Agricultural Policy: the Concept of Multifunctionality and Value Added Agriculture. CRANEC.
40. Morris, J., J. Mills, and I. M. Crawford. 2000. Promoting Farmer Uptake of Agri-environment Schemes: the Countryside Stewardship Arable Options Scheme. *Land Use Policy*. 17: 241-254.
41. Wirtschaften, N. V. 2013. *Wege Vorsorgendes Wirtschaften*. Marburg.
42. OECD. 2001. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*. OECD Publishing. Paris.
43. OECD. 2015a. *Public Goods and Externalities: Agri-environmental Policy Measures in Selected OECD Countries*. OECD Publishing. Paris.
44. OECD. 2015b. *Analysing Policies to Improve Agricultural Productivity Growth, Sustainability*. OECD Publishing. Paris.
45. Oh, N. W. 2017. *Challenges for Enlarging and Reforming of Direct Payment Schemes*. KREI.
46. Oh, S. I., S. S. Kim, and C. Y. Kang, 2001. *An Evaluation of Multifunctionality in Agriculture*. KREI.
47. Park, S. J., T. G. Kim, H. G. Jeong, Y. S. Cho and Y. W. Cho. 2007. *An Approach to Advanced Agricultural Policy Toward the Open Economy*. KREI.
48. Pretty, J. 2008. *Agricultural Sustainability: Concepts, Principles and Evidence*. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*. 363: 447-465.
49. Pretty, J., C. Brett, D. Gee, R. Hine, C. Mason, J. Morison, M. Rayment, G. van der Bijl, and T. Dobbs. 2001. *Policy Challenges and Priorities for Internalizing the Externalities of Modern Agriculture*. *Journal of Environmental Planning and Management*. 44(2): 263-283.
50. RDA. 2001. *Evaluation Method on Multifunctionality in Agriculture*. Rural Development Agency.
51. Rhew, C. H., C. H. Kim, and Y. J. Kim. 2019. *Farm Economy Status and Transition Trajectories in Korea: Implications and Challenges*. A paper presented at KAEA Annual Conference (Summer), Jul. 8-9, 2-19, Jeju, Korea,
52. Rhew, C. H., H. S. Seo, and T. H. Kim. 2019. *Farm Economy Status during 2013-2017: Challenges and Implications*. KREI.
53. Rhew, C. H., J. K. Park, J. I. Kim, and J. Y. Park. 2016. *A Study on Enhancing the Direct Payment Schemes Based on Multi-faceted Evaluation*. KREI.

54. Rhew, C. H. and T. H. Kim. 2018. Income Inequality Across Farms in Korea: Implications and Challenges. Research Brief. R No. 9. NRC.
55. Rhew, C. H., W. J. Cho, and S. W. Kim. 2018a. The policy Agenda and Direction for Enhancing Multifunctionality in Agriculture. KREI.
56. Rhew, C. H., Y. K. Sim and K. R. Lee. 2018b. The Policy Agenda and Direction for Enhancing Multifunctionality in Agriculture: Supplementary Note. KREI.
57. Rhew, C. H., H. S. Hong, and T. H. Kim. 2019. Farm Economy 2013-2017: Status and Implication. Agricultural Policy Focus, No. 179. KREI.
58. SAI PLATFORM. Available from <https://saiplatform.org/our-commitment> [cited 27 August 2019]
59. Shin, Y. K., Y. Kim, and S. Y. Lee. 2004. An Economic Evaluation of Multi-Functionality of Rural Areas and Benefit Transfer. Journal of Korean Society of Rural Planning. 10(1): 1-7.
60. Sydorovych, O. and A. Wossink. 2008. The Meaning of Agricultural Sustainability: Evidence from a Conjoint Choice Survey. Agricultural Systems. 98(1): 10-20.
61. Varian, H. R. 1992. Microeconomic Analysis. W. W. Norton & Company. New York.
62. Von Wirén-Lehr, S. 2001. Sustainability in Agriculture - An Evaluation of Principal Goal-oriented Concepts to Close the Gap Between Theory and Practice. Agriculture, Ecosystems & Environment. 84(2): 115-129.
63. Yoo, J. C. 1999. The Measurement of Integrated Value of Agriculture as Market and Non-market Services: Contingent Valuation Method. Korean Journal of Agricultural Management. 26(1): 3-12.
64. Yoo, J. C., K. S. Kong, S. S. Yeo, and M. C. Seo. 2010. Estimating the Economic Value of Function for Public Benefits on Practice of Organic Farming - Using Choice Experiments. Korea Journal of Organic Agriculture. 18(3): 291-313.
65. Yoo, Y. B., J. S. Ko, M. S. Baek, S. W. Kho, J. C. Lee, and C. H. Kim. 2016. Revealing Korean Agricultural Growth Path and the Analysis of Its Structural Change. Rural Development Agency.
66. Yoon, B. S. 2010. A Study on the Development of Alternative Agricultural Movements in Korea. Journal of Rural Society. 20(1): 131-160.
67. Yunlong, C. and B. Smit. 1994. Sustainability in Agriculture: A General Review. Agriculture, Ecosystems & Environment. 49(3): 299-307.
68. Zawojcka, A. 2013. The Economic and Social Justifications for Public Spending to Agriculture: Theoretical insights and empirical observations. Oeconomia. 12(4): 133-143.