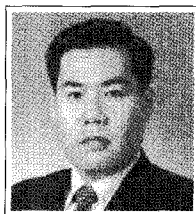


어항을 이용한 어촌관광 활성화



나 윤 중
동명대학교 관광경영학과 교수

현재 우리나라 정부는 관광에 관한 한
규제보다는 개방과 촉진을 선호한다는
점이다. 농어촌의 경제적 현실이
절박하면 할수록, 그러한 정책적 선택은
중앙과 지방의 차이가 없는 것이
사실이다. 그러나 이러한 시급함과
촉박함이 궁극적으로 어떤 결과를
가져올 지는 아무도 예측할 수 없다.
따라서 규제와 같은 시장의 속도에
대응할 수 있는 어떠한 수단을
강구하여야만, 어촌관광의 활성화가
어촌지역 주민들을 위한
진정한 정책이 될 수 있을 것이다.

들어가며

이 글은 주5일제 도입 및 정착에 따라 점진적으로 발전하게 될 해양·어촌관광과 어촌어항 주민의 관계에 대한 것이다. 그 내용은 증가하는 해양관광 수요에 대한 대응과 지속적인 수요 촉진을 위한 어촌어항의 역할 모색뿐만 아니라 어촌관광 활성화로 인한 지역사회의 변화와 그에 대한 대안도 모색해 보고자 한다.

이 글에서 논의대상이 되는 어항은 대규모의 국가 어항이나 비교적 규모가 큰 지방어항 뿐만 아니라 어촌정주어항, 혹은 어항법상의 지정어항이 아닌 항·포구로서 육지 소규모 항·포구 모두를 포함한다. 국가어항이나 대규모 지방어항도 관광자원이 될 수 있다. 그러나 이들 어항은 어촌 단위의 관광자원이기 보다는 다수의 소규모 단위 어촌을 연계하는 보다 규모가 크고 포괄적인 관광 자원이라고 볼 수 있다. 그러므로 어민 생활과 직결된 시설이란 점에서 소규모 항·포구의 개발을 통한 어촌관광의 활성화가 어민의 생활에 더 큰 파급효과를 가진다 할 것이다.

해양관광정책과 어항의 관계

해양개발기본계획(OK21)(해양수산부)은 주요 추진 과제로서 선진국형 해양친수문화공간 조성 및 다기능 종합어항의 개발 추진, 어촌문화와 주변경관을 활용한 어촌관광 산업화 추진을 제시하고 있다. 제2차 관광개발기본계획(문화관광부)에서도 지역 관광개발의 특성화 촉진을 위해, 도시와 농어촌 교류를 활성화하기 위한 관광마을 조성 등 농·산·어촌지역 관광개발의 추진을 제시하고 있다.

위의 계획들이 전반적인 정책방향을 제시하는 것이라면, 해양수산부는 해양관광진흥 세부실천계획안(2004)을 통해 어촌관광 진흥을 위한 5가지의 정책적 방향을 제시하고 있고, 그 중 세 가지가 어항과 직, 간접으로 관계를 가지고 있다.

첫째, 어촌체험마을 조성과 '아름다운 어촌'으로 어촌관광 추진거점을 삼는 사업은 결국 이들 어촌에 있는 다수의 소규모 항·포구를 이용한 어촌 아메니티(Amenity)의 개선으로 이어질 수밖에 없을 것이다.

둘째, 어촌종합개발 사업의 관광부문 투자강화에서 소규모 어항시설 개발이나 어촌어항법의 제정을 다루고 있다는 것은 이들 부문의 개발이 어촌관광 활성화의 핵심적 요소가 될 수 있음을 보여주는 것이다.

셋째, 어촌관광 활성화 기반조성은 어촌·어항복합공간, 다기능어항, 어촌관광단지의 개념을 도입하고 있다. 이들 개념의 범주를 우선 국가어항의 유무에 의해서 나누는데, 이는 국가어항만이 어촌관광 활성화에 도움이 된다는 것을 의미하는 것은 아닐 것이다. 소규모 항·포구는 어촌관광단지의 기존 어촌 내 시설로 간주되어질 수 있을 것이며, 이들 시설의 관리청인 지방자치단체의 역할에 대한 대안이 제시되어야 할 것이다.

해양·어촌관광에서 어항의 역할

어항의 각종 시설은 어민들의 생산 활동과 도시민의 여가활동이 만나는 접점이라고 할 수 있다. 그러므로 어항과 관련된 해양관광 진흥정책의 성패는 어항이 가진 이러한 접점으로서의 역할을 어떻게 이해하고, 어떤 방식으로 개발 운영할 것인가에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 즉, 어항을 생활영역으로 하는 주민과 여가영역으로 하는 방문객들의 편의교환이 어항이란 장소에서 사회적 공동선(共同善)을 창출하는 방향으로 이루어질 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

해양·어촌 관광을 주민과 방문객 모두의 개인적 시선으로 바라볼 경우, 어항은 기능적인 시설인 동시에 강력한 상징적, 정서적 의미를 가지고 있다. 어항이란 환경은 어촌주민들에게는 생산 활동 등 실생활과 연계된 기능이 실현되는 장소일 뿐만이 아니라 자기 고장의 문화적 정체성을 보여주는 장소이기도 하다. 관광객에게는 관광과 관련된 각종 편의시설 및 체험활동의 공간인 동시에 자신들이 어촌에 와 있다는 사실을 상징적, 정서적으로 자각하게 하는 장소이기도 하다.

그러므로 관광과 관련하여 기능적 측면만을 가지고 어항을 이해하게 된다면, 어항을 통한 어촌관광 활성화가 지역의 정체성을 훼손하고, 관광객에게는 그들이 기대했던 어촌 고유성(Authenticity) 체험의 기회를 박탈함으로써 오히려 관광지로서의 매력성을 잃는 결과를 낳을 수도 있다.

어항 관광·휴게시설의 도입과 어촌

어항시설에서 관광시설과 휴게시설의 확충이 곧 어항의 관광기능을 보장하는 것은 아니다. 오히려 이러

한 시설의 설치 또는 도입은 장소에 따라서는 매우 신중하게 판단하여야 할 경우도 있다.

역설적으로 말해서, 기본시설, 기능시설, 문화·복지시설 등 해당 어촌지역사회를 위해 반드시 필요한 시설들은 어촌의 정체성을 강화시켜준다는 측면에서 그런 어메니티를 추구하는 시장을 이용한 어촌 관광활성화에 긍정적 효과를 주지만, 관광객을 위한 관광·휴게 시설은 해당 지역의 어촌관광 활성화에 도리어 부정적 효과를 유발할 수도 있다.

어촌·어항복합공간, 다기능어항, 어촌관광단지 등에 관광·휴게시설을 도입할 때, 각 경우에 따라 그 방법이 달라야 할 뿐 아니라 도입에 의한 영향 또한 현저히 다르게 나타날 수 있다. 배후어촌이 없는 경우인 다기능어항의 경우를 제외한 다른 두 경우, 관광·휴게시설의 인위적 도입 또는 변형은 해당지역의 장소성(Place)과 고유성(Authenticity)에 심각한 영향을 줄 수 있다.

우선 어촌·어항복합공간의 대상이 되는, 배후어촌과 연계가 되는 국가어항은 어항의 규모로 인해서, 대개의 경우 이미 외부 사회의 영향에 상당부분 노출되어 왔고, 관광·휴게시설의 상당부분이 이미 도입되어 있는 경우라고 할 수 있다. 그러므로 요트 등과 같은 극히 예외적인 레저기반 시설을 제외하면 신규 도입 보다는 보수 또는 정비의 필요성이 더 높은 지역이라 할 수 있고, 무분별한 시설의 도입은 사회경제적, 문화적으로 지역사회에 상당한 부담을 줄 수도 있다.

주변에 국가어항이 없고 어촌관광 잠재력이 높은 기존 어촌지역에 세워지게 될 어촌관광단지에 있는 어항이라면 그것은 정주어항이나 소규모 항·포구일 가능성이 높다. 다시 말하면, 고유한 어촌의 어메니티가 잘 보존되어 있는 반면에 경제적 기반과 외부로부터의 충격을 감당할 수 있는 역량이 매우 취약한 지역이라고

할 수 있다. 그러므로 이들 어항에 관광·휴게시설이 일률적으로 도입된다면 그 결과는 치명적일 수 있다.

Butler(1980)에 의하면 모든 상황적 관광지는 필연적으로 지속불가능한(Unsustainable) 대중관광지화 하게 되어있는데, 이들 지역에 시장의 성장 속도를 앞서는 관광·휴게시설의 확충은 그러한 과정에 가속을 붙이는 것과 다름이 없다. 이러한 시장축진이 어촌관광의 궁극적인 활성화에 긍정적인가 부정적인가를 판단하는 기준은 우리가 어촌을 바라보는 시각에 달려있다.

어촌과 지속가능한 어촌관광 : 농·산촌 관광과의 차이

지속가능한 관광이란 용어가 소개되면서, 대개의 경우 이 지속가능성은 자연환경과 관련을 가진 것으로 이해되어져 왔다. 그러나 그 자연 안에서 고유한 지역공동체를 형성하고 살아가는 일군의 지역공동체(Community) 또한 그 지속가능성이 보장되어야 할 것이다.

지속가능한 어촌관광은 따라서 어촌의 자연환경의 보존뿐만이 아니라 거기 정주하여 살고 있는 공동체의 지속가능성을 보장하여 주는 것이 되어야 할 것이다. 이는 인간에 대한 따뜻한 시선을 가지고 어촌을 바라보아야 한다는 것이다.

흔히들 농·산·어촌 관광을 동일하게 바라보는 경향이 있지만, '인간'의 문제를 놓고 볼 때 어촌관광과 농·산촌 관광에는 매우 큰 차이가 있다. 농·산촌 관광의 경우 지역 주민은 그 지역의 자원을 소유하고 관광객은 일정한 대가를 지불하고 그것을 이용할 뿐이다. 그러나 어촌 관광의 경우, 자원은 지역주민이나 관광객 그 누구에게도 소유되지 않았다. 지역 주민은 다만 빈번

히 그 자원을 사용하고 통념적으로 우선적인 사용권을 가질 뿐이다. 바다는 누구의 소유도 아니기 때문이다.

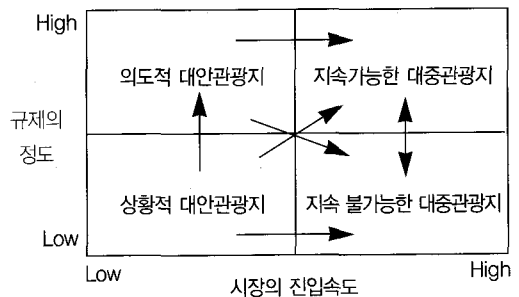
이상과 같은 이유로, 어촌관광 활성화가 급속하게 진행되면 외부 인구가 급격하게 유입되고 여가목적에 위한 바다의 사용요구가 어촌주민의 생계를 위한 바다의 사용요구를 상회하게 될 것이지만, 어촌주민들은 그것을 막을 수 있는 권리를 가지지 못하고 있다. 바다에 대한 배타적 소유권을 가지지 못한 어촌주민의 입지는 이처럼 매우 취약하다.

이처럼 관광은 '시설의 이용'만으로 이루어지는 것이 아니라 새로운 사회경제적·문화적 파급효과가 지역사회에 영향을 주기 때문에, 지역사회가 그것을 감당할 여력이 갖추어지지 않은 상태에서 관광객이 들이닥치면 지역사회의 지속가능한 개발(Sustainable Development)이 불가능하게 된다.

지역사회의 지속가능성과 지역관광 개발 모델

Weaver(2000)의 모델을 소개하면 <그림 1>과 같다. 이 모델에서 세로축은 개발의 규제요인, 가로축은 해당 대상지에서 전개되는 시장의 진입속도를 나타낸다. Weaver는 관광지를 상황적 대안관광지(Circumstantial Alternative Tourism: CAT), 의도적 대안관광지(Deliberate Alternative Tourism: DAT), 지속가능한 대중관광지(Sustainable Mass Tourism: SMT), 지속불가능한 대중관광지(Unsustainable Mass Tourism: UMT) 4가지로 분류하고 있다. 지역사회의 지속가능성을 보장하기 위해서는 시장의 변화에 대한 공권력의 규제를 통한 조절이 반드시 필요하다는 것을 보여준다. 우리나라의 해양관광 정책도 이러한 규제 또는 그에 상응하는

정책적 수단을 통한 시장의 조절에 관심을 가져야 할 것이다. 농어촌지역의 경제적 낙후성을 극복하기 위한 유일한 대안으로 관광이 부상하면서, 관광의 역기능보다 순기능만을 보려는 세태에서 이는 대단히 중요한 사안이다.



<그림 1> Weaver의 관광지개발 Context 모델

“상황적 대안관광지에서 지속불가능한 대중관광지로 개발하는 모델”(CAT UMT)은 어촌관광에서 가능한 한 지양하여야 할 개발방식이다. 이는 의도적으로 해당지역에 시장이 진입하는 속도를 촉진시키는 방식으로서, 대개 거대 배후시장을 가지고 있는 접근성이 뛰어난 지역을 자본집약적으로 개발하는 방식이다. 이러한 지역은 대도시의 외곽 환락지역(Pleasure Periphery)이 될 가능성이 높다.

“상황적 대안관광지를 의도적 대안관광지로 개발하는 모델”(CAT UMT)은 지역사회가 관광지화를 원하지 않고, 자원 자체가 대중관광에 적합하지 않거나, 환경·사회·문화적 수용력이 낮은 지역에 관광시장이 급속하게 형성되는 경우, 그로 인해서 발생할 각종 문제점을 방지하기 위하여 규제의 강도를 높임으로써 시장의 속도를 늦추는 것이다.

“의도적 대안관광지를 지속가능한 대중관광지로 개

발하는 모델”(DAT SMT)은 규제를 통하여 보호하던 지역의 환경적, 사회적 수용력을 점진적으로 증대시킴으로써 시장의 속도에 병행하여 관광지를 점진적으로 개발하여 나아가는 방식이다. 이에 반하여 “의도적 대안관광지를 지속불가능한 대중관광지로 개발하는 모델”(DAT UMT)은 수용력이 확보되지 않은 상태에서 규제를 일방적으로 완화함으로써 지역사회와 환경이 급격하게 변화함으로써 지속가능성을 상실하게 되는 경우이다. 이러한 경우는 개발 자체의 목적 보다 개발에 따른 부수적인 효과에 집착함으로써 원래의 목적을 상실한 개발의 사례라고 할 수 있다.

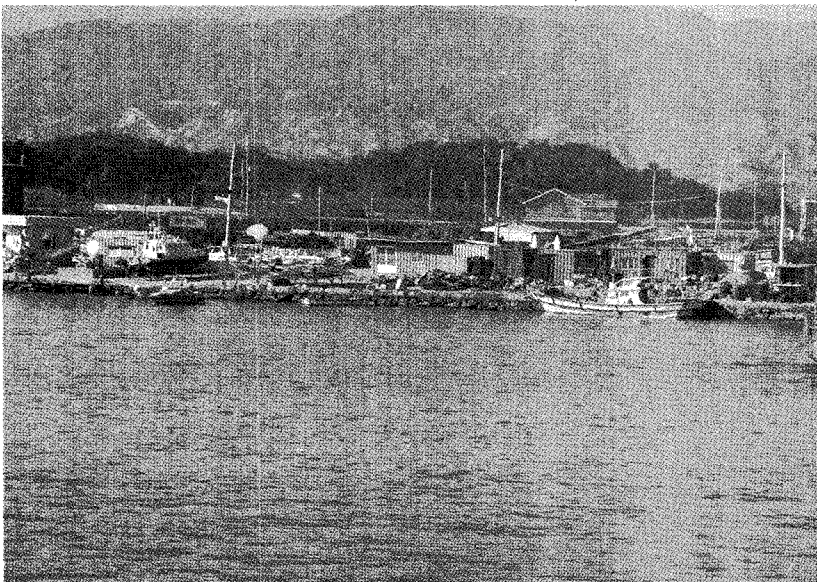
가장 이상적인 모델은 시장의 속도와 규제의 강화 정도가 일정한 기간을 두고 서서히 비례적으로 증가하여 자연발생적으로 지속가능한 대중관광지가 성립되는 경우라고 할 수 있다. 이는 관광시장이 대상지역의 지역가능성을 존중하고, 그것에 점진적으로 시장이 적응하면서 시장의 규모가 커져가는 형태의 개발이라 할 것이다.

지속불가능한 대중관광과 지속가능한 대중관광 사이의 이동도 개념적으로는 가능하겠으나 현실적으로는 지속가능한 대중관광이 지속불가능한 것으로 떨어지는 경우만 있을 수 있다. 이 경우는 어느 시기에 대중관광지화 된 대안관광지가 수용력의 한계를 효율적으로 관리하지 못함으로써 지속가능성을 상실한 사례라고 할 수 있을 것이다. 또는 최초의 목적으로 망각하고 개발의 맥락(Context)이 어느 순간 다른 방향으로 왜곡된 경우라고 할 수 있다.

어항개발을 통한 지속가능한 어촌관광 활성화의 대안

앞서 말한 바와 같이 해양수산부는 어항개발과 연계된 어촌관광활성화를 위한 조성기반 정책을 마련하고 있다. Weaver의 모델을 이용하여 이들 정책의 방향에 대한 대안을 제시하고, 또 그러한 정책에 부응한 어촌

지역 주민의 대응방향을 제시한다. 대도시 주변의 대규모 어항을 관광지로 개발하는 경우, 대중관광지로 개발하려는 유혹에 노출될 가능성이 매우 높다. 또 국가의 개입 이전에 이미 상업화된 관광지가 들어서 있을 가능성이 높다. 시장이 풍부하고, 그에 상응하는 자본유입이 용이하기 때문이다. 그러나 이들 투자의 보상을 위해서는 지역의 문화 저질화와 환락 지대화는 필연적이다. 따라서 새로운 개발에서 맹목적인 민자의 유치에 치중하기 보다는 어항 본연의 기능과 관광기능의 경계를



명확하게 하는 개발, 그리고 이들 기능이 어촌의 고유한 문화를 통해 서로 만날 수 있도록 하는 장치의 고안이 선결되어야 할 것이다.

다기능어항의 개발은 의도적 대안관광지의 개발과 매우 유사한 성격을 가지고 있다. 우리나라의 경우 정부가 앞장서서 이들 관광지를 대중관광지화 하는 것이다. 다만, 어떤 방향을 취하느냐에 따라 지속가능성의 확보가 좌우될 것이다. 배후 어촌이 없으므로 입지가 고립적이며, 그 자체가 관광수요가 높다는 것은 자연자원의 매력성이 매우 높은 지역이라고 추측할 수 있다. 과연 이런 지역에 관광시설개발을 할 필요가 있을지 의문이 들기도 한다. 개발의 편익을 향유하는 주체가 명확하지 않다. 장기적으로 대중관광시장에 노출 될 것을 대비해 미리 수용력을 확보한다는 차원의 개발이라면 지지할 만한 가치가 있는 정책이라 할 것이다.

어촌관광단지의 개발은 매우 복잡적이고 다층적인 구조의 문제점을 안고 있다. 개발의 대상 자체가 지역 공동체이기 때문에 우선 지역 주민들의 의사가 얼마나 반영될 수 있는가가 관건이라 할 것이다. 또 개발의 주체가 누구인지에 따라 개발의 방향이 완전히 달라질 수 있다. 그리고 관광잠재력의 기준이 무엇인가에 따라서도 개발의 방향이 달라질 수 있다.

관광잠재력은 관광자원의 매력성만을 의미하는 것은 아니다. 오히려 자원성과 접근성의 매트릭스로 표현하는 것이 옳을 것이다. 현대 관광시장의 속성상 자원성보다는 접근성이 수요에 더 큰 영향을 주고 있다. 그러나 접근성이 높다는 것은 동시에 근접한 시장의 요구에 의한 관광자원의 변형 또는 전혀 다른 성질의 자원으로 변형될 가능성이 높다는 것을 의미하기도 한다. 따라서 어촌관광의 진정한 문제는 시장의 요구와 관광자원의 변형의 적절한 조화를 여하하게 달성하는가이다.

어촌의 지역공동체는 항상 약자의 입장에 서있다.

따라서 이러한 시장의 요구에 능동적으로 대처하지 못하고 지역의 정치나 경제적 현실에 의하여 수동적으로 대처할 수 밖에 없다. 특히, 어촌관광단지의 경우 거시적인 국가정책목표 보다는 지역의 특수한 이해에 의해 정책을 결정하는 지방자치단체가 개발의 주체가 된다. 국가 정책에서 어촌은 하나의 단위이지만 지방 정책에서 어촌은 익명성의 한 마을에 지나지 않는다. 따라서 지방 자치단체가 어촌의 고유성을 지켜줄 것이라고 낙관할 수 없다. 보다 낙관적인 관점의 관광개발에 치중하는 어촌관광단지의 조성이 이루어진다면 그것은 어촌의 생존에 치명적인 위협이 될 수도 있다.

결어: 새로운 개발 모델의 축

Weaver의 모델을 우리나라의 현실에 적용하면서 난감한 점은, 현재 우리나라 정부는 관광에 관한 한 규제보다는 개방과 촉진을 선호한다는 점이다. 농어촌의 경제적 현실이 절박하면 할수록, 그러한 정책적 선택은 중앙과 지방의 차이가 없는 것이 사실이다. 그러나 이러한 시급함과 촉박함이 궁극적으로 어떤 결과를 가져올 지는 아무도 예측할 수 없다. 따라서 규제와 같은 시장의 속도에 대응할 수 있는 어떠한 수단을 강구하여야만, 어촌관광의 활성화가 어촌지역 주민들을 위한 진정한 정책이 될 수 있을 것이다.

그에 대한 대안으로 제시하는 것이, 지역사회의 관광교육이다. 이 교육은 지역의 주민 뿐 아니라 관광정책을 기획하고 집행하는 공무원에 대한 교육을 포함한다. 내용적으로 보면, 관광상품의 개발, 지역정체성에 대한 연구, 그리고 시장을 직접 대면하고 관리할 수 있는 능력을 배양할 수 있는 정보화 및 관리에 대한 교육이 그에 포함될 것이다. 