

농업유산의 국내 및 국제 등재

유철인 / 제주대

I. 국가중요농업유산 제도의 변화

강만익의 발표는 우리나라에 ‘국가중요농어업유산’ 제도가 처음으로 도입된 2012년을 기준으로 하고 있다. 예를 들어, 발표문의 <표 1: 농업유산 지정기준>은 당시 농림수산식품부 고시 「농어업유산 지정 관리 기준」(2012. 12. 6. 제정 및 시행)의 <별표 1: 국가중요농어업유산 지정기준>이다.

‘고시’라는 행정규칙에서 규정된 국가중요농어업유산 제도는 2013년 해양수산부가 부활되면서 2015년 2월 3일 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」이라는 ‘법률’에 국가중요농업유산과 국가중요어업유산으로 나뉘어 반영된다. 농업인(어업인)이 해당 지역의 환경·사회·풍습 등에 적응하면서 오랫동안 형성시켜 온 유형·무형의 농업(어업)자원 중에서 보전할 가치가 있는 농업(어업)자원을 국가중요농업(어업)유산으로 지정할 수 있다(제30조의 2 및 제30조의 3).

국가중요농업유산과 국가중요어업유산의 지정기준은 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 시행규칙」에 다음과 같이 나와 있다.

<표 1> 국가중요농업유산 지정기준 (2015. 7. 27. 신설)

구 분	항 목	세 부 기 준
농업 자원의 가치성	역사성과 지속성을 가진 농업활동	오랜 기간 이어져온 농업활동으로 현재에도 농업활동이 가능할 것
	농산물의 생산 및 지역 주민의 생계유지에 이용	농산물을 생산하며, 그 생산물이 지역주민의 생계유지에 도움을 주고 있을 것
	고유한 농업기술 또는 기법 보유	농업자원과 관련하여 관행적인 농업기술과 차별되는 고유한 농업기술을 보유하고 있으며, 그 기술이 체계화되어 전승이 가능할 것
	농업활동과 연계된 전통 농업문화의 보유	농업자원과 관련하여 전통적인 농업문화를 형성하였으며, 그 문화가 체계화되어 전승이 가능하고 미풍양속으로 보존·계승할 가치가 있을 것

	농업활동과 관련된 특별한 경관의 형성	농업자원이 농업활동으로 인하여 특별한 경관을 형성하고 있으며, 이 경관이 관광 등에 활용가치가 있을 것
	생물다양성의 보존 및 증진에 기여	농업자원으로 인하여 형성된 생물다양성이 풍부하며, 지속적인 보존이 가능할 것
주민의 참여 및 지방자치단체와의 협력관계 유지		농업자원의 보존 및 관리를 위한 지역주민의 자발적인 참여가 있어야 하며, 농업자원 지역주민 또는 주민협의체와 지방자치단체가 유기적인 협력관계를 유지하고 있을 것

<표 2> 국가중요어업유산 지정기준(2020. 4. 7. 개정)

구 분	항 목	세부 기준
1. 어업 유산의 특징	식량생산 및 생계유지	어업활동으로 수산물을 생산하며, 그 생산물이 지역주민의 생계유지에 도움을 주고 있을 것
	생물다양성 및 생태계 기능	생물다양성 및 생태계 기능의 보존·증진에 기여하고 있을 것
	지식체계	어업유산 관련 고유한 경험·지식·기술체계를 보유하고 있을 것
	전통문화	어업유산과 관련하여 전통적인 어업문화 및 사회조직을 형성하였으며, 그 문화가 미풍양속으로 보존·계승할 가치가 있을 것
	경관형성	어업활동에 의해 형성된 독특한 경관이 주변 어촌마을 및 자연환경과 조화를 이루고 있을 것
	역사성	오랜 기간 동안 이어져 온 어업활동으로 현재에도 어업활동이 이루어지고 있을 것
2. 지방자치단체 및 주민의 참여와 협력		- 지방자치단체가 보전계획 수립, 조례 제정 등의 정책적 지원을 하고 있으며, 실행평가·모니터링 등의 사후관리 체계를 마련하고 있을 것 - 지역주민이 활동계획을 수립·실행하는 등 자발적으로 참여하고, 지방자치단체와 유기적인 협력관계를 유지하고 있을 것

국가중요농업유산에서 말하는 농업은 “농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업”(「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제1호)이며, 국가중요어업유산에서 말하는 어업은 “수산동식물을 포획·채취하는 산업, 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 소금을 생산하는 산업”(「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조 제1호 가목)을 가리킨다.

II. 세계중요농업유산

강만익의 발표에도 나와 있듯이 국가중요농업유산과 국가중요어업유산은 2002년부터 시작된 유엔식량농업기구(FAO)의 세계중요농업유산(GIAHS: Globally Important Agricultural Heritage Systems) 제도에 근거하고 있다. 유엔식량농업기구는 어업과 임업을 농업에 포함시키고 있는데, 세계중요농업유산과 국가중요농업유산 및 국가중요어업유산의 지정기준을 비교하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 농업유산의 국내 및 국제 등재 기준 비교

세계중요농업유산	국가중요농업유산	국가중요어업유산
식량과 생계 확보	농산물의 생산 및 지역주민의 생계유지	식량생산 및 생계유지
농업의 생물다양성	생물다양성의 보존 및 증진	생물다양성 및 생태계 기능
전통지식체계	고유한 농업기술 또는 기법	지식체계
문화, 가치체계, 사회조직	농업활동과 연계된 전통 농업문화의 보유	전통문화
육지 및 바다 경관	농업활동과 관련된 경관	경관형성
	역사성과 지속성	역사성
	주민참여 및 지자체와의 협력관계	지자체 및 주민의 참여와 협력

세계중요농업유산의 다섯 가지 등재기준은 국가중요농업(어업)유산의 등재기준에 그대로 반영되어 있다. 국가유산의 경우, 역사성과 주민/지자체의 참여라는 두 가지 등재기준이 추가되어 있다. 국가유산의 역사성이라는 등재기준은 세계중요농업유산의 개념에 ‘전통적인’ 농업시스템과 과거부터 현재까지 이어져 온 ‘유산’이라는 개념이 들어가 있기 때문에 마련된 것이다. 발표문에 나와 있듯이, 2012년 국가중요농업유산 지정기준이 처음 마련되었을 때에는 ‘100년 이상’의 역사성이 요구되었으나, 현재에는 ‘오랜 기간’의 역사로만 되어 있다. 국가중요어업유산의 경우에도 처음에는 어업의 특성을 고려하여 농업보다는 짧은 시간인 ‘60년 이상’의 역사성을 요구했으나,

현재에는 ‘오랜 기간’의 역사를 가진 어업을 대상으로 하고 있다.

국가유산의 주민/지자체의 참여라는 등재기준은 세계중요농업유산을 신청할 때 신청 농업유산의 전 지구적 중요성, 등재기준 다섯 가지를 설명하는 농업유산시스템의 특징, 그리고 농업유산시스템의 지속가능성을 위한 실행계획을 제출해야 하는 데에 따른 것이다. 즉 실행계획에는 지자체 및 주민의 참여와 협력이 포함되어야 하기 때문이다.

III. 마을공동목장의 농업유산적 가치 및 등재를 위한 과제

발표문에 나와 있듯이 제주도의 마을공동목장은 역사성, 생물다양성, 그리고 경관의 측면에서 유산적 가치를 가지고 있다. 발표문에 따르면, 2020년 현재 50여 개의 마을 공동목장 중 10여 개의 마을공동목장에서 소 방목이 이루어지고 있다. 제주도의 마을 공동목장이 국가중요농업유산으로 지정받기 위해서는 첫째, 국가유산이든 세계유산이든 농업유산의 등재기준 중 가장 기본적인 것은 식량과 생계유지이므로 현재까지 실제로 축산활동이 이루어지는 10여개의 마을공동목장만 유산으로 신청하는 것이 바람직하다.

이는 제주발담(농업)이라는 유산의 현재를 생각할 때 매우 중요하다고 생각한다. 국가중요농업유산 제2호(2013년)인 ‘제주 발담’은 2014년에 ‘제주발담농업시스템’이라는 이름으로 세계중요농업유산으로 등재되었다. 제주발담(농업)이라는 유산의 보존과 관리는 발담이 아니라 ‘발담농업’에 초점을 맞추어야 할 것이다. 발표문 <표 3>에는 국가중요농업유산 제4호(2014년)인 담양 대나무밭이 GIAHS(세계중요농업유산)로 지정되지 않은 것으로 표시되었으나, 2020년 6월에 ‘담양 대나무밭 농업시스템’은 GIAHS에 등재되었다. 참고로 국가중요어업유산 제1호(2015년)인 제주해녀어업은 FAO에 GIAHS 등재신청을 하여 심사기구인 과학자문위원회(SAG: Scientific Advisory Group)의 서류심사를 마쳤으나, 코로나19로 인하여 아직까지 현장실사가 이루어지지 않고 있다. 현장실사가 이루어진 후에야 과학자문위원회가 등재여부를 결정할 것이다.

제주도의 마을공동목장이 국가중요농업유산으로 지정받기 위해서는 둘째, 축산활동과 관련된 목축문화가 실제로 행해지고 있는지, 관련된 사회조직이 있는지가 중요하다. 국가중요농업유산으로 지정이 된 후에야 세계중요농업유산으로 신청할 수 있는데, 세계중요농업유산은 ‘살아있는 유산’으로 농업과 사회문화가 통합적으로 연결된 ‘시스템’을 강조하고 있다. 따라서 실제로 축산활동이 이루어지는 10여개의 마을공동목장 중 백증제나 진드기 구제가 현재에도 행해지는 마을공동목장만 유산으로 신청하는 것이 바람직하다.

셋째, 발표문에서는 언급되지 않았지만, 마을공동목장과 관련된 고유한 축산기술 또는 기법이나 전통지식체계에 대한 조사가 필요하다.

마지막으로 발표문에서 등재를 위한 과제로 제시한 것에 대해서 마을공동목장 주체의 적극적인 추진의지와 참여는 매우 중요하나, 2012년 농어업유산 지정 기준에 따른 목장조합의 사업비 분담은 현재 기준에서는 필요하지 않다. <제주 마을공동목장 목축시스템>이 국가중요농업유산으로 지정받기 위해서는 마을공동목장의 유산적 가치에 대한

목장조합의 인지도, 자부심 및 자긍심을 높이기 위한 노력뿐만 아니라 제주도민의 인지도도 높일 필요가 크다. 제주해녀문화와 제주칠머리당영등굿이 각각 2016년과 2009년에 유네스코 인류무형문화유산 대표목록에 등재되었지만, 등재신청 과정부터 해녀를 비롯한 제주도민의 적극적인 참여가 있었던 제주해녀문화와 문화재청이 일방적으로 추진했던 제주칠머리당영등굿의 유네스코 등재 이후의 상황을 비교해보면, 목장조합과 제주도민의 마을공동목장에 대한 유산적 가치에 대한 인지와 유산등재 추진에 대한 공감대 형성은 매우 중요하다.