

J D I OPINION

제주발전연구원 원장
양 영 오

제주발전연구원은 지역사회가 안고 있는 현안 문제에 대해 해결방안을 모색하고, 도민의 의견을 집약하고자 다음과 같은 의견을 제시합니다.

도민 여러분의 담론을 한 방향으로 모아 가는 의견수렴 과정이오니, 연구원의 의견을 토대로 보다 발전적인 대안들이 모색되기를 기대합니다.

제주발전연구원 : 690-029 제주특별자치도 제주시 청사로 1길 18-4
전화 XXXXX, 팩스 XXXXX e-mail : XXXXXXXXX

걷는 길의 가치를 높인 제주올레 보전 및 관리 방안

이 성 용 (환경지역계획팀, 연구위원)

Contents

1. 들어가며
2. 걷는 길 현황 및 문제점
3. 걷는 길의 효과
4. 제주올레의 보전 및 관리방안

1. 들어가며

- 지난 7월 문화체육관광부가 국내관광 발전에 기여한 개인과 단체 10곳을 ‘2010 한국관광의 별’로 선정했는데 제주올레가 관광매력물 부문에 선정됨
- 11월 9일부터 13일까지 제주올레 1-5코스에서 ‘2010제주올레 걷기 축제’가 2010월드트레일 컨퍼런스를 비롯하여 국제행사로 열렸고, 일본 등 세계 11개국 올레꾼 7,500여명이 참가하는 등 제주올레가 국내뿐 아니라 세계로 알려지고 세계의 유명 트레일(trail)로 자리잡고 있음
- 제주올레는 느낌에 새로운 기회가 있다고 주장한 삼성경제연구소의 연구에서 슬로트렌드(slow trend)의 4대 키워드인 ‘감속’, ‘친환경’, ‘감성’, ‘건강’을 모두 충족하는 걷는 길이며, 지난 9월 개장된 17개 코스를 포함하여 총 22개 코스¹⁾에 길이는 357km에 달함
- 제주올레는 차량을 이용한 제주의 관광에서 탈피하여 제주의 자연을 걸으면서 보는 측면에서 ‘감속’, 제주의 해안과 자연을 보고 걷는다는 점에서 ‘친환경’, 경쟁의 삶에서 지친 마음을 돌아보고 마음의 여유를 재충전한다는 면에서 ‘감성’, 일상에 쫓겨 소홀히 했던 몸을 단련하는 측면에서 ‘건강’으로 볼 수 있음
- 즉 이러한 슬로우(slow) 트렌드²⁾가 제주에서는 제주올레로 부각되었고, 전국적인 붐을 불러일으키면서 전국의 지자체에서 사례조사를 오는 등 벤치마킹의 대상이 되고 있음
- 불과 1년만에 전국에는 제주올레와 유사한 명칭의 걷는 길이 만들어졌

1) 제주도의 둘레를 따라 만들어진 정규 코스 17개와 섬 및 중산간 비정규 코스 5개

2) 2010년 현재 세계 20개국 132개 도시가 슬로시티에 가입하였고, 우리나라는 전남 신안을 비롯하여 6개 도시가 슬로시티에 가입되어 있다. 즉 느리게 사는 삶에 대한 관심과 사업화가 이루어지고 있음

- 고 현재도 진행 중임. 이들 지역에서도 제주올레에서 나타났던 부작용도 동시에 나타나고 있음. 그러나 일부 몰지각한 사람들로 인해 조용하던 공간이 질서를 잃고 지역주민들이 느끼는 불편함을 느끼는 경우가 나타나고 있음
- 예로부터 길은 중요했고 길은 길로 그치지 않고 길은 의사를 전달할 수 있는 수단이었음. 그런데 전화, 전기, 통신기술의 발달로 이제는 멀리 떨어져 있는 사람도 바로 앞에 있을 것처럼 대화할 수 있는 기술이 발달되었고 활용되고 있음
 - 왜 이러한 시대에 걷는 길이 각광을 받게 되었을까? 무엇이, 왜, 사람들로 하여금 걷게 만들었을까? 단순히 천천히 걷고 싶은 것일까?
 - 제주올레가 걷는 길의 가치를 재창조했고 전국의 걷는 길을 선도하고 있다면 앞으로 제주올레는 어떻게 하여야만 더욱 더 활성화될것인지 논하고자 함



<그림 1> 제주올레 코스 현황

2. 걷는 길 현황 및 문제점

□ 전국의 걷는 길 현황

- 걷는 길은 19세기 유럽에서 다양한 걷는 길이 조성되었고, 20세기말부터 다시 각광을 받기 시작하고 있음. 다수의 유럽 도시들과 북미의 휴양지와 공원을 중심으로 도보여행을 즐길 수 있는 장소들이 조성되어 있음
- 국내에서는 제주올레를 선두로 걷는 길에 대한 행정과 일반인의 관심이 고조됨

<표 1> 국내의 걷는 길 조성 관련 계획 검토

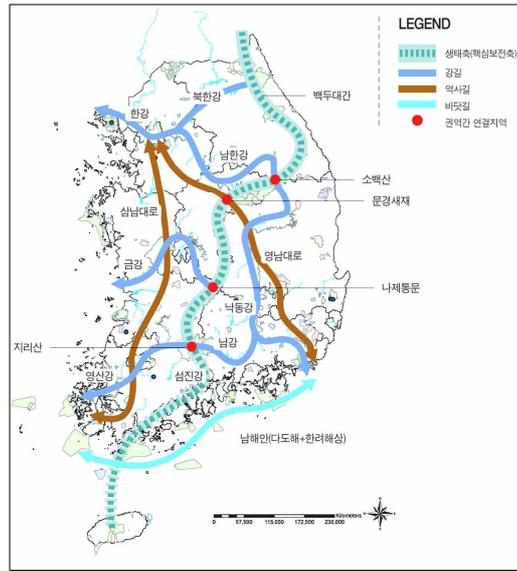
구분	계획 및 사업	계획단위	사업유형	
중앙정부	산림청	등산지원기본계획	전국수준	생태탐방
		백두대간 등산로 비계획	전국수준	생태탐방
	국립공원관리공단	국립공원 누리길	광역수준	생태탐방
	국토해양부	살고싶은 도시만들기(녹색교통부문)	지역수준	생활
		한국의 아름다운 길 100선	지역수준	여가문화
		경관도로 정비사업	전국수준	여가문화
		해안 누리길	전국수준	여가문화
		4대강 살리기	광역수준	복합
		수변공간 재생 디자인기본구상	전국수준	복합
	행정안전부	남해안권발전 종합계획	광역수준	복합
	행정안전부	자전거 이용활성화에 관한 계획	전국수준	여가문화
	문화체육관광부	문화가 흐르는 4대강 살리기	광역수준(4대강권역)	복합
		스토리가 있는 문화생태탐방로 프로젝트 기본계획	전국수준	복합
환경부	국립공원 탐방로와 자연관찰로	20개 국립공원	생태탐방	
	전국단위 국가생태탐방로 조성계획	전국수준	생태탐방	
지자체	서울특별시	남북녹지축 생태통로 연결계획	지역수준	생태탐방
		한강자전거도로	지역수준	여가문화
		서울시 숲속 탐방로	지역수준	생태탐방
		서울시 도보관광코스	지역수준	여가문화
	강동구 그린웨이 사업	지역수준	생태탐방	
	경기도	경기 그린웨이 시범사업	광역수준	생태탐방
	경상북도	3대 문화권 문화·생태관광기반조성	광역수준	생태탐방
	전라북도	광역 탐방길	광역수준	생태탐방
지자체공동개발	경북북부권, 충청권, 금강권, 전라권, 강원권 등의여행코스	지역수준	여가문화	
민간단체	(사)제주올레	제주 올레길	광역수준	복합
	(사)숲길	지리산 둘레길	광역수준	복합

자료 : “느림의 가치” 걷는길의 확산에 따른 경남의 정책방향, 이슈페이퍼, 2010.10. p9-10 재구성

- 제주올레길의 성공과 더불어 중앙 및 지방정부 차원의 다양한 걷는 길 조성이 이루어지고 있음. 문화체육관광부의 스토리가 있는 문화생태탐방로 조성, 환경부의 생태문화탐방로 조성, 산림청의 국가숲길 조성이 진행되고, 지방자치단체에서도 특색 있는 길 사업을 추진 중임
- 민간이 주도하는 방식은 제주올레가 시발점이 되어 지금은 전국적인 관심뿐만 아니라 전세계인이 공감하고 찾을 수 있는 걷는 길로 자리매김하고 있음. 이러한 민간주도 방식의 걷는 길에는 (사)숲길을 통해 추진 중이며 제주올레를 벤치마킹한 지리산둘레길 등이 있음
- 왜 민간에서 시작한 걷는 길인 제주올레나 지리산 둘레길이 더욱 부각되고 관심의 대상이 되는지에 주목할 필요가 있고, 왜 이런 곳에 사람들이 많이 찾는지 문제의식을 가지고 접근해보면 향후의 걷는 길이 나아갈 방향을 찾을 수 있을 것임



<그림 2> 스토리가 있는 문화생태탐방로



<그림 3> 국가생태탐방로 노선계획

□ 도내 걷는 길 탐방객 현황

- 제주올레를 계기로 걷는 길에 대한 관심이 집중되기 이전에도 도내에는 걷는 길이 있었음. 세계자연유산으로 지정된 한라산의 탐방로와 성산일출봉 탐방, 또한 368개의 오름³⁾중 많은 오름들이 탐방에 이용되고 있음
- 현재 제주올레의 탐방객은 집계하지 않고 있지만 2009년 250~300천명이 다녀간 것으로 알려지고 있음. 한라산의 경우는 현재 6개 탐방로에 988천명, 성산일출봉은 2009년에 1,624천명 다녀갔음

<표 2> 도내 걷는 길 탐방객 현황

(단위 : 천명)

구	분	2007년	2008년	2009년	비고
제주올레 및 숲길	제주올레 ¹⁾	-	-	250~300	선형 자원
	장생의숲길 ²⁾	397	416	463	
	사려니숲길 ³⁾			-	
세계자연유산	한라산	805	926	988	면적 자원
	성산일출봉	1,192	1,394	1,624	
	거문오름		26	40	
오름	368개 오름 ⁴⁾	-	-	-	점적 자원

주 : 1) (사)제주올레에서는 탐방객수를 산정하지 않으며, 2009년 탐방객수는 서귀포시 잠정 추정치임

2) 절물 자연휴양림(1997년 7월 개장) 내에 위치한 장생의숲길의 수치는 절물자연휴양림의 방문객 수치임

3) 사려니숲길(2009년 5월개장)은 탐방객수를 산정하고 있지 않지만 6만여명이 다녀간 것으로 보도됨

4) 오름은 거문오름의 경우와 같이 관리소가 있는 곳은 탐방객수 산정이 가능하지만, 거의 대부분의 오름이 관리소 및 관리인이 없어 탐방객수의 산정이 어려움

□ 탐방객 현황조사 미비

- 제주올레 및 걷는 길을 이용하는 탐방객 현황이 집계되지 않아서 급증

3) "오름"이란 제주도에 산재해 있는 소화산(小火山)를 말한다. 오름의 어원은 자그마한 산을 말하는 제주도 방언으로서 한라산체의 산록상에서 만들어진 개개의 분화구를 갖고 있는 소화산체를 의미하며 368개의 오름이 있음

하는 수요를 어떻게 충족시켜주고 관리할 것인지 우려됨

- 도내의 걷는 길 중에서 탐방객 현황을 집계하는 곳은 세계자연유산인 한라산, 성산일출봉, 거문오름 뿐임
- 한라산 탐방객을 집계하는 전자식센서 등을 활용한다면 도내 걷는길의 탐방객 현황 집계도 가능할 것임
- 탐방객 현황에 근거한 합리적이고 과학적인 관리방안이 요구되며, 이것의 기초가 되는 것이 탐방객 현황임. 제주올레가 걷는 길을 선도하고 있지만 탐방객 관리도 모범이 되어야 할 것임

□ 걷는 길의 시작과 끝의 연결성 부족

- 제주올레뿐만 아니라 걷는 길이 순환형이 아니고 선형형태로 구성된 경우가 대부분임
- 따라서 탐방객의 입장에서 선형의 시점과 종점이 다른 경우뿐만 아니라 순환되는 코스 등을 원하는 수요가 높아짐
- 특히 제주올레의 경우는 현재 17코스까지 개발되었고, 제주도를 일주하고 난 이후에는 시작과 끝의 연결에 대한 고려도 있어야 할 것임
 - 현재 제주올레 탐방을 마치고 시점으로 되돌아가는 경우에 대부분 지역의 택시나 버스 등을 이용하고 있음

3. 걷는 길의 효과

□ 경제적 효과

- 문화체육관광부의 ‘도보여행 활성화에 따른 파급효과 분석’ 연구(2010.8)에 의하면 제주올레 탐방객 추정을 위해서 제주올레 관광객 수요를 관

광이동총량에서 제주 관광객수를 나눈 비율을 전국 도보여행 이동총량을 적용하여 산출함

- 따라서 2010년의 제주올레 탐방객수를 455천명, 2015년에는 1,720천명까지 증가하는 것으로 예측하였고, 이에 따른 제주올레를 찾는 탐방객들의 소비는 총지출액으로 2010년에 179,570백만원에서 2015년에는 678,107백만원에 달하는 것으로 산정됨
 - 제주올레탐방객 1인당 평균지출액⁴⁾은 394천원으로 제주도 내국인 1인당 지출비용인 332천원(2008년기준, 제주특별자치도관광협회)보다 높음
- 제주올레로 인해서 직접적인 수입뿐만 아니라 체류기간이 길어지고 관광객들의 선택이 다양해진 것은 또다른 긍정적인 영향을 가져올 것임

<표 3> 제주올레 탐방객 추정 및 관광객 총지출액 추정

구분	제주올레탐방객(명)	1인당지출액(원)	제주올레탐방객총지출액(백만원)
2010년	455,608	394,132	179,570
2011년	696,772	394,132	274,620
2012년	943,900	394,132	372,021
2013년	1,196,947	394,132	471,755
2014년	1,455,838	394,132	573,792
2015년	1,720,507	394,132	678,107

자료 : 도보여행 활성화에 따른 파급효과 분석, 문화체육관광부, 2010.3, p136

□ 제주올레의 지역이미지 제고 효과

- 제주의 오름, 세계자연유산인 한라산 탐방로, 성산일출봉은 관광객들과

4) 1인당 지출액은 연차별로 물가상승에 따른 변동이 있는 것이 옳으나, 파급효과 산정방법인 산업연관분석의 경우 불변가를 기준으로 하기 때문에 각 해당년도 1인당 지출액은 394,132원으로 고정. 제주올레 1인당 지출액에는 항공 및 선박비용, 숙박비용, 주식비용, 도내이동비용, 특산품비, 쇼핑비용 등을 포함

도민들이 많이 찾고 탐방을 해왔음. 이러한 오름을 점적인 형태의 자원이라고 본다면, 걷는 길은 선형으로 펼쳐진 자원이라 할 수 있음

- 제주도내 대표적인 생태자원은 점적 자원인 오름, 면적 자원인 세계자연유산이었지만, 제주올레의 등장으로 인해 선형 자원이 뚜렷해졌고 도내의 기존 관광자원과 어우러져서 체류일정의 증가와 관광객들의 여행코스 선택시 더 많은 선택요소로 작용할 것임
 - A(점:오름) : 점적 요소인 그림안의 오름 368개가 도내 전역에 등근형태로 산재하고 있음
 - B(선:제주올레,탐방로) : 선적 요소는 해안을 따라 조성된 제주올레와 탐방로가 대표적임
 - C(면:세계자연유산,지질공원) : 면적 요소는 구역이 설정된 세계자연유산, 세계지질공원이 대표적임
- 제주올레로 인해서 제주의 이미지는 제고되었고, 향후에도 지속될 것으로 보임. 따라서 제주올레를 걷는 길의 명품으로 지속시키기 위한 노력이 요구됨

□ 제주올레의 외부인과 도민간 소통효과

- 제주올레로 인해서 관광객이나 탐방객은 제주의 내부를 들여다 볼 수 있는 계기가 되었고, 제주의 문화와 마을, 역사, 풍경을 자연스럽게 느낄 수 있게 되었음
- 또한 제주도민들도 유명 관광지만 관광하고 돌아가던 관광객들이 제주올레가 있는 마을로 들어오게 되어 지역주민과 외부인들이 서로 만나고 소통할 수 있는 길이 열리게 되었음
- 제주올레에서 이루어진 소통을 계기로 외부인들과 도민들이 서로를 이

해하게 되고 교감하면서 새로운 체험관광의 패턴이 나타나고 있음

□ 제주올레의 심리적·정신적 효과

- 걷기는 1980년대 중반 이후 건강유지를 위한 운동으로 인식의 변화를 가져오게 되었고, 걷는 효과로 지방감소로 인한 신체구성의 변화, 유연성 증가, 근력개선 등의 신체적인 영향뿐만 아니라 걷는 동안 스트레스가 해소되는 등의 심리적 효과도 있는 것으로 알려지고 있음
- 보통 걸음으로 평지 1시간을 걷게 되면 200cal 정도의 열량이 소모되며, 파워워킹으로 시속 6.5km 속도로 걸을 정도에는 360cal의 열량이 소비된다고 함
 - 제주올레의 걷는 시간이 4~5시간임을 감안한다면 한 코스를 걷게 되면 800~1,000cal의 열량이 소모됨
- 걷기를 통해서 얻어지는 직접적인 효과로 건강관리가 가능해지는 신체적인 긍정적 효과뿐만 아니라 심리적·정신적 효과도 큼
 - 운동효과와 관련된 열량 소비뿐만 아니라 제주올레와 같은 걷는 길에서는 심리적 감흥과 스트레스 해소, 동반자와의 대화 등을 통해 친밀감과 정신적 교감을 높일 수 있음
 - 동반자(부부, 가족, 친구, 연인, 직장동료 등)와의 유대감의 강화 등 정신 건강에도 도움이 되며, 생활에 새로운 활력소로 작용함
- 특히 의료보험과 관련하여 걷기를 통해서 사람들의 건강이 향상된다면 국민의료비 절감도 가능해질 것이고 국민의 건강을 복지차원에서 챙겨주는 사후복지보다는 오히려 사전예방차원으로 접근하는 것이 바람직함

4. 제주올레의 보전 및 관리방안

□ 제주올레 종합계획 및 활성화 계획 마련

- 제주올레 등과 같은 걷는 길에 대한 운영 및 관리에 관한 법률 제정 및 국가차원의 통합적 설치·관리기준 마련 등 법적·제도적 틀이 정비되어야 할 것임
- 제주올레 설치의 기본원칙을 구체화하고 명문화하는 작업이 요구됨. 이러한 것은 표준지침안으로 작성이 가능할 것이고 표준지침안에서는 기존의 원칙과 향후의 유지관리 보수 등에 적극 활용될 것임
- 제주올레 활성화계획을 마련하고 문제점 및 개선방안을 찾아내고 일관성과 자율성을 공유하는 제주올레로 가꾸어나가야 할 것임(상징물, 심벌, 안내체계, 시설물 등)
- 탐방객들의 탐방 활동을 모니터링 하고 입구·출구에서 전자센서를 이용한 계수장치를 설치하여 합리적이고 과학적인 탐방객 관리해야 할 것임

□ 제주올레 관련 협의체 구성 필요

- 민관의 역할분담과 지원시스템의 공식화 및 지속화가 필요함
 - 올레지기의 육성 및 길동무 연결, 올레코스에 대한 정화 등 세분화된 역할 분담이 필요함
 - 제주올레의 홍보, 제주특별자치도 차원의 안내체계 및 지원, 각종 행사의 민관협력 등에 의한 활성화 도모가 요구됨
- (사)제주올레의 역할·기능을 분명히 하고 제주도와 행정시에서도 제주올

래와 관련된 영역에서 현재와 같이 지원만 할 것이 아니라 역할과 기능을 배분하는 제3섹터 방식의 관리방안을 고려해보아야 할 것임

※ 제3섹터(sector)

제3섹터란 일반적으로 공공부문(제1섹터)과 민간부문(제2섹터)이 공동으로 출자하고 있는 사업체를 의미하며, 이러한 형태의 사업주체가 시행하는 사업방식을 지칭하기도 한다. 우리나라는 본격적인 지방자치제의 실시와 관련, 지방자치단체의 재정확충과 지역경제 활성화의 필요성에 의해 1991년에 처음 도입되었고, 1992년 「지방공기업법」의 개정으로 제도화되었다. 제3섹터는 민간의 투자로 공공사업의 자금을 단기간에 조성할 수 있고, 민간이 사업에 참여하게 되므로 민간의 창의성과 효율성을 살릴 수가 있다는 특징이 있다.

□ 제주올레 코스별 네이밍 공모

- 현재까지 개설된 17개코스의 제주올레가 번호로만 불릴 것이 아니라 기업인 또는 특정단체나 사람의 이름을 별칭으로 부여함
 - 2009년 4월 신설된 조항 「도로명주소법」 제8조의2항에 의하면 도로간의 전부 또는 일부에 대하여 기업유치, 국제교류 등만을 목적으로 하는 도로명(이하 "명예도로명"이라 한다)을 추가적으로 부여할 수 있음
 - 따라서 제주올레에도 이러한 네이밍(naming)제도를 도입하여 전국 및 세계인을 대상으로 하여 일정한 비용이나 자격요건을 전제로 하여 올레코스에 원하는 별칭을 부여하고 00올레(제주올레3코스)로 함

□ 제주올레를 통한 제주관광의 다양화 도모

- 제주올레로 인해 관광객의 체류일정이 늘어나고 기존의 관광에서 느끼지 못한 것을 제주올레에서 많이 느낀다는 관광객들이 늘었음

- 따라서 제주올레를 계기로 제주관광을 한층 더 업그레이드 시켜야 할 것임. 단순한 걷기뿐만 아니라 체험을 포함한 복합적이고 다양한 관광상품을 많이 만들어야 할 것임
- 즉 점적 자원인 오름, 선적 자원이 제주올레나 한라산을 비롯한 탐방로와 세계자연유산을 자연자원으로 하고 기존의 시설관광지와 복합화 시킨다면 체류기간의 증대, 관광객들의 만족도 제고 및 관광객 1,000만명 시대를 앞당길 수 있을 것임

□ 걷는 길을 통한 국민의 건강 증진

- 호주의 사례에서와 같이 운동을 권장하는 등 국민들의 의료복지에 투자도 하지만 치료보다는 예방에 치중하고 경우도 있음
- 우리도 1주일에 일정횟수나 일정시간 이상 제주올레나 걷는 길을 걸은 사람을 대상으로 하여 건강보험료의 할인이나 무료검진 등의 혜택을 주고 치료차원이 아닌 예방차원에 관심을 돌려야 할 것임

□ 제주공항의 항공편 공급 증대 및 여객선 편의 증진

- 제주올레꾼의 수요예측에서 2015년에 172만명이 예상되어 현재 입도하는 교통수단이 최대한 가동된다고 해도 수요를 충족하기 어려움. 따라서 제주올레 활성화를 위해서는 항공편 공급의 개편을 통한 증대나 원천적인 해소를 위해서는 신공항이 필수적임
- 특히 신공항을 통한 안정적인 접근성이 담보되지 않는다면 제주올레를 찾는 사람들은 대안을 선택할 가능성이 높아질 것임. 제주올레를 벤치마킹하여 만들어지고 있는 육지부의 걷는 길이 대안으로 선택될 가능성이

높음

- 따라서 공항과 관련한 국가의 주요계획인 제4차 공항개발 중장기종합계획(2011~2015)에 반드시 반영되어야 할 것임
- 아울러 여객선 이용객도 연간 200만명이 넘고 있는 상태에서 이용객의 편의증진을 위한 방안마련도 필요함

- 참고 자료 -

강원발전연구원(2009.12), 국내외 트레일 개발사례와 시사점

경남발전연구원(2010.10), “드림의 가치” 걷는 길의 확산에 따른 경남의 정책방향

문화체육관광부(2010.3), 도보여행 활성화에 따른 파급효과 분석

삼성경제연구소(2010.7.7), CED Information(제763호), 비즈니스의 새로운 기회, SLOW

제주발전연구원(2009.11.11), JDI OPINION(제97호), 제주올레 현황 및 활성화 방안

제주발전연구원(2010.4.1), JDI OPINION(제101호), 제주국제자유도시 접근성 제고 및 신공항건설 필요성

제주올레 홈페이지(<http://www.jejuolle.org>)

※ 본 내용은 연구자의 개인적 견해이며 제주발전연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

내용 문의 : 제주발전연구원 환경지역계획팀 이성용 연구위원(XXXXXXX)