

농촌 어메니티를 활용한 지역사회개발 방안 연구

- 경기도 양평군의 사례 -

김정섭* · 유정규* · 이채식**

(*지역아카데미 · **서울대학교 농업생명과학대학)

A study on the community development plan based on the rural amenities : the case of Yangpyong Gun

Kim, Jeong-Seop* · Yu, Jeong-Gyu* · Lee, Chae-Shik**

*Academy for Territorial Development

**College of Agriculture & Life Science, Seoul National University

적 요

경기도 양평군은 농촌 어메니티가 풍부하게 존재하는 곳으로 최근 환경농업운동이 활발하게 전개되고 있는 지역이다. 본 연구는 양평 지역의 환경농업운동이 집중하는 농촌 어메니티에 대한 수요에 적절히 대응할 수 있도록 조정되어야 할 여러 측면을 검토하였다. 농촌 어메니티를 활용한 지역사회개발에 있어 공공재이자 농업활동의 외부효과로 파생되는 어메니티를 내부화시킬 수 있는 제도적, 물리적 조건들을 갖추는 것이 가장 중요한 정책 과제라는 OECD의 논의를 바탕으로, 양평에서 현재 진행되고 있는 양평환경농업-21 계획을 비판적으로 검토하였다. 시설채소 중심의 유기농산물 생산량 확대에만 초점을 둔 기존의 운동은 생산과잉으로 인한 유통단계에서의 적체, 비닐하우스의 난립으로 인한 경관 어메니티의 훼손, 지역농업 시스템 내 하위 시스템 간의 불균형 등의 문제를 안고 있는 것으로 드러났다. 이러한 문제점을 극복하고 양평 지역의 농업 시스템을 지속가능한 친환경적 시스템으로 재편하기 위해서는, 지역의 어메니티들을 적극적으로 가치현실화시킬 수 있는 다양한 방안이 강구되어야 할 것이다.

I. 서론

농촌 공간에 대한 사회적 요구의 내용은 점차 분화되어 왔다. 1960년대 이후부터 80년대 중반까지 우리 사회가 농촌에 기대했던 역할은 주로 식량생산, 즉 칼로리 공급 기능이였다. 그런데 UR 타결 이후 시작된 환경농업정책과 꾸준히 성장해 온 유기농산물 생산자들의 노력에 힘입어, 이제 농산물은 단순한 칼로리의 매개체가 아니라 안전한 먹거리이어야 한

다는 인식이 확산되었다. 농촌 공간에 대한 사회적 요구의 내용에 식품 안전성이라는 레파토리가 추가된 것이다. 그리고 최근에는 농산물 이외에도 농촌 공간에 산재하는 어메니티(amenity)¹⁾에 대한 사회적 관심도 고조되고 있다. 이제 ‘농촌=칼로리 공급처’라는 단순한 등식은 더 이상 유효하지 않다. 농촌 어메니티를 활용한 다양한 형태의 농촌개발을 시도해 볼 만한 여건이 형성되고 있는 것이다.

경기도 양평군은 농촌개발의 관점에서 그러한 변화가 태동하고 있는 전형적인 사례 지역이다. 양평은

서울시 상수원인 팔당호 연접 지역으로서, 수질오염을 막기 위한 중앙정부의 각종 규제들이 중첩되어 온 곳이다. 이곳 농민들은 다양한 경제활동 기회를 봉쇄하는 규제들을 재산권 침해로 인식하고 오랫동안 저항해 왔다. 그런데 최근에는 그 대응방식에 변화의 조짐이 일고 있다. 환경적으로 민감한 지역이 된 현 상황을 지역사회개발의 장애물로 받아들일 것이 아니라, 오히려 기회로 활용해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있는 것이다. 양평군이 선언한 1998년의 '양평환경농업-21(YEAM-21)' 계획에는 지역의 농업시스템을 친환경적인 것으로 바꾸고, 그로부터 파생되는 어메니티들을 농촌개발에 활용하려는 시도가 엿보인다. 이 계획을 포함하여 여러 생산자 단체들과 주민들이 펼치고 있는 양평군의 최근 움직임은 점증하는 농촌 어메니티 수요를 고려한 농촌 지역사회의 전략적 대응으로 파악할 수 있다.

그러나 양평 지역사회가 전체 사회로부터 기대 받고 있는 농촌 어메니티의 보존과 공급 기능을 충족시킬 수 있으려면, 지역의 어메니티에 대한 보다 체계적인 계획과 관리가 필요하다. 양평군 환경농업운동의 내용 중에는 환경농업의 긍정적 외부효과로 발생하는 어메니티들을 지역에서 생산되는 환경농산물 판촉에 활용하려는 방안이 포함되어 있다. 하지만 그것만으로는 양평군의 어메니티를 보존하고 지속적으로 공급할 수 있는 충분한 수단이 되지 못한다. 농촌 어메니티의 가치를 현실화시키고 그 편익을 생산자(또는 관리자)인 지역 주민들에게 실질적으로 이전시킬 수 있는 더욱 적극적인 노력이 필요하다. 농촌 어메니티는 시장 메커니즘을 통해서 효과적으로 공급되지 않는 특성을 지니는 경우가 많으므로(Hodge, 2000), 시장실패를 보완할 적절한 내부화 메커니즘을 구축하는 것이 현재의 양평군 개발 계획의 관건이 될 것으로 보인다.

본 연구는 양평군의 농촌 어메니티를 활용한 지역사회개발 방안을 모색하고 있다. 특히 '양평환경농업-21' 계획에서 보이는 농촌 어메니티에 대한 단편적인 관심의 수준을 넘어, 어메니티의 지속적인 보존과 공급을 가능하게 할 내부화 메커니즘을 어떻게 만들 것인가라는 문제에 초점을 두고 있다. 먼저 농

촌개발과 어메니티에 대한 이론적 관점을 명료하게 하기 위해 OECD를 중심으로 진행되어 온 어메니티 논의들을 고찰할 것이다. 그 다음으로는 양평 지역의 장기간에 걸친 지역농업의 변천과 최근의 움직임들을 일별할 것이다. 마지막으로 환경농업 육성을 위한 정책적 지원이 집중되고 있는 양평군 부용리 마을에 대한 분석을 통해 농촌 어메니티를 활용한 지속가능한 개발의 가능성을 탐색할 것이다.

II. 농촌 개발과 어메니티

'농촌 어메니티'는 과거 생산주의적 농업개발을 근간으로 삼았던 농촌개발 모델에서는 적극적으로 활용되지 않았던 농촌 공간의 여러 구성요소들을 새롭게 호명한 결과이다. 1980년대 후반 이후 서유럽과 일본을 중심으로 한 OECD 회원국들에서, 도시민들의 소득 증대와 함께 농촌 지역마다 산재하는 독특한 자연적, 문화적 외양들에 대한 관심과 수요가 증대되었다. 이는 도시에 비해 상대적으로 경제발전이 지체된 농촌 지역에 새로운 경제적 기회를 제공하는 것으로 이해되었다. 더불어, '농촌 주민들이 어메니티 보존과 지역 경제개발 사이의 균형을 유지할 수 있는 방법은 무엇인가', '농촌 주민들이 지역의 어메니티들로부터 가치를 현실화시킬 수 있는 가장 좋은 방법은 무엇인가' 등의 문제들이 제기되었다(OECD, 1999). 이 장에서는 그러한 논의들을 간략히 정리하여, 양평 지역의 사례를 분석하기 위한 기본 틀로 삼을 것이다.

1. 농촌 경제개발과 어메니티의 보존 사이의 균형

어메니티와 농촌개발의 관계는 시너지형, 대립형, 상호의존형의 세 가지 유형으로 정리할 수 있다(OECD, 1999:31-35). 시너지형 관계에서는 농촌 어메니티 보존 노력이 지역사회 개발을 촉진한다. 예를 들어, '지속가능한 관광(sustainable tourism)' 개발은 지역의 어메니티를 파괴하지 않고 경제활동의 활성화에 기여할 수 있다. 대립형 관계는 어메니티의 보존이 농촌 경제를 침체시키는 경우를 말한다. 특히

순수하게 자연적으로 형성된 어메니티를 보존하기 위해서 지역의 경제활동에 대한 규제가 불가피한 경우에 많이 찾아볼 수 있다. 상호의존형 관계에서는 지역경제의 침체가 어메니티에 영향을 준다. 어메니티가 순수하게 자연적인 것이 아니라 정주사회의 역사적 활동의 산물인 인위적인 것의 경우 그것을 보존하려면 최소한 얼마간의 경제 개발을 필요로 한다. 경제의 위축으로 농촌지역이 과소인구화할 때, 그와 연관된 문화적 가치와 환경적 자원들 모두 위협을 받게 되는 경우를 자주 찾아볼 수 있다. 어메니티를 고려한 농촌개발을 계획할 때에는 지역의 상황이 앞의 세 가지 관계 중 어떤 유형에 가까운 지에 대한 검토가 먼저 이루어져야 할 것이다.

이론적으로는 첫 번째 유형의 관계, 즉 시너지형 관계를 구축하는 것이 이상적이다. 하지만 대개의 경우 농촌에서 어메니티를 창출하는 대부분의 활동은 경제적으로 한계가 따른다. 농촌 어메니티가 공공재의 특성을 강하게 띠고 있거나, 농업생산활동의 외부효과로 창출되는 경우가 많기 때문이다. 따라서 농촌 어메니티를 지속적으로 보존하고 관리하는 일은 어메니티의 공급자에게 대가 지불을 필요로 한다. 무엇보다도 어메니티의 가치를 자본화하고, 어메니티 공급자에게 적절한 보상을 제공할 방법을 찾음으로써 어메니티와 경제 개발이라는 두 목표를 함께 성취할 수 있을 것이다.

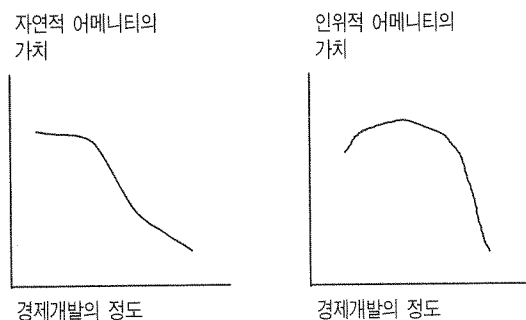


그림1. 경제개발과 어메니티의 관계

출처 : Blöchliger, Hans-Jörg(1994)

2 농촌 어메니티의 가치 현실화

농촌 어메니티의 가치 현실화 수단은 지역의 구체적인 사정에 따라 현실적인 대안으로 모색되어야 할 것이나, 이론적으로는 농촌 어메니티의 속성에 따라 다양한 가치 현실화 수단들을 유형화하는 것이 가능하다. 농촌 어메니티는 기본적으로 거의 순수한 자연적 어메니티, 자연과 인간의 상호작용에 의해 형성된 어메니티, 인위적인 어메니티의 세 가지로 분류할 수 있다. 이러한 분류는 어메니티의 형성과정에 따른 상식적인 분류이며, 실제 농촌개발 과정에서 어메니티 공급에 따른 대가의 분배라는 측면에서는 다른 관점에서 어메니티를 분류할 필요가 있다. 특히 어떤 어메니티가 공공재적 특성을 지니는지의 여부, 그리고 특정 경제활동의 외부효과로서 창출된 것인지의 여부에 따른 분류는 어메니티를 활용한 농촌개발 논의에 있어 매우 중요하다. 공공재적 특성을 지니고 있거나, 특정 경제활동의 외부효과로 창출된 어메니티의 경우 그 공급에 대한 생산자(또는 관리자)의 유인이 쉽게 마련되기 어렵기 때문에 과소공급의 가능성이 더욱 커지게 된다. 그러한 과소공급을 피하고 최적공급의 상태에 근접하기 위해서는 농촌 어메니티의 소비자들로부터 대가를 지불 받아 생산자에게 적절한 유인 및 보상으로 제공해야 한다는 점이 농촌 어메니티 가치 현실화에 관한 논의의 핵심이다.

(1) 공공재 어메니티

농촌 공간에 존재하는 어메니티들의 대부분은 어느 정도까지는 공공재의 성격을 지닌다. 공공재는 일반적으로 비경합성(non-rivalry)과 배제불가능성(non-excludability)의 두 가지 특징을 지니는 재화로 정의된다. 순수하게 비경합성을 지닌 재화의 공급량은 개별적 소비에 의해 감소되지 않는다는 특징을 지닌다. 그리고 배제불가능성이란 소비자가 그 재화를 소비하기 위해 접근하는 것을 차단하는 일이 불가능한 경우를 말한다. 공공재의 경우, 비경합성과 배제불가능성이라는 특징 때문에 공급자가 시장을 통해 공급량을 증대시킬 경제적 유인이 현저하게 떨어지고 시장실패가 발생한다. 그러나 사회 전체적으로는 해당

재화에 대한 수요가 존재하므로 그 최적 공급을 위한 공공부문의 개입이 요청된다.

물론 공공재 어메니티와 사유재 어메니티를 명확하게 구분하는 것은 어려우며, 어메니티에 따라 어느 정도까지 공공재적 특성을 지니는 정도가 달라진다. 관심의 대상이 되는 어메니티의 공공재적 특성이 어느 정도인가에 따라, 그 가치 현실화 수단이 달라질 수 있다는 점이 중요하다. 공공재적 특성을 많이 지니는 어메니티일수록 시장 메커니즘을 통해 그 생산자들에게 대가를 지불할 수 있는 가능성이 적어지고 그만큼 과소공급의 가능성이 커진다. 이러한 경우, 공공부문의 직접적인 개입이 요청되는데 어메니티 공급자에 대한 직접적인 보상이나, 최소한의 어메니티 보존을 위한 규제가 유효한 정책수단이 된다.

상대적으로 공공재적 특성이 덜한 어메니티의 경우 적절한 수단을 통해 소비자들의 접근을 시장가격에 의해 배제시킬 수 있도록 함으로써, 그 공급이 시장 메커니즘에 의해 보장되도록 할 수 있다.

(2) 긍정적 외부효과로서의 어메니티

한 개별 행위자의 생산이나 소비가 다른 사람에게 비의도적으로 보상 없이 영향을 미칠 때 외부효과가 존재한다고 말한다. 그 외부효과가 영향받는 이의 생산이나 효용을 감소시킬 때, 이는 부정적 외부효과로 정의된다. 한편 그와는 반대의 경우에 긍정적 외부효과라 부르는데, 농촌 어메니티들은 이것과 매우 관련이 깊다. 물론 모든 농촌 어메니티들이 반드시 농업생산의 긍정적 외부효과로 존재하는 것은 아니지만, 상당히 많은 것들이 농업생산활동의 부산물이며 그에 대한 대가 지불이 이루어지지 않는다. 대표적인 예로 농업활동으로 인해 형성된 농촌 경관을 들 수 있다.

어떤 농촌 어메니티가 외부효과로서 존재하는지 여부를 명료하게 밝혀내는 것은 그리 쉽지 않다. 농촌 주민들이 어메니티를 공급하면서도, 자신들의 공급행위를 의식하지 않고 또 동시에 그로부터 이득을 실현시키지 않을 때, 이때는 순수한 외부효과로 간주할 수 있다. 그러나 그러한 사례는 그다지 흔하지 않다. 다른 한편으로는 어메니티가 그 자체의 보존이라는 목적 하에 생산되는 경우도 매우 드물다. 실제로,

자연환경과 문화적 정체성 보존의 중요성이 더욱 잘 인식되어가면서, 어메니티와 기타의 생산물들이 결합 생산되는 중간적인 사례들이 더욱 흔해져 가고 있다.

긍정적 외부효과와 생산비용은 0이라고 가정되지만, 그로부터 영향을 받는 쪽의 입장에서 그 편익은 0이 아니다. 따라서 그 최적 공급을 보장할 수 있기 위해서는 어메니티 공급자에게 보상이 주어져야 한다는 주장이 논리적이다. 긍정적 외부효과를 의도적인 소비자 가치의 생산으로 전환시키는 결합생산이 시장을 통한 최적 공급을 달성하는 데 있어 가장 핵심적인 개념이다.

(3) 공공재와 어메니티

외부효과로 존재하는 많은 어메니티들이 공공재의 특성을 지니기도 하지만, 늘 그런 것은 아니다. 농촌 어메니티의 두 가지 양상, 외부효과와 공공재적 특성은 때로 중첩되기도 하지만, 기본적으로 각각 분리되는 문제들이다. 어메니티를 활용한 농촌개발 수단, 즉 가치현실화 수단은 이 두 가지 요소의 조합에 따라 적절하게 준비되고 실천되어야 한다. 그 수단들은 다음과 같이 크게 세 가지 정도로 유형화할 수 있다.

첫째, 어메니티의 공공재적 특성이 약한 경우로, 어메니티가 그것이 외부효과로 존재하든 그렇지 않든 간에 충분한 이용가치(use value)를 지니고 있으며, 그 어메니티에 대한 접근을 통제하는 것이 사회적으로 그리고 기술적으로 가능할 때이다. 그것은 시장에서 판매가능한 재화이며 그 재산권 보유자는 그로부터 일정 정도의 편익을 얻으려 시도할 것이다. 따라서 이 경우 약간의 제도적 보완을 통해 어메니티의 배제불가능성을 해소시키고, 재산권을 명료하게 하는 것이 주된 가치현실화 수단이 된다. 그 이후에는 자연스럽게 시장 메커니즘에 의해 어메니티의 공급이 조절될 것이다.

둘째, 어메니티가 공공재적 특성을 지니지만 외부효과로 창출된 것이 아닌 경우로, 공공기관들이 국립공원이나 문화유적지 같은 것들을 보호하는데 이는 그것들의 어메니티 가치 때문이다. 그것들은 비이용 가치가 매우 높기 때문에 공공재이다. 그러나 외부효과로 창출된 것은 아니다. 이러한 장소들 대부분에

대한 접근은 통제되고 있으며, 방문객들은 그곳에 방문하려면 대가를 지불해야 한다. 그러나 많은 경우에 이러한 장소를 유지, 보존하는 데 들어가는 비용의 대부분은 그 어메니티의 비용가치를 향유하는 수혜자의 편에서 행위하는 국가가 부담한다.

셋째, 공공재로서 모든 이들에게 제공되지만 외부효과로 형성된 경우로, 농업경관 같은 것들이 그 전형적인 사례이다. 외부효과와 결과인 이 어메니티들은 시장을 통해 유통되기 어렵다. 그리고 생산활동에 영향을 주지 않고서 그 공급을 조절하는 것은 거의 불가능하다.

농촌 어메니티의 가치 현실화를 추구하는 개발 수단을 만들기 위해서는, 우선 문제의 어메니티가 공공재인지 사유재인지, 또는 그 두 가지가 결합된 특성을 지니고 있는지를 확인하는 것이 필요하다. 그리고 그것이 외부효과로 창출된 것인지를 살펴보아야 한다. 어메니티 가치의 현실화는 공공재 어메니티를 사유재 어메니티로 전환시키거나, 외부효과를 내부화시킬 수 있는 가능성에 달려 있다.

Ⅲ. 사례 지역의 개관

경기도 양평군은 그 경계로 남한강과 북한강이 흐르고 양평의 서쪽 끝 부분인 양수리에서는 이 두 수계가 합류한다. 남한강과 북한강이 합류하여 곧바로 팔당호로 이어진다. 양평군의 총 면적은 878.21km²인데, 그중 임야가 전체 면적의 75%(659.55km²)를 차지한다. 논과 밭의 면적은 각각 9%(77.17km²)와 7%(61.96km²)에 불과해 규모 있는 영농을 하기에는 한계가 따르는 산간지대형 지역이다. 경기도 내 31개 시, 군 가운데 지역내총생산량(GRDP)은 30위를 차지하고 있으며, 지방자치단체의 재정자립도 또한 19.7%에 불과하다. 이렇듯 열악한 지역경제 상황에 덧붙여, 70년대 중반에 팔당호가 서울시 상수원의 용도를 겸하도록 설계 변경하여 팔당댐이 준공된 이후, 지역에 대한 환경규제가 계속 누적되어 지역 주민들의 반발과 저항이 빈발하였다. 양평군 지역 전체가 자연보전구역으로 지정되었으며, 69.9%의 면적이 수질보전특별대책지역으로 지정되어 있다. 그 외에도 상수원 관리지역

(3%), 수변구역(5%), 개발제한구역(2%) 등 행위제한을 주로 하는 규제들이 이례적으로 중첩되어 온 곳이다. 한편, 양평군은 한강수계와 풍부한 산림을 중심으로 펼쳐지는 수려한 경관 등 관광 자원이 매우 풍부한 곳으로 알려져 있다. 여기에서는 양평군의 농촌 어메니티와 관련하여 중요하게 파악되어야 할 몇 가지 요소들, 즉 그간의 중첩적 규제로 인한 지역 농업시스템의 변화 과정과 '양평환경농업-21' 계획을 일별할 것이다.

1. 환경규제와 지역농업의 변천 과정

양평에 대한 환경 규제의 대부분은 규제로 토지의 용도를 제한하거나 행위를 제한함으로써 환경에 대한 부정적 외부효과들을 차단하려는 목적으로 마련된 것들이다. 대표적인 것으로 개발제한구역(그린벨트) 지정, 팔당상수원 보호구역 지정, 수질보전 특별대책지역 지정, 자연보전권역 지정 같은 것들을 들 수 있다. 개발제한구역으로 지정된 곳에서는 축사나 창고의 신, 증축, 야산의 수종변경과 같은 농업활동에 대한 직접적인 제한이 뒤따른다. 이외에도 양평 지역은 팔당상수원 보호구역 지정과 수질보전 특별대책 지역 지정이라는 규제가 중첩되어 특히 축산과 과수 농업이 크게 위축되었다. 이렇듯 환경 규제들은 농업 생산활동에 직접적인 제한을 가하여 양평의 다양한 영농체계들은 규제와 더불어 더욱 단일화되어 왔다. 환경규제가 양평 지역 내 영농체계들의 다양성을 어떻게 훼손하는 결과를 가져왔는지를 축산과 과수를 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다.

1990년대 들어 상수원 수질오염의 주범으로 축산분뇨가 지목되면서 양평 지역의 축산활동에 대한 엄격한 규제가 도입되었다. 통계자료의 누락으로 정확한 데이터를 산출할 수는 없지만, 전반적으로 1980년대 초반까지 증가세를 보이던 축산농가들은 1980년대 이후부터 급감하기 시작한다(그림 2).

이는 당시 '소파동'으로 대표되는 복합영농정책의 실패로 인해 많은 소규모 축산농가들이 축산을 포기하기 시작했음을 의미한다. 양평 지역의 축산에 대한 규제가 본격화되는 것은 1990년 환경정책기본법 제정

에 따른 수질보전특별대책지역이 지정된 이후부터이다. 이때부터 환경오염물질 배출에 대한 집중적인 단속이 본격화되었다²⁾. 그 결과 80년대 중반 복합영농정책이 실패로 되돌아가 전체 축산농가수가 감소함에도 불구하고 축산업의 규모화가 진행되면서 양평군의 전체 가축사육두수는 꾸준히 증가해 오던 것이, 1990년대에 들어서는 정체 또는 감소 추이를 보인다(그림 3).

축산에 대한 집중적인 규제는 바로 농업생산활동이 수질 등 환경에 미치는 부정적 외부효과를 차단하려 했던 중앙정부의 철저한 노력에 다름 아니다. 그러나 이러한 규제가 얼마나 효과가 있었는지에 대해서 명확하게 판단할 수 있는 자료는 없다. 양평지역 내 축산 등의 농업부문에 대한 규제가 강화되어 왔음에도 불구하고, 90년대 중반 이후 상수원 주변지역의 토지이용과 건축규제가 완화됨에 따라 음식점, 여관 등의 위락시설들이 집중되었고, 수질오염은 가속화되고 있다³⁾.

한편, 임야가 많은 양평 지역은 농촌 마을의 뒷부분 구릉지대에 밤, 배, 사과 등의 과수원을 가꿀 수 있는 여건을 고루 갖추고 있다. 그러나 개발제한구역으로 지정된 곳에서는 수종 변경이 금지되어 있어,

좋은 지형적 조건에도 불구하고 과수원예를 시도하려던 많은 농민들이 계획을 포기할 수밖에 없었다.

“우리 마을은 자연휴양림으로 들어가는 진입로에 위치하고 있어서, 놀러 오는 외지 사람들이 많이 지나가는 곳이지요. 마을 뒷편에 얇은 언덕이 있는데 대부분 소나무로 채워져 있어, 이것을 밤이나 사과, 배 같은 유실수로 바꾸고 과원을 꾸미고, 원두막을 만들면, 그렇잖아도 마을 경치가 수려하고 그러니 적절한 시설을 만들면 관광농업 같은 것을 할 수도 있지 않을까 생각을 했었지요. 그래서 마을의 몇몇 뜻 있는 젊은 작목반원들이 그 사업을 추진하려고 했는데, 군에서 이게 안 된다는 거예요. 알고 보니 우리 마을이 최다 상수원 보호구역인지 뭔지로 묶여 있어서, 자기 땅인데도 과원을 만들기 위한 수종변경이 불가능하다고 군청에서 그러더라고요.” - 작목반장 M씨(43세)

환경규제가 양평의 과수원에 부문의 성장을 제약했음은 통계자료를 통해서도 간접적으로 확인할 수 있다.

1980년대부터 시작된 한국농업의 상업화 현상은 특히 과수, 화훼 등의 원예 부문의 재배면적을 증가시

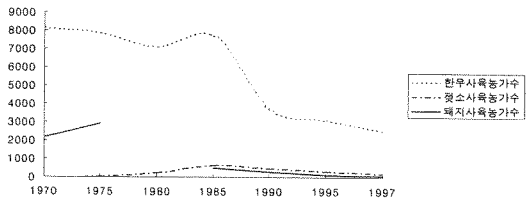


그림 2. 양평군 주요 축종별 사육농가수 변화 추이
자료: 양평군 통계연보(1970-1997)

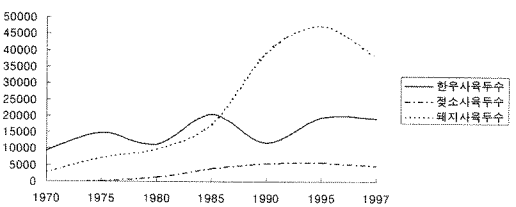


그림 3. 양평군 주요 축종별 사육두수 변화 추이
자료: 양평군 통계연보(1970-1997)

표 1. 과수재배 면적의 변화 추이(사과, 배, 복숭아, 포도, 감 재배면적의 합계, 단위: ha)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
전국	87760	87756	92008	96779	98767	101497	106500	110564	117126	127135	126499	129972
양평	196	174	151	147	136	139	161	159	163	133	170	173
구성비(%)	0.22	0.20	0.16	0.15	0.14	0.14	0.15	0.14	0.14	0.10	0.13	0.13

자료: 양평군 통계연보(1986-1997), 농림부 농업생산통계(<http://www.maf.go.kr>)

키는 주요 원인이었다. 상대적으로 소득이 높은 환금 작물에 대한 농민들의 선호가 증대하면서 과수재배 면적은 전국 규모에서 볼 때 꾸준히 증가했다. 1986년에서 1997년의 기간 동안 전국 과수재배 면적 증가는 약 67.5%에 달한다. 이와 같은 보편적인 과수원에 부문의 성장추세와는 대조적으로 양평 지역의 과수재배 면적은 감소 경향을 나타낸다. 그 면적은 약 11.7% 감소하고 있다.

전국적인 과수원에의 성장 경향과는 반대의 추이를 보이는 양평의 과수원에 부문의 원인은 어디에서 찾을 수 있는가? 일반적으로 수도권 지역에서는 지가 상승을 염두에 둔 농지 소유자의 농지에서 택지 또는 상업용 부지로의 토지 형질변경으로 인해 농지 면적이 크게 감소해 온 것이 사실이다. 그러나 사실상 여러 가지의 토지이용상의 규제로 인해 형질변경의 가능성이 거의 봉쇄된 양평 지역에서 과수재배 면적의 감소는 그 원인을 수증변경을 제한하는 행위 제한 규제로부터 찾아야 한다.

살펴본 바와 같이, 1980년대 이후 본격적으로 양평 지역에 누적된 환경 규제는 지역의 다양한 영농활동을 위축시키거나 성장 잠재력을 현실화시키지 못하도록 제약해 왔다. 한편 마찬가지의 규제로 지가 상승의 기회를 봉쇄당한 양평의 농민들에게 있어서 경제적 성장의 가능성은 점점 줄어들었고, 환경규제에 대한 저항이 거세어 질 수밖에 없었던 것이다. 이렇듯 지역 농업시스템의 발전적 진화를 가로막는 상황에서 그 돌파구로 마련된 것이 '양평환경농업-21' 계

획이라고 이해할 수 있다. 벼농사와 도시 근교의 이점을 충분히 살릴 수 있는 엽채류 중심의 채소원에 부문을 근간으로 하는 양평의 농업시스템은 친환경적인 것으로 전환될 것을 꾸준히 요구받았다. 그리고 90년대 중반 이후 실시된 환경농업정책과 양평 지역 사회에 이미 오래 전부터 뿌리내리고 있었던 유기농업 운동 농민집단들의 노력이 맞물려 지역농업의 활성화를 위한 새로운 돌파구로 인식된 것이 환경농업의 대대적인 확대였던 것이다.

2. '양평환경농업-21' 계획과 어메니티

'양평환경농업-21' 계획이 지역농업시스템 재편을 통해 부정적인 외부효과를 억제하는 것에만 초점을 두는 것이 아니라 예상되는 긍정적 외부효과를 극대화하고 이를 활용하고자 하는 시도라는 점은 이 계획의 상징적 언표에서 극적으로 드러나고 있다(그림 4).

환경농업계획을 통해 이루고자 하는 가시적인 성과를 표현하고 있는 이 상징에서는 제초제, 화학비료, 농약 등의 투입 억제라는 부정적 외부효과와 차단뿐만 아니라, '허수아비 들판, 메뚜기, 반딧불이 서식지 만들기'라는 긍정적 외부효과 증진이 대등한 수준에서의 목표로 설정되고 있다.

그런데 허수아비 들판, 메뚜기, 반딧불이 서식지로 대표되는 어메니티들은 단지 농업생산활동 과정 중에 투입되는 오염물질들을 저감시킴으로써 자동적으로 산출되는 것들이 아니라는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 양평군에서는 1999년 가을 허수아비 축제를 개최하기 위해서 별도의 노력을 기울였다. 양평을 가로지르는 도로변의 들판 곳곳에 서있는 허수아비들은 각 마을의 농민들이 제작한 것들이고, 그러한 경관을 연출하는 기획과정에 양평에 거주하는 미술인들이 대거 참여한 바 있다. 농약이나 제초제를 절감함으로써 메뚜기는 들판 곳곳에서 발견할 수 있는 것이지만, YEAM-21 계획은 이것을 대대적으로 홍보하여 메뚜기 축제를 개최하였고 1999년 10월 중순순에 걸쳐 2주 동안 메뚜기를 보려는 목적으로 양평을 찾은 방문객 수만 3만 명에 달하는 이례적인 성과를 거둘 수 있었다. 반딧불이 서식지 만들기는 YEAM-

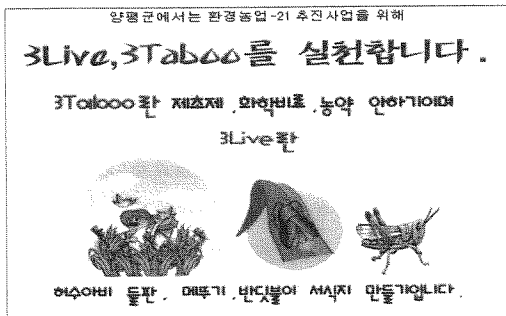


그림 4. 양평환경농업-21의 상징

자료 : 양평군 홈페이지(<http://yangpyeong.kyunggi.kr>)

21의 최종 단계에 실천될 것으로 환경농업실천이 지역 내에서 보편화될 무렵 청정수질의 지표동물인 반딧불이가 서식하는 지역을 확인하고 주의를 기울여 조성함으로써 양평지역을 청정환경의 이미지로 홍보하고, 아울러 이곳에서 생산되는 유기농산물들에 지방자치단체가 인증하는 '반딧불이 상표'를 부착하여 브랜드화를 하겠다는 계획이다. 이와 같은 양평 지역 사회의 활발한 움직임들은 단지 깨끗한 수질을 유지함으로써 지역외로부터의 압력에 대해 방어하려는 소극적인 계획이 아니라 농촌 어메니티를 공급함으로써 지역을 마케팅하고 그것을 발판으로 지역의 경제개발을 이루겠다는 적극적인 계획인 것이다.

“그동안 서울을 중심으로 수도권 전체가 산업화, 도시화가 급속히 진행되면서 고속경제성장을 하는 과정에서도 우리 군은 73년 팔당댐이 준공된 이후 서울 등 수도권 시민의 식수원인 팔당호의 연접 지역이라는 이유 하나로 그 동안 각종 규제 증첩으로 지역발전이 철저히 차단되고 오히려 인구가 감소하는 등 지역경제가 위축되는 불이익을 감수하고 있는 실정이다.

그러나 그 동안 자의든 타의든 팔당호로 인하여 개발이 규제됨으로써 양평은 수도권에서 가장 환경이 잘 보전된 환경지역이라는 명성을 얻었다. 그런데 최근 들어 수질이 날로 오염되고 있는 상황에서 농축산업이 수질오염의 주범이라는 인식이 확산되고 있어 이러한 오명을 벗고 농약과 화학비료로 날로 황폐화되는 농경지를 보호하고자 양평군 전체를 환경농업지구로 육성하여 타 지역과 차별화 된 무공해 농산물을 생산함으로써 고가의 가격지지를 유도하여 농가소득을 향상시키고자 한다.” - 양평환경농업-21의 추진배경(자료: 양평군 홈페이지, 강조는 필자의 것임)

그러나 YEAM-21의 계획에 따라 산출되고 있는 어메니티들은 대부분 공공재의 성격을 지닌다. 순한 방문객들이 양평을 방문하여 연출된 경관과 생물종 다양성을 즐기지만 이에 대한 가격지불은 이루어지지 않는다. 가격지불이 없음에도 불구하고 이러한 어메니티들을 산출하려는 노력이 시도되는 까닭은 이것들을 지역의 이미지로 활용하고, 관련 유기농산물

들의 브랜드화 시키는데 도움을 얻고자 하려는 의도가 있기 때문이다. 하지만 그러한 계획의 성패는 공공재 어메니티들이 실제로 공급되는가의 여부가 아닌 유기농산물 시장의 활성화 여부에 달려있다는 점에서 어메니티 생산자들에게는 불확실한 전망을 노정시키고 있다. 농민들이 실제로 환경농업을 실천하면서 추가적인 노력을 기울여 경관을 가꾸고 생물종 다양성이 확보된다 할 지라도, 그에 대한 대가는 직접 지불되지 않는다. 이러한 어메니티들과 결합생산되는 유기농산물의 가격을 통해 간접적으로만 대가의 이전이 가능할 것이라는 점은 현재의 계획이 지니는 전망에 불확실성을 더해주는 것이다.

소비자의 측면에서 본다면 형평성의 문제가 발생한다. 양평의 어메니티들을 즐기는 소비자들과 양평에서 생산되는 유기농산물 소비자들이 일치하리라는 보장은 없다. 유기농산물 소비자들이 브랜드에 내재된 어메니티 가격을 추가로 지불하겠지만, 어메니티의 실제 소비자들은 유기농산물을 소비하지 않을 경우 그 대가를 지불하지 않는 무임승차자로 남겨진다. 결국 현재 YEAM-21 계획은 농업생산활동의 긍정적 외부효과로 파생되는 어메니티에 대한 전체 사회의 수요를 간파했다는 점에서는 부정적 외부효과와 차단에만 관심을 기울여왔던 중앙정부 차원의 정책적 개입보다는 한 걸음 앞섰다고 볼 수 있지만, 공공재적 특성을 지니는 어메니티 공급에 따르는 비용과 편익의 분배 문제에 대한 적절한 대안을 제시하지 못하고 있다는 점에서 한계를 갖고 있다.

IV. 환경농업과 어메니티 - 부용 2리의 사례

양평군 양서면 부용리는 '양평환경농업-21' 계획에 따라 환경농업지구로 지정된 마을이다. 이곳 66농가, 87.0ha의 농지를 대상으로 약 16억원의 사업비를 투입하여 농약 및 화학비료 사용량 절감사업, 축산분뇨 퇴비화 사업, 환경오염 방지시설, 안전농산물 생산시설 등의 사업들이 추진되고 있다. 이 마을은 환경농업육성을 위한 공공부문의 개입이 집중되고 있는 지역이다. 한편 부용리는 중미산 휴양림으로 들어가는 진입로에 위치하고 있으며, 수려한 주변 경관 등 어

메니티 자원이 풍부하여 관광객들의 발길이 끊이지 않는 곳이기도 하다. 마을의 전체 가구수는 96호이며 거의 대부분이 농업을 주업으로 하고 있다. 이 가운데 66호가 '양평환경농업-21' 계획에 따라 환경농업 작목반에 참여하여 환경농업을 하고 있다. 부용 2리에 예전부터 형성되어 온 천혜의 경관 등 자연적 어메니티에 덧붙여 환경농업 작목반이 결성된 이후 이 마을의 어메니티에는 중요한 변화가 생겼다. 여기에서는 부용리라는 농촌 공간에 속한 어메니티들을 자연생태계와 경작생태계의 두 부분으로 나누어 살펴볼 것이다. 아울러 '양평환경농업-21' 계획의 실천으로 인한 어메니티의 변화를 검토할 것이다. 본 연구는 개발 잠재력이 풍부한 동시에 공공부문의 관심이 집중되고 있는 부용리에 대한 고찰과 분석을 통해 농촌 어메니티를 활용한 개발의 방향을 제시하고, 그것을 위해 지방자치단체 등 공공부문의 개입이 합리적으로 조정되어야 할 부분을 지적하고자 한다.

1. 부용 2리의 농촌 공간 구성과 어메니티

부용 2리는 남한강과 북한강이 만나는 양수리(두물머리)에 인접한 마을로 북한강으로 흘러들어가는 작은 하천을 따라 형성된 전형적인 농촌 마을이다. 하천과 평행하게 나 있는 중미산 휴양림을 향한 진입로 변으로 형성된 농촌 공간은 방문객들에게 편안하고 운치있는 경관을 제공하고 있다. 마을이 좁은 계곡을 따라 형성되어, 농경지들은 비규칙적 형태에 단위 면적이 작다. 하천 바로 옆에 경지정리되지 않은 논들이 형성되어 있고, 그 윗쪽으로 농가들이 집 단화되어 있는 마을에 농가 주변에 소규모 밭들이 분산되어 있다. 마을 뒷편으로는 침엽수림이 주종을 이루는 산록지대가 형성되어 있다. 이러한 공간 구성은 평야지의 마을의 그것과는 다소 다른 모습으로 경지규모의 한계로 인해 대규모의 영농을 할 수 없으나, 그 경관은 매우 수려하다.

부용리 마을의 대부분은 산림으로서 소나무 등의 침엽수림이 주종을 이룬다. 1973년의 팔당댐 준공 이전에는 밤, 복숭아 등의 유실수가 많이 재배되어 농가 소득에 한 몫을 했으나, 지금은 부용리의 모든 임

야가 그린벨트로 지정되어 있어 수종변경이나 개간이 불가능한 상태이다. 이러한 규제는 부용리 주변의 산림 보호에 큰 기여를 하였고 그 결과 인위적인 관계 시설 없이도 소규모 영농이 충분히 가능해졌고, 경관적 어메니티 가치의 증진에도 기여했다는 긍정적인 평가가 가능하다. 하지만, 다른 한편으로는 대부분이 사유림임에도 불구하고, 유실수 식재 등 보다 직접적인 농업생산의 용도로 활용하는 것이 차단됨으로 인해 마을의 경제적 발전에는 걸림돌이 되고 있다.

부용리 마을 전체를 관통하는 하천은 산림 생태계와 유기적인 관계를 형성하고 있다. 수십년 동안 산림을 보호했던 규제의 결과 하천 수질은 매우 우수하며, 어종 또한 풍부하게 남아 있었다. 최근 지방자치단체의 하천 준설 공사로 인해 어종의 다양성이 심각한 위협을 받기도 했으나 준설공사가 끝나고, 부용리 마을의 환경농업 실천에 힘입어 하천 생태계가 빠른 속도로 복원되고 있다. 하천 생태계의 건강성은 부용리 어메니티 가치의 큰 부분을 구성하는 것으로 경관과 휴양의 측면에서 큰 잠재력을 가지고 있는 것으로 평가된다.

마을의 농경지는 소규모 논과 밭으로 이루어진다. 대농경영이 불가능한 지형적 특성으로 인해, 대부분의 농가는 약 0.5-1ha의 논과 약간의 텃밭을 경작하는 소농들이다. 최근 '양평환경농업-21'의 추진으로 인해 마을 농가들 중 청장년 층의 젊은 노동력이 있는 대부분의 농가들이 환경농업 작목반에 가입함으로써 부용리 경작생태계에는 어메니티 측면에서 큰 변화가 초래되었다. 이 환경농업 작목반은 업체류를 중심으로 하는 유기농 시설원예 작목반이다. 따라서 마을의 농가 주변에 분산되어 있던 밭에는 거의 예외 없이 비닐하우스들이 들어서고, 심지어는 인근의 논 또한 밭으로 그 용도가 전환되어 비닐하우스들이 설치되는 경향을 보이고 있다. 이는 부용리 공간 전체의 경관적 어메니티 가치를 훼손하는 결과를 낳고 있다. 다른 한편으로는 유기농 시설원예의 활성화로 농약 사용량이 대폭 절감됨으로써 마을에서 볼 수 없었던 나비, 메뚜기 등의 각종 곤충들이 다시 나타나는 등 생물종 다양성이 회복되는 긍정적인 결과도 낳고 있다. 환경농업을 실천하는 일부 농가들의 경우

표 2. 부용리의 공간 구성과 어메니티 특성

생태계 유형	하위 범주	생산 시스템	어메니티 특성	구성비
경작 생태계	관행농업을 실시하는 논	<ul style="list-style-type: none"> * 150-200평 규모의 비규칙 형태로 분산 * 관개시설은 없으나 주변의 풍부한 산림으로 인해 자연관개로 충분 * 쌀 단작 	<ul style="list-style-type: none"> * 중미산 휴양림 진입로를 따라 형성된 전형적인 농촌 경관을 구성하는 한 요소 	8%
	논 오리농업, 참깨 농업을 실시하는 논	<ul style="list-style-type: none"> * 150-200평 규모의 비규칙 형태로 분산 * 관개시설은 없으나 주변의 풍부한 산림으로 인해 자연관개로 충분 * 쌀 + 호밀 	<ul style="list-style-type: none"> * 중미산 휴양림 진입로를 따라 형성된 전형적인 농촌 경관을 구성하는 한 요소 * 겨울철 호밀 재배로 인해 경관적 어메니티 가치 증대 * 오리, 참깨와 더불어 환경농업으로 인해 증대된 생물종 다양성(메뚜기, 반딧불, 잠자리, 나비 등) 증대 	2%
	시설하우스로 전환된 논	<ul style="list-style-type: none"> * 150-200평 규모의 비규칙 형태로 분산 * 겨울철 시설원예를 하기에는 지하수량이 부족 * 시설원예(엽채류, 과채류) 	<ul style="list-style-type: none"> * 대형 비닐하우스 설치로 주변 경관과의 부조화 초래 * 퇴비 과다사용으로 인한 수질의 질소오염 가능성 * 농약사용량 절감으로 인한 생물종 다양성 증대 	2%
	밭	<ul style="list-style-type: none"> * 소규모, 비규칙적 형태로 노아 주변에 분산 배치 * 지하수 의존 (연중 계속적인 시설원예를 하기에는 지하수량이 부족) * 시설원예(엽채류, 과채류) 	<ul style="list-style-type: none"> * 농가 주변의 비닐하우스 난립으로 경관적 어메니티 가치 저하 * 퇴비 과다사용으로 인한 수질의 질소오염 가능성 * 농약사용량 절감으로 인한 생물종 다양성 증대 	8%
자연 생태계	임야	<ul style="list-style-type: none"> * 침엽수가 주종을 이룸 	<ul style="list-style-type: none"> * 풍부한 산림으로 인한 경관적 어메니티 가치 높음 	90%
	하천	<ul style="list-style-type: none"> * 비교적 풍부한 수량 	<ul style="list-style-type: none"> * 주변의 환경농업 실천으로 인한 어종의 다양성 회복 * 풍부한 수량으로 경관적, 휴양적 어메니티 가치 높음 	

논에서 오리농법, 참깨농법을 적용함으로써 마찬가지로 생물종 다양성의 증진에 크게 기여하고 있으며, 논에서의 겨울철 호밀재배는 부용리 경작지의 경관적 어메니티 가치를 증진시키고 있다. 이와 같이 환경농업의 집중적인 실사가 한편으로는 생물종 다양성 복원이라는 어메니티 가치 증진의 효과를 가져오면서도 다른 한편으로는 경관 훼손이라는 반대의 효과를 가져오는 모순적인 현상은 매우 주목할만한 것으로, 양평에서의 환경농업운동이 농촌 어메니티 보존과 연계된 농촌개발로 진화되기 위해 검토해야 할 중요한 측면을 시사한다. 이에 대해서는 다음 절에서 분석할 것이다.

2. 부용리 사회적 생산체계와 어메니티의 공급

가. 사회적 생산체계의 구조

표 3은 조사지역 농가들을 노동력 수급관계에 따라 범주화하고 다시 경영유형별로 세분화한 것이다. 부용리의 사회적 생산체계는 경영규모와 생산시스템이 요구하는 기술적 특성에 따라 4개의 농가군으로 분류된다. 이처럼 부용리 농업시스템의 사회적 생산체계를 구조적으로 파악함으로써, 이곳에서 진행되고 있는 환경농업운동이 마을의 어메니티 공급에는 어떤 영향을 미칠 것인지를 더욱 일목요연하게 파악할 수 있다.

농가 외부의 노동력을 필요로 하는 환경농업 실천 농가군(A1)과 영세한 경영규모를 지닌 농의활동 의존 농가군(C1) 사이에 농업노동력 수급 관계상 상호 의존관계에 있는 것으로 파악된다. A1 그룹의 농가는 시설 유기재배 채소(오이, 상추 등)의 수확기에 C1 그룹의 노동력을 임노동으로 고용하고 있다. C1 그룹의 농가들은 대부분 영세한 규모의 수도작을 경영하고 있어 농의활동의 요구를 충족시킬 수 있다. 한편 주목할만한 점은 시설유기재배의 확대를 통한 경영체의 성장을 피하고 있는 A1 그룹의 농가와 부용리 외부 양평 전역에 확산되고 있는 대규모 시설채소 재배 경영체 간에 노동력 확보를 위한 경합현상이 나타나고 있다는 점이다. C1 그룹의 농가들은 마을 내 A1 그룹의 농가들에 임노동을 제공하기도 하지만, 마을 외부

의 대규모 시설채소 재배단지에 임노동을 제공함으로써 생계를 영위하기도 한다. 이들은 보다 많은 임금을 지불하는 경영체에 선택적으로 임노동을 제공하므로, A1 그룹의 농가들이 유기농채소 재배를 확대하는데 불리한 여건으로 작용하고 있다.

A1 그룹의 농가들에 비해 시설 유기채소 재배면적 규모가 상대적으로 적은 B1 그룹의 농가들은 최근 부용리가 환경농업지구로 지정되면서 환경농업을 시작한 새로운 농가그룹들이다. 상대적으로 젊은 노동력을 지니고 있으면서도 기존의 영세한 농지규모로 인해 소득증대 방안을 찾지 못하고 있던 이들 농가들에게 지원된 시설자금(주로 업체류 중심의 시설 유기채소 재배)의 새로운 기회로 다가왔으며 급속한 작목반 결성을 가능하게 했다. 이들 농가들 중 발면적이 적은 농가들은 논을 용도 전환하여 시설 유기농채소 재배를 시도하고 있다. 이들 농가들은 아직까지 유기농업 기술의 비숙련 등 상당한 정도의 위험성을 안고 있어 쉽게 그 경영규모를 확대하기는 어려운 형편에 있으며, 자가노동력만으로 유기농업을 시도하고 있다.

한편, 환경농업을 하지 않는 B2, C1, D1 농가군들은 구성비로 볼 때 30%를 차지하고 있다. B2 그룹의 농가들의 경우 농지면적이 부족하거나 노동력이 노령화되어 시설 유기농채소 중심으로 형성된 마을의 환경농업 작목반에 참여하기 곤란한 입장에 놓여 있다. C1 그룹의 농가들은 자가 소유 농지에서의 생산보다는 다른 경영체에 임노동을 제공함으로써 생계를 유지하는 농가들이다. D1 그룹의 농가들은 대부분 노인 독거가구 또는 자녀들이 인근 서울에 직장을 두고 있는 은퇴농 또는 은퇴를 앞두고 있는 농가들이다.

나. 부용리 농업시스템의 재편 방향과 지속가능성

부용리에서 재편되고 있는 농업시스템은 '유기농 시설채소재배를 중심으로 한 환경친화적 농업시스템'이라 잠정적으로 이름 붙일 수 있다. 그러나 이러한 재편 방향은 그 자체의 지속가능성 측면에서 몇 가지 문제점을 안고 있다. 앞에서 범주화된 농가 그룹간, 그리고 부용리 외부와의 사회적, 기술적 관계를 살펴보면 현재 진행되고 있는 부용리의 환경농업지

표 3. 부용리의 사회적 생산체계의 구조

노동력 수급관계로 본 사회적 범주	하위범주 (경영유형)	경영규모	주 생산시스템	보완적 생산시스템	구성비
외부노동력 의존 농가	시설 유기농업 (A1)	시설 600평 이상 (논0.5-1ha)	엽채류+과채류	유기 수도작 (쌀+호밀)	5%
노동력 자급 농가	시설 유기농업 (B1)	시설 600평 이하 (논 0.5-1ha)	엽채류	관행 수도작 (쌀 단작)	65%
	관행 수도작 (B2)	논 0.5-1ha	쌀 단작	노지 채소	20%
농외활동 의존 농가	관행 수도작 (C1)	논 0.5ha 이하	쌀 단작	소규모 노지 채소	5%
탈농화 농가	관행 수도작 (D1)	밭 300평 이하	소규모 노지 채소		5%

구 조성사업의 지속가능성 문제를 더욱 구체적으로 파악할 수 있다.

환경농업 작목반에 참여하고 있는 A1과 B1 그룹의 영농체계를 중심으로 한 부용리의 환경친화적 농업시스템이 지속적으로 재생산되기 위해서는 몇 가지 조건이 필요하다. 그러나 현재구조화되어 가고 있는 부용리의 농업시스템은 지속가능성의 필요조건들을 충족시키기에는 미흡한 점이 몇 가지 남아 있다. 이러한 문제점들은 부용리의 농촌 어메니티를 활용한 개발로의 관심을 유도하는 단초가 된다.

첫째, A1과 B1 그룹의 농가들이 생산하고 있는 엽채류 중심의 시설 유기농 채소의 안정적인 판로가 요구되고 있다. 현재 부용리 환경농업 작목반에서 생산되고 있는 유기농 채소의 판로는 팔당유기농운동본부의 새농유통과 양평 농협의 두 곳이다. 새농유통의 경우 최근 급증한 회원 농가들의 공급물량에 비해 새로운 판로를 개척하지 못해 내부적으로 공급과잉의 어려움을 겪고 있으며, 농협을 통한 유통은 아직 활성화되지 못한 상태이다. 상대적으로 급증한 부용리에서의 유기농 채소의 판로를 확보하기 위해 부용리 작목반은 독자적인 유기농채소 직판장 설치를 계획하고 있으나, 입지조건이나 직판장 운영에 관련된 제반 경영적, 기술적 과제들을 안고 있다.

둘째, 부용리에서 형성된 시설원에 중심의 유기농업이 성장하기 위해서 가장 필요한 것은 노동력의 수급이다. 다른 작물에 비해 시설원예가 훨씬 더 많은 농업노동력을 요구하는 데다가 유기농업을 할 경우 그 노동력 요구량은 배가된다. 그러나 부용리 내부에는 그러한 노동력을 공급할만한 보완적인 농가 그룹이 불충분하며, 그나마 더 낫은 임금조건을 제시하는 부용리 밖의 대규모 시설채소 재배 경영체와 노동력 수급을 둘러싼 경합관계가 형성되고 있는 형편이다.

셋째, 유기농업의 기술적 성패에 중요한 요건으로 유기질 비료의 안정적인 공급을 들 수 있다. 농약이나 화학비료를 사용하지 않기 때문에 지력증진을 위

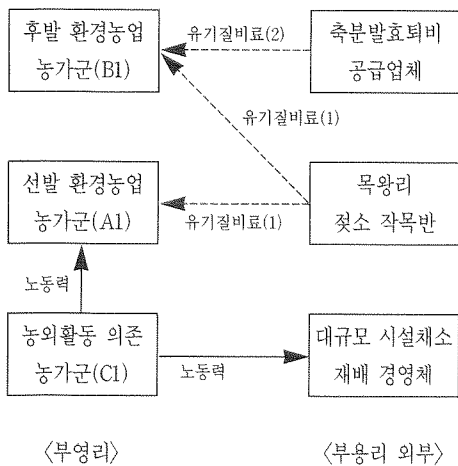


그림 5. 범주별 농가 그룹간 사회적 기술적 관계

해서 요구되는 유기질 비료의 양은 매우 큰 데 비해, 부용리 환경농업 작목반의 유기질 비료 공급 상황은 매우 불안정하다. 부용리 작목반은 소요되는 유기질 비료의 대부분을 쪼소 사육을 하는 옆 마을 목왕리의 축산 작목반으로부터 우분(유기질비료(1))을 공급받아 충당한다. 그러나 그 공급량은 매우 부족해서 모든 작목반원들이 충분히 공급받지 못한다. 그에 대한 대안으로 '양평환경농업-21' 계획에 따라 낮은 가격에 공급되고 있는 축산분뇨 발효퇴비(유기질비료(2))가 있기는 하지만, 유기농업 경력이 오랜 기술적 노하우를 지닌 농가들은 이를 기피하고 있다. 그 이유는 양평군청을 통해 공급되는 축산분뇨 발효퇴비의 경우 슬러지가 포함되어 있어 중금속 물질의 잔류를 우려하기 때문이다. 특히 최근 강화되고 있는 유기농산물의 품질에 관한 검사 경향은 농민들로 하여금 이 비료의 공급을 더욱 기피하도록 하고 있다. 결국 부용리의 환경농업 농가들은 외지에서 그 품질과 안전성이 검증된 유기질 비료를 안정적으로 공급받기 위해 추가적인 지출을 감당해야 하는 것이다.

셋째, 부용리의 지하수는 현재 겨울철 시설채소 재배를 지속적으로 하기에는 그 수량이 풍부하지 못한 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 생태적 조건 자체는 시설원에 중심의 현재 환경농업 운동 방향이 오히려 지하수 고갈 등의 반환경적 결과를 가져올 수도 있다는 우려를 자아내고 있다.

이상과 같은 문제점들은 결국 현재 진행되고 있는 부용리 농업시스템의 재편 방향이 안고 있는 한계를 드러내는 것들이다. 시설 유기농 채소 중심으로 재편되고 있는 지금의 움직임은 결과적으로 경작시스템의 단작화 경향을 가속화시키고 있으며, 경관적 어메니티의 가치를 훼손시켜 가고 있다. 반면에 유기농 채소의 판매를 통한 안정적 소득 확보 전망의 불투명성과 영농체계의 재생산을 위해 요구되는 투입재 확보를 위한 추가지출의 증가는 부용리의 환경농업 시스템을 매우 불안정하게 만드는 요인이 되고 있다. 이에 대한 보완을 위해서는 작부체계의 다양화와 환경농업의 외부효과로 산출되는 다양한 어메니티들의 가치현실화가 요구된다.

3. 부용리 농촌 어메니티의 가치 현실화

앞에서 살펴본 바와 같이, 유기농 시설 채소 재배 중심으로 재편되고 있는 부용리 농업시스템은 지속가능성에 있어 그 자체로 많은 한계점들을 안고 있다. 이에 대한 대안책으로 제시할 수 있는 것이 부용리에 산재하는 많은 '대가가 지불되지 않는 어메니티들'의 가치를 현실화시키는 방안을 모색하는 것이다. 먼저 부용리의 어메니티들을 그 특성에 따라 분류하고, 그 가치현실화를 위해 마을의 농업시스템을 어떻게 조정해야 할 지 그 방향을 모색해야 할 것이다.

표 4는 부용리에 존재하는 어메니티들을 그 특성별로 분류해 본 것이다. 이러한 분류를 통해 부용리의 어메니티를 활용한 개발방안의 윤곽을 그려볼 수 있다⁴⁾. 부용리의 어메니티를 구성하는 제반 요소들에서 공통적으로 드러나는 것은 공공재적 특성을 지니고 있어 그에 대한 배제가능성을 부여할 필요가 있다는 점이다. 부용리의 모든 어메니티들에 대한 접근가능성을 시장 메커니즘을 통해 통제함으로써 가치현실화를 이룰 수는 없겠지만, 주말 농장체험이나 관광농원, 기타 농촌체험 프로그램 등의 서비스를 제공하는 사업을 실시할 경우 상당한 성과를 거둘 수 있으리라 예상된다.

그러기 위해서는 조정되어야 할 부분이 두 가지 존재한다. 첫째는 과도하게 입지하여 과잉생산, 경관적 가치 저하의 문제를 낳고 있는 비닐하우스 시설에 대한 적절한 자율적 규제이다. 이는 수도작과 시설 유기농 채소 중심으로 단작화되어 있는 마을 내에 과수원예의 도입 등을 통해 작부체계를 보다 다양하게 재편함으로써 가능해진다. 둘째는 '대가가 지불되지 않는 어메니티'들에 배타성을 부여하기 위한 매개들을 만드는 것이다. 가령 주변 경관이라든가 생물종 다양성 등 풍부하게 산출되고 있는 어메니티들을 직접 상품화 가능한 형태로 재구성하여 방문객 등에게 대가를 지불받고 공급할 수 있는 시설이나 설비가 필요하다. 그러기 위해서는 비닐하우스 시설에만 집중적으로 과잉지원되고 있는 정책 지원자금의 흐름을 보다 유연한 형태로 조정할 필요가 있으며, 각종의 지나친 규제를 완화하는 제도적 장치의 수정이 필요하다.

V. 요약 및 결론

농촌 어메니티를 활용한 지역사회개발이 어떻게 가능한 것인가의 문제의식과 관련하여 본 연구는 경기도 양평군의 환경농업운동을 고찰하였다. 본 연구에서 다루진 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 농촌 어메니티에 대한 사회적 요구의 증대는 농촌개발에 새로운 기회와 가능성을 제공하고 있다. 이것은 지금까지 간과되어 왔던 농촌의 여러 개발 자원에 대한 새로운 관심을 표방하는 것으로, 특히 공공재이자 농업생산활동의 외부효과로 파생되는 어메니티의 가치 현실화를 통해 개발과 어메니티 공급 사이의 시너지 효과를 목표로 하는 것이다.

둘째, 경기도 양평의 환경농업운동은 농업생산활동의 긍정적 외부효과로 산출되는 어메니티를 활용하고자 하는 의도를 담고 있다는 점에서 중요한 의의를 지닌다. 그러나 현재의 계획에서는 어메니티들이 단지 유기농산물의 마케팅을 위한 상징물로서만 기

능할 뿐 소비자들의 직접적인 소비를 염두에 둔 개발 자원으로서의 인식되지 못하고 있다.

셋째, 시설 유기농 채소 재배에만 집중되고 있는 현재의 '양평환경농업-21' 계획은 지역내 제반 사회적 기술적 관계를 고려하지 않은 상태로 추진됨으로 인해 지속가능성이 우려스러운 방향으로 지역농업시스템을 재편해가고 있다. 구체적으로는 유기농 업체류 생산의 과잉과 그에 수반하는 개별 경영체의 과다한 생산요소 비용 지출, 그리고 지역의 농업경관 어메니티의 가치 저하라는 부작용을 낳고 있다.

넷째, 양평군의 지역농업시스템이 지속가능성을 확보하는 가운데 어메니티의 최적공급을 유지하기 위해서는 다양한 작목의 환경농업 육성과 더불어 지금까지는 대가가 지불되지 않았던 어메니티들의 보다 직접적인 상품화 노력이 요구된다. 어메니티의 상품화는 주로 공공재적 성격을 지니는 동시에 농업생산활동의 외부효과로 파생된 것들에 대한 소비자들의 접근성을 통제할 수 있는 제도적, 물리적 장치를 갖

표 4. 부용리의 어메니티에 대한 검토

어메니티		공공재적 특성		외부성	
		비경합성	배제 불가능성		
자연 경관	하천	×	○	×	* 하천의 수질, 어종의 다양성, 주변 경관에 대한 접근가능성에 대한 통제 메커니즘을 마련
	임야	○	○	×	* 임야의 경관이 지니는 공공재적 특성을 사유재적인 것으로 전환하기는 힘들다. 유실수로의 수종변경 등이 이루어진다면 직접적인 이용가치를 지니는 어메니티 공간으로 재편하는 것이 가능함
농업 경관	논	○	○	○	* 오리농법, 참계 농법, 호밀과의 윤작 재배 면적 확대를 통한 다양한 경관 연출, 생물종 다양성 확보가 요구됨 * 비닐하우스의 입지를 억제하여 경작지 경관의 어메니티 가치를 보존할 필요가 있음
	밭	○	○	○	* 시설 유기농 업체류 중심의 단일화된 작부체계의 다양화가 요구됨. * 비닐하우스의 과도한 입지를 억제하여 경관적 어메니티 가치를 보존할 필요가 있음
생물종다양성		×	○	○	* 환경농업 실시로 창출된 생물종다양성의 적정수준에서의 상품화 방안이 요구됨

춤으로써 가능할 것이다.

주

1) 농촌 어메니티란 농촌의 특징적인 외관을 구성하는 제반 요소들을 포괄적으로 지칭하는 용어이다. 여기에는 생물종 다양성, 생태계, 지역 고유의 정주 패턴, 경작지의 경관, 고건축물, 농촌 공동체의 독특한 문화나 전통 등이 포함된다. 이것들은 모두 농촌 공동체 고유의 것으로 그 정체성을 구성하는 중심적인 요소이기도 하다. 농촌 어메니티의 정의와 이것들을 농촌개발정책의 주요 대상으로 삼고자 할 때 제기될 수 있는 여러 문제들에 대한 상세한 설명은, 'OECD(1994) The contribution of amenities to rural development, Paris: OECD.'를 참조.

2) 필자가 인터뷰했던 현재 농업관련 부서 공무원으로 일하고 있으며 양평군 출신으로 지역의 내력에 대해 비교적 소상히 알고 있는 한 관계자는 1990년 초반부터 강화되었던 축산에 대한 규제에 대해 다음과 같이 회고하였다. "축산하는 것을 반강제적으로 막아서, 더러워서 안하고 힘들어서 안하고, 이런 식으로 지금은 축산농가수가 많이 줄었지요. 강변지역의 축산은 90년대 들어서 강도 높은 규제가 이루어져 거의 사라졌습니다. 그때에 검찰에서 직접 개입하여 축사로부터 오염물질이 나오면 곧바로 단속하곤 했지요. 일부 남아있는 축산농가들에서는 진짜 똥물 한 방울도 안나옵니다."

4) 부용리 환경농업 작목반원들은 현재의 한계점들에 대한 대안으로 주말농장, 관광농원과 같은 형태로 농촌 어메니티들을 시장가치화 함으로써 보완적 소득원 확보 방안을 모색하고 있다.

참고 문헌

1. 농정연구포럼(1999), 환경농업정책의 현황과 과제. 농정연구포럼 제70회 정기 월례세미나 결과 보고서.
2. 오현석(1998), 지역농업개발의 농업시스템이론적 접근 : 농촌공간의 구조와 기능의 체계적 해석, 한국농촌지도학회지 제5권 제1호, pp.45-59.

3. Banks, J. and T. Marsden(2000), Integrating Agri-Environment Policy, Farming Systems and Rural Development: Tir Cymen in Wales. *Sociologia Ruralis* 40(4) pp.466-480.
5. Blöchliger, Hans-Jörg(1994), 'Exploratory Framework', in *The contribution of amenities to rural development*, Paris: OECD. pp.7-22.
6. Hodge, Ian(1994), 'Rural Amenity: Property Rights and Policy Mechanisms', in *The contribution of amenities to rural development*, Paris: OECD. pp.23-40.
7. _____(2000), Current policy instrument: rationale, strengths and weakness. Invited paper for the OECD-USDA Joint workshop 'Towards Policies for Rural Amenities: Valuing Public Goods and Externalities', Washington D.C., June 5-6.
8. OECD(1993), What Future for Our Countryside? A Rural Development Policy. Paris: OECD
9. _____(1996), Amenities for rural development: Policy examples, Paris: OECD.
10. _____(1999), Cultivating Rural Amenities: An Economic Development Perspective. Paris: OECD.
11. Ploeg, J.D. van der, H. Renting and G. Brunori et al.(2000), Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis* 40(4) pp.392-408.
12. Ploeg, J.D. van der and H. Renting(2000), Impact and Potential: A Comparative Review of European Rural Development Practices. *Sociologia Ruralis* 40(4) pp.529-543.