

국가중요농업유산 이해관계자의 협력관계 분석

이유직 · 이다영*

부산대학교 조경학과 · *부산대학교 대학원

An Analysis on Collaborative Relationships of Stakeholders of KIAHS(Korea's Important Agricultural Heritage System)

Lee, Yoo-Jick · Lee, Da-Young*

Department of Landscape Architecture, Pusan National University

**Department of Landscape Architecture, Graduate School of Pusan National University*

ABSTRACT : The purpose of this study was to analyze the status of conservation and management of KIAHS(Korea's Important Agricultural Heritage System) by focusing on which of the conceptual and institutional characteristics and stakeholder activities, and to suggest improvement plans. The results were summarized as follows, first, insiders prioritize financial support and participate in plan execution and activities. Second, rural utilization and traditional agricultural succession activities and support are deficient. Third, administrators (intermediary) focuses primarily on KIAHS designation; ordinance enactment, manpower recruitment and other structural considerations are lacking. Fourth, the role of administrators (intermediary) is limited to operational funding and facility management support at the enforcement and activity stage. Fifth, outsiders besides visitors, such as the public or business enterprises, lacked participation methods. For the sustainable KIAHS, municipality must perceive agricultural heritage as a resource and recognize the importance, and treat it accordingly. The establishment of local-led conservation activities and movements must be considered in an enhanced investigation and excavation stage. The complementary policies that ensure continual support from experts from the first investigation and excavation stage to the final monitoring stage are necessary. The standards and regulations are necessary to achieve parity between conservation and maintenance of agricultural heritage, and its utilization.

Key words : Agricultural Heritage, KIAHS(Korea's Important Agricultural Heritage System), Stakeholder

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

2012년 도입된 국가중요농업유산 제도는 현재 제12호까지 지정하였다. 그 중에서 청산도 구들장논(제1호)과 제주 흑룡만리 밭담(제2호), 하동 전통차농업(제6호), 금산 인삼농업(제5호)은 세계중요농업유산에 등재되었다. 비교적 단기간에 세계중요농업유산을 4개소나 등재시킨 점은 분명 긍정적이지만 국가중요농업유산이 농업·농촌

의 다원적 가치의 보전과 계승이라는 본연의 취지에 충분히 부응하지 못하고 있다는 지적 또한 높은 것이 사실이다. 이러한 점은 농업유산의 개념 및 가치에 대한 인식의 공유가 높지 않은 상태에서 새로운 지정에만 초점을 맞추어 진행되어 왔기 때문인 것으로 판단된다. 다시 말해 농업유산을 둘러싼 이해관계자들이 농업유산에 대한 정확한 인식을 바탕으로 함목적적인 보존·관리 보다는 관광자원으로의 활용에 보다 큰 관심을 두고 있기 때문에 소정의 목표를 충분히 달성하지 못하고 있다는 것이다.

이처럼 농업유산은 이해관계자들의 의식과 활동 정도에 따라 커다란 영향을 받는다. 이해관계자들의 역할은 유산의 가치 발현에 중요하며 보전관리체계에 영향을 미

Corresponding author : Lee, Da-Young
Tel : 055-350-5938
E-mail : lee09647@naver.com

Table 1. Subjects of Study

No.	KIAHS designation	Site	Establishment of conservation and utilization planning	Completion of pluralistic rural support and utilization business	GIAHS designation
1	2013	Cheongsando Gudueljangnon System	O	O	O
2	2013	Jeju Batdam Agricultural	O	O	O
3	2014	Gurye Sansuyu Agricultural System	O	O	-
4	2014	Damyang Bamboo Forest System	O	O	-
5	2015	Geumsan Insam(Ginseng) Agricultural System	O	O	O
6	2015	Hadong Traditional Tea Plantation System	O	O	O
7	2016	Uljin Geumgangsong Pine Agroforestry System	△	X	-
8	2017	Buan Yuyudong Traditional Silkworm Farming System	△	X	-
9	2017	Ulleungdo Vlocanic island Agricultural System	△	X	-
10	2018	Euseong Traditional Irrigation and Agricultural System	X	X	-
11	2018	Boseong Traditional Tea Farming System	X	X	-
12	2018	Jangheung Fermented Tea Farming System	X	X	-

치기도 한다(장민영 등, 2015). 국가중요농업유산의 보전에 있어 다양한 이해관계자들의 역할과 이들이 참여하고 협력하는 관리 방식은 대단히 중요하며(이주형 등, 2010), 지역의 활성화에 무리하게 연계하거나 관광자원으로만 활용하려는 경우 주민들에게 제대로 효과가 환원되지 못할 가능성이 매우 커지게 된다(배민식, 2014). 그리고 농업유산이 대부분 개인의 소유인 점도 이 제도의 합목적적 실현에 커다란 영향을 준다.

유산 가치의 특성은 이처럼 이해관계자들의 영향 속에서 다양하고 복잡한 구조를 지니고 있으며 효율적인 보전관리는 이해관계자들의 역할과 상호관계 속에서 파악되어야 한다. 본 연구는 국가중요농업유산 이해관계자의 활동 현황을 분석하고 시사점을 파악하여 지속가능한 보전을 위한 개선방안 도출을 목적으로 한다.

2. 연구 방법

연구의 목적을 달성하기 위하여 첫째 농업유산 이해관계자의 유형을 구분하고 역할과 활동을 정리하였다. 문헌연구를 통해 농업유산 이해관계자를 농업유산과의 관련성에 따라 1차적 이해관계의 ‘내부자’, 2차적 이해관계의 ‘중간자’, 3차적 이해관계의 ‘외부자’로 유형을 구분하고 조사 및 발굴, 계획, 시행 및 활동, 모니터링 등 4가지 단계로 구분하여 각각 역할을 규정하였다. 둘째, 이를 바탕으로 이해관계자들의 활동 현황을 분석하였다. 국가중요농업유산으로 지정된 12곳 중에서 보전 및 활용 계획이 수립된 6곳을 대상으로 계획서의 내용과 지자체 행정 담당자와의 인터뷰를 통하여 2018년 6월 기준으로 현황을 파악하였다. 마지막으로 분석 내용을 바탕으로 국가중요농업유산 이해관계자들의 활동에 대한 시사점과

지속가능한 보전을 위한 개선방안을 고찰하였다.

3. 선행 연구 고찰

본 연구와 관련된 기존의 연구는 농업유산에 관한 연구와 이해관계자에 관한 연구로 대별된다. 농업유산에 관한 초기 연구는 제도의 도입과 함께 농업유산 지정 기준 및 절차의 수립 필요성을 제시하였다. 농어촌연구원(2012), 손호기 외(2012), 윤원근 외(2012), 박종준 외(2013) 등은 농업유산 지정 기준의 필요성을 강조하고 사례 분석을 통해 GIAHS 선정기준, 절차 등의 체계를 제시하였다. 그리고 백승석 외(2017), 최우영(2016), 구진혁(2017) 등은 농업유산 가치 평가를 위한 객관적 기준 부재를 지적하며 평가모델을 구축하고자 하였다. 정승훈(2014), 임근욱(2015), 손호기 외(2016)는 농업유산 자원을 관광학적으로 검토하고 관광개발사업을 위한 기초자료를 구축하였으며 김동찬 외(2014), 정승훈(2014), 최재웅 외(2017) 등은 방문객 및 지역주민의 농업유산 가치 인식에 대한 조사와 이를 통한 보전방안을 제시하였다.

김은자 외(2014)와 농어촌연구원(2016)은 농업유산의 관리를 위한 체계적인 평가체계와 기준의 부재를 지적하며 문헌연구와 전문가 의견 조사를 바탕으로 농업유산 관리를 위한 모니터링 체계를 구축하고자 하였다. Toyoda(2017)는 일본 사도지역을 대상으로 주민 주도의 액션 플랜 작성 및 진행 과정을 모니터링 하였으며, Hayashi(2016)는 전문가 회의를 통한 Action Plan 검토로 모니터링을 전개하였다. Evonne Yiu(2016)는 다방면의 이해관계자를 고려하여 모니터링 운영체계 및 평가항목을 도출하였다. 이와 같이 국내외 모니터링 및 평가에 관한 연구는 공통적으로 평가체계를 도출하는데 집중되어 진

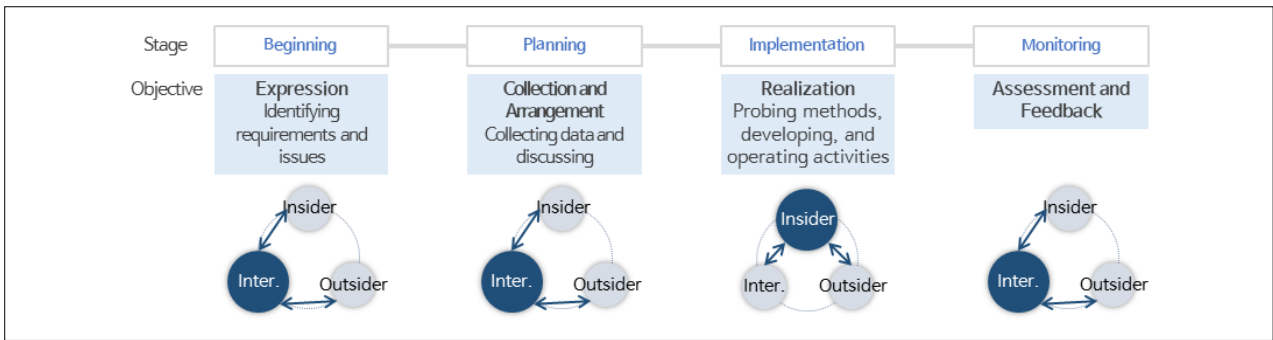


Figure 1. Stages of Activities

행되었다.

이해관계자에 관한 연구는 주로 2000년대 초반 지속 가능한 관광개발을 목적으로 이루어졌다. 강신겸(1999)은 관광개발의 관점에서 이해관계자의 개념과 협력적 관계에 집중하였는데 지역관광개발과 관련해 직접적 또는 간접적으로 이해관계를 맺고 있는 사회조직이나 집단, 개인을 이해관계자로 정의하고 직·간접적 이해관계에 따라 1차적, 2차적 이해관계자로 유형을 나누었다.

이주연 등(2005)은 농촌관광개발의 관점에서 이해당사자를 분석하기 위해 사회연결망 분석의 방법을 이용하여 농촌관광의 요소 중 지역축제에 관한 이해당사자의 관점과 갈등을 파악하였다. 특히 이주형 등(2010)은 세계문화유산으로 지정된 일본 시라카와 오기마치에 대한 사례분석을 통해 유산 보존을 위한 주민, 보존재단, 보존회, 행정의 다양한 이해관계자들의 역할과 활동을 조사하고 이를 통해 시사점을 도출하고자 하였다. 이들의 연구는 이해관계자의 중요성을 인식하고 그 역할과 특성을 도출하는데 공통점이 있으며, 본 연구의 2장 농업유산 이해관계자들의 유형과 역할을 정리하는데 중요한 시사점을 제공하였다.

강신겸(1999)은 관광개발과정에 따라 문제 제기(이해의 표출), 계획수립(이해의 수렴 및 조정), 개발수행 및 운영(이해의 실현), 모니터링(실현된 이해의 평가/피드백)의 4단계로 협력과정을 도출하였는데 이해관계자의 활동이 관계 형성에 긍정적 영향을 미친다고 하였다. 조배행 등(2000)은 이와 함께 관광개발에 있어 이해관계자 간 협력의 필요성을 주장하며 지역사회의 관광개발과정에서 주민의 참여를 이해관계자의 참여로 그 개념을 확장하여야 한다고 하였다. 그리고 유인해 등(2009)은 지역주민의 내적 환경 요인이 이해관계자 간 참여와 협력에 긍정적 영향을 준다고 지적하였다. 이지선 등(2010)은 커뮤니티 관광개발에서 행정책임자와 조연자로서의 면장, 주체이자 감시자 및 조연자로서의 지역민, 공공과 민간의 연결점으로서의 연구센터 등 이해관계자의 역할을 주장하였다. 이들은 이해관계자의 개별 활동이 협력적 관계 형성에 긍정적 영향을 미치며, 협력적 관계의 형성은 정책성과에 유의미한 결과를 주는 것으로 보았다.

관련 연구를 종합해 볼 때, 농업유산에 관한 연구는 초기에는 농업유산의 지정에 초점을 맞추다가 점차 보전·관리 및 모니터링에 관한 연구로 이어졌다. 이해관계

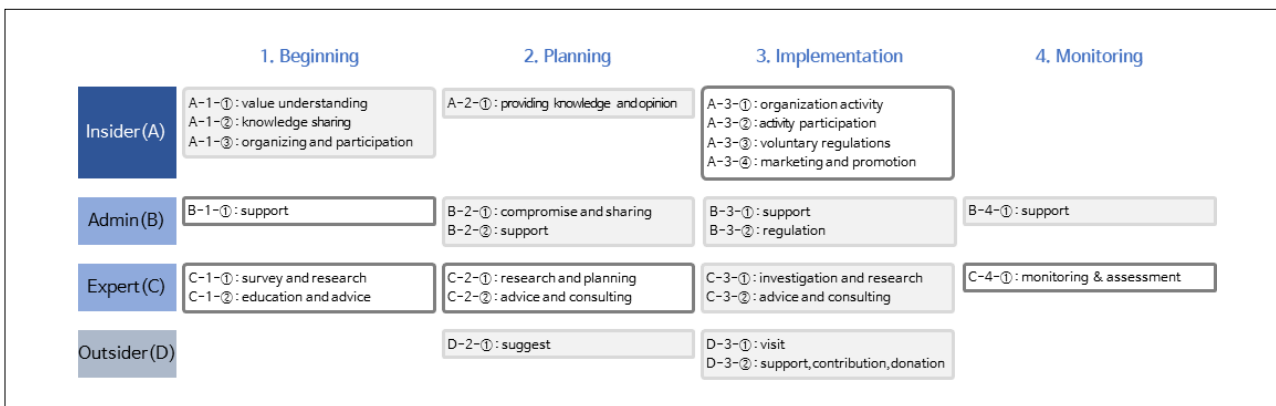


Figure 2. Stakeholder Activities for Heritage Conservation

자에 관한 연구는 1990년대 말부터 지역관광개발의 관점에서 시작되어 이해관계자의 역할, 기능, 관계에 관한 연구들이 진행되었으나 역사문화유산 등에 관련된 이해관계자에 대해서는 그 중요성을 인식하기 시작하는 단계라 할 수 있다. 이런 점에서 본 연구는 소정의 의의를 지니고 있다고 판단된다.

II. 농업유산 이해관계자의 유형과 역할

농업유산과 관련된 이해관계자로는 먼저 농업유산과 직접적인 관계를 맺고 있는 농업인과 거주민과 같은 1차적 이해관계자, 그리고 농업유산의 보전활동이나 관리를 지원하고 소정의 역할을 맡고 있는 행정과 학자, 활동가, 용역사 등의 전문가와 같은 2차적 이해관계자가 있다. 그리고 마지막으로 농업유산의 가치를 공감하고 보전에 기여하는 일반인이나 기업과 같은 3차적 이해관계자가 있다. 이러한 세 유형 중에서 1차적 이해관계자는 내부자, 2차적 이해관계자는 중간자, 3차적 이해관계자는 외부자라고 할 수 있는데, 내부자는 농업유산 자원의 보존 및 활용의 역할을 직접적으로 수행한다. 중간자는 농업유산의 보전활동 지원 및 관리의 역할을 맡고 있으며 외부자는 농업유산 가치 공감 및 유지 기여의 역할을 함께 한다.

이와 같은 농업유산 이해관계자들의 활동은 조사 및 발굴 단계, 계획 단계, 시행 및 활동 단계, 모니터링 단계에 따라 나눌 수 있다(Figure 1). 이 과정에서 이해관계자들은 유형별로 활동을 주도하거나 보조하게 된다. 조사 및 발굴 단계에서는 중간자인 전문가와 행정의 주도로 농업유산의 필요성 및 이에 대한 문제 제기가 이루

어지고 상호간의 이해가 표출된다. 계획 단계에서는 전문가를 주축으로 정보를 수집·공유·논의하고 이해의 수립 및 조정을 거쳐 계획을 수립한다. 시행 및 활동 단계에서는 계획 시 논의된 실행수단을 모색하고 이해를 실현하며 내부자의 주도로 활동을 수행한다. 실현된 이해의 평가 및 피드백은 모니터링 단계를 통해 이루어진다.

각각의 이해관계자는 농업유산 보전을 위한 역할을 수행하기 위해 다양한 활동을 전개한다. 내부자는 농업유산의 보존과 활용이라는 목표를 달성하기 위해 가치 이해·공유, 조직 구성·운영, 보전활동 전개, 자발적 규제 등의 활동을 수행한다. 중간자는 행정적 지원이나 조사·연구 등을 통해 보전활동을 지원하고 규제, 평가 등을 통해 관리한다. 외부자는 농업유산 가치에 공감하고 보전활동에 기여하기 위해 방문, 지원·기부, 구매 등의 활동을 한다(Figure 2).

III. 농업유산 이해관계자 현황 분석

1. 조사 및 발굴 단계

조사 및 발굴단계에서는 내부자와 행정의 활동이 상대적으로 중요하였다. 내부자들은 설명회와 연구조사에 참여하였는데, 이는 국가중요농업유산 신청 시 동의를 얻거나 신청서 작성을 위한 행정적인 절차가 필요하기 때문이었다. 이 활동은 대부분 일회적인 수준에 머물렀으며 사업설명 이상의 교육으로 진행되지는 못하였다. 청산도 구들장논, 구례 산수유농업, 울진 금강송산지농업, 부안 유유동 전통양잠농업 등 4곳은 이 단계에서 이미 조직을 구성하기도 하였다.

Table 2. Status Analysis of KIAHS Stakeholders in the Beginning Stage

Stage		Action		Cheong sando	Jeju	Gurye	Dam yang	Geumsan	Ha dong	Uljin	Buan	Ulleung do	
Investigation / Scouting	A-1-①	Valuation	education	0	X	X	X	X	X	X	X	X	
			attending meetings	9	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	A-1-②	Info. Sharing	participating the research	9	O	O	O	O	O	O	O	O	
			organization configuration	4	O	X	O	X	X	X	O	O	X
	A-1-③	Organizing & Participation	MOU signing	1	O	X	X	X	X	X	X	X	
			conference holding	1	O	X	X	X	X	X	X	X	
	B-1-①	Support	research support	6	O	O	X	O	O	O	X	O	X
			ordinance enactment	1	X	O	X	X	X	X	X	X	X
			presence of task team	3	X	X	X	O	O	O	X	X	X
			committee support	0	X	X	X	X	X	X	O	X	X
			MOU signing	1	O	X	X	X	X	X	X	X	X
	C-1-①	Investigation	basic research	2	O	X	X	X	O	X	X	X	X
			empowerment	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	C-1-②	Education and Advice	assessment & review	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X

행정은 국가중요농업유산 지정에 중점을 두었다. 신청서 작성에 필요한 사전 연구 지원은 6곳에서 이루어 졌으나 농업유산 보전을 위한 법적 기반인 조례를 제정한 곳은 제주 발달이 유일했다. 농업유산 관련 업무를 전담하는 인력은 대부분의 대상지에서 부재한 것으로 나타났다. 담양 대나무밭, 금산 인삼농업, 하동 전통차농업은 농업유산과 관련된 행정을 연구소 또는 사업단에서 전담하였는데 이외 지역에서는 농업유산 업무와 다른 업무를 겸임하는 구조였다.

한편 청산도 구들장 논은 내부자 조직과 행정 간 협력 관계(MOU)를 구축하였다. 협약은 청산도 구들장논의 지속가능한 활용과 세계중요농업유산 등재 준비를 위한 사항을 담았다. 주민협의회는 추진방향과 기능 및 역할을 구체화하고, 실질적인 활동과 사업 추진과정에서 상호 협력할 것을 약속하는 내용이었다. 협약은 완도군과 청산도 구들장논 주민협의회 간에 체결되었다. 청산도 구들장논과 금산 인삼농업의 경우 전문가에 의한 기초연구가 이루어졌다. 청산도 구들장논은 한국다량이논연구회, 금산 인삼농업의 경우 충남연구원에서 일련의 연구를 진행하였다.

2. 계획 단계

계획 단계에서 내부자는 계획 수립에 필요한 의견을 제시하며 관련 회의에 참석하였다. 의견은 주로 설문이나 면담을 통해 조사되었는데, 하동 전통차농업의 경우 내부자로 구성된 조사단 활동을 통해 자원 조사를 진행하였다. 조사단 활동을 위한 역량강화를 먼저 실시하고 전문가를 대동한 시범조사를 한 후 내부자 주도의 조사를 진행하였다.

이 단계에서 행정은 대부분 계획 수립을 전문 용역사에 일임하고 필요한 의견을 제시하는 입장을 취하였다. 농업유산의 실질적이고 효율적인 운영을 위한 행정적 토대를 구축하는 활동들은 전반적으로 미비하였다. 농촌 다원적 자원 활용 사업에 따른 보전 및 활용계획과 도시계획 등 여타 계획과의 연계가 미약하여 보전 및 활용계획 시 법적 효력을 지닌 구역 지정은 거의 이루어지지 못하였다. 또한 추가 예산의 확보도 미흡하여 농촌 다원적 자원 활용 사업의 종료 이후 지속적인 보전 활동을 추진할 수 있는 지원 방안을 마련하는데 한계를 보였다.

전문가는 프로그램 개발부터 내부자 조직 구성까지 계획의 전 과정을 주도하였다. 대상지 8곳에서 프로그램과 홍보 수단을 개발하였으며 모든 대상지에서 협의회나 협동조합 형태의 조직을 구성하였다. 청산도 구들장논, 구례 산수유농업, 금산 인삼농업은 보존협의회를, 담양 대나무밭과 하동 전통차농업은 농업인 중심의 협동조합을, 제주 발달의 경우에는 조례에 근거한 농업유산위원회를 구성하였다. 그러나 조직 구성원의 역량강화는 5곳에서만 이루어져 조직은 갖추었으나 조직원의 실제적인 역량의 제고에는 다소 한계를 보였다. 계획 수립 과정에서 외부자의 참여가 이루어진 곳은 없어 외부인의 의견 수립은 제한적이었다.

3. 시행 및 활동 단계

내부자가 주도해야 할 시행 및 활동 단계에서 내부자는 전문가의 활동을 보조하는 수준에 대체로 머무르는 경향을 보였다. 찾아오는 방문객들을 대상으로 체험이나 교육 프로그램을 운영하고 해설가나 지도사 활동을 주로 하였는데, 구례 산수유농업, 담양 대나무밭, 하동 전통차

Table 3. Status Analysis of KIAHS Stakeholders in Planning Stage

Stage	Action	Cheongsando	Jeju	Gurye	Damyang	Geumsan	Hadong	Ulsan	Buan	Ulleungdo	
Planning	A-2-① Providing Knowledge	investigations	9	O	O	O	O	O	O	O	
		attending meetings	5	O	X	O	X	X	O	O	X
	B-2-① Compromising & Sharing	meeting holding	0	X	X	X	X	X	X	X	X
		B-2-② Support	ordinance enactment	1	X	O	X	X	X	X	X
	budgeting		4	O	O	X	O	X	X	O	X
	project linkage		0	X	X	X	X	X	X	X	X
	C-2-① Research and Planning	resource research	9	O	O	O	O	O	O	O	O
		planning establishment	9	O	O	O	O	O	O	O	O
	C-2-② Advice and Consulting	event promotion	8	O	O	O	O	O	O	O	X
		organization	9	O	O	O	O	O	O	O	O
		empowerment	5	O	X	X	X	O	O	O	X
	D-2-① Suggest Ideas	surveys	0	X	X	X	X	X	X	X	X
		attending meetings	0	X	X	X	X	X	X	X	X

농업, 울진 금강송산지농업, 부안 유유동 전통양잠농업에서는 이를 위한 주민교육을 시행하였다.

농지를 정비하고 복원하는 활동은 청산도 구들장논과 제주 밭담에서 이루어졌다. 청산도 구들장논의 경우 휴경화를 방지하기 위해 농지의 임대차 및 사용대차 약정 제도를 시도하였으며, 보존협의회를 중심으로 훼손된 구들장논 조사·복원 활동을 전개하였다. 제주 밭담의 경우 행정으로부터 인건비를 지원받아 유산보전관리위원회를 중심으로 밭담보전활동을 전개하였다. 그러나 예산상의 문제로 정비나 복원을 위한 장비를 구입하거나, 소정의 사업비가 소진되면 더 이상 진행이 이루어지지 못하는 한계를 보였다. 옌제도, 펀드 등 후원제도는 청산도 구들장논, 구례 산수유농업, 하동 전통차농업 등에서 이루어졌으나 사업비 지원이 끊긴 뒤에는 대부분 운영이 중단되었다. 협약, 협정 등 농업유산을 보존하기 위한 자발적 규제와 내부자의 마케팅 및 홍보 활동도 대체로 미비하였다. 주로 전문가의 컨설팅에 의존하였으며 내부자의

주도적인 활동은 드러나지 않았다. 계획 수립 당시 구축한 홈페이지 또한 거의 활용되지 않은 상태였다. 사업 시행 중에는 운영되던 조직도 사업이 끝나면 중단되는 경우가 많았다. 청산도 구들장논의 경우 사무국이 구축되어 있으나 농번기에는 운영되지 않았으며 모내기 및 추수 기간 동안 한정적으로 행정과 함께 행사를 운영하는 수준이었다. 사업이 종료된 여타 5곳의 대상지에서는 조직은 구성되어 있으나 별도의 예산 지원이 없어 활동이 없는 상태였다.

행정은 사업진행에 따른 사업의 관리와 재정적 지원, 시설의 정비와 조성 및 역량강화에 대한 지원이 관례적으로 진행되었다. 농업유산의 합목적적 보전 관리를 위한 사업들이 일부 시도되었으나 결과는 제한적이었다. 제주 밭담과 하동 전통차농업은 장인 등 전문가 지정제도를 시도하였으나 실제 사업비는 제주 밭담만 확보하였다. 청산도 구들장논과 제주 밭담, 구례 산수유농업, 하동 전통차농업은 보전과 관련된 지구를 지정하고 이 지

Table 4. Status Analysis of KIAHS Stakeholders in Implementation Stage

Stage	Action	Cheongsando	Jeju	Gurye	Damyang	Geumsan	Hadong	Ulsan	Buan	Ulleungdo		
Implementation	A-3-① Organization	organization	9	O	O	O	O	O	O	O	O	
		experience and educational program	6	O	X	O	X	O	O	O	O	X
	A-3-② Activity Participation	expert training	5	X	X	O	O	X	O	O	O	X
		farmland management & restoration	2	O	O	X	X	X	X	X	X	X
		sponsorship system	3	O	X	O	X	X	O	X	X	X
		product development & supply	1	X	X	O	X	X	X	X	X	X
	A-3-③ Voluntary Regulations	signing agreement	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	A-3-④ Marketing & Promotion	product development & sale	6	O	X	O	X	O	O	O	O	X
		brand development	6	X	X	O	O	O	O	O	O	X
	B-3-① Support	facility maintenance	7	O	O	O	O	O	X	O	O	X
		equipment support	2	O	X	O	X	X	X	X	X	X
		operational support	8	O	O	O	O	X	O	O	O	O
		expert designation	3	X	O	X	X	X	O	O	X	X
		direct payment oversee	1	X	X	X	X	X	O	X	X	X
		authentication management	1	X	O	X	X	X	X	X	X	X
	B-3-② Regulation	development restriction	1	X	X	X	X	X	X	O	X	X
		tax collection	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	C-3-① Investigation & Research	DB building	7	O	X	O	X	O	O	O	O	O
		product development	3	X	X	O	X	X	X	O	O	X
		foreign cooperation	8	O	X	O	O	O	O	O	O	O
C-3-② Advice and Consulting	program management	8	O	O	O	O	O	O	O	O	X	
	facility design	8	O	O	O	O	O	O	O	O	X	
	expert training	6	O	O	O	X	X	O	O	O	X	
D-3-① Visit	program participation	7	O	O	O	X	O	O	O	O	X	
	company participation	2	X	X	O	X	X	X	X	O	X	
D-3-② Contribution	volunteer service	1	X	X	X	X	X	X	X	O	X	
	sponsorship	3	O	X	O	X	X	O	X	X	X	

구에 시범 사업과 지원금과 연결하고자 하였으나 실제로는 지정에 그치고 지원은 이루어지지 못하였다. 또한 일부에서는 직불제나 인증제도를 연계하고자 하였으나 대부분 시행에 이르지 못하였다. 나아가 개발 행위 제한, 과세 징수와 같은 보전을 위한 규제 수단을 적용한 곳은 없었다. 다만 울진 금강송산지농업과 구례 산수유농업의 경우 일정 지역이 산림유전자원보호구역과 지리산 국립공원으로 각각 지정되어 소정의 행위제한을 받았다.

전문가의 활동은 다양하게 시도되었다. 하동 전통차농업의 경우 지리산권 차농업지역 간 연계 프로그램을 발굴하고 한중일 전통차 생산지역 교류 워크숍 개최 등의 국내외 협력관계를 구축하고자 하였다. 구례 산수유농업과 울진 금강송산지농업은 농산물 품종을 개발하고 보급하는 활동을 시도하였으며, 특히 구례 산수유농업에서는 영농조합 법인을 대상으로 지리적 표시 등록사업을 추진하고 전라남도 산림자원연구소와 함께 우량 품종을 선발하고 보급하고자 하였다. 울진 금강송산지농업의 경우 금강송 자원을 활용한 전통음식을 개발하여 지역주민에게 보급하고자 계획하였다. 체험·교육 프로그램과 후원 제도는 용역사, 지역 기업 및 활동가를 통해서 운영되었다. 8곳에서 체험·교육 프로그램이 운영되었는데 대부분 사업 시행사를 중심으로 이루어지거나 다른 조직 및 기업체에게 위탁 운영되고 있었다. 제주 발담은 돌문화 아카데미 프로그램 운영을 석공들로 구성된 협동조합법인에 위탁하여 지역행복생활권 사업과 연계하여 지속적으로 운영하였다. 그러나 청산도 구들장논의 경우 보존협의회와 느린섬여행학교가 함께 논학교와 탐방 프로그램을 운영하였으나 사업이 종료된 이후 지속되지 못하였다. 후원제도인 오너제도, 농사펀드 등의 경우 지역 농협과 협업하여 진행되었는데, 청산도 구들장논의 경우 보존협의회, 전문가, 청산농협이, 구례 산수유농업의 경우 농업인, 전문가, 산동농협이 연계하여 운영하였다. 아직은 효과가 제한적이지만 농업유산의 실제적인 보전관리를 위한 유효한 시도로 평가된다.

이 단계에서 외부자는 프로그램 이용, 상품 구매의 방

식으로 참여하며 농업유산의 가치를 이용하고 소비하였다. 내부자 및 전문가들은 프로그램 및 행사운영을 통하여 외부자의 방문 유도에 초점을 맞추었다. 7곳에서 체험·교육 프로그램이 운영되었으며 구례 산수유농업, 부안 유유동 전통양잠농업에서는 기업 교류도 이루어졌다. 구례 산수유농업에서는 1사 1촌 운동의 개념으로 마을은 기업에 체험·교육·관광 프로그램을 제공하고 기업은 후원 및 자원봉사 활동을 제공하였다. 부안 유유동 전통양잠농업에서는 기업 및 지역공동체와 자매결연을 맺고 상품 판로를 마련하고자 시도하였다. 후원은 청산도 구들장논, 구례 산수유농업, 하동 전통차농업에서 이루어졌는데, 오너제도 및 농사펀드 등을 통해 계좌를 구입하고 투자하는 활동으로 지역 농산물을 받아 농업활동을 후원하였다.

4. 모니터링 단계

지속적인 모니터링 기반 구축에 대한 행정의 관심은 아직 시작 단계인 것으로 판단된다. 제도를 구축하거나 조례를 제정하는 것과 같은 모니터링에 대한 안정적인 지속적인 체계 구축은 미흡한 수준이었다. 모니터링에 대한 연구 지원은 청산도 구들장논 1곳에서 이루어지고 있었다. 모니터링에 대한 내용을 조례로 지정한 곳은 제주 발담이었는데 농업유산 보전 및 관리 조례에서 농업유산의 관리·보전을 위한 자료 관리 구축(제13조)을 명시하여 모니터링을 의무화하였다.

모니터링에 대한 지표와 기준을 수립하거나(2곳) 조사 활동을 전개한 대상지(3곳)는 일부 있었으나 전문가가 모니터링 활동과 평가체계를 구축한 대상지는 아직 없었다. 모니터링에 대한 기준을 수립한 대상지는 청산도 구들장논, 제주 발담 2곳이었다. 제주 발담의 경우 보전 및 활용계획을 수립할 때 모니터링을 위한 지표를 설정하는 전문가의 활동이 이루어졌으나 설정된 지표에 의해 조사하고 평가·자문하는 활동은 부족했다. 청산도 구들장논의 경우 구들장논 보전관리 기본원칙과 활용 기준을 수

Table 5. Status Analysis of KIAHS Stakeholders in Monitoring Stage

Stage		Action	Cheong sand	Jeju	Gurye	Dam yang	Gamsan	Ha dong	Ujin	Ban	Ulleung do		
Monitoring	B-4①	support	research support	1	O	X	X	X	X	X	X	X	
			system establishment	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X
			ordinance enactment	1	X	O	X	X	X	X	X	X	X
	C-4①	assessment	standard establishment	2	O	O	X	X	X	X	X	X	
			Investigation	3	O	X	O	X	X	O	X	X	X
			evaluation and advice	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X

립하여 조사 결과 도출된 유형별로 보전 및 활용 방안을 제시하였다. 모니터링 조사가 이루어진 청산도 구들장 논과 구례 산수유농업, 하동 전통차 농업 지역은 지킴 두레, 조사단 등의 이름으로 전문가 주도 하에 농업인과 마을 주민, 학생이 참여한 조사 활동이 이루어졌다.

IV. 결 론

본 연구는 국가중요농업유산을 대상으로 이해관계자 활동중심의 보전·관리 현황을 분석하고 개선방안 제시를 목적으로 수행되었다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 농업유산의 이해관계자를 ①내부자(농업인, 주민), ②중간자(행정, 전문가), ③외부자(일반인, 기업)로 구분하고 이해관계자의 역할과 활동을 ①조사 및 발굴 단계, ②계획 단계, ③시행 및 활동 단계, ④모니터링 단계에 따라 정의하였다. 도출된 분석의 틀을 바탕으로 국가중요농업유산으로 지정된 6곳을 대상으로 이해관계자들의 활동 현황을 분석하였다. 연구결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 내부자는 재정적 지원을 받는데 주된 관심을 두었으며 능동적인 참여보다는 운영 보조의 역할을 주로 하였다. 조사 및 발굴 단계에서 내부자에게 농업유산에 대한 가치 인식을 도모하기 위한 교육은 거의 제공되지 못했으며 국가중요농업유산 신청을 위한 행정적 목적의 설명회가 주를 이루었다. 농업유산지역 농업인의 활동은 계획 수립을 위한 정보 및 지식 발굴과 체험 및 교육프로그램 운영보조를 위한 교육에 그치고 있었다. 농업유산의 보전과 관리를 위한 내부자들의 자발적인 규제나 내부자 주도의 마케팅·홍보는 전반적으로 부재한 것으로 나타났고 참여와 운영 보조 수준의 활동마저도 사업 기간이 종료되면 중단되는 것으로 파악되었다. 농업인 대상의 농업 활성화 및 전통농업 계승에 대한 활동과 지원은 미비한 반면 관광을 위한 시설 개발 사업비는 전체의 37%가 넘었다.

둘째, 행정은 국가중요농업유산 지정 여부에만 초점을 맞추고 조례 제정, 인력 확보 등의 기반 구축에는 상대적으로 미흡했다. 특히 농촌 다원적 자원 활용 사업의 종료 이후 별도의 지자체 예산 및 부처 사업 유치는 일부 지역에서만 이루어지고 있어 국가중요농업유산 등재 이후 지속적인 보전·관리에 한계가 노정되었다. 또한 행정은 시행 및 활동단계에서 조직에 대한 운영비 지급, 시설 조성 지원 등 사업진행의 통상적 관례만 답습하는 경우가 대부분이었다. 구역지정을 통한 개발 행위의 제한, 위해 행위에 대한 패널티 부과 등과 같은 적극적인 개입은 거의 시도되지 않았다. 다만 울진 금강송산지농

업과 구례 산수유농업의 경우 일부 지역의 개발행위를 제한하였는데, 이는 타 부서의 정책에 따른 제한이었다.

셋째, 조사와 발굴부터 시행 및 활동에 이르기까지 전체 과정은 전문가에 의해 주도되었다. 반면 내부자들의 참여는 제한적으로 이루어졌다. 대상지의 조사 및 발굴, 신청서 작성, 계획 및 프로그램, 홍보 수단 개발 등이 용역사를 중심으로 이루어졌다. 이런 현상은 내부자들이 구축한 협의회나 협동조합 등의 조직이 제대로 역량을 갖추고 능동적으로 역할을 다하지 못했기 때문이기도 하지만 본 사업이 농업유산의 보전 관리 주체의 역량과 경험제고 보다는 정해진 사업의 실행에 초점을 맞추고 있기 때문인 것으로 판단된다.

마지막으로, 외부자로서 방문객 이외에 일반인이나 기업의 참여는 부족하였다. 농업유산 보전 및 활용계획에 포함된 H/W와 S/W사업은 방문객을 대상으로 한 사업이 전체의 75%에 이를 만큼 높은 비율을 차지하였으나 외부인을 대상으로 한 설문이나 면담조사는 거의 이루어지지 않았다. 기업 교류가 이루어지거나 오너제도 및 농사 펀드 등의 후원제도를 운영한 대상지도 제한적이었다.

이상의 결론을 바탕으로 이해관계자 활동의 관점에서 국가중요농업유산의 효율적인 보전·관리를 위한 시사점과 개선방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 내부자의 관점에서 볼 때, 조사 및 발굴 단계에서부터 주민 주도의 보전활동 조직 형성 지원이 강화되어야 한다. 현재 국가중요농업유산 지정 신청 단계에서 주민동의서 작성과 농촌 다원적 자원 활용 사업 신청 시 주민협의체 구성 및 동의서 작성은 의무적인 사항으로 되어 있지만 주민조직의 역량과 수준이 농업유산의 지정이나 사업선정에 있어서 결정적인 기준은 되지 못하고 있다. 조직의 실제적 활동역량 보다는 조직의 구성 여부에 초점이 맞추어져 있는 것이다. 농업유산의 지속가능한 보전과 관리의 출발은 내부자들의 인식과 태도에 달려있다. 따라서 시설의 조성이 아니라 주체에 대한 역량 강화와 컨설팅이 농업유산의 실제적인 보전과 활용에 무엇보다도 중요하다는 인식을 다시 환기하여야 한다.

중간자의 관점에서 볼 때, 농업유산의 조사 및 발굴에서 모니터링 단계에 이르기까지 전문가의 효율적이고 지속적 활동을 담보하는 정책적 보완이 필요하다. 현재 국가중요농업유산의 신청, 보전관리계획 수립, 실행, 역량 강화 등이 용역사에 의해 이루어지고 있다. 그러나 이밖에도 유산의 발굴과 관련 연구, 모니터링, 평가, 교육, 네트워킹, 기술 자문 등 다양한 역할과 활동에 전문가들의 지혜를 모을 수 있어야 한다. 이를 위해 상설 중간지원기관의 설립이 필요할 것으로 판단된다. 전문가로 이루어진 중간지원조직의 운용을 통하여 농업유산 관련 주체

간, 중앙 및 지자체 행정 간, 농업유산 지역 간의 연계와 네트워크를 구축하고, 나아가 GIAHS에 대한 국제적 대응을 도모하여야 한다.

셋째, 이해관계자 간의 합의를 기반으로 농업유산의 보전에 수반되는 비용지불을 위한 정책이 개발·시행되어야 한다. 농업유산제도는 전통방식의 농업활동이 지속되어야 유지될 수 있는 특징이 있는데, 유산적 가치가 있는 농업활동과 경관을 보전하기 위해서는 특정 이해관계자의 수고와 경제적 비용부담이 불가피하게 발생된다. 공공자원으로서 농업유산을 보전 계승하기 위해서는 이에 소요되는 비용을 해당 주체에게 보전해 주고, 농업유산을 향유하고 소비하는 주체에게는 소정의 비용을 지불하도록 하는 정책이 제도적으로 매개되어야 한다. 대체로 농업유산은 지역의 경제 활성화를 위한 개발자원으로 인식되는 경향이 강하고 전통적인 것을 보전하는 것에 대해서는 주민들이 불편해 하는 것이 일반적인 현상이다. 따라서 보전 활동에 대해서는 인센티브가, 개발과 활용에는 적절한 규제가 쉼레를 이루는 제도적 장치가 함께 개발되어 작동되어야 한다.

이 논문은 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음. This work was supported by a 2-Year Research Grant of Pusan National University.

References

1. Bae, M. S., 2014, Operation Status and Improvement Plan of Korea's Important Agricultural Heritage System, NARS (National Assembly Research Service).
2. Beak, S. S., 2017, A Proposal for Conservation and Management Policy on Korea's Important Agricultural Heritage, Journal of the Korean Institute of Traditional Landscape Architecture 35(2): 98-107.
3. Cho, B. H. and S. K. Kang, 2000, Collaborative Community Tourism Development, Collection of Dissertation of Woosong University 5: 505-524.
4. Choi, J. U., S. D. Yoon, K. S. Youn, K. H. Kim and M. J. Kawk, 2017, A Comparative Study on the Perception of Value of Agricultural Heritage by Local People and Visitors, The Northeast Asia Tourism Research 13(4): 1-24.
5. Choi, W. Y., 2016, A Study on the Development of a Landscape Evaluation Model for Agricultural and Fishery Heritages, Ph. D. Dissertation, Kyung Hee University, Seoul.
6. Chung, S. H., 2014, Residents' Perceptions of Tourism Impacts and Support for Sustainable Tourism Development in Accordance with the Registration of Jeju Batdam Agricultural System as Globally Important Agricultural Heritage Systems (GIAHS), International Journal of Tourism and Hospitality Research 28(11): 5-23.
7. Gu, J. H., 2017, A Study on the Establishment of Precise Spatial Data and Evaluation of Habitat Quality Value in Agricultural Heritage Area : focused on the Agricultural Heritage Area of Uljin(county) Pine tree forest, Ph. D. Dissertation, Korea University, Seoul.
8. Hayashi, Hiroaki, 2016, The Monitoring by the Expert was Important to make Kunisaki Peninsula Usa GIAHS Action Plan a more Effective Plan, Proceedings of the 3rd Conference of ERAHS, pp.531-542.
9. Jang, S. G., 2013, The Agriculture Heritage, Heritage Tourism, and Ecomuseum - A Study on Application of Ecomuseum for Linking Agriculture Heritage to Regional Revitalization, Journal of Agricultural Extension & Community Development 20(4): 989-1021.
10. Kang, S. K., 1999, The Stakeholder Type and Collaborative Process in Community Tourism Development, Journal of Tourism Studies 11: 45-59.
11. Kim, D. C. and W. Y. Choi, 2014, IPA Study of Landscape Potentiality of Agricultural and Fishery Heritages - a Focus on Cheongsando, Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 42(4): 76-88.
12. Kim, E. J., W. I. Jeong, Y. K. Lee and C. S. Lim, 2014, Development of Evaluation Indicators for Maintenance and Preservation of Agriculture and Rural Heritage, Journal of Agricultural Extension & Community Development 24(4): 1191-1226.
13. Lee, J. H., M. J. Kim and S. W. Kim, 2010, The Role of Stakeholders for UNESCO Conservation - a Case Study of Shirakawa ogimachi (白川荻町), Journal of Tourism Management Research 2010(8): 1-28.

14. Lee, J. S. and S. K. Kang, 2010, Collaboration among Stakeholders in Community Tourism Development - Social Network Analysis, *Journal of Tourism Studies* 22(2): 75-97.
 15. Lee, J. Y., Y. J. Lee and D. H. Lee, 2005, An Alternative Methodology for Stakeholder Analysis in Rural Tourism Development - A Case Study of Social Network Analysis, *Journal of The Korean Society of Rural Planning* 11(3): 29-42.
 16. Lim, K. U., 2015, A Study on Agriculture Tourism of Gudeuljangnon Terraced Rice Paddies and Jeju Batdam Agricultural System, *Jornal of Photo Geography* 25(2): 37-49.
 17. Rural Research Institute, 2012, A Study on the Establishment of Designation Criteria for Agricultural Heritage and Management System.
 18. Rural Research Institute, 2016, A study on the Development of Monitoring and Management Techniques for KIAHS & GIAHS sites.
 19. Son, H. G. and S. B. Kim, 2016, Developing the Tourism Resources of Agricultural Heritage by Values, *Journal of the Northeast Asia Tourism Research* 12(3): 39-58.
 20. Son, H. G., S. B. Kim and Y. K. Shin, 2012, A Overseas Case Study for Institutionalization of the Agricultural and Rural Heritage in Korea, *Korean Journal of Agricultural Management and Policy* 39(4): 841-869.
 21. Toyoda, Mitsuyo, 2017, Designing Participatory Monitoring and Evaluation: An Approach to Collaborative Governance of GIAHS in Sado, Japan, Presentation of the 4th Conference of ERAHS.
 22. Yiu, Evonne, 2016, Monitoring and Evaluation Method for Biodiversity Conservation and Sustainable Use through Multi-Stakeholders Governance. Proceedings of the 3rd Conference of ERAHS, pp.561-569.
 23. Yoon, W. K. and S. I. Choi, 2012, Establishment of the Agriculture and Fisheries Heritage System in Korea, *Journal of Agricultural Extension & Community Development* 19(2): 465-495.
 24. Yu, I. H. and D. W. Ko, 2009, The Relations of Residents's Environment Perception, Participation, and Integration for Community Based Tourism Development, *Journal of Tourism Sciences* 33(1): 157-179.
-
- Received 29 January 2019
 - First Revised 7 February 2019
 - Accepted 7 February 2019