

환경지역 어메니티자원의 특성 평가와 관리방안 연구[†]

- 동강유역 생태·경관보전지역을 중심으로 -

박창석* · 김선희** · 이재준***

*한국환경정책·평가연구원 · **국토연구원 · ***협성대학교 도시공학과

I. 서론

국토 어메니티 자원은 “국토를 구성하는 모든 공간(도시, 농산촌, 연안·어촌, 환경지역 등)에 존재하는 자연 그대로 혹은 인위적인 자원을 포함한 유·무형적 자산”을 의미한다. 국토공간을 도시지역, 농산촌지역, 연안·어촌지역, 환경지역(국립공원, 생태경관보전지역 등) 등으로 구분할 경우 각 국토공간단위의 어메니티는 상호독립적으로 존재할 수 있다. 그러나 국토 어메니티는 각 공간단위별 어메니티의 단순한 총합 이상의 의미와 가치를 지닐 수 있다.

이 연구는 환경지역에 초점을 두어 어메니티 자원의 특성을 평가하고 관리방안을 논의하고자 한다. 환경지역은 좁은 의미에서 고유한 자연생태적 특성을 지키기 위하여 개개 법제도로 지정한 보호지역(protected area)¹⁾을 의미하지만, 넓은 의미로는 고유한 생태·환경적 특성을 보이는 자연환경지역²⁾을 총칭한다. 여기서는 좁은 의미의 환경지역에 초점을 맞추는데, 이는 보호지역의 어메니티 보전과 복원 등을 위한 정책개발의 시급성과 주민참여와 경제사회적 활성화 등 효용성이 상대적으로 높다고 보았기 때문이다.

특히, 2003년 세계공원총회(World Park Congress)에서 제시한 환경지역의 새로운 패러다임은 지역주민의 빈곤 저감과 삶의 질 개선 등 인간과 보호지역의 상호작용을 강조하였다(Phillips, 2003; 허학영 외, 2007). 2007년 IUCN의 스페인 총회에서는 인간이 고려된 자연 및 문화적 가치와 변화, 생태서비스를 보호해야 한다고 강조하였다. 이러한 맥락에서 환경지역의 어메니티 논의는 보호지역의 새로운 패러다임인 인간을 고려한 효율적 관리를 위한 계획 및 정책적 시사점을 도출하는데 기여할 수 있다.

II. 환경지역 어메니티 개념의 도입원리와 특성

도시·농촌지역의 어메니티와 달리 환경지역의 어메니티에

대한 구체적인 정의나 개념화를 시도한 자료는 거의 없는 실정이다. 특히, 환경지역 어메니티의 도입이 필요한 배경에는 보호지역의 새로운 패러다임에서 강조하는 ① 지역적 가치로서의 지역민의 생각과 요구, 지역공동체로서의 자산(기반)가치를 고려하고, ② 생태적 가치 외에도 생태적 자원의 사회문화적·경제적 가치를 체계적으로 고려하며, ③ 보전에서 보전과 복원으로 그 범위를 확장하기 위한 요구가 놓여져 있다.

따라서 환경지역 어메니티는 도시 어메니티가 지닌 삶의 질 제고를 위한 계획원리와 농촌 어메니티가 지닌 경제적 활성화(지역발전) 원리와 다른 측면을 보여준다. 즉, 환경지역 어메니티 도입은 지속가능한 이용(sustainable use)을 전제로 생태·생물, 문화 자원 등을 효율적으로 활용하고 생태서비스(ecological service)를 유지·제고하는 관리원리를 목적으로 한다. 또한, 지역주민의 가치와 사회·경제적, 문화적 가치를 존중한다. 보호지역(protected area)의 보호 및 유지를 위한 관리대상도 생물다양성이나 자연·문화자원에서 벗어나 자연과 문화적 가치와 과정, 생태서비스로 변화하고 있다. 이러한 환경지역 어메니티의 주요 특징은 OECD의 어메니티 특성(공공성, 비배재성과 비경합성, 공공성, 비가역성 등)을 토대로 다양성(bio-cultural diversity), 장소성과 위계, 사전예방성, 지속성을 지닌다.

III. 환경지역 어메니티 자원의 특성평가: 동강유역 생태·경관보전지역을 중심으로

1. 조사방법

김승환 외(1997)의 어메니티 자원조사기법을 토대로 동강유역 생태·경관보전지역의 자원목록 및 필터링을 거쳐 도출한 동강유역의 어메니티 자원은 ① 거의 자연 그대로의 어메니티 자원 45개, ② 인간과 자연의 상호작용 어메니티 자원 8개, ③ 인위적 어메니티 자원 17개로 나타났고, 개선·복원이 필요한 자

†: 본 연구 논문은 미래 삶의 질 개선을 위한 국토 어메니티 발굴과 창출전략 연구(경제·인문사회연구회 협동연구총서 07-06-01)의 일부분을 토대로 작성하였다.

원은 4개로 조사되었다. 이들 자원을 대상으로 동강유역 생태·경관보전지역에 거주하는 주민을 대상으로 직접면접방법에 의해 어메니티 자원의 특성을 파악하기 위한 설문조사를 수행하였다. 2007년 9월 15일~16일 동안 85부를 회수하였다. 그리고 동강유역 생태·경관보전지역 관련 보고서와 조사자료 등도 검토하였다.

2. 인지수준에 따른 특성 평가

동강유역 어메니티 자원(70개)에 대한 주민인지도에 설명하는 응답률을 토대로 핵심자원, 주요자원, 일상자원, 잠재자원의 4개 유형으로 구분하였다. 전체적으로 75%이상의 높은 주민응답률을 보인 핵심자원은 동강, 정선아리랑, 동강할미꽃, 래프팅의 4개이고, 50~75%의 응답율을 보인 자원은 백룡동굴, 어라연, 동강축제, 동강할미꽃 축제 등 7개가 해당한다. 어메니티 가치평가(평균, 5점 척도)는 핵심자원과 주요 자원이 4.0을 넘고, 일상자원과 잠재자원은 각각 3.8, 3.6으로 낮아지는 추세를 보였다.

다음으로 동강유역 생태·경관보전지역의 개선 및 복원이 필요한 자원으로 동강 및 상류지역(도암댐)의 수질오염에 대한 개선요구(5점 척도)가 각각 4.2와 4.4로 높았고, 동강 주변

도로확충과 양식장 정비도 보통 이상의 개선 필요를 나타냈다.

3. 기능에 따른 특성 평가

동강유역 생태·경관보전지역의 어메니티 자원의 주요 기능으로 환경·생태성이 32.0%로 가장 높게 나타나고, 지역·역사성이 25.6%, 문화·심미성이 21.6% 등의 순서로 나타났다. 이는 동강유역 생태·경관보전지역의 어메니티를 제고하기 위해서는 자연 그대로의 자원이 지닌 환경·생태성을 보전·관리하면서 지역성과 역사·문화성을 충분히 고려할 필요가 있음을 시사하는 것이다.

다음으로 일상자원 이상을 대상으로 환경·생태성, 문화·심미성, 지역·역사성, 경제성, 접근성, 기타로 구분하여 기능(속성)을 분석하였다. 환경·생태성은 통가리, 배가사리, 어름치, 수달, 어라연, 백룡동굴, 백운산 등에서 뚜렷하게 나타났고, 문화·심미성과 지역·역사성 모두에 대해서는 뗏목넘기는 소리, 고성산성, 쉼다리, 고성산성제 등에서 높게 나타났다. 반면에 경제성은 친환경농업, 복분자 생산, 래프팅 등과 같이 농업과 레크리에이션 활동에서 높게 나타났다. 동강축제, 동강사진축제, 동강할미꽃축제는 문화성과 지역·역사성, 경제성으로 기능이 고루 분산되어 나타났다.

표 1. 주민인지수준 기초한 어메니티 자원 구분

구분	핵심자원 (75% 이상)	주요자원 (50~75%)	일상자원 (25~50%)	잠재자원 (25% 이하)
거의 자연 그대로의 어메니티자원	동강, 동강할미꽃	백룡동굴, 어라연, 수달, 어름치, 가수리 느티나무와 마을풍경	조양강, 나리소, 가수리 오송정, 하늘다람쥐, 담비, 까막딱다구리, 원앙, 배가사리, 통가리, 백운산과 칠족령, 바새마을과 앞뺑창, 황새여울과 바위들 두꺼비바위에 그려진 뺑대, 된고카리와 만지의 전산옥, 가수리 운고개, 가수리 개바위	창리천, 지장천, 오대천, 송천, 골지천, 어천, 하미건너편굴(1,2), 수달굴, 연포굴, 한탄교 옆굴, 만지굴, 바리소, 연인평의 다리, 동강대극, 묵남자루, 참중고기, 금강모치, 새코미꾸리, 참종개, 가수리 금오곡, 가수리 삼형제봉, 가수리 붉은뺑대
	2	5	16	22
인간과 자연의 상호작용 어메니티 자원	-	-	운치리·수동 쉼다리, 연포마을, 황포담배건조장, 고성리 유적지 고인돌, 고성산성	제장유적지고인돌, 적석총, 완태산성
	-	-	5	3
인위적 어메니티 자원	정선아리랑, 래프팅	동강축제, 동강할미꽃축제	뗏목넘기는 소리, 트래킹, 신동동강생태체험공원(정선), 동강사진축제, 친환경농업(참머루, 포도, 유기농과채류), 정선가수리 운치리 쉼다리 축제, 복분자생산, 고성산성제	생태체험학습장(정선), 민물고기생태관(평창), 동강생태정보센터(영월), 자생식물 명품화 사업, 침하교(잠수교)
	2	2	8	5
개수 (비율)	4 (5.7%)	7 (10.0%)	29 (41.4%)	30 (42.9%)
어메니티 가치평가(평균)	4.0	4.1	3.8	3.6

1. 신동 동강생태체험공원(정선) 및 생태체험학습장(정선), 동강생태정보센터(영월)은 현재 공사중
2. 고성산성과 고성산성제, 쉼다리와 쉼다리 축제를 하나로 묶을 경우 핵심자원으로도 볼 수 있음
3. 어메니티 가치평가는 5점 척도로 5점이 가장 높고, 3점이 보통, 1점이 가장 낮음을 의미

4. 공간입지 및 관리목표에 따른 특성 평가

공간입지와 관리목표는 법·제도 등 정책적 측면에 따라 그 특성이 나누어진다. 공간입지의 경우, 자연환경보전법에 의해 동강유역 생태·경관보전지역을 핵심구역, 완충구역, 전이구역으로 구분하여 각 구역별로 다른 토지이용규제와 관리행위를 적용한다. 구체적으로 핵심구역은 자연생태계의 구조와 기능의 유지를 위해 특별한 보호·관리가 필요한 곳으로서, 기존 건축면적의 2배 이하 증축과 지속적인 영농활동만이 가능하다. 동강유역 생태·경관보전지역은 자연휴식지로도 지정되어 있다. 그리고 관리목표 측면에서 어메니티 자원인 수달과 통사리는 멸종위기 야생동물 I급으로, 연잎평의 다리 등은 멸종위기 야생동물 II급으로 다루어진다. 이들은 자연적 또는 인위적 위협요인으로 개체수가 현저하게 감소하여 멸종위기에 처한 동식물로서 적극적인 보전이나 위협요인의 제거 및 완화가 필요하다.

IV. 환경지역 어메니티 자원 특성에 따른 관리방안

환경지역 어메니티 자원에 대한 관리방안을 자원인지와 기능, 공간 입지 및 정책목표로 구분하여 제시하였다. 우선 자원인지에 기초한 관리방안은 핵심자원과 우수자원은 해당 지역의 대표하는 자원으로 철저히 보전하도록 한다. 반면에 일상적·잠재적 어메니티 자원은 지역을 대표하는 우수 자원은 아니지만 역사성과 문화성, 환경생태성이 높아 주민들이 선호하는 자원으로 잠재성이 높은 자원에 대해서는 상업적 가치를 향상시키도록 지원하거나 자발적 규제와 협약, 네트워킹 등을 통해 어메니티 자원화를 추진한다. 또한, 훼손된 자원이거나 미처 인식하지 못한 미인식 자원에 대해서는 복원하거나 개선하여 새롭게 어메니티 자원으로 창출할 수 있다.

다음으로 기능에 따른 자원관리는 그 특성을 고려한 보전·복원, 계획적 관리, 상업적 이용으로 구분할 수 있다. 환경생태성이 우수한 자원은 보전하거나 계획적 관리를 도모하고 경제성이 높은 자원은 상업적 이용을 추진한다. 보전·복원을 위한 주요 관리전략으로는 자연자원의 보전, 역사문화자원의 보전, 자연생태계의 복원, 토지이용규제(zoning), 행위규제, 자율적 규제 등이 있다.

마지막으로 공간입지 및 관리목표에 따른 관리를 위해서 개개 자원의 관리목표와 입지 특성을 고려하면서 공간과 자원을 연계화하는 전략을 마련할 필요가 있다. 개별 자원은 그 속에 존재하는 것만으로도 우수한 어메니티 자원이 될 수 있지만, 대개는 점자원이 서로 연계되어 선자원, 면자원으로 체계화할 경우 그 가치는 보다 극대화될 수 있다.

V. 결론

본 연구는 환경지역에 초점을 두어 어메니티 자원의 특성을 평가하고, 이를 고려한 관리방안을 논의하고자 한다. 환경지역은 고유한 자연생태적 특성을 지키기 위하여 개별 법·제도로 지정한 보호지역(protected area)을 의미한다. 현재 보호지역 등 환경지역 지정할 경우 경제적 손실과 행위제한 등에 대한 주민반발로 인해 많은 어려움을 경험하고 있다. 이러한 문제점으로 인해 최근 IUCN과 세계공원총회 등은 지역주민의 빈곤 개선과 삶의 질, 자원가치평가와 생태서비스를 강조하는 것으로 환경지역의 지정 및 관리 패러다임을 바꾸고 있다. 이러한 측면에서 환경지역 어메니티 논의는 인간을 고려한 효율적이고 체계적인 보호지역 관리방안 마련에 기여할 수 있다고 보여진다. 따라서 도시지역과 농촌지역에 국한된 어메니티 논의를 환경지역까지 확대하여 보다 본격적인 논의와 검토가 필요하다.

- 주 1. 구체적으로 자연환경보전지역(국토계획및이용에관한법률), 생태·경관보전구역(자연보전법), 습지보호지역(습지보전법), 야생동·식물보호구역(야생동물보호법), 자연공원(자연공원법), 특정도서(독도등도서지역의생태계보전에관한특별법), 환경보전해역(해양오염방지법), 청정지역(수질·대기환경보전법), 백두대간(백두대간보호법) 등이다.
- 주 2. 구체적으로 원시림과 하천·호수 등의 산림지역(강원도 고산지역 등), 독특한 섬과 암석, 갯벌이 펼쳐져 있는 연안·해양지역(남해의 다도해 지역, 서해안 강화도 지역 등), 관목과 어우러진 초지지역(제주도 중산간 등), 사막지역(아프리카 사하라사막, 미국 아리조나사막 등) 등이 해당한다.

인용문헌

1. 김승환 외(1997) 쾌적한 도시환경 조성을 위한 어메니티 자원조사 및 발굴에 관한 연구. 동아논총 34.
2. 김정섭(2002) 농촌개발과 어메니티 : 국제적 논의 동향과 함의. 농촌경제연구원. Agroinfo Issue No.6.
3. 양병이 외(2007) 국립공원내 주민지원사업 활성화방안 연구. 국립공원관리공단.
4. 원주지방환경청(2005) 동강유역생태보전지역 관리기본계획.
5. 허학영 외(2007) 우리나라 보호지역에 IUCN 카테고리 적용방안에 관한 연구. 환경정책연구 13 : 71-96.
6. 환경부(2006) 환경편람.
7. OECD(1999) Cultivating Rural Amenities: an Economic Development by OECD.
8. Philips, A.(2003) Management guidelines for IUCN Category. V Protected Landscape/Seascape. Best practice protected area Guidelines series 9. IUCN.
9. Yihe Lü, Liding Chen, Bojie Fu and Shiliang Liu(2003) A framework for evaluating the effectiveness of protected areas: the case of Wolong Biosphere Reserve. Landscape and Urban Planning. Vol.63, No.4 : 213-223.