

# 녹색농업관광 활성화를 위한 경관농업 육성방안에 관한 연구

- 일본의 사례를 중심으로 -

정철모 · 박미호\*

전주대학교 도시공학과 · \*(사)생명의 숲 국민운동

## The Study on the Establishment of the Agricultural Landscape Conservation Policy for the Green Tourism

Chung, Cheol Mo · Park, Mi Ho\*

Department of Urban System Engineering, Jeonju University · \*Forest for Life

**ABSTRACT :** This study focus on the revitalization of green tourism by the agricultural landscape conservation policy. Today, agricultural land use for food production is restricted by agricultural products import. In this context, agricultural land use policy should be paradigm shift to the consumer's needs which accelerates the green tourism in the rural areas.

This research screen the agricultural landscape conservation policy of Japan' system and construct the new policy implimentation for agricultural landscape conservation in Korea. For this purpose, agricultural landscape guideline and support system should be established in line with the revitalization of green tourism and agricultural income diversification in the rural areas.

**Key words :** Agricultural landscape conservation policy, Agricultural landscape district, Alternative strategy of rural development, Green tourism network

### 1. 연구의 배경 및 목적

UR협약, WTO, 칠레협정 등에 대응하기 위한 농업정책의 변환이 요구되는 현실에 놓여 있는 상황에서 농산촌은 새로운 정책방안의 모색이 요구되고 있다.

특히 우리나라 산촌지역의 경우 산지형 농업이 중심으로 평지와는 달리 지형이나 기후, 자연환경이 열악하여 토지생산성이 떨어질 뿐만 아니라 이농현상으로 인한 인구감소와 고령화의 진전으로 인하여 노동생산성도 떨어지고 있는 심각한 실정에 놓여 있다. 이러한 상황속에서 산촌지역경제는 침체되어 산촌촌락의 공동화를 초래하고 있으며 휴경지 증가현상을 가져오고 있다. 이러한 휴경지의 확대는 산촌의 생산기능을 축소만이 아니라 경관훼손은 물론 국토환경의 질적 저하를 초래한다.

이러한 열악한 산촌의 현실을 극복하기 위해서는 과

거와 같은 1차산업에만 의존할 것이 아니라 1차산업의 생산자원을 바탕으로 하여 2차산업(가공), 3차산업(농산촌관광, 민박, 도농교류 등)을 겸비한 종합경영으로 운영되어야 한다.

그렇게 하기 위해서는 산촌지역에 대한 새로운 인식과 개발패러다임의 전환을 전제로 한 정책의 변환 및 전략수립의 필요성이 절실히 요구된다. 우리나라에서도 최근에 농림부, 산림청, 환경부, 해양수산부 등에서 추진하고 있는 사업중에 친환경적인 마을 만들기와 그린(블루)투어리즘을 연계시켜 지역의 활성화를 도모하고 있는 프로그램들이 진행되고 있어 낙후되어가는 지역을 살리고자 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 각 부처에서 진행되고 있는 프로그램들이 상호연계성이 없고 체계적·지속적이지 못하여 지역의 자원을 제대로 살리지도 활용되지도 못하고 있다는 것을 문제점으로 지적할 수 있다.

일본의 농림수산성에서는 도시와 농산어촌의 공생과 교류를 추진함으로써 얻어지는 경제적인 효과에 대하여 약5조4천억엔(소비수요분 약4조8천억, 건설투자분

약5천억엔)으로 보고 있다<sup>1)</sup>. 또한 그린투어리즘 활성화를 위한 대책으로 다양한 법제도적인 뒷받침과 다양한 지원이 이루어지고 있는 실정을 볼 때 우리나라는 급변하는 세계적인 정세에 대응하기 위한 21세기 농정전략으로서 산촌재생을 위한 그린투어리즘관련 정책이 미비한 실정에 있다.

따라서 본 연구에서는 일본에서 추진되고 있는 산촌의 자연경관 보전을 위한 배경과 법제도 그리고 2003년 현재 일본의 다량논 선정지의 자료를 수집하여 다량논에 대한 개황 및 영농상황 등을 분석하였으며 자치단체별 다양한 운영사례에 대한 문헌검토를 통하여 제도적인 개선방안을 검토하여 향후 우리나라의 그린투어리즘활성화를 위한 농산촌의 자연경관보전 및 그린투어리즘을 위한 경관농업 도입방안을 모색하였다.

## II. 일본의 농산촌 경작지보전과 그린투어리즘 활성화 관련법 검토

일본의 농산촌의 경작지 보전과 그린투어리즘 활성화를 연계시키는데 중요한 역할을 하는 것은 다음과 같은 법제도적 근거를 찾아볼 수 있다. 1999년에 제정된 ‘식료·농업·농촌기본법’을 바탕으로 하여 실행과 연계된 주요한 법과 계획은 ‘식료·농업·농촌기본계획’, ‘농산어촌체재형 여가활동을 위한 기반정비촉진에 관한 법률(그린투어리즘법)’, ‘특정농지대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률’(농지오너제도에 대한 근거법), ‘시민농원정비촉진법’, ‘食과 農의 재생 플랜’ 등을 들 수 있다.

‘식료·농업·농촌기본법’은 농업 및 농촌환경의 주변 정세 변화에 대처하기 위한 새로운 정책적 체계를 구축하고 식료, 농업 및 농촌에 관한 종합적인 계획을 추진하기 위하여 세워진 법률이다. 이 법에는 크게 ① 식료 안정공급의 확보에 관한 시책, ② 농업의 지속적인 발전에 관한 시책, ③ 농촌의 진흥에 관한 시책 등 세 가지로 볼 수 있는데 이들 시책을 계획적으로 추진함으로써 국민생활의 안정과 경제발전을 도모하도록 하고 있다.

이 중에서 특히 농촌진흥에 관한 시책에서는 정부는 농업과 농촌의 종합적인 진흥을 계획적으로 추진하고 그에 필요한 시책을 강구하도록 하고 있다. 또한 중산간지역의 진흥과 도시와 농촌의 교류를 추진하도록 명

시하고 있어 경작지 보전과 그린투어리즘 활성화를 위한 근거를 마련해 놓고 있다<sup>2)</sup>.

‘식료·농업·농촌기본계획’에서는 농촌의 체재형여가활동(그린투어리즘)의 추진과 농산물 산지직매를 계기로 농업체험 등의 촉진, 도시와 농촌과의 교류기회를 확보하고 교류의 장 정비를 통하여 도시와 농촌간 교류촉진을 도모하도록 하고 있다. 즉 그린투어리즘을 통한 도시농촌 교류가 농촌진흥에 있어서 중요한 시책으로서 위치를 부여하고 있다.

‘농산어촌체재형 여가활동을 위한 기반정비촉진에 관한 법률’에서는 농촌체재형 여가활동을 위한 기능정비조치와 민속업의 건전한 발달을 위하여 등록제 실시하고 농산어촌의 체험활동기반정비를 통하여 국민의 여가활동과 농산어촌지역의 진흥에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다.

도도부현에서는 이에 따른 기본방침을 세우고 시정촌은 기본계획을 세우도록 하고 있다. 농촌체재형여가활동에 해당되는 지역으로는 농지가 양호하게 보전되어 있는 지역, 농지가 주변의 환경과 일체된 양호한 농촌경관을 형성하고 있는 지역, 자연적·사회적·경제적 여건에서 볼 때 농촌지역의 활성화와 농촌체재형 여가활동에 이바지할 수 있는 지역 등을 강조하고 있다.

‘시민농원정비촉진법’에서는 도시 주민의 레크리에이션적인 이용을 위하여 시민농원의 정비를 원활한 추진을 위한 조치를 강구하고, 양호한 도시환경의 형성과 농촌지역의 진흥에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었다.

시민농원은 특정농지대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률(特定農地貸付に關する農地法等の特例に關する法律)에 해당되는 농지로서 상당수의 사람을 대상으로 하는 비영리용으로 활용되는 농지이어야 하며, 도시계획 내에 있는 구역을 제외한 농지에 해당된다.

그리고 도도부현지사는 해당되는 도도부현의 구역 내에 상당수의 시민농원의 정비가 예상되어 적정한 정비가 필요로 할 경우에는 시민농원의 정비에 관한 기본방침을 세우도록 하고 있다.

기본방침을 세우는데 있어서는 양호한 도시환경의 형성 및 농촌지역의 진흥에 이바지하여야 하며, 도시계획 및 농업진흥지역정비계획과 조화를 이룰 수 있도록 하고 있다.

‘食과 農의 재생 플랜’에서는 ‘도시와 농산어촌의 공생 교류’ 계획이 있으며 여기에 ① 다량논 보전을 위한 제반 정책, ② 경사지대는 적정이용대책조사, ③ 다량논지역 등 긴급보전대책, ④ 다량논지역 물과 흙 보전

1) <http://www.maff.go.jp> (주)미즈비시연구소에서 과거의 데이터를 활용하여 농산어촌에 이주자 증가 및 그린투어리즘인구, 시민농원 등의 이용 증가를 예상하여 산정

2) 박미호, 등(2001), “종합적 생태마을계획의 필요성”, 한국공원휴양학회지 3(1) : 36-46

기금사업, ⑤ 다랑논지역 등 보전정비사업, ⑥ 농촌경관백선 선정(‘아름다운 일본농촌경관 대회’), ⑦ ‘농촌어메니티 대회’ 및 ‘食어메니티 대회’에 관한 내용이 계획에 포함되도록 하고 있다.

### 1. 농산촌 자연경관에 있어서 다랑논<sup>3)</sup> 보전의 추진배경

일본은 계단식 논 현황은 전체 논면적 중 11.4%(1994년 현재)를 차지(중간농업지역+산간농업지역)하고 있다. 1960년대 이후 중산간지역의 급격한 인구유출로 인한 노동력 부족현상으로 일반농지보다 휴경화가 빠르게 진행되었다.

1960년대 이후 중산간지역의 급격한 인구유출 현상으로 노동력 부족현상이 농지의 휴경화 초래하였으며 전국의 계단식 논 중 휴경을 12%(1999년 현재 추정)로 일반 논과 밭의 휴경율보다 월등히 높은 현상을 가중시켜왔다.

이러한 심각성 때문에 1970년대부터 시작된 다랑논 보전대책의 기본방향은 과소화가 심각한 중산간지역의 생활조건개선과 국토자원의 종합적인 이용율을 높이는 데 초점을 맞추었으며, 경지정리를 통한 벼농사의 생산성을 향상시키거나 밭이나 초지로 전환하는 방법 모색하였다.

1990년대에 들어 다랑논의 전국 실태조사 및 연구를 실시하여 중산간지역의 다랑논 보전대책을 중산간지역 농업 및 농촌활성화 대책에 중점을 두고 본격적으로 시작하였다.

구체적으로는 다랑논의 다면적 기능<sup>4)</sup>에 대한 평가를 통하여 농업의 중요성을 강조하고 식량생산 등 농업

3) 다랑논을 사전적의미로 다랑이로 된 논 혹은 다랑전이라고 하며 다랑이는 비탈진 산골짜기 같은 곳에 층층으로 된 좁고 작은 논배미라고 설명되어 있다. 한자말로는 계단경작 또는 경사지농업이라고도 한다. 일본에서는 사전적 의미로는 ‘급한 경사를 갈아서 계단상으로 만든 밭’을 말한다. 자연경사를 완화한 계단형태의 논을 타나다(棚田)라고 하며, 지역에 따라 ‘千枚田’, ‘谷津田’이라고도 한다.

4) 식량의 안정적 공급과 지역경제의 활성화 등 농업본래의 기능 이외에 농업이 가진 국토보전기능, 자연환경유지기능, 교육적 기능, 보전휴양적 기능 등을 의미

- 국토보전기능 : 토양침식방지, 토사붕괴방지, 홍수방지, 수원함양, 수질정화, 대기정화, 기후완화
- 생물상보전기능 : 야생동물보호, 유전자원보존, 생태계유지, 유해생물방제
- 교육문화기능 : 농산촌문화계승, 농산촌역사보존, 자연·정서 교육
- 보전휴양기능 : 레크레이션장소제공, 정신안정, 경관보전, 계절감제공

본래의 기능을 도모하고 전체논의 1할<sup>5)</sup>을 차지하는 중산간지역의 다랑논의 보전과 이용을 중시하는 정책을 전개하였다.

이러한 배경에 의해 추진된 주요정책은 다음 표 1과 같다.

표 1. 일본의 다랑논 보전을 위한 제반 시책

| 주요정책                            | 추진년도      | 내용   |
|---------------------------------|-----------|--|
| 경사지대 논 적정이용대책조사(傾斜地帶水田適正利用對策調査) | 1991      | 농업농촌정비대책의 일환으로 다랑논을 사회경제조건, 농업생산조건, 국토보전기능에 따라 분류·유형화하고 이를 종합적이고도 적절한 이용방향 제시하였다.  |
| 다랑논지역 등 긴급보전대책(棚田地域等緊急保全對策)     | 1997      | UR협정실시후 가장 영향을 받게 될 농업생산성저하가 우려되는 중산간지역에 대해 농정당국이 마련한 대책 중 하나로 실시된 것으로 휴경화로 인한 다랑논의 다면적 기능저하 방지에 목적을 두고 있다. 이 사업은 다랑논이 농지의 50%이상을 차지하는 지역과 경사구배 1/20이상의 농지를 대상으로 하였으며 보전보다는 정비중심사업이라고 할 수 있다.  |
| 다랑논지역 물과 흙보전기금사업(棚田地域水と土保全基金事業) | 1998~2000 | 농림수산성의 「중산간지역 고향의 물과 흙보전 대책(中山間地域ふるさと水と土保全對策)」의 일환으로 다랑논 보전을 위한 기금을 도도부현에 조성하고 그 운용수익으로 보전활동의 주체가 되는 촌락조직을 육성하고 도시민의 참가를 촉진하는 것이었다. 대상지는 「다랑논지역 등 긴급보전대책(棚田地域等緊急保全對策)」 사업이 실시되고 있거나 종료된 지역을 위주로 하여 도시주민의 참여를 통한 보전네트워크의 추진, 보전조직 및 지도자양성, 보전정비에 관한 조사·연구 등이 실시 |
| 다랑논지역등보전정비사업(棚田地域等保全整備事業)       | 2001~2004 | 「다랑논지역 등 긴급보전대책(棚田地域等緊急保全對策)」 사업과 비슷하나 내용에서 기반정비사업 외에 보전조직의 지원, 도시와의 교류사업 등 소프트한 사업을 추가  |
| 기타 유사정책                         |           | 「중산간 직접지불제도」: 휴경지 증가 등에 의해 다면적 기능이 저하되고 있는 중산간지역에서 농업생산의 유지를 도모하여 다면적 기능을 확보하는 것이 목적으로 교부금 지불 「전원공간 정비사업」: 1998년부터 전국 40여개지구에서 실시되고 있는 사업으로 농촌이 지닌 다면적 기능 중 특히 문화·휴양적 기능을 재평가하여 지역특성을 살린 전통적 농업시설 및 경관을 보전 복원함으로써 사업지구를 하나의 ‘전원공간박물관’으로 조성하는 것이 목적임            |

\*자료 : 정치영과 김두철(2002), “산지에서의 농경지 보전대책의 모색”, 대한지리학회지 37(2) : 143-160에서 발췌하여 정리

5) 일본의 계단식 논 현황은 전체 논면적 중 11.4%(1994년 현재) 차지(중간농업지역+산간농업지역)

## 2. 다량논보전과 도농교류 추진사례

다량논 보전과 도농교류를 위한 노력의 대표적인 것으로는 '특정농지대부예관한농지법등의특례예관한법률'을 근거로 한 '특정농지대부'를 통한 오너제도의 추진, 다량논 100선 선정 및 보전기금의 운용 등을 들 수 있다.

### 가. 다량논 보전 및 도농교류 추진사례

#### 1) 오카야마현(岡山縣)의 사례

1990년대 정부의 다량논 보전정책과 더불어 지방자치단체 또는 민간차원에서 활발하게 움직이기 시작하였다. 보전사업의 특징으로는 사업의 수립과 시행을 현이 독자적으로 계획하여 주도하였고, 보전방법에 있어서 기반정비와 기계화를 통한 생산성향상과 고부가가치의 쌀 재배에 역점을 두고 재배하면서 도시와 교류를 병행하는 방식 채택하였다.

'아름다운마을 보전사업'의 실시(1992년)는 보전할 만한 다량논으로 한정하였으며 다량논 천연의 쌀사업과 다량논 지역사업 등으로 나누어 실시하여 전통적인 재배기술을 살린 유기농, 무농약, 저농약 재배를 실시하였다. 사업추진을 위해 5ha이상의 단지로 형성된 논과 경지정리가 되어 있지 않은 논, 아름다운 다량논 경관을 형성하고 있는 곳을 평가기준으로 최종적으로 7개 지구를 확정하였다. 그 결과 침체되었던 지역에서 지역공동체 활동이 활성화되기 시작하였고 유기농 재배에 의한 전통적인 농사방식을 통해 소비자의 선호도가 높아져 고부가가치 쌀로서 정착되었다.

표 2. 오카야마현 구메정 기타쇼지구 다량논 보전사업의 내용

| 구분   | 사업내용                 | 세부항목  |
|------|----------------------|---|
| 필수사업 | 시정촌 및 지역의 보존조직의 육성   | 다량논 보전대책추진회의 주민 연수회, 개발자료의 작성, 휴경지의 관리, 선진지역 시찰 |
| 매뉴사업 | 경관을 배려한 기반정비         | 수로, 농로의 정비, 황폐지의 복구, 논둑의 보수, 재해복구공사, 소규모 구획정리   |
|      | 농작업 생력화 기계시설 정비      | 생력화기계, 영운관리용 기계, 양·오리·잉어 등의 도입에 관련된 시설          |
|      | 정주환경 정비              | 촌락배수시설, 간이수도시설                                  |
|      | 도시와의 교류시설정비          | 숙박시설 체험농원, 물레방아간, 휴식시설, 화장실, 마을 안길, 안내판 등       |
|      | 도시와의 교류추진사업          | 교류회, 심포지움, 세미나, 이벤트, 의식계발사업                     |
|      | 기타 다량논 보전에 도움이 되는 사업 | 고부가가치미의 생산, 경관보전작목 도입                           |

\*자료 : 北庄中央棚田天然米生産組合(1996-2000)「平成8-11年度北庄中央棚田天然米生産組合事業実績報告書」와 면담조사, 정치영과 김두철(2002), 산지에서 농경지 보전대책의 모색, 대한지리학회지 37(2)에서 재인용



그림 1. 후쿠오카현 우키하정 다량논

#### 2) 우키하마씨의 사례

##### 가) 배경

우키하정은 후쿠오카현 동남부에 위치한 4,800가구의 산촌지역으로, 특별한 관광자원이 없는 오지였으며 면적의 60%가 임야이고 세대의 40%가 농가인데, 농업 침체가 가속되면서 지역경제가 위축되었으나 다량논 보전사업을 전개하고 그린투어리즘과 연계시키면서 그린투어리즘 명소 중의 하나가 되었다.

##### 나) 보전사업의 전개

1994년 「농업활성화 추진협의회」를 구성하고 지역자원 재발견을 위한 아이디어 발굴에 착수하여 '지역의 보물찾기 운동, 우키하 보물지도 작성 운동 등을 전개하여 남아 있던 다량논을 관광자원화하기로 결정하였다. 먼저 「다량논 보전협의회」를 만들고 다량논 탐방 이벤트, 다량논 오너제(논을 도시민에게 분양) 등을 실시하였다. 계단식 논의 사계절과 생태를 테마로 하고 반딧불이 축제, 모내기 및 벼수확 체험프로그램 등을 통한 도시민을 유치하였다. 그 이후 경관 가꾸기에 주력하면서 도농 교류 거점들을 확충하여 1997년에는 중앙정부의 「녹색관광 모델지역」으로 지정되었고 경관 10년, 풍경 100년, 풍토 1000년이라는 주제로 아름다운 마을 가꾸기에 매진하였다. 또한 농특산물의 선전과 판매, 소비를 촉진하는 교류거점들을 정비하여 1998년 계단식 논을 분양 받은 도시민들이 농사체험을 와서 먹을 수 있는 '사계절의 집'을 건립하여 다른 지역과 차별화된 테마의 발굴과 주민들의 자발적인 참여가 성공요인이라고 볼 수 있다.

#### 3) 치바현 카모가와시 다량논 보전사업

치바현 카모가와시의 경우에는 千枚田보존회를 중심으로 오너제를 실시하고 있다. 실시주체는 카모가와시이고 운영주체는 지역주민으로 결성된 제3섹터에 의해

운영되고 있다. 농가는 보존회의 가입과 동시에 자신이 소유하고 있는 농지를 시에 빌려주고 시에서는 보존회에 관리운영을 위탁한다. 이용하고자 하는 사람은 주로 도시민이며 개인 혹은 단체가 되며 시와 이용계약을 맺게 된다. 이용자(오너)는 보존회로부터 벼심기부터 수확에 이르기까지 재배에 관한 지도를 받으며 수확물은 가져갈 수 있다<그림 2>.

이 오너제도에 참여에 대한 기본적인 자세는 참여자가 직접 논에 들어가 적극적으로 재배에 참여하고자 하는 사람이어야 하며, 자연을 상대로 하는 농사이기 때문에 매년 일정량에 대한 수확을 보장받을 수 없다는 것을 인정해야 한다. 또한 이 오너제도 실시를 통하여 기대하는 것을 본래 농지 소유자 및 지역의 주민, 그리고 같은 이용자 등 모두와의 교류를 가지면서 다량논의 지속적인 경작기회를 제공해 주고 아름다운 농산촌의 다량논 경관을 보전하는데 목적이 있다. 또한 도시민의 논농사 체험을 통한 교육적 가치와 장래에 농촌생활에 대한 선택의 기회를 주는데 있다고 볼 수 있다.

이용기간은 1년 단위(4월1일-12월25일)로 해서 5년까지 갱신할 수 있으며, 이용요금은 1구획(약100평정도)당 30,000엔이다. 비료, 제초제, 소독약 등 재배에 드는 재배비는 별도로 운영되고 있다.

**나. 농림수산성의 '다량논 백선' 선정 현황**

일본의 중산간 지역에 넓게 분포하고 있는 다량논은 대체로 경사가 급한 지형에 위치하고 있으며, 농업생산의 장과 국토·환경의 보전, 농촌의 아름다운 풍경의 형성, 전통·문화의 계승에 중요한 역할을 하고 있다.

농림수산성에서는 이러한 다면적인 기능을 가지고 있는 다량논에 대한 보전 및 보전을 위한 정비활동을 추진하여 농업과 농촌에 대한 이해를 도모하고 우수한 다량논을 보전하는 것을 목적으로 두고 있다.

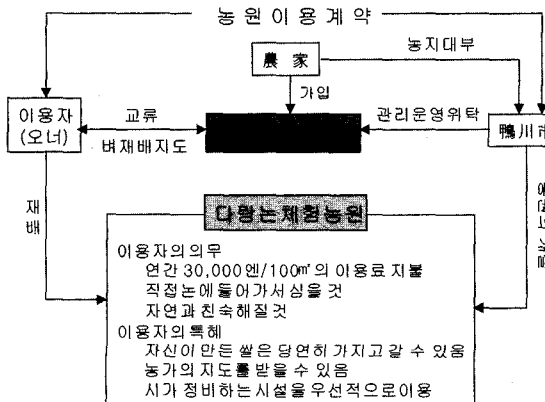


그림 2. 치바현 카모가와시의 다량논 오너제도의 흐름도

다량논 백선의 선정기준은 영농방식이 건전할 것, 다량논의 유지관리가 적절하게 이루어진 곳, 오너제도 및 지역특산물 재배 등 지역활성화에 의욕적일 것 등으로 되어 있다. 선정방법은 현에서 추천을 한 다량논에 대해 전문가 등으로 구성된 선정위원회에서 심사를 통해 선정하고 있다.

1995년에 다량논이 존재하는 시정촌을 대상으로 하여 조사된 농업센서스에 의하면 다량논 보전의 목적은 토양과 물의 보전 27%, 생산자원의 보전 14%, 경관보전 40%, 녹지공간의 보전 10%, 관광자원의 보전 9%로 다량논의 경관보전에 대한 의식이 높은 것으로 나타났다.

**1) 선정된 다량논의 현황**

일본은 2003년 현재 133지역이 선정되었는바 본 연구에서는 이 선정지의 자료를 수집하여 다량논에 대한 개황 및 영농상황 등을 분석하였다. 결과는 다음과 같다.

다량논의 평균구배 분포율은 최소 1/3에서 최대 1/20 까지이며 1/10에 해당되는 지역이 18%로 가장 많고 60% 이상이 1/10미만의 지역인 것으로 나타났다<그림 3>.

선정된 다량논단지의 평균면적 분포결과는 1-3ha미만의 지역이 21.8%로 가장 많으며 5ha미만인 지역을 포함하면 36.0%로 전체의 1/3이상을 차지하고 있다<그림 4>.

오너제도의 실시를 포함하여 그린투어리즘과 연계를 통한 체험 및 도농교류활동, 보전활동 등 다양한 프로그램을 도입하여 활동하는 사업의 도입유무를 살펴본 결과 현재 60%는 실시하지 않고 40%정도만 실시하고 있으나 앞으로 도입을 검토하고 있는 지역도 상당히 있는 것으로 파악되었다<그림 5>.

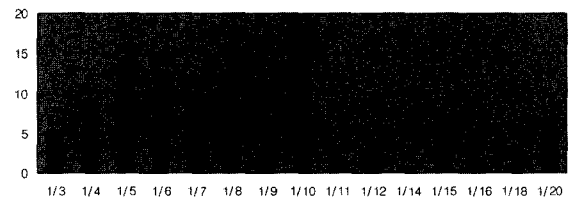


그림 3. 다량논의 구배 분포현황

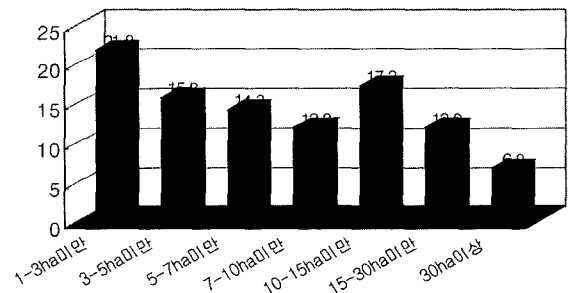


그림 4. 다량논 단지의 평균면적 현황

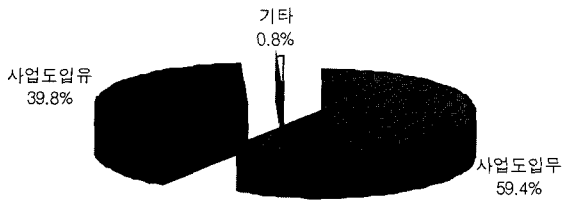


그림 5. 다랑논의 사업도입 유무

또한 다랑논 경작에 대한 호당 영농규모를 살펴본 결과 0.5ha미만에 해당되는 지역이 64.7%, 0.5이상 1ha미만이 지역이 27.1%, 1ha이상의 지역이 8.3%로 나타났다. 대체로 경사가 급한 산지에 위치하고 있기 때문에 경작지의 규모가 작은 지역이 많은 것은 당연한 것으로 생각된다.

선정된 다랑논에 경작되는 작물은 대부분이 벼를 생산하고 있으나 일부지역에서는 답작물 혹은 화훼류를 대량으로 재배하여 그린투어리즘과 연계한 지역축제의 장소로 이용하기도 한다. 또한 후쿠오카현 호시노무라(福岡縣 星野村)에서는 일정 지구에 대하여 '다랑논 보호조례'를 제정하여 적용하고 있으며, 카가와현 이케다마찌(香川縣 池田町)에서는 경관보전금을 보조하는 등 지방자치단체의 실정에 따라 다양한 보전에 대한 노력을 하고 있는 곳도 있다.

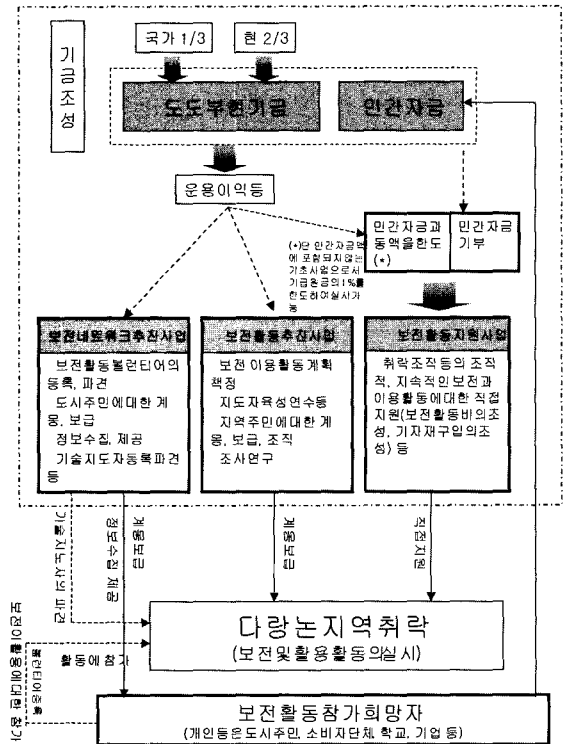


그림 6. 돛도리현 다랑논보전기금의 개요

### 다. 다랑논 보전기금의 운용

돛도리현에서는 현과 민간이 기금을 조성하여 다랑논 보전활동 참여에 지원을 해 주고 있다<그림 2>. 이 기금의 운용은 다랑논지역의 취락지에 대해 크게 보전 네트워크추진사업, 보전활동추진사업, 보전활동지원사업 등 세 가지 분야에서 기술지도 및 계몽 보급활동, 정보수집과 제공을 하는데 활용되어지고 있다.

다랑논 보전활동에 참가하는 사람은 도시주민·소비자단체·학교·기업 등이며, 이 참가자들은 불런티어 형태로 다랑논지역에서 활동에 참가하고 있다.

### 라. 다랑논 보전, 활용을 위한 단체의 활동

정부차원만이 아니라 민간차원에서의 조직활동을 보면 제3섹터형식의 농촌환경정비센터와 민간주도의 '전국 다랑논 연합협회', '다랑논 네트워크' 등을 들 수 있다.

제3섹터인 농촌환경정비센터는 농촌의 다면적인 기능(국토·환경의 보전, 농촌의 아름다운 경관형성, 전통·문화 계승)을 가지고 있는 다랑논에 대한 보전 및 보전을 위한 정비와 농업, 농촌에 대한 이해를 도모하고 우수한 다랑논 보전 『다랑논 백선 선정』이라는 프로그램을 운영하고 있다.

다랑논백선 선정 기준은 영농방식이 건전할 것, 다랑논의 유지관리가 적절하게 이루어진 곳, 오너제도 및 특별재배미 도입 등 지역활성화에 의욕적일 것 등을 제시하고 있으며 선정방법은 현에서 추천을 받아 전문가 등으로 구성된 선정위원회에서 심사를 통해 선정하고 있다.

시민단체인 '전국 다랑논 연합협회', '다랑논 네트워크' 등은 다랑논이 있는 지방자치단체, 각종단체, 개인 등이 회원으로 가입하여 다랑논에 대한 정보교환, 다랑논에 대한 역사·실태·활용·조사·강연회 등 개최함으로써 다랑논의 경관농업차원의 활용을 지원하고 있다.

## III. 그린투어리즘과 지역농업 특성화를 위한 경관농업지구제도 도입 추진방안

### 1. 경관농업지구제도의 도입 필요성

21세기 농산촌지역의 변화는 다차원적이며 선진국에 있어서 농산촌은 더 이상 경제·사회·정치적 변화의 한계지가 아니다.

오늘날 농산촌지역은 새롭게 흥미와 논쟁의 중심이 되고 있으며 정책가들은 농촌공간에 대한 재평가를 시

작하여 단순한 식품의 생산만이 아니라 점차 소비지역으로서의 기능을 강조하고 있다.

따라서 농민들은 소득을 올리는 새로운 방법을 찾고 있으며 농산촌지역에 대한 대안적 이용방안은 사회적 공간으로의 다양성에 초점을 두고 있다. 농업은 재구조화되고 있으며 지난 시대에 지배적이었던 생산자로서의 정신(농자천하지대본)의 중요성이 급속히 쇠퇴하는 국내·국제적인 변화에 적응하기 위하여 비농업화를 통한 새로운 소득원을 생산하는 시스템의 구축을 요구됨에 따라 환경친화적인 농촌종비가 일반화되고 있다<sup>6)</sup>.

실제로 농촌지역은 국제적 경제영역의 주요한 요소가 되고 있으며 새로운 선도적 투자의 뉴프론티어가 되고 있다. 선진국의 경우 고용도 도시지역보다 농촌지역이 빠르게 성장하고 있으며, 특히 재조업, 하이테크 그리고 서비스 부문에서 레크레이션, 여행, 환경보전 그리고 소매업 등 농촌지역의 새로운 공간이용이 증대되고 있다. 영국의 사례연구자료<sup>7)</sup>에 의하면 농촌성의 재구축이 이루어지고 있음을 지적하고 있으며 농촌의 장소성은 다양한 새로운 사회관계의 만남이 이루어짐에 따라 매우 다양한 맥락과 다양한 방법으로 변화되고 있다.

이러한 선진국에서의 패러다임의 전환은 우리나라에 있어서 농업개방화의 세계적인 추세와 최근 급속히 증대되는 농산촌인구의 고령화에 따른 휴경지의 증대에 대한 다면적인 농산촌의 발전방향으로서 지역농업활성화를 위한 도농간교류가 그린투어리즘이 연계되어야 함을 제시<sup>8)</sup>하고 있다.

더욱이 현실적으로 우리나라에서도 환경농업의 전면적인 확대와 함께 전남의 보성차밭, 전북의 고창 청보리밭 등에 대한 관광수요의 증대는 경관농업지구의 발전가능성을 보여주는 사례로서 매우 고무적인 사실이라고 평가된다.

즉, 농산촌은 단순한 식량생산기지로서의 기능만이 아니라 다면적인 사회적 수요에 부응한 도농교류의 그린투어리즘 공급기지로서 새로운 유형의 소비공간으로서 기능을 아울러 고려해야할 시점에 있다.

이를 위해서는 일본의 경관농업과 그린투어리즘사례에 대한 연구결과에서도 드러나듯이 그린투어리즘의

도입과 지역농업의 활성화를 위한 새로운 대안으로서 농산촌의 경관보전과 연계한 경관농업의 추진이 필요하다.

## 2. 경관농업지구제도의 도입방안

농산촌지역의 정주기반을 강화하고 지역농업을 활성화하기 위해서는 그린투어리즘과 연계한 경관농업지구 개념의 도입이 이루어져야 하며 이를 구체적으로 구현하기 위한 법적, 제도적인 기반을 마련하여야 한다.

이를 위해서는 현재 국가균형발전위원회에서 마련하고 있는 낙후지역 활성화대책과 관련하여 5都2村시범사업으로서 경관농업지구제도를 발전적으로 포함시켜야 할 것이다.

우선 법제도적 근거 마련을 위해서는 일본의 사례인 '식료·농업·농촌기본계획', '농산어촌채재형 여가활동을 위한 기반정비촉진에 관한 법률(그린투어리즘법)', '특정농자대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률(농지오너제도에 대한 근거법)', '시민농원정비촉진법', '食과農의 재생 플랜', 다랑논 100선 선정 및 보전기금의 운용 등을 타산지석으로 삼아서 우리나라의 농산촌지역 여건에 부응하는 경관농업을 추진할 수 있는 제도적인 법적 기반과 관련 조례 등이 마련되어야 할 것이다.

또한 경관농업을 실질적인 추진을 위해서는 적정대상지에 대한 전국적인 조사연구를 선행하여 일본사례에서 제기된바 같이 Sha를 기초로 지역에 따라 적정규모가 설정되어야 하며 농산촌지역 경관농업지구의 선정기준에 따라 경관농업지구가 선정된 후에는 이를 지속적으로 유지관리하기 위한 경관농업지구 보전활동지원사업, 경관농업지구 관광자원화사업, 보전네트워크 추진사업 등 경관농업관련 기술지도 및 계몽 보급활동 등을 위한 다면적인 정책적인 지원방안이 범부처적으로 마련되어야 한다.

이를 위해서는 4계절 경관농업의 추진을 위한 경관농업작목에 대한 경관보전금 지원 등을 통한 손실보전방안의 체계화 및 재원 확보, 경관농업지구에서 생산된 작물에 대한 가공, 유통, 소비촉진방안을 위한 도농연계 향토산업클러스터 구축, 도농교류 촉진방안 등이 범부처적인 차원에서 지역혁신개발프로그램으로 추진되어야 할 것이다. 이를 위한 재원확보를 위해서는 낙후지역개발재원으로 국가균형발전위가 관리하는 재원을 바탕으로 중앙정부가 2/3, 지방자치단체가 1/3을 확보하는 방안도 아울러 강구되어야 할 것이다.

끝으로 경관농업지구와 연계한 그린투어리즘의 활성화를 위한 지구단위의 네트워크적인 시스템구축방안 등이 마련되어야 할 것이다. 즉 교육인적자원부의 농촌

6) 박시현과 송미령(2000), 유럽의 환경친화적 농촌정비, 한국농촌경제연구원, 연구자료 D146

7) Jonathan Murdoch & Terry Marsden, Reconstituting Rurality, UCL Press, London, UK, 1994, pp. 219-220

8) 정철모(2002), 녹색농원네트워크 구축방안에 관한 연구-농촌그린투어리즘의 활성화를 위한 대안, 한국지역개발학회지 14(1) : 151

생태체험교육교과 프로그램의 확대운용을 통한 경관농업지구에 탐방학습기회의 제공, 각부처별 테마마을조성사업, 친환경농업지구 조성사업 그리고 지방자치단체차원의 문화관광개발사업 등이 종합적인 관점에서 네트워크화되어야 할 것이다. 특히 최근 농림부가 농어촌기반공사를 중심으로 추진하고자하는 농촌마을종합개발사업, 재경부의 지역특화발전특구제도 및 산자부 중소기업진흥청의 향토산업육성정책 등이 경관농업지구제도와 유기적인 연계를 갖도록 함이 바람직하다고 판단된다.

이는 현정부가 추진하고 있는 선택과 집중을 통한 지역균형발전 패러다임과도 그 맥락을 같이하는 것으로 농산촌지역의 재생을 위해서는 기존의 분산적인 각 부처별 농산촌지원방식을 경관농업지구를 중심으로 네트워크화하여 정책개발의 시너지효과를 극대화하도록 하여야 한다.

이상과 같은 그린투어리즘과 지역농업 특성화를 연계한 경관농업지구제도의 도입을 위해서는 우선적으로 각도별로 1개지구씩 시범지구를 자치단체 경선방식으로 선정하여 도농교류시스템의 도입과 경관보조금제도의 운영 및 지역축제와의 연계 등을 통하여 경관농업제도 도입 및 지원을 위한 실천적인 적용과제를 도출하면서 우리나라 지역특성에 적합한 합리적인 제도의 단계적인 확립과 발전적인 전개가 시급하다고 판단된다.

본 논문은 2004년도 전주대 학술연구지원에 의해 수행된 과제임

## 참고문헌

1. 박시현, 송미령, 2000, 유럽의 환경친화적 농촌정비, 한국농촌경제연구원, 연구자료 D146
2. 박미호, 이명우, 임경수, 2001, 종합적 생태마을계획의 필요성, 한국공원휴양학회지 3(1)
3. 정철모, 2002, 녹색농원네트워크 구축방안에 관한 연구-농촌그린투어리즘의 활성화를 위한 대안, 한국지역개발학회지 14(1)
4. 정치영, 김두철, 2002, 산지에서의 농경지 보전대책의 모색, 대한지리학회지 37(2)
5. Murdoch, Jonathan and Terry Marsden, 1994, Reconstituting Rurality, UCL Press, London, UK
6. 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, 日本
7. (財)都市農山漁村交流活性化機構, 2003, グリーン・ツーリズム関連法令資料集, 日本
8. 農林水産省農村振興局, 2003, グリーン・ツーリズムの展開方向, 日本