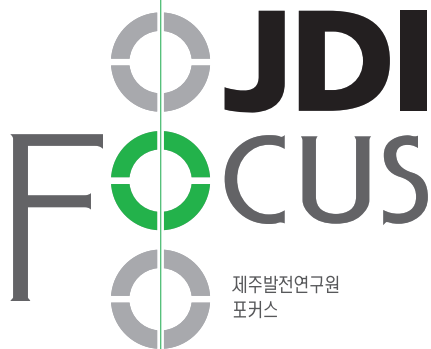


FAO 세계중요농업유산(GIAHS) 등록을 위한 제주지역 과제와 추진 방안



제주발전연구원 강 승 진 연구위원



제주발전연구원
포커스

제주발전연구원 FOCUS 2012년 5월 31일 Vol.136

발행처 : 제주발전연구원 발행인 : 양영오

주 소 : 690-162 제주특별자치도 제주시 아연로 253 TEL. 064-726-0500 FAX 064-751-2168

- 제주발전연구원은 지역사회가 안고 있는 각종 현안문제에 대해 해결방안을 모색하고자 다양한 정책 방안을 제시하고 있습니다. 본 연구를 토대로 보다 합리적이고 발전적 대안들이 도출되어 도민의 삶의 질적 향상과 제주발전에 디딤돌이 되기를 바랍니다.
- 지난 호는 www.jdi.re.kr에서도 볼 수 있습니다.

FAO 세계중요농업유산(GIAHS) 등록을 위한 제주지역 과제와 추진 방안

Contents

- I. 문제의 제기
- II. 세계중요농업유산(GIAHS)의 개요
- III. 세계중요농업유산(GIAHS) 추진 사례
- IV. 세계중요농업유산(GIAHS) 등록을 위한 제주지역 과제와 방안

I. 문제의 제기

- 최근 세계 각국에서는 아름다운 농촌 풍경의 지속 유지와 생물다양성 보전을 위해 세계중요 농업유산(이하 세계농업유산) 지정¹⁾을 추진함으로써 농·어촌자원의 브랜드 가치를 제고하고 있음.
- 우리나라도 세계농업유산 등록 추진을 위해 올해부터 보전·전수·활용이 필요한 농어촌의 자원을 농어업 유산(遺産)으로 지정하여 지역 브랜드 및 관광자원으로 활용할 수 있는 농어업 유산제도를 도입·시행하고 있음.²⁾
- 이는 국토의 대부분을 차지하고 있는 농어촌이 국토의 가치를 높이는 유무형의 자원을 보유하고 있으나, △산업화 이후 도시 위주의 발전으로 농어촌 자원의 가치는 상대적 저평가 △여가형태 변화로 농어촌생활 체험, 농어촌 경관 감상을 목적으로 농촌에서 여가를 보내려는 경향 증가 △지자체에서는 잠재된 다양한 지역자원을 발굴하기 위한 노력을 전개하는 등 사회적 관심이 증대되고 있는 데 따른 것임.
- 또한, 농업문화, 농촌예능·농촌경관 등 다양한 자원이 우리의 농촌지역에 있지만 농업유산이 가지는 가치를 제대로 평가하지 못해 방치 또는 훼손되고 있는 상황에 대응하여 고유의 농업 유산을 발굴, 가치를 부여하고, 이를 보전할 정책 추진의 필요성을 인식하게 된 데서 비롯된 것임.
- 이 같은 정책 추진은, 먼저 우리나라 농어업·농어촌 유산에 대한 새로운 가치부여의 과정을 통해 FTA 이후의 어려운 상황을 타개하는 데 도움이 될 수 있는 농업·농촌발전의 신성장동력을 찾아내고, 활용을 통하여 우리 농업·농촌을 활성화시키는 데 기여할 수 있을 것임. 그리고 우리나라 농어업·농어촌 유산의 발굴 및 보전계획의 수립, 보전활동 과정에 지역주민을 참여시킴으로써 주민의 자긍심과 애郷심을 고취시키고, 주민참여에 의한 풀뿌리 민주주의의 확립에 기여할 것임.
- FTA 확대로 제주지역 농업은 많은 어려움에 직면할 것으로 예상되고 있으며, 이를 극복하기 위한 차별화된 지역농업정책이 요구되고 있음. 그에 따른 방안의 하나로 지역 고유 브랜드자원을 융·복합화한 디자인농업이 있을 수 있음³⁾.
- 제주지역은 1차산업이 관광 등 3차산업과 연계성이 높기 때문에 제주의 전통적인 농업 자원을 복원, 보전하고 이를 농촌관광, 문화관광 등과 접목시켜나감으로써 농촌 발전의 새로운 모티브로서도 역할을 해나갈 것임.
- 특히, 제주지역은 현재 유네스코 자연과학 3분야, 즉 생물권보전지역 지정, 세계자연유산 등재, 세계지질공원 인증을 보유하고 있어 여기에 FAO 세계농업유산으로 등록될 경우 그 가치와 시너지효과는 매우 클 것으로 전망됨.
- 1천만 명의 제주방문객과 제주상품의 수출을 위한 고유브랜드로 활용할 경우, 그 효용성은 매우 클 것으로 기대되는 만큼 지금부터 우리나라 농어업유산 지정⁴⁾을 비롯하여 FAO 세계농업유산 등록을 추진하기 위한 다각적인 방안을 모색할 필요가 있음.

1) 농식품부, 농어업 유산제도 본격 도입, 2012. 4. (<http://www.mifaff.go.kr>)

2) 강승진, 세계자연유산을 연계한 농촌지역 발전방안, 제주발전연구원, 2011.

II. 세계중요

농업유산

(GIAHS)의

개요

1. 세계중요농업유산(GIAHS)이란?³⁾

- 세계중요농업유산(Globally Important Agricultural Heritage Systems : GIAHS)은 국가 또는 지역이 사회나 환경에 적응하면서 몇 세기에 걸쳐 발달하고 형성되어 온 농업적 토지 이용, 전통적인 농업과 관련되어 육성된 문화, 경관, 생물다양성이 풍부한, 세계적으로 중요한 지역을 차세대에게 계승하는 것을 목적으로 함.
 - 2002년에 유엔식량 농업기관(FAO, 본부: 이탈리아 · 로마)이 창설한 제도
 - GIAHS 인정 지역의 기준은 식량 · 생계수단의 확보, 생물다양성 및 생태계의 기능, 전통적 지식 · 농업기술의 계승, 사회제도 · 문화습관, 풍광명미(風光明媚)적 토지이용, 특수한 토지 · 수자원관리 등임.
- FAO는 세계적으로 중요한 전통적 농업제도와 생물다양성, 문화적 다양성과 지식체계들이 정책 및 시장의 실패, 빈곤 및 인구 압력, 부적절한 개발전략 등으로 인하여 심각한 위협을 받고 있는 상황을 인식하고, 세계적으로 중요한 농업유산에 대한 인식제고를 위하여 국제적으로 인가된 제도를 만들자는 취지에서 발의하였음.
 - 세계적으로 중요한 농업유산(GIAHS)의 보전을 위한 혁신적인 체계와 동태적 보전을 강화하는 장기적 프로그램을 추진하자는 데에 그 발의의 목적이 있음.
- 인정절차는 국가추천을 받아 입후보지 등록신청(FAO본부) 후, 현지답사 및 서류심사(FAO본부) 및 GIAHS 심사를 거쳐 인정함.
 - GIAHS 인정심사 심의회는 2년에 한번 개최하는 심사회에서 등록이 인정되며, 등록이 되어도 FAO로부터 자금지원이 되는 것이 아님.
- GIAHS로 등록될 경우, 농산물의 브랜드화, 농업관광 자원으로 활용이 가능하며 국가 및 제주 지역이미지를 제고시킬 수 있음.

〈표 II-1〉 세계유산제도 · 랍사협약, 세계농업유산제도 비교

구분	세계유산제도	람사협약	세계중요농업유산제도
주관 부서	UNESCO	IUCN(세계자연보전연맹)에 상설 사무국	FAO
근거	세계유산협약	물새 서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약	
대상	- 문화유산 • 기념물 · 건조물군: 건축물, 조각 및 회화, 유물 및 구조물 금석지, 독립된 또는 연속된 구조물들 • 유적지: 고고학적 유적지 - 자연유산 • 자연의 기념물, 자연유적지 생물 종의 생식지 및 자생지 - 복합유산 • 세계유산협약 제1조와 제2조에 정의된 문화 및 자연유산 정의의 일부 또는 전체를 충족시키는 유산	• 소택지, 습원, 이탄지 또는 물로 된 지역으로 갯벌, 호수 하천, 양식장, 해안논 등이 포함됨 • 수심이 6m를 넘지 않는 해안	• 독창적인 농업 제도 및 생태 경관지역 • 농업과 관련된 수려한 경관지역 • 농업생물 다양성의 보전지역 • 고유한 농사지식체계의 적응 지역

3)www.fao.org/nr/giahs를 참조하여 제작성

구분	세계유산제도	람사협약	세계중요농업유산제도
선정 기준	- 문화유산: 인간의 창의성, 인간가치의 반영, 문명의 독보성, 인류역사의 단계를 예증하는가? - 자연유산: 뛰어난 자연미, 지구 역사의 주요단계, 생태학·생물학적 진행과정, 생물학적 다양성을 대표하는가?	• 대표적이며 희귀한 자연 습지 • 멸종위기종, 생태군집의 서식지 • 동식물종의 군집지 • 2만 마리 이상의 물새군집지 • 고유어종서식지 등 9개 기준을 적용	• 제도 자체의 기준: 우수성, 역사성, 중요성 • 상황적 기준: 대표성, 외부적 위협, 정책 및 개발적응성 • 프로젝트 수행 기준: 통합성, 공동편드능력, 접근성
지정 절차	국제기념물유적위원회(ICOMOS), 국제문화재보전센터(ICCROM), 국제자연보호연합(IUCN)의 검증	협약 가입 시 1개 이상 습지를 지정(의무)하면 자동으로 등록됨.	• 제안서 제출 • 심사 • 후보로 웹 사이트에 등재
구역 지정	문화재보호법, 지구단위 계획, 용도지구의 중복 지정으로 보호기능	습지보호지역(습지보존법) 습지주변관리지역으로 지정 가능(환경부, 국토해양부장관, 시·도지사)	해당되는 국내법이 없음.

자료: 한국농촌경제연구원, 농업전망2012, 한국농어업·농어촌 유산발굴과 보전, 2012.

2. 세계중요농업유산(GIAHS) 현황

1) 대상지역

■ FAO는 2011년 말 현재 10개의 대상지역(Pilot systems)⁴⁾과 다수의 후보지역(Candidate systems)을 지정하고 있음(〈그림 II-1〉).

- 10개의 대상지역(Pilot systems) : 안데스 농업(페루), 치로에섬 농업(칠레), 이푸가오 계단식논(필리핀), 마그레브 오아시스(알제리, 튀니지), 송사리 농업(중국), 한니족 계단식논(중국), Wannian(萬年) 전통 쌀 문화 시스템(중국), 목가 마사이 시스템(Masai Pastoral System/케냐, 탄자니아), 노토반도 사토야마와 사토우미 농업(일본), 사도시 사토야마 파오기농업(일본)

〈그림 II-1〉 세계중요농업유산의 지정사례

안데스 농업 잉카시대 농법유지 저지대(옥수수), 고지대(방목장), 밭 주변 굴에 물을 저장하여 냉해 방지 페루(30,798ha)		치로에섬 농업 감자의 원산지 200여종의 감자 농업 칠레(10,616ha)	
이푸가오 계단식 논 고산지대 대규모 다랑이 논 생물다양성의 보전 필리핀(68,416ha)		머그레브 오아시스농업 사막지대의 토지이용 대추야자, 나무, 곡물의 상호작용 삶과 휴식의 공간 알제리(500ha)/ 튀니지(700ha)	

〈그림계속〉

벼-송사리 농업 물고기를 이용한 벼 농사 물고기와 쌀의 공급 지역의 영양 수준 향상 화학비료 및 농약사용의 감소 중국(461 ha)		완족의 만년 전통 벼 문화농업 지역의 고유 품종 유지 병충해와 척박한 땅에 강한 품종 논 돌레 숲의 물 공급 및 생물다양성 보존기능 중국(200 ha)	
한니 계단식 논 산간지대 토지 및 물 이용제도 1만년 이상의 역사성 7만 ha 이상의 규모 효율적 물이용시스템 중국(13,011 ha)		목가적 마사이 시스템농업 목축시스템과 고원생태시스템 케냐, 탄자니아	
노토반도 사토야마와 사토우미 농업 계단식 및 해변의 토지 이용 농법 일본		사도시 사토야마 따오기농업 따오기를 이용한 저농약 농법 일본(1,866 ha)	

■ GIAHS 후보지역(candidate system)

- ① 밀파(Milpa: 들판으로) 솔라 농법(멕시코)
- ② 치남파(Chinampa) 농법(멕시코)
- ③ 레몬 밭(남부 이태리)
- ④ 카르파티아 지역의 농업-생태체계(슬로바키아와 우크라이나 지역)
- ⑤ 코라푸트 지역의 전통 농업(인도)
- ⑥ 소피나 베타스(Soppina Bettas) 시스템(인도)
- ⑦ 카나트 관개체계 및 Homegardens(이란)
- ⑧ 와시카이 유목 목가(이란)
- ⑨ 웨웨(Wewe) 관개시스템(스리랑카)

2) 지정기준

- GIAHS에 등록되기 위한 기준은 크게 세 가지로 구분되고 있는데, 첫째는 해당 시스템의 고유한 특성에 관한 기준이고, 둘째는 정형적 기준, 셋째는 프로젝트 수행 기준임(〈표 II-2〉).

〈표 II-2〉 GIAHS 지정기준

구 분	기 준	내 용
I. 시스템의 고유특성 (systems criteria)	1. 현저한 특징 (outstanding characteristics)	• 생물다양성과 생태시스템 • 경관, 토지, 수자원의 관리 • 식량안전과 생계유지 • 사회조직과 문화 • 지식체계와 및 농가 단위의 기술 • 기타 시스템에 의해서 형성된 재화와 용역
	2. 지속성의 역사 (proved history of sustainability)	• 경제적 활력 및 지속가능성 • 적응적 능력 • 인간 생태적 지속가능성
	3. 세계적 중요성 (global significance)	• 공공성 • 부가가치
II. 정황성 (contextual criteria)	1. 대표성 (representation)	• 지리적, 생태적, 제도적 대표성 및 영향력 • 전시효과 • 현저한 대표성
	2. 외부의 위협 (external threat)	• 외부적 위협의 존재
	3. 정책 및 개발 적응성 (policy and development relevance)	• 정책의 적용가능성
III. 프로젝트 수행성 (project implementa- tion criteria)	1. 프로젝트 통합성 (project integration)	• 파트너십
	2. 공동 펀드의 능력 (co-finance potential)	• 공동 펀드 가능성
	3. 프로젝트 접근성 (project approach)	• 국제협약 • 프로그램적 접근 및 생태계적 접근 • 지역사회의 권한 및 분권화

자료: www.fao.org/hr/giahs

- 특히, 시스템의 고유특성에서 보듯이, GIAHS는 시스템이 보유하고 있는 생물다양성과 생태계 기능, 경관과 토지 및 수자원 관리, 식량과 생활의 안전, 사회조직과 문화, 지식체계와 농업기술 그리고 이 제도에 의한 산출물 등이 대상이 되고 있음을 나타내고 있음.
- 대상지역은 경관 자체만을 다루는 것이 아니라 그곳에서 일어나고 있는 농림어업활동 시스템이 매우 중요한 기준이 된다는 것을 시사하고 있고, 소프트웨어와 하드웨어를 분리하여 지정하는 것이 아니라 소프트/하드시스템을 동시에 지정하고 있다는 것을 적시하고 있음.
- 세계농업유산으로 지정받기 위해서는 제안서의 제출 및 심사과정을 거쳐야 함.
 - GIAHS 인정심사를 위한 심의회는 2년마다 개최되고, 등재를 위해서는 후보지역으로 등록하고, 지정을 위한 준비를 기준에 따라 적합하게 진행해나가야 함.



Ⅲ. 세계중요 농업유산 (GIAHS) 추진 사례

1. 일본 사토야마(里山) 세계중요농업유산(GIAHS) 추진 사례

1) 신청배경

- “따오기와 생활하는 마을 조성 인증제도”에 의한 생물을 키우는 농업을 농업생산시스템에 추가시킨 체제를 구축하여 2002년부터 GIAHS를 지정 요청함
 - 소비자와의 연계로부터 생물다양성 보전형 농업과 농업경제를 연계하여 지속적인 환경과 농업의 보전체계를 구축
- 일본의 사토야마(里山)가 선진국의 GIAHS 사이트 후보로서 주목
 - 사토야마(里山 : 일본 농촌지역의 마을산을 지칭)에서는, 과거 몇 세기에 걸쳐 지역 주민의 관리에 의한 농림산물의 생산, 지속적인 생물자원의 보전·이용이 실현되어 사람들의 생활에 유익한 생태계 서비스를 제공
 - 사도시(佐渡市)에도 많은 사토야마가 남아 있어 생활 속에서 호흡하고 있으며, 특히 ‘따오기와 생활하는 마을 조성 인증제도’와 ‘생물을 키우는 농법’은 생물 다양성을 보전하는 농업으로서 주목
 - 사도시는 자연환경과 농업생산활동의 순환시스템을 만드는 것을 목적으로, 일본에서는 처음으로 이시카와현의 노토지역과 함께 GIAHS의 인정 신청을 함.

2) 주요 특징

- 금광산의 발전에 따라 급증한 인구로 인해 새로운 논 개발이 촉진되어 깊은 산간까지 경작하는 사도 특유의 계단식 논 풍경이 생겨났음.
- 다양한 문화 및 전통 예능이 풍작을 기원하는 농업제사로서 계승되어 독특한 농촌문화를 형성하였고, 이러한 전통 예능 및 제사가 취락의 결속 및 농업의 공동 작업성을 높이게 되어 전통적인 농업 및 농지를 보전함
- 생태계의 재생과 보전을 도모하기 위한 벼농사 기술(생물을 키우는 농법)을 실시하여 농약·화학비료 사용을 대폭 삭감하고 ‘생물 조사’ 실시와 함께 사도시가 인증하는 농업시스템을 지역 전체에 보급시켜 전통적인 논을 보호하고, 차세대에 계승해 나가기 위해 노력
 - 농업의 역할에 ‘식품의 생산’과 ‘생물 다양성 보전의 역할’을 명확히 밝힘으로써 쌀의 브랜드화가 도모되어 큰 경제효과가 발생했으며, 그 결과 경작 면적은 3년 만에 약 3배, 전체 경작 면적의 20%까지 증가
- 도시 주민과의 체험형 교류 확대 등을 통해 다양한 주체와 함께 생물 다양성 보전을 위해 노력하고 있으며, 생물 다양성 보전 효과 및 따오기의 생식수의 상황을 과학적으로 파악하기 위해 니가타대학과 협력하는 등 효과적인 생식환경을 향상을 위해 노력
- GIAHS 지정 사유 및 평가점
 - ‘따오기와 생활하는 마을 조성 인증제도’에 의한 ‘생물을 키우는 농업’을 농업생산시스템에 추가시킨 체제를 구축, 섬 전체에 확산시켜 소비자와의 연계

◆ 2011년 벼농작지 4,300ha 중 80%가 농약·화학비료 50% 감축 재배를 실시, 2012년에는 전체 벼 농작지의 감축재배를 목표

- 소비자와의 연계로부터 생물 다양성 보전형 농업과 농업경제가 연계하여 지속적인 환경과 농업의 보전 체제 구축
- 금의 역사가 사도의 풍경 및 문화를 육성하고 농업 생산활동과 연계되어 섬의 경관 및 자연, 생물 다양성에 지대한 영향을 끼침과 동시에 농촌 커뮤니티에 의해 보전되어 옴.

3) GIAHS 지정 효과 및 향후 과제

- 농산물의 브랜드력이 제고되어 농가의 경영 향상을 도모하고 세계적인 인지도 향상을 통해 관광 촉진 효과가 기대됨.
- GIAHS의 등록을 유지해 나가기 위해서는 생물 다양성의 보전 관리가 요구되므로 농가를 비롯한 시민의 협력이 필수적이며, 환경보전형 농업을 지속을 위해 후계자 육성 및 시민 계발 필요

2. 우리나라의 세계중요농업유산 관련 추진내용⁵⁾

1) 농어업·농어촌유산과 관리현황

- 한국의 문화재 전반에 대한 체계적인 분류와 보전정책은 문화재청에서 담당하고 있고, 문화재보호법(1962)⁶⁾의 제정을 통하여 운용되고 있음
- 국가지정문화재는 문화재청장이 문화재보호법에 의거 문화재위원회의 심의를 거쳐 지정한 중요 문화재로서 국보, 보물, 사적, 명승, 천연기념물, 중요무형문화재, 중요민속문화재 등 7개 유형으로 구분되어 지정·관리되고 있음.
- 농어업·농어촌유산 중에서 무형자산의 기록과 전승을 위한 사업으로서 특허청의 전통지식 자원 구축사업이 있음.
- 전통지식이란 전통에 기반을 둔 지적활동의 산물로서 파생되는 사업, 예술 또는 문학적인 결과물을 총괄하고 생업자원(농림축산어업의 기구, 기술, 시술), 생활기술(의, 식, 주, 전통의료), 창조적 기술(문화적, 제도적 기술)로 분류됨.
- 환경부와 국토해양부는 농촌공간의 생물다양성과 생태계를 보호하기 위하여 1991년 자연환경보전법을 제정하여 생태경관보전지역과 생태경관마을을 지정하여 운용하고 있음.

5) 한국농촌경제연구원, 농업전망2012, 한국농어업·농어촌 유산발굴과 보전, 2012.

6) ① 국가지정문화재와 시·도지정문화재: 지방자치단체(시·도)조례에 의해서 지정한 문화재로서 유형문화재, 무형문화재, 기념물 및 민속 문화재의 4개 유형으로 구분됨. ② 문화재자료: 시·도지사가 지정하지 아니한 문화재 중에서 향토문화보존상 필요하다고 인정하여 시·도 조례에 의해서 지정한 문화재를 말함. ③ 등록문화재: 지정문화재가 아닌 근현대기에 형성된 건조물 또는 기념이 될 만한 시설물 형태의 문화재 중에서 보존가치가 큰 것을 말함(화동 구 경기교교, 태평로 구 국회의사당 등). ④ 비지정문화재: 문화재보호법 또는 시·도 조례에 의해서 지정되지 아니한 문화재 중에서 보존할 만한 가치가 있는 문화재를 지칭함. ⑤ 국가지정문화재는 문화재청장이 문화재보호법에 의거 문화재위원회의 심의를 거쳐 지정한 중요 문화재로서 국보, 보물, 사적, 명승, 천연기념물, 중요무형문화재, 중요민속문화재 등 7개 유형으로 구분되어 지정·관리되고 있음.

- 주로 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나, 생물다양성이 풍부한 곳, 자연경관이 수려한 곳 등을 대상으로 하고 있기 때문에, 농어업·농어촌 유산 중에서 자연유산과 관련성이 많음.

2) 농어업·농어촌 유산의 국가지정문화재 지정현황

- 국가지정문화재는 2010년 현재 3,326개가 지정되어 관리되고 있음.
- 보물이 1,667(50.1%)개로서 가장 많은 비중을 차지하고, 사적이 491(14.8)개, 천연기념물 407(12.2%)의 순으로 나타남.
- 농어업·농어촌 유산과 관련된 시설물 형태의 문화재⁷⁾는 총 3,326개의 문화재 중에서 399개 (12%) 정도로 나타남.
- 농어업·농어촌 유산과 관련성이 높은 문화재의 품목은 <표 Ⅲ-1>에서 보는 바와 같이, 399개의 관련문화재 중에서 농어업유산의 경우 17개(4.3%), 농어촌유산은 382(95.7%)의 문화재가 포함되어 있음.
- 농어업유산은 17개에 불과하고, 농업과 관련된 시설로서 저수지(백골제, 의림지), 다랑이 논, 방아와 관련된 시설, 곳간, 외양간 등이 있고, 어업과 관련하여서는 남해 죽방렴 1개가 포함 되어 있음.
- 농어촌유산을 세분해 보면, 주택과 관련된 시설이 322개(80.7%)로서 절대 다수를 차지하고 있 고, 마을 전체가 지정된 곳은 안동하회마을, 경주양동마을 등 민속마을 7곳이 지정되어 있음.
- 제주지역의 농어업·농어촌 유산은 제주말방아와 제주성음이 있음.
- 문화재보호법에 의해서 일단 문화재로 지정되면 문화재 보호를 위하여 보호물이나 보호구역 을 지정할 수 있고(제27조), 문화재의 형상변경이나 보존에 영향을 미치거나 동식물의 채취 또는 반출의 우려가 있는 경우는 허가를 받아야 하는 등의 규제를 하는 반면에, 필요한 경우 에 관람료의 징수가 가능하고, 필요경비는 국가 또는 지자체로부터 지원받을 수 있음.

〈표 Ⅲ-1〉 농어업·농어촌유산의 국가지정문화재 지정현황

구 분		내 용	지정현황
농어업 유산	국보	-	-
	보물	-	-
	사적	김제 백골제	1(0.3)
	명승	남해가천다랑이논, 제천의림지와 제림, 남해죽방렴	3(0.7)
	중요민속 문화재	삼척물레방아(1), 삼척통방아(2), 제주말방아(3), 달성곳간(2), 영천곳간(1), 청송곳간(1), 안동외양간(1), 안동방아간(1), 안동 곳간채(1)	13(3.3)

7) 농림어업활동과 관련성이 있거나, 농어촌주민의 일상적인 삶과 관련이 있는 시설물형태의 문화재를 추출하여 재분류를 통하여 지정 및 관리형태의 분석함

구 분		내 용	지정현황
농어촌 유산	국보	-	-
	보물	양동 무첨당·향단, 경주 독락당, 강릉 오죽헌, 하회 충효당	5(1.2)
	사적	해남윤씨 녹우당 일원	1(0.3)
	명승	정자, 숲, 원림, 정원 등	15(3.7)
	중요민속 문화재	주택(고택, 가옥, 너와집(3), 굴피집(1), 투막집(2), 호지집(1), 초가(1) 등	316(79.2)
		기타(장승, 당집, 정자, 제당·사당 연못 등)	38(9.5)
		민속마을(안동하회, 경주양동, 아산외암, 성주한개, 고성왕곡, 제주성읍, 순천낙안읍성)	7(1.7)
계		399(100.0)	
국가지정문화재 계(2010)		3,326	

- 주1) 국가지정문화재에 포함된 농어업 · 농어촌 유산과 관련된 품목을 재분류
 2) 농어업유산은 농림어업활동과 관련성이 있는 시설물
 3) 농어촌유산은 농촌주민의 일상적인 생활양식과 관련된 시설물
 4) 중요무형문화재, 천연기념물은 제외하였음.
 5) 유형유산을 대상으로 하되, 자연유산은 분류에서 포함시키지 않았음.

3) 세계중요농업유산 등록을 위한 농어업유산제도 추진실태⁸⁾

☐ 도입방안

- 보전 · 전수 · 활용이 필요한 농어업, 농어촌 자원을 발굴 지정하여 브랜드 및 관광자원으로 활용, 지역 경제활성화 도모
- 보존(규제) 중심의 문화재와 차별화하고 농법, 구들장논, 취락구조 등 농어촌의 관점에서 접근
 - 우선, 농업유산제도를 조기 도입하고, 독창성이 뛰어난 유산은 FAO 세계농업유산으로 신청 추진
 - 지자체 등 추가 여론수렴을 거쳐 선정기준 등을 마련하고, 법적근거 마련 등 병행

☐ 대상 분류 및 지역별 자원조사

■ 대상 분류

분 류	내 용
논	- 전통적 농업활동 및 기술과 관련(다랑이논, 구들장논, 논둑 등)
밭	- 전통적인 농업활동 및 기술과 관련(계단식 밭, 담배건조장 등) - 특정의 작목 및 독특한 경작방법과 관련(작목별 시목지 등)
축산	- 전통적 축산활동 및 기술과 관련(방목지, 채초지 등)
임업	- 전통적 임업활동 및 기술과 관련(생산림 등)
어업 · 어항	- 전통적 어업활동 및 기술과 관련(독살, 염전, 갯벌, 죽방염 등)
수(가)	- 전통적 농림어업활동을 위한 수자원 관리(둑방, 저수지, 용배수로 등)
복합	- 서로 다른 요소가 유기적으로 연계된 지역(논과 수원지, 생산지와 마을) - 농업, 임업, 어업, 축산업의 각 경관이 조합을 이룬 경관

8) 농림수산식품부, 농업농촌 유산제도 도입계획(안), 2011.8.

- 지자체 등을 통한 지역별 자원조사 실시하여 농촌진흥청 어메니티자원으로 활용할 수 있도록 지원
 - 지자체에서는 보전, 활용 가치 있는 다양한 유산을 조사 제출
 - * 논·밭, 갯벌, 농어촌 부분, 취락, 마을 등으로 구분하고, 장 문화 등 식량과 연계

□ 지정 절차

- 발굴 대상은 각 분야별로 운영 : 농업 생산 및 경관 분야, 농촌생활 및 거주 공간 등임
- 외부 전문가로 구성된 “(가칭)농업 유산자원 심의위원회” 구성 운영함
 - 조사 건의(시군) → 서류 검토(1차) → 현장 확인(2차) → 확정(장관)

〈농업유산 지정절차〉

구 분	추진절차
1단계	시군별 농업유산제도 신청 및 접수
2단계	1차 평가(기본요건 및 조건 부합여부 심사)
3단계	2차 평가(전문가 현지 실사)
4단계	최종 승인

- 지정조건 : 유산제도 선정 기준은 식량생산, 환경, 경관 및 미관, 주민참여 및 인식확대 등 다양한 분야의 항목을 설정하여 운영

□ 지정 후 활용 및 홍보

- 농업농촌유산의 원형보전 및 발전을 위한 지원 사업 추진
 - 복원 → 보전 → 관리 등 3단계로 포괄보조사업 및 직불제 활용
 - 복원, 보전은 포괄보조사업을 활용, 보전, 관리는 직불제 활용
 - * 보전은 사업내용을 포괄보조사업과 직불제를 적절히 적용
- 한국 농업농촌유산의 현장 모니터링 및 보고서 발간을 통해 3년 연속(9년)으로 유지 시 ‘명품 농업농촌유산’으로 차별화, 인센티브를 부여함
 - * ‘명품 농업농촌유산’은 세계문화유산, 세계농업유산으로 추진

3. 시사점

- 국제적으로 농업·농어촌유산과 관련된 제도로는 UNESCO의 세계유산, 랍사협약 등이 있으며, 가장 직접적인 관련성이 있는 제도는 FAO가 별도로 운용하는 세계농업유산제도 (GIAHS)임을 알 수 있음.

- 한국에서는 세계농업유산제도에 대하여 정책적인 관심이 거의 없었으나, 2011년 농식품부가 농어업·농어촌유산제도의 정책화에 대한 의지를 표명한 바 있음.
 - 세계문화유산제도는 문화재보호법에 관련규정을 두고 있고, 문화재청에서 관련 정책을 수행하고 있음.
 - 랍사협약의 대응으로는 환경부가 습지법을 제정하고 습지를 관리하고 있음.
- FAO에서 별도로 세계농업유산제도를 운용하는 이유는, UNESCO 세계유산은 무형적인 것과 유형적인 것, 그리고 복합적인 것으로 분리하여 접근하고 있는데 반하여, 세계농업유산은 농어업 부문에 한정하여 물리적인 것뿐만이 아니라, 그러한 물리적인 것을 형성하는 농어업 활동에 대한 것까지도 동시에 포함하여 지정하는 것에 있다고 판단됨.
- 최근 일본사레에서 보듯이 2002년부터 중앙정부와 지자체 그리고 민간단체에서 꾸준히 준비·추진한 결과, 2011년 2개 지역이 GIAHS로 등록되었으며, 이로 인한 홍보 및 경제적 파급효과는 극대화되었음.
- 제주지역은 세계유일의 UNESCO 자연과학 3분야(생물권보전지역 지정, 세계자연유산 등재, 세계지질공원 인증) 달성과 더불어 FAO의 세계농업유산이 등록될 경우, 전 세계 어느 지역보다도 홍보 극대화 및 경제적 파급효과로 인해 그 가치에 대한 평가는 무한할 것이므로 지금부터 이에 필요한 시스템 준비와 공론화가 필요함.
 - 우리나라 농업유산 및 세계농업유산관련 자원실태 파악과 데이터화 추진
 - 세계자연유산 거문오름용암동굴계 주변 지역을 전통적 농업(친환경농업) 시범지역으로의 지정을 통한 GIAHS 사업 추진과 자원화 연계
 - 제주지역의 다양한 농어업자원을 활용하여 전통농법 복원 및 보존을 위한 다각적인 사업을 전개함(돌담의 보존 등 돌문화, 민요·농업 무속신앙·해녀·해조류의 퇴비활용·돛통시 등과 관련된 농경문화 등)
- 제주도가 세계농업유산으로 등록되면 마을, 산골, 바다 등 보존을 위한 국제적인 네트워크를 구축하고 관광객 유인책이 촉진됨.
 - 또한 제주지역의 풍부한 자연과 문화를 지역의 보물로 다시 인식하는 계기가 되어 제주지역의 매력도도 제고됨.
 - 인증 받으면 제주지역 농산물 및 상품의 국제적인 지명도가 높아지고 이와 관련 연구교류도 활발히 이루어지는 계기가 됨.



IV. 세계중요 농업유산 등록을 위한 제주지역 과제와 추진방안

1. 우리나라 농어업·농어촌유산 지정 및 FAO의 GIAHS 등록 추진

- 농어업유산에 대한 인식제고와 더불어 기초자료 마련을 위해 제주지역 농어업·농어촌유산 관련 데이터 구축이 필요함.
- 제주지역 농어업·농어촌유산 지정을 위해서는 현재 우리나라 농어업·농어촌유산과 관련된 문화재인 2개(제주말방아, 제주성읍) 이외 제주지역 농어업·농어촌유산 자원실태 파악이 필요함.
 - 제주지역에 산재해 있는 다양한 농어업·농어촌 유산을 파악하여 DB화 및 목록선정이 요구됨.
 - 파악된 농어업·농어촌유산 자료를 중심으로 지정을 위한 보전·복원 등 관리 방안을 수립함.
 - 전통적 농법 및 농업활동, 방목지, 채초지, 버섯재배 관련 생산림, 독살, 돌염전, 저수지, 복합적 경관지역, 돌담, 해녀 등
- 제주특별자치도와 지역주민과의 협력체계 구축을 통한 구역을 선정·지정함.
 - 전통농어업과 관련된 유산이 남아 있는 지구와 농촌마을을 대상으로 지정될 수 있으며, ‘농어업유산지구’와 ‘농어촌유산마을’이라는 용어를 사용할 수 있음.
 - 구역의 지정에 있어서 중장기적으로는 농촌이 보유한 자원의 특성이 잘 나타날 수 있도록 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국계법”)의 용도지구 및 농업·농촌관련법의 구역 등을 검토할 필요가 있음.
 - 국계법의 제37조는 용도지구의 하나로서 보존지구를 지정하고 있으나, 농어업 유산지구의 지정취지에 적합하게 재조정될 필요가 있음.
 - 도지사가 조례로 새로운 용도지구를 도시관리계획으로 결정할 수 있다는 규정을 두고 있어서, 농어업·농어촌 유산의 특성에 적합하게 농촌형의 보존지구를 생각해 볼 수 있으나, 현재까지는 사례가 없다는 면에서 시일이 소요될 것으로 보임.
 - 구역의 지정에 있어서 단기적으로 중요하게 고려되어야 하는 요소는 기초자치단체 및 해당 지구에 살고 있는 주민의 의사임.
 - 제주특별자치도는 농어업·농어촌 유산의 보전 및 활용을 위한 재원 및 계획서 작성과정에서 역할을 하고, 지역의 주민은 자신들의 재산권과 직접적인 관련성을 맺을 뿐만 아니라, 실제로 지구를 지켜나가야 하는 활동의 주체가 될 수 있기 때문임.
 - 법률상의 지구지정문제는 장기적으로 접근하고, 자치단체장의 의사와 기여를 확인하고, 단기적으로는 주민과의 협약(주민협정)을 통하여 지구를 지정하고 지원을 통하여 관리해나가는 방향에서 검토가 필요함.
 - 농어업·농어촌유산으로 지정하는 초기단계에서는 양보다는 질을 중시하여야 하고, 전 국민이 공감하고 사랑할 수 있는 대상 지구를 발굴하여 충분한 연구검토를 통하여 지정하는 것이 중요하다고 판단됨.
 - 제주지역인 경우, 우리나라 농어업유산제도 선정기준(식량생산, 환경, 경관 및 미관, 주민참

여 및 인식확대 등)과 FAO의 세계농업유산 지정기준(시스템의 고유특성, 정황성, 프로젝트 수행성)에 적합한 유산이나 지역을 선정·지정

- 지정된 제주지역 농어업·농어촌유산을 중심으로 FAO의 GIAHS 등록을 추진함.
- 농어업·농어촌유산으로 지정될 경우, FAO의 GIAHS 기준에 맞게 보다 체계화하기 위한 방안을 수립함.
- 최근 일본인 경우, GIAHS 등록을 위해 2002년부터 꾸준히 노력한 결과, 2011년에 성공하듯이 체계적이고 지속적인 노력이 필요함.

2. 지원조례 제정 및 조직체계 구성·운영

- 제주지역 전통농업, 농업자원 등의 세계농업유산 등록 추진을 위한 조직체계 구축이 필요함.
- 이를 위해 제주지역 농어업·농어촌 유산의 보존 및 지원을 위한 조례 제정을 통해 등록준비위원회, 등록추진위원회 등 조직체계를 구성할 수 있는 제도적 기반을 우선 마련해야 함.
- 이 조직체에는 지역주민, 제주지역 전통농업 전문가, 친환경농업단체 등 농업분야와 학계, 행정 등이 참여토록 함.
- 특히 지원조례에는 참여농가의 소득보전을 위한 다양한 지원방안도 포함되어야 하며, 전통농업문화학교 운영 등 농업유산의 장기적 활용을 위한 장치도 사전에 마련되어야 함.

3. 세계자연유산 거문오름용암동굴계 주변지역의 전통농법시범지역 지정을 통한 GIAHS 사업 추진

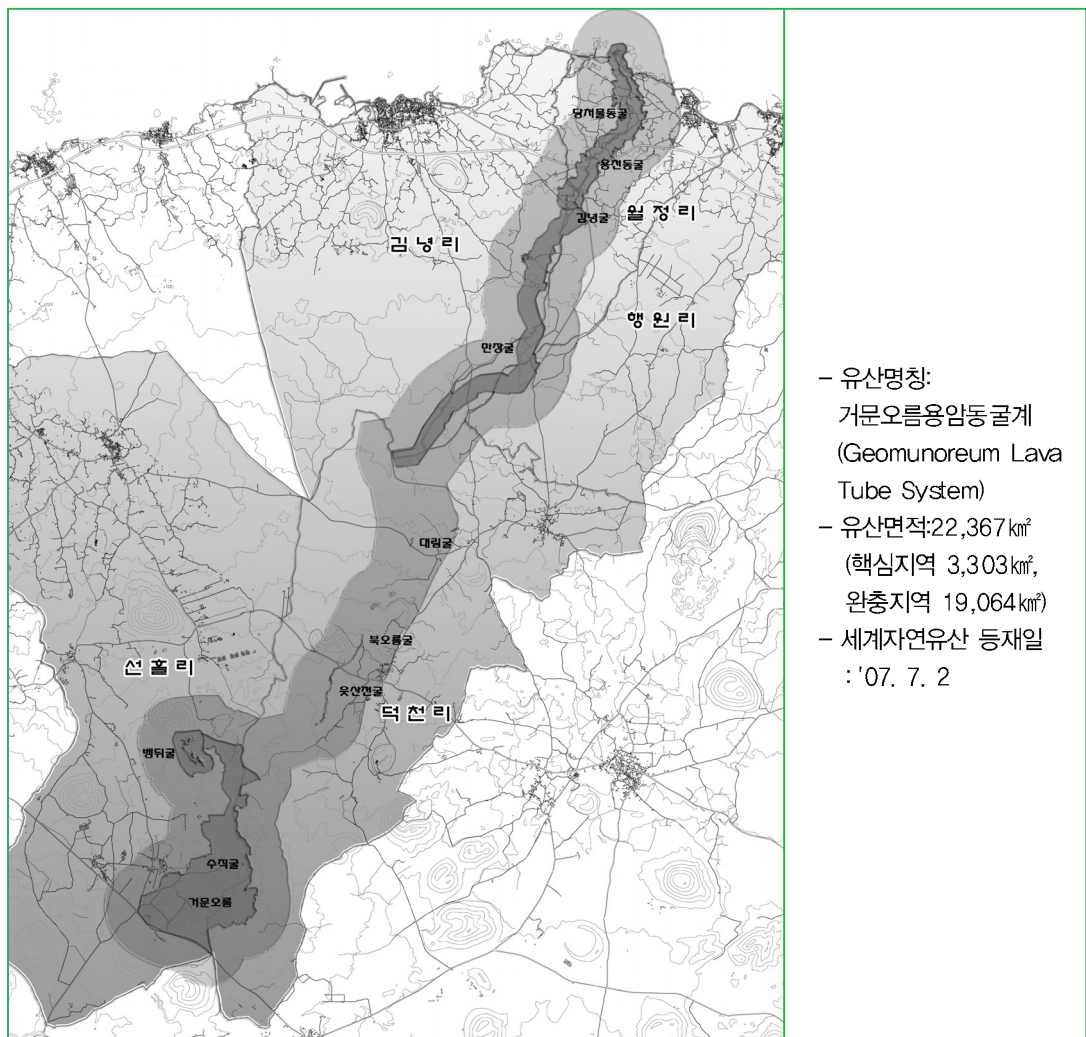
- 세계자연유산 거문오름용암동굴계 지역은 핵심지역과 완충지역으로 나뉘져 있으며, 5개 마을(선흘리, 덕천리, 김녕리, 행원리, 월정리)에 분포해 있음.
- 핵심지역인 경우 세계자연유산을 보호하기 위해 친환경농업 이외(농약과 화학비료사용 금지)에 다른 농업은 하지 못하도록 규정됨.
- 핵심지역을 중심으로 완충지역(지하환경을 훼손시키는 지상의 농업행위를 방지 역할)까지 전통적 농법을 통한 친환경농업을 추진함.

〈표 IV-1〉 거문오름용암동굴계 세계자연유산 등재현황

구 분	지정현황	지 정 일	지정면적(m ²)
거문오름	천연기념물 제444호	2005년 1월 6일	641,005
벵뒤굴	천연기념물 제490호	2008년 1월 15일	236,728
김녕굴 및 만장굴	천연기념물 제 98호	1962년 12월 3일	1,299,767
당처물동굴	천연기념물 제384호	1996년 12월 30일	51,093
용천동굴	천연기념물 제466호	2006년 2월 7일	475,824

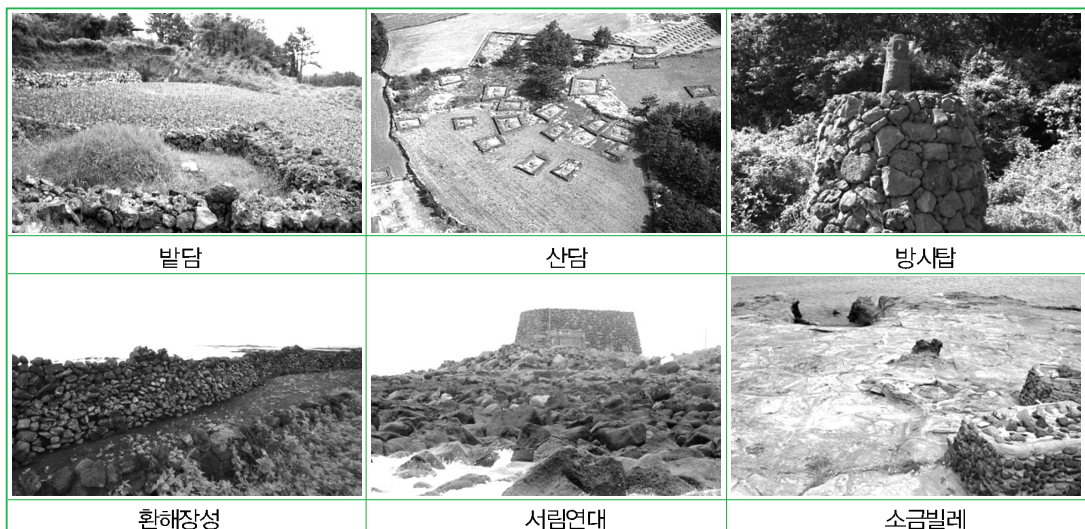
- 기존 관행농업에서 친환경농업으로의 전환에 따른 생산량 감소 및 소득 감소에 대한 불이익을 보상하는 차원에서 인접마을 주민들을 우선적으로 선정하여 임대료 무료, 종자비 지원, 생산물 구매 등을 통해 소득을 보전함으로써 주변지역으로의 확대를 추진함(제주특별자치도 유네스코 등록유산 관리에 관한 조례 제23조, 제25조, 제28조, 제30조 참조).
- 세계농업유산 농업인들에게 가치세계농업유산직불제(친환경직불제+경관보전직불제 등 활용) 및 세계농업유산 라벨 부여 등을 통한 소득보전 실시
- 세계농업유산지역의 생산물을 직거래 확대 및 홍보 극대화 추진
- 제주지역 전통적 농업 전문가와 친환경농업단체를 중심으로 추진위원회를 구성·운영하여 전통적 농업에 대한 시범사업을 추진함으로써 예부터 전해온 제주지역에 적합한 전통적 농업에 의한 친환경농업의 학습효과를 극대화함.

[그림 IV-2] 거문오름용암동굴계 핵심·완충지역과 인접 마을



4. 친환경농업과 연계한 전통농어업 관련 테마 선정

- 제주 전통농법의 세계농업유산 등록을 위해서는 특정 농어촌지역을 선정, 전통농법의 복원을 우선적으로 추진해야 함. 이를 위해 친환경농업과 연계한 전통농법 복원 및 보존사업 테마를 선정할 필요가 있음.
- 이 지역에서는 제주지역의 다양한 농어업자원을 활용하여 전통농법 복원 및 보존을 위한 다각적인 테마 선정사업을 전개함.
- 돌담 등 돌문화(밭담, 산담, 집담, 방사탑, 불터, 용천수보호돌담, 도대불, 환해장성, 원담 등), 민요(농업노동요, 어업노동요 등), 농업 무속신앙(풍농, 풍어 등) 및 해녀와 관련된 농경문화, 해조류의 활용 등 어촌지역 농경문화, 돛통시 등 축산과 연계한 유기농업 문화, 제주지역의 기능성 천연자원과 자재를 활용한 전통농법과 현대기술의 접목 연구 등



[사진 IV-1] 돌을 이용한 다양한 농경문화 사례

- 이밖에도 우리나라 농어업·농어촌유산 지정 및 GIAHS 캔디데이트에 포함되기 위한 자료수집, 발굴사업 등 준비, 생물다양성농업실천 프로그램 개발 및 육성 등의 사업을 전개해야 함.
- 이 같은 사업들이 가능하기 위해서는 앞서도 언급했듯이 지역 발전과 농어가 소득보전을 위한 지원체계가 마련되어야 할 것임. 따라서 직불제와 연계한 소득보전방안 마련 등이 요구됨.

5. 지역주민의 자발적 참여를 위한 지원·관리시스템의 구축

- 농어업·농어촌의 유산으로 지정된 경우, 유산의 성격에 따라서 규제와 지원제도를 마련하되, 기본적으로 기존의 문화재에 대한 접근과는 다른 방식으로 규제하고 지원할 필요가 있음.
- 문화재 보호법에 의한 문화재가 지정으로만 그치고, 규제중심임에 따라 지역의 발전에 활용되지 못하고 있는 점을 감안하여, 농어업·농어촌유산은 지역의 정체성을 대표할 수 있는

자원으로 인식하고, 발굴과 보전을 전제로 지역발전에 기여할 수 있는 방안을 찾는 방향에서 규제와 지원제도를 병행하여 접근되는 것이 바람직함.

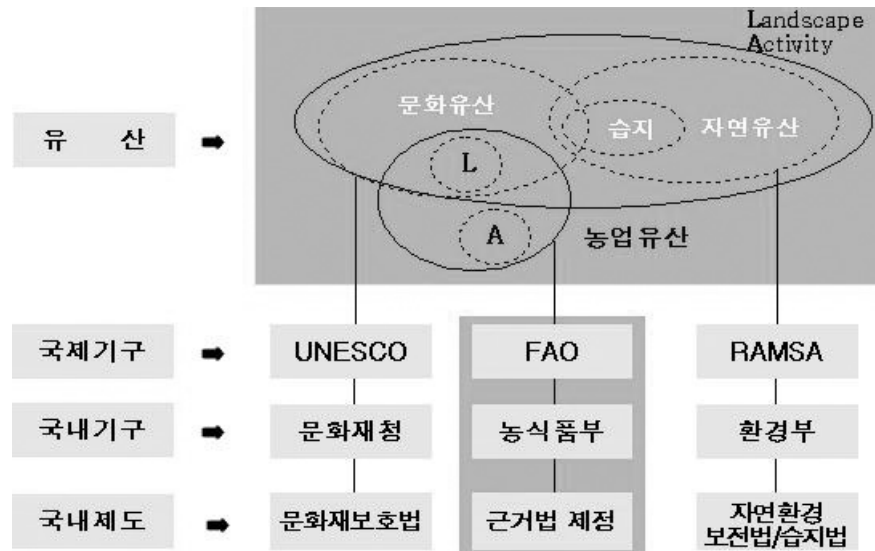
- 농어업활동을 주도해온 농어민의 삶과 유리된 것이 아니라 농어민의 삶을 존중하고, 농어민의 자발적인 참여와 계승이라는 차원에서 차별화될 필요가 있음.
- 규제와 지원을 균형적으로 고려하되, 주민이 보전작업에 자발적으로 참여할 수 있는 인센티브를 제공함으로써, 문화재청의 방식과 차별화 모색이 필요함.
- 농어업유산이 지역에서 고립되어 화석화되지 않도록 함으로써 지역의 차별성과 지역발전을 견인하는 핵심자원임을 인식하고, 이를 보전·계승 및 이용할 수 있는 계획의 수립을 의무화하고, 중앙정부가 지정하는 농어업·농어촌유산에 대하여는 농식품부가 보전과 활용을 위한 계획수립 비용을 지원할 수 있어야 함.
- 농촌개발에 있어서 주민의 참여가 매우 중요하다는 점을 감안하여, 지역주민이 농어업·농어촌유산을 스스로 계획하고, 활용하면서 관리해나갈 수 있도록 주민참여형 계획 및 시행을 유도하는 방안을 강구하고, 농어업·농어촌유산의 보전, 계승 및 유지활동을 위한 공동 활동경비를 지원할 필요가 있음.
- 농어업유산에 대한 연구, 조사 및 보고서의 작성과 농어업유산의 보전, 전승, 이용을 위한 계획수립, 주민활동을 지원하고 나아가서는 세계농업유산으로의 지정 가능성 등에 대한 연구 등을 위한 전문 민간단체로서의 학회나 협회 등을 육성할 필요가 있음.⁹⁾

6. 관련 국내외 기구와 연계 및 제도의 체계화

- 세계농업유산 관련 국내외 기구와 연계를 통하여 등록추진에 효율을 기할 필요가 있으며, 농어업·농어촌유산제도는 국내 관련부처의 역할분담 및 국제기구의 제도 시행취지에 부합되는 방향으로 체계화할 필요가 있음.
- 일반적인 문화재보호와 관련된 문화재보호법은 농어업이라는 특수한 유산의 발굴과 보호를 위한 제도로써 충분히 기능하지 못하고 있고, 농어업·농어촌 유산을 종합적, 전문적으로 다룰 수 없다는 면에서 한계가 노정되고 있음.
- 따라서 국내적으로는 문화재청의 문화재보호법과는 별도의 법률체계로서 독립성을 유지하면서도, 국제적으로 FAO가 운용하는 농업유산제도와 연계하는 방향으로 체계화될 필요가 있음.
- 세계문화유산은 문화재청의 문화재보호법과 연계되고 있으며, 랍사협약을 통한 습지관리 등은 환경부의 자연환경보전법, 습지법과 관련성을 맺고 있는 반면에, 세계농업유산은 농업의 담당부처인 농식품부와 관련성이 없는 상태임(그림 IV-1).

9) 내셔널 트러스트는 시민들의 자발적인 모금이나 기부·증여를 통해 보존가치가 있는 자연자원과 문화자산을 확보하여 무분별한 개발로부터 보전·관리하자는 취지의 시민환경운동임. 내셔널트러스트(국민신탁) 제도는 원래 외국의 제도를 도입한 것으로 '문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁 법'에 법적 근거를 두고 있음. 이 제도는 1902년 제정된 영국 내셔널트러스트 법(National Trust Act)이 모델이 되었고 국민신탁으로 번역되어 사용되고 있음.

[그림 IV-1] 세계농업유산 관련 제도의 체계화



자료 : 한국농촌경제연구원, 농업전망2012, 한국농어업·농어촌 유산발굴과 보전, 2012.

참/고/문/헌

- 강승진, 세계자연유산을 연계한 농촌지역 발전방안, 제주발전연구원 2011.
- 농림수산식품부, 농업농촌 유산제도 도입계획(안), 2011.8.
- 농식품부, 농어업 유산제도 본격도입 2012. 4.
- 농업진흥청, 월드포커스, 2011.6.
- 제주도청 홈페이지
- 한국농촌경제연구원, 농업전망2012, 한국농어업·농어촌 유산발굴과 보전, 2012.
- 한국자치경제연구원, 제주 세계자연유산 거문오름용암동굴계 핵심지역 보전 및 활용 계획수립 보고서, 2011.
- www.fao.org/nr/giahs
- www.maff.go.kr
- www.pref.ishikawa.jp/satoyama/ното-giahs
- www.google.co.kr

※ 본 내용은 연구자의 개인적 견해이며 제주발전연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.
 내용 문의 : 제주발전연구원 경제환경도시부 강 승 진 연구위원(ksj106@jd.re.kr)



JDIFOCUS

제주발전연구원
Jeju Development Institute

690-162 제주특별자치도 제주시 아연로 253
Tel.064-726-0500 Fax.064-751-2168
www.jdi.re.kr

