

# 제주지역 자연경관과 사철사경을 활용한 경관관리방안

제주발전연구원 연구위원 이 성 용

## 1. 들어가며

제주는 예로부터 삼다의 섬이고 그중에서도 지질적 특성으로 말미암아 돌담이 많이 만들어졌다. 밭에는 밭담, 주거지에는 돌담 뿐만 아니라 만들어지는 용도나 위치에 따라서 잣담, 산담, 환해장성까지 다양한 돌담들이 만들어졌고, 현재까지도 남아 있고, 이러한 돌담들이 제주의 자연경관의 독특함을 형성하는 주요한 요소로 작용하고 있다. 제주특별자치도에서는 2013년에 제주밭담보전지역 지정을 위한 DB용역을 시행하여 거문오름용암동굴계 일원의 밭담을 조사하였고, 그 이후에도 지속적인 노력을 하고 있다. 이러한 과정 속에서 제주밭담은 국제연합식량농업기구(FAO)에서 선정하는 세계농업유산에 2014년 등재되었다.

제주의 돌담은 관련연구(농림부, 2007, 제주도 농촌지역내 돌담 문화자원의 활용에 의한 농촌 경관보전 직불제 도입방안)에 의하면 총 길이가 3만 6,355km에 달하며, 그 중에서 밭담의 길이는 2만 2,108km로 제시되었다. 돌담의 길이 산정시 표본지역을 조사하고 제주특별자치도 전체면적과 경지면적으로 고려하여 산출하였다.

따라서 현재 3차년도 사업까지 추진된 제주밭담보전지역 지정을 위한 DB용역이 제주특별자치도 전역을 대상으로 완료된다면 정확한 돌담 길이는 도출될 것으로 보이지만 현재는 2007년의 연구에서 제시한 돌담의 길이가 개연성이 있을 것으로 보여진다.

한국농촌경제연구원(2004)은 제주지역의 농촌경관자원평가조사에서 돌담의 중요

도를 측정했는데 18개 경관자원 요소 중에서 전통가옥, 전통마을 쉽터 다음으로 높은 순위로 조사되었다. 그러나 최근 들어 외부유입인구의 증가와 개발수요가 기존의 해안마을 주변이 아닌 중산간과 기존마을 외곽으로 확산되어 나가면서 농경지의 축소와 대지의 증가가 나타나고 있으며, 휴경지의 증가와 농업형태의 변화로 말미암아 돌담의 훼손이 나타나고 있다. 그러나 제주의 돌담 중에서 특히 발담의 경우는 제주의 전통 발농업과의 관련성뿐만 아니라 제주지역경관 형성에 중요한 요소임에도 불구하고 아직까지 적극적인 보존 및 관리를 위한 제도적 기반 마련 및 공감대가 부족한 상황이다. 일부 연구들에 의해서 경관자원으로서 높은 평가를 받고 있지만 훼손되거나 없어지는 경우가 많다. 뿐만 아니라 돌담은 한번 훼손되면 복원이 어렵고 일부복원도 비용과 시간이 많이 소요되어 돌담의 경관적 측면에서의 제도적 기반 마련과 경관관리가 고려되어야 함에 따라 본고에서는 이러한 기존의 연구와 제언 등을 토대로 향후 경관관리측면에서 돌담을 어떻게 반영하면 좋을 것인지를 제언하고자 한다.



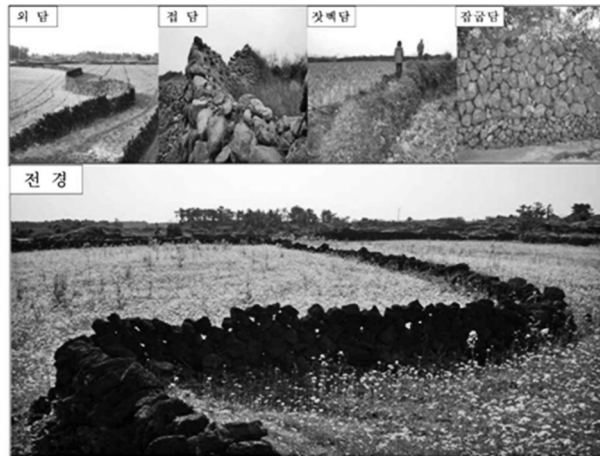
〈그림 1〉 돌담의 다양한 모습(해상좌), 발담(중간), 돌담 탐방객들(우)

## 2. 제주경관자원 관련 현황

### 1) 세계중요농업유산

#### □ 개념과 목적

제주의 돌담은 입지에 따라 집담, 발담, 잣성(잣담), 산담 등으로 구분하고, 돌담의 구조에 따라 외담, 겹담, 잣백담 등으로 구분할 수 있다. 특히 제주 발담은 2013년 국가중요농어업유산으로 등재되었고, 2014년에는 세계중요농업유산으로 등재되었을 만큼 그 가치와 향후 보존가치 및 활용방안은 무궁무진하다.



〈그림 2〉 제주 돌담의 구조와 발담의 전경

세계중요농업유산(GIAHS<sup>1)</sup>, Globally Important Agricultural Heritage System)은 국제연합식량농업기구(FAO)에서 전통적 농업제도, 생물다양성, 문화·경관적 다양성 등이 부적절한 개발 등으로 인해 위협이 인식되면서 2002년 세계중요농업유산 제도를 도입하였다.

세계중요농업유산은 농업유산에 대한 인식제고를 위하여 특정지역의 사회나 환경에 적응하면서 몇 세기에 걸쳐 발달 및 형성되어 온 농업적 토지이용이나 전통적 농업과 관련되어 형성된 문화와 경관, 생물다양성 등이 특징적으로 나타나는 세계적으로 중요한 지역이면서 향후 계승을 목적으로 하고 있다.

세계중요농업유산의 등재기준은 첫째, 식량·생계수단의 확보, 둘째, 생물다양성과 생태계 기능, 셋째, 지식시스템 및 적응기술, 넷째, 문화·가치체계 및 사회조직, 농업문화, 다섯째, 현저한 경관, 토지 및 수자원 관리 특징을 기준으로 하고 있다.

#### □ 세계중요농업유산 지정 현황

세계적으로 인정받고 있는 유산제도로는 유네스코(UNESCO) 세계유산(자연, 문화, 복합)과 습지보호를 위한 람사르협약, 국제식량농업기구(FAO)의 세계중요농업유산 등 크게 세 가지로 분류된다. 그 중에서 세계중요농업유산은 농업활동을 통한

1) GIAHS는 Globally Important Agricultural Heritage System을 의미하며, 우리말로 해석한다면 세계적으로 중요한 농업 유산 시스템

생물다양성 보존, 안전한 식량공급, 지역사회 유지 등의 기능을 지닌 농업유산을 대상으로 하고 있으며 이러한 차별성 때문에 FAO 농업유산제도가 유네스코의 세계유산제도와는 별도로 운영되고 있다. 세계중요농업유산은 2014년 기준 13개국에서 31곳이 등재되어 있다. 그 중에서 중국 11개소, 일본 5개소, 우리나라는 2014년 제주도 밭담 농업시스템과 청산도 구들장 논으로 2개소가 등재되었다.

〈표 1〉 세계중요농업유산 현황

	나 라	개 수	비율(%)	평균면적(ha)
1	알제리	1	3.2	1,700
2	칠레	1	3.2	10,616
3	중국	11	35.4	132,430
4	인도	3	10.0	919,166
5	이란	1	3.2	465,000
6	일본	5	16.2	102,735
7	케냐	1	3.2	93,148
8	모로코	1	3.2	2,156
9	페루	1	3.2	30,798
10	필리핀	1	3.2	68,416
11	한국	2	6.4	29,230
12	탄자니아	2	6.4	52,584
13	튀니지	1	3.2	700
소계		31	100	

## 2) 관리보전지역

관리보전지역은 제주특별자치도 관리보전지역 조례에 근거한 지역으로 제주도 전역이 아니라 한라산국립공원, 추자도, 도시지역을 제외한 지역에 설정되어 있고 면적은 1,257km<sup>2</sup>이다. 관리보전지역의 목적은 제주지역의 지속가능한 환경보전과 계획적인 토지관리를 도모하고, 무분별한 개발 억제와 투기방지, 토지의 효율적 이용을 목적으로 한다. 현재 진행 중인 제주특별자치도 관리보전지역 재정비에서는 제주지역의 여건 변화와 제주미래비전에서 제시되는 것을 고려하여 기존 등급이 변경될

예정이다. 또한 기존제도 및 평가기준 등을 고려하여 적정하지 못하거나, 제주지역의 미래방향을 고려하여 제도개선을 하고 기존 등급을 재정비 중이다.

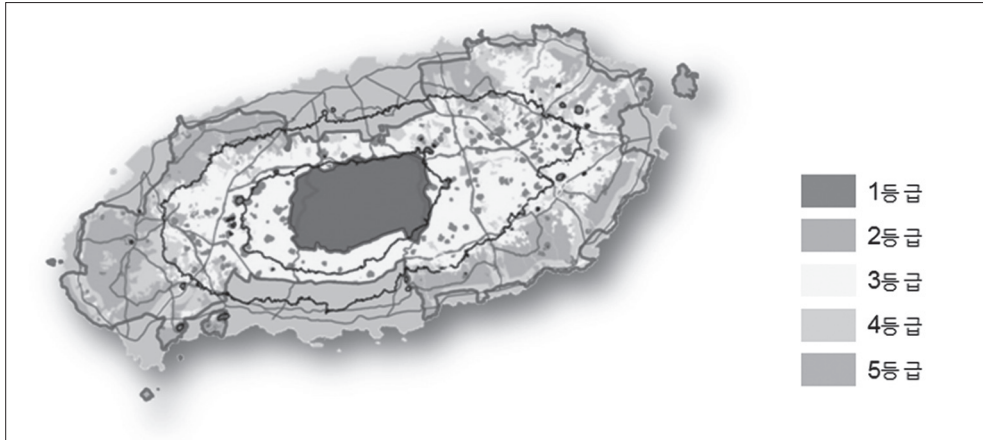
최근 관광객 1천만 시대를 맞아 오름, 곳자왈과 중산간지역 등에 대한 개발의 유혹을 집중적으로 받고 있으나 이에 대한 명확한 가이드라인을 제시하지 못한 채 관리되고 있다. 민선 6기 새로운 도정이 출범하면서 제주자연의 가치를 높이기 위한 보전기준을 통합하고 강화하기 위하여 정비하고 중산간 지역 일대는 경관과 생태환경이 유지되도록 관리하겠다는 정책방향을 제시하고 있다.

최근 유입인구 증가로 인한 개발수요의 증가가 <그림 3>과 같이 나타나고 있다. 관리보전지역 제도의 취지는 토지의 가치, 이용에 있어서 체계적이고 합리적인 이용 및 관리를 도모하고 등급별로 활용을 차등화하는 것이다. 그러나 개발행위허가는 도 전역에 분포하고 있는 것을 알 수 있다.



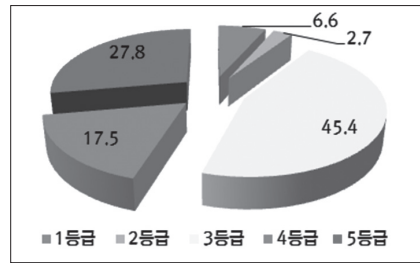
<그림 3> 개발행위허가 현황 및 관리보전지역 현황

관리보전지역에서는 지하수, 경관, 생태계 등급을 관리하고 있다. 이 중에서 돌담과 관련성이 높은 경관보전지구 등급 현황은 <그림 4>와 같다.



〈그림 4〉 경관보전지구 등급 현황

경관은 5개 등급으로 구분되며, 등급별로는 3등급지역이 전체면적의 45.4%로 가장 많으며, 5등급(27.8%), 4등급(17.5%), 1등급(6.6%), 2등급(2.7%)순이다. 등급별 입지 현황으로는 1등급지역은 오름지역으로 중산간 지역(200~600m)에 가장 많이 분포하고 있다.



〈그림 5〉 경관보전지구 등급비율

〈표 2〉 경관보전지구 등급별 현황

구분	계	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	
계	면적(km <sup>2</sup> )	1,256.9	83.3	33.5	569.9	220.7	349.5
	비율(%)	100.0	6.6	2.7	45.3	17.6	27.8
200m 이하	면적(km <sup>2</sup> )	656	21.2	10	145.5	163.5	315.8
	비율(%)	52.2	1.7	0.8	11.6	13.0	25.1
200~600m	면적(km <sup>2</sup> )	503.8	49	23.1	341.4	56.6	33.7
	비율(%)	40.1	3.9	1.8	27.2	4.5	2.7
200~400m	면적(km <sup>2</sup> )	312.3	26.5	14.2	195.6	46.3	29.7
	비율(%)	24.8	2.1	1.1	15.6	3.7	2.4
400~600m	면적(km <sup>2</sup> )	191.5	22.5	8.9	145.8	10.3	4.0
	비율(%)	15.2	1.8	0.7	11.6	0.8	0.3
600m 이상	면적(km <sup>2</sup> )	97.1	13.1	0.4	83.0	0.6	0.0
	비율(%)	7.7	1.0	0.0	6.6	0.0	0.0

관리보전지역에서는 조례에서 정한 바에 따라 등급기준별로 행위제한으로 토지를 필지별로 관리하고 있다. 그 중에서 1, 2등급 비율은 현재 10% 내외이며 환경자원총량제에서는 40% 정도 제시하고 있다. 보전용 등급인 1, 2등급을 5년단위의 재정비마다 강화할 수도 있다. 특히 생태계, 지하수, 경관 등급 기준 항목들의 향상으로 자연스럽게 등급이 점진적으로 높아진다. 따라서 등급별 행위제한을 강화하여 정책적으로 컨트롤 할 수도 있다. 특히 제주만이 가진 독특한 생태자원은 보전할 필요가 있고 꽃자왈, 오름, 습골, 뱅뒤, 돌담 등은 향후 1, 2등급으로 확보하고 공공에서 매입해 나갈 수 있고, 제주가 절대적으로 확보하고 개발을 지양해야 할 부분이다. 법제적 효력을 가진 경관 또는 생태보전지역의 등급별 행위제한을 통해 개발의 압력으로부터 돌담을 보존해야 할 것이다.

### 3) 제주특별자치도 경관 및 관리계획

제주특별자치도 경관 및 관리계획은 2009년 10월에 수립되었고 주요내용으로는 기본경관단위를 지정하고 제주의 자연경관현황 및 지형적 특성을 고려하여 해발고도에 따라 설정하고 있다. 기본경관단위는 5개의 경관단위로 구성되며 제주전역을 포괄한다.

경관단위 (가) : 한라산-해발고도 600m 이상이며 한라산을 중심으로 하는 절대보전구역의 자연환경보전, 경관단위 (나) : 중산간-해발고도 200m 이상 600m 미만이며 제주 고유자원 경관의 원형지역이다. 경관단위 (다) : 중산간·시가지-해안일주도로로부터 한라산 방향 1.2km 경계선 이상 해발고도 200m 미만이며 제주 특유의 자연자원 보전과 거주민의 생활관습을 배려한 지역이다. 경관단위 (라) : 중산간·해안·시가지-해안선으로부터 해안일주도로 1.2km 경계선이다. 경관단위 (마) : 부속도서 및 해수면이다.

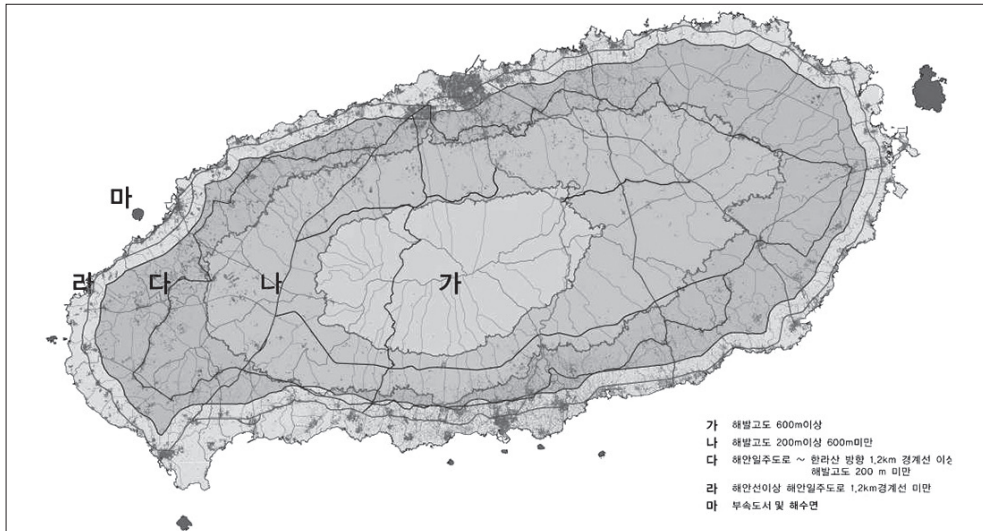
자연경관 현황 및 지형적 특성에 따라 분류됨에 따라 경관단위 나~마의 돌문화(올레담, 발담, 산담, 잣성, 환해장성, 방사탑)에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 이 가이드라인에서는 문화경관자원으로써 보존가치의 중요성과 함께 관리시스템 구축과 문화자원화 추진을 요구하고 있다.



〈표 3〉 경관단위별 관리 내용

	올레담	밭담	산담 및 분묘	잣성	환해장성	방사탑
경관단위 가	-	-	-	-	-	-
경관단위 나	○	○	○	○	-	-
경관단위 다	○	○	○	○	-	-
경관단위 라	○	○	○	○	○	○
경관단위 마	○	○	○	-	-	-

또한 제주다운 색깔에 대한 설문항목에서 제주도민들은 굴밭의 오렌지 색, 돌담의 짙은 현무암색으로 선호하고 있었다.



〈그림 6〉 경관단위 현황

### 3. 경관직불제와 제주지역 현황

농림축산식품부 자료에 의하면 농지에 경관작물을 재배할 경우 대상면적에 따라 직불금을 산정하여 농가별로 10a당 17만원(국고 70%, 지방비 30%)의 보조금을 지불할 수 있다. 재원은 농어촌구조개선특별회계이며 지역별 특성을 감안하여 지자체 자체예산으로 추가 지원이 가능하다. 지원조건은 농지를 대상으로 마을단위 경관작물



식재면적이 경관작물 2ha이상, 준경관작물 10ha이상 집단화하여 경관작물을 재배 관리 및 마을경관보전 활동시 직불금을 지급할 수 있다. 대상작물은 경관을 형성·유지·개선하기 위한 작물이며, 경관작물과 준경관작물로 구분하고, 관리·보전기간(동계작물은 5월 15일, 하계작물은 10월 15일) 이후에 잔여물을 다른 용도로 이용하는 경우는 경관을 형성·유지·개선하기 위한 작물로 인정한다.

〈표 4〉 경관직불금 대상작물

경관작물	준 경관작물
갯, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 꿀풀(하고초), 달맞이꽃, 라벤더, 메밀, 유채, 자운영, 코스모스, 해바라기, 헤어리베치 등	밀, 보리(겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리 등), 연꽃, 이탈리아안라이그라스, 호밀 등

제주지역은 2013년에 경관직불금 지원을 우도면에서 신청하여 일부 지원받은 사례가 있다.

〈표 5〉 2013년 경관보전 직접직불제 지원현황

시군	읍면동	지원면적(m <sup>2</sup> )	교부액(원)	집행액(원)
제주시	합계	608,109	534,000	534,000
	우도면	608,109	534,000	534,000

제주지역은 밭농사가 많고 감귤산업이 주산업이기는 하지만 메밀 생산량이 많다. 제주지역에서 생산되는 메밀 생산량이 전국 1위이고, 재배면적도 1위라고 한다. 메밀 자체의 생산뿐만 아니라 메밀은 경관작물로서 큰 역할을 할 수 있고, 현재와 같은 상황에서 본다면 안정적인 재배가 가능하다. 2014년 기준 전국 1,934톤 중 제주는 473톤으로 전국 생산량의 24.5%를 담당하고 있다. 경관작물로 활용가능한 메밀의 주산지이지만 제주지역에는 체계화된 메밀 가공공장이 없어서 생산된 메밀의 95%를 원물 형태로 타지역으로 보내서 가공하고 있다. 그래서 제주지역 농가소득에 기여하는 적을 수 밖에 없다. 오히려 타지역에서 가공된 메밀을 제주지역으로 다시 가져와서 사용하고 있어 불필요한 운송비용으로 인해 메밀을 이용하는 분들은 높은 가격으로 살 수밖에 없는 구조이다. 메밀은 제주 자청비 신화에 등장하는 작물 중 하나

로 세계에서 유일한 신화를 갖고 있어 축제 및 문화상품 개발, 스토리텔링 등 무한한 발전 잠재력을 보유하고 있다는 평가를 받고 있으며, 메밀꽃은 발담과 어우러져서 아름다운 경관을 연출한다.

〈표 6〉 2014년 전국 메밀 생산량 현황

(ha, kg, ton)

시도별	면적	10a당 생산량	생산량
계	2,095	92	1,934
서울특별시	0	0	0
부산광역시	0	0	0
대구광역시	15	87	13
인천광역시	1	50	1
광주광역시	3	100	3
대전광역시	1	237	2
울산광역시	2	109	2
경기도	20	100	20
강원도	351	86	302
충청북도	56	101	57
충청남도	13	237	31
전라북도	142	161	229
전라남도	345	100	345
경상북도	350	87	305
경상남도	174	87	151
제주특별자치도	622	76	473

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 농작물생산조사

제주지역 전체적으로는 메밀을 적극적으로 활용하고 있지 못하지만, 제주시 안덕면 농협에서는 메밀을 매년 수매하고 있으며, 안덕면은 제주지역 메밀 재배면적 622ha의 28%인 187ha(2014년 기준)를 재배하는 곳으로 메밀 재배 경관을 활용하여 관광객 유치와 3차 관광사업 연계가 가능한 지역이다.

그 중에서도 안덕면 광평리 지역은 해발고도 450m에 위치한 마을이며 제주에서 가장 높은 곳에 위치한 마을로서 중산간 지방의 메밀음식문화가 보존되어 있는 곳으로 잠재력이 높고 주민들이 메밀 6차 산업화를 도모하고 있고 마을 주민들이 메밀축제를 계획하고 있다.

또한 제주지역은 봄철에 성산일출봉 주변을 비롯한 주요관광지 인근 밭에 유채를 많이 심고 관광객들이 사진을 찍는 포토존 등으로 활용하고 있다. 즉 타지역에 비해서 유채를 많이 심고 경관작물로서 많이 활용되고 있다. 즉 제주지역에서는 이미 경관작물로서 유채는 많이 이용되고 있고, 경관식물금 대상작물이 되는 메밀도 최근에 많이 심고 있다. 또한 일부 농가나 관광을 목적으로 해바라기를 심어서 체험을 하기도 하고 준 경관작물이 보리는 ‘가파도 청보리 축제’와 같이 적극적으로 활용되고 있다. 그러나 종합적이며 제주특별자치도 전체적인 계획에 의해서 경관작물이 활용되지 못하고 있다.

#### 4. 제주지역 사철사경을 활용한 경관식물제 도입 방안

제주지역의 특성에 부합하고 기존에도 재배되어온 유채나 메밀 등을 적극 활용하여 들담과 어우러진 아름다운 농촌경관을 유지하고 더불어 주민들의 소득창출까지 해나가야 할 것이다.

경관작물을 고려한 사례로는 안덕면발전계획에 의하면 안덕면 12개리를 대상으로 지역별, 계절별 독특한 경작경관을 유지하여 안덕을 찾는 관광객들이 사람들이 머물러 갈 수 있도록 제안하고 있다. 이와 같은 경작작물은 지역이나 시기를 고정하는 것이 아니라 제주지역을 순환하면서 경관작물을 심을 수 있을 것이다. 이러한 과정 속에서 주민들의 협의과정을 거쳐서 경관작물을 정하도록 한다.

안덕면발전계획(2015)에서 제시된 경관작물은 유채, 참꽃, 메밀, 도라지이며 유채와 메밀은 바로 적용이 가능할 것으로 판단되며, 일부 오름에 참꽃을 심을 수 있을 것이다.



〈그림〉 안덕면 사철사경(안) 유채, 참꽃, 메밀, 도라지

제주를 찾는 관광객들이 1,000만명을 넘어섰고, 향후에도 증가될 것으로 예측되고 있다. 따라서 제주의 자연경관적 가치를 제고하기 위하여 도 전체를 대상으로 한 '사철사경 경관조성 사업'을 제안하고자 한다. 현재 가능성이 있는 경관작물로는 우선 유채와 메밀 등이며, 계절별로는 봄에는 유채와 보리, 여름은 해바라기, 가을은 메밀, 겨울은 보리를 제안하고자 한다. 더불어 이러한 작물들이 대부분이 밭에 심어지기 때문에 돌담과 어우러지는 것을 고려하여 계절별 색깔은 봄은 노란색과 돌담색, 여름은 노란색과 돌담색, 가을은 흰색과 돌담색, 겨울에는 푸른색과 흰눈으로 다양한 색감과 눈이 즐거운 자연경관이 형성될 수 있을 것으로 판단된다.

또한 이러한 사철사경을 심는 것도 도에서 기획하고 조정하여 매년 같은 곳에 같은 색감이 나타나는 것이 아니라 순환하거나 변화되도록 하여야 할 것이다. 관광객들의 눈도 즐겁게 하면서 지역주민들의 소득에도 도움이 될 수 있도록 해 나가야 할 것이다.



봄 : 유채



여름 : 해바라기



가을 : 메밀



겨울 : 보리

이러한 사철사경 도입 및 경관직불제를 활성화해 나가기 위해서는 현재 진행중인 세계중요농업유산으로 지정된 돌담의 전수조사를 통해 DB화하고 돌담과 경관작물 재배를 동시에 고려하고 새로운 볼거리를 창출해 나가야 할 것이다. 제주올레가 각광을 받고 있지만, 사철마다 제시된 경관작물을 보기 위한 체험 및 탐방관광도 가능할 것으로 생각하며, 이러한 경관작물은 묘하게도 제주돌담과 잘 어울린다는 생각을 하면서, 제주가 가지고 있던 것을 재해석하고 재조명하여 가치를 제고하여 제주를 찾는 세계인들이 보다 더 유쾌해지기를 기대해 본다. 