

전략연구 2013-12

농업의 다기능성과 다기능농업 활성화 정책

정현희 외

발간사

농촌은 지금까지 성장제일주의 경제정책에 따라 급속한 자유무역 경쟁력지상주의 체제 하에서 농업정책이 추진되어 농촌 고령화, 복지, 환경파괴 등 심각한 문제가 발생되고 있습니다. 정부는 비록 수많은 농촌대책을 수립하고 재정을 투입하고 있지만 농민들의 농정에 대한 불신은 사그라지지 않고 있습니다.

최근 유럽에서는 성장제일주의 농업에서 새로운 농업 패러다임인 다기능 농업으로 전환되고 있는 추세입니다. 특히 네덜란드의 경우 농업부분의 수출이 전체 수출액 중 20%를 차지하고 무역흑자 또한 70%를 차지하는 농업 경쟁력을 갖고 있음에도 지역사회 공존과 공동체 회복, 농촌과 도시의 사회복지 문제 특히 소규모 농가를 위한 지역식품체계(local food system) 정책을 다기능 농업의 형태로서 추진하고 있는 것을 보면 알 수 있습니다. 이러한 변화는 지금까지 우리가 경험하였듯이 성장제일주의와 경쟁력지상주의 농업정책이 집약적인 농업생산체제로 인한 환경파괴와 대량의 농약과 비료사용, 장거리 수송에 따른 에너지 낭비와 같은 문제를 발생시켰고 국가와 국민의 식품안전성을 보장할 수 없었기 때문일 것입니다.

본 연구는 국내외 시대적 배경 하에서 종래의 성장 및 시장 중심적 농업을 지양하고 농업이 가지고 있는 다양한 본원적 외부효과(생물다양성, 경관, 역사, 향토문화, 환경개선)를 활용하는 방안을 다기능 농업으로써 제시하였습니다. 또한 이러한 논리를 대표하기 위해 다기능 농업의 개념과 전략, 효과에 대한 이론을 정형화 하였고 해외의 다기능 농업 사례를 정책, 모형, 지역으로 구분하여 다기능 농업에 대한 이해와 함의하는 바를 각각 기술하였습니다. 국내사례에서는 다기능 농업 모델과 유사한 성격을 가지고 있는 대표적인 6차산업화 사례를 분석하였고 이를 바탕으로 다기능 농업을 위한 방향성을 다기능 농업 전략, 체계, 효과 측면으로 구분하여 다기능 농업의 국내 적용의 가능성을 보여주었습니다.

본 연구에 있어 연구책임자로 참여한 정현희 전임연구원을 비롯하여 바쁘신 와중에도 많은 조언과 참여를 해 주신 자문위원 분들 그리고 심사를 해 주신 심사위원분들께 감사 말씀을 전하는 바입니다.

연구요약

본 연구는 우리나라 농촌개발정책과 농촌사회환경 문제를 분석하고 유럽의 다기능 농업에 대해서 소개하며 다기능 농업을 통한 지속가능한 농촌발전을 농촌사회문제와 연결하여 발전 시킬 수 있는 방안을 제시하였다. 이를 위해 농업의 다기능성과 다기능 농업의 이론적 개념을 제시하였고 국내 농촌개발정책의 실태를 정책사례와 지역사례를 예로 들어 설명하였다. 국내의 경우 농업 총 조사 자료를 활용 농촌개발정책이 시행주체에 따라 연계되지 않고 개별적으로 시행되어 농촌 개발 정책간 융합화 될 수 있는 정책이 필요하다는 결론을 도출하였다. 다기능 농업의 국외 사례에서는 다기능 농업의 성장 배경에 대해 네덜란드를 예로 들어 제시하였으며 네덜란드와 이탈리아의 다기능 농업 모델이 주는 함의점이 무엇인지 논의하였다. 제4장 다기능 농업 활성화 방안에서는 유럽의 다기능 농업 모델을 국내에 적용할 수 있는 방안으로 재편(re-grounding), 심화(deepening), 확대(broadening)라는 단계적 적용방안을 제시하였으며, 각 전략별 수행체계를 국내 농촌개발정책 실태에 맞게 활성화 방안을 제시하였고 농촌개발정책을 다양하고 세부적으로 추진해 다기능 농업형태로 융합화 할 수 있는 방안을 제시하였다.

1. 다기능 농업의 개념과 효과

다기능 농업의 개념은 유럽 및 네덜란드에서 주로 적용되고 있으며 농업과 농촌이 농업 생산 활동을 넘어서는 경제활동으로 정의하고 있다(2011, VNG)¹⁾. 또한 농업의 외부효과를 활용하여 농업과 다른 서비스를 하나 이상 제공하는 것을 다기능 농업으로 정의하기도 한다(2012, Hans Hurni). 과거 생산 중심적 산업에서 탈피하여 농산업에서 파생되는 여러 다기능성 혹은 양의 외부효과를 서비스 형태로 농가 소득사업으로 전환하는 것이라 할 수 있으며, 농업의 기초적인 기능인 식량 생산을 넘어 생물다양성 회복, 환경정화, 어메니티 복원, 문화유산 활용, 식량안보 등 과거 농업 분야에서 크게 주목받지 못했던 여러 분량의 사회적 요구에 부합하는 농업이라고 할 수 있다(Belletti G. 2002). 이는 농업의 외부효과인 다기능성을 농업의 소득사업으로 전환하는 것으로

1) Multifunctionele landbouw is als begrip geïntroduceerd om aan te geven dat landbouw en landbouwbedrijven meer doen dan landbouwproductie(2011, VNG)

농업 생산 활동과 환경과의 밀접한 관계를 의미하며, 서비스 산업이라 할지라도 농업과 이질적이지 않고 유기적인 가치사슬(Value Chain)과 같은 농업 형태라 할 수 있다.

다기능 농업의 전략적 틀은 Van der Plog and Roep(2003)가 제시한 확대(broadening), 심화(deepening), 재편(re-grounding)의 3각 관계로 설명이 가능하다.

첫째, 확대는 농가 생산의 연계화 제고, 농촌지역 방문자, 농촌지역사회의 어메니티를 위한 새로운 재화와 서비스를 생산하기 위한 다양한 기업적 활동을 의미한다. 대표적인 예로는 뉴잉글랜드 지역의 농촌관광(agri-tourism)과 특별한 푸드섹터, 그리고 자연경관관리 등을 들 수 있다.

둘째, 심화는 소비자의 수요에 부합한 보다 나은 농업 생산물을 공급하거나 보다 선진화된 농산물 공급사슬을 구축하는 것을 의미한다. 심화의 대표적인 예로는 소비자에게 지역차원에서 직접 판매하는 직거래, 유기농 고품질 농식품 생산 등을 꼽을 수 있다. 여기서 특히 마케팅 전략이 가장 중요한데, 새로운 마케팅으로는 얼굴 있는 식재료 마케팅(direct farm-to-table food marketing), 온라인 판매(web-base sales), 지역사회공헌농업(community supported agriculture), 소규모 생산자 연합 마케팅(small producer marketing cooperatives), 주말농장(pick-your own fresh produce_), 농민시장(farmer's markets) 등을 꼽을 수 있다.

셋째, 재편은 농업의 부가적인 활동 혹은 비농업적 활동과 같은 농가의 자원을 재조명하는 것을 의미한다. 즉 재편은 농업의 비용절감 방법과 농외소득의 증진 활동이다.

농업의 다기능성은 크게 경제적, 사회적, 환경적 분야로 나누어 언급되고 (IAASTD, 2008). 다기능 농업의 의의와 효과 역시 경제적, 사회적, 환경적 분야로 나누어볼 수 있는데 첫째, 경제적 효과는 식품산물, 비식품산물(외부효과)의 상품 그리고 지역사회 경제적 기여로 세분화할 수 있다. 둘째, 사회적 효과는 비농업인의 농사활동 체험을 통한 휴양, 치유, 교육효과와 더불어 농업을 통한 농촌지역사회문화 유지효과를 들 수 있다. 세 번째는 환경적 효과로 친환경 농업 수행을 통한 환경보전과 생물다양성 증진과 같은 환경유지 기능이다.

2. 우리나라 농촌개발정책의 문제점

1)농어촌 개발 정책의 중복성 및 경제 소득구조에 편중

다기능 농업은 농업생산 활동과 더불어 하나 이상의 서비스를 제공하는 농업을 다기능 농업이라 할 수 있으며 농어업 6차산업과의 영역을 구분 짓는다면 6차산업은 농업의 경제소득 창출 정책이기에 다기능 농업의 부분집합이자 근간이라고 할 수 있다. 따라서 6차산업화에 여러 다양한 서비스를 연결한다면 다기능 농업으로써 발전가능성이 충분하고, 유럽의 다기능 농업과 차별되는 한국형 다기능 농업으로 승화될 수 있다. 단, 충남의 정책을 살펴보면 몇 가지 수정되어야 할 부분이 있다. 첫째, 농상공용합과, 6차산업화가 복합산업화라는 맥락에서 구분되어지지 않고 정책이 수행되고 있다는 점이며, 영세 농가를 중심으로 하는 6차산업화 보다는 농상공용합에 초점이 맞춰져 있다는 것이다. 6차산업과 농상공용합을 구분하지 않고 6차산업화의 영역 안에 농상공용합을 포함할 수 있다는 논리를 피력하는 전문가도 있으나, 6차산업화는 영세 소농가 경제소득 창출이라는 목적 하에 6차산업화 정책을 농상공용합 정책과 확실히 구분해야하고 하드웨어 중심 혹은 통합적 정책방안에서 벗어나, 농기계지원, 농산물 판매지원, 기술지원, 가공시설지원, 직판장 판매활동지원, 친환경농업 지원, 경관개선지원과 같은 세부적이고 소프트웨어적인 정책 마련이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 농어촌 체험마을이라 할 수 있는 농어촌개발정책은 다양한 농어촌개발 정책이 정부와 지자체 차원에서 시행되고 있으나, 다양한 체험마을의 목적이 차별화되지 못하고 있다. 포괄보조금제도로 통폐합되었다 하더라도 추진주체 혹은 추진사업에 따라 현장을 방문하여 보면 농업과 상관없는 시설과 체험객 위주의 관광사업이 진행되어 차별성이 결여되었다고 할 수 있다. 또한 충남의 경우만 보더라도 한 마을이 최대 5개의 사업을 진행하는 곳이 있으며 전체 체험마을의 농어촌개발사업 중복 평균 1.4개에 달해 충남 전체 마을 중 10%의 마을이 싹쓸이한다고 해도 과언이 아니다. 마을 개발사업의 중복성을 없애고 다양한 마을 주체가 참여할 수 있는 방안이 검토되어야 하고, 지원사업의 유기적인 연결이 필요할 것으로 사료된다.

셋째, 현재 진행되고 있는 농어업 6차산업화와 농어촌개발 정책은 농가의 경제소득 창출이라는 목적에 치중되어 있다. 농어업 6차산업화의 경우 생산·가공·판매라는 부가가치 창출에 역점을 두고 있고, 체험마을은 그 목적이 농업 생산 활동에서 파생되는 여러 농업의 어메니티를 방문객에게 보여주고 농산물도 판매하는데 목적이 있으나, 반대로 농업 생산 활동과 관련이 없는 체험활동들이 방문객을 유치하기 위한 방향으로 소득창출에 목적이 있다고 해도 과언이 아니다. 장기적이고 국가적으로 6차산업과 농어촌개발사업의 방향성이 소득창출에 목적을 두되 그 근원은 농업 생산 활동에 있으며 생산 활동에서 파생되는 역사·문화, 경관, 공동체,

자연환경 등을 어떻게 더 매력적인 상품으로 만들지에 대해 고민해볼 필요가 있다. 결과적으로 이러한 고민은 친환경 경관농업 더 나아가 농촌성을 회복하는 방향으로 발전 되어야 한다.

2) 힐링과 치유 패러다임을 활용한 다양한 사회적·마을기업

농촌 의료 정책과, 고령화 정책 등 농촌의 전반적인 복지 정책과 관련하여 사회적 기업과 마을기업의 역할이 매우 중요하다. 사회적 기업은 농촌의 사회복지 서비스를 확대할 수 있는 근거가 명확하며, 마을기업은 지역 공동체가 지역의 문제를 이해하고 지역특성을 반영하여 부가가치를 창출하는 것으로 농촌의 사회 문제를 해결할 수 있는 밑거름이 될 수 있다. 앞서 언급된 6차산업과 농어촌 개발사업에서도 경제소득 창출에 치중한 나머지 농촌 사회 복지 서비스와는 거리가 있었고 앞으로는 이러한 농촌 경제소득 사업과 더불어 사회복지 서비스가 접목된다면 농촌 사회 문제를 크게 해결할 수 있을 것으로 사료된다.

충남의 2012년도 사회적 기업 마을기업 현황을 살펴보면 사회적 기업은 농기업에서 일자리 창출형이 주를 이루고 있고, 마을기업은 농업 공동체의 소득 사업이 주를 이루고 있다. 농촌의 사회문제와 관련하여 사회적 기업과 마을기업 정책의 다변화가 필요한 시점이라고 보여진다. 농촌사회의 고령화 문제에 있어서는 사회적 기업이 농업과 연계하여 고령층 노인이 요양시설에서 일을 할 수 있는 방안을 마련하고, 마을 여성들은 아이들이 농촌에서 뛰어 놀 수 있는 농가형 돌봄 교실을 개설하며, 농촌에 의사나 간호사가 귀촌하는 경우 사회적 기업 형태의 농어촌 자연병원을 개설할 수 있는 방안을 검토할 수 있다. 또한 자연에서 농사를 지으면서 치유할 수 있는 병원(호스피스, 자폐아, 정신질환자)과 요양시설(치매, 알콜중독자, 고령노인 등) 및 농장에서 자연 방목 동물들과 뛰어 놀 수 있는 돌봄교실, 교육농장과 사회 부적응 청소년, 학교폭력 피해자(가해자)가 농장에서 일을 하면서 치유할 수 있는 사회적 기업 마을기업을 육성해서 도시민²⁾이 농촌 서비스를 이용할 수 있도록 할 수 있다.

따라서 사회적 기업과 마을기업의 유형을 사회복지 분야로 다양화할 필요가 있고, 6차산업과 연계하여 농촌 사회 문제를 해결할 수도 있다. 이는 결과적으로 농업 농촌이 지역화(Localization)할 수 있는 정책 방안이 모색되어야 할 것이다.

2) 유럽의 경우 사회서비스로서 농촌에서 치유하는 환자에게 의료보험 적용하여 농촌에서의 치유를 권장하고 있고, 돌봄교실의 경우에도 농촌 돌봄교실에서 아이를 맡길 경우 소득에 따라 교육비 지원을 받을 수 있다.

3) 농어촌 경관 개선 정책 강화

농촌이라 함은 도시를 제외한 모든 공간으로 자연 그 자체라고 하여도 과언이 아니다. 농촌이라는 장소는 깨끗하고 푸르며, 농촌만의 역사와 문화를 간직한 곳이다. 최근 농촌의 개발로 농촌다움을 잃고 있다고는 하나, 우리는 농촌이란 공간에 대해 누구나 동경 하고 있다. 농촌의 자연과 경관, 역사문화, 주거환경과 같은 외부효과를 농촌경관 혹은 어메니티(Amenity)라고하며, 농업생산으로 인해 홍수예방, 생물다양성 보호, 수질정화와 같은 기능을 다기능성(Multifunctionality of Agriculture)이라고 한다. 만약 농업생산 활동이 줄어들고 아파트가 들어서 마을이 점차 사라지며, 개발로 인해 자연이 훼손되고, 농약살포와 산림훼손으로 농촌자연이 훼손되었다고 한다면, 농업의 어메니티도 사라지고, 다기능성도 사라지게 된다. 또한 농촌에서 생산되는 농산물에 대한 신뢰도 떨어지며, 농촌을 방문하고 싶고 동경하는 사람도 점차 줄어들 것이다.

따라서 농업의 경관은 매우 중요하다. 경관을 살리고 보전하는 것은 농업의 동물복지, 친환경 생산 및 자원의 순환까지 결부된다. 이렇게 경관을 보전하는 것은 그 자체가 상품이 되고 스토리텔링(Story Telling)이 되어 농가소득으로 연계된다. 친환경으로 젖소를 사육하는 낙농가를 예를 들어 보면 사육되는 젖소는 우리에게 간혀 있는 것이 아니라 초지에서 뛰어놀고 풀을 먹어 건강한 우유를 생산한다. 배설된 분뇨는 다시 풀과 농작물로 순환되고 자연을 보호하게 되며 초지는 우수한 경관이 된다. 분뇨는 토양으로 순환되어 화학비료 사용이 감소되며 토양과 수질을 보호하는 결과를 낳는다. 이는 결과적으로 환경을 보호함과 동시에 경관을 개선하는 기능을 하고 농가는 아이들에게 신선한 우유에 대해서 이야기할 수 있다.

다기능 농업의 개념 하에서는 이러한 농업의 경관기능을 매우 중요시하고 있다. 향기를 잃은 꽃은 벌이 찾아오지 않듯이, 농촌경관이 파괴되면 농촌에서 요양하지 않을 것이고, 치유하지 않을 것이며, 방문하려 하지 않을 것이기 때문이다.

4) 우리나라 다기능 농업 현황 분석 결과 및 융합정책의 필요

우리나라의 다기능 농업은 매우 초보적인 수준이라고 할 수 있다. 다기능 농업의 세 개 전략별로 구분해 보면, 재편 전략이 상대적으로 활성화되어 있으나, 그 외 심화와 확대 전략은 매우 취약한 실정이다. 그러나 최근 5년간 우리나라의 다기능 농업은 꾸준한 성장을 하고 있는 것으로 평가된다. 그리고 이러한 경향은 전국적으로 유사한 현상을 갖고 있다. 그리고 다기능

농업은 대도시와 수도권을 중심으로 더 활성화되어 있는 것으로 나타났다. 반면 재편 전략은 전통적인 농업의 비중이 높은 곳이 활성화되어 있다.

다기능 농업의 재편, 심화, 확대의 전략의 상호관련성은 각각 개별적으로 추진되고 있어 상호 연계하여 시너지 효과가 발현되는 형태로 발전되는 양상을 보이지 않고 있는 것으로 판단된다. 이런 맥락에서 볼 때, 향후 다기능 농업을 추진함에 있어서 상호관련성이 높은 활동 간의 융복합화를 제고하는 정책이 추진되어야 하겠다.

한편 충남의 다기능 농업도 전국적 경향과 유사한 특징을 보이고 있다. 즉 재편 전략 중심으로 다기능 농업이 이루어졌고, 반대로 심화와 확대의 전략은 매우 취약한 수준이라고 할 수 있다. 그러나 전국적 수준과 비교해 보면, 충남의 경우 심화보다 오히려 확대 전략이 더 취약한 것으로 나타나고 있다. 이는 충남지역에서 친환경농산물의 비중이 최근 5년간 대폭 감소한 것에 기인한 것으로 판단된다. 특히 충남의 경우 직판 직거래를 제외한 모든 다기능 농업이 지속적인 감소추이를 나타내고 있기 때문에 다기능 농업을 육성하기 위한 지방정부 차원의 특별한 정책이 필요하다고 하겠다.

3. 다기능 농업 국내 적용 방안

첫째, Plog가 제시한 다기능 농업의 전략은 재편, 심화, 확대의 삼각형 구도로 다기능 농업 발전전략을 제시하였으나, 유럽 농업의 경우 대다수 국가가 농지보전이 잘 되어 있고, 유럽연합차원에서 초지 및 농촌환경에 대한 환경직불이 활발하여 농업의 다기능성으로부터 재편 혹은 심화하는데 큰 어려움이 없어 보인다. 반면 우리나라의 경우 급격한 경제발전으로 도시 환경 뿐만 아니라 주거환경 농촌환경 분야에 있어 환경 개선이 취약한 실정이다. 따라서 농촌개발정책과 다기능 농업 정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 농업의 재편 부분이 최우선 되어야 한다. Plog가 제시한 다기능 농업 전략의 경우 다기능 농업 전략을 단계적 발전 전략으로 보지 않고 수평적 혹은 삼각형 구도로 설명 되었지만, 우리나라에서는 초기 단계로서 재편이 최우선 전략으로 시행 되어야 하고 발전과정으로써 심화, 활용과정으로써 확대전략 형태로 단계적 전략 수정이 필요하다.

두 번째로 충남도에서 추진되었거나 추진하고 있는 농촌개발사업들을 종합적으로 점검해야

한다. 충남도에서 시행된 모든 농촌개발 사업들을 목적과 내용, 유형, 투자비용, 지역, 성과 등으로 구분하여 체계화하고 사업들 간의 중복성을 제거하는 한편, 사업들간 유기적인 연계될 수 있는 제도를 만들어 융합화할 수 있는 전략이 필요하다. 특히 충남의 경우 사회적기업, 6차 산업화, 협동조합, 농촌종합개발사업이 활발히 추진되고 있으므로 사업들을 연계 프로그램화 하여 다기능 농업 형태로 발전시키는 방안을 모색해 볼 수 있다. 즉, 6차산업화 혹은 농촌개발 사업을 중심축으로 하여 협동조합과 사회적기업 제도를 접목하면 치유, 힐링, 체험, 관광, 교육, 돌봄과 같은 사회적 농장(social farm) 형태로 성과를 낼 수 있다. 이는 유럽 다기능 농업 모델의 한 모형이다.

세 번째로 농촌환경에 대한 적극적인 투자가 필요하다. 농촌환경의 개선은 본 연구의 근본적인 배경이라 할 수 있다. 농촌환경이 개선되지 않고 파괴된다는 것은 우리자녀가 오염되거나 비 친환경 농산물 섭취가 점차 증가하는 것을 의미하고 국토의 3/4이 농지와 산지로 구성된 우리나라에서 쾌적한 공간에서 삶을 영위하는 것은 매우 어려운 현실이 될 수 있다. 농촌이라는 공간은 도시와 달리 역사, 문화, 전통, 특산물, 공동체, 풍습과 같은 향토자원을 갖고 있는 공간으로 농촌환경과 더불어 보전되어야 할 자원들이라 할 수 있다. 다기능 농업이라는 것이 단순히 쾌적한 농촌공간에서 생산된 농산물을 심화하고, 치유하는 농업으로 설명되었지만, 농촌의 향토자원 또한 농업생산활동에서 파생되는 외부효과로써 농촌경관과 향토자원의 보전은 다기능 농업의 재편 차원에서 매우 중요한 요소로 작용한다.

마지막으로 다양하고 세분화된 농촌개발프로그램이 필요하다. 기존 농촌개발 정책이 사업 위주로 농가가 사업계획서를 일정 규모의 예산에 맞추어 제시하면 예산이 투입되었다. 투자예산의 대부분은 시설비와 인건비로 80%이상 소진되었고 결과적으로 사업계획서에 맞춘 농촌개발사업이 되어 현재까지도 수많은 문제점을 야기해 오고 있다. 특히 중복되거나 비슷한 농촌개발 정책들이 추진되어 중복성 문제를 야기했을 뿐만 아니라, 제3장 국내농촌개발 정책 현황에서 결과 도출이 되었듯이 특정 농가/공동체에 사업이 집중되어 편중현상 및 특정한 대상 정책이라는 문제점이 제기되었다. 이러한 결과는 농촌의 부익부 빈익빈을 도시보다 더 큰 문제로 대두하고 있다. 농촌환경 및 농업을 재편하기 위한 초석이자 보편적인 농촌개발을 달성하기 위해서는 다양하고 세분화된 농촌개발 프로그램이 필요하다고 하겠다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
<관련용어정리>	3
제2절 연구 내용 및 방법	4
제2장 다기능 농업의 이론적 논의	6
제 1절 농업의 다기능성과 시장실패(Market Failure)	6
1. 농업의 다기능성(Multifunctionality of Agriculture)	6
2. 농업의 다기능성 국제적 논의	8
3. 농업의 시장실패와 외부효과(Externality)	9
4. 시장실패의 제거와 다기능 농업(Multifunctional Agriculture)의 전제	11
제2절 다기능 농업(Multifunctional agriculture)의 개념	13
1. 다기능 농업의 의의	13
2. 다기능 농업의 개념	14
3. 다기능 농업과 6차산업화는 다른 것인가?	16
4. 다기능 농업의 효과	20
제3장 다기능 농업의 국내외 실태 분석	30
제1절 국내현황	30
1. 정책분석	30
2. 현황분석	48
3. 사례분석	60
제2절 다기능 농업 해외 현황	72
1. 정책분석	72

2. 이탈리아와 네덜란드의 통계 분석	77
3. 사례 분석	83
4. 소결	90
 제4장 다기능 농업으로써의 활성화 방안	 91
제1절 다기능 농업 추진 전략 체계	91
제2절 다기능 농업 전략별 추진전략	94
1. 재편전략(기본원칙)	94
2. 심화 전략	96
3. 확대 전략	97
4. 융합화 전략(직불금 제도의 확대)	100
 제5장 결론	 105
 참고문헌	 110
 부 록	 114

표 차례

<표 1-1> 연구의 흐름	5
<표 2-1> OECD, FAO의 다기능성 세부 내용	7
<표 2-2> 다기능 농업과 6차산업화의 비교	19
<표 2-3> 다기능 농업과 6차산업의 이론적 차이	19
<표 2-4> 유럽 농가정보 DB(FADN) 체계 하에서의 다기능 활동 분류	23
<표 2-5> 기존 농가와 다기능 농가의 전략 비교(Brunori, 2009)	24
<표 3-1> 일본 농어업 6차산업과 농상공 연계 정책 비교	30
<표 3-2> 충남 농어업 6차산업화 정책 현황	31
<표 3-3> 마을만들기사업의 주무부처별 구분	32
<표 3-4> 마을만들기 사업의 사업목적별 구분	33
<표 3-5> 충남 농어촌 개발 사업의 중복성	33
<표 3-6> 충청남도 마을만들기 관련사업 시·군 별 분포	34
<표 3-7> 충남 (예비)사회적 기업 현황(2012)	35
<표 3-8> 마을기업 현황(2012)	36
<표 3-9> 경관 관련 주요 법률 현황 및 내용	37
<표 3-10> 제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획(2010 ~ 2014)	38
<표 3-11> 농어촌 환경·경관 개선분야 주요 정책 사업	39
<표 3-12> 서천군 농어촌 경관 관리 사업 현황(2006)	40
<표 3-13> 농촌의 고령화 전망(단위 : 천명, %)	41
<표 3-14> 도시 농촌 학생 수 변화(명)	43
<표 3-15> 우리나라 다기능 농업의 분석변수	49
<표 3-16> 우리나라 다기능 농업의 현황분석 표본	50
<표 3-17> 우리나라 다기능 농업의 현황(2010)	52
<표 3-18> 우리나라 다기능 농업의 현황(2005)	53
<표 3-19> 우리나라 다기능 농업의 변화(2010-2005)	54
<표 3-20> 충남 다기능 농업의 현황(2010)	56
<표 3-21> 충남 다기능 농업의 현황(2005)	57
<표 3-22> 충남 다기능 농업의 변화(2010-2005)	58

<표 3-23> 차황자원순환법인 일반현황 -----	60
<표 3-24> 차황자원순환영농조합법인 다기능 효과 -----	62
<표 3-25> 차황자원순환영농조합법인 다기능 전략측면 -----	63
<표 3-26> 금산군 아토피 안심학교 다기능 효과 측면 -----	66
<표 3-27> 금산군 아토피 안심학교 다기능 전략 측면 -----	66
<표 3-28> 하동군 야생차 산업 다기능 농업 효과 -----	70
<표 3-29> 하동군 야생차 산업 다기능 농업 전략적 측면 -----	71
<표 3-30> 네덜란드 다기능 농업 TF(task force) 주요 목표 -----	72
<표 3-31> 네덜란드 다기능 농업 형태 및 경제성과 지표 -----	74
<표 3-32> 이탈리아 농업의 재편, 심화, 확대성 전략 보급현황(2006년) -----	78
<표 3-33> 토스카나 지역농가의 '확대' 현황 -----	79
<표 3-34> 토스카나 지역 농식품 네트워크의 '심화'현황 -----	79
<표 3-35> 토스카나 지역 농가의 '재편성'현황 -----	79
<표 3-36> 이탈리아 주별 다기능 활동 - 농가, R&D 및 농촌지도센터의 투자 ----	80
<표 3-37> 이탈리아 다기능활동 유형별 R&D 및 농촌지도센터의 투자 ----	81
<표 3-38> 이탈리아의 각 주별 다기능활동(농가, R&D, 농촌지도센터) -----	82
<표 3-39> 빌라 카프라레시아 농장 다기능 농업 현황 -----	83
<표 3-40> 칸나스 농장 다기능 농업 현황 -----	84
<표 3-41> 플로리디아 농장 다기능 농업 현황 -----	84
<표 3-42> 타르텔리 농장 다기능 농업 현황 -----	85
<표 4-1> 다기능 농업 추진 전략 -----	92
<표 4-2> 유럽연합 공통농업정책(CAP)에서 직불제의 내용 -----	100
<표 4-3> 스위스 직불예산 규모 추이 -----	101
<표 4-4> 다기능 농업을 위한 직불금 제도의 필요성 -----	104

그림 차례

<그림 2-1> 농업의 시장실패	10
<그림 2-2> 양의 외부효과 시장실패 제거	11
<그림 2-3> 농업·농촌 관련 시장과 정책 변화	14
<그림 2-4> 다기능 농업의 유형 및 전략	16
<그림 2-5> 6차산업과 다기능 농업	18
<그림 2-6> 다기능 농업의 3가지 효과	20
<그림 2-7> 상이한 농촌개발활동 유형들 간의 상호연결성(유럽농가 조사결과) ...	25
<그림 2-8> 다기능 농가 모델(Nazzaro and Marotta, 2010: 867)	26
<그림 2-9> 다기능 농업으로의 전환을 위한 3가지 요소와 3가지 효과	27
<그림 2-10> 다기능 농업의 공간적 확장 모식도	28
<그림 3-1> 차황자원순환법인 다기능 농업 형태	61
<그림 3-2> 네덜란드 다기능 농업의 형태	73
<그림 3-3> 이탈리아와 네덜란드의 다기능 농업 실천현황	77
<그림 4-1> 친환경 농업과 비친환경 농업	94
<그림 4-2> 우리나라와 유럽의 농촌개발 정책 형태	102
<그림 4-3> 농촌개발사업의 융복합화 모식도	103

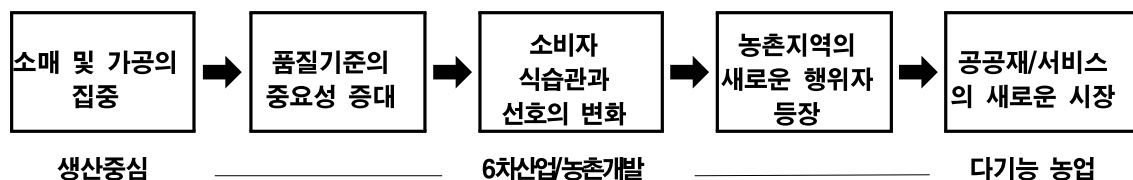
제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경 및 목적

과거 농업은 식량생산이라는 주목적을 달성하기 위한 방편으로 간주되었다. 국가의 정책 또한 굶주림으로부터 탈피하기 위한 식량증산 계획 정책과, 고품질 농산물 생산을 위한 품종개발 및 기술개발 정책이 주로 수행되었다. 최근에는 FTA/DDA등 수입 개방화 추세에 따라 농가 소득 안정화와 안전한 먹거리 제공을 목적으로 농업의 6차산업화와 농상공융합 정책 또는 로컬 푸드 정책으로 지역순환 농식품 체계 구축 정책이 국내에서 활발히 추진되고 있는 상황이다.

<그림 1-1> 농업 정책의 시대적 변화



자료 : Renting(2008)을 재수정

유럽의 경우에는 수입개방화에 따라 농촌현실이 우리와 비슷한 유럽의 농산물 수입국 중심으로 다기능 농업(multifunctional agriculture)이 주요 농업정책으로 추진되고 있다. 다기능 농업 정책은 농업 경제소득 정책, 사회복지 정책, 로컬푸드 정책, 환경보호 정책 등을 포괄하는 고차원적인 포스트 생산주의적(post-productivist) 개념이라 할 수 있다(Renting, 2008, Clark 2010).

1980년 우르과이라운드(UR)가 타결되면서 자국 농업의 보호를 위한 이론적 배경으로 농업의 생산 기능 이외에 다기능성에 대한 관심이 증폭되기 시작 하였고 농산물 수입 비교하위 국가인 한국과 일본 그리고 유럽 국가를 중심으로는 다기능성에 따른 농업보조금(직불제) 정책을 적법화하는 연구가 다수 진행되었다. 우리나라 또한 다기능성에 관한 정책은 농촌 경관 관리 정책 혹은 어메니티³⁾(amenity) 보호 정책으로 최근 추진되고 있으나 연구 분야에 있어서

3) 어메니티(Amenity)와 관련된 정책은 주로 농촌조경학에서 다루어 졌으며, 기존 농어촌 개발정책의 패

는 경제가치 산출과 같은 이론적 연구에 머물러 있는 실정이다. 유럽과 네덜란드의 경우에는 다기능성을 농업의 경제적 소득효과로 전환하는 연구와 정책들이 사회적(social), 환경적(environmental), 경제적(economic) 효과 차원에서 다수 추진되고 있고 유럽연합 농정(CAP : Common Agriculture Policy) 개편의 핵심키워드이자 LEADER프로그램의 일환으로 다기능 농업에 대한 지원이 활발히 추진되었거나 추진되고 있다.

우리나라는 몇 년 전까지만 해도 농어촌 종합개발 사업과 같은 체험마을 사업이 대부분이었으나 농가 소득 창출이라는 정책 목표 하에 최근에는 일본의 6차산업화 정책이 박근혜 정부 출범 이후 가장 활발히 추진되고 있는 정책이다. 농가의 경제 소득 창출이 분명 이농현상, 친환경 농업 활성화, 농촌의 활력 증진과 같은 농촌문제를 어느 정도 해결할 수 있겠지만 농촌이 급속히 고령화되고 있고 농촌개발 정책, 고도 산업화 정책이 진행되면서 농가의 빈부격차가 심해지면서 환경 피해로 인한 농촌의 순수성이 사라지는 부작용을 낳고 있어 경제적 기능에만 치중하는 농촌개발사업 보다는 농업의 사회 환경적 기능까지도 동반성장 가능한 다기능적 농업 정책이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

본 연구의 목적은 국내에서 시행되고 있는 농촌 경제 활성화 정책 및 다양한 농촌개발에 대한 문제점을 파악하고 유럽의 다기능 농업의 이론적 개념을 정형화 하여 국내 6차산업화 정책의 발전적 모델 혹은 다기능적 모델 적용방안에 대해 연구하고자 한다.

해로 인한 농다움의 상실을 극복하고자 하는 이론에서 시작되었다.

<관련용어정리>

- 다기능 농업(Multifunctional Agriculture) : 농업생산과 더불어 파생되는 다기능성(혹은 : Amenity)을 활용 농업이외의 서비스를 하나 이상 농업과 더불어 추진하는 것
- 다기능성(Multifunctionality of Agriculture) : 농업생산이 농산물 이외에 추가적으로 사회에 대해 기여하는 바(권오상 2007)
- 양(+)/외부효과 (Positive Externality) : 농업 생산 활동에서 추가적으로 파생되는 긍정적인 기능으로 생물다양성 증진, 경관보전, 식량안보, 홍보예방, 역사문화 보호 기능을 의미함.
- 음(-)의 외부효과(Negative Externality) : 양(+)/의 외부효과와 반대되는 개념으로 농업 생산 활동에서 파생되는 부정적인 기능으로 농약살포에 따른 환경오염, 분뇨배출에 따른 수질오염, 경지훼손, 간척사업, 경관훼손, 지역 역사문화자원의 훼손 등이 이에 속함.
- 다각화농업(Diversified Agriculture) : 농업 생산 활동 중 여러 농촌 내부 자원을 활용 하여 내부화(mobilisation/endogeneous)를 모색하는 방안
- 농어업 6차산업화(6th Industry) : 농업 생산 활동을 중심으로 2차 가공, 3차 서비스를 연계 하여 농가 소득을 증대시키기 위한 농업정책
- 농상공융합(Agricultural Convergence) : 농업생산, 가공, 유통에 있어 주체간 상호 교류 융합을 하여 시너지 효과를 기대 하기 위한 방안
- 융복합 농업(Integrative Agriculture) : 농업 생산 활동만으로 보는 시각이 아닌 에너지, 생명공학, IT까지로 농업을 첨단화 복합화 하는 것임.

제2절 연구 내용 및 방법

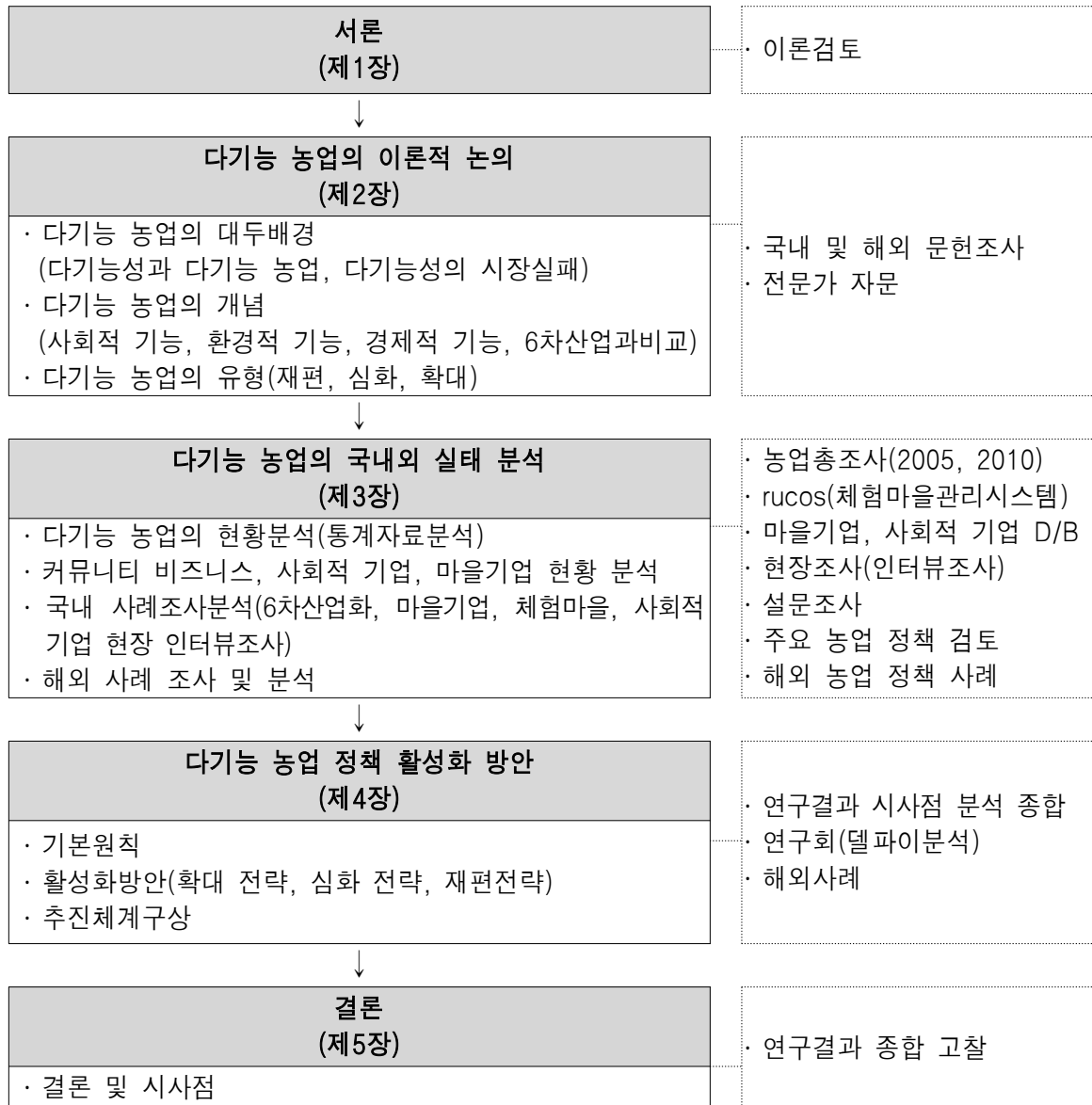
본 연구의 주요 내용은 첫째, 시대적 접근으로써 농업은 기본적으로 다른 사업과 달리 상품 생산과 함께 환경보전, 전통문화 유지, 식량안보 등과 같은 외부효과를 산출한다는 이론을 제시하고, 농업의 다기능성에 따른 시장실패를 지금까지는 보호무역주의의 합리화 수단으로써 직불금 혹은 보조금 지급을 합리화하는 이론을 정립하였으나, 농업의 포스트 생산주의적 개념으로써 농업의 여러 기능들을 농가에서 직접 소득화 하는 방향성을 이론적으로 제시하고자 한다.

두 번째로는 포괄적 접근으로써 그동안 농업은 식량생산에 주목적으로 농가 소득 창출에 초점이 맞춰졌으나, 본 연구에서는 농업에서 파생되는 여러 다기능성을 활용 사적재화 서비스인 돌봄(care), 교육(education), 관광(tourism), 치유(healing)를 가능하게 하는 다기능적 농업의 개념 및 추진전략에 대한 이론을 제시하고자 한다. 이러한 사적서비스를 소득효과로 전환하는데 있어서는 농촌다움(rurality)이 매우 중요한 요소로 작용하고 농촌다움과 농촌경관을 회복해야 하는 이유 또한 제시할 것이다.

세 번째로는 현황분석으로 우리나라 및 충남의 다기능 농업 수준을 다기능 농업의 주요 유형인 재편, 심화, 확대로 구분하여 다기능 농업의 현재 수준을 분석하고 앞으로 정책적 융합으로써 필요한 점은 무엇인지에 대한 통계분석을 실시할 것이다. 또한 네덜란드와 이탈리아의 다기능 농업 우수사례를 정책과 현장 중심으로 제시할 것이다.

마지막으로 융합화 정책(정책적 함의)으로써 지금까지 연구한 내용을 총괄하여 농촌개발 정책의 문제점을 제시하고 다기능 농업의 필요성을 명확히 하며, 다기능 농업 정책을 어떠한 형태로 수립되어야하는지를 제시하고자 한다.

〈표 1-1〉 연구의 흐름



제2장 다기능 농업의 이론적 논의

제 1절 농업의 다기능성과 시장실패(Market Failure)

1. 농업의 다기능성(Multifunctionality of Agriculture)

농업의 다기능성(multifunctionality of agriculture)이라는 개념이 국제사회에 처음 등장한 것은 1992년 리우 정상회의에서 이다. 이후 1995년 캐나다 퀘벡주에서 개최된 국제연합식량농업기구(FAO) 창설 50주년 기념 농업각료회에서 ‘다원성(multifunctionality)’이라는 용어가 공식적으로 사용되었으며(강혜정, 2007), UR(Uruguay round) 협상시 농업 부문의 비교역적 기능(Non-Trade Concerns, NTCs)으로써 농산물 시장 개방을 주장하는 수출국의 입장에 대응한 수입국들의 자국 농업 보호 논리로 강조되면서 국제사회의 주목을 받기 시작하였다(황정임 외, 2009)

2001년 OECD에서는 농업의 다기능성을 “Multifunctionality refers to the fact an economic activity may have multiple outputs and, by virtue of this, may contribute to several societal objectives at once : 다중 산출을 하는 경제활동 효과이면서 동시에 다양한 사회적 목적에 기여하는 것” 이라고 명시하고 있다. 권오상(2007)은 “다기능성은 농업생산이 농산물 공급 외에 추가적으로 사회에 대해 기여하는 바”를 농업의 다기능성으로 정의하고 있다.

OECD와 권오상 등의 농업의 다기능성에 대한 정의는 농업이 가지고 있는 공익성(public goods)과, 결합성(jointness), 환경보전과 같은 양(+)의 외부효과를 추가적인 생산형태로 정의하고 있는 것이라고 할 수 있다.

OECD와 FAO 그리고 우르과이라운드 이후 설립된 WTO에서 정의하는 농업의 다기능성의 세부 내용은 <표 2-1>과 같고 크게 사회적 기능(social functionality), 환경적 기능(environmental functionality), 경제적 기능(economic functionality), 식량안보(food security), 문화적 기능(Cultural function)로 구분하고 있다. OECD는 단순히 경제학적 차원에서 단편적으로 다기능성을 농업의 외부효과 혹은 비시장재(Non-Commodity Outputs : 이하 NCOs)로 규정하고 있어 농업 생산이외의 부가기능으로 설명하고 있는 반면, FAO의 경우 농업의 다기능성을 활용 농업소득 창출 수단으로써 더욱 포괄적인 농업생산기능으로 규정하고 있다.

〈표 2-1〉 OECD, FAO의 다기능성 세부 내용

구분	기 능	
OECD	① 경관(Landscape) ② 종생태계 다양성(Species and ecosystem diversity) ③ 토양의 질(Soil quality) ④ 수질(Water quality) ⑤ 대기의 질(Air quality) ⑥ 물이용(Water use) ⑦ 경지보전(Land conservation) ⑧ 온실효과(Green-house gasses) ⑨ 농촌활력화(Rural viability) ⑩ 식량안보(Food security) ⑪ 문화유산(Cultural heritage) ⑫ 동물복지(Animal welfare)	
FAO	사회적 기능 (Social function)	① 도시화 완화(Mitigation of urbanization) ② 농촌공동체 활력(Viability of rural communities) ③ 피난처 기능(Sheltering function)
	문화적 기능 (Cultural function)	④ 전통문화계승(Transmission of cultural heritage, identity, values and tradition) ⑤ 경관제공(Offering beautiful rural landscape)
	환경적 기능 (Environmental function)	⑥ 홍수방지(Preventing flood) ⑦ 수자원함양(Retention of water) ⑧ 토양보전(Soil conservation) ⑨ 생물다양성(Biodiversity)
	식량안보 (Food Security Function)	⑩ 국내식량공급(Supplying domestic foods) ⑪ 국가 전략적 요청(National strategic needs)
	경제적 기능 (Economic function)	⑫ 공동체의 균형발전과 성장(Balanced development and growth of communities) ⑬ 경제위기 완화(Buffer of economic crisis)

자료 : 서동균(2002)을 재구성

2. 농업의 다기능성 국제적 논의

농산물 수출입 개방이 과속화 되기 전인 UR 농업협상 이전까지 농업은 비교우위원리에 입각한 자유 무역의 대상에서 제외되어 대부분의 국가에서 농업과 농촌사회 유지에 필수적인 주요 농산물에 대한 국경보호가 가능하였고, 농업의 순기능인 농업생산 기능과 환경보호, 사회적 기능, 농업의 외부효과에 대한 가치를 과소평가 하였다. 이후 1948년 GATT 가 창설되고 농업부문이 다자간 무역자유화 협상분야가 포함된 UR 농업협상을 계기로 수입국의 자국내 농업 생산 활동의 피해를 농업의 다기능성으로써 문제를 해결하고자 하였다(임정빈 2003).

1993년 UR 농산물 무역 타결 이후 1995년 WTO가 출범하였으며 이후 농산물 무역자유화 추세가 가속화됨에 따라 한국, 일본, EU과 같은 농산물 수입국을 중심으로 무역자유화가 자국의 농업 생산 활동을 위축시킬 것이고 농업 생산 활동에서 파생되는 비시장적 재화 즉 다기능성과 같은 환경보호기능, 사회적 기능, 문화적 기능이 축소될 것이라고 주장하였다.

OECD에서는 1998년 3월 농업각료회의에서 농업의 다기능성은 농업생산 이외의 다양한 추가적인 기능을 농업의 다기능성이라고 공식적으로 사용하였다. 1998년 5월 제 127차 OECD 농업위원회에서 농업의 다기능성에 대한 논의를 농업의 외부효과(externality), 공공재적 성격(Public good), 결합 생산적 특성(jointness) 등 구체적인 경제 이론적 개념을 사용하여 다기능성에 대해 논의하기 시작하였다. 이후 2000년 까지 세 차례에 걸쳐 식량안보를 포함 환경보호, 경관보전 등과 같은 농업의 외부효과를 국제적 차원에서 논의되기 시작하였다. 2000년 6월에는 워싱턴에서 다기능성의 가치평가를 위한 워크숍을 진행하기도 하는 등 농업의 다기능성에 대한 인식이 증폭되었다.

다기능성에 대한 논의는 농산물 자유 무역, 식량안보, 자국의 농업 역사·문화와 연관되어 있어 각국의 오랜 지리적 요소 및 농촌 환경에 따라 상이하게 해석되며 국제적 합의를 도출하는 것이 매우 어렵다. OECD는 농업의 다기능성에 대한 합의점을 모색하고자 학술적으로 다양한 전개를 하고 있다. 특히 WTO이후 보호무역이라는 틀 안에서 다기능성에 대한 해석이 주요 농산물 수입국과 수출국 사이에서 자국 농산업 보호와 이익추구로 인해 의견이 충돌이 있는데 한국이나 일본 유럽의 일부 농산물 수입국들은 개방화로 인한 자국 농업의 피해를 줄이고자 농업의 다기능성을 농업생산의 일부로 인정하여 무역장벽을 설치하는데 이용하고자 하였으며, 이에 맞서 뉴질랜드, 호주와 같은 농산물 수출국은 비시장 재화에 대한 소득직불제도를

활용해 농산물 가격 경쟁력을 떨어트리려는 무역장벽으로 사용하고자 한다는 주장을 하고 있는 실정이다.

3. 농업의 시장실패와 외부효과(Externality)

자유시장경제하에서 시장 가격은 생산자에게 산출물(Output)을 어느 정도까지 생산을 해야 하는지를 알려주는 중요한 결정요인이다(윤태연 2004). 시장의 가격신호에 따라 산출물의 생산량을 결정한다면 사회적 최적 수준의 생산이 이루어질 수 있다. 만약 시장의 가격이 왜곡되어 생산자에게 전달된다면 생산자는 시장정보에 따른 합리적 의사결정을 하여도 결국 사회적으로 왜곡된 분배에 따른 시장실패가 발생하게 된다(정현희 2008).

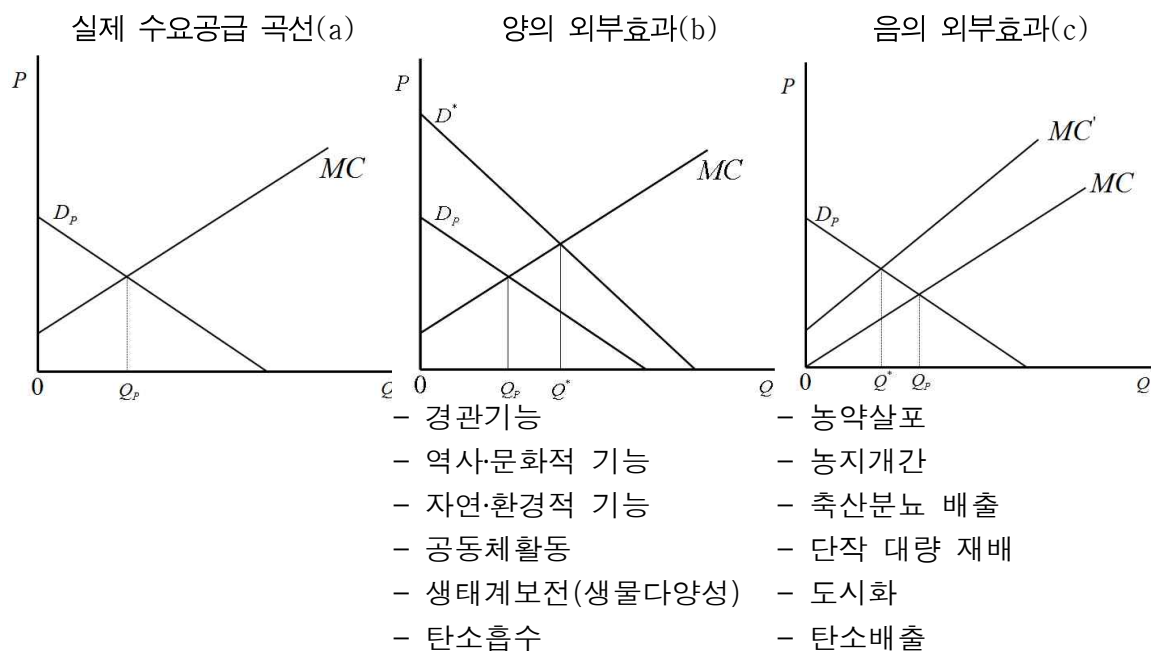
공공재(public goods)의 성격을 지니는 상품은 시장이 왜곡된 분배로 인해 시장실패가 발생할 수 있으며 완전한 소유권을 행사할 수 있는 재화와 달리 공공재는 대가를 지불하지 않고도 소비할 수 있는 비배타성(non-excludability)과 이들의 소비를 막을 수 있는 방법이 없는 비경합성(non-rivalness)을 가진다(2008, 권오상). 농업생산 활동으로 발생하는 다기능성 또한 이러한 공공재적 성격을 지니며 이로 인해 시장실패가 발생한다.

외부효과는 소유권이 배타성을 갖추지 못하여 발생하는 것으로 농업의 경우에는 양(+)/음(-)의 외부효과가 발생한다. 만약 외부효과가 없거나 동일하다고 가정할 경우 <그림 a>와 같이 농가 소득은 사적 한계비용곡선 MC_p 와 농산물 수요곡선 D_p 가 일치하는 지점인 Q_p 에서 사회적 최적점이 이뤄진다. <그림 b>는 농업의 다기능성으로 인한 양의 외부효과를 보여주고 있다. 실제로 농업은 생물다양성보전, 경관기능, 문화적다양성, 공동체 활동, 수질정화기능과 같은 농업생산물 이외에 양의 외부효과를 발생시키고 비배타성으로 인해 누구나 이러한 기능들을 이용할 수 있다. 그림에서 보는 것과 같이 농산물에 대한 수요곡선 Q_p 와 한계비용곡선 MC 가 만나는 Q_p 만큼의 농산물을 생산되지만, 양(+)의 외부효과로 인해 소비자는 Q_p 가 아닌 Q^* 에서 사회적 최적점이 발생하여 생산자는 더 작은 양을 생산하는 시장의 실패를 발생한다. <그림 c>는 양의 외부효과와 반대적인 경우로 농약살포로 인한 토양오염, 축산 분뇨 방출, 산림개간, 단일품종 대량생산으로 인한 생태계 파괴와 같은 음(-)의 외부효과를 설명한다. 농가의

사적인 한계비용곡선 MC 는 사회 전체의 비용곡선과 일치하지 않고 농가에 의한 환경파괴로 인해 사회적인 한계비용곡선은 사적 한계비용곡선보다 더 높은 곳에 위치한 MC' 로 곡선이 이동하게 되고 사회 전체의 입장에서 바람직한 농가의 생산량은 Q_P 가 아닌 Q^* 가 되어버린다. 사회최적 비용뿐만 아니라 소비자 입장에서조차 환경파괴로 인한 농촌을 방문하고자 하지 않는 현상으로 인해 다기능성을 저해할 수 있고, 이로 인해 농가소득을 저해 하는 원인이 되기도 한다.

농업에는 이렇게 외부효과에 따라 시장의 실패가 발생하나 대부분 국가에서 음(-)의 외부효과 보다는 양(+)의 외부효과가 매우 크기 때문에 농촌성을 바탕으로 하는 체험활동, 관광, 사회적투자 등에 대한 형평성에 있어 합리화할 수 있다. 그러나 계속적인 농촌의 음(-)의 외부효과 발생은 농촌과 농가는 물론 국가의 위기를 초래할 수 있어 음(-)의 외부효과를 최소화하고 양(+)의 외부효과는 극대화하는 방향으로 정책이 추진되어야 한다.

〈그림 2-1〉 농업의 시장실패



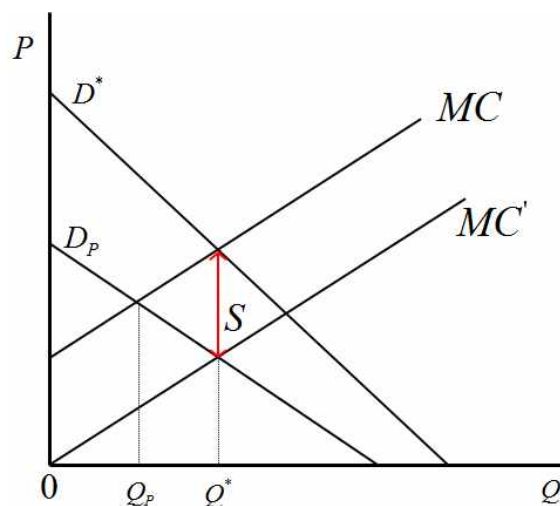
참조 : 권오상 「환경경제학 제2판」, 2007, pp. 79 <그림 4-3>

4. 시장실패의 제거와 다기능 농업(Multifunctional Agriculture)의 전제

권오상은 「환경경제학 제2판」에서 시장실패의 원인을 이론적으로 설명하고, 이러한 시장실패의 해결방법으로 사적교섭(Private Negotiation)과 사법적 해결 그리고 제도적 · 행정적 규제를 통한 세 가지 방법을 제시하였다(정현희 2008).

농업의 시장실패의 경우 소유권 문제와 공익적 기능을 수행하는 역할 특성상 이해 관련 당사자 수가 많고 인과관계가 불확실하여 사적교섭방법과 사법적 해결방법을 적용하기에는 한계가 있기 때문에 환경문제와 같은 사안에 대해서는 일률적으로 적용되는 규칙을 정하고 이의 준수를 의무화하여 시장의 실패를 제거하거나 완화하는 것이 효율적이다. 농업의 음(-)의 외부효과에 있어서도 대부분 제도적인 규제를 취하는 방법과, 캠페인이나 교육을 통해서 친환경적인 생산을 유도하는 방법으로 시장실패를 제거할 수 있다.

〈그림 2-2〉 양의 외부효과 시장실패 제거



농업의 양(+의 외부효과에 대한 시장실패를 제거하는 가장 간단하고 널리 쓰이는 방법은 정부가 직접적으로 양의 외부효과를 발생시키는 농업 생산 활동 대해서 단위면적당 직불금(subsidy) 혹은 환경개선비용을 지불하는 방법이다. 직불금의 경우 비록 금액을 결정하는 것이 매우 어려우나, 농업의 가치평가를 시행하여 기준을 마련하는 연구가 진행되고 있다.

앞서 제시한 외부효과에 대한 수요공급 곡선에서 농업의 다기능성 혹은 양(+의 외부효과로

인해 사회적 최적 공급량인 Q^* 가 아닌 Q_p 만큼만 공급이 되어 생산자는 생산량을 줄이게 되는 시장실패를 가져온다. 시장실패를 제거하기 위해 정부가 다기능성으로 인한 사회적 후생비용인 S 만큼을 보조금 형태로 지불한다면 한계비용 곡선 MC 는 MC' 로 이동하게 되고 사회적 최적인 Q^* 만큼 생산하게 되어 시장실패를 제거할 수 있다.

한편 다기능 농업의 경우에는 다기능성을 경제적 수단으로 변환하는 농업의 형태로는 치매 노인을 대상으로 하는 농가 힐링(healing), 자폐아 치료, 돌봄(care), 사회 부적응자를 대상으로 하는 농가치유를 들 수 있다. 이러한 경제 사회적 수단들은 농업에서 파생되는 양(+)의 외부효과 존재해야 하는 것들로, 농업의 음(-)의 외부효과가 발생하는 지역에서는 경제적 성과를 기대하기 어렵다. 예를들면 농촌에서 치유를 원하는 환자나 노령자는 황폐화된 농촌이나, 농촌환경이 훼손된 곳에서 치유활동을 보장하기 어려울 것이고, 어린이를 맡기는 보호자 입장에서도 자연 속에서 뛰어 놀고자 하는 마음이 사라져 필요성을 느끼지 못할 것이다. 또한, 경제적 측면에서도 가축분뇨, 농약살포 등 비 친환경 적인 먹거리에 대한 수요가 감소될 수 있다. 따라서 농업의 외부효과로 인한 시장실패를 농가 자체의 경제적 활동으로 <그림 2-2>에서와 같이 S 만큼 사회적 최적을 달성할 수 있다. 이로써 사회적 왜곡효과와 도덕적 해이 그리고 자유무역에 따른 법규를 위반하는 경우를 제거할 수 있다. 즉, 다기능 농업은 농업의 양의 외부효과를 극대화 하는 방향으로 전개되어야 하고, 농업 생산 활동의 다양성, 전통농업 방식과 같은 자원 순환형 농업, 친환경 농업, 다각화 농업과 같은 농촌 환경을 개선하는 활동이 다기능 농업의 기본전제가 되어 한다.

따라서 다기능 농업은 다음과 같은 기본전제 혹은 선행조건이 필요하다. ①친환경 농업 방식 ② 다각화 농업(mixed agriculture) ③ 경관보호 및 농촌환경개선 ④자원의 순환, ⑤ 공동체 활동 및 역사·문화 보호 ⑥생물다양성 보전 이 그것이다. 이 같은 다기능농업의 전제조건에 대해서는 차후 설명하기로 한다.

제2절 다기능 농업(Multifunctional agriculture)의 개념

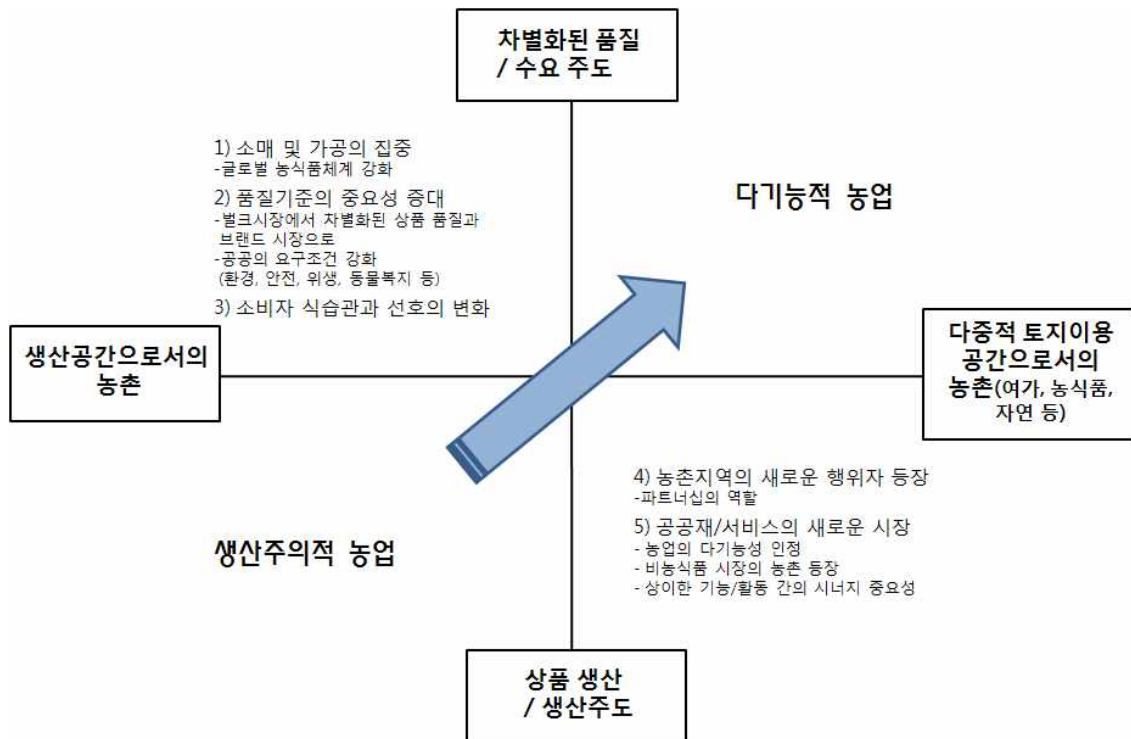
1. 다기능 농업의 의의

농업은 자연 속에서 매우 복잡한 체계로써 운영되며 다기능으로 빈곤과, 기아퇴치 뿐만 아니라, 인간의 영양과 삶의 공정성, 환경적, 사회적으로 매우 중요한 역할을 한다(2008, UNEP). 농업은 농산물과 같은 시장재(CO : Comodity goods)와, 농촌으로부터의 경관 및 사회 문화적 요소인 비시장재화(NCO : Non commodity goods)를 동시에 생산하는 결합생산(Joint Productivity) 형태를 지닌다. 지난 60여 년 동안 국가는 농업이 생산 집약적이고(intensive production) 경제성이 뛰어난 농산물 재배 체계로 발전될 수 있도록 하는 정책을 시행하였고 농업의 비시장재화에 대한 관심 보다는 생산기능에 더 큰 비중을 두었다. 이러한 시장 중심적 경제는 농촌환경과 자연환경 생태계를 악화시켰고 자국 농산물 시장 또한 경쟁력이 있는 단일 농산물 생산 형태로 변해 식량안보에 취약한 형태로 변했다.

최근 유럽에서는 기존의 생산주의적 농업(productivist agriculture)의 패러다임에서 점차 포스트 생산주의적(post-productivist)적 농업의 형태로 다기능 농업으로 전환하고자 하는 경향이 뚜렷하다. 1993년도부터 시행된 EU 공통농업정책(CAP : Commom Agriculture Policy) 및 LEADER 프로그램으로 다양한 농업발전 프로그램이 추진되고 있다. 특히 네덜란드는 농업을 친환경 및 다각화(diversified agriculture)하고 농업의 다기능성을 활용 돌봄, 치유, 교육, 관광, 레크리에이션 활동과 같은 형태의 다기능 농업을 적극적으로 전개해 가고 있는 추세다.

유럽 다기능 농업(multifunctional agriculture; MFA)의 의의는 미래 농업과 농촌개발을 어떻게 할 것인가에 대한 과학적이고 정책적인 논쟁의 과정에서 등장하였다. 다기능 농업은 식량과 섬유를 생산하는 고전적 역할을 탈피하는 농업적 활동을 의미하고 재생가능한 자원의 관리, 경관과 생물다양성의 보전, 농촌사회의 사회경제적 생존에 기여하는 다양한 활동을 의미한다(Renting et al. 2009; Hajanlka and Alsjos, 2009; Van Huylenbroeck and Durand, 2003).

〈그림 2-3〉 농업·농촌 관련 시장과 정책 변화



자료 : Renting(2008), 허남혁(2012)

2. 다기능 농업의 개념

다기능 농업의 개념은 유럽 및 네덜란드에서 주로 적용되고 있으며 농업과 농촌이 농업 생산 활동을 넘어서는 경제활동으로 정의하고 있다(2011, VNG)⁴⁾. 또한 농업의 외부효과를 활용하여 농업과 다른 서비스를 하나 이상 제공하는 것을 다기능 농업으로 정의하기도 한다(2012, Hans Humi). 과거 생산 중심적 산업에서 탈피하여 농산업에서 파생되는 여러 다기능성 혹은 양의 외부효과를 서비스 형태로 농가 소득사업으로 전환하는 것이라 할 수 있으며, 농업의 기초적인 기능인 식량 생산을 넘어 생물다양성 회복, 환경정화, 어메니티 복원, 문화유산 활용, 식량안보 등 과거

4) Multifunctionele landbouw is als begrip geïntroduceerd om aan te geven dat landbouw en landbouwbedrijven meer doen dan landbouwproductie(2011, VNG)

농업 분야에서 크게 주목받지 못했던 여러 분양의 사회적 요구에 부합하는 농업이라고 할 수 있다(Belletti G. 2002). 이는 농업의 외부효과인 다기능성을 농업의 소득사업으로 전환하는 것으로 농업 생산 활동과 환경과의 밀접한 관계를 의미하며, 서비스 산업이라 할지라도 농업과 이질적이지 않고 유기적인 가치사슬(Value Chain)과 같은 농업 형태라 할 수 있다.

이러한 다기능 농업은 환경과 문화, 그리고 농촌개발을 통합하기 곤란한 식량생산체제의 한계를 극복하기 위해 농업에 대한 변화된 관점에 기반을 두고 있다(Potter, 2002; Dobbs and Pretty, 2004). 이러한 다기능 농업은 농업의 상품화는 물론 새로운 기업가적 활동을 통한 다양한 생태적 서비스를 통해 농가의 이익을 증진하기 위한 것이다(Wilson, 2007; Jordan and Warner, 2010).

우선 다기능 농업의 본원적 측면에서 보면, 다기능 농업의 효과는 경제, 사회, 환경으로 구분할 수 있다. 다기능 농업은 경제적 측면에서는 다각화를, 사회적 측면에서는 관계 증진을, 그리고 환경적 측면에서는 지속가능성을 의미한다.

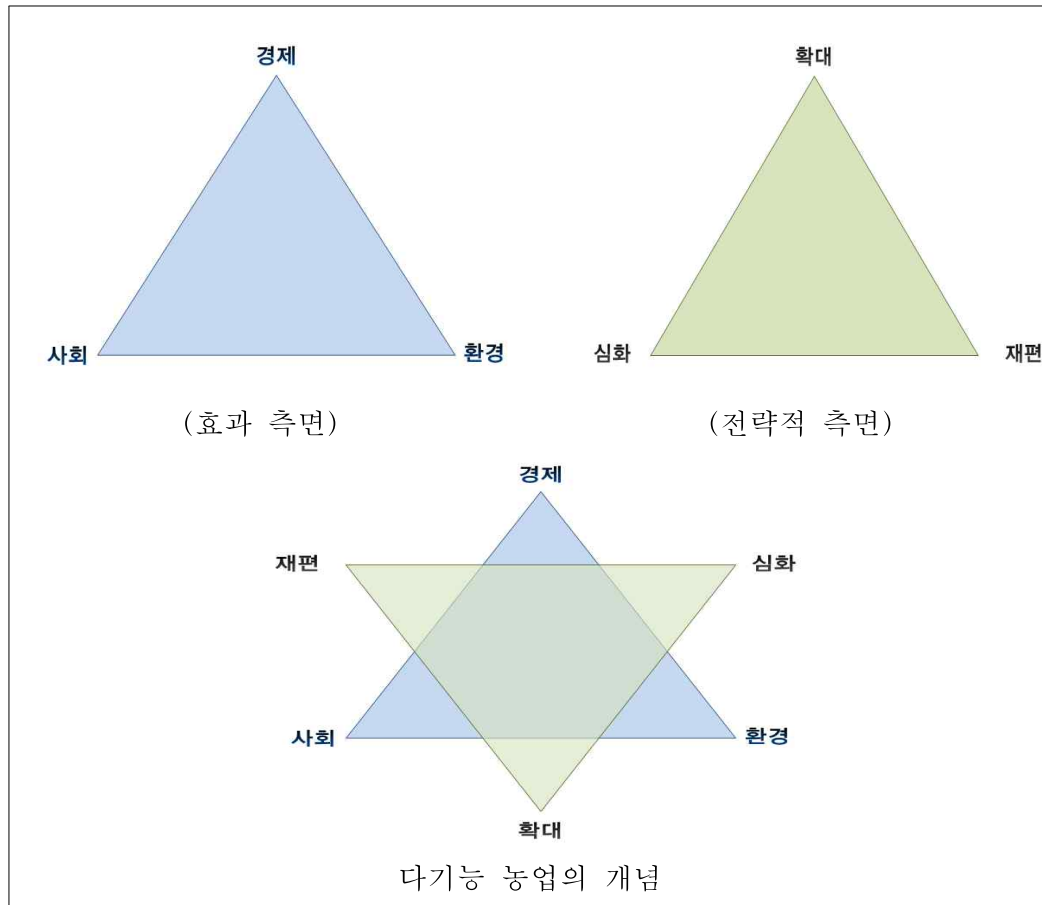
한편 다기능 농업의 전략적 틀은 Van der Plog and Roep(2003)이 제시한 재편(re-grounding), 심화(deepening), 확대(broadening)의 3각 관계로 설명이 가능하다.

첫째, 재편은 농업의 부가적인 활동 혹은 비농업적 활동과 같은 농가의 자원을 재조명하는 것을 의미한다. 즉 재편은 농업의 비용절감 방법과 농외소득의 증진 활동이다.

둘째, 심화는 소비자의 수요에 부합한 보다 나은 농업 생산물을 공급하거나 보다 선진화된 농산물 공급사슬을 구축하는 것을 의미한다. 심화의 대표적인 예로는 소비자에게 지역차원에서 직접 판매하는 직거래, 유기농 고품질 농식품 생산 등을 꼽을 수 있다. 여기서 특히 마케팅 전략이 가장 중요한데, 새로운 마케팅으로는 얼굴 있는 식재료 마케팅(direct farm-to-table food marketing), 온라인 판매(web-base sales), 지역사회공헌농업(community supported agriculture), 소규모 생산자 연합 마케팅(small producer marketing cooperatives), 주말농장(pick-your own fresh produce_), 농민시장(farmer's markets) 등을 꼽을 수 있다.

셋째, 확대는 농가 생산의 연계화 제고, 농촌지역 방문자, 농촌지역사회의 어메니티를 위한 새로운 재화와 서비스를 생산하기 위한 다양한 기업적 활동을 의미한다. 대표적인 예로는 뉴잉글랜드 지역의 농촌관광(agri-tourism)과 특별한 푸드섹터(special food sector), 그리고 자연경관관리 등을 들 수 있다.

〈그림 2-4〉 다기능 농업의 유형 및 전략



한편 다기능 농업의 개념적 배경은 크게 4가지 측면에서 정리가 가능하다. 즉 다기능 농업의 개념적 배경은 시장규제적 측면, 토지이용적 측면, 활동 주체적 측면, 공공 규제적 측면으로 구분이 가능하다(H. Renting et. al., 2008).

이러한 다기능 농업으로는 돌봄 농장(care farming), 농촌 경관관리(agricultural nature and landscape management), 농촌관광(agri-tourism), 향토식품(regional products), 교육농장(education, on-farm childcare)과 같은 환경 지향적 성향의 프로그램을 예로 들 수 있다. 한편 이태리에서는 다기능 농업을 교육활동(educational activities), 농민시장 (farmers' markets), 연대구매(solidarity purchasing groups), 직판(direct selling), 치유(green care), 생물다양성

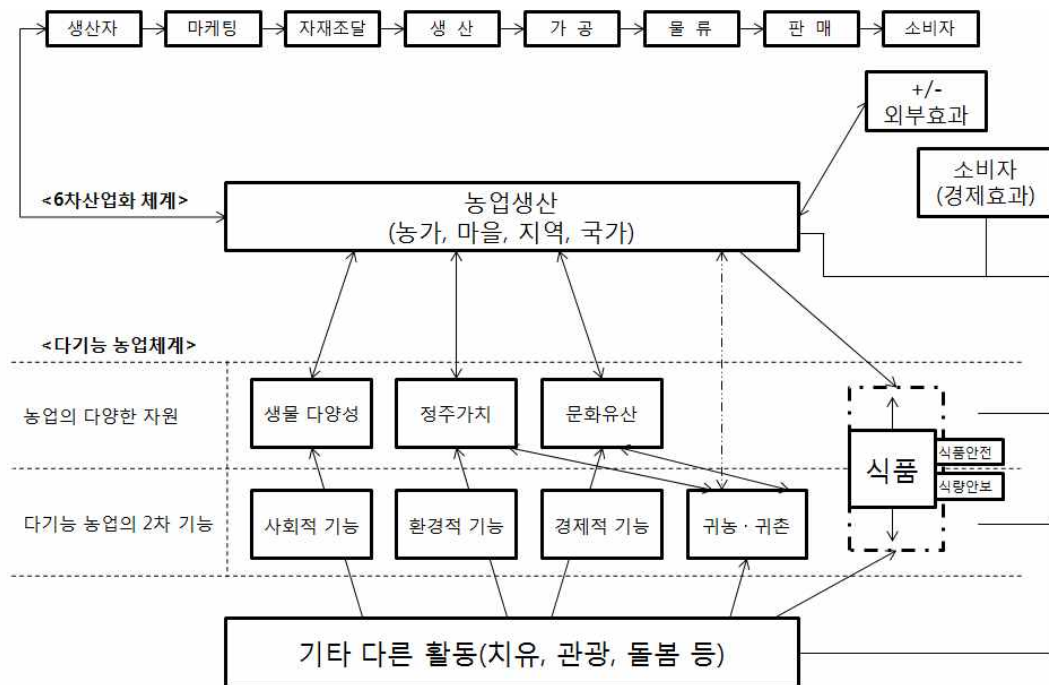
(biodiversity), 유기농업(organic agriculture) 등으로 구분할 수 있다. 이런 측면에서 볼 때, 다기능 농업은 치유관광(care, tourism), 직판(direct selling), 교육(education), 유기(organic), 경관(nature) 등으로 구분하기도 한다.

3. 다기능 농업과 6차산업화는 다른 것인가?

네덜란드의 Hans Hurni는 다기능 농업을 농업의 외부효과를 활용해 농업과 다른 서비스를 하나 이상 제공하는 것을 다기능 농업으로 정의하고 있다. 그렇다면 우리나라 6차산업화에 직판장, 외식업, 관광과 같은 서비스를 첨가하면 다기능 농업과 정의상 다르다고 할 수는 없다. 그러나 산업적인 측면이 아닌 농업의 본원적 측면에서 접근한다면 가장 큰 차이는 농업의 다기능성과 같은 외부효과(externality)의 활용에 있어 차이가 있다고 할 수 있다. 6차산업화는 농가의 경제소득 안정화를 달성하기 위해 농업의 생산 가공 서비스의 단순한 집합이 아닌 이들 산업의 유기적이고 종합적인 융합($1 \times 2 \times 3 = 6$)을 이룩하고자 한다. 지역단위에서 이들 3자가 유기적인 관계를 맺어야만 효과를 발휘할 수 있는 것이며 지역에서 농업이 쇠퇴하여 1차 산업이 소멸하면 6차산업은 성립할 수 없는 구조로 농업의 건전한 생산활동 및 1차 산업의 중요성을 강조하고 있다(김태곤, 2012).

다기능 농업은 농업의 외부효과를 어떻게 농가 소득으로 전화하느냐에 의한 방법론적 측면에서 시작되었다. 6차산업화와 다기능 농업은 생산주의적 패러다임에서 벗어나 농업의 새로운 소득을 창출하기 위한 수단으로 농업의 다변화를 모색한다는 공통점이 있으나, 6차산업화는 농업생산을 토대로 농산물 가공과 판매를 통한 농가 부가 소득 창출과 더불어 지역공동체 회복, 유통경로의 숏체인(short-chain)화를 추구하는 반면 다기능 농업은 농업생산 활동에서 파생되는 여러 자연자원(외부효과)을 극대화해 활용하는 것으로 농촌 환경보호, 농촌문화보호, 농업의 다각화를 통한 농촌 공간의 재창조와 같은 환경적 기능과 정신적 상처를 받았거나 도시화로 인한 사회 문제를 치유(care), 힐링(healing), 돌봄(child care)과 같은 사회 문화적인 기능도 함께 할 수 있는 지역 서비스 공간으로써의 소득 창출 공간을 만들고자하는 매우 광범위한 농촌개발 프로그램이라 할 수 있다.

<그림 2-5> 6차산업과 다기능 농업



자료 : Multifunctional agriculture implications for policy design, Eirik romstad, Per kristian Rorstad & Viil Soyland
2012년 농업 농촌 6차산업화의 이해와 사례, 황영모를 재수정

경관기능, 환경보호기능, 생물다양성 보전, 홍수예방, 식량안보 등 농업의 다기능성의 활용에 있어서도 차이가 존재한다. 6차산업은 농업의 외부효과에 대한 고려보다는 농가소득 증대 차원에서 경제적 기능에 더 큰 비중을 두고 있는 반면, 다기능 농업의 경우에는 농업의 외부효과를 활용하지는 차원에서 6차산업화에 비해 국가 전체를 아우르는 포괄적이 개념이라 할 수 있다. 농업은 양(+)의 외부효과로서 다기능성을 갖고 있고 농약살포, 경제훼손, 화학비료사용, 이산화탄소 배출, 생태계 교란 등 음(-)의 외부효과 또한 갖고 있다. 최근 친환경 농업에 대한 관심이 지대하여 선진국 중심으로 농업의 친환경화, 지역 경관관리가 추진 중이지만, 농업의 외부효과는 양면성을 갖고 있는 것이다.

1차 산업이 토대가 되는 6차산업화는 농산물 생산 방식에 대한 규제가 존재하지는 않는다. 농산물 재배 방식에 따라 소비자가 선호가 다를 수 있으나, 농산물 생산과정에 있어서 경관을 훼손하거나, 화학비료를 사용하는 등의 외부효과에 대한 것 보다는 소득효과에 대한 초점이

강하다. 반면 다기능 농업은 농촌환경이 훼손되었거나, 화학비료를 사용하고, 생태계가 파괴된 농촌공간에서 치유(care)하고, 어린아이를 돌보게 한다는 것은 어려운 일일 수 있다. 즉, 농촌의 쾌적성이 보장되어야 하고, 역사와 문화가 공존하며, 공동체성을 간직해야 도시에서 느낄 수 없는 환경수준이 보장되어야 다기능 농업이 가능하다. 달리 말하면 도시의 공해 속에서 탈피하여 치유할 수 있는 양(+)의 외부효과를 느낄 수 있는 공간이 만들어져야만 한다는 것을 의미한다.

〈표 2-2〉 다기능 농업과 6차산업화의 비교

구분	효과 측면		
	경제	사회	환경
다기능 농업	○	○	◎
6차산업화	◎	△	△
	전략적 측면		
	확대	심화	재편
다기능 농업	◎	◎	◎
6차산업화	△	◎	△

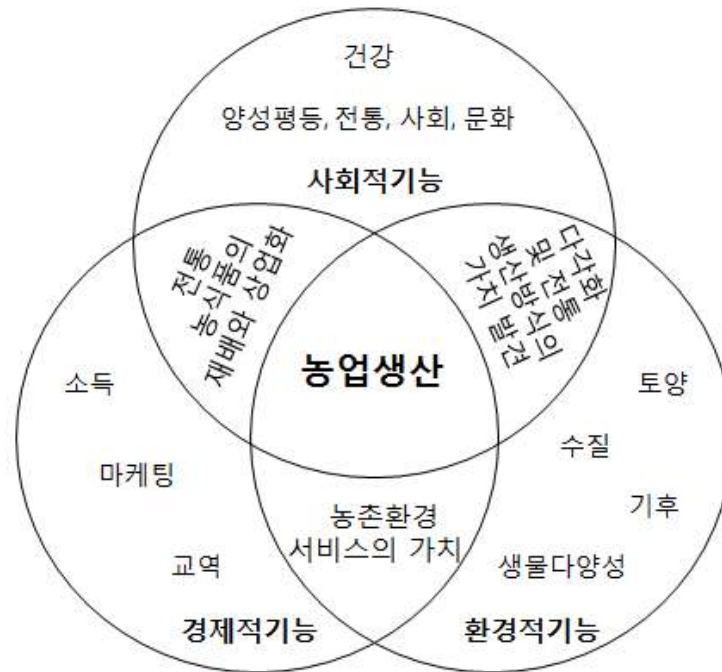
〈표 2-3〉 다기능 농업과 6차산업의 이론적 차이

	6차산업화	다기능 농업
개념	농업소득의 다각화 농산물 생산에서 머무르지 않고 가공 및 판매까지 확장	농업소득의 다각화 환경친화적 농업 생산주의적 농업에서 탈피 농업의 다기능성을 활용 사회적, 환경적 기능 부각
정의	1×2차×3차 산업의 유기적인 융합	농업 생산 활동에서 파생되는 외부효과의 서 비스 산업화
경제적 기능	농가 소득증대 (농산물, 가공품 판매 위주)	농가 소득증대 (농산물, 가공품, 사회·환경 서비스)
사회적 기능	일자리 창출	도시민과 공생 돌봄(child care) 힐링(healing) (social care) 공동체 복원 역사문화자원 보전 여성의 사회참여 확대
환경적 기능	지역농산물 사용으로 농산물 유통비 절감	자원의 재생 다각화 농업(순환농업) 농촌경관의 회복(중요) 생물다양성 보전 물과 토양보호, 기후변화 대처
농업외부효과	+, - 외부효과 발생	+외부효과를 서비스 산업으로 연계하는 것으로 -외부효과 발생 지역에서는 사업의 한계가 있음

4. 다기능 농업의 효과

농업의 다기능성은 크게 경제적, 사회적, 환경적 분야로 나누어 언급되고 있다(IAASTD, 2008). 다기능 농업의 효과는 경제적, 사회적, 환경적 효과로 나누어볼 수 있다.

〈그림 2-6〉 다기능 농업의 3가지 효과



1) 경제적 효과: 식품산물/비식품산물의 상품성/부가가치 증진

다기능 농업의 경제적 효과는 크게 세 가지 사안으로 나뉜다.

첫째, 식품산물의 부가가치 증진활동을 통한 경제적 효과이다. 여기에는 유기농화, 슬로푸드/전통음식, 지역인증(지리적 표시 등) 등 기존 식품과의 차별화 활동, 가공과 조리활동, 직판을 통한 농민의 수취비율 증진활동이 포함된다.

둘째, 비식품산물(서비스)의 신규시장 창출 및/또는 시장 활성화를 통한 경제적 효과이다. 여기에는 농촌 어메니티의 증진을 통한 농업·농촌관광, 교육/체험, 휴양/치유 서비스시장의 창출 및 활성화가 포함된다. 한 가지 염두에 두어야 할 것은, 비식품산물(서비스) 시장은 식품산물 시장과 밀접하게 연동되어 있다는 점이다. 즉, 양자가 연계될수록 관광객과 체험객 대상

으로 농산물과 가공품, 식품의 직판활동이 증진된다.

셋째, 농촌지역경제의 경제적 활성화 효과이다. 이는 지역 농산물을 중심으로 연계부문들의 지역경제 부가가치 포획도가 증진되는 효과와, 이를 통해 지역경제에 신규일자리가 창출되는 효과(특히 여성, 노인 등의 취약계층을 포용함으로써 사회적 효과와 연계되는 부분)로 나뉘어 볼 수 있다.

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">- 식품산물: 생산의 유기농화(유기농 프리미엄), 슬로푸드 가공/조리(전통음식), 직판, 가공, 조리판매- 비식품산물: 농업/농촌 어메니티 증진을 통한 관광/교육/치유서비스의 품질 제고- 양자 연계: 관광객/체험객 대상의 농산물/가공품 직판 증진 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

2) 사회적 효과 : 비농업인의 농사활동 체험 통한 휴양, 치유, 교육 효과 + 농업을 통한 농촌지역사회문화 유지 효과

다기능 농업의 사회적 효과는 상당부분 공공재의 역할을 수행하는 것들로, 크게 농업을 통한 농촌지역사회문화의 유지 효과와, 비농업인의 농사활동 체험을 통한 휴양, 치유, 교육 효과로 나누어볼 수 있다.

농촌지역사회 유지 효과는 새로운 일자리나 일거리의 창출을 통하여 농촌공동체성, 농촌지역경제, 농촌전통문화(농업문화/식문화 포함)가 유지되는 효과이다. 휴양 효과는 일반적인 도시민들에게 농촌에서 제공 가능한 휴양을 제공하는 것이고, 치유 효과는 특정 그룹의 정신질환, 중독증을 치유하는 효과이다. 그리고 교육 효과는 영유아, 학생, 일반인 대상으로 농업과 먹거리의 가치를 교육하는 것이다.

이러한 사회적 효과는 개인과 국가가 공동으로 지불하는 형태로 새로운 준공공적 서비스시장을 창출하는 경우가 있다. 즉, 대부분은 보험, 공교육, 사회보장 형태로 지불되고, 절반은 사회적 시장에서 개인이 지불하는 것이다.

- | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">- 휴양: 일반적인 도시민의 휴양제공(건강)- 치유: 특정그룹의 정신질환, 중독증 치유(건강)- 교육: 영유아, 학생, 일반인 대상으로 농업과 먹거리의 가치를 교육- 농촌지역사회문화 유지: 새로운 일자리나 일거리의 창출을 통하여 농촌공동체성, 농촌지역경제, 농촌전통문화(농업문화/식문화 포함) 유지 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

3) 환경적 효과 : 친환경적 농업의 수행을 통한 환경보전 및 환경유지의 기능

다기능 농업의 환경적 효과 역시 사회적 효과와 마찬가지로 상당부분 공공재의 역할을 수행(일부는 상품/서비스 시장에서 프리미엄 역할)하고 있는 것들이다. 일반적인 농업(특히 기존의 산업적 농업)은 이 부분을 오히려 훼손하는 경향(음(-)의 외부효과)도 갖고 있기 때문에, 이러한 역효과를 최소화하고 긍정적인 효과를 극대화하기 위하여 다기능 농업을 장려하는 것이다. 특히 이러한 환경적 효과는 경제적, 사회적 효과의 근본적 기반이 되는 것들이다.

이를 통하여 종합적으로는 농촌의 어메니티를 유지할 수 있으며, 구체적으로는 생물다양성 유지, 수자원과 토양자원의 유지, 기후변화와 지구온난화 저감효과, 농촌다운 자연·문화경관의 유지로 나누어볼 수 있다.

- | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">- (종합) 농촌의 어메니티 유지- (생물다양성) 생물다양성 유지- (물/토양) 수자원/토양자원 유지- (기후) 기후변화/지구온난화 저감 기능: 이산화탄소 배출 저감 및 흡수- (경관) 농촌다운 (자연/문화) 경관의 유지 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

5. 다기능 농업의 전략 유형

Ploeg와 Roep(2003)가 기존의 관행농업이 다기능 농업으로 전환되기 위한 다기능 농업의 전략적 유형을 심화(deepening), 확대(broadening), 재편(re-grounding)의 3가지로 정리하고 이를 삼각형으로 도식화하였다. 그리고 유럽과 미국의 많은 학자들은 이 도식을 받아들여 여러 가지 형태로 분석하는데 활용하고 있다.

우선, 재편 전략은 외부자원에 대한 의존성을 줄이고 내부자원을 재조직화 하는 활동들(주로 경축순환농법 관련)과, 농외활동을 포함한다.

둘째, 심화 전략은 농산물 생산과 유통(공급사슬)의 고부가가치 지향을 강화하는 전략으로, 여기에는 전통적 생산방법, 유기농업, 지역 특산물과 지역 인증, 직판, 농가 가공 등이 포함된다.

셋째, 확대 전략은 농업관광, 자연 및 경관관리, 사회적 농가(social farming) 등 농가에서 농업 생산 활동 이외의 새로운 활동들을 시작하는 것을 의미한다.

유럽연합 농업위원회에서 수집, 활용하고 있는 유럽 농가정보 DB인 FADN에서 확인 가능한 활동들을 이 세 가지 유형으로 분류해보면 다음과 같다.

〈표 2-4〉 유럽 농가정보 DB(FADN) 체계 하에서의 다기능 활동 분류(Aguglia et. al. 2009)

다기능 활동	재편	심화	확대
유기농		√	
저영향 생산법		√	
원산지 인증		√	
전통산물		√	
직판		√	
조방화		√	
농업관광			√
경관보전			√
생물다양성 보전			√
기계임대			√
농지임대			√
농가가공		√	
농외겸업	√		
경축순환농업	√		
바이오에너지	√		

이를 종합 정리해보면, 다음과 같은 <표 2-4>로 정리해볼 수 있다.

첫째, 기존의 관행적 농가들이 농업생산에 있어서 화학, 기계, 생명공학 기술 외부투입물 사용을 극대화하고 노동생산성을 극대화하는 전문화를 통해 물질적 산출을 극대화하기 위한 규모의 경제를 추구하는 전략을 취한다면, 다기능 농업에 종사하는 농가들은 외부투입물 사용을 감축하고 그 대신 농업 생태학, 의사소통, 조직화 기술을 사용하여 부가가치를 극대화하는 다각화를 통해 지대추구를 극대화하기 위한 범위의 경제를 추구하는 전략을 취한다. 둘째, 이때의 산출물이 기존 농가는 오로지 사적재화라면, 다기능 농가는 다양한 농업의 다기능성인 공공재를 동시에 산출해낸다. 셋째, 기존 농가들의 외부투입물 사용은 혁신으로 본다면, 다기능 농가가 사용하는 농업 생태학, 의사소통, 조직화 기술은 학습으로써의 혁신으로 볼 수 있으며, 이를 위해 기존 농가가 금융 및 물질자본을 확충하는 전략을 취한다면, 다기능 농가는 인적자본과 사회적 자본을 확충하는 전략을 취하게 된다.

요약하면, 기존 농가와 다기능 농가의 이러한 전략의 차이가 결과적으로 농촌지역공동체와

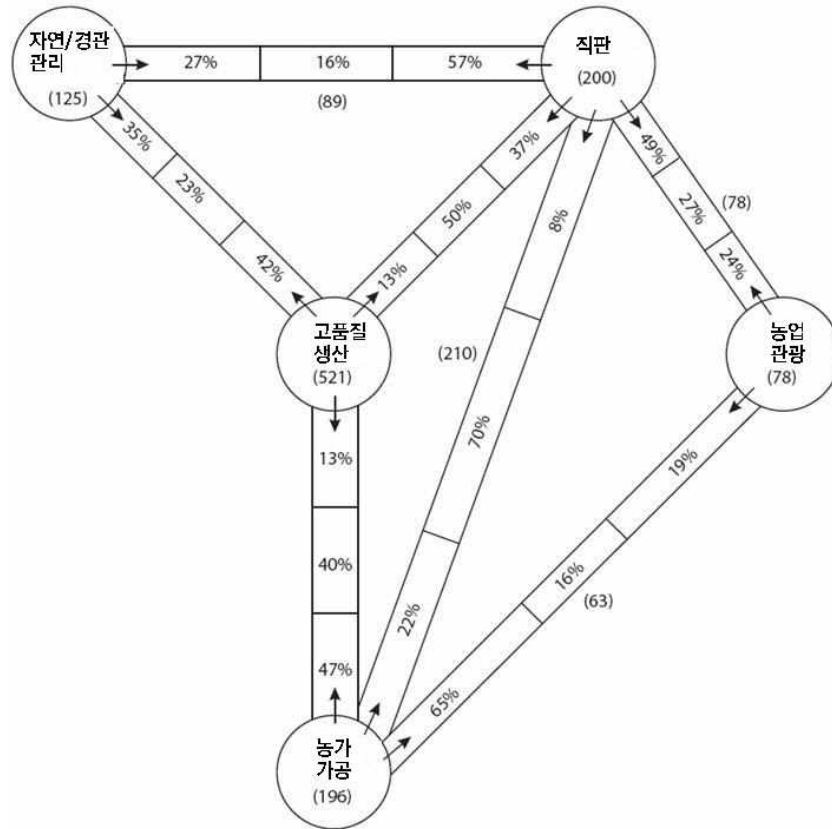
지역경제의 활성화 여부에 커다란 차이를 가져오는 것이다. 다시 말해, 기존 농가의 전문화, 규모화 전략은 철저히 자본집약적인 외부투입물에 의존하는 외생적 농업농촌 발전모델에 입각해 있다면, 다기능 농가의 다각화 전략은 지역이 보유하고 있는 인적자본과 사회적 자본, 자연자본을 확충하는 내발적 농업농촌 발전모델에 입각하고 있기 때문이다.

〈표 2-5〉 기존 농가와 다기능 농가의 전략 비교(Brunori, 2009)

기존 농가	다기능 농가
규모의 경제	범위의 경제
전문화	다각화
외부투입물에 대한 높은 반응	외부투입물의 감축
노동 생산성	부가가치
화학, 기계, 생명공학 기술	농생태학, 의사소통, 조직화 기술
적응으로써의 혁신	학습으로써의 혁신
금융 및 물질자본	인적 및 사회적자본
사적 재화	공공재
물질적 산출의 극대화	지대추구 전략

한편, 다기능 농업에서 행해지는 전략적 활동들 간의 상호 관련성에 대해서도 연구가 이루어지고 있는데, 유럽농가들이 다양한 전략적 활동들을 무엇부터 시작해서 다음 활동으로 연결되었는지를 조사한 Oostindie 등의 연구(2010)에 따르면, 심화 전략과 확대 전략 간에는 매우 높은 상호 관련성이 존재하고 있었다. 즉, 고품질생산, 직판, 농가가공 같은 심화 전략과 자연/경관관리, 농업관광 같은 확대 전략 간에, 그리고 심화 전략 내의 활동들 간에 그러했다. 그 중에서도 특히 고품질 생산과 직판, 농가가공 같은 심화 전략 내 활동들이 높은 상호관련성을 보여주었다.

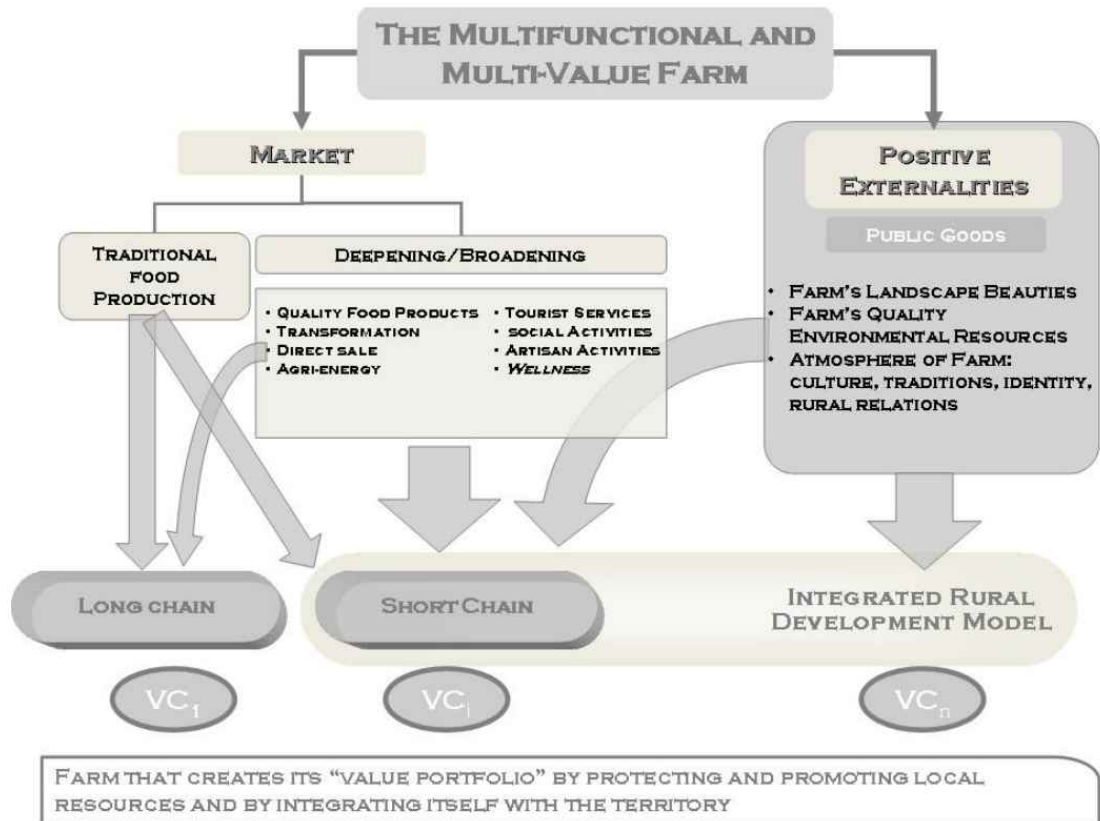
〈그림 2-7〉 상이한 농촌개발활동 유형들 간의 상호연결성(유럽농가 조사결과)



자료 : (Oostindie, H. et al. 2010: 213)

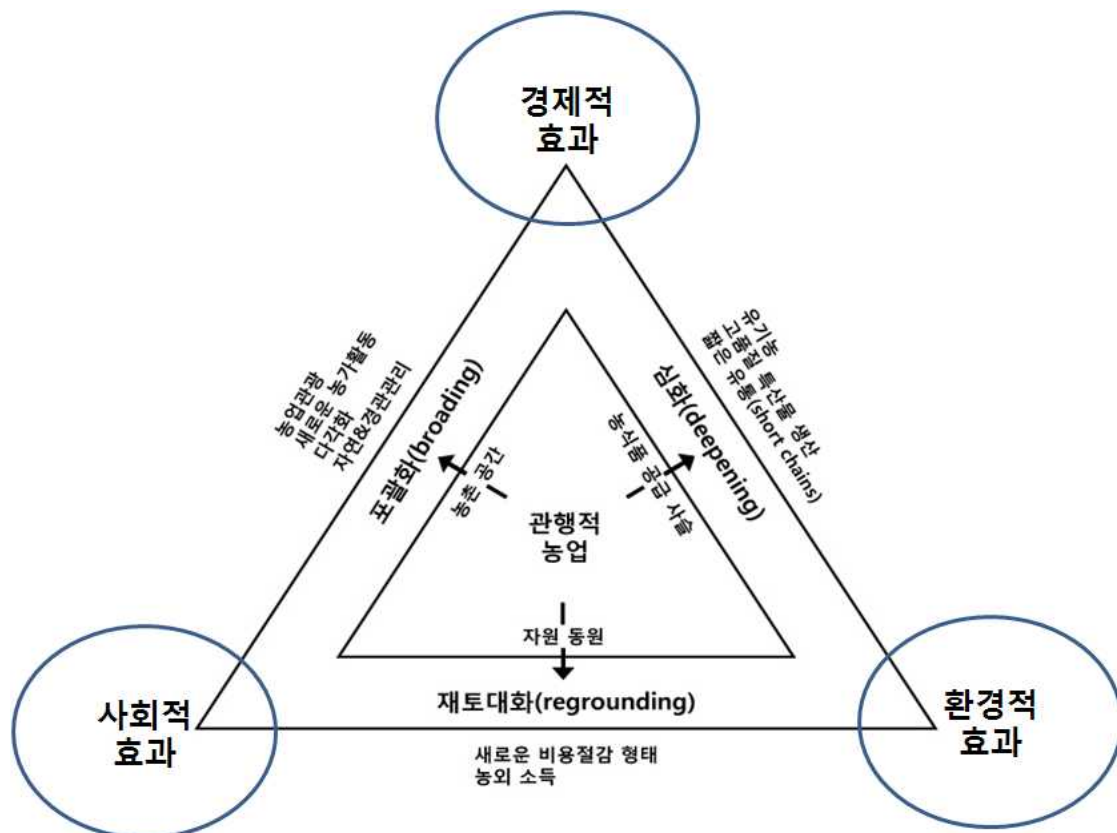
이러한 내용을 Nazzaro와 Marotta(2010)가 농가 수준에서의 포트폴리오 모델로 표현한 것이 <그림 2-8>이다. 이 그림에서 농가는 크게 시장에서 거래 가능한 산물과, 시장이 형성되어 있지 않은 외부효과(공공재)를 생산하며, 시장 거래산물은 다시 관행적 식품생산과 새로운 전략(심화/확대) 하의 활동으로 나뉜다. 관행적 식품은 주로 기존의 공급 사슬을 통해 판매하고, 고품질, 유기농, 직판, 장인적 가공, 관광서비스, 사회서비스 등 심화/확대 전략활동을 통해 생산하는 산물이나 서비스는 새로운 공급사슬(short chain)을 통해 소비자들에게 직접 대면적으로 판매한다. 시장이 형성되어 있지 않은 공공재에 대해서는 국가나 지방정부를 통해 다양한 농촌개발정책들을 통해 지원받게 된다.

〈그림 2-8〉 다기능 농가 모델(Nazzaro and Marotta, 2010: 867)



다른 방식으로 앞서 언급한 다기능 농업의 3대 전략과 다기능 농업의 3대 효과를 중첩시켜 표현하면 다음의 그림과 같이 표현할 수 있다. 다기능 농업으로의 전환을 위한 재편, 심화, 확대의 3대 전략은 결과적으로 경제적, 사회적, 환경적 효과를 가져 온다.

〈그림 2-9〉 다기능 농업으로의 전환을 위한 3가지 요소와 3가지 효과



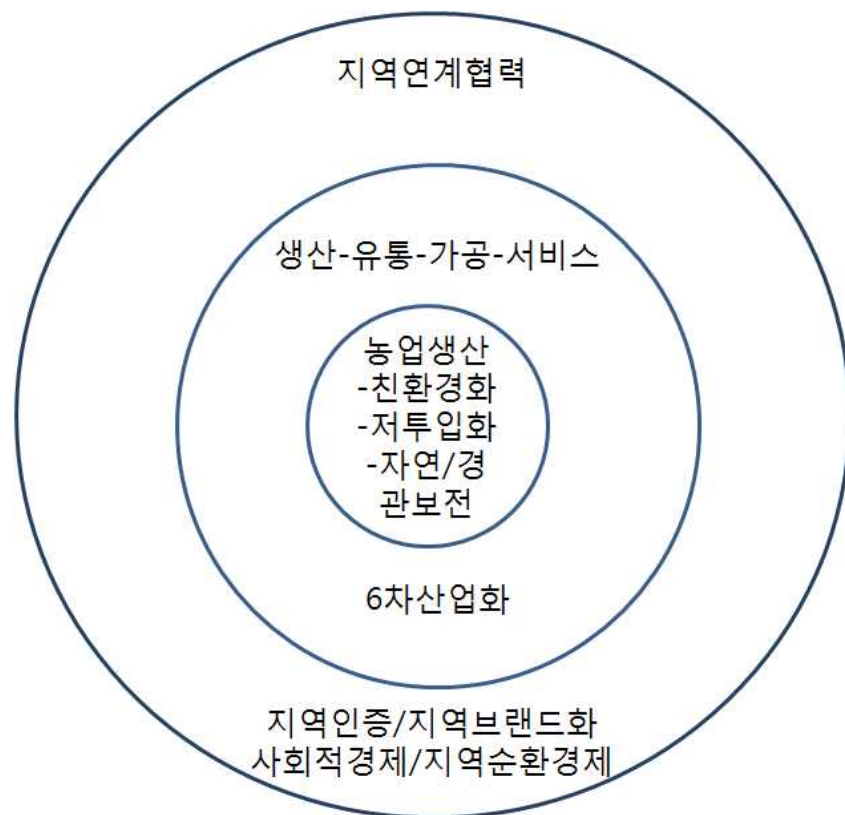
이러한 3대 전략과 3가지 효과를 공간적 차원으로 모식한 것이 <그림 2-10>이다. 다기능 농업은 개별 농가의 수준에서부터 시작하여 지역적 차원으로 확대 가능하다. 농업생산은 개별 농가 수준에서 주로 이루어지지만, 생산 역시 마을이나 기초지자체 차원으로 조직화 가능하다. 친환경/유기농화, 저 투입 자원 순환 농업, 다품목 소량 생산적 작부체계는 지역 차원에서 구상되고 실행 가능하기 때문이다.

마찬가지로 농업 생산과 유통, 가공, 서비스의 6차산업적 융합 역시 개별 농가 수준에서도 가능하고, 지역 차원에서도 가능하다. 개별 농가 차원에서는 가족의 노동력을 이용하거나 파트

타임 노동인력을 고용하여 이러한 활동들을 복합적으로 수행할 수 있고, 지역 차원에서는 다양한 관련 주체들의 협력 하에 이러한 활동이 복합화 될 수 있다.

더 나아가 지역 차원에서 이러한 다기능 농업전략이나 6차산업적 융합활동이 고도화되면 이는 지역에서 생산되는 산물들을 종합적으로 품질관리하여 프리미엄을 붙일 수 있는 지역 인증제나 지역브랜드로 연결되고, 이는 다시 지역순환경제나 사회적경제의 활성화로 연결될 수 있다. 지역 수준에서 면밀한 계획과 디자인을 통해 외부로 유출되는 부분을 최소화하고 지역의 내부적 역량과 다양한 자원을 극대화함으로써, 지역의 내발적 발전과 지역화(Localization)를 이끌어내는 것이다. 농촌지역의 고품질 프리미엄의 궁극적 원천이 되는 쾌적한 자연환경과 농촌경관을 유지하고 보전하는 활동 역시 지역에서 집합적으로 이루어져야 할 활동의 하나이다.

〈그림 2-10〉 다기능 농업의 공간적 확장 모식도



이처럼 다기능 농업모델을 중심으로 현재의 지배적인 농업모델을 전환하는 방향성은 이미 유럽에서는 정책적으로 확고한 기반을 가지게 되었다. 이는 곧 농업정책을 농촌개발정책으로 전환한다는 의미이기도 하며, 농민들이 글로벌 농식품시장에 대응하는 것이 아니라 새롭게 형성되는 다양한 로컬 시장에 대응하는 것을 의미하기도 한다.

제3장 다기능 농업의 국내외 정책 및 사례 분석

제1절 국내 현황

1. 정책 분석

1) 농업경제 활성화 정책

(1) 농어업 6차산업화

농어업 6차산업화 개념은 농가 부가가치 증진 수단으로써 1998년 일본의 이마무라(今村奈良臣)가 제시하였다. 기존 농업은 주로 농산물 생산만을 담당하였고, 농산물 가공과 식품제조는 기업이 담당하던 것을 농가가 가공과 판매까지 농업분야로 되찾아 오자는 시도에서 시작되었다.

6차산업화의 개념은 앞서 설명 하였듯이 농업의 생산 가공 서비스의 단순한 집합이 아닌 이들 산업의 유기적이고 종합적인 융합($1 \times 2 \times 3 = 6$)을 의미한다. 단순 더하기가 아닌 곱하기인 이유는 산업간 유기적인 연계를 의미하고, 1차 생산이 없다면 2차, 3차 산업이 존재할 수 없다는 1차 산업의 중요성을 설명하고 있다. 6차산업화는 농가 부가수익 창출을 위한 생산자 發 가치사슬 모형이다.

〈표 3-1〉일본 농어업 6차산업과 농상공 연계 정책 비교

구 분	농산어촌 6차산업화	농상공융합 ⁵⁾
목 적	지역자원 활용으로 고용확보와 소득향상	농상공 연계 촉진을 통한 지역경제 활성화
개 념	1차 산업×2차산업×3차산업	상류(농림수산업)→하류(상공업)
근 거	6차산업화법	농상공 연계 촉진법 기업입지 촉진법 개정
시 기	2010. 12 공포	2008. 5 공포
부 처	농림수산성	경제산업성, 농림수산성
지 원	무이자, 보조금 지원 등	저리융자, 세제우대조치 등

자료 : 황영모, 2011a.

5) 농상공연대는 6차산업화와 비슷한 개념으로 2차 산업 중심의 가치사슬 모형이라 할 수 있다. 지역에서

충남은 2012년부터 충남형 6차산업화 정책인 ‘복합산업화’를 추진하고 있다. 6차산업화 지원 정책은 두레기업 사업이며 두레기업은 마을두레기업과, 지역우량기업으로 구분된다. 마을 두레기업은 농가의 6차산업화를 모색을 위한 정책으로 마을주민 50% 이상이 법인을 구성하여 사업에 참여할 수 있으며, 20인 이하일 경우에는 참여농가의 50%이상이 고령자로 구성된 법인으로 한정하고 있다. 지역우량기업은 기업조합과, 우량기업이 있으며 행정구역상 인접해 있는 업종이 유사한 식품기업 3개소 이상이 영리법인(NPC6)을 설립하여 새로운 시장을 확대하고자 할 경우에 기업조합으로 사업을 신청할 수 있다. 우량기업은 지리적으로 충남도내에 위치해 있고 연매출액이 3억인 이상 30억원 이하인 기업을 대상으로 지역 농가와 계약재배 혹은 연계하여 지역농산물을 주로 사용하는 우수기업을 대상으로 한다.

〈표 3-2〉 충남 농어업 6차산업화 정책 현황

사업		형태	대상	사업비
마을(두레)기업		농어업 6차산업화	농가	10억 최대 25억
지역우량기업		농상공용합	농가 및 중소기업	10억 이내
로컬푸드 유통센터		지역거점유통센터	농업법인 등	50억 이내
문화디자인 사업		농산물 판로 확대	농가	0.1억 이내
계 획	농산물 생산자 직판장 개설	농산물 직판장		30억 이내
	농산물 공동 가공센터	농산물 가공시설		30억 이내
	테스트베드	농산물 성분검사		30억 이내

(2) 충남 농어촌 개발 정책

농어촌 개발 정책은 한국전쟁이후 전후 복구사업에서 그 기원을 찾을 수 있으며 과거에는 주로 안전행정부 중심으로 읍·면 단위의 공간개발정책이 추진되었다(조영재 외, 2012). 이후 1990년대부터는 농림축산식품부(농림부), 농진청, 국토교통부(국토부)가 사업을 시행하면서 다양한 농어촌 개발 사업이 시행되었다. 각 부처와 지자체에서 시행한 과거 농어촌 개발 사업의 주목적은 농가 소득증대 및 주거환경 개선이었으나, 최근에는 생활기반 확충, 공동체 회복에 초점을 두고 있다. 농촌개발사업의 목적 및 주체가 다양화 되면서 농촌개발사업의 유사·중복의 문제가 나타났다. 각 부처별 농어촌 개발사업의 유사·중복의 문제를 해결하고자 2010년에

생산되는 농산물을 지역 가공업체와 계약생산 형태로 농가 판로확대 소득 증대를 목적으로 한다. 행정에서는 농상공용합 또한 6차산업으로 간주하는 경향이 있으나, 농가소득증대, 공동체 회복을 위해서는 6차산업과 분리되어 정책을 이행해야할 필요성이 있다.

6) 특별회계법인

포괄보조금제도를 도입하였으며 기존 15개였던 부처별 사업을 일반 농산어촌 기반 확충 사업군으로 통폐합하여 개별 정책 간 연관성 및 차별성을 갖도록 하였으나 현재까지 큰 성과를 거두지는 못하고 있는 실정이다.

충남도에서 추진하고 있는 농어촌 개발 관련 사업은 총 20개 사업⁷⁾으로 공간적 범위에 따라 소 생활권 사업과 마을 사업으로 구분할 수 있다. 충남도에서 자체 추진하는 사업은 공주시 5도 2촌 주말도시 외 3개 사업을 추진하고 있고, 남은 16개 사업은 3개의 중앙부처에서 추진하고 있다. 농림축산식품부에서 추진하는 사업은 12개(60%) 사업으로 유사·중복 사업을 포괄보조금제도로 통폐합하면서 다른 부처의 농어촌 관련 개발 사업이 이관된 결과라 할 수 있다.

〈표 3-3〉 마을만들기사업의 주무부처별 구분

	소생활권 단위의 마을만들기 사업	마을 단위의 마을만들기 사업
농림수산 식품부	<ul style="list-style-type: none"> • 소도읍 사업 • 농촌마을 종합개발 사업 • 어촌마을 종합개발 사업 • 산촌생태 마을조성 사업 • 농촌 생활환경 정비 사업 • 농어촌 테마공원 조성 • 도시민 농촌유치 지원 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 전원 마을조성 사업 • 주거환경 개선 사업 • 녹색농촌 체험마을 조성 • 어촌 체험마을 조성 • 농어촌 주거 환경개선 사업
국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> • 살고 싶은 도시 만들기 	
안전행정부		<ul style="list-style-type: none"> • 희망마을 만들기 사업 • 농어산촌정보화 마을육성 • 도농복합형 저탄소 녹색 에너지 자립마을 조성
기타 (자체사업)		<ul style="list-style-type: none"> • 행복한 삶의 공원 만들기 • 공주시 5도2촌 주말도시 • 금산 자치 종합대학 농촌 관광대학 • 홍성군 특색 있는 마을 가꾸기 사업
	8개 사업	12개 사업

자료 : 조영재 외, 2011, 충청남도 희망 농어촌 마을만들기의 추진모형 및 실천전략을 계수정

현재 진행되고 있는 농어촌 개발 사업을 목적별로 구분해 보면 농촌다움을 유지·보전하고 쾌적함을 증진하며 지역 주민의 삶의 질 향상과 국토의 균형발전을 도모하고자 하는 ‘농산어촌종합개발’과 ‘생활환경개선’, ‘도농교류소득증대’의 세 가지 사업으로 진행되고 있다.

충남의 농어촌 개발 사업은 2011년까지 총 468개 사업이 진행되었고, 30개 사업이 현재 진행

7) 충남형사회적 기업, 풀뿌리마을기업은 사회복지정책에서 다룬다.

되었거나, 추진 중인 것으로 조사되었다. 충남 15개 시·군 중 5도2촌 주말도시 자체 사업을 진행하고 있는 공주가 가장 많은 55개 사업을 진행하고 있으며 계룡시와 세종시가 각각 9개 사업을 진행하고 있다.

〈표 3-4〉 마을만들기 사업의 사업목적별 구분

	소 생활권 단위의 마을만들기 사업	마을 단위의 마을만들기 사업
농산어촌 종합개발	<ul style="list-style-type: none"> • 소도읍사업 • 농촌마을종합개발사업 • 어촌마을종합개발사업 • 산촌생태마을조성사업 	
생활환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌생활환경정비사업 • 살고싶은도시만들기 	<ul style="list-style-type: none"> • 전원마을조성사업 • 주거환경개선사업 • 희망마을만들기사업 • 도농복합형저탄소녹색에너지자립마을조성 • 농어촌주거환경개선사업 • 행복한삶의공원만들기 • 홍성군 특색있는 마을가꾸기사업
도농교류 소득증대	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌테마공원조성 • 도시민농촌유치지원사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 녹색농촌체험마을조성 • 농어산촌정보화마을육성 • 어촌체험마을조성 • 공주시 5도2촌 주말도시 • 금산자치종합대학 농촌관광대학

충남은 4,300개의 마을이 있고 총 440개 사업이 진행 중이라면 전체 마을중 10%가 사업을 진행하는 것으로 예측할 수 있다. 한 마을에서 여러 사업을 진행을 할 수 있는 것을 감안하여 한국농어촌공사 농어촌체험마을 관리시스템(RUCOS) 통계자료⁸⁾를 분석한 결과 사업을 시행하고 있는 마을당 1.4개의 사업을 중복운영하고 있거나, 최대 4개의 사업을 시행하는 마을이 존재하는 것으로 나타나 사업 추진 대상자가 보편화되지 못한 것으로 조사되었다.

〈표 3-5〉 충남 농어촌 개발 사업의 중복성

	마을수	비고
충남 농촌마을	4,300	
충남 체험마을 (농어촌개발사업 시행 마을)	468	충남전체의 10%
참여마을	315(2012년)	마을당 1.4개 사업진행

8) 녹색농촌, 어촌체험, 전통테마, 아름마을, 산촌생태, 자연생태, 숲가꾸기, 정보화마을, 체험휴양, 종합개발, 기타(시·군) 사업으로 11개 사업을 대상으로 2012년까지 자료를 취합하여 조사하였음.

〈표 3-6〉 충청남도 마을만들기 관련사업 시·군 별 분포

사업명	총계	천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	금산	연기	부여	서천	청양	홍성	예산	태안	당진
	440	32	53	28	35	32	39	9	31	8	21	18	31	24	27	28	24
		7.3	12.0	6.4	8.0	7.3	8.9	2.0	7.0	1.8	4.8	4.1	7.0	5.5	6.1	6.4	5.5
소도읍사업	14		1	1	1		2		1		1	2	1	2		1	1
농촌마을종합개발사업	45		3		3	2	5		4	1	5	5	4	4	3	3	3
어촌마을종합개발사업	2													1		1	
산촌생태마을조성사업	32	1	2	4	4		2		3		3		6	2	5		
전원마을조성사업	10	1		1	1				1			1	2	1	1		1
주거환경개선사업	48	7	9	5	9	4	7					1		1	4	1	
*농촌생활환경정비사업	—																
살고싶은도시만들기	3						1		1			1					
녹색농촌체험마을조성	82		8	5	4	6	10	1	13	3	3	3	14	2	4	3	3
농어촌테마공원조성	4								1			1			1		1
희망마을만들기사업	2	1							1								
농어산촌정보화마을육성	37	1	2	2	3	2	3	1	3	1	3	2	2	3	2	4	3
도시민농촌유치지원사업	1								1								
어촌체험마을조성	8					3										5	
도농복합형저탄소녹색에너지리모델링	1		1														
**농어촌주거환경개선사업	—																
행복한삶의공간만들기	125	21	3	10	10	15	9	7	1	3	6	2	2	7	7	10	12
공주시 5도2촌 주말도시	24		24														
금산자치종합대학 농촌관광대학	1								1								
홍성군 특색있는마을가꾸기사업	1													1			

*농촌생활환경정비사업 : 과거 오지종합개발사업(안전행정부)과 농촌정주기반확충사업(구, 정주권 개발사업)의 통합사업

**농어촌주거환경개선사업 2010년까지 지원 실적 및 2011년 지원계획 : 주택개량(융자) - 9,286동/1,000동, 빈집정비(보조) - 7,563동/640동

2)마을기업 사회적 기업 정책 과제

우리나라의 사회적 기업 정책은 2007년 ‘사회적 기업 육성법’을 제정하면서 토대를 만들었고, 2010년 국가고용전략회의에서 지역의 특성과 여건에 맞는 사회적 기업 발굴과 육성을 지원하기 위하여 각 자치단체로 업무를 이관하면서 지역형 예비 사회적 기업 지정제도를 도입하게 되었다. 충남은 2011년부터 고용노동부의 경상보조사업으로 충남형 예비 사회적 기업과 예비 사회적 기업 사업개발비 지원사업이 추진되면서 2012년까지 112개 예비 사회적 기업과 사회적 기업이 지정되었다.

사회적 기업은 기업활동이 사회적 취약계층의 일자리 및 사회서비스를 제공하는 것을 목적으로 동시에 기업의 근본 목적인 경제적 이윤의 추구를 달성하고자 하는 것이 가장 큰 특징이라고 할 수 있다.

〈표 3-7〉 충남 (예비)사회적 기업 현황(2012)

지역	업종	기업수	%
충남	건설주택	6	5.36
	교육(체험)	4	3.57
	돌봄	7	6.25
	먹거리	7	6.25
	문화예술	7	6.25
	문화예술(체험)	3	2.68
	서비스	9	8.04
	식품가공	3	2.68
	영농	39	34.82
	영농(체험)	3	2.68
	재활용	8	7.14
	제조	10	8.93
	청소	6	5.36
Total		112	100

마을기업은 사회적 기업과 달리 자선이나 사회복지와 같은 거시적인 사회적 목적보다는 지역공동체 활성화라는 미시적이나 구체적인 목적과 대상을 지니고 있다는 점에서 차별화된다고(전대욱 외, 2012). 즉, 지역을 잘 알고 있는 지역 공동체가 지역 문제를 해결하고, 지역 특성을 반영하는 지역 사업으로 부가가치를 순환시키며 이 과정을 통해 사회적 자본을 축적함으로써 지역 공동체의 내발적인 발전을 활성화 하는 것이라 할 수 있다.

〈표 3-8〉 마을기업 현황(2012)

지역	업종	업체수	%
충남	로컬푸드	3	9.38
	문화예술	2	6.25
	서비스	2	6.25
	어업	1	3.13
	영농	4	12.5
	육묘재배	1	3.13
	작목	1	3.13
	재활용	2	6.25
	제조	8	25
	체험	7	21.88
	향토음식개발	1	3.13
Total		32	100

3)농업·농촌 경관개선 정책

(1) 농촌경관의 중요성

최근 농업·농촌 부문에서 경관관리 문제가 중요한 정책 현안이 되고 있다(성주인 외, 2005). 경관관리의 중요성이 부각된 것은 1990년대 농촌의 난개발로 인한 농촌다움의 상실을 염려하는 것에서 시작되었고 경관관리가 농촌다움과 더불어 중요한 것은 환경과 건강에 있다고 할 수 있다. 농촌의 경관관리는 단순히 주거환경개선, 경지보전, 환경보호뿐만 아니라 동물복지, 친환경 농업과 연결되어지고 이러한 활동들이 결국 경관을 회복하는 요소로 작용된다.

우리나라의 농촌경관 개선과 관련된 정책은 지각형태에 따라 영역, 선, 요소로 나뉘고, 각 지역 형태에 따라 정부부처별로 국토계획법, 자연공원법, 문화재보호법 등에 의해서 경관관리가 되어지고 있다. 또한 2004년 공포된 삶의 질 향상 특별법 제5조에서 삶의 질 향상 기본계획이 매년 5년마다 수립되고 있으며, 농어촌 경관개선 정책 중 가장 밀접한 관계가 있는 법률이라 할 수 있다.

〈표 3-9〉 경관 관련 주요 법률 현황 및 내용

법률명	대상	주요내용
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	경관지구 미관지구 고도지구 보전지구 지정 경 관시범도시의 지정	경관계획 수립, 경관지구 지정, 지구단위 계획수립, 건축물의 용도, 건폐율 용적률, 높이 색채 및 대지안의 조경 등 행위 제한 등
건축법	건축물관련규정	건축허가, 조경, 건축선, 건폐율 및 용적률, 높이제한, 공개공지 등
자연환경보전법	생태경관보전지역 지정과 관리	생태경관 보전지역 관리 기본계획 수립, 행위제한 토지 확보 및 매수, 주민지원 우선이용 경 관 영향 협의 등
자연공원법	자연공원 지정	자연경관, 문화 경관적 가치, 지형 보전 등 경관파괴 우려가 없는 곳에 공원이정
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	도시공원 녹지	도시공원 녹지계획의 수립, 도시 녹화계획, 녹지활용계획, 도시 자연공원 구역 지정 등
농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법	농산어촌의 경관	농산어촌 경관의 보전, 경관보전 협약의 체결, 조례의 제정과 지원, 농산어촌지역 종합 개발계획의 수립과 시행 등
문화재 보호법	문화재 지정 등록관리	문화재 보호를 위한 보호물 또는 보호구역의 지정
고도(古都)보전에 관한 특별법	역사경관 관련 특별 보전 지구 역사문화 환경지구	고도 보전 계획
옥외 광고물 관리법	옥외 광고물 관리	미관풍치와 미풍양속, 광고물의 금지 또는 제한 등

자료 : 오민근(2005) 및 이희정(2005), 성주인(2005) 농촌경관 관리 실태와 정책 방안

(2) 삶의 질 향상 특별법에 의한 농촌경관 개선 정책

삶의 질 향상 특별법은 2004년도 3월에 공포되었다. 이 법은 농림어업인 복지증진, 농산어촌의 교육여건개선 및 지역개발 촉진을 목적으로 정부가 5년마다 기본계획을 수립토록 하고 있다. 본 기본 계획에 따라 시장·도지사는 5년마다 기본계획을 수립하고 시행해야 하며 삶의 질 개선 및 농촌경관 개선과 관련된 시책을 시행해야한다. 특히 동법 제5조 제5항에서는 농산어촌 자연환경과 경관보전에 관한 사항을 시·군 기본계획 속에 포함하도록 하였으며 제12조에서는 자연환경 및 경관보전계획을 수립·시행토록 하고 있다.

2009년도에 수립된 제2차 기본계획(2010년 ~ 2014년)의 주요 추진전략은 <표 3-10>과 같이 보건·복지증진, 교육여건 개선, 기초생활 인프라 확충, 경제활동 다각화, 문화·여가 여건향상, 환경·경관 개선, 지역발전 역량강화 총 7가지 부문 목표를 세워졌으며, 추진전략으로는 삶의 질 향상을 위한 2대 선진제도 도입, 지역이 주도하는 지속가능 발전 체계 구축, 삶의 질 향상 정책 추진체계 정비다.

〈표 3-10〉 제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획(2010 ~ 2014)

목표	주요과제
보건·복지 증진	<ul style="list-style-type: none"> • 생활안정강화 • 보건·의료확대 • 취약계층지원 • 능동적 복지실현
교육여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 우수학교 육성 • 교육프로그램 확충 • 부담경감 및 기회확대
기초생활 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주도 개발 정착 지원 • 선도거점 개발 • 기초생활 환경정비
경제활동 다각화	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌산업 고도화·고부가가치화 • 도농교류 활성화
문화여가 여건향상	<ul style="list-style-type: none"> • 문화여가 인프라 구축 • 문화향유기회 확대 • 전문인력 파견·교육확대
환경·경관 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 어메니티의 체계적 관리 • 농어촌 환경오염방지 • 녹색성장기반 확충
지역발전 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> • 인적자원육성 • 지역발전 컨설팅 강화 • 지역개발 네트워크 구축 • 도시민 참여

농어촌 환경·경관 개선 계획의 세부내용은 총 19개 사업으로 경관보전직불제와 조건불리 직불제의 경우 주로 농작물 위주에서 마을경관 개선 활동 지원 정책으로 변경되었고, 생활·자연 경관, 역사·문화자원 보전활동에 대한 포괄적 지원으로 확대하였다. 또한 조건불리직불제 대상지역 선정기준을 완화하고, 지원 단가를 1ha당 40만원에서 50만원으로 인상하였다. 농어촌 경관 관리에 있어 가장 크게 문제가 되었던 지역 주민의 협조를 강화하기위해 교육 컨설팅을 강화하는 내용이 포함되었으며 '우수 경관 컨테스트' 등을 통한 경관 가꾸기 운동을 확산하고자 하고 있다.

농어촌 환경오염 방지 부문에서는 친환경 농업을 확산시키기 위해 유기질 비료를 연간 250만 톤 지원하고 녹비작물 재배를 확대시행하며 미생물 천적 등을 활용한 생물학적 병해충 방제를 확대해 농약 사용량을 줄이는 정책이 포함하였다.

저탄소 녹색성장 기반 확충 분야에서는 하천오염의 주원인인 가축분뇨 자원화 및 에너지화 시설 확충 사업과 에너지 자립형 녹색마을을 2020년까지 600여개 조성하는 내용이 포함되었다.

〈표 3-11〉 농어촌 환경·경관 개선분야 주요 정책 사업

세부과제	담당부처
농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용(5)	
경관보전직불제	농림축산식품부
조건불리지역직불제	농림축산식품부
자생식물원 및 생태숲 조성	산림청
농어촌형 경관보전을 위한 제도적 기반 구축	농림축산식품부
농촌경관조성 관리기반 기술 구축	농촌진흥청
농어촌 환경오염 방지(8)	
농어촌지역 하수도 설치	환경부
농어촌 폐기물종합처리시설 설치	환경부
유기질비료(친환경비료) 공급	농림축산식품부
생물학적 병해충 방제	농림축산식품부
친환경농업기반(지구조성) 구축	농림축산식품부
영농폐기물 수거·처리 지원	환경부
해양폐기물 정화	국토교통부
소하천 정비	소방방재청
저탄소 녹색성장기반 구축(6)	
목재펠릿 사용 확대	산림청
유리온실 등에 지열냉난방 지원	농림축산식품부
축산분뇨 자원화·에너지화	환경부
가축분뇨처리 지원	농림축산식품부
농작물 및 해조류를 이용한 바이오에너지 기술개발	농림축산식품부
저탄소 녹색마을 조성	환경부, 산림청, 농림축산식품 부, 안행부

(3)충남 서천군 사례

삶의 질 향상 특별법 시행에 따라 충청남도 서천군의 사업 실행 계획을 살펴보면 5개의 사업을 시행하고 있다. 정부부처가 제시한 제1차 특별법의 주요 사업 조항을 서천군에 맞게 수정한 것으로 지자체의 다양한 지역특성 및 역사 문화를 고려하고 지역의 자연조건과 농촌 환경에 맞는 사업이 시행되지 않는 점은 아쉬운 점이라 할 수 있다.

〈표 3-12〉 서천군 농어촌 경관 관리 사업 현황(2006)

경관 관련 사업명	계획에서 제시한 주요 추진 전략
경관보전직불제 실시	<ul style="list-style-type: none"> -군 내 지역축제 및 농촌체험관광과 연계 가능한 지역 우선 시행 -읍면 단위 자체 시범사업 추진 성과 분석 후 연차별 확대 -2008년부터 2년간 농촌경관보전직불 사업 추진 -지역 주민과 지자체 간에 경관보전협약 체결
농산어촌형 경관주택 발굴보급	<ul style="list-style-type: none"> -해안가, 산간지방, 평야지대 등 자연경관과 특성에 맞는 건축설계 도서 작성 -2006년 전원주택 모델 조사 후 설계도서 보급
자생식물 식재 및 생태숲 조성	<ul style="list-style-type: none"> -자생식물 식재 사업의 지속적 추진과 자생식물에 대한 인식제고 -자연경관 보전 및 친환경개발로 자연생태계의 천이 학습모델이 되는 생태숲 조성 -자생식물 식재에 5년간 4억원, 생태숲 조성에 30억원 투자 (국비 각각 50%)
걷고 싶은 가로 조성	<ul style="list-style-type: none"> -기존에 조성된 가로수에 대한 지속적인 유지·관리 -특색 있는 가로수 조성 등에 10억원 투자
조건불리지역 직접지불제 도입	<ul style="list-style-type: none"> -2년간 시범사업 후 2006년부터 본사업 추진 -본사업 시행계획에 의한 자체 추진계획 수립

4) 농어촌 복지 정책 과제

(1) 고령화 정책

우리나라의 합계출산율은 2010년 1.23명으로 전 세계 최하위에 머무르고 있고, 고령화 속도 또한 가장 빨라 2017년에는 고령사회, 2026년에는 초고령 사회로 진입할 것으로 전망되고 있다 (김철민, 2012). 농촌의 경우에도 젊은 층의 도시 이주로 인해 고령화 속도가 도시보다 더 빠르게 진행 중에 있으며 전체 농가 중 65세 이상 농가가 32%로 매우 높은 비율을 차지하고 있다.

〈표 3-13〉 농촌의 고령화 전망(단위 : 천명, %)

구분	2006	2007	2008	2009	전년대비	
					증감	증감률
농가인구	3,304	3,274	3,187	3,117	-69.4	-2.2
65세이상농가인구	1,018	1,052	1,060	1,067	7.2	0.7
농가 고령화율	30.8	32.1	33.3	34.2	0.9%	
남자	29.0	30.1	31.2	32.2	1.0%	
여자	32.5	34.0	35.2	36.2	1.0%	
전체 고령화율	9.5	9.9	10.3	10.7	0.4%	

자료 : 농어촌 복지제도 개선을 통한 사회안전망 확충방안, 한국농업경영인중앙연합회, 2011

농촌사회의 고령화 현상은 농가 일손부족, 독거노인 의료서비스 부족, 사회 박탈감, 농가당 소득 감소 등과 같은 농촌문제를 발생하고 있고, 이를 해결하기 위한 정책과 농촌 사회 복지 서비스가 시급한 상황에 놓여 있다. 최근 시행되고 있는 복지 제도 중 농촌 고령층만을 대상으로 하는 복지제도는 좀처럼 시행되고 있지 않으며 전체 노령층을 주 대상으로 삼고 있어, 농촌에 거주하는 고령 농가를 더욱 가난하고, 소외감을 느끼게 하고 있다. 현재 시행되고 있는 고령층 사회안전망 서비스로는 ①긴급지원, ②국민기초생활보장제도, ③기초노령연금, ④국민연금, ⑤건강보험, ⑥노인장기요양보험 그리고 ⑦주택연금이 있고 농촌의 고령층만을 대상으로 하는 복지 서비스는 ⑧농업인재해공제 제도만이 존재한다.

사회안전망 서비스의 각 항목별로 살펴보면 긴급지원은 2006년도부터 시행된 서비스로 위기 상황에 처한 자에 대하여 상황에 따라 생계비 지원, 의료비 지원, 주거지원, 사회복지 시설 이용 지원, 동절기 연료비 지원, 해산비·장제비를 지원해 주는 서비스로 1개월간만 지원이 가능하다. 농촌 노령층은 도시 노령층에 비해 교육수준이 현저히 낮아 본 서비스를 이용하는

데는 한계가 있고, 또한 시행한지 얼마 되지 않아 주민교육 및 홍보가 크게 부족한 실정이다. 국민기초생활보장제도는 절대빈곤층의 기초생활을 보장하되 자립 자활 서비스를 통한 생산적 복지를 구현하기 위하여 사회적 책임을 강화하는 빈곤대책이다. 기초생활보장제도의 수급 대상으로 선정되기 위해서는 부양가족이 없고 소득 인정액⁹⁾이 기준 이하일 경우를 모두 만족할 경우 수급 대상이 될 수 있다. 농촌에는 독거노인이 많으나 자녀가 도시에서 출향한 경우가 대다수이다. 따라서 부양가족이 있더라도 홀로 사는 노인이 많다는 특수성을 반영해야하고, 농촌 자활사업 또한 턱없이 부족한 실정이다.

국민연금은 사회적 위험에 처해 소득이 감소하거나 상실된 경우 본인이나 유족이 안정적인 생활을 보장할 수 있도록 연금을 지급하는 제도로써 1995년 농어민을 대상으로 시작하였으며 이후 1999년에는 도시지역까지 확대되어 시행되고 있다. 농어민에 대해서는 농산물 시장개방으로 인한 경제적 어려움을 돕고자 표준소득월액이 52만원 이하인 경우 본인 보험료의 50%를 정액 지원한다. 국민연금의 시행으로 농가 또한 안정적인 노후생활이 가능해 질 수 있는 계기를 마련하였으나, 국민연금에 가입하지 않은 농가가 전체 농가의 50%(2012)에 이르고 있으며, 더구나 저소득층 농가가 미가입하고 있어 2050년까지 농어촌 저소득 고령화 문제가 지속될 것으로 보인다.

주택연금은 고령자가 보유한 주택을 담보로 노후 생활 자금을 연금방식으로 지급받는 대출 제도이다. 도시의 주택은 가격이 높아 충분히 주택연금 대출이 가능하나 농가주택의 경우 노후 되거나 자산가치가 없어 현실적으로 어려운 실정이다.

마지막으로 농업인재해공제제도는 농협에서 시행하는 제도로 농작업과 농기계 사고로 인해 신체나 재산에 손해를 보상해 주는 제도이다. 본 제도는 농업인안전공제와 농기계종합공제에 가입해야만 지원을 받을 수 있고 산재보험보다 보장수준이 낮으며 휴업급여 등 소득 보장 수단이 없다는 문제점이 있다.

농촌의 고령화 문제는 비단 농촌만의 문제가 아니라 국가 전체의 문제이며 이를 해결하기 위한 방안으로 농촌의 자연자원을 활용하는 치유(Healing), 요양할 수 있는 정책방안을 강구해 볼만하다.

9) 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의소득환산액, 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제, 소득환산액 = (재산 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율

(2) 농촌 교육 정책

농촌의 교육문제는 농촌의 삶이 경제적으로 열악한데서 비롯된다. 젊은 농촌인구는 도시로 풍족한 삶을 위해 이주하고, 도시의 인구 일자리 마련, 귀농 후 소득 창출에 대해 회의적이라고 할 수 있다. 이처럼 농촌 인구의 감소는 농촌 학생의 감소, 학교 규모의 축소로 이어져 학교의 소규모화를 촉진시켰고 자녀의 교육문제는 다시 도시로의 이농현상을 불러와 연속되는 악순환 구조를 보이고 있다. 한국교육개발원이 발표한 통계만 보더라도 1999년 농가의 학생수는 1,344,964명이었으나 2004년에는 140,105명이 줄어 1,204,859명으로 감소세를 보이고 있다. 취학이전의 영유아의 경우에도 아이를 돌 볼 곳이 마땅치 않아 젊은 여성층의 사회진출이 활발하지 못하고, 영유아 어린이집이 존재한다고 하여도 최소 읍·면 지역 중심으로 새벽부터 농사를 짓는 농가에서 이동하는데 어려움이 많다.

〈표 3-14〉 도시 농촌 학생 수 변화(명)

구분		1999	2001	2004	99~04 변동율(%)
초등학교	도시	3,245,128	3,365,841	3,416,989	5.30
	농어촌	690,409	723,588	699,206	1.27
중학교	도시	1,588,336	1,451,702	1,665,480	4.86
	농어촌	308,620	289,450	268,063	-13.14
일반계 고교	도시	1,246,224	1,121,269	1,107,206	-11.16
	농어촌	153,165	138,706	124,804	-18.52
실업계 고교	도시	658,981	502,333	401,764	-39.03
	농어촌	192,770	148,865	112,786	-41.49
계	도시	6,738,669	6,531,145	6,591,439	-2.18
	농어촌	1,344,964	1,300,609	1,204,859	-10.42

자료 : 한국교육개발원(각 년도). 교육기본통계, 나승일(2007)

제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획(2010~2014)의 주요 농촌 교육 정책은 농어촌 특성을 반영한 학교 육성, 우수 공교육 프로그램 확충 및 교원 확보, 교육비 부담 경감 및 균등 교육기회 제공의 세 영역으로 구성되어 있다.

우선 농어촌 특성을 반영한 학교 육성 계획은 농촌 전원 특성을 최대한 반영해 농어촌에 전원학교 및 돌봄학교를 운영하고 학생들이 학업에 집중할 수 있는 기숙형 고교를 육성하는 정책으로 학교 환경을 자연친화적으로 조성, 지역사회 전문가 및 시민단체 등과 연계한 독서

교육, 텃밭 가꾸기, 취약지역 학생들의 학력·문화적 격차 해소를 위한 교육문화 프로그램 운영 지원, 주말과 방학기간 동안 부모를 대신하여 돌보기 지원 등이 있고, 교육현안의 장래적인 협의를 위해 시·군 지역에 교육발전위원회를 구성하고 운영하도록 하고 있다.

우수 공교육 프로그램 확충 및 교원 확보 계획은 농어촌 지역 학생들이 높은 교육 수준의 학업을 수행할 수 있도록 하는 계획이다. 세부내용으로는 원어민 영어보조교사 확대 배치를 통한 영어교육 여건 개선, 다문화 가족 학생의 한국어 기초학력 향상을 위한 지원, 농어촌 지역 IPTV 공부방을 추진하는 계획이 포함되었다.

교육비 부담 경감 및 균등 교육기회 제공 계획은 FTA·DDA 등으로 경제여건이 좋지 않은 농가의 자녀가 균등한 교육기회를 제공 받을 수 있도록 하는 정책으로 고등학교 및 대학교 학자금 지원, 급식비 등 교육경비 지원 확대, 지역 학생의 대학진학 기회를 제공하기 위한 지역균형선발제를 확대 추진하는 방안이 담겨 있다.

(3) 농어촌 보건 의료 정책

정부는 2004년 ‘농어촌주민의보건복지증진을위한특별법’을 제정하였고 이법에 의해 제1차 농어촌보건복지 기본계획을 수립하였으며 동법 제7조에 따라 5년마다 기본계획을 수립하고 있다. 2010년에는 제2차 기본계획이 수립되었다. 제1차 농어촌보건복지 기본계획(2004~2009)은 농촌지역 보건의료의 강화, 시설확충, 의료체계구축, 기술지원과 같은 하드웨어 중심의 계획 이었던 반면 제2차 농어촌보건복지 기본계획(2010~2014)은 FTA, 고령화, 다문화 가족 등 대내외적 변화에 따른 농어촌지역 환경 변화를 감안하여 농어촌 주민의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 소프트웨어 중심의 지원내용이 담겨있다.

지금까지 농어촌 의료복지의 정책의 문제는 보건의료 종사자가 턱 없이 부족하고, 보건의료 공급기반이 취약하였으며, 민간부분의 투자가 저조하여 불균형이 심화 되었을 뿐 아니라 고령화에 의한 노인층 정신질환 요양 관리체계가 미흡하다는 평가를 받았다. 이러한 문제를 해결하기 위해 제2차 기본계획에서는 연령·세대 통합이라는 과제 하에서 노인복지서비스 강화, 보육기반 확충, 아동·청소년 지원강화, 장애인 복지 증진, 다문화가족 지원, 민간의 복지서비스 전달기능 활성화하는 계획이 수립되었고, 보건의료 기반 개선 및 건강 증진 과제에서는 공공보건의료 강화 및 민간병원 지원육성, 구강건강서비스 강화(1차), 암 관리 강화, 정신보건강화, 한의약공공보건사업 및 한의약보건사업 활성화, 취약계층 영양지원 사업 확대와 같은 서

비스 사업이 확충되었다고 할 수 있다.

5) 소결

(1) 농어촌 개발 정책의 중복성 및 경제소득구조에 편중

다기능 농업은 농업생산 활동과 더불어 하나 이상의 서비스를 제공하는 농업을 다기능 농업이라 할 수 있으며 농어업 6차산업과의 영역을 구분 짓는다면 6차산업은 농업의 경제소득 창출 정책이기에 다기능 농업의 부분집합이자 근간이라고 할 수 있다. 따라서 6차산업화에 여러 다양한 서비스를 연결한다면 다기능 농업으로써 발전가능성이 충분하고, 유럽의 다기능 농업과 차별되는 한국형 다기능 농업으로 승화될 수 있다. 단, 충남의 정책을 살펴보면 몇 가지 수정되어야 할 부분이 있다. 첫째, 농상공용합과, 6차산업화가 복합 산업화라는 맥락에서 구분되어지지 않고 정책이 수행되고 있다는 점이며, 영세 농가를 중심으로 하는 6차산업화 보다는 농상공용합에 초점이 맞춰져 있다는 것이다. 6차산업과 농상공용합을 구분하지 않고 6차산업화의 영역 안에 농상공용합을 포함할 수 있다는 논리를 피력하는 전문가도 있으나, 6차산업화는 영세 소농가 경제소득 창출이라는 목적 하에 6차산업화 정책을 농상공용합 정책과 확실히 구분해야하고 하드웨어 중심 혹은 통합적 정책방안에서 벗어나, 농기계지원, 농산물 판매지원, 기술지원, 가공시설지원, 직판장 판매활동지원, 친환경농업 지원, 경관개선지원과 같은 세부적이고 소프트웨어적인 정책 마련이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 농어촌 체험마을이라 할 수 있는 농어촌개발정책은 다양한 농어촌개발 정책이 정부와 지자체 차원에서 시행되고 있으나, 다양한 체험마을의 목적이 차별화되지 못하고 있다. 포괄 보조금제도로 통폐합되었다 하더라도 추진주체 혹은 추진사업에 따라 현장을 방문하여 보면 농업과 상관없는 시설과 체험객 위주의 관광사업이 진행되어 차별성이 결여되었다고 할 수 있다. 또한 충남의 경우만 보더라도 한 마을이 최대 5개의 사업을 진행하는 곳이 있으며 전체 체험마을의 농어촌개발사업 중복 평균 1.4개에 달해 충남 전체 마을 중 10%의 마을이 싹쓸이한다고 해도 과언이 아니다. 마을 개발사업의 중복성을 없애고 다양한 마을 주체가 참여할 수 있는 방안이 검토되어야 하고, 지원사업의 유기적인 연결이 필요할 것으로 사료된다.

셋째, 현재 진행되고 있는 농어업 6차산업화와 농어촌개발 정책은 농가의 경제소득 창출이라는 목적에 치중되어 있다. 농어업 6차산업화의 경우 생산·가공·판매라는 부가가치 창출에

역점을 두고 있고, 체험마을은 그 목적이 농업 생산 활동에서 파생되는 여러 농업의 어메니티를 방문객에게 보여주고 농산물도 판매하는데 목적이 있으나, 반대로 농업 생산 활동과 관련이 없는 체험활동들이 방문객을 유치하기 위한 방향으로 소득창출에 목적이 있다고 해도 과언이 아니다. 장기적이고 국가적으로 6차산업과 농어촌개발사업의 방향성이 소득창출에 목적을 두되 그 근원은 농업 생산 활동에 있으며 생산 활동에서 파생되는 역사·문화, 경관, 공동체, 자연환경 등을 어떻게 더 매력적인 상품으로 만들지에 대해 고민해볼 필요가 있다. 결과적으로 이러한 고민은 친환경 경관농업 더 나아가 농촌성을 회복하는 방향으로 발전되어야 한다.

(2) 힐링과 치유 패러다임을 활용한 다양한 사회적·마을기업

농촌 의료 정책과, 고령화 정책 등 농촌의 전반적인 복지 정책과 관련하여 사회적 기업과 마을기업의 역할이 매우 중요하다. 사회적 기업은 농촌의 사회복지 서비스를 확대할 수 있는 근거가 명확하며, 마을기업은 지역 공동체가 지역의 문제를 이해하고 지역특성을 반영하여 부가가치를 창출하는 것으로 농촌의 사회 문제를 해결할 수 있는 밑거름이 될 수 있다. 앞서 언급된 6차산업과 농어촌 개발사업에서도 경제소득 창출에 치중한 나머지 농촌 사회 복지 서비스와는 거리가 있었고 앞으로는 이러한 농촌 경제소득 사업과 더불어 사회복지 서비스가 접목된다면 농촌 사회 문제를 크게 해결할 수 있을 것으로 사료된다.

충남의 2012년도 사회적 기업 마을기업 현황을 살펴보면 사회적 기업은 농기업에서 일자리 창출형이 주를 이루고 있고, 마을기업은 농업 공동체의 소득 사업이 주를 이루고 있다. 농촌의 사회문제와 관련하여 사회적 기업과 마을기업 정책의 다변화가 필요한 시점이라고 보인다. 농촌사회의 고령화 문제에 있어서는 사회적 기업이 농업과 연계하여 고령층 노인이 요양시설에서 일을 할 수 있는 방안을 마련하고, 마을 여성들은 아이들이 농촌에서 뛰어 놀 수 있는 농가형 돌봄 교실을 개설하며, 농촌에 의사나 간호사가 귀촌하는 경우 사회적 기업 형태의 농어촌 자연병원을 개설할 수 있는 방안을 검토할 수 있다. 또한 자연에서 농사를 지으면서 치유할 수 있는 병원(호스피스, 자폐아, 정신질환자)과 요양시설(치매, 알코올 중독자, 고령노인 등) 및 농장에서 자연 방목 동물들과 뛰어 놀 수 있는 돌봄교실, 교육농장과 사회 부적응 청소년, 학교폭력 피해자(가해자)가 농장에서 일을 하면서 치유할 수 있는 사회적 기업 마을기업을 육성해서 도시민¹⁰⁾이 농촌 서비스를 이용할 수 있도록 할 수 있다.

따라서 사회적 기업과 마을기업의 유형을 사회복지 분야로 다양화할 필요가 있고, 6차산업

과 연계하여 농촌 사회 문제를 해결할 수도 있다. 이는 결과적으로 농업 농촌이 지역화(Localization)할 수 있는 정책 방안이 모색되어야 할 것이다.

(3) 농어촌 경관 개선 정책 강화

농촌이라 함은 도시를 제외한 모든 공간으로 자연 그 자체라고 하여도 과언이 아니다. 농촌이라는 장소는 깨끗하고 푸르며, 농촌만의 역사와 문화를 간직한 곳이다. 최근 농촌의 개발로 농촌다움을 잃고 있다고는 하나, 우리는 농촌이란 공간에 대해 누구나 동경 하고 있다. 농촌의 자연과 경관, 역사문화, 주거환경과 같은 외부효과를 농촌경관 혹은 어메니티(Amenity)라고하며, 농업생산으로 인해 홍수예방, 생물다양성 보호, 수질정화와 같은 기능을 다기능성(Multifunctionality of Agriculture)이라고 한다. 만약 농업생산 활동이 줄어들고 아파트가 들어서 마을이 점차 사라지며, 개발로 인해 자연이 훼손되고, 농약살포와 산림훼손으로 농촌자연이 훼손되었다고 한다면, 농업의 어메니티도 사라지고, 다기능성도 사라지게 된다. 또한 농촌에서 생산되는 농산물에 대한 신뢰도 떨어지며, 농촌을 방문하고 싶고 동경하는 사람도 점차 줄어들 것이다.

따라서 농업의 경관은 매우 중요하다. 경관을 살리고 보전하는 것은 농업의 동물복지, 친환경경생산 및 자원의 순환까지 결부된다. 이렇게 경관을 보전하는 것은 그 자체가 상품이 되고 스토리텔링(Story Telling)이 되어 농가소득으로 연계된다. 친환경으로 젓소를 사육하는 낙농가를 예를 들어 보면 사육되는 젓소는 우리에게 간혀 있는 것이 아니라 초지에서 뛰어 놀고 풀을 먹어 건강한 우유를 생산한다. 배설된 분뇨는 다시 풀과 농작물로 순환되고 자연을 보호하게 되며 초지는 우수한 경관이 된다. 분뇨는 토양으로 순환되어 화학비료 사용이 감소되며 토양과 수질을 보호하는 결과를 낳는다. 이는 결과적으로 환경을 보호함과 동시에 경관을 개선하는 기능을 하고 농가는 아이들에게 신선한 우유에 대해서 이야기할 수 있다.

다기능 농업의 개념 하에서는 이러한 농업의 경관기능을 매우 중요시하고 있다. 향기를 잃은 꽃은 벌이 찾아오지 않듯이, 농촌경관이 파괴되면 농촌에서 요양하지 않을 것이고, 치유하지 않을 것이며, 방문하려 하지 않을 것이기 때문이다.

10) 유럽의 경우 사회서비스로서 농촌에서 치유하는 환자에게 의료보험 적용하여 농촌에서의 치유를 권장하고 있고, 돌봄교실의 경우에도 농촌 돌봄교실에서 아이를 맡길 경우 소득에 따라 교육비 지원을 받을 수 있다.

2. 현황분석

1) 분석자료의 개요

아직 우리나라에서 다기능 농업에 관련한 별도의 DB를 구축하거나 조사를 한 경우는 없다. 그렇기 때문에 우리나라의 다기능 농업의 현황이 어떠한가를 파악하기는 매우 곤란하다. 특히 농가가 다기능 농업을 수행하고 있지만, 해당 농가가 다기능 농업임을 인식하지 못하는 행위는 다기능 농업으로 볼 수 없다는 측면을 고려한다면 더욱 더 그러하다(Belletti G., 2013). 이는 본 연구에서 사용하고자 하는 농업총조사가 다기능 농업이라는 용어를 사용하지 않고 있고, 다만 다기능 농업에 관한 몇몇 활동을 단편적으로 조사하였기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 현재 우리나라에서 다기능 농업의 현황을 개괄적으로 파악할 수 있는 관련 DB는 매년 5년 단위로 전국의 농가를 대상으로 전수 조사하는 농업 총조사가 유일하다고 하겠다. 따라서 본 연구에서는 2005년과 2010년의 농업총조사 자료를 바탕으로 우리나라 다기능 농업의 현황을 분석하고자 한다.

앞서 살펴본 바와 같이, 다기능 농업은 크게 재편, 심화, 그리고 확대로 구분해 볼 수 있다. 따라서 우선 농업총조사의 항목 중에서 다기능 농업과 관련된 항목을 찾아내고, 이를 재편, 심화, 확대로 다시 유형화해 분석하도록 한다. 농업총조사의 항목 중에서 다기능 농업과 관련된 항목을 재유형화하면 <표 3-15>와 같다. 즉 2010년 농업총조사의 경우, 확대 전략에서는 농촌관광, 식당경영, 목초지가, 심화 전략에서는 친환경작물재배, 직판과 직거래, 농축산물가공이, 그리고 재편 전략에서는 농기계 작업대행, 논벼 벃짚처리(비료 및 사료활용), 가축분뇨처리(퇴비 및 액비처리) 등이 있다. 그리고 2005년 농업총조사의 경우, 확대 전략에서는 농가민박, 농가식당이, 심화 전략에서는 친환경작물재배, 직판장, 농축산물가공이 있다. 반면 2005년의 경우 재편과 관련된 조사항목이 없는 것으로 나타났다.

〈표 3-15〉 우리나라 다기능 농업의 분석변수

구분	본 연구의 표현	2010	2005
재편	농기계작업	농기계 작업 대행	—
	벼짚활용	논벼벼짚처리	—
	분뇨활용	가축분뇨처리	—
심화	친환경작물재배	친환경작물재배여부	친환경작물재배여부
	직판 직거래	직판장	직판장
		직거래	
확대	농산물가공	농축산물 가공업	농축산물 가공업
	농촌관광	농촌관광사업	농가민박
	농가식당	식당경영	식당경영
	목초지	목초지조성여부	—

본 연구에서는 2005년과 2010년의 농업총조사를 활용하여 우리나라 다기능 농업의 현황을 재편, 심화, 확대로 분류하여 분석하도록 한다. 이를 위해서 본 연구에서는 재편은 농기계작업, 벼짚활용, 분뇨활용으로 심화는 친환경작물재배, 직판 직거래, 농산물가공, 그리고 확대의 경우 농촌관광, 농가식당, 목초지로 크게 분류하도록 한다. 그리고 본 연구에서는 다기능 농업의 개별 항목에 대해서 해당 농가가 수행하면 1로, 수행하지 않으면 0으로 재코딩을 하였고, 다기능 농업의 개별 항목에 대한 평균값을 제시하였다. 따라서 본 연구에서 분석한 다기능 농업의 평균값은 전체 농가에서 다기능 농업을 수행하는 농가의 비중(%)을 의미하게 된다. 따라서 본 분석을 통해 우리나라의 농가 중에서 얼마나 다기능 농업을 수행하고 있는지, 다기능 농업의 유형별로 어떠한 차이가 있는지를 파악할 수 있을 것이다. 또한 다기능 농업의 현황을 16개 시도와 충남의 16개 시·군으로 구분해 분석함으로써, 지역별로 다기능 농업의 현황을 파악할 수 있을 것이다.

앞서 지정한 바와 같이, 2005년과 2010년에 조사된 농업총조사의 DB를 분석에 활용하였는데 2005년의 경우 총 1,272,908호의 농가가 조사되었고, 2010년의 경우에는 1,177,318호의 농가가 조사되었다. 본 연구에서 사용된 농업총조사는 우리나라 전체의 농가를 대상으로 한 전수 조사라는 점에서 의의가 있다. 각 연도별로 지역별 농업총조사의 표본은 <표 3-16>과 같다.

〈표 3-16〉 우리나라 다기능 농업의 현황분석 표본

단위: 호

구분	2010년	2005년
전국	1,177,318	1,272,908
서울	4,123	3,496
부산	8,457	8,712
대구	16,974	16,292
인천	13,835	14,569
광주	13,079	14,050
대전	8,914	8,657
울산	12,124	11,980
경기	135,332	141,503
강원	72,472	75,790
충북	79,963	85,723
충남	151,424	163,197
천안	12,406	12,574
공주	12,089	12,652
보령	9,006	9,843
아산	10,499	11,519
서산	13,320	13,564
논산	11,925	13,120
계룡	549	469
금산	7,638	8,848
연기	5,520	6,424
부여	10,905	12,071
서천	7,136	8,518
청양	6,427	6,819
홍성	11,082	11,108
예산	11,118	12,127
태안	8,315	8,950
당진	13,489	14,591
전북	109,433	121,749
전남	170,213	198,764
경북	201,651	216,128
경남	141,431	156,080
제주	37,893	36,218

2) 우리나라 다기능 농업의 현황

(1) 다기능 농업의 현황

2010년을 기준으로 우리나라의 농가는 1,177,318호이다. 이중에서 다기능 농업을 수행하는 농가는 전체의 8.52%이다. 다기능 농업을 재편, 심화, 그리고 확대로 구분할 때, 각각의 비중은 0.55%, 5.15%, 19.86%이다. 따라서 우리나라 다기능 농업은 매우 취약한 수준이라고 할 수 있다. 세 개의 전략으로 구분하면 재편이 다른 전략에 비해서 상대적으로 양호한 상태로 평가된다. 종합적으로 볼 때, 우리나라에서 다기능 농업이 가장 활발한 지역은 전남(10.30%)인 것으로 나타났다. 충남의 경우 다기능 농업의 농가 비중이 9.63%로 전국 4위 수준을 나타내고 있다.

다기능 농업의 현황을 세부 전략으로 구분해 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 확대 전략의 경우, 농가식당(0.77%)이 상대적으로 활발하고, 그 다음으로 목초지(0.51%), 농촌관광(0.38%) 순으로 나타났다. 그리고 다기능 농업 중 확대 전략이 가장 취약한 것으로 나타났다. 전국적으로 볼 때, 확대 전략은 인천(1.18%)이 가장 활성화 되어 있고, 세부적으로 볼 때 농촌관광은 인천(1.78%), 농가식당은 부산(1.53%), 목초지는 제주(0.75%)가 가장 활성화된 것으로 나타나고 있다. 한편 확대 전략의 농촌관광, 농가식당, 목초지는 상호관련성이 높을 것으로 예상되지만, 실제 3개 유형간의 상관성이 매우 낮은 것으로 나타났다. 이는 확대 전략의 세부 유형간의 융복합성이 낮다는 것을 의미한다. 한편 충남의 경우, 확대 전략은 0.50%(9위)이고, 세부적으로 볼 때 농촌관광은 0.41%(3위), 농가식당은 0.57%(12위), 목초지는 0.52%(6위)인 것으로 나타났다.

둘째, 다기능 농업의 심화 전략은 5.15%로 매우 취약한 수준이라고 평가할 수 있다. 이를 세부적으로 살펴보면, 친환경농작물이 4.96%, 직판 직거래가 9.75%, 농산물가공이 0.73%인 것으로 나타났다. 따라서 심화 전략의 경우, 직판 직거래는 상대적으로 활성화되어 있는 반면 농산물가공은 매우 취약한 것으로 평가된다. 전국적으로 볼 때, 심화 전략은 울산(7.65%)이 활성화되어 있고, 세부적으로 볼 때 친환경농작물은 전남(11.65%), 직판 직거래는 울산(18.04%), 농산물가공은 충북(1.67%)이 가장 활성화된 것으로 나타났다. 여기서 한 가지 특이한 점은 직판 직거래는 대도시 혹은 대도시 인근지역에서 활성화된 것으로 나타나는 반면, 농산물가공은 전국적으로 유명한 특산물이 있는 지역을 중심으로 활성화된 특징을 갖고 있다. 한편 충남의

경우, 심화 전략은 3.40%(15위)이고, 세부적으로 볼 때 친환경농작물은 2.51%(11위), 직판 직거래는 2.51%(15위), 농산물가공은 0.51%(10위)로 나타났다.

〈표 3-17〉 우리나라 다기능 농업의 현황(2010)

단위: %

구분	전체	확대				심화	친환경 농작물	직판 직거래	농산물 가공	재편	농기계 작업	벼짚 활용	분뇨 활용
			농촌 관광	농가 식당	목초지								
전국	8.52	0.55	0.38	0.77	0.51	5.15	4.96	9.75	0.73	19.86	1.98	44.83	12.78
충남	9.63	0.50	0.41	0.57	0.52	3.40	2.51	7.17	0.51	25.00	2.32	59.14	13.55
순위	4	9	3	12	6	15	11	15	10	1	5	1	6
서울	4.59	0.28	0.39	0.41	0.05	6.41	4.56	14.12	0.56	7.07	0.32	19.43	1.48
부산	6.14	0.63	0.14	1.53	0.22	5.75	1.87	14.89	0.50	12.05	1.67	30.27	4.22
대구	5.94	0.56	0.11	1.30	0.27	6.49	2.45	16.41	0.61	10.78	0.69	24.30	7.36
인천	9.38	1.18	1.78	1.41	0.35	7.33	3.74	17.69	0.56	19.63	1.35	49.61	7.94
광주	8.21	0.33	0.08	0.67	0.26	3.66	2.23	8.56	0.20	20.63	1.27	56.69	3.92
대전	6.97	0.47	0.19	1.03	0.20	5.06	2.11	12.79	0.28	15.39	0.35	40.76	5.06
울산	9.92	0.72	0.11	1.52	0.54	7.65	4.69	18.04	0.23	21.38	0.71	44.93	18.51
경기	8.79	0.78	0.35	1.32	0.65	5.54	3.51	12.65	0.45	20.05	2.34	49.22	8.58
강원	8.33	1.11	1.25	1.39	0.68	6.39	4.57	13.91	0.69	17.48	1.26	34.84	16.34
충북	8.31	0.59	0.30	0.95	0.52	6.16	4.46	12.34	1.67	18.20	2.53	41.15	10.91
전북	9.14	0.46	0.29	0.58	0.51	4.76	2.98	10.68	0.63	22.20	3.21	50.58	12.82
전남	10.30	0.45	0.32	0.55	0.48	6.68	11.65	7.79	0.61	23.78	2.47	54.74	14.13
경북	6.64	0.34	0.16	0.51	0.34	4.23	3.94	7.92	0.84	15.35	1.62	30.55	13.87
경남	9.84	0.56	0.39	0.69	0.60	5.55	6.54	9.03	1.07	23.40	1.31	51.25	17.64
제주	1.07	0.49	0.37	0.35	0.75	1.88	1.03	4.41	0.19	0.84	0.37	0.06	2.10

셋째, 다기능 농업의 재편 전략은 19.86%로 다른 2개 전략에 비해서 상대적으로 양호한 수준을 보이고 있다. 이를 세부적으로 살펴보면, 농기계작업이 1.98%, 벼짚활용이 44.83%, 분뇨활용이 12.78%로 나타났다. 따라서 재편 전략 중 벼짚활용을 통한 농업비용 절감은 양호한 반면 그 외 분야는 상대적으로 취약한 것으로 나타났다. 전국적으로 볼 때, 재편 전략은 충남(25.00%)이 가장 활성화 되어 있고, 세부적으로 볼 때 농기계작업은 전북(3.21%), 벼짚활용은

충남(59.14%), 분뇨활용은 울산(18.51%)이 가장 활성화 되어 있는 것으로 나타났다. 한편 충남의 경우, 확대 전략은 25.00%(1위)이고, 세부적으로 볼 때 농기계작업은 2.32%(5위), 볏짚활용은 59.14%(1위), 분뇨활용은 13.55%(6위)로 나타났다.

이상을 종합해 볼 때, 우리나라의 다기능 농업은 매우 초보적인 수준이라고 평가할 수 있다. 그리고 전략별로 구분해 볼 때, 재편 전략은 상대적으로 양호한 것으로 평가할 수 있지만, 확대와 심화 전략은 맹아적 수준인 것으로 평가된다. 특히 다기능 농업의 전략별로 상관성이 매우 낮은 것으로 분석되고 있기 때문에 우리나라에서 다기능 농업이 비효율적으로 추진되고 있음을 알 수 있다. 이는 역설적으로 향후 다기능 농업의 정책을 추진함에 있어서 각 전략별로 융복합화된 정책이 추진될 필요성을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 3-18〉 우리나라 다기능 농업의 현황(2005)

단위: %

구분	전체	확대	농촌 관광	농가 식당	목초 지	심화				재편	농기계 작업	볏짚 활용	분뇨 활용
						심화	친환경 농작물	직판 직거래	농산물 가공				
전국	2.56	0.36	0.31	0.41	—	4.77	6.85	6.94	0.51	—	—	—	—
충남	2.00	0.21	0.18	0.23	—	3.79	5.64	5.36	0.36	—	—	—	—
순위	13	15	12	13	—	13	10	13	11	—	—	—	—
서울	4.52	0.47	0.69	0.26	—	8.56	17.62	6.81	1.26	—	—	—	—
부산	6.07	0.74	0.21	1.27	—	11.41	5.44	28.27	0.51	—	—	—	—
대구	3.29	0.41	0.12	0.71	—	6.16	5.46	12.85	0.19	—	—	—	—
인천	3.76	1.29	1.46	1.13	—	6.22	8.42	10.01	0.24	—	—	—	—
광주	0.85	0.25	0.03	0.46	—	1.45	3.04	1.09	0.23	—	—	—	—
대전	3.12	0.39	0.13	0.66	—	5.85	6.98	10.21	0.36	—	—	—	—
울산	4.08	0.59	0.23	0.95	—	7.57	7.49	12.20	3.01	—	—	—	—
경기	3.24	0.65	0.31	0.99	—	5.83	8.17	8.95	0.39	—	—	—	—
강원	3.51	1.04	1.27	0.82	—	5.97	9.29	8.15	0.46	—	—	—	—
충북	2.66	0.30	0.24	0.36	—	5.02	5.72	8.47	0.86	—	—	—	—
전북	2.27	0.26	0.22	0.30	—	4.28	5.07	7.14	0.62	—	—	—	—
전남	2.85	0.23	0.25	0.22	—	5.47	9.06	6.90	0.46	—	—	—	—
경북	2.52	0.19	0.15	0.22	—	4.85	7.50	6.62	0.43	—	—	—	—
경남	1.86	0.32	0.31	0.33	—	3.41	4.96	4.57	0.69	—	—	—	—
제주	1.10	0.25	0.37	0.12	—	1.94	3.43	2.32	0.09	—	—	—	—

(2) 다기능 농업의 변화

본 연구에서는 2005년과 2010년의 다기능 농업의 현황을 분석하였기 때문에 동 기간 중 다기능 농업의 현황이 어떻게 변화되었는지 파악할 수 있다. 그러나 아쉽게도 2005년의 경우 다기능 농업의 재편 전략에 대한 항목이 누락되어 있어 동 기간 중 어떻게 변화되었는지를 종합적으로 판단하기 곤란한 것이 현실정이다.

〈표 3-19〉 우리나라 다기능 농업의 변화(2010-2005)

단위: %

구분	전체	확대				심화	친환경 농작물	직판 직거래	농산물 가공	재편	농기계 작업	벼짚 활용	분뇨 활용
			농촌 관광	농가 식당	목초 지								
전국	5.96	0.19	0.07	0.36	-	0.38	-1.89	2.81	0.22	-	-	-	-
충남	7.63	0.29	0.23	0.34	-	-0.39	-3.13	1.81	0.15	-	-	-	-
서울	0.07	-0.19	-0.30	0.15	-	-2.15	-13.06	7.31	-0.70	-	-	-	-
부산	0.07	-0.11	-0.07	0.26	-	-5.66	-3.57	-13.38	-0.01	-	-	-	-
대구	2.65	0.15	-0.01	0.59	-	0.33	-3.01	3.56	0.42	-	-	-	-
인천	5.62	-0.11	0.32	0.28	-	1.11	-4.68	7.68	0.32	-	-	-	-
광주	7.36	0.08	0.05	0.21	-	2.21	-0.81	7.47	-0.03	-	-	-	-
대전	3.85	0.08	0.06	0.37	-	-0.79	-4.87	2.58	-0.08	-	-	-	-
울산	5.84	0.13	-0.12	0.57	-	0.08	-2.80	5.84	-2.78	-	-	-	-
경기	5.55	0.13	0.04	0.33	-	-0.29	-4.66	3.70	0.06	-	-	-	-
강원	4.82	0.07	-0.02	0.57	-	0.42	-4.72	5.76	0.23	-	-	-	-
충북	5.65	0.29	0.06	0.59	-	1.14	-1.26	3.87	0.81	-	-	-	-
전북	6.87	0.20	0.07	0.28	-	0.48	-2.09	3.54	0.01	-	-	-	-
전남	7.45	0.22	0.07	0.33	-	1.21	2.59	0.89	0.15	-	-	-	-
경북	4.12	0.15	0.01	0.29	-	-0.62	-3.56	1.30	0.41	-	-	-	-
경남	7.98	0.24	0.08	0.36	-	2.14	1.58	4.46	0.38	-	-	-	-
제주	-0.03	0.24	0.00	0.23	-	-0.06	-2.40	2.09	0.10	-	-	-	-
최대치	7.98	0.29	0.32	0.59	-	2.21	2.59	7.68	0.81	-	-	-	-
최소치	-0.03	-0.19	-0.30	0.15	-	-5.66	-13.06	-13.38	-2.78	-	-	-	-

그러나 다기능 농업 중 확대와 심화 전략의 경우, 최근 5년간 어떻게 변화되었는지를 파악할 수 있는 있다. 왜냐하면 이들 항목의 경우, 목초지 이외의 5가지 변수는 모두 일치하기 때문이다. 따라서 다기능 농업의 변화에서는 다기능 농업 중 비교 가능한 확대와 심화 전략을 중심으로 논의하고자 한다.

2005년에서 2010년간 다기능 농업의 변화를 살펴보면, 우리나라의 다기능 농업은 동 기간 중 큰 변화를 가지지 못한 것으로 평가된다. 왜냐하면 비교가 불가능한 재편 전략을 제외하고, 확대 전략은 0.19%, 그리고 심화 전략은 0.38% 증가하였기 때문이다. 세부적으로 볼 때, 확대 전략의 농촌관광, 농가식당은 모두 2005년에 비해서 증가한 반면, 심화 전략의 경우 친환경농작물은 오히려 1.89% 감소한 것으로 나타났다. 그리고 직판 직거래는 2.81%, 농산물가공은 0.22% 증가한 것으로 나타났다.

한편 지역별로 보면, 다기능 농업의 확대와 심화는 기존의 대도시 지역보다는 농촌지역을 중심으로 증가하는 추이를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 농촌관광과 직판 직거래는 대도시 지역에서 증가 폭이 높은 것으로 나타났다. 반면 농촌지역에서는 농가식당과 농산물가공이 증가하는 것으로 나타났다. 한편 친환경농작물의 경우 동 기간 중 전남과 경남을 제외하고 모든 지역에서 그 비중이 감소한 것으로 나타났다.

3) 충남 다기능 농업의 현황

(1) 다기능 농업의 현황

2010년을 기준으로 충남의 농가는 151,424호이다. 이중 충남의 다기능 농업은 9.63%로 전국 4위 수준이지만, 다기능 농업의 수준은 전국의 평균값과 유사한 것으로 평가된다. 즉 충남의 다기능 농업은 재편 전략이 25.00%로 가장 높고, 그 다음이 심화 전략 3.40%, 확대 전략 0.50% 순이다. 그러나 충남이 전국에서 차지하는 상대적 수준을 보면, 재편 전략(1위)이 가장 우수하고, 그 다음은 확대 전략(4위)이고, 오히려 심화 전략(15위)이 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 이처럼 충남에서 심화 전략이 상대적으로 취약한 것은 대도시 인근지역과 특산지가 상대적으로 취약하기 때문인 것으로 판단된다.

충남에서 다기능 농업이 가장 발달한 곳은 청양(12.20%)인 것으로 나타났다. 그리고 확대

전략에서는 태안(1.66%), 심화 전략에서는 천안(5.62%), 재편 전략에서는 청양(30.92%)인 것으로 나타났다. 따라서 충남에서 심화 전략은 관광지역 중심으로, 심화 전략은 도시 중심으로 발달하였다고 할 수 있다. 각 전략별로 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 확대 전략을 세부분야별로 살펴보면, 농촌관광은 태안(3.73%), 농가식당은 보령(0.89%), 목초지는 보령(0.93%)이 상대적으로 우수한 것으로 나타났다. 그러나 각 분야별로 충남의 다기능 농업 중 확대 전략은 전국적 수준과 유사한 것으로 나타나지만, 전국의 최고치와 비교해 보면 큰 차이가 있는 것으로 평가된다.

〈표 3-20〉 충남 다기능 농업의 현황(2010)

단위: %

구분	전체	확대											
			농촌 관광	농가 식당	목초 지	심화	친환경 농작물	직판 직거래	농산물 가공	재편	농기계 작업	벼짚 활용	분뇨 활용
충남	9.63	0.50	0.41	0.57	0.52	3.40	2.51	7.17	0.51	25.00	2.32	59.14	13.55
천안	7.77	0.25	0.07	0.62	0.07	5.62	2.11	14.47	0.28	17.45	0.83	45.89	5.64
공주	10.42	0.56	0.37	0.55	0.75	3.22	2.23	7.19	0.25	27.49	2.73	60.36	19.38
보령	10.74	0.72	0.34	0.89	0.93	3.51	1.84	8.11	0.59	28.00	2.42	69.54	12.03
아산	7.15	0.60	0.47	0.65	0.70	4.03	4.18	7.47	0.45	16.80	2.19	40.60	7.62
서산	10.46	0.44	0.17	0.55	0.59	1.96	1.16	4.31	0.41	28.99	3.43	67.30	16.23
논산	8.95	0.26	0.23	0.39	0.15	3.34	2.90	5.09	2.04	23.25	1.95	57.18	10.62
계룡	10.42	0.43	0.18	0.73	0.36	5.59	3.46	12.75	0.55	25.26	1.64	62.11	12.02
금산	8.74	0.46	0.17	0.71	0.51	4.93	2.92	11.02	0.85	20.81	1.39	52.08	8.97
연기	8.04	0.31	0.05	0.53	0.34	2.08	1.32	4.51	0.42	21.74	2.43	52.21	10.58
부여	9.61	0.27	0.11	0.45	0.26	2.50	2.11	5.12	0.27	26.06	2.94	62.93	12.32
서천	8.81	0.43	0.36	0.64	0.28	3.16	2.17	6.64	0.66	22.85	3.15	58.21	7.17
청양	12.20	0.46	0.20	0.59	0.59	5.21	4.45	10.74	0.44	30.92	1.96	67.12	23.68
홍성	11.07	0.44	0.09	0.59	0.63	3.94	5.81	5.62	0.40	28.83	2.06	61.04	23.41
예산	9.58	0.45	0.09	0.60	0.67	2.76	1.64	6.45	0.21	25.54	1.84	57.45	17.31
태안	8.96	1.66	3.73	0.61	0.64	1.88	1.32	4.17	0.14	23.35	1.97	58.62	9.46
당진	11.16	0.47	0.33	0.37	0.72	3.01	1.73	7.01	0.30	30.00	3.12	71.11	15.78
전국 최고치	16.00	4.02	8.50	3.94	4.17	19.06	37.03	49.55	17.71	34.28	11.72	75.85	36.60
지역명	경남 남해	인천 옹진	인천 옹진	울산 동구	울산 동구	경기 가평	경남 남해	부천 오정	창원 성산	경남 고성	고양 일산	전남 강진	경남 합천

둘째, 심화 전략을 세부분야별로 살펴보면, 친환경농작물은 홍성(5.81%), 직판 직거래는 천안(14.47%), 농산물가공은 논산(2.04%)인 것으로 나타났다. 한편 심화 전략은 전국의 평균치 보다 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있는 것으로 나타났다. 특히 친환경농작물의 경우 전국 평균치 보다 매우 낮은 수준을 보이고 있다.

셋째, 재편 전략을 세부분야별로 살펴보면, 농기계작업은 서산(3.43%), 벚짚활용은 당진(71.11%), 분뇨활용은 청양(23.68%)이 상대적으로 활성화된 것으로 나타났다. 재편 전략은 다른 전략과 달리 충남이 전국적 수준보다 높은 것으로 나타났다. 특히 재편 전략 전체로 볼 때는 충남이 최고의 수준이고, 세부적으로 벚짚활용이 전국에서 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-21〉 충남 다가능 농업의 현황(2005)

단위: %

구분	전체	확대	심화			재편	농기계 작업	벚짚 활용	분뇨 활용
			농촌 관광	농가 식당	목초지				
충남	2.00	0.21	0.18	0.23	—	3.79	5.64	5.36	0.36
천안	2.57	0.30	0.11	0.49	—	4.83	5.37	8.88	0.25
공주	2.14	0.25	0.08	0.43	—	4.03	6.15	5.76	0.19
보령	0.60	0.13	0.07	0.19	—	1.07	2.03	1.07	0.11
아산	1.98	0.12	0.07	0.16	—	3.85	5.40	5.87	0.28
서산	0.67	0.06	0.04	0.07	—	1.29	2.00	1.62	0.24
논산	3.01	0.16	0.08	0.24	—	5.87	6.56	10.87	0.17
계룡	3.43	0.32	0.21	0.43	—	6.54	18.76	0.43	0.43
금산	3.38	0.15	0.07	0.24	—	6.61	7.35	12.25	0.23
연기	2.21	0.09	0.00	0.17	—	4.34	8.08	4.53	0.42
부여	1.62	0.11	0.03	0.19	—	3.13	7.24	2.05	0.11
서천	0.99	0.24	0.33	0.15	—	1.73	4.03	1.02	0.14
청양	1.95	0.18	0.09	0.26	—	3.72	5.43	5.59	0.16
홍성	2.44	0.08	0.06	0.09	—	4.81	11.42	2.82	0.19
예산	2.05	0.10	0.04	0.16	—	4.00	4.48	6.08	1.46
태안	2.33	1.14	1.87	0.41	—	3.52	6.78	2.70	1.07
당진	2.00	0.16	0.14	0.19	—	3.83	3.61	7.44	0.43
전국 최고치	12.94	4.55	9.09	6.93	—	25.00	75.00	67.11	10.31
지역명	부산 동래	부산 동래	인천 동구	부산 금정	—	부산 동래	부산 중구	부산 동래	서울 중랑

(2) 다기능 농업의 변화

충남의 다기능 농업은 최근 5년간 확대 전략은 0.29% 증가하였지만, 심화 전략은 오히려 0.39% 감소한 것으로 나타났다. 그리고 충남 전체적으로 볼 때, 다기능 농업은 다소 증가하였지만, 시·군 별로 세분하여 보면 16개 시·군 모두에서 감소하는 경향을 나타내고 있다. 이는 최근 다기능 농업이 전국적으로 증가하고 있는 추세와 다른 형태를 보이는 것이다. 이는 전체 농가의 수가 줄면서 다기능 농업을 수행하는 농가가 더 많이 감소하였음을 의미하는 것이다.

〈표 3-22〉 충남 다기능 농업의 변화(2010-2005)

(단위: %)

구분	전체	확대				심화				재편			
			농촌 관광	농가 식당	목초지		친환경 농작물	직판 직거래	농산물 가공		농기계 작업	벗짚 활용	분노 활용
충남	7.63	0.29	0.23	0.34	-	-0.39	-3.13	1.81	0.15	-	-	-	-
천안	2.63	-2.62	-2.61	-2.44	-	-1.79	-5.84	3.02	-2.55	-	-	-	-
공주	5.71	-2.26	-2.28	-2.45	-	-3.38	-6.49	-1.14	-2.51	-	-	-	-
보령	7.57	-1.98	-2.30	-1.87	-	-0.13	-2.76	4.47	-2.09	-	-	-	-
아산	2.60	-2.09	-2.17	-2.08	-	-2.39	-3.79	-0.97	-2.40	-	-	-	-
서산	7.22	-2.19	-2.44	-2.09	-	-1.90	-3.41	0.12	-2.40	-	-	-	-
논산	3.37	-2.47	-2.42	-2.42	-	-5.10	-6.23	-8.35	-0.70	-	-	-	-
계룡	4.42	-2.46	-2.60	-2.27	-	-3.52	-17.87	9.75	-2.45	-	-	-	-
금산	2.79	-2.26	-2.47	-2.10	-	-4.25	-7.00	-3.80	-1.95	-	-	-	-
연기	3.26	-2.35	-2.52	-2.21	-	-4.83	-9.33	-2.59	-2.57	-	-	-	-
부여	5.42	-2.41	-2.49	-2.31	-	-3.20	-7.70	0.50	-2.41	-	-	-	-
서천	5.25	-2.38	-2.54	-2.08	-	-1.14	-4.43	3.05	-2.05	-	-	-	-
청양	7.68	-2.29	-2.46	-2.24	-	-1.08	-3.55	2.58	-2.29	-	-	-	-
홍성	6.06	-2.21	-2.54	-2.07	-	-3.44	-8.18	0.23	-2.36	-	-	-	-
예산	4.96	-2.22	-2.52	-2.13	-	-3.81	-5.41	-2.20	-3.82	-	-	-	-
태안	4.06	-2.05	-0.71	-2.37	-	-4.21	-8.03	-1.10	-3.50	-	-	-	-
당진	6.59	-2.26	-2.38	-2.39	-	-3.39	-4.45	-3.00	-2.70	-	-	-	-
최고치	7.68	-1.98	-0.71	-1.87	-	-0.13	-2.76	9.75	-0.70	-	-	-	-
최저치	2.60	-2.62	-2.61	-2.45	-	-5.10	-17.87	-8.35	-3.82	-	-	-	-

충남 전체적으로 볼 때, 확대 전략은 0.29% 증가하였지만, 시·군 별로 세분해 보면 모든 지역에서 확대 전략이 감소한 것으로 나타났다. 그나마 확대 전략에서 감소폭이 낮은 지역을 살펴보면, 농촌관광의 경우 태안(-0.71%), 농가식당의 경우 보령(-1.87%)으로 나타났다. 이들

지역은 다른 지역에서 비해서 확대 전략이 상대적으로 활성화된 곳으로 평가되는 곳이다.

그러나 심화의 경우, 충남 전체적으로도 0.39% 감소하였고, 시·군 별로 살펴봐도 대부분 감소하는 경향을 보이고 있다. 심화의 경우, 보령의 감소폭이 -0.13%로 가장 낮게 나타났고, 세부적으로 보면 친환경농작물은 보령(-2.76%), 농산물가공은 논산(-0.70%)인 것으로 나타났다. 반면 직판 직거래는 동 기간 중 소폭 증가하는 것으로 나타났는데, 계룡, 보령 등의 도시를 중심으로 증가한 것으로 나타났다.

이상을 종합해 볼 때, 충남의 다기능 농업은 최근 5년간 다른 지역과 달리 전반적으로 감소하는 추세이다. 즉 직판 직거래를 제외하고 대부분 항목에서 다기능 농업을 수행하는 농가의 비중이 감소하였고, 특히 친환경농작물의 재배농가가 급속하게 감소하는 문제점을 갖고 있는 것으로 나타났다.

4) 분석결과의 종합

이상을 종합해 볼 때, 우리나라의 다기능 농업은 매우 초보적인 수준이라고 할 수 있다. 세 개 전략별로 구분해 보면, 재편 전략이 상대적으로 활성화되어 있으나, 그 외 심화와 확대 전략은 매우 취약한 실정이다. 그러나 최근 5년간 우리나라의 다기능 농업은 꾸준한 성장을 하고 있는 것으로 평가된다. 그리고 이러한 경향은 전국적으로 유사한 현상을 갖고 있다. 그리고 다기능 농업은 대도시와 수도권을 중심으로 더 활성화되어 있는 것으로 나타났다. 반면 재편 전략은 전통적인 농업의 비중이 높은 곳이 활성화되어 있다.

다기능 농업의 재편, 심화, 확대의 전략의 상호관련성은 각각 개별적으로 추진되고 있어 상호 연계하여 시너지 효과가 발현되는 형태로 발전되는 양상을 보이지 않고 있는 것으로 판단된다. 이런 맥락에서 볼 때, 향후 다기능 농업을 추진함에 있어서 상호관련성이 높은 활동 간의 융복합화를 제고하는 정책이 추진되어야 하겠다.

한편 충남의 다기능 농업도 전국적 경향과 유사한 특징을 보이고 있다. 즉 재편 전략 중심으로 다기능 농업이 이루어졌고, 반대로 심화와 확대의 전략은 매우 취약한 수준이라고 할 수 있다. 그러나 전국적 수준과 비교해 보면, 충남의 경우 심화보다 오히려 확대 전략이 더 취약한 것으로 나타나고 있다. 이는 충남지역에서 친환경농산물의 비중이 최근 5년간 대폭 감소한 것에 기인한 것으로 판단된다. 특히 충남의 경우 직판 직거래를 제외한 모든 다기능 농업이 지속적인 감소추이를 나타내고 있기 때문에 다기능 농업을 육성하기 위한 지방정부 차원의 특별한 정책이 필요하다고 하겠다.

3. 사례분석

1) 차황자원순환영농조합법인

(1) 일반현황

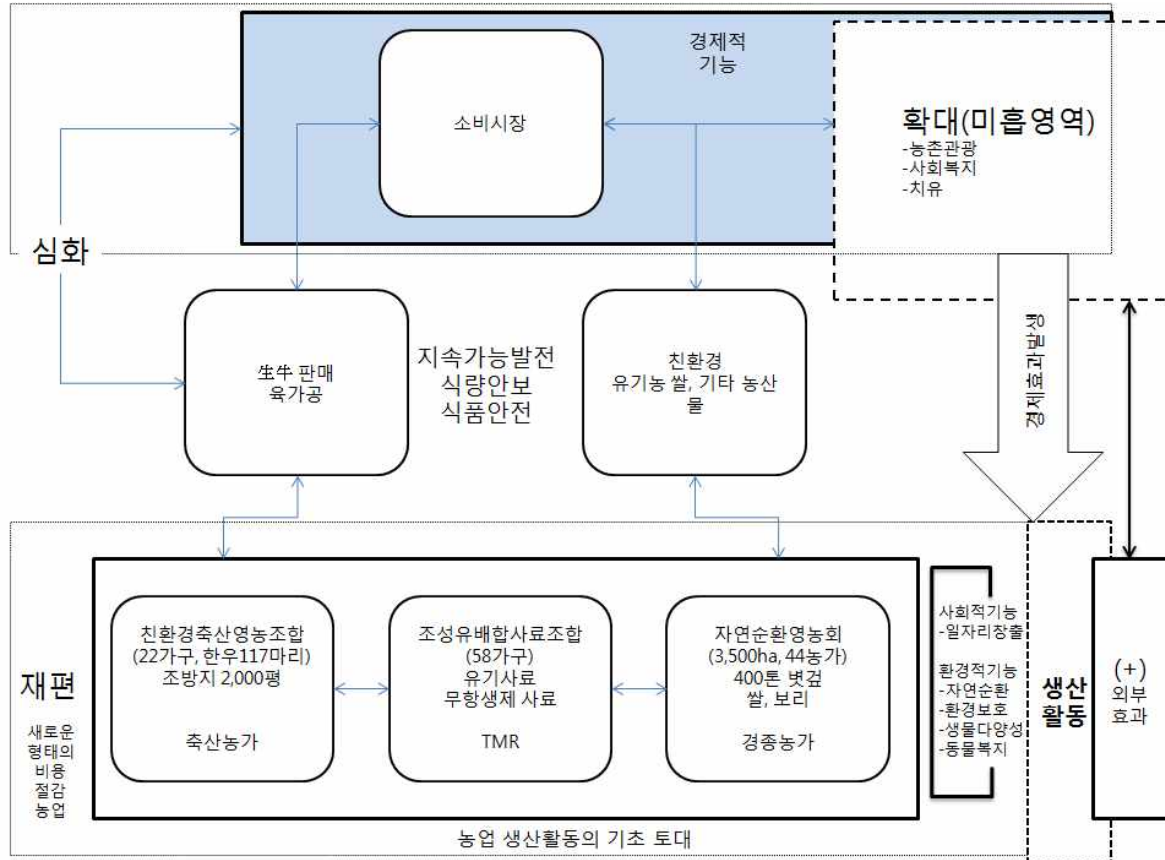
차황자원순환영농조합법인(이하 자원순환영농조합)은 경남 산청군 차황면에 위치한 영농조합법인이다. 법인은 유기농 쌀 생산 법인인 자원순환영농조합과, 볏짚을 사료화 하는 배합사료영농조합 그리고 거세한우를 사육하는 축산영농조합으로 각 법인은 독립되어 운영되지만 소속 조합원이 공동으로 참여하는 3개의 연계형 독립법인 형태로 운영되고 있다. 차황면은 친환경 농업을 인식하기도 전인 17년 전부터 메뚜기 싹이라는 무농약 쌀을 선보여 친환경농업의 원조라고 해도 과언이 아니라고 할 수 있으며 자원순환영농조합은 차황면의 여러 유기농 쌀 생산 법인중 하나로 차황면 전체의 유기농 쌀 생산 전체(500ha) 면적 중 350ha에서 유기농 쌀을 2005년부터 생산하고 있다. 2006년부터는 농가 소득 향상을 목적으로 볏짚을 활용해 배합사료를 생산하는 산청조섬유배합사료영농조합(이하 배합사료영농조합)을 설립하였고 친환경 유기사료를 월 3,500톤 가량 생산하고 있다. 또한 2005년부터는 한우를 친환경으로 사육하는 차황친환경축산영농조합(이하 축산영농조합)까지 설립하였고 0.6ha 초지에서 소를 방목 사육하여 2007년에는 유기축산농가로 인증 받았다. 이로서 차황자원순환법인¹¹⁾은 경축순환 농업의 형태를 완성하게 되었다.

〈표 3-23〉 차황자원순환법인 일반현황

		조합원(중복)	품목	생산량
관리 운영팀	자원순환영농조합 (2005, 친환경전환)	150	쌀, 보리	350ha
	배합사료영농조합 (2006)	61	유기사료, 무항생제용 사료	유기 : 3500톤/월 무항생제 : 10,000톤/월
	축산영농조합 (2005)	22	한우(거세우)	117마리

11) 3개의 법인을 의미함

〈그림 3-1〉 차황자원순환법인 다기능 농업 형태



(2) 다기능 효과

경제적 기능

경제적 기능은 다기능 농업뿐만 아니라 농업에서 매우 중요한 요소이다. 차황자원순환법인은 1차생산부분에서 유기농 쌀 생산으로 일반 관행 농산물에 비해 140% 가격으로 판매되며, 쌀 생산 이후 벗짚을 사료화 하여 배합사료공장에서도 연 50억 가량 매출을 달성하고 있다. 또한 117마리의 친환경 생산 거세한우는 마리당 일반한우의 145% 가격으로 판매되어 농가 소득에 크게 이바지 하고 있다. 농업방식에서도 사료는 벗짚으로부터 얻으며, 가축의 분뇨는 거름으로 사용해 자원을 순환함과 동시에 농가소득에도 크게 이바지하고 있다고 할 수 있다.

다기능 농업으로써 설명해 보면 친환경 농업 생산지 및 드넓은 초지에 의해 농촌경관이 형성되면 서비스(치유, 체험, 관광, 직판)산업으로 연계하여 1차생산품에 비해 더 높은 소득효과를 가져올 수 있지만 차황자원순환법인의 경우에는 과도기적 상황에 놓여 있다고 할 수 있다. 그렇지만 단순히 농촌에서 농촌관광과 같은 서비스를 추구하지 않고 친환경 농업으로써 농촌 경관을 개선하여 자연 환경과 경관을 개선하는 밑바탕을 단단히 하고 있는데서 향후 지속적인 발전이 가능할 것으로 예상된다.

환경적 기능

차황자원순환법인은 쌀, 보리, 한우 사육을 친환경 농업방식으로 하고 있기 때문에 자연 생태계가 보전되고 있다고 할 수 있으며 생물다양성 또한 매우 높다. 특히 친환경 한우 사육 영역에서는 넓지 않은 초지이지만 이를 조성하여 동물복지를 증진시키는 것과 동시에 농촌경관 및 농촌다움을 향상시키고 있다. 벼짚과 축산분뇨의 활용은 비용절감 효과를 가져 올 뿐만 아니라, 지역 자원의 순환과 자연을 보호하는 환경적 기능을 수행하고 있다.

사회적 기능

차황자원순환법인의 다기능 농업의 가장 큰 사회적 기능은 안전한 식량생산과 자연보호 효과라고 할 수 있으며 이로써 법인 운영 주체로 인한 일자리 창출 및 공동체의 복원에 있다고 할 수 있다. 또한 전이효과로서 친환경 농업 및 자원순환 농업이라는 것이 농가경제를 더 탄탄히 할 수 있다는 것을 다른 농가에 전이되는 것 또한 매우 중요한 효과라고 할 수 있다.

〈표 3-24〉 차황자원순환영농조합법인 다기능 효과

분 류	효 과
경제적 기능	<ul style="list-style-type: none"> - 고품질 유기 농산물에 따른 소득 창출 - 벼짚의 사료화 - 분뇨의 퇴비화
환경적 기능	<ul style="list-style-type: none"> - 생태계 보전 - 농촌경관(Amenity) 개선 - 자원의 재순환(경축농업) - 동물복지 - 수질보호
사회적 기능	<ul style="list-style-type: none"> - 일자리 창출 - 공동체 활성화 - 안전한 먹거리

(3) 다기능 전략적 측면

차황자원순환법인을 ploeg(2005)가 제시한 재편, 심화, 확대의 세 전략적 측면으로 살펴보면 친환경 쌀 생산, 고품질 한우 생산으로 농업생산방식을 고부가가치화 하였고 유통경로 또한 직거래 형태로 단축하여 소득 증대하는 방향으로 심화시켰다고 할 수 있다. 재편에 있어서는 볏짚을 사료화 하고 가축의 배설물은 다시 퇴비가 되는 자원순환 농업의 형태를 취하고 있으며 이는 농업을 심화하는데 기여했다고 할 수 있다. 확대 전략은 다기능 농업에서 서비스 영역에 속하는 측면으로 다기능 농업의 최후 단계라고 할 수 있는데, 농업이 심화 되지 않고, 재편 되지 않으면 확대 전략은 지속가능하지 않을 수 있다. 차황자원순환법인은 현재까지 심화, 재편의 성격이 강한 생산주의적 농업의 형태를 유지하고 있어 확대부분에서 부족한 점이 많으나 초지를 확대하고 경관을 개선하며 농산물 직판장을 개설하는 등의 노력을 기울인다면 자연스럽게 확대 전략이 활성화될 것으로 판단된다.

〈표 3-25〉 차황자원순환영농조합법인 다기능 전략측면

영역	다기능 농업 현황	다기능 농업 미흡 현황
심화	<ul style="list-style-type: none"> - 유기농 쌀 - 유기농 한우(동물복지실현) - 고품질 농산물 생산(관행 농산물 가격의 140% 소득) - 농업의 다각화로 경축순환 농업 - 유통구조의 단순화로 소득 증대 	
확대		<ul style="list-style-type: none"> - 초지 규모를 확대할 필요성 있음 - 유기농 경작지에서의 농촌교육, 체험 필요 - 사회적 기업, 복지사업과 연계한 사회복지 활동 필요 - 유기농 경작지, 가축 방목지에서 생성된 외부효과 활용 방안 모색 - 직판장 및 레스토랑
재편	<ul style="list-style-type: none"> - 가축분뇨 퇴비화 - 볏짚의 사료화 - 순환농업 - 농기계 공동 사용 	

(4) 소결 : 다기능 농업 측면에서의 활성화 방안

차황자원순환농업법인은 3개의 법인이 연계하는 형태로 생산주의적 농업법인 형태라고 할 수 있다. 친환경 쌀 생산을 시작으로 벼짚을 활용해 사료를 생산하고 사료는 다시 한우사육에 사용되며 한우가 배설한 분뇨는 다시 토양으로 환원되는 자원순환형 농업의 형태를 지닌다. 이러한 활동은 다기능 농업의 심화, 재편 활동으로 농업생산방식의 변화로 경제적 기능을 달성하게 하는 것이라 할 수 있다. 부족한 점은 확대부분으로 쾌적한 차황의 자연경관을 활용하는 방안을 모색해야 한다. 친환경 자원순환 농업 방식은 아이들에게 큰 교육효과를 가져올 수 있으므로 교육농장과 캠프를 개설하는 방안을 모색해 볼 수 있고, 자폐아 치료, 돌봄 서비스도 고려해볼만 하다. 교육농장이나 돌봄 농장을 운영할 경우 주변에 관광지를 조성해 학부모를 위한 프로그램도 진행할 수 있을 것이다. 직판장을 개설해 학부모들이 차황의 한우, 쌀, 기타 농산물을 구매할 수 있는 서비스 방안을 확대해 간다면 다기능 농업으로써의 발전방향은 매우 크다고 할 수 있다. 다만 심화와 재편부분에서 아쉬운 점은 초지의 규모가 협소해 경관효과를 기대하기에는 어려움이 있고, 주변시설 또한 농촌성과는 거리가 멀어 보인다. 또한 법인의 모태라고도 할 수 있는 쌀 농업보다도 매출액이 높은 배합사료 공장이 활성화되고 있다는 점이 앞으로 서비스 산업을 확대하는데 부정적인 요소로 작용할 가능성이 있다.

2) 금산군 아토피 안심학교

(1) 일반현황

금산군 군북면에 위치하고 있는 상곡초등학교는 약 10년 전부터 학생 수가 급격하게 감소하기 시작하였고, 지난 2010년경에는 학생수가 10여명으로 폐교의 위기까지 직면하게 되었다. 그러나 최근에는 아토피 안심학교로 지정됨에 따라 폐교 위기의 학교에 오히려 학생 수가 증가하여 2013년 현재 39명에 6학급이 편성되어 운영 중에 있다. 이처럼 폐교 위기의 상곡초등학교가 아토피 안심학교로 지정되고, 다시 학교가 활성화되기 시작한 것은 6~7년 전의 우연한 계기에 연유하고 있다. 당시 서울에서 거주하고 있던 한 학생이 여름방학을 맞이하여 외가가 있는 상곡초등학교 인근 지역에 놀러왔는데, 당시 이 학생은 아토피가 매우 심각하였다. 그런

데 우연하게도 한 동안 외가에 머물던 아이의 아토피가 호전되기 시작하였고, 이로 인해 이 학생이 서울에서 상곡초등학교로 전학을 하였으며, 그 결과 아토피가 치유된 것에 기인한다. 이처럼 상곡초등학교가 아토피 안심학교로 인정될 수 있었던 것은 상곡초등학교가 위치하고 있는 군북면의 지리적 이점에 기인한다. 상곡초등학교가 위치하고 있는 군북면은 산촌지역으로 일교차가 매우 심하고, 다른 지역에 비해서 기온이 낮은 특성을 갖고 있다. 그리고 주변의 산이 높아서 도시의 미세먼지 등의 오염물질이 상대적으로 작은 특성을 갖고 있다. 이러한 특성은 아토피의 치유에 있어서 중요한 환경조건으로 지적되고 있다. 그 결과 상곡초등학교에는 다시 학생들이 모여들게 되었고, 농촌학교의 새로운 가능성을 제시하고 있는 것으로 평가된다.

현재 상곡초등학교에는 39명의 학생이 재학하고 있는데, 이중 22명이 도시에서 전학을 온 아토피 환우이다. 그리고 유치원에도 13명이 재학하고 있는데, 이중 6명이 아토피 환우이다.

금산군에는 상곡초등학교의 활성화를 위해서 지금까지 17채의 주택을 지어서 아토피 안심마을을 조성하였고, 향후 추가적으로 27채를 더 조성할 예정이다. 그리고 아토피 환우들을 위해서 친환경 급식을 하고 있고, 대전대 한방병원과 자매결연을 하여 학생진료를 정기적으로 하고 있다. 학교의 실내 환경의 오염물질을 저감하기 위해 칠판을 없애고 흙벽돌로 내부시공을 하였으며 아토피 치유 화분을 교실에 배치하였다. 또한 아토피 환우들을 위해서 아토피 케어실을 만들고 피톤치드 발생기를 설치하여 안정실을 운영하고 있으며, 재능기부 등을 통해 음악치료 교실도 운영하고 있다.

이러한 상곡초등학교의 사례는 분명히 다기능 농업이라는 측면에서 고찰되어야 할 사례이지만, 현재로서는 다기능 농업의 속성을 많이 갖고 있지 못하다. 군북면의 청정한 환경을 활용하여 학교를 운영하고 있다는 측면은 긍정적이지만, 그 외의 다기능 농업에서 필요로 하는 관계를 형성하고 있지 못하기 때문이다.

(2) 다기능 효과

상곡초등학교는 금산군 군북면의 청정한 환경을 매개로 하여 아토피 안심학교로 새롭게 기능을 설정하였고, 그 결과 농촌지역사회의 중심적 역할을 하는 초등학교가 폐교위기에서 새로운 활력을 찾았다는 측면에서 과소한 농촌지역사회의 유지기능을 담당하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 아토피 안심마을이 기존의 마을과 별도로 조성됨에 따라 원주민과 이주민간의

사회적 관계가 형성되지 못한 한계가 있다.

그러나 상곡초등학교를 중심으로 한 아토피 안심학교의 운영으로 인해 다기능 농업의 환경적 기능과 경제적 기능은 수행되지 못하고 있는 것으로 평가된다. 매우 제한적이기는 하지만, 상곡초등학교 안에 생태 숲을 조성한 것이 전부하다고 할 수 있다. 한편 최근에는 아토피 안심 마을 이주민을 중심으로 협동조합 창립을 준비 중에 있고, 이를 통해 기존 마을 농산물을 직거래 등으로 판매할 계획을 갖고 있다.

〈표 3-26〉 금산군 아토피 안심학교 다기능 효과 측면

구분	효과
사회적 기능	- 과소한 농촌지역사회의 유지
환경적 기능	- 초등학교 내 생태숲 조성
경제적 기능	- 협동조합 설립 예정

(3) 다기능 전략적 측면

현재 상곡초등학교는 외부의 농업적 요소와 직접적인 연계를 하지 못하고 있다. 아토피 안심학교라고 할 때, 학생들에게 아토피 치유를 위한 친환경 급식재료를 해당 지역에서 공급할 수 있는 시스템을 만들 수 있겠지만, 현재 우리나라의 급식은 지방자치단체 단위로 입찰을 통해 진행되기 때문에 별도의 급식체제를 구축하는데 한계가 있기 때문이다. 그 결과 상곡초등학교의 현재 여건은 다기능 농업과 전혀 연결되지 못하는 한계가 있다.

그러나 향후 상곡초등학교가 중심이 되어서 지역차원에서 친환경 농업과 먹거리를 통한 치유프로그램의 개발 및 공유, 그리고 이를 기반으로 한 다기능 농업기반의 조성이라는 측면에서 다양한 가능성을 있는 것은 분명하다. 이런 맥락에서 볼 때, 현재 아토피 안심학교의 실태에 대한 면밀한 분석이 이루어져야 할 것이고, 이를 토대로 현재의 문제점과 다기능 농업으로 발전하기 위한 모델 제시가 필요하다고 하겠다.

〈표 3-27〉 금산군 아토피 안심학교 다기능 전략 측면

구분	효과
심화	아토피 치유 기능
확대	-
재편	-

(4) 소결 : 다기능 농업 측면에서의 활성화 방안

상곡초등학교의 사례가 다기능 농업으로 발전하기 위해서는 우선 학교와 해당 농촌사회와의 관계형성이 이루어져야 할 것이다. 지금까지 우리나라에서는 학교는 지역사회에 큰 교류의 공간과 기회를 제공하지 못하는 한계가 있다. 이를 해소하기 위해서는 상곡초등학교를 중심으로 우선 아토피 치유를 위한 급식프로그램을 개발되고, 해당 농촌사회에서는 급식프로그램을 위한 별도의 차별화된 농산물의 재배와 공급 메커니즘을 구축하는 것이 필요로 하다. 이렇게 될 경우, 상곡초등학교 인근 농촌마을을 중심으로 다기능 농업의 기반이 자연스럽게 구축될 수 있을 것으로 판단된다. 아울러 상곡초등학교에서는 방학기간을 이용하여 별도의 아토피 치유프로그램을 개발하여 도시의 학생들에게 체험 기회를 제공해야 할 필요성이 있다. 그러나 현재로서는 앞서 지적한 바와 같이, 상곡초등학교와 인근 농촌마을 간의 교류가 없다는 것이 문제이다. 이를 해소하기 위해서 다른 한편으로는 현재 별도로 조성되어 있는 아토피 안심마을과 기존 마을 간의 연결교류의 확보가 필요하다. 이와 더불어 각종 마을 만들기 사업과 연계하여 차별화된 농촌공간개발과 기반정비가 이루어져야 할 것이다.

3) 하동군 야생차산업

(1) 일반현황

하동군은 신라시대까지 거슬러 올라가는 우리나라 차의 시배지로, 대표적인 차 산지로 손꼽히는 곳이다.¹²⁾ 특히 집중적으로 분포되어 있는 화개면의 야생차밭은 화개천을 중심으로 하는 협곡의 산비탈에 분포하고 있어서(이소영, 2008: 9) 호당 재배면적이 작고¹³⁾, 그래서 기계화 대신 손으로 차를 수확하는 방식이다. 그 결과 양산차는 5% 이내이고 95%가 수제차 방식의 고급차를 생산하고 있다.

2천 년대 중반까지만 하더라도 하동군의 적극적인 지원¹⁴⁾과 함께 90년대 말부터 시작된 웰빙 열풍과 더불어 국내 녹차산업의 규모가 400% 이상 성장하면서(박문호 외, 2008: 1)¹⁵⁾ 전국의 고급 녹차산업을 선도하는 지역이었으나, 2007년을 정점으로 커피문화의 폭발적 확산과 농약차 파동 등과 함께 국내 녹차산업이 거의 절반으로 줄어드는 시련을 겪게 되면서, 하동군의 야생차산업 역시 어려운 시기를 겪고 있다. 그에 따라 다원의 수와 차 재배면적 역시 급감하였다(현재 168개 업체가 운영 중인 것으로 파악된다)¹⁶⁾.

최근 들어 차 산업의 이 같은 불황을 타개하기 위해 지역에서 여러 가지 자구적 시도들이 발생하고 있다. 이러한 시도들이 다기능농업의 활성화 추세와 긴밀하게 연결되어 있는 것으로 파악된다.

첫째, 전통의 재해석을 통한 생산물의 다양화 시도이다. 2000년대 중반까지만 해도 우리나라의 차는 녹차로 해석되어 왔고, 그에 따라 하동의 차 산업도 녹차산업으로 간주되어 왔으나, 2008년경부터 문헌의 재해석과 현지인들에 대한 구술작업(장효은, 2012)¹⁷⁾ 등을 통하여 우리나라의 전통적인 차 문화는 발효차 문화였다는 것이 지역에서 점차 설득력을 얻기 시작하면서, 다원들에서도 빠르게 홍차나 황차 같은 발효차 생산에 박차를 가하기 시작했다. 그 결과

12) 면적은 1,048ha로 전국의 21%, 농가수는 2,100호로 전국의 38%로 파악된다(2008년 말 기준. 하동군 녹차산업 홈페이지 자료 <http://www.greentea.go.kr>).

13) 보성 0.7ha, 하동 0.5ha, 제주 3.4ha(박문호 외, 2008: 7).

14) 하동 야생차산업특구 지정(2006), 하동야생차문화축제 개최(1996~현재), 하동녹차 지리적 표시제 등록(2003) 등 지역특산물로서 하동군의 육성노력이 지속되어 왔다.

15) 1990년~2006년 대비 재배면적은 8.2배, 생산량은 13.7배 증가하였다(박문호 외, 2008: 5).

16) 하동군 녹차산업 홈페이지 자료

17) 하동에 있는 매암차문화박물관이 지역민들에 대한 구술작업과 다큐멘터리 제작 등을 통해 중심적인 역할을 하였다.

현재는 거의 모든 중소규모 다원들이 녹차와 발효차 생산을 겸하고 있다. 이러한 활동은 녹차의 재배방식(야생차, 비야생차, 수제차, 비수제차)이나 수확시기(우전, 세작 등) 정도로 분류되던 차의 종류를 훨씬 더 다양화하였고, 또한 소비자들에게 녹차는 위장에 무리를 준다는 의식을 깨고 국산 차의 매출 향상을 위한 좋은 수단이 되고 있다.

둘째, 6차 산업 개념을 중심으로 체험 및 치유헌동과의 결합 시도이다. 차를 직접 생산해서 가공하여 단골 소비자에게 직접 시음을 통해 판매하는 과거 다원의 활동도 따지고 보면 다기능농업의 일환으로 볼 수 있다. 하지만 최근 다원들은 소비자들이 직접 차밭에서 수확을 비롯한 다양한 차밭 체험 프로그램을 늘리고 있고, 더 나아가 차를 직접 만들어보는 가공체험도 증가하는 추세다. 거기에 직접 수확해서 만든 차를 직접 시음해보는 활동까지 추가되면 생산에서 가공, 소비까지 한자리에서 이루어지는 6차산업적 속성을 강하게 지니게 된다. 여기에 최근에는 웰빙이나 힐링의 열풍과 함께, 힐링문화체험이라는 포인트를 가지고 요가나 명상 같은 다른 힐링산업들과 결합되는 추세도 보이고 있다(이는 특히 2009년 슬로시티로 지정된 하동군 악양면을 중심으로 다원 프로그램의 명상센터나 힐링센터와의 결합양상이 두드러지게 나타난다).

셋째, 다양한 협업화 및 협력체계의 구축 노력이다. 과거 하동의 차산업은 개별 농가들로부터 개별 다원들이 차 잎을 수매해서 차를 가공, 판매하는 개별화된 활동들이었다. 하지만 차산업의 위기 이후에 중소규모의 다원들이 다양한 형태로 협업화나 협력체계를 구축함으로써, 위기를 타개하고자 하는 노력들을 시도하고 있다. 그 한 가지 형태는 마을 차원의 협력체계 구축 노력이다. 다양한 마을 만들기 사업들을 활용하여 마을 차원의 체험장과 숙박시설을 조성하고, 마을 내에서 활동하는 다원들이 함께 이 시설들을 활용하는 경우이다. 모암 유기농차 마을 영농조합법인은 마을의 60여 농가가 녹색농촌체험마을 사업을 통해 체험장과 숙박시설을 조성하고, 마을 차원에서 체험 관광객을 유치하고 있다. 또 한 가지 형태는 다원들 간의 협동조합 결성 시도이다. 중소규모 다원들의 개별적 생존이 점차 어려워지고 있는 상황에서, 각자 특색과 장점을 지니고 있는 다원들이 최근 사회적으로 붐이 일고 있는 협동조합을 결성하여 협력체계를 구축, 위기를 타개하고자 하는 시도가 발생하고 있다. 가령, 차 관련 가공식품의 개발과 판매에 장점을 갖고 있는 다오티푸드 영농조합을 중심으로, 하동 지역의 5인의 차 전문가가 최근 “다농 협동조합”을 결성하고, 소비자들에게 차의 대중화를 위해 수제차 티백의 제조 판매를 목표로 하고 있다.

넷째, 환경보전활동과 유기농으로의 전환 노력이다. 이 지역은 지리산 국립공원의 인접지역으로, 경관과 환경의 보전활동이 불가피하게 필요한 곳이고, 최근에는 이러한 지리적 이점을 살려 유기농을 활성화함으로써 차별화된 프리미엄급 제품의 생산과 판매에 주력하고 있다.

(2) 다기능 효과

경제적 기능

생산에서부터 가공, 판매, 관광, 체험, 식당, 다원에 이르는 6차산업화 활동을 통해 지역경제의 활성화 효과를 모색하고 있다. 또한 이곳의 차 산업은 소농과 고령농에 기반하고 있어서, 이들의 경제적 유지에 기여하고 있다.

환경적 기능

국립공원 인접지역으로 경관 및 환경보전 효과를 발생시키고 있으며, 유기농으로의 전환 역시 조금씩 진행되고 있어서 서로 시너지 효과가 발생하고 있다.

사회적 기능

체험과 치유행동을 통하여 교육, 휴양, 치유의 효과가 발생하고 있다. 이는 지리산이라는 존재와, 슬로시티로 지정된 악양면의 존재가 서로 시너지 효과를 발생시키면서 더욱 증폭된다.

〈표 3-28〉 하동군 야생차 산업 다기능 농업 효과

분 류	효 과
경제적 기능	<ul style="list-style-type: none"> - 지역경제 활성화 효과 - 농촌경제 유지 효과
환경적 기능	<ul style="list-style-type: none"> - 국립공원 인접지역의 경관 및 환경보전 효과 - 유기농 전환 효과
사회적 기능	<ul style="list-style-type: none"> - 체험과 치유행동을 통한 교육, 휴양, 치유 효과

(3) 다기능 전략적 측면

하동지역 야생차산업을 재편, 심화, 확대라는 다기능농업의 3가지 전략으로 나누어 살펴보면, 다양한 가공품과 발효차 개발을 통한 상품의 다각화 노력이나 다원을 통한 소비자 직판 노력들은 심화 전략으로 볼 수 있다. 그리고 다원 활동을 체험, 치유, 식당, 관광 등으로 다각화 하려는 노력은 확대 전략으로 볼 수 있다. 마지막으로, 유기농으로의 전환 노력이나 산지 경관 보전 노력은 재편 전략으로 볼 수 있다.

〈표 3-29〉 하동군 야생차 산업 다기능 농업 전략적 측면

영역	다기능 농업 현황	다기능 농업 미흡 현황
심화	<ul style="list-style-type: none"> - 직판 노력(개별적) - 다양한 가공품 개발노력 - 발효차로의 상품다각화 노력 	<ul style="list-style-type: none"> - 공동 직판장 설치 - 차 이외의 다른 특산물과의 시너지 효과
확대	<ul style="list-style-type: none"> - 다원 활동의 체험, 치유, 식당, 관광 등으로의 다각화 노력 	
재편	<ul style="list-style-type: none"> - 유기농 전환 노력 - 경관보전 노력 	<ul style="list-style-type: none"> - 조직적 경관/환경보전 활동

(4) 소결 : 다기능 농업 측면에서의 활성화 방안

종합해보면, 하동군 화개면의 야생차산업 전체는 다기능농업을 지향하는 형태로 파악하는데 손색이 없다. 꽤 오래 전부터 차의 생산과 가공, 판매가 일체화되어 나타나는 다원의 형태로 출발하였고, 최근 들어 이러한 다원의 경제활동이 더욱 다각화되고 협력화 되고 있다. 또한 경제적 측면뿐만 아니라 사회적 측면이나 환경적 측면의 활동들도 최근에는 지역에서 많은 주목을 받고 있는 상황이다. 이러한 활동들은 차 산업의 위기 상황에서 자구적으로 등장하고 있는 것들이어서, 앞으로도 지속될 것으로 예상해볼 수 있다.

하지만 아직까지 미흡한 부분도 찾아볼 수 있다. 최근 조금씩 논의가 되고 있는 공동 직판장 설치 부분이 이루어진다면 심화 전략이 좀 더 구체화될 수 있다고 볼 수 있으며, 또한 하동 지역의 다른 농산물이나 특산물과 서로 결합하여 시너지 효과를 볼 수 있는 여지는 여전히 크다고 할 수 있다. 또한 현재보다 좀 더 조직적인 경관 및 환경보전활동이 지역에서 협력적으로 진행될 필요성이 있다고 보여 진다.

제2절 다기능 농업 해외 현황

1. 정책분석

유럽연합(EU)에서는 공통농업정책(CAP:Common Agriculture Policy)이 시행되고 있고 1991년을 전후하여 당시 유럽 농촌이 전환기적 상황에 직면하면서 농촌공간에 대한 사회적 요구변화, 농촌지역의 인구사회학적 재구성, 세계적 차원의 정치경제 환경변화에 대응하기 위한 차원에서 LEADER프로그램을 시행하였다. LEADER프로그램은 1993년부터 유럽연합 국가의 균형발전을 위해 시험적으로 시행되었으나, 성과가 입증되어 2006년 LEADER+까지 시행되었다. 유럽의 공통농업정책의 일환으로 시행되었던 LEADR프로그램은 이후 RDP 프로그램으로 기존의 LEADER원칙과 공통농업정책이 함께 진행되도록 하였으며 a. 농업과 임업부분의 경쟁력 향상, b. 환경과 농촌지역(rural area)의 개선, c. 지역경제의 다양성을 확보하고 농촌지역의 삶의 질을 향상, d. 다양화(diversified) 그리고 고용을 위한 능력을 구축 이라는 4가지 축(Axis)으로 진행되고 있다.

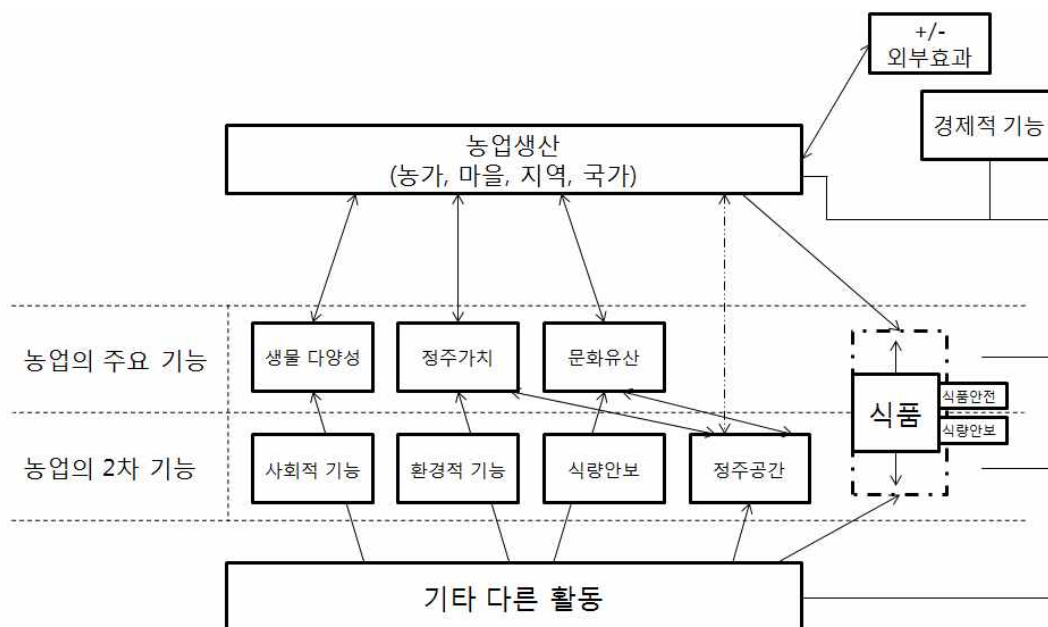
〈표 3-30〉 네덜란드 다기능 농업 TF(task force) 주요 목표

주요 목적	내 용
시장수요의 증진	- 2008년부터 2012년까지 농업의 경제적 가치를 두 배로 끌어 올림
소통 공간의 제공	- 다양한 지역 활동을 부양하기 위해 참여자들 간의 소통을 위한 장소를 제공하고 지식제공, 일자리제공, 소득증대 활동을 부양하며 농업, 지역, 토지이용과 관련된 정책을 수정하고 융합 함
기업가 정신의 강화	- 15,000 이상의 신규 및 기존기업이 적극적으로 다기능 농업부분에서 발전될 수 있도록 하며 이중, 3,000여명이 TF 프로젝트에 직접적으로 참여하여 이들의 결과를 참여자와 공유
다양한 접근 방식의 개발	- 다기능 농업 네트워크를 권역별로 조직하여 다양한 연구결과가 적용되도록 함 - 2013년까지 20개의 분야별 네트워크가 조직되어 있으며 각 분야별 연구수행, 정보제공을 하고 있음
현장접근 연구 개발	- 와게닝겐 대학(WUR)에서는 다기능 농업과 관련된 연구를 진행함과 동시에 현장에 직접 적용할 수 있는 연구를 진행 - 비용편익분석, 시장조사, 제품과 시장의 연결방안 모색 - 새로운 컨셉 도입, 일자리 창출방안, 투자대비 영향평가, 다기능 농업에서 발생하는 문제 해결 방안을 강구
여성의 사회 참여 확대	- 다기능 농업은 자연경관이 다기능 농업에 있어 가장 중요한 요소이며 직업 만족도가 매우 높은 편이며 여성의 사회 참여 확대가 가능

네덜란드는 유럽의 공통농업정책을 다기능 농업으로써 효과적으로 적용하고 있는 국가라고 할 수 있다. 2008년부터 2012년도까지 농업의 경제적 가치를 두 배로 끌어 올리는 것을 목표로 정부 산하 민간 및 시민단체가 운영하는 다기능 농업 테스크 포스(Multifunctional Farm Task Force)를 네덜란드 와게닝겐(WUR)에 설립하여 운영하였다. 테스크 포스는 시장수요의 증진(add-value) 지역소통 공간의 제공(communication), 기업가 정신의 강화(education), 다양한 접근 방식의 개발(network), 현장접근 연구 개발(R&D) 그리고 여성의 사회 참여 확대를 목표로 운영되었다.

네덜란드의 다기능 농업은 전 세계적으로 가장 생산성이 높고 기술수준이 높은 네덜란드 농업 상황에서 최초로 다기능 농업을 집중적으로 정책적 지원하겠다는 의지를 표명하고 통합적 정책 방향으로 추진하겠다는 매우 획기적인 정책적 전환이라고 할 수 있다. 2007년부터 본격적으로 시행된 다기능 농업은 6개의 정책적 범주로 치유(care), 돌봄(child care), 직판(direct sell), 농촌관광(echo-tourism), 레크레이션(recreation), 교육농장(education) 형태로 운영되고 있다.

〈그림 3-2〉 네덜란드 다기능 농업의 형태



<표 3-31>는 2007년부터 2011년까지의 다기능 농업 농장 현황과 경제성과 매출액 규모를 보여주고 있는데, 농촌의 쾌적한 자연환경으로 부터 힐링(healing)하고자하는 욕구와 아이들이 자연에서 마음껏 뛰어놀며 자연체험학습을 중요시 하는 것으로 보인다. 사회적 활동으로 치매환자를 대상으로 하는 치유농장과 도시에서만 존재하였던 돌봄 혹은 어린이집 시설이 각각 2007년도에 756개 농장에서 1,050개 농장으로 두 배 가깝게 증가하였고, 돼지와 소를 키우거나 농작물을 재배하는 곳에서 아이들을 돌보는 돌봄 농장 또한 20개에서 209개로 10배 이상 증가한 것을 볼 수 있다. 매출액도 마찬가지로 각각 치유농장은 4천 5백만 유로에서 8천만 유로, 돌봄 농장은 4백만 유로였던 것이 4년만인 2011년에 2천만 유로까지 상승한 것으로 조사되어 농가소득 효과로서 탁월한 것으로 나타났다. 돌봄이나, 치유 힐링, 농촌관광 등의 프로그램으로 가족구성원 등의 유동인구가 증가함에 따라 농가의 직판장 또한 활성화되고 있는 것 또한 눈여겨봐야 할 부분으로 사료된다.

〈표 3-31〉 네덜란드 다기능 농업 형태 및 경제성과 지표

구분	농가수(company)			매출액(year), 백만유로		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011
치유농장	756	870	1,050	45	63	80
돌봄 농장	20	64	209	4	14	20
직판장	2,580	3,000	3,300	89	128	147
농촌관광	13,700	13,660	14,000	90	79	86
레크레이션	2,432	2,240	2,884	92	121	156
교육농장	500	500	800	1.5	1.7	2.2
계				322	407	491



네덜란드의 주요 다기능 농업 사례는 다음과 같다.

에이크 후퍼 _ 치유 농장, 사회적 기업 농장

이 곳 치유농장은 축구장 크기의 16배나 되는 12ha 토지에 유기 농업 방식으로 채소와 6천 마리에 이르는 닭을 키우고 있다. 치유 농장을 찾는 고객은 주로 알코올 중독자, 정신 이상자, 치매환자, 노인 등이며 총 인원은 85명이 상주하고 있다. 간호사와 20명의 돌봄 코디네이터가 환자별 다채로운 치유 프로그램을 개발해 적용하고 있다. 농장에서 필요한 인력은 상주하는 치유 프로그램 참가자가 닭을 키우거나, 채소를 수확하는 등의 모든 업무를 전담하고 생산된 농산물과 달걀은 유기인증을 받고 전 세계로 판매 하거나 치유 프로그램 환자 가족 등 일주일에 약 7천에서 8천명의 유동인구가 찾아와 농장 바로 옆에 있는 직판장에서 판매하기도 한다.

이곳 에이크 후퍼 농장의 연간 총 매출액 120만 유로이며 이중 절반이 직판장에서 벌어들이고 있다.

그립 읍 여 레이폰 _ 어린이 치유 농장

그립 읍 여 레이폰은 여의도 면적의 1/4 크기인 네덜란드 생태보호구역 안에 네덜란드 치료 기관과 연계된 비영리 단체가 운영하는 치유 농장이다. 주위력 결핍, 과잉행동장애(ADHD) 그리고 정신적 상처를 받은 어린이와 청소년 등이 이곳 치유 농장의 주요 고객이다. 자연 속에서 산책하고 동물들과 교감하며 또래들과 어울리면서 자연스럽게 마음의 문을 열어 상처를 치유한다. 이곳 농장에는 현재 200명의 어린이와 청소년이 상주하고 있다.

Farm Zonnehoeve _ 돌봄 농장, 체험농장, 교육농장, 직판장

Farm Zonnehoeve는 네덜란드 동북부 알메르(Almere) 간척지역에 위치한 가장 오래된 바이오다이나믹(bio-dynamic)농장이다. 이곳 농장에서는 14명의 종사원과 돌봄 의료가정이 종사하고 있다. 농지면적은 50ha 규모로 60마리의 홀 슈타인 육우와, 밀, 밀짚, 사료용 토끼풀, 사탕무 등을 다각화(mixed farming) 유기농업 형태로 운영하고 있다. 목초지의 초목은 가축 사료로 사용하고, 배설된 분뇨는 다시 퇴비로 환원되는 자원순환형 농업을 기반으로 하고 있다. 농업생산 이외에 사회적 기능으로 돌봄 농장을 운영하고 있으며, 의료 가정과, 전문 돌봄 직원이 상주하여 믿고 아이를 맡길 수 있다. 농장에서는 종마를 사육하고 있으며 승마체험도 진행하고 있다. 농장 한편에서는 이곳에서 유기 생산된 밀로 빵을 직접 만들고 있으며, 약물 경험이 있는 청소년들이 이곳에서 빵을 만드는 일을 하며 정신적 신체적 치유활동도 함께 하고 있다. 교육농장에서는 주말을 이용해서 아이들에게 자연과 안전한 농식품에 대한 교육을 진행하고, 기업 워크숍도 유치하는 등 전통적 농업형태를 심화(deepening), 포괄화(broadening)의 대표적 사례라고 할 수 있다.

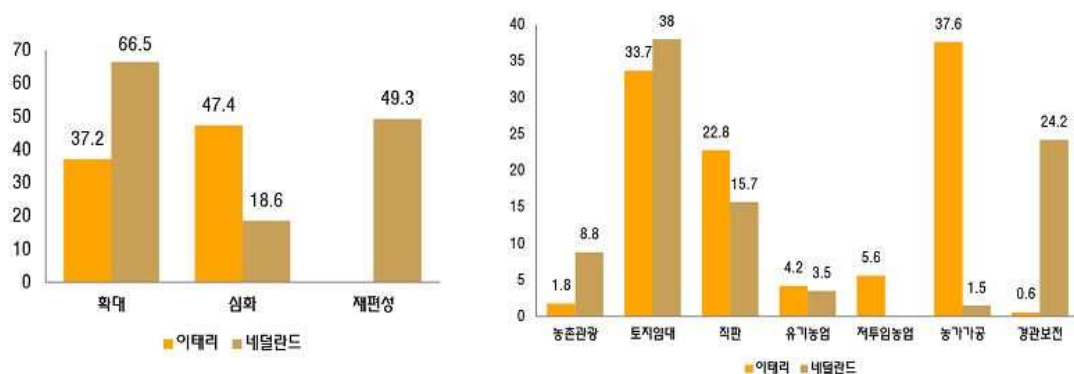
2. 이탈리아와 네덜란드의 통계 분석

본 절에서는 이탈리아와 네덜란드의 농가 통계(FADN) 분석을 통하여 양국에서 시행되고 있는 다기능 농업의 현황과 수준에 대해 검토하고자 한다. 다기능 농업은 생산 이외에 하나 이상의 전략을 세우기 때문에, 표 안에서 각 분야별 농가의 비율을 합산한 수치는 100% 이상으로 집계될 수밖에 없다.

우선 이탈리아의 현황을 살펴보면, ‘심화’를 수행하는 농가가 47.4%로 가장 많으며, 다음이 ‘확대’(37.2%)이다. ‘심화’ 중에서도 농가 가공 및 직거래 판매가 가장 많이 발달해있는데, 이는 내부자원을 쉽게 활용할 수 있는 방법이기 때문인 것으로 분석된다. ‘확대’ 전략 중에서는 토지 임대료가 가장 많은 비중(84%)을 차지하고 있다. 내부자원의 재편에 속하는 것으로는 복합활동이 있으며, 이는 가족농가에만 적용이 가능함에도 꽤 많이 보급된 상태다.

다음으로 네덜란드의 현황을 살펴보면, 가장 많이 활용되는 다기능전략은 농촌적 맥락의 ‘확대’로, 전체 다기능 농가의 66%에 걸쳐 적용되고 있었다. 농가에서 확대 명목으로 이뤄지는 활동의 대부분은 계약(contract), 토지임대 등이다. 토지 임대는 낙농, 다른 작물의 회전 경작 등의 과정에서 땅을 비옥하게 유지시키기 위해 수행되곤 한다. 농식품 네트워크의 ‘심화’ 명목으로 이뤄지는 활동의 예로는 직거래가 가장 대표적이다.

<그림 3-3>이탈리아와 네덜란드의 다기능 농업 실천현황(이탈리아 2006, 네덜란드 2007) (황수철, 2013)



양국의 특징을 살펴본다면, 이탈리아는 소규모 농가가공과 직판, 네덜란드는 경관보전과 직판의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있어서, 두 나라 간에 다기능 농업활동의 특징이 뚜렷하게 대비되고 있다. 또 한 가지 주목할 것은 두 나라 모두 도시민 대상으로 토지임대 활동이 활발하게 전개되고 있다는 점이다.

〈표 3-32〉 이탈리아 농업의 재편, 심화, 확대성 전략 보급현황(2006년)

구분	전체	모든 농가 중 해당분류 비율(%)	각 분야 중 비율(%)	해당 가족 농가수	가족 농가중 해당분야 비율(%)	각 분야 중 비율(%)
확대	263,528	37.23	100.00	261558	37.24	100
농촌관광	12,789	1.81	4.51	12538	1.79	4.46
경관보전	4,266	0.60	1.50	4228	0.6	1.5
생물다양성 보전	1,957	0.28	0.69	1956	0.28	0.7
기기 대여	23,536	3.33	8.30	23295	3.32	8.28
토지 임대	238,701	33.73	84.18	236973	33.74	84.25
상시 대여	2,305	0.33	0.81	2286	0.33	0.81
심화	335,233	47.36	100.00	333249	47.45	100
직거래	131,235	22.78	27.97	160363	22.83	28.01
생산지 증명	71,482	10.11	2.40	70573	10.05	12.33
유기농업	29,567	4.18	5.13	29341	4.18	5.13
저자극 농업	39,556	5.59	6.86	39182	5.58	6.84
조방화	8,816	1.25	1.53	8816	1.26	1.54
농가 가공	265,765	37.55	46.11	264170	37.61	46.15
재편성						
복합활동				298542	42.51	
전체농가	707,776	100.00		702360	99.23	

자료: Belletti, G(2013: 233)

이탈리아의 다기능농업 현황을 좀 더 구체적으로 파악해 보기 위해 토스카나주의 다기능농업 현황에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면, 토스카나주 농가들의 다기능농업 활동 중에서 부가가치가 가장 많이 창출되고 있는 활동은 재편 전략에 속하는 ‘농외소득’ 활동(9.74%)인 것으로 나타났다. 다음으로는 재편의 비용절감(4.7%), 심화 전략의 전통상품(4.44%), 확대 전략의 새로운 농가활동(3.97%)로 나타났다.

좀 더 정리해 보면, 농촌적 맥락에서는 농업관광·다각화·자연 및 경관관리 등 많은 활동이 ‘확대’되면서 토스카나 지역의 부가가치 생산에 기여했다. 농식품 네트워크는 ‘심화’적 변화를 보이는데, 유기농업·품질에 입각한 생산·단축된 공급사슬 등의 실천이 이뤄졌으며 때에 따라 이 세 가지에 입각한 생산활동은 농가에서 결합적으로 이뤄졌다. 유기농산물의 경우 틈새시장이라는 특성을 살려 이에 적절한 형태인 직거래 모델이 도입되기도 한다. 내부자원의 ‘재편성’을 위한 노력으로는 복합활동과 비용절감 활동이 관찰되었다(Belletti, G(2013: 233)).

〈표 3-33〉 토스카나 지역농가의 '확대' 현황

구분	농가수	전체 창출 부가가치	토스카나 전체 부가가치 대비 비율(%)
농촌관광	1,593	21,086,541	1.68
새로운 농가 활동	4,121	49,753,720	3.97
다각화	2,512	10,724,992	0.86
자연 및 경량관리	2,770	30,733,000	2.45

〈표 3-34〉 토스카나 지역 농식품 네트워크의 '심화'현황

구분	농가수	전체 창출 부가가치	토스카나 전체 부가가치 대비 비율(%)
유기농업	986	23,521,400	1.88
전통상품 (thypical products)	19,205	1,807,504,141	4.44
공급망 단축	30,812	24,733,635	1.98

〈표 3-35〉 토스카나 지역 농가의 '재편성'현황

구분	농가수	전체 창출 부가가치	토스카나 전체 부가가치 대비 비율(%)
비용 절감	13,682	58,782,561	4.70
농가 외소득	20,953	121,934,587	9.74

<표 3-36>은 이탈리아의 각 주별 다기능 활동을 농가 수준과 R&D 및 농촌지도센터(extension)에 대한 투자 수준으로 나누어 살펴본 것이다. 이 표에 따르면 그 수치는 지역마다 큰 편차를 보이고 있다. 다기능 농가의 비율은 Puglia주의 21.3%가 가장 높으며(최하 주는 1.5%), 다기능농업 관련 R&D 투자는 Friuli V.G.주가 34.3%로 가장 높고(최하 주는 8.5%), 농촌지도센터의 다기능농업 투자 수준은 Sicily주가 77.6%(3.3%)로 가장 높았다. 다기능활동의 유형별 투자수준을 각 지역별로 살펴보고 있는 <표 3-34>의 결과를 분석해보면, 환경 분야가 R&D 투자의 25.6%로 가장 높고, 그 외에는 5%대 이하의 낮은 수치를 보였다. 농촌지도센터 투자의 경우에도 환경 분야가 6.28%로 가장 높게 나타났고 다른 분야는 상대적으로 낮게 나타났다. R&D와 농촌지도센터의 투자에서는 환경 분야와 관련된 사업들이 압도적으로 많이 수행되고 있음을 알 수 있다. 이는 환경 분야의 투자가 장기적인 관점에서 농촌 어메니티의 증진과 다기능농업의 활성화에 있어서 중요한 공공재적 성격을 갖는다는 점에서, 바람직한 결과라고 볼 수 있을 것이다.

〈표 3-36〉 이탈리아 주별 다기능 활동 - 농가, R&D 및 농촌지도센터의 투자
(Aguglia and Paolo, 2011a)

구분	다기능 농장(2007)		R&D(1999-2004)			확대(2001-2004)		
	농가수	전체농가 대비비율	사업수	투자금액 (유로)	전체금액 대비비율	사업수	투자금액 (유로)	전체금액 대비비율
Basilicata	13,129	30.7	8	547,472	14.00	5	1,011,127	60.86
Campania	28,280	6.61	10	870,324	14.95	23	26,664,146	65.02
Friuli V.G.	6,535	1.53	8	1914,460	34.33	15	16,668,205	3.40
Lombardy	18,044	1.22	21	3643,967	23.70	275	9,871,277	59.71
Piedmont	22,820	5.34	24	492,940	8.55	28	41,485,588	9.30
Puglia	91,116	21.31	10	2465,959	18.39	44	28,053,598	51.32
Sicily	34,436	8.05	37	5786,361	14.21	6	9,642,022	77.61
Tuscany	29,514	6.90	18	3460,204	26.91	54	29,365,873	77.58
Veneto	20,164	4.72	5	1351,232	20.72	5	782,900	3.35

다기능활동의 유형별 투자수준을 각 지역별로 살펴보고 있는 <표 3-37>의 결과를 분석해보면, 환경 분야가 R&D 투자의 25.6%로 가장 높고, 그 외에는 5%대 이하의 낮은 수치를 보였다. 농촌지도센터 투자의 경우에도 환경 분야가 6.28%로 가장 높게 나타났고 다른 분야는 상대적으로 낮게 나타났다. R&D와 농촌지도센터의 투자에서는 환경 분야와 관련된 사업들이 압도

적으로 많이 수행되고 있음을 알 수 있다. 이는 환경 분야의 투자가 장기적인 관점에서 농촌
어메니티의 증진과 다기능농업의 활성화에 있어서 중요한 공공재적 성격을 갖는다는 점에서,
바람직한 결과라고 볼 수 있을 것이다.

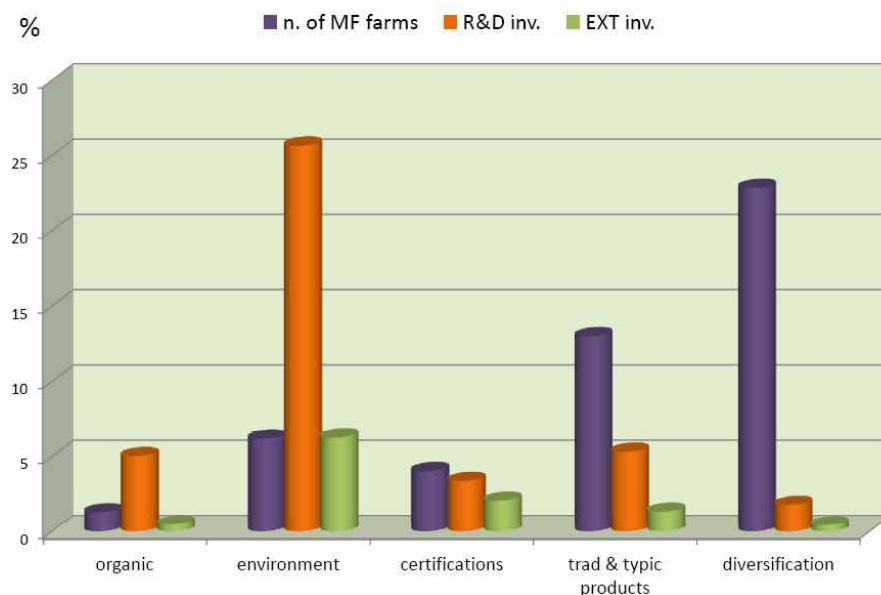
〈표 3-37〉 이탈리아 다기능활동 유형별 R&D 및 농촌지도센터의 투자
(Aguglia and Paolo, 2011a)

구분	R&D			확대			
	사업수	투자금액 (유로)	전체금액 대비비율	사업수	투자금액 (유로)	전체금액 대비비율	작업 단원 수
유기농 분야	50	5,542,502	5.04	72	5,344,128	0.48	105
환경 문제	205	28,213,030	25.66	207	70,535,129	6.28	881
인증	20	3,726,498	3.39	87	23,334,681	2.08	442
전통생산물	68	5,871,546	5.34	48	15,165,337	1.35	110
지역 자원	9	402,838	0.37	24	44,332,047	3.95	47
다기능(농촌관광 교육농장 shortchain)	15	1,979,949	1.80	46	4,833,415	0.43	162

다기능농업 활동의 유형별로 농가수와 R&D 및 농촌지도센터의 투자사업을 보여주고 있는
<그림 3-4>와 <표 3-38>에서도 그러한 결과는 동일하게 나타나고 있다. 이탈리아의 주된 다기
능 농업의 활동은 다각화(가공, 직판)와 전통산물 생산으로 나타나고 있으며, R&D는 환경보전
활동, 그리고 농촌지도센터의 활동 역시 환경보전활동이 주된 것으로 나타나고 있다. 개별 농
가 단위에서는 다각화(심화 및 확대 전략)가 강하게 나타나고 있고, 공적 투자는 환경 분야가
강하게 나타나고 있는 것이다. 이러한 점은 향후 우리나라에서 다기능농업의 활성화를 위해
공공 영역에서 어디에 투자해야 하는지를 잘 보여주는 선행사례라고 할 수 있겠다.

<그림 3-4> 이탈리아 다기능활동 유형별 비중 (Aguglia and Paolo, 2011b)

Multifunctional farms, R&D, Extension by MF functions



<표 3-38> 이탈리아의 각 주별 다기능활동(농가, R & D, 농촌지도센터)

주	농가	공공투자(R&D)	확대
Basilicata	1. diversification(processing) 2. diversification(direct sale)	environment	environment
Campania	1. diversification(processing) 2. diversification(direct sale)	environment	certifications
Friuli V.G.	1. trad & typic products 2. diversification(direct sale)	environment	territorial resources
Lombardy	1. certifications 2. trad&typic products	environment	environment
Piedmont	1. trad&typic products 2. certifications	environment	territorial resources
Puglia	1. diversification(processing) 2. diversification(direct sale)	environment	environment
Sicily	1. diversification(processing) 2. diversification(direct sale)	environment	trad and typic
Tuscany	1. diversification(processing) 2. diversification(direct sale)	environment	environment
Veneto	1. trad & typic products 2. diversification(direct sale)	environment	organic

3. 사례 분석

1) 이탈리아의 다기능 농장 사례연구 (Belletti, et al. 2004)

본 절에서는 이탈리아의 다기능 농장 네 곳에 대한 사례연구 내용을 살펴본다.

리보르노주에 위치한 와인 농장인 빌라 카프라레시아 농장의 경우에는 와인을 중심으로 생산물을 지역에서 체험 판매하기 위한 농업관광활동을 전개하고, 농가에서 생산하는 와인의 품질향상과 직접병입, 그리고 농장 직접가공과 소비자 직판을 통해 부가가치를 증진하였으며, 여성의 역할을 활용하는 방식으로 가족노동을 재조직화 하고 새로운 지식과 전문능력을 개발하여 인적자원을 재편하고, 농장건물의 재건축과 병입설비 도입 등의 고정자산을 개편함으로써 재편, 심화, 확대 활동을 강화해 나갔다. 그 결과 지역사회의 관광수요 증대와 고용기회 증대로 지역경제의 활성화를 가져왔고, 산물의 지역성이 강화되었다. 이러한 활동에는 직업교육과 투자 보조와 같은 국가의 지원이 뒤따랐다.

〈표 3-39〉 빌라 카프라레시아 농장 다기능 농업 현황

확대	심화	재편
농업관광활동 산물과 지역의 연결	-와인 품질향상과 병입 -농장가공 -소비자 직판	-새로운 지식과 전문적 능력 개발 -가족노동의 재조직화(여성역할 활용) -농장건물의 재건축 -병입설비 도입
공공재	-지역과 관련된 품질 -고용기회 증진	-관광수요 증대 -여성역할 강화
비상품의 내부화	-고품질 와인의 프리미엄 가격 -직판을 통한 부가가치 증진 -농업관광활동을 통한 부가적 부가가치 획득	
공공의 지원	-직업교육	- 국가의 투자지원

농장면적 : 포도밭(11a), 올리브나무(2ha), 과실나무(4ha)

토스카나주에 위치한 목장인 칸나스 농장의 경우에는 양젖으로 치즈를 생산하여 소비자에게 직판하고, 이를 농업관광활동과 연계시키며, 인적자원과 고정자산을 재편하는 활동이 이루어졌다. 그 결과 지역의 특산물이 다양해졌고, 부가가치 증진을 통해 지역경제가 활성화되었으며, 목동들의 활동을 통해 공동체가 활성화되는 효과를 거두었다. 이를 위해 국가에서는 직업교육과 홍보, 투자보조가 이루어졌다.

〈표 3-40〉 칸나스 농장 다기능 농업 현황

확대	심화	재편
<ul style="list-style-type: none"> -농업관광활동 -목동공동체 내에 새로운 직업적 패턴의 도입 	<ul style="list-style-type: none"> -고품질 치즈의 가공 -소비자 직판 	<ul style="list-style-type: none"> -양떼 일부에 대한 독립적 관리를 위해 가족과 협상 -새로운 지식과 전문적 능력 개발 -가족노동의 재조직화 -가공설비의 확장 -농장건물의 재건축
공공재	<ul style="list-style-type: none"> -지역 재화의 다양성 증진 -품질과 지역의 연계 	<ul style="list-style-type: none"> -지역내 부가가치 유지 -목동 활동·공동체의 평판 개선
비상품의 내부화	<ul style="list-style-type: none"> -직판이 이루어지는 고품질 산물의 프리미엄 가격 -농업관광활동 소득 	
공공의 지원	<ul style="list-style-type: none"> -직업교육 	<ul style="list-style-type: none"> -홍보 -국가의 투자지원

토스카나주에 위치한 유기농 농장인 플로리디아 농장의 경우에는, 유기농으로 전환하면서 생태적 농업방식을 채택하고 농장경관을 새롭게 재편하였으며, 이를 통해 농업관광활동과의 연계를 이루어나갔다. 그리고 마찬가지로 이를 위해 인적자원과 고정자산의 재편을 수행하였다. 그 결과 농촌경관이 개선되었고, 고품질 지역산물을 생산할 수 있게 되었으며, 새로운 지역지식이 창출되는 효과를 거두었다. 그리고 이를 위해 유럽연합의 휴경지원금과 유기농/경관관리 인센티브가 지원되었다.

〈표 3-41〉 플로리디아 농장 다기능 농업 현황

확대	심화	재편
<ul style="list-style-type: none"> 농업관광활동 농장경관의 재구성 	유기농 전환	<ul style="list-style-type: none"> -생태적 농업방식 채택 -농장경관의 재편 -새로운 지식과 전문적 능력의 개발 -가족노동의 재조직화 -농장건물의 재건축
공공재	<ul style="list-style-type: none"> -경관의 개선 -고품질 산물의 생산 	<ul style="list-style-type: none"> -새로운 지역지식의 창출
비상품의 내부화	<ul style="list-style-type: none"> -유기농 제품의 프리미엄 가격 -농업관광활동 소득 	
공공의 지원	<ul style="list-style-type: none"> -EU의 휴경지 지원금 	<ul style="list-style-type: none"> -유기농과 경관관리 인센티브

마지막으로 토스카나주에 위치한 목장인 타르텔리 농장의 경우에는, 버려져 있던 지자체의

목초지를 재생하여 경관을 개선하고, 소를 키우는 동물복지축산을 시행하여 소비자의 농업관광활동과 연계시켰다. 이를 위해 인적자원과 고정자산의 재편을 시행하였고, 그 결과 농업관광소득의 발생과 경관 개선, 동물복지 개선 등의 효과를 거두었다. 그리고 이러한 활동들은 유럽연합의 LEADER 프로그램의 일환으로 공적인 지원을 받았다.

〈표 3-42〉 타르델리 농장 다기능 농업 현황

확대	심화	재편
-농업관광활동 -지자체 목초지 임대	소매업체에 직판	-가축의 일부를 쇠고기 생산으로 전환 -농장전략의 변화 -새로운 지식과 전문적 능력의 개발 -가족노동의 재조직화 -농장건물의 재건축
공공재	-버려진 목초지의 재생 -동물복지	-방목을 통한 경관 개선 -새로운 지역지식의 창출
비상품의 내부화	-농업관광활동 소득	
공공의 지원	-EU의 LEADER 프로그램	

이상과 같이 전형적인 네 곳의 이탈리아 다기능농업 수행 농장의 사례를 살펴보았다. 네 곳의 공통점으로는, 확대 전략에서는 농업관광활동이 주를 이루고 있고, 심화 전략에서는 농가가공과 유기농, 직판이 주를 이루고 있으며, 재편 전략에서는 가족노동의 재조직화와 자본 재편활동(설비, 건물, 경관)이 주를 이루고 있음을 확인해볼 수 있다.

이를 통해 다양한 시장거래 산물과 서비스를 생산하는 한편으로는, 공공재들도 산출해내는 데, 대표적인 것들로는 지역경제에 고용과 관광수요를 증대시키고, 지역의 경관과 환경을 개선하며, 지역사회에 여성역할을 강화하고 지역지식을 창출하는 효과들이 있다. 그리고 그동안 상품화시키지 못했던 새로운 부가가치를 창출하는 비상품의 내부화 요인으로는 유기농/고품질 산물생산을 통한 프리미엄, 직판을 통한 농가수취비율 증진, 농업관광을 통한 부가가치 획득이 있다.

마지막으로 농가의 이 같은 다기능 농업활동들을 지원하기 위한 공공의 지원으로는 직업교육, 투자지원, 홍보 마케팅, 환경 직불금, 유럽연합 농촌개발정책(LEADER)이 있었다.

2) 광역 수준의 정책 사례: 이탈리아 토스카나주¹⁸⁾

이탈리아 토스카나주는 인구 360만명, 면적 22,939km²(도시지역 4.6%, 산간지역 22.6%, 농촌지역 56% - 농업 45%, 산림 43%)의 지역으로, 농가수 13만 9천가구에 달하는 이탈리아의 주요 농업지대의 하나이다. 와인, 올리브유 등이 유명하다. 특히 토스카나주는 산림지역이 43%를 차지하고 있어서 산간지역과 평야지역이 다양하게 분포하고 있으며, 이로 인해 언덕, 소농, 다양한 산물, 고품질 농식품, 전통적 음식문화 등 다양성과 지역화의 농식품 모델을 대표하는 사례로 널리 알려져 있다. 와인, 올리브유, 치즈, 육가공품 등은 세계적 유명산물이며, 그러한 식재료들로 만드는 “토스카나 요리”가 크게 기여하고 있다. 또한 이탈리아에서 처음 시작되어 전 세계적으로 확산되고 있는 슬로푸드 운동이 이탈리아에서도 활성화된 지역의 하나이다. 지역 지부가 35개, 위기에 처해있는 슬로푸드(slowfood presidia)가 20가지에 달하고 있어서, 이탈리아에서 시칠리아, 피에몬트 다음으로 활성화되어 있는 지역이다.

하지만 이러한 성공은 비교적 최근의 현상이다. 중세시대부터 이어온 혼작 시스템이 전후까지도 유지되면서, 특이한 농촌경관과 농촌사회구조가 유지되어 왔는데, 이러한 현상은 1990년대까지만 해도 이 지역의 농업이 근대화 시대에 퇴행적이라고 간주되어 왔다. 즉, 근대화와 산업화 시대(60년대부터 90년대 초반까지)에 걸맞은 산업적 농식품 생산과 가공방식을 채택하지 못했다는 이유에서이다. 그리고 1980년대 이전까지는 토스카나도 하향식 개발방식에 종속되어 있었다. 그 결과 농식품 부문에 대한 표준화된 산업적 개발과 효율화 모델이 이 지역의 가장 소중한 자산인 소농 네트워크, 다양한 식재료, 다양한 지역생태계를 위협하는 상황이었다. 그나마 유럽에서 이탈리아는 가장 분권화된 농식품 거버넌스 체제를 보이는 국가라는 점이 토스카나에는 다행으로 작용하였다.

토스카나주는 1990년대부터 이러한 실패에서부터 새로운 발전모델을 모색하게 된다. 식재료와 환경적 특징 속에 들어있는 지역적 다양성이라는 지역의 핵심적 자산을 바탕으로 하는 모델이다. 최근 들어 다양성이 높고 전통적인 농업방식이 새로운 소비자 세대들로부터 재평가를 받으면서, 기존의 산업적 농업개발 모델에 대한 대안적 모델로서의 ‘토스카나 모델’이 발전하게 된 것이다.

이러한 농업과 농촌개발의 토스카나 모델은 토스카나 주정부의 농촌개발계획(RDP)에 서

18) Morgan, K. et al. 2006, Worlds of Food, Oxford University Press의 제4장 “Localized Quality in Tuscany”를 요약한 내용을 중심으로 허남혁이 정리한 것임(2011년 충남 정무부지사 유럽순방 자료집 수록)

토스카나 모델의 강화 방침으로 잘 드러나고 있다. 즉, 중·소농의 존재, 고품질 산물의 존재, 농업생산의 다각화, 마케팅 네트워크의 형성, 환경 및 농업경관의 증진 등을 핵심 요소로 발전시키고, 이를 위해 지역의 관련 기관들이 농식품 개발에 있어서 다양한 지역 이해당사자들의 개입과, 지역 행위자들의 필요에 민감한 방식(부문적sectoral 접근이 아니라 영역적territorial 접근방식)인 통합적 접근방식을 점차 만들어내기 시작한 것이다.

여기서 중요한 역할을 하는 것이 관광이나 음식에 대한 소비자들의 새로운 소비수요(관광+음식)였다. 양적/가격 측면이 아니라 맛, 전통, 미학, 슬로우, 체험, 장인 선호 등 질적 측면(quality)에 대한 선호가 점차 커지기 시작한 것이다. 하지만 토스카나 모델이 전통적 생산관행을 고수한 것만은 아니며, “전통에 순응하는 혁신”이라는 특징을 지니고 있다. 즉, 소규모 생산시설, 생산자와 가공업자 간의 긴밀한 관계, 다양한 지역환경 같은 기존의 지역자산들을 대체하기보다는 동원하는 방식의 발전모델이다.

토스카나 모델의 핵심요소 중 하나인 영역적(territorial) 접근방식은 광역위원회, 기초지자체, 상공회의소, NGO 등이 정책형성에 참여하게 되면서, 이를 통해 1980년대 들어 기업간 상호관계의 클러스터화, 기업과 지역기관 간의 협력 등을 통해 뚜렷한 정체성이 형성되었다. 그리고 농식품부문 광역 개발기관인 ARSIA를 설치(1992)하고, 지식 플랫폼의 구축, 연구개발의 조정, 유럽연합 연구기금 확보를 통해 몇 가지 전략적 지점들에 주력 활동을 집중하였다. 특히 ARSIA는 토스카나 전역의 다양한 다수의 지역산물들을 확인하는 작업과 함께, 이들 산물들에 적절한 마케팅과 개발전략을 발전시키는 노력을 기울였다. 가령, PDO/PGI 활용, 협력적 마케팅 관계의 발전, 지역시장(전통 및 관광)으로의 연계 강화 등이다.

토스카나 모델이 빛을 보기 시작한 것은 영역적 접근방식을 본격적으로 채택한 1990년대 말 유럽연합의 RDP(농촌개발계획)에서부터이다. 다학제적이고 다부문적 접근을 요구하는 RDP에서는 환경적, 문화적, 경제적, 사회적 변수들을 통합적으로 고려해야 했다. 그 결과 농민들이 산물의 품질을 향상시킬 수 있는 역량에 의존함으로써 수익을 높여서 농가 경쟁력, 농업소득, 고품질 산물의 생산을 증진하는 것을 목표로 하게 되었고, 또한 농촌지역의 환경적 질을 보전하고 증진하는 것을 목표로 하게 되었다. 농업이 특히 고품질 산물에 초점을 맞추게 되면 환경적 질의 증진에 기여할 수 있으며, 이는 관광에 필수불가결한 자원이 된다는 것이다.

이러한 토스카나 모델은 다기능 농업으로의 전환과 이를 위한 전략적 접근 및 네트워크의 대표적인 사례이다. “산물의 품질, 환경적 지속가능성, 식품안전이라는 세 가지 강점을 지닌

이 같은 농촌개발 모델은 농업을 뛰어넘어 관광, 수공업, 삶의 질 등 여러 요인들과 연결되면서, 농업과 농촌개발을 단순히 산물이 아니라 가치로 전환시켰다. 토스카나는 이런 점에서 내기에서 이긴 것이다. 과거에는 ‘농촌성’이 부정적인 의미를 함축했지만, 오늘날에는 세 가지 측면에서 긍정적 가치를 지니고 있다. “우리는 다기능성(multifunctionality) 개념을 높이 평가하고 이를 시행하면서, 부문별 개발에서 영역적 개발 개념으로 전환하였다”라는 토스카나주 고위관료의 말이 이를 잘 보여주고 있다.

<올리브 사례: 전통 산물이지만 최근 새로운 소비자 시장에서 고품질로 간주되는 사례>

*** 생산체계의 근원은 과거의 혼작체계로 거슬러 올라감: 현재도 다른 작물과 함께 광범위한 지역에서 소규모로 재배됨(올리브 농가의 23%만이 올리브 전업농)**

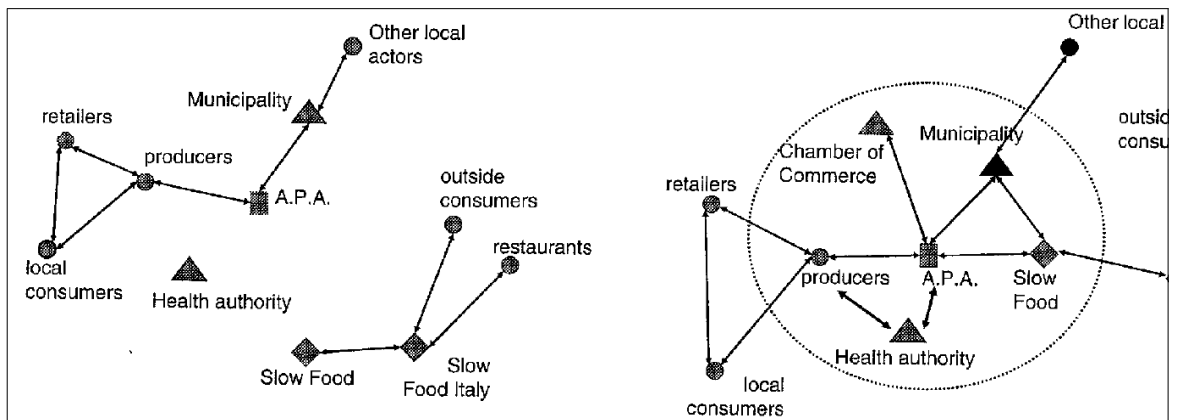
- 생산량의 다수는 가내소비 용도(35%)로 소규모로 재배됨(일부 수출생산)
- 수확의 기계화가 어려워서 생산비용이 높음: 그 결과 엑스트라 버진급 고품질 올리브 생산 가능
- 압착과 가공과정 역시 전통적인 방식과 공정이 지배하고 있음: 농민이 올리브 방앗간에 직접 가져가 자신 것을 기름 짜는 방식(생산비용 상승)
- 생산구조가 대량유통시장보다는 직거래 기반 하에 발전되어옴: 90년대 초반 토스카나 엑스트라 버진 올리브유의 2/3이 직거래로 판매되며, 따라서 시장이 지역 중심 (많은 소비자들이 생산자나 방앗간에서 직접 구매함)

*** 1990년대 새로운 소비패턴이 등장함: (농업)관광의 성장으로, 올리브유 생산자들이 고품질 산물의 구매에 관심 많은 외지 방문객들을 대면하기 시작함**

- 새로운 마케팅 방식의 등장: 도로변 광고판, 브랜드화, 마을 포스터, 음식축제 참가 등
- 하지만 생산과 가공구조의 큰 변화는 없었음: 여전히 소규모로 운영되고, 상당부분이 가내소비: 이러한 구조가 지역화 된 품질의 유지를 보장함
- “산물의 외지 수출”이 아니라 “외지인의 지역 생산공간으로의 수입”으로 인해, 지역의 음식세계가 보호될 수 있었음

<쿠티글리아노(Cutigliano) 사례>

- 토스카나주 북부 피스토이아 산간지역의 마을
- 전통 양 품종의 방목: 전통적 우유/치즈 생산 기법의 고수
- 초기에는 위생당국과의 마찰이 있었지만, 슬로푸드 운동과 결합되면서 점차 지역 내에서 위생당국 및 상공회의소와 협조적인 관계를 형성하기 시작함: 지역 외부 소비자에 대한 판매 급증
- 상징자본의 중요성: 슬로푸드 운동본부가 인정함



4. 소결

지금까지 네덜란드와 이탈리아를 중심으로 해외의 다기능농업 관련 정책과 실태, 그리고 구체적인 사례들을 살펴보았다. 여기서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 2000년대 들어 본격화된 유럽연합의 새로운 농촌개발정책(RDP)이 다기능농업의 활성화에 많은 영향을 미쳤다는 점이다. RDP의 제1축인 농식품의 경쟁력 제고는 다기능농업의 심화 전략의 시행을 지원하고, 제3축인 농촌경제의 다각화라는 목표는 다기능농업의 확대 전략의 시행을 지원하고 있다.

둘째, 다양한 다기능농업 관련 활동들이 서로 긴밀하게 연계되어 진행되고 있고, 또 이를 위한 활성화 정책 역시 통합적이고 연계적으로 시행되고 있어서 활동들 간의 시너지 효과를 제고하고 있다는 점이다. 이는 특히 RDP의 제4축인 LEADER 프로그램을 통해 상향적 방식으로 진행되고 있다.

셋째, 경관과 환경을 보전하기 위한 종합적 프로그램이 농촌개발정책의 중요한 정책축(제2축 농업환경 프로그램)으로써 강조되고 있다는 점이다. 다양한 정책들을 통해 다기능농업의 토대가 되는 농촌 어메니티라는 공공재의 생산을 증진하고 있고, 이에 대해 직불금을 통해 적절한 보상이 이루어지고 있다. 이 부분은 국내의 6차산업화 논의에서는 사실상 누락되어 있는 부분이기도 하다.

넷째, 유럽연합 차원의 정책 프레임 이외에도 개별 국가 차원에서도 다기능농업의 활성화를 위한 개별 정책을 갖고 있는 경우도 있다. 네덜란드의 경우가 대표적이다.

제4장 다기능 농업으로써의 활성화 방안

제1절 다기능 농업 추진 전략 체계


다기능 농업의 추진전략은 다기능 농업 기능의 단계적 발전전략과 기능의 연계적 발전전략, 그리고 농민과 도시민이 상호 이해하는 사회적 발전전략이라는 3가지 측면에서 제시해 볼 수 있다. 이에 대해서 보다 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 다기능 농업의 단계적 발전전략이다. 앞서 살펴본 바와 같이, Plog and Roep은 다기능 농업을 재편, 심화, 확대로 구분하고 있지만, 이들 3가지 유형간의 관계성에 대해서는 논의되지 않았고 유럽국가를 대상으로 하고 있기 때문에 우리나라를 대상으로 하는 다기능 농업 유형이 필요하다. Plog and Roep이 제시한 <표 2-4>다기능 농업의 활동분류는 유럽의 사례를 기본으로 다루어 국내 농업을 대변하기에는 어려움이 따른다. 친환경농업, 농촌경관 등에 있어서 우리나라 보다 유리한 입장으로 우리나라 농촌환경에 맞는 적절한 다기능 농업 유형이 필요하다.

다기능 농업은 일반적으로 2개 이상의 기능이 함께 수행되는 것이 일반적일 것이고, 이 경우가 그렇지 않는 경우에 비해서 더 효과적일 것이다. 한편 우리나라의 다기능 농업을 실증분석한 결과에 의하면, 다기능 농업의 유형별로 상관성을 갖지 못한 것으로 나타났다. 즉 다기능 농업의 기능이 일정한 규칙성과 연관성을 갖지 못하고 개별적으로 수행되고 있는 것이다. 그러나 다기능 농업을 순차적 관점에서 보면, 재편 → 심화 → 확대의 순환구조로 정리해 볼 수 있다. 예컨대 화학비료와 같은 투입재를 저감하여 농업비용을 절감해 친환경농산물을 생산해 공급하고, 이를 이용해 새로운 재화와 서비스를 공급하기 때문이다. 이런 측면에서 볼 때, 다기능 농업의 가장 중요하고 기초적인 분야는 재편이고, 그 다음이 심화이며, 마지막으로 확대라고 할 수 있다. 따라서 다기능 농업의 기본적 전략은 재편 → 심화 → 확대라는 단계적 발전전략으로 추진되는 것이 바람직할 것이다. 그러나 경우에 따라서는 심화가 반드시 확대의 전 단계로 추진될 필요는 없다고 하겠다. 왜냐하면 확대가 이루어지고 심화가 이루어질 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 다기능 농업의 가장 기본은 재편이 되어야 하고, 그 다음으로서는 확대보다는 심화가 상대적으로 더 용이하다고 하겠다. 현재 우리나라의 경우 농업정책의 방향

이 심화형태를 추구하고 있어 염려되는 부분이 적지 않으며, 가장 부족한 부분은 우리나라 경제성장에 따라 급속도로 변해버린 재편부분이라 할 수 있겠다. 또한, 가장 시급하고 중대한 정책설정이 필요한 부분이기도 하다.

〈표 4-1〉 다기능 농업 추진 전략

유형구분	Plog and Rope 유형	흐름	우리나라 다기능 농업 유형
재편(기초) (농촌환경개선)	<ul style="list-style-type: none"> • 농외겸업 • 경축순환농업 • 바이오에너지 		<ul style="list-style-type: none"> • 유기농업 • 친환경농업 • 녹화사업 • 산림녹화 • 노지작물 • 경관작물 • 마을자원활용 • 전통자원 • 친환경건축시설(지속가능) • 친환경주택시설 • 생물다양성회복(반딧불 등)
심화(발전) (농업생산방식의 심화)	<ul style="list-style-type: none"> • 유기농업 • 저영향 생산법 • 원산지 인증 • 전통산물 • 직판 • 조방화 • 농가가공 		<ul style="list-style-type: none"> • 저영향 생산법 • 바이오에너지 • 가축분뇨재활용 • 농가가공 • 직판장 • 전통산물 • 자원순환농업 • 로컬푸드
확대(활용) (농촌자원의 활용)	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌관광 • 경관보전 • 생물다양성 보전 • 기계임대 • 농지임대 		<ul style="list-style-type: none"> • 농가레스토랑 • 치유, 돌봄, 교육(사회복지) • 농촌관광(체험) • 숙박시설 • 주말농장

둘째, 다기능 농업의 연계적 발전전략이다. 농가의 대다수는 소농의 특성을 갖고 있어 자원이나 기술이 절대적으로 부족한 것이 현실이다. 이러한 농업, 농촌의 현실조건을 고려할 때, 특정 농가에게 모든 다기능 농업을 수행하라고 하는 것은 불가능하다. 특히 현재 특정 농가에서 다기능 농업을 수행한다고 해도, 규모의 경제를 달성하기 위해서는 인근 농가와와의 전략적 연계가 반드시 요구된다. 이런 맥락에서 볼 때, 특정 지역을 중심으로 다기능 농업을 수행하는 농가간의 기능적 분업을 통한 연계적 발전전략이 요구된다. 예컨대 특정 농가에서는 친환경농산물을 생산하고, 인근의 다른 농가는 친환경농산물을 직거래로 판매하거나 가공하며, 또 다

른 농가에서는 친환경농산물과 가공 등을 소재로 농촌관광서비스를 제공하는 경우를 가정해 볼 수 있을 것이다. 이러한 기능적 연계는 특정 공간을 하나로 볼 때, 다기능 농업의 구성요소를 모두 갖추게 할 것이고, 기능적 분업을 통해 실패의 위험도 감소하게 될 것이다. 이 경우 어느 정도의 공간적 범위를 다기능 농업의 연계적 범위로 할 것이라도 매우 중요하다. 다기능 농업의 연계적 공간범위는 가급적 읍면단위를 벗어나지 않는 것이 바람직할 것이고, 이러한 다기능 농업의 연계적 발전전략은 최근 내생적 발전에서 강조하고 있는 지역순환형 경제모델의 형태로 구조화되어야 할 것이다. 왜냐하면 다기능 농업의 실질적인 성과가 해당 마을 혹은 주민에 귀착되어야 하기 때문이다.

셋째, 농민과 도시민이 상호 이해하는 사회적 발전전략이다. 지금까지 농업은 생산량을 증대하는 것에 초점을 두었다. 그렇기 때문에 보다 안전한 먹거리를 생산하는 것은 주요 관심사가 아니었다. 그럼에도 불구하고, 농민에게 농업은 주요 경제소득원으로 기능을 한 것이 사실이다. 한편 도시민에게 농업은 생산성이 떨어지는 저부가가치산업으로만 이해되었다. 이는 농업의 다기능성을 농민과 도시민 모두 간과하고 있었던 것이다. 즉 농업과 농촌은 우리에게 안전한 먹거리를 제공할 뿐 아니라, 휴식과 레크레이션 공간의 부여, 그리고 건강한 국토관리의 기능을 해 주고 있다. 이런 측면에서 볼 때, 농업은 안전한 먹거리를 생산하고, 공급하는 생명산업으로, 그리고 농촌은 건강한 국토관리를 위한 환경지역으로 보호되어야 한다. 따라서 농민과 도시민이 상호 이해하는 사회화의 과정이 필요하다. 따라서 농업과 농촌의 다기능성에 대한 교육이 이루어져야 할 것이고, 농민은 도시민을, 그리고 도시민은 농민을 이해하는 상호 이해적 과정이 절대적으로 필요하다고 하겠다. 아울러 다기능 농업이 효과적으로 이루어지기 위해서는 다기능 농업이 무엇인가에 대한 기본적 교육이 농민과 도시민에게 이루어져야 할 필요성이 있다.

제2절 다기능 농업 전략별 추진전략

1. 재편전략(기본원칙)

(1) 친환경 농업 생산 정책

〈그림 4-1〉 친환경 농업과 비친환경 농업



다기능 농업은 농촌의 문화와 환경 그리고 경관 자원 및 어메니티와 같은 외부효과를 활용하는 농업으로 농업의 친환경성이 보장되어야만 다기능 농업으로써의 성과를 기대할 수 있다. 농업의 친환경농업이 보장되지 않는다면 국토의 80%가 농지와 산지인 우리나라에서 생태계 파괴, 경관훼손, 식품안전성을 보장하기는 어려울 것이다. 다기능 농업 차원에서는 친환경성이 보장되지 않는다면 1차 농산물 판매뿐만 아니라 2차 가공(심화) 3차 서비스(확대)로의 연계하

여 소비자 신뢰를 얻기 어렵고, 농촌의 어메니티를 체험하거나, 돌봄, 치유와 같은 농촌 경관을 활용한 서비스 활동 및 지역발전 전략을 모색 하는 데도 어려움이 따를 수 있다. 이 같은 이유는 몇 가지 원인으로 설명될 수 있는데 첫째는 국민소득증가에 따라 농산물 안정성에 대한 관심이 커지고 있기 때문이며, 둘째는 도시에서 느낄 수 없는 자연과 농촌에 대한 동경이 비친환경적 요소로 인해 신뢰를 잃을 수 있기 때문이다. 셋째로 비 친환경적 요소로 인한 생태계 파괴는 농촌공간에서의 휴식을 보장할 수 없고, 넷째는 농촌의 경제소득 및 농외소득을 창출하는데에는 토대가 되는 1차 산업이 친환경적 요소, 학습적 요소, 건강요소를 충족해야만 농가 혹은 마을에 대한 다기능 의미를 부여할 수 있어 서비스를 받고자하는 욕구가 발현되기 때문이다.

따라서 다기능 농업을 위한 가장 기초적원 원칙은 농산물 생산 방식에 의미를 부여하는 친환경 농업이며 환경친화적 농업 및 농촌의 경쟁력을 향상시키기 위해서는 농촌 자원의 내부화(mobilisation of resources)가 필요하다.

(2) 농촌 경관(Landscape) 및 역사 문화 보호 정책

농업은 외부효과로 인한 시장 실패가 발생하고 일반적으로 농업은 양(+)의 외부효과가 발현되나, 음(-)의 외부효과 또한 발생한다. 친환경 농업으로 농산물 생산에 있어서 양(+)의 외부효과를 극대화 하였다면, 이제는 농촌환경에 대한 외부효과를 양(+)의 외부효과로서 전환해 주는 정책이 필요하다. 농촌의 어메니티는 크게 역사문화자원, 환경자원, 경관자원, 공동체 자원으로 구분할 수 있다.

역사문화자원은 농촌에 산재해 있는 문화재, 향토토속문화, 제례, 지역축제, 향토음식, 전통 건축물, 토속신앙과 같은 전통적인 요소로 세분화되며, 환경적자원은 돌담길, 녹초지, 생태계, 생물다양성과 같은 자연요소를 의미한다. 경관자원은 시각적인 요소로 산과 들, 농촌 들녘, 농촌마을 풍경과 같은 요소이다. 마지막으로 공동체 자원은 두레, 품앗이, 계, 공동작업과 같은 도시에서는 좀처럼 이뤄지지 않는 공동작업과 같은 농촌 활동들이라 할 수 있다. 이렇게 다양한 농촌의 어메니티를 보호하고 유지하는 것은 농촌의 양(+)의 외부효과를 극대화하는 길이며 이를 다기능 농업 및 농촌개발 정책과 융합하여 내부화 할 수 있는 기본 요소들이라고 할 수 있다.

(3) 다양하고 세분화된 농촌개발 정책

우리나라에서 추진되고 있는 농촌개발정책(광역종합개발사업, 체험마을, 전통테마마을, 마을기업, 사회적 기업 등)들의 경우 사업을 추진함에 있어 사업계획서를 심사하고 확정되면 일정 금액의 사업비를 보조하는 방식으로 이뤄졌다. 사업비는 각 마을 혹은 공동체에서 제시한 사업계획서에 따라 집행되어지는데, 대부분의 사업비는 신축건물과 인건비로 지출된다. 또한 제4장에서 농촌개발 정책이 융합화되지 못하고 이분화되어 있는 통계분석 결과에서 보듯이 여러 농촌개발정책이 체계적 단계적으로 발전된 모습을 보이는 것이 아니라 각각 독립된 형태로 추진된다는 문제점이 나타났다. 정부와 지자체에서는 농촌개발 정책이 서로 연계하여 발전될 수 있는 정책 대안을 제시해야 할 것이며, 이름만 다르고 성격이 똑같은 정책은 체계적으로 관리되어야 할 것이다. 또한 사업형 농촌개발 정책으로 성과를 기대하기 보다는 농촌의 문제점을 체계적으로 분석하고 세분화된 농촌지원정책이 필요하다.

2. 심화 전략

심화 전략에서 가장 필요한 연결고리이자 우리나라에서 가장 미흡한 부분이 바로 농가가 소비자에게 직접 판매하는 직판활동이다. 우리나라의 직판활동은 그동안 온라인 직거래활동에만 정책적 지원이 이루어지면서, 오프라인 현장 직판활동은 여전히 미조직화된 원시적인 형태로 이루어져 왔다. 하지만 최근 선진국의 직판활동은 농민장터나 상설직판장 등의 방식으로 고도로 조직화된 형태로 활성화되고 있다.

따라서, 우리나라에서 선진국 수준으로 직판활동이 고도화되기 위해서는 우선 농민장터나 상설직판장 같은 형태로 지역의 농민들이 조직화된 직판활동을 수행할 수 있도록 사회적으로 제도화될 필요가 있다. 최근 우리나라에서도 나타나고 있는 로컬푸드 직매장이나 상설 새벽시장 같은 형태이다. 이러한 직판활동은 지역의 다수 농가가 다양한 품목들을 직접 판매하는 형태로, 출하시기 출하품목 등을 사전에 농가들 간에 협의해야 하기 때문에 고도의 조직화 역량이 필요하다. 여기에 필요한 하드웨어 지원은 정부나 지자체가 지원해야 할 필요가 있으며, 교육이나 홍보 같은 소프트웨어 측면 역시 제도적인 지원이 필요한 부분이다.

둘째, 직판활동이 활성화되기 위해서는 농가가 자신의 농산물을 가지고 직접 만드는 농가 수준 또는 마을 수준의 수제가공이 활성화되어야 한다. 이를 가로막는 제도적 규제들이 제거

되어야만 직판활동 시에 판매할 수 있는 다양한 농가수제가공품들이 만들어질 수 있다.

셋째, 직판활동이 활성화되기 위해서는 현재의 전국단일유통시스템을 통해 고착화된 단작과 단품목/품종 생산시스템이 다품목, 다품종 생산시스템으로 전환되어야만 한다. 지역마다 특색 있고 특화된 다양한 품목과 품종의 농산물이 생산되어야, 직판활동을 통해 판매되는 상품이 다양화, 차별화될 수 있다. 이를 위해서는 토종종자의 발굴과 육성, 지역특화품종의 육종과 보급을 위한 시스템으로 전환되어야 한다.

결론적으로, 여전히 중소농과 고령농, 가족농들이 우세한 현재 우리나라의 농업에서 절실하게 필요한 부분이 바로 “직판형 농업” 모델이다(櫻井清一, 2011). 일본에서는 직판장에 판매하는 농가들이 직판장 판매에 최적화된 생산시스템과 가공방식, 그리고 체험과 관광과의 결합방식으로 전환되고 있다. 즉, 직판활동에 특화된 6차산업화 방식을 채택하고 있는 것이다. 하지만 우리나라에서는 지금까지 거의 모든 농가들이 개별적인 규모화와 단작을 통해 전국단일시장에 유통시키는 모델만 고수할 수밖에 없었던 상황이라, 일본과 같은 직판형 농업 모델이 설 자리가 없었다. 다기능농업의 활성화를 위해서는 직판이 활성화되어야 하고, 이를 위해서는 가공과 유통, 서비스 활동 모두가 직판에 최적화된 방식으로 세팅되어야 한다. 또한 농가들 간의 고도의 협력체계의 구축이 필수적이다. 직판형 농업 모델의 핵심은 적정 규모의 지속가능한 방식의 생산과 협력적인 직판체계, 그리고 농가 수제가공과 체험활동이 결합된 소비자 친화형 농업활동이며, 이는 다기능농업에서 말하는 사회적 기능과 환경적 기능 모두를 충족시키는 방식이다.

3. 확대 전략

다기능 농업에서 확대는 기본적으로 농가 생산물의 연계성 제고, 농촌지역 방문자, 농촌지역 사회의 어메니티를 활용한 새로운 재화와 서비스 생산을 의미한다. 그렇기 때문에 다기능 농업은 현재 농촌 활성화를 위해 주목하고 있는 농촌관광과 그 맥락을 같이하고 있다. 따라서 다기능 농업의 확대 전략에서는 농촌경관의 창출과 농촌관광의 활성화가 주요 내용으로 설정되어야 할 것이다. 이에 대해서 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 농촌관광을 활성화하기 위한 농촌경관창출이 우선 추진되어야 할 것이다. 여기서 경관은 협의적 경관이 아니라 광의적 측면에서 농촌환경을 둘러싼 모든 것을 의미한다. 따라서

협소하게는 농촌마을의 마을안길 정비부터 광범위하게는 농촌의 산, 하천, 계곡 등을 모두 포함하는 것이다. 현재는 농촌경관 창출이 지붕개량사업, 담장정비 등을 중심으로 이루어지고 있는데, 농촌지역의 쾌적성을 제고하기 위한 모든 영역으로 확대되어야 할 것이다. 특히 시설 농업의 확대에 의해 광범위하게 조성된 비닐하우스를 어떻게 할 것인가에 대한 고민이 요구된다. 이러한 농촌경관창출이 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 최근 직불금 제도에서 논의되고 있는 경관생태직불과 연계하여 추진할 필요성이 있다. 그리고 최근 각종 농촌정책에서 강조하고 있는 경관계획을 시·군 단위 및 읍면단위로 수립하여 개별 지역의 자연·사회적 조건을 고려한 차별화된 경관을 창출해야 할 것이다.

둘째, 단편적인 농촌관광의 기능이 융복합되어야 할 것이고, 이를 위한 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 농촌관광을 간략히 유형화해 보면, 농촌농업체험, 농가민박, 농가식당 등으로 구분해 볼 수 있을 것이다. 이들 기능은 상호연관성이 높음에도 불구하고, 다수의 농가들은 1개의 농촌관광 기능을 수행하는 것이 일반적이다. 이는 농가가 소농이기 때문이기도 하지만, 현재의 각종 제도규제로 불가능하기 때문이기도 하다. 그러나 농촌관광이 보다 활성화되기 위해서는 농촌관광의 기능이 융복합화되어야 할 필요성이 있다. 이를 위해서는 1차적으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 예컨대 현재 농가민박을 하는 경우 투숙객에게 식사를 제공하지 못하도록 하고 있다. 그러나 일정 규모 이하의 농가에서 투숙객에게 식사를 제공할 수 있도록 규제를 완화해 줄 필요가 있다. 아울러 일정 규모 이하의 농촌농업체험 프로그램을 이용하는 경우에도 농가민박과 농가식당을 별도의 허가 없이 운영할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 한편 개별 농가 단위에서 모든 유형의 농촌관광을 수행하는 것이 기술적, 자본적 측면에서 불가능한 경우가 많다. 따라서 마을 단위 혹은 읍면 단위에서 농촌관광을 활성화하기 위한 마을기업을 적극적으로 육성해야 할 필요성이 있다. 이러한 농촌관광마을기업을 통해 소규모 농가가 가지고 있는 개별적인 특성을 네트워킹해서 농촌관광을 활성화해 나갈 수 있을 것이다.

셋째, 농촌관광의 핵심적 테마로 특별한 농촌먹거리를 개발·운영할 필요가 있다. 다기능 농업의 확대 전략에서 체험과 관광도 매우 중요하지만, 도시민을 유인하고 체류하기 위해서는 차별화된 농촌먹거리의 개발이 매우 중요하다. 그리고 차별화된 농촌먹거리는 해당 지역에서 생산된 농산물의 부가가치를 높인다는 측면에서도 의미가 있고, 다기능 농업의 다른 분야의 다양한 소재로 활용될 수 있다는 측면에서 절대적으로 필요하다. 이런 맥락에서 볼 때, 해당 지역에서 생산되는 제철의 농산물을 이용하여 그 지역만이 갖고 있는 차별화된 농촌먹거리의 개

발이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 표준화된 음식메뉴 개발 보다는 차별성과 건강성에 초점을 두어야 할 것이다. 그리고 이렇게 개발된 특별한 농촌먹거리를 활용하여 새롭게 부각되고 있는 농촌관광의 소재로 이용해야 할 것이다. 예컨대 해당 지역에서 숙성된 된장과 야채를 이용하여 된장야채 셀러드를 만들어서 이를 암 치료 후 요양하는 자에게 제공하게 될 경우, 전자는 특별한 농촌먹거리이고, 후자는 다음에서 논의할 새로운 농촌관광의 활성화인 것이다.

넷째, 새로운 분야의 농촌관광 영역을 개척해야 할 것이다. 현재 우리나라에서 농촌관광은 농촌체험과 농업체험으로 프로그램 내용이 매우 한정적이다. 그러나 외국의 경우, 농촌관광의 영역이 치유, 교육, 돌봄, 레크레이션 등으로 매우 다양하다. 실제 농업의 주요 전방산업으로 전통적인 음식료품 이외에 음식점 및 숙박, 교육 및 보건, 공공행정 및 국방이 부각되고 있다. 결국 다기능 농업 중에서 확대 전략은 농업의 전방산업과 어떻게 연계할 것인가에 초점을 두어야 할 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 농촌관광에서 치유와 관련한 장기 체류, 청소년의 교육 및 돌봄, 장애인 및 고령자의 건강 및 보건, 공공분야의 회의 및 레크레이션 기능을 수용할 수 있도록 농촌관광의 영역이 확장되어야 할 것이다. 예컨대 청소년의 사회 및 교류관계 증진프로그램의 일환으로 농업·농촌체험 프로그램을 활용하는 방법, 공공기관에서 워크숍 및 회의장소로 농가를 이용하는 방법 등을 제시해 볼 수 있다. 현재 충남 금산의 경우 아토피치유학교를 운영하고 있어 우리나라에서도 농촌관광이 새로운 영역으로 확장될 가능성을 보여주고 있는 것으로 평가된다.

다섯째, 수준 있는 서비스를 제공하기 위한 농촌관광의 교육 및 훈련프로그램 운영되어야 할 것이다. 현재 농촌관광에서 가장 큰 문제가 되는 것은 소비자가 요구하는 기대수준에 미치지 못하는 시설과 서비스 내용이다. 따라서 향후 다기능 농업의 확대 전략이 활성화되기 위해서는 농촌관광을 활성화할 수 있는 지속적인 교육과 훈련이다. 그렇다고 해서 호텔과 같은 시설과 서비스를 요구하는 것은 아니다. 왜냐하면 농촌관광을 오는 고객은 호텔과는 다른 시설과 서비스 내용을 요구하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 보다 일정한 수준 이상의, 그리고 차별화된 서비스를 제공하기 위한 농촌관광의 교육과 훈련이 지속적으로 이루어져야 할 필요가 있다. 특히 새로운 농촌관광 분야의 활성화를 위한 교육과 훈련이 강조되어야 할 것이다. 예컨대 암수술 이후 농촌지역에서 치유를 하는 환자에게 어떤 서비스를 제공할 것인가, 청소년을 대상으로 한 사회교육 프로그램을 어떻게 운영할 것인가 등의 내용은 단순히 농촌관광의 영역을 벗어나 간호와 청소년교육 등의 전문적인 이해도가 필요하다. 따라서 다기능 농업의 확대 전략을 활성화하기 위해서는 다양한 분야의 전문적 교육과 훈련이 이루어져야 하는 것이

다. 이러한 교육과 훈련은 전문성과 일정 규모를 가지고 운영되어야 하기 때문에 광역지방자치단체 차원에서 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

4. 융합화 전략(직불금 제도의 확대)

다기능 농업 기본원칙으로 ①친환경 농업 정책 ②농촌자원 보전 및 보호 정책 ③다양하고 세분화된 농촌개발 정책이 선행되어야 한다고 앞서 제시하였다. 분명 이러한 정책들은 매우 중요하고 대한민국 정부 차원 및 농산업 관련 종사자 등 모두가 중요한 시책들로 인지하고 있으나 농업의 공공재의 성격으로 인해 개별 농가에게 환경보호라는 명맥 하에 강제적인 보호 정책을 시행하기는 어렵다. 현재 우리나라 농촌환경은 다른 선진 국가들에 비해 열악하다는 것은 모두가 인정하는 바일 것이다.

〈표 4-2〉 유럽연합 공통농업정책(CAP)에서 직불제의 내용

종류	분류	예산
단일지불(SPS)	제1기등 직접지불(direct Payment)	예산 100% EU EAGF 부담
농업환경정책	제2기등 농촌개발 (제2축: 213, 214, 215, 224, 225) - 농업환경지불 - Natura2000지불 - 동물복지지불 - 산림환경지불	회원국별 프로그램 - 예산분담: EU EAFRD 50%, 회원국 50% (지방정부 포함)
조건불리지역 지불	제2기등 농촌개발 (제2축: 211, 212)	- 예산분담: EU EAFRD 50%, 회원국 50% (지방정부 포함)

자료 : 주요 선진국의 농업 직불제 사례, 충남리포트 81호, 허남혁 외(2013).

지속가능한 농촌개발 혹은 다기능 농업이 가능할 수 있게 하기 위해서는 좀 더 체계적이고 세분화된 농촌개발 정책들이 필요하다. 유럽의 경우 직접 지불 혹은 간접적 환경지불의 형태로 직불금 제도를 활성화하여 다양한 정책개발 모형을 만들어 내거나 직불금 항목별 융합으로 제도화 하고 있다. 유럽과 네덜란드의 다기능 농업을 예로 들면 유럽의 공통농업 정책(CAP:Common Agriculture Policy)을 기초로하여 LEADER와 같은 농촌개발 프로그램이 유럽 전역에서 추진되었다. 네덜란드는 다기능 농업을 추진하는데 있어 LEADER프로그램의 정

신을 바탕으로 다양한 유럽의 직불금 제도와 지역실정에 맞는 직불금 유형을 추가하여 다기능 농업을 추진하였다.

유럽 농업 직불제(Direct Payment)는 EU농업위원회 공통농업정책차원에서 시행하고 있으며 생산자, 농업생산중립, 생산과 연관이 없는 농가를 대상으로 하는 유럽연합 공통 직접직불(SPS: Single Farm Payment Scheme)과 유럽 농촌개발 정책의 대부분 예산을 차지하고 있는 농업환경정책직불, 조건불리지역 직불로 구분하여 직불금 제도를 시행하고 있다.

직불금 제도가 가장 활발한 국가는 스위스로 1996년 농업의 다원적 기능 발휘를 위한 연방 정부의 책무를 연방 제104조¹⁹⁾ 헌법에 규정하고 있다. 2011년 임정빈 외에 따르면 스위스의 제104조 헌법의 주요 내용은 농업은 식량생산뿐만 아니라 농업생산 활동과 결합하여 다기능성을 발휘한다는 인식을 공식적으로 명문화 하였고 농업은 국민을 위한 식량공급을 보장할 수 있도록 자연자원을 보전하고 농촌경관을 유지할 수 있어야 하며 농촌지역에 주민이 분산 정착할 수 있도록 법에 규정하였다고 할 수 있다. 스위스는 2010년 기준 농림축산식품부 전체 예산 중 75%가 직불예산일 정도로 일반직불, 생태지불, 동물복지지불 항목²⁰⁾으로 구분하여 농업예산을 대부분 직불금 형태로 지급하고 있다.

〈표 4-3〉 스위스 직불예산 규모 추이

단위 : 100만 프랑, %

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
농림축산 식품부 예산	4,028	3,572	3,754	3,872	3,720	3,750	3,608	3,644	3,601	3,550	3,692	3,666
직불 예산	2,285	2,114	2,333	2,428	2,435	2,498	2,464	2,553	2,596	2,545	2,742	2,769
비중	56.7	59.2	62.1	62.7	65.5	66.6	68.3	70.0	72.1	71.1	74.3	75.5

자료 : 스위스 농업부 <http://www.blw.admin.ch>, 충남리포트 81호, 허남혁 외(2013)를 인용

충남발전연구원 강마야(2013)의 우리나라 직접지불제 실태분석에 따르면 우리나라농업 부가가치 중 직불금 비중은 2012년 기준 9.5%²¹⁾로 미국 13.6%, 유럽 30.2% 스위스 72.9%에 비해 매우 낮은 수준으로 평가하고 있다. 농가소득 중 직불금 비중 또한 우리나라 6.2%, 스위스 19.5%

19) 부록1 참조

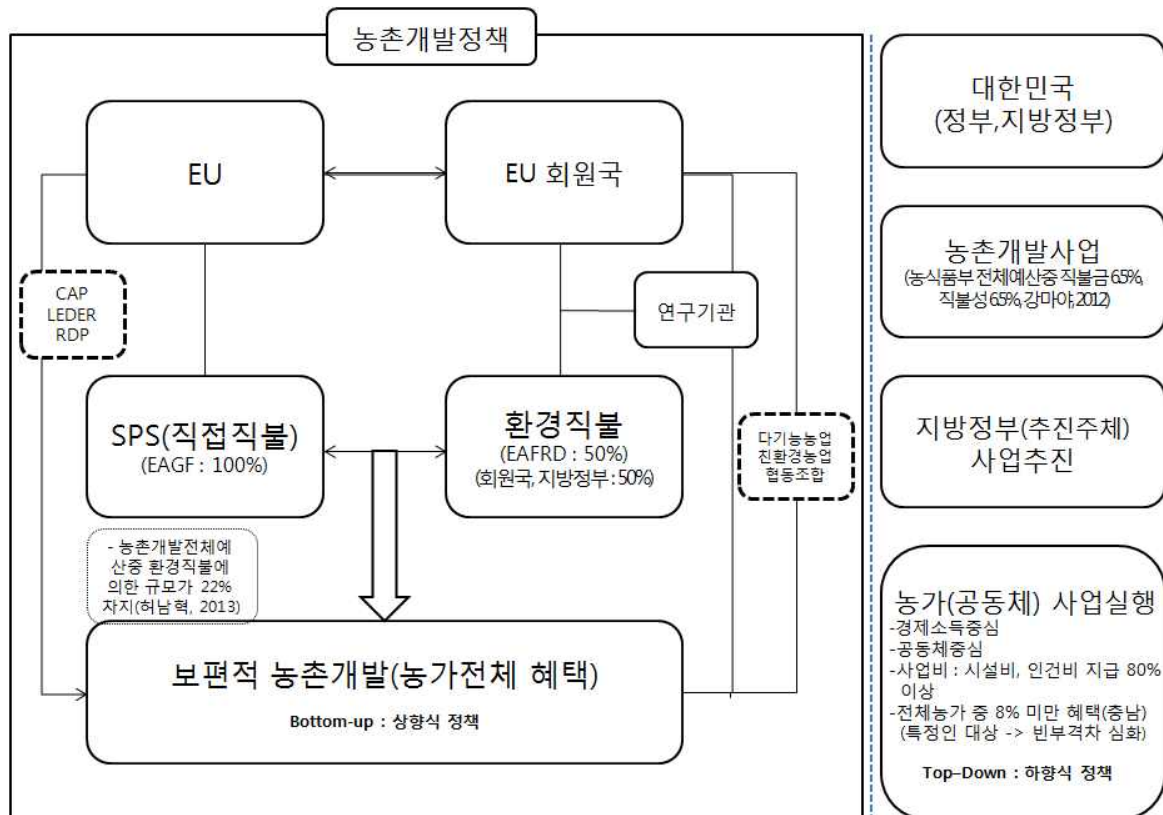
20) 부록1 참조

21) 실질가격(2010=100)

로 직불금 지급 수준이 매우 낮다.

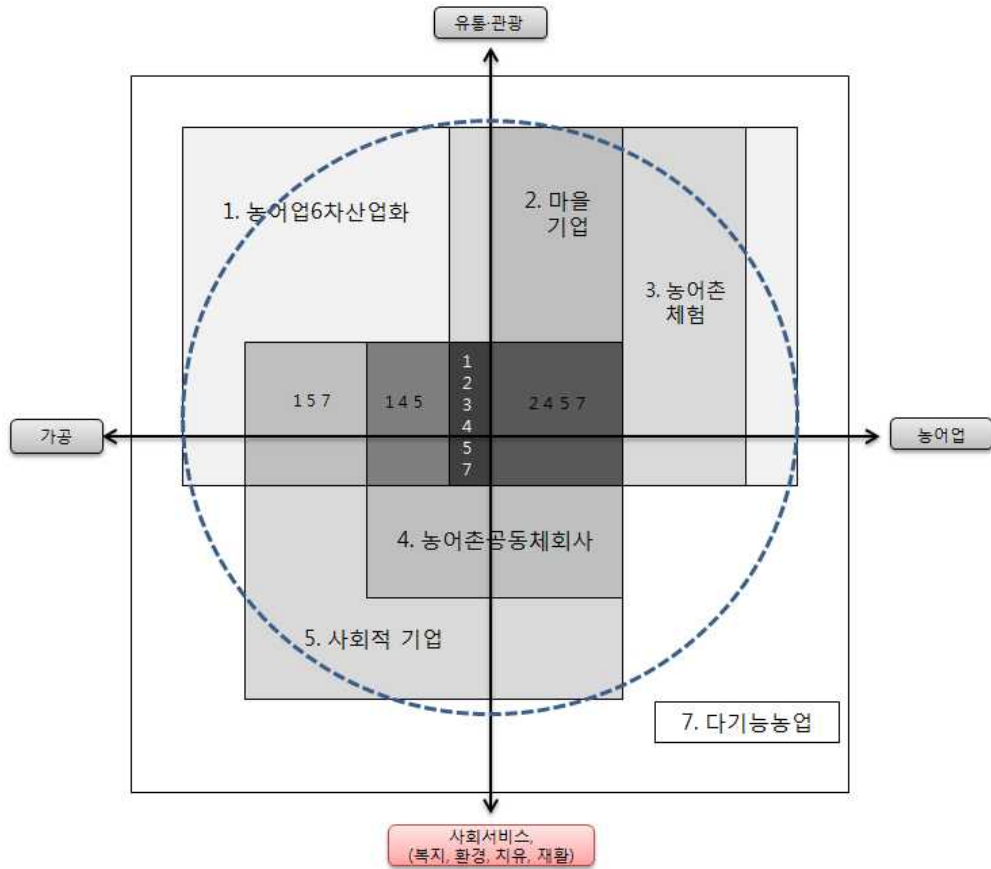
농촌개발 및 다기능 농업화 정책을 펼치기 위해서는 직불금 정책을 확대하여 친환경 농업 형태로서 농촌의 경관을 개선할 수 있는 직불금 제도가 적극 모색되어야 하고 이로써 다양하고 세분화된 농촌개발 정책을 상향식(Bottom-Up)방식으로써 지속가능한 발전을 이룩할 수 있을 것이다.

〈그림 4-2〉 우리나라와 유럽의 농촌개발 정책 형태

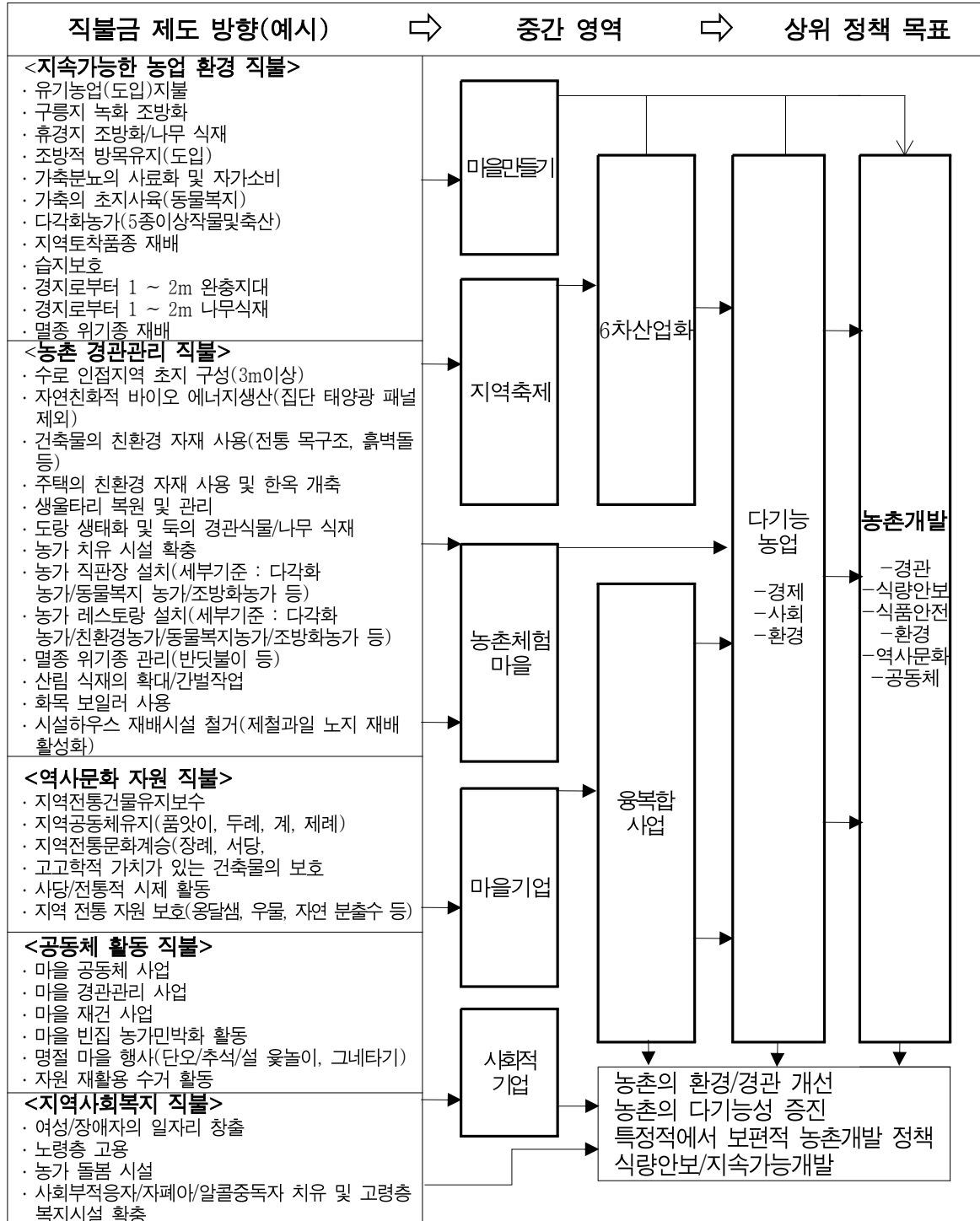


<표 4-4>는 다기능 농업을 위한 직불금 제도의 방향성을 예시 한 것으로 농촌의 친환경 농업 정책, 어메니티 보호, 농촌사회복지 문제 등을 개선할 수 있는 다기능 농업 정책을 위한 직불금 확대 정책을 예시한 것이다. 다양한 직불금 정책으로부터 농촌의 지속가능한 발전을 이룩하고, 직불금 제도들을 융합하면 마을기업, 사회적 기업, 체험마을과 같은 중간 영역으로부터 제도(프로그램)화할 수 있다. 중간 영역 제도들은 다시 융합하여 <그림 4-3>과 비슷한 다기능 농업의 형태로 발전이 가능하고 이러한 정책들은 농업의 지속가능한 농촌개발이 가능하다.

〈그림 4-3〉 농촌개발사업의 융복합화 모식도



〈표 4-4〉 다기능 농업을 위한 직불금 제도의 필요성



제5장 결론

다기능 농업이라는 용어가 다소 생소 할 수 있지만 다기능 농업이라는 것은 본원적 농업형태로 과거에 알지 못 했던 농촌의 본원적 가치를 시대적 변화에 맞추어 포괄적인 농촌개발정책의 형태로 변화시키고 발전시킬 수 있는 모델이다.

다기능 농업 모델은 기존 농촌개발정책을 배제하는 것은 아니며 경제적 기능에 초점이 맞춰진 농촌개발 정책을 사회 환경적 측면까지 고려해 종합적이고 포괄적인 농촌개발을 달성할 수 있는 모델이다.

국가 혹은 지방정부에서 기존에 여러 농촌개발 모델과 함께 다기능 농업을 추진하고자 한다면 농촌환경개선 농촌문화의 복원, 농업과 서비스 산업의 양분화가 아닌, 농업 흐름에 맞는 단일화 혹은 포괄화된 지원정책이 필요하다. 이를 연구결과에 따라 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, Plog가 제시한 다기능 농업의 전략은 재편, 심화, 확대의 삼각형 구도로 다기능 농업 발전전략을 제시하였으나, 유럽 농업의 경우 대다수 국가가 농지보전이 잘 되어 있고, 유럽연합차원에서 초지 및 농촌환경에 대한 환경직불이 활발하여 농업의 다기능성으로부터 재편 혹은 심화하는데 큰 어려움이 없었다. 반면 우리나라의 경우 급격한 경제발전으로 도시 환경 뿐만 아니라 주거환경 농촌환경 분야에 있어 환경 개선이 취약한 실정이다. 따라서 농촌개발정책과 다기능 농업 정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 농업의 재편 부분이 최우선 되어야 한다. Plog가 제시한 다기능 농업 전략의 경우 다기능 농업 전략을 단계적 발전 전략으로 보지 않고 수평적 혹은 삼각형 구도로 설명 되었지만, 우리나라에서는 초기 단계로서 재편을 최우선 전략으로 시행 되어야 하고, 발전과정으로써 심화, 활용과정으로써 확대전략 형태로 단계적 전략 체계가 필요하다.

두 번째로 충청도에서 추진되었거나 추진하고 있는 농촌개발사업 들을 종합적으로 점검해야 한다. 충청도에서 시행된 모든 농촌개발 사업들을 목적과 내용, 유형, 투자비용, 지역, 성과 등으로 구분하여 체계화하고 사업들 간의 중복성을 제거하는 한편, 사업들 간 유기적으로 연계될 수 있는 제도를 만들어 융합화 할 수 있도록 하는 연계정책이 모색되어야 한다. 특히 충남의 경우 사회적기업, 6차산업화, 협동조합, 농촌종합개발사업이 활발히 추진되고 있음으로

사업들을 연계 프로그램화 하여 다기능 농업 형태로 발전시키는 방안을 모색해 볼 수 있다. 즉, 6차산업화 혹은 농촌개발사업을 중심축으로 하여 협동조합과 사회적기업 제도를 접목하면 치유, 힐링, 체험, 관광, 교육, 돌봄과 같은 사회적 농장(social farm) 형태로 성과를 낼 수 있다. 이는 유럽 다기능 농업 모델의 한 형태이다.

세 번째로 농촌환경에 대한 적극적인 투자가 필요하다. 농촌환경의 개선은 본 연구의 근본적인 배경이라 할 수 있다. 농촌환경이 개선되지 않고 파괴된다는 것은 우리자녀가 오염되거나 비 친환경 농산물 섭취가 점차 증가하는 것을 의미하고 국토의 3/4이 농지와 산지로 구성된 우리나라에서 쾌적한 삶을 영위하는 것은 매우 어려운 현실이 될 수 있다. 농촌이라는 공간은 도시와 달리 역사, 문화, 전통, 특산물, 공동체, 풍습과 같은 향토자원을 갖고 있는 공간으로 농촌환경과 더불어 보전되어야 할 자원들이라 할 수 있다. 농촌의 다기능성인 농촌의 향토자원 또한 농업생산 활동에서 파생되는 외부효과로써 농촌경관과 향토자원의 보전은 다기능 농업의 재편 차원에서 매우 중요한 요소로 작용한다.

마지막으로 다양하고 세분화된 농촌개발프로그램이 필요하다. 기존 농촌개발 정책이 사업 위주로 농가가 사업계획서를 일정 규모의 예산에 맞추어 제시하면 예산이 투입되었다. 투자예산의 대부분은 시설비와 인건비로 80%이상 소진되었고 결과적으로 사업계획서에 맞춘 농촌개발사업이 되어 현재까지도 수많은 문제점을 야기해 오고 있다. 특히 중복되거나 비슷한 농촌개발 정책들이 추진되어 중복성 문제를 야기했을 뿐만 아니라, 제3장 국내농촌개발 정책 현황에서 결과 도출이 되었듯이 특정 농가/공동체에 사업이 집중되는 편중현상 및 특정한 대상 정책이라는 문제를 야기 시켰다. 이러한 결과는 농촌의 부익부 빈익빈을 도시보다 더 악화시키고 있는 것이다. 농촌환경 및 농업을 재편하기 위한 초석이자 보편적인 농촌개발을 달성하기 위해서는 다양하고 세분화된 농촌개발 프로그램이 필요하다고 하겠다.

본 보고서의 내용에 따르면 우리 농업의 식량안보와, 환경, 복지 그리고 농가의 경제의 활성화를 위한 대안으로 다기능 농업 정책을 농촌발전을 위한 미래지향적 정책이라고 할 수 있었다. 이러한 맥락에서 보면 농산업을 단순 1차 생산만에 집중하거나 2차 산업 혹은 서비스 산업에만 집중한다고 하여 농촌발전을 저해 한다고 할 수는 없다. 1차 농업생산에 집중하여 친환경 고품질 농산물을 생산함으로써 농가소득 및 다기능 농업의 궁극적인 목표를 달성할 수 있을 것이고, 농가와 융합하거나 조화되어 2차 가공, 3차 서비스 산업을 육성하는 것으로도 농가 경제 및 국가에 충분히 이바지 할 수 있다. 다기능 농업을 농촌 개발 정책의 정책 목표로서

제시하는 이유는 다기능 농업의 개념적 목표인 1차 산업과 외부효과 그리고 2차, 3차산업과의 연계를 통한 경제, 사회, 환경 효과를 현실화시키기 위한 것이나, 더 중요한 것은 농업생산 활동 및 농촌환경 개선이 이뤄지지 않고서는 다기능 농업은 존재할 수 없음으로 환경개선 혹은 농촌다움의 중요성을 인지하여 농촌개발정책을 수행하며 농촌의 내부화가 가능하도록 하는 지역개발 정책이 마련되었으면 한다.

참고문헌

- Aguglia L., Henke R. e Salvioni C., 2009, (a cura di), "Multifunctional agriculture Entrepreneurial behaviours and strategies in the search for diversification", Studi & Ricerche INEA, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Aguglia, L. and Paolo, I. 2011a, "Knowledge system driving multifunctionality: a challenge for the Italian agricultural sector", paper for the 20th ESEE European Seminar on Extension Education, 8.30~9.3. Finland.
- Aguglia, L. and Paolo, I. 2011b, "Knowledge system driving multifunctionality: a challenge for the Italian agricultural sector", presentation for the 20th ESEE European Seminar on Extension Education, 8.30~9.3. Finland.
- Aguglia, L. et al. 2009, "Diversification and multifunctionality in Italy and the Netherlands: a comparative analysis", Second meeting Wye City Group Conference, FAO, Rome, June 11-12, 2009 (<http://edepot.wur.nl/13897>)
- Belletti, G. et al. 2002, "The socio-economic impact of rural development policies: realities and potentials" project, EU Fari CT4288.
- Belletti, G. et al. 2004, "Multifunctionality and rural development: a multilevel approach", in van Huylenbroeck, G. and Durand, G. (eds.), Multifunctional Agriculture: A New paradigm for European Agriculture and Rural Development, Aldershot: Ashgate.
- Brunori, G. 2009, "Dynamics of multifunctionality in Italy", conference on the Dynamics and Robustness of Multifunctional Agriculture - Lessons from Abroad.
- Dobbs, T.L. and J.N. Pretty. 2004. "Agri-Environmental Stewardship Schemes and 'Multifunctionality'," Review of Agricultural Economics 26(2): 220-237.
- Dries, L. et al. 2011, "Pluriactivity in Italian agriculture: are farmers using interlinked strategies?", Paper prepared for presentation at the EAAE 2011 Congress, August 30 to September 2, 2011, Zurich.
- Guy Durand and Guido Van Huylenbroeck, 2003, "Multifunctionality and rural

- development", a general framework.
- Henk Oostindie et. al., 2011, "Dynamiek en robuustheid van multifunctionele landbouw", VNG Nederland.
- IAASTD, 2008, Agriculture at a Crossroads: Synthesis Report.
<http://www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Default.aspx/>
- Julian Clark, 2010, "Geographies of Multifunctional Agriculture : Developing Governance Explanations, Geography Compass, Volume 4, Issue 7, pages 803 - 818.
- Lazzeretti, Luciana , Capone, Francesco and Cinti, Tommaso, 2010, 'The Regional Development Platform and "Related Variety": Some Evidence from Art and Food in Tuscany', European Planning Studies, 18(1)
- Morgan, K. et al. 2006, Worlds of Food, Oxford University Press.
- Nazzaro, C. and Marotta, G. 2010, "Multifunctionality and value creation in rural areas of southern Italy", 118th EAAE Seminar "Rural development: governance, policy design and delivery" Ljubljana, 25-27 August 2010.
http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/95322/2/Marotta-Multifunctionality_and_value_creation-138%5b1%5d.pdf
- OECD Publications
- OECD, 2001, "Multifunctionality: Towards an Analytical Framework" France:
- Oostindie, H. et al. 2010, "The central role of nested markets in rural development in Europe", RIVISTA DI ECONOMIA AGRARIA, a. LXV, n. 2, giugno 2010.
- Ploeg, J. and Roep, D. 2003, "Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe", in Huylenbroeck, G. and Durand, G. (eds.), Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development, Aldershot: Ashgate.
- Potter, C., 2002. "Multifunctionality as an agricultural and rural policy concept," In: Brouwer, F., (Ed.), Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, Policy and Multifunctionality. Edward Elgar Publishing, UK.

- Renting, H. et al., 2009, "Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework", Journal of Environmental Management 90:112-123.
- Renting, H., 2008, "Collective Farmers' Marketing Initiatives across Europe: Driving Forces, Diversity & Challenges, Encouraging Collective Farmers Marketing Initiatives", Final Conference, 8 May 2008, Brussels.
- Van der Ploeg, J.D. and D. Roep. 2003. "Multifunctionality and Rural Development: the Actual Situation in Europe," chapter 3 in Van Huylenboeck, G. and G. Durand, (eds.), Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development. Hampshire: Ashgate.
- Wilson, G.A. 2007, "Multifunctional Agriculture: A Transition Theory Perspective", CABI.
- 권오상, 가상가치평가법을 이용한 유전자변형제품의 소비자 수용성에 관한 계량분석, 농업경제연구, 제44권 제2호, 2003.
- 강혜정, OECD, 농업의 다원적 기능 논의동향, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김태곤 외, 농업의 6차산업화 개념설정과 창업방법, 2012
- 박문호 외, 2008, "녹차 수급안정 및 경쟁력 제고방안", C2008-10, 한국농촌경제연구원.
- Belletti, G., 김혜민 역, 2013, "다기능농업: 개념과 현황분석을 중심으로", <계간 농정연구> 2013년 봄호, 농정연구센터.
- 서동균, 2002, 농업의 다원적 기능에 대한 경제적 가치, 농촌진흥청.
- 윤태연, 논 농업의 경제적 가치평가, 서울대학교 경제학 석사 논문, 2004.
- 이소영, 2008, "하동 화개면 야생수제차 생산의 전승양상", 고려대학교 문화재학과 민속학전공 석사학위 논문.
- 임정빈, 농업의 다원적 기능에 대한 국제적 논의 내용과 주요 쟁점, 경상대학교, 2003.
- 장동필, 2009, 농가다원활동 실태에 관한 비교연구: 충남 아산시 오암리와 평촌리의 사례, 단국대학교 환경자원경제학과 석사학위 논문.
- 장효은, 2012, "한국 근대 발효차의 생산방식과 소비형태 연구: 경남 하동군 악양면 사례를 중심으로", 원광대학교 한국문화학과 박사학위논문.

정현희, 선택실험법(CE)을 활용한 농촌마을 어메니티 속성별 가치평가, 서울대학교 경제학 석사 논문, 2008

허남혁 외, 2011, 충남 로컬푸드 활성화 방안, 전략연구과제. 충남발전연구원.

허남혁 외, 2013, 주요 선진국의 농업 직불제 사례, 충남리포트.

황수철, 2013, 6차산업화의 전망과 과제, “농업인이 주도하는 6차산업화 활성화 방안”. 농촌진흥청 심포지엄(2013.4.25)

황영모, 농업 농촌 6차산업화의 이해와 사례, 전북발전연구원, 2012.

황정임 외, 농촌 사회문화적 공익기능의 경제적 가치, 2009.

櫻井清一, 2011, 直賣型農業 農産物流通の國際比較, 農林統計出版.

日本建築學會, 2004, まちづくりの方法, 丸善

佐藤滋, 2004, まちづくりとは何か, まちづくり教科書第1巻 まちづくりの方く法, 丸善

川上光彦, 1994, まちづくりの戦略, 山海堂

권오상, 「환경경제학 제2판」 박영사 2007

<http://multifunctionelelandbouw.net/>

<http://www.fao.org/docrep/x2777e/X2777E03.htm#TopOfPage>

부 록

[부록 1] 스위스 연방헌법 제104조(농업)

[부록 2] 스위스 현행 직불금 유형

[부록 1] 스위스 연방헌법 제 104조(농업)

스위스 연방헌법 제104조(농업)

1. 연방은 농업이 지속가능한 발전 및 시장의 요구에 부합하며 다음 사항과 관련하여 실질적인 기여를 하도록 보장한다.
 - a. 국민에 대한 안정적 식량공급
 - b. 자연자원의 보전 및 국토경관의 유지
 - c. 지역분산적인 인구분포
2. 연방은 농업에 대하여 합리적으로 요구할 수 있는 상호지원조치에 대한 보완책을 위하여 필요한 경우에는 자유경제의 원칙에서 벗어나 농민의 토지경작을 장려한다.
3. 연방은 농업이 다양한 기능을 수행하도록 조치를 강구한다. 연방은 다음과 같은 권한과 임무를 가진다.
 - a. 연방은 농민이 생태적 준수요건을 충족하였음을 증빙하는 조건으로 농업활동에 대한 공정한 보상금을 직접 지급함으로써 소득을 보전한다.
 - b. 연방은 경제적으로 유익한 장려책을 통하여 자연친화적인 환경 및 가축의 생산을 장려한다.
 - c. 연방은 식료품의 원산지, 품질, 제조방법 및 가공공정에 관한 법률을 제정한다.
 - d. 연방은 비료, 화학물질 및 기타 첨가물의 남용으로 인한 환경의 파괴를 예방한다.
 - e. 연방은 농업의 연구, 지도 및 교육을 장려하고 투자를 지원할 수 있다.
 - f. 연방은 농촌지역의 토지소유를 안정화하기 위한 법률을 제정할 수 있다.
4. 연방은 이를 위하여 특별 배정된 농업예산 및 연방의 일반 재원을 투자한다.

출처: 세계법제정보센터, 충남발전연구원 충남리포트 제81호

허남혁(2013) <http://newworld.moleg.go.kr/World/WesternEurope/CH/law/29497>

[부록 2] 스위스의 현행 직불금 유형

유형	대상	내용
일반 직불	토양·수자원 보호, 생물다양성 유지 등의 의무 이행을 전제로 전체 경지면적과 축종을 대상	1) 면적 직불: 1,040프랑/ha 직불(개활지/다년생작물-추가로 640프랑/ha 직불) 2) 방목 직불: 520~690프랑/GV (지형조건에 따라 0.8~2GV/ha로 제한), 옥수수/사탕무 사료이용시 0.5GV/ha씩 증가가능 3) 조건불리 지역 축산직불: 300~1230프랑/GV 4) 경사지 직불: (경사도 따라) 410, 620프랑 5) 급경사지 포도원 직불: (경사도 따라) 1500, 3000, 5000프랑
	생태성과 증명(PEP) -스위스의 상호준수 요건(CC)	1) 친동물적 사육: 동물보호법규 준수 2) 시비균형: 양분수지(질소, 인 최대허용치) 3) 생태유보면적 확보: 홉, 과일, 채소, 담배, 약용식물 3.5%, 그 외 작물 7% 4) 윤작: 3ha 이상 경우 매년 4작목 이상, 작물간 최대휴식기 준수 5) 토양보전: 동계작물, 녹비작물, 침식보호 6) 농약사용관리: 발아전제초제, 살충제 사용규제준수
	노동력 기준	-경영체당 0.25표준노동력 단위 -최연소자 65세 미만 -경영체 필요노동의 50%이상이 경영체 내 노동력(가족, 상근 고용자)에 의해 제공되어야 함
	지불 조건	<면적기준> -40~70ha: 75%만 수령 -70~100ha: 50%만 수령 -100~130ha: 25%만 수령 -130ha 이상: 0% <가축기준> -55~100GV: 75%만 수령 -100~145GV: 50%만 수령 -145~190GV: 25%만 수령 -190GV 이상: 0% <소득기준> -농가소득 8만프랑 이상(약 1억원): (총소득-8만프랑)의 10% 만큼 직불금 차감 <재산기준> -재산 80만프랑 이상(약 10억원): (총재산-80만프랑)의 10% 만큼 직불금 차감 -재산 100만프랑 이상: 직불금 수령금지
생태	일반 직불보다 엄격한	1)생태보상 직불 -조방적 초지: 무비료/무농약, 연1회 이상 수확, 450~1500프랑/ha

지 불	이행조건을 수행하는 농가 대상(정부/법 인 포함, 소득/재산기준 없음)	-저집약 초지: 무농약, 300프랑/ha -휴경: 정부추천 초본식물 파종, 무비료/무농약, 조건에 따라 다양한 단가 -경관용 과수: 15프랑/주 2) 조방적 곡물생산 지불: 400프랑/ha 3) 유기농 지불: 개활지 950프랑/ha, 일반농지 200프랑/ha, 과일, 흙, 담배, 약용식물 1,350프랑/ha 4) 생태질 규정 준수 지불: 위의 모든 조건 충족 경우 지역에 따라 300~2,000프랑/ha
동 물 복 지 지 불	친환경 복지형 사육시스템을 준수하는 축산 농가 대상	1) 동물친화사육 지불: 가금류는 헛대 설치, 15룩스 이상 자 연조명, 무리지어 사육, 주간 야외접근성 확보 조건으로 90~280프랑/마리당 2) 정기방목 지불: 5~10월중 월 26회 이상 방목, 11~4월중 월 13회 이상 방목 조건으로, 조사료 급이가축 경우 155~280프랑/마리당 3) 여름방목 지불: 330프랑/마리당 4) 순환방목 지불: 농장주당 120~250프랑
자 격 조 건 및 공 통 의 무		<자격조건> -스위스 국민 -농업교육이나 기타 전문적 훈련이나 교육 수료 -65세 미만 <의무> -농장위기, 노동력 구성, 작물/가축 종류, 생산량 등 농업경 영 전반적 정보를 담은 종합신고서 작성 -사료/약품/비료 구입명세, 목초지/가축관리대장, 방목기록, 영 양균형차트 작성 보관 의무 <벌칙>-위반 시 벌점 합산하여 직불금을 누진적으로 삭감

자료 : 허남혁 외(2013)

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 정현희 충남발전연구원 전임연구원

내부연구진 · 이관률 책임연구원

· 허남혁 책임연구원

· 유학렬 책임연구원

· 권오성 전임연구원

· 김영수 연구원

· 김현숙 연구원

· 이영옥 연구원

전략연구 2013-12 · 농업의 다기능성과 다기능 농업 활성화 정책

글쓴이 · 정현희외 7인 / 발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2014년 2월 31일 / 발행 · 2012년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1215(충남농어업 6차산업화센터) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1219

ISBN · ?????????

<http://www.cdi.re.kr>

© 2013, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.