

제주도 중산간 벵디의 가치와 보전방안 연구*

윤용택**, 김동주***, 양연수****, 이영웅*****

국문요약

제주도에는 우리나라 전체 초지의 거의 절반에 이르는 풍부한 초지가 있어서 우리나라에서 유일하게 마을공동목장이 유지되고 있다. 이러한 마을공동목장은 ‘주변 지역에 비해 넓고 평평한 들판 또는 벌판’을 이르는 중산간 지대의 ‘벵디’를 중심으로 많이 분포해있다.

중산간 벵디는 오름, 곳자왈과 함께 제주도에만 존재하는 독특한 지형으로 제주도의 소중한 자원이다. 해안과 한라산을 잇는 주요한 생태축 역할을 하는 중산간 벵디는 땅 밑에는 동굴이 있고 땅 위로는 수많은 습지를 품고 있는 제주인의 주요 생활터전이자 제주 목축문화의 거점이다. 하지만 중산간 벵디는 마을공동목장이 외지자본에 팔려나가 골프장과 레저단지 등으로

* 이 연구는 2016년 제주녹색환경지원센터에서 시행한 <벵디 조사를 통한 벵디의 보전과 생태적 활용방안을 위한 연구>(연구기관: 제주환경운동연합, 연구책임자: 윤용택, 연구원: 이영웅, 김동주, 양연수, 김정순, 강갑선, 강희순, 고재봉, 김영숙, 변금윤, 이윤애, 정봉숙, 좌명은, 한명선)를 논문화한 것으로 함께 참여한 연구자들에게 깊은 감사를 드린다.

** 주저자, 교신저자, 제주대학교 교수

*** (사)에너지기후정책연구소 연구기획위원

**** 제주환경운동연합 *****제주환경운동연합

개발되면서 위기에 처해 있다.

이 연구를 통해 뱅디에 대한 학술적 개념을 정립하고, 중산간 뱅디의 다양한 가치를 드러내고, 그 보전방안을 제시하고자 한다.

주제어 : 초원지대, 중산간 뱅디, 마을공동목장, 개발, 보전

I. 머리말

제주도에는 전국의 46.6% 초지가 있고 우리나라에서는 유일하게 마을공동목장이 유지되어 왔다. 제주도 마을공동목장은 주로 중산간 지대의 ‘뱅디’를 중심으로 분포해있다. 주변 지역에 비해 넓고 평평한 들판 또는 벌판을 이르는 ‘뱅디’는 오름, 곳자왈과 함께 제주도의 독특한 경관과 생태계를 형성하는 제주도의 소중한 자원이다. 관광객들이 제주도의 경관에 경탄하는 것은 한라산과 오름, 곳자왈뿐만 아니라 광활한 초원이 있기 때문이다.

중산간의 초원지대인 중산간 뱅디는 목축, 개간, 화입(火入) 등을 통해 인공적으로 관리해 왔다. 제주도는 온대와 아열대의 접이치대에 속하고, 다우지이므로 일반적인 자연상태의 식생은 ‘나지 → 초원 → 관목류 → 교목류’라는 천이(遷移)과정을 거쳐 수림대가 형성된다. 실제로 중산간 지대의 계곡 주변, 농경지 및 목장지로 이용하기 어려운 곳자왈, 일부 무인도서 등에 남아있는 ‘난대상록활엽수림’은 숲의 자연천이 과정을 잘 보여준다. 그 점을 고려한다면, 제주도의 대규모 초지대는 인위적 개입을 통해 형성되고 관리되는 ‘인공식생’이라고 할 수 있다.

중산간 뱅디를 중심으로 제주도의 초원지대는 인간과 자연의 끊임 없는 관계와 상호작용으로 유지되었다. 중산간 뱅디에는 우마가 물을 마실 수 있는 습지가 있을 뿐만 아니라, 오름과 곳자왈이 겨울철 북서풍을 막아줌으로써 방목의 최적 조건을 만들어주었다. 그렇기 때문에 중산간 뱅디는 제주도 목마장의 역사와 오늘날 마을공동목장

의 기원이 되는 제주 목축문화의 거점이라 할 수 있다.

중산간 뱅디는 오름, 곳자왈과 함께 해안지대와 한라산을 잇는 생태축의 역할을 할 뿐만 아니라 제주의 독특한 경관미를 구성하는 기능을 하고 있다. 그리고 중산간 뱅디에는 숨골과 동굴이 많이 분포하고 있어서 지하수 함양지이면서도 역으로 지하수를 쉽게 오염시킬 수 있는 지역이기도 하다.

제주의 오름과 곳자왈은 이미 제주도민에게 많이 알려져 있고 관심도 많이 받고 있을 뿐더러 제주특별자치도 조례를 통해 법적 보호를 받고 있다. 하지만 중산간 뱅디는 지금까지 학술적으로 연구된 바가 없고 그 가치에 대해서도 조사된 게 거의 없다. 그리고 중산간 뱅디는 초지라는 이유로 생태계, 지하수자원, 경관 보전등급이 낮다 보니 개발에 무분별하게 노출되어 있고, 실제로 1990년대 이후에 뱅디에 있는 수많은 마을공동목장들이 매각되어 골프장, 리조트 등으로 바뀌고 있다.

따라서 이번 연구에서는 문헌분석과 지역주민 면담을 통해 뱅디 개념을 정립하고, 현장조사를 통해 중산간 뱅디의 가치를 드러내보고자 한다. 그리고 중산간 뱅디의 개발과 관리보전제도의 문제점을 살펴보고, 도내외 초지 관리와 목장의 활용사례를 참고하여 중산간 뱅디 보전방안을 제시해보고자 한다.

II. 뱅디의 인문적 고찰

‘뱅디’는 제주도의 해안지대, 중산간지대, 산간지대 등 제주 전역에 분포하며, ‘00뱅디’ ‘뱅디00’라는 지명을 지닌 곳이 160여 군데 있다(윤용택 외, 2016). ‘뱅디’는 제주에서 ‘뱅디’, ‘뱅뒤’, ‘뱅두’, ‘뱅디’, ‘뱅디’, ‘뱅두’, ‘병디’, ‘병디’, ‘병뒤’ 등과 함께 혼용되고 있는데 이 논문에서는 ‘뱅디’를 취하기로 한다. ‘뱅디’는 순수 제주어로 한자로 ‘坪代’ ‘坪垜’ ‘坪岱’ 등으로 표기된다. 한자 ‘坪(坪)’은 ‘들’이라는

뜻을 고려한 ‘뽕’의 음독자 표기이고, ‘대(代, 岱, 岱)’는 뜻과 상관없는 ‘딤’의 음가자 표기이다.¹⁾

1. ‘뽕딤’ 관련 지명

1) ‘뽕딤’ 마을

제주시 구좌읍 평대리(坪岱里)의 옛 이름은 ‘뽕딤’인데, 『탐라순력도』 「한라장축」에는 坪代(평대: ‘뽕딤’의 한자 차용표기), 「탐라지도」와 『해동지도』 「제주삼현도」에는 坪代村(평대촌: ‘뽕딤마을’의 한자 차용표기), 『탐라방영총람』에는 坪代里(평대리: 뽕딤마을), 「제주삼읍전도」에는 坪岱里(평대리: 뽕딤마을), 일제강점기 지도에는 ‘坪岱里’ 등으로 표기하였다. 민간에서 이 마을을 ‘뽕딤/뽕디’라고 하는 것으로 보아 坪代, 坪岱, 坪岱 등은 모두 ‘뽕딤’의 한자차용표기이고(오창명, 2004: 222), 평대리가 ‘뽕딤’로 불리게 된 것은 지형이 비자람 아래로 드넓은 평지로 되어 있기 때문이다(북제주군 구좌읍 평대리, 1990: 31).

제주시 도평동(都坪洞)의 옛 이름은 ‘뽕딤’ 또는 ‘도뽕딤(도근대뽕딤)’인데, 도평동은 『탐라순력도』 「한라장축」과 「제주삼읍도총지도」 등에 坪代(평대: 뽕딤), 「탐라지도」에 ‘都坪代(도평대, 도뽕딤)’, 『탐라방영총람』에는 都坪代里(도평대리: 도평딤마을), 「제주삼읍전도」에 都坪里(도뽕딤마을) 등으로 표기하였다(오창명, 2004: 98-99)

제주시 월평동(月坪洞)의 옛 이름은 ‘다라곶, 다라곶’이다. 『탐라순

1) 제주어 ‘뽕딤’에서 ‘뽕’도 한자어 ‘평(坪)’으로 표기되고, 제주어 ‘드르’도 한자어 ‘평(坪)’으로 표기되는 경우도 있다. 제주시 구좌읍 평대(坪代), 제주시 도평(都坪), 서귀포시 대천동 월평(月坪) 등에서 ‘평(坪)’은 ‘뽕딤’에서 ‘뽕’의 음(音)을 표기한 것이다. 그리고 서귀포시 안덕면 대평(大坪, 서난드르), 하예동 하동인 출평(出坪, 동난드르), 토평(土坪, 돈드르) 등에서 ‘평(坪)’은 ‘드르(들)’을 의미하는 뜻[意]을 표기한 것이다. 따라서 제주어 ‘뽕딤’의 ‘뽕’과 제주어 ‘드르’는 모두 한자로 ‘평(坪)’으로 표기될 수 있다(오창명, 2004: 223)

력도』 「한라장축」에는 別羅花(월라화:다라꽃), 「탐라지도」와 『해동지도』 「제주삼현도」에는 別羅花村(별라화촌:다라꽃마을) 『제주군읍지』 「제주지도」에는 月坪洞(월평동:들뱅디마을, 들드르마을) 등으로 표기하였다(오창명, 2004: 84). 들뱅디는 마을이 약간 높은 평지에 있다 하여 붙여진 이름으로, 마을 동남쪽 月來岳 봉우리에 오르면 평평한 들이 있어 월평이라 정했다 한다(제주시, 1996)

서귀포시 월평동(月坪洞)의 옛 이름은 ‘큰뱅디’ 또는 ‘들뱅디’이다. 월평은 18세기 이전 고지도에는 나오지 않고, 19세기 중후반 지도에 나오는 것으로 보아 19세기 중반부터 독립된 행정마을이다. 19세기 중후반 「제주삼읍전도」에 大坪里(대평리:큰뱅디마을), 『제주군읍지』 「제주지도」에는 月坪里(들뱅디마을, 들드르마을), 일제강점기 지도에 月坪里(월평리) 등으로 표기하였다. 한자 표기 ‘月坪’은 ‘들뱅디’의 한자차용어이다(오창명, 2004: 131). 마을 명칭이 月坪洞(월평동:들뱅디)으로 된 것은 그 형국이 초승달 모양을 하고 있기 때문이라 한다(서귀포시, 1999).

2) ‘드르’ 마을

서귀포시 하예동 하동의 ‘난드르마을[大坪洞]’은 ‘알열리[하예리]’ 서남쪽에 있는 마을이다. 안덕면 ‘난드르[大坪里]’와 구분하여 ‘동난드르’라 한다. ‘난드르’는 한자로 ‘大坪’ 또는 ‘出坪’으로 표기하였다. ‘大’는 ‘크다’는 뜻으로 ‘난’의 훈독자 표기이고, ‘出’은 ‘난’의 음가자 표기이며, ‘坪’은 ‘드르>들’의 훈독자 표기이다. ‘난드르’는 곧 ‘넓고 큰 들판’이라는 뜻이다(오창명, 2004: 140).

서귀포시 안덕면 대평리는 ‘굴메(군산) 남쪽, ‘들라메오름’(월라봉) 동남쪽 해안에 형성된 마을이다. 대평리의 옛 이름은 ‘난드르’와 ‘당캐’이다. 서귀포시 하예동 하동의 ‘大坪洞(난드르마을)’과 구분하여 ‘서난드르’라 한다. 옛날에는 ‘예래리(열리)’에 속하였다가, 150여년 전부터 ‘창천리(창고마을)’에 속하였으며, 독립된 행정마을로 대평리(大坪里)가 생겨난 것은 1946년이라 한다. ‘난드르’는 ‘큰 드르’의 뜻

이라고도 하고, ‘든드르’와 대비하여 ‘마을에 나간 들판’, ‘마을에서 멀리 떨어진 들판’이라는 뜻이라고도 한다(오창명, 2004: 381)

토평동은 일찍부터 ‘돛드르’ 또는 ‘돛벵디’라고 불려왔고, 이를 한자로 표기한 것이 土坪/吐坪(토평:돛드르, 돛벵디)이다. ‘드르’는 坪(평)으로 표기된 것으로 보아 ‘들판’(坪[드르 평] 大野曰坪 通作平 <훈몽-초, 상:2>)라는 뜻에서 붙여진 것으로 보이거나(한편 ‘벵디’의 뜻으로 坪이 쓰이기도 한다), ‘돛’은 土 또는 吐로 표기된 것으로 보아, ‘돼지’[猪]를 뜻하는 제주방언의 ‘돛’과는 상관이 없는 것으로 보인다(오창명, 2004: 118).

제주시 용담3동에는 닛근개믈, 어영믈, 정드르 등이 있다. ‘정드르’를 민간에서는 ‘장평’이라 하고, 옛기록에서도 ‘長坪(장평: 진드르)’로 표기된 것으로 보아 원래 ‘진드르’라 하였고, 나중에 ‘진[長]’을 한자 長으로 바꾸어서 ‘장드르[長-]’라 하고, 이것이 민간에서 ‘정드르’로 바뀐 것으로 보인다. 長은 ‘진’의 훈독 표기, 또는 ‘長’의 음독자이고, 坪은 ‘드르>들’의 훈독자 표기이다. 일제강점기 지도의 ‘淨坪洞(정평동)’은 ‘정드로동네’의 한자차용 표기인데, 이로 볼 때 일제강점기이전부터 ‘정드르’라 한 것으로 보인다(오창명, 2004: 64).

3) 마을주변 벵디관련 지명

제주 전역에는 ‘00벵디’ ‘벵디00’라는 지명을 지닌 곳이 제주시 동(洞)지역(38), 애월읍(33), 구좌읍(14), 조천읍(12), 한경면(11), 한림읍(8), 서귀포시 동(洞)지역(20), 성산읍(9), 표선면(8), 남원읍(4), 안덕면(3), 대정읍(2) 등 160여 군데 있다. 그리 본다면 마을 주변의 벵디는 산남쪽보다는 산북쪽에 많이 분포하고 애월읍을 제외하면 서쪽보다 동쪽에 많이 분포하고 있음을 알 수 있다.

그리고 복수지명으로는 벵디왓(21), 벵디(10), 동벵디(10), 첫벵디(6), 뒷벵디(8), 앞벵디(7), 알벵디(7), 웃벵디(5), 벵딴가름(5), 큰벵디(5), 못벵디(3), 당벵디(2), 연디벵디(2), 진벵디(2) 등이다. 넓고 평평한 밭을 이르는 ‘벵디왓’이라는 지명은 제주 전역에서 볼

수 있고, 제주인들은 넓은 평평한 밭을 소중하게 여겨 지명으로써까지 남겼던 것으로 보인다. 그리고 동뱅딤, 섯뱅딤, 알뱅딤, 웃뱅딤, 앞뱅딤, 뒷뱅딤 등은 방향을 나타내는 뱅딤들은 마을을 중심에 놓고 작명된 것으로, 마을 가까이에 동서, 앞뒤, 위아래 등에 넓고 평평한 지역이 펼쳐지고 있다는 것을 짐작할 수 있다.

2. ‘뱅딤’의 개념 정의

‘뱅딤’은 ‘오름’ 및 ‘곶자왓’과 함께 제주의 지형을 이르는 말이지만, 제주어 및 제주지명 관련 사전에서는 대략 다음과 같이 정의되고 있다.

- ① 널따란 벌판(제주특별자치도, 1996), 넓은 벌(송상조, 2008)
- ② 조금 높고 평평한 땅(박용후, 1992)
- ③ 넓은 들, 평평한 땅 (오성찬, 1992)
- ④ 넓고 큰 풀밭(북제주군, 2006)

그리 본다면 ‘뱅딤’은 ‘넓은 들판(벌판), 허허벌판, 넓고 평평한 지대’(오성찬, 1992; 북제주군, 2006; 남제주군, 1995), ‘돌과 잡풀이 있는 널따란 들판’(오창명, 2004: 223), ‘넓고 큰 풀밭’ 따위를 이르는 제주어라 할 수 있다. 한편, 표준어 ‘버덩’은 ‘높고 평평하며 나무는 없고 잡풀만 우거진 거친 들판’을 의미하는데, 제주어 ‘뱅딤’은 표준어 ‘버덩’에 해당한다고 보는 경우도 있다(북제주군, 2006: 338).

그리고 ‘뱅딤’의 유사어로 ‘들(野), 들판’을 의미하는 ‘드르’가 있다. 표준어 ‘들(판)’, ‘벌(판)’의 사전적 정의는 다음과 같다.

- 들: ①기복이 아주 적어 거의 평평하고 넓게 트인 땅
②논이나 밭으로 되어 있는 넓은 땅
들판: 들을 이룬 벌판
벌(판): 넓은 들(판)

하지만 제주도민에게 통상적으로 ‘드르’는 가름(마을, 동네, 주거지) 밖의 경작지를 의미하고, ‘벵디’는 ‘(막힘이 없이) 넓고 평평한 땅’을 의미하는 것으로 구분된다.²⁾ 다시 말해서 ‘드르’는 가름(마을) 바깥에 있는 들을 일컫는 말로서, ‘가름’(마을)과 대비되는 표현이라 할 수 있고, ‘드르팻’은 동네(주거지)를 벗어난 들판의 밭을 의미한다. 반면에 ‘벵디왓’은 넓고 평평한 밭을 의미한다. 여기서 ‘벵디’를 정의할 때 ‘넓고 평평한’이라는 규정은 절대적이라기보다는 ‘주변 지역에서 넓고 평평한’ 것을 의미하는 상대적 개념이다.

따라서 ‘벵디’는 ‘주변 지역에 비해 넓고 평평한 들판 또는 벌판’이라 정의할 수 있다. 그러한 벵디에 대한 정의는 도내 곳곳에 위치한 ‘00벵디’ ‘벵디00’라는 특정한 고유지명들을 일반화한 것이다. 따라서 지금까지 ‘벵디’라는 명칭이 부여되지 않았더라도 ‘주변지역에 비해 넓고 평평한 들판이나 벌판’을 특정지역에 ‘00벵디’라는 명칭을 부여할 수 있다.

그리고 이번 연구의 대상지로 삼고 있는 수산평과 어림비는 모두 중산간에 위치한 제주도 최대의 벵디지역이다. 그러므로 벵디의 하위개념으로 ‘중산간 벵디’는 ‘빌레용암과 송이퇴적층 및 알오름 등으로 이뤄진 넓고 평평한 제주의 중산간 초원지대’를 말한다. 제주의 중산간 지역은 작은 산체인 오름, 용암 숲인 곳자왈, 넓고 평평한 벌판인 벵디 등으로 이뤄져 있고, 중산간 벵디는 오름, 곳자왈, 하천 등 제주도의 다른 지형과 경계가 되며, 벵디에는 알오름, 습지, 동굴, 소하천 등을 포함하기도 한다.

2) 수산리1리: 김한석[1925년생], 김태표[1930년생], 고춘권[1933년생], 김윤희[1934년생], 강범식[1934년생], 상수용[1942년생], 오석문[1944년생], 오홍삼[1954년생] 수산2리: 고영규[1930년생], 오도철[1940년생], 오영두[1945년생], 어음1리: 강옥선[1935년생], 어름2리: 강관선[1943년생], 봉성리: 양여생[1930년생], 강자숙[1931년생], 안영숙[1932년생])과 인터뷰, 2016년 7월 25-26일.





〈지도2〉 어림비



〈사진2〉 이달오름에서 바라본 어림비 전경

III. 중산간 벵딴의 자연환경

1. 지질적 특징

중산간 벵딴은 주로 표선리현무암군(Pyoseonli Basalt Group)과 화산성암설사태층(volcanic debris avalanche deposit)으로 이루어져 있다. 표선리현무암군은 서귀포층을 부정합으로 덮고 있는 현무암질의 파호에호에 용암으로 구성되어 있으며, 제주의 동부지역과 서부 지역에 넓게 분포하고 있다.



〈사진3〉 수산평의 표선리현무암군

표선리현무암군의 용암들에는 파호에호에 용암의 특징인 유동단위(flow unit), 새끼줄구조(ropy structure), 용암관(lava tube), 튜물러스(tumulus), 압축릉(pressure ridge) 등이 발달되어 있다. 이러한 특징을 갖는 용암들이 10여 미터 정도의 두께로 쌓여 넓은 범위에 걸쳐 평탄하게 분포되어 있는 표선리현무암군은 평원현무암(plains basalt)에 해당하는 것으로 생각된다. 제주도민이 “빌레”라고 부르는 곳 대부분이 표선리현무암군이 지표에 분포하고 있는 지대이다(현원학, 2016).

그리고 중산간 벵디에는 분석구(오름)의 산체붕괴에 의하여 형성된 화산성암설사태층이 넓게 분포한다. 특히 제주도 동부에는 좌보미오름, 동거미오름, 모지오름, 따라비오름 등의 주변에는 화산성암설사태층이 잘 발달되어 있고, 제주도민이 ‘알오름’이라고 부르는 분석구의 산체붕괴에 의하여 떨어져 나온 암설구(hummock)들이 많다. 화산성암설사태층의 특징은 암설구(알오름)와 조각맞춤균열을 보여주는 암설괴(debris block)가 있는 것이다(현원학, 2016).



〈사진4〉 동거미오름의 화산성암설사태층

중산간 벵디의 빌레지대와 알오름지대는 제주도의 가장 특징적인 경관미를 연출한다. 하지만 수산평의 동거미오름, 좌보미오름, 암설사태층에서 형성된 알오름들은 1997년 제주도에서 발간한 『제주의 오름』에서 제외된 상황으로 법적 보호시스템에서 완전히 제외되어 있다.

2. 지형적 특징

제주도에는 화산활동 당시 형성된 용암동굴이 제주시에 90개, 서

귀포시에 50개가 분포한다. 파호에호에용암의 지질적 특성상 중산간 벵디에는 용암동굴이 많다. 우리나라에서 가장 긴 용암동굴인 어림비의 빌레못굴, 수산평의 수산굴, 벌라릿굴, 구레기굴 등이 대표적이다. 수산굴은 동굴 내부에 용암석순이 많이 발달하고 있는 점과 제주도에서 최초로 분출된 표선리현무암이 석영과 흑요석을 포획하고 있다는 점에서 가치가 있고, 벌라릿굴은 용암종유, 용암유석, 용암선반, 용암주석, 용암폭포 등도 발견되고 있어 학술적 가치가 매우 높다.

토양으로 피복되지 않고 지표에 직접 노출된 용암류나 화산쇄설물 또는 화산쇄설성 퇴적층 용암류 분포지역에서도 용암동굴이 분포된 지역, 절리대가 집중된 부분, 용암류와 용암류사이에 협재된 화산쇄설층, 클링커층의 단면이 노출된 지역 등은 다른 지역에 비해 상대적으로 투수성이 매우 높아 제주의 생명수의 지하수를 함양하는 역할을 하며, 역으로 그만큼 오염 취약성도 매우 높다.

그리고 중산간 벵디 습지는 대체로 빌레지대 중에서도 오목하여 물이 고일 수 있는 균열이 없는 곳을 중심으로 형성되어 있다. 수산평에는 지역주민들이 오랫동안 식수와 우마용으로 이용해왔던 ‘한못’, ‘직구물’, ‘보자물’, ‘월랑지’ 등 20여 곳 습지가 확인되고, 어림비에는 ‘빌레못’, ‘송애물’, ‘돔배물’, ‘공세미물’ 등 17곳의 습지가 확인되며, 녹산장에도 위성사진 판독으로 10곳의 습지를 확인할 수 있다(윤용택 외, 2016). 중산간 벵디의 습지들은 중산간에 사는 생명체들의 오아시스가 되고 수생생물의 서식처가 되고 있다.

3. 생태적 특징

제주도의 식생 중에 특이한 것은 수림대가 아닌 ‘초지대’의 분포이다. 해안가에서부터 중산간 지역을 거쳐, 한라산 지역에도 초지가 분포하고 있다. 특히 해발 200~600미터 사이의 ‘중산간 지역’의 절반은 초지가 분포하고 있다(제주도, 1997: 165).

제주도는 온대와 아열대의 접이지대에 속하고, 다우지이므로 일반적인 자연상태의 식생은 ‘나지 → 초원 → 관목류 → 교목류’라는 천이(遷移)과정을 거쳐 수림대가 형성되어야 한다. 그런 점에서 볼 때 제주도의 대규모 초지대는 방목 등의 인위적 개입을 통해 형성되고 관리되는 ‘인공식생’이다. 특히 중산간 지대의 식생 변화 및 유지에 가장 큰 영향을 미친 것은 ‘화입(火入)’이다(이종언, 2007: 130).

수산평에는 목초지와 함께 경작지도 곳곳에 분포하고 있다. 수산평의 초본류는 대체로 키가 작다. 방목을 하고 있어서 소나 말들이 풀을 뜯고 밟고 다녀서 마치 잔디 깎는 기계로 깎아놓은 것 같은 초지를 이룬다. 목장에는 전체적으로 서양금혼초, 땅빈대 등이 우점하고 있으며, 방목지역에서는 개망초 등 사료작물의 유입에 의한 귀화식물이 관찰되었다. 동거미오름의 알오름 위에는 해송 군락이, 꽃자왈 주변부에서는 떡윤노리나무, 꾸지뽕나무, 비목나무 등이 우점하고 있다. 초원지대였던 오름과 뽕디에는 마을공동목장의 쇠퇴와 함께 마소 방목이 급격하게 줄면서 목본이 들어오는 자연천이 현상이 지속되고 있다.

수산평의 습지 가운데 7곳에서는 환경부멸종위기종 2급인 순채와 전주물꼬리풀이 발견되었다(윤용택 외, 2016). 수산평 습지에는 오랜 시간동안 퇴적층이 쌓이면서 습지식물이 들어오고, 곤충, 양서파충류가 유입되면서 포식자인 백로, 왜가리 등 조류가 날아오면서 습지생태계가 완성되고 있다.

어림비는 골프장, 리조트 등으로 사람들에 의한 개발의 손길을 많이 타고 있어서 제주 고유의 식생을 찾아보기 힘들고 외래식물들이 많이 확산되어 있고, 곳곳에 골프장과 도로가 들어서 있어서 생태축 연결이 단절되고 있다. 어림비의 식물종은 종의 다양성이 떨어지고, 몇몇 종들, 특히 귀화식물들이 우점하여 식생의 대부분을 차지하는 점유양상을 나타내고 있는 특징이 관찰된다. 이는 목초 재배를 위하여 경운을 하고 외래종 목초 단일종 씨앗만을 파종하게 됨으로써 나타나는 양상으로 보인다.

IV. 중산간 벵딴의 사회환경

1. 시대에 따른 변화

1) 선사시대 ~ 몽골제국 지배기

제주도 사람들은 선사시대부터 탐라국 시절까지는 주로 물을 얻기 쉬운 해안가의 넓은 지역을 중심으로 삶을 영위해왔다. 물론 한라산과 그 주변부에서 서식하고 있는 육상 동식물들도 생계를 위한 수렵과 채집의 대상이 되었을 것이고, 농경활동도 이루어졌을 것이다. 탐라국 시대에 말을 진상했던 기록이 있고, 몽골제국 지배기 이전에도 우마의 농경지 침입을 방지하기 위해 발담을 쌓았다는 기록이 있고, 이미 경작지 부족에 따라 중산간 지역으로 화전을 통한 개간으로 산림을 초지대로 변화시키는 계기가 되었다(김동전·강만익, 2015: 36-37).

몽골제국의 지배를 받던 시기에 본격적으로 국가에 의한 목장설립과 운영이 시작되었다. 몽골제국은 이미 조성된 초원지대를 자신들의 목축기술과 가축을 동원하여 국립목장을 설치한 것이라고 볼 수 있다(남도영, 2003: 49). 몽골은 제주도에서 삼별초군을 제압한 직후인 충렬왕 2년(1276년) 탐라의 동부지역 수산평에 말 160필 등과 목장의 운영자인 ‘카라치’ 등을 보내어 ‘탐라목장’을 설치했다. 그리고 동부의 수산평에 동아막(東阿幕)³⁾과 이듬해인 1277년 서부의 한경면 고산리로 추정되는 곳에 서아막을 설치함으로써, 제주도의 동서부 해안지대에 위치한 초지대를 활용해 목장운영을 시작했다(김동전·강만익, 2015: 36-38).

몽골제국 지배기에 동아막을 설치하면서 취락의 형성이 되었을 것

3) 김동전·강만익(2015:37)은 ‘아막Aimak’을 탐라목장의 관리처이자 행정단위로 해석했다.

으로 보인다. 몽골이 수산평 일대에 설치한 탐라목장(동아막)을 관리하기 위해 파견한 목호(牧胡)들의 집단 거주지가 목장 부근에 형성되면서 목축 촌락이 성립되기 시작한 것으로 추정할 수 있다(강만익, 2006: 132-133).

2) 조선시대 ~ 구한말

조선시대 제주지역의 목장은 ‘10소장’으로 대표된다. 고려 말 8개의 목장은 조선초기 10소장의 기반이 되었고(남도영, 2003: 169), 몽골이 설치한 탐라목장의 방목지가 한라산 중산간 지역까지 걸쳐 있었는데, 세종대에 중산간 지역에 방치상태에 있던 기존 목장을 다시 금 재편성하여 설치한 것이다(김동전·강만익, 2015: 55).

10소장이 설치된 배경은 인구증가와 말에 의한 농작물 피해였다. 점차 인구증가로 인해 평지를 많이 개간함에 따라, 말의 사료가 부족해졌고, 권력자 계층의 말이 농경지를 짓밟고 농작물에 손해를 끼쳤다. 이에 따라 세종 11년 제주출신 고득중이 한라산 중턱에 목장을 건설하고, 목장 안에 사는 민가는 읍기는 것을 건의했다(남도영, 2003: 200).

10소장의 설치 과정에서 ‘갯성’(알갯)을 쌓았고, 그 과정에서 목장 예정지 밖으로 344호의 민간인을 이주시켰다. 이미 1400년대 초에 중산간 지역에는 마을이 형성되었다(김동전·강만익, 2015: 56)는 점을 보여주는 근거가 된다. 실제로 제주도내 중산간에 형성된 취락(마을)의 경우, 설촌 시기를 지금으로부터 약 500~600년 전이라고 증언하는 촌로들이 많다.

말을 키우기 위한 목초지 확보가 중요했기에 목장 내 경작은 금지하였지만,⁴⁾ 농경지가 부족한 농민들은 자주 목장을 침경(侵耕)하게 되면서 세종 24년에 부분적으로 경작이 허용되기도 하였으나, 곧 금

4) 『정조실록』 권13, 정조6년(1782) 1월 14일(신해); 김동전·강만익(2015: 96) 재인용.

지되었다(남도영, 2003: 498). 목장 내 경작자로부터 세금을 거두어 말 잃은 비용이나, 마감, 목장 등에 급료를 지급해 온 사례가 있었지만 그것이 과중하다 보니 정조 18년 (1794)에 어사 심낙수가 올린 『목장 신정절목』에 의하여 금경구와 허경구역을 엄격히 나누고, 그 세금도 정하였다(남도영, 2003: 312-322).

조선 후기에서부터 구한말에 이르기까지 국영 목장은 쇠퇴하였고, 그동안 엄격히 금지되었던 목장지대 내 에서의 화전개간을 통한 경작이 실시되었다. 19세기 중반부터 화전을 개간하러 중산간 지대로 이주하는 주민이 늘어나 화전동이 형성되기도 했다(진관훈, 2006: 195). 갑오개혁(1894-1896)으로 인해 공마제도와 전마제도가 금전납(金錢納)으로 대체되거나 중단되었다. 그로 인해 대한제국기에 들어서 제주도내 목장은 방치되는 수준이었다. 그로 인해 목장도 개간이 활발히 진행되었으며, 그 결과 국가의 목장경영과 우마사육은 쇠퇴의 기로에 섰다(김동전·강만익, 2015: 126-127).

3) 일제강점기~현재

일제강점기에 중산간 지역의 초지대는 마을공동목장으로 재편되었다. 조선총독부의 명령에 따라 각 마을별로 매수지(買受地), 차수지(借受地), 기부지(寄附地) 등을 토대로 공동목장조합을 결성하여 목장을 운영하였다(김동전·강만익, 2015: 106). 초지 식생과 관련해서 개량목초 도입과 화입금지가 중요한 특징으로 꼽을 수 있다.

일제강점기에는 부분적이거나 초자원의 증산을 위해 외국에서 도입된 개량목초의 재배가 권장되었으며, 클로버, 알파파 등 콩과 목초(牧草)가 도입된 바 있다(남도영, 2003: 445). 목장조합에서는 목장 내에 활엽수를 식재하고, 급수설비도 갖추어 가장 이상적인 방목장을 만들려고 했으며, 목장 내에 심어진 활엽수들은 방풍림과 피서지의 기능을 했다(김동전·강만익, 2015: 116). 한편 목장 내 식생환경에 위협을 가하는 일이라고 여겨졌기에, 목장내 농경지 개간과 ‘방앗불’ 농기를 제한했다(김동전·강만익, 2015: 117-118).

해방 이후, 제주4.3과 한국전쟁 등을 거치면서 혼란스런 사회상이 지속되었지만, 1950년대 후반 국립 송당목장이 설치되었고, 1960년대부터는 경제개발5개년계획에 따라 농어민 소득증대를 위해 가축사육을 ‘축산업’적 관점에서 바라보기 시작했다. 이때 외국산 가축품종과 외국산 개량목초 도입하면서 전업 및 기업목장도 출현하였다. 이 시기에도 목장화입은 금지되었고, 일부지역에 한해 행정기관의 허가를 받아 제한적으로 실시되었다. 목장지 내에 식림 사업과 축산도로의 개설도 이뤄졌다.

정부는 1960년대부터 초지개량사업을 실시했다. 자연초지 야초의 건물수량이 외국산 개량 목초에 비해 20퍼센트에 지나지 않았기 때문에, 생산성 증대를 위해 1966년부터 초지조성에 대한 정부 지원이 강화되었다. 초기에는 인력동원을 통해 자연초지를 개간하여 목초종자를 파종하는 형태였지만, 점차 트랙터 등 기계의 도입을 통해 최대 27,000 헥타아의 대규모 면적의 초지개량이 이뤄졌다(제주특별자치도, 2007: 488).

초지개량뿐 아니라, 목장내 물을 얻기 위한 수원림(水源林)과 바람막이용 방풍림 등 목장림(牧場林)이 조성되었고, 공동목장 내 운환방목을 실시할 목적으로 경계선을 따라 삼나무가 심어지기도 했다(김동전·강만익, 2015: 175). 목장지대 개발을 위해 축산도로도 개설했는데, 대표적으로 1967년부터 개설한 ‘비자림로’를 들 수 있다. 이후 1976년부터 1978년까지 도로를 포장하여 축산도로뿐 아니라, 목장지대, 산굼부리, 성읍민속촌을 연결하는 관광도로의 기능도 함께하고 있다(강만익, 2006: 180-181).

1980년대 이후 사회가 발전함에 따라 제주도 중산간 초지대가 1차산업뿐 아니라, 3차산업을 위한 목적으로 활용되기 시작했다. 한국 경제가 성장하고 국민의 소득이 증대함에 따라, 제주도를 찾는 국민 관광수요가 늘어났다. 그래서 중산간 마을공동목장은 대기업에게 팔려 골프장으로 바뀌었다. 또한 제주도 농업도 빠르게 감귤로 대표되는 상품작물재배로 전환하였고, 그에 따라 감귤원 조성면적이 늘어났다. 한편 치산녹화정책에 따라 오름과 주변 초지대에 대대적으로

산림을 조성하기 시작했다.

2. 중산간 벵디와 마을공동목장

일제강점기인 1933년부터 읍면리 별로 마을공동목장을 설립하여 그 지역에서 거주하는 주민들이 개인에게서 매입한 매수지(買受地), 읍면리유지 및 개인의 차수지(借受地), 기부지(寄附地)를 토대로 마을공동목장조합을 조직하였다(제주특별자치도문화원연합회, 2013: 835). 하지만 한때 116개나 되던 마을공동목장은 현재 53개밖에 남지 않았다.

‘수산평’ 지역에는 하도, 수산, 상도, 성읍, 송당, 삼달 마을공동목장 등이 있다. 또한 10소장 지역에는 현재 298만평 규모의 성읍목장과 그 서쪽 지경에 있는 240만평 규모의 남영목장이 대표적인 기업목장이다. 모두 10소장의 아래쪽에 형성된 마을공동목장으로는 수산리 공동목장(22만 7천평), 난산 공동목장(20만평), 신산공동목장(15만평), 삼달공동목장(17만평), 신평공동목장(10만평) 등이 있다(남도영, 2003: 419).

몽골이 수산평에 소, 말, 양, 노새 등을 방목하고 다루가치인 탐라적으로 하여금 관리토록 한 것이 우리나라 최초의 목마장인 탐라목장이다. 이 고장은 광활한 목야지와 경작지를 갖고 있으면서도 미사질 토양으로 척박했기 때문에 주민들은 우마를 기르고, 새왓(띠땃)-출왓(목초지)-경작지(메밀, 산디, 피 등 재배)-새왓 등으로 돌려가면서 토질에 알맞은 농법으로 농사를 지어 의식주 문제를 해결해왔다.

수산평의 말은 10월부터 이듬해 하지까지 방목을 하는데 주인들이 며칠 만에 한 번씩 이상 유무를 확인하며 겨울에 눈이 많이 내리면 마을 인근의 밭에 메어두고 가을철에 풀을 낫으로 베어 말려 저장한 후 사료로 이용한다. 소의 경우는 10월에서 이듬해 청명까지는 건초를 사료로 사육했으며 청명으로부터 하지까지는 대부분 방목한

다. 5월에서 10월까지지는 소유 두수가 많은 사람을 둔주로 정하여 1개 둔에 50~60두, 많게는 70~80두 단위로 구성하여 축주들이 순번을 정하여 관리했다. 이와 같이 수산리 지역이 광활하고 물과 목초가 좋기 때문에 현재까지도 인근 마을에서 수산리 지경에 와서 입목비를 내어 입목시키고 있다. 이러한 축산업은 수산리의 일부 재산 증식의 수단이 되기도 했으나 제주4.3을 겪는 동안 피해를 입어 마소의 수가 많이 감소되었다.

1960년대 초반부터 초지를 조성하고 축산 단지를 만들어 정부의 지원으로 초지를 개량하였으며, 70년대부터 정부 보조와 트랙터 도입으로 초지개량 사업이 활성화 되면서 수산평의 경우, 궁대악을 기점으로 후곡악에서 한뫼으로 연결되는 약 30만 평의 초지를 조성하여 재래식 목축 형태에서 새로운 형태로 변화했다. 하지만 이러한 축산업도 감귤산업이 호황을 누리게 되면서 마을공동목장도 제대로 활용되지 못하는 실정이다.

V. 중산간 벵디의 관리 문제

1. 중산간 벵디의 개발 문제

중산간 벵디는 주로 중산간에 위치한 초지대이고 이 초지대에는 마을공동목장들이 집중적으로 분포하고 있다. 수산평의 경우, 상도마을공동목장, 하도마을공동목장, 수산마을공동목장 등이 있고, 인근에는 송당하동공동목장, 성읍2리공동목장, 삼달리공동목장 등이 있다.

중산간 벵디는 제주도 중산간의 광활한 초원을 볼 수 있는 마지막 땅이다. 중산간 벵디는 마을공동목장과 대부분 중첩되기 때문에 마을공동목장이 사라지면 자연히 사라진다. 마을공동목장의 해체는 전통적 목축문화의 소멸, 체계적인 초지관리 시스템의 붕괴, 제주도의

독특한 경관자원의 소멸 등을 의미한다. 그러므로 벨트의 보전을 위해서는 마을공동목장의 감소를 막아야 한다.

하지만 1930년대에 116개나 달하던 마을공동목장이 2016년말 현재 53개로 줄었다. 마을공동목장이 감소하는 이유는 제주4.3때 중산간 마을공동체의 해체로 인한 마을공동목장의 폐쇄, 1961년 군사정권에 의한 마을공동목장의 강제귀속, 목축업의 쇠퇴 등으로 볼 수 있다(윤순진, 2006). 반면에 1990년대 이후 마을공동목장이 사라진 이유는 골프장 건설 등 대규모 관광개발 사업 때문이다.

1967년 낙농진흥법, 1969년 초지법이 제정되면서 마을공동목장의 지목이 ‘목장용지’로 지정되기 시작하였고 초지법 상의 초지로 관리되기 시작하였다. 1991년 제주도개발특별법은 개발사업 승인을 수도법, 항만법, 도로법, 관광진흥법 등 4개 법률의 인허가를 받은 것으로 규정했다. 그러나 1994년 초지법의 전용허가와 산림법 상의 보전임지의 전용허가 등 26개 개별 법률의 인허가를 받는 것으로 의제(擬制)되는 방향으로 개정되었다. 이렇게 개발사업이 용이해짐에 따라 목장용지가 골프장, 관광시설로 전용되기 시작했다. 초지조성 및 전용허가 심의를 하는 초지조성위원회가 폐지되고 초지조성 및 전용허가권자가 시장, 군수로 단순화되면서 초지조성 허가로 발생한 권리 의무의 이전이 신고만으로 가능해진 것이다.

1998년 초지법 개정은 초지 난개발의 토대를 마련해 주었고, 1999년부터는 초지 조성이 완료된 후 30년이 지난 초지에 대하여 신고만으로 전용이 가능하도록 규제가 완화되었다. 2002년에는 제주국제자유도시특별법에 의하여 제주투자진흥지구로 지정하기 위하여 초지를 전용하거나 개발사업 시행승인을 얻은 골프장을 조성하기 위해 초지를 전용할 경우 대체 초지조성비를 감면하는 방향으로 초지법을 개정하였다. 이러한 초지법 개정은 초지 조성 정책의 포기를 의미했고, 매매 활성화와 전용을 통한 개발로 정책 방향이 전환되었다.

2. 중산간 벵디 보전관리의 제도적 문제

중산간 벵디는 지하수보전자원 등급 기준 안에 별도의 명칭으로 부여되지 않고 있다. 지하수보전 1등급은 숨골, 하천, 용암동굴이다. 지하수보전 2등급은 꽃자왈, 기생화산(오름), 스코리아층이다. 지하수보전 3~4등급은 화산회토에 속하는 62개 토양통의 지하수오염 취약성을 기준으로 등급을 지정하고 있다. 중산간 벵디는 현행 기준으로 적용한다면 3~4등급에 포함될 것으로 보인다.

지하수자원보전지구 안에서의 행위제한은 1등급의 경우 전면 제한되나 2등급의 경우 공공하수도 연결과 개인하수처리시설(오수 처리 시설) 설치 시 개발이 가능하고 3~4등급의 경우 개발이 용이하다. 하지만 중산간 벵디의 특성상 숨골이 많고 용암동굴이 있는 것으로 보았을 때 지하수보전 2등급이나 1등급으로 상향 조정되어야 한다.

생태계보전 1등급은 멸종위기야생동식물 군락 또는 서식지, 보호야생식물 군락지, 천연기념물 군락 또는 서식지, 철새도래지 등이고, 초지나 잡목지에 해당하는 중산간 벵디는 생태계보전등급 4~5등급으로 판단된다. 생태계보전 3등급이하부터는 개발이 용이하기 때문에 중산간 벵디의 생태보전 등급도 상향조정할 필요가 있다.

그리고 경관보전등급은 1등급이 기생화산과 해안선 주변, 2등급은 기생화산(오름)내 경작지, 꽃자왈은 3~4등급에 해당한다. 하지만 아직 벵디는 해당되는 곳이 없으며, 현재 기준을 적용하면 하위 등급에 해당할 것이다. 따라서 제주의 독특한 초원생태계인 중산간 벵디에 대한 등급기준 신설이 필요하다.

VI. 중산간 벵디의 보전 방안

1. 제도적 지원

중산간 벨트를 보전하기 위해서는 우선 남아있는 50여 개 마을공동목장이 유지되어야 한다. 그에 대한 하나의 방안으로 토지비축제도의 활용을 들 수 있다. 제주도는 2007년도부터 미래의 용도를 위해 미리 저렴한 가격으로 미개발토지를 대량 매입하여 국·공유지의 형태로 비축하였다가 토지수요의 증가에 대응, 비축된 토지를 수요자에게 팔거나 대여하는 토지비축제도를 도입하여 시행하고 있다. 하지만 그동안 토지비축제는 관광개발 사업용 토지를 사들여 비축했다가 개발 투자자에게 제공하는 개발중심의 제도로 운영되어왔다. 실제로 제주도는 2007년부터 312억을 들여 도내 8곳의 90만800㎡의 땅을 비축토지로 매입했고, 이 중 39만2431㎡은 이랜드가 추진하는 애월국제문화복합단지 조성사업에 무상 임대됐고, 1만6529㎡는 한국해양과학기술원 제주연구지원센터부지로 20년 무상임대 됐다.

2014년 제주도당국도 현행의 토지비축제도를 개발 중심에서 벗어나 환경보전 및 지속 개발가능한 토지확보 위주의 토지비축제로 전환해 나가겠다고 공언한 상태이다. 제주도는 이에 따라 개발사업을 위한 토지비축제를 환경보전을 위해 개발 인허가를 받을 수 있는 절대·상대보전지역, 꽃자왈, 지리정보시스템(GIS) 3등급이 포함된 토지, 국공유지내의 연접한 토지와 매각을 희망하는 마을공동목장 등을 매입하기로 했다. 그러나 이중 절대·상대보전지역 등은 제주도가 굳이 매입하지 않더라도 개발사업의 인허가가 거의 되지 않는 땅이기 때문에 실효성이 없다. 그러므로 오히려 현재도 급속도로 매각되고 있는 마을공동목장 매입에 집중해야 한다. 그리고 토지비축기금으로 마을공동목장을 매입하는 데는 한계가 있을 수 있으므로 영구임대를 통하여 임대료를 매해 제공하면서, 임대한 마을공동목장을 생태관광 등 지속가능한 방식을 통하여 보전할 수 있다.

제주도 2차국제자유도시종합계획 수정계획안 중에 외자유치 전략을 수정하기 위한 하나의 대안으로 2018년 설립을 목표로 한 제주자산관리신탁공사⁵⁾가 있다. 사유지나 공유지를 위탁하면 수익금과

5) 제주자산관리신탁공사는 도내 부동산의 효율적 이용을 위해 공유지 및 공유시설, 사유자산 등을 신탁 받고, 직접 관리·운영하거나 사업자에게

임대료를 받아서 소유자에게 주는 형식인데 토지비축제를 상설적인 조직형태로 만들었다고도 볼 수 있다.

이 사업의 본래 취지 자체는 보전보다는 부동산 가격이 상승하면서 기업활동의 주요 생산요소인 부동산의 원활한 공급이 이뤄지지 않아 기업 및 투자유치 등에 제약이 발생하는데 따른 조치이다. 그럼에도 이 자산목록 중에 마을공동목장이 들어있다. 중산간의 많은 목장조합들은 수익이 없어 목장 유지 관리비용이 많이 든다는 고충을 토로하면서 매각하는 일이 비일비재하고 있다. 제주자산신탁공사는 마을공동목장의 매각을 막기 위한 유용한 활용도구가 될 수 있다. 또한 제주자산신탁공사는 지속가능한 공존을 실현할 수 있는 사업모델을 만드는데 있어서 도민사회의 공론화와 합의가 필요하다.

2. 보전 주체의 다양화

마을공동목장을 유지하는 곳에 대한 행정당국의 직접적 지원도 필요하다. 인센티브 형식 또는 지원금 형식 등 다양한 방식으로 마을공동목장이 유지될 수 있도록 제주도당국의 지원이 필요하다. 이를 위해서는 곳자왈과 오름처럼 벵디에 대한 담당부서를 마련해서 전문적이고 집중적인 관리가 필요하다. 5년마다 수립하는 제주도 환경보전중기기본계획에 벵디의 보전방안과 생태적 활용방안을 넣어 실질적인 보전대책이 마련되어야 한다.

중산간 벵디의 경우 마을에 인접한 마을공동목장이거나 초원이기 때문에 마을공동체의 중요한 자산이기도 하다. 하지만 마을공동목장조합의 고령화와 축산업의 쇠퇴로 인한 목장유지가 어렵기 때문에 새로운 조직형태로 재편할 필요성이 대두된다. 그러므로 행정은 마을공동목장의 현대적 협동조합으로의 전환을 지원해 줄 필요가 있다.

위탁하는 기능을 수행한다. 부동산 소유자가 투자수익 등을 목적으로 신탁공사에 부동산을 맡기면 신탁공사는 임대 등을 통해 수익을 창출, 부동산 소유자에게 배분하는 방식이다.

현재 마을공동목장조합은 임의 단체로서 법적인 근거가 없는 상태이다. 하지만 마을공동목장은 사실상 그동안 협동조합 형태로 운영되어온 것인데 이를 현대적 의미의 협동조합으로 개편할 필요가 있다. 조합원들의 고령화와 영세화로 개인이 운영하기는 힘들기 때문에 규모화와 협업을 통한 방식으로 재편할 필요가 있다. 행정에서는 마을공동목장을 협동조합으로 개편할 경우 인센티브를 주고 그에 필요한 컨설팅을 할 수 있다. 그리고 경우에 따라서는 비영리법인이 마을공동목장이나 중산간 벵딴을 위탁 운영할 수도 있다.

3. 소유권 공공성 강화

마을공동목장을 유지관리하기가 어렵고 최근 제주도 부동산가격이 치솟으면서 마을공동목장 매각이 급속도로 이뤄지고 있고, 그 과정에서 구성원들 간에 갈등이 일어나고 있다.

민법(제262조~제278조)에서는 공동소유의 형태를 공유(共有)·합유(合有)·총유(總有)의 세 가지로 나누고 있다. 공유는 수인(數人)이 동일물건의 소유권을 양적으로 분할하여 소유하는 공동소유의 형태이며 공유자는 언제든지 목적물을 분할하여 단독소유로 이행할 수 있다. 합유는 조합체로서 물건을 소유하는 공동소유의 형태이다. 합유자는 전원의 동의 없이는 그 지분을 처분하거나 합유물의 분할을 청구하지 못한다. 따라서 합유는 공유와 총유와의 중간적 위치에 있는 공동소유의 형태라고 할 수 있다.

총유는 법인 아닌 사단의 사원이 집합체로서 물건을 소유하는 공동소유의 형태이다. 개개인에게 이용권은 있지만 처분권은 없고 매각을 할 경우 민주적 결정에 의해서만 가능하다. 따라서 무분별한 마을공동목장 매각을 막기 위해 민법에 존재하는 총유제(總有制) 도입을 검토할 필요가 있다.

4. 중산간 벵디 보전등급 상향 조정

오름, 곶자왓, 중산간 벵디는 따로 떨어진 자연자원이 아니라 하나로 이어진 생태계이며 제주만의 독특한 경관자원이다. 그러므로 점(點) 중심이 아닌 생태계를 연결시킨 면(面) 중심의 보전관리가 이뤄져야 한다. 이를테면, 수산평의 경우에 수산평벵디-하도곶자왓-용눈이오름 군락 지대를 묶어 보전지역으로 선정할 수 있도록 해야 한다.

관리보전지역 조례의 생태계·경관·지하수자원등급 기준에 중산간 벵디를 추가하여 실질적인 관리의 대상으로 삼아야 한다. 중산간 벵디에는 지질적 특성상 동굴과 습골들이 많이 분포하고 있다. 따라서 중산간 벵디는 지하수의 충전 지대인 동시에 수질오염의 원인이 될 수 있으므로 그에 대한 대대적인 조사가 이뤄져야 한다. 이를 통해 중산간 벵디의 지리정보시스템(GIS) 등급 상향 조정이 이뤄질 수 있다.

그리고 중산간 벵디에 대한 학술적 개념정립과 아울러 벵디 전수 조사를 토대로 그 가치를 재평가하고 현재의 보전등급을 상향 조정해야 한다.

VII. 맺음말

우리나라 전체 초지의 거의 절반이 제주도의 중산간 지역에 분포하고 있다. 제주도의 일반적 천이(遷移)과정을 고려할 때 제주도의 초지대는 목축과 화입(火入) 등 인위적 개입을 통해 형성되고 관리되는 인공식생이다. 중산간 초지의 대부분은 ‘주변 지역에 비해 넓고 평평한 들판 또는 벌판’인 벵디이고, 수산평, 어림비, 녹산장 등은 제주도 최대의 벵디 지역이다. 중산간 벵디는 ‘빌레용암과 송이퇴적층 및 알오름 등으로 이뤄진 넓고 평평한 제주의 초원지대’를 말한다.

용암동굴과 습굴, 습지 등이 분포하는 중산간 벵디는 목축업의 근간이 되는 초지가 발달하는 특징을 보인다. 중산간 벵디는 한라산과 해안지대를 잇는 생태축이면서 오름과 함께 제주도의 고유한 경관미를 자랑하며, 중산간 벵디에 형성된 습지는 희귀식물들의 서식처이고, 용암동굴과 습굴은 지하수를 함양하는 역할을 하고 있다. 그런데도 중산간 벵디는 지하수보전 3~4등급, 생태계보전 4~5등급, 경관보전 4등급 이하로 관리보전지역 지리정보시스템(GIS) 등급이 매우 낮게 평가되어 있어 보전의 사각지대가 되고 있다.

중산간 벵디는 고려 말 몽골제국 지배기에 설치한 탐라목장이 국제정세의 변화로 한동안 방치되다가 조선 세종 때 기존 목장을 재편성하여 국립목장인 10소장이 설치되었다. 하지만 갑오개혁으로 공마제도가 중단되면서 또 다시 방치되는 수준이었다. 일제강점기에 중산간 지역의 초지대는 마을공동목장으로 재편되었다. 해방 이후인 1950년대 후반 국립 송당목장이 설치되고, 1960년대부터는 외국산 가축품종 및 외국산 개량목초 도입을 통한 초지개량사업이 시작되었고, 전업 및 기업목장도 출현하였다. 그리고 1980년대 이후 제주도 중산간 초지대가 1차 산업뿐 아니라, 3차 산업을 위한 목적으로 활용되기 시작했다.

1991년 제주도개발특별법, 1998년과 2002년 초지법 개정 등으로 개발사업의 절차가 간단해짐에 따라 목장용지가 골프장, 관광시설로 전용되기 시작했다. 마을목장의 해체는 축산업의 포기인 동시에 전통적 목축문화의 소멸, 체계적 초지관리 시스템의 붕괴와 경관자원의 소멸을 의미한다. 그러므로 중산간 벵디의 보전을 위해 가장 중요한 것 중 하나가 바로 마을공동목장의 감소를 막는 것이다.

중산간 벵디를 보전하기 위해서는 우선 그곳에 있는 용암동굴, 습지, 습굴 등을 전수조사하고 그 가치를 재평가하여 현재의 보전등급을 상향 조정해야 한다. 그리고 중산간 벵디는 오름과 곶자왈과 이어진 생태계이며 제주만의 독특한 경관자원이므로 점 중심의 보전지역 관리가 아닌 생태계를 연결시킨 면 중심의 관리가 이뤄져야 한다.

중산간 벵디의 대부분을 차지하는 마을목장과 사유지는 토지비축

제를 활용하여 매입하거나 영구임대를 추진하고, 보전을 원하는 경우에는 직접적인 지원을 하거나 제주자산신탁공사를 활용한 마을공동목장의 수익을 지원하는 방안도 생각해볼 수 있다. 그리고 벵디 보전 주체를 조합원이나 개인에게 맡길 게 아니라 다양화할 필요가 있다. 행정은 마을공동목장이 유지될 수 있도록 보전등급을 높여 중산간 벵디에 대한 난개발을 줄이고, 제주도 환경보전중기기본계획에 벵디의 보전방안과 생태적 활용방안을 넣어 실질적인 보전대책을 마련해야 한다. 운영이 어려운 마을공동목장을 비영리법인이 위탁운영하거나 현대적 협동조합으로 전환하고, 마을공동목장의 무분별한 매각을 막기 위해 민법에 존재하는 총유제 도입을 검토할 필요가 있다.

이번 연구에서 벵디에 대한 선행연구가 없다 보니 많은 한계가 있었다. 향후 연구는 중산간 벵디에 대한 객관적 지표개발, 계량화 등을 통해 벵디에 대한 일반적 개념을 정립하는데 집중해야 할 것이다.

그리고 중산간 벵디를 보전하기 위해서는 무엇보다 생태적 활용방안을 모색해야 한다. 앞으로 생태적으로 운영 관리되는 국내외 목장과 초지대를 현장 조사하고 경제성 분석을 통해 제주형의 지속가능한 초지보전 모델 개발이 필요하다.

참고문헌

- 가시리마을회, 1988, 『가스름』.
- 강만익, 2006, 「한라산의 촌락과 교통로」, 정광중 외, 『한라산의 인문지리』, 제주도·한라산생태문화연구소.
- 고광민, 2016, 『제주생활사』, 한그루.
- 김동전, 강만익, 2015, 『제주지역 목장사와 목축문화』, 제주대학교 탐라문화연구원.
- 김찬수 외, 2006, 『한라산의 식물』, 제주도·한라산생태문화연구소.
- 김찬수, 2006, 「한라산천연보호구역의 식물」, 고정군 외. 『한라산천연보호구역 학술조사보고서』, 제주특별자치도 한라산연구소, 109-137.
- 남도영, 2003, 『제주도 목장사』, 한국마사회 마사박물관.
- 남원읍 하례마을회, 1999, 『하례마을』.
- 남제주군, 1995, 『우리 고유지명 유래』, 남제주군.
- 동홍동마을회, 2003, 『동홍지』.
- 문화재청, 2003, 『제주도 천연동굴 일제조사 보고서』.
- 박용후, 1992, 『제주도 옛땅 이름 연구』, 제주문화.
- 법환마을회, 2000, 『법환향토지』.
- 북제주군 구좌읍 평대리, 1990, 『평대리』.
- 북제주군, 2006, 『북제주군지명총람(상,하)』, 북제주군.
- 서귀포시, 1999, 『서귀포시지명유래집』, 서귀포시.
- 서귀포시서홍동, 1996, 『서홍로』.
- 성산읍 온평리, 1991, 『온평리마을지』.
- 송상조, 2008, 『제주말큰사전』, 한국문화사.
- 안덕면 감산리, 2002, 『감산향토지』.
- 양시옥, 2011, 『제주어지명천교』, 디딤돌.
- 오성찬, 1992, 『제주토속지명사전』, 민음사.
- 오창명, 1998, 『제주도 오름과 마을이름』, 제주대학교출판부.
- , 2004, 『제주도 마을이름 연구』, 제주대학교 탐라문화연구소.
- 유병연, 2015, 「사라지는 제주마을공동목장」 <제주연구> 4, 토지+자유연구소 리포트.
- 윤순진, 2006, 「제주도 마을 공동목장의 해체과정과 사회·생태적 함의」, 『農村

社會』 16-2, 45-88.

윤용택 외, 2016, <벵디 조사를 통한 벵디의 보전과 생태적 활용방안을 위한 연구>, 제주녹색환경지원센터.

이종언, 2007, 「제4장 제주의 목축문화」, 강태숙 외. 『제주축산사』, 제주특별자치도·제주대학교 아열대농업생명과학연구소.

제민일보, 2014, <제주의마을공동목장사>

제주도, 1997, 『제주도 중산간지역 종합조사』.

제주시, 1996, 『제주시옛지명』, 제주시.

제주특별자치도, 1996, 『개정증보 제주어사전』, 제주특별자치도.

제주특별자치도·제주대학교 아열대농업생명과학연구소, 2007, 『제주축산사』.

제주특별자치도, 2010, 『성산읍역사문화지』.

제주특별자치도문화원연합회. 2013. 『애월읍 역사문화지』, 선진인쇄사.

제주환경운동연합, 2007, <소똥구리, 벵디에서 테우리를 만나다>

한국어사전편찬회, 1987, 1991, 『한국어대사전』, 삼성문화사.

현원학, 2016, 『제주도 탐라층 이질암의 광물성분과 근원지에 관한 연구』, 부산대학교 박사학위논문.

Manual C. Molles Jr. 2014, 『생태학: 개념과 적용』, 김재근, 김홍태 옮김, 라이프사이언스.

Abstract

A Study on the Values of Jungsanganbengdui (Mid-Mountain Grassland) and Conservation Plan in Jeju

Yoon, Yong-Taek*· Kim, Dong-Joo**
Yang, Yeon-Soo***· Lee, Young-Ung****

Jeju Island has a wide grassland, and the village communal ranches. Jeju people call the wide and flat area 'Bengdui'. The village communal ranches are distributed around Jungsanganbengdui (Mid-Mountain Grassland).

Jungsanganbengdui is a valuable resource of Jeju Island. It is a major ecological axis connecting the coast and Mt. Halla, with caves beneath the ground and numerous wetlands on the ground. It is also a major habitat for Jeju people and a base for 700 years of herding culture. However, It is in crisis because the village communal ranches are sold to the outside capital and developed as a golf course and a leisure complex.

In this study, I establish the academic concept of Bengdui, reveal the various values of Jungsanganbengdui and propose the plan to conserve it.

* Professor, Department of Philosophy, Jeju National University

** Member of Research Planning Committee, Energy and Climate Policy Institute

*** Korean Federation for Environmental Movement of Jeju

**** Korean Federation for Environmental Movement of Jeju

Key Words: Jeju Island Grassland, Jungsanganbengdui (Mid-Mountain Grassland), Village Communal Ranch, Development, Conservation

교신 : 윤용택 63243 제주특별자치도 제주시 제주대학로 103
제주대학교 철학과 (E-Mail: sumsaram@jejunu.ac.kr)

논문투고일: 2017. 01. 15.

심사완료일: 2017. 02. 09.

게재확정일: 2017. 02. 16.