



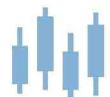
WP 19-15

# 오버투어리즘으로 인한 지역공동체 갈등 해결 사례연구

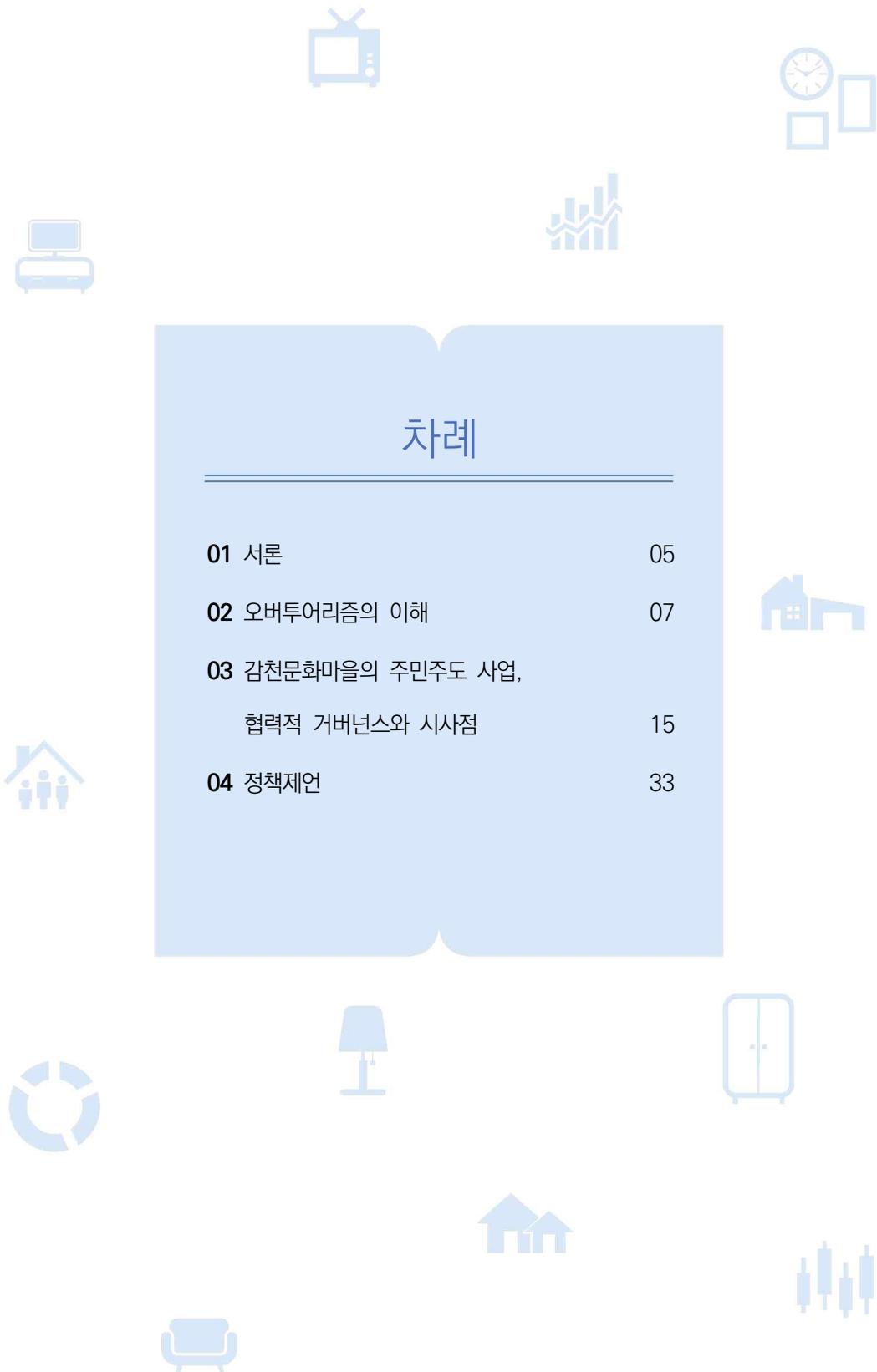
부산 감천문화마을 사례를 중심으로



안소현 국토계획·지역연구본부 책임연구원 (shan@krihs.re.kr)



※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.



## 차례

---

01 서론	05
02 오버투어리즘의 이해	07
03 감천문화마을의 주민주도 사업, 협력적 거버넌스와 시사점	15
04 정책제언	33



# 01 서론

- 지나치게 많은 관광객의 급격한 유입으로 인해 지역민의 삶의 질, 생태 등이 허용될 수 없을 정도로 악화되고, 지역민의 삶이 침해받는 현상을 오버투어리즘<sup>1)</sup>이라 함(이서현 2018)
  - 2012년 베니스, 바르셀로나 등 유럽의 유명 관광도시의 상황이 묘사되면서 트위터에 오버투어리즘이란 용어가 처음 등장하였고, 2017년 이탈리아의 베니스, 스페인의 바르셀로나, 크로아티아의 두브로브니크 등에서 관광객 유입을 반대하는 시위와 관광객에 대한 현지인들의 반발이 거세지면서 오버투어리즘이란 용어가 주목받기 시작함(이서현 2018; 이훈, 심창섭 2018)
- 여행이 삶의 일부로 자리 잡아 관광이 일상화되면서 오버투어리즘의 문제는 점차 심화될 전망
  - 여행의 일상화로 관광경험이 많아진 관광객들은 유명 관광지에서의 관광활동보다는 지역과 지역민의 일상에 대한 경험을 선호하며, 이에 따라 지역주민의 생활공간으로 관광공간이 확장(이훈, 심창섭 2018)
    - 주민의 생활공간과 관광객의 관광공간에 대한 분리가 이루어지지 않은 채 같은 공간을 다른 목적으로 사용할 경우, 서로 간의 직접적인 불편이 발생함
    - 지역을 방문하는 관광객의 수가 늘어나도 이를 활용한 주민소득, 주민일자리 창출에 소홀할 경우 주민은 상대적 박탈감을 느끼며 관광객에게 혐오감을 갖게 됨
    - 또한, 관광객 급증으로 인하여 지가상승, 상권변화, 교통불편 등 지역주민이 수용할 수 없는 생활공간의 변화가 발생하고, 관광객으로 인해 이권이 발생하면서 지역주민 간에도 의견차이가 발생하며 갈등이 야기됨

1) overtourism: over(과도한, 지나친) + tourism(관광)의 합성어.

- **오버투어리즘은 지역공동체 내 관련 집단 간의 갈등을 유발하기 때문에 오버투어리즘 현상으로 인한 지역공동체 갈등을 풀어나가고 있는 지역에 대한 사례를 살펴봄으로써 이에 대한 정책적 함의를 도출하고자 함**
  - 이를 통해 마을단위 사업 시행 시, 지역공동체 갈등을 완화할 수 있는 정책을 수립하는데 기여할 수 있을 것으로 예상

## 02 오버투어리즘의 이해

### 1) 오버투어리즘의 개념과 발생원인

- 오버투어리즘은 지역에서 수용할 수 있는 수준을 넘어선 관광객의 유입으로 인해 발생하는 다양한 부작용을 포함
  - 오버투어리즘으로 인해 발생하는 대표적인 부작용은 지역의 수용력을 초과하는 과도한 관광객의 유입, 이로 인한 지역주민의 생활권 침해, 투어리스트피케이션 발생, 투어리즘 포비아 확산, 관광객 유입을 저지하는 지역주민의 시위임(이서현 2018)
- 오버투어리즘과 관련된 개념으로는 관광수용력, 혼잡지각, 투어리스트피케이션, 반관광 및 관광혐오가 있음(박주영, 정광민 2018)
  - **(관광수용력)** 관광지의 물리적·경제적·사회문화적 환경을 파괴하지 않고 관광객의 만족이 저하되지 않는 범위에서 동시에 해당 지역을 방문할 수 있는 최대 인원을 의미(UNWTO 1997; 이훈, 심창섭 2018, 74에서 재인용)
    - 관광수용력의 유형으로 관광객 규모의 산술적 한계를 의미하는 **물리적 수용력**, 관광객이 기대하는 관광경험의 질적 수준을 유지할 수 있는 **심리적 수용력**, 물가상승이나 상권변화 등 지역경제에 부정적 영향을 미치지 않는 범위의 관광객 허용 한계를 의미하는 **경제적 수용력**, 지역정체성 변화나 범죄의 증가 등 사회적 변화를 견딜 수 있는 한계를 의미하는 **사회적 수용력**, 지역 자연환경이 견딜 수 있는 한계를 의미하는 **생물학적 수용력**으로 구분됨(박주영, 정광민 2018, 14)
  - **(혼잡지각)** 제한된 공간 내 물리적 밀도에 대하여 발생하는 심리적 상태로 관광만족, 재방문 의도 등의 감소에 영향을 미침(박주영, 정광민 2018)
  - **(투어리스트피케이션)** 특정지역에 관광객이 증가하며 관광자본에 의해 지역주민보다 관광시장의 가치에 부합하는 방향으로 상권이 변화하는 젠트리피케이션의 일종(박주영, 정광민 2018; 이훈, 심창섭 2018)
    - 임대료가 상승하여 오랫동안 운영해왔거나 지역민에게 생필품을 팔아오던 가게가 문을 닫고 그 자리에 관광객을 대상으로 하는 가게가 입점하는 등의 상업적인 관광지화 의미



■ 오버투어리즘 현상이 발생하는 원인은 양의 문제, 질의 문제, 변화 속도의 문제, 상호이해의 문제 차원으로 설명이 가능(이훈 2018; 이훈, 심창섭 2018)

- **(양의 문제)** 지역에서 수용 가능한 인원을 넘어선 관광객 유입으로 오버투어리즘 발생
  - 특히 정주형 마을의 경우, 주민생활 시간과 관광객의 관광시간이 겹칠 때 문제는 더욱 심각해짐(이훈 2018)
- **(질의 문제)** 특정 지역이 대중관광지가 되면서 단체관광객이 급증하게 되는데, 단체관광객이 몰릴 경우 오버투어리즘 발생 가능성이 증가
  - 단체관광객은 다수의 인원이 해당 지역에 단시간 동안 집중하여 머물게 되므로 수용력 초과를 가중시킬 뿐 아니라, 개별여행객에 비해 지역에서 소비하는 경우가 적음(이훈 2018)
- **(속도의 문제)** 지역주민이 적응할 수 없는 단기간에 관광객이 급증하게 되면서 임대료 상승과 상권의 변화를 야기
  - 주민의 생활필수시설(아채가게, 세탁소, 철물점, 목욕탕 등)이 관광객 대상 업체로 대체 되는 등 지역의 정체성이 빠른 속도로 주거지에서 관광지로 변화되고, 이러한 삶의 변화를 수용하는 데 지역주민은 어려움을 겪게 됨(이훈, 심창섭 2018)
- **(상호 이해의 문제)** 지역이 관광지로 변화하는 과정 속에서 관광객, 지역주민, 토착상인, 외부상인, 관광업체, 공공부문 등 다양한 이해관계자가 서로 다른 입장을 가진
  - 같은 공간에 대해서도 이해집단 간에 서로 다른 목적을 갖기에 이에 대한 이해가 부족하면 갈등이 발생(이훈, 심창섭 2018)

## 2) 오버투어리즘이 지역사회에 미치는 영향

■ 오버투어리즘은 지역사회 환경·교통·사회문화경제 분야에서 이슈를 야기하는데, 이는 관광객으로 인해 야기된 영향이지만 지구단위계획, 이익에 대한 불평등한 분배 문제, 도시계획, 환경, 교통, 문화재 등 수많은 이슈들이 복잡하게 얽혀 있음

- 지역사회에 야기하는 문제로는 환경, 교통, 사생활, 안전, 사회문화적, 경제적 측면의 문제 등으로 나뉘어짐(이훈, 심창섭, 나효우, 유숙희 외 2017)
  - **(환경)** 관광객과 관광객이드로 인한 소음, 쓰레기 무단투기, 노상방뇨 등 청결 관련 문제
  - **(교통)** 무단주차 및 주차장 부족, 관광버스 주정차로 인한 공해, 교통체증, 교통사고 위험 등
  - **(사생활 침해)** 관광객이 주민의 거주공간에서 관광을 하기 때문에 관광객의 무단촬영, 사유지 무단침입 등이 발생
  - **(사회문화적 문제)** 절도, 폭력, 길거리 흡연, 공동체 변화(인구구조 및 주민구성의 변화, 주민 간 교류 감소 및 갈등), 지역문화 훼손(상업문화 및 소비문화 침투, 지역의 역사적 맥락이나 전통과 무관한 싸구려 상품으로 이미지 훼손, 지역의 가치 및 규범의 변화, 장소정체성 상실 등)이 발생
  - **(경제적 문제)** 주민편의업종이 감소하고 관광객 대상 업종이 증가하는 등 상권이 변화하고, 부동산 및 물가 상승이 발생

■ 각자 자신들의 이해관계를 중심으로 오버투어리즘에 대해 지역공동체 내 여러 이해집단 간(관광객-지역주민, 토착상인-외부상인, 지역주민 내, 상인 및 지역주민-지자체 등) 극명한 입장 차이를 보이며 갈등이 발생되고, 공동체가 균열되는 현상이 발생함

- 정주형 마을의 경우 이해집단은 주민, 토착거주자, 토착거주 상인, 유입 상인, 관광객, 정책담당자 등이 있으며, 지역문제에 대해 이해집단 간에 각기 다른 인식과 반응을 보임(박주영, 정광민 2018)
  - 같은 지역주민이더라도 부동산 소유자는 관광활성화로 부동산 지가가 상승하므로 긍정적인 반응을 보일 수 있으나, 세입자는 임대료 상승이 부담이 됨
  - 관광객 유입으로 상권 활성화가 기대되더라도, 기존 토착거주 상인은 지역민을 대상으로 기초생활을 영위하는 상권이였기에 관광상권으로의 변화에 부정적이며, 유입 상인에게 새로운 상권 형성으로 경제적 이익 창출의 기회가 됨
  - 마을사업에 대해서도 관광 개발보다는 열악한 생활환경 개선을 바라는 주민과 관광개발을 바라는 주민으로 나뉘어짐

- 오버투어리즘으로 인해 주민 정주권 피해가 발생하면 대표적으로 관광객-지역주민 간의 갈등이 발생하지만, 지역주민 내에서도 관광객을 대상으로 수익 창출을 하자는 입장과 정주권이 우선인 입장으로 의견이 양분됨
    - 관광객으로 인해 피해를 보니 이를 이용하여 수익활동이 가능하도록 지구단위계획을 해제하여 달라는 의견과 경관 보존, 지역 보존 또는 정주권 보호를 위해 오히려 더 강화를 요구하는 주민으로 의견이 나뉘며 주민 간에도, 주민과 지자체 간에도 갈등이 발생하기도 함
  - 주민 간 의견이 첨예하게 대립될 경우 행정에서는 어느 한 편만 들 수 없어 현행을 존치하는 경우가 생기며 이러한 경우, 행정에 대한 불신과 저항감이 더욱 커지기도 함
- 오버투어리즘 현상 자체로도 지역 내 여러 집단 간에 갈등이 발생하지만, 오버투어리즘에 대응하기 위한 방안 자체도 집단 간의 갈등을 야기
- 오버투어리즘 대응 정책 유형은 관광객 대상 정책(총량 제한, 시·공간적 분산 등), 사업체 대상 정책(관광세 부과, 사업체 규제), 지역주민 대상정책(공동체 강화, 혜택 제공, 공공시설 지원) 등으로 유형화할 수 있음(이훈, 심창섭, 나효우, 유숙희 외 2017)
    - 오버투어리즘을 대응하기 위한 방안의 방향이 관광객 제한과 같은 관광수요 억제 중심일 경우에는, 주민이나 정책담당자에게는 긍정적일 수 있으나 관광객 대상 상인에게는 경제적 위협이 되기도 함
  - 2019년 10월 31일 주민 정주권 보호를 위한 「관광진흥법」 일부개정법률안이 국회 본회의를 통과함에 따라(〈표1〉 참조) 수용범위를 초과한 관광객의 방문으로 정주권이 침해되는 지역을 특별관리지역으로 지정하여 관광객의 방문시간을 제한할 수 있게 됨
    - 오버투어리즘 문제가 심각한 종로구와 지역구의원은 「관광진흥법」 일부개정안을 건의 및 발의하여 수용범위를 초과한 관광객의 방문으로 인한 자연환경 훼손 방지, 주민의 평온한 생활환경 유지를 위해 ‘특별관리지역’ 지정 기반을 마련하였으나, 특별관리지역 지정 시 관광객 방문시간에 제한을 둘 수 있기 때문에 이에 반대하는 입장에 대한 설득이 필요한 상황
    - 상인들의 경제활동에 영향을 미칠 수 있기 때문에 상인들의 반발이 예상됨

**표 1 「관광진흥법」 일부개정법률안**

현행	개정안
제48조의3(지속가능한 관광활성화) 문화체육관광부장관은 에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 대응하며 환경 훼손을 줄이는 지속가능한 관광자원의 개발을 장려하기 위하여 정보제공 및 재정지원 등 필요한 조치를 강구할 수 있다.	제48조의3(지속가능한 관광활성화) ① ----- -----환경 훼손을 줄이고, <b>지역주민의 삶과 균형을 이루며 지역경제와 상생발전 할 수 있는</b> -----.
<신 설>	② 시·도지사나 시장·군수·구청장은 수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역을 조례로 정하는 바에 따라 <b>특별관리지역</b> 으로 지정할 수 있다.
<신 설>	③ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 하며, 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.
<신 설>	④ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항을 고시하여야 한다.
<신 설>	⑤ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 <b>관광객 방문시간 제한 등 필요한 조치</b> 를 할 수 있다.

출처: <http://likms.assembly.go.kr> (2019년 11월 11일 검색).

### 3) 국내외 주요 오버투어리즘 발생 사례

#### ■ 세계 주요 관광지에서 지역 수용력을 초과한 과도한 관광객의 유입으로 지역공동체 내 다양한 이해집단 간의 갈등과 지역사회 문제 발생

- 필리핀 보라카이는 관광객의 집중으로 환경 수용력이 초과되자 2018년 4월부터 약 6개월간 섬을 폐쇄(The Telegraph 2018)
  - 보라카이 섬 내부의 산업 구성은 주로 소매업, 여행업, 가이드 및 기타산업 등 관광업을 중심으로 이루어져 있으며, 지자체(말레이 섬)에 거주하는 지역주민의 일자리 역시 주로 관광업과 관련되어 있기 때문에 상당한 피해가 발생<sup>2)</sup>(Reyes, Asis, Albert and Ortiz et al. 2018)
- 이탈리아 베니스도 관광객의 급격한 증가로 인구밀집, 도시 인프라 부담, 임대료 폭등과 주택난, 생활비 상승, 환경파괴로 베니스 주민들은 더 이상 베니스에서 그들의 일상생활을 영위할 수 없어 베니스를 떠나고 있음(CNN 2019)
  - 50년 전 약 150,000명이었던 베니스 도시인구는 현재 약 53,000명만 남았으며, 베니스시는 연간 약 1,000명의 지역인구 감소를 경험하고 있음(CNN 2019)
  - 베니스는 크루즈 인기 기항지로, 3~4천 명이 탑승한 크루즈 한 대가 정박할 경우 크루즈 냉난방을 위해 자동차 1만 2천 대 분량의 배기가스를 내뿜을 뿐 아니라 동시에 많은 관광객이 도시로 유입되면서 도시 인프라 한계를 경험함(오마이뉴스 2017)
  - 이러한 크루즈가 하루 3~4대씩 입항하였으며, 주민들의 생필품을 구매하던 채소, 과일 가게, 세탁소, 빵집 등은 높아진 임대료를 버티지 못하고 그 자리는 관광객을 대상으로 한 쇼핑센터, 명품 매장으로 채워졌음(오마이뉴스 2017)
- 1992년 바르셀로나 시 경제에 관광이 차지하는 비중은 2% 미만이었으나, 2015년 이후 지역경제에서 관광 비중이 12%, 일자리 15%가 관광 부문에서 창출되고 있음에도 불구하고, 바르셀로나 주민들은 관광객 반대 시위나 관광버스 타이어 훼손 등 반관광 정서를 드러내고 있음(경향신문 2017)

2) R Reyes, Asis, Albert and Ortiz et al.(2018)의 연구에서는 보라카이 6개월 폐쇄로 인한 총 경제적 손실이 PHP 20.8억에서 PHP 83.15억에 이르는 것으로 분석하였으며, 관광객은 필리핀의 대체 섬을 방문하여 국가적 차원에서 손실은 적으나 지역차원에서는 손실에 대한 보상의 필요성이 있음을 주장함.



## 03 감천문화마을의 주민주도사업, 협력적 거버넌스와 시사점

### 1) 감천문화마을 선정 사유

- 감천문화마을은 부산시 사하구 감내 2로(감천2동)에 위치하고 있으며, 1960년대부터 약 40년 이상 부산의 개발에서 소외된 해발 120m 고지대에 위치한 저소득층 밀집지역으로, 2000년 중반까지 많은 지역주민들이 떠나고 빈곤과 노인만 남은 마을로 전락(우양호 2019a)
  - 감천2동은 1957년 6.25 피난 시 태극도 신도의 집단 이주 정착촌으로 당시 이주 주민들은 감천2동에 정착하며 두 가지 원칙을 세웠는데 첫째는 모든 길이 통해야 한다는 것과 둘째는 뒷집의 조망권의 보장이었음(경산신문 2014)
    - 이러한 원칙으로 인해 계단식 집단주택 양식과 미로 같은 골목길을 보유하게 됨
  - 1991년에는 인구 약 2만 5천 명이 거주하였으나 2018년에는 약 7,300명이 거주하고 있으며 폐·공가도 300여 채 이상 있는 부산의 대표적인 낙후지역이며, 현재도 공동화장실, 재래식화장실을 사용하는 가구가 다수임(부산광역시 사하구 2016)
- 인구감소, 빈집 증가 등 쇠락하는 마을을 살리기 위해 2009년 문화체육관광부가 주최한 ‘2009 마을미술프로젝트’를 진행하면서 마을은 전환기를 맞게 됨(경산신문 2014)
  - 2009년 지역 예술가와 주민, 행정이 합심하여 마을미술 프로젝트 ‘꿈꾸는 부산의 마추픽추’ 사업을 추진하며 마을 일대에 예술작품을 설치하며 문화마을 조성사업을 시작함
  - 2010년부터는 마을의 독특한 경관과 색채로 인한 공간적 가치를 살려 최대한 마을의 모습을 보존하며 문화·예술적 요소를 활용한 주민참여형 도시재생 개발을 본격적으로 추진

**그림 2** 1980년대 감천문화마을의 전경(우)와 2019년 현재의 전경(좌)



출처: (좌) 감천문화마을 작은박물관, (우) 저자 촬영.

■ 이후에도 행정, 마을공동체, 전문가 3자가 합심하여 각종 프로젝트를 성공적으로 추진하여, 마을기업과 동네상권이 살아나고 마을공동체가 활성화되면서 도시재생의 롤 모델로 각광받는 마을로 변모

- 감천문화마을 주민들은 여러 재생사업 및 마을만들기 프로젝트를 진행하며 관이 주도하는 마을만들기, 외부 마을 활동 전문가들이 주도하는 마을만들기의 한계를 경험하며 주민이 주도하는 마을사업의 필요성 절감(경산신문 2014)
- 또한, 여러 프로젝트를 진행하며 주민 스스로 마을의 변화를 실현하고자 하는 의지가 강하게 발현하여 마을 공동체가 자율적으로 결성되었으며, 조직 및 운영은 점차 감천문화마을에 적합하도록 진화됨
  - 급격한 관광객의 증가로 주민생활이 불편해지자 감천문화마을운영협회의 일부 주민 대표의 강력한 주장으로 입장료(천 원) 징수가 결정되었고, 이후 공동체의 숙의과정을 거치며 마을주민 전체의 의견을 가장 충실하게 반영할 수 있는 공동체의 필요성을 절감(우양호 2019a)
- 여러 해에 걸쳐 마을미술 프로젝트가 이어짐에 따라 예술가는 마을에 상주하거나, 공가를 빌려 입주하면서 예술가들은 마을공동체 안으로 더욱 깊숙이 들어가며 주민과의 접촉이 깊어지며 예술가와 마을이 상생하는 전략적 관계가 형성되었으며, 여러 행정적 지원과 전문가의 도움도 뒷받침됨

**표 2** 감천문화마을의 기 추진 사업

연도	마을에서 진행된 마을미술 사업 내용	참고
2009년	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화체육관광부 지원 &lt;2009 마을미술 프로젝트: 꿈을 꾸는 부산의 MATCHPUCHU&gt; 선정, 공간조형작품 10점 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민참여 유도 및 문화체험 기회 제공</li> </ul>
2010년	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화체육관광부 지원 &lt;2010 콘텐츠 융합형 관광협력사업: 미로미로골목길 프로젝트&gt; 선정</li> <li>행정안전부 지원 &lt;자립형 공동체사업&gt; 추진으로 아트숍과 공동작업장이 조성 - 섬유, 도자기, 금속 창작공예품 제작 및 판매</li> <li>고용노동부 지원 &lt;사회적기업 사회개발 사업&gt; 추진으로 BI(Brand Identity)제작, BI를 활용하여 종이가방, 엽서, 마을지도 등 제작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을 내 빈집을 활용한 테마가 있는 빈집프로젝트와 골목길 재생 프로젝트 진행</li> <li>주민 스스로 문화콘텐츠 개발의 계기가 됨</li> <li>마을에 완전히 상주하거나 공가를 빌려 입주한 작가가 늘어나며 예술가와 주민들의 접촉이 깊어짐</li> </ul>
2012~2013년	<ul style="list-style-type: none"> <li>부산광역시 지원의 &lt;산복도로 르네상스 프로젝트&gt;가 추진되어 주민생활기반이 개선되고, 공동시설 및 지역특화시설(감내맛집 등)이 설치</li> <li>문화체육관광부 지원 &lt;2012 마을미술프로젝트: 감천문화마을 마추픽추 골목길프로젝트&gt; 미술작품 10점이 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을에 오랫동안 방치된 흉물스러운 공·폐가를 리모델링하여 입주작가를 유치하는 '감내풍경 프로젝트' 등 주민들의 생활 공간인 마을 곳곳에 예술작품들이 들어섬</li> </ul>
2014~2015년	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;감내풍경 프로젝트&gt;로 마을의 흉물스러운 공·폐가 리모델링하여 입주작가 유치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>유명건축가의 설계로 빈집을 예술창작공간으로 리모델링하여 주민, 방문객의 문화향유 기회 확대</li> </ul>
2016년	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화체육관광부와 한국문화예술위원회가 공동 주최하고, 2016마을미술프로젝트((재)아름다운맵)와 부산광역시 사하구가 공동으로 주관하는 공공미술 사업인 &lt;2016 마을미술프로젝트-공모 2.기쁨 두 배 프로젝트: 감천 아랫마을 내려가기 마을사람 그리고 이야기&gt;가 선정되어 12개의 작품이 설치되었으며 이 중 4개의 작품은 주민참여로 이루어짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 프로젝트가 윗마을에 집중되어 있어 마을미술이 아랫마을로 내려가고, 방문자들의 동선을 아랫마을로 유도하기 위한 프로젝트. 실제 주민들을 모델로 하는 마을사람 이야기를 통해 주민참여 의식과 관심을 불러일으키고자 함</li> </ul>

■ 미국 CNN, 프랑스 르몽드지, 중국 국영방송 등 국내외 매스컴에서 감천문화마을의 변화를 재생사업의 성공사례로 소개하고, 감천문화마을은 각종 수상을 하게 되면서 마을을 방문하는 관광객이 급증함(부산일보 2018)

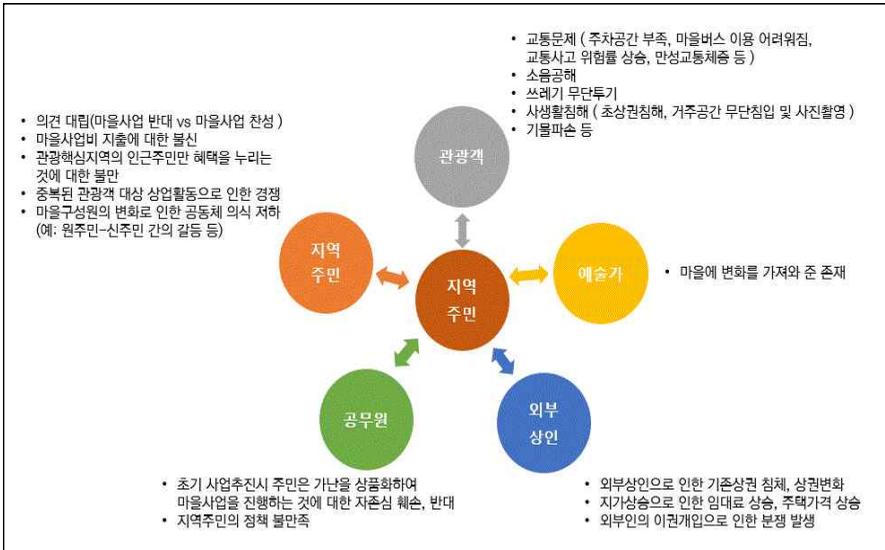
■ 감천문화마을은 관광객 과잉유입으로 오버투어리즘 현상이 발생함

- 감천문화마을 방문객수는 2017년 205만 명에서 2018년 257만 명 이상으로 매년 급증
  - 매년 감천문화마을 주민수는 감소하고 있으나, 주민수보다 200~300배 이상의 관광객 수 증가가 나타남
  - 감천문화마을의 물리적 수용력은 1일 2,601명으로 계산되었으나 이보다 약 1.6~4배 이상의 관광객이 집중되는 것으로 나타남(박경옥 2018)
- 공시지가 상승률도 급증하며 젠트리피케이션이 발생함



- 감천문화마을의 가장 큰 문제인 폐·공가를 사들여 문화예술공간으로 변화시키고, 마을이 깨끗해지고 발전하고는 있으나 지역주민에게 체감되는 혜택보다는 불편과 고통만 가증됨
  - 마을주민들이 이용하던 마을회관이 주민 동의 없이 북카페로 전환되고, 주민들이 모여 앉아있던 골목은 관광객이 들어차는 등 관광객을 위한 시설은 많이 제공되고 있으나, 정작 주민들은 별다른 혜택 없이 불편을 참아야 하는 상황이 발생됨
- 마을이 관광지화되면서 발생하는 이권과 개발에 따른 이익 배분에 대해 이해관계자 간 갈등이 발생(이훈, 심창섭, 나효우, 유숙희 외 2017)
  - 조그만 가게라도 운영하는 마을주민은 관광객으로 이익이 발생하기 때문에 관광객으로 인한 불편함에도 관광객이 몰리는 주말을 기다리지만, 주말에 쉬어야 하는 주민에게는 쉴 수 있는 공간마저 빼앗기게 됨
  - 마을공동체 내 구성원은 마을에서 살아온 기간에 따라 원주민과 신주민으로 구분될 뿐 아니라 세입자, 상인, 건물주 등 다양한 유형으로 구성되어 있으며 이해집단들은 처해 있는 상황에 따라 마을이 나아갈 방향에 대해 서로 다른 입장을 보이며 관련 집단 간 갈등이 발생

**그림 4** 감천문화마을의 공동체 갈등 양상



출처: 익명 2019a; 2019b의 인터뷰; 권평이, 김진희 2016; 연합뉴스 2018; 우양호 2019a의 내용을 종합하여 작성.

■ 이와 같이 오버투어리즘으로 인해 지역공동체 내 이해집단 간 갈등이 발생한 감천문화마을이 어떠한 방법으로 갈등을 극복하고 있는지 사례를 살펴봄으로써 지역공동체 갈등 해결방안을 모색하고자 함<sup>3)</sup>

- 감천문화마을은 도시재생 및 마을공동체 우수 사례로 선정되며 국내외 다양한 대회에서 수상하였으며, 민관거버넌스의 모범사례로 인정받고 있기에 감천문화마을의 거버넌스를 살펴봄으로써 지역공동체 갈등 해결에 대한 시사점 제시가 가능

**표 5** 감천문화마을 수상 내역과 수상 사유

연도	주관사 및 수상 내역	수상 사유
2012	문화체육관광부 주관 ‘2012년 지역·전통문화 브랜드사업’ 우수상	• <b>추진협의체를 통한</b> 문화마을 조성, 행정기관 과의 긴밀한 연계 및 조례 제정, 중장기 계획에 따라 체계적으로 사업 추진, 창조적 활용 등
	국제연합인간거주위원회와 아시아경관디자인학회 주관 ‘2012년 아시아도시경관상’ 대상	• <b>민관 공동으로</b> 지역발전을 이룬 모범도시로 인정
2013	안전행정부 ‘2013년 민관협력 우수사례’ 대통령상	• 주민협의회 구성으로 <b>주민주도 마을 자생력 강화</b> 등
2014	한국지방정부학회 ‘2014년 국민대통합위원회 마을공동체’ 우수상	• <b>마을공동체 활성화</b> 의 대표적인 사례
2015	유네스코의 ‘지속가능발전교육’ 공식 프로젝트로 인증	• <b>지역주민과 지방자치단체가 오랜 기간 파트너십을 형성</b> 하여 낙후된 마을을 살리고, 이 과정에서 주민들의 적극적, 주체적 참여가 이루어짐
2016	문화체육관광부 주최 ‘대한민국 공간문화대상’ 대통령상	• 지역주민, 지자체, 전문가 등 <b>다양한 관계자의 참여</b> 정도, 공간기획, 실행과정에서의 문화적 창의성, 지역적 특성 반영 등을 종합적 평가
2018	멕시코시티와 세계지방정부연합(UCLG) 공동주관 ‘제3회 멕시코시티 국제문화상’ 특별상	• 문화적 가치가 <b>민주적 거버넌스, 지속가능한 개발, 시민과의 연계성이 우수한</b> 도시 정책에 대한 수여

■ 감천문화마을의 관광지화로 발생하게 된 수익, 이권으로 인해 주민들 간에서도 돈을 버는 자와 벌지 못하는 자로 나뉘어 갈등이 발생했으며, 이를 와해하는 주체로 주민협의회가 운영됨

3) 연구의 내용은 거버넌스 관련 분야 교수 2인(익명 2019d; 2019e), 사하구청 감천문화마을 담당자 1인(익명 2019f), 주민협의회 회원 2인(익명 2019b; 2019c), 마을주민 1인(익명 2019a)과 인터뷰 실시 내용을 토대로 작성하였고, 면접자의 응답 내용에 대한 신뢰성을 확보하기 위해 관련 기사, 논문, 마을신문 등의 2차 자료로 확인 및 보완함.

## 2) 갈등해결을 위한 감천문화마을 주민협의회의 구성과 역할

■ 오버투어리즘으로 인한 지역공동체 갈등을 해결하기 위해서는 서로의 입장 차이를 좁혀갈 적극적인 소통채널의 구축과 의사결정 주체가 필요

- 마을의 관광지화로 인한 변화에 대해 서로 다른 입장과 의견을 지닌 주민들이 공식적으로 소통할 수 있는 주민협의회 구성이 필요(이훈, 심창섭, 나효우, 유숙희 외 2017)
  - 지역주민 간에도 개발을 주장하는 주민과 보전을 주장하는 주민, 오랫동안 거주를 해오던 주민, 새롭게 이주한 주민, 관광객으로 수익이 생기는 주민, 관광객으로 피해를 본다 고 인식하는 주민, 지역 환원에서 혜택을 받는 주민과 혜택에서 소외된 주민, 건물주, 세입자, 상인 등 여러 입장과 의견이 존재
  - 주민들은 지역의 관광지화로 인해 생기는 문제들을 제기할 수 있는 단일화된 소통창구가 필요하고, 이에 대한 민원성 답변이 아닌 지역구성원 주도의 논의와 논의된 사항이 실제 실행될 수 있도록 하는 실행력을 갖춘 실질적인 의사결정 주체가 필요
- 지역공동체 내 이해집단 간의 갈등이 생기는 근본적인 이유는 지역의 관광지화로 인해 발생하는 이권(예: 지가 상승, 임대료 상승 등)에 대한 입장 차이임
  - 관광지화로 인해 발생하는 수익의 공정한 지역 환원과 이를 처리할 수 있는 주체 필요

■ 감천문화마을 공동체는 도시재생사업 시 전문가, 예술가, 주민의 모임이 발전한 형태로 2010년 자율적으로 결성된 이후 여러 시행착오를 거치며 감천문화마을 성격에 맞는 공동체로 진화하며 현재 (사)감천문화마을 주민협의회로 운영 중

- 감천문화마을 주민협의회는 2010년 11월 ‘감천동 문화마을운영협의회’ 운영을 시작으로, 2012년 3월 105명의 회원으로 ‘감천문화마을 주민협의회’로 확대 개편, 이후 2013년 감천문화마을 주민협의회는 자본금 2천만 원, 회원 127명으로 비영리 사단법인으로 정식 등기(감천문화마을 홈페이지<sup>4)</sup>)
  - 초기에 감천문화마을운영협의회 및 주민협의회는 주민 자원봉사단체의 형태로 운영되었으나, 사업규모가 커지고 부작용도 심해지며 체계적인 조직의 필요성을 체감(제민일보 2017)
  - 설립정관에 주민이 살기 좋은 마을, 방문객에게 친절할 마을, 주민 스스로 지속하는 마을 3가지를 목표로 제시하고 있는 목표지향적 성격의 조직임

4) <https://gamcheon.or.kr/> (2019년 9월 26일 검색).



- 급증한 관광객으로 마을버스 탑승이 불편해지자, 주민협의회는 20인승 미니버스를 구입하여 정류소와 지하철역까지 자체 운행하는 행복버스 운행
- 임대료 상승으로 마을 내 유일한 채소가게가 문을 닫자, 마을협의회와 주민센터는 사업 수익금으로 트럭을 섭외하여 이동 채소가게 운영 위탁
- 이후 개인 집 및 골목 수리, 북카페 개소 후원금, 감정초등학교 장학금, 쓰레기봉투와 생필품 배포 등 배분 영역 확장(부산일보 2019; 우양호 2019a)
- 일상생활 속의 기본적인 복지에 집중하고, 이후 정주여건을 높이는 데 집중

■ 주민협의회는 지역사회 의 가장 큰 문제인 폐·공가 문제를 해결하기 위해 지자체, 지역사회, 예술인 등과 협력적 관계를 맺고 지역의 문화적 자산을 활용하여 이를 해결하는 중심 역할 수행

- 주민협의회는 주민공청회를 실시하여 주민들과 문제를 공유하고 사업 방향을 세운 후 주민자치위원회, 사하구 종합사회복지관, 클린사하와 업무 협약을 체결. 주민들, 마을 입주 작가도 마을에 대한 책임감으로 매주 1회 모여 폐·공가를 청소하고, 환경디자인 작업을 실천함으로써 문화공간 및 수익사업을 위한 사업장으로 변모시킴
  - 그 예로, ‘소행성 B612 기념품숍’은 주민소득 창출공간으로 활용하기 위해 폐·공가 집 2채를 매입하여 조성된 곳으로 2018년 2월부터 주민협의회 위탁방식으로 운영 중
- 감천문화마을 주민협의회는 빈집을 리모델링하여 새로운 형태의 건축물을 만들고 이곳에 예술가가 입주<sup>6)</sup>하여 마을의 활력을 높이면서 한 단계 더 발전된 감천문화마을을 모색하는 사업을 진행함
  - 감천문화마을은 입주작가와 지역주민을 연계하는 주민작가 양성프로그램을 운영하여 작가는 지역사회에 재능을 기부하고, 주민은 전문기술을 익혀 마을의 특색을 살린 문화 상품을 개발, 판매
  - 노인일자리 창출사업과 연계하여 마을 노인들은 전문기술(도자기, 천연염색, 목공예, 금속공예 등)을 익혀 예술가와 함께 기념품을 만들어 판매
- 이를 지원하기 위해 사하구는 감천문화마을에 입주하여 주민 및 방문객과 함께 활동하기를 원하는 작가를 공모함
- 감천문화마을은 2017 대한민국 도시대상 우수정책(도시재생)부문 최고상을 수상하였는데 선정 사유로는 마을의 폐·공가와 나대지를 주민 일자리 창출과 편의시설 공간으로 탈바꿈한 공로를 인정받았기 때문임(감천문화마을신문 2017년 10월호)

6) 입주작가 시설현황으로 총 8개의 시설이 있음

2013년 개관 - 소동갤러리(36.04m<sup>2</sup>), 회운(29.11m<sup>2</sup>), 감천연가(58.28m<sup>2</sup>), 카툰공방(21.15m<sup>2</sup>)

2015년 개관 - 독락의탑(59.13m<sup>2</sup>), 공공의방(49.76m<sup>2</sup>), 별계단지(54.51m<sup>2</sup>)

2018년 개관 - 레지던시(63.06m<sup>2</sup>) [https://gamcheon.or.kr/?CE=culture\\_03](https://gamcheon.or.kr/?CE=culture_03) (2019년 9월 27일 검색).

■ 주민협의회는 주민의 의견을 수렴하고 마을계획과 협력하여 커뮤니티 플랜이 현실성이 있도록 지원할 뿐 아니라, 마을공동체 사업을 통해 경제적 이익을 창출하고 이를 다시 봉사과 주민환원사업을 통해 지역에 환원하는 역할 수행

- 2013년 6월 주민협의회 회의에서 주민환원사업이 만장일치로 채택되어 2013년 7월부터 사업이 시작되었으며, 감천문화마을주민은 관광객을 대상으로 수익을 창출하고 이를 다시 지역사회에 환원하며 관광객 증가에 따른 피해와 불편을 줄이고자 함
  - 이에 따라, 감천문화마을은 오버투어리즘이 발생하고 있지만 타 지역과 같이 관광객 배척, 주민 간 갈등 심화로 이어지지 않음(제민일보 2017)
  - 즉, 관광으로 인해 마을 주민은 피해를 입기도 하지만, 경제적 수익을 창출하고 이러한 수익이 마을 주민들이 체감할 수 있는 복지로 환원되기 때문임(연합뉴스 2018)
- 감천문화마을 주민은 관광객을 대상으로 한 마을공동체 사업을 통해 주민소득을 증대하고 일자리를 창출하여 주민에게 직접적인 경제적 혜택 제공
  - 마을주민들은 마을공동체 사업에 참여할 수 있고, 마을공동체 사업 운영 수익금은 다시 마을로 환원되는 시스템이며, 주민들도 직접 관광객을 대상으로 점포를 운영하며 수익 창출
  - 또한, 예술가들과 협업으로 만든 어린왕자 캐릭터 등 마을의 캐릭터 상품을 출시하며 새로운 문화콘텐츠 개발을 통해 수익을 창출하고, 이를 다시 마을주민에게 환원
  - 이러한 사업을 통해 현재 마을에는 약 100여 개 이상의 일자리(사하구 고용, 공동체 고용, 행복발전소 작업자 및 입주작가 모두 포함)가 창출되었으며, 마을주민들은 관광객으로 인해 생활이 불편해진 측면도 있으나, 노인 일자리가 생기는 것을 좋은 점으로 꼽음

24

■ 감천문화마을 마을사업의 취지는 마을주민이 마을재생사업 및 관광지화로 인한 이익에서 소외되어서는 안 된다는 것임(우양호 2019a)

- 이를 통해 마을주민은 관광객으로 인한 체감하는 복지가 높아지면서 관광으로 인한 민원이 크게 줄어들

### 3) 감천문화마을 주민협의회 중심의 협력적 거버넌스 운영

■ 감천문화마을은 주민협의회를 중심으로 마을 활성화라는 공통의 목표 달성을 위해서 다양한 행위자들 간에 수평적 네트워크를 구축하고, 협의와 상호 작용을 통해 마을을 운영하는 협력적 거버넌스를 구축

- 주민협의회는 방문객이 많이 오는 것, 마을을 가꾸는 것이며, 지자체의 목표는 주민 거주 공간의 개선, 상인은 장사가 잘 되는 것, 지역민들도 감천문화마을이 잘 알려져 방문객이 많이 찾은 기반시설이 나아지는 것이 목표임. 이처럼 감천문화마을 관련 당사자들이 공통적으로 추구하는 목표는 누구나 잘 살게끔 하는 마을가꾸기라 할 수 있음
  - 이러한 목표 달성을 위해 사하구청은 공적인 영역에서 주민환원사업으로 도시가스 연결, 분류식 하수관 설치 등 주민을 위한 기반시설을 설치하고 있으며, 주민협의회는 마을기업을 운영하며 그 수익금을 지역에 환원하기 위해 생활개선사업단을 두고 도색, 장판, 벽지, 집수리, 난간수리 등의 사업을 시행 중
- 감천문화마을은 마을 공통의 목표를 달성하고, 오버투어리즘으로 인한 지역공동체 갈등을 해결하기 위해 주민협의회 주도의 마을사업을 운영하고, 그 수익을 지역에 환원함으로써 해결해나가고 있으며, 이러한 과정에서 공공행정, 전문가, 예술인, 주민, 민간부문 등과 협력체계를 구축

■ 주민협의회는 주민생활과 직접적으로 관련된 공동의 문제에 대한 의사결정 주체로서 마을사업운영에 대한 계획을 스스로 수립하고, 제안하고, 실행할 수 있도록 역량 제고 노력

- 마을협의회 구성원의 역량과 전문성 제고를 위해 타 지역 우수사례 견학, 마을대학(바람직한 마을만들기 주민 역할, 해외도시재생사례 등), 안전관리교육, 친절교육 등 학습이 이루어지고 있으며, 마을 주민들도 세미나, 아카데미 등의 교육을 통해 마을 특산품 제작 및 판매를 하는 등 지역에 필요한 교육이 도입되며 공동체 역량이 강화됨

■ 감천문화마을 마을사업은 주민협의회가 주도적으로 추진하되, 지자체로부터 행정적인 지원과 통제를 받음

- 부산 사하구는 주민협의회에 대한 지원과 감독을 7:3 정도의 수준으로 관여함
  - 지원 내용으로는 마을 시설 설치 및 정비 시 주민협의회에서 어려워하는 행정적인 부분을 거들며, 사하구에서 주민협의회에 위탁을 주고 협약한 사업장에 대해서만 감독을 하며 주민협의회 일 자체는 관여를 하지 않음

- 그밖에도, 부산 사하구는 자생하는 마을공동체를 지원하기 위한 「부산광역시 사하구 감천문화마을 조성 및 운영지원 등에 관한 조례」 제정을 통해 주민협의회에 대한 제도적 기반 마련

#### 표 6 「감천문화마을 조성 및 마을공동체 지원 등에 관한 조례」의 구성

- 조례는 총 18조와 부칙으로 구성
  - 제1조(목적) 이 조례는 감천2동 천마산과 옥녀봉 사이의 산 비탈면에 계단식으로 형성된 마을의 역사성과 문화·예술적 가치와 특성을 살려 도심 속의 예술·문화마을로 조성하기 위한 마을만들기와 주민들의 창조적인 활동에 대한 지원 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
  - 제2조(정의), 제3조(구역), 제4조(책무), 제5조(기본원칙), 제6조(기본원칙 이행방안)
  - 제7조(주민협의체) 효율적이고 지속 가능한 문화마을 조성과 공동체 활성화를 위하여 감천문화마을주민협의체를 둔다.
  - 제8조(기능) 주민협의체는 각 호의 사항에 대하여 협의하거나 심의·결정한다.
    1. 문화마을 조성과 관련한 각종 사업계획에 관한 사항
    2. 마을 내 마을기업 등 수익사업에 관한 사항
    3. 마을 기금의 수입과 지출에 관한 사항
    4. 마을 내 공공시설 운영에 관한 사항
    5. 축제 등 주민 공동의 행사 개최에 관한 사항
    6. 문화마을 조성과 관련하여 행정기관에서 회의에 부치는 사항
    7. 다른 지역에서 수익사업을 위해 문화마을로 입점하는 업소(업체)에 대하여 문화마을 조성 사업에 미치는 영향분석, 입점허용 등에 관한 사항
    8. 문화마을의 경관 보존을 위한 방안으로 지역 주민들과 주민협의체간 경관협정 체결에 관한 사항
    9. 그 밖에 주민들의 이해관계나 주민협의체가 필요하다고 인정하는 사항
  - 제9조(구성) ① 주민협의체는 자발적으로 참여하는 주민들로 구성하고, 문화마을 조성에 관심과 열정을 가진 학계·예술계·문화계·행정기관 등의 외부인사들도 특별회원으로 참여할 수 있다. ② 제1항에 따른 외부인사들의 참여는 주민협의체의 정관이나 회칙에 따른다.
  - 제10조(회의), 제11조(자문위원회 설치·운영), 제12조(비즈니스센터 설치·운영), 제13조(체험주택 조성·운영), 제14조(관광 상품 개발·판매), 제15조(지원), 제16조(공유재산의 관리), 제17조(준용), 제18조(시행규칙), 부칙

출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

- 또한, 부산 사하구는 마을의 정체성과 장소성이 유지될 수 있도록 「감천문화마을 지구단위 계획」을 통해 옥외광고물, 야간 경관 조명 등에 대한 가이드라인, 프랜차이즈 입점 불허, 건축물 색채, 높이 등을 규정
- 감천문화마을의 관광객으로 인한 이익의 외부 유출 및 젠트리피케이션을 방지하기 위해 프랜차이즈 편의점, 카페 등의 입점이 제한됨(연합뉴스 2017)

**표 7** 감천문화마을 보전형 지구단위계획 내용

- 부산광역시 사하구 감천동 6-1610번지 일원 지구단위계획구역 신설(A=188,177㎡)
  - ✓ 한국전쟁 당시 피란문화를 기반으로 형성된 산복도로 인근 주거지로 감천문화마을의 독특한 도시공간 및 경관 등의 건축 문화유산을 보전하기 위하여 건축물 형태·높이·용도 기준 설정을 위한 근거를 마련하고, 정주환경을 보호하고, 주민들의 참여유도와 계획적인 관리를 위하여 지구단위계획구역 지정 및 계획을 수립하고자 함
  - ✓ 대상지를 중점관리구역, 일반관리구역1·2, 감내1·2로구역, 옥천로구역, 옥천로75번길구역 등 7개로 나눈 뒤 각 구역의 특성에 맞도록 건축물의 용도, 높이, 형태 및 외관을 규제
  - ✓ 대상지 전 구역에서 프랜차이즈점을 불허함

출처: 부산광역시 고시 제2017-340호. <https://www.busan.go.kr/nbgosi/view?sno=37205&gosiGbn=N&curPage=1>  
(2019년 9월 26일 검색).

■ 마을주민은 주민협의회 회원으로서 회의를 통해 상호 간 의견을 조율하고, 마을사업을 비롯하여 마을의 공동된 신념을 공유함

- 주민협의회는 마을의 당면 문제를 협의하기 위해 총회(매년 1회), 정기회의(매월 2회: 매달 첫 번째 수요일은 법인에 등록된 등기이사들 위주의 임원회의이며, 두 번째 수요일은 운영위원회 회의)를 통해 의견조율 및 사업구상을 함
  - 주민협의회 회원은 발언권은 있으나 선거권 및 의결권이 없는 특별회원과 후원회원, 발언권, 선거권, 의결권을 모두 갖춘 일반회원으로 나뉘어지며, 일반회원은 감천문화마을에 2년 이상 거주한 주민, 상인, 예술작가 등의 자율적 참여로 하되, 일반회원의 정원은 120명으로 한정함
  - 주민협의회 임원들은 마을사업 조성 초창기 때부터 해왔기 때문에 마을운영에 열정적이고 습관화되어 있는 것처럼 보이며 마을 운영사안에 대해 약 1시간 30분~2시간 정도 회의를 진행하며 결정함
- 마을만들기 사업을 추진하는 과정에서 주민 간에는 소통이 부족함을 극복하기 위해 매월 마을신문 발행, 주민 불편사항 및 건의사항을 나누는 주민간담회, 마을사업을 추진함에 있어서 대안발굴 주민토론회, 주민설명회 및 주민공청회를 개최하며 또한 다양한 언론매체에 마을이 보도되면서 지역사회 내에서 이루어지던 정보소통은 대내외적으로 발전

**그림 2** 마을수익사업(유료 지도화)에 대한 안내(좌)와 주민협의회 공개채용 배너(우)



출처: 저자 촬영.

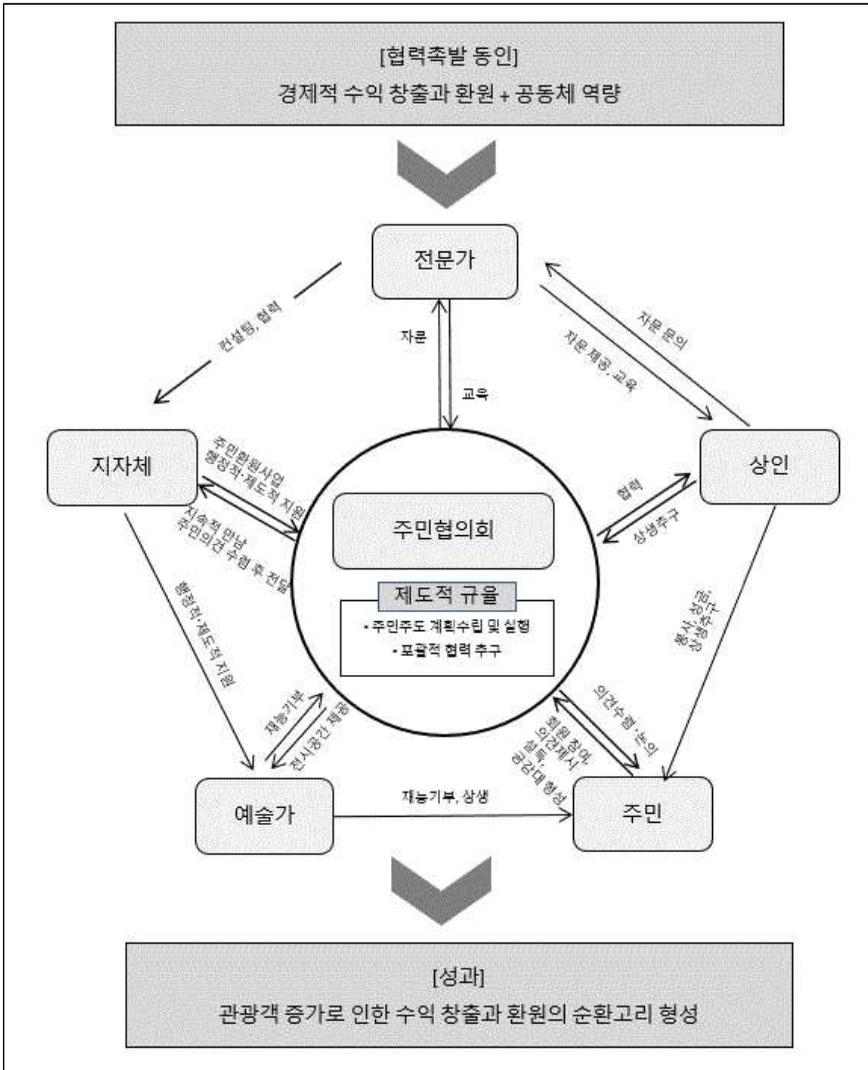
■ 주민협의회와 관련된 이해관계자로는 관광객, 마을주민, 정부, 전문가, 문화예술인, 외지인 상인들이 있으며, 주민협의회는 외부인에 대한 지나친 의존, 경계나 배척보다 설득과 포용으로 상생을 추구하며 관계망 형성

- **(관광객)** 마을주민 및 주민협의회는 주차안내, 쓰레기 수거 등 봉사를 통해 관광객에게 배려하는 모습을 먼저 보이려 노력하고, 관광동선상에 에티켓 표지와 관광객이 지켜야 할 10가지 약속을 게시하며 관광하는 장소가 주민들이 살고 있는 마을임을 인식시킴(박주영, 정광민 2018)
  - 마을스탬프 지도 등 마을에서 소비한 금액은 마을을 위해 사용됨을 알리며 유료화에 대한 이해를 구하고, 마을을 위한 소비활동으로 유도
- **(마을주민)** 주민협의회는 주민과의 대화를 통해 마을에 대한 불편과 개선사항을 들으며 (예: 우리 마을에 꼭 필요한 것들: 하수관로의 노후로 인한 악취, 장마철 호우로 인한 마을 골목길의 배수로화, 골목길의 도시가스 간선 설치 등) 마을환원사업에 대한 방향 설정과 문화마을 사업에 대한 주민 이해를 높이고 참여 유도
  - 감천문화마을 주민작가 양성 및 문화상품 개발 프로그램, 노인일자리 창출 사업 등
- **(정부/전문가)** 마을회의 등에 공무원 및 전문가, 교수 등이 참석하여 마을 사업에 대해 논의하고 지원을 받으며, 주민협의회도 타 마을에 비해 많은 행정적 지원을 받고 있음을 인식
- **(예술인)** 주민협의회는 마을의 문화적 자산의 가치를 높이기 위해 문화예술인들과 네트워크를 확대하였으며, 지자체에서도 공모를 통해 이를 지원
  - 부산 사하구에서도 감천문화마을에 입주하여 주민, 방문객과 함께 활동하기를 원하는 작가를 공모하였으며, 예술가들은 주민작가 양성 프로그램 등을 통해 마을에 재능을 기부하고, 주민은 전문기술(천연염색, 목공예, 회화, 금속공예 등)을 익혀 문화상품을 개발, 판매하여 소득을 창출하는 등 문화마을 조성으로 문화예술에 대한 공감대 확산

- 관광객들은 더욱 깊은 문화적 경험을 할 수 있고, 주민들은 문화적 삶을 추구할 수 있는 마을과 예술인들이 상생하는 전략적 관계가 형성
- **(외지인 상인)** 외지인과 원주민의 비율이 약 6:4 정도인 상인회(7)는 2016년부터 주민협의회, 상인, 주민센터, 사하구청에서 매월 회의를 열고 상생방안을 모색(우양호 2019a)
  - 상인회칙(안)에는 문화마을 활성화에 기여하고 마을 이미지를 높이며, 주민들의 자긍심을 높이는 방안에 대한 내용이 포함되어 있으며 주민협의회는 상인과 대화를 통해 문화마을 가꾸기에 상인들을 참여시키고 있음
  - 상인회는 관광객 급증으로 가장 피해를 보는 14~18통 주민에게 성의를 표시하기 위한 기부활동 및 불우이웃돕기 성금모금 등을 통해 마을과 상생하는 방안 모색
- **(협력과정)** 주민협의회는 주민, 예술가, 공무원, 상인, 전문가 등이 고루 참여하는 포괄적 협력과정을 추구하며, 이를 통해 마을 주민은 마을재생사업과 마을사업에 참여할 수 있으며, 소득을 창출하는 자립형 생활공동체 형성이 가능(우양호 2019a)
  - 감천문화마을 주민협의회는 성공적인 마을 운영을 위해 외부 다양한 기관 및 자원과 연결되어 있으며, 이러한 네트워크를 기반으로 마을 현안에 대한 협력적 활동을 이루어내고 있음(우양호 2019a, 425)
    - 감천문화마을 주민협의회와 연계된 단체로 부산광역시, 사하구청, 감천2동 주민자치회(주민센터), 복지단체(사하구 종합사회복지관), 종교단체(아미성당, 관음정사), 폐기물업체(클린사하), 공공인프라업체(부산상수도사업본부, 한국남부발전주식회사)등이 있음(우양호 2019a, 425)
  - 주민협의회가 중심이 되어 마을의 고질적인 문제였던 마을환경 개선사업을 진행하는 과정에서 지역사회 문제에 대한 책임의식 강화와 공동체 역량 강화가 이루어짐
    - 2010년 새로운 프로젝트를 진행하면서, 주민들은 협의회를 구상하고 이 조직은 점차 조직화되며, 주민공동체가 중심이 되어 마을계획가, 전문예술인 단체, 교수들, 마을활동가, 상인들, 종교단체, 관청 등과 사회적 관계망을 형성하고 주민협의회 스스로 외지인, 특히 외지 상인들과 화합과 상생 추구

7) 현재 전체 상인 중 약 70% 이상 상인회에 가입하였으며, 감천문화마을주민협의회는 상인들의 상인회 가입을 독려하고 있음.

그림 5 감천문화마을의 협력적 거버넌스 모형



출처: 저자 작성.

#### 4) 시사점

##### ■ 주민협의회는 부산 사하구의 지원조례에 의해 운영되고 있으나, 결속력을 지속하기 위해 주민 협의회 자체도 정관과 운영규칙이 있음

- 정관상 (사)감천문화마을 주민협회의의 주요 사업은 “마을의 경관과 원형보전을 위한 다각적인 방안 강구 및 역사, 문화 등 지역자원의 재발견과 활용을 통한 마을만들기”로 명시 (감천문화마을신문 2014년 2월호)
  - 법인 사업운영으로 발생하는 수익금은 법인과 각 시설운영비, 축제 등 행사 운영비 및 사업안정화를 위한 기금적립과 재투자 등에 사용하고 문화마을의 장기적인 발전과 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 환원사업을 추진함(1. 방문객으로 인한 불편해소사업과 생활환경개선사업, 2. 어린이, 노인 등 취약계층에 대한 사회서비스, 3. 기타 운영위원회에서 결정하는 사항)

##### ■ 그렇지만 무엇보다 거버넌스의 협력을 촉발하는 동인은 주민복지 및 주민소득 증대를 가능하게 하는 경제적 수익 창출과 공동체 책임의식임

- 감천문화마을 자체가 마을재생 등의 사업 조성 이전에는 마을은 어둡고, 나이가 많은 사람들이 위주였으나 사업 조성 후에는 젊은 사람들이 오고, 마을 환경 자체가 변하는 것이 보여지기 때문에 여러 이해집단으로부터 협력과 참여를 받고 있음
- 마을미술프로젝트로 마을재생의 성공모델이 되고, 관광객이 늘어나자 젠트리피케이션, 외지인의 증가, 관광객 증가에 따른 혜택이 일부 사람들에게 집중되는 등의 문제들이 발생하였으나, 주민협의회는 마을주민을 최우선으로 생각하고, 마을 주민 외 타인에 대한 배척보다는 상생과 공존을 선택하며 마을의 우선순위가 형성됨

##### ■ 그 결과로 감천문화마을은 2년 연속 200만 명 이상의 관광객이 찾고 있으며, 10년 이상 도시재생사업이 지속되고 있고 마을 일자리와 소득이 창출되어 마을환경 개선과 주민 삶의 질 향상으로 이어지는 순환고리를 형성

- 감천문화마을의 재생사업은 전국의 모범사례로 인정받고 있으며, 자립형 생활공동체가 형성됨(우양호 2019a; 홍순구, 한세역, 이현미 2014)
- 감천문화마을은 도시재생 사업으로 인해 관광객들이 몰리고, 이를 통해 마을주민이 수익을 내고, 수익은 마을주민에게 환원되는 순환고리가 형성되었으며, 이러한 과정에서 마을 공동의 목표를 주민들 스스로 설정하고 이를 해결해가는 주민협의회체와 협력적 거버넌스가 중요한 원동력이 됨



## 04 정책제언

- 오버투어리즘 현상이 일찍부터 나타난 유럽의 관광도시들(바르셀로나, 베니스 등)은 여러 이해집단 간에 상황의 심각성에 대한 공감대를 형성하고 관광위원회와 같은 협의체를 통해 의견을 교환하고 해결방안 모색 시도

  - 바르셀로나는 오버투어리즘에 대응하기 위해 2015년부터 시민참여형 조직인 관광위원회를 구성하여 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하며 협치를 위한 노력을 지속하고 있음

    - 지역주민, 공무원, 학계, 정부담당자, 전문가, 여행사, 사업자, 시민단체 대표 등 60명으로 구성된 바르셀로나의 관광위원회의 운영원칙은 ① 투자자의 원칙이 아닌 시민 전체의 이익, ② 도시의 지속가능성은 특정 집단, 로비에 의해 흔들릴 수 없음, ③ 관광으로 인한 수익의 지역환원이며, 관광위원회의 회의는 모두 생중계되어 시민들이 실시간으로 확인 가능함(이훈, 심창섭, 나효우, 유숙희 외 2017)
  - 이탈리아 정부가 10만 톤 이상의 유람선이 베니스 대운하로 입항하는 것을 금지하자, 베니스 항만청장은 크루즈 입항이 최대 6천 개의 일자리를 창출하지만, 지역의 지속가능성을 위해서 관광 부문 이외의 일자리 창출에 대해 생각하고 특정 시간 관광객 수 제한을 고려해야 할 필요가 있다며 수용(CNN 2019)
- 이와 같이 오버투어리즘으로 인한 지역공동체 갈등은 공동체 구성원의 입장 차이를 좁힐 적극적인 의사소통 채널이 필요하기 때문에 마을단위 사업 추진 시, 사업구상 단계에서부터 주민간의 여러 견해를 대변하여 입장차이를 좁혀줄 수 있는 인원으로 구성된 마을조직의 참여를 제도화할 필요가 있음

  - 오버투어리즘은 관광객의 급증으로 야기된 현상이지만, 그 이면에는 교통문제, 지구단위 계획문제 등 여러 사안이 맞물려 있으며, 관광지화로 인한 개발 이익을 누리는 데 있어 상대적인 불평등이 발생하는 것이 가장 큰 원인임

- 이에 대해 지역공동체 구성원 각자가 처한 상황과 견해가 다르므로, 지자체에서 이러한 문제를 감당하기에는 역부족이기에 주민 간 상호협력을 이끌어낼 수 있는 마을조직이 필요함
- 공공기관 주도의 마을사업이 어느 정도 추진된 이후 참여하게 된 마을조직의 경우 이권발생으로 인해 지역주민의 마을조직에 대한 공감대 형성과 지지를 얻기 어려움

■ 관광객 급증으로 인해 발생하는 편익이 관광객으로 인해 불편을 겪는 지역주민 전체에게 환원될 수 있도록 주민협의회 주도의 마을사업 운영이 필요하며 이 과정에서 협력적 거버넌스 구축과 이에 대한 지원이 필요함

- 주민협의회 중심의 마을사업 운영과 협력적 거버넌스 구축을 위해서는 마을공동체 역량이 필요. 이를 위한 컨설팅, 자문, 교육 등의 전문가를 지자체 차원에서 연결해줄 필요가 있으며, 이에 대한 지원체계 구축이 필요함

■ 주민협의회 주도의 마을사업 운영이 지역사회 전체에 환원될 수 있도록 지자체 차원의 적절한 감독과 관련된 제도를 마련 필요

- 마을사업 운영과 지역환원 시 공정성이 담보될 수 있도록 지자체 차원의 관리·감독이 필요하며 이를 위해 마을기업의 지역환원과 감독 수준에 대한 가이드라인 등을 마련할 필요가 있음
  - 지자체 차원에서 마을사업의 지역환원에 대한 감독이 가능하도록 지자체에서 운영을 위탁한 마을사업 외에도 어떠한 형태의 마을사업이 지역에 환원을 해야 하는지, 환원수준은 어느 정도인지, 환원에 대한 감독의 수준과 방법 등에 대한 가이드라인 설정을 통해 지역공동체를 위한 주민주도 마을사업의 공정성이 확보되도록 해야 함

# 참고문헌

- 감천문화마을신문. 2012년 8월호.  
[https://m.gamcheon.or.kr/file/board/201510/3530361281\\_OjM4sAzN\\_EAB090ECB29CEBACB8ED9994EBA788EC9D84EC8BA0EBACB8\\_ECB0BDEAB084ED98B8\\_69.pdf](https://m.gamcheon.or.kr/file/board/201510/3530361281_OjM4sAzN_EAB090ECB29CEBACB8ED9994EBA788EC9D84EC8BA0EBACB8_ECB0BDEAB084ED98B8_69.pdf) (2019년 9월 26일 검색).
- 감천문화마을신문. 2013년 3월호.  
[https://m.gamcheon.or.kr/file/board/201510/3530361281\\_hkNH1fCx\\_EAB090ECB29CEBACB8ED9994EBA788EC9D84EC8BA0EBACB8\\_08ED98B8.pdf](https://m.gamcheon.or.kr/file/board/201510/3530361281_hkNH1fCx_EAB090ECB29CEBACB8ED9994EBA788EC9D84EC8BA0EBACB8_08ED98B8.pdf) (2019년 9월 26일 검색).
- 감천문화마을신문. 2014년 2월호.  
[https://m.gamcheon.or.kr/file/board/201510/1891183286\\_ltyhKMGi\\_EAB090ECB29CEBACB8ED9994EBA788EC9D84EC8BA0EBACB8\\_192BED98B8.pdf](https://m.gamcheon.or.kr/file/board/201510/1891183286_ltyhKMGi_EAB090ECB29CEBACB8ED9994EBA788EC9D84EC8BA0EBACB8_192BED98B8.pdf) (2019년 9월 26일 검색).
- 감천문화마을신문. 2017년 10월호.  
[https://www.gamcheon.or.kr/?doc=&CE=news\\_view&P\\_CE=news\\_04&act=view&skin=boardM&tbl=news\\_04&stx=&sco\\_opt=&sco=&sort\\_field=&p=2&idx=128&a\\_p=0](https://www.gamcheon.or.kr/?doc=&CE=news_view&P_CE=news_04&act=view&skin=boardM&tbl=news_04&stx=&sco_opt=&sco=&sort_field=&p=2&idx=128&a_p=0) (2019년 9월 26일 검색).
- 감천문화마을 홈페이지. <https://gamcheon.or.kr/> (2019년 9월 26일 검색).
- 경산신문. 2014. 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 감천마을 프로젝트. 10월 27일.  
[http://gsinews.com/default/index\\_view\\_page.php?part\\_idx=286&idx=52953](http://gsinews.com/default/index_view_page.php?part_idx=286&idx=52953) (2019년 9월 26일 검색).
- 경향신문. 2017. 바르셀로나 주민들은 왜? 관광버스 타이어 펑크 냈나? 8월 2일.  
[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201708021725001](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201708021725001) (2019년 9월 30일 검색).
- 관광지식정보시스템. 2019. 주요관광지점 입장객. <https://know.tour.go.kr/stat/tourStatSearchDis.do> (2019년 9월 26일 검색).
- 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/>
- 권평이, 김진희. 2016. 감천문화마을 주민의 문화욕구 탐색: 의미사용이론을 중심으로. 글로벌문화콘텐츠 24권: 1-26.
- 김정희. 2015. 굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의 주민참여행정 비교연구: 부산시와 서울시의 마을만들기 지원정책을 중심으로. 지방정부연구 18권, 4호: 135-170.
- 김현수, 김철원. 2018. 관광두레의 협력적 거버넌스 형성요인과 성과에 관한 연구: 관광두레 PD역할의 조절효과를 중심으로. 관광연구저널 32권, 7호: 35-50.
- 박경옥. 2018. 부산시 오버투어리즘(overtourism·과잉관광)을 방지하려면. BDI정책포커스 제344호. 부산: 부산발전연구원.
- 박주영, 정광민. 2018. 오버투어리즘 현상과 대응방향. 서울: 한국문화관광연구원.
- 부산광역시 고시 제2017-340호. 도시관리계획(지구단위계획구역 및 지구단위계획) 결정 및 지형도면고시. <https://www.busan.go.kr/nbgosi/view?sno=37205&gosiGbn=N&curPage=1> (2019년 9월 26일 검색).
- 부산광역시 공공데이터포털. 주민등록거주지인구통계. <http://data.busan.go.kr/index.nm> (2019년 9월 26일 검색).
- 부산일보. 2018. 감천문화마을 '변신' 계속된다. 2월 28일.  
<http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20180228000331> (2019년 9월 26일 검색).

- 부산일보. 2019. '다큐멘터리 3일' 부산 감천문화마을 72시간, 자성이면 감천... 7월 7일.  
<http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2019070720372329482> (2019년 9월 27일 검색).
- 연합뉴스. 2017. 부산 감천마을에 3층 초과건물·프렌차이즈 못 들어선다. 10월 10일.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171010061000051> (2019년 9월 27일 검색).
- 연합뉴스. 2018. [투어리즘 포비아] ⑤ 부산 감천문화마을에서 답을 언다. 7월 4일.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180626112300051?input=1195m> (2019년 9월 29일 검색).
- 오마이뉴스. 2017. "관광객은 꺼져라!" 크루즈 막아선 베니스 주민들. 1월 29일.  
[http://www.ohmynews.com/NMS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002281334](http://www.ohmynews.com/NMS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002281334). (2019년 9월 29일 검색).
- 우양호. 2019a. 주민 눈높이에서 보는 마을재생의 부작용과 그 해법. 한국행정학회 학술발표논문집: 1212-1230.
- 우양호. 2019b. 마을공동체의 진화와 젠트리피케이션의 극복: 부산 감천문화마을의 경우. 향도부산 38호: 399-440.
- 이상호. 2017. 관광정책환경이 문화관광 거버넌스의 운영과 정책성과에 미치는 영향: 감천문화마을 주민협의회의 사례. 관광학연구 41권, 10호: 69-85.
- 의안정보시스템. [2023212] 관광진흥법 일부개정법률안(대안)(문화체육관광위원장). <http://likms.assembly.go.kr> (2019년 11월 11일 검색).
- 이서현. 2018. 오버투어리즘(overtourism) 전조 현상과 경계. 한국언론정보학보 88호: 77-109.
- 이수연. 2013. 협력적 거버넌스의 관점에서 본 커뮤니티 비즈니스 정책과정에 관한 연구: 전북 완주군 사례를 중심으로. 한국거버넌스학회보 20권, 2호: 149-168.
- 이훈, 심창섭, 나효우, 유숙희, 이시은. 2017. 주거지역 관광명소 주민피해 실태조사. 서울: 종로구청.
- 익명. 감천문화마을을 주민. 2019a. 저자와 인터뷰, 11월 1일.
- 익명. 감천문화마을 주민협의회. 2019b. 저자와 전화 인터뷰, 9월 25일.
- 익명. 감천문화마을 주민협의회. 2019c. 저자와 인터뷰, 11월 1일.
- 익명. 교수. 2019d. 저자와 인터뷰, 10월 31일.
- 익명. 교수. 2019e. 저자와 전화 인터뷰, 10월 18일.
- 익명. 사하구청 담당자. 2019f. 저자와 전화 인터뷰, 10월 18일.
- 제민일보. 2017. 사회적경제 통해 도시재생의 성공모델 제시한다. 11월 19일.  
[http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=480842\\_](http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=480842_) (2019년 9월 29일 검색).
- 홍순구, 한세억, 이현미. 2014. 감천문화마을재생사업의 주민참여 영향요인. 한국지방자치학회보 26권, 2호: 113-134.
- CNN. 2019. Venice becomes the front line in the battle against overtourism. 6월 15일.  
<https://edition.cnn.com/travel/article/venice-tourism-overcrowding-intl/index.html> (2019년 9월 29일 검색).
- The Telegraph. 2018. What's happening in Boracay, the island paradise ruined by tourism? September 13.  
<https://www.telegraph.co.uk/travel/destinations/asia/philippines/articles/boracay-closure-when-will-island-reopen> (2019년 9월 29일 검색).
- Reyes, C. M., Asis, R. D., Albert, J. R., Ortiz, M., Kristina, P. and Quimba, F. M. 2018. *The Boracay Closure: Socioeconomic Consequences and Resilience Management*. Quezon City: Philippine Institute for Development Studies.

국토연구원 Working Paper는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구 등 국토분야 이론이나 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.

투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획·평가팀(044-960-0582, jhkim@krihs.re.kr)으로 연락주십시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

## WP 19-15

### 오버투어리즘으로 인한 지역공동체 갈등 해결 사례 연구

부산 감천문화마을 사례를 중심으로

**연 구 진** 안소현  
**발 행 일** 2020년 1월 16일  
**발 행 인** 강현수  
**발 행 처** 국토연구원  
**홈페이지** <http://www.krihs.re.kr>

---

© 2019, 국토연구원

---

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

---

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체가 적용되어 있습니다.

