

제주도 마을공동목장의 농업유산적 가치

-제주 마을공동목장 목축 시스템-

강만익(제주대 탐라문화연구원)

1. 머리말

최근 농촌지역의 인구감소와 고령화, FTA, 농수축산물 시장개방 등 급변하는 국내외 정세로 인해 수천 년에 걸쳐 유지해 온 농촌의 전통, 경관, 문화, 기술 등의 자원이 소멸 위기에 처해 있다. 이러한 농업 위기와 함께 품종개량, 농업기술의 첨단화 등 기술변화로 인해 농촌 모습은 급격히 변모하고 있다. 이러한 현실에서 유엔 식량기구(FAO)에서는 전통적인 삶의 방식을 담고 있는 전통 지식과 혁신, 관습 등을 보전하고, 전통적 농경활동을 통한 생물자원의 관습적 이용을 보호하고 장려하려는 목적으로 2002년 세계중요농업유산(GIAHS)이라는 제도를 발족했다(양유민, 2010:1). 2012년부터 한국정부도 GIAHS 취지에 적극 공감하며 국가중요농업유산(NIAHS) 제도를 도입해 시행하고 있다. 제주특별자치도에서도 제주도내 농업유산을 발굴해 국가중요농업유산으로 신청해 2013년 제주밭담이 제2호 국가중요농업유산에 지정됐다. 이 글은 최근 거론되고 있는 제주 마을공동목장을 국가중요농업유산으로 지정자는 논의에 대해 그 가능성을 검토한 것이다.

2. 마을공동목장, 국가중요농업유산 지정신청 논의

제주도, 국가중요농업유산 지정신청 '마을공동목장' 검토 회의 : 제주 고유의 목축문화의 명맥을 잇고 있는 마을공동목장이 국가중요농업유산으로 지정될 수 있을지 관심이 집중되고 있다. 제주특별자치도는 25일 오후 제주도청 별관 4층 회의실에서 국가중요농업유산 지정 신청 '마을공동목장' 검토를 위한 농어업유산위원회 전문가 자문회의를 개최했다.(...) 참가자들은 오는 2022년까지 총 20곳의 국가중요농업유산을 지정한다는 정부의 방침에 따라 제주도내 마을공동목장을 농업유산으로 지정하는 방안 등에 대해 논의했다. 도 관계자는 “아직 국가중요농업유산으로 지정해줄 것을 신청할 것인지 여부는 확정되지 않은 상태” 라면서 “마을공동목장이 국가중요농업유산으로 지정 할만 가치가 있다는 데는 충분히 공감하고 있지만 지금은 의견을 수렴하고 있는 상황” 이라고 말했다.(기사출처 : headlinejeju, 2019.04.25.)

3. 국가중요농업유산(NIAHS) 제도와 도입배경

국가중요농업유산의 정의 : 농어업인이 오랜 기간 동안 형성·진화시켜 온 보전·유지 및 전승할 만한 가치가 있는 전통적 농어업 활동과 시스템 및 그 결과로 나타난 농어촌 경관 등 모든 산물이다.(농림수산식품부 장관령으로 고시된 「농어업유산

지정관리기준」(2012) - ‘축산업’ 과 ‘축산인’ 이라는 용어가 독립적으로 들어가지 못한 것은 매우 아쉽지만, 축산업은 농업에 포함된다고 한다.

국가중요농업유산(NIAHS) 제도 도입 배경 : 2002년 유엔식량농업기구(FAO)는 세계 중요농업유산(GIAHS) 제도를 시행하며 전 세계에 존재하는 농업유산을 발굴해 국제적인 보전가치를 부여하고 있다. 이에 한국 정부에서는 2012년부터 국가중요농업유산(NIAHS) 제도를 도입해 농어촌의 사라져가는 전통 농업자원을 발굴·보전·전승하고 있다. 이를 구체화하기 위해 정부는 농업과 어업, 축산업 분야에서 보전가치가 높은 농업유산을 국가중요농업유산으로 지정해 관리와 활용에 필요한 예산지원도 하고 있다. 정부는 NIAHS 제도 도입을 통해 첫째, NIAHS를 활용한 지역별 브랜드화, 둘째, 관광자원 활용을 통한 지역경제 활성화, 셋째, 국가이미지 제고를 기대하고 있다.

4. 국가중요농업유산(NIAHS) 대상과 지정기준

국가중요농업유산 도입을 위해 농림수산물식품부 고시가 제정되면서 농업유산 지정 대상에 대한 윤곽이 제시되었다. 농업유산은 전통적 농업·어업·축산·임업 활동 및 기술과 관련된 결과물들을 대상으로 선정된다. 여기에는 농림·어업을 지속하는데 필요한 시설 뿐만 아니라 수자원 관리법 등의 시스템이나 생업활동의 결과로 형성된 경관까지도 포함한다. 특히 축산분야의 경우, 전통적 축산활동이 이루어진 방목지도 국가중요농업유산으로 될 수 있도록 했다.

지자체가 신청한 국가중요농업유산 후보지는 정부가 구성한 자문위원회 현지 실사를 통해 결정된다. 농업유산으로 지정되기 위해서는 일정한 기준을 충족시켜야 하며 그 세부적인 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 농업유산 지정기준

구분	항목(배점)	내용
유산의 가치성	역사성	• 100년 이상 전부터 농어업인이 농어업활동에 의하여 형성되었을 것 • 미래에 존속가능하고 존속할 만한 가치가 있을 것
	대표성	• 지역별, 분야별로 대표성이 있을 것 - 국제적, 국가적, 지역적 수준의 대표성 • 경관(에메니티-환경적 쾌적성)이 수려하여 관광, 휴양 상품성이 있을 것
	특징	• 토지이용 및 수자원 관리 등 아래의 분야(해당되는 1~2항목)에 독특하고 현저한 특징이 있을 것

파트너십	협력도	• 지방자치단체와 주민의 추진의지와 사업비 분담 등의 유지, 관리 계획이 있을 것
	참여도	• 보전, 유지, 전승을 위한 지역사회와 주민(NGO포함)의 자발적 참여가 있을 것
효과성	브랜드	• 국가중요농업유산의 지정에 따라 지역이미지와 지역의 브랜드 가치가 향상되는데 기여할 수 있을 것
	활성화 또는 생물다양성	• 농업유산 지정에 따라 도농교류 활동 및 관광객 증가로 지역경제 활성화에 기여할 수 있을 것
		• 지역의 전통적인 농법의 결과로 생물다양성이 다른 지역에 비해 높거나, 특징적인 작물이 서식할 것

출처 : 권봉관·정명철, 「국가농업유산정책의 실행과 향후과제」, 『무형유산』(No.4), 국립무형유산원, 2018, 113쪽.

농업유산으로 지정받기 위해서는 각 항목에 따라 배점이 이뤄지기 때문에 특정부문에서만 빼어날 것이 아니라 다른 항목에서도 고르게 좋은 평가를 받아야 한다. 2012년 제정된 고시내용에 따르면 농업유산은 적어도 100년 이상의 역사성을 지니고 있어야 한다.

2012년 8월 제주지역에서는 10곳의 농업유산 후보지를 작성한 신청서를 농림수산식품부에 제출했다. 여기에는 발돌담, 구엄 돌염전, 원담(제주시), 테우(제주시), 도대불, 불턱, 해신당, 나잠어업, **독살**, 테우(서귀포)가 있었다. 이 가운데 2012년 1차 서류심사 결과 발돌담, 구엄 돌염전, 나잠어업이 농업유산 후보지로 선정됐다(표 2).

<표 2> 2012년 1차 서류심사 결과 선정된 제주지역 현지조사 대상지

구분	시군	유산자원명칭	특징(기준)에 따른 평가				
			농업시스템	경관	생물다양성	역사성	대표성
18	제주제주	발 돌담	○	○	○	○	○
19	제주제주	구엄돌염전	○	○	○	○	○
20	제주제주 및서귀포	나잠어업	○	○	○	○	○

출처 : 권봉관·정명철, 「국가농업유산정책의 실행과 향후과제」, 『무형유산』(No.4), 국립무형유산원, 2018, 117쪽.

최초 발굴된 전국 64개 농업유산 후보지에 대해 각계의 농업유산 전문가로 구성된 심의의원들이 1차 심의를 통해 20개를 선정한 후 현지조사를 실시해 농업유산의 현재상태와 가치, 주민들의 반응 등을 살펴보았다고 한다. 최종심의 결과 제1호로 <창산도 구들장 논>과 제1호로 <제주발담>이 국가 중요농업유산으로 지정됐다. 이후

국가 중요농업유산 지정은 지속되었으며, <표 3>은 2020년 현재 15개 국가 중요농업유산을 보여준다.

<표 3> 국가중요농업유산(NIAHS) 지정현황(2020년 기준)

지정번호	지정명칭	지정범위	지정연도	GIAHS 지정여부
제1호	청산도 구들장 논	완도 청산도 전역 (5.0ha)	2013	○
제2호	제주 밭담	제주도 전역(542ha, 22,108km)	2013	○
제3호	구례 산수유 농업	구례군 산동면 (228ha)	2014	
제4호	담양 대나무밭	담양읍 삼다리 (56.2ha)	2014	
제5호	금삼 인삼농업	금산군 일원(297ha)	2015	○
제6호	하동 전통 차농업	하동군 화개면 일대 (597.8ha)	2015	○
제7호	울진 금강송 산지농업	울진군 금강송면 북 면일대(14,188ha)	2016	
제8호	부안 유유동 양잠 농업 시스템	부안군 변산면 유유 동 일대(58.9ha)	2017	
제9호	울릉 화산섬 밭농업	울릉군 일대(7,286ha)	2017	
제10호	의성 전통 수리농업 시스템	의성군 금성면 등 4 개면 일원	2018	
제11호	보성 전통차 농업 시스템	보성군 일원	2018	
제12호	장흥 발효차 청태전 농업시스템	장흥군 일원	2018	
제13호	완주 생강 전통 농업 시스템	완주군 일원	2019	
제14호	고성 해안지역 둥벙 관개시스템	고성군 일원	2019	
제15호	상주 전통곶감	상주시 일원	2019	

출처 : 양유민, 「국가중요농업유산의 보전적 가치와 활용방안 연구」, 전남대학교 대학원 문화재학협동과정 석사논문, 2020, 21-22쪽.

<표 3>에 따르면 해마다 국가중요농업유산은 2~3개씩 지정되었음을 알 수 있다. 15개 국가중요농업유산 가운데 제주지역은 1개만이 지정받았다. 국가중요농업유산이면서 세계중요농업유산의 지위를 얻은 것은 청산도 구들장 논, 제주 밭담, 금삼 인삼농업, 하동 전통 차농업 등 모두 4개에 불과하다. 15개 국가중요농업유산 가운데 축산분야가 현재까지 전혀 없다는 것은 <제주 마을공동목장 목축시스템>의 선정 가능성을 밝게 해 준다.

5. 마을공동목장의 농업유산적 가치

최근 제주특별자치도는 전국 유일의 목축공동체인 마을공동목장을 국가중요농업유산으로 지정받기 위한 노력을 하고 있다. 마을공동목장 국가농업유산 지정신청 기초조사' 학술용역도 제주도 학술용역 심의를 통과했다.(…)

국가중요농업유산은 지역의 환경, 사회, 풍습 등에 적응하면서 오랫동안 형성시켜 온 유형, 무형의 농업(어업) 자원 중에서 보전할 가치가 있는 농업(어업)자원을 말한다. 2020년 현재 국가중요농업유산은 제1호 <완도 청산도 구들장 논>부터 제15호 <상주 전통 곶감>까지 모두 15개 있다. 이 가운데 제주에는 제2호 <제주밭담>이 2013년 국가중요농업유산으로 지정받았다. 앞으로 마을공동목장이 국가중요농업유산으로 지정받을 경우, 전국 유일의 축산분야 국가농업유산이 될 것이다. 특히 1930년대 100여 개로 출발했던 마을공동목장이 2020년 현대 50여 개로 감소한 상황에서 마을공동목장이 국가중요농업유산으로 지정받을 경우 마을공동목장의 역사문화적 가치가 국가에 의해 인정받는 계기가 될 것이며, 마을공동목장 활성화와 지속가능성에 청신호가 켜질 것이다.

마을공동목장이 국가중요농업유산으로 지정받기 위해서는 몇 가지 요건을 충족해야 한다. 첫째, 역사성과 지속성을 가진 농업활동(축산포함)으로 평가받아야 한다. 마을공동목장의 뿌리는 중산간 초지대에서 명멸했던 고려말 탐라목장(1276-1374), 조선시대 국마장[十所場]과 산마장(山馬場)에 닿아 있고, 이것이 일제강점기 마을공동목장으로 재정비되어 현재까지 지속되고 있다. 둘째, 농산물의 생산 및 지역주민의 생계유지에 이용되고 있어야 한다. 현재 10여 개의 마을공동목장에서 소 방목이 이루어지면서 축산인의 생계유지에 기여하고 있다.

셋째, 농업활동과 관련된 전통문화의 보유 여부와 특별한 경관의 형성 여부가 중요하다. 제주에는 백중제, 진드기 구제 등 목축문화들이 남아있으며, 중산간 초원지대 곳곳에 존재하는 목축경관은 제주지역의 특색 있는 문화경관이 되고 있다. 끝으로 생물 다양성의 보존 및 증진에 얼마나 기여하는가를 평가받는다. 마을공동목장이 입지한 중산간 지역은 산간지대와 해안지대를 연결하는 완충지대로 다양한 동물과 식물들의 이동경로와 서식지가 되면서 생물 다양성이 잘 보존되고 있다. 특히 방앗불 놓기 전통이 금지되면서 목장지대에 다양한 식물들이 살고 있다는 점에서 마을공동목장은 국가중요농업유산으로 지정받을 자격이 충분하다.

그러나 마을공동목장이 국가중요농업유산으로 지정받기 위해서는 총마을공동목장면적의 74.8%(4,365ha)가 사유지(마을회, 목장조합 소유)로 되어 있기 때문에 국가중요농업유산 지정에 대한 공감대 형성이 필요하다. 현재도 여건만 맞으면 마을공동목장을 매각하겠다는 곳이 존재하는 마당에 국가중요농업유산으로 지정받기를 희망하는 마을공동목장이 나타날지 의문이다. 이러한 선결과제를 해결해 마을공동목장

이 국가농업유산으로 지정받기 위해서는 정책추진 주체와 마을 주민간 긴밀한 소통과 협력이 이루어져야 할 것이다.(제민일보, 2020.07.14. 발표자 작성 사외칼럼)

6. 맺음말-국가중요농업유산 선정을 위한 과제

제주지역 마을공동목장이 국가중요농업유산으로 지정받기 위해서는 해결해야 할 두 가지 정도의 난제들이 있다. 첫째, 최근 제주지역 마을공동목장들은 종합부동산세 등 그야말로 세금부담으로 인해 재정적 어려움을 겪고 있다. 이런 상황에서 공동목장이 국가중요농업유산으로 지정될 경우, 목장 내 재산처분 및 수익사업 활용에 지장을 받을 수 있다는 판단에서 국가중요농업유산으로 지정받는 것을 꺼려할 수 있을 것이다.

둘째, 파트너십 구축이 쉽지 않다는 점이다. 마을공동목장이 국가중요농업유산으로 지정받기 위해서는 지방자치단체와 주민의 추진의지, 목장조합의 사업비 분담 등 협력도가 중요한데 국가중요농업유산 사업추진에 필요한 사업비를 분담하면서 국가중요농업유산으로 지정받기를 희망하는 마을공동목장조합이 있을까에 대해서는 회의적이다.

이러한 난제들이 해결되지 않을 경우 제주지역 마을공동목장을 국가중요농업유산으로 지정받는 것은 현재로서는 어려워 보이지만, 지방자치단체와 마을공동목장조합 간 대화를 통한 협력방안을 도출할 경우 제주의 마을공동목장이 국가중요농업유산으로 지정될 수 있을 것이다. <제주 중산간 지대>를 지정범위로 하는 <제주 마을공동목장 목축시스템>(지정명칭)이 국가중요농업유산으로 지정되길 기대한다.

참고문헌

- 강만익, 「일제시기 제주도 마을공동목장조합 연구」, 2011, 제주대 사학과 박사논문.
강만익, 『일제시기 목장조합연구』, 경인문화사, 2013.
권봉관·정명철, 「국가농업유산정책의 실행과 향후과제」, 『무형유산』(No.4), 국립무형유산원, 2018.
김동전·강만익, 『제주지역 목장사와 목축문화』, 제주대학교 탐라문화연구원, 2015.
양유민, 「국가중요농업유산의 보전적 가치와 활용방안 연구」, 전남대학교 대학원 문화재학협동과정 석사논문, 2020.
임정우, 「농업유산적 관점으로서 제주 밭담 경관 특징에 대한 연구」-구좌읍 월정리 일대 밭담을 대상으로-, 서울대 조경학과 석사논문, 2018.