

# 대중 참여를 통한 생태계 관리 정책 수립과정에 있어 선호와 가치의 갈등<sup>1</sup>

- 국립공원 관리 쟁점을 사례로 -

이재영<sup>2</sup> · 이선경<sup>3</sup>

## Conflicts between Preference and Value in Establishing Ecological Management Policy through Public Participation<sup>1</sup>

- A Case of National Park Management Issues -

Jae-Young Lee<sup>2</sup>, Sun-Kyung Lee<sup>3</sup>

### 요 약

최근 우리 나라에서는 국립공원의 지정 목적을 효과적으로 달성하기 위한 정책들이 등장하고 있다. 가슴반달곰 보호를 위한 등산로 폐쇄, 병원균 확산을 막기 위한 애완동물 출입금지, 화재를 예방하기 위한 화기 반입 금지 등이 그 예이다. 이러한 정책들은 다소간 국립공원 방문객과 지역주민들에게 불편을 야기할 수 있으므로 그로 인한 저항과 반발을 줄이고 정책의 원활한 추진을 위해 대중 참여를 통한 의사결정의 중요성이 커지고 있다. 본 연구에서는 생태계 관리 정책을 수립하는 과정에서 흔히 발생하는 선호와 가치 사이의 갈등 문제를 국립공원을 사례로 설문 조사를 통해 분석하였다. 242명의 대학생이 참여한 본 연구의 결과, 응답자들의 절대 다수(93.%)가 생태계 관리 정책을 수립하는 과정에 대중이 참여하는 것이 필요하다고 응답하였으며, 그 이유는 대중이나 지역주민이 원하는 바를 정책에 적절히 반영할 수 있다는 점을 꼽았다(51.7%). 또한 생물종 보존을 위해 개인의 재산권이 제한될 수 있지만, 그에 대한 보상이 이루어져야 한다고 응답하였다. 가슴반달곰에 대한 개인적 선호를 넘어서 절대 다수의 응답자(97.1%)가 반달곰 보호를 위한 등산로 폐쇄 정책을 지지하는 것으로 나타났다. 국립공원 내 식물 채취에 대해서는 과거부터 해 오던 일이라면 주민들의 식물 채취는 허가해야 한다는 의견이 많았다(53.3%). 본 연구의 결과는 국립공원 생태계 관리 정책 수립 과정에서 대중의 참여를 포함시킬 때 개인적 선호를 넘어 집단적 가치의 측면에서 판단하도록 유도하고, 대중에게 충분한 정보와 토론할 기회를 제공하는 것이 중요하다는 선행 연구의 결론을 지지하는 것으로 생각된다.

**주요어 :** 의사결정, 절차적 정당성, 공청회, 재산권, 가슴반달곰

1 접수 12월 24일 Received on Dec. 24, 2001

2 공주대학교 환경교육과 Dept. of Environmental Education, Kongju University, Kongju, 314-701, Korea

3 청주교육대학교 과학교육과 Dept. of Science Education, Chongju National University of Education, Chongju, 361-712 Korea

## ABSTRACT

Lately a few of new ecological management policies have been developed and implemented to need objectives of national parks in effective ways. Examples include trail closing for preserving bears, no pets allowance for possible disease expansion, and no fire in national parks. Such new policies can cause visitors and local residents inconvenience and dissatisfaction. Decision-making processes based on public participation became more important as a primary mean to decrease such undesirable reactions. This study examined conflicts between collective value and individual preference in process building an ecological management policy by analysis of questionnaire survey results. The subjects of the present study were 242 university students. The majority(93.%) accepted the need of public participation in decision-making processes, and the most important reason was that such processes can properly help decision makers understand what the public and local residents want(51.7%). They also answered that individual property right can be limited for preserving species but the limited right should be compensated by the government(93.0%). The great majority(97.1%) of respondents supported the trail closing policy designed to protect bears(*Ursus thibetanus*) from being captured no matter what their personal preference is. On the contrary, more than half of the respondents answered that local residents should be allowed to gather herbs and plants even within national park area since they have been doing for a long time. The results of the present study seem to support major findings of some previous studies that it is critical for policy makers to encourage the public to consider issues under debate from the perspective of collective value rather than individual preference and provide them with necessary information and chances to discuss to each other in public participation processes.

**KEY WORDS : DECISION MAKING, PROCEDURAL JUSTICE, PUBLIC HEARING, PROPERTY RIGHT, ASIATIC BLACK BEAR**

## 서론

정부에서는 2001년 2월부터 지리산에 방생한 반달가슴곰의 보호를 위해 4개의 등산로를 대상으로 등산객의 출입을 통제해 오고 있다(국립공원관리공단, 2001a). 2001년 9월 28일부터는 자연공원법 제29조와 동법시행령 제26조 규정에 의거 전염병의 유입을 막기 위해 국립공원 내 애완동물 출입이 금지되었고(국립공원관리공단, 2001b), 29일부터는 산불로 인한 자연 자원 훼손을 막기 위해 국립공원 내 흡연행위 및 인화물질 반입이 제한되고 있다(국립공원관리공단, 2001c).

방문객의 행위를 규제하는 이 모든 정책들은 그 목적이 정당하더라도, 어느 정도 방문객의 편익을 제한하는 측면이 있기 때문에 갈등을 일으킬 가능성도 함께 갖고 있다. 특정한 등산로를 이용하지 못하

거나, 취사를 하지 못하거나 혹은 애완동물을 데리고 들어가지 못하게 되면 그로 인해 불편이 생기고, 따라서 국립공원 관리 정책에 대해 불만이 이어질 수 있다. 이런 가능성은 이미 현실로 나타나고 있다. 예를 들어 2001년 10월 31일과 11월 8일 동아일보는 애완동물 출입 금지를 둘러싼 갈등에 대해 다음과 같이 보도하고 있다.

최근 국립공원 설악산에는 동물입장을 금지하는 설악산관리사무소 직원들과 애완동물을 데리고 들어가려는 관광객들과의 마찰이 끊이지 않고 있다. 31일 국립공원 설악산관리사무소에 따르면 지난 9월 29일 개정, 시행된 자연공원법은 국립공원에 애완동물의 입장을 금지하고 있으며 이를 어기는 관람객에게는 과태료 50만원을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 애완동물의 입장을 금지하는 이유는 동물들의 배설물이 다른 관광객들의 눈썹을 사고 또 전국 대다

수 공원 토양에서 동물 배설물에서 나오는 유해균이 발견되는 등 갖가지 부작용이 발생했기 때문. 또 애완동물들이 산에서 병원균을 묻혀 집이나 시내로 들어갈 수 있는 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 그러나 단풍철인 요즘 설악산에서는 “애완견과 함께 자연스레 공원을 산책하는 외국 의 사례도 보지 못했느냐”며 직원에게 항의하는 소동이 자주 발생하고 있다. 설악산 관리사무소 관계자는 “애완동물들을 키우는 사람들은 동행 입장을 바라겠지만 동물들의 배설물 등에 심한 혐오감을 느끼는 사람도 있다”며 “올해 말까지는 계도기간으로 설정했으나 내년부터는 적극 단속에 나설 계획”이라고 밝혔다.” (경인수 기자, 동아일보, 2001년 10월 31일)

“국립공원 애완동물 입장금지 찬성 78% 최근 애완동물 입장을 금지한 자연공원법 개정 내용을 놓고 마찰이 빚어지고 있다. 국립공원측은 애완동물 입장은 배설물로 인한 유해균 발생 등 부작용이 발생한다는 입장이다. 그러나 관광객들은 작은 애완동물은 괜찮지 않느냐며 항의하기도 한다. 5~8일 동아닷컴 네티즌들을 대상으로 국립공원 애완동물 입장 금지 방침에 대한 의견을 물었다. 7,210명이 답한 결과 입장금지에 대해 ‘찬성’이 78.1%, ‘반대’가 21.9%였다.” (전승훈 기자, 동아일보 2001년 11월 8일)

이러한 갈등은 1967년 지리산이 처음 국립공원으로 지정된 이후 취약지구에 살고 있는 주민이나 집단시설지구에서 상행위를 하는 사람들과 관리 책임을 맡은 국립공원관리공단 사이에 계속해서 발생해 왔으며, 현재도 계속되고 있다(안동만 외, 1996; 환경생태학회와 생태보전시민모임, 1998).

전술한 사례에서와 같이 국립공원 등 보존지역의 생태계 관리를 위한 정책 중에는 대부분의 전문가들이 지지함에도 불구하고 지역 주민이나 일부 대중이 이 정책을 선호하지 않거나 반대하는 경우가 종종 발생한다. 이런 경우 누구의 의견을 따르는 것이 바람직한가? 만약 어느 한 쪽의 의견을 일방적으로 강조하게 되면 갈등과 관리상의 어려움은 피하기 어렵게 된다. 최선의 결정을 내리기 위해 어떤 의사결정 절차 또는 과정을 밟는 것이 바람직한가? 이 질문에 대한 해답을 얻기 위해서는 주민 참여를 통한 생태계 관리 정책 수립에 있어서 선호와 가치 사이의 갈등의 원인과 발생과정에 대한 이해가 필요하다고 할 수 있으며, 이로부터 갈등 해소의 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

## 생태계 관리 정책과 대중 참여

### 1. 대중 참여의 필요성

자연자원 관리의 책임을 맡고 있는 기관이나 개인의 관점에서 대중 관계(public relation: PR)는 매우 중요한 의미를 갖는다. 대중이 관리 기구를 신뢰하지 못하거나 왜곡된 선입견을 갖고 있는 경우 관리 정책에 대한 거부와 반발로 이어져 자원을 효과적으로 보전하는데 중대한 장벽이 생기게 되기 때문이다. 환경해설은 방문객으로 하여금 한편으로는 자원의 중요성을 이해하도록 돕고 또 다른 한편으로는 관리 기구에 대한 신뢰도를 높임으로써 자원 관리 및 보전에 기여할 수 있다(Fazio and Gilbert, 1986).

생태계 관리와 관련하여 대중 참여에 대한 연구가 가장 활발히 진행되어 온 분야의 하나는 환경영향평가(EIA)이다. Shepherd와 Bowler(1997)는 문헌 분석을 바탕으로 환경영향평가에 있어서 대중 참여의 장점과 단점을 다음과 같이 요약하였다.

첫째, 대중 참여는 공공 의사결정(public decision-making)을 내리는 과정에서 민주적인 정부가 따라야 할 적절하고 공정한 절차로 간주된다. 둘째, 대중 참여는 환경 관련 사업이 대중의 요구를 적절히 충족하고 또 그 사업으로 인해 영향을 받게 될 사람들을 충분히 고려하게 만드는 수단으로 간주된다. 셋째, 평가 대상이 되고 있는 사업으로 인해 영향을 받게 될 개인이나 집단이 의사결정 과정에 참여함으로써 사업의 정당성을 높이고 부작용이나 반발을 줄일 수 있다. 넷째, 대중 참여를 통해 그 지역 주민의 지식이나 가치가 반영되고 전문가의 판단이 검증받을 수 있기 때문에 보다 나은 결정을 도출할 수 있다.

그 반대로 여러 가지 문제점 또는 제한점도 지적되고 있는데, 우선 대중이 참여하게 되면 의사결정 과정에 많은 시간이 소요되고 효율성이 떨어진다는 점이 그것이다. 또한 사업을 추진하는 입장에서는 대중 참여 절차가 사업 기간을 연장하거나 또는 사업 계획을 수정하는 결과를 낳을 수도 있으므로 꺼리게 된다. 또 평가 대상인 사업에 대한 대중의 지식이나 이해가 높지 않다는 점도 문제가 된다. 그래서 사업 주체는 흔히 환경영향평가 과정에 대중이 참여하는 것을 회피하게 되는 경향이 있는데, 대중이 사업 주체에 대한 신뢰를 잃게 되는 경우에는 오히려 문제가 더 확대될 수도 있으므로 대중 참여를 회피

하는 것이 사업 주체의 입장에서 평가할 때도 항상 최선의 전략이 되는 것은 아니라고 하겠다.

## 2. 대중 참여에 대한 관점

생태계 관리에 있어서 대중 참여에 관한 핵심 개념과 모델에 대해서도 연구가 이루어졌다(Wengert, 1976; Lind and Tyler, 1988). 이들로부터 우선 대중 참여를 바라보는 관점이 다양하다는 점을 지적할 수 있다. Wengert(1976)에 따르면 전통적으로 대중 참여를 바라보는 관점은 5가지로 구분될 수 있다.

첫째는 대중 참여를 반드시 수행되어야 할 하나의 정책(policy)으로 보는 규범적 접근이고, 둘째는 대중 참여를 다른 목적을 달성하기 위한 전략(strategy)으로 보는 관점이다. 셋째는 대중 참여를 결정에 필요한 정보를 제공하고 공유하는 의사소통(communication)으로 보는 관점이며, 넷째는 대중 참여를 서로 다른 입장을 가진 집단으로 하여금 유사한 관점을 갖게 함으로써 합의에 도달하게 하는 갈등 조정과정(conflict resolution)으로 보는 것이다. 다섯째는 불만을 가진 집단으로 하여금 의사결정 과정에 참여하게 하는 수단으로서 일종의 치유(therapy) 과정으로 본다. 이상에서 제시한 관점 중 대중 참여를 치유의 과정으로 보는 관점을 제외한 나머지 4가지는 과정보다는 결과에 초점을 맞추고 있다. 그러나, 치유로서의 대중 참여는 그 자체로 결과에 영향을 미치지 않으면서 심리적 보상만을 제공한다는 측면 때문에 참가자를 기만하는 부정직한 접근으로 간주되기도 한다. 전술한 예에서와 같이 미국 산림종합계획 수립 시 3차례에 걸쳐 공청회를 열었음에도 불구하고 참가자들의 의견이 제안서에 적절히 반영되지 않은 것은 공청회를 불만 해소의 수단, 즉 치유의 관점에서만 활용했다는 의심을 받을 소지가 있었던 것이다.

## 3. 대중 참여와 절차적 정당성

Lawrence *et al.*(1997)은 '생태계 관리에 있어서 절차적 정당성(procedural justice)과 대중 참여에 관한 연구'에서 생태계 관리책임 맡고 있는 기관이나 정부 부처의 담당자가 전문가들의 연구 결과에 근거한 예측 보다 대중의 선호를 추종하는 경우가 자주 있다고 지적하면서 그 문제점을 지적하고 정책 방향을 제안한 바 있다. Thibaut와

Walker(1975)의 연구에 따르면 절차적 정당성은 "의사결정 과정에 있어서 결정에 도달하기 위해 채택된 절차가 그 결정으로 인해 받게 될 영향과는 별개로 의사결정 참가자의 만족도 또는 수용 여부에 결정적인 변수로 작용한다"는 가설에 기초하고 있다. 따라서 참가자들의 관점에서 의사결정 절차가 정당했다고 받아들여지면 최종 결정에 동의하지 않더라도 불만의 정도가 줄어들게 된다는 것이며, 이 결과는 그 이후 많은 실험적 연구(Houlden, 1980; Tyler and Folger, 1980; Lissak and Sheppard, 1983; Greenberg, 1987)를 통해 지지 받아 왔다. 특히 결정이 참가자들에게 미치는 영향이 부정적일 때 절차적 정당성은 더욱 중요한 의미를 갖게 된다.

그러나 절차적 정당성의 효과에 대한 가설과 반대되는 결과도 역시 보고된 바 있다. 이를 흔히 "당혹 효과(frustration effect)"라고 하는데, 참가자들이 의사결정 과정에 더 많이 참여할수록 그 결과가 자신의 의견과 맞지 않으면 더 강하게 반발한다는 것이다. 당혹 효과의 원인에 대해서는 여러 가지 가설이 제기되고 있으나 아직 전문가들 사이의 합의에는 이르지 못하고 있다. 한편, 절차적 정당성을 높이기 위해서는 최소한 2가지 조건이 충족되어야 한다는 의견이 제시되었는데, 이는 참가자의 의견이 최종 결정에 별로 영향을 미치지 못할 것이라고 여겨질 때조차도 자신의 의견을 자유롭게 발표할 수 있는 기회를 제공해야 한다는 것과 최종 결정을 지지하는 이유와 참가자들의 의견에 대한 답변(feedback)이 타당해야 한다는 것이다.

절차적 정당성과 생태계 관리에 있어서 대중 참여에 대한 기존의 관점을 결합하면, 대중을 기만하지 않으면서 보다 적절한 결정을 내리기 위한 절차적 전략과 방법이 필요하다는 사실을 알게 된다. Lind와 Tyler(1988)는 결과보다는 절차를 강조하는 대중 참여의 2가지 모델에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. 첫 번째는 이기심 모델(self-interest model)이다. 이기심 모델은 참가자들이 의사결정 과정에 참여하는 동기는 개인적인 이익을 극대화하기 위한 것이라는 점을 전제로 한다. 지금까지 이 모델이 지배적인 위치를 차지해 왔는데, 개인적 이익 또는 자신에게 미칠 영향이라는 결과에 초점을 맞추고 있기 때문에 대중 참여에 대한 기존의 관점과도 잘 부합한다. 이 모델에서 대중 참여는 단지 수단일 뿐이며 생태계 관리 정책을 수립하는 책임자는 참가자의 목적이 무엇인지를 알아내고 때로는 목적을 바꾸기 위

해 대중 참여를 이용한다. 이 때 최적의 결정은 참가자 전체의 순이익(net gain)을 최대화하거나, 또는 정책 수립과 실행에 가장 방해가 되는 개인이나 집단에게 이익을 적절히 분배하는 것이 된다. 이와 더불어 이익을 획득하는데 소요되는 시간과 관련하여 적지만 단기간에 확실해 보이는 이익을 극대화할 것인가 아니면 불확실해 보이지만 장기적으로 더 큰 이익을 추구할 것인가 하는 문제 역시 참가자의 반응에 영향을 미친다.

두 번째는 집단 가치 모델(group-value model)이다. 이 모델은 집단의 가치와 소속감(member-ship)이 개인의 태도와 행동을 결정하는 중요한 변수라는 가정에서 출발한다. 집단의 정체성(identity)이 그 집단의 외적 특성을 결정한다면, 집단 내에서 구성원간의 관계 또는 구성원을 대우하는 방식이 내적 속성을 결정한다. 만약 의사결정 절차가 그 집단의 사회적 가치나 공정성이라는 규범과 잘 맞으면 집단의 구성원들은 그 절차를 정당한 것으로 인식하게 되지만, 반대로 의사결정 절차가 집단의 가치와 맞지 않으면 구성원들 사이에 심리적 이탈(separation)이 일어나고 집단의 권위나 체도를 의문시하게 된다. 따라서 결정 그 자체는 구성원들에게 호의적이라 하더라도 절차에 대한 불만이 생기고 결정을 내린 의사결정자나 집단에 대한 부정적 반응을 불러올 가능성이 있다.

이기심 모델과 집단 가치 모델은 상호 보완적인 의미가 있다. 즉, 어떤 의사결정 절차의 정당성은 그 결과가 개인들의 이익을 극대화하는데 기여하면서 동시에 집단의 가치나 규범을 훼손하지 않을 때 획득될 수 있다는 것이다. 생태계 관리 정책 수립을 의사결정 과정에 있어서 이러한 대중 참여의 2가지 조건을 충족하게 된다면 크게 2가지 효과를 얻을 수 있다. 즉, 수립된 정책에 대한 대중들의 높은 지지와 동의를 얻을 수 있으며 동시에 의사결정자에 대한 신뢰가 향상될 수 있게 되는 것이다.

#### 4. 대중 참여에 있어 선호와 가치의 갈등

생태계 관리에 대한 대중 참여와 관련된 인식 조사의 사례로는 Czech와 Krausman(1999)의 연구들을 들 수 있다. 이들은 멸종위기보호법(the Endangered Species Act)의 적용을 둘러싼 대중의 인식과 태도를 조사하기 위해 미국 전역에 걸쳐 1,000명을 대상으로 우편 설문을 실시하였다. 그 결과에 따르면 응답자들은 멸종위기의 종을 보존하는 일이 개

인의 재산권이나 경제적 발전만큼 중요하다고 생각하고 있고, 사유지에 대해서도 이 법을 적용하는 것을 지지하고 있으며, 재산권을 침해받은 사람들에 대해서는 보상하는 것이 적절하다고 생각하는 것으로 나타났다.

본 연구의 주제와 연관성이 가장 높은 사례는 미국의 북부 뉴욕에 무스(Moose)의 재도입 여부를 결정하는 과정에서 환경보전과(Department of Environmental Conservation)의 담당자들이 시민들의 의견에 지나치게 의존한 경우(Lauber and Knuth, 1998)이다. 무스는 원래 이 지역에 자생하고 있었으나 20세기 초에 과도한 사냥과 서식지 파괴로 이 지역에서 완전히 사라졌다. 그 이후 간간히 무스를 방생하였으며 현재 약 25마리에서 50마리 정도가 남아 있는 것으로 조사되었고, 앞으로 자연 번식을 통해 40년 정도 후에는 1,300마리 정도로 늘어날 것으로 예상되고 있다. 뉴욕 주의 환경보전과에서는 앞으로 몇 년간에 걸쳐 약 100여 마리를 추가로 방생할 계획이었다. 방생할 경우 무스 개체수가 20년 안에 1,300마리 수준으로 늘어날 것으로 예상했으며, 방생 비용은 약 130만 달러가 소요될 것으로 추정되었다.

이 계획의 실행 여부를 결정하기 위해 환경보호과는 15차례의 공청회와 전화 설문 및 우편 설문을 실시하였고, 결국 대중 참여 과정에서 나타난 뉴욕 주민들의 반대로 이 계획은 취소되었다. 뉴욕 주민들이 반대한 이유는 무스와 자동차의 충돌 가능성 증가, 동물 복지 침해, 다른 사업을 위한 뉴욕 주 예산의 감소 등이었다. Lauber와 Knuth는 무스 도입 취소 결정이 내려진 다음 해에 관계자 면담, 우편 설문, 전화 설문을 통해 결정 과정을 다시 분석한 후 결정 과정의 문제점을 다음과 같이 지적하였다.

우선 가장 큰 문제점은 환경보전과의 담당자가 무스 도입 여부를 대중이 결정해야 한다고 생각했다는 점이다. 즉, 대중의 선호나 바람을 생태계 관리 정책 수립의 최우선 기준으로 택한 셈이다. 담당자들은 자신들이 선호하는 정책을 제시하지 않은 채 대중들에게 여러 가지 대안들과 각각의 대안을 택했을 때 예상되는 결과를 제시했을 뿐이다. 이러한 접근은 근본적으로 자유주의(liberalism)를 따르고 있다. 자유주의를 따를 때 정부의 역할은 나름대로 최선의 정책을 제안하는 것이라기보다는 의사결정 과정에 대중의 참여를 촉진하고 그 결과를 존중하고 따르는 것이 된다. 뉴욕 주 법은 주민의 선호와 무관하게 환경보전과 담당자가 생태계 보전과 복원을 위해 수행

해야 하는 의무 사항을 명시하고 있다. 따라서 무스 도입 여부와 같은 생태계 관리 정책을 결정할 때, 이 결정이 생태계 보전을 위해 수행해야 하는 의무의 일부인지 아니면 대중들의 선호에 따라 할 수도 있고 안 할 수도 있는 문제인지에 대한 판단이 결정적인 작용을 하게 된다.

이와 같은 맥락에서 Sagoff(1988)는 가치(value)와 선호(preference)를 구분하면서 어떤 쪽에 초점을 맞추느냐에 따라 전혀 다른 의사결정 전략을 적용해야 한다고 주장한 바 있다. Sagoff에 따르면 가치는 집단이 어떤 결정을 따르는 것이 옳은지에 대한 믿음인 반면 선호는 단순히 집단 구성원 개인의 바람이다. 만약 집단적 가치에 초점을 맞춘다면 특정한 상황에서 어떤 가치가 가장 중요한가 또는 다른 가치에 비해 우월한가에 대한 결정을 내려야 하기 때문에 대중들로 하여금 어떤 입장을 지지하며 그 이유가 무엇인지에 대해 토론할 기회를 충분히 제공하는 과정이 중요하게 된다. 그러나 주관적 선호에 초점을 맞춘다면 어떤 사람의 선호가 다른 사람의 선호에 비해 좋거나 나쁘다는 판단이 무의미해지기 때문에 심사숙고하는 과정은 불필요하게 되고, 따라서 대중의 참여는 선호를 측정하고 참가자들의 이해관계에 있어 균형을 유지하는 일이 중요하게 된다. 따라서 그는 공공 정책 결정에서는 선호보다는 가치에 초점을 맞추어야 한다고 주장한다.

뉴욕 주 사례에서 무스를 재도입하는 문제는 가치의 문제인가 선호의 문제인가? 뉴욕 주의 환경보전과 담당자들은 이 문제를 선호의 문제로 간주하였다. 따라서 전화 설문에서 어느 담당자는 "만약 다수가 찬성하고 소수가 반대했다면, 예를 들어 55% 이상이 찬성하고 25% 이하가 반대했다면, 아마 어떤 식으로든 무스 재도입 정책을 추진했을 것이다"라고 응답하였다. 그러나 55%가 찬성했다고 해서 처음 100마리를 도입하려던 계획을 55마리로 낮추는 것이 적절한 결정이 되지는 않는다. 왜냐하면 무스 도입과 같은 생태계 관리 정책 결정은 선호도 조사에 따라 이익을 분배하는 방식으로 다루어질 수 없는 성격의 문제이기 때문이다.

의사결정 과정에 참여하는 대중들은 행위 주체가 누구냐에 따라 서로 다른 결정을 지지할 수 있다. 예를 들어, 개인적으로는 공원에 가서 많은 무스를 보고 싶지만, 여러 가지 예상되는 문제점 때문에 정부의 도입 정책에는 반대할 수 있다. 이 차이점에 대한 인식은 본 연구에서 다루고자 하는 주제와 관련하여

중요한 함의를 내포하고 있다. 즉, 대중 참여를 통한 생태계 관리에 있어서 핵심적인 질문은 "대중이 무엇을 원하는가?"가 아니라 "대중은 정부가 무엇을 하기를 원하는가?"라는 것이다.

## 5. 연구 목적

본 연구에서는 사범대학과 교육대학에 재학중인 대학생들을 대상으로 한 설문 조사를 통해 현재 국립공원 등 우리 나라의 보존지역에서 생태계 관리 정책을 수립하는 과정에서 발생할 수 있는 가치와 선호 사이의 갈등 정도와 그에 따른 의사결정 패턴에 대해 알아보려고 하였다.

## 재료 및 방법

본 연구에서는 사범대학과 교육대학에 재학중인 대학생들을 대상으로 현재 국립공원 등 우리 나라의 보존지역에서 생태계 관리 정책을 수립하는 과정에서 발생할 수 있는 가치와 선호 사이의 갈등 정도와 그에 따른 의사결정 패턴에 대해 알아보려고 하였다. 이를 위해 중부지역에 있는 사범대학과 교육대학에 다니는 학부 학생을 대상으로 2001년 10월 8일부터 12일에 걸쳐 설문 조사를 실시하였다.

설문지는 연구진에 의해 개발되었으며, 개발 과정에서 환경교육 전문가의 검토를 통해 타당도를 인정받았다. 설문은 총 14문항으로 이루어져 있으며, 크게 (1) 생태계 관리 정책 수립과 대중 참여, (2) 의사결정 참여 주체간 의견의 상대적 중요성, (3) 보존해야 할 생물종 선정의 기준, (4) 생물종 보존과 개인의 재산권, (5) 대중 참여 관련 실제 사례 적용: 국립공원에서의 반달곰 방사와 식물채취 쟁점 및 (6) 응답자 특성에 대한 부분으로 구성되어 있다. 설문의 구체적 내용은 Table 1과 같으며, 설문 내용 중 문항 번호 1부터 8까지는 선택형으로, 9~11까지는 '매우 찬성'부터 '매우 반대'까지 5 범주로 된 리커트 척도로 제시되었다.

결과 분석은 SPSS/PC+를 이용하여 각 문항의 응답별 빈도와 비율을 구하였으며, 남녀 집단간, 국립공원 방문 횟수에 따라 응답한 결과에 통계적으로 유의한 차가 있는지를 분석하였으나 유의미한 차이가 없는 것으로 나타나 결과에 포함하지 않았다.

Table 1. Categories and items of questions included in the survey on ecological management policy and public participation

Categories	Question No.	Contents
Ecological management policy and public participation	1	Need for the public to participate in ecological management decision-making processes
	2	Reasons the public need to participate in ecological management decision-making processes
Relative importance of conflicting groups' opinions in decision-making	3	Conflict between experts and the public
	4	Conflict between experts and local residents
	5	Conflict between the public and local residents
Factors of prioritizing species for conservation	6	Factors of prioritizing species for conservation
Applying to real cases	7	Opinions on closing trails for preserving Asiatic black bear( <i>Ursus thibetanus</i> )
	8	Opinions on gathering activities of herbs and other plants in national park areas
Species preservation and individual property right	9	Species preservation and limiting individual property right
	10	Species preservation and compensating limited individual property right
	11	Species preservation and individual property right
Characteristics of respondents	12~13	Gender, Academic major
	14	National parks they have visited

## 결과 및 논의

본 조사에 참여한 응답자는 총 242명으로 그 중 여자가 189명으로 78.3%, 남자가 52명으로 21.9%를 차지하였다. 국립공원 방문 횟수와 관리 정책에 관한 응답 결과에 상관관계가 있는지를 알아보기 위해 전체 20개 국립공원 중 방문해 본 경험이 있는 곳을 표시하게 하였다. 그 결과, 응답자가 방문해 본 경험이 있는 국립공원의 수는 평균 7곳으로 나타났으며, 3곳에서 7곳 사이를 방문해 본 학생이 전체의 66.1%로 대부분을 차지하였다. 전체 국립공원의 절반인 10곳 이상을 방문해 본 학생은 19명으로 전체의 7.8%에 불과하였다.

### 1. 생태계 관리 정책 수립과 대중 참여

생태계 관리 정책 수립에 대중 참여에 관한 질문은 두 가지로 이의 필요성과 이유에 관한 것이었다. 먼저, 응답자들의 절대 다수(93.%)가 생태계 관리 정책을 수립하는 과정에 대중이 참여하는 것이 필요하다고 응답하였으며, 그 이유로는 대중이나 지역주

민이 원하는 바를 정책에 적절히 반영할 수 있기 때문에(125, 51.7%), 영향을 받게 될 개인이나 집단으로부터의 반발이나 부작용을 줄일 수 있기 때문에(53, 21.9%), 그리고 정책 수립시 대중의 참여는 민주주의 사회의 기본적인 절차이기 때문에(35, 14.5%) 등을 들었다(Table 2).

응답자들 중 소수(11, 4.5%)만이 지역주민이나 대중의 참여를 통해 전문가의 판단을 검증할 수 있기 때문에 대중 참여가 필요하다고 응답하였다. 이는 전문가에 대한 응답자의 신뢰를 의미할 수도 있고, 대중이나 지역주민의 참여를 통해 지식과 관련된 이점은 적을 것이라는 판단을 나타내는 것으로 해석할 수도 있다. 다음에 제시한 전문가, 대중, 지역 주민의 의견 사이의 상대적 중요성에 대한 응답 결과를 보면, 전문가 집단의 의견을 가장 중요하게 평가하는 것으로 나타나 첫 번째 해석을 지지하는 근거를 볼 수 있다.

### 2. 의사결정 참여 주체간 의견의 상대적 중요성

의견이 대립될 때 누구의 의견이 더 중요하다고 생

Table 2. Reasons the public need to participate in ecological management decision-making processes

Reasons	No. of respondents(%)
A decision-maker can better understand what the public and local residents want	125(51.7)
It is a way to ensure that the policy are suitable for the affected people	53(21.9)
It is proper and fair conduct of democratic government in public decision making activities	35(14.5)
The final decision is better when expert knowledge is publicly examined with local knowledge and values	11(4.5)
Others	11(4.5)
Total	235(100)

각하는지를 알아보기 위해 3개의 문항을 제시하였다. 예를 들면, 전문가와 일반 대중의 의견 대립에 대해서는 '생태계 관리 정책을 수립할 때 만약 전문가들의 의견과 일반 대중(또는 보전 지역 방문객)의 의견이 다르다면 누구의 의견을 받아들이는 것이 타당하다고 생각하는가?' 라고 물어 보았다. 전문가들과 보전 지역에 살고 있는 주민의 의견 대립, 일반 대중(또는 보전 지역 방문객)과 보전 지역에 살고 있는 주민의 의견 대립 등에 대해서도 같은 형태의 질문을 사용하였다) '생태계 관리 정책을 수립할 때 만약 전문가들의 의견과 보전 지역에 살고 있는 주민의 의견이 다르다면 누구의 의견을 받아들이는 것이 타당하다고 생각하십니까?' 또는 '생태계 관리 정책을 수립할 때 만약 일반 대중(또는 보전 지역 방문객)의 의견과 보전 지역에 살고 있는 주민의 의견이 다르다면 누구의 의견을 받아들이는 것이 타당하다고 생각하십니까?' 이 질문에 대해 응답자의 우선 순위는 전문가, 지역 주민, 일반 대중의 순으로 나타났다(Table 3).

먼저 전문가와 일반 대중이 대립하는 경우 전문가를 택한 응답자가 109명(50.7%)로 일반 대중을 선택한 응답자 21명(9.8%)에 비해 압도적으로 많았다. 전문가와 지역주민이 대립하는 경우에는 전문가

를 택한 응답자가 88명(36.8%)로 지역 주민을 선택한 응답자 71명(29.7%)에 비해 많았으나 그 차이는 전문가-일반대중의 경우에 비해 매우 적었다. 마지막으로 일반 대중과 지역 주민이 대립할 때는 지역 주민의 의견을 존중해야 한다고 응답한 사람이 123명(51.5%)로 일반 대중을 선택한 47명(19.7%)에 비해 많았다. 전문가와 일반 대중이 대립하는 경우 그리고 일반 대중과 지역 주민이 대립하는 경우에 대한 응답자의 선택 결과는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

세 가지 유형의 집단간 의견대립에 관한 질문에서 흥미로운 점은 모르겠다고 응답한 사람의 비율이 평균 30% 이상으로 나타났다. 이는 두 가지로 해석될 수 있는데, 우선 주어진 질문만으로는 두 집단간 의견의 상대적 중요성을 판단하기가 어렵다는 의미로 해석될 수 있고, 두 번째로는 생태계 관리 정책 수립에서는 두 집단의 의견을 모두 고려해야 한다는 규범적인 응답을 한 것으로 해석될 수도 있다. 그러나, 어느 한 쪽을 선택하지 않은 응답자 중 상당수가 설문지에 직접 두 집단의 의견을 모두 고려해야 한다고 기록한 것을 볼 때 두 번째 해석이 더 타당성을 갖는 것으로 보이지만, 면담 등 이 문제에 대한

Table 3. Evaluation on relative importance of groups' opinions in conflicting decision-making situations

Type of conflicting groups	Experts	Public	Residents	Don't know	Total*
Experts - Public	109 (50.7)	21 (9.8)	-	85(39.5)	215(100)
Experts - Residents	88 (36.8)	-	71(29.7)	80(33.5)	239(100)
Public - Residents	-	47(19.7)	123(51.5)	69(28.8)	239(100)

\* No. of respondents(%), No. of non-responses made the total unequal



Table 4. Factors important in prioritizing species for conservation\*

Factor	No. of respondents (%)**
Ecological importance	192 (79.3)
Severity or urgency of threat	155 (64.0)
Uniqueness(e.g., genetic uniqueness)	53 (21.9)
Cultural and historical traits	17 (7.0)
Monetary value of species	5 (2.1)
Taxonomic level	3 (1.2)
Rarity	3 (1.2)
Monetary expense for preservation	3 (1.2)
Public interest	1 (0.4)

\* Adapted from Czech and Krausman(1999)

\*\* Multi-responses made the total larger than 100%

후속 연구가 있기 전에는 판단하기 어렵다고 하겠다.

### 3. 보존해야 할 생물종 선정의 기준

보존해야 할 생물종을 선정하기 위한 기준으로서 가장 중요하다고 생각하는 것을 두 가지 고르라고 하는 질문에 대한 응답 결과는 Table 4와 같다.

Table 4에서 보는 바와 같이 응답자들이 생물종을 보호해야 할 가장 중요한 기준으로 생각한 것은 생태적 중요성(79.3%)과 멸종될 가능성(64.0%), 고유성(21.9%), 문화·역사적 가치(7.0%)의 순이었다. 그리고, 종의 경제적 가치, 분류학상 위상, 희귀성, 보존에 소요되는 비용 및 사람들의 관심이 기준이 되어야 한다는 응답은 상대적으로 적었다.

이 질문에 대한 응답은 의사결정 참여 주체간의 견해의 상대적 중요성 범주의 응답과 관련하여 볼 때 중요한 시사점을 제공해 준다. 만일 사람들이 특정

종이 가지는 '생태적 중요성' 과 '멸종될 가능성' 또는 '고유성' 을 보존할 생물종 선정의 가장 중요한 기준으로 생각한다면, 이러한 특성들에 대해서 가장 잘 알고 있는 전문가들이 지역 주민이나 일반 대중보다 생물종의 보존과 관련된 정책 수립 시 중요한 역할을 해야한다고 생각하고 있음을 유추할 수 있다. 또한 '사람들의 관심' 이나 '보존에 소요되는 비용' 등이 최하위로 평가된 것을 고려할 때, 보존할 생물종 선정 시에는 이들의 보존에 관련된 사회·경제적 측면을 상대적으로 덜 중요하게 생각하는 것으로 간주할 수 있다.

### 4. 생물종 보존과 개인의 재산권

생물종 보존을 위해서 개인의 재산권 문제가 제한될 경우에 생길 수 있는 문제에 대해 질문하였다. 설문문에 참가한 대학생들이 응답한 결과는 Table 5와

Table 5. Opinions on species preservation and individual property right

Opinions	N = 242					Mean
	Strongly agree(1)	Agree (2)	No opinion (3)	Disagree (4)	Strongly disagree(5)	
Individual property right can be limited for preserving species	8(3.3)	108(44.6)	95(39.3)	25(10.3)	2(0.8)	2.60
Individual property right that was limited for preserving species should be compensated by the government	104(43.0)	121(50.0)	12(5.0)	-	-	1.76
Individual property right that may threat endangered species should be prohibited	23(9.5)	77(31.8)	76(31.4)	53(21.9)	7(2.9)	2.70

\* No. of non-responses made the total unequal

같다.

질문은 세 가지로 '생물종 보존을 위해서라면 개인의 재산권은 제한될 수 있다', '생물종 보존을 위해 제한된 재산권에 대해 정부는 보상해야 한다', 그리고, '생물종 보존을 위협하는 재산권 행사는 일체 금지되어야 한다' 등이었으며, '매우 찬성'부터 '매우 반대'까지의 5가지 범주의 리커트 척도로 응답을 하도록 하였다. 이들 중 '생물종 보존과 재산권 행사에 관한 제한' 문제를 담고 있는 첫 번째 질문에 대해서는 대체적으로 매우 찬성 또는 찬성하고 있었다(47.9%). 그러나, 보통이라고 응답한 경우도 많아서 39.3%를 나타내었고, 반대 또는 매우 반대도 11.1%를 차지하고 있어, 생물종 보존에 대한 정당성과 개인의 재산권 행사의 중요성에 관련된 가치가 갈등하고 있음을 볼 수 있다. 이는 '재산권이 제한될 수 있다'고 한 첫 번째 질문에 비해 '일체 금지되어야 한다'고 좀 더 강하게 제시된 마지막 질문의 경우에 찬성 또는 매우 찬성의 비율이 약간 감소하고(41.3%), 반대 또는 매우 반대(24.8%)의 비율이 증가하고 있는 점으로 비추어 볼 때 생태적으로 가치로운 일이라고 하더라도 개인의 재산권 행사가 제한될 경우에는 저항이 존재함을 시사하고 있다. 한편 생물종 보존을 위해 제한된 재산권의 보상 문제와 관련하여 정부가 이를 보상하여야 한다고 하는 진술문에 대한 응답은 매우 찬성 또는 찬성의 응답을 합한 비율이 93.0%로 나타나 응답자들은 생물종 보존을 위해 제한된 개인의 재산권은 정부에 의해 보상되어야 한다고 생각하고 있음을 볼 수 있다.

이와 같은 결과는 다음에 제시된 사례에 관련된 질문에 대한 응답에서도 비슷하게 나타났다(Table 6, 7). 즉, 개인의 재산권 침해에 직접적으로 영향을 미치지 않는 등산로 폐쇄 정책의 경우에는 개인적 선호의 차이에도 불구하고 절대 다수가 찬성한 반

면, 국립공원 내 거주하는 주민의 약초 채취에 대해서는 상당수가 허용해야 한다는 입장을 보였다. 이는 지역주민들이 오랫동안 계속해온 약초 채취 행위를 일종의 재산권 개념으로 이해한 것으로 볼 수 있기 때문이다. 그러나 약초 채취를 금지할 경우 국가가 보상해야 하는가에 대한 응답자의 의견에 대해서는 본 연구의 결과로는 판단할 수 없다.

## 5. 사례 적용: 국립공원에서의 반달곰 방사와 식물 채취 쟁점

생태계 관리와 대중의 선호가 갈등하는 쟁점에 대한 실제 사례에 대한 의견을 조사하기 위해 본 연구에서 제시한 쟁점은 가슴반달곰 방사에 따른 국립공원 등산로 폐쇄에 대한 것과 국립공원 내에서의 약초 식물 채취에 관련된 것이었다.

먼저 최근 국립공원 내에 반달곰을 방사함에 따라 불법적인 포획을 막기 위해 일부 등산로를 폐쇄하게 되었는데(국립공원관리공단, 2001a), 이 정책에 대해 대학생들이 어떻게 생각하는지를 질문하였다. 응답 결과는 Table 6과 같다.

Table 6에 제시된 바와 같이 가장 많은 응답은 '나는 반달곰을 보고 싶지만 불법포획 등의 위험이 있으므로 등산로를 통제하는 것이 좋다'는 것으로 65.7%의 응답자가 이를 선택하였으며, 그 다음으로는 '나는 반달곰에 관심이 없지만 불법포획 등의 위험이 있으므로 등산로를 통제하는 것이 좋다'는 응답이 많았다(31.4%). 이들 응답은 모두 '자신이 반달곰을 보고 싶은 또는 관심이 없든' 반달곰이 불법포획될 위험이 있으므로 등산로를 통제해야 한다는 것으로, 생태계 관리에 있어 생태적으로 바람직한 가치가 개인의 선호에 우선한다는 것을 보여주고 있다. 그러나, 이 문제에 대해서 잘 알지 못하기 때문

Table 6. Opinions on closing trails for preserving Asiatic black bear(*Urus thibetanus*)

Opinions	No. of respondents(%)
I am not interested in a bear, so I don't agree on the policy of closing trails	1 (0.4)
I am not interested in a bear, but I agree on the policy of closing trails for preventing the bear from illegal capturing	76 (31.4)
I'd like to see a bear, so I don't agree on the policy of closing trails	0 (0.0)
I'd like to see a bear, but I agree on the policy of closing trails for preventing the bear from illegal capturing	159 (65.7)
I can't make a decision since I don't know well of the issue	6 (2.5)
Total	242 (100)

Table 7. Opinions on gathering activities of herbs and other plants in national park areas

Opinions	No. of respondents(%)
No one should be allowed to gather herbs or plants in national park areas	85(35.1)
Visitors must be prohibited to gather herbs, but local residents need to be allowed to continue since they have been doing for a long time	129(53.3)
Both visitors and local residents should be allowed to gather herbs and plants	4(1.7)
I can't make a decision since I don't know well of the issue	24(9.9)
Total	242(100)

에 결정을 내릴 수 없다는 응답이나 개인의 선호를 중시한 응답자도 소수 존재하였다.

한편 국립공원내에서의 약초 및 식물 채취에 관한 쟁점에 대해서는 반달곰 쟁점에 관련된 것과는 다소 차이가 있는 결과를 얻었는데, 가장 많은 응답 유형은 '등산객의 식물 채취는 불법이지만, 과거부터 해오던 일이라면 주민들의 식물 채취는 허가해야 한다'는 것(53.3%)이었으며, 그 다음으로는 '국립공원 내에서의 식물 채취는 불법이며 누구를 막론하고 엄정하게 법을 집행해야 한다'는 응답이었다(35.1%). 이 문제에 대해 잘 알지 못하기 때문에 결정을 내리지 못한다거나 모두 식물을 채취할 수 있도록 허가해야 한다는 응답도 반달곰 쟁점에 비해 약간 많았다(Table 7).

이들 응답결과로부터 국립공원 내에서 약초 및 식물 채취의 문제와 반달곰 쟁점의 문제는 차원이 서로 약간 다를 수 있는데, 반달곰 쟁점에 대해서는 응답자들이 생태적으로 바람직한 가치를 우선으로 한 것에 비해, 약초 및 식물 채취의 문제는 좀 더 개인의 가치나 재산권에 관련되어 있으므로 다소 허용적임을 볼 수 있다. 특히 지역 주민들의 약초 및 식물 채취에 대해서는 더욱 더 허용적임을 볼 수 있다. 그러나 이것이 동물 관련 쟁점과 식물 관련 쟁점의 차원이 달라서 나타나는 결과인지, 아니면 개인의 선호와 개인의 재산권이라고 하는 차원이 달라서 나타나는 결과인지는 판단할 수 없으므로, 추후 연구가 필요하다고 하겠다.

## 결론 및 제언

본 연구는 국립공원 등 생태계 보전지역의 관리 정책을 수립하는데 있어서 대중과 지역주민의 참여가 확대되는 가운데, 개인적 선호와 집단적 가치 사이의 갈등에 관한 문제에 초점을 맞추었다.

결론적으로, 대중 참여를 통해 보전지역 관리 정책을 수립할 때 참여자들의 개인적 선호를 집단적 가치와 동일시하면 부적절한 정보를 의사결정 과정에 투입함으로써 관리 책임자는 물론 참여한 대중들도 원하지 않았던 결과를 낳을 수 있다는 점을 지적하고자 한다. 따라서 설문조사 등을 통해 대중의 의견을 묻거나 공청회에서 토론을 할 때, 조사자나 주최측은 참가한 대중의 의견이 개인적 선호를 나타내는지 아니면 정부가 추구하고 보전해야 할 집단적 가치를 나타내는지 구분해야 한다.

예를 들어, 만약 본 조사의 응답자에게 불법포획의 가능성에 대한 정보를 제공하지 않고, 방사한 반달곰을 볼 수 있도록 등산로를 개방하기를 원하는지 물었다면 많은 응답자들이 그렇다라고 응답했을 것이다. 왜냐하면 본 연구의 결과에서 나타난 바와 같이 대부분의 응답자(65.7%)는 반달곰을 보고 싶어 하기 때문이다. 즉, '반달곰을 보고 싶다'는 것이 그들의 개인적 선호인 것이다. 그러나 불법포획의 가능성을 알게 되었을 때, 응답자들은 반달곰을 보고 싶다는 개인적 선호와 불법포획으로부터 반달곰을 보호해야 한다는 집단적 가치 사이의 갈등 상태에 놓이게 된다. 반달곰 사례에서 전체 응답자의 97%가 지지할 정도로 등산로 통제 정책이 압도적인 지지를 받았다는 사실은 반달곰 보존의 중요성에 대한 응답자들의 높은 인식도를 반영한 것으로 보이며, 그 결과 집단적 가치는 개인적 선호보다 절대적으로 우월한 평가를 받는 결과를 나타내게 된다.

Lauber와 Knuth(1998)는 대중 참여를 통한 생태계 관리 정책 수립이 효과적이기 위해서는 관리 주체가 공청회나 설문 조사 과정 등을 통해 최소한 3가지 질문에 대해 답할 수 있어야 한다고 지적하였다. 첫째, 쟁점에 대한 대중의 지식 수준은 어떠한가? 둘째, 대중은 정책 대안으로 제시된 집단적 가치를 어떻게 평가하고 있는가? 셋째, 대중의 초창기 의견은 어떠했으며 참여 과정을 통해 변해갔는가?

변했다면 어떻게 변하였는가? 만약 본 연구에서 반달곰 보존을 위해 방생 전략이 적절하다고 생각하는지를 물었다면, 응답자들의 심리적 갈등 구조를 보다 적절하게 이해할 수 있었을 것이다. 즉, 포획 등의 위험에도 불구하고 반달곰을 방생하는 것이 적절한가, 불법포획 등의 위험에도 불구하고 반달곰을 방생하면서 등산로를 폐쇄하는 것이 바람직하고 효과적인가(여기에서는 추적장치의 부착여부에 대한 정보가 중요하다), 사파리처럼 반달곰을 방생하면서 방문객들이 어느 정도 접근할 수 있도록 허용하는 것이 더 적절하지 않는가 등 개인적 선호와 집단 가치가 어떻게 서로 중첩되고 갈등을 일으키거나 조화되는가에 대해 다차원적인 검토가 가능했을 것이다.

나아가 만약 앞으로 더 많은 생물종들이 방생되고 더 많은 등산로가 통제되거나 등산객에 대한 행위규제가 강화된다면 어떤 반응을 보일 지 본 연구의 결과만으로는 예측하기 어렵다. 그러나 약초 등 식물 채취 사례를 개인의 재산권에 대한 응답 결과와 함께 고려할 때, 개인적 선호가 무한히 집단적 가치에 의해 억제되지는 못할 것이라는 추측을 가능하게 한다. 또한 의사결정에 참여한 대중이 개인적 선호와 집단적 가치 사이에서 갈등을 일으킬 때 충분한 정보와 함께 심사숙고할 수 있는 기회를 제공하는 것이 매우 중요하다는 것을 보여준다. 다시 말해, 국립공원 내에 살고 있는 주민들의 식물 채취로 인한 생태계의 피해나 악영향에 대한 정보를 함께 제공했다면 응답 결과는 상당히 달랐을 수 있다는 것이다. 응답자들은 주민들이 오래 전부터 국립공원 지역에서 약초 등을 채취해 왔다는 정보만을 받고 그들의 기득권, 또는 잠재적 재산권을 인정하고자 한 것으로 해석된다. 그러나 그 기득권이 실제로 인정되어야 할 성질의 것인가에 대해서는 의심의 여지가 있다.

이러한 연구 결과는 기존에 선행연구에서 제시한 바와 같이 생태계 관리 정책 수립을 위해 대중 참여를 유도하고자 한다면 대중으로 하여금 개인의 선호와 집단적 가치를 구분하고, 집단적 가치 즉 국가가 어떻게 해야 할 것인가라는 관점에서 접근하도록 유도하며, 의사결정에 필요한 충분한 정보를 제공하고 토론을 통해 자신의 의견을 비판적으로 검토할 기회를 제공하는 것이 절차적 정당성을 획득하는데 매우 중요하다는 점을 지지한다고 하겠다. 그런 관점에서 볼 때 현재 생태계 관리 정책 수립 과정을 비판적으로 검토할 필요가 있으며, 보다 심도있는 추후 연구가 필요하다고 하겠다. 또한 본 연구에서 사범대학과 교육대학에 재학중인 대학생을 대상으로 자료를

수집한 점이 결과를 일반화하는데 있어 한계가 있다는 점을 밝히고자 한다. 대학생들이 환경문제나 생태계 갈등에 대해 다른 집단에 비해 특별히 민감하거나 특정한 정책방향을 선호한다는 보고는 없으므로 보인다. 그러나 특정 연령층에 해당하는 대학생 집단을 대상으로 실시한 본 연구의 조사결과를 일반화하기 위해서는 보다 다양한 연령층, 특히 생태계 관리 정책에 영향력을 가진 집단에 대한 연구가 보완되어야 할 것으로 판단된다. 또한 남녀 집단 간 국립공원 방문 횟수에 따라 응답한 결과에 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타난 점에 대해서도 표본을 확대하여 추가로 확인할 필요가 있어 현재 국립공원 탐방객을 대상으로 심화연구가 진행중이라는 점을 밝혀 둔다.

## 인용문헌

- 국립공원관리공단(2001a) 국립공원 공고 제2001-1호: 지리산국립공원 일부 출입통제 공고. on-line [http://www.npa.or.kr/kor/common/notice/2000\\_chiri.asp](http://www.npa.or.kr/kor/common/notice/2000_chiri.asp). 2001년 12월 12일.
- 국립공원관리공단(2001b) 국립공원내 애완동물 출입이 제한(금지)되어 있습니다. on-line [http://www.npa.or.kr/kor/common/notice/2001\\_no\\_pet.asp](http://www.npa.or.kr/kor/common/notice/2001_no_pet.asp). 2001년 12월 12일.
- 국립공원관리공단(2001c) 국립공원내 흡연행위 및 인화물질 반입 제한(금지) 공고. on-line [http://www.npa.or.kr/kor/common/notice/2001\\_nosmoking.asp](http://www.npa.or.kr/kor/common/notice/2001_nosmoking.asp). 2001년 12월 12일.
- 안동만, 김명수, 이재영, 오승봉, 윤여범(1996) 국립공원 취약지구 관리 개선방안 연구. 한국조경학회지 24(3): 57-67.
- 환경생태학회, 생태보전시민모임(1998) 21세기 한국 국립공원 정책 포럼. 서울, 186pp.
- Czech, B. and P.R. Krausman(1999) Public Opinion on Endangered Species Conservation and Policy. *Society and Natural Resources* 12: 469-479.
- Fazio, J.R. and D.L. Gilbert(1986) *Public Relations and Communications for Natural Resource Managers*(2nd ed.). Dubque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company.
- Greenberg, J.(1987) Reactions to procedural injustice in payment distribution: Do the ends justify the means? *Journal of Applied Psychology* 72(1): 55-61.

- Houlden, P.(1980) Plea bargaining. *Law and Society Review* 15: 267-291.
- Lawrence, R.L., S.E. Daniels and G.H. Stankey(1997) Procedural Justice and Public Involvement in Natural Resource Decision Making. *Society and Natural Resources* 10: 577-589.
- Lissak, R.I. and B.H. Sheppard(1983) Beyond fairness: The criterion problem in research on dispute intervention. *Journal of Applied social Psychology* 13(2): 45-65.
- Luber, T.B. and B.A. Knuth(1998) Refining Our Vision of Citizen Participation: Lessons from a Moose Reintroduction Proposal. *Society and Natural Resources* 11: 411-424.
- Shepherd, A. and C. Bowler(1997) Beyond the Requirements: Improving Public Participation in EIA. *Journal of Environmental Planning and Management* 40(6): 725-738.
- Thibaut, J. and L. Walker(1975) *Procedural Justice: A psychological analysis*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Tyler, T.R. and R. Folger(1980) Distributional and procedural aspects of satisfaction with formal leaders. *Journal of Personality and Social Psychology* 41(4): 642-655.
- Wengert, N.(1979) Citizen participation: Practice in search of theory. *Natural Resources Journal* 16(1): 23-40.