

# 濟州道 中山間遊休土地의 開發·活用方向

夫萬根\* 徐庚林\*\* 尹良洙\*\*\*  
金昌中\*\*\*\* 金錫俊\*\*\*\*\*

## 目 次

### 第Ⅰ章 序 論

### 第Ⅱ章 中山間地帶의 環境의 特性

#### 第1節 自然環境

#### 第2節 人文·社會環境

### 第Ⅲ章 中山間遊休土地의 實態와 開發制約 要因

#### 第1節 中山間遊休土地의 實態

#### 第2節 中山間遊休土地 開發을 위한 制度的 努力

#### 第3節 中山間遊休土地 開發의 制約要因

### 第Ⅳ章 中山間遊休土地 開發의 必要性和 基本方向

#### 第1節 中山間遊休土地 開發의 必要性

#### 第2節 中山間遊休土地 開發의 基本方向

### 第Ⅴ章 中山間遊休土地의 開發·活用方向

#### 第1節 經濟的 側面에서 본 開發·活用方向

#### 第2節 觀光的 側面에서, 본 開發·活用方向

#### 第3節 社會的 側面에서 본 開發·活用方向

#### 第4節 法制的 側面에서 본 開發·活用方向

### 第Ⅵ章 中山間遊休土地 開發·活用과 關聯된 課題

#### 第1節 社會間接資本의 擴充

#### 第2節 中山間聚落構造의 整備·改善

### 第Ⅶ章 結 論

---

\* 社會科學大學 行政學科 副教授  
\*\* 社會科學大學 法學科 副教授  
\*\*\* 社會科學大學 法學科 助教授  
\*\*\*\* 社會科學大學 經濟學科 助教授  
\*\*\*\*\* 社會科學大學 社會學科 專任講師

# 第 I 章 序 論

## 1. 研究의 目的과 範圍

土地는 그 特性上 不增性을 가지고 있어 面積을 확대시키는 데는 일정한 限界가 있기 때문에 한정된 既存의 土地를 經濟的이며 合理的으로 活用하는 것은 國土利用計劃上 중요한 課題가 아닐 수 없다.

都市化·産業化의 進전에 따라 土地利用에 대한 심한 競爭으로 優良農耕地가 垆地 및 公共施設用地, 工場用地로 잠식됨으로써 耕地의 絶對面積은 해마다 減少되고 있다. 이에 따라 食糧自給度도 계속 低下되고 있는데, 이러한 現象은 食糧資源確保가 安保的 次元에서까지 중요시되고 있는 現實에 비추어 심각한 問題가 아닐 수 없다.

또 國民所得의 增大로 食品消費패턴이 高級化·多樣化됨에 따라 畜産物需要가 급증하고 있는데 이를 합리적으로 充足시키는 문제도 政府의 새로운 政策課題로 등장하고 있다.

이같은 중요성을 갖는 食糧增産과 畜産振興을 위해서는 그 基盤으로서 農地 및 草地面積을 확대하는 것이 필수적 要件이라고 할 수 있는데, 그 方法으로서의 개간과 간척의 두 가지를 생각할 수 있다. 그러나 간척은 개간에 비해서 엄청난 費用이 所要되므로 非經濟的인데다 濟州道의 특이한 地形때문에 간척適地가 적은 狀態이므로 活用土地의 外延的 擴大는 주로 개간의 方法에 期待할 수 밖에 없다.

濟州道의 中山間地帶에는 全體面積의 50%를 상회하는 3만ha 정도의 遊休地(未開發地)가 分布되어 있으며 이 중 1만ha 이상이 開發可能地로 推定되고 있다. 이런 점에서 中山間地帶는 무한한 開發潛在能力을 가진 地域이라고 하지 않을 수 없다.

政府가 1960년대부터 이 地帶에 대한 集中的인 土地開發노력을 시도하여 왔음에도 불구하고 우리나라의 다른 地域에서는 보기도 못할 정도의 集團化된 遊休地가 分布되어 있는 것은 自然的·經濟的·社會的인 여러가지 制約要因과 開發推進過程에 문제점이 가로 놓여 있음을 뜻하는 것이다.

이러한 制約要因을 除去내지 완화시켜 遊休地를 합리적으로 開發하고 適性에 부합되도록 利用하는 것은 政府의 土地政策上 참으로 중요한 일이다. 뿐만 아니라 濟州道의 地域政策的 입장에서도 相對的 落後地域인 中山間地帶의 生産性을 향상시켜 住民의 所得增大와 福祉增進을 기함으로써 地域間 均衡發展을 도모하는 데 기여할 수 있다는 점에서 中山間土地의 開

發·活用은 時急을 요하는 課題라고 하지 않을 수 없다.

이러한 觀點에서 본 研究는 中山間遊休地의 開發·活用方向을 크게 네 가지 側面에 重點을 두어 집중적으로 分析·檢討하였다.

첫째는 經濟的 側面으로서 耕種, 果樹, 畜産, 林業 등의 1次産業 중에서 어떤 部門에 重點을 두어 開發·活用하는 것이 바람직한 가 하는 점이다.

둘째는 觀光의 側面으로서 中山間地帶의 觀光의 價値는 어느 정도이며, 어떤 내용의 觀光地로 開發하는 것이 좋은 가 하는 점이다.

셋째는 社會的 側面으로서 누가 主體가 되어 遊休地를 開發·活用하는 것이 效率的인 가 하는 점이다.

넷째는 法制的 側面으로서 合理的인 開發·活용을 위해서는 土地關聯法制를 어떻게 整備·補完시킬 것인가 하는 점이다.

이상의 네 가지 側面외에도 遊休地를 效率的으로 開發·活용하는 데에는 基盤施設의 뒷받침이 필수적이라는 觀點에서 中山間地帶의 用水·道路開發 등 社會間接資本의 擴充과 中山間部落의 環境改善方向도 아울러 考察하였다.

## 2. 中山間地帶와 遊休地의 概念

濟州道 中山間地帶의 遊休土地를 합리적, 경제적으로 開發하고 活용하기 위해서는 먼저 中山間地帶와 遊休地의 概念을 定立할 需要가 있다.

### 1) 中山間地帶의 概念

濟州道는 高度 1950 m의 漢拏山을 頂點으로 하는 圓錐形의 火山島로서 自然環境의 特殊性으로 인하여 아열대에서 高山帶에 이르는 同心圓的인 植生分布, 海岸線을 따라 형성되고 있는 環狀型 定住體系, 作物栽培의 地域的 分化 등 地域的으로 강한 同質性을 갖는 特異한 地域構造를 나타내고 있다.

濟州道에서는 예전부터 地域을 標高에 따라 海岸地帶, 中山間地帶, 山間地帶의 3지대로 區分하는 것이 보편화되어 왔다. 그러나 이는 편의에 따른 구분일뿐 學問的 또는 實務的 次元에서 과학적 기준아래 地帶區分이 이루어지고 境界가 設定된 것은 아니었다.

濟州道の 地域開發을 위해서는 濟州道 全域을 수직적 標高에 따라 合理的 立場에서 地帶區分을 하는 것이 바람직하다고 본다. 그 이유는 資源의 活用度를 극대화하고, 開發業務의 수

행 및 管理運營上의 효율성을 제고하며, 自然環境에 調和되는 開發이 이루어지기 위해서는 地域構造의 特殊性을 최대한으로 살릴 수 있는 開發方向이 모색되어야 하기 때문이다.

1960년대부터 濟州道 開發에 관한 각종 計劃이 수립되면서 行政實務的 차원에서 이러한 地帶別 境界區分이 이루어지기 시작했다. 그 몇 가지 예를 보면 1968년에 수립된 中山間綜合開發計劃과 1981년의 中山間道路圈域綜合開發計劃에서는 標高 200 m 이하를 海岸地帶, 200 m ~ 500 m를 中山間地帶, 600 m 이상을 山間地帶로 구분하고 있다.

이에 반해 1967년에 수립된 濟州道 特定地域建設綜合計劃과 1985년 확정된 特定地域濟州道綜合開發計劃에서는 標高 200 m 이하를 海岸地帶, 200 ~ 600 m를 中山間地帶, 600 m 이상을 山間地帶로 구분하고 있다.

한편 地理學에서도 標高別 地帶區分에 관해서 일치된 見解를 보이지 못하고 있는데 어느 學者의 경우는 표고 150 m 이하를 海岸地帶로, 600 m 이상을 山地로 區分<sup>1)</sup>함으로써 그 중간인 표고 150 ~ 600 m의 漸移地帶가 中山間地帶임을 示唆하고 있다.

위와 같은 몇 가지 例에서 보는 바와 같이 地帶區分에 있어서 제시되는 標高別 境界는 同一하지 않다. 따라서 地域적으로 강한 同質성을 갖고 있는 濟州道의 地域開發을 효율적으로 추진하기 위해서는 合理的 基準에 의한 지대구분의 확실한 境界가 設定되어야 한다고 본다.

이러한 地帶區分の 基準이 될 수 있는 環境條件으로는 ① 標高에 따른 傾斜度 등 地形條件 ② 土壤 등 土地資源의 潛在力 및 土地利用狀態 ③ 植生 등의 氣候條件 ④ 觀光地 등 資源分布 ⑤ 人口分布, 地域的 接近性 등을 들 수 있다.<sup>2)</sup>

이러한 基準을 적용해 볼 때 濟州道의 수직적인 地域的 特性은 標高 200 m와 600 m를 境界로 하여 뚜렷하게 區分되고 있다고 할 수 있다.

그 내용을 보면 표고 200 m 이하의 地域은 傾斜度 5度 이하의 海岸과 인접한 平坦地로서 海岸觀光資源이 분포되고 있으며 아열대성 植生이 성장하고 있고 水資源으로서는 地下水가 풍부하다. 土地는 聚落 및 農耕地로 이용되고 있으며 各급 生活圈의 中心地 또는 基礎生活圈의 密集空間地域으로서 濟州道 人口의 90%가 居住하고 있다. 土壤은 비교적 비옥하며 도로교통의 발달로 접근성이 매우 높은 지역이다.

표고 200 ~ 600 m의 지역은 傾斜度 5° ~ 15°의 溶岩臺地로 온대성 활엽수와 상록수가 分布되고 있으며, 土地는 일부가 田과 開發草地로 이용되고 있으나 대부분이 미개간지 또는 未成林의 牧野로서 대단위 草地造成이 가능한 지역이다. 基礎生活圈 單位의 부락이 散在해 있고 土質은 척박하며 삼투성이 높아 일반적으로 用水가 결핍되고 있으며 제 2 迂廻道路, 東部·西部産業道路 등에 의해 부분적 접근이 가능한 지역이다.

1) 金相稔, 地理學概論, 一潮閣, 1983, p.108, p.142 참조.

2) 濟州道, 特定地域 濟州道綜合開發計劃, 計劃의 基調 및 要約, 1985, p.247.

한편 標高 600 m 이상은 傾斜度 15 度 이상의 지역으로서 土地는 山林 및 國立公園으로 이용되고 있으며 수직적 植生分布에 의한 高山植物이 성장하고 있다. 또 소규모의 自然聚落과 特殊保護地域管理를 위한 聚落이 있을 뿐이며 주로 步行 및 登山으로서만 접근이 가능한 地域이다.

이러한 特性을 감안할 때 濟州道の 高度別 地帶區分은 海岸에서 標高 200 m까지를 海岸地帶, 200 ~ 600 m까지를 中山間地帶, 600 m 이상을 山間地帶로 구분하는 것이 합리적이라고 믿는다.

따라서 濟州道の 中山間地帶는 海岸地帶와 山間地帶의 漸移地帶로서 漢拏山을 中心으로 하여 대체로 標高 200~600 m 사이에 완만한 傾斜度 (5° ~ 15°)를 유지하고 있는 地域이라고 定義할 수 있다.

## 2) 遊休地의 概念

遊休地는 일반적 意味에서의 遊休地와 法律的 意味에서의 遊休地로 구별할 수가 있다. 일반적 意味의 遊休地는 「生活 및 生産目的에 이용되지 않고 있는 一切의 土地」를 말한다. 이에 대해 法律的 意味의 遊休地는 「使用·收益되지 않는 필요 이상의 休耕地」로서 國土利用管理法에 의하여 遊休地가 결정된다.

國土利用管理法上 遊休地의 요건은 다음과 같다.<sup>3)</sup>

첫째, 取得後 2년이상 放置되어 있는 土地

둘째, 土地利用計劃上 利用이나 開發을 특히 促進할 需要가 있는 土地

셋째, ① 都市計劃區域에서는 1,000 m<sup>2</sup> (邑面 都市計劃區域은 1,200 m<sup>2</sup>) ② 市街化 調整地區에서는 800 m<sup>2</sup> (人口 50 만 이상의 市는 1,000 m<sup>2</sup>) ③ 이상의 區域外에서는 1,500m<sup>2</sup>, 農地는 1,000 m<sup>2</sup>, 林野는 13,200 m<sup>2</sup> (傾斜 30도 이상의 林野는 30,000 m<sup>2</sup>) 이상의 面積을 가진 土地

네째, ① 본래의 用途에 使用하고 있지 아니한 土地, ② 土地의 利用이 주변의 類似用途에 비하여 현저하게 뒤떨어지는 土地 ③ 都市區域內的 建築可能地로서 地上定着物의 面積이 建築可能最大面積의 7분의 1에 未達하는 土地이다.

道知事는 이러한 土地의 所有者에게 遊休地임을 通知할 수 있는데 法上 遊休地를 규정하는 중요한 이유는 土地의 保有에서 오는 投機心理를 방지하고 産業用地와 公共用地에 필요한 土地의 원활한 供給과 有效적절한 利用을 도모하려는 데 있다.

3) 國土利用管理法, 제 21 조의 10 참조.

遊休地임을 通知받은 土地所有者는 3개월 이내에 當該 土地의 開發·利用計劃書, 또는 處分計劃書를 道知事에게 제출하고 용도에 적합하지 아니할 경우 그 計劃의 변경권고를 받게 된다.<sup>4)</sup>

이상에서 遊休地의 개념을 두 가지 側面에서 考察해 보았는데 본 研究에서는 一般的 概念에 따라 生活 및 生産活動에 이용되지 않고 있는 토지와 利用되고 있다고 하더라도 주변 土地에 비해 生産性이 극히 낮은 土地를 遊休地 또는 遊休土地로 定義하였다.

---

4) 國土利用管理法, 제 21 조의 11 참조.

## 第Ⅱ章 中山間地帶의 環境의 特性

### 第1節 自然環境

#### 1) 氣 候

氣候는 自然環境의 여러 要素 중에서도 人間生活의 모든 面에 일정한 方向을 제시하는 가장 중요한 要素이다. 氣候는 農業, 畜産, 林業 등과 같은 1次産業에 직접적인 影響을 주며 人間의 活動性, 氣質, 生活樣式 등에도 影響을 끼친다.<sup>5)</sup>

濟州道는 海洋性氣候帶이지만 高度에 따라 氣候의 차이가 적지 않으며 같은 高度라고 할 지라도 傾斜度, 傾斜方向, 傾斜面 등의 地形, 地勢, 그리고 植被의 유무에 따라 氣象이 다양하게 變化하고 있다.<sup>6)</sup>

中山間地帶의 氣象에 대해서는 아직 단편적인 調查만이 이루어지고 있어 精確한 氣象資料가 없지만<sup>7)</sup> 濟州道農村振興院이 일부지역을 대상으로 조사한 中山間地帶의 氣象概況은 다음과 같다.

#### (1) 中山間地帶의 氣溫

濟州道の 年平均 氣溫은 15℃이나 標高가 높아질 수록 기온이 낮아져 海岸地帶와 中山間地帶는 적지 않은 차이를 보이고 있다. 해안지대인 濟州市의 年平均 氣溫은 16.0℃인데 비하여 표고 350m인 松堂牧場은 12.5℃, 표고 250m인 城邑牧場은 13.0℃로서 濟州市 보다 3.0~3.5℃가 낮다. (表1 참조)

한편 季節別로 보면 濟州市는 夏季(6~8월) 평균기온이 24.0℃, 冬季(12월~2월)는 6℃ 내외인데 비하여 松堂牧場은 각각 22.2℃, 3.5℃이며 城邑牧場은 23.4℃, 4.3℃이다. 또 中山間地帶의 月平均 기온분포는 7~8월이 가장 높으나 26.0℃ 이상 오를 때가 많지 않으며 最寒月인 1월과 2월의 기온은 松堂牧場은 2.1℃, 0.5℃이며 城邑牧場은 2.9℃, 3.0℃로서 -2.0℃ 이상 내려가는 날이 희소하다.

5) 姜錫午, 新韓國地理, 大學教材出版社, 1985, p.64.

6) 濟州道, 濟州道誌(上), 1982, pp.539~540.

7) 特定地域의 精確한 氣候平均値를 算定하는데는 30年 以上の 統計資料가 필요하다.

〈表 1〉 地域別 平均氣温 (단위: °C)

地域 \ 月別	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	年平均
제 주 측 후 소	6.0	5.3	8.1	13.4	17.8	22.1	27.5	27.2	22.9	18.3	13.2	8.4	16.0
송 당 목 장	2.1	0.5	3.9	10.4	13.8	18.6	24.8	23.2	20.6	14.9	9.7	7.9	12.5
이 시 돌 목 장	4.4	2.8	4.7	8.9	14.6	18.7	24.6	23.2	21.2	14.5	9.4	4.5	12.6
축산개발사업소	2.0	-1.3	4.3	10.4	15.5	18.6	24.8	22.7	20.7	11.2	7.3	5.5	11.8
성 읍 목 장	2.9	3.0	5.0	9.9	15.1	20.5	24.6	25.0	21.0	13.8	9.2	6.9	13.0
한 영 목 장	4.7	3.5	3.8	9.4	15.8	20.1	23.6	25.8	20.3	13.3	9.9	7.0	13.1

※ 註: 제주도농촌진흥원, 1978년도 中山間地帶氣象資料와 제주도, 1979년도 統計年報에서 작성함.

(2) 中山間地帶의 강수량

濟州道の 年平均 降水量은 1,500 mm로 우리나라의 最多雨地域이다. 1978년의 경우는 예년에 비해 降水量이 아주 적은 해였는데 濟州市는 1,063.4 mm인데 비해 松堂牧場은 1,163.5 mm, 城邑牧場은 1,255.2 mm로서 표고가 높아질수록 비가 많이 내리고 있다. (表 2 참조)

〈表 2〉 地域別 降水量 단위: mm

地域別 \ 月別	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	年間合計
제 주 측 후 소	44.7	61.8	53.6	14.9	13.3	264.1	83.2	101.3	286.1	33.8	71.9	34.4	1063.4
송 당 목 장	43.9	70.1	41.1	23.7	16.0	280.1	85.8	117.8	313.9	52.6	77.1	41.4	1163.5
이 시 돌 목 장	45.0	70.4	58.7	18.4	16.1	302.9	92.2	114.0	298.8	54.4	72.9	42.1	1185.9
축산개발사업소	56.8	70.8	58.7	18.4	16.1	326.7	144.1	112.4	308.4	49.9	81.8	38.5	1282.6
성 읍 목 장	55.7	50.0	41.1	23.7	16.0	422.0	134.9	84.0	281.1	47.1	67.5	32.1	1255.2
한 영 목 장	42.6	50.3	63.0	25.4	39.9	380.0	135.8	84.4	208.0	45.6	43.7	43.7	1192.4

※ 註: 제주도농촌진흥원, 1978년 中山間地帶氣象資料와 제주도, 1979년도 統計年報에서 작성함.

계절별로 보면 中山間地帶도 해안지대와 마찬가지로 여름에 많은 비가 내리고 있다. 松堂牧場은 6~9월의 4개월 동안 年間全體의 68.5%인 797.7 mm, 城邑牧場은 73.7%인

926.0mm가 내렸다. 그러나 冬季에도 北西季節風에 의한 地形性 降雨가 빈번하므로 강수량이 적지 않다.

여름철에 강수량이 많은 것은 中國 揚子江流域에서 발생하는 온대성 저기압과 6~7월 中旬의 장마전선으로 인한 강우, 그리고 颱風으로 인한 暴雨 등에 기인하는 것이다.

(3) 中山間地帶의 濕度

濟州市의 年平均 濕度는 74.1%인데 비해 松堂牧場은 81.0%, 城邑牧場은 79.9%로서 (表3 참조) 中山間地帶가 해안지대보다 습도가 높다. 이는 습도가 降水量과 직접적인 관계를 갖고 있기 때문이다.

<表3>

地域別 濕度

단위 : %

地域 \ 月別	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	平均
제주축후소	70	69	70	70	70	79	81	83	80	73	74	71	74.1
송당목장	77	76	71	74	75	79	86	91	87	85	87	84	81.0
이시돌목장	75	75	71	74	68	76	88	87	88	85	80	80	78.9
축산개발사업소	71	76	75	74	66	78	88	88	89	83	77	81	78.7
성읍목장	72	73	77	80	77	80	84	82	79	82	79	84	79.9
한영목장	78	72	70	72	73	76	80	76	75	78	86	84	76.6

※ 註 : 제주도농촌진흥원, 1978년 中山間地帶氣象資料와 제주도, 1979년도 統計年報에서 작성함.

濕度는 같은 표고의 中山間地帶라고 해도 日照時數가 많은 南斜面보다는 北斜面地帶가 높으며 樹木의 유무, 평탄지와 계곡에 따라서도 차이가 생기고 있는데<sup>8)</sup> 이러한 濕度의 차이는 植生の 차이를 가져오게 된다.

松堂牧場의 경우 습도가 가장 높은 달은 8월의 91.0%이며 가장 낮은 달은 3월의 71%인데 季節別 平均은 夏季(6~8월) 85.3%, 冬季(12~2월) 79.0%이다. 한편 城邑牧場은 7월이 84.0%로 가장 높고 1월이 72.0%로 가장 낮으며 계절별로는 夏季 82.0%, 冬季 79.3%이다.

8) 濟州道, 濟州道誌(上), 1982, pp.542~543.

(4) 日照時數

濟州道の 年平均 日照時數는 2,100 시간 정도로서 全國의 2,200 ~ 2,700 시간에 비해 훨씬 짧다. 地域別로는 濟州市가 2,233.1 시간이나 松堂牧場은 2,008.3 시간, 城邑牧場은 2,066.0 시간 (表 4 참조) 으로 표고가 높아질 수록 짧아지고 있다. 그 이유는 中央에 漢拏山이 솟아 있고 표고가 높아갈 수록 降水日이 많아지기 때문이다.

< 表 4 >

地域別 日照時數

단위 : 시간

月別 地域	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	年間 合計
제 주 측 후 소	77.1	102.1	188.3	238.4	230.4	176.5	274.2	231.1	173.6	203.8	123.8	213.9	2233.1
송 당 목 장	77.1	121.1	193.5	241.8	219.0	152.0	240.9	191.1	145.3	170.7	117.5	138.3	2008.3
이 시 돌 목 장	78.7	112.1	182.5	234.2	207.0	174.1	273.2	220.6	162.8	171.6	114.2	137.8	2068.8
축산개발사업소	78.7	109.1	182.5	234.2	203.0	149.2	343.3	195.7	159.7	135.9	109.7	132.9	2033.9
성 읍 목 장	124.0	112.1	193.5	241.8	219.0	118.7	182.9	202.6	139.3	188.9	156.2	187.0	2066.0
한 영 목 장	129.1	112.1	188.9	232.6	225.5	124.3	180.1	204.5	136.3	182.8	149.1	183.6	2048.9

※ 註 : 제주도농촌진흥원, 1978년 中山間地帶氣象資料와 제주도, 1979년도 統計年報에서 작성함.

日照時間을 山南과 山北으로 비교해 보면 山北地方인 松堂牧場은 겨울철 계절풍의 영향을 받는 10월~3월까지 6개월 동안은 여름철에 비해 日照時數가 짧으며 4~9월까지 6개월 동안은 南쪽에 漢拏山이 있기 때문에 南東季節風의 영향을 받지 못하므로 겨울철에 비해 월 등히 길고 특히 7월에는 240.9 시간에 이르고 있다. 한편 山南地方인 城邑牧場은 계절적으로 볼 때 松堂牧場과는 거의 正反對의 현상을 나타내고 있다.

(5) 바 람

濟州道는 바람이 많고 강한 地域으로 年平均 風速은 3.4 m/s ~ 4.3 m/s 이며 10 m/s 이상의 暴風日數가 무려 117일에 이르고 있다. 특히 冬季에는 蒙古地方의 우세한 高氣壓이 南東쪽으로 확장되어 氣壓配置가 전형적인 西高東低로 되기 때문에 계절풍이 강하다.

일반적으로 中山間地帶는 해안지대보다 바람이 강한 것으로 알려지고 있는데 정확한 統計資料는 없으나 1978년 濟州道農村振興院의 간이조사에 따르면 바람이 가장 강한 달과 風速은 山南의 城邑牧場은 8월의 19.0 m/s 이며 山北의 濟州道畜産開發事業所 (표고 250 m) 일대는 9월의 21.4 m로 나타나고 있다.<sup>9)</sup>

9) 濟州道農村振興院, 1978년 中山間지대 기상자료, pp.11 ~ 12 참조.

## 2) 土 壤

濟州道는 火山島이므로 토양도 자연히 火山灰土가 주가 되고 있다. 火山灰土는 火山噴出物인 火山灰, 火山砂, 火山礫을 모체로 생성된 土壤으로서<sup>10)</sup> 陸地部の 토양에 비하여 物理的·化學的으로 相異한 점이 많으며 일반적으로 肥沃度가 낮은 低位生産性이다.

中山間地帶는 대부분이 傾斜度 5~15°의 溶岩臺地로 토양은 標高가 높은 곳에서 낮은 곳으로 黑色臺地火山灰土壤群, 濃暗褐色臺地火山灰土壤群, 暗褐色臺地火山灰土壤群이 주로 분포되어 있는데<sup>11)</sup> 그 특성은 다음과 같다.

### (1) 物理的 性質

中山間地帶 토양의 土性은 壤土 또는 埴壤土로서 輕鬆하고 부서지기 쉬우며 假密度가 낮아서 건조하면 바람에 날리기 쉽다. 토양의 三相分布를 보면 固相비율은 현저히 적고 氣相(空氣)과 液相(水分)비율은 큰데 氣相비율이 큰 것은 토양의 毛管孔隙과 非毛管孔隙이 많은 때문으로 이로 인해 透水性과 排水가 좋다.

한편 親水性이 크고 保水力이 강하여 有效水分保有力은 일반 壤質土壤의 2~3배나 된다. 이같이 透水力과 保水力이 동시에 좋다는 사실은 일반토양에서는 찾아볼 수 없는 火山灰土壤의 特性이다. 土壤密度는 낮아서 作物根의 貫入은 용이하지만 孔隙이 많아서 土壤의 實積은 적다.

### (2) 化學的 性質

中山間地帶의 토양은 表層에 集積된 다량의 腐植으로 鹽基置換容量이 상당히 높으나 鹽基吸着力은 약한 데다 배수 상태는 매우 良好하여 Ca, Mg, K 등 鹽基와 Si 등이 심하게 溶脫되는데 이러한 溶脫은 토양의 酸性化를 촉진시킨다.

또 火山灰土壤은 活性 알미늄의 함량이 많아 施肥磷酸의 대부분이 磷酸알미늄으로 되어 不可給態로 화하는 비율이 커서 有效態磷酸의 축적이 적고 磷酸吸收係數는 매우 높다.

이러한 特性 때문에 中山間地帶의 토양은 전반적으로 척박한데 地域的으로는 西部地域보다 東部地域이, 標高가 낮은 地域보다 높은 지역일 수록 더 척박하다.<sup>12)</sup> 中산간지대 토양의 특성을 標高別, 表層別로 분석해 보면 表 5, 表 6과 같다.

10) 金澄玉·愼鏞華, 火山灰土의 特性에 관하여, 韓國農化學會·韓國土壤肥料學會 共同主催 濟州道 縣案問題에 관한 심포지움 主題發表論文(1975.5), p.37.

11) 강경선, 中산간개발을 위한 나의 구상 I, 濟州道, 제 49호, 濟州道, 1971, p.71.

12) 金澄玉·愼鏞華, 前揭論文, p.40.

〈表 5〉 中山間地帶 土壤의 標高別 化學的 特性 (1982 年말 현재)

標高別	成分	석회소요량 (kg/10 a)	PH	OM (%)	P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> (PPM)	Exchanged(Me/100g)			磷酸吸收係數 (Me/100g)
						K	Ca	Mg	
海岸 地帶	0 ~ 100 m	450	6.4	7.4	28	0.54	9.1	2.1	700
	100 ~ 200 m	960	6.2	12.0	22	0.34	6.4	1.8	1,000
中山 間 地 帶	200 ~ 300 m	1,300	5.7	16.8	20	0.38	5.8	1.8	1,991
	300 ~ 400 m	1,700	5.7	20.4	15	0.34	4.9	1.6	2,270
	400 ~ 500 m	1,836	5.8	20.1	22	0.38	3.2	1.2	2,402
	500 ~ 600 m	2,000	5.8	28.1	19	0.23	4.4	1.4	2,200

※ 자료 : 濟州道農村振興院

〈表 6〉 中山間地帶 土壤의 表層別 化學的 特性 (1982 年말 현재)

區 分	層 位 (cm)	有機物 (%)	PH	鹽基置 換容量	鹽 基 飽和度 (%)	置換浸出鹽莖 me/100g			
						Ca	Mg	K	Na
暗褐色臺地火山灰土	0 - 18	3.7	5.4	14.1	56.0	4.8	1.9	0.8	0.4
	18 - 50	0.2	5.4	10.1	62.9	4.1	1.3	0.4	0.5
	50 - 100	0.2	5.1	17.9	73.2	5.7	0.5	1.2	4.8
濃暗褐色臺地火山灰土	0 - 16	10.4	4.7	15.3	19.6	1.1	0.8	0.9	0.2
	16 - 40	6.4	5.3	11.8	27.9	2.1	0.4	0.6	0.2
	40 - 51	4.3	5.2	10.8	18.5	1.4	0	0.4	0.5
黑色臺地火山灰土	0 - 27	17.5	5.2	16.7	17.4	1.4	0.6	0.7	0.2
	27 - 58	6.0	5.5	10.8	20.4	1.6	0	0.4	0.2
	58 - 140	2.2	5.8	6.7	58.5	1.3	0.8	0.3	0.5

※ 資料 : 濟州道農村振興院

### 3) 水 資 源

제주도의 降水量은 年平均 1,870 mm로 우리나라 최대의 多雨地域이나 地形이 漢拏山을 중심으로 單斜面을 이루어 流路傾斜가 급하고 地質構造上 地盤이 火山岩으로 구성되었기 때문에 流水의 地下侵透가 용이하여 江汀川 등 일부 하천의 小區間을 제외하고는 대부분 하천이 乾川을 이루고 있어 河川表流水는 거의 없는 상태이다.

한편 地下로 侵透한 流水는 帶水層을 따라 서서히 海岸쪽으로 流下하여 대부분이 海岸에서 湧出하므로 해안과는 멀리 떨어진 中山間地帶는 地下水面이 너무 깊어 湧泉水源이 돈네코(표고 300 m) 등 7개소에 불과하다. 이들 水源이 湧出量은 총 8,100 m<sup>3</sup>/D에 불과한데 그나마 5개 수원은 용출량이 200 ~ 800 m<sup>3</sup>/D 정도의 소규모의 것으로서 경제적 관점에서 開發可能性이 그리 크지 않은 것들이다. 이러한 이유로 中山間地帶는 예전부터 물이 귀한 지역이 되고 있다.

### 4) 觀光資源

中山間地帶에는 20여 개의 觀光資源이 分布되고 있어 開發潛在力이 높으나 아직은 거의가 제대로 개발·보존되지 못한 상태에 있다. 觀光資源의 내용을 보면 一般觀光地 14개소, 指定文化財 3개소, 地方文化財 5개소, 동굴 3개소, 목장 2개소인데 市郡別로는 濟州市 3, 西歸浦市 4, 北濟州郡 11, 南濟州郡 4개소이다. (表 7 참조)

〈表 7〉 中山間地帶의 觀光資源現況

市 郡	區 分	名 稱	所 在 地
濟州市	관 광 지	訪 仙 門	吾 羅 洞
	지방문화재	寧坪 조록나무	寧 坪 洞
	"	我羅 무환자나무	我 羅 洞
西歸浦市	관 광 지	道 順 川	道 順 洞
	지정문화재	道順늪나무 自生地	"
	관 광 지	영또복포	龍 興 洞
	"	각시바위	好 近 洞

市 郡	區 分	名 稱	所 在 地
北濟州郡	관 광 지	無 愁 川	涯月邑 光令里
	"	錦山公園	" 納邑里
	지정문화재	納邑暖帶林	" "
	동 굴	빌 레 못 굴	" 於音里
	지방문화재	今德 팽나무 群落	" 今德里
	목 장	이시들목장	翰林邑 今岳里
	"	松堂牧場	舊左邑 松堂里
	지방문화재	明月 팽나무 群落	翰林邑 明月里
	지정문화재	樅子林 自生地	舊左邑 坪岱里
	지방문화재	冬柏 동산	朝天邑 善屹里
동 굴	臥 山 窟	" 臥山里	
南濟州郡	관 광 지	漢 南 川	南元邑 漢南里
	지방문화재	新興 冬柏나무 群落	" 新興里
	동 굴	미 천 窟	城山邑 三達里
	"	水 山 窟	" 水山里

※ 資料：濟州道觀光開發局

## 第2節 人文·社會環境

### 1) 聚落 및 人口分布

中山間地帶에는 역사적으로 다수의 部落이 분포되어 있었으나 日政時代인 1917년 海岸地帶에 迂廻道路의 개설과 1948년 4.3暴動의 영향으로 다수의 中山間住民들이 해안지대로 移住함으로써 현재에는 基礎生活圈單位의 소규모 취락이 散在하고 있을 뿐이다.

濟州道內 191개 里洞 중 中山間地帶에 立地하고 있는 부락은 11%인 22개인데<sup>13)</sup> 標高別로는 200 ~ 400 m에 20개 부락, 400 ~ 500 m에 1개 부락(朝天邑 橋來里), 500 m 이상에 1개 부락(安德面 廣坪里)이 분포되고 있다.

이들 취락들은 대부분이 集村형태를 띠고 있으나 立地點의 內陸度와 高度에 따라서 家屋의 密度, 人口의 규모가 달라져 標高가 높고 內陸度가 클수록 인구규모가 작고 가옥밀도도 상대적으로 저하되고 있다.

한편 中山間地帶의 居住人口는 제주도 전체인구의 약 10% 정도인 4만 여명이며 家口當 소득은 1980년말 현재 2,974천원으로서 濟州道 平均인 3,027천원 보다는 낮으나 漁村 平均 2,604천원 보다는 370천원이 높다.<sup>14)</sup>

### 2) 土地利用

제주도의 地帶別 面積은 海岸地帶가 100,550 ha로 제주도 전체면적 181,957 ha의 55.0% 山間地帶는 24,602 ha로 12.8%인데 비해 中山間地帶는 57,700 ha로 31.5%를 차지하고 있다. 이 중 中山間地帶의 標高別 面積을 보면 200 ~ 300 m가 22,750 ha(中山間面積의 39.4%), 300 ~ 400 m가 15,950 ha(27.6%), 400 ~ 500 m는 12,100 ha(20.9%) 그리고 500 ~ 600 m는 6,900 ha(11.9%)이다. (表8 참조)

제주도의 土地利用形態는 地形, 地質, 氣候 등의 制約要件에 지배되어 漢拏山을 중심으로 한 타원형 階段式 環狀帶를 나타내고 있다. 즉 해안지대는 주로 垜地와 耕地로, 山間地帶는 山林과 國立公園으로 이용되고 있는데 비해 中山間地帶는 대부분이 草地이나 일부는 耕地로 이용되고 있다.

13) 具滋春, 기적을 잉태한 黃金地域, 제주도, 제 34호, 濟州道, 1968, pp.18 ~ 19.

14) 濟州道, 中山間道路圈域綜合開發計劃, 1981, p.6 참조.

〈表 8〉 中山間地帶 標高別 面積

地 帶	標 高 (m)	面 積 (ha)	全體面積에 대한比率 (%)	備 考
海岸地帶	0 ~ 100	65,710	35.9	100,550 ha로 제주도 전체면적의 55.0 %
	100 ~ 200	34,850	19.1	
中山間地帶	200 ~ 300	22,750	12.4	57,700ha로 제주도 전체면적의 31.5 %
	300 ~ 400	15,950	8.7	
	400 ~ 500	12,100	6.6	
	500 ~ 600	6,900	3.8	
山間地帶	600 ~ 1000	16,400	9.0	24,602 ha로 제주도 전체면적의 12.8 %
	1000 이상	8,152		
計		181,952		

※ 資料：濟州道

※ 註：面積은 國土利用計劃에 의한 數値로 地籍上의 面積과는 相異함.

이를 구체적으로 보면 中山間은 일부 低地帶가 과수원과 田作을 중심으로 한 耕地로 利用되고 있는데 제 2 우회도로와 인접한 표고 200 ~ 400 m에 5,721 ha의 耕地가 분포되고 있다. 이들 경지는 4.3 暴動의 영향으로 休耕되었던 것을 재개발한 것이거나 감귤봄이 일어난에 따라 1960년대 후반부터 개간된 것 들이다.

中山間地帶는 이러한 耕地와 일부의 山林地域을 제외하고는 모두 牧草地인데 현재 改良草地로 活用되고 있는 면적은 20,000여ha에 불과하고 나머지는 自然草地 그대로 남아 있어 開發潛在力이 매우 큰 지역이다.

### 3) 用水利用

中山間地帶의 自然環境에서 이미 지적한 바와 같이 中山間地帶는 예전부터 물이 귀하여 生活用水를 奉天水에 의존하였으며 營畜用水 역시 빗물을 모은 小溜地를 이용할 수 밖에 없었기 때문에 취락과 農·畜産業 발달에 최대의 制約要因으로 되어 왔다.

그러나 1970년대 초부터는 中山間地帶에도 用水開發이 시작되어 현재 어승생택에서 15개 支線을 통하여 1일 13,000 m<sup>3</sup>/D의 물을 濟州市와 中山間地帶로 공급하고 있는데 이 중 中山間地帶의 供給量은 약 4,000 m<sup>3</sup>/D로 추정되고 있다.

한편 중산간 일부 지역에서 地下水도 개발되어 현재 濟州市의 老衡Ⅰ 管井(표고 286m) 등 3개 管井에서 총 2,820  $m^3/D$  (농업용수 2,070, 생활용수 750)를 활용하고 있다.<sup>15)</sup> 한편 소규모 湧泉水로는 돈네코水源 800  $m^3/D$ , 南元邑 선돌Ⅰ 水源 200  $m^3/D$  등 총 1,000  $m^3/D$ 가 개발되고 있으나 주로 저지대의 用水로 이용되고 있어 아직도 中山間地帶는 用水不足現象에 직면하고 있다.

#### 4) 道路交通

中山間地帶는 中山間迂迴道路, 제 1·제 2 橫斷道路, 東部·西部産業道路 등 간선도로망을 중심으로 해서 地域內 接近이 이루어지고 있다. 그러나 중산간우회도로는 일부 區間을 제외하고는 대부분 구간이 미포장 상태이고, 다른 간선도로도 일부 구간이 미포장이거나, 포장되고 있어도 그 상태가 不良한 실정이다.

뿐만 아니라 幹線道路를 보완하는 連結道路도 線型構造 및 施設水準 등이 不良하여 道路體系間, 地域間 연계기능이 저하됨으로써 中山間地帶에 대한 실질적인 接近性을 높이지 못하고 있다. 한편 中山間部落 중에는 아직도 버스가 運行되지 않고 있는 곳도 적지 않다.

15) 農水産部·濟州道·農業振興公社, 1984年度 濟州道地下水開發報告書, pp.63~74 참조.

## 第Ⅲ章 中山間遊休土地의 實態와 開發制約 要因

### 第1節 中山間遊休土地의 實態

都市地域과 聚落地域을 제외한 濟州道의 遊休地는 총 32,142 ha에 이르고 있다. 이 중 標高 200 ~ 600 m의 中山間地帶에 어느 정도의 遊休地가 分布되고 있는지는 따로 調査가 되지 않아 精確하게 알 수 없으나 道內 遊休地의 거의 대부분이 이 地帶에 分布되고 있는 것으로 推定된다.

濟州道는 1984年 國土利用管理法에 따른 遊休地通知를 위해 都市地域 및 聚落地域 36,400 ha를 제외한 濟州道 一圓인 146,175 ha를 대상으로 遊休地 一齊 調査를 실시한 결과 조사대상 총 면적의 78.0%인 114,033 ha는 既活用되고 있으나 22.0%인 32,142 ha는 遊休地로 방치되고 있는 것으로 나타났다. (表9 참조)

〈表9〉

濟州道의 遊休地 現況

1984.12.31 현재  
단위 : ha

地 域	總 面 積	既活用面積	遊 休 地 面 積		
			計	活用可能面積	活用不可能面積
計	146,175	114,033	32,142	11,929	20,213
草 地 地 域	41,699	20,571	21,128	6,628	14,500
耕 地 地 域	49,740	43,000	6,740	3,901	2,839
山 林 地 域	54,736	50,462	4,274	1,400	2,874

※ 資料 : 濟州道

※ 註 : 草地地區의 既活用面積에는 採草地 15,263 ha가 포함됨.

遊休地의 내용을 보면 草地地區 ( 41,699 ha ) 에는 65.7%인 21,128 ha, 耕地地區(49,740 ha) 에는 20.9%인 6,740 ha, 山林地區 ( 50,462 ha ) 에는 12.9%인 4,274 ha가 분포되고 있다. 이러한 遊休地의 대부분이 中山間에 分布되어 있는 것으로 보는 이유는 ① 農地의 경우, 農地擴大 開發促進地域으로 지정된 지역 중에서 標高 200 m 이상의 地域이 3,700 ha에 이르고 있고 (表10 참조) ② 草地의 경우는 中山間地帶의 牧野地面積이 4만ha 정도에

이르고 있으며 ③ 山林의 경우는 未立木地 중에서 山林資源造成이 가능한 地區가 거의 中山間에 소재하고 있기 때문이다.

< 表 10 >

農地擴大開發促進地域現況

1985.10.1 현재  
단위 : ha

區分 市郡別	總 面 積		標 高		開 發 可 能 與 否	
	筆 地 數	面 積	200 m이하	200 m이상	開發可能面積	開發不可能面積
計	11,726	7,380	3,680 (50%)	3,700 (50%)	4,966 (67%)	2,414 (33%)
濟 州 市	162	292	—	292	29	262
西歸浦市	1,882	1,025	35	990	863	162
北濟州郡	6,244	2,842	1,875	966	1,974	868
南濟州郡	3,438	3,221	1,770	1,452	1,121	1,770

※ 資料 : 濟州道

遊休地중 利用可能面積은 37.1%인 11,929 ha (草地 6,628, 耕地 3,901, 山林地 1,400)이며 利用不可能面積은 62.9%인 20,213 ha (草地 14,500, 耕地 2,839, 山林 2,874)로 草地의 경우는 全體面積의 31.3%가 개발가능지로 나타나고 있다.

한편 所有者別 遊休地는 道內居住者所有가 72%인 23,161 ha, 道外居住者所有가 28%인 8,981 ha인데 道內 거주자소유는 8,087 ha, 道外 거주자소유는 3,842 ha가 開發可能地로 밝혀지고 있다.<sup>16)</sup> 따라서 이러한 遊休地를 개발하여 地形과 特性에 따라 耕地 또는 改良草地进行 조성하거나 山林經營을 하는 것이야말로 바로 中山間地帶 遊休土地開發의 根本目的 이 된다고 하지 않을 수 없다.

16) 濟州道, 濟州道遊休地에 대한 活用對策 (1984年) 참조.

## 第2節 中山間遊休土地 開發을 위한 制度的 努力

中山間地帶의 遊休地를 개발하여 農·畜產業에 利用함으로써 住民所得을 증진시키고 地域發展을 실현시키기 위한 行政當局의 계획적 노력은 1960년대 초반부터 시작되었다. 이러한 노력이 본격적으로 추진된 것은 1962년~1963년의 4.3暴動罹災民 歸農定着事業에서부터 였다고 본다.

이 당시 濟州道當局은 「4.3暴動罹災民 復歸는 中山間開發의 契機」이라는 슬로우진 아래 定着事業을 展開, 1962년에 816세대 4,132명, 1963년에 800세대 3,968명 등 2년간 총 1,616세대 8,100명을 中山間部落으로 복귀시키고 美公法 제 480호에 의한 양곡지원을 통해 4.3 폭동때문에 休耕化되어 황폐해진 農耕地를 재개발하도록 했다.<sup>17)</sup>

이 때부터 中山間地帶의 土地開發이 활발해지게 되었고 行政當局도 각종 開發計劃을 수립하여 綜合開發의 관점에서 이를 추진하게 되었는데 그 내용을 概括하면 다음과 같다.

### 1) 濟州道 特定地域綜合建設計劃

- (1) 計劃樹立 年度： 1967년
- (2) 計劃期間： 30년(1967~1996년)
- (3) 計劃中 中山間開發 內容

가. 土地開發： 傾斜度 10도 미만의 可耕地 15,100ha를 개간하여 農耕地를 확장하고 牧野地 27,264ha를 개간하여 改良草地를 조성하며, 未立木地 7,000ha에 經濟林을 조성한다.

나. 基盤施設： 어승생, 城板岳 등의 高地帶湧泉水 35,000 ml/D를 개발하여 中山間地帶에 供給한다. 道路는 標高 400m내의 지점에 中山間迂廻道路를 개발하고 濟州市~西歸浦의 횡단도로와 和順~翰林間의 中山間道路 등 총 연장 136km를 개수·확장·포장하여 中山間의 산업관광도로화한다.

다. 觀光地開發： 中山間에 스키장과 인공수렵장을 설치한다.

17) 夫萬根, 光復濟州 30年, 文潮社, 1975, p.173 참조.

## 2) 濟州道中山間綜合開發計劃

- (1) 計劃樹立年度： 1968 년
- (2) 計劃期間： 5 년 ( 1968 ~ 1972 년 )
- (3) 計劃內容

가. 土地利用： 中山間地帶 50,720 ha를 3 등분하여 표고 200 ~ 300 m의 1 만 ha는 농경지로 開發하고 300 ~ 500 m의 2 만ha는 개량초지로, 400 ~ 600 m의 20,720 ha는造林地로 活用한다.

나. 基盤施設： 用水는 어승생과 九九谷水源을 개발하여 총 29,500 ml/D ( 生活用水 6,500, 農業用水 23,000 )를 中山間地帶에 공급한다. 도로는 中山間迂廻道路의 확장·정비 제 2 횡단도로 建設, 東·西部産業道路의 개통 등 총 연장 203 km를 建設하고 路面 92 km를 정비한다.

다. 觀光開發： 관광단지 2 개소를 中山間地帶에 조성한다.

라. 聚落造成： 中山間地帶에 22개 地區의 聚落을 連차적으로 조성하여 部落別로 150 家口 内外씩 총 3,390 家口를 입주시킨다.

이 中山間綜合開發計劃의 일환으로 추진된 사업이 示範團地와 開拓團地의 조성이다. 시범 단지는 中山間開拓의 가능성과 방향을 제시하기 위한 先導事業으로서 1969 년에 城邑에 主畜團地, 光晷에 양잠단지, 하에리에 공예작물단지 등 3개 團地에 720 ha의 農耕地를 조성하고 106 世대를 入住시켰다.

한편 開拓團地는 高度別로 中山間地帶의 資源을 입체적으로 이용하여 農産團地를 조성함으로 써 농업구조를 適地適産體制로 개선하고 海岸地帶에 집결된 人口를 분산시켜 農業의 기계화 和 協業化를 도모하려는데 주안점을 둔 사업이다. 1971 년에 今岳 主畜團地, 海安主畜團地, 今德양잠단지, 善屹양잠단지, 東廣양잠단지 등 5개 團地에 총 670 ha의 농경지를 조성하고 130 世대를 入住시켰다.

## 3) 濟州觀光綜合開發計劃

- (1) 計劃樹立年度： 1973 년
- (2) 計劃期間： 10 년 ( 1973 ~ 1982 년 )
- (3) 計劃中 中山間開發에 관한 내용

가. 基盤施設: 도로는 中山間迂廻道路 확장·정비, 坪岱~松堂線 및 咸德~善屹線 포장, 서부축산관광도로 25 km 및 관광지 進入路를 개설한다. 用水는 어승생, 城板岳水源을 개발하고 中山間地帶에서 15,000 ml/D의 地下水를 개발하여 공급한다.

나. 土地開發: 農地 3,000 ha를 재개발하고 5,000 ha는 개간하며, 草地로는 改良草地 21,810 ha와 簡易草地 2,000 ha를 조성한다.

다. 觀光地開發: 산굼부리, 城板岳, 觀音寺 등의 山岳觀光地, 道立牧場 등의 牧場觀光地, 城邑民俗村 등 文化觀光地를 地區別로 특색 있게 개발하여 地域에 적합한 機能을 부여한다.

#### 4) 中山間道路圈域綜合開發計劃

(1) 計劃樹立年度: 1981년

(2) 計劃期間: 20년(1981~2000년)

(3) 土地開發: 野山開發 884 ha, 분묘정리 17 ha(3,132基)로 1,001 ha의 耕地를 확장하여 高所得作目的 主産園地로 조성하며 草地는 1,320 ha를 새로 조성한다.

(4) 基盤施設: 도로는 제 1 迂廻道路와 中山間部落을 연결하는 支線道路를 신설(15 km) 또는 확장 정비(67.5 km)하며 東·西部産業道路와 연결시키는 新道路網을 개발한다. 農路는 12개路線 22 km를 개발하여 영농기제화를 촉진한다.

(5) 住居環境改善: 不良住宅 1,767 동을 개량하며 33개 部落에 대해 취락구조개선과 風力發電施設을 한다.

(6) 觀光開發: 文化財 및 自然景觀을 발굴하여 觀光資源화한다. 관광목장 조성의 다양화, 도로변 造景, 植物圈 조성 등 새로운 中山間의 관광코스를 개발한다.

#### 5) 特定地域濟州道綜合開發計劃

(1) 計劃樹立年度: 1985년

(2) 計劃期間: 7년(1985~1991년)

(3) 계획중 中山間開發의 내용

가. 土地開發: 中山間地帶의 開發促進地域內 미개간지 5,000 ha를 개간하여 農地를 확장하고 초지 10,000 ha를 新規造成한다.

나. 基盤施設: 도로는 제 2 우회도로를 二車線으로 포장하며 제 1·제 2 우회도로간의 連結路 64 km를 개설한다. 東·西部産業道路를 포장하며 補助道路網과 農路를 확충한다. 用水

는 中山間地帶의 地下水를 개발하며 列雁貯水池와 어승생下流貯水池를 건설한다.

다. 聚落構造改善: 中山間部落의 住宅을 개량하고 4개 부락을 대상으로 聚落構造改善 示範事業을 실시한다.

라. 觀光開發: 松堂 등 2개 지역 1.85 ㎞를 觀光團地로 설정하여 集中開發한다.

한편 이러한 계획의 수립·추진과 함께 土地開發의 전제가 되는 각종 조사 및 시험사업도 계속되었는데 그중 몇 가지를 보면 1964년~1966년에는 UNKUP(國際聯合개간調査事業機構)에 의한 개간適地調査가 이루어졌고 中山間地帶에 관한 土壤檢定 및 改良試驗도 시작되었다.

또 1967년에는 全地域을 대상으로 한 土地調査가, 1969년에는 山地利用區分調査가 실시되었고 1973년에는 土地分類調査가 마쳐졌다. 이 조사는 土地利用基本計劃 수립을 위한 기초자료로 이용하기 위해 中山間地帶를 포함한 道全域을 대상으로 地形, 傾斜, 토양, 交通立地, 人口密度, 土地能力 등 6개 分野에 걸쳐 이루어졌다.

한편 1983년에는 草地資源에 대한 일제조사가 있었고 1984년에는 國土利用管理法에 따른 遊休地通知를 위해 草地, 農地, 山林地域에 대한 遊休地一齊調査가 실시되었다.

### 第3節 中山間遊休土地 開發의 制約要因

1960년 초반부터 國家施策에 따라 본격적으로 추진되기 시작한 中山間土地開發 사업에 대해 行政當局은 行政的, 財政的으로 적지 않은 支援을 해 왔다.

그러나 지난 20여년 간의 土地開發事業은 소기의 成果를 거두지 못해 中山間地帶에는 耕地나 草地로 개발이 가능한 遊休地가 아직도 1만 여ha가 남아 있다. 그 이유는 中山間 遊休土地 개발에는 自然的·經濟的·社會的인 制約이 많기 때문인데 구체적인 요인은 다음과 같다.

#### 1) 自然的 要因

(1) 氣象條件의 劣惡: 前述한 바와 같이 中山間地帶는 해안지대에 비해 氣溫이 상대적으로 낮고 降雨日이 많으므로 日照時間이 부족하며 標高가 높아질 수록 바람이 세고 風蝕의 피해가 많아진다. 또 서리와 눈이 내리는 기간이 길어지는 등 氣象條件이 나빠 土地開發에 지장을 주고 있다.

(2) 地形의 不利: 中山間地帶는 해안지대에 비해 傾斜度가 높고 벽지여서 토지개발에

制約을 받게 된다. 경사도가 높으면 개발過程中서 畜力이나 트랙터의 사용이 곤란하고 侵蝕이 심해 土壤保全施設을 해야 하는 등 문제점이 많다.

따라서 개간에 있어서의 적지선정의 一般的 傾斜限界는 토양보전과 경작가능성의 양면을 고려하여 15°로 정하고 있다.<sup>18)</sup> 이렇게 볼 때 濟州道의 中山間地帶은 주로 5°~15°의 완만한 경사지이기 때문에 傾斜度가 土地開發에 제약을 주는 절대적 要素는 못 된다고 할 것이나 海岸地帶에 비하여 不利한 것은 사실이다.

(3) 土壤의 不良: 中山間地帶의 토양은 해안지대보다 아주 척박하여 低位生産性을 나타내고 있다. 中山間土壤은 특수한 경우를 제외하고는 作物에 대한 물과 공기의 供給關係가 좋으나 심한 장마나 가뭄이 닥쳤을 때는 濕害나 旱害를 받게 되기 쉬우며 磷酸吸收係數와 酸度가 높아 作物生育에 지장을 주고 있다.

(4) 用水不足: 中山間地帶의 用水결핍은 遊休地開發에 있어서 가장 큰 制約要件의 하나이다. 中山間地帶은 해안지대보다 훨씬 多雨地域이지만 濟州道의 特異한 地質構造때문에 河川은 乾川을 이루어 河川表流水는 거의 없으며 降雨時 地下로 침투한 流水도 帶水層을 따라 해안 쪽으로 流下하여 해안에서 湧出하므로 中山間地帶의 湧泉水源은 7개에 불과하고 그나마 湧出量이 소규모여서 개발가능성이 희박한 실정이다.

이 때문에 1960년대까지만 해도 中山間地帶의 生活用水는 奉天水에 의존해 왔고 가뭄시에는 물이 말라 심각한 用水難에 봉착하였었다. 그러나 어승생념 건설과 일부지역의 地下水開發事業으로 生活用水 사정은 어느 정도 好轉되었으나 營畜用水는 아직도 需要를 充足시키지 못하고 있다.

## 2) 經濟的 要因

(1) 過重한 開發費用: 개간으로 耕地를 조성하는 데는 ha당 143만원, 改良草地를 조성하는 데는 123만원이라는 막대한 자금이 소요되므로 行政當局이 開發費의 일부를 支援해 주고 있지만 農民들의 부담이 과중하다. 또 熟田이 되는 데는 개간 후 수 년이 걸리기 때문에 短期投資를 期待하기가 어렵고 事後管理에도 문제가 많아 開發을 기피하는 사례가 적지 않다.

(2) 勞動力 不足: 都市化·産業化에 따라 農村人口의 지속적인 流出로 1970년대 초부터 農村内部에서 勞動力 不足現象이 나타나게 되었다. 더구나 轉出者의 대부분이 生産性이

18) 農業專門大學教材編纂委員會編, 農地造成, 學文社, 1982, p.34.

높은 靑・壯年層에 집중되고 있어 農村은 高齡化 및 婦女化 勞動力이 큰 비중을 차지하게 되었다.

이러한 勞動力 不足과 老弱化現象은 현재의 耕地도 제대로 감당하기 어렵게 만들고 있으며 勞賃을 上昇시키는 요인이 되고 있다. 따라서 營農條件이 좋은 既存 農地보다도 더 많은 物財와 勞動力을 투입하여도 생산성이 낮은 개간에 별다른 매력을 느끼지 않게 되는 것이다.

(3) 낮은 收益性: 개간의 낮은 生産性과 상대적으로 불리한 營農條件에 따른 收益性的 악화가 개간을 기피하는 요인의 하나로 되고 있다. 中山間地帶의 토양은 物理的・化學的 특성 때문에 海岸地帶의 토양에 비해 매우 척박하므로 많은 자금을 투입하여 개발을 하더라도 生産性이 낮을 수 밖에 없다. 또 개간 당시 行政當局이 지원해 주는 融資의 상환이 아직 熟田化되기 전에 이루어져야 하므로 收益을 더욱 낮게 만듦으로써 農民負擔을 가중시키고 있다.

### 3) 社會的 要因

(1) 交通의 不便: 中山間地帶는 1950년대까지만 해도 道路事情이 나빠 접근이 어려웠기 때문에 土地開發이 制約을 받았다. 그 후 1960년대부터는 道路開發이 본격화되기 시작, 제 1・제 2 橫斷道路, 東部・西部産業道路, 제 2 迂迴道路 등 幹線道路가 개설되어 接近性이 크게 향상되었다.

그러나 幹線道路의 連結路로서의 補助道路網은 아직 포장이 안 된 곳이 많고 線型構造 및 施設水準의 不良으로 道路體系間, 地域間 연결기능이 저하되고 있는 실정이다. 따라서 中山間地帶의 도로망은 土地開發로 農・畜産業의 발전을 통한 地域成長을 선도할 수 있는 기반시설로서의 역할을 다 하지는 못하고 있다.

(2) 社會的 便益設施의 不足: 中山間地帶는 海岸地帶에 비해 社會的 環境으로서의 學校, 市場, 文化施設, 의료・보건시설 등 生活에 필요한 社會的 편익이 크게 부족한 실정이다. 더구나 內陸으로 갈 수록 개간사업에 있어서 社會的 斷絶에 의한 고독감이 크며 營農上的 불편이 많아 개간의욕을 저해하고 있다.

(3) 外地人의 과도한 土地占有: 中山間地帶에는 外地人이 投機를 목적으로 매입하여 地價上昇만을 기다리며 遊休地로 방치하고 있는 土地가 많다. 濟州道當局의 조사에 따르면 都市地域 및 聚落地域을 제외한 余他地域의 外地人所有 土地는 全體 調查對象面積의 13.4%인 19,587 ha로서 그중 10,606 ha는 活用되고 있으나 8,891 ha는 遊休地로 남아 있는데<sup>19)</sup>

19) 濟州道, 濟州道遊休地에 대한 活用對策(1984年)참조.

그 대부분이 中山間地帶에 분포되어 있다.

(4) 農·畜産物 販路 및 價格의 不安定: 農·畜産業經營을 목적으로 하는 土地開發은 개간지에서 생산되는 生産物의 販路가 보장되고 價格의 安定化가 이루어질 때 비로소 開發意欲이 높아지는 것이다. 그러나 우리나라의 農·畜産物은 不合理한 需給政策과 價格政策 때문에 안정성과 예측성이 크게 결여되고 있다.

특히 畜産物의 경우는 1970년대 후반부터 매년 상당량의 肉類가 導入됨으로써 國內의 供給基盤에 큰 영향을 주어 肉價 下落 등 波動이 유발되고 있어 遊休地開發에 의한 농민들의 草地造成意欲을 저해시키는 실정이다.

## 第Ⅳ章 中山間遊休土地 開發의 必要性和 基本方向

### 第1節 中山間遊休土地 開發의 必要性

R. Schickele 은 土地資源利用政策의 궁극적 목표는 土地의 開發·利用 및 保全을 통한 社會的 生産의 極大化에 있다고 강조하고 있으며<sup>20)</sup> O.B. Jesness 는 人間欲望의 充足을 위하여 資源으로서의 土地에 대한 최대한의 生産의 利用을 추구함에 있다<sup>21)</sup> 고 밝히고 있다.

한편 J.F. Timmous 는 土地利用政策의 目標가 社會的 生産의 極大化, 所得分配의 적정화에 있다<sup>22)</sup> 고 보고 있으며 W. Johnson 은 國民所得의 확대와 分配의 合理化를 도모하며 經濟的 機會의 最大化를 제공하고 효율적인 生産을 강구함에 있다<sup>23)</sup> 고 강조하고 있다.

이러한 見解들을 綜合할 때 土地資源의 開發·利用政策의 궁극적 目標는 土地의 합리적인 開發을 기하여 효율적이며 적정한 活用을 도모함으로써 社會的 生産의 極大化와 더불어 所得分配의 適正化를 모색하는 데 있다고 할 수 있다.

濟州道의 中山間地帶에는 開發을 통하여 耕地나 改良草地로 活用될 수 있는 수 만ha의 遊休地가 분포되어 있다. 이러한 遊休地의 開發은 오래 전부터 그 필요성이 강조되어 왔는데 그 이유는 土地의 經濟的·효율적 活用으로 生産을 極大化하고 地域住民의 所得을 증대시킴으로써 地域間 均衡發展을 도모하는데 있다.

中山間地帶의 遊休地를 開發·活用해야 할 현실적 필요성은 첫째, 耕地面積을 확대시킴으로써 食糧增産을 기하는데 있다.

우리나라는 耕地面積이 總 國土面積의 23%에 불과하므로 人口에 비하여 耕地가 대단히 협소하기 때문에 食糧생산면에서 自給이 어려운 실정이다. 1970년에 80.5%이던 食糧自給率은 1980년에는 55.6%로 급격히 감소되고 있는데<sup>24)</sup> 그 가장 큰 이유는 食糧생산에

- 
- 20) R. Schickele, Objectives of Land Policy, Use and Abuse of America's National Resources, A New York Times Company, 1972, p.10.  
21) O.B. Jesness, Land Programs in a Policy Framework, Use and Abuse of America's National Resources, A New York Times Company, 1972, p.256.  
22) J.F. Timmous, Building a Land Policy, Use and Abuse of America's National Resources, A New York Times Company, 1972, p.277.  
23) W. Johnson, Planning the Use of Land Resources, Use and Abuse of America's National Resources, A New York Times Company, 1972, p.240.  
24) 韓國農村經濟研究院, 山地利用의 現況과 合理的 利用方案, 1981, p.10.

이용하고 있는 農地의 絶對面積이 계속하여 줄어들고 있기 때문이다.

최근 세계적으로 資源民族主義가 강력하게 대두되어 식량을 무기화하려는 추세가 팽배해지고 있는 실정에서 식량自給率의 향상은 國家政策上 매우 필요한 일이다. 더구나 南北이 대치하고 있는 우리나라의 경우, 國民에게 필수적인 식량의 自給은 安保의 次元에서도 대단히 중요한 일이다.

政府는 식량자급률을 향상시키기 위해 5 차에 걸친 經濟開發計劃期間동안 野山開發, 土地改良 등 農業基盤擴充에 다각적으로 노력해 왔고 既存 農地의 轉用을 억제하기 위한 여러가지 施策을 강구하고 있다.

그러나 産業化와 都市化의 급속한 進展은 公共施設用地, 道路부지, 産業用地의 需要增大로 既存 農地의 他 目的 轉用을 불가피하게 만들고 있으며, 이 때문에 개간과 간척에 의한 新規 農耕地의 확대보다도 기존 農耕地面積의 감소현상이 더 빠른 속도로 진행되고 있어<sup>25)</sup> 농지의 絶對面積은 매년 줄어드는 추세이다.

이러한 현상은 濟州道의 경우도 예외는 아니어서 1979 년에 50,110 ha (논 1,003 ha, 밭 49,107 ha) 이던 農耕地가 그 동안 일부 개간사업의 추진에도 불구하고 1984 년에는 49,553 ha (논 1,071 ha, 밭 48,482 ha) 로 되어 5년간 絶對面積이 557 ha나 감소되었다.

따라서 人口의 증가와 함께 계속 증대되는 食糧需要를 해결하는 길은 결국 生産基盤인 既存農地의 質的 向上이라는 內延的 擴充과 함께 農地의 外延的 확대에 期待할 수 밖에 없는 일이다. 農地의 外延的 擴大方法에는 크게 개간과 간척의 두 가지가 있지만 간척은 개간에 비해 비용이 엄청나 經濟性이 훨씬 낮은데다 濟州道의 地形上 크게 기대할 수 없으므로 中山間遊休土地의 개간에 의한 農地의 확대는 참으로 중요한 일이 아닐 수 없다.

遊休土地開發의 두 번째 필요성은 改良草地의 造成을 통한 畜産振興을 도모하는 데 있다.

國民經濟의 향상에 따르는 所得의 增加는 食生活패턴을 高級化, 多樣化시키고 있는데 특히 肉類·우유 등 축산물 수요가 급증하고 있다. 畜産物의 1인당 年間 소비량은 1968년의 11.5 kg에서 1980년에는 27.7 kg으로 2배 이상 증가하였는데<sup>26)</sup> 앞으로 이 增加率은 加速化될 것으로 展望된다. 더구나 濟州道는 觀光地로서 國內外 觀光客이 급증하고 있기 때문에 축산물수요도 더욱 많아질 것이다.

畜産에 있어서 가장 중요한 것은 飼料인데 酪農이나 育牛에 있어서 가장 값싼 飼料는 牧草이다. TDN (可消化養分總量) 1 kg 生産費의 비율은 牧草放牧의 경우를 100으로 보았을 때 配合飼料는 953으로 목초에 비해 무려 10배나 비싸다고 한다. 따라서 美國과 같이 곡물

25) 文八龍, 現代農業經濟學, 先進文化社, 1985, p.

26) 韓國農村經濟研究所, 山地利用의 現況과 合理的利用方案, 1981, p.7.

이 남아도는 나라에서도 가축이 필요로 하는 TDN의 대부분을 草飼料로서 충당하고 있다.<sup>27)</sup>

中山間地帶에는 수 만ha의 牧野地가 分布되고 있으나 여기에서 自生하는 在來牧草는 營養價와 單位生産量이 높지 못한 粗飼料로서 粗放的 畜産經營의 수단으로서 밖에 活用되지 못하고 있다.

따라서 畜産振興을 위해서는 營養價가 높고 單位生産量이 많은 改良草地의 확보가 先決問題인데 中山間地帶는 기후·地形 등 改良牧草의 生長을 위한 自然的 條件이 全國에서도 가장 유리한 지역이다. 이러한 改良草地 造成面積의 확대를 통한 畜産振興이 이루어지기 위해서는 牧野地의 개발이 필수적 조건이 아닐 수 없다.

## 第2節 中山間遊休土地 開發의 基本方向

特定地域의 遊休地開發은 可耕土地의 空間的 擴張이라는 단순한 側面에서만 이해되어서는 안 된다. 그것은 産業政策은 물론 地域開發政策과도 깊은 관련을 가지고 있으며 住民福祉의 次元과도 상호작용을 갖는다. 이런 점에서 中山間의 遊休土地開發은 綜合的 觀點에서 基本方向이 설정되어야 할 것이다.

첫째, 中山間의 遊休土地開發은 綜合開發의 일환으로 추진되어야 한다. 지금까지 遊休地開發은 土地所有者의 個人的 필요에 따라 草地 및 果樹園을 中心으로한 산발적인 개간에 중점을 두어 왔다. 그러나 앞으로의 개발은 中山間地帶 전체의 土地利用度를 높인다는 관점에서 일률적인 計劃과 開發이 아니라 經濟的, 社會的, 地形的 여건에 따라 종합적이고 立體的인 차임새 위에 새로운 營農體系를 유지할 수 있는 방향으로 유도되어야 할 것이다. 즉 草地를 조성한다고 해서 山林을 도외시하거나 生態環境을 무시해서는 안 되며 農地와 草地, 山林이 相互補完的으로 이용될 수 있도록 計劃되어야 할 것이다.

이런 점에서 中山間遊休土地의 개발에는 中山間綜合開發計劃이 수립되어야 하고 이 계획의 토대아래서 開發·利用되어야 한다고 본다.

둘째, 中山間遊休土地의 開發에 있어서는 交通·用水 등 基盤施設建設이 併行되어야 한다. 遊休地開發事業은 可耕土地의 物理的·空間的 擴張이라는 단순한 側面을 떠나 農·畜産業의 새로운 展開을 위한 産業立地의 조성이라는 관점에서 産業通路의 건설·정비, 用水施設 등

27) 李光植, 草地管理要領, 畜産振興, 1981年3月號, p.62 참조.

下部構造建設이 他 産業과의 유기적인 關係아래 併行되어야 한다.

이러한 下部構造의 건설·정비는 결과적으로 地域住民들이 遊休地開發에 대한 참여와 意欲을 증진시키는 방안도 될 수 있는데, 특히 中山間地帶의 심각한 用水難을 감안한다면 水資源開發은 무엇보다도 시급한 일이 아닐 수 없다.

세째, 遊休地開發에는 政府의 적극적인 支援이 뒤따라야 한다. 개간을 통한 遊休土地의 개발은 개간비용이 過重할 뿐 아니라 熟田期間의 長期化 등으로 資本投資와 收益性에 대한 保障 등 많은 문제점을 가지고 있다.

따라서 遊休地開發에 있어서는 個別經濟的인 입장보다는 國家施策에 의한 社會政策的·國民經濟的 성격을 강하게 띤 사업이라는 점에서 財政支援은 물론이고 開發主體인 中山間部落의 住民組織을 合理化시키고 開發에 效果的인 참여를 할 수 있도록 行政的 支援을 적극화 하여야 한다. 또 土地開發을 뒷받침할 수 있는 방향으로 法制의 정비가 필요하며 中山間部落의 住居環境改善 등 社會福祉의 측면에서의 지원도 이루어져야 할 것이다.

네째, 遊休地의 開發에는 開發適地가 합리적으로 선정되어야 한다. 개발가능지는 개간 등의 開發을 통해 계속적으로 農業生産을 올릴 수 있다고 판정된 遊休地이다. 그러나 開發可能地는 그 土地의 社會經濟的 條件을 무시하고 局地的인 自然條件만 가지고 정해진 것이기 때문에 개발적지의 候補地에 불과할 뿐 그 자체가 開發適地는 아니다.

따라서 遊休地開發에 있어서는 開發適地의 合理的인 선정에 유의하지 않으면 안 되는데 그러한 適地의 조건으로서는 ① 開發 후에 안정된 農業經營이 가능해야 하고 ② 그 토지를 개발하는 것이 國土의 종합적 이용목적에 부합되어야 하며 ③ 土地保全上 지장이 없고 ④ 土地利用에 있어서 他 産業과의 調整이 가능해야 한다.<sup>28)</sup>

여기에서 土地開發이 國土의 綜合的 利用目的에 부합해야 한다는 것은 좁은 國土를 有用하게 활용해야 한다는 見地에서 너무나 당연한 일로서 農·畜産業 뿐만 아니라 林業 등 종합적인 입장에서 土地와 물을 사용하는 方法을 판단한 결과 개발을 하는 것이 가장 적합하다는 結論이 나와야 한다는 것이다.

예를 들어 山林의 경우 개간 후의 農業生産과 현재의 林業과의 收益을 分析한 결과 山林으로 그대로 이용하는 것이 國民經濟上 有利하다고 판단되었다면 이는 開發可能地라고 해도 開發適地는 될 수 없다. 한편 土地保全上 문제가 없어야 한다는 것은 開發의 결과가 당해 토지 및 인근토지의 保全에 피해를 주어 災害를 유발하고 환경이 파괴되도록 해서는 안 된다는 것이다.

28) 農業專門大學教材編纂委員會編, 前掲書, pp.28~29 참조.

다섯째, 遊休地開發이 自然景觀을 파괴하는 결과가 되어서는 안 된다. 中山間地帶에는 觀光資源으로서의 價値가 있는 景觀이 많으며, 林相이 좋고 自然生態系가 보존되어 있는 地域도 적지 않다. 이러한 地域들은 開發可能地라고 하더라도 개발대상에서 除外시켜 原形을 保全함으로써 開發과 保全이 합리적인 調和를 이루어 나갈 수 있어야 한다.

## 第V章 中山間遊休土地의 開發·活用方向

### 第1節 經濟的 側面에서 본 開發·活用方向

—〈目 次〉—

1. 序 論
2. 開發與件과 開發過程
  - 1) 開發與件
  - 2) 開發過程과 現況
3. 經濟的 活用方向의 摸索
  - 1) 中山間 草地 利用의 經濟性
  - 2) 國民經濟와 中山間 地帶의 活用
  - 3) 農家經濟와 中山間 地帶의 活用
4. 經濟的 活用을 위한 課題
  - 1) 團地草地造成과 관련된 課題
  - 2) 生産基盤擴充과 관련된 課題
  - 3) 技術的 要因과 관련된 課題
5. 要約과 結論

#### 1. 序 論

'60年代 中半부터 濟州道의 中山間에 대한 政府의 意慾的인 開發努力이 集中되어 왔음에도 불구하고 이 地域은 우리나라의 다른 地域에서는 보기 드물 정도로 많은 未開發地를 보유하고 있다. 資源이 부족하고, 해마다 食糧自給度가 低下되고 있으며, 都農間의 所得隔差도 중요한 問題로 提起되고 있는 우리의 實情에서 아직까지도 이처럼 集團化된 未開發地를 存置시키고 있다는 점은 커다란 問題點이 아닐 수 없다. 따라서 이 地域의 未開發地를 적극적으로 開發하여 더욱 多種多樣한 財貨와 서어비스를 더욱 많이 供給할 수 있도록 그 生産性을 提高하는 努力은 매우 重要하다고 할 수 있다.

그러나 中山間 地域이 이처럼 많은 未開發地를 아직까지 보유하고 있다는 것은 그동안 이

地域의 開發過程이나 施行, 推進過程上에 여러가지 문제점들이 있거나 또는 技術的, 制度的, 經濟的인 여러가지 開發制約要因이 가로놓여 있음을 의미한다. 따라서 中山間의 開發方向을 새롭게 모색함에 있어서는 이 地域의 開發與件과 아울러 그동안의 開發過程이 어떠한가, 그리고 이에 따라 현재는 中山間이 어떠한 狀況에 直面해 있는가에 대한 認識을 먼저 하지 않으면 안될 것이다.

中山間의 遊休地 開發은 어디까지나 國土의 效率的 利用과 地域開發의 極大化라는 目標를 지니고 있다. 그러므로 中山間의 開發은 그 대상이 되는 土地의 여러가지 活用代案들 가운데 어떠한 代案이 이러한 目標에 부합하는가를 經濟的 側面에서 考察할 필요가 있다.

이를 위해서는 먼저 私經濟的 側面과 國民經濟的 側面에서 동시에 中山間 未開發地를 가장 經濟적으로 活用할 수 있는 基幹所得品目を 장기적인 眼目에서 確認해야할 것이다. 基幹所得品目이 確認되면 다음으로 그러한 品目を 누가 主體가 되어 開發하는 것이 開發目標에 부합되는가를 검토해야할 것이다. 여기에 있어서 選擇과 排除의 基準은 效率만이 아니라 衡平과 參與의 價値를 동시에 고려한 것이어야만 할 것이다. 그러한 基準에 의한 開發主體의 選擇만이 궁극적으로 開發目標에 부합하는 것이 될 것이기 때문이다.

이러한 問題意識下에 本 研究는

- 1) 中山間의 開發與件과 開發過程上の 問題點,
- 2) 私經濟的 側面과 國民經濟的 側面에서 본 中山間 未開發地의 經濟性,
- 3) 地域住民의 開發에의 參與可能性

등에 集點을 두고 經濟的 活用方向을 모색키로 하였다.

## 2. 開發與件과 開發過程

### 1) 開發與件

中山間 地域은 傾斜가 매우 완만하고 광활하게 集團화된 草原이다. 氣溫도 온난하고 降雨量도 많아 풀이 잘 자라며 맹수도 없어서 家畜의 보호가 자연적으로 이루어 진다.

그러나 이 지역은 住民 대다수가 생활하고 있는 海岸地域으로부터 멀리 떨어져 있고, 土壤이 척박하며, 水源도 충분하지 않다. 또한 岩石이 많고, 고사리, 잡관목 등 草地開發을 制約하는 植物이 密生하고 있으며, 진드기·쇠파리 등 가축에 피해를 주는 害蟲도 서식하고 있다.

이러한 與件으로 中山間 地域은 우리나라의 다른 中山間 地域과 같이 燃料나 田作 등의

食糧作物 生産과 桑田 등으로 이용되지 않고 처음부터 牛馬의 放牧地이며 牛馬의 越冬을 위한 飼料 採草地로서 주로 축산을 위해 경제적으로 活用되어 왔다. 즉 경제적 활용을 위해 住居地와 가깝고 土壤이 상대적으로 비옥한 지역은 飼料 採草地로서 個別的으로 利用한 반면 山間地域에 가까운 곳은 共同放牧地로서 部落民이 共同으로 所有하고 利用하여 온 것이다. 또한 풀 資源의 관리와 耕種·畜産의 補完的 關係를 효율적으로 도모하기 위하여 牛馬의 放牧은 食用 고사리의 채취가 끝나는 4月 초순 이후 거의 같은 時期에 시작되고, 耕耘·運搬 등 農作業이 많은 時期에 一時 下山시켰다가 다시금 放牧하며 秋夕을 前後한 時期에 下山시켜 왔다. 이처럼 年中 中山間 地域의 草資源을 경제적으로 이용하고 나면, 익년도의 效率的 活用을 위하여 部落別로 大規模의 火入을 행하였다. 火入은 낡은 풀을 없애고 이듬해 가축의 放牧과 牧草刈取에 적합한 풀을 확보하며 진드기·쇠파리 등 害蟲의 번식을 통제하는 잇점이 있었으나, 고사리의 번식과 산림의 피해를 막심하게 하였다.

그러나 이러한 傳統的인 中山間 地域의 利用은 '60年代 이후 經濟開發計劃의 推進, 國民經濟의 高度成長, 濟州經濟의 近代化·開放化 및 都市化의 進展 등으로 점차 변모하기 시작하였다.

## 2) 開發過程과 現況

中山間 地域의 새로운 活用與件은 '60年代 이전부터 싹트고 있었다. 1948년에 일어난 4.3 事件은 中山間 地域의 住民 대부분을 海岸地域으로 移住케 하였고, 한라산 禁足地域이 완전히 개방되기까지의 6年동안에 이 地域의 生産基盤을 황폐하게 하였으며, 開發·利用의 核心 勞動力이 되는 靑壯年層 男子의 막대한 人命損失을 가져왔기 때문이다. 이로써 4.3事件後 이 地域으로 歸農定着이 이루어져 갔으나 事件前에 비하여 이 地域은 훨씬 人口疎住地域으로 되었다.

'50年代와 '60年代初은 全國 어느 곳을 막론하고 食糧不足이 가장 커다란 問題였다. 따라서 政府는 '50年代에 두차례에 걸친 農業增産計劃과 '60年代初의 開墾促進法의 施行으로 耕地의 外延的 擴大를 통한 食糧需給의 원활화를 도모하게 되었다. 이러한 政府施策에 의해 開墾費의 補助가 이루어짐으로써 中山間의 황폐화된 農地는 再開發되어 갔다.<sup>1)</sup> 또한 耕地面積의 擴大에 따라 食糧作物을 中心으로 한 耕種作物의 植付面積도 擴大되었다.<sup>2)</sup> 耕種作物의 栽

1) 제주도의 耕地面積이 1968년까지 계속증가하여 1968年 총 50,759 ha로 되었다. 1957년부터 1968년까지의 耕地面積增加는 11,392 ha로서 이중 대부분이 中山間의 황폐되었던 農地의 再開發이었다고 할 수 있다.

2) 50년대 후반에서 60년대 초반까지 식부면적이 증가된 作物은 油菜, 고구마, 밭벼, 豆類, 裸麥 등 耕種作物이 支配的이었다.

培擴대는 耕耘·運搬 등 農作業을 위한 役畜의 必要性을 높임으로써 農家の 遊休勞動力과 農産副産物 및 共同牧場의 自然草를 活用하는 畜牛飼育도 점차 活氣를 띠기 시작하였다. 그러나 종래의 放牧地나 採草地의 農耕地 또는 改良草地로의 轉換은 이 때만 해도 거의 이루어지지 않았다. 그것은 당시의 農路, 用水, 生産手段 및 勞動力 등의 與件으로 보아 農家에서 2 km 以上の 農地耕作은 거의 불가능하였고, 牛馬를 放牧하는 狀態에서 石柵用 돌이 부족한 放牧地나 採草地를 開墾하여 農作物이나 改良牧草를 栽培한다는 것은 바람직하지 않았기 때문이었다.

中山間 開發의 惡條件을 認識한 政府는 '60年代 中半부터 開發隘路要因을 克服하기 위한 努力을 傾注하였다. 第 1, 第 2 橫斷路의 준공으로 交通難이 解消되는 가운데 '66년까지 開設된 9 個의 中山間 버스路線을 '61~'71年 期間中 12 個나 더 增設함으로써 交通難 解消에 拍車를 가했다. 어승생 水源을 開發하여 中山間 67 個 部落의 給水難을 해소하는 데도 막대한 投資를 감행하였다. 牧野地中 耕作possible한 땅을 開拓農民들이 定着하여 開墾하고 示範的인 營農을 하도록 함으로써 住民들의 中山間 開發意慾을 고취코자 한 養蠶團地, 主畜示範團地, 工業原料團地 등 3 個 示範團地造成事業도 적극 추진하였다. 아울러 耕作不可能한 部落共同牧場에 대하여 牧草改良에 필요한 牧草種子와 肥料代의 50%를 補助하고 開墾에 必要한 重裝備와 農機械를 우선 支援하였으며 勞動力 確保를 위하여 美公法 480-2의 糧穀도 一部 支援하였다. 이와같은 開發與件의 改善을 위한 政府의 積極的인 努力에 힘입어 '66~'74年 期間中 全體 草地改良可能面積의 28.3%인 11,805 ha가 改良草地化 되었다.<sup>3)</sup>

政府가 中山間 地域에 대한 道路·用水 등 社會間接資本을 확충하고 草地開發에 대한 各種 支援을 행하게 되자 企業들의 牧場建設도 活潑히 이루어지기 시작하였다. 1968年 企業牧場登錄制度의 施行에 의한 資金의 優先支援과 租稅減免 등의 惠擇 그리고 外國産 肉用牛의 導入 擴大는 企業牧場 建設의 커다란 誘因이 되었다. 1969年과 1973年의 好景氣, 1973年 濟州道觀光開發計劃의 發表는 企業의 投機心마저 자극하여 企業牧場 建設에 한층 拍車를 가하는 契機로 되었다. 이처럼 企業牧場 建設의 「붐」이 일어나는 가운데도 資本, 勞動力, 技術, 經營管理 등 諸要素가 貧弱한 中山間의 住民들은 資源制約이 비교적 적고 相對的으로 高收益性이 유지되고 있었던 柑橘栽培에 農家資源을 집중적으로 투입하고 있었다. 따라서 個別農家の 畜産經營은 役畜과 副業의 必要에 따라 傳統的인 飼養管理方式을 크게 벗어나지 못하였다. 더구나 役畜의 必要性은 柑橘栽培의 擴大, 農業機械化의 進展 등으로 점차 퇴조함으로써 農民들의 草地에 대한 機會費用 評價는 크게 달라지지 않았다.

3) 金五南外, 部落共同牧場의 合理的 運營方案, 道政研究 및 評價報告書, 濟州道, 1975

企業과 住民들의 中山間 草地에 대한 機會費用 評價의 相違는 企業牧場 建設을 위한 土地의 需給을 원활하게 하였다. 結果적으로 企業牧場은 數적으로나 規模面에서 점차 擴大되면서 本格的으로 肥肉牛事業 中心의 近代的 畜産經營을 推進하게 되었고 規模가 협소하게 된 個別農民들은 草地를 더욱 掠奪적으로 利用하게 되었다. 1973年 6月에 濟州試驗場이 당시까지 조성된 草地의 實態를 조사한 結果, 企業 및 協業牧場의 草地는 대체로 良好하여 88%가 上級에 해당되었으나 部落共同牧場과 協同畜産團地의 草地는 31~39%만이 上級이었고 下級은 무려 37~42%였다고 밝힌 바,<sup>4)</sup> 이는 당시의 畜産에 대한 企業과 地域住民의 態度가 어떠하였는지를 단적으로 나타낸다 하겠다.

70年代 後半에 들어서면서 柑橘의 實質價格은 크게 하락하는 가운데 中山間 草地의 活用に 比較的 有利한 畜牛의 實質價格은 꾸준히 上昇하였다. 또한 이 時期에는 政府의 農業機械化事業에 의한 補助와 融資 支援도 擴大됨으로써 中山間 農家의 農機械 普及도 크게 擴散되었다. 이러한 變化에 副應하여 中山間 農家들은 役畜의 필요성보다는 肥肉을 目的으로 한 畜産에 關心을 집중하기 시작하였다. 畜牛改良率이 '76年의 21%에서 '79年에 44.4%로 增殖頭數의 增加와 함께 이루어졌다는 事實이 이를 반영한다. 그러나 '77年 6月의 輸入自由化 擴大措置에 따라 柑橘植付可能地의 代替作物 作付體系의 收益性도 크게 惡化됨으로써 오히려 柑橘栽培에 더욱 注力하여 柑橘專業으로 轉換한 農家도 많아지게 되었다. 이러한 柑橘專業農家は 比較的 柑橘栽培의 適地라 할 수 있고 草地에서 멀리 떨어진 中山間 部落의 경우 더욱 많아졌다.

中山間 部落內에 草地活用に 대한 關心이 다른 柑橘農家와 畜産農家の 出現은 部落共同牧場 解體의 하나의 誘因이 되었다. 한편 畜牛와 참깨의 實質價格 上昇은 草地에 가까운 部落의 住民들과 企業들에게 草地에 대한 높은 機會收益을 갖도록 하였다. '77年과 '78年의 景氣好況은 濟州道 觀光「봄」을 조성함으로써 外地人의 濟州道 土地投機「봄」을 造成한 반면 中山間 草地를 所有한 住民들의 3次産業 進出을 加速化하였다. 이러한 變化들은 모두 70年代 後半에 部落共同牧場의 減少와 草地의 外地人 所有增加 그리고 企業牧場의 規模擴大를 가져오게 하였다. 그리하여 1975年 116개 部落共同牧場이 所有하던 25,418ha의 草地는 1979年에 90개 部落共同牧場이 9,437ha의 草地만을 保有하게 되었고, 같은 期間中 企業牧場은 10개소가 더 增加하여 29개 牧場이 56% 增加된 9,373ha의 草地를 확보하게 되었다. 또한 同期間中 一般草地는 더욱 증가하여 '75年의 21.6千ha에서 '79년에는 40.4千ha로 되었다.<sup>5)</sup>

4) 金五南外, 前掲書

5) 濟州道, 濟州經濟年報, 1980, 金五南外, 前掲書

이러한 變化的 趨勢은 '80 年의 不景氣로 크게 진정되었다. 그러나 '81 年부터 景氣가 回復 되어감에 따라 中山間 草地의 活用與件은 好轉되기 시작하였다. 특히 '81 年부터 시작된 畜牛價格의 急上昇은 '70 年代 後半부터 小規模 飼育으로 繁殖牛의 飼養技術을 터득하기 시작한 中山間 農家의 畜牛飼育에 한층 의욕을 불러일으켰다. 이들 農家는 畜牛改良에 한층 意慾을 가지면서 草地改良과 熟田의 飼料作物栽培에도 積極性을 보이기 시작하였다. 中山間 草地와 近接한 部落의 경우에는 점차 肥肉用 繁殖牛와 乳牛의 多頭飼育農家가 많아지게 되었다. 3 頭 以上の 畜牛飼育農家가 '81 年의 1,092 戶에서 '84 年에는 4,299 戶로 3.9 倍 以上 急増한 점, 畜牛改良率이 84 年에 90.0 %로 변화한 점, '84 年 一般草地의 改良面積이 '79 年보다 약 70 % 증가한 6,104 ha로 된 점, '79~'83 年 期間中 私有林面積이 6,585 ha 減少한 반면 一般草地面積은 6,189 ha 增加한 점 등에서 우리는 最近 中山間 住民들의 畜産 意慾이 얼마나 왕성한가를 알 수 있다.<sup>6)</sup>

企業들의 牧場建設과 草地擴大는 非業務用 不動產의 企業所有에 대한 行政規制, 中山間 草地의 地價上昇 등으로 '70 年代보다 不振하였으나 草地를 集約적으로 活用하려는 企業의 經營合理化 意慾은 한층 높아졌다. 이러한 事實은 ① '80~'84 年 期間中 企業牧場의 草地造成面積 增加가 牧野面積增加인 1,366 ha을 상회하는 1,800 ha이었던 점, ② 1 頭當 2 ha미만의 草地를 活用하는 集約的 企業牧場이 '82 年의 14 個에서 '84 年에는 30 個로 2 倍이상 增加한 점 등에서 알 수 있다.

이처럼 현재는 中山間 住民이나 企業들이 다같이 肉牛와 乳牛의 飼育에 중점을 둔 近代的 畜産經營에 熱意를 보이고 있다. 그런데 乳牛나 肉牛의 飼料中 가장 값싼 飼料는 牧草이다. 日本의 川鍋氏에 의하면 TDN (可消化養分總量) 1 kg 生産費의 比率는 草地放牧의 경우를 100 으로 할 때, 베어다 먹이는 것이 138, 牧草 사일리지 280, 옥수수 사일리지 343, 乾草 366 이며 配合飼料는 무려 953 이라고 한다. 또한 穀物이 남아도는 美國에서도 肥肉牛를 除外하고는 대부분의 畜牛가 粗飼料에서 영양을 공급받고 있으며, 特別히 粗飼料 依存率이 높은 畜牛는 肉牛와 着乳하지 않은 乳牛로 되고 있다.<sup>7)</sup> 따라서 肉牛와 乳牛 中心의 畜産經營을 導入하고 있는 中山間의 企業牧場과 個別農家는 성공적 經營의 關鍵이 되는 값싸고 풍부한 飼料源을 확보하기 위하여 放牧地와 飼料圃의 確保, 牧草와 飼料作物의 生産性 提高 등에 커다란 關心을 갖고 中山間 開發에 의욕을 나타내고 있는 것이다.

그러나 '84 年末로 草地改良可能面積의 약 53.7 %인 23,857 ha가 未改良草地이며

6) 제주도, 제주통계연보, 1985

7) 美國의 경우 畜牛의 粗飼料 依存率은 着乳牛 62.8 %, 着乳하지 않은 乳牛 80.6 %, 肥肉牛 30.2 % 그리고 肉牛의 경우 91.3 %로 나타나고 있다. (李廣遠, 山地利用의 現況과 合理的 利用 方案, 농촌경제 연구원, 1981, p.72)

未改良草地의 약 96%는 一般草地로 되고 있다. 더욱이 集團化된 5ha 以上の未改良 個人草地만 해도 6,795ha에 이르고 그중 53.5%인 3,637ha는 外地人의 所有로 되고 있다. 또한 草地造成率이 이미 95% 이상 이루어진 企業牧場의 경우, 점차 集約畜産의 形態로 轉換되고 있으나 '84年末 현재 頭當 1ha 以上으로 粗放的 畜産經營을 행하는 企業牧場이 약 63%인 27個로 되고 있다. 이러한 가운데 最近 畜産經營에 매우 意慾的인 中山間의 個別農家들은 放牧地와 飼料圃의 不足으로 經營規模의 擴大가 크게 制約되고 있다.

〈표 1〉 경영형태별 규모별 제주도의 畜牛飼育農家 推移

단위 : 호

연도	경영형태 규모 (두)	개 별 농 가				소 계	기 업 목 장			합 계
		1~2	3~6	7~14	15이상		50미만	50이상	소계	
1981	8,033 (88.0)	995 (10.9)	80 (0.9)	17 (0.2)	9,125 (100.0)	28	8	36	9,161	
1982	8,824 (82.1)	1,683 (15.7)	174 (1.6)	63 (0.6)	10,744 (100.0)	12	25	37	10,781	
1983	8,104 (70.2)	3,074 (26.6)	266 (2.3)	101 (0.9)	11,545 (100.0)	19	27	46	11,591	
1984	8,137 (65.4)	3,727 (30.0)	434 (3.5)	138 (1.1)	12,436 (100.0)	14	32	46	12,482	
'84/'81(%)	101.3	374.6	542.5	811.8	136.3	50	400	127.8	136.3	

資料 : 濟州統計年報, 1985

〈표 2〉 제주도의 초지현황 (1984年 현재)

단위 : ha

구 분	개소	개 량가능 면적 (A)	개 량면적 (B)	미개 량면적	총면적 (C)	A/C (%)	B/A (%)
관 영 목 장	3	599	498	101	731	81.9	83.1
기 업 목 장	43	8,200	8,017	183	10,381	79.0	97.8
부락공동목장	85	6,612	5,952	660	7,173	92.2	90.0
일 반 초 지	-	29,017	6,104	22,913	46,992	61.7	21.0
계	131	44,428	20,571	23,857	65,277	68.1	46.3

資料 : 濟州統計年報, 1985

### 3. 經濟的 活用方向의 摸索

最近에 이르러 中山間의 開發은 肉牛와 乳牛의 飼育에 熱意를 가진 個別農家와 企業들에 의하여 活潑히 推進되고 있다. 政府도 民間部門의 畜産을 통한 中山間 開發을 支援하기 위하여 中山間 地域의 道路·水資源 등 社會間接資本을 擴充하면서 草地改良을 위한 補助와 融資支援을 계속하고 있다. 政府와 民間이 모두 이와 같이 畜産業을 中心으로 中山間을 開發하고자 努力을 傾注하는 것은 中山間 草地의 自然環境의 與件이나 이 地域의 社會經濟的 與件으로 보아 肉牛와 乳牛 中心의 畜産業이 이 地域의 比較優位産業이라는 判斷에 근거를 둔 것이라 할 수 있다. 그렇다면 이러한 判斷은 과연 妥當한가를 묻지 않을 수 없다. 그에 대한 解答은 肉牛와 乳牛 中心의 畜産業이 中山間 地域의 相對的 比較優位産業이며 將來에도 그러한 産業으로서 成長할 수 있다는 論理的 檢證에 의해서만 可能할 것이다.

#### 1) 中山間 草地利用의 經濟性

中山間의 未開發 自然草地와 같은 土地는 一般的으로 經濟發展段階에 따라 그 利用形態가 달라진다. 즉 經濟發展의 初期인 傳統的 經濟에서는 燃料, 田作, 桑田, 役牛의 放牧地 등으로 利用하는 것이 가장 흔한 일이다. 그러나 交通, 通信手段이 발달하고, 農業用水가 開發되고, 農用資材의 供給이 增大되고, 農業機械化가 進展되며, 農業發展을 위한 中長期 低利 融資金이 많아지게 되면, 自然狀態의 土地는 그 開發을 위한 技術的 可能性과 經濟的 實現可能性이 높아지게 된다. 이러한 開發途上段階의 經濟에서는 食品消費「패턴」이 果菜類나 畜産物을 상대적으로 많이 消費하는 方向으로 移行하기 때문에 土地의 利用은 果樹나 菜蔬 또는 畜産物의 生産에 부응하게 된다. 그리고 經濟發展의 成熟段階에 이르면 값비싼 用材를 生産하거나 또는 쾌적한 生活環境을 위한 休養林 또는 觀光資源으로서 그 需要가 增加된다.<sup>8)</sup>

이처럼 經濟發展에 따라 未開發地의 經濟的 利用形態가 달라지게 되는 하나의 原因은 開發possible 所得品目の 需要가 所得의 增加에 따라 다른 反應을 나타낸다는데 있다. 農村經濟研究院의 分析에 의하면<sup>9)</sup> '82年 現在 需要의 所得彈性은 食糧作物中 米穀이 -0.0076, 보리가 0.3161, 豆類가 0.5464, 잡곡이 0.8244, 서류가 0.4406 으로서 모두 非彈力的인데 비하여 菜蔬 0.8026, 果實 0.9254, 油脂類 0.9969, 木材 0.8138 로서 이들 品目

8) 朴振煥, 農地開發活動의 經濟的 分析, 1968

9) 李貞煥外, 韓國의 農産物 需要分析, 農村經濟研究院, 1984

은 거의 單位彈力的으로 나타났다. 그러나 畜産物인 쇠고기는 1.2012, 그리고 우유는 1.6166 으로서 매우 彈力的임을 보여 주었다. 또한 같은 研究院의 分析에 의한 長期供給彈力性은<sup>10)</sup> 쌀이 0.5673, 보리가 1.8825, 양파 0.7135, 배추 0.8247, 쇠고기 0.5519, 목재 0.1344 로서 食糧作物과 菜蔬類 등 單年生作物의 供給彈力性이 가장 높고 쇠고기는 비교적 낮으며 木材의 경우 가장 낮게 나타나고 있다. 이러한 事實은 未開發地의 利用이 畜産物이나 木材의 生産에 부응해야함을 나타낸다고 할 수 있다. 왜냐하면 未開發地의 開發利益은 開發可能品目들의 開發費用과 生産性이 一定하다고 할 때 生産物의 價格에 의해 決定되는데, 價格은 長期的으로 需要의 所得彈力性이 클수록 혹은 供給彈力性이 적을 수록 그 上昇幅이 더 커지게 되기 때문이다. 이와같은 점에서 未開發地의 特殊한 與件을 고려하지 않고 일반론에 입각할 경우 未開發地의 利用代案은 현재 畜産과 임업이라 할 수 있다.

畜産과 林業의 目的으로 未開發地의 利用代案을 구성할 때, 開發의 優先順位는 各 代案이 가지는 收益性을 비교하여 판단하지 않을 수 없다. 그런데 農村經濟研究院이 調査·分析한 바에 의하면 地形的 與件을 고려치 않은 山地의 利用形態別 内部投資收益率(Internal Rate of Return)은 '80年 現在 犏牛繁殖이 16.6%, 乾草生産(草地)이 21.4%, 소나무가 8.0%, 삼나무가 12.3% 등으로 나타나고 있다.<sup>11)</sup> 이들 品目들은 전부 中山間 野草地의 利用代案들이라는 점에서 특별히 우리의 관심을 모으게 한다. 더욱이 乾草生産을 草地放牧으로 환산할 경우 그 内部投資 收益率は 훨씬 높게 될 것이라는 점에서<sup>12)</sup> 中山間 地域과 같이 경사가 완만하고 集團化된 未開發地는 일반적으로 보아 畜産物의 生産을 위해 가장 유리하게 活用될 수 있을 것으로 여겨진다.

中山間의 未開發地의 活用在 畜産部門에 相對적으로 유리하다 하더라도 畜産物 消費市場과의 거리를 고려할 때 全國의 다른 地域보다 比較優位가 현저히 나타나지 않으면 그 開發에는 한계가 있게 된다. 그런데 濟州道의 畜産部門을 全國平均과 比較한 相對的 比較優位의 정도는 生産費와 生産性을 기준으로 할 때 <그림 1>에서 보는 바와 같이 繁殖牛와 肥育牛 등 畜牛部門에서 현저히 높고 酪農·養鷄·養豚 등은 그다지 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 이러한 事實은 濟州道의 畜牛部門이 全國의 다른 地域에 비해 草地牧場과 乾草生産에 의한 畜産經營을 행하고 있기 때문이다.<sup>13)</sup> 따라서 이러한 畜産經營活動을 더욱 심화시킬 수 있는 與件을 갖춘 中山間 未開發地는 畜牛部門을 위해 開發될 때 가장 效率的으로 利用될 것이다.

10) 李廣遠, 山地의 經濟的 利用方案, 農村經濟研究院, 1982

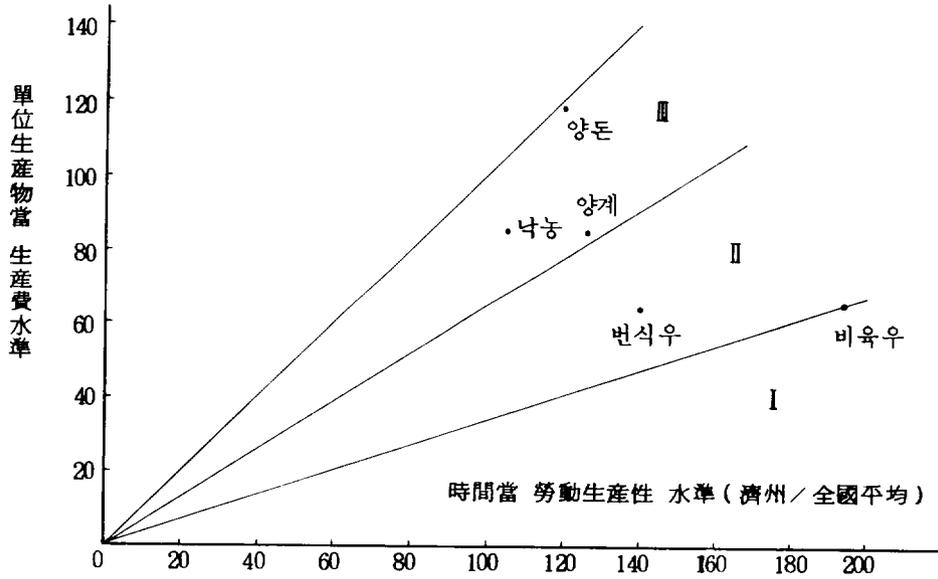
11) 農村經濟研究院, 山地草地開發의 方向과 그 經濟性, 1962

12) 日本의 川鍋氏에 의하면 TDN 1kg 生産費의 比率은 草地放牧의 경우를 100으로 할 경우, 배어다 먹이는 것은 138, 牧草 사일리지 280, 옥수수 사일리지 343, 乾草 366, 配合飼料 953이라고 하는 점에서 알 수 있다.

13) <표 3> 참조

< 그림 1 >

濟州道 畜産業의 比較優位評價



< 자료 > 농촌진흥청, '82 農畜産物 標準所得, 1983

< 표 3 > 全國과 濟州道의 畜牛部門 濃厚飼料 依存度 比較

(단위: kg)

구분	번식우 (두당)			비육우 (♂당)			낙농 (우유%당)		
	전국(A)	제주(B)	B/A(%)	전국(A)	제주(B)	B/A(%)	전국(A)	제주(B)	B/A(%)
농후사료	563	191	33.9	4,038	1,760	43.6	567.2	428.2	75.5
인공유	50	-	-	56	-	-	11.6	10.4	89.7
미강 (강류포함)	326	251	77.0	607	437	72.0	41.1	19.4	47.2
합계	939	442	47.1	4,701	2,197	46.7	619.9	458.0	73.9

< 자료 > 농촌진흥청, '82 農畜産物 標準所得, 1983

## 2) 國民經濟와 中山間 地帶의 活用

中山間 未開發地를 改良草地로 開發하여 畜産部門을 擴大하는 것이 企業的 側面的 内部收益率 評價에서 優先된다 하더라도 國民經濟的 側面에서 그것이 인정되지 않으면 開發을 위한 資本投入은 制限될 수 밖에 없다. 中山間 地域을 開發하여 쇠고기의 生産基盤을 擴充하는데에는 草地造成만으로 충분하지 않고 道路·用水·電力 등 社會間接資本의 擴充도 병행되어야 하기 때문이다.

주지하는 바와 같이 그동안 國民經濟의 成長에 따라 動物性蛋白質 食品인 畜産物의 消費가 현저히 증가하였고, 이에 따른 飼料과 畜産物의 輸入 增加는 우리經濟의 國際收支를 惡化시키는 하나의 커다란 要因으로 浮上하였다. 飼料과 畜産物의 輸入에 所要된 外貨는 < 표 4 >에서 보는 바와 같이 累年 增加되고 있고, 특히 '83年의 경우 이에 支出된 外貨는 약

< 표 4 > 우리나라의 飼料 및 畜産物의 輸入推移 (단위: 천\$)

年 度	飼 料	畜 産 物	計
1978	261,551	102,130	363,681
1980	421,966	22,604	444,570
1982	537,936	115,717	653,653
1983	635,225	155,483	790,708

< 자료 > 한국사료협회, 「飼料通信」, 2號, 1983

7.91억 달러로 同年 國際收支赤字 16.06억 달러의 49.3%, 그리고 농산물 전체 수입액 9.13억 달러의 86.6%에 이르고 있다. 따라서 貿易收支의 改善으로 純外債를 감소시켜 나아가려는 最優先의 經濟政策目標에 비추어 畜産部門의 生産基盤을 확충하는 일은 매우 중요한 課題가 아닐 수 없다.

畜産部門의 貿易赤字를 완화하는 길은 輸入飼料의 代替基盤을 擴充하는 것과 輸入畜産物(주로 쇠고기)의 生産基盤을 擴充하는 것으로 要約된다. 그런데 輸入飼料는 주로 옥수수, 大豆 등 穀物인 바 그 生産基盤의 擴充은 주로 土地生産性의 提高로서 達成해야하는 어려움을 안고 있다. 그것은 10a 당 생산성이 世界最高國에 비해 현재 大豆가 44.3%, 옥수수가 61.6%, 小麥이 45.1%인 점에서 알 수 있다.<sup>14)</sup> 그러나 輸入畜産物의 大部分을 이루는 쇠

14) 그러나 國內 農家의 最高기록은 세계 최고국의 평균에 비해 大豆가 150%, 옥수수가 251.5%, 小麥이 142.2%로서 技術的 側面에서 穀類사료의 輸入代替可能性은 存在한다.  
(朱龍宰, 國內農業生産과 農産物輸入의 連繫問題, 農業政策研究, 第11卷, 第1號, p.155, 1984)

고기의 生産基盤을 擴充하는 것은 中山間 野草地와 같은 山地의 開發과 牧草生産性的 提高로서 達成할 수 있으므로 그 技術的 可能性은 充分히 인정되고 있으며 經濟的 妥當性까지도 最近의 분석결과에서 立證되고 있다. 즉 農村經濟研究院이 최근에 행한 分析에 의하면 「쇠고기 1單位 輸入에 필요한 外貨를 稼得하기 위하여 投入된 金額은 쇠고기 1單位를 國內에서 生産하기 위하여 投入된 金額보다 4.3倍 더 所要된다.」<sup>15)</sup>는 것이다. 따라서 草地造成을 통한 쇠고기 生産基盤의 擴充은 飼料와 畜産物의 貿易赤字幅 改善을 위한 最優先의 課題의 하나라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 우리나라의 어느 地域보다 草地開發의 潛在力이 높은 中山間 未開發地의 改良草地化는 畜産部門 貿易收支 改善과 이를 통한 純外債縮少의 戰略的 代案의 하나라고 할 수 있다.

國民經濟的 次元에서 中山間 未開發地의 改良草地化를 要求하는 또 하나의 理由는 그것이 誘發하는 雇傭效果 側面이다. 農村經濟研究院의 分析에 의하면<sup>16)</sup> 畜産部門의 被傭者係數는 0.1096으로 鑛工業部門의 0.1269보다 적으나 無給從事者(自家勞動者)를 포함한 總就業者係數는 畜産部門이 0.7600으로 鑛工業의 0.1492보다 무려 5.1배나 되어, 「만약에 畜産部門의 生産物 1單位와 鑛工業部門의 生産物 1單位가 等價로 交換된다면 畜産部門은 鑛工業보다 5.1배나 더 큰 雇傭效果를 나타낸다고 할 수 있기」<sup>17)</sup> 때문이다.

이러한 分析結果는 資料의 制約으로 信賴度가 낮기는 하지만 그것이 示唆하는 바는 대단히 크다고 할 수 있다. 주지하는 바와 같이 農業機械化와 耕地規模의 制約으로 農村内部에는 剩餘勞動力이 增加趨勢에 있고, 非農業部門은 自動化, 電算化에 의해 勞動裝備率이 크게 進展되는 가운데 海外勤勞者의 國內流入이 증가하고 있어서 雇傭問題는 外債問題에 못지 않게 國民經濟의 運用을 制約하고 있다. 이러한 現實에서 볼 때 中山間 未開發地와 같은 低活用 資源을 雇傭效果가 큰 畜産部門을 위해 利用度を 提高한다는 것은 다소나마 雇傭問題를 완화하는 중요한 政策代案이 될 수 있을 것이다.

國民經濟의 立場에서 中山間 未開發地의 草地化는 國際收支改善이나 雇傭問題의 解消만이 아니라 國土의 均衡開發, 都農間 隔差 解消, 人口의 都市集中問題 解消, 地域經濟의 自立基盤 擴充 등 중요한 國民經濟의 政策目標를 達成하는데 있어서도 크게 寄與할 것이다. 따라서 私企業的 側面에서만 아니라 國民經濟的 側面에서도 中山間 未開發地를 改良草地로 開發하여 畜産部門을 擴大하는 것은 一般論의 見지에서 最優先되어야 한다고 할 수 있다.

15) 金炯華, 畜産政策의 基本方向, 農村經濟研究院, 1984

16) 農村經濟研究院, 「'80年 農業中心의 產業關聯表」, 1984

17) 이러한 分析結果는 '79年 현재 畜産農家戶當 平均豆數를 한우 1.4두, 젓소 9.5두, 돼지 3.8두, 닭 44.6수로 본 小規模 畜産段階에서 評價된 것으로 金후 多豆飼育農家가 支配的인 方向으로 構造轉換이 이루어짐에 따라 畜産部門의 고용유발효과는 낮아질 것이다.

### 3) 農家經濟와 中山間 地帶의 活用

中山間 未開發地를 改良草地化하여 畜牛部門을 擴大하는 것이 私經濟的 側面에서나 國民經濟的 側面에서 最優先順位라 할 때, 과연 開發의 主體를 누구로 하는 것이 바람직한가 하는 문제가 提起된다. 이러한 問題의 提起는 1) 未開發地가 制限되어 있고 더구나 集團화된 未開發地는 더욱 制限되어 있다는 점, 2) 未開發地의 大部分이 私有地이나 開發에 관심이 적은 所有主가 적지 않기 때문에 代理(賃貸) 開發對象者의 選定이 불가피하다는 점, 3) 未開發된 野草地는 오랫동안 방치되어 왔기 때문에 開發에 따른 막대한 資本投入이 이루어져야 하며 道路·用水·電力 등의 開發을 위한 公共支出도 적지 않을 것이라는 점, 4) 企業이나 農家마다 開發意慾, 開發資源動員能力, 開發經驗, 生産效率, 草地活用方式 등의 점에서 隔差가 있을 것이라는 점, 5) 그러나 企業과 個別農家들이 代理開發條件만 적절하다면 다 같이 畜牛生産基盤擴充을 위해 競合할 것이며, 이에 따른 選擇과 排除에 公權力의 介인이 불가피하게 될 것이라는 점 등에서 비롯된다.

그동안 中山間의 未開發地를 근대적인 肉牛 및 乳牛 中心의 畜産業을 中心으로 開發하는데 先導的 力割을 해 온 主體는 企業牧場임을 부인할 수 없다. 그러나 이미 中山間의 開發過程에서 살펴 본 바와같이 과연 企業牧場들이 그동안 國土의 效率的 利用과 地域開發의 極大化라는 國民經濟的 要求에 부응해 왔는가에는 견해의 차이가 있겠지만 어느 정도는 회의적인 측면이 없지 않다. 그것은 아직도 粗放的인 畜産經營을 행하는 企業牧場이 적지 않다는 점에서 알 수 있다. 이러한 점은 오랫동안 中山間에 定着하면서 소를 飼育한 經驗이 있고, 최근에는 繁殖, 肥肉 및 搾乳를 目的으로 近代의 畜産經營方式을 도입하고 있는 個別農家들을 中心으로 하여 中山間의 未開發地를 開發하도록 함이 보다 効果적으로 國民經濟的 目標을 달성할 수 있는 代案이 아니겠는가 라는 問題意識을 갖도록 한다. 사실상 이러한 問題意識은 ①'60~'70年代에 各種 誘因에 의해 企業 및 外人에 의한 中山間의 土地所有가 急增하는 가운데 放牧地와 採草地가 상대적으로 크게 減少한 個別 農家들이 畜産經營規模를 擴大함에 있어서 草地不足의 制約을 가장 심각하게 인식하고 있다는 점, ②穀類, 菜蔬, 果實 등의 消費增加의 鈍化로 耕種作物의 成長이 限界에 이르고 있는 상황에서 이들 作物의 生産與件이 상대적으로 不利한 中山間 個別農家들은 畜産, 특히 乳牛나 肉牛部門 이외에서는 所得增大의 機會가 거의 없다는 점, ③그동안 經驗을 통하여 蓄積된 畜牛飼育技術水準, 草地改良이나 다른 農作業의 效率를 增大시킬 수 있는 農機械 保有의 增加 등으로 企業牧場과 거의 對等한 生産性を 발휘할 수 있는 潛在力을 個別農家들이 지니게 되었다는 점 등에서 어느 정도 地域住民들의 共感帶를 형성하고 있다.

그렇다면 과연 中山間의 個別農家들에 의한 中山間 未開發地의 開發이 다른 開發方式보다

優先될 수 있을까? 이에 대한 實證的 對答은 먼저 畜産에 대해 個別農家들이 얼마나 意慾을 보이고 있는가를 살펴보는에서 시작되어야 할 것 같다.

畜産經營方式에 차이가 있는 中山間의 3個 部落 75戶의 調查結果 '85年 8月 現在 가장 힘쓰고 있는 所得品目에 대한 應答은 <表 6>과 같이 나타났다. 여기서 알 수 있는 것은 中山間 未開發地에 近接해 있는 安德面 東廣里와 表善面 城邑 2里의 경우 畜産,

<표 5> 調查農家概況

조사부락	조사호수	*호당평균 사육두수	토지보유상황 (호당 평균)					계
			경지	과수원	초지	임목지		
						그중 개량초지		
동광리	29	9.2	7,209	52	7,155	5,310	583	14,999
성읍 2리	16	6.7	3,419	-	2,969	1,875	969	7,351
와산리	30	4.4	5,032	3,766	4,433	1,516	1,782	15,013

\* 成牛換算單位 (經産牛 1.00, 育成牛 0.60, 송아지 0.20)에 의함.

<표 6> 조사농가의 현재 注力品目 및 앞으로 注力할 品目에 대한 應答

단위: 호

조사부락	축산				과수	경종	계
	번식우	비육우	젖소	계			
- 현재 가장 힘쓰고 있는 品目 -							
동광리	24	-	-	24	-	5	29
성읍 2리	11	2	1	14	-	2	16
와산리	3	-	-	3	17	10	30
- '88년까지 가장 힘써나갈 品目 -							
동광리	23	-	4	27	-	2	29
성읍 2리	10	3	1	14	-	2	16
와산리	8	-	-	8	12	10	30

특히 繁殖牛의 飼育에 가장 힘을 쏟고 있으나, 中山間에서 약간 떨어져 있고 部落共同牧場이 없는 반면에 戶當平均 耕地規模가 가장 큰 朝天邑 와산리의 경우는 현재 果樹(특히 감귤)나 耕種(특히 참깨, 유채, 맥주맥)에 힘을 기울이고 있다는 應答이 支配的이

라는 사실이다. 또한 統計的인 有意性은 극히 의심스러우나 戶當平均 草地面積이나 耕地面積이 극히 制約되고 있는 성읍 2리의 경우 肥育牛部門에 가장 힘을 기울이고 있다고 응답한 農家도 있었음을 알 수 있다.

調査期間인 '85年 8月은 소값이 暴落한 時期였다. 이런 時期에 畜牛飼育農家들은 一般的으로 장래의 畜牛飼育에 대하여 悲觀的인 見解를 가질 수 있다. 그러한 점은 조사기간중에도 陸地의 다른 地方에서 소값의 安定을 要求하는 農民들의 展示的인 行動으로 表출된 바 있다. 따라서 앞으로 3年동안('88年까지) 가장 힘쓰려 하는 所得品目이 무엇인가 라는 質問에 대하여 畜産, 특히 畜牛部門이라는 應答을 크게 期待할 수 없을 것이라 생각되었다. 그러나 이에 대한 應答은 <表 6>에서 보는 바와 같이 期待와 다르게 나타났다. 즉, 調査部落에서 共히 畜牛部門에 더욱 注力하겠다는 農家들이 현재보다 더 많았다. 특히 中山間에 近接하고 耕地와 草地의 戶當面積이 큰 東廣里의 경우는 보다 技術集約的인 畜牛部門인 젖소 飼育에 가장 힘쓰겠다는 農家가 나타났고, 城邑 2리의 경우는 草地의 制約이 비교적 적은 肥育牛 部門에 더 注力하겠다는 農家가 많았다. 柑橘에 가장 注力하고 있는 와산리의 개별농가중에서 앞으로 3年동안은 繁殖牛部門을 더 注力하겠다고 應答한 農家들이 많았다는 사실도 特征적인 현상이었다.

畜牛部門의 不況狀態下에서 中山間 個別農家들이 이처럼 畜牛部門에 대하여 意慾을 상실하지 않고 오히려 보다 熱意를 갖고 있는 점은 注目하지 않을 수 없다. 왜냐하면 이러한 意慾은 현재와 같은 畜牛部門의 不況下에서도 다른 畜産農家들이나 企業들에 비하여 不況을 克服할 수 있는 潛在力을 中山間의 個別農家들이 지니고 있음을 의미하기 때문이다.

이러한 意慾은 우선 個別農家들이 소값의 波動週期를 과거의 經驗을 토대로 確信하고 있고, 이에 근거하여 앞으로 소값의 上昇과 畜牛部門의 相對的인 收益性의 好轉을 豫想하고 있는데서 나오고 있는 것으로 본다.<sup>18)</sup> 둘째는 中山間의 個別農家들이 다른 企業이나 農家들보다 송아지의 平均生産費(average cost)와 平均可變費用(average variable cost)이 낮은 水準에 있다는 強點에 기인한 것으로 본다. '84年 全國平均 송아지 生産費가 68.1만원인데<sup>19)</sup>도 이들 個別農家들이 송아지의 適正價格을 평균 53만원 정도로 보고 있으며, 약 67%의 調査農家들이 適正價格을 50만원 이하로 應答하고 있다는 점, 共同牧場과 個人草地의 活用 그리고 熟田의 飼料作物 栽培 등을 통하여 主로 粗飼料에 의한 繁殖牛 事業을 행하고 있기 때문에 平均生産費는 물론이고 平均可變費用마저 '84年 全國平均 송아

18) 소값의 波動週期에 대하여 3~5년이라고 응답한 농가는 응답농가 41호 중 35호였다. 그 동안 우리나라의 소값은 대략 4~5년을 주기로 변동해 왔다는 사실을 고려할 때 대부분의 농가가 이러한 波動週期를 豫想하며 畜牛飼育을 하고 있는 것으로 판단된다.

19) 축산업협동조합중앙회 조사부, 1984년도 축산물생산비 조사보고서, 1985

지의 平均可變費用인 33.6 만원<sup>20)</sup> 보다 현저히 낮다는 점 등에서 우리는 中山間 個別農家の 強點(advantage)을 알 수 있다. 세번째로 個別農家の 畜牛部門에 대한 意慾을 설명해 주는 要因은 이들 農家들이 保有하고 있는 資源의 活用代案 가운데 앞으로 畜牛部門이 가장 바람직한 收益部門이 될 것이라는 豫想이다. 柑橘의 收益性 低下傾向은 70年代 後半 이후 지속되었고, '80年代에 와서 참깨의 收益性이 好轉되는 기미를 보였으나 그동안의 經驗에서 台風, 連作被害 등으로 生産의 不安定性이 심하였다. 또한 다른 耕種作物도 대부분 그동안 實質價格이 下落趨勢를 보이거나 價格振幅이 심하였던 것이 事實이다. 따라서 草地·畜舍·農機械 등 畜牛部門에 거의 排他的으로 活用되는 資源을 많이 保有하고 있으며 이 部門에 관한 知識, 技術 및 經驗이 비교적 많은 中山間的 個別農家로서는 長期的으로 實質價格이 上昇趨勢를 보여 왔고 保有資源도 效率的으로 活用可能한 畜牛部門을 보다 所得機會가 많은 部門으로 생각하지 않을 수 없는 것이다.

이러한 中山間 個別農家の 畜産部門에 관한 熱意는 實證的으로도 確認할 수 있었다. '83年 이후 소값이 波動週期上 下向勢를 보이고 있었음에도 불구하고 個別農家の 畜牛部門에 대한 投資가 繼續되어 온 점에서 우리는 그 意慾을 確認할 수 있었다. 우선 個別農家の 畜牛部門에 대한 '80年 以後 固定投資를 이행한 農家를 보면, 畜舍新築農家は 調査農家中 東廣里가 48%, 城邑2리는 56%, 와산리는 20%이고, 動力飼料切斷機를 새로이 購入한 農家は 東廣里의 경우 62%, 城邑리는 25%, 와산리는 17%로 나타났다. 特히 東廣里의 경우 사이로新築農家和 草地改良農家가 각각 調査農家中 14%, 48%로 나타났다. 다음으로 草地不足에 의한 越冬用 飼料의 不足을 補充하기 위하여 사일리지 및 乾草用 飼料를 熟田에서 栽培하는 農家は 東廣里의 경우 69%, 城邑2리의 경우는 69%, 와산리는 7%로 나타났다. 이러한 事實들은 中山間 個別農家들의 畜牛部門에 대한 意慾이 그동안 不斷히 現在化되고 있으며, 他部門보다 우선되는 所得機會로 畜牛部門을 考慮해 왔음을 實證的으로 나타낸다 하겠다. 특히 中山間에 近接한 東廣里와 城邑2리의 경우 그러한 意慾과 實踐的 努力이 더욱 왕성함을 알 수 있다.

조사농가의 戶當平均 飼育頭數는 成牛換算單位<sup>21)</sup>로 볼 때 東廣里는 9.2頭, 城邑2리는 6.7頭, 와산리는 4.4頭였다. 또한 戶當平均 草地面積은 東廣里가 2.39 ha, 城邑2리가 0.99 ha, 와산리가 1.48 ha였다. 따라서 ha當 2頭 以上을 飼育하는 草地畜産을 集約畜産이라 할 때, 언뜻보아 個別農家들의 畜産方式을 상당히 集約的 方式은 採擇하고 있는 것으로 여겨진다. 그러나 個別農家들은 熟田의 飼料作物 栽培와 함께 部落共同牧場 또는 個人이

20) 축산업협동조합 중앙회, 전계서

21) 成牛換算基準: 經産牛 1.0, 育成牛 0.6, 송아지 0.2임

經營하는 私設共同牧場을 活用함으로써 草地의 不足을 補完하고 있다.<sup>22)</sup> 그러므로 共同牧場은 個別農家들의 畜産意慾과 관련하여 매우 重要한 關心事로 된다.

調査對象이 된 3個 部落은 共同牧場의 活用與件에서 상이하다. 東廣里의 경우는 인근에 2개의 部落所有의 共同牧場을 가지고 있는데 비하여 城邑 2里의 경우는 郡所有의 牧野地를 賃借하여 部落共同牧場으로 活用하고 있다. 반면에 와산리는 部落共同牧場이 없기 때문에 個人草地나 私設共同牧場을 利用하여 放牧하고 있다. 따라서 部落에 관계없이 共同牧場利用上의 第1順位의 問題點으로서 飼料, 진드기 등 해충의 구제를 들고 있으나(東廣 40.7%, 城邑 63.6%, 와산 57.9%) 第2順位의 問題點으로서 東廣里와 城邑 2里는 過放牧을 들고 있는데 비하여 와산리의 경우는 入殖費用을 들고 있다. 이러한 점은 部落共同牧場의 開設 또는 擴張이 中山間 個別農家들의 畜牛部門 擴大에 매우 중요하다는 점을 시사한다 하겠다.

個別農家들이 草地不足을 補完하기 위하여 熟田의 飼料作物 栽培와 共同牧場利用을 동시에 併行하고 있으므로 個別農家의 頭當所要草地面積을 精確히 파악하기는 힘들다. 따라서 個人草地에서만 소를 飼育한다고 할 때 頭當所要草地面積은 改良草地의 경우 어느 정도라고 보는가에 대한 질문을 행하여 推論할 수 밖에 없었다. 그 結果 應答者들의 平均은 東廣里의 경우 1,927坪, 城邑 2里의 경우 1,944坪, 와산리는 1,970坪으로 나타났다. 2,000坪 以下로 보는 應答者는 東廣里의 경우 79.2%, 城邑里는 77.8%, 와산리는 76.5%로 나타났다. 이러한 事實로 미루어 우리는 中山間 個別農家들의 頭當所要草地面積은 農家의 技術水準과 地域의 自然環境의 與件에 따라 多少 差異가 있지만 대략 2,000坪, 즉 약 0.67 ha 정도라고 말할 수 있다.

中山間 個別農家들이 스스로 改良草地를 利用해 본 經驗과 이웃에서 改良草地를 活用하는 農家의 實態를 보면서 判斷한 成牛頭當 改良草地의 所要面積이 0.67 ha 水準이라고 보고 있는 점은 앞으로의 中山間 未開發地의 開發主體의 選定과 관련하여 중요한 意味를 가진다. 왜냐하면 이것은 現在의 中山間 個別農家들이 지니고 있는 技術水準下에서 그들이 企業牧場에 비하여 결코 뒤지지 않은 效率性을 가지고 中山間 未開發地를 開發할 수 있는 潛在力을 지니고 있음을 말해 주기 때문이다. 이점은 '84年 현재 企業牧場 가운데 成牛頭當 1 ha 이상의 改良草地를 利用하는 牧場이 전체의 63%인 27個所라는 점에 비추어 알 수 있다. 그러므로 國土의 效率的 利用과 地域開發의 極大化라는 國民經濟的 要求를 充足하는 中山間 未開發地의 開發方式은 企業을 開發의 主體로 하기 보다는 個別農家나 이들의 共同組

22) 部落共同牧場을 利用하고 있는 調査農家中 共同牧場利用 理由에 대하여 草地不足이라 應答한 農家는 71.6%, 勞動力 不足이라 應答한 농가는 7.5%, 飼料費節減이라 應答한 농가는 9.0%, 기타(부락민과의 協同, 種付 등)라고 應答한 농가는 11.9%였다.

織을 開發의 主體로 하여 推進됨이 바람직스럽다고 할 수 있다.

## 4. 經濟的 活用을 위한 課題

지금까지 中山間 未開發地의 經濟的 活用 方向을 摸索하였다. 그 結果는 畜牛部門을 중심으로 中山間의 個別農家나 또는 이들의 共同組織이 開發主體가 되어 推進되는 것이 所望스럽다고 判斷되었다. 그러나 이러한 方向으로 中山間을 開發해 나아가는데 있어서는 여러가지 制約이 存在한다. 가장 큰 制約은 個別農家が 草地를 擴大하는데 所要되는 資本을 動員하기 힘들다는 制約이다. 다음은 家畜과 함께 草地를 管理할 農家が 生産活動을 效率的으로 行하고 最小限의 文化的 生活을 享有할 수 있도록 하는 社會間接資本(SOC)의 不足에서 오는 制約이다. 또 하나의 制約은 個別農家로서 克服하기 힘든 技術的 要因과 관련된다.

### 1) 團地草地造成과 관련된 課題

現在 中山間의 未開發地는 國·公有地이거나 開發에 關心이 적은 道內 및 外地人의 所有로 되어 있다. 그중 5 ha 以上の 未開發 個人草地는 6,795 ha이며 이 가운데 53.3%인 3,637 ha는 外地人의 所有로 되어 있다. 따라서 資本力이 貧弱한 中山間 農家が 중심이 되어 이를 開發해 나아가려면 不得已 草地法에 의한 賃貸開發이 不可避하다.

그런데 현행 草地法에 의하면 “許可廳은 草地를 造成함이 國土의 效率的 利用과 地域開發을 위하여 必要하다고 認定되는 地域에 대하여 ……草地造成地區(團地造成地區)를 정하여 告示할 수 있다.”<sup>23)</sup>라고 規定하고 있으며, 團地草地의 造成要件은 “토지의 면적이 40 ha 이상일 것, 면적의 算定에 있어 土地間의 最短거리가 1 km이하인 서로 떨어진 2 이상의 토지는 이를 1개의 토지로 합산할 수 있다.”<sup>24)</sup>라고 규정하고 있다. 또한 私有未墾地나 國·公有未墾地의 代理造成者 또는 代理管理者는 “……각각 許可廳이 초지의 조성 및 管理를 성실히 수행할 능력이 있다고 인정하는 자로 한다.”<sup>25)</sup>라고 규정하고 있다. 따라서 中山間의 未開發地를 團地草地로 造成함에 있어서 個別農家を 參與시키려면 不得已 個別農家의 共同協業組織을 主體로 하지 않으면 안될 것이다.

23) 草地法 第7條 第1項

24) 草地法 施行令 第10條의 1

25) 草地法 施行令 第11條의 1

이러한 類型的의 共同協業組織은 오랫동안 部落共同牧場을 經營해 온 中山間 個別農家의 經驗에 비추어 쉽게 구성할 수 있다. 이런 점에서 最近 濟州道 當局은 開發適地調査를 실시하도록 市·郡에 시달함과 함께 '86年 130 ha (3 個團地), '87年 90 ha (2 個團地), '88年 80 ha (2개단지) 를 所有者 또는 代理開發者로 하여금 開發한다는 團地團域草地開發計劃을 成案하였다.<sup>26)</sup>

이 計劃이 成功的으로 推進된다면 현재 中山間 個別農家의 草地制約은 상당히 완화될 수 있다. 그러나 所有主가 開發不應時 인근에 있는 希望農家 中心의 共同開發을 추진할 경우 開發에 따른 장비, 資本 등의 制限은 여전히 어려운 問題이다. 현재 ha當 草地造成費로서 106 萬원을 支援해 주고 있으나 個別農家의 擔保능력은 이러한 資金을 利用하기에 충분치 않다. 또한 草地를 造成하려면 現場까지 各種 機械가 들어가야 하는데 그러기 위해서는 進入路를 만드는 機械와 함께 牧草刈取機, 播種機, 岩石除去 및 나무를 뽑는데 必要한 機械 등 각종 장비가 필요하다. 그러므로 이러한 機械를 저렴하게 供給할 수 있는 支援體制를 地方政府나 畜協 산하에 두지 않으면 안될 것이다.

現行 草地法에는 “災害 기타 不可抗力의 事由없이 2年 以上 계속하여 農水産部令이 정하는 牧草生産量 등의 基準에 未達되는 草地”<sup>27)</sup>는 代理管理者를 指定하여 草地를 管理하게 할 수 있다고 規定하고, ha當 가축사육두수기준으로 유우 2두 이상, 한우와 육우는 3두 이상으로 명시하고 있다.<sup>28)</sup> 앞에서 살펴본 바와같이 현재 個別農家가 생각하고 있는 成牛頭當 改良草地의 所要面積이 0.67 ha인 점을 고려할 때 草地法施行規則이 明示하고 있는 基準은 中山間 未開發地의 團地草地化를 위해서는 補完될 필요가 있다.

## 2) 生産基盤의 擴充과 관련된 課題

一般的으로 中山間 未開發地의 인근에는 도로, 물, 전력, 통신 등 社會間接資本이 거의 형성되어 있지 않다. 未開發地를 開發하고 效率的으로 管理해 나아가려면 이러한 社會間接資本의 擴充이 絶실히 要請된다. 이러한 資本의 形成은 個別農家의 共同組織으로서도 도저히 이룰 수 없는 것이다. 따라서 中山間 未開發地를 보다 빠르게 效率的으로 利用하려면 지금보다 빠른 속도로 社會間接資本形成을 위한 公共支出을 擴大하지 않으면 안될 것이다.

社會間接資本의 擴充과 함께 生活便益施設의 中山間 部落에 대한 擴充도 아울러 검토해야 할 것이다. 所得의 증대와 함께 사람이 많이 살지 않는 쓸쓸한 地域에서 일생동안 만족하

26) 濟州新聞, '85年 7月 25日字

27) 草地法 第22條의 1

28) 草地法 施行規則 第14條

면서 살아나갈 사람은 그렇게 흔치 않기 때문이다. 이러한 현상은 調查農家中 大農의 경우 濟州市나 西歸浦市에 이미 宅地를 마련하거나 住宅을 所有하고 子女教育이나 老後를 대비하고 있었다는 점에서도 確認되었다.

따라서 中山間 部落을 대상으로 시급히 要請되는 社會間接資本과 生活便益施設이 무엇인가를 調査하여 段階的으로 그들의 基本需要를 充足해 나아가는 政策的 配慮가 草地開發과 함께 併行되어야 할 것이다.

### 3) 技術的 要因과 관련된 課題

그동안 中山間의 農家들은 草地改良과 商業的인 畜牛飼育을 통해 企業牧場에 거의 近接하는 技術水準으로 移行하고 있는 것은 사실이다. 축산의 확대를 위해 시급히 해결해야 할 課題의 1順位에 대하여 調查農家들은 放牧地 不足을 첫째로 꼽고 있으며 (58.2%), 다음으로 飼料圃 不足(13.4%), 勞動力 不足(13.4%), 施設 및 農機械의 不足(11.9%)을 들고 있다는 점에서 우리는 技術問題는 현재 그다지 重要的 隘路가 아님을 알 수 있다. 그러나 第2順位의 畜産擴大의 隘路에 대한 질문에 대하여 調查農家들은 飼料圃의 不足(23.7%) 다음으로 技術의 不足(18.6%)을 들고 있음을 볼 때, 앞으로 放牧地와 飼料圃 등 外延的 規模擴大의 問題가 解消되어 간다면 生産性的 增大를 위한 技術隘路가, 中山間 未開發地의 個別農家를 中心으로한 效率的 開發에 있어서 가장 심각하게 될 것임을 알 수 있다. 특히 繁殖牛의 飼養技術(31.9%), 질병예방과 치료 技術(30.4%), 소의 短期肥肉 技術(10.1%) 그리고 草地造成과 管理 요령(8.7%) 등에 관하여 中山間 農家들은 배우고 싶은 關心을 나타내고 있다. 더구나 이러한 技術教育은 品目別로 專門化된 課題中心의 現場學習이 되기를 희망하고 있었다.

따라서 中山間 農家の 技術需要를 充足하기 위해서는 단순한 강의식 교육이나 一般的 概論教育을 止揚해 나아가고 보다 具體的이고 現場에서 직접 배우고 活用할 수 있는 教育이어야 할 것이다.

## 5. 要約과 結論

牛馬의 放牧, 飼料의 採草 등으로 野草를 그대로 이용할 수 밖에 없던 中山間의 利用條件은 '60年代 中半이후 의욕적인 정부의 社會間接資本 形成, 示範團地造成事業, 草地造成事業, 企業牧場建設을 위한 支援 등이 이루어지면서 近代的 畜産經營方式을 도입할 수 있

는 與件으로 造成되어 왔다. 그동안, '60年代 後半부터 '70年代 初半까지는 동시에 併行된 農特事業에 의한 柑橘支援施策 및 柑橘의 高收益性 維持, 그리고 '70年代 後半에는 觀光「봄」造成에 의한 地域民의 서어비스部門에 대한 關心集中 등으로 地域住民들이 中山間 開發에 그다지 關心을 쏟지 못하였기 때문에 中山間 土地의 機會收益을 높게 평가하는 企業과 外人에게 그 所有權이 많이 移轉되었고 사실상의 中山間 開發의 主體도 企業牧場으로 되어왔다. 그러나 '80年代에 들어서면서 畜牛部門의 收益性이 감괄에 비하여 크게 好轉됨을 契機로 하여 個別農家들이 繁殖·肥肉·搾乳를 목적으로 한 近代的 畜産經營方式을 活潑히 導入함으로써 현재는 個別農家들도 企業牧場과 對等한 中山間 開發의 主體가 될 수 있다는 意慾을 보이고 있다.

中山間 未開發地를 어떠한 所得品目を 中心으로 開發할 것인가 하는 代案으로서 耕種, 果樹, 畜産, 林業 등으로 構成할 수 있다. 需要增加의 長期的 指標로서 所得彈性性 그리고 供給增加의 長期指標로서 供給彈性性을 검토한 結果는 畜牛部門과 林業이 그 代案으로서 妥當하였다. 私經濟的 側面的 收益性 指標로서 内部投資收益率을 分析한 結果는 林業으로서의 소나무 (8.0%), 삼나무 (12.3%)보다 畜牛部門인 犇牛繁殖 (16.6%), 乾草生産 (21.4%)이 높게 나타나 畜牛部門이 投資(開發)의 優先順位로 確認되었다. '83年 畜牛部門의 貿易赤字가 經常收支赤字의 49.3%인 7.91억 달러인 점, 畜産部門이 鑛工業보다 5.1倍의 雇傭效果를 가진다는 점 등을 고려할 때, 國民經濟的 側面에서도 中山間 未開發地의 畜牛部門을 중심으로 한 開發의 當爲性은 인정된다고 본다.

현재 畜牛部門을 中心으로 中山間的 開發에 관심을 갖는 經濟主體는 企業과 中山間的 個別農家들이다. 與件이 다른 中山間 3個 部落(안덕 동광, 표선 성읍, 조천 와산)의 75戶를 調查한 結果, 畜牛價格이 最下限에 이르렀던 調查期間('85年 8月)임에도 불구하고 현재는 물론이고 앞으로도 畜牛部門(특히 繁殖牛, 乳牛)에 가장 힘을 쏟겠다고 응답하는 農家가 支配的이었고, 송아지의 適正價格은 평균 53만원 정도라고 應答하였다. '84年 全國 平均 송아지 생산비가 68.1만원인 점, 그리고 頭當 平均可變費用이 33.6만원인 점 등을 고려할 때, 草地放牧과 乾草 등 粗飼料 中心의 生産方式을 채택하고 있는 中山間 個別農家の 송아지 생산비 및 평균가변비용은 全國平均을 크게 下廻하기 때문에 適正價格을 53만원으로 보고 있는 것이다. 成牛頭當 改良草地의 所要面積에 대하여 2,000명 (0.67 ha) 이하로 보는 農家は 東廣里가 79.2%, 城邑里가 77.8%, 와산里가 76.5%였으며 그 平均은 1,927명~1,970명 (0.64~0.66 ha)로 나타났다. 이 점은 현재 ('84年) 頭當 1ha 이상으로 粗放的 畜産經營을 행하는 企業牧場이 약 63%인 27個所인 점에 비하여 훨씬 效率的인 畜産經營을 할 수 있다는 自信感을 나타낸다. 이러한 自信感은 현재 共同牧場을 이용하고 있기는 하지만 東廣里의 調查農家の 경우 戶當平均 2.39 ha의 草地를 가지고 平均

9.2 頭の 成牛를 사육하고 있다는 점에 비추어 肯定的일 수 있다. 따라서 衡平과 參與만이 아니라 效率의 極大化를 위해서도 앞으로의 中山間 開發은 中山間에 近接한 部落의 畜産經驗을 가진 個別農家를 중심으로 하여 推進됨이 바람직하다.

調査農家들이 직면하고 있는 畜産擴大의 가장 커다란 隘路要因은 放牧地 不足(58.2%) 飼料圃 不足(13.4%), 勞動力 不足(13.4%), 施設 및 農機械 不足(11.9%)의 順으로 나타났다. 이러한 점은 現行 草地法에 의한 團地草地의 造成要件인 40ha 이상의 未墾地를 代理開發할 때, 中山間 個別農家の 既存 共同協業組織인 部落共同牧場組織을 그 代理開發者로 選定하면 매우 效率的일 수 있음을 示唆한다.

이상을 綜合해 볼 때 中山間 未開發地의 開發은 畜牛部門을 基幹所得作目으로 하여 中山間에 近接하고 畜産에 經驗을 가진 個別農家와 그 共同協業組織을 開發의 主體로 삼아 推進하되, 公共的 支出을 要하는 社會間接資本과 生活便益施設의 擴充 그리고 技術教育으로서 品目別로 專門化된 課題中心의 現場教育을 政府가 뒷받침해 나갈 때 가장 效率的으로 이루어질 수 있다고 본다.

## 第2節 觀光의 側面에서 본 開發·活用 方向

### — 〈目 次〉 —

1. 國民觀光의 實態
  - 1) 國民觀光의 意義
  - 2) 國民觀光의 動態
2. 中山間地帶의 觀光價値
  - 1) 國民觀光과 野外레크레이션
  - 2) 中山間地帶의 景觀的 特徵
  - 3) 中山間地帶와 動景觀
3. 中山間地帶와 野外레크레이션
4. 結 論

### 1. 國民觀光의 實態

#### 1) 國民觀光의 意義

우리나라는 그동안 國際觀光部門의 振興을 위해서는 상당한 努力을 기울여 왔으나, 國民觀光의 振興施策은 소홀히 다루어 왔다. 그러나 1962년부터 시작된 經濟開發計劃이 成功的으로 推進되면서 國民所得의 증대와 함께 余暇時間이 增加하였다. 道路條件도 좋아져 生活圈도 全國的인 규모로 擴大되었다.

社會變化에 따라 國民들의 生活樣式도 많이 變化하였다. 産業化로의 進展은 필연적으로 日常의 生活圈으로부터 다른 環境을 요구하게 되는 것이다. 그래서 잠시라도 다른 環境 속에서 心身의 피로를 回復시키고 싶은 欲求가 일어나게 된다.

애초에는 外國人 觀光客을 수용하려고 開發되었던 곳이 오히려 內國人 觀光客으로 붐비게 되었고, 觀光事業도 이런 國民觀光 需要를 무시하고서는 제대로 經營이 될 수 없을 정도가 되었다.

이제는 國民觀光이 大衆的인 社會現象으로서 뚜렷이 부각되고 있다. 한 나라의 觀光産業이

理想的으로 發展하기 위해서는 대부분의 觀光先進國에서 볼 수 있는 것처럼 國民觀光의 튼튼한 基盤위에서 國際觀光이 促進되어야 하며, 이 두 部門 사이에 相互補完關係 내지는 有機的인 關係가 있어야 한다.<sup>1)</sup> 이 點에서 國民觀光이 大衆的인 하나의 社會現象으로서 크게 부각되고 있음은 國際觀光을 위해서도 고무적인 일인 것이다.

그러나 우리나라의 觀光政策은 그동안 外貨獲得에 초점을 맞추어 海外振興 弘報活動의 強化, 觀光團地의 開發 등으로 國際觀光에 치중되고, 國民觀光은 自然發生的인 段階를 벗어나지 못했다. 따라서 國民觀光이 問題될 때에도, 그것은 行樂秩序의 유지라는 規制的인 側面이 강했던 것이다.

그동안 國民觀光이 가져다 줄 수 있는 效果를 깊이 認識하게 된 政府는 國民의 폭발적인 需要에 응하면서 이것을 國民福祉의인 次元에서 다루게 된 것이다.

우리나라에 國民觀光이 制度的으로 定着되기 시작한 것은 1975年 12月 31日 觀光基本法이 制定·公布되면서 政府가 健全한 國民觀光의 發展을 도모하도록 한 것에서 비롯한다고 할 수 있다.

國民觀光의 意義에 관한 世界觀光機構(WTO)의 世界觀光宣言을 보면 「所得分配를 통한 相互理解와 連帶感造成, 國家經濟의 全般에 利로운 與件造成, 나아가서 國內觀光發展을 통한 國際觀光의 發展에 기여한다. 또 國民들에게 최소한의 休息의 權利(right to rest), 旅行할 權利(right to travel)를 부여함으로써 社會安定과 社會 및 個個人的 福祉增進에 기여할 수 있다」고 천명하고 있는 것이다.

한편 美洲機構(OAS)의 「리오데자네이로」宣言에서는 「國家가 大多數의 國民에게 休息, 레크리에이션을 즐길 수 있는 權利를 부여하고, 이로써 文化發展과 國家統一의 效果의 手段이 될 수 있다」고 밝히고 있다.

國民觀光에 대한 精確한 概念은 國家政策의 側面에서는 어느 정도 一致를 보고 있으나, 그 外에는 各國마다 다소 차이를 보이고 있다. 그 차이는 거리와 時間에 대하여 어느 것에 重點을 두느냐에 따라 다른 것이다.

美國, 캐나다, 濠洲와 같이 廣大한 國土를 가지고 있는 나라에서는 國民觀光을 거리의 概念으로 파악하여, 自家에서 100마일 이상 멀리 여행하는 것으로 규정하고 있다. 이것은 自動車와 列車, 航空機를 이용한 交通手段의인 側面에서의 解釋이며, 旅行地內에서의 宿泊의 重要性은 강조되고 있지 않다.

日本이나 유럽諸國의 경우에는 거리概念은 중요시되지 않고 旅行地內에서의 宿泊여부가 강조되고 있다. 그래서 自家를 떠나 外地에서 1泊 이상을 하면, 이것을 國民觀光의 범주에 넣

1) 國際觀光公社, 「觀光綜合報告書」, 1981, p.192

고 있다.

우리나라의 경우는 이상의 두가지 가운데 어느 것에도 속하지 않는다. 왜냐하면 24 時間 이하의 宿泊을 하지 않은 當日歸家形態의 여행도 國民觀光에 포함하고 있기 때문이다.

國民觀光에 관한 時間的·空間的 概念 以外에도 社會·經濟的 側面에서 視角의 차이가 있다.

美國이나 西歐처럼 경제적으로 부유한 國家에서는 國民觀光을 「生産的」概念으로 보고, 再生産( Re-Creation → Recreation )을 위한 충분한 心身의 休息과 健康回復에 主眼을 둔다. 그리하여 國民觀光을 레크레이션의 一部 내지는 日常生活의 一部로서 보는 경향이 있다.

한편 開發途上國에서는 國民觀光을 경제적으로 넉넉하지 못한 사람들을 위해 國家가 여행을 助長하고 補助하는 社會 厚生的 意味에서의 觀光, 즉 Social tourism 으로 보고 있다. 그렇다고 이러한 國家의 制度的 支援을 받지 않는 國內에서의 觀光을 國民觀光으로 포함하지 않는 것은 아니다.

國民觀光에 대한 國家의 支援事項으로서는 저렴한 宿泊 施設의 建設, 公共交通機關의 料金割引, 公營宿泊施設의 宿泊料金割引, 大衆休應所의 설치 및 無料運營, 極貧者에 대한 旅費補助 및 基金運營, 國民多數를 위한 國民觀光業所의 運營者에 대한 免稅惠澤 賦與 등을 들 수 있다.

이렇게 볼 때, 國民觀光이란 低所得層을 비롯한 國民大衆으로 하여금 여행을 통하여 余暇 善用, 건전한 情緒함양, 기타 건강관리를 위하여 國家가 政策的으로 國民에게 편리하고 저렴한 價格으로 觀光할 수 있는 기회를 均等하게 부여하기 위한 社會福祉의인 意味를 가진 것이라고 할 수 있다.

## 2) 國民觀光의 動態

1975年 이후 우리나라는 계속하여 國民觀光이 增加하고 있는데, 이것을 經濟·社會의 成長 추세와 비교하여 보면 표 1 과 같다.

표 1 ) 經濟成長과 國民觀光 趨勢

	1973	1975	1977	1979	1981	1983	年平均增加率(%)
國民總生産 ('80不變, 10 億원)	22,678	26,113	33,590	39,249	39,509	45,635	7.2
人口(千人)	34,103	35,281	36,412	37,534	38,723	39,951	1.6
1人當GNP (千圓)	396	591	1,028	1,662	1,735	1,880	16.9
觀光總數 (千人)	50,920	61,920	72,460	80,370	97,934	119,301	8.9

※ 資料: 經濟企劃院, 「主要經濟指標」, 1984 및 交通部, 「觀光業務資料」, 1984.

위 표1에서 보는 바와 같이 國民觀光의 總數는 GNP와 人口의 增加에 힘입어 1975年의 61,920千名에서 1983년에는 119,301千名으로 2倍 가까이 늘어났다. 이와같은 國民觀光客의 增加要因을 分析하여 보면, 人口增加라는 自然發生的 要因외에 國民의 所得增加, 生活樣式的 變化, 社會構造의 複雜·多元化 등의 要因을 들 수가 있다.<sup>2)</sup>

國民觀光의 動態變化를 파악하기 위하여 韓國觀光公社가 全國의 18세 이상의 家口員을 對象으로 1976年, 1980年, 1984年에 실시한 「全國民 旅行動態 調査」의 內容을 살펴 보기로 한다.

우선 國民의 總觀光旅行 參加率을 보면, 표2와 같이 1976年의 29.4%에서 1980년에는 73.8%로 急增하였고, 1984년에는 83.6%로 增加하고 있다. 여기서 宿泊觀光에의 參加率은 18.8% → 38.8% → 54.4%로 점증적으로 增加하고 있고, 1日 觀光은 1976年의 19.3%에서 80년에는 58.6%로 급격히 증가하였으나 1984년에는 65.1%로 그 추세가 完化되고 있다. 總 旅行 平均回數는 1980年의 2.8회에서 1984년에는 3.3회로 늘어났다.

표 2) 總 觀光旅行 參加率 (單位: %)

	總 觀 光	1 日 觀 光	宿 泊 觀 光	平 均 旅 行 回 數
1976	29.4	19.3	18.8	-
1980	73.8	58.6	38.8	2.8 回
1984	83.6	65.1	54.4	3.3 回

宿泊觀光의 動態를 보면, 표3에서 보는 바와 같이 自然名所 구경과 避暑 및 避寒, 피로회복 및 긴장해소가 주류를 이루고 있는데, 주목되는 것은 84년에는 80년에 비해 「自然名所 구경」이 줄어든 반면, 피서·긴장 해소·휴양·스포츠 등 레크리에이션을 위하여 여행하는 경우가 늘고 있어 觀光行態가 多樣化하고 있다.

표 3) 宿 泊 觀 光 的 目 的 (單位: %)

	自然名所 구 경	避暑 및 避 寒	疲勞 및 緊張解消	休養 및 療 養	見學 및 視 察	스 포 츠	趣味 및 研 究	新 婚 行	宗 教 事	其 他
1980	45.4	11.7	12.7	5.9	5.8	1.5	3.8	1.5	1.7	10.0
1984	41.4	15.3	13.4	10.6	5.0	5.0	3.1	1.6	1.5	3.1

2) 柳文基, 「國民觀光의 動態에 관한 考察」, 月刊觀協, 1985.6. p.19.

宿泊觀光의 여행時期를 보면, 1980년에 비해 1984년에는 4월과 5월의 봄나들이 觀光이 줄어들면서 夏節期의 避暑 觀光이 늘어나고 있다. (표 4)

표 4) 宿泊觀光의 旅行時期 (單位: %)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1980	2.4	3.1	7.2	17.2	12.1	3.2	10.1	15.9	8.5	13.5	3.3	3.5
1984	4.1	5.1	5.8	7.0	7.4	5.2	13.3	20.3	16.1	8.3	3.8	3.6

宿泊觀光時의 宿泊日數는 大部分 1泊 또는 2泊으로서 1980년에 비해 84년에는 宿泊日數가 짧아지고 있다 (표 5). 이것은 週末과 連休를 이용한 觀光客이 增加하고 있다는 것을 말해주며, 또 交通手段의 發達로 目的地까지의 到達時間도 짧아지고 있음을 의미하는 것이다.

표 5) 宿 泊 日 數 (單位: %)

	1 泊	2 泊	3 泊	4 泊	5 泊	6 泊	7泊 以上
1980	29.9	34.1	20.0	7.1	3.1	0.6	5.1
1984	42.2	30.6	15.6	4.8	2.4	2.1	2.3

觀光客들이 주로 이용한 宿泊施設은 旅館, 친척집, 캠핑, 民泊 등인데, 1980년에 비해 84년에는 旅館을 이용한 比率이 크게 떨어지면서 캠핑과 民泊이 늘어나고 있다 (표 6). 이것은 觀光目的이 피서를 겸한 心身의 피로회복에 주요한 目標을 두고 있다는 點, 觀光客중 에 청소년층이 늘어나고 있고, 또 이들은 旅行費를 절감하려고 한다는 點과 無關하지 않다. 또 저렴한 宿泊施設이 없다는 點도 그 原因이 될 수가 있다.

표 6) 宿泊觀光의 利用宿泊施設 (單位: %)

	旅館	親戚집	캠핑	民泊	觀光호텔	一般호텔	旅人宿	유스호스텔	其他
1980	45.2	18.5	10.5	7.5	6.1	5.7	3.8	0.7	2.0
1984	33.7	19.8	18.3	12.4	5.4	5.1	2.4	0.8	2.1

1日 觀光의 경우에도 80년에 비해서는 많은 變化를 보이고 있다. 交通手段의 發達로 目的地까지의 이동시간이 짧아지고, 따라서 目的地에서의 滞在時間도 길어져 단순한 名所の 구경보다도 自然속에서 各種의 레크레이션을 즐기는 경향이 있다. 交通手段도 自家用 乘用車나 봉고車를 이용한 便利性和 快適性を 추구하려는 경향이 짙어지고 있다.<sup>3)</sup>

이상과 같이 우리나라 國民들의 觀光行態를 살펴보면, 先進國들의 觀光行態와 조금씩 접근되어 가는 것을 짐작할 수 있다. 즉 觀光하는 國民의 數가 늘어나서 大衆觀光이 되고 있다는 點, 그리고 觀光回數도 매년 증가하고 있어서 觀光이 生活에 차지하는 비중이 높아져 가고 있다. 觀光시즌은 이른바 봄과 가을의 行樂季節에 局限되는 것이 아니라 오히려 夏季 休暇期間을 이용한 피서 觀光, 기타 各種의 레크레이션을 즐기는 방향이 되고 있다. 그 결과 觀光客들은 一時에 特定地域으로 몰리는 경향이 있어서 交通의 혼잡, 駐車場 시설의 협소, 輸送能力이나 宿泊施設의 不足 등의 問題를 낳고 있다. 또 觀光回數가 늘어나게 됨에 따라 自然히 그 經費도 節減하려는 경향도 주목해야 할 일이다.

## 2. 中山間地帶의 觀光價値

### 1) 國民觀光과 野外 레크레이션

觀光開發을 함에 있어서 반드시 이렇다할 尺度와 方法이 있는 것은 아니다. 先進國의 開發方向이나 우수한 觀光國의 成功的인 開發事例가 우리에게 그대로 적용될 수 있는 것도 아니다. 오히려 觀光需要와 주어진 資源을 효과적으로 組合하여 하나의 完成品(開發)으로 만들어 내는 것이 보다 合理的인 일이다.<sup>4)</sup> 이러한 觀點에서 우선 國民들의 觀光活動의 변모과정에 유의하면서 中山間地帶의 觀光價値를 살펴보고자 한다.

前章에서 살펴본 바와 같이 80년에서 최근에 이르는 과정에서 觀光行態의 두드러진 변모는 靜的인 觀光活動에서 動的인 觀光活動으로 옮겨가고 있다는 것이다. 다시 말하면 과거 처럼 名勝地만을 탐방하는 것은 아니고 이와 함께 各種의 레크레이션 活動을 要求하고 있는 것이다. 그러므로 우선 레크레이션의 意味를 確實하게 할 필요가 있다.

레크레이션(recreation)이란 말에 대하여 우리는 多樣한 解釋을 하기 쉽다. 이것은 各種의 레크레이션의 關心을 가진 사람들이 同一한 地域에 대하여 각기 다른 可能性을 생

3) 柳文基, 前掲誌, p. 22.

4) 韓國觀光公社, 「國民觀光開發 理論 및 外國의 開發事例」, 1978.12. p.1.

각하고 있기 때문이며, 또 레크레이션을 위한 場所의 取得·計劃·管理와 관련하여 많은 問題가 나타나기 때문이다. 예컨대 사냥꾼이나 낚시꾼들은 野生의 生物을 觀察·研究하려는 사람들과는 달리, 어떤 地域에 대하여 보다 중요하게 레크레이션의 價値를 부여하려고 하지 않는다. 또 멀리 떨어져 있는 곳에 쉽게 接近하여 安樂한 宿泊施設을 원하는 사람들은 거칠고 人跡이 없는 原始地域에 대하여 열광적인 關心을 갖고 있는 사람들에 비하면 분명히 다른 見解를 갖게 마련이다.

이처럼 레크레이션에 대하여 여러가지 見解의 차이가 생기는 것은 레크레이션과 관련되어 있는 모든 問題들을 調整하여 이것을 全體의으로 파악하지 못하고 있기 때문이라고 생각된다. 특히 레크레이션을 위한 場으로서 많은 可能性을 갖고 있는 地域은 다른 産業開發과 競爭의 關係에 있게 되는 경우에는 더욱 복잡하게 된다.

레크레이션이란 「余暇時間의 유쾌하고도 建設的인 利用 ( the pleasurable and constructive use of leisure time )」이라고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 따라서 一般的으로 쓰여지는 「日常生活의 課業과는 다른 단순한 재미 또는 어떤 活動」은 아닌 것이다. 레크레이션에 포함되는 基本的 要素들은 다음과 같다.

첫째, 레크레이션은 많은 것을 포함하고 있다. 그것은 언제 어디서나 그것이 提供하는 즐거움만을 위하여 참여하게 되는 活動을 의미한다. 레크레이션은 순수하게 육체적일 수도 있고, 또는 知的·審美的·情緒的 배출구를 제공할 수도 있다. 때로는 이 모든 것이 結合될 수도 있는 것이다.

둘째로, 余暇를 이용하는 方法은 그 性格上 個人的·個性的이라는 것이다. 어느 個人에는 레크레이션으로 되는 것이 다른 사람에는 지겨운 일이 될 수도 있다. 더우기 레크레이션의 欲求는 어떤 사람에는 경우에 따라 변한다. 이 欲求는 一生을 통해서 體力과 知力에 따라 변할 수 있고, 또 하루동안의 기분에 따라 변한다.

셋째로, 建設的인 레크레이션은 個人的 個性과 成就感을 확대하고 發展시키는 強力하고 直接的인 힘이 될 수가 있다. 이것은 또 그 個人과 社會에 모두 有益한 것이다.

- 레크레이션은 일반적으로 自然中心의인 것과 活動中心의인 것으로 나누어 볼 수 있다.<sup>6)</sup> 自然中心의 레크레이션은 그 行爲가 自然을 이용한 것으로, 野營, 하이킹, 낚시, 보트놀이, 등산, 사냥, 산책, 기타 自然觀察 등을 들 수 있다. 活動中心의인 레크레이션은 스포츠가 그 中心이 된다. 그러나 이 두가지 類型은 확연히 區分되는 것은 아니다.

5) C. Frank Brockman, Recreational Use of Wild Lands, New York, 1959, p.1.

6) Seymour M. Gold, Recreation Planning and Design, McGraw-Hill Book Co., San Francisco, Calif., 1980, p.22.

國民觀光開發에 있어서 앞으로 가장 유의해야 할 것은 건전한 레크레이션이고, 이 중에서도 野外 레크레이션이 큰 비중을 차지한다. 野外 레크레이션이란 野外의 自然環境 속에서 그 自然과 직접 관계되는 諸레크레이션 活動이다. 이것은 室內 레크레이션 活動보다도 훨씬 더 積極的이며 包括的이다. 그러면 中山間 地域을 國民觀光地로 開發함에 있어서 이 野外 레크레이션을 그 中心的 要素로 보고, 이것에 초점을 맞추어 그 價値를 살피고자 한다.

## 2) 中山間地帶의 景觀的 特徵

주지하다시피 제주도는 東西 80 km, 南北 40 km의 타원형으로 된 해발 약 2,000 m의 楕圓狀 火山體이다. 이 섬은 地形 및 地質學的 特徵에 의해 高度 400 m 이하의 평평한 海岸低地帶, 섬의 중심부에 위치한 漢拏山體, 섬 全體에 걸쳐 散在하고 있는 기생화산 등으로 구분할 수 있다.

여기서 中山間地域이라고 하면 보통 高度 200 ~ 600 m의 평평한 草原地帶를 가리킨다. 이 곳은 섬의 長軸方向으로 기생 화산群이 集中되어 있는 곳이기도 하다.

濟州島 景觀을 全體로 파악하면, 山과 草原과 바다의 3部分으로 나눌 수가 있다. 이 山·草原·바다는 그 나름대로의 個性과 魅力을 나타내고 있어서, 이 중 그 어느 것도 없어서는 안되는 景觀의 要素를 形成하고 있는 것이다. 즉 山과 草原과 바다가 서로 어울리고 이어져 調和를 이루면서 다른 곳과는 완전히 다른 異邦性을 나타내고 있다.

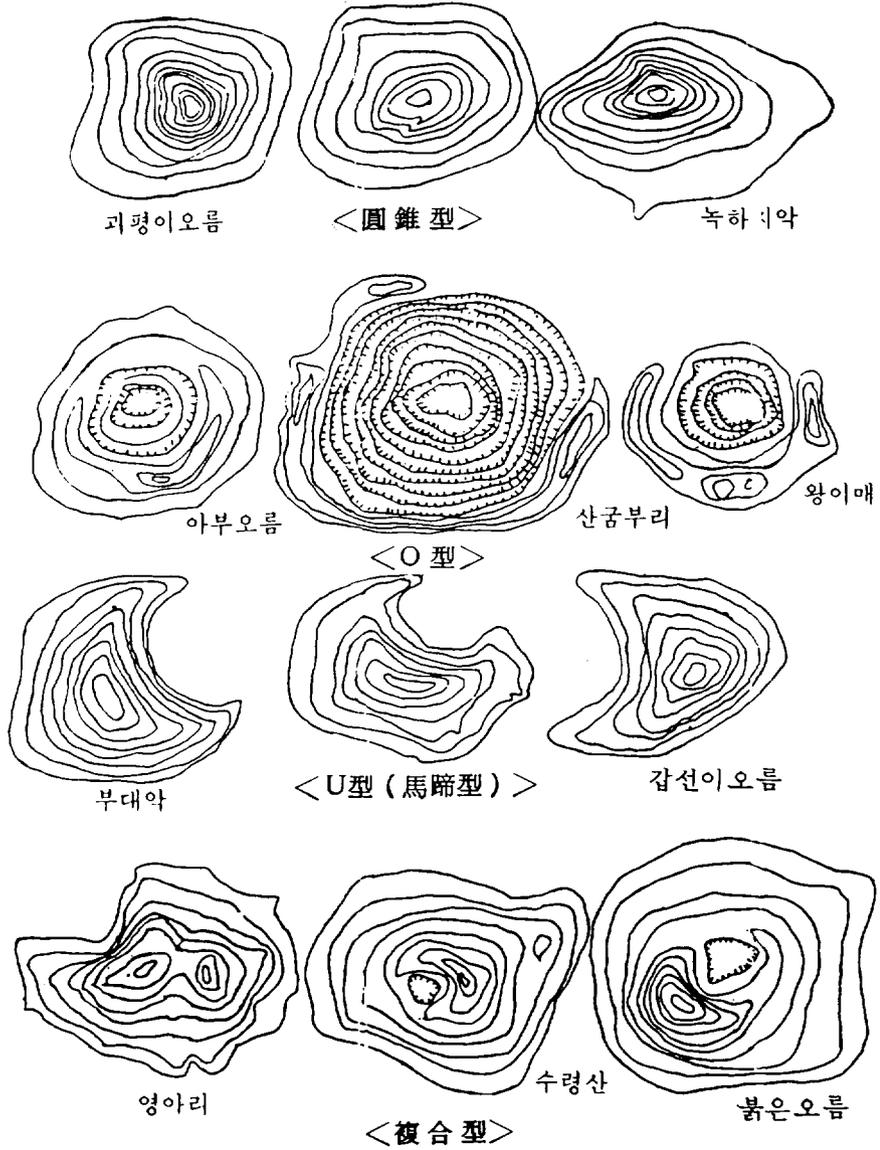
漢拏山 기슭에서 海岸線 가까이까지 이어지는 草原, 또 여기에서 放牧되는 家畜에 대하여 觀光客은 상당한 感興을 갖고 있다. 近來에 와서는 이 草原을 이용하여 企業으로서 큰 牧場들을 경영하고 있기도 하지만 觀光客은 이 人爲的인 것이 섞인 牧場보다는 自然 그대로의 原始的인 草原에 더 魅力을 느끼고 있는 것 같다. 그들의 表現을 보면, 「西部活劇의 平原처럼 광활한 草原」, 「온통 푸른 草原」, 「언제나 푸른 들」, 「화사한 목초지」, 「키를 넘는 초원지대」, 「영혼의 흐느낌 같은 억새꽃의 草原」, 「우마의 방목」, 「過客을 멈추게 하는 詩情」 등으로 나타내고 있다.

옛부터 제주도에서는 이 草原에서 牛馬가 放牧되는 모습을 영주十景의 하나로 들고 있거니와, 觀光客에게 비치는 草原의 모습도 「過客을 멈추게 하는 광활하고 화사한 草原」으로 인상지우고 있어, 重要的 觀光資源의 하나로 부각되고 있음을 看過해서는 안되는 것이다.<sup>7)</sup>

제주도에는 기생화산이 360여개가 있고, 이 중 60% 이상이 해발 200 m를 넘는 곳에 위치하고 있다. 즉 中山間地域에 있는 총당부근 및 이시돌牧場 부근에 散在하여 이 화산들은 草原의 部分을 형성하면서 草原의 美를 한층 높이는 作用을 하고 있다.

7) 拙稿, 「濟州道 觀光資源의 活性化 方案」 제주대학 논문집 제 9집, 1977, p. 646.

기생 화산의 모양은 다음 그림과 같이 몇 가지로 구분된다.<sup>8)</sup>



8)李文遠·孫仁錫, 「濟州島는 어떻게 만들어지 셨을까」, 1984, p.74.

위 그림과 같이 화산의 頂上에 화구가 없는 圓錐形, 화구가 있는 圓形, 한쪽부분이 열린 U字形, 그리고 圓形과 U字形의 複合形 등 4가지 類型으로 구분할 수 있다. 이 기생화산의 傾斜度는 21 ~ 30°의 것이 66% 이상을 차지한다. 그리고 圓錐形의 화구가 36%, 圓形의 화구는 5%, U字形의 화구는 32%, 複合形은 24%가 된다. 이것으로 알 수 있는바와 같이 특히 中山間地域에 위치하고 있는 기생화산들은 한없이 부드럽고 정다운 山으로 그 모습을 나타낸다. 圓錐形은 女體의 젖꼭지같은 것을 聯想시키며, 圓形은 정상에 올랐을 때 전혀 意外性을 보여준다. 또 이 山들은 넓은 草原에 알맞은 거리에 散在하고 있으므로 平原에서 흔히 느껴지는 단조로움을 삭게하는 구실을 한다. 또 이 草原은 역새와 띠로 덮고 있어, 봄에는 연두색을, 여름에는 녹색을, 가을에는 황갈색을, 그리고 겨울에는 회백색을 띠고 있어 4季節의 變化를 만끽하게 하는 景觀의 效果를 주고 있다.

### 3) 中山間地帶와 動景觀

徒步旅行의 경우에는 觀光客의 視野에는 정지하고 있는 상태의 景觀이 나타난다. 이 때의 景觀의 美는 결국 靜物로서의 景觀美를 의미하게 된다. 그런데, 오늘날에 있어서의 觀光의 行態는 自動車 특히 乘用車의 보급이 一般化됨에 따라 自動車旅行도 一般化하게 되었다. 따라서 거의 모든 觀光客은 이러한 交通機關을 利用하고 있으므로 近景에 있는 모든 景觀은 눈감박할 사이에 지나쳐 버리고 만다. 따라서 景觀 그 自體는 정지하고 있지만, 高速의 交通機關을 이용하는 觀光客은 「움직이는」 景觀을 보게 된다. 이렇게 走行중에 車窓밖에 나타나는 景觀을 우리는 動景觀이라고 부른다.

이 動景觀의 特色은 車內의 觀光客의 視野에서 가까울수록 빨리 사라지는 것이고, 멀리 있을수록 오래 남게 되는 것이다. 이 때에 走行中の 觀光客의 視野에는 近景, 中景, 遠景이 다 함께 나타난다.<sup>9)</sup> 이 景觀이 주는 效果는 舞臺 裝置와도 같은 機能을 갖는다. 물론 觀光의 全過程에서 觀光對象物에 접근하기 위하여 이동하는 도중의 차창밖의 景觀은 觀光活動의 클라이맥스(climax)에 해당하는 것은 아니다. 그러나 다음과 같은 理由에서 이 動景觀은 觀光活動時間의 많은 부분을 차지하고 있으며, 이에 대한 올바른 評價를 통하여 觀光開發計劃 속에 반드시 짜넣지 않으면 안된다는 것이다.

무엇보다도 현재 一般적으로 행해지고 있는 2日間の 「보는」 觀光을 爲主로한 觀光活動時間은 약 13時間으로 推算할 수 있겠고, 觀光對象과 接하여 實際로 이를 觀覽하는 時間은 약 5時間이 된다. 따라서 走行하는 時間, 즉 車內에서 보내는 時間은 多數의 誤差를 인

9) 이 近景·中景·遠景이 觀光客에게 주는 效果에 관해서는 李根, 「觀光資源論」, 韓一文化社, 1984, p.60 참조

정한다고 하더라도 觀光對象을 직접 觀望하게 되는 時間의 2倍 이상이 될 것이다. 이 點을 고려한다면, 車內에서 보내는 時間을 어떻게 活用할 것인가를 課題로 삼지 않을 수 없다. 물론 商用으로 旅行하는 사람들의 경우에는 車窓밖의 경치에 그렇게 關心을 두지 않고 잠을 자거나 同行과의 對話로 始終할 수가 있다. 그러나 純目的의 觀光의 경우에는 바깥 경치에 상당한 關心을 두게 된다. 즉 異國의 風物의 많은 部分을 車窓밖의 경치에서 보게 된다.

이 경치가 너무 單調롭거나 또는 自己의 居住地와 다른 點이 없이 유사하거나, 또는 異色の이라고 하더라도 변화없이 몇 시간을 계속하여 나타나는 경우에는 지루하고 피로함을 주게 마련이다. 이러한 경우에는 旅路가 無意味해지며 倦怠를 가져올 수 있다. 따라서 行政當局이 觀光道路에 특별한 關心을 두고 특히 路邊의 美觀을 重視하는 것도 여기에 그 理由가 있다고 할 것이다.

그런데 지금까지의 當局의 關心은 주로 가로수나 建物의 美觀에만 집중하여 왔고, 動景觀과 관련된 觀光코스들을 計劃하는 것까지는 미치지 못하고 있는 것 같다. 動景觀을 고려하여 이것을 觀光코스상에 計劃되기 위해서는 濟州島의 自然과 地形의인·特色을 올바르게 고찰하고 이를 바탕으로 한 觀光道路가 開設되어야 할 것이다.

濟州島의 自然의 特色은 上述한 바와 같이 山과 草原과 바다의 調和美라고 할 수 있다. 優美絶對의 漢拏山과 이 漢拏山 주위에 널려 있는 부드러운 曲線의 寄生火山, 그리고 이 기생 화산 사이에 펼쳐져 있는 草原, 이 草原의 遠景으로서 바다가 떠올려지고 있는 것이다. 이 景觀은 外國의 景觀처럼 웅장하거나 공포를 일으킬 정도로 질박함을 주는 것은 아니다. 그 反對로 이 三者가 適當한 空間과 規模로 배치되어 調和를 유지하면서 보는 사람으로 하여금 정겨움을 느끼게 하는 것이다.

제주 自然의 調和美를 바라볼 수 있는 곳은 주로 中山間地域이며, 現在의 관광코스상에서는 다음과 같은 곳을 들 수가 있다.

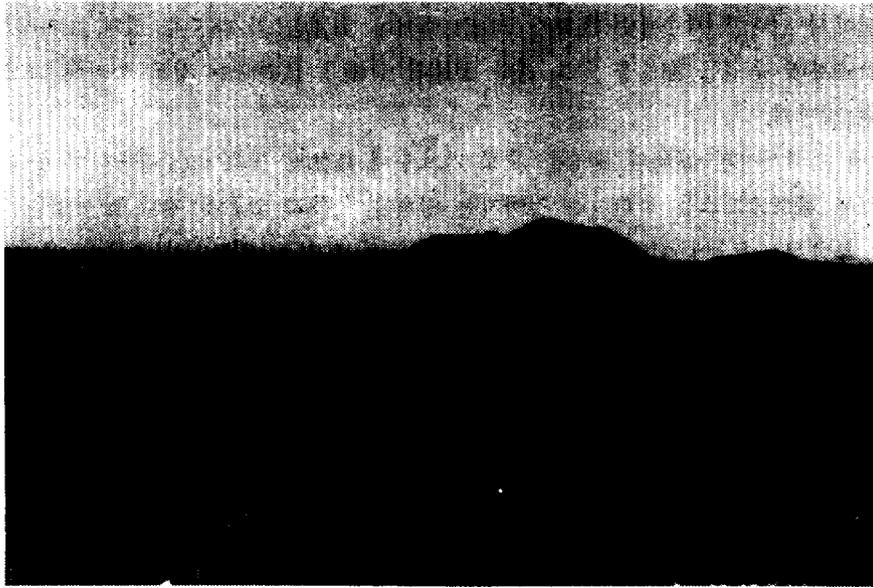
① 第一橫斷道路上的 사격장 부근: 走行중의 時間은 약 3분으로 서귀포에서 濟州市로 올 때 車窓밖에 나타나는 景觀으로서 草原과 바다, 그리고 濟州市의 全景이 보인다.

② 第一橫斷道路上的 「아리랑」고개 부근: 走行中에 차창밖을 볼 수 있는 時間은 약 4분으로서 濟州市에서 서귀포로 가는 車 속에서 草原과 서귀포 海岸의 景觀을 한눈에 볼 수 있다.

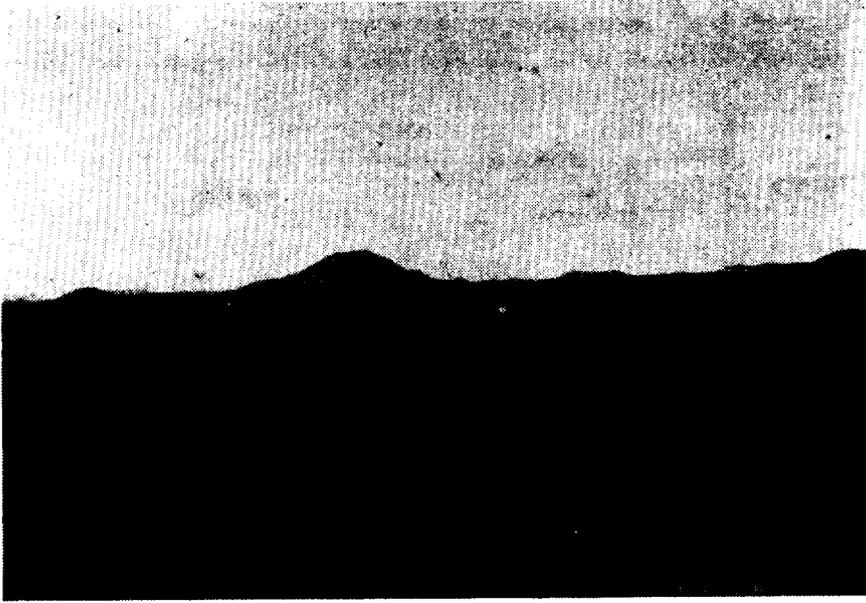
③ 第二橫斷道路上的 어승생水源地 부근: 走行時間은 2분으로서 99계곡, 草原, 濟州市, 바다의 全景이 나타나는 곳이다.

이 외에도 濟州島의 自然景觀의 特色을 볼 수 있는 곳은 산굼부리의 주변과 송당牧場一帶의 地域, 그리고 한림 이시돌牧場을 둘러싸고 있는 기생화산群들을 빼놓을 수가 없다. 이 곳들은 유흥지로 觀念되어 草地造成 등 開發對象 地域으로 볼 수도 있으나, 濟州地域의 特色

을 가장 잘 보일 수 있는 잠재력을 가진 곳이므로 우선 景觀保護에 第一義的인 意味를 부여해야 할 곳이다. 草原의 어느 곳이든 바다가 떠 있는 것처럼 아득히 보이고, 광활하고 아늑하게 느껴진다. 그러면서도 外國의 草原처럼 荒涼함을 주지 않는 것은 주위를 둘러싼 기생 화산들의 능선이 너무도 부드럽기 때문이다. 이 景觀이 주는 效果는 섬이 아닌 大陸의 평원과 같은 느낌을 주는 意外性을 갖고 있다. 觀光資源의 評價尺度가 될 수 있는 모든 要素를 거의 갖고 있다고 해도 과언이 아니다. (사진 참조)



▲ 조천읍 양잠단지에서 바다쪽을 바라본 景觀



▲ 조천읍 양잠단지에서 송당리쪽을 바라본 景觀



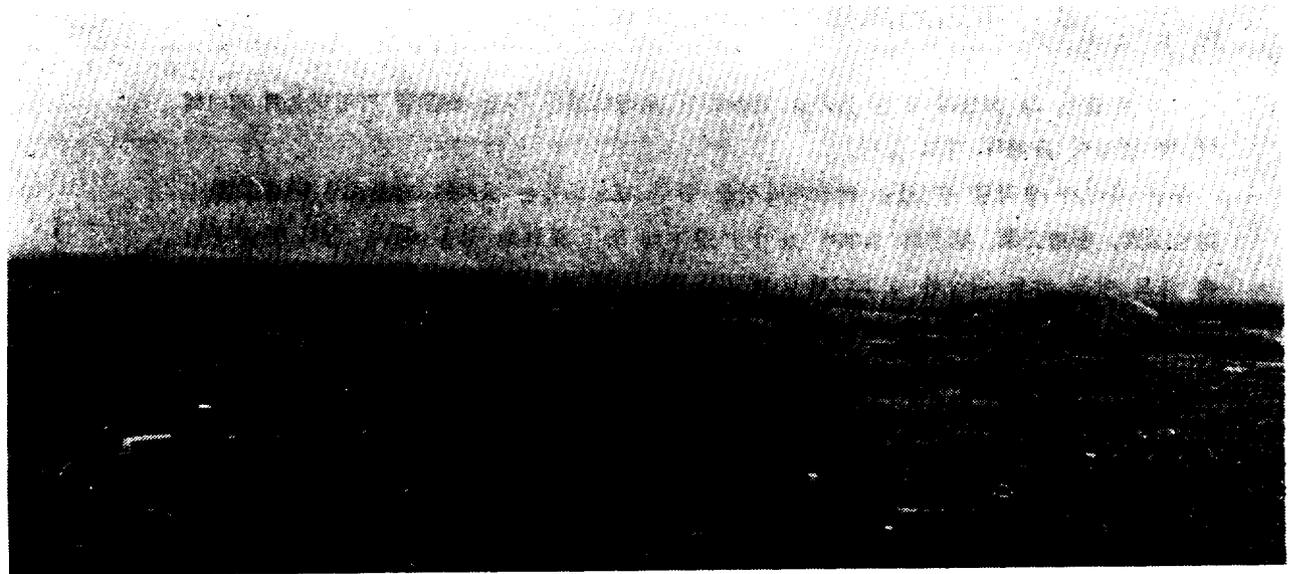
▲ 애월읍 피오름 근방에서 이시돌牧場쪽을 바라본 景觀



▲ 안덕면 동광리에서 산방산을 바라본 景觀



▲ 한림 금오름의 분화구



▲ 한림 금오름에서 북쪽을 본 취락 景觀



▲ 금오름에서 수월봉 쪽을 바라본 「빌레」의 景觀

### 3. 中山間地帶와 野外 레크레이션

이제 社會는 그 責任의 많은 部分을 建設的인 余暇活動을 위한 機會를 마련하는데 기여해야 할 것임이 分明해 지고 있다.

우선 우리가 생각할 수 있는 레크레이션을 위한 場으로서는 公共的 施設로서 國立公園, 道立公園, 都市公園, 國有林 地域에 있어서 遊休地 또는 荒蕪地 등을 들 수 있다. 學校나 社會 등도 어느 정도 다양한 프로그램을 제공할 수 있다. 그 외에 博物館, 畫廊, 기타 유사한 施設 등도 레크레이션을 위하여 重要的 補助的 役割을 할 수 있다. 그 외에도 動物園, 植物園, 水族館 등을 생각할 수 있다.

그런데, 問題가 되는 것은 이러한 施設만으로는 레크레이션을 위한 場으로서의 모든 機會를 다 제공할 수가 없다는 것이다. 이러한 施設들은 本來 레크레이션을 目的으로 하여 創案된 것이 아니라 地域的 要求나 知覺있는 先覺者에 의해 만들어진 것이므로, 各種의 레크레이션 場의 適當한 配分, 또는 그 地域의 特殊性에 맞는 活動들이 알맞게 調整되지 못하고 있다. 그리하여 어떤 곳은 大規模의 이고도 다양한 레크레이션 施設이 있는가 하면, 다른 地域에서는 이를 위한 基本的 形態도 없고, 더구나 레크레이션 目的을 위하여 따로 마련된 空間 조차 없는 곳이 있다.

한편, 레크레이션을 위하여 根本적으로 중요시해야 할 土地들은 이미 다른 用途를 위하여 先取되어, 이를 變更한다는 것은 그 土地의 價格, 地主와의 關係, 기타 技術的인 어려움 등으로 곤란을 받게 된다. 따라서 지금이야말로 荒蕪地 내지는 遊休地로 우리의 눈을 돌릴 필요가 있다.

中山間地域에 산재하고 있는 황무지 또는 「빌레」는 우리의 건강과 野外的 여가 활동을 위해 훌륭한 機會를 줄 수 있다. 이 곳은 한마디로 心身의 技藝를 발전시킬 수가 있는 것이다.

황무지에 있어서의 레크레이션 活動은 물론 活動者 그 自身에게 달려있다. 따라서 그 活動을 享有하느냐 못하느냐의 여부는 그의 資質에 의거하게 된다. 野外에서 生活하는 者는 肉體의 으로 옛 祖上들이 直面해왔던 어려움에 똑같이 부딪치게 되며, 그가 얻는 成功의 정도는 自信感의 徵表가 된다.

野外 레크레이션에서 얻는 身體上의 價値는 사냥, 하이킹, 승마, 피크닉, 캠핑, 登山 등에서 비롯하는 것이지만, 그러나 순수하게 身體上의 利益만을 가져 오는 것은 아니다. 그 외에도 寫眞, 그림 그리기, 自然의 研究, 科學的 調查, 冥想 등은 文化的·知的 價値를 가져 온다. 그리고 이러한 活動은 이들 自體만을 즐기게 되는 것이 아니라 다른 側面에서도 利益을 줄 수 있다. 特殊한 景觀을 捕捉하려고 山에 오르는 寫眞技師는 高度의 身體上의 技藝도

발전시킨다.

레크레이션은 넓고 다양한 흥미와 활동을 포함하게 되지만 그 價値의 정도는 土地의 形態에 달려 있다고 할 것이다. 여기에는 公有地는 물론 私有地도 포함된다. 특히 原始地域에 유사한 環境은 身體的·精神의인 面에서 중요한 레크레이션적 機能을 가지고 있다. 따라서 經濟的으로는 별로 쓸모없는 황무지나 「빌레」 등이 레크레이션의인 側面에서는 아주 重要하다는 것도 인정할 수 있다.

그런데, 다른 資源과 마찬가지로 價値가 있는 레크레이션용의 土地는 人間의 必要와는 관계없이 不規則하게 퍼져있다. 또 不規則하게 散在하고 있는 土地조차도 다른 產業과 競爭의 관계에 있게 된다. 따라서 現代生活의 복잡한 公共的 要求를 充足시키고, 重要的 資源들이 계속 有用하게 使用되려면 가장 세심한 計劃과 管理가 要求되는 것이다. 遊休地내지는 황무지를 어떠한 性格으로 또 어느 정도까지 레크레이션용으로 開發할 것인가에 대해서는 그 土地가 갖는 自然的 價値에 따른 相對的 重要性에 의해서 결정될 것이다.

어떤 地域은 오로지 레크레이션을 위하여 특별히 保存시켜야 할 곳이 있다. 특히 地質學的, 生物學的, 考古學的 또는 歷史的으로 독특한 價値를 지닌 土地에 대한 利用은 그 基本的인 利點을 保存할 수 있도록 規制되어야 한다. 이러한 독특한 性格이 없으면서도 單一目的으로 使用될 수 있는 土地에 대하여는 좀더 融通성있게 政策을 펴나갈 수가 있다. 따라서 여기에는 多樣性있는 活動을 할 수 있도록 배려하여 身體的 活動에 필요한 施設을 할 필요가 있다.

현재 濟州道에서 野外 레크레이션으로 利用되고 있는 곳은 주로 漢拏山 國立公園이며, 그 외에 溪谷과 海岸 등이 있을 뿐이다. 따라서 漢拏山 國立公園은 과다한 登山客의 收容으로 地被植物이 毀損되고 있고, 樹林의 경우에도 原始性을 잃어가고 있다.<sup>10)</sup>

國立公園의 利用과 관련하여 특히 問題가 되는 것은 國民 一人當 國立公園의 面積으로 보아 美國이나 日本 등지에 비하여 너무도 좁고, 國立公園에 대한 一般 國民들의 認識이 제대로 定立되어 있지 않다는 點이다. 즉 自然을 통한 國民 情緒의 涵養과 學術的 研究 및 休養이 國立公園의 가장 바람직한 利用이어야 하는데, 그렇지 못하고 觀光遊興地에서와 같이 行樂의이고 오락적인 形態의 利用이 大部分이라고 할 것이다. 國立公園은 본래 野外博物館의인 性格이 강한 것으로 一般 行樂地와 同一視해서는 안되는 것이다. 이와같이 國立公園이 誤用되고 있는 것은 公園體系가 제대로 확립되어 있지 않은 데에도 그 原因이 있다.

國立公園의 過密利用을 억제하고, 觀光客으로 하여금 건전한 野外 레크레이션을 즐기게 하자면, 國立公園이 아닌 다른 곳에 野外 레크레이션場을 만드는 方法 밖에는 없는 것이다.

10) 濟州道, 「特定地域 濟州道 綜合開發計劃(案)」 第4卷, 1983, p.32.

이 點에서도 우리는 中山間의 低利用地域에 눈을 돌리게 되는 것이다. 그리하여 이러한 地域에 觀光地 내지는 野外 레크레이션場을 마련함으로써 國立公園과 都市間의 緩衝地帶를 조성할 需要가 있다. 이 地域은 自然을 크게 손상하지 않아도 되고 接近이 용이하여 國立公園으로 불리는 人口를 분산시킬 수도 있다.

#### 4. 結 論

國民觀光은 一般國民에게 여행을 통한 여가선용 및 건전한 정서함양을 위하여 國家가 정책적으로 國民 모두에게 관광할 수 있는 기회를 주기 위한 것이다. 최근의 國民觀光의 行態는 일정한 시즌이 없이 사계절을 통하여 各種의 레크레이션을 즐기는 傾向으로 나타나고 있다. 이에 따라 特定 觀光地의 혼잡이나 俗化現象이 일어나고 있다. 여행도 日常化되어 값싼 시설을 要求하고 있다.

國民觀光開發에 있어서 앞으로 가장 유의해야 할 것은 건전한 레크레이션을 위한 場所를 어떻게 提供하느냐하는 것이고, 그 中에서도 野外 레크레이션이 큰 비중을 차지한다. 이 점에서 濟州道 中山間地域은 다음과 같이 國民觀光地를 위한 適地와 효과를 출 수 있다.

- ① 中山間地域은 濟州道の 自然景觀을 형성하고 있는 三大 景觀要素의 하나로서, 여기에서 自然美를 만끽할 수 있다.
- ② 中山間地域은 기생 화산이 밀집되어 있는 곳이 많아 부드러운 自然美를 발산하고 있고, 各種의 레크레이션을 위한 장소를 提供할 수 있다.
- ③ 中山間地域은 여러 형태의 기생 화산, 그리고 크고 작은 분화구, 기타 동굴이 있어서 여행자로 하여금 知的 好奇心을 만족시켜 출 수 있다.
- ④ 中山間地域은 제주 自然의 調和美를 감상할 수 있는 適地로서, 단조로운 현재의 觀光 코오스를 다양화하는 데 크게 기여 할 수 있다.
- ⑤ 中山間地域은 漢拏山 國立公園으로 불리는 觀光客을 분산시켜 完化시킬 수 있는 완충 지대를 형성할 수 있다.
- ⑥ 中山間地域은 경작지로서는 不適合하면서도 景勝地를 형성하고 있는 곳이 많아 土地의 올바른 活用을 기대할 수 있다.
- ⑦ 中山間地域으로 觀光코오스를 擴大할 경우에는 현재의 指定觀光地에서 일어나고 있는 現象, 즉 一定한 時刻에 많은 수의 觀光客이 한꺼번에 불리는 번잡함을 避할 수 있다.

### 第3節 社會的 側面에서 본 開發·活用 方向

#### 〈 目 次 〉

1. 研究의 基本 틀
2. 研究의 範圍
3. 調査方法 및 道具
  - 1) 調査進行過程
  - 2) 調査道具와 分析方法
4. 調査地域의 主要特徵 概觀과 分析
  - 1) 部落別 主要特徵
  - 2) 部落別 所得水準의 分析
5. 調査對象者의 一般的 性格 分析
6. 共同牧場運營의 社會學的 意味 分析
7. 遊休土地開發에 對한 態度 分析
8. 要約과 結論

#### 1. 研究의 基本 틀

여기서는 中山間遊休土地開發戰略의 구성과 관련하여, 그 직접적 利害當事者라 할 수 있는 中山間部落民의 社會的 生活相을 分析함으로써 遊休土地活用の 方向을 추출·제안해보고자 한다.

分析의 수행과 活用方向의 提案에는 다음과 같은 기본 틀이 前提가 된다.

(1) 遊休土地開發은 地域社會開發戰略의 한 구성부분이며, 地域社會開發의 理念은 그 지역 주민이 主受惠者임을 골자로 한다.<sup>1)</sup> 그러므로 주민 스스로의 開發事業 參與와 그효과인 住民利益을 保障할 수 있어야만 가장 바람직한 遊休土地開發이 될 것이고, 그렇기에 이를 일차적 고려사항으로 삼아야 한다. 즉 주민 참여에 의한 遊休土地開發과 利得受惠가 우선시 되어야 한다는 것이다. 그렇다고 하나의 代案으로서 行政當局이나 外部人의 主導 또는 介인에

1) 權泰俊·金光雄, 「韓國의 地域社會開發」, 서울, 法文社, 1983, pp.47 - 56

의 한 開發도 무시되어선 안될 것이다.

(2) 遊休土地開發은 토지의 효율적 이용을 도모하려는 것이므로, 위 전제와 연관 시킬 때 주민 스스로 그리고 協同的으로 토지를 관리해 본 경험이 있는가를 살피는 것이 중요하다. 다행히 제주도 中山間部落들은 주민 스스로 協業的으로 운영해온 共同牧場(組合)을 보유하고 있었거나 현재도 유지하고 있어서 그런 경험이 적지않게 축적될 수 있었다고 본다.<sup>2)</sup> 따라서 共同牧場이 운영되는 방식과 현재 당면해 있는 問題點을 점검해 볼 필요가 있다. 더 나아가 共同牧場과 같은 형식에 의한 協業的 遊休土地開發의 가능성도 타진되어야 할 것이다.

(3) 遊休土地開發事業을 주민 참여 위주로 수행한다면, 주민의 開發에 대한 態度를 알아야 한다. 여태까지의 開發事業은 주민 모두 開發을 간절히 요구하고 있다는 것을 무조건적인 默契로 삼아 추진되었으나, 그로 인해 주민들의 의사나 욕구를 깊이 고려하거나 제대로 반영시키지 않은 채 진행되어 버린 경향이 없지 않다. 주민은 지역사회개발을 추진하는데 있어서 手段的 主體이자 目的으로서의 客體여야 하며 그런 의미에서 住民은 主客一體라는 概念下에 파악될 성질의 것이므로 그들의 개발에 대한 態度를 확인하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 그리고 그러한 態度의 분석은 주민이 느끼는 遊休土地開發의 方向, 제약요건 등을 포함해야함은 말할 나위가 없다.

요컨대, 이상의 基本 틀은 住民中心의 地域社會開發의 必要性을 인식하고, 그런 方向에서 遊休土地開發을 모색하기 위한 것이다.

## 2. 研究의 範圍

위의 기본 틀에 입각해서 본 연구가 중점 고찰한 課題는 아래와 같다.

(1) 共同牧場의 존재여부와 과거 및 현재의 운영상황 점검: 이 부분은 中山間部落民들의 토지관리 경험을 살피기 위한 것으로 遊休土地開發을 주민 입장에서 생각하고 그들의 參與可能性을 검토하기 위한 선결 과제이다. 이 과제의 분석에서는 共同牧場의 運營과 부락민들의 所得水準間의 관계도 포함시킬 것이다.

(2) 共同牧場 保有部落과 非保有部落間의 사회적 차이에 대한 조사분석: 여기서 사회적 차이라 함은 다른 의미가 아니라 부락주민들의 社會組織活動과 그것이 부락민들에게 미치는 영향이 공동목장을 유지하는 부락과 그렇지 않은 부락 사이에 어떻게 다른가를 말한다. 앞의

2) 金五南·李政澤, “部落共同牧場의 合理的 運營方案”, 濟州道地域開發評價教授團, 「1975年度 道政研究 및 評價報告書」, 濟州道, 1976, pp 119 - 153.

기본 틀의 두번째 항목에서 共同牧場을 운영해 본 경험이 遊休土地의 協業的 開發에 實行上의 연관을 맺을 수 있음을 시사했었다. 그렇다면, 共同牧場의 유지와 관련된 部落内部의 현상들이 이른바 順機能의인가 逆機能의인가의 社會學的 意味를 알아보아야 한다. 그래야 遊休土地를 協業的으로 開發할 때 나타남직한 問題點들을 예상할 수 있겠고, 그에 대한 대처 방안도 마련할 수 있을 것이다. 이런 생각에서 본 연구는 部落民의 契集團參與와 部落의 諸制度的 行爲領域에 대한 주민들의 評價를 測定해 보았다.

契集團은 同族集團과 함께 農村社會成員들의 社會的 關係를 유지하는 組織化原理의 한 軸으로 작용하며, 部落民들의 社會的 紐帶를 강화시켜 주고 部落内 社會統合에 기여해온 自生的·自發的 集團이다.<sup>3)</sup> 물론 契集團이 갖는 小集團的 性格 때문에 경우에 따라 부락내 문제를 둘러싼 葛藤表出의 機關(agency)으로 轉化할 수도 있다.

그러나 일반적으로 소규모 人口로 구성된 부락에서 多數의 契集團이 존재하게 되면, 契集團間에 交叉成員(cross-membership)이 많아질 것이고, 契를 통한 相互作用의 증대가 있게 되며 이것이 社會的 紐帶의 강화와 社會統合의 유지를 가져온다고 보아진다.<sup>4)</sup> 따라서 특정부락내에 契集團이 활발하다면 지금처럼 離村·離農이 農村解體의 위기를 몰고오는 상황에서 한 가지 對應機制를 구비하는 것이 되겠고, 다른 한편 주민들의 높은 社會參與의 水準을 기대할 수 있겠다. 그런 까닭에 共同牧場 保有部落에서 契集團參與가 활발한 것으로 나타난다면 일단 共同牧場 運營의 社會的 機能의 한 단면을 확인했다고 보아 좋을 것이다.

部落의 諸制度的 行爲領域에 대한 주민들의 評價도 契集團參與와 비슷한 맥락에서 논의할 수 있다. 즉, 그에 관한 評價가 높다는 것은 部落의 諸制度, 예를 들면 行政·經濟·教育·社會的 關係 등의 過程이 순조로움을 뜻하고, 이는 곧 주민들간의 융화와 통합이 잘 이루어짐을 대변하기 때문이다. 따라서 共同牧場 保有部落에서 이러한 評價가 높다면 이 때에도 그것의 機能的 影響을 거듭 확인할 수 있겠다. 나아가 부락의 경제활동에서 共同牧場이 차지하는 몫이 큰데도 결과가 동일하다면 그 관계는 더욱 확실시될 것이다.

그러나 最近에 共同牧場이 投機의 好材로 지목되어 오면서 잠식의 위험이 高조됨에 따라 공동목장을 둘러싼 부락민 상호간의 이해갈등이 심할지도 모른다. 그럴 경우 공동목장에 대한 부락민들의 이해관심이 클수록 諸制度的 行爲領域에 대한 評價가 오히려 악화될 가능성이 있는 것이다. 어쨌든 이런 측면에서도 共同牧場의 존재여부와 운영, 그리고 현실적 문제들이 지닌 사회학적 의미는 도외시할 수 없다고 본다.

3) Mutsuhiko Shima, "Kinship and Economic Organization in a Korean Village," Unpublished Ph.D. dissertation, University of Toronto, 1979.

4) 金錫俊, "濟州島 中山間部落民의 契集團參與와 社會的 紐帶," 「제주도의 보존과 개발」, 濟州新聞창간 40주년 기념 심포지움 및 제주도 연구회 제 1차 전국학술대회 발표 요지, 1985, pp101-114

간단히 말해, 共同牧場에 관한 한 이 課題에서는 行爲의 次元(契集團參與)과 意識의 次元(諸制度的 行爲領域에 대한 評價)으로 구분지어 서로를 연관시키면서 그 機能的 役割을 고찰하게 될 것이다. 그럼으로써 共同牧場과 같은 協業的 遊休土地開發方式이 어떤 社會學的 含意를 갖는 지를 탐색하려는 것이다.

(3) 中山間部落民의 遊休土地開發에 대한 態度調査와 分析: 遊休土地開發이 地域社會開發의 下位構成部分임과 開發事業 推進에 있어서의 態度調査의 필요성은 이미 앞에서 밝혔다. 이에 따르면 遊休土地開發 뿐만 아니라 보다 넓은 범위의 地域社會開發觀一般의 조사분석도 수행되어야 한다.

地域社會開發觀 一般에는, 지금까지 開發事業이 추진된 방식과 문제점, 앞으로의 開發方向 등을 취급할 것이다. 여기서도 주민의 協業的 遊休土地開發이 가능한가라는 물음이 主眼點이 된다. 그러므로 이 課題에 대한 分析은 앞의 두 課題와 긴밀히 연결지으면서 진행시켜야 할 것이다.

### 3. 調査方法 및 道具

#### 1) 調査進行過程

본 연구에서는 해발 200 ~ 600 고지에 위치한 自然部落을 中山間部落으로 操作的 定義를 내렸다. 이에 대한 調査活動은 크게 豫備調査와 本調査로 나누어 진다.

豫備調査는 '85년 7월 20일에서 25일까지 6일간 5개 中산간 부락을 선정 실시하였다. 선정된 5개 部락은 조천읍 Y里, 표선면 S里(G洞), 안덕면 D里(M洞), 한림읍 K里, 애월읍 U里로서, 각기 지역적 대표성을 고려해서 추출된 것이다. 調査의 진행은 주로 각 部락 里長과의 면담을 통해 이루어졌으나, 필요하면 邑·面事務所의 자료조사와 部락 유지 들과의 면담도 병행하였다.

本調査는 위 豫備調査의 結果를 분석한 후, 본 연구의 목적에 부합하는 3개 部락을 再抽出하고 調査票를 작성하여 수행되었다. 本調査의 대상부락은 조천읍 Y里, 표선면 S里(G洞)과 안덕면 D里(M洞)이다. 그러나 本調査의 실제대상은 각 部락의 만 20세 이상男·女로 국한시켰고 가능한한 家口主는 全數 調査하도록 했으며, 家口主 不在時에는 그 가구의 형편을 잘 아는 家口員과 대신 면접하였다.

'85년 8월 7일에서 9일, 그리고 같은 달 24일과 25일, 도합 5일간 수행된 本調査

에서는 총 210 명이 면접에 응하였고, 편집과정을 거쳐 205 매의 조사표를 분석 가능한 것으로 판정하였다.

## 2) 調査道具와 分析 方法

本調査 때 동원된 調査票는 조사대상자의 社會·經濟的 背景에 관한 質問과 두 개의 尺度, 그리고 地域社會開發과 遊休土地開發에 관한 態度를 묻는 問項으로 구성되었다.

이 가운데 두 개의 尺度는 각기 契集團參與의 水準과 部落內 諸制度의 行爲領域에 대한 評價 程度를 測定하기 위해 마련한 것이다. 여기서는 前者를 '契集團參與尺度', 後者를 '地域社會評價尺度' 라고 이름짓기로 한다.

契集團參與尺度는 응답자 개인이 직접 모임에 참석하는 契의 숫자를 측정할 수 있게 작성하였다. 이것은 契의 成員資格(membership)이 家口單位인지 個人單位인지 그 구분이 모호한 사례가 많기 때문에, 契의 成員資格範圍에 상관없이 모임에 주로 참석하는 사람을 위주로 측정함으로써 정확을 기하고자 한 것이다. 契의 形態와 種類는 실제적인 目的과 機能에 따라 매우 다양하다는 점을 감안해서<sup>5)</sup> 調査時에는 親睦契, 營利·利殖契, 公益·扶助契로 三分했었으나 分析過程에서는 이에 구애받지 않고 모두 合算하여 分析의 妙를 살렸다. 즉 小規模 標集에서 발생하는 分析上의 장애를 미리 除去시킨 것이다.

地域社會評價尺度는 Fessler, D.R.이 5點 尺度로 구성한 "地域社會紐帶指數(Community Solidarity Index; CSI)"의 40個 問項中에서 조사 대상지역의 실정에 적합하다고 본 9個 問項을 뽑아 4點尺度로 再構成한 것이다.<sup>6)</sup> 예를 들면 다음과 같은 문항들이다.

"이 마을에서는 진정한 친구를 사귀기 어렵다."

"이 마을 사람들은 마을을 위해 서로 협력해서 일을 한다."

"이 마을 유지들은 자기들 마음대로 마을 일을 처리한다."

이러한 문항들로 구성된 地域社會評價尺度를 信賴度檢證한 결과  $\alpha = 0.76908$ 로서 內的一貫性(internal consistency)이 비교적 높은 것으로 나타났다.

원래 Fessler는 자신의 'CSI'를 가지고 農村地域社會成員들이 그 地域社會內의 制度化된 行爲領域들을 어떻게 평가하고 있는 지와 그런 평가를 하는 데 있어서 成員들간에 얼마만큼의 合意(Consensus)가 이루어지는가<sup>7)</sup>하는 두 가지 사항을 동시에 측정했었다.

6) Fessler, D.R., "The Development of a Scale for Measuring Community Solidarity", *Rural Sociology*, V.17, 1952, pp.144 - 152

7) Fessler는 制度化된 行爲領域을 다음의 8개로 區分하여 측정했었다. ① 共同體 意識(community spirit), ② 對人關係, ③ 地域社會에 대한 家族의 義務遂行(family responsibility toward the community), ④ 學校, ⑤ 教會, ⑥ 經濟活動, ⑦ 地方官署(local government), ⑧ 緊張領域(tension areas) 등이 그것이다. cf. *ibid*, p.145

주목할 점은 Fessler가 채택한 分析方法이 독특하다는 것이다. 즉 그는 'CSI'에 대한 응답자들의 平均點數를 지역사회별로 구하여 제도화된 행위에 대한 평가의 수준을 비교한 후, 그 平均點을 중심으로 標準偏差를 다시 지역별로 산출해내어 성인간의 合意水準을 비교하고 있다.

설명을 덧붙인다면, 'CSI'에 대한 應答點數의 平均點이 높은 地域社會는 他地域社會에 비해 자체내의 制度化된 行爲領域들이 지역사회성원들로 부터 良質의 것으로 인정받는다고 할 수 있다. 그리고 그 平均點에 따른 標準偏差數值가 작을수록 그 地域社會成員들 사이에 자기가 소속한 地域社會의 制度化된 行爲領域에 대한 評價가 同質的임을 의미한다는 것이다. 따라서 標準偏差數值가 작을수록 合意의 同質的인 정도가 높고, 이럴 때에 그 地域社會의 紐帶水準도 높은 것으로 판정할 수 있다고 한다. 그러므로 이 尺度의 平均點과 標準偏差의 數值는 서로 否的 相關關係를 나타내게 되는 것이다.

그러나 본 연구의 地域社會評價尺度에서는 이러한 Fessler의 分析方法을 그대로 따르지 않고, 尺度의 平均點에 만 관심을 가졌다. 그것은 이미 Fessler가 平均點(評價)과 標準偏差(紐帶水準)간의 相關關係를 검증해보인 바 있으므로, 平均點을 가지고도 社會의 紐帶의 水準까지 짐작할 수 있다고 보았기 때문이다. 물론 이에 관해서는 앞으로 再檢證이 필요하겠지만, 본 연구에서는 잠정적으로 地域社會評價尺度의 平均點에 Fessler가 의도한 두 측면이 다 함축된 것으로 간주하고자 한다.

## 4. 調査地域의 主要特徵 概觀과 分析

여기서는 本調査를 실시한 세 部落의 諸條件들을 다 망라하지 않고 본 연구와 직접 관련 되는 특징들만 部落別로 간단히 요약하고 나서(〈表-1〉참조) 部落間에 나타나는 所得水準의 差異를 比較 分析하도록 하겠다.

### 1) 部落別 主要特徵

#### (1) 安德面 D里 M洞

해발 300고지에 위치한 M洞은 行政部落인 D里的 두 自然部落 중 하나로서 조사당시 人口 약 210명에 家口數가 50戶였다. M洞은 소수의 영세농을 빼고는 거의 모든 家口가 畜産을 주로하는 農業經營方式을 택하고 있었다. 그래서 이 部落의 住民들은 牧草地를 될 수 있

으면 확장시키려 하고, 個人草地는 물론이고 共同牧場의 存在가 住民들의 經濟活動에 매우  
 重要했다.

〈表-1〉 調查部落別 特徵比較

比較項目 \ 部落名	M 洞	G 洞	Y 里
人 口	210 (名)	150	320
主 所 得 源	畜 產	畜產·田作·農業勞動	果 樹 · 田 作
共 同 牧 場	有 ( 自 體 保 有 )	有 ( 郡 有 地 賃 借 )	無 ( 解 體 )

M洞의 共同牧場은 약 200 ha로서 部落共同名義가 아닌 個人名義로 나누어 登記되어 있지  
 만, 共同出資에 의한 組合의 形成으로 運營하고 있다. 거의 全家口가 소를 키우고 있어서 組  
 合員의 構成도 마을 全體가 다 참여하는 것이나 다름이 없었다. 共同牧場의 管理는 別도의 管  
 理人을 고용하지 않고, 牧場의 위치가 바로 부락 인근인 까닭에 組合員들이 수시로 드나들며  
 돌보는 것으로 충분하다고 한다.

그러나 名義上 所有者인 一部 部落住民들과 實質的 所有者인 部落全體 住民들 간에 葛藤  
 의 소지가 잠재해 있었으며, 주변의 他部落에서 발생한 共同牧場紛爭이 이 마을에도 영향을  
 미치고 있는 것 같았다. 이러한 양상은 1961年의 「地方自治에 關한 臨時措置法」의 시행이  
 래 共同牧場 保有部落들에서 계속 나타났던 것으로 이에 대한 대책 마련이 시급한 실정이다.<sup>8)</sup>

## (2) 表善面 S里 G洞

人口 약 150 명에 35 戶인 G洞은 해발 약 220 고지에 위치하고 있으며, S里的 3개 自  
 然部落 가운데 하나이다. 다른 2개 自然部落이 3~5 家口 뿐인 폐촌 지경이라서 G洞이 실  
 질적인 行政部落單位라고 할 수 있다.

G洞의 農業經營方式은 인근에 대규모 企業牧場들이 다수 개설되어 있기 때문에 그 영향  
 으로 특이한 모습을 보인다. 정확한 파악은 힘들지만, 里長의 말을 빌면 부락내 가구의 절반  
 가량이 企業牧場에 품팔이를 해서 그 勞賃으로 家計에 도움을 준다고 한다. 이른바 農業勞動  
 者化가 상당히 진척된 상황인 것이다. 그래서인지 勞動力 提供이 유리한 젊은층이 다른 중산  
 간 부락들 보다 인구분포상에 큰 부분을 차지하는 특색을 보인다. ( 뒤의 〈表-12〉 참조 )

8) 이 問題를 잘 정리한 것으로, 강남규, “제주도 토지투기 실태”, 「현장」3집, 서울·돌베개,  
 1985, pp.161 - 193 을 참고 바람.

이를 두고 중산간 지역에 企業牧場을 설치함으로써 고용증대와 소득증대의 효과를 기대할 수 있다는 생각을 가질 수 있겠으나, 이점은 더 두고 보아야 할 사항이라고 보며 뒤에 다시 구체적으로 분석할 것이다. 어쨌든 G洞 住民이 완전히 農業勞動者化한 것은 아니고, 소를 같이 키우는 農家도 다수이며, 밭 작물에 의존하는 부분도 적지 않다고 한다.

G洞의 共同牧場은 앞의 M洞과는 달리 郡有地인 野山을 賃借한 것으로 面積이 약 450ha 쯤 된다. 그러나 그 중 改良草地는 45ha에 지나지 않고 나머지는 林野地여서 畜産에 그리 효율적이지는 않은 것 같았다. 共同牧場組合에 가입한 家口는 27戶로서 全體家口의 약 77%가 참여하고 있었고, 部落民 중에서 管理人을 선정하여 牧場을 有給管理하는 것도 M洞과는 대조가 된다.

한마디로 G洞은 共同牧場이 自體所有가 아니라는 점과 주변에 대규모 企業牧場이 다수 들어서 있다는 점이 部落의 主特徵을 決定짓는 것이다.

### (3) 朝天邑 Y里

Y里는 단일 自然部落으로 이뤄진 行政部落이다. 人口 300여명에 70戶로서 위 M·G洞에 비해 규모가 제일 크다.

農業經營方式을 보면 감귤 등 果樹栽培와 밭작물에서 주로 所得을 얻고, 소규모의 畜産을 한다. 中山間部落임에도 果樹栽培에 비중을 많이 두는 이유는 地形이 盆地라는 점도 있지만, 70年代 중반에 마을 共同牧場이 解體되어 버린 영향도 크다. 그렇기 때문에 이 部落에서 畜産을 하는 農家들은 부근의 個人牧場이나 他部落 共同牧場에 비싼 入殖料를 지불해서 소를 키우거나 주위의 雜草地를 이용하기도 한다.

Y里的 共同牧場은 원래 部落自體의 所有인데도 마을 유지들의 個人名義로 登記되어 있었기 때문에, 이를 기화로 70年代 초 濟州道 土地投機 붐이 일때 外地人에게 매각해버린 것이다. 이것은 앞서 지적했듯이 名義上的 所有者와 實質的 所有者가 다른 데서 온 예상된 結果인 것이다. 이 일로 해서 法院에 소송까지 제기될 정도로 住民들끼리 紛爭이 잦았었다고 한다. 지금은 表面上 평온을 유지하고 있다고들 하지만, 아직도 葛藤的 要素가 다분히 잠재해 있는듯 하였다.

## 2) 部落別 所得水準의 分析

여기서는 上記의 概觀을 바탕으로 調查結果 드러난 部落間 所得水準의 差異를 分析해보고 그를 통해 中山間部落에서의 所得向上을 위한 指針을 구해 보기로 한다.

우선 調查對象者 全體의 응답 가운데 家口主의 前年度 總收入의 分布狀을 <表-2>에 제시하였다.

〈表-2〉 部落別 調查對象者의 家口主 前年度 總收入

部落名 收入額	M 洞	G 洞	Y 里	計
200 萬 以 下	20 (28.6)*	23 (62.2)	36 (43.9)	79 (41.8)
201 ~ 500 萬	25 (35.7)	8 (21.6)	20 (24.4)	53 (28.0)
501 萬 以 上	25 (35.7)	6 (16.2)	26 (31.7)	57 (30.2)
計	70 (100.0)	37 (100.0)	82 (100.0)	189 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 12.25717$ $df = 4$ $P < .05$			

\* ( ) 안의 수치는 백분율

표를 보면, M洞이 비교적 高所得者가 다수이고, Y里가 그 다음이며, G洞이 低所得層이 가장 많다. 그리고 이 관계는 統計學的으로도 有意味한 차이를 보이고 있어서 그 脈絡을 계속 분석해 볼 것을 요구하는 것 같다. 이런 차이가 있게 된 이유가 무엇인가를 찾는 것도 본 연구의 목적에 부합하는 것이기 때문이다. 그래서 일단 〈表-3〉에 家口主들만의 응답을 정리해 보았다. 이것은 部落別로 全般的인 所得分布가 어떠한지를 보다 정확히 알아보기 위해서이다. 그런데, 〈表-3〉의 결과는 〈表-2〉의 그것과 별다른 바가 없다. 그러므로 所得水準에 관한한 M洞, Y里, G洞으로 갈수록 部落勢가 劣惡化한다고 할 수 있다.

〈表-3〉 部落別 調查家口主의 前年度 總收入

部落名 收入額	M 洞	G 洞	Y 里	計
200 萬 以 下	11 (29.7)	17 (68.0)	27 (46.6)	55 (45.8)
201 ~ 500 萬	11 (29.7)	4 (16.0)	16 (27.6)	31 (25.8)
501 萬 以 上	15 (40.5)	4 (16.0)	15 (25.9)	34 (28.3)
計	37 (100.0)	25 (20.8)	58 (48.3)	120 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 9.41547$ $df = 4$ $P < .052 (N \cdot S \cdot)$			

\* ( ) 안의 수치는 백분율

이렇게 된 것은 部落에 따라 主所得源, 이를테면 農業經營方式이 앞서 언급한 것처럼 서로 다르기 때문이라고 생각된다. <表-4>와 <表-5>는 각기 家口의 所得源을 依存度에 따라 1位와 2位로 평가한 것인데, 그런 생각을 뒷받침해 준다.<sup>9)</sup>

<表-4> 部落別 調查家口主의 依存度 1位 所得源

部落名 所得源	M 洞	G 洞	Y 里	計
所有土地에서 의 農作物栽培	10 (25.0) *	1 (4.8)	34 (59.6)	45 (38.1)
賃借土地에서 의 農作物栽培	4 (10.0)	7 (33.3)	14 (24.6)	25 (21.2)
直接畜産經營	27 (57.5)	9 (42.9)	7 (12.3)	39 (33.1)
農業勞動	3 (7.5)	4 (19.0)	2 (3.5)	9 (7.6)
計	40 (100.0)	21 (100.0)	57 (100.0)	118 (100.0)
統計值	$X^2 = 39.13731$ $df = 6$			$P < .000$

\* ( )안의 수치는 백분율

\*\* 農業勞動의 범주는 주로 부락 인근의 他人所有 農·牧場에의 勞動力 提供을 의미

<表-5> 部落別 調查家口主의 依存度 2位 所得源

部落名 所得源	M 洞	G 洞	Y 里	計
所有土地에서 의 農作物栽培	26 (72.2) *	9 (60.0)	8 (22.9)	43 (50.0)
賃借土地에서 의 農作物栽培	4 (11.1)	1 (6.7)	7 (20.0)	12 (14.0)
直接畜産經營	5 (13.9)	3 (20.0)	15 (42.9)	23 (26.7)
農業勞動**	1 (2.8)	2 (13.3)	5 (14.3)	8 (9.3)
計	36 (100.0)	15 (100.0)	35 (100.0)	86 (100.0)
統計值	$X^2 = 19.43018$ $df = 6$			$P < .005$

\* ( )안의 수치는 백분율

\*\* 農業勞動의 범주는 주로 부락 인근의 他人所有 農·牧場에의 勞動力 提供을 의미.

9) <表-12>, <表-13>은 家口主만을 추출하였기에 표본수가 축소되어서 적정 비교 표본수에 못 미칠 우려가 있다.

〈表-4〉의 依存度 1位 所得源에서, M洞은 주로 直接畜産을 經營해서 所得을 취하는 가구가 반수 이상이고 (57.5%), 다음이 所有土地에서의 農作物栽培 (25.0%)인 반면 G洞은 42.9%가 直接畜産에서 소득을 많이 보나 33.3%가 賃借土地에서의 農作物 재배에 의존하고, 이 비율은 다른 두 부락에 비해 가장 높다. 그리고 G洞의 경우 農業勞動에의 依存도가 (19.0%) 他部落에 비해 높은 것이 또한 특징이다. 대조적으로 Y리는 所有土地의 農作物 재배가 주소득원이고 (59.6%), 다음이 賃借土地 農作物栽培이며 (24.6%), 畜産이 차지하는 비율은 상대적으로 낮다. (12.3%)

依存度 2位인 所得源은 M洞의 72.2%가 所有土地 農作物栽培이고, 直接畜産은 13.9%로 낮아지며, G洞은 所有土地의 農作物栽培가 60.0%로 높아지는데, Y리는 直接畜産이 42.9%로 바꾸어 나타난다.

요약하자면, M洞은 農業經營方式에서 畜産이 主이며, 所有土地에서의 農作物栽培가 副次的인면서 所得이 대체로 높지만, Y리에서는 그것이 거꾸로 나타나면서 所得水準은 중간인데 반해 G洞은 畜産과 土地를 賃借한 農作物 재배 그리고 農業勞動이 비교적 두드러지고 所得水準은 최하위가 된다.

이와 같은 결과가 시사하는 바는,

첫째, 中山間部落의 農業經營方式은 畜産이 主여야 하며, 部落民들의 土地所有를 계속 유지 또는 확대시켜야 한다는 것이겠다. 왜냐하면 畜産과 所有土地에서의 경작이 所得에서 차지하는 비중에 따라 部落間 所得差가 두드러지기 때문이다. 특히 '84 년도의 소값 파동에도 불구하고 M洞의 所得이 높게 나타난 것은 이런 논의의 타당성을 더 강화시켜 준다고 본다.

둘째, 企業牧場 확장의 機能的 效果에 대한 소박한 사고가 적절치 않음이 입증된다. 즉 部落 주위에 企業牧場이 설치·확산되면서 고용증대와 소득증대 효과가 있고, 이로 인해 젊은 층의 在村 또는 再移入이 있게 되어 부락의 발전을 기약할 수 있지 않겠나 하겠지만 그것은 단지 피상적인 관찰일 뿐 자세히 들여다 볼 때 低所得化 現象이 나타나고 또 部落民의 經濟活動의 축소가 엿보이는 것이다.

이러한 見解는 〈表-6〉의 耕地面積을 따져보면 더욱 그러함을 알 수 있다. 表에 의하면 G洞의 家口 가운데 73.1%가 3千坪 미만의 경작지를 소유하고 있어서 가장 영세하며, Y리가 중간 수준, M洞으로 갈수록 넓은 경지 소유자가 많아진다. G洞의 경우 경작지가 外部人 또는 企業牧場에 매각되어 버려서 현재와 같은 상황에 처하게 됐다고 부락민들은 말한다. 이로 미루어 보더라도 위의 두번째 논의는 충분히 있음직한 해석이라고 하겠다.

이와 같은 상황은 조사대상자들이 部落內에서 자신의 생활수준이 어느 정도인가 라는 질문에 대한 응답인 主觀的 階層評價에도 거의 그대로 반영된다.

〈表-6〉 部落別 調查家口の 耕地面積 \*\*

部落名 耕地面積	M 洞	G 洞	Y 里	計
3 千坪 미 만	14 (33.3) *	19 (73.1)	24 (39.3)	57 (44.2)
3 千 ~ 9 千坪	13 (31.0)	6 (23.1)	18 (29.5)	37 (28.7)
9 千坪 以上	15 (35.7)	1 (3.8)	19 (31.1)	35 (27.1)
計	42 (100.0)	26 (100.0)	61 (100.0)	129 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 13.42824$ $df = 4$			$P < .01$

\* ( ) 안의 수치는 백분율  
 \*\* 耕地面積에는 田과 果樹園이 포함됨.

〈表-7〉에서 上層이라고 응답한 사람들은 M洞이 15.6%로서 제일 많고, G洞 응답자 중 무려 50.0%가 下層이라고 하여 좋은 대비를 보인다. 여기서도 Y리는 두 부락의 중간적인 경향을 나타내고 있음은 물론이다.

〈表-7〉 部落別 調查對象者の 主觀的 階層 評價

部落名 主觀的 階層	M 洞	G 洞	Y 里	計
上	12 (15.6) *	2 (5.6)	6 (7.3)	20 (10.3)
中	45 (58.4)	16 (44.4)	44 (53.7)	105 (53.8)
下	20 (26.0)	18 (50.0)	32 (39.0)	70 (35.9)
計	77 (100.0)	36 (100.0)	82 (100.0)	195 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 8.82120$ $df = 4$			$P < .07$ (N. S.)

\* ( ) 안의 수치는 백분율

따라서 이상의 所得水準 分析을 통해 다음과 같은 중간단계의 結論을 얻을 수 있겠다.  
 첫째, 中山間部落의 農業經營方式은 畜産을 중심으로 하되, 충분한 土地所有에 의한 耕作이 뒤따라야 한다.

둘째, 中山間部落 주변의 企業牧場들이 해당 부락민들에게 고용증대의 효과를 줄 수 있으나, 소득증대에는 限界가 있고, 낮은 勞賃의 제공으로 低所得化 現象을 조장할 가능성도 없지 않다.

그러므로, 세째, 中山間部落의 遊休土地開發이 地域住民을 主受惠者로 하는 것이면, 部落의 畜産을 장려할 수 있는 方向 즉, 部落民에 의한 個別的 또는 協業的 草地造成이나 더 적극적으로는 遊休土地의 共同牧場化 같은 代案 마련이 바람직하다고 본다.

그러나 이러한 結論들은 아직 本 分析이 다 끝나지 않았다는 점에서 잠정적이며, 과연 그러한가에 대해서는 다음에 共同牧場 運營의 社會學的 意味를 검토함으로써 확실한 回答을 구해보기로 한다.

### 5. 調查對象者의 一般의 性格 分析

分析을 더 진행시키기에 앞서 調查된 對象者들의 特徵들을 정리하려고 한다. 이것은 標本 抽出上의 異狀有無를 판독한다는 의미외에 위의 분석에 개입시켜야 할 特徵들을 정리한다는 뜻도 된다.

調查對象者들의 出生地는 <表-8>에 제시한 것과 같다.

<表-8> 部落別 調查對象者의 出生地

部落名 出生地	M 洞	G 洞	Y 里	計
現 部 落 出 生	42 (52.5) *	13 (33.3)	49 (57.0)	104 (50.7)
他 地 出 生	38 (47.5)	26 (66.7)	37 (43.0)	101 (49.3)
計	80 (100.0)	39 (100.0)	86 (100.0)	205 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 6.16516$ $df = 2$ $P < .05$			

\* ( )안의 수치는 백분율

〈表-8〉에 의하면, G洞이 他地出生이 가장 많아 전체 응답자의 66.7%이고, 나머지 두 부락은 비슷한 분포로서 現部落出生이 그렇지 않은 사람들에 비해 약간 많다. G洞이 유독 타지출생자가 많은 이유는 아마 부락주위의 企業牧場에서 農業勞動者 生活이 가능하다는 것이 移入誘引이 되어서 그런 것 같다.

〈表-9〉 部落別 調查對象者의 主成長地

部落名 主成長地	M 洞	G 洞	Y 里	計
現 部 落 成 長	39 (48.8) *	17 (43.6)	52 (60.5)	108 (52.7)
他 地 成 長	41 (51.3)	22 (56.4)	34 (39.5)	97 (47.3)
計	80 (100.0)	39 (100.0)	86 (100.0)	205 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 3.87939$ $df = 2$ N. S.			

\* ( )안의 수치는 백분율

〈表-9〉는 응답자들의 主成長地를 部落別로 본 것이다. 表를 보면, 앞의 〈表-8〉에서와는 달리 M洞 응답자의 51.3%가 타지역에서 성장하여 약간의 차이가 있고, G洞의 그것은 56.4%로 감소했으나, Y리는 60.5%가 現部落成長을 한 것으로 나타난다. 말하자면, G洞은 出生地와 成長地를 놓고 볼 때, 移入者가 다른 부락에 비해 많으며, Y리는 이른바 토박이들이 더 많은 특징을 보이고 M洞은 그 중간에 위치한다고 하겠다.

이것은 응답자들의 現部落 居住年數를 통해서도 동일한 결과를 얻게 된다.

〈表-10〉 部落別 調查對象者의 現部落 居住年數

部 落 名	M 洞	G 洞	Y 里	統 計 值
現 部 落 居 住 年 數 平 均	27.70 (年)	21.87	32.30	F = 4.510 df = 1 P < .05

즉, 〈表-10〉에 의하면, Y리의 응답자들이 同部落에 平均 32.30年 居住하였고 뒤를 이어 M洞 27.70年, G洞 21.87年으로 밝혀진다. 요컨대, 이상의 表8, 9, 10은 部落에 대한 歸屬感이나 愛着心 뿐만 아니라 契集團參與度와 地域社會評價의 水準에 있어서, Y리

가 가장 높고 그것은 다시 M洞, G洞의 순으로 나타날 수 있다는 기대마저 갖게 한다. 그러므로 앞장에서 알아본 共同牧場의 運營形態와 대조시킬 때 지금의 결과는 흥미있는 分析項目을 한 가지 던져주는 셈이다.

다음의 <表-11>은 部落別 性別 分布인데, 전체적으로 女子가 51.2%이고, 男子는 48.8%여서 分布가 여자쪽으로 약간 기울어져 있다. 원래 조사대상 지역의 性別 人口分布에서 女子가 10여명 많은 것과 비교하면 본 연구의 標集에 큰 무리가 없었음을 알 수 있다.

<表-11> 部落別 調查對象者의 性別

部落名 性別	M 洞	G 洞	Y 里	計
男	40 (50.0) *	18 (46.2)	42 (48.8)	100 (48.8)
女	40 (50.0)	21 (53.8)	44 (51.2)	105 (51.2)
計	80 (100.0)	39 (100.0)	86 (100.0)	205 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 0.15542$ $df = 2$			N. S.

\* ( ) 안의 수치는 백분율

<表-12> 部落別 調查對象者의 年令

部落名 年令層	M 洞	G 洞	Y 里	計
20 ~ 35 歲	29 (36.3)	18 (46.2)	22 (25.6)	69 (33.7)
36 ~ 49 歲	27 (33.8)	9 (23.1)	34 (39.5)	70 (34.1)
50 歲 以 上	24 (30.0)	12 (30.8)	30 (34.9)	66 (32.2)
計	80 (100.0)	86 (100.0)	39 (100.0)	205 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 6.10758$ $df = 4$			N. S.

\* ( ) 안의 수치는 백분율

그리고 응답자들의 年令은 <表-12>에 部落別로 나누어 보았다. 결과는 各 年令層이 全體母集團의 年令分布와 유사하게 고루 분포된 듯하나, G洞의 20~30세 층이 46.2%인

것이 여타 부락과 차이가 난다. 그러나 이것은 標集誤差가 발생한 것이 아니라 이미 豫測된 결과라고 할 수 있다. 왜냐하면 G洞의 경우 農業勞動者의 수요가 많아서 젊은 층이 移村하지 않거나 再移入하는 경향마저 보이기 때문이다. 이런 양상은 部落共同牧場의 社會·經濟的機能이 相對的으로 약한 반면 企業牧場의 침투와 強化로 인해 빚어진 결과라고 생각된다. 그러나 이를 두고 企業牧場의 존재가 中山間部落民의 移村을 방지하는 효과가 있다고 그 存在意義를 강조한다면 너무 피상적이고 단순한 추리라고 하겠거니와 이에 관해서는 앞장에서 잠시 논의했고, 뒤에 再論할 것이므로 여기서는 略하기로 한다.

〈表-13〉 部落別 調查對象者의 教育水準

部落名 教育水準	M 洞	G 洞	Y 里	計
國 卒 以 下	47 (58.8)*	26 (66.7)	57 (67.9)	130 (64.0)
中 卒	15 (18.8)	7 (17.9)	20 (23.8)	42 (20.7)
高 卒 以 上	18 (22.5)	6 (15.4)	7 (8.3)	31 (15.3)
計	80 (100.0)	39 (100.0)	84 (100.0)	203 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 6.65052$		$df = 4$	N. S.

\* ( )안의 수치는 백분율

〈表-13〉은 調查對象者의 學歷分佈를 간추린 것이다. 全體的으로 國卒以下者가 64.0%를 차지하고 나머지 20.7%는 中卒, 15.3%만 高卒以上이어서 教育水準이 대체로 높지 않다고 할 수 있다. 그리고 응답자들의 婚姻地位는 〈表-14〉에서 보듯이 현재 結婚하여 配偶者와 같이 사는 사람이 77.6%, 그렇지 않은 사람 즉, 未婚, 別居, 離婚, 또는 死別한 사람이 22.4% 였다.

〈表-14〉 部落別 調査對象者의 婚姻地位

部落名 婚姻地位	M 洞	G 洞	Y 里	計
無 配 偶	23 (28.8)*	8 (20.5)	15 (17.4)	46 (22.4)
有 配 偶	57 (71.3)	31 (79.5)	71 (82.6)	159 (77.6)
計	80 (100.0)	39 (100.0)	86 (100.0)	205 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 3.14786$		$df = 2$	N. S.

\* ( ) 안의 수치는 백분율

## 6. 共同牧場運營의 社會學的 意味 分析

本 研究의 範圍를 제한하면서 共同牧場運營의 社會學的 意味는 契集團參與와 地域社會 評價水準을 통해 따져볼 수 있다고 했다. 前者는 住民들의 自發的 社會參與水準을 가능하는 尺度가 될 수 있고, 後者는 地域社會의 制度化된 行爲領域들이 얼마만큼 良好한 것으로 인식되고 있나를 말해준다. 일반적으로 다른 조건이 같다면 契集團參與度가 높을수록 地域社會評價도 좋겠지만, 地域社會의 内外部에 갈등을 유발하는 어떤 요소가 있다면 契集團參與度가 낮아도 地域社會評價尺度의 點數는 낮을 수 있다.

먼저 부락별로 契集團參與度와 地域社會評價水準을 비교한 것을 〈表-15〉에 제시하였다.

〈表-15〉 部落別 契集團參與와 地域社會評價

部落名 比較項目	M 洞	G 洞	Y 里	統 計 值
1 人 當 平均 參與 契數	1.3125 ( 個 )	0.5641	0.5000	$F = 12.213$ $Df = 2$ $P < .0000$
地域 社會 評價 尺度 平均	16.4125	15.4615	17.4767	$F = 2.504$ $Df = 2$ N. S.

이 表에 의하면, 共同牧場 保有部落인 M洞과 G洞은 그렇지 못한 Y리에 비해 1人當 平均 參與 契數가 많을 뿐더러 統計學的으로 그 차이가 有意味하다. 또한 郡有地를 임차해서 共同牧場을 운영하는 G洞보다 ( 0.5641개 ) 自體所有로 되어있는 M洞이 ( 1.3125개 ) 훨씬 많아 2배를 웃돌고, G洞과 Y리( 0.5개 )의 차이는 그리 크지 않다. 그러므로 共同牧場 運營을 部落民들이 自治的·自助的으로 한다는 것과 自發的 社會參與의 水準間에는 어느 정도 깊은 관계가 있다는 생각이 든다.

그런데 共同牧場을 같이 運營하면서 그 方式이 다른 M洞과 G洞간에 契集團參與度가 크게 차이내고 G洞은 共同牧場이 解體된 Y리의 그것과 별로 차이가 없는 것에 주목할 필요가 있다. 이것은 共同牧場을 단지 運營한다는 것만으로 住民의 自發的 社會參與水準과의 관련성을 논의할 수 없고, 실제의 운영 방식과 牧場土地의 所有關係를 살펴야 함을 뜻한다. 뿐만 아니라 M洞과 G洞의 서로 다른 部落內·外的 特徵도 고려되어야 할 것이다.

앞서 살핀 바에 의하면, M洞은 實質的으로 部落所有의 共同牧場을 보유하고 있지만 G洞은 郡有地를 賃借하여 운영하고 있었다. 이 점에서 G洞의 共同牧場은 M洞보다 部落民의 利害關心과 感情的 愛着이 덜 하다고 할 수 있다. 게다가 G洞은 주위가 대규모 企業牧場에 둘러싸여있고 人口의 構成도 비교적 他地出身이 많으며, 部落民의 所得水準도 낮았다. 이로 미루어, G洞은 주위의 大規模 企業牧場과의 相對的 比較와 部落民의 低所得이 한데 겹쳐 일종의 相對的 剝奪感( relative deprivation )을 유발하고, 人口構成의 多樣性이 異質感으로 반영될 수 있는 客觀的 條件을 갖추었다고 할 만하다.

이를테면, G洞이 처한 狀況은 共同牧場이 있다 해도, 그것이 住民의 自發的 社會參與를 자극하거나 誘導 또는 조장할 배경으로서 는 부족하다는 것이다. 그러므로, 共同牧場을 部落이 自體所有하고 住民이 自治的·自助的으로 운영할 수 있다는 것과 그렇지 않은 상태간의 차이는 中山間部落에 관한 한 매우 핵심적인 社會學的 意味를 지닌다고 본다. 이와 함께 大規模 企業牧場에 의한 中山間土地의 잠식이 관련 部落民에게 주는 영향도 順機能의이기보다 逆機能의인 측면이 상당하다는 것을 짐작할 수 있다.

이러한 것은 <表- 15>의 하단에 있는 地域社會評價尺度의 平均을 비교함으로써 再確認된다. 언뜻 보기에 部落別 尺度平均點間에 統計學的으로 有意味한 차이가 없는 것으로 나타나 部落의 特徵과 部落民의 소속부락내 制度的 行爲領域에 대한 評價는 無關한 것 같다.

하지만, 統計學的 有意味度를 무시하고 자세히 검토하면, 契集團參與度가 最下인 Y리의 尺度點數 平均이 17.4767로 가장 높고, 契集團參與度가 제일 높은 M洞이 16.4125, Y리와 별 차이가 없는 G洞은 15.4615로 가장 낮다. 여기서 Y리를 일단 제외시키고 M洞과 G洞만을 비교할 경우 위에서 본 결과를 거듭 확인시켜 주는 것임을 알 수 있다. 즉 G洞의 部落民들이 M洞보다 자신의 部落內 制度的 行爲領域들을 좋지 않게 評價하고 있는 것이다.

따라서 이 결과는 G洞의 客觀的 條件이 部落民들의 서로에 대한 主觀的 評價 마저 惡化시키는데 原因으로 작용한다고 할 수 있다. 그런 까닭에 <表-16>에서 보듯이 部落을 떠나 다른 地域으로 移住하려는 사람들이 G洞이 53.8%로 가장 높게 나타나는 것이다.

<表-16> 部落別 調查對象者의 移住意思

部落名 意思	M 洞	G 洞	Y 里	計
有	34 (42.5) *	21 (53.8)	45 (52.3)	100 (48.8)
無	46 (57.5)	17 (43.6)	41 (47.7)	104 (50.7)
計	80 (100.0)	38 (100.0)	86 (100.0)	204 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 2.34323$		$df = 2$	N.S.

\* ( )안의 수치는 백분율

한 가지 관심을 들 점은 Y里的 契集團參與度가 G洞과 비슷하지만 尺度의 平均은 세 部落 중에 가장 높다는 사실이다. 그것은 지금의 論議上 共同牧場의 解體를 경험한 Y里는 낮은 契集團參與度를 보이리라고 추측할 수 있으나 그에 비해 尺度의 平均點은 예상보다 높기 때문이다. 이렇게 된 까닭은 아마도 共同牧場과 農業經營方式을 별도로 할 때 Y里的 調查對象자들이 다른 부락에 비해 Y里에서 成長한 사람이 많고, 居住年數도 가장 오랜 것으로 나타나 말하자면 토박이들이 많은 탓인 듯하다. (5項의 分析參照) 또는 共同牧場과 같은 部落民 共通의 주요 利害關心事가 아예 없기에 그리고 契集團參與가 낮아 상대적으로 부락민 상호간의 접촉이 긴밀하지 않아서 部落이 지닌 問題點을 깊이 認識할 기회가 적기 때문인지도 모른다. 아뭏든 Y里的 事例는 더 심층적인 연구를 요청한다고 본다.

<表-17>은 部落別로 契集團參與度에 따라 地域社會評價尺度의 平均點을 서로 관련시켜 본 것인데, <表-16>의 分析을 더 具體的으로 볼 수 있게끔 마련한 것이다. 表를 전체적으로 보면 契를 하나도 안 든 사람들의 評價尺度의 平均이 가장 높고(17.43), 하나 또는 둘 이상의 契에 참여할수록 平均點이 낮아진다. 契集團參與度와 地域社會評價間에는 逆關係가 있는 것이다. 이것은 일반적으로 받아들여질 수 있는 自發的 社會集團參與와 地域社會評價間의 關係, 즉 自發的인 參與가 높을수록 자기 소속부락에 대한 評價도 良好할 것이라는 생각과 어긋난다. 그러나 이에 관해서는 더 이상 논의를 진전 시키지 않고 생각해도 좋을

듯하다.<sup>10)</sup> 관심을 기울일 것은 그보다 세 部落間에 드러나는 契集團參與와 評價尺度의 平均點間的 關係인 것이다.

〈表-17〉 部落別 契集團參與度別 地域社會評價尺度 平均點

部落名 契集團參與	M 洞	G 洞	Y 里	計
無	17.96 (28:35.4%)	15.60 (25:64.1%)	18.02 (54:62.8%)	17.43 (107:52.5%)
1 個	15.85 (26:32.9%)	15.29 (7:17.9%)	17.08 (24:27.9%)	16.30 (57:27.9%)
2 個 以 上	15.28 (25:31.6%)	15.14 (7:11.9%)	15.00 (8:9.3%)	15.20 (40:19.6%)
計	16.42 (79:99.9%)	15.46 (39:99.9%)	17.48 (86:100%)	16.68 (204:100%)

\* ( ) 안의 수치는 각각 해당 조사 대상자의 數와 그 백분율

表에 의하면, 세 部落 모두 契集團參與度가 높아갈수록 尺度平均點은 낮아지나 G洞은 契集團參與의 어떤 水準에서도 M洞보다 낮은 尺度平均點을 보인다. 그리고 Y里와는 둘 이상의 契集團參與 水準을 제외한 나머지 水準에서 다 낮은 平均을 나타내고 있다. 또 契를 하나도 안한 사람의 비율도 G洞이(64.1%) 가장 큰 것으로 밝혀진다. 결국 〈表-17〉은 〈表-15〉의 결과와 그에 대한 分析을 반복해서 확인시켜 주는 것이다.

이상과 같은 共同牧場의 社會學的 意味에 대한 分析結果는 제한된 범위에서나마 다음의 것들을 시사한다고 할 수 있다.

첫째, 共同牧場을 自體의 所有로 하고 그 運營이 自治的·自助的인 部落이 契集團參與가 그렇지 않은 部落에 비해 높다. 契集團參與水準을 自發的 社會參與水準의 한 指標로 간주한다면, 이런 방식의 共同牧場 運營은 住民들로 하여금 자기 부락에 대한 問題의 認識과 解決 能力을 고양시킬 수 있게 하는 밑거름이 된다. 그리고 이것은 部落內 社會的 紐帶를 強化시키는 作用도 하여 현재의 離村·離農이 야기하는 農村解體의 危機狀況에 적절한 對應機制를 마련하는 셈이 되기도 한다.

둘째, 中山間地域에의 대규모 企業牧場의 설치와 운영은 주변 部落民들에게 고용증대의 효과를 줄 수 있지만, 그러한 順機能的 效果 보다는 住民들의 異質化와 相對的 剝奪感을 조장

10) 이 關係에 대한 자세한 논의는 金錫俊, “濟州島 中山間部落民의 契集團參與와 社會的 紐帶”, op. cit. 를 참고하기 바람.

함으로써 部落內 社會的 紐帶를 해치고 심하면 部落解體의 위험성마저 가져올 수 있다. 따라서 大資本에 依存한 中山間地域의 私的 開發은 재검토되어야 하며, 遊休土地의 開發도 이에서 例外일 수 없다.

세째, 그러므로 中山間遊休土地의 開發은 部落에 끼칠 수 있는 이상의 社會學的 影響들을 충분히 점검하면서 이루어져야 한다. 무엇보다 住民을 主受惠者로 하고 住民을 開發主體로 삼는 理念아래서라면, 지금의 分析으로 볼 때 共同牧場組織, 그 중에서도 自生的 組織의 운영 방식을 원용 또는 수용하는 것이 적합하다. 이런 方向의 開發은 中山間住民의 所得向上이 畜産獎勵에서 달성될 수 있다는 견해와 일치한다.

그러나 아직도 共同牧場을 둘러싼 雜音이 끊이지 않기 때문에,<sup>11)</sup> 우선은 紛爭의 원인을 해소시켜야 할 것이다. 그 중요한 원인으로서 4項에서 지적한 現行法上의 土地所有權 規定과 中山間部落의 土地所有慣行 사이의 矛盾을 들 수 있다. 이 矛盾은 1961年の「臨時措置法」이 里·洞·邑·面單位의 共有財産을 부인하면서 종래의 部落共有地 慣行과 마찰을 일으켜 나타난 것이다. 따라서 이에 관한 法制的 次元의 배려가 시급하다고 보겠다. 그런 후에 기왕의 또는 새로 조성시킨 共同牧場組織을 動員하여 遊休土地의 開發을 모색함이 順理일 것이다.

## 7. 遊休土地開發에 對한 態度分析

여기서는 앞서의 分析結果를 염두에 두면서 地域社會開發에 대한 一般的 態度와 遊休土地 開發에 관한 態度를 같이 分析해 나가도록 하겠다. 이러한 分析方向은 본 연구의 基本 틀에 충실하기 위한 것이다.

〈表-18〉은 “지금까지 이 마을과 주변지역의 개발은 주로 누구의 힘에 의해서 이루어졌다고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답을 정리한 것이다. 全體 調査對象者의 67.6%가 當局과 住民이 힘을 합해서 라고 응답하여 아직까지는 行政當局과 住民間의 協同的 開發이 주도적이었음을 알 수 있다.

11) 근래에 발생한 안덕면 서광리, 구좌읍 월정리와 서김녕리 등의 共同牧場事件들이 그 예이다. 이에 관해서는 강남규, “제주도 토지 투기 실태”, 전계서를 참조

〈表-18〉 部落別 調查對象者의 開發 原動力 評價

部落名 主原動力	M 洞	G 洞	Y 里	計
當局·外部人投資	19 (23.8) *	9 (23.1)	15 (17.6)	43 (21.1)
當局과 住民	51 (63.8)	28 (71.8)	59 (69.4)	138 (67.6)
住民 獨自	10 (12.5)	2 (5.1)	11 (12.9)	23 (11.3)
計	80 (100.0)	39 (100.0)	85 (100.0)	204 (100.0)
統計 值	$X^2 = 2.76025$ $df = 4$			N. S.

\* ( ) 안의 수치는 백분율

그런데, 그러한 개발의 惠澤을 얼마나 보았는가에 대해서는 직접적으로 혜택을 입었다는 사람들이 15.7%, 다소 혜택을 본 편인 사람은 54.4%이지만, 전혀 또는 오히려 損害를 보았다는 사람도 29.9%나 되어 종래의 開發事業遂行에 問題가 없지 않은 것으로 나타났다. (〈表-19〉 참조) 이에 대해서는 部落別로 큰 차이가 없었다.

〈表-19〉 部落別 調查對象者의 開發惠澤 評價

部落名 開發惠澤	M 洞	G 洞	Y 里	計
直接 惠澤	15 (18.8) *	6 (15.4)	11 (12.9)	32 (15.7)
多少 惠澤	41 (51.3)	20 (51.3)	50 (58.8)	111 (54.4)
無 · 損害	24 (30.0)	13 (33.3)	24 (28.2)	61 (29.9)
計	80 (100.0)	39 (100.0)	85 (100.0)	204 (100.0)
統計 值	$X^2 = 1.64333$ $df = 4$			N. S.

\* ( ) 안의 수치는 백분율

그래서 開發事業에 대한 當局의 支援에 關係 어떻게 생각하는지를 알아 보았다. <表-20> 이 그것인데, 積極的인 지원이 있다는 응답이 17.7%, 필요할 때만 지원한다가 60.1% 이며, 그다지 지원하지 않고 있다와 지원이 없다는 응답은 22.2%였다. 이 결과는 <表-19> 의 그것과 유사한 分布라고 하겠거니와, 當局의 지원이 더 적극적일 必要가 있음을 시사한다.

<表-20> 部落別 調查對象者의 當局支援 評價

部落名 評價	M 洞	G 洞	Y 里	計
積極	12 (15.2) *	7 (18.4)	17 (19.8)	36 (17.7)
必要時	51 (64.6)	26 (68.4)	45 (52.3)	122 (60.1)
消極 또는 無	16 (20.3)	5 (13.2)	24 (27.9)	45 (22.2)
計	79 (100.0)	38 (100.0)	86 (100.0)	203 (100.0)
統計值	$X^2 = 4.86288$		$df = 4$	N. S.

\* ( )안의 수치는 백분율

다음은 調查對象者들의 開發事業 參與에 對한 態度를 물어 보았다. <表-21>을 보면 꼭 개발해야 한다는 적극적인 태도가 전체의 59.5%로서 반을 웃돌고, 與件이 조성되면 개발 사업에 參與하겠다는 사람이 25.4%로서 中山間部落民들의 개발의 지는 매우 높음을 말해 준다.

<表-21> 部落別 調查對象者의 開發意向

部落名 意向	M 洞	G 洞	Y 里	計
積極	55 (68.8) *	23 (59.0)	44 (51.2)	122 (59.5)
與件于先	16 (20.0)	12 (30.8)	24 (27.9)	52 (25.4)
消極	9 (11.3)	4 (10.3)	18 (20.9)	31 (15.1)
計	80 (100.0)	39 (100.0)	86 (100.0)	205 (100.0)
統計值	$X^2 = 7.05462$		$df = 4$	N. S.

\* ( )안의 수치는 백분율

그런데, M洞의 경우가 적극적 태도를 보이는 사람이 68.8%로서 G洞의 59.0%, Y리의 51.2% 보다 많아 다시 한번 共同牧場運營이 주는 의미를 되새기게 한다. 즉, 共同牧場의 自治的·自助的 運營과 契集團參與를 통해서 본 주민들의 自發的 參與水準은 긴밀한 관계에 있음을 앞에서 확인했었는데, M洞에서 이런 결과가 나온 것은 자발적 사회참여가 주민들 스스로의 問題認識과 그 解決能力을 키워주기 때문이 아닌가 하는 것이다.

이것은 <表-22>에서 家口主들의 部落會議參與度를 部落別로 보아도 그대로 반영된다.

<表-22> 部落別 調查家口主의 部落會議 參與

部落名 參與與否	M 洞	G 洞	Y 里	計
參 與	32 (76.2)*	14 (53.8)	38 (66.7)	84 (67.2)
不 參	10 (23.8)	12 (46.2)	19 (33.3)	41 (32.8)
計	42 (100.0)	26 (100.0)	57 (100.0)	125 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 3.65103$		$df = 2$	N. S.

\* ( )안의 수치는 백분율

表에 의하면, M洞이 항상 또는 자주 參與한다는 家口主가 76.2%로 G洞·Y里( 각각, 53.8%, 66.7%)보다 다수여서 주민들의 部落內 問題에 대한 關心이 크고, 그 문제를 주민들이 自治的·自發的으로 努力하여 풀어나가려는 모습을 읽을 수 있다.

그러면, 앞으로 이 지역의 개발사업은 누구에 의해 이루어져야 하는가? 이에 대해서 調查對象者들의 다수가( 71.9%) <表-23>에서 보듯이 當局과 住民이 힘을 합해서 해야 한다는 태도를 나타낸다. 흥미로운 점은 앞의 <表-18>에서 지금까지의 開發主導者가 當局 또는 外部人의 投資라는 응답이 21.1%였지만, 이후의 開發事業에 대한 展望에서는 14.8%로 떨어진다는 사실이다. 이는 앞으로 開發事業을 추진할 때 충분히 참고해야 할 사항이라고 보며, 종래 當局主導型, 外部人 投資型의 開發은 재고되어야 할 것으로 본다.

〈表-23〉 部落別 調查對象者의 開發原動力 展望

部落名 展望	M 洞	G 洞	Y 里	計
當局·外部人投資	11 (13.8) *	4 (10.3)	15 (17.9)	30 (14.8)
當局과 住民	57 (71.3)	26 (66.7)	63 (75.0)	146 (71.9)
住民 獨自	12 (15.0)	9 (23.1)	6 (7.1)	27 (13.3)
計	80 (100.0)	39 (100.0)	84 (100.0)	203 (100.0)
統計 值	$X^2 = 6.77203$ $df = 4$			N. S.

\* ( ) 안의 수치는 백분율

〈表-24〉 部落別 調查對象者의 遊休土地 開發意向

部落名 意向	M 洞	G 洞	Y 里	計
消 極	28 (35.4) *	17 (44.7)	32 (37.2)	77 (37.9)
積 極	51 (64.6)	21 (55.3)	54 (62.8)	126 (62.1)
計	79 (100.0)	38 (100.0)	86 (100.0)	203 (100.0)
統計 值	$X^2 = 0.97434$ $df = 2$			N. S.

\* ( ) 안의 수치는 백분율

遊休土地開發에 대한 住民들의 의사는 〈表-24〉에 제시하였다. 이 表는 國家 또는 外地人所有의 遊休土地에 대한 주민들의 관심을 물어 作成한 것이다. 表를 보면, 전체적으로 62.1%의 응답자들이 마을 사람들과 공동으로 또는 혼자서라도 개간해 보겠다는 적극적 태도를 가지고 있음을 알 수 있다. 그러면서 이런 態度는 또 다시 M洞, Y里, G洞의 순으로 점차 낮아져 遊休土地開發에 있어서도 自治的·自助的 共同牧場 運營의 효과를 짐작하게 만든다.

〈表-25〉와 〈表-26〉은 〈表-24〉에서 遊休土地開發에 관심이 적은 소극적 태도의 사람들에게 왜 그런지를 질문해서 그 장애요인을 중요도에 따라 평가하도록 한 결과이다.

〈表-25〉 部落別 調查對象者의 遊休土地開發에 대한 消極的 態度的 理由 1位

理由 \ 部落名	M 洞	G 洞	Y 里	計
用 途 모 름	2 (7.1) *	2 (11.8)	2 (6.3)	6 (7.8)
資 金 不 足	13 (46.4)	13 (76.5)	11 (34.4)	37 (48.1)
勞 動 力 不 足	9 (32.1)	1 (5.9)	10 (31.3)	20 (26.0)
當 局 協 助 不 充 分	3 (10.7)	1 (5.9)	8 (25.0)	12 (15.6)
農 機 械 不 足	1 (3.6)	0 (0.0)	1 (3.1)	2 (2.6)
計	28 (100.0)	17 (100.0)	32 (100.0)	77 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 11.82202$ $df = 8$ N. S.			

\* ( ) 안의 수치는 백분율

遊休土地開發에 적극적이지 못하게 하는 가장 중요한 장애들은 〈表-25〉에 나타난대로, 資金不足이 첫째이고 (48.1%), 다음이 勞動力不足 (26.0%), 當局協助不充分 (15.6%)의 순서이다. 특히 所得水準이 다른 두 部落에 비해 낮았던 G洞은 76.5%나 되는 사람들이 資金不足을 으뜸가는 장애요인으로 들고 있어서 부락의 실정이 어떤가를 확인하게 해 준다.

〈表-26〉 部落別 調查對象者의 遊休土地開發에 대한 消極的 態度的 理由 2位

理由 \ 部落名	M 洞	G 洞	Y 里	計
用 途 모 름	0 (0.0) *	1 (7.7)	2 (10.0)	3 (5.1)
資 金 不 足	9 (34.6)	1 (7.7)	4 (20.0)	14 (23.7)
勞 動 力 不 足	6 (23.1)	0 (0.0)	3 (15.0)	9 (15.3)
當 局 協 助 不 充 分	9 (34.6)	10 (76.9)	8 (40.0)	27 (45.8)
農 機 械 不 足	2 (7.7)	1 (7.7)	3 (15.0)	6 (10.2)
計	26 (100.0)	13 (100.0)	20 (100.0)	59 (100.0)
統 計 值	$X^2 = 12.60143$ $df = 8$ N. S.			

\* ( ) 안의 수치는 백분율

그다음으로 중요한 장애요인들은 <表-26>에 정리된 것과 같다. 이 表에서는 순서가 다소 바뀌어 두번째로 중시되는 장애 가운데 첫째가 當局協助不充分(45.8%), 다음은 資金不足(23.7%), 勞動力不足(15.3%)이 된다. 그러므로 遊休土地開發은 적절한 資金支援과 勞動力不足을 보완할 수 있는 機械化를 위한 當局의 세심한 배려가 先決課題라고 하겠다. 遊休土地開發에 적극적인 사람들이 어떤 用途로 개발하고자 하는지는 部落別로 뚜렷한 차이를 보인다. 즉 部落의 農業經營方式에 따라 서로 다른 用途로 개발하길 원하는 것이다.

<表-27> 部落別 調查對象者의 遊休土地開發 用途

用途 \ 部落名	M 洞	G 洞	Y 洞	計
牧草地	38 (71.7) *	15 (62.5)	19 (33.9)	72 (54.1)
耕作地	15 (28.3)	9 (37.5)	37 (66.1)	61 (45.9)
計	53 (100.0)	24 (100.0)	53 (100.0)	133 (100.0)
統計值	$\chi^2 = 16.46971$		$df = 2$	$P < .0005$

\* ( ) 안의 수치는 백분율

<表-27>에 의하면, M洞과 G洞은 각각 71.7%, 62.5%의 응답자들이 牧草地로의 개발을 바라고 있다. 반면, 共同牧場이 해체되어 감귤과 田作에 의존하는 Y里에서는 66.1%가 耕作地化를 택하고 있는 것이다. 따라서 관련 部落의 農業經營方式을 고려한 遊休土地開發이 이루어져야 바람직하다고 본다. 그것은 기왕의 農業經營方式을 통해 축적된 기술의 활용이라는 의미도 된다. 그리고 共同牧場에 관한 거의 이구동성으로 繼續維持하거나(22.4%), 擴大를 해야 한다고(75.5%) 말하고 있어 이 점도 충분히 참작되어야 할 것이다. (<表-28> 참조)

결국 이상의 開發에 대한 態度分析의 결과는 아래와 같이 요약할 수 있겠다.

첫째, 앞으로의 中山間地域開發은 當局과 住民이 합심하여 이루어져야 한다. 이를 위해서는 當局의 보다 적극적인 협조, 예컨대 資金의 원활한 지원이나, 勞動力의 부족을 보완할 수 있는 機械化의 지원 같은 것이 先決課題이다.

둘째, 開發에 대한 住民의 自發的 參與는 共同牧場과 같은 協業的 土地管理 經驗이 있는 部落에서 기대하기 쉽다고 본다. 그러므로 遊休土地開發을 協業的 開發方式으로 추진한다면, 그리고 그 用途를 牧草地化하는 것이라면 기존의 共同牧場組織을 통한 개발이 적절하다. 이것

〈表-28〉 部落別 共同牧場에 대한 展望

部落名 共同展望	M 洞	G 洞	計
繼 續 維 持	7 (21.9)	4 (23.5)	11 (22.4)
擴 大	24 (75.0)	13 (76.5)	37 (75.5)
解 體	1 (3.1)	0 (0.0)	1 (2.0)
計	32 (100.0)	17 (100.0)	49 (99.9)

\* ( ) 안의 수치는 백분율

은 이미 축적된 草地管理技術을 활용하기 위해서도 바람직하다. 한 걸음 더 나간다면, 解體된 共同牧場의 再組織化나 新設 또는 기존 共同牧場의 擴大를 위한 지원정책도 아끼지 말아야 할 것이다. 그러나 遊休土地 關聯部落의 現農業經營方式을 고려하면서 田作과 果樹栽培의 가능성도 탐색해야 할 것으로 생각된다.

세계, 外地人의 資本投入에 의한 開發方式은 재고할 필요가 있다. 外地人 投資의 典型인 企業牧場과 인근 部落의 관계는 앞서 간접적으로 분석되었는데, 住民들의 意思도 그런 方式의 開發을 기꺼워 하지 않기 때문이다.

## 8. 要約과 結論

社會學的 側面에서의 論議와 分析은 住民中心의, 住民을 主受惠者로 하는, 住民參與에 의한 地域社會開發의 理念下에 遊休土地開發方向을 모색하기 위한 것이었다. 그래서 이 理念을 바탕으로 基本 틀을 구성하고 본 연구의 관심사에 접근하기 위한 課題를 選定・ 調査하였다.

遊休土地開發이 土地의 효율적 活用을 위한 것이라는 점에서, 住民들에 의한 土地管理經驗을 중시하여 共同牧場 運營形態가 각기 다른 中山間 3個 部落을 調査分析한 結果는 다음과 같이 요약할 수 있다. 그리고 이 要約은 社會學的 側面에서 본 開發方向의 提示라고도 할 수 있다.

1) 中山間部落民의 所得向上은 畜産을 장려함으로써 얻을 수 있다고 생각되며, 아울러 部

落民의 耕作面積 擴大가 뒤따라야 한다. 따라서 遊休土地의 開發은 일단 畜産을 위한 방향 즉, 牧草地로의 利用이 바람직하다. 그러나 遊休土地 인근 또는 관련 부락의 既存 農業經營方式을 고려하여 田作 혹은 果樹栽培의 방향도 검토되어야 할 것이다. 이것은 이미 축적된 農業技術을 活用한다는 뜻도 된다.

2) 共同牧場을 自體所有로 하는 部落은 그렇지 않은 部落에 비해 自發的 社會參與의 水準을 가늠하는 契集團參與度가 높았다. 그리고 部落民들의 주변 환경에 대한 問題의 認識과 그에 대한 統制欲求도 강하며, 따라서 問題解決能力도 自發的 社會參與를 밀거름 삼아 고양될 수 있는 것 같았다. 더욱이 이런 형태의 共同牧場運營은 部落民들의 歸屬感과 相關성이 높고, 部落內 社會的 紐帶를 강화시키는 요인이 될 수 있었다. 또 開發에 대한 의욕도 이런 部落에서 상대적으로 높은 것으로 나타난다. 그러므로 遊休土地開發을 畜産中心으로 하자면, 기왕의 共同牧場組織을 動員·活用함이 타당하다. 나아가서 解體된 共同牧場組織을 재구성할 수 있도록 지원하는 정책도 생각해 보아야 하겠다. 이럴 때에 비로소 住民參與에 의한 개발도 가능할 것이기 때문이다.

3) 企業牧場의 개설에 의한 私的 開發은 고용증대와 소득증대의 효과가 있으나 限界가 있을 뿐더러, 관련 부락민에게 社會·經濟的 壓力을 가해 逆機能的 影響이 더 클 우려가 있다. 다시 말해 지금과 같은 企業牧場에 의한 開發의 順機能的 效果는 短期的으로 효율적이거나 制限的인 것에 불과한 듯하며, 長期的으로는 中山間部落民들의 社會·經濟的 條件을 악화시킬 수도 있다는 것이다. 예를 들어, 部落民의 農業勞働者化에 의한 低所得化 現象과 經濟活動 領域의 縮少, 相對的 剝奪感의 유발, 人口構成의 多樣化에 따른 異質化의 조장 등등이 그것이다. 그러므로 企業牧場과 같은 遊休土地의 私的 開發은 長期的 眼目에서 再檢討될 성질 的인 것이다. 물론 이에 대한 깊은 연구가 아직 되어 있지 않아서 많은 논의는 할 수 없지만, 開發利得의 主受惠者가 누구여야 하는가의 問題와 相關시킬 때에 그런 점은 더 강조할 필요가 있다. 그리고 住民들이 外地人 投資에 의한 개발을 그리 달가워하지 않는다는 사실에서도 그러한 것이다.

4) 原論的인 논의지만 遊休土地의 開發은 當局과 住民의 協同을 통해 이루어져야 한다. 예컨대, 遊休土地活用上의 장애인 資金支援이나 勞動力의 機械化 뿐만 아니라, 土地所有에 대한 法規定과 中山間部落의 土地所有 慣行 사이의 矛盾을 제거하기 위한 法制的 次元의 배려 등에서 當局의 적극적인 협조가 요망된다. 덧붙여서 기존 共同牧場에 대한 지원도 長期的 眼目에서 이를 維持하거나 擴大할 수 있는 方案을 구상·협력해야 할 것이다. 하지만, 이런 지원정책이 當局主導의 開發을 의미하는 것은 아니며, 어디까지나 住民의 自發的 參與를 유도하고 自助的 開發을 가능하게 하는 線에서의 지원이어야 하겠다. 그러자면 무엇보다 住民의 生活世界에 대해 깊이 理解하려는 노력이 먼저 있어야 할 것이다.

以上の要約과 提言은, 그러나, 또 다른 課題를 던져 주는 것이라고 보아야 한다. 그리고 그 과제들은 다른 의미에서 本 研究의 制限點이기도 하다. 그 과제들을 아래에 열거하는 것으로 본 연구의 結論을 대신하고자 한다.

첫째, 中山間部落을 포함 道內 各 部落의 共同牧場運營實態에 대한 광범위하고 심층적인 調查研究가 있어야 한다. 이 때의 조사연구는 이미 解體된 共同牧場에 대한 것도 함께 취급되어야 하며, 현재 紛爭 중에 있는 것들도 事例研究 되어야 한다.

둘째, 共同牧場組織의 活性化를 위해서는 그와 類似하나 서로 다른 協業的 農業組織들과의 比較研究가 수행되어야 한다. 이 경우 國內는 물론이고 國外의 事例들도 연구대상으로 삼아야 하겠다.

셋째, 企業牧場과 주변 部落間의 社會·經濟的 關係에 대한 調查研究가 요구된다. 그리고 企業牧場의 經營構造와 經濟的 有用性에 대한 評價도 있어야 할 것이다.

## 第4節 法制的 側面에서 본 開發·活用方向

### 〈 目 次 〉

1. 序 論
2. 遊休土地의 非生産的 所有抑制을 위한 法制的 方案
  - 1) 土地稅制의 概要와 機能
  - 2) 讓渡所得稅制
  - 3) 財産稅制
  - 4) 其他의 土地稅制
3. 遊休土地의 適正利用促進을 위한 法制的 方案
  - 1) 遊休土地開發을 위한 基本的·一般的方法
    - (1) 遊休土地開發·利用에 관한 基本計劃의 樹立
    - (2) 用途地域·地區制
  - 2) 遊休土地開發을 위한 積極的·特殊的方法
    - (1) 國土利用管理法上의 遊休地決定·通知制
    - (2) 土地用途에 따른 各特別法上의 積極的·特殊의 開發方法
      - 가. 農業用地에 援用될수 있는 方法
      - 나. 畜産用地에 援用될수 있는 方法
      - 다. 林業用地에 援用될수 있는 方法
      - 라. 其他事業用地에 있어서의 土地開發制
    - (3) 積極的·特殊의 土地開發方法의 問題點과 施行上의 課題
  - 3) 遊休土地의 開發을 위한 附隨的인 開發促進策
4. 要約과 結論

### 1. 序 論

土地는 人間의 生活基盤이요 生産活動의 不可缺한 土臺이면서, 그 自然的屬性으로서 地域의 位置의 固定性·不增性·永續性·非代替性과 어떤 土地가 特定用途에 使用될 때 그에 접속된 다른 土地가 반드시 影響을 받게 되는 相隣性·連帶性 및 한번 잘못 利用된 土地는 원상회복시키기 어려운 不可逆性등을 가지고 있다.

이러한 土地의 特殊한 屬性때문에 宅地나 工場用地는 물론이요, 農地·草地·山林地등 모

는 土地가 各己 지니고 있는 適性 혹은 位置한 地域에 따라, 公共福利를 위해 가장 값지게 그리고 效率的으로 利用되지 않으면 아니되며, 그를 위해 土地所有者의 土地利用에 대한 適正한 公的規制가 불가피하게 요구되어진다.

만약, 土地利用에 대한 公的規制가 전혀 이루어지지 않고, 모든 土地를 各所有者가 恣意로 使用·收益·處分할 수 있도록 할 경우에는, 土地所有者가 所有土地를 長期間 利用하지 않고 放置하거나, 各土地의 適성에 어긋나는 利用을 恣行함으로써, 地域開發이 저해되고 生活環境이 惡化되며 公共福利增進이 어려워질 것은 충분히 豫想할 수 있는 일이다.

이러한 點을 감안하여, 우리나라의 國土利用管理法 第1條의 2에서는 「國土는 모든 國民의 福利增進을 위한 有限한 資源이며 共通基盤임에 비추어, 그 利用에 있어서는 公共福利를 優先시키고 自然環境을 保全함과 아울러 地域的 諸條件을 充分히 考慮하여 土地가 合理的으로 利用되고 適正하게 去來되도록 함으로써 良好한 生活環境의 확보와 國土의 均衡있는 發展을 도모함을 그 基本理念으로 한다」라고 規定하여, 모든 土地의 公共性 내지 社會的 拘束性を 明白히 宣言하고 있다.

물론, 土地財産權의 行使에 대하여는 오래 전부터 信義誠實·權利濫用禁止規定(民法 第2條) 및 相隣關係規定(民法 第215~244條) 등의 私法的 制約이 加해져오고 있다.

그러나 오늘날 工業化·都市化의 물결이 물고 온 人間의 生活環境에 관한 社會生態學的 問題들(例컨대, 土地投機·地價高·公共用地不足·各種 公害·自然環境 파괴·都市過密等)에 對處함에 있어서는 위와 같은 私法的인 土地財産權制限法理만으로는 不足하며, 國家나 地方自治團體가 國土空間의 合理的利用·開發·整序를 위하여 國民의 土地利用活動에 積極介入·關與하지 않을 수 없는 것이다.

그리하여 우리나라에서도 最近에 이르러 土地行政의 根據와 基準이 되며, 國民의 土地利用을 規制하는 수많은 法律들이 制定되었다. 이러한 土地利用規制에 관한 法律들의 憲法的 根據는 우리 憲法 第22條·33條·120條~123條등임은 周知의 事實이다.

우리나라의 土地行政에 관한 法들은 多種多樣하지만, 그 内容面에서 다음과 같이 分類해 볼 수 있다.

- ① 全國土의 利用·開發計劃에 관한 法: 國土建設綜合計劃法·國土利用管理法等
- ② 都市等 一部地域의 整備·開發을 위한 法: 都市計劃法·土地區劃整理事業法·都市再開發法·都市公園法·首都圈整備計劃法·特定地域綜合開發促進에 관한 特別措置法 等
- ③ 産業用地的 助成·開發·利用에 관한 法: 工業配置法·地方工業開發法·産業基地開發促進法·觀光團地開發促進法等
- ④ 農漁村土地資源의 保全·利用·開發을 위한 法: 農地改革法·農地의 保全 및 利用에 관한 法律·農地擴大開發促進法·山林法·草地法·自然公園法等

- ⑤ 住宅建設關係法：宅地開發促進法等
- ⑥ 公物關係法：道路法·高速國道法·私道法·河川法·港灣法等
- ⑦ 公共用地取得 및 補償에 관한 法：土地收用法·公共用地的 取得 및 損失補償에 관한 特例法等

그리고 租稅關係法에서도 土地의 非生産的 長期保有나 土地投機를 抑制시키는 制度들이 많이 채택되어지고 있다.

本稿에서는 위와 같은 諸土地利用規制法과 租稅法規중에서 濟州道内 遊休土地의 效率的 利用·開發을 促進시키는 데 援用될 수 있는 法制的 方案들을 찾아보고 아울러 그 援用을 통한 道内 遊休地 活用策 및 이와 關聯된 法制上的 課題들을 살펴 보고자 한다.

## 2. 遊休土地의 非生産的所有抑制를 위한 法制的方案

### 1) 土地稅制의 概要와 機能

濟州道内 遊休土地를 各所有者들로 하여금 適切히 開發·利用토록 促求하려면 우선 土地를 生産活動에 직접 利用하기 위해서가 아니라 단순히 保有함으로써 장차 地價上昇으로 인하여 發生하는 資本收益을 不勞取得하려는 非生産的인 土地所有를 抑制하여야 한다.

사실, 그간의 急速한 地價上昇으로 인하여 土地所有는 株式이나 銀行 預金등의 貯蓄手段의 保有보다 收益性이 높았으며, 그결과 個人이나 企業이 直接 活用目的이 아닌, 단순히 財産增殖을 위한 土地所有를 增大시킴으로써 土地의 遊休化를 부채질하는 경향이 많았다.

이와 같은 非生産的인 土地所有를 가급적 抑制시키는 方法은 現行 土地稅制에서 찾아 볼 수 있다.

現行 우리나라의 土地稅制는, 첫째, 土地의 取得과 關連하여 課稅하는 取得稅·登錄稅·印紙稅·相續稅 및 贈與稅와, 둘째, 土地를 保有하고 있는 事實에 着眼하여 課稅하는 財産稅·都市計劃稅·共同施設稅·事業所稅·資産再評價稅, 셋째, 土地를 讓渡함으로써 인하여 發生하는 所得에 課稅하는 讓渡所得稅·特別附加稅, 넷째 農地의 作物栽培所得에 課稅하는 農地稅等 多樣的 稅目으로 構成되고 있다.

이와 같이 土地稅制가 여러가지 課稅要件에 따라 多角的인 課稅方式을 採擇하고 있는 것은 土地가 所得과 함께 稅源의 基本을 이루고 있다는 데에도 그 理由가 있으나, 土地稅制의 機能面에서 볼 때, 國家나 地方自治團體의 財政需要의 充足 이외에도, 土地投機의 抑制

와 土地의 效率의 利用促進, 開發利益還收, 地價安定 및 地價急騰에 수반하는 富와 所得의 不平等是正等 土地에 關聯된 社會·經濟的 目標을 달성하는 데 크게 기여할 수 있기 때문이다.

土地稅制의 여러가지 社會·經濟的 目的들 중에서 土地의 利用度를 提高시키고 非生産的 土地所有를 抑制시키는 政策的 目的의 觀點에서 특히 注目을 끄는 것은 讓渡所得稅制와 財産稅制이다.

이 두가지 稅制에 關하여 區分하여 現況과 問題點 및 改善方向을 각각 살펴보기로 한다.

## 2) 讓渡所得稅制

### (1) 現況概要

土地 등의 讓渡時에 그 讓渡差益에 課稅하는 廣義의 양도소득세로서는 所得稅法上的 양도소득세와 法人稅法上的 特別附加稅가 있다.

이중 所得稅法上的 讓渡所得稅는, 個人所得稅의 一種으로, 土地 등의 양도로 인하여 發生하는 所得 즉 讓渡差益(양도價額-必要經費=양도차익)에서 양도소득특별공제액과 양도소득공제액을 差減한 額(讓渡所得金額)에서 未控除 所得控除額을 다시 差減한 額을 課稅標準으로 하여 다음의 稅率을 적용하여 課稅한다. 土地에 대한 個人 讓渡所得稅의 現行 稅率은 土地保有期間이 2年以上인 경우에는 40%, 2年未滿인 경우에는 50%, 未登記土地轉賣인 경우에는 75%로 되어있다.

法人이 土地 등을 양도함으로써 얻은 讓渡差益에 대하여는 法人稅 特別附加稅가 課稅되는데, 그 讓渡差益이 法人稅의 課稅所得에 包含되는 點을 고려하여 特別附加稅의 稅率은 未登記土地讓渡의 경우에 35%, 其他의 土地讓渡의 경우는 25%로 되고 있다.

### (2) 問題點과 改善方向

讓渡所得稅는 土地 등의 讓渡로 인한 不勞所得을 國家가 大幅 還收함으로써 國民들의 土地 投機를 막고, 間接적으로 非生産的 土地所有를 抑制하려는 데 그 政策手段으로서의 價値가 있는 것이다.

그런데 讓渡所得稅가 強化되고 그 負擔이 커짐에 따라서 現재 土地를 所有하고 있는 個人이나 法人이 現재 상태대로 土地를 長期 保有하려는 土地去來凍結의 效果가 나타나고, 그 결과 效率의으로 土地를 利用할 수 있는 實需要者에 대한 圓滑한 土地供給을 阻害함으로써 遊休土地의 持續的인 遊休化現象을 야기시킬 수 있는 問題點이 있다.

讓渡所得稅制에 內包된 이러한 問題點의 要因은 다음과 같은 두가지 면에서 찾을 수 있을 것이다.

그 첫째는 稅率構造問題이다. 現行 稅率은 비교적 높은 편이라 할 수 있으며, 登記與否와 保有期間 2年경과與否만이 適用稅率을 결정짓는 요소가 되고 있다. 稅率이 너무 높으면 土地所有者는 土地讓渡를 回避할 것이고, 2年을 保有하던 20年을 保有하던 같은 稅率이 적용된다면 長期保有를 回避하지 않을 것이다. 따라서 遊休土地의 實需要者에의 供給 및 效率的 利用을 促進하자면 讓渡所得稅(法人의 경우에는 特別附加稅)의 稅率을 現行보다 下向 調整시킬 뿐만 아니라, 現行的 比例稅率制를 基本稅率과 附加稅率制로 바꾸어, 土地등의 讓渡所得에 基本稅率과 함께 土地保有期間에 따라 査定되는 附加稅率을 적용하는 方向으로 改善할 필요가 있다고 보아진다.

그 둘째는 課稅方法上的 問題이다. 現行 讓渡所得稅制는 實現된 增價分에 대해서만 課稅하고, 發生된 增價分에 대하여는 讓渡를 통하여 實現될 때까지 課稅를 留保함으로써 오히려 土地의 長期保有를 촉진하고 土地利用度를 低下시키는 결과를 가져올 수 있다. 그러므로 遊休土地의 有效利用을 促進시키기 위해서는 土地保有에 따라 發生하는 未實現資本利得에 定期的으로 課稅함으로써 土地의 非生産的 長期保有를 排除시킬 方案을 찾을 필요가 있다고 보아진다. 그러나 遊休土地에 대한 未實現 增價分의 課稅問題는 前述한 附加稅率制의 採擇이나 後述하게 될 財産稅制中 이른바 空閑地稅의 課稅對象地域을 大幅 擴大시킴으로써 多少 解決할 수 있는 문제이기도 하다.

要컨대 現行 讓渡所得稅制의 改善方向은 양도소득稅率을 引下함으로써 土地의 實需要者에의 供給을 촉진하고, 非生産的 長期保有土地에 重課稅함으로써 土地利用度를 높이자는 것으로 整理해 볼 수 있다.

### 3) 財産稅制

#### (1) 現況概要

財産稅는 土地·建物·鑛區·선박에 대하여 그 所有者를 納稅義務者로 하여 課稅되는 市·郡稅인데, 道內 遊休土地의 開發·利用을 促進시키기 위하여, 空閑地 및 法人의 非業務用 土地에 대한 財産稅制를 援用하는 方法을 考慮해 보지 않을 수 없다.

골프장·별장·고급 오락장용의 土地와 더불어, 空閑地 및 法人의 非業務用 土地에 대하여는 財産稅를 重課하고 있는 바, 이러한 「空閑地와 法人의 非業務用 土地에 대한 財産稅 重課制」는 非生産的 土地保有를 억제하며, 遊休土地의 조속한 活用을 촉진하여 國土의 效率的인 利用·管理를 期하고 아울러 土地에 대한 非效率的 投機를 막자는 데 課稅의 취지가 있는 것으로 볼 수 있다.

여기서 空閑地란 「財産稅 納期開始日 현재 空閑地 適用對象地域內의 垓地·工場用地·

學校用地 및 雜種地로서 地上定着物이 없는 土地」를 말하며, 空閑地에서 除外되는 土地로서 200 坪以下の 土地와 取得後 1年 6月以內의 土地등 여러가지가 法定되어 있다.

그리고 法人의 非業務用土地라 함은 「財産稅 納期開始日 현재 法人이 正當한 事由없이 그 固有의 目的(法令 또는 法人登記簿上의 目的事業 및 行政官廳으로부터 許可·認可를 받은 事業)에 직접 사용하지 아니하는 土地」를 말하며, 法人의 非業務用土地에서 除外되는 土地도 또한 法定되어 있다.

空閑地 및 法人의 非業務用土地에 대한 財産稅의 稅率은 當該土地의 保有期間에 따라 그 價額에 다음의 各級으로 區分한 稅率을 適用하는데, 이 때 保有期間의 算定은 當該土地가 空閑地 및 法人의 非業務用土地에 해당한 때로부터 起算한다.

3年以下 5%, 3年초과 7%, 5年초과 8%, 7年초과 9%, 10年초과 10%

## (2) 問題點과 改善方向

일반적으로 現行 財産稅制는 課稅對象財産에 대한 課稅權者의 恣意的 評價가 行하여질 可能性이 있고, 大財産所有者보다 小財産所有者에게 相對적으로 租稅負擔을 무겁게 하게 되며, 企業資産에 대한 財産稅 課稅가 企業家의 生産費用이 되어 結果적으로 製品消費者에게 그 負擔이 轉嫁될 可能性이 크다는 등 몇가지 문제점을 지니고 있지만, 여기서는 土地의 效率的 利用促進이라는 觀點에서 주로 空閑地 및 法人의 非業務用土地에 대한 財産稅制의 문제점을 살펴보기로 한다.

우선 空閑地에 대한 財産稅重課制의 경우를 보면, 그 適用對象地域이 限定되어 있고, 土地의 用途面에 있어서 地上定着物이 있어야 할 土地에 限定되고 있기 때문에 空閑地稅制가 모든 土地의 有效利用을 促進시키는 기능을 하지는 못하게 되어 있다.

그리고 法人의 非業務用土地에 대한 財産稅重課制의 경우를 보면, 法人所有土地가 非業務用土地에 해당하는지를 결정짓는 諸要素, 즉 法人의 固有目的·直接使用·正當한 事由등의 意味를 解釋 適用함에 애매한 點이 있고, 法人이 財産稅重課를 모면하기 위하여 稅法上에 規定되고 있는 非課稅要件을 名目上 갖출 수 있는 點까지 고려하면, 土地의 實需要者에 의 供給 및 土地의 有效利用促進에 크게 도움을 주지 못할 것 같다.

그리고 現行 空閑地 및 法人의 非業務用土地에 대한 財産稅率構造는 土地保有期間의 長短은 考慮되고 있으나 未利用土地 所有面積은 고려되고 있지 않다.

또한 現行 地方稅法은 祭祀·宗教·慈善·學術·技藝·其他 公益을 目的으로 하는 非營利法人 또는 非營利事業을 하는 個人이 直接 그 事業에 使用하는 財産等を 非課稅하고 있는데, 이 制度가 大財産所有者들이 租稅負擔을 回避하는 道具로 利用될 수도 있으며, 이러한 財産에 非課稅하는 것은 結局 一般 住民의 財産稅負擔을 相對적으로 增大시킨다고 볼

수 있다.

土地의 有效利用促進과 관련하여 또 한가지 問題點으로 지적할 수 있는 것은 現行 財産稅制에는 田·畓·林野등의 不在地主에 대하여 重課稅하고 있지 않다는 點이다. 土地가 屬하는 地域에 居住하고 있지 않은 土地所有者는 結果적으로 地域發展으로 因한 큰 혜택을 받고 있음에도 불구하고 그 地域에 대한 寄與度는 별로 크지 않은 實情이다. 地域住民들이 財産稅以外에 여러 稅目的 地方稅를 납부함은 물론, 地域發展을 위한 여러가지의 勞力에 同參하고 있음에 反하여, 不在地主는 地域發展을 위한 별다른 勞力없이 일정한 時間이 흐른 후에 地域發展에 뒤따른 地價上昇의 結果 土地增價分을 不勞取得할 수 있는 點을 고려하여, 不在地主에 대한 財産稅重課策이 마련되어야만 할 것으로 보아진다.

위와 같은 問題點들을 고려할 때, 道內 遊休土地의 效率的利用을 促進시키기 위하여서는

① 空閑地나 法人의 非業務用土地에 대하여는 계속 重課稅하되, 地域面이나 土地用途面에서 空閑地 適用範圍를 擴大시키고,

② 法人의 非業務用土地의 該當與否를 決定짓는 不確定的 概念(예: 正當한 事由등)들을 보다 明白히 規定하며, 法人의 非業務用土地에서 除外되는 土地를 줄이고,

③ 空閑地 및 法人의 非業務用土地에 대한 財産稅率을 土地保有期間과 더불어 地目別 所有面積도 고려하여 넓은 未利用土地所有者에게 重課하는 方向으로 稅率構造를 고치며,

④ 財産稅 非課稅制를 축소 調整하고,

⑤ 不在地主에 대하여 別途의 重課稅制를 마련할 것등을 現行 財産稅制의 改善方向으로 整理하여 볼 수 있을 것 같다.

#### 4) 其他의 土地稅制

土地의 非生産的保有를 抑制시키기 위한 稅制로는 앞에서 살핀 讓渡所得稅制과 財産稅制가 代表的인 것이지만, 그외에, 사치성財産이나 法人의 非業務用土地에 대하여 重課稅하고 있는 取得稅制나, 産業基地·觀光團地·山林등의 開發事業과 관련된 一定土地의 取得의 경우에 登錄稅를 減免하는 登錄稅制, 그리고 租稅減免規制法을 비롯하여 各種 租稅減免을 規定한 여러 特別法에서도 土地利用度를 提高시키려는 政策意志를 찾아 볼 수 있다.

그러나 이러한 土地稅制를 通하여 土地利用度를 提高시킴에는 限界가 있을 수 밖에 없다. 그것은 土地稅制의 機能이 國家의 土地政策을 補助 내지 補完하고 國民의 바람직한 土地利用을 間接的으로 誘導하는 役割을 함에 不週하기 때문이다. 따라서 土地稅制가 담고 있는 政策目標을 달성함에 있어서는 다른 社會·經濟的方法들 까지도 동원할 필요가 있다. 例로서, 土地投機를 抑制하는 데에는 土地稅制의 對應과 더불어 現實的인 金利政策이나 健全한

株式市場育成과 같은 새로운 投資對象의 開發 이 必要하며, 法人의 非業務用土地所有를 억제시키는 데에는, 法人의 非生産用土地의 擔保로서의 利用을 制限시킬 뿐만 아니라 企業에 대한 不動產擔保爲主의 金融貸出을 信用貸出로 과감히 轉換하는 方法등도 援用되어야 할 것이다.

이와 같은 土地稅制의 限界를 인식하면서도 土地의 非生産的 所有抑制와 合理的利用誘導을 위한 土地稅制의 기능은 대단히 重大하므로, 앞으로 道內 遊休土地의 活用을 促進시킴에 있어서는 적절한 土地稅制의 援用이 바람직한 것으로 보아진다.

### 3. 遊休土地의 適正利用促進을 위한 法制的方案

遊休土地의 開發·利用을 促進시키기 위하여 各種 土地利用規制法들에서 定하고 있는 方法들은 多種多様한데, 이들을 ① 대체로 어떤 地目的 遊休土地에 대해서도 援用할 수 있는 基本的이고 一般的인 方法, ② 一定한 遊休土地에 대해서만 援用할 수 있는 積極的이고 特殊的인 方法, ③ 다른 土地開發策과 더불어 援用하기에 적합한 附隨的인 方法의 세가지 類型으로 分類해 볼 수 있다.

土地利用·開發計劃의 樹立 推進이나 用途地域·地區制를 통한 遊休土地의 適正活用誘導은 그 첫째 類型에 해당하고, 國土利用管理法上的 遊休地決定通知制나 다른 몇개의 法律에서 規定하고 있는 開發命令制·代執行開發制등은 그 둘째 類型에 속한다고 볼 수 있으며, 土地開發·利用促進을 위한 資金支援·租稅減免·行政指導·社會間接資本施設擴充등은 그 셋째 類型에 속한다.

이들 土地行政的 方法들에 관하여 以下에서 順次的으로 살펴보기로 하거니와, 이들 各 方法들 相互間에는 밀접한 關聯性이 있으며, 援用過程에서 併用이 可能함은 물론이요, 現實的으로 併用이 要求되어지는 경우가 많음은 周知의 事實이다.

#### 1) 遊休土地開發을 위한 基本的·一般的方法

##### (1) 遊休土地開發·利用에 관한 基本計劃의 樹立

道內 遊休土地의 合理的活用の 促進을 위하여 一次的으로 要求되어지는 것은 遊休土地의 開發·利用에 관한 基本計劃의 樹立이다. 즉 道內 市·郡(邑·面·洞) 地域別 遊休土地의 立地的條件(위치·기후등)이나 特殊性(土質·景觀등)을 감안하고, 그 用途別 活用可能性(交通·通信·水資源등 考慮)과 利用樣式의 變化可能性등을 豫測하며, 本道 綜

合開發計劃과의 關聯下에,

- ① 遊休地域内の 土地 및 自然資源의 保全計劃
- ② 土地資源의 用途面에서의 開發·利用計劃
- ③ 農業·林業·畜産業등 産業振興計劃
- ④ 道路·通信·交通·水資源·電力 기타 社會間接資本施設의 開發計劃
- ⑤ 위 開發事業에 所要될 經費의 調達計劃
- ⑥ 其他 遊休地開發事業에 附帶되는 事業計劃等を 綜合的으로 調整하여, 長期的인 觀點에서 遊休土地의 開發·利用에 관한 基本計劃이 수립되어져야만 할 것이다.

이러한 基本計劃은 遊休土地의 開發·利用에 관한 國家 및 地方自治團體의 政策目標와 그 實現을 위한 節次 및 方法을 明白히 申明하는 것으로서, 住民의 土地利用活動은 물론, 行政機關의 地域開發行政에 있어서 基準 내지 指針으로서의 機能을 하게 된다.

이 基本計劃의 內容中에는 用途地域·地區(後述)의 指定처럼 地域住民들에게 拘束力을 미치는 것도 있고, 社會間接資本施設의 擴充計劃처럼 關係行政機關의 行政活動上 一定한 指針이 되는 것도 있는데, 前者 즉 外部拘束의 計劃의 樹立에는 法的根據가 요구된다. 이 點에 관하여는 國土利用管理法 第6~9條 및 第14~21條를 비롯하여, 農地擴大開發促進法 第6~11條, 畜產法 第3條, 草地法 第6~8條, 山林法 第6~8條等の 根據規定뿐만 아니라, 各 具體的 制限行爲別로 다른 土地利用規制法에서 그 根據規定을 찾아 볼 수 있다.

基本計劃의 樹立에 있어서는 그 計劃內容의 客觀的 合理性和 그 節次的 民主性を 어떻게 確保할 것인가가 가장 중요한 課題가 된다.

基本計劃의 實質的 合理性을 確保하기 위하여는 遊休土地의 位置·地質·氣候등 自然的 條件과, 社會·經濟的環境面에서의 人的·物的要素에 대한 充分한 基礎調査를 土臺로, 科學的根據에 立脚하여, 大部分의 住民들에게 共感되어질 것들을 그 計劃의 內容으로 해야 하며, 그럼으로써만 計劃內容이 住民들에게 納得되어지고 그 計劃의 推進過程에서 住民들의 協助를 쉽게 얻을 수가 있을 것이다. 그러나 어떠한 地域開發計劃도 그 內容을 둘러싼 住民의 利害關係는 복잡하기 때문에, 遊休土地開發·利用에 관한 基本計劃의 內容도 그 客觀的 合理性을 絕對的으로 保障하기는 어려우며, 따라서 本道 地域社會의 巨視的利益이라는 觀點에서 可及的으로 比較多數의 住民들에게 納得이 가는 것이 되도록 노력할 수 밖에 없다.

그리고 基本計劃의 樹立에 있어서는 計劃의 立案에서부터 最終 決定에 이르기까지 利害關係者를 비롯한 地域住民의 意見이 充分히 수렴·반영되어져야 하는데, 이것이 바로 計劃節次的 民主性保障의 要請이다.

그런데, 土地利用規制法들의 內容을 살펴보면, 土地의 開發·利用計劃의 樹立過程에 利害關係人등의 公式的인 參與의 機會을 保障한 規定이 大體로 未備한 實情이다.(地力增進法·

酪農振興法등에는 計劃節次規定이 들어있다.)

이는 計劃樹立過程에 利害關係人등의 參與를 보장하게 되면, 對立되는 利害의 調整때문에 計劃決定이 늦어지게 되고, 때로는 有力한 關係者의 利益에 傾重될 우려도 있으며, 計劃案이 누설되어 土地投機의 현상을 낳을 수 있는 點들을 예상한 때문이라 보아진다.

그러나, 觀點을 달리하여 생각해 보면 地域開發計劃이나 土地利用計劃의 樹立過程에 利害關係人을 參與시키는 것이 地域住民과 行政機關의 立場을 歸一시키고 住民意思를 行政過程에 반영시킬 수 있으며, 그럼으로써 行政의 民主化·公正化·能率化의 效果까지 얻을 수 있고, 計劃이 追求하는 政策目的을 效率的으로 달성시키는 契機도 될 수 있음을 부인할 수 없다.

따라서 行政當局은 實定法에 義務化되어 있지 않은 利害關係者등 地域住民들의 意見수렴 및 利害調整에도 많은 關心을 기울이면서 實質的으로 合理的인 內容의 遊休地開發 基本計劃을 樹立해야 할 것이다.

## (2) 用途地域·地區制

用途地域·地區制는 앞에서 살핀 遊休土地開發·利用基本計劃中 外部 拘束的計劃의 中心內容이 되는 것이지만, 그 機能 및 制度的意義의 重要性 때문에 여기서 별도로 살피고자 한다.

用途地域·地區制는 土地의 合理的利用·開發 또는 保全을 위하여, 國家等 行政主體가 一定地域의 人文的·自然的條件을 考慮하여 일정한 절차에 따라 當該 地域의 利用用途를 決定·告示한 후 그 指定目的에 適合치 않은 土地利用을 制限·禁止시키는 制度이다.

이는 一定地域의 土地를 그 機能과 適性에 따라 가장 適合하게 利用·管理하기 위한 權力的 地域整序手段의 하나로서 一種의 計劃制限이며, 基本的이고 一般的인 土地利用規制手段이라고 할 수 있는데, 현재 우리나라의 여러 法律에서도 이 制度를 多樣하게 채택하고 있는 바, 道內 遊休土地의 合理的 開發·利用을 위하여 이 制度를 積極 援用할 필요가 있다.

가. 用途地域·地區制에 관한 우리나라의 法制現況

用途地域·地區制에 관하여 國土利用管理法은 國土利用計劃의 內容이 되는 다음과 같은 10種의 用途地域을 定할 것을 規定하고 있다(同法 第6條).

- |          |            |
|----------|------------|
| ① 都市地域   | ② 聚落地域     |
| ③ 耕地地域   | ④ 山林保全地域   |
| ⑤ 工業地域   | ⑥ 自然環境保全地域 |
| ⑦ 觀光休養地域 | ⑧ 水產資源保全地域 |
| ⑨ 開發促進地域 | ⑩ 留保地域     |

同法은 위地域中 聚落地域은 그 用途를 細分하여 住居地區·生産施設地區·綠地地區로, 開發促進地域은 그 用途를 細分하여 農地開發地區·宅地開發地區·草地開發地區·工業用地地區·採鑛地區·採石地區·採土地區·集團墓地地區·施設用地地區로 定할 수 있도록 規定하고 있다.(同法 第9條 및 同法 施行令 第7條).

그리고 同法 第14條 ①項에서는 「國土利用計劃으로 定하여진 用途地域안의 土地所有者는 그 土地를 當해 地域의 指定目的에 適合하도록 利用하여야 한다」라고 土地利用의 一般의 基本原則을 申明하고 있으며, 同法 第14條의 2에서는 各用途地域에 對한 行政主體側의 管理義務를, 同法 第15條에서는 各用途地域안에서의 土地利用者의 行爲制限에 關하여 規定하고 있다.

이와 같은 國土利用管理法上的 用途地域·地區制中에서 聚落地域·耕地地域·山林保全地域·自然環境保全地域·觀光休養地域·開發促進地域 등의 指定·管理制는 本道內 中山間을 비롯한 遊休土地의 合理的開發·利用促進을 爲하여 積極 援用될 수 있는 것들이다.

특히 開發促進地域으로 (同法에 依하여) 指定된 道內 遊休地域을 그 自然的條件에 따라 다시 農地開發地區·宅地開發地區·草地開發地區·施設用地地區 등으로 細分하여 用途地區를 指定하고, 그의 適正한 開發·整備·保全·管理에 필요한 諸般措置를 講究해 나가는 일이 必要하다고 보아진다.

道內 遊休土地의 開發·管理에 援用될 수 있는 用途地域·地區制는 國土利用管理法以外의 다른 法律들에서도 規定되고 있는바, 그중 主要法律에서 規定하고 있는 用途地域·地區制의 概要를 살펴보면 다음과 같다.

① 農地의 保全 및 利用에 關한 法律

第3條： 農地의 轉用을 規制하기 爲한 「絶對農地」

※ 위 「絶對農地」의 指定은 國土利用管理法에 依한 耕地地域이나 自然環境保全地域 또는 水産資源保全地域內에서.

② 農地擴大開發促進法

第5條： 農地開發을 爲한 「開發對象地域」

第7條： 農地開發基本計劃에 依한 「開發促進地域」

第7條의 2： 「小規模開發對象地」

※ 위 「開發促進地域」과 「小規模開發對象地」의 指定은 國土利用管理法에 依한 耕地地域이나 開發促進地域 內에서.

③ 農漁村 所得源 開發促進法

第8條： 農漁村地域의 工業開發促進을 爲한 「農工地區」

④ 草地法

第 6 條：草地的造成을 위한 「草地造成地區」

第 9 條：草地團地造成을 위한 「團地造成地區」

※ 위 두地區 모두 국토이용관리법에 의한開發促進地域內에서.

⑤ 酪農振興法

第 7 條：酪農振興을 위한 「酪農地帶」

※ 위 「낙농지대」의 지정은 국토이용관리법에 의한開發促進地域內에서.

⑥ 山林法

第 17 條：山林의 保全과 開發을 위한 「保全林地」

第 21 條：「一般開發地域」과 「特殊開發地域」

第 56 條：「保安林」

第 58 條：「保安林豫定地」

第 67 條：「天然保護林」

※ 위 「保全林地」의 지정은 國土利用管理法에 의한 山林保全地域이나 自然環境保全地域 또는 水資源保全地域內에서.

⑦ 地力增進法

第 4 條：「地力增進事業地域」

⑧ 宅地開發促進法

第 3 條：「宅地開發豫定地區」

※ 위 「宅地開發豫定地區」의 지정은 國土利用管理法에 의한 聚落地域 또는 開發促進地域이나, 都市計劃法에 의한 都市計劃區域內에서.

⑨ 地方工業開發法

第 2 條：地方工業開發을 위한 「工業開發獎勵地區」

※ 국토이용관리법에 의한 工業地域內에서.

⑩ 工業配置法

第 16 條：「誘致地域」

※ 국토이용관리법에 의한 工業地域이나 聚落地域 또는 開發促進地域內에서.

⑪ 產業基地開發促進法

第 5 條：「產業基地開發區域」

※ 국토이용관리법에 의한 工業地域內에서.

⑫ 觀光基本法

第 12 條：「觀光地」

⑬ 觀光事業法

第 46 條：「觀光地」

※ 국토이용관리법에 의한 觀光休養地域内에서.

⑭ 觀光團地開發促進法

第 2 條：「觀光團地」

※ 국토이용관리법에 의한 觀光休養地域内에서.

⑮ 文化財保護法

第 8 條：文化財·史蹟·名勝·天然記念物の 보호를 위한 「保護區域」

⑯ 自然公園法

第 7 條：「公園區域」

第 16 條：「自然保全地區」·「自然環境地區」·「農漁村地區」·「集團施設地區」

第 25 條：「公園保護區域」

※ 위 모두 국토이용관리법에 의한 自然環境保全地域内에서.

⑰ 環境保全法

第 9 條：「自然環境保全地域」·「自然生態界保全區域」

※ 위 「自然生態界保全區域」의 指定은 국토이용관리법에 의한 自然環境保全地域内에서.

⑱ 特定地域綜合開發促進에 관한 特別措置法

第 6 條：「開發促進地區」

第 9 條：「開發豫定地區」

第 10 條：「開發規制地區」

※ 위 모두 國土建設綜合計劃法 第 6 條에 의한 特定地域内에서.

⑲ 鳥獸保護 및 狩獵에 관한 法律

第 4 條：鳥獸의 보호·번식을 위한 「鳥獸保護區」

第 16 條：鳥獸狩獵의 禁止를 위한 「禁獵區」

⑳ 水道法

第 3 條：「上水保護區域」

※ 국토이용관리법에 의한 自然環境保全地域内에서.

㉑ 都市計劃法

多様な 用途地域·地區制가 規定되고 있으나 그 内容記載省略함.

나. 現行用途地域·地區制의 問題點과 運用上의 課題

우리나라의 여러 土地利用規制法들에서 多樣하게 採擇되고 있는 用途地域·地區制를 本道内 遊休土地의 活用促進을 위하여 援用 함에는 다음과 같은 몇 가지의 問題點이 提起되어

질 수 있다.

첫째, 現行 用途地域·地區制는 遊休土地의 所有者들에게 土地의 積極的인 最有效利用을 促求하기에는 未洽한 點이 있는 바, 그것은 用途地域·地區制가 本來 一定用途로 指定된 土地의 適性에 적합하지 않은 利用을 막으려는 취지에서 마련된 制度라는 데 연유한다. 이 點은 用途地域·地區制를 規定한 各實定法에 用途地域·地區內에서의 行爲制限規定을 두고 있으며, 國土利用管理法 第 14 條 ②項에서 「用途地域안에서의 行爲의 制限은 그 地域의 指定目的에 따라 필요한 最少限度에 그쳐야 한다」고 規定하고 있는 것을 보아서도 알 수 있는 것이다. 따라서 道內 遊休土地의 最有效의 利用과 開發을 도모함에 있어서는 이러한 用途地域·地區制의 援用만으로는 不足하며 좀 더 積極的인 開發手法의 導入이 필요함을 인정하지 않을 수 없다.

둘째, 現在의 用途地域·地區制는 特別한 目的에 따라 制定되어진 各各의 法律에 依하여 指定·運用되어지고 있기 때문에, 同一한 地域에 대하여 所管業務가 서로 다른 複數의 行政機關이, 別個의 根據法에 의하여 管理하게 되는 경우가 생기게 되고, 그 경우에 土地利用規制行政의 統一性이나 效率性 및 土地의 全般的인 有用性を 充分히 提高시키지 못 할 수도 있다. 이러한 問題點의 解消를 위하여는 現行의 土地利用規制法들에 대한 再整備 또는 土地基本法의 制定이 要望되거니와, 이러한 法的補完이 이루어 질 때 까지는 用途地域·地區制의 運用過程에서 關係部署間의 有機的인 協助關係維持가 絶실히 要求되어진다고 하겠다.

셋째, 用途地域·地區制는 土地利用規制手段으로서 어느정도 一貫성과 硬直性を 지녀야 하겠지만, 與件의 變化에 대처하면서 彈力性を 발휘할 수도 있어야 하는데, 이 點에 관하여 現行 用途地域·地區制는 대체로 硬直化된 느낌이 있다. 한번 決定한 用途地域·地區가 결코 完全不變일 수는 없으며, 不變이어서도 안된다. 따라서 用途地域·地區制는 一貫성을 지니면서도 狀況變動에 適應할 수 있도록 彈力的으로 運營되어야 할 것이다.

그리고, 各種 用途地域·地區의 指定에 있어서 그 實質的 合理性을 保障하는 것은 이 制度의 運用上 가장 重要한 課題이다. 현재와 같은 用途地域·地區制의 硬直성에 비추어, 한번 잘못 결정된 用途地域·地區는 그 地域社會를 결코 바람직하지 못한 方向으로 誘導하게 될 것이고, 地域住民에게 주는 經濟的被害도 엄청나게 클 可能性이 있다. 더구나 國土利用管理法를 위시하여 用途地域·地區制를 規定한 수많은 法律들이 用途地域·地區制로 因하여 土地所有者들이 입을 損失에 대하여는 거의 아무런 補償規定을 두고 있지 않은 점 등을 감안하면, 반드시 各土地의 本來的 機能과 適성에 合當한, 合理的인 用途地域·地區의 指定이 이루어져야만 할 것이다.

또한 實定法上 用途地域·地區制로 因한 損失補償規定이 없다 할지라도, 만일 어떤 地域의 自然的狀況이나 立地의 特殊性등에 비추어 볼 때, 實質的으로 非合理的인 用途地域·地

區의 指定이 이루어졌다면, 그것은 土地財産權의 社會的 制約性을 넘어선 制限이 되는 셈이고, 土地所有者의 立場에서는 受忍限度를 벗어난 特別한 犠牲을 입는 결과가 되기 때문에, 마땅히 그에 대한 損失補償이 따라야 할 것으로 본다.

## 2) 遊休土地開發을 위한 積極的·特殊的方法

어떤 土地가 長期間 利用되지 않고 放置되고 있거나 현저히 非效率的으로 利用되고 있는 경우에는 그 地域 또는 國土全體의 合理的·效率的利用이라는 견지에서 所有者의 意思를 排除하고 적절한 開發·利用을 위한 積極的措置를 강구할 필요가 있다. 이러한 필요성에 의하여 우리나라의 實定法에서도 몇가지의 特殊한 土地利用·開發策을 마련하고 있는데, 그것은 國土利用管理法上的 遊休地決定·通知制와 다른 몇개의 法律에서 規定하고 있는 土地의 開發·利用命令制, 利用開發義務制, 代理開發制(代理耕作制 포함), 代執行開發制, 買收開發制, 國家直接開發制, 分收林制等이다.

### (1) 國土利用管理法上的 遊休地決定·通知制

國土利用管理法上的 遊休地決定·通知制란 現在 利用되고 있지 않은 어떤 土地가 一定한 節次를 거쳐 遊休地로 決定·通知되면 一次的으로는 土地所有者에게 적절한 開發·利用의 義務가 부과되고, 所有者가 이를 履行하지 않는 경우에는 國家나 地方自治團體등이 그 土地를 買收할 수 있는 制度이다. 따라서 여기서의 遊休地는 막연히 現存 利用되고 있지 않거나 非效率的으로 利用되고 있는 土地를 意味하는 것이 아니고, 一定한 要件에 해당되어 일정한 節次를 거쳐 道知事가 遊休地로 決定·通知한 土地를 意味한다.

#### 가. 制度概況

어떤 土地가 다음의 要件 全部에 해당하는 경우에는 國土利用管理法上的 遊休地의 決定對象이 된다.

① 그 土地의 所有者가 그 土地를 取得한 후, 또는 그 土地에 대하여 地上權 기타의 權利를 가진 者가 그 權利를 設定한 후 2년이 경과했어야 한다.

② 國土利用計劃·都市計劃 기타의 土地利用에 관한 計劃上 그 土地나 그 土地를 포함한 주변지역에 있어서 계획적인 土地利用의 증진을 위하여 그 土地의 利用이나 開發을 특히 促進할 필요가 있어야 한다.

③ 그 土地가 다음의 面積以上の 一團의 土地이어야 한다.

도시계획 구역 내	생산녹지지역·자연녹지지역·專用工業地域·工業地域· 準工業地域	1,000 ㎡
	住居專用地域·住居地域·準住居지역·商業地域·地域이 指定되지 않은 土地	660 ㎡
도시계획 구역 밖	農地	10,000 ㎡
	林野·草地	20,000 ㎡
	기타	1,500 ㎡

④ 그 土地가 다음 각호의 1에 해당하고 있어야 한다.

i) 住居用·事業施設用 기타 이에 준하는 用途에 제공하기에 적합한 土地로서 그러한 用途에 제공되고 있지 않은 경우.

ii) 土地 또는 土地에 존재하는 건축물 기타 工作物의 狀況등으로 보아 土地利用의 정도가 주변지역에 있어서의 同一用途 또는 그와 類似한 用途에 제공되고 있는 土地의 利用程度에 比하여 현저히 뒤떨어진 것으로 인정되는 경우.

iii) 都市計劃區域안의 건축물을 건축할 수 있는 土地로서 그 地上定着物의 면적(건제울에 따라 산정한 면적에 限함)이 건축물을 건축할 수 있는 면적의 7분의 1에 미달하는 경우.

以上の要件에 해당되는 土地에 대하여 道知事は 미리 當該土地의 所有者에게 通知한 후, 國土利用計劃審議會의 審議를 거쳐 當該土地가 遊休地임을 決定할 수 있고, 그 決定을 한 경우에는 當該土地의 所有者에게 그 土地가 遊休地임을 通知하여야 한다.

遊休地의 決定通知를 받은 土地所有者는 그 通知를 받은 날로부터 3月内에 그 遊休地의 開發·利用計劃書 또는 處分計劃書를 作成하여 管轄市長·郡守 또는 區廳長을 거쳐 道知事(上級 地方自治團體의 長)에게 제출하여야 한다.

이처럼 遊休地의 開發은 一次的으로 土地所有者 자신이 計劃·實施하도록 하고 있으나, 土地所有者가 이를 履行하지 않는 경우에는 政府投資機關등으로 하여금 그 土地를 買收하여 開發할 수 있도록 하고 있다.

만일, 遊休地의 決定·通知를 받고도 스스로 그 開發·利用을 하지 않은 遊休地所有者와 그 遊休地를 協議買收할 者로 指定된 者 사이에 當該 遊休地의 買收에 관한 協議가 成立되지 아니한 경우에, 道知事は 公園·道路·廣場·學校등의 公共施設을 整備할 것이 특히 필요하다고 인정할 때에는, 신속히 都市計劃 기타 土地의 利用에 관한 計劃의 決定등 必要한 措置를 하고 都市計劃法 기타 法律에 의하여 當該 遊休地를 收用할 수 있다.

나. 遊休地決定·通知制를 통한 道内遊休土地開發促進上的 問題點

國土利用管理法上的 遊休地決定·通知制는 土地投機를 위하여 取得한 후, 開發利用하지

않고 非經濟的으로 放置되고 있는 土地를 有效適切하게 利用하도록 하기 위하여 1978年 12月 5日 同法の 改正을 통하여 마련된 積極的인 土地利用促進策이다.

그러나 이 制度를 통하여 中山間地域을 비롯한 本道內 遊休土地의 開發·利用을 促進함에는 一定한 限界와 問題點이 있음을 부인할 수 없다.

그 첫째의 問題點으로 지적할 수 있는 것은 이 制度의 施行으로 토지의 急速開發의 副作用을 낳을 可能性이 크다는 點이다.

土地는 한번 잘못 利用되었을 때 원상회복시키기 어려운 不可逆性을 갖고 있는데, 이 制度를 통하여 지나치게 성급한 土地利用·開發을 促求하는 過程에서, 長期的인 觀點으로 보아 결코 바람직하지 못한 土地利用狀態를 誘發시킬 可能性이 있고 이러한 경우에 야기될 土地所有者自身의 經濟的被害나 國家的損失은 대단히 크게 나타날 수 있는 것이다.

좁은 國土를 그 機能과 適性에 맞추어 經濟的이고도 效率的으로 利用해야 할 必要性은 어디까지나 亂開發이나 非合理的開發을 막고 土地資源을 適正히 保全해야 할 當爲性을 前提로 하면서 인정되는 것이다.

遊休地決定·通知制의 施行이 土地資源의 適正한 保全이라는 前提의 當爲性을 깨트리고, 結果的으로 開發이 未開發만 못하였다는 훗날의 후회를 惹起시킬 可能性이 있다면, 거기에는 보다 慎重한 思慮와 判斷이 앞서야 할 것이다. 이 制度가 國土利用管理法에 採擇되어진 후 오늘에 이르기까지 施行의 豫報는 나오고 있으나 아직 國內 어느 地域에서도 實際로 施行되어본 적이 없는 것은 急速開發의 副作用을 염려한 때문이 아닌가 보아진다.

遊休地決定·通知制의 둘째의 問題點은 이 制度가 施行됨으로써 그 所期의 目的을 達成하고 實效를 얻을 수 있는 地域的範圍가 限定되어 있는 點이다.

土地所有者가 스스로 自己所有의 遊休土地를 開發·利用하지 않을 경우, 政府投資機關等이 그 土地의 買收·開發을 願할 수 있고, 願買機關과 土地所有者間의 買收協議가 이루어지지 않을 경우에 土地收用法 第3條의 公益事業의 用地로 活用될 수 있는 地域의 遊休土地에는 이 制度가 實效性을 가질 수 있다. 그러나 위와 같은 條件에서 벗어나는 土地에 대하여는 遊休地決定·通知制의 實效를 크게 期待할 수 없을 것으로 보아진다. 要컨대 이 制度는 都市計劃區域內의 土地等 土地의 高度利用이 가능한 地域에서는 그 效果를 낼 수 있겠으나, 道內 中山間地域이나 遊休農耕地의 利用促進을 위하여는 適合한 制度가 될 수 없다고 보아진다.

## (2) 土地用途에 따른 各特別法上의 積極的·特殊的 開發方法

종래에는 土地所有者등이 土地를 利用함에 있어서 일정한 경우에 關係行政廳의 許可等을 얻어서 利用하도록 하거나, 法이 定한 土地利用上의 一定한 不作爲義務를 어기는 者에게 行政罰을 課하던가 또는 義務履行의 권고등을 하는 方法이 일반적인 土地利用規制手段이었다.

물론 오늘날에도 이러한 方法이 많이 活用되고 있긴 하지만, 최근에는 行政主體側에서 土地所有者 등에 대하여 일정한 경우에 보다 積極的으로 土地開發·利用을 命하고, 경우에 따라서는 代理開發·代執行開發·國家直接開發까지도 할 수 있도록 하는 方法이 많이 制度化되고 있다.

이는 產業發展을 위하여 보다 效率的으로 土地를 開發·利用하자는 취지에서 마련된 制度로서, 道內 中山間地域을 비롯한 遊休土地의 活用促進에도 널리 援用될 수 있는 것으로 보아진다.

여기서 道內 中山間 遊休土地는 크게 農業用地·畜産用地·林業用地와 其他事業用地로 用途區分을 할 수 있을 것으로 보아, 各各의 用地開發에 적용될 수 있는 主要法律上的 特殊한 開發方法들을 아래에서 살펴보기로 한다.

가. 農業用地에 援用될 수 있는 特殊한 開發方法

가) 農地의 保全 및 利用에 관한 法律上的 耕作義務制·開發命令制·代理耕作制

實際의 土地現狀이 農耕地 또는 果樹園等 多年生植物栽培地로서의 屬性을 지니는 土地의 轉用을 規制하고, 그 有效利用을 促進하기 위하여 制定된 法이 「農地의 保全 및 利用에 관한 法律」이다.

同法에서는 農地의 所有者 또는 利用者에 대하여 農地의 地力增進을 도모하고 그 用途에 좇아 誠實하게 農作物을 耕作하거나 多年生植物을 栽培하여야 하는 「農地誠實耕作義務」를 規定하고, 만일 農地를 놀리거나 이의 耕作 또는 栽培를 게을리하는 者가 있을 때에는 市長·郡守 또는 區廳長이 그 「農地를 效率的으로 利用하도록 필요한 指示」를 할 수 있게 規定하고 있는데, 이는 一種의 「土地開發·利用命令制」라고 볼 수 있으며, 이 경우에 郡守 등은 農地의 所有者 또는 利用者에게 그 指示에 따르지 않을 때에는 代理耕作者의 指定措置를 할 것을 農水産部令이 정하는 바에 依하여 豫告하도록 하고 있다.(同法 第8條).

또한 同法에서는 「遊休豫想農地의 申告制」를 規定하고 있으며 (同法 第9條), 同法 第10條는 다음과 같은 內容의 「農地의 代理耕作制」를 規定하고 있다. 즉

所有者가 分명한 遊休農地나, 所有者가 없거나 있어도 分명하지 아니한 遊休農地 또는 災害 기타 不可抗力의 事由없이 2年이상 계속하여 年間收穫量이 農水産部令이 定하는 基準收穫量이나 栽培基準에 미달하는 農地에 대하여는, 市長·郡守·區廳長이 그 所有者 또는 利用者에 갈음하여 耕作 또는 栽培할 자, 즉 代理耕作者를 大統領令이 정하는 바에 의하여 희망하는 者中에서 指定할 수 있다(同法 第10條).

代理耕作者의 指定은 郡守 등의 職權으로 하되, 代理耕作者와 所有者 또는 利用者에게 通知書를 송부하여야 하며, 所有者가 없거나 不分明한 경우에는 그 뜻을 里洞別로 公示하여야 한다.

代理耕作期間은 원칙으로 2年으로 하지만 代理耕作地의 所有者 또는 利用者가 代理耕作期間滿了 三月前에 代理耕作者의 解止申請을 하지 않으면 指定이 更新된 것으로 보게 된다.

農地의 代理耕作의 경우에 代理耕作者는 특별한 事由가 없는 限 農水産部令이 정하는 바에 의하여 당해年度 收穫量의 1割을 土地의 所有者 또는 利用者에서 土地使用料로 지급하여야 하며, 所有者가 없거나 不分明한 경우에는 土地使用料를 供託하여야 한다.

한편 農地의 所有者 또는 利用者는 代理耕作者에 대하여 土地使用料支給 請求權을 가지며, 代理耕作者의 耕作을 방해하지 않을 義務를 지는데, 이 義務의 違反에 대하여는 3年以下의 懲役 또는 100萬원以下の 罰金에 처하는 罰則이 있다.

나) 農地擴大開發促進法상의 開墾義務制·代執行開發制·國家直接開發制·買收開發制·質貸開發制.

未墾地의 開發을 本來的인 目的으로 하여 制定된 同法에서는, 우선 農地로 開發함이 적합하다고 인정되는 未墾地等에 대하여 農水産部長官이 일정한 節次에 의하여 「開發對象地域」으로 選定하고, 開發對象地域안의 未墾地를 「開發促進地域」으로 定하는 등의 「農地開發基本計劃」을 作成하도록 되어 있다.

農水産部長官은 開發促進地域中 立地條件·規模등을 고려하여 國家가 직접 綜合開發함이 效果的이라고 判斷되는 地域을 「國家直接開發地域」으로 決定·告示하며(同法 第9條), 國家直接開發地域이외의 開發促進地域의 開發을 위하여는 「農地開發實行計劃」을 樹立·公告하여야 하는데, 이 때에 開發促進地域으로 決定된 土地중 위와 같은 實行計劃에 포함된 土地의 所有者는 그 實行計劃에 따라 私有未墾地를 「開墾할 義務」를 지게 되어 있다.(同法 第11條).

이 경우에 土地所有者가 實行計劃을 通知받고 開發後 營農意思는 있으나 實行計劃通知日로부터 60日以内に 具備書類를 갖추어 開墾許可申請을 하지 않거나 自力으로 開墾할 수 없다는 意思를 통지한 때에는 「國家가 直接開發」하거나, 國家의 指定을 받은 者로 하여금 「代執行開發」을 하게 할 수 있으며, 이 경우 開發費用은 金錢으로 分割徵收하거나 開發農地로 徵收할 수 있다.(同法 第12條).

그리고 위의 實行計劃이 公告된 地域중 土地所有者가 開墾 및 營農意思가 없는 경우에는 農水産部長官이 國家의 指定을 받은 者로 하여금 所有者에 「代身하여 開墾」한 후 營農하게 할 수 있다.

또한 同法에서는 開發促進地域으로 告示된 地域의 土地中 一定土地에 대하여는 國家가 「買收하여 開發」할 수 있도록 規定하고 있으며(同法 第15條), 團地化開發이 不適當한 10ha未滿의 未墾地중 開發適地가 있다고 인정할 때에는 農水産部長官이 道知事로 하여금 開發計劃을 作成하여 土地所有者에게 이를 開發하게 할 수 있도록 規定하고 있다.(同法 第

7條의 2).

이와 같이 農地擴大開發促進法은 一定地域土地所有者에의 開發義務賦課나 代執行 開發方式以外에도 國家直接開發이나 國家買收開發等の 特殊한 開發制度를 마련하고 있는데, 後二者에 관하여 좀 더 具體的으로 살펴보기로 한다.

「國家直接開發」은 前述한 開發促進地域中 國家直接開發地域을 決定·告示했을 경우에 農水産部長官이 地方自治團體나 農業振興公社中에서 事業施行者(國家代行者)를 指定하고, 會計年度開始前까지 基本計劃과 農地開發實行計劃을 事業施行者에게 送付하여 그에 따라 事業施行者로 하여금 未墾地를 直接開發하도록 하는 方式으로 推進하되, 그 費用은 代執行開發費 徵收와 같은 方法으로 징수하며, 國家直接開發地域안의 私有地의 所有者나 利害關係人에게는 道知事가 그 開發計劃의 概要를 通知하게 되어 있고, 이 通知를 받은 土地所有者 등은 通知日로부터 60日以内に 開發後의 營農計劃과 開發費用의 負擔方法 및 墳墓等 地上物의 內容을 事業施行者에게 申告하여야 하는데, 이러한 申告가 없는 경우에는 開發後의 營農意思가 없는 것으로 간주되어 다음과 같은 買收開發의 對象이 된다.(同法 第9條)

「買收開發」制는 農地開發實行計劃의 通知를 받은 土地所有者가 所定の 期間內에 開墾許可申請을 하지 않거나 自營能力이 없다는 意思를 表示한 土地等 一定要件에 該當하는 土地에 대하여 國家가 直接 買收하여 開發하거나 國家의 指定을 받은 者로 하여금 買收하여 開發하게 하는 方式인데, 이 경우의 土地代價는, 國家가 買收者가 될 때에는 鑑定機關이 鑑定한 鑑定日 現在의 未墾地狀態의 時價에 依하며, 國家의 指定을 받은 者가 買收하는 경우는 當事者間의 協議에 依하되, 國家가 買收開發者를 指定한 後 30日이 경과하여도 協議가 成立되지 아니하거나 協議할 수 없을 때에는 鑑定機關이 鑑定한 鑑定日 現在의 未墾地狀態의 時價에 依하게 되어있다.

앞의 「國家直接開發」은 私有地에 대하여 원칙적으로 私所有權의 變動까지 초래하지 않은 點에서 一種의 「代執行開發」로 볼 수 있으며, 「買收開發」은 그 對象土地의 所有權 歸屬에 變化가 당연히 따르게 되므로 一種의 「收用開發」로 볼 수 있는데, 그 問題點등에 관해서는 後述기로 한다.

農地擴大開發促進法은 「私有未墾地」의 開發을 위하여 以上과 같은 方法들을 規定하고 있을 뿐만 아니라, 「國·公有 未墾地」에 대하여서는 開墾能力이 있는 營農希望者에게 「賃貸하여 開發」하도록 하고 竣工認可후 一定期間 誠實하게 營農한 實績이 있는 경우에는 이를 賃貸開發한 者에게 賣渡하며, 이때의 賣渡代價는 鑑定機關이 鑑定한 開墾許可通知日 現在의 未墾地狀態의 時價에 依하도록 規定하고 있다.(同法 第32條).

그리고 同法에 依하여 開發된 農地에 대하여는, 土地所有者 또는 耕作者가 地力增進을 위하여 土壤改良劑를 施用할 義務를 지며, 市長·郡守는 土地所有者에게 開發農地의 誠實

한 管理를 위한 필요한 指示를 할 수 있고, 大統領令이 定하는 栽培基準에 未達된 農地에 대하여는 一定期間 「代理耕作」하게 할 수 있으며, 2回以上 代理耕作을 시킨 때에는 市長·郡守는 代理耕作자의 申請을 받아 土地所有者에게 그 土地를 代理耕作자에게 「賣渡할 것을 命」할 수 있다( 同法 第56條 ).

그런데 同法에서의 農地라 함은 法的地目如何에 불구하고 實際의 土地現狀이 農耕地·牧草栽培地 또는 多年生植物栽培地로 利用되는 土地와 그 附帶施設을 의미하는 것이므로( 同法 第2條 3號 ), 同法은 山地나 荒蕪地등의 未墾地를 農業用地로서뿐만 아니라 다음項目에서 살필 畜産用地나 林業用地等으로 開發하는 경우에 두루 適用될 수 있다.

#### 나. 畜産用地에 援用될 수 있는 特殊한 開發方法

가) 草地法상의 草地造成義務制·代理造成制·代理管理制·草地管理是正命令制.

畜産振興을 위한 草地의 造成과 管理의 效率化를 도모하기 위하여 制定된 草地法에 依하면, 行政廳은 草地造成에 適合한 土地에 대하여 「草地造成地區」로 告示하며, 특히 草地造成이 필요하다고 인정되는 地域에 대하여는 「團地造成地區」로 定하여 告示할 수 있는데, 團地造成地區內的 土地所有者는 行政廳이 作成한 草地造成計劃에 따라 所定期間內에 「草地造成을 申請하여야」하는 義務를 지게 되어 있다( 同法 第7條 ).

이때에 만일 土地所有者가 所定期間內에 草地造成許可申請을 하지 아니할 때에는 行政廳은 大統領令이 定하는 바에 따라 希望하는 者 또는 畜産業이나 農業의 振興을 目的으로 特別法에 依하여 設立된 團體中에서 「代理造成者를 지정」하여 草地를 造成하여 直接 利用하거나, 造成한 草地를 他人으로 하여금 利用하게 할 수 있는데, 이 경우 土地所有者와 代理造成者 또는 代理利用者間에는 賃貸借關係가 成立된 것으로 간주하며, 이때의 賃貸期間은 當事者間의 合意에 依하되, 代理造成指定日로부터 5年以上으로 하고 계속 연장할 수도 있으며, 年間 賃貸料는 當事者間의 合意에 依하되, 草地造成當時 未墾地狀態의 土地價格(管理期間을 延長할 경우에는 延長當時의 隣近 未墾地狀態의 土地價格)의 100分의 1을 초과할 수 없도록 하였다( 同法 第14條 ).

團地造成地區內的 「國·公有地」에 대하여 地方自治團體등이 직접 草地造成許可申請을 하지 않을 때에는, 大統領令이 정하는 바에 따라 希望하는 者 또는 畜産業이나 農業의 振興을 目的으로 特別法에 依하여 設立된 團體中에서 行政廳이 「代理造成者를 지정」하여 草地를 造成하여 直接利用하거나 造成한 草地를 他人으로 하여금 利用하게 할 수 있다( 同法 第16條 ).

이미 造成된 草地에 대하여는 그 管理者가 誠實하게 管理·利用하여야 하며, 特別한 事由없이 2年以上 계속하여 農水産部令이 정하는 牧草生産量등의 基準에 未達되는 草地나, 管理者가 없거나 있어도 分明하지 아니 한 草地에 대하여는 行政廳이 「代理管理者를 지정」

하여 草地를 管理하게 할 수 있다(同法 第 22 條).

그리고 行政廳은 年 1 回以上의 草地管理實態調查結果 管理狀況이 不實하다고 認定되는 草地에 대하여는 遲滯없이 期間을 定하여 利用者에게 이의 「是正을 指示」하도록 되어있다(同法 第 24 條).

요컨대, 草地法에서 채택하고 있는 草地造成·管理方法은 크게 開發義務制(草地造成義務制)·代理開發制(代理造成·管理制)·開發·利用命令制(草地管理是正命令制)의 세 가지로 되고 있음을 알 수 있다.

#### 나) 酪農振興法上的 施業義務制

酪農振興法에 依하면, 農水産部長官은 酪農振興에 필요하다고 인정되는 일정한 地域을 土地所有者의 同意와 酪農審議會의 審議를 거쳐 酪農地帶로 指定할 수 있으며(同法 第 7 條), 酪農地帶內的 酪農者는 牧野造成 및 改良, 牧道開發, 給水 및 灌排水施設 기타 大統領令이 定하는 施業을 實施할 義務를 지도록 規定되고 있다(同法 第 8 條).

#### 다. 林業用地上에 援用될 수 있는 特殊한 開發方法

##### 가) 山林法上的 施業命令制·代執行開發制·分收林制.

1961年 12 月에 制定되었던 山林法이 1980年 1 月 4 日 法律 第 3232 號로서 全文改正되면서 從來의 「林山物團束에 관한 法律」과 「山林開發法」까지 흡수하여 山林의 造成과 保全·보호 및 開發등을 規定한 山林에 關한 綜合的인 基本法이 되었다.

同法에 依하면 公有林 또는 私有林의 山林所有者는 營林計劃(山林經營計劃)을 作成하여야 하며(同法 第 8 條), 認可를 받은 營林計劃에 關聯된 山林所有者는 그 計劃으로 定한 造林·育林·伐採 기타 施業要件에 따라 施業을 하여야 하고(同法 第 11 條), 市長·郡守는 營林計劃이 認可되지 아니한 山林所有者와 正當한 權源에 依하여 立本·竹을 所有·使用 또는 收益할 수 있는 者에 대하여 造林·育林·伐採 기타 管理方法에 關한 「施業命令」을 發할 수 있다(同法 第 12 條).

그리고 山林所有者가 營林計劃上的 施業要件이나 위의 施業命令上的 施業要件에 위반하여 施業을 하거나 또는 施業을 하지 아니하는 때에는 市長·郡守가 「施業停止」를 命하거나, 山林契·山林組合·山林組合中央會 또는 山林을 經營할 수 있는 者로 하여금 施業을 「代執行」하게 할 수 있다. 이 경우에 그 費用은 山林所有者가 負擔하는데, 만일 山林所有者가 代執行費用을 辨償하지 않을 때에는 市長·郡守는 國稅徵收法에 依한 滯納處分の 例에 依하여 그 費用을 징수하거나, 山林所有者가 代執行者와 그 施業으로 發生한 收益을 分配할 것을 內容으로 하는 契約(分收契約)을 체결한 것으로 보며, 그 分收契約에 있어서의 分收期間·分收率 기타 필요한 사항은 大統領令으로 定한다(同法 第 14 條).

그리고 同法에 依하면 山林廳長은 山林을 開發하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 —

定한 山林地域을 「一般開發地域」과 「特殊開發地域」으로 指定할 수 있는데, 이 경우 一般開發地域은 山林所有者로 하여금 效率的으로 開發하게 할 필요가 있는 山林地域에, 特殊開發地域은 特殊한 要件을 갖춘 者로 하여금 長期間에 걸쳐 大團地로 開發하게 할 필요가 있는 山林地域에 대하여 指定하며(同法 第 21 條), 山林廳長이 一般開發地域을 指定한 때에는 市長·郡守는 그 地域안의 山林所有者에게 期間을 定하여 大統領令이 징하는 바에 따라 「開發할 것을 命」하여야 하고, 이 開發命令을 山林所有者가 이행하지 않을 때에는 山林契·山林組合등 一定한 者로 하여금 「代執行」하게 할 수 있으며(同法 第 27 條), 代執行費用은 山林所有者가 辨償하되, 만일 辨償하지 않을 때에는 前述한 滯納處分이나 分收契約의 例에 依하도록 하고 있다(同法 第 28 條).

山林法은 또한 營林計劃에 依한 伐採나 立木伐採許可를 받고 伐採를 한 者에게 伐採地에서의 造林義務를 賦課하고 있으며, 山林廳長은 林産物을 利用 또는 加工하는 者에 대하여 「産業備林을 所有할 것을 命」할 수 있고, 立木의 伐採 및 林産物의 利用·加工 또는 販賣하는 者에 대하여 造林을 命할 수 있도록 하고 있다.

山林法 第 88 條는 造林을 目的으로 「國有林에 分收林을 設定」할 수 있도록 規定하고 있다. 다만, 分收林을 設定할 수 있는 國有林은 不要存國有林(公益上 國有로 保存할 필요가 있는 山林이 아닌 國有林)으로서, 法律上 使用이 禁止 또는 制限되었거나 使用計劃이 확정된 國有林이 아니어야 하며, 國家 또는 地方自治團體가 장려하는 樹種의 造林이나 마을造林·山林契造林·機關造林 및 각종 기념식수 또는 林業實習이나 林業技術보급을 위한 造林을 目的으로 하는 경우에만 分收林設定을 할 수 있으며, 分收林에서 생긴 收益은 國家와 造林者사이에 分配하되, 그 期間과 비율 기타 필요한 사항은 大統領令으로 정하게 되어있다(同法 第 88 條 ②項).

이러한 分收林制는 國有林의 一種의 賃貸借關係設定으로 볼 수 있으며, 私有林의 開發을 積極적으로 促進하기 위하여는 前述한 바와 같이 開發命令制(施業命令制)와 代執行開發制의 方法을 주축으로 하고 있음을 알 수 있다.

라. 其他事業用地에 있어서의 土地開發制.

道內 中山間地域을 비롯한 넓은 遊休土地中에는 觀光事業을 展開하기에 適合한 土地등 기타 事業用地로 活用될 수 있는 土地가 많다. 이러한 事業用地의 開發·利用에는 그 事業의 內容에 따라 適用될 特別法도 各樣各色일 수 있지만, 本道의 立地의 與件을 考慮할 때, 觀光團地開發促進法·地方工業開發法·農漁村所得源開發促進法·特定地域綜合開發促進에 관한 特別措置法등이 適用될 可能性이 클 것으로 보아진다. 그런데 事業用地의 開發에 관련되는 이들 法律들에는 開發事業의 主體·事業施行節次·事業支援策·事業監督等 開發事業者에 관한 規定들이 많고, 土地所有者에 직접 적용되는 規定들로는 用途地域·地區의 指定과

그에 따르는 行爲制限 및 開發事業推進에 필요한 土地의 收用·使用規定등이 보통으로 들어 있을 뿐이다. (特定地域 綜合開發促進에 관한 特別措置法에는 開發促進地域안의 土地所有者의 土地開發義務 및 代理開發·共同開發에 관한 規定과 去來規制 기타 開發促進을 위한 特別措置規定들이 들어있다.) 그러므로 事業用地的 開發에는 궁극적으로 收用開發方法이 援用될 가능성이 많다.

따라서 事業用地內에서 土地所有者등에 대하여 適用할 수 있는 積極的·特殊的 土地開發策에 관한 考察은 여기서 省略키로 한다.

다만, 事業用地的 開發·利用의 促進과 관련하여 지적하고 싶은 것은, 事業用地的 所有者를 비롯한 地域住民에 대하여 行政當局이 資金補助나 事業經營能力의 提高를 위한 行政指導活動을 積極化하여 地域住民 스스로 開發事業을 展開할 수 있는 여건을 우선 助成해 나가는 것이 바람직하다는 점이다.

아득한 옛적부터 祖上 代代에 걸쳐 담과 눈물과 열이 깃든 本道의 土地資源이 現時點에서 住民들 스스로 開發할 能力이 不足하다는 이유 때문에 他律的으로 土地收用만 당하고, 地域住民이 地域開發의 隊列에서 落伍된다는 것은 地域開發의 참된 意義를 半減시킬 것임에 틀림없다.

그러므로 本道內의 事業用地的 開發에 있어서는, 조금한 可視的인 開發보다는, 地域住民의 所得과 貯蓄의 增大를 통한 投資能力의 提高와 開發事業의 經營能力을 向上시키는 地域開發의 基盤造成에 더욱 힘쓰는 일이 重要하다고 보아진다.

그외에도 事業用地的 決定過程에서의 住民의 意見수렴, 用途地域·地區指定의 合理性保障, 事業用地收用時의 生活補償까지 포함한 充分한 補償提供등은 事業用地的 開發過程에서 行政當局이 반드시 留意하여야 할 事項들이라 보아진다.

### (3) 積極的·特殊的 土地開發方法의 問題點과 施行上의 課題

앞에서 살핀 農地의 保全 및 利用에 관한 法律·農地擴大開發促進法·草地法·山林法等에서 채택하고 있는 積極的·特殊的 土地開發方法들은 대체로 土地의 效率的利用·開發促進에 치중한 나머지 몇가지 問題點을 지니고 있다고 하지 않을 수 없다.

그 問題點의 첫째로 들 수 있는 것은 土地開發의 非自發性 때문에 土地의 最有效利用을 保障할 수 없다는 點이다. 이러한 문제점은 前述한 開發義務制·開墾義務制·草地造成義務制·開發命令制·施業命令制 등의 施行의 경우에 두드러지게 나타날 가능성이 있다.

土地所有者가 스스로 意慾과 열의를 가지고 自發的으로 土地를 開發하고 管理할 경우와, 法的強制나 命令에 의한 非自發的·非自律的인 土地開發·管理의 경우를 비교할 때, 그 土地利用의 效果面에서 큰 차이가 나타날 것은 충분히 예상할 수 있다.

土地利用度의 提高를 위하여는 土地所有者나 利用者들로 하여금 스스로 土地를 開發하

고 利用할 수 있도록 여러 측면에서 動機를 부여하는 노력이 먼저 있어야 할 것이다. 즉 土地의 遊休狀態를 지속시킴보다 土地를 開發·利用함이 자신들에게 有益함을 各土地所有者들이 인식할 수 있게 하여야 하며, 그것을 보장해 줄 수 있어야 한다.

土地開發·利用의 결과가 土地所有者等에게 得보다 損이 될 可能性이 있음에도 불구하고 地域開發이나 公共福利增進만을 목적으로 하여 土地開發을 強要하는 法的 措置를 취할 경우에는 많은 民怨을 야기시킬 수 있고, 결과적으로 土地所有者가 입은 特別한 損失을 補償해줘야 할 상황도 일어날 수 있는 것이다. 그러므로 各特別法上의 積極的인 土地開發制의 施行에는 土地所有者등에 대한 事前의 開發啓導는 물론 土地利用의 損益 推計의 提示等 철저한 行政指導가 前提的으로 要請되어진다.

둘째의 問題點은 前述한 代理開發制·代理造成制·代理管理制·代執行開發制等の 施行過程에서 遊休土地를 所有하고 있는 零細한 地域住民들이 自己所有土地의 開發主體가 되지 못하는 事例가 많아질 때, 그것이 地域開發過程에서의 地域住民 疏外라는 社會的問題가 될 可能性도 없지 않은 점이다.

遊休土地를 所有하고 있는 地域住民들이 현재 開發資金이나 開發管理技術(能力)의 不足等 어떤 사정으로 因하여 自律開發을 하지 못한다고 하여, 즉각 代理開發이나 代執行開發等の 措置를 취할 때, 그들이 입을 心理的 타격은 결코 적지 않을 것이며, 그들의 地域社會에서의 主人意識은 점차 줄어들 것이고, 이것은 代理開發·代執行開發等の 物量的 效果로서도 相殺시키기 어려운 문제가 될 수도 있는 것이다.

이러한 점을 고려하여 道內 中山間等 遊休土地를 부득이 代執行 또는 代理開發토록 할 경우에는 희망하는 다른 私人이나 私企業體에게 代理開發하게 할 것이 아니라, 그 土地所有者도 加入하고 있는 마을農協·畜協·山林組合·마을金庫等으로 하여금 代理開發케 함으로써, 그 開發效果가 直·間接的으로 土地所有者에게도 돌아가게 하여, 地域開發過程에서의 土地所有零細住民의 疏外意識을 解消시켜 나갈 필요가 있으며, 이와 關聯하여 中山間地域土地所有者·道內的 農協·畜協·山林組合·마을金庫等이 出資하고 中央政府 및 地方自治團體가 支援할 수 있는 「濟州道 中山間地域開發公社」의 設立問題를 考慮해 볼 필요가 있다고 보아진다.

셋째의 問題點은 前述한 農地擴大開發促進法上의 買收開發制의 施行過程에서 土地買收代價의 適正性을 보장하지 못할 可能性이 있는 點이다. 買收開發對象土地에 대하여 同法 第15條 ②項에 依하면 「國家가 買收하는 경우에는 鑑定評價에 關한 法律에 依한 鑑定機關이 鑑定한 鑑定日 現在의 未墾地狀態의 時價에 依」하고, 「國家의 指定을 받은 者가 買收하는 경우는 當事者間의 協議에 依」하되, 만약 「國家가 買收開發者를 指定한 후 30일이 경과하여도 協議가 成立되지 아니하거나 協議할 수 없을 때에는 鑑定機關이 鑑定한 鑑定日

現在の 未墾地狀態의 時價에 依」하도록 되어있다.

위規定上 鑑定機關이 複數로 되어있지 않기 때문에 一個의 鑑定機關의 輕率한 判斷으로 因하여 適正補償이 안되고, 地域住民의 財産權과 生存權이 侵害되는 結果가 일어날 수도 있는 것이다. 따라서 買收開發制의 施行에는 複數의 鑑定機關에 依한 土地의 客觀的 價格 要因의 評價뿐만 아니라, 土地의 所有者에 對한 實質的 機能面의 評價, 즉 當該 土地가 그 所有者의 生活에 必須的인 要素가 될 수 있는가 아니면 投機對象이 될 畧인가 등에 對한 評價까지도 考慮하여 算出한, 實質的으로 適正한 土地代價를 支給하는 制度가 申중하게 모색되어져야만 할 것으로 보아진다.

그리고 道內 遊休土地의 利用價値를 증진시키기 위하여 農地擴大開發促進法 第38~47條에 依한 「換地處分」이나, 農村近代化促進法 第123~133條에 依한 「換地」 및 同法 第134~143條에 依한 「交換·分合」등의 制度를 援用하는 方案을 考慮해 볼 수도 있으나, 이러한 方法들은 農地擴大開發促進法上의 「國家直接開發地域」등 一部 遊休地域의 開發을 위하여 쓰일 수는 있으나 道內 遊休地의 全般的인 開發·利用促進을 위하여 活用되기에 不適合한 問題點이 있다.

### 3) 遊休土地의 開發을 위한 附隨的인 開發促進策

道內 中山間地域을 비롯한 遊休地의 開發促進을 위하여는, 앞에서 살핀 基本的·一般的인 方法이나 各特別法上의 積極的·特殊的인 여러가지 方法들을 적절히 援用하는 外에, 다음과 같은 附隨的인 開發促進策을 적극 講究해나갈 需要가 있다.

첫째, 遊休地開發을 위한 行政指導 및 行政支援을 보다 적극적으로 展開해야 한다.

行政指導를 通하여 ① 地域住民의 傳統的인 土地意識을 改善시켜 나가야 하고, ② 遊休地開發의 效果를 土地所有者들에게 충분히 인식시키며, ③ 遊休地開發事業의 協業化를 유도할 뿐만 아니라, ④ 土地의 利用價値增進을 위한 土地用途面·開發技術面의 情報提供등이 활발히 이루어져야 한다.

行政支援의 內容은 ① 開發資金補助 ② 금융지원 ③ 租稅減免 ④ 開發裝備提供 ⑤ 開發事業의 協業化支援 ⑥ 遊休地開發事業主體가 될 수 있는 道內 農協·畜協·山林組合 등의 育成 ⑦ 遊休地開發基金의 設置·運營等 多樣할 수 있는데, 이러한 여러가지 施策들을 積極 講究함으로써, 遊休土地의 自律的開發與件을 충분히 造成해 나가는 일이 重要하다고 보아진다.

道內 遊休土地의 開發促進을 위한 行政指導 및 行政支援業務를 效率的·組織的으로 遂行하기 위한 「遊休地開發支援團」의 構成문제도 考慮해 볼 需要가 있다.

둘째, 社會間接資本施設을 擴充시켜 나가야 한다.

道内 中山間地域의 持續的인 開發을 도모하기 위하여는 當該地域에 道路施設·交通手段·水利施設·電氣·電話·保健衛生施設·教育文化施設等 社會間接資本施設의 適正配置가 基本的으로 要求되어짐은 물론이다.

세째, 遊休地開發을 促進시킬 수 있는 諸般 産業·經濟的施策을 講究해 나가야 한다.

中央政府나 地方自治團體의 여러가지 産業·經濟施策들 중에서 直·間接的으로 道内 遊休土地의 開發促進에 큰 영향을 미칠 수 있는 것으로서는

- ① 農·畜·林産物의 適正價格維持
- ② 農·畜·林産物의 流通構造의 合理化
- ③ 農·畜·林産物의 輸入調節 및 輸出振興
- ④ 農·畜·林産物의 加工處理施設의 改善·擴充
- ⑤ 農·畜·林業에 대한 災害保險·補償
- ⑥ 農·畜·林業의 機械化推進

⑦ 農·畜·林業資材의 改良 및 圓滑供給을 위한 施策等を 例示해 볼 수 있거니와, 이러한 産業·經濟的 施策의 充實한 講究는 道内 遊休土地의 開發促進을 위하여 꼭 필요한 것으로 보아진다.

#### 4. 要約과 結論

以上の 考察을 通하여, 우리는 道内 中山間地域을 비롯한 遊休地의 開發促進을 위하여 援用할 수 있는 法制的方法들이 現行 우리나라의 實定法에 多樣하게 採擇되고 있음을 確認해 볼 수 있고, 따라서 現行法에 마련되고 있지 않은 새로운 方法의 制度化를 위한 어떤 劃期的인 特別法의 制定은 필요치 않을 것으로 思料된다.

現行 法制上の 諸方法들을 어떻게 適切히 援用할 것이며, 援用하려는 方法에 어떤 問題點이 內包되어 있을 때 어떻게 그것을 補完할 것인가가 遊休地開發推進을 위한 法制的 側面에서의 重要한 課題라고 보아진다.

道内 遊休土地의 活用促進을 위하여서는 우선 土地의 非生産的所有를 可及的 抑制시킬 必要가 있는데, 그 方法으로서 「讓渡所得稅制」와 「財産稅制」가 援用될 수 있다. 그런데 遊休土地의 利用度提高라는 政策目的을 위하여, 讓渡所得稅制에 있어서는 그 稅率의 下向調整 및 附加稅率制化, 非生産의 長期保有土地에 대한 重課稅制의 方向으로 補完되어 져야 하고, 財産稅制에 있어서는 空閑地나 法人의 非業務用土地에 대한 地目別 所有面積

까지 考慮한 重課稅制, 不在地主에 대한 別途의 重課稅制등이 검토되어야 할 것으로 보아진다.

道内 中山間地域을 비롯한 遊休土地의 適正利用促進을 위하여 반드시 필요한 것은 特定地域 濟州道 綜合開發計劃과 연계시킨 「道内 遊休土地開發·利用 基本計劃」의 樹立이며, 이 基本計劃의 內容의 一部가 될 「用途地域·地區制」의 適切한 援用은 本道 地域開發에 대단히 重要的 意義를 가질 수 있다.

그런데, 用途地域·地區制의 根據法律들은 그 制度運用內容의 實質的 合理性까지 保障할 수는 없게 되어있기 때문에 關係部署 相互間의 긴밀한 協助와 科學的 基礎調査를 도태로 하여 各土地의 本來的機能과 適性에 合當한 用途地域·地區의 指定·管理가 이루어져야 할 것이다.

道内 遊休地開發을 위하여 國土利用管理法上의 「遊休地決定·通知制」를 援用하는 方案을 고려해 볼 수도 있으나 이 方法이 낳을 수 있는 拙速開發의 副作用을 감안하여 그 施行에는 보다 慎重을 기해야 할 것으로 보아진다.

遊休地開發의 必要性이 明白히 인식되고, 그 開發이 土地所有者에게 결코 損失을 초래하지 않는다고 確信할 수 있을 때에는, 各遊休地의 立地的與件을 考慮하여, 農業用地로서의 適性を 갖는 遊休地에 대하여는 農地擴大開發促進法이나 農地의 保全 및 利用에 관한 法律上의 「開發命令制」·「代執行開發制」·「代理耕作制」·「國家直接開發制」, 畜産用地로서의 適성을 갖는 遊休地에 대하여는 草地法上의 「草地造成義務制」·「代理造成制」·「代理管理制」, 林業用地로서의 適성을 갖는 遊休地에 대하여는 山林法上의 「施業命令制」·「代執行開發制」·「分收林制」중에서 어느 方法을 援用함으로써 土地所有者등으로 하여금 반드시 土地開發·利用을 하게 하거나, 開發을 促進시킬 수 있으며, 이외에 特殊한 地域의 경우에는 關係法律에 의한 「收用開發」·「買收開發」·「換地處分」·「交換·分合」등의 方法도 事情에 따라 援用될 수 있다.

이러한 여러가지의 方法들 중에서 어떤 方法을 취할 것인가 하는 문제는 當該 遊休地의 自然的條件·開發必要度 및 그 緊急度·開發의 效用度·開發所要推計費用額뿐만 아니라 그 開發方法 自體가 內包하고 있는 問題點등을 충분히 고려하여 신중히 결정해야 할 것이나, 이때 어느 한가지의 特殊한 開發方法만을 主軸으로 하여 획기적인 開發推進을 도모할 때에는 그에 內包된 問題點도 따라서 크게 나타날 가능성이 있으므로, 多角的인 方法으로 漸進的인 開發方式을 취함이 바람직하다고 보아진다.

그리고 行政當局에서는 地域住民들에 대한 土地公概念이나 遊休地開發效果의 啓導·필요한 技術이나 情報提供等 行政指導의 積極化, 遊休地開發資金補助·租稅減免·開發裝備提供·開發事業의 協業化支援등 各種行政支援의 擴大, 中山間地域에의 各種 社會間接資本施設의

擴充, 農·畜·林産物의 價格安定이나 流通構造의 合理化 및 加工處理施設擴充등의 諸般施策을 充實히 講究해 나감으로써 遊休地의 自律的開發基盤을 다져나가는 데에도 노력을 기울여야 할 것이며, 이와 관련하여 道·市·郡의 特別委員會로서 「遊休地開發支援團」의 構成문제를 考慮해볼 필요가 있다.

또한 道內 遊休地開發의 主體는 地域住民이 되어야 한다는 前提的命題를 考慮하여, 所有者에 依한 自律的開發이 이루어지지 않고 遊休狀態를 더이상 방치할 수 없는 부득이한 경우에는 可及적이면 道內 各級 農協·畜協·山林組合등으로 하여금 代理開發케 함이 바람직하며, 이들이 감당할 수 없는 경우의 開發事業主體가 될 수 있는 「濟州道 中山間 地域開發公社」의 設立問題도 考慮해 볼 필요가 있다.

道內 遊休地의 開發推進에 있어서는 長期的인 觀點에서, 本道의 地域開發과 環境保全의 調和, 地域住民의 生産增大와 精神啓發을 같이 追求하면서, 有限한 土地資源을 分別있게 利用하되, 오늘 당장의 效率이나 利益을 위하여 모든 遊休地의 無分別한 開發을 서두르는 無理는 없어야 할 것이며, 이러한 基調에 입각할 때, 遊休地開發을 위한 法制的方法의 援用에 있어서도 그 原則은 自明해진다고 하겠다. 즉 一次的으로는 合理的 用途地域·地區制에 基하여, 土地所有者등에의 行政指導·行政支援·開發動機付與 效果를 낼 수 있는 諸般施策講究등을 통한 自律開發促進策이 優先되어야 하며, 이 方法으로서 所期의 目的을 達成할 수 없을 때, 二次的으로 各特別法上의 積極的·特殊的 開發促進策을 援用해야 할 것이다.

그리고 위의 二次的인 他律的 開發促進策을 씌에 있어서는 그 方法援用의 不可避性·遊休地開發의 必要性和 그 緊急性 및 遊休地開發의 公益性등을 土地所有者를 비롯한 地域住民들에게 充分히 理解시키는 努力이 먼저 있어야 할 것이다.

## 第Ⅵ章 中山間遊休土地 開發·活用과 關聯된 課題

### 第1節 社會間接資本의 擴充

#### 1. 中山間地帶의 用水開發

물은 人間의 居住와 産業의 構造를 결정짓는 指標로서 土地와 不可分의 關係를 가진다. 國土開發은 물과 土地 쌍방간의 일체관계에서 성립한다. 따라서 水資源의 開發·利用 및 保全是 土地의 開發·利用 및 保全과 분리하여 생각할 수 없으며, 이러한 뜻에서 中山間開發은 물과 土地와의 關係성을 고려한 종합적인 것이 아니면 안 될 宿命的인 性格을 가지고 있다고 하겠다.

##### 1) 中山間地帶의 用水利用現況

濟州道는 우리나라 최대의 多雨地域이나 지형이 漢拏山을 中心으로 單斜面을 이루고 있어 流路傾斜가 급하고 지질구조상 地盤이 火山岩으로 構成되었기 때문에 流水의 지하침투가 용이하여 일부 河川의 小區間을 제외하고는 대부분의 하천이 乾川을 이루고 있어 河川表流水는 거의 없다.

한편 地下로 침투한 流水는 帶水層을 따라 서서히 海岸쪽으로 流下하여 대부분이 海岸에서 湧出하는 關係로 海岸과 멀리 떨어진 中山間地帶는 地下水面이 너무 깊어 用水가 결핍되고 있다. 中山間지대의 湧泉水源은 7개소에 불과하고 湧出量은 8,100  $m^3/D$ 밖에 안 되며, 그나마 5개 水源은 200 ~ 800  $m^3/D$ 의 소규모여서 경제적 가치로 볼 때 개발가능성이 별로 크다고는 할 수 없는 것들이다.

이러한 이유로 中山間地帶는 예전부터 물이 귀하여 土地開發에 있어서 가장 큰 저해요인이 되어 왔다. 1960년대까지만 해도 生活用水는 비위생적인 奉天水에 의존할 수 밖에 없었고 한발시에는 이것마저 부족하여 海岸地帶에서 수송하여 해결하는 실정이었다. 또 가축들도 대부분이 奉天水나 계곡소류지 등을 給水源으로 이용했으나 한발시에는 역시 海岸지대까지 내려와서

해결하지 않으면 안 됐다.

政府는 이러한 用水難을 타개하기 위해 1960년대부터 濟州道의 水資源開發을 위한 조사에 착수하였는데 당초에는 高地帶와 해안지대의 湧泉水開發을 위주로 이루어졌다.

그후 地下水開發에 관한 관심이 고조됨에 따라 1964 ~ 1966년에는 建設部에 의해서 단편적인 地下水調査가 이루어졌고 1970년부터 濟州道 全域을 대상으로 細部地質調査와 地下水부존가능성조사가 실시되었다. 또 1980년에는 建設部에서 中山間地帶 用水開發基本計劃의 수립을 위한 조사를 실시하였으며 1981년에는 農水産部, 農業振興公社 및 産業基地開發公社에 의해 水資源綜合調査가 이루어졌다.

이러한 水資源調査와 병행하여 中山間地帶의 用水開發도 시작되었는데 1971년에는 御乘生用水開發事業이 完工됨으로써 中山間用水供給에 획기적인 전기가 마련되었다. 표고 590m에 위치한 御乘生은 高地帶의 湧出水를 導水路를 통해 集水하였다가 15개 支線으로 濟州市와 中山間지대에 공급하고 있는데 中山間지대의 공급량은 약 4,000 m<sup>3</sup>/D 정도이다.

한편 지하수개발사업은 1972년부터 착수, 현재 206개의 管井이 개발되었는데 대부분이 해안지대에서 개발되고 있고 표고 200m 이상에서는 현재까지 濟州市의 老衡I地區 등 3개만이 개발되어 총 2,824 m<sup>3</sup>/D (농업용수 2,074, 생활용수 750)을 활용하고 있는데(表 11 참조) 그중 상당량이 해안지대에 供給되고 있다. 이 밖에 中山間에 위치한 濟州大學校, 濟東牧場, 이시돌牧場에서는 管井이나 소규모 貯溜池를 개발하여 活用하고 있다. 현재 中山間地帶에 供給되고 있는 用水는 약 5,000 m<sup>3</sup>/D 정도로 추정된다.

〈表 11〉 標高 150 m 以上地帶 地下水活用狀況 1984.12.31 현재

活用施設年度	地區名	所在地	標高 (m)	採水量 (m <sup>3</sup> /D)	用途別活用狀況 (m <sup>3</sup> /D)			
					計	農業用水	生活用水	其他
1972	下禮	西歸浦市	236	1,339	1,000	950	50	-
1974	廻水	"	180	1,088	800	700	100	-
1976	水望	南元邑	158	800	550	340	210	-
1978	好近	西歸浦市	155	1,050	800	500	300	-
1978	上爲美	南元邑	160	1,050	800	600	200	-
1979	德泉(I)	舊左邑	150	1,000	1,000	800	200	-
1979	龍興	西歸浦市	160	1,050	1,000	600	400	-
1980	老衡(I)	濟州市	160	900	850	400	450	-
1980	大屹	朝天邑	158	967	900	700	200	-
1980	此輩峰	南元邑	150	1,410	1,200	1,000	200	-
1983	松堂	舊左邑	200	1,105	974	720	254	-
1983	西廣	安德面	160	1,200	1,000	1,000	-	-
1984	河源	西歸浦市	155	1,500	1,000	400	600	-
計				14,359	11,874	8,710	3,164	-

※ 資料 : 農水産部·農業振興公社, 1984年 濟州道 地下水開發報告書, 1985에서 작성한 것임.

## 2) 中山間地帶의 用水需要展望

앞으로 中山間地帶의 用水需要는 生活用水와 營畜用水가 主가 될 것으로 예측된다.<sup>1)</sup>

中山間地帶의 人口는 현재 4만여 명으로 추정되고 있으나 이는 行政部落단위의 人口이고 자연부락단위의 人口는 18,000명 정도인데 이 지역의 人口增加는 1986년에 18,400명, 1991년에 19,800명, 2001년에 22,400명이 될 것으로 전망되고 있다. 이에 따른 生活用水 需要展望은 1986년 4,270  $m^3/D$ , 1991년에는 5,450  $m^3/D$ , 2001년에는 8,240  $m^3/D$ 이 될 것으로 추정된다.

제주도의 中山間地帶는 光활한 草地資源과 牧草生長에 적합한 氣象條件을 가지고 있기 때문에 牧草改良에 의해 家畜增殖이 빠른 속도로 이루어질 것으로 보인다. 濟州道 當局의 畜産振興計劃에 따르면 飼育畜牛頭數가 1986년에 94,000頭( 육우 76,000, 유우 18,000), 1991년 이후에는 149,000頭(육우 89,000, 유우 60,000)가 될 것으로 전망되고 있는데<sup>2)</sup> 이에 대한 營畜用水需要는 1986년은 7,660  $m^3/D$ , 1991년 이후는 14,030  $m^3/D$ 으로 추정된다.<sup>3)</sup>

따라서 生活用水와 營畜用水를 합한 中山間地帶의 用水 總需要量은 1986년에는 11,930  $m^3/D$ , 1996년에는 20,750  $m^3/D$  이고 2001년에는 22,270  $ha$ 에 이를 것으로 전망된다. (表 12참조)

〈表 12〉 中山間用水需要展望

年 度	計 ( $m^3/D$ )	生 活 用 水		營 畜 用 水	
		人口(人)	需要量( $m^3/D$ )	家畜頭數(頭)	需要量( $m^3/D$ )
1986	11,930	18,400	4,270	94,000	7,660
1991	19,480	19,800	5,450	149,000	14,030
1996	20,750	21,100	6,720	149,000	14,030
2001	22,270	22,400	8,240	149,000	14,030

※ 資料 : 産業基地開發公社, 濟州道水資源開發綜合調查報告書, 1981, p.184, p.186, p.187 을 參考하여 作成한 것임.

- 1) 一般農作物에 소요되는 農業用水는 降雨量이 年中 고루 分布되므로 田作物에 대한 灌溉는 무시할 정도로 보아 제외시켰다.
- 2) 1991년까지는 草地改良事業이 完了됨으로써 그 이후는 畜牛飼育頭數가 증가되지 않을 것으로 추정했다.
- 3) 畜牛 1頭當 1일 물 이용량은 일반적으로 肉牛는 70  $\ell$ , 유우는 130  $\ell$ 로 보고 있다.

3) 用水開發 可能量 및 開發優先順位

(1) 水源別 用水開發 可能量

가. 湧泉水開發 可能量

濟州道の 湧泉水源은 총 300 개소에 湧出量은 746,000  $m^3/D$ 로 추정되고 있다. 이 중 標高 250  $m$ 이하의 低地帶 湧泉水는 283 개소에 710,570  $m^3/D$ 이 湧출되고 있으며 標高 250  $m$ 이상의 高地帶 湧泉水는 17 개소에서 35,000  $m^3/D$ 가 湧출되고 있는데<sup>4)</sup> 湧出水量의 70%를 開發可能量으로 볼 때 고지대 湧泉水의 開發可能總量은 25,000  $m^3/D$  정도로 추정되고 있다. (表 13 참조)

〈表 13〉 高地帶 湧泉水 開發可能量

區分 名稱	位 置	標高 ( $m$ )	湧出量 ( $m^3/D$ )	既開發量( $m^3/D$ )	開發可能量 ( $m^3/D$ )
龍鎮閣 1	濟州市 ( 北部 )	1,460	150		
靈 室	西歸浦市 ( 南部 )	1,350	1,300		1,000
耽羅溪谷	濟州市 ( 北部 )	1,340	3,000		2,100
御乘生 1	" ( " )	1,080	15,000	12,000	
城板 岳	南元面 ( 南部 )	1,070	600	300	
御乘生 2	濟州市 ( 北部 )	860	5,000		3,500
九九 谷	" ( " )	860	1,900		1,300
밭이 악	涯月邑 ( 西部 )	750	300		
절 물	濟州市 ( 北部 )	520	200		
선 돌 1	南元邑 ( 南部 )	500	1,800	200	1,300
선 돌 2	" ( " )	500	800		
절꼭지물	西歸邑 ( " )	430	500		
산 천 물	濟州市 ( 北部 )	390	300		
돈네 코	西歸邑 ( 南部 )	300	4,000	800	2,300
가시머리	" ( " )	260	500	200	
計			35,350	13,500	11,500

※ 資料 : 産業基地開發公社, 濟州道水資源開發綜合調查報告書, 1981, p.198

4) 産業基地開發公社, 濟州道水資源開發綜合調查報告書, 1981, p.197.

濟州道の 高地帶湧泉水는 모두 上位地下水로서 水質이 양호하며 他 水源에 비해 開發이 용이하고 開發後의 維持管理費가 비교적 경제적이다. 그러나 湧出地點이 집중되어 있지 않고 3~4 개소를 제외하고는 湧出量이 소량에 불과하며 水源別로 降雨에 따른 湧出量의 변화가 심한 문제점이 있다.<sup>5)</sup>

예를 들어 既開發된 御乘生 제 1 水源의 湧出水를 이용하는 어승생명의 경우, 1일 供給量은 평균 12,000 m<sup>3</sup>/D 이나 갈수기에는 水源의 용출량이 크게 감소되어 1978 년의 경우는 공급량이 6,400 m<sup>3</sup>/D 까지 내려갔던 적도 있다.

#### 나. 表流水開發可能性

제주도는 특이한 地質構造때문에 모든 河川은 乾川을 이루고 있어 河川表流水의 개발은 거의 불가능한 실정이다. 그러나 제주도는 우리나라 最多雨地域으로서 연간 降雨量이 1,870 mm에 이르고 있는데 강우는 陸地部와 같이 夏季에만 집중되는 것이 아니라 最寒月인 1월과 2월에도 각각 43 mm와 70 mm (松堂牧場기준)에 이르고 있다.

따라서 高地帶에 貯溜池를 만들어 山岳地帶에서 흘러 내리는 빗물을 저장하여 供給하는 방법으로서의 表流水開發은 가능하다. 1981년 産業基地開發公社가 실시한 妥當性調査結果에 따르면 표고 400~700 m에 위치한 천아·열안·米岳의 3개 지구는 高地帶에서 가장 큰 貯水容量을 보유한 곳으로서 이 곳에 貯溜池를 건설할 경우 1일 평균 29,000 m<sup>3</sup>/D의 물이 공급 가능할 것으로 추정되고 있다.

한편 66년 建設部의 조사결과로는 표고 250~450m의 中山間地帶인 廣坪, 大川洞 등 8개 지구에 소규모의 저류지를 건설할 경우 1일평균 12,500 m<sup>3</sup>/D의 용수를 供給할 수 있을 것으로 분석되고 있다. 따라서 이 두 機關의 조사결과를 종합하면 표고 250~700 m 지점에 11개소의 貯溜池建設이 가능하고 山岳地帶의 表流水를 유입시켜 1일평균 41,500 m<sup>3</sup>/D의 用水가 개발될 수 있을 것으로 판단된다. (表 14 참조)

中山間地帶의 表流水開發은 地形的 條件외에도 火山岩의 특이한 地質構造때문에 자연상태 그대로는 貯水가 불가능하게 되므로 누수방지를 위한 追加施設을 해야 하는 등 開發初期에 투자비가 과중하며 用水開發單價가 높다. 또 降雨條件에 따라 水量確保의 安定性에도 문제가 있으나 일단 開發이 이루어지면 自然流下式 用水供給이 가능하여 유지관리비가 저렴한 장점이 있다.

5) 濟州道, 特定地域 濟州道綜合開發計劃, 제 2 권 (交通 및 基盤施設計劃), 1985, p.193.

〈表 14〉 中山間 貯溜池 用水保障供給量

貯溜地名	標高 (m)	用水供給能力		備 考
		年間供給能力(천 m)	1일供給能力(m)	
천 아	705	3,500	10,000	産業基地開發公社調査
列 雁	500	3,300	9,000	"
米 岳	410	3,500	10,000	"
光 令	250	484	2,310	建設部 調査
三義岳	320	201	690	"
大川洞	290	1,328	4,250	"
加 時	250	264	1,000	"
漢 南	250	750	2,020	"
川西洞	340	216	820	"
廣 坪	450	272	1,070	"
原 東	420	182	630	"
計		14,700	41,500	

※ 資料：産業基地開發公社, 濟州道水資源開發綜合調査報告書, 1981, p.13 과 農水産部·農業振興公社, 濟州道地下水開發現況과 展望, 1980, p.99 에서 작성함.

다. 地下水開發 可能量

제주도의 地下水開發事業은 1972년 기계管井에 의한 개발이 본격적으로 착수된 이래 1984년까지 총 206孔을 개발하여 346,247 m<sup>3</sup>/D의 수량을 확보하고 있다.<sup>6)</sup> 老衡I地區 등 3개소를 제외하고는 모두 산업시설과 人口가 집중된 표고 200m이하의 海岸地帶에 집중되고 있다.

그러나 조사분석결과 中山間地帶에서의 지하수개발은 投資의 타당성이 매우 높은 것으로 나타나고 있으므로<sup>7)</sup> 장차 이 지대에서의 대량개발도 충분히 가능할 것으로 전망된다. 地下水開發은 孔當 採水量이 한정되어 있기 때문에<sup>8)</sup> 일정지역에서 用水의 대량공급이 여의치 않으며 揚水에 따른 에너지價格 등으로 供給水量에 비하여 유지관리비가 많이 소요된다.

6) 農水産部·農業振興公社, 1984年 地下水開發報告書, 1985, p.23 참조.

7) 農水産部·農業振興公社, 濟州道 地下水開發現況과 展望, 1980, pp.79~82 참조.

8) 지금까지 개발된 地下水管井의 採水量은 孔當平均 1,690 m<sup>3</sup>/D이다. 農水産部·農業振興公社, 1984年 地下水開發報告書, p.35 참조.

또한 標高가 높아질 수록 採水量이 감소되고 있으며<sup>9)</sup> 현재까지 國內에 도입된 地下水開發用 고성능착정기의 能力이 最大開發深度가 400 m내외이고 실제현장에서 안전하게 開發할 수 있는 深度는 300 m내외에 불과하여 현실적으로 高地帶地下水開發에는 기술적인 어려움이 따르는 것도 사실이다.

## (2) 中山間用水開發의 優先順位

이상에서 中山間地帶의 용수개발가능량을 추정해 보았는데 이러한 용수를 경제적이고 합리적으로 개발하기 위해서는 用水源別로 개발의 우선순위를 판단하는 것이 중요하다. 일반적으로 用水의 開發單價는 용수원의 保障開發量과 利用量에 크게 좌우되며, 또 用水源의 위치와 需要地간의 거리에 큰 영향을 받게 되므로 用水源別로 一律的인 開發單價를 추정하기는 매우 어려운 일이다.

그러나 調査分析結果에 따르면 最大送水거리가 40 km이내일 경우 개략적인 用水源別 開發單價(1980년 기준)는 1 m<sup>3</sup>/D당 湧泉水는 180천원~300천원인데 비하여 地下水는 200천원~500천원, 表流水는 2,000천원 이상이 소요되는 것으로 나타나고 있어<sup>10)</sup> 表流水의 개발은 그 單價가 너무 높아 經濟的으로 상당히 불리하다고 할 수 있다.

따라서 條件이 同一할 경우 用水開發의 우선 순위는 당연히 湧泉水에 제1순위를 두어야 하며 地下水와 表流水는 그 다음 順位가 되어야 할 것이다. 그러므로 中山間地帶의 용수개발 방향은 우선 高地帶의 용천수를 최대한 活用하는 형태가 되어야 한다고 본다.

高地帶 湧泉水는 현재 5개 水源에서 13,500 m<sup>3</sup>/D이 既開發되고 있으며(어승생 12,000 m<sup>3</sup>/D, 城板岳 300, 선돌 I 200, 돈네코 800, 가시머리 200) 장차 開發可能量은 6개 水源에서 총 11,500 m<sup>3</sup>/D(어승생 II 3,500 m<sup>3</sup>/D, 영실 1,000, 탐라계곡 2,100, 九九谷 1,300, 선돌 I 1,300, 돈네코 2,300)이 될 것으로 추정되고 있다. 따라서 이것이 開發될 경우 高地帶湧泉水의 開發總量은 25,000 m<sup>3</sup>/D에 이르게 된다.

高地帶湧泉水源 중에서도 開發優先順位가 가장 높은 것은 御乘生取水堰 下流에서 火成碎屑層을 따라 流出되는 御乘生 제2水源으로서 용출량은 5,000 m<sup>3</sup>/D로 추정된다.<sup>11)</sup> 이 수원 of 開發이용량은 약 3,500 m<sup>3</sup>/D로 추정되는데 이를 개발하여 御乘生導水路에 연결 한다면 적은 비용으로도 利用이 가능하게 될 것이다.

9) 地下水管井의 採水量은 標高 50 m이하에서는 孔當平均 1,992 m<sup>3</sup>/D, 50 m~100 m에서는 1,526 m<sup>3</sup>/D, 100 m~150 m에서는 1,279 m<sup>3</sup>/D, 150 m이상에서는 1,039 m<sup>3</sup>/D로 나타나 標高가 높아질 수록 採水量이 감소되고 있다. 濟州道, 特定地域 濟州道綜合開發計劃, 제 2권(交通 및 基盤施設計劃), 1985, p.182. 表Ⅷ-8 참조.

10) 濟州道, 特定地域 濟州道綜合開發計劃, 제 2권, 1985, p.212. 產業基地開發公社, 前掲書, p.86 참조.

11) 產業基地開發公社, 前掲書, p.375.

中山間地帶의 用水需要는 서기 2001년에는 22,270 m<sup>3</sup>/D이 될 것으로 전망되는데 우선 고지대 용천수의 개발로 그 수요에 대처하면서 長期的으로는 地下水와 表流水開發이 검토되어야 한다고 본다. 그런데 고지대용천수가 이러한 中山間地帶의 用水需要를 充足시켜 줄 수 있기 위해서는 현재 既開發되어 12,000 m<sup>3</sup>/D을 濟州市 등의 低地帶까지 供給하고 있는 여승생수원 用水를 中산간지대의 용수로만 전용할 수 있는 방안이 먼저 강구되어야 할 것이다.

中山間地帶는 풍부한 地下水源을 保有하고 있으나 이 지대가 地下水 涵養地域에 속한다는 점에서 그 開發에는 세심한 주의가 필요한 데다 地下水의 賦存形態, 帶水層의 규모 및 水理特性의 규명을 위한 집중적인 長期水資源調査가 先行되어야 하며 表流水 역시 세부적인 水文調査가 과학적으로 이루어져야 한다.

또 中山間地帶의 用水開發은 그것이 용천수이든 地下水이든 간에 水資源의 특성으로 보아 濟州道全體를 대상으로 하는 用水綜合開發計劃의 테두리내에서 실시되어야 한다고 본다.

## 2. 中山間地帶의 道路開發

中山間地帶의 道路網體系는 제 2 迂廻道路와 제 1·제 2 橫斷道路, 東部·西部産業道路로 骨格을 형성하고 이들 幹線道路를 補完하는 連結道路로 構成되어 있다. 幹線道路中 國道는 제 2 迂廻道路, 제 1·제 2 橫斷道路 등 3개 路線이고 地方道는 東部·西部産業道路, 東部畜産觀光道路 등 6개 路線에 총 연장은 172.9 km이다. (表 15 참조)

< 表 15 >

中山間地帶貫通 幹線道路現況

1985.10.31 현재

内容 區分	路 線 名	起 · 終 點		總延長 ( km )	路線指定	備 考
		起 點	終 點			
國 道	제 2 迂廻 道 路	濟州市我羅洞	濟州市我羅洞	179.5	1981.3.14	
	제 1 橫斷 道 路	濟州市觀德亭	西歸浦市西歸洞	41.2	1963.2.5	
	제 2 橫斷 道 路	濟州市吾羅터리	西歸浦市中文洞	36.7	1969.4.30	
地方道	西部中山間産業道路	濟州市龍潭洞	大靜邑保城里	39.0	1938.2.12	제 2 우회도
	東部中山間産業道路	濟州市健入洞	表善面表善里	41.0	1938.12.1	로구간 7
	東部畜産觀光道路	舊左邑松堂里	濟州市奉蓋洞	27.3	1979.4.26	km 포함
	西部畜産觀光道路	翰林邑翰林里	安德面倉川里	21.2	1979.4.26	
	第 1 漢拏觀光道路	濟州市月坪洞	翰林邑今德里	20.0	1979.4.26	
	第 2 漢拏觀光道路	安德面東廣里	南元邑下禮里	24.0	1981.6.17	

※ 資料 : 濟州道

國道 중에서 제 2 우회도로는 中山間地帶의 37개 自然部落을 관통하는 179.5 km의 도로로서 中山間開發에 절대적 기여를 할 것으로 期待되고 있으나 아직도 139.5 km가 포장되지 않아 정상적인 車輛通行이 안 되고 있는 실정이다. 한편 地方道 역시 東部產業道路 등 대부분의 도로가 포장을 마치지 못 했고 東部畜産觀光道路 등은 地方道로 路線은 指定되었으나 開發이 안 된 상태이다.

또한 이러한 幹線道路의 連結路로서의 補助道路網도 포장이 안 되거나 線型構造 및 施設水準의 不良으로 道路體系間, 地域間 連結機能이 저하되고 있는 실정이다.

交通計劃의 課題는 地域成長을 先導할 수 있는 새로운 交通體系를 구성하는 데 있는데 이를 위해서는 人口 및 住民所得의 증가, 定住體系, 土地利用體系, 觀光開發 등 地域開發構想을 적극적으로 수용할 수 있는 합리적 方案이 강구되어야 한다.

그런데 中山間地帶의 道路網은 土地開發로 農·畜産業의 발전을 통한 地域成長을 先導할 수 있는 기반시설로서의 역할을 다하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 中山間道路網體系의 개선은 中山間遊休地의 개발에 있어서 用水開發과 더불어 가장 基本的인 併行課題가 아닐 수 없다.

### 1) 幹線道路網의 改善

中山間地帶 幹線道路網體系의 개선방향은 循環軸, 南北軸, 東西軸의 세 가지 側面에서 살펴 볼 수 있다.

먼저 循環軸을 보면 中山間地帶의 대표적 순환도로인 제 2 우회도로는 현재 40 km만이 포장되고 있으며 小規模의 聚落區間을 연결하고 있어 地域間 先導道路로서의 기능을 담당하지 못하고 있다.

中山間地帶의 土地利用形態는 주로 畜産 및 農耕地로 活用되고 있고 다양한 觀光資源이 분포되어 있기 때문에 제 2 우회도로의 體系改善은 地域開發에 선도적 역할을 담당할 수가 있는데 그러기 위해서는 既存 道路線型의 일부를 조정할 필요가 있다고 본다.

제 2 우회도로의 既存 線型은 대부분 區間이 自然部落의 中心地를 관통하고 있기 때문에 장차 中山間地域이 발전되어 地域間 연계기능을 강화시키기 위해 聚落通過區間의 확장이 이루어질 경우, 기존 聚落構造 및 土地利用形態가 상당히 파괴될 우려가 있으며 地域間 連結道路로서의 機能을 수행하기가 어렵게 된다.

따라서 中山間道路가 현재의 「聚落連結體系」에서 「地域間 連結體系」로 전환되기 위해서는 기존 聚落을 관통하는 것 보다는 迂廻하는 것이 바람직하다고 판단되며 아직 미포장된 區間은 2 차선 포장이 조속히 실현되어야 할 것이다.

둘째, 南北軸에 관해서 보면 제1·제2 橫斷道路는 山岳地帶와 中山間地帶의 일부 聚落과 觀光資源에 대한 接近路로서의 기능을 수행하고 있다. 이들 도로는 구배가 심한데다 積雪, 結氷 등 악천후 시에는 通行이 불가능한 경우가 많기 때문에 南北軸의 연결기능을 여기에만 의존한다는 것은 장차 예상되는 交通需要의 증가에 비추어 문제점이 적지 않다.

따라서 제1·제2 橫斷道路의 구배완화, 커브펴기, 緩速車線 확보 등 기존 도로의 여건 개선도 필요하겠지만 이를 보완할 수 있는 새로운 南北軸을 형성하는 것이 필요하다고 판단된다. 이는 東部産業道路와 西部産業道路의 확장·포장으로 실현될 수 있다고 보아지는데 특히 東部産業道路의 경우는 城邑에 대단위 民俗觀光團地가 건설되고 있어 장차 觀光通行量의 증가에 대비, 4차선 高速化道路로 확장하고 國道로 승격시키는 것이 바람직하다.

셋째, 中山間의 遊休土地開發 및 觀光地間 연계의 效率化를 위해서는 東西軸의 새로운 體系도 구축할 필요가 있다. 이는 舊左邑 松堂에서 翰林邑까지 총 연장 60km의 東西貫通道路를 개설함으로써 가능하다고 판단되는데 松堂에서 濟州市 奉蓋洞까지는 既存 도로를 확장하고 이를 翰林까지 연결시키면 된다. 松堂~奉蓋의 27.3km는 이미 지난 79년에 東部畜産 觀光道路로 路線指定이 이루어졌으나 아직도 확장되지 않아 開通을 못 보고 있는데 이의 확장·포장이 조속히 이루어져야 할 것이다.

松堂~翰林線이 개발되면 山北의 東西中山間地域間 최단시간 연결로가 될 뿐만 아니라 幹線道路를 8개 地點에서 연결함으로써 觀光機能은 물론이고 中山間지대의 접근성이 크게 향상될 것이다.

## 2) 補助道路網體系의 확충

補助道路網은 주요 開發軸上의 集積利益效果를 주변지역에 파급시킬 수 있도록 既存 聚落地間 연결체계에서 간선도로망간 연결체계로 전환하는 것이 바람직하다. 이를 위해 中山間地帶의 연결도로망은 제1·제2 迂廻道路의 연결, 제1·제2 橫斷道路의 연결, 幹線道路와 관광지와 연결을 강화해야 할 것이다.

제1·제2 橫斷道路間의 連結道路網은 현재 濟州市 地域 중산간도로(7.5km), 西歸浦市 지역 중산간도로(15.0km)가 있는데 모두 미포장이어서 路面이 不良하므로 이들의 路線을 정비하는 한편 이미 路線指定은 되었으나 아직 개통되지 않은 제1 漢拏山 觀光道路(20km)의 미개설 구간인 10km를 개설하고 全區間을 포장하여야 할 것이다.

제1·제2 迂廻道路間의 連結道路網은 效率的인 連繫輸送體系를 확립하기 위하여 萬丈窟~德泉(5.7km), 高山~山陽(6.5km), 西廣~楮旨(3.5km)線 등을 개설할 필요성이 크다.

한편 觀光道路網體系는 既存 道路에 대해서는 관광기능 확충방안을 모색하고 城山浦~산굼부리~濟州市의 새로운 軸의 개발로 城邑民俗團地와의 연계도로망체계를 확립하도록 하며 咸

德해수목장~善屹동백동산~萬丈窟~비자림~산굼부리를 연결하는 東部地域 관광 순환 도로의 개설도 고려해 볼 만하다. 개발이 필요한 中山間지대의 幹線道路와 補助道路는 表 16, 表 17 과 같다.

< 表 16 >

開發이 필요한 幹線道路

단위 : km

路線名	起 終 點		延長	開發內容
	起 點	終 點		
第 2 迂廻 道路	濟州市我羅洞	濟州市我羅洞	179.5	미포장구간 139.5km를二車線으로포장
西部畜産觀光道路	翰林邑翰林里	安徳面創川里	21.2	미확장구간 14.2 km를 확장포장
第 1 漢拏觀光道路	濟州市月坪洞	翰林邑今德里	20	미개설구간 10 km를 개설포장
第 2 漢拏觀光道路	安徳面東廣里	南元邑下禮里	24	확장포장
東部濟州橫斷道路	朝天邑朝天里	南元邑南元里	32	개설포장
東部畜産觀光道路	舊左邑松堂里	翰林邑翰林里	60.3	개설포장

< 表 17 >

開發이 필요한 支線道路

단위 : km

位 置		延長	開發內容	備 考
起 點	終 點			
涯月邑涯月里	西部産業道路	11.5	확장포장	빌레못굴 경유 今岳主畜團地 경유
翰林邑上大里	"	9.0	"	
涯月邑於音里	涯月邑鳳城里	1.5	포 장	
翰林邑金陵里	翰林邑月林里	4.5	포 장	
翰京面新昌里	翰京面楮旨里	7.9	포 장	
翰京面高山里	翰京面山陽里	8.0	확장포장	
安徳面德修里	安徳面西廣里	4.5	"	
西歸市東烘洞	西歸市米岳山	4.5	"	
表善面城邑里	城山邑水山里	12.0	"	
南元邑漢南里	5.16橫斷道路	8.0	신설포장	
朝天邑善屹里	舊左邑萬丈窟	7.0	"	冬柏동산 경유
朝天邑臥山里	朝天邑善屹里	3.5	포 장	善屹開拓團地 경유
涯月邑항과두리	西部産業道路	3.0	확장포장	
舊左邑德泉里	舊左邑萬丈窟	5.7	확장포장	
安徳面西廣里	翰京面楮旨里	7.2	"	

이상에서 用水와 道路開發에 대해 고찰해 보았지만 이외에 中山間地帶에서 확충해야 될 社會間接資本으로 지적할 수 있는 것은 電力이다. 草地造成을 통해 牧場을 경영하는 사람들도 文化惠澤을 받아야 하며 牧場에는 電氣 목록시설이 반드시 필요하므로 충분한 電力이 供給될 수 있어야 한다.

## 第2節 中山間聚落構造의 整備·改善

### 1. 中山間聚落의 衰退와 復舊

自給自足 經濟時代에 있어서 濟州道에서 가장 理想的인 居住地는 오늘날과 같은 海岸地帶가 아니라 標高 100 ~ 250 m의 中山間地帶였다. 예전에는 漁業을 賤視하는 경향이 있었고 海産物은 殖産興業의 價値가 없었기 때문에 自家消費만을 목적으로 생산되어 海岸지대는 人口가 집중될 기반이 빈약하였다.

이에 반하여 中山間地帶는 海岸과 山間과의 漸移地帶로서 山地와 海岸의 이중적 經濟構造를 가지고 있으며 더우기 農耕과 牧畜을 겸할 수 있어 自給自足經濟를 영위할 수 있는 경제적 기반이 안정된 地域이다.<sup>12)</sup>

뿐만 아니라 高麗末에서 朝鮮中期에 이르기까지 海岸으로 침입하는 倭寇에 대한 피해를 모면할 수 있는 安全地域이었다. 이러한 이유로 당초에는 海岸地帶에 소재했던 旌義縣의 治所가 海岸에서 8 km나 떨어진 中山間地帶인 城邑으로 이전한 事例도 있다.

縣邑은 郡縣統治의 중심지일 뿐 아니라 開拓의 거점으로서 중요한 의의를 가졌고 旌義縣廳의 이동은 마침내 聚落立地의 內陸移動을 가져오게 만든 결정적인 계기가 되었다. 더구나 濟州道內 牧·縣의 소재지가 三角形의 官道로 연결되면서 關道변의 中山間에 聚落이 형성되기 시작하였다.

또 朝鮮朝의 黨爭에 희생된 儒林들이 이 곳에 隱居하면서 儒敎文化를 보급함으로써 中山間地帶에는 近世社會를 통하여 경제적, 사회적, 文化的으로 濟州道의 中核의 村落이 형성되었다. 따라서 中산간지대는 20세기 초까지 많은 人口가 집중되었으나 1910년 濟州道와 本土와의 定期航路가 개설되고 1917년에는 제1 迂廻道路가 개통되어 南北濟州間의 交通이 편

12) 姜錫午, 新韓國地理, 大學敎材出版社, 1985, p.247.

리해지면서부터 海岸地帶가 급속하게 발전하기 시작하였다.

더우기 海岸地帶는 中山間에 비해 地形이 平坦하여 農耕에 유리하고 用水가 풍부하며 해산물의 販路가 열림으로써 水産業이 발흥하기 시작하여 中山間地帶와 海岸地帶의 經濟事情은 역전되기 시작하였다.

이에 따라 中山間地帶에 소재했던 邑·面 事務所가 해안지대로 이전되었고 中山間住民들의 向海性 移動이 크게 촉진되었다.

1948년 발생한 4.3 暴動으로 인한 社會不安은 中山間住民의 海岸移動을 촉진시키는 결정적 계기가 되었고 既存취락의 廢合 내지는 消滅現象을 나타냄으로써 居住空間의 構造面에 일대 변화를 가져왔다. 이 暴動으로 共匪의 세력권에 들어간 부락들에 共匪討伐을 위한 軍事作戰 수행상 해안지대로 移住命令을 내리게 되었는데 이로 인해 近世의 中核취락의 상당수가 疎開되기에 이르렀다.

表善面の 加時, 城山邑의 三達, 南元邑의 水望, 漢南, 衣貴, 新禮, 西歸浦市의 上孝, 龍興, 색달, 廻水, 安德面の 東廣, 西廣, 上川, 廣坪, 大靜邑의 新坪, 九億, 武陵, 翰京面の 清水, 樂泉, 楮旨, 山陽, 造水, 翰林邑의 今岳, 上大, 上明, 涯月邑의 光令, 召吉, 今德, 上貴, 朝天邑의 臥山, 大屹, 橋來, 舊左邑의 松堂, 德泉, 濟州市의 我羅, 奉蓋 등은 대표적인 疎開部落들이다.

이 외에도 部落全體가 疎開되지는 않았지만 취락外廓에 點在한 家屋들이 共匪防禦를 위하여 築城된 城廓内部로 이전된 事例는 中山間地帶에서 흔히 찾아볼 수 있다.<sup>13)</sup>

共匪가 討伐된 1953년 이후 社會的 安定期를 맞이하여 疎開 내지는 廢合되었던 위의 中山間部落들은 점차로 原立地에 복구되기 시작하였다. 특히 1962년~1963년의 2년간은 1616세대 8,100명이 歸農定着형식으로 행정당국의 支援아래 中山間部落에 복귀하였다.

현재 濟州道의 內陸部落은 65개 里洞이고 人口는 8만 여명이나 標高 200m 이상에 立地한 엄밀한 의미의 中山間部落은 行政里洞單位로 22개 部落이며 인구는 濟州道 人口의 10% 선인 4만 여명이다.<sup>14)</sup>

13) 吳洪哲, 濟州道聚落에 관한 地理學的研究, 慶熙大學校大學院博士學位論文, 1974, pp.112~114 참조.

14) 濟州道, 特定地域 濟州道綜合開發計劃, 제 2 권, 1985, p.232 참조.

## 2. 中山間聚落構造의 實態

### 1) 中山間 聚落의 立地

聚落은 일반적으로 可耕地를 確保할 수 있는 地形條件, 用水條件, 陽地條件 등을 종합적으로 고려하여 決定된다.<sup>15)</sup>

中山間地帶의 聚落 數는 標高가 높아짐에 따라 줄어들고 있는데 이는 표고가 높아짐에 따라 生産活動을 전개할 平坦지형으로서의 耕地條件이 불리한 위에 湧泉이 海岸地帶에 偏在하고 內陸으로 갈수록 用水가 모자라는 火山地形의 특수한 여건 때문에 飲料水 取得이 곤란한데다 氣候가 劣惡한데 그 이유가 있다고 하겠다.

中山間聚落의 立地를 地域別로 보면 東·西斜面인 大靜邑, 城山邑에는 標高 100 m 이상에 입지한 部落이 全無하며 舊左邑에도 松堂, 德泉 등 2개 部落이 있을 뿐이다. 이는 大靜邑과 城山邑의 경우는 傾斜度가 완만하여 常時流水川의 발달이 미약한 用水事情과 직결되고 있으며 舊左邑의 경우는 土地利用이 불가능한 濟州道 최대의 溶岩丘인 金寧藪를 비롯하여 岩塊被覆의 형태를 나타내는 溶岩平原이 해안지방까지 자리잡고 있어 居住空間이 제약당하고 있기 때문이다.

한편 涯月邑이나 翰京面에는 中山間聚落이 많은데 그 이유가 이 지역에는 內陸度가 크고 傾斜面의 傾斜地形이 발달되어 있기 때문이다.<sup>16)</sup>

### 2) 中山間聚落의 構造와 形態

中山間聚落은 대부분 集村型을 이루고 있다. 예전에는 安德面의 東廣, 廣坪, 上倉, 南元邑의 漢南, 翰京面의 漢源, 濟州市의 明道岩, 朝天邑의 臥山, 臥屹, 大屹, 善屹, 橋來, 舊左邑의 德泉과 같이 散村형태를 취하였던 部落들이 적지 않다. 그러나 이러한 散村들은 거의가 集村형태로 바뀌었고 散村은 감팔과수원지역에 새로이 성립되고 있다.<sup>17)</sup>

R. Martiny는 聚落을 自然發生的聚落과 計劃的建設聚落으로 구분하고 있는데 自然發生的聚落은 聚落을 구성하는 모든 요소들이 不規則하고 무질서하게 特定場所로 群集된 것이며 聚落이 발생하여 현재에 이르기까지 計劃的 要素를 한번도 도입하지 못하여 현재에도 土地에 대한 規制와 管理가 소홀한 상태의 聚落을 말한다.

15) 吳洪哲, 人文地理學原論, 教學出版社, 1984, p. 306.

16) 吳洪哲, 前掲論文, pp. 95 ~ 106 참조.

17) 濟州道, 濟州道誌(上), 1982, pp. 726 ~ 727.

이런 점에서 濟州道の 中山間聚落은 거의가 自然發生的聚落이라고 하겠다. 이들 聚落들은 4.3 暴動當時 海岸地帶로 疎開했다가 暴動의 平定 후에 原地地로 복귀했을 때도 聚落構造를 개선함이 없이 원래의 상태대로 入住했던 것이다.

따라서 中山間聚落들은 현재에도 未定型의 構造를 특징으로 하고 있으며 대부분 住宅이 地域間 連結道路의 양편에 密集展開되어 있고 内部의 街路網은 오랜 세월을 두고 형성된 迷路型體系를 보이고 있다.<sup>18)</sup>

마을안길은 대부분이 각 住居로의 進入을 위하여 自生的으로 형성된 상태 그대로를 유지하고 있어 路幅이 일정하지 않는 데다 屈曲이 심하며 그 주변의 垆地와 경지까지도 配列형태와 區劃線面에서 不規則하게 되어 있다.

### 3) 生活環境과 便益施設

中山間地帶에서 自然部落單位의 聚落整備事業이 이루어지기 시작한 것은 1972년부터 추진된 새마을運動에서 비롯된다. 이 운동에 의하여 住宅改良, 農路의 개설 및 포장, 마을회관과 共同倉庫의 건립, 電化와 衛生給水施設 등 환경개선과 소득증대기반사업이 본격화 되었다.

뿐만 아니라 새마을運動은 그 추진과정에서 여러가지 파생적 效果도 높였는데 첫째, 각종 道路의 개설·확장·포장은 종래 農業經營上의 운송수단인 人力과 畜力을 경운기 등의 動力으로 代替하는 데 기여하였고, 둘째, 마을單位의 公共施設을 건설하는 과정에서 住民들의 協同精神이 강화되고 遊休勞動力의 생산화가 이루어졌다.

세째로 給水率의 증가 등 生活環境의 質的 向上은 住民들이 生活便益施設과 文化施設에 대한 欲求를 크게 증대시켰으며, 네째는 生産構造가 유사한 部落끼리 協同圈을 형성하여 차츰 협동적인 流通體系가 형성되었다.

이러한 새마을운동에 의하여 마을單位의 生活便益施設은 어느 정도 갖추어진 것이 사실이지만 그 質的 水準은 빈약하고 立地的으로 分散配置되어 있는 경우가 많아 利用上의 불편을 초래하고 있다.

또 部落內의 도로포장율은 아직도 充分하지 못한 데다 시멘트 포장 道路도 포장불량으로 거의 훼손되고 있으며 부엌 및 변소개량 상태가 저조하고 아직 下水管網도 미비되고 있어 中山間의 生活環境은 전반적인 면에서 非衛生的이라고 할 수 밖에 없다.

또 農村의 住宅改良을 위해 보급된 標準住宅設計圖도 地域的 특수성을 제대로 반영하지 못한 결과 주변景觀과의 調和를 이루지 못하고 오히려 聚落景觀을 해치는 요소로 작용하는 경우가 많다.

18) 濟州道, 特定地域濟州道綜合開發計劃, 제 2 권, 1985, p.199.

### 3. 中山間聚落構造의 整備·改善方向

#### 1) 整備·改善의 必要性

聚落構造를 정비·개선하는 궁극적 目的은 聚落의 거주상태, 道路, 公共施設, 生活環境 등을 정비·개선하여 生活와 生産이 共存할 수 있는 合理的 空間을 조성함으로써 주민들의 生活便益을 도모하고 福祉向上을 기하는 데 있다.

濟州道의 中山間部落은 生産因子로서의 勞動力供給의 場이 되며 土地開發이 가져올 效果를 흡수하고 그 效果를 지속적으로 유지할 수 있도록 持續적인 波及效果를 낼 수 있는 前進基地로서의 역할을 할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 여건조성이 필요하다.

中山間部落은 前述한 바와 같이 새마을운동의 추진결과로 生活 및 生産環境이 크게 개선된 것이 사실이지만 전반적인 입장에서 不良狀態를 크게 탈피하지 못하고 있는 실정이다.

아직도 生産共同施設은 모자란 상태이고, 그나마 適正配置도 제대로 안 되고 있다. 따라서 農業經營에 있어서 施設費의 절감, 共同管理와 協業化를 통한 合理的이고 능률적인 生産이 가능할 수 있도록 하기 위해서는 生産共同施設을 확충·정비하는 한편 이들 시설의 적정한 재배치가 이루어지지 않으면 안 된다.

더구나 앞으로 農業人口의 감소와 영농기회화로 營農構造와 方法이 크게 변화될 것이 예상되는데 이러한 변화에 능동적으로 대처하기 위해서도 생산기반시설의 확충·정비가 더욱 필요로 하게 된다.

한편 生活便益施設도 크게 부족한 실정이며 適正配置하지 못한 것들이 많아 住民들의 이용율이 저조하다. 中山間住民들은 所得이 높아질 수록 生活便益과 文化惠澤에 대한 欲求가 계속 커지고 있으며, 많은 靑·壯年層이 農業에 대한 의욕상실과 農村生活에 대한 疎外感때문에 기회만 있으면 脫農하려는 경향이 강하다.

따라서 住民들의 欲求充足과 疎外感을 감소시킴으로써 農村에 강한 安着性을 가질 수 있도록 하기 위해서는 生活便益施設의 擴充과 적정배치가 실현되지 않으면 안 된다. 또한 住居環境 역시 不良하여 住宅改良, 住居의 集團化 등 환경개선의 필요성도 절실한 실정이다.

聚落構造의 정비·개선 필요성은 바로 여기에 있는데, 이러한 整備·改善은 相對的 落後地域인 中山間農村의 「生活의 質」과 「生産性向上」을 제고시킴으로써 결과적으로는 地域間 均衡發展을 도모하고, 또 한편으로는 中山間遊休土地 開發主體인 住民들의 開發意慾을 증진시켜 주는 길이기도 하다.

## 2) 整備・改善의 方向

이러한 中山間의 聚落構造 整備・改善 事業이 實效를 거두기 위해서는 몇 가지 基本原則을 設定하고 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

첫째, 聚落構造의 整備・改善은 장래의 社會變化, 營農構造와 方法의 改善展望 등을 充分히 고려하여 計劃하고 推進되어야 하며, 둘째는 中山間部落의 立地條件을 감안하여 2~3개의 自然部落을 하나의 單位로 묶어 추진하는 것이 效果的이다.

셋째, 生産施設과 生活施設을 自然環境과 調和的 整備가 이루어질 수 있도록 綜合開發의 觀點에서 추진되어야 하고, 넷째, 既存의 聚落實情을 充分히 감안하여 점진적으로 整備・改善함으로써 무리한 開發에 따른 既存空間秩序의 파괴를 최소화시켜야 한다. 中山間部落의 整備・改善方向은 다음과 같다.

(1) 住居의 集團化 : 部落單位의 公共施設物 利用度를 제고하고 住民들에게 서서비스의 惠澤이 골고루 미칠 수 있도록 하기 위해서는 部落中心에서 遠거리에 있는 家屋들을 점차 部落中心으로 移轉하고 中心部落內의 散在된 家屋들도 점차 集團化시킬 필요가 있다.

이러한 集團化는 住居의 무질서한 外延의 擴散을 방지할 뿐만 아니라 道路, 給水施設, 排水施設 등의 建設費를 최대한으로 절감시키는 效果도 얻을 수 있다.

### (2) 道路의 擴張・포장

도로의 主機能에 따라 農路와 日常生活用 道路를 분리하여 住居地와 生活便益用地는 生活道路에 인접하도록 하고 共同作業場 등 生産기반시설은 農路와 연결될 수 있도록 한다.

聚落의 外廓에는 生産순환도로를 개설하여 聚落의 外延의 擴散을 抑制하는 한편 農路와 마을안길의 連結體系를 강화한다. 自生的으로 형성된 部落의 道路網體系는 문제점이 많기 때문에 그 정비에 있어서는 주요 骨格道路의 線型을 일부 교정하고 路幅을 확장함으로써 장래의 交通疎通의 원활과 營農機械化에 대비할 수 있어야 한다.

한편 도로포장은 定住體系의 확립을 위하여 部落間 連結道路를 최우선으로 하고 그 밖에는 ①幹線道路와 部落間의 연결도로, ②部落內의 集散道路와 外廓순환도로, ③農路의 순서로 하는 것이 바람직하다.

### (3) 生活便益施設의 擴充

託兒所, 購販場, 理·美容所 등 部落住民의 日常生活에 필요한 기본적인 生活便益 施設은 우선순위를 정하여 신설·확충하고 장래에 예상되는 部落構造를 고려하여 用途別 특성에 적합한 위치에 배치한다. 그 위치는 가급적이면 住民 모두가 편리하게 利用될 수 있도록 마을

進入路의 입구 또는 中心部의 幹線道路 교차지점에 배치하되 장래의 擴張에 대비한 充分한 留保地를 확보해 둘 필요가 있다.

또한 中山間의 基礎生活圈單位는 人口가 많지 않으므로 마을회관과 理·美容所 등을 한 建物內로 집중배치하는 것도 바람직하며, 이러한 집중시설과 共同作業場을 상호 인접시킴으로 作業과 生活의 效率性을 제고하는 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

또 各 農家의 居住地內에 散在되어 있는 個別 소규모 作業場은 居住單位와 分離하고 몇 家口單位로 統合함으로써 共同利用형태로 전환시키는 것이 좋다고 본다.

#### (4) 生活環境改善

기초생활권단위에서 가능한 簡易下水管網과 쓰레기처리장을 설치하여 衛生적 環境을 조성한다. 또 部落內 주요도로의 交叉部分에 소규모 休息空間을 설치하고 증대되는 소득과 核家族化傾向에 부합되는 方向으로 住宅構造를 개량한다.

住宅改良에 있어서는 中山間部落의 住宅들이 非效率的인 構造때문에 利用에 불편이 많음을 감안, 다양한 標準住宅設計圖를 보급함으로써 效率的인 利用이 가능하며 地域環境에 調和되는 住宅構造를 創出할 수 있어야 한다.

## 第Ⅶ章 結 論

지금까지 中山間遊休土地에 대한 開發·活用方向을 네 가지 側面에서 집중적으로 分析·檢討하였다.

이러한 論議를 綜合해 보면 첫째, 經濟的 側面에서 볼 때 中山間遊休土地는 草地造成을 통한 畜牛部門 중심의 開發·活用在 바람직하다. 어떠한 所得作目を 中心으로 開發할 것인가에 대해 耕種, 果樹, 畜産, 林業 등 4개 代案을 대상으로 需要增加의 長期指標로서 所得彈力性과 供給增加의 長期指標로서 供給彈力性を 검토한 결과는 畜牛部門과 林業이 타당한 代案으로 나타났다.

그리고 私經濟的 側面的 受益性指標로서 内部投資收益率을 분석한 결과는 林業보다 畜牛部門이 높게 나타나 投資의 優先順位로 확인되었다. 한편 1983년 畜産部門의 貿易赤字가 經常收支赤字의 50%에 이르고 있는 점과 畜産部門이 他部門보다 雇傭效果가 크다는 점을 고려할 때 國民經濟의 측면에서도 畜牛部門을 중심으로 한 中山間遊休土地開發의 當爲性이 인정된다고 본다.

둘째, 觀光의 側面에서는 中山間地域을 國民觀光을 위한 野外레크레이션場所로 開發할 필요성이 크다. 中山間地帶의 草原은 濟州道の 3대 景觀要素 중의 하나로서 自然의 調和美를 감상하고 知的 好奇心을 만족시켜 줄 수 있는 각종 레크레이션의 適地일 뿐만 아니라 漢拏山國立公園으로 불리는 觀光客을 分散 내지 完화시킬 수 있는 緩衝地帶를 형성할 수가 있다.

셋째, 社會的 側面에서 볼 때 中山間遊休土地는 隣近地域住民, 그 중에서도 특히 部落共同牧場組織이 主體가 되어 開發·活用하는 것이 效果的이다. 조사결과 部落共同牧場組織의 구성원들은 一般住民에 비해 開發意欲이 상대적으로 높고 주변환경에 대한 問題의 認識과 그에 대한 統制欲求도 강하며, 따라서 問題解決能力도 自發的 參與를 밀거름 삼아 高揚될 수 있는 것 같았다. 더우기 共同牧場運營은 部落民들의 歸屬感과 관련이 높고 部落内の 社會的 紐帶를 강화시키는 要因이 될 수 있었다.

네째, 法制的 側面에서는 우리나라의 現行 實定法에 遊休土地의 開發促進을 위하여 援用할 수 있는 方法들이 다양하게 採擇되고 있기 때문에 새로운 方法의 制度化를 위한 特別法制定은 필요치 않으나 規定補完이 필요하다고 본다.

中山間遊休土地의 適定活用促進을 위해서는 우선 土地의 非生産的 所有를 抑制시킬 필요

가 있는데 이를 위해서는 讓渡所得稅制 및 財産稅制가 補完되어져야 하며 特定地域 濟州道 綜合開發計劃과 연계시킨 濟州道遊休土地開發·利用基本計劃이 반드시 수립되어야 하는데, 이 기본계획 내용의 일부가 될 用途地域·地區制의 적절한 援用은 中山間地帶의 開發에 중요한 의의를 가질 것이다.

한편 遊休土地開發에 필요한 技術 및 情報提供 등의 行政指導, 장비의 제공, 開發事業의 協業化支援을 비롯한 각종 행정지원을 담당할 遊休土地開發支援團을 道·市·郡의 特別委員 會로서 설치하는 방안도 검토할 필요가 있다.

또한 遊休土地의 開發·活用在 合目的·合理的으로 이루어지기 위해서는 그 基盤助成 事業으로서 公共의 支出을 요하는 道路·用水·電力 등 社會間接資本의 확충과 中山間部落에 대한 生活環境改善을 併行시켜야 할 뿐만 아니라 다음과 같은 政策의 手段이 강구되어져야 한다고 본다.

첫째, 中山間遊休土地의 開發은 綜合開發의 方向에서 이루어져야 한다는 점이다. 土地의 開發과 利用은 産業政策과 地域開發政策은 물론이고 住民福祉와도 상호관련되고 있으며, 法制, 住民組織, 社會間接資本에 의해서도 큰 영향을 받게 된다. 따라서 토지의 개발·이용방향은 中山間綜合開發計劃을 수립하고 그計劃의 테두리 내에서 결정할 경우 效率性이 크게 증진될 것이다.

한편 일반적인 관점에서 中山間土地를 草地로 이용하는 것이 가장 경제적이라고 하더라도 草地만을 위한 획일적 開發보다는 經濟的·社會的·地形的 여건에 따라 用途에 적합하게 개발함으로써 草地와 農地, 그리고 山林을 綜合的이며 相互補完的으로 이용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 中山間遊休土地의 開發·活용에는 科學的이고 전면적인 土地調査가 실시되어야 한다는 점이다. 土地調査에 있어서는 土地의 地形, 傾斜度, 能力, 토양성분 등의 自然的 性狀은 물론이고 현재의 利用狀態, 聚落의 배치, 勞動力 및 생산성, 交通立地, 政府의 投·融資 등 사회경제적 여건도 면밀하게 파악하여야 한다.

이러한 조사결과를 토대로 장래의 利用方向과 作目を 결정하는 한편 原狀保全이 필요한 지역에 대해서는 開發을 留保시킨다면 土地의 합리적 活용은 물론이고 開發과 保全도 調和를 기할 수 있을 것이다.

셋째, 土壤改良과 施肥法개선을 통한 地力증진이 이루어져야 한다. 中山間地帶의 토양은 무기염류의 결핍성, 높은 磷酸吸收係數, 강한 酸性 등 化學的 특성때문에 해안지대보다 훨씬 척박하여 低位生産性을 면하지 못하고 있다. 그러나 中山間地帶는 陸地部에 비하여 積算 溫度가 높고 강수량이 많으며 無霜日이 길어 草地造成에 적합한 기후를 가지고 있다.

日本의 北海道地方은 濟州道와 비교하여 土壤條件은 類似하지만 氣象은 훨씬 불리한 편인

데도 토양개량과 施肥法개선으로 牧草生産力을 크게 높이고 있다. 따라서 濟州道中山間의 경우도 토양개량 및 施肥技術의 합리화만 이루어 진다면 生産力을 제고시킬 수 있으므로 이에 대한 관계기관의 계속적인 연구가 이루어지고 그 結果가 住民들에게 널리 보급되어야 할 것이다.