

발 간 등 록 번 호

11-1543000-003358-01

2020. 10.

# 국가중요농업유산 관리 실태조사 연구

연구기관  
한국농촌경제연구원

**KREI**

## 연구 담당

---

김정섭 | 연구위원 | 연구 총괄, 제1장, 제2장, 제3장 집필

정문수 | 부연구위원 | 사례조사, 제2장, 제3장 집필

손학기 | 연구위원 | 사례조사, 제4장 집필

석현덕 | 선임연구위원 | 사례조사, 제3장 집필

조성은 | 위촉연구원 | Q-방법 조사 및 분석, 제3장 집필

수탁연구보고 C2020-10

## 국가중요농업유산 관리 실태조사 연구

---

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2019. 10.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 더크리홍보(주)

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.

무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

# 제 출 문

**농림축산식품부 장관 귀하**

본 보고서를 「국가중요농업유산 관리 실태조사 연구」  
의 최종보고서로 제출합니다.

2020년 10월

연구 기관: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 김 정 섭 (연구위원)  
정 문 수 (부연구위원)  
손 학 기 (연구위원)  
조 성 은 (연구위원)  
석 현 덕 (선임연구위원)





**제1장 서론**

1. 연구의 배경과 목적 ..... 3  
 2. 주요 연구 내용 및 방법 ..... 6

**제2장 선행연구 및 관련 정책사례 고찰**

1. 선행연구 검토 ..... 11  
 2. 외국의 관련 정책 사례 ..... 17  
 3. 시사점 ..... 26

**제3장 국가중요농업유산 관리 실태**

1. 지정 현황 및 관련 정책 ..... 33  
 2. 지역별 관리 실태 ..... 40  
 3. 국가중요농업유산에 대한 인식의 지형: Q-방법 조사 결과 ..... 114  
 4. 시사점 ..... 124

**제4장 국가중요농업유산 지구 지정 제도 및 지원 정책 구상**

1. 국가중요농업유산 보전지구 도입 구상 ..... 129  
 2. 국가중요농업유산 지원 정책 구상 ..... 149

**부록1. 국가중요농업유산 모니터링 절차 및 지표 제안 ..... 153**

**부록2. 농업환경 보전과 지역사회의 실천: 네덜란드 지역협동조합의 기원과 특징 ..... 154**

**참고문헌 ..... 163**

## 표 차례

### 제2장

〈표 2-1〉 농촌형 용도지구 종류 .....	14
〈표 2-2〉 농촌형 용도지구의 정의 .....	15
〈표 2-3〉 네덜란드 농업-환경-기후 정책의 틀 안에서 관련 주체들의 역할 분담 .....	24

### 제3장

〈표 3-1〉 세계중요농업유산의 지정기준(2017년 이후) .....	34
〈표 3-2〉 세계중요농업유산 지정 현황(2020년 8월 기준) .....	34
〈표 3-3〉 국가중요농업유산 지정 현황(2020년 5월 기준) .....	36
〈표 3-4〉 농촌다원적자원활용사업 지원 내용 .....	39
〈표 3-5〉 청산도 구들장논 특별보전관리구역 특징 .....	42
〈표 3-6〉 청산도 구들장논 경작 농가 현황 .....	43
〈표 3-7〉 청산도 구들장논 및 휴경지 면적 현황 .....	44
〈표 3-8〉 구들장논 훼손 현황(2018년 10월 기준) .....	45
〈표 3-9〉 청산도 지역의 직불금 지급농가 및 면적 변화 .....	46
〈표 3-10〉 제주도 인구 및 농가인구 현황(2017년 기준) .....	51
〈표 3-11〉 제주 밭담 훼손상태(2001년~2019년) .....	52
〈표 3-12〉 제주밭담마을 융·복합사업 추진 계획 .....	53
〈표 3-13〉 농촌다원적자원활용사업 실행용역 추진실적(2014년~2017년) ..	58
〈표 3-14〉 담양군 농업인력 현황 .....	62
〈표 3-15〉 연도별 대나무 식재면적 .....	63
〈표 3-16〉 담양군 대나무밭 사업별 추진현황 .....	64
〈표 3-17〉 금산군 인삼재배 및 생산량 현황 .....	68
〈표 3-18〉 금산군 인삼 재배 면적 .....	68

〈표 3-19〉 금산인삼연구회 주요 활동 .....	69
〈표 3-20〉 하동군 및 화개면의 차 재배 현황 .....	73
〈표 3-21〉 농촌다원적자원활용사업 추진 현황 .....	79
〈표 3-22〉 금강소나무 숲길 운영을 통한 지역 주민 고용 창출 .....	80
〈표 3-23〉 ‘유유동 전통양잠농업의 보전·관리 및 활용 기본계획’의 목표 및 방향 .....	84
〈표 3-24〉 울릉 화산섬 농업시스템 농촌다원적자원활용 사업 추진 실적 .....	88
〈표 3-25〉 보성군의 연도별 녹차 농가 수 및 재배면적 .....	97
〈표 3-26〉 고성군 읍·면별 뽕병 현황 .....	104
〈표 3-27〉 고성 뽕병 복원 정비사업 추진 실적(2020년 10월 현재) .....	106
〈표 3-28〉 상주 뽕은감 및 꽃감 생산 농가 수 .....	111
〈표 3-29〉 지리적표시제에 의한 상주꽃감(건시 및 반건시)의 등급 기준 .....	113
〈표 3-30〉 Q-방법 수행 절차 .....	115
〈표 3-31〉 응답자들의 동의 수준이 상대적으로 높은 진술문 .....	116
〈표 3-32〉 응답자들의 동의 수준이 상대적으로 낮은 진술문 .....	117
〈표 3-33〉 국가중요농업유산에 대한 유형 분류 결과 .....	119

## 제4장

〈표 4-1〉 국토계획법의 용도지역 .....	131
〈표 4-2〉 용도지역별 건폐율과 용적률 .....	131
〈표 4-3〉 용도구역의 종류와 지정 목적 .....	132
〈표 4-4〉 용도지구의 종류 .....	133
〈표 4-5〉 도시·군관리계획결정으로 이루어지는 용도지구의 세분화 종류 .....	134
〈표 4-6〉 개별법에서 정하는 신규 용도지구 .....	135
〈표 4-7〉 용도지역지구 지정 방법 비교 .....	136

〈표 4-8〉 용도지구의 대상지역 지정 형태(단층과 중층) .....	137
〈표 4-9〉 용도지구 행위제한의 종류 .....	138
〈표 4-10〉 법제도에서 용도지구 지원방안의 비교 .....	139
〈표 4-11〉 농업환경보전프로그램사업의 주요 내용 .....	140
〈표 4-12〉 농업환경보전프로그램사업의 공동활동 .....	141
〈표 4-13〉 국가중요농업유산 ‘보전지구’ 지정 가능성 검토 .....	143
〈표 4-14〉 국가중요농업유산 보전지구 관련 법제화 내용 .....	149

**제1장**

〈그림 1-1〉 세계 농업유산의 요소와 가치 ..... 4

**제2장**

〈그림 2-1〉 나츨라 2000 지역의 풍경 ..... 19  
 〈그림 2-2〉 네덜란드 농업-환경-기후 환경 정책의 변화: '개인'에서 '협동조합'으로 ... 23

**제3장**

〈그림 3-1〉 청산도 구들장논의 수직 구조 ..... 40  
 〈그림 3-2〉 청산도 농업유산지역 지정 현황 ..... 41  
 〈그림 3-3〉 청산도 구들장논 집중분포 지역의 토지이용 현황 ..... 41  
 〈그림 3-4〉 청산도 구들장논 특별관리보전구역의 구들장논 관개 시스템 ..... 43  
 〈그림 3-5〉 제주 밭담 구조 ..... 49  
 〈그림 3-6〉 제주 밭담 농업유산지역 지정 현황 ..... 50  
 〈그림 3-7〉 청산도 구들장논 집중분포 지역의 토지이용 현황 ..... 50  
 〈그림 3-8〉 구례 산수유군락지 전경 ..... 55  
 〈그림 3-9〉 구례 산동면 산수유군락지 분포현황 ..... 56  
 〈그림 3-10〉 농업유산지역 토지이용 현황 ..... 56  
 〈그림 3-11〉 담양 대나무밭 전경 ..... 60  
 〈그림 3-12〉 농업유산지역 토지이용 현황 ..... 61  
 〈그림 3-13〉 담양 대나무밭 농업유산지역 지정 현황 ..... 62  
 〈그림 3-14〉 금산 전통인삼농업 전경 ..... 66  
 〈그림 3-15〉 금산인삼농업 농업유산지역 지정 현황 ..... 67

〈그림 3-16〉 금산인삼농업 농업유산 지역 토지이용 현황	67
〈그림 3-17〉 하동 전통차 농업지역(각각 용강리, 정금리 전통차 생산지)	70
〈그림 3-18〉 농업유산지역 현황	71
〈그림 3-19〉 하동 화개면 정금리 일원의 토지이용 현황	72
〈그림 3-20〉 연도별 하동군 녹차 및 발효차 수출 현황	73
〈그림 3-21〉 울진 금강소나무 군락지 전경	77
〈그림 3-22〉 울진금강송 산지농업 지정 현황	78
〈그림 3-23〉 농업유산지역 토지이용 현황	78
〈그림 3-24〉 부산 유유동 마을의 양잠농업	81
〈그림 3-25〉 농업유산지역 현황	82
〈그림 3-26〉 농업유산지역 토지이용 현황	83
〈그림 3-27〉 울릉도 화산섬 밭농업시스템 구조	86
〈그림 3-28〉 울릉도 화산섬 밭농업 지정 지역 및 생물다양성 가치조사 지역	87
〈그림 3-29〉 농업유산지역 토지이용 현황	87
〈그림 3-30〉 의성군 탑리2리의 수리시스템	90
〈그림 3-31〉 의성 금성면 탑리2리 일원의 저수지 및 둠벙	91
〈그림 3-32〉 금성산 주변의 저수지 분포 현황	91
〈그림 3-33〉 농업유산지역의 토지이용 현황	92
〈그림 3-34〉 보성 전통차 농업지역 현황	95
〈그림 3-35〉 회천면 지역의 차밭 분포 현황	96
〈그림 3-36〉 장흥 청태전 차농업지역 현황	98
〈그림 3-37〉 장흥 야생차밭 경관	99
〈그림 3-38〉 벚집 멀칭을 활용한 완주 생강 전통농업 경관	100
〈그림 3-39〉 온돌식 생강굴 내부	101

〈그림 3-40〉 봉동읍 지역의 생강굴 분포 현황 .....	102
〈그림 3-41〉 고성 해안지역 전통 둥병(거류면 화당리) .....	103
〈그림 3-42〉 고성 둥병 구조 .....	103
〈그림 3-43〉 고성 둥병 농업유산 지정 분포 현황 .....	105
〈그림 3-44〉 농업유산지역 토지이용 현황 .....	105
〈그림 3-45〉 상주 전통곶감의 감달기 및 건조 모습 .....	109
〈그림 3-46〉 농업유산지역 현황 .....	110
〈그림 3-47〉 핵심 농업유산지역 및 주요 현황 .....	110
〈그림 3-48〉 상주시의 곶감 생산량 변화 .....	111

#### 제4장

〈그림 4-1〉 국토 계획 및 이용에 관한 법률의 용도지역·지구·구역의 정의 및 종류 ...	130
---	-----





제1장

서론





# 1

## 서론

### 1. 연구의 배경과 목적

#### 1.1. 연구 배경과 필요성

유엔 식량농업기구<sup>1)</sup>는 2002년부터 가치 있는 농업유산을 미래 세대에 전승하기 위한 기반으로 ‘세계중요농업유산’<sup>2)</sup> 제도를 도입하였다. 이 제도의 목표는 장기 지원 프로그램을 마련하고 촉진하며 그 동적 보존(dynamic conservation), 지속가능한 관리, 활력 증진 등을 통해 세계, 국가, 지역 등의 전 차원에서 편익을 증진함으로써 세계중요농업유산의 경관, 농업생물다양성(agricultural biodiversity), 지식체계 등을 보호하는 데 있다(FAO, 2020). FAO는 세계 농업유산이 <그림 1-1>과 같은 요소와 가치를 지닌다고 하였다. 2020년 5월을 기준으로 세계중요농업유산은 22개국 59개 지역에 지정되어 있다. 한국의 경우는 청산도

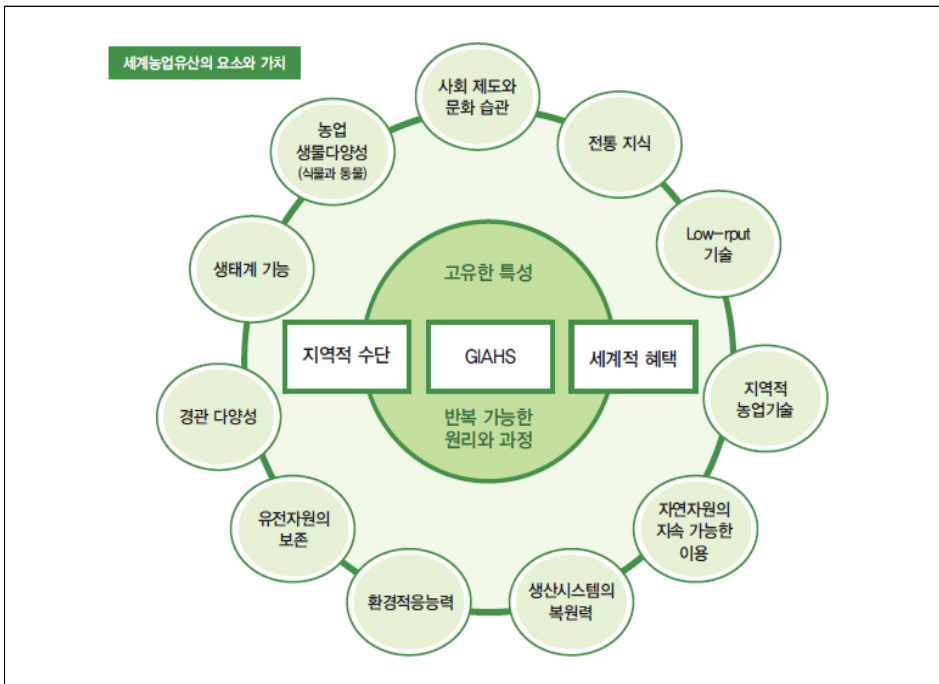
1) 이하, FAO라고 약칭한다.

2) Globally Important Agricultural Heritage Systems를 말한다. GIAHS라고 줄여 쓰기도 한다.

구들장논(2014년), 제주도 밭담농업시스템(2014년), 하동 전통차농업(2017년), 금산 전통인삼농업(2018년), 담양 대나무밭(2020년)으로 총 5개소가 지정되어 있다.

정부는 세계중요농업유산제도에 호응하여 2012년에 ‘국가중요농업유산 제도’를 도입하였다.<sup>3)</sup> 이후 2015년에는 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」<sup>4)</sup>을 개정하여 보전할 가치가 있는 농업 자원을 국가중요농업유산으로 지정할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 그러나 국가중요농업유산을 체계적으로 관리하고 보전할 정책을 강화해야 한다는 주장이 계속 제기되었다.

〈그림 1-1〉 세계 농업유산의 요소와 가치



자료: 김상범·정명철(2019)

3) 2012년 12월에 농어업 유산의 국가 지정을 핵심 내용으로하는 ‘농어업유산 지정관리 기준’을 고시하였다.

4) 이하, ‘삶의질법’이라고 약칭한다.

그 같은 비판들을 세 종류의 주장으로 요약할 수 있다. 첫째는, 국가중요농업유산 지정 이후 3년 동안 예산을 지원하는 정책사업 외에 지속적으로 보전하고 관리할 수 있는 예산 지원이 없다는 것이다. ‘농촌다원적자원활용사업(3년간 15억원)’ 같은 한시적인 지원 사업만으로는 농업 활동 규제 때문에 발생하는 농민 불만을 해소하면서 농업유산을 유지하기 어렵기 때문에 지속적인 농업 활동 지원을 위해 농업유산경관 직불제 예산을 확충해야 한다는 것이다(경남도민일보, 2019). 게다가 이 사업 예산은 기초자료 조사나 보전계획 수립 등에 사용될 뿐, 3년 간의 예산 지원이 끝나면 세계중요농업유산으로 등재되지 않는 한 보전·관리를 위한 예산이 거의 없다는 주장이 제기되었다(농민신문, 2018). 지금까지의 농촌다원적자원활용사업은 단기 지원 정책사업이어서 농업유산을 지속적으로 관리·보전하는 데 역부족이며 농민이 농업활동을 유지할 수 있는 근본적인 예산 지원이 부족한 상태라는 주장이다(백승석, 2017).

둘째는, 국가중요농업유산이 지정 이후 관광객이 급증하는 가운데 오히려 난개발이 일어나는데, 사유재산인 국가중요농업유산이 있는 지역을 개발하지 못하도록 억제할 수단이 없다는 지적이다(농민신문, 2018).

셋째, 국가중요농업유산 지정 이후 유산자원의 가치 제고 및 활용을 위한 구체적인 실행계획이 부족하다는 의견도 제시되었다(농민신문, 2018). 농촌다원적자원활용사업의 모니터링이 지원 사업 예산 집행내역을 점검하는 것 위주로 이루어졌을 뿐, 농업유산 보전관리 실태, 생물다양성, 경관 변화 등 농업유산의 가치성과 연결되는 세부세항에 대한 모니터링은 부족하다는 것이다(백승석, 2017). 이 유직과 이다영(2019은 현재의 관련 지원 정책도 농업 활동의 활성화보다는 농업유산의 관광자원화에 초점이 맞추어져 있다고 비판하였다.

국가중요농업유산 보전 및 관리를 목적으로 하는 정책 수단이 없었던 것은 아니지만 종합적인 수준에는 이르지 못한 상태다. 제기되는 여러 가지 문제점에 대해 각각 초점을 달리하는 정책 수단이 있어야 하며, 그것들 사이의 적절한 균형도 필요하다. 가령, 국가중요농업유산을 보전하려는 정책은 규제, 보전활동에 대한

인센티브, 상업적 활용 촉진, 민간부문의 집합적 활동 촉진, 민관 거버넌스 (governance) 형성 등 여러 방향의 것들이 있을 수 있다.

## 1.2. 연구 목적

이 연구의 목적은 국가중요농업유산의 보전 및 관리를 위한 중장기 정책 방향과 방안을 제시하는 데 있다. 구체적으로는 다음과 같이 연구 목표를 정하였다. 첫째, 국가중요농업유산의 관리 실태를 살펴본다. 둘째, 국가중요농업유산을 잘 보전하고 관리할 정책의 중장기 방향을 제시한다. 셋째, 현 시점에서 우선 도입해야 할 정책 방안을 구상하여 제시한다.

## 2. 주요 연구 내용 및 방법

### 2.1. 연구 내용

첫째, 국가중요농업유산 관리 실태를 조사하고 정리하였다. 관련된 중앙정부 및 지자체 정책 현황을 파악하였다. 농업유산 보전·관리 계획 수립 및 시행 실태를 중점적으로 분석하였으며, 해당 지역의 주민협의체 구성 및 활동 실태와 농업유산 자원 활용 실태도 살펴보았다.

둘째, 농업유산 보전·관리에 대한 중장기 정책 방향을 제시하였다. 규제, 인센티브, 유산가치의 내부화(상업적 활용), 이해당사자 거버넌스, 국민인식 제고 등 5개 범주에 대해 정책 수단의 장단점과 범주 간의 균형 논리를 제시하였다. 국가중요농업유산 지정에서부터 보전·관리에 이르는 전체 과정의 체계화 방향을 제시하려 시도했다.

셋째, 현 시점에서 추진해야 할 정책 방안으로서, 국가중요농업유산지구 지정 제도 도입 방안 및 농업시스템을 유지하기 위한 지속적인 지원 방안을 제시하였다. 우선, 농업유산지역 내 유산지구 지정 도입을 제시하기 위해 농업유산지구와 유사한 타 분야(어업유산 보전지구 등)의 최근 논의와 더불어, 농촌 지역 난개발을 억제하고 토지이용을 합리화하는 수단으로서 유산지구 지정의 가능성을 검토하였다. 또한, 인센티브 정책과 관련해 현행 ‘농업환경 보전 프로그램 사업’, ‘공익직불제의 선택형 직불(종래의 경관보전 직불제 포함)’ 등 정책 수단의 내적 논리와 접합(또는 연계) 가능성을 중점적으로 검토하였다.

## 2.2. 연구방법

문헌연구, 현장조사, 전문가 자문회의, 그리고 Q-방법 설문조사 등을 수행하였다.

첫째, 중앙정부 및 지자체 정책 현황, 국가중요농업유산 보전관리계획 수립 및 시행 실태, 주민협의체 구성 및 활동, 국가중요농업유산 자원 활용 실태 등을 문헌을 통해 파악하였다. 이를 위해 지방자치단체가 수립한 국가중요농업유산 보전·관리 계획서와 농촌다원적자원활용사업 관련 보고서를 검토하였다. 그리고 농업유산지역 내 유산지구 지정, 유산지구의 가치제고 및 활용방안, 농업유산지정 내실화 및 효율적 보전관리 등에 관해 논의한 선행연구들을 검토하였다.

둘째, 지정된 국가중요농업유산 지역 중 몇 개소를 방문하여 현장조사를 수행하였다.<sup>5)</sup> 또한 보전 및 관리의 문제점을 파악하기 위해 이해당사자(주민, 마을, 지자체 담당자 등) 면담 조사를 실시하였다.

---

5) 15개의 국가중요농업유산 중 연구진이 직접 현장을 방문한 곳은 ‘청산도 구들장논’, ‘제주 밭담’, ‘구례 산수유농업’, ‘금산 인삼농업’, ‘하동 전통 차농업’, ‘의성 전통수리농업시스템’, ‘고성 해안지역 둌병 관개시스템’ 등 7개소다.

셋째, 전문가 자문회의를 통해 국가 국가중요농업유산 보전·관리와 관련한 연구자를 중심으로 보전관리의 문제점과 대안에 대해서 논의하였다. 국가중요농업 유산지구 지정 제도 도입이나 인센티브 정책 등과 관련해 전문가 자문회의를 열었다.

넷째, 전문가, 지방자치단체 공무원, 일반 국민 등을 대상으로 Q-방법 조사를 실시하였다. 국가중요농업유산에 대한 인지도와 보전 및 관리 정책의 방향에 관한 다양한 의견을 집약하였다.



## 제2장

# 선행연구 및 관련 정책사례 고찰





# 2

## 선행연구 및 관련 정책사례 고찰

### 1. 선행연구 검토

#### 1.1. 주민협의체 활동과 역할에 관한 연구

농촌다원적자원활용사업 추진 실태와 국가중요농업유산 보전·관리 계획서를 분석하여 주민 협의체 구성 및 활동의 실태를 파악한 연구는 세계중요농업유산으로도 지정된 몇 곳에 집중되어 있다. 이 연구들은 주민들의 활동 실태를 소략하게나마 파악해 보고하였다. 향후의 조직 활동 발전방안이나 주민-지방자치단체 사이의 거버넌스 문제 등을 심층적으로 분석하거나 정책을 제안하지는 않았다. 그럼에도 국가중요농업유산 보전 및 관리에 있어 ‘주민’이라고 표현되는 민간부문의 역할이 지니는 중요성을 뚜렷하게 인지하고 강조하는 입장에서 서 있는 것은 분명하다. 이들 연구의 내용을 요약 소개하면 다음과 같다.

국가중요농업유산 제1호로 지정된 청산도 구들장논은 농업유산의 지속적인 보전과 관리를 위해 2014년 ‘청산도 구들장논 보존협의회’가 대표 주민조직으로

결성되어 현재까지 운영되고 있으며 최근에는 ‘청산도 구들장논 공동경작단’이 구성되었다(한국농어촌공사 지역개발지원단, 2018). 국가중요농업유산 제2호로 지정된 제주밭담농업시스템과 관련해서는, 농업농촌 6차산업화 사업의 일환으로 마을의 지역 농산물 및 가공품, 그리고 로컬 푸드를 판매할 수 있도록 3개 마을(평대리, 신평리, 동명리)에 밭담숲을 조성하여 지역주민 주도의 운영 시스템을 도입하고 있다(한국농어촌공사 지역개발지원단, 2018). 국가중요농업유산 제5호로 지정된 금산 전통인삼농업과 관련해서는, 2018년부터 ‘금산 인삼연구회’(연 4회 활동)와 ‘농업유산 주민협의체’(연 3회 활동) 2개의 조직이 발족되어 운영되고 있다. 2019년에는 주민협의체 주도의 농업유산 등재지 견학과 농업유산 현황과 이해를 위한 주민역량강화 교육을 연 10회 실시하고 있다(한국농어촌공사 지역개발지원단, 2019). 국가중요농업유산 제6호로 지정된 하동 전통차농업과 관련해서는 하동떡음차보존회, 하동발효차영농조합법인, 하동발효차포럼 등 지역공동체의 자발적인 활동이 활발히 이어지고 있다(한국농어촌공사 지역개발지원단, 2019).

이처럼 몇몇 국가중요농업유산 지역에서는 그 보전 및 관리를 위한 활동을 주민들이 자발적으로 전개하고 있으나 활동 내용의 깊이 측면에서 과제를 눈앞에 두고 있다. ‘청산도 구들장논의 공동경작단 운영’을 제외하고 나면 주민들의 자발적 활동이 해당 농업유산의 재생산과 직접 연결된 종래의 농업생산을 유지하도록 노력하는 실천이 발견되는 경우는 없었다. 즉, 국가중요농업유산을 보전하려면 “그 농사를 그대로 계속 지어야 한다”는 관점에서 출발하는 실천으로까지는 이어지지 못하고 있는 것이다. 농업유산의 가치에 대한 인식 고양, 농업유산으로부터 파생되어 나오는 상품의 마케팅 전략 형성, 농업유산 보전 관리를 위한 모임 형성 등의 측면에서 활동이 주로 진행되고 있다.

## 1.2. 문화유산에 대한 국민 인식 조사 관련 연구

농업유산에 대한 국민 인식 수준을 조사한 연구는 없다. 농업유산이 아닌 문화유산 보존 및 활용 정책에 대한 일부 연구가 있을 뿐이다. 가령, 2014년 국민 1,000명을 대상으로 문화유산 보존 및 활용 정책에 대해 조사한 결과, 국민들이 생각하는 중요 사항으로 '관광상품 연계'가 제일 높은 응답 비율을 기록하였다(이수진 외, 2014). 2016년 세계유산 남한산성 인근 지역 주민 49명 대상으로 문화유산 등재 후 인식 조사를 한 결과, 응답자의 51%가 문화유산 등재로 인한 규제의 불이익을 경험했고, 61%가 경제적 효과가 없다고 답변하였다(조아라·김숙진, 2016). 2018년 우리나라 일반 국민 1,500명에게 문화유산에 대해 인식을 조사한 결과, 인지도(5점 척도 중 2.84)가 낮게 나타났다(㈜현대리서치연구소, 2018).

문화유산에 관한 국민들의 인지도 조사 결과를 바탕으로 할 때, 국가중요농업유산에 대한 일반적 인지도는 아주 낮을 것이라고 짐작할 수 있다. 게다가 이수진 외(2014)의 조사 결과를 염두에 둔다면, 일반 국민의 인식은 '유산을 경제적인 목적으로 활용하는 것이 유력한 대안일 것'이라는 방향으로 모아질 가능성이 높다. 문화유산, 특히 유형의 문화유산이 물질적인 형태로 존재하는 것과는 달리 농업유산은 특정 형태의 농업생산활동을 그대로 유지케 하는 것이 보존 및 관리에서 핵심적인 과제가 될 것이라는 점을 일반 국민들이 충분히 이해하기는 어려울 듯하다.

## 1.3. 농업유산지역 내 지구 지정 문제와 관련해 참고할 만한 연구

국가중요농업유산이 소재한 장소를 '지구'로 지정하여 토지이용상의 규제를 도입하는 방안을 논의한 연구는 거의 없다. 다만, 어업유산과 관련해 지구 지정

제도를 논의한 연구나 농촌 지역의 토지이용 관련 계획 제도 측면에서 신설 지구 지정에 관해 논의한 연구가 일부 있을 뿐이다. 박찬식 외(2016)는 제주해녀어업 유산의 보전, 효율적인 관리, 입체적인 활용을 위해 보전지구 지정의 필요성을 제기한 바 있다. 보전지구를 일반보전활용지구, 핵심보전활용지구, 특화보전활용지구로 구분하여 제안하였다. 이때, 일반보전활용지구는 제주 전역(全域)의 마을 어장, 핵심보전활용지구는 핵심적으로 보전하고 활용해야 할 대상지, 특화보전활용지구는 핵심보전활용지구가 밀집한 지역으로 특화 발전이 필요한 지역 등이라고 규정하였다. 특화보전활용지구의 관리는 마을별 해녀 공동체 규약과 관습에 의해서 이루어져야 한다고 제안하였다.

김승중 외(2020)는 농촌개발 정책사업의 실효성 저하와 농촌지역의 난개발 등을 방지하자는 취지에서 농촌토지의 계획적 관리방안을 제시하였다. 농촌 토지의 효율적 관리를 위해서 용도지역 개편과 용도지구의 신설이 필요하다고 주장하였다. 농촌형 용도지구로 마을보호지구, 농촌경관지구, 친환경농업지구, 친환경축산지구, 농산업진흥지구, 신재생에너지지구 등을 제안하였다. 신설될 지구의 지정목적, 자정기준, 행위제한 등을 제시하였다(표 2-1 참고).

〈표 2-1〉 농촌형 용도지구 종류

구분	지정목적	행위제한 등
마을보호지구	농촌지역 주민의 주거환경을 보호할 수 있도록 취락지구 주변의 유해공장 설치 제한	도정공장, 식품공장, 읍·면지역에 건축하는 제재업의 공장 및 첨단업종의 공장만 허용
마을경관지구	농촌의 생활경관을 체계적으로 관리함으로써 자연경관과 조화로운 농촌마을을 유지	경관위원회의 경관심의 대상 마을경관조성사업 지원
경관농업지구	농촌지역의 우수한 경관농업 자원을 관리하여 도농교류활성화를 지원	경관위원회의 경관심의 대상 농지법시행령 제2조 제3항 제1호에 따른 개량 시설만 허용 경관직불금 지급
친환경농업지구	친환경농업을 보호할 수 있도록 친환경농업에 필요한 시설을 제외한 건축행위를 제한하고, 친환경농업에 필요한 시설을 지원	농산물 생산·유통·가공시설 등을 제외한 건축행위를 제한 친환경농산물 생산유통·가공 등에 필요한 시설 등 지원

자료: 김승중 외(2020).

농어촌연구원(2020)은 시·군 차원의 농촌공간계획 수립 지침을 개발한 바 있다. 그 과정에서 농촌공간 부분계획 수립을 위해 농촌형 용도지구를 도입할 것을 제안하였다. 농촌의 세계적·국가적·지역적 보전가치가 있는 농촌자원을 보존하려면 농업유산보존지구를 도입할 필요가 있다고 주장하였으며, 지구의 기본방향과 대상 기준을 제시하였다(표 1-2 참고).

〈표 2-2〉 농촌형 용도지구의 정의

지구명	정의
친환경농업지구	농촌의 친환경농업 육성을 위한 지구
친환경축산지구	농촌의 친환경축산업 육성을 위한 지구
농촌융복합산업지구	농촌의 자원을 활용한 융복합산업(6차산업) 육성을 위한 지구
신재생에너지지구	농촌의 에너지자립을 위해 친환경 에너지생산기반 조성을 위한 지구
농업유산보존지구	농촌의 세계적·국가적·지역적 보전가치가 있는 농촌자원을 보존하기 위한 지구
마을정비지구	농촌마을의 정주여건 개선을 위한 지구

자료: 농어촌연구원(2020).

박찬식 외(2016)의 연구에서는 어업유산이 소재한 장소를 보전·관리 활동의 효율성 측면에서 이른바 ‘선택과 집중’의 논리가 필요하다는 이유로, 해당 장소를 유산의 집적 밀도 등에 따라 중층 구분하자는 주장이 제시되었다. 후술하겠지만, 이 같은 논리는 유산이 넓은 지역에 산재하는 상황에서 보전·관리에 투입할 자원이 충분치 않을 때 선택할 수 있는 ‘중층 구조의 지구 지정’ 논리로 제안된 것이며, 여타의 문화재 등을 보전 관리하기 위한 토지이용 규제들에서도 선택하는 경우가 자주 있는 방법이어서 시사하는 바가 있다.

한편, 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」<sup>6)</sup>을 개정해 용도구역을 새로 설정함으로써 경관 가치가 있는 토지의 보전을 도모하거나(김승종 외, 2020), 아예 농업유산을 염두에 둔 용도지구를 정하자는(농어촌연구원, 2020) 주장도 제기되었다. 그러나 이러한 주장들은 법률 개정의 가능성 내지는 입법 전략을 검토하지

6) 이하, “국토계획법”이라고 약칭한다.

는 낮은 상태에서 제기된 것이어서, 단기간 내 실현 가능성 측면에서는 의문의 여지가 있다. 게다가 국가중요농업유산에 한정한다면, 농어촌연구원(2020)의 주장은 면적상 얼마 되지 않는 국가중요농업유산의 용도지구를 새로 설정하려고 ‘국토계획법’을 개정하자는 주장의 현실적 설득력을 갖기가 힘들다.

#### 1.4. 농업유산 자원의 가치 제고 및 활용 방안에 대한 연구

정준호(2016)는 중국의 중요농업문화유산제도의 특징과 지정 현황을 검토한 후, 농업유산의 지정 기준과 관리 방법의 보완, 지자체와 농민 주도 분권형 추진체계 및 협력 네트워크 강화, 중장기 계획 수립을 통한 전략적 접근방식 도입 등의 정책을 제안하였다. 이다영(2018)은 농업인 등 이해관계자의 자율적인 농업유산 보전활동을 증진하려면 조건부 인센티브 지급과 규제의 통합형 제도 도입, 전문가의 전방위적 참여 보장, 중간지원조직의 모니터링 역할 담당 등을 개선방안으로 제시하였다. 홍광우 외(2014)는 일본 오이타현 우사 지역의 세계중요농업유산 사례를 고찰하면서 상수리나무숲과 관개연못을 활용한 전통농업과 생산가공시스템을 소개하고, 지역브랜드의 경쟁력 강화와 지역사회의 다양한 협력 프로그램 개발 등을 제안하였다. 박윤옥(2018)은 하동 전통차농업과 야생차박물관의 사례를 검토하면서 농촌 지역사회가 농업유산을 보전하기 위한 방안으로 차별화된 문화·관광 프로그램 운영, 문화상품개발 등 박물관이 중요한 역할을 수행해야 한다고 주장하였다. 홍경옥과 김덕수(2018)는 지역의 다양한 시설과 경관, 문화재 등을 복합적으로 활용하는 농촌형 에코뮤지엄 방식을 도입할 것을 제안하였다.

이상의 선행연구들에서 농업유산 자원의 가치를 제고하려는 다양한 방안들이 제시되었다. 인센티브, 민간 부문 행위자들의 집합적 활동 촉진, 상업적 활용 등의 범주에 속하는 정책 방안이 제안되었다. 그런데 박윤옥(2018)과 홍경옥김덕수(2018)의 연구에서 ‘상업적 활용’ 측면의 방안이 실제로 농업유산의 핵심이



되는 농업활동을 지속하는 데 어떻게 도움이 되는지를 충분히 설명하지는 못했다. 가령, 박윤옥(2018)의 제안은 농업유산과 관련된 박물관을 설치함으로써 주민 등의 인식을 고양하고 지역경제 회생에 기여할 수 있음을 역설하고 있으나, 농업유산의 보전에서 가장 중요한 ‘농업활동의 지속성’에 박물관이 직접 기여할 수 있는 부분이 무엇인지에 대한 논의에는 이르지 못했다. 즉, ‘활용’에 초점을 둔 제안이지 ‘보전’에 관한 심도 있는 제안을 제시하지는 못했다.

## 2. 외국의 관련 정책 사례

### 2.1. 유산 가치를 보유한 지역의 보전·관리 정책 사례: 나츨라 2000

생태환경적 가치가 뛰어나 잘 보전하고 후대에 물려주어야 할 지역(territory)을 관리하려는 목적으로 유럽연합(EU)은 ‘나츨라 2000(Natura 2000)’ 지역을 선정하여 각종 지원 정책을 펼쳐왔다. 전적으로 농업유산을 대상으로 한 정책은 아니지만, 특정 지역의 유산가치와 관련된 큰 규모의 종합적인 정책 접근이며 상당수의 나츨라 2000 지역에서는 농업활동이 관련되어 있기 때문에 참고할 만하다. ‘나츨라 2000’ 프로젝트는 현저하게 뛰어나고 중요한 생태계와 생물종을 보호하고 회복하기 위해 적절한 정책 수단을 적용하는 것을 목적으로 한다. 유럽연합의 법규에 근거하여 특별보전지역(Special Areas of Conservation)과 특별보호지역(Special Protection Areas)을 지정하고, 그 지정된 지역에 가용한 여러 정책수단을 투입하되 ‘계획’을 수립하여 추진하는 방식이다. 유럽연합 전역에 걸쳐 현재 27,522개 지구<sup>7)</sup>(site)가 지정되어 있으며, 이는 EU 토지면적의

---

7) 'site'를 '지구'라고 번역하였다. 그러나 한국의 토지이용 관련 법규에서 쓰이는 의미, 즉 법률적인 구속력이 반드시 적용되는 장소라는 의미는 아니다. 나츨라 2000 프로젝트에서 지역보다 하위 수준에

18.2%에 달한다(Kreft and Güngöroglu, 2019; 2).

모든 나츨라 2000 지역에서는 관리계획(management plan)을 수립하게 되어 있다. 그리고 법규로 정한 목표를 성공적으로 달성하고 있는지, 법규에서 정한 내용을 준수하고 있는지를 매 6년마다 모니터링하여 유럽연합 집행위원회에 보고하는 체계를 갖추고 있다. 21세기 들어서면서 본격적으로 추진한 나츨라 2000 프로젝트의 해당 지역의 중요 행위자들을 ‘나츨라 2000 네트워크’라는 이름으로 연결하고, 관련 자료와 정보를 한데 모으고, 일반 대중에게도 알리고 있다. ‘나츨라 2000 네트워크’는 유럽 각지에서 지역사회 활동을 조직하여 동식물 서식지 등을 보존하기 위한 실천을 수행하고 있는데, 세부 활동 내용은 다음과 같다<sup>8)</sup>.

- ① 지역 단위의 공간계획에 자연 및 문화 유산 보호와 관리 실천을 반영
- ② 경제 및 사회 개발 프로젝트와의 연계
- ③ 워크숍 및 교육 활동 수행, 공공정보체계 구축
- ④ 지역조사 및 현장 연구 수행을 통한 우수사례 발굴 및 확산 추진

---

서 일정한 장소를 정하여 부를 때 site라고 하므로, ‘지역에 속한 하위 장소’라는 의미로 ‘지구’라는 말로 번역하였다. 나츨라 2000 프로젝트의 모든 지구에 토지이용상의 법적 제약이 가해진다고 보기는 어렵지만, 상당히 많은 지역에서 일종의 행위제한 같은 규제가 있는 것은 분명하다.

<sup>8)</sup> <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/>을 참고함.

### 〈그림 2-1〉 나츠티라 2000 지역의 풍경



자료: European Commission (2014).

나츠티라 2000 프로젝트를 시행하기 위한 별도의 예산 항목이 정해져 있는 것은 아니다. 유럽연합, 회원국 정부, 해당 지역의 지방정부 등이 편성한 다양한 종류의 특별회계, 기금, 일반회계 등을 활용하여 계획을 수립하고 보전 관리 정책을 실행한다. 따라서 투입되는 정책 수단도 지역이나 국가에 따라서 아주 다양하다. 공통점이 있다면, 여러 종류의 정책 수단들을 ‘계획’으로 편성해 지방정부에서 중앙정부로, 중앙정부에서 유럽연합 집행위원회로 보고되고 승인받는 절차를 규정하였다는 것이다.

아주 많은 종류의 자원들 중에서, 나츠티라 2000 지역을 보전·관리하는 데 도움이 되는 다종다양한 활동에 따라서 활용 가능성이 복잡하게 규정되어 있다. 유럽연합 집행위원회는 그런 내용을 안내하기 위한 자료를 발간하였는데, 자원별 지원 가능 활동 유형이 25가지로 목록화되어 있다(EU Commission, 2014). 그 활동 유형은, 달리 말하자면 ‘계획’에 포함시킬 수 있는 지원 정책수단들인 셈이다. 아래에 열거한다.

- 정책수단 1) 지구(site) 선정 과정 관리
- 정책수단 2) 지구 획정을 위한 과학적 연구
- 정책수단 3) 초기 정보 및 대중홍보 자료 준비
- 정책수단 4) 시범사업(pilot project)
- 정책수단 5) 관리계획, 전략, 시행계획 등의 수립
- 정책수단 6) 나츄라 2000 지역 관리 기구 및 단체 설립
- 정책수단 7) 자문활동: 공청회, 토지소유주와의 토론 등
- 정책수단 8) 관리계획, 전략, 시행계획 등의 검토
- 정책수단 9) 관리 기구 및 단체 운영 비용
- 정책수단 10) 대중들의 접근성을 높이기 위한 시설 유지 보수
- 정책수단 11) 관리활동 인력 지원
- 정책수단 12) 야생생물 서식지 보전 관리
- 정책수단 13) 생물종 보전 관리
- 정책수단 14) 외부 침입종과 관련한 보전관리 정책 수단
- 정책수단 15) 관리 시행계획 및 협약 실행
- 정책수단 16) 서비스 제공, 소득 손실 및 재산권 제약에 대한 보상, 수용성 제고,  
지역주민 협의체
- 정책수단 17) 모니터링 및 조사
- 정책수단 18) 위험관리(risk management)
- 정책수단 19) 감시활동
- 정책수단 20) 정보 및 홍보물 제공
- 정책수단 21) 교육 및 훈련
- 정책수단 22) 나츄라 2000 지구에 대한 방문객 이용 및 접근을 촉진하는 시설
- 정책수단 23) 토지 매입(개발권리 보상 포함)
- 정책수단 24) 서식지 및 생물종 복원에 필요한 인프라구조
- 정책수단 25) 대중의 접근, 해설, 관찰, 키오스크 등을 위한 인프라구조

‘나츠퉀라 2000 프로젝트’의 기본 골격은 특별한 수준의 장소-기반 유산을 보전하고 관리하려는 정책은 다양한 수단을 종합적으로 편성한 ‘계획’ 방식으로 접근하는 것이 바람직하다는 것을 보여준다. 무엇보다 지역마다 보전하고 관리해야 하는 생태환경적 요소들이 종류나 규모 면에서 천차만별이기 때문에 ‘계획’ 방식이 필요하다. 그런 계획은 ‘공간 계획(spatial plan)’의 성격을 지니거나 기존의 공간계획과 연동하게 된다. 그러면서 행위 제한을 비롯한 규제, 보전관리 활동 수행에 따른 인센티브, 대중을 상대로 하는 홍보, 상업적 가치를 증진하거나 활용하려는 투자 등의 여러 수단을 계획에 포함시키게 된다. 계획을 수립하고 실행하는 핵심은 지역 내 민간부문과 정부(중앙 및 지방)의 협력, 즉 거버넌스라는 점도 중요하게 고려해야 한다.

## 2.2. 농업인 및 농촌 주민의 집합적 활동에 기초한 관리 사례:

### 네덜란드의 ‘농업-환경-기후 정책’에서 채택한 협동조합 접근방법

2014년에 유럽연합의 농촌발전 정책 관련 규정<sup>9)</sup>(Rural Development Regulation)은 농업-환경-기후 정책에 있어 농업인 개인이 아니라 일정한 집단도 정책 대상이 될 수 있도록 허용하였다. 그 후 네덜란드 정부는 2016년에 ‘개인적 접근’이 아니라 ‘집단적 접근’을 전면적으로 채택하였다(Ministry of Economic Affairs, 2017: 3). 이 같은 접근방법은 ‘환경협동조합(environmental cooperative)<sup>10)</sup>

9) 유럽연합의 규정(regulation)은 각 회원국에 대해 강한 구속력을 지니는 법규다. 그 수준은 한국에 빗대자면 ‘법률’과 같다.

10) 1990년대 초반 네덜란드 북부 프리지아(Frisia) 지역에서 출발한 ‘북프리지아숲 지역협동조합(Nothern Frisian Woodland territorial cooperative, 이하 NFW라고 약칭)’에 그 같은 전통의 기원이 있다. 지역의 매력적인 농업-환경을 보전하고 관리하기 위해 농업인을 포함한 주민들이 지역협동조합(territorial cooperative)를 결성해 계획적으로 활동하고, 그런 활동에 따른 비용 혹은 대가를 정부 등의 공공부문과 협약을 체결해 보장받는 방식의 정책이 NFW에서부터 시작된 것이

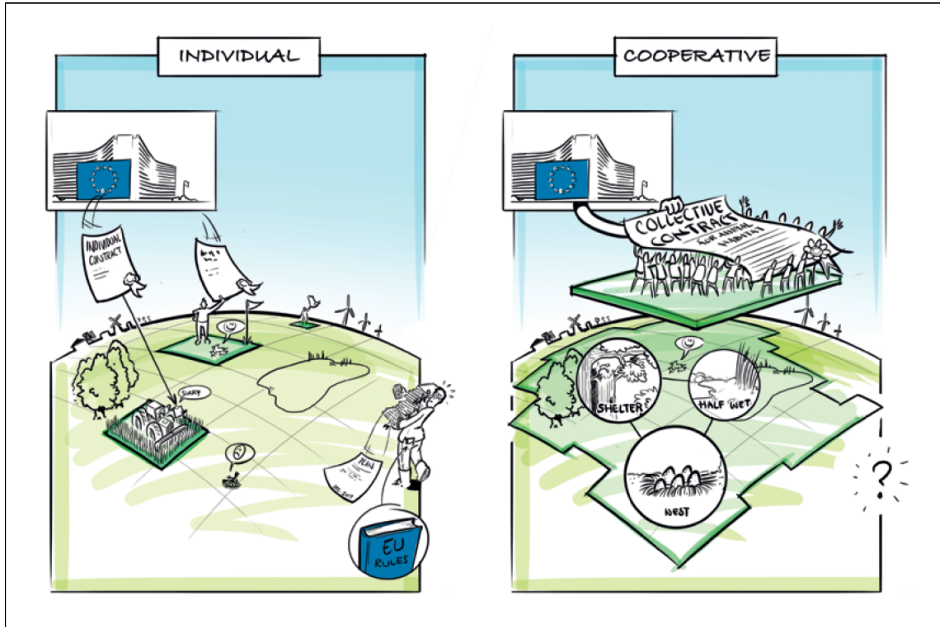
이라는 네덜란드의 전통에 부합하는 것이며, 지역 내의 협동과 지역사회에 기반한 접근방법은 전 세계적으로 다시 관심을 끌고 있다.

네덜란드 정부는 이처럼 주민의 집합적 활동, 즉 협동조합 활동에 기반한 농업-환경 보전 정책을 전면 도입한 이유를 네 가지로 설명한다. 첫째, 농업환경 정책의 효과성에 대한 논쟁이 지속되는 가운데 농경지의 생물다양성 감소 추세를 역전시킬 수 있는 유일한 방법은 여러 농장들이 협력하는 접근방법일 수밖에 없다는 점이 분명해졌다는 것이다. 둘째, 보전 활동의 내용, 보전활동이 이루어지는 정확한 위치, 재정적 보상 등의 측면에서 정책이 더욱 유연하게 접근할 필요가 있었다. 농업환경 보전에 따른 지원금의 최종 수혜자가 협동조합이 되게 함으로써, 구체적인 보전관리 활동과 그에 따른 대가 지불을 지방 수준에서 미세조정할 수 있는 여지가 있는 정책 설계가 가능해진다는 논리다. 셋째, 과거의 ‘개인 접근방법’은 오차율이 높은 셈이었는데, 협동조합을 대상으로 정부가 정책을 펼침으로써 행정적 절차를 단순화하는 동시에 정책이 부과하는 준수사항을 개선하는 것이 가능해진다는 것이다. 넷째, 네덜란드는 농업-환경 협동조합이라는 오랜 전통을 지니고 있어서 지난 20년 사이에 ‘농업-환경 협동조합’이 무려 160개나 생겨났다는 점이다. 이들 농업-환경 협동조합은 공공재를 생산하는 생산자 협동조합으로서 기능하며, 정부나 농업인들에게 신뢰할 만한 동반자로서 인정받고 있다.

---

다. 이 사례에 대한 소략한 소개 글을 부록에 전제하였다.

〈그림 2-2〉 네덜란드 농업-환경-기후 환경 정책의 변화: ‘개인’에서 ‘협동조합’으로



자료: Ministry of Economic Affairs in the Netherlands(2017).

이처럼 집합적 활동(collective action)을 활동으로 하는 네덜란드의 농업-환경-기후 정책은, 한국의 국가중요농업유산 보전·관리 정책의 모델에 대해서도 중요한 시사점을 제공한다. 네덜란드의 농업-환경-기후 정책 모델이 작동하는 원리를 두고, 네덜란드 정부는 “앞문-뒷문 원칙”이라고 표현한다. ‘앞문’에서는 정부가 지역의 협동조합과 계약을 체결하고, 농업-환경 정책의 목표를 설정하며, 그런 목표를 달성하기 위한 보전 활동의 ‘유형’을 제시한다. 정부와 협동조합 사이에 6년 기간의 계약이 체결되고, 계약에 따른 활동의 결과는 분명한 성과 목표에 따라 평가된다. ‘뒷문’에서는 협동조합이 개별 토지 이용자(대개 조합원이다)들과 계약을 체결해 전체 계약을 마무리한다. 이 계약에는 현장 수준에서 필요한 구체적인 활동과 대가 지급에 관한 모든 사항이 포함된다. ‘앞문’과 ‘뒷문’ 사이에서 보전활동이나 대가 지불과 관련하여 지방정부 차원의 미세 조정이 일어난다. 이 같은 구조를 지닌 정책에서 관련된 행위자 각각의 책임은 다음과 같다.

〈표 2-3〉 네덜란드 농업-환경-기후 정책의 틀 안에서 관련 주체들의 역할 분담

중앙정부	도 정부 (보전정책 실행 책임)	협동조합 (최종 수혜자)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국가 수준에서 목표 설정</li> <li>▶ 보전활동 및 대가지급과 관련하여 광범위한 '메뉴(카탈로그)' 제시</li> <li>▶ 정책 추진 상황에 대한 보고 및 관련 지식 증진</li> <li>▶ 조절 및 벌칙과 관련된 국가 수준의 정책 틀 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 정책 목표가 되는 생물종 추가 선정</li> <li>▶ 지역의 목표를 바탕으로 보전 활동이 가장 효과적으로 진행되어야 할 지역 지정</li> <li>▶ 보전 우선순위, 지정 지역의 수, 도내 협동조합의 수 등에 따라 예산 배분</li> <li>▶ 6년짜리 계약을 기준으로 하는 신청서를 협동조합들로부터 접수. 관련된 협동조합과 만나서 '수요' 및 '공급'의 관계 측면에서 논의</li> <li>▶ 정책 실행 전에 사전 타당성 평가</li> <li>▶ (구체적인 보전관리 활동이 포함된) 6년 짜리 관리계획을 협동조합으로부터 접수</li> <li>▶ 정책 실행 과정의 행정적 사무, 중앙정부와 협동조합의 행정 체계 호환성 확보</li> <li>▶ 감독 및 승인과 관련된 국가 정책 틀 설정에 기여</li> <li>▶ 협동조합이 계약 조건을 충족하는데 실패할 경우 벌칙 부과에 관한 의사결정</li> <li>▶ 모니터링, 3년 주기로 정책 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 6년 짜리 계획 및 연간 관리계획 수립</li> <li>▶ 생태적 관리 지침 제안</li> <li>▶ 협동조합에 벌칙이 부과될 경우, 개인별 벌칙 분배에 관해서 그리고 보전관리 활동 대가가 지급될 경우 개인별 분배에 관해서 조정할 지침 개발</li> <li>▶ 지역에서 보전관리 활동 대부분을 실행</li> <li>▶ 수행한 실제 보전관리 활동에 관해 자금지급기관과 의사소통</li> <li>▶ 매년 보전활동을 평가하고 필요한 경우 관리계획 상의 보전활동 변경 결정</li> <li>▶ 자금 지급기관에 매년 지급 요청</li> <li>▶ 연례 보고, 조합원 및 일반 대중에게 농업환경에 관해 교육하고 홍보</li> </ul>

자료: Ministry of Economic Affairs in the Netherlands(2017).





### 3. 시사점

앞의 선행연구들에서 공통되게 강조되는 정책의 핵심어를 요약하자면 규제, 인센티브, 상업적 활용, 집합적 활동 촉진 등이다. 유럽의 ‘나츄라 2000 네트워크’ 사례는 특정 장소를 기반으로 하는 보전관리 정책이 ‘계획’에 기초하여 다양한 정책수단을 종합적으로 편성해 추진되어야 함을 잘 보여준다. 지역 주민들로 구성된 협동조합과의 협약하에 보전관리 활동을 집합적으로 수행하도록 설계한 네덜란드의 농업-환경-기후 정책 모델은 계획에 기초하되 거버넌스가 확보될 때 보전관리 정책이 유연성을 확보하며 실제적인 성과를 거둘 확률을 높일 수 있음을 보여준다.

이 절에서는 국가중요농업유산 보전 및 관리 정책에도 적용할 수 있는 다양한 정책 수단을 규제, 인센티브, 상업적 활용, 집합적 활동 촉진 등으로 분류하고, 각 유형별로 정책의 특징을 조금 더 논의한다.<sup>11)</sup> 이는 국가중요농업유산 정책의 중장기 방향을 설정하는 논리적 토대로 활용할 수 있을 것이다.

첫째, 국가중요농업유산 보전 및 관리 정책의 일환으로 농업유산과 관련하여 일정한 규제가 필요할 수도 있다. 서론에서 언급한 것처럼 지나친 상업적 활용이나 난개발로 인해 국가중요농업유산이 훼손되거나 지속가능성을 확보하기 어렵게 될 위험이 있을 때, 우선 생각해볼 수 있는 정책 수단이 규제다. 농업유산 중의 상당수는 ‘땅’에 긴밀하게 결합된 형태로 존재하기 때문에, 이 경우 규제는 토지 소유자 개인의 권리를 제한하는 방식으로 이루어진다. 기존 소유권을 더욱 정교하게 규정하거나 제한하는 ‘행위 제한’ 같은 방식이 유력할 것이다. 그 같은 규제의 목표는 “소유권을 둘러싼 불확실성을 제거하고, 권리와 의무를 명확하게 제시하며, 그에 대한 위반을 처벌하는 데 있다”(OECD, 2002: 115).

규제라는 정책 수단을 실현하는 세부 방법에도 여러가지가 있을 수 있지만, 국

---

11) 이 논의는 OECD(1999)[김정섭·오현석, 공역, 『어메니티와 지역개발』에서 개진된 농촌 어메니티 정책에 관한 제안을 따 온 것이다.

가중요농업유산에 한정하자면 세 종류가 필수적이다. 첫째는 ‘규제해야 할 특정 장소’를 지정하는 것이다. 어떤 종류의 규제에서는 비공간적인 특성을 따라 준거를 마련할 수도 있겠지만, 대개는 특정 장소를 지정하지 않고 규제하기가 어렵다. 둘째는 토지이용계획 제도이다. 해당 지역 내에서 토지를 용도에 따라 서로 다르게 구획하는 제도를 말한다. 특정 구역에서 그 용도를 한 가지(가령, 주거, 공업, 농업 등)로만 제한하는 방식을 생각해볼 수 있다. 물론, 구획 메커니즘의 종류도 규모에 따라서, 혹은 자발적인 것인지 강제적인 것인지 여부에 따라서, 혹은 부과되는 제한의 정도에 따라 다양할 수 있다. 셋째는 규제가 적용되는 장소 안에서 제한할 특정 행위의 내용이다. 물론, 이는 토지의 용도를 구획하는 토지이용계획 제도의 틀 안에서 자연스럽게 제한할 수도 있겠지만, 경우에 따라서는 토지이용계획 제도가 정한 것보다 더 구체적이고 특징적인 행위를 제한하는 방식으로 규제할 필요가 있을 수 있다.

둘째, 국가중요농업유산을 잘 보전하고 관리하는 활동을 촉진하기 위해서 중요하게 고려해야 할 정책 수단이 인센티브 정책이다. “재정적 인센티브의 목적은 개인 또는 조직들의 특정 행위를 촉진하는 데 있다. 인센티브는 직접지불처럼 긍정적인 것일 수도 있고, 벌금이나 세금과 같이 부정적인 것일 수도 있다. 인센티브는 보전 활동이 지니는 상대적 매력을 증진시키고 파괴적 행위를 감소시킨다. 하지만 규제와 달리 인센티브는 경제 행위자들에게 선택의 자유를 허용한다.”(OECD, 2002: 139).

좁은 의미에서 인센티브 정책이라고 할 때에는 ‘긍정적 인센티브’를 말한다. 긍정적 인센티브 정책의 대표적인 것이 ‘직접 지불’이다. 현재 한국의 국가중요농업유산 정책에서 직접 지불 형태의 인센티브 정책은 편성되어 있지 않다. 직접 지불은 해당 자원의 소유자 또는 관리자에게 특정한 활동에 대한 보상으로 보조금을 지불하는 것을 말한다. 이 같은 직접 지불은, 시장에서는 드러나지 않는 높은 수준의 비이용가치(non-use value)를 지닌 공공재를 공급하는 이에게 보상해야 한다는 필요성에 의해 정당화된다. 국가중요농업유산의 대부분은 해당 농업시스

템 안에서 영농활동이 그 고유한 특징을 유지하는 가운데 지속해야 보전될 수 있다. 하지만 영농활동의 산출물은 시장에서 높은 가격으로 교환되기 어려운 조건이며, 더욱 심각한 위기에 내몰리고 있다. 이런 상황에서는 직접 지불 같은 인센티브 정책이 매우 필요할 수 있다.

셋째, 국가중요농업유산의 상업적 활용을 촉진하는 정책이다. 가령, 경관가치가 높은 농업유산의 경우 배제불가능성(non-excludability)을 특징으로 하는 경우가 대부분인데, 인위적으로 배제가능성을 설정함으로써 어떤 식으로든 농업유산을 이용하는 이들에게 접근권에 따른 요금을 부과하는 방법을 생각할 수 있다. 주로 지역관광을 촉진하는 전략과 더불어 이런 정책이 추진될 수 있다. 또는 관련된 농산물 등의 상품 품질을 차별화하는 방식으로 상품에 내재된 품질 요소 중 '기본 품질 외에 추가적인 품질'의 가치를 부각시켜 생산자에게 편익이 증대되도록 유도하는 정책도 가능하다. 이른바 '인증제'나 '브랜드화 전략'이라는 것이 그 전형적인 사례다. 이런 상업적 활용을 촉진하기 위해 관련된 기업 활동을 지원하는 수단도 가능하다. 국가중요농업유산과 관련해 시행되어 온 지원정책인 '농촌다원적자원활용사업' 같은 경우, 그 내용의 상당 부분이 이런 식의 '상업적 활용 촉진'의 논리에 기초한 것이다. 그러나 이런 정책의 성과는 늘 시장 상황에 좌우되기 마련이며, 일정 수준을 넘는 상업적 활용은 국가중요농업유산의 지속가능성에 위협이 되는 수도 있다.

넷째, 보전 및 관리와 관련된 집합적 활동을 촉진하는 정책이다. 가령, 어떤 농업유산 중 빼어난 경관을 바탕으로 하는 것은 다수의 농민들에 의해 유지되며, 다수의 주민이나 방문객들이 향유하는 자원이다. 따라서 이런 경우 개인적인 노력보다는 집합적 활동이 보전 및 관리에 더욱 합리적인 방법이 된다. 집합적 활동을 촉진하기 위한 "전형적인 전략들은 일반적으로 적절한 제도적 조건을 창출하고, 지역공동체 구성원들이 자신의 공동체에 영향을 미칠 수 있는 의사결정을 독자적으로 내릴 수 있도록 도우며, 설비 또는 자금 지원을 포함하여 다양한 지원을 제공 하는 것을 목표로 삼는다."(OECD, 2002: 99).

이 같은 집합적 활동에도 구체적인 목적에 따라 여러 유형이 있을 수 있다. 그중에서도 가장 중요한 것은 ‘자발적 규제(self-regulation)’라 할 수 있다. 관련된 농업인이나 주민들이 결성한 자발적인 보호단체의 활동이 대표적인 사례가 될 것이다. 현재 국가중요농업유산 정책에서 ‘주민협의체 구성과 활동’을 의무적인 사항으로 둔 것 또한, 이런 종류의 집합적 활동을 확보하기 위한 것이라 할 수 있다. 자발적 규제 형식의 집합적 활동은 실천되기 이전에 지역 수준에서 관련된 계획을 수립할 때부터 논의되고 계획에 반영되는 것이 바람직하다. 이 과정에서 필수적인 것은 지방자치단체와 지역사회 민간부문의 협력적 거버넌스다. 앞에서 소개한 네덜란드의 환경협동조합 모델 같은 사례가 이런 접근방법의 중요성을 잘 보여준다.



## 제3장

# 국가중요농업유산 관리 실태







# 3

## 국가중요농업유산 관리 실태

### 1. 지정 현황 및 관련 정책

#### 1.1. 지정 현황

세계중요농업유산의 지정 기준은 농업 분야의 다원적 가치가 재평가를 받으면서 3차례에 걸친 지정 기준 세부항목의 전면적인 변경과 보원을 통해 지속적으로 발전하고 있다(김상범·정명철 2019). 연도별 지정 기준을 살펴보면, 1차로 2002년부터 2009년에는 GIAHS 고유의 특성에 근거하여 지정하거나 배경 상황과 기획안의 내용, 그리고 지역주민의 조직이나 기관의 참여도를 고려하여 선정하도록 하였다. 2차로 2010년부터 2016년에는 기존의 지정기준 중에서 모호한 의미를 가진 '현저함(Outstanding)'에 대한 구체적인 기준으로 농업유산의 사회문화적 특성, 생물다양성 및 경관 특성, 역사적 가치, 지속가능성, 현대적 관련성을 부각시키도록 하였다. 3차 개정에서는 2017년부터 현재까지는 농업과의 관련성과 지역적 특성을 강조한다. 현재 적용되고 있는 세계중요농업유산의 지정 기준은 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 세계중요농업유산의 지정기준(2017년 이후)

기준	내용
1. 식량 및 생계 안정성	지역 공동체 내에서의 공급과 교류, 생계유지를 위한 다양한 종류의 농업
2. 농업생물다양성	식량 및 농업에 직접 또는 간접적으로 이용되는 다양한 동물, 식물, 미생물
3. 지역적·전통적 지식체계	농업, 임업, 또는 어업 활동, 독창적인 적응기술 및 관리 시스템
4. 문화, 가치체계 및 사회조직	자원관리 및 식량생산과 관련된 사회조직, 가치체계 및 문화적 관행
5. 육지경관과 해양경관의 특징	인간과 환경의 상호작용을 통해 진화한 육지경관이나 해양경관

자료: FAO 세계중요농업유산(<http://www.fao.org/giahs>).

세계중요농업유산은 2020년 5월 현재 22개국 59개 지역이 지정(표 1-2 참고)되어 있다. 우리나라의 경우, 청산도 구들장논(2014), 제주밭담농업시스템(2014), 하동 전통차농업(2017), 금산 전통인삼농업(2018), 담양 대나무밭(2020)이 등재되어 있다.

〈표 3-2〉 세계중요농업유산 지정 현황(2020년 8월 기준)

대륙별	나라별
아프리카(3)	탄자니아 2, 케냐 1
아시아·태평양(36)	중국 15, 일본 11, 한국 5, 인도 3, 필리핀 1, 방글라데시 1, 스리랑카 1
중남미·카리브해(4)	페루 1, 칠레 1, 멕시코 1, 브라질 1
중동·북아프리카(9)	알제리 1, 이란 3, 모로코 2, 튀니지 1, 아랍에미리트 1, 이집트 1
유럽(7)	스페인 4, 포르투갈 1, 이탈리아 2

자료: FAO 세계중요농업유산(<http://www.fao.org/giahs>).

## 1.2. 국가중요농업유산 관련 법·제도

2012년 우리나라는 FAO의 세계농업유산제도가 추진됨에 따라 보전 가치가 있는 농업자원을 통해 농촌가치 창출 및 국민의 삶의 질 향상을 도모하기 위해 ‘국가중요농업유산’ 지정 제도를 도입하였다(농림축산식품부, 2020). 국가중요농업유산 도입 목적은 오랫동안 형성시켜 온 유형·무형의 농업자원 중에서 보전할

가치가 있는 농업자원을 국가중요농업유산으로 지정하여 농촌가치 창출 및 국민의 삶의 질 향상을 도모하기 위한 것이다. 제도가 도입된 후, 2015년 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제30조의2(국가중요농업유산의 보전·활용)가 제정되어, 보전 가치가 있는 농업자원을 국가중요농업유산으로 지정할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.<sup>12)</sup>

**〈글상자〉 ‘농어업인삶의질법’ 제30조의2((국가중요농업유산의 보전·활용)의 내용**

- ① 농림축산식품부장관은 농업인이 해당 지역의 환경·사회·풍습 등에 적응하면서 오랫동안 형성시켜 온 유형·무형의 농업자원 중에서 보전할 가치가 있는 농업자원을 국가중요농업유산으로 지정할 수 있다.
- ② 국가중요농업유산을 지정받고자 하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 및 자치구의 구청장(이하 "시장·군수"라 한다)은 농림축산식품부령으로 정하는 신청서류를 농림축산식품부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 국가중요농업유산 지정이 취소된 후 3년이 지나지 아니한 경우에는 신청할 수 없다.
- ③ 농림축산식품부장관은 제1항에 따라 지정된 국가중요농업유산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 지정을 변경하거나 취소할 수 있다.
  1. 국가중요농업유산이 손상되어 지정기준에 현저히 미달하는 경우
  2. 시장·군수가 국가중요농업유산의 대상지역이나 면적 등의 변경을 요청하는 경우
  3. 시장·군수가 국가중요농업유산 지정의 취소를 요청하는 경우
  4. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정 받는 등 국가중요농업유산 지정 과정에서 중대한 하자를 이유로 농림축산식품부장관이 지정을 취소할 필요가 있다고 인정하는 경우
- ④ 시장·군수는 국가중요농업유산의 보전 및 활용계획을 수립·시행하여야 하며, 농림축산식품부장관은 보전 및 활용계획의 원활한 시행을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.
- ⑤ 국가중요농업유산 지정의 대상, 기준, 절차와 지정의 변경·취소의 절차 등에 필요한 세부적인 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

국가중요농업유산의 지정 기준은 아래의 〈글상자〉와 같이 역사성과 지속성, 농산물의 생산 등 7개 항목으로 구성된다.

12) ‘삶의질법’ 제30조의2 ‘국가중요농업유산의 보전·활용’에 의하면, 국가중요농업유산은 농업인이 해당 지역의 환경·사회·풍습 등에 적응하며 오랫동안 형성시켜 온 유형·무형 농업자원 중에서 보전할 가치가 있는 것을 대상으로 지정할 수 있다.

### 〈글상자〉 국가중요농업유산 지정기준(2020. 05 기준)

- 역사성과 지속성을 가진 농업활동
- 농산물의 생산 및 지역 주민의 생계유지에 이용
- 고유의 농업기술 또는 기법 보유
- 농업활동과 연계된 전통농업문화의 보유
- 농업활동과 관련된 특별한 경관의 형성
- 생물다양성의 보존 및 증진에 기여
- 주민의 참여 및 지방자치단체와의 협력관계 유지

자료: 농림축산식품부 (<https://www.mafra.go.kr>).

2020년 5월 현재 국가중요농업유산은 15개소가 지정되었고(〈표 3-3〉 참고), 그 중 5개소는 세계중요농업유산에 등재되었다.

### 〈표 3-3〉 국가중요농업유산 지정 현황(2020년 5월 기준)

지정번호	명칭	지정 범위	주요 특징
*제1호('13)	청산도 구들장논	완도 청산도 (33.0km <sup>2</sup> )	◦ 급경사로 돌이 많고 물빠짐이 심하여 논농업이 불리한 자연환경에 적응하기 위해 전통 운동방식을 도입, 독특한 구들장 방식의 통수로와 논 조성
*제2호('13)	제주 밭담	제주도 전역 (541.9 km <sup>2</sup> )	◦ 돌, 바람이 많은 척박한 자연환경을 극복하기 위해 밭담을 쌓아 바람과 토양유실 방지, 농업 생물 다양성, 수려한 농업경관 형성
제3호('14)	구례 산수유농업	구례군 산동면 (101.3km <sup>2</sup> )	◦ 생계 유지를 위해 집과 농경지 주변 등에 산수유를 심어 주변 경관과 어우러지는 아름다운 경관 형성, 다양한 생물 서식지, 시비와 씨 제거 등 전통농법
*제4호('14)	담양 대나무밭	담양읍 삼다리 대나무밭 (36.2ha)	◦ 다양한 생물의 서식지이며 대나무숲은 독특한 농업경관 형성, 죽초액과 대나무숯을 활용하여 병충해 방제 및 토양개량 등 전통농법
*제5호('15)	금산 인삼농업	금산군 일원 (15.5km <sup>2</sup> )	◦ 인삼재배의 최적지, 재배지 선정, 관리, 재배, 채굴, 가공 등 전통농법 유지, 주변 산과 하천이 어우러지는 경관 형성
*제6호('15)	하동 전통 차농업	하동군 화개면 일대 (134.4km <sup>2</sup> )	◦ 생계유지를 위해 1,200년 동안 전승된 전통적인 농업, 풀비배 등 전통방식의 차 재배 유지, 차밭 주변의 산림과 바위가 어우러지는 독특한 경관 형성

지정번호	명칭	지정 범위	주요 특징
제7호('16)	울진 금강송 산지농업	울진군금강송면/ 북면일대 (141.9km <sup>2</sup> )	◦ 왕실에서 황장봉산으로 지정 관리, 산림을 보호하기 위해 송계와 산림계를 조직하여 관리, 주변 계곡과 기암괴석이 어우러져 아름다운 경관 형성
제8호('17)	부안 유유동 양잠농업	부안군 변산면 유유동 일대 (58.9ha)	◦ 봉재배에서 누에 사육 등 일괄시스템이 보전·관리되고 친환경적 봉나무 재배, 생물다양성, 주변 산림과 봉나무밭이 조화된 우수한 경관
제9호('17)	울릉 화산섬 밭농업	울릉군 일대 (72.9km <sup>2</sup> )	◦ 급경사지 밭을 일구면서 띠녹지를 조성하여 토양 유실 방지하고 주변 산림지역의 유기물을 활용하였으며, 울릉에 자생하는 식물을 재배하였고, 산림과 해안이 어우러지는 패치형태의 독특한 경관
제10호('18)	의성 전통수리 농업시스템	의성군 금성산 일대 4개면(사곡, 춘산, 가음, 금성) (256.7km <sup>2</sup> )	◦ 삼한시대 조문국시대부터 2,000년의 농업 역사를 가지고 있는 금성면 일대는 약 1,500개의 제언이 축조, 이를 통해 농업용수를 저장·활용함으로써 이모작 전환시스템 구축
제11호('18)	보성 전통차 농업시스템	보성군 일원 (2.2km <sup>2</sup> )	◦ 새끼줄을 기준삼아 경사지 등고선에 따라 간격과 수평을 맞추는 계단식 차밭 조성 기술과 경관 형성
제12호('18)	장흥 발효차 청태전 농업시스템	장흥군 일원	◦ 반음반양의 차 재배환경 조성 및 친환경 농법, 발효차 전통 제다 지식체계, 굵은 과정이 추가되는 독특한 청태전 음다법 등 구축·전승
제13호('19)	완주 생강 전통 농업시스템	완주군 봉동읍 (46.1km <sup>2</sup> )	◦ 겨울철 생강중자 보관을 위해 도굴을 활용한 저장시스템으로 농가의 아궁이 열을 이용한 온돌 방식, 수직강하 방식 등이 있음
제14호('19)	고성 해안지역 돛방 관개시스템	고성군 고성읍 (109.96km <sup>2</sup> )	◦ 농업용수 공급을 위해 돛방을 조성하고 활용하여 빗물이 바다로 빠져나가는 해안지역의 자연적 특성 극복
제15호('19)	상주 전통곶감	상주시 (1,254.78km <sup>2</sup> )	◦ '상주동시' 전통 품종보전을 통한 감 재배 적지 선정·관리·가공 등 곶감의 전통적 방식 계승

자료: 농림축산식품부 (<https://www.mafra.go.kr>).

설명: \*표는 세계중요농업유산에도 등재됨을 의미함.

국가중요농업유산의 지정 절차는 신청, 조사 실시, 심의 및 지정의 3단계로 이루어지는데<sup>13)</sup>, 첫째, 국가중요농업유산을 지정받으려는 지자체가 해당 농업 자원에 대한 신청서와 주민 또는 주민협의체 지정 동의서<sup>14)</sup> 등의 서류를 첨부하여

13) 최원실(2018)을 참고하여 정리함.

14) 「농업유산 지정 관리기준」 제 4조 제1항에 따라 국가중요농업유산 지정 대상지역에 거주하는 주민의 1/2 이상 또는 주민협의체에 소속된 위원의 2/3 이상이 서명해야 함.

농림축산식품부 장관에게 제출해야 한다. 둘째, 신청이 접수되면 농림축산식품부는 농업유산 자문위원회를 개최하여 서면 및 현장 조사를 실시하고 조사보고서를 작성한다. 셋째, 농림축산식품부 장관은 작성된 보고서를 바탕으로 최종 지정 결정을 내려 지자체에 통보한다. 이때 농업유산 자문위원회는 농림축산식품부 장관 소속으로 설치된다.

국가중요농업유산으로 지정되면, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제30조의2 제4항에 따라 시장·군수는 국가중요농업유산의 보전 및 활용계획을 수립하고 시행하여야 한다. 국가중요농업유산의 보전 및 활용계획에 포함되어야 할 내용은 다음 <글상자>와 같다.

**<글상자> 국가중요농업유산의 보전 및 활용계획 포함 사항**

- 국가중요농업유산의 조사·복원 및 환경 정비 등 유산자원의 관리에 관한 사항
- 농업기술 및 농업문화의 지속적 계승과 생물다양성의 증진에 관한 사항
- 국가중요농업유산과 관련된 지역 농산물의 브랜드화 및 체험프로그램 개발 등 국가중요농업유산을 활용한 지역 활성화에 관한 사항
- 국가중요농업유산의 지역 주민 또는 주민협의체와의 협력에 관한 사항

자료: 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 시행규칙, 제2조의7(국가중요농업유산의 보전 및 활용계획의 수립).

국가중요농업유산으로 지정된 지역은 「농업유산 지정 관리 기준」 제16조(국가중요농업유산에 대한 모니터링)에 따라 현상 파악과 활용방안 마련 등을 위하여 연 1회 이상 국가중요농업유산에 대한 모니터링을 실시하여야 한다. 법령 수준에서 국가중요농업유산 모니터링의 세부 절차나 지표가 제시되어 있지는 않다.<sup>15)</sup>

한편, 국가중요농업유산이 소재한 지방자치단체는 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발촉진에 관한 특별법」 제30조에 따라 체계적인 보전관리를 위한 지원정책의 일환으로 3년간 15억 원(국비 70%, 지방비 30%)을 지원받는 ‘농촌

<sup>15)</sup> 다만, 한국농어촌공사(2016)의 연구에서 그 세부 절차와 지표를 제안한 바 있다. 핵심 내용을 <부록 1>에 실었다.

다원적자원활용사업'을 지원받을 수도 있다(표 3-4 참고).<sup>16)</sup> 주요 사업 내용은 농업유산 보존을 위한 계획 수립(기획설계, 자료조사, 부지구입), 환경 개선(자원 보호, 자원 정비, 가치 향상, 환경 정비), 가치 제고(교육 홍보, 가치 창조, 연계 소득 창출) 등으로 구성된다. 이 밖에도 국가중요농업유산 지역의 농민, 주민, 지방자치단체들이 종래의 경관보전직불, 친환경농업직불, 신활력플러스사업 등 농림축산식품부의 여러 보조금 정책사업을 연계하여 추진하려고 할 경우 공모사업 가점 배정 등 우대 조치를 시행한 바 있다.<sup>17)</sup>

〈표 3-4〉 농촌다원적자원활용사업 지원 내용

분야	사업내용	주요 내용
계획 수립	기획설계	기초조사, 기본계획 수립비, 실시설계비 등
	자료조사	자원조사(유산/생물다양성/경관/문화 등), 전통자료 수집, 경관영향평가 등
	부지구입	자원 정비를 위한 토지구입비(예산의 30% 이내)
환경 개선	자원보호	자원 D/B 구축, 쓰레기 청소 등
	자원정비	전통자원 복원·정비(시설·경관·시스템·농법·생태 등), 전통자원 품격화, 리모델링, 농로·접근로 정비 등
	가치향상	팜 파크, 식물다양성 식생장, 탐방 데크, 농업유산전시관 등
	환경정비	디자인 농업, 경관 조성, 폐가 등 혐오 시설물 철거 등
가치 제고	교육홍보	주민협의체 구축, 자원 및 전통기술 전승교육, BI개발 등
	가치창조	스토리텔링, 브랜드·프로그램 개발, 연계상품 개발 등
	연계소득	소규모 특산품 전시장, 시식코너, 테마 축제장 등

자료: 농림축산식품부 (<https://www.mafra.go.kr>), 2020년 10월 기준.

16) 2020년까지의 방침이다.

17) 경관보전직불이나 친환경농업직불은 2020년부터 재편되어 시행되는 공익직불제 중 '선택형 직불'의 세부 프로그램에 통합될 것으로 알려져 있으나, 2020년 10월 현재까지 그 세부 구상은 확정되지 않았다.

## 2. 지역별 관리 실태

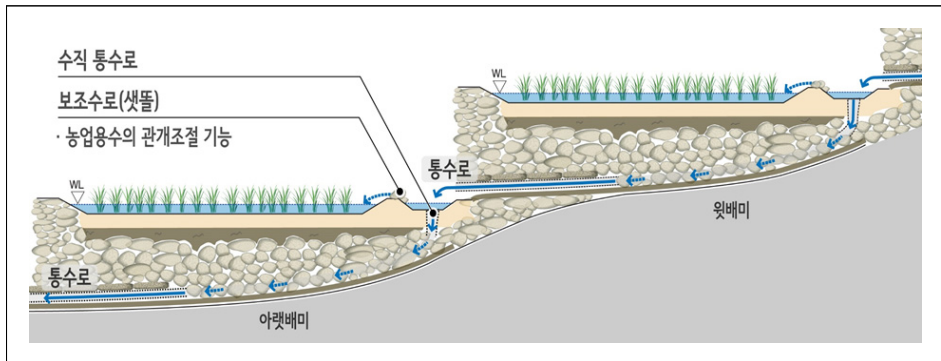
### 2.1. 청산도 구들장논(제1호)

#### 2.1.1. 농업유산의 실태

##### 가) 농업유산의 개요

청산도 농민들은 물빠짐이 심한 토질, 급경사 지형 등으로 벼농사 여건이 불리한 섬 지역에서 농업용수를 효과적으로 저장·활용하기 위해 구들장 방식의 관개 시스템을 조성하였다. 2011년, 구들장논의 발굴조사와 기초연구가 시작되면서 농업유산으로서 가치가 재발견되었으며, 2014년 국가 및 세계중요농업유산으로 등재되었다.

〈그림 3-1〉 청산도 구들장논의 수직 구조



자료: 김미경(2019).

##### 나) 농업유산지역 현황

국가중요농업유산 지역으로 지정된 곳은 청산도 전체(41.95km<sup>2</sup>)이며, 구들장논이 집중 분포하는 지역은 부흥리, 양지리, 상서리 일원이다. 협의회에서 파악한 구들장논은 총 859필지, 면적은 65.3ha이다.



〈그림 3-2〉 청산도 농업유산지역 지정 현황



자료: 완도군청(2018).

청산도는 다도해 해상국립공원에 속하여 대부분 면적이 자연환경보전지역으로 지정되었다. 이 중에서 구들장논은 부흥리와 양지리, 상서리의 생산관리지역과 계획관리지역에 집중 분포한다.

〈그림 3-3〉 청산도 구들장논 집중분포 지역의 토지이용 현황



자료: 네이버지도(<https://map.naver.com/>, 검색: 2020.10.7.).

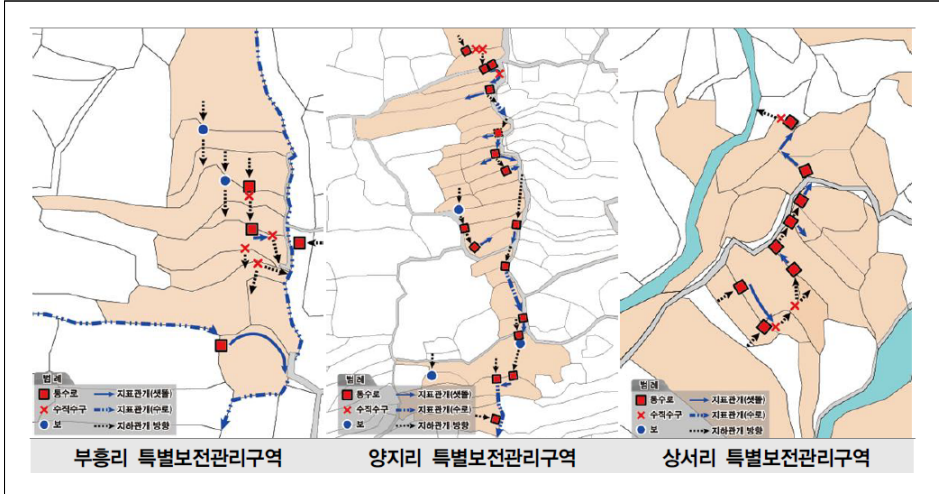
2014년 완도군에서 수립한 ‘청산도 구들장논 보전 관리 종합계획’에서는 청산도 구들장논의 분포 밀집도와 보전 실태, 연속 관개 정도에 따라 (일반) 분포지역, 집중분포지구, 특별보전관리구역의 3가지 유형으로 구분하였다. 이 중에서 특별관리보전구역은 청산도 구들장 논의 연속 관개시스템이 잘 보전되어 농업활동이 지속되는 곳으로 부흥리와 양지리, 상서리 일대에 집중 분포한다. 모든 구들장논을 보전하려는 노력을 동시에 전개하기에는 그 면적이 넓고 장소가 산재하고 있어서 ‘구들장논의 밀도’가 높은 지역을 우선적으로 관리하려는 방안은 합리적이다. 구들장논의 훼손을 방지하기 위해 행위제한을 도입할 경우 경관을 고려해야 하는데, 대체로 경사지에 집중분포하는 구들장논의 경관 가치를 안전하게 보전하려면 구들장논과 연결한 일반논의 지나친 개발을 방지하는 방안도 필요하다. 경관 측면 외에도 물길이 이어지는 관개배수 시스템의 구조 유지라는 측면에서도 구들장논과 그에 연결한 일반논은 기능적 연관을 지닌다. 일반논의 관개배수가 가능해야 구들장논의 관개시스템도 자연스럽게 유지될 수 있다. 즉, 가능한 범위 내에서 ‘핵심지구’와 ‘완충지대’로 구성된 중층 구조의 ‘보전지구’ 구상이 타당하다.

〈표 3-5〉 청산도 구들장논 특별보전관리구역 특징

구 분	위 치	특 징	현 황
부흥리	부흥리 87번지 외 6필지	• 상류의 수원과 연결된 수로와 암거구조(통수로, 수직수구)가 잘 보존되어 있어 지하 및 지표 관개에 의한 연속관개시스템 유지	대봉산 골짜기 인근
양지리	양중리 645번지 외 19필지	• 통수로가 지표수로에 가깝게 배치되어 윗논과 아랫논 사이에 다양한 연속관개시스템 유지	부흥리와 양지리 경계부
상서리	상동리 252번지 외 10필지	• 윗논에서 아랫논으로 이어져 나타나는 통수로가 타 지역보다 더 가깝고 직선으로 연속됨	대봉산 골짜기 인근

자료: 한국농어촌공사 지역개발지원단(2018).

〈그림 3-4〉 청산도 구들장은 특별관리보전구역의 구들장은 관개 시스템



자료: 한국농어촌공사 지역개발지원단(2018).

다) 농업유산지역의 경작활동 참여 농가

청산도 농업유산지역 중에서 핵심 분포 지역인 부흥리와 양지리, 상서리에 소재한 구들장논에서 2017년 기준으로 경작활동에 참여하는 농가는 총 49가구(부흥리 12가구, 양지리, 22가구, 상서리 15)이다. 이는 위 행정리 3곳 전체 가구(92가구) 중 53.3%에 해당한다.

〈표 3-6〉 청산도 구들장논 경작 농가 현황

(단위 : 호, %)

연 도	부흥리			양지리			상서리		
	농가*	세대	비율	농가	세대	비율	농가	세대	비율
2014	14	27	51.9	19	39	48.7	13	30	43.3
2015	13	24	54.2	21	38	55.3	15	31	48.4
2016	14	22	63.6	22	38	57.9	15	31	48.4
2017	12	23	52.2	22	38	57.9	15	31	48.4

\*쌀소득등보전직접지불제 지급 대상자

자료: 한국농어촌공사 지역개발지원단(2018).

라) 청산도 구들장논의 경작포기 및 훼손 현황

구들장논의 휴경지 면적은 2016년까지 증가하였으나, 보전협의회가 구들장논 공동경작단을 운영하여 구들장논을 복원하면서 소폭 감소하였다. 2014년, 청산도 구들장논 분포현황조사 당시, 구들장논 면적은 65.3ha(895필지)였으며 휴경지는 약 11.5ha(157필지)로, 고지대의 구들장논 중에 휴경지가 많았다. 그러나 2016년 조사에서는 당시 파악된 구들장논 면적 69.4ha(957필지) 중에서 휴경지는 44.9ha(649필지)로 휴경지가 빠르게 증가하는 추세였다. 2018년 조사에서는 분포현황은 2016년 조사와 동일하지만, 휴경지 면적은 다소 감소하였다. 그 이유는 공동경작단이 부흥리 일대의 휴경지(16.4ha, 213필지)를 집중 복원하였기 때문으로 파악된다(한국농어촌공사 지역개발지원단, 2018).

〈표 3-7〉 청산도 구들장논 및 휴경지 면적 현황

구 분(년도)	구들장논 현황		구들장논 휴경현황		비율(%)
	필지수(필지)	면적(ha)	필지수(필지)	면적(ha)	
2014	895	65.3	157	11.5	17.5
2016	957	69.4	649	44.9	69.4
2018	957	69.4	436	28.5	41.0

자료: 원도군 농업축산과. 각 연도.

현재 청산도 구들장논 중에서 휴경지로 방치되는 농지는 산림 혹은 초지로 천이 되는 현상이 관찰되고 있으나 구들장논의 구조적 특징은 유지되고 있는 것으로 확인된다(한국농어촌공사 지역개발지원단, 2018). 그러나 보전협의회가 구들장논을 복원하는 과정에서 휴경지 구들장논에서 석축이 붕괴되거나 논 기능이 훼손된 사례들이 발견되었다. 휴경을 방치한다면 구들장논의 구조적 훼손이 심화될 가능성이 있다.

〈표 3-8〉 구들장논 훼손 현황(2018년 10월 기준)

구 분	위 치	면 적(m <sup>2</sup> )	훼손정도
부흥리	부흥리 696	3	논바닥 성천
	부흥리 997	10	석축붕괴
	부흥리 956	5	석축붕괴
	부흥리 942	2	논바닥 성천
양지리	양중리 422	5	논습지
	양중리 142	3	석축붕괴
	양중리 645	3	석축붕괴
상서리	상동리 503	10	동백나무 식재
	상동리 521	5	석축붕괴
	상동리 478-1	4	석축붕괴
총 면적		50	-

자료: 한국농어촌공사 지역개발지원단(2018).

### 2.1.2. 농업유산의 보전 실태

#### 가) 농업유산 보전에 부정적 영향을 끼치는 요인

청산도에 조성된 구들장논은 대부분 급경사지의 다락논 형태이고 작물이 생육하는 토양층이 얇아 전통적으로 고유한 농기구를 개발하여 사용했다. 청산도 구들장논에서 경작활동을 유지하는 농가는 경관보전직불제와 쌀소득보전직불제, 조건불리지역직불제 등을 지원받고 있는데, 최근 2014년에서 2018년 사이에 지급면적과 지급농가가 감소하는 추세로, 휴경지로 방치되는 구들장논이 점차 증가할 개연성이 높아지고 있다.

〈표 3-9〉 청산도 지역의 직불금 지급농가 및 면적 변화

구 분		2014	2015	2016	2017	2018
경관보전 직접지불제	지급농가(호)	72	79	101	83	56
	지급면적(㎡)	269,827	270,121	270,655	194,453	253,878
	지급금액(원)	39,908,420	49,127,670	40,929,870	31,675,190	29,379,940
쌀소득 등 보전 직접지불제	지급농가(호)	328	309	297	272	248
	지급면적(㎡)	1,758,387	1,621,869	1,602,612	1,513,618	1,409,987
	지급금액(원)	127,934,860	133,904,890	129,400,000	122,200,000	113,820,000
발농업 직접지불제	지급농가(호)	31	80	80	67	-
	지급면적(㎡)	172,906	355,320	343,003	299,702	-
	지급금액(원)	6,916,240	19,766,000	17,200,000	16,000,000	-
조건불지역 직접지불제	지급농가(호)	628	577	577	586	592
	지급면적(㎡)	2,133,006	2,138,716	2,298,036	2,428,494	2,399,249
	지급금액(원)	106,532,920	107,935,800	110,400,000	133,600,000	146,000,000

자료: 한국농어촌공사 지역개발지원단(2018).

현재 농민들은 구들장 논이 하부구조가 붕괴될 우려가 있어 경운기 등 농기계를 제한적으로만 사용한다. 그래서 쌀 출하 가격이 저지대와 비교하여 차이가 없고 경영수지 측면에서 불리하여 구들장논에서 휴경이 증가할 가능성이 있다. 장기적으로는 농가 수가 감소하면서<sup>18)</sup> 구들장논 경작을 포기하거나 임대하는 경우가 늘어날 가능성이 상존한다. 그렇게 될 경우 전통적인 논농업 관행<sup>19)</sup>이 사라질

18) 완도군의 농가수 및 농가인구는 2015년에 각각 5,029호 및 10,568명이었는데 2019년에는 4,055호 및 7,628명으로 빠르게 감소하고 있다(완도군 통계연보, 2020). 호남지방통계청 강진사무소의 발표자료 '최근 10년간 완도지역의 농업 변화상'에 따르면, 경지면적도 2020년에는 2010년 대비 25.9% 감소한 것으로 드러났다. 논벼 재배면적도 그와 비슷하게 19.9% 감소하였다.

19) 즉, 농기계를 사용하지 않는(못하는) 농업생산방식을 말한다.

위험도 있다. 해당 지역의 지자체가 농업유산지구에 관광체험사업을 추진하는 과정에서, 일부 구들장논을 훼손하여 주차장 및 관광시설로 개발한 적도 있다. 농촌체험관광 분야의 한 업체가 구들장논이 집중 분포한 일부 경작지대를 매입하여 연꽃지로 조성을 시도한 사례가 있다<sup>20)</sup>.

#### 나) 농업유산 제도·정책 시행 실태

지자체가 일부 구들장논을 주차장 부지로 전용하거나 연꽃지 대체 조성을 허가하는 등 보전 관리상의 문제도 있었다. 다만, ‘청산도 구들장논 복원·정비 사업’을 추진하여 휴경된 구들장논을 복원하거나 경작을 재개한 것은 긍정적이다(표 3-7). 2016년까지 계속되던 농업유산지역 내 구들장논 휴경지 증가 추세가 이후 반전하기 시작하였다. 농업유산을 보전하고 관리하려는 주민들의 노력이 직접적으로 효과를 발휘한 사례다. ‘청산도 구들장논 보전협의회’는 공동경작단을 조직하여 구들장논 휴경지 복원 및 정비 활동을 추진하고 있다. 보전협의회에는 부흥리와, 양지리, 상서리, 청계리 4곳에 농민 17명이 참여하고 있으며, 고문 2명이 함께 활동하고 있다. 협의회는 국가 및 세계중요농업유산으로 등재되던 시기부터 활동을 본격적으로 시작하여 현재까지 지속하고 있다.

#### 〈글상자〉 청산도 구들장논 복원·정비 사업

- 구들장논 경관 조성 및 휴경 전담 복원을 위해 2018년부터 2022년까지 매년 2억 원 수준으로 사업비 투자
- 부흥리, 양지리, 상서리 등 구들장논 집중 분포지역을 대상으로 관광안내 표지판 설치, 구들장논 목담 복원 등 추진
- 2018년 보전협의회와 지역농가로 구성된 ‘청산도 구들장논 경작단’이 구성되어 휴경 구들장논을 전통기법으로 복원하는 작업 실시
- 집중분포지구 구들장논의 실측조사보고서를 바탕으로 “구들장논 경작지, 석축 및 통수로 복원”의 내용으로 구들장논 복원정비 매뉴얼 제작하고 활용
- 청산도 구들장논 경관관리사업을 추진하여 ‘청산도 구들장논 경작단’의 복원활동 및 경작지원과 특별보전관리구역 매입 및 공공관리 진행

<sup>20)</sup> 현지 사례조사에서 제시된 주민 의견이다.

협의회는 구들장논 되살림 농업교육, 청산도 구들장논 오너제 시행, 구들장 논 학교 및 논캠프 운영 등 다각도의 지원 활동을 병행 추진하고 있다. 이 중에 구들장논 오너제는 2014년부터 구들장논의 휴경화 방지 및 도시민의 보전 활동 참여를 위해 시행하는 활동으로 5년간 1,200구좌를 모금하였다.

또한 협의회는 구들장논이 집중 분포하고 있는 지역 혹은 특별보전관리지역으로 지정된 지역의 농가와 주민 협약을 체결하여 구들장논에서 경작활동을 유지하도록 노력하고 있다.

### 〈글상자〉 구들장논 복원 및 경작활동 지속을 위한 주민협약 내용

- 구들장논 집중분포지구 및 특별보전관리구역 지정 농가 대상 주민협약 체결로 구들장논 경작 지속 유도
- 협약방식: 협의회와 구들장논 휴경지 소유자가 담당 공무원 중재 하에 양자 간 협약(토지사용승낙서 작성 및 구두협약 등)을 체결하고, 협의회가 휴경지를 복원하는 대신 실제 경작활동이 이루어진 이후 경작지 수익 일부분을 협의회 운영비로 활용할 계획
- ☞ 2018년 구들장논이 집중 분포한 행정리를 중심으로 주민협약이 체결되었으나, 해당 소유자가 외부인에게 판매하여 주민협약 내용이 실행되지 못함

### 다) 농업유산에 대한 지역사회의 인식

국가농업유산지역으로 지정된 이후 협의회가 보존활동, 홍보, 교육 등을 지속하여 주민 인식은 점차 변화하는 것으로 보인다. 2018년에 실시한 주민 설문조사에서 주민 등답자 114명 중 75%가 청산도 구들장논이 세계중요농업유산으로 등재된 사실을 알고 있다고 답하였다(한국농어촌공사, 2018). 같은 조사에서 세계 농업유산 증대 이후 ‘관광객이 증가했다’는 응답비율이 70퍼센트에 이른다. 현재로써는 구들장논 공동경작단 등의 활동으로 소기의 성과를 거두고 있으나, 농기계 작업이 어려운 구들장논의 물리적 구조를 고려할 때, 구들장논의 농업활동을 유지하기 위해 직접지불방식의 보조금 지원이 필요하다는 요구가 있다.<sup>21)</sup>

21) 현지 사례조사 중에 제시된 주민의 의견이다.



## 2.2. 제주 밭담(제2호)

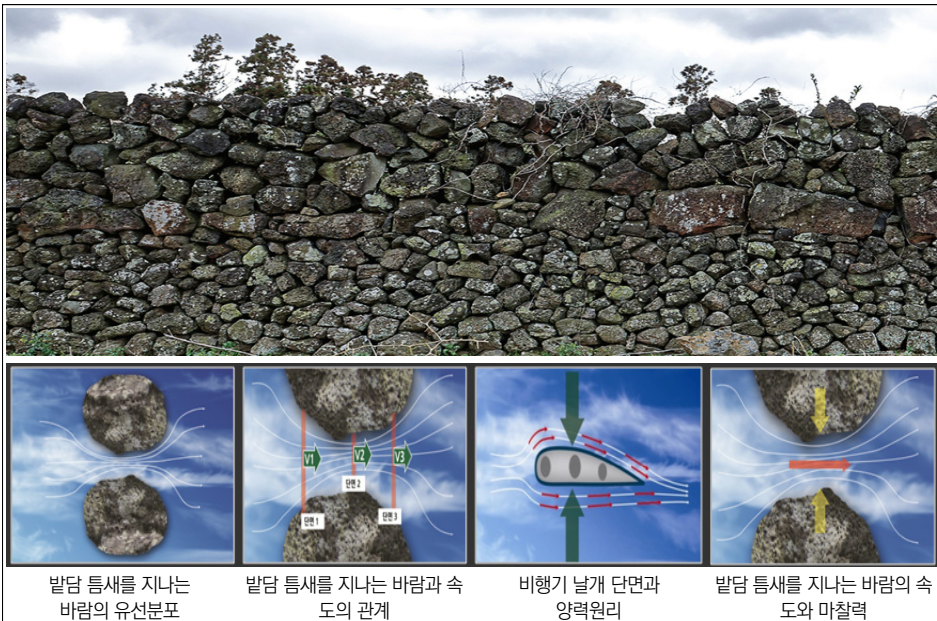
### 2.2.1. 농업유산의 실태

#### 가) 농업유산의 개요

제주 밭담은 제주도의 척박한 토양과 기후 환경에 적응하기 위해 오랜 세월 조성된 전통 토지이용시스템으로, 돌이 많은 제주에서 밭을 만들면서 골라낸 돌을 밭담으로 쌓아 강한 바람을 막고 토양유실을 방지했다.

밭담이 지니는 생물다양성과 농업경관, 토양유실 방지를 위한 전통기술 등의 가치를 인정받아 2013년부터 국가중요농업유산으로 등록되었으며, 곧바로 2014년 FAO 세계중요농업유산에 등재되었다.

〈그림 3-5〉 제주 밭담 구조

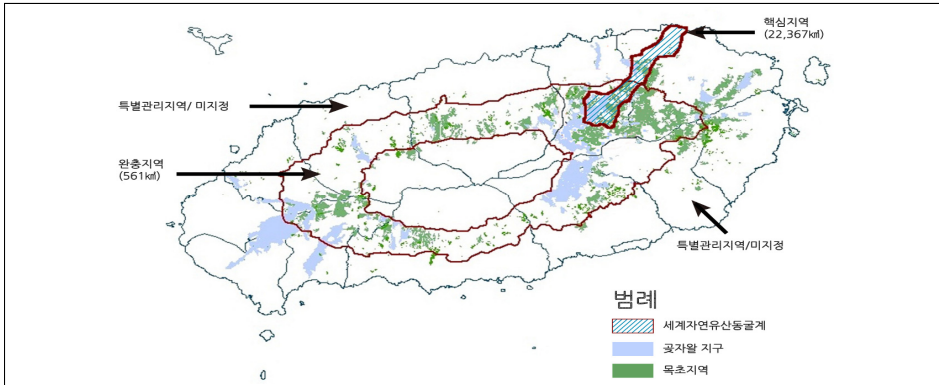


자료: 제주밭담 공식 홈페이지([www.jejubatdam.com](http://www.jejubatdam.com), 검색: 2020.10.7.).

나) 농업유산지역 현황

국가중요농업유산 지역으로 지정된 곳은 제주도 전역(542ha)에 분포하며 제주 발담의 총 길이는 22,108km에 이른다.

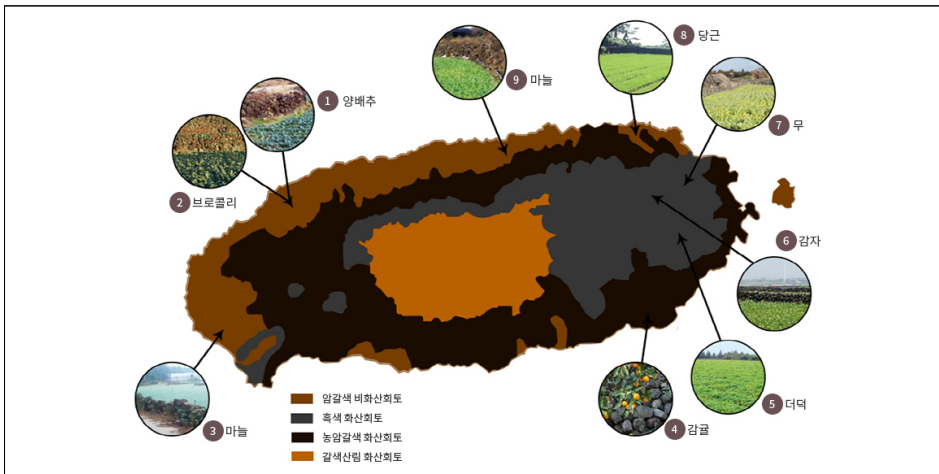
<그림 3-6> 제주 발담 농업유산지역 지정 현황



자료: 농림축산식품부 보도자료(2014).

제주도는 제주발담의 세계자연유산지구를 핵심권역, 중산간지대를 완충권역, 기타 지역을 특별관리권역으로 지정하여 보전·관리하고 있다.

<그림 3-7> 청산도 구들장은 집중분포 지역의 토지이용 현황



자료: 제주발담 공식 홈페이지(www.jejubatdam.com, 검색: 2020.10.7.).

#### 다) 농업유산지역의 경작활동 참여 농가

제주도의 산업별 규모를 보면, 농림어업이 12.6%로 관광업 등 서비스업(69.9%)에 이어 2순위를 차지하는데 이는 전국 농림어업 산업규모 평균인 2.2%에 비해 약 6배 높은 수치이다. 또한 제주도의 전체 인구 대비 농가인구비율은 7.2%로, 전국 평균 5.3%보다 1.9% 높은 수준이다.

〈표 3-10〉 제주도 인구 및 농가인구 현황(2017년 기준)

단위: 명, 가구

구분	인구		농업 인구	
	인구	가구 수	농가 구성원 수	농가 수
계	634,161	266,972	88,385(7.2%)	33,109(8.1%)

자료: 한국농어촌공사 지역개발지원단(2018).

### 2.2.2. 농업유산의 보전 실태와 주민 인식

#### 가) 농업유산 보전에 부정적 영향을 끼치는 요인

제주밭담은 대부분 사유지에 조성되었기 때문에, 소유자 개인의 판단에 따라 밭담이 훼손되거나 전용될 가능성이 있다. 농기계 사용을 위한 경지정리 및 비닐 하우스 조성, 감귤 등 작물전환 등으로 인해 농지 형태가 변화하면서 기존의 토지 경계를 자연스럽게 구분하던 밭담의 원형이 훼손되거나 변질되는 사례도 나타나고 있다. 게다가 마을 혹은 도로와 인접한 밭담이 주거환경 개선과 도로 정비 등 개발사업이 추진되면서 훼손되기도 한다.

#### 나) 농업유산 제도·정책 시행 실태

제주밭담이 국가중요농업유산으로 지정된 이후 제주도에서는 ‘제주밭담 보전·관리종합계획’을 수립하였으며, 농업유산지역을 핵심권역, 완충권역, 특별관리권역으로 분류하여 단계적으로 지정·확대하여 관리하고자 계획하고 있지만, 계

획 수립 이후 후속 조치가 제대로 마련되지 않고 있다. 제주도는 2019년부터 ‘제주발담마을 융·복합사업’을 추진하고 있다.

제주의 발담이 어느 정도 보전되고 있는지를 전체적으로 보여주는 자료는 매우 드물다. ‘모니터링 보고서’에서조차도 전체 지역이 아니라 제주도가 핵심권역으로 정한 일부 지역의 현황만을 제시하고 있을 뿐이다. 가장 많은 면적을 대상으로 보전 상태를 보여주는 자료는 2001년도의 위성사진과 2019년의 실측조사 결과 비교하여 훼손율을 추정하고 있다(고성보, 2019). 실측조사에서는 도로에서 가시권을 중심으로 3단계(근경 100m, 중경 200m, 원경 300m)로 나누어 추정하였다. 한경, 성산, 신촌, 남원, 대정, 애월 등 6개 읍면을 대상으로 조사한 자료다. 이 자료에 따르면 2001년에서 2019년 사이에 제주도의 발담은 연평균 2.9%씩 훼손되어 왔다.

〈표 3-11〉 제주 발담 훼손상태(2001년~2019년)

단위: m

경관구역	한경	성산	신촌	남원	대정	애월	연평균 훼손율
100m 구역	-3,812 (30.6%)	-1,102 (9.3%)	-193 (1.9%)	-831 (10.8%)	-2,071 (18.8%)	-1,896 (17.8%)	-3.7%
200m 구역	-2,136 (22.9%)	-995 (10.4%)	-149 (1.8%)	-350 (5.1%)	-394 (4.0%)	-443 (4.8%)	-2.0%
300m 구역	-1,679 (23.1%)	-1,406 (14.2%)	-500 (6.4%)	-374 (5.0%)	-737 (8.4%)	-954 (11.1%)	-2.8%
계	-7,627 (26.2%)	-3,503 (11.2%)	-842 (3.2%)	-1,555 (7.1%)	-3,202 (10.8%)	-3,293 (11.6%)	-2.9%

자료: 고성보(2019).

#### 다) 농업유산 보전 및 관리를 위한 주민조직의 활동

제주도는 제주발담을 활용한 6차산업화사업을 추진하고 있다. 주로 발담이 잘 보전된 평대리와 신평리, 동명리 등 마을 3곳에 기존에 방치되던 공공시설을 발담숲으로 재생하여 마을에서 생산된 농산물과 가공식품의 판매장으로 활용하고 있다. 이와 더불어 제주도 로컬푸드 직매장에 해당 농산물이 판매되도록 지원하

고 있다. 구좌읍 평대리에서는 지역부녀회를 중심으로 협동조합을 설립하고 2017년 발담솥을 개설하였으나 내부 문제로 운영이 원활하지 않은 상황이며, 성산을 신평리에서도 2018년부터 주민 협동조합을 설립하여 발담솥을 운영하고 있다. 제주발담 보전 협의체는 각 마을에서 발담솥을 운영하는 마을 주민들이 주도하여 활동하고 있으며, 향후 농업유산지역에서 생산되는 대표 농산물과 가공식품을 온라인과 오프라인 매장에서 판매하도록 홍보활동을 강화할 예정이다. 이처럼 현재 제주발담과 관련된 시책은 ‘인센티브’나 ‘규제’보다는 ‘상업적 활용’에 치중되어 있다.

〈표 3-12〉 제주발담마을 융·복합사업 추진 계획

사업명	투자규모(원)	기대효과
제주발담마을 조성사업	35억	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을기업 2개</li> <li>• 6차산업화 상품 6종</li> <li>• 마을상징상품 4종(상징개발 1식)</li> <li>• 마을이야기공간 2개소</li> <li>• 발담길 6개 코스(2개 마을)</li> <li>• 발담정원 2개소</li> <li>• 머들전망대 2기</li> <li>• AR 체험시설 2기(개발 1식)</li> <li>• 마을 문화원형 복원 4식</li> <li>• 마을 문화유적 정비 4식</li> <li>• 고용창출 30인(마을기업, 해설사 등)</li> </ul>
발담 브랜드화사업	22억	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농산물 가공상품 2종</li> <li>• 가공시설 2기</li> <li>• 포장디자인 개발 2식</li> <li>• 로컬푸드 개발 2종</li> <li>• 제주특산물 브랜드상품 2종</li> </ul>
농촌문화관광 특화사업	6억	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌관광·체험프로그램 개발 10종(마을별 5종)</li> <li>• 통합마케팅시스템 구축 1식</li> <li>• 홍보-Tool 개발 4식(스토리-북, 팸플릿 등)</li> </ul>

자료: 제주특별자치도·제주연구원(2019).

제주도가 마련한 조례<sup>22)</sup>에서는 ‘농어업유산 복원·정비 및 탐방코스 조성사업’, ‘농어업유산 체험 테마공원 조성 및 관리사업’, ‘농어업유산 축제사업’, ‘농어

22) 「제주특별자치도 농어업유산 보전 및 관리 조례」(2017년 3월 시행) 제14조 참조.

업유산 홍보 등 가치 제고 사업’, ‘농어업유산 장인 발굴 및 지정, 후계자 육성 사업’, ‘농어업유산 데이터베이스 구축사업’, ‘농어업유산 우수·시범지구 지정 및 관리사업’, ‘농어업유산 직불제 사업’, ‘농어업유산 교육 및 아카데미 운영사업’, ‘세계·국가농어업유산 등재 사업’, ‘농어업유산관리 사업’, ‘농어업유산 발굴 및 농어촌의 활성화에 필요한 사업’ 등 여러 종류의 지원사업을 추진할 수 있게 근거를 마련해 두었으나, 직불제 같은 인센티브 시책을 펼치거나 토지이용규제를 도입하는 것은 현재로서는 추진되고 있지 않다. 발담의 총연장이 아주 길기 때문에 비용의 문제<sup>23)</sup>나 규제에 따른 반발의 문제가 해소되지 않기 때문인 듯하다.

그러나 장기적으로는 발담의 유지 및 보수 활동을 직접적으로 지원하는 인센티브 정책이 필요하다. 현행 경관보전직불제는 ‘경관작물’을 우선 조건으로 삼기 때문에, 작물이 아닌 ‘구조물’ 보전에는 적용할 수 없다. 그러나 농업-환경 보전 정책을 일찌기 추진한 유럽 국가들에서처럼 경관보전 직불제의 대상으로 설정하는 것이 논리적으로 문제가 있는 것은 아니다.<sup>24)</sup>

돌담을 보호하기 위한 토지이용 규제를 생각할 경우에, 청산도의 구들장논과 유사하게 워낙 많은 돌담이 있어서 밀도 높은 지역을 특정해야 할 필요가 있다. 특정한 돌담에 관해서는 특별히 완충지대를 설정할 필요는 높지 않아 보인다. 완충지대까지 설정할 경우, 그 면적이 지나치게 넓어져 과잉 규제가 될 수 있기 때문이다.

23) 관광객 및 발담 소유 농가를 대상으로 실시한 발담 유지의 필요성에 관한 설문조사에서는 관광객의 90.2%, 발담 소유 농가의 89.2%가 ‘발담 보전유지에 동의한다’는 의견을 제시하였다(고성보, 2019). 함께 조사한 관광객의 지불의지는 평균 3,001원/m였다. 이 같은 조사 결과를 토대로, 그리고 모든 발담이 아니라 경관가치가 우수하다고 평가되는 6,924km 구간을 대상으로 경관보전직불제를 시행할 경우, 소요예산은 약 130억 원쯤 될 것이라는 분석 결과도 도출되었다.

24) 영국의 농촌관리자지원정책(countryside stewardship scheme)은 돌담(dry stone-wall)의 복원이나 유지 활동에 대해서 재정을 지원하고 있다. 2013년 기준으로 총 2,160km 연장의 돌담에 대해 보조금을 지원하였다. 지원 조건으로 복원·유지 활동을 몇 가지로 나누어 단가를 차등 적용하는 방식을 취했다. 가령, 돌담을 복구하는 경우 m당 16파운드를 지급하되 돌 확보 비용을 추가로 지원하는 방식으로 단가를 산정하기도 하였다. 돌담을 신축하는 경우에 m당 56파운드를 지원하였다.

## 2.3. 구례 산수유농업(제3호)

### 2.3.1. 농업유산의 실태

#### 가) 농업유산의 개요

구례 산수유농업은 2014년 국가중요농업유산 제3호으로 등재되었다. 지역 농민들은 농업에 불리한 구례의 기후와 환경을 극복하여 생계를 유지하기 위해 천 년 전부터 산수유를 재배해왔다. 해발 200~250m의 산악지대가 대부분인 산동면에서 생산되는 산수유 열매는 열매의 두께가 얇고 무게가 많이 나가서 다른 지역에서 재배되는 것보다 고품질로 인정받고 있다. 산동면 농민들은 지역에서 산수유 나무가 서식하는 데 천혜의 조건을 지닌 구례군에서도 산수유 재배량을 늘리기 위해 비배 관리와 생육 관리 등 생태적인 농업 방식을 개발했다. 2015년을 기준으로 구례군의 산수유 생산량은 전국 생산량의 66%를 차지한다.

#### 〈그림 3-8〉 구례 산수유군락지 전경



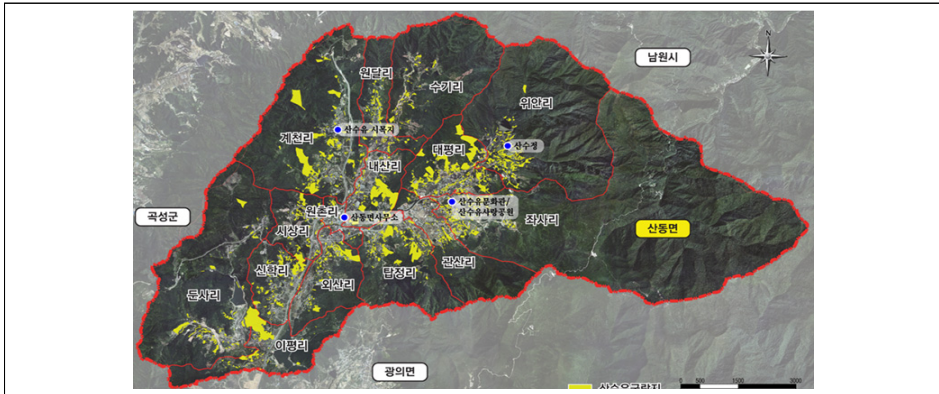
자료: 구례군청(2015).



## 나) 농업유산지역 현황

국가중요농업유산지역으로 지정된 구례군 산동면 일대(269ha)에 산수유 군락이 곳곳에 분포한다. 산수유가 집중 분포하는 마을은 위안리(122,257주), 대평리(11,622주), 신학리(10,297주), 수기리(9,683주), 좌사리(9,981주) 순이다.

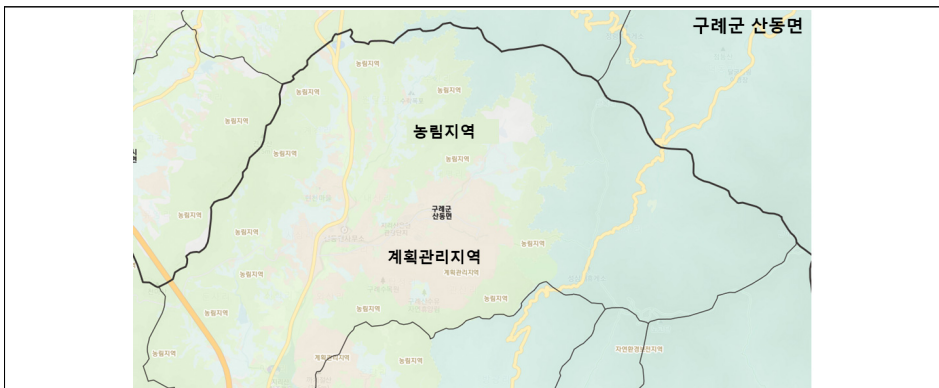
〈그림 3-9〉 구례 산동면 산수유군락지 분포현황



자료: 구례군청 내부자료.

산동면 일대에서 인위적으로 조성된 산수유 군락지는 마을 내부와 주변부에 분포하는 경우가 많다. 따라서 산동면의 산수유 군락지는 농림지역에도 분포하지만, 용도지역 상 계획관리지역으로 지정된 곳에 분포하는 경우도 상당수이다.

〈그림 3-10〉 농업유산지역 토지이용 현황



자료: 카카오맵지도(<https://map.kakao.com/>), 검색: 2020.10.21.).



#### 다) 농업유산지역의 경작활동 참여 농가

2015년 산동면 산수유 재배현황 조사 결과, 산수유농업을 유지하고 있는 농가는 총 713농가로 산동면 전체 가구의 약 46.3%를 차지한다. 산동면은 1970년대 중반까지만 해도 10,000명에 가까운 주민이 거주하고 있었지만 이후 계속해서 인구가 줄고 고령화가 진행되었다. 2000년 무렵에는 65세 이상 고령 인구 비율이 20% 내외였는데, 2015년에는 산동면 인구의 약 35.8%가 고령인구인 것으로 나타났다. 이는 산수유농업의 생산력 감소에 직결한다. 산동면 산수유군락지는 경사진 산림부와 맞닿아 있는 경우가 많아 접근성이 취약한 편이다. 고령의 재배 농가에서 지속적인 재배·관리를 하는 데 어려움이 있어 관리되지 않은 상태로 방치되는 산수유 군락지가 증가하는 추세이다.

### 2.3.2. 농업유산의 보전 실태와 주민 인식

#### 가) 농업유산 보전에 부정적 영향을 끼치는 요인

농민 고령화 등으로 산수유 전통농법의 명맥이 끊기면서, 전문 지식을 갖춘 농민이 감소하고 있다. 지자체와 보전협의회 차원에서 산수유 수목과 군락지를 보존하고 있어 농업유산 지역을 다른 용도로 개발하거나, 타 작목으로 전환하려는 시도는 미미하다.

산동면 일원에서 생산되는 산수유가 품질이 높다는 인식이 형성되어 다른 지역 대비 출하 가격이 높지만, 농가 고령화로 매년 산수유 재배 면적은 감소한다.

#### 나) 농업유산 제도·정책 시행 실태와 문제점

구례군청은 농업유산의 가치를 홍보하고 활용하여 지역의 브랜드 가치를 높이고자 농촌다원적자원활용사업을 2014년부터 2017년까지 추진하였으며, 2017년도까지 완료된 사업 추진 실적은 다음과 같다.

〈표 3-13〉 농촌다원적자원활용사업 실행영역 추진실적(2014년~2017년)

요목	세부사항
농업유산 탐방코스 및 환경 디자인 개발	구례 산수유농업 농업유산 탐방 코스 개발, 농업유산 탐방코스 주변환경 정비 설계
산수유 농업현황 온라인 DB 구축	구례 산수유농업 기록정보자료 DB화를 위한 콘텐츠 기획, 온라인 DB 통합관리 시스템 개발
농업유산 국내·외 홍보를 위한 통합 BI 개발	구례 산수유농업 BI 시스템 개발 및 제작
산수유농업 스토리북 제작	구례 산수유농업 스토리북 제작·발간 (국·영문 각 1종)
농업유산 교류·홍보 프로그램, '1사 1유산 운동' 추진	산수유 관련기업과 교류협약 체결 및 홍보 이벤트 프로그램 실행
구례 산수유농업 오너제(농사펀드) 시범운영	구례 산수유 전통농업방식 기획 및 산수유농업 체험 프로그램 운영
구례 산수유 전통농업방식 재현 행사 운영	산수유 열매수확, 건조, 제핵 등 전통농업방식 재현을 통한 전승 행사 운영
동아시아 농업유산협의체 (ERAHS) 관계자 초청 교류행사 시행	ERAHS 관계자 초청, 산수유농업 가치 교류 세미나 및 팸투어 개최

자료: 구례군청 내부자료.

구례군청에서는 2011년 '구례군 산수유 보호 및 육성 지원 조례'를 제정하여 보존 가치가 높은 산수유나무의 반출 금지와 보호, 산수유나무 보존을 위한 농가 지원금 지급 등이 시행되고 있으며, 현재 '농업유산 보전관리사업'을 추진하고 있으나 농업활동 유지를 위한 직접 지원책은 없다.

2019년에는 조례를 제정하여 몇 가지 지원시책을 추진할 근거를 마련하였다. 예를 들어 '고령목 산수유나무 매입사업', '산수유 재배 농가 장려금 지원', '산수유 확대 재배 지원 사업', '산수유 우수품종 육종 및 선발', '고령목 산수유나무 보호관리 시스템 도입', '산수유식품 개발 및 홍보·연구 지원', '산수유나무 보호 및 반출금지를 위한 주민활동 지원', '산수유나무 보전을 위한 지원금 지원' 등의 시책이다. 그러나 현재 이 모든 사업을 시행하고 있는 것은 아니다. 특히 '직접 지원 시책'은 실행되고 있지 않다.

'산수유 밭' 형태로 밀식하여 산수유를 재배하는 경우는 거의 없고, 장소가 허용하는 곳마다 각기 식재하여 재배하는 방식이 일반적이다. 그래서 산수유 군락

지를 좁은 범위에서 특정하기는 매우 어렵다. 이런 조건에서 ‘보전지구’ 제도를 도입한다면, 산수유 나무를 훼손하는 행위를 금지하거나 억제하는 방식의 간단한 보전 지구 설정이 합리적이다. 즉, 산동면 전체를 보전지구로 설정하되, 완충 지대를 둘 필요 없이 나무 훼손 행위를 제한하는 정도의 규제가 적절해 보인다.

#### 다) 농업유산 보전 및 관리를 위한 주민조직의 활동

산수유농업보전협의회가 산수유 우량품종 증식 등 재배기술을 개발·보급하고, 농업유산 전통마을 보전 육성 사업을 통해 실태조사 및 연구사업, 마을경관 보존 활동을 추진하고 있다.

#### 〈글상자〉 산수유농업 보전협의회 주요 활동

- 2016년부터 2020년까지 4년간 사업비 6천5백만 원을 투자하여 대한민국 최초의 산수유나무 우량품종 접목기술을 개발하여 농가에 매년 15,000주씩 보급하는 사업 실시
- 산수유나무 전통 및 현대 재배기술을 망라한 교재를 최초로 집필·제작하여 산수유 재배 농가를 대상으로 기술교육을 추진
- 냉해피해 방지를 위한 발연 법 실현 및 산수유 전통농법과 돌담을 보전하여 전통마을로써 육성
- 농촌다원적자원활용사업에 참여하여 탐방코스 및 환경 디자인 개발 사업을 추진
- 구례 산수유농업의 세계중요농업유산 등재를 위한 연구회 개최

#### 라) 농업유산에 대한 지역사회의 인식

국가중요농업유산 지정 이후에 생산품 소비 혹은 방문객이 증가하지 않아서 별다른 반향이 없으며, 지역에서 농업유산지구와 관련된 논의가 지역에서 진척된 바가 없다. 산수유 생산품에 대한 마케팅, 산수유 농법 전수를 위한 전문가 및 지도자 육성 등의 전문교육 프로그램 등에 관한 정책 요구가 있다.<sup>25)</sup>

<sup>25)</sup> 현지 사례조사 중에 제시된 주민의 의견이다.

## 2.4. 담양 대나무밭(제4호)

### 2.4.1. 농업유산의 실태

#### 가) 농업유산의 개요

담양 대나무숲은 2014년 국가중요농업유산으로 등재된 이후, 2020년 6월 세계중요농업유산으로 지정되었다. 담양의 농민들은 마을별로 대나무밭을 공동으로 가꾸어오면서, 죽재료를 활용하여 다양한 죽세공품을 만들거나, 죽숙과 더불어 대나무와 공생하는 차나무, 버섯 등을 재배하여 중요한 생계수단으로 삼았다. 이외에도 대나무밭 주변의 수자원을 벼농사에 활용하면서, 고유한 방식의 전통농업방식을 고안하고 발전시켰다. 담양 농민들은 대나무밭을 장기간 관리해온 전통농업기술을 활용하여, 죽초액과 대숫가루 등 대나무 부산물을 활용하여 병해충 방제, 농작물 생장 촉진, 토질 개량방식 등을 고안해냈으며, 이러한 기술적 토대는 담양 지역 친환경농업의 기반이 되었다.

#### 〈그림 3-11〉 담양 대나무밭 전경

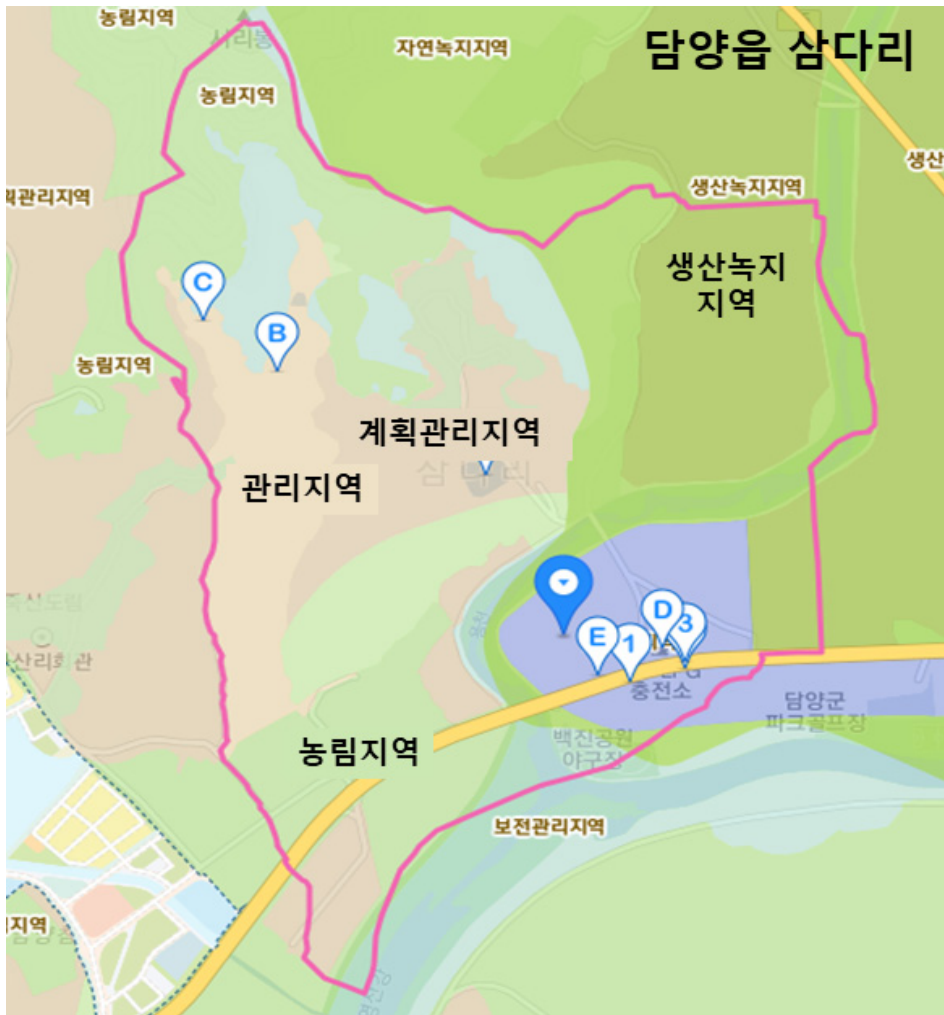


자료: 한국자치경제연구원(2015).

## 나) 농업유산지역 현황

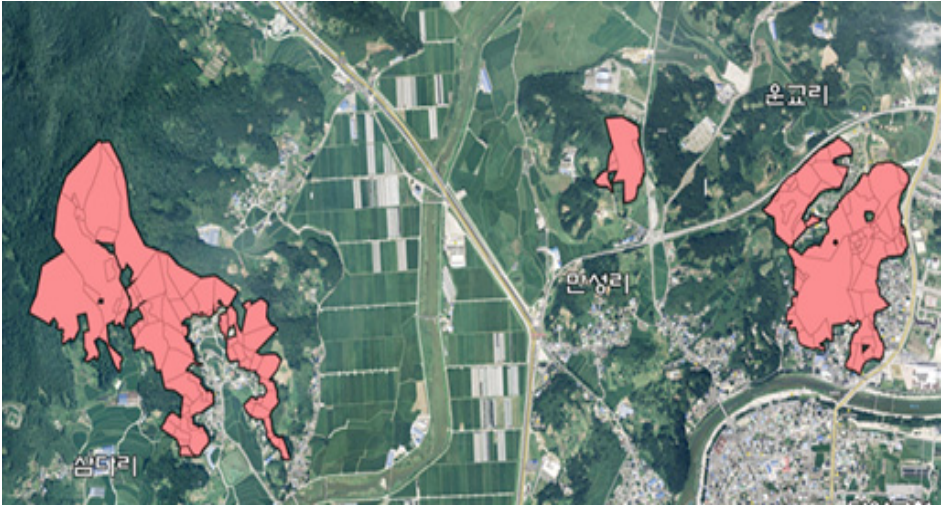
국가중요농업유산 지역으로 지정된 담양 대나무밭은 지구 2곳으로 구분되며, 총면적은 36.2ha이다. 첫 번째 지구는 담양읍 삼다리 일원(33.7ha)이고, 두 번째 지구는 담양읍 만성리 일원(2.5ha)이다.

〈그림 3-12〉 농업유산지역 토지이용 현황



자료: 카카오맵지도(<https://map.kakao.com/>, 검색: 2020.10.21.).

〈그림 3-13〉 담양 대나무밭 농업유산지역 지정 현황



자료: 한국자치경제연구원(2015).

다) 농업유산지역의 경작활동 참여 농가

담양군의 전체 농가는 6,307호(15,701명)이며, 이 중에서 전업농은 농가인구 중 27.8%를 차지한다. 1960~70년대에 담양군 내에 7천여 가구가 죽세공예와 대나무밭 관리에 종사하였다.

반면, 최근에 지역의 인구감소와 노령화로 농업인력이 부족해지면서 방치되는 대나무밭이 늘고 있으며, 전통 대나무 기술자들도 감소하였다. 이에 따라 농업유산과 관련된 전통농업방식 및 죽제품 제작기술 등 무형 유산이 사라지고 있어, 이러한 지식을 체계적으로 기록하고 조사하는 작업이 필요한 실정이다.

〈표 3-14〉 담양군 농업인력 현황

농가호수	농가인구			전업농	법인경영체
	계	남	여		
6,307호	15,701명	7,417명	8,284명	4,361명	56개소
	100.0%	47.2%	52.8%		

자료: 한국경제자치연구원(2015).

## 라) 농업유산의 감소 및 훼손 현황

1990년도 이후 담양 대나무 연관산업이 사양산업이 되면서 대나무밭이 방치되거나 사라지고 있다. 대부분 마을 등 주거지 주변에 조성된 대나무밭이 다른 용도로 무분별하게 개발되기도 하지만 매년 대나무를 식재하여, 대나무밭의 전체 면적은 오히려 일정 수준을 유지하고 있다.

〈표 3-15〉 연도별 대나무 식재면적

단위: ha

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
전국	7,040	7,039	7,039	7,039	7,089	7,039
전남	3,913	3,913	3,913	3,913	3,913	3,913
담양	1,797	1,797	1,797	1,797	1,797	1,797
전국 대비	25.5%	25.5%	25.5%	25.5%	25.3%	25.5%
전남 대비	45.9%	45.9%	45.9%	45.9%	45.9%	45.9%

자료: 한국경제자치연구원(2015).

주 : 산죽 면적은 제외함.

## 2.4.2. 농업유산의 보전 실태와 주민 인식

### 가) 농업유산 제도·정책 시행 실태

산림법에 의해 죽림은 허가 없이 벌채가 가능하기 때문에 대나무밭을 보존하기 위한 제도적 기반은 취약하다. 과거 정부의 4대강 사업 당시 전국 최초로 지정된 하천습지에 대나무밭이 크게 훼손되어 사회적으로 이슈가 되었다. 담양군은 대나무숲의 소실 및 훼손을 막기 위해 보전관리사업을 다각도로 추진하고 있다. 그런데 대체로 '상업적 활용' 형식의 시책 사업에 집중되어 있다. 특히, 지역 관광을 활성화하려는 의도의 시책 사업이 추진되고 있다.

〈표 3-16〉 담양군 대나무밭 사업별 추진현황

사업명		사업내용	추진여부	비고(미추진 사유)
테마공원 조성사업	삼다리	대나무공방	미추진	사업비 미확보
		전시홍보관	미추진	사업비 미확보
		테마공원	미추진	사업비 미확보
	만성리	대나무학교	미추진	사업비 미확보
		복카페	미추진	사업비 미확보
		대나무역사관	미추진	사업비 미확보
		산책로	완료	
탐방코스 조성사업	탐방코스 실행구역	완료		
	진입로 확장	미추진	사업비 미확보	
	안내·안전시설	추진중	안내표지판 및 대나무쉼터 제작	
	대나무자전거	추진중	개발 및 시운전 완료(7대)	
유산권역 정비·경관조성	정비·경관조성	지속추진		
	대나무밭 정비	지속추진		
세계중요농업유산 등재 추진사업	국제회의 참석	지속추진		
	국제교류 협력	지속추진		
유산권역 정비·경관조성	협동조합 설립추진	완료		
대나무종보존센터 설립사업	대나무종보존센터	완료		
	대나무 성분분석 자동화시스템	완료		
	유전자 분석	완료		
	대나무 DB 구축	완료		
	대나무 육성·보존	지속추진		
	신산업 기술개발	지속추진		
대나무 신소재 산업화 추진사업	대나무 성분분석 자동화시스템	완료		
	대나무 육묘시설	완료		
	신산업 기술개발	지속추진		
대나무 소재 관광상품 개발사업	공모전	지속추진		
	관광상품화	지속추진		
대나무 보전지구 추가지정사업	대나무밭 정비	지속추진		
	편의시설 설치	지속추진		
	접근성 향상	지속추진		
대나무밭 확대계획 수립	대나무 식재	지속추진		
	대나무밭 조성	지속추진		
대나무밭 세계적 브랜드 이미지 제고	유산 홍보 등	지속추진		
대나무밭 보전관리 종합계획 수립	종합계획 용역	완료		
	사진 및 동영상	완료		

자료: 담양군 대나무자원연구소(2018).



#### 나) 농업유산 보전에 부정적 영향을 끼치는 요인

다양한 죽세공품을 만드는 공인이 크게 감소하였다. 그러나 담양군 전체의 대나무 식재면적은 크게 줄지 않고 최근 몇 년 동안 현재 수준을 유지하고 있는데, 죽세공품 외에 관광상품으로서의 활용도가 높기 때문이다.

#### 다) 농업유산 보전 및 관리를 위한 주민조직의 활동

담양군은 2015년 국가중요농업유산을 주민 주도로 관리하고, 주민 역량 강화 및 소득 증대를 꾀하기 위한 주민협의체로 “(협)국가중요농업유산 담양 대나무”를 설립하였다. 주민협의체의 구성원들은 대부분 담양읍 삼다리 1·2구, 만성리 1·2구에 거주하는 주민들이며, 주요 사업은 대나무밭 관리 사업, 조합원 역량 강화 교육 및 정보 제공과 농·특산물 공동판매사업을 통한 조합원 소득 증진이다.

주요 활동으로 대나무밭 체험 프로그램 개발, 조합원 마을사업 우수마을 견학, 조합원 교육, 마을 정화 활동 등이 있다.

#### 〈글상자〉 담양 대나무숲의 보전 및 관리 수행을 위한 주민협약 내용

- 대나무밭의 정비, 농업유산 보전지구 조성, 경관조성, 생태환경조사, 보전지구 기반시설 조성 관리 등의 대나무밭 농업유산 보전 및 관리 활성화에 적극 동참한다.
- 담양 대나무밭 관리 주체인 내다마을 주민협의체 등 대나무 관련 단체는 참여기관에서 보전 및 발전을 위해 연구 및 개발하고 시행하는 사업에 대해 적극적으로 협력한다.

## 2.5. 금산 인삼농업(제5호)

### 2.5.1. 농업유산의 실태

#### 가) 농업유산의 개요

한국 최대의 인삼 생산지인 금산은 인삼이 생육하는데 우수한 지리적·생태적 환경을 제공한다. 따라서 금산 인삼은 재배가 시작된 500여 년 전부터 금산 주민의 주요 생계수단이 되었다. 인삼재배지는 선태식물류가 생육하는데 중요한 서식환경을 제공해주기 때문에 농식물 생태계를 유지하는 데 중요한 역할을 담당한다. 금산 전통인삼농업은 2015년 국가중요농업유산 제5호로, 2018년 세계중요농업유산으로 등재되었다.

#### 〈그림 3-14〉 금산 전통인삼농업 전경



자료: 금산군청(2016).

#### 나) 농업유산지역 현황

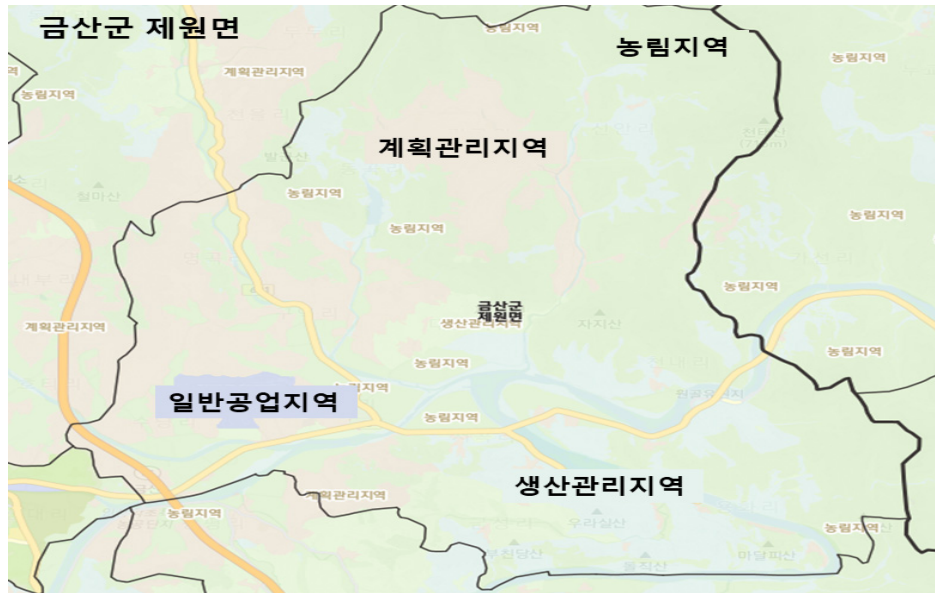
국가중요농업유산 지역으로 지정된 면적은 금산군 전통인삼농업 보전지역 일원으로 전통인삼재배지 면적은 390ha이며 재배 면적은 1,552ha이다.

〈그림 3-15〉 금산인삼농업 농업유산지역 지정 현황



자료: 금산군청(2016).

〈그림 3-16〉 금산인삼농업 농업유산 지역 토지이용 현황



자료: 카카오맵지도(<https://map.kakao.com/>, 검색: 2020.10.21.).

다) 농업유산지역의 농업 현황

금산 인삼 재배 농가는 2000년 5,213가구에 달했으나, 2014년 기준으로 1,307가구로 급감하였다. 농가당 재배면적은 5년 주기로 증감을 반복하고 있다. 농가의 고령화로 인해 향후 생산인력 부족 문제는 심화될 것으로 예상된다.

〈표 3-17〉 금산군 인삼재배 및 생산량 현황

(단위: ha, %, M/T, kg/10a)

구분	재배면적			채굴 및 생산량		
	농가수 호	재배면적 ha	호당면적 ha	농가수 호	면 적 ha	생산량 M/T
2000년	5,213	1,017	0.20	1,331	232	1,050
2005년	2,545	1,173	0.46	1,072	244	1,105
2006년	1,929	991	0.51	1,372	309	1,530
2007년	2,655	1,040	0.39	1,573	347	1,155
2008년	2,315	1,044	0.45	1,515	312	1,395
2009년	2,656	1,197	0.45	1,158	344	1,547
2010년	2,154	1,061	0.51	940	253	1,137
2011년	1,696	698	0.41	703	282	1,268
2012년	1,435	635	0.44	660	268	1,160
2013년	1,337	531.3	0.37	621	231	1,020
2014년	1,307	520.3	0.35	543	189	828

자료: 한국농어촌공사 지역개발지원단(2019).

금산 인삼 재배면적은 2000년과 비교하여 43.8% 감소하였으나, 2014년부터 조금씩 증가하는 추세이다. 반면, 같은 기간 농가 수는 1/4 수준으로 급감하여 농가당 재배면적은 2000년 0.20ha에서 2014년 0.35ha로 증가하였다(한국농어촌공사 지역개발지원단, 2019).

〈표 3-18〉 금산군 인삼 재배 면적

단위: ha

연도	인삼 재배면적		
	전통적 인삼농업지	현대적 인삼농업지	합계
2014년	-	-	520.3
2015년	-	-	523.0
2016년	-	-	549.1
2017년	-	-	555.0
2018년	390.0	181.0	571.0

자료: 한국농어촌공사 지역개발지원단(2019).

## 2.5.2. 농업유산의 보전 실태와 주민 인식

### 가) 농업유산 보전에 부정적 영향을 끼치는 요인

인삼은 연작 장애가 쉽게 발생하는 작물이지만, 지역에서 인삼을 전혀 재배하지 않은 농지는 점차 감소하고 기존 재배지는 증가하면서, 새로운 재배지를 확보하는데 어려움을 겪고 있다. 금산군청은 전통인삼농업의 보전 및 활용을 활성화하기 위해 2016년 ‘농업유산 운영 위원회’가 설립되었으나, 최근 활동이 침체되어 있다.

### 나) 농업유산 보전 및 관리를 위한 주민조직의 활동

금산의 인삼농가들은 1923년 금산산업조합을 창설하여 지금까지 활발한 활동을 이어오고 있다. 금산산업조합은 자체적으로 인삼을 품질검사하고, 인삼 판매, 조합원 권익 향상, 생활안정을 위한 금융과 공제업무 등 다양한 활동을 하고 있다. 국가중요농업유산 보전 및 관리 활동을 위해 2016년 ‘금산지역 농업유산 주민협의회’를 설립하였다. 주민협의회는 농업유산지역을 홍보하기 위해 인삼체험장을 운영하고, 주민협의회 규모를 보강하여 농업유산 보전 활동을 확대하고 있다. 또한 지역 내 인삼농가의 권익을 도모하기 위해 ‘금산인삼연구회’를 설립하여, 전통농업시스템을 보전하기 위해 활동하고 있다.

〈표 3-19〉 금산인삼연구회 주요 활동

구분	금산 인삼연구회 활동
2017	고품질 인삼생산, 병해충 방제 관련 인삼재배 교육 실시 금산세계인삼 엑스포 홍보 및 자원봉사 선진지 견학 2회(함양 인삼재배포장, 부산대학교) 금산 인삼 지리적 표시, GAP 인삼 공동선별 활동
2018	인삼연구회 연찬교육(고품질 인삼안전재배 기술교육) PLS 대응 농약안전사용 교육 금산인삼축제 홍보 및 자원봉사
2019	-인삼연구회 연찬교육(기후변화 대비 인삼재배기술 교육, 인삼작목 PLS 교육) 인삼재배포장 월동 관리 현장견학

자료: 한국농어촌공사 지역개발지원단(2019).

## 2.6. 하동 야생차 전통농업(제6호)

### 2.6.1. 농업유산의 실태

#### 가) 농업유산의 개요

하동 야생차 전통농업은 천년 동안 지리산 산간 지역에서 차농업을 지속하면서 농업환경과 전통기술, 경관 등을 보전해온 점을 인정받아 2015년 국가중요농업유산 제6호로 지정되었고, 2017년 세계중요농업유산으로 등재되었다.

하동군 화개면에 속한 용강리, 운수리, 석문리, 범왕리, 부춘리, 정금리 일원에 한반도 고유 차품종의 재배지가 조성되었다. 해발 300~400mm 산간 지역에 과거 차밭으로 조성되거나 자연적으로 형성된 차 군락지에서 풀비배를 통한 자연농법을 유지하고 있으며, 수제떡음차, 잭살차 등 고유 제다기술을 개발하였다.

하동의 야생차 전통농업은 수작업 제다, 풀비배를 통한 양분관리, 다른 수종과의 혼합 재배 등 인위적 관리를 최소화하는 자연농법 방식을 지속한다. 최근 농업유산 지구에서 차 생산방식도 다른 수종을 제거하고 차나무를 짧게 전정하고 별도 거름을 시비하는 등 생산량 증대를 위한 신규농법이 확산되고 있어, 향후 생물다양성에 미치는 영향을 모니터링할 필요가 있다.

#### 〈그림 3-17〉 하동 전통차 농업지역(각각 용강리, 정금리 전통차 생산지)



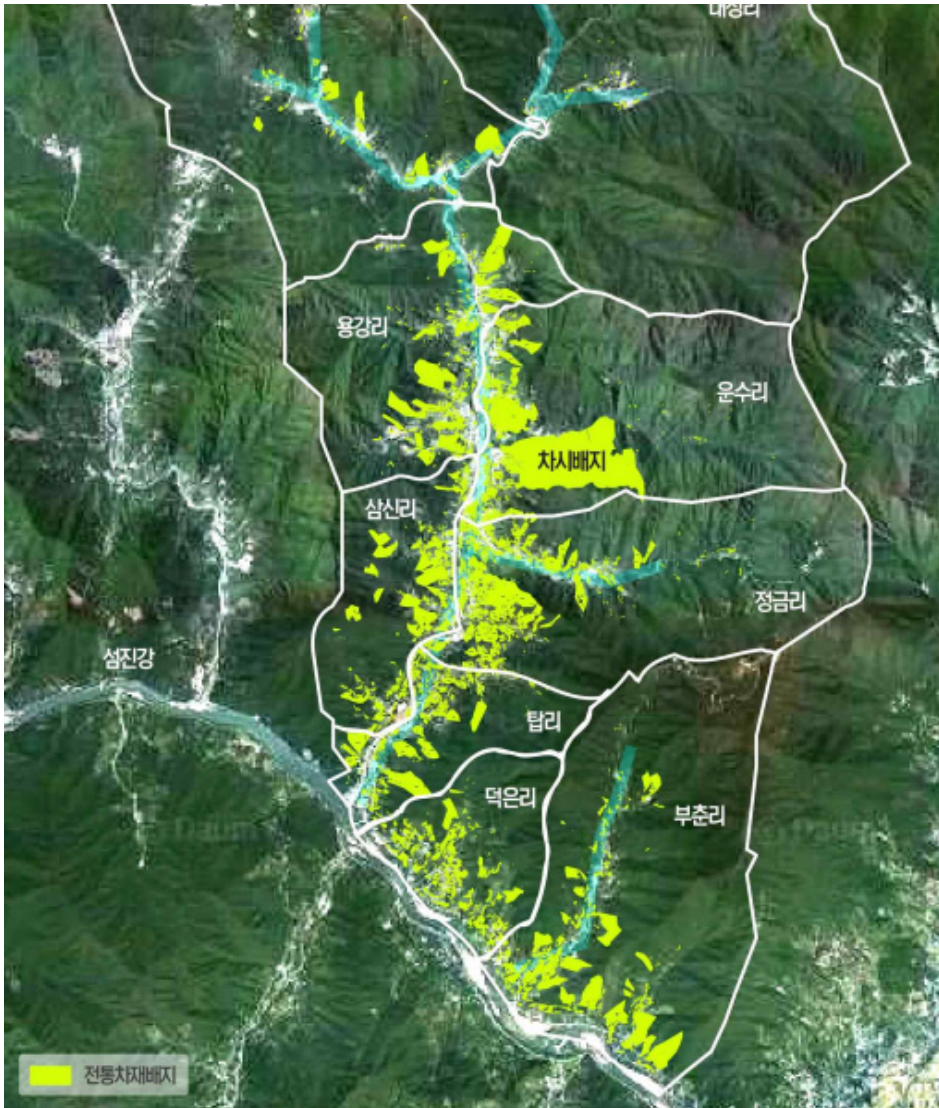
자료: 연구진 직접 촬영(2020.6.17.).



나) 농업유산지역 현황

하동군 화개면 전체(면적 134.36km<sup>2</sup>)가 국가중요농업유산 지역으로 지정되었다. 이 중에서 차 농업 면적은 597.8ha이며, 차농업 종사 농가는 761호이다.

<그림 3-18> 농업유산지역 현황



자료: 하동군청(2019).

하동군 화개면 일대에서 핵심적인 농업유산지역인 산지의 전통차 농업지역은 대부분 농림지역과 보전관리지역, 자연환경보전지역에 걸쳐 있지만, 정금리 등에 조성된 대규모 녹차밭은 계획관리지역에 분포하고 있다.

〈그림 3-19〉 하동 화개면 정금리 일원의 토지이용 현황



자료: 카카오맵지도(<https://map.kakao.com/>), 검색: 2020.10.21.).

#### 다) 농업유산지역의 차농업 현황

하동 전통차 농업이 국가중요농업유산으로 등재된 이후, 화개면에서 전통 차 농업지대와 관행 차농업지대를 통틀어 차 재배 농가 수와 농지면적은 점차 감소하고 있으나, 차 생산량은 점차 증가하는 추세이다. 농업유산으로 가치가 있는 산악지대 경사지에 조성된 전통 차농업지대는 농가가 고령화되고 인건비가 상승하면서 점차 휴경이 늘고 있다. 차나무는 다년생 식물이고, 하동 전통차는 야생에 가까운 차나무로부터 수확한 찻잎을 가공하여 얻기 때문에 휴경하더라도 단기적으로는 재배면적 감소가 눈에 띄지 않는다. 그러나 생산량은 2016년에 급감한 이후 일정한 감소추세를 보이고 있다. 세계중요농업유산으로 등재된 2015년 당시



녹차는 597ha 면적에서 1,734톤을 재배하였으나, 2018년 기준으로 재배면적은 590ha, 생산량은 1,016톤으로 감소하였다.

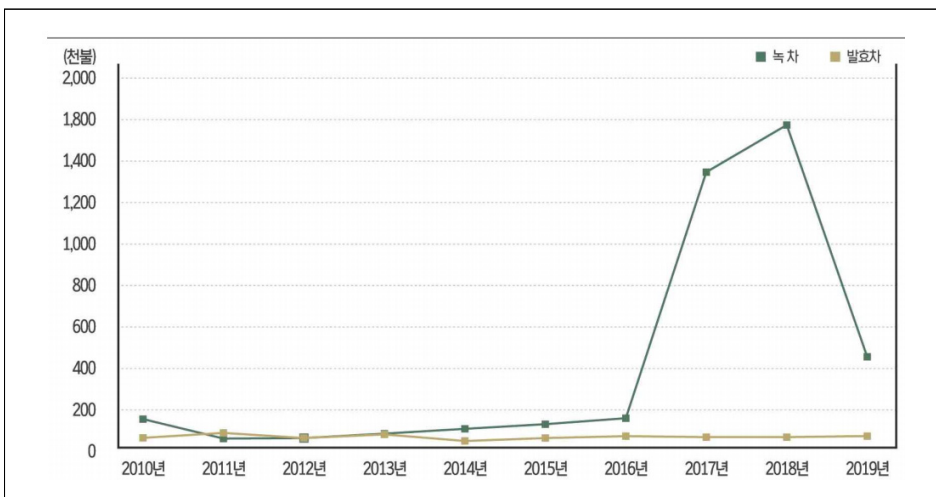
〈표 3-20〉 하동군 및 화개면의 차 재배 현황

구 분		2015년	2016년	2017년	2018년	'17년 대비 증감
농가수 (호)	하동군	3,600	3,737	3,406	2,676	-730호
	화개면	801	685	761	761	-
재배면적 (ha)	하동군	2,768	2,906	3,050	2,761	-289ha
	화개면	597.8	553	590	590	-
생산량 (생엽)	하동군	3,618	3,985	4,026	5,777	1,751t
	화개면	1,734	1,197	1,127	1,016	-111t

자료: 한국농어촌공사 지역개발지원단(2019).

하동녹차연구소는 2017년에 미국 스타벅스사와 수출 계약을 체결하여 가루녹차(말차: 末茶)를 수출하고 있다. 이외에도 2016년부터 멕시코에 하동의 가루녹차가 수출되기 시작했다. 2018년 멕시코 과달라하라에 하동녹차 카페 1호점이 개설되고, 2019년 멕시코시티에 2호점이 개설되었다(한국농어촌공사, 2019).

〈그림 3-20〉 연도별 하동군 녹차 및 발효차 수출 현황



자료: 한국농어촌공사 지역개발지원단(2019).

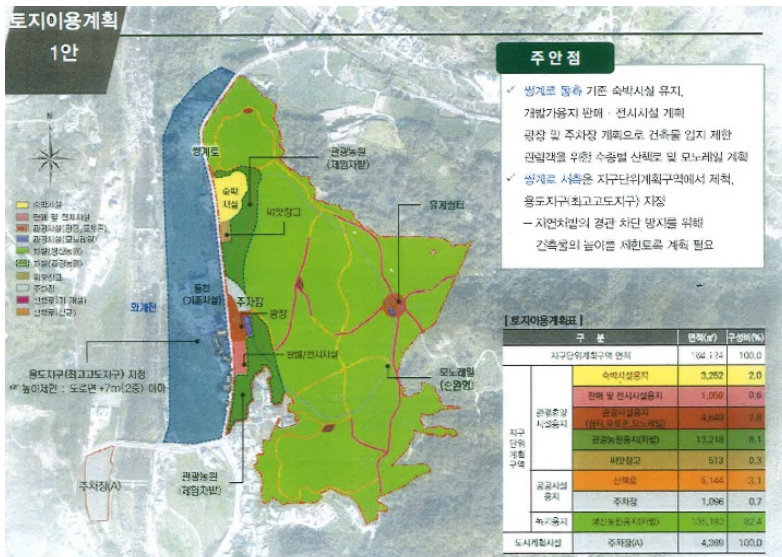
## 2.6.2. 농업유산의 보전 실태와 주민 인식

### 가) 농업유산 제도·정책 시행 실태

하동군청은 하동녹차의 경관농업 관광사업을 추진하기 위해 ‘정금차밭 지구단위계획’을 수립하고 있다. 계획 대상지역은 농업유산지역 중에서도 관행농법을 위해 조성된 저지대 녹차밭으로서, 농업유산지역의 고지대에 위치한 전통차 재배지는 포함되어 있지 않다. 핵심적으로 보존해야 할 농업유산 지역이 아니지만, 인접한 지역이어서 높은 층고의 건축 등이 경관상의 영향을 줄 가능성이 있어 개발을 억제하기 위한 조치라고 이해될 수 있다. 그러나 핵심적인 장소가 아닌 곳에 농업유산 보호를 명목으로 과잉 규제하는 것은 아니냐는 의견도 제시된다.

### 〈글상자〉 정금차밭 지구단위계획 수립 내용

- 정금차밭 지구단위계획은 하동 녹차 경관농업의 체험관광사업 추진을 목적으로 관광농원, 순환형 모노레일, 판매·전시시설 조성 추진
- 계획 주요점
  - 1) 쌍계로 동측의 기존 숙박업과 상생을 추구하되 추가 건축물 입지 제한
  - 2) 쌍계로 동측에 차밭 경관 보존을 위한 최고고도지구 지정 등



자료: 하동군청(2020).

향후 하동군청은 정금마을 일대를 하동차와 관련된 경관농업과 체험관광지로 조성하기 위해, 기존 숙박업체와는 상생을 추구하는 대신 추가 건축물의 용도와 최고 층수를 제한하는 등 경관 보존을 위한 건축물 규제를 강화할 계획이다.

#### 나) 농업유산 보전에 부정적 영향을 끼치는 요인

전통차 농업지대는 대부분 임야로 분류되어 농림업 외에 다른 경제활동과의 경쟁 혹은 개발 압력은 덜한 편이다. 단, 일부 농가가 최근 임금 상승으로 차 생산비용이 증가하면서 차 재배를 포기하고 고사리, 콩 등 대체 작물을 경작하는 경우가 생겨나고 있다. 하동군의 차 생산 농가는 2020년 현재 103곳으로, 대부분 소규모이지만 수제차 제다방식을 차별화하여 고부가가치화하였다. 농업유산지역에 소재한 차농가 대부분은 체계적인 판매망을 확보하지 못하고 대부분 지인 등 개별 판매에 그치고 있으며, 국내 고급차 시장이 협소하여 판로 확보에 어려움을 겪고 있다.

#### 다) 농업유산 보전 및 관리를 위한 지역사회조직 및 단체의 활동

하동군에는 차와 관련된 다양한 지역사회단체들이 활동하고 있다. 차 문화를 향유하고 보급하기 위한 목적으로 활동하는 소비자 단체는 대림차문화원과 화개문화연구원 등이 있으며, 차 생산자 단체는 하동차생산자협의회와 덕음차보전연합회, 발효차 영농조합법인 등이 있다. 이 중에서 하동차 생산자협의회는 하동차 공동브랜드를 만들어 판매하고 있다.

하동군에서 신활력플러스사업에 선정된 것을 계기로, 지자체와 생산자협의회 등 이해당사자들이 경관보전협의체를 조직하였으며, 웰리스케어센터를 건립하여 티카페, 체험 판매장 등으로 활용할 계획이고, 하동녹차연구소와 협업하여 짙살차 표준제다방식을 만들고 있다.

## 〈글상자〉 하동 신활력플러스사업 개요

- 세계중요농업유산 하동 전통차밭을 보존·활용하여 전통차산업의 지속가능성 확보를 위한 플랫폼 구축과 녹차산업 비즈니스 거점 형성을 목표로 2018년부터 2021년까지 4년 간 70억 원 사업비 지원
- 중점 사업은 화개면 일원에 '야생차 웰리스 케어 단지'를 조성하여 지상 3층 규모의 야생차 웰리스케어센터 및 관광다원, 천년다향길 산책로 등 관광체험시설을 조성하고, 웰리스케어 아카데미, 하동 천년녹차 육성아카데미 등 인재양성 프로그램을 운영할 계획

하동녹차연구소는 최근 수요가 높아지고 있는 말차 생산성을 높이기 위해 하동 지역에서 생산되는 전통 차품종을 이용하여 말차 가공에 적합하도록 차광 재배 기술을 연구하여 민간에 보급하는 등 기술 개발과 관련된 노력을 기울이고 있다.

### 라) 농업유산에 대한 지역사회의 인식

하동군 전통차농업이 세계농업유산으로 등재된 이후 화개면 일대가 무농약 생산방식으로 전환한 결과, 이웃의 다른 작물 재배농가 또는 관행방식의 차생산 농가에 병충해 피해를 준다는 반발 여론이 있다. 또한 차생산 농가들이 무농약 생산 활동을 지속하고 있지만, 이러한 노력에 상응하는 보상이 적절히 이루어지지 않는다는 불만이 있다. 하동군청에서 수립 중인 지구단위계획에 대해 일부 주민들이 토지이용 규제에 인식하여 반발하고 있다.

전통농업이 유지되는 핵심지역에 한해 '농업유산보전지구'로 지정해야 한다는 의견이 있으며, 규제 위주의 제도 도입 방향을 재검토해야 한다는 의견도 있어 서로 엇갈린다. 전통차 농업생산방식을 유지하려면 '직불제' 방식의 직접 지원책 강구, 농업유산지역 생산품 인증제도 도입, 국가 차원의 홍보 등이 필요하다는 요청이 있다.<sup>26)</sup>

26) 현지 사례조사 중에 제시된 주민의 의견이다.

## 2.7. 울진 금강송 산지농업(제7호)

### 2.7.1. 농업유산의 실태

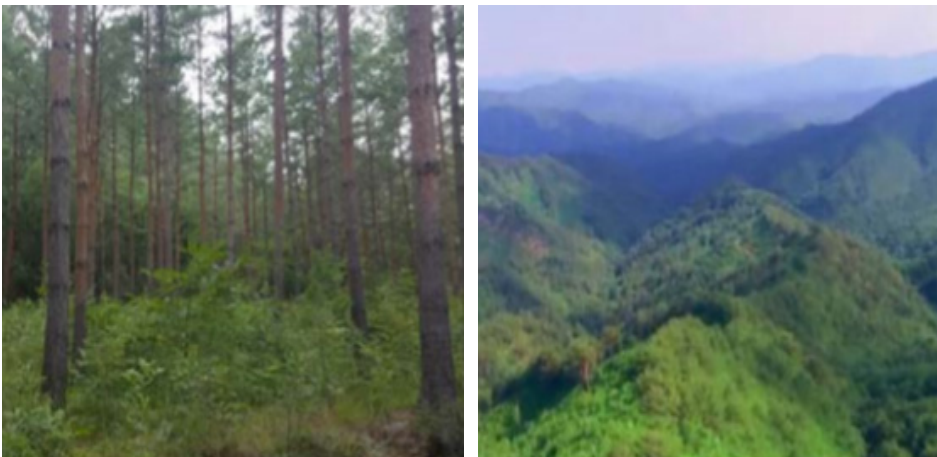
#### 가) 농업유산의 개요

울진 금강송 산지농업은 2016년에 국가중요농업유산으로 지정되어 관리되고 있다. 금강소나무림은 조선 시대부터 금산 및 봉산 제도를 통해 국가적으로 보호되었다.

울진의 지역 농민들은 다양한 산림 자원을 채취하는 등 산지농업활동을 영위하여 소나무숲과 공생하는 삶을 이어왔다. 농민들은 쌀농사 등 식량을 생산하는 데 불리한 여건을 극복하고자, 금강소나무림에 혼농임업방식을 고안하였다.

금강소나무 자생군락지는 소광리 산림유전자원보호림을 중심으로 불영사 계곡과 왕피천과 연결되어 희귀 야생 동·식물의 자생지이기도 하다. 농업유산지역 전체가 산림유전자원 보호림으로 지정되어 국가적으로 엄격하게 보호되고 있다.

#### 〈그림 3-21〉 울진 금강소나무 군락지 전경



자료: 울진군청(2017).

나) 농업유산지역 현황

국가중요농업유산으로 등재된 울진군 금강송면 지역의 총면적은 141.88km<sup>2</sup>이다. 울진군 북면 두천1·2리와 금강송면 소광1·2리, 전곡리를 포함하는데, 면적은 각각 두천1·2리 24.3km<sup>2</sup>, 소광1·2리 75.81km<sup>2</sup>, 전곡리 41.77km<sup>2</sup>이다.

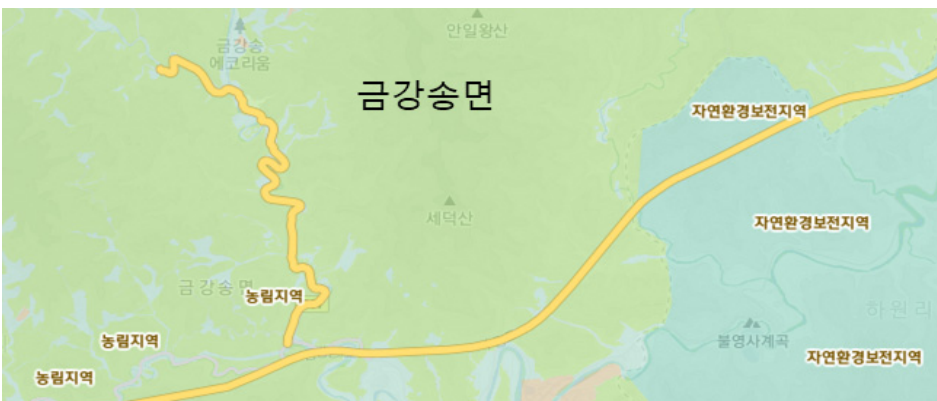
〈그림 3-22〉 울진금강송 산지농업 지정 현황



자료: 울진군청(2017).

농업유산지역은 용도지역 상 농림지역이며, 전체가 산림유전자원보호림으로 지정되어 있어 국가(산림청)으로부터 엄격히 보호되고 있다.

〈그림 3-23〉 농업유산지역 토지이용 현황



자료: 카카오맵지도(<https://map.kakao.com/>, 검색: 2020.10.21.).

## 2.7.2. 농업유산의 보전 실태와 주민 인식

### 가) 농업유산 제도·정책 시행 실태

울진 금강송 농업유산을 지속적으로 보전하고 관리하기 위해 농업유산 주민 협의체가 설립되었으나, 운영 예산과 역량이 부족하여 어려움을 겪고 있다. 또한 농촌다원적자원활용사업이 2020년에 종료된 이후에 유산 관리 활동을 지속하기 어려울 것으로 예상된다. 현재 울진금강송 세계유산추진위원회가 해체되지 않고 유지되고 있으므로, 지역사회 주체들이 농업유산 자원의 보전·관리 활동을 지속하도록 조직을 정비하고, 관련 교육을 실시하고 조직체계를 정비할 필요가 있다.

〈표 3-21〉 농촌다원적자원활용사업 추진 현황

연도	사업 추진 실적
2017년	농업유산 보존·활용 관리 종합계획 수립(완료) : 200백만 원
2018년	울진금강송 농업유산 DB 구축(진행중) : 77백만 원 두천2리 마을경관 정비(완료) : 107백만 원 홈페이지 제작(완료) : 20백만 원 다큐멘터리 제작(완료) : 20백만 원 홍보 및 물품제작 1식(완료) : 13백만 원 주민역량강화(완료) : 20백만 원 농업유산 해설사 양성교육(완료) : 30백만 원 농업유산관련 전통음식 개발 및 전수교육(완료) : 21백만 원 주변 안내시설물 정비 및 스토리텔링 개발(완료) : 103백만 원
2019년	홍보 및 물품제작 1식(완료) : 13백만 원 두천1리 붓도랑 길 정비(2019)(완료) : 170백만 원 농업유산 현장탐방 프로그램 지원(완료) : 20백만 원 금강소나무 숲 체류형 프로그램 개발 및 시범운영(완료) : 20백만 원
2020년	화전민 촌 복원(전곡리)(완료) : 158백만 원 소광1리 마을경관 정비(완료) : 110백만 원 소광2리 마을경관 정비(완료) : 103백만 원 세계중요농업유산 제안서 보완 용역(완료) : 20백만 원 울진금강송 농업유산 책자 제작·출판(완료) : 28백만 원 농업유산 해설사 양성교육(심화)(추진중) : 22백만 원 국가중요농업유산 개발 프로그램 운영 용역(추진중) : 66백만 원 세계중요농업유산 등재 영문 신청서 작성(추진중) : 20백만 원

자료: 울진군청(2020).

나) 농업유산 보전 및 관리를 위한 주민조직의 활동

2010년부터 금강소나무 숲길 탐방프로그램을 운영하여 지역 주민들을 숲해설사, 숲길체험지도사, 운영요원으로 고용하여 관련 일자리를 창출하였다.

〈표 3-22〉 금강소나무 숲길 운영을 통한 지역 주민 고용 창출

구분	일자리(명)				소득(천원)
	계	숲해설가	숲길체험지도사	운영요원	
총계	64	31	7	26	492,020
2014	21	10	2	9	189,440
2015	20	10	1	9	218,230
2016	23	11	4	8	32,150

자료: 울진군청(2017).

또한 울진군청은 주민협의회 역량 강화를 위해 2018년부터 2019년까지 주민협의회 역량강화 포럼을 10회 실시하였다. 포럼 내용은 농업유산 제도 및 다원적 보전활용사업(2회), 농업유산 보전관리를 위한 주민협의회 구성방안(3회차~6회차), 주민협의회 운영(7~9회차), 농업유산활용 사례 및 방안(10회차)로 구성되었으며, 이외에도 산지농업의 보전 및 활용 관리를 위한 교육도 실시하였다.



## 2.8. 부안 유유동 양잠농업(제8호)

### 2.8.1. 농업유산의 실태

#### 가) 농업유산의 개요

부안 유유동 양잠농업은 2017년 국가중요농업유산 제8호로 등재되었다. 뽕나무 자생지는 부안군 변산면 마포리의 자연마을 중 하나인 유유동에 유유동천 수계를 중심으로 24 ha에 분포한다. 유유동 마을 주민들은 국내 최대의 뽕나무 밭 밀식지를 조성하여 수백 년 동안 양잠농업을 지속했으며, 2006년 당시 재정경제부 지역발전특구기획단은 유유동 마을 일대를 누에타운특구로 지정하였으며, 이후 뽕나무 재배단지를 비롯하여, 오디주, 오디잼 등 오디뽕 가공, 양잠산업을 중심으로 하는 생산·가공 인프라가 조성되었다.

〈그림 3-24〉 부안 유유동 마을의 양잠농업



자료: 부안군청(2018).

유유동의 양잠농업 첫 단계는 유유동의 뽕나무 재배지에서 양질의 뽕잎을 생산하는 작업에서 시작된다. 농민들은 누에똥을 수거하여 뽕나무 재배지에 거름으로 주어 비배관리를 하여 땅을 기름지게 하고 방충 효과를 보고 있다. 또한 밀식과 피복 재배방식을 활용하여 잡초 발생을 억제하고, 토양 침식을 방지한다. 두 번째 단계는 누에치기로서, 주민들은 직접 생활하는 주택의 방에서 어린 누에를 키우며 회전축을 활용하여 누에올리기 작업을 한다. 이들은 과거에 활용하던 토석 잠실을 계속 관리하면서 전통 양잠방식을 보전하기 위해 노력하고 있다.

#### 나) 농업유산지역 현황

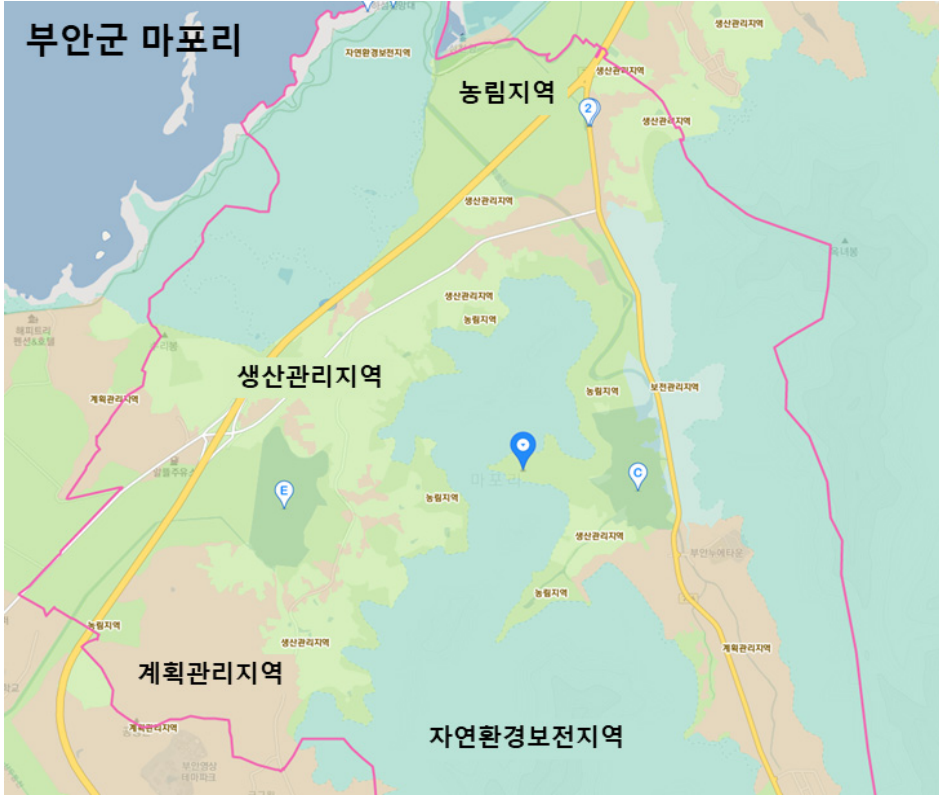
유유동 농가 50가구 중에서 오디 재배에 30가구, 누에 생산에 10가구가 참여하는 등 뽕나무 관련 농업에 40가구가 종사한다. 유유동 마을의 뽕나무밭 면적은 19.7ha이다. 이 중에서 구지뽕나무 재배 면적이 1.6ha이며, 일반 뽕나무는 나머지 18.1ha에서 재배된다. 이외에도 마을 뒷산에서 산뽕나무가 자생한다.

〈그림 3-25〉 농업유산지역 현황



자료: 부안군청(2018).

〈그림 3-26〉 농업유산지역 토지이용 현황



자료: 카카오맵지도(<https://map.kakao.com/>), 검색: 2020.10.21).

## 2.8.2. 농업유산의 보전 실태와 주민 인식

### 가) 농업유산 보전을 위한 지자체의 법·제도적 노력

부안군청은 2018년에 ‘유유동 전통양잠농업의 보전·관리 및 활용 기본계획’을 수립하여 유유동 양잠농업의 유지·보전과 전승, 가치 증진을 위한 전략을 수립하였다. 이 계획에서는 국가중요농업유산인 유유동 양잠농업의 보전을 위한 지원 조례 제정 등을 비롯하여, 뽕나무 군락지 현황조사, 양잠역사 구술 등 자원조사 및 마을 주민의 자치적 활동 증진 등의 내용을 포함하고 있다. 이와 더불어, (산)뽕

나무 군락 경관조성사업, 유유동 랜드마크 설치, 전통양잠농업시설(잠실) 복원 및 시설 개선 등 지자체 차원의 각종 지원 사업을 구상하였다.

〈표 3-23〉 ‘유유동 전통양잠농업의 보전·관리 및 활용 기본계획’의 목표 및 방향

유유동 양잠농업의 분야별 발전 목표		분야별 발전 방향
유지·보전	<p>유유동 양잠농업유지와 보전</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산봉나무 및 유유동상전의 자연식생과 종보호를 위한 조사와 보전정비방안 마련</li> <li>○ 보전대상시설물의 자원과 환경정비방안 마련</li> </ul>	<p>종합적 보전관리제도적 기반 마련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보전관리기본계획수립</li> <li>○ 보전관리 대상 자원조사</li> <li>○ 보전관리위한 환경정비</li> </ul>
이해·전승	<p>유유동 양잠농업기술에 대한 이해와 공유를 통한 전승방안 마련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 양잠농업분야의 자원의 정비, 유지관리</li> <li>○ 다원적사업으로 가치증진과 전승구축</li> <li>○ 유유동만의 특화된 장인지정, 보전대책</li> </ul>	<p>국가중요농업유산으로서 대표성강화 및 교류, 교육</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대표성을 갖는 양잠농업 유지위한 자원정비</li> <li>○ 양잠역사 기록물 정리 및 전수프로그램 마련</li> <li>○ 관리운영 위한 주민역량 강화</li> </ul>
가치증진	<p>국가중요농업유산으로서 대표성 유지와 지역경제 활성화를 위한 유유동의 홍보와 교류</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경관조성과 산봉축제의 홍보</li> <li>○ 양잠을 위한 주민자치적 노력과 기능유지</li> <li>○ 다원적사업과 연계협력 사업구축</li> </ul>	<p>사회적교류+역사성의 유산으로 보전과 전승</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 안정적 전통양잠농업 홍보지원</li> <li>○ 농업유산의 가치증진 위한 활성화사업 추진</li> <li>○ 연계 전통양잠농업 특화사업 추진</li> </ul>

자료: 부안군청(2018).

#### 나) 농업유산 보전 및 관리를 위한 지역사회조직 및 단체의 활동

부안누에타운특구에는 부안누에타운, 부안참뽕연구소, 전북 종자사업소 잠업시험장 등이 조성되었다. 2012년에 부안참뽕프로젝트가 실행되면서, 2012년 참뽕체험마을이 조성되었으며, 2013년 청소년수련원이 조성되어 누에타운과 마실길을 이용하여 청소년 수련 프로그램을 운영하고 있다. 부안군은 농촌진흥청 ‘6차 산업화 수익모델사업’에 선정되어 2016년부터 2년 간 10억 원의 사업비를 지원

반아 참뽕을 활용한 6차산업화 사업을 추진하였다. 이 사업의 일환으로 부안참뽕 브랜드화를 추진하면서, 참뽕음식 지정점 32곳, 참뽕음료와 잼 등 식품 개발, ‘부안참뽕’ 브랜드의 특허 출원 등을 비롯하여 지적재산 25개를 등록하였다.

유유동 마을 주민들은 매년 6월 잠령제와 유유참뽕축제를 개최하고 있다. 부안군청과 농촌진흥청, 국립농업과학원 등 관계 기관의 후원을 받아, 마을 제철 직거래장터를 운영하고, 양잠산물 수확·가공 및 민속놀이 등 체험프로그램을 운영하면서, 양잠과 관련된 농산물 판매와 마을 홍보 활동을 수행하고 있다.

## 2.9. 울릉 화산섬 발농업(제9호)

### 2.9.1. 농업유산의 실체

#### 가) 농업유산의 개요

울릉도 화산섬 발농업은 주민들이 육지에서 130km 이상 떨어진 화산섬의 칼데라 화구와 척박한 급경사지에서 꾸준히 농업을 지속해낸 역경의 산물이다. 울릉도 농민들은 얇은 표토층과 물빠짐이 심한 화산토 때문에 불리한 지역의 농업 여건을 극복하기 위해 다양한 농업양식을 개발했다. 울릉도의 잦은 해무와 겨울에 많이 내리는 눈을 농업용수로 이용하기 위해 노력했고, 산림의 유기물과 용수를 급경사로를 통해 경작지로 이동하는 방식을 고안했다. 지역 농민들이 유지해 온 고유한 농업활동의 가치가 인정받아, 울릉도 화산섬 발농사 시스템은 2017년 국가중요농업유산 제9호로 등재되었다.

〈그림 3-27〉 울릉도 화산섬 발농업시스템 구조



자료: 울릉군 농업유산 홍보용 리플렛.



나) 농업유산지역 현황

국가중요농업유산 지역으로 지정된 면적은 울릉읍, 북면, 서면 일원으로 총 72.86km<sup>2</sup>이다.

〈그림 3-28〉 울릉도 화산섬 발농업 지정 지역 및 생물다양성 가치조사 지역



자료: 울릉군청(2020).

주 : 빨간점 표시 지역은 화산섬 발농사 핵심 지역으로, 생물다양성가치조사를 진행함.

〈그림 3-29〉 농업유산지역 토지이용 현황



자료: 카카오맵지도(<https://map.kakao.com/>), 검색: 2020.10.21.).

## 2.9.2. 농업유산의 보전 실태와 주민 인식

### 가) 농업유산 제도·정책 시행 실태와 문제점

2020년 10월 기준 울릉 화산섬 농업시스템의 농촌다원적자원활용사업의 추진 실적은 다음과 같다.

〈표 3-24〉 울릉 화산섬 농업시스템 농촌다원적자원활용 사업 추진 실적

사업내용	진행여부
울릉도 화산섬 발농업시스템 보전 및 관리를 위한 생물다양성 조사용역	완료
울릉도 화산섬 발농업시스템 농업유산 홍보영상 제작용역	완료
농업유산 홍보물 제작용역	완료
농업유산 주민협의체 구성 및 역량강화	완료
울릉도 화산섬 발농업 시스템 홍보광고	완료
농촌다원적자원활용사업 기본계획 및 종합계획 수립	진행 중
울릉도 화산섬 발농업 농업유산 아카이브 구축 용역	진행 중
울릉도 화산섬 발농업 DB 구축	진행 중
울릉도 발농업 농업유산 홍보전시관 조성	진행 중
울릉도 발농업 탐방로 조성	진행 중
국가중요 농업유산 조형물 설치용역	진행 중
화산섬발농업작물 특성연구용역	진행 중
울릉도 화산섬 발농업 시스템 온라인 홍보	진행 중
농업유산 해설사 역량강화 교육	진행 중
농업유산 주민협의회 역량강화 교육	진행 중
울릉도 발농업 브랜드 개발 및 포장패키지	진행 중

자료: 울릉군청(2020).

### 나) 농업유산 보전 및 관리를 위한 주민조직의 활동

울릉군에서는 2018년 화산섬 농업유산 주민협의체가 설립되어 운영해오고 있다. 주민협의체와 마을 주민을 대상으로 농업유산 보전에 필요한 교육 프로그램이 진행되고 있으며, 농업유산 보전과 활용방안 마련을 목적으로 여러 차례 포럼이 개최되었다.



## 2.10. 의성 전통수리 농업시스템(제10호)

### 2.10.1. 농업유산의 실태

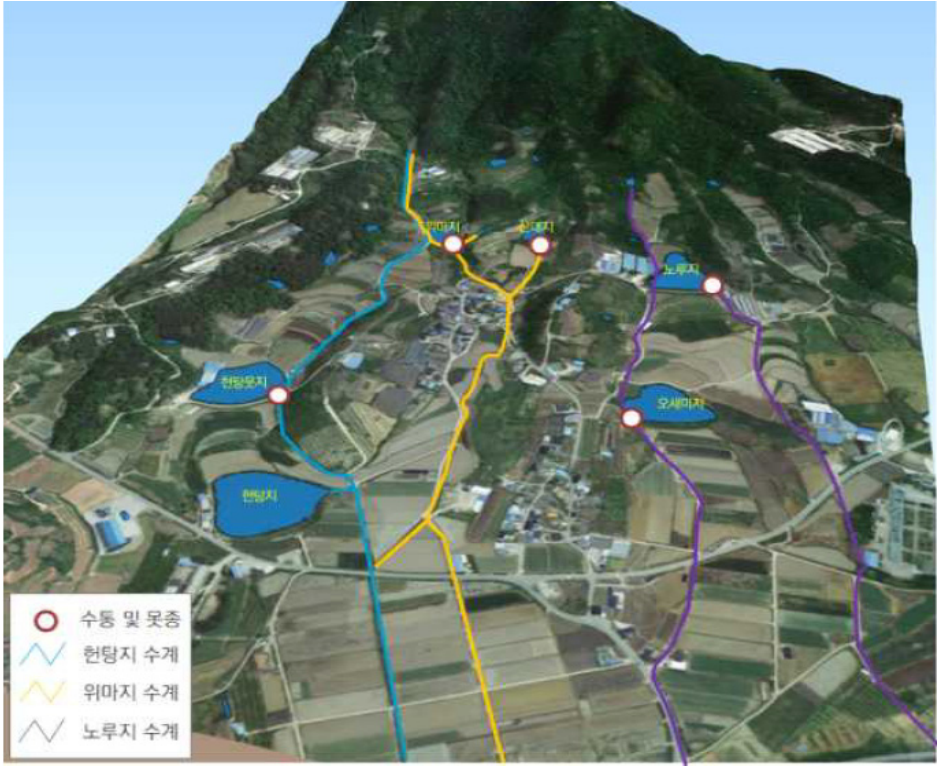
#### 가) 농업유산의 고유 특성과 현황

의성 전통수리농업시스템은 2018년 국가중요농업유산 제10호로 지정되었다. 의성군 금성면 일대 농지는 금성산과 비봉산 등 칼데라 분지에서 생성된 화산토로 이루어져 있어 토양은 비옥하지만 물 빠짐이 심할 뿐 아니라, 연평균 강우량이 다른 지역에 비해 상당히 부족했다. 따라서 의성 농민들은 농업용수를 확보하는 일이 무엇보다 중요했다. 지역 농민들은 농업용수를 저장하여 이용하기 위해 여러 저수지와 연결 수로 등 관개시설을 조성하면서, 전통수리농업시스템을 만들어냈다.

의성군의 여러 마을 중에서 가장 체계적으로 조성된 탐리2리의 수리시설은 금성산 계곡에서 세 갈래로 흐르는 수계에 따라 헌탕웃지와 헌탕지, 위마지, 노루지 등 커다란 저수지로 이루어진다.

탐리2리의 수계 3곳은 헌탕지와 위마지, 노루지를 따라 흐르는 수계로 구분되는데, 이 중에서 헌탕지 수계는 금성산 계곡에서 헌탕웃지로, 다시 헌탕지로 흐르며, 그 다음에 몽리지역으로 연결되는 구조이다. 위마지 수계는 위마지와 산대지, 그리고 여러 소규모 둠병에서 물이 모이면, 이 물이 모여 몽리로 흘러가는 구조이다. 노루지 수계는 금성산 계곡에서 노루지로 다시 오새미지로 흐르다가 몽리지역으로 흐르는 물길과 노루지에서 곧바로 몽리지역으로 내려가는 물길로 이루어진다. 방수로 주변에 토사 유입을 방지하는 퇴적물 침전시설을 설치하여 물이 유입되도록 한다. 노루지에 저장된 물은 곧바로 하류로 흘러가지 않고 오새미지로 다시 모여 용수로 활용된다(의성군청, 2020).

〈그림 3-30〉 의성군 탑리2리의 수리시스템



자료: 의성군청(2020).

금성면 일대 저수지는 고려 공민왕 2년(1359)년에 의성현(지금의 금성면)에 오래된 저수지를 수리하여 가뭄에 대비할 것을 공민왕에게 청한 기록이 남아 있어, 이전에 조성된 것으로 추측된다. 조선 영조 33년인 1757년에 제작된 여지도서에도 의성에 저수지 114곳이 있는 것으로 기록되었다. 금성산 주위에 조성된 저수지 중에서도 노루지와 오새미지가 가장 초기에 조성된 저수지로 추정되며, 수통과 못중 등 전통 관개시설도 역사가 오래된 것으로 여겨진다.

현재 전통수리농업시스템과 연결된 농업활동은 주로 하계의 벼농업과 동계의 토종마늘농업의 답전윤환형 이모작으로 이루어진다. 현재 이모작 활동은 잘 유지되고 있는 편이지만, 과거에 비해 용수 사정이 좋아져서 경작 품목이 다양하다.

〈그림 3-31〉 의성 금성면 탑리2리 일원의 저수지 및 둑방



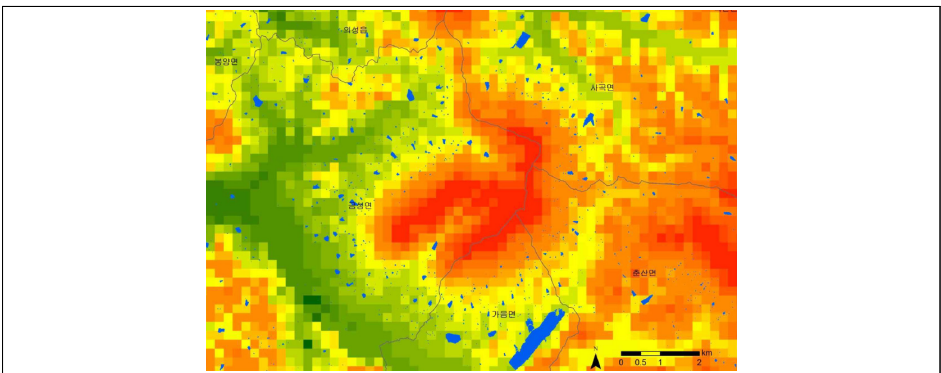
자료: 연구진 직접 촬영(2020.8.12.).

### 나) 농업유산지역 현황

의성 전통수리농업시스템은 의성군 금성산 일대 사곡면, 춘산면, 가음면, 금성면 4곳에 조성되어 있으며, 전체 면적은 256.65km<sup>2</sup>이다. 농업유산으로 지정된 면 지역 중에서도 금성면의 저수지는 588곳으로 파악되며, 이 중에서 70% 이상이 위천 수계에 포함되어 있다. 주로 금성산 주변인 탑리리, 학미리, 제오리, 만천리 등 마을 주변에 집중 분포하고 있다(의성군청, 2020).

금성면 내에 전통수리시스템을 관리하는 주민조직인 풍리계가 공동 관리하는 못은 53곳이며, 이 중에서 못 51곳은 농업생산기반시설로 등록되어 의성군청이 관할하고 있다(의성군청, 2020).

〈그림 3-32〉 금성산 주변의 저수지 분포 현황



자료: 의성군청(2020).

〈그림 3-33〉 농업유산지역의 토지이용 현황



자료: 카카오맵지도(<https://map.kakao.com/>, 검색: 2020.10.21.).

## 2.10.2. 농업유산의 보전 실태와 주민 인식

### 가) 농업유산 제도·정책 시행 실태

의성군청은 2020년 농정기획계, 농업기술센터 등 행정 부서가 참여하는 ‘의성군 전통수리농업시스템 보존·활용 추진단’을 구성하여 전통수리시스템을 체계적

으로 복원하여 활용하고자 노력하고 있다. 현재 농업유산으로 등재된 지역은 금성면 등 면 단위 4곳이지만, 향후 금성산, 비봉산 주위의 행정리 37곳으로 세분화할 예정이다.

의성군청은 향후 금성면 일대에 농업유산을 비롯한 지역자원을 연계하는 에코뮤지엄 조성 계획을 갖고 있다. 금성군 금성산, 비봉산 일원의 칼데라 분지 지역, 고대 부족국가인 조문국 역사유적, 인근의 산수유 재배지 등이 향후 에코뮤지엄 조성사업의 범위에 포함될 예정이다.

#### 나) 농업유산 보전에 부정적 영향을 끼치는 요인

현재 금성산, 비봉산의 고지대에 대규모 태양광 시설이 조성되고 있어 지역의 경관과 환경을 보전하는 데 부정적인 영향을 미치고 있으며, 향후 농업유산의 가치도 훼손할 위험이 있다.

농업유산지역 내 수리 여건이 과거에 비해 좋아지면서, 벼-마늘의 이모작은 감소하고, 과수 경작지가 증가하고 있다. 이러한 작부체계의 변화가 수리시스템에 미칠 장기적 영향을 점검해볼 필요가 있다.

지역사회가 고령화되면서 농업유산을 자율적으로 관리할 마을조직의 역량이 감소하여 향후 농업유산을 보전하는 데 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 저수지와 농수로 관리 기술을 지닌 농민도 감소하면서, 군청, 농어촌공사 등 공공·행정조직의 역할이 커지는 추세이다. 이로 인해 뚝방 등 소규모 수리시설이 방치되거나 이를 메워 농지로 조성하는 경우도 늘고 있다.

#### 다) 농업유산 보전 및 관리를 위한 주민조직의 활동

의성군 금성면의 수리시설은 전통적으로 개별 마을조직에서 관리해왔으며, 면 단위에서 마을 간 협의체 조직은 결성되지 않았다. 탐리2리 등 대부분 마을에서 풍리계, 수리계 등 수리시설을 관리하던 마을조직은 해체된 상황이며, 운곡리 한

곳에서 수리계 조직이 운영되고 있는 것으로 확인된다.

농업유산지역의 저수지 대부분은 마을 주민들이 관리하고 있으며, 혼탕지는 농어촌공사가 소유하여 관리하고 있다.

#### 라) 농업유산에 대한 지역사회의 인식

지역사회에서는 수리시설을 개별적으로 관리해왔던 전통마을조직을 대체할 조직체가 필요하며, 수리시설 관리 기술을 보유한 후계인력이 양성되어야 한다는 의견이 제시되었다. 그리고 전통수리시설과 긴밀히 연결되어왔던 벼-마늘 이모작 농업방식이 약화되고 있어, 이러한 농업활동을 유지하기 위한 직접지불수단을 마련해야 한다는 의견도 제시되었다.<sup>27)</sup>

---

<sup>27)</sup> 현지 사례조사 중에 제시된 주민의 의견이다.



## 2.11. 보성 전통차 농업시스템(제11호)

### 2.11.1. 농업유산의 실태

#### 가) 농업유산의 개요

보성 전통차 농업시스템은 2018년 국가중요농업유산 제11호로 등재되었다. 보성 농민들은 벼농업을 위한 농경지가 부족한 환경에서 생계를 유지하기 위해 차농업에 종사했다. 보성 지역은 백제 시대부터 차를 생산했으며, 1939년 경성 화학주식회사가 30ha 규모의 대규모 다원을 조성한 이후 우리나라 최대의 녹차 생산지가 되었다.

보성의 대표적인 농업경관인 계단식 차밭은 일조량이 풍부하고 배수가 잘 이루어지는 산비탈 45° 이상의 경사지에 조성되었으며, 골과 골 사이에 통행로를 만들어 쉽게 수확할 수 있도록 조성되었다. 보성의 계단식 녹차밭은 주로 회천면 영천리 일원에 집중되어 있다. 영천리 주변에는 보성군 녹차사업소, 한국차 박물관, 대한다원 및 보성녹차 축제장 등 녹차와 관련된 시설이 조성되었다.

#### <그림 3-34> 보성 전통차 농업지역 현황

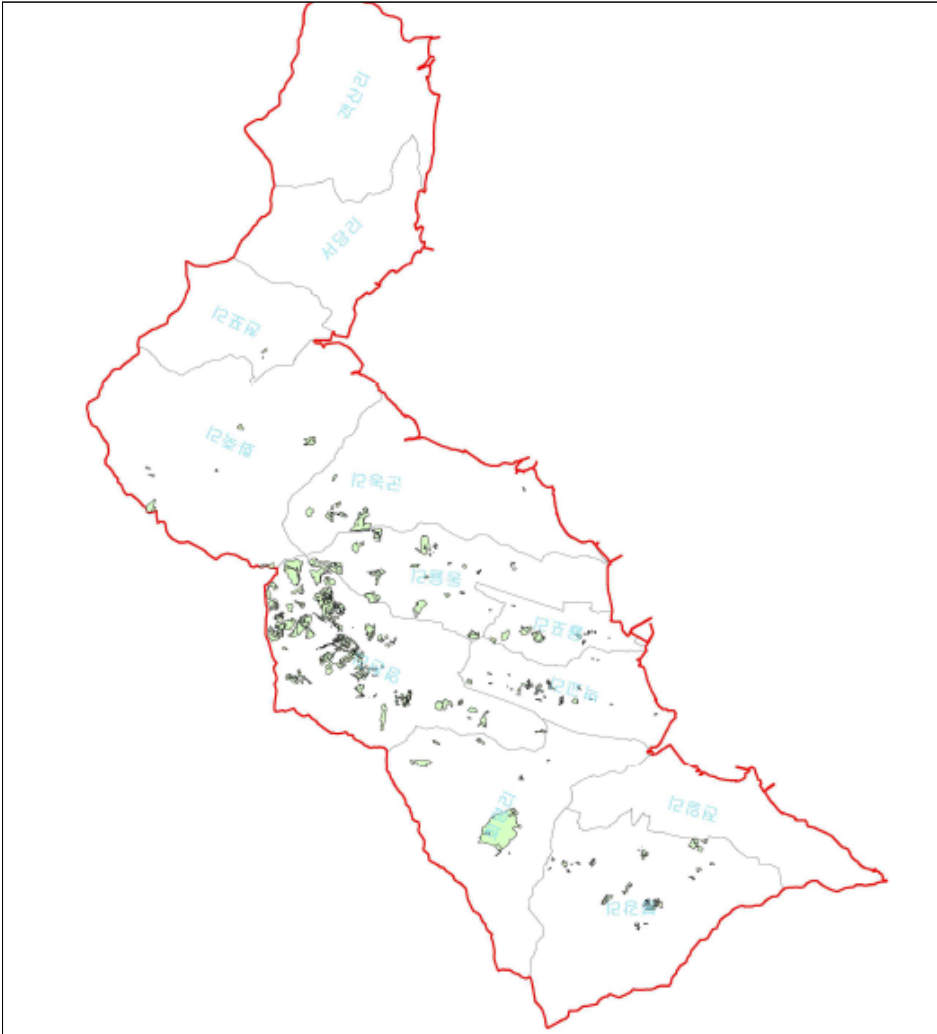


자료: 보성군청(2020).

나) 농업유산지역 현황

국가농업유산지역으로 등재된 곳은 보성읍 봉산리, 회천면 영천리, 별교읍 징광리 일원 222.8ha(답 11.8ha, 전141.9ha, 임야62.9ha, 기타 6.2ha)이다. 이 중에서 핵심 농업유산지역은 회천면 영천리를 중심으로 분포한다.

〈그림 3-35〉 회천면 지역의 차밭 분포 현황



자료: 보성군청(2016).



1990년대 후반에 녹차 시장이 활성화되면서, 보성군에서는 ‘범군민 차밭조성 10개년 계획’을 수립하여 녹차밭 조성에 힘쓴 결과, 보성 지역은 국내 최대 녹차 생산지로 발전하였다. 그러나 최근 녹차 가격 하락 등 시장 상황이 악화되면서 점 차 농가 수와 재배면적이 감소하고 있다.

〈표 3-25〉 보성군의 연도별 녹차 농가 수 및 재배면적

구분	농가수	재배면적(ha)	건엽생산량(톤)
2007	1,363	1,149	1,410
2008	1,097	1,164	1,327
2009	1,097	1,097	1,266
2010	1,097	1,097	1,224
2011	1,006	1,063.7	891
2012	1,006	1,064.2	1,225
2013	983	1,062	1,102
2014	962	1,047.9	1,050
2015	945	1,038.9	1,034

자료: 보성군청(2016).

## 2.12. 장흥 발효차 청태전 농업시스템

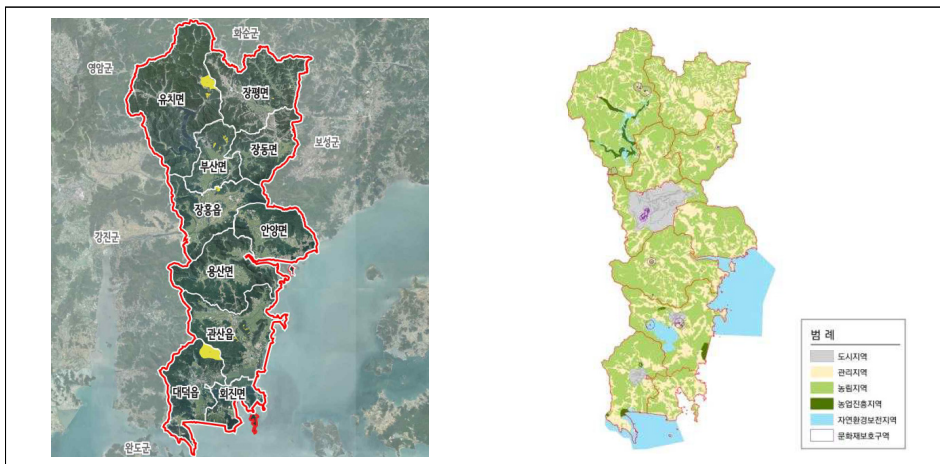
### 2.12.1. 농업유산의 실태

#### 가) 농업유산의 개요

장흥 발효차 청태전 농업시스템은 1,000여 년 차농업을 이어온 국내의 대표적인 돈차 생산지로서 가치를 인정받아 2018년 11월 국가중요농업유산 제12호로 등재되었다. 장흥군 차농민들은 산 경사지의 야생차 군락지를 차밭으로 일구어 청태전을 생산하면서 독특한 농업경관과 지역문화를 형성해왔다.

장흥군 농민들은 남해안 지역의 지리와 기후 조건을 이용하여 야생차밭을 관리해오면서, 찻잎을 채엽 후 청태전으로 제다하고, 이를 문화적으로 향유하는 전통을 일궜다. 특히 장흥 청태전은 떡차, 돈차, 단차 등으로 불리는 우리나라 고풍차의 시원이자 그 원형을 가장 잘 보전해온 제다법으로 알려져 있다. 장흥 청태전은 보림사와 사찰 인근에 조성된 마을인 사하촌을 중심으로 승려들과 신도, 농민들이 함께 전승해왔다. 청태전 제다법은 ‘찌기 - 분쇄 - 성형 - 1차건조 - 구멍뚫기 - 2차건조 - 발효’의 8단계로 이루어진다.

#### <그림 3-36> 장흥 청태전 차농업지역 현황



자료: 장흥군청(2020).

## 나) 농업유산지역 현황

청태전을 생산하는 데 필요한 찻잎은 야생차밭에서 채엽하는데, 이러한 야생차밭은 장흥군 읍·면 지역 7곳에서 총 68개 필지, 40곳에 분포하는 것으로 조사되었다. 장흥군 야생차밭 중 96%가 토지지목상 임야지에 속하며, 차밭 68곳 중 46곳(67.6%)이 임차하여 사용한다(장흥군청, 2020).

장흥 야생차밭 대부분은 사찰이 소유한 산지에 분포하며, 개별 차밭의 면적은 2ha 이하의 소규모 균락지로 이루어진다. 과거 사찰 주변에 찻잎을 채엽하여 청태전을 만드는 농민들이 집단 거주하는 ‘다촌’이 형성되기도 했다. 장흥 야생차밭은 차나무의 독립적인 균락지로 분포하기보다 다른 식물종과 혼생하고 있어 차나무 균락의 경관이 가시적으로 드러나지 않는다. 따라서 육안으로 차나무 균락지를 식별하기는 어렵다.

### 〈그림 3-37〉 장흥 야생차밭 경관



자료: 장흥군청(2020).

## 2.13. 완주 생강 전통농업시스템(제13호)

### 2.13.1. 농업유산의 실태

#### 가) 농업유산의 개요

완주 생강 전통농업시스템은 2019년 국가중요농업유산 제13호로 등재되었다. 완주 봉동 지역은 열대성 작물인 생강이 생육하기 적절한 기후와 지형을 지닌 곳으로, 지역 농민들은 이러한 지형적 조건을 최대한 활용하여 생강 전통농업 방식을 개발했다. 완주 생강 전통농업의 주요 자원은 지역 농민들이 보전해온 토종 생강 종자와 친환경 전통생태농법, 겨울 동안 생강을 저장하기 위한 시설인 온돌식 시양굴 등이 있다.

#### 〈그림 3-38〉 벚집 멀칭을 활용한 완주 생강 전통농업 경관



자료: 완주군청(2020).

완주 봉동의 농민들은 작물의 생육 온도를 유지하기 위해 인근 봉실산에서 베어온 나무와 갈잎을 활용한 갈잎 멀칭 농법과 벚집을 덮어주는 벚집 멀칭 농법을 주요 사용한다. 이러한 생태적 멀칭 방식은 토양의 보호와 퇴비 활용을 통한 자원 순환을 가능케 하며, 지렁이와 각종 곤충에 서식지를 제공하는 등 생물다양성을 보존하는 데 도움을 주고 있다.

봉동의 토종 생강은 황골, 청골, 백골로 나뉜다. 원래 중국에서 유래된 품종이지만, 지역 농민들이 장기간 육종하여 뛰어난 품질을 지닌 고유 품종으로 만들어 냈다. 현재까지 일부 농가에서 토종 생강을 지속적으로 재배하며 종자를 보존하고 있다.

온돌실 생강토굴은 봉동 생강 농민들이 열대성 작물인 생강을 겨우내 보존하기 위해 고안해낸 시설이다. 고래 밑에 굴을 파서 아침과 저녁 때 장작 불을 때면서 만들어 낸 난방열로 생강토굴을 덥히기 위해 조성하였다.

〈그림 3-39〉 온돌식 생강굴 내부



자료: 완주군청(2020).

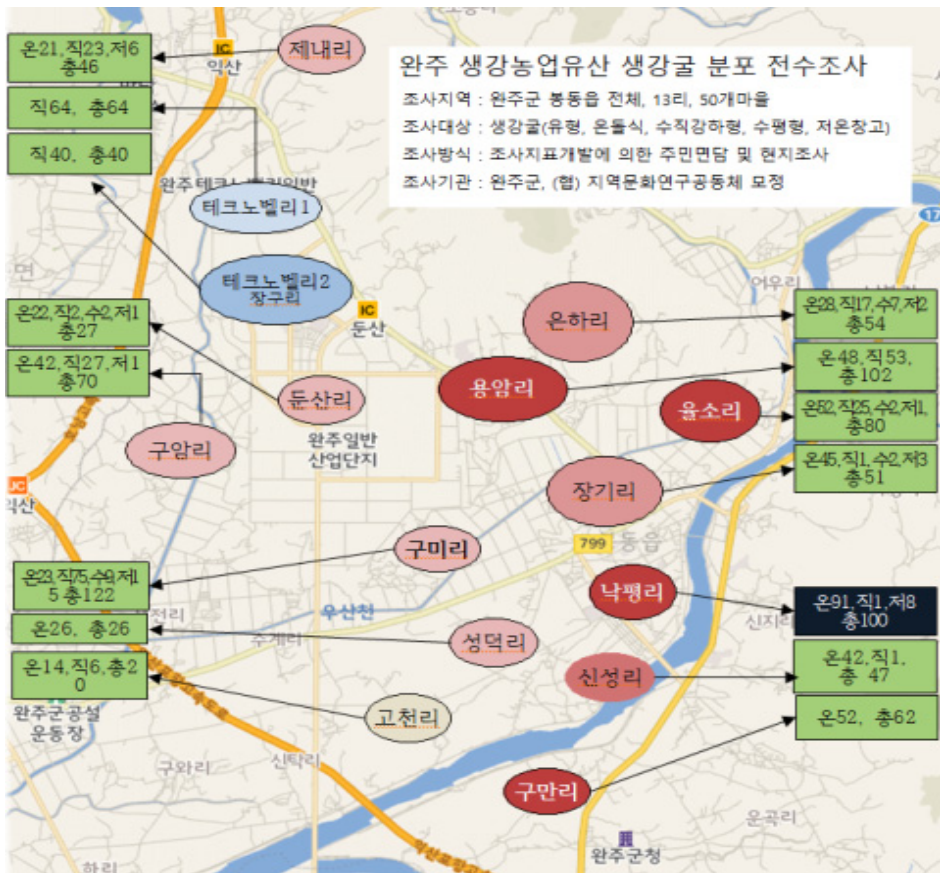


나) 농업유산지역 현황

봉동읍 지역 전체에 생강굴 865곳이 확인되었는데, 온돌식 생강굴은 봉동을 흐르는 고산천 주변의 평야지대에 주로 분포하고, 수직강하형 생강굴은 봉실산 주변의 구릉지대에 집중되어 있다.

생강굴은 특히 낙평리와 울소리에 집중되어 있다. 낙평리에는 온돌식 생강굴 91곳, 수직강하형 생강굴 1곳이 확인되었으며, 울소리에 온돌식 생강굴 52곳, 수직강하형 생강굴 25곳이 확인되었다(완주군청, 2020).

〈그림 3-40〉 봉동읍 지역의 생강굴 분포 현황



자료: 완주군청(2020).

## 2.14. 고성 해안지역 전통 둥방(제14호)

### 2.14.1. 농업유산의 실태

#### 가) 농업유산의 고유 특성과 현황

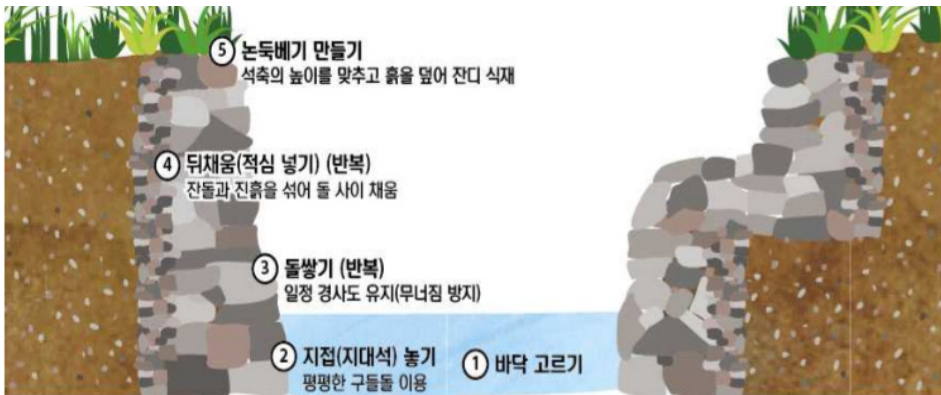
고성의 농민들은 남해안의 지형 특성을 최대한 활용하여 산간지대와 해안지대의 경계부에서 용출되는 지하수를 농업 및 생활용수로 저장·이용하기 위해 둥방을 활용한 관개시스템을 조성하였다. 고성군 거류면(218곳)을 위시하여 고성군 전체에 전통 둥방 444곳이 조성된 것으로 파악된다.

#### <그림 3-41> 고성 해안지역 전통 둥방(거류면 화당리)



자료: 연구진 직접 촬영(2020.7.23.).

#### <그림 3-42> 고성 둥방 구조



자료: 고성군청(2019).

나) 농업유산지역 현황

국가중요농업유산 지역으로 지정된 곳은 고성군 13개 읍면(상리면 제외) 총 444개소로 13,451.6m<sup>2</sup>이다. 둠병은 고성읍, 거류면, 동해면, 회화면, 마암면, 삼산면, 하이면, 하일면 등 8개 읍·면 지역 중에서도 해안에 인접한 지역에 집중적으로 분포한다.

〈표 3-26〉 고성군 읍·면별 둠병 현황

단위: 개수

구분	둠병 수	조성방식		관리상태	
		석축	자연형 소류지 및 기타	양호	불량
고성읍	30	26	4	27	3
삼산면	22	16	6	6	16
하일면	30	25	5	18	12
하이면	30	21	9	18	12
대가면	10	4	6	6	4
영현면	3	1	2	2	1
영오면	1	1	-	-	1
개천면	9	5	4	6	3
구만면	3	1	2	2	1
회화면	31	14	17	13	18
마암면	27	19	8	21	6
동해면	51	44	7	27	24
거류면	197	149	48	80	117
합계	444	326	118	226	218

자료: 고성군청(2019).



〈그림 3-43〉 고성 뚝방 농업유산 지정 분포 현황



자료: 고성군청(2019).

고성군의 전통 뚝방이 집중 분포하는 곳은 주로 거류면 일대로 197곳이 조성되었다. 거류면에 조성된 전통 뚝방은 주로 용도지역 중에 농림지역에 분포한다.

〈그림 3-44〉 농업유산지역 토지이용 현황



자료: 카카오맵지도(<https://map.kakao.com/>, 검색: 2020.10.21.).

## 2.14.2. 농업유산의 보전 실태와 주민 인식

### 가) 농업유산 제도·정책 시행 실태

과거 지하수 관정 개발, 현대식 둠병 조성 지원 등으로 전통 둠병이 훼손되는 경우가 많았으나, 2019년부터 고성군이 전통 둠병 보수에 예산을 지원하면서 전통 둠병을 보전하거나 복원하기 위해 노력하고 있다.

#### 〈글상자〉 고성군 전통 둠병 보수 사업 개요

- 이미 완료된 '농촌다원적자원활용사업'의 이월 예산을 활용하여 전통 둠병 복원에 활용
- 2019년 5억9700만 원(국비 70%, 도비 9%, 군비 21%) 예산을 투입하여 고성군 일원의 전통 둠병 39곳을 복원·정비
- 2020년 현재 전통 둠병 10곳 대상으로 보수 추진 중으로 2억 원 수준으로 예산을 투입할 계획(개소당 2천만 원 기준)

#### 〈표 3-27〉 고성 둠병 복원 정비사업 추진 실적(2020년 10월 현재)

단위: 개수, 천 원

구분	복원 및 정비사업(2020. 10월 현재)					
	합계		추진완료		추진중	
	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비
합계	54	800,000	38	585,254		
삼산면	8	128,000	8	107,300	-	-
하이면	6	84,000	6	84,000	-	-
회화면	17	200,000	7	75,494	10	
마암면	1	58,000	2	52,259	-	-
동해면	6	68,000	3	57,601	-	-
거류면	16	262,000	12	208,600	4	

자료: 고성군청(2020).

#### 나) 농업유산 보전에 부정적 영향을 끼치는 요인

현재 고성군 해안지역에서는 지하수 관정을 개발하여 농업용수를 공급하거나 시멘트로 시공된 현대식 둚병을 조성하면서, 전통 둚병에 기초한 수리시스템에 대한 의존도가 감소하고 있다. 과거에 비해 전통 둚병의 쓰임새가 감소하자 이를 매립하는 경우도 늘고 있다.

전통 둚병이 자리잡은 농지 대부분이 농업진흥구역에 위치하여 벼농업과 이를 지탱하는 관개시스템을 훼손시키는 직접적인 개발 압력은 없다. 단, 일부 농민들이 벼농업 대신 매실 등 소득 작물로 전환하는 경우가 있어 장기적 측면에서 이러한 영향을 모니터링할 필요가 있다.

해안지대의 지리적 특성 때문에 농지 규모 자체는 협소하지만, 전통 둚병에 기초한 수리시스템이 장기간 운영·관리되어 왔기 때문에 농업활동을 유지하는데 필요한 노동비용 부담은 크지 않다.

#### 다) 농업유산 보전 및 관리를 위한 주민조직의 활동

거류면 이장 협의회에서 보존협의회를 조직하였으나, 보존협의회 차원에서 별도 계획을 수립하거나 활동을 적극적으로 추진하지 않는다.

고성군청에서는 농촌다원적자원활용사업을 추진하는 과정에서 행정기관과 주민 보존협의체 간 민관 협의기구인 고성 둚병관리사업단을 설립하였다. 사업단은 고성 둚병의 복원과 정비 지원, 둚병연구회 활동, 둚병을 활용한 농업기술 전수 프로그램 운영 등 사업을 추진하고 있다. 특히, 사업단에 참여하는 구성원 중에서 둚병 관리에 대한 전통지식을 보유한 농민을 기술 자문 주민 전문가로 위촉하여, 고성 둚병이 전통방식으로 축조되도록 공사 사업자의 기술을 지도한다.

라) 농업유산에 대한 지역사회의 인식

지역사회 주민들이 전통 됴병에 대해 높은 관심을 두고 있고, 이를 보존해야 한다는 사회적 합의가 이루어진 편이지만, 농업유산보전지구 지정 등의 제도가 시행되면 사유재산을 규제할 것을 우려하는 반대 의견이 많다.

‘농업유산보전지구’ 제도 등이 도입된 이후에 발생한 우려를 불식시키려면 규제에 상응하는 보상책과 더불어, 농업유산을 활용한 관광사업 등 관련 지원책이 필요하다는 의견이 제시되었다.

전통 됴병이 지하수 관정, 현대식 됴병 등 다른 수리시설로 대체될 가능성이 높으므로, 실태조사를 면밀히 실시하고, ‘농업유산보전지구’로 지정하는 등 정책 노력이 필요하다는 의견이 제시되었다.<sup>28)</sup>

---

<sup>28)</sup> 현지 사례조사 중에 제시된 주민의 의견이다.

## 2.15. 상주 전통곶감(제15호)

### 2.15.1. 농업유산의 실태

#### 가) 농업유산의 개요

상주 전통 곶감농업은 2019년 국가중요농업유산 제15호로 등재되었다. 상주에서 홍시와 곶감을 제조했던 기록이 전하는 15세기 이후<sup>29)</sup>, 농민들은 감 재배 전통농업을 비롯하여, 감나무 접목방식<sup>30)</sup> 및 곶감 가공 등 전통지식체계를 발전해왔다. 상주 농민들은 가을에 벼농사를 마무리한 후, 곧바로 감을 수확하여 겨울 동안 곶감으로 가공하는 작업을 수행하면서 부가 소득을 창출하였다.

#### <그림 3-45> 상주 전통곶감의 감달기 및 건조 모습



자료: 상주시청(2019).

29) 예종실록 제2권(1468년)에 상주에서 곶감을 공물로 보냈다는 기록이 전해지고 있다. 그 이후에 상주 곶감 역사가 기록되어 있는데, 조선시대 전국 읍지를 모아 기록한 '여지도서'와 경상도 상주목의 읍지인 '상산읍지'에 조홍감(早紅柿子)이 공물로 바쳐졌다는 기록이 있으며, '교남지'에 지역 특산품으로 감이 기록되어 있다.

30) 상주 외남면 소은리의 530년 수령의 감나무인 '하늘아래 첫감나무'가 고욤나무에 접을 붙인 나무라는 것이 밝혀지면서, 상주의 감나무 접목 기술은 최소 500년이 넘었다는 점이 증명되었다.

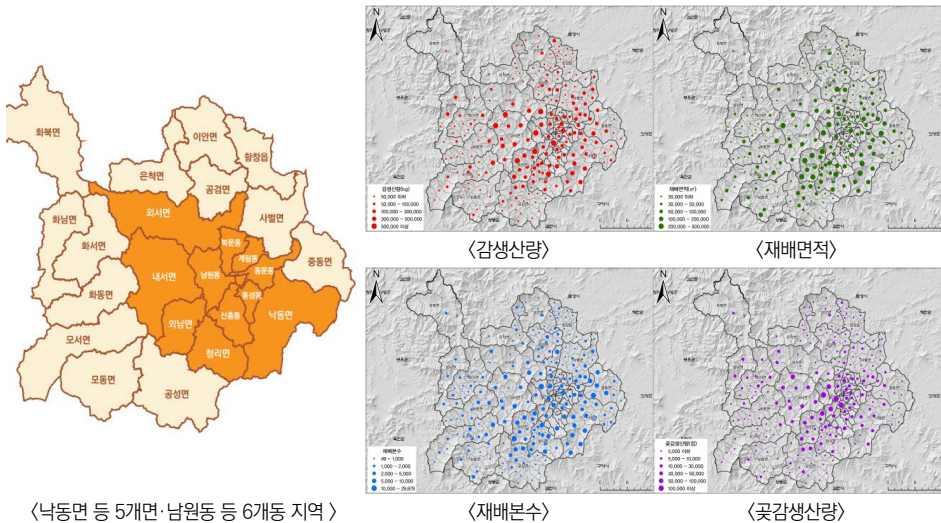
〈그림 3-46〉 농업유산지역 현황



자료: 상주시청(2019).

상주에서도 주요 짧은감 생산지는 낙동면을 비롯하여, 외서면, 내서면, 외남면, 청리면의 면 지역 4곳과 남원동 등 동 지역 6곳에 집중되어 있다.

〈그림 3-47〉 핵심 농업유산지역 및 주요 현황



(낙동면 등 5개면·남원동 등 6개동 지역)

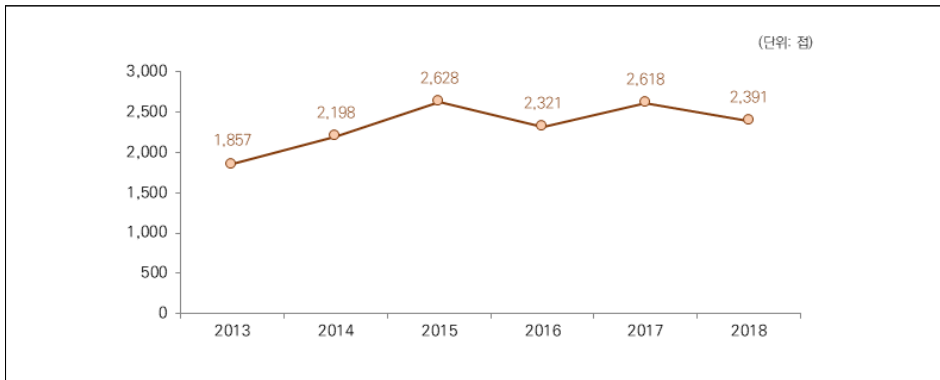
자료: 상주시청(2019).



나) 농업유산지역의 농업활동 현황

상주시의 뽕은감 생산량은 지속적으로 증가하고 있다. 임산물생산조사자료를 살펴보면, 2001년 보다 2017년에 뽕은감 생산량이 567.8% 증가하였으며, 재배면적은 2001년에 비해 2016년에 263.2%가 증가하였다. 상주시청에서 자체 조사한 꽃감 생산 현황을 살펴보면, 꽃감 생산량은 2013년에 비해 2018년에 28.7%가 증가하였다.

〈그림 3-48〉 상주시의 꽃감 생산량 변화



자료: 상주시청(2019).

2018년 기준으로, 상주에서 뽕은감 생산 농가는 5,500여 가구이며, 이 중에서 꽃감 생산 농가는 3,800여 가구이다. 상주 전체 농가(13,885가구) 중에서 28%에 해당하는 농가가 꽃감을 생산하고 있다.

〈표 3-28〉 상주 뽕은감 및 꽃감 생산 농가 수

단위: 가구(%)

연도	상주시 농가 수	뽕은감 생산 농가 수	꽃감 생산 농가 수
2013년	14,975	8,159(54.5%)	4,592(30.7%)
2014년	14,547	5,679(39.0%)	3,852(26.5%)
2015년	14,492	5,741(39.6%)	4,513(31.1%)
2016년	14,285	5,329(37.3%)	3,737(26.2%)
2017년	13,872	4,735(34.1%)	4,104(29.6%)
2018년	13,885	5,510(39.7%)	3,863(27.8%)

자료 : 상주시 통계연보(각 연도); KOSIS 국가통계포털.

## 2.15.2. 농업유산의 보전 실태와 주민 인식

가) 농업유산 보전 및 관리를 위한 지역사회조직 및 단체의 활동

상주감연구소<sup>31)</sup>는 유전자원포(13,000m<sup>2</sup>)를 비롯하여, 종합시험실, 병리시험실, 저온저장실, 꽃감 건조장 4동, 선별 작업장 1동, 박피기 등 시설을 보유하고, 우량 감 유전자원의 보존과 품종 개량, 가공기술 개발, 병해충 방제체계 확립 등을 위한 기술을 연구하고 있다. 특히, 감 맥주와 증류주, 홍시라떼, 꽃감홍삼젤리, 꽃감엿, 감나무 공예품, 감물염색제품 등 가공 식품을 개발하고, 해당 제품의 수출을 지원하기 위해 노력하고 있다.

상주시청은 2005년, 상주의 대표적 감 재배지역인 남장동과 외남면 소은리 일대(990,650m<sup>2</sup>)를 꽃감특구로 지정받고, 감나무 과원 조성, 꽃감산업화 기반 조성, 생산기반 시설 지원, 상주꽃감 브랜드화, 농촌체험관광 등 다양한 연계 사업을 추진하고 있다.

상주꽃감발전연합회는 2005년 상주의 꽃감 농가가 출자하여 결성된 생산자단체이다. 연합회는 영농조합법인을 결성하여 뽕은감 생산 및 꽃감 유통과 수출, 품질 고급화 등을 위해 노력하고 있다. 2007년 지리적표시제로 등록하면서 상주꽃감(건시 및 반건시)의 등급 기준이 마련되었다.

---

31) 상주감연구소는 1995년 설립된 상주감시험장이 2016년 명칭을 변경하여 운영되고 있다.



〈표 3-29〉 지리적표시제에 의한 상주꽃감(건시 및 반건시)의 등급 기준

구분	항목	특	상	보통
건시	중량	한 개의 무게가 43g이상인 것으로 다른 것의 혼입이 2%이하인 것	한 개의 무게가 33g이상인 것으로 다른 것의 혼입이 5%이하인 것	「특상」에 미달하는 것
	형상	모양이 균일하며 질감이 적당한 것	모양이 균일하며 질감이 적당한 것	상동
	상해정도(%)	3 이하	5 이하	상동
	수분(%)	25~35	25~35	상동
	당도(°Brix)	40 이상인 것	40 이상인 것	상동
	색택	상주꽃감(상주동시) 고유의 색택(선홍색)을 가진 것 (색택견본 참조)	상주꽃감(상주동시) 고유의 색택(선홍색)을 가진 것 (색택견본 참조)	상동
반건시	중량	한 개의 무게가 55g이상인 것으로 다른 것의 혼입이 2%이하인 것	한 개의 무게가 45g이상인 것으로 다른 것의 혼입이 5%이하인 것	「특상」에 미달하는 것
	형상	모양이 균일하며 질감이 적당한 것	모양이 균일하며 질감이 적당한 것	상동
	상해정도(%)	3 이하	5 이하	상동
	수분(%)	45~55	45~55	상동
	당도(°Brix)	35 이상인 것	35 이상인 것	상동
	색택	상주꽃감(상주동시) 고유의 색택(선홍색)을 가진 것 (색택견본 참조)	상주꽃감(상주동시) 고유의 색택(선홍색)을 가진 것 (색택견본 참조)	상동

〈조건〉 건조제 또는 보존제를 사용하지 아니한 것이어야 한다.

〈정의〉 (1) 백분율(%) : 전량에 대한 개수 비율을 말한다.

(2) 상해 정도 : 손상된 것 등 결점의 정도가 경미한 것

〈색택견본〉 선홍색을 띤 것이어야 한다.

자료 : 산림청 지리적표시 등록 공고.

### 3. 국가중요농업유산에 대한 인식의 지형: Q-방법 조사 결과

#### 3.1. 조사 및 분석 개요

국가중요농업유산은 농업자원을 통한 국민의 삶의 질 향상을 위해 도입되었지만, 관련 공공기관 및 지자체 담당자나 전문가를 제외하고는 그 자체의 개념도 생소하게 여기는 일반 국민도 많다. 국가중요농업유산을 인지하고 있는 정도에 따라 기대하는 향후 정책 방향도 달라질 것은 분명하다. 국가중요농업유산의 본질적 목적 달성을 위해서 현안 문제에 대해 사람들이 생각하는 것과 기대하는 방향에 대한 간격을 좁히는 것이 미래의 필요한 정책일 것이다.

적절한 정책을 도출하기 위해서는, 국가중요농업유산에 대해 사람들이 어떻게 인지하고 있는지를 먼저 파악하여 그 견해들을 유형화 할 필요가 있다. 국가중요농업유산과 같이 개념에 대한 주관적 견해가 다양할 때, Q-방법론적 접근을 통해 주관적 인식을 유형화하여 객관적인 자료의 형태로 심층적으로 파악할 수 있다. Q-방법론은 소수의 표본을 활용하여 개인 간의 차이가 아닌 개인 내의 의미성 또는 중요성의 차이를 다룰 수 있는 유용한 분석기법이다. 또한 질적 방법과 양적 방법을 동시에 고려하여 분석을 시도하기 때문에 각각의 방법론에서 부족한 부분을 보완할 수 있는 장점도 지니고 있다(Stephenson, 1953). 따라서 본 연구에서는 다양한 주관적 의견들을 수렴하여 유형화하고 각 유형별 특징을 살펴보기 위해 Q-방법을 사용하였다.

Q-방법의 연구 절차는 크게 Q-표본(진술문) 선정, P-표본 선정, Q-분류, 분석으로 이루어진다(<표 3-30> 참조).

〈표 3-30〉 Q-방법 수행 절차

단계		내용	적용
0단계	조사 담론 및 공통 담론 식별	<ul style="list-style-type: none"> <li>연구문제와 직결되는 주제</li> <li>주제와 관련된 이슈</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가중요농업유산의 발전 방향</li> </ul>
1단계	Q-표본 (진술문) 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>주제를 구체적으로 설명해주는 진술문으로 구성</li> <li>주제의 모든 내용적 범위를 아우르도록 작성</li> <li>- 일반적으로 25~50개 정도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가중요농업유산에 관한 선행연구 및 문헌, 면담 내용을 바탕으로 구성</li> </ul>
2단계	P-표본 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>연구의 의도를 잘 이해하고 의미를 제공해 줄 수 있는 조사대상자 선정</li> <li>- 일반적으로 25~50명 정도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가중요농업유산을 잘 아는 전문가, 관련 공공기관 및 지자체 공무원, 일반 국민으로 구성된 27명으로 구성</li> </ul>
3단계	Q-분류	<ul style="list-style-type: none"> <li>피면접자가 각각의 진술문에 대해 점수 부여(7점~13점 척도 사용)</li> <li>Q-진술문에 대한 점수 분포는 정규분포와 유사한 형태를 갖도록 진행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>동의 정도를 부여할 수 있는 점수별 진술문의 수 제한(유사-정규분포 형태)</li> <li>강제 분류 방식 적용</li> <li>9점 척도 활용</li> </ul>
4단계	분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>Q-요인분석: 변인 값들의 분포 패턴을 찾는 것이 아닌 유사 및 상충의 견해를 갖는 주제 식별</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SPSS 프로그램 활용</li> </ul>

국가중요농업유산 관련 문헌과 농업유산 지역 현장 실태조사를 통한 이해관계자와의 심층 면담 및 국가중요농업유산 전문가 견해를 바탕으로 고안한 진술문들은 연구진 내부 회의를 거쳐 의미가 명확하고 가독성이 쉬운 표현으로 수정·보완하여 총 27개의 진술문을 구성하였다.

조사대상자는 국가중요농업유산 관련 전문가, 농업·농촌 분야 정책 연구자, 공무원, 주민협의체, 일반 국민 등 총 27명을 대상으로 이루어졌으며, 2020년 9월 15일부터 2020년 9월 21일에 전자 메일을 통해 실시하였다. Q-표본으로 선정된 27개의 진술문 카드는 피면접자의 동의 정도에 따라 강제적으로 긍정, 중립, 부정 세 그룹으로 분류하게 하였고, 다음으로 세 그룹으로 분류된 진술문을 더 정확한 동의 정도에 따라 1점(전혀 동의하지 않는다)부터 9점(매우 동의한다)에 이르는 칸에 유사-정규분포(Quasi-normal distribution)의 형태로 분류하는 강제 분류 방식을 적용하였다. 마지막으로 양 끝(1점과 9점)에 위치한 각각 1개의 진술문에 대해서는 그곳에 배치한 이유를 적도록 하였다.

### 3.2. 진술문에 대한 응답 빈도 분석

조사응답자들이 Q-표본(진술문)에 대한 동의 정도를 상대적으로 높은 수준의 진술문과 낮은 수준의 진술문을 분석하였다(〈표 3-31〉 참고). 상대적으로 동의 수준이 높은 진술문은 〈표3-31〉와 같다. 응답자들이 가장 높은 점수를 준 진술문은 “주민협의체 등 국가중요농업유산이 있는 지역의 주민들이 보전·관리 활동에 활발히 참여하도록 해야 한다(Q14)”로 나타났다. 이와 연결되어 주민들의 전통 지식과 전통문화가 깃든 국가중요농업유산이 지니는 역사적 가치(Q6)에 대한 동의 수준도 높았다. 이러한 결과를 통해 농업유산과 가장 가까이에 있는 지역 주민의 역할과 의미를 중요하게 여긴다는 것을 알 수 있다. 이 외에도 국가중요농업유산의 보전을 위해서는 기록과 보전이 잘 정리되어야 하며(Q24), 일반 국민들을 대상으로 대중매체를 통한 홍보가 잘 이루어져야 하며(Q13), 농림축산식품부의 정책 방향이 중요하다(Q25)는 진술문에 동의 점수가 높았다.

〈표 3-31〉 응답자들의 동의 수준이 상대적으로 높은 진술문

번호	내용	평균(9점)
Q14	주민협의체 등 국가중요농업유산이 있는 지역의 주민들이 보전·관리 활동에 활발히 참여하도록 해야 한다.	6.50
Q24	국가중요농업유산에 관한 기록과 자료를 잘 정리하고 보존해야 한다.	6.12
Q6	국가중요농업유산이 지니는 가장 중요한 가치는 역사적(전통지식, 전통문화) 가치이다.	6.08
Q13	인터넷, TV, 신문, SNS 등 대중매체를 통해 일반 국민들에게 국가중요농업유산을 널리 알리고 홍보해야 한다.	6.08
Q25	국가중요농업유산의 보전을 위해 농림축산식품부의 정책 방향이 중요하다.	6.08

상대적으로 응답자들의 동의 수준이 낮은 진술문은 〈표 3-32〉와 같다. 응답자들의 가장 낮은 동의 점수를 받은 진술문은 “가치가 아주 높은 국가중요농업유산은 그것이 위치한 토지를 국가가 수용해 직접 관리해야 한다(Q16).”로 나타났다. 다음으로 동의 점수가 낮은 진술문은 “국가중요농업유산 지정이 되면 개발 제한

등 규제가 생겨나 인근 지역 주민의 불만이 커질 것이다(Q9)”이다. 두 진술문으로 보았을 때, 지역의 특성을 배제한 채 국가가 획일적으로 행하는 토지 수용에 대해 부정적이며, 주민들을 위한 적절한 보상책이 형성된 경우에는 개발규제가 허용될 수 있다는 의견으로 해석할 수 있다. 따라서 지역 각각의 특성과 지역 주민의 입장을 고려한 거버넌스형 정책 수요가 도출됨을 알 수 있다. 더불어 현재 국가중요농업유산의 큰 문제점으로 지역 주민의 무관심(Q2)과 모니터링 실태 조사 미비(Q3)라는 점에서 동의 정도가 낮았으며, 농업유산의 경제적 가치가 가장 중요하다(Q7)는 진술문 또한 낮은 동의 점수를 받았다.

〈표 3-32〉 응답자들의 동의 수준이 상대적으로 낮은 진술문

번호	내용	평균(9점)
Q16	가치가 아주 높은 국가중요농업유산은 그것이 위치한 토지를 국가가 수용해 직접 관리해야 한다.	3.58
Q9	국가중요농업유산 지정이 되면 개발 제한 등 규제가 생겨나 인근 지역 주민의 불만이 커질 것이다.	3.69
Q2	현재 국가중요농업유산의 가장 큰 문제점은 지역 주민의 무관심이다.	3.81
Q3	현재 국가중요농업유산의 가장 큰 문제점은 농업유산 보전관리 실태에 대한 모니터링이 미비한 것이다.	4.08
Q7	국가중요농업유산이 지니는 가장 중요한 가치는 경제적(지역주민 생계, 관광) 가치이다.	4.08

### 3.3. 국가중요농업유산에 대한 견해 유형

조사응답자 27명의 Q-표본(진술문)에 대한 응답 결과는 SPSS Statistics 프로그램을 활용한 요인 분석으로 수행하였다. 분석 결과는 국가중요농업유산에 대한 견해 유형은 네 가지로 분류되었다(〈표3-33〉 참고).

네 그룹 모두 “주민협의체 등 국가중요농업유산이 있는 지역의 주민들이 보전·관리 활동에 활발히 참여하도록 해야 한다(Q14).”는 진술문과 “국가중요농업유

산이 지니는 가장 중요한 가치는 역사적(전통지식, 전통문화) 가치이다(Q6).”에 대한 동의 수준이 대체로 높은 편으로 나타났다. 반대로 “가치가 아주 높은 국가 중요농업유산은 그것이 위치한 토지를 국가가 수용해 직접 관리해야 한다(Q16).”는 진술문과 “현재 국가중요농업유산의 가장 큰 문제점은 지역 주민의 무관심이다(Q2).”는 진술문에 대해서는 네 그룹 모두 동의 수준이 낮았다.

진술문에 동의하는 정도의 차이를 통해 국가중요농업유산에 대한 각 유형별 특성을 파악할 수 있다. 유형1과 유형4는 “국가중요농업유산에 관하여 잘 안다(Q1).”는 진술문에 낮은 동의를 보인 것과는 달리 유형2와 유형3은 상대적으로 높은 동의 수준이 형성되어 있음을 확인할 수 있다. 특히 유형1은 “현재 국가중요농업유산의 가장 큰 문제점이 농업유산에 자체에 대한 국민 인식이 낮다는 것이다(Q4).”는 진술문과 “인터넷, TV, 신문, SNS 등 대중매체를 통해 일반 국민들에게 국가중요농업유산을 널리 알리고 홍보해야 한다(Q13).”는 진술문에 대해 가장 높은 동의를 보였다. 또한 초중등학교에서 국가중요농업유산에 대한 교육을 중요하게 생각하는 견해를 보였다. 유형4의 경우 “현재 국가중요농업유산의 가장 큰 문제점은 지역 주민의 무관심이다(Q2).”와 “현재 국가중요농업유산의 가장 큰 문제점은 농업유산 자체에 대한 국민 인식이 낮다는 것이다(Q4).”에 대한 진술문은 네 유형의 그룹 중 가장 낮은 수준으로 동의하였다. 또한 유형4의 경우만 “국가중요농업유산 지정이 되면 개발 제한 등 규제가 생겨나 인근 지역 주민의 불만이 커질 것이다(Q9).”에 대한 동의 수준이 높았다.

국가중요농업유산에 대한 인지도가 비교적 높았던 유형2와 유형3은 “국가중요농업유산이 있는 곳에서 지금 모습 그대로 농업시스템이 유지되도록 농업인에게 ‘직불금’의 형태로 현금으로 소득을 지원해야 한다(Q12).”와 주민협의체 등 국가중요농업유산이 있는 지역의 주민들이 보전·관리 활동에 활발히 참여하도록 해야 한다(Q14).”는 진술문에서 유형1과 유형4와는 달리 높은 동의 수준을 보였다. 또한 유형2와 유형3은 “가치가 아주 높은 국가중요농업유산은 그것이 위치한 토지를 국가가 수용해 직접 관리해야 한다(Q16).”는 진술문에는 낮은 수준으로

동의하는 것으로 나타났다. 유형2는 특히 “국가중요농업유산이 지니는 가장 중요한 가치는 역사적(전통지식, 전통문화) 가치이다(Q6).”는 진술문과 국가중요농업유산과 직접 관련된 농산물에 대해서 ‘인증제’를 도입해야 한다(Q19).”는 진술문에 대한 동의 수준이 다른 유형의 그룹보다 높았다. 또한 국가중요농업유산에 대한 기록과 자료의 보전이 중요하다는 의견을 보였다. 반면 유형2는 “국가중요농업유산 주변에 지역관광 시설을 설치하는 등 관광 분야에 접목하여 활용하고 가치를 제고해야 한다.(Q11).”는 진술문에는 가장 낮은 동의 수준을 보였다. 유형3의 경우는 앞서 말한 것과 같이 ‘주민협의체’의 역할과 ‘직불금’ 형태로의 농업인 소득지원에 대해 높은 동의 수준을 보였다. 또한 “청소 및 유지보수 등 국가중요농업유산을 보전·관리하는 활동에 참여하는 농업인이나 주민에게 인건비 등 경비를 지원해야 한다(Q20).”는 진술문과 “지역의 민간부문과 지방자치단체가 국가중요농업유산을 잘 보전하고 관리할 수 있는 협의기구를 만들어 운영해야 한다.”는 진술문에 대한 동의가 높은 것으로 나타났다. 이와는 반대로 유형3은 “국가중요농업유산 지정이 되면 개발 제한 등 규제가 생겨나 인근 지역 주민의 불만이 커질 것이다(Q9).”와 “국가중요농업유산을 체계적으로 관리할 새 법률을 제정해야 한다(Q17).”는 진술문에 대한 동의 수준이 낮았다.

〈표 3-33〉 국가중요농업유산에 대한 유형 분류 결과

번호	진술문	유형1	유형2	유형3	유형4
Q1	나는 국가중요농업유산에 관하여 잘 안다.	1.5	6.4	5.2	4.0
Q2	현재 국가중요농업유산의 가장 큰 문제점은 지역 주민의 무관심이다.	4.2	4.0	4.4	3.2
Q3	현재 국가중요농업유산의 가장 큰 문제점은 농업유산 보전관리 실태에 대한 모니터링이 미비한 것이다.	4.0	4.1	4.8	4.2
Q4	현재 국가중요농업유산의 가장 큰 문제점은 농업유산 자체에 대한 국민 인식이 낮다는 것이다.	7.8	4.9	4.8	4.7
Q5	현재 국가중요농업유산의 가장 큰 문제점은 난개발로 인한 농업유산의 소실이다.	6.3	3.7	3.4	5.2
Q6	국가중요농업유산이 지니는 가장 중요한 가치는 역사적(전통지식, 전통문화) 가치이다.	5.7	7.4	6.2	5.7
Q7	국가중요농업유산이 지니는 가장 중요한 가치는 경제적(지역주민 생계, 관광) 가치이다.	3.8	3.6	3.2	5.7

번호	진술문	유형1	유형2	유형3	유형4
Q8	국가중요농업유산이 지니는 가장 중요한 가치는 생태적(생물다양성) 가치이다.	6.0	5.9	3.6	4.5
Q9	국가중요농업유산 지정이 되면 개발 제한 등 규제가 생겨나 인근 지역 주민의 불만이 커질 것이다.	2.7	2.9	2.6	5.8
Q10	국가중요농업유산 중 중요한 것은 그것이 있는 구역을 '보전지구'로 지정하여 손상을 입힐 수 있는 행위를 제한하는 등 규제해야 한다.	6.0	4.3	4.8	5.0
Q11	국가중요농업유산 주변에 지역관광 시설을 설치하는 등 관광 분야에 접목하여 활용하고 가치를 제고해야 한다.	5.5	2.9	5.4	3.7
Q12	국가중요농업유산이 있는 곳에서 지금 모습 그대로 농업시스템이 유지되도록 농업인에게 '직불금'의 형태로 현금으로 소득을 지원해야 한다.	3.3	7.3	7.0	6.0
Q13	인터넷, TV, 신문, SNS 등 대중매체를 통해 일반 국민들에게 국가중요농업유산을 널리 알리고 홍보해야 한다.	7.0	4.9	6.0	6.5
Q14	주민협약체 등 국가중요농업유산이 있는 지역의 주민들이 보전·관리 활동에 활발히 참여하도록 해야 한다.	5.7	7.0	8.0	5.8
Q15	지방자치단체가 국가중요농업유산이 보전 및 활용 계획을 잘 수립하고 실행해야 한다.	5.8	5.0	6.0	5.7
Q16	가치가 아주 높은 국가중요농업유산은 그것이 위치한 토지를 국가가 수용해 직접 관리해야 한다.	4.3	2.6	2.2	4.5
Q17	국가중요농업유산을 체계적으로 관리할 새 법률을 제정해야 한다.	4.3	3.6	2.6	4.8
Q18	지방자치단체는 국가중요농업유산을 지역관광 소재로 발굴하고 홍보해야 한다.	3.5	3.3	6.0	4.3
Q19	국가중요농업유산과 직접 관련된 농산물에 대해서 '인증제'를 도입해야 한다.	3.3	6.4	3.2	5.2
Q20	청소 및 유지보수 등 국가중요농업유산을 보전·관리하는 활동에 참여하는 농업인이나 주민에게 인건비 등 경비를 지원해야 한다.	3.7	5.7	7.0	5.8
Q21	지역의 민간 부문과 지방자치단체가 국가중요농업유산을 잘 보전하고 관리할 수 있는 협의기구를 만들어 운영해야 한다.	5.8	5.6	8.0	4.0
Q22	초중등학교에서 국가중요농업유산에 관한 지식과 정보를 제공하고 체험 프로그램을 시행하는 등 교육과정에 반영해야 한다.	7.2	5.4	4.2	4.8
Q23	국가중요농업유산에 관해 자원봉사, 캠페인, 서포터즈 등 시민들의 참여를 촉진해야 한다.	5.5	4.3	5.4	5.0
Q24	국가중요농업유산에 관한 기록과 자료를 잘 정리하고 보존해야 한다.	6.3	7.0	5.4	5.8
Q25	국가중요농업유산의 보전을 위해 농림축산식품부의 정책 방향이 중요하다.	5.2	6.9	6.0	5.7
Q26	국가중요농업유산에 대한 해당 지역 주민의 교육이 이루어져야 한다.	6.5	5.3	4.4	4.0
Q27	국가중요농업유산 지구 지정 도입을 위해 기존 법률을 수정·보완해서 적용해야 한다.	4.0	4.9	5.2	5.5



가) 유형1: 국가중요농업유산에 대한 인지도 낮음, 보전지구 지정 필요, 농업인에 대한 지원금 동의 낮음, 홍보 및 교육 중시

이 그룹에 속한 응답자들은 국가중요농업유산에 대해 잘 알지 못하기 때문에 국가중요농업유산에 대한 가장 큰 문제점으로 농업유산 자체에 대한 인식이 낮다는 점을 꼽은 것으로 보인다. 따라서 저조한 인식을 개선하기 위해 인터넷, TV, SNS 등 대중매체를 활용하여 일반 국민에게 쉽게 다가가 적극적으로 홍보하고, 초·중·등학교에서는 이에 대한 지식을 제공하는 교육과 관련 체험프로그램을 활성화시켜야 한다고 주장한다. 또한 가치가 뛰어난 국가중요농업유산에 대해서는 ‘보전지구’로 지정하여 개발 및 행위를 제한해야 한다는 것에 동의한다. 반면에, 농업유산 시스템 안에서 종사하는 농업인들에게 소득지원을 위해 직불금을 지원하는 것과 청소 및 유지보수 등 보전·관리하는 활동에 참여하는 농업인에게 인건비 등 경비를 지원하는 지원정책에 대해서는 낮은 수준으로 동의하였다. 이 그룹에는 주로 국가중요농업유산 및 농업·농촌 분야와 관련 없는 일반인으로 구성되어 있다.

나) 유형2: 국가중요농업유산에 대한 인지도 높음, 보전지구 지정 불필요, 농업인에 대한 직불금 지원 동의 높음, 지역관광자원으로써의 활용 동의 낮음

이 그룹에 속한 응답자들은 국가중요농업유산에 대해 잘 알고 있으며, 농업유산 지역을 보전지구로 지정하거나 관광자원으로 활용하는 것에 대해 부정적인 견해를 보이고 있다. 또한 국가가 농업유산 지역을 수용하여 직접 관리하는 것에도 반감을 표하고 있다. 반면에, 국가중요농업유산의 가장 중요한 가치로 역사적 가치를 말하고 있고, 지속가능한 보전을 위해 체계적인 기록과 자료 보존에 대한 필요성을 강조하면서 이 그룹은 국가중요농업유산의 본질적인 가치에 집중하고 있음을 알 수 있다. 그리고 농업인의 소득 보전을 위해 ‘직불금’ 지원제도와 주민협의회 참여 독려에 긍정적인 견해를 보이면서 지역 주민을 위한 지원책 및 역할 강화를 중요하게 여긴다고 볼 수 있다. 이 그룹에는 국가중요농업유산 관련 전문가

와 농업유산 관련 공무원, 주민협의체 관련 활동가가 속한다.

다) 유형3: 국가중요농업유산에 대한 인지도 높음, 국가 토지 수용 불필요, 새 법률 제정 불필요, 농업인에 대한 직불금 지원 동의 높음, 주민협의체 참여 독려 및 농업인 지원 정책 필요성 매우 강조

이 그룹에 속한 응답자들은 유형2와 마찬가지로 국가중요농업유산에 대해 잘 알고 있는데, 차별되는 것은 주민협의체 참여 및 민간부문에서의 협의기구 형성과 같이 국가중요농업유산 관련 의사결정 과정에서 주민 수준의 적극적 참여를 강조한다는 점이다. 그리고 농업인에게 직불금 지원뿐만 아니라 국가중요농업유산의 관리·보전 활동에 참여하는 지역 주민에게도 인건비 및 경비를 지원해야 한다는 주장이다. 또한 일방적인 개발제한이 아니라 지역 주민을 위한 적절한 보상책이 같이 따라와 준다면 개발제한을 한다 하더라도 국가 및 지자체 공무원과 지역 주민과의 협력적인 네트워크 형성이 가능하다고 보았다. 이 그룹에는 농업·농촌 분야 연구자, 농업경제학 분야 연구자, 주민협의체 관련 활동가들이 포함된다.

라) 유형4: 경제적 가치가 국가중요농업유산이 지니는 가장 큰 가치, 국가중요농업유산 지정에 따른 규제로 주민 불만 우려, 국가 토지 수용에 대한 비교적 높은 동의, 민-관 협의기구 형성 및 지역 주민 교육 제공에 대해 다소 낮은 동의

이 그룹에 속한 응답자들은 국가중요농업유산에 대한 인지도가 보통으로 나타났다. 이 그룹은 지역 주민의 무관심과 국민 인식이 낮다는 것을 국가중요농업유산의 큰 문제점인 것에 낮은 동의를 표하고 있다. 이 그룹은 국가중요농업유산이 지니는 가장 큰 가치로 지역 주민의 소득 창출과 연계되는 경제적 가치라고 하였으며, 이에 따라 만약 개발 제한과 같은 규제가 생긴다면 생계 유지에 타격을 받는 주민의 반발이 심해질 것이라고 주장한다. 하지만 가치가 아주 높은 농업유산 지역에는 필요하다면 어느 정도 국가가 수용하여 직접 관리할 필요가 있다고 하면

서 국가중요농업유산 보전·관리와 관련하여 다소 중립적인 입장을 보이고 있다. 또한 주민 교육이나 협의 과정에서 주민의 직접적 참여보다 국가가 직접 시행하는 농업인 보상금 제도나 대중매체 홍보에 대한 필요성에 더욱 공감하고 있다. 이 그룹에는 일반인과 농업·농촌 분야 전문가 및 연구자, 공무원 등 다양한 분야의 종사자들로 구성되어 있다.

이상과 같은 분석에서 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 일반 국민과 어느 정도 이해를 지닌 전문가 집단 사이에 상당한 인식 차이가 있음에 유의해야 한다. 유형2, 유형3, 유형4의 의견 집단 모두에서 “국가중요농업유산이 있는 곳에서 지금 모습 그대로 농업시스템이 유지되도록 농업인에게 ‘직불금’의 형태로 현금으로 소득을 지원해야 한다”는 진술문이 높은 동의 점수(6.0~7.3)를 얻었음에 비해, 유형1의 의견 집단에서는 해당 진술문에 3.3점의 낮은 동의를 표시하였음에 유의해야 한다. 국가중요농업유산을 보전하는 데 유력한 정책 수단이 직접지불 등의 인센티브 정책이라는 점에 전문성을 갖춘 이들이 공감하지만, 다수의 일반 국민이 동의하지 않는 경우 그 같은 정책 수단을 도입하고자 할 때 ‘납세자 설득’의 문제가 중요한 관건이 될 수 있음을 시사한다.

둘째, 난개발로 인한 훼손 우려는 일반 국민 사이에서는 중요한 문제점인 것처럼 부각될 수 있지만 전문가 집단들의 견해는 이와 다르다는 점에 유의해야 한다. “국가중요농업유산의 가장 큰 문제점은 난개발로 인한 농업유산의 소실이다”라는 진술문에 유형1의 의견 집단이 높은 동의 점수를 보였지만, 나머지 유형2, 유형3의 의견 집단에서는 해당 진술문에 대한 동의 수준이 상당히 낮았다. 난개발로 인한 훼손 우려는 정책 수단 선택에 있어서도 행위 제한 등 규제 정책 도입을 강조하는 방향으로 이어지게 마련인데, 농업유산에 대해 이해도가 있다고 자처하는 전문성 있는 의견 집단들이 이에 대한 동의 수준을 높게 드러내지는 않는다.

셋째, 모든 의견 집단에서 “국가중요농업유산이 있는 지역의 주민들이 보전 및 관리 활동에 활발히 참여하도록 해야 한다”는 진술문에 대한 동의 수준이 가장 높게 혹은 상당히 높은 수준으로 표현되었다는 점은, 국가중요농업유산을 보전하

고 관리하려는 정책이 우선적으로 초점을 두어야 할 부분이 어떤 것인지를 잘 보여준다. 즉, ‘주민 참여’에 대해서는 이견이 별로 없는 만큼, 관련된 정책 사업의 추진 절차에 주민들의 참여를 어떻게 활성화시켜야 할 것인지를 가장 중요하게 고려해 반영해야 한다.

넷째, “국가중요농업유산 주변에 지역관광 시설을 설치하는 등 관광 분야에 접목하여 활용하고 가치를 제고해야 한다”는 진술문은 유형2와 유형4의 의견 집단에서 상당히 낮은 수준의 동의를 얻었는데, 그렇다고 해서 나머지 의견 집단들에서 상당히 높은 수준의 동의를 얻은 것도 아니다. 이는 ‘상업적 활용 촉진’에 중점을 두어온 농촌다원적자원활용사업 등과 같은 기존의 지원정책만으로는 충분할 수 없다는 의견이 상당히 폭넓게 형성되어 있을 수 있다는 점을 시사한다.

## 4. 시사점

대부분 지역에서 해당 농업유산 보존에 직간접적으로 관련된 농업활동은 전반적으로 침체되고 있는 상황이다. 점진적으로 국가중요농업유산이 유지하기 위한 정책 지원 수단이 확충되어오긴 했으나, 국가중요농업유산 지정에 중점을 둔 것에 비해 보전·관리 정책 수단이 체계적이지 못하다는 비판을 받고 있다. 현행 보조금 지원 사업이 한시적이고, 예산 용도에 제약이 있기 때문이다. 게다가 지원 사업이 ‘상업적 활용 촉진’이라는 관점에 초점을 맞추고 있다는 문제점도 드러난다.

몇몇 지역은 국가중요농업유산 지정 이후 관광객 쏠림 현상 등으로 인한지가 상승과 개발 압력에 직면했으나, 합리적인 개발 억제 수단이 없다는 점도 지적된다. 그러나 행위 제한 등 토지이용 규제를 목적으로 국가중요농업유산 보전지구를 지정할 수 있는 법적 장치는 마련되어 있지 않다. 국가중요농업유산의 보전 및 관리 정책에서 현재까지 이어져 내려온 농업활동을 그대로 유지하거나 증진하도

록 규제하거나 인센티브를 제공하는 정책 수단은 충분히 진지하게 모색되지 않았다고 볼 수 있다. 따라서 국가중요농업유산을 보존하고 지속하기 위해 필요한 정책적인 접근 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 농업유산지역에서의 전통적인 농업생산활동을 유지하는 데 직접적인 지원(예: 직불제 등 농가직접소득지원 방식이나 보전유지 활동에 대한 인건비 등 비용 보전 방식) 수단과 ‘농업유산보전지구’ 등의 규제 정책 수단을 조합하는 것이 바람직하다.

둘째, ‘농업유산보전지구’ 등의 토지이용 규제 수단은 지역에 따라서는 필요할 수 있다. 그러나 지역마다 적용가능성이나 적용 범위 등이 크게 달라질 수밖에 없는 형편이다. 지역사회 주체들이 지역 상황에 맞게 능동적으로 적용할 수 있도록 융통성 있게 제도를 설계해야 한다.

셋째, 주민협의체 등 ‘집합적 활동’에 기반한 보전·관리 촉진 방식을 발전시켜야 한다. 대부분의 농업유산 자원은 수계, 산지 등의 생태 축에 따른 생태다양성과 전통문화, 경관 등 온전히 사유재산의 성격을 지니는 것이 아니라 커먼즈(common)의 특성을 보인다. 그렇기때문에 지역사회 구성원들의 집합적인 관리 활동이 가장 유력한 보전 수단일 수 있다. 국가중요농업유산을 보전하고 관리하려면 개별 활동이 아니라 지역사회 주체의 협력을 통한 실천방식으로 접근할 필요가 있다.



## 제4장

# 국가중요농업유산 지구 지정 제도 및 지원정책 구상







# 4

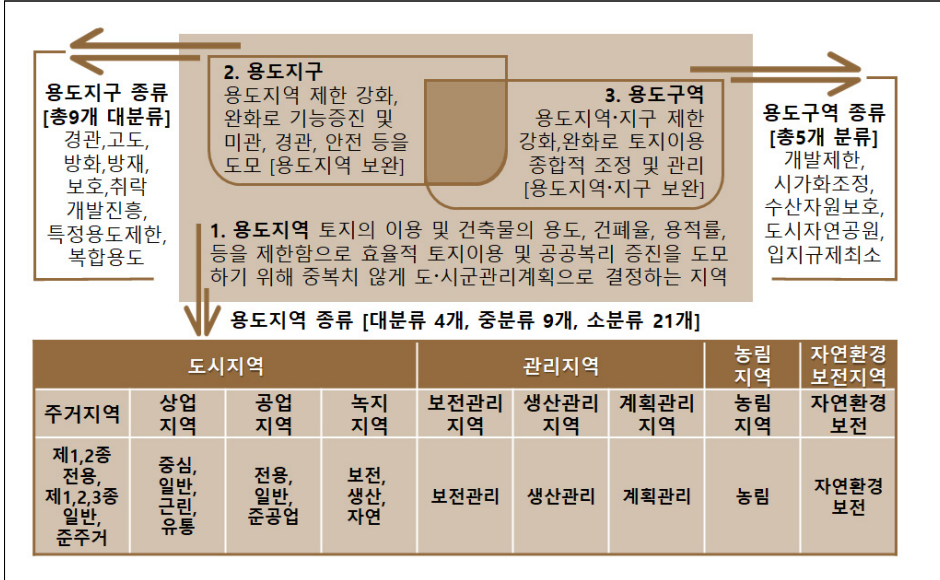
## 국가중요농업유산 지구 지정 제도 및 지원 정책 구상

### 1. 국가중요농업유산 보전지구 도입 구상

#### 1.1. 개요

우리나라는 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 국토계획법에 따라 결정하고 운영하기 때문에 국가중요농업유산 보전지구 지정은 국토계획법의 체계를 따라야 한다. 국토계획법은 용도지역, 용도지구, 용도구역 등을 이용하여 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한하고 있다. 국가중요농업유산 보전지구가 토지이용의 이용과 보전 사항 등 토지이용제한을 담고 있다면 국토계획법의 토지이용체계에 따라 지정되어야 한다.

〈그림 4-1〉 국토 계획 및 이용에 관한 법률의 용도지역·지구·구역의 정의 및 종류



자료: <https://t-site.tistory.com/238>.

용도지역은 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한하기 위해서 지정하는 지역이다(국토계획법 제2조 제15항). 이 지역은 국토를 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지이용 방향, 지역 간 균형발전 등을 고려하여 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 나뉜다(동법 제36조). 도시지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 나뉘고, 관리지역은 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분된다. 이 지역의 결정은 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 이루어진다.

〈표 4-1〉 국토계획법의 용도지역

지역		지정목적
도시 지역	주거지역	거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역
	상업지역	상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
	공업지역	공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
	녹지지역	자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역
관리 지역	보전관리지역	자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	생산관리지역	농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	계획관리지역	도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역
농림지역		〈농지법〉에 따른 농업진흥지역 또는 〈산지관리법〉에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위함
자연환경보전지역		자연환경/수자원/해안/생태계/상수원 및 문화재의 보전과 수자원의 보호/육성 등을 위함

자료 : 국토계획법 제36조.

한편 이 지역들은 지정목적에 따라 용도와 밀도를 다르게 정하고 있다. 토지가 용규제가 가장 낮은 도시지역에서 상업지역은 건폐율이 70% 이하, 용적률이 1,500% 이하로 가장 높으며, 녹지지역은 건폐율 20% 이하, 용적률 100% 이하로 가장 낮다. 토지이용 제한이 가장 높은 자연환경보존지역은 건폐율이 20% 이하, 용적률이 80% 이하이다.

〈표 4-2〉 용도지역별 건폐율과 용적률

용도지역		건폐율	용적률
도시지역	주거지역	70% 이하	500% 이하
	상업지역	90% 이하	1,500% 이하
	공업지역	70% 이하	400% 이하
	녹지지역	20% 이하	100% 이하
관리지역	보전관리	20% 이하	80% 이하
	생산관리	20% 이하	80% 이하
	계획관리	40% 이하	100% 이하
농림지역		20% 이하	80% 이하
자연환경보존지역		20% 이하	80% 이하

자료 : 국토계획법 제77조, 제78조.

용도지구는 용도지역의 경관·안전 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 경관·안전 등을 도모하기 위해 지정하는 지역으로(동법 제2조 제16항), 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정하는 지역이다(동법 제37조, 시행령 제31조).

용도구역은 용도지역 및 용도지구의 제한을 강화하거나 완화하여 따로 정함으로써 시가지의 무질서한 확산 방지, 계획적이고 단계적인 토지이용의 도모, 토지이용의 종합적 조정·관리 등을 위하여 지정하는 지역으로(동법 제2조 제17항), 용도구역의 지정은 도시·군관리계획으로 결정된다.

〈표 4-3〉 용도구역의 종류와 지정 목적

용도구역	목적	지정권자
개발제한구역	도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부 장관의 요청이 있어 보안상 도시 개발을 제한	국토교통부장관
도시자연공원구역	도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안의 식생이 양호한 산지(山地)의 개발을 제한	시·도지사
시가화조정구역	도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 5년 이상 20년 미만의 일정기간동안 시가화를 유보	국토교통부장관
수산자원보호구역	수산자원의 보호·육성을 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접된 토지	해양수산부장관
기업도시개발구역	기업도시개발사업을 시행하기 위하여 「기업도시개발 특별법」에 의하여 지정·고시된 구역	국토교통부장관

## 1.2. 국가중요농업유산 보전지구 도입 방안의 장단점 검토

새로운 용도지구를 지정하는 데에는 크게 4가지 방법이 있을 수 있다. 국토계획법에서 규정한 용도지구를 사용하는 경우, 국토계획법에서 규정한 용도지구를 세분화하는 경우, 타법에 용도지구 지정 근거를 두고 조례에 위임하는 경우, 마지막으로 신규 법 제정에 의한 용도지구를 지정하는 경우 등이다.

### 1.2.1. 국토계획법에서 규정한 용도지구를 사용하는 경우

국토계획법에서 규정한 용도지구를 사용할 수 있는 법적 근거는 국토계획법 제 37조(용도지구의 지정) 제1항이다.

① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.

〈표 4-4〉 용도지구의 종류

용도지구	구분
경관지구	경관의 보전·관리 및 형성을 위하여 필요한 지구
고도지구	쾌적한 환경 조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물 높이의 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구
방화지구	화재의 위험을 예방하기 위하여 필요한 지구
방재지구	홍수해, 산사태, 지반의 붕괴, 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 필요한 지구
보호지구	문화재, 중요 시설물(항만, 공항 등 대통령령으로 정하는 시설물을 말한다) 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
취락지구	녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역·개발제한구역 또는 도시자연공원구역의 취락을 정비하기 위한 지구
개발진흥지구	주거기능·상업기능·공업기능·유통물류기능·관광기능·휴양기능 등을 집중적으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
특정용도제한지구	주거 및 교육 환경 보호나 청소년 보호 등의 목적으로 오염물질 배출시설, 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구
복합용도지구	지역의 토지이용 상황, 개발 수요 및 주변 여건 등을 고려하여 효율적이고 복합적인 토지이용을 도모하기 위하여 특정시설의 입지를 완화할 필요가 있는 지구
그 밖에 대통령령으로 정하는 지구	-

자료: 국토계획법 제37조(용도지구의 지정).

### 1.2.2. 국토계획법에서 규정한 용도지구를 세분화하는 경우

국토계획법에서 규정한 용도지구를 세분화할 수 있는 법적 근거는 국토계획법 제37조(용도지구의 지정) 제2항이다. 도시·군관리계획결정으로 용도지구를 세분화할 수 있다.

② 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 용도지구를 도시·군관리계획결정으로 다시 세분하여 지정하거나 변경할 수 있다.

〈표 4-5〉 도시·군관리계획결정으로 이루어지는 용도지구의 세분화 종류

용도지구	구분	
경관지구	자연경관지구	산지·구릉지 등 자연경관을 보호하거나 유지하기 위하여 필요한 지구
	시가지경관지구	지역 내 주거지역의 양호한 환경조성과 시가지의 도시경관을 보호하기 위하여 필요한 지구
	특화경관지구	지역 내 주요 수계의 수변 또는 문화적 보존가치가 큰 건축물 주변의 경관 등 특별한 경관을 보호 또는 유지하거나 형성하기 위하여 필요한 지구
방재지구	시가지방재지구	건축물·인구가 밀집되어 있는 지역으로서 시설 개선 등을 통하여 재해 예방이 필요한 지구
	자연방재지구	토지의 이용도가 낮은 해안변, 하천변, 급경사지 주변 등의 지역으로서 건축 제한 등을 통하여 재해 예방이 필요한 지구
보호지구	역사문화환경 보호지구	문화재·전통사찰 등 역사·문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
	중요시설물 보호지구	중요시설물(제1항에 따른 시설물을 말한다. 이하 같다)의 보호와 기능의 유지 및 증진 등을 위하여 필요한 지구
	생태계보호지구	야생동식물서식처 등 생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
취락지구	자연취락지구	녹지지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역안의 취락을 정비하기 위하여 필요한 지구
	집단취락지구	개발제한구역안의 취락을 정비하기 위하여 필요한 지구
개발진흥지구	주거개발진흥지구	주거기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
	산업·유통개발진흥지구	공업기능 및 유통·물류기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
	관광·휴양개발진흥지구	관광·휴양기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
	복합개발진흥지구	주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능 중 2 이상의 기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
	특정개발진흥지구	주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능 외의 기능을 중심으로 특정한 목적을 위하여 개발·정비할 필요가 있는 지구

자료 : 국토계획법 시행령 제31조.

### 1.2.3. 타법에 용도지구 지정 근거를 두고 조례에 위임하는 경우

타법에 용도지구 지정 근거를 두고 조례에 위임하는 경우의 법적 근거는 국토계획법 제37조(용도지구의 지정) 제3항이다.

③ 시·도지사 또는 대도시 시장은 지역 여건상 필요하면 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 시·도 또는 대도시의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적, 건축이나 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항 등을 정하여 제1항 각 호의 용도지구 외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

동법 4항에서 타법에 지정 근거에 대한 조문만 있고, 지정 기준, 행위 제한, 지원방안 등에 대한 내용은 조례에 위임할 수 있도록 하고 있다. 이러한 경우의 대표적인 예는 문화재보호법의 등록문화재, 역사문화환경 보존지역, 지정문화재가 있고, 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률의 가축사육 제한구역이 있다.

- ④ 법 제37조제3항에 따라 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 같은 조 제1항 각 호에 따른 용도지구외의 용도지구를 정할 때에는 다음 각호의 기준을 따라야 한다.
1. 용도지구의 신설은 법에서 정하고 있는 용도지역·용도지구·용도구역·지구단위계획구역 또는 다른 법률에 따른 지역·지구만으로는 효율적인 토지이용을 달성할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우에 한할 것
  2. 용도지구안에서의 행위제한은 그 용도지구의 지정목적 달성에 필요한 최소한도에 그치도록 할 것
  3. 당해 용도지역 또는 용도구역의 행위제한을 완화하는 용도지구를 신설하지 아니할 것

#### 1.2.4. 신규 법제정에 의한 용도지구 지정

신규 법제정을 통해서 용도지구 지정과 행위제한 등에 관한 내용을 수록하는 경우는 문화재청 고도 보전 및 육성에 관한 특별법 등 다양한 사례가 있다.

〈표 4-6〉 개별법에서 정하는 신규 용도지구

소관부처	근거법령	지역지구 등 명칭
문화재청	고도 보전 및 육성에 관한 특별법	역사문화환경 보존육성지구, 역사문화환경 특별보존지구
산업통상자원부	경제자유지역의 지정 및 운영에 관한 특별법	경제자유구역
여성가족부	청소년활동 진흥법	청소년수련지구
해양수산부	어촌특화발전 지원 특별법	어촌특화발전계획 구역
	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	시·도 해양경관보호구역, 시·도 해양보호구역, 시·도 해양생물보호구역, 시·도 해양생태계 보호구역
행정안전부	자연재해대책법	자연재해위험개선지구
환경부	야생동물 보호 및 관리에 관한 법률	야생동물 보호구역
	자연공원법	공원마을지구, 공원문화유산지구, 공원자연보존지구, 공원자연환경지구, 국립공원, 군립공원, 도립공원, 자연공원
	자연환경보전법	시·도 생태·경관보전지역, 자연휴식지

### 1.2.5. 시사점

각각 방법은 장단점이 있다. 국토계획법에서 규정한 용도지구를 사용하는 경우는 법률 제·개정이 불필요한 반면, 맞춤형 용도지구 지정 및 관리에 한계가 있다. 국토계획법에서 규정한 용도지구를 세분화하는 경우는 국토계획법에서 규정한 용도지구를 사용하는 것보다 맞춤형 용도지구 지정 및 관리에 융통성이 있다. 그러나 법에서 정한 행위제한과 지원방안 추가나 삭제에 한계가 있고 시도지사에 모든 권한이 있어 부처 영향력이 미치기 어렵다. 타법에 용도지구 지정 근거를 두고 조례에 위임하는 경우 부처에서 정하는 특정 용도지구에 맞도록 행위제한과 지원방안을 제도화하여 제시할 수 있다. 하지만 시·도 또는 시군별로 다른 조례가 제정될 수 있는 단점이 있다. 마지막으로 신규 법 제정으로 용도지구를 지정하는 경우 특정 용도지구에 맞도록 행위제한과 지원방안을 제도화할 수 있지만 법률 제정에 많은 시간과 노력이 소요되는 단점이 있다.

〈표 4-7〉 용도지역지구 지정 방법 비교

용도지역지구	내용	운용권자	장점	단점
국토계획법에서 규정한 용도지구	국토계획법의 토지이용규제 그대로 적용	시도지사	법률의 제정·개정 불필요	맞춤형 용도지구 지정 및 관리에 한계
국토계획법에서 규정한 용도지구 세분화	국토계획법의 토지이용규제의 강화 또는 완화	시·도지사 시장·군수·구청장	법률의 제정·개정 불필요	맞춤형 용도지구 지정·관리에 융통성 있으나, 행위제한과 지원방안에 한계 시도지사에 모든 권한이 있어 부처 영향력이 거의 없음 행위제한 혹은 지원방안의 근거가 약함
기존 법에서 용도지구 지정 근거, 조례에 위임	개별법에 맞춤형 지정근거, 조례에 지정 위임	시·도지사, 시장·군수·구청장	행정부처에서 정하는 특정 용도지구에 맞도록 행위제한과 지원방안 제도화 가능 행위제한 및 지원방안 근거 있음 개별법에 하나의 조항 개정으로 법제화 가능	시·도 또는 시군별로 다른 조례가 제정될 수 있음
신규 개별법에 의한 용도지구 지정	개별법에 맞춤형 지정근거, 기준, 행위제한 등 수록	해당 부처	특정 용도지구에 맞는 행위제한과 지원방안을 제도화 가능 구체적인 행위제한 및 추가적인 지원방안 제시	법률의 제정에 많은 시간과 노력이 필요



### 1.3. 용도지구 지정 형태, 행위제한, 지원방안 검토

용도지구 지정은 대부분 목적, 대상지역 지정형태, 행위제한, 인센티브, 운영주체로 구성된다. 개별 용도지역의 대상지, 행위제한, 인센티브, 운영주체는 목적에 따라 달라진다.

#### 1.3.1. 용도지구의 대상지역 지정 형태

용도지구의 대상지역 지정 형태는 대상 지역에 지정되면 목적이 달성되는 경우(단층)와 보완적인 지역이 추가로 지정되어야 달성되는 경우(중층)로 나눌 수 있다. 가축분뇨법 등 경관보전 외의 용도지역은 대부분 단층의 용도지구를 지정하고 있으며, 자연공원법이나 자연환경보전법 등 경관보전을 위해서는 대부분 중층의 용도지구를 채택하고 있다.

그리고 국가중요농업유산 보전지구는 지구의 경계가 기준에 의해서 명확하게 설정되지 않는 경우는 계획을 통해서 경계를 획정할 필요가 있다. 일반적으로 대상 지역의 경계가 불명확하며 이해당사자의 동의가 필요한 경우 계획으로 지정한다. 반면 대상 지역의 경계가 일정 조건에 부합하여 명확한 경우는 계획과정이 없이 기준으로 지정할 수 있다. 계획으로 용도지구를 지정 시, 계획의 수립, 지구의 지정 기준, 행위제한, 지원방안 등이 법으로 정해져야 하고, 기준으로 용도지구를 지정하는 경우는 그 내용이 단순하며, 지자체별 사정에 부합하도록 조례로 위임하는 경우가 다수이다.

〈표 4-8〉 용도지구의 대상지역 지정 형태(단층과 중층)

지정형태	법	용도지구 종류
단층	가축분뇨법	가축사육제한지역
	야생동물 보호 및 관리에 관한 법률	야생동물 보호구역
중층	문화재보호법	문화재 보호구역, 역사문화환경 보전지역
	자연공원법	공원자연보존지구, 공원자연환경지구
	자연환경보전법	생태·경관핵심보전구역, 생태·경관완충보전구역, 생태·경관전이보전구역

### 1.3.2. 용도지구의 행위제한

현행 용도지구의 행위제한은 원칙적 금지의 강한 행위제한에서 행위제한이 없는 약한 행위제한까지 다양하다. 강한 행위제한은 원칙적, 현상변경, 개발행위, 토질형질변경 금지 등 엄격한 행위제한을 의미하고, 중간 행위제한은 건축물 입지, 형태, 용도, 밀도, 업종, 높이 등의 행위제한을 말한다. 약한 행위제한은 심의를 통한 행위 제한을 뜻한다.

〈표 4-9〉 용도지구 행위제한의 종류

행위제한	용도지구	
강한 행위 제한	원칙적 금지	산림보호법 산림보호구역, 야생생물보호법 야생생물특별보호구역
	현상변경금지	문화재보호법 문화재보호구역
	개발행위 허가·금지·협의	고도보존육성법 역사문화환경 보존육성지구, 역사문화환경특별보존지구, 마리나항만법 마리나항만구역, 자연공원법 공원자연보존지구·공원자연환경지구, 자연환경보전법 생태·경관보전지역, 공원녹지법 도시자연공원구역, 재해위험개선법 재해위험개선사업지구, 자연재해대책법 자연재해위험개선지구, 급경사지법 붕괴위험지역
	토질형질변경 금지	사방사업법 사방지
중간 행위 제한	문화재 외 입지 규제	국토계획법 역사문화환경 보존지구
	농임어업 한정	산지관리법 보전산지
	건축물 형태·용도·밀도 규제	국토계획법 자연경관지구, 시가지 방재지구, 자연 방재지구
	업종제한	지역문화진흥법 문화지구
	금지 행위	어촌어항법 어항구역, 항만법 항만구역
	최고높이규제	항공법 장애물 제한표면, 군사시설법 비행안전구역, 국토계획법 최고고도지구, 건축법 가로구역별 최고높이제한지역
	수질오염배출시설 금지	수질보전법 배출시설설치제한지역
	학교보건위생저해시설금지	학교보건법 절대·상대정하구역
	주거, 청소년 유해시설제한	국토계획법 특정용도제한지구
	오염물질배출시설제한	
	업종규제(조례위임)	국토계획법 생태계보호지구
문화재 영향 검토 (건축물 규제)	문화재보호법 역사문화환경보존지역	
약한 행위 제한	경관위원회 심의	경관법 중점경관관리구역

### 1.3.3. 용도지구 지원방안의 비교

용도지구의 지원방안은 대부분 행위제한의 강도에 비례해서 적용된다. 행위제한이 아주 강한 경우 재정적 지원과 손실보상이 이루어지고, 행위제한이 강한 경우는 사업, 일자리 제공, 인허가 완화 등이 이루어지며, 행위제한이 약한 경우는 지원방안이 없는 경우도 많다.

〈표 4-10〉 법제도에서 용도지구 지원방안의 비교

구분		관련 법과 용도지구
재정적 지원	문화 관련 행정적 재정적 지원	지역문화진흥법 문화지구
	세제·지방세 감면	문화재보호법 문화재보호구역, 역사문화환경보존지역
	시설비용지원	산림보호법 산림보호구역
손실보상	손실보상권	군사시설법 비행안전구역 항공법 장애물제한표면
	매수청구권 (협의 매수)	사방사업법 사방지 고도보존육성법 역사문화환경특별보존지구 고도보존육성법 역사문화환경보존육성지구 군사시설법 비행안전구역 항공법 장애물제한표면 수질보전법 배출시설설치제한지역
사업	보존육성사업	고도보존육성법 역사문화환경보존육성지구
	주민지원사업	야생생물보호법 야생생물특별보호구역 자연환경보전법 생태·경관보전지역 자연공원법 공원자연보존지구, 공원자연환경지구
	생활편익사업	수질보전법 배출시설설치제한지역
일자리	주민우선고용	고도보존육성법 역사문화환경보존육성지구
인허가 완화	인접대지경계 이격 완화	국토계획법 시가지경관지구
	건축법상 특례 적용	건축법 특별가로구역, 특별건축구역
	총수, 건폐율, 용적율 완화	국토계획법 시가지 방재지구, 지연방재지구
	취락지구지정	공원녹지법 도시자연공원구역
지원방안 없음	국토계획법 자연경관지구, 경관법 중점경관관리구역 국토계획법 최고고도지구, 가로구역별 최고높이제한지역 급경사지법 붕괴위험지역, 사방사업법 사방지 자연재해대책법 자연재해위험개선지구 재해위험개선법 재해위험개선사업지구 국토계획법 역사문화환경보존지구, 중요시설물보호지구 항공법 공항구역, 어촌어항법 어항구역, 항만법 항만구역 마리나항만법 마리나항만구역, 국토계획법 생태계보호지구 산지관리법 보전산지, 국토계획법 특정용도제한지구 학교보건법 절대·상대정화구역, 수질보전법 배출시설설치 제한지역	

### 1.3.4. 농업 관련 지원방안 검토

농업경관 관련 대표적인 지원방안은 조건불리지역의 직불제와 농업환경보전 프로그램이 있다. 조건불리지역의 직불제는 농경지의 경지율이 22% 이하, 경지 경사도 14% 이상의 농지가 50% 이상인 법정리를 조건으로 하고 있다. 농업유산 중에는 이 조건을 만족하지 못하는 지역이 있을 수 있다. 한편 공익형직불제의 한 부분으로 선택형직불제가 논의되고 있다. 선택형직불제는 조건불리지역 직불제가 포함되는 방향으로 논의되고 있다.

〈표 4-11〉 농업환경보전프로그램사업의 주요 내용

분야	활동취지 및 세부활동분야
토양	(취지) 양분관리, 농약저감 등 저투입 농법 유도, 비점오염원 관리 등 (세부분야) 양분관리, 침식방지, 농약 저감 활동 등
용수	(취지) 수질개선 및 비점오염원 관리 등 (세부분야) 오염된 하천 및 저수지 청소, 사용량 절감 활동 등
대기	(취지) 온실가스 감축 및 축산악취 저감 (세부분야) 온실가스 감축을 위한 경운 최소화, 축산악취 저감 활동 등
경관/생활	(취지) 농촌경관 및 정주여건 개선, 아메니티 증진 등 (세부분야) 농촌경관 개선 활동, 생활환경 개선 활동 등
유산/생태	(취지) 농경문화 보전, 생물다양성 제고 등 생태계 보전 (세부분야) 전통 농경문화 보전 및 둠벙 조성 등 생태계 기반 조성 활동

출처: 농림축산식품부(2020).

농업환경보전프로그램사업은 친환경농어업법 제9조(농어업으로 인한 환경오염 방지) 및 동법 제10조(농어업 자원 보전 및 환경 개선)에 근거를 두고 추진되고 있다. 사업의 목적은 농업의 공익적 가치 제고를 위하여 농촌 공동체 활성화, 농업환경보전 인식 개선 및 관련 활동 실천 지원을 통해 농업인 등의 농업환경 개선·보전 활동 참여 유도이다. 이 사업의 농업환경은 농촌경관, 생물다양성, 농업유산, 문화유산을 포함하고 있다. 사업의 주요 내용은 첫째, 농업환경 개선이 필요한 지역을 대상으로 사업시행계획을 수립하고, 토양·용수·생태·경관 등 다양한 농업환경보전 활동을 시행한다. 활동분야 중에서 경관·생활과 및 유산·생태는 농국

가중요농업유산과 밀접한 관련성을 가진다. 둘째, 농업환경보전 활동은 토양·용수·대기·경관·생활·유산·생태 분야별 “개인” 또는 “공동” 활동으로 구성된다. 개인은 토양, 생태, 기부 분야의 활동으로 국가중요농업유산과 관련성이 떨어진다. 하지만 공동활동 중 유산은 국가중요농업유산과 밀접한 관련성을 가질 수 있다.

〈표 4-12〉 농업환경보전프로그램사업의 공동활동

분야	단위과제	세부활동
용수	1.농업용수 수질개선	①오염된 하천·저수지 청소 및 수생식물 식재
	2.양분유출 방지 등	①논 배수물꼬 설치 및 물관리
생활	1.생활환경 개선 · 농촌비점 발생 최소화	①영농폐기물 공동수거 및 분리배출
		②생활폐기물 공동수거 및 분리배출
생태	1.농업생태계 보호	①생태계에 유해한 생물 제거
		②덤벙(생태 물 웅덩이) 조성 및 관리
		③농경지 이용 멸종위기종 조류 먹이공급
경관	1.농촌경관 개선	①공동공간 관리 및 청소
		②공동공간에 꽃과 나무 심기
		③빈집 및 불량시설 경관 정비
유산	1.농업유산 보전	①농경의례 및 공동체문화 전승
		②전통적 농업기술의 유지 및 계승
		③전통적 토지이용 경관의 보전
		④전통적 수리관개시설의 활용 및 보전

### 1.3.5. 시사점

개별 용도지역의 대상지, 행위제한, 인센티브, 운영 주체는 목적에 따라 달라진다. 국가중요농업유산 보전지구의 대상지 형태, 토지이용규제의 강도, 토지이용규제의 강도에 대한 지원 방안, 운영 주체 등에 대해서 검토하여 법제화할 필요가 있다. 지역마다 국가중요농업유산이 다양한 양상으로 존재하므로 국가 차원에서 획일적인 기준에 따라 ‘보전지구’를 지정하는 방안은 바람직하지 않다. 국가중요농업유산을 지정코자 할 때 ‘장소특정성’과 ‘개발압력’이라는 두 개의 기준을 고려하면 지정이 불필요한 경우, 중층구조(핵심지구+보완지구)로 지정하는 것이

바람직한 경우, 단층구조(핵심지구)로 지정하는 것이 바람직한 경우로 나누어 살펴볼 수 있다. 개발압력이 높을수록 가급적 이른 시기에 ‘보전지구’를 지정하는 것이 바람직할 것이며, 장소특정성이 현저히 낮은 곳은 ‘보전지구’를 지정할때야 지정할 수가 없다. 중층구조로 지정할 것인가, 아니면 단층구조로 지정할 것인가의 문제는 국가중요농업유산의 분포 면적과 보전해야 할 핵심 요소의 특성에 따라 달라진다. <표 4-13>에 이러한 기준들을 고려한 의견을 제시하였다.<sup>32)</sup>

15개의 국가중요농업유산 가운데 ‘금산인삼농업’, ‘부안 유유동 양잠농업’, ‘장흥 발효차 청태전 농업시스템’, ‘완주 생강 전통농업시스템’, ‘상주 전통곶감’ 등은 보전지구를 지정할 필요가 없거나 불가능한 사례라 판단된다. 즉, 장소특정성이 없는 농업유산인 것이다. 금산인삼농업은 금산군에 인삼밭이 조성된 상당한 면적의 농지를 지정할 수 있을지도 모르지만, 전통적인 인삼재배 방법상 재배지가 5년 주기로 이동할 수밖에 없는 특징을 고려해야 한다. 즉, 인삼 재배가 이루어지는 장소를 특정하기가 어렵다. ‘부안 유유동 양잠농업’, ‘장흥 발효차 청태전 농업시스템’, ‘완주 생강 전통농업시스템’, ‘상주 전통곶감’ 등은 그 유산의 특징적 가치가 농업생산과정(양잠)이나 농산물 가공 및 저장 과정(발효차, 생강, 곶감)상의 특별한 전통 지식체계로부터 유래하는 것인데, 그런 지식체계의 전승은 특정한 장소에 크게 구애받지 않는다는 점에서 장소특정성이 현저히 적다고 말할 수 있다. 물론, 지역적 특성 자체가 없다는 의미가 아니다. 가령, 장흥 발효차의 청태전 농업시스템은 장흥이 아닌 지역에 이식하더라도 동일한 특성을 유지하기 어렵거나 의미를 잃게 될 것이다. 다만, 청태전을 제조하는 장소 자체가 장흥군 내에 특정한 장소로 고정될 필요가 없기 때문에 장소특정성이 현저하게 적다고 보는 것이다.

32) 물론, 이 같은 검토는 칼로 두부 자르듯이 확연히 구별할 수 있는 명목적인 척도에 의한 것이 아니며 다분히 정성적인 판단에 기초한 의견일 뿐이다. 실무적으로는 지방자치단체의 판단 그리고 지방자치단체와 농림축산식품부의 협의 등이 진중하게 진행되어야 할 터이다.

〈표 4-13〉 국가중요농업유산 ‘보전지구’ 지정 가능성 검토

명칭	단층/중층지정 여부	검토사항		
		장소 특정성	개발 압력	기타 고려사항
청산도 구들장논	중층지정	높음	낮음	* 구들장논 및 관개시스템은 청산도 중에서도 산악 경사지에 집중 분포하므로 이를 핵심지구로 지정 * 저지대 일반논도 수계 및 경관 측면에서 연속성이 있으므로 완충지대 설정 필요
제주 발담	* 1안: (단층) 느슨한 행위 제한 위주의 전체 지정 * 2안: (중층) 특정 지역 지정	높음	높음	* ‘보전지구’로 지정할 때 전형적으로 필요한 곳이지만, 그 면적과 그 수량이 아주 많아 핵심/경관의 중층 구조로 지정할 경우 과도한 규제가 될 수 있음 * 발담을 훼손하는 행위 자체만을 금지하거나 억제하는 수준의 행위제한이 적절
구례 산수유농업	단층지정	중간	낮음	* 산수유 나무가 밀집하여 일정한 재배지를 형성하는 것이 아니어서 경계를 확정하기 어려움 * 산수유 나무 자체를 보전하는 방식의 보전 활동이 적절
담양 대나무밭	단층지정	높음	중간	* 경계가 명확한 편이나, 별도의 완충 지대 설정의 필요성은 낮음
금산 인삼농업	지정 불필요	-	-	* 경계를 확정할 필요가 없음
하동 전통 차농업	중층지정	높음	높음	* 차농업지역이 전통차 경작지역과 관행방식의 경작지역으로 구분되므로, 이를 기준으로 각각 핵심지구와 경관지구로 구분 가능함. * 차농업 주변부를 개발 압력에서 보호하기 위해 완충지대 설정 필요
울진 금강송 산지농업	단층지정	높음	낮음	
부안 유유동 양잠농업	지정 불필요	-	-	* 경계를 확정할 필요가 없음
울릉 화산섬 밭농업	단층지정	높음	낮음	
의성 전통수리 농업시스템	중층지정	높음	높음	* 전통수리시설이 중요 구성요소여서 보존 대상 및 장소 경계가 명확함 * 화산칼데라지형을 따라 전통수리시설이 배치되어 주변 경관, 자연생태계 보존과 연계하기 위해 완충지대 설정 필요성이 높음
보성 전통차 농업시스템	단층지정	높음	높음	* 경관 가치가 중요한 곳으로, 완충지대 설정 필요성은 낮음 * 경관이 우수한 산지 위주로 지정
장흥 발효차 청태전 농업시스템	지정 불필요	-	-	* 경계를 확정할 필요가 없음
완주 생강 전통 농업시스템	지정 불필요	-	-	* 경계를 확정할 필요가 없음

명칭	단층/중층지정 여부	검토사항		
		장소 특정성	개발 압력	기타 고려사항
고성 해안지역 동병 관개시스템	단층지정	중간	낮음	* 전통동병이 거류면 등 집중된 곳이 있지만, 고성 해안 지역을 따라 폭넓게 분포하고 있어 장소 경계를 명확하게 확정짓기 어려움 * 동병과 관계된 농경지가 대부분 농업진흥구역으로 지정되어 완충지대 설정 필요성 낮음
상주 전통곳감	지정 불필요	-	-	* 경계를 확정할 필요가 없음

- 주1) 핵심지구: 국가중요농업유산의 전통적 농업시스템이 작동하는 작성  
 경관지구: 핵심지구에 인접한 곳으로서 '전통적 농업생활동'이 이루어지는 곳은 아니지만, 핵심지구의 보전관리를 위해 완충지대가 필요할 경우 설정
- 주2) 경우에 따라서는 보전지구를 '핵심지구'만으로 구성할 수도 있음
- 주3) 장소특정성: 국가중요농업유산이 분포한 장소의 경계를 명확하게 확정할 수 있는 경우 '장소특정성 높음'이라고 표현

국가중요농업유산 보전지구로 지정할 필요가 있는데 중층구조가 바람직하다고 판단되는 사례는 '청산도 구들장논', '제주 밭담', '하동 전통차농업', '의성 전통수리농업시스템' 등이다. 이들 사례는 대체로 농업유산의 경계가 뚜렷하지만 지역의 넓은 면적에 산재하고 있어 그것들 전체를 동일하게 관리하는 것이 비효율적이라는 의견이 대두될 수 있다. 따라서 지역 안에서 해당 농업유산의 분포 밀도가 높은 장소들을 선별해 핵심지구로 선정하는 방식으로 접근하는 것이 현실적일 수 있다. 게다가 '청산도 구들장논'이나 '하동 전통차농업', '의성 전통수리농업시스템' 등의 사례는 그 물리적 형상에 연접한 장소의 경관이나 생태계를 관리하는 것이 농업유산의 경관 가치를 유지하거나 기능을 보전하는 데 중요한 과제가 될 수 있어 '완충지대'를 설정할 필요가 있다. 가령, 청산도 구들장논의 경우 연접한 일반논의 관개배수 체계가 훼손되어 작동하지 않을 경우 구들장논의 핵심 기능이 영향을 받을 수 있다. 하동 전통차농업의 경우, 산지의 야생 녹차밭 경관이 중요한 유산가치를 지니는데, 그 인접한 지역에서 난개발이 이루어질 경우, 경관 가치가 저하될 우려가 있다. 의성 전통수리농업시스템의 경우, 화산 칼데라지형을 따라 배치된 것이기 때문에 전통적인 수리시설이 인근 지역의 생태계에 중요한 역할을 하며, 인근 지역 생태계 변화가 전통 수리시설의 유산가치에도 영향을 끼칠 수 있다.



나머지 사례들은 해당 농업유산이 인접 장소들과 명확한 경계를 지니되 인접 장소의 변화로부터 큰 영향을 받지 않는 것이거나, 경계가 명확하지 않은 것들이다. 이 경우에 ‘보전지구’로 지정하되 단층 구조로 꾸미는 것이 바람직해 보인다. ‘구례 산수유농업’의 경우, 밭이나 과수원의 형식으로 밀식 재배지가 형성된 것이 아니라 자투리 땅이나 가옥의 뒷마당 등에 한두 그루의 산수유 나무가 식재된 형식이어서 핵심지구를 지정하는 것이 사실상 불가능하다. 담양 대나무밭의 경우는 두 개의 장소에 상당한 면적으로 대나무가 밀식되어 있지만, 그 경계가 명확한 데 경계선 외부의 경관 요소 변화가 현재로서는 대나무밭에 급격한 영향을 줄 것 같지는 않다. 울진 금강송 산지농업의 경우, 금강송 군락지의 경계는 명확하지만 산지농업이 이루어지는 구체적인 장소의 경계를 획정하기 어려운 측면이 있다. 울릉도 화산섬 밭농업의 경우도 마찬가지다. ‘보성 전통차 농업시스템’에서 중요한 요소는 산지에 형성된 독특한 경관이다. 그런데 비교적 경사가 가파르고 평지와 상당 부분 이격되어 있어서 인접한 평지의 경관 요소 변화가 보성 전통차밭의 경관에 중대한 영향을 줄 듯하지는 않다. 고성 해안지역 둥벙 관개시스템의 경우, 각각의 둥벙을 전통적인 방식으로 보전하는 것이 중요한데, 둥벙이 소재한 농경지는 대부분 농업진흥구역으로 되어 있어서 인접한 장소(논)에서 둥벙에 영향을 줄 만한 경관상의 혹은 기능상의 급격하고 위협적인 변화가 있기는 어렵다. 오히려 둥벙 자체를 훼손하거나 변형하는 행위가 중요한 요인으로 작용한다.

## 1.4. 국가중요농업유산 보전지구의 법제도화 방안

### 1.4.1. 법제화의 기본 방향

국가중요농업유산 보전지구의 지정 목적은 전통적인 농업과 관련하여 육성된 문화, 경관, 생물다양성 등의 지속적인 유지·관리하기 위해서다. 이러한 목적 달

성을 위해서는 일정 정도의 토지이용규제가 필요하다. 토지이용규제는 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 경관·안전 등을 도모하기 위하여 지정하는 지역인 용도지구를 지정하는 것이 타당하다(국토계획법 제2조 제16조).

#### 1.4.2. 법제화의 내용

국가중요농업유산 보전지구의 지정대상은 기본적으로는 핵심지구와 보완지구의 중층으로 하는 것이 합리적이다. 보전지구는 농업유산의 전통적 농업시스템이 작동하기 위해 행위 제한이 필수적인 지역을 대상으로 한다. 보완지구는 보전지구와 연결한 장소에 지정되는 지역으로, 핵심지구의 토지이용 제한만으로는 한계가 있을 때 보완적으로 사용하는 지구이다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이, 모든 농업유산보전지구를 중층 구조로 가져갈 필요는 없을 듯하다.

국가중요농업유산 보전지구와 보완지구는 농촌경관 보전과 지역사회의 발전을 동시에 달성할 수 있도록 최소한으로 설정할 필요가 있어 경관위원회 심의와 같이 약한 행위제한이 타당하다. 따라서 보전지구는 농업유산의 전통적 농업시스템 유지를 저해하는 행위와 경관을 저해하는 행위를 억제하기 위해서 시군경관위원회 경관심의를 받게 하는 방안을 검토할 수 있다. 경관위원회는 경관법 제26조(사회기반시설 사업의 경관 심의), 경관법 제27조(개발사업의 경관 심의), 경관법 제28조(건축물의 경관 심의)를 참고할 수 있다. 구체적인 운영은 조례를 통해서 시군에 위임되어 있으므로 지역 상황에 맞게 조절할 수 있다. 보완지구는 경관을 저해하는 행위를 대상으로 시군경관위원회가 경관심의를 하도록 정할 수 있다.

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 건축하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.
  - 1. 경관지구의 건축물(해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물은 제외한다)
  - 2. 중점경관관리구역의 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물
  - 3. 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 건축하는 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물
  - 4. 그 밖에 관할지역의 경관관리를 위하여 필요한 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물
- ② 제1항에 따른 경관위원회의 심의기준은 환경 관계 법률에 따른 환경성평가와 중복되지 아니하도록 국토교통부장관이 환경부장관과 협의하여 고시한다.
- ③ 제1항 제1호 및 제2호에 해당하는 건축물을 건축하려는 자는 우수한 경관을 창출하기 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 「건축법」 제42조, 제55조, 제58조, 제60조 및 제61조의 기준을 완화하여 적용할 것을 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 이 조에서 "허가권자"라 한다)에게 요청할 수 있다.
- ④ 제3항의 허가권자는 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 해당 기준의 완화 여부와 적용 범위를 결정하고 그 결과를 신청인에게 알려야 한다.
- ⑤ 제3항 및 제4항에 따른 기준 완화 요청 및 결정의 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

토지이용제한에 대한 지원방안은 행위제한의 정도에 비례해서 적용한다. 보존지역은 농촌경관 보전과 지역사회의 발전을 동시에 달성할 수 있도록 경관위원회 심의와 같이 약한 행위제한이 적용된다면 현행 농업환경보전프로그램의 공동활동의 유산관련 세부활동을 지원방안으로 활용할 수 있다. 보완지구는 보전지구를 보완하는 목적이므로 현행 농업환경보전프로그램의 공동활동의 유산관련 세부활동 중에서도 경관분야의 활동으로 제한할 수 있다.

또 하나의 방법은 산림보호법의 시설비용지원을 활용할 수 있다. 시군이 국가 중요농업유산 보전지구의 소유자·관리자 또는 보호관리협약을 체결한 자에 대하여 그 보호·관리 등에 필요한 사항을 명할 수 있으며, 보호·관리에 필요한 비용을 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.

- 산림보호법 제10조(산림보호구역의 관리 등)

- ① 산림청장 또는 시·도지사는 산림보호구역을 지정하였으면 그 지정 목적대로 보호·관리 하도록 노력하여야 한다. 이 경우 산림보호구역의 보호·관리나 기능 증진을 위하여 필요하다고 인정하면 관리인을 지정하거나, 산림보호구역의 소유자 또는 관리인과 산림보호에 관한 협약(이하 "산림보호관리협약"이라 한다)을 체결하여 산림을 관리하게 할 수 있다.
- ② 산림청장 또는 시·도지사는 산림보호구역의 소유자·관리인 또는 산림보호관리협약을 체결한 자에 대하여 그 보호·관리 등에 필요한 사항을 명할 수 있으며, 보호·관리에 필요한 비용을 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.

- 산림보호법 시행령 제4조(산림보호구역의 관리)

- 법 제10조제2항에 따라 산림청장 또는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 다음 각 호에서 정한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.
- 1. 산림보호구역의 보호를 위한 시설물의 설치에 드는 비용
  - 2. 산림보호구역의 기능 유지·증진을 위한 비용
  - 3. 그 밖에 법 제10조제1항에 따른 산림보호관리협약의 이행에 필요한 비용

1.4.3. 법제화 방법

국가중요농업유산 보전지구를 도입하기 위해서는 국가중요농업유산 지정의 근거법인 '삶의질법'의 일부 조항 신설 및 개정으로 법제화하는 것이 현실적일 듯하다. 법률을 제정하는 게 아니라 기존 법률에서 밀접한 관련이 있는 조항에 최소의 수정을 가해서 전체를 완성하는 것이 입법 전략이라는 측면에서 합리적이다.

지구 지정과 관련된 사항은 국가중요농업유산에 대해서 다루고 있는 동법 제30조의 2와 3에 이어 4에 신설하여 담는 것이 타당하다. 계획 수립은 동법 시행령 제2조의 7의 내용 수정할 필요가 있다. 행위제한은 동법 제30조의 4를 신설하여 내용에 포함시킬 수 있다. 지원방안은 친환경농어업법 제9조(농어업으로 인한 환경오염 방지) 및 동법 제10조(농어업 자원 보전 및 환경 개선)에 포함시킬 수 있다.

〈표 4-14〉 국가중요농업유산 보전지구 관련 법제화 내용

구분	법제화 내용
지구 지정 등	농어업인삶의질법 제30조의 4(농업유산지구의 지정과 관리)의 신설
계획수립	농어업인삶의질법 시행령 제2조의7(국가중요농업유산의 보전 및 활용계획의 수립)의 개정
행위제한	농어업인삶의질법 제30조의 4(농업유산지구의 지정과 관리)의 신설
지원방안(안)	친환경농어업법 제9조(농어업으로 인한 환경오염 방지) 및 동법 제10조(농어업 자원 보전 및 환경 개선)

## 2. 국가중요농업유산 지원 정책 구상

국가중요농업유산의 손상이나 훼손 가능성을 억제하기 위한 ‘보전지구’ 지정 등의 규제 정책과 병행하여, 지속가능성을 확보하려는 농업활동 및 보전·관리 활동에 인센티브를 제공하는 정책이 절실하게 필요하다. 그 같은 정책은 농촌 지방자치단체 수준에서 민관 협력 거버넌스에 기초한 ‘계획’을 매개로 실행되는 것이 바람직하다. 제2장에서 살펴본 유럽연합의 ‘나츄라 2000 네트워크’나 네덜란드의 ‘농업-환경-기후 정책’의 사례에서처럼, 국가중요농업유산의 보전 및 관리 활동은 반드시 지역 민간부문의 집합적 활동을 매개로 펼쳐질 수밖에 없기 때문이다.

그러므로 지방자치단체가 수립하는 현행의 ‘농촌 자원 다원적 활용 사업계획’을 ‘국가중요농업유산 보전 계획’으로 개편하되, 계획 수립 및 실행상의 가이드라인을 농림축산식품부가 제시하여 추진한다. 지방자치단체는 5년 주기의 계획을 수립하고, 매년 시행계획을 만들어 추진케 한다. ‘국가중요농업유산 보전 계획’에는 다음과 같은 사항이 필수적으로 포함되도록 가이드라인을 제시한다.

- ▶ 해당 지역의 국가중요농업유산 현황과 실태
  - : 위치, 면적(장소를 특정하지 못하는 경우, 양적 판단을 가능케 하는 다른 지표), 과거와 현재 국가중요농업유산의 변화, 훼손 혹은 손상 위험 요인, 관련된 농업시스템의 특징 등
- ▶ 국가중요농업유산 보전 및 관리의 방향과 목표
  - : 목표는 최대한 정량적인 지표로 현실감 있게 제시
- ▶ 보전 및 관리를 위한 구체적인 활동(세부사업)<sup>33)</sup>, 비용, 기대효과
  - : 세부 활동별로 ‘누가, 왜, 무엇을, 얼마나, 언제, 어떻게’라는 관점에서 일목요연하게 정리하고 필요한 예산을 산출 근거를 포함하여 제시
- ▶ ‘보전지구’를 지정받는 경우, ‘지구 계획’을 제시
  - : ‘보전지구’의 정확한 구획, 면적, 중층/단층 구조 여부, 도면, 해당 보전지구에서 제한할 행위 규제 등의 내용
- ▶ 농업시스템의 핵심 농업활동 요소에 대한 설명과 그 지속을 위한 농가 직접소득지원 계획
  - : 앞의 세부사업 계획 중 ‘직접지불’ 성격의 농가직접소득 지원 계획을 ‘누구에게, 어떤 활동을 전제로, 어느 정도 규모로’ 지원할 것인지를 제시. 개별 농업인에게 각기 지원할 것인지, 주민협의체나 (사회적)협동조합 등 조직화된 단위가 있다면 그 조직을 통해 분배할 것인지에 대한 검토 의견도 포함
- ▶ 보전 및 관리 활동의 주체이자 지자체와 협력 관계를 형성할 대상인 주민 또는 농업인 조직 형성 계획

---

<sup>33)</sup> 권장할 활동(세부사업) 유형으로는 제2장의 ‘나츄라 2000 네트워크’ 프로젝트에서 허용하는 25개의 정책수단 목록을 참고하여, 농림축산식품부에서 일정한 가이드라인을 만들어 메뉴 방식으로 제시하는 것도 한 가지 방안이 될 수 있다.

이 같은 방식의 ‘보전계획’을 수립한다 하더라도, 상당한 수준의 국비 예산 지원 없이는 실행하기가 어려울 것이다. 특히, 인센티브 유형의 정책으로서 ‘직접지불’이나 ‘보전관리 활동에 소요되는 인건비성 경상비’ 예산과 관련하여 중앙정부 차원의 각별한 준비가 필요하다. 논리적으로는 국가중요농업유산과 관련하여 지원정책으로 시행해왔던 ‘농촌다원적자원활용사업’의 예산 세목 구조를 개편하고, 예산지원 규모도 재검토하여 지원하는 것이 가장 바람직하다. 그것이 여의치 않을 경우에는, 직접지불 형태의 인센티브 예산을 확보하기 위해 현재 농식품부가 시행하는 정책사업인 ‘농업환경보전프로그램 사업’을 국가중요농업유산이 소재한 곳에서 직접 관련된 영농활동을 하는 이들이 신청하여 지원받게 하는 방안을 생각해볼 수 있다.<sup>34)</sup> 혹은, 아직 구체적인 윤곽이 나오지는 않았으나 ‘공익직불제’ 중 ‘선택형 직불제’의 한 가지 유형으로 편성하여 지원하는 방안도 검토할 만하다.<sup>35)</sup>

---

34) 그러나 ‘농업환경보전프로그램 사업’이 2021년부터 확대 추진되어야 가능한 일인데, 그 전망이 불투명하다.

35) ‘선택형 직불제’의 세부 편성이나 규정이 확정되어 발표되지 않았기 때문에, 이러한 방안의 실행 가능성도 미지수다.





# 부 록

## 부록1: 국가중요농업유산 모니터링 절차 및 지표 제안 (한국농어촌공사, 2016)

세부적인 모니터링 진행 순서를 보면, 농업유산 지정 후 운영단계에서 정기 모니터링(년 1회), 통합 모니터링(2년 1회), 기술모니터링(2년 1회), 정책 모니터링(해당시)로 구분하여 실시해야 한다(농림축산식품부, 2016). 모니터링 지표는 <표3-4>와 같다.

국가중요농업유산 모니터링 지표

구분		지표
운영 체계	관리주체 형성	전담 공무원 인력 유무
		농업유산운영위원회 조직구성 및 활동
	관리체계	제도적 장치 확충
		DB 구축 모니터링 결과 환류
	관리계획 수립	중장기 관리계획 수립 및 예산확보
보전	전통농업	관련 작목의 농가수, 산출량 전통농업시스템 유지
	생태	생물다양성
	경관	경관의 변화
	전통문화	전통문화의 발굴 및 육성
활용	경제적 효과	관련 상품 개발
		농가소득 향상
		관광객 증가율
	사회적 효과	지역이미지 향상
		주민조직 활동
문화적 효과	농업유산 관련 시설 정비	

자료: 한국농어촌공사(2016).

## 부록2: 농업환경 보전과 지역사회의 실천: 네덜란드 지역협동조합의 기원과 특징<sup>36)</sup>

### I. 서론

농업환경과 자연환경은 다르다. 자연환경을 유지하려면 말뚝 그대로 ‘스스로 그러하도록’ 두는 게 가장 좋은 방법일 테다. 이와 달리, 농업환경은 경작생태계, 즉 ‘농민이 개입해 농작물을 키우는 생태계’다. 사람의 접근을 차단하기만 하면 되는 장소가 아니다. 농업환경에서는 농업 생산 활동과 자연의 생물학적 재생산 과정이 균형을 이루어야 한다. 농업환경에서 인간은 충분한 농산물을 얻는 동시에 자연의 생물다양성도 최대한 풍요롭게 유지되어야 한다. 아무런 개입 없이 그냥 두면 농업생산이 충분하게 이루어지기 어렵고, 농업생산 극대화만을 추구하면 자연의 다양성과 재생산을 저해한다. 그렇기 때문에 특별한 방식의 인간 활동이 필요한 곳이 농업환경이다.

농업환경을 잘 보전해야 한다는 문제 제기는 오래전부터 있었다. 이른바 ‘친환경농업 육성 정책’이 본격화한 게 1990년대 후반이다. 그런데 친환경농업 육성 정책은 농업환경 보전이라는 목적에 충실하기보다는 안전한 먹거리 생산이라는 목적에 치우쳐 추진되었다. 그러다보니 친환경산물 인증제도, 친환경농산물 가격이나 유통 구조에 관한 이야기는 무성해도 실제로 농사짓는 땅과 주변의 땅, 물, 동식물, 흙, 미생물 등으로 이루어진 특정한 장소에 관한 이야기는 나오지 않

---

<sup>36)</sup> 이 글은 2018년 8월 마을학회 일소공도가 주관한 월례 세미나에서 발표한 내용을 다시 정리한 것이다. 주요 내용은 몇 가지 문헌들과 웹페이지 내용을 요약한 것으로, 꼭 필요한 경우가 아니면 별도로 인용주를 달지 않았음을 밝혀둔다. 그 문헌 목록은 다음과 같다.

Ploeg, J.D. van der(2008). *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*. London: Earthscan.

Ploeg, J.D. van der(2018). *The New Peasantries: Rural Development in Times of Globalization*. New York: Routledge.

<http://www.noardlikefryskewalden.nl>(2019년 1월 4일)

는다. 친환경농업 육성 정책을 펼친 지 20년이 지났는데, 어느 농촌 지역의 농경지 주변 식생이나 동물상이나 경관이나 수질이 어떻게 바뀌었는지에 관한 이야기를 들은 적이 별로 없다.

그런 탓인지 최근 정부는 기존의 ‘친환경농업 육성 정책’과는 일단 별개로 ‘농업환경 보전 정책’을 추진하기 시작했다. “농업환경보전 프로그램은 토양·용수 등 농업환경과 생태계의 보전과 농촌경관을 개선하기 위한 지역 주민들의 활동을 지원하고 점검·관리하는 사업으로 현 정부의 국정과제이자 농업의 지속가능성을 제고하기 위한 핵심 과제”(농림축산식품부 보도자료)라는 언급에서 보듯, 그 중요성을 크게 강조한다. 그러나 구체적으로 어떤 활동이 펼쳐져야 농업환경이 유지해야 할 균형을 잘 찾을 것인가라는 물음에 충분히 답할 만큼 경험과 자료가 쌓여 있지 않은 게 사실이다. 게다가 농업환경을 보전하는 활동을 어떻게 자발적으로 조직할 것이냐는 문제도 풀어야 할 만만치 않은 숙제다. 그런 조직화의 경험도 두텁지 않기 때문이다.

이 글에서는 지역의 농민을 포함한 여러 주민들이 자율적으로 농업환경을 돌보고, 여기에서 더 나아가 다양한 농촌 발전 활동을 수행한 네덜란드 프리지아 Frisia 지역의 사례를 소개한다. 유럽연합EU이나 네덜란드의 농업환경 정책에 일종의 표준을 제시하고 있는 ‘북프리지아숲 지역협동조합’<sup>37)</sup>Northern Frisian Woodlands territorial cooperative의 사례다. NFW는 네덜란드에서 가장 유명한 지역협동조합territorial cooperative이다. 기존 농업 부문에서 형성된 ‘농업 생산자 조직’syndicate이라는 틀을 바탕으로 농업 부문의 이익을 대변하고 정부와 협상하던 통상적인 방식이 실제적인 성과를 거두지 못하는 상황에서, 농사를 짓거나 농촌에 사는 인구 집단이 능동적으로 참여해 자기 지역에서 이루어지는 농업의 전환이나 농촌 발전의 과정을 주도하는 새로운 형태의 자기-조절 self-regulation 노력이라 평가할 수 있다. 이 글에서 NFW 지역협동조합 사례를 소개하는 까닭은, 농산물 시장을 바라보고 움직이는 관점과 조직 형태만으로

---

<sup>37)</sup> 이하에서는 NFW라고 약칭한다.

는 농업환경 보전 문제에 적절하게 접근할 수 없다고 보기 때문이다.

## II. NFW의 간략한 역사

북프리지아 삼림 지역은 네덜란드 북부 지방 프리슬란트Friesland 도都의 북동부에 있다. 약 160년 전부터 농민들이 만들어 유지해 온 생울타리hedgerow가 이 지역 경관을 대표하는 특징이다. 다채롭고 아름다운 경관이 넓게 펼쳐져 있다. 생울타리는 네덜란드 정부가 이 지역을 특별히 관심을 기울이고 지원해야 할 가치가 있는 ‘국가 경관지역’national landscape으로 지정하였다. NFW는 약 25년 전에 이 지역에서 결성된 협동조합으로서, 네덜란드 최초이자 가장 유명한 지역협동조합이다. 현재 NFW의 조합원 수는 약 900명인데, 대부분 농민이거나 농사를 짓지는 않지만 약간의 농지를 지닌 지역 주민이다. NFW가 관여하는 토지면적은 약 5만 ha다. 이 면적의 상당 부분을 NFW가 농업환경 보전이라는 관점에서 관리한다.<sup>38)</sup> 지역 농민의 80퍼센트 정도가 NFW에 가입해 있다. 이런 모습이 인상적이지만, 25년 전에는 아주 작고 취약한 지역 운동으로 출발했다. 그 이후 NFW는 꾸준히 발전했고, 네덜란드 농업 정책의 여러 분야에 영향을 끼쳤다. NFW의 탄생과 발전 과정을 아래에 요약한다.

1990년대 초반 네덜란드 정부는 자연을 산성비로부터 보호하려는 목적으로 법률을 제정했다. 산성에 민감한 자연 요소들이 밀집한 구역을 지정하고, 그 구역 안에서 농업 활동을 확대하지 못하게 하는 것이 주된 내용이었다. 생울타리의 밀도가 높은 곳에서는 모든 농업 활동을 ‘동결’해야 하는 상황이 되었다. 이런 계획은 지역 농민들의 분노를 불러일으켰다. 정부가 보전하려는 그 경관은 19세기 중반부터 형성된 것인데, 바로 당시의 농민들이 만들었고 그 후손들이 늘 돌봐온 경관이기 때문이다.

---

<sup>38)</sup> 서울시의 면적이 약 6만 ha, 충청남도 홍성군의 면적이 약 4만 4000ha다.

## 생울타리 경관, 생울타리 단면도, 생울타리 경관 관리에 나선 농민들



자료: NFW 웹페이지(<http://www.noardlikefryskewalden.nl>).

정부와 지역 농민들 사이의 갈등 국면에서, 우여곡절 끝에 일종의 협약을 체결하게 되었다. 농민들이 생울타리, 습지, 열 지어 식재된 오리나무 방풍벽, 모래길 등을 유지하고 보호하는 것을 전제로, 생울타리 대부분을 산성에 민감한 자연 요소라고 지정하지 않기로 약속한 것이다. 농민들은 이 약속, 즉 농업환경을 스스로 보전하겠다는 약속을 실행하려고 1992년 봄에 두 개의 조직을 만들었다. 이후 인근 지역에서 또 조직들이 생겨났고, 2002년에 이들 여섯 개의 협회 및 협동조합이 연합한 NFW 지역협동조합이 결성되었다.

당시 네덜란드 농업부 장관이던 판 아트센 van Aartsen과 NFW 지역협동조합이 협약을 체결함으로써, 농민들에게는 스스로 참신한 시도를 몇 가지 실행할 수 있는 여지가 생겼다. 그 참신한 시도란, 생울타리와 오리나무 방풍벽을 유지하기 위한 대형 프로그램<sup>39)</sup>과 지역의 지속가능성을 높이기 위해 농민들이 주도하는 다양한 프로그램을 말한다. 이런 프로그램들을 실행할 여지를 남기기 위해 중앙 정부가 일방적으로 마련한 규제들 중 몇 가지가 면제되었다.

이 협약을 따라 농민들은 스스로 지역의 농업환경에 적합한 경관 및 자연 관리 모듈 module을 개발했고, 다수의 농민이 그 활동에 참여했다. 그러면서 농민들이 두 측면에서 농업 활동을 수정하는 것이 환경을 효과적으로 개선하는 데 아주

<sup>39)</sup> 이 프로그램은 나중에 네덜란드의 국가 정책인 ‘농업인에 의한 자연관리 프로그램Programma Beheer’을 구성하는 요소 중 하나가 되었다.

중요했다. 하나는 초지에서 화학비료 사용을 크게 줄이는 것이었고, 다른 하나는 축산 분뇨를 ‘좋은 거름’으로 만드는 일이었다. 이 과정에서 생울타리로 둘러싸인 작은 필지에도 들어가기 적합한 ‘환경친화형’ 거름 살포 기계를 고안하거나, 거의 모든 농민들이 양분수지기록시스템(nutrient accountancy system)을 활용하는 등의 노력이 뒤따랐다. 그 결과 몇 년 사이에 단위면적당 질소 배출량이 크게 감소하면서도 농가 소득은 증가하는 효과를 거두었다.

이후 NFW는 경관과 자연을 유지하고 증진하는 다양한 활동에 관여하게 되었다. 지역의 80퍼센트에 해당되는 면적에서 일정한 형태의 자연 및 경관 관리 활동을 조직적으로 전개했다. 그 결과 농가 각각의 노력으로 얻을 수 있는 것보다 훨씬 더 높은 수준의 경관 개선 및 생물다양성 증대 효과를 이룰 수 있었다. 이처럼 자연 및 경관을 농민들이 협동조합의 틀을 바탕으로 관리함으로써, 지역 경제에도 연간 400만 유로의 추가 소득이 유입되었다. 관광객 등 방문객이 증가했고, 자연 및 경관 관리 활동에 대한 공공 부문의 대가 지불이 그 원천이었다.

#### NFW의 자연 및 경관 관리 활동 범위(2004년)

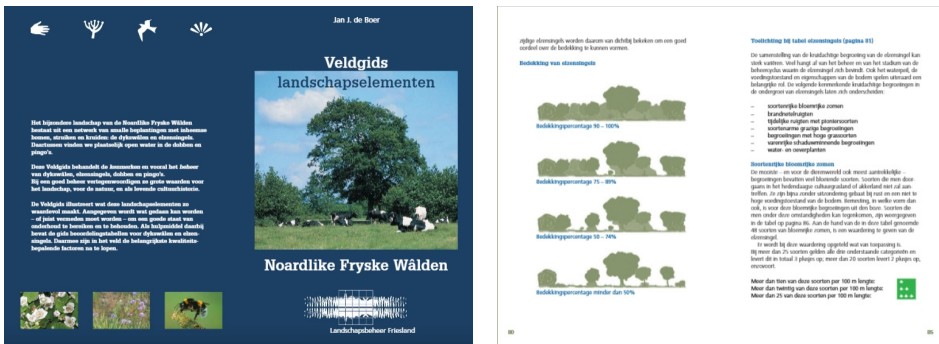
필지 경계 관리	900ha
목초지 조류 보호	12,000ha
자연 조건이 불리한 곳에서 농사짓기	3,700ha
거위 보호	3,000ha
생울타리	344km
오리나무 방풍벽	860km
연못	430개소
잡목이 우거진 숲	9ha
버드나무 가지치기	457그루

자료: Ploeg, J.D. van der(2018).

농업환경을 가꾸고 유지하려는 농민들의 실천 과정에서 방대하고 다양한 자료들이 누적되었다. 농민들은 희귀한 야생 조류의 서식지 및 생울타리 현황, 곤충이나 식물 등의 생태학적 분포 등을 기록으로 남겼다. 그뿐만 아니라 나름대로 고안한 거름을 살포하고 화학비료 사용을 줄임으로써 얻게 된 질소 방출 저감 효과, 조사료 영양 성분, 우유 생산성 등에 관한 자료 등도 기록으로 남겼다. 생울타리 경

관 등 농업환경 관리 활동 지침서를 NFW 주도하에 농민들이 스스로 만들어 학습하고 활용하기도 했다. 이 같은 자연, 경관, 환경, 농업생산 등에 관한 자료들이 결국에는 과학자와 농민이 함께 수행하게 된 연구 프로그램의 토대가 되었다. NFW에서는 이 연구를 두고 ‘농업인 주도 연구’ farmer-guided research라고 불렀다. 농경지와 농업환경 자체는 ‘현장 실험실’ field laboratory이 되었다. 이 연구 프로그램은 과학과 실천 사이의 경계를 무너뜨리고 변형시켰다. 연구 프로그램이 성장하면서 지역 농민들이 앞장서서 ‘지역을 스스로 조직하는 운동’의 메커니즘을 낳기도 했다.

### 생울타리 경관 관리 활동 지침서 표지와 내용

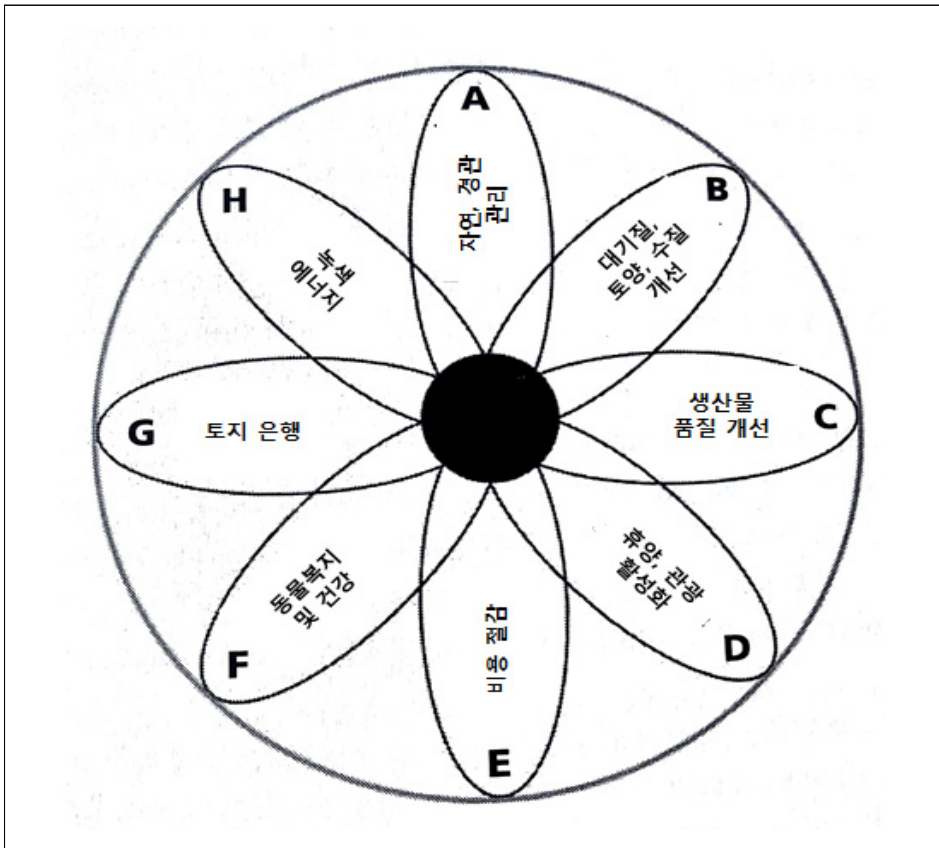


자료: NFW 웹사이트(<http://www.noardlikefryskewalden.nl>).

2003년 이후로 NFW는 활동 영역을 크게 확장했다. 그림 3은 그렇게 확장된 활동 영역을 종합적으로 보여주는 것으로, NFW가 2004년에 수립한 ‘활동 계획’에 제시한 주요 활동 목표다. 활동계획에는 약 30개의 구체적인 기획이 포함되어 있다. 지역 경제와 지역의 지속가능성에 관계된 다양한 영역의 활동을 계획했다. 이 계획은 지역의 농민들이 주축이 되어 스스로 지역발전 계획을 수립한 사례라 할 수 있다. 물론, NFW로 대표되는 농민들만이 참여하는 가운데 수립한 계획은 아니다. 계획 수립에 다양한 기관들이 파트너십을 유지하면서 참여하였고, 그 과정에서 ‘지역환경 협약’을 NFW와 맺었다. ‘지역환경 협약’에 서명한 기관으로는

프리슬란트 도 정부, 네덜란드 농업부, 네덜란드 공간계획부, 지역물관리위원회, 프리슬란트 도에 속한 다섯 개의 시청, 환경운동 단체들의 연합회, 자연보호 단체들, 와게닝겐 대학 등이 있다. NFW와의 협약에 참여한 파트너 기관단체들이 매년 두 차례 모여 계획 실행과 관련된 문제를 논의하는 ‘지역위원회’ territorial board가 새로 만들어졌다. 지역발전계획 수립은 지방자치단체의 책무로만 규정되어 있고, 그렇게 인식되는 게 일반적인 한국 농촌의 현실에 시사하는 바가 크다.

NFW 활동계획의 주요 목표



자료: NFW, 2004.



### Ⅲ. 결론: 농민 스스로 가꾸는 농촌

소규모 낙농이 주된 경제활동인 네덜란드 프리지아 북부 지역에서, 중앙정부의 하향식·일방적 환경 정책에 농민들이 반발하면서 스스로 주도하는 농업환경 보전 활동이 조그맣게 시작되었다. 25년이 지난 지금 그 실천은 NFW 지역협동조합이라는 강력한 협동조합의 활동으로 이어져, 농업환경 보전 활동뿐만 아니라 지역을 스스로 가꾸는 다양한 활동으로 영역을 확대해가고 있다. 농업환경 보전 정책이라는 측면에서만 보더라도 NFW의 활동은 네덜란드 정부 정책의 표준이 되었고, 유럽연합의 공동농업정책에도 중대한 영향을 끼치고 있다. 그런데, NFW 사례를 ‘농업환경을 잘 보전하고 있다’는 성공사례 정도라고만 평가할 수는 없다. 농업환경을 잘 관리하자는 실천이 농민의 자율성을 매개로 지역의 지속가능성을 위한 다양한 사회적 관계 구조, 참신한 실천, 영농실천과 과학의 경계 허물기 등 처음에는 결코 예상할 수 없었던 ‘전환들’을 이루어냈기 때문이다. 그런 전환들을 몇 가지 측면에서 아래와 같이 정리할 수 있겠다.

NFW 지역협동조합의 실천은 농업환경 보전뿐만 아니라 지역발전 전반에 관한 거버넌스governance를 만들어냈다. 이때 거버넌스란 여러 개의 장기판 위에서 동시에 게임을 하면서 다양하게 움직이는 운동들을 적절하게 그리고 진보적으로 진화하는 흐름으로 조율해 내는 역량을 뜻한다. 지역 상황에 부정적인 영향을 끼치는 정책에 관련해서는 ‘예외’를 만들고, 농민이나 농촌 주민의 집합적인 실천이 원만하게 굴러갈 수 있게 조직을 만들고, 구성원들에게 제공하는 자원이나 지식이 효과적으로 기능하게 만드는 일이다. 거버넌스가 성공적이면, 전에 없던 참신한 실천들을 시도하고 한데 묶어 시너지synergy를 창출할 여지가 생겨난다. 이런 시너지는 새롭게 도입한 실천이 통상적인 것보다 더 우수하다고 평가받게 만드는 바탕이 되며, 다양한 행위자들의 연합이나 협력을 다시 촉진한다. 그리하여 다양한 행위자들의 다양한 활동을 이음새 없는 패턴으로 만드는 ‘통합’이 가능해진다. 중앙정부의 분절되고 파편화된 법제나 정책에서 나오는 차이와 불연속성을 넘어서는 것이 통합이다. 지역의 활동들을 조율해 보다 넓은 연결망

network을 구성하는 것도 통합이다. 그렇게 해서 NFW의 활동이 얻은 것은 ‘농민의 자율성’과 ‘농촌 지역의 지속가능성’에 대한 긍정과 희망이라 말할 수 있다.

이 글의 서두에서 언급한 것처럼, 정부는 농업환경 보전 정책을 새롭게 설계하여 추진하기 시작했다. 정책 입안은 중앙정부의 몫이고, 실행은 농민의 몫이라는 기존의 틀은 바뀌지 않은 상태다. 중앙정부, 지방자치단체, 전문가 체계 expert system 등 ‘농사짓지 않고, 지역에 살지 않는 이들’이 ‘농사지으며 지역에 사는 이들’은 무엇을 어떻게 해야 하는지를 결정하고 그런 실천에 대한 대가를 얼마나 어떻게 지불할지도 결정하는 식이다. NFW 지역협동조합 사례에서 배울 것이 있다면, 외부로부터 떨어지는 권유나 강제를 전면적으로 거부하지도 온전히 순응하지도 않으면서, ‘농민 스스로 농사지으며 살아갈 지역을 여럿이 함께 돌보고 가꾸는 것’이 불가능한 게 아니라는 점이다.

## 참고문헌

- 고성군청, 2019. 「고성군 dumbing개시시스템 분포현황조사 결과보고서」.
- 고성보, 2019. 지속가능한 제주밭담 보전관리를위한 농촌 공익형 직불제 도입방안. 제주 밭담 보전관리 및 가치제고방안 세미나 발표자료.
- 구례군청, 2015. 농어촌 다원적자원 활용사업 국가중요농업유산 구례 산수유농업 보전 관리 종합계획.
- 구례군청, 2020. 내부자료.
- 금산군청, 2016. 국가중요농업유산 금산인삼농업 보전 및 활용관리를 위한 농촌 다원적 활용사업.
- 권봉관·정명철, 2018. 국가중요농업유산 정책의 실행과 향후 과제, 무형유산 4: 105-129.
- 김상범·정명철, 2019. 우리가 알아야 할 농업유산, 농촌진흥청.
- 김승중 외 33인, 2020. 농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구, 국토연구원.
- 김지효·정명철, 2019. 농업유산의 동적보전을 위한 농촌관광 프로그램 개발, 동북아관광 연구 15(4): 255-274.
- 농림축산식품부·한국농어촌공사, 2016. 국가 및 세계중요농업유산 선정지역 모니터링 및 관리기법 개발연구.
- 농림축산식품부, 2020. 2020년도 농업환경보전프로그램 사업시행 가이드라인.
- 농어촌연구원, 2020. 농촌공간 시범계획 수립 및 지침(안) 연구.
- 박윤옥, 2018. 지속가능한 농업유산과 박물관의 역할: 하동전통차농업을 중심으로, 박물관학보 34: 47-72.
- 박종준·김상범·이응철, 2013. 농업·농촌자원 보전을 위한 국가중요농업유산 도입과 향후 과제, 농촌계획 19(4): 161-175.
- 박찬식 외 9인, 2016. 국가중요어업유산 제주해녀어업 보전 및 활용 계획 수립 연구, 제주발전연구원.
- 보성군청, 2016. 농촌 다원적자원 보성 계단식 전통차농업 활용사업 기본계획.
- 보성군청, 2020. 농촌 다원적자원활용사업 결과보고.
- 부안군청, 2018. 국가중요농업유산 부안 유유동 양잠농업시스템 보전관리 종합계획.
- 백승석, 2017. 국가중요농업유산의 보전관리를 위한 정책 제안 연구, Journal of the Korean Institute of Traditional Landscape Architecture 35(2): 98-107.
- 상주시청, 2019. 상주 전통 꽃감농업 국가중요농업유산 지정 보고서.

선우윤정, 2018. 중국·일본의 세계중요농업유산 현황과 시사점, 세계농업 218, 한국농촌경제연구원.

울릉군청, 연도미상. 농업유산 홍보용 리플렛.

울진군청, 2017. 울진금강소나무 산지농업시스템 농촌 다원적자원 활용사업 기본계획.

울진군청, 2020. 국가중요농업유산 농촌다원적자원활용사업 결과 보고서.

완주군청, 2020. 완주 생강 전통농업 보전 및 활용 관리 농촌 다원적자원 활용사업 계획서.

유학열, 2018. 금산인삼전통농업의 농업유산적 가치와 향후 과제, 열린충남 85: 31-38.

의성군청, 2020. 의성 전통수리농업 자원조사 및 다원적활용사업 기본계획 수립.

이다영, 2018. 국가중요농업유산의 보전·관리 현황 및 개선방안, 부산대학교 석사학위논문.

이수진·전유나, 2014. 경기도 문화유산 사용가치분석 및 활용방안 연구, 경기연구원.

이유직·이다영, 2019. 국가중요농업유산 이해관계자의 협력관계 분석, 농촌계획 25(1): 11-20.

정준호, 2016. 중국 중요농업문화유산제도의 특징 및 함의, 중국학연구 78: 211-236.

제주특별자치도·제주연구원, 2019. 2019년도 제주밭담 보전관리 사업 결과보고서.

최원실, 2018. 강원도 농업유산의 가치 제고를 위한 기초 연구, 강원학 연구보고3, 강원연구원.

한국농어촌공사 지역개발지원단, 2018. 세계중요농업유산 구들장논 모니터링 연구용역. 황길식·유영민·정재훈·이효정·황진아·신성원.

한국농어촌공사 지역개발지원단, 2018. 세계중요농업유산 제주밭담 모니터링 연구용역. 한국자치경제연구원.

한국농어촌공사 지역개발지원단, 2019. 세계중요농업유산 금산 전통인삼농업 모니터링 용역.

한국농어촌공사 지역개발지원단, 2019. 세계중요농업유산 하동 전통차농업 모니터링 연구용역.

한국자치경제연구원. 2015. 국가중요농업유산 담양대나무밭 보전관리 종합계획.

홍경옥·김덕수, 2019. 에코뮤지엄 도입을 통한 국가중요농업유산 보전 및 활용: 부안군 유유마을 양잠농업유산 적용 연구. 지역사회연구 26(3): 49-69.

홍광우·김세천·김상범, 2014. 지역 산림 자원의 농업유산등재 사례분석 연구: 일본 구니사키 반도·우사시 중심으로. 한국산림휴양학회지 18(1): 57-69.

현대리서치연구소, 2018. 문화유산 향유 및 인식 실태조사. 문화재청.

EU Commission, 2014. *Natura 2000 Financing Guidance Handbook: Analysis of Natura 2000 management measures eligible for financing in 2014-2020*, European Union.

- FAO, 2016. *Guidelines on the Designation and Certification of Globally Important Agricultural Heritage Systems(GIAHS)*.
- FAO, 2020. *Globally Important Agricultural Heritage Systems (GIAHS): Informational package*.
- Kreft, S. and Güngöroglu, C., 2019. “Natura 2000 - An Overview”, paper presented at the Civil Society Dialogue, Practicability of EU Natura 2000 Concept in the Forested Areas of Turkey, Turkey Foresters' Association.
- Ministry of Economic Affairs, 2017. *The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme*, Ministry of Economic Affairs, The Netherlands.
- NFW. 2004. *Intententieverklaring en werkprogramma*. Drachten: NLTO.
- OECD, 1999. *Cultivating rural amenities: an economic perspective*. Paris: OECD. [김정섭·오현석 옮김, 『어메니티와 지역개발』, 2002, 새물결].
- Ploeg, J.D. van der., 2008. *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*. London: Earthscan.
- Ploeg, J.D. van der., 2018. *The New Peasantries: Rural Development in Times of Globalization*, New York: Routledge. [김정섭 옮김, 『새로운 농민: 세계화 시대의 농촌발전』, 2019, 한국농정].
- Stephenson., 1953. *The Study of Behavior: Q-technique and its methodology*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

#### 〈인터넷 자료〉

- 경남도민일보. 2019. 11. 18. “국가중요농업유산 보존 예산 확대해야.”  
 〈<http://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=713040>〉. 검색일 2020. 4. 28.
- 농민신문. 2018. 7. 19. “정부 농업유산 관광자원 활용계획 부실.”  
 〈<https://www.nongmin.com/news/NEWS/PO L/GOV/294688/view>〉. 검색일 2020. 4. 28
- 국가법령정보센터. 〈<http://www.law.go.kr>〉
- 농림축산식품부. 〈<http://www.mafra.go.kr>〉
- 제주발담 홈페이지. 〈[www.jejubatdam.com](http://www.jejubatdam.com)〉
- 카카오맵 지도. 〈<https://map.kakao.com>〉
- 티스토리 블로그. 〈<https://t-site.tistory.com/238>〉
- European Commission. 〈<https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000>〉

FAO(유엔식량농업기구). <<http://www.fao.or.kr>>

NFW territorial cooperative. <<http://www.noardlikefryskewalden.nl>>