



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

서울대 석사학위 논문

공동관리 방안으로서의
생태관광 평가

-울진 금강소나무 숲길을 중심으로-

Assessment of Eco-tourism
as a way of Co-management
: Focused on Uljin Geumgangsonamoo Trail

2017 년 2 월

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 환경관리학 전공
김충원

국문 초록

최근 지속가능한 발전과 환경 보존에 관심이 높아지면서 생태관광이 주목받고 있다. 그러나 생태관광에 대한 정확한 합의가 없이 급격히 보급되면서 그에 맞는 평가와 검증이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이 연구에서는 생태관광이 가지는 공동관리 특성을 살펴보고, 그에 맞는 진단 기준을 찾아보았다. 지속가능한 공동자원에서 확인된 오스트롬의 공동자원 디자인 원리를 울진 금강소나무 숲길에 적용한 결과, 현지 사정에 맞는 제한 인원 설정, 공식적인 제재권한 부여, 인원 부족을 해결하기 위한 참여 인원 경계 설정 등의 보완점을 발견하였다. 또한, 해당 원리를 생태관광에 적합하게 수정하기 위해서 이용자와 수익자가 다른 특수성, 자원과 사용자 특성, 비공식적인 역할의 중요성을 고려할 필요가 있음을 제시하였다. 이러한 결과를 바탕으로 디자인 원리가 다른 생태관광의 지속가능성을 평가하고 보완점을 찾기 위한 기준이 될 수 있음을 확인하였다.

주요어: 생태관광, 공동자원, 공동관리, 지속가능성, 디자인 원리

학번: 2014-24081

목 차

I 서론	1
1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구과정 및 방법	3
3. 대상지 소개	5
II 이론적 배경	7
1. 공동자원	7
1) 공동자원의 정의	7
2) 공동자원의 관리방법	8
2. 공동관리 방법으로서의 생태관광	11
1) 생태관광의 정의	11
2) 공동자원 관리 방법으로서의 생태관광	14
3) 선행연구	17
4) 분석의 틀	20
III 울진 금강소나무 숲길의 운영과 관리	22
1. 울진 금강소나무 숲길 현황	22
1) 울진 금강소나무 숲길 개발 과정	22
2) 울진 금강소나무 숲길 현황과 운영 방식	22
3) 울진 금강소나무 숲길 참여 주체	24
2. 생태관광이 지닌 공동관리 특성	26
1) 울진 금강소나무 숲길의 경제적 수익 흐름	26
2) 인근 마을 주민들의 참여 방식	30
3) 참여 주체의 권리 분류	30
3. 생태관광의 지속가능성 평가	34
IV 결론 및 제언	46

표 차례

표 1 여러 국가와 기구들의 생태관광 정의	11
표 2 생태관광 용어의 정의가 제시된 법률	12
표 3 공동자원에 대한 국내 연구	17
표 4 관광분야의 공동자원에 대한 해외 연구	18
표 5 지속가능한 공동자원에서 확인된 디자인 원리	20
표 6 금강소나무 숲길 프로그램 발전과정	22
표 7 거점 마을의 인구 구성	26
표 8 탐방객수와 도시락 구입 수	28
표 9 공동자원에 행사 가능한 권리	31
표 10 실제 참여 주체가 행사 가능한 권리	33
표 11 중층의 사업 단위	44

그림 차례

그림 1 연구 구조도	2
그림 2 금강소나무 숲길 구간 현황	23
그림 3 출입 통제 된 숲길	24
그림 4 숲길 프로그램 참여 주체	24
그림 5 마을 주민의 경제적 수익의 원천	27
그림 6 금강소나무 숲길의 방문객 수 추이	29
그림 7 마을 주민들의 참여 구조도	30
그림 8 임도의 출입봉	34
그림 9 숲 해설가 출신지	36

I 서론

1. 연구배경 및 목적

지속가능한 발전이 중요시되면서 관광 분야에서도 과거와는 다른 개발 방향을 추구하는 흐름이 보인다. 그중 생태관광은 1980년대에 대중화된 이래로 일반 관광 산업에 비해 3배 이상의 성장률을 보이면서 급속히 확산되고 있다(WTO, 2004). 한국에서도 생태관광은 자연에 대한 사람들의 인식 변화와 녹색 성장을 추구하는 정부의 정책과 맞물려 급속도로 확대되고 있다. 문화관광부의 생태관광 통계조사 자료에 따르면 전국에 463곳의 생태관광지들이 운영중이라고 한다(문화관광부, 2010).

그러나 생태관광이라는 용어가 유행처럼 확대되면서 단순히 홍보를 위한 용어로 남발될 뿐, 본래 취지에 맞게 운영되고 있는지 검증이 제대로 이루어지지 않고 있다는 우려가 있다(Goodwin, 1996). 특히 한국에는 생태관광 인증기관이 없는 상황에서 지자체의 주장만으로 생태라는 단어를 쓰고 있는 상황이다. 단순히 많은 관광객이 찾는다고 해서 생태관광이 성공적으로 이루어지고 있다고 평가하긴 어렵다. 그보다는 생태관광의 본래 취지에 맞는 운영이 되고 있는지, 지속가능한 방식으로 운영되고 있는지가 더 중요할 것이다.

따라서 이 연구는 생태관광의 지속가능성을 진단할 수 있는 방법을 구축하는 것을 목적으로 한다. 하지만 생태관광에 대한 표준화된 평가 방법이 개발되지 못했기에 실제 관광지를 대상으로 한 실용적인 평가 연구는 많지 않은 상황이다(Ross et al., 1999). 그래서 생태관광에 대한 구체적 평가를 위한 분석틀의 개발을 위해 관련 이론을 검토하여 적용하고자 한다. 특히 생태관광을 공동자원 관리의 구체적 사례로 보아 오스트롬의 디자인 원리를 중점적으로 검토하고 생태관광의 평가를 위한 분석 틀로 활용하고자 한다. 이를 위해 본 연구의 대상지인 울진 금강소나무 숲길에 분석 틀을 적용해 보고, 이 같은 이론의 실제적 검토 과정을 통해 지속가능한 생태관광을 위한 진단 기준을 제안하고자 한다.

위와 같은 과정을 통해 다음과 같은 추가적인 연구의 의의가 기대된다. 첫째, 생태관광의 정의와 요건을 명확히 하여 현재의 모호하고 혼란스러운 개념 정리를 할 수 있을 것이다. 둘째, 울진 금강소나무 숲길이라는 구체적인 사례를 통해 생태관광의 현실과 개선점을 짚어본다. 셋째, 공동자원 관리의 지속가능성을 진단하는 분석틀을 생태관광에 적용하여 분석해 보면서 해당 분석틀이 가지는 의의와 한계를 살펴볼 것이다.

이 연구의 구조는 다음과 같다(그림 1). 먼저, 공동자원의 개념적 정의와 관리방안을 살펴본다. 다음으로 생태관광의 개념적 정의를 살펴보고, 생태관광이 지니는 공동자원 관리 방식으로서의 특성을 검토할 것이다. 그리고 이를 통해 구체적인 생태관광 사례인 금강소나무 숲길의 분석을 해볼 것이다. 사례 분석은 실제 운영방식을 살펴보고, 참여 주체별 역할과 권리를 분석할 것이다. 마지막으로 지속가능성 진단을 통해 공동관리 이론의 적용 가능성과 수정사항을 알아볼 것이다.

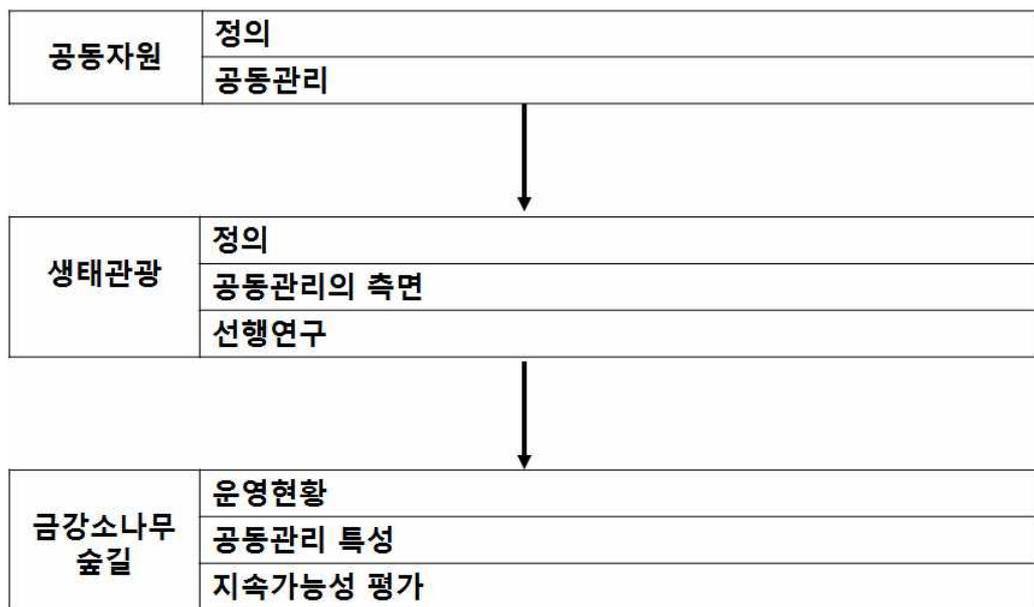


그림 1 연구 구조도

2. 연구과정 및 방법

이 연구는 연구자가 2015년 11월 21일에 울진 금강소나무 숲길 프로그램에 직접 참여하게 된 것을 계기로 시작되었다. 해당 숲길은 국내 최초의 예약제 생태관광 프로그램을 5년간 운영하면서 성공적인 생태관광의 표본으로 알려진 곳이었다. 하지만 관광 사업이 5년 차에 접어들면서 탐방객들로 인한 생태계 파괴 누적과 대형공사로 인한 환경 파괴 우려가 있는 등 지속가능성에 의문을 제기하는 현상들도 일어나고 있다는 사실도 알 수 있었다. 이런 상황에서 마을 주민들의 일부와 군청 관계자들은 사업 확대를 원하고 있었다. 그래서 시민단체와 산림청은 생태자원의 파괴를 우려하고 있지만, 사업 확대를 막기에는 기준으로 삼을 명확한 진단 방법이 없어 설득하는데 어려움을 겪고 있다. 이에 참여 주체들이 운영방안을 계획할 때 참고할 수 있는 진단 기준을 제공하겠다는 목적으로 연구를 시작하게 되었다.

해당 대상지를 연구 대상으로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 5년 이상 지속되면서 10만 명 이상의 탐방객을 수용한 곳으로서 비교적 성공적으로 운영되고 있는 관광지이다. 둘째, 지역 주민의 참여와 생태 자원의 보존이라는 생태관광의 목적이 비교적 잘 유지되고 있는 곳이기에 생태관광지로서의 대표성을 지닌다. 마지막으로, 정부 주도로 시작되었지만, 사유화와 자율관리의 특징도 지니는 공동관리의 특성을 잘 유지하면서 운영되는 곳이었다.

이 연구의 시간적인 범주는 금강소나무 숲길이 처음 계획된 2009년부터 현재까지이며, 공간적인 범주는 울진 금강소나무 숲길의 탐방로와 통행로가 있는 울진읍 북면 두천1리와 금강면 소광2리를 대상으로 한다. 인적인 범주는 울진 금강소나무 숲길 운영에 직간접적으로 참여하고 있는 관계자들을 대상으로 한다. 울진군청과 같은 지자체와 남부지방산림청과 같은 정부기관의 공무원들, 금강소나무 숲길 안내센터와 같은 운영법인, 시민 단체인 녹색연합의 활동가들과 한국 산양보호협회 울진지부의 회원들, 그리고 두천1리와 소광2리의 마을 주민들을 포함한다.

현지조사는 2015년 11월부터 2016년 4월까지 총 5회에 걸쳐 이루어졌다. 실

제 프로그램에 참여하면서 숲길을 걸어보기도 하고, 한국 산양 보호협회 회원들과 산양 모니터링 활동에 참여하기도 하였다. 이 과정에서 울진 토박이로서 숲 해설가이자 한국 산양보호협회 울진지회의 회원으로 활동하고 있는 박○
○1) 씨에게 많은 도움을 받았다.

이 논문에서는 이론을 구체적인 사례에 적용해봄으로써 보완점과 수정할 점을 찾고자 했다. 이를 위해 먼저 문헌 조사를 통해 자료를 수집했다. 해당 대상지의 정책 개발에 대한 데이터는 산림청과 금강소나무 숲길 안내센터의 공식적인 데이터에 기반을 두고 있다. 특히 안내센터 하○○ 팀장을 통해서 탐방객 현황과 설문조사 등의 양적 데이터를 확보할 수 있었다. 또한, 아시아뉴스통신의 이○○ 기사를 통해 금강소나무 숲길의 모태가 된 보부상 길에 대한 인류학적 자료들이 담겨있는 책자를 제공받아 논의의 풍부함을 더 할 수 있었다. 이렇게 수집된 문헌 자료를 다음의 연구 과정을 통해 교차로 비교해보면서 자료의 신뢰성을 검증하였다.

구체적인 연구 방법은 참여관찰과 심층면접으로 이루어졌다. 참여관찰은 마을 회의와 운영위원회에 참여하는 과정을 통해 이루어졌다. 그 당시 두천1리의 이장직을 맡고 있었던 김○○ 씨는 마을 회의에도 연구자가 참석할 수 있게 해주어 개발 추진 과정에서 있을 수 있는 사소한 갈등까지도 직접 볼 수 있게 해주었다. 또한 녹색연합 활동가들과 함께 금강 소나무 숲길 운영위원회에 참석하여 운영 기관 간의 관계와 입장 차이를 알게 되는 기회도 있었다.

심층면접은 안내센터의 직원, 숲 해설가, 마을 이장, 시민 단체의 활동가들과 이루어졌다. 특히 숲길의 초기 운영에 핵심적인 역할을 한 녹색연합의 장○○ 팀장과의 인터뷰를 통해 공식적인 자료에 나와 있지 않은 프로그램 운영의 어려움과 과제를 들을 수 있었다.

1) 본 연구의 인터뷰 대상의 성명은 요청에 의해 모두 익명으로 처리하였다.

3. 대상지 소개

울진 금강소나무 군락지는 울진군의 북면, 서면, 근남면 일대에 걸쳐져 있다. 이곳의 기후는 남부 동해안 형 기후로 연평균 기온 12.5C, 1월 평균 기온 1C, 8월 평균기온 23.8C로 내륙지방보다 겨울이 따뜻하다. 연 강수량은 1,102.4mm로 전국 평균보다 적은 편이나 겨울철에는 북동기류형 기압배치로 인해 강설량이 약간 많은 편이다. 울진 숲길 주변 권역의 현존 식생은 자연림이 89.78%로 가장 넓은 면적으로 분포하였고, 자연림 중 76.6%가 금강소나무로 산림 능선부와 사면부를 중심으로 우점하고 있다(울진문화원, 2010).

현재 이곳은 산림청이 지정한 산림유전자원 보호구역 중 하나이다. 과거 1959년에 국내 유일의 육종림으로 지정된 후, 1981년부터 금강소나무 천연보호림으로 지정되었고, 2005년 삼림유전자원 보호림으로 지정되었다. 소광리 금강송 산림유전자원 보호림은 우리나라에서 가장 대표적인 금강소나무 숲으로 총면적이 5,477ha이며 천연림만 1,600여 ha에 달한다. 금강소나무 군락의 평균 임령은 150년 정도이고, 평균 수고는 23m이다(남부지방산림청, 2008). 희귀식물은 멸종위기종인 큰잎쓴풀을 비롯해 깊은 산 속 오래된 나무에 기생하는 꼬리겨우살이, 꼬리진달래 등 20종이, 특산식물은 강원도를 중심으로 자생하고 있으나 개체 수가 많지 않은 세잎승마, 고려영경퀴 등 16종이, 그리고 식물구계학적 특정 식물은 최상위등급인 5등급의 세잎승마, 4등급의 천마 등 95종이 자생하고 있는 것이 확인됐다²⁾.

이 지역은 DMZ와 더불어 산양의 대표적인 서식지로 알려져 있다. 산양은 천연기념물 제217호이자 멸종위기 1급 종이다. 1960년대 초까지만 해도 설악산, 오대산, 태백산 일대에 상당히 많은 수가 서식했으나, 식용과 약용을 목적으로 한 밀렵과 서식지 파괴로 인해 멸종위기에 놓여 있다. 특히 서식하는 개체군의 크기가 작고 지리적으로 고립되어 있어 관리대책이 필요한 상황이다(산림청, 2011).

금강소나무 숲길의 모태가 된 보부상³⁾ 길은 예부터 동해안 울진에서 내륙지

2) 백두산, “울진 소광리 산림유전자원보호구역, 금강소나무숲의 상징”, 『내외통신』 (2014년12월 09일), <http://www.nwtnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=4009>.

방으로 통하는 동서축의 주 통로였다. 보부상들은 울진의 흥부장, 울진장에서 물건을 구입하여 봉하의 소처장, 춘양장, 내성장에 가서 매매를 하였다. 이들에 대한 기록은 조선 초기부터 발견되며, 일제 강점 초기까지 활발한 상행위를 하였다고 한다. 두천리 마을도 보부상들을 먹이기 위한 주막 촌으로 발전된 곳이다. 그러나 해방 이후 보부상들의 활동이 뜸해졌고, 1945년에 울진읍 신림리 쪽으로 신작로가 개설되면서 고갯길을 이용하는 사람들이 감소하게 되어 주막이 없어졌다고 한다(울진문화원, 2010).

3) 보부상은 보자기를 싸서 머리에 이고 다니는 보상과 짊어지고 다니는 부상을 합친 말이다.

II 이론적 배경

1. 공동자원

1) 공동자원의 정의

공동자원(Commons 또는 Common-pool-resources, CPRs)은 일반적으로 소유권이 어느 특정한 주체에게 있지 않고, 사회 전체나 공동체에 속하는 자원으로 인식된다. 여기에는 공기, 하천, 국공유지, 자연경관 등의 자연적인 것뿐만 아니라 공공의 목적으로 건설된 도로나 관개시설도 포함된다(Ostrom, 2006).

공동자원은 재화나 활용을 위한 자원으로 보는 관점에서는 잠재적인 사용자들을 배제하기가 불가능하거나 곤란한 특성(비배제성, non-excludability)과 한 개인의 사용량이 증가하면 다른 사용자들의 양이 감소하는 특성(경합성, subtractability)을 지니고 있는 자연적 자원이나 인공적 시설물로 정의한다(Gardner, Ostrom and Walker, 1990). 이는 자원이 가지는 물리적인 속성에 따라 분류한 것으로, 과거의 연구자들은 이 같은 특성을 가진 자원인 Commons와 CPRs를 주로 공유지(김윤상, 2010; 윤순진, 2002), 공유재(배득중, 2001; 이명석, 2006) 또는 공유자원 등으로 번역했다.

하지만 공동자원이 정말로 비배제성을 지니는지는 고민해볼 여지가 있다. CPRs의 common-pool이라는 말 자체가 경합성을 지니는 자원을 함께 사용하기 때문에 서로에 대해 명시적인 혹은 암묵적인 책임을 갖는 집단을 의미하기 때문이다. 이는 이 같은 책임이나 의무를 준수하지 않을 때, 자원 사용에서 배제될 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 배제성은 자원 자체의 속성이라기보다는 사회적으로 형성된 것이라 할 수 있다. 그러므로 비배제성과 경합성이라는 자원의 현재의 상태로 자원을 구분하게 되면 공유상태가 아닌 공동자원들을 배제할 위험성이 있고, 시대에 따른 자원의 사회적 속성의 변화를 파악할 수 없게 된다(최현, 2013).

그래서 최현(2015)은 공유란 단어가 불러오는 이 같은 혼란을 피하고자 공동 자원이라는 번역어를 제안했다. 공동자원이 공동자원인 이유는 그 자원이 비배제성을 가졌기 때문이 아니라, 오히려 그 자원으로부터 사람들이 배제되면 생활할 수 없거나 배제할 도덕적 정당성이 없기 때문이라는 사실을 지적하였다. 그래서 많은 공동자원이 소유권과 관계없이 사용 책임을 지는 일정한 범위의 사람들 사이에서 공동으로 이용되는 상태로 유지되고 있다.

이 연구에서도 자원의 사용 방식은 자원에 내재한 물리적인 특성이 아니라 사회적으로 구성된 합의에 따라 결정된다는 측면에 주목하여 공동자원이란 용어를 사용하기로 하였다.

2) 공동자원의 관리방법

관리되지 않은 공동자원이 가져올 수 있는 남용의 문제는 Hardin(1968)이 ‘공동자원의 비극(the tragedy of the commons)’에서 지적하였다. 누구의 소유도 아닌 목초지에서는 통제되지 않은 개인들이 자신의 이익을 극대화하기 위하여 자원을 남용하게 될 것이라고 주장하였다(Hardin, G., 1968). 이러한 결과를 피하고자 하딘과 그의 제자인 오펔스(Ophuls)는 국유화(국가에 의한 통제 Leviathan) 또는 사유화(민간 소유)를 해법으로 주장하였다(Ophuls, 1973).

하지만 하딘의 이러한 주장은 후대의 여러 학자들에게 비판받았다. 그 중 오스트롬(1990)은 공동자원이라고 해서 꼭 남용될 운명에 처해있는 것이 아니며, 국유화와 사유화만이 해법은 아니라고 주장하였다. 오스트롬은 오랜 세월동안 잘 유지되어온 공동자원의 실증사례 연구를 토대로 공동체 사이의 규범과 제도를 통해 자원의 효율적인 이용과 보호를 할 수 있다고 보았다(오스트롬, 2010). 이를 통해 자원이 황폐화되기 전에 그 지역 나름대로 자율적인 조직과 운영을 통해 고갈을 방지하고 지속가능한 방식으로 사용할 수 있다고 보았다.

따라서 공동자원의 관리 방법은 크게 사유화, 국유화, 자율관리의 3가지 방법으로 나눌 수 있다. 그러나 최근에는 이 세 가지의 관리방법을 혼합한 공동관리(Co-management)가 주목받고 있다. 공동관리란 특정한 자원에 대한 관리

권한과 책임의 분배를 의미한다(Berkes et al., 1991). 하나의 자원에 대해 여러 주체가 공동으로 관리하게 되는 것으로, 과학적인 정보와 공식 규제에 의존하는 중앙집권적인 정부 중심 체계와 전통지식과 자율 규제에 기반을 두는 지역 중심 체계의 중간 단계로 본다(Berkes, 1994). 이 과정에서 사유화가 진행된 재산들을 매입하거나, 권리를 일부 인정해주는 방식으로 관리 체계에 통합시킨다. 그래서 공동관리가 사유화, 국유화, 자율관리의 혼합 형태로 여겨지는 것이다.

물론 공동관리가 꼭 3가지 관리방식의 특성을 모두 지니는 것은 아니며, 지역의 사정에 맞는 수많은 형태의 공동관리가 존재한다. 정부가 중심이 되어 민간이 참여하는 방식의 공동관리도 있으며, 자율관리로 유지되던 자원에 정부나 민간 기업이 참여하는 경우도 있다. 따라서 이 논문에서는 논의를 명확히 하기 위해 단일한 관리 방식에 의존하지 않는 혼합된 형태의 관리 방식을 공동관리라고 통칭하기로 하겠다.

최근에 공동관리가 주목받게 된 이유에는 여러 가지 원인이 있지만, 무엇보다 단일한 한 가지 관리 방법에 의존하는 방식의 한계가 나타났기 때문이다.

과거 지역 공동체가 자율적으로 관리하던 공동자원들이 현대로 들어오면서 방치되거나 훼손되는 경우가 늘어났다. 이는 이주나 개발로 인해 지역 공동체가 해체되면서 공동자원을 관리하던 주체가 없어지게 되어 관리가 제대로 이루어지지 못하게 되는 경우가 많았기 때문이다. 이 같은 현상은 공동자원의 가치가 기술 변화나 가치관 변화로 인해 낮아지면서 급속도로 쪼개지고 있다. 그래서 많은 공동자원이 방치되거나 외부 소유주에게 넘어가기도 한다. 강원도 강릉 송림리의 경우에도 공동자원이었던 마을 숲이 사유지가 되면서 외부 소유주에 의해 소나무가 베어질 위기에 처하기도 하였다(윤순진 외, 2009).

그래서 현대로 들어오면서 이러한 공동 자원 관리 주체가 정부 기관으로 넘어갔다. 국립공원처럼 공동자원을 정부 예산으로 구입하거나 법적으로 정부 관리하는 것이다. 그러나 이러한 국유화 방식은 정부의 재정 부담으로 축소되고 있다. 경제 불황으로 재정 적자를 줄이려는 방법으로 정부 조직을 축소하면서 공동자원 관리를 할 수 있는 여력이 줄어들고 있다.

따라서 자원 관리 과정에 대한 민간의 참여가 필연적으로 요구되는 상황이다. 이에 따라 최소 60개 이상의 국가에서 자연 자원 관리에 대한 분권화 현상이 진행되는 것으로 나타났다(Ribot, 2002). 그래서 정부가 하던 역할을 민간과 분담해서 인프라 건설 및 관리 비용을 줄이고, 공동자원에서 나오는 수익을 민간 업체에 배분해주는 민영화 혹은 사유화 방식이 선호되고 있다.

하지만 국유화의 대안으로 추진된 민영화는 그만의 문제점을 노출하고 있다. 민간 자본이 과도하게 수익을 추구하면서 그 비용을 시민들이 감당해야 했기 때문이다. 특히 민영화의 대상이 잠재적인 사용자를 사회적으로 배제할 수 없는 공동자원이라면 그 폐해가 크게 나타난다. 인간이 생존에 필수적인 자원의 사용을 막는 것은 사회적으로 인정되지 않기 때문이다. 예를 들어, 1999년 볼리비아에서는 상수도 시스템이 민영화되면서 수도 값이 2배 이상 인상된 사례도 있었다. 결국, 폭동이 일어나 관공서가 습격당하고 시위가 거세지고 나서야 상수도 민영화 정책이 취소되기도 하였다⁴⁾.

그래서 최근에는 하나의 단일한 주체가 아닌, 여러 주체가 동시에 개입하여 공동으로 자원을 관리하는 공동관리 방식들이 추진되고 있다. 다양한 주체가 자원의 관리 및 배분 과정에 참여하여 서로를 견제하면서 더욱 효율적인 관리를 가능하게 하는 것이다. 그래서 공동관리는 시민단체와 같은 민간기구와 지역 주민들로 구성된 지역 공동체의 참여를 중요하게 여긴다(Ribot, 2002). 지역의 사정을 잘 아는 지역 공동체가 관리의 주체가 되고, 중앙 정부나 지방 정부가 관리에 필요한 전문 인력과 지식을 제공하는 방식으로 이루어지는 경우가 많다. 그리고 관리에 참여하는 지역민에게 경제적인 혜택이 갈 수 있게 하여 참여 동력을 유지하고자 한다. 다음으로 살펴볼 생태관광도 이러한 공동관리의 한 방법으로 볼 수 있다.

4) 정인환(2009). 한겨레, “남미 뒤흔드는 ‘물의 전쟁’”, 2009.07.30., http://h21.hani.co.kr/arti/world/world_general/25478.html

2. 공동관리 방법으로서의 생태관광

1) 생태관광의 정의

생태관광이라는 개념은 1965년 Hetzer가 「Links」 라는 잡지에서 선진국 주도의 관광개발이 개발도상국에 미치는 영향을 비판하면서 대안으로 사용한 ‘생태적 관광(ecological tourism)’이라는 단어가 시초가 된 것으로 알려져 있다 (Wallace, 1992; 김성일·강미희, 2002).

소외된 지역을 발전시킨다는 명목으로 진행되었던 기존의 관광 개발은 실질적으로 지역에 도움이 되지 못하였다. 특히 외부의 대규모 자본이 주도하여 개발한 관광단지는 지역 경제의 외부 의존성을 더욱 강화하며, 지역 내 소득 격차를 확대하는 결과를 초래할 수 있다는 지적을 받는다(Walpole & Goodwin, 2000). 또한, 사회적인 측면에서도 개발 대상지에 거주하고 있던 지역민들이 이주하게 되거나, 개발을 둘러싼 의견 대립으로 지역 공동체가 해체되는 경우가 생겼다. 환경적인 측면에서는 개발 및 운영 과정에서 지역 생태계에 심각한 훼손을 가져오는 경우가 많았다(Butler, 1995).

이처럼 지역 사회에 경제적, 사회적, 환경적인 부작용을 유발하는 기존의 관광 형태에 대한 반성과 비판을 통해 발전한 것이 생태관광이라는 개념이다. 이렇게 대안적으로 발전한 개념이기에 각 국가의 내적 요인에 따라 개념 정의가 조금씩 다르며, 국제 사회의 환경변화에 따라 새롭게 개념 정의가 되고 있다(표 1).

표 1 여러 국가와 기구들의 생태관광 정의

국제기구 / 국가	개념 정의
IUCN 세계자연보전연맹 (The World Conservation Union)	자연을 즐기고 감상하기 위해 비교적 훼손되지 않은 자연지역을 대상으로 환경적으로 책임 있는 여행 혹은 방문으로서 보전을 증진하고, 부정적 이용 영향을 유발하지 않으며, 지역주민에게 사회 경제적 편익을 제공하는 관광
TIES 세계생태관광학회	환경을 보전하고 지역 주민의 복지를 증진시키는 자연지역으로의 책임 있는 여행

(The International Ecotourism Society)	
WTO 세계관광기구 (The World Tourism Organization)	지속가능한 발전의 수단인 동시에 개별 및 소규모 단체 관광객이 교육적 방법으로 자연지역을 방문하는 특정 관광활동
캐나다	문화와 자연 역사를 이해하게 하고 생태계를 온전하게 보호하여 경제적 편익을 창출하여 보전을 촉진하는 여행
브라질	자연 및 문화유산을 지속가능하게 이용하고 보전을 촉진하여 환경 해설을 통해 생태계 이해를 증진함으로써 주민 복지를 증진하는 관광
호주 생태관광 협회	환경과 문화의 이해와 감상, 보전을 촉진하여 자연지역 경험을 강조하는 생태적으로 지속가능한 관광
일본 생태관광 협의회	자연, 역사, 문화 등 지역 고유의 자원을 활용하고 관광자원이 훼손되지 않도록 적절한 관리를 통해 보호 및 보전을 촉진하여 지역자원의 지속가능한 이용과 지역경제 활성화에 기여하는 관광의 새로운 형태로서, 관광객에게 매력적인 지역 자원의 접촉기회를 제공하고, 지역주민의 생활을 안정시켜 자원이 보전되는 것을 목표로 하는 관광

출처: 박길용, 2014

한국의 법률에서 생태관광만을 위한 법은 없지만, 법 조문 상에서 생태관광이라는 용어를 직접 언급하고 있는 법은 다수 존재한다(표 2).

표 2 생태관광 용어의 정의가 제시된 법률

법률명	조문
자연환경보전법	제41조(생태관광의 육성) ① 환경부장관은 <u>생태적으로</u> <u>건전하고</u> <u>자연친화적인</u> 관광(이하 "생태관광"이라 한다)을 육성하기 위하여 문화체육관광부장관과 협의하여 지방자치단체·관광사업자 및 자연환경의 보전을 위한 민간단체에 대하여 지원할 수 있다.
해양생태계의 보전 및 관리에	제48조(해양생태관광의 육성) ① 국토해양부장관은 <u>생태적으로</u> <u>건전하고</u> <u>환경친화적인</u> 관광(이하 "해양생태관광"이라

관한 법률	한다)을 육성하기 위하여 문화관광부장관과 협의하여 지방자치단체, 관광사업자 및 해양생태계의 보전 및 관리를 위한 민간단체에 대하여 지원할 수 있다.
저탄소 녹색성장 기본법	제56조(생태관광의 촉진 등) 정부는 동·식물의 서식지, 생태적으로 우수한 자연환경자산, 지역의 특색 있는 문화자산 등을 조화롭게 보존·복원 및 이용하여 이를 관광자원화하고 지역경제를 활성화함으로써 생태관광을 촉진하고, 국민 모두가 생태체험·교육의 장으로 활용할 수 있도록 하여야 한다
자연환경보전법 시행령	제10조(생태·경관보전지역관리기본계획에 포함되어야 할 사항) 법 제14조제4호에서 "대통령령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각 호의 사항을 말한다. 4. 환경친화적 영농 및 법 제41조의 규정에 따른 생태관광의 촉진 등 주민의 소득증대 및 복지증진을 위한 지원방안에 관한 사항

출처: 문화체육관광부, 2010b

이 같은 생태관광에 대한 다양한 정의를 종합해 봤을 때, 생태관광이 중요하게 여기는 공통된 요소로는 ‘생태보전’과 ‘지역발전’을 꼽을 수 있다. 생태적 보전가치가 우수한 지역은 개발이 되지 않은 낙후된 지역이 많다. 따라서 이 지역에 사는 지역민들은 경제적으로 빈곤한 경우가 많아 생태자원을 사적으로 과도하게 이용하게 되는 유혹에 빠지기 쉽다.

이를 위해서 생태관광은 지역 주민에게 경제적인 혜택을 주어 자연자원 관리 과정에 참여하도록 유도하는 것을 중요시한다. 자연보호 프로그램은 지역민의 참여 없이는 성공하기 힘들어서 참여를 끌어내는 방법으로 경제적인 인센티브를 부여하는 것이다(Wunder, 2000). 즉, 관광 계획 수립과 운영 과정에 지역 주민이 참여함으로써 경제적 수익을 분배받아 보존의 정당성을 확보하고 (Goodwin, 1996), 장기적으로 생태자원을 자율적으로 관리하고 보존할 수 있는 역량을 키워가고자 한다.

생태관광과 유사한 개념으로는 ‘자연관광’과 ‘공동체관광(Community Tourism)’이 있다. 자연관광은 개발되지 않은 자연 지역이나 야생동물 보호구역과 같은 자연자원에 초점을 맞춘 관광(Laaman and Durst, 1993)이라는 점

에서 생태관광과 유사하다. 하지만 지역민의 역할에 대한 고려가 명시되어 있지 않다는 점에서 차이점이 있다. 공동체 관광은 커뮤니티를 구성하고 있는 인적 자원의 개발을 통해 지역성을 부각하고, 지역을 활성화 시키며, 지역주민의 복지증진을 위함과 동시에 관광객의 욕구를 충족시키는 개발전략이라고 할 수 있다(강신겸, 1998). 이러한 정의에 따라서 개념의 차이를 보면 공동체 관광은 생태 자원이 필수적이진 않지만, 지역 공동체의 역할을 중시한 개념이라 볼 수 있다. 또한, 공동체의 역할이 단순히 관광 프로그램 참여에 그치는 것이 아닌, 관광의 주체이자 중심 소재가 되어야 한다고 본다. 따라서 공동체 관광은 생태관광보다 공동체의 역할을 좀 더 강조한 개념으로 볼 수 있다.

2) 공동자원 관리 방법으로서의 생태관광

생태자원은 환경을 구성하는 요소로서 그 개념 주체의 대상이 다양하고 목적과 수단에 따라 변화하는 상대적인 개념이다. 하나의 자원이 독립적으로 있기 보다는 다양한 자원이 상호작용을 하는 공간으로 형성되기 때문에 그 분류가 쉽지 않다. 이러한 생태자원의 다양성과 추상성으로 인해 명시적인 정의보다는 사용 목적에 따라 정의된다(박종준 외, 2011). ‘자연환경 보전법’에서는 ‘자연환경’을 지하, 지표 및 지상의 모든 생물과 이를 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태로 정의하고 있다. 본 논문에서도 생태자원을 이 같은 정의에 따라 논의를 진행하겠다.

생태관광이 대상으로 하는 생태자원은 공동자원의 특징을 지니고 있다. 이는 공동자원의 정의에 비추어 보면 알 수 있다. 최현(2014)에 따르면 공동자원은 잠재적인 사용자를 사회적으로 배제할 수 없거나 배제하기 어렵고, 한 주체의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 자연적 자원이나 인공시설로 정의한다. 이때 잠재적인 사용자를 사회적으로 배제할 수 없는 이유는 다음과 같다.

먼저, 인간이 특정 자원을 자유롭게 사용하지 못할 경우 생존이 불가능하거나 매우 어렵게 된다면 개인이나 어떤 집단이 다른 사람들이 그 자원을 이용

하는 것을 막는 것은 사회적으로 인정되지 않는다. 두 번째, 자원을 개발 형성하는 데 기여한 것이 없거나 매우 적은 개인이나 집단이 다른 사람들이 그 자원을 이용하는 것을 막는 것은 사회적으로 인정되지 않기 때문이다. 마지막으로 특정 자원을 개발했거나 관리해온 사람들이 그 자원을 이용하는 것을 막는 것은 사회적으로 인정되지 않기 때문이다(최현, 2014).

생태관광의 대상이 되는 생태자원에 가까이에 지역민들이 거주하게 되는 경우에는 생계수단을 자원에 의존하는 경우가 많다. 그러므로 단순히 보존을 위하여 이들의 의사와 무관하게 자원의 사용을 막는 것이 물리적으로도 불가능할 뿐만 아니라, 정의에도 어긋난다. 또한, 생태자원은 많은 경우 자생적으로 축적이 된 경우가 많다. 그래서 그 생태자원이 형성되는 데 기여한 바가 적은 정부기관이 생태자원에 대한 소유권을 주장하며 이들의 사용을 막을 수가 없다. 반대로 지역민들은 어떠한 형태로든지 생태자원이 유지되는 데 기여를 해 온 주체이다. 위와 같은 이유로 생태자원을 한 주체가 독점적으로 이용하는 것이 정당화될 수 없기에 공동자원으로 볼 수 있다.

이처럼 생태관광은 공동자원인 생태자원을 관리하기 위한 방식이며, 동시에 공동관리의 특성을 보인다. 생태관광은 국유화, 사유화, 자율관리를 혼합한 특징을 지니고 있기 때문이다.

먼저 국유화의 특성으로 중앙 혹은 지방 정부 기관의 개입을 들 수 있다. 정부 기관은 생태자원의 이용을 허가해 주는 식으로 간접적으로 관리에 개입한다. 또한 지역 공동체가 감당하기 힘든 관광 인프라 건설이나 전문 인력을 제공하는 식으로 직접적으로 개입하게 되는 경우도 많다. 또한, 정부 기관은 지역 주민에게 관광 산업 내의 고용을 제공하는 식으로 간접적으로도 개입한다.

두 번째로 사유화의 특성으로 지역민들이 직접 소규모의 사업체를 통해 관광에 참여하는 경우를 들 수 있다. 단순히 민박만 보더라도 지역민이 본인 소유의 집을 빌려주고 이익을 얻는다는 점에서 사유화의 방식을 가지고 있다는 사실을 알 수 있다. 이는 지역민이 관광에 기여한 만큼의 이익을 얻어간다는 점에서 사유화의 특성을 지니고 있다.

마지막으로 자율관리의 특성도 존재한다. 중앙 기관의 관리 역량에 한계가 있으므로 지역 공동체의 참여가 필수적이기 때문이다. 특히 지역민들이 참여하기 때문에 지역민들에 대한 감시가 쉽게 이루어질 수가 없다. 그래서 공동체 내부의 규칙 준수와 감시가 중요하다. 또한, 지역민들이 축적하고 있는 지역에 대한 지식이나 관련 정보는 효율적인 관리에 필수적인 요소가 된다. 그래서 운영위원회 등의 자리에 지역민들이 참여할 수 있게 하여 운영 및 관리 분야까지 직접 규약을 정하게 한다.

물론 일반적인 공동관리 방식과의 차이점도 존재한다. 가장 큰 차이점은 자원의 이용자와 수익자가 다르다는 특징이 있다. 보통의 공동자원은 해당 자원을 이용하는 사람들이 곧 수익자가 되지만, 생태관광은 자원을 이용하는 이용자와 자원의 수확을 담당하는 수익자가 다르다는 특징이 있다. 이용자는 관광에 참여하는 관광객 혹은 탐방객이며, 관광의 수익자는 지역 주민으로 분리된다. 이것은 생태관광이 지역민이 생태자원에서 직접적인 이득을 취하는 것이 아니라, 탐방객의 소비를 통해 간접적으로 그 이익을 취하는 방식을 택했기 때문이다.

또한, 다른 공동관리 방식과는 달리 과도기적인 성격을 지니는 곳이 많다는 점도 차이점으로 들 수 있다. 특히 한국의 상황에서 생태관광은 이전에 개발되지 못한 생태자원을 대상으로 하거나, 자율관리가 제대로 이루어지지 못한 곳을 대상으로 하는 경우가 많기 때문이다. 그래서 시작 시점에는 정부 주도로 개발이 이루어지지만, 장기적으로는 자율관리로 갈 수 있도록 과도기적인 성격으로 공동관리의 형태를 취하게 된다.

그러므로 공동관리의 방식으로 생태관광을 진단하기 위해서는 생태관광만의 이러한 특수성을 고려할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 공동관리의 진단 방식을 실제 생태관광 사례에 적용해보고, 보완하여 발전시킬 점을 살펴보도록 할 것이다.

3) 선행연구

국내에서 이루어진 공동관리에 대한 연구 중에 아직 생태관광을 다루는 논문은 없다. 그린벨트, 야생동물, 마을숲, 어촌계 등의 공동관자원에 대해 각각의 관리방안을 분석하는 연구(표 3)는 있지만, 생태관광을 공동관리의 한 방식으로 바라보는 연구는 발견하지 못 하였다.

표 3 공동자원에 대한 국내 연구

연도	저자	제목	주제
1998	구도완	환경친화적 개발제한구역정책의 방향	그린벨트 관리방안
2002	이민창	밀렵방지정책의 이슈와 대안	야생동물 밀렵문제
2004	배득종	공유재이론의 적용대상확대	사회적자원, 비가시적자원
2009	윤순진& 차준희	공유지 비극론의 재이해를 토대로 한 마을숲의 지속가능한 관리	마을숲 관리방안
2011	강경민	공동자원의준사유화 과정에 대한 연구	어촌계의준사유화 과정
2011	최현& 김선필	제주의 바람: 공동자원론적 관리 방식	제주의 바람과 풍력발전
2013	최현	공동자원 개념과 제주의 공동목장	제주의 공동목장
2015	최현& 다이싱성	공동자원론과 한국 공동자원 연구의 현황과 과제	공동자원 연구 정리
2015	김미숙	공유재로서 야생동물의 남획,보호,활용	야생동물 관리방안

이민창의 2002년 연구는 야생동물을 공동자원으로 보고, 정부 기관과 환경단체, 지역 주민이 참여하는 자치적 해결구조 제안했다는 점에서(이민창, 2002) 본 연구의 방향과 유사하다. 하지만 예시적 모형을 제시하는데 그쳐, 실제 사례 연구까지는 진행하지 못 하였다. 윤순진과 차준희의 2009년 연구는 자율관리로 유지되던 공동자원이 가치가 변화하여 자율관리 체제가 무너지는 상황을 다루고 있다(윤순진 외, 2009). 그에 따라 정부 기관과 제도적 개입을 통해 자

원 관리 체제를 유지하고자 하고 있다는 점에서, 정부 개입으로 시작된 공동자원을 자율관리 체제로 나아가고자 하는 본 연구의 사례와 반대되는 사례라고 평가할 수 있다. 최현과 김선필의 2011년 연구는 바람을 공동자원의 측면에서 분석해서 바람의 특성이 풍력발전 개발에 주는 시사점을 살펴보고 있다(김선필, 2011). 공동자원의 특성이 개발 방향에 영향을 주어야 한다고 주장했다는 점에서 본 연구와 공감대가 있다.

해외에서는 공동자원을 다루는 방식으로 관광 산업을 분석하고자 하는 연구들이 이루어지고 있어, 대표적인 연구들을 연관성과 인용횟수를 기준으로 찾아보았다(표 4).

표 4 관광분야의 공동자원에 대한 해외 연구

연도	저자	제목	내용
1994	Robert G. Healy	The "Common Pool" Problem in Tourism Landscapes	관광지에 대한 관리방안 으로 공동자원 제시
2002	Helen Briassoulis	Sustainable Tourism and the Question of the Commons	관광 인프라의 남용 문제
2006	Robert G. Healy	The Commons Problem and Canada's Niagara Falls	나이아가라 폭포의 공원 위원회 분석
2007	Pedro Pintassilgo & Joao albino silva	"Tragedy of the Commons" in the Tourism Accommodation Industry	관광지의 성공이 자원 과다 사용 문제 유발 지적
2015	Enrico Pirotta & David Lusseau	Managing the wildlife tourism commons	야생동물 관리에 적절한 경제적 인센티브 제시

그러나 많은 논문들이 관광 산업에서 공동자원의 비극의 결과로 자원 과다 사용과 투자 저해가 나타날 수 있다고 이야기를 할 뿐(Briassoulis, 2002; Pintassilgo et al., 2007), 이를 관리 방법의 문제와 연결시킨 논문은 많지 않았다. 물론 Enrico의 2015년 논문처럼 공동자원인 야생동물 관리를 위해 정부개입(세금과 보조금)과 시장개입(허가량 거래제 cap&trade)의 효과 비교한 논문처럼 관리 방법의 시각에서 본 연구도 존재했다(Enrico et al., 2015). Healy는

1994년 논문에서 관광 분야에서 투자 인센티브를 저하시키는 공동자원의 비극 효과를 언급하면서, 국유화와 사유화, 자율관리의 3가지 관리 방법을 언급하였다. 이어 사례 조사를 통해 현실에는 이 3가지 방법이 혼합된 형태가 많이 발견된다고 하였지만, ‘공동관리co-management’라는 개념을 언급하지는 않았다(Healy, 1994).

공동자원과 별개로 생태관광만을 주제로 하는 연구들은 주로 생태관광이 관광 목적지에 끼치는 사회적, 경제적, 환경적인 영향을 평가하고자 하였다. 산업연관분석을 이용해 생태관광 프로그램의 지역 경제 파급효과를 측정한 연구(김상태 외, 2012), 환경수용력 개념을 이용해 생태관광지의 탐방객 수용력을 비교한 연구(박홍철 외, 2013), 생태관광의 양적 평가지표를 이용해 지속가능성을 비교한 연구(이재혁 외, 2012) 등이 있지만, 대부분의 연구가 양적 지표나 수치를 이용해 생태관광지의 비교, 평가를 시도하고 있다.

하지만 양적 지표를 이용한 비교 연구가 생태관광에 적용될 때는 주의가 필요하다. 그러한 비교 과정이 생태관광의 본래 목적에도 부합하지 않고, 연구결과를 현실에 그대로 적용하는 데 제한적일 수 있기 때문이다. 생태관광은 탐방객이 미치는 생태 부하를 최소화하면서도 지역주민들이 관리 및 운영에 주체적인 역할을 해야 하므로 기존의 관광지에 비해 소규모일 수밖에 없다(김선희, 2009). 그러므로 양적인 지표를 만들 수 있을 정도로 데이터가 충분하지 않은 경우가 많고, 관광으로 인한 파급효과의 범위도 상대적으로 제한된다.

그리고 생태관광은 지역밀착형 사업으로서 현지의 조건에 따라 유형이 다를 수밖에 없다. 관광 주체들이 상호작용하면서 제도나 관행들을 만들어 가는데, 이러한 제도들은 각 대상이 처해있는 환경이나 사회적인 특징들이 다르므로 획일적이지 않다(오스트롬, 2011). 그래서 각 대상지가 가진 과거의 역사와 현재의 역량, 미래의 목표가 연계되는 연속적인 시스템을 갖추는 것이 중요한 것이지, 양적인 지표를 통한 비교만으로는 각 지역만의 특성을 살리기 힘들다.

양적인 지표가 흔히 좀 더 엄격하고 신뢰성 있는 것으로 보이기 쉽지만, 객관적인 지표만으로는 한 지역의 지속가능성과 삶의 질을 평가하는 데에는 적합하지 않고(Schneider & Donaghy, 1975:308), 어느 정도는 주관적일 필요가

있는 것이다(WTO, 1996, p. 7; quoted in Miller, 2001).

따라서 이 논문에서는 생태관광의 지속가능성을 진단하기 위하여 질적인 측면에서 살펴보고자 한다. 특히 공동관리의 제도적인 측면에서 수정, 보완해야 할 점들을 중심으로 살펴볼 것이다.

4) 분석의 틀

Ostrom(1990)은 전 세계의 실제 사례 연구를 통하여 장기간 관리, 유지되어 온 공유자원의 제도적 특성을 분석한 바 있다. 각 사례의 공유자원 관리 방법은 그 자원이 처한 환경이나 발전 방향에 따라 모두 나름의 특성이 있었지만, 그 자원에 대한 규칙이나 제도를 지속해서 준수할 수 있게 하는 공통적인 요소가 있었다. 그는 그것을 ‘디자인 원리(Design Principle)’로 명명하고 총 8가지 요인으로 나누어 보았다(표 5).

표 5 지속가능한 공동자원에서 확인된 디자인 원리

1	명확하게 정의된 경계 (Clearly defined boundaries)	
2	사용 및 제공 규칙의 현지 조건과의 부합성 (Congruence between appropriation and rule and local condition)	
3	집합적 선택 장치 (Collective choice arrangements)	
4	감시 활동 (Monitoring)	
5	점증적 제재 조치 (Graduated sanctions)	
6	갈등 해결 장치 (Conflict resolution mechanism)	
7	최소한의 자치 조직권 보장 (Minimal recognition of rights to organize)	출
8	중층의 정합적 사업 단위 (Nested enterprises)	

처: Ostrom, 1990

위에 언급된 원리는 실제 지역 공동체 내에서 성공적으로 작용할 뿐만 아니라, 추가적인 실험 연구를 통해 일반화가 가능한 대안임을 증명된 바 있다. 또한, 40여 년간의 연구 기간 동안 수많은 사례를 일정한 비교기준을 가지고 분석함으로써 사례연구가 지니고 있는 질적 연구로서의 한계를 일정 정도 극복했다고 평가되고 있다(강은숙 외, 2013)

그러나 대상지들⁵⁾이 자발적으로 유지되는 자치적 공동자원 관리 체계를 대상으로 하고 있으므로 공동관리 방식이나 생태관광에 그대로 적용할 수 있는지 살펴볼 필요가 있다. 특히 한국의 생태관광은 정부 기관이나 환경단체 등 외부의 개입으로 시작되는 경우가 많기에 자율관리 체계와는 분명히 그 발전 과정과 특성이 다르다.

하지만 그런 점에서 디자인 원리의 유용성이 있다. 디자인 원리는 제도적인 측면에 초점을 맞추고 있기에 다른 사례에 적용하기 좋다는 장점이 있다. 주체가 자발적 공동체에서 발전한 관리자이든 지역 외부의 정부 기관이든 간에 공동자원 체계를 유지하는 제도적인 특성은 비슷하기 때문이다.

물론 제도적 측면만을 가지고 지속가능성을 판단하기엔 한계가 있다. 오스트롬도 제도적 측면을 주로 연구했지만, 각 지역의 역사적 경로나 문화, 행동방식이 다르기에 나름의 특수성을 고려해야 한다는 것은 인정했다. 특히 공동관리 방식은 지역 외부의 주체들이 참여하기 때문에 주체 간의 소통과 거버넌스가 중요한 요소가 될 수 있다. 따라서 이러한 점을 반영하여 실제 생태관광 사례인 금강소나무 숲길의 지속가능성을 진단해보고자 한다.

5) 스위스 퇴르벨, 일본의 히라노, 나가이케, 야마노카 마을, 스페인의 우에르타 관개 제도, 필리핀의 잔제라 관개 공동체 등 오랜 시간 유지되어 온 자율관리 체계를 대상으로 하고 있다.

III 울진 금강소나무 숲길의 운영과 관리

1. 울진 금강소나무 숲길 현황

1) 울진 금강소나무 숲길 개발 과정

금강 소나무 숲길은 산림청 조성 1호 숲길로 녹색연합에 ‘울진 금강소나무림 지역 숲길 조성 기본계획’ 용역계약을 맡기면서 시작되었다. 2007년에 기초조사를 하였고 2008년에 기본계획이 수립되어 노선, 거점, 프로그램, 시설정비 계획 등을 확정하였다. 2009년에 공사를 시작해 1구간(13.5km)를 포함해 총 21.5km의 숲길을 조성했고, 2010년에는 홈페이지를 제작하고 2구간을 조성했다. 2010년 7월 20일에 산림청과 울진군이 금강소나무 숲길의 조성과 운영에 관한 MOU를 체결하고 1구간을 개통했다. 초기에는 녹색연합의 활동가와 지역주민들이 참여하는 (사)울진숲길이 산림청으로부터 위탁받아서 운영하였다. 2011년에는 3구간을 개통하였다. 2011년 12월 26일 (사)울진숲길과의 숲길 운영 위탁이 종료되고 2012년부터 한국 등산·트레킹 지원센터 산하에 있는 금강소나무 숲길 안내센터(이하 안내센터)와 위탁계약을 체결하게 되었다. 2013년 2-1구간을 시범 운영하고, 3구간의 우회 숲길을 개통하였다. 2015년에는 4구간을 확대 개통하였다. 2016년에는 5구간을 시범 운영하고 있다(표 6).

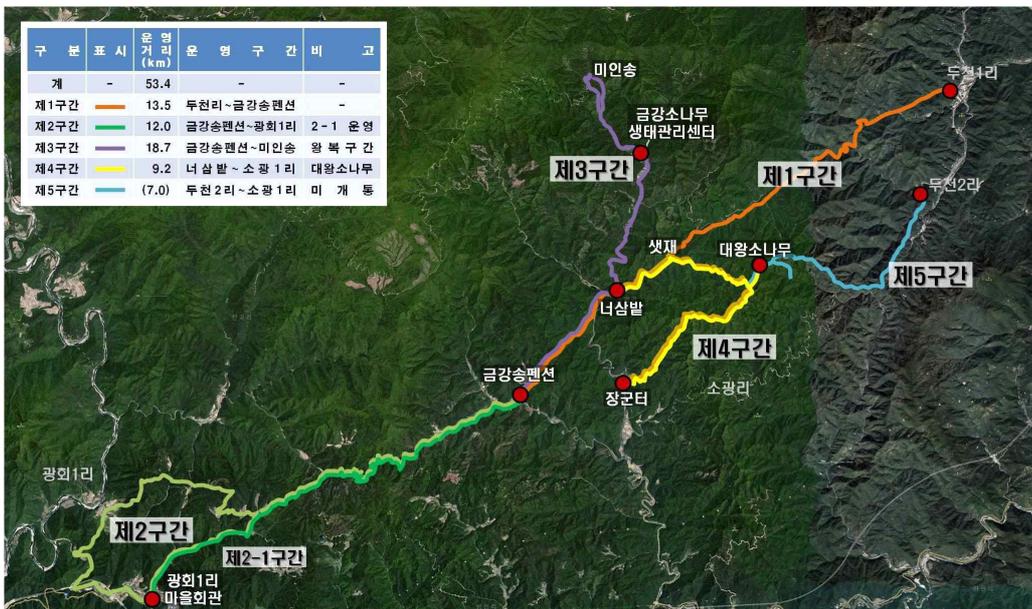
표 6 금강소나무 숲길 프로그램 발전과정

관리주체	산림청			(사)울진숲길		금강소나무 숲길 안내센터				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
주요사업	기초조사	기본계획수립	숲길조성	숲길개통	3구간개통		2-1구간시범운영		4구간개통	5구간시범운영
비고				2010.7.20						

2) 울진 금강소나무 숲길 현황과 운영 방식

울진 금강소나무 숲길의 현황을 구간부터 살펴보면, 울진군 북면 두천1리의

내성행상 불망비와 금강송면 소광2리의 금강송 펜션을 연결하는 옛 보부상 길의 일부가 현재 금강소나무 숲길의 1구간으로 운영되고 있다. 1구간을 시작으로 지금은 제4구간까지 총 53.4여km가 개발되어 개방되어 있다(그림 2). 2구간은 소광2리부터 광회리까지 이어지며, 3구간은 금강소나무 생태관리센터를 갔다 오는 왕복구간이고, 4구간은 대왕소나무를 지나 장군터 까지 갔다 오는 왕복구간이다. 5구간은 두천2리부터 대왕소나무까지 이어지는 구간이며 2016년 현재 미개통 상태로 시범운영 중이다.



출처: 금강소나무 숲길 안내센터(2015), “2015년도 금강소나무숲길 운영실적”.

그림 2 금강소나무 숲길 구간 현황

숲길 탐방은 국내 최초로 예약제이자 가이드 체로 운영된다. 탐방 인원에는 제한이 있는데, 각 구간별 인원이 달라 1,3,4구간이 각 구간 당 최대 80명, 2구간은 20명으로 제한되어 있다. 가이드로는 탐방객 20명당 숲 해설가가 1명씩 동행하면서 길 안내를 돕고, 생태교육 및 감시활동을 병행한다. 탐방객이 무단으로 숲길에 출입하거나 예약 없이 탐방을 시도하는 것이 적발되면 퇴장 조치된다(그림 3).



출처: 인터넷 블로그 <http://namsieon.com/2601>
(16.11.28 확인)

3) 울진 금강소나무 숲길 참여 주체

금강소나무 숲길 프로그램에 참여하고 있는 주요 주체로는 기관 수준에서는 정부기관인 산림청, 지자체인 울진군청, 정부인가 법인인 안내센터가 있다. 그리고 관광에 직접적으로 관여하는 개인 수준의 주체로서 숲 해설가와 민박 운영 및 도시락 준비를 하는 마을주민이 있으며, 프로그램에 소속되어 있지는 않지만, 자원감시 활동에

참여하는 산불감시원과 그 밖의 마을 주민을 들 수 있다. 또한, 지역 외부의 시민단체지만 생태자원을 감시하면서 운영과 관리 활동에 영향을 주는 녹색연합도 관련 주체로 볼 수 있다(그림 4).

그림 3 출입 통제 된 숲길

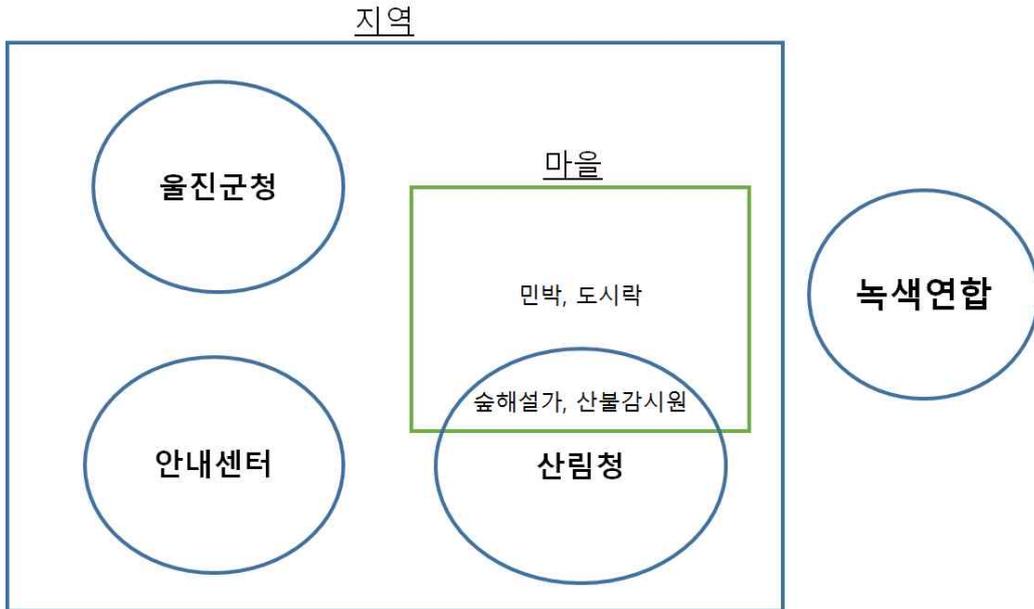


그림 4 숲길 프로그램 참여 주체

산림청 산하인 남부지방 산림청의 울진 국유림 관리 사무소는 ‘울진 금강소나무림 지역 숲길 조성 기본계획’을 통해 숲길 프로그램의 개통을 계획한 주체이다. 현재는 숲 해설가와 산불 감시원을 고용하는 형태로 숲길 운영에 기여하고 있다.

울진군청은 직접적으로는 관광 프로그램에 관여하지 않지만, 두천리의 주막거리 공사나 금강송 에코리움 건설 등의 인프라 건설을 통해 간접적으로 개입하고 있다.

안내센터는 한국 등산·트레킹 지원센터 산하의 특수법인으로서 2012년부터 산림청으로부터 금강소나무 숲길 프로그램의 운영을 위탁받아 숲길 점검 및 보수 등의 실질적인 관리 업무를 하고 있다. 이들은 홈페이지를 통해 탐방객들의 예약을 관리하고 숙박객을 마을 민박에 배분하는 역할도 맡고 있다. 직원은 총 5명으로 대부분이 울진읍의 주민으로, 마을 주민과는 독립적으로 구성되어 있다.

녹색연합은 2008년에 산림청에서 용역으로 받은 ‘울진 금강소나무림 지역 숲길 조성 기본계획’의 실제 조사를 통해 실질적인 숲길의 기본 토대를 만든 주체이다. 활동가들은 외지인으로 구성되어 있지만, 산양 보호 활동으로 마을 주민들과 10년 이상 쌓아온 관계를 이용해 숲길이 초반에 자리를 잡는 데 큰 영향을 주었다. 녹색연합의 활동가 중 일부는 (사)울진숲길에 참여하여 2011년까지 운영에 직접적으로 관여한 바 있다. 현재는 산양 보호 활동을 통해 대상지의 생태 건강성을 감시하는 역할을 하고 있으며, 운영위원회에도 참여하며 여전히 프로그램의 운영 방식에 영향을 주고 있다.

숲 해설가는 산림청 소속으로 탐방객들과 동행하며 안내와 생태 교육을 맡고 있다. 산림교육론, 산림생태계, 커뮤니케이션, 안전교육 등의 교육이 170시간 이상 받아야 자격이 생긴다. 이들은 기간제 근로자로서 숲길이 열리는 5월부터 11월 말까지 활동한다. 매년 새롭게 공모하지만, 경력자와 지역민을 우선적으로 고용하고 있다.

산불감시원은 산림청 소속으로 숲길의 휴식기인 11월부터 5월까지 관내 산불

감시탑과 감시초소에 거주하면서 산불예방 및 감시활동을 펼친다. 산불감시원도 마을주민이나 울진읍의 지역주민을 우선적으로 고용하고 있다.

마을 주민들은 민박과 도시락을 통해 프로그램에 참여하고 있다. 숲길 인근에는 두천리, 소광리, 광회리의 마을들이 있다. 그중 숲길 운영에 주도적으로 참여하는 마을은 북면 두천1리 마을(이하 두천리)과 금강송면 소광2리 마을(이하 소광리) 2곳이다. 울진읍으로부터 두천리는 서북 방향으로 약 11km, 소광리는 서향으로 약 29km 거리에 있다. 두천리의 거주 인구는 총 40가구 62명이며, 소광리는 41가구 70명이다(표 7). 가구 구성원은 부부가 함께 사는 2인 가구가 대부분을 차지한다.

표 7 거점 마을의 인구 구성

	두천리		소광리	
	남	여	남	여
0~29 세	1	3	2	4
30~39 세	3	1	3	0
40~49 세	4	0	5	3
50~59 세	5	3	14	8
60~69 세	7	7	7	7
70세 이상	11	17	6	10
인구 총계	31	31	37	32
	62 명		70 명	
가구 수	40 가구		41 가구	

출처: 울진군청 자치행정과 (2016.11.23.)

2. 생태관광이 지닌 공동관리 특성

1) 울진 금강소나무 숲길의 경제적 수익 흐름

울진 금강소나무 숲길 프로그램은 계획단계에서부터 지역민들이 경제적 이익을 분배받을 수 있도록 계획되었다. 설립 목적에서부터 “인근 지역 산촌의 활성화와 주민 소득증대를 도모할 기본 구상안을 마련“하는 것을 명시하고 있다(산림청, 2008). 프로그램에서 마을 주민들이 수익을 취할 방법으로는 탐방객으로부터 얻는 사업이익과 산림청으로부터 얻는 고용이익의 두 분야로 나눌 수 있다(그림 5).

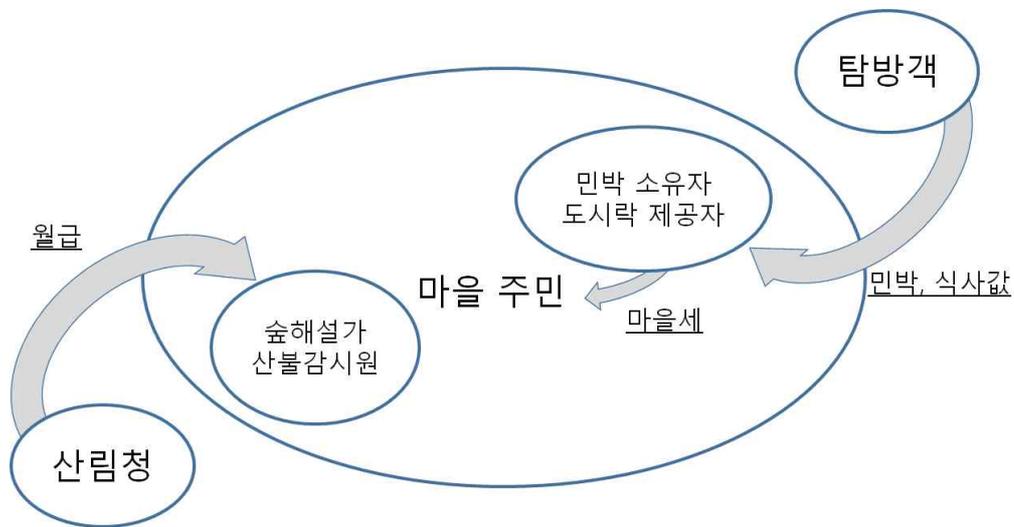


그림 5 마을 주민의 경제적 수익의 원천

그림에서 볼 수 있듯이, 외부에서 마을로 돈이 유입되는 원천은 두 곳으로 탐방객과 산림청이다. 탐방객을 민박과 식사비를 지불함으로써 민박과 도시락 사업에 참여하는 주민들에게 사업 이익을 주고, 산림청은 마을 주민 중에 숲해설가와 산불감시원을 채용함으로써 고용 이익을 준다. 또한 마을 주민 중 일부만이 관광에 참여하지만, 민박과 식사값 일부를 마을세로 거두어 마을 공동 자금으로 쓰는 방식으로 간접적으로 이익을 얻는다.

좀 더 자세히 살펴보면, 사업 수익으로는 먼저 숙박 수익을 들 수 있다. 숙박

시설을 따로 건설하는 것이 아니라, 지역민들이 이미 가지고 있는 자원을 활용하는 민박을 기본으로 하였다. 탐방일 전후로 숙박이 필요한 사람은 소광리나 두천리 마을에서 민박할 수 있다. 소광리의 경우에는 폐교를 재건축하여 펜션으로 활용 중이며, 두천리는 총 9가구가 민박을 별도로 운영 중이다. 소광리의 경우는 폐교를 개조하여 사용하고 있던 숙박 시설이 있었기 때문에 지역 주민 28가구가 공동으로 부지를 구입하여 수익금을 나누는 주식회사 방식으로 운영하고 있다. 두천리의 경우는 총 33호 중 9호가 민박을 운영 중이다. 민박의 경우 숙박은 1박에 10,000원이며 식사 한 끼에 6,000원씩을 추가로 받고 있다. 민박 수익금은 각 가구에서 가져가고 있으나, 숙박비 중 1,000원과 식사비 중 500원은 마을세로 걷고 있다고 한다.

또 다른 사업 수익으로는 도시락 수익이 있다. 탐방 중 식사는 마을 주민들이 제공하는 도시락을 먹게 된다. 도시락은 두천리의 주민 6명이 2인 1조로 돌아가면서 맡고 있다. 아침에 음식을 준비해서 임도를 통해 탐방로 중간에 위치한 쉼터에 도시락을 제공한다. 도시락은 탐방과 별개로 돈을 받고 운영되고 있지만, 길 중간에 다른 편의 시설이 없기에 탐방객 중 평균 90% 이상(표 8)이 식사를 하는 편이다. 도시락 하나당 6,000원에 판매되고 있고, 수익금은 도시락 제작에 참여하는 주민이 전액을 가져간다. 원래 도시락 하나당 500원의 마을세를 걷었으나, 수익이 남지 않는다는 의견에 지금은 마을세를 받지 않는다고 한다.

표 8 탐방객수와 도시락 구입 수

	2011	2012	2013	2014	2015
도시락 수	6657	11678	16878	17409	22495
탐방객 수	17057	12734	18390	18596	25064
구매 비율	39%	92%	92%	94%	90%

출처: 산림청, "금강 소나무 숲길 운영 보고서"

고용수익으로는 산림청이 제공하는 두 가지 일자리가 있다. 숲 해설가와 산불감시원 자리로서 마을 주민들에게 우선적으로 기회가 있다. 숲 해설가의 경우 산림교육을 위하여 설립된 법인 혹은 단체에서 170시간 이상의 교육을 이수하여야 자격이 생긴다. 하지만 실질적으로 생업이 있는 지역 주민들이 자발

적으로 관련 센터를 찾아 교육을 이수하기가 힘든 것이 현실이다. 그래서 안내센터는 지역주민을 대상으로 한 교육 프로그램을 별도로 운영하고 있다. 울진군 또한 평생교육 공모사업으로 숲 해설가 양성 과정을 선정해 도비 1,000만 원과 군비 1,000만 원을 지원하면서 지역민들이 교육을 통해 숲 해설가 활동을 할 수 있도록 지원하고 있다. 이 같은 노력에 힘입어 현재 12명의 숲 해설가가 활동하고 있는데, 이 중 두천리와 소광리 마을 출신 3명, 울진읍 출신 4명, 외지인 5명으로 구성되어 있다. 주 5일 근무를 원칙으로 하고 일당은 50,000원이다.

산불감시원은 남부지방산림청 울진국유림관리소에서 선발하고 있으며, 지역민을 우선적으로 채용하고 있다. 숲 해설가에 비해 별도의 교육이나 체력이 많이 필요하지 않아 상대적으로 고령 주민들의 수익 창출 기회가 되고 있다. 주 5일 근무를 원칙으로 하고 일당은 48,500원이다.

연평균 관광객은 18000여 명 수준이며, 지금까지 누적 관광객은 90,000여 명에 달한다(그림 6). 탐방객들이 민박과 도시락을 통해 쓰고 간 금액은 고스란히 마을의 수익이 된다. 안내센터의 설문조사에 따르면 탐방객당 평균 소비액은 약 3만 원 정도이며, 이를 탐방객 수에 대입하면 1년에 5억에서 6억 원 수준의 매출이 발생한다는 사실을 알 수 있다.



출처: 산림청, “금강 소나무 숲길 운영 보고서”

그림 6 금강소나무 숲길의 방문객 수 추이

2) 인근 마을 주민들의 참여 방식

울진 금강소나무 숲길 프로그램에는 지역 주민들이 경제적인 분배만 받는 것이 아니라, 다양한 방식을 통해 생태관광을 관리하고 유지하는 과정에 참여하고 있다. 먼저 안내센터는 탐방객을 각 가정에 분배하는 역할을 한다. 이 과정에서 마을 주민들은 탐방객 분배가 공평하게 이루어지는지 감시 역할을 하고 있다. 산림청의 경우는 숲 해설가 교육을 통해 마을 주민 중 숲 해설가를 고용하고 있으며, 마을 주민 일부가 숲 해설가 활동에 참여하고 있다. 다음으로 울진군청은 인프라 건설을 맡고 있으며, 마을주민들은 민원을 통해 본인들의 요구사항을 전달하고 있다. 녹색연합을 전문 활동가를 파견해서 생태자원의 추이를 감시하고 있으며, 마을 주민들은 이들에게 생태 자원 변화 정보를 제공하고 감시활동에 참여하고 있다(그림 7).

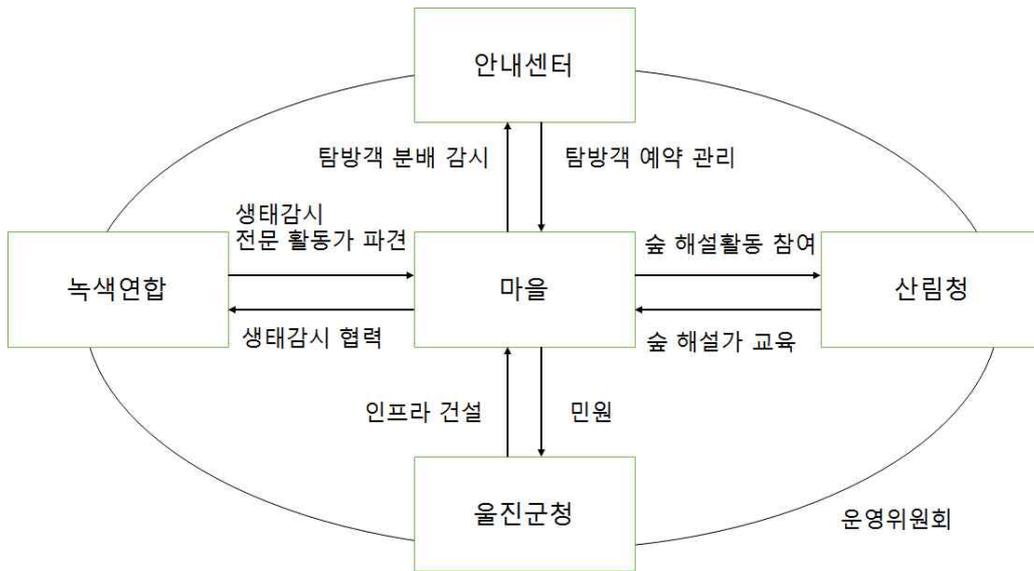


그림 7 마을 주민들의 참여 구조도

3) 참여 주체의 권리 분류

공동관리의 핵심은 다양한 주체들의 권리와 권한의 배분이기에, 이 같은 역할 분담은 공동자원에 행사 가능한 권리로서도 나누어 볼 수 있다. 공동자원에 대해 행사할 수 있는 권리를 Ostrom(2000)은 다음과 같이 다섯 가지로 구분한 바 있다(표 9).

표 9 공동자원에 행사 가능한 권리

접근 access	물리적 영역에 출입하고 비경합적 편익을 향유할 권리
수확 withdrawal	자원 단위 혹은 생산품을 획득할 권리
관리 management	자원이용 패턴을 규제하고 자원을 변형시킬 수 있는 권리
배제 exclusion	접근과 수확이 누구에 의해 가능하며, 이러한 권리가 어떻게 이 전되는지 결정할 권리
양도 alienation	관리하거나 배제할 수 있는 권한을 임대하거나 판매할 권리

출

처: Ostrom, 2000

접근 권리는 물리적 영역에 출입하고 비경합적 편익을 누릴 권리를 의미한다. 숲길의 경우에는 숲길에 출입하여 맑은 공기와 건강 등의 생태계가 제공하는 서비스를 누릴 수 있는 권리를 의미한다. 이 같은 접근 권리를 가진 주체는 탐방객, 마을주민, 숲 해설가를 들 수 있다. 특히 탐방객의 경우는 접근 권리만을 부여받은 행위자라고 할 수 있다. 탐방객은 탐방로만 이용할 수 있을 뿐, 탐방 과정에서 생태 자원을 채취하는 행위는 엄격하게 제한되어 있다.

수확 권리는 생태자원 자체 혹은 부가적인 생산품을 획득할 권리를 의미한다. 숲길 프로그램의 경우는 생태자원을 직접적으로 수확하는 것을 금지하고 있기에, 탐방객으로부터 수익을 올리는 행위를 수확이라고 볼 수 있다. 현재 숲길 프로그램에서 수익을 올릴 수 있는 사람은 지역 마을 주민으로 제한되어 있다. 인근에 도보로 이동할 수 있는 다른 인가나 민간 숙박 시설이 없기에 탐방객들은 마을에서 마을 펜션을 이용하거나 민박을 이용하게 되어 있다. 도시락 또한 마을 주민들만이 독점적으로 참여하고 있다. 따라서 수확 권리는 마을 주민에게 독점적으로 부여된 상태라고 할 수 있다.

관리 권리는 자원이용 패턴을 규제하고 자원을 변형시킬 수 있는 권리이다. 숲길의 경우에는 다양한 주체들이 관리 과정에 참여하고 있다. 크게는 거점 마을 대표, 녹색연합, 안내센터, 울진군청, 산림청이 참여하는 운영위원회를 통하여 주체 간의 권한 조정과 관리 계획이 수립된다.

그러나 실질적으로 직접적으로 관리 과정을 담당하는 주체는 안내센터이다. 안내센터는 정기적으로 자원을 감시하고 수리가 필요한 시설물들을 교체하는 역할을 한다. 또한 탐방객들의 예약을 직접 받으면서 마을 주민들이 허용된 인원 이상을 받는 행위도 저절로 제어할 수 있다. 그러나 탐방 수익에 관여하지 않고, 대금 결제도 맡지 않는다는 점에서 안내센터의 역할은 철저히 관리 부문에 한정되어 있다.

관리 부문에서 행위자 수준의 주체로는 숲 해설가가 역할을 하고 있다. 탐방객들과 탐방로를 동행하면서 혹시나 있을 수 있는 자원 훼손 행위를 방지하고 있다. 또한 그 과정에서 생태 환경의 변화도 감시한다.

배제 권리는 접근과 수확이 누구에 의해 가능하며, 이러한 권리가 어떻게 이전되는지를 결정할 권리이다. 또한 양도 권리는 관리 혹은 배제 권리를 판매하거나 양도할 수 있는 권리를 뜻한다.

마을 주민의 경우에는 제한된 수준의 배제와 양도 권리가 있다. 각 농지와 마을 내 주거 토지의 소유권은 개인에게 있다. 그래서 법적으로는 개인에게 온전한 배제와 양도 권리가 있지만, 현실적으로 그 권리는 개인이 마음대로 행사할 수가 없다. 마을 토지는 심정적으로 공동자원으로 인식되고 있기 때문이다. 그래서 소유권을 넘겨받는 사람이 마을 주민의 혈육 관계나 특별한 이해관계가 없는 이상, 연고가 없는 외부인에게 마음대로 파는 것은 비공식적으로 금지되어 있다. 마을 내에 거주하는 것이 숲길 프로그램에 참여할 수 있는 조건이니만큼, 숲길과 관련된 배제와 양도 권리도 제한되어 행사할 수 있다고 판단할 수 있다.

산림청은 온전한 배제와 양도 권리를 가지고 있다. 산림청이 숲 해설가 고용과 숲길의 위탁 업체를 선정할 권한을 가지고 있기 때문이다. 매년 새롭게 계약을 체결하기 때문에 위탁업체나 숲 해설가가 계약 조건을 제대로 이행하지 않을 경우 계약을 갱신하지 않을 수 있다. 이미 2012년에 (사)울진숲길에서 금강소나무 안내센터로 위탁 업체를 변경한 바 있다.

따라서 금강소나무 숲길 프로그램에 참여하는 각 주체가 실제로 행사 가능한

권리를 정리하면 다음의 (표 10)과 같다. O는 온전한 권리 행사가 가능하다는 의미이며, △는 권리 행사가 다른 주체들에 의해 제한된다는 의미이다.

표 10 실제 참여 주체가 행사 가능한 권리

권리 \ 주체	탐방객	지역주민	안내센터	산림청	울진군청
접근 access	O	O			
수확 withdrawal		O			
관리 management		△	O	△	△
배제 exclusion		△		O	
양도 alienation		△		O	

오스트롬(2000)은 권리의 수준이 높아질수록 중첩되어 부여된다고 보았지만, 현실의 생태관광에서는 주체별로 수행할 수 있는 권리 영역이 구분되어 있었다. 이는 다양한 주체가 다양한 역할을 하면서 서로의 견제와 감시가 저절로 이루어지는 효과가 있다고 평가할 수 있다.

이처럼 다양한 주체가 참여하게 된 이유에는 대상지의 소유권 형태와 관련이 있다. 숲길이 지나는 땅 대부분은 국유림이지만, 마을 주민 소유의 사유지도 상당했기 때문이다. 특히 숲길이 출입하는 지역은 마을 주민 개인 소유의 땅이 많아 이를 지나지 않고는 출입할 수 없었다. 개발과정에서 자연스럽게 마을 주민들의 협조를 구해야 하는 상황이었던 것이다. 이처럼 공동관리 방식은 소유권이 복잡하게 얽혀있는 지역을 개발, 관리할 때 유용하게 작용할 수 있다.

3. 생태관광의 지속가능성 평가

이 연구에서는 디자인 원리를 실제 생태관광 사례에 적용해보면서 위에서 언

급한 공동관리 방식과 생태관광의 특수성을 반영해 이론적인 수정사항과 보완점을 찾도록 할 것이다. 이를 통해 생태관광의 특수성과 개별 사례의 역사성을 반영하는 지속가능성 진단 기준을 확립해 보겠다.

(1) 명확하게 정의된 경계

‘명확하게 정의된 경계’는 해당 공동자원과 사용자들의 경계가 명확해야 한다는 의미이다. 먼저 공동자원의 측면을 살펴보면, 자원의 경계가 분명해야 자원 관리에 관여하지 않았던 이들의 사용을 통제할 수 있다. 또한, 불분명한 경계는 사용자들의 책임 소재의 범위를 정하기 어렵게 만든다. 그러므로 이 같은 조건이 부합해야 공동자원의 사용자들이 규칙을 지키도록 강제할 수 있다.

금강 소나무 숲길의 입구와 출구는 북면의 두천리와 소광리를 거쳐야 한다.



출처: 인터넷 블로그

<http://blog.daum.net/sane8253/616> (16.11.28 확인)

그림 8 임도의 출입봉

그 외의 임도는 출입봉으로 잠겨 있어 허가받지 않은 출입을 막고 있다(그림 8). 지리적 위치도 울진읍에서 10여 km 이상 떨어져 있기에 자동차를 통하지 않고서는 접근하기 힘들다. 이 같이 관광지가 물리적으로 격리되어 있다는 점은 접근성 면에서는 불리하게 작용하지만, 공동자원의 경계를 명확히 하는 장점이 있다.

다.

또한 외부 편의시설과 거리가 멀어 관광객의 소비가 지역 내에서 이루어지도록 유도한다는 부수적인 효과도 있다. 가령 주변에 다른 숙소가 없기에 관광객들은 자연스럽게 마을 민박을 이용하게 되는 것이다. 탐방객 중 평균 90% 이상이 도시락을 이용하는 것을 봐도 관광지가 주변 편의 시설과 격리되어 있다는 점이 관광객이 돈을 지역 내에 쓰도록 유도하는 역할을 한다는 사실을 알 수 있다.

좀 더 규모가 크고 도심과 가까워 물리적인 유출입을 통제하기 힘든 관광지의 경우는 상품권이나 지역 통화를 도입하여 통화의 흐름을 조절할 수 있을 것이다. 하지만 금강소나무 숲길의 위치나 규모로 판단하였을 때는 현재 상태로도 경계를 유지할 수 있을 것으로 보인다.

다음으로 사용자 측면의 경계를 살펴보겠다. 민박과 도시락 사업에 참여하는 인원의 사회적인 경계는 마을에 거주하고 있는 주민으로 제한된다. 외지인에게 배타적인 시골 마을 특성상 전혀 관계없는 외지인이 들어와 살기도 힘든 구조이다. 하지만 장기적으로 봤을 때, 참여 주민의 경계가 흐려질 위험이 있다.

이는 마을 인구 구성을 보면 더 쉽게 알 수 있다. 두천리의 경우 전체 인구 중 50대 이상이 80% 이상을 차지하며, 70대 이상도 45%나 된다. 소광리도 50대 이상은 75%, 70대 이상은 23%가 된다. 50대 이하의 구성원은 본업이 따로 있어 관광에 참여할 수가 없다는 것을 고려할 때, 일을 할 수 있는 50대, 60대 구성원이 적다는 것은 관광의 지속가능성에 의문을 제기하게 되는 상황이라고 할 수 있다. 일을 할 수 있는 나이의 인원이 적다 보니 현재도 도시락 사업은 두천리의 경우 6명이 2명씩 3개 조로 돌아가면서 하고 있다. 하지만 일의 강도가 만만치 않고, 대부분의 주민이 농사와 도시락 준비를 병행하는 경우가 많아서 피로를 호소하고 있다.

숲 해설가의 경우도 처음에는 9명 중 5명이 마을에 거주하고 있는 사람이었으나, 지금은 12명 중에 마을 거주자는 1명뿐이다. 9명이 울진읍 거주자이며 2명이 외부인으로 구성되어 있다(그림 9). 인터뷰 결과, 대부분이 건강 상의 이유와 고령으로 인해 힘이 든다는 이유로 그만두게 되었다고 답을 하였다.

“숲 걷는 것도 가끔씩 가면 운동이지만, 매일 가면 노동이에요. 마을 주민 분들이 다들 고령이시라 언제까지 이 일(숲 해설가)을 하실 수 있을지 모르겠어요.”

-박○○ (숲 해설가)

그래서 단기적으로는 고령으로 활동 인원이 부족하게 될 경우 보충 인원을

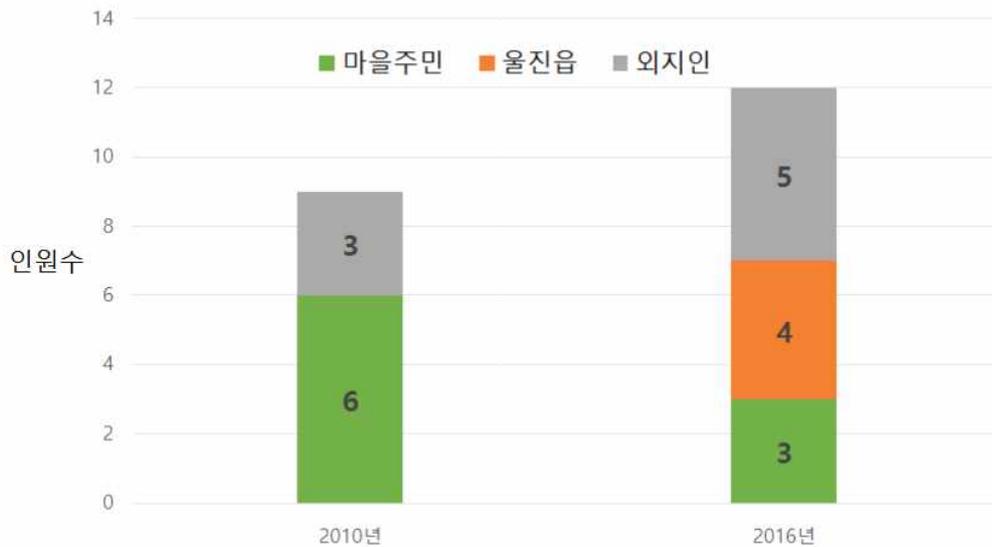


그림 9 숲 해설가 출신지

어디까지 허용할 것인지 경계를 정해야 할 것이다. 이웃 마을의 주민들도 참여할 수 있게 할 것인지, 울진읍의 주민들은 어느 정도의 권리가 있는지도 고민해 봐야 한다. 물론 장기적으로 주민들의 자녀들이 마을로 돌아와서 사업을 물려받는 것이 가장 자연스러운 해결책이겠지만, 인터뷰 결과 자녀의 귀향 계획이 있는 가구는 많지 않았다. 앞으로 사업에 참여할 수 있는 주민의 범위와 권한을 어디까지 인정할 것인지도 중요한 문제가 될 것이다.

(2) 사용 및 제공 규칙의 현지 조건과의 부합성

‘사용 및 제공 규칙의 현지 조건과의 부합성’은 자원의 사용 시간, 공간, 수량 등을 제한하는 사용 규칙이 노동력, 물리적 자원, 자본을 요구하는 제공 규칙과 해당 지역의 상황과 연계되어야 한다는 의미이다. 즉, 공동자원의 관리와 사용에 대한 제도와 규칙은 지역의 특수성을 고려하여 설계되어야 한다는 의미이다.

현재 이 기준에서 문제가 되는 부분은 인원 제한의 적절성 여부이다. 울진 금강소나무 숲길은 각 구간당 80명의 인원을 제한하고 진행되고 있다. 이것은 관광 과정에서 지역 생태 생태계가 감당해야 하는 부하를 줄이려는 방법으로 볼 수 있다. 하지만 그 인원의 수준이 명확한 근거나 조건 없이 정해지다 보니 이것이 과연 적절한 수준인지 의문을 가지는 주체들이 생기고 있다. 지역 주민들은 수익증대를 위해 인원을 좀 더 늘리자는 의견이 많지만 산림청은 자연 훼손을 고민하고 있다. 하지만 인원 제한의 근거가 명확하지 않아 마을주민들을 설득하는 데에 어려움을 겪고 있다고 한다.

이 같은 탐방 인원 제한의 문제는 운영위원회에서도 논의되고 있다. 녹색연합과 산림청은 운영한 지 6년이 넘어가는 1구간의 경우 또 다른 숲길을 개통해서 휴식년제를 두고 운영하는 방법을 고려하고 있다. 그러나 울진군청의 경우는 나무 데크를 설치하여 인원제한 없이 운영하는 것을 주장하고 있다.

“1구간 같은 경우는 1개만 있다 보니까(대체구간이 없으니) 훼손이 빨리 와요. 달리 회귀하는 구간이 없으니까 운영을 안 하면 마을 수익에도 타격이 커요. 그래서 무작정 휴식년제를 하기는 힘들고, 대체 구간을 개발해서 1 구간을 설 수 있게 해야죠. 지금은 그게 고민이죠.”

- 하○○ (금강소나무 숲길 안내센터 팀장)

사용 규칙에 있어 탐방 인원 제한은 중요한 문제이다. 이것은 현 생태관광지에 적절한 ‘환경수용력(carrying capacity)’의 수준을 정하는 문제이기도 하다. 세계생태관광협회는 환경 수용력을 “방문객들의 만족도를 떨어뜨리지 않고 사회문화적 환경, 경제적, 물리적 구조에 영향이 없도록 하면서 동시간대에 같은 관광지를 방문하는 최대 관광객 수”로 정의하고 있다. 전국 생태관광지의 환경수용력을 산출한 박홍철 외(2013)는 울진 금강소나무 숲길의 흙길 탐방로가 물리적 답압에 의한 훼손이 우려된다고 주장한 바 있다. 논의 과정에서 이 같은 최신 연구결과를 반영해서 좀 더 명확한 기준을 가지고 제한 인원을 정할 필요가 있다.

(3) 집합적 선택 장치

“집합적 선택 장치”는 제도나 규칙에 영향 받는 이들이 그 규칙을 제정하고 수정하는 과정에도 참여할 수 있어야 한다는 의미이다. 이를 통해 변화하는 현지의 사정이 규칙에 적절하게 반영되어 불합리한 규칙으로 인한 피해를 막을 수 있다. 또한, 규칙을 제정하는 과정에 참여하는 것은 심리학적으로 자율성을 높여 규칙을 존중할 가능성을 높여준다는 연구도 있다(박병진, 2007).

마을 수준에서는 연 2회 열리는 마을 간담회와 비정기적으로 열리는 마을 회의가 있다. 마을 회의에서 나온 의견은 마을 이장을 통해 관계자들에게 전달된다. 그러나 실제 마을회의에 참석한 결과, 특정한 그룹의 참석자만 참여하는 상황이 관찰되었다. 마을 회의의 구성원은 대부분 여성이었기 때문이다. 그나마 참석한 남성들도 왜 여자들 일에 남자까지 부르느냐고 하며 나가버렸다. 그것은 민박과 식사준비 과정에서 행해지는 활동들이 전통적으로 여성의 업무로 인식된 이유가 커 보인다. 하지만 남성들도 농사활동이나 일상생활에서 대상지에 많은 영향을 주고받는 주요한 사용자라는 점에서 이들을 좀 더 의사결정 과정에 활발히 참여시킬 방안이 필요해 보인다.

지역 수준에서는 운영위원회가 분기별로 개최된다. 이 위원회에는 거점 마을 대표와 안내센터, 녹색연합, 울진군청, 산림청의 관계자들이 참석하여 각 단체의 입장을 조율하고 의견을 나누게 된다. 하지만 위원회의 결정사항이 강제성이 없고 각자의 영역에는 간섭할 수 없다는 점에서 한계를 지닌다. 가령 금강송 에코리움 사업처럼 관광 프로그램에 포함되지 않지만, 영향을 줄 수 있는 외부 프로젝트를 다룰 수가 없다. 에코리움 공사는 산림유전자원 보호구역에서 불과 7km 떨어진 곳에서 이루어지고 있다. 그래서 인근에 미칠 생태적 피해가 우려되는 상황이다. 그러나 울진군청의 소유 대지에서 진행되고 있는 사업이라서 공식적으로 숲길 운영위원회가 관여할 수 있는 권한이 없다.

(4) 감시활동

“감시활동”은 공동자원의 현황 및 사용 활동을 적극적으로 감시하는 인원은

사용자 중에서 선발되거나 사용자들에 대하여 책임을 지고 있어야 한다는 의미이다. 그리고 규칙 위반자를 적발하는 일은 특정 감시자뿐만 아니라 다른 사용자도 가능하다. 이를 통해 감시활동이 저비용으로 이루어질 수 있다는 장점이 있다.

금강소나무 숲길에서 공식적으로 생태자원 감시 관리 활동을 맡고 있는 직책은 2가지가 있다. 먼저 숲 해설가는 탐방객들과 동행하면서 단순한 길 안내뿐만 아니라, 탐방객들이 생태자원을 채취하는 행동을 막고, 정해진 탐방로 이외의 길로 가는 것을 막는다. 그래서 탐방객들로 인한 생태 자원 훼손을 최소화시키고자 한다. 산불감시원은 숲길의 휴식기인 겨울에 허가받지 않은 탐방객을 막고, 산불예방 활동을 한다.

또한, 공식적으로 관광 프로그램에 참여하지는 않지만, 지역의 생태 자원 관리 활동에 영향을 미치는 주체도 있다. (사)한국산양보호협회의 울진지회와 녹색연합이다. 이들은 매년 산양 모니터링 및 구조 활동을 하고 있다. 산양보호협회의 경우 마을 주민이 직접 참여하고 있지 않지만 구성원 대부분이 울진군 주민이며, 모니터링, 구조 활동 중에는 현지 사정에 밝은 마을 주민들의 도움을 받으면서 활동하고 있다. 산양보호협회와 녹색연합은 산양에 대한 지속적인 조사 결과를 바탕으로 산양구조·치료센터 건립을 계속 주장해왔고 2016년 5월 13일 울진군의회에서 산양구조·치료센터 부지매입비 예산이 통과됐다. 산양구조 치료 센터는 두천리에 위치하여 지역 주민 참여형 모델로 지어진다고 한다.

마을 주민들에 의해 비공식적으로 진행되는 감시활동도 있다. 특히 탐방객을 민박에 배정하는 문제는 주민들이 민감해하는 사항이다. 안내센터는 민박 예약이 들어오면 인원과 현지 사정에 맞추어 각 민박집에 탐방객을 분배하는 역할을 맡는다. 그런데 안내센터의 직원과의 인터뷰에 따르면, 어느 집에 탐방객이 인원이 더 많거나 적은 일이 생기면 주민들에게 바로 항의가 들어온다는 것이다. 그렇기에 탐방객 분배가 공평하게 되도록 굉장히 신경을 많이 쓴다고 한다. 그리고 배정 인원에 대한 자료를 남겨놓아 혹시라도 생길 분쟁에 대비한다고 한다.

“민박 배정하는 문제는 마을 주민 분들이 엄청 민감해하세요. 옆집 손가락 숫자도 다 아는 동네니까, 어느 집에 몇 명이 자고 갔는지도 훤히 알고 계시거든요. 그래서 저희도 인원 배정할 때 더 신경 써서 배분하려고 하죠.”

- 하○○ (금강소나무 숲길 안내센터 팀장)

이처럼 프로그램에서 안내센터의 역할이 중요하기에 독립성이 중요하다. 그렇기 때문에 산림청이 직접 관여하는 것이 아닌, 특수법인을 통해 위탁하는 형식을 취하고 있는 것이다. 그리고 센터의 직원은 마을 주민과 직접적인 관계가 없는 이들을 선발하여 인적 독립성을 유지하고 있다. 또한 금전적 거래에 개입하지 않도록 해서 금전적 독립성도 유지하고 있다. 따라서 탐방객들은 민박과 식사비용을 마을 주민들에게 직접 지불하게 된다. 동시에 방문 기록은 센터를 통해 공식적으로 남기 때문에 일의 분리가 되고 있다.

이같이 독립성을 강조한 안내센터의 운영은 과거의 경험과도 관계가 있다. 처음에 운영을 위탁받았던 (사)울진숲길의 경우 녹색연합의 활동가들과 울진 주민들이 주축이 돼서 운영되었다. 하지만 수익분배와 책임소재에 대한 구성원 간의 이견 때문에 법인 자체가 해체된 경험이 있다. 이 같은 시행착오가 있었기에 운영을 맡는 주체인 안내센터가 인적, 금전적 독립성을 유지하는 현재의 체제가 성립된 것으로 보인다.

(5) 점증적 제재 조치

“점증적 제재 조치”는 제도나 규칙을 위반한 사용자에게 가할 수 있는 제재 조치가 있는지를 의미한다. 제재 조치는 물리적인 배제나 벌이 될 수도 있고, 지역 공동체에서 명예를 잃는 것을 의미할 수도 있다.

지금까지 명시적이고 공식적인 제재 조치는 따로 없었다. 프로그램에 다양한 주체가 참여하고 있지만, 제재 조치를 내릴 수 있는 권한을 가진 주체가 없기 때문이다. 센터 직원과의 인터뷰 결과 지금도 마을 주민들이 트래킹 센터에

보고하지 않고 추가 인원을 받는 경우가 종종 있다고 한다. 이 경우 숲 해설가들이 바로 적발할 수 있지만, 주민들의 행동에 제재를 가할 수 있는 수단이 없어 어려움을 겪는다고 한다. 마을 주민들의 자치권을 어느 정도 수준까지 보장해 줄 수 있는지 합의가 필요해 보이며, 관리 주체에 공식적인 제재권을 부여해야 할 필요가 있어 보인다.

“마을 주민 분들이 처음에는 예약하지 않은 탐방객들을 따로 데리고 오셔서 난감할 때가 많았어요. 그것 때문에 싸우기도 많이 했었는데, 지금은 마을 회의에서 계속 말씀을 드려서 조금 나아진 편이에요.”

- 박○○ (숲 해설가)

마을 주민 간 비공식적인 제재는 활용되고 있다. 어느 한 집이 수익을 독점하지 않도록 감시가 이루어져 있으며, 누군가가 욕심을 부리고 있다고 판단되면 비공식적으로 비난을 듣게 되거나, 공식적으로 마을 회의에서 문제가 된다. 연구자가 참석한 마을 회의에서도 도시락 수익을 한 가구가 독점하게 된 문제로 주민 간에 이야기가 오가는 것을 목격하였다. 규칙상 2인 1조로 도시락을 준비하게 되어 있지만, 한 주민이 교통사고를 당하면서 1명이 그 일을 모두 맡아야 했기 때문이다. 고령 주민이 많은 마을 내에서 일할 사람을 구하기 힘들기에 어쩔 수 없는 선택이었지만, 그 주민은 욕심을 부린다는 평판을 얻기도 하였다. 이러한 비공식적으로 명예를 얻거나 잃는 과정을 통해 제도와 규칙이 지켜지도록 강제할 수 있다.

(6) 갈등 해결 장치

“갈등 해결 장치”는 사용자들 혹은 사용자와 관리자 사이의 분쟁을 다루기 위한 지역 수준의 갈등 해결장치가 있어야 한다는 의미이다. 갈등 해결이 적시에 되지 않으면 유지비용이 높아질 수 있다는 점에서 지속가능성을 평가할 수 있는 중요한 요인이다.

두천리에서는 민박과 식사 수익의 일부를 걷어 마을 공동 비용과 잔치, 효도

관광에 쓰는 마을세라는 제도를 운영하고 있다. 이것은 단순한 세금을 넘어 민박에 참여하는 주민과 그렇지 않은 주민 간의 갈등을 해소하기 위한 수단이기도 하다. 현재 32가구 중 9가구만이 민박을 운영하고 있는 상황이다. 일부 주민들은 고령으로 일할 능력이 안 되거나, 집에 남는 방이 없거나, 단순히 참여하고 싶지 않은 여러 가지의 이유로 민박에 참여하고 있지 않다. 그래서 관광 사업에 직접 참여하지 못하기에 소외감을 느끼지 않게 배려하고, 경제적으로 혜택을 얻도록 하는 방법으로 마을세가 활용되는 것이다.

“나야 농사를 많이 지으니까, 그거(관광 참여를) 할 새가(시간이) 없어. 그리고 농사 못 짓는 사람들이 하도록 해야지. 욕심 부리면 안 되지. 나는 그거 안 해도 능력이 되니까. 그리고 돈(마을세) 조금씩 걷어가지고 여행도 보내주고 하니까 불만이 없지.”

- 이○○ (마을 주민)

이 밖에도 마을 회의를 통해서도 주민 간 갈등을 해결하고 있고, 지역 수준의 갈등은 운영위원회를 통해 논의된다. 하지만 마을 주민과 기관 사이의 갈등을 다룰 수 있는 장은 많지 않은 편이다. 물론 운영위원회에 주민 대표가 참석하고 있지만, 그 횟수가 일 년에 2번 정도란 점에서 마을 주민들의 일상적인 민원들을 다루기에는 적합하지 않다.

그렇기 때문에 비공식적 갈등해결 과정에서 중요한 역할을 맡는 것이 숲 해설가들이다. 숲 해설가는 매일 마을 주민과 접하면서 크고 작은 민원과 의견을 들을 수 있다는 점에서 산림청과 마을 주민 사이의 갈등 해결 과정에서 핵심적인 역할을 한다. 숲 해설가는 활동 과정에서 마을 주민들을 계속해서 만나게 된다. 한 숲 해설가는 인터뷰 과정에서 마을 주민들의 민원 처리에 따르는 어려움을 호소하기도 하였다. 이처럼 마을 주민들이 의견 수렴의 수단으로 숲 해설가의 역할은 중요하다. 그러나 이들이 공식적으로 규칙의 제정 과정에 참여할 수 있는 기회가 상대적으로 부족한 상황이다. 운영위원회에도 이들의 관리자인 안내센터와 산림청의 관계자들이 참여할 뿐이지 숲 해설가들의 직접적인 발언 기회가 없다. 이들의 풍부한 현장 지식을 효과적으로 이용할 수 있는 창구를 만들 필요가 있다.

(7) 최소한의 자치 조직권 보장

“최소한의 자치 조직권 보장”은 제도나 규칙을 만들고 수정할 수 있는 사용자들의 권리가 외부 주체에 의해 침범 받지 않아야 한다는 의미이다. 정부 기관만이 규칙을 수립한다면 실제 사용자들의 의견이 무시될 가능성이 높기 때문이다.

앞에서 살펴본 정기적으로 열리는 마을간담회를 통해 주민들의 의견을 전달하거나, 운영위원회에 마을 대표가 참석하여 발언권을 보장받는 것이 자치 조직권을 보장하려는 노력으로 볼 수 있다.

“휴식년제 같은 경우도 우리가 하고 싶다고 할 수 있는 것이 아니라, 주민들 의견을 최대한 수렴해서 진행하니까 진행이 더딜 때가 많아요. 그래도 주민들하고 같이 하는 사업이니까 그 분들 이야기도 들으면서 설득해나가야죠.”

- 하○○ (금강소나무 숲길 안내센터 팀장)

(8) 중층의 정합적 사업 단위

“중층의 정합적 사업 단위” 사용, 제공, 감시활동, 집행, 갈등해결, 운영활동이 여러 개의 중층의 정합적 사업 단위로 조직되어야 한다는 의미이다. 그렇게 해야 주체별 상호 감시가 가능하며, 문제가 생겼을 때 그 문제에 맞는 수준으로 다룰 수 있다.

표 11 중층의 사업 단위

분야	공식 단체	역할	지역 공동체 역할
사용	-	탐방객 숙박, 식사	자가 주택에서 민박, 식사 제공
제공	산림청(숲 해설가)	탐방객 관리, 교육	숲 해설가 활동 참여
	울진군청	숙소 및 인프라 관리	자가 주택 관리
감시	녹색연합	산양 체크	산양보호협회 지원 활동
	산림청	산림 보호	산불감시원 참여
운영	한국트레킹 센터	탐방객 예약 관리	공평한 분배 위한 감시

금강소나무 숲길 프로그램은 (표 11)에서 볼 수 있듯이 사용, 제공, 감시, 운영 등의 다양한 분야로 나누어져 있다. 그리고 그 분야별로 각기 다른 주체가 사업을 맡고 있고, 주민들은 나름의 방법을 통해 그 과정에 참여하고 있다. 탐방객 관리 업무의 경우 지역적 수준의 기관인 안내센터가 전담하고 있다. 하지만 마을 수준에서 인원 분배 과정을 감시하며 운영과정을 감시하기도 한다. 자원관리 업무 중 산양 및 야생동물 보호 활동은 국가적 수준에서 녹색연합이 담당하고 있지만, 지역적 수준의 단체인 산양보호협회의 울진지부에서 함께 참여하고 있다. 산림보호 활동의 경우 국가적 수준의 기관인 산림청이 담당하지만, 마을 수준에서 주민들도 산불감시원으로 참여하고 있다. 탐방객 교육 활동의 경우 산림청에서 숲 해설가를 고용하고 있는데, 마을 주민들도 숲 해설가로 활동 중이다. 시설정비 활동의 경우 지역적 수준에서 안내센터에서 담당 중이다. 하지만 마을 주민들도 민박으로 사용되는 본인 소유의 집이나 마을 주막 청소에 참여하고 있다.

“산양 모니터링 활동을 나갈 때는 마을 주민 몇 분이 동행하세요. 물론 우리가 전문가라고는 하지만, 아무래도 그 분들이 지역 지리나 사정에 밝으시니까 도움이 될 때가 많거든요.”

- 장○○ (녹색연합 활동가)

따라서 울진 금강 소나무숲길 프로그램에는 마을 수준과 지역 수준, 국가 수

준의 다양한 주체들이 참여하고 있고, 이들 간의 업무를 분담이 잘 이루어져 있다고 판단할 수 있다.

IV 결론 및 제언

이 연구에서는 생태관광의 지속가능성을 진단하고 평가하기 위해 기준을 만들고자 하였다. 이를 위해 생태관광이 공동관리 방식으로 가지는 특징과 생태관광만의 특수성을 살펴보았으며, 생태관광이 지속가능하게 하는 요인을 오스트롬의 디자인 원리를 중심으로 살펴보았다.

디자인 원리를 대상지에 적용해 본 결과, 지속가능한 생태관광을 만들기 위해 보완해야 할 요건들이 발견되었다.

먼저, 사용 규칙의 현지 조건과의 부합성을 높이기 위해 과도한 탐방객에 의한 훼손 압력을 완화하기 위해서 대상지의 사정에 맞는 제한 인원제에 대한 합의가 필요한 상황이다. 이를 위해 대상지의 환경 수용력에 대한 깊이 있는 연구가 필요해 보인다.

다음으로, 집중적인 제재조치 주민들이 기관과의 합의를 어겼을 경우 제재를 할 수 있는 공식적인 기구가 필요하다. 더불어 해당 기구는 마을 주민과의 갈등 해결에도 역할을 할 수 있어야 한다. 현재는 이 같은 역할을 숲 해설가들이 비공식적으로 맡고 있지만, 공식적인 권한이 없는 상황이다. 따라서 이를 위해 운영 센터의 역할을 확대하거나 별도의 전담 기관을 설립하여야 한다.

마지막으로, 장기적으로 시각에서 참여 주민의 범위를 고민할 필요가 있다. 이미 마을에는 고령의 인구가 많아 관광 프로그램에 직접 참여할 수 있는 인원이 계속 줄어들 것이다. 이를 보충하기 위해 참여 가능한 주민의 경계를 새롭게 정의해야 할 필요성이 있다고 보인다. 주민들의 자녀들이 고향에 재정착하도록 권장을 하거나, 외부인이 마을에 정착하고자 한다면 어떠한 기준에서 허가해 줄 수 있을지를 고민해봐야 한다.

이와 동시에 디자인 원리를 생태관광에 적용하기 위해서 수정, 보완해야 할 점도 알 수 있었다.

먼저, 생태관광의 특수성을 반영해야 할 필요가 있었다. 생태관광은 일반적인

공동관리 방식과는 주체의 권리 측면에서 차이를 보인다. 특히 자원을 이용하는 이용자와 자원의 수확을 담당하는 수익자가 다르다는 특성을 감안하여야 한다. 주요 이용자인 탐방객에 대한 감시는 숲 해설가를 통해서 잘 이루어지고 있었지만, 수익자인 마을 주민들의 행동을 감시할 수 있는 공식적인 제재권이 존재하지 않았다.

다음으로 제도 이상의 고려해야 할 요소들이 존재했다. 오스트롬의 이론은 기본적으로 신제도주의 접근방법을 취하고 있다. 즉, 공동자원의 딜레마 상황에서의 참여자들의 속성, 참여자들의 수, 시계(time horizon)의 유사성, 이익의 유사성 혹은 이질성, 공동의 규범 유무, 이들의 행위 및 그 비용, 도달하게 되는 결과, 행위와 결과의 연계성, 사용 가능한 정보, 개인들이 행사하는 통제력의 범위, 특정 행위와 그 결과의 조합에 대해 주어지는 보상 등을 결정하는데 영향을 주는 물리적·문화적·제도적 장치의 제 측면을 밝혀내는 것이다(강은숙 외, 2013).

하지만 실제 사례에서는 자원의 특성이나 사용자의 특성이 제도의 형태나 실효성에 영향을 주는 경우도 존재했다. 특히 집단의 인구 특성은 생태관광이 주로 저개발된 교외 지역을 대상으로 한다는 점에서 중요한 고려요소가 된다. 교외나 시골 지역에서는 이미 고령화가 심화되고 있으므로 운영 활동에 참여할 수 있는 여건이 되는 사람들이 점점 줄어들고 있다. 이처럼 제도가 잘 되어 있더라도 실제 사용자들이 그 제도를 운영할 역량이 없다면 지속가능하지 않을 것이다. 그러므로 생태관광을 위한 지속가능성 진단에는 사용자 특성을 좀 더 중요하게 다루어야 할 필요가 있다.

또한, 실제 생태관광 사례에서는 공식적인 제도 외에도 비공식적으로 부여된 역할이 제도 유지를 위한 중요한 요소였다. 숲 해설가의 경우가 비공식적인 역할이 갈등 관리에 많은 기여를 하고 있는 좋은 사례이다. 본래 공식적인 역할을 탐방객들에게 생태교육과 감시로 한정되지만, 주체 간의 갈등을 관리하고 의사 전달을 할 수 있다는 점에서 중요한 역할을 하고 있었다. 이는 숲 해설가가 생태관광에 참여하는 주요 주체들을 가장 밀접하게 접할 수 있는 위치에 있기에 가능한 것이다. 다양한 주체가 참여하는 공동관리의 특성상 주체

간의 갈등관리와 거버넌스가 중요하다는 점에서 지속가능성을 평가할 때 좀 더 주목해야 할 측면으로 평가된다.

결론적으로 디자인 원리들의 유무로 자원 관리의 성공 혹은 실패를 단언할 수는 없다. 그리고 제도를 중심으로 파악하였기 때문에 공유자원의 기능과 가치, 사회적인 영향을 살펴보기에는 한계가 있다(이정립, 2014). 하지만 성공적으로 관리된 지역에서 공통적으로 발견된 요소라는 점에서 생태관광을 평가할 수 있는 최소한의 기준은 될 수 있을 것이다. 그렇기에 이러한 기준과 더불어 각 지역의 지식과 특수성을 반영해 세분화된 지표를 개발할 수 있다면 좀 더 유용한 진단 기준을 만들 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강경민(2011), “공유자원의 준사유화 과정에 대한 연구”, 제주대학교 대학원 박사학위논문.
- 강신겸(2001), “지역사회 애착도가 관광개발에 대한 태도에 미치는 영향”, 한양대 대학원 박사학위 논문.
- 강은숙. 김종석(2013), “공유재의 딜레마상황을 극복하기 위한 또 하나의 길: E.Ostrom의 기여와 남겨진 연구과제들”, 「한국행정논집」, 25(2), 531-535.
- 구도완(1998), “환경친화적 개발제한구역정책의 방향”, 「도시연구」, 4: 71-84.
- 김미숙(2015), “공유재로서 야생동물의 남획, 보호, 활용 - 일본 홋카이도 쿠시로시의 에조시카를 중심으로-”, 전북대학교 대학원 박사학위논문.
- 김상태. 유광민. 김남조(2012), “국립공원 생태관광체험프로그램으로 인한 지역경제 파급효과 분석”, 「관광연구논총」, 24(2): 97-117.
- 김선희(2009), 「에코투어리즘, 녹색성장 실천수단으로 부각」, 국토정책 Brief, 국토연구원.
- 김성일. 강미희(2002), 「생태관광-생태적으로 민감한 지역의 대안적 개발과 관리를 위한 가이드 북」, 서울: Travel Analyst.
- 김윤상(2010), “공유지의 비극과 사유화의 비극”. 「국가정책연구」, 24(3):89-105.
- 김일상(2007), “농촌지역 활성화를 위한 생태관광 발전방안에 관한 연구”, 한서대 대학원 석사학위 논문.
- 문화체육관광부(2010a), 「생태관광 통계조사」. 서울: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부(2010b), 「생태관광 인증지표 개발」, 서울: 문화체육관광부.
- 박길용(2014), “지속가능한 발전을 위한 생태관광전략에 관한 연구: 한국과 독

- 일의 비교중심으로”, 한독사회과학논총, 25(3): 39-74.
- 박병진(2007), “신뢰형성에 있어 사회참여와 제도의 역할”, 「한국사회학」, 41(3): 65-105.
- 박종준. 윤기란. 박창석(2011), “자연자원에 기반한 지역유형분류와 발전방안”, 「한국조경학회지」, 39(2): 10-17.
- 박홍철. 이호영. 오충현(2013), “생태관광 지역 유형별 환경수용력 산출 기법 개발”, 「한국환경생태학회」, 23(1): 91-92.
- 배관호. 조현제. 홍성천(2003), “울진 소광리 산림유전자원보호림일대 산림군락의 식생조성 및 구조”, 「한국임학회」, 92(6): 536-544.
- 배득중(2001), “공공재와 공개재 그리고 공유재”, 「kapa@포럼」, 95: 45-46.
- _____(2004), “공유재 이론의 적용 대상 확대” 「한국행정학보」, 38(4): 147-157.
- 배민기. 박창석(2009), 「저탄소 생태관광지표 개발 및 평가」, 서울: 한국환경정책평가연구원.
- 산림청(2008), “울진 금강소나무림 지역 숲길 조성 기본계획”, 안동: 남부지방산림청.
- 산림청(2009), “울진금강소나무 숲길 운영 프로그램 개발과 주민 교육사업”, 안동: 남부지방산림청.
- 산림청(2011), “금강소나무 숲길 운영 보고서”, 대전: 산림청.
- 울진문화원(2010), 「열두고개 언제가노」, 안동: 한빛.
- 윤순진(2002), “전통적인 공유지이용관행의 탐색을 통한 지속가능한 발전의 모색”, 「환경정책」, 10(4): 27-54.
- 윤순진. 차준희(2009), “공유지 비극론의 재이해를 토대로 한 마을숲의 지속가능한 관리-강릉 송림리 마을숲 사례에 대한 검토를 중심으로”, 「농촌사회」,

19(2): 125-166.

이명석(2006), “제도, 공유재 그리고 거버넌스”, 「행정논총」, 44(2): 247-276.

이민창(2002), “밀렵방지정책의 이슈와 대안”, 「한국사회와 행정연구」, 12(4): 97-120.

이재혁. 이희연(2012), “지속가능한 생태관광을 위한 평가지표 개발 및 적용에 관한 연구”, 「대한지리학회지」, 47(6): 853-869.

최현(2013), “공동자원 개념과 제주의 공동목장”. 「경제와사회」, 98: 12-39.

최현, 김선필(2011), “제주의 바람: 공동자원론적 관리 방식”, 「탐라문화」, 46: 97-126.

최현. 파이상성(2015), “공동자원론과 한국 공동자원 연구의 현황과 과제”, 「경제와사회」, 12:, 166-198.

Berkes, F.(1994), “Co-management: Bridging the two solitudes”, *Northern Perspectives*, 22: 18 - 20.

Berkes, F.. P. J. Georg. and R. J. Preston.(1991), “The evolution of theory and practice of the joint administration of living resources”, *Alternatives* 18: 12 - 18.

Briassoulis H.(2002), “Sustainable Tourism and the Question of the Commons”, *Annals of Tourism Research*, 29(4): 1065 - 1085.

Gardner, R., E. Ostrom and J. Walker(1990), “The Nature of Commo-Pool Resource Problems”. *Rationality and Society*. 2(3): 335-358.

Goodwin, H.(1996), “In Pursuit of Ecotourism”, *Biodiversity and Conservation*, 5: 277-292.

Guangming He. Xiaodong Chen. Wei Liu. Scott Bearer. Shiqiang Zhou. Lily Yeqing Cheng. Hemin Zhang. Zhiyun Ouyang . Jianguo Liu(2008), “Distribution of Economic Benefits from Ecotourism: A Case Study of

Wolong Nature Reserve for Giant Pandas in China“, *Environmental Management*, 42: 1017-1025.

Hardin, Garrett(1968), “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 162(3859): 1243-1248.

Healy, R. G. (1994), “The “common pool” problem in tourism landscapes“, *Annals of Tourism Research*, 21(3), 596-611.

Healy, R. G. (2006), “The Commons Problem and Canada’s Niagara Falls”, *Annals of Tourism Research*, 33(2): 525 - 544.

Laarman, J. G. and P. B. Durst (1987). “Nature travel in the tropics”, *Journal of Forestry*, 85(5): 43-46.

Miller, G.(2001), “The development of indicators for sustainable tourism: results of a Delphi survey of tourism researchers“, *Tourism Management*, 22(4): 351 - 362.

Ophuls, W.(1973), *Leviathan or Oblivion, Toward a Steady State Economy*, ed.H.E.Daly, San Francisco: Freeman, 215-230.

Ostrom, Elinor(1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge. University Press.

_____ (2005), *Understanding Institutional Diversity*, NJ: Princeton University Press.

_____ (2006), “Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework”, *1996 Annual Meeting of the American Political Science Association*(Aug.29 Sep. 1).

_____ (2010), “Updating the Theory of Collective Action”, *Seoul National University Department of Political Science & International Relations*. 17-53.

Pintassilgo, P., & Silva, J. A. (2007), “‘Tragedy of the commons’ in the

- tourism accommodation industry”, *Tourism Economics*, 13(2): 209–224.
- Pirotta, E., & Lusseau, D. (2015), “Managing the wildlife tourism commons”, *Ecological Applications*, 25(3): 729–741.
- Ribot, J. C.(2002), *Democratic decentralization of natural resources*, World Resources Institute: Washington 30.
- Ross, S.. Wall, G.(1999), “Evaluating ecotourism: The case of North Sulawesi, Indonesia”. *Tourism Management*, 20(6): 673 - 682.
- Schneider, A.E.. Donaghy, W.C.(1975), *Organizational communication*. London: McGraw–Hill.
- Sheng–Hsiung Tsaura. Yu–Chiang Linb. Jo–Hui Lin(2006), “Evaluating ecotourism sustainability from the integrated perspective of resource, community and tourism”, *Tourism Management*, 27: 640 - 653.
- Wallace, G. N. (1992), “Real ecotourism: assisting protected area managers and getting benefits to local people”, *4th World Congress on National Parks and Protected Areas, Caracas, Venezuela, February, 1992..*
- Walpole, MJ.. Goodwin, HJ.(2000), “Local economic impacts of dragon tourism in Indonesia”, *Annals of Tourism Research*, 27: 559 - 576.
- WTO(The World Tourism Organization)(1996), “What tourism managers need to know: a practical guide to the development and use of indicators of sustainable tourism”. *The World Tourism Organization, Madrid.*
- WTO(World Tourism Organization)(2004), “Tourism, a Force for Sustainable Development”, *19th OSCE Economic Forum, Prague, Czech Republic, June 2, 2004.*
- Wunder, S.(2000), “Ecotourism and economic incentives: an empirical approach”, *Ecological Economics*, 32: 465 - 479.

Abstract

Assessment of Eco-tourism as a way of Co-management

: Focused on Uljin Geumgangsonamoo Trail

Choong-won Kim

Department of Environmental Planning

Environmental Management Major

The Graduate School of Environmental Studies

Seoul National University

Recently, eco-tourism has been attracting attention with the increase in the interests towards sustainable development and environmental conservation. However, the lack of precise consensus on the standards of eco-system has led to insufficient evaluation and verification. In this study, ecotourism, specifically that of Uljin Kum-kang pine forest trail, has been analyzed on a viewpoint of co-management with an aim to seek appropriate standards of evaluation. Based on the application of the common resource design principles of Ostrom, improvements were suggested on issues of setting a limit on the visiting population based on local conditions, granting the empowerment for the imposition of official sanctions, and setting spatial boundaries for the residents to overcome the lack of manpower. Also, in order to adapt the principle to ecotourism, it is necessary to consider

distinctiveness of ecotourism which is separation of users and beneficiaries, characteristics of resources and user, and importance of informal role. Conclusively, design principles were confirmed as adequate in evaluating the sustainability of other cases of eco-tourism and in suggesting points of improvement.

keywords : eco-tourism, Common-pool-resources, CPRs, co-management, sustainability, design principles, DP

Student Number : 2014-24081