

# 제주 전통돌담의 유지보전에 관한 인식조사

이상영

농촌진흥청 농촌자원개발연구소

## A Survey on Preservation of Traditional Stone Fences in Jeju

Rhee, Sang Young

Rural Resource Development Institute, Rural Development Administration, Suwon, Korea

**ABSTRACT** : The purpose of this paper is to analyze the value of stone fences in Jeju Island. The result that executes attitude survey to local resident and visitor can be summarizing as following. First are the function and the value of Jeju traditional stone fences. Local resident favored the culture heritage succession and evaluated its' usage Value highly. Visitors also have favored rural landscape offer function and evaluated inheritance value (Bequest Value) highly. Secondly, 80.5% of visitors, 78.1% of local resident have formed opinion about preservation of traditional stone fences. But the Willingness to pay for traditional stone fences fund was raised by 38.6% in local resident and 55.7% in visitor. The reason that willingness to pay does not exist is that it is chargeable to connection group and government, or it has no money to pay. Thirdly, local resident wanted to use made up stone fence preservation fund in rural landscape offer function. Visitor wanted that it is used to raise various function of stone fence.

**Key words** : Stone Fence, Willingness to pay, Bequest Value, Existence Value, Use Values

### 1. 서론

농촌은 인간존재를 중심으로 생활, 놀이, 축제, 종교, 자연 등을 포함하는 총체적인 생활문화가 숨쉬는 곳이라 할 수 있을 것이다. 최근 이러한 농촌이 우리들에게 제공하는 식량생산이라는 본원적 기능 이외에 경관형성, 전통문화계승, 보건휴양기능, 국토환경보전기능 등과 같은 다양한 공익기능에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 우리나라의 농촌은 과거 오랜 세월을 걸쳐 농경문화를 유지해 오면서 그곳에서 노동을 제공하는 사람들의 생활에 의해 형성된 것으로, 보는 사람의 주관에 따라 다양한 의미를 지닐 수 있을 것이다.

농촌이 지닌 다원적 기능 가운데 어느 기능을 중요시 하고 유지 보전해야 하는가에 대한 판단은 매우 주관적이어서 논란의 여지가 많은 것도 사실이다. 그러나 국제적으로 비교역적 관심사항으로 인정되고 있으며 또한 각 나라에서 국민적 공감대를 이루고 있는 것은 농촌의 경

관 형성기능이라는 것에 대해서는 재론의 여지가 없을 것이다. 농촌경관은 인간이 자연대지에 가공하여 만든 것으로 인식의 대상이 되는 환경 즉, 장소 및 지역의 실태를 의미하는 동시에 보는 사람의 가치판단기준 및 감정을 이입하여 바라보는 풍경이라는 의미가 강한 것으로 이해된다. 최근 이러한 의미를 지닌 농촌경관을 형성하는 지역 고유자원이 점차 축소되어 가고 있는 것도 사실이다. 여기에는 복합적인 요인이 작용하고 있지만 무엇보다도 기술진보에 의해 노동절약적 농작업이 많아지면서 농촌지역의 과소화 및 노령화가 진행되는 한편, 급속한 지역개발로 인해 많은 공간구성의 중요요소들이 사라져가고 있기 때문이다. 농촌경관을 형성하는데 기여하는 지역고유자원을 유지 보전해야만 하는 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 최근 OECD국가를 중심으로 이러한 농촌경관을 구성하는 중요요소를 유지·보전하기 위한 정책개발을 위해 많은 연구와 논의가 활발히 전개되고 있다.

본 논문에서는 이러한 문제의식을 갖고 제주도의 농촌경관 형성의 가장 중요한 요소로 인식되고 있는 전통돌담에 대한 인식 조사를 실시하여 보전대책의 참고자료를 얻고자 하였다. 이를 위해 다양한 농촌지역정책을 통

Corresponding Author : Rhee, Sang Young

Tel : 031-299-0530

E-mail : rsy@rda.go.kr

해 지역고유의 전통돌담을 효과적으로 유지보전하고 있는 프랑스와 영국의 선진사례에서 연구의 이론적 배경을 정립하였다. 이를 토대로 돌담보전에 대한 지역주민과 방문객의 의식구조를 구명하는 동시에 약간의 정책적 제언을 하고자 하였다.

## II. 돌담 보전의 이론적 배경

### 1. 제주도의 돌담종류 및 기능

본 연구의 대상인 돌담은 제주도민들이 바람과 땅을 돌로 다스려온 생활문화의 유산으로 생산, 안전, 조화, 평화, 경계를 나타내주고 있으며 돌담의 종류에는 발담, 잣(백)담, 산담, 축담, 울렛담 등이 있다. 이들의 기능과 형태를 보여주고 있는 것이 그림 1이다. 제주의 돌담은 돌로 쌓은 담 이상의 뜻을 내포하고 있다. 특히 제주 돌담을 대표하는 발담의 기원은 고려 고종 21년부터 27년까지 재임했던 김구 제주 판관이 밭의 경계가 없어 힘 있는 자들이 민중의 농토를 잠식하는 것을 방지하기 위해 만들었다고 한다.

이밖에도 각 기능에 따라 궁림이 시작되는 지역에서 우마의 출입을 방지하기 위해 쌓은 궁림담, 마을과 마을의 경계에 쌓은 켓담, 집터의 경계에 쌓아 바람이나 우마의 출입을 방지하기 위해 쌓은 우잣담, 4.3사건 때 적들을 방어하기 위해 쌓은 성담 등이 있다).

제주 돌담의 종류가 다양한 것처럼 이들 기능 또한 매우 다양하지만 과거에는 매우 중요한 기능을 수행하고 있었던 것이 문명의 발달로 인해 기능이 축소되고 있는 것도 있다. 이러한 변화추세를 감안 하여 필자는 고향민(2004), 윤봉택(1997)의 연구를 통해 다음과 같이 세 가지 기능으로 집약하여 보았다. 첫째는 미적 경관제공기능이며, 둘째는 오랜 농경생활을 터전으로 형성되어 온 전통문화계승기능이 있으며 셋째는 바람과 물의 피해를 최소화하기 위해 돌을 활용해서 슬기롭게 쌓아 올린 기술을 체험할 수 있는 체험교육장 제공기능이다.

그러나 이러한 중요한 기능을 담당하고 있는 제주 돌담도 이농 및 고령화로 농촌지역의 공동화 현상이 심화됨에 따라 무너진 채로 방치되고 있어 제주도의 경관을 훼손하고 있다. 필자의 조사에 따르면 제주 발담의 경우 농가당 연간 평균 200m정도 훼손되고 있는 것으로 조사되었다<sup>2)</sup>. 따라서 제주도의 대표적인 지역 자원인 돌담을 보전하여 전통문화유산을 활용한 제주도의 관광 상품성을 제고하기 위해서도 국가 및 지자체에서는 다양한 지원 대책을 강구해야만 할 것이다.

### 2. 외국의 돌담보전

영국에서는 자연경관관리를 위해 중요보전대상지역을 4개 지역으로 나누고 있는데 국립공원과 경관우수지역(AONB, Areas of Outstanding Natural Beauty), 환경민감지



① 울렛담 : 마당과 거리를 잇는 담



② 축담 : 집의 외벽을 두른 담



③ 산담 : 무덤을 두른 담



④ 발담, 잣(백)담 : 밭의 경계, 방목울타리

그림 1. 제주 돌담의 종류와 기능

역(ESA, Environmentally Sensitive Areas), 전원보존사업(CSS, Countryside Stewardship)지역이다<sup>3)</sup>. 이중 환경민감지역 및 전원보존사업 지역은 전원청(Countryside Agency)이 전담하여 시행하고 있으며 이들 보존지역정책에 대한 개요를 보여주고 있는 것이 표1이다.

돌담보전은 농촌지역의 농지를 대상으로 한 경관보전지역인 환경민감지역 및 전원보존사업지역에서 실시하고 있는데 이들 지역은 전 국토면적의 4.2%를 차지하고 있다. 먼저 환경민감지역(ESA : Environmentally Sensitive Areas)은 지역주민이 경관과 야생동·식물, 역사적 가치가 있는 중요한 지역을 보존할 수 있도록 하기 위하여 1987년에 도입된 경관관리지역이다. ESA는 지역주민들이 관리하는 지역으로 경관이 뛰어나고 희귀식물 보호에 필요한 환경을 제공하는 지역이다. 관리부처인 환경식품농촌부(DEFRA)는 지역 주민들과 10년간의 관리계약을 체결하며 이 계획에 포함된 농지에 대해 면적당 일정금액의 지원을 받는다.

이 제도는 농민과 토지소유자의 자발적인 협력을 촉진하여 국가적으로 중요성을 지니는 지역의 경관 및 역사적 가치의 보전을 증진시키고 이들 지역에 대한 일반 대중의 접근성을 확대하는데 근본적인 목적을 두고 있기 때문에 구체적인 경작방식을 준수하도록 하고 있다. 이밖에 모든 ESA제도 참가자들은 초지를 경작용으로 전환하는 것이 금지되어 있으며, 토지에 적용할 수 있는 비료 및 화학약품의 양에 대한 제약조건을 준수하여야 한다.

한편, 전원보존사업( CSS : Countryside Stewardship)은 정부 산하기관 중의 하나인 전원위원회(Countryside Commission)가 주관하고 있다. 여기에서는 1991년부터 환경민감지역(ESA) 이외의 모든 지역을 대상으로 10년간 계약하여 경관·야생동물·역사유적을 보호하기 위한 장려금을 지급하고 일반인들이 이를 즐길 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

전체경관을 종류와 특징에 따라 경작지·초지·연안지역·고원지역·수변지역 등으로 나누고 있으며 관리 목표를 달성하기 위해 이루어진 다양한 구체적인 행위에 대해 장려금을 지급하고 있다. 구체적으로는 경종작물 경작지, 석회질 초지, 해안지대, 토지 경계물, 유적지 등 12가지의 환경 및 경관요소에 대한 보조금을 지급하고 있으며 이들의 일부를 예시한 것이 표 2이다.

가장 많은 보조금을 받는 것은 경종작물에 대한 것으로 야생초 종자파종 및 화초식재가 ha당 510파운드(약 89.3만원)를 수령하고 있으며 뒤를 이어 경지의 초지전환, 전통종자 공급이 250~280파운드를 받고 있다. 돌담은 토지경계물의 보존대상 경관요소로 돌담복원에 m당 12파운드(21,000원)를 지원받고 있다.

프랑스에서의 돌담보전은 국토경영계약(CTE)제도를 이용하여 이루어지고 있다. CTE 제도의 지원대상은 '경제·고용 관련' 및 '환경·국토 관련' 2개 부문으로 나뉘어져 있으며 돌담 보전과 관련된 지원은 환경·국토와 관련된 사항이다<sup>4)</sup>.

표 1. 영국의 자연경관관리 보존사업 지정 현황

구 분	지정지역수 및 면적	비 율	법률	담당부처
국립공원	11 지역 : 14,032 km <sup>2</sup>	국토면적의 5.8%	국립공원과 전원이용에 관한 법The Countryside And Right Of Way Act 2000(Crow)	DEFRA (환경식품농촌부)
경관우수지역	41 지역 : 43,538 km <sup>2</sup>	국토면적의 18%		
환경민감지역	5,715 km <sup>2</sup> (농지)	국토면적의 2.4%	Eu Council Regulation 797/85 Eu Council Regulation 2078/92	
전원보존사업	4,400 km <sup>2</sup> (농지)	국토면적의 1.8%	Countryside Stewardship Regulation 2000, Eu Council Regulation 1257/99	

자료 : 건설교통부(2001), 경관우수지역 보전방안에 관한 연구

1) 윤봉택(1997)을 참조  
 2) 이상영(2006)을 참조  
 3) 이하 영국관련 돌담보전 정책은 건설교통부(2001), 『경관우수지역의 보전방안에 관한 연구』 및 체혜성(2005), “영국의 농촌경관관리 시책” 농업특정과정 세미나 자료를 참고하여 작성한 것임

4) 프랑스의 CTE제도에 관해서는 황명철역(2001), “프랑스における国土契約制度(CTE)の実態に関する調査 : 農政調査委員会”, 농협중앙회 및 농촌자원개발연구소 내부자료인 외국의 농촌경관 번역자료(미발간)를 참고하여 작성한 것임

표 2. 영국에서의 환경 및 경관요소에 대한 보조금 지원 현황

구 분	대상경관요소	보조금액
경종작물 (1)	경종작물재배지의 초지전환	£ 280/ha
	전통종자공급	£ 250/ha
	기존 휴경지의 유지(높은 환경가치)	£ 50/ha
	야생초종자파종	£ 510/ha
	경지의 보호두렁조성	£ 90/ha
	화초식부	£ 510/ha
토지 경계물 (2)	올타리 쌓기, 가지치기/심기	£ 3/m
	올타리조성을 위한 부가적 보조	
	- 기존담의 제거	£ 0.5/m
	- 올타리설치사전작업	£ 1/m
	- 매듭과 말뚝	£ 1/m
	- 주변 흙 복원	£ 0.5/m
역사적 유물 및 유적지 (3)	돌담 복원	£ 12/m(21,600Won)
	역사공원의 조성	계획에 따라 가변적
	저택의 정원수	
	- 일반정원수 식수	£ 6/tree
	- 저택 및 공원 정원수 식수	£ 30/guard
강 및 호수 (4)	전통적인 물풀의 복원	£ 225/m
	전통가옥 및 건물의 복원	총 비용의 약 50%
	습지	£ 100/ha
	갈대밭	£ 100/ha
	수변상수에 대한 추가보조금	£ 60/ha
	기타 잡목숲	
	- 통나무	£ 40/holt
	- 목재용나무	£ 125/holt

자료 : 건설교통부(2001), 경관우수지역 보전방안에 관한 연구, 채해성(2005), “어메니티 창조를 위한 농촌경관관리 지침연구” 관련 세미나 자료를 수정 가필한 것임.

환경·국토 관련 지원은 매년 지급하는 ‘연차 지급금’과 투자재원을 일시적으로 지원하는 ‘투자 보조금’으로 나누어진다. ‘연차 지급금’의 지원대상은 EU농촌진흥규칙 제 6장의 ‘농업환경시책’과 EU농촌진흥규칙 제 8장 제 32조 제 1항 제 2호에 의한 ‘산림 내 방화지대 유지’ 등 자연환경보전과 관련된 사항이다. 투자보조금은 품질향상과 경영다각화를 위해 필요한 경영투자에 대한 보조금을 말한다.

보조금은 매년 지급하며 지원 한도는 표준시책별로 약속이행에 따른 소득감소 및 추가발생 경비의 20%수준에서 결정된다. 소득감소 및 추가경비의 계산은 당해 지역의 관행 농법에 따른 기준치와 비교하여 계산한다. 여러 가지 시책을 조합하여 실행하는 경우에는 조합한 시책으로 인한 소득감소 및 추가비용을 감안하여 지급한다.

국토관리·환경분야에서의 구체적인 지원사례를 살펴보면 수질개선에서부터 물 관리 개선, 생물다양성의 종합적 관리, 초지의 안정화 촉진, 농업서비스 및 농업관광, 농촌경관의 보전 등의 항목이 있는데 이를 나타낸

것이 표 3이다. 돌담의 유지보수는 농촌경관의 보전 항목 가운데 양, 말의 방목에 의한 전통적 경관유지, 농업용 구조물과 경관과의 조화와 함께 중요 실천 내용으로 포함되어 있음을 알 수 있다.

이 제도는 1999년부터 생산시스템 및 고용의 유지 또는 개발, 사회적 연계 강화 및 비영리적인 농업환경서비스 등을 제공하는 사업 경영자들을 대상으로 실시되어 왔다. 그러나 이 제도는 2002년 8월에 효력이 정지되고 새로운 규정인 CAD가 2003년 10월에 만들어졌다. 이는 CTE와 마찬가지로 농업 경영을 환경적, 사회적 및 경제적 기능을 통합한 사업으로 발전시키는데 목적이 있으며 그 특성은 국토의 효율적인 관리, 환경문제를 최우선시하여 재정적 지원을 강화한다는 것이다.

표 3. 프랑스의 CTE 제도 적용항목 및 내용

적 용 항 목	내 용
○ 수질개선	○ 투입 요소 사용 억제
○ 물 관리 개선	○ 노지채소생산지대의 지하천수 이용 절감
○ 포도 생산 수질 대책	○ 분무기와 양조통의 공동세척
○ 소하천 유지관리	○ 생물다양성과 습지대 보전
○ 생물 다양성 관리	○ 야생동식물보호를 위한 휴경, 동·식물 서식지 확보를 위한 경작포기
○ 초지 안정화 촉진	○ 초지면적비율유지, 경지의 초지 전환 등
○ 포도원 토양 유실 방지	○ 토양유실방지를 위한 집단적 정비지원
○ 환경관리 일반	○ 환경개선·보전용 농기구의 공동 구입관리
○ 농업서비스, 농업관광	○ 산올타리, 농로, 산책로 정비 등
○ 농촌 경관 보전	○ 돌담보수, 방목의 전통적 경관 유지

자료 : 황명철역(2001), “프랑스における 國土契約制度(CTE)의 實態に關する 調査 : 農政調査委員會”, 농협중앙회

5) 프랑스의 CTE, CAD제도는 직불제의 성격과 자연환경보전관리를 위한 규제 측면이 동시에 있으나, 기본적으로는 주민들이 자발적으로 국가와 계약을 체결하고 환경농업경영의 이행에 따른 손실과 자연환경을 보전·관리를 위해 필요한 비용을 보조금으로 지급받는 제도이다. 계약내용은 ‘경제 및 고용’에 관한 부분과 ‘환경 및 국토’에 관한 부분으로 구성되어 있다. ‘경제 및 고용’ 증진에 관한 계약사항은 농업경영의 부가가치 창출 및 고용의 촉진이 주요 내용이다. 또한 ‘환경 및 국토’ 보전에 관한 계약사항은 농업의 다원적 기능 증진에 대한 보조를 주 내용으로 하고 있다. CTE가 성립하기 위해서는 다음과 같은 요건이 필요하다. 첫째, ‘경제 및 고용’과 ‘환경 및 국토’ 관련 2가지 계약항목을 모두 포함해야 한다. 둘째, 경영자가 CTE를 신청하기 위해서는, 경영의 장단점을 분석하고, 계획의 실천 가능성을 판단하기 위한 경영진단을 실시하여 목표달성을 위한 경영계획을 제출해야 한다.

이상 고찰한 바와 같이 유럽의 경우 돌담만을 보전하는 정책은 없으며 환경보전 및 지역경제 활성화를 위한 정책의 일환으로 직접지불제, 보조금사업 등에서 경관보전을 위한 대상으로 중요하게 취급하고 있다. 이러한 경관·환경보전 정책은 지역특성을 감안하여 주민들의 자발적인 참여를 유도하고 있지만 아직도 규제의 성격이 강해 국토계획법 등과 같은 법률에서 정해진 구체적인 관리지침에 따르도록 하고 있다.

이들 제도는 토지관리 및 이용에 관한 전문가 지식이 농부들에게 제공되어 토지를 친환경적으로 사용하도록 하는 계약방식으로 표준화된 계약을 통하여 공정한 보상이 이루어지고 있다. 그러나 참여자들의 선택 가능한 옵션의 범위가 강제적인 계약사항으로 요구조건에 명기되기 때문에 참여자의 자율성을 제약한다는 지적이 있다. 또한 계약이 완료된 이후에도 농경지를 지속적으로 보전 관리할 수 있는 장치가 마련되어 있지 못하다는 한계를 지니고 있다고 할 수 있다.

그러나 이러한 문제점 및 한계점을 지니고 있음에도 불구하고 우리나라도 유럽에서 이미 실시하고 있는 것처럼 돌담과 같은 다양한 경관보전요소를 선정하여 보전해야만 한다. 왜냐하면 앞서도 언급한 바와 같이 전통돌담은 유럽에서도 각 지역의 고유특성을 반영한 전통문화자원으로 국토환경 및 경관보전에 중요한 역할을 수행하고 있기 때문이다. 더욱이 다양한 제도를 통해 정부 지원을 받고 있는 전통담장이 지역의 관광 상품성을 높여 주민 소득 제고 및 지역경제 활성화에 기여하고 있기 때문이다. 그러나 이때 무엇보다도 중요한 것은 유럽에서와 같이 환경보전에 대한 대가를 정부가 지원하는 대신에 이에 상응하는 수혜자들의 의무 이행을 필수조건으로 해야만 한다는 것이다. 이는 장기적으로 국민부담인 조세 저항을 사전에 방지하기 위해서도 정당한 권리를 받기 위한 의무를 성실히 수행하는 자세가 무엇보다도 중요하기 때문이다.

### III. 연구방법

본 연구는 제주도의 돌담이 지닌 공익기능에 대한 보존의지를 조사하기 위한 것으로 지역주민조사는 남제주와 북제주에서 돌담 보전이 우수한 지역 2곳을 선정하여 2005. 5. 30~6.30에 주민 100명을 현장에서 직접 면접조사를 실시하였다. 제주 방문객에 대해서는 2005.7.1~8.30에 제주공항을 통과하는 여행객들 가운데 무작위로 선정된 410명을 청취 조사하였다.

설문조사표에는 설문에 대한 이해를 돕고 조사 자료의 편지를 줄이기 위하여 그림 1과 같은 다양한 제주 돌

담 즉 발담, 잣담, 올렛담, 산담, 축담 등의 대표적인 사진을 설문지에 첨부하여 제시함으로써 본 연구의 대상을 명확히 설명하였다. 그리고 돌담보전에 대해 중요하다고 판단되는 9개 항목에 대해 거주민과 방문객간의 응답빈도를 SAS 통계프로그램을 이용하여 비교분석하였다.

## IV. 연구 결과의 고찰

### 1. 조사대상자의 일반적 특성

응답자들의 일반적 특성을 살펴보면 방문자의 경우 20~30대가 64.8%를 차지하고 있으며 4인 이상의 가족 구성원이 74.3%를 차지하고 있다. 한편, 지역주민의 경우는 30대에서 60대까지 고루 분포하고 있으며 4인 이상의 가족구성원이 60%를 차지하고 있는 것으로 나타났다<표 4>.

그러나 수입계층별로 보면 방문자의 경우는 3천만원 이하 계층이 40.4%를 차지하고 있으며 지역주민의 경우는 85%를 차지하고 있다. 이는 '04년도 도시근로자의 근로소득 3.3천 만원 수준과 비교하여 보면 지역주민의 수입이 상대적으로 낮다는 것을 알 수 있다.

표 4. 조사대상자의 일반적 특성

구 분		방문자	지역주민
성별	남	256(64.0)	44(61.1)
	여자	144(36.0)	28(38.9)
	합계(%)	400(100.0)	72(100.0)
연령별	20	162(40.5)	0(0.0)
	30	97(24.3)	21(27.6)
	40	51(12.7)	22(28.9)
	50	68(17.0)	16(21.1)
	60	16(4.0)	17(22.4)
	70	6(1.5)	
	합계(%)	400(100.0)	76(100.0)
가족별	1인	14(3.5)	1(1.4)
	2인	31(7.8)	13(18.6)
	3인	57(14.4)	14(20.0)
	4인	189(47.6)	26(37.1)
	5인 이상	106(26.7)	16(22.9)
	합계(%)	397(100.0)	70(100.0)
수입별	천만원 이하	-	9(12.3)
	천만원 이상 ~ 2천만원 이하	64(17.1)	34(46.6)
	2천만원 이상 ~ 3천만원 이하	87(23.3)	19(26.0)
	3천만원 이상 ~ 4천만원 이하	85(22.7)	9(12.3)
	4천만원 이상 ~ 5천만원 이하	45(12.0)	2(2.8)
	5천만원 이상 ~ 6천만원 이하	33(8.8)	
	6천만원 이상 ~ 7천만원 이하	16(4.3)	
	7천만원 이상 ~ 8천만원 이하	9(2.4)	
	8천만원 이상	35(9.4)	
합계(%)	374(100.0)	73(100.0)	

## 2. 제주 돌담의 기능 및 가치에 대한 평가

제주 방문객의 경우는 농촌경관제공기능, 전통문화계승기능, 체험교육장 제공기능의 순서로 높게 평가하고 있으며 지역주민의 경우는 전통문화계승기능, 체험교육장 제공기능, 농촌경관제공기능의 순서로 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다<표 5>. 이는 지역주민의 경우, 돌담이 아름다운 경관을 제공하고 있다는 존재가치보다는 현재 자신의 삶과 밀접한 관련을 맺고 있는 돌담의 사용가치를 중요시 여기고 있기 때문인 것으로 생각된다. 그러나 방문객의 경우는 평소에 자주 접하지 못하는 돌담이 제주도만이 지닌 지역고유의 문화자원으로써 매우 심미적인 농촌경관을 형성하고 있다는 인상을 강하게 받기 때문인 것으로 생각된다.

표 5. 돌담의 공익기능별 역할 평가

구 분		방문자	지역주민
농촌경관 제공	매우크다	234(57.4)	34(43.6)
	조금있다	147(36.0)	38(48.7)
	어느쪽도아니다	13(3.2)	1(1.3)
	그다지없다	10(2.4)	4(5.1)
	전혀없다	4(1.0)	1(1.3)
	합계(%)	408(100.0)	78(100.0)
교육체험 휴양처	매우크다	154(37.6)	21(27.7)
	조금있다	190(46.3)	50(65.8)
	어느쪽도아니다	27(6.6)	2(2.6)
	그다지없다	33(8.0)	2(2.6)
	전혀없다	6(1.5)	1(1.3)
	합계(%)	410(100.0)	76(100.0)
농경과 생활 등 전통문화 계승	매우크다	202(49.3)	37(48.1)
	조금있다	174(42.4)	38(49.3)
	어느쪽도아니다	17(4.1)	1(1.3)
	그다지없다	15(3.7)	1(1.3)
	전혀없다	2(0.5)	0(0.0)
	합계(%)	410(100.0)	77(100.0)

이러한 영향은 돌담이 지닌 다양한 가치에 대한 의식 구조의 차이에서도 잘 나타나고 있다. 즉, 방문객의 경우는 돌담이 지닌 다양한 공익기능의 존재가치(Existence Value)를 인정하면서 후대에게도 물려주고 싶다는 상속가치(Bequest Value)도 높게 평가하고 있다. 그러나 지역주민은 돌담의 존재가치를 인정하면서 우선은 실생활과 직접 연관된 사용가치(Use Value)에 더 많은 비중을 두고 있다는 것을 알 수 있다<표 6>.

표 6. 돌담의 공익가치별 중요도

구 분	방문자	지역주민
현재 나의 생활에 돌담이 필요하기 때문에 (사용가치)	20(5.0)	29(40.8)
장래 나의 생활을 위해 돌담이 필요한 것으로 생각되기 때문에 (선택가치)	27(6.8)	8(11.3)
돌담이 존재하는 것 자체만으로도 만족하기 때문에 (존재가치)	148(37.2)	25(35.2)
돌담은 후손들에게 물려 줄 가치가 있기 때문에 (상속가치)	190(47.7)	8(11.3)
기타	13(3.3)	1(1.4)
합계(%)	398(100.0)	71(100.0)

## 3. 돌담의 보존의지 및 기금조성의사

이와 같이 다양한 기능을 지니고 존재가치가 높은 것으로 평가되는 제주 돌담을 유지 보전하는 것에 대한 의향은 지켜나가야 한다는 의견이 방문자와 지역주민이 각각 80.5%, 78.1%로 보전의지가 높은 것으로 나타났다. 이와 같이 지역주민과 방문객들의 돌담에 대한 보전의지가 높은 것으로 나타났지만 현재 돌담을 보전하는데 소요되는 비용을 정부로부터 지원받고 있지는 않다. 이러한 현실을 감안하여 정부지원이 있을 때까지 돌담보전을 위한 기금조성을 실시한다면 동참할 의향이 있는가를 질문하였는데 이에 대해 방문자의 경우 있다가 38.6%, 없다가 61.4%를 차지하고 있어 실제로 돌담보전을 위한 개인지불에는 다소 소극적인 경향을 보였다. 그러나 지역주민의 경우는 있다가 55.7%, 없다가 44.3%로 기금조성을 위한 지불의사가 방문객에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이는 이들에게는 현실적으로 자신들의 삶의 터전이기 때문에 상대적으로 보전의지가 강하기 때문인 것으로 판단된다<표 7, 8>.

표 7. 돌담의 유지보전에 대한 금후 의향

구 분	방문자수	지역주민
비용이 얼마가 들지라도 장래를 위하여 절대로 지켜나갈 필요가 있다.	98 (24.4)	33(45.2)
가능하면 장래를 위하여 지켜나갈 필요가 있다.	225(56.1)	24(32.9)
무리하면서까지 지켜나갈 필요는 없다.	38(9.5)	13(17.8)
다른 용도로 활용할 필요가 있다.	30(7.5)	3(4.1)
어느쪽도 아니다.	10(2.5)	0(0.0)
합계(%)	401(100.0)	73(100.0)

한편, 다양한 공익기능과 가치를 인정하면서도 돌담보전 기금조성에 반대하는 이유를 살펴보면 방문객들은 관련 있는 사람이나 단체(정부)가 보전해야 한다는 의견이 52.4%를 차지하고 있으며 이어서 경제적인 여유가 없기 때문이라고 나타났으며 지역주민의 경우는 경제적인 여유가 없기 때문이라고 대답한 사람이 51.4%로 가장 많고 관련단체의 기부를 통한 보전이 바람직하다는 의견이 31.4%를 차지하고 있는데 이는 전통돌담과 같은 중요한 농촌경관 요소는 관련 단체 및 정부가 보전해줄 것을 기대하고 있는 것으로 사료된다<표 9>.

표 8. 돌담의 유지보전을 위한 기부금 지불의사

구 분		방문자	지역주민
기부금 납부의사	있다	158(38.6)	44(55.7)
	없다	251(61.4)	35(44.3)
	합계(%)	409(100.0)	79(100.0)

표 9. 기부금 납부를 거부하는 이유

구 분		방문자	지역주민
기부금 지불의사 없다	보전할 필요가 없어서	11(4.4)	1(2.9)
	관련단체기부	131(52.4)	11(31.4)
	경제적 여유가 없어서	70(28.0)	18(51.4)
	누군가 지불하기 때문에	21(8.4)	3(8.6)
	기타	17(6.8)	2(5.7)
	합계(%)	250(100.0)	35(100.0)

이러한 조사결과는 정부가 금후 농업·농촌의 공익기능 제공자에 대한 소득보상 차원에서 추진하고 있는 다양한 직접지불제를 확대해 나감에 있어 정책적으로 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 즉 지불제 확충을 위한 정부재원을 확보함에 있어 일반국민들의 조세저항을 줄이기 위한 국민적 합의과정이 필요하다는 것을 시사하는 것이다. 이를 위해서는 농업농촌이 지닌 공익기능에 대한 중요성을 홍보하는 한편, 농업농촌의 가치에 대한 대국민 인식제고에 많은 노력을 경주해야만 할 것으로 사료된다.

한편, 찬성하는 사람들이 납부한 기부금의 주된 사용

처를 묻는 질문에는 방문객의 경우에는 위에서 언급한 각각의 공익기능을 유지 보전하는데 균형 있게 사용하기를 바라는 의견이 강하며 지역주민의 경우는 농촌경관재공을 위한 기능강화에 쓰이기를 바라고 있는 것으로 나타났다<표 10>. 이는 방문객의 경우는 보전기금을 지역실정에 맞게 공평하게 사용하여 돌담이 오래도록 보전되기를 바라는 것이며 지역주민의 경우는 지역주변 경관가치를 높여 가능한 한 많은 도시민의 방문을 기대하고 있는 것으로 생각된다.

그렇다면 이러한 다양한 돌담 가운데 지역경관 형성에 기여하고 있는 것은 어떤 돌담인가를 묻는 질문에는 방문객의 경우는 축담, 발담, 올렛담의 순이지만 분포비율에서 커다란 차이를 보이고 있지는 않으며 지역주민의 경우는 발담이라는 대답이 압도적으로 높았다<표 11>. 여기에서도 방문객은 물론 지역주민도 다양한 돌담 가운데 접촉기회가 많은 돌담을 나름대로 제주도의 대표적인 경관으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

표 10. 돌담의 공익기능별 기부금 사용처

구 분		방문자	지역주민
기부금 지불의사 있다	농촌경관유지	57(37.0)	30(68.2)
	교육체험휴양처	51(33.1)	5(11.4)
	전통문화계승유지	45(29.2)	9(20.4)
	기타	1(0.7)	0(0.0)
	합계(%)	154(100.0)	44(100.0)

표 11. 돌담종류별 경관형성기능

구 분	방문자	지역주민
발담	111(27.9)	51(68.9)
산담	21(5.3)	3(4.1)
축담	153(38.4)	5(6.7)
올렛담	98(24.6)	12(16.2)
기타(갓 담 등)	15(3.8)	3(4.1)
합계(%)	398(100.0)	74(100.0)

이상과 같이 제주 전통돌담에 대한 방문객 및 지역주민들의 의식조사 결과를 종합하여 보면 돌담에 대한 다양한 공익기능 및 가치에 대해 긍정적인 평가를 하는 가운데 금후에도 지속적으로 유지 보전하고자 하는 의지가 높은 것으로 나타났다. 그러나 이와 같이 높은 보존의지와는 달리 기금조성을 위한 지불의사는 매우 낮은 것으

로 나타났다. 결국 정부의 정책의지에 달려있지만 자발적인 기금조성이 어렵다면 정부재정지원에 의한 직접지불제를 시행하여 전통돌담을 보전해야만 할 것이다.

그러나 제주도의 전통돌담을 유지 보전하기 위해서는 직불제의 대상자원으로 선정되기 전까지는 지자체의 의지가 무엇보다도 중요하다고 할 수 있으며 이러한 의지가 담긴 자체예산을 확보하여 지원해야만 할 것이다<sup>6)</sup>.

따라서 제주 전통 돌담을 보전하기 위한 구체적인 정책방안으로는 이러한 직불제의 적용대상이 되도록 유도하는 것이며, 둘째는 문화재청이 실시하고 있는 명승지정 및 등록문화재에 선정되도록 노력하여 보전방안을 강구하는 것이다<sup>7)</sup>.

#### IV. 요약 및 결론

전국각지에 다양한 전통담장이 있지만 우선적으로 돌과 바위를 전통문화자원으로 승화시킨 제주도의 고유돌담을 유지보전하기 위해 지역주민과 방문객을 대상으로 의식조사를 실시한 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 제주 전통 돌담이 지닌 기능 및 가치에 대해 지역주민은 기능에서는 전통문화계승을, 가치에 대해서는 사용가치를 높게 평가하고 있으며 방문객은 농촌경관제공기능 및 상속가치를 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 금후 돌담의 보전의지에 대해서는 방문자의 80.5%, 지역주민의 78.1%가 지켜나가야 한다는 의견이지만 돌담기금 조성을 위한 지불의사는 방문자가 38.6%, 지역주민이 55.7%로 낮은 것으로 나타났다. 지불의사가 없는 이유는 관련단체 및 정부가 해야 한다거나 경제적인 여유가 없기 때문인 것으로 나타났다.

셋째, 조성된 돌담 보전기금의 주된 사용처에 대해서는 지역주민은 농촌경관제공기능을, 방문객은 돌담이 지닌 다양한 기능을 고르게 제고시키는데 사용되기를 바라고 있는 것으로 나타났다.

결론적으로 제주 전통돌담을 유지보전하기 위해서는

6) 현재 지방재원 100%를 이용하여 지자체 고유의 경관자원을 유지하기 위한 대표적인 사례로는 전남 함평에서 메밀 및 자운영을 재배하는 답에 대한 직접지불제를 시행하고 있다. 이 밖에 제주도의 유채 장려금, 강원 평창의 메밀밭 조성지원, 전북 고창의 청보리밭 경관지구 조성에 대한 지원제도가 있다.

7) 2006년 6월에 문화재청은 경남 3지역(고성군 하일면, 거창군 위천면,산청군 신등면), 경북 2개 지역(군위군 부계면, 성주군 월항면), 전북 2지역(무주군 설천면, 익산시 함라면), 전남 2지역(강진군 병영면, 담양군 창평면), 대구(동구 둔산동)에 소재하고 있는 돌담을 문화재로 지정하였다.

현재 정부가 실시하고 있는 경관보전 직불 대상자원에 포함시키는 방안과 지자체의 자체 예산으로 유지보수비용을 농가에게 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 문화재청에서 실시하고 있는 명승지정 및 등록문화재로 선정하거나, 돌담소재의 관광 상품성을 높여 전통테마마을, 녹색체험마을과 같은 농촌관광마을로 지정하여 농촌관광의 패키지화를 도모해야만 할 것이다.

#### 참고문헌

1. 건설교통부(2001), 『경관우수지역의 보전방안에 관한 연구』
2. 고희민(2004), 『제주도의 생산기술과 민속』, 대원사.
3. 윤봉택(1997), “제주돌이 깨어지는 소리” 『서귀포 문화』, 서귀포 문화원, pp. 279-281
4. 이상영(2006), “제주 전통돌담의 가치평가 및 보전방안” 농촌계획12(2), 한국농촌계획학회.
5. 채혜성(2005), “영국의 농촌경관관리 시책” 농업특정과정 세미나 자료, pp. 4-8
6. 황명철역(2001), “フランスにおける国土契約制度(CTE)の実態に関する調査 : 農政調査委員会”, 농협중앙회, pp. 12-17
7. Conseil national du paysage(2001) "La demande sociale de paysage", Rapport de Yves LUGINBÜHL
8. Dr. Josef Hiemer(2006) "Programme Bayerns zum Schutz und Erhalt der Natur" Amt für Landwirtschaft und Forsten Kempten Allgäu Bayern, Deutschland
9. Countryside Agency(2003), The State of the Countryside 2003
10. DEFRA(2004), Review of the Rural White Paper, DEFRA
11. Fish el al(2003), Conserving English Landscape : land manager and environment policy, Environment and Planning A, vol.35 : 19-41
12. Grenville, J(1999) Managing the Historic Rural Landscape, Routledge, London
13. RDS(2005a), Environmental Stewardship, DEFRA
14. RDS(2005b), ES Entry Level Stewardship, DEFRA
15. RDS(2005c), ES Organic Entry Level Stewardship, DEFRA
16. RDS(2005d), ES High Level Stewardship, DEFRA

\* 접수일 : 2007년 1월 2일

■ 3인 익명 심사필