

지속가능한 관광실태 및 성공조건
Key Issues for Performing Sustainable Tourism

국토연 2004-16 · 지속가능한 관광실태 및 성공조건

글쓴이 · 강신겸, 최영국, 김성진, 윤양수 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원

출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2004년 12월 28일 / 발행 · 2004년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

값 · 6,000원 / ISBN · 89-8182-292-1

<http://www.krihs.re.kr>

©2004, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2004-16

지속가능한 관광실태 및 성공조건
Key Issues for Performing Sustainable Tourism



강신겸 · 최영국 · 김성진 · 윤양수



연구진

연구책임	강신겸 수석연구원(삼성경제연구소) 최영국 연구위원(국토연구원)
연구반	김성진 연구위원(한국문화관광정책연구원) 윤양수 선임연구위원(국토연구원)
자문연구진(Advisor)	김성일 교수(서울대학교 산림과학부)
연구조원	김기완(한양대학교 대학원 관광학과) 오훈성(한양대학교 대학원 관광학과)

연구심의위원 신정철 선임연구위원 (주심)
서태성 국토계획·환경연구실장
양하백 연구위원
권영섭 연구위원

연구협의(자문)위원 김남조 한양대학교 교수
안상근 문화관광부 관광개발과 사무관
장호찬 한국방송통신대학교 교수
전성환 아산YMCA사무국장
전재경 한국법제연구원 연구위원 교수

발 간 사

전 세계적으로 지속가능한 개발(sustainable development)이 새로운 패러다임으로 자리 잡으면서 관광분야에서도 지속가능한 관광(sustainable tourism)에 대한 관심이 높아지고 있다. 국내에서도 지속가능한 관광개발의 유형으로써 생태관광 및 녹색관광 개발에 대한 관심이 높아지고 있다.

주5일 근무제가 시행되면서 자연과 문화를 체험하는 생태관광(ecotourism)에 대한 관심도 높아지고, 농·산·어업경영 다각화의 일환으로 농·산·어촌에 머물면서 농·산·어촌생활과 문화를 체험하는 녹색관광(green tourism)이 추진되면서 관련 시장이 크게 확대되고 있는 추세이다.

이에 중앙정부는 물론 지방자치단체에서는 지속가능한 관광개발을 표방하면서 생태 및 녹색 관광정책을 활발히 추진하고 있다. 지속가능한 관광개발사업이 가시화되고 있음에도 기존 관광개발과 뚜렷이 차별화되는 지속가능한 관광개발 사례는 부족한 실정이며, 오히려 환경을 훼손하거나 지역 활성화와 연계되고 있지 못하다는 비판도 없지 않다.

관련 제도 및 정책이 지속가능한 관광개발을 추진하면서도 기존의 관광개발과 동일한 개발전략과 과정을 답습함으로써 결과적으로 지속가능한 관광개발 목표의 달성 및 성공사례가 나타나기 어려운 실정이다. 현 시점에서 기존 관광개발과 다른 지속가능한 관광개발의 원칙을 설정하고 지속가능한 관광개발이 소기의 목표를 달성하기 위해 필요한 과제를 도출할 필요가 있다.

본 연구는 생태관광 및 녹색관광을 중심으로 지속가능한 개발을 성공적으로 추진하기 위해 필요한 과제를 제시하고 향후 정책 개발 및 추진에 기여할 수 있을 것이며, 제시된 과제를 바탕으로 지속가능한 관광개발관련 연구가 활성화 되고 많은 진전이 있기를 바란다.

본 연구에 연구책임자로 참여한 최영국 연구위원과 외부 연구진으로 참여한 강신겸 박사, 김성진 박사 그리고 윤양수 선임연구위원의 열정과 노고를 치하하며 연구수행 과정에서 적극적으로 협조해준 김성일 교수와 김남조 교수, 장호찬 교수, 전재경 박사, 전성환 아산 YMCA간사 등 자문위원들에게 감사의 말씀을 드린다. 특히 사례지 조사과정에서 적극적으로 협조해 주신 철원 대마리와 양지리 그리고 화천 토고미 마을 주민들께 깊은 감사를 드리며 지속가능한 관광의 성공 사례가 되기를 진심으로 기원드린다.

2004년 12월

국토연구원장 이 규 방

서 문

관광행태의 다변화를 요구하는 시장적 요구와 기존 관광개발의 한계 극복과 지속가능한 관광개발을 도모하고자 하는 정책적 요구에 따라 지속가능한 관광개발에 대한 관심이 높아지고, 생태관광 및 녹색관광 개발이 더욱 활발하게 추진되고 있다.

지속가능한 관광은 관광자원의 적극적 개발을 지양하고 환경보전과 지역문화를 고려한 적절한 활용을 통하여 관광자원 이용의 지속성을 보장하는 것이라 할 수 있다. 지속가능한 관광은 관광자원의 유지, 지역사회의 참여 그리고 관광객의 체험 등 3가지 요소가 함께 조화를 이룰 때 달성될 수 있으며, 궁극적으로 질 높은 자연자원과 질 높은 관광경험 그리고 지역주민의 자긍심과 수익이 보장된다.

이러한 지속가능한 관광의 목표에 주목하고 많은 지역에서 지속가능한 관광개발을 표방하며 생태관광 또는 녹색관광 개발을 추진하고 있지만 실제 성공사례는 찾아보기 어렵다. 지속가능한 관광이 소기의 목표를 균형 있게 달성하지 못하고 기존 관광지, 관광단지 중심의 관광개발이론을 그대로 적용시킴으로서 많은 한계를 드러내고 있는 것이다.

본 연구에서는 생태관광 및 녹색관광을 중심으로 지속가능한 개발을 활성화하기 위하여 관련 제도 및 정책의 현황과 문제, 개발사례를 분석하고, 이를 바탕으로

로 지속가능한 관광개발을 성공적으로 추진하기 위한 과제를 제안하였다. 지속가능한 관광은 궁극적으로 생태관광이나 녹색관광 등 일부 분야가 아니라 관광산업 전반의 지속가능한 발전을 촉진 할 수 있어야 한다. 그러나 지속가능한 관광개발의 유형 가운데 국내에서 많은 논의가 있어 왔으며, 법·제도 및 관련 정책사업으로 구체화되고 있는 생태관광 및 녹색관광을 중심으로 분석하였다.

지속가능한 관광개발의 현황 및 문제점은 개발과 관련한 시사점을 도출하기 위하여 관련 법규 및 정책사업을 대상으로 분석하였으며, 생태 및 녹색관광 개발 사례 가운데 대표적인 지역을 선정하여 각각의 관광계획 요소 및 개발전략을 분석하였다. 이러한 관련 정책의 내용과 추진체계 분석, 사례지역의 시사점을 토대로 향후 지속가능한 관광개발이 성공적으로 추진되기 위해 필요한 과제를 제시하였다.

본 연구는 지속가능한 관광 시장(market)의 형성과 성장 및 관광객(tourist)의 인식과 행태 등 수요측면에 대한 연구는 연구범위에서 제외하고, 개발 및 계획의 관점에서 추진과제를 제시했다는 한계를 가지고 있다. 향후 수요측면은 물론 전통적인 관광개발과는 차별화된 개발의 목표와 개발과정, 계획요소를 규명하고 적용하는 실천적인 연구로 발전시킬 필요가 있다.

2004년 12월

강신겸 삼성경제연구소 수석연구원

요 약

국내에서도 지속가능한 관광개발의 유형으로써 생태관광 및 녹색관광 개발에 대한 관심이 높아지고 있으며, 초기 단계이기는 하지만 시장이 확대되고 있는 추세이다. 이에 환경부, 농림부와 행정자치부 등 각 부처별로 생태 및 녹색 관광정책을 활발히 추진하고 있다.

이렇게 높아지는 관심에 비하여 기존 관광개발과 뚜렷이 차별화되는 지속가능한 관광개발 사례는 부족한 실정이며, 오히려 환경을 훼손하거나 지역 활성화와 연계되고 있지 못하다는 비판도 없지 않다.

제1장 서론

이미 중앙정부의 정책과 지방자치단체의 개발사업으로 지속가능한 관광개발을 추진하면서도 기존의 관광개발과 동일한 개발전략과 과정을 답습함으로써 결과적으로 지속가능한 관광개발 목표의 달성 및 성공사례가 나타나기 어려운 실정이다.

본 연구는 생태관광 및 녹색관광을 중심으로 지속가능한 개발을 활성화하기 위하여 관련 제도 및 정책의 현황과 문제, 개발사례를 분석하고, 이를 바탕으로 지속가능한 관광개발을 성공적으로 추진하기 위해 필요한 과제를 제안하였다.

연구방법은 지속가능한 관광 관련 문헌연구 및 면접조사(interview)를 병행하였다.

제2장 지속가능한 관광개발의 개념

관광분야에서 환경의 중요성에 대한 인식은 1960년대부터 있어 왔으나, 지속가능한 관광개발을 위한 실질적인 노력은 1996년 WTO와 WTTC가 ‘관광의제21’을 채택하면서부터이다.

지속가능한 관광개발은 “미래세대의 관광기회를 보호하고 고양하면서 현재 관광자와 방문지역의 필요에 부응하는 개발”을 말한다. 지속가능한 관광개발을 통해 사회적 형평성(social equity), 경제적 효율성(economic efficiency), 환경보전(environmental conservation)의 조화를 유지하는 것이다. 이러한 지속가능한 관광개발의 세 가지 개념 축을 향후 도출할 성공조건으로 설정한다.

지속가능한 관광에는 다양한 형태의 관광이 포함되며 대표적인 유형이 생태관광과 녹색관광이다. 생태관광은 환경과 문화의 이해를 목적으로 관광의 수입 중 일부분이 자연환경보존을 위해 사용되고 지역주민에게 개발이익이 돌아가도록 개발하는 관광이다. 녹색관광은 도시민들이 농촌다움, 산촌다움, 어촌다움이 보전된 농·산·어촌에 머물면서 그곳의 생활을 체험하고 여가를 즐길 수 있도록 개발하는 것을 의미한다.

제3장 지속가능한 관광개발의 현황 및 문제점

정책적 관점에서 생태 및 녹색관광관련 법·제도와 사업현황을 분석하고 문제점을 도출하였다. 지속가능한 관광개발 관련 정책을 추진하고 있는 중앙부처는 문화관광부, 환경부, 해양수산부, 산림청, 농촌진흥청 등이 있다. 제도적 틀은 구체화되지 못한 실정이다.

환경에 대한 국민적 관심이 높아지고 기존 관광개발의 문제점을 인식하고 지속가능한 관광을 활성화시키기 위해 다양한 정책적 수단을 모색해 왔다. 그러나 정책이나 제도에서도 지속가능한 관광개발 개념을 도입하고 지속가능한 관광개

발을 표방하고 있으나 구체적인 사업내용 및 추진체계를 갖추지 못하거나 미흡한 실정이다.

제4장 지속가능한 관광개발의 사례분석

사례를 바탕으로 지속가능한 관광개발의 문제점을 살펴보았다. 녹색관광 개발의 사례지로 '강원도 화천군 토고미 마을', 생태관광의 사례지로 '철원평야 철새생태관광지'를 선정하여 분석하였다.

철새생태관광지는 탐조전망대 등의 관광시설 확충을 통해 탐조관광을 육성하기 위해 두루미, 재두루미 등의 집단 서식지인 철원지역을 생태관광지로 개발한 사례이다. 강원도 화천군 상서면 신대리(토고미마을)는 특별한 자원이나 경관이 뛰어나지도 않은 전형적인 농촌마을임에도 연간 1만명이 방문하여 농촌체험을 하고 농산물을 구입해 가는 등 대표적인 녹색관광 개발사례이다.

그러나 지속가능한 관광의 기획 및 운영, 수익창출 및 배분, 환경해설 및 교육 프로그램 등 개발내용이 미흡한 실정이다. 주민참여, 지역자원의 이용과 보존 문제, 이해당사자간의 협력, 지역사회와의 연계 부족도 문제점으로 나타났다.

제5장 지속가능한 관광개발의 성공조건

지속가능한 관광개발의 세 가지 개념적 원칙인 경제적 지속성, 환경적 지속성, 사회문화적 지속성을 바탕으로 법제도, 정책, 개발사례를 분석하였다. 이를 바탕으로 지속가능한 관광개발을 위한 성공조건을 제시하였다.

성공적인 지속가능한 관광개발 위해 요구되는 과제는 다음과 같다. i)지역사회 중심의 개발, 소프트웨어 중심의 개발 등 개발방식의 전환 ii)지속적인 수요 확보 및 타당성 있는 수익모델의 설정 iii)재원확보 및 효율적인 집행 iv)추진주체의 조직화, 리더의 양성, 주민참여 및 이해관계자간 협력 강화 v)환경친화적인 자원의 이용과 관리 등이다.

결 론

관광개발을 통하여 지역 활성화를 꾀하고 있으나 기존 관광지, 관광단지 중심의 관광개발방식으로는 한계가 있다. 대안으로 지속가능한 관광개발을 도입하고 있으나 기존의 법제도, 정책의 시행체계, 개발방식을 그대로 두고서는 지속가능한 관광개발의 목표를 달성할 수 없다.

지속가능한 관광개발을 위해서는 개발방식은 물론 시행체계, 추진주체의 역량을 배양할 필요가 있으며, 자원의 이용도 환경용량이 허용하는 범위 내에서 이루어 질 수 있어야 한다. 이를 위해서는 기존 관광개발과는 달리 지역주민, 지역산업, 지역자원을 고려한 통합된 “지역사회 중심의 개발 전략”이 요구되며, 이를 실천하기 위한 새로운 개발모델의 설정과 지역사회 참여방식 등에 대한 후속 연구가 요구된다.

차 례

발간사	i
서 문	iii
요 약	v

제 1 장 서론

1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구범위	3
3. 연구방법	4

제 2장 지속가능한 관광개발의 개념

1. 지속가능한 관광의 개념	5
1) 지속가능한 관광개발의 등장배경	5
2) 지속가능한 관광개발의 개념	8
2. 지속가능한 관광개발의 유형	14
1) 생태관광 개발	16
2) 녹색관광 개발	19
3. 지속가능한 관광개발의 원칙과 방식	21
1) 지속가능한 관광개발의 원칙	21
2) 지속가능한 관광개발의 방식	25

제 3 장 지속가능한 관광개발의 현황 및 문제점

1. 생태관광 및 녹색관광 관련 법·제도	27
1) 생태관광관련 법·제도	27
2) 녹색관광관련 법·제도	30
2. 지속가능한 관광개발 관련 정책사업	31
1) 생태관광 개발 정책 및 사업	34
2) 녹색관광 개발 정책 및 사업	37
3. 지속가능한 관광개발의 문제점	41
1) 사업내용	42
2) 추진체계	43

제 4 장 지속가능한 관광개발의 사례분석

1. 사례분석 개요	45
1) 분석목적	45
2) 선정방법	46
3) 분석방법	46
2. 생태관광개발 사례 : 칠원평야 칠새생태관광지 개발	47
1) 지역여건 및 개발배경	47
2) 개발현황	48
3) 문제점 및 시사점	50
3. 녹색관광 사례 : 화천군 토고미마을	51
1) 지역여건	51
2) 개발현황	52
3) 문제점 및 시사점	53
4. 종합분석 및 시사점	55
1) 개발내용의 문제	55
2) 개발자본의 확보와 집행문제	57
3) 주민참여의 문제	57
4) 지역자원의 이용과 보존문제	58

제 5 장 지속가능한 관광개발의 성공조건

1. 성공조건의 도출	61
2. 성공조건	63
1) 관광개발방식의 전환	63
2) 타당성 있는 수익모델의 설정	67
3) 재원확보 및 효율적인 추진체계	69
4) 추진주체의 조직화 및 협력 강화	72
5) 환경친화적인 자원의 이용과 관리	78

제 6 장 결론

참고문헌	87
SUMMARY	91

표 차 례

<표 2-1> 지속가능한 관광의 국제동향 및 주요 회의	8
<표 2-2> 지속가능한 관광에 대한 다양한 정의	10
<표 2-3> 지속가능한 관광개발의 원칙	24
<표 2-4> 전통적 관광과 지역관광개발의 차이(예)	26
<표 3-1> 생태관광 관련 법규 및 내용	29
<표 3-2> 녹색관광 관련 법규 및 내용	31
<표 3-3> 지속가능한 관광개발 관련 정책사업	33
<표 3-4> 생태·녹색 관광자원 개발사업의 국고지원 현황	34
<표 3-5> 자연환경보전·이용시설 설치 현황	35
<표 3-6> 녹색농촌체험마을 조성사업 현황	37
<표 3-7> 전통테마마을 조성사업	39
<표 3-8> 법·제도 및 정책사업의 문제점	42
<표 4-1> 사례분석을 위한 지표	47

그림 차례

<그림 1-1> 연구수행체계	4
<그림 2-1> 지속가능한 관광의 개념	13
<그림 2-2> 기존관광과 지속가능한 관광의 차이	14
<그림 2-3> 생태관광과 녹색관광의 개념	16
<그림 2-4> 생태관광 : 지속가능한 발전의 수단	18
<그림 3-1> 녹색농촌체험마을 조성사업의 추진체계	38
<그림 3-2> 사업추진체계	40
<그림 4-1> 철원평야 전경 및 철새탐조관광개발 공사현황	50
<그림 4-2> 마을현황, 특산물, 홈페이지	52
<그림 4-3> 종합분석 및 시사점	56
<그림 5-1> 성공조건외의 도출과정	62
<그림 5-2> 관광개발과정에서의 지역사회와 관광의 관계 변화	63
<그림 5-3> 지역분리형 및 지역밀착형 관광개발 방식의 차이	64
<그림 5-4> 생태관광자원 활용 및 조성사업 추진과정	71
<그림 5-5> 일반 관광개발 과정	74
<그림 5-6> 지역사회 관광개발 과정	75
<그림 5-7> 지속가능한 관광개발 관련 이해 당사자	77

1

서론

최근 지속가능 발전 개념은 거의 모든 분야에서 받아들이면서 ‘전방위적’으로 사용되고 있다. 관광에서도 예외가 아니어서 1980년대부터 “지속가능한 관광”을 위한 많은 연구와 시도가 이루어지고 있다. 그럼에도 뚜렷하게 지속가능한 관광이 기존관광과 무엇이 다르고 또 어떻게 해야 하는지에 대하여 잘 알지 못하고 있다. 본 연구는 생태 관광 및 녹색관광을 중심으로 지속가능한 발전 개념을 이루기 위한 과제를 도출하는데 초점을 두었다. 연구기간의 제약 때문에 깊이 있는 접근을 하지 못한 아쉬움은 있지만 향후 해결하여야 할 과제를 제시하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있겠다.

1. 연구배경 및 목적

전 세계적으로 지속가능한 개발(sustainable development)이 트렌드로 자리잡으면서 관광분야에서도 지속가능한 관광(sustainable tourism)에 대한 관심이 높아지고 있다. 관광산업의 성장과 관광객 증가는 관광자원 개발 압력으로 작용하고 있어 지속가능한 개발에 대한 도덕적인 책임감은 더욱 증대되고 있다¹⁾. 이에 WTO, UN, UNDP 등 국제기구는 세계 각국 관광지의 문화와 환경을 보전하면서 경제적 이득을 증가시킬 수 있는 지속가능한 관광개발을 추진하도록 권고하고 있다.

관광산업의 관점에서 보면 일반 대중관광(mass tourism)으로는 관광자원의 보

1) 김대관(2001), 『지속가능한 관광개발 지표연구』, 한국관광연구원

존은 물론 관광객 유치와 관광상품의 부가가치를 높이는데 한계가 있어 이에 대한 대안으로 지속가능한 관광시장에 주목하게 되었다. 지속가능한 관광은 일반적으로 환경적으로 건전하고 지역사회에 편익을 가져다주는 바람직한 형태의 관광을 의미한다. 지속가능한 관광은 책임관광(responsible tourism), 연성관광(soft tourism), 토착관광(indigenous tourism), 지역관광(local-level tourism), 녹색관광(green tourism), 생태관광(eco-tourism) 등 다양한 유형으로 발달하고 있다.

국내에서도 지속가능한 관광개발의 유형으로써 생태관광 및 녹색관광 개발에 대한 관심이 높아지고 있으며, 초기 단계이기는 하지만 시장이 확대되고 있는 추세이다. 2004년부터 주5일 근무제가 시행되면서 자연과 문화를 체험하는 생태관광(eco-tourism)에 대한 관심도 높아지고 있다. 한편 농업경영 다각화의 일환으로 농촌에 머물면서 농촌생활과 문화를 체험하는 녹색관광(green tourism)이 추진되면서 관련 시장이 크게 확대되고 있는 추세이다.

이에 환경부, 농림부와 행자부 등 각 부처별로 생태 및 녹색 관광정책을 활발히 추진하고 있으며, 일부 지방자치단체에서 생태관광 개발을 표방하면서 개별 생태체험장을 추진하는 등 지속가능한 관광개발사업이 가시화되고 있다. 관광개발5개년계획(문화관광부), 남해안 관광벨트개발사업(문화관광부) 등 관련 국가계획에서도 지속가능한 관광개발을 표방하며 계획기조로 반영하고 있다. 국립공원과 자연보호구역에서도 생태관광이 도입되고 있으며, 함평군, 양평군, 양구군, 영월군, 화천군 등 지방자치단체에서도 생태관광 및 녹색관광 개발사업을 추진하고 있다.

이렇게 높아지는 관심에 비하여 기존 관광개발과 뚜렷이 차별화되는 지속가능한 관광개발 사례는 부족한 실정이며, 오히려 환경을 훼손하거나 지역 활성화와 연계되고 있지 못하다는 비판도 없지 않다. 생태관광 및 녹색관광 등 지속가능한 관광시장이 성숙되지 못하여 지속가능한 관광개발이 활성화되지 못한 측면도 있다. 그러나 관련 제도 및 정책이 지속가능한 관광개발을 추진하면서도 기존의 관광개발과 동일한 개발전략과 과정을 답습함으로써 결과적으로 지속가능한 관광개발 목표의 달성 및 성공사례가 나타나기 어려운 실정이다.

따라서 본 연구는 생태관광 및 녹색관광을 중심으로 지속가능한 개발을 활성화하기 위하여 관련 제도 및 정책의 현황과 문제, 개발사례를 분석하고, 이를 바탕으로 지속가능한 관광개발을 성공적으로 추진하기 위해 필요한 과제를 제안하고자 한다.

이와 같은 연구목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 세부내용을 검토한다. 첫째, 지속가능한 관광개발의 개념과 원칙에 대한 이론적 고찰을 한다. 둘째, 지속가능한 관광개발 정책의 현황과 문제점을 분석한다. 셋째, 지속가능한 관광개발 사례를 분석하여 문제점과 시사점을 도출한다. 넷째, 지속가능한 관광개발을 활성화하기 위한 과제 도출한다.

2. 연구범위

본 연구과제는 지속가능한 관광개발의 대표적인 유형으로 인식되고 있는 생태관광 및 녹색관광을 중심으로 분석한다. 이 두 유형은 지속가능한 관광개발의 유형 가운데 국내에서 비교적 많은 논의가 있어 왔으며, 법·제도 및 관련 정책사업으로 구체화되고 있다.

지속가능한 관광개발의 현황 및 문제점은 개발과 관련한 시사점을 도출하기 위하여 관련 법규 및 정책사업을 대상으로 분석한다. 생태 및 녹색관광 개발사례 가운데 대표적인 지역을 선정하여 각각 관광계획 요소 및 개발전략을 분석한다. 결론적으로 관련 정책의 내용과 추진체계 분석, 사례지역의 시사점을 토대로 향후 지속가능한 관광개발이 성공적으로 추진되기 위해 필요한 과제를 도출한다.

본 연구는 선행연구와는 다음과 같은 차별성을 갖는다. 첫째, 기존 연구들이 지속가능한 관광에 대한 이론적 논의에 머물러 있으며, 대부분 생태관광을 중심으로 논의가 이루어지고 있다. 본 연구에서는 생태관광과 녹색관광을 연구대상으로 설정하여 각 유형의 특징과 차이를 바탕으로 국내 실정에 적합한 개발방안을 제안한다. 둘째, 기존 연구가 국내 지속가능한 관광개발 현황에 대해서는 단편적인 사례중심의 소개에 그치고 있는데 반해 본 연구는 사례분석에 제기되는

문제점을 토대로 관련 정책의 추진체계를 동시에 검토한다.

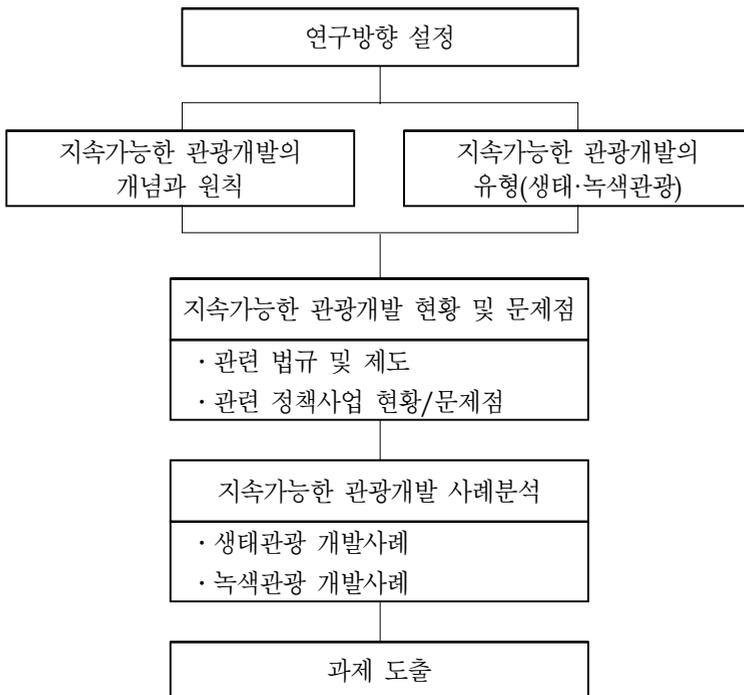
그러나 본 연구는 지속가능한 관광 시장(market)의 형성과 성장 및 관광객 (tourist)의 인식과 행태 등에 대한 연구는 연구범위에서 제외하고 본 연구는 개발 및 계획의 관점에서 추진과제를 제시한다는 한계를 가지고 있다.

3. 연구방법

연구방법은 지속가능한 관광 관련 문헌연구 및 사례연구로 하였다. 사례조사 연구는 현장조사 및 면접조사를 하였다.

지속가능한 관광개발 관련 전문가들과 협의회를 개최하여 지속가능한 관광개발의 활성화를 위한 과제를 도출하였다. 연구수행체계는 다음과 같다.

<그림 1-1> 연구수행체계



2

지속가능한 관광개발의 개념

관광분야에서 환경의 중요성에 대한 인식은 1960년대부터 있어 왔으나, 지속가능한 관광개발을 위한 실질적인 노력은 1996년 WTO와 WTTC가 ‘관광의제21’을 채택하면서부터 이다. 지속가능한 관광개발은 “미래세대의 관광기회를 보호하고 고양하면서 현재 관광자와 방문지역의 필요에 부응하는 개발”을 말한다. 지속가능한 관광에는 다양한 형태의 관광이 포함되며 대표적인 유형이 생태관광과 녹색관광이다. 본 장에서는 유형별 지속가능한 관광개발의 개념과 지속가능한 관광개발방식의 기존 개발방식과의 차이점을 알아보았다.

1. 지속가능한 관광개발의 개념

1) 지속가능한 관광의 등장 배경

(1) 지구환경문제와 관광

1962년 레이첼 카슨 여사가 ‘침묵의 봄 (Silent Spring)’을 경고하고, 1972년 로마클럽이 ‘성장의 한계(The Limits to Growth)’를 지적하면서 앞만 보고 질주하던 산업문명에 제동이 걸리고 환경문제가 인류 생존을 위협하는 문제로 부각했다. 유엔은 1972년 스웨덴 스톡홀름에서 ‘유엔인간환경회의(United Nations Conference on the Human Environment)’를 개최하고 ‘인간환경선언’을 채택하면서 ‘하나뿐인 지구’를 살리기 위한 인류 공동의 노력을 시작했다.

그러나 지구 온난화, 오존층 파괴, 생물종 감소, 사막화 등 미처 경험하지 못했던 지구 환경문제들은 더욱 심각해졌고 인류 공멸의 위기의식이 고조되었다. 유엔은 유엔인간환경회의의 20주년을 맞아 지구환경문제를 극복하고 21세기 지속가능한 발전을 이룩하기 위하여 1992년 브라질 리우에서 유엔환경개발회의(UNCED)를 개최하였다. 118개국 정상급 대표를 포함한 178개국, 68개 국제기구 대표 및 NGO 등 3만여 명이 참석한 이 회의는 ‘환경과 개발에 관한 리우선언(The Rio Declaration on Environment and Development)’과 지구촌 온 인류가 실천하여야 할 행동강령인 ‘의제 21’을 채택하였다. ‘의제 21’은 21세기 지속가능발전의 실현을 위한 행동지침으로서 전문과 39장으로 구성되어 있다. 물, 대기, 토양, 해양, 산림, 생물종 등 자연자원의 보전과 관리를 위한 지침뿐만 아니라 빈곤퇴치, 건강, 인간정주, 소비패턴의 변화 등 사회경제적 이슈까지 폭넓게 다루고 있다. 그러나 앞서도 지적했듯이 관광에 대한 이해 부족과 관광 자체의 복합성 때문에 관광부문의 역할을 다루지 않았다.

한편 유엔은 1997년 6월, 지속가능한 인류사회 발전을 위한 지구정상회의 이후 5년 동안의 노력을 평가하고, 향후 5년 동안의 실천 전략을 논의하기 위해 ‘유엔환경특별총회(일명 Rio+5)’를 개최하였다. 여기서 유엔 차원에서 지속가능한 발전을 위한 관광의 역할을 적극 논의해야 한다고 합의하였고, 1999년 유엔지속가능발전위원회(UNCSD) 제7차 회의에서 심도 있게 논의하기로 결정하였다. UNCSD는 이 결정에 따라 1999년 4월 뉴욕 유엔본부에서 대양과 바다, 생산 및 소비 패턴과 함께 지속가능한 관광을 주제로 제7차 회의를 개최하였다²⁾. 이 회의는 유엔 차원에서 지속가능 발전을 위한 관광의 역할을 공식적으로 인정한 최초의 회의라는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 재원의 부족, 명확한 역할 분담 및 권한 위임의 결여로 인해 후속 조치들이 뒤따르지 못했다.

2) 이 회의에서 각국 정부는 지속가능 관광 개발 국가 전략을 수립하고 중소 관광기업을 적극 육성해야 하며, 각국 정부와 WTO, UNEP 등 국제기구는 지속가능 관광 지표를 개발하고 교육훈련, 기술, 재정 지원을 통해 개도국의 지속가능 관광 발전을 유도해야 한다고 결의하였다.

(2) 지속가능한 관광의 동향

물론 지속가능 발전의 개념을 통합하기 위한 관광분야의 노력은 그 이전부터 있었다. 관광분야에서 환경의 중요성에 대한 인식은 1960년대부터 1990년까지 국제기구를 중심으로 논의가 시작되었다. WTO가 1990년 캐나다 밴쿠버에서 개최한 '지속가능한 발전에 관한 글로브 '90 회의(The Globe '90 Conference on Sustainable Development)'는 지속가능 관광의 촉진을 위해 정부, 업계, NGO, 관광객이 해야 할 역할을 제시하였다.

그러나 실질적 노력은 1996년부터 시작되었다고 보는 것이 옳다. 정부간 기구인 WTO, 관광산업을 대표하는 WTTC, 환경단체인 지구위원회(The Earth Council)는 1996년 '리우선언'과 '의제 21'에 입각하여 '관광의제 21(Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry: Towards Environmentally Sustainable Development)'을 채택했다. 관광의제 21은 지속가능 관광의 발전을 위해 관광산업이 실천해야 할 10가지 사항과 이를 촉진하기 위해 정부가 지원해야 할 9가지 사항을 담고 있다.

2002년 '세계 지속가능 발전 정상회의(WSSD : World Summit on Sustainable Development)'가 남아공 요하네스버그에서 개최되었다. 생태관광에 초점을 맞춘 지속가능 관광의 촉진에 관한 사항을 합의하였다. 관광을 수용하는 지역사회의 문화 및 환경을 보호하고, 생태적으로 민감한 지역 및 자연유산을 보호하는 동시에 주민의 관광편익을 최대화하기 위해 세계 생태관광의 해, 문화유산의 해, 세계 생태관광 총회와 퀘벡선언, 그리고 세계관광윤리강령의 정신에 입각하여 지구적, 국가적, 지역적 차원에서 지속가능 관광을 촉진해야 한다고 합의하였다. 이를 위해 국제협력과 공공 및 민간 부문간 파트너십을 강화하고, 교육훈련 프로그램을 개발하며 이해당사자간 협력을 증진하고, 개도국 및 지역사회의 지속가능 관광 개발을 지원하고, 지역기반 중소규모 관광기업의 발전을 촉진해야 한다고 합의하였다.

이처럼 지속가능한 관광의 국제적 동향은 제 1, 2, 3단계로 시기를 구분할 수 있다. 각각의 단계별 주요내용을 보면, 제 1기 단계(1980년-1986년)는 관광과 환

경간의 밀접한 관계를 인식하는 단계, 제 2기 단계(1987년-1992년)는 지속가능한 개발이념이 새로운 패러다임으로 정착하는 단계, 제 3기 단계(1993년- 계속)는 관광에 지속가능한 개발을 도입 및 실천하는 단계라고 설명할 수 있다.

<표 2-1> 지속가능한 관광의 국제동향 및 주요 회의

시기	시기별 논의사항 및 주요 국제회의
제1기(인식단계) 1980-1986	<ul style="list-style-type: none"> 관광과 환경보전의 중요성 및 필요성을 인식하는 국제회의 개최 1960년 IUOTO(International Union of Official Travel Organization) 15차 총회 마닐라 선언(1980), 휴가권리에 대한 아카폴코문서(1982), 관광권리장전선언(1985)
제2기(이론단계) 1987-1992	<ul style="list-style-type: none"> 지속가능한 개발을 관광분야에 적용하려는 개념 정립단계 국제회의를 통해 지속가능한 개발이념이 새로운 개발과 보전의 패러다임으로 정착 환경과 개발에 관한 세계위원회의 브룬트란트 보고서(1987), 헤이그선언(1989), 지속가능한 개발을 위한 글로브90회의(1990), 유엔환경개발회의(1992)
제3기(실천단계) 1993-	<ul style="list-style-type: none"> 관광분야에 지속가능한 개발을 적용하기 위한 국제회의 지속가능한 관광의 정의와 원칙, 실행지침, 계획과 제도 등의 이론을 정립하고 관광대상지에 실제 적용하는단계 지속가능한 관광현장(1995)-WTO, UNEP, UNESCO, EU : 원칙, 방법, 역할 18개 행동지침 제시. 관광개발은 장기적인 생태적 안정성과 경제적인 지속성, 지역사회에 윤리적, 사회적인 공평성을 주는 지속가능한 기준에 기초해야 함(제1조) APEC 관광과 환경심포지움(1995), 여행과 관광산업을 위한 의제21(1996), WTO 말리선언(1997), UNCSD(1999) 지속가능한 개발을 위한 요하네스버그 선언(2002)

2) 지속가능한 관광개발의 개념

(1) 지속가능한 개발의 개념

지속가능한 관광은 지속가능한 개발의 연장선상에서 논의되는 개념이다. 지속

가능한 개발은 자연·문화자원을 고갈시키거나 환경을 훼손하지 않고 개발목적을 달성하는 접근방법³⁾이다. 지속가능한 개발은 경제성장과 환경정책을 통합시킨 개념으로써 생태계를 파괴하지 않고 환경을 훼손하지 않는 범위 내에서 경제의 지속적 성장을 보장하는 개발방식을 의미한다. 따라서 지속가능한 개발은 현세대뿐만 아니라 미래세대의 이용과 향유를 위해서 제반 자원을 보전하는 것을 의미한다. 이러한 지속가능한 개발은 생태적·사회문화적·경제적 지속 가능성에 기반하고 있다. 이처럼 지속가능한 개발이 경제성장과 환경보전을 동시에 추구하기 때문에 양자간의 우선순위와 성장과 보전의 조화라는 문제가 제기되며, 균형이 필수적이다.

지속가능한 관광의 개념은 지속가능한 개발개념의 연속선상에 있으며, 관광부문에 적용·응용된 것이다. 그러나 지속가능한 관광에 대한 지지에도 불구하고 개념적 정의를 둘러싸고 여러 가지 다른 의견 및 논쟁이 계속되고 있다. 지속가능한 개발의 개념은 그 개념이 포함하고 있는 진정한 의미보다도 경제적, 대중 홍보적, 그리고 마케팅적인 이유 등 세 가지의 이유로 관광산업에 수용되었다는 지적도 있다. 또한 지속가능한 개발의 개념을 관광에 적용하려는 노력은 많은 제한점을 드러내며 실제 성공한 사례는 거의 없다는 비판⁴⁾도 있다. 그러나 지속가능한 개발의 개념을 관광에서 완전하게 추구하지 못할지라도 이상적인 목표로 설정하고 노력해야 한다는 주장⁵⁾도 없지 않다.

지속가능한 관광이란 “일반적으로 환경적으로 건전하고 지역사회에 편익을 가져다주는 바람직한 형태의 관광”을 의미한다. 전통적인 관광이 관광산업과 자연환경, 지역사회의 욕구를 조화롭게 충족시키지 못한 반면 지속가능한 관광은 다양한 이들 욕구의 균형점을 찾아 모두에게 득이 되는 방향으로 발전시키는 새로운 패러다임⁶⁾이다. 그러나 지속가능한 관광은 대중관광을 대체하는 개념이 아

3) WTO(1993), *Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners*

4) Buttler(1998), Sustainable Tourism-looking backwards in order to progress? In Hall, C.M. and Allan A. Lew. eds. *Sustainable Tourism: A Geographical Perspective*.

5) 김대관(2001), 「지속가능한 관광개발 지표연구」, 한국관광연구원

6) 김성일, 박석희(2001), 「지속가능한 관광개발」, 일신사

년 기존 관광의 문제점을 개선하여 현실적으로 관광지와 주민에게 도움이 되게 하는 변화의 과정으로 이해하는 것이 바람직하다.

<표 2-2> 지속가능한 관광에 대한 다양한 정의

연구자	지속가능한 관광의 개념
Cronin(1990)	관광산업에서의 지속가능한 개발은 그 자신을 지탱하고 있는 자연환경과 인문 환경에 부정적인 영향을 미치지 않으면서, 관광 수용력과 관광상품의 질을 향상 시키는 것이다.
Inskip(1991)	지속가능한 관광은 미래의 기회를 보호하고 강화하는 반면에 현재의 관광객과 관광지의 필요에 부응하는 관광개발로 볼 수 있다. 즉, 문화적 고유성과 생태계 순환, 생태계 다양성, 생명지원체계 유지하는 한편 우리의 경제적, 사회적, 심미적 필요를 충족시킬 수 있도록 모든 자원을 관리하는 것이 지속가능한 관광이다.
Curry(1992)	지속가능한 관광을 위해서 관광산업은 현재와 미래세대의 욕구와 자원에 대한 장기적인 경제적인 활동의 영향을 고려해야 한다.
Bramwell & Lane(1993)	지속가능한 관광은 관광산업과 관광객, 환경, 지역사회간의 복잡한 상호작용으로 발생하는 긴장과 갈등을 줄이는 접근방법으로, 자연 및 인간환경의 질과 장기간의 지속성을 추구한다.
한국관광공사(1997)	지속가능한 관광개발은 지역사회에 대한 '생활의 질 향상', 여행자에게 '양질의 경험 제공', 지역사회와 여행자를 위한 '양질의 환경 유지'를 그 내용으로 하며, 생태적 지속가능성, 경제적 지속가능성을 모두 포함하는 포괄적 개념이다.
김남조·조광익(1998)	지속가능한 관광은 지속가능한 개발의 연장으로서, 미래에도 관광이 지속될 수 있도록 하는 것이다. 즉 미래세대가 관광기회를 향유할 수 있도록 환경과 문화, 관광자원 등을 보전하면서 현재의 관광자와 지역의 필요에 부응하는 것이 지속가능한 관광개발이다.
최영국(2000)	지속가능한 관광은 환경보전에 기여하고, 자원, 지역문화 및 관광산업의 지속가능성을 보장하며, 다양한 환경교육 요소를 통하여 관광객의 환경의식을 높일 수 있는 관광이다.
오정준(2003)	지속가능한 관광은 지역사회가 주체가 되는 관광으로서, 관광객의 다변화된 기호를 충족시키는 동시에 지역의 환경을 보전하는 것은 물론이고 경제의 활성화와 삶의 질을 충족시킴으로써 관광객과 지역사회간의 형평성을 모두 고려하는 관광의 새로운 유형이다.

출처 : Cronin(1990), Inskip(1991), Curry(1992), Bramwell & Lane(1993), 한국관광공사(1997), 김남조·조광익(1998), 최영국(2000), 오정준(2003)에서 발제함

지속가능한 관광에 대한 개념적 정의는 지난 수년간 다양한 연구자에 의해 논의되어 왔으나 공통적으로 세 가지 지향점이 있다. 첫째, 지역사회의 삶의 질을 향상시키며 둘째, 방문자 또는 관광객에게 양질의 경험을 제공해야 하며, 마지막으로 지역사회와 관광객이 공존하는 환경(생물·물리적, 사회·문화적)의 질을 유지해야 한다는 것이다.

본 연구에서의 지속가능한 관광 개념은 대상과 목적, 관광행태를 다음과 같이 조작적으로 정의한다. 지속가능한 관광의 대상은 농·산·어촌의 자연환경을 포함한 농촌다움을 관광 상품화 한 것, 독특한 자연자원으로서 관광의 가치가 있는 것이다. 지속가능한 관광의 목적은 환경을 유지하면서 지역주민에서는 수익을, 관광객에게는 만족한 관광경험을 제공하기 위함이다. 관광행태 측면에서는 보는 것보다 참여하고 체험을 위주로 한 관광을 말한다.

(2) 지속가능한 관광의 개념

최근 관광 분야에서 새로운 관광 패러다임으로서의 지속가능한 관광은 자연자원 및 환경의 보호와 환경친화적인 관광, 그리고 지속가능한 관광에 대한 중요성이 확대되고 있다. 지속가능한 관광은 관광자원의 적극적 개발을 지양하고, 환경보호, 자연보전을 고려한 적절한 개발과 활용으로 관광자원 이용의 지속성을 보장하는 것이다. 훌륭한 관광목적지가 되기 위해서는 쾌적한 물리적 환경과 환경보호, 지역사회 문화의 독특성이 전제되어야 하고 이러한 속성을 갖지 못한 관광목적지는 점차 쇠퇴하고 있다⁷⁾. 세심한 계획과 관리를 통해 지역의 환경과 사회가 보전되었을 경우, 관광은 환경보전에 중요한 요인이 될 수 있다. 관광은 보전을 정당화할 뿐만 아니라 보전노력을 지원하게 된다⁸⁾.

지속가능한 관광이란 “미래세대의 관광기회를 보호하고 고양하면서 현재 관광자와 방문지역의 필요에 부응하는 개발”로 정의 한다⁹⁾. 지속가능한 개발은

7) WTO(1993), *Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners*

8) 김남조·조광익(1998), 『지속가능한 관광개발과 지역주민 참여』, 한국관광연구원

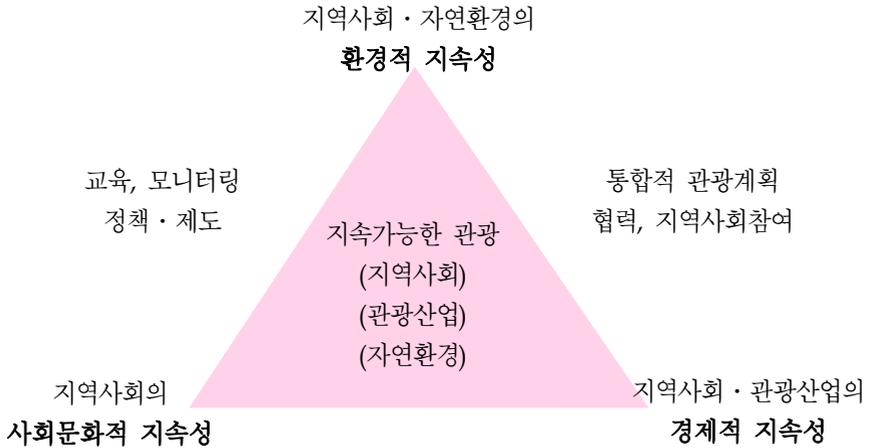
9) WTO(1996), *What Tourism Managers Need to Know: A Practical Guide to the Development and Use of Indicators of Sustainable Tourism*

문화보전(cultural integrity), 필수적인 생태과정, 생물다양성, 그리고 생명지원 체계(life support systems)를 유지 하면서 경제적, 사회적, 미적 필요를 충족할 수 있는 방식으로 모든 자원을 관리하는 것을 말한다.

지속가능한 관광에서의 세 가지 개념 축은 환경적 지속성, 사회문화적 지속성, 경제적 지속성을 추구하는 것이다. 지역사회의 삶의 질을 향상시키며, 방문자 또는 관광객에게 양질의 경험을 제공해야 하며, 마지막으로 지역사회와 관광객이 공존하는 환경(생물 물리적, 사회·문화적)의 질을 유지해야 한다. 이러한 세 가지 지속성의 기본 틀 속에서 교육과 모니터링, 정책 및 제도, 통합적 관광계획, 의견교환과 협력, 지역의 참여 등이 중요한 요소로 작용한다.

지속가능성(sustainability)의 개념에는 생태적 지속가능성은 물론, 사회적 지속가능성과 경제적 지속가능성이 모두 포함되는 포괄적인 의미를 갖게 된다. 지속가능한 관광개발을 통해 사회적 형평성(social equity), 경제적 효율성(economic efficiency), 환경보전(environmental conservation)의 조화를 유지하는 것이다. 지속가능한 관광은 관광자원의 적극적 개발을 지양하고 환경보전과 지역문화를 고려한 적절한 활용을 통하여 관광자원 이용의 지속성을 보장하는 것이라 할 수 있다. 지속가능한 관광이라는 목표는 관광자원의 유지, 지역의 참여 그리고 관광객의 체험 등 3가지 요소가 함께 조화를 이룰 때 달성될 수 있으며, 질 높은 자연자원과 질 높은 관광경험 그리고 지역주민의 자긍심과 수익이 보장된다.

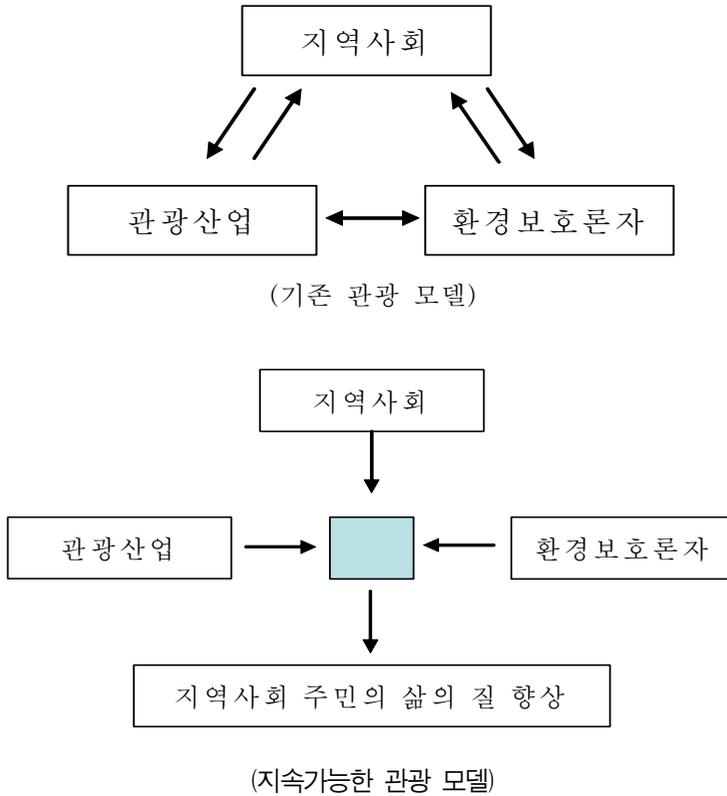
<그림 2-1> 지속가능한 관광의 개념



지속가능한 관광의 이해 당사자는 관광객, 환경보호론자, 지역주민과 지역지도자, 관광사업자 등으로 구성되며, 특히 지역주민은 관광계획 및 개발, 관광경영과 관련된 의사결정에 관심을 갖고 있으므로 지역주민의 참여는 다양한 방법으로 장려되어야 한다. 과거 개발방식에는 관광개발 시 지역사회, 관광산업, 환경보호론자 간의 유기적인 상호관계를 유지하지 못하고 있음을 알 수 있으며, 현재 추구하는 지속가능한 관광개발방식은 이해 당사자가 공동의 목표를 향해 긴밀한 협력관계 유지가 필요함을 보여주고 있다. 앞으로의 관광개발은 지속가능한 관광개발을 통해 지역사회 발전, 주민소득 증대, 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 방향으로 나아가야 한다¹⁰⁾.

10) 한국관광공사(1997), 『환경적으로 지속가능한 관광개발』,

<그림 2-2>기존관광과 지속가능한 관광의 차이



본 연구에서는 이상에서 논의된 사회적 형평성, 경제적 효용성, 환경보전 등 지속가능한 관광의 세 가지 개념적 요소를 향후 도출할 성공조건으로 전제로 설정한다.

2. 지속가능한 관광개발의 유형

대중관광(mass tourism)에 대한 비판이 이루어지면서, 전통적인 대중관광에 대한 상대적인 개념이자, 소규모·환경 지향적인 대안관광(alternative tourism)의 개념이 등장하게 되었다. 지속가능한 관광에는 책임관광(responsible tourism), 연성관광(soft tourism), 토착관광(indigenous tourism), 지역관광(local-level

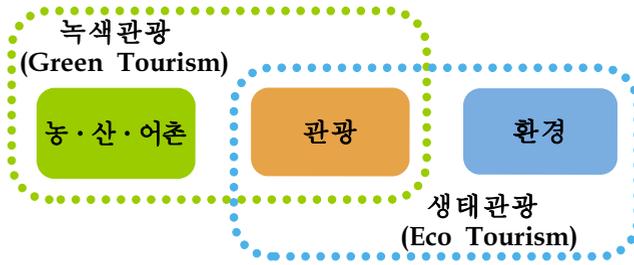
tourism), 녹색관광(green tourism), 생태관광(eco-tourism) 등 다양한 유형이 포함된다.

지속가능한 관광은 궁극적으로 생태관광 등 일부 분야가 아니라 관광산업 전반의 지속가능한 발전을 촉진할 수 있는 사항을 포함하는 것이 옳다. 더 중요한 것은 '대안관광'이 아닌 '대중관광'을 지속가능하게 전환하는 것이다. 그리고 지속가능한 관광 개발 뿐 아니라 정보, 교육, 관광객 행동강령 등을 통한 관광시장과 관광소비패턴의 변화까지 포함하는 것이 옳다. 전통적인 대중관광은 물론 이상에서 제시한 모든 대안관광 유형에서도 지속가능한 관광개발의 목표와 원칙을 적용할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 지속가능한 관광의 대표적인 유형인 생태관광, 녹색관광 조차도 논의가 부족한 점에 주목하고 녹색관광과 생태관광을 중심으로 지속가능한 관광개발의 성공조건을 검토한다.

본 연구에서는 지속가능한 관광의 정의를 생태관광과 녹색관광에 한정된 것과 같이 그 범위도 다음과 같이 설정한다. 생태관광(eco-tourism), 녹색관광(green tourism) 등 마을 및 지역사회단위 관광개발을 연구범위로 설정한다. 녹색관광 및 생태관광은 지역사회중심의 관광개발(community based tourism development)방식으로 지속가능한 관광을 지향한다.

녹색관광은 도시민들이 농촌다움이 보전된 농·산·어촌에 머물면서 그곳의 생활을 체험하고 여가를 즐기는 것을 의미한다. 생태관광은 환경과 문화의 이해를 목적으로 하는 관광으로서 자연환경을 훼손하지 않으면서 지역주민에게 개발이익이 돌아가도록 개발하는 것이다.

<그림 2-3> 생태관광과 녹색관광의 개념



우리나라는 면적이 좁고 인구밀도가 높기 때문에 농·산·어촌관광과 생태관광의 구분이 어려운 실정이다. 생태자원이 우수한 지역, 즉 생태관광의 목적지는 대부분 농·산·어촌지역이며, 보전 가치가 높은 자연지역은 농·산·어촌 주민의 생산 공간과 중복되기 때문이다.

생태관광은 잘 보전된 생태계를, 녹색관광은 ‘농촌다운’, ‘산촌다운’, ‘어촌다운’ 농·산·어촌 마을을 관광목적지로 한다는 점에서 약간의 차이가 있다. 생태관광은 자연, 경관, 환경 등의 보전과 교육적 경험을 상대적으로 강조하지만, 녹색관광은 농·산·어의 소득증대나 농·산·어업체험을 상대적으로 강조한다는 점에서 구별된다. 그러나 관광자원 보호에 기여하고 지역사회가 주도적으로 참여하는 소규모 관광이라는 원칙에서는 본질적으로 차이가 없다.

1) 생태관광 개발

생태관광은 90년대 이후 지구환경문제가 심화되면서 등장, UN이 2002년을 ‘세계생태관광의 해’로 지정할 정도로 급성장하고 있다. 자연생태 및 지역문화에 대한 관광객의 관심이 높아지면서 자연생태와 현지 문화를 체험하는 생태관광시장이 확대되고 있다.

생태관광이라는 용어의 등장은 1965년 Hetzer가 기존 관광에 대한 대안으로 생태적 관광(ecological tourism)을 언급하면서부터이다(Wallace, 1992). 이후 1983년 Ceballos-Lascurain에 의해 생태관광이라는 용어가 만들어져서 사용하기

에 이르렀다. 생태관광의 정의는 학자들마다 국가마다 다양하게 정의하고 있고, 세계생태관광의 해(2002)를 맞아 두 차례 국제회의가 열렸지만 “생태관광은 지역사회발전과 생태계보전에 기여하는 지속가능한 자연관광이다”라는 원칙적 수준에서만 합의가 이루어진 상태이다. 생태관광학회(1991)는 “자연자원의 보전이 곧 지역주민의 편익이 될 수 있는 경제적 기회를 창출하는 동시에 생태계의 균형을 깨뜨리지 않도록 주의를 기울이면서, 지역의 자연과 문화를 이해하기 위하여 자연지역으로 떠나는 의미 있는 여행”으로 생태관광을 정의한 바 있다.

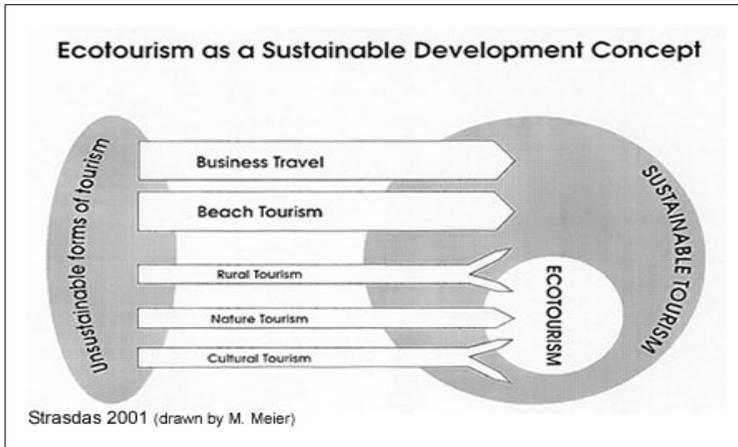
유엔을 비롯한 다양한 국제기구에서 생태관광에 대한 인식을 높이고, 지속가능한 생태관광 계획, 관리, 규제, 그리고 모니터링의 방안을 모색하며, 이해 집단 간 경험 교환을 촉진하기 위해 지속적으로 논의하고 있다. 2002년은 유엔이 지정한 ‘세계생태관광의 해’였으며, 우리나라를 비롯한 50개국 이상에서 국가 행사가 개최됐고, 각 대륙에서 18차례의 지역회의가 개최됐다. 특히 캐나다 퀘벡 시에서 ‘세계생태관광 총회(WES)’가 개최되었으며 생태관광의 지속적 발전을 위한 이해 집단의 역할을 권고한 ‘생태관광 퀘벡선언’을 채택한 바 있다.

이러한 국제적 논의를 통해 지속가능한 생태관광의 발전을 위해 해결해야 할 과제들도 제기되었다. 생태관광 정책 및 계획과 관련해서는 정책 및 계획 수립체계, 환경 보전과 경제적 발전, 사회문화적 편익 극대화를 위한 계획 내용 및 수립과정, 그리고 다양한 이해집단의 참여를 통한 계획 수립과정 등이 논의되었다. 생태관광 규제와 관련해서는 규제의 제도적 틀, 인증과 에코라벨링, 지속가능성 지표와 모니터링, 능력배양 및 교육·훈련 등이 제기되었다. 생태관광 상품 개발 및 마케팅과 관련해서는 생태관광상품의 실패요인, 시장조사연구의 필요성, 마케팅 및 홍보를 위한 협력방안, 생태관광 상품의 품질 제고방안 등이 제기되었다. 마지막으로 생태관광 비용 및 편익의 모니터링과 관련해서는 생태관광의 수익 모델, 지역사회의 편익 증대방안, 생태관광의 영향 및 모니터링 방안 등의 과제가 제기되었다¹¹⁾.

11) 김성진(2002), 『생태관광 진흥방안 연구』, 한국문화관광정책연구원

지속가능한 관광의 관점에서 보면, 생태관광은 지속가능한 관광의 한 유형이다. 생태관광이 자연관광의 지속가능한 버전으로써 농·산·어촌관광과 문화관광을 일부 포함하며 생태관광은 반드시 지속가능한 발전을 목표로 한다. 모든 관광활동은 물론 관광시설의 계획과 개발, 관광시설의 운영, 그리고 마케팅은 환경적, 사회적, 경제적 지속가능성 기준을 충족시켜야 한다. 진정한 생태관광 경험은 대중의 환경보호에 대한 인식을 환기시키고, 야생지 관리를 위한 자금을 제공하고, 지역사회에 경제적 이윤을 극대화하며, 문화적 환경보호에 대한 관광객의 부정적 효과를 최소화하는 등의 협조체제가 형성된 후에야 가능하다¹²⁾.

<그림 2-4> 생태관광: 지속가능한 발전의 수단(www.uneptie.org)



관광시장의 관점에서 보면, 생태관광은 작지만 급성장하는 틈새시장이다. 실제 시장에서는 생태관광이 자연관광과 동일한 것으로 간주되고 있지만, 자연관광은 모험관광과 생태관광으로 구성된다. 생태관광은 농·산·어촌관광 및 문화관광과도 관련성이 깊다. 생태관광의 주요 동기는 일반적으로 자연 및 관련 문화 자원의 관찰과 감상이지만, 모험관광은 자연환경에서의 운동과 육체적 도전에 있다. 생태관광은 개별 및 소규모 단체 관광객이 해설매체와 지역 전문 가이드를

12) 김성일 역(1999), 『생태관광』, 일신사

통한 교육적 방법으로 자연지역을 방문하는 관광이다.

생태관광의 구성요소는 생물다양성 보전에 기여, 지역주민의 복지 증진, 해설 및 교육적 경험 포함, 관광객 및 관광산업의 책임 있는 행동 포함, 기본적으로 개별 여행객 및 소규모 단체여행객을 대상으로 하는 소규모 사업체의 관광사업, 재생불가능 자원의 최소한의 소비, 지역주민(특히, 농·산·어촌주민)의 참여, 소유권, 사업기회를 강조한다¹³⁾.

생태관광이 공간적으로 특정 생물자원의 보호, 보전, 균형을 강조하는 반면, 지속가능한 관광은 장기적으로 후세대 사람들이 자원을 이용할 수 있도록 효과적인 보전과 활용에 초점을 두고 있다. 지속가능한 관광은 현재의 경제적 활동이 자연적으로 재생될 수 있는 자원의 소비를 최소화하는 것을 전제로 하며, 지역주민과 관광객들이 현재와 미래에 누릴 수 있는 환경적, 문화적 자원을 보호하면서 관광개발과 관광활동을 통한 경제적인 이득을 높이는 것이다.

생태관광의 대상지는 공간적 대상으로 산간지역, 하천, 늪, 해안, 도서, 농·산·어촌, 자연공원이며, 대상은 야생동식물 및 그 서식지, 식물 군락지, 철새도래지 등 보호지구와 아름다운 경관, 특이한 자연현상, 명승지가 포함된다. 우리나라의 생태관광 대상지는 비교적 자연보전 상태가 양호한 북부 접경지역, 해안지대, 늪지대, 자연보전지구, 국립공원, 철새도래지이며, 철새도래지는 대마리, 천통리 등의 철원평야, 천수만, 낙동강하구, 지리산, 백운산 등이며, 도서지역의 동식물 서식지는 백령도, 제주도, 울릉도, 진도, 거제도 등 지역이다.

2) 녹색관광 개발

녹색관광(green tourism)은 원래 프랑스에서 관광활동이 일어나는 지역의 특성에 따라 녹음이 짙은 전원지역에서의 관광을 녹색관광이라 명명하면서 비롯했다. 이외에도 푸른 바다가 있는 해안지역에서의 관광을 블루투어리즘(blue

13) Epler Wood, M.(2002), *Ecotourism: Principles, Practices & Policies for Sustainability*. UNEP. p.9.

tourism), 눈 덮인 산악지역에서의 관광을 화이트투어리즘(white tourism)으로 명명하였다. 녹색관광이라는 용어는 이외에도 독일에서는 Agri tourism, 영국에서는 Rural tourism으로 혼용되는 것이 일반적이다.

녹색관광은 '농촌관광'으로도 불리며, 인구유출로 인한 과소화, 농산물 가격 불안정, 농산물 국제개방에 따른 경쟁력 약화 등으로 어려움을 겪고 있는 농업·농촌문제를 해결하는 대안으로 각국 정부는 적극 육성하고 있다. 녹색관광으로 도시민은 여가공간과 기회를 제공받고, 농촌은 민박, 농산물 직판 등을 통해 소득 증대 및 활력 증진이 가능하다. EU의 경우 녹색관광활동을 농업활동으로 간주하며, 관광목적지를 볼 때 EU 전체 관광객의 20%가 농촌을 찾는 관광객이다.

녹색관광은 “농·산·어촌지역에서 여유롭게 휴가를 보내는 것 혹은 농·산·어촌 지역의 자연적, 사회문화적 관광자원의 중요성을 인식하고 이를 관광 매력물(attraction)로 개발하고 이용하려는 것”으로 정의할 수 있다. 농림부는 녹색관광을 “농·산·어촌의 풍성하고 깨끗한 자연경관과 지역의 전통문화·생활과 산업을 매개로 한 도시민과 농·산·어촌 주민간의 체류형 교류활동”으로 정의하고 있다. 도시민에게는 휴식·휴양과 새로운 체험의 공간을 제공하고, 농·산·어촌에는 농산물 판매(1차), 가공·특산물 생산(2차), 관광·음식물 판매(3차) 등 소득기회를 제공하여 지역의 활력 증대에 기여할 수 있다.

지속가능성의 관점에서 녹색관광은 '농·산·어촌주민의 삶의 질 증대, 관광객 만족, 깨끗한 농·산·어촌환경의 유지'라는 세 가지 목표를 동시에 달성하는 것이다. 이 때문에 개발방향은 '자연환경 + 특산물 + 전통문화'를 종합적으로 개발하여 도시인을 불러들이는 지속가능한 농·산·어촌활성화 전략이다. 주민의 자발적인 참여 속에 생활환경과 생산 활동을 체험상품으로 개발하여 도시민을 유치한다. 대규모 개발을 하지 않고 지역자원을 최대한 활용하고 마음의 접촉, 사람간의 교류를 중시하는 개발이라고 할 수 있다. 농·산·어촌관광 활동은 대규모 리조트와는 달리 자연파괴를 최소화하면서 농·산·어촌의 풍부한 자연과 문화, 평화로움과 따뜻함을 느낄 수 있는 관광이다. 따라서 농·산·어촌주민이 주체가 되어 소규모 투자로도 다양한 파급효과를 얻을 수 있기 때문에 지속적인

농·산·어촌개발을 촉발하고 유지하는 유용한 수단으로 활용되고 있다.

3. 지속가능한 관광개발의 원칙과 개발방식

1) 지속가능한 관광개발의 원칙

본 연구에서는 기존 연구를 바탕으로 지속가능한 관광개발의 원칙을 살펴보고 정책 및 사례 연구의 분석 틀(framework)로 사용한다.

1990년 캐나다 밴쿠버에서 개최된 ‘The Globe ‘90 Conference on Environment and Development’에서는 지속가능한 관광을 위해 정부, NGO, 관광객, 관광산업이 담당해야 할 역할들을 명시하였으며, 1995년 스페인 란자로페에서 개최된 ‘The World Conference on Sustainable Tourism’에서는 ‘Charter for Sustainable Tourism’를 발표하여 지속가능한 관광을 위해서 달성되어야 할 18가지 항목들을 제시하였다. 1996년에 WTTC, WTO, Earth Council는 ‘Agenda 21 for Travel and Tourism Industry’의 채택을 통해 정부, 관광 관련기관, 관광산업이 취해야 하는 구체적인 행동 방법과 그 우선순위를 아래와 같이 지정하였다.

- 관광으로 사람들이 자연과 조화롭고 건강하게 생산적인 삶을 영위할 수 있어야 한다
- 관광은 지구 생태계의 보존, 보호, 회복에 기여하여야 한다
- 관광은 지속 가능한 생산, 소비 패턴에 기초하여야 한다
- 관광, 평화, 개발 그리고 환경보호는 독립적이다
- 관광서비스 교역에 있어서 보호무역주의는 철폐되어야 한다
- 환경보호는 관광개발 과정에서 절대적인 부분으로 여겨져야 한다
- 관광개발과 관련된 문제는 지역수준에서의 계획결정과정과 주민들의 적극적인 참여로 다루어져야 한다
- 국가는 관광객 또는 관광지에 영향을 줄 수 있는 자연재해를 경고해야 한다
- 관광은 여성과 지역주민의 완전고용을 창출하기 위하여 수용력을 적극 이용

하여야 한다

- 관광개발은 지역주민의 정체성, 문화, 관심을 인식하고 지원하여야 한다
- 환경보호를 위한 국제법들은 관광산업에도 적용되어야 한다

1992년 Tourism Concern에서 제시한 지속가능한 관광의 원칙은 다음과 같다.

- 자원을 지속가능하게 이용해야 한다
- 과소비 및 낭비를 줄여야 한다
- 다양성을 유지해야 한다
- 통합적 관광계획을 수립해야 한다
- 지역경제를 지원한다
- 지역사회의 참여가 필수적이다
- 이해당사자 및 일반대중과의 사전조율을 해야한다
- 관광종사자를 교육한다
- 관광객들에게 관광지의 자연, 사회, 문화에 대한 이해를 증진시킨다
- 지속적인 연구수행이 필요하다

1996년 WTTC, WTO, Earth Council에서 제시한 지속가능한 관광개발의 원칙은 다음과 같다.

- 관광으로 사람들이 자연과 조화롭고 건강하게 생산적인 삶을 영위할 수 있어야 한다
- 관광은 지구 생태계의 보존, 보호, 회복에 기여하여야 한다
- 관광은 지속가능한 생산, 소비패턴에 기초하여야 한다
- 관광, 평화, 개발 그리고 환경보호는 독립적이다
- 관광서비스 교역에 있어서 보호무역주의는 철폐되어야 한다
- 환경보호는 관광개발과정에서 절대적인 부분으로 여겨져야 한다
- 관광개발과 관련된 문제는 지역수준에서의 계획결정과정과 주민들의 적극적인 참여로 다루어져야 한다

- 국가는 관광객 또는 관광지에 영향을 줄 수 있는 자연재해를 경고해야 한다
- 관광은 여성과 지역주민의 완전고용을 창출하기 위해 수용력을 적극 이용해야 한다
- 관광개발은 지역주민의 정체성, 문화, 그리고 관심을 인식하고 지원하여야 한다
- 환경보호를 위한 국제법들은 관광산업에도 적용되어야 한다

2002년 '생태관광 퀘벡선언'에서 규정된 생태관광의 원칙을 다음과 같이 밝힌 바 있다. 자연 및 문화유산 보전에 적극 기여하며 계획, 개발, 운영과정에 지역주민이 참여하며, 지역주민의 복리증진에 기여하는 관광이다. 또한 관광객들에게 목적지의 자연 및 문화유산을 해설하는 관광, 개별여행객과 소규모 단체 여행객을 대상으로 하는 관광이다.

녹색관광을 성공으로 이끌기 위한 가장 기본적인 요소는 다음과 같다. 농·산·어촌 지역의 경제에 대한 기여하며, 지속가능성을 전제로 하는 소규모 개발 지향한다. 지역주민의 참여 보장 및 개발에 따른 이익과 비용의 균등한 배분, 농·산·어촌 사회, 문화, 자연을 즐길 수 있는 매력요소 개발한다. 농·산·어촌 지역의 사회, 문화, 자연과 어울릴 수 있어야 하며 지역의 이미지를 제고하는데 도움이 되어야 한다. 적절한 정부와 지역자치단체의 지원과 보조는 투자여력이 부족한 농·산·어촌 지역에 성공적인 녹색관광을 도입하기 위한 기본적인 전제가 된다.

지속가능한 관광개발은 다음과 같은 조건을 포함 한다¹⁴⁾. 첫째, 관광은 방문자 뿐만 아니라 지역사회에 유형의 편익을 가져다주는 유력한 경제활동이다. 둘째, 물리적, 환경적 환경은 관광자원으로서의 가치보다 더 큰 내재적 가치를 가지고 있다. 미래세대가 이용할 물리적, 문화적 자원이 단기적 고려에 의해 손상되어서는 안된다.

14) 김남조·조광익(1998), 「지속가능한 관광개발과 지역주민 참여」, 한국관광연구원

<표 2-3> 지속가능한 관광개발의 원칙

구분	개발원칙	개발목표	세부내용
경제적 측면	효율성 (efficiency)	지역경제 활성화 및 지역주민 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회의 특성을 반영하는 사업 활성화 - 외부투자자들에 의한 사업보다는 지역사업 활성화 - 새로운 개발을 통한 급속한 성장보다는 기존 자원·시설을 활용한 개발 촉진 - 지역주민의 소득 및 고용의 증진 - 지역사회 전반에 걸친 수익배분(수익배분의 형평성) - 이러한 활동을 위한 공공정책의 실시·추진 (제도적 지속성) - 관광영향에 대한 지속적인 감독·평가
사회적 측면	형평성 (equity)	개발의 형평성 촉진	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주민의 요구를 지속적으로 수렴 - 의사결정과정에서 지역주민의 참여 보장 - 정보교환 및 협력 - 지역사회의 전통 유지 - 지역간 교류의 증진 및 균형 있는 개발 도모 - 자원이용·환경관리의 비용·편익 형평성 있는 배분 - 관광영향에 대한 지역주민과의 지속적인 의사소통
환경적 측면	보전 (conservation)	생물 다양성 보전	<ul style="list-style-type: none"> - 지속가능한 방식으로 자연환경을 활용 - 자연자원 및 생태계의 적정수용력 유지 - 관광개발사업에 생태시스템 도입 - 이러한 활동을 촉진하기 위한 제도의 도입 - 환경에 대한 영향 및 변화에 대한 감시·평가 - 환경에 대한 인식 고양을 위한 교육

출처 : 장병하(1998, 김남조·조광익(1998)

셋째, 관광개발의 규모와 속도는 지역의 특징을 존중해야 하며, 경제적인 가치와 높은 관광경험의 질이 제공되어야 한다. 넷째, 소수를 위한 단기적이고 투기적인 이익이 아니라, 지역사회 전체에 대한 장기적이고 경제적인 적정 편익이라는 목표를 추구한다. 다섯째, 의사결정과정에서 지역주민의 참여가 보장되어야 하고 지역주민의 고용이 이루어져야 한다.

2) 지속가능한 관광개발의 방식

이상과 같은 지속가능한 관광개발의 원칙에 의거 관광개발의 방식도 전통적인 관광개발방식과 차별적으로 적용될 수밖에 없다. 전통적인 대중관광에서 벗어난 대안관광에 대한 연구가 80년대 후반부터 전개되기 시작되었다. 특히 대안관광은 기존의 대중관광에 대한 반성의 의미가 내포되어 있는 개념이라서 하나의 관광유형이 아니라, 모험관광, 학습관광, 생태관광, 녹색관광 등 대중관광 유형과 다른 대안관광을 포괄하는 개념이라고 할 수 있다.

기존의 관광개발 방식과 비교할 때 지속가능한 관광개발의 특징은 다음과 같이 요약 할 수 있다. 첫째, 개발목표는 지역주민의 복리증진과 관광객 만족에 있으며 관광개발을 통해 지역의 소득증대 및 생활환경개선 효과에 있다. 둘째, 개발주체는 지역주민의 참여를 중요시하며, 가능한 지역 내 자본으로 개발한다. 셋째, 개발대상은 지역성을 나타내는 모든 자원·자연적, 역사적 환경을 최대한 활용하는 것이다. 넷째, 개발내용면에서는 생산 및 생활시설의 확충, 특산품 개발, 이벤트 개최 등 지역의 고유한 문화, 산업, 자연 등 다양한 요소를 연계 개발하게 된다. 마지막으로 개발성격은 소규모투자를 장기간 계속하는 환경친화적 개발로서 단기적인 성과보다 지속가능한 성장을 추구한다.

좀 더 구체적으로 대중관광과 대안관광의 개발전략을 비교하면 즉, 종래의 대중관광은 대규모이고 제약이 없는 가운데, 가격을 중시하고 대규모 단체가 주로 이용한다. 그리고 관광지구 내부만 고려하며, 건물을 새로 짓는다. 외부인이 개발을 주도하고 외지인을 주로 고용하며, 경제적 이익확보를 최우선에 둔다¹⁵⁾. 따라서 지역산업은 붕괴하고 사회적 비용은 지역사회에서 부담한다. 여기에 반하여 대안관광은 계획적이며, 지역과 연계된 지구(地區)계획을 수립하고, 경관이 양호한 지역을 우선 보존하며, 기존건물의 재사용을 추구하고, 개발규모도 평균수요

15) 김성일·박석희(2001), 『지속가능한 관광』, 일신사

를 지향한다. 그리고 지역주민이 개발을 주도하여 지역주민을 우선 고용하고, 경제적, 사회적, 문화적 생태적 측면을 동시에 고려한다. 따라서 기존의 지역산업이 존속할 수 있으며, 개발업자가 사회적 비용을 부담하게 된다.

<표 2-4> 전통적 관광과 지속가능한 관광개발의 차이(예)

구 분	전통적 관광개발	지속가능한 관광개발
개발목표	<ul style="list-style-type: none"> · 관광객 만족 · 고용창출 · 세수증대 · 기반시설 확충 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역주민의 복리증진 -소득증대, 생활환경의 개선 -정체성, 자부심 고취 · 관광객 만족
개발주체	<ul style="list-style-type: none"> · 국가, 공공단체 · 민간사업자 · 대기업 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체 및 기타 공공단체 · 지역주민, 시민단체, 기업 · 협조적, 갈등적 참여과정
개발대상	<ul style="list-style-type: none"> · 뛰어난 자연경관자원 · 온천 · 문화유적, 지정문화재 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 고유한 환경·문화 -기후, 자연, 풍습, 생활, 축제 · 지역 산업 · 마을단위(지역단위) 관광개발
개발내용	<ul style="list-style-type: none"> · 관광시설 : 스키장, 골프장 · 숙박시설 : 호텔, 콘도 · 편의시설 : 수영장, 슈퍼마켓 	<ul style="list-style-type: none"> · 생산기반시설 : 도로확충, 창고 · 생활기반시설 : 주택, 주거환경 · 관광객 편의시설 및 관광상품 · attractions and amenities
개발성격	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모, 집중적, 고밀도 · 자연파괴적 개발 · 단기적 개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 소규모, 분산, 저밀도 · 환경친화적 개발 · 장기적 개발
시장성격	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모 시장 · 하나의 지배적인 표적시장 · Psychocentric형 관광객 · 높은 계절성 	<ul style="list-style-type: none"> · 소규모 시장 · 특정 지배시장 없음 · Allocentric형 관광객 · 특정계절 없음

3

지속가능한 관광개발의 현황 및 문제점

정책적 관점에서 생태 및 녹색관광관련 법·제도와 사업현황을 분석하고 문제점을 도출하였다. 지속가능한 관광개발 관련 정책을 추진하고 있는 중앙부처는 문화관광부, 환경부, 해양수산부, 산림청, 농촌진흥청 등이 있다. 정책이나 제도에서 지속가능한 관광개발 개념을 도입하고 지속가능한 관광개발을 표방하고 있으나 구체적인 사업내용 및 추진체계를 갖추지 못하거나 미흡한 실정이다. 한편 현재 생태관광이나 녹색관광의 이름으로 추진되는 사업들이 지속가능한 관광 개념에 적합한가에 대하여도 앞으로 많은 토론이 필요할 것이다.

1. 생태관광 및 녹색관광 관련 법·제도

본 연구에서는 정책적 관점에서 생태 및 녹색관광관련 법·제도와 사업현황을 분석하고 문제점을 도출한다. 생태관광 및 녹색관광 관련 정책사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 기존 법·제도의 현황과 문제점을 분석할 필요가 있다. 정책사업은 지속가능한 관광개발의 세 가지 원칙, 경제적, 환경적, 사회문화적 지속성 관점에서 사업내용과 추진체계를 분석한다.

1) 생태관광관련 법·제도

환경부, 농림부, 문화관광부, 해양수산부 등 관련 부처에서 생태자원의 관리 및 활용차원에서 생태관광을 도입하고 있다. 관련 법률로는 「자연환경보전법」(환경부), 「임업 및 산촌진흥촉진에 관한 법률」(농림부), 「관광진흥법」(문화관광부), 「습지보전법」(해양수산부) 등이 있다.

우리나라 생태관광에 대한 관련 법제도는 환경부가 관할한다. 보호지역에 대한 정부와 지역주민간의 갈등이 점차 심화됨에 따라, 1997년 개정된 자연환경보전법에 생태관광이라는 용어를 사용하는 조문을 포함시켰다¹⁶⁾. 환경부 소관 자연환경보전법(1999년의 개정법)은 “생태관광”의 개념을 정의하고 이의 육성·지원을 규정하며, 아래의 표와 같이 여러 가지 법조항을 제시하고 있다.

산림청은 임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률 제 19조의 규정에 따라 산촌에 녹색관광과 생태관광을 도입 육성하여 상대적으로 낙후된 산촌의 지속가능한 발전을 꾀하고자 하였으며, 현재 진행 중인 산촌기초조사를 토대로 2003년 하반기에 기본계획을 수립하여 이후 관련사업을 본격 추진할 계획이다¹⁷⁾.

해양수산부는 습지보전법 시행령 제 8조의 규정에 따라 갯벌 생태체험관광 활성화 사업을 추진하고 있다. 이에 2002년 현재 무안갯벌습지 보호지역에 갯벌 방문객센터 및 소공원 건립 사업을 추진하고 있으며, 2005년까지 습지보호지역 9개소(계획)에 대해 추진할 예정이다.

문화관광부에서는 관광진흥법제 46조(관광홍보 및 관광자원개발)에 의거하여 생태 및 녹색관광자원개발사업을 추진하고 있다. 관광진흥법에서는 생태관광을 명시적으로 규정하지 않고 ‘자연생태의 관광자원화 사업’을 추진할 수 있도록 하고 있다.

이처럼 생태관광에 대한 관심에도 불구하고 제도적 틀은 구체화되지 못한 실정이다. 「자연환경보전법(환경부)」과 「임업 및 산촌진흥촉진에 관한 법률(농림부)」에서는 생태관광이라는 용어를 직접 명시하고 있으나 용어의 정의나 구체적인 육성방안에 대해서는 언급이 없다. 「관광진흥법(문화관광부)」과 「습지보전법

16) 환경부(2002), 「생태관광 지침개발 및 활성화방안」,

17) 산림청(1999), 「녹색관광과 산촌활성화」,

(해양수산부)에서는 용어마저 빠져 있는 상태이다. 이처럼 용어의 정의나 구체적인 육성방안 등이 결여되어 있어 생태관광이 생태계를 보호하면서 이용에 대한 욕구를 충족시킬 수 있는 대안이라는 것을 인식하고 있으나, 정확한 이해와 적극적인 추진의사가 없는 것으로 해석할 수 있다.

따라서, 생태관광의 보다 적극적인 추진과 발전을 도모하기 위해 정부는 생태관광개발과 관련하여 개발, 관리, 운영, 정책, 및 예산·법률 등을 통한 지원에 대한 기준과 원칙을 설정하고, 이를 명확히 하기 위해 자연지역으로 통칭되는 각 영역에 대해 법률의 정비 및 개선을 위한 연구를 수행하여 생태관광과 관련된 주요한 이해집단 중 하나로서 주도적 역할을 수행하기 위한 기초 틀을 마련해야 할 필요가 있다.

<표 3-1> 생태관광 관련 법규 및 내용

법	관련부	내용
자연환경보전법	환경부	제 46조 (생태관광의 육성) ① 환경부장관은 생태적으로 건전한 관광(이하 "생태관광"이라한다)을 육성하기 위하여 문화관광부장관과 협의하여 지방자치단체·관광사업자 및 자연환경의 보전을 위한 민간단체에 대하여 지원할 수 있다. ② 환경부장관은 문화관광부장관 및 지방자치단체의 장과 협조하여 생태관광에 필요한 교육, 생태관광자원의 조사·발굴 및 국민의 건전한 이용을 위한 시설의 설치·관리를 위한 계획을 수립·시행하거나 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.
임업 및 산촌진흥촉진에 관한 법률	농림부	제 19조 (산촌진흥기본계획 등의 수립) ① 산림청장은 관계중앙행정기관의장과 시·도지사의 의견을 들어 10년마다 산촌진흥기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호에 관한 사항이 포함되어야 한다. 2. 농림 수산물의 생산·가공·판매 및 산림휴양자원을 활용한 산촌주민의 소득증대에 관한 사항 4. 산촌의 고유한 문화와 전통의 계승·발전에 관한 사항 5. 도시와의 교류 촉진에 관한 사항 6. 산촌의 녹색관광 및 생태관광 육성에 관한 사항

<표3-1> 계속

법	관련부	내용
관광진흥법	문화 관광부	제 46조 (관광홍보 및 관광자원개발) ④ 문화관광부장관 및 지방자치단체의 장은 관광객의 유치, 관광복지의 증진 및 관광진흥을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. 문화, 체육, 레저 및 산업시설 등의 관광자원화 사업 2. 해양관광의 개발사업 및 자연생태의 관광자원화 사업 3. 관광상품의 개발에 관한 사업 4. 국민의 관광복지 증진에 관한 사업
습지보전법 시행령	환경부 해양 수산부	제 8조 (보전계획에 포함되어야 할 사항) 법 제 11조 제 2항 제 3호의 규정에 의한 습지의 보전과 이용·관리에 관한 사항에는 다음 각 호에 관한 사항이 포함되어야 한다. 1. 당해지역주민의 삶의 질 향상을 위한 사업 2. 생물다양성의 유지 3. 습지복원사업 기타 습지보전을 위한 사업

출처 : 김성일(2002), 「생태관광 지침개발 및 활성화방안」, 환경부

2) 녹색관광관련 법·제도

「농어촌정비법(농림부)」 및 「농업농촌기본법(농림부)」에 의거 녹색관광으로 명시하지는 않았으나 농어촌관광휴양사업을 추진하고 있다. 구체적인 사업추진 목적 및 사업내용, 추진체계, 평가 등에 대한 사항은 농림부에서 매년 발행하는 ‘농림사업시행지침’에 상세히 명시하여 지방자치단체에 시달하고 있다. 이외에도 「산림법(농림부)」, 「어촌어항진흥법(해양수산부)」에 의거 녹색관광사업을 추진하고 있다.

한편 농촌 지역의 관광개발에 있어서 관계 법규는 농어촌 정비법, 관광진흥법, 산림법, 도시계획법, 청소년기본법, 체육시설 설치 및 이용에 관한 법률, 자연공원법, 온천법, 도시공원법 등이 있다. 이러한 법규들은 토지이용과 사업의 인허가, 사업자선정, 사업운영과 경영, 시설물 설치 등에 관련된 규제들로서 관광개발 사업에 직접적인 영향을 미친다.

<표 3-2> 녹색관광 관련 법규 및 내용

법	관련부	내용
농어촌정비법	농림부	제2조(정의) 8의2. "농어촌관광휴양사업"이라 함은 다음 각목의 사업을 말한다 가. 농어촌관광휴양단지사업, 나. 관광농원사업, 다. 주말농원사업 라. 농어촌민박사업 제 66조(농어촌관광휴양 지정·육성) 제 67 조 (농어촌관광휴양단지의 개발) 제 67 조의 2 (관광농원의 개발) 제 68 조 (토지 및 시설의 분양)
농업·농촌기본법	농림부	제38조(농촌지역산업의 진흥 및 개발) 2. 국가 및 지방자치단체는 도시민의 건전한 정서 함양과 도·농간의 교류 확대 및 농촌주민의 소득증대를 위하여 지역의 특색을 살린 녹색관광 및 휴양자원의 개발을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. 3. 국가 및 지방자치단체는 제2항의 목적을 달성하기 위하여 지역문화시설 등의 설치·운영과 지역의 문화행사개최 등을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

2. 지속가능한 관광개발 관련 정책사업

지속가능한 관광개발 관련 정책을 추진하고 있는 중앙부처는 문화관광부, 환경부, 해양수산부, 산림청, 농촌진흥청 등이 있다.

환경에 대한 국민적 관심이 높아지고 기존 관광개발의 문제점을 인식하고 자연환경을 보전하면서 이용하는 생태관광을 활성화시키기 위해 다양한 정책적 수단이 모색되어 왔다. 생태관광개발정책은 자연환경보전·이용시설 조성사업(환경부)과 자연생태우수마을 사업(환경부), 생태·녹색관광자원개발사업(문화관광부)은 생태관광의 성격이 강한 정책이다.

녹색관광은 농·산·어촌지역의 유희자원을 관광자원으로 개발하여 농·산·어가 소득을 증대시키기 위해 1984년부터 도입되기 시작하였다. 초기에는 관광농원, 휴양단지, 민박마을 등 농촌관광휴양자원개발형태로 도입되었다. 2002년부

터는 주5일제 도입이 가시화되면서 과거 농촌휴양자원개발과는 달리 지속가능한 관광개발의 측면에서 각 부처가 녹색관광 관련 시책을 도입하고 있다.

녹색농촌체험마을사업(농림부), 전통테마마을육성사업(농촌진흥청), 산촌종합개발사업(산림청) 등은 녹색관광정책사업으로 구분 할 수 있다. 물론 녹색관광정책 가운데서도 대상마을의 자원과 여건에 따라 생태관광성격의 사업을 추진하는 마을도 다수 있다. 행정자치부 정보화마을추진사업의 경우 농·산·어촌마을의 정보화수준 향상을 목적으로 추진하고 있으나 대부분의 마을들이 홈페이지를 통한 도농교류, 농산물 판매 등 사업내용상 녹색관광을 추진하고 있다.

최근의 생태관광 및 녹색관광개발은 마을단위 또는 소권역 단위로 이루어지며 지역주민참여가 강조되고 있다. 대부분 사업이 공모방식에 의해 마을 선정, 기반 시설정비, 사업비를 보조하고 있다.

<표 3-3> 지속가능한 관광개발 관련 정책사업

부처	사업명	사업개요	유형구분
환경부	자연환경보전·이용 시설 조성사업	· 사업기간 : 1997~ · 사업대상 : 48개소	생태관광
“	자연생태우수마을	· 사업기간 : 2001~2010 · 사업대상 : 100개소	생태관광 녹색관광
문화관광부	생태녹색관광 자원개발사업	· 사업기간 : 2000~ · 사업대상 : 48개소 · 총사업비 : - - 억	생태관광 녹색관광
문화관광부	문화·역사마을만 들기사업	· 사업기간 : 2003~2005 · 사업대상 : 20개마을 · 총사업비 : 22억	녹색관광
농림부	농촌마을 종합개발사업	· 사업기간 : 2004~2013 · 사업대상 : 1,000개 권역 · 총사업비 : 7조원(권역당 70억원)	녹색관광
“	농촌관광휴양자원 개발사업	· 사업기간 : 1992~2004	녹색관광
“	녹색농촌체험 마을 조성	· 사업기간 : 2002~ · 사업대상 : 도별 2개마을 · 총사업비 : 2억원/마을당	녹색관광
농촌진흥청	농촌전통테마 마을 육성사업	· 사업기간 : 2002~ · 총사업비 : 1억원/개소당	녹색관광
행정자치부	아름마을 가꾸기 사업	· 사업기간 : 2001~2004 · 사업대상 : 23개마을 · 총사업비 : 198억/~2003	녹색관광
“	정보화마을 추진사업	· 사업기간 : 2001~2005 · 사업대상 : 읍면 농촌 · 총사업비 : 2,534억	녹색관광
산림청	산촌종합개발 사업	· 사업기간 : 1995~2007 · 사업대상 : 250개 마을 · 총사업비 : 14억/마을당	녹색관광
해양수산부	어촌종합개발 사업	· 사업기간 : 1995~2004 · 사업대상 : 전국 160권역 · 총사업비 : 5,432억	녹색관광
“	어촌휴양단지 조성사업	· 사업기간 : 1990~2000 · 사업대상 : 71개소 · 총사업비 : 127억	녹색관광
“	어촌체험마을 조성사업	· 사업기간 : 2001~2006 · 사업대상 : 25개소 · 총사업비 : 500억	녹색관광

1) 생태관광개발 정책 및 사업

(1) 문화관광부의 생태관광 육성사업

문화관광부는 관광진흥법 제46조의 규정에 의거 생태관광 육성사업을 2000년부터 추진해오고 있다. 갯벌, 철새도래지, 습지, 동굴 등 자연 그대로의 모습을 감상하고 체험하고자 하는 국민들의 생태관광수요에 부응하기 위해 지방자치단체의 생태관광 개발사업을 지원한다.

2004년 현재 문화관광자원 개발 14개 사업과 남해안 관광벨트 개발 4개 사업 등 총 48개의 생태관광 개발사업에 대해 지원하고 있다. 연도별 각 사업당 평균 지원금은 2000년 380백만원에서 2004년 497백만원으로 증가하였다.

갯벌관광, 탐조관광을 위한 생태공원조성 등 생태관광자원 개발사업이 대부분을 차지하고 있으며, 이 가운데 지역주민 참여를 전제로 한 마을단위 개발은 '비인만 갯벌체험관광마을' 등 소수에 불과하다.

<표 3-4> 생태·녹색 관광자원 개발사업의 국고지원 현황

(단위 : 백만원)

연도	국고지원액 (개소)	사업명
2000	1,140 (3)	인천 강화갯벌, 진도의 신비의 바닷길, 철원 철새탐조관광
2001	1,600 (5)	인천 강화갯벌, 수하 반딧불이 동굴 조성 등
2002	4,320 (11)	서천 비인만 갯벌, 함양 상림숲 관광개발, 화성 공룡알 화석지 개발 등
2003	5,500 (14)	담양 대나무 생태공원, 서귀포 주상절리대 생태체험 관광지 등
2004	7,450 (15)	서천 비인만 갯벌체험장, 함평 용천사 자연생태공원, 봉화 운곡천 생태공원 등

자료 : 문화관광부(2004), 관광동향에 관한 연차보고서

(2) 환경부의 생태관광 육성사업

환경부는 자연환경보전법 제42조의 규정에 따라 자연환경보전·이용시설 조성 사업을 1997년부터 추진해 오고 있다. 국민들이 자연에서 편안하게 쉴 수 있고 자연을 이해할 수 있도록 하기 위해 지방자치단체의 자연학습원, 자연생태공원 등 자연환경보전·이용시설의 설치를 지원한다.

현재 강화 해양탐구학습공원 등 4개 사업을 완료하였으며, 부산 을숙도 생태 관광시설 등 20개 사업을 진행 중이며, 대전 대청호 자연생태관 등 5개 사업은 2002년부터 신규 추진하고 있다. 2001년까지 219억 원을 지원하였으며, 2002년 99억 원, 2003년 94억원을 지원하는 등 총 679억원을 투자할 계획이다.

자연환경보전·조성사업은 양호한 생태자원을 보전 및 활용하기 위하여 관련 시설을 설치하는 사업이며, 생태관광은 접목 단계에 불과하다. 주요 시설은 생태 체험·관찰시설, 식물원, 전시관, 관찰로 등을 설치하며, 대부분 지역사회 (community)차원이 아닌 단위 부지(site) 차원에서 개발하여 지역사회와의 연계는 미약한 편이다.

<표 3-5> 자연환경보전·이용시설 설치 현황

	사업명	사업기간	사업내용
신규 사업 (12)	대구 나비생태학습관	2003	나비표본시설, 생태학습장 등
	광주 극락·대촌천생태보전	03~10	자연형 하천, 생태관찰원 등
	평창 민물고기생태관	03~05	민물고기생태관, 담수어종 복원 등
	정선 생태체험학습장	03~05	생태하천, 야생화 등
	정선 신동동강생태체험공원	03~06	자연관찰로, 생태학습장 등
	진천 만뢰산자연생태공원	03~07	자연학습시설, 생태학습장 등
	천수만철새도래지생태공원	03~07	탐조대, 생태학습장 등
	남원 지리산자생식물공원	03~07	자생식물원, 야생화, 생태학습장
	완주 독촉골습지생태공원	03~05	생태관찰원 등
	곡성 자연생태마을환경복원	2003	생태체험장 등
	영천 자연환경보전사업	03~04	생태학습장 등
	창령 우포늪생태학습장	03~06	자연학습시설, 생태학습장 등

<표3-5> 계속

사업명		사업 기간	사업내용
설치 중 (21)	부산 을숙도 생태관광시설	00~04	갈대숲 늪지, 생태관찰학습원 등
	대구 달성습지 생태공원	00~04	생태관찰원, 자연학습장 등
	울산 태화강 생태공원	00~04	자연형 하천, 생태관찰원 등
	대전 대청호 자연생태관	02~03	전시관, 자연학습장 등
	강원도 자연환경연구공원	97~04	종합 자연환경연구공원
	양구 생태식물원	99~02	자연교육장, 희귀자생식물원 등
	금산 민물고기생태관	01~04	민물고기생태관, 담수어종 복원 등
	창원 산림환경생태관	01~05	곤충생태원, 수생식물원 등
	남해 나비생태공원	00~02	나비생태전시관, 생태연못 등
	명지산·청계산 생태계 보전	02~06	등산로 정비, 복원 등
	문경새재 자연생태공원	99~05	식물원, 습지조성, 생태학습장 등
	함평 곤충생태관	00~03	곤충표본시설, 양서류 생태학습장
	곡성 자연학습원	01~02	동식물전시관, 자연체험학습장 등
	충주 남산생태공원	02~05	자연학습시설, 자연식물원 등
	무주 반딧불이 자연학교	98~02	반딧불이 관찰로, 생태탐사합숙관
	의성 생태시범마을	01~04	생태학교, 전통마을숲, 자연관찰로
	서귀포 걸매생태관찰시설	00~04	생태하천, 야생화, 향토식물원 등
	제주 노루생태관찰관	01~03	노루생태관찰원, 노루유지, 사육동
	제주 자연생태체험학습관	02~03	생태학습장 등
	해남 자연생태관	00~02	탐조대, 생태학습원, 보호울타리 등
	순천 주암호 비오토프조성사업	02~03	곤충생태공원, 야생동물 이동통로
설치 완료 (4)	대곡 쓰레기매립장 생태공원	97~01	생물서식공간, 자연학습공간 등
	의왕 자연학습공원	99~02	교육시설, 조류공원, 식물관찰원 등
	목포 특정자생식물원	98~00	자생식물보전시설, 야외전시장 등
	청초호 자연생태관찰시설	00~01	자연식생호안, 자연형하천 등
	강화 해양탐구학습공원	-	해양탐구관 등

자료 : 환경부(2002), 내부자료

2) 녹색관광개발 정책 및 사업

(1) 농림부 녹색농촌체험마을사업

농림부 녹색농촌체험마을조성사업은 농촌관광 활성화를 통한 농외소득증대를 위해 녹색농촌체험마을을 조성하고 농업인과 농촌마을의 사업추진을 돕기 위한 다양한 지원체계 구축하는 것이다. 농촌관광 추진 마을(“행정리, 자연마을, 마을연합” 포함)에 대해 마을경관조성, 생활편의시설 등 기반시설을 지원하여 도시민 유치를 위한 기반을 조성하고자 하는 사업이다.

2002년 18개 마을을 시작으로 2004년까지 76개 마을을 선정하여 각 2억원씩 지원했다. 2004년 현재 진안 능길마을, 이천 부래미마을, 화천 토고미마을, 여주 상호리 등 성공사례가 나타나고 있다.

사업의 기본단위는 농촌마을이다. 마을을 중심으로 인근 지역의 다양한 자연·문화자산, 농업 및 농촌체험활동자원을 연계하여 사업을 추진하도록 하고 있다. 농촌의 특색을 살린 환경친화적인 마을을 조성하고 유흥·오락 위주의 대중관광과 구별되는 차별화된 여가서비스 제공을 기본방향으로 하고 있다.

<표 3-6> 녹색농촌체험마을 조성사업 현황

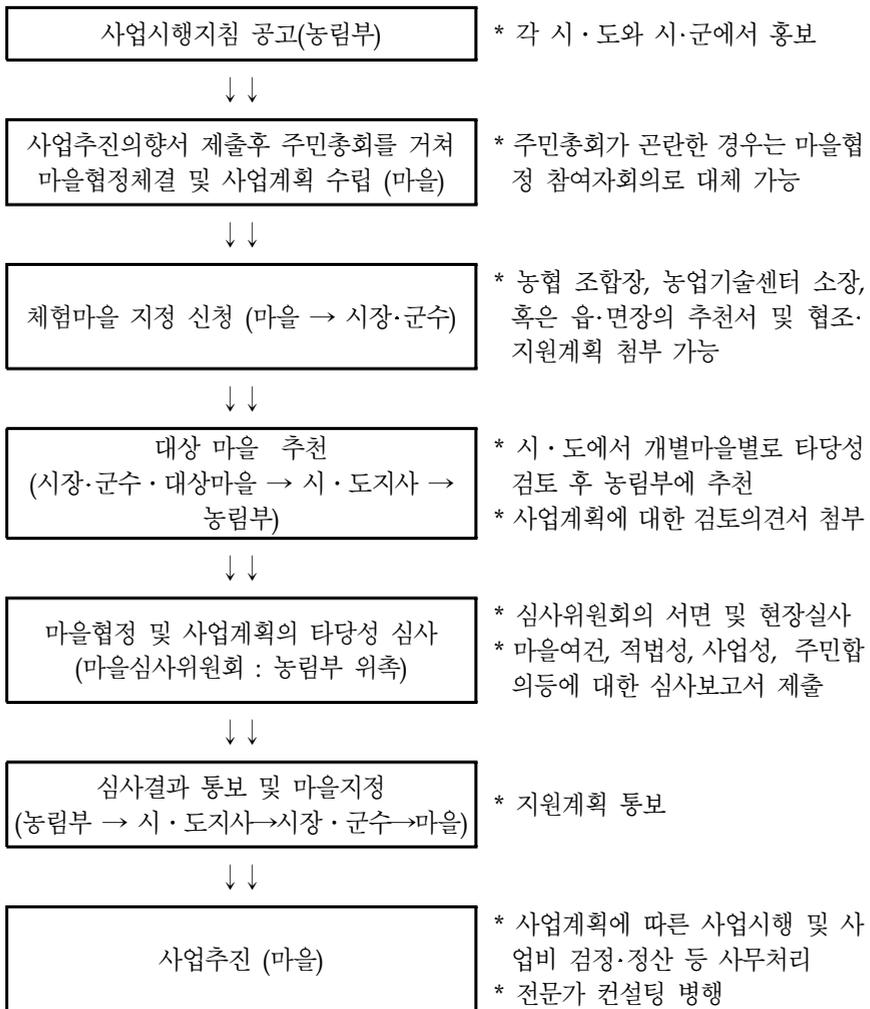
(단위 :백만원)

구 분	'92-'01년	2002년	2003년	2004년	2005년이후	
사업량	-	18개마을	26개마을	32개마을	624개마을	
사 업 비	계	-	4,576	6,022	7,226	154,724
	보 조	-	2,576	3,422	4,026	92,324
	용 자	-	-	-	-	-
	지방비	-	2,000	2,600	3,200	62,400
	자부담	-	-	-	-	-

녹색관광 추진을 위해 마을협정을 체결하고 사업계획을 제출한 마을을 대상으로 심사에 의해 선정한다. 마을협정에서는 참여가구의 역할분담, 시설이용료, 공동시설에서 발생하는 수익의 배분규칙을 정하도록 하고 있다. 지정절차는 농림

부의 사업시행지침 공고에 의해 각 마을이 사업계획을 수립하여 시장·군수에게 신청하면 시장·군수는 시·도지사를 경유하여 농림부에 추천하고 농림부가 위촉한 마을심사위원회에서 평가를 통해 선정하여 통보하는 방식이다. 평가기준은 관광자원 및 여건, 주민합의와 추진의지, 사업계획의 충실성 및 실천성에 두고 있으며, 주민참여를 활성화하기 위해 주민합의와 추진의지에 가장 큰 비중을 두고 있다.

<그림 3-1> 녹색농촌체험마을조성사업의 추진체계



선정된 마을에 대해서는 마을별로 2억원의 자금(국고 50%, 지방비 50%)를 지원한다. 지원금은 도시민 유치를 위해 필요한 농촌체험기반시설, 마을경관 조성 등 시설조성비는 물론 컨설팅비, 교육훈련비 등을 지원함으로써 소프트웨어를 갖추는데 지출할 수 있다는 점은 장점이다. 주요 시설은 마을안내판, 벤치·정자, 마을회관 개보수, 마을 홈페이지 등 생활편의시설과 체험농장·체험목장 조성, 주차장, 축구장 등 농촌체험기반시설, 화단·꽃밭가꾸기, 수목 식재 등 마을경관 조성에 지원된다. 이외에도 사업계획수립과 시행을 위한 전문가 자원조사 및 컨설팅 비용 및 설계비, 주민 교육훈련을 위한 교육훈련홍보비로 사용할 수 있다.

(2) 농촌진흥청 전통테마마을조성사업

전통테마마을조성사업은 고유한 농촌전통문화를 테마로 발굴·보존하여 체험·학습, 농가숙박, 농산물 직거래 등을 통해 농촌생활의 활력화 및 도농교류에 기여할 수 있는 매력과 이미지가 있는 농촌마을을 조성하기 위해 추진하고 있다. 조성내용은 마을단위 고유한 농촌전통테마를 발굴·보존하여 교육 및 체험시설 설치하고 계절별, 기간별, 인원별 다양한 농촌전통문화 체험·학습의 프로그램 개발하고 있다. 농촌다움과 향수를 자극할 수 있는 마을 고유의 환경 조성하며, 기타 농업인 건강관리실, 농촌여성 일감갹기, 향토음식 맥이기, 농촌노인 생활시범마을 등 기존의 농촌생활개선사업과 연계 추진하고 있다.

<표 3-7> 전통테마마을 조성사업

(단위 :백만원)

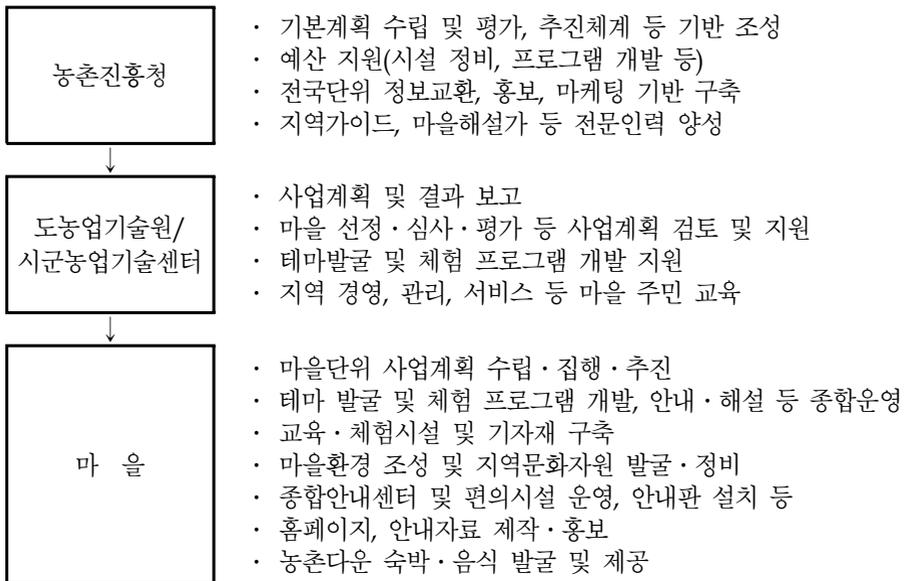
구 분		2002년	2003년	2004년	2005년이후
사업량(개소)		9	27	36	242
사업비 (백만원)	계	900	2,700	3,600	24,200
	보 조	450	1,350	1,800	12,100
	지 방 비	450	1,350	1,800	12,100

* 2004년 사업량 36개소는 기존 18, 신규 18개소임(연차적 1억원씩 2년간 지원)

지원대상은 농촌마을 중 지도자의 사업추진 의지 및 주민의 시설활용 의지가 높은 마을, 마을내 조직활동이 활발한 마을, 마을민간 화합이 잘되는 마을, 운영비 자부담 능력이 있는 마을(마을기금, 공동활동수익금 등), 독특한 전통지식과 문화 자원이 풍부한 마을, 자연경관이 아름답고 개성과 이미지가 있는 마을 등이다. 추진체계는 시군단위로 사업추진계획을 수립하고 마을단위에서는 추진위원회를 구성하여 사전교육 및 마을주민의 의견수렴과정을 거쳐 사업추진계획을 수립하여 농업기술센터 소장에게 제출하면 농업기술센터 소장은 보조금 지급 규정에 의해 마을대표에 지원하는 형태로 사업비가 집행된다.

2004년까지 72개마을이 선정되어 추진중이며, 2005년이후 242개소를 육성할 계획이다. 선정된 마을에 대해서는 개소당 1억원(국비 50%, 지방비 50%)의 자금을 지원한다. 하드웨어 측면에서는 체험·학습프로그램 개발, 해설판, 농특산물 생산·수확·가공 및 판매시설, 지역문화 체험시설 등 마을환경정비와 숙박 및 편의시설 정비에 사용한다. 소프트웨어 측면에서는 고유한 테마 발굴, 프로그램 개발을 위한 전문가 컨설팅, 마을주민 및 리더 교육에 지원된다.

<그림 3-2> 사업추진 체계



사업비 규모가 크지 않음에도 불구하고 농업기술센터가 주민을 적극적으로 지도·지원함으로써 타사업에 비해 사업성과가 높은 것으로 평가된다. 지방자치단체 행정조직 중심으로 추진하는 타사업과는 달리 농업기술센터에서 생활개선담당자들이 선정된 마을개발에 파트너로 참가하여 주민교육, 체험지원, 농특산물 상품화를 적극 지원한 것이 타 부처 사업과 다른 점이다. 이천 자채방아마을, 남해 가천마을, 강화 용두레마을, 태안 벚가리마을, 경주 옥산마을 등이 성공한 사례로 평가받고 있다.

3. 지속가능한 관광개발의 문제점

지속가능한 관광개발은 이미 보편적인 용어로 사용됨에도 불구하고 원론적인 논의에 머무르고 있으며, 여전히 도입가능성이나 개념 자체에 대한 논의가 대부분이다. 정책이나 제도에서도 지속가능한 관광개발 개념을 도입하고 지속가능한 관광개발을 표방하고 있으나 구체적인 사업내용 및 추진체계를 갖추지 못하거나 미흡한 실정이다.

생태관광관련 법제도적 틀은 구체화되어 있지 못하다. 「자연환경보전법(환경부)」과 「임업및산촌진흥촉진에관한법률(산림청)」에서는 생태관광의 구체적인 육성방안에 대해서는 언급이 없다. 「관광진흥법(문화관광부)」과 「습지보전법(해양수산부)」에서는 용어마저 빠져 있는 상태이다. 반면 녹색관광개발은 상대적으로 구체화되어 있으나 지속가능한 관광개발이라는 관점에서는 미흡하다. 법·제도와 정책사업의 문제점은 사업내용 및 추진체계로 구분하여 살펴본다.

<표 3-8> 법·제도 및 정책사업의 문제점

구분		특징 및 문제점	
		사업내용	추진체계
법·제도	생태관광	· 자연환경보법전 · 임업및산촌진흥촉진법	· 구체적인 정의나 육성 방안이 없음
	녹색관광	· 농어촌정비법 · 농업·농촌기본법	· 지정육성, 개발 등 구체적으로 명시
생태관광 개발정책	자연환경보전·이용 시설조성사업(환경부)	· 생태공원 등 시설중심 · 소프트웨어 부족	· 관 주도, 주민참여 부족 · 운영 및 유지관리 미흡
	생태·녹색관광자원 개발사업(문관부)	· 시설개발 중심 · 지역사 회와 연계 부족	· 자치단체 주도 · 주민참여 미흡
녹색관광 개발정책	녹색농촌체험마을 조성사업(농림부)	· 농외소득증대사업 중심 · 획일적인 사업 추진	· 마을의 리더·역량 부족 · 사업비 집행의 경직성
	전통테마마을 조성사업(농림부)	· 전통문화의 자원화 · 교육 및 체험시설 조성	· 마을의 리더·역량 부족 · 사업평가 미흡

1) 사업 내용

사업내용적인 측면에서 생태관광개발사업은 환경부와 문화관광부사업 모두 하드웨어중심의 개발사업에 치중되어 있다. <자연환경보전·이용시설조성사업(환경부)>, <생태·녹색관광자원개발사업(문화관광부)>의 경우 생태공원조성, 생태체험센터, 생태관찰시설 중심으로 시설개발을 지원한다. 이처럼 주로 하드웨어 기반시설 정비에 사업비가 투입되고 있으며 상품 개발, 홍보, 교육 등 소프트웨어 사업에 대한 투자실적이 미흡하다.

생태관광개발사업의 경우 지역사회와 적극적으로 연계되지 못하고 여전히 단지중심, 시설중심의 개발이 대부분이며, 일부 사업은 관광지 등 기존 공간형 관광개발과 유사한 사업내용으로 추진되고 있다. 지역주민, 지역산업, 지역자원과 통합적으로 계획되거나 연계되지 못하여 경제적, 사회적 지속성을 담보하지 못하는 실정이다.

개발된 시설의 경우도 자치단체의 예산부족 및 체계적 운영관리 미흡 등의 이유로 시설이 효율적으로 이용되지 못하는 경우가 많다. 이는 조성 완료된 후 시

설의 운영관리는 지방자치단체가 부담해야 하나, 자치단체의 예산이 절대부족하고 시설이 수익성이 없어 유지관리가 어려운 상태이다.

생태관광개발과 녹색관광개발은 영역 구분이 모호하여 자연적 자원을 배경으로 한 사업인 경우 내용적으로는 양 사업의 성격이 중복되어 나타난다. 마을단위 녹색관광개발의 경우에도 생태자원 및 경관이 뛰어난 지역은 생태관광의 성격을 가지고 있다. 생태관광개발인 경우에도 대상지가 마을인 경우 녹색관광의 성격을 나타낸다.

녹색관광개발의 경우 농·산·어촌마을정비, 농·산·어가소득증대 차원에서 관광을 접목하여 경제적, 사회적 측면에서 강점이 있으나 생태자원의 보전과 유지·관리는 상대적으로 미흡하다. 생태자원의 보전보다 마을경관의 조성, 유지관리, 각종 어메니티자원의 활용이 활발히 모색되고 있다.

2) 추진 체계

사업대상지의 선정과정을 보면 생태관광개발의 경우 지방자치단체가 생태자원의 특성, 지역의 관광여건, 지역주민참여 등에 대해 충분한 협의 없이 사업을 추진하고 있다. 녹색관광개발의 경우는 상대적으로 경쟁방식으로 마을의 사업계획서를 심사하여 결정하는 상향식 개발방식을 채택하고 있다. 보유자원의 보전과 활용, 주민참여 및 관광객 유치 등을 고려하는 등 진일보한 측면이 있다.

생태관광개발사업의 경우 단위 시설중심의 사업지원으로 지역사회 및 지역주민들의 참여가 부족한 실정이다. 농업, 수산업 등 지역산업의 연계가 부족하여 지역주민들에게 경제적인 편익을 제공하지 못하고 있다. 계속사업에 대하여 전체 사업추진 기간 내의 적정성이 검증되지 않고 단년도 투자계획의 적정성만 주무부처에 의해 검증됨으로써 중장기적이고 체계적인 사업추진이 어렵다.

지방자치단체가 추진하는 사업의 지속성을 검증하는 과정이 부족하다. 지역 전체의 관광개발 방향성 하에 개별 사업의 추진여부 및 우선순위가 결정되어야 하나 이에 대한 고려가 미흡하다. 시·군·구 및 시·도에서 사업 신청시 개별

사업의 적정성에 대한 심의체계가 부재하고 이를 지원 결정하는 단계에서도 이에 대한 검증과정이 미흡하다.

녹색농촌체험마을 조성사업의 경우 자금지원시기와 시기별 지원금액은 사전에 마을과 협의하여 정하도록 하고 있으나 1년 내에 집행되는 것이 일반적이다. 선정이후 마을 주민들의 공감대 형성, 세부 사업의 발굴, 추진역량이 갖추어지기 전에 자금집행이 이루어지게 된다.

녹색관광개발사업의 경우 대부분이 각 사업에 동일한 예산을 지원(개소당 00억원)함으로써 사업추진의 성과 확산에 한계가 있다. 대상지별로 추진사업의 규모, 여건이 상이함에도 불구하고 2억 또는 1억원으로 동일한 예산을 지원한다. 또한 단위시설을 계획·조성하는 경우처럼 마을 전체사업을 추진하기 때문에 사업추진과정에서 필요한 운영자금 추가 투자재원을 확보하지 못해 사업이 중도에 중단되거나 실패하는 사례가 나타나고 있다.

4

지속가능한 관광개발의 사례분석

녹색관광 개발의 사례지로 '강원도 화천군 토고미 마을', 생태관광의 사례지로 '철원 평야 철새생태관광지'를 선정하여 분석하였다. 철새생태관광지는 탐조전망대 등의 관광시설 확충을 통해 탐조관광을 육성하기 위해 두루미, 재두루미 등의 집단 서식지인 철원지역을 생태관광지로 개발한 사례이다. 강원도 화천군 상서면 신대리(토고미마을)는 특별한 자원이나 경관이 뛰어나지도 않은 전형적인 농촌마을임에도 연간 1만명이 방문하여 농촌체험을 하고 농산물을 구입해 가는 등 대표적인 녹색관광 개발사례이다. 다양한 사례지를 분석하지 못한 아쉬움은 있으나 두 곳에서 분석한 내용들이 지역 단위의 관광개발 추진과정에서 제기되는 대표적인 문제점들이라 할 수 있겠다.

1. 사례분석 개요

1) 분석목적

법·제도와 정책사업이 아무리 훌륭해도 현실을 충분히 반영하지 못할 가능성은 상존하며, 정책목표의 달성에 성공 또는 실패하는 요인이 무엇인지를 분석하기 위해 현재 진행 중이거나 완료된 사례대상지를 선정하여 시사점을 도출한다. 사례 연구를 바탕으로 법·제도와 정책사업이 계획 또는 실행되는 단계에서 구체적으로 어떤 문제점이 나타나는지를 분석한다.

2) 선정방법

일반적으로 지속가능한 관광개발 사례라 함은 지속가능한 관광개발의 원칙에 입각하여 범위와 지속가능성 평가지표에 의해 적용된 대상지를 말한다. 환경적 지속성, 사회·문화적 지속성, 경제적 지속성 등의 기본적인 틀에서 갖춘 관광개발사례이어야 한다. 지역사회, 관광산업, 자연환경을 지속가능한 관광의 이해 당사자로 보았을 때, 이들의 욕구를 충족시킬 수 있도록 계획, 관리해야 한다는 의미이다.

지속가능한 관광개발의 대표적인 성공 사례가 아직까지 유형화되지 않았으며, 거시적이고 포괄적인 개념으로 규명되어 있어서, 지속가능한 관광자원 여건상, 녹색관광과 생태관광의 대상지로만 범위를 한정한다. 따라서 지속가능한 관광개발 대상지는 자연생태계의 파괴와 환경을 훼손하지 않는 범위 내에서 경제적인 편익을 강조하는 것이어야 하며, 지역주민 참여가 중요시된 국내에서 대표적인 지속가능한 관광개발 사례지를 선정한다.

지역주민참여가 중심이 되며 사회·문화적인 지속성과 경제적 지속성이 강조된 대표적인 녹색관광지 「강원도 화천군 토고미마을」을 사례 분석한다. 환경적 지속성과 사회·문화적 지속성이 강조된 대표적인 생태관광지 「철원군 철새생태관광지」를 사례분석한다.

3) 분석방법

본 연구에서는 제2장 지속가능한 관광개발의 원칙을 바탕으로 작성한 지속가능성 평가지표를 기준으로 사례지를 정성적으로 평가한다. 철원 철새도래지의 경우 개발과정에 있으므로 상당수의 평가 지표에서 미흡하거나 갖추지 못한 것으로 평가되고 있는 반면, 화천 토고미 마을의 경우 항목별로 프로그램을 갖추고 있거나 목표로써 추진하는 것으로 평가되었다.

또한 지속가능 관광개발의 세 가지 개념적 원칙을 감안하여 사례지를 분석하

였다. 이러한 분석결과는 제5장에서 다루는 성공조건 도출의 바탕이 된다.

<표4-1> 사례분석을 위한 지표

구 분	사례 분석을 위한 지표	철원 철새도래지	화천 토고미마을
경제적 지속성	<ul style="list-style-type: none"> · 소득증대(농특산물/체험프로그램) · 기반시설 정비 · 보전과 연계 · 지역주민의 삶의 질 향상 	<ul style="list-style-type: none"> × △ ○ × 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ △ ○
환경적 지속성	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌어메니티자원의 발굴 · 농촌/생태 체험프로그램 · 환경교육/환경해설 · 경관조성과 정비 	<ul style="list-style-type: none"> × ○ ○ × 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ △ △
사회적 지속성	<ul style="list-style-type: none"> · 주민참여 및 합의 · 지역이미지 창출 · 관광객 만족 · 주민-자치단체간 협력 · 전문가 네트워크 	<ul style="list-style-type: none"> × △ △ × △ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ ○ ○ ○

주) ○ : 우수함, △ : 보통, × : 미흡함

2. 생태관광개발 사례: 철원평야 철새생태관광지 개발

1) 지역여건 및 개발배경

철새도래지는 우리나라와 일본이 동북아시아의 대표적인 서식지로서, 우리나라의 경우 강원 철원, 부산 을숙도, 창원 주남저수지, 충남 서산만, 전남 순천만 등 주요 철새도래지가 있다. 철새는 주변 자연환경에 민감하여 사람의 접근이 어렵고 주로 겨울에 서식함에 따라 시간의 제약성 때문에 이를 관광자원화 하는데 제약이 뒤따른다.

철원지역은 두루미와 재두루미가 함께 월동하는 세계적인 철새도래지이다. 철원군 철원읍 대마리, 동송읍 양지리 일원의 비교적 평탄한 평원과 구릉지대로서 일부 지역은 군사시설의 보호와 보안 유지를 목적으로 민간인의 출입과 행동,

경작권을 제외한 토지소유권의 행사 등 개인의 자유와 기본권을 제한하는 민간인 통제구역이다.

3월부터 10월까지 벼농사를 짓고 11월부터 이듬해 2월까지 휴경. 이 기간에 많은 겨울철새들이 찾아와 추수 후에 떨어진 낙곡을 채식하며 월동한다. 철원평야에 많은 철새들이 도래하는 이유는 샘통(겨울에도 15℃ 정도의 온수가 용출되어 얼지 않는 습지대로서 조류에게 동물성 먹이와 수분 제공), 인공저수지(산명호, 강산, 토교, 학 저수지 등 잠자리 및 은신처, 동물성 먹이 제공), 비무장지대(안전한 피난처 및 잠자리 제공), 농경지(가을 추수시 발생한 낙곡이 풍부한 먹이원 제공) 때문이다.

또한 이전에는 교수 및 동호인 등을 중심으로 학술적 차원에서 접근하거나, 관련 민간단체에서 천연기념물인 독수리, 황새, 두루미, 백조 등의 희귀 새를 보존·보호하려는 차원에서 접근하는 경우가 많았다. 최근 일반 관광객을 중심으로 탐조관광이 활성화되고 있어 잠재력이 매우 높은 관광자원으로 주목받게 되었다.

이러한 관광 잠재력에도 불구하고 새를 관찰할 수 있는 탐조전망대나 관광객을 수용할 수 있는 주차장, 휴게실 등의 관광기반시설이 부족하여 관광이 활성화되지 못하였다. 정부에서는 탐조전망대 등의 관광시설 확충을 통해 탐조관광을 적극 육성하기 위해 2000년, 2001년도에 두루미, 재두루미 등의 집단 서식지인 강원 철원지역을 시범 대상지로 선정하여 생태관광지로 개발하고 있다. 또한 민통선지역 내 주변 땅굴, 월정역, 안보전망대등과 연계하여 생태 및 안보관광코스로 개발하려고 한다.

2) 개발현황

1995년 환경부의 생태계보전지역 지정(환경부), 1997년 환경부와 유네스코한국위원회의 생물권보전지역(Biosphere Reserve) 지정, 2000년 문화재청의 천연기념물 확대 지정, 2001년 환경부의 접경생물권보전지역 지정 등 보호지역 지정이

추진되었으나 지역주민의 강력한 반대에 직면하여 무산되었다.

지역주민의 반대는 정부의 보호지역 지정 및 자연환경 보전 정책에 대한 뿌리 깊은 불신 때문이다. 주민들은 철새 보호의 중요성을 충분히 인식하고 있으나 보호지역 지정을 통한 방법에는 결사반대하는 것이다. 지역주민의 보호지역의 지정에 대한 반대를 부정적인 시각으로 보는 것은 무리가 있다. 철원평야는 수십년간 각종 제약 때문에 지역발전이 저해되고 지역주민의 재산권 행사에 침해가 있었다는 점을 고려하며 지역주민의 입장이 충분히 이해할 수 있다.

이 지역은 주로 통일대비 지역발전 구상, 지역의 낙후성을 극복하기 위한 접경 지역 개발, 그리고 생태계 보전을 위한 생태관광 개발과 관련한 일련의 계획이 추진 중이다.

— <추진경위> —

- 1998년 통일부의 남북경제특구 및 남북관광특구 개발 구상
- 1999년 강원도의 철새공원 조성 계획
- 2000년 제4차 국토종합계획의 평화생태공원 조성과 환경부의 생태공원·생태관광 지역 조성
- 2001년 강원발전연구원의 행정중심도시 계획
- 2001년 한국환경정책·평가연구원의 생태-문화관광벨트 조성 등이 계획
- 2001년 문화관광부의 제2차 관광개발기본계획의 탐조여행프로그램 개발
- 2004년 한국관광공사의 DMZ 접경지역 평화관광벨트 개발 기본구상

<그림 4-1> 철원평야 전경 및 철새탐조관광개발 공사현황



실제 추진되고 있는 사업은 철원군이 강원도와 문화관광부의 지원을 받아 추진하는 철새탐조관광개발사업으로, 동송읍 하갈리 삼슬봉(일명 아이스크림고지)에 철새조망시설과 방문객센터, 진입로, 주차장 등을 조성하는 사업이다. 환경단체에서 사업대상지가 철원평야의 중앙부에 입지하고, 진입도로 및 주차장이 건설되며, 사업완료 후 방문객과 차량이 증가하여 철새 서식환경을 악화시킬 것이라고 반대운동을 전개한 바 있다.

지역주민단체는 생태관광 개발사업이 이 지역을 보호지역으로 지정하기 위한 선행 조치이며, 통일이후 지역개발의 장애 요인이 될 것이라며 반발하고 있다. 철원군은 환경단체와 지역주민단체의 반발로 이미 착공하여 시공 중인 철새조망대 시설 공사만 완료토록 하되, 착수하지 않은 진입도로, 주차장 등 부대시설 사업 추진은 중지하기로 결정하였다.

3) 문제점 및 시사점

철원평야 철새생태관광지 개발의 문제점은 첫째, 철새조망시설 등 관광시설의 입지를 보전 대상인 생태자원과 바로 인접한 곳에 설정하고 있다는 점이다. 관광시설을 관광자원과 바로 인접시켜 개발하는 방식은 자연의 경관미를 경감시키고 자원의 급속한 훼손을 초래하며, 결국 관광자원의 생명력을 단축시키는 결과를

초래할 수밖에 없다. 둘째, 지역에서 생태관광 개발 사업에 대한 공감대가 형성되지 않은 상태에서 사업이 추진되어 지역주민들과 갈등을 빚고 있다.

시사점으로는 첫째, 생태관광의 지속가능한 개발 및 관리를 위해서는 통합계획의 수립과 집행의 필요가 있다. 즉, 생태관광 개발은 생물다양성관리계약제도, 친환경 농·산·어업육성 등과 통합적으로 추진해야 한다. 둘째, 대상 지역을 자원 특성 및 관광영향 등에 따라 핵심지역, 완충지역, 전이지역으로 구분한 다음 시설의 입지나 허용 가능한 활동 등을 결정하는 것이 바람직하다. 셋째, 잠재 관광객의 관점에서 질 높은 상품을 계획하고 개발하고, 생태관광시장에 대한 조사연구가 강화될 필요가 있다.

3. 녹색관광 사례: 화천군 토고미마을

1) 지역여건

강원도 화천군 상서면 신대리(토고미마을)는 강원도 북부지역에 위치하고 있다. 서울에서 118km, 춘천 북쪽으로 약 29km, 화천읍으로부터 약 5km 떨어진 곳에 있으며, 주요 관광시장인 서울에서 약 2시간 30분, 춘천에서 30분이 소요된다. 예로부터 쌀이 많이 나는 곳으로 품을 팔면 쌀로 주었다 하여 토고미(土雇米)로 불린다.

인구는 88세대 296명으로 세대당 인구는 3.4명이며 농가는 약 50가구이다. 남자 133명 여자 163명이며, 전국의 일반 농촌에 비해 상대적으로 젊은 세대가 거주한다. 마을 공동시설은 마을회관(40평), 창고(60평), 농산물집하장(60평), 노인정(30평), 팔각정, 하수처리장 등이 있다.

특별한 자원이나 경관이 뛰어나지도 않은 전형적인 농촌마을이다. 농지면적은 약 80ha로서 밭이 45ha, 논이 63ha이며 시설재배 하우스가 약 3ha 있다. 답작이 40%, 전작이 60%이며 주로 쌀, 오이, 호박, 고추를 재배한다.

2) 개발현황

2000년 처음으로 녹색관광에 관심을 가지고 추진하기 시작했으며, 2001년부터 본격적으로 녹색관광 전략을 접목하였다. 한상열씨가 1999년 마을 주민 3명과 「토고미 환경농업작목반」을 구성하여 직접 무농약 오리쌀 재배를 시작한 것이 계기가 되었다.

연간 약 1만명의 도시민이 마을을 방문하여 농촌체험활동을 하며, 농산물판매액도 1999년 약 9억원에서 2003년 17억원으로 증가한바 있다. 친환경오리쌀을 비롯한 농특산물 개발, 마을내 폐교를 활용한 농촌체험시설, 펜션과 민박 등 숙박시설, 마을 정보화시설을 갖추고 있다. 매년 6월6일에는 모내기 후 오리입식행사를 통해 친환경농산물을 알리는 오리체험행사를 열고 있다.

<그림 4-2> 마을현황, 특산물, 홈페이지



마을발전자문단을 구성하여 운영하고 있다. 자문단으로부터 주민 교육, 계획 수립, 특산물 개발, 프로그램 개발 등 각 분야에서 지속적인 자문을 받고 있다. 화천군과 화천군 농업기술센터에서는 마을 발전을 위한 행정적으로 지원한다. 토고미마을은 2001년 강원도에서 주관하는 「새농촌건설운동」에 응모하여 우수

마을로 선정되었으며, 2002년 농림부 녹색농촌체험 시범마을로 지정되어 사업비를 지원받았다. 현재 '우리아이들의 미래 토고미 2031 계획'이라는 마을가꾸기 30년 계획을 수립하여 추진 중이다.

이외에도 다양한 마을마케팅 전개하고 있다. 「나눔의 농사가족」회원제도 운영, 토고미 오리축제 매년 개최, 체험프로그램 개최, 회원들에게 마을소식지 발송, 마을우표제작하기도 했다. 인터넷 홈페이지, 마을정보센터 운영하고 있으며, 기업, 단체, 학교와 자매결연을 맺고 지속적인 교류프로그램을 진행한다. 화천군은 신대리를 도농교류의 거점마을로 하여 인근마을의 농산물을 도시민과 직거래 하는 전략을 수립 중에 있다.

<추진경위>

- 2000. 환경농법 도입(7가구 참여)
- 2001. 6 오리입식 행사 개최(1,200명 참여)
- 2001. 7 마을 우표 개발
- 2001. 8 국립농산물 검사원으로 부터 친환경농산물 인증
- 2001. 8 그린지오 1차 녹색관광 체험투어 실시(65명)
- 2001. 9 녹색관광 전문가 교육(마을회관, 40명 참석)
- 2001. 12 강원도 새농촌건설운동 우수마을 선정
- 2001. 3 행정자치부 「아름마을 가꾸기사업」 주민대표자 방문
- 2002. 4 농림부 녹색농촌체험 시범마을 선정
- 2002. 6 오리입식 행사 개최(400명 참여)
- 2002. 7 마을 내 폐교를 활용한 자연학교 개설
- 2002. 농협중앙회 주최 '농촌마을가꾸기 경진대회' 대상 수상
- 2003. 6 마을정보센터 개관

3) 문제점 및 시사점

농산물 판매를 중심으로 체험프로그램으로 도시민을 유치하는 사업모델이 있었다. '토고미 오리쌀'을 브랜드화하고 인터넷으로 주문을 받고 택배를 이용해

판매하는 전략이 주효했다. '농촌마을도 훌륭한 관광자원', '마을도 상품이며 브랜드'라는 생각으로 마을 자체를 매력 있는 상품으로 가꾸었으며, 녹색관광을 접목하여 민박, 펜션, 체험프로그램, 농특산물 등 다양한 수익모델을 개발했다.

녹색관광의 기본정신인 도시민과의 교류라는 점을 주민 모두 인식하고 있다. 나눔의 농사가족, 즉 도시회원을 모집하여 교류하면서 주민들 스스로 나누어 주는 기쁨을 알게 되면서 일회성 방문이 아닌 지속적인 교류가 가능해졌다는 점이다. 도시민이 진정으로 원하는 것이 뭔지를 깨달았다는 점이다.

시의적절하고 충분한 정부 지원이 뒷받침되었다. 강원도 새농어촌건설운동(5억원), 농림부 녹색농촌체험마을(2억원), 행자부 정보화시범마을, 농림부 농촌마을종합개발사업(70억원)을 유치하여 종합적인 녹색관광마을로 개발중이며, 이를 재원으로 새로운 사업을 지속적으로 전개해 왔다.

경영마인드를 가지고 마을 이끌어가는 리더의 역할이다. 이장, 새마을 지도자, 부녀회장, 작목반장, 마을 지도자들과 전폭적으로 지지하고 따라주는 마을 주민이 있다. 화천군 농업기술센터 공무원인 최수명씨는 마을 주민들과 외부를 연결하는 창구역할을 하며, 언론홍보, 전문가 네트워크 구축, 마을발전계획, 주요사업의 지원을 담당한다. 전문가 네트워크가 있었다. 이해관계자들의 공동관심사를 도출하고, 이 과정에서 표출되는 이해관계를 조정할 수 있는 참여자 또는 기관의 역할과 협력관계의 중요성을 부각되었다.

문제점도 동시에 나타나고 있다. 지속적으로 마을 발전프로그램을 기획하고 실천하기 위한 실천능력을 갖춘 주민들이 여전히 부족하다. 도시민들을 유치할 스스로 해결할 수 있는 마케팅능력, 체험프로그램을 운영할 인력이 부족하다. 체험행사, 오리입식행사 등 이벤트에 의존하여 도시민을 유치하고 있으며, 상시적으로 수용할 만한 민박과 체험프로그램은 여전히 부족하다. 현재 신대리의 고유 브랜드로 개발된 것은 토고미 오리쌀에 불과하며 기타 농산물은 상품화되지 못한 점도 문제점이다.

4. 종합분석 및 시사점

1) 개발내용의 문제

첫째, 지속가능한 관광의 기획 및 운영이다. 지속가능한 관광을 개발목표로 설정하고 적합한 개발방식을 적용하지 못하고 있다. 기획 및 운영 인력과 이들의 핵심역량 부족하다. 국내에서는 지속가능한 관광개발 및 운영 측면에서 시설과 프로그램의 품질인증 시스템이 없다.

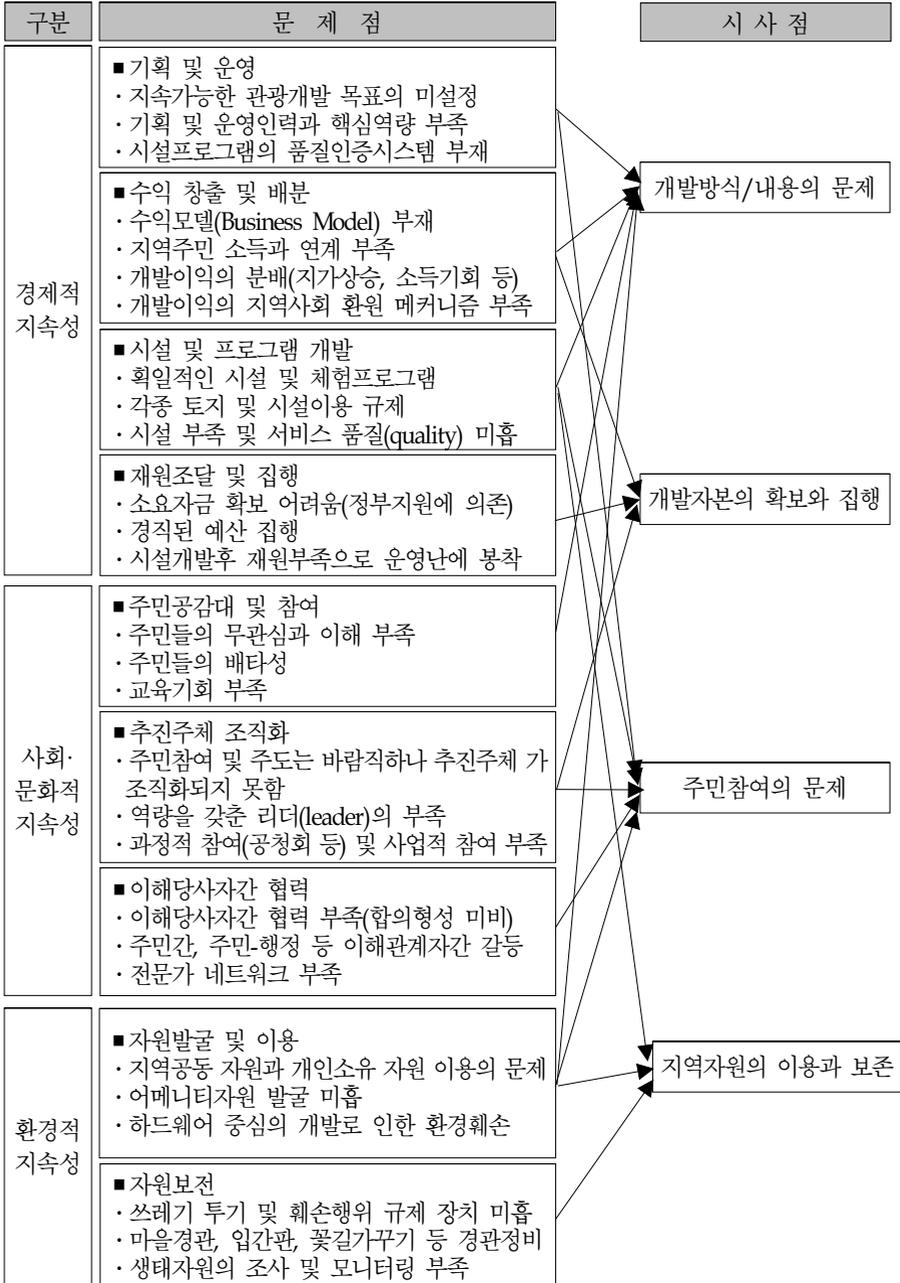
둘째, 지속가능한 수익창출 및 배분이다. 생태관광은 경제적인 수익을 예측하기 어려우며, 관광객의 규모 및 방문시기가 제한될 수 있어 수익성이 낮으며, 이런 상황에서 지역주민들의 적극적이고 능동적인 참여를 기대하기 어렵다. 중앙정부 또는 지방자치단체의 보조금에 의존한 생태관광개발사업이 대부분이며, 자체 운영수익을 확보하는데 한계가 있다. 입장료 등 발생된 수익만으로는 생태관광시설의 유지관리 및 운영도 어려운 실정으로, 나아가 수익으로 환경보전·관리를 위해 투입되기는 기대하기 어렵다.

셋째, 다양한 수익원을 검토하여 참여농가 및 마을 여건에 적합한 수익모델(business model)을 설정하는 것이 바람직하다. 녹색관광의 경우 핵심 수익원은 농산물의 생산과 판매이며, 이를 바탕으로 다양한 체험프로그램, 농촌민박, 식당, 기념품판매 등을 결합하여 포트폴리오(portfolio)를 작성할 필요가 있다. 생태관광개발의 경우 입장료 이외에 각종 기념품, 지역산업과의 연계를 통해 수익원을 확보할 필요가 있다. 각종 편익 발생 및 분배시스템을 설정하지 않을 경우 주민 갈등의 원인이 되기도 한다.

넷째, 방문객을 위한 환경해설 및 교육프로그램, 이벤트 개발 및 이를 추진할 전문적인 운영체계 구축이 미흡하다. 생태관광에 대한 효과적인 환경교육을 하지 못함으로써 생태관광의 효과와 경험의 질을 낮추고, 환경인식 제고라는 생태관광의 궁극적인 목표달성이 어렵게 된다. 생태자원에 대한 체계적이고 구체적인 지식을 지닌 가이드의 확보 및 활동을 제도화할 필요가 있으며, 생태관광 가

이드에 대한 교육프로그램이 필요하다.

<그림 4-3> 종합분석 및 시사점



2) 개발자본의 확보와 집행 문제

지역주민들이 지역 내 자원을 개발한 재원을 동원할 능력이 부족하므로 주민 중심의 관광개발을 개발하기 어렵다. 자본이 부족하고 경영지식과 노하우가 부족한 지역주민들이 관광개발사업에 투자하기를 기대하기 어렵다. 정부지원은 지역주민들의 부족한 자본동원능력을 보완해 주는 수단이다. 중앙정부 또는 지방자치단체로부터 정책자금을 지원받아 개발하는 경우가 대부분이며 지역주민이 자부담하는 부분은 매우 적다. 정부지원금은 마을 또는 지역전체의 개발과 주민 소득증대사업에 투자된다. 강원도 화천 신대리의 경우 약 10억원의 정부지원금이 투자되었다. 단, 집행시기 및 한정된 투자대상은 문제점이다.

지역주민이나 정부가 개발하지 않을 경우 도시의 민간자본이 투입되어 개발된다. 개발효과가 뛰어나지 않은 낙후 오지마을이나 생태자원이 입지한 곳에 민간자본을 어떻게 유치하기 어렵다. 도시자본이 투입될 경우 지역내 자원은 특정 도시자본가의 사적소유로 전환될 우려가 있다. 주민들은 외부의 자본참여에 대해 부정적인 태도를 보이는 경우가 많으나 개발의 원칙을 설정하고 이에 적합한 투자에 대해서는 적극적으로 유치하고 개발과 운영에 참여하는 것이 바람직하다.

3) 주민참여의 문제

주민참여는 중요하지만 현실적인 제약요인이 걸림돌로 작용한다. 주민들 스스로 발전방향에 대한 비전이 없고 열정과 참여가 부족하며, 사업추진에 따른 편익의 불확실성과 투자위험에 대한 두려움을 느끼고 있다. 주민들은 환경의식이 높지 않고 마케팅과 서비스를 제공하는 등 관광에 필요한 경영능력을 갖추지 못한 실정이다. 성과주의에 급급한 나머지 단시간 내에 성과를 내려는 일련의 시도와 일방적인 외부지원이 주민들의 자발성을 저해할 수 있다.

생태관광개발의 경우 지역사회 연계가 부족하며, 현재 사업추진체계로는 적극적인 주민참여 또는 주민주도형 개발은 기대하기 어렵다. 단위시설 설치 또는 단

지중심의 개발로는 지역사회와 경제적·사회적인 연결성을 갖기 어려운 구조이다. 과거 지역개발과 동일한 사업시행체계 즉, 행정 주도의 사업선정, 계획수립 및 집행이 이루어질 경우 주민참여는 공청회 등 소극적인 수준에서 이루어질 수 밖에 없다.

주민참여는 공청회, 협의회 참여 등 과정적인 참여는 물론 민박운영, 농특산물 판매 등 사업적 참여가 필요하다. 정책에서는 과정적인 참여를 강조하는 경우가 대부분이나 현실적으로 중요한 점은 주민들이 참여할 수 있는 사업을 발굴하는 것이 바람직하다.

생태관광은 지역주민, 환경단체, 교육기관 등 다양한 관련 이해당사자간의 협력이 필요함에도 불구하고 생태관광의 중요성에 대한 인식과 자원인력의 부족 등으로 협력이 원활하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 지방자치단체는 자연자원의 보호와 보존에 대한 인식이 미흡한 실정이다. 해당 지역주민들도 지나치게 경제적인 편익만을 강조하는 바람에 관련 이해집단과의 유기적인 협조체계 구축에 어려움을 겪고 있다. 부처간 중복사업 및 유사 성격의 사업이 추진중이며 국가 차원에서 장기적인 관점으로 종합계획을 수립하여 사업추진의 지속성 및 시너지 효과를 모색할 필요가 있다.

4) 지역자원의 이용과 보존 문제

녹색관광의 경우 농·산·어촌 어메니티(amenity)자원을 발굴하고 보존하기 위한 노력이 활발히 전개되고 있어 이를 지원할 필요가 있다. 지금까지 있었지만 상품화되지 못했던 각종 자원을 콘텐츠로 발굴하고 녹색관광을 통해 자원화, 상품화할 수 있다. 기존 관광자원을 대상 하나만으로 자원화 하는 것이 아니라, 다양한 자원으로 관광 자원화를 강조한 지속가능한 어메니티에 중점을 두고 있다.

생태관광개발의 경우 대부분 단위시설 중심의 하드웨어 개발로 진행되며, 이때 신중히 계획되지 않을 경우 오히려 환경을 훼손하는 경우도 있다. 철원 철새탐조 관광개발로 인한 환경훼손이 환경단체의 반발로 사회문제로 제기된 것이

좋은 예이다. 예산 지원이 도로, 주차장, 화장실 등 기반시설 조성을 중심으로 진행되고 있어 프로그램, 교육 등 소프트웨어 측면 지원을 확대할 필요가 있다.

지속가능한 관광 관련 이해관계자들은 관광지의 환경훼손을 최소화하며, 지속가능한 이용을 보장할 수 있도록 통제·관리해야 한다. 이해당사자간 파트너십을 강화하기 위한 교육, 워크숍, 공청회 등 소프트웨어 측면에서의 지원방안을 수립한다.

개발이익이 지역자원의 보존을 위해 투입될 수 있는 메커니즘이 필요하다. 개발과 이용으로 인한 생태자원의 훼손정도를 모니터링 할 필요가 있다. 생태자원의 개발 시 사전에 면밀히 조사하는 과정이 필요하며, 개발 후 이용으로 인한 생태자원의 변화를 모니터링 할 필요가 있으나 형식에 그치는 경우가 많다.

5

지속가능한 관광개발의 성공조건

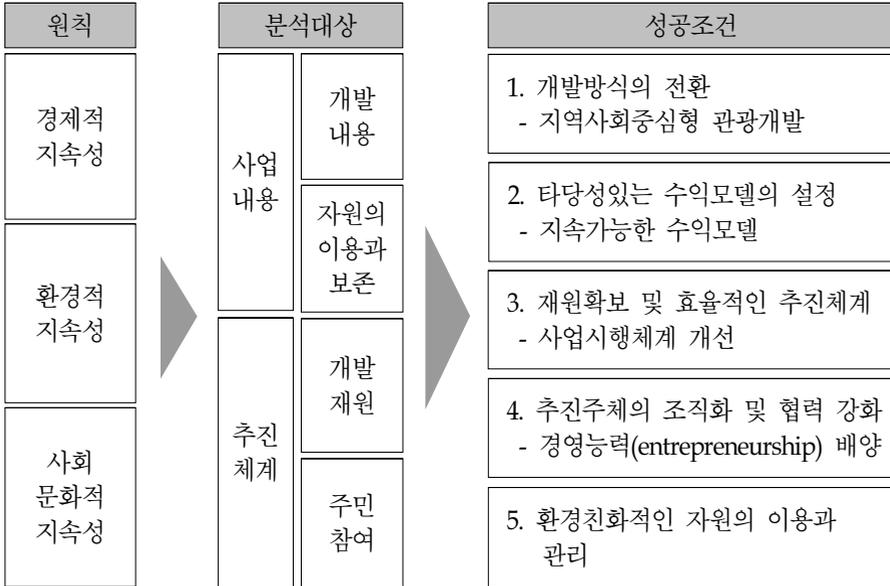
지속가능한 관광개발의 세 가지 개념적 원칙인 경제적 지속성, 환경적 지속성, 사회문화적 지속성을 바탕으로 법제도, 정책, 개발사례를 분석하였다. 이를 바탕으로 지속가능한 관광개발을 위한 성공조건을 제시하였다. 성공적인 지속가능한 관광개발 위해 요구되는 과제는 다음과 같다. 지역사회 중심의 개발, 소프트웨어 중심의 개발 등 개발방식의 전환, 지속적인 수요 확보 및 타당성 있는 수익모델의 설정, 재원확보 및 효율적인 집행, 추진주체의 조직화, 리더의 양성, 주민참여 및 이해관계자간 협력 강화, 환경친화적인 자원의 이용과 관리 등이다.

1. 성공조건의 도출

지속가능한 관광개발의 세가지 개념적 원칙인 경제적 지속성, 환경적 지속성, 사회문화적 지속성을 바탕으로 법제도, 정책, 개발사례를 분석하였다. 정책은 사업내용과 추진체계 측면에서, 개발사례는 개발내용과 자원의 이용과 보전, 개발재원, 주민참여 측면에서 분석하고 시사점을 도출하였다. 이를 바탕으로 지속가능한 관광개발을 위한 성공조건을 제시한다.

성공조건은 다음과 같이 크게 다섯가지 조건으로 구분할 수 있다. 지속가능한 관광개발의 성공조건은 i)개발방식의 전환, ii)타당성있는 수익모델의 설정, iii)재원확보 및 효율적인 추진체계, iv)추진주체의 조직화 및 협력 강화, v)환경친화적인 자원의 이용과 관리이다.

<그림 5-1> 성공조건의 도출과정



성공적인 지속가능한 관광개발 위해 요구되는 과제는 다음과 같다.

- 개발방식의 전환을 위한 세부과제는 지역사회중심형 관광개발 방식으로 전환, 하드웨어에서 소프트웨어 개발로 전환 등이다.
- 타당성있는 수익모델의 설정을 위한 세부과제는 지속적인 생태관광 및 녹색 관광 수요 확보, 수익원 발굴 및 수익창출 모델개발 등이다.
- 재원확보 및 효율적인 추진체계 구축을 위한 세부과제는 재원의 다각화 및 사업시행체계의 개선 등이다
- 추진주체의 조직화 및 협력을 위한 세부과제는 주민주체의 조직화 및 리더의 양성, 주민참여 및 역할 증대, 이해관계자의 역할 및 협력체계 등이다.
- 환경친화적인 자원의 이용과 관리를 위한 세부과제는 지속가능한 개발 및 관리 체계 확립, 생태 및 녹색관광자원의 발굴과 활용 등이다.

2. 성공조건

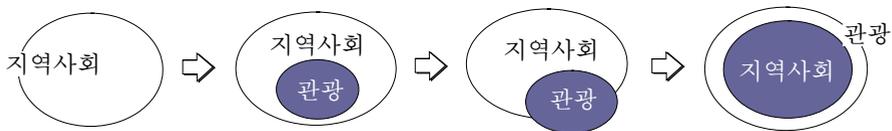
1) 관광개발방식의 전환

(1) 지역사회중심형 관광개발 방식으로 전환

관광개발의 대상이 되는 공간적 범위는 기존의 관광단지나 관광지에만 국한되지 않고 점차 관광자원 또는 상품을 갖춘 지역사회로 확대되고 있다. 즉 지역사회 자체가 관광목적지로서 공간과 서비스를 제공하는 유형이 등장하고 있으며, 이는 관광기능만을 제공하는 관광단지 개발과는 차별화된 개발방식을 요구한다.

관광지 지정 및 조성 제도는 '지역분리형' 관광개발 방식에 기초한다. 이 모형은 이미 형성된 마을에서 관광자원으로 접근하는 경로상의 일정 지구를 관광지를 지정한 다음, 주차장, 상하수도 시설 등 공공편익시설은 국고와 지방비를 투자하여 건설하고, 숙박시설지구 및 상가시설지구는 민간사업자에게 일단의 토지를 분양하여 건설하는 방식이다(김성진, 2002). 그러나 지역주민이 아닌 외지 주민이 숙박지구나 상업지구의 토지를 분양 받아 민간사업자로 참여하게 된다. 그리고 지구 단위의 폐쇄적 개발은 지역산업과 연관을 맺지 못하고 개발이익은 지역 바깥으로 빠져나간다. 지역의 고유한 특성과 잠재력을 살리지 못하고 어디서나 비슷한 획일적인 관광지로 개발된다. 또한, 관광지 개발이 지나치게 관광자원과 근접하여 자원의 훼손을 초래하며 결국 관광지의 생명을 단축시키게 된다.

<그림 5-2> 관광개발과정에서의 지역사회와 관광의 관계 변화

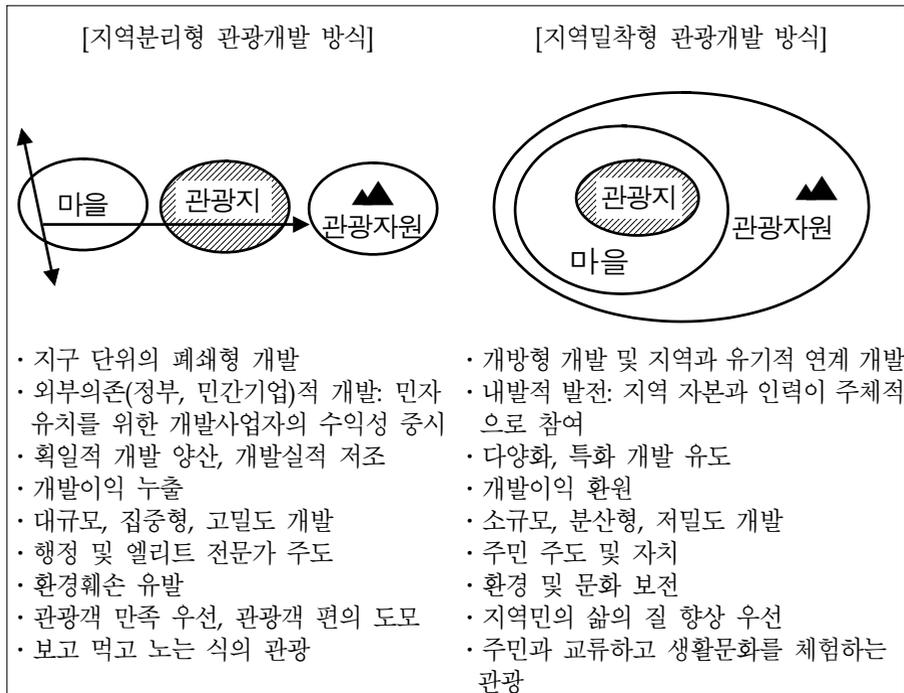


한편 일반적인 관광개발의 과정을 다음과 같다. 관광자원(resources) 또는 매력(attractions)을 갖추고 있는 어떤 지역사회가 있으면 점차 소규모의 관광활동

이 일어난다. 관광활동은 점점 커져 지역사회 내에서의 역할이 증대되면서 외부의 도움으로 관광개발을 위한 개발계획을 수립한다. 그러면 지역사회 내에서 관광활동은 더욱 확대되고 기존 지역사회는 무시되고 대단위 개발이 이루어지고 외부의 개입이 증대되면서 기존의 지역사회는 와해된다.

주민이 주체적으로 참여하고 지역성을 살릴 수 있는 특화 개발을 위해서는 '지역사회중심형' 또는 '지역밀착형' 관광개발 방식으로 전환해야 한다. 지역사회 중심형 관광개발(community-based tourism development)은 "지역사회를 구성하고 있는 관광자원과 인적요소의 개발을 통하여 지역성을 높이고 지역활성화 및 주민복지 증진에 기여하는 동시에 관광객의 욕구를 만족시키는 개발전략"이라 할 수 있다¹⁸⁾.

<그림 5-3> 지역분리형 및 지역밀착형 관광개발 방식의 차이



자료 : 김성진(2003), 지역관광개발에 있어 주민의 참여와 역할

18) 강신경(1998). 지역사회관광개발의 개념체계에 관한 연구, 『관광연구논총』

이는 지역사회가 관광개발의 계획단위가 된다는 것을 의미한다. 기존 마을의 일부 지역을 관광지로 지정하여 조성하는 방식이다. 기 형성된 마을에 상가가 있고 여관이 있으니 별도의 숙박시설지구나 상가시설지구를 조성할 필요가 없으며, 소규모의 분산형 개발만으로도 훌륭한 관광지를 만들 수 있다. 이미 관광지 지정 및 변경(2002)과 관광지 등의 조성계획 수립(2000)에 관한 업무를 중앙정부에서 시·도로 이양하였음에도 불구하고 지방자치단체 스스로 지역실정에 맞는 ‘지역사회중심형’ 관광개발 방식을 정립하지 못하고 과거 관광지 개발방식을 답습하고 있는 실정이다¹⁹⁾.

다시 말하면 관광단지중심의 관광지도 필요하지만 우리가 살아가는 도시, 지역사회를 있는 그대로 관광자원화 하자는 것이다. 생활공간의 관광 자원화이다. 시는 모습을 있는 그대로 보여주는 것이다. 관광목적지로서 지역사회는 관광을 위한 총체적 환경(environmental setting)²⁰⁾으로서 관광객의 경험, 만족, 재방문을 결정하는 주요 요소이다. 이러한 환경을 만들어 가기 위해서는 기존의 관광개발과는 차별화된 개발의 목표와 개발과정, 계획요소를 갖게 된다.

(2) 하드웨어에서 소프트웨어 개발로 전환

관광개발이라고 할 때 일반적으로 물리적 개발, 자원개발에 국한하는 경우가 많다. 제한된 범위의 특정 자원만을 관광자원으로 평가, 우리의 고유성을 보여줄 수 있는 세세한 매력은 무시되었다. 지방마다 차별화를 시도하기 보다는 남들이 하는 데로 따라가기 급급했다. 최근 정부와 지자체에서는 지역관광이 활성화되기 위해서는 자원개발만으로는 안되며, 관리하고 운영하는 소프트웨어가 더욱 중요하다는 인식이 확산되고 있다. 지자체별 관광축제, 이벤트 육성 등 소프트관련 예산이 확대되는 추세이다.

‘생태관광 퀘백선언’은 생태관광과 다른 유형의 관광을 구별 짓는 가장 큰 특

19) 김성진(2003), 지역관광개발에 있어 주민의 참여와 역할, 『광주전남비전21』

20) 관광산업은 종합적인 시스템산업이므로써 관광자가 필요로 하는 상품이나 서비스를 제공하는 다양한 사업체, 이해당사자들의 결합으로 이해할 수 있다(이연택 1995). 따라서 관광산업을 지역 전략산업으로 육성하기 위해서는 관광시스템과 이를 제공하는 지역사회를 충분히 고려할 필요가 있다.

정으로 방문객에게 목적지의 자연 및 문화유산을 교육하고 해설하는 프로그램을 구비하고 있느냐 하는 점을 들었다. 생태관광 가이드에 의한 교육 및 해설 프로그램은 생태관광의 생태계 및 지역사회에 대한 부정적 영향을 최소화하는 동시에 관광객의 자연 및 문화유산, 지역사회에 대한 인식을 개선하고 교육적 관광경험을 최대화할 수 있다. 이러한 안내 및 해설 프로그램을 개발하고 운영할 수 있는 생태관광 가이드를 양성해야 한다.

생태관광 해설이란 방문객에게 해당 생태자원 및 관련 문화자원, 그리고 지역사회의 특징과 가치를 설명함으로써 방문객의 관심과 이해, 그리고 즐거움을 증진시켜 지속가능한 생태관광자원 관리에 기여하는 것을 말한다. 생태관광 가이드(eco-guide)는 이러한 생태관광 해설을 전문적으로 하는 사람으로서, 지역의 생태 및 문화 자원에 대한 풍부한 지식을 활용하여 관광객의 특성에 맞춰 흥미로우면서도 유익한 설명과 안내를 통해 관광객에게 교육적 관광경험을 제공하는 사람을 의미한다²¹⁾.

녹색관광에서 시설개발은 목표가 아닌 선결조건에 불과하며 차별화된 프로그램과 서비스가 핵심상품이다. 체험프로그램이란 참여자 스스로 자신의 움직임을 통해 행사의 취지를 느끼고 진행자의 의도를 따라가는 시간대별 진행계획을 의미한다²²⁾. 지역특성을 최대한 활용한 프로그램을 개발하여 제공할 때 방문객들은 농·산·어촌과 자연에 대한 이해를 높일 수 있게 된다.

소프트웨어를 기획하고 진행할 생태관광 가이드 또는 체험가이드를 양성하는 것이 과제이다. 지역의 문화, 생태에 정통한 지역사회 구성원을 육성하는 것이 바람직하다. 민간단체에서 진행하고 있는 생태관광 관련 가이드 양성 사업을 활용하거나 지역주민들을 교육하여 양성할 수 있다. 보다 중요한 것은 양성된 가이드를 효율적으로 활용하는 것이다. 생태관광 가이드 풀(pool)을 만들어 생태관광 전문 여행사나 일반 관광업계에서 가이드를 쉽게 활용할 수 있도록 해야 한다.

21) 김성진(2002), 「생태관광 진흥방안 연구」, 한국문화관광정책연구원

22) 강신경(2002), 「농촌관광프로그램 개발 연구」, 삼성경제연구소

2) 타당성있는 수익모델의 설정

(1) 지속가능한 수요 창출

지속적인 생태관광 및 녹색관광 수요를 어떻게 확보하느냐가 과제이다. 수요 측면에서는 건전 관광문화를 확립하여 지속가능한 생태관광활동을 유도해야 한다. 급속한 산업화 과정을 거치면서 왜곡된 우리의 관광문화 현실은 아직 올바르게 정착해 있지 못하다. 일반적으로 환경적, 문화적으로 취약한 지역에 위치하고 있는 생태관광자원은 훼손가능성이 높을 뿐만 아니라 한번 훼손되면 원 상태로 되돌릴 수 없기 때문에 관광객과 관광사업자의 책임있는 행동이 매우 중요하다.

또한, 소비자의 관광문화가 환경적으로 건전하고 지속가능한 패턴으로 변화하지 않는 한 공급자들은 아무리 환경적으로 건전하더라도 팔리지 않는 관광상품을 개발할 수는 없는 것이다. 역으로 친환경적인 관광지나 관광시설을 선택적으로 방문하는 등 건전 관광문화가 확립되면 공급자들은 이익 창출과 소비자가 원하는 기준을 충족시키기 위해 자발적으로 지속가능한 개발을 할 것이다.

최근 주5일 근무제에 도입되면서 우리나라도 장기휴가에 대한 기대가 높아지고 있으나 녹색관광은 여전히 틈새시장을 형성하고 있는 시작단계이다. 도시민의 관광 수요를 창출할 수 있는 노력이 요구된다. 지속가능한 생태관광 활동의 확산은 정부만의 노력으로는 한계가 있으며, 오히려 시민단체와 언론매체들이 적극적으로 참여하여야 한다. 따라서 생태관광객의 행동 지침 및 생태관광산업의 경영지침 등을 제정하여 환경적으로도 건전하고 지속가능한 관광문화를 창출하기 위한 정부와 민간단체간의 체계적인 노력이 필요하다.

(2) 지속가능한 수익모델 설정

지속가능한 관광개발이 단순히 환경친화적으로 시설을 개발하는 것에 국한되어서는 곤란하다. 환경보전과 주민참여, 관광객 만족은 수익창출이 전제될 때 가능하다. 균형 있는 수익창출은 지속가능한 관광개발의 핵심과제이다.

생태관광은 이론적인 관점에서 보자면 지역주민이 가이드, 식당, 민박, 농·

산·어특산품 판매 등에 참여하고, 관련 기반시설이 개선되어 지역 경제가 활성화된다. 그리고 생태관광객은 수와 단체 규모가 작고 환경의식이 높기 때문에 환경 훼손이 발생할 가능성도 낮다. 그러나 현실적인 관점에서 보자면 생태관광의 환경영향은 치명적이고, 경제적 효과는 기대만큼 크지 않을 수 있다. 생태관광자원은 생태적으로 매우 민감하고 훼손되기 쉬운 자원이며, 생태관광객의 방문은 생태적으로 민감한 시기에 집중하기 때문에 사소한 관광영향일지라도 심각한 환경훼손을 유발할 수 있다.

오지에 위치한 생태관광자원을 찾는 생태관광객들은 출발지인 대도시에서 식료품 등을 미리 구입하고 교통비에 많은 비용을 지출하기 때문에 현지에서 많은 돈을 소비하지 않는다. 어린이와 청소년이 많은 생태관광객의 절대적인 지출 규모도 작다. 생태관광자원 인접 지역사회의 경제자립도와 산업연관성이 낮아서 생태관광의 역내 파급효과가 적고 역외 유출비율이 높다. 동식물의 개화기, 번식기나 산란기, 또는 철새가 도래하는 특정 시기에 생태관광객이 집중하기 때문에 계절성이 심하고 수익성이 낮다. 생태관광의 낮은 수익성은 생태관광 산업이 성장하지 못하는 중요한 이유가 되기도 한다.

그러나 생태관광자원 인접 지역사회 자체의 경제규모가 작기 때문에 관광효과가 작더라도 지역경제에 들어오기만 한다면 큰 효과를 발휘할 수 있다. 문제는 지역주민의 참여 및 경영 능력이다. 가장 이상적 모델은 지역중심형 생태관광(CBET: community-based ecotourism)이지만 지역사회의 인식 및 자율 경영 능력이 부족한 것이 현실이다. 지역주민들은 지역사회의 이익을 중요하게 고려하지 않는 보호지역 보전 정책에 대해 강한 불신감을 갖고 있다. 생태관광은 분명 생태계보전과 지역발전을 위한 상생(win-win)의 전략일 수만은 없고 공멸(lose-lose)의 결과도 초래할 수 있는 양면성을 가지고 있다. 따라서 지속가능한 관광 개발과 활동이 이루어질 수 있도록 균형있는 정책적 접근이 필요하다(김성진, 2002).

수익모델(business model)을 설정하고 투명한 이익 분배시스템을 도입해야 한다. 지속가능한 관광개발에서 불확실한 수익모델, 수익 발생 및 이익에 대한 분

배, 공동사업과 개별 참여 주체의 이익이 배치될 경우 주민참여는 저조할 수밖에 없다. 환경보전을 위해 과도한 자원의 활용 또는 환경보전을 위한 수익의 환원이 될 수 있도록 시스템을 구축한다.

녹색관광이나 생태관광은 지역사회와의 관계속에서 지역성을 확보하면서 다양한 수익원을 찾을 필요가 있다. 단위시설 개발만으로 시설자체의 운영은 물론 지역경제과급효과를 극대화하기 어렵다. 따라서 지역 내 농림수산업, 제조업 등 1, 2차 산업에 관광이라는 3차 산업적 요소를 부여함으로써 지역경제의 자생력을 높일 수 있도록 연계하는 것이 바람직하다. 기존 지역산업에 영점오차 더하기(+0.5차)를 통해 지역산업의 활성화는 물론 관광산업의 콘텐츠를 풍부하게 만드는 전략이 필요하다.

3) 재원확보 및 효율적인 추진체계

(1) 투자재원의 다각화

국민들의 환경보전의식이 높아지면서 보전 가치가 뛰어난 자연지역을 방문하여 자연생태계를 감상하고 체험하려는 생태관광수요가 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 생태관광자원에 대한 이용 압력은 크게 증대할 것이다. 그런데 보호지역 등 대부분의 생태관광자원은 현재 관리인력과 예산 등 관리체계가 불충분하여 형식적으로 관리되고 있는 실정이다. 이처럼 급증하는 생태관광수요에 부응하고 생태관광자원의 지속가능한 개발 및 관리를 유도할 수 있기 위해서는 정부의 지원을 확대해야 한다.

생태관광은 지속가능한 방식으로 계획하고 개발, 관리할 때 관광객의 환경의식을 높이고, 경제적 편익을 창출하여 침체된 지역경제를 활성화시키며, 관광객 및 지역주민의 생태관광자원 보전에 대한 참여를 유도할 수 있다. 특히, 생태관광자원은 한번 훼손되면 원상태로 복구할 수 없는 '불가역(不可逆) 원리'를 지니기 때문에 계획, 개발, 관리 어느 하나만이라도 제대로 하지 않는다면 생태관광자원의 보전과 지역의 발전에 기여하지 못하는 공멸의 결과를 초래할 수 있다.

따라서 지방자치단체의 생태관광자원 활용 및 조성 사업 지원을 확대하되, 생태 자원을 최대한 보전하면서 관광자원으로 활용하는 지속가능한 계획, 개발, 관리를 유도해야 한다.

이처럼 지역주민들의 부족한 자본동원능력을 보완해 주는 수단으로써 적절한 정부 지원은 필수이다. 주민중심의 관광개발을 위해서도 정부지원이 필요하며, 단 과거처럼 일방적인 지원이 아닌 성과중심의 지원으로 전환할 필요가 있다. 지역주민이 부족한 기술과 정보 및 재정지원을 위해 정부가 정책지원을 통해 개입해야 하며, 특히 인프라와 관광시설 개발을 위한 직접보조와 융자지원을 확대하도록 한다. 생태관광의 경우 수익성이 높지 않은 만큼 지역주민들은 정부의 지원과 민간자본의 투자를 적극 유치하도록 한다. 녹색관광의 경우도 개별 소득사업을 제외한 기반시설, 교육, 컨설팅 등 인프라에 해당하는 부분은 정부지원이 필요하며, 도시자본과 기술 유치도 활성화될 필요가 있다. 외부 자본유치에 무조건 부정적인 태도보다는 개발자본을 유치하고 주민과 정부 및 민간자본이 공동으로 개발과 운영에 참여하는 관광개발 방식을 도입하도록 한다.

(2) 사업시행체계의 개선

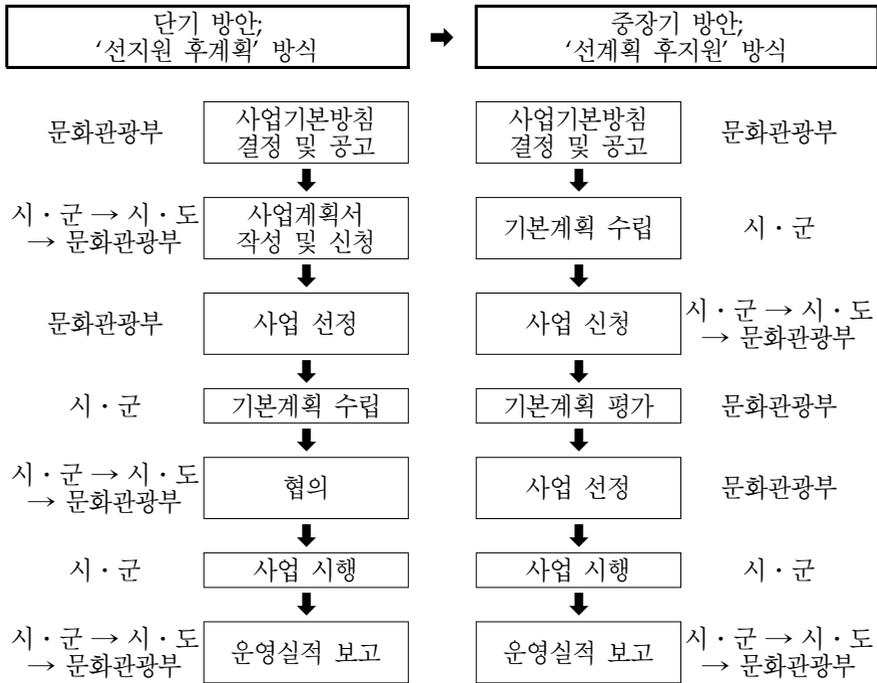
현재와 같은 관광지 개발사업의 추진체계로는 지속가능한 관광개발이 어려운 실정이다. 시·군·구 및 시·도 사업의 선정 체계, 사업추진과정, 예산집행 및 정산 체계 등을 효율적으로 정립할 필요가 있다.

중앙정부는 지방자치단체가 국고보조를 신청한 사업 계획의 지속가능성을 검토한 후 지원함으로써 자치단체의 지속가능한 생태관광 계획, 개발, 관리를 유도해야 한다. 중앙정부는 대부분 기본계획을 수립한 대상사업에 한해서 국고보조를 신청하도록 했다. 그러나 지방자치단체 재정 여건상 자치단체 스스로 지역 및 자원 특성에 맞는 생태관광 개발사업에 대해 재원을 투자하여 기본계획을 수립한다는 것은 현실적으로 어려운 점이 있다. 대부분의 자치단체는 중앙정부의 지원이 확정된 후 예산을 편성하고 기본계획을 수립한다.

따라서 단기적으로는 현행 체계와 같이 지원사업을 선정한 후 기본계획을 수

립하도록 하되(‘선지원 후계획’ 방식), 중장기적으로는 자치단체가 수립한 기본 계획의 지속가능성을 평가하여 지원하는 ‘선계획 후지원’ 체제를 확립²³⁾해야 한다(그림 참조). 그리고 중앙정부는 생태관광자원 활용 및 조성 사업의 입지 선정 및 계획, 설계 및 시공, 국고보조 신청 및 정산 등의 관련 절차와 기술적인 사항을 수록하여 환경친화적 개발 및 효율적 관리가 이루어지고 자치단체 관련 공무원의 업무 처리에 효율성을 기할 수 있도록 ‘생태관광자원의 활용 및 조성 사업 지침’을 작성하여 고시하도록 한다.

<그림 5-4> 생태관광자원 활용 및 조성사업 추진과정



지방자치단체는 기본계획 수립시 생태관광자원 조사를 우선 실시하고, 지역주민, 지역환경단체, 전문가 등과 충분한 협의과정을 거쳐 토지이용, 시설 및 배치

23) 김성진(2003), 지역관광개발에 있어 주민의 참여와 역할, 『광주전남비전21』

계획 등을 결정해야 하고, 생태관광자원 보호 및 관리 대책, 운영관리방안, 주민 소득 증대 방안 등을 포함해야 한다.

설계 및 공사시에는 생태, 토목, 건축, 조경 및 관광 전문가의 자문, 주민 및 지역환경단체와의 협의를 실시하여 환경친화적 시공이 되도록 한다. 자치단체는 사업완료 전에 생태관광 안내·해설 프로그램, 운영관리 전문인력 확보, 관광영향 모니터링 방안, 민간위탁관리 방안 등을 포함한 운영관리계획을 수립한다. 그리고 운영관리계획에 따라 관광영향을 모니터링하여 생태관광자원의 훼손이 발생하지 않도록 한다.

사업 모니터링 체계 운용 및 평가에 따라 지원을 확대하도록 한다. 사업추진 실적에 대한 정기적인 모니터링 및 평가를 통하여 사업 추진의 효율성을 높인다. 성과주의 원칙에 따라 사업추진이 원활히 이루어지고 사업으로 인한 파급효과가 큰 사업은 평가 후 차등적으로 재정을 지원하도록 한다. 사업의 추진방식 및 지원 등에 관한 사항을 관련 법령에 명시하여 체계적인 추진을 유도한다. 관광진흥법 제46조 제4항 2호의 규정에 따라 생태관광 육성사업을 추진하고 있지만 실정 법적 근거가 취약하다. 따라서 관광관련법령 개정시 생태관광의 진흥을 위해 생태관광 관련 조항을 법률에 포함시켜야 한다.

4) 추진주체의 조직화 및 협력 강화

(1) 추진주체의 조직화와 리더의 양성

생태관광과 녹색관광은 지역사회 중심의 공공적 성격을 지니게 되며 이 때문에 주민중심으로 추진되어야 한다. 그동안 지역주민이 배제된 채 관료 및 전문가 집단, 외지 컨설팅업체 등에 의해 일방적으로 계획이 수립되어 왔으며, 개발사업 도중 토지매입 지연이나 지역고유의 특성을 살리지 못했다. 주민조직은 공동의 목적 추구를 위해서 의도적으로 구성된 사회적 단위로서, 주민들간의 의견을 밀접히 교류하고 상호간의 이해와 관계를 증진시키며 지역사회를 통합하는 역할을 한다. 따라서 주민조직의 효과적 구성과 운영은 지역관광개발 사업의 성패를 좌

우한다고 할 수 있다. 주민조직화를 통해 지역주민의 적극적인 참여와 파트너쉽 형성, 역할 위임이 가능해 진다. 주민참여는 위원회, 협의회, 법인, 회사 등 효과적인 주민조직의 구성과 운영이 전제되어야 한다.

지역주민의 참여가 없는 지속가능한 관광개발은 결코 지속가능성을 확보할 수 없으며 주민참여과정은 능력개발(capacity building) 과정이기도 하다. 주민 의식전환과 참여, 공감대 형성, 인재육성 등에 중점을 두고 점차 전문가 교육, 선진사례 벤치마킹 등을 실시하여 우선 주민들이 새로운 변화를 수용하고 자신감을 회복하도록 한다. 마을 발전을 주도할 리더를 발굴하고 추진 조직을 갖추면서 기반을 구축한다. 주민조직의 효과성은 리더의 리더십에 의해 크게 좌우되기 때문에 리더를 양성하는 일이 필요하다. 생태관광 및 녹색관광은 상당한 지식기반이 요구되는 사업이므로 이러한 추진조직은 단순한 주민조직에서 점차 학습조직, 경영조직으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

지역주민들이 기업가 정신(entrepreneurship)을 갖추고 자원을 발굴하여 수익원을 창출하고 내·외부 역량을 연계한다. 자원의 가치를 인식하고 아이디어와 기술을 추가하여 관광상품으로 개발하는 과정이 필요하다. 지역주민들은 관광서비스업에 대한 마인드와 노하우가 부족하므로 네트워킹을 통해 부족한 역량을 보완한다. 자매결연, 회원제 사업, 이벤트 개최 등 도시소비자 및 각종 단체와 도농·산·어촌 교류 네트워크를 형성한다. 지자체 또는 정부에서 주민들에게 지역문화, 마케팅, 고객접대, 회계, 시설관리 등에 다양한 교육기회를 제공한다.

주민은 물론 행정의 의식과 관행이 모두 바뀌어야 성공할 수 있다. 성과주의에 급급한 나머지 단시간에 성과를 내려는 일련의 시도는 지양되어야 한다. 지역의 자체 역량을 축적하면서 단발성, 전시성의 대규모 사업을 지양하고 지역컨셉에 맞고 매력창출이 가능한 사업에 자원을 투입하도록 한다. 주민들의 단순참여가 아닌 경영능력을 지속적으로 배양하기 위한 교육프로그램의 개발이 필요하다. 현 주민참여는 제도적으로 계획이 확정된 뒤 공청회, 공람·공고시 의견을 개진하는 정도에 머물고 있다. 기타 개발과 보전, 방문객관리, 마케팅, 경영컨설팅, 정보제공 등 역량강화를 위해 온라인 및 오프라인 교육기회를 제공해야 한다.

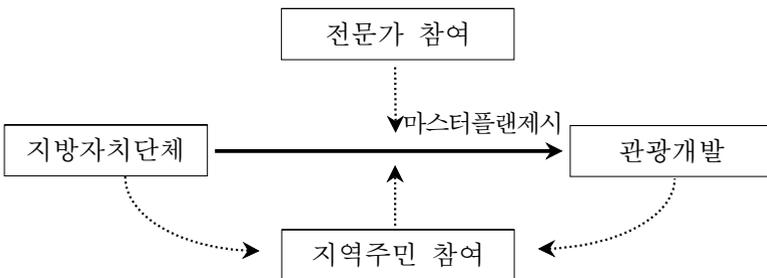
(2) 주민참여 및 역할 증대

지역사회 관광개발에서는 개발주체로서 지역주민의 참여가 강조된다. 이와 마찬가지로 주민들은 관광상품의 일부이기도 하고 관광으로 인한 편익뿐만 아니라 필연적으로 발생하는 비용까지 공유하게 된다. 지역사회 각 주체에 의한 관광의 활성화 노력은 새로운 관광 목적지를 만들뿐만 아니라 차별성을 확대할 수 있으므로 지역사회는 관광개발에 대해 ‘내부적 접근(inside approach)’을 취하게 된다.

주민참여를 가로막는 걸림돌은 주민들의 관광개발사업에 대한 전문 지식이나 경험의 부족, 주민참여의 대표성 문제, 주민 상호간의 이해조정 한계, 참여비용의 문제, 행정의 태도 및 수행능력 문제 등이다. 그럼에도 불구하고 지역관광개발의 성패는 지역주민들이 얼마나 적극적이고 자율적으로 참여하느냐에 의해 좌우된다.

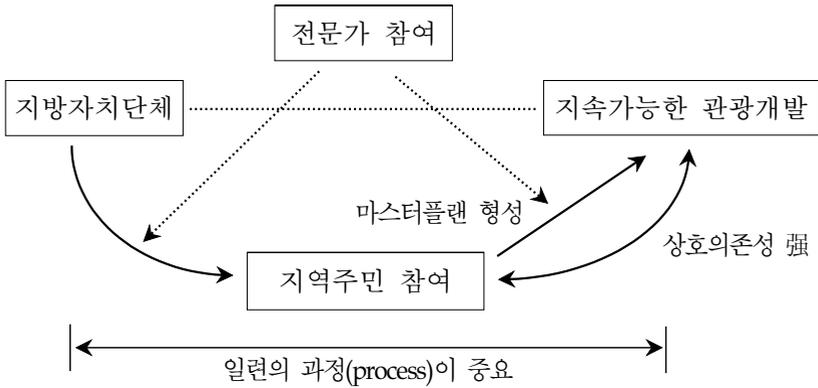
지금까지의 지역관광개발과정에서는 전문성을 갖추지 못한 지역주민은 계획에서 배제되고 일반적으로 지방자치단체의 주도하에 이루어진다. 이때 지방자치단체는 개발안(master plan)을 전문가에게 의뢰하여 작성하며 주민은 공청회 등을 통하여 제한적·형식적으로 참여하게 된다. 이러한 개발과정은 지역주민이 주체로 참여하지 않는 관광단지 및 관광지의 개발에서는 효과적이었다.

<그림 5-5> 일반 관광개발 과정



그러나 주민의 참여가 중요시되는 지속가능한 관광개발에서는 이러한 계획 및 개발과정과는 다른 과정을 거치게 된다. 즉 지방자치단체 또는 전문가 주도의 개발계획의 수립이 아니라 지방자치단체는 주민들에게 동기를 부여하고 지원을 담당하는 가운데 주민이 중심이 된 개발과정을 거치게 된다.

<그림 5-6> 지역사회 관광개발 과정



지금까지 관광지개발사업은 중앙정부가 사업비와 사업 대상지를 결정하고 지방자치단체는 중앙부처의 지시를 받아 사업을 집행하며, 대부분의 사업은 사업자의 손에 의해 시행된다. 지역주민이 참여할 여지가 없었으며 방관자적 입장에서 사업이 시행되는 것을 지켜볼 뿐이다. 이러한 정부 주도의 하향식 개발방식의 가장 큰 문제는 주민의 개발의지와 관계없이 정부의 지원이 이루어진다는 점이다. 주민의 적극적인 의지나 노력이 없음에도 불구하고 정부에서 지원사업을 추진했기 때문에 사업효과가 미미했다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 주민의 의지가 강한 곳에 지역개발사업을 추진하는 시스템을 갖추어야 한다. 주민이 자발적으로 수립한 관광지 만들기 계획안에 대해 정부에서 사업비 지원 등의 인센티브를 부여할 필요가 있다.

주민참여형 관광개발은 주민이 주체가 된 종합적인 관광마을 만들기로서 자연, 문화, 역사, 산업 등 지역의 모든 자원을 활용하여 관광객과의 교류를 확대하고 활기찬 마을을 실현하기 위한 활동을 말한다²⁴⁾. 기존의 관광개발은 관광객 유

치 증대와 관광산업의 진흥을 우선시한 반면, 주민 정주환경의 질은 상대적으로 중요시하게 고려하지 않았다. 그 결과 관광자원의 매력을 충분히 살리지 못하거나 주민들 스스로 지역의 관광자원에 대해 자긍심을 가지지 않아 재방문을 유도하지 못했다. 주민참여형 관광개발은 관광자원, 관광객만족, 정주환경의 조화를 추구하며, 주민의 자치의식을 높이고 진정한 지역활성화를 달성할 수 있다.

선결 과제는 주민의식을 높이고 필요한 역량을 갖추는 일이다. 지방자치단체가 주민을 대상으로 전문가 초청 강연회, 주민회의의 정례화, 선진사례에 대한 견학과 학습 등 다양한 프로그램을 통해 주민의식을 높여야 한다. 주민의식이 높아져야 관광자원에 대한 가치와 자긍심을 회복할 수 있고 마을발전의 비전을 공유하며 관광마을 만들기 활동에 적극 참여할 수 있다. 그리고 주민조직을 결성하고 주민협약을 제정하도록 지원해야 한다. 외부 지원단체와의 연계를 통해 부족한 핵심역량을 보완하는 일도 필요하다.

두 번째 과제는 관광마을 만들기 계획을 수립하여 실제 실행하는 것이다. 먼저 지역 내에 어떠한 관광자원이 존재하는지 파악하고 훼손된 자원은 복원하고 정비해야 한다. 그리고 관광시설을 정비하고 프로그램을 도입해야 한다. 도로, 상하수도, 주차장 등의 공공 기반시설과 관광안내센터 등 공공적 목적의 관광시설은 지방자치단체가 조성하고, 체험형 숙박시설, 향토음식점, 농·산·어·특산물 판매시설 등 영리 목적의 관광시설은 개별 주민이 개발하여 운영한다. 주민과 행정의 제3섹터의 방식으로 시설을 건설하고 운영할 수도 있다.

세 번째 과제는 주민참여형 관광개발이 안정적으로 추진될 수 있도록 시스템을 갖추는 일이다. 관광지 조성 및 운영에 관한 조례 또는 협약을 제정하는 것이 하나의 방법이다.

(3) 이해관계자의 역할 및 협력체계

관광산업에 있어 지역사회의 자발적인 협력(collaboration)이야말로 새로운 경

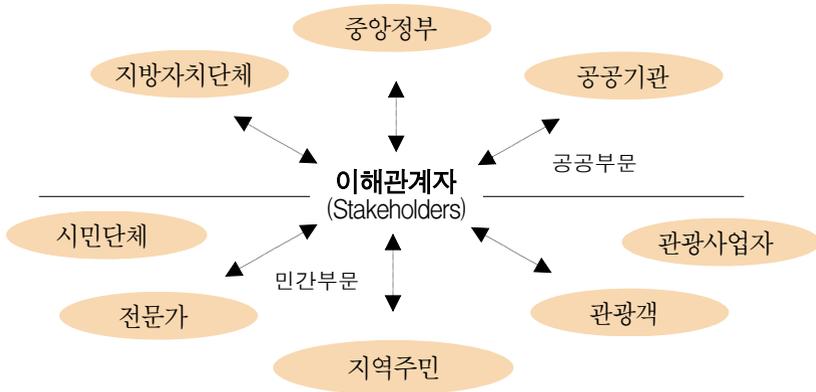
24) 김성진(2003), 지역관광개발에 있어 주민의 참여와 역할, 『광주전남비전21』

쟁력이며 핵심 성공요인(key success factors)이다. 이제 관광진흥은 한 개인 또는 단체의 힘으로는 가능하지 않음을 인식해야 한다. 일반시민, 자치단체, 관광사업체, 여타 관련단체 등이 망라된 지역사회의 협력을 바탕으로 할 때 '관광을 통한 지역활성화'란 목표는 달성될 수 있다. 관광산업의 경쟁력은 다양함을 수용하고 이를 효과적으로 조정하는 조정력에 달려 있기 때문이다.

지역주민, 환경단체, 관광객, 관광사업자, 정부 등 여러 이해관계자가 얽혀있는 복잡한 활동이다. 따라서 이해관계자간 역할 분담과 상호 협력은 지속가능한 생태관광 발전의 전제조건이 된다. 지속가능한 관광개발 관련 이해관계자들의 공동관심을 도출하고, 이 과정에서 표출되는 이해관계를 조정할 수 있는 참여자 또는 기관의 역할과 협력관계의 중요성을 부각시킬 필요가 있다.

지속가능한 관광개발과 관련한 이해관계자는 크게 공공부문과 민간부문으로 구분할 수 있다. 공공부문은 중앙정부, 지방자치단체, 국립공원관리공단과 같은 공공기관 등이 있다. 중앙정부도 여러 부처가 직·간접적으로 관련되어 있다. 중앙정부 차원의 생태관광 계획과 정책도 중요하지만 결국 실천은 지방자치단체의 몫이다. 지방자치단체는 기획자, 조정자, 사업자, 촉진자, 그리고 규제자로서 총체적 역할을 수행해야 한다.

<그림 5-7> 지속가능한 관광개발 관련 이해당사자



민간부문에는 크게 지역주민, 시민단체, 전문가, 관광객, 관광사업자 등이 있다. 지역사회 중심형 관광개발을 위해 지역주민은 관광이 지역사회에 긍정적인 영향과 부정적 영향을 모두 미칠 수 있음을 인식하고, 생태관광 계획 수립과정에 적극 참여하여 편익을 극대화하고 지역 관광자원의 보전을 위해 노력해야 한다. 칠원 사례에서 나타난 것처럼 그동안 생태계 보전정책이 지역주민들에 대한 배려 없이 규제 위주로 추진되어 온 결과 주민들은 생태자원 보전에 대해 긍정적인 시각을 갖고 있지 않다. 보전 가치가 높은 자연지역과 주민들의 경제활동권이 일치하는 지역에서는 보호지역 지정을 결사반대한다. 지방자치단체, 환경단체, 전문가 등의 지속적인 지원과 협력이 필요하다.

시민단체는 지역사회, 업계, 자치단체의 지속가능한 생태관광 개발과 운영을 지원하고, 계획수립 및 관광영향 모니터링 과정에 참여하고, 생태관광 가이드의 역할을 수행할 수 있다. 학계는 생태관광활동의 계획, 개발 및 관리, 이해관계자의 교육 및 훈련, 생태관광자원 해설, 모범사례의 발굴 및 육성, 연구 등에 기여할 수 있다.

관광객은 관광자원의 보전과 관리에 직간접적으로 참여해야 하고, 생태관광객 행동강령을 준수하여 방문 지역의 환경과 문화에 부정적 영향을 미치지 않도록 유의해야 한다. 관광사업자는 환경경영(environmental management)을 체질화하고, 양질의 생태관광경험을 제공해야 하며, 직원의 교육·훈련과 고객의 환경인식 제고를 위해 노력해야 한다. 사업운영지침을 자발적으로 수립하여 준수하고, 방문 지역의 법규를 준수하며, 자원 보전 및 지역사회 발전을 위해 협력해야 한다.

5) 환경친화적인 자원의 이용과 관리

(1) 지속가능한 개발 및 관리 체계 확립

개발여건이 좋지 않던 곳에 생태관광이나 녹색관광 대상지로 지정·개발되는 경우 정부의 인프라 투자로 개발여건이 좋아지게 된다. 이때 도시자본에 의해 속

박, 음식 시설이 입지하면서 지역사회 전체의 공간구조와 경관을 훼손하는 경우가 많다. 지속가능한 관광개발에서 외지인들의 무분별한 투자를 방지할 수 있는 규제책이 마련되어야 한다. 그러나 지역주민들은 오히려 향후 개발가능성과 지가상승에 대한 기대감으로 보호지역 지정, 건축제한 등 각종 개발규제에 반발하여 훼손을 방치하거나 조장하는 경우가 많다. 따라서 지역주민들에게는 농·산·어업, 관광사업에 참여할 수 있는 기회를 보장함으로써 경제적인 보상 또는 이익을 제공할 수 있어야 한다.

지역사회(마을)내 관광자원은 공동소유 자원과 개인소유 자원으로 구분되며, 농촌지역인 경우 공동체적 성격이 강하기 때문에 전통적으로 공동소유자원이 많으며, 개인소유인 경우도 구성원이 이용하는 경우 용인해 왔다. 그러나 공동체의 자원이 사유화되거나 수익이 발생하는 경우 자원의 소유권과 이용권을 둘러싸고 분쟁이 발생할 가능성이 크다. 소수의 개인이 독점하거나 외지인이 점유하고 있을 경우도 이용권을 둘러싸고 지역주민과 소유자간에 갈등이 발생할 소지가 있다.

따라서 올바른 자원관리는 역설적이지만 개발이익이 지역사회로 환원될 수 있는 메커니즘을 구축할 때 가능하다. 자원의 이용과 처분권이 지역주민들에게 있을 때 관광개발은 지역주민 주도로 이루어질 수 있다. 지역의 공동자원을 대상으로 관광개발을 할 경우 주민공동사업으로 개발하거나 특정인이 소유한 경우 마을과 협약에 의해 이용권을 지역주민들이 행사하도록 하는 것이 바람직하다. 자연생태계보호구역, 국립공원처럼 기타 제도적으로 이용이 제한되는 경우에도 최대한 지역주민들이 활용할 수 있는 방안이 전제되어야 주민참여는 물론 지속가능한 자원의 보전과 활용이 가능해 진다.

지속가능한 생태관광 계획, 개발, 관리 체계를 확립해야 한다. 지역사회가 주도하는 지역사회중심형 관광개발이 필요하지만 우리의 현실여건상 지방자치단체가 지역 내외부의 역량을 결집하여 실질적인 계획, 개발, 관리를 주도할 수밖에 없다. 그러나 지방자치단체의 안목과 능력이 모두 같지 않고, 생태관광은 원칙과는 달리 부정적 영향을 유발할 수 있기 때문에 정부는 촉진자와 규제자의

역할을 균형 있게 수행해야 한다. 기본적으로 국토이용관리계획 등 국가의 전반적인 개발정책과 환경보전계획이 연계성을 지녀야 하며, 생태관광지 및 녹색관광지의 선정과 조성문제도 이러한 차원에서 접근되어야 한다.

생태관광자원 활용 및 조성 사업을 확대하기 전에 종합적인 관광영향 관리체계를 먼저 구축해야 한다. 환경용량을 고려한 적절한 개발 및 이용규모의 설정이 필요하다. 이를테면 친환경적 입지 선정, 환경에 미치는 영향 및 관리대책, 사후관리운영 계획, 주민소득 증대방안을 포함한 지방자치단체의 생태관광자원 개발 사업에 대해 우선적으로 지원해야 한다. 그리고 우리나라를 대표할 수 있는 우수 생태관광자원을 선정하고 홍보, 사례집 발간 등 정책적 지원을 강화해서 생태관광의 우수사례(best practice)를 발굴하고 육성해야 한다.

(2) 생태 및 녹색관광자원의 발굴과 활용

생태자원의 보전(생태관광을 위해) 어메니티를 높이는 농·산·어촌환경정비(녹색관광을 위해)가 필요하다. 생태자원은 이용에 민감하므로 모니터링을 통해 훼손정도를 파악하고 이용수준을 조절하도록 한다. 관광이 활성화되기 위해서는 지역이 지역성(locality) 또는 농촌다움, 산촌다움, 어촌다움을 유지해야 하며 방문객을 위한 경관정비가 아니라 주민들을 위한 정비가 되어야 하며 주민들을 위해 정비된 쾌적한 환경이 결국 관광을 위한 기반이 될 수 있다. 지역별로 양호한 경관요소와 불량한 경관요소를 파악하여 정비하며 이때 마을의 생태적 환경에 적합한 정비사업을 추진하도록 한다.

경관형성 및 정비사업은 제도적인 것을 기본으로 시민운동, 토목사업을 병행하는 것이 바람직하다. 경관정비사업은 아름다운 꽃길 가꾸기, 콘테스트 등 시민운동적 성격, 하천, 도로, 농업기반정비 등 토목사업 성격, 경관조례, 계획수립, 주민조직, 심의회 구성 등 제도적 성격의 사업을 추진하도록 한다. 마을에서는 투자비가 소요되는 토목사업보다는 생태자원의 보존, 수목 식재, 미관정비, 꽃길 가꾸기 등 시민운동적인 사업을 우선 추진한다.

지속가능한 방식으로 자연환경을 활용하도록 한다. 기존 우리나라의 관광자원

개발 상태를 보면 대부분의 경우 시설개발이 자연자원과 지나치게 접근되어 있다. 이러한 개발방식은 자연의 경관미를 경감시키고 자원의 급속한 훼손을 초래하며 결국 관광지의 생명을 단축시키는 결과를 가져온다(최승담, 1995). 대상지역을 생태관광자원의 특성, 보전가치, 훼손가능성 등을 종합적으로 고려하여 핵심지역(core area), 완충지역(buffer zone), 전이지역(transition area)으로 구분하고, 핵심지역에는 생태관광자원의 훼손이 일어나지 않도록 생태관광에 필요한 최소한의 기본시설만 설치하고 관련 시설은 지역 여건, 지형 특성을 고려하여 완충지역과 전이지역에 설치한다²⁵⁾. 생태관광자원의 보호를 위해 필요한 경우에는 핵심지역을 관광제한구역으로 설정하고, 사전예약제 등을 통해 관광활동을 관리하는 방안을 검토한다.

자연자원 및 생태계의 적정수용력 유지하고 관광개발사업에 생태시스템 도입하며 이러한 활동을 촉진하기 위한 제도의 도입한다. 환경에 대한 영향 및 변화에 대한 감시·평가 및 환경에 대한 인식 고양을 위한 교육 실시한다.

25) 핵심지역, 완충지역, 전이지역은 유네스코의 인간과 생물권 계획(MAB: Man and Biosphere Programme)에 의해 지정되는 생물권보전지역(Biosphere Reserve)의 용도지역 구분이다. 생물권보전지역은 엘로우스톤식 보존 방식의 한계가 드러나고, 생물다양성 보전뿐만 아니라 지역사회의 지속가능한 발전이 중요시되면서 가치를 인정받고 있는 개념이다. 생물권보전지역의 기능 및 용도지역에 대한 자세한 내용은 김성진·강미희(1999), 보호지역과 지속가능한 발전, 유네스코한국위원회, pp. 6~10 참조.

6

결 론

관광개발을 통하여 지역 활성화를 꾀하고 있으나 기존 관광지, 관광단지 중심의 관광 개발방식으로는 한계가 있다. 지속가능한 관광개발을 위해서는 개발방식은 물론 시행 체계, 추진주체의 역량을 배양할 필요가 있으며, 자원의 이용도 환경용량이 허용하는 범위 내에서 이루어 질 수 있어야 한다. 이를 위해서는 기존 관광개발과는 달리 지역 주민, 지역산업, 지역자원을 고려한 통합된 “지역사회 중심의 개발 전략”이 요구되며, 이를 실천하기 위한 새로운 개발모델의 설정과 지역사회 참여방식 등에 대한 후속 연구가 요구된다.

관광개발을 통하여 지역활성화를 꾀하고 있으나 기존 관광지, 관광단지 중심의 관광개발이론을 그대로 적용시킴으로서 많은 한계를 표출하고 있다. 지역경제 활성화 수단으로써 그 유용성에도 불구하고 관광개발은 환경을 훼손하고 지역사회를 해체할 수 있다는 지적도 없지 않았다. 이러한 대안으로 등장한 것이 지속가능한 관광개발이다. 지속가능한 관광개발은 지역사회에는 편익을 극대화시키고 비용을 최소화하며, 관광지의 문화와 자연환경을 지속적으로 보존하고 관광산업에 경제적 지속성을 보장해 줄 수 있는 관광으로 관련 이해당사자들인 지역사회, 자연환경, 관광사업 모두의 욕구를 충족시켜주는 관광개발의 새로운 패러다임이라고 할 수 있다.

국내에서도 지속가능한 관광개발의 유형으로써 생태관광 및 녹색관광 개발에 대한 관심이 높아지고 있으며, 관련 정책사업이 활발히 추진되고 있다. 그러나

이러한 범주에서 계획 중이거나 기 개발 완료된 관광지가 모두 지속가능성의 원칙을 만족시키고 있다고 보기 어렵다. 본 연구에서는 지속가능한 관광개발의 대표적인 개발유형으로 인식되고 있는 생태관광 및 녹색관광을 중심으로 정책현황 및 개발사례 분석을 실시하였다. 경제적 효율성(economic efficiency), 사회적 형평성(social equity), 환경보전(environmental conservation)의 조화 등 지속가능한 관광개발이 추구하는 세 가지 개념적 요소를 성공조건으로 설정하였다. 아울러 관광개발을 통해 지속가능한 지역사회의 발전을 추구하기 위해서는 지역사회의 인적·물적 자원의 개발 즉 부존자원과 잠재력의 최적 활용과 주민들의 자발적·내발적인 노력이 중요시 된다.

제도 및 정책을 분석한 결과 현재 추진 중인 생태관광 및 녹색관광 정책은 지속가능한 관광개발을 표명하고 있으나, 사업내용 측면과 추진체계 측면에서 지속가능성을 달성하기에는 미흡한 수준이다. 사업내용 측면에서 하드웨어 중심의 개발사업으로 지역주민, 지역산업, 지역자원과 통합적으로 계획되거나 연계되지 못한 것으로 평가된다. 사업추진체계 측면에서 사업대상지의 선정과 지원, 주민참여 측면에서 지속성을 달성하기 어려운 구조이다.

생태관광개발 및 녹색관광개발이 추진되고 있는 지역을 사례지로 분석한 결과 개발과정에서 제도 및 정책사업에서 포괄하지 못한 다양한 문제점이 나타나고 있다. 개발내용의 문제, 개발자본의 확보와 집행, 주민참여와 리더십, 지역자원의 이용과 보존 측면에서 문제점과 시사점을 제시했다.

지속가능한 관광개발이 실현되기 위한 과제로는 i)개발방식의 전환, ii)타당성 있는 수익모델의 설정, iii)재원확보 및 효율적인 추진체계, iv)추진주체의 조직화 및 협력, v)환경친화적인 자원의 이용과 관리 등을 제시했다. 구체적으로 성공적인 지속가능한 관광개발 위해 요구되는 과제는 다음과 같다.

- 개발방식의 전환을 위한 세부과제는 지역사회중심형 관광개발 방식으로 전환, 주민참여형 관광개발, 하드웨어에서 소프트웨어 개발로 전환 등이다.
- 타당성있는 수익모델의 설정을 위한 세부과제는 지속적인 생태관광 및 녹색관광 수요 확보, 수익원 발굴 및 수익창출 모델개발 등이다.

- 재원확보 및 효율적인 추진체계 구축을 위한 세부과제는 재원의 다각화 및 사업시행체계의 개선 등이다
- 추진주체의 조직화 및 협력을 위한 세부과제는 주민주체의 조직화 및 리더의 양성, 주민참여 및 역할 증대, 이해관계자의 역할 및 협력체계 등이다.
- 환경친화적인 자원의 이용과 관리를 위한 세부과제는 지속가능한 개발 및 관리 체계 확립, 생태 및 녹색관광자원의 발굴과 활용 등이다.

결국 지속가능한 관광개발은 기존 관광개발과는 달리 지역주민, 지역산업, 지역자원을 고려한 통합된 “지역사회 중심의 개발 전략”이 요구되며, 이를 실천하기 위해서는 새로운 개발모델의 설정과 지역사회 참여방식 등에 대한 후속 연구가 필요하다. 정책적으로는 이상과 같은 내용이 관광진흥법 등 생태관광 및 녹색관광 개발 관련 입법시 대상지 선정 및 지원사항, 시행체계 등에서 보다 상세히 반영될 필요가 있다.

본 연구는 지속가능한 관광개발을 성공적으로 정착시키기 위해 계획과정에서 요구되는 과제를 제시하는데 의의가 있다. 앞으로 본 연구에서 한계로 지적한 시장과 수요측면을 고려한 지속가능한 실태의 분석 및 개발방식의 제안이 요구되며, 본 연구에서 제시한 과제를 바탕으로 전통적인 관광개발과는 차별화된 개발의 목표와 개발과정, 계획요소를 규명하고 적용하는 실천적인 연구로 발전시킬 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강미희 외(2002), 「설악산 생물권 보전지역 관광의 지속가능성 평가」, 한국공원휴양학회지, 제 4권 1호
- 강미희(1999), 「생태관광객의 여행동기 및 태도」, 서울대학교 농학박사학위 논문
- 강신겸·김정연 역(1997), 「녹색관광」, 일신사
- 강신겸(2001), 생태관광개발에서의 지역주민 참여. 『한국공원휴양학회지』. 제3권1호, 한국공원휴양학회
- 강신겸(2002), 「농촌체험프로그램 개발 연구」. 농림부·삼성경제연구소
- 강신겸(2002), 마을단위 녹색관광개발의 추진과 과제. 『관광농업연구』, 제 9권 1호, 한국관광농업학회
- 김남조·조광익(1998), 「지속가능한 관광개발과 지역주민 참여」, 한국관광연구원
- 김대관(2001), 「지속가능한 관광개발 지표연구」, 한국관광연구원
- 김동렬(2000), 「지속가능한 관광의 지표개발에 관한 연구」, 서울대학교 농학석사 학위 논문
- 김성일·박석희(2001), 「지속가능한 관광」, 일신사
- 김성일·강미희(2002), 「생태관광」, (주)트래블에널리스트
- 김성일역(1999), 「생태관광:계획과 관리의 지침」, 일신사
- 김성진(2001), 지속가능한 관광과 지역주민 참여, 『지속가능한 관광』, 일신사
- 김성진(2002), 「생태관광 진흥방안 연구」, 한국문화관광정책연구원
- 김성진(2003), 지역관광개발에 있어 주민의 참여와 역할, 『광주전남비전21』

김성진, 조재우, 김성일(2000), 『우포늪 생태계보전지역의 보전과 생태관광』,
 한국공원휴양학회지 2(1)

박시현·송미령(2003), 『우리나라 농촌관광 발전방향 및 방안』, 한국농촌경제연구원
 산림청(1999), 『녹색관광과 산촌활성화』, 삼림청
 생태관광의 해 기념 포럼집』, 유네스코 한국위원회

양평군(2002), 『양평 ECO DOCTOR'S TOWN(생태건강마을)조성계획』

오정준(2003), 『생태관광지의 지속가능성에 관한 연구』, 대한지리학회지 제38권 제4호

유네스코 한국위원회(2002), 『한국의 생태관광 발전전략 모색』

이훈(2001), 지속가능한 관광을 위한 교육훈련, 『지속가능한 관광』, 일신사

최영국(1998), 바람직한 생태관광의 모색과 방향, 『환경과 조경』

최영국(2001), 환경용량과 지속가능한 관광개발, 『지속가능한 관광』, 일신사

한국관광공사(1996), 『생태관광 개발방향과 전망』

한국관광공사(1997), 『환경적으로 지속가능한 관광개발』, 한국관광공사

해양수산부(2001), 『갯벌생태관광의 정의 및 사례연구』, 해양수산부

환경부(2000), 『자원유형별 생태관광 추진전략 수립 연구』

환경부(2002), 『생태관광 지침개발 및 활성화 방안』

Epler Wood, M.(2002), Ecotourism: Principles, Practices & Policies for
 Sustainability. UNEP. p.9.

Buttler(1998), Sustainable Tourism-looking backwards in order to progress? In
 Hall, C.M. and Allan A. Lew. eds. Sustainable Tourism: A Geographical
 Perspective.

Cater, Erlet and Gwen Lowman(1994), Ecotourism : A Sustainable Option?, John
 Wiley & Sons

Charters, Tony and Kerren Law(2000), Best Practice Ecotourism in Queensland,
 Tourism in Queensland

Getz, D. and Stephen Page(1997), The Business of Rural Tourism: International
 Perspectives, International Thomson Business Press; 1st edition (June 26,

1997)

Jennifer A. Elliott (1999), An Introduction to Sustainable Development, Routledge

Lindberg, K., Megan Epler Wood, David Engeldrum(1988), Ecotourism : A Guide
for Planners and Managers (Vol. 2), Ecotourism Society

Lindberg, Kreg(1993), Ecotourism : A Guide for Planners and Managers (Volume
1), Ecotourism Society

Mowforth, M. and Ian Munt(1998), Tourism and Sustainability: New Tourism in
the Third World, Routledge

Sharpley, Richard and Julia Sharpley(1997), Rural Tourism: An Introduction,
Thomson Learning; 1st edition

Valene L. Smith and William R. Eadington(1996), Tourism Alternatives:
Potentials and Problems in the Development of Tourism, John Wiley & Sons

Whelan, Tensie(1991), Nature Tourism: Managing for the Environment, Island
Press

WTO(1993), Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners

WTO(1996), What Tourism Managers Need to Know: A Practical Guide to the
Development and Use of Indicators of Sustainable Tourism

<웹사이트>

[Http://www.me.go.kr](http://www.me.go.kr) 환경부

[Http://www.maf.go.kr](http://www.maf.go.kr) 농림부

[Http://www.momaf.go.kr](http://www.momaf.go.kr) 해양수산부

[Http://www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr) 한국농촌경제연구원

SUMMARY

Key Issues for Performing Sustainable Tourism

Shin-Kyum Kang, Yeong-Kook Choi, Sung-Jin Kim, Yang-Soo Yoon

Key Issues for Sustainable Tourism

With sustainable development establishing itself as a global trend, sustainable tourism has also been gaining attention these days. In Korea, ecotourism and green tourism have recently attracted significant attention as two of the main kinds of sustainable tourism. These two sectors continue to see market expansion despite the fact that they are still in their initial stages. Moreover, the Ministry of Environment, Ministry of Agriculture and Forestry, and the Ministry of Government Administration and Home Affairs have been actively pursuing related policies for their development.

Despite growing interests, however, there are too few cases of sustainable tourism in Korea that can be differentiated from existing tourism developments. There are even criticisms that sustainable tourism

is actually damaging the environment, and not effectively linked to the growth of regional economies.

Chapter 1 Introduction

Korea's central and local governments have been promoting the sustainable development of Korea's tourism industry, yet it has been found that their policies are similar to already-existing strategies or processes for tourism development. This hinders the government's target to achieve sustainable development of Korea's tourism industry, not to say successful cases.

This research aims to explore ways to vitalize sustainable development of Korea's tourism industry, focusing on ecotourism and green tourism. It analyzes current systems and policies of the nation's sustainable tourism industry, related issues, and developmental cases that have been achieved so far. Suggestions of various government tasks for a successful development of sustainable tourism will also be posed. The method of research covers use of literature, empirical data, and interviews.

Chapter 2 Concept of Sustainable Tourism

The importance of protecting or preserving the environment has been consistently raised in the global tourism industry since the beginning of 1960. Yet, efforts for environmentally sustainable tourism did not actually start until the WTO and WYYC adopted Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry in 1996.

Sustainable tourism refers to a "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs including tourism." Sustainable tourism brings

social equity, economic efficiency and environmental conservation into harmony. This research sets these three factors as preconditions for successful development of sustainable tourism.

Sustainable tourism includes various types of tourism, with ecotourism and green tourism being the two representative types. The purpose of ecotourism is to understand environment and culture; therefore, development focuses on conserving the environment and benefiting local areas and their inhabitants. The development of green tourism, on the other hand, focuses on attracting people living in the cities to rural areas, forests and seaside villages where they enjoy their leisure time and various unique experiences that these places provide.

Chapter 3 Current State of Sustainable Tourism and Problems

This research analyzes laws and systems related to ecotourism and green tourism, as well as the current state of these businesses. It attempts to deduce possible problems. Currently, the Ministry of Culture and Tourism, Ministry of Environment, Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, Korea Forest Service, and Rural Development Administration promote various related policies for sustainable tourism. But these governmental policies lack concrete initiatives in terms of a detailed business roadmap or well-organized system.

Chapter 4 Cases of Sustainable Tourism Developments

This chapter analyzes several cases of sustainable tourism found in Korea and draws out some problems facing the current state of sustainable development. Togomi Village of Hwacheon (located in Gangwon Province) was selected as an area for green tourism analysis, and the Migratory Birds Ecotourist Area in Cheorwon Plain was chosen

for ecotourism.

The Migratory Birds Ecotourist Area was developed for the purpose of creating a bird watching tour. The Cheorwon area was selected as an ecotourist area where cranes including white-naped cranes inhabit. Meanwhile, Togomi Village in Hwacheon is a representative case of green tourism; it was a typical agricultural village seen in Korea as a place without any special scenery, or resources. But now, more than a million people visit the site every year for the agricultural experience and products.

Yet it has been found that the current sustainable tourism development lacks sufficient contents for planning, management, profit creation and distribution, environmental explanation and educational programs. Other problems were included low participation of inhabitants, issues surrounding the use of regional resources and their conservation, low cooperation between all interested parties, and poor linkage to regional societies.

5. Preconditions for a Successful Sustainable Tourism

This chapter analyzes current laws, systems, policies and development cases of sustainable tourism, based on the three principles of sustainable tourism development, which are economical continuity, environmental continuity, and socio-cultural continuity. We were able to draw out several preconditions for a successful sustainable tourism based on this analysis.

According to the analysis, government tasks for a successful promotion of sustainable tourism can be summarized as following. First, development methods should be changed to take local society and software-oriented developments into greater consideration. Second, it

needs to ensure that there are continuous demands for sustainable tourism, and a reasonable profit model needs to be created. Third, financial resources should be obtained and efficiently executed. Fourth, parties promoting the development should be more systemically organized, leader cultivation should be promoted, and a stronger participation of inhabitants and cooperation among parties needs to be realized. Finally, the use and management of environmentally friendly resources are also necessary.

More detailed and necessary changes to development methods include the need to direct greater development needs towards regional communities, greater participation from the regional population, and software-oriented updates. As for detailed plans to create a reasonable profit model, a continuous demand for ecotourism and green tourism needs to be ensured, new sources for profit should be sought out, and profit models should be developed.

In order to secure resources and build an efficient system for their execution, diversification of resources and improvement of business operation system need to be promoted. To form a systemized organization and induce cooperation, a system linking inhabitants should be made, leaders should be cultivated, participation of inhabitants and expansion of their role should be strengthened, and cooperation among those interested parties should also be promoted. To use environmentally friendly resources, sustainable development and management systems should be created, and areas for ecotourism and green tourism need to be searched.

Conclusion

Although the government has been promoting regional growth through tourism development, simply focusing on existing tourist areas

is a limited strategy at best. Thus, it is introducing sustainable tourism as an alternative. Nevertheless, it is difficult for the government to achieve a target of sustainable tourism only referring to the existing laws, systems, policies, and development methods in place.

For a successful development of sustainable tourism, efforts are needed to nurture development methods, promotion systems, and the skills of those executing such programs. The use of resources should also be kept within a sustainable level allowed by the environment. This means that a development strategy, centering on regional inhabitants, industries, and resources needs to be sought. Such promotion will depend on successfully researching and creating a new development model, and studying ways to induce the participation of regional residents.