

농촌 어메니티를 이용한 농촌활성화 정책 방향

The Directions of Revitalizing Rural Economy using Rural Amenities

임형백*

Lim, Hyung-Baek

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 어메니티의 개념
- III. 어메니티의 등장배경
- IV. 한국에서 농촌어메니티의 등장배경
- V. 농촌어메니티에 대한 접근 방법의 문제점
- VI. 농촌어메니티를 이용한 농촌경제활성화의 정책 접근 방향
- VII. 결 론

본 연구에서는 어메니티를 이용한 농촌활성화 정책의 방향을 고찰하였다. 사실 어메니티를 이용한 정책은 다수가 이미 시행중이다. 그러나 농촌을 살리려는 다수의 중앙부처, 기관과 자치단체의 노력에도 불구하고 어메니티를 통한 농촌활성화 효과는 미흡한 것이 사실이다. 사실 다른 산업과 달리 농업분야에서 그것도 시장재화가 아닌 어메니티를 이용하여 농촌을 활성화한다는 것은 어렵고도 복잡한 문제이다. 이 때문에 물리적 시설개선 등 외형적인 접근을 주로 하는 실수를 하게 된다.

또 어메니티, 농업의 다원적 기능, 비교역적 기능 등이 WTO 환경에서 무슨 의미를 가지며, 이러한 유사한 개념들이 어떠한 차이점을 가지고 있는지도 명확하지 않은 것도 사실이다.

이 논문은 어메니티의 개념을 고찰하고, 어메니티의 등장배경을 고찰하였다. 또 도시어메니티와 농촌어메니티를 비교하였다. 도시어메니티로 출발한 어메니티가 WTO의 예외적 규정을 인정받기 위하여 농업의 다원적 기능과 결부되면서 농촌어메니티로 탄생한 과정을 고찰하였다. 그리고 농촌어메니티를 이용한 농촌활성화의 정책적 접근 방향을 고찰하였다.

* 성결대학교 지역사회과학부 교수

논문 접수일: 2012. 6. 26, 심사기간(1차): 2012. 6. 27 ~ 2012. 9. 11, 게재확정일: 2012. 9. 11

그럼에도 농촌어메니티를 이용한 농촌활성화의 방향은 어메니티의 종류, 입지(location) 등 다양한 요인에 따라 달라지기 때문에 일반적인 원칙과 방향의 제시는 가능하지만, 구체적인 정책 제안까지는 불가능하다.

□ 주제어: 다원적기능, 어메니티, 농촌, 내부화, 활성화

Multifunctionality of agriculture is important way around the regulations of WTO. Each nations seeks answer in various ways to pay subsidy to farmers around the regulation of WTO using multifunctionality of agriculture. Each nations also seeks to and internalizing an externalities of multifunctionality of agriculture for revitalizing the rural areas. Multifunctionality of agriculture begin to take definite shape as rural amenities. Actually, government can provide a very good regulatory framework, so we can remove market failure in rural amenities market. The main purpose of developing the rural areas-based rural amenities is revitalizing the rural economy through rural amenities. The Korean Government are injecting public funds into rural amenities, which aims to revitalizing the rural areas. But the Korea Government are focus(concentrate) on not internalizing an externalities but external development. The Korea Government are focus on landscape design and formation. In other words, not revitalizing the rural economy but spend public fund on improvement and design of rural landscape. This is improper policy. There is much to be desired in rural amenities policy in Korea.

□ Keywords: multifunctionality, amenity, rural, internalizing, revitalizing

I. 서론

WTO 체제하에서 농산물 시장도 개방이 되면서, 각국 정부는 자국의 농업을 보호하기 위한 논리의 개발과 정책을 시행하기 시작하였다. 이러한 과정에서 농산물수입국들은 농업의 다원적 기능이라는 논리를 개발하였다. 그러나 농업의 다원적 기능에 대하여도 농산물수출국과 수입국의 의견이 일치하지 않고 허용범위에 대하여도 격차가 존재하였다.

그러자 농산물수입국들은 농업의 다원적 기능을 좀 더 명확하고 정책적으로 실행가능하면 국제시장에서 논리적으로 수용될 수 있는 개념을 발전시켰다. 이러한 개념이 어메니티

(amenity)이다.

박호균(2001)은 OECD에서 농업정책이 시장정책에서 후퇴하여 사회구조정책과 지역정책을 통한 농촌개발정책으로 바뀌게 되었고, 이 과정에서 농촌어메니티에 대한 구체적 개념이 정립되고 농촌개발에 응용하고자 하는 다양한 시도들이 이루어졌다고 보았다.

한국에서도 농촌어메니티를 이용한 다양한 정책들이 이루어지고 있다. 그리고 이러한 정책에서 농촌관광과 농촌축제가 주를 이룬다. 이는 농촌어메니티라는 비시장재가 시장에서 거래되게 함으로써, 농촌을 활성화하려는 시도이다. 이처럼 외부효과가 존재하는 비시장재가 시장에서 거래되도록 하는 과정을 외부효과의 내부화(internalizing an externalities)라고 한다. 이러한 외부효과의 내재화를 통하여 농촌의 소득도 증대시키고, 농촌어메니티라는 공공재의 보존과 공급도 늘리려는 것이다.

그런데 한국에서 농촌어메니티를 이용한 정책의 상당수는 정부 보조금 사업으로 관광 사업을 위한 숙박시설, 접객시설, 주차장 등 편리시설을 짓는데 사용되고 있다. 반면 정부 보조금 투입을 통한 시설개선은 단기간에 가시적인 성과가 나타나지만, 외부효과의 내부화, 시장가치화 등을 통한 농촌활성화는 그 방법도 어렵고 가시적인 성과가 나타나기까지는 상대적으로 긴 시간이 소요된다.

따라서 이 논문은 농촌어메니티의 개념, 등장배경, 정부개입이 정당화될 수 있는 조건, 외부효과 등을 고찰하였다. 이를 통하여 농촌어메니티에 자금을 투입한 시설개선 이후에, 실질적으로 농촌경제활성화를 가져올 정책의 유형을 고찰하였다. 그리고 이러한 과정이 농촌활성화 뿐만 아니라 농촌어메니티라는 공공재의 시장균형생산량을 사회적 최적생산량으로 증가시킴을 고찰하였다.

II. 어메니티의 개념

어메니티라는 말은 ‘환경보전, 종합쾌적성, 청결, 친절, 인격성, 좋은 인간관계, 공생’ 등 번역어만 무려 80여가지가 된다. 요약컨대 ‘인간이 살아가는데 필요한 종합적인 쾌적함’이라고 할 수 있다(酒井憲一, 1998: 195). 대표적인 어메니티의 정의를 살펴보면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 어메니티의 개념정의

구 분	정 의	비 고
황기원, 1995	- 욕망, 욕구를 충족시키는 행복, 복지와 유사 개념	욕구충족
임형백, 2001	- 인간이 살아가는데 필요한 종합적인 쾌적함 - 명확히 정의할 수 없는 추상적 개념	총체적 환경 또는 aura로 인식
대한국토·도시계획학회, 2001	- 경관, 역사, 문화적 요소를 포함해 자연, 인위적인 것이든 지역에 존재하는 모습들(features)로 사회, 경제적인 가치를 지니며 효용을 제공하는 것	자원으로 인식
농림부, 2002	- 환경을 구성하는 자연, 문화, 시설 등이 서로 공생과 조화가 취해짐으로써 이들과 인간 사이에 진정한 조화가 유지되는 경우 생기는 감각, 효과	조화와 정서 강조
전영옥, 2003	- 사람이 사물, 환경에 대해 긍정적으로 느끼는 쾌적성	환경측면
한국농촌경제연구원, 2006	- 맛, 소리, 향기, 촉감, 시각 등 오감관련 가치창출 농촌자원	농촌발전자원
이승중, 2005; Clark et al., 2002	- 쾌적재(快適財), 공공서비스	행정서비스 관점
김현호·오은주, 2007	- 시대에 따라 범위, 영역, 초점 등에서 가변적인 것 - 점차 개념이 확장되고 있음 - '생활환경의 쾌적성'에서 '경제성' 추구 쪽으로 이동	지역발전의 활용성 측면
지경배, 2007	- 소비자에게 즐거움이나 기쁨을 제공하여 효용을 창출하는 가치자원	효용창출자원
宮本憲一, 1984	- 주거 쾌적성을 넘어서 복지, 문화를 포함하는 종합개념	지역의 내발적 발전을 위한 자원
酒井憲一, 1998	- 생활환경의 쾌적함 - 어메니티에 대한 정의는 나라와 시대에 따라 다름	사는 기본 전체
일본환경청	- 자연경관의 창조와 관련된 쾌적한 환경	물리적 환경 중시
Holford, W., 1959	- 전체로서 쾌적한 상태 - 있어야 할 것이 있어야 할 곳에 있는 것으로서 총체적인 환경의 질(the right thing in the right place) - 복수의 가치를 지닌 총체적인 카탈로그	어메니티 종합성
Cullingworth, J. B., 1964	- 정의하는 것보다 인식하는 것이 쉬운 것 - 포괄적 개념 - 중요성 및 정도에 관해서는 불일치가 존재	보존, 활용중시
Smith, D. L., 1974	- 도시계획의 생성과 발전에 따라 그 기본내용을 구체화하는 개념으로서 역사적으로 형성된 개념	역사성
Diamond, D. B., and G. S. Tolley, 1982	- 장소 특수적 효용, 가치(location-specific good)	공공재, 효용
Gottlieb, P. D., 1995	- 장소 특수적 재화나 서비스	공공재
Boarnet, 1998	- 지역내, 지역간 입지요소(inter or intra regional location factors)	경제활동입지요소

구 분	정 의	비 고
OECD, 1994	- 각각의 어메니티는 다른 지역의 어메니티와는 구별되는 물리적·문화적 특성을 지니는 만큼의, 또한 특정 지역에 존재하는 만큼의 강한 영토적·집단적 차원을 지님	지역적 차이 또는 지역성
OECD, 1999	- 경관, 역사, 문화적 요소를 포함해 자연, 인위적인 것이든 지역에 존재하는 모습들(features)로 사회, 경제적인 가치를 지니며 효용을 제공하는 것 - 사회적으로나 경제적으로 고유한 가치를 지니는 것으로 인식되는 점에서 일반적인 농촌 풍경과는 구별됨	자원으로 인식
Oxford, Cobuild, 2006	- 쾌적한 질로서 장소, 상황, 국면, 기후 등을 말함 - 사람의 편리, 즐거움, 안전을 위해 제공되는 것	여건으로 인식

자료: 김현오·오은주, 2007: 9를 수정·보완.

한편 두산세계대백과사전(2004)은 어메니티가 3개의 다른 계보와 개념을 가지고 형성된 것으로 설명하고 있다. 즉 영국에서의 공중위생상 필요최저선, 역사·자연환경의 보존이념, 지역사회에 있어서 환경의 질을 표현하는 복합개념으로 성숙되어 왔다는 것이다.

<표 2> 어메니티의 3개의 형성 계보와 개념

개념	계 보	개 념
1	산업혁명 당시 공업도시에 집중적으로 발생한 공해, 전염병, 과밀거주 등 각종 환경위생문제에 대한 노동자계급, 사회 개량주의자 등의 운동 및 그 과정에서 성립된 공중위생법, 주거환경 등에 관련된 계보	대기, 수질오염, 소음과 진동, 채광과 하수구의 불량, 과밀거주 등 도시환경과 주거환경의 비위생적인 상태가 근로계층이나 주민의 건강과 생명을 파괴하여 생존의 위기가 닥친 상태에서 인간이 생존하기 위한 기본 조건이며, 최저기준의 체계로서 성립되어 온 개념이다.
2	귀중한 역사적 건조물이나 뛰어난 자연 경관, 개방공간 등에 대한 중산계급의 보존운동 및 보존입법에 관련되는 계보	급격하고 무질서한 공업화와 도시화에 따라 파생된 광범위한 환경파괴는 한편으로는 역사적으로 가치있는 유산, 뛰어난 자연미 등에 대한 끝없는 동경심을 불러일으켜, 이들에 대한 보전은 부유층이나 중간계층의 강력한 요구와 주요 관심사가 되었다. 여기에는 예술가, 건축가, 역사학자 등이 선두에 나섰으며, 이로써 어메니티는 탁월한 가치를 지닌 역사적 환경이나 자연환경의 대명사가 되고, 또한 그 보존이념이 되었다.
3	유토피아주의자의 이상도시 건설운동에서 비롯되어 전원도시, 뉴타운 건설운동으로 이어지고, 또한 중산계층의 교외주택지, 근로자계층의 시가지 주거환경정비, 커뮤니티화 운동 및 그 관련 입법에 연관되는 계보	제1개념과 제2개념을 매개하고 결합하는 위치에 있는 개념으로 전원도시의 이미지로 대표되는 풍부한 녹지와 태양, 잘 갖추어진 공공시설과 개방공간, 산뜻한 주택 등, 고도의 질을 지닌 쾌적하고 아름다운 생활환경을 의미하는 말로서 형성되었다.

자료: 두산세계대백과사전, 2004를 요약하여 작성함.

따라서 도시에서 어메니티는 ‘물질적인 면은 물론 정신적인 면까지 포함하는 환경의 종합적 쾌적성의 의미’로 받아들여진다. 그리고 이러한 어메니티는 건물 및 공간창출에 있어서 크게 편리성 개선, 환경성 회복, 심미성¹⁾ 추구, 문화성 확립이라는 접근 방법을 취하고 있다.

이러한 이유로 어메니티는 환경의 사상이라고 불린다. 발생지인 영국에서는 도시계획과 지방계획의 핵심개념으로 일컬어져왔지만 인류의 역사가 농업혁명, 산업혁명에 이어서 환경혁명기를 의식하게 됨에 따라 한결같이 환경의 사상으로 불려지게 되었다. 도시계획도 도시환경 만들기이므로 환경의 사상에 포함시켜도 이상할 것은 없다(酒井憲一, 1998: 47).

Ⅲ. 어메니티의 등장배경

1. 도시 어메니티

영국에서는 어메니티를 도시계획의 생성과 발전에 따라 그 기본내용을 구체화하는 개념으로서 역사적으로 형성된 개념으로 이해한다(Smith, 1974: 1-7). 어메니티 운동은 산업혁명하의 19세기²⁾에, 영국의 도시에 몰려든 노동자의 열악한 주거환경으로 인해 생긴 이상한 질병이나 사망률을 낮추기 위해 공중위생면에서부터 시작됐다(임형백, 2001; 두산세계대백과사전, 2004).

잉글랜드에서는 법제상이나 관습상 사적인 권리들이 중시되었다. 그러나 1831년 이후 몇 번 반복적으로 유행했던 콜레라가 매우 극적인 증거로 작용함으로써 공공은 드디어 그때까지 굳게 지켜왔던 불간섭이라는 자세를 바꿀 수 있는 사회적 동의를 얻을 수 있게 되었다. 1838년 런던시장은 구빈법위원회에게 화이트채플지역에서 발생한 전염병의 원인에 대한 조사를 의뢰했다. 이 위원회의 보고서는 대도시들의 위생상태의 개선을 위한 여러 가지 대안을 제시하였다. 그리고 이러한 위생법규는 향후 넓은 의미의 도시계획법 테두리에서 발전시켜야 한다는 것은 명백한 것이었으며, 이에 더하여 위생문제가 도외시 된다면 다른 도시계획상의 문제점이 필연적으로 발생하게 된다는 사실도 확실히 인식되었다(Benevolo, 1996:

1) 어떤 형태의 도시가 심미적으로 바람직한 어메니티의 모습인가에 대하여는 ‘개인의 주관성’으로 인하여 통일된 견해를 도출할 수 없다. 미학(aesthetics)에서도 ‘아름답다’만을 지칭하는 단순한 의미의 ‘美’ 대신에 숭고·眞·善·유익·쾌적·비장·균형·비례·유머·고귀 등을 포괄하기 위하여 ‘미적인 것’이라는 개념을 사용하며, 미학에서도 ‘미’ 자체를 탐구하지는 않고 ‘미’에 대한 담론(discourse) 또는 그 시대 사람들이 미를 어떻게 이해(또는 기술)하였는가를 탐구한다.

2) 이에 대하여는 19세기가 아니라 18세기라는 주장도 있다.

143-147).

영국의 도시계획제도는 1909년 제정된 Housing and Town Planning Act에 의해 시작되었다. 그러나 영국의 개발규제는 1947년의 Town and Country Planning Act에 의해 확립되었으며 그 기본적인 틀은 현재까지도 유지되고 있다. 그 이유는 1947년의 Town and Country Planning Act가 그 이전 법들(최초의 법인 1909년의 Housing and Town Planning Act, 1919년의 Housing and Town Planning Act, 1925년의 Town and Country Planning Act, 1932년의 Town and Country Planning Act)을 모두 폐지시켰기 때문이다(이성룡, 2007).

영국에서는 1967년 ‘Civic Amenity법’이 제정돼 역사적 건조물 등의 보존을 꾀하는 ‘보전지역’ 제도가 시행됐고, 1974년에는 ‘도시농촌어메니티법’까지 제정됨으로써 제도가 더욱 충실해졌다. 또한 어메니티를 사는 느낌이 좋음, 편안함 등으로 번역하는 것도 사랑과 생명을 내포한 본질, 생명구제를 위한 공중위생을 원점으로 한 실천의 역사에서 보면 납득할 수 있다. 다만 상하수도 등의 도시 기반시설 정비가 도시계획과 관련되고 점차 도시계획의 목표로 당연시되면서 공중위생을 강조하는 것이 사라지게 됐을 것으로 추측된다.

<표 3> 영국의 도시계획 관련법과 어메니티 개념의 도입

연도	법 명	내 용
1909	주택·도시계획법(Housing and Town Planning Act)	- 위생상태, 어메니티, 편리성 추구를 목적 - 최초로 법제화
1909	도시·농촌계획법(Town and Countryside Planning Act)	어메니티를 계획목표로 설정
1923	주거법(Housing Act)	역사지구에 대해서 역사적 환경보전을 위한 도시계획 제도(scheme)를 작성하는 것을 인정
1925	도시계획법(Town Planning Act)	지구의 현존하는 개성(existing features of locality)을 보존하기 위해서 조례를 공포하는 것을 가능하게 함
1932	도시·농촌계획법(Town and Countryside Planning Act)	계획요강의 대상지역의 확대
1947	도시·농촌계획법(Town and Country Planning Act)	- 영국의 개발규제 확립 - 이전의 법들을 모두 폐지시킴
1967	도시어메니티법(Civic Amenity Act)	- 지방계획기관이 보전지역(conservation area)을 지정할 수 있는 권한을 부여
1969	도시·농촌계획법(Town and Countryside Planning Act)	주거지역 내 생활환경의 개선은 어메니티의 개선이라는 측면에서 이루어져야 함
1974	도시·농촌어메니티법(Town and Countryside Amenity Act)	보전지역, 역사적 건축물, 경관 관련 조항

연도	법 명	내 용
1977	도시·농촌계획법(Town and Countryside Planning Act)	지방정부는 특별한 건축적 의미와 역사물 등을 포함하는 어메니티의 보전 및 증진의무를 강조
1990	환경보호법(Environmental Protection Act)	Amenity site의 5마일 내의 환경혐오시설의 배치 금지
1990	도시·농촌계획법(Town and Country Planning Act)	보전관련입법사항의 통합

영국에서 어메니티 욕구가 반영된 도시계획이란 적절한 '위생상태', '어메니티'와 '편리성'의 3가지를 목적으로 현재 시가화가 진행중이거나 예상되는 교외지에서 자치체가 도시계획도(town planning scheme)를 작성하여 개발을 조절하고자 하는 것이었다. 즉, 영국의 어메니티는 일상생활의 총체적인 질에 관한 것이었지만 주로 물리적 환경의 어메니티를 추구하여, 위생, 보전, 안전과 같이 생명과 재산에 직접적인 관계를 맺고 있다기 보다는 더 간접적으로 생명, 재산을 둘러싼 물적 환경의 총체나 그 질에 관한 것으로 생존보다는 생활에 관한 것이다.

일본은 1960년대 고도 경제성장기에 들어서면서 인구가 도시권으로 급격하게 유입되고, 1970년 이후 심각한 공해문제에 직면하였다. 이후, 공해저감을 목적으로 1971년 환경청을 발족시키고 영국의 어메니티 개념을 적극 도입하였다. 1976년 OECD 환경위원회의 일본환경정책 분석 보고서를 계기로 어메니티에 대한 본격적인 논의가 시작되었다. 한국에 도입된 어메니티는 일본형에 가깝다. 초기의 일본의 어메니티와 관련된 책들이 번역·소개되었기 때문이다.

<표 4> 영국형 어메니티와 일본형 어메니티의 비교

	영국형 어메니티	일본형 어메니티
발생	- 19세기 - 자연 발생	- 1970년대 후반 - 영국에서 도입
제창자	명확하지 않음	- 제창자는 없음 - 정부가 주도하여 도입
출발	도시의 위생 및 환경	도시의 공해
주 대상	열악한 환경에 놓여있던 도시 중산층	- 도시 전체 - 이후 농촌으로 확산
성격	물리적 환경 중심	- 물리적 환경 중심 - 심미적 환경 추가
특징	도시계획과 더불어 개념의 발전 및 구체화	물리적 요소와 심미적 요소가 결합되어, 도시와 농촌으로 도입 및 확산

2. 농촌 어메니티

1) 농업의 다원적 기능

농촌 어메니티를 이해하기 위해서는 우선 농업의 다원적 기능³⁾(multifunctionality of agriculture)을 이해하여야 한다. '농업의 다원적 기능'이라는 개념은 1980년대 말에 오스트리아에서 사용되기 시작하였고, 1990년대 초에는 EU의 정책의제로 도입되었다(Mullarkey et al., 2001). 이후 EU에서는 농촌개발 제3기(1981-1985)에 이르러 농업의 다원적 기능이 강조되기 시작하였고, 한국에서는 농촌개발 제4기(1990년 이후-)에 이르러 강조되기 시작하였다(임형백·이성우, 2004: ch. 17).

그러나 농업의 다원적 기능이라는 것은 WTO의 허용보조(Green Box)⁴⁾를 통하여, 농업 부문에 대한 정부지원의 예외를 인정받기 위한 것이다. 또 허용보조는 무역왜곡이나 생산에 미치는 영향이 없거나 있더라도 미미하여야 한다는 요건을 충족시켜야 한다. 그러므로 농업의 다원적 기능에 대하여는, 이해관계에 따라 각국의 입장이 다르다.

특히 농산물보조금 지급은 케언즈 그룹과 EU의 이해가 직접 충돌하는 부분이었다. 하지만 상대적으로 농업경쟁력이 약한 EU에서는 단기간에 농업·농촌에 대한 투자와 지원을 중단할 수 없었다. 특히 EU 최대의 농업국가이면서도 소농이 농민의 대부분을 구성하고 있는 프랑스에서는 더욱 그러했다. 이러한 상황에서 WTO의 규정을 피하면서 농업과 농촌을 지원할 수 있는 정책수단의 개발이 필요하여졌고, 이러한 정책수단으로 개발된 것이 농업의 다원적 기능이다.

3) 비교역적 기능(NTCs: Non Trade Concerns)과 다원적 기능의 차이점은 NTCs이 원칙적으로 농업부문에 한정되지 않는 비교역적 내용 전체를 망라하는 개념인데 비해, 다원적 기능은 농업을 중심으로 농업의 비교역적 기능을 강조하는 개념이라 할 수 있다. 논리적으로는 다원적 기능이 NTCs에 포함되는 개념이라 할 수 있지만, 현실적으로는 WTO 무역협상에서 공식적으로 사용하는 개념이 NTCs이고, 농업의 다양한 역할을 강조하기 위해 OECD 농업위원회와 FAO 등에서 개발한 개념이 농업의 다원적 기능이다(오세익 외 2인, 2001: 5).

4) WTO에서는 국내보조를 생산과의 연계성 및 허용여부에 따라 녹색조항(green box), 청색조항(blue box)으로 나누고 있다. 녹색조항은 생산과 연계되지 않는 직접지불로써 생산중립적 소득보조, 재해보상지원, 이탈농 지원, 조건불리지역 지원, 환경농업 지원이 해당된다. 청색조항은 생산과는 연계되지만 생산제한을 조건으로 허용된 직접지불제도로 EU의 보상직접지불제도, 미국의 1996년 농업법 이전의 차액보상제도가 해당된다(사공 용, 2002: 56-57).

〈표 5〉 농업의 다원적 기능과 관련한 각국의 입장

국가	입장
케언즈 그룹 (Cairns Group)*	농업의 다원적 기능은 농업을 보호하기 위한 보호주의의 구실이다.
캐나다, 뉴질랜드	농업의 다원적 기능 그 자체에 대해서는 부정하지 않지만, 교역왜곡조치를 정당화시키는 논리로 이용되어서는 안된다.
우루과이, 아르헨티나	다원적 기능이 농업에만 해당하는 것은 아니다.
한국, 일본, 스위스, 노르웨이, EU 등	농업은 비교우위로만 판단할 수 없으며, 농업의 다원적 기능은 시장실패가 작용하는 공공재이다.

주: * 주요농산물수출국을 가리킨다. 첫 회의를 개최한 호주의 지명을 따라 명명되었다. 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 우루과이, 콜롬비아, 코스타리카, 과테말라, 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 칠레, 볼리비아, 필리핀, 태국, 인도네시아, 피지, 남아프리카공화국이 회원국으로 가입해 있다.

자료: 서동균, 2001: 7.

또 농업생산이 다원적 기능을 공급하는 것이 분명하고, 또한 이들 기능이 공공재이거나 긍정적인 외부효과라면 적절히 보상하는 것이 필요할 것이다. 그러나 그렇다 하더라도 이들 기능에 대해 어떻게 보상할 것이냐 하는 점이 여전히 중요한 문제로 남는다(Vatn et al., 2002; 권오상, 2007: 173 재인용).

2) 농촌 어머니티

농산물 수입국들에서는 농업의 다원적 기능을 보장하고 보호하기 위해서 농업에 대한 국내보조금 지급이 정당하다는 점을 강조해 왔고 정책수단으로 활용하였으며, 이의 구체적인 수단으로 직접지불제가 시행되었다. 그러나 이와 반대로 농산물 수출국들은 농업의 다원적 기능이 농업생산과 결합되어 있는가에 대한 의문을 제기하고 있을 뿐만 아니라 그러한 기능을 농업생산과 결합하는 것은 무역을 왜곡하며 비효율적이라고 반대하고 있다. 이러한 상황에서 농업의 다원적 기능을 좀 더 명확하고, 정책적으로 실행가능하며, 국제시장에서 논리적으로 수용될 수 있는 개념으로 발전시킬 필요가 부각되었다. OECD 농업정책이 시장정책에서 후퇴하여 사회구조정책과 지역정책을 통한 농촌개발정책으로 바뀌게 되었고, 이 과정에서 농촌어머니티에 대한 구체적 개념이 정립되고 농촌개발에 응용하고자 다양한 시도들이 이루어지게 되었다(박호균, 2001).

이러한 상황에서 OECD 국가들 중에서 농업의 다원적 기능을 강조하여 오던 유럽국가들이 농촌어머니티라는 개념을 발전시켰다(OECD, 1994, 1995, 1999; 2000). 여기에서

어메니티란 농업의 다원적 기능 중에서 '경관 및 문화적 전통 유지' 기능을 '농촌'이라는 공간의 활성화와 연계시킨 것이다. 즉 어메니티에 대한 보조금 지급이 농업생산량 자체를 증가시키지는 않고 유럽농가의 소득만 보전함으로써 유럽농촌지역의 활성화에 기여한다는 점을 강조한 것이다. 이는 EU의 공동농업정책이 농촌정책으로 전환된 것을 의미하며, 농업이라는 산업보다 농촌이라는 공간에 주목하기 시작한 것이다.

이후, OECD에서는 국제적인 농업환경의 변화속에서 농촌지역의 자연적, 사회적, 문화적 유산들을 보호하고 그 질을 유지하는 것이 농촌공간개발정책의 중요 목표가 되어야 한다고 인식하고(OECD, 1993), 1990년대 이후 농촌에 산재하는 정주패턴, 생물종 다양성, 역사적 건축물, 농촌공동체 등의 자원을 농촌 어메니티로 분류하고, 이를 농촌공간개발정책의 대상으로 삼았다(OECD, 1998).

IV. 한국에서 농촌어메니티의 등장배경

한국은 농산물 무역자유화 과정에서 축소될 가능성이 높은 농업의 다원적 기능을 확보하기 위해 최소한 일정수준의 국내농업생산이 유지되어야 한다는 점과 신속적인 농업정책수단을 통해 각국의 특수한 여건과 역사·문화적 배경에 기인한 각국의 다양성 있는 농업의 공존을 인정할 수 있는 규율이 만들어져야 한다는 점을 강조하고 있다. 즉 농산물 무역자유화가 농산물 수입국의 농업생산활동을 위축시키고, 이로 인해 농업 생산활동으로부터 부수적으로 창출되는 다양한 비시장적 가치와 공익적 기능 즉 농업의 다원적 기능이 축소될 것이기 때문에, 농업생산활동이 아니라 이러한 농업의 다원적 기능을 유지하기 위한 것이라는 주장을 통하여 한국의 농업보호에 정당성을 부여하는 것이다(임형백·이성우, 2004: 525).

그러나 이러한 다원적 기능에 대한 정부의 개입이 항상 정당성을 획득할 수 있는 것은 아니다. 따라서 농업의 다원적 기능에 대하여 정부개입이 정당화 되려면 시장실패⁵⁾(market failure) 이외에, 결합생산성(jointness), 거래비용(transaction cost)면에서도 정당성이 확보되어야 한다(임형백·이성우, 2004: 526).

따라서 농업의 다원적 기능에 대한 정부개입이 정당화되기 위하여는 최소한의 전제조건이 필요하다. 농업의 다원적 기능에 대한 정부개입이 정당화 될 수 있는 최소한의 조건을 정리하여 나타내면 <표 6>과 같다.

5) 시장이 자유롭게 기능하도록 맡겨둘 경우 최적의 자원배분을 달성하지 못하는 경우를 가리킨다(Mankiw, 2005: 14).

<표 6> 농업의 다원적 기능에 대한 정부개입이 정당화 될 수 있는 조건

조건	의미
시장실패	<ul style="list-style-type: none"> - 농업의 다원적 기능에 대한 가치평가가 시장에서 이루어지지 않고 있어야 한다. 즉 시장을 통하여 농업의 다원적 기능을 공급하는 것이 불가능한 시장실패가 일어나야 한다. - 즉 농업의 다원적 기능이라는 비시장재에 대하여 사회에서 정당한 대가를 지불하도록 하기 위하여 정부가 개입하는 것이다.
결합생산성	<ul style="list-style-type: none"> - 농업의 다원적 기능이 농산물과 결합되어 있어야 한다. 즉 농업의 다원적 기능의 보존에 농업생산이 전제되어 있어야 한다. - 즉 농산물 무역자유화가 농산물 수입국의 농업생산활동을 위축시키고, 이로 인해 농업생산활동으로부터 부수적으로 창출되는 농업의 다원적 기능이 축소될 것이기 때문에, 농업생산활동이 아니라 이러한 농업의 다원적 기능을 유지하기 위하여 정부가 개입하는 것이다.
거래비용	<ul style="list-style-type: none"> - 농민(생산자) 혹은 민간이 자발적인 상호교섭에 의해 농업의 다원적 기능을 거래하거나 다원적 기능의 거래를 위한 새로운 시장을 창출하는데 소요되는 비용이 정부가 다원적 기능의 공급증대를 위하여 직접 시장에 개입하는 경우보다 비용이 커야 한다. - 즉 농업의 다원적 기능이 거래되는데 있어서 보다 경제적이고 효율적인 시장을 만들기 위하여 정부가 개입하는 것이다.

자료: 임형백·이성우, 2004: 524.

한편 한국에서는 ‘농업의 다원적 기능’과 ‘(농촌)어메니티’의 관계에 대하여는 이론적으로 정립되어 있지 않다. 각 정부기관과 자치단체에서는 이론적 고찰 보다는 정책실행에 집중하였다. 이 과정에서 ‘농업의 다원적 기능’은 ‘농촌어메니티’와 구분되지 않고 사용되었다. 또 ‘(농촌)어메니티’는 ‘농촌다움’으로 많이 사용되어 ‘농촌성(rurality)’과도 혼용되는 양상을 보이기도 하였다. 이 과정에서 때로는 ‘농업의 다원적 기능’도 ‘농촌의 다원적 기능’이라는 용어로 대체되어 사용되기도 하였다. 농촌진흥청 농촌자원개발연구소에서는 농업의 다원적 기능과 농촌 어메니티를 <표 7>과 같이 구분하기도 하였다.

<표 7> 농업의 다원적 기능과 농촌 어메니티의 차이점

구분	농업의 다원적 기능	농촌 어메니티
개념태동	<ul style="list-style-type: none"> - 수세적(소극적) 개념 - 1980년대 후반 1990년대 일반화 - 국제농업시장개방에 대응, 농산품의 비교역적기능(NTCs)에서 출발 - 개발도상국이 선호하는 논리 	<ul style="list-style-type: none"> - 공세적(적극적) 개념 - 2000년대 이후 농촌에 개념도입 - 산업혁명 이후 도시 공중위생 및 보건환경의 질의 개선에서 출발 - 선진국의 논리
경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 외부경제로서 비시장가치재로 존재 - 산업화 접근이 개념상 불가능 - 급속한 농촌경제의 붕괴방지의 목적의 	<ul style="list-style-type: none"> - 내부경제화를 통해 비시장가치재와 시장가치재 동시 논리 - 산업, 상품, 시장논리 접근 가능

구분	농업의 다원적 기능	농촌 어메니티
	<ul style="list-style-type: none"> 외향적 논리 - 가치파생의 제약 - 기존 농촌산업의 존치 논리 - 직접지불제의 배경 논리 	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌내부의 신성장동력원 개발의 논리 - 지속적인 파생가치 유도 - 새로운 대안경제권 구상 논리 - 내생적 지역개발 논리
정책적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 농촌투자를 위한 도시민 설득 논리 - 공익적 측면 강조 - 보전 중심의 접근 - 사회적 자본의 확충을 강조 	<ul style="list-style-type: none"> - 자생적 발전을 도모하는 농촌 내부의 논리 - 공익의 바탕 위에 사익과도 공존 - 보전과 개발의 조화 추구 - 사회자본과 경제자본의 동시 결합
대상	<ul style="list-style-type: none"> - 환경중심적 시각: 자연 및 역사문화환경, 농촌공동체, 경관 	<ul style="list-style-type: none"> - 인간과 환경의 공존 시각 유지: 자연 및 역사문화환경, 농촌공동체, 정주성, 심미성, 생물학적 요구(안전성, 건강성 등)

자료: 조순재 외 33인, 2004: 44.

그러나 위의 <표 7> 이러한 비교와 분류는 박호균(2001)이 지적한 대로, 농업의 다원적 기능의 개념과 이에서 농촌어메니티가 파생된 맥락을 제대로 이해하지 못하고, 실행사업에 맞추어 농촌어메니티의 의의를 과대포장하고 있다.

V. 농촌어메니티에 대한 접근 방법의 문제점

그러나 외부효과를 고려하여야 한다. 외부효과(externality) 또는 외부성이란, 경제주체가 가격기구(또는 시장)를 통하지 않고 다른 경제주체에 직접 영향을 미치는 현상을 의미한다. 외부효과도 부정적 외부효과(negative externality)와 긍정적 외부효과(positive externality)로 구분된다.

시장균형은 사적 비용만을 반영하기 때문에 외부효과가 있을 경우에는 시장의 비효율성이 발생한다. 부정적 외부효과가 있으면 시장에서 결정되는 생산량이 사회적으로 바람직한 수준보다 많고, 긍정적 외부효과가 있으면 시장균형 생산량이 사회적 최적 수준보다 적다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 정부는 부정적 외부효과를 일으키는 재화에 대해 세금을 부과하고, 긍정적 외부효과를 창출하는 재화에 대해 보조금을 지급하는 방식으로 외부효과를 내부화하면 된다(Mankiw, 2005: 235-237).

그리고 이러한 내재화의 방법으로 많이 사용되는 것이 농촌관광과 축제이다⁶⁾. 농촌어메니

6) 관광은 손쉽게 접근할 수 있고, 매력적인 방안으로 생각되지만, 그러한 전략을 고려함에 있어 반드시

티를 이용하여 관광객을 유치하고, 이들이 입장료, 숙박, 기념품 등 다양한 비용을 지불하게 하는 것이다. 즉, 비용을 지불하지 않고 즐기는 경관이라는 효용을 비용을 지불하고 즐기게 함으로써, 농촌에 경제적 효과를 가져올 수 있어야 한다. 즉 농촌어메니티의 출발점은 산업으로써 경쟁력을 잃어가는 농업을 대신하여 농촌이라는 공간의 어메니티라는 자원의 경제적 효용성이고 도착점은 농촌경제활성화이다.

그런데 농촌어메니티를 이용한 농촌개발사업의 상당수가 정부 보조금을 투입한 시설개선 단계에 치중하는 반면, 어메니티의 시장가치화에 대한 관심과 지원은 이에 미치지 못하고 있다.

허신행(2010: 380)은, “우리나라 정부는 기존의 농어촌 지원사업, 예를 들면 문화마을 조성, 지역문화 클러스터, 농촌전통 테마마을 육성, 아름마을 가꾸기, 문화예술의 거리조성, 산촌 종합개발, 정보화마을 조성, 자연생태 우수마을 선정지원, 산림 휴양공간 조성사업 등 최근 노력은 한다고 하는데 마을 산발적이고 종합적이지 못하고 추진 부처도 농림수산부는 물론 행정자치부, 환경부, 문화관광부 등으로 나뉘어져 있어서 혼선과 중복이 많아 아직은 농촌어메니티 개발육성으로 보기는 어려울 것 같다”고 비판하였다.

VI. 농촌어메니티를 이용한 농촌활성화의 정책 접근 방향

1. 외부효과의 내부화

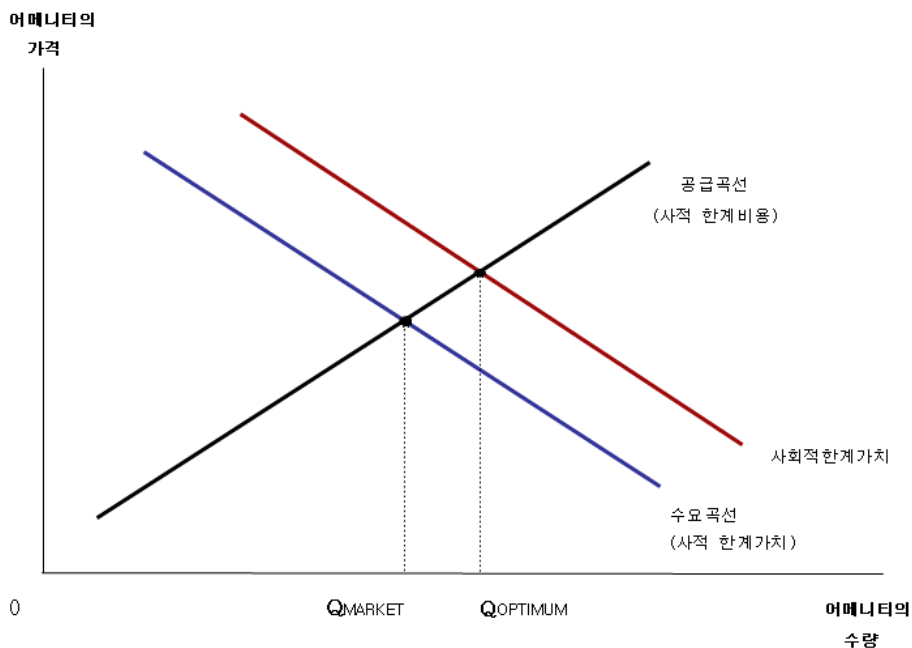
도시 어메니티는 도시환경의 악화에 대한 반성에서 출발하여 도시공간을 대상으로 공간의 질적 향상을 도모하는 것인데 반해, 농촌어메니티는 농촌정책의 반성에서 출발하여 농촌만이 가진 어메니티 자원을 발굴·활용하여 농촌의 새로운 시장을 개척하는 것이 목적이다. 또한 도시 어메니티의 수혜자는 도시민에 국한되어 적용되는 반면, 농촌어메니티는 농촌주민뿐 아

주의해야 할 점이 몇 가지 있다. 관광산업은 생각만큼 경제적으로 안정된 산업이 아니다, 수요 자체가 불안정하고, 이로 인한 문제를 해결하기란 쉬운 일이 아니다. 관광객의 대부분은 한번 들른 장소는 다시 방문하려고 하지 않으며, 여행비용 또한 가능하면 줄이려 할 것이다(Ife, 2005: 345-346). 또 관광산업은 지역사회를 파괴할 수도 있다. 그 지역사회의 가장 긍정적인 부분이 상품화되고, 관광 ‘소비’를 위해 포장된다(Nozick, 1992). 지역문화의 독창성이 사라지고, 결국 관광객은 관광객의 기호(preference)에 맞추어진 그 지역의 현실이 아닌 가공된 이미지를 경험하게 된다. 따라서 농촌 관광을 위하여 커다란 비용을 투입하여 가공된 이미지를 만들기 보다는, 비용을 적게 투입하고 농촌의 실제의 모습을 경험하도록 하는 것이 바람직하다.

니라 수요욕구를 충족시킬 수 있는 도시민도 해당된다(전영옥, 2003: 8-9).

어메니티는 긍정적 외부성에 해당된다. 예를 들면 농촌어메니티(아름다운 경관 등)는 관광객 등에게 볼거리라는 효용(utility)을 제공하지만, 관광객 등은 이에 대하여 비용을 지불하지 않는다. 따라서 이 경우 어메니티의 사회적 생산량은 <그림 1>에서 바람직한 생산량(Q-optimum)보다 적은 시장 균형 생산량(Q-market)의 수준에 머물게 된다.

<그림 1> 어메니티의 시장 균형 생산량과 사회적 최적 생산량



OECD(1999)도 농촌어메니티를 외부성(externality)이 강한, 시장실패영역에 존재하는 지역공공재(local public goods)로 파악하고 시장실패로 인한 자원배분의 비적정성(non-optimal)의 문제를 내부화(internalization)를 통해 해결하는 방안을 모색하고 있다. 문제는 어메니티는 그것이 소비자에게 주는 효용에도 불구하고 생산자(보유자)에게 경제적 이익을 가져다 주지 못한다는 점이다. 농촌공간의 여러 잠재적 가치들(어메니티) 중에서 일부를 선택적으로 현실화하는 작업이 필요한 것이다. 농촌어메니티에 대한 시장 메커니즘을 통한 보상체계가 결여될 경우 어메니티가 지속적으로 생산되기 어렵다. 따라서 어메니티에 대한 수요와 공급을 고려하여 적정수준에서의 가격결정이 필요하다(임형백, 2002).

즉, '외부효과를 내재화'(internalizing an externality)함으로써, 이러한 시장실패

(market failure)를 바로잡을 필요가 있다⁸⁾. 또, 이러한 외부효과의 내재화를 통하여 농촌의 소득증대에 기여함으로써 농촌활성화를 이룰 뿐만 아니라 어메니티의 시장 균형 생산량을 증가시켜 사회적 최적 수준(Q-optimum)에 이르게 할 수 있다.

2. 적절한 정책 유형의 선택

일반적으로는 어메니티는 공공재적 성격을 가지고, 긍정적 외부효과가 존재한다. 따라서 외부효과의 내부화가 필요하다. 그러나 어메니티는 그 종류가 다양하고, 어메니티의 성격과 산포도가 다르다. 따라서 모든 어메니티에 외부효과의 내부화를 적용할 수 있는 것은 아니며, 어메니티에 따라 적절한 형태의 정책을 선택하여야 한다.

〈표 8〉 어메니티의 성격과 산포에 따른 조합(combination)

어메니티의 성격(OECD, 1999: 9)		어메니티의 산포(dispersion)
거의 자연그대로인(almost intact nature) 어메니티	×	어메니티가 한 곳에 집중되어 있는 형태
자연과 인간의 상호작용에 의한(interaction between nature and man) 어메니티		
인간이 만들어낸(man-made) 어메니티		어메니티가 여러 곳에 분산되어 있는 형태

OECD국가의 2가지 주요 어메니티 정책 유형을 나타내면 아래 〈표 9〉와 같다. 〈표 9〉의 소분류에서 ‘상업적 가치 향상 지원’이 시장가치화에 해당되고, ‘재정적 유인정책’이 외부효과의 내부화에 해당된다. ‘규제정책’은 외부효과의 내부화에 해당되지 않고, ‘집합행동에 의한 지원’은 경우에 따라 외부효과의 내부화에 해당되기도 하고 해당되지 않을 수도 있다.

7) 사람들의 유인구조를 바꾸어 자신들이 행동이 초래하는 외부효과를 의사결정에 감안하도록 만드는 과정을 말한다(Mankiw, 2005: 236).

8) 이렇게 시장실패를 바로잡기 위하여, 즉 개인적 최적수준과 사회적 최적수준의 균형을 맞추기 위하여 사용하는 보조금을 피구보조금(Pigouvian subsidy)이라고, 동일한 목적을 위하여 부과하는 조세를 피구조세(Pigouvian tax)라고 부른다(임형백, 2011: 193).

<표 9> OECD국가의 2가지 주요 어메니티 정책 유형

정책 유형		정책 목표 및 주 대상	정책 유형
대분류	소분류		
시장 또는 대리인 (agents)을 통하여, 어메니티 공급자와 수혜자 간의 직접적인 조정 (coordination)을 자극(stimulate)하기 위하여 디자인된 정책	상업적 가치 향상 지원 (Support for enhancing an amenity's commercial value)	정책 목표 - 어메니티의 공급자와 수혜자간의 거래 촉진 정책 대상(instrument target) - 사적재화의 성격을 가진 어메니티를 주 대상으로 하여, 시장 형성 내지는 시장 형성 지원	- 어메니티 직접 이용(direct enjoyment) 시장 형성 - 어메니티 관련 상품 시장 형성 - 소유권의 상품화 - 어메니티 관련 기업지원
	집합행동에 의한 지원 (Support for collection action)	정책 목표 - 어메니티의 수요와 공급을 조정 (adjusting)할 목적으로, 대리인 그룹 (groups of agents)을 촉진하거나 지원 정책 대상 - 어메니티의 유지를 위한 집합행동과(또는) 공급자와 수요자에 의한 현금가치화 (valorisation)를 대상	- 자발적 규제 - 협약체제 - 네트워크
개인이 어메니티의 공급을 늘리거나 유지(maintain)하는 것을 장려하기 위하여, 경제학의 기본원칙 (ground rules)을 변화시키기 위하여 디자인된 정책	규제정책 (Regulations)	정책 목표 - 소유권(ownership) 및 이용권을 명확히 하여, 현금가치화를 촉진(promote)하고 더 이상의 질적저하(degradation)를 방지 정책 대상 - 재산권(property right)이 개인에게 속하는 경우에는 시장 형성 촉진(facilitate) - 재산권이 사회에 속하는 경우에는 개인의 소유를 제한	- 개인의 소유권 제한 - 개인의 이용권 제한 - 공공성이 강한 어메니티 보전 - 토지유보 - 보상수단
	재정적 유인정책 (Financial incentives)	정책 목표 - 어메니티 공급자에게 세금혜택과 보상을 통하여, 비용의 내재화(internalise costs)에 초점 정책 대상 - 어메니티가 공공재적 성격을 가지고 외부성이 발생하는 경우, 정부가 시장을 대신하여 공급자에게 금융인센티브 제공	- 직접지불: 보조금 - 어메니티 보전 비용 지원 - 개인의 재산권 침해 보전 - 관련 활동 지원

자료: OECD, 1999: 34-35를 요약·정리하여 작성.

Hodge(2000)는 어메니티의 공급을 늘리는 정책도구(policy instruments)를 <표 10>과 같이 8가지로 제시하였다. 한국의 농촌어메니티를 이용한 농촌활성화는 <표 10>에서는

‘재산권의 정의와 재분배’에 가깝다. 그런데 한국의 농촌어메니티를 이용한 농촌활성화는 ‘재산권의 정의와 재분배’를 만드는 메카니즘의 구축에는 소홀하고, 물리적 시설의 개선에 치중하여왔다.

<표 10> 어메니티의 공급을 늘리는 정책 도구

정책 도구	내 용
의도하지 않은 역효과를 가져오는 정책의 축소 (reducing policy disincentives)	- 집약적(intensive) 영농을 유도하는 정책의 축소 - (경작지 확대 등을 초래하는)농업생산물에 대한 가격 보조 제한
생산물 정의와 표지 (product definition and labelling)	- 친환경농산물 인증을 통하여 소비자에게 정보를 제공하고 이를 통하여 틈새 시장(niche markets) 형성 - 유기농 농산물 인증을 통한 시장 형성 - 친환경농산물 또는 유기농 농산물을 생산하기 위한 환경보호와 어메니티 보전 및 공급 유도
재산권의 정의와 재분배 (defining and rebundling property rights)	- 어메니티를 보전해야 할 이해관계가 있는 개인이나 집단에게 이용권 또는 접근권 등을 보장·부여함으로써 어메니티의 보전 및 공급 유도 - 스포츠를 즐기는 사람, 약초를 채집하는 사람 등에게 산림예의 이용권 또는 접근권을 보장·부여함으로써 어메니티의 보전 및 공급 유도 - 어메니티의 경합성(rivalry)과 배제성(excludability)을 이용
수요집단의 영향력 이용 (leverage by demand groups)	- 비영리적 공익단체 활용 - 비영리적 공익단체 스스로 어메니티의 보호(protect)와 보전(conservation)을 위한 합리적 방법의 추구가 가능함 - 정부기관보다 신속한 대응이 가능함 - 비영리적 공익단체 별로 전문역량 축적 가능
환경기금(dedicated environmental funds)	- 공공 및 민간영역에서 기금 확보 - 기금확보에는 세금, 기부금 등 가능
규제 (regulatory policies)	- 토지이용계획(land use planning) - 농촌지역 토지 이용에 대한 규제는 강화되는 추세
정부의 재정적 유인정책 (government financial incentives)	- 토지소유주에게 정부의 보조금 지급
공공소유 (public ownership)	- 공공이 취득하여 관리

자료: Hodge, 2000.을 요약·정리하여 작성.

3. 배제불가능성의 고려

농촌어메니티의 배제불가능성(non-excludable)이 고려되어야 한다. 배제불가능성은 수혜자(beneficiaries)가 비용을 지불하지 않고 어메니티를 소비하는 것을 배제시키는 것이 불가능한 것을 말한다. 경관이 대표적인 경우이다. 이런 경우 어메니티에 대한 시장형성과 보상체계수립이 곤란해지므로, 배제불가능성을 보완할 수 있는 보상체계가 마련되어야만 한다. 그런데 정부기관도 정부 보조금을 투입하여 시설개선을 이루는 단계에는 직·간접적으로 관여하지만, 시설개선이 이루어지고 난 이후에는 사후관리가 부족한 것도 사실이다. 특히 현재 농촌 인구의 노령화 등을 고려할 때, 배제불가능성의 이해와 이를 방지할 메커니즘을 창출하는 것은 쉽지 않은 과제이다.

4. 경쟁관계의 회피와 보완관계 창출

어메니티를 이용한 농촌활성화와 관련되어 지적되는 근원적인 문제점 중의 하나는 유사한 아이템에 대한 중복투자이다. 각 중앙부처별로 유사한 사업을 추진하고 있다. 박진도(2007: 25)에 의하면, 2007년도 농림사업지침에 나와 있는 농림사업은 168개나 되며 이 중에서 도 단위까지 내려오는 사업은 약 80여개, 시·군단위까지 내려오는 사업은 약 60여개나 된다(박진도, 2007).

이는 결국 한정된 소비자를 대상으로 공급을 늘리는 결과를 가져와 경쟁관계를 유발한다. 어메니티를 이용한 농촌활성화는 이러한 경쟁관계(competitive relationship)를 회피하고 보완관계(complementary relationship)를 추구할 수 있어야 한다. 특히 농촌활성화가 결국에는 서울(또는 인접 대도시)라는 시장을 중심으로 하는 지리적 입지로 인하여, 경쟁관계가 성립되면 서울(또는 인접 대도시)과의 지리적 근접성이 커다란 경쟁요인으로 작용한다.

VII. 결 론

각국 정부는 농업의 다원적 기능에 대한 농산물수출국가들의 논리에 대항하고 정책에 보다 쉽게 반영하기 위하여, 농업의 다원적 기능을 좀 더 명확하고 정책적으로 실행가능하며 국제시장에서 논리적으로 수용될 수 있는 개념으로 발전시킬 필요가 있었다. 이 과정에서 농업의 다원적 기능이 농촌어메니티라는 개념으로 명확화·구체화되었다.

OECD에서는 농업정책이 시장정책에서 후퇴하여 사회구조정책과 지역정책을 통한 농촌 개발정책으로 바뀌게 되었고, 이 과정에서 농촌어메니티에 대한 구체적 개념이 정립되고 농촌개발에 응용하고자 다양한 시도들이 이루어지게 되었다(박호균, 2001).

한국에서도 농촌개발정책에 대한 하나의 대안으로서 농촌어메니티 정책이 제안되고 있다. 그러나 농촌어메니티 정책이 과연 무엇인지에 대한 명확한 개념도 확립되지 않은 상태에 있다. 정책형성에 있어서도 환경성에 관련된 정책은 어느 정도 형성되어 있으나, 역사·문화성, 경관미, 공동성과 관련된 정책은 아직도 초보단계에 있다. 집행과 평가 영역에 있어서도 어메니티정책을 실천할 수 있는 종합적인 정책수단이 마련되지 못하고 있다(윤원근, 2003: 18-19).

한국의 다양한 기관에서는 농업의 다원적 기능과 어메니티를 구분하지 않고 혼용하여 사용하여 왔다. 특히 농업의 다원적 기능(혹은 어메니티)을 이용한 농촌경제의 활성화라는 측면에서 볼때, 그 효과는 높지 않은 것으로 판단된다.

정부 보조금을 투입하여 어메니티라는 농촌의 비시장재의 외부효과의 내부화, 시장가치화 등 다양한 형태를 통하여, 어메니티가 농촌활성화에 기여할 수 있도록 하여야 한다. 그러나 한국에서 시행되고 있는 어메니티 관련 정책의 상당수는 정부 보조금을 투입하여 시설개선에는 치중하는 반면, 농촌활성화를 위하여 보다 중요한 외부효과의 내부화, 시장가치화, 비배제성, 경쟁관계 등에는 상대적으로 소홀한 것이 사실이다. 즉 공적자금을 투입하여 일정 정도 어메니티의 개선을 이루었으나, 이러한 어메니티가 충분한 경제적 효과를 가져오지 못하는 것이다. 공적자금을 투입하여 농촌어메니티에 대한 물리적 시설 개선에 치중하는 것은 올바른 정책 방향이 아니다. 비시장재인 농촌어메니티가 시장에서 거래될 수 있도록 하는 메카니즘을 구축하는 것이 올바른 정책 방향이다. 따라서 정부 보조금을 투입한 시설 개선과 더불어, 어메니티가 농촌활성화를 가져올 수 있는 방법에 대한 보다 세심하고 심도있는 연구가 진행되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 권오상. (2007). 『환경경제학 (제2판.)』. 서울: 박영사.
- 그레고리 맨큐(N. Gregory Mankiw). (2005). 『맨큐의 경제학 (3판.)』. 김경환·김종석 옮김. 서울: 교보문고.
- 김현호·오은주. (2007). 『어메니티를 활용한 지역발전 방안』. 한국지방행정연구원.
- 레오나르도 베네볼로(Leonard Benevolo). (1996). 『근대도시계획의 기원과 유토피아』. 장성수·윤혜정 역. 서울: 태림문화사.
- 마쓰나가 야스미쓰(松永安光). (2006). 『도시계획의 신조류: 콤팩트시티, 뉴어버니즘, 어번빌리지』. 진영환·김진범·정윤희 옮김. 서울: 한올아카데미.
- 박경. (2003). 유럽의 농촌지역정책과 LEADER 프로그램. 유럽지역연구회 엮음. 『유럽의 지역발전정책』. 서울: 한올아카데미: 87-118.
- 박진도. (2007). 농정 변화에 대응한 농정추진체계 혁신방안. 『농정 변화에 대응 농정추진체계 혁신방안 심포지엄 자료집』. 대통령자문 농어업·농어촌특별대책위원회, 지역재단.
- 박호균. (2001). 농촌관광 활성화를 위한 어메니티 증진방안. 『농어촌과 환경』, 11(4): 3-11.
- 사공 용. (2002). 『WTO 체제하에서 농업정책』. 서울: 서강대학교 출판부.
- 사카이 겐이치(酒井憲一). (1998). 『어메니티』. 김해창 옮김. 서울: 뜨님.
- 서동균. (2001). 『농업의 다원적 기능 연구와 평가사례, 농업의 다원적 기능 평가방법』. 수원: 농촌진흥청 농업경영관실.
- 오세익·김수석·강창용. (2001). 『농업의 다원적 기능의 가치평가 연구』. 농림부.
- 윤원근. (2003). 우리나라 농촌어메니티 개발정책과 과제. 『한국지역개발학회지』, 15(2): 1-22.
- 이성룡. (2007). 『영국의 도시계획제도 및 개발규제에 관한 연구』. 경기개발연구원.
- 임형백. (2001). 어메니티의 개념, 기원과 역사, 분류에 관한 연구. 『한국농촌지도학회지』, 8(2): 191-199.
- 임형백. (2002). 어메니티를 이용한 농촌활성화 방향. 『한국농촌지도학회지』, 9(2): 233-245.
- 임형백. (2009). 도시공간의 모더니즘과 포스트모더니즘. 『도시행정학보』, 22(3): 41-62.
- 임형백. (2011). 안양시의 공간경쟁력. 『안양학논총』, 11: 183-205.
- 임형백·이성우. (2004). 『농촌사회의 환경과 기능』. 서울대학교출판부.
- 전영욱. (2003). 『농촌활성화를 위한 농촌어메니티 정책의 방향』. Issue Paper, 10. 삼성경제연구소.
- 정만영. (2006). 건축은 무엇을 짓는가. 철학아카데미. 『철학, 예술을 읽다』. 서울: 동녘: 297-315.
- 조순재 외 33인. (2004). 『주민참여계획모델에 의한 농촌어메니티 자원발굴 및 설계기술 현장 적용 연구』. 농림부.

- 지경배. (2007). 「강원도 농촌어메니티 자원실태 및 활용방안 연구」. 강원발전연구원.
- 김 아이프(Jim Ife). (2005). 「지역사회개발」. 류혜정 역. 서울: 인간과 복지
- 허신행. (2010). 농업·농촌의 새로운 가치 전망. 김정호 편집. 「전문가들이 보는 2050 농업·농촌의 미래」. 한국농촌경제연구원: 339-387.
- 황기원. (1995). 도시의 정체성과 쾌적성. 「한국조경학회 학술세미나 논문집」: 1-13.
- 宮本憲一. (1989). 環境經濟學. 岩波書店.
- Berman, M. (1983). *All that is Solid Melts Into Air*. London: Verso.
- Clark, T. N. et al. (2002). Amenities Drive Urban Growth. *Journal of Urban Affairs*, 24(5), 493-515.
- Cullngworth, J. B. (2964). *Town and Country Planning in England and Wales*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Diamond, D. B. and G. S. Tolley. (1982). *The Economics of Urban Amenities*. New York: Academic Press.
- Gottlieb, P. D. (1995). Residential Amenities, Firm Location and Economic Development. *Urban Studies*, 32(9): 1413-1436.
- Hodge, I. (2000). Current Policy Instruments: Rationale, Strengths and Weaknesses. OECD. *Valuing Rural Amenities: Territorial economy*. Paris: OECD: 105-125.
- Holford, W. (1959). Power, Production and Transmission in the Countryside: Preserving Amenities. *Royal Society of Arts Journal*, 108: 180-200.
- Housing Assistance Council. (1994). *Overcoming Exclusion in Rural Communities: Nimby Case Studies*. Washington, DC: Housing Assistance Council.
- Mullarkey, D., Cooper, J. and D. Skyly. (2001). Multifunctionality and Agriculture: Do Mixed Goals Distort Trade?. *Choices*, 1st Quarter, 31-34.
- Nozick, M. (1992). *No Place Like Home: Building Sustainable Communities*. Ottawa: Canadian Council on Social Development.
- OECD. (1994). *Contribution of Amenities to Rural Development*. Paris: OECD.
- OECD. (1995). *Niche Markets as a Rural Development Strategy*. Paris: OECD.
- OECD. (1998). *Adjustment in OECD Agriculture: Reforming Farmland Policies*. Paris: OECD.
- OECD. (1999). *Cultivating Rural Amenities: A Economic Development Perspective*. Paris: OECD.
- OECD. (2000). *Valuing Rural Amenities: Territorial economy*. Paris: OECD.
- Smith, D. L. (1974). *Amenity and Urban Planning: The Origin and Role of the*

Aesthetic Element in Modern Practice. London: Crosby Lockwood Staples.

Vatn, A., Kvakkestad, V. and P. K. Rørstad. (2002). *Policies for Multifunctional Agriculture: Trade-Off between Transaction Costs and Precision*. Report 23. Department of Economics and Social Sciences, Agricultural University of Norway.

