

산지에서의 농경지보전대책의 모색

-일본 岡山縣 棚田保全事業을 사례로

정치영 · 김두철

고려대학교 지리교육과 강사 · 일본 오카야마대학 환경이공학부 부교수

1. 머리말

1970년대 이후 우리나라 山村에서는 산업화·도시화의 물결 속에서 진행된 급속한 인구 감소와 고령화현상으로 농경지의 황폐화가 날로 심각해져가고 있다. 이러한 耕作放棄地의 확대는 단순히 산촌의 생산기능의 축소만을 의미하는 것이 아니라 경관의 훼손은 물론 환경의 파괴를 가져올 수도 있는 심각한 문제로, 이에 대한 종합적이고도 정밀한 분석과 이를 기초로 한 보전대책이 시급히 수립되지 않으면, 그 폐해는 심각한 사회문제를 불러일으킬 수도 있는 것이다. 그런데 이러한 산촌의 경작방기지에 대한 연구가 일찍부터 가장 활발하게 진행되어 온 나라가 일본으로, 이미 일본에서는 이를 다각도로 분석하여 그 보전대책들을 마련해 시행하고 있다. 따라서 경작방기지에 대한 일본의 축적된 연구성과와 현재 시행 중인 보전대책들은 우리나라의 경작방기지 문제를 연구하고 해결하는데 커다란 시사점들을 제공해 줄 수 있을 것이다.

본 연구는 현재 일본의 경작방기지 대책의 중심을 이루고 있는 中山間地域의 계단식 논 즉 棚田에 대한 보전정책을 고찰하고자 한다. 이를 통해 일본의 棚田保全의 배경과 정부의 보전정책을 종합적으로 살펴보고, 이미 시행된 岡山縣의 棚田保全事業을 사례로 그 실태와 성과 등을 검토해 봄으로써 우리나라 산촌에의 적용방안을 모색하고자 한다.

2. 일본의 棚田保全政策의 배경과 흐름

일본은 우리나라와 마찬가지로 전국토의 70% 이상이 산지로 이루어져 있는 지형적인 특성으로 인해 많은 농경지가 경사지에 조성되어 있다. 이에 따라 전체 논면적 중 경사 1/20 이상, 즉 棚田이 차지하는 비중도 상당하여, 1993년 현재 약 11.4%였다. 한편 그 분포를 살펴보면, 지방별로는 西南日本(富山-岐阜-愛知縣以西)에 약 2/3가 집중되어 있으며, 농업지역별로는 역시 중간농업지역과 산간농업지역의 棚田比率이 각각 17.9, 23.9%로, 전국평균인 11.4%보다 높은 비율을 보여, 주로 중산간지역에 棚田이 분포하고 있음을 증명하고 있다.

이와 같이 棚田의 대부분이 중산간지역에 분포하고 있다는 것은 소구획, 농로의 불비, 경사 등 棚田 자체의 특성으로 인한 저생산성과 함께 노동력부족으로 인해 棚田이 경작방기되는 가장 중요한 원인이 되고 있다. 1993년 현재, 전국적으로 붕전의 경작방기율은 약 12%로 추정되는데, 이는 1995년의 농업센서스에서 나타난 전국적인 논외 경작방기율인 2.2%은 물론 밭의 경작방기율인 5.5% 보다도 월등히 높은 것이다.

일본에서 중산간지역의 棚田의 황폐화에 따른 문제점이 제기되고, 이에 대한 대책이 논의되기 시작된 것은 1970년대 말부터이다. 그러나 당시의 棚田保全의 기본방향은 過疎問題가 심각한 중산간지역의 생활조건을 개선하고 국토자원의 종합적인 이용률을 높인다는 측면에 초점이 맞추어졌으며, 이에 따라 경지정리 등을 통해 벼농사의 생산성을 높이거나 밭이나 초지로 전환하는 방안들이 주로 모색되었다. 중산간지역의 棚田保全에 대해 새로운 움직임이 일어나기 시작한 것은, 1990년대 들어서부터인데, 그 중요한 배경으로는 棚田이 지닌 多面的 機能에 대한 적극적인 평가를 들 수 있다. 일반적으로 농업의 다면적 기능이란 식량의 안정적 공급과 지역경제의 활성화 등 농업 본래의 기능 외에 농업이 가진 국토

보전기능, 자연환경유지기능, 교육적 기능, 보건휴양기능 등을 의미한다. 이러한 '農業의 多面的 機能論'은 1990년대 이후 농업정책의 중요한 이념으로 제시되었고 나아가 국민적인 합의 아래 '실행'의 단계에 이르게 되었다.

그런데 농업의 다면적 기능과 관련해 가장 주목을 받게 된 것 중 하나가 바로 전체 논 중 1할 정도의 비중을 차지하는 棚田이다. 棚田이 다면적인 기능의 측면에서 일반 농경지에 비해 더 높은 평가를 받고 있는 것은 그 고유한 특성과 더불어 그 대부분이 중산간지역에 존재한다는 점으로 인해 이러한 기능들에 있어서 다른 지역의 일반 농경지에 비해 가중치를 인정받고 있기 때문이다. 일례로, 각 지역 논에 대한 환경보전기능을 상대 평가한 藤本(1998)는, 平坦地域과 市街化地域의 논이 각각 0.274, 0.249의 가중치를 가진데 비해, 중산간지역 논에 대한 가중치는 0.477로 월등히 높은 환경보전기능을 가지고 있음을 밝혔다. 특히 교육문화 그리고 보건휴양의 측면에서, 평지의 논에 비해 오랜 시간에 걸쳐 막대한 노동력이 투입되어 조성된 棚田은 '農民勞動의 記念碑', '日本の 피라미드'라 불릴 정도로 역사적 의미를 지닌 문화유산으로서의 가치를 인정받아 왔으며, 棚田과 촌락, 산림, 계곡 등이 어우러진 棚田景觀은 최근 들어 일본인의 마음에 안정감을 주는 原風景이자, 일본문화를 키워온 일본의 原點이라고까지 평가되고 있다.

일본 정부가 棚田의 다면적 기능을 평가하고, 그에 따라 중앙정부 차원에서 棚田保全에 관심을 가지게 된 것은 1990년대 이후이다. 먼저 棚田을 사회경제적 조건, 농업생산조건, 국토보전기능에 따라 분급·유형화하고, 논에 대한 적정한 이용을 위한 종합적인 전개방향을 제시하기 위한 이른바 「傾斜地帶水田適正利用對策調査」에 착수하였고, 그 성과로 1994년에는 총 10 가지 유형의 棚田利用方向을 제시하였다. 그러나 이러한 연구결과가 바로 구체적인 棚田保全施策의 시행으로 이어지지는 않았다.

棚田保全을 위한 중앙정부 차원의 구체적인 농업시책은 1997년부터 2000년까지 실시된 「棚田地域等緊急保全對策」이 처음이라 할 수 있는데, 이것은 1995년 우루과이라운드농업협정의 실시이후, 그 영향을 가장 크게 받아 농업생산활동의 정체 및 저하가 우려되는 중산간지역에 대해 농정당국이 마련한 여러 가지 대책 중 하나였다. 이 사업의 주요내용은 구획정리·농로 및 수로 정비 등 棚田 자체의 정비, 獸害 및 풍해방지시설의 설치, 棚田周邊整備, 생활환경정비 등이었다. 또한 農林水産省은 이 사업과 병행하여, 1998년부터 2000년에 걸쳐 「棚田地域 물과 흙 保全基金事業(棚田地域水と土保全基金事業)」을 실시하였다. 이 사업은 棚田의 보전을 위한 기금을 都道府縣에 조성, 그 운용수익으로 보전활동의 주체가 되는 촌락조직을 육성하고 보전의 다른 한 축인 도시민의 참가를 촉진하기 위한 것이었다. 따라서 그 사업내용에 있어서도 도시주민들의 참여를 통한 보전네트워크의 추진, 보전조직 및 지도자 양성, 보전정비에 관한 조사·연구 등 소프트한 측면이 강조되었다. 2000년에 완료된 이 두 사업이 성공적이었다고 평가한 農林水産省은 2001년부터 2004년에 걸쳐 「棚田地域等保全整備事業」이라는 신규사업을 실시하고 있다.

이상과 같이, 중앙정부의 棚田保全施策은 1990년대 이후 棚田에 대한 전국적인 실태조사와 연구를 통해 그 다면적 기능을 적극적으로 평가한 데에서 출발하였으며, 棚田이 지닌 다면적 기능의 보전, 즉 경작방기를 최대한 억제하고 가능한 한 논으로서 농업활동을 유지한다는 일관된 목적을 지니고 있었다.

3. 岡山縣에서의 棚田保全事業의 전개

일본 中國地方에 위치한 岡山縣은 縣面積의 7할 이상이 중산간지역에 속하며, 특히 縣 중앙부에 넓게 펼쳐져 있는 吉備高原은 일본 유수의 棚田地域으로 꼽히고 있다. 農水産省의 조사에 의하면 縣內 논면적의 약 21%에 해당하는 13,500ha가 棚田으로, 新瀉縣에 이어 전국 2위의 棚田面積을 보유하고 있다. 이러한 특징 때문에 岡山縣은 다른 자치체에 비해 비교적 일찍부터 縣 행정에서 중산간지역의 진흥에 상당한 무게를 두어왔으며, 이 지역의 주요경제활동인 농림업의 활성화를 위해서 농경지 중 큰 비중을 차지하는 棚田保全을 위해 독자적인 시책을 마련하게 된 것이다. 岡山縣에서는 「아름다운 마을 만들기 추진사업(美しい村づくり推進事業):1988-93년」, 「棚田天然米産地育成事業(이하 棚田天然米事業):1992-95년」, 「棚田地域營農條件等整備事業(이하 棚田地域事業):1993-99년」 등 棚田保全과 직접적으로 관련 있는

다양한 사업이 縣 독자적으로 시행되었다. 이중 본 연구의 분석대상인 「棚田天然米事業」과 「棚田地域事業」의 전개과정은 다음과 같다.

우선 두 사업은 명칭은 다르지만 같은 지구에서 일관된 하나의 사업으로 시행되었고, 棚田保全를 통하여 농가소득의 향상과 지역의 활성화를 도모하는 것을 목적으로 하였다. 사업지구는 ①대체로 5ha 이상의 단지로 이루어진 棚田, ②경지정리가 되어 있지 않는 棚田, ③아름다운 棚田景觀을 형성하고 있는 지구 등의 요건에 합치된 14개 市町村 19지구를 후보로 선정한 뒤, 다시 지구의 경관미와 지역주민들의 보존의욕을 가장 중요한 평가기준으로 삼아 최종적으로 7개 市町村 7개 지구를 사업지구로 확정하였다. 사업의 주체는 주로 촌락을 단위로 한 영농집단이었으나, 노인회·부인회 등 촌락 내의 조직과 함께 町·농업개발보급센터·농협·도시의 소비자그룹 등의 협력과 지원아래 사업이 진행되었다. 사업의 내용은 필수사업과 메뉴사업으로 구분되는데, 필수사업은 市町村 및 지역의 보전조직 육성, 메뉴사업은 경관을 배려한 기반정비, 농기계 및 농업시설의 정비, 정주환경정비, 도시와의 교류시설정비, 도시와의 교류촉진사업 등으로 구성되었다. 따라서 지구마다 선택한 메뉴사업에 따라 구체적인 사업내용은 다소 차이가 있었다.

이상과 같은 과정을 통해 진행된 岡山縣의 棚田保全事業은 교부금을 통한 일반적인 지역진흥사업 혹은 다른 지역에서 이루어진 棚田保全對策과 비교할 때 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 사업의 기획과 사업지구의 선정 등은 縣이 하였지만, 사업 실시의 주체는 각 지구의 농민조직이었다는 점이다. 둘째, 사업추진에 있어서 縣은 전체적인 방향만 제시하고, 구체적인 방법에 있어서는 각 지구의 자율에 맡겼다는 점이다. 셋째, 사업지구의 선정과정에 있어서 경관과 지역의 보존의욕을 가장 중요한 평가기준으로 삼았다는 점이다. 넷째, 사업 내용에 있어서 기반정비 등 하드부문이 거의 대부분을 이루는 다른 사업과 달리 조직육성, 도시와의 교류활동 등 소프트사업이 강조되었다는 점이다. 전체적으로 정리해 보면, 岡山縣의 棚田保全事業은 縣의 역할이 사업의 전체적인 방향을 제시하는데 한정된 반면, 각 지구가 그 실정을 고려하여 자율적이고 다양한 사업을 추진하였기 때문에, 각 지구의 선택과 활동여부에 따라 그 성과가 좌우되었다고 할 수 있다.

4. 岡山縣 棚田保全事業의 평가 : 久米南町 北庄地區의 사례

위의 棚田保全事業이 완료된 7개 지구 중, 가장 높은 평가를 받고 있는 久米南町 北庄地區는 岡山縣의 중앙부에 위치하는 久米南町의 최북단에 위치하며, 町의 최고봉인 高坊山으로부터 표고 300-400m에 걸쳐 扇狀으로 산간에 棚田에 펼쳐져 있는 지역이다. 棚田保全事業은 北庄中央部落을 중심으로 25가구로 구성된 北庄中央棚田天然米生産組合이 주체가 되어 1994년부터 1999년까지 시행되었다. 주요한 사업 내용은, 소프트사업으로서 재배기술강습회 등 보전조직의 육성, 초등학교의 모내기·벼베기 체험행사, 棚田天然米祝祭·수확감사제 등 도시와의 교류활동, 하드사업으로 농로 및 수로의 정비, 농업기계의 도입, 모와 퇴비의 공동구입 등이었다. 사업비의 내역을 보면, 하드사업의 비율이 약 80%, 소프트사업이 20%였다. 또한 이 지구에서는 유기비료를 사용하고 베어낸 벼를 건조대를 설치하여 햇볕에 말리는 방식으로 저농약미를 생산하여, 농협을 통해 판매하고 있다.

北庄地區에 있어서 보전사업의 성과로는, 먼저 농민들의 영농의욕이 향상되고 경작방기지의 증가추세가 억제되었다는 점, 유기저농약 재배에 의한 이른바 '棚田天然米'의 產地로서의 위치를 공고히 했다는 점 등을 들 수 있다. 그러나 무엇보다 중요한 성과는 보전사업을 통해 주민들의 단결력과 의욕이 강화되어 지역의 활성화에 크게 기여했다는 점이다.

이상과 같은 사업성과의 검토를 통해 北庄地區의 棚田保全事業은 비교적 성공적이었다고 평가할 수 있으며, 그 성공요인으로는 다음과 같은 요인들이 작용하였다. 첫째는 사업지구의 범위설정에서 있어서의 適合性이다. 즉 지구의 범위를 농촌사회의 가장 기초단위인 농업촌락으로 잡았다는 점이다. 둘째는 사업내용과 지역특성의 符合性으로, 지구의 입지조건, 조합원들의 특성 등을 최대한 고려하여 사업내용의 결정했다는 점이다. 셋째는 리더의 역할로, 北庄地區의 리더는 조직 내에서 의사결정을 주도하기보다는 조합원들의 다양한 의견들을 조율하고, 결정된 내용을 시행하는 데 있어서 조합원을 엮어주는, 즉 관리

자로서보다는 코디네이터로서 활동하였다는 점이다. 넷째는 사업 추진에 있어서 지역 내 기존조직 및 유관기관과의 유기적인 협조이다. 그러나 무엇보다도 중요한 성공요인은 조합원들의 적극적 참가였으며, 이것은 조합원들의 '棚田에 대한 愛着'과 조합원들의 참여를 최대한 유도할 수 있도록 짜여진 사업 내용에서 비롯되었다.

5. 맺음말- 우리 산촌에의 시사점

본 연구는 일본의 붕전보전대책에 대한 검토를 통해, 우리나라 山村에의 적용방안을 모색하는 데 그 목적을 두었는데, 이를 통해 얻은 몇 가지 시사점은 다음과 같다.

먼저 경작방기의 위기에 놓인 전국 山村의 농경지에 대한 종합적이고도 정밀한 실태조사가 이루어져야 한다. 이 때 농경지의 사회경제적 조건, 농업생산조건 등에 대한 검토와 함께 이들 농경지가 지닌 다면적 기능에 대해서도 충분한 평가가 이루어져야 할 것이다. 이를 통하여 경작방기가 진행중인 山地의 농경지를 보전하는 것이 국토의 보전 뿐 아니라 궁극적으로 황폐화되어 가는 山村의 활성화를 위한 하나의 중요한 대책이 될 수 있다는 공감대가 마련되면 구체적인 농경지 보전방안을 모색해야 하는데, 여기에는 무엇보다 지역의 특성을 가장 우선적으로 반영해야 한다. 즉 전국적으로 천편일률적인 방안을 수립하기보다는 농경지 보전이 필요한 개별 지역의 농업생산조건, 사회경제적 조건, 환경보전기능 등을 종합적으로 판단하여 그에 따라 각기 다른 방안을 채택할 필요가 있다.

또한 보전방안이 채택되어, 이에 따른 사업이 추진되는 과정에서는 다음과 같은 점들이 중요하게 고려되어야 한다. 첫째, 보전사업의 주체에 있어서는 중앙정부나 지방자치체 등 관보다는 실제로 보전사업을 시행할 농민들이 중심이 되어야 하며, 이들을 조직화하여 지속적으로 육성하는 것이 사업성공의 중요한 열쇠라는 점을 인식하는 것이다. 둘째, 사업을 실시할 지역범위의 설정에 있어서는 오랫동안 농촌 사회의 기초단위로서 주민들간에 강한 유대감을 가진 자연촌락을 중심으로 하는 것이 이상적일 것으로 사료된다. 셋째, 사업내용에 있어서 관이 일방적으로 계획한 획일적인 내용보다는 지역실정 및 농민들의 자율성을 최대한 살릴 수 있는 방향으로 구성되어야 하며, 기존의 하드워주의 내용보다는 농민 조직육성 등 소프트한 내용을 적극적으로 도입해야 할 것이다.

참고문헌

- 岡山縣農林水産部, 1997, 棚田實態調査結果の概要, 岡山縣, 岡山.
- 岡山縣農林水産部, 2000, 棚田地域營農條件等整備事業の概要, 岡山縣, 岡山.
- 農林水産省・日本土壤協會, 1994a, 傾斜地水田適正利用對策調査報告書, 農林水産省, 東京.
- 農林水産省, 1994b, わが國の農地の現況: 第3次土地利用基盤整備基本調査, 農林水産省, 東京.
- 農林統計協會, 1992-1999, 農業白書(平成3・4・5・6・7・8・9・10年度), 農林統計協會, 東京.
- 藤本高志, 1998, “農業・農村がもつ環境保全機能の經濟評價,” 農業技術, 53(9), 393-397.
- 中島峰廣, 1999, 日本の棚田, 古今書院, 東京.
- 千賀裕太郎, 1997, “棚田の多面的機能とその保全,” 地理, 42(9), 50-55.