

碩士學位論文

城山浦觀光開發方向에 관한研究



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

濟州大學校行政大學院

行政學科 地方自治專攻

秦 大 植

117
32613 }
2912 人

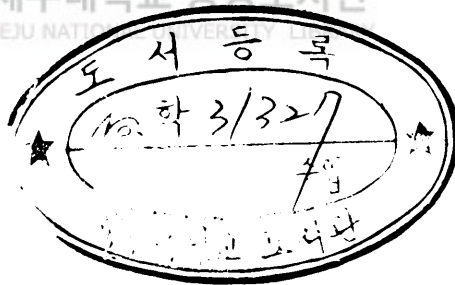
碩士學位論文

城山浦觀光開發方向에 관한研究

指導教授 夫 萬 根



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY



濟州大學校行政大學院

行政學科 地方自治專攻

秦 大 植

1993年 12月 日

城山浦觀光開發方向에 관한 研究

指導教授 夫 萬 根

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

1993年 12月 日






濟州大學校 行政大學院
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

行政學科 地方自治專攻

秦 大 植

秦大植의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

1993年 12月 日

委員長 韓昌榮 
委員 徐庚林 
委員 夫萬根 

A Study on Strategies for the Development
of
Songsan as A Tourist Region

Prepared by Dae - Shik Chin



Prepared for
The Master's Degree of Public Administration

Graduate School of Public Administration
Cheju National University
Cheju, Korea

December, 1993

目 次

I. 序 論	1
1. 問題의 提起	1
2. 研究의 目的	3
3. 研究範圍 및 方法	4
II. 大規模觀光團地 開發에 관한 問題點	5
1. 濟州道 大規模觀光團地開發의 實際	5
1) 觀光團地開發의 推進經緯 및 背景	5
2) 中文·表善 觀光團地 現況 및 問題點	14
(1) 中文觀光團地	14
(2) 表善民俗團地	20
2. 大規模觀光團地 開發의 問題點	25
1) 經濟的 側面	25
(1) 資金 漏出	30
(2) 需要의 均衡	33
2) 社會的 側面	33
(1) 傳統의 價値	34
(2) 現代化	34
(3) 基本需要의 轉移現象	35
(4) 移住現象	35
(5) 住民參與意識構造	36
3) 環境的 側面	37
III. 城山浦觀光團地開發의 基本構想 및 問題點	39
1. 城山浦地域 觀光資源의 特性	39
1) 自然環境	39

(1) 城山日出峰	40
(2) 海岸線(地域)	41
(3) 氣候	42
2) 人文環境	43
3) 文化的 主題	44
(1) 돌담	45
(2) 墓地	45
(3) 海女	47
(4) 地域住民	47
4) 將來需要	48
2. 濟州道綜合開發計劃上的 觀光開發 基本構想的 內容	49
1) 綜合開發計劃의 基本構想	49
2) 觀光開發의 基本構想	51
3) 城山浦海洋觀光團地의 基本構想 內容	52
(1) 開發의 基本方向	52
(2) 開發對象地의 位置/面積	53
(3) 整備計劃	53
(4) 主要 導入施設	54
3. 城山浦觀光團地 開發의 問題點	57
1) 計劃內容上的 側面	57
2) 經濟的 側面	60
3) 社會的 側面	61
4) 環境的 側面	63
IV. 城山浦地域觀光開發計劃樹立의 合理化 方向	65
1. 經濟的 側面	65
1) 地域住民의 經濟的 參與機會 擴大	65
2) 特性있는 觀光魅力 要素의 開發	66
3) 第 3 巖타의 活用	67

4) 適切な 下部構造施設 改善	67
5) 地域 마케팅組合 設立	69
6) 觀光利益의 再投資 勸奨	70
2. 社會的 側面	71
1) 重要な 地域의 保存	72
2) 地域住民의 生活向上	72
3) 住民教育프로그램의 開發	73
4) 觀光産業影響에 대한 모니터 實施	74
3. 環境的 側面	77
1) 自然環境 保護	78
2) 觀光利益의 再投資 擴大	78
3) 環境保全戰略의 開發	79
4. 住民參與的 側面	81
1) 參與範圍 및 意思決定 模型	81
2) 地域住民의 參與構造	84
V. 要約 및 結論	87
參 考 文 獻	89
附 錄	95
< 부록 I > 設問調査表 및 分析表	96
< 부록 II > 城山浦地域 土地利用 現況圖	99
Summary	100

表 目 次

〈표 II-1〉 濟州道 開發計劃의 推進內容	11
〈표 II-2〉 中文觀光團地開發規模	15
〈표 II-3〉 濟州地域 觀光客의 印象깊은 觀光魅力物	23
〈표 II-4〉 生産構造 變化推移	26
〈표 II-5〉 産業別 附加價值(推定)의 推移	27
〈표 II-6〉 産業別 就業構造의 變化 推移	28
〈표 II-7〉 濟州地域 GRP 및 觀光收入 推移	29
〈표 II-8〉 하와이/싱가폴/제주의 總生産과 觀光收入 比較(1991)	29
〈표 III-1〉 計劃對象地의 人口와 家口	43
〈표 III-2〉 城山浦地域 土地利用 및 主産業	43
〈표 III-3〉 整備計劃案의 比較	54
〈표 III-4〉 城山浦海洋觀光團地土地現況	58

그림 목次

<그림 III-1> 觀光開發의 地域經濟的 便益效果 構造	32
<그림 III-2> 城山浦地域(성산·오조·고성·신양) 基地 分布圖	46
<그림 III-3> 城山浦 綜合開發計劃 基本計劃圖	56
<그림 IV-1> 地域計劃樹立過程	75
<그림 IV-2> 地域住民 意思決定 模型	83



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

I. 序 論

1. 問題의 提起

現代의 觀光産業은 訪問客(visitor)과 主人(host) 즉, 觀光客과 觀光目的地의 주민들 모두에게 관련된 經濟的, 社會的, 文化的 이벤트이다. 觀光객들에게 魅力點이 되는 것은 그들의 傳統文化, 環境, 社會 등과는 다른 觀光목적지의 그것들을 經驗할 기회를 갖는 일이다. 특히, 都市化, 産業化된 社會에서 온 觀光객들은 開發된 國家나 지역의 傳統的文化 및 社會, 風習 그리고 독특한 自然環境 등을 경험하고자 하는 경향이 많다. 觀光객들과 觀光목적지의 주민들은 서로 相異한 그들의 言語, 文化的 價値, 經濟, 政治, 社會의 여러 가지 차이로 衝擊的인 經驗을 하면서도 한편으로는 親和力을 共有할 수도 있다. 觀光객들은 그들의 娛樂과 休養을 추구하여 自然的 海邊이나 오지 등을 選好하는 경우가 많고 지역주민들은 그들의 獨特한 文化的, 環境的, 社會的 價値들을 觀光객들에게 내보이고 싶어 한다. 그러나 이들 兩者의 관계는 一時的이고 相互作用的이지만 追求하는 目標가 각기 다르기 때문에 서로 對等하고 均衡된 立場은 아니다. 觀光객들에 의해 轉移되는 社會的 影響은 觀光目的地 住民들의 生活의 行態에 直接的인 變化를 주지만 文化的 影響은 한 지역사회의 관계에서 漸進的으로 出現하는 社會의 規範과 基準을 長期的으로 變化시킨다. 이와같이 觀光객들은 觀光목적지의 社會·文化的 變化에 影響을 주는 主要한 變因이 되고 있다¹⁾.

觀光産業에 있어서의 開發이 成功과 生存을 위하여 觀光목적지 지역의 文化的, 社會的, 環境的 資產과 정부의 支援에 계속하여 의존하려 한다면, 지역주민들의

1) Murphy, Peter E., *Tourism : A Community Approach*, New York and London : METHUEN, 1988. pp.61-70.

要求와 政治的 影響(政策決定) 모두가 서로 調和를 이루어 成就되지 않으면 안 될 것이다. 결국 觀光開發은 觀光目的地 地域社會의 特殊的 狀況과 정치 및 행정구조의 調和的 關係를 강화하므로써 觀光活動이 地域社會의 社會的, 經濟的, 環境的 局面으로 혼합되어 바람직한 狀態로 짜여질 수 있다.

그러나 觀光開發에서 公共目的을 우선하느냐 地域住民의 意思를 우선하느냐 하는 것을 결정하는 일은 용이한 일이 아니다. 그러나 관광개발은 관광개발 대상지의 住民의 要求를 최대한 수용하여야만 “持續 可能的 開發”(sustainable development)이 보장될 것이다. 그러기 위해서는 지역의 傳統的 價値와 環境的, 經濟的, 社會的 影響을 최대한 고려하여 觀光開發의 方向이 설정되어야 할 것이다. 한 지역이 독특한 자연환경과 문화야말로 前述한 바와 같이 관광객들에게 가장 魅力的인 要素가 되며, 經濟는 그 지역주민의 生活의 質을 향상시키기 위한 觀光開發의 目標中의 하나가 되기 때문이다.

濟州道는 지금 觀光開發部門에서 過去 어느 시기에도 경험해 보지 못했던 變革과 變化의 發展의 局面에 들어서 있다. “濟州道開發特別法”이 파란만장한 論難을 거치면서 제정되어 이를 근간으로 한 “濟州道綜合開發計劃”이 거의 확정단계에 있다. 이 법은 濟州道特發特別法의 入法情神을 살려 濟州固有의 鄉土文化를 創造的으로 발전시키고 自然資源을 保護·育成하여 쾌적한 生活環境과 觀光與件을 조성하므로써 지역주민의 福祉向上과 地域發展을 꾀한다는 데 基本目標를 두고 있다. 이러한 점에서 中文, 表善과 함께 濟州道の 3大 觀光團地로 지정된 城山浦地域이 어떠한 方向에서 觀光開發이 이루어지는 것이 바람직할 것인지를 고찰하여 代案을 提示하는 것은 대단히 의미있는 일이 아닐 수 없다.

이러한 점에서 中文觀光團地와 같은 大規模開發方向 보다는 성산포지역주민의 意思와 需要에 충실한 小規模 開發 즉, 이 지역의 經濟的, 社會的, 環境的 影響을 최대한 고려하는 마을單位에 기초한 開發方向을 探索할 필요성이 요구된다. 본 연구에서 제시한 성산포지역 관광개발방향에 대한 選擇權은 地方政府만의 專遺物이

될 수도 없고 되어서도 안 될 것이며 지역주민에게도 반드시 주어져야 할 것이다. 중문관광단지 등과 같이 大規模觀光開發에서 發生한 問題點과 施行錯誤를 再檢討하여 성산포지역의 特性과 價値를 살리는 小規模觀光開發의 方向에 대한 代案을 제시하는 일은 현 시점에서 당연한 과제이자 유익한 연구가 될 것이라고 판단되어 본 研究의 主題를 선택했다.

2. 研究의 目的

본 연구는 성산포지역을 위한 觀光開發의 方向을 연구하는 데 기본목적을 두고 있는데 이 지역은 濟州道에서 가장 인기있는 觀光目的地이며 濟州道觀光開發의 3大極(three poles)으로서 향후 관광개발의 中樞的 機能을 해야 할 핵심적인 관광지로 지정된 지역이다. 濟州道 綜合開發計劃(案)에서는 이 지역의 개발은 중문관광단지와 유사한 大規模 觀光團地로 開發하도록 구상하고 있다. 성산포지역의 관광개발계획은 종전의 “特定地域 濟州道 綜合開發計劃”에서 구상된 개발계획을 승계하면서 앞으로 새로운 綜合開發計劃에 의거하여 수정될 전망이다. 그러나 이러한 計劃은 이 地域住民의 要求와 地方政府의 政策決定에 따라 많은 부분이 수정되거나 새로 계획될 수도 있다. 성산포지역은 아직도 都市的 性格보다는 마을單位의 性格이 강하게 남아 있어서 地域特性과 狀況을 고려하는 마을에 기초한 小規模 開發이 더 바람직한 개발방향이 될 수 있다. 그렇게 될 경우 이 지역의 개발방향은 濟州道の 다른 觀光目的地 (觀光團地 또는 觀光地區로 指定된) 의 모델이 될 수도 있다.

본 연구의 목적은 성산포지역을 위한 觀光開發의 方向에 대한 여러가지 代案을 제시하는 데 있다. 즉, 성산포지역 주민들과 중앙정부 또는 지방정부가 이 지역의

관광개발 방향을 설정할 때 고려해야 할 선택의 범위를 마을단위에 기초하는 小規模 觀光開發의 戰略的 側面에서 제시하는 데 있다.

3. 研究範圍 및 方法

본 연구는 觀光開發을 통한 城山浦地域의 미래가 어떠한 開發戰略을 택하는 것이 바람직한 것인가를 模索하는 데 초점을 두었다. 이를 위해서 이 지역의 독특한 文化的, 環境的, 社會的 影響 및 特性을 實證的 事例와 理論的 背景을 통하여 분석하였다. 이를 보다 뒷받침하는 檢證方法으로 성산포지역주민 300명을 대상으로 실시한 設問紙調查 結果(응답자 270명)와 濟州道의 기존 대규모 관광단지인 中문 및 표선관광단지의 開發 및 運營과 관련된 문제점들을 經濟的, 社會的, 環境的 側面에서 검토하였다.

이와 같은 연구를 하기 위한 방법으로서 中央政府 및 地方自治團體, 有關機關 및 團體, 濟州道綜合開發計劃 樹立 用役機關, 기타 세계의 우수한 석학들의 研究 報告書와 國內·外 여러 종류의 關聯文獻을 인용했으며 中文 및 表善觀光團地에 대한 뚜렷한 연구결과가 없는 실정이므로 이들 관광단지들에 대한 문제점을 알아보기 위하여 이들 관광단지의 주민들과의 인터뷰를 비롯하여 제주지역의 여론의 흐름이 수록된 地方紙 新聞의 社說까지도 檢證의 一部手段으로 이용하였다. 또한 成山포지역의 土地利用 狀態와 종전의 관광개발 기본 구상의 이해를 돕기 위한 構想 計劃圖 및 이 지역의 土地利用度를 알아보기 위하여 區劃地圖(zoning map)를 부록에 첨부하여 엮었다.

이와 같은 분석을 통하여 城山浦地域의 小規模 觀光開發을 위한 選擇의 代案들을 제시하였고 地域住民 設問紙 調查結果도 부록에 함께 포함시켰다.

II. 大規模觀光團地 開發에 관한 問題點

1. 濟州道 大規模觀光團地開發의 實際

1) 觀光團地開發의 推進經緯 및 背景

제주도가 觀光産業의 육성을 위하여 중문·표선·성산 3개 지역을 관광단지로서 지정하기까지는 1963년도 사상 처음으로 구상되었던 “濟州道 自由地域設定”에서 비롯하여 아래와 같은 여러 단계를 거치면서 오늘에 이르렀다²⁾.

1963년 제주도 自由地域設定 構想: 최초 구상은 1963년 혁명정부의 지시에 의거, 국무총리직속하의 『濟州道 地域經濟研究委員會』에 의해 외국인 - 특히 제주 출신 제일교포 - 투자유치방안으로 제주도전역에 걸친 자유지역과 제주시만의 自由地域化를 검토했다. 제주도는 위치상으로 홍콩에 비해 불리하고, 당시 세계각국의 자유항이 적자운영하에 있으며, 외국인거주, 출입국, 통관 등에 걸친 광범위한 자유화 조치가 국가안보에 부정적 영향을 초래할 가능성이 있다는 점 등을 고려하여 觀光自由化만이 가능하다는 결론에 도달했다.

1964年 濟州道建設 綜合開發計劃: 건설부 주관하에 제주도의 지역개발을 계획적으로 개발하려고 한 최초의 계획으로 관광개발에 중점을 두었다. 관광개발 대상은 제주시, 한라산, 서귀읍, 성산, 대정 등 5개 지역을 관광거점으로 하여 해당지역의 각종 관광자원을 합리적으로 활용하고자 하는 방안을 제시하였으나 별로 진전, 실시되지 못한 채 지면계획으로 끝나 버렸다.

1966年 濟州道 特定地域 指定: 1963년 10월에 제정·공포된 『國土建設綜合計劃法』에 의거, 개발기한을 30년(1966-1996)으로 한 특정지역으로 지정·고시 하고,

2) 한국개발연구원, 「제주도종합개발계획의 재검토」, 1989.9, pp. 53-57.

잠재자원을 중심으로 農産開發, 水産開發, 觀光開發, 水資源開發, 交通施設擴充 등을 위한 기초조사를 실시했다. 기본방향은 제주도의 경제·사회적 성장을 뒷받침해 줄 국토개발사업의 우선순위 반영과 지역내 賦存資源 開發에 의한 地域格差의 시정에 두었다. 주요내용은 목표년도 인구를 706천명으로 추산하고 내국인 관광객 50만명, 외국인 관광객 10만명 유치를 목표로 설정하여 이들을 뒷받침하기 위한 용수, 도로, 공항 등 각종 기반시설 계획을 수립했다.

1971年 濟州道綜合開發 計劃樹立(1972-1981): 1971년 第1次 國土綜合開發計劃이 확정, 공포됨에 따라 제주도는 1개권역으로 구획, 국제적 관광지로의 개발이 계획되었으며 국토종합개발계획의 보조적 성격을 지닌 제주도종합개발 10년계획이 수립되어 제주지역개발이 종합적으로 착수되었다. 건설부 주관하에 국제적 관광지 조성하기 위해 社會間接施設擴充과 지역사업을 국가적 지원사업의 우선순위에 반영하는 것을 기본방향으로 하였다. 또한 제주시를 中心核, 서귀포를 副核으로 설정하여 순환도로를 따라 환상형 발전축을 구상하였고 標高別로 해안, 중산간, 산간, 산악지별로 토지이용계획을 수립하는 것을 주요내용으로 하고 있다.

1973年 濟州道 特定地域 觀光綜合開發計劃(1973-1981)樹立: 청와대 觀光企劃團에 의해 수립된 이 계획은 제주도 관광을 종합적으로 다룬 최초의 계획으로 국제수준의 관광지 조성을 목표로 했다. 據點式開發方法을 통하여 파급효과를 제고하여 관광자원을 조화있게 개발하여 국제수준의 관광지 조성하고 모든 산업을 觀光主導型으로 육성·발전시킴으로써 도민소득증대와 國民經濟發展에 기여하도록 하는 것을 개발방향으로 하였다. 본 개발계획에 따라 중문관광단지조성 1차공사, 해수욕장 정비 등 관광지개발이 부분적으로 이루어졌으며 제주공항, 제주항의 확장 및 카훼리의 취항, 간선도로의 포장, 통신망의 확충 등 각종 기반시설이 확충·정비되었다.

그 결과 당초 계획했던 목표에는 크게 미치지 못했으나 제주관광이 어느정도 수용능력을 갖추게 되었으며, 본 관광종합개발계획의 수립, 추진으로 제주지역개

받은 제1단계가 마무리 되고 1980년대 들어 새로운 차원의 第2段階 地域開發計劃이 모색되었다.

1975年 特定自由地域 開發構想을 위한 기초조사: 건설부 주관하에 제주도 종합개발방안을 보다 효과적으로 수행하기 위해 제주도내의 일정지역에 자유항 설치의 가능성을 검토하기 위한 기초조사를 실시하였으며, 자유항과 관련된 경제활동으로서 무역, 관광, 자원재비축기지, 수출가공의 기능을 검토하였다. 그러나 기초조사가 구체적 개발계획의 방안으로 이르지 못하였다.

1980年 濟州自由港 構想: 經濟科學審議會를 중심으로 濟州自由港 設置計劃을 검토한 것으로서 對中國 關係改善 가능성은 희박하나 경제분야에서 兩國者間 접근이 시도될 가능성이 있으므로 자유항설치를 장기간에 걸쳐 꾸준히 추진할 필요성이 높아 각 후보지에 대한 立地妥當性을 조사한 결과, 제주도가 開發潛在力이 매우 높다고 시사되었다. 그러나 경제기획원은 제주도의 자유항설치시 그 성공가능성이 불투명하고 투자소요액이 막대하며, 政府投資優先順位上的 문제점이 있다는 점 등에서 자유항설치를 유보하고 그 대신 제주를 관광개발중심으로 개발할 필요가 있다고 결론지었다.

1982年 第2次 國土綜合開發計劃(1982-1991): 전국토공간을 대도시생활권, 지방도시생활권, 농촌도시생활권으로 구획하여 제주도를 1개 地方都市生活圏으로 설정할 계획이었다.

1983年 特定地域 濟州道 綜合開發計劃案: 제주도 주관하에 綜合開發計劃樹立을 지원, 조정키 위해 중앙조정실무단을 구성(주관: 국무총리—경제기획원)하여 제주도 전역을 대상지역으로 1982-2001년까지 20년간을 기간으로 하는 계획안을 수립한 것으로서 이 계획안은 地域開發計劃, 觀光開發計劃, 國際自由地域造成計劃 등 3개 부문으로 구성되었으며 그 주요내용은 첫째, 지역개발계획은 제주도 전반에 관련된 종합계획으로서 국제자유지역조성으로 제주도의 5大生活圏 정주체계를 형성하며 산업진흥 및 교통, 유통, 환경보전 등을 계획과제로 하였다.

둘째, 관광개발계획은 國際水準의 觀光地造成, 國民觀光을 기반으로 하는 國際觀光의 誘導를 기본목표로 하여 大規模 觀光團地造成, 城山浦海洋觀光團地, 2개의 민속단지 및 14개 관광지구 개발을 주요 사업내용으로 하였다.

셋째, 國際自由地域 造成計劃 次元의 개발사업으로서 타당성 검토, 自由地域 造成與件 및 도입가능한 유형, 자유지역 조성, 집행 및 관리 운영 등에 관한 방향을 제시하였다.

넷째, 開發戰略으로는 제주도에 관광사업, 국제교육 및 연구·개발기능, 제조 및 가공기능, 중계무역활동, 國際金融事業機能 등을 유치하는 것을 골자로 하고 있으며 초기단계는 관광산업을 토대로 한 지역경제기반 조성, 면세쇼핑시설을 설치하고, 제2단계는 신공항 건설, 國際特殊大學院 設置, 技術集約産業 유치의 여건을 조성하며, 제 3단계는 國際金融事業機能을 유치하여 복합기능의 國際自由地域을 조성한다.

결국 1984년 經濟長官協議會에서 국제자유지역 조성계획은 자유지역으로서의 발전가능성 불투명, 재정투자 과다 및 투자효과의 불확실성 등의 이유로 유보되고 국민관광을 중심으로 하는 국제관광지의 조성만이 결정되었으며 계획기간도 1991년까지 단축하여 확정하였다.

1985年 特定地域 濟州道 綜合開發計劃: 건설부 주관하에 1985-1991년(7년간)을 목표년도로 하고 총 6,537억원을 투자하여 제주도 전역에 대한 관광개발에 중점을 두었으며, 기본방향은 國民觀光을 기반으로 한 國際觀光의 기반을 조성하고 관광개발을 근간으로 지역사회개발을 추진하도록 하였다. 계획내용은 중문, 표선, 성산포 등 3개 관광단지를 중점적으로 개발하고, 經由型觀光地로 1개 관광지구 개발 및 도로, 항만 등 지역개발사업을 시행하도록 했다.

1985年 濟州道 綜合開發計劃: 지방계획성격으로 特定地域 綜合開發計劃과 연계되어 계획기간 7년간(1985-1991년) 총투자사업비 6,367억원을 투자하는 계획으로서, 개발의 기본방향을 도내생활기반의 확충과 산업구조의 고도화로 소득원을

다변화 시키고 정주환경 및 생활편익성의 개선과 증진을 통하여 道民生活 수준을 제고하며, 관광개발을 통한 지역경제기반의 강화 등 관광개발과 지역개발의 조화를 도모하는데 두었다. 주요내용은 特定地域計劃에 미수용된 13개 관광지를 개발하고, 地域間均衡發展을 위한 定住體系의 확립, 생활기반시설의 확충 및 도로, 상하수도 등의 확충 정비로 생활환경을 개선하는 것으로 되어 있다.

1989年 濟州道綜合開發計劃의 再檢討: 제주도 개발을 위한 특별법의 필요성, 특정지역계획과 제주도 종합계획의 통합을 건의하였다³⁾.

1990年 第1次 特定地域 濟州道綜合開發計劃補完計劃 : 특정지역 제주도종합개발계획상의 지표조정, 관광지구시설보완, 관광지구 추가지정 등이 이루어졌다. 특히 여기서는 성산포관광단지 정비의 기본방향과 정비계획이 일부 보완되었다⁴⁾.

1992年 特定地域 지정에서 제외: 특정지역 지정기간만료로 1992년부터 제주도가 특정지역에서 제외되었다⁵⁾.

1993年 濟州道綜合開發計劃(案): 제주도개발계획법의 立法精神과 第3次國土綜合開發計劃의 基本目標를 수용하여 제주도개발의 비전을 제시하는 장기계획이며, 제주도민들이 주체가 되어 주민의식과 지역특성을 조화시켜 합리적인 개발방향을 모색하고 효율적인 집행을 기하는 실질적인 추진계획이다. 물적시설, 산업경제, 생활환경, 사회문화 등 각종 부문을 포괄하는 종합계획이며, 사회간접자본의 효율적인 투자방향을 제시하고 민간부문의 투자활동을 촉진시키는 유도계획이다. 이 계획은 또한 시군의 실시계획 및 부문별 계획을 수립하는데 지침이 되는 기본 계획이다⁶⁾.

제주도는 1960년대 전반까지만 하더라도 한국에서 가장 뒤진 지역으로 남아 있었다. 제주도는 육지에서 멀리 떨어져 있다는 자연적 고립성때문에 실질적으로

3) 제주도, 「제주도종합개발계획(안)」, 1993, p. 3.

4) 제주도, 「특정지역 제주도종합개발계획 보완계획」, 1990. 3, pp. 85-87.

5) 제주도, 전게서, 1990, p. 3.

6) 제주도, 전게서, 1990, p. 1.

제주도를 국가정책의 주류로부터 배제시켜왔다. 그 격리는 사실상 오랜 역사적 영향때문이었다고 볼 수 있다. 즉, 서기 938년까지 제주도는 탐라라고 불리우는 독립국가이었으나 뒤이어 거의 100년간 (1276-1375년)을 몽골에 의해 무력점령되었으며, 고려시대와 조선시대에는 정치적 유배지로서의 역할을 하였다. 고대 중세사와 근대사에서 밝혀지는 그 당시의 제주도 모습은 궁핍과 질병, 갈취의 대상이었으며 해방직후에는 7여년간이나 左右이데올로기에 의한 소위 4·3사건으로 인한 제주도 인구의 10분의 1이상의 사상자를 내는 참사를 겪어야 했다. 외침과 수난의 상징이었던 제주도가 국가정책의 본류에 들어가게 된 것은 1960년대부터라고 볼 수 있다. 5·16쿠데타 이후인 1963년에 군사정부(박정희)의 지시에 의하여 국무총리직속하에 『濟州道開發研究委員會』가 조직됨으로써 핍박의 지역이었던 제주도가 비로소 특별한 관심과 보호를 받는 特別地域으로 인정받기 시작하였다. 이 결과가 1966年 國土建設綜合計劃法에 의거하여 特定地域으로 고시되고 향후 30년간 제주도의 경제·사회적 성장을 위해 국토개발사업에 우선 순위대상으로 지정되었다. 그러다가 70년대부터는 國際觀光地域化하려는 정부의 노력에 의하여 제주도지역개발은 <표 II-1>에서 보는 바와 같이 中央計劃(central planning)에 의해서 집중적으로 개발되어져 왔고, 지금도 내용과 형식에 큰 변화없이 유지되고 있다⁷⁾.

7) 양영철, “내생적 지역개발에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 박사학위 청구논문, 1990.12, pp.65-68에서 일부 수정·인용.

<표 II-1> 濟州道 開發計劃의 推進內容

내용 계획연도	계획명칭	중점전략	계획의 중요목적	계획집행에 대한 평가	비고
1963	제주도 자유 지역설정	관광자유지역	제일교포투자유치	제일교포의 관 심을 고조시킴	-
1964	제주도건설총 합개발계획	관광거점지 개 발	관광개발	지면계획으로 끝남	-
1966	제주도특정지 역지정	기반시설확충과 개발	국토개발사업의 우 선순위 반영, 지역 개발	어느 정도 기 반시설이 이루 어지기 시작함	계획 연도 1966 -1996
1971	제주도종합개 발10개년계획 수립	독점권역에 의 한 집중개발	국제관광단지	지면계획으로 끝남	-
1973	제주도관광총 합개발계획	성장거점개발방 식	국제수준의 관광지	중문관광단지 조성등 관광수 용시설의 체제 가 어느정도 갖추어짐	계획 연도 1973 -1981
1975	제주도종합개 발10개년계획 보완계획	관광자원의 적 극개발	국제수준의 관광 지, 특정지역 종합 개발의 계획의 보 조계획	예측의 과장으로 계획자체에 많은 혼란	계획 연도 1976 -1981
1982	제2차 국토총 합개발계획	독립권역에 의 한 개발	지방도시생활권역 에 의한 종합개발	-	계획 연도 1982 -1991
1985	특정지역제주 도종합개발계 획	관광단지(3개단 지), 관광지구 (13개지구)에 대한 거점개발	국민관광을 기반으 로 한 국제관광지 조성	본격적으로 체 계적인 개발이 시작됨	계획 연도 1986 -1991
1985	제주도종합개 발계획	특정지역 제주 도종합개발계획 의 연계	관광개발과 지역개 발의 조화	본격적으로 체 계적인 개발이 시작됨	계획 연도 1986 -1991
1994	제주도종합개 발계획(안)	지역산업구조의 개편-관광산업 집중육성/주민 번영의 추구	지역소득의 최대화 및 복지사회구현 개발혜택의 형평성 제고	-	계획 연도 1994 -2001

자료 : KDI, 제주도, 종합개발계획의 재검토, 1989.
 제주도, 특정지역 제주도종합개발계획, 1985.
 청와대 관광개발계획단, 제주도 관광종합개발계획, 1973.
 제주도, 제주도지(상, 하), 1992.
 제주도, 제주도종합개발계획(안), 1993.

지금까지 기술한 내용에서 나타나듯이 제주도 관광개발이 본격화되기 시작한 시기는 1973년에 청와대가 수립한 “濟州道綜合觀光開發計劃”에 기초한 것이었다. 그간 논의되어 왔던 國際水準의 觀光地를 조성하기 위하여 청와대내에 관광기획단을 설치하고 1973년부터 1981년까지의 9년간을 계획기간으로 하는 관광개발계획을 수립하였다. 이 계획은 관광개발을 통하여 지역경제성장을 도모한다는 목표하에 구체적이고 단계적인 개발전략이 포함되어졌다⁸⁾. 이 계획에는 대규모 관광단지로서 “中文觀光團地” 조성계획이 포함되었는데 16.45Km²의 부지를 조성, 3,056실의 숙박시설을 건립하는 것을 내용으로 하고 있다. 중문관광단지는 국제적 관광단지로 조성한다는 목표하에 기반시설과 공공시설을 국가에서 담당하고 관광시설은 민간자본을 유치하여 개발토록 하는 총 1,420억원의 투자규모를 계상하였으며, 1977년에 중문지구 종합개발의 기본계획이 확정되어 오늘에 이르고 있다.

그러나 중문관광단지를 포함하여 성산포 및 표선 등 3개관광단지를 지정하고 본격적인 개발구상을 했던 계획은 1985년의 “特定地域 濟州道綜合開發計劃”과 “濟州道綜合開發計劃”이다. 후자의 경우에는 이제까지 중앙정부의 일괄적인 지시 및 통제하에 이루어져 왔던 개발계획수립과 집행의 틀을 어느 정도 탈피하여 제주도 주관하에 관광개발과 지역개발의 조화를 도모할 수 있도록 한 계획이었다. 이에 따른 특정지역 제주도종합개발계획 “觀光開發計劃”의 목표 및 전략에서 가장 두드러진 것들은 관광객들의 장기체류를 유도할 수 있는 각종 위락시설과 스포츠시설을 개발하여 『그룹』 또는 『가족단위』로 장시간 관광활동을 할 수 있도록 종합관광단지를 조성하고, 국제수준의 고급관광단지화를 목표로 하여, 대규모 사업을 위해 외국자본의 선별적 도입을 허용하고, 투자여건을 개선하여 외국인이 토지를 소유 또는 장기임대할 수 있도록 하는 한편, 개발촉진을 위한 선도사업에 대한 각종 행정지원 등을 골자로 하는 개발촉진전략이 동원된 점이다⁹⁾.

8) 제주도, 「특정지역 제주도종합개발계획보완계획/제주도종합개발계획보완계획」, 1990, pp.13-14.

9) 제주도, 「특정지역 제주도종합개발계획 (제 1 권) - 관광개발계획」, 1985. pp. 184-185.

지금까지 기술한 내용에서 보듯이 제주도 관광개발에 있어 관광단지개발의 궁극적인 목표는 국가의 戰略事業으로서 제주도를 우리나라의 成長據點地域의 하나로서 지정 육성한 것이다. 제주지역에 대한 정책은 중앙정부의 획일적인 목표가치에 의해서 유도되어 온 것이 사실이다. 즉, 전국적 토지이용의 효율성제고, 전국적 도시체계의 합리화, 전국적 인구 및 産業配置의 合理化 등과 같이 전국토 空間構造 정비의 필요성이라는 관점에서 지역의 개발지침과 投資配分이 세워졌다¹⁰⁾.

따라서 제주도 관광산업은 국가정책의 향방에 크게 좌우될 수 밖에 없었다. 제주도의 관광산업의 성장은 産業再調整과 經濟開發 (industrial restructuring and economy development)의 맥락에서 살펴보아야 할 것이다. 한국을 “後期産業社會”(post-industrial society)라고 부르는 것이 너무 이른 것 같지만, 제주도에서의 관광산업이 발전하게 된 것은 한국인들의 假處分 所得(disposal income) 및 여가시간의 증대 뿐만 아니라 자본투자와 생산전략에 있어서의 변화와 관계된다¹¹⁾.

제주지역개발과정상의 특징은 지방정부와 주민에 의한 상향적 지역개발이 아니라 중앙정부에 의한 하향적 지역개발로 일관되어 왔다. 下向式 開發을 위한 수단은 거점에 의한 不均衡戰略開發, 資本集約的 開發 등이다. 1966년 박정희대통령의 지시에 의하여 관광개발이 도시책의 중점사항으로 되면서 지금까지 한번도 제외됨이 없이 우선순위가 되었다. 즉, 제주개발은 모든 부문에 관련된 개발이 아니라 관광을 위한 개발이었다고 볼 수 있다¹²⁾.

따라서 제주지역개발은 資本集約과 據點開發을 특징으로 하는 국제관광개발을 전략으로 시작하였다. 국가전체적으로 보면, 관광산업은 경제적으로는 직접효과로서 국제수지와 고용효과증진, 소득의 재분배효과 그리고 승수효과, 타제품시장에 대한 촉진효과 및 정부재정상의 효과 등 간접효과를 가져올 수 있다¹³⁾.

10) 최상철, “지역개발전략으로서의 지방문화의 창달”, 「지방행정연구」 제4권 제4호, 한국지방연구원, 1989년 11월, p. 98.

11) Kim, Karl, *Planning for the Furture of Cheju*, Honolulu : University of Hawaii Press. 1992. p.1.

12) 제주도, 「제주도지(상)」, 1982, p. 731.

13) 박상수, 「국제관광론」, 서울: 형설출판사, 1989, pp.91-98.

결국 중문, 성산포 및 표선 관광단지는 제주도 觀光開發의 3核으로서 제주도 관광개발의 전략으로서 정부에 의해 일방적으로 지정되어 조성되어지고 있다고 보아야 할 것이다.

2) 中文·表善 觀光團地 現況 및 問題點

(1) 中文觀光團地

중문관광단지는 1972년 2월 대통령이 濟州道 綜合開發計劃樹立指示에 따라 1973년 2월 靑瓦臺開發企劃團에 의해 수립된 濟州道 觀光綜合開發計劃에 따라 1978년 6월 교통부장관으로부터 중문관광단지개발계획을 승인 받았으며, 1980년 7월 濟州觀光開發公社가 설립되어 이를 추진하게 되었다. 그 후 특정지역 제주도 종합개발계획이 수립되어 건설부가 이를 공고하고 1단계로 63만평을 계획승인 및 시행허가(교통부)되었다. 그러나 1989년 2월 韓國觀光公社가 濟州觀光開發公社로 되었다. 1990년 11월 건설부가 특정지역 제주도종합개발계획을 변경·공고하므로써 중문관광단지개발면적은 97만평으로 되었으며, 교통부가 1단계 지역 조성사업 시행기간을 당초 1978-1991년에서 1978-1995(8년)으로 확정하여 사업이 추진되고 있다.

중문관광단지는 國民觀光을 기반으로 하며 외래관광객 유치를 위한 국제수준의 綜合觀光休養地로 개발하므로써 國家觀光事業을 적극 진흥시키는데 개발의 목적을 두고 있고 그에 따른 개발의 방향은 국제관광의 거점, 레크레이션 시설의 다양화와 국제화, 장기체류형 4계절 관광휴양지, 자연경관의 보전 및 傳統韓國美의 造形, 미래의 관광여건의 대응에 두고 있다¹⁴⁾. 이 단지 조성을 위한 시행방법은 토지매입 및 단지조성은 관광공사, 도로 등 기반시설은 정부가 담당하며 民資를 유치하여 관광시설을 건설·운영하게 되어 있다. 단계별 개발규모는 <표 II-2>와 같다.

14) 한국관광공사 지역개발본부, 「중문관광단지개발사업 추진 현황 보고」, 1993, pp. 2-3.

〈표 II-2〉 中文觀光團地開發規模

단계별	개발기간	개발면적	투자규모
1단계 (중부지역)	'78 - '95	63만평	2,543억원
2단계 (동부지역)	'92 - 2001	34만평	3,295억원
계	'78 - 2001	97만평	5,838억원

자료: 중문관광단지 개발사업추진 현황보고(1993).

1단계 중부지역 개발사업추진 상황을 보면 1978-1993년 10월말 현재 총 2,432억원이 투자되었는데 이 중 제주도, 건설부, 韓國電氣通信公社 등 정부지원은 4,465백만원, 한국관광공사투자액은 61,745백만원 그리고 숙박시설, 위락시설 등 민자사업은 177,021백만원이다. 관광숙박시설은 하얏트 및 신라호텔 등 4개소 및 관광식물원, 돌고래쇼장, 어촌, 쇼핑상가 등 6개시설이 이미 완공되어 운영되고 있으며, 진행중인 시설들은 관광휴양시설, 그린빌라호텔 등 10여건에 이른다.

2단계 동부지역개발사업은 개발면적이 341,825평인데 관광호텔, 콘도, 전문상가, 장터, 중문랜드 및 다목적 광장 등 1992-2001년까지 들어설 예정이다. 계획면적 중 88.4%(302,154평)가 매입되어 있으나 나머지 39,671평은 매입이 지체되고 있다.

중문관광단지 조성 및 운영과 관련된 문제점들은 시각에 따라 다양하게 나타나고 있으나 개발가(사업자), 일반주민 및 이용자(관광객 및 주민) 그리고 시행자(韓國觀光公社 地域開發本部) 입장에서 가시화된 내용중 경제·사회적 측면 및 환경적 측면에서 주요한 이슈가 되는 것들은 다음과 같다.

첫째, 1단계 사업추진시 土地收用被害者의 불만이 강하게 표출되었으며, 관광단지내에서의 지역주민들의 사업참여 기회가 봉쇄되어 있고 시설의 고급화로 지역주민들의 이용도 및 접근도가 어렵게 되었다¹⁵⁾. 입지선정과 물적 시설에 매달

15) 한국개발연구원, 전계서, 1989, p.103.
제주도, 전계서, 1990, p.71.

렸을 뿐 사회, 문화, 환경적 충격 등 종합적 계획을 소홀히 했던 1차 종합개발계획의 관광단지 지정방식은 제주관광개발의 대명사가 된 중문관광단지를 성곽처럼 고립시켜 지역사회 주민과 단절된 상태로 만들어 냈다¹⁶⁾. 지역주민참여 활성화를 위한 誘引體制의 미흡으로 지역주민들의 개발에 대한 소외감과 거부감이 표출되었고¹⁷⁾ 이로 인하여 사업시행자(한국관광공사)와 개발가에 대해 지역주민들이 적대시 하는 경향이 있다. 따라서 지역주민들은 본의 아니게 토지를 잃게 되어 전통적 가치를 상실하게 되고 있다.

둘째, 開發利益의 還收問題이다. 開發利益徵收制度 같은 것은 상정해 보지 못했을 뿐 아니라 공법인이나 정부의 기반시설건설을 위한 비용의 일부를 주변토지 소유자들의 수익자부담금으로 충당하였다. 개발이익은 그 주변토지의 현재의 용도 또는 장래의 용도전환 가능성 여하에 따라서 현실화될 수도 있고 그렇지 못할 수도 있다. 영세농지의 경우에는 그 상태로 존재하는 한 대규모 公共開發의 惠澤이 실제로 실현되지 못하고 있다¹⁸⁾. 중문단지개발사업으로 인한 開發利益의 還收은 현지 농민들의 生計轉業을 강요하게 될 가능성을 배제할 수 없다. 중문단지에 입주경영하는 사업체의 이익의 일정액이 지역발전이나 성장을 위한 재투자를 하도록 환수되지 않으므로써 개발가와 지역주민간에 이질감과 적대감이 생기고 있으며, 주민들은 중문단지개발가와 공조체제를 이룰 수 없었다. 이러한 경제적 마찰은 결과적으로 大規模觀光團地의 弊端이 아닐 수 없다.

셋째, 環境的 影響에 관한 문제점이다. 중문관광단지가 들어서면서 이 지역의 자연환경이 인위적 시설로 바뀌어가고 있는 것은 이 지역이 지구제(zoning)가 세부적으로 되어있지 않은 데 기인된다. 하얏트리전시호텔과 여미지식물원 등은 스카이라인(skyline)을 살리지 못하여 視覺的 障礙(visual blight)가 되고 있다. 제주도에서 관광산업의 성장은 관광계획과 개발이라는 측면에서 볼 때 특별한 의미를 내포한 것이 사실이지만, 토지이용, 도시계획, 환경보호 및 下部構造 그리고 여러 가지 사회적 이슈로 많은 도전을 받아왔다¹⁹⁾. 중문관광단지에 이용자들

16) 제주신문, 1993. 6. 12, 사설.

17) 제주도, 전계서, 1993, p. 7.

18) 한국개발연구원, 전계서, 1989, pp.118-119.

19) Kim, Karl. *Cheju*. A paper prepared for Department of Urban and Regional Planning, University of Hawaii at Manoa and State Government of Hawaii as part of a Fulbright Reserach Fellowship to Korea, 1991. pp.5-6.

의 집중현상은 하수, 쓰레기처리 문제를 발생시켰고 현재 하수처리공장은 가동되고 있으나 처리능력이 한계에 달하고 있는 실정이다. 이 단지에서 방류되는 폐수가 인근 해양을 오염시키고 있다. '92년 7월 현재 제주도내하수 및 폐수 발생량은 일일 평균 130,208m²로 이 가운데 생활하수가 81%를 차지하여 수질오염의 주범이 되고 있다²⁰⁾. 해양오염의 원인으로서 전체 오염부하의 80% 이상을 차지하는 내륙의 오염원은 주요 수계를 통하여 해안으로 유입되고 있으며 생활하수 등의 오염물질이 정화되지 않고 직접 배출되고 있다.

중문관광단지가 속한 서귀포시의 경우 汚染發生 부하량 BOD는 1991년 기준 제주시(48.6%) 다음으로 높은 18.6%를 점유하고 있다²¹⁾. 중문단지가 발생시키는 문제점은 또 자연경관지를 시설업체들의 것으로 사유화해 버렸다는 것이다²²⁾. 대포해안은 빼어난 경관인데도 相對保存地域으로 되어 있다. 한국관광공사는 이 지역을 2차사업계획지역으로 설정하였고 濟州道綜合開發計劃(案)의 相對保存地域으로 지정되는 것을 해제시켜주도록 건의하고 있다²³⁾. 중문단지내에 속한 중문, 대포해안과 같은 곳에 근접하여 시설물을 설치하는 경우 자연환경은 파괴되고 단지의 관광성은 저하된다. 따라서 관광매력점으로 중시되는 開放空間(open spaces)은 그만큼 좁혀지게 마련이고 자원의 질은 저하되고 있다. 중문골프장 농약사용량이 매년 증가추세여서 유출농약이 연안 수산생물에 미치는 영향이 우려되고 있으며 토양오염이 증가될 것으로 추정된다²⁴⁾. 앞으로 예례와 대포간 해안도로가 개설되는 경우 해안지대 파괴가 예상되고 있다.

넷째, 計劃的 管理와 事業經濟性 調整의 문제점이다. 중문관광단지 조성사업은 그 개발주체(시행자)를 한국관광공사(지역개발본부)로 하고 공사가 관광단지의 경영주체가 되어 단지와 지원시책의 일부 또는 전부를 민간에게 매각 또는 임대하거나 委託經營케 하여 단지를 분양할 때 관광시설사업계획이 중문관광단지개발계획에 적합하도록 유도 또는 감독하게 하고 있다. 이와 같은 개발지침은 표면적으로는 개발사업추진의 공공계획적 관리와 민자유치에 의한 개발재원확보를 동

20) 제주신문, 1993. 7. 14. 5면.

21) 환경처 광주지방환경청, 「제주도환경보전종합대책」, 1991.12, pp.44-46.

22) 제주신문, 1993. 6. 19. 사설.

23) 제주신문, 1993. 8. 27. 사설.

24) 제주도, 전계서, 1993, p.538.

시에 도모하려는 것이나 중문단지과 같은 대규모 핵심사업에서는 정부의 행정적 뒷받침에 힘입어 상당한 정도 공영개발-민자유치실적은 앞에서 기술한 바와 같이 있었다. 그러나 기타사업들에 있어서는 국가와 지방자치단체의 역할은 지장물 철거, 토지이용규제 그리고 최소한의 공공시설설치에 그치고 있고 민자유치는 미흡하다. 제주도내의 민간자본의 잠재력이나 기업의 능력 등에 대한 조사평가가 없었기 때문에 소규모 관광사업들의 중문단지내에 진입은 불가능한 실정이다²⁵⁾. 각 개발사업의 경제적 타당성분석은 도외시된 채 토목공사적 기술적 타당성만이 주로 고려되어 계획되어 있음이 문제이다.

다섯째, 行政調整機能의 缺如問題이다. 特定地域計劃은 건설부의 책임하에 추진되며, 개발계획상의 사업을 추진하는데 있어서는 중앙 각 부처의 기능별로 추진됨에 따라 부처간 업무조정이 원활치 못했다. 주무부는 건설부, 관광분야는 교통부, 특정지역과 관련된 분야는 상공부, 地域開發行政은 내무부, 이들과 관련된 예산은 경제기획원이 주관하므로써 중문단지 사업추진이 비효율적이었다. 따라서 수시로 발생하는 문제점에 대해 탄력성 있게 대처할 수 없다. 또한 관련 법령이 다원화되어 있어서 법령상호간 저촉되는 경우가 많다. 민간기업이 사업신청시 각종 인·허가절차가 복잡하고, 중앙 각 부처의 승인·협의 과정에 많은 시간과 경비가 소요되어 민간자본유치가 어렵게 되고 있다.

여섯째, 中央集中式의 開發 方式의 問題이다. 중문단지는 내외국인 관광객을 유치할 것을 목적으로 한 국제적 수준의 관광시설을 제한된 지역에 집중적으로 개발하는 것이었다. 中央集權的 開發體制에 의해 많은 개발실적을 올렸으며, 당시의 상황으로서 지방행정관청의 행·재정능력을 감안하면 그와 같은 대규모 관광단지개발에는 중앙정부의 직영체제는 불가피했다고 할 수 있으나, 장기적으로 볼 때 광역적인 지역관광자원의 다양한 이용에 큰 기여를 하지는 못했다²⁶⁾. 따라서 지역주민들의 참여욕구는 거의 수용되지 못하고 지금까지 중문단지 개발에 있어서 사회적, 경제적 갈등이 나타나고 있다.

일곱째, 傳統的/文化的 價値의 消滅現象問題이다. 중문단지개발과 불가분의 관계에 있는 토지의 가격급등, 지역주민의 소외감에서 야기되는 항변적 태도, 開

25) 한국개발연구원, 전계서, 1989, pp.116-117.

26) 한국개발연구원, 상계서, 1989, pp.114-115.

發利益의 域外流出, 자연환경의 파괴 및 훼손현상, 외부투기가들의 개발투기 및 토지가격상승투기, 부유층 관광객들의 고급호텔과 시설물을 이용하는 데서 유발되는 사치성 풍조 등의 지역주민들에게 부정적인 영향을 미치고 있다. 이러한 것은 중문지역주민들과 관광객들이 만족을 공유하지 못하는 데에서 심각한 사회적 이슈로 발전하게 된다. 즉 개발과 지역사회와의 조화의 결여 및 持續可能한 開發(sustainable development)에 대한 보장이 불투명하기 때문에 지역주민들은 현실적 타산에 얽매이게 되고 개발가들에 대해 반감을 갖게 된다. 주민들은 이러한 새로운 유입자들에 대해 경계심리를 갖고 배타적으로 대하므로써 관광의 質(quality)이 저하되고 있다. 제주도 관광개발과 성장은 이와 같은 惡影響(externalities)을 유발시킨지 오래이다. 전통생활양식과 풍습의 쇠퇴, 관광종사자의 隸屬化, 지역주민의 疎外意識 그리고 Logan과 Molotch(1987)에 의해 용어가 만들어진 이른 바 “成長提携”(growth coalition)의 현상이 나타나고 있다. 중문단지내에 호텔이나 관광위락시설이 신축되거나 매매될 때 마다 이익을 얻는 자들은 개발가, 자본가, 계획(설계)가, 건축가, 부동산중개인 등이며 지역주민은 상대적으로 빈곤감을 감수할 수밖에 없었다²⁷⁾.

제주에 대한 외지인들의 투기가 확대되면서 개발은 주민생활의 질을 향상시키는 본연의 목적에서 이탈하여 도리어 주민들을 삶의 터전에서 뿌리뽑히게 하고 소외시키는 쪽으로 일그러지고 있다²⁸⁾. 새로운 개발과 성장에 따라 유발되는 손실과 변화에 대한 감정이란 지역사회에 고통스러울 뿐만 아니라, 분열적인 요소가 될 수 있다. 어떤 지역이 국제적으로 성공을 하는 경우에 여러 가지 변화로 말미암아 새로 들어오는 사람들에게 적의감을 갖게 되고 영토권을 유지하려는 경향이 증폭하여 종래는 관광산업의 질이 악화될 수 있다²⁹⁾.

제주도는 수세기 동안에 걸쳐 한국 본토와 세계의 다른 지역들로부터 고립되어 왔기 때문에 해양과 자연과의 관계의 조화를 이루는 바탕위에서 독특한 문화와 생활양식을 개발해 왔는데 외래방문객들의 드나들면서 이러한 문화적 가치들

27) Kim, Karl, *Planning for the Future of Cheju*, p.12.

28) 제주신문, 1993. 9. 11, 사설.

29) Kim, Karl. "Tourism on Our Terms : Tourism Planning in Hawaii", A Report Prepared or the Western Governors' Association, Honolulu: Univ. of Hawaii Press, p.13.

이 점점 사라지고 있다³⁰⁾.

(2) 表善民俗團地

표선민속단지는 남제주군 표선면 표선리 일원 361,150m² 부지에 입지한 제주 고유의 해양민속위락단지이다. 개발의 기본방향을 도시계획사업 및 표선해수욕장과 연계하여 관광활동 등을 다양화하고 당포 등 기존 취락은 민박촌화하여 표선해수욕장 이용객에게 편의를 제공하는 데 두고 있다³¹⁾. 濟州道綜合開發計劃(案)에 의한 정비계획에는 해안변에서 1,000m 내외를 보존하고 민속관광을 집단화하고 종합위락시설을 도입하는 것 등을 내용으로 하고 있다. 주요 도입시설로서는 숙박시설(관광호텔, 민박), 교양시설(민속촌시설, 태평양도시지방 민속촌, 식물원, 선사동굴전시관) 등이며, 개발은 민간주체의 개발을 하도록 계획하고 있다. 團地造成 着工은 1986년 1월 7일에 하여 1987년 1월 15일 준공하고 같은 해 2월 20일에 개촌(관)하였다. 제주민속촌은 표선민속단지의 핵으로서 기시설물들은 한국(제주)전통가옥 122동(초가 103동, 와가 19), 민구류(농기구, 어로기구류 등) 14,000점, 정자 8동, 실내공연장 1개소, 박물관 4동, 상가 13동, 주차시설 2,520m, 급수시설 13개소, 공중화장실 4개소 등이다. '92년말 현재 투자액은 약 102억원이다. 이 민속단지를 위해 행정기관에서 주차장, 진입로 등 기반시설을 지원하였다.

1991년말 현재 제주민속촌의 연간 이용객 수는 328,000 명이며 입장료 수입액은 581백만원으로서 제주도 사설관광목적지(삼성혈, 목석원 등) 9개소 중에서 4위(1위 여미지식물원 2,341백만원, 2위 해양수족관 1,446백만원, 3위 산굼부리 937백만원)이다³²⁾.

제주민속촌의 문제점 중에서 주요한 사항은 다음과 같다.

첫째, 開發家(濟州民俗村株式會社)와 지역(표선리)주민과의 土地買入上의 摩擦이다. (주)제주민속촌이 표선리 일주도로변 바닷가 지역의 남제주군 공유지

30) Kim, Karl, *Cheju*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1992, p.9.

31) 제주도, 전계서, 1993, p.592.

32) 제주도, 「제주통계연보」, 1992, pp.242-243.

55,000명을 1986년에 약 320백만원에 불하받아 특혜의 시비가 끊이지 않았으며³³⁾ 표선지역주민들은 외부 투자가(개발가)에 의해 複製된 제주 전통 민속촌이 들어서자 예전에 낮익은 자연환경이 인위적 환경으로 전환됨으로써 주민들은 소외감을 갖고 외부로 온 개발가축을 경계하는 심리가 나타났다. 특히, 이 지역의 유지와 지도자들은 민속촌부지가 처음에 리유지였음을 강조하면서 남제주군청이 동부지의 매각대금 중 일부라도 표선지역에 재투자 환원하도록 하고 제주민속촌(주)의 주식을 주민주식으로 입주가능하도록 제도화해 줄 것과 표선지역주민들이 민속촌의 사무·경영직에서 고용되어 일할 수 있도록 해야 된다는 주장을 하였다. 이러한 지역주민들의 요구는 거의 수용되지 못했다. 지방자치단체(남제주군)는 敷地賣却貸金으로 성산리지역 사유지(舊 리라호텔부지)를 매입했고 주민주식 가입 및 관리직에서 지역주민 고용우선 등이 요구를 모두 반영되지 못했다³⁴⁾. 이러한 현상은 지역개발혜택의 지역화와는 상반되는 사례이다. 1993년 11월 현재 제주민속촌에 고용되어 일하고 있는 인원은 경영부실 등으로 1992년 3월 25일자로 총 145억원의 부도가 발생하므로써 부도전 임직원 104명에서 현재 37명만이 남아 있다. 이 중에 표선지역출신 고용인은 17명에 불과하다. 이것은 즉, 지역주민들에 대한 직업개발의 기회가 제한적이고 양극화된 2계급사회 - 재산가치의 증식과 새로운 개발로 부터 이익을 받아왔던 “成長提携”(growth coalition)의 계층과 서비스시설에서 고용인으로 일하면서 뒤쳐지고 있는 계층 - 가 형성되었음을 의미한다³⁵⁾.

둘째, 민속문화재현이 미흡한 데 문제가 있다. 표선민속단지가 제주고유의 민속재현을 통한 민속위락단지임에도 정적 시설물(전통가옥 등)만 재현된 채 동적인 재현물은 수공예품제작, 전통음식 판매 등 극히 일부에 국한되어 있고 프로그램화 되어있지 않아 방문객들과 호흡을 같이 할 수 없게 되어 있다. 제주지역은 폭넓은 관광매력성을 확보하고 있음에도 관광지 개발운영상 내재된 잠재력을 극대화 시키지 못하고 있으며, 관광지개발운영정책 수립을 위한 實證的 接近方法에 의한 재검토가 부재하고 있다³⁶⁾. 그러나 이와 같은 문제점의 근본소재는 지역주

33) 제주신문, '93. 6. 1. 사설.

34) 송택근과 인터뷰, 1993. 11. 27.

35) Kim, Karl, *op. cit.*, 1992, pp.19-20.

36) 김대경, “제주지역 관광지개발 운영의 방향”, 제주신문, 1993. 7. 23.

민들의 표선민속단지개발(운영)에 참여하지 않았거나 참여기회가 주어지지 않는 데서 찾아 보아야 할 것이다. 개발사업에 대한 주민참여는 주민의 성취동기가 있고 그 동기의욕이 조직화되어 나타나야 한다³⁷⁾. 만약에 제주민속촌 운영에 표선 지역주민들이 참가하여 그 지역의 고유한 전통민속공연 등을 수시 이용객들에게 보이고 文化交叉的 理解(cross-cultural understanding)를 지역주민과 방문객이 공유할 기회가 주어졌더라면 표선단지는 보다 내실있고 유망한 기업의 위치를 점할 수 있었을 것이다. 제주민속촌이 현재 145억원의 부도로 사실상 운영이 거의 중단되는 최악의 상황에 처한 이유 중의 하나는 표선지역 주민들이 민속촌운영에 참여할 수 있는 통로를 제공하고 사회심리적 보상을 하는 등 개발가와 지역주민 간의 공동관심사에 대한 개발과 시행이 없었기 때문일 수도 있다. 이러한 관광개발에서 초래되는 否定的 影響(negative impact)은 지방정부가 지역의 관광개발에 대한 社會的/經濟的 影響(socio-economic impact)을 정기적으로 평가하지 않은 데도 있다. 관광산업의 성장과 관련, 승자와 패자가 있다는 것을 인식하려 않는 데 기인된다. 관광과 관광산업이 큰 성공을 거두고 있을 때 그와는 반대로 지역주민들과 고용인들의 생활의 질은 계속하여 떨어져서는 안된다.

셋째, 地域産業과의 連繫性이 微弱하다. 1970년대 이후 제주도는 지역산업을 중심으로 지역개발을 추진하여 왔는데 이러한 관광산업중심의 개발은 그 한계가 있을 뿐만 아니라 국민경제성장이나 경기에 대단히 취약한 면을 가지고 있고 과도하게 외래자본에 의존하여 개발될 때 지역성장은 높게 나타나나 지역주민소득이나 복지의 증대는 별로 나타나지 않는 개발에의 부작용을 낳게 된다³⁸⁾. 관광산업을 先導産業으로 하는 지역개발사업을 추진할 때 지역주민소득창출효과를 최대화하기 위한 방안은 기존산업인 농업, 축산업, 어업 등에 관광특성의 서비스산업적 성격을 가미하는 관광농원, 관광목장, 관광어업 등을 개발·육성하고 아울러 지역의 자원, 기술 등을 활용하는 지역산업을 육성하도록 하는 제도적 장치가 없다. 따라서 표선지역이나 그외 인근지역에는 제주민속촌과 연계되어 관광객들이 즐겨 찾는 소규모 마을단위 관광사업이 발전되지 못하였다. 그 결과 제주민속촌의 성공여부가 지역주민들의 관심사 밖에 놓이게 되어 지역발전과 성장을 위해

37) 제주신문, 1993. 7.17. 사설.

38) 한국지방행정연구원, 「제주도개발사업에 대한 주민참여방안에 관한 연구」, 1992.2, p.65.

제주민속촌이 발전해야 된다는 인식도마져 거의 잊혀지고 있다.

넷째, 自然環境의 破壞 및 毀損問題이다. 표선지역에 있는 표선백사장 (160,000m²)은 제주도에서도 가장 특색있는 해변이다. 밀물 때는 호수와 같은 내해를 형성하고 썰물 때는 원형의 모래해변을 만든다. 그리고 주변의 해변은 무수한 용암석 조각들로 덮여 있는 지역이다. 제주민속촌이 이러한 자연적 조건과 근접되어 있기 때문에 민속촌 이용객들은 바로 이 지역 해변을 쉽게 이용하고 있다. 연간 제주민속촌을 이용한 인원은 581천명이다. 이들 중 대다수가 표선해변을 이용하면서 인구의 過剩流入(overflow)현상이 일어나고 이들이 버리는 쓰레기들은 이 해변을 더럽히고 파괴하고 있다. 또한 수석가들이나 방분객들이 이 지역 해변에서 돌을 수집해 감으로써 자연생태계는 많은 손상을 입은지 오래 되었다. 제주도에서 '92년도 3,371명의 내외국인 관광객을 대상으로 조사한 “觀光客 満足度 調査”결과에 의하면, 관광객들에게 가장 인상깊은 관광매력물은 <표 II-3>과 같이 나타나고 있으며, 해변을 제일 인상깊은 매력물로 선택(27.8%)했다.

<표 II-3> 濟州地域 觀光客의 印象깊은 觀光魅力物

(단위 : %)

구 분	해변	자연경관	깨끗한 물·공기	특색있는 문화	한라산	기타1)	합 계
여름철 관광객	30.0	26.4	21.3	10.7	8.3	3.3	100.0
가을철 관광객	26.5	25.2	18.4	14.1	10.3	5.5	100.0
평 균	27.8	25.6	19.4	12.9	9.6	4.7	100.0

주 1) 레저활동, 토속음식, 쇼핑, 기타

자료: 제주도관광협회, 「1992년 관광객만족도 조사」, 1992.12.

급속한 성장과 개발로 인하여 제주의 물리적 환경이 악화되어 왔다. 제주의 최초의 하수처리공장이 1990년 완공되었지만, 많은 관광지외 제주시 밖의 마을들이 적절한 하수처리시설을 구비하지 않음으로써 水質汚染과 관련된 문제점들이 지속되고 있다. 그 밖의 문제점들 중에는 고체쓰레기처리, 산림, 해변 및 기타 자연적 지역이 파괴되고 있는 점이다. 이와 같은 많은 문제점들은 농업과 어업에 기반을 두었던 경제가 최근 수년동안 관광산업에 더 의존하는 경제로 전환되고 관광객들이 급증한 데 원인이 있다³⁹⁾. 이와 같은 환경의 오염, 破壞現象이 표선

39) Kim, Karl, *Planning for the Future of Cheju*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1992. November, p.2.

민속단지가 있는 표선지역에서도 예외일 수는 없다. 제주민속촌의 개발은 또한 자연환경의 윤곽을 시설물과 주변으로 관통하는 해안도로로 인하여 험악한 상태로 변형되었다. 본래 제주민속촌이 위치한 지역은 사구(dune)로서 개방공간이 넓게 펼쳐져 해변과 바로 근접한 아름다운 자연지대였다. 이 지역주민들이 바다 작업현장으로 통하는 오솔길만이 있었다. 이제는 그 아름다운 자연환경은 완전히 사라져 버리고 이 마을 어린이들이 나무열매를 따 먹으며 노닐던 자연공간은 없어져 버리고 관광객들이 봄비는 혼잡한 지역으로 변해 버렸다.

다섯째, 社會, 文化的 行態의 變化問題이다. 표선민속단지는 표선지역에 원래부터 존재해 왔던 문화적 유산을 유지한 것이 아니라, 이 지역 이외 다른 지역에서 존재했던 전통초가를 단지내에 이설·복원하거나 어떤 것은 이와 유사하게 복재하여 만든 인위적 시설의 한 형태에 불과하다. 단지가 만들어진 위치에 단 한 구획의 전통적 마을이나 역사적 유적이 있지 않았다. 지역주민들은 이런 사실을 다 알고 있으므로 이 단지를 지역의 전통적 가치로 받아들일 수 없으며, 애착을 갖으려고도 하지 않는다.

한편 관광객들의 경우에는 이러한 사실을 안내책자 또는 안내자를 통하여 알 수 있다. 따라서 그들도 이 지역의 전통적/문화적 가치에 매력을 느끼지 못한다.

관광은 방문자와 주민을 위한 社會·文化的 이벤트(socio-cultural event)이다. 관광객의 매력점은 세계의 다른 지역과 외국의 문화와 생활상을 볼 기회를 갖는 데 있다. 國際的 旅行을 통하여 도시·공업사회의 주민들을 덜 개발된 국가나 지역 그리고 문화의 영역으로 인도된다. 이러한 상황하에서의 지역주민과 관광객간의 對照的 現象이란 언어, 문화적 가치, 경제개발 및 정치에 있어서 차이 때문에 親和的일 뿐 아니라 驚異的일 수 있다⁴⁰⁾. 표선지역은 제주민속촌이 들어서면서 이 지역의 전통적 산업인 농·어업에만 의존하던 지역주민들의 직업관이 상업화되는 경향이 많이 나타나고 있다. 관광단지 주변지가가 상승하여 土地賣買 仲介人들에 의한 사회적 마찰과 표선지역 이외에서 유입되어 온 외부인들에 의해 지역의 정서가 교착되고 있다. 관광지에서의 社會·文化的 問題點 중의 하나는 觀光의 便宜性 追求로 傳統의 文化를 模倣하고 大衆觀光의 商業主義와 重要性이 지

40) Murphy, Peter E., "Tourism: A Community Approach", 1988. p.135.

역의 문화를 더 패키지화하기를 요구하기 때문에 傳統的 信念과 행태에 의도적인 변화를 초래시키고 있는 점이다⁴¹⁾. 이러한 사회·문화적 영향으로 표선지역의 전통과 가치의 正統性(authenticity)이 쇠퇴해지고 있다.

2. 大規模觀光團地 開發의 問題點

1) 經濟的 側面

한국의 경제정책은 과거에는 輸出 指向型 重工業(export-oriented heavy industries)을 개발하는데 중점을 두어 왔다. 관광산업은 '88 올림픽 기간중에 주요한 경제전환의 수단으로 선택을 했지만 그 실효성은 기대치에 못미쳤다.

제주도 관광산업은 국가정책의 향방에 크게 좌우될 수밖에 없었다. 앞서 기술한 바와 같이 제주도 관광사업의 성장은 産業 再調整과 經濟開發(industrial restructuring and economy development), 그리고 한국인들의 假處分所得(disposal income) 및 여가시간의 증대 그리고 자본투자와 생산전략에 있어서의 변화와 관계되었다.

地域總生産(Gross Regional Product: GRP)의 산업별 구성을 보면, 제주지역 경제는 광공업의 열위와는 반대로 농림어업 및 서비스업의 우위로 특징지워지는 지역경제권을 형성하고 있다⁴²⁾. 농림어업의 구성비는 1961년의 55.7%에서 1991년에는 35.9%로 감소하였으나, 1991년 현재 전국의 농림어업비중 8.0%의 4배를 상회한다. 광공업의 구성비는 제주지역에 있어서 觀光産業 優先 政策과 기타 입지조건 등 여러 가지 제약으로 인하여 1961년의 10.8%에서 1991년에는 5.6%로 감소하였을 뿐 아니라, 전국의 광공업비중 28.6%의 1/5 수준에 그치고 있다. 그러나 社會間接資本(Social Overhead Capital: SOC) 및 기타 서비스업의 구성비는 관광산

41) Murphy, Peter E., *Ibid.* p.151.

42) 한국은행 제주지점, 「제주관광산업의 구조분석」, 1993, pp.44-49.

업 부문에 있어서의 개발확대와 함께 항만, 전기, 용수 등 하부구조시설의 급속한 확충에 따라 1961년의 33.5%에서 1991년에는 58.5%로 크게 성장하였다<표 II-4 참조>.

<표 II-4> 生産構造 變化推移

(단위 : %)

연도	농림어업		광공업		SOC 및 기타서비스업	
	제주	전국	제주	전국	제주	전국
1961	55.7	39.1	10.8	15.5	33.5	45.4
1966	61.2	34.8	8.4	20.5	30.4	44.7
1971	49.3	27.2	8.0	22.5	42.7	50.3
1976	50.1	23.6	2.6	28.7	47.3	47.7
1981	34.9	15.6	5.3	31.3	59.8	53.1
1986	40.5	11.5	4.5	32.6	55.0	55.9
1990	36.1	9.0	5.5	29.3	58.4	61.7
1991	35.9	8.0	5.6	28.6	58.5	63.4
1991/1961	0.64	0.20	0.52	1.8	1.75	1.41

자료: 한국은행, 「국민계정」, 각년도.
 제주도, 「제주경제지표」, 1992.
 통계청, 「1985-1991년도 도내총생산 추계결과」 1993.

한편 附加價值(經常價格基準)의 성장을 산업별로 보면, 농림어업과 SOC 및 기타 서비스업의 경우에는 1961~1991년간의 연평균성장율이 전국보다 각각 5.1% 「포인트」, 1.6% 「포인트」가 높은 23.4%를 기록함으로써 제주경제의 성장을 주도하는데 많이 기여했음을 보여 준다.

부가가치의 전국대비 비중도 농림어업은 1961년의 1.3%에서 1991년에는 4.5%로, SOC 및 기타 서비스업은 0.7%에서 1.0%로 증가하였는데 반해, 광공업은 1991년 기준으로 1961년 대비 418배 증가하였으나 연평균 증가율은 22.3%에 그침으로써, 제주지역의 타산업 成長率을 하회하고 있음을 보여주고 있다<표 II-5 참조>.

<표 II-5> 産業別 附加價値(推定)의 推移

연 도	농림어업			광공업			SOC 및 기타서비스업		
	제주(A)	전국(B)	A/B	제주(A)	전국(B)	A/B	제주(A)	전국(B)	A/B
1961	14.3	1,139	0.0126	2.8	453	0.0062	8.6	1,323	0.0065
1966	65.5	3,569	0.0184	9.0	2,095	0.0043	32.5	4,573	0.0071
1971	152.2	9,309	0.0163	24.7	7,711	0.0032	131.8	16,577	0.0080
1976	600.0	33,265	0.0180	31.1	40,485	0.0008	566.5	63,034	0.0090
1981	1,614.2	74,306	0.0217	245.1	148,452	0.0017	2,765.9	237,675	0.0116
1986	3,345.7	107,286	0.0312	371.7	304,826	0.0012	4,543.6	494,979	0.0092
1990	6,006.0	155,835	0.0385	915.0	506,828	0.0018	9,716.0	1,022,035	0.0095
1991	7,496.6	165,662	0.0453	1,169.4	595,029	0.0020	12,216.0	1,279,800	0.0095
1991/1961 (배)	524.24	145.45	-	417.64	1,313.53	-	1,420.47	967.35	-
연평균 증가율(%)	23.21	18.06	-	22.28	27.04	-	27.37	25.75	-

자료: 한국은행, 「국민계정」(각년도), 「한국의 국민소득」(1992),
 제주도, 「제주경제지표」(1991),
 통계청, 「1985-1991년도 도내총생산 추계결과」(1993) 등을 재정리.

<표 II-6>에서 보는 바와 같이 제주지역 취업자의 산업별 구성을 보면, 1980년대 중반이후 농림어업 부문의 취업자가 감소했고, SOC 및 기타 서비스업 부문은 상대적으로 빨리 진전되고 있다. 우선 사회간접자본 및 기타 서비스업 부문의 취업자 비중은 1961년의 12.7%에서 1991년에는 58.4%로 증가함으로써 이농인구와 신규 취업자의 대부분이 서비스업부문으로 흡수되었음을 보여 주고 있다. 農林漁業部門의 취업자 비중은 1961년에는 86.5%에 이르고 있으며, 1970년 중반 이후 급격히 감소하기 시작하여 1991년에는 37.4% 수준으로 하락함으로써 1961년의 절반 수준을 밑돌고 있다. 그러나 아직도 전국의 16.7%에 비하면 2배를 훨씬 웃돌고 있어 제주지역 취업자의 상당한 비중을 차지하고 있다. 한편 鑛工業의 경우에는 1961년의 0.8%에서 1991년에는 4.1%로 증가하였으나 전국의 경우에 비해 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다.

<표 II-6> 産業別 就業構造의 變化 推移

(단위 : 천명, %)

연도	전국취업자수		농림어업		광공업		SOC 및 기타서비스업	
	제주	전국	제주	전국	제주	전국	제주	전국
1961	140	7,563	86.5	63.0	0.8	8.7	12.7	28.3
1966 ¹⁾	162	8,325	85.2	57.8	1.1	10.8	13.7	31.4
1971	159	9,946	81.4	48.2	3.0	14.2	15.6	37.6
1976	180	12,412	79.6	44.4	3.2	21.8	17.2	33.8
1981	187	14,023	71.8	34.2	3.1	21.3	25.1	44.5
1986	199	15,505	58.2	23.6	3.1	25.9	38.7	50.5
1990	236	18,036	42.0	18.3	3.8	27.3	54.2	54.4
1991	243	18,576	37.4	16.7	4.1	26.9	58.4	56.4
1991/1961(배)	1.74	2.46	0.44	0.27	5.12	3.09	4.60	1.99
연평균증가율	1.86	3.05	-	-	-	-	-	-

주: 1) 제주지역은 1965년 통계량임.

자료: 통계청, 「통계로 본 한국의 발자취」, 1992,

제주도, 「제주경제지표」, 1992,

통계청, 「1991년 경제활동인구연보」, 1992.

제주지역 경제는 농림어업과 SOC 및 기타 서비스업이 산업구조의 주축을 이루고 있다. SOC 및 기타 서비스업은 관광산업을 기축으로 하여 발전하여 왔다고 할 수 있다. 제주지역의 觀光收入은 1961년의 23백만원에서 1991년에는 5,132억원, 1992년에는 7,970억원으로 연평균 39.6%의 높은 상승세를 보이고 있다<표 II-7 참조>. 이는 地域總生産 연평균 증가율 25.0%는 물론, SOC 및 기타 서비스업 부가가치 증가율 27.4%를 훨씬 상회하는 것이며, 이에 따라 지역총생산(SOC 및 기타 서비스업 부가가치)에 대한 관광수입의 비율도 1961년의 0.9%에서 1991년에는 24.6%로 높아졌다.

<표 II-7> 濟州地域 GRP 및 觀光收入 推移

연 도	지역총생산(A)	SOC 및 기타서비스업부가가치 (B)	관광수입 (백만원, C)	C/(A/100)	C/(B/100)
1961	25.7	8.6	23	0.0089	0.0267
1966	107.0	32.5	227	0.0212	0.0698
1971	308.7	131.8	2,180	0.0706	0.1654
1976	1,197.6	566.5	6,753	0.0564	0.1192
1981	4,625.2	2,765.9	42,485	0.0919	0.1536
1986	8,261	4,543.6	143,755	0.1740	0.3164
1990	16,637	9,716.0	431,945	0.2596	0.4446
1991	20,882	12,216.0	513,154	0.2457	0.4201
1992			(744,018) (797,023)	(0.3563) (-)	(0.6091) (-)
1991/1961 (배)	812.53	1,420.47	22,311.04	-	-
연평균 증가율(%)	25.02	27.37	39.62	-	-

자료: 제주도, 「제주경제지표」, 1992,
통계청, 「1985-1991년도 도내총생산 추계결과」, 1993.

한편 관광산업이 성숙된 하와이와 싱가포르의 관광수입을 살펴보면, 하와이의 관광산업은 지난 30년에 걸쳐 꾸준히 성장하였는데 이러한 성장으로 1992년 하와이 방문 관광객은 거의 7백만명에 이르렀다. 1991년의 觀光收入은 9,921백만 US\$를 기록함으로써 GSP(Gross State Product)에 대한 동 비율이 34.7%에 달하고 있다. 싱가폴은 1991년 總觀光收入 2,929백만 US\$로 GNP(Gross National Product)에 대한 비율은 7.2% 수준으로 나타나고 있다<표 II-8 참조>.

<표 II-8> 하와이/싱가폴/제주의 總生産과 觀光收入 比較(1991)

구 분	제 주	Hawaii	Singapore
총생산 ¹⁾ (A) (백만US\$)	2,846.5	28,615.9	40,899
1인당 총 생산 (US\$)	5,577	21,190	14,818
총관광수입 ²⁾ (B)(백US\$)	1,014.2	9,921.0	2,929.2
B / A	0.3563	0.3467	0.0716

- 주: 1) 제주, 하와이는 地域總生産(Gross Regional or State Product),
싱가폴은 國民總生産(Gorsss National Product)
2) 총관광수입은 국제수지 계정상의 관광외화수입이 아니라, 전체 관광객의
총관광경비지출금액(추정)

자료: Bank of Hawaii, 「Hawaii 1992」 Annual Economic Report Vol.42 (1992)
Singapore Tourist Promotion Board, 「Survey of Overseas Visitors
to Singapore」, (1992.7)

IMF, 「International Statistics」.

앞에서 관광산업을 통한 濟州地域經濟의 실상을 기술한 바와 같이 經濟的 觀點에서 볼 때, 대규모 관광단지는 많은 잇점들을 갖고 있다. 외화를 많이 들여올 수 있는 뿐만 아니라, 세금을 통한 수입의 증대를 창출하게 된다. 이에 더하여 대규모 관광단지들을 건설하여 시작 단계중에는 많은 사업근로자들을 고용하게 되어 일자리들을 직접 제공하고 근로자들에게 경제적인 혜택을 주게 된다. 강력한 마케팅력과 資本資源이 이러한 대규모 개발에 동원되어 급속하고도 중요한 경제성장을 보장한다. 생산포지역을 포함한 제주도 전역에 대한 강렬한 이미지가 부각된다면 國際的 目的地로서 제주도 전체의 명성이 향상될 수 있을 것이다. 대규모 관광단지를 통하여 창출되는 혜택이 보장되고 있는 것이 사실이지만, 아시아/태평양 지역의 주요 觀光目的地들은 대규모 관광단지에 의한 개발방식과 관련된 문제점들에 대해 관심을 많이 두기 시작했다.

(1) 資金 漏出

대규모 관광단지에 의해서 얻어지는 외화수입의 실제적인 규모가 관심의 이유가 되고 있다. 대규모 관광단지를 방문하는 외국인 관광객들은 다국의 외화를 소비하는 것이 사실이지만, 경험에 의하면, 소비 지출된 외화의 사실상의 몫이 지역경제로 결코 투입되지 않는다⁴³⁾. 그 이유는 자본, 기술, 공급자재 및 노동력이 전형적으로 관광단지 이외의 지역에서 유입되기 때문에 경제학자들은 이러한 현상을 묘사하기 위하여 “누출(Leakages)”이라는 용어를 만들어 냈다.

누출은 관광객들이 그 지역에서 생산되지 않는 물품이나 또는 이익을 자신들의 고국에 되돌려 보내는 외국인들이 소유·경영하는 사업체에서 觀光費用을 소비할 때 발생한다. 어느 정도의 양의 유출은 불가피한 것이지만, 대규모 관광단지에서는 상당한 양의 누출을 하는 경향이 있다. 하와이의 경우, 하와이를 방문하는 일본인 관광객들은 일본 항공기로 하와이를 찾아가고 일본인이 소유한 호텔에 숙박하며, 일본인이 소유한 관광버스를 이용하여 관광을 하고 일본인이 소유한

43) Milne, Simon S. “Differential Multipliers”, *Annals of Tourism Research*, Vol.14, 1987. pp.499-515.

Briton, S., “The Political Economy of Tourism in the Third World”, *Annals of Tourism Research*, Vol.9, 1982. pp.331-358.

상점에서 쇼핑을 하는 경향이 많기 때문에 문제가 심각하게 작용하고 있다. 하와이에서는 전체 관광객들이 지출한 비용 중 50%이상이 유출되고 있는 것으로 추정하고 있다⁴⁴⁾. 누출을 전적으로 막을 수는 없는 것이지만, 관광산업과 관련된 관광사업체들을 지역주민들이 많이 소유하게 하고 관광객들이 지역에서 생산된 생상품들을 구입하도록 하는 誘引策을 하는 경우 유출의 양은 그에 비례하여 감소될 수 있다.

觀光利益에 의한 經濟的 惠澤은 종종 관광지에 환원되지 않은 반면, 관광지 지역은 이와 같은 관광개발과 연루된 부정적 결과로 고통을 당한다. 이와 같은 문제는 관광개발이 많은 수의 투자자들이나, 정부기관에서 관광개발을 외형적으로 통제하는 경우 종종 발생한다. 제주도에서 이러한 문제는 매우 논쟁의 초점으로 등장하고 있으며 중앙정부에서 외화를 벌어들이는 자원으로써 제주도를 國際的 觀光地로서 부상시키려고 많은 노력을 기울이고 있다.

관광개발이 지역에 미치는 經濟的 波及效果는 雇傭誘發, 所得增大, 稅收入 增大 및 地域經濟構造의 多變化 등의 편익제공적 측면과 인플레이션, 지가상승 등의 비용적 측면으로 구분된다⁴⁵⁾. 개발이란 대상지역내 각종 자원이 지닌 잠재력을 발굴하여 효율적으로 現在化시킴으로써 인간생활에 便益을 제공하여 궁극적으로 인간 복지증진을 도모하는 일련의 과정을 일컫는다⁴⁶⁾.

관광개발도 이와 맥을 같이 하는 것이며, 지역내 부존 관광자원의 특성을 최대한 살려 자원의 가치증대 및 보존, 지역주민의 수요에 기초한 기반시설 및 관광시설 등을 통해 관광객들로 하여금 動機를 誘發케 하여 지역에서의 지출을 증대시킴으로써 지역경제발전을 도모하는 개발사업이다⁴⁷⁾.

관광개발은 <그림 III-1>에서 보는 바와 같이 고용기회의 유발, 소득증대, 세수입 증대, 地域經濟 多變化 등의 地域經濟的 便益效果가 작용하고 있는 반면, 經濟的 漏出效果, 地域住民의 移住 및 傳統的 價値의 消滅 등이 문제점이 더 많이 제기되고 있다. 관광개발이 지역경제적 효과를 발생하기 위해서는 지역내 부가가치를 창출시켜야 하며, 창출된 부가가치가 乘數過程과 관광산업과 관련하는

44) Rohter, Ira, *A Green Hawaii: Sourcebook for Development Alternatives*, Honolulu, Na Kane O Ka Malo Press: 1992.

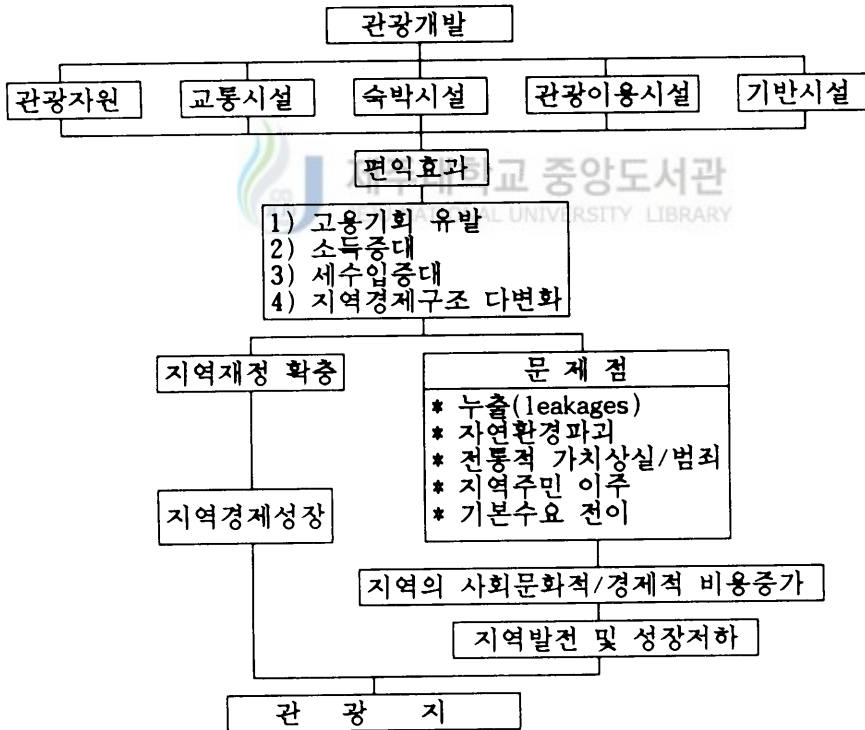
45) 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」, 제7권(통권24호), 1992, pp.19-20.

46) 申允均, 「지역개발행정론」, 서울: 大旺社, 1984, p.145.

47) 朴石熙, 「現代觀光資源論」, 서울: 明實文化社, 1989, p. 82.

前後方 生産連繫를 통해 궁극적으로 편익효과를 파급시켜야 하는데 아직까지 관광개발을 地域經濟 發展의 手段이나 목적으로 하고 있는 저경제 지역들은 단기적 측면에서 승수효과를 기대하기 힘들다⁴⁸⁾. 經濟的 漏出와 傳統的 價値保存에 대한 적정대안이 이루어지지 않는 한 지역경제 성장이란 목표하에 이루어지는 관광개발은 외형상의 地域經濟 成長만을 초래하여 이른 바 “場所의 繁榮” (place's prosperity)에는 기여할지 몰라도 당해지역에 거주하는 주민의 복지에는 실질적인 혜택이 돌아가지 않으므로써 “住民의 繁榮” (people's prosperity)을 도모하는 수단으로는 큰 의의를 갖지 못한다. 따라서 대규모 관광단지들을 통하여 지역경제의 성장을 추구하려 하는 경우 이와 같은 문제가 심각하게 제기 될 수밖에 없다.

<그림 III-1> 觀光開發의 地域經濟的 便益效果 構造



자료: Douglas, Pearce(1989), *Tourism Development*, p.193의 도표를 논자가 본 연구와 관련하여 재정리.

48) 한국 지방행정 연구원, 「지방행정연구」 제7권, 제2호(통권24호), 1992. 5, pp. 19-28.

(2) 需要의 均衡

정부나 관광공사와 같은 공사기관이 외화수입을 확충하기 위한 필요성에 의하거나 또는 이익창출을 목표로 하므로써 대규모 관광단지 조성이 이루어진다면, 이러한 제한된 목표성취로 말미암아 사회적, 환경적, 장기적 經濟活力(economic viability)과 관련된 관심사를 외면해 버리는 경향이 있다⁴⁹⁾. 지역경제나 국가경제의 발전에 관심을 두어야 하는 정책 결정자들과 高利益에 관심이 많은 多國籍 企業들에게는 대규모 관광단지의 개발이 선호의 대상이 된다. 성산포 관광단지개발계획을 수립할 때, 경제적 수요와 사회적, 환경적 수요간의 적절한 균형을 찾아내는 일은 하나의 큰 과제가 될 것이다. 근본적으로 이러한 문제는 政治的 解決에 의존하게 되는데, 어떠한 형태의 개발이 성산포지역에 적절한지를 결정하는 과정에 반드시 성산지역 주민들의 수요(요구)는 물론 더 넓게는 제주도 전체 수요를 총체적으로 산정하여 결정해야 한다. 외부의 투자자들이 중앙정부의 수요는 이러한 優先順位決定에서 부차적인 것이 되어야 한다.



2) 社會的 側面

대규모 관광단지 개발과 관련된 관심대상 지역으로서 개발과 관련된 社會的 影響(social impacts)을 받는 지역을 생각해 볼 수 있다. 대규모 관광단지에서 발생하는 변화가 급속한 속도로 인근 지역에 전이된다. 이 경우 전이되는 내용은 외부의 형태로서 지역주민의 기존의 傳統的 價値와는 거리가 먼 내용들이 대부분 일 수 있다. 만약에 이러한 변화를 적절히 대응하여 나가지 못하거나 지역사회의 文化的 遺産을 변화로부터 보호하지 못한다면 지역에 수많은 사회적 문제점들이 발생할 수밖에 없다. 가장 심각한 문제점들 중의 하나는 범죄율이 증가한다는 점이다. 재산과 관련된 범죄들이 대규모 관광단지 건설과정에 따라 다닌다⁵⁰⁾. 성산

49) Innskeep, Edward. "Environmental Planning for Tourism In Singapore", *Annals of Tourism Research*, Vol.14, 1987.

50) Travis, Anthony. "Managing the Environmental and Cultural Impacts of Tourism and Leisure Development, Physical Impacts", *Annals of Tourism Research*, of *Tourism Research*, Dec. 1982.

포지역 주민을 대상으로 조사한 설문응답자들의 대다수(55%이상)가 성산포지역에서의 큰 문제점이 범죄라고 믿었다.

(1) 傳統的 價値

대규모 관광단지과 관련된 사회적 문제중의 하나는 관광단지가 있는 지역의 傳統的 價値(traditional values)가 상실되기 쉽다는 점이다. 외국의 부유한 계층의 고급관광객들의 생활양식과 관행이 대규모 관광단지를 이용하는 중에 노출될 수밖에 없고 이들 관광객들이 이러한 행태를 展示效果를 노려 자행하는 사례가 많이 나타날 수 있기 때문이다. 지역주민들이 외국의 부유한 관광객들의 습관과 유행을 선택할 때 이러한 문제가 발생한다. 그 결과 문화적 主體性(cultural identity)이 상실된다는 것은 기록에 의해 확실히 입증되고 있다⁵¹⁾.

본 논문의 설문조사에서 나타났듯이, 설문에 응답할 성산포지역 주민의 81%가 관광산업의 침식에 의해 전통적 가치와 문화가 사라졌다고 응답하여 이를 암시해 주고 있다. 아울러 응답자들 중의 대다수가 성산포지역에서 歷史的, 文化的 遺産을 보호하는 것이 경제적 성장보다 더 중요하게 여긴다고 할 수 있다. 성산포지역주민의 노동인력을 농업인력으로부터 제3차 산업의 서비스 고용인으로 전환시키는 경우 주민들에게는 가치에 대한 갈등이 수반될는지 모른다. 대규모 관광단지의 조성으로 그 지역의 전통적 문화가 완전히 상실된다고 단언할 수는 없다고 하더라도 최소한 傳統的 文化的 喪失을 가속화시킬 것이다.

(2) 現代化

제주도의 관광개발과 관련된 문제점들은 제주의 기존 社會/經濟的 構造의 성격과 맞물려 있다. 산업고용인구에 있어서 고용인구의 33.9%가 농업, 어업 등과 같은 1차 산업에, 62.1%가 3차산업에 종사하고 있다⁵²⁾. 관광객은 1960년도에 66

51) Pizam, Abraham. "Tourism Impacts: The Social Costs to the Destination Community as Perceived by its Residents" *Annals of Tourism Research*, Spring., 1978.

52) 제주도, 「도정현황」, 1993, p.12.

천명에서 1993년도 3,600천명으로 예상하고 있다⁵³⁾. 觀光産業의 成長은 여러 부문에 다양한 형태의 현대화를 유발시키고 있다. 現代化 자체가 나쁘다고는 할 수 없으나 지역주민의 전통적 가치와 생활양식을 바꿔 놓거나 쇠퇴하게 만드는 요인으로 작용하게 된다. 관광개발로 인한 현대화의 급속한 진전은 그 만큼 지역의 전통적 가치를 손상시킬 수 있다.

(3) 基本需要의 轉移現象

관광단지 개발부지 매입과 이로 인한 지가상승은 지역주민들이 전통적으로 살아왔던 마을을 떠나게 만들거나 가업으로 지켜왔던 토지와 가옥을 투자가나 개발가에게 어쩔수 없이 매각하게 만들기 때문에 지역주민들에게 부정적인 영향을 주게 된다. 설문에 응답한 성산포지역주민들은 그들이 이용가능한 토지와 주택 및 음식과 같은 기본수요경비의 부족이 이미 문제가 되고 있다고 지적했다. 관광산업의 발전의 속도가 빠르면 빠를수록 이러한 상황은 그 만큼 더 악화될 수 있으며, 성산포지역 주민들은 관광산업에 의해 주거지를 떠나거나 농지 등 재산을 매도할 수밖에 없는 상황이 일어날 수 있다. 海岸地帶는 대규모 관광단지 개발의 요충지가 될 수 있기 때문에 이러한 지대에 거주하던 지역주민들은 山地帶로 강제로 移住하게 된다. 이러한 현상은 하와이와 카리브해연안 지역에서 발생했던 사실이다⁵⁴⁾.

(4) 移住現象

경제발전과 일자리 創出에 대한 政策決定者들의 약속은 결국 대규모 관광단지를 조성하도록 귀결되는 사례가 없지 않다. 그렇지만 관광단지에 새로운 일자리가 많이 생기게 되면 그 지역사회 이외의 외부지역으로부터 온 이주자들로 차게 된다. 이러한 이주현상은 한정된 지역에서 주택공급상의 문제, 하수구 및 쓰레기 처리 문제 등 새로운 經濟的 需要를 誘發시켜, 평온한 지역이 소란스럽고 문제지

53) 제주도, 「우리도의 발전상」, 1993, p.9.

54) UNESCO "The Effects of Tourism on Socio-Cultural Values", *Annals of Tourism Research*, Nov./Dec., 1976.

역으로 되며, 주민들이 새로운 관광단지에서 새로운 일자리를 갖게 되면 어업이나 농업 등 전통적인 직업으로부터 관광산업과 관련된 서비스업에 종사하여야 한다. 이러한 현상이 지역주민의 전통적 정서를 교착시키는 요인이 될 수 있다.

(5) 住民參與意識構造

대규모관광단지개발과 관련 지역주민들이 어떤 의식을 가졌느냐 하는 것은 그 지역의 발전·개발에 크게 영향을 주게 되는 것이고, 역으로 지역의 발전개발은 그 지역주민들에게 영향을 주게 된다⁵⁵⁾. 지역사회의 발전은 그 지역사회주민의 건전한 의식을 바탕으로 하여 가능한 것이며 그러한 의식은 주민이 그 발전의 受惠者 또는 주체자일 때 형성되기 쉽다. 앞에서 社會·文化的 影響(socio-cultural impact)을 기술한 바와 같이, 관광산업은 확실한 변화의 요인이다. 뿐만 아니라 관광산업은 문화적 변화의 주요한 원인이라기 보다는 가장 눈에 보이는 징후가 될지도 모른다. 대부분의 세계가 급성장하고 있는 교통·통신망에 의해 소비재경제에 흡수되고 있다. 그 일반적인 결과는 고립된 지역들의 전통적 문화들이 세계의 지배적인 도시/산업적 문화를 흡수하거나 차용하는 文化吸收가 증가하며 지역주민들을 “均質化된 世界”(homogenized world)로 몰아 넣는데 있다⁵⁶⁾. 대규모 관광단지에는 세계도처로부터 각양각층의 사람들이 모이는 곳이다. 따라서 관광산업은 이러한 과정을 조작하는 동인이 되거나 또는 지역주민들의 저항의 대상이 된다. 대규모 관광단지는 그 지역주민만을 다 고용할 수는 없다. 대자본과 기술이 투입되어 건설되므로 고도의 經營戰略이 수반되어야 하고 費用/便益의 算出이 있어야 한다. 따라서 일정한 지역주민들로서는 이러한 전략에 참여하는 데는 한계가 있다. 제주지역의 경우 주민참여가 부진한 주요원인중의 하나는 지역주민의 資本不足, 지역주민들의 團合不足으로서 內生勢力 중에 지역주민이 허약함에 있다⁵⁷⁾. 결론적으로 대규모 관광단지개발과 관련 지역주민참여가 제약되는 요인은 개발가의 이해타산, 지역주민들의 意識構造的 側面 그리고 制度的 裝置의

55) 한구개발연구원, 「제주도종합개발계획의 재검토」, 1998.9, p.124.

56) Murphy, Peter E., *Tourism : A Community Approach*, 1988. p.145.

57) 양영철, “제주도 지방공무원들의 지역개발과 주민참여에 관한 태도분석”, 「제주지역개발에서의 주민참여 활성화방안」, 1992.10, p.23.

未給 등에 있다. 소규모 관광개발에서는 지역주민이 손쉽게 자기의사와 지역사회의 결정에 따라 참여가 용이하는데 반해 대규모 관광단지개발에서는 이와는 상반된 현상이 나타난다.

특히 지역주민들은 대규모 관광단지개발을 통하여 계란의 노른자는 財閥이나 大投資家가 차지하고 지역주민의 소유한 토지는 매수당하거나 고용자의 위치에서 疎外感과 貧困感을 느끼게 되므로 대규모 관광단지개발에 있어서 폐단이 많이 노출되고 있다.

3) 環境的 側面

여러 다른 관광지에서 종종 일어나고 있는 대규모 관광단지들과 관련된 否定的인 物理的/環境的 影響은 관광단지의 過剩混雜性, 접근의 협소성, 오염을 증가시키는 고밀도 인구⁵⁸⁾, 농토와 開放空間(open spaces)의 손실, 생태계의 손상, 동·식물군의 손상 그리고 도시화의 증가⁵⁹⁾와 같은 문제점들이 내재한다. 대규모 관광단지는 단지 조성기간에 물리적 환경에 있어서 급속한 변화를 초래케 하며, 많은 양의 보존토지나 농지들을 도시용으로 전환시켜 버린다. 따라서 대규모 단지들은 많은 수의 관광객들을 자그마한 지역에 집중시킬 수밖에 없다. 대규모 단지들은 대규모의 하수처리, 교통, 전력, 통신, 쓰레기처리 및 용수 등을 해결하는 下部構造(infrastructure)에 실제적 투자를 많이 해야된다. 근본적으로 대규모 관광단지들을 자연적 환경을 인위적 환경으로 바꾸어야 하고 이러한 과정이 자연적 환경을 파괴 또는 손상시킴으로써 결과적으로 인간에게 이롭지 않은 영향을 준다.

대규모관광단지 이용객을 위한 자동차의 출입은 불가피하다. 자가용 자동차는 교통에 있어서 지배적인 형태가 되고 있으며 공기오염, 수질오염의 원인이 되고

58) Pizam, Abraham. "Tourism Impacts: The Social Costs to the Destination Community as Perceived by its Research", *Annals of Tourism Research*, Spring., 1978.

59) Travis, Anthony. "Managing the Environmental and Cultural Impacts of Tourism and Leisure Development, Physical Impacts", *Annals of Tourism Research*, December, 1982.

있다. 또한 자가용 자동차의 증가로 대규모 관광단지는 물론 인근지역을 교통혼잡상태로 만들어 관광산업과 지역사회의 질을 저하시킨다. 대규모 관광단지개발을 위해서는 진입로, 공공도로 등을 통한 接近性(accessibility)을 유지하거나 증진하여야 한다. 그러나 이러한 개발이 대규모 관광단지지역의 포용량(carrying capacity)을 초과하는 경우 관광산업의 성장이 지역주민과 지역사회의 逆機能으로 작용하게 된다⁶⁰⁾. 따라서 대규모 관광단지개발에 있어서 환경적 질을 유지하면서 인간의 수요를 만족시키지 않는다면 결국 관광산업은 부정적인 부차적 효과로서 존재하게 된다⁶¹⁾.



60) Murphy, Peter E., *op. cit.*, 1988. pp.70-75.

61) County of Maui, *Lahaina Community Plan*, Dec., 1983. p.7.

Ⅲ. 城山浦觀光團地開發의 基本構想 및 問題點

1. 城山浦地域 觀光資源의 特性

1) 自然環境

관광자원의 종류는 다종다류하고 그 범위는 무한히 확대되고 있는데 대체로 ① 자연적관광자원, ② 문화적 관광자원, ③ 사회적 관광자원 등으로 분류하고 있다. 그러나 학자에 따라서 자연자원과 인문자원으로 대별하고 있다⁶²⁾. 자연적 관광자원은 풍광미를 중심으로 형성하고 있다⁶³⁾. 하와이주정부 기획실(Planning Office)이 1961년 실시한 “하와이 관광목적지개발시행계획”(Visitor Destination Areas: An Action Program for Development)에서는 관광목적지를 그 실체(entity)를 정형화하여 독립적으로 관광을 유인하고 동기를 부여하기 위해 충분한 수의 관광객들에게 알려진 특성(characteristics)을 지닌 일정한 지역(region) 또는 특정 관광단지(resort)라고 정의하고 자연환경적 측면에서 ① 가능한 최적의 기후·관광·기온 및 온화한 바람, ② 매력적인 자연환경(attractive natural setting), 경치(view) 및 식물군(flora), ③ 좋은 모래해변(good sandy beach) 및 수상스포츠에 적합한 온화한 물(calm waters) 등을 관광목적지의 주요한 요소로 규정하였다⁶⁴⁾. 이상과 같은 관점에서 성산포지역은 일출봉, 해안선 및 모래해변, 內海 및 주변 外海 등 제주도내에서는 가장 걸출한 자연환경을 구비한 곳이라고 할 수 있는데, 특히 다음과 같은 점에서 특성을 찾아 볼 수 있다.

62) 이 근, 「관광자원론」, 서울: 학문사, 1985, pp. 45-46.

63) 김진섭, 「관광학원론」, 서울: 대왕사, 1984, p. 93.

64) Barbara Kim, Stanton, “Planning Hawaii’s Visitor Industry : Perspectives on its Development”, A paper prepared for the Second Conference on Cooperation and Regional Development between Hawaii and Cheju, The Center for Korean Studies, University of Hawaii at Manoa : July 13-16, 1987. pp. 9-11.

(1) 城山日出峰

성산포는 臨海地域으로서 해발 172.5m의 화산분화구인 일출봉이 걸출한 경관으로서 성산리에 위치하고 있다. 일출봉은 외벽이 기암절벽으로 형성되어 있어 해안선(coastline)의 윤곽형성에 지배적인 역할을 하고 있다. 일출봉에서의 주변 경관 및 환경에 대한 조망의 범위는 한라산(해발 1950m)을 정점으로 주변 해안지대, 전원 및 海洋面, 群落까지 미친다. ① 時點과 거리, ② 시점과 위치, ③ 시점과 형태에서 각각 그 구조와 미의식이 다른 것을 찾아 낼 수가 있는데⁶⁵⁾, 일출봉은 시점과 거리적 측면에서의 근경(the landscape nearby: 40m 이내), 중경(the landscape in the midarea: 400~4,000m 이내) 및 원경(the landscape in the distance: 4,000m 이상) 어느 점에서도 경관적 요소가 뚜렷하고, 형태적 측면에서도 원경조망에 장애물이 없는 파노라믹한 경관(panoramic landscape) 및 천연적 경관(natural landscape)과 일출·일몰에 의해 조성되는 순간적 경관(ephemeral landscape)이 걸출한 것으로 이해되고 있다. 이러한 평가는 국토개발연구원의 “관광객 성향 실태조사(1990.7-12월)” 및 “특정지역 제주도 종합개발계획(1985년)”에서 제주도에서 인상깊은, 관광자유형으로 “해안경관지”를 제 1위로 분석한 것과⁶⁶⁾ 1991년 한해 동안 성산일출봉방문객(입장객)이 1,311,000명으로 입장객수에서는 관광지 중에서 제 5위로 기록된 점⁶⁷⁾ 등에서도 그 인기를 알아 볼 수 있다. 일출봉은 城山半島의 중심을 이루는 石峰으로 화산의 분출에 의해 형성된 분화구로서 제주도에서는 山房山 등과 더불어 가장 오래된 寄生火山의 하나이다. 분화구의 외측은 直壁을 이루고 있고 내측은 너비 2.64km²의 초원으로 평지를 이루고 있다. 일출봉은 옛부터 영주(제주)십경의 으뜸인 城山日出로서 유명하며 희귀식물인 풍란의 자생지로 알려지고 있다⁶⁸⁾. 일출봉 북쪽에는 소섬이 있고, 남쪽에는 신양연대, 신양 해수욕장, 그리고 온평리 해변이 있어⁶⁹⁾ 이 지역

65) 이 근, 전계서, 1985, pp.57-58.

66) 제주도, 「제주도 종합개발계획(안)」, 1993. p.565.

67) 제주도, 「제주통계연보」, 1992. 12, p.243.

68) 남제주군, 「남제주의 문화유적」, 1992. 4, p.80.

69) 제주도, 「제주도」 제 2권, 1993. 2, pp.1000-1001.

의 자연환경에 매력점을 더해준다. 일출봉에서 내려다 볼 수 있는 해안선(coastline)은 파도에 깎인 海面, 砂丘, 그리고 해변협곡을 포함하는 솟아오른 해안선(emergent coastline)임을 보여준다. 바위투성이인 해안선과 돌출한 바위와 혼합된 형태로 인하여 자연항구의 형성이 되지 못했기 때문에 성산리 북쪽 끝에 인공항구가 건설되어 있다⁷⁰⁾. 자연경관은 그 일부분을 여타부분과 비교할 때 상대적으로 특이성을 갖고, 또 내적으로 자기완결성을 가질 뿐만 아니라 외부와도 적극적인 균형을 맺고 있다. 자연경관의 구성인자를 ① 그 지역의 물리적 특성을 구성하는 산과 계곡, 바다 등의 상태를 이루는 물리적 인자(physical factor), ② 그 지역의 생물과 관련된 특징을 말하는 생물적 인자(biological factor), ③ 그 지역의 자연현상 즉, 일출·일몰, 밀물, 썰물, 파도 등과 관련된 특징을 말하는 자연현상적 인자(phenominal factor in nature) 등으로 구분된다⁷¹⁾ 한다면 일출봉은 이러한 인자들을 두루 갖춘 관광매력(tourist attractions)으로서 작용하고 있다고 할 수 있다. 그 이유는 일출봉은 산, 일출 및 주변에서 서식하는 조류 및 식물군들이 갖추어져 있기 때문이다. 상술한 바와 같이, 관광의 대상이 되는 자원은 여러 가지가 있으나 그 가운데서도 자연자원(natural resources)은 매우 매력적인 지위를 차지하고 있다고⁷²⁾ 할 때, 일출봉은 제주 10경의 하나로서 걸출한 관광매력물이라고 이해될 수 있다.

(2) 海岸線(地域)

성산리와 기타 성산포지역(고성·오조·신양)을 연결하는 성산반도 남쪽을 따라 긴 모래해변이 위치해 있고 성산반도 북쪽에는 늪지를 형성하도록 뺏겨진 내해가 있고 다른 방향에는 양어장으로서의 형태를 갖추고 있다. 이 내해(수조)지역은 조류와 영양물의 축적(eutrophication)과 침전물 퇴적(sediment deposition) 등의 방류에 의해 천천히 채워지고 심해가 매우 얕아져서 썰물시에는 서로 다른 지

70) Summers, John and Laura McIntyre, et. al., *Planning for Songsan*, A University of Hawaii Department of Urban & Regional Planning Practicum Report, Spring 1993. p.9.

71) 박석연, 「신관광자원론」, 서울: 명보문화사, 1990. pp.102-105.

72) 김상훈, 「관광학개론」, 서울: 집문당, 1981. p.120.

역으로 걸어 갈 수 있다. 여기서 마을사람들이 해산물을 찾아 걸어 다니는 광경은 진풍경이다⁷³⁾. 신양리 해안에는 사구가 있고 신양리 북쪽에는 모래 해변(해수욕장 면적: 307,439m²)이 위치해 있는데 규모로서는 제주도내 모래해변 중에 두 번째이다. 이러한 자연조건에 따라 조류들이 많이 서식하거나 경유하고 있다. 오조리 식산봉이 야생동식물의 서식처로서의 기능이 유지되고 있고, 신양반도에 위치한 신양백사장과 선돌바위 등이 이 지역 해안지형의 독특한 맥을 형성하고 있다[부록II 참조].

상술한 바와 같이 관광자원은 우선 해양자원으로서 지녀야 하는 경관미, 조망성, 해안선의 변화미, 어촌의 서정, 백사장의 낭만성, 일출·일몰의 경관미 등으로 특징지워지는 예술성이 있어야 하는데⁷⁴⁾ 성산포지역은 다른 지역에서는 찾아 보기 어려운 독특한 환경적 가치를 지니고 있다. 관광목적지의 관광환경은 관광자원(tourism resources), 관광시설, 서어비스, 음식, 언어 등에 의해 크게 영향을 받으며⁷⁵⁾, 동물도 자연자원으로서 관광자원이 된다⁷⁶⁾. 성산포지역 해안선은 자연적 자원으로서 향후 관광활동의 수요창출에 잠재력이 될 것이다.



(3) 氣候

성산포지역의 연평균기온은 15.1℃, 연평균 강우량은 1,959.7mm이며, 6·8·9월이 最多 雨期이다. 강우일수는 연 97일, 연평균 풍속은 3.2m/sec이고 천기일수로 맑은날은 72일, 흐린날은 135일이다. 이러한 기후적 조건은 상술한 관광목적지의 최적조건에는 속하지 못하는 것으로 생각되고 있다. 이와 같은 기후적 조건을 자연경승지에서 일반적으로 요구되는 자원성 중의 하나인 “쾌청일수가 연 100이상” 및 해양휴양지에서 일반적으로 요구되는 기상(하절기 평균기온 24℃이상)조건⁷⁷⁾과 비교해 본다면 적합치 않은 기후임을 알 수 있다.

73) Summers, et. al., “Planning for Songsan”, pp.9-10.

74) 이 근, 전계서, 1985, p.93.

75) 이장춘, 「관광정책학」, 서울: 대왕사, 1986, p.103.

76) 김진섭, 전계서, 1984, p.95.

77) 김상훈, 전계서, 1981. pp.132-133.

2) 人文環境

관광자원이라는 것은 전술한 바와 같이 自然的 觀光資源과 人文的 觀光資源으로 大別된다. 觀光資源은 이들 兩者가 相互融合되어 하나의 완전한 관광자원으로서 價値를 발휘하게 되므로⁷⁸⁾ 한 지역의 관광자원의 특성을 파악할 때 人文環境을 그 對象으로 해야 한다. 성산포 觀光團地 計劃 對象地의 人口 및 土地利用 狀況을 볼 때 인구에 있어서는, 성산 및 고성이 전체의 75.1%를 이루고 있으며, 傳統的 農業이 가장 많이 이루어지고 있는 곳은 오조리와 고성리이다. 성산은 수산업 및 상업이 주종을 이루고 있으며 신양 또한 농업보다는 수산업에 의존하고 있다.

<표 III-1> 計劃對象地의 人口와 家口

里別	가 구 수			인 구 수		
	계	농가	비농가	계	남	여
계	2,339	775	1,564	1,564	8,004	3,890
성산	796	48	748	2,820	1,472	1,348
오조	297	200	97	1,087	514	573
고성	949	303	646	3,193	1,597	1,596
신양	297	224	73	404	531	373

자료: 남제주군, 「통계연보」, 1992.

<표 III-2> 城山浦地域 土地利用 및 主産業

里別	토 지 이 용				주 산 업
	계	농지	임야	기타	
계	1,564.6	682	584.7	297.9	
성산	108.8	10	51.2	47.6	수산업 / 상업
오조	599.9	261	237.7	101.2	농 / 수산업
고성	625	272	232.5	120.5	농 / 상업
신양	230.9	139	63.33	28.6	수 산업

자료: 남제주군, 「통계연보」, 1992.

78) 김정배·정승익, 「관광자원론」, 서울: 형설출판사, 1981. p.24.

계획대상지 내의 주요 시설물은 제주도에서 제주항, 서귀포항 다음가는 성산포항이 있는데 부산, 우도를 연결 운항하는 여객선과 어선 정박항으로 이용되고 있다. 선착장으로 성산, 오조, 신양에 각각 10~15척 어선이 정박 가능한 선착장이 있다. 어장선착장은 오조리와 고성리에 각각 1개소가 있고 이들 어장 주변은 습지와 자연초지 및 수림이 있어서 겨울에 철새 도래지가 된다.

교통시설의 경우, 公共停車場은 성산리 일출봉 진입로 입구에 소규모의 것이 있으나 관광객이 많이 찾아서 차량을 전부 주차할 수 없는 경우가 허다하다. 성산리에 접근 교통수단으로서의 대중교통수단으로서 버스와 택시가 이용되고 있는데 관광교통과 산업용교통이 동시에 이용되는 편도 1차선 도로(12m)로서 교통체증이 심각하게 혼잡하다.

주요 관광시설로서는 여관 및 해산물 음식을 전문으로 하는 해녀조합이 운영하는 음식점, 토산품 및 잡화상점, 성산일출봉 주변의 승마장, 해녀탈의장, 해산물 판매음식점과 해녀들이 그 주변 바위위에서 해산물을 즉석요리·판매, 선상일출봉 주변을 순항하는 유람선 및 수상 모터보트, 임대낚시배, 낚시터 등이 있다.

<표 III-2>에서 보는 바와 같이 城山浦 觀光團地 對象地域의 80.9%(1,266.7 ha)가 농지 및 임야로 되어 있다. 이러한 토지구성 상태는 토지이용 측면에서 관광단지 개발을 고려해 볼 때 보존지구 및 開放空間 (open spaces)이 아직까지는 상당한 양이 남아 있기 때문에 過剩開發로 인한 環境의 被害를 最小化시킬 수 있는 潛在力이 있는 것이다.

이 계획대상지역의 主宗産業은 농·수산업이고, 3차 산업인 상업이 일부 점유하고 있다.

3) 文化的 主題

이 단원에서 강조하고자 하는 점은 文化的 主題(cultural themes)이다. 문화적 주제의 含蓄의인 意味(connotation)란 통상적인 관광자원의 차원을 넘어 관광자원으로서 자원을 발휘하는 관광자원들 중에 성산포관광단지 계획지구에서 재조명해야 될 만한 자원이 어떠한 것인가를 알아 보는데 그 의의가 있다. 성산포관

광단지 대상지역에서 두드러진 관광지원은 자연적 자원과 人文的 資源 모두가 진가를 발휘할 수 있는 대상들이 많이 있다. 그렇지만 흔히 간과하기 쉬운 觀光魅力點들 중에 소중한 文化的 價値가 있는 것은 무엇인가를 판별하는 일이 중요하다. 이 중에 이 지역에서 관광자원으로서 再照明해야 될 것은 지역의 傳統的 遺産인 무덤, 해녀 및 돌담 등을 선정해 볼 수 있다.

(1) 돌담

성산포지역을 특징지워 주는 독특한 문화적 주제들 중의 하나는 돌담이다. 발 돌담은 화산석을 자연스럽게 사용하여 이 성산포지역 뿐만 아니라 제주도 전역에 독특한 건축술을 만들어 냈으며 제주도 원주민들의 신유교 이데올로기 (Noe-Confucian ideology)의 하이라이트를 장식하고 있다⁷⁹⁾. 돌담은 높이가 1~2m 정도되며 농로와 같은 私有地의 경계선의 역할을 할 뿐만 아니라 농작물을 폭풍과 같은 자연적 재난으로서 보호해 주는 역할을 해 왔다. 또한 돌담은 주택의 건축에도 쓰여 왔으며 주택 또는 이웃과 이웃간의 초소한의 예우를 지켜주는 상징적 의미로서도 이용되어 오고 있다. 제주도에서 이러한 돌담은 그 기원을 확실하게 밝혀주는 기록은 없지만, 대략 13세기부터 이어져 온 것으로 추정하고 있다. 그러나 이러한 문화적 유산에 대하여 오늘날 정책당국은 물론 지역주민들이 觀光 資源이나 文化遺蹟으로서의 가치를 새롭게 인식하고 연구하려는 경향이 희박하다.

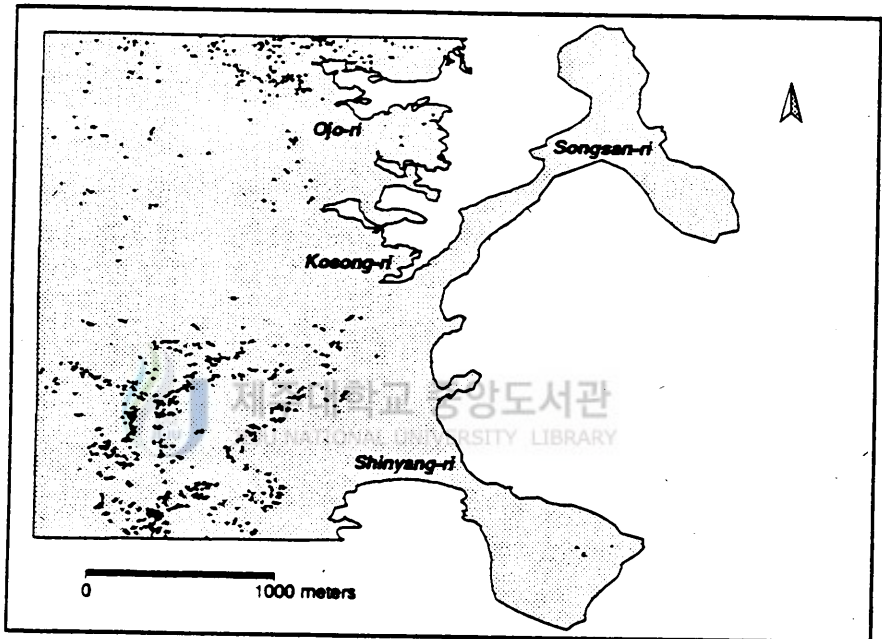
(2) 墓地

화산석으로 사다리꼴 형태의 울타리를 한 묘지들이 이 계획대상 지역에 무수히 산재해 있다<그림 III-2>. 묘지돌담은 한국의 전통적인 儒敎思想과 風水地理說에 의한 관습의 한면으로 여겨지고 있다. 성산포지역에는 이러한 묘지들이 점유한 사설묘지 면적이 3,786m²(700기)이며, 제주도 전역의 묘지면적은 총

79) Nemeth, David J. *The Architecture of Ideology: Neo-Confucian Imprinting on Cheju Island, South Korea*. University of California Press: Berkeley and Los Angeles, 1987.

20,152,000m²(250,712기)에 이른다. 이와 같은 묘지율타리가 제주도의 독특한 풍물이 되고 있기 때문에 귀중한 文化遺蹟으로 활용되는 것은 당연하다.

<그림 III-2> 城山浦地域(성산·오조·고성·신양) 墓地 分布圖



자료: John Summers외 5인, "Planning for Seongsan", 1993. p.11.

(3) 海女

성산포지역의 또 다른 문화적 소재는 해녀의 조직과 활동이다. 제주도는 해녀의 발상지로서 알려졌을 뿐만 아니라, 지구상에서 해녀가 가장 밀집된 곳이라는 점에서 주목된다. 해녀들은 전복·소라 등 해산물을 직접 채취하여 해변에서 즉석 요리를 하여 고객들에게 판매한다. 제주해녀들의 놀라운 耐寒力, 놀라운 잠수시간 등은 제주해녀의 유별난 기량이다. 그들은 보통 水深 15~20피트에서 물질한다. 해녀를 주목하는 이유의 또 하나는 활동무대가 제주연안에만 머무르지 않고 東北아시아 일대로 진출한다는 사실이다. 한반도 연안, 일본, 중국 및 아시아에 까지 진출하여 활동했다⁸⁰⁾. 1992년말 현재 제주도의 해녀는 6,846명, 이 중 성산포지역에 거주하면서 활동하고 있는 자는 1,545명이다⁸¹⁾. 성산포지역의 해녀들은 제주도 여타지역의 해녀들보다 觀光魅力點으로서만이 아니라 직업적 측면에서도 독특하다. 일출봉은 제주도 관광지로서 가장 인기있는 대상 중에 하나이며, 일출봉에서에서 해녀들에 의해 운영되는 전복죽을 판매하는 식당이 관광객들과 주민들에게 인기있음은 이를 입증해 준다.

(4) 地域住民

해녀의 사례에서처럼, 성산포지역에서의 傳統的인 職業들은 지역주민들의 소득원이 되고 있을 뿐 아니라, 이 지역의 독특한 상황과 불가분의 관계를 맺고 있다. 지역주민들의 직업(해녀, 어부, 소규모 숙박시설, 식당, 임대어선 등)과 활동들이 성산포지역 경제와 상호 밀접한 聯關을 맺고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 특히 농업 및 어업은 설문응답자 36%가 농업과 어업분야에 직접 종사하고 있다고 대답함으로써 이 두 분야의 산업이 이 지역주민의 生活에 중요하다라는 것을 보여 준다. 이와는 대조적으로 응답자 87%는 그들의 직업이 관광산업과 관련이 있다고 생각하지 않았고, 86%는 그들의 소득이 관광산업에 의존되어 있다고 생각

80) 제주도, 「제주도지」, 1993, pp.1385-1389.

81) 농림수산부, 「어업기본통계」, 1993, pp.135-136.

하지 않았다고 했다.

이 설문조사에 의하면, 여성 75%와 남성 55%가 自家職業을 갖고 있는 반면, 전체 응답자의 80%가 자가주택을 소유하고 있으며, 68%의 사람들이 20년 이상 성산포지역에서 살아 온 것으로 나타났다. 이러한 사실은 응답자의 76%가 성산포지역에서 태어났다고 한 것을 볼 때 의외의 사실은 아니다. 그렇지만 이 지역주민들은 대다수가 원주민으로서 전통적으로 계승해 왔거나 이 지역의 풍토에 밀착된 1次 産業에 이미 기반을 다지고 지탱해 왔음을 의미한다.

성산포지역 주민들의 교육수준은 비교적 높다. 설문응답자 77%가 고등학교를 졸업했으며, 16% 이상이 대학을 졸업했다. 이러한 사실은 이 지역주민들이 사회에 적응할 지식과 경험이 이미 상당한 수준으로 축적되어 있어서 자신들의 지역의 미래를 능동적, 효과적으로 결정할 수 있는 준비가 되어 있음을 의미한다.

4) 將來需要



城山浦海洋觀光團地開發計劃의 目標年度인 2001으로 관광객 유치목표의 적정선은 총 530만명이며 그 중 외국인 관광객을 60만명으로 책정하는 것이 바람직하다⁸²⁾. 동 계획에서는 성산포 관광객의 1일 최대인원(2001년)은 12,000명으로 추정하고 있다. 이러한 양적 수요와 관련하여 성산포지역의 장래를 결정하는 이슈 중의 하나는 관광산업을 발전시키는 일이다. 이 지역의 관광개발은 여러 방법으로 이 지역에 영향을 주게 된다. 성산포지역의 장래를 위하여, 중앙정부, 지방정부, 육지의 자본가 또는 지방기업가 누구든지에 의해 어떠한 결정이 된다하더라도 이 지역의 요구들이 고려되어야만 한다. 만약에 지역의 관심사와 여망이 무시되는 경우, 관광산업의 長期的인 經濟的·社會的·環境的 費用(economic, social and environmental costs of tourism)이 단기적 이윤의 혜택을 초과할 가능성이 많다⁸³⁾.

82) 제주도, 전계서, 1993, pp.566-567.

83) Dekadt, E and Getz, "Models of Tourism Panning: Towards Integration of Theory and Practice", *Tourism Management*, 1986. p.175.

현시점에서 지방정부와 생산포지역주민들이 해야 할 가장 중요한 사안은 생산포지역을 대규모 관광단지 개발을 하는데 따를 것인가, 소규모 개발로 할 것인가, 아니면 관광개발을 더 이상 하지 않을 것인가에서 어느 하나를 선택하는 일이다.

2. 濟州道綜合開發計劃上的 觀光開發 基本構想의 內容

1) 綜合開發計劃의 基本構想

濟州道綜合開發計劃의 기본목표는 濟州道開發特別法の의 立法精神을 살려 제주도 고유의 향토문화를 창조적으로 계승·발전시키고 자연 및 자원을 보호하며 산업을 보호육성함과 동시에 쾌적한 생활환경 및 관광여건을 조성함으로써 제주도민의 복지향상과 지역발전에 이바지하는 데 있다. 이를 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 地域所得의 創出 및 最大化이다. 제주경제의 對內外的 與件, 構造的 特性을 고려하여 1차산업과 관광산업의 집중육성, 1차산업 및 관광산업과의 연계발전을 통해 지역소득기반을 강화한다. 특히 농산물 輸入開放을 맞아 농업의 國際競爭力을 제고시켜 지속적인 농업소득을 증대시키고, 地緣產業 등 제조업의 자립기반 강화를 통해 지역소득 증대를 기한다. 2001년의 제주지역사회는 경제적 활력과 농를 바탕으로 안정적 발전을 지속하여 소득 및 소비가 先進國水準에 접근하고, 주민의 기본수요를 충족시킬 수 있도록 주거 및 생활환경이 쾌적하게 개선되어 물질적 풍요를 누리면서 文化生活을 향유하는 복지사회로 구현한다.

둘째, 鄉土文化의 振興이다. 제주도의 전설, 민요, 민속 및 전통적인 생활양식 등 향토문화는 수준높은 독자성과 독창성을 인정받아 민족문화로서의 가치가 높다. 따라서 앞으로 國際化와 開放化를 맞아 향토문화의 발굴·정리를 통해 鄉土文化의 獨創性과 主體性을 유지, 보존하여 제주문화의 정통성을 살려 나가도록 한다.

셋째, 自然環境 및 人文環境의 保全強化이다. 한라산국립공원 등 주요 자연경관을 영구 보전하며, 개발은 불가피한 최소 한도로 하되 개발을 유도함으로써 불필요한 자연의 훼손을 방지하며, 경관파괴 및 환경오염을 최소화하기 위하여 개발계획을 사전 통제하고 관리기능을 강화한다.

넷째, 開發惠澤의 衡平性 提高이다. 종래 不均衡 據點開發戰略에서 나타난 특정지역의 집중과 集積에서 야기되는 地域間, 産業間 不均衡 發展을 시정하여 정의롭고 균형발전된 사회를 실현한다. 낙후지역을 발전시켜 지역간 균형발전을 도모하고 관광, 농업 등의 산업부문과 사회문화 등 여러 분야에서의 均衡發展이 이루어져 저소득층 주민의 住民生活의 平準化를 기한다.

이와 같은 목표를 성취하기 위한 발전전략은 다음과 같이 몇 가지로 집약하고 있다.

① 1次 및 觀光産業의 育成을 통한 地域産業構造 改編

이것은 농업, 수산업 등 1차산업을 관광산업과 연계 발전시켜 지역의 소득증대는 물론 國際競爭力을 높여 나가기 위한 전략이다. 이를 위해서는 자연 및 인문자원을 적극 활용하고 관광위락시설 확충, 컨벤션산업(covention industry)을 육성하여 國際觀光地의 기반을 조성해 나간다.

② 住民繁榮의 追求

지역주민의 기본 수요를 충족시킬수 있는 生活圈을 조성하고 지구 지정방식의 대단위 거점개발방식에서 탈피하여 소단위 개발방식 등 地域均衡發展을 도모하는 개발방식으로 전환하고 지역주민의 소규모 자본참여 기회 확대화 開發惠澤의 地域化를 도모한다.

③ 自然景觀 및 環境保全體系의 確立

자연환경보전의 기본방침의 설정과 지역별 지대별 특성에 맞는 自然景觀 保全方案을 마련하는 한편, 무질서한 개발을 억제하고 자원의 합리적 이용을 도모하기 위한 경관영향평가제의 도입과 환경영향평가제를 강화하는 것을 골자로 한다.

④ 社會間接資本 및 生活便益 施設의 擴充

공항, 항만, 도로시설 등 하부구조를 확충 또는 정비하여 주민생활의 質的向上을 위해 주거환경개선 및 보건사회 문화시설의 확충, 정비를 한다.

⑤ 長期的 眼目에서의 計劃執行

농수산물 수입개방 등 經濟·社會的 變化에 신속적으로 대응할 수 있도록 계획을 수립, 집행하며, 아시아, 태평양경제협력기구 등 국제기구의 사무국 유치를 통한 아시아, 태평양지역 중심지로서의 역할을 모색한다.

2) 觀光開發의 基本構想

첫째는 觀光資源의 保全과 開發이다. 관광자원의 보전과 개발을 위해서는 ① 자연환경 보전 대책하에 자연자원을 활용하는 각종 시설을 확충하고 활동형 프로그램을 개발한다. ② 제주 固有의 民俗·文化資源을 감상할 수 있는 공간의 확충과 각종 문화행사를 활성화시킨다. ③ 제주 固有性에 바탕을 둔 제주도 이미지상을 정립함으로써 관광자원의 보전과 활용을 위한 준거의 틀을 마련한다. ④ 관광자원을 위한 시설개발은 주변 경관과 조화되는 자연재료 및 소재를 활용토록 한다.

둘째는 觀光客 및 觀光施設에 두고 있다. 이 계획의 목표년도인 2001년의 관광객 유치 목표는 530만명(내국인 470만명, 외국인 60만명)으로 책정하고 있다. 이에 대한 숙박시설은 23,721실이 필요하다고 예측하고 콘도, 국민호텔, 가족호텔 등을 권장하도록 하고 있다.

관광 위락시설의 확충을 위해서 유람선을 이용한 경관감상 및 야간관광, 마리나시설, 윈드서핑, 요팅, 스킨스쿠버다이빙, 낚시 등이 거론되고 있다.

스포츠·레저스포츠시설의 확충을 위해서는 골프장을 확충하게 되는데 현재 4개에서 1996년까지는 11개소(골프이용객 568,056명)으로 예상하고 있다. 이외에 수렵장, 경마장 등의 프로그램을 개발하는 한편 카지노, 야영장, 관광농원 등을 경영성·수익성을 고려하여 지원해 나가게 된다.

셋째는 觀光地의 開發方向을 設定하고 있다. 관광개발의 기본방향은 다음과

같다.

- ① 관광지 개발방식은 지구지정 방식을 우선으로 하되 個別許可方式을 일부 수용하는 混合方式을 도입한다.
- ② 관광지구마다 지역특성에 따라 각기 다른 기능을 할 수 있는 계획을 수립한다.
- ③ 지역간 均衡開發과 觀光機能의 擴充을 위하여 신규 觀光地區의 선정을 검토한다.
- ④ 사업시행이 곤란하고 민원의 야기된 指定觀光地는 구역을 조정하여 주민의 피해를 절감한다.
- ⑤ 소자본 지역주민이 참여할 수 있는 방안을 검토하고 民間投資의 범위를 확대한다.
- ⑥ 觀光客 誘致戰略에 따라 관광기반시설을 확충한다.



3) 城山浦海洋觀光團地の 基本構想 內容

(1) 開發의 基本方向

“特定地域 濟州道 綜合開發計劃”(1985. 3. 5.) 및 “特定地域 濟州道 綜合開發計劃 補完計劃”(1990. 11.)을 근간으로 하여 성산포 해양관광단지개발계획이 수립되었다. 후자는 전자의 골격을 유지하면서 개발의 기본방향, 정비계획 및 제1단계 주요시설계획이 다소 보완되었는데, 보완계획의 특징은 <그림 III-3>과 같이 조성면적이 더 확충된 점과 계획을 단계별로 하여, 1단계(1991년), 2단계(1992년-2001년) 및 3단계(2001년이후)로 구분하여 사업을 추진하려는 점이다.

濟州道 綜合開發計劃(案)에서는 “特定地域 綜合開發計劃”에 의한 기존 “성산

포 해양관광단지 계획”의 세부적인 계획내용을 존치시키면서 단지 개발의 기본방향, 위치 및 면적 그리고 주요 도입시설 부분만을 제시하고 있다. 여기서 제시된 개발의 基本方向은 아래와 같다.

- ① 도시계획사업과 연계하여 추진한다.
- ② 經由型에서 滯留型으로 전환한다.
- ③ 야생동물과 철새 서식지를 보호한다.
- ④ 해양 레크레이션 활동을 위한 시설을 유치한다.
- ⑤ 관광개발과 기존취락 성산리를 연계한다.
- ⑥ 자연경관을 보존하고 환경오염을 방지한다.
- ⑦ 일출봉의 視覺景觀을 보존한다.
- ⑧ 지역주민의 참여방안을 적극 검토한다.

(2) 開發對象地의 位置/面積

성산포 해양관광단지의 위치는 남제주군 성산읍 성산리, 고성리, 신양리, 오조리 일원 1,944Km²을 特定地域 補完計劃에 설정되어 있다. 그러나 그 계획(안)에는 당초 개발대상면적보다 713Km² 축소된 1,231Km²로 책정하고 있다. 감소된 면적은 대상 지역중에 오조리를 제외시킨 것이다.

(3) 整備計劃

“特定地域 濟州道綜合開發計劃 補完計劃”과 “濟州道 綜合開發計劃(案)”을 비교하면 <표 III-3>과 같다.

〈표 III-3〉 整備計劃案의 比較

特定地域 補完計劃 (當初)	綜合開發計劃(案)
<ul style="list-style-type: none"> · 도시계획차원에서 기존취락 정비 · 성산리는 스카이라인(Skyline) 보전 및 일출봉 경관보호를 위하여 3층 이하로 고도제한 · 고성리는 해안변 경관 보전을 위하여 건축물 고도를 층으로 제한 · 신양반도지역은 장래 개발을 위한 보류지로 보존하고 해수욕장주변은 경관감상 및 휴양시설 유치 · 성산리는 취락의 담장, 지붕 및 도로변 정비와 소규모 상업시설 유치 · 고성리는 유원지시설지구내에 집단적 시설유치 및 침수지구는 개발유보 · 오조리는 해안변 산책로, 내수시설 유치와 오수 유출 방지 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역주민소득과 연계된 시설도입 · 국제 규모의 도입시설을 유치 · 해양 스포츠 시설을 적극 유치 · 철새 도래지 오조리는 적극 보존 · 성산리 기존 취락은 지구에서 해제 · 신양해수욕장 隣接聚落(신양리)의 민박 및 관광소득의 활동을 적극 장려

자료: 제주도, 1990.

(4) 主要 導入施設

위에 언급한 양 계획에서 제시하는 주요 도입시설은 거의 유사한 내용들이다. 숙박시설로서는 여관, 관광호텔, 방갈로, 야영장 등 다양한 숙박시설을, 상업시설로서는 활어센터, 수산물 전시, 판매장, 종합상가, 일반상가, 식당 등이다. 운동 및 오락시설로서는 보트 및 요트타기, 윈드서핑, 스킨스쿠버 등 다양한 해양 스포츠 시설, 유희시설, 승마, 운동경기 시설, 조경 등이 있고, 휴양시설은

해수욕장, 휴게시설, 해양박물관 등을 포함하고 있다.

綜合開發計劃(案)에는 특정지역 보완계획에 있는 캠핑, 자전거, 수족관, 영화 및 연극 관람장소, 해변조망, 헬리콥터 관광, 유람선 관광, 부두경관 조망 등이 거론되어 있다.

앞에서 기술된 바와 같이 城山浦觀光團地開發構想은 1985년 “特定地域 濟州道 綜合開發計劃” 1990년 “특정지역 제주도종합개발계획 보완계획” 1993년 “濟州道 綜合開發計劃(案)”으로 이어오면서 진행되고 있다. 1985년 “특정지역 제주도종합 개발계획”에 의한 城山浦 綜合開發計劃은 <그림 III-3>과 같이 되어 있으며, 1993 “제주도 종합개발계획(안)”이 확정되더라도 여기서 제시된 기본원칙에 따른 본 중전의 계획은 승계되도록 되어 있다.



3. 城山浦觀光團地 開發의 問題點

1) 計劃內容上의 側面

계획은 미래활동의 지침이다. 이해관계가 상충하고 지위와 자원에 있어서 불공평이 고조되고 있는 세계에서 권력에 직면하는 계획(planning)은 일상의 필수품이며 끊임없이 계속되는 倫理的 挑戰(constant ethical challenge)이다. 계획은 많은 형태를 취할 수 있다. 환경적 측면에서는 공기와 수질 및 공공토지를 취할 수 있다. 토지이용적 측면에서는 개발가의 제안을 검토하거나 또는 개방공간을 더 많이 유지한다. 기타 공공위생적 측면에서는 지역의 수요를 평가하여 낭비적이고 개인적 이윤과 과잉공급을 권장함이 없이 지역주민들의 수요를 충족시켜주도록 하는 새로운 처방기술이 요구된다. 계획은 민간부문의 기업가의 수요를 충족하는 것만을 우선 할 수 없으며, 효율성, 경제성, 고객들의 만족 등 사회정의(social justice)측면에서 고려되어야 한다⁸⁴⁾. 성산포해양관광단지 개발계획은 앞에서 기술한 바와 같이 중앙정부(건설부)의 하향식 개발방법(top-down development approach)에 의해 최종적으로 수립, 결정되었다. 그 결과 계획 자체의 모순점과 추진상의 시행착오 등 현실성과 지역특수적 상황 등 측면에서 중대한 한계에 부딪치게 되었다. 지금까지 도출된 문제점들을 들면 다음과 같다⁸⁵⁾.

첫째, 관광개발을 위해 성산포지역을 관광단지로 지정하는 지구지정방식을 계획에 포함시킴으로써 성산포지역의 地價가 假需要에 의해 상승되고 보상요구에 따른 토지매입의 곤란 등으로 인하여 지연되는 상태가 발생하였다. 성산포해양관광단지는 '91.6.17자 관광진흥법 제23조 규정에 따라 1.231Km²를 관광단지로 지정했고 성산포해양관광단지토지현황 <표 III-4>에서 보듯이 사유지가 771,874Km²로서

84) Forester, John, *Planning in the Face of Power*, Berkeley and Los Angeles, California : University of California Press, 1989. pp.1-2.

85) 제주도 관광과, 「제주도종합개발계획(관광개발분야)분석」, 1992. pp.10-20.

관광단지 총 면적 '토지' 1,125,543m²의 68.5%를 점유하고 있다. 단지내에 사유지가 많음으로써 토지투기의 수요가 발생하게 되었다. 성산포가 관광단지로 지정되기 이전인 1990년에 준거주지역에서의 1m²당 공시지가 '건설부'는 100,000원이었고, 지정이후인 1992년에는 110,000원에 비해, 고성리 상가지역은 1990년에는 1m²당 450,000원 1992년에는 480,000원으로 상승되었다. 그러나 사실상 지가상승폭은 이 보다 훨씬 높을 것으로 예상되고 있다.

<표 III- 4> 城山浦海洋觀光團地土地現況

(단위: Km²)

구 분	계	국·군유지		사 유 지		
		국유지	군유지	일 반	법 인	기 타
계	1,125,543	55,494	301,175	650,640	120,775	450
성 산	34,573	5,190	4,386	23,026	1,971	-
오 조	65,352	547	-	59,468	5,337	-
고 성	533,856	46,697	40,294	343,956	92,459	450
신 양	491,762	60	60	224,199	21,008	-

자료: 제주도 관광과, 1991. 6.

둘째, 관광단지개발을 위한 投資誘致計劃과 지역주민들이 참여할 관광단지개발을 투자유치계획과 지역주민들이 참여할 관광산업대상을 선별하여 제시하지 않음으로써 개발이 사실상 정체되었다. 地區指定方式은 대규모의 外部資本을 필요로 했음에도 이에 대한 대책이 전무했으며, 자본과 기술이 영세한 지역주민들이 관광단지개발에의 참여가 거의 불가능하게 되었다. 따라서 지역주민들은 외부자본의 도입에 따른 개발이익의 유출을 예상하고 관광단지개발에 대해 거부감을 표출했다.

셋째, 觀光團地施設을 開發家(投資家)의 事業性(收益性)을 충분히 고려하지 않은 채로 여러 가지 종류의 시설을 포함시킴으로써 민간자본이 유치되지 못했다. 일반적으로 개발가들이 선호하는 관광호텔 및 일반호텔은 성산리지역 4개소로 분산되어 있고 관광호텔 2개소(360실) 및 일반호텔 3개소(600실)에 불과했다. 나머지는 공원 마리아, 개폐식 水門, 선착장 등 하부구조시설과 승마로, 산책로,

자연녹지, 자연환경보존지역, 야영장, 피크닉장, 주거지역 등으로 계획되어 있다. <그림 III-3> 참조.

넷째, 지역주민들이 참여할 수 있는 觀光施設과 사업이 빈약하여 주민들의 참여의식이 저조하였다. 민박, 여인숙, 소규모전문음식점, 어선임대업 등 지역주민들이 직접 운영 가능한 소규모 마을단위에 기초한 관광사업을 제시하지 않았기 때문에 지역주민들은 성산포해양관광단지개발에 있어서 자신들이 참여할 수 있는 소규모 자본에 의한 소규모시설을 요구하고 있는 실정이다.

다섯째, 上位計劃과 下位計劃의 連繫性 缺如로 개발계획이 유보되는 결과를 초래하였다. 상위계획인 특정지역 제주도종합개발계획상 성산포해양관광단지조성면적을 1,944Km²로 지정했고 하위계획으로서 관광진흥법 제23조 규정에 의거 관광단지지정면적을 1,231Km²로 1991년 6월 17일자 지정한 바 있으나 이는 보는 바와 같이 계획면적이 상이할 뿐만 아니라, 당해지역내 도시계획법 제12조 규정에 의한 유원지시설지구로 지정하는 등 중복된 개발계획이 수립되고 있는 실정이다. 따라서 관광개발지구에서의 관련 계획간의 중복된 개발계획의 수립은 계획의 수립과 집행절차를 이중으로 이행해야 하는 등 제도적 모순을 나타내고 있으며 개발을 규제하는 결과를 초래하고 있다.

여섯째, 下部構造施設이 觀光團地計劃에 포함되어 있지 않으므로써 환경보존과 관리에 문제가 되었다. 하수종말처리장시설은 성산포해양관광단지내에 설치되도록 계획되지 않았고 별도계획에 의거 차후에 외부지역에 시설할 것으로 예정만 해 놓고 방치되었다. 단지내의 배수시설, 도로 등 기반시설에 대한 공공투자가 미흡하여 이와 같은 기반시설의 설치에 요원한 실정이다.

일곱째, 성산포해양관광단지개발계획상 開發主體가 결정되지 못함으로써 개발계획 자체가 추진되지 못하여 사실상 무용화 되었다. 특정지역 제주도종합개발계획 및 특정지역 제주도종합계획보완계획상에는 개발주체가 명문화되지 못함으로써 제주도와 한국관광공사간에 개발주체를 위임받는 문제로 마찰이 야기되었고 이로 인하여 개발은 정체되게 되었다. 제주도종합개발계획(안)상에는 개발주체를 제주도와 한국관광공사가 공동주최하게 되어 분담 및 기능 등의 면에서도 다른 마찰이 예상되고 있다.

여덟째, 土地의 效率的 利用度上의 問題이다. 관광단지로 지정된 지역에 대한

토지이용 정밀조사가 선행되지 않은 채 도입시설이 분산되도록 되었고 숙박시설도 4개지역으로 됨으로써 최소한의 면적에서 집중개발에 의한 토지이용의 경제성 및 자연환경보존이 소홀히 되었다. 특히, 도입시설물들이 경관지구에 근접하여 시설되므로써 여러 지역이 소요되어 횡적 면적이 과다소요되고 있다<그림 III-3>. 이와 같은 현상은 결과적으로 자연환경의 파괴와 토지의 효율적 이용상의 한계가 되고 있는 실정이다.

2) 經濟的 側面

經濟的 觀點에서 볼 때, 大規模 觀光團地開發로 外貨 및 稅收增大, 雇傭機會擴大, 지역경제의 성장 등이 보장된다. 그러나 성산포지역에 종합개발계획에 의한 대규모관광단지가 조성될 때 이 지역주민들에게 實益이 과연 더 많을 것인가에 대하여는 앞에서 검토한 바와 같이 부정적이다. 대규모 관광단지가 개발될 때 필연적으로 대자본이 투입되고 단지개발후 利潤은 상당한 액수가 외부로 누출될 수 밖에 없다. 1992년도 제주를 찾은 관광객 3,421,708명, 이들이 지출한 관광비용(관광수입)은 7,970억원이다⁸⁶⁾. 그러나 1991년도 관광수입 중에 역외유출된 액수는 1,965억원으로 추계되었다⁸⁷⁾. 이 수치는 1991년도말 제주도 관광수입 1조 602억원 중에 18%를 상회하는 것이다. 1991년간 성산포일출봉 입장객은 1,311천 명이며 입장료수입은 509백만원이다⁸⁸⁾. 그러나 이 수입액은 남제주군 세입이 되며 전부가 이 지역의 관광진흥이나 복지증진을 위해 재투자 또는 분배되지 않는다.

성산포지역 300명을 대상으로 조사한 설문지 응답자 270명중 87%가 자신들의 직업이 관광산업과 관련이 없으며, 86%가 그들의 소득이 관광산업에 크게 의존하지 않는다고 응답했다(설문지 분석표 부록2)는 것은 성산포지역경제가 대규모 관광단지개발이 안되더라도 커다란 영향을 받지 않을 것임을 의미한다. 또한 응답

86) 제주도, 「관광소득분석」, 1992. pp.10-11.

87) 제주대학교 지역개발연구소, 「제주도 관광소득의 경제효과분석」, 1991, p.125.

88) 제주도, 「통계연보」, 1992, p.243.

자 52%가 관광산업체에서 일하는 것이 돈을 잘 벌 것이라고 생각지 않는다고 했다. 대규모 관광단지개발이 되는 경우 이 지역주민의 관광에 대한 經濟的 期待效果는 줄어들 것이다. 응답자 75%가 성산포지역에 관광객들이 더 많이 찾아 오는 것을 기대했다. 대규모 관광단지로 대자본가들이 상권을 장악하게 되는 예가 많다고 볼 때 소규모의 지역주민에 의한 관광사업(전복죽, 소라 등 판매점, 여관, 어선임대업 등)은 큰 타격을 받게 될 것이다. 중문관광단지의 사례에서도 실증된 바와 같이 대규모관광단지내에서 지역주민들이 직접 운영하는 영업은 극히 제한적일 수밖에 없을 것이다. 응답자 59%가 성산포지역에 중문관광단지과 비슷한 관광단지가 들어 서는 것에 반대했다는 것은 지역주민들이 이미 대자본 투자에 의한 이 지역개발에 경계심을 갖고 있음을 의미한다.

開發利益의 地域化問題가 예상된다. 앞에 표선민속관광단지에서 나타난 사례와 같이 성산포대규모관광단지 개발에서 발생한 개발이익을 개발가 또는 투자자들의 의도적인 성장제휴를 통한 경제적 횡재(windfalls)로 인식하고 이들 개발가와 투자자들 또는 관계행정기관에 開發利益의 地域還收를 강력하게 요구하고 관철되지 않을 시는 집단행동이 노골화되어 사회적, 정치적 이슈가 될 것이다.

단지로 지칭된 구역과 인근 구역의 지가가 가수요현상에 편승하여 치솟게 되어 토지 매매상의 복잡한 經濟構造가 얽혀 개발가와 지역주민간의 갈등이 상승될 소지가 없지 않다. 이 문제는 설문지조사에서 응답자 59%가 이 지역에 숙박시설이 들어서지 않기를 바라는 점으로도 예측 가능하다.

3) 社會的 側面

대규모 관광단지개발의 폐단중에 가장 큰 문제로서 전통적 가치의 소멸은 성산포지역에 대규모 관광단지가 들어설 경우 예외가 될 수는 없다. 이미 이 지역주민들은 자신들의 傳統的 文化와 價値가 관광산업으로 인하여 소멸되어 가고 있다고 인식하고 있다. 설문지 응답자 81%가 이 지역의 전통적 가치와 문화가 사라져 가고 있다고 했고, 54%가 이 지역의 역사적, 문화적 자산들이 경제성장보다 소홀히 다루어지고 있다고 했다.

성산포관광단지개발구역내 私有地의 50.78%가 도외인 소유라는 사실이 성산읍 농민회와 범도민회의 공동조사결과 나타났다⁸⁹⁾는 것은 향후 이 지역이 관광단지 개발과 관련, 社會/文化的 影響이 증폭될 것임을 시사한다. 지역주민들은 오래전 부터 민박, 토산품점, 식당(토속음식), 어선임대사업 등 소규모사업에의 참여 기회를 보장하고 오조리, 신양리, 고성리 등에 균형개발을 기대해 왔다⁹⁰⁾는 것은 이 지역의 단지개발사업실시에 문제가 많음을 의미한다. 성산포지역주민의 89%가 제주도에서 태어 났고 說問紙調查 응답자 중 특히 성산포지역 출생자는 76%라는 것은 이 지역이 대규모 관광단지개발로 사회적 영향을 받을 가능성이 매우 높음을 의미한다. 관광단지개발의 악영향인 지역주민들의 移住現象이 팽배할 가능성이 높으며 이 문제가 사회적 이슈로 크게 부상하는 경우 지역의 전통에 타격을 줄 소지가 예상된다. 관광단지개발의 부속물인 대형호텔 및 위락시설이 이 지역의 자연환경을 변형시키게 될 것이며, 마을의 독특한 文化的 環境은 사라지게 된다.

제주도의 관광개발은 1970년대에 이르러서 활발하게 진행되어 왔으나, 그 방향이 교통 및 기반시설에만 집중되는 동안 제주도의 참모습을 보여 줄 수 있었던 전통적 생활양식은 오히려 마멸되고 있어 이 상태로 간다면 돌이킬 수 없는 치명상을 입게 될 것이다. 물론 지금까지 제주도의 관광대상은 주로 자연경관이 주축을 이루었고, 인문적 자원 특히, 조형문화재가 극히 빈약한 실정임을 감안하면 이러한 방향은 어느 정도 이해될 수 있으나, 그것은 결국 제주도를 그 전체상으로 파악하지 못한 皮相的인 開發이라는 비난을 면치 못한다⁹¹⁾.

성산포지역 관광개발에 있어서 이상과 같은 현상은 例外가 될 수 없었을 것이다. 이 지역의 傳統的 價値가 經濟成長 目標의 성취를 위한 社會的 構造가 제주도의 다른 지역과 마찬가지로 變化되는 過程에서 지역주민들의 意識도 傳統性을 소홀히 하지 않을 수 없었을 것으로 짐작된다. 說問紙調查에서 나타났듯이, 응답자 59%가 성산포지역에 중문관광단지와 비슷한 관광단지가 조성되는 것을 싫어

89) 제주신문, 1993. 6. 3. 사실.

90) 한국개발연구원, 「제주도종합개발계획의 재검토」, 1989.9. pp.102-103.

91) 徐庚林, “濟州民俗의 觀光資源化 方案”, 「濟州大學校 論文集」 제10집, 1978. p. 710.

했으며, 장차 성산포 관광단지가 기존 숙박시설 근처에 조성되는 것을 반대한 응답자가 68%에 이른다는 것은 지역주민들이 社會的 問題點들을 경험했거나 하고 있음을 시사한다. 따라서 제주도의 土着的인 文化가 大陸의 文化圈속에 흡수되어 그 個性이 喪失되고 있다는 것은 觀光濟州의 앞날을 위하여 가장 注目해야 할 일이다⁹²⁾. 성산일출봉 등 성산포지역의 관광매력물을 찾아 드나드는 관광객들로 부터 초래되는 社會的 逆機能으로 성산포지역의 觀光價値가 저하되고 있는 일은 이 지역이 가장 심각한 문제점들 중의 하나이다.

4) 環境的 側面

제주도 거의 모든 읍·면지역과 같이 성산포지역에는 하수처리공장이나 시스템이 되어 있지 않다. 海岸地帶管理法이나 지침도 없고 지구제에 의한 개발계획도 되어 있지 않다. 성산리 지역은 1일 관광객이 평균 2,000명 이상이 드나들고 있어서 과잉혼잡, 교통체증 및 관광지 주차난, 쓰레기문제, 관광객들과 주민들이 버리는 행위, 소음, 수질오염 등 包容能力이 한계에 접근하고 있다. 앞에서 서술한 바와 같이, 이러한 문제점들은 그 사례가 중문관광단지과 표선단지에서 실증된다. 성산지역(성산리)의 공도는 2차선에 불과하여 자동차출입에 문제점이 되고 있다. 앞으로 심각한 위기에 직면케 될 것이다. 사회적·경제적·환경적 문제를 피하기 위한 이 지역주민과 관광객들의 성장을 제어(통제)하는 계획이 되어 있지 않다.

제주도 관광개발사업은 住民所得增大, 고용창출, 經濟構造의 개선 등을 통해 地域經濟成長에 크게 기여하고 있는 것이 사실이지만, 開發의 理念과 目標, 事業推進方法, 환경파괴 등 여러가지 면에서 많은 문제점을 드러내고 있다. 環境의 훼손과 오염, 관광지의 개발·이용은 그 과정에서 자연환경의 훼손과 생활환경의 오염을 심화시켜 왔다. 환경적 측면에서 별다른 고려없이 경제적 측면에만 치중하여 開發事業이 추진됨으로써 제주관광의 가장 큰 매력인 自然景觀이 크게 훼손되었고 都市化, 産業化 過程에서 야기되는 환경오염과 관광객들이 自然物에 대

92) 徐庚林, 上揭論文, p.711.

한 오손행위는 生活環境을 열악하게 만들고 있다⁹³⁾. 성산포지역주민 說問紙 調查 結果 이 지역이 잠재적 문제점으로 지적한 것으로서 ① 응답자의 95%가 “개발로 인한 自然美 파괴”를, ② 응답자 97%가 “오염이 문제된다”고 했고, ③ “공원 등 공공장소의 혼잡”을 문제시한 응답자는 49%였으며, ④ “인구의 급속한 증가”를 문제점으로 생각한 응답자는 50%로 나타났다는 사실은 성산포지역의 자연환경이 파괴·훼손·오염되고 있음을 시사한다. 자동차가 이 지역에서의 문제점이라고 한 응답자가 89%에 달한다는 사실은 이 지역이 관광객들로 인해 이미 과잉상태가 되어 있어 도로, 주차장, 개방공간 등 物理的 下部構造가 包容能力의 限界를 초과하고 있음을 시사한다. 이러한 環境의 오염은 관광지로서의 價値를 減少시킬 뿐만 아니라 生態系의 均衡과 調和를 교란하는 현상이다⁹⁴⁾.



93) 夫萬根, “濟州地域開發의 現在와 未來”, 濟州道와 하와이간의 島嶼地域開發 協力, 제1회 국제학술세미나(제주대학 사회발전연구소), 1986. 6, pp. 44-45.
 94) 夫萬根, 上揭論文, p. 45.

IV. 城山浦地域觀光開發計劃樹立의 合理化 方向

1. 經濟的 側面

경제적으로, 소규모 관광개발은 대규모 관광단지개발 보다 소자본이 소요된다. 후자가 통상적으로 多國籍企業(multinational corporations)에 의한 다량의 집중투자를 필요로 하는데 비해, 전자는 관광개발과 관련된 사업체들을 지역주민들이 소유하고 경영하는데 의존된다. 이러한 소규모 개발은 富와 權力을 균등히 배분시키는 상황을 만들어 낸다. 그 뿐만 아니라, 小規模 開發에 의한 이익(profits)이 대규모 관광단지의 이익보다 지역경제에 재투자되는 양이 전형적으로 많다. 經濟的 漏出(leakages)과 관련된 문제점을 최소화시키는데 큰 몫을 한다. 정부측 시각에서 보면, 소규모개발은 대규모 개발에 비해 보다 적은 규모의 토지와 下部構造施設을 위한 자본이 덜 소요된다. 이러한 하부구조는 지역주민과 관광객 모두에게 필요로 한다.

경제적 측면에서 우선 고려해야 할 사항은 아래와 같이 선택해 볼 수 있다.

1) 地域住民의 經濟的 參與機會 擴大

성산포지역주민에게 관광산업을 통하여 經濟的 惠澤(economic benefits)을 증진시킬 수 있는 觀光政策이 실행되어야 한다. 이러한 목표를 성취하기 위한 수단으로서 점진적인 개발과정이 권장되어야 한다. 이러한 방법은 성산지역의 사업체가 충분한 시간적 여유를 갖고서 성산포 관광산업의 과정에 진입할 수 있도록 허용하는 효과가 있다. 급속한 개발과정에서의 시행착오를 사전예방하고 지역주

민에게 관광산업에서 창출되는 便益을 예측하며 또한 사업경영을 위한 전문가나 경험자들과 상의하여 자신의 사업을 개척할 수 있는 여건을 조성시켜 주어야 한다. 관광개발의 속도가 빠를수록 성산포지역주민들은 그들 자신들의 미래를 스스로 결정하기 위한 시간적 여유는 감소될 수밖에 없다.

2) 特性있는 觀光魅力 要素의 開發

지방정부와 성산포 관광개발에 참여하는 정부투자기관 등은 성산포지역에 독특한 관광매력점들을 찾아 내고 활용하는 프로그램을 적극 개발해야 한다. 독특한 관광매력점들은 앞에서 언급한 바와 같이 성산포지역의 장점으로서의 기능을 유지하는 것이어야 한다. 이러한 요소들은 성산포지역의 빼어난 자연환경, 문화적 유산(돌담, 묘소, 해녀 등)과 기타 이 지역에 특별하고 적절한 시설물들(초가, 해녀작업장, 부두 등)이 될 것이다. 정부당국은 특히 住民便益의 입장에서 민박과 여관을 장려, 개발해야 한다. 이러한 소규모 숙박시설은 관광객들이 은밀하게 오붓한 숙박시설을 손쉽게 선택하고 저렴한 가격으로 성산포지역주민의 생활양식과 문화를 직접 체험하여 만족을 느끼게 한다.

정부당국은 이와 함께 성산포지역에 있는 민박과 여관의 질을 높혀 중·상위층 소득의 관광객들을 수용하도록 권장해야 한다. 민박은 가급적 성산포지역주민들의 요구에 의하여 하도록 해야 한다. 민박주인이 소유하고 있는 토지와 건물을 최대한 이용하고 음식은 민박가정에서 민박주인이 직접 만들어 투숙객에게 제공하고 투숙객과 대화나 관광을 함께 하는 프로그램도 개발 이용하도록 하는 것이 바람직하다.

觀光魅力要素의 개발에 있어서 중요한 착안사항 중의 하나는 관광산업은 그 밖의 어떠한 산업보다도 관광산업이 번영을 도모하기 위하여 그 지역사회와 관광업체가 친선을 함양해야 한다⁹⁵⁾. 지역사회의 대표들이 새로운 관광단지개발계획에 조직적인 방법으로 참여한다면, 계획가들은 지역사회의 관심사를 알아 내어

95) Whalen, John P., *Two Case Studies of Resort Development Planning on the Island of Oahu, Hawaii*, AICP, 1987. p.7.

대응하게 되므로써 정치적 또는 법적 문제에 덜 직면하게 될 것이다.

3) 第 3 Sector의 活用

민간기업, 지방정부(도·군) 및 성산포지역주민은 이 지역의 관광산업을 진흥시키기 위한 노력을 함께 해야 한다. 민간기업은 자본을 제공하고 지방정부는 지속가능한 觀光基盤(sustainable tourism base)을 진흥시키기 위한 프로그램과 정책을 시행할 수 있다. 동시에 성산포지역주민은 노동력과 이 지역만이 보유한 전문기술 등을 제공할 수 있다.

제3섹타에 의한 개발방식의 장점은 官부문의 公共性과 민간부문의 效率性의 결합으로 조화를 이룬 것으로서 ① 민간기업의 know-how 및 자금의 활용성 ② 신속하고 기동적인 사업수행 능력 ③ 富의 출자에 의한 신용력 보완과 사업운영상의 효율적인 협력 등이 장점으로 제시되고 있는데 비해 ①사업주체가 명확치 않아 경영책임이 분명치 않은점 ② 經營體制가 官民 중 어느 한쪽에 치우친 경우 발생하는 폐해가 단점으로서 내재한다⁹⁶⁾. 그러므로 성산포지역의 관광개발에 있어서 제3섹타의 운영은 소규모 개발에만 국한하며, 경영의 체제에 있어서 공평성과 합리성을 보장하는 制度的 裝置를 해야 한다. 濟州道 綜合開發計劃(案)에서 제시된 성산포해양 관광단지의 개발의 주체를 제주도과 한국관광공사의 합동개발로 하는 것은 지양되어야 한다.

4) 適切한 下部構造施設 改善

성산포지역에 적절한 下部構造(infrastructure)를 준비하는 경우 자원을 통합하고 지속가능한 資源使用(sustainable resource use)을 증진시킴으로써 성산포지역의 경제적 기반을 강화할 수 있다. 성산포지역주민, 기업체 및 관광객들의 수요를 감당할 수 있는 하수처리공장이 필연적으로 우선 설치, 가동되어야 한다.

96) 한국지방행정연구원, 「각국의 도시개발과 民官合同」, 1993, pp.40-41.

또한 이 지역에 자전거 도로망을 체계적으로 개설한다면 관광객들에게 매력적인 요소로 될 것이며 이 지역에서 관광객이나 주민들이 자동차를 이용하는데 비해 경제적으로 효율적일 뿐만 아니라 환경적으로도 바람직한 대안이 될 수 있다.

下部構造施設은 결국 토지이용을 효율화시키는데 기여한다. 지방정부에서 성산포지역의 土地利用計劃을 “濟州道 綜合開發計劃”이나 “特定地域 濟州道 綜合開發計劃”에 의거 체계적으로 수립하는 경우에 하부구조시설은 필수적인 先行條件이 되어야 한다.

1985년도 수립된 “특정지역 제주도 종합개발계획”에 의한 성산포해양관광단지 개발계획에는 관광단지 및 배후도시의 폐기물과 폐수로 인한 환경오염을 방지하기 위해 종말 처리시설을 갖추도록 명시하고 있다. 그러나 현재 성산포지역은 성산포 內海와 인근 해변이 생활폐수와 성산포항에서 방류되는 어업폐기물 등으로 악취와 더불어 해양이 오염되어 있다. 성산포지역의 토지이용계획은 이 지역 관광개발과 불가분의 관계에 있다. 하와이의 경우, 하와이의 토지이용법은 토지이용을 규제함은 물론 토지투기와 Hagman 과 Miscynaki의 용어로서 경제적 ‘橫財’(windfalls for wipeouts)를 법적으로 강력히 규제한다⁹⁷⁾. 하와이의 토지이용법에 의한 토지이용과 통제체제는 매우 강력하다. 이 법은 가장 분석적이고, 해설적이며, 비판을 받으면서도 찬사를 받는 미국내의 법 중의 하나로서⁹⁸⁾, 하와이에서의 하부구조 시설은 이 법의 통제와 규제를 받는다. 미국에서의 토지이용계획은 이와 같이 도시계획이나 관광개발계획 등 여러 분야에서 토지의 경제적 이용 및 資源保存(resource conservation), 環境保護(environmental protection) 등을 위하여 聯邦政府和 州政府(state government)가 토지이용 정책과 토지이용관리에 있어서 강력한 권한을 행사하고 있는데 주정부의 역할은 연방정부의 기본취지에 충실히 따르면서 창의력을 구체적으로 발휘하고 있다⁹⁹⁾. 성산포지역의 관광개발을 위해서는 토지의 효율적 이용을 전제로 하부구조가 개선되어야 하며, 이로

97) Hagman, D. and D. Miscynaki, *Windfalls for Wipeouts*, American Planning Association, 1978.

98) Callies, David L., “Regulating Paradise: Land use Controls in Hawaii”, University of Hawaii Press, 1984. p.6.

99) Stuart Chapin, F. Jr. and Edward J. Kaiser, *Urban Land Use Planning*, Urban and Chicago : University of Illinois Press, 1985. pp.5-15.

인하여 이 지역경제에 혜택이 주어지도록 해야 한다. 아울러 하부구조의 수용능력의 한계를 초월한 觀光慰樂施設은 허용되어서는 안된다. 환경이 오염되면 관광산업은 그만큼 피해를 받게 되고 지역경제는 퇴보하기 때문이다.

5) 地域 마케팅組合 設立

지방정부는 지역 마케팅조합을 설립하도록 지원, 권장해야 한다. 지역 마케팅 조합을 통하여 생산포지역주민들이 소유 또는 경영하는 소규모의 사업체들이 연합하여 이 지역내의 資源(人的, 物的)을 총동원하여 이 지역의 관광산업을 國際的 觀光産業으로 진흥시키는데 보다 큰 목표를 들 수 있다. 지역 마케팅조합은 생산포지역의 관광홍보와 판촉활동을 지방정부에서 계획, 조정받아 하는 것이 아니라 자체의 자원(민속공연, Know-how, 외국과의 거래처나 연고관계 등)으로 자체 프로그램을 수립하여 마케팅 전략을 펴야 한다. 조합원들의 자율적 활동을 통하여 조합원 전체는 물론 지역주민들에게 經濟的 惠澤을 공유하게 하며 결과가 점진적으로 좋아지는 경우 지역주민들은 자긍심과 보람을 강하게 느끼게 된다. 이 경우 지방정부는 경제적 지원보다는 마케팅 전략을 위한 대안들을 제시하고 지방정부와 연고관계에 있는 외국의 기관, 단체 등과 연결해 주는 調整者(cordinator)나 仲介者(mediator)로서의 역할에 역점을 두어야 한다. 이러한 지방정부가 직면하고 있는 현상으로서, 주민조직의 지원, 협조 방법에 있어서 이제까지 전통적으로 사용되어 온 자금지원은 한계가 있다. 주민조직에 보조된 자금이 얼마나 효과를 거두었는지도 분석치 않고 전례에 따라 요구하면 의례 지원(보조)하고 있기 때문에 지원받은 조직은 독립성을 상실하게 되고 지방정부의 도움 없는 일은 생각조차도 하지않는 경향이 있다.

미국의 여러 지방정부들은 지방정부재정의 관리 정책들 중의 하나로서 危險管理(risk management)를 한다. 1980년대 중반에 지방정부들은 부채와 보험에 대한 압박과 패소 등으로 위기의식을 느끼기 시작했다. 지방정부들은 이로 인하여 정책을 폐기하였고 채무불이행의 상태가 일어났다. 이에 대해 그들은 지방정부의 재정지출로 인한 危險負擔을 피하거나 전이시키고 재정적자를 방지하기 위한 위

협관리의 중요성을 인식하여 큰 성과를 거두었다¹⁰⁰⁾. 지방정부의 재정을 합리적으로 사용하기 위하여 민간조직에게 지원하는 補助金을 줄이거나 중단할 필요가 있다. 지역 마케팅조합을 설립하는데 지방정부의 정책의 방향은 이 점을 착안해야 한다.

6) 觀光利益의 再投資 勸獎

정부는 지역주민 소유의 관광업체들이 사업경영을 통하여 벌어들인 사업이익이 성산포지역경제에 재투자하도록 인센티브(incentive)를 제공해 주는 稅法을 制定, 施行해야 한다. 이와 같은 재투자는 성산포지역의 雇傭機會(employment oppotunities), 생산 및 소득을 증대할 뿐만 아니라, 제주지역경제의 활성화에 중요한 변수로 작용한다. 지역기업은 지역경제에 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 지역주민의 경제·사회생활을 뒷받침하는 역할을 수행하기 때문에 지역기업의 육성은 지역개발 사업에서 얻어지는 소득이 외부에 流出되는 것을 막을 수 있다. 즉, 지역개발의 성패는 지역경제내의 경제주체로서 기여도가 지역정부의 역할과 활동에 의해 좌우된다¹⁰¹⁾. 따라서 지역주민들이 소유한 기업육성을 위해 인센티브를 주는 것은 지역기업육성 뿐만 아니라 지역경제발전에 필요한 조치이다. 그렇지만 지역기업들이 再投資가 투자기업의 단순한 利潤創出에만 목표를 두어서는 안 된다.

지역주민들의 雇傭機會 擴大 및 住宅供給 등 住民福祉를 위한 것이거나 개발 프로젝트를 지원하는 것과 같은 활동(사업)을 증진시키는 이른바 '社會적으로 有用한(socially useful) 投資'가 되도록 관심을 기울여야 한다¹⁰²⁾.

100) Aronson, J, Richard and Eli Schwartz, *Management Policies in Local Government Finance*, International City Management Association, Third Edition, 1987. pp.369-370.

101) 한국지방행정연구원, 「제주도 개발사업에 대한 주민참여방안에 관한 연구」, 1991, pp.62-63.

102) Aronson, J, Richard and Eli Schwartz, *op.cit.*, p.339.

2. 社會的 側面

한 지역이 관광개발에 기초한 소규모 마을에서 가장 중요한 국면을 든다면 아마도 사회적·문화적인 측면을 고려할 수 있다. 한 지역에서 變化가 점진적으로 일어난다는 자체는 그만큼 그 지역의 전통·관습과 같은 정통성이 문화적 측면에서 유지되고 있다고 할 것이다. 지역주민들은 외부인들이 그들에게 관심을 많이 들 때 그들의 傳統的 價値와 風習 등에 대하여 자긍심을 새롭게 느끼는 사례가 많다. 결과 한 지역의 풍습과 관행 같은 전통적 가치들은 관광산업이 창출하는 觀光需要에 따라 보충될 수 있을 것이다.

성산리지역에서 가장 인기있는 광경 중의 하나가 전술한 바와 같이 해녀들이다. 해녀들이 성산리 해변에서 관광객들에게 해산물들을 판매하는 장면을 쳐다보는데만도 즐거움을 느끼는 자들이 많다는 사실은 해녀의 활동 그 자체가 이 지역의 독특한 文化的 主題가 되어 왔음을 의미한다. 외부인의 정서에서 볼 때 다른 흥미꺼리들은 이 지역 어업과 관련된 여러 가지 활동들도 있다. 고요한 양어장(성산포 內海), 거리에서 해초류를 말리는 장면, 수족관에 있는 신선한 활어를 판매하는 식당들 그리고 성산포항에 입·출항하는 여러 가지 선박들과 어부들의 활동상황 등은 성산포지역이 지닌 훌륭한 자원이다.

성산포지역은 제주도의 다른 지역들과 거의 마찬가지로 이 지역주민들에 의해 전통적 가치를 소중하게 생각하지 않고 있는지 모른다. 소규모 마을단위의 관광개발을 하는 경우 관광객들과 주민들은 서로 이해하여 경험을 공유하는 이른바 '문화교차적 이해(cross-cultural understanding)'를 보다 증진하게 될 것이다.

대규모 관광산업에 있어서, 사회적 측면에서 그 지역사회에 영향을 미치는 폭은 소규모 관광산업에 있어서 보다 훨씬 심각하다. Pearce(1979)는 소규모 관광산업은 관광객들과 주민들간에 훨씬 광범한 相互作用(intense interaction)을 한다고 믿는다. 이러한 광범한 상호작용은 문화적 價値와 規範(cultural values and norms)에 있어서 급속한 변화를 초래하게 할는지 모른다¹⁰³⁾.

103) Pearce, Douglas, "Towards a Geography of Tourism", *Annals of Tourism Research*, July/Sept., 1979.

성산포지역에서 가장 특성적인 것 중의 하나가 독특한 문화이다. 어떤 지역에서 관광산업이 너무 급속히 발달될 경우, 그 지역의 문화는 분열되고 사회적 긴장이 고조될 수 있기 때문에, 지역사회가 장기적 안목에서 관광개발계획을 수립하여 이와 같은 否定的인 影響(negative impact)으로부터 자신의 문화를 보존시킬 수 있다. 성산포지역 그리고 제주도 전역에서 관광개발로 인한 이와 같은 社會的 影響을 완화하기 위하여 정부는 관광개발계획을 수립하는데 있어서 다음과 같은 政策代案들을 채택하는데 고려해야 한다.

1) 重要한 地域의 保存

정부는 이 지역에 있는 역사적·문화적 유적지와 환경적으로 중요한 지역을 보존해야 한다. 그렇게 하기 위해서, 먼저 정부와 성산포지역사회가 함께 성산포지역에 있는 독특하고 중요한 지역을 조사하여 목록을 만들어야 한다. 그 다음에 조사된 지역들이 보존할 만한 장점이 있는지를 면밀히 규명 하여야 한다.

特定地域 濟州道 綜合開發計劃上的 城山浦 綜合開發計劃은 어느 전문가 집단에서 성산포지역주민이 참여없이 의미대로 수립한 것이다. 이 계획에 의하면 自然環境保存地域, 野生動植物 保護區域, 自然綠地 등 일부 지역을 제외하고는 관광개발 대상지구로 전부 사용되도록 되어 있다. 따라서 이러한 계획은 폐기 또는 수정되어야 한다.

2) 地域住民의 生活向上

성산포지역주민의 生活의 質을 향상시키는 문제는 이 지역 관광개발의 최우선 목표 중의 하나가 되어야 한다. 이러한 목표를 성취시키기 위해서는 먼저 이 지역사회의 수준을 높여야 한다. 정부는 이 지역의 모든 건축물 형태를 傳統的 건축양식을 개발하여 이행토록 해야 한다. 유적지 보존을 강화하여 이 지구내에서

의 개발을 엄격히 제한하며, 관광객들이 군집으로 인한 소음 및 공기오염 등을 최소화 하기 위한 방법으로 “自動車 無用地帶”(auto free zone)를 성산포지역에 설정해야 한다. 이러한 방법은 지역주민들의 생활편익의 향상은 물론, 관광객들에게 색다른 방법으로 즐거운 경험을 하도록 하는 대안이 될 것이다. 관광객들이 새로운 경험을 하기 위하여 많이 찾아 갈 때 성산포지역주민들은 그 만큼 경제적 혜택을 받을 기회가 많아 질 것이다.

하와이의 경우, 觀光産業(visitor industry)에 있어서 지역사회관계 (community relations)는 관광산업과 지역사회간에 보다 나은 관계와 상호이해를 증진하는데 목적을 두고 있다. 관광산업은 주민과 관광객의 관계가 상호 친밀한 관계가 될 필요가 있으므로 관광산업은 주민산업(people industry)으로 이해되고 있다¹⁰⁴⁾. 따라서 지역주민, 관광객 그리고 관광산업이 각자의 요구(needs)를 보다 예민하게 이해하고 감응하는 것을 개발해야 한다는 정책 채택하고 있다. 그러므로 성산포지역주민의 생활의 질을 향상시키려면 이 지역에서의 관광산업 활동들은 이 지역주민의 사회적 수요(social needs)와 욕구에 보조를 맞추어 나아가야 할 것이다.

3) 住民教育프로그램의 開發

정부는 지역주민들이 觀光産業의 費用·便益(costs and benefits)에 대해 보다 이해를 할 수 있도록 하는 교육 프로그램을 개발, 이행하여야 한다. 이러한 교육 프로그램은 문화적 차이에 관한 정보가 포함되어야 한다. 이것은 지역주민과 관광객들의 다양하고 이질적인 문화에서 유발되는 社會的 摩擦(social friction)과 문화적 충돌(cultural clashes)을 줄이는 역할을 할 수 있다. 교육 프로그램은 또한 관광객들이 성산포지역주민들과 문화를 보다 잘 이해하고 높은 평가를 하도록 하기 위하여, 관광객들을 교육하도록 구성되어야 한다. 이와 같은 사례는 하와이의 民俗村 “Plonesian Cultural Center”에서 찾아 볼 수 있다. 이 곳에서는

104) State of Hawaii, Department of Planning and Economic Development, *State Tourism Functional Plan*, June 1984. pp.24-25.

폴리네시아 문화가 관광객들에게 관심과 여흥의 대상이 되고 있다. 이 곳 종사자들은 방문객들에게 하와이 문화와 주민에 대해서 설명하고 문화의 일면(전통적 음식, 노래, 춤 등)을 직접 현장에서 시범을 보이고 방문객들이 직접 경험하게 프로그램을 짜 놓고 있다¹⁰⁵⁾.

4) 觀光産業影響에 대한 모니터 實施

관광산업영향에 대한 모니터제가 사회적 “包容能力(carrying capacities)”¹⁰⁶⁾을 책정한 목표와 관련하여 실시되어야 한다. 이와 같은 모니터 및 포용능력체제는 관광산업에 있어서 부정적인 社會的 影響에 대해 정부가 統制 및 規制하는 것을 전제로 한다. 예를 들면, 만약에 지역주민들이 자신들이 전통적으로 사용해 오던 장소와 시설들을 관광객들이 더 종종 이용하므로써 이용할 기회가 주어지지 않을 경우에, 그 이용의 제한은 우선 관광객들에게 적용된다. 모래해변, 산책로, 길 등 관광객들이 드나드는 모든 장소들이 지역주민들이 우선 이용하도록 제한 또는 통제를 한다. 관광산업이 지역주민의 복지향상에 있다고 할 때 이 논리는 타당성이 있다.

따라서 지역관광개발계획을 수립하는데 있어서 <그림 IV-1>과 같은 4개의 기본적 단계를 거치면서 계획이 수정, 보완되어야 바람직한 대안이 될 것이다.

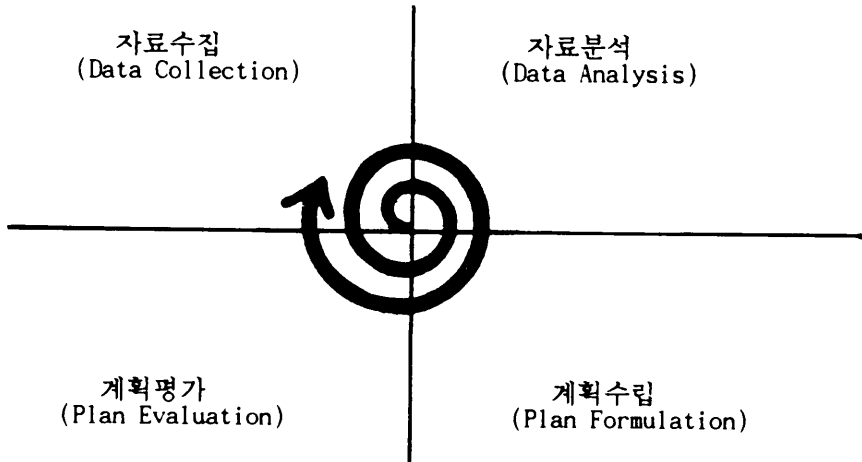
105) Kim, Karl, *Tourism on Our Terms : Tourism Planning in Hawaii*, A Report Prepared for the Western Governors' Association, Honolulu: University of Hawaii Press, 1991. p.55.

106) “포용능력”(carrying capacity)의 개념에 관하여 Hendee(1978) 등에 따르면, CP의 근본적 개념은 각 환경은 어떠한 수준까지 활동들을 지속할 능력을 가지고 있지만, 일단 이러한 수준이 초과되는 경우, 그 환경이나 또는 활동이 일어나고 있는 곳에서 어떠한 악화된 상황이 기대된다. 또한 CP는 다음의 2가지 의미로 사용된다.

- ① CP는 레크레이션 이용을 수용할 수 있는 물리적/생물학적 환경의 능력
 - ② CP는 레크레이션 경험에 있어서, 질(quality)의 측정과 양립되는 사용량
- 관광계획의 관점에서 각기 다른 상황들과 관광객의 개대에 대한 효과는 관광지의 포용능력(CP)에 확실히 영향을 미친다.

※ 이에 대한 참고문헌은 ① Murphy, Peter E, *Tourism : A Community Approach*, New York, at. al.: Methuen pp.64-68. ② State of Hawaii, Office of State Planning, *Carrying Capacity : A Pilot Study*, Report to the legislature on Act 357, SLH, 1989.

<그림 IV-1> 地域計劃樹立過程



자료: County of Maui, *Lanahina Community Plan*, 1983, p.4.

이 네 개의 과정은 순환적 방법으로 順次的인 結果를 算出한다. 어느 한 단계에서의 변화는 나머지 3단계의 요소들을 재평가하는 원인을 제공하는 환류 (feedback)체제를 갖는다. 情報의 繼續的 循環을 통하여 정보가 확실성 내지 정밀성을 갖게 됨으로써 지역계획이 보다 바람직한 계획으로 된다¹⁰⁷⁾. 이와 같은 관광산업영향에 대한 모니터제가 1986년 하와이州政府(State Executive Chambers)에서 1986년 실시한 바 있었다. 모니터대상은 주로 3개 부문으로 다음과 같다.

① 社會的 環境(The Social Environment) :

- 문화 및 생활방식
- 지역주민의 관광산업에 대한 태도, 견해 및 경험
- 고용의 질
- 휴양 및 오락
- 지역사회에 대한 지원

107) County of Maui, *Lanahina Community Plan*, 1983. pp.4-7.

②創造的 環境(The Created Environment) :

- 교통
- 주택
- 정부 및 공공 서비스
- 교육

③自然的 環境(The Natural Environment) :

- 경관
- 토지이용
- 자연자원의 고갈

이와 같은 모니터결과 하와이는 모니터과정이 다음과 같이 유익했다는 결론을 얻었다.

- 政策決定者들이 관광산업과 관련된 문제점들을 분명히 발견하고 입법적 해결방안으로 도출하는데 도움이 된다.
- 공무원들은 하와이주계획(state plan)과 觀光開發計劃(Tourism Functional Plan)을 최선의 것으로 할 수 있다.
- 계획전문가들은 사회적 수요에 맞추어 토지이용, 경제개발 및 기타 계획에 대한 정책과 지침을 효율적으로 제안할 수 있다.
- 관광산업관련업체들은 인지된 실제적인 영향에 관한 還流(feedback)를 입수한다.
- 주민들은 다른 주민들과 공유할 내용이 무엇인가에 견해를 갖는다¹⁰⁸⁾.

성산포지역 觀光産業의 影響에 대한 모니터제 실시는 이와 같은 연구사례를 십분 응용하여 모니터대상을 좁게 선택하여 우선 실시하는 것이 바람직할 것이다.

108) State of Hawaii, Department of Planning and Economic Development, *Model and Implementation Framework for the Impacts of Tourism in Hawaii*, Honolulu : Coopers & Lybrand, 1986. pp.1-6.

3. 環境的 側面

환경적으로 볼 때, 소규모 관광개발에 있어서 변화의 보조가 점진적으로 된다면 관광개발대상지역이 觀光需要를 맞추어 적응해 나가는 것이 용이하다. 따라서 物理的 環境을 급속한 속도로 변화시킬 필요가 없다. 관광개발은 많은 농지와 보존지구를 도시용도로 전용하게 만들고 그 결과 경관지역은 감소될 수밖에 없다(109). 그러므로 開放空間과 保存地區들을 가능한 한 많이 존치시키는 것은 경관지구가 그 만큼 많이 보전되는 것이다.

성산포지역에는 自然環境과 人爲的環境이 근접해 있는데 이것은 이 지역의 문화가 양자와 밀접한 관계를 지녀왔음을 입증한다. 성산포지역에는 앞에서 언급한 바처럼 700여개의 묘소들이 곳곳에 산재해 있다. 이러한 묘소들은 돌담으로 둘러 있어서 제주도 이외 지역에서는 찾아 보기 힘든 문화적유산이며 관광자원으로서 주요한 자산이 될 수 있다.

마을단위에 기초를 하는 소규모 관광개발은 永續化시키는 자연자원으로서의 환경을 지역주민들이 인식하는 일이다. 예컨대, 성산포지역은 관광자원으로서는 기능적이나 지역주민의 생업에는 취약한 海岸環境을 지닌 곳이다. 이러한 환경은 해변이 안겨주는 매력점이 되고 있으며 해변을 거닐거나 해양 스포츠를 즐기려는 많은 관광객들에 의해 선호의 대상이 될 수 있다. 그렇지만 성산포해변은 생활오수와 어선폐유 또는 쓰레기 등으로 오염되고 청소를 해야 할 정도로 더럽혀져 있다. 본 연구를 위한 설문지 조사에 의하면 응답자의 79%가 성산포지역의 주요 문제점으로 환경오염을 들고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 성산포지역에서의 소규모 관광개발은 이 지역주민들이 무공해 환경이 자신들의 경계를 발전시키는데 있어서 가장 훌륭한 자산이라는 점을 인식하여 이 지역환경을 개선시킬때 그 가능성이 높아질 것이다. 따라서 이 지역의 문화적/환경적 자원들을 보존하는 것은 성산포 관광개발정책의 토대가 될 것임이 자명하다. 정부와 지역주민들은 이러한

109) Kim, Karl(1992), *Ibid*, p.20.

훌륭한 자연적·문화적 환경이 “持續可能的 開發”(sustainable development)의 자
원임을 새롭게 인식하고 이에 신속히 대응해야 할 것이다. 지속가능한 개발은 향
후 세대의 수요를 희생시키지 않으면서 현 세대의 수요를 충족시키는 것이다. 정
부는 지속가능한 개발을 장려하기 위하여 다음과 같은 정책대안들을 고려해야 한
다.

1) 自然環境 保護

政府는 環境影響評價(Environment Impact Statements: EISs)를 더욱 강화하고
다양한 평가방법과 기술을 도입 응용해야 한다. 한국에서의 EISs의 취약점은 環
境的 影響을 받는 지역의 적절한 지도와 프로젝트 명세서의 결핍, 지형조사 및
해설의 미흡, 사회적 영향에 대한 분석상의 한계, 계획과정에서의 주민의사의 투입
(input) 및 참여 그리고 검증과정에 대해 거의 고려하지 않고 있는 점이다¹¹⁰).
정부는 해변과 하수 배수지역의 수질에 대해 모니터를 해야 한다. 또한 정부는
쓰레기 등을 많이 버림으로써 발생하는 視覺的 障礙要素(visual blight)를 제거,
정화해야 한다. 이렇게 하기 위해서, 정부는 주민들이 이와같은 심각한 문제점을
깨닫게 하도록 교육캠페인을 실시함으로써 지역주민을 계몽시켜야 한다. 이에 관
련하여 버리는 자들을 수시 감시하고 벌금을 부과하되 반복하여 위법을 자행할
때는 용자, 보조금 등 수혜대상자의 優先順位를 철하하거나 극단적인 경우에는
제외시키는 制度的 裝置를 해야한다.

2) 觀光利益의 再投資 擴大

정부는 환경을 고갈시키고 오염시키는 산업들에 대한 經濟的 代案(economic
alternative)으로서의 관광산업을 이용해야 한다. 따라서 관광산업으로부터 생기는

110) Kim, Karl and Duk Hee Murabayashi. *Recent Developments in the Use of Environmental Impact Statements in Korea*. *Envrion Impact Assess Rev.* 1992 : 12: 1-XX. New York: Elsevier Science Publishing Co. Inc. , 1992. p.7.

이익금의 일부를 관광산업개발에 관련된 否定的인 環境的影響을 완화하는 프로그램들을 개발, 적용하는데 재투자해야 한다. 이와 같은 목적의 자금을 조성하는 방법의 하나로서 하와이에서 처럼 호텔방세(hotel room tax)를 부과하는 것을 고려해야 할 것이다¹¹¹⁾. 아울러 기존 “觀光振興 寄與金”에 의한 모금요율을 각종 세금의 포함여부를 불문하고 입장권과 이용요금표에 기재된 금액의 5%-2%정도를 環境의 質을 개선하는데 재투자하도록 제도화할 필요가 있다.

3) 環境保全戰略의 開發

환경문제를 해결하는데 다음과 같은 전략들을 고려할 필요가 있다.

첫째는 海岸邊 後退 保護規定을 制定해야 한다. 해안변에 설치된 개발시설물들을 일정한 구역(해안선에서 200m 이내)내에 있는 것은 철거하여 생태계를 보호하고 조망을 보장하도록 하는 제도적 장치가 이루어져야 한다. 濟州道 綜合開發計劃(案)에는 지형에 따라 0-200m를 상대보전지역으로 지정하고 있다. 그러나 이러한 조항은 실효성이 없다. 하와이에서 시행되고 있는 “海岸地帶 管理法”(Coastal Zone Management)에서 처럼 해안지대의 일정지역(해안선으로부터 내륙 방향으로 40ft, 해양면으로 1,000ft)을 “海岸線後退地域”(shoreline setbacks)으로 설정해 놓고 이 지역에서의 모래, 산호, 돌, 해양퇴적물 등을 채굴 또는 다른 곳으로 이동까지도 금지하는 법률이 제정될 필요가 있다¹¹²⁾.

둘째는 防波堤의 制限的 開發을 해야 한다. 해안지형에 否定的인 影響을 미치기 때문에 제한적 개발만을 허용해야 한다. 성산리와 오조리를 연결하는 수문은 시각적 장애가 되고 있어 자원파괴의 모델이 되고 있다.

셋째는 開放空間(open space)을 많이 維持시켜야 한다. 관광산업에서는 더 많은 공원, 그린벨트 그리고 보존지역을 필요로 하기 때문에 개방공간을 많이 보존해야 한다. 도시의 集中開發(intensified development)을 통하여 확산적인 개발

111) Gray, Peter H., "The Contributions of Economics To Tourism", *Annals of Tourism Research*, Vol.9, 1982. pp.105-125.

112) State of Hawaii, *Coastal Zone Management, Chapter 205 A, Hawaii Revised Statutes*, 1986. pp.71-74.

을 방지할 필요가 있다. 성산포지역의 가장 매력적인 것 중의 하나가 시계가 넓은 점이다.

넷째는 區劃制(zoning)를 발전시켜야 한다. 성산포지역의 질적인 개선 및 유지를 위하여 건물의 고도와 밀집을 규제하는 법령이 제정되어야 한다. 건물의 높이는 이지역의 특수한 자연경관과 관련 sky line을 보호하기 위하여 1층에 국한시키는 것이 바람직하다¹¹³⁾. “조우닝”에 관한 법령은 1916년에 New York City가 최초로 채택했는데 그 내용은 건물의 용도, 위치 및 규모를 규정한 것이었다. 현재 이 제도는 토지이용계획과 매우 관련이 깊은데 토지의 용도를 세분화시켜 놓고 토지이용을 효율화시킨다. 여러 가지 지구(districts)에 도시를 분할하는데 그 분할된 지구내에서 토지와 건물의 사용허가 여부, 건축물과 구조물의 높이, 너비 및 기장, 일정한 토지내에서의 건물의 간격 및 토지경계선과 건물간의 간격, 개방공간의 규모, 주거지를 규제하는 인구밀도 등을 규정하는 것이다¹¹⁴⁾. 지구제가 가장 발달한 지역중의 하나는 Honolulu시이다. 1986년 개정된 土地利用法(Land Use Ordinance : LUO)에서는 지방정부의 일반계획 및 개발계획을 포함하는 토지이용정책과 일치하여 秩序있는 開發(orderly development)을 조장하고 공공보건, 안전 및 복지를 증진, 보호하는데 기본목적을 두고 있다. 이러한 목적을 성취하기 위하여는 부지 및 구조물의 부적절한 위치, 이용 또는 설계로부터 초래되는 역효과를 최소화하고, 도시의 자연적, 역사적, 경관적 자원을 보존하며, 도시의 물리적 형태를 미화시키도록 설계를 조장하고 있다. 이러한 목적을 수행하기 위하여 지구제(zoning)를 설정하고 있는데 保存地區(제한지구, 군사 및 연방정부용 지구, 일반지구), 農業地區(제한지구, 일반지구), 田園地區, 住居地區, 이파트地區(저밀도지구, 중간밀도지구, 고밀도지구), 아파트混用地區(저밀도지구, 중간밀도지구, 고밀도지구), 觀光團地地區, 商業地區(neighborhood지구, community지구), 商業混用地區(neighborhood지구, community지구), 産業地區(제한지구, 집중지구, 수변(水邊)지구) 및 産業 및 商業混用地區 등 11개 지구로 세분화시켜 토지를 이용하고 있다¹¹⁵⁾.

113) Kim, Karl(1991), *op. cit.*, pp.15-16.

114) Korbitz, William E., (Ed.) *Urban Public Works Administration*, Washington, D.C.: International City Management, 1976. pp.118-119.

115) City and Country of Honolulu, Department of Land Utilization, *Land Use Ordinance*, April, 1989. pp.1-3.

마지막으로 水質과 空氣의 質을 最大한 높이는 데 있다. 폐수의 원천과 발생 원인 그리고 공기오염도를 모니터하고 통제해야 한다. 하수정화처리시설은 관광 산업의 성패를 좌우하는 下部構造중의 하나이므로 반드시 선행되어야 한다.

4. 住民參與的 側面

1) 參與範圍 및 意思決定 模型

지방정부가 성산포지역 관광개발계획을 위한 의사결정과정에 지역주민이 어떻게 능동적·효율적으로 참여할 수 있는가는 이 지역의 장래의 운명을 결정짓는 요체이다. 이 경우 지역주민만이 참여할 필요성이 요구되는 것은 아니다. 주민참여(citizen participation)는 현대정부의 제도적인 구조하에 있는 공공계획기관이 추구하는 틀에 박힌 의사결정과정에 대한 하나의 대안으로서가 아니라, 協同에 의한 실천이 “意思形成協力”(a decision - forming partnership)으로서 인식되는 것이 최상일 수 있다¹¹⁶⁾.

따라서 성산포지역 관광개발계획과정에는 이 계획과 관련된 문제에 “適法한 關心”(a legitimate interest)을 가진 모든 이해관계자들을 고려에 넣지 않으면 안 된다. 이와 같은 참여자로 이익을 얻을 자와 지불(부담)할 자가 되어야 한다¹¹⁷⁾. 이러한 관점에서 정부는 이 지역의 관광개발계획 과정에 지역주민, 공무원, 계획가(planner) 및 정치인들이 다 함께 참여하는 참여메카니즘(participation mechanism)을 보장해야 한다. 利益集團(interest group)과 利害關係人(concerned individuals)이 공무원(정치인 포함)들과 접촉을 하여 자신들의 견해를 알리도록

116) Michael, Fagence, *Citizen Participation*, New York, et. al.: Pergaman Press, 1977. p. 4.

117) Sewell, Derrick W. R. and J.T. Coppock, *Public Participation in Planning*, London, et. al.: John Willey & Sons Ltd., 1977. pp.6-7.

해야 한다. 그러나 사실상 소수집단 특히, 가난한 계층의 사람들은 여러가지 이유로 자신들의 견해를 알릴 수 없는 경우가 빈번하다. 정부는 이러한 소수집단의 의사와 견해를 수용하는 데도 관심과 노력을 기울여야 한다.

住民參與와 關聯한 問題에 대한 Antony Downs(1972)의 “問題留意週期”(issue-attention cycle)이론에서 그는 일반대중의 문제는 ① 問題發生 前段階(pre-problem stage)→②問題發見 및 熱中段階(alarmed discovery and euphoric enthusiasm stage)→③問題進行費用 認識段階(realization of the cost of significant progress)→④ 문제에 대한 관심의 漸進的 斜陽段階(gradual decline of intense problem interest)→⑤ 問題後期段階(post-problem stage) 등 5단계과정에서 대부분의 내부문제에 관한 일반대중의 태도와 행태에 강렬한 영향을 미친다고 주장한다. 주민의 문제점들은 갑자기 나타나서 단기간 머물다가 비록 해결이 안되더라도 그 문제보다 더 급한 문제점이 나타나면 사라진다. 성산포지역 관광개발계획 수립과 관련하여 이 問題發展段階를 고찰해 보면, 이 지역 주민들의 현재 요구사항은 성산포지역이 대규모 관광단지개발 예정지라는 것을 아마도 대부분 인지하고 있을 것이다. 그렇지만 본 연구에서 주장하는 소규모 관광개발에 대한 대안제시가 그들에게 공감되어 강렬하게 그 필요성을 느끼게 되는 경우 상황(문제)은 바뀔 가능성이 있다. 이 경우 이러한 문제를 해결하고 성산포지역을 소규모 관광개발을 위한 意思決定(decision-making)과정에서 다음과 같은 사항들을 고려해야 한다¹¹⁸⁾.

① 意思決定에 얼마나 많이 참여가 가능하며 바람직한가 ?

② 어떠한 문제와 어떠한 단계에서 지역주민이 意思決定에 참여하는 것이 바람직한가?

③ 조직적인 利害關係集團과 非組織的인 일반대중의 견해에 대해 어떠한 비중을 둘 것인가?

이상과 같은 내용에 대해 다음과 같은 추론이 가능하다.

① 意思決定過程에 각 개인이 모두 참여하는 것은 유용하지도 않을 뿐더러, 불가능하므로 사회적 만족을 더 높은 수준으로 이끌 수 있고 민주적인 의사결정

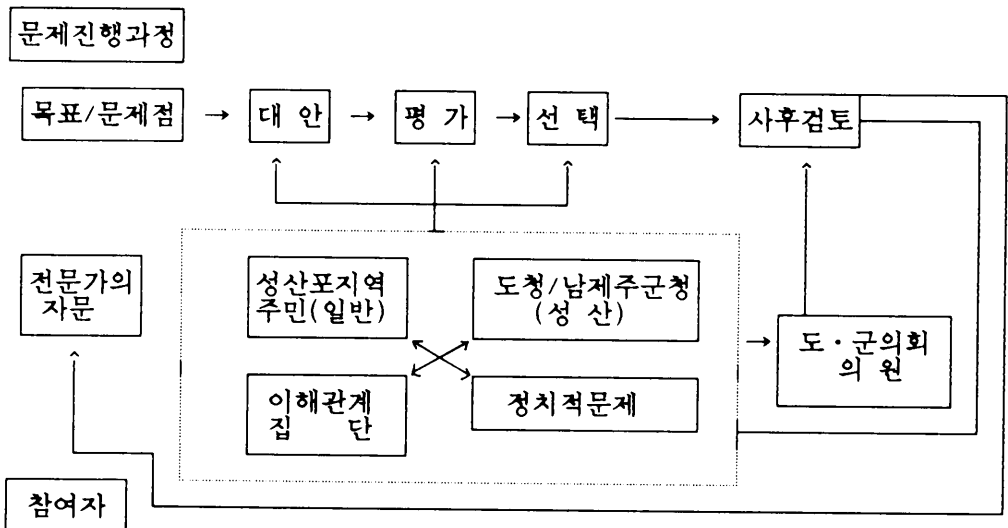
118) Sewell, Derrick W. R., et. al., *op. cit.*, pp.8-10.

을 할 수 있는 參與民主主義 制度를 적극 이용한다. 성산포지역의 대표성을 가진 리동개발위원회, 부녀회, 청년회, 어촌계, 농·수협, 읍사무소, 도·군의회의원, 각급교육계 대표 등이 적절한 참여 대상자들이 될 수 있다.

② 성산포지역에는 지역주민들의 관심과 요구들이 수 없이 많은 것이다. 그러나 일상적인 문제들은 의사결정에 직접 투입시킬 필요가 없다. 이 지역이 관광개발을 목표로 하는 경우 자연자원의 사용 예컨대, 관광위락시설때문에 지역주민이 다른 곳으로 이주하는 문제, 해안변에 구축물시설이나 도로개설 등 환경에 민감한 문제 등을 결정하는 전략적인 문제들(strategic matters)을 결정하는 단계에서 우선 참여해야 한다.

③ 지역주민들의 참여결과는 서신, 진정, 공청회 참석발언, 설문지 응답 등 여러가지 형태의 다양한 목소리로 나타날 수밖에 없다. 응답자(의견제시)들의 지식, 경험, 이해관계 등을 무시하고 다같은 비중을 둘 수는 없다. 어느 것을 우선순위에 두는가는 필수적으로 정치적 결정(political decision)에 달려 있다. 그러므로 성산포지역주민을 대표하는 道 및 郡議會 議員과 협의과정을 선택해야 한다. 이런 과정은 차후 주민과 행정기관간의 마찰을 완화하고 정치적책임의 한계를 뚜렷이 하는 수단이 될 수 있다.

<그림 IV-2> 地域住民 意思決定 模型



자료: Derrick Sewell의 의사결정모형을 본 연구와 관련하여 논자가 재정리함.

성산포지역주민들의 성산포지역관광개발계획 수립과 관련문제점들이 投入(input)하여 産出(output)되는 과정을 도식화해 보면 <그림 IV-2>와 같다. 앞에서 언급한 바와 같이 지역주민들의 의사는 지방정부, 계획가(전문가) 및 정치인(의회의원)들이 상호 협의하여 최종안을 선택하며, 우선순위의 결정은 정치인과 정부가 판단하게 된다. 그렇지만 계획수립과정에 주민들이 능동적으로 참여하는 경우 지배적이고 합리적인 주민들의 요구(견해)는 수용되기 마련이다.

2) 地域住民의 參與構造

주민참여는 지역사회의 일반주민이 公的으로 決定權이 부여된 자들에게 정책이나 계획의 결정에 관하여 영향을 미칠 意圖로 권력을 행사하는 과정이라고 할 수 있다. 주민참여는 ① 주민이 個別的으로 참여하는가 集團的으로 참여하는가, ② 참여가 自然發生的인가, 意圖的인가, ③ 참여가 어느 정도로 制度化 되어 있는가, ④ 주민이 어느 過程에 참여하는가에 따라 결과가 각각 다르게 나타날 수 있다¹¹⁹⁾. 성산포지역의 관광개발에 있어서 이 지역주민들의 의사가 필수적으로 反映되어야만 한다는 전제는 앞에서 검토된 바 있다. 한 지역사회의 개발은 그 지역주민들의 참여와 노력을 통하여 자발적으로 생활향상과 地域發展을 이룩할 수 있는 제반사업을 계획·실시하는 住民運動을 의미한다. 地域사회의 主體는 理論的으로 地域住民임을 의미하며, 國家나 地方自治團體는 住民의 自助的인 努力을 支援 協助해 주는 데 불과하다¹²⁰⁾. 즉, 地域사회개발의 企劃段階에서부터 시행단계에 이르기까지 주민들이 자발적으로 참여해야 한다. 성산포지역 관광개발에 있어서 계획을 수립하는 과정에 이 지역주민들이 어떠한 경로로 참여하는 것이 지역의 대표성을 확보하여 계획이 계획집단(지방자치단체)이 추구하는 공공이익과 지역주민들의 결집된 의사가 상호조화를 이루어 바람직한 계획으로 될 것인가 하는데 초점을 두어야 한다. 주민참여가 지방자치단체가 제시하는 대안과는 상관없이 일방적으로 자기의 요구를 주장하는 등의 비제도적 참여가 되어서는 안

119) 정세욱, 「지방행정학」, 서울: 법문사, 1986, pp. 250-259.

120) 신대순, 「한국지역사회개발론」, 서울: 세영사, 1981. p. 325.

되며, 행정주체의 정책결정과정에 협조적으로 참여하거나 행정에 대한 주민통제적 참여의 의미로 파악되는 制度的 參與가 되어야 한다¹²¹⁾. 관광개발계획과 긴밀한 관계에 있는 성산포지역의 경우, 이 지역주민들이 계획수립과정에 참여하는 것은 당연하다. 이 지역에서 이러한 과정에 참여할 수 있는 기존의 경로에는 대체로 반사회, 주민총회(리단위), 리개발위원회, 공청회 등이 있다. 이 중에 성산포관광단지 개발계획과 관련시켜 볼 때 바람직한 참여경로는 里開發委員會가 가장 유력할 것으로 판단된다. 반사회는 조직구성원이 일반주민들로 되어 있으며 公的權限과 기능이 부여되어 있지 않기 때문에 代表權이 없다. 주민총회는 참여의 범위가 불특정다수인인 경우에 합의점을 도출하기 곤란할 뿐 아니라, 가령 합의된 사안이라 할 지라도 일반주민들의 공감을 얻기가 사실상 어렵게 될 것이다. 공청회의 경우는 정책입안사항에 대해 집약된 여론을 반영하는 데는 미흡한 제도이다. 그러나 里開發委員會는 각 리마다 1개씩 조직된 상설조직으로서 리민들이 직접 선출하는 위원들로서 구성되며, 위원장은 위원들이 직접 선출하여 보직을 받는다. 해당 리의 예산 및 개발사업, 기타 문제점들을 리개발위원회에서 토의, 심의 결정하는 권한과 기능을 가진다. 여기서 결정된 사항들이 리사무소 → 읍사무소로 상정되므로써 民主的 節次와 方法에 의한 주민참여의 기능으로서 적합하다.

현재, 성산포지역(성산, 고성, 신양, 오조리)에는 각 리마다 개발위원회가 있으며 전체 위원수는 50명(성산 10, 고성 15, 신양 12, 오조 13)이며 위원의 임기는 2-3년으로서 활발한 활동이 이루어지고 있다.

주민참여와 관련하여, 자치단체의 대응전략에는 각 사업 또는 상황과 관련하여 문제를 해결하고자 하는 개별적 대응과 행정의 주민참여라는 맥락에서 대응하고자 하는 전체적 대응이 있다. 이 두가지 전략 중에서 자치단체가 어느 것을 선택할 것인가는 그 지역사회의 실정과 특성을 감안하여 결정할 문제이다. 지역주민은 모든 생활면에서 자치단체에 대응해야 하므로 각 행정사무별로 문제를 해결한다는 것은 사무처리를 번잡하게 만들고 지연시킬 우려가 있다. 따라서 사안이 중요할수록 전체적 대응의 필요성이 높아진다¹²²⁾. 지방자치단체는 지역주민의

121) 정세욱, 전계서, 1986, pp. 261-262.

122) 정세욱, 상계서, 1986, pp. 266-267.

요구에만 치중하여 개발계획을 수립하는 경우 공익을 소홀히 하거나 계획의 기술적 가치-경제적, 사회적, 환경적 측면을 고려한-를 계획에 반영할 수 없을 가능성을 배제할 수 없다. 그러므로 지방정치가들(도, 군의회위원) 및 행정가들이 계획을 수립하는데 있어서 지역주민들의 요구를 합리적으로 판단, 수용해야 한다. 계획(planning)의 성패에 크게 영향을 미치는 變數는 그 지역의 정치인과 계획을 수립하는 계획가(행정기관)이다¹²³⁾.

계획은 특별한 형태의 관리(special type of management)로서 공식적 구조보다 비공식적 조직망(informal networks)과 불의의 행동과 집단들과 더 관련이 되는 것으로서, 경영(management)처럼 시간, 자원 및 사려분별(discretion)을 필요로 한다¹²⁴⁾. 이러한 수립과정에 있어 지역주민들의 의사(요구)를 기술적으로 걸러서 수용하므로써 最適의 대안을 수립할 수 있어야 한다. 따라서 성산포지역의 계획수립에 있어서는 지역이 안고 있는 문제의 성격이나 開發潛在力 등 지역여건에 맞게 開發戰略을 세우는 것이 합리적이다¹²⁵⁾.



-
- 123) Burk, Edmund, "On Personality and Role", *The Politics of Planning and Development*, (Ed.) Anthony James Cantanese, Beverly Hills, et. al.: Sage Publications, 1984. pp.57-61.
- 124) Benveniste, Guy, *Mastering the Politics of Planning*, San Francisco. London: Jossey-Bass Publishers, 1989. p.193.
- 125) 黃明燦, 「地域開發論」, 서울: 경영문화원, 1986. p.225.

V. 要約 및 結論

본 연구는 현재 濟州地域에서 이루어지고 있는 大規模觀光團地開發이 順機能보다 逆機能(disfunction)이 많다는 것을 實證하고 城山浦地域 관광개발의 방향은 大規模觀光團地開發보다 小規模開發이 經濟的, 社會的, 環境的 및 住民參與的 側面에서 더욱 바람직하다는 문제인식하에서 이루어 졌다. 왜냐하면 대규모 관광개발은 경제적 측면에서는 資金漏出(leakages)을 위시하여 政府의 外貨獲得 및 經濟發展 등에 중점을 둔 제한된 목표성취로 인하여 地域의 社會的, 環境的 需要 및 地域住民의 關心을 소홀히 하거나 도외시한 경우가 많았기 때문이다.

관광목적지 지역주민들의 傳統的 價値와 거리가 먼 外部 訪問客들의 展示效果의 行態 등으로 관광목적지 지역사회에 逆機能的 影響과 더불어 觀光團地開發과 關聯, 부수되는 土地收用은 전통적으로 뿌리를 내렸던 지역주민들이 다른 지역으로 이주해야만 되는 상황을 발생토록 하며, 비록 그 지역에 지역주민들이 존재하더라도 傳統的 職業을 버리고 관광산업의 종사자로 轉落, 범죄발생 등의 否定的인 社會的 影響이 나타나 있으며 관광개발에서 必要惡처럼 따라다니는 自然環境의 被害, 觀光團地의 過剩混雜性, 地域住民들의 觀光地 및 職業現場 등 目的地에의 接近의 狹小性, 人口의 高密度現象, 保存·保護地域의 相對的 減少 및 開放空間(open spaces)의 減少, 生態系의 損傷 등 여러 가지 문제점들이 수반되는 부정적인 환경적 영향 등은 장기적 안목에서의 觀光開發의 潛在力을 伸張시키는데 制約要素가 되고 있음이 실증되었다.

이상과 같은 經濟的, 社會的, 環境的 限界를 克服하기 위한 代案으로 마을單位에 기반을 두는 小規模觀光開發戰略이 성산포지역의 향후 관광개발을 위한 방향 설정에 대안이 될 수 있음을 강조했다. 즉, 본 연구에서는 성산포지역 관광개발의 합리화 방안으로 경제적 측면에서는 이 地域의 觀光開發은 漸進的으로 이루어지게 하여 地域住民들의 參與機會를 增進시키고 傳統的인 觀光魅力點을 將來의 觀光資源으로 開發하는 데 있어서 持續可能한 開發戰略으로서 下部構造(infrastructure)의 개선 및 自然環境의 保存·保護, 地域住民으로 組織되는 마케팅組合의 設立, 觀光事業의 利潤이 적정한 方法으로 地域에 再投資되어야 한다는 점 등을 제안했다.

두번째, 사회적 측면에서는, 성산포지역의 質(quality)을 향상시키고 관광모니터를 定期的으로 실시하여 社會的 包容能力(social carrying capacity)을 測定, 환류(feedback)에 의한 개선 등 장기적 전략을 통한 발전과 성장을 시도해야 한다고 제안했다.

세번째, 환경적 측면에서는 성산포지역의 自然環境이 破壞·損傷되는 것을 철저히 방지하기 위해 環境影響評價(EIS)를 지속적으로 실시하고 관광산업의 利益中 一定額이 이 지역 자연환경의 質을 유지하거나 높이는데 再投資되어야 하며 海邊의 保護·保存을 위해 특별히 海岸保護法 등이 제정, 시행되어야 한다고 주장했다.

마지막으로, 성산포지역 관광개발계획은 우선 이 地域住民의 意思에 바탕하여 里開發委員會를 지역주민 요구의 창구로 최대한 활용하고, 政治家(도·군 의회의원), 行政機關, 專門計劃家들의 相互協助적 體制下에 樹立, 執行되어야 할 당위성을 제시했다.

觀光産業의 不在한 濟州道를 상징한다는 것은 비현실적일지 모른다. 濟州道는 이미 觀光産業이 地域經濟와 住民所得의 중요한 부분에 자리잡고 있으며, 현 시점에서 이 이상의 代替産業도 찾아 보기 힘들다. 觀光産業의 成長 내지 發展 戰略은 個人이나 集團의 意思決定, 經驗, 價値의 基準 등에 따라 다르기 마련이다. 그러나 최소한 觀光目的地의 住民들의 요구에 바탕을 두지 않은 觀光開發의 戰略은 長期的 眼目에서 볼 때 바람직하지 못하다. 이러한 점에서 성산포지역의 觀光開發이 세계도처에서 흔하게 나타나고 있는 大規模 觀光團地開發의 方向으로 되어야 할 것인가에 대한 反論을 제기하고 小規模 觀光開發의 필요성을 역설했다.

본 연구에서는 大規模 觀光團地の 限界와 制約要素를 根據로 성산포지역의 傳統的 價値와 文化 및 社會的, 經濟的, 環境的 影響을 檢討, 이에 대한 처방으로서 성산포지역의 觀光開發의 方向設定을 위한 방안들을 각 分野別로 제시했다.

본 연구의 結論을 요약하면, 성산포지역의 관광개발은 地域住民의 要求와 地域의 經濟的, 社會的, 環境的 需要에 바탕을 둔 內生的 觀光開發(endogeneous tourism development)의 당위성하에 이루어지는 것이 政策代案으로서 바람직 하다는 논거를 제시했다. 그러나 이 理論과 方案을 實踐하는 데는 보다 깊은 研究와 比較가 요구되고 있다.

參考文獻

1. 國內文獻

1) 單行本

- 金相勳, 觀光學概論, 서울: 集文堂, 1981. pp.132-133.
- 金正培·정승익, 觀光資源論, 서울: 蜃雪出版社, 1981. p. 24.
- 金震燮, 觀光學原論, 서울: 大旺社, 1984, p. 93.
- 南濟州郡, 統計年報, 1992.
- _____, 南濟州의 文化遺跡, 1992. 4, p. 80.
- 朴商洙, 國際觀光論, 서울: 蜃雪出版社, 1989, pp. 91-98.
- 朴石熙, 新觀光資源論, 서울: 明寶文化社, 1990. pp.102-105.
- _____, 現代觀光資源論, 서울: 明寶文化社, 1989, p. 82.
- 申大淳, 韓國地域社會開發論, 서울: 世英社, 1981. p. 325.
- 申允均, 地域開發行政論, 서울: 大旺社, 1984, p. 145.
- 李 根, 觀光資源論, 서울: 學文社, 1985, pp. 45-46.
- 李長春, 觀光政策學, 서울: 大旺社, 1986, p. 103.
- 鄭世煜, 地方行政學, 서울: 法文社, 1986, pp. 250-259.
- 濟州大學校 地域開發研究所, 濟州道 觀光所得의 經濟效果分析, 1991, p. 125.
- 濟州道 濟州經濟指標, 1991, 1992.
- _____, 濟州道, 제 2권, 1993. 2, pp.1000-1001.
- _____, 濟州道 綜合開發計劃(案), 1993. p. 565.
- _____, 濟州道 綜合開發計劃(案), 1993.
- _____, 濟州道誌(上, 下), 1982, p. 731.
- _____, 濟州道誌(上, 下), 1992.
- _____, 濟州道誌, 1993, pp.1385-1389.
- _____, 濟州統計年報, 1992, pp. 242-243.
- _____, 特定地域 濟州道綜合開發計劃 (제 1 권) - 觀光開發計劃, 1985. pp. 184-185.
- _____, 特定地域 濟州道綜合開發計劃 補完計劃, 1990. 3, pp. 85-87.
- _____, 特定地域 濟州道綜合開發計劃(제1권), 觀光開發計劃, 1985, p. 473.
- _____, 特定地域 濟州道綜合開發計劃補完計劃 / 濟州道綜合開發計劃補完計劃, 1990, pp.13-14.

- _____, 觀光振興法, 1993.
- 青瓦臺 觀光開發計劃團, 濟州道 觀光綜合開發計劃, 1973.
- 統計廳, 1985-1991年度 道內總生產 推計結果 1993.
- _____, 1991년 經濟活動人口年報, 1992.
- _____, 統計로 본 韓國의 발자취, 1992.
- 韓國開發研究院, 濟州道綜合開發計劃의 再檢討, 1998. 9.
- 韓國銀行 濟州支店, 濟州觀光產業의 構造分析, 1993, pp. 44-49.
- 韓國銀行, 韓國의 國民所得 (1992),
- 韓國地方行政研究院, 地方行政研究, 제7권, 제2호(통권24호), 1992. 5, pp. 19-28.
- _____, 各國의 都市開發과 民官合同, 1993, pp. 40-41.
- _____, 濟州道開發事業에 대한 住民參與方案에 관한 研究, 1992. 2, p. 65.
- _____, 地方行政研究, 제7권(통권24호), 1992, pp. 19-20.
- 環境處 光州地方環境廳, 濟州道環境保全綜合對策, 1991. 12, pp. 44-46.
- 黃明燦, 地域開發論, 서울: 경영문화원, 1986. p. 225.

2) 論文

- 夫萬根, “濟州地域開發의 現在와 未來”, 濟州道와 하와이간의 島嶼地域開發協力, 제1회 國際學術세미나(濟州大學 社會發展研究所), 1986. 6, pp. 44-45.
- 徐庚林, “濟州民俗의 觀光資源化 方案”, 濟州大學校 論文集 제10집, 1978. p. 710.
- 梁永哲, “內生的 地域開發에 관한 研究”, 建國大學校 大學院 博士學位請求論文, 1990. 12, pp. 65-68.
- _____, “濟州道 地方公務員들의 地域開發과 住民參與에 관한 態度分析”, 濟州地域開發에서의 住民參與 活性化方案, 1992. 10, p. 23.
- 崔相哲, “地域開發戰略으로서의 地方文化的 暢達”, 地方行政研究, 제4권 제4호,

3) 資料

- 김대경, “濟州地域 觀光地開發 運營의 方向”, 濟州新聞, 1993. 7. 23.
- 農林水産部, 漁業基本統計, 1993, pp. 135-136.
- 濟州新聞, ('93. 6. 1-6. 12/6. 19-7. 17/8. 5/8. 27/9. 11)
- 濟州道, 中文觀光團地 開發事業推進 現況報告, 1993.

- _____, 觀光所得分析, 1992. pp.10-11.
- _____, 우리道の 發展相, 1993, p.9.
- _____, 道政現況, 1993, p.12.
- _____, 主要行政便覽, 1993.
- _____, 基地現況分析, 1993. pp. 15-16.
- _____, 觀光課, 濟州道綜合開發計劃(觀光開發分野)分析, 1992. pp.10-20.
- 濟州道觀光協會, 1992年 觀光客滿足度 調查, 1992.12.
- 韓國觀光公社 地域開發本部, 中文觀光團地開發事業 推進 現況 報告, 1993, pp.2-3.

2. 外國文獻

- Aronson, J, Richard and Eli Schwartz, *Management Policies in Local Government Finance*, International City Management Association, Third Edition, 1987. pp.369-370.
- Bank of Hawaii, Hawaii 1992 Annual Economic Report Vol.42, 1992.
- Barbara Kim, Stanton, "Planning Hawaii's Visitor Industry : Perspectives on its Development", A paper prepared for the Second Conference on Cooperation and Regional Development between Hawaii and Cheju, The Center for Korean Studies, University of Hawaii at Manoa : July 13-16, 1987. pp.9-11.
- Benveniste, Guy, *Mastering the Politics of Planning*, San Francisco. London: Jossey-Bass Publishers, 1989. p.193.
- Briton, S., "The Political Economy of Tourism in the Third World", *Annals of Tourism Research*, Vol.9, 1982. pp.331-358.
- Burk, Edmund, "On Personality and Role", *The Politics of Planning and Development*, (Ed.) Anthony James Cantanese, Beverly Hills, et. al.: Sage Publications, 1984. pp.57-61.
- Callies, David L., "Regulating Paradise: Land use Controls in Hawaii", University of Hawaii Press, 1984. p.6.

City and Country of Honolulu, Department of Land Utilization, *Land Use Ordinance*, April, 1989. pp.1-3.

County of Maui, *Lahaina Community Plan*, Dec., 1983. pp.4-7.


Dekadt, E and Getz, "Models of Tourism Planning: Towards Integration of Theory and Practice", *Tourism Management*, 1986. p.175.

Douglas, Pearce(1989), *Tourism Development*, p.193.

Forester, John, *Planning in the Face of Power*, Berkeley and Los Angeles, California : University of California Press, 1989. pp.1-2.

Gray, Peter H., "The Contributions of Economics To Tourism", *Annals of Tourism Research*, Vol.9, 1982. pp.105-125.

Hagman, D. and D. Miscynaki, *Windfalls for Wipeouts*, American Planning Association, 1978.

IMF, International Statistics.  제주대학교 중앙도서관
NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Innskeep, Edward. "Environmental Planning for Tourism In Singapore", *Annals of Tourism Research*. Vol.14, 1987.

Kim, Karl and Duk Hee Murabayashi. *Recent Developments in the Use of Environmental Impact Statements in Korea*. Environ Impact Assess Rev. 1992 : 12: 1-XX. New York: Elsevier Science Publishing Co. Inc. , 1992. p.7.

Kim, Karl. *Cheju*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1992, p.9.

_____, *Planning for the Future of Cheju*, Honolulu : University of Hawaii Press. 1992. p.1.

_____, *Tourism on Our Terms : Tourism Planning in Hawaii*, A Report Prepared for the Western Governors' Association, Honolulu: University of Hawaii Press, 1991. p.55.

_____, *Cheju*. A paper prepared for Department of Urban and Regional Planning, University of Hawaii at Manoa and State Government of Hawaii as part of a Fulbright Reserach Fellowship to Korea, 1991. pp.5-6.

Korbitz, William E., (Ed.) *Urban Public Works Administration*, Washington, D.C.: International City Management, 1976. pp.118-119.

Michael, Fagence, *Citizen Participation*, New York, et. al.: Pergaman Press, 1977. p.4.

Milne, Simon S. "Differential Multipliers", *Annals of Tourism Research*, Vol.14, 1987. pp.499-515.

Murphy, Peter E., *Tourism : A Community Approach*, New York and London : METHUEN, 1988. pp.61-70.

Nemeth, David J. *The Architecture of Ideology: Neo-Confucian Imprinting on Cheju Island, South Korea*. Universioty of California Press: Berkeley and Los Angeles, 1987.



Pearce, Douglas, "Towards a Geography of Tourism", *Annals of Tourism Research*, July/Sept., 1979.

Pizam, Abraham. "Tourism Impacts: The Social Costs to the Destination Community as Perceived by its Research", *Annals of Tourism Research*, Spring., 1978.

Rohter, Ira, *A Green Hawaii: Sourcebook for Development Alternatives*, Na Kane O Ka Malo Press: Honolulu, 1992.

Sewell, Derrick W. R. and J.T. Coppock, *Public Participation in Planning*, London, et. al.: John Willey & Sons Ltd., 1977. pp.6-7.

Singapore Tourist Promotion Board, Survey of Overseas Visitors to Singapore, 1992.7.

State of Hawaii, *Coastal Zone Management, Chapter 205 A, Hawaii Revised Statutes*, 1986. pp.71-74.

_____, Department of Planning and Economic Development, *Model and Implementation Framework for the Impacts of Tourism in Hawaii*, Honolulu : Coopers & Lybrand, 1986. pp.1-6.

_____, _____, *State Tourism Functional Plan*, June 1984. pp.24-25.

_____, Office of State Planning, *Carrying Capacity : A Pilot Study*, Report to the legislature on Act 357, SLH, 1989.

Stuart Chapin, F. Jr. and Edward J.Kaiser, *Urban Land Use Planning*, Urban and Chicago : University of Illinois Press, 1985. pp.5-15.

Summers, John and Laura McIntyre, et. al., *Planning for Songsan*, A University of Hawaii Department of Urban & Regional Planning Practicum Report, Spring 1993. p.9.

Travis, Anthony. "Managing the Environmental and Cultural Impacts of Tourism and Leisure Development, Physical Impacts", *Annals of Tourism Research*. December, 1982.

UNESCO "The Effects of Tourism on Socio-Cultural Values", *Annals of Tourism Research*. Nov./Dec., 1976.

Whalen, John P., *Two Case Studies of Resort Development Planning on the Island of Oahu, Hawaii*, AICP, 1987. p.7.

附 錄



< 부록 I > 設問調查表 및 分析表

< 부록 II > 城山浦地域 土地利用 現況圖

< 부록 I > 設問調査表 및 分析表

안녕하십니까?

이 설문지에 의한 조사는 제주도의 관광산업에 대한 영향을 분석하여 앞으로 관광산업 및 이와 관련된 참고자료를 얻기 위한 것입니다.

귀하의 응답은 익명처리되어 본 연구의 참고 자료로서만 이용될 것이며 다른 목적으로는 사용되지 않을 것입니다. 아래 질문에 응답하여 주시면 고맙겠습니다.

1992. 6.

제주대학교 행정대학원

대학원생 진대식

■ 설문조사개요

- 0 조사대상(설문지배포) : 300명(성산, 고성, 오조, 신양리주민)
- 0 응답자(설문지회수) : 270명
- 0 조사방법 : 무작위표본(random sampling)조사
- 0 조사시기 : 1992. 6.5 ~ 6.25 (21일간)
- 0 분석 : IBM 컴퓨터 및 DBase IV+ software

■ 응답자 프로필 (설문지응답자 270명)

- 0 출 생 지 : 제주도 89% (성산지역 76%)
- 0 학 력 : 고졸 77%, 대졸 16%, 기타 7%
- 0 결혼관계 : 기혼 68%, 미혼 10%, 무응답자 3%
- 0 주거관계 : 자택 81%, 셋집 16%, 무응답자 3%
- 0 가구당 평균 인구수 : 4.5명
(1992년제주도통계연보상에 기록된 1991년말 현재 가구당 평균 인구수: 3.5명)
- 0 주거지 및 기간 : 성산포지역 거주 5년 이하 : 5%, 20년이하 : 30%
20~39년이하 : 41%, 40년이상 : 24%

■ 응답자 성별 견해 비교

여성(75%) 및 남성(55%)들은 사업체를 소유하지 않았다고 했다. 남성들은 전통적 가치들이 사라지고 있는 점이 심각한 문제점이라고 지적했으며, 10% 여성들

은 자신들의 직업이 관광과 관련이 있다고 했다. 11% 여성들은 관광산업에 종사하는 고용인들이 높은 소득을 얻는다고 제시했는데 이것은 장차 여성들은 관광산업에 많이 종사할 것임을 의미한다 하겠다. 10% 이상의 여성들은 자신들이 관광시설들을 이용했다고 했으며, 14% 이상 여성들은 성산포지역에서 더 많은 숙박시설을 건축하는 것을 반대했다. 10% 여성들은 중문관광단지과 같은 형태의 관광단지가 성산포지역에 조성되는 것을 반대했고, 27% 이상 남성들은 성산포지역에서 관광사업들이 확장되기를 기대했다. 응답자의 36%는 기혼여성인 반면 남성은 78%가 기혼이었다.

1. 귀하께서는 성산포지역에서 몇 년 동안 거주해 오셨습니까?
5년이하 : 5% 20년이하 : 30% 20~39년 이하 : 41% 40년이상 : 24%
2. 귀하가 현재 살고 계신 성산포지역이 5년 전에 비하여 더 나아졌는지, 더 나빠졌는지 또는 5년전과 같은 상태인지 말씀해 주시겠습니까?
더 나아졌다 : 65% 더 나빠졌다 : 8% 같은상태 : 27%
3. 중문관광단지에 대해서 어떻게 생각하십니까?
좋은 인상을 받는다 : 36% 좋지 않은 인상이다 : 31%
확실히 모르겠다 : 33%
4. 아래 목록은 어떤 지역에서 있을 수 있는 잠재적인 문제점들입니다. 귀하께서 성산포지역에서 문제점이라고 생각하는 것을 지적하여 주십시오

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

	문제가 안 된다	조금 문제된다	큰 문제이다	불확실하다
㉠ 일자리 부족	24%	44%	25%	6%
㉡ 음식비	26%	39%	33%	2%
㉢ 주택비용	22%	35%	38%	4%
㉣ 교통 (자동차)	10%	53%	36%	1%
㉤ 범죄	3%	38%	55%	2%
㉥ 공원 등 공공장소 혼잡	33%	33%	16%	14%
㉦ 인구의 급속한 증가	41%	39%	11%	8%
㉧ 개발로 인한 자연미 파괴	3%	42%	53%	1%
㉨ 오염	2%	18%	79%	1%
㉩ 너무 많은 관광객들	45%	34%	13%	7%
㉪ 전통적 가치가 사라져감	5%	57%	32%	6%
㉫ 지역주민들의 재산 소유비를 감소	16%	27%	49%	7%

5. 다음 사항에 대해 “예”, “아니오”, “응답하지 않겠다” 중 에서 답하여 주십시오

	예	아니오	응답하지 않겠다
㉠ 지금 취직되어 있습니까?	47%	49%	0%
㉡ 자가 사업에 종사하십니까?	37%	60%	0%
㉢ 귀하의 직업은 관광산업에 관한 것입니까?	10%	87%	0%
㉣ 귀하의 가계수입은 관광사업에 크게 의존하고 있습니까?	12%	86%	2%
㉤ 관광사업체에서 일하는 것이 돈을 잘 번다고 생각하나?	22%	52%	24%
㉥ 귀하는 귀하의 자녀들이 관광산업에 관련된 곳에서 취직하게 되길 원하십니까?	37%	47%	16%
㉦ 귀하는 관광객들과 많이 접촉하십니까?	22%	73%	4%
㉧ 귀하는 성산포지역에 더 많은 관광객들이 찾아 오는 것을 좋아 하십니까?	75%	20%	5%
㉨ 관광객들은 귀하일 일상생활에 방해가 됩니까?	10%	83%	7%
㉩ 귀하는 관광시설물들을 종종 이용합니까?	42%	55%	2%
㉪ 제주도에서 관광산업이 성장하게 된다면?	80%	9%	11%
㉫ 소규모의 관광매력점들이 생활을 더 유쾌하게 만들었나?	19%	59%	22%
㉬ 장차 관광단지가 기존 숙박시설 가까이에 조성된다면?	18%	68%	13%
㉭ 성산포지역에 숙박시설들이 더 많이 들어 선다면?	23%	59%	17%
㉮ 성산포지역에 중문관광단지과 비슷한 관광단지가 조성되는 것을 좋아 하시겠습니까?	25%	59%	16%
㉯ 성산포지역에 관광사업이 확장되는 것을 기대합니까?	64%	30%	5%
㉺ 전통적 가치와 문화가 사라져 가고 있습니까?	81%	12%	7%
㉻ 지역의 역사·문화적 자산이 경제성장 보다더 보존되나?	54%	30%	15%
㉼ 제주도에서 태어났습니까?	89%	11%	0%
㉽ 성산포지역에서 태어났습니까?	76%	22%	0%
㉾ 귀하는 고등학교를 졸업하엿습니까?	77%	20%	0%
㊀ 귀하는 대학을 졸업하엿습니까?	16%	79%	1%

6. 귀하의 성은?

남성 75% 여성 23%

7. 결혼관계는?

미혼 10% 기혼 68% 이혼 1% 기타 18%

8. 귀하는 자가 주택을 가졌습니까?

자가소유 18% 임차 16% 기타 2%

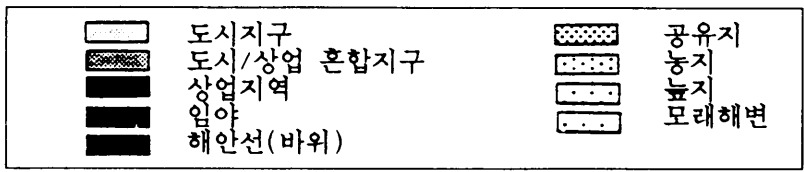
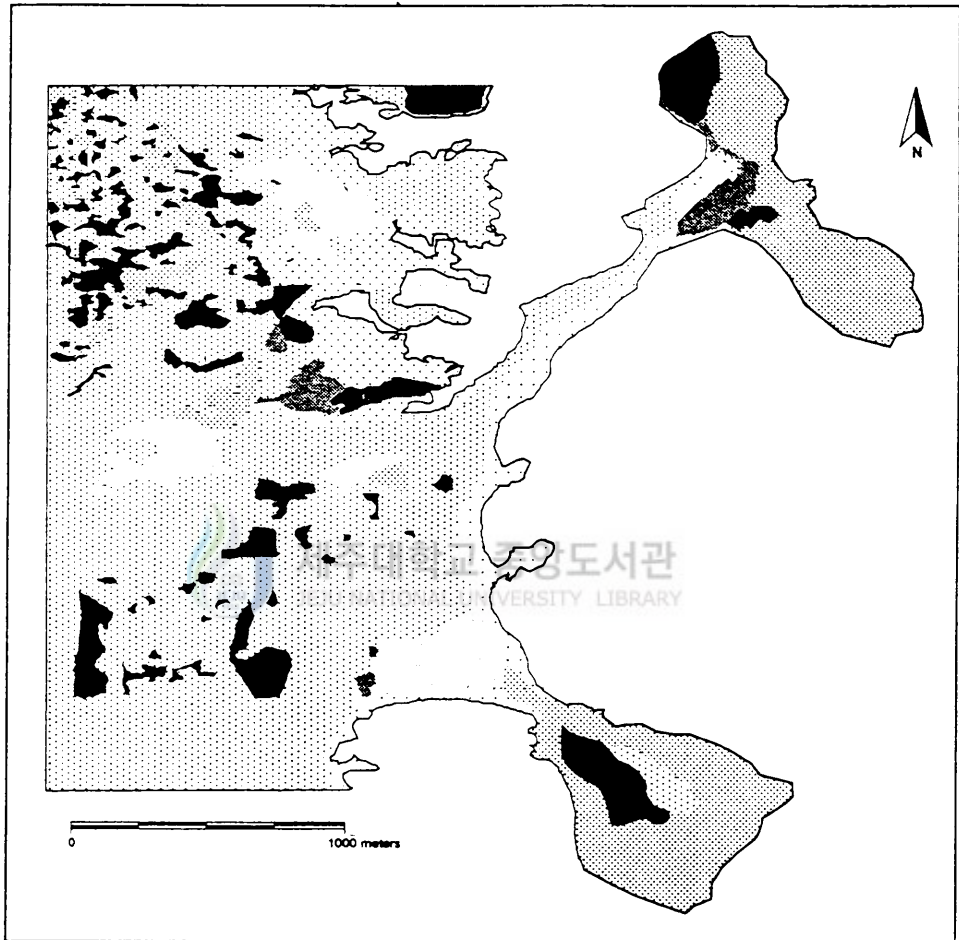
9. 귀하를 포함하여 가족은 몇 명입니까?

4.5% (평균)

10. 귀하의 직업은 무엇입니까?

농업 : 67% 수산업 : 10% 상업 : 20% 기타 : 3%

< 부록 II > 城山浦地域 土地利用 現況圖



Summary

A Study on Strategies for the Development of Songsan as A Tourist Region

Dae-Shik Chin

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Cheju, Korea

Advised by Professor Boo, Man Keun



JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

The report focuses on the Songsan region of Cheju Island, the Republic of Korea. This area is like many others on Cheju in that there is a feeling of change- that the future holds new opportunities and challenges with respect to growth and development.

Cheju's traditional lifestyles inherited from generation to generation and landscapes unique to the island are socially as well as physically changing more and more. Traditional agrarian values are giving way to rapidly changing modernization and established political/administrative structures are evolving. For the first time in thirty years local and provincial elections are resumed. Also, the Special Law for Development on Cheju designed for efficiently prompting the development of the island- is being enacted under which a new "Cheju Provincial Comprehensive Development

Plan" is reviewed and mapped out.

These changes, fueled by the quest for economic expansion and increasingly aided by democratic principles, require innovative approaches to public policy issues. Now, as never before, fresh perspectives are clearly needed to ensure the prosperity and integrity of Cheju's culture and its environment. One of the key issues facing Cheju today is the development of the Visitor Industry.

This report addresses strategies for the tourism development of the Songsan region as a tourist destination. This small area of Cheju has been designated as a planned resort area at some future date.

Located at the base of one of the most popular tourist attractions in Korea(Songsanilchul-bong or Sunrise Peak). The Songsan region still embodies a village-like quality. This unique quality may be lost due to the overflow of tourism developments. The Songsan region's development as a tourist destination could set the standard for the entire island. In this sense, tourist development in the Songsan region could serve as a model of culturally and environmentally sensible tourism or it may become yet another example of the "characterless landscape" proliferating throughout the world.

The purpose of this report is to present tourism development options as a strategy for tourism development in the Songsan region. In order to do this, Firstly, the overall background of how and for what the Songsan region has been designated by the central government is detailed.

Secondly, Songsan's unique cultural and environmental resources, economic/social impacts on tourism, and citizen participation mechanisms in the planning for tourism development in the Songsan region are reviewed while basic information and perspectives on tourism planning are presented.

After laying this foundation, alternatives to traditional tourism developments are proposed.

Finally, specific strategies for tourism development in the Songsan region are offered. Throughout this analysis, results of a survey conducted in the Songsan region in June, 1992 in preparation for this thesis are cited. The full survey and analysis of the results are contained in Appendix I.

The strategies offered here are reflected mostly in the aspects of economic, social, environmental and citizen participation mechanisms including revenues for participation in the tourism development planning.

In conclusion, the author argues that tourism development in the Songsan region should be designed as a means of improving the residents' quality of life and economic opportunities without loss of traditional values and culture or degradation of the natural environment through guarantees of residents' meaningful participation in the planning; it should be promoted on a village-based tourism plan while curbing the detrimental effects of large scale tourism; and, a much broader range of issues facing the region should be considered in deciding a tourism development plan for the Songsan region in terms of economic, social and environmental impacts in order that the region can remain a sustainable development for both the present and future of Cheju.