



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

# 일본의 계단식 논(棚田) 보전정책과 시사점\*

정 치 영\*\*

## Abstract

This paper examines the background and the implementation means of Japanese conservation policy of terraced paddy fields in hilly and mountainous area in order to suggest an effective conservation means for arable lands in mountainous areas in Korea. For the last decade, Japanese central and local government have used various policies to conserve terraced paddy fields which have environment values. The attempts for the conservation of terraced paddy fields in Japan consist of land readjustment to reduce labor, utilization of terraced paddy fields by tourist resources and rural-urban exchanges through ownership farming.

## 1. 서 론

우리나라 농업은 1960년대 이후 도시화·산업화의 물결 속에서 이촌향도현상에 의한 농업인구 감소와 고령화, 그리고 최근의 WTO체제 하에서 급격한 농업환경의 변화를 경험해 왔다. 이러한 농업환경의 변화는 우리 농업에 있어서 긍정적이기보다는 부정적으로 작용해 왔으며, 특히 제반 농업조건이 평지보다 열악한 산지에서는 농업의 존폐를 걱정해야 할 정도로 그 영

향이 심각한 형편이다.

그런데 이와 같은 산지농업의 쇠퇴를 가장 잘 반영하는 것이 휴경지의 확대이다. 휴경지의 확대는 단순히 山村의 생산기능의 축소만을 의미하는 것이 아니라 경관의 훼손은 물론 환경의 파괴를 가져올 수도 있는 심각한 문제이다. 즉 휴경지가 증가하면, 잡초와 함께 有害鳥獸虫이 이상 번식하여 인접한 경지에도 심각한 피해를 줄 뿐 아니라 경관이 악화되며, 산림이 자연적으로 완전히 복원되거나 인공 조림을 하기 전까지 荒廢林과 잡초로 덮인 경사지는 하층식생이 빈약하여 토사붕괴의 위험성도

\* “이 논문은 2000년 한국학술진흥재단의 연구비에 의하여 연구되었음(KRF-2000-037-CB0048).”

\*\* 고려대학교 지리교육과 강사

높기 때문이다.<sup>1</sup> 특히 논이 휴경화와 이에 따른 저수지 등 수리시설의 황폐화는 홍수 조절기능을 현저하게 저하시킨다. 따라서 휴경지에 대한 종합적이고도 정밀한 분석과 이를 기초로 한 보전대책이 시급히 수립되지 않으면, 그 폐해는 심각한 사회문제를 불러일으킬 수도 있는 것이다.

우리나라보다 일찍부터 산지의 휴경지 증가가 심각한 사회문제로 대두된 일본에서는, 이에 대한 많은 연구를 바탕으로 다양한 보전정책들을 시행하고 있다. 따라서 휴경지에 대한 일본의 축적된 연구성과와 현재 시행 중인 보전정책들은 우리나라의 휴경지 문제를 연구하고 해결하는데 커다란 시사점들을 제공해 줄 수 있을 것이다.

현재 일본의 휴경지 정책은 주로 中山間地域의 棚田<sup>2</sup> 즉 계단식 논에 그 초점이 맞

추어져 있다. 계단식 논은 산지와 구릉지 등의 사면에 계단 상으로 펼쳐져 있는 논으로, 用水를 주변 고지로부터의 계류수와 용출수 및 빗물에 의존한다는 점, 농로가 극단적으로 정비되어 있지 않다는 점, 한 배미 당 면적이 적고, 구획정리가 되어 있지 않다는 점, 일조량이 부족하고 통풍이 불량한 경우가 많다는 점, 통작거리가 멀다는 점 등의 공통적인 특징을 가지고 있다.<sup>3</sup> 이와 같은 특징 때문에 계단식 논은 평지의 논에 비해 생산효율이 현저히 떨어져,<sup>4</sup> 인구감소와 고령화로 인한 過疎化問題에 시달리고 있는 중산간지역에서는 최근 휴경화가 급증하고 있다. 그러나 한편으로는, 계단식 논이 지닌 수원함양기능, 홍수 및 토양침식방지기능 등 이른바 多面的 機能이 부각됨과 동시에, 선인의 노력에 의해 만들어진 아름다운 農村景觀을 보존한다는 입장에서 계단식 논 보전의 움직임이 활발히 일어나고 있다.

따라서 본 연구는 일본의 휴경지대책의 중심을 이루고 있는 중산간지역의 계단식 논 보전정책을 연구주제로 삼아, 일본의 계단식 논 보전의 배경과 정부의 보전정책을 종합적으로 살펴본 후, 이로부터 현재 휴경

<sup>1</sup> 長島弘島, 1996, “中山間地域における耕作放棄地の擴大と農地管理,” 『國土利用の變容と地域社會』(石井素介 外編), 大明堂, pp.171~172.

<sup>2</sup> 우리나라에서는 棚田이란 용어를 사용하지 않는다. 조선시대 農書들에는 중국의 영향으로 梯田이란 용어가 사용되었으나, 이 梯田은 계단식 논과 밭을 총칭하는 용어였다. 오늘날에는 경사지에 계단식으로 조성되어 있는 논을 계단식 논 또는 층계논이라 부르나, 이에 대하여 정성적·정량적인 명확한 정의는 존재하지 않는다. 한편 일본에서는 우리의 계단식 논에 해당하는 농경지를 棚田(たなだ)이라 불렀는데, 이에 대한 정의는 그 목적과 관점에 따라 달라진다. 예를 들어, 위쪽 논이 논두렁이 아래쪽 논이 비이삭의 높이보다 높은 논이 연속적으로 나타나야만 계단식 논 景觀이라 한 이도 있으며, 일본 農林水産省은 정량적인 분석 등을 위해 경사 1/20(수평면을 20m 나아갈 때마다 1m 씩 높아지는 경사)이상의 토지에 있는 논을 棚田으로 간주하고 있다. 본 연구는 일본의 사례와 문헌들을 대상으로 하였으나, 우리에게 생소한 棚田이란 용어 대신 ‘계단식 논’이란 용어를 사용하고자 하며, 고유한 사업명 등은 의미상의 혼동 등을 피

하기 위해 부득이 棚田이란 용어를 그대로 사용하고자 한다. 단 이 때 ‘계단식 논’의 정의는 이 용한 통계자료들과 연구물들이 대부분 일본 農林水産省의 정의를 따르고 있으므로, 본 연구에서도 이를 적용하기로 한다.

<sup>3</sup> 田中正邦·岡田正行, 1978, 「棚田の再開發-日本の農業114」, 農政調査委員會, p.5.

<sup>4</sup> 계단식 논은 평지의 논에 비해 노동력에서는 3~4할이 더 소요되는 데 반해, 생산량이 있어서는 3~4할 정도 적다고 한다(中島峰廣, 1997, “棚田の現状と保全,” 『地理』 42(9), p.46.).

화가 이루어지고 있는 농경지 중 계단식 논이 큰 비중을 차지하고 있는 우리나라 산지에의 적용방안을 모색하는 데 그 목적을 두고자 한다.

## 2. 일본의 계단식 논(棚田) 현황과 그 보전의 배경

### 2.1.

1993년 현재 일본의 전체 논면적 중 계단식 논이 차지하는 비율은 약 12.9%로 상당히 높은 편이며,<sup>5</sup> 이것은 우리나라와 마찬가지로 전국토의 70% 이상이 산지로 이루어져 있는 일본의 지형적인 특성에 기인한 것이다. 그 구체적인 분포를 살펴보면, 지방별로는 서남일본(토야마-기후-아이찌 현 以西)에 약 2/3가 집중되어 있다. 그 이유는 中世에 충적평야의 규모가 작고 이의 개발이 이미 이루어져 있었던 서남일본에서는 논면적의 확대를 위해 경사지를 이용한 계단식 논의 개발이 적극적으로 행하여진 반면, 동북일본에서는 규모가 크기에 개발이 지연되었던 충적평야의 개간에 노력이 집중되어 경사지의 이용은 활발하지 못했다는 사실에서 찾을 수 있을 것이다.<sup>6</sup> 또한 농업지역<sup>7</sup> 별로는, 중간농업지역

과 산간농업지역의 계단식 논 비율이 각각 17.9, 23.9%로 도시적 지역과 평지농업지역의 8.1%와 5.8%보다 높아,<sup>8</sup> 계단식 논이 주로 중산간지역에 분포하고 있음을 알 수 있는데, 이것 역시 평지농업지역이나 도시적 지역에 비해 중산간지역의 지형적 기복이 심하기 때문이다.

한편 <표 1>을 통해 계단식 논의 영농조건을 살펴보면, 일본 논의 70% 이상이 경지정리가 완료된 데 반해, 계단식 논은 경지정리가 안된 미정형의 경지가 73.2%를

표 1

역 등 4개의 지역으로 구분하는데, 이 때 「都市的 地域」은 ‘可居地面積 중 宅地率이 60% 이상으로, 인구밀도가 500인 이상인 市町村’, 「平地農業地域」은 ‘경지율 20% 이상, 임야율 50% 미만인 市町村’, 「中間農業地域」은 ‘경지율 20% 미만으로 都市的 地域 및 山間農業地域 이외인 市町村과, 경지율 20% 이상으로 都市的 地域 및 平地農業地域 이외인 시정촌을 합친 지역’, 「山間農業地域」은 ‘임야율 80% 이상, 경지율 10% 미만인 市町村’을 각각 의미한다. 참고로, 중산간지역은 「中間農業地域」과 「山間農業地域」을 합친 지역으로, 중산간지역이 일본 전체에서 차지하는 비율은, 市町村數에서는 55%, 국토면적에서는 69%, 인구에서는 10% 정도이다(小田切德美, 1994, 「日本農業の中山間地帯問題」, 農林統計協會, p.8).

<sup>5</sup> 農林水産省, 1994, 「わが國の農地の現況: 第3次土地利用基盤整備基本調査」, p.9.

<sup>6</sup> 中島峰廣, 1996, “棚田の保全,” 「地學雜誌」, 105(5), p.550.

<sup>7</sup> 일본은 농림통계에 있어서 농업지역을 도시적 지역, 평지농업지역, 중간농업지역, 산간농업지

<sup>8</sup> 農林水産省, 1994, 「わが國の農地の現況: 第3次土地利用基盤整備基本調査」, p.17.

구 분		계단식 논과 전체 논의 비교(%)	
		계단식 논	전체 논
구 획	0.2ha 이상 整形	9.8	46.6
	0.2ha 미만 整形	17.0	25.1
	未整形	73.2	28.3
농 로	완비	27.0	57.4
	불비	73.0	42.6
DID市町村으로 부터의 시간거리 <sup>1)</sup>	30분 미만	37.1	61.7
	30~60분 미만	45.7	29.8
	60~90분 미만	12.4	6.2
	90분 이상	4.9	2.3

주: 1) 농경지[계단식 논]로부터의 거리가 아니라 촌락으로부터의 거리이다.

자료: 農林水産省構造改善局·日本土壤協會, 1994, 「傾斜地水田適正利用對策調査報告書」, pp.7~8.

차지하여 기계화 등을 통한 생산성의 향상을 도모하기가 곤란하다. 또한 계단식 논의 73%가 농로가 미비되어 있어 농업생산과 생활환경 면에서 불리하다. DID<sup>9</sup>市町村으로부터의 시간거리에 있어서도, 계단식 논 지역의 농촌은 다른 농촌에 비해 더 멀기 때문에 농업생산은 물론 일상생활에 불편을 겪고 있다.

이와 같이 계단식 논은 그 대부분이 중산간지역에 분포하며, 영농조건에 있어서도 일반 논에 비해 훨씬 불리한데, 이러한 특성이 계단식 논의 휴경화를 야기하였다. 주지하다시피 일본의 농업지역 중에서도 중산간지역은 1960년대 이후 도시로의 급격한 인구의 유출과 고령화로 인해 농업노동력의 부족이 가장 심각한 지역이며, 이것

이 직접 경지의 휴경화로 이어져왔기 때문이다.<sup>10</sup> 이와 함께 소구획과 구획의 불규칙성, 농로의 불비, 경사 등 계단식 논 자체의 특성으로 인한 저생산성도 계단식 논이 휴경화되는 가장 중요한 원인이 되었다.

전술한 1993년 농림수산성의 조사결과를 통해 분석해 보면, 전국적으로 봉진의 휴경률<sup>11</sup>은 약 12%로 추정되는데, 이는 1995년의 농업센서스에서 나타난 전국적인 논 휴경률인 2.2%는 물론 밭의 휴경률인 5.5%보다도 월등히 높은 것이다. 그러나 지방에 따른 계단식 논 휴경률은 차이가 커서, 구획·농로를 중심으로 한 경지정리율이 낮고 대도시의 노동시장에 편입이 되어 있는 간토(關東)·도카이(東海)·긴키(近畿)·쥬코쿠(中國)·시코쿠(四國)지방은 휴경률이 높으며, 반대로 경지정리율이 높고 상대적으로 노동시장에 덜 편입되어 있는 홋카이도(北海道)·도호쿠(東北)·큐슈(九州)지방은 휴경률이 낮다. 또한 市町村과 촌락 단위에서도 표고가 높고 경사가 심하며, 수리조건이 나쁘고 도로나 촌락으로부터 멀리 떨어진 지역일수록 휴경률이 높다.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> DID(Densely Inhabited Districts)란 인구집중지구란 의미로, 시정촌의 구역 내에 인구밀도 4000명 이상의 인구센서스조사구와 그에 인접한 인구 5000명 이상의 지역을 말한다.

<sup>10</sup> 지금까지 중산간지역의 주민들을 대상으로 한 여러 설문조사결과에서, 논 휴경화 이유로 항상 1위에 꼽히는 것이 '고령화로 인한 노동력부족'이었다(伊藤省三·富田基·栗原洋和·北村泰介, 1999, "北海道の急傾斜地水田地域の農業構造と課題," 「農業土木學會誌」, 67(2), p.36.).

<sup>11</sup> 일본에서는 휴경률 대신 '耕作放棄率'이란 용어를 사용하고 있는데, 경작방기율은 농업센서스의 經營耕地總面積과 耕作放棄地面積의 합계에 대한 耕作放棄地面積의 백분율이다. 한편 일본의 농업센서스에서는 耕作放棄地를 '이전에 경작한 바가 있지만, 조사일전 1년 이상 작물을 재배하지 않았으며, 앞으로도 수년간 다시 경작할 확실한 의지가 없는 농지'라고 정의하고 있다.

## 2.2.

일본에서 중산간지역의 계단식 논 의 황폐화에 따른 문제점이 제기되고, 이에 대한 대책이 논의되기 시작된 것은 1970년대 말부터이다. 그러나 당시에는 過疎問題가 심각한 중산간지역의 생활조건을 개선하고 국토자원의 종합적인 이용률을 높인다는 전제 하에 계단식 논 의 ‘보전’이라기보다는 계단식 논 의 ‘재개발’이라는 측면에 초점이 맞추어졌다.

이에 따라 계단식 논 의 재개발방안으로, 기반정비를 통한 기계화와 동시에 계단식 논과 그 주변의 환경사의 산림을 함께 개간하여 야채·화훼 등의 밭을 조성하고 여기에 비옥우를 키우는 등 복합영농을 통해 소득을 향상시키는 방안,<sup>13</sup> 기반정비와 더불어 위탁영농을 통해 노동력을 확보하는 방안,<sup>14</sup> 계단식 논 주변의 ‘사토야마(里山)’<sup>15</sup>를 특용임산물 생산과 축산의 장으로 활용하여 보다 집약적인 토지이용을 유도하는 방안,<sup>16</sup> 경지정리와 함께 換地를 통해 노동

생산성을 높이는 방안<sup>17</sup> 등이 논의되었다.

중산간지역의 계단식 논 보전에 대해 새로운 움직임이 일어나기 시작한 것은, 1990년대 들어서부터인데, 그 중요한 배경으로 는 계단식 논이 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 국토보전기능, 자연환경유지기능, 교육적 기능, 보건휴양기능 등을 의미한다.

이른바 ‘農業의 多面的 機能論’이 일본에서 처음 거론된 것은 1970년대 초기로, 당시 쌀의 과잉생산, 급속한 겸업화 등 농업 환경이 갈수록 악화되자 이에 대해 농정당국이 농업의 중요성을 강조하기 위한 수단으로 제기되었다. 그러나 1973년 세계농산물시장을 둘러싼 식량위기의 영향으로, 1970년대 중·후반에는 다시 식량공급의 안정화가 농정의 기본목표가 되면서 ‘다면적 기능론’은 잠시 후퇴하였다. 이후 농촌의 정주기능이 강조되면서 1980년대 들어 재등장한 ‘다면적 기능론’은 1990년대 이후 農政의 중요한 이념으로 제시되었다. 즉 오랫동안 ‘解釋’의 단계에 머무르던 ‘다면적 기능론’이 1990년대 이후 국민적인 합의 아래 ‘實行’의 단계에 이르게 된 것이다.<sup>18</sup>

이렇게 최근 들어 농업의 다면적 기능 특히 논을 중심으로 한 농업생산의 다면적 기능이 사회적으로 큰 문제로 대두된 데에

<sup>12</sup> 中島峰廣, 1999, 「日本の棚田」, 古今書院, pp. 130~142.

<sup>13</sup> 田中正邦·岡田正行, 1978, 앞의 책, pp.37~85. 尾崎繁·田中正邦·山根俊弘·菊川誠士·齊江俊彦, 1986, “棚田の營農展開,” 「農業土木學會誌」 54(3), pp.14~16.

<sup>14</sup> 木村和弘, 1981, “山村農地の荒廢化とその對應,” 「農業土木學會誌」 49(4), pp.39~40.

<sup>15</sup> 마을과 농경지를 둘러싸고 있는 산으로, 땀감, 산채, 비료를 구하는 등 농민들의 생활과 밀접하게 관련을 맺어온 산을 말한다.

<sup>16</sup> 千葉喬三·佐藤晃一·龜山信夫·中村博美, 1986, “棚田に隣接する里山林の利用,” 「農業土木學會誌」 54(3), pp.18~22.

<sup>17</sup> 牛野正·赤嶺壽, 1986, “棚田地域の換地計劃,” 「農業土木學會誌」 54(3), pp.53~57.

<sup>18</sup> 小田切徳美, 1994, 앞의 책, pp.198~211.

는 크게 두 가지 사회적 배경이 있었다. 하나는 본래 논에는 다면적 기능이 풍부하였는데, 그것이 급속하게 상실되고 있다는 점이다. 그 상실의 원인으로는 도시화와 지역 개발에 의한 논과 수리시설의 감소, 논과 수리시설이 지닌 다면적 기능을 대체하는 상하수도 등 공공시설의 정비, 농법과 생활 양식의 근대화에 따른 논·수리시설의 다면적 기능 쇠퇴, 논과 수리시설 유지관리의 조방화에 따른 다면적 기능의 쇠퇴 등을 들 수 있으며, 이러한 논을 중심으로 한 농촌공간의 변화에의 국민들의 문제의식이 점차 높아져, 그의 보전·회복을 바라는 여론이 높아지고 있는 것이다. 다른 하나는 전 세계적으로 농산물시장 자유화의 압력 하에서 농업생산기능만으로는 논 존재의의를 주장하는 것이 한계에 이르렀다는 것이다. 즉 논 존재의 다면적 기능에 대해 논하는 것이 바로 일본 농업 그 자체의 존재의의를 논하는 것과 다름 아닌 것이다.<sup>19</sup>

그런데 논 존재의 다면적 기능과 관련해 가장 주목을 받게 된 것 중 하나가 바로 전체 논 중 1할 정도의 비중을 차지하는 계단식 논이다. 이것은 계단식 논이 다면적인 기능의 측면에서 일반 농경지에 비해 더 높은 평가를 받고 있다는 의미일 것이다. 계단식 논 존재의 다면적 기능을 정리하면 <표 2>와 같은데, 이 중 대부분은 일반 농경지도 공유하고 있는 기능들이다. 그러나 계단식 논은 그 고유한 특성과 더불어 그 대부분이 중

표 2

國土保全機能	토양침식방지기능 토사붕괴방지기능 홍수방지기능 수원함양기능 수질정화기능 대기정화기능 기후완화기능
生物相保全機能	야생생물보호기능 유전자원보존기능 생태계유지기능 유해생물방제기능
教育文化機能	농산촌문화계승기능 농산촌역사보존기능 자연·정서교육기능
保健休養機能	레크레이션장소제공기능 정신안정화기능 경관보전기능 계절감제공기능

자료: 浜崎(1995)의 「農林業이 지닌 環境保全機能」을 기초로 필자가 작성.

산간지역에 존재한다는 점 때문에 이러한 기능들에 있어서 다른 지역의 일반 농경지에 비해 가중치를 인정받고 있다.

먼저 국토보전기능에서는, 경사지에 계단 상으로 조성되어 있는 특성 때문에 평지의 논에 비해 토양침식과 토사붕괴 방지, 홍수방지 등에 있어서 더 중요한 역할을 수행하고 있다.<sup>20</sup> 생물상보전기능에 있어서도, 단조로운 토지이용이 이루어지는 지역에 비해 산림과 논, 水路가 일체가 된 계단식 논 존재의 生態界가 복합적인 토지이용으로 인해 보다 다양성을 띠고 있다.<sup>21</sup>

계단식 논 존재의 기능은 특히 교육문화 그리고 보건휴양의 측면에서 두드러진다. 평지

<sup>20</sup> 早瀬吉雄, 1994, “水田地帯の洪水防止・輕減機能の評價と機能向上事業の提案,” 「農業土木學會誌」 62(10), pp.4~6.

<sup>21</sup> 千賀裕太郎, 1997, “棚田の多面的機能とその保全,” 「地理」 42(9), pp.53~54.

<sup>19</sup> 千賀裕太郎, 2001, “農業生産と多面的機能の關係性,” 「ARDEC」 20, p.10.

의 논에 비해 오랜 시간에 걸쳐 막대한 노동력이 투입되어 조성된 계단식 논은 ‘農民勞動의 記念碑’, ‘日本の 피라미드’<sup>22</sup>라 불릴 정도로 역사적 의미를 지닌 문화유산으로서의 가치를 인정받아 왔으며, 계단식 논과 촌락, 산림, 계곡 등 국토의 기본적 구성요소들이 어우러진 계단식 논 景觀은 최근 들어 일본인의 마음에 안정감을 주는 原風景이자,<sup>23</sup> 일본문화를 키워온 일본의 원점이라고까지 평가되고 있다.<sup>24</sup>

한편 크게 流域이라는 시각에서 보면, 계단식 논은 대부분 중산간지역 즉 上流에 위치하기 때문에 실제의 면적비율 이상으로 下流의 도시지역에 직접 또는 간접적으로 여러 가지 영향을 미치고 있다. 일례로 一對比較法<sup>25</sup>에 의해 각 지역 논의 환경보전기능을 상대 평가한 藤本(1998)는, 평탄지역과 시가화지역의 논이 각각 0.274, 0.249의 가치를 가진데 비해, 중산간지역 논의 가치는 0.477로 월등히 높은 환경보전기능을 가지고 있음을 밝혔다.<sup>26</sup>

그러나 이 같은 계단식 논의 다면적 기능은 경지의 적절한 이용과 관리를 통해서만 발휘될 수 있으며, 휴경화가 급속히 진

행되고 있는 상황에서는 기능의 발현조차 기대하기 어렵다. 이와 같은 배경에서 1990년대 이후 계단식 논 보전정책들이 활발하게 모색되게 되었다.

### 3. 일본의 계단식 논 보전정책

#### 3.1.

일본 정부가 계단식 논의 다면적 기능을 평가하고, 그에 따라 중앙정부 차원에서 계단식 논 보전에 관심을 가지게 된 것은 1990년대 이후로, 그 대체적인 흐름은 연도별로 일본 농업의 동향과 정부의 주요 농업시책을 정리한 「농업백서」에 잘 나타나 있다. 이에 따르면, 農林水産省은 1991년 농업농촌정비대책 중 조사사업의 일환으로서, 계단식 논을 사회경제적 조건, 농업생산조건, 국토보전기능에 따라 分급·유형화하고, 계단식 논의 적정한 이용을 위한 종합적인 전개방향을 제시하기 위해 이른바 『경사지대 논 적정이용 대책조사』에 착수하였다.<sup>27</sup> 이 조사는 3년 간에 걸쳐 중산간지역을 중심으로 전국의 계단식 논을 대상으로 이루어졌으며, 그 성과로 1994년에는 총 10가지 유형의 계단식 논 이용방향을 제시하였다.<sup>28</sup> 한편 1992년에는 농업이

<sup>22</sup> 古島敏雄, 1967, 「土地に刻まれた歴史」, 岩波書店, pp.138~143.

<sup>23</sup> 中島峰廣, 1999, 앞의 책, pp.91~92.

<sup>24</sup> 小泉健, 1999, “條件不利地域における農業農村整備の課題と役割,” 「農業土木學會誌」 67(2), p.17.

<sup>25</sup> 전체 논이 지닌 가치를 일(1)이라 했을 때, 각 지역의 논이 지닌 가치의 비중을 계산하는 방법이다. 즉 아래에 제시된 0.274(평탄지역), 0.249(시가화지역), 0.477(중산간지역)을 모두 더하면 1.000이 된다.

<sup>26</sup> 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), pp.396~397.

<sup>27</sup> 農林統計協會, 1992, 「農業白書:平成3年度(1991년도)」, p.240.

<sup>28</sup> 그 유형은 논으로 계속 이용하는 ①영농대책에 의한 생산성향상형(영농규모 및 형태의 확대 및 개선), ②기반정비에 의한 생산성향상형, ③기반정비에 의한 국토보전기능유지형(저비용의

지닌 다면적 기능의 적정한 평가와 그 기능의 향상을 추진한다는 관점에서, 휴경지가 증가하고 있는 중산간지역의 환경보전 기능의 변동과약과 예측, 그리고 그 기능을 유지하기 위한 요인과 수법에 대한 연구를 실시하였다.<sup>29</sup>

그러나 이러한 연구결과가 바로 구체적인 계단식 논 保全政策의 시행으로 이어지는 않다가, 1997년 비로소 『계단식 논 지역 등 긴급보전대책사업(棚田地域等緊急保全對策事業)』이라는 중앙정부 차원의 직접적이고 구체적인 사업이 실시되게 되었다. 이 사업은 2000년까지 3년 간에 걸쳐 시행되었으며, 1995년 우루과이라운드 농업협정의 실시 이후 그 영향을 가장 크게 받아 농업생산활동의 정체 및 저하가 우려되는 중산간지역에 대해 농정당국이 마련한 여러 대책 중 하나였다.

이 사업의 목적은 휴경화로 인한 계단식 논 의 국토·환경보전 등 다면적 기능 저하를 막기 위해, 입지조건에 따른 농업생산기반의 정비, 생활환경의 개선, 도시주민과의 교류를 통한 계단식 논 의 지속적 보전 등

을 통하여 중산간지역의 농업·농촌을 활성화하는 것이었다.<sup>30</sup> 그 대상은 경사 1/20 이상의 농지가 해당지역 농지의 50% 이상을 점하는 지역으로 하였고, 사업비는 중앙정부가 55%, 縣이 20%, 지역에서 25%를 부담하였는데, 중앙정부의 사업비는 총 3,000억 원이었다. 구체적인 사업내용은 <표 3>과 같은데, 대체로 계단식 논 의 기반정비, 각종 시설의 설치 등 하드사업이 위주였으며, 대개 市町村이 사업주체가 되어 계단식 논 이 분포하는 촌락을 단위로 해서 실시되었다. 2000년에 작성된 중간평가보고서에 따르면, 이 사업은 1999년 현재, 당초 기반정비 목표면적이었던 3,000ha 중 84%에 이르는 2,530ha, 450개 지구가 정비되어 계단식 논 의 생산성 향상 등으로 상당한 휴경화 억제효과를 거둔 것으로 평가되었다.<sup>31</sup>

또한 農林水産省은 이 사업과 병행하여, 1998년부터 2000년에 걸쳐 『중산간지역 물과 흙 보전대책(中山間地域ふるさと水と土保全對策)』<sup>32</sup>의 일환으로 『계단식 논 지역 물과 흙 보전기금사업(棚田地域水と土保全基金事業)』을 실시하였다. 이 사업은 위의 『계단식 논 지역 등 긴급보전대책사업』이

정비에 의한 휴경지 확대 방지), ④논을 이용한 고부가가치형 작물 생산형(특별재배미 생산, 잉어 양식 및 오리 사육, 연근재배)과, 밭이나 채초·방목지로 전환하는 ⑤기반정비에 의한 생산성향상형(밭으로 전환, 생산성 향상), ⑥논 이외의 형태에 의한 고부가가치형 작물 생산형(고랭지야채, 과수 등 재배), ⑦조방적 농지관리형(채초·방목지로 전환), ⑧관광농업형, 그리고 林地로 이용하는 ⑨입지형과, 비농용지로 전환하는 ⑩비농용지로의 전환형(공원, 공장용지, 택지로 전환)이 있다.

<sup>29</sup> 農林統計協會, 1993, 「農業白書:平成4年度(1992년도)」, p.241.

<sup>30</sup> 農林統計協會, 1998, 「農業白書:平成9年度(1997년도)」, p.288.

<sup>31</sup> 農林水産省, 2000, 「ウルグァイ・ラウンド農業合意關連對策の中間評価-平成11年までに實施されたものについて」.

<sup>32</sup> 이 사업은 1993년부터 溜池·水路·農路 등 토지개발시설이 지닌 다면적 기능의 유지 및 증진을 목적으로 실시되다가, 1995년부터는 토지개발시설과 묶어서 보전할 필요가 있는 휴경지 등 農地로까지 사업범위가 확대되었다(濱口大志, 1996, “ふるさと水と土保全對策,” 「農業土木學會誌」, 64(8), p.15).

표 3 『

』

구 분	항 목	내 용
조기에 효과가 발현되는 1년 이내의 사업	보전계획 등 책정사업	·보전대책계획, 지역만들기 계획, 정비계획 등의 책정
	계단식 논 등 긴급정비사업	·換地를 수반하지 않는 간이구획정리 ·논면의 보수보호공사 및 내구성 논둑공사 ·논 주변 도로 및수로 정비 ·유희농지의 지력회복
	獸害 등 방지시설 정비사업	·鳥獸害 防止柵의 설치 ·風害 防止柵의 설치
계단식 논 지역이 지닌 다양한 상황에 대응하기 위해 필요한 정비	계단식 논 등 보전활용조건 정비사업	·換地를 수반한 간이구획정리 ·논면의 보수(경관보전을 배려) ·공기가 긴 도로, 수로의 정비
	계단식 논 등 주변정비사업	·공동이용 농기계의 격납시설 정비 ·농작업 준비 및 휴식시설 정비 ·소류지의 정비 ·역사적 유산 보전정비 ·광장 등의 용지 정비
	촌락생활환경 정비사업	·마을길 및 부대시설의 정비 ·營農飲雜用水시설의 정비 ·촌락방재안전시설의 정비
	보전활용체계 정비사업	·사업의 원활한 추진에 필요한 조정 및 활동 체계의 정비
	보전활용활동 촉진사업	·계단식 논의 보전, 이용활동의 촉진에 필요한 자재 등의 지급과 조사

자료: 中國四國農政局, 1999, 「棚田の魅力; 棚田を活かした活動事例の紹介」.

실시된 都道府縣이 주축이 되어 계단식 논 의 보전을 위한 기금을 조성하여, 그 운용 수익으로 보전활동의 주체가 되는 촌락조직을 육성하고 보전의 다른 한 축인 도시민의 참가를 촉진하기 위한 것이었다.

따라서 그 대상은 『계단식 논 지역 등 긴급보전대책사업』이 실시되고 있거나 종료된 지역을 위주로 하였으며, 사업비는 중앙정부가 1/3, 현이 2/3를 부담하였는데, 중앙정부의 사업비로는 2,400억 원이 책정되었다. 사업내용은 크게 둘로 나누어진다.

첫째는 보전네트워크추진사업으로, 都道府縣 단위를 중심으로 하여 도시주민 등 계단식 논 지역 외 주민들의 보전활동참가자로의 등록과 파견, 현지기술지도자의 파견과 연수활동 등을 지원하는 것이다. 둘째는 보전활동추진사업인데, 촌락조직 등에 의한 계단식 논 지역의 조직적인 보전활동을 추진하는 것으로, 여기에는 지역주민에 대한 계몽, 조직간 연락조정, 조사연구 등이 포함되었다. 이와 함께 사업내용에는 민간으로부터의 보전활동에 필요한 노동력과

자금을 자발적으로 지원 받아 조성하는 것도 들어 있다.<sup>33</sup> 사업내용에서 알 수 있듯이, 이 사업은 하드위주의 『계단식 논 지역 등 긴급보전대책사업』과 달리 소프트한 측면이 매우 강조되었다. 이는 일본 정부가 계단식 논 보전의 성공을 위해서는 기반정비 등 하드부문 못지 않게 이를 담당할 인력의 교육과 조직화가 중요하다고 인식하였음을 보여주고 있다.

2000년에 완료된 이 두 사업이 성공적이었다고 평가한 農林水産省은 2001년부터 2004년에 걸쳐 『계단식 논 지역 등 보전정비사업(棚田地域等保全整備事業)』이라는 신규사업을 실시하고 있다. 이 사업은 그 목적에 있어서는 『계단식 논 지역 등 긴급보전대책사업』과 차이가 없으나, 내용에 있어서는 도로 및 수로의 정비, 구획정리, 농작업 준비 및 휴식시설의 설치 등 하드사업과 함께 소프트사업 즉 보전조직의 육성, 도시와의 교류 등을 병행해서 실시하고 있다.<sup>34</sup> 즉 『계단식 논 지역 등 긴급보전대책사업』과 『계단식 논 지역 물과 흙 보전기금사업(棚田地域水と土保全基金事業)』의 장점을 살리려는 의도를 엿볼 수 있다.

그밖에 현재 시행 중에 있는 농업시책 중 계단식 논 보전을 직접적인 목적으로 한 것은 아니나 계단식 논 보전과 관련이 있는 것으로는, 『중산간지역 직접지불제도(中山間地域等直接支拂制度)』와 『전원공간

정비사업(田園空間整備事業)』 등이 있다. 『중산간지역 직접지불제도』는 휴경지의 증가 등에 의해 다면적 기능이 저하되고 있는 중산간지역에서 농업생산의 유지를 도모하여 다면적 기능을 확보하는 것을 목적으로 교부금을 지불하는 제도이다.<sup>35</sup> 지역에 따라서 조금씩 그 도입시기의 차이는 있으나, 시행 첫 해인 2000년에는 촌락을 단위로 대상지역과 행위를 결정하고 이에 대해 행정기관과 대상촌락이 협정을 체결하는 단계였으며, 2001년 초에 2000년 분의 교부금이 각 촌락에 지급되었기 때문에 아직 그 성과 등을 평가하기는 어렵다. 또한 이 제도는 지불대상행위의 범위가 구체적이고도 명확하게 규정되어 있지 않은 점,<sup>36</sup> 속지적 존재인 농지의 보전에 대한 직접지불임에도 불구하고 그 지불단위는 전통적인 농업생산집단인 촌락이라는 점<sup>37</sup> 등에서 문제점을 내포하고 있다. 그러나 이 제도는 그 대상농지에 있어서, 경사도가 중요한 기준이 되어 논인 경우 경사 1/20 이상, 특히 자연조건에 의해 소구획이며 부정형의 논을 대상으로 한다는 점, 지불대상행위에 있어서 농지황폐화의 방지, 수로·농로의 관

<sup>33</sup> 中國四國農政局, 1999, 「棚田の魅力: 棚田を活かした活動事例の紹介」, 農林水産省中國四國農政局, p.37.

<sup>34</sup> <http://www.maff.go.jp/nn-home/sesaku/jigyoyakakuju/tanada.htm>(2001.05.21)

<sup>35</sup> 農林水産省, 1999, 「中山間地域等への直接支拂いについて」, p.10.

<sup>36</sup> 久保田義喜, 2000, “直接支拂制度導入と中山間地域農業,” 『農村計劃學會誌』, 19(3), pp.220~224.

<sup>37</sup> 직접지불제도에 있어서 최대의 문제점으로, 촌락의 개념이 명확하게 정의되어 있지 않음에도 불구하고, 촌락협정을 체결하지 않으면 교부금을 받을 수 없다는 점이 지적되기도 하였다(作野廣和, 2001, “中山間地域直接支拂制度における集落協定に關する諸問題-高根縣石見町を事例に,” 『地域地理科學會第11回大會報告要旨集』, pp.11~13.).

리 등 필수사항은 물론, 계단식 논 오너(owner)제도 등 선택사항이 대부분 계단식 논 보전과 직접적으로 관련된다는 점, 그리고 중산간지역과 평지지역과의 생산조건의 격차를 기준으로 한 교부금에 있어서도 경사 1/20 이상의 논 즉 계단식 논이 다른 농지에 비해 월등히 높다는 점<sup>38</sup> 등에서 계단식 논 보전에 큰 도움이 될 것으로 예상된다.

한편 『전원공간정비사업』은 1998년부터 전국 40개 지구에서 실시되고 있는 사업으로, 농촌이 지닌 다면적 기능 중 특히 문화적 휴양적 기능을 재평가하여 지역특성을 살린 전통적 농업시설 및 경관을 보전·복원함으로써 사업지구를 하나의 ‘田園空間博物館’으로 조성하는 것이 목적이다.<sup>39</sup> 이 때문에 사업지구는 입지조건과 그에 따른 농업경관이 매우 다양한데, 그 중 기후(岐阜)현 예나(惠那)지구 등이 계단식 논 경관을 보전 및 복원의 대상으로 삼고 있다.

### 3.2.

1990년대 이후 위와 같은 중앙정부 차원의 계단식 논 보전정책들이 속속 시행된 것과 함께, 자치단체 또는 민간차원에서도 계단식 논을 보전하고자 하는 움직임이 활발해지면서 각 지역의 특성을 살린 다각적인 대책들이 시도되었다. 중앙정부의 계단

식 논 보전정책과 마찬가지로, 자치단체 또는 민간에서의 계단식 논 보전을 위한 노력도 계단식 논이 지닌 다면적 기능을 보호하고 중산간지역의 활성화를 유도하고자 하는 입장에서 이루어졌다. 다만 민간차원의 계단식 논 보전의 움직임은 일본의 국민적 原風景이라 할 수 있는 아름다운 계단식 논 경관이 사라져 가는 것에 대한 향수, 즉 환경보전의 측면에 앞서 정서적 측면이 강하게 작용하고 있다는 점에서, 중앙정부의 보전정책과 그 배경에 있어서 약간의 차이를 찾을 수 있다.

한편 자치단체 또는 민간의 계단식 논 보전대책은 지역에 따라 차이가 있지만 대체로 중앙정부의 그것보다 이른 시기부터 진행되었으며, 지역성을 반영하여 보다 다양한 대책들이 추진되었는데 이를 유형화해 보면, 크게 두 가지를 구분할 수 있다.

하나는 구획정리 등 기반정비를 수반하지 않는 것이다. 이것은 다시 몇 가지 유형으로 나누어지는데, 첫째는 계단식 논 자체를 관광자원으로 활용하는 경우다. 그 좋은 예가 1970년부터 보전사업이 시작된 이시카와(石川)현 와지마(輪島)시 시라요네(白米)지구이다. 이 지역에서는 전국적으로 알려져 있는 ‘千枚田’<sup>40</sup>이라 불리는 계단식 논 경관을 관광자원으로 삼아 縣과 市 등 자치단체와 관광업을 중심으로 한 지방경제단체의 경제적 원조를 얻어, 계단식 논 주

<sup>38</sup> 교부금의 단가는 10a 당, 논은 경사 1/20 이상이 21,000円, 1/100 ~ 1/20이 8,000円이며, 밭은 경사 15도 이상이 11,500円, 8 ~ 15도가 3,500円, 초지는 1,500 ~ 3000円이다.

<sup>39</sup> 農林統計協會, 1999, 『農業白書:平成10年度(1998년도)』, p.67.

<sup>40</sup> 시라요네지구의 계단식 논은 표고 10 ~ 60m의 해안사면에 수 백 배미에 이르는 작은 구획의 논이 계단식으로 중첩되어 아름다운 경관을 형성하고 있어 예로부터 ‘센마이텐(千枚田)’이라 불려왔다.

변에 주차장·휴식시설·전망대 등을 설치하여 관광객들을 유도하고 농민들에게는 경작보조금을 지급해 왔다. 또한 1993년부터는 안정적인 보조를 위해 보전기금을 설립하였고, 공무원·은행원·학생 등이 농작업에 자발적으로 참여해 노동력을 제공하고 있다.<sup>41</sup>

둘째는, 觀光農園의 형태로 도시주민과의 교류를 통해 보전을 꾀하는 것이다. 관광농원이란 시민농원·오너농원 등을 포함하는 이른바 체험농원 중에서도 불특정 다수를 대상으로 하는 일과성의 교류형태로,<sup>42</sup> 가능한 한 많은 도시 주민들의 농작업 참여를 유도함으로써, 이를 통하여 농가의 계단식 논 보전의욕을 높이고 지역의 활성화를 꾀하는 것이다. 여기에는 숙박시설과 농산물 가공·판매시설을 따로 마련하여 운영하는 형태, 농업체험강좌의 형태, 학생들의 社會科 교외학습장으로 이용하는 형태, 계단식 논 사진콘테스트와 계단식 논에 관한 심포지움 등 행사를 병행하는 형태 등 지역실정에 따라 다양한 유형이 있

는데, 대개 지역주민들로 구성된 보전조직이 중심이 되고 자치단체의 지원을 받는 형식으로 운영되고 있다.<sup>43</sup>

셋째는 계단식 논 오너제도로써, 역시 도시주민과의 교류를 통해 계단식 논을 보전하는 것이다. 계단식 논 오너제도는 계약에 의해 계단식 논을 도시주민에게 빌려줌으로써 도시주민의 금전적 지원과 함께 노동력의 확보를 도모하는 것으로, 1992년 처음 실시된 이후 전국에 걸쳐 30여개 지역으로 확산되었는데, 지역적으로는 긴키(近畿)지방과 큐슈(九州)지방에서 가장 활발하다.<sup>44</sup> 이 역시 지역의 특성에 따라 모집주체, 오너가 부담해야 하는 비용 및 농작업 참여 정도, 그리고 오너가 받는 혜택 등은 조금씩 차이가 있다. 우선 모집주체에 있어서는 市町村 등 지방자치단체, 지역의 농민조직, 그리고 제3섹터가 주체가 되는 경우가 있으며, 계약기간에 있어서도 1년이 대부분이나, 2~3년으로 하는 경우도 있다. 한편 오너는 대체로 1a당 20~30만원 내외의 비용을 부담하는 대신, 수확된 쌀을 받으며, 지역에 따라서는 농가의 무료숙박, 지역축제 등 각종 이벤트 초대, 특산물 제공 등의 혜택을 받는다. 오너의 농작업 참여정도는 모내기, 벼베기에는 의무적으로 참여해야 하고, 제초, 탈곡작업도 해야 하는 지역도 있다. 나머지 전반적인 농작업과 계단식 논 의 관리는 지역의 농가가 수행하는 것이

<sup>41</sup> 中島峰廣, 1996, “棚田の保全,” 『地學雜誌』 105(5), pp.552~555.

<sup>42</sup> 일본의 경우, 시민농원은 작물재배를 전부 도시주민이 담당하는 것으로, 작물종류·재배양식 등의 선택에서는 자유로우나 도시주민이 상시 재배관리를 해야 하는 형태이다. 한편 오너농원은 시민농원과 관광농원의 중간형태로, 도시주민이 결정된 면적이나 농작물의 오너가 되어 식재·수확의 체험을 거쳐 수확물을 얻는 형태로 이용자가 고정되어 있다는 점에서는 시민농원과 같으나 농작업의 정도는 관광농원과 유사하다. 이와 같은 관광농원, 오너농원, 시민농원을 포괄하여 체험농원이라 한다(三宅康成·松本康夫, 1996, “オーナー農園を通した都市農村交流,” 『農業土木學會誌』, 64(8), p.41.).

<sup>43</sup> 中國四國農政局, 1999, 「棚田の魅力; 棚田を活かした活動事例の紹介」, pp.7~18.

<sup>44</sup> 農林水産省, 1999, 「多様な形態による農地の保全管理への取組に関する調査結果の概要」, pp.18~19.

보통이다.<sup>45</sup>

넷째는, 계단식 논을 논으로는 이용하지 않지만, 휴경화로 인한 경관의 악화 등을 막기 위하여 밭이나 목초지로 전환하는 경우가 있다. 예를 들어, 시마네(島根)현 타끼(多伎)町 쓰까노다니(塚ノ谷)지구의 경우, 휴경지에 창포를 재배함으로써, 계단식 논 의 경관도 유지하며 주변 지역으로부터의 관광객도 끌어들이고 있으며, 예로부터 곤약(こんにゃく)의 재배가 성행하였던 야마구찌(山口)현 니시키(錦)町 키세키(木積)지구에서는 계단식 논에 이를 심고 가공까지의 일관처리체계를 확립함으로써, 많은 수입을 얻고 있다.<sup>46</sup>

자치단체 또는 민간의 계단식 논 보전대책 중 다른 하나는 중앙정부의 그것과 마찬가지로 계단식 논을 논으로서 계속 유지하면서 구획정리와 수로·농로의 개수 등 기반정비를 통하여 생산성을 향상시키는 동시에 부가가치가 높은 벼농사를 지향하는 것이다. 이 경우는 기반정비에 많은 비용이 소요되므로, 민간보다는 縣이나 市町村 등 자치단체에 의해 주도되는 것이 대부분이다.

그 대표적인 예로는, 오카야마(岡山)현이 1992년부터 추진한 일련의 계단식 논 보전 사업을 들 수 있다. 현 면적의 7할 이상이 중산간지역에 속하며, 일본 제 2위의 계단식 논면적을 보유하고 있는 오카야마현에서는 다른 자치단체에 비해 비교적 일찍부

터 縣 행정에서 중산간지역의 진흥에 상당한 무게를 두어 왔으며, 이 지역의 주요경제 활동인 농림업의 활성화를 위해서 농경지 중 큰 비중을 차지하는 계단식 논 보전을 위해 독자적인 시책을 마련하게 되었다. 그 구체적인 시책은 『계단식 논 천연미 산지 육성사업(棚田天然米産地育成事業:1992~1995년)』과 『계단식 논 지역 영농조건정비사업(棚田地域營農條件等整備事業:1993~1999년)』이었는데, 전자는 ‘전통적인 재배 기술을 살린 有機無(低)農藥 재배에 의해 계단식 논 天然米 産地の 육성’, 후자는 ‘계단식 논 지역의 다면적 기능과 아름다운 경관의 보존하기 위해 기반정비를 포함한 종합적인 정비를 통하여 농가소득의 향상과 지역의 활성화를 도모’하는 것을 목적으로 하였다. 그러나 두 사업은 계단식 논 보전을 목표로 모두 7개 지구의 동일한 사업 지구에서 연달아 실시되었으므로 일관된 하나의 사업으로 간주할 수 있다.

이 사업은 지구의 경관미와 지역주민들의 보존의욕을 가장 중요한 평가기준으로 삼아 사업지구를 선정하였는데, 사업지구는 대개 마을이 단위가 되었다. 그리고 사업이 시작되기 전에 사업의 주체가 될 지구의 농민들로 이루어진 보전조직이 구성되었다. 한편 사업내용은 기반정비, 농기계 도입, 정주환경 정비, 도시와의 교류시설 건립 등 하드부문과 더불어, 보전조직의 육성, 도시와의 교류촉진사업 등 소프트부문으로 구성되었으며, 縣은 전체적인 아우트라인만 제시하고 지역의 보전조직이 지역 특성을 살려 사업의 구체적인 내용을 결정

<sup>45</sup> [http://www.inakajin.or.jp/topics/tanada1\\_1.html](http://www.inakajin.or.jp/topics/tanada1_1.html) (2001.05.17)

<sup>46</sup> 中國四國農政局, 1999, 앞의 책, pp.25~28.

하도록 하였다. 7년 간에 걸쳐 사업이 진행된 각 지구에서는 휴경지의 확대가 상당히 억제되는 효과와 함께, 유기무농약 재배에 의해 부가가치가 높은 이른바 ‘계단식 논 天然米’를 생산하고 있다. 그리고 무엇보다 사업진행 과정에서 주민들의 단결력이 신장되어 지역의 활성화에 커다란 보탬이 되었다는 평가를 받고 있다.<sup>47</sup>

이상과 같은 계단식 논 보전을 위한 실질적인 대책의 실시 외에도, 일본에는 ‘전국 계단식 논 연락협의회(全國棚田連絡協議會)’, ‘계단식 논 네트워크(棚田Network)’ 등의 단체가 설립되어 계단식 논 보전을 위한 노력을 진행하고 있다. ‘전국 계단식 논 연락협의회’는 1995년에 계단식 논을 가진 지방자치단체와 그 밖의 각종 단체와 개인을 회원으로 계단식 논을 통한 네트워크화를 도모하기 위해 설립되었으며, 계단식 논에 대한 정보 교환, 계단식 논에 관한 역사·실태·활용 조사, 강연회 등을 주요 활동으로 하면서, 매년 1회 전국적인 규모의 ‘계단식 논 서밋(棚田Summit)’를 개최해 계단식 논 보전을 위한 여러 가지 의견을 교환하고 있다.<sup>48</sup> ‘계단식 논 네트워크’ 역시 계단식 논 보전을 위한 시민단체이다. 이와 같이 일본에서의 계단식 논 보전 노력은 관련행정기관과 농민들에 그치지 않고, 시민운동의 차원으로까지 발전하고 있는 것이다.

#### 4. 결론 및 시사점

본 연구는 일본의 휴경지대책의 중심을 이루고 있는 중산간지역의 계단식 논 보전 정책을 연구주제로 삼아 이를 종합적으로 살펴봄으로써, 현재 휴경지 문제가 심각해지고 있는 우리나라 산지에의 적용방안을 모색하는데 그 목적을 두었는데, 이를 통해 얻은 시사점들은 다음과 같다.

첫째, 휴경화의 위기에 놓인 전국 山村의 농경지에 대한 종합적이고도 정밀한 실태 조사가 이루어져야 할 것이다. 이 때 농경지의 사회경제적 조건, 농업생산조건 등에 대한 검토와 더불어 농경지가 지닌 환경보전기능, 교육문화기능 등 다면적 기능에 대해서도 다각도의 평가가 이루어지면, 휴경화가 진행중인 산지의 농경지를 보전하는 것이 국토의 보전 뿐 아니라 궁극적으로 황폐화되어 가는 산촌의 활성화를 위한 하나의 중요한 대책이 될 수 있다는 국민적인 공감대가 마련될 수 있을 것이다.

둘째, 구체적인 농경지 보전방안의 모색에 있어서는 무엇보다 지역의 특성을 가장 우선적으로 반영해야 한다. 즉 전국적으로 천편일률적인 방안을 수립하기보다는 농경지 보전이 필요한 개별 지역의 기반정비·여부·경지규모·경사도·휴경률 등 농업생산조건, 도시와의 거리·인구감소율·고령화율 등 사회경제적 조건, 환경보전기능 등을 종합적으로 판단하여, 그에 따라 다양한 방안이 강구되어야 할 것이다. 예컨대

<sup>47</sup> 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」, pp.2 ~ 26.

<sup>48</sup> [http://www.yukidaruma.or.jp/tanada/htm\(2002.04.20\)](http://www.yukidaruma.or.jp/tanada/htm(2002.04.20))

일본에 비해 상대적으로 많은 예산을 확보하기 어려우며 산지의 농업환경 역시 더욱 열악한 우리나라로서는, 기반정비를 통한 생산성 향상 방안보다는 현재 급속하게 성장하고 있는 농촌관광수요와 각 지역의 특색 있는 자원을 연계하는 방안을 모색하는 것이 보다 유리할 것으로 생각된다. 휴경지를 이용한 특산물의 생산, 소규모의 관광농원 개발, 도시주민의 오너제도 등이 고려될 수 있을 것이다.

셋째, 사업내용에 있어서는 하드부문 뿐만 아니라 소프트부문도 강조되어야 한다. 즉 가시적이고 즉각적인 효과는 거두기 힘들지만, 농경지보전대책의 성패는 결국 이를 직접적으로 수행할 농민들을 얼마나 잘 육성하고 조직화하느냐에 달려 있을 것이다. 이 점은 앞으로 농경지보전대책에 그치지 않고 모든 농업정책에 적용되어야 할 점이라 사료된다.

넷째, 지방자치단체와 민간 특히 도시주민들의 역할이 중요할 것이다. 중앙정부보다 지역의 실정을 잘 파악하고 있는 지방자치단체는 농경지보전대책을 고안하고 시행하는데 주체가 되어야 할 것이다. 또한 농민들의 자체적인 노력은 이미 어느 정도 한계에 다다랐으므로, 도시주민들의 참여를 적극적으로 유도하여 직접적인 보전활동에 참가시키는 것은 물론 새로운 아이디어의 개발 등에도 활용해야 할 것이다.

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」.

古島敏雄. 1967. 「土地に刻まれた歴史」. 岩波書店.

久保田義喜. 2000. “直接支拂制度導入と中山間地域農業.” 「農村計劃學會誌」 19(3).

農林水産省, 日本土壤協會. 1994. 「傾斜地水田適正利用對策調査報告書」.

農林水産省. 1994. 「わが國の農地の現況: 第3次土地利用基盤整備基本調査」.

\_\_\_\_\_. 1996. 「1995年農業センサス都道府縣別主要統計一覽表」.

\_\_\_\_\_. 1999. 「中山間地域への直接支拂いについて」.

\_\_\_\_\_. 1999. 「多様な形態による農地の保全管理への取組に關する調査結果の概要」.

\_\_\_\_\_. 2000. 「ウルグアイ・ラウンド農業合意關連對策の中間評価(平成11年までに實施されたものについて)」.

農林統計協會. 1992~1999. 「農業白書(平成3·4·5·6·7·8·9·10年度)」.

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).

木村和弘. 1981. “山村農地の荒廢化とその對應.” 「農業土木學會誌」 49(4).

\_\_\_\_\_. 1993. “山間急傾斜地水田の荒廢化と全村圍場整備計劃.” 「農業土木學會誌」 61(5).

尾崎繁 등 5인. 1986. “棚田の營農展開.” 「農業土木學會誌」 54(3).

濱口大志. 1996. “ふるさと水と土保全對策.” 「農業土木學會誌」 64(8).

三宅康成, 松本康夫. 1996. “オーナー農園を通した都市・農村交流.” 「農業土木學會誌」 64(8).

小田切德美. 1994. 「日本農業の中山間地帶問題」. 農林統計協會.

小泉健. 1999. “條件不利地域における農業農村整備の課題と役割.” 「農業土木學會誌」 67(2).

牛野正, 赤嶺壽. 1986. “棚田地域の換地計劃.”

- 「農業土木學會誌」54(3).
- 元木靖. 1993. “日本列島の東西差における稲作の役割.” 「歴史地理學」162.
- 伊藤省三 등 4인. 1999. “北海道の急傾斜地水田地域の農業構造と課題.” 「農業土木學會誌」67(2).
- 作野廣和. 2001. “中山間地域直接支拂制度における集落協定に關する諸問題-島根縣石見町を事例に.” 「地域地理科學會第11回大會報告要旨集」.
- 長島弘道. 1996. “中山間地域における耕作放棄地の擴大と農地管理.” 「國土利用の變容と地域社會」(石井素介 外編). 大明堂.
- 田中正邦, 岡田正行. 1978. 「棚田の再開發-日本の農業114」. 農政調査委員會.
- 早瀬吉雄. 1994. “水田地帯の洪水防止・輕減機能の評価と機能向上事業の提案.” 「農業土木學會誌」62(10).
- 中國四國農政局. 1999. 「棚田の魅力; 棚田を活かした活動事例の紹介」. 農林水産省中國四國農政局.
- 中島峰廣. 1996. “棚田の保全.” 「地學雜誌」105(5).
- \_\_\_\_\_. 1997. “棚田の現状と保全.” 「地理」42(9).
- \_\_\_\_\_. 1999. 「日本の棚田」. 古今書院.
- 千賀裕太郎. 1997. “棚田の多面的機能とその保全.” 「地理」42(9).
- \_\_\_\_\_. 2001. “農業生産と多面的機能の關係性.” *ARDEC* 20.
- 千葉喬三 등 4인. 1986. “棚田に隣接する里山林の利用.” 「農業土木學會誌」54(3).