

PH5 우포늪 생태관광의 수행평가

김수영*, 우형택

대구가톨릭대학교 환경과학과

1. 서 론

최근 무공해 산업으로 각광받아 온 관광 분야에서도 관광의 부정적 측면이 인식되고, 환경문제에 대한 관심의 고조와 더불어 새로운 대안관광의 개념을 도입하게 되었다. 즉, 지속가능한 개발이라는 새로운 환경패러다임 하에 새로운 관광개념의 한 형태로 생태관광이 제안되었다. 그러나, 생태관광에 대한 관심은 고조되고 있지만, 생태관광의 정의와 개념, 그리고 본질적 기능에 대해 관련 국제기구나 학자에 따라 차이를 보이면서 상당한 논란이 제기되고 있다 또한, 세계관광기구를 비롯한 많은 국제기구와 학자들이 생태관광의 성공적인 실행을 위한 기본 원칙을 제시하고 있지만(Lindberg 와 Hawkins, 1993), 생태관광지의 잠재력을 측정하는 표준화된 기준과 방법은 명확히 제시되지 못하고 있다. 이러한 상황에서, 생태관광을 평가하기 위한 지침도 마련하지 않은 채 생태관광의 대상지를 계획하고 프로그램을 막연히 시행하는 것은 생태관광의 실패 가능성을 가중시킬 수 있다. 또한, 생태관광의 지침을 개발하여 생태관광의 적격성 여부를 판단하고 그것을 통해 생태관광의 원칙을 확립하기 위한 연구들의 중요성에도 불구하고, 우리나라에서는 생태관광을 어떻게 적용시켜 나갈 것인지, 생태관광이 도입된 실제 지역에 어느 정도의 생태관광이 적절히 수행되고 있는가에 대한 분석이 전무한 실정이고, 또한 생태관광의 본질적 구성 요소들의 상호관련성을 평가하는 연구 또한 매우 미흡한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 외국 사례의 생태관광 분석 모델을 찾아 도입하고, 생태관광으로 크게 주목받고 있는 우포늪을 대상으로 생태관광의 적용 정도와 기능을 분석, 평가하는 것을 목적으로 하였다.

2. 연구방법

조사 분석 대상지인 우포늪은 국내 최대의 자연늪으로서 생물다양성과 천연의 자연경관을 간직하고 있는 지역으로 1997년 7월 26일 생태계보전지역(환경부 고시 1997-66호)으로 지정되었으며, 국제적으로도 1998년 3월 람사(Ramsar)협약 보존 습지로 지정되었다(그림1). 이후, 다양한 매체를 통해 일반에게 알려지기 시작하였고 우리나라의 대표적인 생태관광지로 인식되고 있다. 그러나 생태관광지로서 방문객의 꾸준한 증가 추세에도 불구하고 다양한 생물들의 관리가 미흡하고, 생태관광을 실시하는데 있어 관리와 운영이 체계적이지 못하며, 생태관광시설 또한 아주 미흡하여 방문객들에게 높은 경험의 질을 전달하지 못하고 있다. 또한, 지역주민의 습지 보존과 이용에 대한 마찰이 여전히 발생하고 있으며, 이러한 문제점들을 근본적으로 해결하기 위한 대처 방안이 부족하고 중앙정부와 지방정부 등 각 관리 부처간의 업무가 긴밀하지 못하여 관리상의 많은 문제점을

지니고 있다. 따라서, 우포늪은 생태관광지로서 긍정적 측면과 부정적 측면을 모두 포함하고 있어, 생태관광의 분석 모델로서 적합한 것으로 판단되어 사례 연구 대상지역으로 선정하였다.

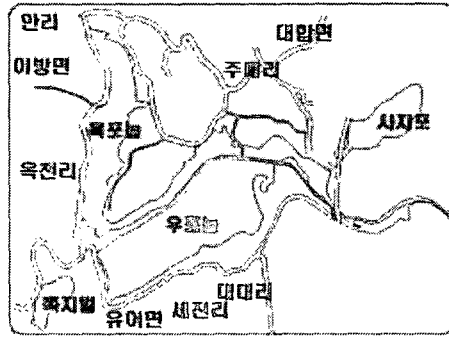


그림 1. 우포늪의 접근성.

본 연구에서는 생태관광의 수행평가를 위해 Ross와 Wall(1999a)이 제시한 생태관광의 분석틀을 기본 모델로 하였다(그림 2).

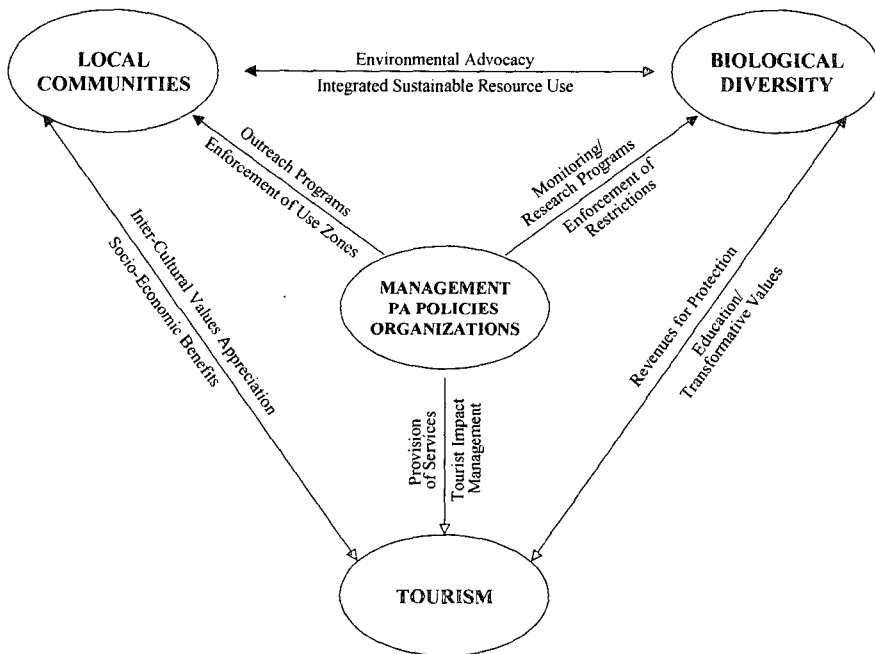


그림 2. 생태관광의 분석틀 (Ross와 Wall, 1999a).

분석틀에서 보듯이, 이상적인 생태관광은 지역주민, 보호지역자원과 관광이 서로 밀접한 상호보완적 관계를 이루는 것이다. 따라서, 우포늪을 대상으로 자연보호와 지역주민

과의 관계, 지역사회와 생태관광과의 관계, 자연보호와 생태관광과의 관계를 분석하고, 최종적으로 이들 요소들과 관리상의 관계를 평가 한다.

조사 및 자료 수집은 2003년 5월부터 8월까지 매주 1회 이상 총 15회에 걸쳐 우포늪 지역 일대의 지역주민, 환경관리인, 지역환경단체와 우포늪을 관리하는 중앙·지방 관리 부서의 각 담당자를 방문하여 면접조사를 하였다. 또, 창녕군청, 낙동강유역환경청, 그리고 창녕환경운동연합을 통해 수집한 우포늪에 관련한 다수의 행정자료를 분석에 이용하였다.

3. 결과 및 고찰

3.1. 우포늪의 자연보호와 지역주민

우포늪 생태계보전지역에서 지역주민들의 자원에 대한 의존도는 매우 낮은 것으로 나타났다는데, 이는 생태계보전지역으로 지정되면서 허가를 받은 5% 정도의 소수의 사람들만 어로행위를 포함한 자원이용이 허가되어 있기 때문이다. 우포늪에서 주로 이용되는 자원은 참붕어, 논우렁이, 가물치 양식이 있고 모두 허가를 받은 사람들에 의해서 채취가 가능하다. 따라서 생태계 보전지역으로 지정 후 크고 작은 제약을 겪게 되면서 지역주민들의 대부분은 보전에 대해서 소극적으로 반응하고 참여도가 낮은 실정이다. 또한, 지역사회에서 생태계보전에 대한 지역주민의 의사를 반영하거나 참여할 기회도 거의 없기 때문에 관심이 더욱 낮아지고 있는 것으로 나타나 보전을 위한 지역주민의 적극적인 참여의 형태는 거의 찾아볼 수 없으며, 다만 소수의 사람들이 주민자치감시단을 만들어 우포늪 보전 활동을 하고 있다. 우포늪은 생태계보전지역으로 지정 후에도 위협적인 활동의 형태들이 나타나고 있는데, 특히 허가를 받지 않은 사람들에 의한 불법어로행위로 늪의 생태계가 훼손되는 사례가 있으며, 무단으로 낚시대나 어망 등을 투기하여 늪이 오염되는 사례도 빈번하게 발생되고 있다. 우포늪이 생태계보전지역으로 지정된 후 가장 먼저 달라진 점이 바로 감시원의 활동인데, 감시원은 지역주민들을 대상으로 고용하였으며, 그로 인해 지역을 가이드하고 우포늪 주변지역을 감시하는데 능률적인 면에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 하지만 한편으로는 지역주민과의 친밀한 관계로서 관리가 다소 소홀한 가능성도 제기되고 있다.

3.2. 우포늪의 지역사회와 생태관광

우포늪 지역에서 생태관광으로 인한 지역사회에 대한 효과는 전반적으로 거의 전무하거나 낮은 것으로 나타났다. 먼저, 우포늪 지역에서 경제적인 부분의 이익의 형태를 평가해보면, 우포늪 지역에서는 생태관광을 통해 고용창출이나 지역사회의 수입산출 증대의 측면에서 모두 특별한 효과를 얻지 못하는 것으로 나타났다. 이는 생태관광으로 인한 고용창출은 환경감시단 외에는 없었으며, 정보센터나 편의시설 등 관광객이 이용할 수 있는 시설도 전무하기 때문에 생태관광을 통해 지역사회에서 수익을 올릴 수 있는 여건이 마련되지 않아서 지역의 경제적인 부분이 활성화되지 못한 것으로 나타났다. 오히려 주민들은 우포늪이 생태계보전지역으로 지정됨으로서 지역 경제가 활성화될 수 없을 것으로 생각하면서 생태관광이 지역사회에 과연 경제적인 도움을 줄 수 있을 것인가

하는 부정적인 생각을 지니고 있었다. 이는, 생태관광을 위한 우포늪 지역으로의 외부 업체의 투자도 없었으며, 생태관광을 통해 수익을 얻는 외부 업체도 없는 실정이다.

사회간접자본의 형태에서도 지역주민을 위한 시설의 향상이나 발전한 형태가 전혀 나타나지 않은 것으로 조사되었다. 특히, 교육시설, 건강시설 등은 지역주민이 점점 줄어들고 있는 형편이어서 이에 대한 투자는 전혀 없는 것으로 나타났으며, 우편, 전화, 전기 시설의 제공과 질도 전혀 변화가 없는 것으로 나타났다.

또한, 경제적, 사회간접자본에 대한 투자가 없으므로 사회적 형태의 발전도 없는 것으로 나타났다. 사회적 발전은 전반적인 삶의 질에 대한 부분으로 이해할 수 있는데, 지역주민의 교육과 건강 수준의 향상은 공식적으로 조사된 바 없으나 전체적인 변화가 없는 것으로 조사되었다. 지역주민들은 관광으로 인한 크고 작은 피해로 관광과 관광객에 대한 태도가 다소 부정적인 것으로 나타났으며, 그런 이유 때문에 관광객과 지역주민간의 상호교류가 차단되어 있어 관광객들의 지역사회의 문화에 대한 체험의 기회는 거의 없는 것으로 나타났다.

3.3. 생태관광과 우포늪의 보호

우포늪 지역에서 생태관광객의 관광 경험의 질은 매우 낮은 것으로 나타났다. 이는 우포늪 지역에서의 생태관광을 위한 시설이 부족하여 우포늪에서 생태관광을 위해 찾아오는 사람들에게 충분히 자연지역을 볼 수 있는 기회를 제공하지 못하고 있기 때문이다. 그래서, 대부분의 사람들은 우포늪을 방문해서는 물이 고여 있는 습지 정도로만 생각하고 돌아가는 경우가 많기 때문에 우포늪의 자원이 훼손되는 사례가 늘어나고 우포늪의 대한 관심이 점차 사라지고 있는 것이라고 볼 수 있다.

우포늪에서는 관광 경험의 질뿐만 아니라, 환경교육의 질 또한 낮은 것으로 나타났다. 우포늪에서 관광객이 이용할 수 있는 정보센터도 없으며 이용가능한 정보도 부족한 형편이다. 다만, 지역민간단체에서 운영하는 생태학습원을 통해서 정보를 이용하고 가이드를 받는 수준에 그치고 있다. 또한, 창녕군청이나 낙동강유역환경청의 관리부서에서 운영하는 생태관광프로그램이나 환경교육을 위한 프로그램도 전무한 실정이며, 또, 전문가이드를 양성하기 위한 프로그램도 준비되어 있지 않는 것으로 나타났다. 따라서 관광객들의 적극적인 관심을 유도해 내지 못하고 우포늪을 이용하는 사람들에게 이용료를 받고 있지 않기 때문에 생태계보호를 위한 생태관광의 경제적 기여도는 전혀 없는 실정이다. 2003년 6월 27일 습지보전법 시행령과 시행규칙을 개정하여 습지보전지역에 대한 입장료를 징수하겠다는 발표가 있긴 했지만, 우포늪으로 진입할 수 있는 통로가 17군데나 되어 그 방문객들을 모두 통제하기란 사실, 불가능하다고 볼 수 있다. 따라서, 관광수익으로 인한 우포늪의 자연보호를 위한 경제적인 기여는 당분간은 없을 것으로 조사되었다. 그리고 우포늪 보전을 위해 환경기금을 조성하는 기관이나 계획도 없는 실정으로서 우포늪의 보호를 위한 경제적인 기여는 거의 전무한 것으로 조사되었다.

3.4. 우포늪의 관리

우포늪 생태계보전지역은 환경부의 지방부서인 낙동강유역환경청이 총괄하고 있다(습

지보전법시행령 제18조). 낙동강유역환경청에서는 우포늪생태계보호지역내의 도로, 건축물 허가, 시설물 설치 등 행위허가 및 협의사항에 대한 엄격한 관리와 자연생태계특별보호구역인 수면 전역에 대한 감시를 하고 있으며, 우포늪 습지보호지역에 대한 다음 연도 사업계획 및 소요예산안을 작성하는 등의 업무를 하고 있으나 낙동강유역환경청에서도 우포늪을 전담하여 관리하는 담당자는 없다. 창녕군에서는 사유지 매입, 감시원 고용 및 상시 감시, 불법어업에 대한 단속 등 우포늪의 전반적인 관리에 대해서는 창녕군이 실제로 집행하고 있으며, 환경위생과 소속의 1명의 공무원이 우포늪을 관리하고 있다. 이로써 각 기관마다 우포늪을 관리하는 우포늪 전담 부서는 없는 실정이며 관리가 매우 소홀이 이루어지고 있다. 환경감시단은 5명으로 구성되어 우포늪을 직접 관리하고 보호하고 있으며, 불법행위에 대해서 감시하고 있다. 하지만, 감시단은 사법권이 없기 때문에 불법행위자들을 처벌할 수 있는 권한이 없고 단지 불법행위자들에게 경고를 하거나 관찰 파출소에 고발 조치를 하는 정도에 그치고 있다.

우포늪 지역에서는 종합적이고 체계적인 관리대책이 수립되어 있지 않다. 환경부의 우포늪 생태계보전지역관리 현황 및 향후 추진계획(1998. 9)에 따르면, 관계전문가와 동행하여 생태계 현황 및 감독·감시를 상반기와 하반기마다 1회 이상 실시할 것으로 계획되어 있으나 실질적으로 이루어지지 않고 있으며, 모니터링도 육안으로 살피는 정도의 형식적인 관리 형태인 것으로 나타났다. 우포늪 지역은 생태계보전지역임에도 불구하고 우포늪 주변지역에는 30여 개의 공장이 있고, 주변마을 곳곳에 축사가 설치되어 있다. 이 때문에 공장폐수와 축산폐수가 유입되고 있으며, 인근 농가의 생활 오·폐수도 우포늪으로 유입되어 우포 생태계가 파괴되고 있다.

3.5. 고찰

우포늪 지역에서의 지역주민, 자연지역, 그리고 관광간의 상호보완적 관계를 살펴보면 다음과 같이 평가할 수 있다. 지역사회와 자연지역간의 관계에서 지역사회는 자연지역에 환경적인 지지가 긍정적인 잠재력을 지닌 것으로 평가되었고, 역시 자연지역도 지역사회에 지속가능한 자원의 이용이 현재는 소수의 사람들만 이용가능 하지만, 대체적으로 긍정적 잠재력이 있는 것으로 평가하였다. 그리고 지역사회와 관광간의 관계에서는 관광객과 지역주민간에 미치는 상호 문화의 가치의 인정은 지역주민의 관광과 관광객에 대한 불만으로 관광객을 불청객으로 보고 있어 상호 문화 교류를 할 수 없는 것으로 평가되었고, 관광으로 인한 지역사회의 경제적 이익 창출도 거의 없거나 오히려 부정적 영향을 미치고 있는 것으로 평가되었다. 마지막으로 관광과 자연지역간에는 환경교육을 통한 자연에 대한 가치를 전환시켜주는데 긍정적 잠재력을 지닌 것으로 평가되었으나, 관광은 자연지역의 보호를 위한 수익의 기여도가 전혀 없는 것으로 조사되어 자연지역으로 미치는 영향이 미약한 것으로 평가되었다. 우포늪 지역에서 관리 부분이 각 지역사회, 자연지역, 그리고 관광에 미치는 영향을 평가해보면, 지역주민의 자연자원 이용제한, 자연지역에서의 이용제한 집행, 관광으로의 서비스의 제시는 긍정적 잠재력을 지닌 것으로 평가되었으나, 지역사회로의 복지계획, 자연지역에서의 감시, 조사 프로그램의 시행, 관광에서 관광객 영향 관리는 부정적이거나 영향이 없는 것으로 평가되었다.

4. 결론 및 요약

본 연구는 생태관광의 분석 모델을 적용하여 우포늪을 대상으로 생태관광의 적용 정도와 기능을 분석하고 평가하였다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 우포늪 지역에서 자연지역과 지역주민간의 관계를 살펴보면, 우포늪 지역주민들은 우포늪이 생태계보전지역으로 지정된 후 갖가지 제약을 겪고 있어 환경보호에 대한 지지도는 낮은 실정이고, 더군다나 자연지역에서 자원이용이 극히 소수의 주민에게 제한되어 있어 대부분 주민들의 불만 요인이 되고 있다. 우포늪의 감시와 관리는 주로 지역주민들로 구성된 환경감시단에 의해서 수행되고 있고, 이로 인해 미약하나마 약간의 고용 기회가 제공되고 있으나 소수의 지역주민에게 한정되어 있다.

둘째, 우포늪 지역사회와 생태관광의 관계에서 지역사회는 생태관광을 통해서 얻을 수 있는 경제적, 사회간접자본, 사회복지적 이익이 거의 없는 것으로 나타났다. 경제적인 측면에서도 지역주민의 고용창출이나 지역사회의 수입산출의 증대에서 모두 특별한 효과를 얻지 못하는 것으로 나타났다. 사회간접자본의 형태에서도 지역주민과 지역사회를 위한 발전의 형태는 거의 나타나지 않은 것으로 나타났다. 특히, 교육시설이나 건강시설, 우편, 전기, 전화 시설 등은 별다른 변화가 없는 것으로 나타났다. 또한, 사회적인 발전의 형태도 전혀 없는 것으로 나타났고, 우포늪 지역에서는 지역주민들이 관광객에 대해 오히려 부정적인 태도를 지니고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 생태관광과 자연보호의 관계에서 우포늪 지역에는 생태관광과 관련한 생태관광의 경험의 질과 환경교육의 질이 낮은 것으로 나타났다. 이는 생태관광에 대한 준비가 전혀 되지 않은 상태에서 생태관광지로 알려졌고 환경교육을 위한 방문객센터나 정보센터 등의 시설이 부족하여 우포늪의 관광객에게 충분히 자연자원을 볼 수 있는 기회를 제공하지 못하고 있기 때문이다. 특히, 관리부서 차원의 환경교육 프로그램과 전문 가이드가 준비되지 않았고, 대부분 주변 민간단체에 의탁하여 교육을 하기 때문에 환경교육의 기회가 적고 다양하지도 못한 실정이다. 우포늪에서 생태관광을 통한 자연환경보호의 경제적인 기여도 전혀 없는 것으로 나타났으며 이는 현재, 우포늪의 이용과 관련한 입장료, 시설이용료, 사용료 등의 비용이 전혀 징수되지 않고 자연지역을 위한 환경기금조성도 없기 때문이다.

넷째, 우포늪에는 전문적이고 주기적인 모니터링 시스템이 없어 생태계 훼손의 사례가 발생되고 있다. 또, 우포늪을 전담하는 관리부서가 없고 관련 담당자도 여러 업무와 일을 겸하고 있어 관리업무가 유기적이지 못하여 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있다. 또, 정부, 지자체, 민간단체, 지역주민, 전문가 등 이해당사자들이 모두 참여하여 논의할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않아 정부의 일방적인 업무 추진에 반감을 사고 있으며, 특히 주민들은 생태관광을 운영, 관리하는데 있어 철저히 배제되고 있다.

참 고 문 헌

- David A. Fennell, 1999, *Ecotourism : an introduction*, London : Routledge.
Fennell, D. and Eagles, P., 1990, *Ecotourism in Costa Rica : A conceptual framework*, *Journal of Park and Recreation Administration*, 8 (1), pp. 23~24.

- Hecter Ceballos-Lascurain, 1996, *Tourism : Ecotourism and protected area* Gland : IUCN.
- Lindberg, K and Hawkins, D., (Eds), 1993, *Ecotourism : A Guide for Planners and managers*, North Bennington, The Ecotourism Society, North Bennington, p. 3
- Ross, S. and Wall, G., 1991a, *Ecotourism : Towards congruence between theory and practice*, *Tourism Management*, 20 (1), pp. 123~132.
- Ross, S. and Wall, G., 1991b, *Evaluating ecotourism ; The case of North Sulawesi, Indonesia*, *Tourism Management*. 20, pp. 673~683.
- Wall, G., 1994, *Ecotourism : Old wine in new bottles?* *Trends*, 31 (2), pp. 4~9
- Wallace, G., and Pierce, S., 1996, 'An evaluation of ecotourism in Amazonas : Brazil' *Annals of Tourism Research*, 23 (4), pp. 843~873.
- 경남개발연구원, 1997, *우포·목포늪 생태계 보전 방향*, 창녕군, 1장~6장.
- 김성진, 2000, *우포늪 생태계 보전지역의 보전과 생태관광(I)*, *한국공원휴양학회지*, 2(1), pp. 13~20.
- 낙동강유역환경청, 2003, *우포늪 생태계보전지역관리현황*.
- 배종현, 2002, *살아숨쉬는 자연의 신비 우포늪*, 창녕군, 창녕환경운동연합. pp. 58.
- 유기준 외, 1998, *농어촌지역의 생태관광지 육성을 위한 계획모형(Ⅱ) : 경남 창녕군 우포지역에서의 사례연구*, *환경생태학회지*, 12(2), pp 163~173
- 창녕군, 2002, *제38회 통계연보*.
- 창녕환경운동연합, 2000, *우포늪의 자연 교향*.
- 한국관광공사, 1996, *생태관광의 개발 현황과 전망*, pp. 1~300.
- 환경부, 1998, *우포늪 생태계보전지역 ; 관리현황 및 향후 추진 계획*.
- 환경부, 1998, *우포늪 생태계보전지역 사유지 매입계획*.
- 환경부, 2002, *창녕 우포늪 생태계보전지역 보전·관리 대책수립*.
- 환경부, 2003, *습지보호지역 보전계획*, pp. 50~61.