

어메니티 자원화를 위한 농업기반시설 정비 방향



김 선 주
건국대학교 생명환경과학대학 교수

1. 서 론

농촌지역은 일반적으로 농산물을 생산하는 장소로 인식되어 왔으며 이러한 인식에 기초했던 과거의 농촌개발 정책은 농업생산 증대를 최우선 과제로 삼았다. 그러나 최근에 들어와서 농산물 생산을 유일한 가치창출의 원천으로 간주하고 있는 생산주의적인 정책 패러다임이 흔들리고 있다. OECD는 이미 오래전부터 농촌 어메니티를 농촌개발에 있어 중요한 자원으로 인식하기 시작했다.

농촌 어메니티란 특정 농촌지역 고유의 공간이나 공동체 구성요소들을 총칭하는 용어로서 생태계, 지역 고유의 정주패턴, 경작지 경관, 고 건축물, 농촌 지역공동체의 독특한 문화나 전통 등을 그 예로 들 수 있다. 과거부터 농촌에 존재해 왔던 자원들에 대한 재발견과 그것들에 대한 사회적 요구 증대, 지방자치화에 따른 지역단위의 개발 욕구 증대, 농업을 둘러싼 정치경제학적 환경 변화 등 다양한 시대적 배경을 통하여 농촌 어메니티 개발 필요성은 강조되고 있다. 이러한 경향은 서유럽 국가들이나 일본 역시 농업정책의 중심이 “부문적 접근을 취하는 농업정책”에서 “공간적 접근을 취하는 농촌정책”으로 이동되고 있다는 현실을 감안한다면 세계적인 추세라고 하여도 과언이 아닐 것이다.

최근 우리나라에서는 지방자치제 실시 이후 각 지역의 특수성을 활용하는 다양한 농촌지역 정비 및 개발 사업이 활발히 추진되고 있으며, 농촌자원을 소득증대의 수단으로

서 이용하기위한 농촌관광사업이 전국 각지에서 시행되고 있다.

그러나 여기서 우리가 간과해서는 안 될 중요한 것이 있다. 그것은 농촌 본래의 기능이다. 최근 부각되고 있는 농업의 다원적 기능은 어디까지나 농산물 생산이 기본이 되어야 하며 이를 위한 농업기반시설의 필요성을 잊어서는 안 된다. 하지만 농업기반시설 정비 역시 시대적 요구를 외면하고 이제까지의 전형적인 방법을 고수할 수는 없다.

이 글에서는 농산물 생산을 위한 기반시설로서의 기능을 수행하면서 시대적 동향에 알맞은 농업기반시설정비방향을 제시하고자 농업기반시설의 어메니티를 자원화하기위한 방향을 하드웨어 및 소프트웨어적인 측면에서 고찰해본다. 그리고 이러한 정책을 수립하고 계획하는 전문가와 농촌 어메니티 시설의 가장 큰 수혜이자 유지관리의 주체로서의 자리매김을 위한 지역주민의 역할에 대해서도 살펴본다.

2. 농촌 어메니티의 개념

농업기반시설의 어메니티 자원화를 위해서는 먼저 어메니티에 대한 정확한 의미를 파악하고 이를 기초로 하여 개발 및 정비의 방향성을 잡아야 할 것이다. 그러나 어메니티에 대한 용어의 정의와 내용에 대해서는 다양한 의견이 존재하여 정확한 용어의 정의나 범위의 설정이 어렵다. 이제까지 각계에서 연구되어진 내용을 정리해보면 다음과 같다.

가. 농촌 어메니티 정의

어메니티라는 용어는 농촌지역 개발에서 본다면 다소 생소하지만 도시계획이나 도시정비분야, 도시경관 분야에서 과거부터 널리 사용되어 온 용어이다. 그러나 도시 어메니티와 농촌 어메니티는 기본적으로 성격을 달리한다. 도시 어메니티란 자연적 요소가 많이 배제되어 있는 도시공간에서 친근감과 쾌적감을 주기위해 인위적으로 조성한 구성요소들이라 말할 수 있는 반면, 농촌 어메니티는 과거부터 오랜 시간을 지내면서 자연과 사람간의 상호작용을 통해 이루어진 요소들로서 그것이 주는 만족감은 도시 어메니티와는 다른 특성을 갖고 있다.

농촌 어메니티는 비록 그것이 농촌지역에 존재하는 자연경관, 생태계와 같은 순수한 자연의 결실물이라 하더라도, 거기에는 오랜 세월동안 이루어진 자연과 사람간의 의도된 또는 의도되지 아니한 상호작용의 요소가 내재해 있음을 알 수 있다. 농촌 어메니티는 결국 자연의 힘(생태계의 유기물 순환기능)과 인간의 힘(의식적인 노력) 간의 상호작용의 결과로서 다양한 형태로 존재하고 있다.

나. 농촌 어메니티의 종류 및 특징

농촌에 존재하는 어메니티는 매우 다양하다. 농촌 어메니티는 유형별로 기원, 존재형태, 재산권의 주체에 관련해서 구분해 볼 수 있다. 먼저 생성 기원에 따라 나누어 보면 자연적으로 형성된 것, 자연과 인간의 상호작용에 의해 생성된 것, 인위적으로 형성된 것으로 구분할 수 있다. 대체로 자연적 어메니티에 가까울수록 한번 훼손되면 그 고유성을 복원하기 어렵다.

자연과 인간의 상호작용에 의해 생성된 어메니티는 보존과 증진을 위해서 지역주민들의 경제활동에 대한 정책적 개입이 요구되는 경우가 많다. 농촌 어메니티는 뚜렷한 공간적 경계를 가지고 상대적으로 작은 한 지점에 위치하는 경우를 점원 어메니티로, 그렇지 않고 넓은 지역에 퍼져서 존재하는 경우를 비점원 어메니티로 나누어 볼 수 있다. 어메니티를 관리하는 데에 있어 점원 어메니티보다는 비점원 어메니티가 더욱 많은 노력을 필요로 한다.

농촌 어메니티에 대한 재산권이 개인에게 있는 경우를 사유재 어메니티로, 공공부문에 귀속되어 있는 경우를 공공재 어메니티로 구분하기도 한다. 공공재 어메니티는 공

표 1 농촌 어메니티 분류기준 및 유형

분류 기준	유 형
생성의 기원	자연적 어메니티(자연경관 등)
	자연과 인간의 상호작용으로 생성된 어메니티, (환경농업으로 회복된 생태계 등)
	인위적 어메니티(지역전통놀이 등)
존재 형태	점원 어메니티(계단식 논, 녹차 경작지 등)
	비점원 어메니티(전통음식, 문화행사 등)
재산권의 주체	공공재 어메니티(국립공원 등)
	사유재 어메니티(지역 전통시설 등)

(지역아카데미 농촌어메니티 DB, 2005년)

공부문의 적절한 개입 없이는 사회가 필요로 하는 만큼의 최적공급을 이루기 어렵다는 특징이 있다. 따라서 농촌개발에 있어서는 공공재적 특성을 지니는 농촌 어메니티 공급에 대한 보상이나 상품화 등의 수단을 통한 가치화가 중요한 과제가 된다.

다. 농촌 어메니티 개발 추진 정책

앞으로의 농촌 어메니티 개발을 위해서는 이제까지 추진되어온 농촌 어메니티 개발정책들의 특징을 분석해 볼 필요가 있다. 세계 각국에서 실시된 농촌 어메니티 개발정책은 지역마다 다소 차이를 보이고 있으나 공통점으로는 이용자들에게 최적의 어메니티를 공급할 수 있는 개발과, 이를 공급하는 농촌에 대가를 지불할 수 있는 가치교환 메커니즘 마련에 초점을 둔다는 것이다.

그리고 시장 메커니즘을 통한 어메니티 거래, 가격책정이 어려운 어메니티의 상품화 등이 정책수립의 가장 중요한 핵심이다. OECD의 연구자들이 사례연구를 통해 분류한 결과를 보면 다음과 같다.

1) 어메니티와 관련 파생상품들의 시장거래를 촉진하는 정책

농촌 어메니티와 그 파생상품이 시장에서 거래된다는 것은, 경제학적인 수요공급 원리에 따라 자연스러운 수급조절이 가능하다는 것이다. 하지만 모든 농촌 어메니티들이 그렇게 시장원리에 의해 최적의 공급 상태를 유지할 수는 없다. 각각의 어메니티 속성에 따라 시장 거래를 가능하게도 하고 불가능하게도 한다. 어떤 농촌 어메니티가 이용자 치보다는 비이용가치가 클 경우, 이용자와 향유자가 불일치하게 될 가능성이 높다. 그로 인해 실제로 어메니티의 비

이용가치를 향유하는 이들은 대가 지불을 하지 않게 되고, 따라서 시장 메커니즘을 통한 최적공급은 어려워질 가능성이 크다.

2) 어메니티 수요자들과 공급자들 사이의 집합행동을 유도하는 정책

농촌 어메니티가 실제 시장에서 거래되기 어려운 이유 중 하나는 그 공급이나 소비 과정에서 발생하는 거래비용이 크기 때문이다. 어떤 농촌 어메니티가 곳곳에 산재하여 접근이 쉽지 않을 경우, 해당 어메니티에 대한 소비자들이 넓은 지역에 산재한다면 거래비용이 증가할 것이다. 이러한 경우 공급자들의 네트워크, 소비자들의 네트워크, 또는 쌍방간의 네트워크를 형성함으로써 거래비용을 줄일 수 있다.

3) 어메니티 보존을 위한 규제 정책

특정 농촌 어메니티를 보존해야 할 필요가 있는 경우, 규제정책을 취할 수 있다. 이때 규제는 관련 법규 제정 또는 개정을 통해 어메니티에 대한 재산권 규정을 명료하게 하고, 관련 행위자들의 권리와 의무를 명확하게 제시하는 것을 말한다. 규제정책은 단순히 행위제한에만 머무는 것이 아니라 재산권 규정을 명료히 하는 데에 초점을 두어야 한다. 만일 농촌 어메니티에 대한 재산권이 공급자에게 배분된다면, 소비자는 공급자가 어메니티 공급을 최적화하도록 보상할 것이다. 재산권이 소비자에게 배분된다면, 공급자는 어메니티의 손실에 대해서 소비자에게 보상할 것이다. 따라서 재산권을 명료히 규정하기만 한다면 최소의 사회적 비용으로 농촌 어메니티를 최적 공급하는 것이 가능해질 것이다.

4) 어메니티 공급을 촉진하는 인센티브 정책

규제정책이 최소한의 보존을 위한 수단이라면, 인센티브 정책은 보다 적극적으로 공급을 촉진하는 수단이다. 농촌의 어메니티 생산, 보존, 가치현실화를 추구하는 여러 행위들에 대해 공공부문이 인센티브를 제공함으로써 그 공급을 증진시킬 수 있다. 특히 농업생산 활동의 긍정적인 외부효과로 농촌 어메니티들이 창출되는 경우, 그 외부효과를 내부화하는 방식의 인센티브(농촌경관을 보존하기 위한 직접 지불 등)는 아주 효과적인 농촌 어메니티 공급의 촉진 수단이 될 수 있다.

이상과 같은 분류는 이론적으로 정립된 것이 아니라 여

러 국가들에서 실천되고 있는 사례들에 대한 자료 분석을 통해 정리된 것이다. 또한 경제성원리에 입각하여 분석한 것으로 농촌 어메니티를 상품으로서 보는 시각이 강하다. 또한 최근 농촌 어메니티를 활용한 관광자원화로서 농가 외의 소득향상을 위한 연구 및 사업이 활발히 추진되고 있다.

그러나 농촌 어메니티의 가치는 단순한 경제적 척도로서 판단할 것이 아니라 자연보호, 국토보전, 전통문화 계승, 농촌지역주민 생활기반의 만족도 향상, 도시민의 휴식공간 제공 등 다양한 면을 고려해야 한다. Foster와 Grove-White(2000)의 농촌 어메니티 가치평가 과정에 대한 질적 연구에서는 누구를 위해 어메니티 가치를 평가하느냐에 따라 의사결정 내용이 달라진다는 점을 구체적으로 지적하고 있다. 결국, 농촌 어메니티의 가치평가 자체가 농촌 어메니티 개발정책의 정당성을 완전하게 확보해 주는 것은 아니며, 정치적, 사회적, 문화적 측면에서의 복합적인 고려가 전제가 된 농촌 어메니티 정책의 수립이 필요하다고 말할 수 있다.

3. 농업기반시설의 정비방향

위에서 살펴본 농촌 어메니티의 특징과 추진방향을 토대로 앞으로 농촌 어메니티자원으로서 활용하기 위한 농업기반시설의 정비방향에 대해서 생각해보고자 한다. 그러기 위해서는 먼저 농업기반시설의 개념을 정의할 필요가 있다. 그 이유는 어메니티 시설로 정비된 시설은 시설을 이용하고 있는 농민뿐만 아니라 비 농민으로서 지역에 거주하고 있는 주민에게 까지 그 혜택이 돌아가므로 단순히 농민 입장에서만 생각해서는 안 된다. 그러므로 어메니티 자원화 된 기반시설은 농촌지역정비, 생활환경개선이라는 넓은 개념을 도입하여 고찰할 필요가 있다. 본고에서는 이러한 의미에서 앞으로 농업기반시설을 생산기반시설과 함께 생활기반시설의 의미를 포함하여 논하고자 한다.

최근 농촌지역정비사업의 추진은 생산기반시설정비보다는 생활환경개선, 농촌자원 보전, 농외소득 증대를 위한 마을개발(농촌관광)을 주요목적으로 하여 많은 사업이 실시되고 있다. 그러나 그 성과에 있어서 성공적이라고 평가하기에는 다소 문제점들이 발견되고 있다.

특히 최근 실시되고 있는 농촌지역 개발사업 중 상당부분을 차지하고 있는 농촌관광을 목적으로 정비되는 마을정

비의 경우 일부에서는 지역 경제 활성화를 주 목적으로 실시한 결과, 농촌다움의 상실, 어메니티 자원의 파괴, 자연 훼손 등 농촌관광이 지닌 원래의 의미를 상실하고 있는 것이 발견된다. 또한 정부의 시책 역시 생산기반시설의 확충 및 개보수에 필요한 예산과 사업규모를 축소시키고 있는 실정이다.

그러나 서두에서 밝혔듯이 농촌지역은 본래의 기능수행에 충실해야 하며 이를 기초한 지역개발이 필수적이다. 이러한 본래의 기능을 수행하기 위해서는 농산물 생산에 있어서 필수불가결한 농업기반시설의 지속적인 확충과 개보수가 필요하다.

물론 농업기반시설 정비방향의 전환이 필요한 것도 사실이다. 시설의 직접이용자인 농촌주민의 요구와 시대적인 흐름을 무시한 정책수립은 무의미하다고 생각할 수 있다. 그러므로 농업기반시설에 대한 개념의 재정립이 필요하다. 이제까지의 기반시설 정비는 농산물 생산력 향상에 그 초점이 맞추어져 왔으며 생태계보전, 어메니티 공간조성이라는 측면이 무시되어왔다. 그러나 이제부터는 농업기반시설로서의 기능을 수행하며 지역주민의 생활환경 개선 및 농가소득 향상 수단을 위한 고차원적 기능을 가진 시설로서의 정비가 필요하다.

일반적으로 농업기반시설이라고 하면 상당히 다양한 종류와 범위의 시설이 이에 포함된다. 그 중 본고에서는 생산기반시설의 가장 기본시설이라고 할 수 있는 수리시설물을 중심으로 앞으로의 정비방향에 대해서 논하여 본다.

앞으로의 수리시설물은 단순한 용수공급의 차원이 아닌 도시지역과는 다른 농촌지역의 특성을 고려하여 생산·주거·휴양·관광·환경 등 다양한 기능을 포함한 다원적 공간으로 전환될 수 있도록 농촌 수리시설물의 어메니티 계획 및 설계기법이 요구된다.

이를 위해서는 먼저 선행되어야 할 것이 바로 시설의 다원적 활용을 위한 용수원의 확보이다. 어메니티 시설의 대표적인 친수시설의 경우 충분한 수원공이 확보되지 않아 공사 후 일정시간이 지나면 경관상 많은 문제를 발생하고 있으며 특히 갈수기에는 건천화로 인해 사실상 친수시설로서의 기능을 상실하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위한 근본적인 해결은 새로운 용수원의 확보일 것이다. 그러나 새로운 용수원의 확보를

위해서는 많은 예산이 소요되면 시설물(저수지 등)위치 선정의 어려움 등 산재된 문제가 많다.

특히 물 부족국가로 인정되어 앞으로 더욱 물이용에 어려움이 커질 것으로 예상되는 우리나라에서 생태유지용수와 어메니티 시설유지를 위한 용수이용에 대한 국민적 호응은 아직 시기상조라고 할 수 있다.

그러므로 새로운 용수원의 확보를 위해서 새로운 방향의 접근이 필요하다. 그 중하나로 고려해 볼 수 있는 방법은 여유수량을 이용하는 것이다.

현재 TM/TC를 이용한 용수의 분배 및 각종 실시간 모니터링시스템, 자동 수문개발 등 효율적인 용수사용을 위한 기법들이 개발되어 사용되고 있다. 이러한 기존 연구결과를 활용하고 논에서 밭으로의 전환 등 토지이용변화에 따라 발생하고 있는 여유수량을 이용하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 시설별로 발생되는 여유수량을 유역별 또는 지역별로 집수하여 농촌용수로 활용하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

그리고 또 다른 방법으로는 현재 용수공급체계에서 경로

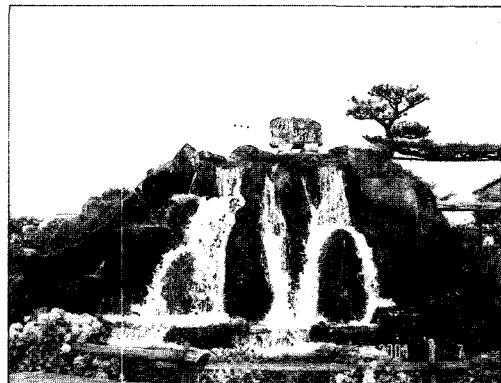


그림 1 수리시설을 이용한 어메니티 시설

를 재설정하거나 시설자체를 어메니티 기능을 하는 포함한 다목적 시설로서 활용하는 방법도 고려해 볼 필요가 있다.

우리나라의 경우 전통적으로 하천이나 용배수로가 마을에서 떨어져 위치하고 있으며 대부분의 용배수로 경로가 수원공에서 경작지로 최단용수공급거리로 계획되어져 있다. 이러한 공급경로를 마을부근으로 재설정하여 1차적으로 어메니티 시설로 활용 후 경작지에 공급하는 방법을 사용한다면 별도의 용수원 확보가 필요 없이 기존의 용수를 이용하여 어메니티 시설을 조성하는 방법이라 할 수 있다.

현재 외국의 경우는 농업용 수로를 이용하여 어메니티 시설로 활용하고 있는 사례를 쉽게 발견할 수 있다. 용수로를 이용한 친수공간 조성이나 분수공을 이용한 친수공원 조성 등 그 종류는 다양하다.

현재 우리나라의 경우도 효율적인 용수사용을 위한 시스템 개발이 활발히 진행 중이다. 그러나 아직까지 연구내용면에서 각각의 시설물 유량산정을 위한 시스템 개발이 중심이 되기 때문에 단위시설에 대한 이용가능수량의 산정은 가능하나 토지이용변화에 따른 지역별, 구역별로 여유수량 집계와 통합적인 운영에는 다소 문제점이 있다. 그러므로 대상지역의 농촌용수(친수용수) 이용가능수량 산정 및 기존의 수리시설물 데이터베이스 등 관련 자료의 분석을 통해 구역, 권역별 여유수량 산정이 가능한 시스템개발이 필요하다.

또한 어메니티 자원으로서 활용 가능한 수리시설의 목록화 작업을 통하여 데이터베이스를 구축하여 이를 활용한 다양한 어메니티 시설의 현장 적용을 실시할 필요가 있다.

그리고 이러한 사업의 추진은 계획단계에서 마을개발 사업과의 연계하여 계획을 수립하여 생활기반정비사업과 동시 추진하여 예산 감소와 이중적인 사업 시행으로 인한 불편함을 감소시키는 방향으로 추진하여야 한다.

4. 전문가와 주민의 역할

어메니티 시설로서의 농업기반시설 정비에 있어서 시설의 설계와 사업실시 등과 같은 하드웨어적인 면과 더불어 시설을 이용하는 주민들의 이용도를 높일 수 있고 나아가서 시설의 유지관리까지 생각해야 하는 소프트웨어적인 면 역시 간과해서는 안 되는 중요한 부분이다.

어메니티 시설로서의 농업기반시설정비라는 새로운 개

념은 시설의 수혜자인 지역주민의 의견수렴을 통한 계획수립 및 사업 추진이 중요하다. 그리고 예산과 인력부족으로 한계를 보이고 있는 행정에 의한 시설물 유지관리가 효율적으로 이루어 질수 있도록 주민에 의한 유지관리가 절대적으로 필요한 것이 현실이다.

그러나 주민참여를 전제로 실시된 1970년대의 농촌지역 개발사업은 1980년대 하향식 사업추진을 통하여 사업의 양적인 성장과는 반대로 지역주민을 참여자가 아닌 수혜자의 입장으로 변화시켰다.

이러한 변화는 농촌지역 개발사업 추진에 있어서 과거 지역주민의 노동력, 토지제공 등의 사업협조 측면이 사라지고 다량의 민원발생, 토지수용의 어려움 등 비효율적인 사업추진의 결과를 가져오게 했다.

그러므로 최근 들어 다시 지역주민의 참여에 대한 중요성이 부각되면서 주민참여 유도를 위한 다양한 정책과 방법이 시도되고 있다.

주민참여를 유도하기 위해서 가장 중요한 것은 주민의견수렴과 주민의식변화를 위한 전문가의 역할이라고 할 수 있다.

새로운 개념의 기반시설은 지역주민에게 생산과 생활기반시설로서의 역할을 동시에 수행하게 된다. 그러므로 주민의 의견이 반영된 시설의 정비는 필수적이며 이를 위하여 주민의 의견을 수렴하여 이를 사업의 주체인 행정에 전달할 수 있는 매개 역할을 하는 전문가의 존재는 필수적이다.

이러한 전문가는 그 역할과 범위에 따라서 다양하게 구분할 수 있다. 기술적 부분, 행정적 부분, 계획수립 부분, 주민 교육부분 등 다양한 전문가가 필요하며 이러한 전문가를 통합 관리할 수 있는 전문가 역시 필요하다.

여기서 말하는 전문가는 특정인이 아닌 담당 행정공무원, 학계 전문가, 지역주민 누구나 될 수 있으며 위치보다는 수행하는 역할이 중요한 것이다. 또한 특정분야를 담당할 수도 있으며 한사람이 중복된 역할을 수행할 수도 있으며 각 분야의 전문가 사이의 역할 분담과 범위를 규정하는 능력도 겸비하여야 한다.

새로운 개념의 생산기반시설 계획 전문가로서의 요건은 다음과 같다.

- ① 신선한 감성과 혁신적인 기획력, 창조력, 판단력
- ② 대인관계의 조직능력, 조정력, 신뢰성

특 집

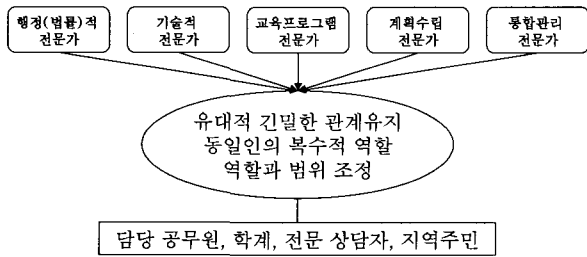


그림 2 전문가의 역할

- ③ 다면적인 실무처리 능력과 실천력
- ④ 현실에 근거한 위기의식

전문가의 가장 중요한 역할은 주민의 참여를 최대한 유도하여 사업목적에 충실하며 주민이 원하는 시설이 되도록 하여 이용률을 높이고 유지관리 참여가 가능하도록 하는 것이다.

그러나 현재 추진되고 있는 상향식 사업추진방식에 있어서 아직까지 많은 문제점들이 발견되고 있다. 사업대상지 선정을 위한 주민의 의견수렴이 일부 지역주민(주민 대표)이나 행정 담당자에 의해 이루어지고 있는 지역이 많으며 주민의견을 수렴하여 계획을 수립하는 계획학적인 방법론이 제대로 수립되어 있지 못하다.

그러므로 주민의 역량이 향상될 때까지 전문가에 의한 인큐베이터식 방법의 도입이 필요하며, 이를 위해서는 전문가의 역할이 시간 경과에 따라 변화 될 필요가 있으며 주민 역량의 성숙단계에 따라 변화 시키는 것이 필요하다.

시간경과에 따른 전문가의 역할은 사업추진 초기에는 주민들의 적극적인 지원이나 구체적인 의견 수렴을 기대하기가 어렵다. 이는 사업에 대한 관심이 낮으며 경험과 전문적인 지식이 부족하여 나타나는 현상이므로 전문가는, 강력

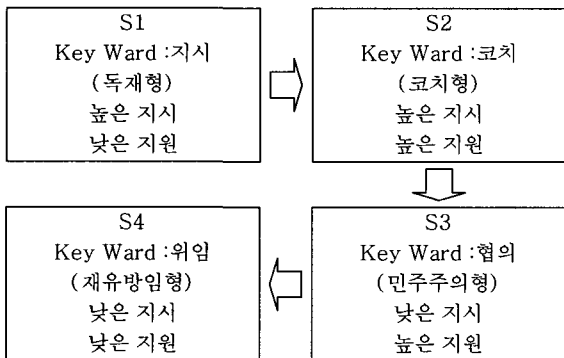


그림 3 시간경과에 따른 전문가의 역할 변화

한 지도력을 바탕으로 하여 우선적으로 사업에 대한 주민들의 관심을 높여주며 주민참여를 극대화시키는 방법으로 접근을 시작하여야 한다. 그리고 점차적으로 주민들의 자발적인 참여를 유도해 가면서 지역주민들에 의한 독자적인 계획수립이 가능한 성숙기에 이르면 제안자로서 역할을 낮추는 방식으로의 변화가 필요하다.

주민들의 의견 수렴과 합의형성을 위한 전문가의 역할 중 무엇보다도 중요한 것은 주민간의 모임 및 주민의식 변화를 위한 교육프로그램의 진행이다. 보통 농촌지역개발 사업에 있어서 주민 합의 형성을 위해 실시되는 회의는 지역마다 차이를 보이고는 있지만 월평균 4~5회가 일반적이다.

이런 회의나 모임을 원활하게 진행해야 하는 전문가에게는 다양한 진행 방법과 원칙이 거론되고 있다. 주민과의 회의 진행을 위해 필요한 전문가의 기본원칙과 주민의 의견을 유도하는 원칙을 간단히 정리하면 다음과 같다.

• 5W1H의 기본원칙

- ① Why: 왜 누구를 위해서 하는가?
- ② What: 논의 주제는 어떤 것을 어느 수준에서 하는 것이 좋은가?
- ③ Who: 필요성을 느끼는 최소한의 참여자는 누구인가?
- ④ When: 회의시기 및 시간은 언제가 좋을 것인가?
- ⑤ Where: 회의장소는 어디가 좋을 것인가?
- ⑥ How: 어떤 방법으로 추진할 것인가?

• 주민 의견을 유도하는 기본적 4가지 원칙

- ① 비판엄금: 어떤 의견이든 절대로 비판하지 않는다.
- ② 자유분방: 제약에 얽매이지 않고 자유로운 의견을 수용한다.
- ③ 표 결: 의견에 대한 전체적인 의사를 조사한다.
- ④ 편승발전: 타인의 의견을 편승해서 발전시켜 나간다.

이상에서 밝힌 원칙을 가지고 수집된 주민의 의견을 사업에 충분히 반영시킬 수 있도록 사업 주체인 행정과 의견 조율을 실시하며 결과에 대해서 주민이 납득할 수 있도록 전달하는 것 또한 전문가의 역할이다.

한편 시설을 직접 이용하고 있는 주민은 시설에 대한 의

식과 태도의 변화가 있어야 한다. 사업 실시에 있어서 본인들의 의견을 적극적으로 제시하고 사업에 반영시켜야 한다. 새로운 기능이 추가되는 시설에 대한 이용에 대한 본인들의 권리를 행사하여야 하며 또한 시설의 유지관리에 대한 의무감도 가져야 할 것이다.

특히 시설의 농업생산기반시설에서 어메니티 시설로의 기능을 추가하는 것은 농촌지역에 거주하고 있는 비 농민에게도 그 영향을 미치므로 지역주민 전체가 관심을 가지고 참가해야 한다. 그리고 이제까지의 수혜자 입장에서 벗어나 사용자 및 관리자로서의 역할을 수행하기 위한 의식 전환이 필요하다.

이를 위해서는 행정이나 전문가가 실시하는 교육프로그램이나 사업 설명회나 공청회 등에 적극적으로 참가하여 본인 스스로가 지역전문가로서의 역할을 수행하여야 한다.

5. 농촌 어메니티 자원화 정책 추진 방향

농촌 주민의 수요를 충족시키기 위해 어메니티 공급을 최적화하면서도 시설 본래의 기능을 유지하도록 개발을 도모하는 데 최우선적인 목적을 두어야 한다.

전반적인 추진 방향은 어메니티를 공급하는 행위자와 장소들이 공급 활동으로부터 편익을 얻도록 보장하면서 지역별 특성을 고려한 바람직한 수준에서 어메니티가 공급되도록 만드는 것이다. 농업생산성 향상과 어메니티 보존 간의 보완적 관계를 촉진해야 한다.

어메니티 자원화를 위한 기반시설정비 및 개발에서의 시너지 효과는 어메니티 가치 현실화를 통해서만 성취될 수 있다. 보존주의적 정책은 농업시설의 새로운 가치창출을 위축시키기가 쉬우며, 관련 지역들은 어메니티를 유지하고 관리하기 위한 수단들을 놓치게 될 가능성이 있다. 이와는 대조적으로 가치 현실화는 수혜자로 하여금 역동적인 방식으로 어메니티 시설을 관리하도록 촉진하며, 생산적이고도 쾌적한 생활환경 개발에 어메니티를 포함시키도록 고무한다. 이것은 다시 어메니티를 보존·개발하도록 하는 인센티브를 제공한다.

또한 이러한 어메니티 가치 현실화는 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 지역에 대한 애착심을 높이는 효과를 볼 수 있음과 동시에 이를 관광자원으로 활용하여 농업 외 소득수단으로서도 역할도 펼칠 수 있다.

현재 일부지역에서 이를 활용한 농촌관광 프로그램 실시로 소득을 올리고 있으며 다른 지역에 비해 비교 우위를 지닌 지역에 매우 귀중한 자산이 되고 있다. 따라서 농촌 지역들이 적절한 방식으로 어메니티와 관련된 비용과 편익을 도시 지역들과 공유함으로써 역동적인 경제의 장점을 지원함으로써 어메니티 공급자들이 그 이용 가치를 차지할 수 있도록 할 뿐만 아니라 비이용 가치에 대해서도 보상받도록 할 수 있다. 그리고 정부 지원은 어메니티 공급자와 수혜자(도시민)간의 시장 거래를 자극하거나 촉진할 수 있다. 예를 들어 공공재 어메니티 시설을 사유재처럼 활용한다면 그 효과는 크게 나타날 수 있다.

많은 농업생산기반시설들이 상당한 공공재적인 특성을 지니고 있으나 이러한 소유권의 부분적 이양을 통하여 농가소득원으로서 활용한다면 국가와 주민 모두에게 이익이 되는 경우가 나타날 수 있다. 예를 들어 국가소유의 시설을 어메니티 시설로 개발하고 이를 농촌관광시설로서 이용하면서 유지관리를 지역주민이 담당하고 여기서 발생하는 경제적 이익을 분배한다면 시설의 유지관리라는 측면과 주민의 소득증대라는 측면에서 국가와 농민이 서로 이익을 볼 수 있는 것이다.

그리고 농촌 어메니티 보전을 위해서는 국가의 절대적 협조를 필요로 하는 측면도 있다. 사유재산인 어메니티 시설을 공공 기관이 수혜자 편에 서서 토지를 매입하거나 어메니티에 해를 끼칠 수 있는 권리들을 구매할 수 있다. 또 다른 대안으로, 공공 기관들이 수혜자 조직들이 토지나 권리를 구매하는 것을 지원할 수도 있다.

어메니티 시설 거래를 위한 제도적 틀을 확립하거나 재산권과 이용권의 보유자가 누구인지를 규정하기 위해 규제 정책을 개발할 수도 있다.

6. 결 론

이상의 내용을 정리하여 앞으로의 농업기반시설정비 방향의 원칙을 제시하면 다음과 같다.

첫 번째로 지역적인 차원에서 실시되어야 한다. 어메니티 자원화와 관련하여 이루어지는 일련의 행위들은 지역적 개념으로 수행되어야 하는데 두 가지로 말할 수 있다. 먼저 각각의 농촌 지역은 일반적으로 매우 다양한 자연적 어메니티들의 근원지이며 그 어메니티의 가치는 부분적으로는

서로 결합된 형태로 존재한다. 이는 지역 고유의 이미지들을 형성한다. 그러므로 단순히 시설물 단위의 정비보다는 지역전체의 이미지와 조화를 이룰 수 있는 지역적 개념으로의 정비방향을 설정해야 한다. 다음으로는 국내에 존재하는 환경적, 지역적 다양성은 국가적으로 획일적으로 수행되기 보다는 지역 환경과 특성을 충분히 고려하여 이를 부각시킬 수 있는 지역별 다양한 형태의 개발방향을 필요로 한다.

또한 부가적인 측면에서 어메니티화된 자원을 활용한 이익의 발생(농촌관광 등)은 지역내부로 환원되도록 하여 지역의 경제 활성화와 지역개발을 위한 재투자가 이루어지도록 개발 되어야 한다.

두 번째로는 대부분의 농촌 어메니티는 재생산될 수 없으며 미래의 수요에 대한 예측이 어렵기 때문에 어메니티 자원화는 신중한 방향 설정이 필요하다.

각각의 어메니티는 고유성을 지니고 있으므로 그것들을 파괴하는 것은 돌이킬 수 없는 손실을 가져오게 된다. 아직 나타나지 않은 잠재적 수혜자들의 이익도 보호되어야 하며 다음 세대의 요구는 파악이 불가능하다. 따라서 어메니티에 직접적으로나 간접적으로 영향을 주는 방향을 설계하고 수립하는 데에는 매우 큰 주의를 기울여야 한다. 정비사업에 주체가 되는 행정은 신중한 고려를 통해 경우에 따라 공공의 이익을 대변하거나 능력이 인정되는 독립적인 단체에 이러한 과제들을 위임해야 할 필요도 있다.

마지막으로 이러한 방향이 신뢰를 얻고 효과를 보장받기 위해서는 모니터링 되고 평가되어야 한다. 농업기반시설을 어메니티 자원화 하는 새로운 정비방향은 아직까지 도입단계이며 특히 주민의 입장에서 볼 때는 불안한 요소로서 작용한다.

이러한 정비방향이 정책들이 신뢰를 얻으려면, 정비결과가 지속적으로 모니터링 되고 평가받는 것이 필수적이다. 다른 정책의 경우도 마찬가지이지만 측정 가능하고 구체적인 목표를 규정함으로써 모니터링 및 평가 체계가 사업계획의 수립과정에서부터 고려되어 시행되어야 한다. 객관적인 모니터링을 통해 그 진행 상황을 검토하며 결과에 대한 엄밀한 평가를 수행하는 것은 효과적이고 효율적이며, 적용 가능한 어메니티 시설 정비 관련 방향들을 보안 및 설정하는데 중요한 일이다.

참 고 문 헌

1. 石見利勝, 田中美子, 1996, 地域イメージとまちづくり, 技術堂出版.
2. 山崎光博, 小山善彦, 大鳥順子, 2000, グリーンツーリズム, 家の観光會.
3. (財)農村開發企劃委員會・農業工學研究所集落整備計研究室, 2001, 農村整備用語辭典, 農林統計協會.
4. 김정섭, 오현석, 2002, 어메니티와 지역개발, 새물결출판사.
5. 김범수, 오미숙, 2003, 그린투어리즘과 일본농촌, 일신사.
6. 류선무, 2003, 농촌관광성공전략, 청농관광농업연구소.