



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

박사학위논문

지역발전을 위한
어메니티 활용전략에 관한 연구

A Study on the Strategy to Use Amenity
for Regional Development

제주대학교 대학원

행정학과

김 성 호

2012년 12월

지역발전을 위한 어메니티 활용전략에 관한 연구

-제주지역 어메니티 자원을 중심으로-

지도교수 양 영 철

김 성 호

이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2012년 12월

김성호의 행정학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장	이 승 종	(인)
위 원	장 성 수	(인)
위 원	강 영 훈	(인)
위 원	오 승 은	(인)
위 원	양 영 철	(인)

제주대학교 대학원

2012년 12월

A Study on the Strategy to Use Amenity
for Regional Development

-With a Focus on Jeju Amenity Resources-

Sung-Ho Kim

(Supervised by Professor Young-Chul Yang)

A thesis submitted fulfillment of the requirement
for the degree of Doctor of Philosophy

2012. 12

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

차 례

표 차례	vi
그림 차례	ix
국문요약	xi
제1장 서론	1
제1절 연구의 의의와 목적	1
1. 연구의 의의	1
2. 연구 목적	5
제1절 연구의 범위와 방법	7
1. 연구 범위	7
2. 연구 방법	8
3. 연구의 구성	15
제2장 이론적 접근 및 분석의 틀	17
제1절 지역발전이론의 전개	17
1. 지역발전이론 체계	17
2. 전통적 지역발전이론의 전개	18
3. 대안적 지역발전이론의 등장	22
제2절 어메니티와 지역발전	28
1. 어메니티 개념	28
2. 어메니티 특성과 가치	32
3. 어메니티 활용	36

제3절 어메니티 선행연구 검토	38
1. 선행연구 동향	38
2. 선행연구 종합	46
3. 어메니티 지역발전전략 패러다임	47
제4절 연구의 흐름 및 분석의 틀	51
1. 연구의 흐름	51
2. 분석의 틀	55
제3장 우리나라 지역발전 정책 및 계획 평가	58
제1절 지역발전정책의 의의	58
1. 지역발전정책 개념	58
2. 지역발전정책의 목표와 수단	59
제2절 지역발전 정책 및 계획의 전개와 추진 결과	61
1. 국가 지역발전정책 전개	62
2. 국가 지역발전정책 추진결과	64
3. 제주지역발전계획 전개	67
4. 제주지역발전계획 추진결과	71
제3절 어메니티 관점에서의 지역발전 평가	76
1. 국가 지역발전정책 평가	76
2. 제주지역발전계획 평가	79
제4절 지역발전정책의 여건변화	83
1. 지역발전 메가트렌드의 변화	83
2. 제주지역발전계획의 메가트렌드 대응성	87
3. 지역발전 메가트렌드 변화의 함의	89

제4장 제주지역 어메니티 자원 특성	91
제1절 어메니티 자원 현황과 유형	91
1. 어메니티 자원 현황	91
2. 어메니티 자원 유형화	93
3. 어메니티 경제가치 내부화 대상자원	97
제2절 국제기구 공인 어메니티 자연자원 특성	100
1. 제주도 생물권보전지역	100
2. 제주 화산섬과 용암동굴	102
3. 제주도 세계지질공원	105
4. 어메니티 자연자원 관리실태	107
제3절 국제기구 공인 어메니티 문화·공동체자원 특성	108
1. 제주 국제관악콩쿠르	108
2. 제주칠머리당 영등굿	111
3. 제주어	113
제4절 국가공인 어메니티 역사자원 특성	116
1. 제주 세계평화의 섬	116
2. 제주 일제동굴진지	119
제5절 국가공인 어메니티 공동체자원 특성	122
1. 제주마(馬)	122
2. 제주초가	124
3. 제주해녀	126
4. 제주돌담	129

제5장	어메니티 자원의 경제가치 내부화	132
제1절	어메니티 자원의 경제가치 내부화 원리	132
1.	부정적 외부효과의 내부화	132
2.	긍정적 외부효과의 내부화	133
제2절	국내외 어메니티 자원의 경제가치 내부화 사례	136
1.	수혜자 부담 원칙의 적용사례	137
2.	공급자 혜택 및 수혜자 부담 원칙의 적용사례	148
3.	소비자 및 수혜자 부담 원칙의 적용사례	156
제3절	제주지역 어메니티 자원의 경제가치 내부화 실태	160
1.	수혜자 부담 원칙 적용 대상자원	160
2.	공급자 혜택 원칙 적용 대상자원	163
3.	소비자 및 수혜자 부담 원칙 적용 대상자원	166
제4절	어메니티 경제가치 내부화 주체 및 수단	170
1.	국내외 사례의 경제가치 내부화 주체 및 수단	170
2.	제주지역 경제가치 내부화 자원의 보전 주체와 수단	174
3.	국내외 사례와 제주지역 자원의 경제가치 내부화 차이점	178
제6장	지역발전을 위한 어메니티 활용전략	181
제1절	어메니티 자원 활용	181
1.	어메니티 자연자원의 활용	182
2.	어메니티 역사·문화·공동체 자원의 활용	190
제2절	어메니티 클러스터 중심의 사회자본 형성	197
1.	전통민박 클러스터	198
2.	어메니티 교통 클러스터	199

3. 토속음식 클러스터	200
4. 어메니티 특산품 클러스터	201
제3절 어메니티 사업 운영체계	202
1. 어메니티 사업 운영주체	202
2. 어메니티 사업 재원조달 수단	205
3. 어메니티 사업 운영체계	207
4. 리더십 강화	209
제7장 결론	211
제1절 연구 결과의 요약	211
1. 지역발전정책 및 지역계획 평가	211
2. 어메니티 자원의 분류체계	213
3. 어메니티 자원 특성분석	213
4. 어메니티 자원의 경제가치 내부화 분석	214
5. 어메니티 자원 활용전략 도출	215
제2절 정책적 함의 및 연구의 한계	216
1. 정책적 함의	216
2. 연구의 한계 및 향후 과제	218
참고문헌	219
Abstract	237
부록	243

[표 차례]

<표 1-1> 델파이 방법 조사 패널선정	13
<표 1-2> 델파이 방법 조사내용	14
<표 2-1> 어메니티 개념 정의	29
<표 2-2> 어메니티 특성	32
<표 2-3> 어메니티 특성별 분류	33
<표 2-4> OECD 어메니티 가치	34
<표 2-5> 국토 어메니티 자원의 가치	35
<표 2-6> 본 연구의 어메니티 가치	35
<표 2-7> 어메니티 분류기준에 관한 선행연구	39
<표 2-8> 어메니티 경제적 가치평가에 관한 선행연구	42
<표 2-9> 어메니티 지역정책 및 전략에 관한 선행연구	44
<표 2-10> 어메니티 자원평가 및 평가지표 개발에 관한 선행연구	46
<표 2-11> 지역발전전략별 패러다임의 차이점	48
<표 3-1> 유형별 정책수단 내용	60
<표 3-2> 지역발전정책 분석을 위한 기간 구분	61
<표 3-3> 지역발전정책 기조와 전략 변화	62
<표 3-4> 경제성장과 산업구조 변화(1960~2005)	65
<표 3-5> 고용성장과 취업구조 변화(1963~2005)	65
<표 3-6> 농촌과 도시 인구변화	66
<표 3-7> 제주지역발전계획 전개	68
<표 3-8> 제주지역발전계획의 요소별 주도세력	75
<표 3-9> 제주지역발전에 활용된 주요 자원	81
<표 3-10> 제주지역발전과정에 지역주민 참여저조 이유	82
<표 3-11> 글로벌 메가트렌드 구분체계	84
<표 3-12> 메가트렌드 대응 제주지역발전계획	87
<표 4-1> 전국 농촌어메니티 자원 발굴 현황(2005~2011)	92
<표 4-2> 제주지역 농촌어메니티 자원 현황(2005~2006)	93
<표 4-3> 제주지역 국가지정 문화재 재분류	94

<표 4-4> 제주지역 국가지정 문화재 재분류 요약	97
<표 4-5> 제주지역 어메니티 경제가치 내부화 대상자원 우선순위	98
<표 4-6> 제주지역 어메니티 경제가치 내부화 대상자원 및 내용	99
<표 4-7> 제주도 생물권보전지역 지정 현황	101
<표 4-8> 우리나라 유네스코 생물권보전지역 지정 현황	101
<표 4-9> 제주도 및 신안 다도해 생물권보전지역 차이점	102
<표 4-10> 제주 세계자연유산 지정 내용	103
<표 4-11> 제주 화산섬과 이탈리아 에올리에 제도 화산섬의 특징	104
<표 4-12> 제주도 세계지질공원 대표명소	105
<표 4-13> 제주도 및 독일 불칸아이펠 세계지질공원 특징	106
<표 4-14> 국제음악콩쿠르 세계연맹 가입 국내 콩쿠르 현황	109
<표 4-15> 국제음악콩쿠르 세계연맹 가입 콩쿠르 현황	110
<표 4-16> 제주칠머리당 영등신과 다른 지방 영등신의 특징	112
<표 4-17> 크라우스의 언어소멸 위험성 진단법	114
<표 4-18> 제주 세계평화의 섬 지정 배경	117
<표 4-19> 세계평화도시 형성 배경	118
<표 4-20> 일본군 동굴지지 분포와 용도	120
<표 4-21> 관 알선 및 강제동원된 조선인 수의 변화	121
<표 4-22> 국가지정 문화재 일제동굴진지 실태	121
<표 4-23> 제주마의 장단점	123
<표 4-24> 제주지역 말 사육현황	124
<표 4-25> 제주초가의 공간 구조물과 기능	125
<표 4-26> 제주초가의 외관 구조물과 기능	125
<표 4-27> 제주해녀의 특이성	128
<표 4-28> 제주도내 잠수인 현황	128
<표 4-29> 제주돌담의 기능	130
<표 4-30> 제주돌담에 대한 가치평가	130
<표 4-31> 제주돌담 훼손율	131
<표 5-1> 어메니티 외부효과의 내부화를 위한 원칙의 특성	134

<표 5-2> 수혜자 부담 원칙 적용사례	138
<표 5-3> 공급자 혜택 및 수혜자 부담 원칙 적용사례	148
<표 5-4> 소비자 및 수혜자 부담 원칙 적용사례	156
<표 5-5> 수혜자 부담 원칙 대상자원의 경제가치 내부화	161
<표 5-6> 공급자 혜택 원칙 대상자원의 경제가치 내부화	164
<표 5-7> 소비자 및 수혜자 부담 원칙 대상자원의 경제가치 내부화	166
<표 5-8> 국내외 사례의 경제가치 내부화 사업주체별 특징	171
<표 5-9> 국내외 사례의 경제가치 내부화 사업주체 유형	172
<표 5-10> 국내외 사례의 경제가치 내부화 자원 보전수단	173
<표 5-11> 제주지역 어메니티 자원 활용수준	175
<표 5-12> 제주지역 경제가치 내부화 자원의 관리주체 유형	175
<표 5-13> 제주지역 경제가치 내부화 자원의 보전수단	176
<표 5-14> 어메니티 경제가치 내부화 사업주체 차이점	178
<표 5-15> 어메니티 경제가치 내부화 보전수단의 차이점	179
<표 6-1> 서귀포시 서부지역 일제 관련 군사시설 문화재	189
<표 6-2> 제주지역 농어촌 민박사업자 현황	199
<표 6-3> 어메니티 지역발전 주체	203
<표 6-4> 어메니티 지역발전 민간 참여단체	204
<표 6-5> 어메니티 지역발전 재원조달 수단	206

[그 립 차 례]

<그림 1-1> 연구의 구성	16
<그림 2-1> 어메니티 개념의 역사적 변화과정	30
<그림 2-2> 연구의 흐름	52
<그림 2-3> 분석의 틀	56
<그림 6-1> 제주도 생물권보전지역	183
<그림 6-2> 제주 화산섬과 거문오름 용암동굴계	184
<그림 6-3> 성산일출봉 주변 지역	186
<그림 6-4> 제주도 세계지질명소	188
<그림 6-5> 제주 세계평화의 섬 실현 체계	191
<그림 6-6> 제주시 서부지역 위치도	195
<그림 6-7> 어메니티 사업 운영체계	207

[국문요약]

지역발전을 위한 어메니티 활용전략에 관한 연구
-제주지역 어메니티 자원을 중심으로-

어메니티는 인간과 자연이 함께 살아가는 데 있어서 없어서는 아니 될 요소로서, 편안하고 쾌적한 삶의 매력을 제공하는 동시에 경제적 정(+)의 효과를 발생시키는 특정한 장소의 여건이나 분위기를 말한다.

본 연구의 목적은 지역발전을 위한 어메니티 활용전략을 제시하는데 있다. 제주지역의 어메니티 자원을 새로운 지역발전전략 요소로 활용하는 방안을 마련하는 것이다. 정책요소의 측면에서 보았을 때 연구의 목표는 지역주민의 삶의 질 향상이며 수단은 어메니티 자원의 경제가치 내부화이다.

어메니티를 활용한 지역발전전략은 지역의 양적 성장보다는 질적 발전을 추구한다. 발전의 기본원리로서 효율성보다 환경과 역사, 문화, 공동체의 가치를 중시한다. 총량적 빵의 크기보다는 쾌적한 환경 속에서 정신적 편안함, 사회적 공평함, 지역의 정체성 확보와 공동체의 자존 및 자족을 추구하는 것이다.

발전 수단으로서는 기존의 자본과 노동보다 지식과 기술을 중시하고 생산체계에 있어서 소품종 대량생산보다는 다품종 소량생산이 보편화된다. 신뢰와 규범, 협력을 촉진시키는 네트워크를 조장하고 지역주민의 기초수요를 넘어 경제적으로 넉넉한 삶의 질을 중요시한다.

본 연구는 지역발전을 위한 어메니티 자원의 활용전략을 마련하기 위해서 제주지역의 자연·역사·문화·공동체 자원 가운데 경제가치 내부화 대상자원을 가려냈다. 대상자원의 선정은 델파이 방법 조사를 활용했다. 선정된 자원의 특성을 분석하고 이와 비슷한 국내외 어메니티 자원의 경제가치 내부화 사례를 조사했다.

국내외 사례와의 비교를 통해서 제주지역 어메니티 자원의 경제가치 내부화 실태를 분석하고 어메니티 관점에서 우리나라의 지역발전정책과 지역계획을 평가했다. 평가 결과를 바탕으로 어메니티 사업 벨트의 구성과 어메니티 사업 클러

스터 및 네트워크 형성 등 어메니티 요소를 중시하는 새로운 지역발전전략을 제시했다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 1960년대부터 본격적으로 시작된 우리나라의 지역발전정책은 경제성장 목표를 달성한 반면 지역격차의 심화를 가져왔다.

초기의 지역발전 정책은 지역균형발전을 목표로 지역의 인구 및 경제 성장, 산업화, 사회간접자본 시설의 확충을 달성했다. 이를 통해 우리나라는 경제규모를 세계 10위권대에 진입시키는 성과를 얻었다. 1인당 국민소득도 인구 4천만명 이상인 국가 가운데 8위를 차지하는 고도의 성장과 변화를 가져왔다.

산업화에 따라 인구와 자본, 생산활동이 도시로 집중되었고, 급속한 도시화는 농어촌 지역의 생산성 감소와 인구의 공동화·고령화를 동시에 가져왔다. 농어촌 인구의 고령화는 농어촌 정주기반의 약화와 생산력의 감소를 가져와 농어촌 쇠퇴를 가속화시키는 원인이 되었다. 제주지역도 마찬가지로 현상을 겪었다.

국가의 지역발전정책이나 지역계획이 모두 지역의 장소적 특성이나 역사·문화·공동체 자원과 인간의 삶의 질 등 어메니티 요소를 고려하지 않았다. 즉, 장소 차별없는 전략으로 일관함으로써 대규모적, 자원소모적, 환경파괴적, 기능중심적인 방향으로 일관하게 되었다. 이는 세계화라는 시간과 공간의 압축 속에서 지속가능한 발전 및 인간의 삶의 질 향상을 위한 사회·문화적 다양성을 추구하는 글로벌 메가트렌드와도 역행하는 것으로 평가되었다.

둘째, 제주지역 어메니티 경제가치 내부화 대상자원으로는 국내외에서 인정하는 자원 12종이 선정되었다.

어메니티 자원분류는 우선 어메니티 속성이 강한 제주지역 국가지정 문화재를 국제기구 공인자원과 국가 공인자원으로 분류했다. 이를 자원특성에 따라 자연자원과 역사, 문화, 공동체 자원으로 재분류했다. 이어 관련 전문가 34명을 대상으로 델파이 방법 조사를 통해 제주지역 어메니티 경제가치 내부화 대상자원 12종을 선정했다.

경제가치 내부화 대상자원은 국제기구 공인자원으로 유네스코가 공인하는 제주도 생물권보전지역, 세계자연유산인 제주 화산섬과 용암동굴, 제주도 세계지질공

원, 제주칠머리당 영등굿, 제주 국제관악콩쿠르, 제주어 등 6종이 선정되었다. 국가 공인자원은 제주 세계평화의 섬, 제주 일제동굴진지, 제주마, 제주초가, 제주해녀, 제주돌담 등 6종이다. 이를 자원 속성에 따라 다시 분류하면 자연자원 3종, 역사자원 2종, 문화·공동체 자원 7종 등 모두 12종이다.

셋째, 제주지역 어메니티 자원은 세계 어디에 내놓아도 뒤쳐지지 않는 자원 자체의 특이성과 심미적, 역사적 가치를 보유한 것으로 분석되었다.

한라산의 분화로 형성된 제주 화산섬은 화산활동의 대표적인 형태로 각광받고 있고 세계 6대 화산분출유형 가운데 2개의 유형을 보유하고 있다. 거문오름 용암동굴계의 동굴들은 용암동굴에서는 볼 수 없는, 석회동굴의 특성인 백색 탄산염 생성물들이 함께 어우러져 세계 최고의 미적가치로 인정받고 있다.

제주도 생물권보전지역은 난대·온대·한대 및 아고산대에 걸친 1,800여종의 식물과 4,000여종의 동물이 서식하는 생태계의 보고이면서 해양동물 455종과 어류 232종이 출몰하는 해양자원의 전시관이다.

제주의 험난한 역사의 결과물로 탄생한 ‘제주 세계평화의 섬’과 ‘제주 일제동굴진지’는 독일의 평화도시 오스나브뤽과 일본의 히로시마에 버금가는 평화의 상징과 세계평화에 기여할 수 있는 배경을 지니고 있다. 공동체 자원인 제주칠머리당 영등굿과 제주해녀, 제주어, 제주마, 제주초가, 제주돌담은 어메니티 경제가치 내부화의 소프트웨어로 기능할 수 있는 제주지역만의 독특한 장소적 속성을 보유하고 있다.

넷째, 제주지역의 어메니티 자원은 경제가치 내부화 자원으로서 지역발전을 위한 정책수단이 될 수 있으나 내부화 사례는 찾아보기 힘들다는 결론이 나왔다.

제주지역 어메니티 자연자원의 경제가치 내부화는 문화재 보호법이나 자연공원법, 자연환경 보전법에 의해 현상 그대로를 보존하거나, 전승 보전을 위한 재현, 혹은 자원을 알리기 위한 전시공간 확보 등을 중심으로 이루어지고 있다. 모든 자원이 재정투자를 통해서 보호·재현·관리되고 있는 것이다.

역사자원인 제주 세계평화의 섬은 국제 컨벤션산업과의 연계 고리를 찾지 못하고 대규모 행사에 몰입하면서 경제가치의 내부화와는 거리가 멀다. 일부 제주

일제동굴진지는 민간의 사재를 털어 전쟁평화박물관을 개설했으나 경영난으로 외부자본에 넘겨질 위기에 있다.

공동체 자원 가운데 제주마를 제외한 대부분의 자원이 경제가치 내부화와는 관계 없이 방치되거나 외부자본에 의해 경제가치가 외부로 유출되고 있다. 제주 초가는 초가형 민속촌과 호텔형으로의 개조로 외부기업에 이윤이 넘어갔다. 제주 돌담은 훼손율이 심각한데도 현상유지 방안도 마련하지 못하고 있는 것으로 평가되었다.

다섯째, 어메니티 자원의 활용전략으로는 어메니티 사업벨트 조성과 어메니티 사업 클러스터 및 네트워크의 형성, 사업 지원체계 구축 등이 제시되었다.

어메니티 자연자원의 활용전략으로는 제주도 생물권보전지역 벨트와 세계자연유산 거문오름 용암동굴계 벨트, 세계자연유산 성산일출봉 벨트, 제주도 세계지질공원 벨트의 조성을 제안했다. 어메니티 사업 벨트는 기존 행정구역의 경계를 넘어 어메니티 요소가 있는 여러 장소의 사업주체들끼리 공동이익을 위해 연대하는 방식이다.

어메니티 역사·문화·공동체자원 활용전략으로는 제주 세계평화의 섬 컨벤션 산업화와 제주 국제관악콩쿠르의 종합축제화, 제주칠머리당 영등굿의 세계화, 역사자연과 제주마산업의 융합을 제시했다.

어메니티 사업 클러스터는 전통민박 클러스터와 어메니티 교통 클러스터, 토속음식 클러스터, 어메니티 특산품 클러스터의 결성을 제시했다. 이들 클러스터는 어메니티 사업 벨트별로 다양한 형태의 민박과 이동수단, 전통음식, 특산품을 제공할 수 있다. 같은 분야, 또는 다른 분야의 클러스터끼리 네트워크를 구성해서 정보교환과 송객, 재료 공급 등의 협력사업을 전개할 수 있다

어메니티 사업의 운영체계로는 클러스터가 참여하는 어메니티 운영위원회를 구성하고, 지방정부의 권한을 위임받은 어메니티 지원위원회를 구성하는 방안을 제안했다. 각 위원회는 어메니티 사업의 수행 및 성과보고, 평가결과 심의, 지속적 지원을 위한 의사결정 역할을 하는 시스템을 갖추게 된다.

제1장 서론

제1절 연구의 의의와 목적

1. 연구의 의의

21세기 인류 사회를 관통하고 있는 큰 흐름은 정보통신혁명에서 비롯된 국가 경계(nation border)의 약화와 그로 인한 세계화 및 다극화 시대¹⁾의 도래, 물리적 공간 거리감의 해체로 인한 삶의 양식의 변화를 들 수 있다. 지난 세기 산업사회의 반성에서 오는 지구 온난화와 에너지 위기에 대한 대응인식을 비롯해서 국가 간, 지역 간, 계층 간의 생산·소득·소비·교육·복지 등 사회경제적 불균등 해소, 그리고 인간의 삶의 질 향상이라는 담론이 지구를 덮고 있기도 하다.

세계화는 기존의 경쟁체제, 시장환경, 생산양식 등 경제활동뿐만 아니라 자본과 노동의 관계, 정부의 역할, 사회·경제적인 관행 등 전반적인 사회·경제체제의 구조적인 변화를 가져오고 있다(김용웅 외, 2011: 56). 정보통신기술의 발달로 인해 시간과 공간은 더욱 압축(time-space compression)되고 있고 세계적 차원의 인적, 물적 정보의 흐름은 빨라져 국가를 가르는 국경은 점점 의미를 잃어가는 대신 지역 간 경쟁은 심화되고 있다(김태환 외, 2004: 1~2).

지구 전체를 하나의 경제권으로 통합시키는 탈영역화(de-territorialization) 현상은 시·공간의 융합(convergency)을 통해 공간을 동질화시키고, 결국 지리공간의 소멸을 가져올 것으로 예견했었다(Cairncross, 1997). 그러나 세계화라는 공간 범위(spatial scales)가 장소²⁾ 간의 연결성을 토대로 하는 장소의 영역적 속성을

1) 다극화란 용어는 국제체제론에서 나온 용어로, 제2차 세계대전 이후 동·서 냉전체제(양극체제)의 붕괴와 소련연방의 해체로 인한 미국 중심의 단극체제를 거쳐, 2008년 미국 발 경제위기 이후 유럽연합(EU)과 중국, 북미(NAFTA), 동남아시아(ASEAN), 동·남아프리카(SADC, EAC, COMESA) 권역 등 세계 경제블록이 경쟁하는 경제의 다극화 시대를 말한다.

2) 차만스키(Czamanski, 1973)는 지역을 '장소(area)', '지구(zone)', '지역(region)'으로 구분하고 있다. 이때 '장소'는 공간적 경제분석에 유용한 개념으로서 2차원적 공간의 어느 부분을 지칭하는 용어인데 제품의 지리적 판매범위인 시장권을 나타낸다. '지구'는 지리적 영역을 인위적으로 구분한 기술적인 용어로서, 주변 지역과 상이한 성격을 가진 장소를 지칭하는 데 사용된다. '지역'

약화시킬 것이라는 그런 예견과는 달리, 오히려 장소의 영역적 실체가 중요해지면서 지방화라는 공간범위의 중요성은 더욱 커지고 있다(Castree, 2003; Herod, 2003; 이희연, 2005: 37).

세계화의 전개가 공간구조와 지역발전과의 관계에 있어서 국가보다 지역 또는 장소적 하위 공간단위를 세계적 수준에서의 중요한 경쟁적 경제단위로 끌어올렸고, 이로 인해 지역 사이의 공간적 불균형을 확산시킬 소지가 더 많아지게 된 것이다.

세계화로 인한 국가 역할의 축소는 지역 간의 경쟁을 한층 심화시켜 경제적으로 유리한 위치를 확보하기 위한 지역 간의 경제활동 광역화·블록화 현상이 세계 곳곳에서 이미 자리 잡아가고 있다. 이는 세계화와 지방화가 동시에 진행되고 있음을 말하는 것이다.

우리나라의 입장에서 보면 세계화의 맥락에서 지방자치의 진전에 따라 중앙정부에 대응하는 분권화 수요가 보다 증가하고 있고, 지역발전이나 정책에 대한 지역의 자기책임성도 높아지고 있다. 세계화에 의해 공간적 동질화의 대상이 되지 않는 ‘장소 특수적 속성(place-specific properties)’³⁾에 대한 관심과 가치는 더욱 높아지고 있다.

지역정책은 본질적으로 각 지역의 발전정도와 특성에 따른 차등적, 차별적 정책추진이 필수적임에도 불구하고 우리나라에서는 이에 대한 학계 및 정책당국의 인식이 매우 미흡한 실정이다. 지역발전계획이나 지역산업진흥계획상의 프로그램 및 사업들은 적정 공간범주에 대한 충분한 검토 없이 기획, 추진되고 있기도 하다(장재홍, 2011: 153~154).

우리나라의 국토 및 지역발전정책은 주로 행정구역이나 지역경계를 바탕으로 추진해왔고, 대체로 제한된 자원을 균등하게 배분하는 개발전략에 치중해왔다. 결과적으로 한정된 자원을 둘러싸고 지역 간 소모적 경쟁을 되풀이하고, 지역과

은 국가경제 내에 존재하는 광역적 하위 공간단위를 지칭하는 용어로 사용된다(Richardson, 1979: 18; 김용웅 외, 2011: 16에서 재인용)

3) OECD (1999)는 ‘장소 특수적 속성’을 지역의 정체성을 반영하는 요소들로서 ‘사회 구성원에게 휴양적, 심미적 가치를 제공하는 어메니티(amenity) 자원의 속성’으로 해석하고 있다. 그리고 어메니티 자원은 지리적 위치에 따라 높은 수준의 고유성을 지니는 동시에 다른 자산들처럼 전환되거나 이동될 수 있는 것이 아니기 때문에 특정 지역이 비교 우위를 지닐 수 있는 거의 유일한 영역으로 보고 있다(오현석 외 역, 2002: 21, 74).

공간의 고유한 특성을 반영하기 보다는 정형화되고 일률적인 지역발전전략에 치중하는 한계를 꾸준히 노정시켜왔다(안영진, 2011: 21; 최재헌, 2009: 19).

국토종합계획에 있어서도 1960~1970년대에 시작된 성장거점(growth-pole) 발전전략에 의한 성장위주의 지역정책에서 벗어나지 못하고 있다. 접근방법에 있어서도 경제적 효율성을 중시하는 하향식 정책이 유지되고 있다. 다만 21세기에 들어서 성장과 분배, 일자리 창출, 양극화, 장소의 번영(place prosperity)이나, 사람의 번영(people's prosperity)이나⁴⁾를 놓고 학계의 논의가 활발하게 진행되고 있다(김혜천, 2011: 24). 그럼에도 아직 인간의 삶의 질을 직접 겨냥한 지역발전 정책 또는 계획이 획기적으로 받아들여진 예는 그리 많지 않다.

1960년대부터 전개된 국토개발 과정을 살펴보면, 제주지역은 천혜의 자연환경과 지형학적 이점, 내륙지방과는 다른 독특한 문화로 인해 중앙정부의 꾸준한 관심을 받았다. 그러나 그 개발방식은 중앙집권적, 하향적 접근방식에 의한 외생적 발전(exogenous development) 차원에서 이루어져 왔다. 1963년 '제주도자유지역 구상'에서부터 1966년 '제주도특정지역 지정', 1975년 '특정자유지역 개발구상'을 위한 기초조사, 1980년 경제기획원의 '제주자유항 구상', 1983년 '특정지역 제주도 종합개발계획' 등이 그것이다.

중앙정부는 이 과정에서 제주지역의 개발 자원과 기술이 영세하다는 미명 하에 외지인에게 금융과 세제상의 혜택 등 제도적 지원을 독점, 확대 제공해서 외생적 개발만이 가능하도록 해왔다. 그 결과 국가의 권력과 특혜로 특정 지워진 외생세력에 의해 거의 모든 개발 가치와 기회가 독점되었으며, 지역개발의 주체가 되어야 할 제주도민은 지역개발의 객체로 전락해서 소외감으로 점철되는 아노미 현상까지 보였다(양영철, 1991: 2).

중앙정부에 의한 개발사업의 선정, 투자재원의 배분, 그리고 선별적인 재정지원과 정책적 보호 등을 통해서 외부자본과 특정 대기업 위주의 하향식 경제성장 제일주의를 추구했던 것이라 하겠다.

4) '장소의 번영'(place prosperity)과 '사람의 번영'(people's prosperity)이라는 용어가 처음 언급된 것은 1966년 발표된 미국의 경제학자 루이스 위닉의 논문 제목에서부터이다(Winnick, 1966). 그는 이 논문에서 당시 미국의 주요 정책인 경제활동의 '지리적 재분배(redistribution) 정책'(장소 지원 정책)을 "지원이 절실한 그 지역의 실업자, 노동자, 이주자들보다, 오히려 지원이 별로 필요 없는 그 지역의 부유한 계층, 주로 토지나 건물 같이 지역에 고착된 자원의 소유자에게 더 많은 혜택이 돌아가게 된다"며 비판했다(강현수, 2010: 4~5).

21세기에 들어서서 2002년 수립된 ‘제주국제자유도시 기본계획’과 2006년 출범한 ‘제주특별자치도’(이하 제주자치도)의 추진 과정에서도 행정체제개편을 포함한 혁신을 둘러싼 내부 갈등과 중앙정부의 지원 부족, 지역을 스스로 키워나갈 수 있는 지방정부의 역량 부족 등이 지역발전의 걸림돌로 작용하면서 도민들은 특별자치도 출범 이전보다 나아진 게 없다는 인식이 지배적이다⁵⁾.

제주지역은 세계자연유산과 생물권보전지역, 세계지질공원, 제주 국제관악콩쿠르, 제주칠머리당 영등굿 등 유네스코가 인정하는 자연과 문화예술 어메니티 자원을 보유하고 있다. 고려시대 항몽 유적과 조선시대 200년 동안의 출륙금지령, 해방공간에서의 4·3 사건, 태평양전쟁 당시 일본군의 최후 보루였던 동굴진지, 제주 세계평화의 섬 등 국가가 인정하는 고난으로 점철된 역사 어메니티 자원도 갖고 있다. 제주해녀를 비롯한 방언, 돌담, 초가, 제주마(馬), 공동체 사회의 수눌음(품앗이) 정신, 제주인의 이상향인 이어도에 이르기까지 다른 어느 지역보다도 독특한 공동체 어메니티 자원이 산재해 있다. 그러나 제주지역 어메니티 요소를 지역발전전략으로서 접근한 정책은 어느 시대에도 찾아보기 힘들다.

이는 지역혁신과 균형발전을 이념으로 했던 참여정부나 녹색성장과 글로벌 경쟁력을 지향하는 이명박 정부의 지역발전정책에 있어서도 지역 간의 차이점과 격차를 충분히 고려하지 못한 채 지역별 특성에 적합한 정책을 시도하지 못했고, 정책지원에 있어서도 지역 간 차등화의 필요성을 충분히 검토하지 않았다(장재홍, 2011: 130)는 지적과 맥을 같이 하는 것이다. 지역의 특수성이나 장소의 고유성, 공동체 사회의 정체성을 감안한 지역발전정책이 이루어지지 못한 결과라고 하겠다.

본 연구는 이러한 관점에서 현대 지역발전의 화두라고 하는 대형자본에 의한 지역발전 보다는 어메니티 자원을 이용한 지역발전이 결과적으로 보면, 오히려 지역발전의 목표를 더욱 충실하게 달성할 수 있다는 논리를 제시하고 증명한다는 데서 그 의의를 찾고자 한다.

5) 민기 (2011: 65)는 제주특별자치도의 성과가 제대로 나타나지 않는 이유로 중앙정부의 행·재정 지원부족이 25.2%, 자치단체장 역량부족 21.6%, 공무원 역량부족 17.6%, 도민의 국제화 마인드 부족 15.4% 순으로 제시하고 있다. 제주자치도의 정책 만족도는 불만족이 34.4%, 만족이 16.8%로 보통보다 못하다는 인식이 압도적으로 나타났다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 지역발전을 위한 어메니티 활용전략(이하 ‘어메니티 지역발전전략’이라 함)을 제시하는 데 있다. 지역발전이론의 변화 추세와 우리나라의 지역발전정책에 대한 고찰을 통해서 제주지역에 고유한 어메니티 자원을 새로운 지역발전 전략⁶⁾ 요소로 활용하는 방안을 마련하는 것이라 하겠다.

지금까지 지방정부의 지역개발 행태를 보면 지역계획의 정책이념이나 기조는 전국 공간계획과의 일관성을 유지해야 한다는 이유로 중앙정부의 지침을 그대로 차용하고 있다. 지역발전에 필요한 자본의 형성은 지역의 내생적 자본형성을 도외시한 채 대규모 외부자본을 끌어들이거나 중앙정부의 정치적 예산배분에 기대어 중앙만을 쳐다보는 관행이 지속되고 있다(박양호, 2008: 44).

지역 역량⁷⁾ 강화를 위해 인적·물적·사회구조적 역량을 계발하는 데는 소홀하고 오히려 스스로의 지역역량을 평가 절하하거나, 주민 소득과의 연계는 고려하지 않은 채 외형적으로 그럴싸하게 보이는 대형 프로젝트에만 매달리는 한계를 안고 있다.⁸⁾

본 연구는 이러한 한계를 앞에 두고 전통적인 지역발전전략을 통해서 지역의 비전 달성과 주민의 행복을 담보할 수 없다는 전제에서 출발한다. 즉, 종전의 지역발전에서 중요시되었던 토지, 자본, 노동 등 이른바 ‘경성요소(hard factor)’보다는 환경, 생태, 문화, 여가, 어메니티 등 ‘연성요소(soft factor)’의 중요성이 보다 더 높아질 것(한국지방행정연구원, 2010: 34)이라는 전제에서 출발한 것이다.

연성요소는 지역주민의 기초수요의 저변에 위치해서 삶의 질을 담보할 수 있는 가장 중요한 수단이다. 이는 지식기반 경제하에서 지적 노동자에게 여가와 휴

6) 전략(strategy)이란 용어는 원래 정치적 목적을 달성하기 위해 군사적 수단을 축적하고 사용하는 것을 의미하나(Neild, 1990: Ch. 1~2), 최근에는 대부분의 학문분야에서 유행어가 되었다. 주로 협상이론에서 상대방의 일차적인 의사결정을 먼저 분석한 다음 자신의 목적을 최대, 그리고 가장 쉽게 구현할 수 있는 방안을 모색하는 활동의 의미로 쓰여지고 있다(이달곤, 2005: 39).

7) OECD (2003); 최영출 (2003: 32)은 ‘역량의 구성요소’를 인구(volume), 지식(knowledge), 기술(skills), 행태(behavior)로 보고 있고, 소순창 외 (2006: 333)는 ‘지역역량의 범위’를 지방정부 조직의 업무수행능력·의지·태도 등 인적역량과 재정·조직구조 등 물적역량, 정치·경제·사회·문화 등 사회적 구조역량으로 파악하고 있다.

8) 제주자치도 (2011a: 91)는 미국의 라스베이거스와 중국의 마카오, 싱가포르 등의 도시가 모두 외부로부터 대형카지노 그룹, 컨벤션·전시시설 및 엔터테인먼트 인프라를 유치하고 있다고 적시하고 제주에 이와 같은 대규모 복합리조트 도입의 필요성을 제시하고 있다.

식, 명상 등 정신적인 ‘자기정화(catharsis)’ 과정을 제공함으로써 새로운 아이디어와 지식 등을 창출할 수 있는 재충전의 요소이기 때문이다.

본 연구는 두 개의 연구 과제를 설정했다.

첫째, 전통적 지역발전전략과 어메니티 지역발전전략의 특성을 비교해서 새로운 지역발전 트렌드로서의 어메니티 지역발전전략을 제시하는 것이다. 전통적 지역발전전략과 어메니티 지역발전전략을 비교하기 위해서 새로운 지역발전 패러다임의 전개 과정과 특성을 개관하고 어메니티 자원의 특성과 가치를 파악할 것이다.

둘째, 지역발전전략으로서 어메니티에 대한 ‘경제가치의 내부화(internalization)’를 모색하는 것이다.⁹⁾ 이를 위해 지역의 고유성과 사회적·역사적·문화적 공동체 형성, 인간의 삶의 질 향상을 그 본질로 삼고 있는 어메니티 요소에 대한 분석적 접근을 시도한다. 제주의 여러 어메니티 요소 가운데 세계화 시대에 글로벌 경쟁에서 두각을 나타낼 수 있는 경제적 자원으로서의 제주 특유의 어메니티 자원을 도출하고 특성을 분석하게 된다.

어메니티를 활용한 국내외 다양한 지역발전 사례를 파악해서 국제자유도시를 표방하고 있는 제주자치도에의 적용 가능성을 분석하고, 이를 통해서 지역발전을 위한 어메니티 자원의 활용전략을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

9) 본 연구에서 ‘경제가치 내부화’란 OECD에서 제시한 어메니티 ‘외부효과의 내부화’를 의미한다. OECD는 어메니티의 경제적 자원화와 관련해서 농촌어메니티를 한편으로는 보호하고 발전시켜야 할 자산으로, 다른 한편으로는 농촌개발을 위한 중요한 자원으로 인식하고 이를 정책 수단화하기 위한 노력들을 지속적으로 추진하고 있다. 즉, 외부성(externality)이 강한 농촌어메니티를 지역공공재(local public goods)로 파악하고, 시장실패로 인한 자원배분의 비적정성의 문제를 내부화(internalization)를 통해 해결하는 방안을 모색하고 있다(김선희 외, 2007: 60~61).

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구 범위

지역발전전략에 대한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 연구의 시간적, 공간적, 내용적 범위를 명확히 하는 것이 중요하다고 하겠다. 본 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 시간적 범위이다.

해방 후 1950년대까지 우리나라의 국토정책은 미군정에 이은 6.25 전쟁을 거치면서 사실상 외국 원조에 의한 전쟁 피해복구에 집중되었다. 국가정책의 틀에서 지역발전계획을 추진한다는 자체가 무리였다. 지역발전정책은 1960년대 ‘경제개발 5개년 계획’(1962)과 ‘특정지역개발계획’(1963)이 세워지고 나서야 최초로 국가정책으로 채택되면서 본격적으로 시행되었다.

본 연구는 이러한 점을 감안해서 시간적 범위를 1960년대부터 제주국제자유도시 조성을 위한 제2차 계획이 수립된 2011년까지로 설정한다. 본 연구에서 수행한 델파이 방법 조사에서도 응답패널 30명 가운데 가장 많은 24명(76.6%)이 제주개발의 시발점을 1960년대(46.6%)~1970년대(30%) 근대화 시대라고 응답했다.

둘째, 공간적 범위이다.

본 연구는 지역의 고유성과 사회·역사·문화적 공동체, 인간의 삶의 질 등 지역발전전략으로서 어메니티 요소를 탐구하는 것이기 때문에 어메니티 자원 특성이나 지역발전을 위한 새로운 전략, 정책사례의 비교 등 공간적 적용 범위는 도시와 농촌의 특성을 동시에 갖고 있는 제주지역으로 한정한다.

공간적 범위를 제주지역으로 정한 이유는 다른 어느 지역보다도 제주지역의 장소 특수적 속성이 특이하고 국내외적으로 인정받는 어메니티 자원이 풍부하다는 사실에 있다. 이는 연구자의 30년에 가까운 언론계 생활에서 얻은 경험적 관찰을 통해서 확인된 것이다.

셋째, 내용적 범위이다.

본 연구의 내용적 범위는 연구목표에서 제시한 과제에 맞추어 두 가지 차원에서 적용된다.

우선 우리나라의 지역발전정책을 개관하고, 제주지역발전계획의 전개과정을 분석적으로 탐구한다. 전개과정 분석을 통해서 전체적인 연구의 흐름을 제시하고 지역발전전략 연구의 범위를 어메니티 지역발전전략으로 한정한다. 외국의 지역발전정책이나 제도는 필요한 경우, 필요한 부분에서 단편적으로 원용한다.

다음으로 새로운 어메니티 지역발전전략을 확보하기 위한 어메니티 자원의 경제가치 연구는 전국의 어메니티 자원 현황을 파악하고, 제주지역에 잠재된 어메니티 자원을 새로운 시각에서 찾아내게 된다. 이는 제주지역 고유의 어메니티 자원 가운데 경제가치 내부화의 분석대상 자원을 확보하기 위한 것이다. 분석대상 자원은 이 분야의 최고 권위기관인 국립농업과학원의 자원특성에 따른 분류 유형¹⁰⁾을 원용할 수도 있다. 이럴 경우 어메니티의 가장 중요한 요소인 장소 특수적 속성이 배제될 우려가 있기 때문에 어메니티 장소적 속성이 강한 제주지역 ‘국가지정 문화재’¹¹⁾ 자원을 분석 범위로 정했다.

2. 연구 방법

본 연구는 연구자의 관찰에 의한 사실과 이를 정리한 자료에서 아이디어를 얻어 연구를 시작한 Data-driven Research인 귀납적 방법에 의한 연구이다. 주로 문헌과 사례 연구에서 주관적으로 수집한 자료를 주제와 범주로 구분해 분석하는 해석적 접근(interpretive approach)을 동원했기 때문에 질적 연구(qualitative study)에 해당한다.

문헌과 사례 연구를 중심으로 하는 질적 연구에서 나타날 수 있는 연구자의 편견과 가치관, 태도, 감정 등 개인적인 특성을 배제시키기 위해서 델파이 방법(Delphi Method) 조사를 병행했다. 즉, 질적 연구의 적실성(relevance)을 확보하기

10) 제4장, 제1절 참조.

11) 현재 제주지역 ‘국가지정 문화재’인 보물과 사적, 천연기념물, 명승, 중요 무형문화재, 중요 민속문화재, 등록문화재 등은 제주지역의 어메니티 자원 특성을 대부분 보유하고 있다.

위해 전문가 집단의 반응을 계량적으로 분석·종합하는 양적 연구를 수행한 것이라고 할 수 있다.

1) 문헌연구

문헌연구는 학술 서적과 논문 등 학술자료와 정책자료를 중심으로 지역발전 및 어메니티의 이론적 토대와 실태를 조사·분석했다.

(1) 학술자료 조사

학술자료 조사 연구는 서적, 학술지, 기타 정기간행물에 게재된 국내외 학자들의 선행연구들을 통해서 지역발전이론의 전개과정과 어메니티 이론체계를 개관하고, 어메니티 요소와 지역발전과의 관계를 검토했다.

지역발전이론은 전통적 지역발전 실증이론인 지역성장 균형이론과 불균형이론, 규범이론인 공간전략이론과 추진전략이론을 탐색했다. 대안적 지역발전이론으로 는 기술혁신이론과 유연체제생산론, 지역혁신론, 지속가능한 발전이론 등을 천착했다. 지역발전전략의 새로운 글로벌 메가트렌드와 국내 메가트렌드 변화, 어메니티에 대한 개념과 원리, 자원조사 및 분류체계 등도 학술자료 조사에 의존했다. 학술자료 조사는 이론적 접근을 통해 지역발전전략의 전개에 대한 전반적인 이해를 제공하고 어메니티 발전전략의 당위성을 제공하기 위한 것이다.

(2) 정책자료 분석

정책자료 분석은 정부(중앙·지방)¹²⁾ 문건, 국책 및 시·도 연구기관의 연구보고서 등의 검토를 통해 우리나라 지역발전정책의 전개와 문제점을 조망하고 우리나라 어메니티 자원의 현황과 특성을 파악했다.

지역발전정책의 전개를 분석하기 위한 주요 정책자료는 지역발전과 관련된 중앙정부의 정책과 지방정부의 지역개발계획, 국책 연구기관의 연구보고서와 정기간행물 등 질적 자료(qualitative data)와 각종 통계연보, 경제조사, 사회통계조사

12) 본 연구에서 ‘정부’라는 용어는 중앙정부와 지방정부를 모두 포함하는 의미로 사용했다. 다만 중앙정부와 지방정부를 특별히 구분할 필요가 있을 때는 ‘중앙정부’, ‘지방정부’로 따로 표기했다.

등 양적 자료(quantitative data)를 병용했다.

정부의 지역발전 정책과 계획 자료는 우리나라 지역발전정책과 제주지역발전 계획의 전개과정을 파악하는 데 이용했다. 국책 연구기관의 연구보고서 및 정기 간행물은 어메니티 자원의 활용전략과 국내외 사례 조사 연구에 활용했다.

양적 자료인 센서스 자료는 주로 인구, 경제활동, 사회 인프라, 복지수준, 주요 산업 생산품 등을 파악하는 데 활용했으며, 자원총람 및 각종 프로젝트 보고서, 시·군誌 등도 참고했다.¹³⁾

13) 인용한 정책자료는 다음과 같다(가,나,다,연도 순)

- 과학기술정책연구원 (2007). 「미래경제사회 전망과 과학기술비전」.
- 국가균형발전위원회 (2003). 「국가균형발전의 비전과 과제」.
- 국토연구원 (2003). 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」.
- (2004, 2005). 「자립적 지역발전을 위한 잠재력 분석연구(I), (II)」.
- (2007). 「미래 삶의 질 개선을 위한 국토 어메니티 발굴과 창출전략 연구」.
- (2008). 「상진벽해 국토 60년」
- (2009). 「국토대예측(I)」.
- 농촌자원개발연구소 (2004). 「지속가능한 농촌지역 개발을 위한 환경자원의 가치평가」.
- (2004). 「주민참여계획모델에 의한 농촌어메니티 자원발굴 및 설계기술 현장적용연구」.
- (2005~2008). 「농촌어메니티 자원조사보고서」.
- 문화관광부·(재)예술경영지원센터 (2008). 「2007 국고지원 공연예술행사 평가보고서」.
- 북제주군 (1987). 「북제주군지」.
- 산업연구원 (2005). 「한국산업발전 비전 2020」.
- 서귀포시 (2008). 「서귀포시지」.
- 서귀포시·제주문화예술재단 (2006). 「제주 하모리 유적」. 하모~산이수동간 군도 확·포장 공사 구간 내 문화유적 발굴조사 보고서.
- 정보통신정책연구원 (2006). 「메가트렌드 코리아」.
- 제주발전연구원 (2002). 「제주국제자유도시 외국어 서비스 강화에 따른 국어와 제주방언 보존 방안 연구」.
- (2005). 「제주평화의 섬 지정에 따른 후속전략 및 평화시민운동에 관한 연구」.
- 제주시·제주대학교 박물관 (1989). 「용담동 용관묘 발굴보고」.
- 제주지방국토관리청·제주대학교 박물관 (2006). 「애월-신창간 국토 12호선 공사 확장 및 포장 공사 구간내 문화재 발굴 조사보고서」.
- 제주도 (1964). 「제주도건설종합개발계획(1964~1983)」.
- (1973). 「제주도특정지역 종합개발계획(1967~1996)」.
- (1985). 「특정지역 제주도종합개발계획(1985~1991)」.
- (1994). 「제주도종합개발계획(1994~2001)」.
- (1996). 「제주의 해녀」.
- (2002). 「제주국제자유도시 종합계획」.
- (2006). 「제주도지 제4권」. 산업·경제편.
- 제주도·탐라대학교 부설 산업기술연구소·제주동굴연구소 (2003). 「제주도 근대문화유산 조사 및 목록화 보고서」.
- 제주특별자치도 (2006). 「제주국제자유도시종합계획 보완계획」
- (2007). 「제주특별자치도 추진백서」.
- (2011). 「제2차 제주국제자유도시 종합계획」.
- (2009). 「등록문화재 일제 동굴진지 종합 학술조사 보고서 [II]-서귀포시권-」.
- 제주특별자치도 인력개발원·제주발전연구원 (2008). 「제주여성사료집 (II)」.
- 제주특별자치도·제주역사문화진흥원 (2008). 「등록문화재 일제 동굴진지 종합학술조사 보고서 [I]-제주시권-」.

2) 사례연구

국내외 정책사례 연구는 학술자료와 정책자료를 중심으로 조사했다. 여기에 언론자료(신문, 방송, 인터넷 등)를 보완·조사해서 어메니티 지역발전전략 사례를 예시하고 제주지역에 적용 타당성을 제시했다.¹⁴⁾ 지역발전 사례는 유럽 9곳, 미

-
- 청와대 관광개발계획단 (1973). 「제주관광종합개발계획(1973~1981)」.
통계청 (1960~2005). 「인구 주택 총조사보고서(전국편)」.
..... (2011). 인구성장 시나리오별 가정 및 주요 결과 비교. 「장래인구추계: 2010~2060」.
한국지방행정연구원 (2007). 「어메니티를 활용한 지역발전 방안」.
..... (2010). 「2020년 지방자치제도 발전모형」.
..... (2010). 「미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구」.
14) 인용한 신문·방송·인터넷 자료는 다음과 같다(가,나,다,알파벳,연도 순)
경향신문 ‘탐라의 꿈’(1964. 7. 13).
동아경제 ‘환경부, 제주 동백동산습지 습지보호지역 지정’(2010. 11. 14).
동아일보 ‘집안서 사투리사용 제주청소년 8%뿐’(1993. 12. 6).
연합뉴스 ‘제주 1100고지 등 2곳 습지보호지역 지정’(2009. 9. 30).
제주MBC (2008). 「제주MBC 창사40주년 특집 다큐멘터리:어메니티, 미래를 설계하라」. 제1부, 제2부(2008. 9. 19/9. 26 방송).
한라일보사 (2008). 「세계자연유산 제주 화산섬과 용암동굴」. 제주: 디자인얼림.
한라일보사·제주대학교 탐라문화연구소 (2008). 「일제하 제주도 주둔 일본군 군사유적지 현장 조사 보고서 I」.
<http://blog.daum.net> 신안다도해, 유네스코 생물권보전지역 지정(입력 2011. 11. 24).
..... 중국의 세계지질공원(입력 2011. 10. 27).
..... volcanic tourism(입력 2011. 2. 8)
<http://daum.net> 백과사전. 세계지질공원.
<http://blog.naver.com>>독일 ‘지몬스 발트’(입력 2009. 7. 29).
..... [독일] 프라이부르크-독일 최고의 친환경도시에 가다(입력 2011. 8. 5).
..... 런던 도크랜드 개발사업(입력 2011. 2. 3).
..... 아스펜음악제(입력 2009. 7. 13).
..... 에드윈 체트윅과 영국의 공중보건 발전(입력 2008. 3. 24)
..... US [4] 에버글레이즈 국립공원(입력 2007. 3. 24).
..... 이탈리아 에올리에 제도(입력 2012. 3. 20).
<http://geopark.jeju.go.kr> 제주도 국내최초 세계지질공원 인증확정(입력 2010. 10. 4).
<http://geopark.jeju.go.kr> 지질공원안내.
<http://ihalla.com> 유네스코의 힘, 세계유산(입력 2012. 4. 5)
..... (2005~2009). 광복60주년 대하기획, ‘고난의 역사현장’ 일제전적지를 가다. 1~133회.
..... (2009.1~2009.8). [Geo-Tour] 시대 열린다/제주를 세계지질공원으로(1)~(14).
..... (2005. 4~2008. 1). 특집, 제주를 세계유산으로(1)~(61)/제1부~제6부.
<http://jejunews.com> 제주포럼, 국제종합포럼 도약 가능성보다도...(입력 2012. 6. 5).
<http://jemin.com> 제주포럼, 국제종합포럼 도약 ‘시동’(입력 2012. 6. 4).
<http://ko.wikipedia.org>>오스나브뤽.
<http://navercast.naver.com>>세계의 명소, 비에이와 후라노.
<http://terms.naver.com>> 리보르노.
..... 시카고, 인클로저 운동,
..... 가스미가우라호, 에도시대, 후쿠시마현 소마.
..... 서해안 배연신곳 및 대동곳, 토고미 마을.
<http://wfmc.org>>concour
<http://whc.unesco.org>

국 3곳, 일본 4곳, 한국 2곳 등 모두 18곳의 사례를 조사했다. 사례연구에서는 어메니티 자원의 경제가치 내부화 주체와 수단을 파악하고, 관련법규 및 제도의 검토를 통해서 정책적, 사회·문화적 수용 태세를 점검했다.

3) 델파이 방법 조사

델파이 방법은 어떤 문제를 예측·진단·결정함에 있어 전문가 집단으로부터의 반응을 체계적으로 도출해서 분석·종합하는 방법이다(Linestone & Turoff, ed., 1975; 양영철, 1991: 9~10).

지식정보사회에서 미래에 대한 연구는 다양한 예측방법과 기술이 개발되어 이용되고 있다. 대부분의 예측방법은 미래에 대한 종합적인 관점을 마련하기 위해 상호보완적으로 개발되었다(이종성, 2006: 23~27).

미래예측의 접근방법은 탐구형(exploratory type), 규범형(normative type), 직관형(intuitive type)으로 분류할 수 있다. 델파이 방법은 이 가운데 전문가의 직관적 판단에 의해 미래를 예측하고 투시하는 직관형의 한 방법이라고 할 수 있다.

델파이 방법의 유형으로는 전문가 집단의 합의를 강조하는 ‘합의 델파이’와 의견의 합의와 수렴보다는 대안들을 강조하는 ‘규범형 델파이’, 정책대안이나 자원 배분에 대한 찬·반 주장을 수집할 수 있도록 설계된 ‘정책 델파이’가 있다.

본 연구에서 활용한 델파이 기법은 다음과 같다.

1단계 조사에서는 지금까지의 지역발전계획에 대한 평가 및 어메니티 자원 가운데 경제적으로 활용가치가 높은 대상자원 설정 등 합의되지 않은 사안에 대한 전문가의 판단을 종합하고 결정하기 위해 합의델파이 방법을 사용했다.

2단계 조사에서는 미래 지역발전전략의 패러다임에 대한 찬·반 의견과 지역발전정책의 주체, 수단 등에 대한 전문가의 예측과 대안을 모색하기 위해서 정책델파이 방법을 활용했다.

즉, 과거의 지역발전정책에 대한 평가처럼 비교적 잘 정의된 문제 상황에 적용하는 합의델파이 방법과 미래 발전전략에 대한 방향설정과 같이 찬·반의견이 대립할 수 있는 잘 정의되지 않은 문제에 적용하는 정책델파이 방법을 병용했다고 할 수 있다.

(1) 델파이 패널선정

델파이 패널을 선택하는 방법은 ① 전문성을 결정하는 방법과 ② 전문가를 선택하는 방법이 있다. 즉, 필요로 하는 전문성의 범주를 결정하고 각 범주 내에서 최고 전문가를 선택하는 것이다. 전문가를 선택할 때에도 경력이나 연구업적을 확인하기 위해 동료집단 사이의 위치(직위와 직책) 같은 특성에 대한 평가가 이용될 수 있다(이종성, 2006: 34)

본 연구는 전문가의 선택방법, 즉 전문영역 내에서 전문가들에게 그 분야의 최고 전문가를 지명하도록 하는 방법을 선택했다. 즉, 각 분야별 단체나 전공자에게서 천거를 받는 방법이다. 선정된 델파이 패널은 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 델파이 방법 조사 패널선정

구 분		학계	연구기관	전현직 도의원	언론계	문화 예술계	전현직 공무원
1단계 조사 (2012. 11. 12~19)	패널수(34)	자치 3 개발 3 지리 2 환경 1 역사 1	언론사 1, 해석학 1 언어학 1, 민속학 1 고고학 1, 환경 1 교통 1	환경 2 운영 1 특위 1	신문 2 방송 2	경영 1 미술 1 음악 1 평론 1	자치 2 환경 1 문화 1 관광 1
		10	7	4	4	4	5
	응답수(30)	9	7	3	4	4	3
2단계 조사 (2012. 11. 21~27)	패널수(30)	자치 3 개발 3 지리 2 역사 1	언론사 1, 해석학 1 언어학 1, 민속학 1 고고학 1, 환경 1 교통 1	환경 1 운영 1 특위 1	신문 2 방송 2	관리 1 미술 1 음악 1 평론 1	자치 1 문화 1 관광 1
		9	7	3	4	4	3
	응답수(28)	7	7	3	4	4	3

본 연구의 델파이 패널은 지방자치, 지역개발, 역사, 환경, 문화예술, 언론 등의 분야에서 천거한 전문가 가운데 지도교수와 협의해서 34명을 선정했다.

직종 및 직위별로는 학계의 관련학과 교수 10명, 전·현직 제주발전연구원장 등 연구기관 연구위원 7명, 제주도기자협회장 및 방송사 보도국장 등 현직 언론인 4명, 제주자치도 문화예술총연합회장과 제주문화예술재단 이사장 등 문화예술

계 4명, 제주자치도의회 환경 및 문화 관련 상임위원회 소속 전·현직 도의원 4명, 전직 부지사를 비롯한 국장급 이상 전·현직 공무원 5명이다.

전공 분야별로는 지방자치 5명, 언론 5명, 환경 5명, 지역개발 3명, 지리 2명, 교통, 문화, 관광, 언어, 민속, 고고, 음악, 미술, 예술경영, 문학평론 등에서 각각 1명씩이다. 2단계 패널수는 지방자치 2명과 환경 2명 등 2개 분야에서 4명이 줄었다.

(2) 설문지 작성

텔파이 방법은 대체로 3~4차례 질문을 하게 된다. 설문지를 작성하는 방법은 ① 1회 개방형 설명, ② 2회 이후부터 구조화된 설문을 하는 두 단계로 나눌 수 있다. 1회 개방형 설문의 형식에도 두 가지가 있는데 ① 패널에게 변화항목을 예측하도록 요구하고 패널의 응답으로부터 다음 회에 질문하게 될 그러한 변화가 나타날 시기나 가능성을 추정하도록 구조화된 설문지를 작성하는 방법과 ② 패널에게 변화항목을 예측하도록 요구하는 단계를 생략하고 1회부터 미리 준비된 구조화된 설문제에 응답하도록 요구하는 방법이 있다(이성중, 2006: 35).

본 연구에서는 ②번 항목의 방법을 선택했으며, 조사과정에서 찬·반이나 예측에 대한 결정변수들이 쉽게 종합되어 2단계 조사에서 텔파이 조사를 마무리했다.

(3) 텔파이 조사 시기와 내용

텔파이 방법 조사 시기와 내용은 <표 1-2>와 같다.

<표 1-2> 텔파이 방법 조사내용

구 분	지역발전전략	어메니티 경제가치 내부화
1단계 조사 (2012. 11. 12~19)	① 지역발전계획의 시발점 ② 지역발전요소의 제공 및 발전이익의 향유 주체 ③ 지역발전 투입자원 ④ 지역주민의 참여부진 이유	① 어메니티 대상자원 설정 순위(세계자연유산 등 12개 자원) ② 경제가치 내부화 사례 ③ 경제가치 내부화 수단
2단계 조사 (2012. 11. 21~27)	① 미래 지역발전 접근방식 ② 어메니티 지역발전전략의 선호도	① 어메니티 자원의 활용정도 ② 어메니티 지역발전 주체 ③ 지역발전 민간참여 수단

※ 텔파이 방법 조사표 및 조사결과는 부록(I, II, III, IV) 참조.

3. 연구의 구성

본 연구는 모두 7장으로 구성되었다.

제1장은 서론 부분으로 연구의 목적과 범위, 방법 등을 제시했다.

제2장은 이론적 배경에 관한 연구로 지역발전이론과 어메니티 이론의 흐름을 개관했다. 이론의 전개과정을 통해서 어메니티 지역발전전략의 패러다임을 규정하고 연구의 흐름과 분석의 틀을 구성했다.

제3장은 우리나라의 지역발전정책과 제주지역발전계획을 시대별로 평가하고 지역발전에 관한 글로벌 메가트렌드의 변화와 전망을 분석해서 어메니티 자원을 기반으로 한 새로운 지역발전 과제를 설정했다.

제4장에서부터 제6장까지는 본 연구의 본론 부분이다.

제4장은 델파이 방법 조사에 의해 제주지역 어메니티 경제가치 내부화 자원을 선정하고 각각의 자원에 대한 특성과 실태를 분석했다.

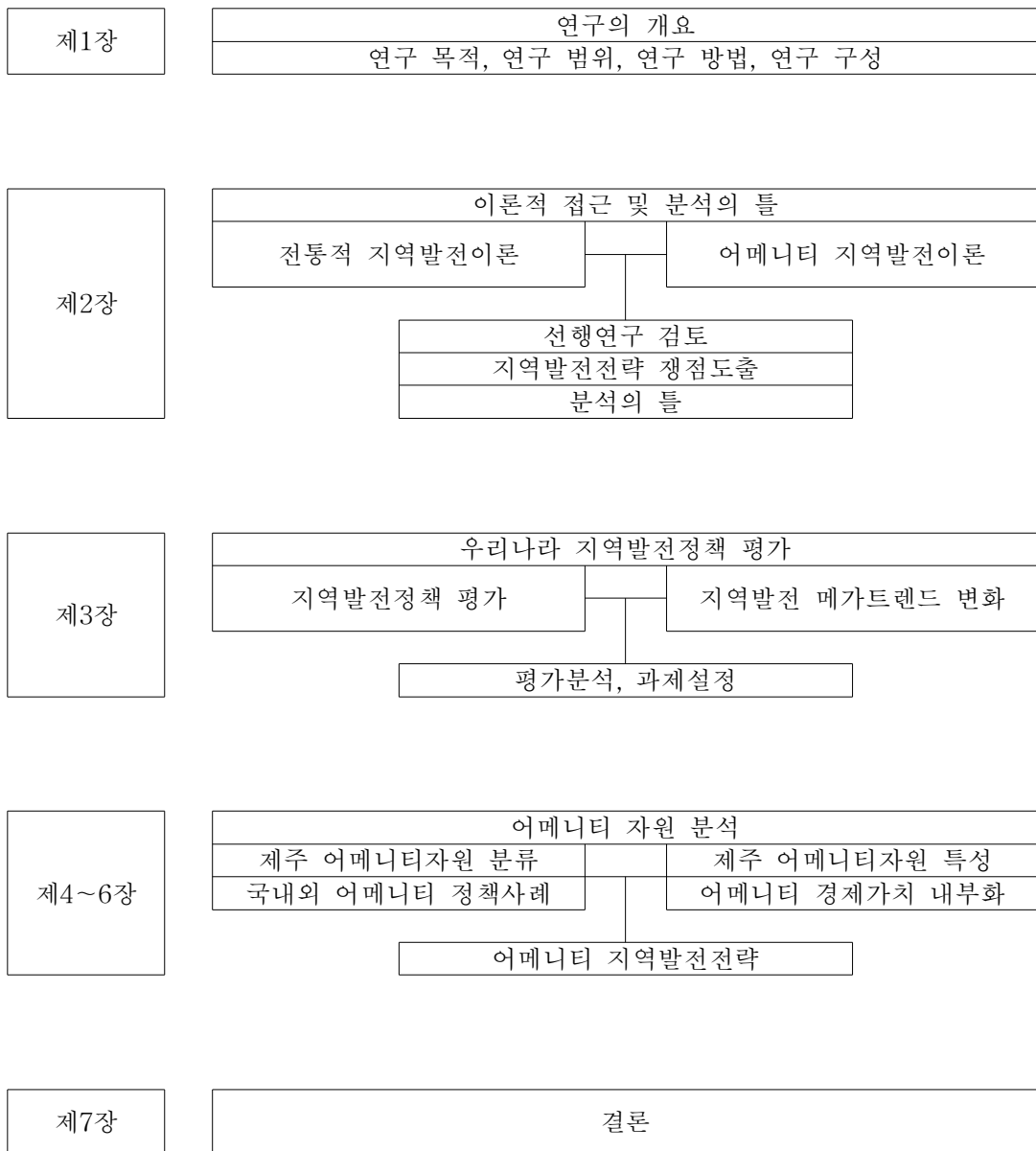
제5장은 어메니티 자원의 경제가치 내부화 실태를 파악하기 위해서 경제가치 내부화의 원칙을 설정하고 이에 따른 국내외의 어메니티 자원의 경제가치 내부화 사례를 소개했다. 제주지역 어메니티 자원에 대한 보전 주체와 수단도 분석했다.

제6장은 제주지역 어메니티 자원의 활용을 위해 어메니티 사업벨트 조성 방안과 클러스터 중심의 사회자본 형성 및 네트워크 구축, 운영체계를 제시하고 리더십 강화 방안도 고찰했다.

제7장은 결론이다.

본 연구의 구성은 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구의 구성



제2장 이론적 접근 및 분석의 틀

제1절 지역발전이론의 전개

1. 지역발전이론 체계

지역발전이론은 경제성장의 공간적인 현상을 설명하고, 경제성장을 달성할 수 있는 전략에 관련된 논리적 체계와 방법론을 포괄한다. 지역발전이론은 크게 사회·경제적 활동이 공간적으로 어떻게 조직화되고 변화되는지를 설명하는 공간조직이론(spatial organization theories)과 경제성장이 공간적으로 구체화되는 과정을 설명·기술하거나 지역발전 목표를 달성할 수 있는 전략을 다루는 지역발전이론(regional development theories)으로 구분된다(김용웅 외, 2011: 59-62).¹⁾

공간조직이론 이외의 지역발전이론은 국가발전이론에서 출발한다. 국가발전이론에서는 ‘발전’이 무엇이고, 어떠한 과정과 형태를 통해 발전이 이루어지는지, 국가발전을 어떻게 추진할 것인지에 관한 이론을 다룬다.

지역발전이론은 크게 경제성장의 지역적 현상을 발생원인과 진행과정 차원에서 설명하는 실증이론(positive theories)과 지역발전을 의도적으로 촉진하는 전략을 다루는 규범이론(normative theories)으로 나누어진다.

지역발전의 실증이론은 일반적으로 지역성장 균형이론과 불균형이론으로 구분된다. 균형이론은 시장의 힘에 의해 지역 간 균형이 자연적으로 이루어진다는 고

1) 지역발전이론의 분류와 관련해서 지역경제학에서는 실증적 지역경제이론에 입각해 입지이론, 거시수요모형, 교역 및 요소 이동이론, 지역성장이론을 기초 이론으로 제시한다. 입지이론에는 최적입지론과 호텔링(Hotteling)·뢰쉬(Lösch)의 입지이론, 일반균형이론이 포함되며, 거시수요모형에는 수출기반모형, 지역 간 소득모형, 지역 간 수지균형모형, 수요성장모형이 있다. 그리고 교역·요소 이동이론에는 지역 간 교역, 생산요소, 인구, 자본 이동 등이 있다(Richardson, 1979; 김용웅, 2011: 61). 우리나라에서의 지역발전전략과 이론에 대한 유형 구분은 고병호 (1994), 조명래 (1995), 김용웅 외 (2011) 등에 의해 시도되었다. 고병호 (1994: 87~124)는 지역발전이론을 성장모형, 재배분모형, 유연체계모형, 환경모형으로 구분해서 설명했다. 김용웅 외 (2011: 59~62)는 지역발전 패러다임을 전통적 지역발전이론과 대안적 지역발전이론으로 나눠 체계화했다는 점에서 본 연구에서는 주로 이를 원용했다.

전경제이론에 바탕을 둔 이론이다. 불균형이론은 경제성장의 역사와 구조적 요인의 차원에서 지역 간 불균형성장이 지속된다고 보는 것이다.

지역발전 규범이론은 공간전략이론과 추진전략이론으로 구분할 수 있다. 공간전략이론은 균형발전 전략이론과 불균형발전 전략이론으로, 추진전략이론은 상·하향적 발전전략과 내·외생적 발전전략으로 구분한다.

대안적 지역발전이론은 신산업지구론과 유연생산체제론, 기술혁신이론, 지식혁신이론, 지속가능한 발전이론 등을 들 수 있다.

2. 전통적 지역발전이론의 전개

제2차 세계대전 이후 1960년대까지의 지역발전이론은 경제적 효율성을 높이고 지역성장을 촉진하는 전략을 마련하는데 집중되었다. 이는 세계대전 이후 새로 독립한 저개발국가, 즉 제3세계의 빈곤과 후진성 탈피에 대한 선진국들의 관심이 촉발된 데서 비롯된 것이다.

1970년대 이후 경제성장은 지역 간, 계층 간 격차를 증대시켜 장기적인 사회발전에 부정적인 영향을 끼치게 되었다. 지역발전정책의 목표가 지역 간 형평과 주민의 복지증진으로 바뀌게 된 이유이다. 이후 목표를 달성하기 위해 자원의 공간적 재배분과 사회·경제적 조건의 개선을 전략으로 내세웠다. 발전이론으로는 성장거점이론과 공간전략·추진전략·자원활용 이론으로 구분된다.

1) 성장거점²⁾이론

성장거점 발전이론(growth-pole development theory)은 저개발지역에 외생적 발전수단을 투입해서 지역발전을 촉진시킬 수 있다는 전제에서 출발한다. 1960~1970년대 북미와 유럽, 아시아 지역의 선진국들이 지역발전정책의 기본 개념으로 채택한 이론이다(김태환 외, 2004: 19).

성장거점이론³⁾은 선도산업(leading industries), 집적경제, 확산·역류효과 등 3

2) '성장거점(growth pole)'이란 용어는 1950년 프랑스 경제학자 프랑소아 페루(François Perroux)가 제시한 개념으로 국가경제에서 상호 투입과 산출이 밀접하게 연관되어 동태적 성장을 유발하는 일련의 산업집단의 경제적 힘의 방향타(a vector of economic forces), 또는 경제적 힘의 장(場)을 의미한다(김용웅 외, 2011: 181~182).

대 개념으로 구성된 이론이다(김용웅 외, 2011: 181). 이는 강력한 전·후방 연계를 지니면서 잠재력이 있는 지역에 선도 산업이나 기업을 유치해서 집적경제를 달성하는 것을 전제로 한다. 집적경제(agglomeration economies)의 확산을 통해 주변지역의 발전을 꾀하는 확산효과(spread effect)를 기대하는 것이다.⁴⁾

2) 공간전략이론

공간전략이론은 공간 균형·불균형 발전전략으로 구분된다.

공간 균형발전전략은 지역 간 성장률과 발전수준을 균등화하기 위해 지역개발 투자를 공간적으로 균등하게 분산하는 전략이다. 지역발전 목표에서 주민의 소득 증대와 복지증진의 우선순위가 높을 경우 채택하게 된다.

경제성장이나 투자 효율성보다 국가적 통일성과 통합성, 사회적 형평성에 높은 우선순위를 두는 전략을 말한다. 이념적인 차원에서 국가의 자립성장이나 국민의 기초수요⁵⁾ 충족을 우선시하는 사회주의 국가와 일부 신생국들이 많이 채택한다.

공간 불균형발전전략은 중심부의 성장효과를 산업과 연계하면서 발전의 공간적 확산과정을 통해 주변지역 발전을 도모하는 가정에서 나온 전략이다. 이를 ‘집중 분산화 발전전략’(concentrated decentralization development strategy)이라고도 한다. 지역발전정책에서 공식적으로 ‘공간 불균형 발전전략’을 채택하는 경우는 거의 없다. 그러나 국가 성장과정에서 효율성을 도모하기 위해 상대적으로 입지 우위성이 높은 소수지역에 투자를 집중하는 사례는 쉽게 발견된다.

이 전략은 번영지역의 집중과 과밀로 인한 집적 불이익, 발전 잠재력의 약화, 저발전지역 내 자원의 비효율적 이용, 지역주민의 불만과 지역 간 위화감 증대

3) ‘성장거점이론’은 보드빌(Boudeville)에 의해서 공간적인 측면에서 성장중심지이론(growth center theory)으로 발전했다. 이 이론은 성장중심지 형성을 위해서 첫째, 동태적인 산업을 공간적으로 집적시키고 둘째, 이 산업집단들을 도시의 집적경제와 연계하며 셋째, 파급효과를 배후 지역에 전파함으로써 지역발전을 도모해야 한다는 이론이다(김용웅 외, 2011: 182).

4) 중심지 성장이 주변지역 성장을 유도하는 효과를 뮈르달(Myrdal, 1957)은 확산 효과(spread effect)라고 부르고, 허쉬만(Hirschman, 1958)은 여적(trickling down)효과라고 부른다. 중심지의 성장이 주변 지역의 성장을 억제하는 효과를 뮈르달은 역류효과(backwash effect), 허쉬만은 극화효과(polarization effect)라고 부른다(김용웅 외, 2011: 183).

5) ‘기초수요’는 국가발전론의 접근방법에서 제기되는 내용으로, 국제노동기구는 두 가지 측면에서 기초수요 구성요소를 정의했다. 첫 번째 요소는 식량, 주거, 의복이고, 두 번째 요소는 지역사회에서 공급하는 핵심적인 서비스로 식수, 위생, 대중교통, 보건 및 교육 시설이 포함된다. 이를 위해 토지개혁, 소득 재분배, 정부 서비스 및 지원 프로그램을 위한 재원을 마련해야 하는 것으로 보았다(Hagen, 1980: 257~260; 김용웅 외, 2011: 149)

등 경제적·사회적·정치적인 문제에 직면하게 되기 때문에 지속적인 채택이 어려워진다.

3) 추진전략이론

추진전략 측면에서의 지역발전이론으로는 하향적·상향적 접근방식이 있다.

하향적(top-down approach) 지역발전전략은 정책목표의 설정과 전략추진이 중앙정부, 관료 및 전문가 집단에 의해 이루어지는 전략을 의미한다. 1950년대 균형 및 불균형 성장 논쟁에 뿌리를 두고 있다(Hansen, 1981: 15).

이 전략은 개발도상국이나 저발전국가에서 주로 채택하는 전략으로 지역경제 규모의 확대, 즉 투자 효율성 및 생산성 증대 등 성장이 가장 우선적인 목표가 된다. 주요 특성으로는 지역발전을 외부 수요와 시장에 의존하는 수출지향적 발전전략의 채택, 자본 및 기술 집약적 산업의 개발, 대규모 투자방식에 의한 규모의 경제, 집적경제 기반의 중시와 성장거점전략에 의한 지역발전 등을 들 수 있다.

상향적(bottom-up approach) 지역발전전략은 단순히 지역의 자율적 의지와 역량에 의존한 지역발전만을 의미하는 것이 아니라, 발전에 대한 인식과 철학이 하향적 발전전략과는 확연하게 다르다(Stöhr, 1981: 39).

이 전략은 지역이 지닌 잠재자원의 활용을 극대화하는 차원에서 생산요소의 배분을 요구한다. 또한 교역에서 얻을 수 있는 혜택을 동등하게 분배한다는 차원에서 재화의 교환을 요구한다. 상향적 지역발전에서 지역(region)은 단순히 기능적인 조직체가 아니고 독자적인 역사와 전통을 지닌 영토(territory)의 의미를 지닌다. 이는 사회·경제·정치적 차원에서 공동의 이익을 위해 모든 분야의 능력과 자원을 동원하는 통합적 의미를 말한다.

4) 자원활용이론

자원활용이론은 외생적·내생적 지역발전전략을 수단으로 한다.

외생적 지역발전(exogenous development)전략은 발전의 이념 및 목표, 전략 차원에서 하향적 지역발전전략과 매우 유사하다. 자원활용 측면에서 내부적 자극이나 잠재력을 동원하기 보다는 외부로부터 기업을 유치해서 지역발전을 꾀하는 전략이다. 발전의 힘을 외부에서 들여와 지역경제 규모의 확대를 추구하기 때문

에 이전적 접근방법(transferential approach)이라고도 한다.

외생적 발전전략에서 유치기업의 신규 입지는 고용과 인구의 확대를 가져오고, 그것은 다시 관련 산업의 발전과 지방재정의 확대를 가져와 기업의 입지 여건이 개선되며, 이에 따라 지역이 누적적으로 발전하게 된다고 상정한다. 발전전략은 충분한 기업유인을 위해 각종 보조나 인센티브를 제공하고, 공공 인프라를 공급해주는 것에 초점을 맞춘다(박경, 2008: 90). 여기에서 발전은 경제의 양적 성장을 의미하고, 발전의 목표는 효율성을 바탕으로 한 지역의 경제성장을 달성하는 것이다.

내생적 지역발전(endogenous development)전략⁶⁾은 발전의 동기부여나 발전에 필요한 자원을 지역 내부에서 찾는, 즉 발전의 동력이 지역 내부로부터 시작되고 진행과정이 지역 내부의 자원을 동원하며 발전의 결과가 지역주민에게 주어지는 전략이다.

내생적 지역발전전략은 1950~1960년대 자본주의 경제논리에 의한 성장위주 발전정책에 대한 반성과 비판에서 나왔다(임경수, 2006: 30). 대부분의 신생독립국들을 장악한 군부 독재정권은 성장거점 정책에 의한 선도산업의 육성과 대기업 위주의 양적 성장, 정부주도형 하향식 접근방식으로 총량적 경제규모의 성장을 가져왔다. 그러나 성장의 그늘에 가려진 빈곤의 문제는 더욱 악화되었고, 부익부 빈익빈의 사회적 양극화 현상과 불균형을 야기했다(Gore, 1984).

1970년대 들어 로마클럽의 ‘성장의 한계’(1972)와 UN 인간환경회의(1972, 스톡홀름) 등에 의해 과도한 성장으로 인한 환경파괴의 심각성이 대두되었다. 새로운 발전 패러다임은 선진국과 최빈국 사이의 분배에 대한 국가 간 협력의 필요성을 강조했다. 총량적 빵의 크기보다는 재분배를 통한 성장을 추구하는 내생적 재분배 발전전략으로 전환하게 된 것이다.⁷⁾

6) ‘내생적 발전’이란 용어는 스웨덴의 더그 해머숄드(Dag Hammarskjöld)가 유엔사무총장으로 재직할 당시 발간한 「What now: Another Development(1975)」라는 보고서에서 처음 사용한 개념이다(이창균, 2001). 이 보고서는 제3세계 국가의 빈곤퇴치와 발전전략을 탐색한 것으로서 “또 하나의 개발” 방식의 세 가지 핵심요소를 제시했다. 그 핵심요소는 ① 빈곤퇴치를 위한 주민들의 기초수요인 식량(food), 주거(habitat), 건강(health), 교육(education) 등이 충족될 수 있는 발전이 되어야 하고, ② 자체 역량을 강화하기 위한 내생적 자립적 발전을 위해 외부적 지원에 의해서가 아니라 자립적이고 내생적인 동기부여와 자원동원에 의한 발전이어야 하며, ③ 발전과정에서 환경과의 조화를 추구해야 한다는 것이다(Dag Hammarskjöld Center, 1982: 28; 임경수, 2006: 30에서 재인용).

7) 내생적 지역발전전략 모형은 두 가지가 있다. 먼저 국제 수준에서 제기된 내생적 발전전략으로서

3. 대안적 지역발전이론의 등장

1970년대 중반부터 선진국의 지역발전 양상에 나타나기 시작한 급격한 변화는 제2차 세계대전 이후 산업발전의 중심지였던 기존의 공업지역들이 극심한 침체에 빠지면서 대량 휴·폐업과 공장이전 등으로 인한 대량 실업사태가 빚어진 것이다. 반면 그동안 저발전지역이었던 일부 지역이 새롭게 성장하기 시작했다. 이와 같은 양상은 산업 선진국이었던 영국과 미국 모두에서 나타나기 시작했다.

전통적 지역발전이론들은 이러한 지역발전의 새로운 변화에 대한 설명력을 잃으면서 한계를 드러냈다. 이러한 변화가 왜 일어나게 되었는지, 왜 특정 장소에서 특정 시간에 일어나고 있는지에 관해 제대로 설명할 수 없었다.⁸⁾ 따라서 새로운 현상과 전통적 지역발전이론 사이의 간격을 메우기 위해 여러 대안적 이론이 등장하기 시작했다.

대안적 지역발전이론의 한 흐름은 기술변화와 혁신의 역할을 강조하는 이론들이다. 이 이론들은 기술 변화와 혁신에 따른 신상품이나 신산업의 급속한 성장을 지역발전의 새로운 패턴을 낳게 된 주요 원인으로 간주한다. 첨단산업의 입지나 혁신을 가능하게 하는 지역 환경 등에 관심을 집중한다(Malecki, 1984; Oakey et al., 1980).

1) 기술혁신이론

기술변화를 강조하는 대표적 이론은 제품주기이론(product life cycle theory)이다. 이 이론은 산업입지 및 지역발전 패턴의 변화를 가져오는 원인을 제품이나 생산과정에서의 기술 변화에서 찾는다. 제품 생산주기의 단계에 따라 기업의 조직 및 기술적 특성이 달라지며, 입지적 특성도 변한다고 보는 것이다.

국제노동기구(ILO)의 '고용지향적(employment-oriented)전략'과 세계은행(World Bank)의 '성장-재분배(redistribution with growth) 전략'이 있다(Lee, 1981: 110~111). 이어 지역 수준에서 제기된 내생적 발전전략으로는 Friedman and Douglas (1975)의 농·도접근법(Agropolitan Development)과 Sachs (1974)의 생태론적 접근법(Eco-development)이 있다(임경수, 2006: 32~34).

8) 쇠베르거(Schoenberger, 1989)는 그 이유로 기존의 신고전과 지역균형이론이나 지역 불균형을 인정하는 케인즈주의적 지역이론도 1970년대의 지역발전의 변동을 설명하는 데 다음과 같은 문제점을 지닌다고 지적했다. ① 새로운 성장지역의 성장시기를 제대로 포착하지 못한다는 점, ② 새로운 성장지역의 투자 형태, 즉 성장을 주도하는 업종이 무엇인지에 관해 설명하지 못한다는 점, ③ 전통이론에서는 지역성장이 전 지역에 걸쳐서 동일하게 일어나리라고 가정하지만, 실제로 한지역의 성장은 다른 지역의 침체의 대가로 발생한다는 점이다(김용웅 외, 2011: 66).

초기의 제품개발 단계에서는 제품의 표준화 단계가 낮고 시장이 불확실하며 지속적인 연구개발이 필요하다. 이에 따라 숙련기술인력, 기술혁신 잠재력, 외부효과 등이 풍부한 대도시가 그 입지로 적합하다. 그 후 제조기술이 거의 표준화된 성숙단계에 이르러 대량으로 제품을 생산하게 되면 생산비용을 낮추는 것이 가장 중요해진다. 이 단계에서는 임금이 낮은 주변 지역이나 해외로 공장이 분산되는 경향이 나타난다는 것이다.

제품주기이론은 이론을 구성하는 생산기술, 생산과정, 노동수요, 경쟁 등의 요소가 고정된 단일 경로로 전개되지는 않는다는 비판을 받고 있다(Sayer, 1985: 3~29; Schoenberger, 1989: 120). 혁신과 생산기술은 제품 개발단계에서만 중요한 것이 아니라 성숙단계에서도 지속적으로 중요한 역할을 한다. 성숙단계에서도 생산가격보다는 상품의 질이나 차별화 전략이 더 중요할 수 있다. 생산단계가 필연적으로 표준화 및 대량생산으로 전개된다는 가정 자체에도 의문이 제기되고 있다. 표준화가 과연 숙련노동을 불필요하게 하는지에 대해서도 확실하지 않다(Piore & Sabel, 1984).

2) 유연생산체제론과 신산업지구론

유연생산체제론⁹⁾의 핵심 논지는 선진 자본주의 국가들이 겪는 경제위기의 근본적인 원인이 대량생산에 토대를 둔 산업발전모델의 한계 때문이라는 것이다(Piore & Sabel, 1984: 4).

피오레와 세이블은 1973년 위기¹⁰⁾를 기점으로 1970년대와 1980년대가 대량생산에 토대를 둔 산업발전모델로부터 유연적 기술, 숙련노동자, 새로운 산업지구 등장 등에 기초한 ‘유연적 전문화 체제’로의 이행기라고 본다. 즉, 제2차 산업분기점이 된다고 주장한다.

유연생산체제의 산업적·지역적 특징을 가장 잘 나타내는 현상은 특정 지역에

9) ‘유연생산체제론’은 Piore and Sabel (1984)에 의해 처음 제시되고 허스트(Hirst)와 자이틀린(Zeitlin) 등 이른바 제도학파로 불리는 일군의 학자들에 의해 발전되어온 이론이다(김용웅 외, 2011: 70).

10) ‘1973년 위기’는 제1차 오일쇼크를 말하는 것으로, 1973년 10월 제4차 중동전쟁(일명 욱키프르 전쟁, 이스라엘-아랍권 전쟁) 이후 페르시아만 6개 산유국의 가격인상과 감산으로 원유가격이 폭등하면서 전 세계적으로 물가상승과 마이너스 성장이 겹치는 스태그플레이션(stagflation)을 겪었다(<http://kin.naver.com> 입력 2011. 10. 31).

집중된 중소기업들이다. 이들 기업은 전문성을 유지하면서 상호 밀접한 협동관계를 통해 규모의 경제를 극복하며 새롭게 성장하고 있다. 제3 이탈리아(the Third Italy)¹¹⁾, 독일의 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 지역(제5장, 제2절의 2. 참조) 등이 대표적인 지역이다.

이 지역들은 저임금과 유순한 노동력의 이점을 갖고 있는 개발도상국가나 선진국 내의 낙후지역이 아니다. 그렇다고 첨단기술산업을 보유한 지역도 아니다. 공통점은 상호 독립된 전문적 소규모 기업이 밀집해 긴밀한 상호 협동의 네트워크를 형성함으로써 이른바 하나의 전문화된 산업지구(industrial districts)를 이루고 있다는 점이다.

유연생산체제론이 가장 성공적으로 가시화된 지역이 바로 산업지구이다. 19세기 말 마셜(Alfred Marshall)이 산업지구이론¹²⁾을 제시한 이후 오랫동안 이에 대한 논의는 별로 없었다. 피오레와 세이블의 유연생산체제론이 대두된 이후 마셜의 산업지구이론이 새롭게 주목을 받게 되었다. 이후 베카티니(Becattini), 스포르지(Sforzi) 등 이탈리아 학자들에 의해 마셜의 산업지구 논의가 부활되었다.

산업지구의 급속한 성장의 원인은 지역 내 소규모 기업들이 시장 수요 변동에 유연하고 혁신적으로 반응하는 데 있다. 개별기업 간의 협동과 경쟁의 균형 속에서 자원의 지속적인 재조합을 가능하게 하는 소기업의 이점을 최대한 활용하기 때문이다.

신산업지구론은 유연생산체제론과 함께 기존 산업의 몰락, 대량 실업에 의한 사회문제, 호전적인 중앙정부의 도전에 직면해 있던 1980년대 유럽 각국 정부 및 지방정부에게 매우 매력적인 것이 되었다. 1990년대에는 영국 노동당의 새로운 노선으로 제안되기에 이르렀다.

11) '제3 이탈리아'는 발 비브라타 같은 농촌지역 또는 준농촌지역에 입지하며, 주로 하이테크를 이용한 소규모 가족회사를 통해 경제발전을 이루고 있다. 발 비브라타 계곡에는 이와 같은 소규모 회사 1,650개가 밀집되어 있다. 1개 회사의 평균 종업원 수가 15명에 불과하지만, 의류, 가죽 제품, 가구 등을 만들어 연간 10억 달러 이상의 매출을 올리고 있다(<http://kin.naver.com> 입력 2005. 12. 2).

12) '산업지구'라는 용어는 1890년 영국의 경제학자 마셜이 처음 사용했다. 그 당시 마셜의 산업지구에 대한 핵심 개념은 전문화된 작은 규모의 단일기업 다수가 하나의 지역에 모여 협업하는 것을 말한다(김용웅 외, 2011: 71).

3) 지식혁신이론

1990년대 중반부터 세계적으로 지식기반경제의 중요성이 알려지기 시작하면서 지역혁신체계(Regional Innovation System: RIS)¹³⁾ 이론이 등장했다.

1950~1960년대의 성장거점이론과 같은 전통적인 지역발전이론이나 1980년대의 대안적 지역발전이론에서도 ‘혁신’은 지역발전의 중요한 요소로 간주되었다. 그러나 새로운 지역혁신체계이론은 진화론적 경제이론¹⁴⁾에 입각한 상호작용적 혁신관에 근거한 것으로 과거의 단선적인(linear) 혁신과는 차이가 있다(강현수, 2002: 230; 김혜천, 2003: 18). 즉 혁신은 상호작용적 과정을 통해 창출·전파·습득된다는 것이다.

지식기반경제에서는 R&D의 비율과 무형투자의 증가, 상품과 서비스 생산에서 주문제작 및 디자인의 중요성 증가 등 급속한 질적 변화를 가져오게 되었다. 기존의 기술혁신이론인 선형 혁신모델은 기술의 연구개발→생산→마케팅 단계 간에 피드백이 없다고 상정한다. 반면, 지식기반경제에서의 상호작용 혁신모델은 각 단계별 명시적·암묵적 지식¹⁵⁾ 등의 피드백이 이루어진다고 본다.

세계화와 정보통신기술의 발달로 인한 공간적 근접은 행위자 간의 지속적인 상호작용과 암묵적 지식의 원활한 소통을 촉진한다. 동시에 문화적 동질성을 통한 거래비용의 감소효과를 가져오기 때문에 피드백과 상호작용에 중대한 영향을 미친다. 즉, 공간적 근접으로 인해 지역에 관계없이 어디에나 투자가 가능해지면서 특정 지역에 입지함으로써 얻는 입지 이점이 없어진 것처럼 보이지만, 암묵적 지식이나 학습의 발전과정은 여전히 국한된 공간단위에서만 이루어진다는 것이다.

13) ‘RIS’란 대학과 기업, 자치단체, 연구소 등 지역 내 혁신주체들이 활발한 상호협력과 학습과정을 통해 지역의 산업생산체계, 과학기술체계를 효율적으로 접합시키고 혁신기반을 확충하기 위한 제반 활동과 지원체계를 말한다(국가균형발전위원회, 2003: 20).

14) 진화론적 경제학(evolutionary economics)에서의 혁신관은 혁신과정의 속성에 관한 것으로, 혁신은 단선적 확산과정(one-way diffusion process)이나 단순한 혁신적인 기업가와 기업 간의 관계(factor-impact relationship)가 아니고 상호작용적 과정(process)과 혁신체계(system of innovation)라는 것이다(김용웅, 2011: 209~210).

15) ‘지식’은 ① 개별 사실에 대한 지식으로, 일반적으로 정보라 불리는 ‘know-what’, ② 현상에 대한 법칙인 ‘know-why’, ③ 직접적 경험을 통해 습득하는 ‘know-how’, ④ 누가 무엇을 알고 하는가에 대한 정보인 ‘know-who’ 등으로 구분될 수 있다. 이 지식 중에서 앞의 두 유형은 문서 형태 등을 통해 쉽게 코드화되므로 학습하기 쉬우나, 나머지 두 유형의 지식은 도체(일을 배우는 사람) 관계, 사회적 관행, 전문가 사회, 비공식적 네트워크 등의 특성으로 인해 학습이 어렵다(Ducatel, 1998; Lundvall, 1996; 김용웅 외, 2011: 73에서 재인용).

4) 지속가능한 발전이론

1980년대 이후 발전 패러다임은 인류의 지속적인 생존과 발전 차원에서 환경 지향적으로 바뀌게 되었다. 이때 등장한 대표적 이론이 지속가능한 발전이론(sustainable development theory)¹⁶⁾이다. 지속가능한 발전이론은 환경 차원에서 자원고갈과 오염을 방지하고 생태적으로 균형과 안정을 도모하는 데 있다.

‘지속가능한 발전(sustainable development)’이라는 용어는 1987년 ‘세계환경개발위원회(WCED)’의 보고서 ‘우리의 공동미래(Our Common Future)’에 처음 등장했다. WCED(World Commission on Environment and Development)는 이 보고서에서 지속가능한 발전을 “미래세대의 필요를 충족시킬 수 있는 가능성을 손상시키지 않는 범위에서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전”이라고 정의했다.

WCED (1987)는 “세계 환경은 선진국의 경우 산업화 및 현대기술에 의한 과도한 자원추출과 오염(화석연료와 에너지 소비)으로 문제를 야기하고 있다. 후진국은 열대산림의 벌채, 농지의 사막화, 폭발적인 인구 증가, 그리고 압착하는 도시 빈곤을 통해 환경악화를 가속화시키고 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 세계 각국은 지속가능한 발전을 달성해야 한다”고 강조하고 있다.

1992년 6월 브라질 리우에서 개최된 ‘환경과 발전에 관한 유엔회의(UNCED, 일명 유엔환경회의)’는 지속가능한 발전의 27개 원칙을 발표했다. 그런 목적을 달성하기 위해 전 세계 모든 나라가 각자 국가전략을 수립하도록 권고하는 ‘리우 선언문’과 ‘의제 21(Agenda 21)’을 채택했다(WCED, 1987: 326). 유엔환경회의에서는 “인간을 중심으로 지속가능한 발전이 논의되어야 하고, 인간은 자연과 조화를 이룬 건강하고 생산적인 삶을 향유하여야 한다”라고 지속가능한 발전을 공론화했다(정회성·변병설, 2003: 407).

지속가능한 개발과 관련해서 자연과 조화를 이룬 인간의 삶의 질을 강조하는 어메니티(amenity)에 대한 관심은 세기를 뛰어넘어 21세기 정보통신을 바탕으로 하는 지식기반경제·문화의 세기에도 지속되고 있다.

OECD는 1970년대 보조금 위주의 농촌 지원정책이 한계에 직면하자 정책적 차

16) ‘지속가능한 발전’은 미국의 경제학 교수 허먼 데일리(Herman E. Daly)의 ‘정상-상태 경제(The Steady-State Economy, 1973)이론’에서 나온 ‘지속가능한 경제’를 발전시킨 개념이다(Steiger, 2006; 박길용 역, 2008: 229).

원에서 인간의 삶의 질을 도모하는 지역발전과 지역자원의 쾌적성을 특징으로 하는 ‘어메니티 자원’을 강조하면서 주요 정책수단으로 활용하고 있다.¹⁷⁾

2012 리우+20 정상회의¹⁸⁾에서도 선언문 ‘우리가 원하는 미래’(The Future We Want)를 통해 “빈곤을 퇴치하고, 지속가능하지 않은 소비·생산 패턴을 지속가능하도록 변화시키며, 경제적·사회적 발전의 기반인 자연자원을 보호하고 관리하는 것이 지속가능한 발전의 가장 큰 목표이자 필수 사항이라는 것을 인식한다”라고 밝혀 20년 전 지속가능한 발전의 27개 원칙을 담은 ‘리우 선언’을 재확인하고 있다.

2012 제주 세계자연보전총회(Jeju-WCC)는 IUCN¹⁹⁾ 창립 이후 첫 선언문인 ‘제주선언문’을 통해 “자연은 기후변화, 지속가능한 에너지, 식량안보, 경제·사회발전 등 전 세계에서 가장 시급한 난제에 대한 해결책의 큰 부분을 차지한다”고 선언했다. “자연과 생태계 서비스의 가치를 인정하는 것은 자연을 보호하는 이들에게 이익을 제공하고, 생태계 서비스에 대한 비용을 지불하며, 이들의 공을 치하하기 위한 첫 단계이다”라고 밝혀 자연에 기반한 인류복지 해결책을 제안했다.²⁰⁾

17) 지역발전과 연관된 농촌어메니티에 관한 연구는 주로 OECD를 중심으로 이루어졌다. 1990년에 구성된 ‘OECD 농촌개발위원회’는 농촌개발과 관련해서 농촌어메니티를 최우선 과제로 삼고, 어메니티에 대한 이론을 다룬 *The Contribution of Amenities to Rural Development*(1994)를 출간했다. 이후 농촌개발을 촉진하기 위해 활용했던 어메니티 관련 정책수단을 수집해서 *Amenities for Rural Development: Policies Examples*(1996), 농촌어메니티의 가치를 어떻게 측정하고 활용할 것인가 하는 내용과 사례를 중심으로 *Valuing Rural Amenities*(2000), 이들을 종합한 *The New Rural Paradigm: policies and governance*(2006)를 출간했다(김선희 외, 2007: 60).

18) 2012년 6월 브라질 리우데자네이루에서 열린 ‘리우+20 정상회의’의 정식 명칭은 ‘유엔 지속가능한 발전회의’(UN Conference on Sustainable Development)이다. 핵심 의제는 ‘녹색경제’(green economy)와 ‘지속가능발전을 위한 세계기구설립’ 두 가지이다. 회의는 최종 성명에서 지구에 대한 위협 요인으로 사막화, 어류자원 고갈, 오염, 불법벌목, 생물종 멸종위기, 지구온난화 등을 명시하고 ‘녹색경제’로의 이행을 강력히 촉구했다. 그러나 ‘녹색경제’에 대한 정의를 놓고 선진국과 개발도상국 사이의 입장이 엇갈려 합의점을 찾지 못했다(<http://blog.daum.net/syj>, 입력 2012. 8. 2)

19) IUCN(the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources)은 현재 세계자연보전연맹(The World Conservation Union)을 말한다. 전 세계 자원 및 자연보호를 위해 1948년 UN의 지원을 받아 설립된 세계 최대 규모의 환경단체이다. 2011년 7월 현재 87개국의 정부기관 117개, 비정부기구 919개, 제휴(협력)기관 33개 등 총 1,156개 기관·단체가 회원으로 가입해 있고, 본부는 스위스 글랑(Gland)에 있다. ‘2012 제5회 제주세계자연보전총회’(Jeju-WCC)는 2012년 9월 6일부터 15일까지 제주국제컨벤션센터에서 개최되었다.

20) ‘2012 제주WCC’는 제주선언문 이외에 5개의 ‘제주형 의제’를 채택했다. 이는 ① 세계환경 허브의 평가 및 인정시스템 개발, ② 유네스코 국제보호지역 통합관리체계 구축, ③ 제주 하늬분화구 복원·보전, ④ 제주도 용암숲 ‘꽃자왈’의 보전과 활용을 위한 지원, ⑤ 독특한 해양생태 지킴이 제주해녀의 지속가능성이다.

제2절 어메니티와 지역발전

1. 어메니티의 개념

어메니티(amenity)란 라틴어의 사랑을 의미하는 아마레(amare)에서 나온 것으로 쾌적한, 기쁜 등과 같은 감정을 표현하는 아모에니타스(amoenitas)로 변화된 후 영어의 Amenity로 바뀐 용어이다(김남식·이정재, 2009: 162).

어메니티라는 영어 표기를 우리말로 번역한 적절한 용어는 없고 원어 그대로 사용하고 있다. 그 이유는 어메니티의 뜻 자체가 어렵다기 보다는 그 개념이 추상적일 뿐만 아니라 우리 생활에서 그 말이 지시하는 사물이나 현상이 없어서 알맞은 용어가 없기 때문이다. 어메니티의 개념은 다의적이기 때문에 그 번역은 개념의 일부만 채택해서 쓰이기도 하고, 다의성을 모두 포용하는 개념으로 쓰이기도 한다(이재준·황기원, 1998: 18).

어메니티의 적절한 우리말 번역어가 없다는 것은 어메니티 개념의 다양성을 반영하는 동시에 어메니티의 명확한 정의가 어렵다는 것을 말하는 것이다. 현재로서는 어메니티의 개념은 정의하기 보다는 이해하는 것이 더 빠르다고 할 수 있다(임형백, 2001: 195). 지금까지 잘 알려진 정의를 살펴보면 <표 2-1>과 같다.

Holford (1959)는 영국의 도시계획 학자이지만 관점은 도시계획 분야라는 틀을 넘어서 어메니티를 강조했다. 그가 말하는 총체적인 쾌적한 상태는 예술가가 눈으로 보고 건축가가 디자인하는 아름다움, 역사가 낳은 상쾌하고 친근감 있는 풍경을 포함해서 가정과 따뜻함, 빛, 맑은 공기, 집안의 서비스 등 ‘있어야 할 것이 있어야 할 곳에 있는 것’(the right thing in the right place), 또는 ‘전체로서의 쾌적한 상태’를 의미한다. 즉, 구체적인 어메니티의 요소들 간의 종합성을 어메니티의 특성으로 보는 것이다(임형백, 2001: 195).

Cullingworth (1964)는 “속담에 나오는 코끼리처럼 어메니티도 정의하는 것보다 인식하는 것이 쉽다(Amenity is easier to recognize than to define). 코끼리가 어떠한 것인가에 관해서는 모든 사람이 동의하겠지만 가령 어떤 환경이 보존되어야 하는가, 어떻게 보존되어야 하는가, 공공 혹은 민간차원에서 그 보존비용

은 어느 정도까지 정당화될 수 있는가 등 어메니티의 중요성 및 정도에 대해서는 상당한 논란이 예상된다”는 점이 중요한 차이점이다”라고 설명하고 있다.

<표 2-1> 어메니티 개념 정의

구 분	정 의
William Holford (1959)	· 단순히 하나의 성질을 말하는 것이 아니라 복수의 가치를 지닌 총체적인 쾌적한 상태, 즉 ‘있어야 할 것이 있어야 할 곳에 있는 것’(the right thing in the right place).
J. B. Cullingworth (1964)	· 코끼리가 너무 커서 일부를 만져보아서는 전체를 알 수 없듯이 ‘정의하기 보다는 인식하는 쪽이 더 쉬운 것’.
이재준·황기원 (1998)	· 총체적인 환경의 질로서 인간과 환경과의 관계에서 오감이 감각 기관으로 전달되는 ‘기분 좋다고 느끼는 물리적인 환경의 상태’.
사카이 겐이치 (酒井憲一, 1998)/ 김해창(1998)	· 모든 사람들이 보다 나은 삶과 사회·자연 환경을 만들어 나가자는 사랑과 생명이 담긴 환경운동이면서 ‘사는 기분’ 전체를 가리키는 사고방식.
OECD(1999)/ 오현석 외(2002)	· 자연적이든 인위적이든 농촌지역에 광범위하게 존재하는 모습들로서, 사회·경제적인 가치를 지니며 효용을 제공하는 것.
Clark et al.(2002)/ 이승중(2005)	· 쾌적재(快適材), 공공서비스.
임형백(2001)	· 쾌적한 환경, 인간의 삶에 없어서는 안 될 상쾌함 등으로서 일상생활에서 보고·듣고·느끼고·맛보는 종합적인 개념.
삼성경제연구소 (2003)	· 사람이 사물, 환경에 대해 긍정적으로 느끼는 쾌적성.
김선희 외(2007) (국토연구원)	· 환경·장소적 가치, 또는 그 요소로서 자연과 인간의 조화를 도모하고자 하는 도시 및 지역계획의 본래의 역할과 철학 요소.
김현호 외(2007) (한국지방행정연구원)	· 심미적 효과뿐만 아니라 정(혹은 부)의 경제 효과를 발생시키는 특정한 장소적 여건이나 환경.
손경숙(2009)	· 인간과 환경의 교감에서 긍정적 감흥을 불러일으키는 장소의 속성이나 인간의 심리적 상태를 지칭하는 생활환경의 종합적 쾌적성.

김승환·변문기 (1991: 102)는 도시에 있어서의 어메니티란 도시의 쾌적함으로서, 도시 자체와 이를 구성하는 사람 및 구조물 등 3자가 상호 조화있는 존재로서 협력하며 그 안에서 인간의 활동이 활력을 갖고, 편리하고, 매력 있고, 활기 있는 공간을 형성하고 있는 상태라고 정의하고 있다.

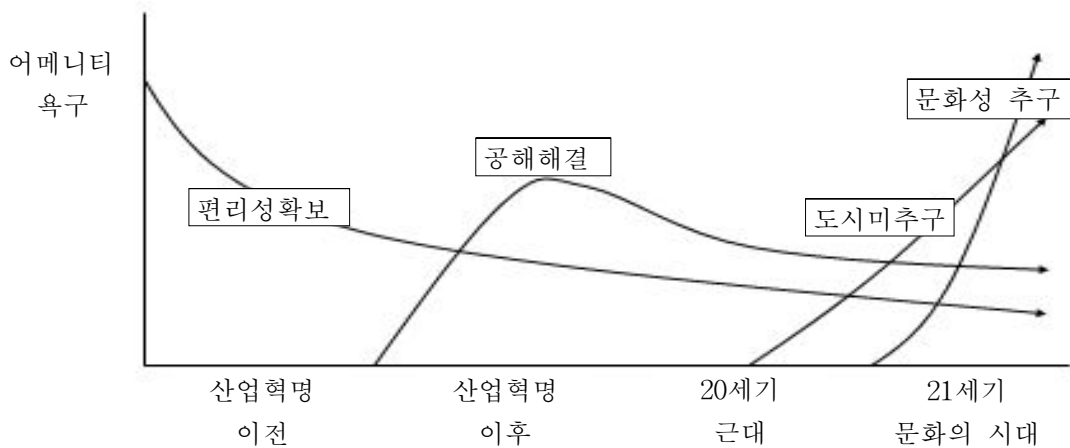
OECD (1999)는 어메니티를 경관, 역사, 문화적 요소를 포함해서 자연적인 것이든, 인위적인 것이든 지역에 존재하는 모습들(features)로서 사회·경제적인 가치를 지니며 효용을 제공하는 것이라고 정의하고 있어서 어메니티를 하나의 자

원으로 인식하고 있다(오현석·김정섭 역, 2002: 21).

어메니티란 결과적으로 자연을 지배하는 것보다는 자연을 소중히 다루는 쪽으로 접근해야 하며, 넓은 의미의 어메니티란 인간 활동의 모든 차원과 관련된 것으로 볼 수 있다. 그것은 생태학(ecology)과 같은 과학적 인식의 발전을 넘어서, 풍경·건축물의 질 등 미적인 배려를 전제로 하고 있고, 행동의 제어가 필요하기 때문에 윤리와도 관련이 있다(사카이 겐이치, 1998; 임형백, 2001: 193)는 주장은 설득력을 얻고 있다고 하겠다.

산업혁명 이전의 어메니티는 자연을 극복하기 위한 편리성 확보에서 추구되었다. 산업혁명 이후 19세기 영국에서는 본격적으로 공중위생과 도시계획의 원리로서 태어났다. 20세기를 거치면서 도시환경의 편리성과 안전성, 더 나아가 인간과 자연이 함께하는 쾌적성, 경관·역사·문화적 요소를 포함하는 농촌지역의 향토성을 경제적으로 내부화하는 총체적인 개념으로까지 진화했다고 하겠다. 어메니티 개념의 진화과정을 보면 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 어메니티 개념의 역사적 변화과정



자료: 손경숙 (2009: 5).

초기의 어메니티는 환경적 가치를 핵심에 두고 존재와 형태적 관점에서 ‘긍정적 감흥이나 매력을 불러일으키는 환경의 총체’로 이해되었다. 그러나 점차 경제적 가치를 포함하는 개념으로 발전해서 현재는 경제적 또는 행정적으로 부가가치를 창출하고, 지역발전을 도모하는 서비스 자원으로 인식되고 있다(성춘자·임

익성, 2008: 59). 이는 21세기 지역발전 동력으로서 지역사회자본 중심의 내생적 발전, 지속가능한 발전(sustainable development)과 맥락을 함께 하는 것이다.

본 연구는 어메니티를 ‘인간과 자연이 함께 살아가는 데 있어서 없어서는 아니 될 요소로서, 편안하고 쾌적한 삶의 매력을 제공하는 동시에 경제적 정(+)의 효과를 발생시키는 특정한 장소의 여건이나 분위기’로 정의하고자 한다.

이 어메니티 개념에는 정책요소의 측면에서 보았을 때 다음과 같은 개념요소를 포함한다.

첫째, 행위자(주체)는 ‘인간’이다. 어메니티는 인간과 자연이 함께 살아가는 데 필요한 친환경적 요소이다. 이는 자연적이든 인위적이든 인간의 삶에 없어서는 아니 될 공공재이다. 그뿐만 아니라 자연을 지배하는 것보다는 생명에 대한 경외심(reverence for life)을 가지고 소중히 다루어야 할, 있어야 할 것이 있어야 할 곳에 있는 특정 공간의 환경자원을 가꾸는 것을 의미한다.

둘째, 목표는 인간의 ‘삶의 질’이다. 어메니티는 인간의 기초수요를 넘어 편리함(convenience)과 안전함(safety), 풍요함(bountiful life)을 전제로 삶의 매력(attractive of living)을 중심에 둔 생활자체이다. 이는 일상생활에서 오감을 통해 보고, 듣고, 느끼고, 맛보는 인간의 원초적인 욕구이며 인간답게 살아갈 수 있는 삶의 질을 말한다.

셋째, 수단은 ‘경제가치의 내부화’이다. 어메니티는 외부효과의 내부화를 통해 경제가치(economic value)를 창출할 수 있는 경제적 자원(economic resources)이다.²¹⁾ 어메니티의 외부효과는 대부분 긍정적인 효과이다. 외부효과의 내부화를 위해서는 어메니티의 최적 수준의 공급과 그것을 공급하는 데 드는 비용 및 가치를 어떻게 평가할 것인가 하는 데 있다. 따라서 경제적 자원으로서의 어메니티는 경제가치를 내부화할 수 있는 원칙을 설정해야 할 필요성을 갖는다.

넷째, 대상은 특정 장소의 ‘여건과 환경’이다. 어메니티는 특정 지역의 장소적 가치를 지닌 여건(conditions)과 사회적 분위기(social atmosphere)이다. 이 때 특정 장소의 여건은 자연환경(environment)과 구성원 개개인의 환경(circumstances) 모두를 말

21) 손경숙 (2009: 9)은 ‘어메니티 자원’을 특정 공간에 존재하는 생태적·심미적·경제적 가치를 지니고 있는 유·무형의 모든 자원, 즉 자연환경, 전통문화, 지역특산물 등 지역 고유의 정체성과 차별성을 바탕으로 인간에게 즐겁고 쾌적한 감성을 제공하는 휴양적 가치를 지니고 있는 유·무형의 모든 자원이라고 해석하고 있다.

하며 다른 지역에서는 모방할 수 없는(spacially-inimitable) 지역 고유의 속성을 말한다. 사회적 분위기는 그 지역의 ‘사회자본’²²⁾을 의미한다.

2. 어메니티 특성과 가치

1) 어메니티 특성

선행연구에서 공통적으로 제시되는 어메니티의 특성은 공공재²³⁾의 속성인 비배제성과 비경합성, 비가역성, 불확실성을 들 수 있다(OECD, 1999; 엄영숙, 2006; 김현호 외, 2007; 성춘자·임익성, 2008). 여기에 연구자마다 장소의 고유성과 외부효과성, 소득의 정상재, 무임승차의 대상 등을 추가로 제시하고 있다. 선행연구를 종합하면 어메니티 특성은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 어메니티 특성

특 성	내 용
비배제성	-돈을 지불하지 않아도 어메니티 향유를 배제할 수 없다
비경합성	-다수가 즐겨도 추가적인 비용이 들지 않는다
비가역성	-한번 변형되면 원상회복이 불가능하거나 비용이 많이 든다
불확실성	-변형 후 주변 환경변화에 대한 미래예측이 불확실하다
장소 고유성	-장소 또는 지역 간에 대체될 수 없다
외부 효과성	-정(+) 또는 부(-)의 효과를 낳는다
소득 정상재	-생활수준 및 소득향상에 따라 수요가 증가한다
무임승차 대상	-무임승차로 인한 최적 공급을 저해할 수 있다

어메니티가 ‘장소적 속성’과 ‘인간의 심미적 인식’이라는 두 가지의 복합적인 요소가 결합되면서 만들어진 개념이라고 볼 때 그 속성은 무형적인(intangible) 서비스재이다. 주로 자연을 주요한 생산수단으로 하고 일상적인 경제활동과 결합해서 생성되기 때문에 그 특성은 외부효과에 있다(엄영숙, 2006: 39).

22) ‘사회자본’(social capital)이란 Putnam (1995)은 “상호 간의 이익을 위한 자발적 협력과 협동을 촉진시키는 연결망(network), 규범(norms), 신뢰(trust)와 같은 사회조직의 특성”을 시민사회를 구성하는 사회적 자본으로 정의하고 있다. Fukuyama (2004)는 국가건설에 순기능으로 작동하는 “지역사회 주민들 간의 상호작용”을 사회자본으로 정의하고 있다.(임승빈·이승중, 2005: 6~8).

23) ‘공공재’(public goods)란 미국의 경제학자 Paul Samuelson이 그의 저서 「경제학」 (1948)에서 ‘공공재’의 경우 비배제성과 비경합성을 갖고 있기 때문에 민간이 아닌 정부가 생산해야 한다는 것을 수학적으로 증명하면서 일반화된 용어이다(<http://blog.naver.com>, 입력 2004. 3. 21).

OECD (1999)는 어메니티 특성에 공공재적 속성 이외에 사유재의 속성도 보유하고 있다고 전제하고, 세계적으로 그 특성을 잘 반영하고 있는 자원과 속성을 예시함으로써 유용성을 제공하고 있다. 이에 따른 분류는 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 어메니티 특성별 분류

구 분	경 합 성	비 경 합 성
배제 가능성	-핀란드의 수공예업 -그리스의 도자기 -일본 다나다(棚田) 소유 체계 -프랑스 자연공원 인증상품 (labelled products)	-일본 아스카의 유적지와 절 -캐나다의 자연공원 -캐나다의 역사 유적지
배제 불가능성	-스웨덴에서 자연물을 수확할 수 있는 ‘모든 이의 권리 (Everymen’s right)’ -일본 가스미가우라(霞浦)에서의 낚시	-오스트리아의 산악지역 영농 -프랑스의 지역 자연공원 -일본 다나다 경관 -일본 유후인(湯布院)에서의 전통적 영농 -그리스의 도예촌

자료: OECD (1999); 오현석 외 역 (2002: 35).

배제 가능성(배제성)과 경합성을 동시에 갖고 있는 핀란드의 수공예업이나 그리스의 도자기 자원 등은 사유재이다. 반대로 배제 불가능성(비배제성)과 비경합성이 겹치는 오스트리아 산악지역의 영농이나 프랑스 지역의 자연공원, 일본 다나다의 농촌경관 등은 순수한 공공재이다.

배제 가능성과 비경합성의 속성을 동시에 갖고 있는 일본 아스카의 유적지와 캐나다의 역사 유적지, 그리고 배제 불가능성과 경합성이 겹치는 스웨덴에서의 자연물을 수확할 수 있는 ‘모든 이의 권리’(Everymen’s right)와 일본 가스미가우라(霞浦)에서의 낚시 등은 준공공재로 분류할 수 있다.

2) 어메니티의 가치

OECD (1999)는 어메니티의 가치를 자원 자체가 지니는 특성에 따라 일반적으로 이용가치, 선택가치, 존재가치, 유산가치로 나누고 있다. 이러한 가치는 하나 혹은 두 개 이상의 형태로 나타난다고 보고 있다. 그 내용은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> OECD 어메니티 가치

유형	가치
이용가치	-어메니티가 있는 장소에 거주하거나 방문함으로써 발생하는 가치
선택가치	-장래에 어메니티를 방문할 수 있다는 사실을 아는 데서 오는 가치
존재가치	-단순히 어메니티가 존재함을 인지하는 것으로부터 발생하는 가치
유산가치	-어메니티를 미래 세대에 전승시킬 수 있다는 가능성에서 나온 가치

자료: 오현석 외 역 (2002: 22~24). 요약 정리.

어메니티의 직접적인 ‘소비자 가치’(consumer value)는 중간 생산과정(intermediate production process)을 필요로 하지 않은 채 그대로 현실화된다. 즉 생산 중간과정에 들어가는 투입재로서의 가치를 지니는 재화들(목재생산에 투입되는 나무, 수력발전 전에 투입되는 강물 등)이 지니는 가치와는 구별되는 것이다. 소비자 가치는 어메니티의 존재와 그 상태로부터 유래한다.

선택가치나 존재가치, 유산가치를 지닌 어메니티는 그것이 물리적인 의미에서 ‘이용되지(used)’ 않고도 효용을 제공한다는 점에서 비이용 가치(non-use value)를 지닌다고 할 수 있다. 이용·비이용 가치 이외에 소비과정의 세 번째 측면으로서 ‘과생소비’²⁴⁾ 가치도 있다.

경제·행정적 활용의 관점에서 어메니티를 파악하고 있는 연구자들(Diamond & Tolley, 1982; Gottlieb, 1995; Granger 1994; 장원호·이승중, 2005)은 어메니티 개념 정의 차원에서 ① 지역발전을 위한 자원, ② 장소 특수적 상품(location-specific goods) ③ 장소 특수적 재화나 서비스, ④ 공공 및 행정서비스 등의 가치를 지니는 것으로 파악하고 있다(김현호 외, 2007: 8).

조순재 (2004)는 ① 휴양적, ② 심미적, ③ 사회적, ④ 경제적 가치를 지니는 것으로, 박석희 외 (2006: 60)는 ① 심미적, ② 사회적, ③ 경제적 가치를, 정휘 외 (2006: 159)는 ① 휴양적, ② 심미적, ③ 경제적 가치를 들고 있다.

김선희 외(2007: 20)는 국토 자원으로서의 어메니티 가치를 생태적 가치와 경제적 가치, 문화·심미적 가치로 나누고 있다. 그 내용은 <표 2-5>와 같다.

생태적 가치는 존재 자체의 가치로서 습지와 갯벌의 생태적 다양성 및 호수·홍수 조절기능 등이 여기에 해당된다.

24) ‘과생소비(derived consumption)’란 어메니티의 가치를 체현하고 있는 상품이나 매체를 통해 그 가치가 소비자에게 간접적으로 전달되는 것을 말한다(오현석 외 역, 2002: 22).

<표 2-5> 국토 어메니티 자원의 가치

유형	가치
생태적 가치	-존재가치, 환경성(생태성)
경제적 가치	-이용가치, 편리성, 안전성, 지역성, 사회·시대성
문화·심미적 가치	-유산가치, 경관성, 심미성

자료: 김선희 외 (2007: 20).

경제적 가치는 어메니티 장소에 거주 혹은 방문해서 직접 이용하는 것 이외에 특정 어메니티를 기초로 상품을 생산하거나 인위적인 시설을 설치함으로써 얻는 가치이다. 문화·심미적 가치는 자연환경 및 문화적 자원이 갖는 가치를 의미하며 이들은 미래 세대에 전승되는 유산적 가치도 보유하고 있다.

본 연구는 어메니티 가치를 존재가치와 유산가치, 경제가치, 복합가치로 분류하고자 한다. 그 내용은 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 본 연구의 어메니티 가치

유형	내용
존재가치	-장소성, 고유성, 쾌적성, 심미성
유산가치	-역사성, 문화성, 정체성, 상속성
경제가치	-상품성, 생산투입성, 파생전이성, 재산권 형성
복합가치	-복합성

첫째, 존재가치이다. 어메니티는 있어야 할 곳에 자연 그대로 존재하면서 인간과 자연이 공존하는 생태적 환경을 조성하고 거주자나 방문객에게는 심미적 감흥을 일으키면서 쾌적함을 제공하는 가치를 보유하고 있다.

둘째, 유산가치이다. 어메니티는 지역 공동체의 역사적 사실이나 생활문화를 공유하게 함으로써 자긍심을 새롭게 생성하고 정체성을 형성하면서 후세대에 물려줄 수 있는 가치를 지닌다.

셋째, 경제적 가치이다. 어메니티는 자연적이든 인위적이든 지리적 특수성으로 인해 직접 거래하거나 생산요소로 투입할 수 있고, 재산권의 설정을 통해서 파생상품을 판매·임대하거나 매체를 통해 전이될 수 있는 가치를 지닌다.

넷째, 복합적 가치이다. 어메니티는 그 통합적인 개념으로 인해 여러 가치를 복합적으로 지니게 되는 것이 일반적이다.

3. 어메니티 활용

어메니티는 15세기에 이미 생활어로 사용되고 있었다. 17세기경부터 어메니티는 사물로서의 장소나 경치 등의 쾌적함을 나타냈다. 19세기경부터는 인간성 회복으로 인해 인간을 대상으로 한 어메니티가 보다 더 의미를 갖게 되었다(김해창, 1999).

어메니티 개념은 역사적으로 19세기 영국 도시계획의 원리이자 수단으로 태동했다. 산업혁명의 근원지인 영국의 도시계획법(1909)은 중산계급의 생활환경 개선에 대한 주거환경 어메니티 욕구가 반영되어 그에 대한 적절한 대책으로 나온 것이다. 이는 종래의 공중위생법이나 주거법이 주로 기성 시가지 내의 노동자 계급의 기초수요를 해소하기 위한 것과는 대조적이라는(이재준 외, 1998: 21) 입장이다.

김승환 외 (1991: 102)는 산업혁명의 진전에 따라 영국의 도시에서 소음, 매연, 과밀주거, 녹지파괴가 문제시됨에 따라 고요함과 빛, 신선한 공기, 녹음이 가득한 전원에서의 이상적인 생활양식을 추구하는 중산계급 위주의 영국형 어메니티가 태어났다고 보고 있다.

임형백 (2001: 196)은 어메니티의 기원에 대해 산업혁명기 영국 도시에 몰려든 노동자의 열악한 주거환경으로 인해 생긴 질병이나 사망률을 낮추기 위한 공중위생법²⁵⁾에서 시작되었다고 본다. 이 공중위생 활동은 생명 구제를 위한 ‘생명축’이 되었고, 어원(amare)에서 나온 ‘사랑축’은 이 생명축과 교차하면서 어메니티(쾌적함, 기쁨)를 형성하게 되었다고 주장한다. 어메니티는 생명과 사랑의 영역에서 생겨나 근대 도시계획의 상징이 되었다는 것이다.

어메니티는 태동기의 상황으로 보면 산업혁명 이후 조잡하고 과밀한 도시의 출현으로 인한 인간의 생리적, 환경적 욕구의 해소와 사람다운 삶을 요구하는 시민정신의 발로였다고 할 수 있다.

25) 영국 최초의 공중위생법(1848)은 근대 유럽 보건사상 가장 중요한 문헌으로 꼽히는 에드윈 채드윅(Edwin Chadwick, 영국 왕립민민위원회 위원)의 보고서 ‘영국 노동인구의 위생상태에 관한 조사보고서’(1842)를 근거로 제정되었다. 이 보고서는 이후 약 60년 동안 영국과 미국, 유럽 대륙의 위생개혁 운동과 지역사회 보건운동의 기본원리로 활용되었다(<http://blog.naver.com>>에드윈 채드윅과 영국의 공중보건 발전, 입력 2008. 3. 24)

영국에서의 태동기 어메니티는 일상생활의 총체적인 질에 관한 것이었지만, 주로 물리적 환경의 어메니티를 추구했다. 이로 인해 위생·보건·안전과 같은 생존에 관계된 것이었다기보다는 생명과 재산을 둘러싼 물적 환경의 총체나 그 질에 관한 것으로 생활에 더 관계가 있었다(이재준 외, 1998: 21). 그래서 정숙, 태양, 깨끗한 공기 등 물적 환경에 중점을 기울였고, 역사적·문화적 유산이 지적 어메니티를 가져오는 물리적 장치라는 점에서 역사적 건축물이나 수목보전 등에 더 많은 관심을 두게 되었다.

영국에서는 1909년 ‘도시계획법(Housing, Town Planning, etc. Bill)’에 의해 어메니티 개념을 구체적으로 적용하는 전원도시(garden city)의 개념이 생겨났다. 1967년에는 ‘도시 어메니티법(Civic Amenities Act)’이 제정되어 역사적 건조물 등의 보존을 위한 ‘보전지역’ 제도가 시행되었다. 1974년에는 ‘도시·농촌 어메니티법(Town and Country Amenities Act)’이 제정되었다.

1990년대 들어 유럽에서는 생산성의 향상을 위한 농업문제를 해결하려는 농업 확장주의(agricultural expansionism)의 한계와 WTO의 출범으로 인한 농산물시장 여건의 변화, 환경문제에 대한 사회적 관심의 증대, 대규모 인구유출과 급격한 도시화로 인한 농촌사회의 변화, 농촌에 대한 관광수요 증가 등의 요인으로 농촌에 기반을 둔 어메니티 개념이 확산되었다(임형백, 2002: 237-240).

일본에서는 1919년 도시계획법에 ‘안녕(安寧)’과 ‘편리(便利)’라는 용어 사용을 통해 영국식 어메니티 개념을 최초로 도입했다. 1960년대의 고도성장과 1970년대 이후에는 심각한 공해문제 해결을 위해 이를 적극적으로 활용하게 되었다.²⁶⁾

우리나라는 1962년 도시계획법 제정에서 영국형 어메니티 개념보다는 ‘안녕’과 ‘편리’라는 일본형 개념을 받아들였다. 일본과 비슷한 규제방식을 적용했으나 도시계획의 원리로서 자리 잡지 못했다. 우리나라에서는 어메니티란 용어를 사용하기 훨씬 이전부터 주로 ‘미관’과 ‘풍치’²⁷⁾라는 개념이 통용되었다.

26) 일본은 1971년 환경청을 신설해서 환경분야에 어메니티 개념을 적극 도입했다. 1976년 OECD 환경위원회가 일본 환경정책을 분석한 보고서에서 어메니티의 중요성을 지적한 것을 계기로 환경적인 측면에서 어메니티가 적극 정책에 반영되었으며, 농촌마을만들기, 어메니티타운 계획(1984) 등 농촌개발정책으로 확산되었다(이재준 외, 1998: 22; 손경숙, 2009: 4).

27) ‘미관’은 건축물의 형태에 질서를 부여하고 거리 장치물을 개선함으로써 창출되는 인공적인 경관미를 가리키고, ‘풍치’는 도시 안팎의 자연환경 요소들이 창출하는 자연적 경관미를 의미한다(이재준 외, 1998: 23).

우리나라 도시계획법은 도시계획을 통한 바람직한 환경을 창출하기에는 부족한 상태로 지속되어 왔다. 1990년대 중반부터 환경문제에 대한 국민들의 자각과 인식이 깊어지면서 어메니티 개념이 도입되었으나 큰 반향을 일으키지는 못했다. 이후 2000년 초반부터 정부와 학계, NGO를 중심으로 어메니티에 대한 다양한 연구와 논의가 이어졌다. 이명박 정부에서는 ‘지방의제 21’과 도시계획법의 통합 개정을 통한 ‘선계획-후개발’의 원리를 도입함으로써 어메니티 개념이 제도적으로 확산되고 있다(손경숙, 2009: 5).

제3절 어메니티 선행연구 검토

1. 선행연구 동향

국내 어메니티에 관한 연구는 부산지역 공원녹지와 위락시설의 어메니티 요소를 평가한 김승환·변문기 (1991)의 연구에서 본격적으로 시작되었다.²⁸⁾ 이 연구는 도시환경에서 우리의 가치관에 적합한 어메니티 요소를 추출하고 그 적용 방안을 모색하기 위해 수행되었다. 이어 어메니티의 개념 정립과 도시계획 및 행정에서 적용할 수 있는 목표와 수단의 방향을 최초로 제시한 황기원 (1994, 1995)의 연구,²⁹⁾ 계획의 원리로서 어메니티의 개념과 구조를 분석한 이재준 외 (1998)의 연구가 이루어졌다.

어메니티와 관련한 연구영역은 어메니티의 개념 정의만큼이나 다양하고 그 접근방식이 다원적이다. 어메니티에 대한 선행연구를 연구 영역별로 파악해 보면 ① 개념 및 원리에 관한 연구, ② 자원 조사 및 분류기준, ③ 경제적 가치평가,

28) 金承煥·系賀黎 (1986)는 일본조경학회지인 「조경잡지」에 발표된 일본어로 된 논문으로, 우리나라의 어메니티에 대한 국민의식 단계를 평가·연구한 논문이다(김승환 외, 1991: 102). 그러나 이를 국내 최초의 어메니티 관련 논문으로 해석하기에는 무리가 있어 보인다.

29) 황기원 (1994; 1995)은 중국 명나라 말기인 1634년 출간된 계성(計成)의 조원(造園) 이론서 「원야(園冶)」의 서론인 ‘흥조론(興造論)’과 조원의 원리와 기술을 다룬 「원설(園說)」 가운데 서론인 ‘상지론(相地論)’의 통론 부분을 번역·석명(釋明)해서 2년에 걸쳐 발표한 논문이다. 계성(Ji Cheng)은 중국 명나라 말기 조원의 대가이다.

④ 지역발전 정책 및 전략, ⑤ 자원평가 및 평가지표 개발에 관한 연구로 대별할 수 있다(이재준 외, 1998; 이재준, 1998; 이지민 외, 2006; 정휘·이상문, 2006; 김선희 외, 2007; 성춘자 외, 2008; 윤희정 외, 2010).

본 연구와 관련된 선행연구 영역은 상술한 ①, ②, ③, ④의 영역이다. ① 개념과 원리에 관한 선행연구는 제2절에서 이미 기술했다. 여기에서는 나머지 ②, ③, ④ 영역을 기술하고, ⑤ 영역은 연구 주제만을 소개하기로 한다.

1) 어메니티 분류기준에 관한 연구

어메니티 분류기준은 개념정의 차원에서 어메니티의 존재형태, 추구목적, 생성기원, 욕구단계에 따른 분류가 있고, 활용차원에서 자원특성, 가치창출경로, 활용전략에 따른 분류 등이 있다. 분류기준에 관한 선행연구는 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 어메니티 분류기준에 관한 선행연구

연구자	분류기준	내 용
OECD(1978)/ 김승한·변문기(1991)	존재형태(相)	① 안전성 ② 보건성 ③ 편리성 ④ 쾌적성
사카이 겐이치(1998)/ 임형백(2001)	추구목적	① 생명·안전 ② 자연환경 ③ 역사문화 ④ 미적 ⑤ 편리 ⑥ 개성·종합
OECD (1999)	생성기원 (인적 기여도)	① 거의 자연 그대로의 어메니티 ② 인간과 자연의 상호작용에 의해 형성된 어메니티 ③ 인위적으로 만들어진 어메니티
이재준(1998)	욕구단계	① 생존차원: 안전성(기초환경, 생존환경) ② 생활차원: 편리성(편리환경, 사회·경제환경) ③ 쾌적차원: 자연친화성, 위생·보건·문화성
박창석 외(2002)/ 농촌자원개발연구소 (2004~2008)	자원특성	① 자연적 자원(환경·생태 자원) ② 문화적 자원(역사·경관자원) ③ 사회적 자원(시설·경제·공동체활동 자원)
정휘·이상문(2006)	가치창출 경로	① 상품가능 자원 ② 방문이용 자원 ③ 문화 및 지식기반 자원 ④ 신가치창출 자원
김선희 외(2007) (국토연구원)	생성기원 및 자원특성	① 도시 어메니티 ② 농산촌 어메니티 ③ 연안어촌 어메니티 ④ 환경지역 어메니티
김현호·오은주(2007) (한국지방행정연구원)	활용전략	① 지역여건 ② 활용형태 ③ 지향전략 ④ 창출·활용정책

김승환 외 (1991)는 OECD (1978)의 분류기준을 원용하면서 그 기준을 존재형태에 두고 어메니티 형태를 보건성, 안전성, 편리성, 쾌적성으로 분류하고 있다. 안전성은 재난방지와 사고방지를 위해 존재하며, 보건성은 공해방지·건강관리·환경위생을 유지하기 위한 것으로서, 편리성은 접근성·공공시설의 질·관광·레크리에이션, 쾌적성은 자연·트인 공간(open space)·역사적 풍토·경관·환경보전을 위해 존재한다는 것이다.

사카이 겐이치 (1998)와 임형백 (2001)은 추구목적에 따라 인류의 생명과 안전을 지향하면서 자연환경과 역사문화의 보전, 심미성과 편리함, 개성·종합을 추구하는 것으로 나누고 있다.

OECD (1999)는 어메니티 생성에 인간이 얼마나 기여했느냐 하는 생성기원을 기준으로 ‘거의 자연 그대로의 어메니티’와 ‘인간과 자연의 상호작용에 의해 형성된 어메니티’, ‘인위적으로 만들어진 어메니티’로 분류하고 있다.

이재준 (1998: 121)은 욕구단계에 따라 초기단계에는 기본적·생리적 욕구인 생존차원의 어메니티를 필요로 하나, 점차 생활차원→쾌적성 차원으로 욕구단계가 진전되면서 편리성과 사회·경제성, 자연친화성, 위생·보건·문화성 등 선택적, 정신적 욕구로 진화한다고 보고 있다.

박창석 외 (2002: 25)는 자원특성에 따라 자연적 자원과 문화적 자원, 사회적 자원으로 大분류했다. 다시 자연자원을 환경자원·자연자원·자연경관자원, 문화자원을 문화경관자원·역사자원, 사회자원을 시설자원·경제활동자원·공동체활동자원으로 中분류했다. 또 다시 이를 37개 농촌자원으로 小분류했다.³⁰⁾

자원특성에 따른 이러한 어메니티 분류체계는 이후 조순재 (2004), 농촌자원개발연구소 (2004~2008), 정남수 (2005), 오윤경 외 (2007), 허준 (2007), 김선희 외 (2007) 등의 연구로 이어졌다.

정휘 외 (2006)는 농촌어메니티 자원의 ‘가치창출 경로’에 따라 직접거래가 가능한 자원과 외부효과를 유발하는 자원으로 나누고, 이를 다시 4개 유형으로 분류했다. 그리고 자원 그 자체를 시장거래하거나 생산요소의 일부로 투입되는 자

30) 박창석 외 (2002: 25)는 한국지방행정연구원 (1995), 이재준 (1998), 성현찬·이동근 (1999), 최수명 외 (1998)에서 지표가 되고 있는 자원을 근거로 37개 농촌자원을 설정했다. 이 가운데 자연자원은 12개, 문화자원 10개, 사회자원은 15개이다.

원, 이용요금 및 지표표시제 대상 자원, 소유권을 판매하거나 임대하는 자원 등 6개 분야에서 16개 종류를 제시하고 있다.

김선희 외 (2007)는 OECD (1999)의 생성기원에 의한 분류체계를 준용해서 대분류한 다음 중·소 분류는 도시, 농산촌, 연안어촌, 환경지역 별로 나눠 자원특성(자연자원, 문화자원, 사회자원)에 따라 각각 세분하고 있다.

김현호 외 (2007)의 분류는 활용전략에 따른 분류로서 지역여건(발전지역, 낙후지역), 활용형태(장소마케팅, 도시재생, 기함전략), 지향가치(생활환경개선, 경제활성화, 복합형), 창출·활용(시장거래 촉진, 집단행동 지원, 규제정책, 인센티브정책)을 위한 어메니티 자원으로 나누고 있다.

본 연구는 분석대상을 어메니티 요소를 가장 많이 포함하고 있는 제주지역 국가지정 문화재 자원으로 설정하고, 어메니티의 ‘가치인정경로’³¹⁾에 따라 국제기구 공인자원과 국가 공인자원으로 유형화했다. 이를 다시 자원특성에 따라 자연자원과 역사자원, 공동체·문화자원, 경제가치 유보자원으로 분류했다.

국제기구 공인자원이란 유네스코 및 람사르협회에서 세계적으로 보전·전승·선양해야 할 자원으로 등재·인증·지정한 자원을 말한다. 국가 공인자원은 제주의 역사성과 공동체 문화에 비추어 볼 때 국가차원에서 보전해야 할 가치가 있는 자원이다. 경제가치 유보자원은 이미 관광자원화 되었거나 지방정부 차원에서 경제가치 활용보다는 유산가치 보전에 주안점을 두고 있는 자원을 말한다.

2) 경제적 가치평가에 관한 연구

어메니티는 지리적 위치에 따라 높은 수준의 고유성을 지니는 동시에 다른 자산들처럼 전환되거나 이동될 수 있는 것이 아니기 때문에, 특정지역이 비교 우위를 지닐 수 있는 거의 유일한 영역이다.

어메니티는 이러한 특성으로 인해 편안하고 쾌적한 삶의 매력을 제공하는 동시에 경제적 정(+)의 효과를 발생시키는 특정한 장소의 자연과학적, 인문·사회

31) ‘가치인정경로’에 따른 분류는 어메니티의 가치를 누가, 어떤 기준으로 인정하느냐에 따른 분류이다. 어메니티 자원 유형에 대한 분류기준은 학문적으로 통일된 기준이 없으며 연구자에 따라, 또는 강조점의 차이에 따라 다원적으로 분류되고 있다. 어메니티 유형분류에서 ‘가치인정경로’를 차용한 것은 인정 주체의 권위를 통해 어메니티 가치 수준을 명확히 하려는 의도이다. ‘가치인정경로’라는 용어도 학문적으로 통용되는 용어가 아니라 편의상 선택한 일반적인 용어이다.

학적 환경을 의미하게 되는 것이다. 어메니티 정책 또한 그러한 특정장소의 가치를 경제적으로 현실화하는 것이어야 한다. 경제적 가치평가 영역은 현실화된 가치수준을 진단하고 측정하는 것으로서 그 지역주민들이 영위하고 있는 삶의 질 수준과 직결되는 것이라고 할 수 있다.

선행연구에서의 어메니티 경제적 가치평가에 관한 연구³²⁾는 경제학적 또는 생태학적 가치평가법에 의해 어메니티 자원의 가치를 산출하고 있다. 그 내용은 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 어메니티 경제적 가치평가에 관한 선행연구

연구영역	연구자(연도)	연구 주제
경제적 가치평가	오규식·이왕기(1997)	-아파트 가격에 내재한 경관조망 가치의 측정 및 분석
	이준구·신영철(2000)	-그린벨트의 경제적 가치 측정: 수도권 그린벨트 보존가치를 중심으로
	조순재·윤희정·김혜민 (2004)	-CVM을 이용한 농촌 어메니티자원 보전가치 평가
	김광임·박용하·최재용 ·박재근·박소현(2005)	-농촌의 경관가치 평가와 관리방안
	강대석·남정호·이석모 (2006)	-영산강 4단계 간척사업 대상 갯벌생태계 가치의 에머지 평가 및 경제학적 평가와의 비교
	이상영(2006)	-제주 전통돌담의 가치평가 및 보전 방안

이준구 외 (2000: 793)는 서울시민 700가구를 대상으로 CVM(조건부 가치측정법) 가운데 주민투표모형을 이용해서 수도권 지역의 그린벨트를 유지·보존할 경우 지불의사금액을 추정했다. 그 결과 가구당 한 달 7,430원씩 연간 9만원 정도를 부담할 수 있다고 응답한 것으로 조사되었다. 이를 서울시 전체 주민의 연간 지불의사금액으로 환산하면 3,083억원에 이른다는 것이다.

강대석 외 (2006: 249)는 영산강 4단계 간척사업 대상 갯벌 2만 1,690ha를 대상으로 에머지(emergy) 평가방법³³⁾을 이용해서 갯벌생태계의 가치를 측정한 결과, 연간 770억원(1ha에 355만원 씩)으로 추정했다. 이것은 조석과 강우에 대한

32) 어메니티 가치평가에 관한 선행연구는 김선희 외 (2007: 143~146, 부록)를 참고할 것.

33) '에머지 평가방법'은 갯벌생태계로 유입되는 에너지(태양, 바람, 강우 등)에 대한 평가를 토대로 갯벌생태계의 기여가치를 평가하는 방법이다(강대석 외, 2006: 244).

에머지 가치만 측정된 것이다. 수산물 생산가치와 보존가치, 오염정화가치는 별도로 1ha에 연간 1,429만원에 이르는 것으로 추산되었다.

이상영 (2006: 33)은 제주 방문객 410명을 대상으로 CVM 개방형 질문을 통해 제주돌담에 대한 지불의사를 측정한 결과 가구당 평균 월 1만 5,853원으로 나타났다. 이를 2007년을 기준으로 우리나라 가구당 인구수와 방문객수를 감안하면 제주돌담의 공익적 경제가치(제주도민 지불의사 제외)는 연간 3,670억원에 이르며, 방문객의 증가폭에 따라 경제적 가치는 계속 증가할 것으로 예측되었다.

본 연구는 제주지역 어메니티 자원의 경제가치 내부화 정도를 진단해서 지역 발전전략의 요소를 도출하고 활용하는 것이다. 경제가치 내부화 정도의 진단은 어메니티 가치 평가방법³⁴⁾에 의해 자원 자체의 가치를 측정한다는 것이 아니라, 어메니티 자원에서 발생하는 긍정적인 외부효과의 내부화를 위한 노력이 얼마만큼 진행되고 있는가를 파악하는 것이다.

3) 지역발전 정책 및 전략에 관한 연구

어메니티와 관련한 지역발전 정책 및 전략과 관련된 연구 성과물은 다른 영역에 비하면 비교적 한정되어 있다. 그런 가운데서도 선행연구들은 지역발전에 유용한 결론을 제시하고 있다. 그 선행연구는 <표 2-9>와 같다.

임형백 (2002)은 농촌지역의 문화와 가치의식, 자연조건, 산업활동과 토지이용 등 어메니티 획득을 위한 7개 차원과 그에 따른 수단을 제시하고 농촌활성화 방안을 제시하고 있으나 이론적 접근에 국한하고 있다.

윤원근 (2003)은 농촌어메니티 정책이 추구해야 할 정책 목표를 정책 구성요소인 가치영역과 정책영역, 집행·평가영역 등 3개 부분으로 구체화했다. 이를 척도로 한 우리나라 농촌 정비사업의 평가를 통해 농촌어메니티 개발정책과 과제를 제시하고 있다.

장원호·이승중 (2005)는 어메니티 지향 정치문화³⁵⁾를 통한 관광산업과 문화산

34) 어메니티 가치 평가방법은 제5장, 제1절 참조.

35) ‘어메니티 지향 정치문화’란 사람들의 가치관이 경제적 안정을 최우선시하는 물질주의적 가치관(materialistic value)에서 삶의 질을 추구하는 탈물질주의적 가치관(post-materialistic value)으로 바뀌면서 사람들이 정치적 영역에서도 일자리와 같은 물질주의적 이슈보다도 환경, 어메니티, 그리고 문화적 이슈에 더욱 관심을 갖게 됨(Ingelhart, 1990; 장원호 외, 2005: 163)을 말한다.

업 중심의 엔터테인먼트 기구(Entertainment Machine)³⁶⁾로서의 지방정부를 제안하고 있다.

<표 2-9> 어메니티 지역발전정책 및 전략에 관한 선행연구

연구영역	연구자(연도)	연구 주제
지역발전 정책 및 전략	임형백(2002)	-어메니티를 이용한 농촌활성화 방향
	윤원근(2003)	-우리나라 농촌어메니티 개발정책과 과제
	김남조(2004)	-농촌어메니티 개념과 관광현상 구성요소를 이용한 농촌관광정책의 방향
	장원호 · 이승중(2005)	-지방의 혁신과 어메니티 정치문화: 엔터테인먼트 기구로서의 지방정부
	장원호(2006)	-미국의 지방정부의 역량과 혁신: 시카고市 사례를 중심으로
	손주동 · 안정만(2006)	-계획 및 경관: 농촌경관 선호도와 농촌다움에 기초한 농촌경관 관리 연구
	이재준(2006)	-국내외 어메니티 정책 및 계획 사례
	김현호 · 오은주(2007)	-어메니티를 활용한 지역발전 방안
	성춘자 · 임익성(2008)	-지역발전, 장소마케팅, 그리고 지역 어메니티에 관한 연구
	김남식 · 이영재(2009)	-지역경제 활성화를 위한 지역개발 방안에 관한 연구: 지역 어메니티 활용을 중심으로
	김예승 · 김봉준(2009)	-지역활성화를 위한 자연어메니티 활용에 관한 연구
	손경숙(2009)	-연구 및 정책대상으로서의 어메니티 어프로치
조영재(2010)	-지방정부의 농촌개발사업 추진체계의 문제점과 개선과제-충청남도를 중심으로-	

장원호 (2006)는 미국 시카고市の 사례에서 어메니티를 활용한 지방정부의 역량강화 방안을 제시하고 있다. 이는 지역의 정치문화와 지방정부의 역량에 초점을 둔 연구이나 어메니티를 활용한 정책형성에 시사하는 바가 많다.

김현호 외 (2007)는 우리나라 126개 지방자치단체에 대한 설문을 통해서 지역발전 방안으로서 어메니티 활용 실태를 조사·분석³⁷⁾했다. 그리고 국내의 어메니

36) '엔터테인먼트 기구(Entertainment Machine)'로서의 지방정부란 파이낸스나 컴퓨터 산업보다 속도가 빠른 관광산업과 문화산업 정책에 중점을 두는 정부를 말한다. 즉 어메니티 지향 정책을 통해서 혁신역량을 가진 인구의 유입을 가져오고 이들이 다시 직업을 창출하게 되어 지역이 발전한다는 시각이다.(장원호 외, 2005: 165).

37) 설문 조사·분석 내용은 어메니티에 대한 인식(활용여부, 기대효과, 활용단계), 자원현황 및 창출활동(내용, 수준), 활용특징(도입시기·목적·분야), 활용체계(인적·물적·제도적 지원), 활용

티 활용 사례와 견주어서 유형별(생활환경 개선형, 지역경제 활성화형, 복합형), 과정별(어메니티 기반형성→전략설정→활용·상품화→유지관리) 어메니티 활용 방안을 제시하고 있다. 이를 적용한 별도의 지역계획을 구상할 수 있다고 본다.

성춘자 외 (2008)는 정부의 농촌어메니티 정보시스템 활용 실태와 정부 부처별로 시행하고 있는 어메니티 자원을 활용한 정책사례를 예시하고 장소 마케팅의 핵심요소로서 어메니티에 접근하고 있다.

손경숙 (2009)은 어메니티 개념의 역사적 변화과정과 지향체계를 기술하고 어메니티 적용 정책사례를 예시한 후 지역발전전략으로서의 정책적 유용성과 기대효과를 제시하고 있다. 전체적으로 어메니티의 사회적 담론화를 위한 이론적 접근이다.

선행연구의 대부분은 어메니티를 활용한 이론적인 지역발전 정책 내지는 전략을 일반화해서 제시하고 있다. 어메니티의 특성이 장소 차별적(spatially-inimitableness)이며, 지역의 정체성과 밀접한 연관(an identity tied to regionalism)이 있음을 감안할 때 특정 어메니티 자원을 대상으로 경제가치의 내부화를 시도한 연구는 찾아보기 힘들다.

본 연구는 어메니티 자원 자체가 장소적 특성을 기반으로 하기 때문에 국제자유도시를 표방하면서 도시와 농촌의 특성을 동시에 갖고 있는 제주자치도의 어메니티 자원을 연구 대상으로 삼았다. 그리고 연구대상 어메니티의 가치와 특성을 파악하고, 어메니티 자원의 경제가치 내부화 방안을 도출하고자 한다. 이를 토대로 어메니티를 활용한 정책형성의 적실성(relevance)을 확보함과 동시에 지역발전전략을 제시하고자 하는 것이다.

4) 어메니티 자원평가 및 평가지표 개발에 관한 연구

어메니티 관련 선행연구 가운데 가장 많이 수행된 연구는 어메니티 자원평가와 평가지표 개발에 관한 연구이다. 이는 국내 어메니티 연구가 진전되면서 개념 해석 보다는 어메니티 자원의 특성 평가와 그 평가지표 개발에 관심을 많이 두었기 때문으로 해석된다. 자원평가 및 평가지표 개발에 관한 선행연구는 <표 2-10>과 같다.

상 문제점 등이다.

<표 2-10> 어메니티 자원평가 및 평가지표 개발에 관한 선행연구

연구영역	연구자(연도)	연구 주제
자원평가 및 평가지표 개발	김승환·변문기(1991)	-쾌적한 도시환경의 창출을 위한 도시어메니티 구조의 해석에 관한 연구
	김용수·임원현(1992)	-도시민을 위한 Recreation 공간의 Amenity 자원분석
	성현찬·이영준(1997)	-쾌적환경평가 및 지표개발에 관한 연구
	성현찬·이동근(1999)	-경기도 6개 도시의 어메니티 평가에 관한 기초적 연구
	이행렬·성현찬(1999)	-의정부시 어메니티자원에 대한 이용자 평가분석
	권용우·이재준·김세용 (2001)	-도시쾌적성을 위한 어메니티플랜 지표 개발
	장은숙·전영미·박윤희 (2002)	-농촌마을 정비 특성별 어메니티 평가
	서교 외(2003)	-농촌의 잠재적 가치에 의한 농촌지역개발 평가지표 연구
	정남수·이지민·이정재 (2004)	-어메니티 지향적 지방행정을 위한 정책평가 모델의 개발
	정남수(2005)	-농촌어메니티 자원의 평가를 위한 조사표와 항목 개발
	김은자·이용환(2007)	-농촌어메니티의 평가준거 개발 연구
	김대식·최현성(2007)	-어메니티 자원과 인적자원을 고려한 농촌마을의 관광잠재력 평가기법 개발
	이동근 외(2007)	-농촌어메니티 자원에 기초한 농촌경관 평가에 관한 연구
	박미정 외(2008)	-자연어메니티가 인구 변화에 미치는 영향에 관한 연구
	윤희정 외(2010)	AHP와 GIS를 이용한 농촌관광 잠재지역의 어메니티 수준평가 및 수준맵 개발
이경진·이창훈 (2010)	-농산어촌 어메니티자원을 활용한 대표경관 선정 및 등급평가에 관한 연구	

2. 선행연구 종합

선행연구의 흐름을 종합하면 1990년대에는 어메니티 개념과 구조해석, 어메니티 자원평가 및 평가지표 개발에 관한 연구들이 주류를 이루었다. 2000년대 들어 어메니티 유형분류와 경제적 가치측정, 어메니티를 이용한 지역발전 정책 및 전

략에 관한 연구가 이어졌다. 이는 어메니티에 대한 연구들이 초기에 어메니티의 개념 및 자원의 평가기준을 파악하는 데서 시작된 연후에 자원의 유형과 경제가치 파악 및 활용을 위한 연구가 단계적으로 수행되었음을 말한다.

어메니티의 유형화에 관한 연구는 어메니티 실태 파악에는 강점을 가지고 있으나, 어메니티와 지역발전과의 관계를 설명하기에는 한계를 가지고 있다. 최근의 연구에서는 신지역발전전략³⁸⁾으로서의 어메니티의 기능과 활용을 중시하는, 양적 팽창보다는 질적 성장을 위한 지역발전전략들에 대한 연구가 이루어지고 있다(김남식 외, 2009: 163).

3. 어메니티 지역발전전략의 패러다임

지역발전은 각각의 지역이 처해 있는 생태계에 적합하고, 그 주민이 살아가는 생활의 필요에 입각해서, 주민의 창의와 노력이 어우러지는 가운데, 지역의 문화에 뿌리를 두면서, 새로운 지식과 기술, 제도 등을 활용해서 모색하고 창조해 나가는 것이다(강형기, 2006: 16).

최근에는 지역발전의 개념에 종래와는 달리 ‘지속가능성’이 추가되고 있는 특징을 보이고 있다. Fitzgerald and Leigh (2002)가 삶의 최소기준(minimum standard of living)과 불균형의 감소, 지속가능한 자원의 활용과 생산을 지역발전의 요소로 지목하고, 지역발전의 공동체의 속성 개념을 추가하고 있는 것이 대표적인 경우에 해당한다(OECD, 2010). 즉, 지역발전전략의 패러다임이 변화하고 있음을 말한다.

전통적 지역발전전략에서 인간의 생활환경은 경제성장에 매몰되어 국가 전체에 평균적으로 공급되는 부차적 관심사였다. 어메니티 지역발전전략에서 생활환경은 삶의 질을 확보하기 위해 지역에 최상으로 공급되어야 하는 주요 관심사로 부상하게 되었다. 이러한 지역발전 패러다임의 변화로 인해 지역에 고유한 어메니티 자원은 내생적 지역발전의 토대이면서 경제적 가치를 지니는 유무형의 위상을 보유하게 되는 것이다.

38) ‘신지역발전이론’은 하나의 이론적인 영역이기 보다는 지역발전과 지역성장에 관한 최근의 연구 결과와 흐름을 총칭하는 표현이다. 지역은 물리적으로 분리할 수 없는 고유한 속성을 지니고 있으며, 이런 고유한 속성은 지역의 자연적 배경은 물론 사회적, 역사·문화적 구조에서 비롯되었음(지역적, 사회적 배태성)을 강조한다(김태환 외, 2004: 24).

본 연구의 목적은 어메니티의 특성과 기능을 중시하면서, 그 경제적 정(+)의 효과를 극대화할 수 있는 발전전략을 도출하는 것이기 때문에 새로운 지역발전전략의 하나로써 어메니티 지역발전전략을 형성하는 것이라 할 수 있다.

어메니티에 기반한 지역발전전략은 전통적 지역발전전략과는 그 중심 가치(목표)³⁹⁾는 물론이고 수단, 접근방식 등 여러 측면에서 차이를 보인다. 지역발전전략 패러다임의 차이점은 <표 2-11>과 같다.

<표 2-11> 지역발전전략별 패러다임의 차이점

구분		전통적 지역발전전략	어메니티 지역발전전략
목표	중심가치	-양적 성장	-질적 발전
	기본원리	-효율성, 비용최소화	-환경성, 역사성, 문화성, 공동체
수단	매개수단	-토지, 노동, 자본 등 물질 중심	-어메니티 위주의 탈물질 중심
	경제기반	-제조업기반 경제	-지식기반 경제
접근 방식	추진주체	-중앙중심 정부주도	-지역중심 주민참여
	추진방식	-외생적 하향식 집권화	-내생적 상향식 분권화

1) 발전목표의 측면

지역발전(regional development)이란 지역의 구조적, 질적, 장기적 속성의 진보(progress)를 의미하지만 지역성장(regional growth)은 지역경제를 구성하는 각 요소의 객관적이고 계량 가능한 단기적 진보를 의미한다(Felsenstein, 2001). 성장은 지역 총생산이나 소득, 고용의 규모·기회 등에서 지역경제의 확대를 의미한다. 반면 발전은 어느 정도 합의된 목적과 기대하는 결과에 비추어 볼 때 인간 생활여건이 개선되는 것을 의미한다(Stutz & de Souza, 1988; 김태환 외, 2004: 11).

전통적 지역발전 전략은 가치추구에 있어서 양적 성장(quantity-based growth)을 추구한다. 기본원리는 효율성과 비용최소화이다. 즉, 규모의 경제와 집적경제, 지역투자의 승수효과⁴⁰⁾를 통한 지역경제의 성장이다. 이 전략은 공간의 불균형 성

39) 가치(value)는 '바람직스러운 것'을 의미하며 형태가 있는 물질이거나 형태가 없는 것을 모두 포함한다. 정책목표는 정책을 통해서 달성하고자 하는 바람직한 상태를 의미하기 때문에 그 자체가 정책을 통해서 획득하고자 하는 가치이다. 정책수단 역시 정책목적의 달성을 도구로서 그 자체가 가치의 집합체이다(정정길 외, 2010: 48~49). 전략(strategy)이 목적을 달성하기 위한 수단을 축적하고 사용하는 것(Neild, 1990: Ch, 1~2; 이달곤, 2005: 39)이라면 전략의 가치 또한 정책수단의 가치와 등식의 관계에 있다고 할 것이다.

40) 성장이 성장을 낳는다는 '지역승수' 개념은 1930년대 케인즈에 의해 수정된 고전경제이론에 기초를 두고 있다. 지역승수모형(regional multiplier model)이론은 수출 및 기반산업 부문의 성장

장을 가져와 성장하는 지역은 계속 성장하지만 그 이외의 지역은 성장지역의 매개 수단으로 전락하게 된다. 지역 간 소득격차와 상대적 박탈감을 조장하고 최소비용에 의한 최대이윤의 추구로 인해 인간의 삶의 질은 등한시된다.

어메니티 지역발전전략은 질적 발전(quality-based development)을 추구한다. 발전의 기본원리로는 효율성이나 비용최소화 보다는 환경 및 역사, 문화, 공동체 가치 등에 무게를 두고 있다. 이는 총량적 빵의 크기보다는 쾌적한 환경과 정신적 편안함, 지역의 정체성과 공동체의 자존 및 자족을 추구한다. 신뢰와 규범, 협동을 촉진시키는 네트워크를 조장하고, 지역주민의 기초수요를 넘어 경제적으로 넉넉한 삶의 질을 중요시 한다.

2) 발전수단의 측면

지역발전전략의 패러다임 변화는 전통적 지역발전전략에 대한 의구심과 반발에서부터 비롯되었다. 후기 산업사회에서 나타난 지식과 정보의 흐름은 기존의 자본과 노동 보다는 지식과 기술 중시 사회로의 변동을 가져왔다. 생산체계에 있어서도 소품종 대량생산보다는 다품종 소량생산체계가 보편화되는 새로운 변화를 가져왔다.

전통적 지역발전전략은 산업혁명 이후 선도 산업이나 성장가능 기업을 통해 집적경제(agglomeration economies)를 달성하고 이의 확산을 통해 지역발전을 꾀하는 확산효과를 유도한다. 발전목표를 견인하는 매개수단은 전통적으로 토지와 노동, 자본 등 경성요소인 물질 중심이다.

이 전략은 지역에 들어서는 대기업을 분공장(branch-plants) 설립으로 이어져 제조업 중심의 지역 노동력이 점차 단순화·비숙련화된다. 지역 내 창업 가능인력은 대기업 공장에 흡수되어 지역경제의 자생적 잠재력을 제약하게 된다. 매개수단은 지역 내 값싼 토지와 노동력, 외부 대자본을 위주로 한다. 이 때문에 비록 지역발전을 이룬다고 하더라도 발전효과가 역외로 유출되기 쉽고 지역주민의 복지증진에 기여하기 어렵다는 한계가 있다.

이 승수효과를 일으켜 지역소득과 경제성장을 유도하는 것으로 보는 이론이다. 그러나 지역승수모형에서는 지역성장 구조로 인해 성장하는 지역은 계속 성장하는 반면, 그렇지 못한 지역은 성장의 대열에서 벗어나 지역 간 성장이나 소득 불균형이 지속된다는 점을 강조한다(김용웅 외, 2011: 174).

어메니티 지역발전전략은 전문적인 연구·개발과 무형투자, 상품과 서비스 생산에서의 주문제작 및 디자인의 강조를 통해서 유연적 생산체제를 유도한다. 매개수단은 환경, 생태, 문화 등 연성요소인 어메니티 위주의 탈물질질을 중심으로 한다.

이 전략은 세계화와 정보통신기술의 발달에 따른 손쉬운 상호작용과 지식의 원활한 소통을 촉진한다. 그로 인해 문화적 동질성을 통한 거래비용을 줄임으로써 규모의 경제를 극복한다. 매개수단으로 환경과 생태, 역사, 문화 등 탈물질적 연성요소를 중요시함으로써 자연과 인간이 함께 살아가는 지속가능한 발전과 동일한 가치를 추구한다.

전통적 지역발전전략은 신고전주의 경제학을 바탕으로 한 제조업기반 경제를 그 배경으로 한다. 어메니티 지역발전전략은 신지역발전전략을 바탕으로 하는 21세기 지식기반 경제를 배경으로 한다.

3) 접근방식의 측면

추진 주체와 접근방식에 있어서 전통적 지역발전전략은 집권화된 중앙정부 중심의 외생자원에 의한 하향식 발전전략이다. 정책목표와 추진전략 설정이 중앙정부, 관료 및 전문가 집단에 의해 이루어지고 활용자원을 외부자본과 물질자원에서 찾는다.

이 전략은 추진과정에서 중앙정부의 개입이 필수적이어서 지역주민이 배제되고 장소의 특수성이 무시된다. 획일적, 일방적 방식으로 추진되어 지역적 관심과 참여를 이끌어낼 수 없다. 지역 내 생산이익이 외부 자본가에게 유출되고, 지역 경제가 외부 시장 및 자본에 의존해서 지역의 자율성이 약화된다. 지역발전이 지역주민의 소득으로 직접 연계되지 못하고 ‘장소의 번영’만을 추구하게 된다.

어메니티 지역발전전략은 분권화를 통한 지역중심적이면서 주민참여에 의한 상향식 발전전략이다. 발전에 필요한 동기나 자원을 지역 내부에서 찾는다. 즉, 발전의 동력이 지역 내부로부터 시작되고, 진행과정이 지역 내부의 자원을 동원한다. 발전의 결과가 지역주민에게 주어지고, 지역주민이 주도권을 행사하는 내생적, 지속가능한 발전전략과 맥락을 함께한다. 지역발전이 ‘사람의 번영’으로 연계된다.

제4절 연구의 흐름 및 분석의 틀

본 연구는 어메니티에 대한 분석적 접근을 통해 제주의 고유자원 가운데 어메니티 자원을 도출하고, 그 경제가치를 내부화해서 ‘또 하나의 지향’으로서의 새로운 지역발전전략을 탐구하는 것이다. 그 중심 가치는 지역의 발전만이 아닌 사람의 번영을 추구하는 질적 발전을 달성하는 것이다.

본 연구는 이러한 목적을 달성하기 위해서 다음과 같은 두 가지 차원에서 연구를 진행하고자 한다.

첫째, 지역발전전략의 전개과정에 대한 분석을 통해서 전통적 지역발전 과정에서의 어메니티 지역발전전략의 위상을 규명하는 것이다. 이러한 관계의 규명은 각각의 지역발전정책의 목표와 수단, 이를 구성하고 있는 요인과 변수에 대한 분석적 평가에 의해 이루어질 수 있다. 전체적으로 연구의 흐름을 분명히 하기 위한 것이다.

둘째, 어메니티 자원을 유형화하고 그 경제가치의 내부화를 위한 정책수단을 제시하기 위해 대상자원을 도출하고 분석하는 것이다. 경제가치 내부화의 대상자원을 도출하는 것은 어메니티 자원의 새로운 분류유형을 고안하는 것이다. 이를 통한 경제가치의 내부화는 지역공동체의 역량에 의해 그 수준이 달라지게 된다. 어메니티 자원 분석의 틀에 의한 어메니티 지역발전전략을 제시하는 것이다.

1. 연구의 흐름

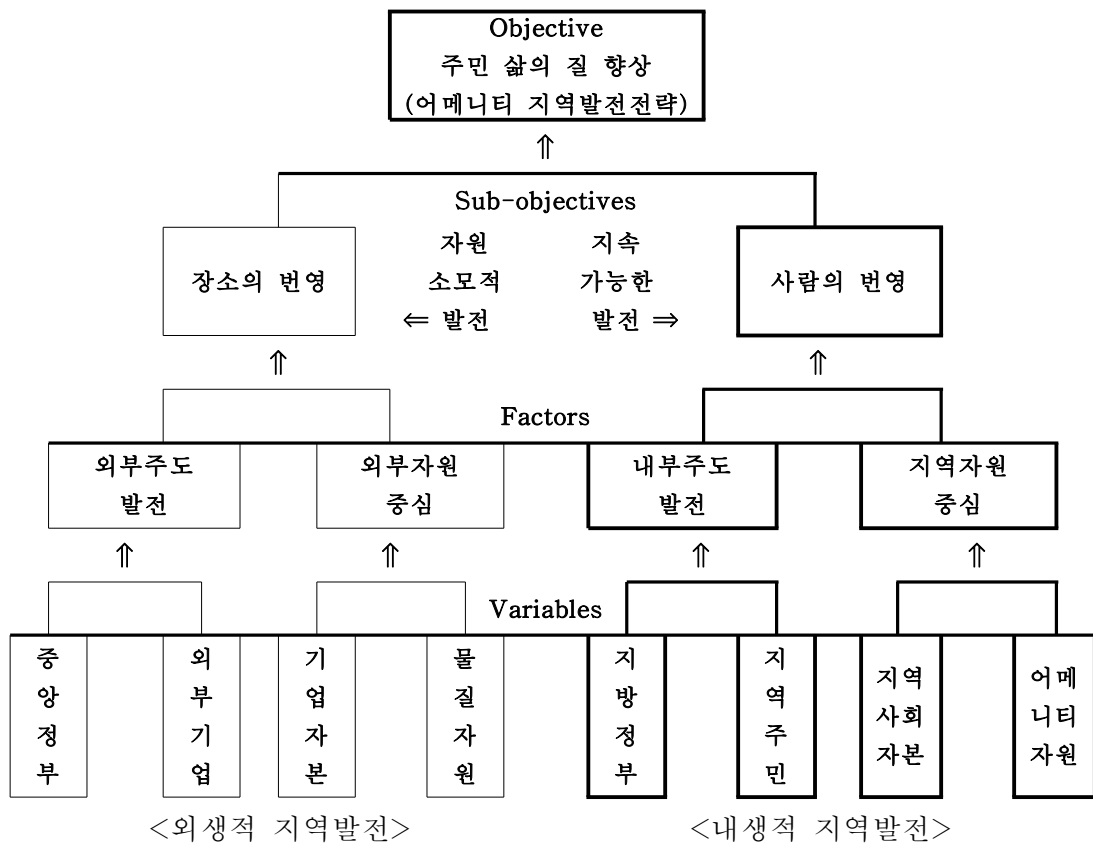
연구의 흐름을 명확히 하기 위해서는 전통적 지역발전전략의 전개를 개관하고 최근의 지역발전 패러다임인 어메니티 지역발전전략과의 차이점을 규명해야 할 것이다. 즉, 본 연구가 내생자원을 중요시하는 어메니티 지역발전전략을 도출하는데 목표를 두고 있기 때문에 외생자원 중심의 전통적인 지역발전전략과의 대비를 통해 연구의 방향을 설정해야 하는 것이다.

본 연구는 외생적·내생적 지역발전전략의 목표(objective)와 그 목표가 가지고 있는 특성인 요인(factor), 요인의 속성을 나타내는 변수(variables)를 설정하고

그 관계의 규명을 통해서 연구의 흐름을 명확하게 하고자 한다.

이는 곧 각각의 지역발전전략이 추구하는 ① 정책목표, ② 정책수단으로서의 하위목표, ③ 하위목표를 구성하는 요인, ④ 요인을 구성하고 설명하는 변수(variables)를 설정하고 그 변수 간의 관계를 규명하는 것이다. 이 때 변수는 양적 변수(quantitative variables)가 아닌 질적 변수(qualitative variables)이다. 구성 요인과 변수들 간의 관계는 각 지역발전전략의 주도세력과 동원자원에서 찾게 된다. 본 연구의 흐름은 <그림 2-2>와 같다.

그림 <2-2> 연구의 흐름



1) 정책목표

어메니티 지역발전 목표(objective)는 ‘주민의 삶의 질’을 향상시키는 것이다. 목표를 달성하기 위한 수단(means)으로는 외생적 발전에 의한 ‘장소의 변형’과 내생

적 발전에 의한 ‘사람의 번영’이 있을 수 있다. 이 두 가지 수단은 목표-수단의 계층제(ends-means hierarchy) 측면에서 보면 상위목표를 달성하기 위한 수단이면서 그 자체로서 하위목표(sub-objective)가 된다. 즉 도구적 목표(instrumental goal)이다. 이 두 가지 하위목표는 정책과정에서 동일한 수준의 정책목표로서 서로 모순되고, 충돌하는 양상을 보이기도 한다.⁴¹⁾

전통적 지역발전전략은 주민의 삶의 질을 감안한 질적 성장(사람의 번영)을 등한시한다. 동시에 효율성과 비용·편익 분석에 의한 비용최소화를 중요시한 양적 성장(장소의 번영)을 지향한다. 본 연구는 전통적 지역발전정책의 전개과정에 대한 분석적 검토를 통해서 ‘사람의 번영’을 표방한 전략으로서 내생적 발전에 기반을 둔 ‘어메니티 지역발전’이라고 하는 새로운 정책목표를 설정하고 그 당위성을 제시하게 된다.

2) 정책수단

지역발전이론 전개과정에서 보면 전통적 지역발전전략에서의 외생적 발전과 내생적 발전을 위한 정책수단은 그 수단이 포함하고 있는 실체적 가치(substantive values)⁴²⁾의 선택에서 현격한 차이를 보인다. ‘장소의 번영’이 효과성과 능률성을 추구하면서 공평성을 도외시하는 반면, ‘사람의 번영’은 공평성을 중요시한 나머지 효과성과 능률성을 고려하지 않는다는 것이다⁴³⁾.

본 연구는 주민의 삶의 질 향상, 혹은 창조를 위한 수단을 내생적 발전에 의한 ‘사람의 번영’으로 설정했다. 세계화 시대의 글로벌 메가트렌드 및 지역발전 트렌드의 변화와 국내외 정책사례에 대한 고찰을 통해서 자원소모적 ‘지역의 성장’보

41) 하나의 정책에는 여러 가지 목표를 지니고 있는 경우가 많다. 이들 목표는 경우에 따라서는 상호 모순·충돌하기도 하고 서로 보완적이기도 하며 때로는 독립적이기도 하다. 어떤 경우에는 동일한 수준에 있는가 하면 어떤 경우에는 상·하 관계에 있을 수도 있다. 이는 목표-수단의 계층제(ends-means hierarchy)로 표현된다(정정길 외, 2010: 40).

42) 정책수단의 ‘실체적 가치’는 정책목표의 달성정도를 의미하는 효과성, 정책으로 인한 효과와 비용의 비율을 의미하는 능률성, 정책수단의 실현에 따른 비용과 효과가 소득계층별로 형평성 있게 배분되는 것을 의미하는 공평성 등에 의해 판단되며, 이는 정책수단이 지녀야 할 바람직하고 중요한 특성으로서의 가치이다(정정길 외, 2010: 50).

43) 사람의 번영을 기저에 둔 내생적 발전전략이 지나치게 지역의 내생성만을 강조하게 되면 개방경제체제 하에서 중앙-지방정부 간의 협력과 괴리된, 또는 인접지역과 지나치게 경쟁적인 결과를 야기할 가능성이 있다(임경수, 2006: 40). 또한 지역 내부의 네트워크가 공고하고 전통기술에만 의존하게 된다면 그것은 곧 폐쇄적이라는 지역고착(lock-in)의 문제를 낳게 된다(Martin & Sunley, 2003; 박경, 2008: 104)는 비판이 있다.

다는 지속가능한 ‘사람의 번영’의 적실성을 입증할 것이다.

3) 정책요인

지역발전전략에서 정책요인은 정책수단을 구성하고 그 특성을 나타낸다. 추진 전략 차원에서의 정책요인은 외부자원을 동원하는 ‘외생적 발전’과 지역 내부의 잠재자원을 동원하는 ‘내생적 발전’ 전략이 존재한다. 외생적 발전은 외부 세력과 자원이 주도하며 내생적 발전은 내부 세력과 자원이 중심이 된다.

개발도상국이나 저개발국에서 주로 채택하는 외생적 발전은 지역경제 규모의 확대를 통한 장소의 성장을 이룰 수 있지만 지역주민의 배제와 소외를 가져온다. 성장 위주의 발전에 대한 반성에서 나온 내생적 발전은 발전혜택의 동등한 배분을 요구한다. 여기에서 내생적 발전은 경제성장 수준이 어느 정도 성숙된 단계에 도달한 이후에야 부분적으로 채택이 가능하다는 전제가 나온다.

본 연구는 우리나라의 경제성장 수준이 어느 정도 성숙되었다고 보고 어메니티 경제가치의 내부화 전략을 통해서 성숙된 경제구조 하에서 인간이 인간다운 삶을 향유할 수 있는 내생적 발전 담론을 현실적으로 구체화할 것이다.

4) 정책변수

본 연구는 정책요인의 속성인 변수를 외생적 발전의 주도세력인 ① 중앙정부와 ② 성장 대기업, 외부자원의 중심에 있는 ③ 기업자본과 ④ 물질자원, 내생적 발전의 주도세력인 ⑤ 지방정부와 ⑥ 지역주민, 지역자원의 중심에 있는 ⑦ 지역사회자본과 ⑧ 어메니티 자원으로 설정했다. 이는 연구대상인 지역발전전략의 정책 목표와 수단, 접근방식에 대한 선행연구(<표 2-11> 참조)에서 도출한 것이다.

변수는 정책수단으로서의 정책요인을 구성할 뿐만 아니라 하위 정책목표(도구적 정책수단)에 직접 영향을 끼쳐 정책결과인 효과성과 능률성, 공평성의 향배에 결정적인 역할을 하게 된다.

본 연구는 우리나라 지역발전정책의 전개과정에서 이들 변수들이 어떻게 작용했고 그 결과에서 나타난 영향은 어떠한가를 분석할 것이다. 연구의 흐름에서 지향하는 상위목표인 ‘주민의 삶의 질’ 향상은 지역자원 가운데 ‘어메니티 자원’을 중심으로, 지방정부와 지역주민이 주체가 되어 ‘사람의 번영’을 지향하는 내생적 발

전 혹은 지속가능한 발전 전략을 수단으로 한다.

2. 분석의 틀

어메니티 경제가치를 내부화하기 위해서는 먼저 어메니티 자원을 유형화하고 그 가치와 특성을 파악해서 지역발전을 위한 정책수단을 도출해야 한다. 본 연구의 분석의 틀은 다음과 같은 4가지 측면을 기초로 구성했다.

첫째, 제주지역 어메니티 요소를 가장 많이 포함하고 있는 국가지정 문화재 가운데 어메니티 경제가치 내부화가 가능한 자원을 도출하고, 가치인정경로에 의한 유형화 과정을 거친다. 이어 델파이 방법 조사에 의해 지역개발 전문가로부터 어메니티 경제가치 내부화 대상자원을 설정한다. 이와 같은 과정을 거치는 이유는 자원의 가치를 누가 얼마만큼 인정하느냐에 따라 정책수단으로서의 가치수준이 달라지기 때문이다.

둘째, 유사한 어메니티 자원이 여러 지역에 산재해 있다 하더라도 그 특성이 서로 다르며, 자원의 생성 유래 및 보전과 관리실태가 다양하기 때문에 경제가치의 내부화를 위해서는 대상자원에 대한 특성과 실태 분석이 있어야 한다.

셋째, 어메니티 지역발전의 중심가치와 원리는 사람의 번영을 통해 삶의 질 향상을 목표로 하는 질적 발전에 있다. 이러한 중심가치의 실현을 위해서는 지역에 고유한 어메니티의 ‘경제가치 내부화 정도’를 판별해야 한다. 이에 대한 분석도 델파이 방법 조사에서 종합된 의견을 근거로 한다.

넷째, 어메니티 자원 활용을 위한 정책수단을 제시하는 것이다. 이는 제주지역 어메니티 자원이 다른 지역과는 차별화된 장소 특수적 속성을 지녔다고 하지만 실제 활용전략의 예시를 통해서 전국 일반화의 가능성을 제공하기 위한 것이다.

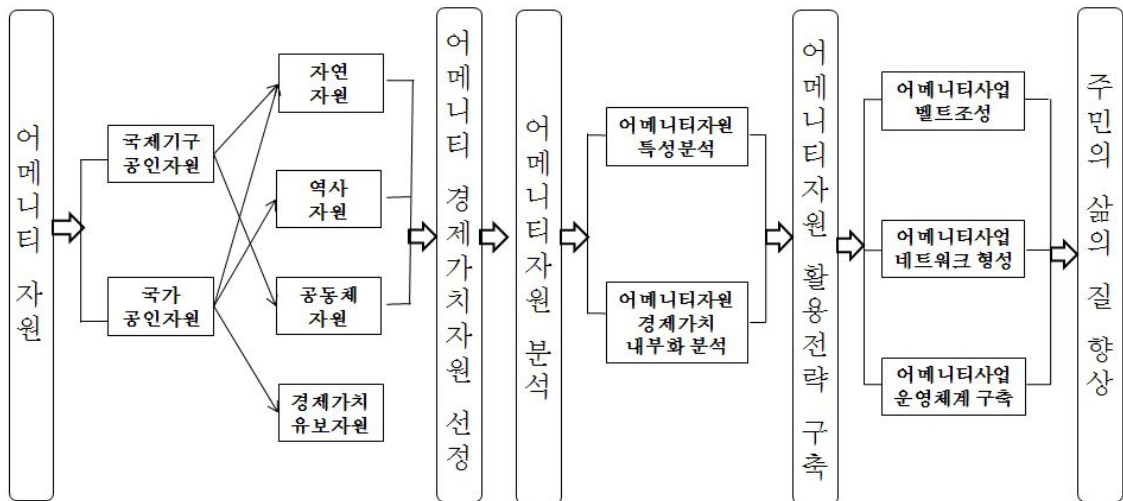
어메니티 자원에 대한 분석의 틀은 <그림 2-3>과 같다.

1) 어메니티 자원의 유형화

분석내용은 우선 제주지역 자원 가운데 어메니티 요소를 가장 많이 보유하고 있는 국가지정 문화재자원을 가치인정경로에 따라 유네스코와 람사르협회 등 국제기구 공인자원과 국가 공인자원으로 유형화했다. 이를 다시 자연자원과 역사자

원, 공동체·문화자원, 경제가치 유보자원으로 분류했다. 경제가치 유보자원을 제외한 유형화된 자원 가운데서 델파이 방법 조사결과에 따라 경제가치 내부화 대상자원을 설정했다.

<그림 2-3> 분석의 틀



국제기구 공인자원에는 유네스코가 인정한 생물권보전지역 및 세계자연유산, 세계지질공원, 랍사르협회에서 지정한 랍사르 습지 등 자연자원이 있고, 지역 공동체·문화자원도 포함되어 있다. 국가 공인자원은 국가지정 천연기념물을 비롯한 자연자원, 역사자원, 공동체자원을 다수 포함한다. 경제가치 유보자원은 보물과 사적, 유적, 중요 무형문화재와 민속자료 등 다른 지방에도 많이 분포되어 있는 자원들로서 경제가치의 내부화보다는 유산가치를 보전해야 할 자원이다.

2) 어메니티 자원 특성 분석

어메니티 자원 특성분석은 경제가치 내부화 대상자원을 중심으로 자원의 생성 유래와 분포상황 등 원초적 특성을 파악한다. 그리고 국내외 비슷한 유형의 자원과의 비교를 통해서 제주지역 자원만의 특이성을 추출하게 된다. 제주 고유의 이들 자원이 어떻게 보전·관리되고 있는지, 그 실태도 분석하게 된다.

역사자원에 대해서는 자원이 형성된 역사적 배경과 내용을 확인하고 세계적인 역사의 흐름 속에서의 그 위상을 연구하게 된다. 지역 공동체·문화자원은 자원의 활용을 통해서 형성되는 지역의 정체성과 생활양식의 독자성, 정신적 카타르시스의 원천 등을 탐색한다.

3) 어메니티 경제가치 내부화 분석

어메니티 자원의 경제가치 내부화 분석은 각각의 자원이 생성하고 있는 외부효과를 내부화하기 위해서 어느 정도의 노력이 기울여지고 있는가 하는 문제이다. 국내외 어메니티 자원의 정책사례와 활용실태와의 비교를 통해서 어메니티 자원의 활용 가능성과 방법을 찾아내고 이를 전략화 할 수 있는 길을 모색하게 된다. 내부화 실태 분석은 델파이 방법 조사에 의한 자원의 활용정도 파악도 포함한다.

4) 어메니티 자원 활용전략 구축

본 연구의 목적인 제주지역 어메니티 지역발전전략은 어메니티 자원의 경제가치 내부화 분석의 결과로 나타나게 된다. 어메니티 자원 활용전략으로는 어메니티 사업벨트 조성, 어메니티 사업 네트워크 형성, 어메니티 사업 운영체계 구축 등을 제시한다. 어메니티 사업 네트워크 형성 과정에서는 어메니티 사업 클러스터 구성방안을 모색하게 된다. 어메니티 사업 운영체계를 구축하기 위해서는 지역 사회자본 형성을 위한 사업주체들끼리의 협력방안과 리더십 강화를 위한 리더의 역할을 탐구하게 된다.

제3장 우리나라 지역발전 정책 및 계획 평가

제1절 지역발전정책의 의의

1. 지역발전정책 개념

정책이란 “주로 정부기관에 의해 결정된 미래를 지향하는 행동의 주요 지침”(Dror, 1968), “문제의 해결과 변화의 유도를 위한 공적 활동”(Lasswell, 1975), “각종 정치적·행정적 과정을 통해 권위 있게 결정된 공적 목적과 이를 달성하기 위한 수단과 관련된 기본방침”(유훈, 2008), “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대해 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”(정정길 외 2010: 35)으로 정의된다.

이를 지역정책¹⁾의 개념으로 좁히면 “지역정책은 각종 지역문제의 해결과 바람직한 지역의 변화와 발전을 유도하고 관리하기 위해 정치·행정적 과정을 통해 결정된 공적 목표”라고 정의할 수 있다(김혜천, 2011: 20).

지역발전정책은 지역발전을 촉진하기 위한 정부 개입의 방향과 수단을 통칭한다. 그러나 다양한 정부의 정책 가운데 무엇을 지역발전정책 또는 지역정책이라 지칭하는지는 분명하지 않다. 이에 대해서는 두 가지 견해가 존재한다. 즉 ‘명목적’ 관점에서의 정의와 ‘실체적’ 관점에서의 정의이다(김용웅 외, 2011: 28).

명목적 관점(nominalistic approach)에서의 지역발전정책은 지역 변화를 명시적으로 추구하는 ‘공간정책’을 의미한다. 즉, 국가발전 목표 달성을 위한 입지 선정, 사회간접자본 시설의 확충 및 지역적 규제나 촉진 등 공간정책 수단을 동원한

1) ‘지역정책’에 대해서 김혜천 (2011: 22)은 지역의 경제, 문화, 사회 등 다양한 부문이 지역정책의 대상이 될 수 있으나, 공간계획과의 연계성을 감안해서 논의의 대상을 지역개발정책으로 한정하고 있다. 황명찬 (1981: 48)은 지역정책을 중앙정부가 주로 작성하는데 비해 지역(개발)계획은 흔히 지방자치단체가 주로 작성하는 것으로 보고 있다. 장재홍 (2008: 147)은 지역정책이란 중앙정부의 지역정책을 의미하며, 지방자치단체가 당해 지역을 대상으로 실시하는 정책은 지역정책이 아니라 “지역별” 정책으로 해석하고 있다. 본 논문에서는 중앙정부가 작성하는 지역정책, 지역개발정책, 지역발전정책 용어를 ‘지역발전정책’으로, 지방자치단체가 작성하는 계획을 ‘지역발전계획’으로 통일했다.

정책과 특정한 공간단위를 대상으로 사회·경제적 제반 조건과 삶의 질 개선을 목표로 한 정부정책을 의미한다. 대표적으로 수도권 집중억제 정책, 지역균형발전 정책 등이다.

실체적 관점(substantial approach)에서의 지역발전정책은 정부의 한정된 공간정책을 의미하기보다는 지역 간의 자원배분에 실질적으로 영향을 주는 일체의 정부정책과 정책수단을 의미한다. 관련 정책으로는 조세·금융·산업 정책, 교육·문화 정책, 사회간접자본 시설의 투자, 정부의 각종 규제 및 지원 시책을 망라한다. 일반적으로 지역발전정책은 '명목적 공간정책'만을 의미한다(Kuklinski, 1975: 1~17).

2. 지역발전정책의 목표와 수단

1) 정책목표

지역발전정책의 목표가치에 대해서는 국민의 후생증진과 국가경쟁력의 강화(김광호, 2008: 22), 지역 간의 균형적 발전(장재홍, 2008), 지역의 사회·경제적 수준의 향상(한표환 외, 1999) 등 다양한 견해가 존재한다. 지역발전정책의 다양한 가치에도 불구하고 형평성에 의한 지역 간의 균형발전, 사회·문화적 정체성 확보, 환경가치 향상 등을 통해 궁극적으로 지역에 살고 있는 주민의 행복을 추구한다는 점을 부인할 수 없다(한국지방행정연구원, 2010: 12).

지역발전정책의 목표는 국가 발전단계, 당면한 지역문제의 성격, 정치적 과정을 통해 표출되는 국민의 여망 등에 의해 그 내용과 성격이 결정된다. 나라마다 지역발전정책의 목표가 다르고, 또 같은 나라에 있어서도 시대에 따라 그 내용이 다른 것은 오히려 당연하다(황명찬, 2001: 173).

이상의 논의를 정리하면 지역발전정책의 목표는 다음의 네 가지로 요약할 수 있다(김용웅 외, 2011: 31).

첫째, 국가 경제성장정책의 효율적인 추진을 지원한다. 소득과 경제성장의 극대화를 위한 지역 간 생산요소의 효율적인 배분, 공간적인 차원에서의 사회적 편익을 극대화하기 위한 인구와 산업의 재배치, 인플레이션의 압력을 완화하기 위한 지역 간 수요의 격차 완화를 들 수 있다. 대도시 집중의 완화와 낙후지역의

발전 잠재력 활용 등이 이에 해당한다(Vanhove and Klaassen, 1987: 263~280).

둘째, 지역 간의 형평성 증진이다. 구체적으로는 지역 간 성장률의 균등화와 소득 및 취업기회의 균등화를 들 수 있다. 낙후지역의 성장을 위한 지원과 보조가 이에 해당한다(Diamond & Spence, 1983: 13).

셋째, 개별지역의 발전 잠재력 확대와 사회·경제적 조건의 개선이다. 지역 내 최적성장의 달성, 지역 내 자원의 효율적 이용, 지역 내 다양한 부문 간 자원의 효과적인 배분, 지역 내 혼잡·환경오염 등 사회비용의 감축을 예로 들 수 있다. 지역적 차원에서 지역발전정책 목표는 대부분 이에 해당한다.

넷째, 지역의 사회적·문화적 정체성(identity) 확보이다. 지역발전은 지역 내 문제의 해소나 사회·경제적 조건의 개선뿐만이 아니라, 지역의 문화적 전통, 자율성 확보와 고유의 자연환경적 자원보전 등을 의미한다. 세계화 추세 속에서 지역주의의 대두와 함께 지역의 문화와 정체성 보전 및 강화 등 비경제적인 목표가 중시되고 있다(Molle, Holst & Smith, 1980: 3).

2) 정책수단

지역발전을 촉진하기 위한 정책수단은 경제적 측면에서 미시적 수단과 거시적 수단으로 구분된다(Amstrong & Taylor, 1985: 188~189). 미시적 정책수단은 노동이나 자본의 이동에 대한 각종 지원정책을 포함하며, 거시적 정책수단은 지역 차등적 조세·세출 정책과 지역별 금융지원 차등화 정책 등을 포함한다. 그 내용은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 유형별 정책수단 내용

유형	내 용
미시적 수단	-노동이동 지원: 인구이동 지원, 노동시장 유연성 확대, 이민자 재취업 -자본이동 지원: 조세감면 및 보조금, 기업입지 및 토지구제 완화, 벤처기업의 자본·이자 보조 -지방입지기업 지원: 자본보조금, 이자관련 보조, 조세감면, 감가상각 혜택, 노동관련 보조
거시적 수단	-조세·세출정책 지원: 정부계약 우선제, 대출한도·상환조건 차등제 -사회간접자본 시설 지원: 교통, 통신, 에너지, 환경, 교육, 문화시설 등

자료: 김용웅 (2011: 33~34). 요약 정리.

제2절 지역발전 정책 및 계획의 전개와 추진 결과

해방 직후 우리나라의 국토 및 지역발전정책은 분단 상태라는 스스로의 한계도 있었지만 미군정과 정치적 혼란, 6.25 전쟁의 발발로 인해 정책을 주도할 기구나 인력을 확보할 여력이 없었다. 휴전 이후 이승만 정부는 1953~1957년까지를 전후 복구시기로 결정하고 전쟁피해¹⁾를 복구하기 위해 외국의 무상원조를 재원으로 철도, 도로, 항만 등 공공시설의 복구사업을 추진했다. 그 이후 1961년에 전쟁 이전 수준으로 회복시켰다(국토연구원, 2008).

본 연구는 1960년대 ‘경제개발 5개년계획’과 ‘특정지역개발계획’이 수립된 이후로 그 연구범위를 잡았다. 국토 및 지역발전정책이 각 정권별 정책이념 반영의 산물이라는 측면에서 국토종합계획을 근간으로 시대별 전개과정과 특징을 분석했다. 분석을 위한 기간 구분은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 지역발전정책 분석을 위한 기간 구분

정치체제	제3·4공화국		제5공화국		제6공화국			
정권	박정희 정권		전두환 정권		노태우 김영삼 정권	김대중 정권	노무현 정권	이명박 정권
국토종합 개발계획 등	1·2차 경제 개발 계획	1(3·4)차 국토종합 (경제) 개발계획	2차 국토종합 개발 계획	2차 국토 종합개발 수정계획	3차 국토 종합개발 계획	4차 국토 종합 계획	4차 국토종합 수정 계획	4차 국토종합 재수정 계획
기간구분	1962 ~ 1971	1972 ~ 1981	1982 ~ 1991	1987 ~ 1991	1992 ~ 2001	2000 ~ 2020	2006 ~ 2020	2011 ~ 2020

자료: 김혜천 (2011: 25). 보완 재구성.

1) 김의원 (1999: 7)은 6.25 전쟁 3년 동안 100만 명에 이르는 인명피해와 건물 66만채, 교량 1천 453개소 등의 파괴로 국토가 황폐화되었고, 당시 피해액은 해방 직전(1944년)의 남한이 달성한 GNP에 해당하는 것이었으며, 복구 완료는 1968년, 복구비는 19억 달러가 소요되었다고 밝히고 있다.

1. 국가 지역발전정책 전개

우리나라의 지역발전정책은 정책 목표와 전략 차원에서 사회, 경제 및 시대상황에 따라 변화되어 왔다.²⁾ 산업화 초기 단계의 지역발전정책은 경제성장 및 산업발전 촉진을 위한 혁신계획(innovative planning)의 성격을 지녔다. 1980년대의 지역발전정책은 생활여건 등 환경개선과 지역 간 불균형 해소를 위한 배분계획(allocation planning)의 성격을 지닌 것으로 볼 수 있다.

1990년대의 지역발전정책은 개별 지역사회가 세계화 시대에 대응한 대규모 집적경제와 국제 경쟁력을 갖추고 지속적으로 발전할 수 있는 종합적 체계를 구축하는 데 우선순위를 부여했다. 2000년대는 지역의 자립적·내생적 발전을 위한 혁신역량 구축과 국가균형발전을 통한 국가경쟁력 강화를 목표로 하고 있다. 지역발전정책의 기초와 전략 변화를 종합하면 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 지역발전정책 기초와 전략 변화

구분	1960~1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
목적	-산업화 -경제성장 촉진	-지역 간 불균형 해소	-지방의 국제경쟁력개발	-국가균형발전 -지역혁신체제구축 -국가경쟁력 강화
공간전략	-상대 우위지역 집중 거점개발	-지방대도시 및 중심도시 위주, 분산 거점개발	-대규모 집적경제 구축 -광역권 개발	-공간적 분산전략 (혁신도시 등) -광역경제권 개발
투자기준	-효율성	-형평성	-효율성, 형평성, 지방경쟁력강화	-형평성, 효율성
개발방식	-특정지역개발	-지역균형발전	-광역개발 방식	-선택과 집중 개발

자료: 김용웅 외 (2010: 461).

우리나라 지역발전정책의 목적은 <표 3-3>에서도 알 수 있듯이 1960~1970년대의 산업화에 의한 경제성장 촉진, 1980년대 국토의 균형발전, 1990년대 지역경쟁력 강화, 2000년대 지역혁신과 국가경쟁력 강화로 변화되어 왔다.

2) 지역발전정책의 전개는 김용웅 외 (2010: 461~474)에서 발췌·요약했다.

1) 1960~1970년대 경제성장촉진 정책

1960~1970년대 지역경제성장 촉진정책은 자원을 전국적으로 분산 투자하기 보다는 산업화와 국토개발의 잠재력이 높은 지역에 집중하는 전략을 선택했다. 1963년부터 시작된 특정지역(서울-인천, 울산, 태백산, 제주, 영산강, 아산-서산) 개발사업에서는 개발목적에 따라 도시 및 관광단지, 관개시설 등이 집중 개발되었다.

1970년대에는 광주권 개발사업과 영동-동해 특정지역 개발, 고속도로(호남, 남해, 영동, 구마)와 국가공단 및 지방공단 건설, 용수개발을 위한 다목적댐 등 대규모 개발사업이 전개되었다. 지방공업개발법, 공업배치법 등 수도권을 제외한 지역발전을 위한 제도들이 마련되었으나 주도적 역할을 하기에는 미흡했다.

2) 1980년대 지역균형발전 정책

1980년대에는 국가 경제발전목표가 경제성장에서 복지 위주의 균형발전전략으로 전환되었다. 사회간접자본 시설에 대한 투자도 성장거점 도시를 중심으로 이루어졌다. 종전 도로와 상하수도 등 경제적 하부구조에 치중하던 사회간접자본 시설 투자가 주택, 의료, 교육, 사회복지 등 개인의 복지 및 생활과 관련한 사회적 하부구조의 개선으로 전환되었다.

지역균형발전 정책으로 지방 및 농촌 산업단지 조성, 낙후지역을 중심으로 한 사회간접자본 시설의 확충, 도시개발과 관광단지 개발이 이루어졌다. 성장거점도시 육성방안으로는 지방 대도시를 중심으로 제조업과 교역, 업무, 중추관리 기능의 육성 등 집적경제 기반을 구축하고 업무단지의 조성 및 특화산업의 육성을 지원했다. 지방 중소도시의 중심성을 강화하기 위해 배후지의 서비스 기능 강화와 도농(都農) 간 연계를 강화하는 도농 통합개발을 추진했다.

3) 1990년대 지역경쟁력강화 정책

1990년대 이후 지역발전정책은 경제의 세계화와 지방화에 대비해 국가 및 지역의 경쟁력 강화에 우선순위를 두었다. 모든 지역을 평준화한다는 획일적이고 경직된 균형발전 논리를 극복하고 세계화와 지방화 등 급변하는 여건에 능동적으로 적응한다는 측면에서 형평성만을 강조하던 1980년대의 개발기조와는 구별

된다.

수도권과 경쟁할 수 있는 지방의 대응거점(counter-magnet)을 형성하기 위한 광역권 개발이 이루어졌다. 1990년대 후반에는 대내외적인 여건 변화에 따라 민간주도적인 경제체제를 구축하기 위해 정부 규제완화와 공급자 중심의 지역 산업입지의 개발, 경제성을 무시한 지역개발의 축소, 비현실적인 입지규제와 토지이용규제 완화조치가 이루어졌다.

4) 2000년대의 지역혁신과 국가경쟁력강화 정책

2000년대의 지역발전의 화두는 성장과 균형을 병행하는 새로운 분권과 분산발전모델로서 지방분권과 균형발전이었다. 중앙정부는 분권과 분산정책을 통해 지방의 자립적 발전을 지원하고 지역혁신체제(RIS)의 구축과 지역전략산업의 육성을 통해 내생적 지역 발전을 추진했다. 지방의 자립을 정책목표로 설정하고 혁신주도형 지역발전으로의 정책 전환을 시도했다.

2000년대 후반의 지역발전정책은 기존의 산술적·결과적 균형발전으로는 실질적인 지역 발전을 이루는데 한계가 있다고 보고, 지역의 여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역 발전을 추구했다. 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 국토공간을 구축하기 위해 광역·지역발전특별회계의 운영 규모를 확대하고 국토의 잠재력과 경쟁력을 강화하고자 했다.

2. 국가 지역발전정책 추진결과

1) 경제성장의 긍정적 달성

우리나라는 1960년대 초부터 근대화의 기치 아래 경제성장정책을 추진해왔다. 그 동안 우리 경제규모는 세계 10위권대에 진입하는 등 선진국 대열에 들어섰다.³⁾ 2007년을 기준으로 1인당 국민소득은⁴⁾ 1만 9,730달러로 인구 4천만명 이상

3) 세계은행과 IMF가 발표한 우리나라의 연도별 경제규모 세계순위는 2000년 12위, 2002년 11위, 2004년 12위, 2005년 13위, 2006년 14위, 2008년 15위, 2009년 16위이며, 2011년부터 2014년까지는 14위 수준을 유지할 것으로 전망했다(한국경제, 추락하는 한국의 경제규모; <http://blog.naver.com> 입력 2009. 5. 15).

4) 한국은행이 발표한 2007년도 우리나라 1인당 국민총소득은 2만 1,697달러이다.

인 국가 가운데 8위를 차지하고 있다(세계은행, IMF, 2007). 1960년부터 2005년까지 우리나라의 경제성장 실적을 보면 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 경제성장률과 산업구조 변화(1960~2005)

연도	GNP (억 달러)	1인당GNP (달러)	산업구조(생산비중, %)		
			1차산업	2차산업	3차산업
1960	19	79	36.8	20.0	43.2
1970	81	254	29.2	26.1	44.7
1980	638	1,645	16.2	36.6	47.3
1990	2,637	6,147	8.9	41.5	49.5
1995	5,173	11,432	6.3	41.8	51.8
2000	5,118	10,841	4.9	40.8	54.4
2005	7,913	16,413	3.4	40.2	56.3

주: 1) 연간 지표: 1969년 이전은 1975년 기준, 1970년 이후는 2000년 기준.

2) 1980년 이후 GNP는 GDP, 1인당 GNP는 GNI 자료임

자료: 한국은행(ecos.bok.or.kr); 김용웅 (2011: 384).

국민총생산은 19억 달러에서 7,913억 달러로 증가했고 1인당 국민소득은 79달러에서 1만 6,413달러로 늘어났다. 산업구조는 1960년대 1차산업(36.8%)과 3차산업(43.2%) 중심에서 1980년대에 들어와 1차산업(16.2%)과 2차산업(36.6%) 비중이 역전되었다. 1990년대 이후에는 1차산업 비중이 10%(8.9%→3.4%) 아래로 급격히 떨어지고 2·3차산업(96.5%)이 경제를 주도했다.

산업구조의 변화로 우리나라의 총고용은 1963년 766만명에서 2005년 2,285만명으로 3배 가까이 증가했다. 고용성장률과 취업구조 변화는 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 고용성장률과 취업구조 변화(1963~2005)

(단위: 천명, %)

구분	1963년	1970년	1980년	1990년	1995년	2000년	2005년
총고용	7,662	10,073	13,684	18,085	20,377	21,060	22,855
1차산업	4,837 (63.1)	4,916 (48.8)	4,654 (34.0)	3,237 (17.9)	2,541 (12.4)	2,288 (10.9)	1,815 (7.9)
2차산업	667 (8.7)	1,395 (13.8)	3,079 (22.5)	4,990 (27.6)	4,799 (23.6)	4,261 (20.2)	4,251 (18.6)
3차산업	2,158 (28.2)	3,762 (37.3)	5,951 (43.5)	9,858 (54.5)	13,037 (64.0)	14,511 (68.9)	16,789 (73.5)

자료: 통계청. 한국 주요경제지표(각 연도); 김용웅, (2011: 385).

산업별 종사자 수는 1963년~2005년 사이에 농·어업 등 1차산업 부문의 경우 484만명에서 182만명으로 62% 감소했다. 제조업 등 2차산업 부문은 67만명에서 425만명으로 6.3배, 서비스업 등 3차산업 부문은 216만명에서 1,679만명으로 7.8 배의 높은 증가세를 보였다.

우리나라 경제는 지난 1960년대 이후 산업화, 1990년대 UR 및 WTO 체제 아래서의 세계화, IMF의 구제금융 등 여러 경제위기를 거치면서도 고도의 성장과 변화를 경험했다.

2) 지역격차의 부정적 심화

통계청의 연도별 ‘인구 및 주택 총조사보고서’를 보면 1960년 산업화 이전 단계에는 전체 인구의 64%가 농촌지역에 거주해서 인구 및 경제활동이 지역적으로 균등한 분포를 보였다. 그러나 2005년에는 도시인구가 90%를 차지해서 인구 도시 집중화 현상이 빚어졌다. 농촌과 도시 인구의 변화는 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 농촌과 도시 인구변화

(단위: 천명, %, 증가율: 연평균)

구분	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년	2005년
전국	24,989	30,882	37,436	43,410	46,136	47,278
도시	8,947	15,509	25,973	35,911	40,510	42,457
농촌	16,042	15,372	11,462	7,498	5,625	4,820
도시화율	35.8	50.2	69.3	82.7	87.8	89.8
증가율	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000~2005년	
전국	2.1	1.9	1.5	0.6	0.5	
도시	5.7	5.3	3.3	1.2	0.9	
농촌	-0.4	-2.9	-4.2	-2.8	-3.0	

주: 도시인구는 시·읍 지역, 농촌인구는 면 지역

자료: 통계청. 「인구 주택 총조사보고서(전국편)」(각연도)

인구 이동에 따라 도시지역으로의 자본·생산활동의 집중현상이 불가피했다. 교육 수준이 높고 젊은 계층의 도시로의 이동은 농어촌 지역의 정주기반 약화와 인구의 공동화, 고령화로 인한 농어촌 쇠퇴를 가속시키는 요인이 되었다.

농어촌 정주기반의 쇠퇴는 다시 인구 유출과 노동력 부족, 지역 내 서비스 기반의 와해, 발전 잠재력의 결여 등 악순환으로 이어지고 있다. 2005년 농촌과 도

시의 인구구조를 보면 14세 이하 인구가 차지하는 비중은 도시가 19.7%인데 비해, 농촌은 13.9%에 지나지 않는다. 65세 이상 노령인구 비중은 도시가 7.6%인데 비해 농촌은 24.2%로 3배 이상 높게 나타나 지역의 자립기반을 위협하고 있다.

3. 제주지역발전계획 전개

제주지역발전계획과 관련해서 주요 문헌이나 연구보고서, 정책자료 등을 종합하면 해방 이후 정부 최초의 제주지역발전계획에 대한 시발은 대부분 1963년 ‘제주도자유지역 설정 구상’으로 기술되고 있다(제주도, 2006a: 522; 부만근, 2007: 371; 제주특별자치도, 2007: 33; Jones Lang LaSalle, 2000: 56).⁵⁾

제주지역발전계획은 1960~1970년대 국가 ‘경제개발 5개년계획’ 및 ‘국토종합개발계획’에 맞춘 개발만능 시대, 1980년대 ‘특정지역계획’과 ‘지역계획’의 이원화시대, 1990년대 이후의 ‘특별법’에 의한 세계화·지방화 시대로 대별할 수 있다.

1960~1970년대의 개발만능 시대에는 제주지역발전 구상을 비롯해서 무려 6차례의 종합계획과 구상이 발표되거나 수립·시행되었다. 1980년대 특정지역계획에서는 3개 관광단지, 14개 관광지구 등 제주지역 관광거점이 설정되어 지금까지도 그 맥을 이어가고 있다. 1990년대 이후 특별법에 의한 개발시대에는 개발이익의 지역화를 위한 종합계획과 세계화를 겨냥한 국제자유도시 조성 계획이 수립되어 지방화와 세계화가 동시에 진행되고 있다.

제주지역발전계획의 전개는 <표 3-7>과 같다.

1) 1960~1970년대 3원적 지역발전계획

‘제주도자유지역 설정 구상’(1963)⁶⁾은 국무총리실 산하 ‘제주도 지역개발연구위원회’에서 제주도 전역, 또는 제주시 지역의 자유지역화 방안을 검토한 내용이다.

5) 최초의 제주지역발전계획은 이보다 앞서 1961년 민주당 정부 당시 강성익(무소속) 초대 민선 제주도지사가 내놓은 ‘대제주 건설계획’이 있었다. 이 계획은 제주출신 국회의원들에 의해 대정부 건의안으로 제출되면서 관심을 모았다. 최초의 제주지역발전계획이면서 지역이 주체가 된 이 계획은 5.16 군사쿠데타로 무산되었다(사단법인 제주도지방의정연구소, 2006a: 347~350).

6) ‘제주도자유지역 설정 구상’(일명 ‘서귀포 구상’)은 당시 박정희 국가재건최고회의 의장이 서귀포를 방문한 자리에서 “제주도를 홍콩과 마카오 같은 자유항으로 개방할 수 있는 계획을 세워 상공부에 제출하라”고 지시한 데서 비롯되었다(사단법인 제주도지방의정연구소, 2006a: 410).

그 결과 위치상으로 홍콩에 비해 불리하고, 외국인 거주 및 출입국 통관 등의 광범위한 자유화 조치는 국가안보 및 국민경제에 부정적이라는 이유로 백지화되었다. 다만 관광부문은 자유화가 가능하다고 판단했다(제주도, 2006a: 522).

<표 3-7> 제주지역발전계획 전개

연도	계획 및 기간	주요 내용	주관
1963	제주도자유지역 설정 구상	-제주도 무역자유화 -계획 백지화	국무총리실
1964	제주도건설종합개발계획 (1964~1983)	-최초 지역계획 -5개 지역 거점개발	건설부
1967	제주도특정지역 종합개발 계획(1967~1996)	-제주공항의 국제공항 승격 -어승생수원지 개발, 감귤 확대재배	건설부
1971	제주도종합개발 10개년 계획(1971~1981)	-국제관광지 조성 -환상(環狀)형 발전축 구상	건설부
1973	제주관광종합개발계획 (1973~1981)	-국제관광지 조성, 중문단지 개발 -공항·항만 확장, 카페리 취항	청와대
1975	특정자유지역 개발 구상을 위한 기초조사	-자유항설치 가능성 기초조사 -무역·관광·수출가공 기능 검토	건설부
1980	제주자유항 구상	-입지 타당성 조사 -자유항 유보, 관광중심개발 결정	경제기획원
1985	특정지역 제주도종합개발 계획(1985~1991)	-국제자유지역 유보, 기간단축 -3개 관광단지, 14개 관광지구 개발	건설부
1985	제주도종합개발계획 (1985~1991)	-특정지역계획 미포함 13개 관광지 구·지역산업·5대 정주권 개발	건설부
1989	제주도종합개발계획 재검토(1992~1991)	-특정지역계획·종합계획 통합, 특별법제정 건의	건설부
1990	특정지역 제주도종합개발 계획 보완계획	-관광 단지·지구 구역조정 -첨단산업 유치근거 마련	건설부
1991	제2차 제주도종합개발 계획(안)	-특정지역계획·지역계획 만료 -제주도개발특별법 제정으로 폐기	국토개발 연구원
1994	제주도종합개발계획 (1994~2001)	-공간구조 2대핵·3중핵으로 재편 -지구지정·대단위 거점개발 탈피	제주도
2000	제주도 국제자유도시개발 타당성 조사 및 기본계획	-국제자유도시 조성 비전수립 -실제적인 개발내용 제안	건설교통부 · 제주도
2002	제주국제자유도시 종합계획(2002~2011)	-사람·상품·자본의 자유로운 이동 -관광·휴양·교육·첨단과학도시 -7대 선도프로젝트 추진	국무조정실 · 제주도
2006	제주국제자유도시 종합계획 보완계획(2006~2011)	-제주자치도 출범 지원 -4+1 핵심산업 추진 -6대핵심·5대전략 프로젝트	국무조정실 · 제주도
2011	제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012~2021)	-사람·상품·자본+지식의 자유이동 -1+3 발전전략 -복합리조트 등 12대 전략사업	제주자치도

※ 제주도(2006a); 부만근(2007); 제주자치도(2006, 2007, 2011a). 종합 재구성.

1964년에 수립된 ‘제주도건설종합계획(1964~1983)’은 제주 최초의 지역계획이면서 5개 지역(제주시·한라산·서귀읍·성산·대정)을 거점 개발하는 계획이다. 제주공항과 제주항을 비롯한 4개 항만 확장, 관광호텔 신축, 스키장 건설, 외국인 카지노 설치와 함께 식물원과 민속관 건립 계획을 마련했다.

1967년 세워진 ‘제주도특정지역 종합개발계획(1967~1996)’은 30년을 계획기간으로 수립되었다.⁷⁾ 이 계획은 제주공항의 국제공항 승격, 서귀포항·화순항의 무역항 개발, 다목적 댐·용천수 개발, 수력·화력발전소 7개소 개발사업을 포함했다. 이 계획에 의해 어승생 수원지 개발사업과 감귤재배가 본격화되었다.

1971년에는 ‘제주도종합개발 10개년계획(1972~1981)’이 수립되었다. 이 계획은 제주시를 중심핵(中心核), 서귀포시를 부핵(副核)으로 해서 해안 일주도로를 따라 환상(環狀)형 발전축을 조성하는 것으로 계획했다. 표고에 따라 해안·중산간·산간·산악 지대별로 토지이용계획을 마련했다.

1973년에는 청와대 관광개발계획단에 의해 ‘제주관광종합개발계획(1973~1981)’이 수립되었다. 이 계획은 국제수준의 관광지 조성 및 거점개발을 통해 그 파급효과를 얻는 데 기본 방향을 두고, 중문·제주시·서귀포 등 3개 관광지구를 거점 개발하는 데 목표를 두었다. 중문은 국제관광 위락지구⁸⁾로, 제주시는 관광중추지구, 서귀포는 중문지구의 보완지구로 개발한다는 것이다.

1960~1970년대 제주지역발전계획은 추진 주체의 측면에서 국가 계획인 ‘특정지역계획’과 ‘관광종합개발계획’, 자체계획인 ‘도종합개발계획’이 뒤섞여 3원적으로 추진되었다고 하겠다.

2) 1980년대 지역발전계획 이원화 시대

1980년대 제주지역발전계획은 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)에 의해 1985년 수립된 ‘특정지역 제주도종합개발계획(1985~1991)’으로 대변된다.

7) ‘특정지역’은 자원의 이용이나 개발이 충분히 되어있지 않은 지역, 산업의 조성이나 재해방지를 특별히 필요로 하는 지역, 기타 특별한 경제적·사회적 목적을 달성하기 위해 필요한 지역을 정부가 지정해서 지원하는 제도이다(국토건설종합계획법 제6조 1항, 제정 1963. 10. 14).

8) 중문관광지구는 1977년 국제관광공사가 ‘중문지구(3.745km²) 종합개발기본계획’을 수립함으로써 그 내용이 구체화되었다. 이후 1985년 특정지역계획에서 중문관광단지 지정되었다(서귀포시, 1988: 669~670). 이 계획에 따라 1987년 계획구역 내 어촌 마을인 ‘성천포’(일명 ‘베린내’ 포구) 마을 주민이 통째로 이주되었다.

이 계획은 당초 제주도 전역을 대상으로 1982~2001년까지 20년 동안의 지역 개발·관광개발·국제자유지역조성 계획 등 3개 부문으로 나누어 1983년에 수립된 계획안이었다. 그러나 1984년 열린 경제장관협의회는 국제자유지역 조성계획을 유보하고 국민관광을 중심으로 하는 국제관광지 조성만을 계획에 포함시켰다. 계획기간도 1991년까지 10년으로 단축했다(제주자치도, 2007: 33. 각주).⁹⁾

관광개발 부문은 중문·표선·성산 등 3개 관광단지, 돈네코·만장굴·송악산 등 14개 관광지구를 각각 특성에 맞게 대규모로 개발하는 방식을 추구했다.

특정지역계획과는 별도로 ‘제주도종합건설계획(1985~1991)’이 이때 함께 수립되었다. 이 계획은 당초 특정지역계획에 포함되었다가 제외된 13개 관광지구를 개발하고 지역산업진흥과 5대 정주생활권 사업을 지역계획으로 포함시켰다. 지역발전계획을 국가계획인 특정지역계획과 지역계획으로 이원화한 것이다.

3) 1990~2000년대 특별법에 의한 지역발전계획

1990~2000년대의 제주지역발전계획은 특별법에 의한 발전계획으로 특징지을 수 있다. ‘제주도개발 특별법’(1991)과 ‘제주국제자유도시 특별법’(2002), ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(2006, 이하 ‘제주자치도 특별법’이라 함)에 따른 지역발전 종합계획이 그것이다.

1990년대 제주도개발특별법¹⁰⁾에 근거해서 수립된 지역발전계획은 1994년에 세워진 ‘제주도종합개발계획(1994~2001)’이다. 계획의 기본방향은 자연·인간·개발이 상호 조화된 지역사회의 구현, 지역·산업·계층 간의 균형발전을 통한 지역통합성 제고, 생활환경 및 향토문화의 계승발전을 통한 삶의 질 향상, 주민참여 보장으로 사회적 형평성 도모, 개발이익의 지역화를 도모하는 데 두었다.

2002년 수립된 ‘제1차 제주국제자유도시 종합계획(2002~2011)’은 계획의 목표를

9) 당초 계획에서 유보된 국제자유지역 조성계획을 보면 계획기간 1982~2001년까지 총 2조 8,650억원을 투자해서 자유항(화순항)을 중심으로 중문 및 화순지구에 배후도시 64.75km²(1,960만평)를 조성하고, 국제공항을 대정·무릉지역, 또는 안덕·남송악 북측에 건설하는 것이었다(제주자치도, 2007: 34. 표).

10) 제주도개발특별법은 2001년 12월 31일까지 효력을 갖는 10년 시한의 한시법으로, 일부 제주도민의 강력한 반발에 부딪혀 제주도 시안(試案)이 공개된 이후 법안 확정까지 7차례에 걸쳐 수정·보완 과정을 거쳤다. 특별법제정 반대운동은 당시 UR 농산물개방 협상과 맞물려 시민단체, 농민단체 및 종교단체, 학계를 중심으로 전국 재야단체와 당시 야당인 민주당까지 가세함으로써 전국 정치쟁점으로 부상했다(부만근, 2007: 385). 이로 인해 법은 특정지역계획 계획기간이 만료된 2년 후에야 수립되었다.

제주도에 사람·상품·자본이 자유롭게 이동할 수 있고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 국제적인 관광·휴양도시, 첨단 지식산업도시를 포함하는 국제자유도시를 조성하는데 두었다. ‘제주 세계평화의 섬’ 지정을 통해 동북아시아 중심 도시를 조성하는 것도 그 목표이다. 이 계획에는 관광·휴양 중심의 7대 선도프로젝트¹¹⁾를 도입했다.

2006년 6월 제주자치도가 출범함에 따라 이를 뒷받침하기 위해 그해 말에 세워진 ‘제주국제자유도시종합계획 보완계획(2006~2011)’은 기존 종합계획의 기본적인 틀을 유지하면서 ‘제주자치도 특별법’에서 제시하고 있는 ‘4+1 핵심산업’(관광·교육·의료·청정 1차산업+첨단산업)을 중심으로 제주국제자유도시 경쟁력 강화 및 차별화 전략을 마련했다(제주자치도, 2007: 123~124).

2011년으로 제1차 종합계획 계획기간이 마쳐짐에 따라 그해 말에 수립된 ‘제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012~2021)’은 세계경제의 개방화와 다극화, 지구온난화, 고령화 사회로의 진전 등 급변하는 시대적 조류에 대처하기 위해 사람·상품·자본+지식의 이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대로 보장되는 경쟁력 있는 국제자유도시 조성을 목표로 하고 있다.

실천 전략은 기초전략으로 중국을 제주발전의 타케팅 권역으로 전면내세우는 ‘1+3 발전전략’을 제시하고 있다(제주자치도, 2011a: 110~120).

4. 제주지역발전계획 추진결과

1) 사회간접자본¹²⁾ 시설의 획기적인 확충

제주지역발전계획은 해방 후 굶주림과 헐벗음에서 벗어나는 많은 성과를 낳았다. 식량(food), 주거(habitat), 건강(health), 교육(education) 등 지역주민의 기초수요를 해결하고 세계화 시대에 미래설계의 기반을 조성하는 데 결정적인 견인

11) ‘7대 선도프로젝트 사업’은 ① 예레휴양형 주거단지개발, ② 중문관광단지 확충, ③서귀포관광미항 개발, ④ 제주첨단과학기술단지 조성, ⑤ 제주공항 자유무역지역 조성, ⑥ 쇼팽아울렛 개발, ⑦ 생태·신화·역사공원 조성 사업이다(제주도, 2002: 59~63).

12) ‘사회간접자본(SOC: Social Overhead Capital)’은 도로, 항만, 철도 등 생산활동에 직접적으로 사용되지 않지만 경제활동을 원활하게 하기 위해 꼭 필요한 사회기반시설을 말한다. 우리나라는 1968년부터 도로법, 항만법 등 개별법령에 의해 민간자본 참여를 유도했으며, 1994년 ‘사회간접자본 시설에 대한 민간자본 유치촉진법’을 제정했다(<http://terms.naver.com>>사회간접자본).

차 역할을 했다.

제주지역 개발 초기에 수립·시행된 지역발전계획은 각종 종합계획에 따라 개발사업을 활발하게 추진함으로써 지역경제 성장과 주민소득 증대에 기여했다. 교통·통신·용수·전력 등 사회간접자본 시설의 확충에도 중대한 역할을 했다.(부만근, 2007: 382). 본 연구에서는 제주지역발전계획에 의해 획기적으로 발전한 사회간접자본 시설(도로·교통·수자원·전력)을 중심으로 추진성과를 살펴보기로 하겠다.¹³⁾

첫째, 제주발전의 원동력은 도로와 물의 혁명적 개발이다.¹⁴⁾

1960년대 이전 제주의 도로상황은 해안 마을을 따라 육상으로 섬을 한 바퀴 도는 ‘제1 우회도로’(일주도로)뿐인 데다 그나마 비포장 도로였다. 5.16 직후 ‘제1 우회도로’의 포장 공사(1970년 완공)와 한라산을 가로지르는 ‘5.16 횡단도로’(1969년 개통)의 개설 공사를 시작으로 도로 혁명은 시작되었다. 이후 중산간 ‘제2 우회도로’(1965), 한라산 제2 횡단도로인 ‘1,100도로’(1973)가 개설되었다.

‘제주-중문 고속화도로(평화로)’(1986), 제주-표선 사이 ‘동부산업도로(번영로)’(1989)가 포장·개통되고, 1999년부터 해안을 끼고도는 해안도로 개설사업이 진행되고 있다. 제주의 도로체계는 제주섬을 한 바퀴 도는 제1·2 우회도로와 해안도로, 한라산 남과 북을 잇는 4개의 횡단도로 체제로 바뀌게 되었다. 여기에 사방팔방을 연결하는 도로가 개설되어 총연장 3,206km의 도로가 완성되었다.¹⁵⁾

제주는 연간 강수량이 34억 2,700만톤에 이르면서도 먹을 물이 모자라 용천수와 빗물에 의존해왔다. 한라산 중턱에 저수량 10만 6천톤 규모의 ‘어승생 수원지’ 개발(1967~1971)로 물의 대역사(大役事)가 시작되었다.

삼양·강정·용포천 수원지 등 상수원 175개소를 개발하고, 하루 144만톤을 끌어올릴 수 있는 지하수 관정 총 4,839개를 굴착했다. 제주는 지금 세계에서 유일하게 청정지하수로 농사를 짓는 지역이 되었다. 하루에 ‘먹는샘물’ 3천톤을 시장에

13) 제주지역발전계획의 성과는 주로 제주도 (2006a), 제주자치도 (2011a)에서 발췌 정리했다.

14) 사단법인 제주지방의정연구소 (2006a: 377~379)는 5.16 직후 제12대 김영관 제주도지사(1961~1963) 재임 시기의 도로와 용수 개발사업을 ‘길과 물의 혁명’으로 표현하고 있다.

15) 제주자치도의 도로밀도(km²당 도로길이)는 1.73km로 대전, 광주에 이어 전국 광역자치단체 가운데 3위이다. 1인당 도로 길이는 5.7m로 전국에서 가장 길다(제주자치도, 2011a: 1232).

내다 파는 물의 고장이기도 하다.

둘째, 공항·항만 등 연륙교통 수단의 비약적인 발전이다.

해방 후 제주지역의 항공교통 수단은 1948년 취항한 KNA(Korean National Air-Line)의 서울-부산-제주 노선 1일 1회 운항이 전부였다. 1962년 KAL(대한항공)이 KNA를 인수하면서 제주-서울 직항노선이 개통되었다. 1988년에는 AAR(아시아나 항공)이 운항을 시작했다.

2006년 제주항공이 제주-부산 노선을 정기 운항한 것을 시작으로 진에어(2008), 에어부산(2008), 이스타나 항공(2009), 티웨이 항공(2010) 등 5개 저비용 항공사가 운항하고 있다. 현재 제주지역은 연간 국내외 항공여객 1,572만명(제주자치도, 2011b: 300)이 드나드는 국제공항으로 변신했다.¹⁶⁾

해방 직후 연륙 해상교통 수단은 제주-목포 항로에 소형 여객선 5척이 운항했다. 1950년에는 목포-제주-부산 항로(일명 ‘무지개 항로’)에 500톤급 철선 이리호와 평택호가 취항했다. 1963년 제주-목포 항로에 가야호(514톤), 제주-부산 항로에 아리랑호(918톤)와 도라지호(894톤)의 취항으로 여객선 대형화가 이루어졌다. 1963년 서귀포-부산 항로에는 덕남호(300톤)가 취항했다.

이후 수많은 여객선들이 제주해협을 넘나들며 침몰¹⁷⁾, 폐선, 항로변경 등 운명을 제주항로와 함께했다. 2012년 6월을 기준으로 제주-인천, 제주-목포, 제주-완도, 제주-녹동, 제주-삼천포, 성산-장흥 노선¹⁸⁾ 등 6개 항로에 2만 4천톤급의 호화여객선을 비롯해서 10척의 여객선이 운항하고 있다.¹⁹⁾

16) 1942년 일본 육군항공대 비행장으로 만들어진 제주공항은 1961년 첫 확장공사를 시작으로 제주국제공항 승격(1968), 남·북 방향 교차활주로 완공(1973), 계류장 확장(1981), 여객청사 신축(1983년), 관제정보 자동화시설 개량(1990), 여객청사 확장(1992), 평행 유도로 건설(1994) 공사를 마무리했다. 2000년부터 연간 항공기 17만 2천대가 이·착륙할 수 있는 활주도와 B747 여객기 30대가 동시 계류 가능한 계류장, 연간 2,302만명을 수용할 수 있는 여객청사 확장공사를 착공해서 2012년 말 완공할 계획이다(제주도, 2006: 744~746; 제주자치도, 2011a: 1283)

17) 서귀포-부산 항로의 남영호(362톤)는 1970년 12월 16일 감귤과 여객을 과적한 채 부산으로 운항하다가 풍파를 만나 침몰하면서 319명이 숨지는 최대의 해상사고를 냈다(제주도, 2006: 767).

18) 황금 항로였던 제주-부산 항로는 2010년 ‘현대 설봉호’(9,258톤)의 화재사건으로 인한 휴항과 2012년 5월 ‘코지 아일랜드호’(4,388톤)의 적자운항으로 인한 휴항으로 2012년 6월 현재 폐쇄된 상태이다.

19) 제주지역 2개 무역항(제주항·서귀포항)과 4개 연안항(성산포항, 한림항, 애월항, 추자항)은 2010년 한 해 여객수송 1,430만명, 화물물동량 1,051만톤을 기록했다(제주자치도, 2011a: 1256~1257).

셋째, 내·외부 자원을 이용한 전력 공급이 제주발전을 견인했다.

제주지역 전력은 1924년 4월 21일 일본인이 설립한 ‘제주전기주식회사’가 당시 제주면 건입리(건입동) 1285번지에서 40kW의 내연 발전기를 설치하고 영업을 개시함으로써 제주에 첫 전기를 공급했다.

1961년 발족한 ‘한국전력주식회사’(현재 한국전력)는 제주지역에 제주화력발전소 건설(1968~1970)을 시작으로 한림내연발전소(1977), 남제주화력발전소(1979), 북제주화력발전소(1982), 북제주 내연발전 1~3호기(1984), 남제주 내연발전 1~4호기(1992), 한림복합화력발전소(1997), 북제주화력 2~3호기(2000)를 준공함으로써 자체 발전사업을 마무리했다.

제주지역 전력계통은 소규모 석유전소화력 및 내연력 발전에 의존하면서 발전 원가가 전국 평균의 2.5배에 이르는 막대한 손실을 낳았다. 공기업으로 전환한 ‘한국전력’은 저렴한 본토의 전력을 상호 유통하고 전력 수지사업을 개선하기 위해 전남-제주의 해저케이블 전력계통 연계사업(1985~1997)을 추진했다. 제주지역의 총 전력 공급 설비용량은 2010년 기준 983.6MW로 순간 최대전력 공급능력 80만 1천kW, 예비전력 17만 5천kW를 확보하게 되었다.

제주지역의 도로와 용수, 공항과 항만, 전력 개발사업은 1950년대 보릿고개를 건너오던 지역주민의 의식주 해결은 물론 경제·사회·문화·교육 등 지역사회 모든 분야의 성장에 기반이 되었다.

2) 외부주도에 의한 지역발전²⁰⁾

제주지역 성장의 이면에는 인간의 존엄과 지역 간 경제적 균형을 훼손하는 불균등이 자리했다. 중앙정부 주도의 하향식 개발방식과 지역의 장소적 특성을 고려하지 않은 성장거점 위주의 발전전략, 내생적 자본 구축을 도외시 한 외부 대형자본에 의한 조급한 개발 등으로 성장 과실이 지역에 머무르지 않고 외부로 유출되는 결과를 가져오기도 했다.

중앙정부의 주도로 기획·수립하고 집행하는 하향식 접근방식은 계획 자체가 지역실정에 부합하지 않았다. 계획 수립과정에서 지역주민 참여의 배제는 물론 집행과정에서 주민의 욕구나 수요가 제대로 반영되지 못했다. 추진방식의 비민주

20) 외부주도에 의한 지역발전 내용은 <제3절의 2.>에서 자세히 설명한다.

성과 추진대상의 장소 무차별적 전략으로 일관한 것이다.

본 연구의 델파이 방법 조사에서도 패널들은 지역발전계획에서 가장 주요한 요소인 개발계획의 수립과 자본 및 기술의 제공을 중앙정부와 외지인이 장악하고 있다고 답하고 있다. 그 내용은 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 제주지역발전계획의 요소별 주도 세력

(단위: 명, %)

주체 \ 요소	개발계획수립	자본제공	기술제공	개발이익향유	
중앙정부	24(68.6)	16(40.0)	4(12.5)	2(5.3)	22(57.9)
도외 기업	-	17(42.5)	22(68.8)	11(29.0)	
도외 국민	-	2(5.0)	1(3.1)	9(23.7)	
지방정부	11(31.4)	2(5.0)	2(6.3)	2(5.3)	16(42.1)
도내 기업	-	3(7.5)	2(6.3)	5(13.2)	
도내 주민	-	-	1(3.1)	9(23.7)	
합계	35(100)	40(100)	32(100)	38(100)	

자료: 부록 II-2, 1단계 델파이 방법 조사결과.

지역개발계획의 수립은 응답패널(복수응답 포함) 35명 가운데 68.6%인 24명이 중앙정부에서 독점하고 있다고 답했다. 자본제공의 주체로는 응답패널 40명 가운데 82.5%에 이르는 33명이 중앙정부와 도외기업이라고 답하고 있다. 개발이익향유의 주체는 패널의 58%인 22명이 중앙정부 및 외지인이라고 평가하고 있다.

개발이익의 역외유출 현상은 마을별로 개발사업에 대한 정당하지 않은 보상을 요구하는 사례로 나타나기도 했다. 1990년대 초 탐동 공유수면매립과 관련해서 공동어장 훼손 피해보상 차원에서 이루어진 해녀보상과 시민사회단체에 의한 개발이익환수 운동의 여파가 단적인 예이다.

개발지역마다 마을회관과 해녀탈의장 등 공동이용시설의 설치와 현금지원을 요구하는 등 사업자를 대상으로 한 온당치 않은 요구가 관행처럼 제주도 전역으로 확산되었다. 급기야 민선 1기 도정에서는 ‘지역개발기금 조성’이라는 명목으로 개발이익환수 규칙을 만들어 마을별 보상요구를 자제하도록 하는 시책을 펴기도 했다.

지역발전에 동원된 외부자본은 인적, 물적 자본 이외에 지식과 정보, 기술, 신용 등 모든 부문에 걸쳐 적용되었다.

제3절 어메니티 관점에서의 지역발전 평가

1. 국가 지역발전정책 평가

국가의 지역발전정책은 다양한 측면에서의 평가²¹⁾가 가능하다. 본 연구의 목적이 어메니티 자원을 대상으로 하는 지역발전전략의 형성에 있기 때문에 어메니티 관점에서 기존의 국가 지역발전정책을 평가해볼 필요가 있다.

어메니티 지역발전전략의 패러다임(제2장, 제3절 <표 2-11>)은 그 목표가 환경과 역사, 문화·공동체에 바탕을 둔 지역의 질적 발전을 추구한다. 수단에 있어서는 지식기반 경제 아래에서 토지나 노동, 대자본 등의 물질 중심 보다는 환경과 생태, 역사, 문화 등 탈물질적 연성요소를 동원한다. 접근방식에 있어서도 외생적·하향식·집권적 정부 주도의 전략보다는 내생적·상향식·분권적 지역중심의 주민참여 방식을 추구한다. 어메니티 지역발전전략이 주민의 삶의 질 향상을 목표로 하는 것이기 때문이다.

본 연구는 어메니티 지역발전전략의 관점에서 정책목표의 적합성, 수단의 효과성, 접근방식에 있어서 집행체계의 능률성, 정책대상의 형평성 측면에서 우리나라의 지역발전정책을 검토하기로 한다. 이는 정책분석 입장에서의 정책평가 기준을 차용한 것이다.

1) 정책목표의 적합성 측면

우리나라 경제발전정책은 국민의 기초수요를 해소하는데 최우선의 목표를 두었다. 1970년대 중반 이후부터 성장위주의 발전정책에 대한 부작용이 커지게 되자 정책목표는 지역격차 해소와 지역균형발전에 두어지게 되었다.

모든 지역은 입지 및 자연적 부존자원, 역사적·문화적 특성이 다르기 때문에

21) 정책평가 기준에 대해서는 학자마다 다양한 기준이 제시되고 있다. 그 가운데 Nakamura and Smallwood (1980: 146~151)는 정책평가의 입장에서 ① 정책목표의 달성(policy goal attainment), ② 능률성(efficiency), ③ 지지자의 만족(constituency satisfaction)을, Dunn (1982: 343)은 정책분석의 입장에서 ① 효과성(effectiveness), ② 능률성(efficiency), ③ 적당성(adequacy), ④ 형평성(equity), ⑤ 대응성(responsiveness), ⑥ 적절성(appropriateness)을 들고 있다(최봉기, 2004: 418~420).

동일한 경제·산업 구조와 성장을 이루는 것은 불가능하며 바람직하지도 않다. 이러한 맥락에서 볼 때 우리나라의 지역발전정책은 균형발전이 무엇을 의미하는 지에 대해 분명히 정의되지 못한 채 추진된 것으로 지적되었다(Uchimura et. al., 1985; 김용웅, 2011: 522).

지역격차 해소 역시 과장된 문제의식에 기초한 것이라는 지적이다. 세계은행의 분석에 따르면 1970년대 말 우리나라의 지역격차는 국제수준에 비해 매우 낮은 편이었다.²²⁾ 우리나라의 지역격차는 역사적으로 중앙집권, 관료중심 사회에서의 사회적 지위의 격차를 의미한다. 정치적 지역갈등과 맞물려 정치·사회적 격차로 인식되고 있는 것이다. 제주의 대표적인 속담인 “사람은 낳으면 ‘서울’로 보내고 말(馬)은 낳으면 ‘제주’로 보내라”라는 자조 섞인 경구가 이를 대표한다.

지역균형발전 목표가 지역의 장소적 특성과 역사·문화적 자원, 지역 공동체 자원 등 어메니티 요소를 무시한 채 목표의 실현 가능성 보다는 공간전략 차원에서 설정된 데 원인이 있다고 하겠다.

2) 정책수단의 효과성 측면

우리나라 지역발전정책의 주요 수단은 주로 산업단지와 관광단지 등 산업진흥 및 경제활동을 위한 입지 공급, 생산활동에 필요한 용수·전력·도로·교통과 같은 사회간접자본 시설의 확충 등 물적 하부구조의 구축이었다. 기업에 대한 다양한 지원과 어메니티 요소인 지역에 대한 교육 및 인적자원의 개발, 생활환경의 개선과 위생, 사회복지, 문화 등 사회적 하부구조의 개선은 소홀하게 다루어졌다.

물적 하부구조 위주의 지역발전정책 수단은 비용/편익 차원에서의 효과에 민감하지 못하기 때문에 과잉, 중복 투자로 인한 사회자원의 비효율적 이용과 손실을 초래하기 쉽다. 물적 하부구조 중심의 발전전략은 막대한 재원을 필요로 하는 것이어서 지면계획으로 그치는 경우가 많다.

제2차~제4차 국토개발종합계획 상의 지역발전정책이 좋은 예이다(김혜천, 2011: 26~28). 모든 계획에서 너무 많은 성장거점을 선정함으로써 지역개발 투자재원

22) 우리나라의 1978년 산업화된 지역의 1인당 GRP는 후진지역에 비해 40~60% 정도 높게 나타났다. 이것은 공업화된 번영지역과 후진지역의 소득수준 격차가 1 : 1.5에 지나지 않은 것이어서 일반적으로 지역 간 소득격차가 1 : 3 또는 1 : 5에 달하는 많은 개발도상국에 비해 낮은 수준이다(Proudhomme, 1985: 113; 김용웅, 2011: 522).

의 한계로 인해 현실성이 부족했다. 성장거점에서 제외된 도시들의 불만과 소외감이 오히려 균형발전이라는 목표를 무색하게 했다.

정부규제 완화와 시장경제체제 구축, 도시 간 네트워크를 통한 지역발전을 추구했으나 네트워크를 통한 광역권이라는 또 다른 거점을 낳게 되었다. 소위 ‘햇빛정책’을 통한 통합국토와 지능화된 디지털 국토를 추구하기도 했으나 10대 광역권 개발사업에 따른 지방 대도시의 산업별 수도화를 추진하면서 거점개발 방식에서 벗어나지 못했다.

3) 집행체계의 능률성 측면

정책의 집행과정은 일반적으로 정책방향의 정립과 구체적 정책수단 및 사업계획의 수립, 이를 실행하고 평가·환류하는 일련의 단계를 거친다. 우리나라 지역발전정책은 일단 시책이 결정되면 종합적인 조정이나 통제를 거치지 않고 부처별 무분별한 사업계획 위주로 집행되었다.

우리나라는 1995년 지방자치단체장의 직접선거로 지방자치가 전면 부활되었지만 지역발전정책을 입안·추진하는 데 있어서는 아직도 중앙정부가 주도권(initiative)을 행사하고 있다. 지역개발사업과 관련된 업무를 담당하는 중앙정부 부처의 손발이 서로 잘 맞지 않는다. 부처 내 실·과에서도 사업 간 조정 및 연계 시스템이 제대로 작동하지 않아 유사·중복 사업이 반복 발생하고 있다(차미숙 외, 2008).

1980년대 이후 시도된 특별법²³⁾에 의한 지역발전정책은 특정 사안을 중심으로 추진하게 됨으로써 종합적·체계적 추진이 어려워지고, 다른 지역발전정책과의 혼란과 중복, 갈등 양상이 나타나게 되었다.

추진체계의 혼란과 비능률성은 환경보전 관련 정책에서 더 심각하게 나타나고 있다. 추진주체가 환경부, 지방자치단체, 각종 환경부문의 NGO로 구성되어 그 역할을 담당하는 다중적 조직형태를 띠고 있다(이성근, 2006: 25). 이로 인한 결

23) 1980년대 이후 지역개발과 관련된 특별법으로는 대표적으로 ‘특정지역 종합개발촉진에 관한 특별법’(1980), ‘제주도개발특별법’(1991), ‘지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률’(1994), ‘사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법’(1994), ‘폐광지역 개발지원에 관한 특별법’(1995), ‘국가균형발전 특별법’(2004), ‘지방분권 특별법’(2004), ‘신행정수도 건설을 위한 특별조치법’(2004), ‘행정복합도시개발 특별법’(2004), ‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법’(2007), ‘낙후지역 개발촉진을 위한 동·서·남해안권 발전 특별법’(2007), ‘신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법’(2008) 등이 있다(이성근, 2006: 24; 김용웅 외, 2011: 409).

정권과 규제권의 분산은 때때로 부처별·기관별 이익이 우선시 되거나, 정책집행의 표류·부실·실패를 자초하는 결과를 낳고 있다.

4) 정책대상의 형평성 측면

어메니티 지역발전전략은 그 내용상 하드웨어(경성요소) 영역보다는 소프트웨어(연성요소) 영역을 중시한다. 토지나 노동, 자본 등 물질보다는 환경과 문화, 역사와 지역공동체를 기반으로 하는 것이다.

우리나라 지역발전정책은 물리·경제적, 사회·문화적, 환경적 분야로 분리 추진되면서 사회·문화적, 환경적 측면을 도외시켰다. 환경보전 부문은 전체 계획속에서 지배적인 이데올로기로 작용하지 못하고 하나의 부문별 계획으로 취급되었다. 그 결과 지역발전정책은 대규모적, 자원소모적, 환경파괴적, 기능중심적인 방향으로 일관하게 되었다(이성근, 2006: 24).

지역발전에 대한 중앙정부의 행정편의주의는 지역의 특수성과 지역공동체의 정체성을 무시한 채 정책대상을 공간계획에 몰입시켰다. 그 공간도 지역 행정구역 단위로 분할함으로써 지원체계의 특정지역 편중을 초래하고 성과의 재분배에서 형평성을 이루지 못했다.

공간적 측면에서 기존 지역발전정책은 도시와 농촌지역의 고유성(spatially-inimitableness)을 고려하지 않은 장소 차별 없는(spatially-blind) 정책으로 일관했다. 도시와 농촌 사이의 격차가 심화되고 각종 서비스와 시설의 적정배치 및 자원의 효율적 이용을 저해하는 결과를 낳았다. 도시 인근 농촌지역에서는 도시의 방만한 평면확산으로 인한 토지 효율성의 저하와 심각한 난개발을 초래했다. 지역발전정책에서 어메니티 요소가 배제된 결과이다.

2. 제주지역발전계획 평가

1960~1970년대 제주지역 개발은 사회간접자본 시설의 대폭적인 확충이라는 외형적 성과에도 불구하고 중앙정부 주도형 개발방식으로 인해 산업 간, 지역 간, 계층 간 불균형 발전을 가져왔다. 도민들에게는 관광 일변도의 개발에 대한 부정적 인식을 심어주었다.²⁴⁾

1990년대 이후 특별법에 의한 지역발전계획도 중앙정부의 정책적 시각과 도민 주체개발이라는 상충(trade-off) 관계가 법과 계획에 섞여들면서 발전지향에 대한 혼란을 가중시키고 난(難)계획, 난(難)개발 현상을 보이고 있다. 지금까지 제주지역 발전전략의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지역발전계획의 목표가 관광주도형 개발이라는 점이다.

제주지역발전계획은 전적으로 토지 가치에 바탕을 둔 관광개발에 최우선을 두고 추진되어 왔다. 이로 인해 1차산업 중심이던 제주지역 산업구조가 3차산업으로 급격하게 전환되면서 산업 간 불균형을 초래했다. 부동산 투기와 난개발, 토지의 오·남용으로 인한 생태계 파괴와 환경오염 현상도 심화되었다.

관광단지나 지구를 선정하는 과정에서는 제주섬 어느 장소(area)에나 내재하는 성장 잠재력을 선점하기 위해 정부 및 정치권력과 기업 간의 부조리 개입 의혹이 끊임없이 발생했다.

대표적인 예로 제주시 탐동공유수면 매립사업을 들 수 있다. 이 사업은 1986년 12월 24일 ‘공유수면매립법’ 개정 법률(공유수면 매립조건이 대폭 강화되었음)이 공포되기 일주일 전에 전격 허가되었다. 제주지역 최대의 ‘정경유착’ 사건으로 불리면서 불법성과 특혜성 시비가 제기되었다. 전격 허가로 인해 당시 탐동 매립 사업은 500~800억원의 개발이익이 예상되었다(사단법인 제주도지방의정연구소, 2006c: 139~140).

둘째, 정책수단이 외부자본에 의존한 전략이다.

지역발전에 동원된 외부자본은 인적, 물적 자원뿐만 아니라 지식과 정보, 기술, 신용 등 모든 부문에 걸쳐 적용되었다. 외부자본에 의존한 개발전략은 대부분 관광단지와 관광지구 등 메가리조트 사업에 치중했기 때문에 지역경제가 이들에 종속되어 지역경제성의 훼손과 함께 개발이익이 역외로 유출되는 결과를 낳았다.

본 연구가 수행한 델파이 방법 조사에서도 패널들은 제주지역발전에 활용된

24) 관광개발성가에 대한 도민의식은 1994년 조사에서는 보통 이상이라는 응답(‘성과 있음’ 47.2%, ‘보통’ 44.7%)이 압도적이었으나, 2002년 조사에서는 보통 이하(‘성과 있음’ 21.1%, 보통 53.8%)라는 응답이 높게 조사되었다(제주도, 2002: 28).

주요 자원으로 외부자본과 제주지역의 자연자원 및 토지자원을 꼽고 있다. 그 내용은 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 제주지역발전에 활용된 주요 자원

(단위: 명)

구분	합계	1순위	2순위	3순위
자연자원	28(31.5)	18	6	4
외부자본	27(30.3)	11	8	8
토지	26(29.2)	9	9	8
문화·공동체자원	5(5.6)	-	-	5
역사자원	1(1.1)	-	1	-
내부자본	1(1.1)	-	-	1
노동	1(1.1)	-	-	1
합계	89(100)	38	24	27

※ 부록 II-3, 1단계 델파이 방법 조사결과..

제주지역발전에 투입된 자원은 응답패널의 31.5%인 28명이 제주의 자연자원이라고 응답했다. 30%인 27명이 외부자본, 29%인 26명이 토지가 동원되었다고 응답했다. 이는 제주지역 자연자원과 토지가 외부자본에 의해 개발되었음을 의미하는 것으로 내부자본의 한계가 가져온 물질자원의 침탈이라고 볼 수 있다.

셋째, 주민참여를 배제한 외부세력의 주도로 이루어졌다는 점이다.

중앙정부나 외부세력의 지역개발 독점은 정부 권력의 이동에 따라 추진체계에 있어서 계획의 잦은 변경과 중복으로 인한 정책 연속성의 훼손을 가져왔다.

제주지역발전계획의 전개과정에서 계획 만료로 새로 수립된 계획은 1991년 ‘제2차 제주도종합개발계획’(폐지됨)과 2011년 수립된 ‘제2차 국제자유도시종합계획’뿐이다. 나머지는 정권이 바뀌거나 집권자의 의지에 따라 타당성 검토, 구상, 계획, 보완 등을 빌미로 잦은 변경이 빚어졌다.

이는 계획체계 상충으로 인한 발전지향의 혼란, 중복계획으로 인한 비효율성, 계획기조의 변경으로 인한 난개발 등 부작용의 원인이 되었다. 이러한 혼란은 계획의 신뢰성을 떨어트려 지역주민의 참여나 개발 타당성에 대한 동의를 이끌어내는 데 걸림돌이 되었다.

본 연구의 델파이 방법 조사에서는 지역발전과정에 지역주민의 참여가 저조한 이유에 대해서 패널들은 대부분 내부자본의 한계와 중앙정부의 주도, 또는 외부자본의 주도 때문이라고 응답하고 있다. 그 내용은 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 지역발전과정에 지역주민 참여저조 이유

(단위: 명, %)

구분	합계	1순위	2순위	3순위
내부자본의 한계	24(27.3)	11	8	5
중앙정부 주도	21(23.9)	15	3	3
외부자본 주도	17(19.3)	5	10	2
리더십	12(13.6)	1	1	10
주민의 무관심	6(6.8)	3	1	2
노동시장의 한계	5(5.7)	-	1	4
지방정부 주도	3(3.4)	1	2	-
합계	88(100)	36	26	26

※ 부록 II-4, 1단계 델파이 방법 조사결과.

지역주민의 참여 부진 이유를 복수응답 패널 88명 가운데 27%인 24명이 내부자본의 한계를 들었으며, 24%인 21명이 중앙정부 주도, 19%인 17명이 외부자본 주도 때문으로 응답하고 있다. 지역사회 리더십의 부재 때문이라는 응답도 13.6%이다. 이는 지역발전계획의 추진과정이 지역주민의 참여나 자본형성을 도외시키고 중앙정부의 계획과 다른 지역 대자본에 의존했음을 말한다. 소위 외생적 발전에 함몰된 지역개발이었으며 현재도 그 기본적인 틀은 변함이 없다.

종합적으로 평가하면 지역발전계획이 제주지역 주민의 복지나 정체성을 위한 것이 아니라, 국가발전을 견인하기 위한 시범장소(Test-bed)로서 지역의 특수성을 무시한 장소 차별 없는 전략으로 추진되었다고 할 수 있다.

제주의 지리적, 자연적, 역사·문화적 고유성을 고려하지 않고 국토공간의 분화를 통한 기능수행이라는 시각에서 계획을 수립하고 집행했다. 제주지역이 고유의 어메니티 자원을 많이 보유하고 있음에도 지역발전 과정에서의 외생자원과 외부세력의 주도로 인해서 지역자원의 '경제가치 내부화' 방안이 마련되지 않았음을 의미하는 것이다.

지역경쟁력을 갖춘 어메니티 자원은 개발의 뒷전에 밀려났으며 지역발전 자체

가 내부 주도권을 형성하지 못하고 외부에 종속되는 결과를 낳았다고 볼 수 있다. 제주지역의 풍부한 어메니티 요소를 경제적으로 내부화하는 보다 수준 높은 발전전략을 세우지 못한 것이다.

지역발전의 목표를 ‘지역공동체의 번영과 삶의 수준 향상’이라고 보았을 때 과거 제주지역발전계획의 문제점은 새로운 발전전략의 필요성을 극명하게 보여주는 것이라 하겠다.

제4절 지역발전정책의 여건변화

1. 지역발전 메가트렌드의 변화

1) 글로벌 메가트렌드

한 나라의 국토 및 지역발전정책은 그 나라의 입지적 특성과 역사적 전통, 나아가 주변국과의 국제적 관계 속에서 대내외적 환경여건의 변화가 반영되기 마련이다. 20세기 후반 소위 제3의 물결이라 일컬어지는 정보통신의 혁명으로 개별 국가의 주요 정책과 정치이념은 세계화라는 무한경쟁 구도 속에서 국가 간 동조화 내지는 재구조화되는 양상으로 나타나고 있다. 이는 국가의 국토 및 지역발전정책도 최근에는 이러한 국제적 환경변화에 훨씬 직접적으로 영향을 받게 된다는 의미이다(김혜천, 2011: 20).

이러한 의미에서 지역발전정책의 새로운 전략을 모색한다고 했을 때 미래사회 변화의 거시적인 추세인 메가트렌드²⁵⁾를 파악하는 것은 필연적이라고 하겠다.

메가트렌드를 구분하는 일반화된 기준은 없지만 국내외적으로 가장 많이 활용되는 기준은 STEEP(Society, Technology, Economics, Ecology, Politics)이다. 국내 산업연구원과 정보통신정책연구원, 과학기술정책연구원의 연구에서도 이미 사

25) ‘메가트렌드’란 미국의 미래학자 John Naisbitt가 탈공업화 사회와 글로벌 경제, 분권화, 네트워크형 조직 등 새로운 사회 흐름을 제시한 「Megatrends: The New Directions Transforming our Lives」(1982)에서 생겨난 용어이다. 그는 메가트렌드를 ‘세계의 현대사회에서 계속 일어나는 거대한 조류’라고 설명하고 있다.

용된 바 있다(김병국 외, 2010: 12).

김병국 외(2010)는 여기에 P(People)를 추가해서 P-STEEP를 활용하고 있는데 이를 활용한 글로벌 메가트렌드 체계는 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 글로벌 메가트렌드 구분체계

P-STEEP	글로벌 메가트렌드	하위 글로벌 메가트렌드	국내적 메가트렌드
인 구	저출산 고령화	<ul style="list-style-type: none"> · 인구감소 · 고령화 	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌인구 감소 · 지역성장 둔화 · 노인요양시설 증대 · 출산장려시책 확산 · 가구 소규모화
사회문화	가치의 다양화	<ul style="list-style-type: none"> · 다문화사회 가속 · 삶의 질 향상 · 여성지위 향상 · 개인주의 심화 · 빈부격차 해소 	<ul style="list-style-type: none"> · 삶의 질 인식 · 여가활동 증가 · 인터넷 생활화 · 고유문화 잠식 · 여성 사회적 참여 증대
과학기술	기술의 융합화	<ul style="list-style-type: none"> · 정보통신기술 융합 · 바이오·나노 산업화 · 에너지기술 발전 	<ul style="list-style-type: none"> · 정보통신·해양과학·나노·바이오 기술발달 · 에너지기술 수출
경 제	글로벌 경제화	<ul style="list-style-type: none"> · 세계경제 협력화 · 다국적 기업 확산 · 금융시장의 다각화 · 노동시장의 유연성 	<ul style="list-style-type: none"> · FTA 등 경제협력 강화 · 다국적 네트워크 강화 · 성장정책의 유지 · 노동기회의 확대
환 경	지속가능한 발전	<ul style="list-style-type: none"> · 지구온난화 · 재해 및 재난 증대 · 에너지와 자원 부족 	<ul style="list-style-type: none"> · 대형재난 가능성 증대 · 유행성 인플루엔자 발생 · 에너지비용 증가
정치행정	거버넌스의 확산	<ul style="list-style-type: none"> · 국제협력 강화 · 지방분권화 지속 · 전 지구적 결정 · 국제분쟁 증가 	<ul style="list-style-type: none"> · 개헌·지방행정체제 개편 · 자율·책임행정 운영 · 다원적 복한 대응 · 시민사회 참여증대

자료; 김병국 외 (2010: 16~17).

한국농촌경제연구원은 농업·농촌 메가트렌드를 ① 글로벌 경제의 무한경쟁 시대, ② 기후변화와 환경을 중시하는 녹색산업 시대, ③ 과학기술의 발전에 따른 융·복합기술 시대, ④ 삶의 질과 여가 및 문화를 중시하는 문화창조 시대, ⑤ 평균수명 연장과 건강·장수에 대한 욕구가 증가하는 장수 시대로 규정하고 있다(김정호 외, 2010).

국토연구원은 국토발전 차원에서의 메가트렌드를 ① 고령화와 인구감소, ② 세

계경제통합, ③ 기후변화, ④ 과학·교통기술 발전, ⑤ 삶의 질(행복지수), ⑥ 남·북 통일공동체를 들고 있다(김선희 외, 2010: 20).

메가트렌드와 관련한 기존 논의²⁶⁾를 종합하면 공통적인 글로벌 메가트렌드는 ① 글로벌 경제, ② 과학기술 발전, ③ 기후변화, ④ 삶의 질 ⑤ 고령화 사회로 간추릴 수 있다. 이밖에 정치의 다극화와 미국의 신파권주의, 기술패권주의 등이 거론되고 있으나 지역발전의 명제와는 거리가 있다고 하겠다.

2) 새로운 지역발전 메가트렌드

세계화는 국경을 가로지르는 발전요소의 자유로운 이동으로 인해 과거보다 국가의 역할을 축소시키게 된다. 국가보다는 지역의 중요성이 그만큼 증가하게 되고 경쟁에서 유리한 고지를 차지하기 위한 지역의 경쟁이 더욱 치열하게 전개될 것이다. 생산자나 소비자 사이에서도 국경을 뛰어넘는 직접적인 연계가 증가하게 된다.

우리나라 인구는 2030년 5,216만명(中位 기준)을 정점으로, 2060년에는 4,395만 9천명으로 감소할 것으로 전망된다(통계청, 2011). 고령인구도 1960년 전체 인구의 3.3%에서 2005년에는 9.3%로 3배 가까이 증가했다. 2000년에 시작된 ‘고령화 사회’는 2018년 ‘고령사회’, 2026년 ‘초고령 사회’에 진입할 것으로 예상되고 있다.²⁷⁾

제주지역 유소년 인구 점유율은 2000년 21.1%, 2005년 19.2%, 2010년 16.2%로 최근으로 올수록 가파르게 감소하고 있다. 반면 노인 인구 점유율은 2000년 7.2%, 2005년 9.1%, 2010년 11.0%로 급속하게 증가하고 있다(제주자치도, 2011a: 1032). 고령사회를 바로 눈앞에 두고 있는 것이다.

정보통신기술의 발전에 따라 경제의 정보화, 지식기반화가 가속화되는 과정에

26) 메가트렌드 관련 국내 기존연구로는 국토연구원(이용우 외, 2009; 김선희 외, 2007), 한국지방행정연구원(김병국 외, 2010), 과학기술정책연구원(이정원 외, 2007), 정보통신정책연구원(강홍렬 외, 2006; 최항섭 외, 2007), 한국농촌경제연구원(김정호 외, 2010), 산업연구원(산업비전 2020 연구팀, 2005), 박영숙 외 (2008) 등이 있다(이용우 외, 2009: 242~243; 김병국 외, 2010: 14~15).

27) UN 고령화 기준은 65세를 기준으로 노인인구 비중이 4% 미만인 국가는 ‘유년 인구국’(Young Population), 4~7%는 ‘성년 인구국’(Mature Population), 7% 이상인 국가를 ‘노년 인구국’(Aged Population)으로 분류한다. 노년 인구국 가운데 노인인구 비중이 7% 이상인 국가는 ‘고령화 사회’(Aging Society), 14% 이상이면 ‘고령 사회’(Aged Society), 20% 이상인 국가는 ‘초고령 사회’(Super-Aged Society)로 분류하고 있다(제주자치도, 2011a: 48)

서 산업의 지역 간 분포는 큰 차이를 보이게 되었다. 이러한 경향은 지역 간 격차를 더욱 확대시킬 소지를 안고 있다. 종사자를 기준으로 했을 때, 정보·지식 기반산업 종사자의 약 60%가 수도권에 거주하고 있다(김광호, 2010)는 사실이 이를 말해 준다.

발달된 기술이 사람의 고용을 대체하는 ‘고용없는 성장’(jobless growth)이 증가하고 지역발전정책의 무게 중심이 일자리 창출 쪽으로 옮겨갈 것이다(Stiglitz, 2009). 공공을 포함한 지역공동체가 일자리를 만들어 가는 ‘사회적 경제’(social economy)도 강화될 것이다. 지역발전의 고질적인 난제 가운데 하나인 ‘장소의 번영’과 ‘사람의 번영’ 문제에 있어서도 사람과 장소 모두를 중요시하는 전략이 필요하게 된다(Blakely & Leigh, 2010: 98).

2040년 우리나라의 GDP는 2조 8천억 달러로 세계 10위 수준에 도달하고, 1인당 GDP는 6만 203달러에 이를 것으로 전망된다(한국개발원, 2010). 소득 증가에 따라 국민의식은 삶의 질을 추구하는 쪽으로 변화될 것이다. GDP보다 GNH(국민총행복)의 중요성이 증가하면서 국가 및 지역이 추구해야 할 중요한 가치는 주민의 행복, 삶의 질을 높이는 정책이 될 것이다(한국지방행정연구원, 2010: 34).

글로벌 메가트렌드 가운데서 지역발전에 민감하게 영향을 미치는 부분은 지역의 중요성 증가에 따른 지역격차의 확대, 고령화 및 1인 가구의 증가, 정보·지식기반 경제의 가속화에 따른 고용 없는 성장, 삶의 질과 관련한 연성요소의 증가 등을 들 수 있다.

지역격차 증대와 고령화, 지식기반 사회에서의 삶의 질 향상 등 지역발전과 관련된 메가트렌드의 변화는 정보기술을 활용한 새로운 부가가치 창출원을 필요로 하게 된다. 이들 산업에 종사하는 사람들을 끌어들이기 위해 장소의 여건을 향상시키고 장소 패키지로서의 매력(attractiveness)을 확보하는 어메니티 지역발전전략이 필요한 이유가 여기에 있다.

지식 노동자에게는 여가와 휴식, 명상 등의 정신적 ‘여유(retreat)’을 통해서 새로운 아이디어와 창의성, 지식 등을 창조하는 기회를 제공하고, 지역에 고유한 환경과 생태, 문화, 역사 등 어메니티 요소의 경제가치를 창출해야 한다. 이를 통해 지역주민에게는 경제가치의 내부화를 이루도록 함과 동시에 방문자에게는 편안함과 쾌적함을 향유하게 하는 지역발전 트렌드의 전환이 필요하다고 하겠다.

2. 제주지역발전계획의 메가트렌드 대응성

1) 메가트렌드에 대응한 제주지역발전계획

제주섬은 중국의 경제 중심지인 상하이와 540km의 거리에 있으며 항공편으로 1시간 안에 도착할 수 있다. 서울을 비롯해서 중국의 베이징, 일본의 도쿄 등 인구 200만명 이상인 13개 대도시가 반경 1,500km 내의 거리, 즉 비행거리 1~3시간이면 도착할 수 있는 지역에 입지해 있다.²⁸⁾ 이는 제주가 지정학적 위치로 인해 해양시대에 세계를 향한 최일선에 있으며, 글로벌 도시로서의 입지를 갖추고 있음을 의미한다.

제주자치도는 극심한 찬·반 갈등에도 불구하고 주민투표를 통해 ‘제주자치도 특별법’ 제정과 기초의회를 없애는 행정체제개편, 후속 계획인 국제자유도시 조성계획을 받아들였다. 이어 세계화에 대응한 제1차 제주국제자유도시 종합계획(2006)과 그 보완계획(2006)을 추진했고, 제2차 계획(2011)을 시동했다. 제2차 제주국제자유도시 종합계획에서 메가트렌드에 대응한 계획을 종합하면 <표 3-12>와 같다.

<표 3-12> 메가트렌드 대응 제주지역발전계획

메가트렌드	제2차 제주국제자유도시 종합계획
글로벌 경제	-국제자유도시 추진: 사람·상품·자본+지식의 자유로운 이동 -1+3 발전전략: 중국 타겟+경제가치·관광휴양·지역사회개발
과학기술발전	-4+1 핵심산업 육성: 관광·교육·의료·청정 1차산업+첨단기술산업 -글로벌 연구개발 클러스터 구축: IT/BT, 에너지 분야
기후변화	-안전도시 실현: WTO공인 안전도시 네트워크 구축 -신생에너지 개발: 육·해상 풍력발전단지 조성, 3S에너지 제주 구현
삶의 질	-세계환경수도 조성: 2012 WCC 계기, 글로벌 제주환경거버넌스 구축 -정주체계 개선: 도시·읍·면·도서 개발사업
고령화	-장수마을 선정: 노인복지 개선

자료: 제주특별자치도 (2011a). 발전전략 및 부문별 계획에서 발췌.

제2차 제주국제자유도시 종합계획은 메가트렌드 ‘글로벌 경제’와 관련해서 사람·

28) 제주 주변에 있는 인구 200만명 이상 대都市는 서울(1,024만명), 부산(358만명), 중국의 베이징(1,960만명), 장춘(200만명), 칭다오(838만명), 상하이(230만명), 난징(618만명), 푸저우(660만명), 타이페이(230만명), 홍콩(689만명), 일본의 도쿄(1,279만명), 삿포로(251만명), 오사카(262만명) 등 13개이다(2012년 6월 기준).

상품·자본과 더불어 지식이 자유롭게 이동하는 제주국제자유도시 조성을 목표로 하고 있다. 추진 전략으로는 ‘중국공략’을 지역발전의 기초전략(prime strategy)으로 하고 국제적 경제가치의 극대화와 관광휴양 경쟁력 강화, 지역사회 개방성을 높이는 전략을 상정해 놓고 있다.

‘과학기술 발전’과 관련해서는 4+1 핵심산업 육성의 일환으로 기존의 관광·교육·의료·청정 1차산업 이외에 첨단 의료기관과 IT·BT산업을 유치하고, IT·BT·에너지 분야의 고급인력과 국제적 수준의 연구기관을 유치해서 지역 내 산·학·연 클러스터를 구축한다는 계획이다.

‘기후변화’에 대응한 전략으로는 에너지 위기에 대응해서 신재생에너지 사업으로 육·해상 풍력발전을 비롯한 해저케이블 전력공급 확대, 열병합발전, 스마트그리드 사업 등 3S(Sustainable, Stable, Smart) 에너지 사업을 선도적으로 시행한다는 것이다.

‘삶의 질’과 관련해서는 세계환경수도 건설을 통해서 환경복지와 에너지 독립을 실현하고 정주여건의 개선과 각종 자원의 합리적, 효율적인 개발·이용·보존을 통해서 도민생활의 안정성·쾌적성·균형성을 높인다는 것이다. ‘고령화 사회’와 관련해서는 장수마을 지정계획을 마련해 놓고 있다.

2) 제주지역발전계획의 대응성

제주자치도의 지역발전계획은 글로벌 메가트렌드를 반영한 훌륭한 아이디어와 전략으로 채워져 있다. 문제는 ‘청정 1차산업’과 ‘장수마을 육성’ 전략을 제외한 모든 추진 전략이 외부의 인력, 자본, 지식, 기술, 첨단시설을 끌어들이거나 중앙정부의 정책사업을 유치하는 등 지향 목표와 수단 동원을 내부가 아닌 외부에 두고 있다는 점이다.

국제자유도시 조성을 위한 1+3 발전전략에서 중국공략을 기조로 하는 국제적 경제가치의 극대화 전략은 국제적 경제거점으로 조성하기 위해 상품과 자본의 자유로운 이동을 강조하고 있다. 이른바 외생적 발전전략에서 나온 것으로 내생적 발전전략을 강조하는 어메니티 지역발전전략과는 거리가 있다.

핵심산업 육성전략에서는 대형카지노와 엔터테인먼트 시설을 포함한 복합 메가리조트 및 프리미엄 쇼핑아울렛의 유치, 외부의 첨단 의료기관 유치를 통한 외

부환자 유입의 극대화, 국내외 교육기관 상주에 의한 외부학생 유치에 성과를 곁고 있다. 이를 위해 땅과 시설자본을 대주고, 각종 세금을 면제해 주고, 인가·허가·결정·면허 등에 대한 의제처리를 하는 등 법적, 행정적 지원을 하고 있다.

삶의 질과 관련한 계획은 인간과 자연이 공생하는 친환경 관광, 몸과 마음이 행복한 건강·휴양 관광, 세계인이 조화롭게 살 수 있는 정주환경 조성 등 관광객 편의위주로 뒤바뀌었다. 지역주민이 자연과 공생할 수 있는 환경, 주민의 몸과 마음이 행복한 건강과 휴양, 제주민이 편안하게 이웃할 수 있는 정주환경 조성보다는 외부 방문객과 외부 상주기업의 편의에 초점을 두고 있는 것이다. 그래서 지금까지의 제주지역발전계획은 토박이에 대한 역차별이라는 인식이 나오게 된 것이다.

지역발전계획에서 지역성장을 위한 외부의 시설·자본·기술·지식을 배척해 서도 되지 않겠지만, 외부자원 만능의 발전계획으로는 지역공동체의 삶의 질을 향상시킬 수 없다. 오히려 상대적 박탈감과 소외감만을 조장하게 된다. 이점이 지금까지 제주도민이 지역발전계획을 불신하고 제주자치도나 국제자유도시 추진에 대한 부정적 시각을 키우는 요인이라고 할 수 있다.

3. 지역발전 메가트렌드 변화의 함의

지금까지 고찰한 지역발전 메가트렌드의 변화와 제주지역발전계획의 대응성에서 나타난 함의는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 지금까지 지역발전이 외부자본에 의한 경제성 추구하고 지구 및 단지 중심의 대규모 개발, 개발참여나 이익의 분배에서 주민이 소외된 장소의 번영을 추구하는 발전이었다면 미래의 지역발전 트렌드는 지역 자원을 활용한 지역주민 중심의 지속가능한 발전이어야 한다는 점이다.

둘째, 제주지역은 유네스코가 인증하는 세계자연유산과 생물권보전지역, 세계지질공원 등 세계적인 어메니티 자원을 보유하고 있다는 사실과 역사·문화·공동체 자원에 있어서도 제주해녀를 비롯해서 제주어와 돌담, 초가, 제주마 등 다른 지역에서는 찾아볼 수 없는 제주만의 자원을 갖고 있다는 사실을 인지해야

한다는 것이다.

셋째, 이러한 어메니티 자원은 외부의 대자본이 없이도 경제적 가치를 증대시킬 수 있으며, 사람과 장소의 번영을 동시에 추구할 수 있는 요소를 내포하고 있기 때문에 이를 활용한 발전전략이 절실함을 제시하고 있다.

넷째, 어메니티 자원을 활용한 지역발전전략을 구사함으로써 글로벌 경제시대에 지역이 살아남을 수 있는 경쟁력²⁹⁾을 확보해야 한다는 점이다. 즉, 세계 경제의 과급효과가 지역경제에 직접적, 즉시적으로 영향을 미치는 경제권 탈영역화 시대에 지역발전의 생명선을 확보해야 함을 의미한다.

세계는 1970년대에 이미 두 차례의 오일쇼크(유류파동)에 의한 경제위기를 거쳤다. 지금은 1997년 IMF 경제위기, 2008년 미국발 금융위기 이후에 이어지는 유럽발 ‘부채자본주의 시대’³⁰⁾를 살아가고 있다.

정보통신기술의 발달로 인한 경제권의 탈영역화 시대에 해외 경제흐름이 곧바로 지역에까지 영향을 주는 현실에서 인구 이동에 따라 도시지역으로의 자본과 생산활동의 집중현상은 불가피했다.

앞으로는 교육 수준이 높고 젊은 계층의 지역정착을 유인할 수 있는 전략, 농어촌 지역의 생산성 감소와 인구의 공동화·고령화를 감소시킬 수 있는 정책, 농어촌 정주기반을 강화해서 농어촌의 쇠퇴를 방지하는 지역발전계획이 세워져야 할 것이다. 국가 역할의 축소로 인한 지역경제의 생명선을 확보하기 위해서는 장소 특수적 속성에 기반한 어메니티 지역발전전략이 필요하다고 하겠다.

29) ‘지역경쟁력’이란 Porter (1998)의 ‘경쟁우위론’에서 나온 용어로 “지역발전의 원천은 본질적으로 주어진 경쟁우위에 달려 있지 않고, 만들어 가는 것, 즉 지역의 번영은 지역에 내재된 생산요소 그 자체에 의해 결정되는 것이 아니라 지역 내 기업이 투입요소를 생산적으로 활용할 수 있는 여건의 창출에 의해 결정된다”는 입장이다(류승환 외, 2005: 13).

30) 최근 유럽 국가들이 EU로부터 구제금융을 받은 규모는 그리스 2,400억, 스페인 1,000억, 아일랜드 850억, 포르투갈 780억 Euro로 추정된다(조선일보, 2012. 6. 11 A6). ‘부채자본주의 시대’란 유럽 국가들의 재정위기에서 보는 것처럼 세계경제가 빚을 내서 기업을 인수하고 주식투자에 몰두하는 바람에 부채가 부채를 낳는 현상을 표현하는 의미로 사용된다.

제4장 제주지역 어메니티 자원 특성

제1절 어메니티 자원 현황과 유형

제주 땅은 약 120만년 전, 지질연대로 신생대 제4기 초부터 역사시대에 이르기까지 장구한 세월을 걸쳐 해저 열점(hot spot)으로부터 발달한 화산섬이다.³¹⁾ 제주 화산섬은 전체 면적 1,831km², 동북동 방향의 장축을 가진 타원체(동서길이 73km, 남북 길이 41km)이다. 중앙에 해발 1,950m의 한라산이 위치하고, 그 주변에 기생화산을 거느린 전형적인 화산지형 형성사를 간직한 섬이다.

한라산에는 수많은 특산식물을 포함해서 총 2,000여종의 관속식물이 자생하고 있다. 동물은 곤충 3,300여종을 포함해서 4,000여종이 서식하고 있고, 곤충의 경우 극북구계와 동양계가 공존하는 특성을 지니고 있다.

제주는 태초부터 4면이 바다로 둘러싸인 절해고도이다. 이곳에 먼저 생물이 생겨났고, 이후 사람이 유입되면서 인간과 자연은 오랜 세월 동안 간섭과 경쟁 속에서도 조화롭게 삶을 영위해 왔다. 섬 속에서의 이 조화로운 삶은 농경시대를 지나 산업화 시대의 심각한 ‘환경 파괴시대’를 거치고 나서, 지구온난화로 인한 인류공멸의 위기에 봉착한 ‘시·공간 융합시대’에 와서야 그 빛을 발하고 있다.

제주는 인간과 자연의 조화에서 탄생한 원초적인 부산물로서, 인간 삶의 매력을 고취시키는 어메니티 구조와 효용을 그대로 포용하고 있다고 하겠다.

1. 어메니티 자원 현황

국토환경적 측면에서 농촌은 단순히 식량 생산공간 혹은 농·어민의 거주공간 이외에 농촌고유의 자연환경, 경관, 전통문화, 공동체 등 어메니티 자원(amenity

31) 화산섬 제주는 지질연대로 신생대 제3기 플라이오세(500~120만년전) 말에서 신생대 제4기 플라이스토세(120만년~2만 5천년 전)에 걸친 화산활동의 결과로 형성되었다. 즉 신생대 제3기말 플라이오세에 기저를 구성하고 있는 현무암이 해상에서 분출된 이후, 신생대 제4기 동안 계속적인 화산활동의 결과로 만들어진 섬이다(<http://ko.wikipedia.org/wiki/제주도>).

resources)을 보유함으로써 농촌주민은 물론 도시민들에게 매력을 느끼게 하는 다원적인 공간이기도 하다(이재준·이상문, 2003).

OECD (1999)도 ‘농촌어메니티’를 야생지, 경작지 경관, 역사적 기념물, 문화적 전통을 포함해 자연적인 것이든, 인위적인 것이든 농촌 지역에 광범위하게 존재하는 모습들(features)을 가리키는 것으로 정의하고 있다. 어메니티는 사회적으로나 경제적으로 고유한 가치를 지닌다는 점에서 일반적인 시골 풍경과는 구별되며, 개인이나 지역공동체, 사회는 어메니티로부터 효용을 얻는다고 밝히고 있다(오현석 외 역, 2002: 21).

이런 관점에서 보면 현대사회에서의 어메니티 개념은 ‘도시어메니티’라기 보다는 도시화의 대척점(an antipode)에 있다고 할 수 있는 ‘농촌어메니티’의 개념에 더 가까울 것이다. 우리나라에서도 어메니티에 대한 논의가 본격화된 2000년대 들어서는 논의의 초점이 농촌어메니티에 모아졌다. 농촌어메니티의 자원조사와 가치평가, 분류기준 등에 관한 연구가 왕성하게 이루어져 온 것이다.

국립농업과학원은 2005년부터 해마다 농촌어메니티 자원조사를 벌여 2011년까지 2만 6,000개 마을에서 37종, 33만 1,044곳의 어메니티 자원을 발굴했다. 이 조사 결과는 농촌어메니티 자원도(amenity map)를 구축하는데 활용된다. 전국 농촌어메니티 자원현황은 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 전국 농촌어메니티 자원 발굴 현황(2005~2011)

종류	개소	종류	개소
동물자원	31,760	경관자원	68,623
공동체자원	20,593	식물자원	19,836
환경관리자원	11,100	특산물자원	22,877
시설물자원	89,388	전통자원	39,858
지형자원	5,596	수자원	21,413
합 계		331,044(건)	

자료: 농촌진흥청 국립농업과학원 농촌환경자원과 내부자료(2012. 6).

이 조사에 동원된 어메니티 분류기준은 자원특성에 의한 분류방식이다. 이는 농촌어메니티 자원을 자연자원과 문화자원, 사회자원으로 大분류하고, 이를 다시 7개 자원으로 中분류한 다음, 37개 종류로 세분화하는 방식이다(제2장, 제3절의 1 참조).

국립농업과학원의 제주지역 농촌어메니티 자원조사는 2005년과 2006년에 실시되었다. 2005년 조사에서는 287곳, 2006년 조사에서는 892곳 등 모두 1,179곳의 자원이 조사되었다. 제주지역 농촌어메니티 자원은 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 제주지역 농촌어메니티 자원 현황(2005~2006)

종류	개소	종류	개소
동물자원	208	환경오염자원 *	55
공동체자원	56	식물자원	53
시설물자원 ¹⁾	434	특산물자원	11
지형자원	114	전통자원	156
경관자원	42	수자원	50
합 계		1,179	

자료: 오윤경 외 (2007: 7). *는 2007년부터 '환경관리자원'으로 바꾸어 사용하고 있음.

2. 어메니티 자원 유형화

제주지역 어메니티 자원을 유형화할 때 전국과 마찬가지로 앞의 <표 4-2>와 같이 자원특성만으로 분류하게 되면 전국과 비교한 자원실태를 파악하는 데는 도움을 줄 수 있다. 그러나 본 연구의 목적인 어메니티 지역발전전략을 도출하는 데는 상당한 한계를 안게 된다. 어메니티 자원이 공간적 동질화의 대상이 되지 않는 '장소 특수적 속성'을 지닌 자원이라고 봤을 때, 전국 획일적인 분류기준에 의해 파악한 자원을 활용해서 지역발전전략을 구축할 경우 이는 또 다시 전국 획일화를 낳게 되기 때문이다.

본 연구에서는 전술한 대로 제주 고유의 어메니티 요소를 가장 많이 포함하고 있는 제주지역 '국가지정 문화재' 자원을 분석대상으로 하고, 이를 '가치인정 경로'에 따라 국제기구 공인자원과 국가 공인자원, 경제가치 유보자원으로 분류했다. 이는 어메니티 가치를 누가 어떠한 기준에서 인정하느냐 하는 타당성을 확보하고, 경제가치 내부화를 위한 어메니티 자원의 범주를 설정하기 위한 것이다. 제주지역 국가지정 문화재 자원을 가치인정경로에 따라 유형화하면 <표 4-3>과 같다.

1) '시설물 자원'은 ① 공동생활시설(마을회관, 노인정 등) ② 기반시설(상·하수도, 공동주차장 등) ③ 공공편익시설(구관장, 보건소, 학교 등) ④정보기반시설(인터넷, 마을 홈페이지 등), 농업시설(공동창고, 집하장, 농배수로 등)을 말한다(오윤경 외, 2007: 3, <표 1>).

<표 4-3> 제주지역 국가지정문화재 재분류

분류	국가지정문화재		국제기구 공인자원			국가 공인 자원	유보 자원
	지정 번호	문화재명	생물권 보전 지역群	세계 자연 유산群	세계 지질 공원群		
보물	322	제주 관덕정					○
	1187	제주 불탑사 오층석탑					○
	652-6	탐라순력도					○
	569-24	안중근의사 유묵					○
	547-2	예산 김정희 종가유물 일괄					○
	1510	최익현 초상					○
사적	134	삼 성 혈					○
	380	제주목 관아					○
	396	제주향파두리 향몽유적지				○	
	412	제주 고산리 선사유적					○
	416	제주 삼양동 선사유적					○
	487	서귀포 김정희 유배지					○
	522	제주 용담동 유적					○
천 연 기념물	18	제주 삼도과초알엽 자생지	○				
	19	제주 토끼섬 문주란 자생지	○				
	27	제주 무태장어 서식지	○		○		
	98	제주 김녕굴 및 만장굴		○			
	156	제주 신예리 왕벚나무 자생지	○				
	159	제주 봉개동 왕벚나무 자생지	△				
	160	제주 산천단 곶솔군	△				
	161	성읍리 느티나무 및 팽나무군	△				
	162	제주 도순리 녹나무 자생지	△				
	163	제주 천자연 담팔수 자생지	○		○		
	182	한라산 천연보호구역	○	○			
	191	제주의 한란	○				
	195	제주 서귀포층 패류화석 산지			○		
	236	제주 한림 용암동굴지대		△			
	263	제주 산굼부리 분화구		△			
	333	제주 사수도 바닷새류 (흑비둘기, 습새) 번식지	△				
	342	제주 어음리 빌레못동굴				○	
	347	제주도 제주마				○	
	374	제주 평대리 비자나무 숲	△				
	375	제주 남읍리 난대림	△				
	376	제주 산방산 암벽식물지대	○				
	377	제주 안덕계곡 상록수림	○				
	378	제주 천제연 난대림	○				
	379	제주 천자연 난대림	○				
	384	제주 당처물 동굴		○			
	420	성산일출봉 천연보호구역		○	○		
421	문섬·범섬 천연보호구역	○					
422	차귀도천연보호구역		○				

분류	국가지정문화재		국제기구 공인자원			국가 공인 자원	유보 자원
	지정 번호	문화재명	생물권 보전 지역群	세계 자연 유산群	세계 지질 공원群		
	423	마라도 천연보호구역		○			
	429	제주 월령리 선인장 군락	△				
	432	제주 상호동 한란 자생지	○				
	438	제주 우도 홍조단괴 해빈			○		
	439	제주 비양도 호니토			○		
	441	제주 수산리 곶솔	△				
	442	제주연안 연산호 군락지	○				
	443	제주 중문대포해안 주상절리대			○		
	444	제주 선흘리 거문오름		○			
	464	제주 사철야외동굴박물관화산지			○		
	466	제주 용천동굴		○			
	467	제주 수산동굴		○			
	490	제주 선흘리 벵뒤굴		○			
	513	제주 수월봉 화산쇄설층			○		
	517	제주 물장오리오름	○				
	523	제주 도련동 굴나무류	△				
526	제주 사계리 용머리 해안			○			
명승	43	제주 서귀포 장방폭포	○				
	77	제주 서귀포 산방산			○		
	78	제주 서귀포 쇠소깍	○				
	79	제주 서귀포 외돌개	○				
	83	사라오름		○			
	84	영실기암과 오백나한		○			
중요 민속 자료	-1	갓동네 말방아					○
	-2	당거리동네 말방아					○
	68	성읍 조일훈가옥				○	
	69	성읍 고평오가옥				○	
	70	성읍 이영숙가옥				○	
	71	성읍 한봉일가옥				○	
	72	성읍 고상은가옥				○	
	188	성읍민속마을					○
240	제주도내왓당 무신도					○	
중요 무형 문화재	4	갓길 - 총모자(강순자) - 양태(강순자)					○
	66	망건장 (강전향)					○
	67	탕건장 (김해정)					○
	71	제주철머리당굿(김윤수)	유네스코 인류무형유산				
	95	제주민요					○
등록 문화재	38	남제주 강병대 교회					○
	39	남제주 비행기 격납고					○
	113	제주 이승만 별장					○
	155	구 제주도 청사					○
	156	서귀포 천제연 관개수로					○
	157	남제주 구 대정면 사무소					○

분류	국가지정문화재		국제기구 공인자원			국가 공인 자원	유보 자원
	지정 번호	문화재명	생물권 보전 지역群	세계 자연 유산群	세계 지질 공원群		
	306	제주 사다리봉 일제동굴진지				○	
	307	제주 어승생악 일제동굴진지				○	
	308	제주 가마오름 일제동굴진지				○	
	309	제주 서우봉 일제동굴진지				○	
	310	제주 셋알오름 일제동굴진지				○	
	311	제주 일출봉해안 일제동굴진지				○	
	312	제주 모슬포 알뜨르비행장 일제지하명커				○	
	313	제주 송악산해안 일제동굴진지				○	
	314	제주 모슬봉 일제군사시설				○	
	315	제주 이교동 일제군사시설				○	
	316	제주 알오름 일제교사포진지				○	
	317	제주 송악산 외륜 일제동굴진지				○	
	409	제주 구 육군 제1훈련소 지휘소					○
	410	제주 구 해병 훈련시설					○
	414	미카형 증기기관차 304호					○

주: △ 표시는 유네스코 공인자원 群에 속하나 지정지역 밖에 위치한 자원임.
 자료: 제주자치도 문화정책과 내부자료. 문화재 현황(2012. 6.)에서 재분류.

제주지역 국가지정 문화재는 보물 6종, 사적 7종, 천연기념물 45종, 명승 6종, 중요 민속자료 9종, 중요 무형문화재 5종, 등록문화재 21종 등 모두 99종이다. 국가지정 문화재의 재분류 내용을 요약하면 <표 4-4>와 같다.

가치인정 경로에 따라 분류하면 국제기구 공인자원은 50종, 국가 공인자원은 49종이다. 천연기념물과 명승은 대부분 국제기구 공인 자연자원에 포함되어 있다.

국제기구 공인자원은 유네스코 지정 생물권보전지역 군이 25종, 세계자연유산 군 12종, 세계지질공원 군 8종, 2개의 군에 속한 자원 4종, 무형유산 1종이다. 국가 공인자원은 역사자원 13종, 공동체자원 6종, 자연자원 1종, 경제가치 유보자원 29종이다.

경제가치 유보자원은 국가지정 문화재 가운데 보물과 사적, 중요 무형문화재, 중요 민속자료, 등록문화재에 속한 것들로서 다른 지방에서도 유사한 자원들이 많이 존재하는 자원들이다. 이들 자원은 경제가치 내부화보다는 후손에게 보전·전승시키는 것이 더 유의한 유산가치가 많기 때문에 제주지역 어메니티 자원의 경제가치 내부화 대상에서 제외시킨 자원을 의미한다.

<표 4-4> 제주지역 국가지정 문화재 재분류 요약

분류		자원	대상 자원
국제기구 공인자원 (50종)	자연자원 (49종)	제주도 생물권보전지역 群	-제주 삼도과초일엽 자생지 등 25종
		세계자연유산 群	-제주 김녕굴 및 만장굴 등 12종
		제주島 세계지질공원 群	-제주 서귀포층 패류화석산지 등 8종
		2개 郡에 속한 자원	-한라산 천연보호구역 등 4종
	공동체자원 (1종)	제주칠머리당 영등굿	-중요 무형문화재 1종
국가 공인자원 (49종)	역사자원 (13종)	제주 일제동굴진지	-국가지정 등록문화재 제68~72호, 제188호 등 12종
		제주항과두리 항몽유적지	-국가지정문화재 사적 제396호 1종
	공동체자원 (6종)	제주마(馬)	-국가지정문화재 천연기념물 제347호 1종
		제주초가	-국가지정문화재 중요민속자료 제68~72호 등 5종
	자연자원 (1종)	제주어음리 빌레못동굴 ²⁾	-국가지정 문화재 천연기념물 제342호 1종
	경제가치 유보자원 (29종)	보물·사적·중요 무형문화재 등	-제주 관덕정 등 29종

삼성혈은 제주형성 신화가 깃들어 있는 중요 사적이지만 고·양·부 3성 재단이 이미 관광지로 수익사업을 하고 있어서 연구대상에서 제외했다. 성읍민속마을과 말방아는 국가지정 문화재인 제주초가와 제주마의 범주에 포함시켰다. 갯일, 양태, 망건장, 탕건장, 제주민요 등은 기능보유자 양성 중심의 유산가치를 중요시하는 자원으로 판단해서 경제가치 유보자원으로 분류했다.

3. 어메니티 경제가치 내부화 대상자원

어메니티 자원은 존재가치, 유산가치, 경제가치를 가지며, 이 가운데 둘 이상의 가치를 지닌 복합가치도 존재한다(제2장 제2절의 2. <표 2-6> 참조). 경제가치는

2) '제주어음리 빌레못동굴'은 국가공인자원에 포함되어 있으나 문화재청의 '비공개 영구보존 동굴'로 지정되어 있어서 본 연구에서는 경제가치 내부화 대상에서 제외했다.

자연적이든 인위적이든 지리적 특수성으로 인해 직접 거래하거나 생산요소로 투입할 수 있고, 재산권의 설정을 통해서 파생상품을 판매·임대하거나 매체를 통해 전이될 수 있는 가치를 말한다. 이들 자원에는 자연자원과 역사자원, 문화·공동체자원이 모두 포함될 수 있다.

본 연구는 델파이 방법 조사를 통해서 제주지역 자원 가운데 경제가치 내부화 대상 어메니티 자원을 선정했다. 우선 국가지정 문화재를 중심으로 유형화한 자원(앞의 <표 4-4>)과 국제기구 또는 국가에서 공인한 자원³⁾을 포함해서 패널의 의견을 종합했다(부록 II-5, 참조). 그 결과는 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 제주지역 어메니티 경제가치 내부화 대상자원 우선순위

(단위: 명, %)

구분	합계	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위
① 세계자연유산	30(19.7)	25	1	1	3	-
② 제주해녀	21(13.8)	1	3	6	7	4
③ 세계지질공원	19(12.5)	2	7	5	3	3
④ 생물권보전지역	15(9.9)	2	7	5	2	-
⑤ 제주돌담	14(9.2)	1	3	4	4	3
⑥ 제주마	9(5.9)	1	1	3	1	3
⑦ 세계평화의 섬	7(4.6)	1	1	-	3	2
⑧ 제주어	7(4.6)	-	-	1	2	4
⑨ 칠머리당 영등굿	5(3.3)	-	-	2	-	3
⑩ 일제동굴진지	5(3.3)	1	2	-	1	1
⑪ 국제관악콩쿠르	4(2.6)	-	-	2	1	1
⑫ 제주초가	4(2.6)	-	1	1	1	1
⑬ 람사르습지	3(2.0)	-	-	-	2	1
⑭ 향몽유적지	1(-)	-	-	-	1	-
⑮ 기타	5(3.4)	2	1	-	-	2
합 계	152(100)	36	27	30	31	28

※패널 34명에게 14개 자원 가운데 5개 자원을 복수 선택하도록 함.

※기타: 감굴(1), 친환경농산물(1), 세계 7대 자연경관 선정(1), 마을과 주민(1), 제주올레(1).

본 연구는 델파이 방법 조사결과에 따라 어메니티 경제가치 내부화 대상자원을 우선순위 12위까지 자원으로 한정했다. 람사르습지⁴⁾와 향몽유적지는 선택 패널수

3) 국가지정 문화재에는 포함되어 있지 않지만 국제기구가 공인한 자원은 유네스코 공인 ‘제주 국제관악콩쿠르’와 ‘제주어’ 등 2종이 있으며, 람사르협회에서 지정한 ‘람사르습지’ 4곳이 있다. 국가공인 자원으로는 ‘제주 세계평화의 섬’과 ‘제주해녀’, ‘제주돌담’ 등 3종이다.

4) ‘람사르습지’는 제주 물영아리 습지(지정: 2006. 10. 18), 제주 물장오리 습지(2008. 10. 13), 제주 1100고지 습지(2009. 10. 12), 동백동산 습지(2011. 3. 14) 등 4곳으로 대부분 한라산 천연보호구

가 적은 데다 하위순위에서 선택되어 대상자원에서 제외했다. 이렇게 해서 확정된 어메니티 경제가치 내부화 대상자원은 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 제주지역 어메니티 경제가치 내부화 대상자원 및 내용

분류	자원	인정 주체 및 내용	
국제기구 공인자원	자연 자원	제주도 생물권보전지역	-UNESCO MAB 국제조정이사회 -지정: 2002. 12. 16, 한라산국립공원-영천- 효돈천-서귀포도립해양공원
		세계자연유산 '제주 화산섬과 용암동굴'	-UNESCO 세계유산위원회 -등재: 2007. 6. 27, 한라산 천연보호구역 · 거문오름 용암동굴계 · 성산일출봉
		제주도 세계지질공원	-UNESCO 세계지질공원의장단 -인증: 2010. 10. 4, 제주도 및 명소 9개소
	문화 · 공동체 자원	제주 국제관악콩쿠르	-UNESCO 국제음악콩쿠르세계연맹(IMCWF) -인증: 2009. 4. 17, 관악 7개부문 콩쿠르
		제주칠머리당 영등굿	-UNESCO 세계유산위원회 -지정: 2009. 9. 30, 제주시 건입동 영등굿
		제주어	-UNESCO 분류(2010. 12. 18): 소멸위기 4단계 '아주 심각한 위기에 처한 언어'
		제주 세계평화의 섬	-국가지정: 2005. 1. 27. 제주를 세계평화의 상징적 · 실질적 발상지로 지정
국가 공인자원	역사 자원	제주 일제동굴진지	-국가지정 등록문화재 제68~72호, 제188호 -일제 태평양전쟁 일본군 최후 방어요새
		제주마(馬)	-국가지정문화재 천연기념물 제347호 -제주 순수혈통 말과 말방아
	공동체 자원	제주초가	-국가지정문화재 중요민속자료 제68~72호, -친환경적 기후적응 내 · 외부 공간구조
		제주해녀	-UNESCO 세계 인류무형문화유산 등재를 위한 한국무형유산 국가목록에 포함(2011)
		제주돌담	-농림부 농촌경관보전 직불제 도입 연구대상 -주거 · 발농사 · 어로 수단, 중요한 경관자원

경제가치 내부화 대상 어메니티 자원은 국제기구 공인자원 가운데 자연자원으로 '제주도 생물권보전지역'과 세계자연유산인 '제주 화산섬과 용암동굴', '제주도 세계지질공원', 문화 · 공동체자원으로 '제주 국제관악콩쿠르'와 '제주칠머리당 영등굿', '제주어'이다. 국가공인 역사자원은 '제주 세계평화의 섬'과 '제주 일제동굴진지'이며 공동체자원으로는 '제주마', '제주초가', '제주해녀', '제주돌담'이다.

역이나 해발 200~600m 구간에 있다.

제2절 국제기구 공인 어메니티 자연자원 특성

2010년 10월 4일 그리스 레스보스 섬에서 열린 유네스코 ‘세계지질공원 의장단 회의’에서 제주도가 세계지질공원으로 인증 받으면서 제주는 유네스코 자연과학 분야 ‘3대 유형자원’⁵⁾을 모두 인정받는 소위 ‘유네스코 3관왕(Triple Crown)시대’를 열었다. 즉, 제주지역이 2002년 ‘유네스코 생물권보전지역’ 지정, 2007년 ‘유네스코 세계자연유산’ 등재에 이어 국제사회로부터 제주의 청정 환경과 자연자원의 가치를 인정받았음을 말해주는 것이다.

글로벌 경제시대에 국가 역할보다는 지역의 중요성이 증가하고 지역의 경쟁이 더욱 치열하게 전개되는 상황에서 제주지역 자연자원의 가치가 세계적으로 인정받고 있다는 사실은 장소의 매력을 확장시켜 지식기반경제 시대의 삶의 질을 향상시키기 위한 어메니티 지역발전 수단을 확보하고 있음을 의미한다.

1. 제주도 생물권보전지역(Jeju Island Biosphere Reserve)

1) 개요

‘유네스코 생물권보전지역’⁶⁾은 생물의 지리학적인 지역을 대표하는 생태계와 생물다양성⁷⁾ 보전의 중요성이 있는 지역, 지속가능한 발전의 개념을 적용할 수 있는 지역 가운데에서 지정된다. ‘제주도 생물권보전지역’은 2002년 12월 16일 유네스코 ‘인간과 생물권계획/국제조정위원회(MAB/ICC)’에서 한반도에서는 설악산과 백두산에 이어 세 번째로 지정되었다. 제주도 생물권보전지역 지정 현황은 <표 4-7>과 같다.

5) 여기에서 말하는 유네스코 자연과학분야 ‘3대 유형자원’은 ① 세계자연유산, ② 생물권보전지역, ③ 세계지질공원을 의미한다.

6) 유네스코 생물권보전지역(Biosphere Reserve)은 ‘인간과 생물권계획(MAB)’의 틀 안에서 국제적으로 인정되는 육상·해안·해양 생태계 또는 이들이 조합된 지역으로서 유네스코 MAB/ICC (Man and the Biosphere Programme/International Coordinating Committee)에서 지정하는 곳이다(신동일, 2011: 66).

7) ‘생물다양성’(biological diversity)은 “육상·해양 및 그 밖의 수중생태계와 이들 생태계가 부문을 이루는 복합생태계 등 모든 분야의 생물체 간의 변이성을 말하며, 이는 종 내의 다양성, 종 사이의 다양성 및 생태계의 다양성을 포함한다.”(유엔환경회의, 생물다양성 협약 제2조).

<표 4-7> 제주도 생물권보전지역 지정 현황

구 분	지정지역	면적
핵심지역	-한라산국립공원지역 -영천, 효돈천, 문섬, 범섬, 섯섬	15,158ha (151.58km ²)
완충지역	-한라산국립공원 인접 지역-영천-효돈천-문섬-범섬-섯섬을 잇는 서귀포도립해양공원 연결 구간	14,601ha (146.01km ²)
전이지역	-산간지역 관리체계를 활용해서 전이지역 역할과 기능을 수행할 수 있는 해발 200-600m 구간 -영천 및 효돈천 주변 500m 지역, 서귀포도립해양공원을 포함해서 효돈천 하류를 연결하는 해역	53,335ha (533.35km ²)

자료 : 신동일 (2011: 69). 재구성.

핵심지역은 생물다양성 보전을 위해 엄격히 보호되는 곳으로 생태계 모니터링과 연구가 이루어지는 곳이다. 완충지역은 핵심지역을 둘러싸거나 인접한 지역으로 건전한 생태적 관행과 조화를 이루는 협력활동에 이용된다. 전이지역은 보호에 융통성 있는 곳으로 다양한 농업활동, 주거지 및 그 외의 용도로 이용된다.

유네스코 생물권 보전지역은 2012년 1월을 기준으로 전 세계 114개국 580곳이 지정되어 있으며, 한반도에는 남북한을 포함해서 7곳이 지정되어 있다. 그 내용은 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 우리나라 유네스코 생물권보전지역 지정 현황

지정연도	생물권보전지역	비고	지정연도	생물권보전지역	비고
1982	설악산	국내 최초	2009	전남 신안 다도해	
1989	백두산	북한 최초	2009	묘향산	평안북도
2002	제주도		2010	경기 광릉숲	
2004	구월산	황해남도	합계	7개소	

자료: <http://mab.unesco.or.kr>; 신동일 (2011: 67).

2) 특성

유네스코 생물권보전지역으로 지정된 한라산국립공원과 영천·효돈천 일대는 난대·온대·한대 및 아고산대에 걸친 희귀 동식물이 서식하는 생태계의 보고이다. 서귀포 앞바다 문섬과 범섬, 섯섬을 잇는 서귀포도립해양공원은 국내 유일의 연성산호 군락지이며, 다양한 해양동물이 서식하고 열대성 어류가 출몰하는 해양 생태계의 표본지역이다. 2009년 유네스코 생물권보전지역으로 지정된 전라남도

‘신안 다도해 생물권보전지역’과의 차이점을 고찰하면 <표 4-9>와 같다.

<표 4-9> 제주도 및 신안 다도해 생물권보전지역 차이점

구분	제주도	신안 다도해
면적	-533.35km ²	-573.12km ²
명승지	-서귀포도립해양공원 -지질명소: 패류화석층, 천지연폭포, 용머리해안, 산방산, 해안폭포 -세계자연유산: 한라산천연보호구역	-다도해: 섬 1,004개, 리아스식 해안 -흑도, 홍도 등 4개 국립공원 -장도 람사르 습지 -증도 갯벌도립공원, 태평 염전
생물자원	-아열대성 과초일엽·연성산호 군락 -난대·온대·한대·아고산대 식물 1,800종 자생 -동물·곤충 4,000여종 서식 -해양동물 455종, 어류 232종 출몰	-염생식물: 통통마디·갯길경 등 -해조류 24종, 무척추동물 117종, 어류 233종, 회귀조류 13종 서식 -철새 337종(전체의 75%) 중간기착 -세계적 갯벌 생물다양성 보유

자료: 신동일 (2011: 68); <http://blog.daum.net> 신안다도해, 유네스코 생물권보전지역 지정(입력 2011. 11. 24). 종합재구성.

2. 제주 화산섬과 용암동굴(Jeju Volcanic Island and Lava Tubes)

1) 개요

세계유산(World Heritage)은 유네스코 ‘세계 문화 및 자연유산 보호협약’에 따라 세계유산위원회(World Heritage Committee Meeting)가 인류 전체를 위해 보호되어야 할 현저한 보편적 가치가 있다고 인정해서, 유네스코 세계유산 일람표에 등재한 문화재이다(한라일보사, 2008: 1).⁸⁾

세계유산의 유형은 문화유산과 자연유산, 복합유산으로 분류되며 등재 기준 및 절차가 매우 까다롭다.⁹⁾ 2007년 유네스코에 등재된 ‘제주 세계유산’은 자연유산이다.

8) 유네스코는 ‘유산(Heritage)’이란 ‘과거로부터 물려받은 것으로서, 현재 우리가 더불어 살아가고 미래에 물려주어야 할 것(Heritage is our legacy from the past, what we live with today, and what we pass on to future generations)’으로 정의하고 있다(<http://whc.unesco.org>). 유네스코 세계유산위원회에서 지정하는 유산은 ① 세계유산(World Heritage), ② 인류 구전 및 무형유산 걸작(Masterpieces of the Oral and Intangible Heritage of Humanity), ③ 세계기록유산(Memory of the World)으로 구분된다(한라일보사, 2008: 17, 21).

9) 세계유산 등재 절차(강시영, 2007b: 70~71).

- ① 등재 신청국가: 유산 잠정목록 작성, 학술조사 및 보호관리계획 수립, 등재 신청서 제출.
- ② 유네스코 세계유산센터(World Heritage Centre): 신청서 접수 검토→자문기구인 세계자연보전연맹(IUCN)과 국제기념물유적협의회(ICOMOS)에 검토 및 평가 의뢰.
- ③ 세계자연보전연맹(IUCN) 제1차 검토: ‘세계 보전모니터링 센터’ DB자료 수집→당사국 현장

‘제주 화산섬과 용암동굴’은 2007년 6월 27일 뉴질랜드 크라이스트처치市에서 열린 제31차 세계유산위원회에서 세계자연유산으로 최종 등재 결정되었다. 이로써 우리나라는 처음으로 세계자연유산 보유국의 반열에 올랐다. 즉, 우리나라 최초의 유일한 세계자연유산을 보유하게 된 것이다. 제주 세계자연유산 지정 내용은 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 제주 세계자연유산 지정 내용

구분	내 용
등재 확정	-2007. 6. 27 제31차 세계유산위원회, 뉴질랜드 Christchurch市
유산 명칭	-제주 화산섬과 용암동굴(Jeju Volcanic Island and Lava Tubes)
등재 유산	① 한라산 천연보호구역 ② 성산일출봉 응회환 ③ 거문오름 용암동굴계(거문오름, 벵뒤굴, 만장굴, 김녕굴, 용천동굴, 당처물동굴)
유산 면적	-9,475ha(완충지대 9,370ha)

자료: 한라일보사 (2007: 433); 강시영 (2007a: 13). 재구성.

2) 특성

2007년 11월을 기준으로 유네스코에 등재된 세계유산은 851곳이며¹⁰⁾ 25곳이 화산지형에 위치해 있다. 이 가운데 미국의 ‘하와이 화산국립공원’과 이탈리아의 ‘에올리에 제도’, ‘제주 화산섬과 거문오름 용암동굴’ 등 6개 유산은 자연유산 가운데 화산지형 및 지질적 중요성을 갖는 유산이다(임근욱, 2008: 77, 83~87).

IUCN(세계자연보전연맹)은 세계유산으로 등재된 전 세계 화산지형 가운데 제주유산이 가장 뛰어나다고 평가하고 있다. “순상화산군(群)인 하와이 화산국립공원에는 용암동굴이 여러 개 있으나 전체적인 규모나 질, 접근성 측면에서 모두 제주 화산섬에 필적할 만한 것이 못된다. 러시아 캄차카 반도 및 에콰도르 갈라파고스 제도와 호주의 허드·맥도날드 제도에도 소수의 용암동굴이 알려져 있기

실사→신청진위 및 유산 실태보고서 작성→등재여부 심의→심의결과, 세계유산센터 이송.

④ 유네스코 집행이사회(World Heritage Bureau, 7인으로 구성) 제2차 검토: IUCN의 평가결과 검토, 권고안 마련→세계유산위원회의 회부.

⑤ 세계유산위원회의(World Heritage Committee Meeting): 최종심의 공포.

10) 2012년 4월을 기준으로 유네스코 세계유산은 총 936곳으로 확대되었다. 이 가운데는 문화유산 725곳, 자연유산 183곳, 복합유산 28곳이다(http://www.ihalla.com 유네스코의 힘, 세계유산. 입력 2012. 4. 5).

는 하나, 길이만 하더라도 상대적으로 짧아 중요도가 떨어진다”는 것이 IUCN의 공식적인 견해이다(IUCN, 2007: 29~36; 한라일보사, 2008: 119).

화산활동의 대표적인 형태로 평가받고 있는 이탈리아의 세계자연유산 에올리에 제도(Isole Eolie)¹¹⁾와 제주 화산섬을 비교하면 그 특징이 드러난다. 특징은 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 제주 화산섬과 에올리에 제도 화산섬의 특성

구분	제주 화산섬	이탈리아 에올리에 제도
생성연대	-신생대 제4기 초, 약 120만년 전	-신생대 제4기 말, 약 26만년 전
유산면적	-94.75km ² (제주도 면적 1,831km ²)	-7개 섬 116km ² (해역면적 1,600km ²)
화산분출 유형	-한라산(Hawaii형 순상성층화산) -성산일출봉(Surtsey형 단성화산)	-Vulcano 섬(볼카노형 성층화산) -Stromboli 섬(스트롬볼리형 성층화산)
생성암괴	-현무암 및 조면암	-유문암 및 안산암
최고봉	-한라산(1,950m)	-포사텔레펠치 산(962m)
대표지형	-정상 화구호수(caldera) -용암동굴계, 주상절리, 기생화산,	-없음-

자료: 강시영 (2007: 74~79); <http://blog.naver.com> 이탈리아 에올리에 제도(입력 2012. 3. 20). 종합 재구성.

화산분출 6개 유형¹²⁾ 가운데 4개 유형이 제주 화산섬과 에올리에 제도에서 나타나고 있다. 제주 화산섬의 특징인 화구호(caldera)와 기생화산 등 화산지형은 에올리에 제도에서는 생성되지 않았다.

만장굴과 김녕굴은 원래 하나의 동굴이었으나 함몰로 분리되었다. 만장굴은 세계 용암동굴 가운데 11번째로 긴 8,928m로 기록되어 있다.¹³⁾ 세계에서 가장 큰 용암석주(높이 7.9m, 밑둘레 8m)를 보유하고 있고, 용암구도 세계에서 가장 많은 21개가 발견되었다.

거문오름 용암동굴계의 용천동굴과 당처물동굴은 특유의 용암동굴 생성물과 용암동굴에서는 볼 수 없는, 석회동굴 특성인 백색 탄산염 생성물들이 함께 어우

11) ‘에올리에 제도’는 지중해 중부 티레니아 해(시칠리아 북부)의 이탈리아령 제도로 2000년 유네스코 세계자연유산으로 등재되었다(제5장 제2절의 1. 참조).

12) 화산분출유형은 특징적인 분화양식에 따라 ① 하와이형(용암의 완만한 흐름) ② 스트롬볼리형(용암·가스 불꽃놀이형) ③볼카노형(불꽃 없는 강력한 가스분출) ④ 초볼카노형(분출 일시적 중단 후 강한 폭발) ⑤ 펠레형(가장 격렬한 분출) ⑥ 서트시(surtsey)형(해저 마그마가 해수와 접촉 폭발)이 있다(한국지리정보연구회, 2006).

13) 세계에서 가장 권위 있는 Bob Gulden (2003: 269)의 「동굴 리스트」에는 세계 최장의 용암동굴로 미국 하와이에 있는 킬라우에아 화산(Kilauea Volcano)의 동쪽 측면을 타고 내려가는 카주무라 동굴(Kazumura Cave, 길이 59.3km, 깊이 1,099m)을 들고 있다(이우평, 2007: 269).

러져 세계 최고의 미적가치로 인정받고 있다. 용천동굴에는 세계 용암동굴계에서 보고된 적이 없는 길이 800m의 담수 호수가 형성되어 있다.

3. 제주도 세계지질공원(Jeju Island Global Geopark)

1) 개요

유네스코 세계지질공원(Global Geopark)¹⁴⁾은 지구과학적인 특징을 가진 지역을 보호하거나 교육 및 관광 대상으로 활용하는 곳으로, 지질학적 특성 이외에 생물·역사·문화·고고학 등의 요소를 모두 포함하는 공원제도이다.

‘제주도 세계지질공원’¹⁵⁾은 2010년 10월 4일 그리스 레스보스 섬에서 열린 유네스코 ‘세계지질공원 의장단회의’에서 인증되었다. 인증지역은 제주도 전역이며 대표 지질명소는 유네스코 세계자연유산으로 등재된 3곳을 포함해서 모두 9곳이다. 제주도 세계지질공원 대표명소는 <표 4-12>와 같다.

<표 4-12> 제주도 세계지질공원 대표명소

지질명소	특 성
천지연폭포	-서귀포시내 천지연 하류, 조면질 안산암 절벽 -폭포 높이 22m, 너비 12m, 물웅덩이 깊이 20m, 무대장어 서식
서귀포 패류화석층	-천지연폭포 입구 서측~해안까지 1.5km(해안 100m 구간만 지상노출) -약 400만~180만년 전, 수성화산 활동으로 생성된 퇴적층
산방산	-서귀포시 안덕면 사계리 해발 395m의 종 모양의 바위산 -약 80만년 전 생성된 용암돔
용머리 해안	-산방산 앞 해안, 수성화산으로 생성된 제주에서 가장 오래된 응회환 -3개의 분화구에서 분출한 화산재가 서로 다른 방향으로 흐른 흔적
수월봉 화산쇄설층	-제주시 한경면 고산리 북동쪽 해안, 높이 77m, 길이 1.5km의 단애 -약 1만 8천년 전 생성된 응회환, ‘화산학의 교과서’
중문대포 주상절리대	-서귀포시 대포동~중문동까지 해안 2km에 병풍 모양으로 전개 -약 25만~14만년 전 주변 오름에서 분출된 용암이 굳은 것

자료: <http://geopark.jeju.go.kr> 지질공원안내. 종합 재구성.

14) ‘세계지질공원’ 체제는 1989년 국제지질과학연맹(IUGS)이 지질명소를 도입하면서 출범했다. 이어 2000년 유럽지질공원 네트워크가 결성되고, 2004년 유럽지질공원 네트워크가 유네스코와 ‘세계지질공원 네트워크’ 추진을 결의했다. 2005년 유네스코 세계지질공원 네트워크가 유럽 네트워크를 공식지부로 인정했다. 2006년 9월 21일 40개국에 참가한 북아일랜드 ‘벨파스트총회 선언’으로 지질공원의 개념을 정립했다(<http://blog.daum.net> 중국의 세계지질공원, 입력 2011. 10. 27).

15) <http://geopark.jeju.go.kr> 공지사항. 제주도 국내최초 세계지질공원 인증확정(입력 2010. 10. 4).

유네스코 세계지질공원은 2011년 4월을 기준으로 중국(24)을 비롯해서 영국(7), 이탈리아(7), 독일(5), 스페인(5), 그리스(4), 일본(4), 프랑스(2), 포르투갈(2) 등 전 세계 28개국 78곳이 인증되어 있다.

2) 특성

세계지질공원의 성격¹⁶⁾은 지질장소와 지질명소 등 지질유산을 포함하는 집합체이다. 지질장소(geological site)는 지질학적 특성을 살펴볼 수 있는 곳을 말하며, 지질장소 중에서 중요하게 관리하는 대상을 지질명소라고 한다. 지질공원은 지질명소가 여러 개 모여 있는 곳으로, 다른 보호대상(자연유산, 문화유산)도 포함할 수 있다.¹⁷⁾

독일의 세계지질공원 ‘불칸아이펠’(Vulkaneifel)¹⁸⁾과의 비교를 통해서 그 특징을 살펴보면 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 제주도 및 독일 불칸아이펠 세계지질공원 특성

구분	제주도	독일 불칸아이펠
생성연대	-신생대 제4기 초 이후	-신생대 제3기 중반 이후
분포고도	-해발 0~1,950m	-해발 600~746m
지정형태	-단일지역(1,831km ²) 및 지질명소 별도 인증	-단일지역(1,300km ²) 인증
지질자원	-복성화산체: 순상화산, 수성·단성 화산, 용암돛, 용암동굴, 기생화산	-단성화산체: 마르(maar) 70여곳, 화산체 350곳

자료: <http://daum.net> 세계지질공원; <http://ihalla.com> [Geo-Tour] 시대 열린다<1>(2009. 1. 1), <2>(2009. 1. 7). 종합 재구성.

독일의 불칸아이펠은 제주도 면적의 71%에 해당하는 1,300km²에 이르는 광활한 지역이 1개 지질공원으로 지정되었다. 반면 제주도 세계지질공원은 제주도(島) 전체 1,831km²의 세계지질공원 안에 지질명소 9곳을 추가로 선별 지정했다.

제주도 세계지질공원은 지질자원뿐만 아니라 세계자연유산 자원을 비롯해서

16) 세계지질공원은 인증 후 4년마다 활동을 평가해서 취지에 맞지 않을 경우 개선을 권고하고 그 후에도 개선되지 않을 경우 지질공원 네트워크에서 삭제한다(<http://ihalla.com> [Geo-Tour] 시대 열린다 <1>(입력 2009. 1. 1)).

17) <http://daum.net> 백과사전. 세계지질공원.

18) ‘불칸아이펠’(Vulkaneifel)은 독일의 중서부 벨기에와 룩셈부르크 접경지역으로부터 동쪽으로 55km 가량 펼쳐진 광활한 고원 화산지역을 일컫는다. ‘Vulkan’은 화산을 뜻하며 ‘Eifel’은 산악 지대를 의미한다(제5장 제2절 참조).

생물권보전지역의 동식물 서식과 식생, 화산체의 미지형과 지물들을 볼 때 불칸 아이펠에 버금간다고 할 수 있다.

4. 자연자원 관리실태

국제기구가 공인한 자연자원 관리의 핵심은 국제기구 권고사항의 이행 및 자원에 대한 모니터링, 조사연구, 보전관리계획의 수립과 시행이라고 할 수 있다.

유네스코는 세계유산의 등재와 함께 권고사항을 제시하고 6년마다 해당 국가로부터 정기보고서를 제출하도록 하고 있다. 이를 토대로 ‘위험에 처한 세계유산’ 목록을 작성하고 보존관리 대책을 요구하고 있다.

제주특별자치도는 유네스코 자연과학분야 3대 유형유산을 관리하기 위해서 새로운 기구 ‘세계자연유산관리단’을 설치했다. 거문오름지구에 사업비 300억원을 들여 부지 3만 9,789㎡에 지하1층, 지상1층 연면적 7,335㎡ 규모의 세계자연유산 센터를 건립했다. 이곳에는 유산관리단 내 세계유산팀과 생물권지질공원팀을 배치해서 업무를 담당하도록 하고 있다.

반면, 이곳에 배치된 인력 19명 가운데 전문 연구인력은 지질전공 학예사 1명과 계약직 1명 등 2명뿐이다. 기존 제주자치도 산하 연구사업소인 ‘한라산 연구소’에도 3개과에 40여명의 인원이 배치되어 있다. 이곳 연구 인력은 모두 동·식물, 토양 분야의 전문가로 채워져 있고 지질·동굴분야의 전문가는 없다(한라일보, 2012. 8. 8. 1면). 이는 막대한 사업비를 들여 하드웨어인 관리센터만 마련해 놓고 소프트웨어인 전문 인력이 없음을 말한다.

IUCN은 제주 세계자연유산을 심의하면서 제주 화산지형의 다양함을 인지하고 5가지 권고사항¹⁹⁾ 가운데 유산지역을 추가로 신청하도록 요구했다. 추가 등재를 위해서는 신청지역이 유네스코에서 요구하는 ‘뛰어난 보편적 가치’를 가지고 있다는 것을 입증해야 하고 외국의 다른 지역과 비교분석도 거쳐야 한다. 지금과 같은 인력으로 이 요건을 만족시키기를 기대하는 것은 무리일 것이다. 어메니티 자원의 경제가치 내부화를 추구하기에는 더욱 어려운 실정이다.

19) IUCN의 5가지 권고사항은 핵심지역 사유지 매입과 거문오름 용암동굴계의 농업활동 및 상행위 규제, 생물다양성 조사 및 추가 학술조사 등이다(한라일보, 2012. 7. 25. 7면).

제3절 국제기구 공인 어메니티 문화·공동체자원 특성

어메니티 자연자원과 함께 2009년 ‘제주 국제관악콩쿠르’가 유네스코 산하 국제음악콩쿠르 세계연맹 회원으로 가입되었다. 제주의 깨끗하고 아름다운 자연을 배경으로 인간의 예술 욕구를 충족시켜줄 수 있는 ‘또 다른 자원’이 탄생한 것이다. 같은 해 ‘제주칠머리당 영등굿’이 유네스코 ‘인류 구전 및 무형유산 걸작’에 지정됨으로써 ‘신들의 고향’²⁰⁾으로 불리는 제주가 세계적인 무형유산의 가치를 지닌 지역으로 자리매김하게 되었다.

바람과 돌이 많은 척박한 땅이었던 제주가 21세기 문화의 세기에 인간과 자연이 신과의 교감을 통해 함께 살아가면서 삶의 매력을 한층 더하고, 이들 자원을 기반으로 한 특유의 ‘어메니티 시대’를 열어가고 있다고 할 수 있다.

1. 제주 국제관악콩쿠르(Jeju International Brass Competition)

1) 개요

‘제주 국제관악콩쿠르’(이하 제주콩쿠르)는 2009년 4월 17일 호주 멜버른에서 열린 유네스코 산하 ‘국제음악콩쿠르 세계연맹총회’²¹⁾에서 회원으로 가입 승인되었다. ‘서울 국제음악콩쿠르’도 이때 함께 가입되었다. 경상남도 통영국제음악제 ‘윤이상 콩쿠르’가 2007년 가입된 이후 우리나라에서는 두 번째이다.

제주콩쿠르는 2000년부터 제주국제관악제²²⁾의 일환으로 금관악기 7개 부문에 대해서 격년제로 개최해왔다. 2012년부터는 타악기(Percussion) 부문을 추가해서

20) 제주인들은 제주에 ‘1만 8천 신’들이 있다고 믿어왔다. 이는 제주인의 숭배 대상이 그 만큼 많음을 의미한다. 제주의 신은 크게 ① 신류(神類) ② 영혼류(靈魂類) ③ 잡귀류(雜鬼類) ④ 사·마류(邪摩類)로 나뉘며, 이러한 신령들은 저마다 독특한 성격을 지닌다(현춘식, 1992 : 21).

21) ‘국제음악콩쿠르 세계연맹’(WFIMC; World Federations of International Music Competitions)은 1957년 세계 음악인 양성을 위해 설립된 유네스코 산하 국제기구이다. ‘러시아 차이코브스키 콩쿠르’와 ‘폴란드 쇼팽 피아노콩쿠르’ 등 전 세계 119개(2012. 8. 기준) 콩쿠르가 회원으로 가입되어 있다(<http://www.wfimc.org>>concours 종합).

22) 제주국제관악제(JIWEF; Jeju International Wind Ensemble Festival)는 제주토박이 관악인들의 노력으로 1995년 ‘섬 그 바람의 울림’이란 주제로 열리기 시작했다. 2000년부터 양상블 축제와 관악콩쿠르를 개최하고 있고, 2004년 제13회 아시아·태평양관악제, 2006년 세계마칭쇼 챔피언십대회가 함께 열렸다(<http://www.jiwef.org>).

8개 부문으로 늘리고 격년제이던 경연을 절반씩 나누어 매년 개최하고 있다. 세계연맹에 가입한 국내 콩쿠르 현황은 <표 4-14>와 같다.

<표 4-14> 국제음악콩쿠르 세계연맹 가입 국내 콩쿠르 현황²³⁾

가입 연도	콩쿠르명	시작 연도	부문
2007	윤이상 콩쿠르	2003	피아노, 바이올린, 첼로
2009	제주국제관악콩쿠르	2000	금관악기 7개, 타악기 1개 종목
2009	서울국제음악콩쿠르	1996	성악, 피아노, 첼로

국제음악콩쿠르 세계연맹의 회원가입 승인은 심사위원의 과반을 다국적 위원으로 선임해야 하고, 한 지역에서 2회 이상 콩쿠르가 개최되어야 하며, 연주자는 오케스트라와의 협주곡으로 경연곡목을 선택해야 하는 까다로운 조건을 충족시켰음을 의미한다.

2) 특성

국제음악콩쿠르 세계연맹에 가입된 콩쿠르는 2012년 8월 기준으로 전 세계 39개국에 119개이다. 세계연맹에 가입된 콩쿠르 119개 가운데 관악 콩쿠르는 독일의 ‘뒤셀도르프 국제관악콩쿠르’와 ‘제주콩쿠르’ 2개이다.

뒤셀도르프 관악콩쿠르는 목관(woodwind)까지를 포함해서 해마다 부문을 바꿔가면서 경연을 벌이지만²⁴⁾ 제주콩쿠르는 금관(brass)만을 대상으로 한다. 금관악기 7개 전 종목(호른, 트럼펫, 테너 트롬본, 베이스 트롬본, 유포니움, 튜바, 금관 5중주)을 대상으로 하는 국제 콩쿠르는 세계적으로 제주콩쿠르가 유일하다.

제주콩쿠르의 다국적 심사위원들이 콩쿠르 심사뿐만 아니라 ‘마에스트로 콘서트’ 연주자로서, 혹은 ‘마스터 클래스’ 강사로 참여해서 국제 음악교류에 기여함과 동시에 관악인의 연대감을 형성하는 것도 다른 콩쿠르에서는 찾아보기 어려운 현상이다. 세계연맹에 가입된 콩쿠르 현황은 <표 4-14>와 같다.

23) ‘윤이상 콩쿠르’는 경남 통영출신 작곡가인 윤이상(1917~1995, 독일귀화)을 기리는 콩쿠르로 2003년부터 매년 피아노와 바이올린, 첼로 부문을 번갈아 가며 열고 있다. ‘서울 국제음악콩쿠르’는 1996~1997년 피아노콩쿠르로 시작했으나 IMF 외환위기로 중단되었다가 2007년부터 성악과 피아노, 첼로 등 해마다 부문별로 열리고 있다.

24) 뒤셀도르프 국제관악콩쿠르의 2012년 경연부문은 Basson, Oboe, Saxophone 등 3개 부문이다.

<표 4-15> 국제음악콩쿠르 세계연맹 가입 콩쿠르 현황

구분	현황(콩쿠르 수)
가입국가 (39개국, 119개 콩쿠르)	이탈리아(15), 독일(12), 프랑스(10), 스페인(9), 일본(7), 스위스(6), 미국(5), 폴란드(5), 중국(4), 네덜란드(4), 오스트리아(4), 한국(3), 핀란드(3), 캐나다(3), 벨기에(2), 아일랜드(2), 러시아(2), 호주(2), 스웨덴(2), 이밖에 20개국(각각 1개 콩쿠르)
개최부문 (17개 부문)	종합부문(34), 피아노(32), 바이올린(14), 성악(7), 실내악(6), 지휘자(6), 현악4중주(3), 첼로(3), 오르간(3), 타악기(2), 오페라(2), 관악(2), 플루트(1), 기타(1), 경음악(1), 듀엣(1), 작곡(1).

자료: <http://www.wfmc.org>>concours. 종합 재구성.

두 개 이상의 콩쿠르를 개최하는 나라는 우리나라를 포함해서 19개국이다. 가장 많이 개최되는 부문으로는 2개 이상 부문을 개최하는 종합부문 콩쿠르²⁵⁾가 34개이며, 피아노 콩쿠르 32개, 바이올린 콩쿠르 14개이다.

3) 실태

제주콩쿠르를 주관하고 있는 제주국제관악제 조직위원회는 해마다 2천명 안팎의 관악제 참가단(2011년 13개국 2,396명)과 콩쿠르 참가자(2010년 19개국 276명)의 입출국 타임스케줄에서부터 숙소·교통·공연에 이르기까지 모든 것을 관리하고 있다.

조직위원회는 위원장에서부터 실무자에 이르기까지 모두 자원봉사자로 조직되어 있으며 상근직원은 1명뿐이다. 임원과 자원봉사자들이 총괄기획, 의전, 홍보, 공연, 지원팀으로 나뉘어 일반업무와 행사를 맡아한다. 상근직원은 국내 일상 업무 이외에 해외 참가자의 섭외와 신청접수, 홍보까지 맡아하고 있다.

국제음악콩쿠르는 입상 상금에서 그 성패가 좌우되지만 제주콩쿠르의 한해 4개 부문 총상금은 6만 4천 달러(1위 7천 달러, US\$)에 지나지 않는다. 한해에 1개 부문만 개최하는 서울국제음악콩쿠르의 총상금은 12만 2천 달러(1위 5만 달

25) 종합부문 콩쿠르란 ‘윤이상 콩쿠르’나 ‘서울 국제음악콩쿠르’처럼 ① 2개 이상의 부문을 한 해에 1개 부문씩 번갈아가며 개최하는 콩쿠르와 ② 여러 부문을 한 해에 한꺼번에 개최하는 유형이 있다. 후자는 제주콩쿠르를 비롯해서 모스크바(러시아)의 차이코프스키 콩쿠르, 라이프치히(독일)의 바흐 콩쿠르, 잘츠부르크(오스트리아)의 모차르트 콩쿠르, 파리(프랑스)의 뮈-티보 피아노·바이올린 콩쿠르 등이 있다(<http://www.wfmc.org>>concours 종합).

리)이며, 윤이상 콩쿠르는 7만 6천 달러이다.

2. 제주칠머리당 영등굿

1) 개요

‘제주칠머리당 영등굿’²⁶⁾은 2009년 9월 30일 유네스코 인류무형문화유산²⁷⁾으로 지정되었다. 칠머리당 영등굿은 해마다 음력 2월 14일 제주시 건입동²⁸⁾ 본향당인 칠머리당에서 영등신을 떠나보내는 마을굿으로 열린다. 제주지역에서는 가장 규모가 큰 영등굿이다.

칠머리당은 원래 마을의 재산·호적·장적(葬籍) 관리 같은 생활전반을 수호하는 도원수 감찰지방관(都元帥監察地方官)과 어부·해녀의 생업 및 외지에 나가 있는 마을 사람들을 수호한다는 요왕해신부인(龍王海神夫人), 즉 본향당 부부 神을 모시고 있다(문무병, 2005: 21). 그러나 정작 당굿은 마을신 보다는 영등신을 중시하는 굿으로 치러지고 있다. 이는 이 마을 주민이 대부분 어부와 해녀로 생업에 종사하던 어촌마을 주민이라는 데서 이유를 찾을 수 있다.

영등신은 땅에는 곡식의 씨를 뿌려주고 바다에는 해산물 씨를 뿌려준다는 풍농·풍어의 여신이다. ‘외눈박이 나라’ 또는 ‘강남 천자국’에서 들어온다는 내방신(來訪神)이며 ‘꽃샘추위’ 바람을 몰고 오는 풍신이다. 음력 2월 초하루에 서쪽 방면(한림읍 귀덕 또는 수원)으로 제주에 들어와, 2월 보름에 동쪽 방면(우도)으로 나간다고 해서 음력 2월을 ‘영등달’이라고 한다.

영등굿은 ① 영등신과 요왕신의 길을 트는 초감제, ② 본향당 신을 모시는 본향뒸, ③ 신을 맞아들이는 요왕맞이, ④ 소라, 전복, 미역 등 해산물의 풍요를 빌고 흥풍을 점치는 씨드림굿과 씨점, ⑤ 어부들을 위한 풍어굿인 영감놀이, ⑥ 짚

26) ‘제주 칠머리당 영등굿’은 현용준 (2002), 문무병 (2005), 제주도 (2006b) 참조.

27) ‘인류무형문화유산’은 유네스코 세계유산위원회에서 지정하는 3개 유산 가운데 ‘인류 구전 및 무형유산 걸작’(Masterpieces of the Oral and Intangible Heritage of Humanity)을 말한다. 이는 무형유산 보호 프로그램의 일환으로 ‘인류 구전 및 무형유산 걸작 선언(proclamation)’에 의해 2001년부터 2년마다 지정해오고 있다. 현재는 2006년에 발효된 무형문화유산 보호협약을 통해 새로운 보호방식을 모색하고 있다(한라일보사, 2008: 21).

28) 제주시 건입동은 제주시의 중심 시가지를 이루고 있는 5개동 가운데 하나이다. 그러나 예전에는 제주읍성 밖에 자리 잡은 작은 어촌 마을이었다. 이곳이 현재의 건입동이며, 칠머리당은 원래 건입동 동쪽 제주항과 사라봉 사이의 바닷가 언덕 위에 있었다. 이후 제주항 입항도로를 만들면서 사라지고 지금은 사라봉 공원 내 ‘칠머리당굿 보존회 사무실’ 실내로 옮겨졌다.

으로 만든 작은 모형 배에 돛을 달고, 재물을 실어 신을 떠나보내는 배방선굿으로 마치는 등 12제차(祭次)에 이른다(제주도, 2006b: 1063).

2) 특성

제주의 영등굿은 해방 전까지만 해도 어촌뿐만 아니라 농업을 전업으로 하는 일부 중산간 농촌에서도 행해졌다. 해방 이후 점점 사라져서 오늘날은 일부 어촌에만 남아 있다. 이런 사실은 제주 영등굿이 본래 어촌에서 행해지던 것이었으나 점차 농촌으로 번져 나가다가 다시 원래의 모습대로 돌아와 어촌의 마을제로 행해지고 있는 것이라 해석된다(제주도, 1986: 175).

영등신은 우리나라 중부 이남지방에도 존재한다. 이곳의 영등신은 바람을 몰고 외부에서 들어오는 내방신이면서 여신이라는 점에서 제주와 같다. 그러나 제주와는 달리 산간 농촌지역을 중심으로 존재하며, 어촌의 어업신앙에서는 영등신을 찾아볼 수 없다. 다른 지방 영등신은 풍어가 아닌 풍농을 기원하는 대상이며 영등신의 출현에 관한 속설들도 제주와는 다르다. 내용은 <표 4-16>과 같다.

<표 4-16> 칠머리당 영등신과 다른 지방 영등신의 특성

구분	칠머리당 영등신	중부이남 영등신
명칭	-영등할망	-영등할만네, 영등할맘, 영등할마시, 영등바람, 바람할매, 풍신할만네
성격	-내방신, 바람의 여신	-내방신, 바람의 여신
기원대상	-풍농, 풍어	-풍농
동반자와 날씨	-며느리 동반: 굿은 날씨 -딸 동반: 화창한 날씨	-며느리 동반: 비 날씨(풍년) -딸 동반: 바람 날씨(흉년)
영등신 차림새	-비옷 차림: 영등달 비 날씨 -솜외투 차림: 영등달 강설 -허술한 차림: 영등달 화창	-속설 없음-

자료: 제주도 (1986: 172~175); 문무병 (2005: 22~23). 종합 재구성.

제주칠머리당 영등굿은 제주의 대표적인 당굿이며, 계절제(季節祭)로서 바람의 섬 제주에 남아 있는 영등굿의 뿌리가 되는 곳이다. 칠머리당 영등굿은 어느 마을처럼 당굿을 하기 때문에 중요한 게 아니라 우리나라의 계절제 가운데 독특한 형식을 지닌 당굿이어서 중요한 의미를 갖는다.²⁹⁾

29) 한국민속대백과사전(<http://folkency.nfm.go.kr/main/main.jsp>).

3) 실태

문헌³⁰⁾에는 “2월 초하루에 신을 맞이해서 제를 지내고 보름이 되어 끝났다”고 기록되어 있다. 구전에 따르면 한림읍 수원리 영등굿의 경우 2월 초하루에서 보름까지 계속 굿을 했다고 한다(제주도, 1986: 188).

최근에는 음력 2월 초하루 ‘영등환영제’와 보름날 ‘영등송별제’만이 남아 있다. 제의에서 영등신을 맞아들이는 요왕문 설치 재료가 나무에서 대나무로 바뀌고 연희의 마지막을 장식하는 배방선³¹⁾의 행사도 대폭 축소되었다.

국가지정 중요무형문화재 제71호로 지정된 ‘제주칠머리당굿 보존회’는 해마다 열리는 칠머리당 영등굿 이외에 각종 문화행사에서 초청공연을 하고 있으나 회원들 본연의 생업에 밀려 공연 수요를 소화하지 못하고 있다.

3. 제주어

1) 개요

제주어³²⁾란 용어는 한국인으로서 최초로 방언집을 발간한 석주명³³⁾이 처음 사용했으며, ‘제주방언’ 또는 ‘제주도 방언’이라는 개념으로도 쓰인다(강영봉, 2012: 7~8).³⁴⁾

유네스코는 2010년 12월 18일 제주어를 인도의 코로(KORO)어와 함께 ‘위기에 처한 언어’ 5단계 가운데 4단계인 ‘아주 심각하게 위기에 처한 언어’(critically

30) 영등굿에 대한 기록은 「신증 동국여지승람」(新增東國輿地勝覽) 권 28, 제주목 풍속조에 나온다. 그 이후 「동국세시기(東國歲時記)」, 「탐라지(耽羅志)」 등의 기록은 모두 이곳에서 옮겨 쓴 것이다(제주도, 1986: 174).

31) 예전의 배방선은 약마희(躍馬戲)라고 하는 ‘떼몰이 놀이’이다. 어촌에서 영등신을 떠나보낼 때 뗏목을 가진 장정들이 뗏목에 영등신을 태운 짚으로 만든 배를 싣고, “누가 빨리, 더멀리 나가 짚배를 띄워 보내느냐”는 경주를 벌이는 마을 행사였으나 지금은 사라졌다(제주도, 1986: 189).

32) ‘제주어’란 “제주자치도에 거주하고 있는 사람들이 사용하는 언어 중에서 도민의 문화정체성과 관련 있고, 제주 사람들의 생각과 느낌을 전달하는 데 쓰는 전래적인 언어”를 말한다(‘제주어 보전 및 육성 조례, 제2조). 이 조례는 2007년 9월 27일 제주도 조례 제719호로 공포되었다. 본 연구에서는 인용문을 제외하고는 ‘제주어’로 용어를 통일하기로 한다.

33) 석주명(石宙明)은 1943년부터 1945년까지 2년여 동안 경성대학교 제주도시험장에 근무할 때 수집한 자료를 「제주도방언집」, 「제주도의 생명조사서」, 「제주도관계문헌집」, 「제주도수필」, 「제주도곤충상」, 「제주도자료집」 등 6권의 ‘제주도총서’로 발간했다(강영봉, 2012: 8).

34) 제주말전연구원(2002: 94)은 한 언어가 지역적으로 달리 변화해서 어느 정도 상이한 체계를 이룰 때 각각의 지역에 분포된 언어체계를 그 개별언어에 대해 지역 ‘방언’이라고 정의하고 있다. 또한 방언의 개념을 품위가 떨어지거나 세련되지 않은 언어형식, 곧 어떤 표준적인 언어형식에서 이탈되거나 정확하지 않은 언어 변종으로 이해해서는 안 된다고 강조하고 있다.

endangered language)로 분류했다. ‘위기에 처한 언어’는 제1단계 ‘취약한 (vulnerable) 언어’, 제2단계 ‘분명히(definitely) 위기에 처한 언어’, 제3단계 ‘심하게 (severely) 위기에 처한 언어’, 제4단계 ‘아주 심각하게(critically) 위기에 처한 언어’, 제5단계 ‘소멸한(extinct) 언어’로 구분된다(김세중, 2011: 38).³⁵⁾

유네스코가 제주어를 ‘소멸 위기의 언어’로 진단한 것은 그만큼 제주의 진중한 자산인 제주어가 위기를 맞고 있다는 증거이다(김순자, 2011: 4).

한편, Krauss (2006)는 한 언어가 사라지는 과정을 7단계로 구분하고 있는데 그 내용은 <표 4-17>과 같다.

<표 4-17> 크라우스의 언어소멸 위험성 진단법

상태	단계	내 용
① 안전함(safe)	A ⁺	-해당언어의 화자가 백만명 이상이거나 단일어를 사용하는 국가의 공식 언어
② 안정적임(stable)	A	-아이들을 포함해 모든 이들이 해당 언어를 사용
③ 불안정함(unstable)	A ⁻	-아이들까지 해당 언어를 쓰는 지역이 일부 있음
④ 명확히 위태로움 (definitely endangered)	B	-부모 세대 이상에서만 해당 언어 사용
⑤ 매우 위태로움 (severely endangered,)	C	-조부모 세대 이상에서만 해당 언어 사용
⑥ 소멸되기 직전 (critically endangered)	D	-증조부 세대의 극소수 화자만 해당 언어 사용
⑦ 소멸(extinct)	E	-해당 언어를 쓰는 사람이 없음

자료: Krauss (2006); 김기혁·호정은 (역) (2012: 411).

2) 특성

제주어는 표준어나 다른 지역 방언에서 지금은 소멸된 것으로 파악되는 한글 자모 가운데 일부가 계속 사용되고 있다는 점에서 중요하다. 주목되는 현상은 ① 음운사적으로 아래 아 ‘·(으)’가 제1음절에서 유지되고 있는 사실과 ② 반치음 ‘△’의 형태가 남아 있으며, ③ ‘ㅂ’계의 어두 자음군이 거센소리(격음)로 변화한 사실 등이다(예, ① ② ③). 문법 형태소의 형태론적 특성과 어휘 면에서의 중요성도 자주 논의되고 있다. 제주방언은 이처럼 음운과 문법, 어휘 등에서 그 중요

35) 통계 전문 사이트인 <http://chartsbin.com>에 따르면 2011년 5월 현재 세계적으로 ‘취약한 언어’는 725개, ‘분명히 위기에 처한 언어’는 849개, ‘심하게 위기에 처한 언어’는 613개, ‘아주 심각하게 위기에 처한 언어’는 630개로 집계되어 있다(김세중, 2011: 38).

성이 그대로 확인되고 있기 때문에 ‘언어의 보배’라 할 수 있다(제주발전연구원, 2002: 99~101).

- 예) ① 돌(달, 月), 물(말, 馬), 흙(흙, 土), 놈(놈→남, 他人)...
- ② ㄹ세(ㄹ애/가위, 剪), ㄹ슬(ㄹ술/마을, 里), ㄹ슬(ㄹ술/가을, 秋)...
- ③ 뛰다(표준어: 뛰다, 제주어: 뛰다, run), 짝(표준어: 짝, 제주어: 착, pair)

제주어의 독특한 맛과 멋은 제주의 지명이나 동·식물명 등에도 그대로 반영되어 있다. 특히 제주의 지명은 주민의 삶과 직결되어 있어서 지명유래를 자세히 들여다보면 제주인의 삶의 궤적을 추정해 볼 수 있다. 제주어는 단순히 투박한 변방의 언어가 아니라 우리 선인들의 삶 속에서 만들어지고 다듬어진 소중한 문화유산이다.

3) 실태

제주어 보존을 위한 노력은 그동안 행정·교육 당국과 시민단체, 전문가, 문화 예술인 등 여러 방면에서 이루어져 왔다. 언론과 사이버 공간에서의 노력도 활발하다.³⁶⁾ 여러 가지 노력에도 불구하고 제주어 사용은 점점 줄어드는 추세이다.

1993년 제주대학교 연구 동아리인 ‘제주도문제연구회’의 조사에서는 도시지역 아동의 4.6%, 청소년의 8%만이 제주어를 사용하고 있다고 응답했다. 농촌에서는 각각 26.5%, 25.5%가 제주어를 사용한다고 답했다(동양일보, 1993. 12. 6; 김세중, 2011: 39).

17년이 지난 후 제주대학교 국어문화원 (2010)의 조사에서는 일상생활에서 사용하는 어휘 120개 가운데 중고교생 응답자의 90% 이상이 ‘들어보긴 했으나 잘 알지 못한다’거나, ‘무슨 뜻인지 모른다’는 어휘가 116개(96.6%)로 나타났다.

이것은 청소년들이 제주어 사용 빈도가 매우 낮으며, ‘무슨 말인지 모르는 어

36) 대표적으로 제주MBC의 라디오 프로그램 ‘돌하르방 어드레 감수광’(주 5회)을 비롯해서, KBS의 캠페인 방송 ‘제주어 나들이’, KC-TV제주의 ‘삼춘 어디 감수과’(주 1회), CBS제주방송의 ‘제주어 배우기’(주 2회), 제민일보의 ‘제주어 산문’(주 1회) 등이 방송 또는 연재되고 있다. 인터넷 신문인 제주도정신문의 ‘제주어 한마디’(주 1회), 제주자치도교육청 기관지인 「교육제주」의 ‘제주어 산책’(연 4회), 제주대신문의 ‘만화로 배우는 제주어’가 연재되고 있다. 포털 사이트인 DAUM에서도 카페 ‘아래아 마을’을 운영하고 있다(김순자, 2011: 13~14).

회'가 급격하게 늘고 있음을 말해주는 것이다. Krauss (2006)의 진단에 따르면 더라도 제주어는 우리의 증손자 세대에 가면 극소수의 화자만 사용하게 되고, 그 다음 세대에는 사라지게 됨을 알 수 있다.

제4절 국가공인 어메니티 역사자원 특성

제주지역에 있는 국가공인 어메니티 역사자원은 '제주 세계평화의 섬'과 '제주 일제동굴진지'를 들 수 있다(<표 4-6>). 세계평화의 섬은 국가에 의해 지정되었으며 일제동굴진지는 국가지정 문화재로 지정되어 있다. 이들은 모두 제주의 역사와 제주인의 생활과 연관된 것들이다.

1. 제주 세계평화의 섬

1) 개요

'제주 세계평화의 섬'은 2005년 1월 27일 제주국제자유도시 특별법 제12조의 규정에 의해 노무현 대통령이 당시 건설교통부 장관이 제출한 '세계평화의 섬 지정 선언문'에 서명함으로써 탄생하게 되었다.³⁷⁾ 지금까지 외국의 세계평화도시로 알려진 도시들은 지방정부 차원에서 이루어진 평화도시이다. 국가가 평화도시를 지정·선언한 사례는 제주가 처음이다(제주발전연구원, 2005: 84).

'제주 세계평화의 섬' 지정 배경에는 제주 특유의 고난의 역사와 냉전 종식 후 세계정상들의 회담장소로 각광받아 온 제주의 장소적 특성이 자리하고 있다.

제주의 평화로운 삼무(三無) 공동체에 가해진 외부의 억압과 침탈, 제주4·3의 아픔을 뛰어넘어 평화정착을 위한 정상외교의 중심지로 탈바꿈한 제주의 역사가

37) 선언문에서 대한민국 정부는 “① 제주도가 세계평화의 섬임을 대내외에 널리 알리고 세계평화의 섬 구현을 위한 사업을 차질없이 실행하며, ② 세계평화의 섬 지정을 통해 제주도를 국가간 자유로운 교류와 협력이 이루어지는 국제자유도시로 육성하고, ③ 제주도에서 평화 증진 및 확산을 위한 평화 실천사업이 활발히 이루어지도록 지원한다”고 천명하고 있다.

바로 그 배경이다.³⁸⁾ 제주인에 대한 핍박과 침탈 위에 형성된 일련의 정치적 움직임을 통해서 제주는 화해와 상생, 평화와 교류에 대한 상징적 장소로 주목받게 된 것이다. ‘제주 세계평화의 섬’ 지정 배경을 정리하면 <표 4-18>과 같다.

<표 4-18> 제주 세계평화의 섬 지정 배경

시대	역사적 사실	내용
탐라국시대	-고려복속(1105)	-제주군(郡) 설치, 힘겨운 세공품 진상
고려시대	-몽골지배 100년(1273~1374)	-삼별초 최후 저항거점 함락 -목마장 설치, 일본정벌 전진기지화
조선시대	-제주유민(流民) 집중발생(16C)	-조정·지방토호의 경제수탈 도피
	-제주 을묘왜변(1555)	-왜구(선박 60척) 침입, 제주성 전투
	-출륙금지령 200년(1629~1823)	-조선 비변사의 제주유민 방지책
	-조선말기 제주민란 무력진압	-임술 농민봉기(1862), 경인민란(1890), -병신민란(1896), 방성철의 난(1898), -이재수의 난(신축천주교란, 1901)
일제강점기	-중일전쟁·태평양전쟁(1937~1945) 강제동원	-연인원 245만명 강제노역(1944)
해방공간	-제주 4·3사건	-민간인 등 3만명 규모 희생 ³⁹⁾
냉전해소 정상외교 시대	-한·소 정상회담(1991)	-노태우·고르바초프 대통령
	-장쩌민 제주방문(1995)	-중국 국가주석
	-한·미 정상회담(1996)	-김영삼·클린턴 대통령
	-한·일 정상회담(1996)	-김영삼 대통령·하시모토 수상
	-한·일 정상회담(2004)	-노무현 대통령·고이즈미 총리

2) 특성

‘세계평화의 섬’ 논의에 있어서 평화는 소극적 의미의 평화가 아니라, 적극적인 의미의 평화로 해석할 수 있다.⁴⁰⁾ ‘제주 세계평화의 섬’의 개념은 제주도민이 지역공동체의 고통과 고난을 승화시킨 평화사상과 문화에 기초해서 제주섬 공동체, 세계 섬지역사회, 한반도, 그리고 아시아 지역에 평화추구의 전통을 세워나가고, 제주형 평화산업을 이루어가려는 일련의 사고체계와 정책 등을 포괄하는 문화적,

38) ‘세계평화의 섬 지정 선언문’(2005. 1. 27)과 ‘제주평화현장’(2007. 7. 1)은 그 전문(前文)에서 이와 같은 사실을 명시하고 있다.

39) 제주 4·3 희생자와 관련해서 金奉鉉 (1977). 「濟州道血の歴史」(大阪)는 80,065명 / 고담룡 「제주신보」(1960. 5. 31)는 6만 5천~6만 8천명 / 김성숙 (1960). 민주당 정권 당시 국회보고, 5만명 / 박용후 (1976). 「제주도지」. 4만명 / 존 메릴 (1975). 「제주도반란」. 3만명 이상 / 양조훈 (1993). 「제주도지」. 3만명 안팎 / 서울신문(1949. 10. 14). 29,702명 / 부만근 (1975). 「광복제주 30년」. 사망 27,719명·중상 1,080명·경상 792명·행방불명 32명으로 기록하고 있다(양조훈, 1999: 259).

40) Rummel (1984: 265~274)은 적극적 평화(positive peace)를 인간이 행복과 만족을 발견할 수 있는 질서(order)로 정의한다. 즉, 적극적 평화란 단순한 폭력으로부터의 평화만이 아니라 인간의 자존심을 만족시켜주는 마음의 평화를 의미한다는 것이다(제주발전연구원, 2005: 7).

사회적, 정치적 활동체계를 말한다고 할 수 있다(고창훈 외, 2003: 11).

제주자치도는 2007년 7월 1일 특별자치도 출범 1주년을 맞아 ‘제주평화헌장’을 선포하고 세계평화에 기여하기 위한 5가지 실천사항을 천명했다. 질곡의 역사를 더듬어 인간의 가치를 최고도로 실현시킬 수 있는 평화의 지평을 열자는 것이다.

제주 세계평화의 섬의 지정배경과 특징, 지향점은 제주섬 공동체와 한반도, 더 나아가 전 세계에 평화추구의 전통을 세워나가하고자 하는 의지의 발현이라고 할 수 있다. 이는 세계평화도시로 알려진 외국 여러 도시들의 특징과 맥락을 함께 한다고 할 수 있다. 외국의 세계평화도시와 그 형성 배경은 <표 4-19>와 같다.

<표 4-19> 세계평화도시 형성 배경

평화도시	인구	면적	형성 배경
제네바 (스위스)	18만명	15.9km ²	-1541년 종교개혁 근원지 -1863년 국제적십자운동 발상지 -1930년 UN유럽본부 설치 -국제회의·평화회담 중심지(연간 국제회의 7천건)
오스나브뤽 (독일)	16만 7천명	119.8km ²	-1648년 베스트팔렌조약 체결, ‘30년 종교전쟁’ 종식 -1991년 시정부 ‘평화문화도시’ 정책이념 표방 -1991년 반전·평화주의자 ‘레마르크 평화상’ 제정 -1995년 유대인학살 피해자 ‘누스바움 미술관’ 건립
히로시마 (일본)	117만 9천명	635.3km ²	-1945년 제2차 세계대전 원폭투하(20만여명 사망) -1949년 ‘히로시마 평화기념도시 건설법’ 제정 -1954년 원자·수소폭탄 금지운동 세계최초 전개 -반핵·평화운동의 거점

자료: 고희성 (2004: 24~27); 미즈모토 가즈미 (2005: 163~167). 종합 재구성

3) 실태

제주자치도는 ‘제주평화헌장’의 의념을 구현하기 위해서 ‘제주 세계평화의 섬 지정 후속 17大 사업’을 추진하고 있다. 제주평화연구원 설립과 제주국제평화센터 건립, 제주4·3 기념관 건립 및 1·2단계 평화공원 조성사업, 4·3진상보고서의 국정교과서 반영 사업은 이미 마무리되었다. 제주평화포럼과 4·3유적지 보존 관리 사업은 계속 사업으로 이루어지고 있다. 그러나 사업추진 내용 면에서는 개선해야 할 점이 많다는 지적이 나오고 있다.

대표적인 세계평화의 섬 후속 사업인 제주평화포럼은 2011년 제6회 포럼부터

명칭을 ‘제주포럼’으로 바꾸었다. 2012년 제7회 포럼의 경우 행사규모도 전 세계 33개국에서 3,100명이 참석했다. 평화, 경제, 환경, 문화, 여성 등 모두 60개 세션이 진행되어 역대 최대 규모를 기록하는 등 양적 질적으로 성장했다.

그러나 제주관련 세션(11개)에만 관심이 집중되어 ‘그들만의 포럼’이라는 한계를 불러올 수 있다는 우려와 함께⁴¹⁾ ‘아시아의 다보스포럼’이라는 청사진을 구현하기 위해서는 한층 더 질적 도약이 필요하다는 지적이 나오고 있다.⁴²⁾

세계평화의 섬 후속사업이면서 광역경제권 선도사업으로 선정된 ‘워터 클러스터’(물·바이오·건강 융합) 조성 사업은 기능성 음료 및 맥주, 전통주 제조시설과 연구센터, 水치료센터 등을 건립할 계획이었지만 사실상 중단되었다(제주일보, 2012. 6. 18. 1면). 제주국제평화센터와 제주4·3 기념관도 막대한 예산을 투입한 것에 비하면 경제성 확보나 교육 효과를 얻기에는 전략부재 현상을 낳고 있다.

2. 제주 일제동굴진지

1) 개요

일본 제국주의는 패색이 짙었던 태평양전쟁 말기 제주섬을 일본 본토 사수를 위한 최후의 저항거점으로 삼았다. 1944년 5월 제주(정뜨르)비행장 완공에 이어 해안과 오름 가릴 것 없이 요충지에 지하 동굴진지 등 각종 군사시설을 구축했다.

제주에 구축된 일제동굴진지에 대한 현장 조사는 2003년 제주도의 용역을 맡은 탐라대학교 부설 산업기술연구소와 제주동굴연구소에 의해 이루어졌다. 이때 처음으로 우리 자체 계획에 의해 부분적으로나마 그 분포가 밝혀졌다. 조사된 일본군 동굴진지의 현황은 <표 4-20>과 같다.

확인된 일제동굴진지는 당시 일본군이 본토 사수 ‘결 7호 작전’을 위해 작성한 ‘일본 제58군 배비개견도(日本第58軍配備概見圖)’에 표시해 놓은 제주도내 방어진지 104곳(제주대학교 탐라연구소·한라일보사, 2008: 27)과 비슷한 숫자이다.

41) <http://jejunews.com> 제주포럼, 국제종합포럼 도약 가능성 보다는...(입력 2012. 6. 5).

42) <http://www.jemin.com> 제주포럼, 국제종합포럼 도약 ‘시동’(입력 2012. 6. 4).

한라일보사 특별취재팀(2005. 8.~2008. 5)의 현장탐사에서 ‘일본 제58군 배비 개건도’에 표시된 주둔지와 진지유형은 거의 일치하는 것으로 확인되었다. 동굴 진지를 포함한 군사시설은 이보다 훨씬 많은 500여 곳으로 파악되었다(한라일보, 2008. 5. 1).

<표 4-20> 일본군 동굴진지 분포와 용도⁴³⁾

지역	주저항진지	복곽진지	전진거점	위장진지	기타	계
제주시	12	4	3	-	1	20
서귀포시	1	2	4	-	1	8
북제주군	19	5	16	5	5	50
남제주군	10	3	13	4	5	35
합 계	42	14	36	9	12	113

자료: 탐라대학교 부설 산업기술연구소·제주동굴연구소 (2003: 186).

2) 특성

일본 제국주의는 1931년 만주사변을 시작으로 1935년부터 중국침략에 착수했다. 이를 위해 1926년부터 서귀포시 모슬포 속칭 ‘알뜨르’에 20만평의 비행장을 건설하기 시작했다. 10여년에 걸쳐 활주로를 건설한 뒤 1937년부터는 80만평으로 확장공사를 추진했다.

제주도민들은 이때 최하 13세의 어린 나이부터 동원되었으며 동원은 관공서 주도로 이루어졌다. 고령인 부친 대신 동원되거나 마을별로 할당 인원이 정해져 군사비행장 건설과 동굴진지 구축 등 강제노역에 동원되었다(일제강점하 강제노동피해 진상규명위원회, 2008). 강제동원 조선인 수는 <표 4-21>과 같다.

제주지역의 일제 강제동원은 알뜨르 비행장 확장사업이 시작된 후인 1938년부터 통계가 잡히기 시작해서 전쟁 말기인 1944년에는 연인원 245만여명(하루 평균 6,725명)이 동원되는 등 최악의 가혹한 노동력 수탈이 이어졌다.

43) 주저항진지는 방어작전의 중추적 진지로서 미군의 상륙전이 전개될 경우 이 지역이 주전장이 된다. 복곽진지(주력본부진지)는 주저항진지의 1~2차 방어선이 무너질 경우 최후의 저항을 위한 내륙과 한라산 정상부근에 설치된 진지이다. 전진거점은 주저항진지를 배후로 한 최전선의 성격을 띠는 것으로 주로 해안과 중산간에 배치되었다(제주대학교 탐라문화연구소·한라일보사, 2008: 28~39).

<표 4-21> 관 알선 및 강제동원된 조선인 수 변화

연도	조선내 동원			일본으로 연행수	군요원 송출	합계
	관알선	징용	도내 동원			
1938	19,516		74,194			93,710
1939	45,289		113,096	53,000	145	211,530
1940	61,527		170,644	56,398	736	289,305
1941	46,887		313,731	67,098	16,027	443,743
1942	49,030	90	333,976	115,815	22,396	521,307
1943	58,924	648	685,733	128,354	12,315	885,974
1944	766,417	19,655	2,454,724	286,432	45,442	2,882,870
1945	44,263	23,286	?	10,622	47,949	126,120

자료: 일본 대장성관리국 (1947: 71~72); 허수열 (2006: 26).

3) 실태

제주 일제동굴진지의 실태는 제주자치도·제주역사문화진흥원 (2008; 2009)의 보고서에 상세하게 기술되어 있다. 제주 일제동굴진지는 등록문화재로 지정보호하고 있는 것이 아니라 방치된 수준임을 알 수 있다. 그것도 자연적인 훼손이나 유실·함몰 뿐만 아니라 인위적인 훼손과 잠식이 심각하게 이루어지고 있는 실정이다. 그 실태는 <표 4-22>과 같다.

<표 4-22> 국가지정 문화재 일제동굴진지 실태

진지명	규모	실태	
사라봉 동굴진지	-표고 148.2m, 갭도 8곳, -총길이 494m(최장 234m)	-송이(scoria)층 동굴, 나무뿌리 잠식 -빗물·토사 유입, 유실·함몰 우려	
어승생악 동굴진지	-해발 1,169m, 토치카 2곳, -갭도 3곳, 총길이 400여m	-일본군 제58군사령부 주둔지 -갭도입구 3곳 붕괴, 토치카 양호	
가마오름 동굴진지	-갭도 17곳, 출입구 30곳 -총길이 1,900m	-최장 갭도(969m), 관람코스 개방(300m) -송이층 벌집형 갭도, 입구 함몰 진행	
서우봉 동굴진지	-해안갭도 18곳, 병커 2곳 -총길이 340m	-육상 현무암층 갭도, 비교적 견고함 -해안갭도 훼손·함몰·낙반 진행	
송 악 산	셋알오름 동굴진지	-갭도 2곳, 포진지 2곳 -총길이 1,360m	-입구 6곳 중 주진입로만 양호, 함몰진행 -외양간·창고 이용, 전기가설·담장설치
	해안 동굴진지	-갭도 13곳, 병커 2곳 -절벽갭도·유도로 각 1곳	-해안침식, 응회환 절벽 잠식·낙반 -송악산 진입로·산책로 진동, 입구 붕괴
	외륜 동굴진지	-갭도 13곳(최장 978m) -총길이 1,433m	-진지내부, 주동굴 따라 지굴(枝窟) 형성 -대부분 진지입구 붕괴 진행, 함몰 우려
	성산일출봉 동굴진지	-갭도 16곳, 병커 2곳 -총길이 514m	-진지 3~4곳, 무속행위 공간으로 이용 -콘크리트 병커, 해너 작업장으로 이용

자료: <http://ihalla.com> '고난의 현장' 일제전적지를 가다(2008. 10~2009. 9. 10) 요약.

제5절 국가공인 어메니티 공동체자원 특성

1. 제주마(馬)

1) 개요

「영주지」⁴⁴⁾는 옛날 제주에 삼신인(三神人)이 출현할 당시 동해의 벽랑국(碧浪國)으로부터 푸른 옷을 입은 처자 3인이 망아지와 송아지, 오곡을 가지고 건너와 이들과 결혼했다고 전하고 있다. 「탐라성주유사」는 탐라국 제19대 성방왕(聖邦王) 시대(145~196)의 교역 물품에 말이 들어있다고 기록하고 있다(오부운역, 1989: 136). 여기에서 제주마는 외부에서 들어와 선사시대부터 사육되기 시작했으며, 탐라시대에는 교역 물품으로까지 활용되었음을 알 수 있다.

제주에서 본격적으로 방목에 의한 말 사육이 이루어진 것은 몽골(元)이 제주에 탐라국초토사를 설치(1273)하면서부터이다. 몽골은 1276년(고려 충렬왕 2년) 탐라에 ‘다루가치’⁴⁵⁾를 파견해서 수산평(당시 정의현)에 몽골마 160필을 방목하게 했다(연세대학, 1955: 572). 몽골이 제주에 설치한 목장은 대정 3곳, 산둔(山屯), 우둔(牛屯), 을병별둔(乙丙別屯) 및 제주목 6곳까지 모두 12곳이었다.

조선시대에 들어와 제주에는 10개의 소장(所場)⁴⁶⁾과 김만일 일가의 개인목장인 산마장, 소를 키우는 황태장·모동장·천미장·우도장·가파도별둔장 등이 있었다(강만익, 2009: 210~211). 제주목장에서 생산된 마필 수는 시대에 따라 차이가 있다. 태조 7년(1398)에 4천여필, 세종 28년(1446) 9,780필, 효종 3년(1662)에는 10,385필로 기록되어 있다(제주도, 2006a: 218).

제주마는 1986년 2월 8일 국가지정 문화재(천연기념물 제347호)로 지정되었다.

44) 「영주지(瀛州誌)」는 제주도 역사자료 가운데 가장 오래된 것으로 알려진 문헌으로, 고려 후기 내지 조선 전기에 간행된 것으로 추정되는 저자·연대 미상의 역사서이다. 탐라의 개벽설화에서부터 신라·백제·고려 왕조와의 수교, 입조 등의 역사적 사실들이 수록되었다.

45) 몽골은 1275년 탐라국초토사(耽羅國招討司)를 탐라총관부로 개편하고 총관부 장관 ‘다루가치(達魯花赤)’를 발령했다.

46) 소장(所場)이란 세종 11년(1429), 제주지역 중산간 지대(해발 200~600m)에 설치한 대목장(大牧場) 또는 마정구획(馬政區劃)이다. 그 안에는 자목장(字牧場, 군<群>단위 목장)을 두어 암말 100필, 숫말 11필을 1군으로 구성해서 방목했다(강만익, 2009: 210~212).

2) 특성

제주마는 흔히 조랑말이라고 한다. 키가 작아서 과실나무 밑을 지날 수 있는 말이라는 뜻으로 ‘과하마(果下馬)’ 또는 ‘토마(土馬)’라고도 불린다. 제주마는 키가 암컷 117cm, 수컷 115cm 정도의 말로, 성격이 온순하고 체질이 강해서 병에 대한 저항력과 생존력이 강하다. 체형은 앞쪽이 낮고 뒤쪽이 높으며 몸길이가 긴 독특한 체형을 갖고 있다. 다른 말보다 뚜렷하게 작다(제주도, 2006b: 1102).

제주마는 발굽에 편자를 붙이지 않은 상태에서 돌발을 걸어 다녀도 찢어지거나 변형된 발굽을 전혀 찾아 볼 수 없다. 다리가 튼튼하고 질병에 강하며, 특히 소화기 질환이 매우 적은 편이다. 제주마의 장단점은 <표 4-23>과 같다.

<표 4-23> 제주마의 장단점

장 점	단 점
① 성질이 온순해서 물거나 발로 차는 성질이 거의 없다.	① 체구가 매우 작아서 짐을 많이 싣지 못한다.
② 발굽이 매우 강하다.	② 대부분 등이 굽으며 허리가 길고, 엉덩이가 짧으며, 뒷다리가 X형을 나타낸다. 유전적인 요인과 옛부터 사역에 이용하는 것이 주요 원인이 되고 있다.
③ 거친 사양관리에 잘 견디며 생산관리가 절감된다.	
④ 갈증에 잘 견딘다(물은 저녁 1회 또는 아침·저녁 각 1회 먹음).	③ 겁이 많아 잘 놀라기 때문에 사역시에 사고가 많이 발생한다.
⑤ 험한 산길을 잘 걷는다.	
⑥ 질병에 대한 저항력이 매우 강하다.	

자료: 강민수 (2005: 37~38). 재구성.

3) 실태

제주마는 일제강점기에만 해도 사육두수가 2만 마리(1939년)를 넘었다. 1960년대 이후 농업기계화로 인한 사육농가의 감소로 1986년에는 1,347마리로 줄어들어 멸종위기를 겪었다(제주도, 2006a: 230~233). 이때부터 제주도축산진흥원은 지역 농가에서 사육하던 순종 제주 재래마 60여필을 선발해서 육성하기 시작했다.

2002년부터 혈통등록 사업을 시작해서 순종 제주마의 번식을 유도해 왔다. 제주마는 2010년 말 기준으로 1,157농가에서 2만 2천여마리가 사육되고 있으나 개량마(교잡종)가 대부분을 차지하고 있다. 제주마의 사육현황은 <표 4-24>와 같다.

제주의 말 사육두수가 지난 20여년 만에 급증하게 된 이유는 그동안 경주용과 승마용, 육용으로 활용되면서 순수 제주마와 영국산인 서러브레드(thoroughbred)

씨수말과의 교잡을 통해 개량마(일명 ‘제주산마’)를 많이 증산했기 때문이다.

<표 4-24> 제주지역 말 사육현황

연도	1960	1970	1980	1986	1990	2000	2010
가구수	4,736	4,064	1,541	413	295	216	1,157
두수	12,077	7,606	2,401	1,347	1,835	5,484	22,233

자료: 장민수 (2005: 40); 제주자치도 (2011b: 274).

2012년을 기준으로 제주지역의 개량마는 전체의 71%인 1만 5천여마리, 서러브레드는 23%이며, 순수 혈통 제주마는 6%에 불과하다(한라일보, 2012. 7. 13). 한국마사회는 ‘혈통경마(천연기념물 제주마) 시행 중장기 지침’을 마련하고 2020년부터는 개량마를 ‘제주경마공원’ 경마에 출전할 수 없도록 정해 놓고 있다.

2. 제주초가

1) 개요

제주의 전통가옥(초가)은 섬이 갖는 자연환경 조건과 기후에 대한 대응, 가족제도와 인문 사회적 특성, 민간신앙이나 풍수지리 등 다양한 요인을 내포하고 있다. 제주초가의 외관은 단순하면서도 우아한 곡선으로 인해 자연환경과 조화를 이루고 있다. 가옥의 구조에서부터 건축 재료에 이르기까지 친환경적인 원리로 구성되어 있다(제주도, 2006b: 960). 서귀포시 표선면 성읍민속마을 안에 있는 초가 5채가 이러한 특징으로 인해 국가지정 중요민속자료 제68~72호로 지정·보호되고 있다(제1절의 2. <표 4-3> 참조).

2) 특성

제주초가의 공간배치는 제주 특유의 가족제도와 경제단위를 반영하고 있다. 우선 돌담으로 울타리를 둘러쳐 부지 내부공간을 만들었다. 마을 안길과 내부공간을 ‘올래’(구불어진 마당 진입로)와 ‘올래목’으로 연결해서 소와 말의 침입과 가족생활의 외부 노출을 방지했다. 울타리 내부공간에는 안거리와 밖거리 등의 가옥을 배치해서 남녀 구분이 아닌 세대 단위의 생활공간과 경제단위를 구성했다.⁴⁷⁾

내부공간을 구성하는 구조물과 기능은 <표 4-25>와 같다.

<표 4-25> 제주초가의 공간 구조물과 기능

구조물	설치	기능
올래	-성인 어깨높이 양쪽 돌담	-강풍유입 방지, 외부노출 방지
올래목	-올래 끝 마당입구, 정낭설치	-주인 유무 표시, 우마침입 방지
안거리(안채)	-가옥의 중심 건물	-가족 행사의 중심 가옥
밖거리(바깥채)	-안채 맞은 편 작은 가옥	-분가한 젊은 부부·노부부 거주
모커리(별채)	-안거리 좌우 어느 한쪽 설치	-쇠막 겸용 또는 전용
이문거리(문간채)	-올래목에 설치	-대문 전용 및 쇠막 겸용
안뒤(뒤뜰)	-안거리 뒤쪽 공간	-상록수·출항의 냉난방 기능
우영(텃밭)	-가옥 주변 빈터에 조성	-배추, 무, 부추 등 부식류 재배
통시(변소)	-부엌과 떨어진 외곽지 설치	-변소 및 돼지우리 겸용

자료: 제주도 (2006b: 965~971). 요약 구성.

제주초가의 외관은 둥글고 완만한 지붕 밑에 다공질 현무암과 흙으로 된 내·외 벽체를 두른다. 처마 밑에는 차양 및 방수·방풍 기능을 하는 ‘풍채’를 달기도 한다. 제주초가의 외관 구조물과 기능은 <표 4-26>과 같다.

<표 4-26> 제주초가의 외관 구조물과 기능

구조물	설치	기능
지붕	-마감재료: 제주 특산 ‘새’ ⁴⁸⁾ -모양: 낮은 경사도(20° 정도)의 솔박 ⁴⁹⁾ 을 얹어 놓은 형태	-두껍게 덮은 ‘새’의 밝은 연갈색 여름철: 단열효과 겨울철: 보온효과 -지붕형태: 바람 저항 완화
벽체	-이중 외벽(double skin) 바깥쪽: 다공질 현무암(15~30cm) 안쪽: 흙으로 마감한 외(挀) -실내 벽: 하부 판자벽, 상부 흙벽	-외부온도 변화폭 조절기능 여름철: 외부열기의 내부전달 지연 겨울철: 외풍방지, 축열효과 -실내 열쾌적성 향상
풍채	-나무골조에 ‘새’로 엮은 가리개 -초가 앞면 탈착 방식	-평상시 세우면: 차양·빗물 방지 -악천후 내리면: 폭풍우 차단

자료: 제주도 (2006b: 978~982). 요약 구성

47) 다른 지방 전통가옥에서는 안채와 바깥채의 이용을 남녀로 구분하지만 제주에서는 자식이 결혼해서 분가할 때 따로 나가 살 필요가 없는 경우에 올타리 내 밖거리로 분가했다. 젊은 부부가 장년이 되면 안거리로 들어오고, 노부부는 밖거리로 옮겨 살게 된다. 한 올타리 안에 거주하더라도 부엌과 장독대를 따로 마련해서 경제단위를 분리했다(제주도, 2006b: 963).

48) 새: 역새 키만큼 자라는 제주에 자생하는 매끈하고 질긴 풀.

49) 솔박(제주어): 통나무를 둥그스름하고 납죽하게 파서 만든, 가로 길이가 긴 나무그릇.

제주초가의 실내공간인 구들(방)과 정지(부엌), 고평(광), 굴목(난방공간) 등은 중앙에 위치한 상방(대청)으로 트인 문을 통해서 모두 연결된다. 상방은 마당과 안뒤로 트여 있어서 통풍과 열에너지 유입을 조절하는 친환경적 기능을 한다.

3) 실태

제주초가는 농어촌 현대화 및 개축으로 인해 중요민속자료로 보호되고 있는 초가를 제외하고는 거의 사라졌거나 구조가 변경되어 옛 모습을 찾을 수 없다. 재현된 제주초가는 제주민속촌 100여채와 제주돌문화공원 5채, 중문관광단지 내 ‘성천포’(베린내 포구) 마을 자리에 들어선 개조된 초가호텔 26채가 있다.

제주민속촌 초가는 조성 당시 산촌, 중산간촌, 어촌의 초가를 이곳으로 옮겨와 옛마을을 그대로 재현했다. 공예방과 전시관 등에 민구류 600여점을 전시하고 있다. 중문관광단지 초가호텔은 지붕만 초가형태로 하고 내부를 호텔시설로 신축해서 현대식 숙소와 업장을 구성했다. 두 곳 모두 개인기업에 의해 관광휴양업을 하고 있다. 제주돌문화공원은 전시용으로 세칸집과 두칸집을 재현해 놓고 있다.

3. 제주해녀

해녀는 전 세계적으로 한국과 일본에만 분포되어 있으며, 제주에 밀집되어 있다(김영돈, 1989: 163). 제주의 해녀들은 그들 나름의 삶의 방법을 갖고 있다. 어촌사회 특유의 공동체적 성격을 짙게 띠며 그 문화유형도 다르다. 개인소유로 획정되어 있는 경작지와는 달리 해녀어장, 즉 제1종 공동어장은 마을 전체의 소유로서 마을마다 서로 다른 자생적, 자율적 입어관행⁵⁰⁾을 형성하고 있다.

1) 기원

서귀포시 하모리 신석기 유적(B.C. 2700~2000)에서는 패총과 함께 골각기로 된 빗창(전복 등을 따내는 해녀물질 도구)이 발굴되었다. 이 빗창은 동물의 중수

50) 제주에는 수협에 소속된 마을단위 100개의 어촌계가 있다. 해녀 공동체는 이 어촌계별로 운영된다. 어촌계는 해산물의 채취자격, 기간과 종류에 따른 채취방법, 금채기간, 조업규정, 감시원 규정, 농번기 입어금지, 대리 채취규정 등 해녀 물질(조업) 관습을 규약으로 정하고 있다(좌혜경·권미선, 2009b: 251).

골을 반으로 쪼개어 제작한 것(길이 12.5cm, 너비 2.0cm, 두께 0.5cm)이다. 손잡이 반대쪽 끝부분은 몸통 부분보다 얇고 둥근 형태이며 절단면에 사용 흔적이 있다(강창화, 2011: 253; 제주문화예술재단, 2006: 61).

제주시 괘지리 유적(B.C. 400~기원 전후)에서는 조개무지에서 사슴 경골로 만든 한 쪽 끝을 뾰족하면서 평평하게 만든 빗창 유형의 골각기(길이 15.2cm, 최대 폭 3.4cm, 최대두께 1.6cm)가 발굴되어(제주대학교 박물관, 1985: 81) 골각기 빗창 사용이 이어지고 있음을 확인할 수 있다.

「고려사」⁵¹⁾는 고려 문종 7년(1053) 2월에 탐라국 왕자 수운나(殊雲那)가 그의 아들을 보내 나육(螺肉, 소라), 해조(海藻), 구갑(龜甲, 거북 등딱지) 등 물품을 조정에 바쳤다고 기록하고 있다(제주자치도 여성능력개발본부, 2007: 14).

제주에서의 어로작업은 고고학적 발굴조사와 문헌기록으로 볼 때 남·여 행위 주체와는 관계없이 신석기 시대부터 시작되었고, 그것이 탐라시대와 고려·조선 시대를 거쳐 지금의 해녀 물질이라는 독특한 형태로 이어졌다고 할 수 있다.

2) 특성

해녀 물질은 작업주체가 여성인데다가 애초에 나잠(裸潛)⁵²⁾으로 시작했다. 제주해녀는 분만 전후를 가리지 않고 물질을 하는 등 주목할 만한 특이성을 가지고 있다. 문화재청은 제주해녀를 유네스코 ‘세계무형문화유산’에 등재하기 위해 2011년 우리나라 무형문화유산 61개 국가목록에 포함시켰다(2012년 1월 우선 추진 6개 목록에 포함됨). 제주해녀의 특이성은 <표 4-27>과 같다.

우선 해녀들이 지나는 잠수 기량과 의지는 초인적이다(제주도, 1996: 16, 18).

제주해녀들은 바닷물 속 15~20피트에서 물질하는 것이 일반이지만, 필요에 따라서는 재래복을 입고도 70피트(약 21m)까지 무자맥질한다. ‘열두 길’이라면 약 22미터인데 그곳까지 들어가서 물속에서 2분 남짓 견딘다.

51) 「고려사(高麗史)」 卷 7, 世家 7, 문종 7년(1053) 2월 정축조(丁丑條).

52) 해녀의 ‘나잠어업’에 대한 기록은 이건(李建)의 「제주풍토기(濟州風土記)」(1629), 조관빈(趙觀彬)의 「회헌집(悔軒集)」(1731), 신광수(申光洙)의 「석북집(石北集)」(1765), 조정철(趙貞喆)의 「정현영해처감록(靜軒瀛海處坎錄)」(1812), 이예연(李禮延)의 「탐라팔영(耽羅八詠)」(1832) 등에 묘사되어 있다(좌혜경 외, 2009a: 52, 61, 64, 69, 73).

<표 4-27> 제주해녀의 특이성

구분	특이성
작업 형태	-주체: 여성, 방법: 나잠(裸潛)에 의한 친환경적 작업
개인 특성	-뛰어난 잠수기량, 초인적 의지(분만 전후에도 작업)
작업 일수	-월 평균 15일 이상
작업 반경	-제주도와 한반도의 각 연안 및 부속 도서, 일본·중국·러시아 등 동아시아 일대
문화 요소	-세계 유일의 '해녀노래' 가락과 가사 보유 -영등굿, 잠수굿, 불턱(해녀공동체 여론광장) 형성
위험 요소	-급격한 감소추세로 보존 위기

자료: 김영돈 (1986: 163~164). 보완 재구성.

제주해녀들은 만삭임에도 생계를 위해 물질에만 열심이다 보면 제대로 진통할 겨를 없이 혹은 배 위에서, 혹은 집으로 돌아오는 축항에서, 혹은 길가에서 애를 낳는다. 배에서 낳았으니 '배선이', 축항에서 낳았으니 '축항둥이', 길에서 낳았으니 '질둥이' 또는 '길둥이'란 별명을 지닌 이들이 마을마다 드물지 않다.

3) 실태

일제강점기 제6대 제주도사를 지낸 다구치 데이키(田口楨喜, 재임: 1931~1935)는 매년 다른 지방에 출가하는 해녀를 5~6천명, 도내에서 물질하는 해녀를 7~8천명으로 기록하고 있다(제주자치도인력개발원·제주발전연구원, 2008: 27~29). 해방 후 제주해녀는 1960년대 이후 어로기술의 발달 등 산업화에 따른 결과로 그 수가 급격하게 감소하고 있다. 제주도내 잠수인 현황은 <표 4-28>과 같다.

<표 4-28> 제주도내 잠수인 현황

(단위: 명)

구분	합계	29세미만	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70세이상
2006	5,406(4)	-	27	491	1,331	2,180	1,377
2007	5,279(5)	-	10	346	1,165	2,014	1,744
2008	5,244(6)	-	10	253	1,172	1,951	1,858
2009	5,095(4)	-	7	206	1,043	1,818	2,021
2010	4,995(3) (100%)	-	2	123 (2.5%)	954 (19.1%)	1,752 (35.0%)	2,164 (43.3%)

자료: 제주자치도 (2011b: 308). ()내는 남자 잠수.

제주해녀는 제주도의 집계로 1970년 1만 4,140명이던 것이 15년 지난 1985년에

는 절반 이하인 6,684명으로 줄었다(김영돈, 1986: 166). 2000년대에 들어와서는 5천명 수준으로 감소했다.

제주해녀는 2010년 전체 4,995명 가운데 60세 이상이 3,916명으로 78.3%를 차지하고 있다. 앞으로 10~20년 후면 노(老) 해녀들이 작업일선에서 물러난다고 보았을 때 2030년에 가서는 제주해녀가 1천명 미만으로 감소할 수 있음을 예견할 수 있다. 그 이후 해녀의 소멸은 시간문제일 것이다.

4. 제주돌담

1) 유래

제주의 돌담에 관해서 동국여지승람(東國輿地勝覽 제38권 5면)은 동문감(東文鑑)을 인용해서 “고려시대 제주 판관 김구(金丘)⁵³라는 사람이 경작지의 경계가 없어 힘 있는 자들이 약한 자의 땅을 침범한다는 백성들의 얘기를 듣고, 돌을 모아 담을 쌓고 땅의 경계를 만들게 하니 백성들이 편하게 되었다”고 기록하고 있다(임헌도, 1956).

이러한 사실은 김구에 의해서 계획적이고 대규모로 돌담 정리사업이 이루어진 것이 기록으로 남아 있는 것으로 추측될 뿐(김종석, 1998: 28) 고고학적 접근에서 돌담의 이용 연대는 훨씬 이전으로 거슬러 올라간다.

제주시 용담동 용관묘터에서는 석곽묘와 용관묘 사이의 경계석렬(A.D 200년 경, 14.6m)이 발굴되었다. 애월읍 금성리 해안에서는 석축 유구(A.D 500~900년 경, 62m)가 확인되었다. 탐라 형성기 또는 원삼국시대의 유적이다(제주대학교 박물관, 1989: 21; 2006: 177).

이는 제주돌담의 유래가 제주민의 장묘문화, 석축기술과 함께 탐라시대까지 거슬러 올라감을 말하는 것이다. 돌과 바람이 많은 제주는 농경사회의 정착과 함께 돌을 이용해서 일련의 정착사회의 기틀을 조성했다고 추정할 수 있다.

2) 기능과 가치

제주에서는 돌담을 쌓음으로써 바람을 막아 대지와 전답을 보호하고 경계선을

53) 김구(1211~1278)는 고려 때의 사람으로 고종 21년(1234년)에 제주 판관으로 부임했다.

만들며 가축의 탈출이나 침입을 막을 수 있었다. 경작지에 널려있는 돌을 제거, 정리함으로써 밭갈이와 제초·운반 작업의 능력을 높이고 제주섬 특유의 문화경관을 형성했다. 제주돌담은 지역에 따라 다양한 종류와 유형별 기능을 갖고 있다. 쌓는 방식과 기능에 따라 여러 명칭을 갖고 있으나 명칭이 다르더라도 기능면에서는 대부분 서로 비슷하다. 제주돌담의 명칭과 기능은 <표 4-29>와 같다.

<표 4-29> 제주돌담의 기능

명칭	기능
밭담	-경계 구분과 가축침입 방지를 위해 경작지에 쌓은 담
산담	-분묘를 보호하기 위해 쌓은 담
원담	-바닷가 조간대에 고기잡이를 위해 쌓은 담
갯성(갯담)	-중산간 목장지대에 소와 말의 방목을 위해 쌓은 담
우갯	-가옥 울타리용으로 둘러쌓은 담
올레담	-마을안길과 가옥 마당을 연결하는 올레를 만든 담
성담	-방어시설로 쌓은 담(제주목성, 정의현성, 대정현성, 군사 요충지 진성(鎭城), 환해장성, 항과두성 등)
방사담	-외부로부터의 액운을 막기 위해 마을의 허한 곳에 주술적 의미로 잡석을 쌓아 올려 만든 둥그스름한 담

제주돌담에 대한 평가 연구로는 이상영 (2006: 38)의 조사를 들 수 있다.⁵⁴⁾ 이 조사에서 제주돌담은 지역고유의 문화자원으로서 다양한 공익적 기능(농촌경관 제공, 교육·휴양처 제공, 전통문화 계승)을 발휘하고 있는 것으로 확인되었다. 그 내용은 <표 4-30>과 같다.

<표 4-30> 제주돌담에 대한 가치평가

제주돌담에 대한 인상		제주돌담의 가치	
인상	빈도(백분율)	가치	빈도(백분율)
매우 아름답다	115(28.5)	사용가치	20(5.0)
대체로 아름답다	231(57.3)	선택가치	27(6.8)
어느 쪽도 아니다	39(9.7)	존재가치	148(37.2)
그렇게 아름답지 않다	15(3.7)	상속가치	190(47.7)
전혀 아름답지 않다	3(0.8)	기타	13(3.3)
합계(%)	403(100.0)	합계(%)	398(100.0)

자료: 이상영 (2006: 31).

54) 이상영 (2006)은 제주를 방문한 관광객 410명을 제주공항에서 무작위로 선정해서 2005년 6월부터 8월에 걸쳐 면접 조사했다.

제주돌담의 가치에 있어서도 사용가치(5.0%)나 선택가치(6.8%)보다는 그 자리에 존재하는 것만으로도 국민들에게 다양한 기능을 제공하는 존재가치(37.2%)와 후손들에게 물려줄 자산으로서의 상속가치(47.6%)가 더 높게 평가되었다.

농촌자원개발연구소 (2004)에서 실시한 보전가치가 높은 농촌경관자원 평가조사에서 제주돌담의 중요도는 4.44(5점 척도)로서 18개 경관자원 분야 가운데 전통가옥(4.70)에 이어 전통마을 쉼터(4.44)와 동일한 2번째로 높은 순위로 조사되었다. 고성보 외 (2009)의 제주돌담의 가치평가를 위한 조사에서도 보전가치(유산가치)와 경관가치, 사용가치, 존재가치 등 모든 항목에서 긍정적인 응답(78.4% 이상)이 나왔다.⁵⁵⁾

3) 실태

제주돌담의 총 길이는 2005년 말을 기준으로 3만 6,356km로 추정된다. 이 가운데 발담 길이는 2만 2,108km이다(고성보 외, 2009: 246).

제주돌담은 매우 뛰어난 경관자원임과 동시에 보전과 존재가치의 증가에도 불구하고 최근 발작물 재배의 쇠퇴와 도시확장, 토지의 투기화에 따른 무관심으로 최근까지도 훼손되거나 소멸의 속도는 줄지 않고 있다. 2000년대 들어 제주돌담의 훼손율은 <표 4-31>과 같다.

<표 4-31> 제주돌담 훼손율

(단위: m, %)

구역		2001년	2005년	훼손 돌담	훼손율
제주시	신촌	26,401	25,559	842	3.2
	애월	28,404	25,111	3,293	11.6
	한경	29,057	21,430	7,627	26.2
서귀포시	성산	31,266	27,763	3,503	11.2
	남원	21,976	20,421	1,555	7.1
	대정	29,747	26,545	3,202	10.8
합 계		166,851	146,829	20,022	12.0

자료: 고성보 외 (2009: 90~91). 재구성

55) 고성보 외 (2009)는 제주를 찾은 관광객 8개 그룹 1,040명을 대상으로 2006년 2월 25~29일(5일간)까지 제주공항에서 1대 1 면접조사를 실시해서 그 가운데 유효 표본 999명을 분석대상으로 삼았다.

제5장 어메니티 자원의 경제가치 내부화

제1절 어메니티 자원의 경제가치 내부화 원리

OECD (1999)는 어메니티의 경제가치 자원화 방안으로 어메니티 외부효과의 내부화(internalization)를 들고 있다. ‘외부효과의 내부화’란 외부효과를 만들어내는 활동들이 지속되는 동시에 최적 공급이 이루어지도록 외부효과의 생산비용을 보상하는 것을 의미한다.

외부효과의 내부화는 ① 재산권이 규정되어 있고 그 집행이 가능함과 동시에 거래비용(거래를 성사시키는데 드는 비용)이 과도하지 않아야 하며, ② 외부효과의 생산자나 수혜자 모두에게 생산비용이나 그 편익에 맞먹는 가치를 세금으로 부과하거나 보조금을 제공할 수 있고, ③ 외부효과의 생산자나 수혜자 모두가 단일한 소유권 구조 안에 놓여 있을 때 달성할 수 있다고 보고 있다(오현석 외 역, 2002: 45).

이러한 외부효과의 내부화 원리로는 부정적 외부효과를 내부화하기 위한 원칙과 긍정적 외부효과의 내부화를 위한 원칙이 있다.

1. 부정적 외부효과의 내부화 원칙

부정적 외부효과의 내부화 원칙은 ‘오염자 부담의 원칙’(PPP, Polluter Pays Principle)이다. 이 원칙은 1975년 OECD 장관급 회의에서 ‘자연환경정책 수행을 위한 효율성 원칙’으로 채택된 것이다. 오염자 부담의 원칙은 세 가지의 의미를 지닌다(Bugge, 1996).

첫째, 경제적 효율성의 원칙이다. 이는 공해에 따른 사회적 비용을 오염자(오염 유발자)가 부담하되, 공해감축 수단에 대한 총 편익과 총 비용 간의 차이를 극대화(최소 비용, 최대 편익)하는 것을 말한다.

둘째, 법률적 원칙이다. 오염자와 오염의 희생자 사이에 비용을 배분하는 것을 우선적인 목표로 삼되, 오염자가 초래한 손상을 스스로 치유하거나 예방하는 비용을 부담하는 것을 의미한다.

셋째, 환경정책의 국제적 조화를 위한 원칙이다. 이는 국가들 간의 산업경쟁이 벌어지는 상황에서 시장을 왜곡시키는 불평등한 차이가 없게 하는 것이다. 즉, 국제적 오염방지 수단(CO₂ 거래비용 등)들에 대한 공적 재정지원(보조금)을 엄격하게 제한하는 것을 목표로 한다.

그러나 오염자 부담 원칙에는 많은 제한이 뒤따른다. 경제적인 관점에서 보면 오염방지를 위해 잠재적 오염자에게 보조금을 지급하는 것이 부담금을 부과하는 것 못지않게 효율적일 수도 있다. 오염수준이나 오염자의 책임정도를 정하는 것 자체가 과학적 합리성을 찾지 못할 경우도 있다.¹⁾ 오염자 부담의 원칙은 어메니티의 외부효과 보다는 주로 환경문제를 대상으로 정치적 담론에 의해 적용되고 할 수 있다.

2. 긍정적 외부효과의 내부화 원칙

어메니티 외부효과의 특성은 대부분 긍정적인 효과이다. 내부화의 관건은 어메니티 긍정적 효과의 최적 수준 공급과 그것을 공급하는 데 드는 비용 및 가치에 대한 평가가 된다. 긍정적 외부효과의 내부화를 위한 원칙으로는 3가지가 있다.

첫째, ‘수혜자 부담의 원칙’(BPP, Beneficiary-Pays Principle)으로 편익을 얻은 사람이 생산자에게 비용을 지불하는 것을 말한다.

둘째, ‘소비자 부담의 원칙’(CPP, Consumer-Pays Principle)이다. 이는 어메니티 관련 상품²⁾을 구매할 경우 공급 비용이 생산물에 추가로 적용되는 가격(surcharge)에 의해 소비자에게 부담되는 것을 말한다.

-
- 1) 예를 들어 수질오염 허용 기준치를 BOD 1ppm으로 결정했다면 BOD가 0.9ppm인 하천은 깨끗한 하천이며, 1.1ppm인 하천은 오염된 하천인가 하는 문제이다. 또한 윗마을과 아랫마을에서 오염된 물을 배수로로 흘러보내는 여러 농민들이 있다고 했을 때, 이들이 각각 얼마만큼 비용을 부담해야 하는지 결정하는 것은 매우 어려운 일이다(오현석 외 역, 2002: 47~48).
 - 2) 상품생산 과정에 투입된 어메니티에 관한 상세한 정보를 제공하는 라벨을 붙임으로써 소비자들의 선호를 자극해서 부가가치를 높일 수 있는 상품을 말한다. 대표적으로 지리 표시제(Appellation d'Origin)를 들 수 있다(오현석 외 역, 2002: 55).

셋째, ‘공급자 혜택의 원칙’(PGP, Provider-Gets Principle)이다. 직접 이용을 하지 않더라도 어메니티 가치(비이용 가치)가 발생할 경우³⁾ 그 가치 수혜자(free-rider)의 지불을 보장받기 위한 것으로, 가치의 대가는 공급자에게 주어진다 원칙이다.

공정적인 외부효과의 내부화를 위한 원칙의 특성은 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 어메니티 외부효과의 내부화를 위한 원칙의 특성

유형	수혜자 부담 원칙(BPP)	소비자 부담 원칙(CPP)	공급자 혜택 원칙(PGP)
경제적 효율성 측면	-이용자로부터 지불을 보장받기 위해 적용 -비이용가치 수혜자에게 적용하기 어려움	-어메니티로부터 얻는 편익이 상품구매를 통해 현실화될 때 자동으로 적용됨	-비이용가치 수혜자들의 지불을 보장하기 위해 적용 -수요를 알아내는데 따른 어려움으로 인해 덜 효과적
법률적 측면	-수용 가능함	-관련 상품 소비자와 수혜자가 동일하다면 수용 가능	-편익을 누리지 못하는 사람들이 부담할 수도 있기 때문에 수용 가능성 적음
국제적 조화 측면	-효과적이나 때때로 적용하기 어려움	-비유통 어메니티 상품에 대해서는 덜 효과적	-어메니티 관련 상품시장에 영향이 적기 때문에 효과적

자료: OECD (1999); 오현석 외 역 (2002: 59).

1) 수혜자 부담 원칙

수혜자 부담 원칙은 어메니티 장소를 방문해 깨끗한 환경에서 쾌적함을 향유하거나, 역사적·문화적 현상에서 아름다움 또는 감흥을 느끼거나, 예술적·과학적 신비로움을 경험하거나, 인간다운 공동체적 삶에 감동을 받는 등의 편익을 얻었을 때 그 수혜자가 비용을 생산자에게 직접 지불하는 형태를 말한다. 즉 어메니티 이용자들로부터 지불을 보장받기 위한 것으로 공공장소의 입장료와 같은 유형이다.

경제적·법률적 측면에서는 적용이 가능하지만 어메니티 자원은 내부효과 이외에 강한 외부효과를 생성하기 때문에 자원을 이용하지 않고도 외부효과만으로 이득을 얻는 비이용가치 수혜자(free-rider)에게는 적용하기가 어렵다. 국제적인 조화 측면에서도 적용할 수는 있지만 나라마다 어메니티 가치에 대한 인식이 다

3) 어메니티 ‘비이용 가치’는 주로 ‘영토적 외부효과’(territorial externality)를 말하는 것으로 “관광객들이 경관을 향유하고 그 대가를 지불하지 않고 집으로 돌아가게 되거나” 또는 “많은 사람들이 그 지역을 규칙적으로 방문할 필요를 느끼지 않으면서도 어메니티가 존재한다는 사실 자체만으로도 즐거움을 향유하게 될 때” 얻는 효과를 의미한다(오현석 외 역, 2002: 38).

르기 때문에 보편적으로 적용하는 데는 한계가 있다.

2) 소비자 부담 원칙

소비자 부담 원칙은 어메니티에서 발생하는 부가가치, 즉 과생상품에 붙는 추가요금을 의미한다. 깨끗한 환경에서 재배된 청정 농산물이라든지, 시계 제조의 본고장에서 나온 고급시계라든지, 의류 또는 화장품 생산의 메카에서 공급되는 제품 등 훌륭한 어메니티 자원을 갖는 장소에서 생산된 제품을 구입할 때 보통의 상품과는 다른 추가비용을 지불하는 것을 말한다.

경제적·법률적 측면에서 상품의 구매가 이루어지고 관련 상품의 소비자와 수혜자가 같을 때, 그리고 소비자가 어메니티 과생 가치를 인지하게 될 때 수용할 수 있다. 그러나 유통되지 않는 비이용 가치에 대해서는 국제적으로 보편화된 적용 원칙을 도출하기가 힘들다.

3) 공급자 혜택 원칙

공급자 혜택 원칙은 어메니티 창출을 위해 각종 규제와 불이익을 받는 생산자를 보상하기 위해 적용하는 원칙이다. 즉 비이용가치의 수혜자들에게 지불을 보장받기 위한 수단이다.

이는 경제적 측면에서 비용 부과대상 수요를 파악할 수 없을 뿐만 아니라 수혜자를 가려내기가 어렵기 때문에 효과적으로 적용할 수 없다. 어메니티의 외부효과인 비이용가치는 무임승차자가 있는 반면, 편익을 얻지 못하는 사람도 있기 때문에 법률적으로 수용 가능성이 적다. 이런 한계 때문에 공급자 혜택의 원칙은 국민의 세금으로 조성되는 정부 재정에서 보조금을 주거나 인센티브를 제공하는 방식이 보편적으로 적용된다.

어메니티 외부효과의 내부화 원칙 가운데서도 수혜자 확인이 어려운 ‘공급자 혜택의 원칙’보다는 ‘수혜자 부담 원칙’이나 ‘소비자 부담 원칙’을 적용할 경우 그 효과는 더 증대될 수 있다. 이는 어메니티 자원을 직접 이용하거나 어메니티 과생상품을 구매하는 소비자로부터 직접 편익비용을 요구할 수 있기 때문이다. ‘공급자 혜택 원칙’에 있어서도 어메니티의 모호한 재산권을 명확하게 하기 위해서 규제(regulation)가 가해진다면 비용 부과는 가능할 것이다.

본 연구에서는 어메니티 자원의 ‘경제가치 내부화’의 의미를 어메니티의 긍정적 외부효과의 내부화로 보고, 내부화의 원리에 따라 제주지역 어메니티 자원의 경제가치 내부화 정도를 진단하고자 한다. 경제가치 내부화 정도의 진단은 어메니티 가치 평가방법⁴⁾에 의해 자원 자체의 가치를 산출하는 것이 아니라, 국내외 어메니티 자원 활용사례를 통해서 연구대상 어메니티 자원의 경제가치 내부화 정도를 가늠하고자 하는 것이다.

제2절 국내외 어메니티 자원의 경제가치 내부화 사례

인류와의 공존 관계에서 자연자원은 19세기 중엽부터 현재에 이르기까지 ‘보존’이나 ‘개발’이냐를 놓고 학문적, 정책적으로 첨예한 대립의 대상이 되어왔다.⁵⁾ 환경파괴의 폐해가 지구를 위협하고 있는 20세기 후반에 와서야 지속가능한 발전이라는 화두 속에 접합점을 형성하고 있지만 이 또한 하나의 패러다임일 뿐이라는 지적이 나오고 있다.⁶⁾

어메니티 자원의 보전 및 활용사례 연구는 어메니티와 관련된 다양한 관리 전략이나 활용 정책들을 검토하고, 각각의 전략이나 정책에 적용된 공통 수단들을 파악해서, 장소 특수적 속성을 갖는 또 다른 어메니티 자원에 적용함으로써 보다

-
- 4) 어메니티 가치 평가방법은 공학적 접근으로서 ‘비용편익 분석’(Cost/Benefit Analysis), ‘내부수익률’(IRR: Internal Rate of Return), ‘현재가치 기준’(PVC: Present Value Criterion)이 있다. 경제학적 접근으로는 ‘특성가격법’(HPF: Hedonic Price Function), ‘여행비용법’(TCM: Travel Cost Model), ‘무작위 이용성 모형’(RUM: Random Utility Model), ‘조건부 가치평가법’(CVM: Contingent Valuation Method) 등이 있다(정남수, 2005: 10. 참조).
- 5) 자연자원의 ‘보존’이나 ‘개발’이냐의 대표적인 논쟁은 미국의 시에라 클럽(Sierra Club, 자연보호단체)의 창시자이자 환경사상가인 존 뮈어(John Muir, 1838~1914)와 미국 초대 산림청장인 기포드 핀쇼(Gifford Pinchot, 1865~1946)의 논쟁이다. 두 환경주의자는 캘리포니아 요세미티 국립공원 근처에 있는 헤츠헤치(Hetch Hetchy)계곡의 댐 건설을 놓고 1882~1913년까지 30여년 동안 보존과 개발이라는 입장으로 나뉘어 첨예한 대립을 보였다. 1913년 댐 건설계획은 결정되었고, 이를 저지하는 데 실패한 존 뮈어는 모든 공직에서 물러난 후 이듬해에 사망했다(박길용 역, 2008: 28~31).
- 6) ‘지속가능성’과 ‘발전(개발)’은 많은 사람이 지적했듯이 서로 상반된 의미를 갖는 것이 사실이다(Baue, 2002). 지속가능성은 지속성과 균형을 의미하지만, 개발은 역동성과 변화를 의미한다. 따라서 환경주의자라면 ‘지속가능성’에 더 관심을 가질 것이고, 정부와 산업계는 보통 GDP 성장이라는 말로 대표되는 ‘개발’에 더 집중하기 마련이다(Giddens, 2009)라는 비판이 제기되었다(홍옥희 역, 2009: 96~97).

일반화된 경제적 정(+)의 효과를 얻기 위한 것이다.

즉, 국내외 어메니티 정책사례 연구를 통해서 특정지역 어메니티 자원의 경제적 가치 내부화 정도를 파악하고, 그 지역의 경제적 가치 내부화 대상자원을 동원한 지속가능한 지역발전전략의 형성을 목표로 하는 것이다. 이는 장소마다 특성을 달리하는 어메니티 자원의 경제적 가치 내부화를 일반화하기 위한 과정이라고 하겠다.

어메니티 자원의 경제적 가치 내부화는 지속가능한 발전을 위한 보전(conservation)⁷⁾을 전제로 하는 것이기 때문에 자원의 보전 사례와 적극적인 활용 사례를 고찰하는 것은 필연적이라 할 수 있다. 어메니티 자원의 보전이나 창출, 활용은 외부효과의 최적 공급을 위한 지속적인 생산 활동이므로 경제적 가치의 내부화 원칙을 적용하는 대상이 된다. 이는 정부의 정책과정, 혹은 NGO의 활동 등을 통해서 수행될 수 있다.

본 연구는 어메니티 자원의 보전 및 활용 사례를 제주지역 대상자원과 유사한 특성을 가지고 있는 국내외 자원으로 정했다. 사례의 유형은 어메니티의 긍정적 외부효과의 내부화 원칙을 적용해서 분류하기로 한다.

1. 수혜자 부담 원칙의 적용사례

국내외 어메니티 자원의 경제적 가치 내부화 사례에서 가장 많이 적용되는 원칙은 편익을 얻는 사람이 생산자에게 비용을 직접 지불하는 ‘수혜자 부담 원칙’이다.

수혜자 부담 원칙이 많이 적용되는 것은 지금까지 어메니티 자원 활용이 파생상품 생산에 중점을 둔 것이 아니라 자원 보전을 염두에 두고 수혜자가 직접 체험을 통해 혜택을 얻는 방문형 자원개발에 치중한 데서 오는 결과로 보아진다. 즉, 어메니티 자원을 관광자원화하는 데 집중한 것이라고 할 수 있다.

수혜자 부담 원칙이 적용된다 하더라도 현지 방문을 통한 어메니티의 향유에는 교통과 숙박, 음식, 특산품, 전통문화 자료의 구매 등 소비자 부담을 전제로 한 선택행위가 동반된다. 수혜자 부담 원칙의 적용 사례는 <표 5-2>와 같다.

7) 보전(conservation)이란 최소한의 범위 내에서 인간이 개입해서 자연을 관리하는 방식인 반면, 보존(preservation)은 자연을 있는 그대로 관리하는 방식을 말한다. 미국에서 1872년 제정된 ‘엘로스톤법’에는 보존(preservation)만 언급되어 있다. 그 이전 1864년에 제정된 ‘요세미티법’(1890년 발효)에서도 보존, 1865년에 제출된 ‘요세미티 보고서’에서도 보존은 등장하지만 보전(conservation)은 전혀 언급되지 않았다(문성민, 2011: 88). 보전에는 지속가능한 활용의 의미가 포함된다고 볼 수 있다.

<표 5-2> 수혜자 부담 원칙 적용사례

구분	대상자원	사업주체	보전수단	내부화 결과
자연 자원	이탈리아 에올리에 제도	지방정부	도시화억제, 관광객 입도 조절	화산트래킹, 야외온천, 화산학 연구 중심지
	영국 자이언츠 코즈웨이	민간단체	보전용 자산취득 허용, 트러스트법	위험경관 복원 및 보전, 지질연구 메카 조성
	독일 불칸아이펠	6개 소도시 지역공동체	유럽 지질네트워크 프로젝트	체류형 지질관광 정립, 화산생성 역사박물관 조성
	미국 플로리다 에버글레이즈 습지	주정부	재정투자 관리, 방문객 이용 수익	습지복원, 낚시·카누·사이 클·항공관광, 민속체험, 야생·오지 탐험
문화 자원	미국 시카고	지방정부	전향적 리더십, 어메니티 중시정책	미국 최고 공연예술도시· 건축문화유산도시 조성
	미국 탄광촌 아스펜 음악제	기업가+ 지방정부	음악제 관련 수익	세계적 축제 10만명 참가, 음악학교 2천명 참가
	영국 신도시 도크랜드	중앙정부	도시재개발	전통문화 도심지 확보, 현대식 신시가지 병행개발
	한국 서해안 배연신곳· 대동곳	중앙정부+ 민간단체	국가지정 중요무형문화재	무속의 공연예술화, 한국 굿판의 세계화
역사 자원	일본 소마 말축제	중앙정부+ 주민	국가지정 중요무형문화재	세계 3대 경마축제 형성, 무형문화재의 관광자원화

1) 에올리에 제도의 화산관광(Volcanic Tourism)⁸⁾

이탈리아 에올리에 제도(Isole Eolie)는 시칠리아 섬 북부 티레니아 해의 리파리 섬 등 7개의 섬으로 이루어진 곳이다. 서귀포 앞바다의 섯섬과 범섬, 문섬을 연상하게 한다. 유산 면적은 116km²에 지나지 않지만 섬지방 총 해역면적은 제주도 면적보다 조금 작은 1,600km²에 이른다.

이곳에는 스트롬볼리(Stromboli), 불카노(Vulcano) 두 개의 활화산이 있다. 스트롬볼리 화산에서 내뿜는 유황가스와 용암이 밤마다 장관을 이루어 ‘지중해의 진주(Pearls of the Mediterranean)’로 불린다. 에올리에 제도는 2000년 세계자연유산으로 등재되었고 화산활동과 화산지형 등 화산학 연구의 대표적인 사례로 꼽힌다.

이곳 탐방객들은 화산관광(Volcanic Tourism)⁹⁾의 하나로 입과 코를 가리고 유

8) <http://ihalla.com> 특집, 제주를 세계유산으로/세계유산을 가다(9). 시칠리에 에올리에(下). 입력 2005. 7. 5.

9) ‘화산관광’(volcanic tourism)이란 용어는 월간잡지 「CNNez」 2011년 2월호에서 ‘South Korea’s

황가스가 뒤덮인 등반코스를 따라 노랗게 변한 용암들을 감상하는 화산트래킹을 즐긴다. 화산에 의해 데워진 진흙 풀장에서 야외 온천욕을 즐기기도 한다. 주민 1만여명이 거주하는 에올리에 제도에 연간 방문객은 20여만명에 이른다.

이곳 주민들은 관광객이 많이 찾는 데 대한 자부심이나 기대효과보다는 오히려 탐방객들을 제어할 필요성을 제기하고 있다. 시칠리아 주 당국도 화산활동 모니터링, 대학들과의 공동연구를 통한 보호관리 방안에 관심을 쏟고 있다. 도시화를 억제하고 관광객이나 운송수단의 조절 등을 통해 관광객 활동에 의한 경관훼손 예방에 신경을 쓰고 있다. 적어도 귀중한 자연자원을 개발업자나 행정기관이 나서서 난개발하거나 이를 방조 내지는 부추기는 사례는 없다.

2) 자이언츠 코즈웨이의 민간단체 관리¹⁰⁾

자이언츠 코즈웨이(Giants Causeway)는 영국 북아일랜드 북쪽 해안을 따라 형성된 주상절리대이다. 지금으로부터 약 6천만년 전에 형성된 현무암질 용암으로 만들어진 것이며 빙하기를 지나 지금의 모습으로 드러나게 되었다. 서귀포시 중문동 속칭 ‘지삿개’의 주상절리대와 동일한 구조이다.

자이언츠 코즈웨이 주상절리대는 약 8km에 걸쳐 이어져 있으며 주상절리는 4만여개에 이른다. 세계자연유산 가운데 주상절리만을 내세워 세계유산으로 등재된 사례는 이곳이 유일하다. 18세기 말에서 19세기 초에 활발하게 일어났던 흑독한 지질학적 논쟁을 일으켰던 중심지이기 때문이다. 1986년 세계자연유산으로 등재된 이후 연간 50여만명의 관광객이 꾸준히 이곳을 찾고 있다.

자이언츠 코즈웨이의 관리방식은 매우 독특하다. 이곳의 소유권은 개인이나 국가, 지방정부가 아니라 민간단체인 ‘내셔널 트러스트’(National Trust)¹¹⁾에 있다. 1960년대 초 내셔널 트러스트는 훼손위기에 놓인 이곳 주상절리대를 통제로 사

‘Volcanic’ Tourism Heats Up’이라는 제목으로 사용했다. 이 기사는 자사 기자인 폴라 헨콕스의 성산일출봉과 만장굴 취재기를 실고 있다([http://blog.daum.net>volcanic tourism](http://blog.daum.net>volcanic_tourism) 입력 2011. 2. 8).

10) <http://ihalla.com> 특집, 제주를 세계유산으로/세계유산을 가다(6). 자이언츠 코즈웨이(下), 내셔널 트러스트. 입력 2005. 6. 17.

11) ‘내셔널 트러스트’는 지속가능한 보존을 위해 국민의 자발적인 성금과 기부 등으로 조성된 재원을 이용해서 훼손이나 멸종위기에 처한 자연 및 문화유산을 확보한 후 영원히 지켜가는 국민 자연보호운동이다. 1895년 영국에서 변호사 로버트 헌터(Robert Hunter), 여류 사회활동가 옥타비아 힐(Octavia Hill), 목사 하드윅 룬즐리(Canon Hardwicke Rawnsley) 세 사람에게 의해 만들어진 ‘내셔널 트러스트협회’가 시초이다. 현재 세계 30여개 나라에서 내셔널 트러스트가 구성되어 활동을 벌이고 있다. 우리나라 ‘내셔널 트러스트’는 2000년에 구성되었다.

들었다. 회원들의 기금으로 이곳을 사들인 후 지속적으로 관리하고 있는 것이다.

영국 정부는 내셔널 트러스트 운동을 지원하기 위해 이미 20세기 초 1907년에 ‘내셔널 트러스트법’을 제정했다. 이 법은 ‘아름답거나 역사적으로 중요한 토지(자연)와 건물을 국민의 이익을 위해 보존해야 하고, 취득한 대상물에 대해서는 양도불능을 선언할 수 있다’고 규정했다. 내셔널 트러스트는 이 법에 따라 보전용 자산을 취득한 후 양도불가 원칙 하에서 이를 영구보전하고 있다.

현재 영국 토지의 1.5%, 해안지역의 17% 정도가 내셔널 트러스트 운동에 의해 민간기구가 소유하고 있다. 이는 정부중심의 보전 패러다임을 국민중심의 보전 패러다임으로 바꾸고 시민들의 자발성을 바탕으로 하는 보전방법의 가능성을 제시하는 것이라 하겠다. 제주에서는 ‘곶자왈 한평사기 운동’이 벌어지고 있다.¹²⁾

3) 불칸아이펠의 지질관광(Geo-Tourism)¹³⁾

불칸아이펠(Vulkaneifel)은 독일의 중서부 라인 강 서쪽 지류인 모젤 강 북쪽, 벨기에와 룩셈부르크 접경지역으로부터 동쪽으로 55km 가량 펼쳐진 고원 화산 지대에 위치해 있다. 다운(Daun), 게롤슈타인(Gerolstein), 켈베르크(Kelberg) 등 행정조직체를 가진 6개 소도시(지역공동체)가 이를 관리한다.

불칸아이펠은 ‘불칸벨트’라고 불리는 350개의 각종 화산체와 70여개에 이르는 마르형(Marr Type) 분화구의 고장이다. 이곳은 제주의 마르지형인 서귀포 ‘하는 분화구’와 오름들을 연상시킨다. 지질학에 등장하는 분화구의 한 형태인 ‘마르’라는 명칭은 이곳에서 유래한 것이다.

2000년 1월 ‘유럽 지질관광개발’이라는 프로젝트가 시작되었으며 그해 ‘유럽지질공원 네트워크’(EGN)가 공식적으로 발족했다. 불칸아이펠은 최초의 유럽지질공원 회원으로 인정받았고 이를 계기로 유럽수준의 첫 번째 협력사업이 전개되었다. 기념품 생산과 로고, 소책자, 관광전략 등에 관한 협력사업이 이루어졌다.

국제적인 석학들이 네트워크를 통해 공동으로 연구를 수행하고, 지속가능한 측면에 투자를 확대해서 지역 학생과 유럽 관광객에게 지질관광의 진면목을 제공

12) 2007년 설립된 ‘곶자왈 공유화 재단’은 곶자왈 공유화 10개년 계획(2007~2016)을 통해서 제주 지역 사유 곶자왈의 10%인 6.6km²(200만평)을 매입할 계획이다(<http://jejustrust.net>>주요활동).

13) <http://ihalla.com> [Geo-Tour] 시대 열린다/제주를 세계지질공원으로(1), 獨 불칸아이펠 르포(상). 입력 2009. 1. 1.

하고 있다. 마르·화산·화석·광물질·자연사 박물관 등 주제별 6개의 박물관이 화산지대의 생성 역사를 설명하고 있다. 지질공원을 보호하기 위한 탐험, 지오파크 가이드의 교육과 훈련, 새로운 직업 창출, 세미나, 방문자 그룹회의 등과 같은 지질관광을 이행하기 위한 프로젝트가 진행되고 있다.

불칸아이펠을 찾는 관광객은 연간 200여만명에 이른다. ‘아이펠 투어’는 경유형과 보통 2박, 3박 체류형으로 이루어진다. 숙소는 주로 펜션과 모텔 등을 이용한다. 관광객은 경관 감상만이 아니라 네트워크 프로그램에 직접 참여하고 체험한다. 55km 구간에서 벌어지는 아이펠 마라톤과 경비행기를 이용한 상공에서의 산악투어가 인기를 얻고 있다.

4) 에버글레이즈 습지의 생태관광(Eco-Tourism)¹⁴⁾

에버글레이즈 습지(Everglades Swamp)는 미국 플로리다 주 에버글레이즈 국립공원 안에 있다. 오커초비 호수(Okeechobee Lake)에서 플로리다 반도 남단까지 펼쳐져 있는 2,500km²에 이르는 광활한 무인지대이다. 1987년 랍사르 습지로 지정되었다.

이곳에는 1천여종의 수생 생물이 서식하며 멸종위기의 해우(manatee)를 비롯해서 각종 조류와 파충류의 피난처이다. 몸길이 1m 정도 되는 악어의 일종인 미시시피 카이만(Mississippi Caiman)은 이곳의 상징적인 존재이다. 상류지역이 악어 무리의 터전이라면 호수에서 내려오는 물과 카리브 해가 만나는 하류지역은 희귀 식물군과 동물의 낙원이다.

플로리다 주는 공원 안에 5곳의 방문객 센터(Visitor Center)를 개설해서 탐방객을 맞고 있다. 숙소와 식당, 전망대, 낚시배 빌리는곳, 정비소, 캠핑지역도 있다. 생태계 보호를 위해서 상업적인 고기잡이와 모터보트 운행을 철저히 통제하고 있다.

북쪽 샤크밸리(Shark Valley) 상류의 석회암 지대와 열대 우림지역을 연결하는 오토 케이브 탐방코스(Otter Cave Trail)에는 왕복 15마일의 자전거 도로가 개설되어 있다. 카누를 타고 악어 무리를 지나기도 하고 에버글레이즈 원주민인 ‘미코수키 인디언’ 보존 마을을 돌아볼 수도 있다.

14) <http://blog.naver.com US> [4] 에버글레이즈 국립공원. 입력 2007. 3. 24.

낚시관광을 위한 태미에미 탐방코스(Tamiami Trail)는 상류인 북쪽 경계를 돌아 사크벨리와 에버글레이즈 시티(공원 북쪽 끝)까지 연결된다. 카누관광(Canoeing)은 공원의 최남단 플라밍고(Flamingo) 지역에 4~22마일 거리의 4개 코스가 있다. 열대우림 탐방은 2시간짜리 ‘야생 트램 투어(Wildness Tram Tour)’와 ‘오지 탐험 여행(Backcountry Cruise)’이 있다.

항공투어는 수상에서도 이착륙이 가능한 6인승 세스나기를 탑승해서 에버글레이즈시티-플라밍고까지 100여마일에 걸쳐 해안선을 따라 펼쳐진 ‘만개의 섬(Ten Thousand Island)’과 적·백·흑색 3종류의 맹그로브 수림지대, 비상하는 조류 등을 상공에서 관찰할 수 있다.

5) 도시공간 혁신 시카고¹⁵⁾

시카고시(Chicago city)는 미국 일리노이주 북동부 미시간호(Michigan Lake)로 흘러드는 시카고 강의 하구에 자리 잡은 강변도시이다. 미국의 미개척지가 개발되면서 성장한 시카고시는 역사적으로 ‘재난의 도시’라는 오명을 안고 있다.

1871년 10월 시카고 대화재가 발생해서 300명이 사망하고 주택 1만 8천채가 소실되었으며 인구의 1/3인 10만명의 이재민이 발생했다. 1903년 12월 이로쿼이 극장(Iroquois Theater) 화재로 8분 만에 588명이 목숨을 잃었다. 1915년 7월 시카고 강에서는 이스트랜드호의 침몰로 승객 844명이 사망했다. 1929년 2월 ‘성 발렌타인 데이 대학살’(St. Valentine day’s massacre)을 비롯해서 1920~1930년대 초까지 알 카포네 등 마피아의 활동 무대였던 시카고는 재난과 폭력이 난무하는 산업도시였다.

시카고시를 현재와 같은 ‘미국 최고의 라이브공연 도시’¹⁶⁾로 뒤바꿔 놓은 장본인은 제54대 시장인 Richard M. Daley(재임: 1989~2011, 22년)이다. 그는 부친인 데일리 1세 시장(R. J. Daley, 재임: 1955~1976)이 일구어 놓은 공항과 고속도로 같은 거대한 프로젝트를 기반으로 공항을 넓히고, 도심 공원을 조성하고, 축제와 레크리에이션을 제공하고, 공교육의 질을 높이고, 소비와 쾌적함을 강조해서 비즈

15) 장원호 (2006); <http://terms.naver.com>>시카고.

16) New York Times (1999. 1. 3)는 시카고를 ‘미국 최고의 라이브공연 도시’라는 표현으로 시카고의 엔터테인먼트 산업 성장을 보도했다. 시카고시의 제1산업인 엔터테인먼트 산업은 전시와 공연을 포함한 관광, 컨벤션, 음식점, 호텔과 관련된 산업을 말한다(장원호, 2006: 509~510).

니스와 공원이 공존할 수 있는 장소를 만드는 데 집중했다.

1990년 이후 100만 그루가 넘는 가로수가 새로 심어졌다. 꽃과 관목, 새로운 포장길, 가로등, 벤치, 거리예술품과 같은 미적 시설들이 도시 주변 수천개의 장소에 새로 추가되었다. 공연장과 영화관, 미술관, 박물관 등 공연과 전시시설이 대폭 늘어났다. 2004년에는 도심 속에 1만 1천석 규모의 공연시설을 갖춘 'Millenium Park'를 완성했다.

시카고시에서 열리는 문화예술 축제는 2006년을 기준으로 한 해 90개에 이른다. 각종 퍼레이드가 27개로 가장 많고, 페스티벌 20개, 가족과 어린이 행사 12개, 음악축제 11개, 건축¹⁷⁾과 박물관 축제 7개, 춤과 영화 축제 각각 5개, 시각예술 3개 순이다.

테일러 2세의 가장 두드러진 정책 특징은 점점 증가하는 시민들의 요구를 적극 수용하고 어메니티와 엔터테인먼트를 강조한다는 점이다. 심미성과 소비 이슈를 강조해서 임금위주의 생산 정치보다는 삶의 질을 중시하는 소비 정치로의 전환이라고 할 수 있다(장원호, 2006: 515). 여기에 인간과 자연이 함께 만들어가는 어메니티 요소를 가미했다.

도시 어메니티 요소의 증가는 도심의 범죄율을 크게 감소시켰다. 이는 예술인과 예술축제, 관광객의 증가로 이어져 갭단이 활개 치던 도시를 엔터테인먼트 도시로 성장하게 만들었다. 지방정부 리더의 어메니티를 지향하는 혁신 마인드가 일구어낸 성과라고 할 수 있다.

6) 탄광촌 음악도시 아스펜¹⁸⁾

아스펜(Aspen)은 미국 콜로라도(Colorado)주에 있는 록키산맥 폐광촌으로 해발 2,400m에 위치한 도시이다. 1949년 7월 시카고의 기업가인 엘리자베스와 월터 패프케(Elizabeth and Walter Paepcke) 부부가 괴테 탄생 200주년 기념회를 개최한 것을 계기로 세계적인 음악도시로 재탄생했다.

17) 시카고시는 1871년 발생한 화재로 도시의 대부분이 소실된 것을 계기로 계획적인 도시계획뿐만 아니라 다양한 건축공법이 총망라된 고층 빌딩을 건설했다. 시카고 도심은 건축문화유산의 집합지로 알려지게 되었고 지금도 해마다 5월에 '시카고 건축문화유산 기념축제'(Great Chicago Places and Spaces)가 열린다(장원호, 2006: 515).

18) <http://terms.naver.com>>아스펜음악제 · 음악학교; <http://blog.naver.com>>아스펜음악제. 입력 2009. 7. 13.

당시 기념회는 독일계 프랑스 의사이자 음악가인 슈바이처(Albert Schweitzer, 1875~1965)와 폴란드 출신의 미국 피아니스트 루빈스타인(Arthur Rubinstein, 1887~1982)을 비롯해서 각계 인사들이 초대되어 강의, 학술토론회, 콘서트가 진행되었다. 지금의 제주국제관악제를 연상하게 한다. 이 콘서트가 60여년이 흐르는 동안 세계 최대의 '아스펜 음악제'로 성장했다.

아스펜 음악제(Aspen Music Festival)는 매년 6월부터 8월까지 9주 동안 400여개 행사가 진행되는 여름 음악축제로 자리 잡았다. 인구 6천명이 사는 폐광촌이었던 아스펜은 해마다 10만명 이상의 관광객이 축제를 찾는 세계적 음악명소이자 관광휴양 도시로 탈바꿈했다. 음악제 관련 수입은 아스펜 경제의 40%를 차지한다.

축제기간에 오케스트라 콘서트와 실내악, 오페라, 현대음악, 일류 음악가가 지도하는 최상급 음악강좌인 마스터클래스, 강의, 유아 프로그램 등이 진행된다. 프로그램은 베네딕트 음악텐트 2,050석(Benedict Music Tent, 2000년 개장), 해리스 콘서트홀 500석(Harris Concert Hall, 1993년 개장), 휠러 오페라하우스 450석(Wheeler Opera House, 1984년 개장), 교회 등에서 매일 진행된다. 대부분 무료로 진행되며 유료인 경우에도 표 값은 최고 80달러를 넘지 않는다.

아스펜 음악학교에는 매년 전 세계 40여개국에서 음악가를 꿈꾸는 2천여명의 학생들이 참여한다. 참가 학생은 전세계 유명 음악인을 지도교수로 개인 지도를 받거나 오케스트라 수석 연주자들과 협연할 기회를 갖는다. 실내악 연구와 독주회, 마스터클래스, 공연실습도 이루어진다.

미국 부시 행정부의 국무장관을 지낸 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice)는 콜로라도주 덴버(Denver)음대 2학년 재학시절에 아스펜 음악제에 참가한 11세 소녀가 지금까지 자기가 배운 피아노곡을 모두 연주하는 것을 보고, 피아니스트가 되기를 포기하고 국제정치학으로 전공을 바꿔, 미국 외교의 최고 지위에 오르기도 했다.

7) 전통과 현대의 만남 도크랜드¹⁹⁾

영국의 항만 신도시 도크랜드(Dockland)는 런던 템즈 강 하류 10km 구간의 항만구역이다. 19세기 말부터 주요 물류 유통지구로 기능해온 이곳은 1960년대 후반부터 항만시설의 노후와 수송형태의 변화로 도크들이 폐쇄되면서 폐허상태로 버려졌다. 이후 런던 도심의 급격한 팽창으로 부족해진 업무시설과 주거단지의 필요성을 해소하기 위해 1973년부터 2001년까지 복합형 대규모 도시(약 22.6km²)로 재개발되었다.

산업사회의 요충지였던 이곳에 명소가 들어섰다. 1890년에 지어져 화력발전소로 쓰다 폐쇄된 공장이 유명한 문화공간으로 탈바꿈한 것이다. 무명의 여성 영화감독인 줄스 라이트는 이곳을 전시장으로 만들고 문화공간으로 조성했다. 건물 안에서는 발전소 장비들 사이에서 사람들이 차를 마시며 담소를 나누거나 토론하고, 지하실에서는 미술 전시회가 열린다. 19세기 공간에 20세기 담론이 이어져서 21세기를 만들어 가는 장소로 탈바꿈했다.

“상하이를 예로 들면 오래된 구역에 역사적인 건축물이 완전히 파괴되고, 새로운 고층건물이 들어서고 있다. 그런 일이 계속되지 않기를 바란다. 한국도 지금 비슷한 문제에 직면하고 있다. 도시를 개발하면서 전통을 존중하고 전통을 확장시키는 방법을 고민할 필요가 있다”(인터뷰: Colin Former 교수/영국 런던대).

도크랜드 재개발의 주안점은 어메니티의 핵심요소인 독특한 문화를 갖춘 개성 있는 도시공간으로 거듭나는 데 주어졌다. 역사적 건물 26개에 대해서는 창고 건물을 그대로 재활용하고 있다. 화물을 들어 올릴 때 쓰던 크레인을 옛 모습 그대로 거리 장식용으로 활용했다. 돌로 된 옛날 비좁은 길을 쓰고, 옛 건물의 외벽을 그대로 둔 채 내부만 개조했다. 새로 개발되는 지역에 대형 쇼핑몰과 멀티플렉스, 식당가를 포함한 다양한 상업시설들이 들어선 것은 물론이다.

“세계적인 기업들은 회사의 중심을 어디에 둘 것인지 매우 고심한다. 그들은 ‘어느 도시가 흥미롭고 자녀들에게 좋은 어메니티를 제공해 줄 것인가? 어느 도시가 좋은 교육환경과 문화적 활동을 제공해 줄 것인가?’를 들

19) 송원일 외 (2008); <http://blog.naver.com>>런던 도크랜드 개발사업. 입력 2011. 2. 3.

리보고 있다. 세계의 도시들은 이런 경쟁적 환경을 잘 알고 있다. 우리가 도시의 환경을 세계 최고 수준으로 끌어올리지 못하면 도시들 간의 경쟁에서 다른 도시에 뒤떨어질 것이다”(인터뷰: Hugo Hinsley 교수/영국 AA건축대학원).

런던 시민들은 도시개발로 단지 차가 빨리 다니게 되는 것뿐인데, 우리가 살고 있는 도시의 물리적, 사회적 공간을 파괴해야 하는지에 대한 의구심을 갖는다. 그것을 멈추려는 시민들의 저항이 있었고, 이러한 도시 어메니티를 가꾸려는 노력의 결과는 런던을 최첨단 도시들과의 경쟁에서 밀리지 않는 국제금융 중심지로 만들었다.

8) 서해안 배연신굿 및 대동굿의 세계화²⁰⁾

서해안 배연신굿 및 대동굿은 용진과 연평도 지방에서 성행했던 마을의 안녕과 풍어를 기원하는 제의로서, 선주의 개인 뱃굿(개인제의)과 마을굿(공동제의)을 말한다. 1985년 2월 국가 중요무형문화재(제82-나호)로 지정되었다.

배연신굿은 황해도 용진 일대 뿐만이 아니라 인천시 연평도와 전북 고창군, 전남 영광군 일대에서 배와 선원의 안전 및 풍어를 기원하는 뱃굿이다. 배연신은 ‘배 내리우기’, 즉 오늘날의 배 진수식에 해당한다. 배연신굿은 선주 개인의 제의이기 때문에 비용을 선주가 부담하며, 굿 준비도 그 배의 선원으로 한정한다.

배연신굿은 일반적인 뱃굿과는 달리 선주 개인굿이면서도 마을굿과 같은 정통 굿으로서의 격식을 갖추었다. 약사가 수반되고 가무에 따르는 예술성과 놀이판을 이루는 연희성 등을 지닌다. 제차(祭次)는 신청울림과 당산맞이, 부정풀이, 초부정·초감흥, 영정물림, 대감놀이, 강변굿 순으로 12제차가 이어진다.

대동굿은 서해안 황해도 해주, 용진지방에서 마을의 평안과 풍어를 기원하는 마을굿의 하나이다. 음력 정월 대보름 안에 3~5일 동안 축제를 벌인다. 대동굿은 공동제의로써 마을회의에서 제관을 선정하고 비용도 마을 공동으로 부담하며 모든 진행절차가 마을 차원에서 이루어진다.

대동굿은 당산(堂山)에 설치된 굿청의 당굿과 마을 안의 세경굿, 바닷가의 강변용신굿 등으로 연행공간이 세 곳으로 나뉘면서 마을 전체가 굿 공간이 된다.

20) 국립민속박물관. 서해안 배연신굿 및 대동굿. 「한국세시풍속사전」. <http://terms.naver.com>.

곳에서는 마을신에 대한 신청올림과 당산맛이를 한 후에 마을 가가호호를 돌며 각종 연희가 베풀어지는 세경굿, 강변용신거리 순으로 진행된다. 현재는 황해도 연백에서 남하한 김금화(중요무형문화재 제82-나호)에 의해 인천지방에서 전승되고 있다.

배연신굿 및 대동굿은 그 예술성과 연희성으로 인해 세계적인 공연예술로 인정받고 있다. 미국, 프랑스, 독일, 스페인, 벨기에를 비롯해서 중국과 일본 공연 등 해마다 1~2 차례의 해외공연을 펼치고 있다.

9) 말이 연출하는 축제도시 소마²¹⁾

소마(相馬)는 일본 동북지방 후쿠시마현(福島縣) 태평양 연안에 자리 잡은 면적 197.67km², 인구 2만명의 소도시이다. 1954년 3월 나카무라초(中村町)와 오노무라(大野村), 이토요무라(飯豊村) 등 8개 정촌(町村)이 합병해서 소마시(相馬市)가 되었다.

이곳에서 열리는 말축제 ‘소마 노마오이’(相馬野馬追)는 세계 3대 경마축제의 하나로 일본 최대의 말축제이다. 소마노마오이는 일본 전국시대 소마의 시조(始祖) 타이라노 코지로 마사카도가 병사들에게 풀어놓은 야생마를 잡게 하는 훈련에서 유래한 축제이다. 국가 중요 무형민속문화재이며 해마다 7월에 열린다.

소마를 출발한 500여마리의 무장기마와 그 위에 갑옷을 차려 입은 사무라이, 그들을 보필하는 1천여명의 시종들이 행군을 재현한다. 하마라치시(原町市) 경마장에서는 갑옷으로 무장한 사무라이들의 ‘갑옷 경마’가 펼쳐진다. 경마가 마쳐진 후에는 하늘에 쏘아 올려진 깃발을 차지하기 위한 무사들의 신기(神旗) 쟁탈전이 벌어지고, 저녁에는 불꽃놀이 축제가 펼쳐진다. 마지막 날에는 무발에 풀어놓은 야생마를 잡아 신전에 바치는 의식이 행해진다.

소마노마오이는 미국, 영국, 러시아, 브라질 순회공연에서 인기를 얻고 있으며, TV드라마, 영화, 다큐멘터리 등에 출연하고 있다. 2010년 후쿠시마 원전사고로 2011년 축제는 규모를 축소했지만 2012년부터 점차 정상을 되찾고 있다.

21) 윤필용 (2007); <http://terms.naver.com>>후쿠시마현 소마.

2. 공급자 혜택 및 수혜자 부담 원칙의 적용사례

어메니티 가치를 직접 이용하지 않더라도 혜택을 보는 무임 승차자(비이용가치 수혜자)의 비용 부담을 끌어내기 위한 ‘공급자 혜택 원칙’은 독자적으로 적용되는 경우가 드물다. 대부분 수혜자 부담 원칙과 병행해서 적용되고 있다. 공급자 혜택의 원칙 및 수혜자 부담 원칙이 적용되는 사례는 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 공급자 혜택 및 수혜자 부담 원칙 적용사례

구분	대상자원	사업주체	보전수단	내부화 결과
자연 자원	영국 요크셔데일즈 국립공원	정부	농촌경관자원 규제, 보전 보조금 지급	돌담·전통민박 경관조성, 도보·사이클·승마관광, 연간 관광객 1천여만명
역사 자원	독일 오스나브뤽	지방정부+ 주민	평화조성 기본계획, 주민성금	평화도시 이미지 확보, 관용의 문화 조성
	독일 프라이 부르크	지방정부	전통건축물 복원 'B-플랜'	중세 고풍도시 재현, 보행자 전용도로 첫 도입
공동체 자원	독일 지몬스발트 마을	지방정부+ 민간회사	전통경관 변경규제, 시설보조·휴양세, 주민차량 렌트제	물레방아·오르간 박물관, 오르간축제, 소형 수력· 풍력발전, 자급자족
	일본 가스미가우라	지방정부+ 주민	수질개선, 물고기 방류, 경관창출	주낙배 낚시 전통복원, 자연보전 학습도시화
	일본 후라노· 비에이	지방정부+ 민간단체	경관육성 조례, 경관복원 자원봉사	농촌경관·원시림 복원 연간 관광객 330여만명

공급자 혜택의 원칙은 어메니티 생산에 투입되는 비용을 국가나 지방정부가 공적자금으로 보조함으로써 간접 부과가 이루어지고 있다. 이것은 어메니티 생산에 필요한 각종 규제에서 오는 생산자의 불이익에 대한 보상이 이루어져야 한다는 납세자의 동의를 전제로 하는 것이다.

1) 요크셔데일즈 국립공원²²⁾

요크셔데일즈 국립공원(Yorkshire Dales National Park)은 영국 잉글랜드 북동부 북요크셔(North Yorkshire)와 컴브리아(Cumbria) 지방에 걸쳐 있는 1,769km²에 이르는 공원이다. 1954년에 국립공원으로 지정되었다.

22) 송원일 외 (2008); <http://terms.naver.com>>요크셔데일즈 국립공원.

데일(dale)은 계곡을 뜻하며 이름에 걸맞게 크고 작은 계곡과 높고 낮은 언덕, 특히 돌담과 수많은 동굴로 매우 아름다운 경관을 이루고 있다. 공원 안에 주민 2만여명이 거주하고 있으며 관광객은 연간 1천만명을 넘는다. 관광객들은 하이킹과 사이클링 등 각종 레포츠 활동을 즐긴다.

(1) 돌담

요크셔데일즈 국립공원의 명물은 단연 돌담이다. 공원 내 돌담의 전체 길이는 8,700km로 제주돌담의 길이(3만 6,356km로 추정)보다는 짧지만 경부고속도로 길이의 20배 이상이다. 초원을 가로 지르는 돌담의 경관은 하이킹과 사이클링, 드라이브 등 농촌관광의 가장 중요한 주제이다.

이곳에 돌담을 쌓기 시작한 것은 1750년대 ‘인클로저 운동(enclosure movement)’ 때부터이다.²³⁾ 땅의 소유 개념이 희박한 시절에 경계가 없던 땅을 이때부터 개인 소유 땅으로 분명하게 하거나 경지규모 확대 혹은 목장 조성을 위해 돌로 울타리를 쌓았다. 그러나 1900년대에 들어와서 목축업이 성행하면서 소와 양떼를 방목하는데 방해가 된다는 이유로 돌담을 파괴하기 시작했다. 곳곳의 돌담이 사라지고 무너진 채 흉한 모습으로 방치되었다. 요크셔데일즈의 독특한 경관이 점차 훼손되었다.

지역주민들이 정부의 지원으로 돌담을 복원하기 시작한 것은 1970년대부터이다. 영국 정부는 농가들이 돌담을 쌓는 비용의 50%를 보조금으로 지급하고 있다. 돌담 1m를 쌓는 비용은 30~40파운드 정도이다.

“영국 정부의 지난 60년 동안의 농촌정책은 농업생산을 더욱 증가시키는 것이었다. 농가는 생산한 식량에 비례해서 정부 보조금을 지급 받아왔다. 그러나 지금은 농촌 어메니티를 증진시키기 위한 노력에 대한 보답으로 더 많은 정부 보조금을 지급한다. 여기에는 생물 다양성을 높이거나 다른 사람들을 위해 농촌의 매력을 더욱 강화시키는 것 등이 포함된다”(인터뷰: Chris Garforth 교수/영국 레딩대).

23) ‘인클로저 운동’은 15세기 말에서 19세기까지 유럽에서, 특히 영국에서 개방경지나 공유지, 황무지를 산울타리나 돌담으로 둘러놓고 사유지임을 명시한 운동이다. 제1차 운동(15세기 말~17세기 중반)은 주로 지주들이 곡물생산보다 유리한 양모생산을 위해 경지를 목장으로 전환시킨 운동이다. 제2차 운동(18세기 후반~19세기 전반)은 합법적인 의회 입법을 통해 인구 증가에 따른 식량수요에 대응해서 농업의 규모화를 위한 운동이다(<http://terms.naver.com>>인클로저 운동).

(2) 리치몬드 전통 민박마을

요크셔데일즈 국립공원 안에 있는 조그만 ‘리치몬드’ 마을은 정부의 농촌어메니티 정책을 도입한 지방정부의 엄격한 규제에 따라 전통마을의 모습을 유지하고 있다. 리치몬드 마을에서는 옛 건물을 민박집으로 개조할 경우 건물 전면에 돌 이외의 재료를 사용할 수 없다. 지붕의 경사나 창문의 모양도 옛날 그대로 유지해야 하며, 그 색채도 지방정부의 규제를 따라야 한다. 마구간도 개조할 수 없다.

이 마을은 이러한 노력으로 구불구불한 마을 안길이나 호텔, 식당, 가게들도 옛 모습을 유지하고 있다. 1723년에 지어진 건물이 현재 전통 선술집을 겸한 숙박업을 하고 있기도 하다. 민박집에서는 말을 키우면서 투숙객에게 승마 체험상품을 제공하고 있다. 이곳의 승마는 말을 달리며 끝없이 펼쳐지는 언덕과 돌담, 목장의 양떼를 감상할 수 있다. 산악자전거 대여점을 운영하는 민박집도 있다.

지방정부는 대형 호텔이 들어오지 못하게 하고, 패스트푸드 가게를 허가하지 않는다. 그 대신 옛 건물을 개조하는 비용의 25%를 보조하고 경관을 유지하는 비용을 정부의 지원을 받아 국민의 세금으로 보상하고 있다.

2) 평화도시 오스나브뤼크²⁴⁾

오스나브뤼크(Osnabrück)은 독일 북서부의 니더작센(Niedersachsen) 주에 있는 인구 16만명 정도의 도시이다. A.D. 780년 국왕 샤를마뉴 대제에 의해 설립된 상업 중심도시로서 시민사회 영역의 평화운동이 시정부 차원의 정책으로 발전된 ‘평화도시’이다.

오스나브뤼크의 평화정책은 1991년 당선된 사민당 소속의 한스-위르겐 피프(Hans-Juergen Fip) 시장이 ‘평화’ 또는 ‘평화문화’를 시정부의 정책으로 제시하면서부터 추진되었다. 1992년 시의회의 참여 속에 ‘평화조성 기본계획’이 마련되었고, 2002년 ‘평화문화조성 실행계획’을 채택했다. 평화문화 정책의 지향점은 ‘관용의 문화조성’, ‘생태자원의 보전’, ‘빈부격차의 해소’에 두고 있다.

오스나브뤼크 평화도시 조성 배경으로는 17세기 베스트팔렌 조약을 들 수 있다. 1648년 베스트팔렌 조약은 종교개혁 이후 유럽 전역에 걸친 프로테스탄트 영주와 가톨릭 영주 간의 전쟁, 이른바 ‘30년 전쟁’을 종식시킨 전(全) 유럽 평화조약이다.

24) 고희성 (2004); <http://ko.wikipedia.org>>오스나브뤼크.

이 조약의 공식적인 체결지는 인근 도시인 뮌스터(Münster)로 알려져 있으나 실질적인 조약 체결은 오스나브뤼크에서 이루어졌다.

나치의 유대인 학살에 대한 반성과 제2차 세계대전의 경험도 평화도시 조성의 배경이다. 오스나브뤼크 출신의 펠릭스 누스바움(Felix Nussbaum)은 젊은 유대인 화가이다. 독일 내의 유대인 탄압을 피해 유럽 각지를 떠돌며 당시를 형상화한 작품 활동을 하다 체포되어 아우슈비츠에서 비극적인 삶을 마감했다. 1970년대 초 시민들의 성금으로 유작 수집운동이 벌어졌고, 1995년 ‘펠릭스 누스바움 하우스’라는 미술관을 건립해서 그를 그리고 있다.

‘서부전선 이상없다’의 저자이면서 대표적인 반전 작가로 활동을 해온 이곳 출신 레마르크(Erich Maria Remarque)는 이 도시의 정신적 지주이다. 그를 기리기 위해 1980년대 초 ‘레마르크 재단’과 ‘레마르크 센터’가 설립되었고 ‘레마르크 평화상’이 제정되어 평화활동의 상징이 되고 있다.

1980년대 미국의 중거리 미사일을 설치하려는 NATO 계획을 반대하는 유럽 반전평화운동에 오스나브뤼크의 시민, 시민단체, 대학 등이 참여하면서 시민평화운동이 시정부차원의 평화정책으로 발전하는 계기가 되었다.

3) 고딕의 도시 프라이부르크²⁵⁾

프라이부르크(Freiburg)는 독일 남서부 바덴-뷔르템베르크 주의 슈바르츠발트(Schwarzwald, 검은 숲) 근처에 위치한 관광중심 도시이다. 이곳을 찾는 관광객은 연간 300만명에 이른다. 이 도시가 관광객들을 끌어들이는 매력적인 도시가 될 수 있었던 이유는 남들과 다른 독특한 방식으로 도시 공간을 개발했기 때문이다.

프라이부르크는 제2차 세계대전 당시 도시의 80%가 파괴되었다. 뮌스터 대성당을 빼고는 대부분의 건물이 무너졌다. 지금은 중세 도시를 그대로 옮겨놓은 듯한 착각에 빠진다. 도로의 모양과 위치, 건물 모습이 옛날과 똑같다. 옛 도심을 복원하면서 과거와 같은 모습으로 만들었기 때문이다.

프라이부르크는 개성 있는 도시 공간을 유지하기 위해 옛 도심 구역에서는 건

25) 송원일 (2008); <http://blog.naver.com> > [독일] 프라이부르크-독일 최고의 친환경도시에 가다. 입력 2011. 8. 5.

축을 엄격하게 규제하는 ‘B-플랜’이라는 정책을 만들었다. 건물의 외관과 지붕의 경사, 창문 등 모든 것은 철저히 전통을 따르도록 하고, 함부로 건물을 고칠 수 없게 했다. 프라이부르크가 ‘고딕의 도시’라는 독특한 이미지를 지킬 수 있었던 데에는 엄격한 규제와 주민들의 이해가 있었기 때문이다.

“2차 세계대전 후 우리는 중요한 도시건설 정책을 결정했다. 이 정책이 옛 도심구역(뮌스터 광장 주변)에 적용되었다. 우리는 결코 옛 도심구역의 모습을 변경하지 않았다. 자동차 도로와 골목길도 옛 모습 그대로 복원했다. 우리의 기본 방향은 관광객을 위한 도시계획이 아니라는 점이다. 더 중요한 것은 주민들을 향해야 한다는 것이었다. 먼저 주민들에게 편리함과 쾌적함을 제공하게 되면 관광객들도 함께 느낄 수 있게 된다. 이것이 바로 주민들의 삶의 질을 높이기 위한 도시계획이다”(인터뷰: Bernd Dallmann 단장/프라이부르크 시 관광경제사업단).

프라이부르크는 도심을 복원한 뒤 뮌스터 대성당을 중심으로 반경 1.5km에 이르는 공간에 차량 진입을 금지시켰다. 독일 최초의 ‘보행자 전용구역’을 만든 것이다. 전차와 업무용 차량을 제외하고는 차량 통행이 금지 되면서 뮌스터 광장은 보행자의 천국으로 변했다.

프라이부르크 방문객들은 건물들의 고풍스런 분위기와 돌로 된 울퉁불퉁한 길에 매료된다. 골목길을 따라 흘러가는 수로에는 언제나 옛 모습 그대로 검은 숲에서 발원한 물이 흘러 도시의 온도를 조절하고 깨끗한 환경을 조성한다. 골목길을 벗어나면 곳곳에 있는 작은 광장이 쉼 곳을 제공한다. 관광객들은 보행자를 위한 안전하고 편안한 공간에서 도시가 주는 낭만과 여유에 빠져들게 된다. 주민들이 살기 쾌적한 공간을 만들어야 관광객도 찾아온다는 평범한 진리가 담겨져 있다.

도시 중심부와는 달리 외곽에는 다양한 현대식 친환경 건물을 짓고 있다. 도심과 외곽을 나눠, 전통은 전통대로 보존하면서 동시에 도시의 현대적인 모습도 가꾸는 방식으로 차별화된 도시를 만들어가고 있다.

4) 지몬스발트 물레방아 마을²⁶⁾

지몬스발트(Simonswald) 마을은 독일의 남서부 바덴-뷔르템베르크 주에 있는 슈바르츠발트²⁷⁾ 안에 있는 인구 3천 200명의 작은 농촌 휴양마을이다. 숲지대 계곡 주변 5개 마을로 이루어진 지몬스발트는 각각의 마을이 갖고 있는 특성을 살린 휴양과 체험을 위주로 한 농촌·생태관광을 실현하고 있다. 마을별로 휴양객이 연간 300명에서부터 50여만명에 이른다.

지몬스발트 마을은 원래 물레방아 마을이다. 1920년대까지만 해도 40개가 넘는 물레방아가 있었지만, 올리브유 제조공장이 들어서면서 자취를 감추었다. 지난 2000년 300년이 넘는 1670년식 물레방아를 복원해서 ‘물레방아 박물관’을 개관했다. 이때부터 시작한 물레방아 복원사업은 2008년까지 7곳을 복원했다. 직접 올리브유를 뽑고 이를 전통 음식을 만드는 데 사용하고 있다. 이곳의 특산품은 몇 백년을 내려온 전통 방식의 훈제 소시지와 베이컨이다.

‘구타흐’ 마을에는 이 지역의 농가들을 한 데 모아 조성한 ‘슈바르츠발트 야외 박물관’이 있다. ‘도르프’ 마을에는 옛 생활용품을 용도별로 전시한 ‘농가 박물관’이 휴양객을 맞고 있다. 전통적인 수제 오르간 제작 마을인 ‘키르히 시바크’ 마을에는 ‘오르간 박물관’이 있다. 여기에는 1480년대에 생산한 최초 오르간에서부터 현대 오르간까지 전시되어 있다. 3년마다 전 세계 오르간 제작자들이 참가하는 오르간 축제가 이곳에서 열린다. 박물관은 자원봉사자에 의해 운영되며 70~80대 노인까지 봉사에 참여하고 있다.

이 마을의 특징은 숙박비에 포함해서 휴양세를 받는다. 휴양세 영수증을 갖고 있으면 기차와 인근 관광지를 무료로 이용할 수 있다. 독특한 ‘카렌터 시스템’도 있다. 자동차를 가진 주민이 렌터카 회사에 등록해서 자신이 필요하지 않은 기간에 차량을 맡기면 이용자들이 저렴하게 이용한다.

정부는 농가 민박마을에 보조금을 지급한다. 시설 면적에 따라 우리 돈으로 3천

26) 송원일 외 (2008); <http://blog.naver.com>>독일 ‘지몬스 발트’(입력 2005. 11. 8), ‘독일 흑림지역의 박물관’(입력 2005. 11. 15).

27) 슈바르츠발트(Schwarzwald)는 ‘흑림(검은 숲)’이라는 뜻으로 스위스와 프랑스의 경계지역에 위치한 독일 최대의 산림지역이다. 이 지역은 한 때 험벗은 산악 지역이었으나 1800년대부터 100년 동안 성장이 늦은 참나무와 너도밤나무를 베어내고 숲의 80% 이상을 경제수종인 가문비나무와 전나무로 갱신했다. 이후 200년 동안 산업사회의 엄청난 목재수요를 충족해왔으며, 지금은 지역 농민들의 생태문화, 농촌관광의 배경으로 자리 잡고 있다(<http://blog.naver.com>>독일 ‘지몬스 발트’. 입력 2009. 7. 29)

만원에서 5천만원까지이다. 주민들에게 있어서 전통은 죽어 있는 것이 아니라 생생하게 살아서 마을의 개성을 만들고 농촌관광의 미래를 보장하는 소중한 자산이 되고 있다.

5) 가스미가우라 호수의 주낙배 낚시²⁸⁾

가스미가우라(霞ヶ浦) 호수는 일본 중부 간토(關東)지방 이바라키현(茨城縣)의 남동부 내륙지역에 있는 일본 제2의 호수이다. 면적 167.7km², 둘레 138km, 최대 수심 7.3m 이다. 2005년 3월 가스미가우라초(町)와 지요다초(千代田町)가 통합해서 가스미가우라市가 탄생했다.

에도(江戸)시대²⁹⁾에는 호수 주변에 다카하마·다마스쿠리·쓰치우라 등의 도시들이 호반도시로 번창했다. 호수에서 이루어지는 내수면 어업의 어획고는 일본에서 1위이다. 빙어, 뱀어, 새우, 뱀장어, 잉어 등 40여종의 어류가 서식하고 있다.

가스미가우라 호수는 1970년대 호수 개발사업에 의한 산업화로 인해 수질지표인 화학적 산소요구량(COD)이 11.3mg/l 까지 악화되었다. 이후 호수 정화사업으로 1992년에는 COD가 7mg/l 로 개선되었다. 호수에는 96과 336종의 수생 생물 및 13목 28과 94종의 조류가 서식하는 자연생태의 보고로 재탄생했다.

가스미가우라는 오늘날 아시아의 대표적인 자연보호 및 환경보전 어메니티 사례로 손꼽힌다. 세계적으로 수자원 관리 및 수생 생물 연구자와 관리자가 매년 수천명씩 방문하는 학습도시로 자리 잡았다. 지방정부는 농촌어메니티 보존 정책을 도입하고 전통 어업을 유지하기 위한 수질개선 및 물고기 방류량의 확대, 경관개선, 전체 지역경제를 활성화하기 위한 프로젝트를 시행하고 있다.

어민들은 과거 주요 소득원이었던 전통적인 고기잡이 배, 일명 주낙배를 복원했다. 주낙배를 타고 하는 어로활동은 바람의 상태와 호수의 얇은 수심으로 인해 돌풍에 대처하고 배의 큰 돛을 조절하기 위한 경험이 요구된다. 주낙배 낚시는 전통적인 어선들이 연출하는 호수 경관을 창출하고 관광산업화로 연결되었다.

주낙배 낚시는 물고기를 낚는 활동 그 자체, 주낙배와 관련된 전통과 문화, 가스

28) 손경숙 (2009: 13); 오현석 외 역 (2002: 215); <http://terms.naver.com>>가스미가우라호.

29) 일본 '에도시대'는 도쿠가와 이에야스(德川家康)가 대장군에 임명되어 에도(江戸, 現 도쿄)에 막부(幕府)를 개설한 1603년부터 15대 장군 도쿠가와 요시노부(德川慶喜)가 정권을 조정에 반환한 1867년까지의 봉건시대를 말한다(<http://terms.naver.com>>에도시대).

미가우라 호수의 자연 환경 등 세 가지 요소들로 구성되어 있다. 이 세 가지 구성 요소는 지역주민들과 도시로부터의 방문객들에게 어메니티 가치를 동일하게 제공한다.

6) 후라노와 비에이 경관창출³⁰⁾

후라노시(富良野市)와 비에이초(美瑛町)는 홋카이도(北海道)의 가장 중심부에 있는 농촌이다. 일본 최대 공원인 ‘다이세쓰산(大雪山) 국립공원’(2,267.64km²) 서쪽 기슭에 있는 마을이다.

후라노와 비에이를 오가는 고풍스러운 테마열차 철로를 따라 넓게 펼쳐진 들과 구릉이 온통 라벤더 꽃으로 뒤덮여 장관을 이룬다. 이곳에서는 6월에 봄이 시작되어 8월말이면 가을이다. 여름철 라벤더가 지고 나면 10월까지 사루비아와 해바라기가 그 자리를 대신한다.

후라노에서는 1900년대 초부터 향수 재료로 라벤더를 재배하기 시작해서 1970년대에는 230ha까지 증가했다. 그러나 향수 오일이 수입되면서 라벤더는 거의 사라지고 생계를 겨울철 스키관광에 의존했다. 1980년대 농촌 어메니티 정책이 시행되면서 후라노는 라벤더 복원에 나서 현재의 경관을 만들어 냈다.

홋카이도 곳곳에 골프장이 들어서면서 후라노에 들어섰던 18홀 규모의 골프장이 고객확보 실패로 인해 2005년 4월에 폐장했다. 사업주와 시민들은 1년 동안의 논의 끝에 천연림으로 복원하자는 합의를 이끌어냈다. ‘후라노 자연학원’이라는 비영리단체를 만들고 기업과 주민들의 성금으로 원상복구에 나섰다.

지역에서 자라는 나무의 씨앗을 받아 묘목을 기르고 주민들이 직접 나무를 심기 시작했다. 2006년 6월부터 1년에 3천명이 넘는 자원봉사자들이 참가해서 2만 5천 그루의 나무를 심었고, 나무심기 작업은 계속되고 있다. 이렇게 조성된 경관은 인구 2만 7천명인 후라노시에 연간 관광객 210만명이 찾아오는 관광명소를 만들어 냈다.

비에이는 인구 1만 2천명인 조그만 마을이다. 언덕과 밭에 심은 농작물이 만들어내는 독특한 경관으로 연간 126만여명의 관광객이 찾는다. 비에이초는 아름다운 풍경을 만들어내는데 협조하는 농가에는 보조금을 지급하고 수확한 농작물의

30) 송원일 외 (2008); <http://navercast.naver.com>>세계의 명소, 비에이와 후라노.

가격이 떨어지면 따로 보상도 한다.

비에이초의 이러한 조치에는 2003년에 제정한 ‘비에이의 아름다운 경관을 지키고 육성하기 위한 조례’가 작용하고 있다. 조례는 ‘시가지 경관지역’과 ‘산악고원 경관지역’, ‘농촌 경관지역’ 세 가지로 나누어 개발행위를 제한하고 있다. 규제가 가장 약한 시가지 경관지역도 건물 높이를 3층으로 제한한다. 간판도 건물 전면을 가리지 못하게 규제하고 있다. 경관을 구성하는 농지와 집은 개인의 재산이지만, 이들이 함께 만들어내는 경관은 주민 모두의 재산이라는 것이 이 조례의 기본 정신이다.

3. 소비자 및 수혜자 부담 원칙의 적용사례

어메니티 과생상품을 구매함으로써 얻는 이득을 생산자에게 보상하는 ‘소비자 부담 원칙’ 역시 대부분 수혜자 부담 원칙과 병행해서 적용되고 있다. 이 유형은 농촌관광의 대표적인 어메니티 활용 사례이다. 방문객들이 어메니티 장소의 아름다움과 쾌적함, 농촌생활을 함께 향유하면서 그곳의 어메니티 과생상품을 직접 구매하거나 관광에서 돌아오더라도 지속적인 어메니티 상품을 공급받을 수 있는 상호 네트워크가 형성되기도 한다. 이러한 사례는 도처에 있으며, 다음 <표 5-4>는 대표적인 사례이다.

<표 5-4> 소비자 및 수혜자 부담 원칙 적용사례

구분	대상자원	사업주체	보전수단	내부화 결과
공동체 자원	이탈리아 리보르노 와인루트	민간인 컨소시엄	투스카니주 지역법	농촌관광 활성화, 와인 병판매 방식 도입, 품질관리·마케팅 공동작업
	한국 강원도 토고미 마을	마을작목반	회원제 나눔의 농사가족	무농약 친환경 쌀 생산, 오리축제, 농촌체험학교, 쌀·한과·떡·과자 택배
역사 자원	일본 나가하마	지방정부+ 주민	나가하마성 복원, 쿠로가베 광장조성 유리공예업 지원	역사문화 관광자원화, 지역기업 번성, 지역 대표생산품 창출 판매

1) 리보르노 와인루트³¹⁾

이탈리아의 중북부 지방인 투스카니(Tuscany) 주에는 14개의 와인루트가 방문객을 위한 탐방로로 개설되었다. 지역의 포도주 생산업체와 지방조직, 포도주 제조기술자, 농가 등이 참여하는 위원회에서 지역법에 따라 어메니티 탐방로를 고안하고 관리하고 있다. 코스마다 재배되는 고유의 포도가 있으며, 생산되는 포도주도 다르다.

이 가운데 가장 성공적인 사례가 리보르노(Livorno)³²⁾ 지방의 ‘코스타 테글리에트루치’(Costa degli Etruschi) 와인루트이다. 이 와인루트는 리보르노 지방 전체 면적의 80%에 걸쳐 있으며 포도밭 경관을 포함해서 포도주 생산·판매의 관광자원화를 통해 다양한 부가가치를 창출하고 있다.

와인루트에 참여하면서 얻는 효과는 제품 값을 더 많이 받을 수 있게 되었고, 제품 판매도 도매방식에서 직접 판매방식으로 바뀌게 된 것이다. 와인을 대형 통이 아닌 병에 담는(bottling) 방식으로 생산하면서 고부가가치 제품의 생산 비중이 늘었으며, 농업관광도 활성화 되었다(Brunori & Rossi, 2000: 415).

지역의 어메니티를 성공적으로 활용할 수 있는 중심에는 주민 조직인 ‘와인루트 컨소시엄’이 있다. 컨소시엄은 포도재배 농가와 풀이나 오일 생산업자, 와인 바(bar) 및 상점, 레스토랑, 자연공원, 호텔 등 와인루트 관련 주체들로 구성된다. 컨소시엄에서는 어메니티를 활용한 상품과 서비스의 질을 관리하고 각종 행사를 주관한다. 어메니티 상품의 홍보 마케팅을 위해 정보센터를 설립해서 관광객들을 안내하고 필요한 정보를 제공하고 있다.

이탈리아 투스카니 주는 르네상스의 발원지이면서 꽃의 도시, 예술의 도시인 피렌체(Firenze, 주청 소재지)와 ‘피사의 사탑’으로 유명한 피사(Pisa), 피렌체파의 예술인에 대응한 시에나파 예술인을 배출한 시에나(Siena), 나폴레옹의 유배지 엘바(Elba) 섬 등 이탈리아 통일 이전의 소위 ‘공국’이라 불리는 역사적 지역 공동체들이 산재해 있다. 투스카니는 이러한 어메니티 자원을 심미성 추구에만 한정하지

31) 김현호 외 (2007: 80~83); <http://terms.naver.com>>리보르노.

32) 투스카니(영어로 토스카나) 주의 중북부 서해안에 인접한 리보르노는 원래 제노바와 나폴리에 이은 상업항구 도시로, 피사(Pisa)와는 운하로 연결되어 있다. 시가지를 둘러싼 성곽과 도심 건축미가 빼어나 경관이 아름다울 뿐만 아니라 마을마다 공동체 어메니티가 남아 있다(<http://terms.naver.com>>리보르노).

않고 경제성을 추구하면서 지역발전을 도모하고 있다.

2) 토고미 마을 나눔의 농사가족³³⁾

토고미(土雇米) 마을은 품을 팔면 쌀로 되갚았다고 해서 붙여진 이름으로 강원도 휴전선 인근 오지마을인 화천군 상서면 신대리이다. 북한강의 지류인 파포천이 흐르는 인구 300명 정도의 조그만 청정마을이다. 1999년부터 무농약 오리농법 쌀인 ‘토고미 오리쌀’을 매개로 연간 1만여명의 도시민이 이곳에서 농촌을 체험한다.

‘토고미 오리쌀’ 브랜드로 알려진 토고미 마을의 성공은 농산물 가격 하락과 판로난으로 점점 쇠락해 가는 농촌 마을을 살리기 위한 한 귀향인의 열정의 산물이다. 귀향 인사와 주민 3명은 ‘토고미 환경농업작목반’을 구성했다. 농약 대신 오리를 논에 풀어놓아 해충을 잡아먹게 하는 ‘무농약 오리농법’으로 쌀을 생산하기 시작했다. 오리쌀에 이어 우렁이 농법을 이용한 쌀 브랜드도 개발했다.

토고미 마을은 초창기 판로 확보를 위해 전국에 ‘나눔의 농사가족’³⁴⁾ 회원을 모집했다. 2001년 나눔의 농사가족을 위해 오리를 논에 풀어놓는 ‘토고미 오리축제’를 개최해서 도시민 1천 200명이 방문하는 성공을 거두었다. 이 축제는 해마다 6월 6일 ‘나눔의 농사가족 만남의 날’로 정해 논에 오리 풀어놓기, 가마니 치기, 황토염색, 소달구지 타기 등 농촌체험 행사로 개최되고 있다. 회원 가족이 당시 430가구에서 지금은 1천 200가구에 이른다.

토고미 마을의 농촌체험은 폐교를 리모델링한 ‘자연학교’에서 연중 이어진다. 봄철 냉이와 쑥 등 봄나물 캐기, 여름철 물고기와 다슬기 잡기, 가을철 토고미 오리쌀 축제와 논두렁 재즈페스티벌, 겨울철 얼음지치기와 한과 만들기 등 오지마을에 어린이의 발길과 웃음소리가 끊이지 않는다.

마을 성공의 핵심은 아이디어와 열정으로 가득 찬 마을 주민이다. 헌신적인 이장, 새마을 지도자, 부녀회장, 작목반장, 마을 지도자들이다. 무엇보다도 ‘함께 가꾸는 기쁨’을 터득한 마을주민과 농촌의 어려움을 아는 ‘나눔의 농사가족’들의 상호신뢰가 성공을 이끌었다. 토고미 마을은 ‘우리 아이들의 미래 토고미 2031’이라

33) 강신겸 (2004); <http://terms.naver.com>>토고미 마을

34) ‘나눔의 농사가족’이란 도시회원이 3만원(새끼오리 15마리 값에 해당)을 내면, 마을에서 그 돈으로 오리를 사서 논에 풀어놓아 농사를 짓고, 그 해 가을 추석에 그 돈에 해당하는 무공해 오리쌀 한 말을 도시 회원가족에게 보내주는 전략이다(강신겸, 2004).

는 마을 가꾸기 30년 계획을 만들어 놓고 있다.

3) 박물관 도시 나가하마³⁵⁾

나가하마(長浜)는 일본 시가현(滋賀縣)의 북동부에 있는 도시이다. 동쪽으로는 이부키(伊吹) 산맥과 서쪽으로는 비와(琵琶) 호수가 있다. 동해에 접한 중부 혼슈(本州)의 교통 요충지이다. 2006년 옛 나가하마와 아사이초(淺井町), 비와초(琵琶町)가 합병해서 나가하마市가 되었다.

인구 8만명의 나가하마는 1970년대까지만 해도 비단 제조업이 발달한 상공업 도시로 활기가 넘치던 곳이다. 그러나 1980년대 초반에 대형마트 2개가 들어서고 일본 경제가 장기 침체에 빠지면서 기존상가는 커다란 타격을 받았고, 지역경제는 심각한 위기를 맞게 되었다.

1983년 나가하마 시민들은 지역경제를 살릴 대안으로 17세기 초 폐성된 나가하마성(長浜城)³⁶⁾을 복원하기로 결정했다. 그 해 성금 43억원과 정부 지원금을 포함해서 100억원을 들여 성의 한 동을 복원했다. 전통을 살려 개성 있는 도시를 만들자는 ‘박물관 도시’ 구상에 따른 첫 사업이다. 나가하마성에서는 해마다 8월 첫째 토요일에 촛불축제가 열린다. 시민과 관광객들이 각양각색의 촛불을 켜 성을 밝히고 도시의 아름다움을 연출하고 있다.’

나가하마는 전국시대의 흔적을 간직하고 있는 나가하마성과 오다니성(小谷城)터, 아네가와와 옛 전장(戰場)터, 치쿠부섬(竹生島)의 호곤지(寶嚴寺)와 케이운칸(慶雲館)을 비롯한 많은 역사 문화유산을 가지고 있다. 최근에는 외벽에 검은색을 칠한 재래식 일본 가옥들이 있는 구 시가지를 ‘쿠로가베(黑壁) 스퀘어’라는 이름으로 재건해서 관광도시로서의 발전을 꾀하고 있다. 나가하마를 찾는 관광객은 1989년 9만명 정도였으나 1995년에 100만명, 2001년에는 200만명을 돌파했다.

나가하마시는 상인들과의 공동 투자로 광장 이름을 딴 ‘쿠로가베 회사’를 설립했다. 유리공예품 생산을 시작해서 도시의 대표적인 회사로 성장시켰다. 나가하마의 매력적인 도시 이미지가 알려지면서 캐논과 같은 대기업 공장 7곳이 들어섰다.

35) 송원일 (2008); <http://terms.naver.com>>나가하마, 나가하마성.

36) 나가하마성(長浜城)은 1336년에 처음 축조된 성으로 비와호 부근에 있다. 전국시대 말기인 1576년 도요토미 히데요시(豊臣秀吉)가 다시 축성해 오사카로 옮길 때까지 10여년 간 본거지로 사용했다. 에도시대 전기인 1615년 폐성되었으며 현재 나가마스성 역사박물관으로 사용되고 있다.

박물관 도시를 내걸고 전통을 활용한 매력적인 도시 만들기 사업을 추진한 나가마시는 기업과 관광객을 동시에 끌어들이는 어메니티 도시로 성장하고 있다.

제3절 제주지역 어메니티 자원의 경제가치 내부화 실태

제주지역 어메니티 자원의 경제가치 내부화 사례는 찾아보기 힘들다.

제주지역 어메니티 자원은 ‘문화재 보호법’이나 ‘자연공원법’, ‘자연환경 보전법’에 의한 관리 차원에서 현상 그대로를 보존하거나, 전승 보전을 위한 재현, 혹은 자원 홍보를 위한 전시공간 확보 등을 중심으로 보전되고 있다. 모든 자원이 재정투자를 통해서 보호·재현·관리되고 있는 것이다. 자원의 보전과 활용 계획이 어메니티 자원의 경제가치 내부화 차원을 고려하지 않고 지방정부 주도에 의한 재정투자를 통해서 보전 위주의 계획으로 채워져 있음을 말한다. 이는 유네스코 등록유산 관리 조례의 취지에도 어긋나는 것이다.³⁷⁾

제주지역 어메니티 자원의 경제가치 내부화 방안을 도출하기 위한 근거를 확보하기 위해서는 국내외 사례에서와 마찬가지로 어메니티 긍정적 외부효과의 내부화 원칙에 의한 대상자원을 유형화하고 그 실태를 분석할 필요가 있다고 하겠다.

1. 수혜자 부담 원칙 적용 대상자원

국내외 사례에서 보면 수혜자 부담 원칙이 적용되는 경제가치 내부화 사례는 정부가 사업주체가 되어 주도하는 사례가 많다. 이는 국가 또는 지방정부 차원에서 필요한 사업이거나 대체로 사업규모나 전문성, 이해집단의 다양성 측면에서 주민의 힘만으로는 달성하기 어려운 사업들이기 때문이다. 제주지역 어메니티 자원 가운데 수혜자 부담 원칙 대상자원의 경제가치 내부화 실태는 <표 5-5>와 같다.

37) ‘제주자치도 유네스코 등록유산 관리에 관한 조례’ 제27조, 제28조는 “도지사는 유네스코 등록유산의 대표 심벌마크를 활용해서 지역경제를 활성화할 수 있는 전략을 수립·시행해야 하며, 지역주민이 합의에 따라 지역생산물 활용방안 등에 대한 계획을 제출할 경우 법령에 저촉되지 않는 한 적극 추진해야 한다”고 규정하고 있다.

<표 5-5> 수혜자 부담 원칙 대상자원의 경제가치 내부화

구분	대상자원		사업주체	보전수단	내부화 실태
국제 공인 자연 자원	세계 자연 유산	한라산 천연 보호구역	지방정부	유네스코 등록유산 관리에 관한 조례	없음
		거문오름 용암동굴계	지방정부	"	거문오름 탐방로 · 만장굴 · 자연유산센터 입장료(문화재보호법)
		성산일출봉	지방정부	"	입장료(문화재보호법)
	제주島 생물권보전지역	지방정부	"	없음	
	제주島 세계지질공원	지방정부	"	입장료(문화재보호법)	
공동체 자원	제주돌담		없음	없음	없음

국내외 사례와 견주어 보았을 때 유네스코 세계자연유산과 생물권보전지역, 세계지질공원 등 주로 국제기구 공인 어메니티 자원은 수혜자 부담 원칙을 적용할 수 있는 대상자원이라고 할 수 있다. 공동체자원이면서 역사 경관자원인 제주돌담도 이에 속한다.

1) 국제기구 공인 자연자원의 경제가치 내부화

국제기구 공인 어메니티 자원 가운데 세계자연유산을 비롯한 생물권보전지역, 세계지질공원 등 자원은 ‘제주자치도 유네스코 등록유산 관리에 관한 조례’에 따라 각각 보전·관리와 활용을 위한 종합계획을 수립해 놓고 있다.

‘제주 세계자연유산 보존 및 활용 종합계획(2009~2020)’은 예전에 국가지정 문화재인 천연기념물을 보호하듯이 자원을 보호하고 탐방객의 편의시설을 확충하는 자연보전 차원의 계획으로 짜여 있다. 어메니티 자원의 경제적 가치를 활용한다는 개념이 없다고 하겠다. 제주도 생물권보전지역과 세계지질공원에 대한 계획도 거의 같은 시각이다.

한라산 천연보호구역의 활용방안은 기존에 있는 8개 탐방코스(등반로)를 중심으로 체험 트레일을 새로 조정하는 것으로 되어 있다. 등반중심에서 체험중심으로 탐방 프로그램을 확대하고, 교육 및 정보제공을 주 기능으로 하던 탐방안내소를 체험공간으로까지 확대하는 것이다. 거문오름 용암동굴계는 거문오름과 용암동굴

을 연계해서 탐방루트를 개선하고, 만장굴의 재정비를 통해서 탐방프로그램을 개발할 계획이다. 비공개 동굴의 간접체험 기반을 조성하기 위한 계획도 포함되었다. 성산일출봉은 탐방안내소를 만들어 탐방코스를 다양화하고, 주차장을 이전해서 일출봉 입구를 재정비한다는 계획이다(제주자치도, 2009).

사업추진 주체로는 지방정부(세계자연유산관리본부, 현 청정환경국)와 가칭 ‘제주세계자연유산재단’을 설립해서 업무를 맡도록 하고 있다. 비공개 동굴의 간접체험 기반, 즉 동굴 가상체험관 건립과 운영사업은 민간 사업자에게 맡기게 되어 있다. 성산일출봉의 탐방코스 다양화를 위한 테마보행로 조성사업은 마을주민과 협의해서 추진하도록 하고 있다. 그러나 지금까지 계획만 세워져 있을 뿐 재단설립이나 주민참여는 이루어지지 않고 있다.

이 계획에 따라 2012년 300억원에 가까운 재정투자를 통해서 ‘제주 세계자연유산센터’를 완공했다. 민간에 맡기기로 계획된 동굴 가상체험관도 세계자연유산센터 내에 설치했다. 자원관리를 위한 전문 인력이 모자란 상태에서 사업내용이 하드웨어 측면으로 흐르고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

경제가치 내부화 측면에서도 세계자연유산 가운데 거문오름 용암동굴계에 속한 만장굴과 거문오름 탐방로, 세계자연유산센터의 입장료 및 성산일출봉의 입장료를 받고 있을 뿐이다. 세계지질공원 내 지질명소 9곳 가운데 서귀포 천지연과 중문-대포 주상절리대, 산방산·용머리해안에서도 종전 관광지 관리차원에서 징수하던 입장료를 받고 있다. 입장료는 지방비로 편입된다. 주민이 참여하는 경제가치 내부화와는 거리가 멀다고 하겠다.

돌담경관과 전통민박, 하이킹, 사이클링, 드라이빙, 승마 관광, 산악체험만으로도 연간 1천만명의 관광객이 찾아오는 영국 요크셔데일즈 국립공원 사례만 보더라도 제주지역 국제기구 공인 어메니티 자연자원의 경제가치 내부화는 그 한계를 실감할 수 있다.

2) 제주돌담의 경제가치 내부화

제주의 돌담의 길이는 지구의 한 바퀴(약 4만km)에 가까운 3만 6천여km에 이른다. 1995년 유네스코 세계문화유산으로 지정된 필리핀의 코르딜레라스 다랑이 논(Rice Terraces of the Philippine Cordilleras)³⁸⁾의 경우 그 논둑의 길이가 지구

둘레 반 바퀴에 해당하는 2만 2,400km이다. 이와 비교하면 제주돌담이 얼마나 긴 돌담인 지 실감할 수 있을 것이다(고성보 외, 2009: 24).

제주돌담은 경관과 휴양 기능을 제공하는 어메니티 자원으로서의 가치뿐만 아니라 제주인의 생산과 주거 도구로서의 활용가치도 매우 높다. 농림부는 2007년부터 제주돌담을 농촌 문화자원으로 활용하기 위한 경관보전 직불제 도입 대상 사업으로 선정해서 연구를 진행해왔다. 그러나 후속 조치가 이루어지지 않고 있으며 경제가치 내부화를 위한 구상도 마련되지 않고 있다.

필리핀 코르딜레라스 다랑이 논은 대통령령에 의해 국가유산으로 지정되었고, ‘국가 문화유산 보호·보존을 위한 공화국법’에 의해 보호받고 있다. 대통령 직속의 ‘이푸가오 계단식 지대 위원회’가 설치되어 이푸가오 지방청과 국가문화예술 위원회에서 관리를 맡고 있다. ‘계단식 논 10개년 종합계획’을 비롯해서 사회경제적 가치창출을 위한 다양한 조치들이 마련되고 있다.³⁹⁾

2. 공급자 혜택 원칙 적용 대상자원

어메니티 자원의 경제가치 내부화 원칙 가운데 공급자 혜택의 원칙은 어메니티 창출을 위해 불이익을 받는 생산자를 보상하기 위해 적용되는 원칙이다.

부과대상 수요를 파악할 수 없거나 수혜자를 가려내기 어려울 때 수혜자 부담 원칙과 병용한다. 자원 보전자금을 자체적으로 충당하지 못할 경우 공적자금을 투입해야 하는 원칙이기도 한다. 즉 어메니티 창출 및 보전을 위해 소요되는 자금을 충당하기 위해 앞으로 수요 창출전략이 필요한 자원이라고 할 수 있다.

제주지역 어메니티 자원 가운데 대상자원은 제주 세계평화의 섬과 일제동굴진지 등 대체로 국가 공인자원들이다. 유네스코에서 ‘아주 심각하게 위기에 처한 언어’로 지정된 제주어도 이에 해당한다. 이들 자원의 경제가치 내부화 정도는 <표 5-6>과 같다.

38) 코르딜레라스의 계단식 논은 필리핀 루손(Luzon)섬 이푸가오(Ifugao) 지방에 있는 해발 700m~1,500m 사이에 조성된 고지대 다랑이 논이다.

39) <http://terms.naver.com>>코르딜레라스의 계단식 논.

<표 5-6> 공급자 혜택 원칙 대상자원의 경제가치 내부화

구분	대상자원	사업주체	보전수단	내부화 실태
역사 자원	제주 세계평화의 섬	지방정부+ 민간재단	제주 세계평화의 섬 지정 후속 17大 사업	국제평화센터 입장료
	제주 일제동굴진지	지방정부, 주민	국가지정 등록문화재	평화박물관 입장료
공동체 자원	제주어	지방정부	제주어 보전 및 육성 조례	없음

1) 제주 세계평화의 섬 경제가치 내부화

국가 공인자원 가운데 ‘제주 세계평화의 섬’은 평화의 섬이라는 이미지 조성을 통해서 제주도를 국가 간 자유로운 교류와 협력이 이루어지는 국제자유도시로 육성하려는 것이다.⁴⁰⁾ 국제자유도시 조성을 통한 국제적 경제가치 극대화 전략과 연계되어 있다고 할 것이다.

제주 세계평화의 섬 지정 후속 17대 사업 가운데 제주평화연구원 설립과 제주 국제평화센터 건립, 제주 4·3평화공원 조성과 기념관 건립사업은 마무리되었다. 제주포럼은 제7회 포럼까지 이어지면서 격년제에서 1년제로 바뀌었다. 세계평화의 섬 후속사업을 통해서 제주의 역사를 세계에 알리고 제주 4·3사건의 상처를 어느 정도 치유하는 성과를 거두었다.

경제적 측면에서 막대한 시설투자와 포럼 비용에 비하면 경제가치 내부화 수단은 국제평화센터의 입장료를 받는 것 이외에는 없다. 세계평화의 섬 이미지 확산과 제주포럼을 통한 국제 컨벤션산업과의 연계도 이루어지지 않고 있다.

나치의 유대인 학살과 제2차 세계대전의 경험을 반성으로 삼아 시민과 함께 평화도시 이미지를 키워가는 독일의 오스나브뤽시의 평화정책은 하드웨어 구성에 수천억원을 투자하고 제주포럼을 비롯한 행사비에 연간 수십억원을 투자하는 제주 세계평화의 섬 후속사업의 추진방식과는 매우 다르다.

2) 제주 일제동굴진지 경제가치 내부화

제주섬은 아름다운 자연자원과 독특한 인문환경으로 유네스코가 인정하는 세계적인 가치를 지니고 있는 섬이다. 지정학적 중요성으로 인해 예로부터 해양과

40) ‘제주 세계평화의 섬’ 지정 선언문 제2항.

대륙 열강들의 세력 다툼으로 수난과 고통의 역사를 지탱해왔음은 주지의 사실이다. 일제 강점기 제주에 건설된 비행장과 동굴진지 등 각종 군사시설 역시 제주민의 강제노역과 수탈의 현장이다. 일제동굴진지는 국가지정 등록문화재로 지정만 해놓고 관리마저 제대로 되지 않고 있다. 갯도가 함몰되고 무속행위 공간 또는 해녀 작업장으로 이용되고 있기도 하다.

제주시 한경면 가마오름 일제동굴진지에 들어선 ‘제주 전쟁역사 평화박물관’은⁴¹⁾ 운영난을 이기지 못해 일본인 단체를 포함한 새로운 소유주를 찾아 나섰다. 민간인이 사재를 털어 조성한 평화박물관이 운영난으로 팔리게 되는 현실은 일제 수난의 역사자원에 대한 제주지역의 인식을 여과 없이 드러낸다고 하겠다.⁴²⁾

체험학습장 겸 관광시설로 개관한 이 평화박물관은 가마오름 땅굴 총 연장 2km 가운데 개방된 300m 구간에 설치되었다. 높이 1.6m, 너비 1.5~3m 규모로 연결되어 있는 땅굴 내부에는 당시 사령관실로 추정되는 10평 남짓한 방과 회의실, 숙소, 의무실 용도로 추정되는 다양한 공간이 들어서 있다.⁴³⁾

3) 제주어 경제가치 내부화

제주어는 제주민의 역사와 문화, 민속, 생활정서가 깃들어 있는 언어이다. 사라져버린 고어의 음운과 문법, 어휘가 남아 있어서 제주어는 우리 국어의 역사이기도 하다. 제주어가 표준어에 동화되어 사라진다면 그것은 우리의 정체성을 잃는 일이며, 제주어의 소멸은 곧 우리 옛말의 소멸을 의미하는 것이다.

제주어는 경제가치 내부화 자원으로서의 한계를 지니고 있지만 각종 산업디자인에 특허상표로 활용될 가능성은 많다. ‘제주어 보전 및 육성 조례’에 의한 ‘제주어 발전 기본계획’(2008~2012)을 마련하고 ‘제주어보전 육성위원회’까지 구성했으나 보전을 위한 후속 시책은 나오지 않고 있다(김순자, 2011: 12).

지구 곳곳에서 많은 언어가 사멸의 길을 가고 있지만 거꾸로 죽어가던 언어가

41) 가마오름 특수 사립박물관인 ‘전쟁역사 평화박물관’은 국가 등록문화재 제308호이다. 일본군의 사진첩에서부터 화승총, 대공포 탄피, 군복, 철모 등 군수품은 물론 생활용품까지 가치 있는 역사자료 수백점을 전시하고 있다(<http://jeju.grandculture.net>>평화박물관).

42) 가마오름 ‘전쟁평화 평화박물관’이 일본인 단체와의 매각교섭이 이루어진다는 사실이 알려지자, 제주자치도는 2012년 10월 현재 이를 매입하기 위한 부동산 문화재 가격 감정평가를 의뢰해 놓은 상태이다.

43) <http://blog.naver.com>>제주 가마오름 평화박물관-2. 가마오름 일본군 진지동굴. 입력 2010. 2. 18.

부활한 사례도 없지 않다. 이스라엘인들의 히브리어도 구어로는 쓰이지 않던 것이 부활되어 이제는 700만명이 사용하는 국가 공용어로 살아났다. 스페인 북쪽 프랑스와의 국경 지역에서 쓰이는 Occitan Gascon어, 스페인 서북쪽 지방에서 쓰이는 Leon어, 영국 맨 섬에서 쓰이는 Manx어, 하와이 니이하우 섬의 하와이어 등도 극적인 부활을 이룬 언어이다(김세중, 2011: 47~48).

정식 교과과정에 제주어 학습을 편성하거나, 제주어 성적 우수자의 교사 및 공무원 채용시험 우대, 제주어를 활용한 관광상품의 개발, 제주어로만 말하는 관광 마을 조성 등 ‘심각하게 위기에 처한 언어’를 존속시키는 방안은 많다. 언어 자원의 경제가치 내부화도 가능할 것이다.

3. 소비자 및 수혜자 부담 원칙 적용 대상자원

소비자 부담 원칙은 어메니티 부가가치에 대한 효용을 경제적으로 내부화하는 원칙이다. 관련 상품 소비자와 수혜자가 동일할 경우 적용하기에 효과적인 원칙이다. 맑은 물이나 공기, 아름다움, 쾌적함처럼 어메니티의 부가가치가 시장재로서 상품화되지 않을 경우에는 적용하기 어렵다. 이 경우 수혜자 부담 원칙과 병용되는 경우가 많다. 제주지역 어메니티 자원 가운데 대상자원은 <표 5-7>과 같다.

<표 5-7> 소비자 및 수혜자 부담 원칙 대상자원의 경제가치 내부화

구분	대상자원	사업주체	보전수단	내부화 실태
문화 자원	제주국제관악콩쿠르	지방정부+민간법인	행사비지원, 자원봉사	없음
공동체 자원	제주칠머리당 영등굿	지방정부+민간단체	국가지정 중요무형문화재	없음
	제주마(馬)	정부, 민간기업	국가지정 천연기념물, 제주 순수혈통 경마	마권세, 승마장, 제주마 육가공산업
	제주초가	지방정부, 민간기업	국가지정 민속자료, 자료보전 보조금	민속자료 초가 보존, 초가 민속촌·호텔 영업
	제주해녀	지방정부	해녀문화 보존 및 전승에 관한 조례	해녀박물관 입장료, 해녀축제

1) 제주 국제관악콩쿠르 경제가치 내부화

제주콩쿠르는 세계에서 가장 명성 있고 영향력 있는 콩쿠르 중의 하나로 자리매김했다. 실력이 뛰어난 전문 관악인들도 이 콩쿠르에서 입상하는 것이 중요하다는 것을 인정해서 제주를 찾아오고 있다. 콩쿠르 입상을 위해 높은 수준의 연주와 치열한 경쟁이 이루어지고 있다(Funderburk, 2012: 54).⁴⁴⁾

제주콩쿠르는 명성이나 참가자 연주력에 비해 경제가치 내부화는 이루어지지 않고 있다. 이유는 빈약한 재정지원에 있다. 1년에 4개 부문씩 열리는 제주콩쿠르의 총 상금은 6만 4천 달러(1개 부문, 1만 6천 달러)이다. 1년에 1개 부문만 열리는 경남 통영음악제 ‘윤이상 콩쿠르’의 상금 7만 6천 달러에 비해 5분의 1 수준이다. 빈약한 상금을 내걸고 참가비를 받거나 입상자 유료공연을 요구할 수는 없다.

제주콩쿠르 행사비는 국비와 지방비에서 지원하고 있다. 메세나 운동 차원의 지방기업 협찬금도 중요한 운영재원이다. 그럼에도 지방정부가 문화예술행사에 지원되던 기업 협찬금을 회수·통합해서 단체별, 혹은 사업별로 다시 배분하는 권위적이고 퇴행적인 행태가 이어지고 있다.

미국 콜로라도주 아스펜 음악제는 2,050석의 야외 공연장과 크고 작은 공연시설을 만들고, 축제기간 국제음악학교를 개설해서 市경제의 40%를 음악제 수입으로 충당하고 있다. 재난과 폭력의 도시 일리노이주 시카고市는 도심정책을 어메니티 문화정책으로 바꾸고, 1만 1천석 규모의 공연시설을 갖춘 ‘Millenium Park’를 조성해서 미국 최고의 라이브 공연도시로 탈바꿈했다.

2) 제주칠머리당 영등굿

현대인들은 ‘굿’하면 험란한 옷을 입고 칼춤을 추는 무당의 모습을 떠올린다. 굿은 미신이라고 단정 짓는 사람도 많다. 그러나 굿은 오래 전부터 우리나라에서는 종교적 제의의 한 형태이면서 동시에 현대적 의미의 공연 또는 엔터테인먼트이기도 하다(강일중, 2009: 24).

제주칠머리당 영등굿은 문화재 보호법에 의한 무형문화재 보전 보조금을 보전회

44) Jeffrey Funderburk(미국 북아이오와주립대 교수)은 ‘세계튜바협회’ 회장을 역임한 튜바의 거장이다. 2000년 제1회 제주국제관악콩쿠르 때부터 튜바부문 심사위원 및 ‘마에스트로 콘서트’ 연주자로 참가하고 있다.

에 지원하고 있다. ‘제주칠머리당굿 보존회’는 해마다 정기공연과 각종 문화행사에 초청공연을 하고 있지만 수요를 충족시키기에는 그들의 생업상 한계가 있다. 영등굿의 12제차에 연희되고 있는 춤사위를 단계별로 체계화하고 이의 무대화과정을 통해 제주굿에서 이루어지는 무용체계를 정립하고자 하는 시도(김희숙, 2001)도 있었다. 그러나 아직도 영등굿의 무대예술화는 요원하다.

서해안 풍어제인 배연신굿 및 대동굿은 1개 선주의 뱃굿과 마을굿이면서 미국과 프랑스, 독일, 스페인을 비롯해서 중국과 일본 공연에 나서는 등 이미 세계적인 공연예술 작품으로 발전했다. 서양의 공연예술은 기원전 6세기 디오니소스 축제 때부터 종교적인 성격을 떨어내고 무대연극인 비극 경연대회로 진화했다는 사실은 시사하는 바가 크다.

3) 제주마(馬)

일본에서의 말은 축제 이외의 가공산업 대상의 한 부분이다. 구마모토현(熊本縣)을 중심으로 말 가공과 말고기 음식, 화장품, 기념품 생산 등 말 가공산업으로 말고기 소비가 급격하게 늘고 있다. 구마모토현의 연간 말 도축두수는 2005년을 기준으로 8,436마리, 지육 생산량은 3,231톤으로, 각각 전국 공급량의 40%를 차지하고 있다(윤필용, 2007).

국가지정 천연기념물로 지정된 제주마는 그나마 혈통등록이 이루어지고 교잡종을 활용한 육가공산업이 점차 늘어나고 있다. 승마장 운영과 한국마사회의 순수혈통 제주마 경마가 시행되고 마권세가 지방세로 편입되었다. 말을 활용한 시설 공연장이 개설되어 입장료를 받고 있다. 그러나 이러한 사업들이 대자본에 흡수되어 주민들에게 이익이 돌아가는 경제가치 내부화에는 한계를 안고 있다.

제주자치도는 대량생산되고 있는 개량마의 활용과 순수 혈통 제주마의 증산 요구에 대처하기 위해 국립한경대학교와 ‘제주산마 활용방안’에 대한 연구용역을 체결(2012. 7. 3)해 놓고 있다. 순수혈통 제주마는 일본 ‘소마 노마오이’ 축제와 같은 말축제, 제주경마장의 순수혈통 경마, 한라산 말 트레킹대회, 또 다른 교통수단 등의 소재가 되는 일련의 어메니티 자원의 경제가치 내부화 대상이다.

4) 제주초가

제주초가의 구조적 특징은 집의 규모가 그리 크지 않고 높이가 낮으면서도 기둥과 보, 도리⁴⁵⁾를 쌓는 7량 가구식(架構式)⁴⁶⁾이다. 7량집 이상 건물은 사찰이나 궁궐 등 큰 건물에서 이용되는 구조이다. 제주에서는 민가에서도 바람에 대한 대응으로 지붕틀에 도리를 많이 두는 견고한 이 방식을 적용했다고 할 수 있다.

1960년대 초까지만 해도 제주지역에는 관공서 건물을 제외하고 민가는 대부분 초가 일색이었다. 그러나 농어촌 현대화에 따른 지붕개량 사업으로 대부분 사라졌다. 중요민속자료로 지정된 초가만 본래의 모습을 보존하고 있다.

서귀포시 표선면에 들어선 제주민속촌은 조성 당시 제주지역 농어촌, 중산간촌의 초가를 옮겨와 박물관 형태의 관람시설을 개장하고 영업을 해오고 있다. 중문관광단지 내에는 옛 어촌마을이 철거한 자리에 초가형 호텔이 들어섰다. 개인에게 넘겨진 이 사업들은 경제가치 내부화의 좋은 본보기이나 지역주민의 이익과는 거리가 있다.

제주초가의 경제가치 내부화의 본보기는 영국 요크셔데일즈 국립공원의 리치몬드 전통민박 마을과 독일 슈바르츠발트의 지몬스발트 마을의 주민을 중심으로 한 어메니티 자원 활용기법에서 찾아 볼 수 있다.

5) 제주해녀

제주해녀의 대표적인 입어관행은 한국의 최남단 서귀포시 마라도와 가파도의 해녀 경로풍습이다. 이곳에서는 나이 65세 이상의 노(老) 해녀들의 수익을 위해 수심 4~5m의 어장을 ‘할망바당’(할머니 바다)으로 지정한다. 먼 바다에서 잡은 규격미달 새끼소라(8cm 미만)를 이곳에 뿌려주고 10~12cm 정도로 자라면 이를 채취하도록 하고 있다(김영돈, 1986: 164; 좌혜경·권미선, 2009b: 242, 251).

제주해녀는 이처림 제1종 공동어장이라는 마을어장을 중심으로 자생적·자율적 해녀 입어관행을 통해 경제가치 내부화 사업이 자연발생적으로 이루어져 왔다. ‘해녀문화 보존 및 전승에 관한 조례’에 따라 ‘제주해녀문화 세계화 5개년 기

45) 도리: 서까래를 받치기 위해 보 위에 가로로 건너지르는 나무.

46) ‘7량 가구식’ 구조는 고주(중심 기둥)와 평주(퇴 기둥) 위에 뒷보와 대들보, 종보를 얹혀 놓고 뒷보·대들보·종보와 서까래 사이에 3개씩(주심도리, 하중도리, 상중도리), 앞뒤로 6개의 도리를 놓고, 지붕 꼭대기에 중도리를 얹혀 서까래를 마감하는 방식이다(제주도, 2006b: 979).

본계획'(2011~2015)⁴⁷⁾도 수립되어 있다.

기본계획은 마을어장의 수산자원 조성 및 회복과 안정적인 소득기반 마련을 위한 내용을 포함하고 있다. 제주해녀문화를 콘텐츠로 하는 새로운 문화 비즈니스 시장 창출을 위한 홍보마케팅 계획도 들어 있다. 다만 해녀의 소멸을 방지하고 생업 수단으로서의 가치를 어떻게 부여할 것이냐 하는 과제를 안고 있다.

일본 가스미가우라市는 호수의 전통 주낙배를 복원해서 경관자원과 함께 전통과 어촌환경이 어우러진 어메니티를 제공하고 있다. 일본 이시카와현(石川縣)과 지마시(輪島市)의 아마마치 및 헤구라지마에서는 소라나 전복채취 등 잠수활동을 통해서 비교적 고소득을 올릴 수 있게 종패 투척사업과 잠수작업 기간 및 시간의 강력한 통제를 통해서 새로운 젊은 해녀들을 키워내고 있다(권상철·정광중, 2004: 15). 해녀를 소재로 한 복합(시, 소설, 연극, 무용, 사진, 영화 등) 예술의 전당을 구성하는 것도 어메니티 자원 창출의 수단이다.

제4절 어메니티 경제가치 내부화 주체 및 수단

1. 국내외 사례의 경제가치 내부화 주체 및 수단

1) 경제가치 내부화 사업주체

상술한 국내외 경제가치 내부화 사례에서 사업주체를 대별하면 ① 정부(중앙·지방) 주도형, ② 정부와 민간 협력형, ③ 순수한 민간 주도형으로 분류된다. 각각의 사업주체는 사업을 추진하는 과정에서 극단적으로 차이가 나는 것은 아니지만 저마다의 특징을 보유하고 있다. 사업주체별 특징을 비교하면 <표 5-8>과 같다.

정부 주도형은 공익을 강조하면서 규모면에서 민간이 추진하기에 어려운 대규모 사업에 적용되고 있다. 재원을 안정적으로 확보할 수 있기 때문에 대체로 효율성 극대화를 추구하며 변혁적 리더십⁴⁸⁾을 중요시한다.

47) 이 계획은 2015년까지 7개분야 30개 사업에 615억원을 투자하는 것으로 짜여 있다.

48) Bass (1985)는 '변혁적 리더십(Transformational Leadership)'을 주어진 목표의 중요성과 의미

<표 5-8> 국내외 사례의 경제가치 내부화 사업주체별 특징

유형	정부주도형	민간주도형	정부+민간 협력형
특징	-공익 강조 -대규모 사업에 적합 -재원의 안정적 확보 -효율성 극대화 -변혁적 리더십 중시	-사익 강조 -소규모 사업에 적합 -재원의 불안정 -창의성 극대화 -협력적 리더십중시	-공·사익 동시 강조 -지역밀착형 사업에 적합 -재원의 비교적 안정 -효율성·창의성 동시 확보 -변혁적·협력적 리더십 중시

민간 주도형은 사익을 강조하며 개인 자본으로도 가능한 소규모 사업에 적합하다. 자원 조달에 있어서 불안정할 수 있으나 창의성을 극대화할 수 있기 때문에 협력적 리더십⁴⁹⁾을 중요시한다.

정부와 민간 협력형은 공익과 사익을 동시에 추구하고 대부분의 지역주민이 연관된 지역밀착형 사업에 적합하다. 자원조달이 비교적 안정적이어서 효율성과 창의성을 동시에 확보할 수 있다. 변혁적·협력적 리더십을 동시에 중요시한다.

위와 같은 사업주체별 특징에 따라 국내외 경제가치 내부화 사례의 사업주체를 분류하면 <표 5-9>와 같다.

중앙정부가 전적으로 주도한 사례는 미국 플로리다주의 에버글레이즈 습지(2,500km²) 복원과 영국의 항만 신도시 도크랜드(약 22.6km²) 개발 및 요크셔데일즈 국립공원(1,769km²) 경관보전을 들 수 있다. 이들 지역은 지방정부가 사업을 주도하기에는 구역이 너무 방대할 뿐만 아니라 국가 차원의 필요에 의한 사업이기 때문에 중앙정부 주도로 이루어졌다.

지방정부가 전적으로 주도한 사례는 이탈리아 에올리제도의 화산관광과 독일 프라이부르크의 중세도시 복원, 미국 시카고의 새로운 리더십에 의한 공연예술도시 조성 사례이다. 이들 지역의 어메니티 창출 사업은 도시재개발과 같은 주민의 힘만으로는 달성하기 어려운 사업이면서 주민의 요구에 호응한 리더십의 산물이다.

에 대한 인식 수준을 제고시키고, 자신의 이익보다는 조직 전체의 이익을 위해 노력하도록 만들며, 구성원의 욕구 수준을 상위의 수준으로 끌어올림으로써 그들의 인식을 근본적으로 변화시키는 리더십으로 정의했다. '변혁적 리더십'이란 용어는 Burns (1978)가 그의 저서 「리더십」에서 처음 사용했는데 조직의 창조적 변화를 위해 권력을 사용하는 리더라는 의미로 사용했다(김대원, 2011: 57).

49) Bensimon, E. M. and Neumann, A. (1993)은 정보화 시대의 리더십 모델로 '협력적 리더십(collaborative leadership)'을 제시했다. 협력적 리더십은 미래에 조직이 당면할 복잡한 문제를 한 사람만의 능력으로 이해하고 해결한다는 것은 어려운 일이므로 다양한 분야의 전문가들이 협력적으로 일을 할 수 있도록 여건을 만드는 리더십을 말한다(남기덕, 2008: 92).

<표 5-9> 국내외 사례의 경제가치 내부화 사업주체 유형

유형	정부주도형	정부+민간협력형	민간주도형
사	①미국 에버글레이즈 습지 ②영국 항만 신도시 도크랜드 ③영국 요크셔데일즈 국립공원	①독일 불칸아이펠 화산관광 ②독일 오스나브뤽 평화정책	①영국 자이언츠 코즈웨이 주상절리대 ②이탈리아 와인루트 ③미국 아스펜 음악제
례	④이탈리아 에올리제도 화산관광 ⑤독일 프라이부르크 중세도시 복원 ⑥미국 시카고 예술도시	③일본 나가하마성 복원 ④독일 지몬스발트 마을 ⑤일본 가스미가우라 주낙배 ⑥일본 후라노·비에이 경관	④일본 소마 말축제 ⑤한국 서해안 풍어제 ⑥한국 강원도 토고미 마을

정부와 민간의 협력 사례는 독일 불칸아이펠 화산관광 및 오스나브뤽의 평화정책, 일본 나가하마성 복원 및 가스미가우라 주낙배 복원 등 6개 사례이다.

전체적으로는 정부주도 사례보다 정부와 민간이 협력하거나 민간주도 사례가 훨씬 많다. 순수 민간주도 사례는 영국의 자이언츠 코즈웨이 주상절리대의 ‘내셔널 트러스트’와 이탈리아 리보르노 와인루트의 ‘민간인 컨소시엄’, 미국의 아스펜 음악제, 일본 소마 말축제, 우리나라 토고미 마을의 ‘마을 작목반’에 의한 경제가치 내부화 사례이다.

정부와 지역주민 협력 또는 민간 주도에 의한 어메니티 자원의 경제가치 내부화 사례가 많다는 것은 규제와 지원이라는 정책수단의 형평성 확보를 통해 그만큼 주민참여를 유인할 수 있음을 말한다. 이는 정부와 지역주민, 주민과 주민 사이의 신뢰와 협력, 네트워크가 잘 이루어지고 있음을 의미이다. 지방정부의 추진체계와 지역사회자본이 제대로 기능하고 있음을 반증하는 것이다.

2) 국내외 사례의 경제가치 내부화 자원 보전수단

앞의 <표 5-9>에서 제시된 정부주도의 경제가치 내부화 사례는 대부분 규모가 크고 막대한 예산을 필요로 하기 때문에 민간부문의 투자보다는 재정투자를 통해서 어메니티 자원을 보전하거나 창출하고 있다.

정부와 민간과의 협력, 또는 순수 민간주도 사례의 경제가치 내부화는 지역주민과 민간단체, 지역공동체, 재단법인 등에 의해 추진되고 있다. 그 수단으로는 순수

한 정부지원, 정부의 규제 및 지원, 정부와 민간 네트워크, 민간 자체추진 등 방식이 다양하다. 바로 이 부분이 제주지역발전에 시사하는 바가 크다고 하겠다. 그 내용은 <표 5-10>과 같다.

<표 5-10> 국내외 사례의 경제가치 내부화 자원 보전수단

유형	정부+민간협력형	민간주도형
정부 지원	①독일 오스나브뤽: 평화기본정책, 시민 평화운동 및 성금모금	①미국 아스펜음악제: 시설투자 지원 ②영국 자이언츠 코즈웨이: 법제정, 보전용 자산취득 허용 ③일본 소마 말축제: 문화재 지정 ④한국 서해안 풍어제: 문화재 지정
정부 규제 및 지원	①독일 지몬스발트: 경관규제, 시설 보조, 휴양세, 주민차량 렌트제 ②일본 가스미가우라: 수질규제, 물고기방류 지원, 경관창출 ③일본 후라노·비에이: 경관육성 조례, 경관복원 자원봉사	-
네트워크	①독일 불칸아이펠: 유럽 지질네트워크, 6개 소도시 지역공동체 협력	①한국 강원도 토고미 작목반: 전국 회원가족 네트워크
민간 자체	-	①이탈리아 리보르노 와인루트: 민간인 컨소시엄

어메니티 경제가치 내부화 자원의 보전수단 가운데 가장 많은 사례는 순수 정부 지원에 의한 사업이다. 독일의 평화도시 오스나브뤽은 지방정부의 평화기본정책에 따라 시민들의 자발적인 평화운동과 성금모금을 통해 평화도시의 이미지를 확장시키고 있다. 국제적인 평화 관련 회의산업도 활발하다.

순수 민간주도의 사업에도 정부의 조건 없는 지원이 이루어지고 있다. 미국의 아스펜 음악제는 민간기업의 주도로 출발했지만 지방정부의 공연장 시설지원을 통해 세계적인 음악제로 탈바꿈했다. 그 결과 이제는 市재정의 40%를 음악제 수익으로 충당하게 되었다. 일본의 소마 말축제와 우리나라의 서해안 배연신굿 및 대동굿은 국가지정 문화재로 보호받으면서 세계적인 축제예술로 진화했다.

정부의 규제 및 지원에 의해 보전되고 있는 어메니티 경제가치 내부화 자원은 대부분 수혜자 부담 원칙(현지방문 편익), 또는 공급자 혜택의 원칙을 적용하는 사례이다. 독일의 지몬스발트 마을과 일본 가스미가우라의 주낙배 낚시, 일본 후

라노·비에이의 라벤더 경관을 들 수 있다. 이곳에서는 어메니티 창출·유지를 위해 법적·제도적 규제를 동원하고, 규제를 보상하기 위해 보조금 지급과 세제 혜택을 제공한다. 이는 공급자 혜택의 원칙을 적용하는데 필요한 어메니티 비용 가치의 혜택을 받는 무임승차자의 부담을 끌어내기 위한 수단이다.

독일의 불칸아이펠 세계지질공원은 지역 내 6개 소도시 지역공동체가 유럽지질공원 네트워크와의 협력을 통해서 지질관광(Geo-Tourism)을 주도하고 있다. 우리나라 휴전선 인근 오지마을이었던 강원도 토고미 마을은 전국 회원가족과의 협력을 통해서 무공해 농산물 공급과 유명한 농촌체험의 장소로 변신했다.

이탈리아의 리보르노 와인루트는 지역주민들이 컨소시엄을 구성해서 포도밭 경관과 포도주 생산·판매를 관광자원화하는데 성공한 사례이다.

2. 제주지역 경제가치 내부화 자원의 보전 주체와 수단

어메니티 자원의 경제가치 내부화는 자연자원이든, 인류문화유산이든 인간의 삶의 질을 높이기 위한 수단으로서 자연·인문사회 환경적 요소를 보전하고 경제적 정(+)의 효과를 얻기 위한 것이다. 이는 지역주민의 삶을 풍요롭게 하기 위한 지역발전전략에 어메니티 요소를 도입하는 것이라 할 수 있다.

제주지역 어메니티 경제가치 내부화 자원은 이러한 전제를 충족시키기에는 내부화의 진전이 거의 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 다만 중앙정부의 지원을 받은 지방정부에 의해 자원이 보전되고 있을 뿐이다.

텔파이 방법 조사에서도 이들 자원의 경제적 활용수준을 전체 응답수의 85.4%가 ‘보통 이하’라는 반응을 보이고 있다. 이는 국제트레킹대회를 통해서 탐방활동이 활발하게 이루어지고 있는 거문오름 용암동굴계를 제외하고는 대부분 경제가치 내부화가 이루어지지 않고 있음을 보여주는 것이다. 텔파이 조사에서 나타난 제주지역 어메니티 경제가치 내부화 대상자원의 활용수준은 <표 5-11>과 같다.

세계자연유산에 대해서 응답수의 53.6%가 잘되고 있다고 평가하고 있다. 이것은 거문오름 용암동굴계에서 이루어지고 있는 국제트레킹대회가 2012년 현재 제5회째를 맞으면서 국내외 탐방객 2만여명이 찾아오는 데 대한 인식으로 파악된다. 어메니티 경제가치 내부화 12개 대상자원에 대한 ‘잘되고 있다’는 평균 응답수는

14.6%에 지나지 않는다. ‘매우 잘되고 있다’는 응답은 없다.

<표 5-11> 제주지역 어메니티 자원 활용수준

(단위: 명, %)

구분	합계	①	②	③	④	⑤
세계자연유산	28(100)	-	15(53.6)	9(32.1)	4(14.3)	-
제주해녀	28(100)	-	8(28.6)	17(60.7)	3(10.7)	-
세계지질공원	28(100)	-	4(14.3)	10(35.7)	12(42.9)	2(7.1)
생물권보전지역	28(100)	-	1(3.6)	10(35.7)	13(46.4)	4(14.3)
제주돌담	28(100)	-	1(3.6)	5(17.9)	18(64.3)	4(14.3)
제주마	28(100)	-	5(17.9)	17(60.7)	6(21.4)	-
세계평화의 섬	28(100)	-	4(14.3)	10(35.7)	12(42.9)	2(7.1)
제주어	28(100)	-	2(7.1)	2(7.1)	14(50.0)	10(35.7)
칠머리당 영등굿	28(100)	-	-	6(21.4)	18(64.3)	4(14.3)
일제동굴진지	28(100)	-	2(7.1)	12(42.9)	10(35.7)	4(14.3)
국제관악콩쿠르	27(100)	-	4(14.8)	10(37.0)	12(44.4)	1(3.7)
제주초가	28(100)	-	3(10.7)	11(39.3)	14(50.0)	-
평균	335(100)	-	49(14.6)	119(35.5)	136(40.6)	31(9.3)

※ ①매우 잘되고 있다 ②잘되고 있다 ③보통이다 ④안되고 있다 ⑤매우 안되고 있다.

※ 부록 IV-3, 참조

실질적으로 경제가치 내부화 대상자원들이 그 지역공동체에 어느 정도 경제적 이득을 주고 있는지는 자원의 보전주체와 수단을 살펴봄으로써 확인할 수 있다.

1) 제주지역 경제가치 내부화 자원의 보전주체

제주지역 어메니티 자원의 보전은 정부의 주도 아래 있다. 전체 대상자원 12종 가운데 9종을 지방정부에서 관리하고 있고 3종은 정부와 민간이 협력사업으로 보전하고 있다. 그 내용은 <표 5-12>와 같다.

<표 5-12> 제주지역 경제가치 내부화 자원의 관리주체 유형

유형	정부주도형	정부+민간협력형	민간주도형
제주 지역 자원	①제주 세계자연유산	①제주 세계평화의 섬	①제주 일제동굴진지
	②제주해녀	②제주 국제관악콩쿠르	②제주초가
	③제주도 세계지질공원	③제주칠머리당 영등굿	③제주마
	④제주도 생물권보전지역	④제주마	
	⑤제주돌담 ⑥제주어		
	⑦제주 일제동굴진지		
	⑧제주초가 ⑨제주마		

제주 세계평화의 섬 후속사업은 재단법인인 ‘국제평화재단’과 ‘제주4·3 평화재단’, 제주 국제관악콩쿠르는 사단법인인 ‘제주국제관악제 조직위원회’, 제주칠머리당 영등굿은 임의단체인 ‘제주칠머리당굿 보존회’에 의해 운영되고 있다. 이들 법인과 단체는 정부의 지원을 받고 있다.

제주마는 정부의 지원 및 정부와 민간과의 협력, 민간 스스로의 보전이 이루어지고 있다. 혈통유지 사업을 지방정부가 맡는데 비해 민간협력 사업으로 한국마사회의 순수혈통 경마와 민간 자체의 육가공사업으로 보전되고 있다. 제주초가와 일부 일제동굴진지는 민속촌과 평화박물관 개설로 민간차원에서 보전되고 있다.

2) 제주지역 경제가치 내부화 자원의 보전수단

제주지역 어메니티 자원은 아직 경제가치 내부화 단계로까지 진전되지 못했다. 자원보전을 위한 조례가 제정되고, 그 조례에 의한 재정투자와 입장료 징수가 보전수단의 전부이다. 경제적 정(+)의 효과를 창출하기 위한 수단이 작동하지 않고 있음을 의미한다. 그 내용은 <표 5-13>과 같다.

<표 5-13> 제주지역 경제가치 내부화 자원의 보전수단

구분	정부주도	정부+민간 협력	민간주도
정부 지원	①제주해녀: 보존 전승조례 ②제주어: 보전 육성조례 ③제주 일제동굴진지: 문화재 지정 ④제주초가: 민속자료 지정 ⑤제주마: 천연기념물 지정	①제주 세계평화의 섬: 재단설립, 17大 후속사업 ②제주 국제관악콩쿠르: 재단설립, 행사비 지원 ③제주칠머리당 영등굿: 문화재 지정	-
정부 규제 및 지원	①제주 세계자연유산 ②제주도 생물권보전지역 ③제주도 세계지질공원 : 등록유산 관리조례	-	-
협력	-	①경마장: 순수혈통 경마, 마권세	-
민간 자체 사업	-	-	①마상곡예 공연장 ②관광승마장 ③말고기 육가공사업 ④제주초가 민속촌 ⑤제주초가형태 호텔

제주해녀는 전통적으로 제주지역사회의 경제적 부를 일구는데 큰 몫을 해왔다. ‘제주해녀 보존 및 전승에 관한 조례’에 의해서 마을공동어장의 자원보전사업과 잠수병 치료 등 해녀지원 사업이 진행되고 있다. ‘제주해녀문화 세계화 5개년 기본계획’이 수립되어 해녀문화 전승에 주력하고 있기도 하다. 그러나 제주해녀는 시대가 지날수록 줄어들고 있다.

제주어는 ‘제주어 보존 및 육성에 관한 조례’를 제정해서 ‘제주어 보존육성위원회’까지 구성되었다. 이후 보존을 위한 후속 시책이 나오지 않고 있고 경제가치 내부화와는 거리가 멀다. 제주 일제동굴진지와 제주초가도 문화재 유지·보수 차원의 지원만 이루어지고 있다.

제주 세계자연유산을 비롯한 유네스코 공인 ‘3대 유형자원’은 ‘유네스코 등록유산 관리에 관한 조례’에 의해 보존계획을 세우고 유네스코에서 정하는 등재·인증·지정 기준을 준수하기 위해 여러 가지 규제를 시행하고 있다. 지역 이미지 확장을 위해 이들 자연자원에 대한 홍보와 시설관리에 막대한 재정투자를 하고 있다. 정작 지역주민들의 경제적인 수익을 창출할 수 있는 경제가치 내부화 사업은 없다. 제외수익을 확보하기 위해서 일부 유산지역과 지질명소의 입장료를 받고 있다.

제주 세계평화의 섬 사업과 제주 국제관악콩쿠르, 제주칠머리당 영등굿은 순수한 재정지원으로 보존되고 있다. 국제회의산업과 축제예술 활성화를 통한 경제가치 내부화 계획은 마련되어 있지 않다.

제주마의 보존은 지방정부 차원에서, 또는 정부와 민간 협력 및 민간차원에서 비교적 다양하게 이루어지고 있다. 그러나 외부 민간자본에 의한 경마장과 마상극예 공연장 운영은 경마에 따른 마권세 수익을 제외하고는 사업수익이 외부로 유출되고 있다. 내부 민간자본에 의한 관광승마장 운영과 말고기 육가공사업은 외국의 사례에 비하면 초기단계에 지나지 않는다.

민간인에 의해 일제동굴진지에 개설된 평화박물관 사업은 재정난으로 위기를 맞고 있다. 제주초가는 민속촌 운영과 초가형태의 호텔 영업으로 외부자본에 의한 수익사업으로 넘어갔다. 지역주민의 주도권(initiative) 아래 이루어지는 어메니티 자원의 경제가치 내부화 사업은 거의 없다고 할 수 있다.

3. 국내외 사례와 제주지역 자원의 경제가치 내부화 차이점

어메니티 자원의 경제가치 내부화와 관련해서 국내외 사례와 제주지역 어메니티 자원의 차이점은 사업 주체 및 수단, 두 개의 측면에서 확연하게 구분된다.

1) 어메니티 경제가치 내부화 사업주체의 차이점

어메니티의 경제가치 내부화 사업주체의 측면에서 국내외 사례에서는 정부와 민간 협력형 혹은 민간 주도형이 주류를 이루고 있다. 반면 제주지역 어메니티 자원 관리는 정부 주도형이 압도적으로 많다. 그 내용은 <표 5-14>와 같다.

<표 5-14> 어메니티의 경제가치 내부화 사업주체 차이점

사업주체	국내외 사례	제주지역 자원
정부 주도형	①미국 에버글레이즈 습지 ②영국 항만신도시 도크랜드 ③영국 요크셔데일즈 국립공원 ④이탈리아 에올리에 제도 화산관광 ⑤독일 프라이부르크 중세도시 복원 ⑥미국 시카고 예술도시	①제주 세계자연유산 ②제주해녀 ③제주도 세계지질공원 ④제주도 생물권보전지역 ⑤제주돌담 ⑥제주어 ⑦제주 일제동굴진지 ⑧제주초가 ⑨제주마
정부 + 민간 협력형	①독일 불칸아이펠 화산관광 ②독일 오스나브뤽 평화정책 ③일본 나가하마성 복원 ④독일 지몬스발트 생태마을 ⑤일본 가스미가우라 주작배 ⑥일본 후라노·비에이 경관	①제주 세계평화의 섬 ②제주 국제관악제콩쿠르 ③제주칠머리당 영등굿 ④제주마
민간 주도형	①영국 자이언츠 코즈웨이 주상절리 ②이탈리아 와인루트 ③미국 아스펜 음악제 ④일본 소마 말축제 ⑤한국 서해안 배연신굿 및 대동굿 ⑥한국 강원도 토고미 마을	①제주 일제동굴진지 ②제주초가 ③제주마

국내외 사례에서 어메니티 자원의 경제가치 내부화 사업주체를 보면 전체 18개 사례 가운데 정부 주도형은 6개 사례이다. 이에 비해 정부와 민간 협력형 6개, 민간 주도형 6개 등 민간이 참여하거나 주도하는 사례는 12개에 이르고 있다.

제주지역 어메니티 자원의 보전주체는 전체 12개 자원 가운데 정부 주도형이 9개를 차지하고 있고 정부와 민간 협력형은 3개 자원이다. 제주마의 경우는 정부

주도로 순수 혈통을 보전하면서 정부와 민간, 또는 순수 민간 주도 사업이 이루어지는 등 3개 유형에 모두 포함되어 있다. 제주 일제동굴진지와 제주초가는 정부 주도의 보전사업이 이루어지면서 민간 주도의 관광자원으로 활용되어 2개 유형에 속해 있다.

정부와 민간 협력형 사업에 있어서도 국내외 사례에서는 민간이 주도하면서 정부가 지원하는 방식이 대부분이다. 제주지역 어메니티 자원 보전은 정부가 주도하면서 민간인의 참여를 유도하는 방식을 도입한다는 점에서 차이를 보이고 있다.

2) 어메니티 경제가치 내부화 수단의 차이점

어메니티 자원의 보전관리 수단에 있어서는 국내외 사례는 물론이고 제주지역 자원에 있어서도 정부 지원에 의한 사업이 단연 앞서고 있다. 그 내용은 <표 5-15>와 같다.

<표 5-15> 어메니티 경제가치 내부화 보전수단의 차이점

보전수단	국내외 사례	제주지역 자원	
정부 지원	<ul style="list-style-type: none"> ①독일 오스나브뤽: 평화기본정책, 시민 평화운동 및 성금모금 ②미국 아스펜음악제: 시설투자지원 ③영국 자이언츠 코즈웨이: 법제정, 보전용 자산취득 허용 ④일본 소마 말축제: 문화재 지정 ⑤한국 서해안 풍어제: 문화재 지정 	<ul style="list-style-type: none"> ①제주해녀: 보전 전승조례 ②제주어: 보전 육성조례 ③제주 일제동굴진지: 문화재 지정 ④제주초가: 민속자료 지정 ⑤제주마: 천연기념물 지정 ⑥제주 세계평화의 섬: 재단설립 ⑦제주 국제관악제콩쿠르: 재단설립 ⑧제주칠머리당 영등굿: 문화재지정 	
정부 규제 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> ①독일: 지몬스발트: 경관규제, 시설보조, 휴양세, 주민차량 렌트제 ②일본 가스미가우라: 수질규제, 물고기 방류 지원, 경관장출 ③일본 후라노·비에이: 경관육성조례, 경관복원 자원봉사 	<ul style="list-style-type: none"> ①제주 세계자연유산 ②제주도 생물권보전지역 ③제주도 세계지질공원 : 유네스코 등록유산 관리조례 	
네트워크	<ul style="list-style-type: none"> ①독일 불칸아이펠: 유럽 지질네트워크, 6개 소도시 지역공동체 협력 ②한국 강원도 토고미 작목반: 전국 회원가족 네트워크 	협력 사업	①경마장: 순수혈통 경마, 마권세
민간 자체	<ul style="list-style-type: none"> ①이탈리아 리보르노 와인루트: 민간인 컨소시엄 	<ul style="list-style-type: none"> ①마상곡예 공연장 ②관광승마장 ③말고기 육가공사업 ④제주초가 민속촌 ⑤초가형태 호텔 	

국내외 사례에서는 정부의 지원을 받는 자원이라 하더라도 민간 자본을 중심으로 민간 주도로 보전되고 있다. 반면 제주지역 자원은 12개 자원 가운데 8개 자원이 전적으로 정부지원에 의해, 정부 주도로 보전되고 있다.

정부 규제 및 지원에 의한 사업에서도 국내외 사례에서는 환경보존을 위한 규제에 상응하는 정부지원이 이루어지고 있다. 지역주민은 보전자원을 활용한 경제가치 내부화 사업에 직접 뛰어들어 경제적 부를 얻는다. 제주지역 자원은 정부에 의한 자원보호 차원의 보전사업이 이루어지고 있을 뿐이다.

국내외 사례에서는 민간인 네트워크 및 컨소시엄에 의한 자원보전과 경제가치 내부화가 동시에 이루어지고 있다. 제주지역 자원은 정부가 주도권을 갖고 협력사업을 하거나, 주로 민간인에게 자원이용을 허가하는 방식을 택하고 있다.

결과적으로 보면 국내외 사례에서의 어메니티 자원은 경제가치 내부화가 이루어져 지역주민이 경제적 정(+)의 효과를 얻고 있는데 비해, 제주지역 어메니티 자원은 경제가치 내부화가 이루어지지 않아 자원을 보전·관리하는 수준에 있다는 것이다.

제6장 지역발전을 위한 어메니티 활용전략

제1절 어메니티 자원 활용

어메니티의 특성이 장소 차별적(spatially-inimitableness)이며, 지역의 정체성과 밀접한 연관(an identity tied to regionalism)이 있음을 감안할 때 제주지역의 어메니티 자원은 다른 지역과는 대체될 수 없는 고유의 특성을 보유하고 있다.

국제기구 공인 자연자원은 한라산 천연보호구역을 제외하고는 대부분 주민의 경제생활 터전과 인접해 있다. 생물권보전지역인 영천과 효돈천 일대는 제주 최대의 감귤 주산지이다. 세계자연유산인 거문오름 일대 용암동굴계는 제주지역 월동 밭작물의 주산지이다. 성산일출봉 지역은 경관관광의 중심지이면서 동중국해 어로작업의 전진기지이다. 서귀포 도립해양공원을 비롯한 지질명소는 유명 관광지로서 서귀포시 서부 해안을 중심으로 띠를 형성하고 있다.

제주지역 어메니티 자연자원은 어메니티 사업 발굴 차원에서 보면 쾌적하고 청정한 장소 차별적 자원이며 어메니티 사업의 하드웨어가 될 수 있다. 제주인의 삶과 쾌적을 함께 해온 역사자원과 문화·공동체 자원은 지역의 정체성과 밀접한 연관을 갖는 자원이며 사업의 내용을 다양화할 수 있는 소프트웨어로 기능할 수 있다.

역사자원인 제주 세계평화의 섬과 제주 일제동굴진지 등은 국제회의산업과 연계하고, 문화·공동체 자원은 보전대상만이 아닌 경제자원으로 한 차원 끌어올려 지역경쟁시대의 생명선을 확보하는 자원으로 활용할 수 있다.

천혜의 청정한 자연자원과 이색적인 공동체 문화를 자본으로 지식 노동자들의 여가와 휴식, 정신적인 여유(retreat)와 자기정화(catharsis)의 기회를 제공하는 장소로 가꾸어 나감으로써 지역주민의 경제적 정(+)의 효과를 확보하고 지속가능한 '또 하나의 발전(Another Development)'을 추구할 수 있게 되는 것이다.

본 연구는 제주지역 어메니티 자원을 활용한 지역발전전략을 ① 자연자원 활용

과 ② 역사·문화·공동체 자원 활용 측면의 두 개 차원에서 제시하고자 한다.

1. 어메니티 자연자원의 활용

어메니티 자원의 경제가치 내부화를 위해서는 국제기구 공인 자연자원을 중심으로 하는 어메니티 사업벨트(Amenity Business Belt)⁵⁰를 조성하고, 지역공동체가 주도하는 어메니티 사업을 발굴·육성하는 전략이 있을 수 있다.

어메니티 사업벨트는 기존 행정구역의 벽을 허물고 지역 이기주의를 극복하는 방향으로 연결한다. 이 사업벨트는 특정한 사업목적 달성을 위해 특정한 사업지구(project district)를 지정하는 것이 아니다. 어메니티 요소가 풍부한 여러 장소(area)를 연결해서 공동이익을 창출하는 비즈니스 벨트를 형성하는 것이다. 어메니티 사업에는 지역의 독특한 주거양식과 토속음식, 이동수단, 특산품 등 지역공동체 생활양식을 소프트웨어 상품으로 개발할 수 있을 것이다.

본 연구는 제주지역이 보유한 자원을 중심으로 몇몇 어메니티 사업벨트를 제시하고자 한다. 여기에서 예시하는 사업벨트는 이를 더 세분화해서 마을단위 벨트, 혹은 특정자원 단위의 벨트, 프로그램 단위의 벨트도 조성할 수 있다고 본다.

1) 제주도 생물권보전지역 벨트

유네스코에서 지정한 제주도 생물권보전지역은 <그림 6-1>에서 보는 것처럼 핵심지역인 한라산 국립공원지역과 완충지역인 국립공원 인접지역이 있다. 전이지역은 한라산 해발 200~600m 산간 지대와 영천·효돈천 주변 500m 이내 지역 및 서귀포 도립해양공원을 연결하는 구역이다(제4장 제2절 참조). 한라산 남부 중앙지역에 위치한다.

핵심지역은 엄격히 보호되는 곳이지만 전이지역은 보호에 융통성이 있는 곳으로 다양한 농업활동과 주거지 및 그 외의 용도로 활용할 수 있는 지역이다. 즉, 생물권 보전지역이면서도 활용이 가능한 지역을 말한다. 전이지역 가운데 주목할

50) 본 연구에서의 '사업벨트(business belt)'라는 용어는 기존 개발관련법에서 허가권자로 규정한 공공기관에 의해서 특정목적 달성을 위해 피동적으로 지정되는 '사업지구(project district)'의 개념이 아니라, 사업주체들이 신뢰와 협력을 통해서 자원을 개발하고 연대하기 위해 서로 '띠'를 형성하는 네트워크의 개념으로 사용했다.

곳은 영천과 효돈천, 서귀포 도립해양공원 일대이다.

영천과 효돈천 일대는 제주지역 감귤재배의 원조 지역이면서 최대 주산단지이다. 영천과 효돈천을 끼고 있는 지역의 감귤 재배면적은 서귀포시 남원읍(5,013.6ha), 영천동(802.7ha), 효돈동(428.2ha), 동홍동(207.1ha) 등 6,451.6ha이다. 이는 제주지역 전체 감귤 재배면적 2만 608ha의 31.3%를 차지하는 것이다⁵¹⁾ 서귀포 도립해양공원은 해양동물 455종과 어류 232종이 출몰하는 해양자원의 보고이다.

<그림 6-1> 제주도 생물권보전지역



자료: <http://jejuwnh.jeju.go.kr>

생물권보전지역 반경 10km 이내에는 우리나라 유일의 감귤박물관⁵²⁾ 및 감귤가공공장,⁵³⁾ 생물종 다양성연구소,⁵⁴⁾ 제주한란 자연생태원,⁵⁵⁾ ‘제주올레’⁵⁶⁾ 제5, 제6,

51) 제주특별자치도 감귤정책과 내부자료. 2011년 읍면동별 감귤재배 현황.
 52) 서귀포 감귤박물관(2003년 건립): 서귀포시 효돈동 부지면적 9만 8,426㎡에 세계감귤전시관과 감귤랜드 인공폭포 및 감귤체험학습장, 농산물 산지유통센터 등을 조성해서 2005년 2월 제1종 전문박물관으로 등록(제주도 제2005-1호)·개관했다(<http://citrusmuseum.com>>박물관 안내).
 53) 제주감귤복합처리 가공단지 1공장(2003년 12월 가동 시작): 서귀포시 남원읍 한남리 부지면적 9만 9,170㎡에 1일 처리용량 400톤 규모로 지어져 감귤을 원료로 한 감귤주스와 농축액을 생산하고 있다(<http://jeju.grandcluture.net>>천연여과의 제주삼다수).
 54) 제주 생물종다양성연구소(2007년 개관): 서귀포시 남원읍 신례리 부지면적 8만㎡에 제주식물의 수집·분류 및 보존연구, 제주아열대 생물유전자원의 다양성 연구, 종자·유전자·추출물은행 구축 및 산업적 활용연구를 위해서 제주테크노파크 부설 연구소로 개설되었다(<http://jbri.jeju.or.kr>).
 55) 제주한란 자연생태원(2012년 개원): 서귀포시 상호동 제주한란 자생지(39만 2,565㎡)에 멸종위기에 있던 제주한란(천연기념물 제191호)을 복원해서 방문자센터(1,534㎡), 잔디광장(1,032㎡), 자생지 한란(4천여 축 생육)을 관찰할 수 있는 생태체험로를 조성했다(연합뉴스, 2012. 10. 1)

제7코스가 이어져 있다. 어메니티 사업 주체가 될 수 있는 감귤 재배농가와 어촌 마을도 밀집해 있다.

이들 관광 및 연구 시설들은 주민의 부담인 정부의 재정투자에 의해 이루어진 것이면서도 주민들의 경제소득과는 전혀 연관되어 있지 않다. 즉 지금까지 어메니티 자원의 경제가치 내부화를 전혀 염두에 두지 않았음을 말한다.

세계적인 생태자원의 보고인 이 지역에는 어메니티 사업에 필요한 하드웨어와 소프트웨어가 모두 갖추어져 있다. 자연경관과 생물권보전지역 내의 다양한 동식물상, 그리고 이를 보고 배우고 체험할 수 있는 시설물, 걷고 즐기면서 건강을 챙길 수 있는 제주올레를 하나의 어메니티 사업벨트로 조성할 필요가 있다.

2) 거문오름 용암동굴계 벨트

제주의 세계자연유산 지구 가운데 거문오름 용암동굴계에는 <그림 6-2>에서 보는 것처럼 한라산 천연보호구역과 인접지역, 제주시 조천읍과 구좌읍에 걸친 지역이다.

<그림 6-2> 세계자연유산 제주 화산섬과 거문오름 용암동굴계



자료: <http://jejuwnh.jeju.go.kr>

56) 제주올레: ‘올레’는 원래 제주의 마을 안길과 집 울타리 안에 있는 마당을 이어 주는 구불구불한 진입로를 말한다. 걸어서 여행하는 이들을 위해 2007년 9월 서귀포시의 동쪽 끝 마을인 성산읍 시흥리에서 서흥동 외돌개까지 바닷가 길인 ‘제주올레’ 제1코스(이후 7개 코스로 분할)가 개장된 이래 제주를 한 바퀴 돌아서 2012년 11월 제주시 동쪽 끝 마을인 종달리까지 제21코스(하도 해너박물관~종달리 해변)가 개장되었다. 총 길이 424.6km이다(<http://jejuolle.org>).

해발 456m의 거문오름⁵⁷⁾에서부터 바닷가까지 벵뒤굴과 만장굴, 김녕굴, 당처물동굴, 용천동굴 등 용암동굴이 분포되어 있다. 한라산 북부 동북지역에 위치한다.

거문오름 입구에는 제주지역 유네스코 공인 ‘3대 유형자원’의 관리본부인 제주 세계자연유산센터⁵⁸⁾가 들어서 있다. 거문오름에서는 해마다 국제트레킹대회⁵⁹⁾가 열린다. 주변에는 산굼부리 분화구⁶⁰⁾와 국내 최대 비자나무 군락지인 비자림⁶¹⁾, 국내 최초의 행원풍력발전단지⁶²⁾, 해변에는 함덕해수욕장과 김녕해수욕장이 위치해 있다. 제주올레의 마지막인 제19, 제20, 제21 코스도 이 지역에 있다.

거문오름 용암동굴계를 포함하고 있는 제주시 구좌읍과 조천읍은 덕천·김녕·월정·행원·선흘 1·2리 등 24개 행정리로 이루어져 있다. 자연마을(법정리)은 85개에 이른다. 인구는 1만 3,900세대에 3만 6,161명이다. 이곳 구좌읍과 조천읍은 당근과 마늘, 콩, 월동 무의 최대 산지⁶³⁾이다. 월동 당근은 전국 생산량의 60%를 점유한다. 거문오름 인근에는 블랙푸드 마을(Black Food Village)⁶⁴⁾도 들어섰다.

이 지역은 제주에서 맨 처음 독립만세운동이 일어난 조천만세동산, 해녀항일운

-
- 57) ‘거문오름’은 해발 456m, 면적 64만 1,005m²인 한라산의 기생화산이다. 거문오름 용암동굴계를 형성한 모체이며 분화구에는 깊게 패인 화구 안에 작은 봉우리가 솟아있다. 북동쪽 산사면이 터진 말굽형 분석구의 형태를 띠고 있고, 다양한 화산지형들이 잘 발달해 있다(제주세계자연유산센터 리플렛, 2012).
- 58) ‘제주 세계자연유산센터’는 지하 1층, 지상 1층 연면적 7,335m² 규모로 총예산 298억 6천여만원을 들여 2012년 개관했다. 내부시설로 한라산 및 용암동굴의 지질구조 및 지형을 알 수 있는 상설전시실과 용천동굴, 영실계곡, 비자림 등 명소를 입체영상으로 볼 수 있는 4D영상관실, 기획전시실과 전망대가 개설되었다(제주세계자연유산센터 리플렛, 2012).
- 59) ‘제주 거문오름 국제트레킹대회’는 2008년부터 해마다 7월과 8월 사이 한 달 동안 열린다. 전망대코스(1.8km)와 분화구코스(5.5km), 능선코스(5km), 정상코스(8km)로 진행되며 능선코스와 정상코스는 해설사가 동행한다. 2012년 대회에는 국내외 등반객 2만 1천여명이 참가했다(거문오름 탐방안내소, 김상수 해설사 인터뷰).
- 60) ‘제주 산굼부리 분화구’는 제주시 조천읍 교래리 해발 400~438m에 형성된 마르형 분화구이다. 바깥둘레 2,067m, 안둘레 756m, 높이 100~146m의 원추형 절벽을 이루어 한라산 정상 백록담 화구보다도 더 크다. 1976년 천연기념물 제236호로 지정되었으며 국유지와 사유지가 혼재해 있다(한국학중앙연구원, 1996).
- 61) ‘제주 비자림’은 제주시 구좌읍 평대리 중산간 지대 448km²에 자생하는 국내 최대의 비자나무 군락지이다. 천연기념물 제374호로 지정되었으며 단일 품종으로는 세계 최대의 군락지로 꼽힌다. 500~800년 수령을 가진 비자나무 2,800여 그루가 자라고 있다. 이곳 비자나무 숲길은 Healing(자연치유)의 명소이다(<http://terms.naver.com>).
- 62) ‘제주 행원풍력발전단지’는 제주시 구좌읍 행원리 바닷가 일대 5만 6,900m² 부지에 건립된 우리나라 최초의 풍력발전단지이다. 1996년 풍력자원을 청정 대체에너지로 개발하기 위해 시작된 풍력발전 실용화 사업은 2003년까지 203억원을 들여 총 15기 10MW 규모의 발전기를 설치해서 연간 1만 8,561MW/h의 전기를 생산하고 있다. 변전소와 연결된 전용선로를 통해서 구좌, 성산지역 가정에 전기를 공급하고 있다(<http://jeju.grandcluture.net>>행원풍력단지).
- 63) 제주시 구좌읍과 조천읍의 2012년 채소류 재배면적은 월동 당근의 경우 960ha로 제주지역 전체 재배면적의 86%를 차지하며, 콩 1,950ha로 35%, 마늘 395ha로 13%, 월동 무 1,008ha로 21%를 차지한다(제주자치도 감귤정책과 내부자료, 2012년산 발작물 월동채소 생산현황).
- 64) 제2절의 3. 참조.

동의 본거지인 제주해녀 향일운동기념공원⁶⁵), 큰 뱀이 살았다는 전설이 깃든 김녕사굴⁶⁶), 칠머리당 영등곶에 버금가는 송당곶 등 스토리텔링의 소재가 될 수 있는 역사와 신화, 무속이 살아 있는 곳이기도 하다.

3) 세계자연유산 성산일출봉 벨트

서귀포시 성산읍 성산리에 위치한 성산일출봉(천연기념물 제420호)은 한라산 남부 서귀포시의 동쪽 끝 바닷가에 위치해서 내륙과 바다에서 바라보는 자태는 제주 최고의 경관을 자랑한다. 망망대해에서 떠오르는 태양을 배경으로 한 일출봉 응회구는 장엄한 모습으로 신비함을 연출한다. 주변 지역은 <그림 6-3>과 같다.

<그림 6-3> 성산일출봉 주변 지역



자료: <http://naver.com>>지도>성산일출봉

- 65) ‘제주해녀 향일운동’은 일제강점기인 1931년~1932년 사이 구좌와 성산, 우도 지역 해녀를 중심으로 부당한 해산물 구매가격에 반발해서 일제에 항거한 운동이다. 연인원 1만 7,130명이 참여, 집회 및 시위 회수 238회에 이르는 국내 최대 여성주도 항일투쟁이다. 2006년 구좌읍 상도리 속칭 ‘연두막 동산’ 일대 8만 6,556㎡에 ‘제주해녀 향일기념공원’이 조성되어 기념탑과 해녀박물관이 건립되었다(<http://terms.naver.com>>제주향일운동기념탑).
- 66) ‘제주 김녕굴(일명 김녕사굴)’은 구좌읍 김녕리 거문오름 용암동굴계에 포함된 길이 700m의 S자형 용암동굴이다. 옛날 이 굴속에 거대한 구렁이가 살면서 농사를 망치고 요괴스러운 일을 일으키자 마을사람들이 화를 면하기 위해 해마다 음식을 마련하고 15~16세 처녀를 제물로 바쳐왔다. 조선시대 중종 10년, 서린이라는 관관이 부임해서 제사를 지내는 척 하다가 괴물을 처단함으로써 마을을 평안하게 했다는 전설이 있다(<http://cyber.jeju.go.kr>>김녕사굴).

성산일출봉은 지질연대로 홍적세 후기(Late Pleistocene, 약 12만~4만년전)에 해저에서 분출한 응회구⁶⁷⁾이다. 사발모양의 분화구는 고도 89~182m, 장경 570m, 면적 2.64km²이다. 북서쪽을 제외하고는 3면이 모두 파도에 침식된 절벽을 이루어 화산활동에서 발달하는 응회구의 내부 층리구조를 관찰할 수 있다.

이곳에 자생하는 226종의 식물 가운데 법정 보호식물인 풍란과 고란초 등 희귀 식물 8종과 돌토끼고사리 등 9종의 식물종은 우리나라에서는 제주도에서만 볼 수 있는 한정분포 식물이다.

1985년 특정지역 제주도종합개발계획(1985~1991)에서 처음으로 중문·표선 관광단지와 함께 대규모 개발지구인 3개 관광단지의 하나로 지정되었으나 지금까지 비교적 대규모 자본이 유입되지 않은 미개발지역으로 남아 있다. 인근 표선관광단지는 외부자본이 유입되어 제주민속촌이 개발되었다.

성산일출봉을 중심으로 한라산 쪽으로는 제주 전통초가를 보전하고 있는 성읍민속마을⁶⁸⁾이 있으며 제주의 삼성설화에 나오는 혼인지⁶⁹⁾가 있다. 성산항⁷⁰⁾은 다른 지방을 연결하는 연안항이면서 동중국해 어로현장의 전진기지 역할을 하고 있다. 성산일출봉 서남쪽에 위치한 속칭 ‘섬지코지’에는 제주해양과학관⁷¹⁾이 들어섰다. 제주올레 코스는 이곳 시흥리 마을에서 출발해서 표선해수욕장까지 제1, 제2, 제3 코스가 이어진다.

성산일출봉 응회구 침식사면을 낀 속칭 ‘우뭇개’ 해변에서는 해녀들의 작업을 관찰할 수 있다. 해산물을 즐길 수 있는 음식점과 민박들도 있다. 성산일출봉과 마주보는 우도(牛島)는 해녀의 본고장이면서 섬 속의 섬 관광지이다. 우도 해안

67) 응회구(tuff cone)는 현무암질 마그마가 지표면으로 분출할 때 많은 양의 물이 공급되면서 형성되는 분화구 모양의 수성화산체를 말한다.

68) ‘제주 성읍민속마을’은 서귀포시 표선면 성읍리에 있는 조선시대 정의현(旌義縣) 현청 소재지이다. 국가지정 중요민속자료인 초가를 비롯해서 성곽과 일관현, 명륜당, 대성전, 정의향교, 녹나무, 돌하르방이 남아있고 천연기념물인 느티나무와 녹나무가 마을 한복판에 있다(<http://terms.naver.com>>성읍민속마을).

69) ‘제주 혼인지’는 서귀포시 성산읍 온평리에 있는 연못이다. 제주시 삼성혈에서 솟아난 제주의 고·양·부 3선인이 동쪽 바다로부터 떠밀려 온 나무상자 속의 3공주를 맞아 혼례를 올렸다는 설화가 있다(한국학중앙연구원, 1996).

70) ‘제주 성산항’은 제주지역 6개 연안항(성산항, 한림항, 애월항, 모슬포항, 화순항, 추자항) 가운데 하나이다. 동중국해로 조업을 나가는 어선들의 중간 정박지이며 성산포-장흥 사이에 여객선이 취항해 있다.

71) ‘제주해양과학관(아쿠아플라넷 제주)’은 서귀포시 성산읍 고성리 속칭 ‘섬지코지’ 해변부지 9만 3,685m²에 BOT(Built-Operate-Transfer) 민간투자방식으로 총사업비 1,226억원이 투입되어 연면적 2만 5,738m² 규모로 2012년 6월 개장한 해양종합관람·체험시설이다. 해양과학체험관과 해양생태수족관, 해양공연장 등이 들어서 있다(제주자치도, 2012: 332).

동굴에서는 1년에 한 차례 동굴음악회⁷²⁾가 열린다.

4) 제주도 세계지질공원 벨트

제주도 세계지질공원 내 지질명소는 <그림 6-4>에서 보는 것처럼 한라산 남서부 지역에 밀집되어 있다. 세계지질명소 9곳 가운데 세계자연유산에 함께 포함된 3곳(한라산 천연보호구역, 만장굴, 성산일출봉)을 제외하면 6곳이 모두 이 지역에 위치해 있다.

<그림 6-4> 제주도 세계지질명소



자료: <http://jejuwnh.jeju.go.kr>

정방폭포와 천지연폭포는 국내에서는 유일하게 바다로 떨어지는 폭포이다. 서귀포 패류화석층은 제주도 화산층 가운데 가장 밑에 있던 지층으로 신생대 3기 말인 약 400~180만년 전에 융기되어 형성된 지층이다. 산방산과 용머리 해안, 중문-대포 주상절리대, 수월봉 화산쇄설층은 모두 화산폭발로 형성된 화산지형이다(제4장 제2절의 3. 참조).

서귀포시 서부지역인 한라산 남서부 해안은 산방산을 배후에 둔 화순항과 용

72) '제주 우도동굴음악회'는 제주시 우도면 속칭 '고래 콧구멍 동굴'에서 열리는 음악회이다. 고래콧구멍동굴은 해안 절벽 아래에 생성된 동굴로 썰물 때에만 진입이 가능하다. 제주지역 성악가 현행복이 열악한 성악 실기수업 교실과 연습실 조건을 극복하기 위해 조직한 '동굴소리 연구회(1992)'를 중심으로 1997년부터 해마다 열고 있다(<http://jeju.grandculture.net>>우도동굴음악회).

머리 해안, 형제섬으로 인해 해상에서 보는 뛰어난 경관을 자랑한다. 송악산⁷³⁾ 옆 모슬포항은 우리나라의 최남단 섬인 가파도와 마라도를 오갈 수 있는 해상관광의 교두보이기도 하다. 한라산의 남서부 해안을 도는 제주올레는 제7 코스에서부터 제10 코스까지 이어진다.

송악산을 중심으로 동쪽 속칭 ‘산이수동’ 바닷가에는 상모리 선사유적⁷⁴⁾이 있다. 일제강점기에 제주지역 주민을 혹사시킨 속칭 ‘알뜨르 비행장’⁷⁵⁾을 비롯해서 일제동굴진지들도 이곳에 밀집해 있다(제4장 제4절의 2. 참조). 이 일대 국가지정 문화재인 일제 관련 군사시설은 <표 6-1>과 같다.

<표 6-1> 서귀포시 서부지역 일제 관련 군사시설 문화재

지정번호	문화재명	소재지 및 내용
310	제주 셋알오름 일제동굴진지	서귀포시 대정읍 상모리 316 외 11필지
312	제주 모슬포비행장 일제지하병커	서귀포시 대정읍 상모리, 병커 1동
313	제주 송악산해안 일제동굴진지	서귀포시 대정읍 상모리 해안 공유수면
314	제주 모슬봉 일제군사시설	서귀포시 대정읍 상모리 1,190㎡
315	제주 이교동 일제군사시설	서귀포시 대정읍 상모리 185㎡
316	제주 셋알오름 일제고사포진지	서귀포시 대정읍 상모리 316
317	제주 송악산 외륜 일제동굴진지	서귀포시 대정읍 상모리 산 2

자료: 제주자치도 문화정책과 내부자료, 문화재 현황(2012. 6).

제주시 서쪽 끝자락이면서도 세계지질공원 벨트에 속한 수월봉 화산쇄설층은 바로 앞 해안단구에 제주에서 가장 오래된 고산리 선사유적지⁷⁶⁾를 포함하고 있

73) ‘제주 송악산’은 서귀포시 대정읍 상모리 바닷가에 있는 제주의 최남단 해발 104m의 오름(기생 화산)이다. 이중 폭발로 정상에 2개의 분화구가 있고 분화구 안에 99개의 봉우리가 있다. 작은 분화구는 깊이 70m, 가마솥 모양으로 깊게 패여 있다(<http://naver.com>>제주송악산).

74) ‘제주 상모리유적’은 서귀포시 대정읍 상모리 속칭 ‘산이수동’ 바닷가에 있는 B.C 500~100년 경의 패총과 생활 유적지이다. 청동기 시대에 속하는 이 유적은 서울 가락동(흔암리)식 팽이형 토기계와 부산 역삼동식 공열 골아가리 토기계가 복합·형성된 ‘복합형 토기문화’를 보여주는 유적이다. 무문토기문화의 전파와 발전을 일목요연하게 보여주고 있다(제주대학교박물관, 1990: 79~81). 1988년 발굴조사가 이루어졌다.

75) 서귀포시 대정읍 상모리 속칭 ‘알뜨르 비행장’은 일제가 만주사변(1931년)에 앞서 중국 공습을 위해 1926년부터 10년 동안에 걸쳐 건설한 비행장(66ha)으로 1937년부터 80만평으로 확장했다. 비행장 안에는 20여기의 격납고와 지하병커 등이 남아 있으며, 6.25 전쟁 때에는 육군 제1훈련소가 들어섰다(제주방역사령부, 1997; <http://terms.naver.com>>알뜨르비행장).

76) ‘제주 고산리유적’은 1977년 경지정리작업 때 유물층이 교란된 상태로 발견되었다. 이곳에서는 B.C 1만 2천년에서 1만년 전경 제작된 석기(9만 9천여점)와 섬유질 토기(1천여점)가 다량 출토되었다. 우리나라의 구석기와 신석기 시대를 이어주는 중요한 유적으로 평가받고 있다(<http://terms.naver.com>>제주 고산리 유적). 1994년 발굴조사에서는 유물 3,147점이 수습되었다(제주대학교 박물관, 1998: 49).

다. 앞바다에는 제주에서 가장 큰 무인도이면서 배낚시로 유명한 차귀도⁷⁷⁾가 있다. 제주올레는 제12, 제13, 제14 코스가 이어진다.

제주지역 자연자원을 활용한 어메니티 사업벨트는 어디를 가나 산간과 해안, 섬을 연결하는 종합휴양기능을 갖는 벨트로 조성할 수 있는 여건을 확보하고 있다고 하겠다.

2. 어메니티 역사·문화·공동체 자원의 활용

1) 제주 세계평화의 섬 컨벤션산업화

‘제주 세계평화의 섬’은 지리적 공간인 제주라는 섬과 그 섬 속에 살고 있는 제주인에 대한 퓌박과 침탈 위에 형성된 일련의 정치적 움직임을 통해서 생겨났다.

제주 세계평화의 섬 17대 후속 사업은 크게 두 개의 축으로 이루어져 있다. 하나는 세계평화 정착을 위한 연구 사업이다. 다른 하나는 제주가 겪었던 최대 비극인 4·3사건의 진상규명과 상생의 미래를 구현하는 것이다.

평화를 위한 연구사업은 2001년부터 시작된 ‘제주평화포럼’이 대표적이다. 격년제로 시작된 제주평화포럼은 2011년부터 매년 행사로 바뀌면서 명칭도 ‘제주포럼’으로 바뀌었다. 소위 아시아의 ‘다보스포럼’을 지향한다는 것이다.⁷⁸⁾ 제주포럼은 제주국제평화재단이 설립한 제주평화연구원이 주도하고 있다.

스위스 다보스에서 매년 열리는 다보스 포럼의 공식 명칭은 ‘세계경제포럼(WEF: The World Economic Forum)’이다. 이 포럼은 세 가지 비전의 실현을 목표로 한다. ① 세계 공동체(global communities) 건설 및 활성화 ② 세계적, 지역적 전략 및 산업 전략의 창조 ③ 지구 여건의 개선을 위한 세계적 구상의 촉매제가 바로 그것이다(고봉준 외, 2008: 84). 제주포럼과는 성격이 다르다.

2011년 제주포럼은 개최 목적에서 “중국의 부상과 한반도 통일이 가져온 새로운 도전과 기회를 평가해 보고, 아시아 기업가 정신에 바탕을 둔 새로운 가능성에

77) ‘제주 차귀도’는 제주시 환경면 고산리 속칭 ‘자구내’에서 서쪽 2km 앞바다에 있다. 차귀도와 죽도, 와도로 구성되어 있으며 면적은 10만 5,145㎡이다(<http://jeju.grandculture.net>>제주의 섬). 차귀도 앞바다는 트롤(배낚시)로 유명하며, 자구내 포구는 오징어과에 속하는 ‘한치’의 어획·출하로 유명하다.

78) <http://jejunews.com> 제주포럼, 국제종합포럼 도약 가능성 보다도...(입력 2012. 6. 5)

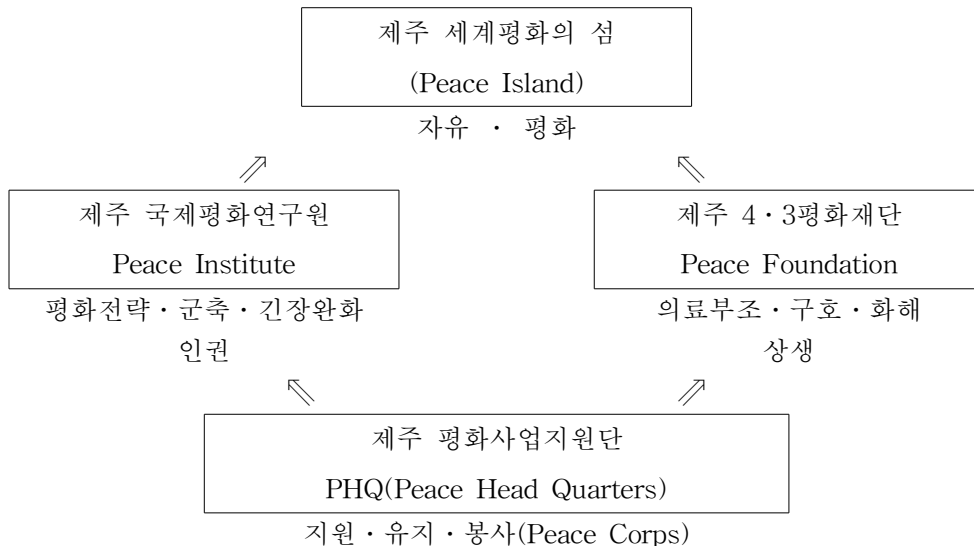
주목하고자 한다... 신성장 동력과 창조산업, 차세대 지도자와 교육의 미래, 여성의 역할 등에 대해서도 논의의 장을 마련했다”고 밝히고 있다.⁷⁹⁾

큰 틀에서 평화 정착을 위한 노력임에는 틀림이 없으나 산만하다는 느낌을 준다. 2012년 포럼의 경우 전체 60개의 세션 가운데 제주관련 11개 세션에만 관심이 집중되어 ‘그들만의 포럼’이라는 한계를 불러올 수 있다⁸⁰⁾는 우려를 낳았다.

제주 4·3사건에 대한 진상규명은 보는 관점에 따라 다소 달라지겠지만 국가 공권력에 의한 민간인 희생 사건이라는 큰 테두리의 규명이 이루어졌다. 4·3진상 보고서가 고교 국정교과서에도 반영되었다. 희생자 신고와 4·3유적지 발굴·보존 사업이 이루어지고 있다.

4·3평화공원이 조성되고 추념광장과 위령탑, 사료관과 문화관도 마련되었다. 해마다 추념광장에서 희생자의 원혼을 달래는 위령제가 열린다. 모든 사업이 과거에만 매달려 있고 미래를 향한 진취적인 사업을 구상하지 못하고 있음을 알 수 있다. 4·3관련 사업은 제주 4·3평화재단에서 맡고 있다. 본 연구가 제시하는 미래지향적인 제주 세계평화의 섬 실현체계는 <그림 6-5>와 같다.

<그림 6-5> 제주 세계평화의 섬 실현체계



79) <http://jeupeaceforum.or.kr> 평화와 번영을 위한 제6회 제주포럼. 회의 소개.

80) <http://jejunews.com> 제주포럼, 국제종합포럼 도약 가능성 보다도...(입력 2012. 6. 5)

제주 세계평화의 섬은 대한민국 정부에서 지정했다. ‘세계평화의 섬 지정 선언문’에는 제주국제자유도시 특별법 제12조 규정에 따라 제주에서 평화 증진 및 확산을 위한 평화 실천사업이 활발히 이루어지도록 지원한다고 명시하고 있다⁸¹⁾. 정부는 가칭 ‘제주 평화사업지원단’을 구성해서 제주국제평화연구원과 제주4·3 평화재단을 지원·유지해야 한다. 평화봉사단 구성과 활동도 지원해야 한다

평화사업 추진기구의 한 축인 제주국제평화연구원은 평화전략과 군축, 긴장완화, 인권과 관련한 연구사업에 집중해야 한다. 세계 경제질서 재편과 관련해서 갈등이 고조되고 있는 동아시아의 평화연구 산실로 발돋움해야 한다.

다른 한 축인 제주4·3평화재단은 과거에만 매달려 있는 의식을 미래로 돌려야 한다. 전 세계의 의료부조와 구호에 참여하고, 대립과 갈등의 구조를 화해와 상생의 길로 인도하는 평화실천 사업을 추구해야 한다. 이러한 사업은 ‘제주 세계평화봉사단’을 공식기구로 구성해서 국제무대에서 활동할 수 있게 하는 것도 한 방법이다. 평화연구와 평화실천사업을 통해서 제주 세계평화의 섬 사업과 국제 컨벤션산업과의 연계를 모색해야 할 것이다.

2) 제주국제관악콩쿠르의 종합축제화

미국 남서부 콜로라도 주의 아스펜 음악제는 미국 최고 수준의 클래식 음악제이다. 이와는 반대로 영국의 ‘에든버러 프린지 축제(Edinburgh Festival Fringe)’는 초대받지 못한 손님들의 축제로 유명하다(강일중, 2009: 120~121).

에든버러는 영국 스코틀랜드의 주도(主都)이다. 에든버러 성(城)이 있고, 전통 의상을 입은 악대가 백파이프를 연주하며 돌아다니는 것을 연상하게 하는 고풍스러운 도시이다. 이곳에 국제과학축제, 국제아동축제, 국제영화제, 미술제, 재즈와 블루스 축제, 군악제까지 3월부터 8월까지 온통 ‘에든버러 인터내셔널 축제’로 이어진다.

에든버러 프린지 페스티벌은 바로 이 에든버러 국제축제에 참가하지 못한, 즉 초대받지 못한 손님들이 벌이는 축제이다. 영국 내 초청받지 못한 8개 단체(스코틀랜드 6, 잉글랜드 2개)는 스스로 장소를 물색해서 대여료를 지불하고 공연을

81) ‘세계평화의 섬 지정 선언문’ 제3항. 제주국제자유도시 특별법은 제주자치도 특별법으로 바뀌었다.

시작했다. 공연은 무료였다. 이들은 점차 본래의 축제보다 더 많은 인기를 끌기 시작했고, 새로운 공연방식으로 자리 잡았다. 우리나라의 많은 공연예술 단체들이 마케팅 차원에서 ‘난타’, ‘점프’, ‘보이책’, ‘피크닉’ 같은 작품들을 에든버러 프린지에서 공연하기도 했다.

제주콩쿠르도 이와 비슷하다. 전 세계적으로 유네스코 인증 관악콩쿠르는 독일의 ‘뒤셀도르프 관악콩쿠르’와 제주콩쿠르 뿐이다. 세계 콩쿠르를 주도하고 있는 것은 성악을 비롯해서 바이올린, 첼로, 콘트라베이스, 피아노 등 현악기와 건반악기이다. 이들 중심의 콩쿠르에서 관악기는 초대받지 못한 손님이었다.

제주콩쿠르가 세계적으로 유일하게 금관악기 7개 전 부문에서 경연하는 콩쿠르로 인정받으면서 세계 관악인들의 이목이 제주로 쏠리고 있다. 세계적인 관악거장들이 제주콩쿠르 심사를 위해 제주를 찾고 있다. 제주 관악인들이 “제주콩쿠르는 세계인이 가장 잘 알고, 다음에 한국인, 그 다음에야 제주인들이 안다”고 푸념하듯이 콩쿠르의 개최지에서 푸대접을 받고 있다.

제주콩쿠르는 ‘제주국제관악제’의 한 섹션으로 열리는 콩쿠르이다. 참가자는 전 종목일 경우 200~300명에 이른다. 제주국제관악제는 해마다 8월에 12일 동안 열린다. 외국 페스티벌 기간에 비하면(잘츠부르크 37일, 아스펜 9주, 베로나 3개월, 에든버러 5개월 등) 매우 짧지만 참가자는 2천명을 넘는다.

제주콩쿠르는 보다 우수한 인재들을 발굴하는 사업이 중요하다. 이를 위해서는 입상상금의 상향조정이 필수이다. 현재 7개부문 총 상금 6만 4천달러는 1년에 1개 부문만 열리는 경상남도 통영음악제 ‘윤이상 콩쿠르’의 5분의 1 수준이다. 제주콩쿠르의 모체인 제주국제관악제 지원예산은 연간 지방비 5억원과 국비 1억원이다.

제주국제관악제는 산업연관모형을 이용한 사회·경제적 파급효과 분석에서 모두 14억 5,430만원의 효과를 얻는 것으로 분석되기도 했다. 문화오락서비스 분야 5억 416만원, 숙박업 4억 3,769만원, 소매업 3억 2,247만원, 관광교통업 1억 1,350만원, 음식점업 분야에서 8,864만원 등이다(이은정 외, 2009).

제주콩쿠르의 우수한 인재 발굴로 입상자 음악회가 성황을 이루면 이를 유료화할 수 있다. 입상자들이 어메니티 사업벨트의 유료 순회공연을 통해서 어메니티 자원의 다양화 수단으로 기능할 수 있다. 음반 발매 등을 통해서 어메니티 경

제가치 내부화도 가능하게 된다. 제주콩쿠르를 비롯해서 제주국제관악제, 탐라합창제, 대한민국 관악제, 아시아·태평양관악제를 아우르는 동아시아의 종합예술 축제로의 확대를 모색해야 할 것이다.

3) 제주칠머리당 영등굿의 세계화

굿은 사전적 의미로 ‘종교적 제의로서 무당이 음식을 차려 놓고 노래를 하고 춤을 추며 신에게 인간의 길흉화복을 조절해 달라고 비는 의식’이라는 의미이다. ‘여러 사람이 모여 벽적거리며 신명나는 구경거리’라는 뜻도 담고 있다.

종합예술이면서 어메니티 요소로 해석할 수 있는 굿의 내용은 사전적 의미에 모두 내포되어 있다. 종교의식은 신앙심의 발로이다. 그러기에 차려놓은 음식은 전통적이며 정성이 담긴다. 노래하고 춤을 추며 사물(북, 장구, 징, 팽과리)이 반주하기 때문에 서양의 종합예술인 오페라와 같다. 무당이 인간사 길흉화복을 조절해 달라고 비는 사설(辭說)은 한편의 소설이며 한 인간의 자서전이다. 벽적거리며 신명나게 구경하는 사람들은 관객이자 독자이며 후원자이다.

제주칠머리당 영등굿은 우리나라 굿 가운데서도 12제차에 이르는 연희 요소가 독특하기 때문에 유네스코의 인류무형문화유산⁸²⁾으로 등재된 것이다. 그만큼 사설과 노래, 춤사위가 특이함을 말한다. 굿판의 세계화를 달성한 서해안 풍어제인 배연신굿과 대동굿은 아직도 유네스코에 등재되지 않았다.

제주칠머리당 영등굿에서 옹조러지는 무당의 사설은 대부분 기록으로 남겨지고 있다. 그러나 사물의 가락과 리듬은 거의 연구된 적이 없다. 춤사위에 대한 연구도 시도되었으나 성과를 얻지 못하고 있다. 굿판에 올리는 떡은 무색무미하다는 속설이 있으나 이에 대한 연구도 없다. 칠머리당 영등굿을 종합예술로 무대에 올리기 위한 연구가 부족함을 보여주는 것이다.

제주칠머리당 영등굿 기능보유자만을 무대에 올리기에는 한계가 있다. 굿의 원형을 보존하는 것과 함께 새로운 시각에서 무대작품으로 연출해야 한다. 세계 공연을 통해서 우리 문화를 알리는 것도 중요하지만 제주지역 어메니티 요소의 다

82) 우리나라에서 유네스코 인류무형문화유산에 등재된 문화재는 종묘제례 및 종묘제례악, 판소리, 강릉단오제, 강강술래, 남사당놀이, 영산재, 제주칠머리당 영등굿, 처용무, 가곡, 대목장, 매사냥 등 11개 유산이다(<http://kinnaver.com>>유네스코 무형문화유산에 등재된 우리 문화재. 입력: 2012. 8. 17).

양성을 위해서도 예술적 접근이 필요하다.

4) 역사자원과 제주마산업의 융합화

한라산 북서부 지역은 광활한 중산간 목장지대와 경작지가 펼쳐져 있고 발달이 비교적 온전하게 보전된 곳이 많은 지역이다. 제주시 서부 애월·한림 지역을 말한다. 제주시 서부지역 위치도는 <그림 6-6>과 같다.

<그림 6-6> 제주시 서부지역 위치도



자료: <http://naver.com>>지도>항몽유적지

제주시 애월읍 고성·상가리에는 고려시대 몽골에 저항해서 쫓겨난 삼별초 최후의 항쟁거점 ‘항파두리 향몽유적지’가 있다. 항파두리 성터(36만 6,942㎡)⁸³⁾는 1997년 국가지정 문화재 사적 제396호로 지정되었다.

삼별초 회유에 실패한 여·몽연합군은 1272년 11월 1만여 대군을 이끌고 제주 함덕포구로 상륙해서 치열한 격전을 벌였다. 삼별초는 끝까지 저항했지만 중과부적으로 제주에서 전멸했다. 이때부터 제주는 몽골의 직할령이 되어 100년에 걸친

83) ‘항파두리 외성’은 조선시대에 축조된 제주의 3개 성(제주·정의·대정)이 모두 돌로 쌓은 성인데 비해 유일한 토성이다. 토성 일대에는 삼별초의 궁술연마에 사용되었던 ‘살맞은 돌’과 여·몽연합군과의 격전지 ‘과군봉’, 건물터의 ‘돌찌귀’, ‘옥터’, ‘창고터’ 등이 남아 있다. 김통정 장군이 성위에서 뛰어내린 발자국이 파여 샘이 솟는다는 ‘장수물’과 삼별초의 급수원인 ‘용성물’, ‘구시물’ 등 유적이 있다(북제주군, 1987: 837).

수난기를 맞는다.⁸⁴⁾ 제주마는 몽골의 제주지배 시대에 육성되었다.

항몽유적지 인근에는 제주경마공원⁸⁵⁾이 들어서 주말마다 경마가 벌어지고 제주마의 보호·육성을 위해 제주 순수혈통 경마도 펼쳐진다. 제주마는 세계에서 키(100~119cm)가 매우 작은 유형에 속하는 말이다.

제주시 애월읍 지역은 제주의 읍·면지역 가운데 가장 인구가 많은 2만 2천여 명(제주자치도, 2012: 29)에 이른다. 양배추와 양파, 브로콜리, 참깨, 수박 등 제주 지역 채소류와 여름작물 주산단지이기도 하다. 밭작물이 많이 재배되면서 경작지 내 밭담(돌담)도 온전하게 남아 있는 곳이 많지만 훼손율이 비교적 심하게 나타나고 있다(제4장 제5절의 4. 참조).

연근해 어업의 중심지인 한림항⁸⁶⁾ 앞바다에는 섬 속의 기생화산인 비양도⁸⁷⁾가 있고 모래 위에 건설된 한림공원⁸⁸⁾이 관광명소로 자리 잡고 있다. 제주올레는 제 15, 제16 코스가 있다. 제주 화산섬의 특징과 역사자원, 공동체 문화가 융합된 사업벨트를 조성할 수 있을 것이다.

84) 몽골국의 제주지배 100년 경과(김일우, 2000. 재구성)

1273. (원종 14): 삼별초 패망, 몽골국(元) 탐라국초토사(耽羅國招討司) 설치. 몽골군 700명 주둔.

1275. (충렬왕 원년): 탐라국초토사를 탐라총관부(耽羅國軍民都達魯花赤總管府)로 개편.

관부 장관 다루가치(達魯花赤) 파견, 몽골군 1,000명 주둔.

1276. (충렬왕 2년): 탐라총관부, 수산평(旌義縣) 일대에 몽고말 160필 입식.

1283. (충렬왕 9년): 일본 정벌 대비 몽골군 1,400명 증파.

1284. (충렬왕 10년): 탐라총관부를 탐라국안무사(耽羅國安武司)로 개편.

1294. (충렬왕 20년): 고려에 환속. 제주목(牧) 15현(縣) 설치.

1300. (충렬왕 26년): 몽골국, 탐라총관부 재설치.

1301. (충렬왕 27년): 탐라총관부를 고려 관할 탐라군민만호부(耽羅軍民萬戶府)로 개편.

1356. (공민왕 5년): 친명반원(親明反元) 정책 단행, 탐라군민만호부 폐쇄.

1368. (공민왕 17년): 몽골국, 명나라에 패퇴.

1374. (공민왕 23년): 고려 장군 최영, 탐라의 목호(몽골족)세력 정벌, 고려에 귀속.

85) '제주경마공원'은 제주시 애월읍 유수암리 중산간(해발 450m)지대 부지 72만㎡에 관람객 3천명을 동시에 수용할 수 있는 경마장(경주로 1.6km)과 어린이 승마장, 놀이터, 축구장, 배구장을 갖춘 공원이다. 1990년 제주경마장으로 개장했다(<http://terms.naver.com>>제주경마공원).

86) '제주 한림항'은 제주시 한림읍 한림리에 있는 제주지역 6개 연안항 가운데 하나이다. 2007년 현재 방파제 2,247m, 안벽 785m, 물양장 995m를 갖추고 있다. 2007년 연간 화물물동량이 155만 6천톤으로 제주항에 이어 두 번째이며, 무역항인 서귀포항보다도 많다(<http://terms.naver.com>>한림항).

87) '제주 비양도'는 제주시 한림읍 협재리 앞 3km 해상에 있는 섬이다. 면적은 0.5km²이며 섬 중앙에 높이 114m의 비양봉과 2개의 분화구가 있다. '애기엽은 돌'이라는 용암기종인 호니토가 천연기념물 제349호로 지정되어 있고, 이를 중심으로 화산탄 군락지가 형성되어 있다(<http://terms.naver.com>>제주 비양도, 제주 비양도 호니토).

88) '제주 한림공원'은 '제주 산굼부리' 분화구와 함께 제주지역 민간자본에 의해 조성된 관광명소이다. 1971년 한림읍 협재리 바닷가 황무지 모래밭을 사들여 조성하기 시작한 이 공원은 협재동굴의 입구를 뚫고, 쌍용동굴을 발굴해서 연결한 뒤 주변에 아열대 식물원과, 민속마을, 수석전시관, 제주석·분재원 등을 시설했다(<http://terms.naver.com>>제주 한림공원).

제2절 어메니티 클러스터 중심의 사회자본 형성

최근의 연구에서 사회자본은 사회 각 부문의 발전을 유인할 수 있는 중요한 자원으로 인식되고 있다. 사회자본 축적수준에 따라 경제발전, 교육수준, 정부성과, 문제해결 능력이 달라진다는 연구결과가 속출하고 있다(Coleman, 1988; Whiteley, 2000; Rice, 2001; Knack, 2002; Danieri et al., 2002). 사회자본을 다양한 분야의 발전에 접목하려는 노력도 끊임 없이 시도되고 있다(이희창·박희봉, 2005: 1183).

실질적으로 사회자본이 잘 형성된 공동체에서는 경제발전과 같은 총체적인 복지수준이 증가되고, 정치기구가 효과적으로 작동하고 있다. 사회자본 형성이 미약한 사회는 경제적 성장, 지속가능한 발전을 위한 환경보호, 복지사회 건설 등이 어려울 수 있다. 자연자원과 인적자본, 생산량이 같은 국가이면서도 경제적 성취가 다른 국가의 예를 보면 사회자본의 긍정적인 면을 확인할 수 있다(박희봉, 2002: 224).

사회자본 형성은 신뢰와 규범, 네트워크를 기반으로 지역공동체의 역량을 끌어올리는 것을 말한다.⁸⁹⁾ 어메니티 자원을 중심으로 사업벨트를 구성했다면 그곳에 살고 있는 지역주민의 경제적인 부를 창출할 수 있는 소프트웨어인 어메니티 사업을 창출할 수 있는 역량이 있어야 함을 의미한다. 즉 어메니티 자원의 경제가치 내부화를 위한 실질적인 지역공동체의 움직임(movement)이 있어야 하는 것이다.

본 연구에서 검토한 국내외 사례에서 보면 지역주민들은 어메니티 자원을 보전하는 대가로 정부의 지원을 받으면서 장소 특수적 속성을 소득창출의 수단으로 활용하고 있다. 가장 기본적인 사업은 민박과 전통음식, 특산물 브랜드화, 레저상품 개발, 지역에 알맞은 교통수단의 제공 등이다. 지역의 정체성을 살릴 수 있는 수단들이 모두 동원되는 셈이다.

89) 사회자본은 물적 자본 및 인적 자본과는 구분되는 자본으로 사회적 관계 속에 존재하는 것으로 본다. 사회자본은 사회적 관계에서 상호이익을 위해 집합행동을 촉진시키는 규범과 네트워크를 포함하는 개괄적인 용어이다(남궁근, 2007: 299). 린(Lin), 콜만(Coleman), 부르디외(Bourdieu) 등은 사회자본을 개인적 측면에서 접근하고 있고, 퍼트남(Putman)은 구조적 측면에서 접근하고 있다(박태정, 2010: 525). 본 연구의 사회자본 접근 관점은 후자와 같다.

제주지역 어메니티 사업벨트는 산간과 해안, 섬을 연결하는 종합휴양기능을 보유하고 있을 뿐만 아니라 벨트별로 각각의 장소적 특성이 서로 다르기도 하다. 벨트마다 어메니티 사업전략을 달리할 수 있는 배경이다. 예를 들어 거문오름 용암동굴계가 산간 어메니티 사업에 중점을 둔다면 성산일출봉 일대는 해안 어메니티 사업에 중점을 두는 벨트로 조성할 수 있을 것이다. 장소적 특성을 고려해서 서로 다른 사업전략을 구사한다면 어메니티 자원의 다양성을 한층 유용하게 활용할 수 있게 된다.

중요한 것은 사업벨트별로 공통적으로 필요한 숙박과 교통, 먹거리, 특산품 제공을 기존 전문 관광시설업체와 어떻게 차별화하고 마케팅할 것인가 하는 점이다. 이를 위한 협력체인 클러스터⁹⁰⁾를 형성하는 방안이 관건이라 하겠다.

1. 전통민박 클러스터

제주지역 관광객 수용시설은 2011년 말을 기준으로 관광 숙박업 116곳과 휴양펜션업 49곳 등 165곳이다. 이곳의 객실수는 1만 3,487실로 2인 1실을 기준으로 하루 2만 6,974명을 수용할 수 있다. 이는 제주자치도의 2012년 관광객 유치목표 1천만명(1일 평균 2만 7,397명)을 기준으로 했을 때 이미 수용능력의 한계를 벗어난 것이다(제주자치도, 2012: 122, 143). 모라란 객실 때문에 단체관광객이나 수학여행단은 가족호텔이나 호스텔, 휴양콘도미니엄에서 새우잡을 자야하고, 관광성수기에는 그 빈도가 심해지고 있다.

제주지역에는 농어촌 단독 및 다가구 주택형 민박업소가 1,001곳에 이른다. 시설이나 서비스 수준에서는 관광숙박업이나 휴양펜션업에 따르지 못한다. 사실상 대형 민박시설을 제외하고는 관광성수기나 여름철 해수욕장 개장 기간에 계절숙박업 기능을 하는 것이 보편적인 현실이다. 제주지역 민박업 현황은 <표 6-2>와 같다.

90) Porter (1998)의 클러스터 이론은 1990년대 말 이후 유럽 국가들을 중심으로 산·학·연의 협력을 강조하는 지역발전정책 및 경쟁력 강화 정책의 틀로서 광범위하게 채택되어 온 것이다. 그러나 Martin 외 (2003)는 클러스터와 집적경제 간에 정(+)의 관계는 인정되나, 클러스터 형성을 위한 인위적 정책 효과는 관찰되지 않는다고 주장하는 등 유럽 내에서 실증적 비판이 제기되고 있다(장재홍, 2011: 133). 그러나 이론적 논쟁과는 관계없이 정책적 성공은 집행단계에서의 구성원들의 비전과 의지에 달려있다고 하겠다.

<표 6-2> 제주지역 농어촌 민박사업자 현황

구분	합계 (단독·다가구)	150㎡(45평) 미만	150~230㎡ (70평) 미만	230~300㎡ (90평) 미만	300㎡ 이상
계	1,001	367	164	181	289
제주시	540	204	89	95	152
서귀포시	461	163	75	86	137

자료: 제주자치도 (2012: 307)

제주지역 어메니티 자연자원 사업벨트에는 마을마다 민박집이 들어서 있다. 거문오름 용암동계가 들어선 구좌읍과 조천읍 지역만 하더라도 69곳의 민박집이 있다. 이것은 조천읍 함덕해수욕장과 구좌읍 김녕해수욕장을 중심으로 계절민박집이 집중된 결과이다.

거문오름 용암동굴계 사업벨트의 성격을 산간 어메니티 사업으로 설정할 경우 해변이 아닌 산간에 있는 민박을 중심으로 벨트 내 민박 클러스터를 형성할 수 있을 것이다. 산간 민박 클러스터는 다시 다른 지역 사업벨트를 연결하는 민박 네트워크를 구성할 수 있다. 이 민박 네트워크를 통해서 경쟁이 아니라 협력을 통해 탐방객을 유치하고 송객(sharing visitors)하는 시스템을 구축하게 된다.

독일 슈바르츠발트의 지몬스발트 마을은 주변 5개 자연마을의 협력을 통해 농촌·생태관광을 테마로 민박 숙박비와 함께 휴양세를 받는다. 휴양세 영수증이 있으면 주변 교통편과 관광지를 무료로 이용할 수 있다. 거문오름 탐방객에게 이를 적용한다면 민박 이용객과 탐방객을 동시에 유인할 수 있는 효과가 있을 것이다. 이와 같은 방식은 다른 지역 사업벨트에서도 똑 같이 적용할 수 있다.

2. 어메니티 교통 클러스터

제주지역의 도로밀도는 1km² 마다 도로 길이 1.73km로 대전, 광주에 이어 전국 광역자치단체 가운데 3위이고 1인당 도로 길이는 5.7m로 전국 최장이다(제주자치도, 2011a: 1232).

제주지역은 전국에서 도로밀도가 3위에 이를 정도로 화물 물동량이나 통과 여객이 많은 지역이 아니다. 산업지표로 보았을 때 대부분 전국의 1%에 해당하는 지표를 보유하고 있다. 지역주민이 전국에서 1인당 최장의 도로 길이를 보유해야

할 정도로 업무량에 쫓기고 있지도 않다. 이는 사회간접자본 시설 확충이라는 미명아래 지금까지 지역경기 부양책을 도로 건설에만 의존했기 때문이다. 민선자치가 시작되면서 민선 자치단체장들이 지역개발의 전시효과를 도로개발에서 찾은 것도 한 몫을 했다.

어메니티 사업벨트의 교통수단은 차별화된 방법이 필요하다. 어메니티 사업벨트마다 제주올레 코스가 들어있기 때문에 도보여행은 이미 일반화되었다. 이와는 별도로 어메니티 사업벨트에서는 무동력 교통수단(Traffic without Engine Power)을 활용할 수 있다.

서귀포시 생물권보전지역 사업벨트에서는 주변 민박집에 투숙하면서 자전거를 이용해 울창한 아열대 식물군락지를 중단하거나 주변 관람시설 및 관광지, 지역특산물 가공공장 등을 순회할 수 있다. 거문오름 용암동굴계 벨트에서는 동굴보호를 위해 일정 지역의 대형차량 통행을 제한하고 말을 타거나 마차를 교통수단으로 이용할 수 있다. 역사자원과 제주마의 융합사업 벨트인 제주시 서부의 애월·한림 지역의 경우 무동력 교통수단을 이용해 광활한 중산간 지대에 펼쳐진 제주돌담 경관을 찾을 수도 있다.

영국 요크셔데일즈 국립공원에서는 돌담을 복원하고 전통가옥을 옛 모습 그대로 개조해서 민박을 운영하면서 하이킹과 사이클링, 민박집 말을 이용한 승마를 통해 무동력 이동을 유도하고 있다. 세계 곳곳에는 차량이 없는 도로와 관광지가 속속 들어서고 있다.

3. 토속음식 클러스터

제주의 토속음식 가운데 비교적 많이 알려진 음식으로는 제주 흑돼지 고기와 말고기, 해산물 등을 재료로 한 음식들이다. 산간 어메니티 사업벨트 내의 민박집에서는 신선한 채소를 바탕으로 제주특산 육류 음식을 제공할 수 있다. 해양 어메니티 사업벨트에서는 해조류를 바탕으로 바다에서 갓 잡아 올린 어류 음식을 제공할 수 있다.

세계자연유산 거문오름 용암동굴계 인근에는 블랙푸드 마을이 들어섰다. 블랙푸드 마을은 제주 특산인 검은 콩과 검은 쌀, 검은 깨, 검은 마늘, 흑돼지, 흑우, 해

조류인 미역과 ‘물망(뽕)’⁹¹⁾ 등을 재료로 검은 색 일색의 음식을 제공하는 음식점이 들어선 마을이다(제주세계자연유산센터, 리플렛, 2012). 이는 제주의 특산물을 재료로 한 새로운 음식을 만들고 브랜드화한 것이다. 음식 어메니티의 창출인 셈이다.

제주시 서부 제주마 융합산업 벨트에서는 말고기를 재료로 한 특산음식을 개발할 수 있다. 서귀포시 동부 성산일출봉 벨트에서는 해녀들의 따온 전복과 소라를 재료로 한 음식, 성읍민속마을의 흑돼지 음식과 ‘고소리 술’⁹²⁾, 서귀포시 세계지질명소 벨트에서는 방어와 자리돔으로 요리한 음식을 토속음식으로 제공할 수 있다. 이 음식들은 이미 제주지역에서 고유 브랜드로 자리 잡아가고 있는 것들이기도 하다. 다만 토속음식 클러스터를 형성하지 못한데다 민박과 교통수단 등 다른 어메니티 사업과 연계한 네트워크를 구축하지 못하고 있을 뿐이다.

4. 어메니티 특산품 클러스터

제주지역 청정 1차산품의 품질은 이미 정평이 나 있다. 제주산 감귤은 여러 브랜드들이 개발되어 있다. 브랜드끼리의 경쟁으로 인해 제주감귤 공동 브랜드인 ‘제주마썸’은 제대로 이용되지 않고 있는 현실이다.

제주시 동부지역의 월동 당근과 서부지역의 양배추 및 브로콜리, 서귀포시 서부지역의 마늘 등 지역별로 청정 농산품들이 생산되고 있다. 그럼에도 지금까지 세계자연유산 또는 생물권보전지역, 세계지질공원의 브랜드로 마케팅에 나선 특산작물은 없다. 밭작물에 대한 브랜드화 인식이 모자란 데서 오는 현상으로 볼 수 있다.

특산품 클러스터를 이용해 청정 이미지를 공동 마케팅하고 생산·출하·시장동향을 공유하는 전략이 필요하다. 정보화 시대에 지방정부나 농협에서 제공하는 생산 추세와 시장동향에 매달리는 것은 이미 한발 늦을 수 있다. 당근, 마늘, 무, 양배추, 브로콜리, 치커리 등 특산품 생산 네트워크를 통해서 시장동향을 교류하

91) ‘물망(뽕)’: 모자반의 제주어. 돼지고기를 삶았던 국물에 넣어 ‘뽕국’이라는 국을 끓여 먹기도 한다.

92) ‘고소리’: ‘소줏고리’의 제주어. 술을 빚는 기구로 소주를 내리는 데 쓰는 재래식 증류기이다. 용기 따위로 위아래 두 짝을 겹쳐 만든다. ‘고소리 술’은 고소리로 빚은 술이다.

고 생산량도 농가 스스로 조절할 수 있어야 한다. 과잉 생산된 농산물을 도청 앞 마당에 내다버리면서 보상을 요구하는 시대는 지났다고 할 것이다.

제3절 어메니티 사업 운영체계 구축

글로벌 메가트렌드는 세계경제의 통합과 과학기술의 융·복합, 지구 온난화에 따른 지속가능한 발전, 인구감소와 고령화에 대처하는 인간의 삶의 질 향상을 위한 사회·문화적 가치의 다양화로 전개되고 있다.

지역발전과 관련된 메가트렌드의 변화는 어메니티 자원을 활용한 새로운 부가 가치를 창출할 수 있는 지원체계를 필요로 하고 있다. 그럼에도 아직까지 어메니티 사업에 대한 단일화된 지원 법이나 계획은 갖추어지지 않고 있다. 이는 어메니티 사업과 관련된 규정들이 여러 법률에 분산되어 있기 때문이다.⁹³⁾

이를 극복하는 방법은 지역발전 접근방식에서 상향식 발전을 선택하는 것이다. 어메니티 사업을 통한 지역발전은 그 속성상 지방정부 차원에서, 또는 지역공동체 차원에서 사업을 개발하고 시행하는 과정을 통해 그 성공사례가 확산되는 상향식 발전을 선택하는 것이 바람직하다. 이러한 접근방식이 장소 특수적 속성을 기반으로 하는 어메니티 지역발전전략의 패러다임과도 맞아 떨어지는 것이다.

1. 어메니티 사업 운영주체

어메니티 지역발전전략의 접근방식은 내생적, 상향식, 주민이 참여하는 지역중심의 발전을 추구한다. 성장거점의 집적경제를 추구하는 것이 아니라 특정지역의 장소 차별적 발전전략을 지향한다.

EU는 바르카 보고서(Barca, 2009)를 통해서 특정지역의 집적경제는 기후나 ‘자

93) 어메니티 관련 규정은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 건축법, 경관보호법, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 생활환경개선 관련 균특법 등의 법률에 산재해 있다(김현호 외, 2007: 135).

연적인' 경제적 동인에 의해서만 형성되는 것이 아니라고 주장한다. 특정지역의 집적경제는 집적 잠재력을 갖춘 기업들의 로비와 압력, 또는 집적 촉진을 위한 정부의 대규모 지출의 결과라는 것이다. 이러한 지출은 국민들의 세금에 의존한다는 것은 너무나 자명하다. 따라서 장소 차별 없는 정책은 불투명하고(uncountable), 비민주적이며(un-democracy), 비효과적(ineffective)이라고 본다(장재홍, 2011: 141).

바르카 보고서는 지역발전전략의 추진에 있어서 소수의 경제적, 사회적 핵심 목표들을 설정해야 하며, 그 달성을 위해서는 장소기반 정책(place-based policy)이 절대적으로 중요하다고 밝히고 있다.⁹⁴⁾ 결과적으로 지역발전전략은 장소 차별성을 기반으로 하는 지역자본 중심의 내생적 발전이어야 하며, 발전전략의 주체도 지역이어야 한다는 명제를 안고 있다.

본 연구의 델파이 방법 조사에서 전문가 집단의 응답도 지역공동체 자원에 의한 어메니티 지역발전전략은 지방정부와 민간이 주도해야 한다는 응답이 압도적으로 높았다. 그 내용은 <표 6-3>과 같다.

<표 6-3> 어메니티 지역발전 주체

(단위: 명, %)

구분	합계	①	②	③	④	⑤
세계자연유산	26(100)	5(19.2)	7(26.9)	5(19.2)	9(34.6)	-
제주해녀	26(100)	-	2(7.7)	3(11.5)	16(61.5)	5(19.2)
세계지질공원	26(100)	4(15.4)	5(19.2)	5(19.2)	12(46.2)	-
생물권보전지역	26(100)	5(19.2)	7(26.9)	4(15.4)	10(38.5)	-
제주돌담	27(100)	-	4(14.8)	2(7.4)	16(59.3)	5(18.5)
제주마	27(100)	1(3.7)	2(7.4)	3(11.1)	16(59.3)	5(18.5)
세계평화의 섬	27(100)	7(25.9)	6(22.2)	5(18.5)	9(33.3)	-
제주어	27(100)	2(7.4)	3(11.1)	1(3.7)	18(66.6)	3(11.1)
칠머리당 영등굿	27(100)	-	-	2(7.4)	21(77.7)	4(14.8)
국제관악콩쿠르	27(100)	-	1(3.7)	2(7.4)	20(74.1)	4(14.8)
일제동굴진지	28(100)	1(3.6)	4(14.3)	5(17.9)	15(53.6)	3(10.7)
제주초가	27(100)	-	2(7.4)	3(11.1)	17(63.0)	5(18.5)
평균	319(100)	26(8.2)	43(13.5)	40(12.5)	179(56.1)	34(10.7)

※ ① 중앙정부 ② 지방정부 ③ 중앙정부+민간 ④ 지방정부+민간 ⑤ 민간

※ 부록 IV-4, 참조.

94) OECD는 이러한 장소기반 정책을 '지역정책의 새로운 패러다임'이라면서 그 중요성을 강조하고 있다. 모든 경제정책은 후생극대화를 추구해야 한다는 점에서 '사람 중심(people centred)'이어야 하며, 이를 위해 때로는 장소 또는 지역 차원을 고려해야 한다는 입장이다.(장재홍, 2011: 136).

제주지역 어메니티 자원을 경제 자원화할 경우 누가 주도해야 된다고 생각하느냐는 질문에는 복수응답 합계 319명 가운데 56%인 179명이 지방정부와 민간이 공동으로 주도해야 한다고 응답했다. 지방정부와 민간이 공동으로 주도해야 한다는 응답은 제주칠머리당 영등굿과 제주콩쿠르 70% 이상, 제주해녀와 제주어, 제주초가 60%대, 제주돌담과 제주마, 제주일제동굴진지는 50%대의 응답률을 나타냈다.

민간이 참여한다고 보았을 때 구체적으로 누가 참여하는 것이 효과가 있겠느냐는 질문에는 압도적으로 지역공동체가 참여해야 한다는 응답을 보였다. 그 내용은 <표 6-4>와 같다.

<표 6-4> 어메니티 지역발전 민간 참여단체

(단위: 명, %)

구분	합계	①	②	③	④
세계자연유산	27(100)	-	-	26(96.3)	1(3.7)
제주해녀	28(100)	1(3.6)	3(10.7)	23(82.1)	1(3.6)
세계지질공원	27(100)	-	-	25(92.6)	2(7.4)
생물권보전지역	27(100)	1(3.7)	-	22(81.5)	4(14.8)
제주돌담	28(100)	-	-	27(96.4)	1(3.6)
제주마	28(100)	9(32.1)	6(21.4)	13(46.4)	-
세계평화의 섬	27(100)	1(3.7)	2(7.4)	18(66.7)	6(22.2)
제주어	28(100)	-	-	20(71.4)	8(28.6)
칠머리당 영등굿	28(100)	-	2(7.1)	21(75.0)	5(17.9)
국제관악콩쿠르	27(100)	1(3.7)	2(7.4)	16(59.2)	8(29.6)
일제동굴진지	28(100)	5(17.9)	2(7.1)	17(60.7)	4(14.3)
제주초가	28(100)	2(7.1)	1(3.6)	23(82.1)	2(7.1)
평균	331(100)	20(6.0)	18(5.4)	251(75.8)	42(12.7)

※ ① 도내 기업 ② 기존 협동조합 ③ 지역공동체 ④ 새로운 단체.

※ 부록 IV-5, 참조.

어메니티 자원의 경제가치 내부화 사업에 지방정부의 파트너로 참여할 주도세력으로 지역공동체를 꼽은 응답이 복수응답자 331명 가운데 75.8%인 251명에 이르렀다. 이러한 응답은 제주 세계자연유산과 제주도 세계지질공원, 제주돌담에서 90% 이상, 제주해녀와 제주도 생물권보전지역, 제주초가는 80%대, 제주어와 제주칠머리당 영등굿은 70%대의 응답을 보였다.

종합적으로 보면 어메니티 자원의 경제가치 내부화를 위한 주도세력은 지방정부와 민간이 되어야 하며, 민간 참여집단으로는 지역공동체이어야 한다는 입장이다. 어메니티 사업에 도내 기업이 참여하거나 기존에 결성된 협동조합이 참여하는 데에는 부정적인 시각이 많았다.

2. 어메니티 사업 재원조달 수단

어메니티 지역발전전략에서의 재원조달 방식은 내생적 발전에서 추구하는 내부자본을 중요시한다. 즉 지역자원을 이용해서 발전목표를 달성하고자 하는 것이다. 내생적 개발의 성패 여부는 지역 내부의 자원을 얼마나 동원할 수 있는가에 달려 있다. 그러나 내생적 발전전략이 포함하고 있는 한계점으로 인해 내부 자원만을 동원한 발전은 그리 쉽지 않다.

지역차원에서 지나치게 내부화만을 강조하게 되면 지역의 폐쇄성과 배타성으로 인해 지역고착(lock-in) 현상을 낳을 수 있다. 경제성장이 어느 수준까지 성숙되지 않은 지역에서는 내부 수요를 유발하는 데 한계를 드러내 규모의 경제를 실현하기 어렵다. 사업결과의 효과성에 대해서도 투입에 비해 산출이 미흡할 수도 있다. 그래서 주민의 삶의 질을 높이기 위해서는 외부로부터의 재화나 서비스를 동원하고 필요하면 구입할 필요가 있다는 주장이 나오는 것이다.

2000년대에 들어와서 신자유주의의 등장과 세계화의 진전, 정보화의 급속한 확산 등의 영향을 받아 전통적 지역발전 패러다임이 급격하게 변화를 겪게 되었다(임경수·소진광, 2005). 신산업지구론과 유연생산체제론, 지역혁신론 등의 개념이 새롭게 대두되면서 주민참여를 전제로 한 중앙정부와 지방정부, 시민단체 등의 거버넌스 개념이 중요시되고 있다(임경수, 2005).

최근의 지역발전 모델은 매우 선택적으로 변하고 있다. 지역발전의 기본 방향을 내생적 발전으로 설정한다 하더라도 사업 추진방법에 있어서는 반드시 지역의 자원만을 고집하지 않으며 또 그럴 필요도 없다. 시공간의 거리가 단축되고 물류의 흐름이 과거와는 전혀 다르기 때문이다. 그렇다고 하더라도 내생적 발전이 전혀 불필요한 것은 아니다(임경수, 2006: 36).

본 연구의 델파이 방법 조사에서도 어메니티 사업 재원은 정부(중앙·지방) 재

정과 도내 민간자본이 함께 투입되어야 한다는 응답이 가장 많았다. 즉 사업주체가 지방정부와 지역주민이듯이 재원도 그에 합당한 방법으로 조성되어야 한다는 것이다. 그 내용은 <표 6-5>와 같다.

<표 6-5> 어메니티 지역발전 재원조달 수단

(단위: 명, %)

구분	합계	①	②	③	④	⑤
세계자연유산	28(100)	20(71.4)	-	-	8(28.6)	-
제주해녀	28(100)	10(35.7)	2(7.1)	-	13(46.4)	3(10.7)
세계지질공원	28(100)	18(64.3)	-	-	10(35.7)	-
생물권보전지역	28(100)	19(67.9)	-	-	9(32.1)	-
제주돌담	28(100)	9(32.1)	1(3.6)	1(3.6)	13(46.4)	4(14.3)
제주마	28(100)	3(10.7)	1(3.6)	1(3.6)	18(64.3)	5(17.9)
세계평화의 섬	28(100)	21(75.0)	-	-	7(25.0)	-
제주어	28(100)	8(28.6)	1(3.6)	-	17(60.7)	2(7.1)
칠머리당 영등굿	27(100)	8(29.6)	-	1(3.7)	16(59.2)	2(7.4)
국제관악콩쿠르	26(100)	7(26.9)	3(11.5)	-	15(57.7)	1(3.8)
일제동굴진지	28(100)	8(28.6)	-	-	19(67.9)	1(3.6)
제주초가	28(100)	4(14.3)	1(3.6)	2(7.1)	15(53.6)	6(21.4)
평균	333(100)	135(40.5)	9(2.7)	5(1.5)	160(48.0)	24(7.2)

※ ① 정부 재정투자 ② 외국 기업자본 ③ 국내 기업자본 ④ 정부 재정+도내 민간자본
⑤도내 민간자본. ※ 부록 IV-6, 참조.

정부 재정과 도내 민간자본이 공동으로 투입되어야 한다는 응답은 복수응답 333명 가운데 48%인 160명을 차지했다. 정부의 재정투자로 이루어져야 한다는 응답도 40.5%에 이르고 있다.

자원별로 보면 제주 세계평화의 섬은 정부의 재정투자로 이루어져야 한다는 응답이 75%로 압도적으로 많았다. 이는 전술한(제1절의 2. <그림 6-5>) 본 연구의 '제주 세계평화의 섬 실현체계'와도 맥락을 함께 하는 것이다. 제주도 세계지질공원과 제주도 생물권보전지역도 정부의 재정투자에 의해 경제자원화가 이루어져야 하며(60%대), 제주마와 제주어, 제주 일제동굴진지는 정부 재정과 도내 민간자본이 공동 투자해야 한다는 의견(60%대)이 많다.

결과적으로 어메니티 자원의 경제가치 내부화를 위한 재원은 정부와 민간의 공동 투자로 확보되어야 하나, 제주 평화의 섬 실현과 유네스코 공인 자연자원은 정부의 재정투자로 경제가치 내부화가 이루어져야 한다는 의견이 많았다.

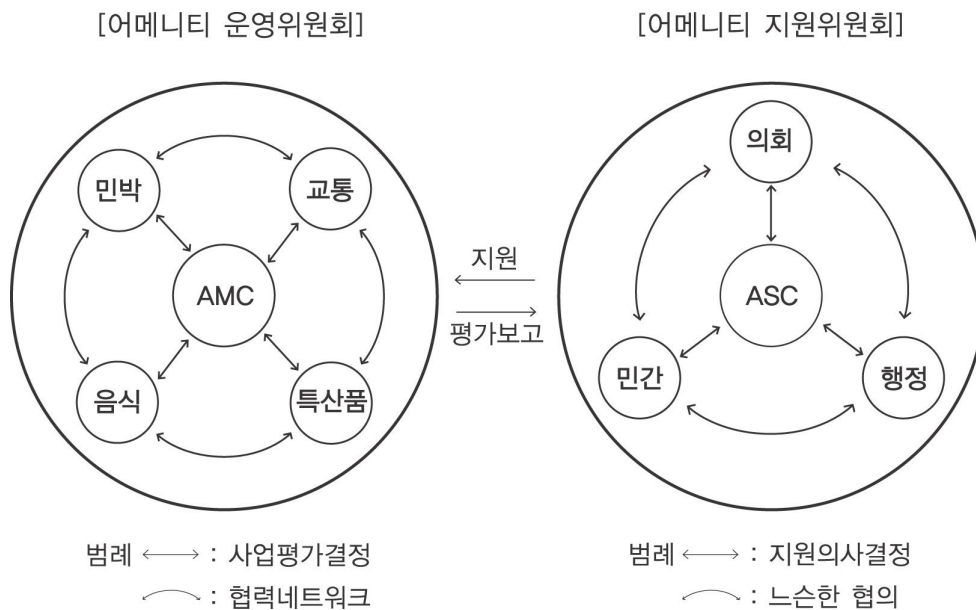
3. 어메니티 사업 운영체계

지역발전은 지역의 구조적, 질적, 지속적인 인간 생활여건의 개선을 목표로 한다. 이를 위해 환경성과 역사성, 문화성, 공동체 정신 등 어메니티 요소를 기본원리로 삼고 있다. 어메니티 요소는 그것이 존재하는 곳에서 삶을 영위하는 그 지역주민이 가장 잘 파악하게 된다. 어메니티 지역발전전략이 외부세력에 의한 개입을 최소화해야 하는 이유이다. 다만 내생적 발전의 속성에 해당하는 폐쇄성과 배타성을 상쇄하기 위한 지원과 협력이 필요하다.

어메니티 사업이 성공하기 위해서는 지역주민을 조직화하고 조직에 알맞는 지원이 있어야 한다. 지역주민의 조직화는 일하는 연결망만을 형성하는 것이 아니라 신뢰에 바탕을 둔 인간 심성의 결합체 수준까지 이루어져야 한다. 전술한 어메니티 사업의 ‘클러스터’는 낱말 뜻 그대로 열크러진 포도송이처럼 믿음의 조직이 되어야 한다.

어메니티 사업을 지방정부와 민간이 공동으로 주도한다는 전제 아래 클러스터를 바탕으로 한 어메니티 사업 운영체계를 구성하면 <그림 6-7>과 같다.

<그림 6-7> 어메니티 사업 운영체계



1) 어메니티 운영위원회(AMC: Amenity Management Committee)

‘어메니티 운영위원회’는 지역 생산자 클러스터를 기반으로 한다. 어메니티 사업벨트별로 조직된 민박 클러스터와 교통, 음식, 특산품 등의 클러스터 리더들이 모여 생산·관리위원회, 즉 어메니티 운영위원회(AMC)를 구성한다.⁹⁵⁾ 각각의 생산자 클러스터의 리더와 운영위원회의 리더는 생산자가 직접 선출한다.

각각의 클러스터는 네트워크를 구성해서 생산에 필요한 정보를 교환하고 방문자의 유치와 송객 등을 협의하는 ‘협력 네트워크’를 구성한다. 운영위원회는 각각의 클러스터에 생산정보와 시장동향, 기술 등을 제공하고 필요한 경우 공동 마케팅을 담당한다. 정부의 지원을 받기 위해 각각의 클러스터 지원사업에 대한 평가 보고서를 작성하고 이를 ‘어메니티 지원위원회’에 제공한다.

2) 어메니티 지원위원회(ASC: Amenity Support Commission)

어메니티 지원위원회는 어메니티 사업 클러스터를 지원하기 위한 협의체이다. 지원위원회는 의회와 행정, 민간인 전문가로 구성한다. 지원위원회의 성격은 지방정부의 권한을 위임받아 지원업무를 수행하는 의사결정 협의체이다. 의사결정 구성원끼리는 의견교환을 위한 느슨한 협의채널을 가동한다.

지원위원회는 어메니티 운영위원회가 제출한 생산자 클러스터 평가보고를 토대로 지원사업에 대한 사후평가를 하고 업적에 따라 지원규모를 결정한다. 사후평가에 따른 변화에의 요구사항을 운영위원회에 통보할 수 있다. 지원위원회는 지방정부의 권한을 위임받지만 의사결정에 지방정부의 개입을 최소화해야 한다.

업무 체계별로 보면 ① 생산자 클러스터, ② 운영위원회, ③ 지원위원회의 3각 네트워크가 형성되는 것이지만 생산과 지원이라는 측면과 서로의 근접성 측면에서 보면 운영위원회와 지원위원회라는 서로 독립된 2원 운영체계를 구성하는 것이다.

95) 우리말 ‘위원회’는 영어의 committee와 commission을 통칭한다. committee는 자발적인 민간 협의체인데 비해 commission은 보통 정부의 권한을 위임받은 협의체를 의미한다.

4. 리더십 강화

어메니티 사업 추진체계의 기본 바탕은 지역공동체의 활동이다. 지역발전을 위한 열망을 지닌 지역의 리더가 리더십을 발휘해서 사업을 이끌어 가고 지역주민의 동참과 내부적 결속⁹⁶⁾이 이루어질 때 성공을 거둘 수 있다.

강원도 토고미 마을은 한 귀농인이 쇠락해 가는 고향 마을을 살리고자 하는 일념으로 마을 지도자들과 함께 인구 300명의 조그만 마을을 전국 1천 200가구의 ‘나눔의 농사가족’을 회원으로 둔 청정마을로 탈바꿈시켰다. ‘무농약 오리농법’ 쌀과 폐교를 리모델링한 ‘자연학교’를 매개로 아기 울음소리가 그친 오지 마을을 일 년 내내 어린이들의 웃음소리가 끊이지 않는 마을을 일구어 낸 것이다.

미국의 시카고시는 심미성과 삶의 질을 중시하는 리더의 어메니티 지향 마인드가 재난과 폭력의 도시를 건축문화유산이 즐비한 도심 속의 공원을 만들어냈고 미국 최고의 폭력 없는 엔터테인먼트 도시로 성장시켰다.

독일의 오스나브뤽시는 시장의 협력적 리더십이 시민들의 평화모금 운동을 통해서 나치의 유대인 학살을 반성하고 반전 평화운동 작가의 업적을 기리는 평화문화정책으로 세계적인 평화도시의 이미지를 확보했다.

미국 콜로라도 주의 관광도시였던 아스펜은 한 기업가 부부의 제안으로 음악제 수익으로 먹고 사는 세계적인 음악도시를 일구었다. 영국 스코틀랜드의 에든버러 축제에서는 인터내셔널 페스티벌에 초대받지 못한 음악그룹의 리더들이 자발적으로 참여해서 프린지 페스티벌을 구성함으로써 새로운 장르의 공연 무대를 만들어냈다.

제주에서도 한 여성의 리더십이 제주의 아름다운 풍광과 함께 제주 섬을 한 바퀴 도는 21개 코스 424.6km의 ‘제주올레’를 개발해내고 탐방객의 발길이 끊이지 않는 어메니티 자원을 창출해냈다.

리더의 육성은 관심과 지원, 교육을 통해서 이루어지며, 리더십의 개발은 지방정부와 지역주민의 협력에 달려 있다. 리더는 지역에 대한 봉사과 헌신, 내적 자

96) ‘내부적 결속’이란 조직의 원활한 운영과 유지를 위해 구성원의 자격기준, 구성원 사이의 지위·위계 결정의 근거, 상과 벌의 기준과 절차, 대인관계의 규칙과 관습, 언어와 상징의 의미에 대한 합의 등이 구성원들에 의해 생성되고 습득된 것을 의미한다(남기덕, 2008: 84).

공심을 갖고 있어야 한다. 국내외 어메니티 경제가치 내부화 사례에서 보듯이 어메니티를 지향하는 리더십은 해당 지역주민의 삶의 질을 향상시키거나 새로운 삶의 방식을 창출한다. 성공적인 리더는 글로벌 메가트렌드를 직시하며, 글로벌 메가트렌드는 창조적인 리더를 배출한다.

제7장 결론

어메니티를 활용한 지역발전전략은 지역의 양적 성장보다는 질적 발전을 추구한다. 발전의 기본원리로서 효율성보다 환경과 역사, 문화, 공동체의 가치를 중시한다. 총량적 빵의 크기보다는 쾌적한 환경 속에서 정신적 편안함, 사회적 공평함, 지역의 정체성 확보와 공동체의 자존 및 자족을 추구하는 것이다.

발전수단에 있어서는 기존의 자본과 노동보다 지식과 기술을 중시하고 생산체계에 있어서는 소품종 대량생산보다 다품종 소량생산이 보편화된다. 신뢰와 규범, 협력을 촉진시키는 네트워크를 조장하고 지역주민의 기초수요를 넘어 경제적으로 넉넉한 삶의 질을 중요시 한다.

본 연구는 지역발전을 위한 어메니티 자원의 활용전략을 마련하기 위해서 제주지역의 자연·역사·문화·공동체 자원 가운데 경제가치 내부화 대상자원을 가려냈다. 선정된 자원의 특성을 분석하고 이와 비슷한 국내외 어메니티 자원의 경제가치 내부화 사례를 조사했다.

국내외 사례와 견주어서 제주지역 어메니티 자원의 경제가치 내부화 실태를 분석하고 어메니티 자원을 활용한 지역발전전략을 도출했다. 지역발전전략으로서 어메니티 사업벨트를 조성하고 어메니티 사업 클러스터와 네트워크를 형성함과 동시에 지방정부와 민간이 협력하는 어메니티 사업 운영체계를 제시했다.

본 연구는 어메니티의 관점에서 우리나라의 지역발전정책과 지역계획을 고찰하고 어메니티 요소를 중시하는 새로운 지역발전전략을 제시한 것이다.

제1절 연구 결과의 요약

1. 지역발전정책 및 지역계획 평가

본 연구는 전통적 지역발전전략과의 관계 속에서 어메니티 지역발전전략의 위상을 파악하기 위해 어메니티 관점에서 우리나라의 지역발전정책과 제주지역발전계획을 평가했다. 그 결과는 다음과 같다.

1960년대부터 본격적으로 시작된 우리나라의 지역발전정책은 경제성장을 긍정

적으로 달성한 반면에 지역격차의 부정적 심화를 가져왔다.

어메니티 관점에서 보면 초기의 지역발전정책은 지역균형발전을 위해 지역의 인구 및 경제 성장, 산업화와 사회간접자본 시설의 확충을 목표로 했다. 이러한 목표는 우리나라의 경제규모를 세계 10위권대에 진입시키는 성과를 얻었다. 1인당 국민소득도 인구 4천만명 이상인 국가 가운데 8위를 차지하는 고도의 성장과 변화를 가져왔다.

이와는 반대로 산업화에 따른 도시로의 인구 이동이 급속히 진행되어 본격적인 도시화가 이루어졌다. 자본과 생산활동의 도시집중 현상이 불가피했고 농어촌 지역의 생산성 감소와 인구의 공동화·고령화를 동시에 가져왔다. 농어촌 인구의 고령화는 농어촌 정주기반과 생산력을 감소시켜 농어촌의 쇠퇴를 가속시키는 요인이 되었다.

제주지역발전계획은 지역발전의 원동력인 교통·통신·용수·전력 등 사회간접자본 시설을 확보하는 성과를 얻었다. 주민의 기초수요인 의식주·교육·의료 등의 기반을 갖추었고 지역성장의 효율성을 확보하는 데는 성공적이었다. 그러나 지역발전의 접근방식이 지역주민의 참여나 요구를 고려하지 않는 바람에 주민의 사회적 소외감과 박탈감을 조장하는 결과를 가져왔다.

제주지역 내의 자원과 지역공동체의 사회자본 형성을 도외시하고 중앙정부의 계획과 다른 지역 대자본에 의존하면서 자원소모적 발전이 추진되었다. 소위 외생적 발전에 함몰된 지역개발이었으며 지금도 그 기본적인 틀은 변함이 없다. 이는 개발계획의 수립과 자본 및 기술의 제공을 중앙정부와 외지인에 의존하고 있고 개발이익도 역외로 유출되고 있음을 말한다.

국가의 지역발전정책이나 지역계획이 모두 지역의 장소적 특성을 비롯해서 역사·문화·공동체 자원과 인간의 삶의 질 등 어메니티 요소를 고려하지 않고 장소 차별없는(spatially-blind) 전략으로 일관함으로써 대규모적, 자원소모적, 환경 파괴적, 기능중심적인 방향으로 진행되었다. 이는 세계화라는 시간과 공간의 압축 속에서 지속가능한 발전 및 인간의 삶의 질 향상을 위한 사회·문화적 다양성을 추구하는 글로벌 메가트렌드와도 역행하는 것으로 평가되었다.

2. 어메니티 자원의 분류체계

본 연구는 전통적 지역발전전략의 대척점에 있는 어메니티 지역발전전략을 도출하기 위해 제주지역 어메니티 자원 가운데 경제가치 내부화가 가능한 자원을 가려내기 위한 작업을 수행했다.

어메니티 자원의 분류는 국립농업과학원의 분류체계와는 달리 어메니티 속성이 강한 제주지역 국가지정 문화재 가운데 국제기구 공인자원과 국가 공인자원으로 분류했다. 분류 결과 이들 자원의 속성은 자연자원과 역사자원, 문화·공동체 자원으로 나타났으며 경제가치보다는 유산가치(보존·전승)가 더 많은 자원이 가려졌다. 이들 자원을 지역발전의 정책수단으로 활용하기 위해 델파이 방법 조사를 이용해 경제가치 내부화 대상자원을 선정했다.

경제가치 내부화 대상자원은 국제기구 공인자원으로서 유네스코가 공인하는 ① 제주도 생물권보전지역, ② 세계자연유산인 제주 화산섬과 용암동굴, ③ 제주도 세계지질공원, ④ 제주칠머리당 영등굿, ⑤ 제주 국제관악콩쿠르, ⑥ 제주어 등 6종이 선정되었다. 국가 공인자원은 ① 제주 세계평화의 섬, ② 제주 일제동굴진지, ③ 제주마, ④ 제주초가, ⑤ 제주해녀, ⑥ 제주돌담 등 6종이다. 이들 자원 속성에 따라 다시 분류하면 자연자원 3종, 역사자원 2종, 문화·공동체 자원 7종 등 모두 12종으로 나타났다.

3. 어메니티 자원 특성분석

본 연구는 제주지역 어메니티 자원의 경제가치 내부화를 위해서 선정된 자원에 대한 특성을 분석했다. 그 결과 유네스코가 공인한 제주지역의 자연자원과 역사·문화·공동체 자원은 세계 어디에 내놓아도 뒤쳐지지 않는 어메니티 자원으로서 자원 자체의 특이성과 함께 심미적 가치를 보유한 것으로 분석되었다.

한라산의 분화로 형성된 제주 화산섬은 화산활동의 대표적인 형태로 각광받고 있는 이탈리아의 세계자연유산 에올리에 제도과 필적할만한 특징을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 이 두 화산체의 형성과정에서는 세계적인 화산분출유형 6개 가운데 4개의 유형이 확인되었다.

거문오름 용암동굴계의 용천동굴과 당치물동굴은 용암동굴에서는 볼 수 없는, 석회동굴의 특성인 백색 탄산염 생성물들이 함께 어우러져 세계 최고의 미적가치로 인정받고 있다. 용천동굴에서는 세계 용암동굴계에서 보고된 적이 없는 길이 800m의 담수호수가 형성되었다.

제주도 생물권보전지역은 난대·온대·한대 및 아고산대에 걸친 1,800여종의 식물과 4,000여종의 동물이 서식하는 생태계의 보고로 평가되었다. 영천과 효돈천, 서귀포 도립해양공원을 잇는 지역은 뛰어난 경관과 울창한 난대림을 보유하고 있으며 해양동물 455종과 어류 232종이 출몰하는 해양자원의 전시관이다.

제주도 세계지질공원 가운데 지질명소는 마르형 화산지형으로 유명한 독일의 불칸아이펠과 영국 자이언츠 코즈웨이의 주상절리대를 합쳐 놓은 것과 같은 뛰어난 특이성을 갖고 있다.

제주의 험난한 역사의 결과물로 탄생한 ‘제주 세계평화의 섬’과 ‘제주 일제동굴진지’는 독일의 평화도시 오스나브뤽과 일본의 히로시마에 버금가는 평화의 상징과 세계평화에 기여할 수 있는 배경을 지니고 있다.

제주인의 정체성을 담고 있는 공동체 자원인 제주칠머리당 영등굿과 제주해녀, 제주어, 제주마, 제주초가, 제주돌담은 어메니티 경제가치 내부화의 소프트웨어로 기능할 수 있는 제주지역만의 독특한 장소적 속성을 보유하고 있다.

4. 어메니티 자원의 경제가치 내부화 분석

본 연구의 분석 결과 제주지역의 어메니티 자원은 경제가치 내부화 자원으로 서 지역발전을 위한 정책수단이 될 수 있으나 내부화 사례는 찾아보기 힘들다는 결론이 나왔다.

제주지역 어메니티 자연자원의 경제가치 내부화는 문화재 보호법이나 자연공원법, 자연환경 보전법에 의해 현상 그대로를 보존하거나, 전승 보전을 위한 재현, 혹은 자원을 알리기 위한 전시공간 확보 등을 중심으로 이루어지고 있다. 모든 자원이 재정투자를 통해서 보호·재현·관리되고 있는 것이다.

역사자원인 제주 세계평화의 섬은 국제 컨벤션산업과의 연계 고리를 찾지 못하고 대규모 전시공간과 대규모 행사에 몰입하면서 경제가치의 내부화와는 거리

가 멀다. 일부 제주일제동굴진지는 민간의 사재를 털어 전쟁평화박물관을 개설했으나 경영난으로 외부자본에 넘겨질 위기에 있다.

공동체 자원 가운데 제주마을 제외한 대부분의 자원이 경제가치 내부화와는 관계 없이 방치되거나 외부자본에 의해 경제가치가 외부로 유출되고 있다. 제주 초가는 초가형 민속촌과 호텔형으로의 개조로 외부기업에 이윤이 넘어갔다. 제주 돌담은 훼손율이 심각한데도 현상유지 방안도 마련하지 못하고 있는 것으로 평가되었다.

5. 어메니티 자원 활용전략 구축

본 연구는 어메니티 자원의 경제가치 내부화 수단으로 어메니티 사업벨트 조성, 어메니티 사업 클러스터 및 네트워크의 형성, 어메니티 사업 운영체계의 구축을 제시했다.

어메니티 자연자원의 활용전략으로는 ① 제주도 생물권보전지역 벨트, ② 세계자연유산 거문오름 용암동굴계 벨트, ③ 세계자연유산 성산일출봉 벨트, ④ 제주도 세계지질공원 벨트의 형성을 제안했다. 각 벨트별 특성은 다음과 같다.

제주도 생물권보전지역 벨트는 난대림과 수많은 생물종이 서식하는 생태계의 보고로 평가되는 곳이다. 제주특산품인 감귤의 본고장이며 감귤박물관과 감귤가공공장, 생물종 다양성연구소, 제주 한라생태원 등 생물권 벨트를 특징지을 수 있는 기반이 갖추어져 있다.

세계자연유산 거문오름 용암동굴계 벨트는 기생화산인 거문오름을 이용한 트레킹 코스가 활성화되고 있고 특성화된 블랙푸드 마을이 들어섰다. 주변에 산굼부리 분화구와 비자림, 해수욕장, 풍력발전단지 등이 산재해 있어서 힐링을 겸한 화산관광에 적합한 벨트이다.

세계자연유산 성산일출봉 벨트는 제주 최고의 경관지이다. 주변에 성읍민속마을과 민속촌, 삼성설화의 혼인지가 있다. 바로 앞바다에는 해녀의 본고장으로 알려진 섬 속의 관광지 우도가 있다. 경관과 화산지형, 해양문화, 전통민속을 기반으로 하는 벨트이다.

제주도 세계지질공원 벨트는 정방폭포와 산방산, 용머리 해안, 형제섬, 중문 주

상절리대 등 해상에서 보는 경관이 뛰어나다. 최남단 마라도와 가파도, 이어도 해양과학기지의 길목이면서 차귀도 해상 낚시 등 해상탐험의 최적지이다.

어메니티 역사·문화·공동체자원 활용전략으로는 ① 제주 세계평화의 섬 컨벤션산업화, ② 제주 국제관악콩쿠르의 종합축제화, ③ 제주칠머리당 영등굿의 세계화, ④ 역사자연과 제주마산업의 융합을 제시했다.

어메니티 사업 클러스터로는 ① 전통민박 클러스터 ② 어메니티 교통 클러스터 ③ 토속음식 클러스터 ④ 어메니티 특산품 클러스터의 결성을 제시했다. 이들 클러스터는 어메니티 사업벨트별로 다양한 형태의 민박과 이동수단, 전통음식, 특산품을 제공할 수 있다. 같은 분야, 또는 다른 분야의 클러스터끼리 네트워크를 구성해서 정보교환과 송객, 재료 공급 등의 협력사업을 진행할 수 있다

제주지역 자연자원이 존재가치와 유산가치를 보유한 어메니티 자원이라면 민박과 이동수단, 토속음식, 특산품은 체류형 관광에서 즐길 수 있는 경제가치 내 부화 자원이면서 소비자 부담 원칙의 자원이다.

어메니티 사업의 운영체계로는 클러스터끼리 ① 어메니티 운영위원회를 구성하고 ② 지방정부의 권한을 위임받은 어메니티 지원위원회를 구성하는 방안을 제안했다. 각 위원회는 어메니티 사업의 수행 및 성과보고, 평가결과 심의, 지속적 지원을 위한 의사결정 역할을 하는 시스템을 갖추게 된다.

제2절 정책적 함의 및 연구의 한계

1. 정책적 함의

본 연구의 지역발전을 위한 어메니티 자원 활용전략을 도출하는 과정에서 얻어진 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 지금까지의 지역발전전략으로는 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 데 한계가 있다.

세계화는 공간구조와 지역발전과의 관계에서 지역을 중요한 경제단위로 끌어

올리면서 지역의 경쟁력을 확보하기 위해서 블록화, 광역화를 계속 조장하고 있다. 세계의 경제적 통합은 국가의 역할을 축소시켜 지역의 경쟁을 심화시키고 있고, 장소 특수적 속성에 대한 관심과 가치는 더욱 높아지고 있다.

장소 특수적 속성은 지역발전전략에도 강하게 작용해서 지역주민의 안전과 건강, 경제적 부를 지향하는 어메니티 지역발전전략의 필요성을 낳게 했다. 글로벌 메가트렌드도 경제통합과 과학기술의 융합, 지구 온난화, 인구의 감소 및 고령화에 대응하는 사회·문화적 가치를 강조하는 방향으로 나아가고 있다. 메가트렌드는 지역발전전략에 영향을 미쳐 전통적 지역발전전략을 수정하고 새로운 발전전략을 요구하게 되었다.

둘째, 어메니티 지역발전전략은 세계적 경제위기에서도 무너지지 않는 지역중심의 또 하나의 발전전략이며 지방정부와 민간이 협력사업으로 추진해야 하는 지역발전의 지향점이다.

어메니티 지역발전전략은 과거처럼 중앙중심적, 하향적, 외생자본 중심의 전략으로는 달성할 수 없다. 지역의 질적 성장을 위해서는 지역 내부의 발전동기와 내부의 자원을 동원해서 발전의 과실이 지역에 돌아가도록 하는 지역중심적, 상향적, 내부자본 중심의 전략이어야 한다는 것이다.

셋째, 어메니티 자원을 동원한 지역발전의 주요 수단과 대상은 물적 하부구조의 확충이 아니라 사회적 하부구조의 안정적 확보에 있다.

지역발전은 토지와 노동, 자본 등 경성요소를 중요시하는 사회간접자본 시설의 확충에 있는 것이 아니라 환경과 역사, 문화, 지역공동체를 기반으로 하는 생활환경개선과 위생, 안전, 교육, 복지 등의 확보가 중심에 있어야 한다. 지역자원의 확대를 위해서 기술개발과 사무혁신, 지역 인재양성, 문화와 어메니티 자원의 창출이 요구된다.

넷째, 어메니티 지역발전전략은 신뢰와 규범, 협력, 네트워크를 바탕으로 하는 사회자본 형성이 중요하다.

지역주민의 삶의 질을 담보하기 위한 지역발전전략은 지역발전을 열망하는 내부동기가 있어야 한다. 지역열망을 담아낼 수 있는 지역 결속력도 필요하다. 이를 위해 주민을 조직화하고, 공동 자원을 개발하고, 정보교환을 위한 네트워크를 형성해야 한다. 주민의 조직화는 신뢰를 바탕으로 해야 하며, 공동 자원의 개발

은 이익의 공평한 분배를 요구한다. 지역의 결속력은 공동체의 규범이 바로 설 때 더욱 강해질 수 있다.

다섯째, 어메니티 지역발전에는 어메니티 요소를 중요시하는 리더와 리더십이 필요하다.

지역의 열망과 지역주민의 결속력 강화를 위해서는 지역열망을 한 곳으로 집중시킬 수 있는 리더가 필요하다. 지역 결속력을 강화시킬 수 있는 리더십이 더 없이 중요하다. 리더의 육성은 관심과 교육을 통해서 이루어지고 리더십의 발휘는 구성원들의 지지와 협력을 기본으로 한다.

어메니티를 지향하는 리더와 리더십은 과거 지역발전전략의 답습이나 모방이 아니라 지역주민의 삶의 질을 염두에 둔 미래 지향적 발전전략을 창조해낸다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 어메니티 자원을 활용한 지역발전전략을 도출함에 있어서 어메니티 경제가치 내부화 원칙을 중심에 두었다. 그럼에도 경제가치 내부화 대상자원의 가치 수준을 어메니티 가치평가법에 의해 일일이 측정해내지 못했다. 국내외 사례와의 비교를 통해서 내부화 주체와 보전수단 등 그 실태만을 제시하는 데 그쳤다. 어메니티 자원별 경제가치 측정은 후속 연구로 미룰 수밖에 없다.

경제가치 내부화 대상자원을 선정함에 있어서도 델파이 방법 조사를 원용했다고는 하나 다른 각도에서 보면 연구자의 관찰에 의한 주관을 완전히 떨쳐버리지 못했다. 국립농업과학원의 조사에서 나온 것처럼 본 연구에서 선정되지 않은 제주지역 어메니티 자원은 무수하다. 본 연구의 대상자원은 어메니티 자원의 활용이라는 관점에서 대표자원으로 활용했음을 부기한다.

어메니티 자원의 활용전략도 국가정책 차원이 아닌 지역계획 차원으로 한정했기 때문에, 장소 특수적 속성을 지닌 어메니티 자원이 각 지역마다 산재해 있는 점을 감안하면 향후 국가의 어메니티 사업 지원정책 형성을 위한 연구가 보다 심화되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강대석 · 남정호 · 이석모 (2006). 영산강 4단계 간척사업 대상 갯벌생태계 가치의
에머지 평가 및 경제학적 평가와의 비교. 「한국환경과학회지」 15(3):24
3~252. 한국환경과학회.
- 강만익 (2009). 조선시대의 찻성(牆垣) 연구. 「탐라문화」. 제주대 탐라문화연구소.
- 강민수 (2005). 「제주마」. 제주대 출판부.
- 강시영 (2007a). 제주의 새 브랜드, 세계자연유산. 「제주발전포럼」 22: 13~24. 제주
발전연구원.
- (2007b). 유네스코 제주 세계자연유산 등재효과 증대방안. 「제주발전연구」
11: 67~92. 제주발전연구원.
- 강신겸 (2004). ‘고향’을 팔고 나누는 강원도 토고미마을. 「너울」 153(2004. 3). 한국
문화관광연구원.
- 강영봉 (2012). 석주명의 제주어 연구 의의와 과제. 「탐라문화」 40: 7~32. 제주대
탐라문화연구소.
- 강일중 (2009). 「공연예술축제를 만드는 사람들」. 서울: 도서출판 연극과 인간.
- 강창화 (2011). 제주도지역의 토기문화. 「한국신석기문화 개론」: 225~253. 중앙문화재
연구원.
- 강홍렬 · 김문조 · 손상영 · 이주현 · 이지순 · 이호영 · 임혁배 · 최양수 · 최항섭 · 황
주성 (2006). 「메가트랜드 코리아」. 정보통신정책연구원.
- 강현수 (2002). 지역산업발전을 위한 지역혁신체계 구축방안에 대한 연구. 「국토
와 환경: 공간계획론의 새로운 접근」. 서울: 한울
- (2010). ‘장소의 번영’과 ‘사람의 번영’: 두 접근방식의 차이에 대한 이론과
사례. 「지방행정연구」 24(3): 3~32. 한국지방행정연구원.
- 강형기 (2006). 특집, 지역발전의 진정한 의미: 지역발전의 의미와 진정한 발전. 「지방
행정」 55(627): 5~21. 대한지방행정공제회.
- 고병호 (1994). 지역개발이론의 체계적인 접근과 새로운 패러다임의 형성에 관한
연구. 「한국지역개발학회지」 6(2).
- 고성보 · 강정효 · 최용복 · 양진철 (2009). 「제주의 돌담 가치평가와 문화관광자원

- 화방안」. 제주대 출판부.
- 고창훈 외 (2003). 제주 '평화의 섬' 개념과 정책. 「제주국제자유도시의 평화의 섬 지정 어떻게 할 것인가」. 제주발전연구원 학술세미나 발표논문.
- 고호성 (2004). 독일의 사례를 통해 본 평화운동과 동아시아. 「4·3과 역사」 4:2 4~45. 제주 4·3연구소.
- 국가균형발전위원회 (2003). 「국가균형발전의 비전과 과제」.
- 국토연구원 (2003). 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」.
- (2004, 2005). 「자립적 지역발전을 위한 잠재력 분석연구(Ⅰ), (Ⅱ)」.
- (2007). 「미래 삶의 질 개선을 위한 국토 어메니티 발굴과 창출전략 연구」.
- (2008). 「상전벽해 국토 60년」
- (2009). 「국토대예측(Ⅰ)」.
- 권상철·정광중 (2004). 일본 아미(海女)의 잠수실태와 특성-이시카와현(石川縣) 와지마시(輪島市) 아미마치(海士町) 및 헤구라지마(舳倉島)의 사례를 통하여-. 「제주도연구」 25: 121~171.
- 권영우·이재준·김세용 (2001). 도시쾌적성을 위한 어메니티플랜 계획지표의 개발. 「지리학연구」 35(4): 351~361. 국토지리학회.
- 김광호 (2008). 공무원 순환보직에 관한 연구. 「한국개발연구」 30(2): 61~97. 한국개발연구원.
- (2010). 우리나라 지역개발정책에 대한 재고찰. 「한국개발연구」 32(1): 69~96. 한국개발연구원.
- 김기혁·호정은 (역) (2012). 「아무도 모르는 사이에 죽다」. 경기도: 글항아리. 원저: Nicholas Evans. *DYING WORDS: Endangered languages and what they have to tell us* (2010).
- 김남식·이영재. (2009). 지역경제 활성화를 위한 지역개발 방안에 관한 연구: 지역 어메니티의 활용을 중심으로. 「한국지적정보학회지」 11(2): 153~171. 한국지적정보학회.
- 김남조 (2004). 농촌어메니티 개념과 관광현상 구성요소를 이용한 농촌관광정책의 방향. 「관광학연구」 28(1): 263~281. 한국관광학회.
- 김대식·최현성 (2007). 어메니티의 자원과 인적자원을 고려한 농촌마을의 관광

- 잠재력 평가기법 개발. 「농촌계획」 13(2): 7~16. 한국농촌계획학회.
- 김대원 (2011). 변혁적 리더십과 조직지원인식이 조직시민행동에 미치는 영향 분석: Hierarchical regression 모형을 이용한 관료들의 조직지원인식의 매개효과 분석을 중심으로. 「행정논총」 49(2): 55~79. 서울대 한국행정연구소.
- 김병국·안영훈·박해욱·고경훈·하동현 (2010). 「2020년 지방자치제도 발전모형」. 한국지방행정연구원.
- 김선희·차미숙·김현식·이문원·윤운정 외 (2007). 「미래 삶의 질 개선을 위한 국토 어메니티 발굴과 창출전략 연구」. 국토연구원.
- 김세중 (2011). 제주국제자유도시 발전을 위한 제주어 육성 정책의 진단과 향후 과제. 「제주도연구」 36: 35~52. 제주학회.
- 김순자 (2011). 제주어의 보전과 활용방안. 「제주도연구」 36: 1~33. 제주학회.
- 김승환·변문기 (1991). 쾌적한 도시환경의 창출을 위한 도시 어메니티 구조의 해석에 관한 연구. 「한국조경학회지」 18(4): 4101~4115. 한국조경학회.
- 김영돈 (1986). 제주해녀의 민속학적 연구. 「제주도연구」 3: 163~202. 제주학회.
- 김예승·김봉준 (2009). 지역활성화를 위한 자연어메니티 활용에 관한 연구. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 김용수·임현현 (1992). 도시민을 위한 Recreation 공간의 Amenity 자원분석. 「한국조경학회지」 20(2): 27~40. 한국조경학회.
- 김용웅·차미숙·강현수 (2011). 「新지역발전론」. 경기: 도서출판 한울.
- 김은자·이용환 (2007). 농촌어메니티의 평가준거 개발 연구. 「농업교육과 인적자원개발」 39(3): 125~154. 한국농산업교육학회.
- 김의원 (1999). 국토 및 지역개발. 「국토」 218: 6~43. 국토연구원.
- 김익수 (2005). 「북헌집」. 전국문화원연합회 제주도지회. 원저: 김춘택 (1710). 「북헌거사집(北軒居士集)」: 265~267.
- 김일우 (2000). 元간접기 「고려시대 탐라사 연구」. 신서원. 디지털제주시문화대전 (<http://jeju.grandculture.net>).
- 김정호·김창길·송미령·한석호·장도환 (2010). 「농업·농촌 2030/2050 비전과 과제」. 한국농촌경제연구원.

- 김종석 (1998). 「제주도 전통사회의 돌(石)문화-생활용구, 방어시설 및 사회적 기능재로서의 용도를 중심으로-」. 제주대 석사학위논문.
- 김태환 · 김광익 · 류승환 · 변필성 · 황영미 (2004). 「자립적 지역발전을 위한 잠재력 분석연구(I)」. 국토연구원.
- 김혜창 (역) (1998). 「환경을 넘어서는 실천사상: 어메니티」. 서울: 도서출판 뜨남. 원저: 酒井憲一(사카이 겐이치) (1998). 「어메니티」.
- (1999). 「어메니티 눈으로 본 일본」. 도서출판 열음사.
- 김현호 · 오은주 (2007). 「어메니티를 활용한 지역발전 방안」. 한국지방행정연구원.
- 김혜천 (2003). 우리나라 지역개발정책의 비판적 검토와 정책과제. 「한국정책학회 기타자료」. 2003년 1호: 3~21. 한국정책학회.
- (2011). 한국의 지역정책과 공간계획, 정책수단의 상호 조응성에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」 23(4): 19~36. 한국지역개발학회.
- 김희숙 (2001). 「제주 칠머리당굿 12제차에 나타난 무용연구-공연실행을 위한 무대화-」. 중앙대학교 석사학위 논문.
- 남궁근 (2007). 사회자본의 형성과 효과에 관한 경험적 연구의 쟁점. 「정부학연구」 13(4): 297~325. 고려대 정부학연구소.
- 남기덕 (2008). 리더십 패러다임의 진화와 그 결정 요인: 리더십의 ABC 역량 모델. 「한국심리학회지: 사회 및 성격」 22(3): 81~99. 한국심리학회.
- 농촌자원개발연구소 (2004). 「지속가능한 농촌지역 개발을 위한 환경자원의 가치 평가」. 연구보고서.
- (2004). 「주민참여계획모델에 의한 농촌어메니티 자원발굴 및 설계기술 현장적용연구」.
- (2005). 「농촌어메니티 자원조사보고서」
- (2006). 「농촌어메니티 자원조사보고서」
- (2007). 「농촌어메니티 자원조사보고서」
- (2008). 「농촌어메니티 자원조사보고서」
- 류승환 · 김태환 · 김광익 · 변필성 · 황승미 외 (2005). 「자립적 지역발전을 위한 잠재력 분석 연구(II)」. 국토연구원.
- 문무병 (2005). 「바람의 축제 칠머리 영등굿」. 서울: 도서출판 황금알.

- 문성민 (2011). 「미국 국립공원제도의 역사」. 경기도: 한국학술정보(주).
- 문화관광부·(재)예술경영지원센터 (2008). 「2007 국고지원 공연예술행사 평가보고서」.
- 미즈모토 가즈미(水本和美) (2005). 히로시마의 평화인권운동: 군사도시에서 평화도시로. 「4·3과 역사」 5: 161~193. 제주 4·3연구소.
- 민 기 (2011). 제주도민의 지방자치에 대한 인식. 「지방의회 부활, 제주특별자치도의회 20년의 성과와 발전과제」. 제주특별자치도의회 의정발전 정책세미나(2011. 7. 15) 발표논문.
- 박 경 (2008). 대안적 지역발전 전략으로서 내생적 발전론. 「사회과학연구」: 8~123. 강원대 사회과학연구원.
- 박길용 (역) (2008). 「환경사상의 기원」. 성균관대 출판부. 원저: Steiger, J. *The Origins of Environment Thought*. (2006).
- 박미정·정남수·장민원·이정재 (2008). 자연어메니티가 인구 변화에 미치는 영향에 관한 연구. 「농촌계획」 14(4): 1~9. 한국농촌계획학회.
- 박석희·송화성·윤준근 (2006). 도시민의 라이프스타일에 따른 농촌어메니티 자원 요구도 분석-농촌건강장수마을을 중심으로-. 「경기관광연구」 9: 55~77. 경기대 관광종합연구소.
- 박양호 (2008). 창조적 광역발전전략과 향후 과제. 「지방행정」 57(654): 42~55. 대한지방공제회.
- 박영숙·제롬 글렌·테드 고든 (2008). 「유엔 미래보고서= State of the Future: 미리 가 본 2018」. 서울: 교보문고.
- 박창석·전영옥·조영국.(2002). 농촌어메니티에 기초한 농촌자원 중요도 평가 및 순위적 관계 분석. 「국토계획」 37(6): 21~35. 대한국토도시계획학회.
- 박태정 (2010). 균형적 관점에서 본 사회자본의 재검토 및 개발방향. 「사회보장연구」 26(4): 525~552. 한국사회보장학회.
- 박희봉 (2002). 조직 내 사회자본 형성요인에 관한 연구. 「지방정부연구」 6(1):221~237. 한국지방정부학회.
- 부만근 (2007). 「제주지방행정사」. 제주대 출판부.
- 북제주군 (1987). 「북제주군지」. 제주: 경신인쇄사

- 사단법인 제주도지방의정연구소 (2006a). 「도백열전(1)」. 제주: 도서출판 세림.
- (2006b). 「도백열전(2)」. 제주: 도서출판 세림.
- (2006c). 「도백열전(3)」. 제주: 도서출판 세림.
- 산업연구원 산업비전 2020연구팀 (2005). 「한국산업발전 비전 2020」. 산업연구원.
- 삼성경제연구소 (2003). 「서천군 경제사회발전 5개년 계획」. 서천군.
- 서교 · 이지민 · 김한중 · 정남수 · 조순재 · 이정재 (2003). 농촌의 잠재적 가치에 의한 농촌지역개발 평가지표 연구. 「농촌계획」 9(1): 47~53. 한국농촌계획학회.
- 서귀포시 (2008). 「서귀포시지」.
- 서귀포시 · 제주문화예술재단 (2006). 「제주 하모리 유적」. 하모~산이수동간 군도 확 · 포장 공사 구간 내 문화유적 발굴조사 보고서.
- 성춘자 · 임익성 (2008). 지역발전, 장소마케팅, 그리고 지역어메니티에 관한 연구. 「한국사진지리학회지」 18(3): 57~68. 한국사진지리학회.
- 성현찬 · 이동근 (1999). 경기도 6개 도시의 어메니티 평가에 관한 연구. 「국토계획」 34(3): 125~133. 대한국토도시계획학회.
- 소순창 · 이승중 · 최미옥 (2006). 지방정부의 역량과 혁신제도의 활용. 「한국정책과학학회보」 10(4): 327~344. 한국정책과학학회.
- 손경숙 (2009). 연구 및 정책대상으로서의 어메니티 어프로치. 한국행정학회 춘계 학술대회 발표논문.
- 손주동 · 안정만 (2006). 계획 및 경관: 농촌경관 선호도와 농촌다움에 기초한 농촌경관 관리연구. 「한국조경학회 학술대회 논문집」: 30~33.
- 송원일 · 문홍중 (2008). 「제주MBC 창사40주년 특집 다큐멘터리: 어메니티, 미래를 설계하라」. 제1부, 제2부. 방송: 2008. 9. 19/9. 26.
- 신동일 (2011). 생물권보전지역의 가치와 제주의 과제. 「제주발전포럼」 38: 66~71. 제주발전연구원.
- 안영진 (2011). 해외 초광역권 개발의 주요 동향과 사례 분석. 「현대사회과학연구」 15: 19~43. 전남대 사회과학연구소.
- 양영철 (1991). 「내생적 지역발전에 관한 연구」. 건국대 박사학위 논문.
- 양조훈 (1999). 제주4·3 양민학살사건. 「동아시아의 평화와 인권」: 259~289. 제

주4·3연구소.

- 엄영숙 (2006). 국토어메니티와 삶의 질 향상. 「국토」 298: 36~44. 국토연구원.
- 연세대학 (1995). 「고려사(상)」. 세종렬왕 2년 8월. 정해조(丁亥條).
- 오규식·이왕기 (1997). 아파트 가격에 내재한 경관조망 가치의 측정 및 분석. 「대한국토도시계획학회지(국토계획)」 32(3): 3139~3151. 대한국토도시계획학회.
- 오부윤 역 (1989). 몽원과 제주마. 「탐라문화」 8: 133~154. 제주대 탐라문화연구소. 원저: 진춘삼.
- 오윤경·조순재·최진용·임승빈·안동만·이정재·이동근 (2007). 농촌어메니티 특집 논문: 농촌어메니티 자원조사 연구. 「농촌계획」 13(1): 1~9. 한국농촌계획학회.
- 오현석·김정섭 (역) (2002). 「어메니티와 지역개발」. 서울: 새물결 출판사. 원저: OECD. *Cultivating rural amenities: an economic development*(1999).
- 유 훈 (2008). 「정책집행론」. 서울: 대영문화사.
- 윤원근 (2003). 우리나라 농촌어메니티 개발정책과 과제. 「한국지역개발학회지」 15(2) : 1~22. 한국지역개발학회.
- 윤필용 (2007). 「선진 마산업 사례」. 제주하이테크산업진흥원.
- 윤희정·송운강·전동환·신상현 (2010). AHP와 GIS를 이용한 농촌관광 잠재지역의 어메니티 수준평가 및 수준맵 개발. 「관광학연구」 34(8): 57~81. 한국관광학회.
- 이경진·이창훈 (2010). 농산어촌 어메니티자원을 활용한 대표경관 선정 및 등급 평가에 관한 연구. 「농촌관광연구」 17(4): 63~83. 한국농촌관광학회.
- 이달곤 (2005). 「협상론 (제3판)」. 경기: 도서출판 범문사.
- 이동근·윤은주·김은영·조순재 (2007). 농촌어메니티 자원에 기초한 농촌경관 평가에 관한 연구. 「농촌계획」 13(1): 11~17. 한국농촌계획학회.
- 이상영 (2006). 제주 전통돌담의 가치평가 및 보전 방안. 「농촌계획」 12(2): 27~35. 한국농촌계획학회.
- 이성근 (2006). 우리나라 지역발전정책의 과거와 현재. 「지방행정」 55(627): 22~28. 대한지방행정공제회.

- 이용우 · 정일호 · 이순자 · 변세일 · 임상연 · 임지영 · 임병철 (2009). 「국토대예측 (I)」. 국토연구원.
- 이우평 (2007). 「한국지형산책 2」. 푸른숲.
- 이은정 · 황경수 · 고태호 (2009). 제주국제관악제가 제주에 미치는 경제 · 사회적 영향 분석. 「한국산학기술학회 논문지」 10(11): 3506~3513. 한국산학기술학회.
- 이재준 (1998). 「공동주택 주거환경의 어메니티 평가와 계획적 함의에 관한 연구」. 서울대 박사학위 논문.
- (2006). 국내외 어메니티 정책 및 계획 사례. 「국토」 298: 45~59. 국토연구원.
- 이재준 · 이상문 (2003). 지속가능한 농촌발전을 위한 주민참여 요인분석에 관한 연구. 「국토계획」 38(3): 39~55. 대한국토도시계획학회.
- 이재준 · 황기원 (1997). 주민의식에 나타난 주거환경의 쾌적성에 관한 연구. 「한국조경학회지」 (25)1. 한국조경학회.
- (1998). 계획의 원리로서의 어메니티 개념에 관한 연구. 「대한국토도시학회지(국토계획)」 33(5): 17~33. 대한국토도시학회.
- 이정원 · 손수정 · 이광호 · 임기철 · 최지선 (2007). 「미래경제사회 전망과 과학기술비전」. 과학기술정책연구원.
- 이종성 (2006). 「연구방법 21, 델파이 방법」. 서울: 교육과학사.
- 이준구 · 신영철 (2000). 그린벨트의 경제적 가치 측정. 「자원 · 환경경제연구」 9(4): 773~799. 한국환경경제학회 한국자원경제학회.
- 이지민 · 이정재 (2006). 용어 분석을 통한 농촌어메니티 자원정보의 특성분석. 「국토계획」 41(6): 121~134. 대한국토도시계획학회.
- 이창균 (2001). 지역경제 활성화와 내발적 발전에 관한 소고. 「한국자치행정연구」 1(1). 자치공론.
- 이행렬 · 성현찬 (1999). 의정부시 어메니티자원에 대한 이용자 평가분석. 「산업과학연구」 8: 1~18. 상명대 산업과학연구소.
- 이희연 (2005). 세계화 시대의 지역연구에서 장소 마케팅의 의의와 활성화 방안. 「한국도시지리학회지」 8(2): 35~53. 한국도시지리학회.

- 이희창·박희봉 (2005). 사회자본과 지역발전. 「한국행정논집」 17(4): 1183~1206.
한국정부학회.
- 일제강점하 강제동원피해 진상규명위원회 (2008). 「제주도 군사시설 구축을 위한
노무·병력 동원에 관한 조사 직권조사 보고서」.
- 임경수 (2005). 사회적 자본을 통한 시흥시 도시발전 전략. 시흥시 정책연구단 연구
발표논문.
- (2006). 내발적 발전의 본질과 모형, 추진방향. 「지방행정」 55(627): 29~41.
대한지방행정공제회.
- 임경수·소진광 (2005). 빈곤퇴치와 사회적 자본. 「한국지역개발학회지」 17(1). 한
국지역개발학회.
- 임근욱 (2008). 관광자원으로서 세계유산에 대한 화산 경관 특성. 「한국사진지리학
회지」 18(2): 75~94. 한국사진지리학회.
- 임승빈·이승중 (2005). 지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 관계. 「지방
행정연구」 19(3): 3~26. 한국지방행정연구원.
- 임현도 (1956). 탐라기행(4). 경향신문 컬럼/논단(1956. 8. 30). <http://naver.com>.
- 임형백 (2001). 어메니티의 개념, 기원과 역사, 분류에 관한 연구. 「농촌지도와 개
발」 8(2): 191~199. 한국농촌지도학회.
- (2002). 어메니티를 이용한 농촌활성화 방안. 「한국농촌지도학회지」
9(2):233~245. 한국농촌지도학회.
- 장성수 (1999). 「관광지 개발잠재력 평가요인과 투자결정경로에 관한 구조분석」.
경기대 박사학위 논문.
- 장원호 (2006). 미국 지방정부의 역량과 혁신 : 시카고시 사례를 중심으로. 「한국
행정학회 50년: 회고와 전망」. 한국행정학회·한국지방자치학회 2006년도
춘계공동학술대회 발표논문. 한국행정학회.
- 장원호·이승중 (2005). 지방의 혁신과 어메니티 정치문화: 엔터테인먼트 기구로
서 지방정부. 「행정논총」 43(5): 155~180. 서울대 한국행정연구소.
- 장은숙·전영미·박윤희 (2002). 농촌마을 정비 특성별 어메니티 평가. 「한국조경
학회지」. 한국조경학회.
- 장재홍 (2008). 지역경제발전을 위한 새로운 정책 패러다임 모색. 「응용경제」

- 10(2): 145~175. 한국응용경제학회.
- (2011). 워싱턴 컨센서스 이후의 지역정책 논의 동향과 시사점. 『공간과 사회』 37: 128~163. 한국공간환경학회.
- 정남수 (2005). 농촌어메니티 자원의 평가를 위한 조사표와 항목개발. 『농촌계획』 11(4): 9~15. 한국농촌계획학회.
- 정남수 · 이지민 · 이정재 (2004). 어메니티 지향적 지방행정을 위한 정책평가 모형의 개발. 『농촌계획』 10(2): 43~49. 한국농촌계획학회.
- 정보통신정책연구원 (2006). 『메가트렌드 코리아』.
- 정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금 · 정광호 (2010). 『정책학원론』. 서울: 대명출판.
- 정희성 · 변병설 (2003). 『환경정책의 이해』. 서울: 박영사.
- 정휘 · 이상문 (2006). 산업화 측면에서의 농촌어메니티 자원의 활용성 평가. 『국토계획』 41(4): 157~169. 대한국토도시계획학회.
- 제주대학교 국어문화원 (2010). 『제주도민의 제주어 사용 실태 조사보고서』. 제주특별자치도 · 문화체육관광부.
- 제주대학교 박물관 (1985). 『제주대학교박물관 유적조사보고서 제1집, 괘지패총』.
- (1989). 『용담동 옹관묘 발굴보고』. 제주시.
- (1990). 『제주 상모리유적』. 제주도.
- (1998). 『제주 고산리유적』. 북제주군.
- (2006). 『애월-신창간 국도 12호선 공사 확장 및 포장공사 구간내 문화재 발굴 조사보고서』. 제주지방국토관리청.
- 제주대학교 탐라문화연구소 · 한라일보사 (2008). 『일제하 제주도 주둔 일본군 군사유적지 현장조사 보고서 I』. 제주특별자치도.
- 제주도 (1964). 『제주도건설종합개발계획(1964~1983)』.
- (1967). 『제주도특정지역 종합개발계획(1967~1996)』.
- (1985). 『특정지역 제주도종합개발계획(1985~1991)』.
- (1985). 『제주도종합개발계획(1985~1991)』.
- (1986). 『제주도 무형문화재 조사보고서』.
- (1994). 『제주도종합개발계획』.
- (1996). 『제주의 해녀』.

- (2002). 「제주국제자유도시 종합계획」.
- (2006a). 「제주도지 제4권」. 산업·경제편.
- (2006b). 「제주도지 제7권」. 문화유산편.
- 제주문화예술재단 (2006). 「제주 하모리 유적」. 하모~산이수동간 군도 확·포장
공사 구간내 문화유적 발굴조사 보고서. 서귀포시.
- 제주발전연구원 (2002). 「제주국제자유도시 외국어 서비스 강화에 따른 국어와
제주방언 보존 방안 연구」. 정책연구보고서.
- (2005). 「제주평화의 섬 지정에 따른 후속전략 및 평화시민운동에 관한
연구」. 연구보고서.
- 제주특별자치도 (2006). 「제주국제자유도시종합계획 보완계획」
- (2007). 「제주특별자치도 추진백서」.
- (2009). 「제주 세계자연유산 보존 및 활용 종합계획」.
- (2011a). 「제2차 제주국제자유도시 종합계획」.
- (2011b). 「2011 주요 행정총람」.
- (2012). 「2012 주요 행정총람」.
- 제주특별자치도 여성능력개발본부 (2007). 「제주여성사료집 (Ⅰ)」.
- 제주특별자치도 인력개발원·제주발전연구원 (2008). 「제주여성사료집 (Ⅱ)」.
- 제주특별자치도·제주역사문화진흥원 (2008). 「등록문화재 일제 동굴진지 종합학
술조사 보고서 [Ⅰ]-제주시권-」.
- (2009). 「등록문화재 일제 동굴진지 종합 학술조사 보고서 [Ⅱ]-서귀포
시권-」.
- 조명래 (1995). 지역개발학의 패러다임. 「한국지역개발학회지」 7(2). 한국지역개발
학회
- 조순재 (2004). 「주민참여계획모델에 의한 농촌어메니티 자원발굴 및 설계기술
현장적용 연구」. 농촌자원개발연구소.
- 조순재·윤희정·김혜민 (2004). CVM을 이용한 농촌 어메니티자원 보전가치 평
가. 「국토계획」 39(6). 대한국토도시계획학회.
- 조영재 (2010). 지방정부의 농촌개발사업 추진체계의 문제점과 개선과제-충청남
도를 중심으로. 「농촌계획」 16(1): 35~47. 한국농촌계획학회.

- 존 랑 라살(Jones Lang LaSalle) (2000). 「제주국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획」. 제주도.
- 좌혜경·권미선 (2009a). 「제주해녀사료집」. 제주특별자치도 해녀박물관.
- (2009b). 제주해녀의 생업과 문화. 「제주도연구」 32: 229~259. 제주학회.
- 차미숙·김태환·김재영·박준화·남윤우 외 (2008). 「지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안(1)」. 국토연구원.
- 청와대 관광개발기획단 (1973). 「제주관광종합개발계획(1973~1981)」.
- 최봉기 (2004). 「정책학」. 서울: 박영사.
- 최수명 외 (1998). 농촌계획지원용 지역자원 평가시스템 구축(Ⅲ). 「한국농촌계획학회지」 4(1): 78~85. 한국농촌계획학회.
- 최영출 (2003). 지방분권에 따른 지방정부의 역량강화. 「지방행정연구」 17(2):27~50. 한국지방행정연구원.
- 최용복 (2006). 제주도 농촌지역내 돌담 문화자원의 활용을 위한 실태조사 연구. 「농촌계획」 12(3): 57~65. 한국농촌계획학회.
- 최재현 (2009). 초광역권 개발전략의 이론적 고찰과 평가-초광역개발권을 중심으로. 「한국도시지리학회지」 12(2): 19~29. 한국도시지리학회.
- 최항섭·김문조·이명진·김희연 (2007). 「미래예측 방법론」. 정보통신정책연구원.
- 탐라대학교 부설 산업기술연구소·제주동굴연구소 (2003). 「제주도 근대문화유산 조사 및 목록화 보고서」. 제주도.
- 탐라성주유사 편찬위원회 (1979). 「탐라성주유사」. 고씨 종문회총본부.
- 통계청 (1960~2005). 「인구 주택 총조사보고서(전국편)」.
- (2011). 인구성장 시나리오별 가정 및 주요 결과 비교. 「장래인구추계: 2010-2060」: 24.
- 한국지리정보연구회 (2006). 「자연지리학사전」. 한울아카데미.
- 한국지방행정연구원 (1995). 「도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구」. 연구보고서.
- (2007). 「어메니티를 활용한 지역발전 방안」. 연구보고서.
- (2010). 「2020년 지방자치제도 발전모형」. 연구보고서.
- (2010). 「미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구」. 연구보고서.
- 한국학중앙연구원 (1996). 「한국민족문화대백과」.

- 한라일보 (2008. 5. 1). '고난의 역사현장' 일제전적지를 가다(100). 1백회 특집-
(上) 60여년 만에 드러난 진상. <http://ihalla.com>(검색 2012. 6. 20).
- 한라일보사 (2008). 「세계자연유산 제주 화산섬과 용암동굴」. 제주: 디자인열림.
- 한표환·박희정 (1999). 「지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발」.
한국지방행정연구원 연구보고서.
- 허수열 (2006). 제주도에 있어서 조선인 강제노동. 「학술세미나, 일제말기 제주도
와 일본군 전쟁유적지」. 제주대 탐라문화연구소·한라일보사.
- 허 준 (2007). 농촌어메니티 발굴 및 조사기법의 특성분석-서천군을 사례로-. 「농촌
계획」 13(2): 75~84. 한국농촌계획학회.
- 현용준 (2002). 「제주도 무속과 그 주변」. 서울: 집문당.
- 현춘식 (1992). 제주의 신령들과 제주인의 삶. 「제주, 제주인」. 제주역사연구회.
- 홍욱희 (역). (2009). 「기후변화의 정치학」. 서울: 에코리브르. 원저: Giddens, A. *The
Politics of Climate Change*. Polity Press Ltd., Cambridge USA(2009).
- 황기원 (1994). 「園治·興造論」 研究(2)-因借論을 중심으로. 「환경논총」 32:40~
89. 서울대 환경대학원.
- (1995). 「園治·相地論」 研究(1)-通論을 중심으로. 「환경논총」 33: 196~
224. 서울대 환경대학원.
- 황명찬 (1981). 지역개발과 지역중심도시의 역할 및 개발방향. 「도시문제」 16(6):
43~71. 대한지방행정공제회.
- (2001). 「지역개발론(제3판)」. 서울: 법문사.
- 田口楨喜(다구치 데이키) (1933). 제주의 해녀. 「朝鮮」 218호. 昭和 8年 7月.
- 金承煥·系賀黎 (1986). 韓國における 自然環境に對する 住民意識. 「造景雜誌」
49(5): 73~78. 日本造景學會.
- 日本建設省 建築研究所 (1993). 「快適性の評價構造に關する基礎的研究」.
- 日本大藏省 管理局 (1947). 「日本人の海外活動に關する歴史的調査」. 通卷 第10冊.
朝鮮篇 9分冊.
- Amstrong, H. & Taylor, J. (1985). *Regional Economics and Policy*. Oxford:
Phillip Allan Publishers.
- Baue, W. (2002). 'RIO+10 Series'. *Sustainability Investment News*. 23 August

2002.

- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy—A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. European Commission. Brussels.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership beyond Expectation*. New York: Free Press.
- Bensimon, E. M. & Neumann, A. (1993). *Redesigning Collegiate Leadership*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Blakely, E. J. & Leigh, N. G. (2010). *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Oaks, CA: Sage.
- Bugge, H. C. (1996). The Principle of Polluter-Pays in Economics and Law in *Law and Economics of Environment*. Juridisk Forlag, Oslo.
- Coleman, James. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*. 94, 95~120.
- Cullingworth, J. B. (1964). *Town and Country Planning in England and Wales*. London; George Allen & Unwin LTD.
- Dag Hammarskjöld Center (1982). *The 1975 Dag Hammarskjöld Report on Development and International Cooperation*. Motala Grafiska. Motala. Sweden.
- Daniere, A., Takahashi, L. M., & Naranong, A. (2002). Social Capital, Networks and Community: Environments in Bangkok, *Thailand. Growth and Change*. 33(4): 453~484.
- Diamond, D. B. & Tolly, G. S. (1982). *The Economics of Urban Amenities*. Academic Press.
- Diamond, D. R. & Spence, N. A. (1983). *Regional Policy Evaluation: A Methodological Review and The Scottish Example*. Gower Publishing.
- Dror, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. San Francisco: Chandler Publishing.
- Ducatel, K. (1998). Learning and Skills in the Knowledge. *Danish Research Unit for Industrial Dynamics Working Paper*, no. 98~2.

- Dunn, W. N. (1982). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs N. J.: Prentice-Hal Inc.
- Felsenstein, D. (2001). Analysing Local Growth Promotion: Looking Beyond Employment and Income Counts. In Felsenstein, D. & Taylor, M. (eds.). *Promoting Local Growth: Process, Practice, Policy*. Aldershot:Ashgate. 29~41.
- Friedman, J. & Douglas, M. (1975). Agropolitan Development: toward a New Strategy for Regional Development in Asia, In United Nation Center for Region Development.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in 21st Century*. THACA, New York: Cornel University Press. pp. 116~118.
- Funderburk, J. (2012) Attract world famous pipe musicians to Jeju. *Resonance*. Vol. 2: 54~58. Jeju International Wind Ensemble Festival Organization Committee.
- Gottlieb, P. D. (1995). Residential Amenities, Firm Location and Economic Development. *Urban Studies*. Vol. 32, No. 9: 1413~1436.
- Granger, M. D. (1994). *Evaluating the Influence of Country-level Amenities on the Location of Manufacturing Establishments*. Ph. D. Dissertation. Univ. of Kentucky.
- Hagen, Everett E. (1980). *The Economics of Development*. Richard D. Irwin, Inc.
- Hansen, N. (1981). Development from Above: The Center-Down Development Paradigm. In Stöhr W. B. & Fraser Taylor D. R. (eds.). *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. John Wiley & Sons.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University.
- Inglehart, R. (1990). *Culture Shift*. Princeton: Princeton University Press.
- IUCN (2007). IUCN Jeju Volcanic Island and Lava Tubes(Republic of Korea).

- In *Evaluation of Nominations of Natural and Mixed Properties to the World Heritage List*. IUCN-The World Conservation Union. 29~36.
- Knack, S. (2002). Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States. *American Journal of political science*. 46(4): 772~785.
- Krauss, Michael E. (2006). Classification and terminology for degrees of language endangerment. In M. Brenzinger (ed). *Language Diversity Endangered*. Berlin: Mouton de Gruyter. 1~8.
- Kuklinski, A. (1975). Regional Development, Regional Policies and Regional Planning. In Kuklinski, A. (ed.). *Regional Disaggregation of National Policies and Plans*. Paris: Mouton.
- Lasswell, H. D. (1975). Research in Policy Analysis: The Intelligence and Appraisal Function. In Greenstein, F. J. (eds.). *Handbook of Political Science*, vol. 6.
- Lee, E. (1981). Basic-Needs Strategies: A Frustrated Response to Development from Below? In Stöhr, W. B. & Taylor, D. R. F. (eds). (1981). *Development from Above or Below?* John Wiley & Sons Ltd: 100.
- Lundvall, B. (1996). The Social Dimension of the Learning Economy. *Danish Research Unit for Industrial Dynamics Working Paper*. no. 96~1.
- Malecki, E. (1984). Hight Technology and Local Economic Development. *Journal of the American Planning Association*, vol. 50.
- Martin, R. & Sunley, P. (2003). Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea? *Journal of Economic Geography*. 3(1): 5~35.
- Molle, W., Holst, van B., & Smith, H. (1980). *Regional Disparity and Economic Development in European Community*. England: Saxon House.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London : Duckworth.
- Nakamura, R. T. & Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*.

- New York: St. martin's press.
- Neild, R. (1990). *An Essay on Strategy*. London: The Macmillan Press Ltd.,
- Oakey, R., Thwaites, A. T. & Nash, P. A. (1980). the Regional Distribution of Innovative Manufacturing Establishments in Britain. *Regional Studies*, vol. 14, no. 3.
- OECD (1999). *Cultivating rural amenities: an economic development*.
- (2006). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. Paris: OECD
- Piore, M. & Sabel, C. (1984). *The Second Industrial Divide*. Basic Book.
- Porter, M. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*. November-December. pp. 77~99.
- Proudhomme, R. (1985). *A Study on Regional Policy in Korea*. The World Bank Sector Study Mission(mimeograph). Washington, D. C.: The World Bank.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* 6 No. 1. pp. 65~78.
- Rice, T. W. (2001). Social Capital and Government Performance in Iowa Communities. *Journal of Urban Affairs*. 23(3-4): 375~389.
- Richardson, H. W. (1979). *Regional Economics: Location Theory, Urban Structure and Regional Changes*. Chicago: University of Illinois Press.
- Rummel, R. J. (1984). *In the Minds of Men: Principles Toward Understanding and Waging Peace*. Seoul: Sogang University Press.
- Sachs, I. (1974). Alternative Patterns of Development. *Environment and Development*. SCOPE. Miscellaneous Publication. 390~395.
- Sayer, A. (1985). Industry and Space: a Sympathetic Critique of Radical Research. *Environment and Planning D*. vol. 3.
- Schoenberger, E. (1989). New Models of Regional Change. In Peet, R. & Thrift, N. (eds). *New Models in Geography*. Unwin Hyman Ltd.
- Stiglitz, J. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the

- Post-Washington Consensus. *The World Bank*. January 7, 1998. The 1998 WIDER Annual Lecture(Helsinki, Finlandia).
- Stöhr, W. B. (1981). Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm. In Stöhr W. B. & Fraser Taylor D. R. (eds.). *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. John Wiley & Sons.
- Stutz, F. P. & de Souza, A. (1998). *The World Economy: Resources, Location, Trade, and Development*(3rd edition). Prentice Hall.
- Uchimura, Y. et al. (1985). *Korea Urban and Regional Development: Sector Study Mission Aide Memoire(mimegraph)*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Vanhove, N. & Klaassen, Leo H. (1987). *Regional Policy: A European Approach* (2nd Edition). Avebury.
- WCED (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press. 326.
- Winnick, L. (1966). Place prosperity vs people prosperity: Welfare consideration in the geographic redistribution of economic activity. Real Estate Research program. UCLA. Essays in Urban Land Economics in Honor of the Sixty-Fifth Birthday of Leo Grebler. pp. 273~283.
- Whiteley, P. F. (2000). Economic Growth and Social Capital. *Political Studies*. 48: 442~466.

[Abstract]

**A Study on the Strategy to Use Amenity
for Regional Development**

-With a Focus on Amenity Resources of Jeju Island-

Amenity is an integral element in humans living together with nature, as well as the place-specific conditions and atmosphere that provide economically positive effects and a comfortable, pleasant and attractive life.

The purpose of this study is to present the strategy to use amenity resources for regional development. It is to make a new regional development strategy and ways to utilize the amenity resources of this region, Jeju. When viewed in terms of the policy elements, the goal of this study is to improve the quality of life of local residents, and the means to internalize the economic values of amenity resources.

This regional development strategy is to seek qualitative development rather than quantitative growth. As the basic principles of the development, this strategy puts emphasis on the environment, historical, cultural, and community values rather than efficiency of economic growth in the specific region. It pursues the mental comfort, social fairness in pleasant surroundings, and seeks to gain regional identity and self-esteem of the community. It puts a high value on knowledge and skills rather than a big-budget and labor in the production system. It promotes the network based on the norms, trust and cooperation, and considers the economic generous quality of human life as being more important beyond the basic demand of local residents.

The purpose of this study is to devise a strategy to take advantage of amenity resources for regional development, and so this study has chosen some target resources from the natural, historical, cultural, and community

resources in Jeju Island for the internalization of economic value. The selection of the target resources were determined by the Delphi method survey. This study analyzed the characteristics of the selected resources, and investigated the cases similar to domestic and foreign internalization ways of economic value of these resources.

Through a comparison of these cases, this study analyzed the reality of the internalization of economic value of these resources in Jeju Island, and evaluated Korea's regional development policy and regional planning. Based on the evaluation results, this study proposed a new regional development strategy that emphasizes amenity business, such as the composition of amenity business belts with amenity business clusters and networks.

The results of this study can be summarized as follows.

First the regional development policy of Korea, started in the 1960s, had achieved the goal of economic growth, while deepening regional disparities.

The previous regional development policy had achieved the region's growth of the population and economy, the rural industrialization, and the expansion of the social overhead capital to gain the goal of balanced regional development. Korea has been in 'the world's top 10 in respect to the size of the economy. At the same time in respect to per capita income, Korea has experienced growth and change standing 8th in the countries above the population of 40 million people.

According to industrialization, population and capital, production activities were concentrated in the city. The rapid urbanization reduced productivity in rural areas, and brought the hollowing out of the population and the aging population at the same time. The aging of the rural population was the cause of the accelerated rural decline and weakening of the rural settlement environment, and reduced productivity in rural areas. Jeju island also experienced the same phenomenon.

All the regional development policies of the country or regional planning did not consider the element of amenity with much importance in regard to place-specific prosperities or historical, cultural, community resources and the quality of life. It brought out the large-scale, resource-consuming, environmentally destructive, feature-oriented regional development in its direction, because the regional development policy was consistent with the spacially-blind strategy. It was evaluated against the global mega-trends and the globalization to be accompanied by the space and time compression, and was not appropriate for the social and cultural diversity for sustainable development and improving the quality of life.

Second, the target resources for the internalization of amenity economic value in Jeju Island, selected 12 divisions of resources to be recognized at home and abroad.

These amenity resources are Jeju cultural properties designated by the State. This study has classified Jeju cultural properties designated by the State with the resources recognized by the international organizations and the State as the amenity resource category. These resources, depending on the nature of the resources, have been reclassified as natural, historical, cultural, and community resources. Through the Delphi method survey, 12 divisions of target resources for the internalization of economic value in Jeju Island, were selected by 34 experts.

The target resources are 6 resources recognized by UNESCO as the international organizations accredited, i.e. The Jeju Island Biosphere Reserve, the world natural heritage site Jeju Volcanic Island and Lava Caves, the Jeju Island Global Geopark, the Jeju-Chimuridang Youngdeunggut, the Jeju International Brass Competition, and the Jeju Language Dialect. The other 6 divisions are the State-authorized resources, such as Jeju World Peace Island, the Jeju Japanese Caves, the Jeju Horses, the Jeju Traditional Housing, the

Jeju Women Divers, and the Jeju Stone Walls. Depending on the resource properties, these resources are classified again with 3 divisions of natural resources, 2 divisions of historical resources, 7 divisions of cultural and community resources, including all 12 divisions.

Third, the amenity resources in Jeju Island were evaluated as being at the highest level in the world, in respect to the specificity and the aesthetic and historical value of the resources itself.

Jeju volcanic island formed by the eruption of Mt Halla, is in the spotlight as a representative in the form of volcanic activity. It also has two types of the world's sixth-largest volcanic eruptions. Geomun Orum Lava Tube System has characteristics of limestone caves, and this can't be see it in lava caves anywhere else. Its the white carbonate products that are recognized as having the best aesthetic value in the world.

Jeju Island Biosphere Reserve includes 1,800 species of plants and 4,000 species of animals that inhabit the subtropical, temperate, polar region and subalpine zone. It is the marine exhibition hall that is frequented by 455 species of marine animals and 232 species of fishes.

Jeju World Peace Island was born as the result of a rough and rugged Jeju Island history. The symbol of peace and the historical background is similar to the city of world peace, Osnabrück in Germany and Hiroshima in Japan. It will be able to make a great contribution toward 'world peace'.

As the community resources, the Jeju-Chilmuridang Youngdeunggut, the Jeju Women Divers, the Jeju Horses, the Jeju Stone Walls, and the Jeju Traditional Housing have the place-specific prosperity of Jeju Island, and so can be software to the internalization of amenity economic value.

Fourth, Jeju amenity resources can be the policy measures for regional development through the internalization of the economic value, but the internalized practices are difficult to find in Jeju Island,

The internalization of the economic value of the natural resources in Jeju Island have been mainly preserved by the Cultural Properties Protection Law, the Natural Park Act, and the Natural Environment Conservation Act. The natural resources also are managed by financial investment.

Jeju World Peace Island did not make a connection with the International Convention Industry, and immersed in a large event. The internalization of its economic value could not be found. The Private Peace Museum remodeling of the Jeju Japanese Cave opened, but it is in a state of financial crisis.

Most of the economic valued community resources, except Jeju Horses, regardless of unconcern and neglect, are being leaked to the outside by outside capital. Jeju Traditional Housing was converted to folk village exhibits and hotels, after that its profits were turned over to external corporate profits. Even though the Jeju Stone Walls were seriously destroyed, a restoration plan wasn't provided.

Fifth, the strategy to use amenity resources has proposed a series of projects, such as the composition of amenity business clusters, belts, and networks, and the formation of the amenity business management and support system.

The strategy to utilize natural resources is to composite of some belts, such as the Jeju Island Biosphere Reserve belt, the world natural heritage Geomun-Orum Lava Tubes belt, the world natural heritage Seongsanpo Sunrise Peak belt, and the Jeju Global Geopark belt. Each belt is tied to the business entities to pursue common interests, beyond the boundaries of an administrative district.

The utilization strategy of the historical, cultural, and community resources gave the convention industrialization of Jeju World Peace Island, changing the Jeju International Brass Competition into a comprehensive Festival, the globalization of Jeju-Chilmuridang Youngdeunggut, and the convergence of the historical resources and Jeju Horse industry.

The amenity business cluster consists of the traditional B&B cluster, the amenity transport cluster, local folk food cluster and amenity local specialties cluster. Each business cluster can provide various forms of traditional B&Bs, transport, traditional folk food and local specialties, each can proceed with cooperative business including the exchange of information, sharing visitors and the supply of materials.

Amenity business operation system is to compose two organizations, and to cooperate with each other. The one is the Amenity Management Committee(AMC: steering function) to connect with their cluster configuration, the other is the Amenity Support Commission(ASC) to be delegated the authority of local government. The AMC will evaluate the performance of each cluster, and report the results of the evaluation to the ASC. The ASC will also make the decision whether to support each cluster or not .

[부록 I]

지역발전을 위한
어메니티 활용전략에 관한 연구
(1단계 조사표)

제주대학교 대학원 행정학과

연구자 김 성 호

델파이 방법(Delphi Method) 조사

안녕하십니까?

저는 이번 **지역발전을 위한 어메니티 활용전략에 관한 연구**라는 제목으로 연구를 진행하고 있는 제주대학교 대학원 행정학과 김성호입니다.

21세기 인류사회를 관통하고 있는 큰 흐름은 기존의 경쟁체제, 시장환경, 생산양식 등 경제활동뿐만 아니라 자본과 노동의 관계, 정부의 역할, 사회·경제적인 관행 등 정보통신혁명에서 비롯된 전반적인 구조적 변화를 가져오고 있습니다.

제주지역도 예외 없이 급변하는 환경 속에서 제주지역만이 갖고 있는 자원을 수단으로 지역주민의 삶의 질을 담보할 수 있는 지역발전전략이 필요한 시점이라고 생각합니다. 어메니티는 특정지역이 갖고 있는 자연적, 역사적, 문화·공동체적 자원으로서 인간의 삶을 중요시하는 지역발전전략과 맥락을 같이하는 요소라 할 수 있습니다.

저는 이런 의미에서 이번 기회에 선생님과 함께 지역발전에 대한 의견을 집약해서 제주에 특유한 어메니티 자원을 활용한 지역발전 정책수단을 모색하고자 조사표를 작성하게 되었습니다.

이 조사표 형식은 델파이 방법(Delphi Method)을 사용한 것입니다. 이 방법은 지역발전 관련 전문가와 관계자들만을 대상으로 하는 토론식 질문지 방법입니다. 기존의 사회조사 방법과는 달리 개방식 질문지를 사용해서 2~3차례의 응답 결과를 수집한다는 특징이 있습니다. 본 연구의 응답자는 학계와 언론계, 문화예술계, 전·현직 도의원, 전·현직 공무원 등 30여명으로 구성되었습니다.

여러 일에 바쁘신 줄 압니다만 지역발전을 위한 조그마한 수단이라도 모색하고자 하는 연구자의 노력을 생각하시어 아무쪼록 선생님의 경험과 고견을 부탁드립니다.

김 성 호 올림

예시문을 읽으시고 다음의 물음에 귀하의 의견을 말씀해주시기 바랍니다. 혹시 공간이 부족하면 이면을 사용하거나 다른 형태로 기입해 주셔도 무방합니다.

어메니티(amenity)란 ‘인간과 자연이 함께 살아가는데 있어서 없어서는 아니 될 요소로서 편안하고 쾌적한 삶의 매력을 제공하는 동시에, 경제적 정(+)의 효과를 발생시키는 특정한 장소의 여건이나 분위기’라고 정의할 수 있습니다. 또한 어메니티를 활용한 지역발전이란 특정지역의 자연, 역사, 문화·공동체 자원을 동원해서 주민이 주체가 되어 지역 정체성을 확보함과 동시에 삶의 질을 담보할 수 있는 발전을 의미합니다.

1. 지난날 제주지역발전계획에 대한 평가를 기술해 주십시오.

1) 제주지역발전계획이 본격적으로 추진된 시대는 어느 때부터로 보십니까?

표 하단에 있는 빈칸에 √표시를 해주십시오.

제1공화국	제3·4공화국		제5공화국		제6공화국			
이승만 정권	박정희 정권		전두환 정권		노태우 김영삼 정권	김대중 정권	노무현 정권	이명박 정권
전쟁피해 복구시기	1·2차 경제 개발 계획	1(3·4)차 국토종합 (경제) 개발계획	2차 국토종합 개발 계획	2차 국토 종합개발 수정계획	3차 국토 종합개발 계획	4차 국토 종합 계획	4차 국토종합 수정 계획	4차 국토종합 재수정 계획
1953 ~ 1957	1962 ~ 1971	1972 ~ 1981	1982 ~ 1991	1987 ~ 1991	1992 ~ 2001	2000 ~ 2020	2006 ~ 2020	2011 ~ 2020

※ 제2공화국에서는 국토계획이 마련되지 못했습니다.

2) 지금까지 제주지역발전의 주체는 누구였다고 생각하십니까?

다음은 지역개발에 가장 주요한 요소인 개발계획수립, 자본제공, 기술제공, 그리고 이로 인한 개발이익이 누구에게 돌아갔느냐에 대한 질문입니다. **요소별로** 가장 밀접한 주체를 골라 0표를 해주세요.

구분	개발계획수립	자본제공	기술제공	개발이익향유
중앙정부				
지방정부				
도외 기업				
도내 기업				
도외 국민				
도내 주민				
기 타 (적어주세요)				

3) 제주지역발전에 활용된 주요 자원은 무엇이었다고 생각하십니까? 순서별로 3가지만 순위를 매겨주세요.

- (1) 토지() (2) 노동() (3) 내부자본 (4) 외부자본()
(5) 자연자원() (6) 역사자원() (7) 문화·공동체자원()
(8) 기타(적어주세요)

4) 지금까지 제주지역발전 과정에서 지역주민의 참여 정도가 낮다는 지적이 많습니다. 그 이유는 어디에 있다고 보십니까? 3가지만 순위를 매겨주세요.

- (1) 중앙정부 주도() (2) 지방정부 주도() (3) 주민의 무관심()
(4) 리더십() (5) 외부자본 주도() (6) 내부자본의 한계()
(7) 노동시장의 한계()

2. 저는 제주지역발전에서 지역정체성을 확보하면서 주민의 실질적인 경제적 부(富)를 축적할 수 있는 어메니티 자원을 다음 <표>와 같이 14가지로 설정하고자 합니다. 이는 21세기 들어 제주가 국내외에서 인정하는 자연자원 및 인류문화자원으로 인해 세계적인 각광을 받는데서 연유한 것입니다.

<표> 제주지역 어메니티 경제가치 내부화 대상자원

분류	자원명	인정 주체 및 내용		
국제기구 공인자원	자연 자원	제주島 생물권보전지역	-UNESCO MAB 국제조정이사회 -지정: 2002. 12. 16, 한라산국립공원-영천- 효돈천-서귀포도립해양공원	
		세계자연유산 '제주 화산섬과 용암동굴'	-UNESCO 세계유산위원회 -등재: 2007. 6. 27, 한라산 천연보호구역· 거문오름 용암동굴계·성산일출봉	
		제주島 세계지질공원	-UNESCO 세계지질공원의장단 -인증: 2010. 10. 4, 제주지역 명소 9개소	
		람사르습지	-제주 물영아리 습지(2006. 10. 18) -제주 물장오리 습지(2008. 10. 13) -제주 1100고지 습지(2009. 10. 12) -동백동산 습지(2011. 3. 14)	
	문화 · 공동체 자원	제주 국제관악콩쿠르	-UNESCO 국제음악콩쿠르세계연맹(IMCWF) -인증: 2009. 4. 17, 관악 7개부문 콩쿠르	
		제주칠머리당 영등굿	-UNESCO 세계유산위원회 -지정: 2009. 9. 30, 제주시 건입동 영등굿	
		제주어	-UNESCO 분류(2010. 12. 18): 소멸위기 4단계 '아주 심각한 위기에 처한 언어' 지정	
	국가 공인자원	역사 자원	제주 세계평화의 섬	-국가지정: 2005. 1. 27. 제주를 세계평화의 상징적·실질적 발상지로 지정
			제주 일제동굴진지	-국가지정 등록문화재 제68~72호, 제188호 -일제 태평양전쟁 일본군 최후 방어요새
			제주향파두리 항몽유적지	-국가지정문화재 사적 제396호 -고려 '삼별초' 대몽골 항쟁의 최후 저항거점
제주마(馬)			-국가지정문화재 천연기념물 제347호 -제주혈통 말과 말방아	
공동체 자원		제주초가	-국가지정문화재 중요민속자료 제68~72호, -친환경적 기후적응 내·외부 공간구조 특성	
		제주해녀	-UNESCO 세계인류무형문화유산 등재를 위한 한국무형유산 국가목록에 포함(2011)	
		제주돌담	-농림부 농촌경관보전 직불제 도입 연구대상 -주거·발농사·어로 수단, 중요한 경관자원	

1) 위의 어메니티 자원 가운데 경제적으로 활용 가치가 많다고 생각되는 자원의 우선순위를 매겨주십시오. 이 밖의 자원이 더 있다면 추가하시고 순위에 포함시켜 주시기 바랍니다. 5순위까지만 선택해 주십시오.

- ① 세계자연유산 ‘제주화산섬과 용암동굴’()
- ② 제주도생물권보전지역() ③ 제주도세계지질공원()
- ④ 람사르습지() ⑤ 제주국제관악콩쿠르()
- ⑥ 제주칠머리당 영등굿() ⑦ 제주어()
- ⑧ 제주세계평화의 섬() ⑨ 제주일제동굴진지()
- ⑩ 제주향파두리 향몽유적지() ⑪ 제주마()
- ⑫ 제주초가() ⑬ 제주해녀()
- ⑭ 제주돌담()
- ⑮ () ⑯ ()

2) 제주지역에서 어메니티 자원을 수단으로 주민의 경제적 부를 축적한 사례가 있다면 2가지만 적시해 주십시오. 추진 주체와 수단, 결과를 알 수 있으면 더욱 좋겠습니다.

3) 이들 자원의 경제적 가치를 주민 이익으로 축적시키기 위해서는 어떠한 수단들이 있다고 생각하십니까?(‘지역공동체 사업’ 발굴 차원에서 고려해 주십시오).

3. 기타 본 연구와 관련된 사항이나 어메니티에 대하여 참고할 사항이 있으면 적어주시기 바랍니다.

※ 1단계 의견이 수합되는 대로 결과를 말씀드리고 다음 의견을 청하도록 하겠습니다(연락처 064-754-2907, 011-699-3447).

[부록 II]

1단계 델파이 방법 조사결과 종합
(2012. 11. 12~11. 19)

※ 조사개요

구 분	학계	연구기관	도의원	언론계	문화예술계	공무원	합계
패널수	10명	7명	4명	4명	4명	5명	34명
1단계 응답수	9명	7명	3명	4명	4명	3명	30명

1. 제주지역발전계획이 본격적으로 추진된 시대는 어느 때부터로 보십니까?
표 하단에 있는 빈칸에 √ 표시를 해주십시오.

(단위: 명, %)

제1공화국	제3·4공화국		제5공화국		제6공화국			
이승만 정권	박정희 정권		전두환 정권		노태우 김영삼 정권	김대중 정권	노무현 정권	이명박 정권
전쟁피해 복구시기	1·2차 경제 개발 계획	1(3·4)차 국토종합 (경제) 개발계획	2차 국토종합 개발 계획	2차 국토 종합개발 수정계획	3차 국토 종합개발 계획	4차 국토 종합 계획	4차 국토종합 수정 계획	4차 국토종합 재수정 계획
1953 ~ 1957	1962 ~ 1971	1972 ~ 1981	1982 ~ 1991	1987 ~ 1991	1992 ~ 2001	2000 ~ 2020	2006 ~ 2020	2011 ~ 2020
-	14	9	2(6.7)	1(3.3)	3(10)	1(3.3)	-	-
	23(76.7)							

※복수 응답의 경우 첫 번째 시대만을 채택하였음.

2. 지금까지 제주지역발전의 주체는 누구였다고 생각하십니까?

다음은 지역개발에 가장 주요한 요소인 개발계획수립, 자본제공, 기술제공, 그리고 이로 인한 개발이익이 누구에게 돌아갔느냐에 대한 질문입니다. **요소별로** 가장 밀접한 주체를 골라 0표를 해주세요.

(단위: 명, %)

주체 \ 요소	개발계획수립	자본제공	기술제공	개발이익향유		합계
중앙정부	24(68.6)	16(40.0)	4(12.5)	2(5.3)	22(57.9)	108(74.5)
도외 기업	-	17(42.5)	22(68.8)	11(29.0)		
도외 국민	-	2(5.0)	1(3.1)	9(23.7)	16(42.1)	37(25.5)
지방정부	11(31.4)	2(5.0)	2(6.3)	2(5.3)		
도내 기업	-	3(7.5)	2(6.3)	5(13.2)		
도내 주민	-	-	1(3.1)	9(23.7)		
합계	35(100)	40(100)	32(100)	38(100)		145(100)

※복수 응답도 모두 채택하였음

3. 제주지역발전에 활용된 주요 자원은 무엇이었다고 생각하십니까? 순서별로 3가지만 순위를 매겨주세요.

(단위: 명)

구분	합계	1순위	2순위	3순위
자연자원	28(31.5)	18	6	4
외부자본	27(30.3)	11	8	8
토지	26(29.2)	9	9	8
문화·공동체자원	5(5.6)	-	-	5
역사자원	1(1.1)	-	1	-
내부자본	1(1.1)	-	-	1
노동	1(1.1)	-	-	1
합계	89(100)	38	24	27

4. 지금까지 제주지역발전 과정에서 지역주민의 참여 정도가 낮다는 지적이 많습니다. 그 이유는 어디에 있다고 보십니까? 3가지만 순위를 메겨주세요.

(단위: 명)

구분	합계	1순위	2순위	3순위
내부자본의 한계	24(27.3)	11	8	5
중앙정부 주도	21(23.9)	15	3	3
외부자본 주도	17(19.3)	5	10	2
리더십	12(13.6)	1	1	10
주민의 무관심	6(6.8)	3	1	2
노동시장의 한계	5(5.7)	-	1	4
지방정부 주도	3(3.4)	1	2	-
합계	88(100)	36	26	26

5. 위의 어메니티 자원 가운데 경제적으로 활용 가치가 많다고 생각되는 자원의 우선순위를 메겨주십시오. 이 밖의 자원이 더 있다면 추가하시고 순위에 포함시켜 주시기 바랍니다. 5순위까지만 선택해 주십시오.

(단위: 명)

구분	합계	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위
① 세계자연유산	30(19.7)	25	1	1	3	-
② 제주해녀	21(13.8)	1	3	6	7	4
③ 세계지질공원	19(12.5)	2	7	5	3	3
④ 생물권보전지역	15(9.9)	2	7	5	2	-
⑤ 제주돌담	14(9.2)	1	3	4	4	3
⑥ 제주마	9(5.9)	1	1	3	1	3
⑦ 세계평화의 섬	7(4.6)	1	1	-	3	2
⑧ 제주어	7(4.6)	-	-	1	2	4
⑨ 칠머리당 영등굿	5(3.3)	-	-	2	-	3
⑩ 일제동굴진지	5(3.3)	1	2	-	1	1
⑪ 국제관악콩쿠르	4(2.6)	-	-	2	1	1
⑫ 제주초가	4(2.6)	-	1	1	1	1
⑬ 람사르습지	3(2.0)	-	-	-	2	1
⑭ 향몽유적지	1(-)	-	-	-	1	-
⑮ 기타	5(3.4)	2	1	-	-	2
합계	152(100)	36	27	30	31	28

※기타: 감귤(1), 친환경농산물(1), 세계 7대 자연경관 선정(1), 마을과 주민(1), 제주올레(1).

[부록 Ⅲ]

지역발전을 위한
어메니티 활용전략에 관한 연구
(2단계 조사표)

안녕하십니까?

지난번 **지역발전을 위한 어메니티 활용전략에 관한 연구**라는 제목으로 1단계 델파이 방법 조사를 했던 제주대학교 대학원 행정학과 김성호입니다.

1단계 조사에 응답해주신 패널 여러분께 깊이 감사드립니다. 1단계 조사결과를 말씀드리고, 보다 진전된 의견을 듣고자 2단계 조사표를 보내드립니다. 1단계 조사결과는 2단계 조사표 다음에 첨부했습니다. 바쁘시더라도 고견을 주시면 고맙겠습니다.

김 성 호 올림

제주대학교 대학원 행정학과

연구자 김 성 호

1. 다음 표는 연구자가 조사한 어메니티 자원을 활용한 국내외 사례입니다. 이를 참고하셔서 제주지역 적용에 도움 말씀을 주시면 고맙겠습니다.

<표> 국내외 어메니티 자원 보전 및 활용 사례

구분	대상자원	사업주체	보전수단	활용 사례
자연 자원	이탈리아 에올리에 제도	지방정부	도시화 억제, 관광객 입도 조절	화산트레킹, 야외온천, 화산학 연구 중심지
	영국 자이언츠 코즈웨이	민간단체	보전용 자산취득 허용, 트러스트법	주상절리 경관 보전, 지질연구 메카 조성
	영국 요크셔데일즈 국립공원	중앙정부	농촌경관자원 규제, 보전 보조금 지급	돌담·전통민박 경관조성, 도보·사이클·승마관광, 연간 관광객 1천여만명
	독일 불칸아이펠	6개 소도시 지역공동체	유럽 지질네트워크 프로젝트 연계	체류형 지질관광 정립, 화산 생성역사 박물관 조성
	미국 플로리다 에버글레이즈 습지	주정부	재정투자 관리, 방문객 이용 수익	습지복원, 낚시·카누· 사이클·항공관광, 민속체험, 야생·오지 탐험
역사 자원	독일 오스나브뤼크	지방정부+ 주민	평화조성 기본계획, 주민성금	세계평화도시 이미지 확보, 관용의 문화 조성
	독일 프라이 부르크	지방정부	전통건축물 복원 'B-플랜'	중세 고풍도시 재현, 보행자 전용도로 첫 도입
	일본 소마 말축제	중앙정부+ 주민	국가지정 중요무형문화재	세계 3대 경마축제 형성, 무형문화재의 관광자원화
문화 자원	미국 시카고	지방정부	전향적 리더십, 어메니티 중시정책	미국 최고 공연예술도시· 건축문화유산도시 조성
	미국 탄광촌 아스펜 음악제	기업가+ 지방정부	음악제 관련 수익	세계적 축제 10만명 참가, 음악학교 2천명 참가
	한국 서해안 풍어제	중앙정부+ 민간단체	국가지정 중요무형문화제	무속의 공연예술화, 한국 굿판의 세계화
공 동 체 자 원	이탈리아 리보르노 와인루트	민간인 컨소시엄	투스카니주 지역법	농촌관광 활성화, 와인 병판매 방식 도입, 품질관리·마케팅 공동작업
	독일 지몬스발트 마을	지방정부+ 민간회사	전통경관 변경규제, 시설보조·휴양세, 주민차량 렌트제	물레방아·오르간 박물관, 오르간축제, 소형 수력· 풍력발전, 자급자족
	일본 가스미가우라	지방정부+ 주민	수질개선, 물고기 방류, 경관창출	주낙배 낚시 전통복원, 자연보전 학습도시화
	일본 후라노· 비에이	지방정부+ 민간단체	경관육성 조례, 경관복원 자원봉사	농촌경관·원시림 복원 연간 관광객 330여만명
	한국 강원도 토고미 마을	마을작목반	회원제 나눔의 농사가족	무농약 친환경 쌀 생산, 오리축제, 농촌체험학교,

1) 1단계 조사에서 지금까지 제주지역발전은 외부주도(외생발전)에 의한 것이 라는 응답이 많았습니다(1단계 조사결과 2항 참조). 앞으로의 지역발전은 어떤 방식이어야 한다고 생각하십니까? ()속에 √표시를 해주십시오.

- ① 외부주도() ② 중간(외부+내부)() ③ 내부주도()

2) 최근 지역발전전략에 있어서 어메니티 자원을 활용한 내부주도 전략이 필요하다는 패러다임이 형성되고 있습니다. 이에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 적극 찬성() ② 찬성() ③ 보통() ④ 반대() ⑤ 적극 반대()

3) 제주지역 어메니티 자원이 지역주민의 경제적 이익(富)를 위해 어느 정도 활용되고 있다고 보십니까?(1단계 조사결과 5항 참조). 해당번호 뒷쪽(①√, ②√...)에 √표시를 해주시기 바랍니다.

- ① 매우 잘 되고 있다 ② 잘되고 있다 ③ 보통이다
④ 안되고 있다 ⑤ 매우 안 되고 있다

자원	정도	자원	정도
제주세계자연유산	① ② ③ ④ ⑤	제주세계평화의 섬	① ② ③ ④ ⑤
제주생물권보전지역	① ② ③ ④ ⑤	제주일제동굴진지	① ② ③ ④ ⑤
제주세계지질공원	① ② ③ ④ ⑤	제주마	① ② ③ ④ ⑤
제주국제관악콩쿠르	① ② ③ ④ ⑤	제주초가	① ② ③ ④ ⑤
제주칠머리당영등굿	① ② ③ ④ ⑤	제주해녀	① ② ③ ④ ⑤
제주어	① ② ③ ④ ⑤	제주돌담	① ② ③ ④ ⑤

4) 제주지역 어메니티 자원을 경제 자원화할 경우 누가 주도해야 된다고 생각하십니까?

- ① 중앙정부 ② 지방정부 ③ 중앙정부+민간 ④ 지방정부+민간 ⑤ 민간

자원	정도	자원	정도
제주세계자연유산	① ② ③ ④ ⑤	제주세계평화의 섬	① ② ③ ④ ⑤
제주생물권보전지역	① ② ③ ④ ⑤	제주일제동굴진지	① ② ③ ④ ⑤
제주세계지질공원	① ② ③ ④ ⑤	제주마	① ② ③ ④ ⑤
제주국제관악콩쿠르	① ② ③ ④ ⑤	제주초가	① ② ③ ④ ⑤
제주칠머리당영등굿	① ② ③ ④ ⑤	제주해녀	① ② ③ ④ ⑤
제주어	① ② ③ ④ ⑤	제주돌담	① ② ③ ④ ⑤

5) 어메니티 자원의 경제자원화 사업에 민간이 참여한다고 보았을 때 구체적으로 누가 참여하는 것이 효과가 있겠습니까?

- ① 도내 기업 ② 기존 협동조합 ③ 지역공동체 ④ 새로운 단체

자원	정도	자원	정도
제주세계자연유산	① ② ③ ④	제주세계평화의 섬	① ② ③ ④
제주생물권보전지역	① ② ③ ④	제주일제동굴진지	① ② ③ ④
제주세계지질공원	① ② ③ ④	제주마	① ② ③ ④
제주국제관악콩쿠르	① ② ③ ④	제주초가	① ② ③ ④
제주칠머리당영등굿	① ② ③ ④	제주해녀	① ② ③ ④
제주어	① ② ③ ④	제주돌담	① ② ③ ④

6) 제주지역 어메니티 자원을 경제 자원화할 경우 주민의 이익을 담보하기 위해 재원은 어떻게 확보해야 한다고 보십니까?

- ① 정부(중앙·지방) 재정투자 ② 외국 기업자본
③ 국내 기업자본 ④ 정부재정+도내 민간자본 ⑤ 도내 민간자본

자원	정도	자원	정도
제주세계자연유산	① ② ③ ④ ⑤	제주세계평화의 섬	① ② ③ ④ ⑤
제주생물권보전지역	① ② ③ ④ ⑤	제주일제동굴진지	① ② ③ ④ ⑤
제주세계지질공원	① ② ③ ④ ⑤	제주마	① ② ③ ④ ⑤
제주국제관악콩쿠르	① ② ③ ④ ⑤	제주초가	① ② ③ ④ ⑤
제주칠머리당영등굿	① ② ③ ④ ⑤	제주해녀	① ② ③ ④ ⑤
제주어	① ② ③ ④ ⑤	제주돌담	① ② ③ ④ ⑤

7) 제주지역 어메니티 자원의 지속가능한 개발을 위해 어떠한 보전수단이 동원되어야 한다고 보십니까? 잘 알고 있는 자원에 대해서 의견을 주시면 더욱 좋겠습니다.

※ 매사에 바쁘심에도 불구하고 고견을 주신 선생님께 감사의 말씀을 드립니다. 2단계 조사결과가 나오는 대로 내용을 전해드리고 인사드리겠습니다. 감사합니다. (연락처 064-754-2907, 011-699-3447).

[부록 IV]

2단계 델파이 방법 조사결과 종합

(2012. 11. 14~11. 21)

※ 조사개요

구 분	합계	학계	연구기관	도의원	언론계	문화예술계	공무원
패널수	30명	9명	7명	3명	4명	4명	3명
2단계 응답수	28명	7명	7명	3명	4명	4명	3명

- 1) 1단계 조사에서 지금까지 제주지역발전은 외부주도(외생발전)에 의한 것이라는 응답이 많았습니다(1단계 조사결과 2항 참조). 앞으로의 지역발전은 어떤 방식이어야 한다고 생각하십니까? ()속에 √표시를 해주십시오.

<지역발전 접근방식>

(단위: 명, %)

합계	외부주도	중간(외부+내부)	내부주도
28(100)	-	20(71.4)	8(28.6)

- 2) 최근 지역발전전략에 있어서 어메니티 자원을 활용한 내부주도 전략이 필요하다는 패러다임이 형성되고 있습니다. 이에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

<지역발전 패러다임 전환 선호도>

(단위: 명, %)

합계	적극 찬성	찬성	보통	반대	적극 반대
28(100)	11(39.3)	14(50.0)	3(10.7)	-	-

3) 제주지역 어메니티 자원이 지역주민의 경제적 이익(富)을 위해 어느 정도 활용되고 있다고 보십니까?(1단계 조사결과 5항 참조). 해당번호 뒷쪽(①√, ②√...)에 √ 표시를 해주시기 바랍니다.

<제주지역 어메니티 자원 활용수준>

(단위: 명, %)

구분	합계	①	②	③	④	⑤
세계자연유산	28(100)	-	15(53.6)	9(32.1)	4(14.3)	-
제주해녀	28(100)	-	8(28.6)	17(60.7)	3(10.7)	-
세계지질공원	28(100)	-	4(14.3)	10(35.7)	12(42.9)	2(7.1)
생물권보전지역	28(100)	-	1(3.6)	10(35.7)	13(46.4)	4(14.3)
제주돌담	28(100)	-	1(3.6)	5(17.9)	18(64.3)	4(14.3)
제주마	28(100)	-	5(17.9)	17(60.7)	6(21.4)	-
세계평화의 섬	28(100)	-	4(14.3)	10(35.7)	12(42.9)	2(7.1)
제주어	28(100)	-	2(7.1)	2(7.1)	14(50.0)	10(35.7)
칠머리당 영등굿	28(100)	-	-	6(21.4)	18(64.3)	4(14.3)
일제동굴진지	28(100)	-	2(7.1)	12(42.9)	10(35.7)	4(14.3)
국제관악콩쿠르	27(100)	-	4(14.8)	10(37.0)	12(44.4)	1(3.7)
제주초가	28(100)	-	3(10.7)	11(39.3)	14(50.0)	-
평균	335(100)	-	49(14.6)	119(35.5)	136(40.6)	31(9.3)

※ ① 매우 잘되고 있다 ② 잘되고 있다 ③ 보통이다 ④ 안되고 있다
⑤ 매우 안되고 있다.

4) 제주지역 어메니티 자원을 경제 자원화할 경우 누가 주도해야 된다고 생각하십니까?

<어메니티 지역발전 주체>

(단위: 명, %)

구분	합계	①	②	③	④	⑤
세계자연유산	26(100)	5(19.2)	7(26.9)	5(19.2)	9(34.6)	-
제주해녀	26(100)	-	2(7.7)	3(11.5)	16(61.5)	5(19.2)
세계지질공원	26(100)	4(15.4)	5(19.2)	5(19.2)	12(46.2)	-
생물권보전지역	26(100)	5(19.2)	7(26.9)	4(15.4)	10(38.5)	-
제주돌담	27(100)	-	4(14.8)	2(7.4)	16(59.3)	5(18.5)
제주마	27(100)	1(3.7)	2(7.4)	3(11.1)	16(59.3)	5(18.5)
세계평화의 섬	27(100)	7(25.9)	6(22.2)	5(18.5)	9(33.3)	-
제주어	27(100)	2(7.4)	3(11.1)	1(3.7)	18(66.6)	3(11.1)
칠머리당 영등굿	27(100)	-	-	2(7.4)	21(77.7)	4(14.8)
국제관악콩쿠르	27(100)	-	1(3.7)	2(7.4)	20(74.1)	4(14.8)
일제동굴진지	28(100)	1(3.6)	4(14.3)	5(17.9)	15(53.6)	3(10.7)
제주초가	27(100)	-	2(7.4)	3(11.1)	17(63.0)	5(18.5)
평균	319(100)	26(8.2)	43(13.5)	40(12.5)	179(56.1)	34(10.7)

※ ① 중앙정부 ② 지방정부 ③ 중앙정부+민간 ④ 지방정부+민간 ⑤ 민간
 5) 어메니티 자원의 경제자원화 사업에 민간이 참여한다고 보았을 때 구체적으로 누가 참여하는 것이 효과가 있겠습니까?

<어메니티 지역발전 민간참여주체 선호도>

(단위: 명, %)

구분	합계	①	②	③	④
세계자연유산	27(100)	-	-	26(96.3)	1(3.7)
제주해녀	28(100)	1(3.6)	3(10.7)	23(82.1)	1(3.6)
세계지질공원	27(100)	-	-	25(92.6)	2(7.4)
생물권보전지역	27(100)	1(3.7)	-	22(81.5)	4(14.8)
제주돌담	28(100)	-	-	27(96.4)	1(3.6)
제주마	28(100)	9(32.1)	6(21.4)	13(46.4)	-
세계평화의 섬	27(100)	1(3.7)	2(7.4)	18(66.7)	6(22.2)
제주어	28(100)	-	-	20(71.4)	8(28.6)
칠머리당 영등굿	28(100)	-	2(7.1)	21(75.0)	5(17.9)
국제관악콩쿠르	27(100)	1(3.7)	2(7.4)	16(59.2)	8(29.6)
일제동굴진지	28(100)	5(17.9)	2(7.1)	17(60.7)	4(14.3)
제주초가	28(100)	2(7.1)	1(3.6)	23(82.1)	2(7.1)
평균	331(100)	20(6.0)	18(5.4)	251(75.8)	42(12.7)

※ ① 도내 기업 ② 기존 협동조합 ③ 지역공동체 ④ 새로운 단체.

6) 제주지역 어메니티 자원을 경제 자원화할 경우 주민의 이익을 담보하기 위해 재원은 어떻게 확보해야 한다고 보십니까?

<어메니티 지역발전 자원조달>

(단위: 명, %)

구분	합계	①	②	③	④	⑤
세계자연유산	28(100)	20(71.4)	-	-	8(28.6)	-
제주해녀	28(100)	10(35.7)	2(7.1)	-	13(46.4)	3(10.7)
세계지질공원	28(100)	18(64.3)	-	-	10(35.7)	-
생물권보전지역	28(100)	19(67.9)	-	-	9(32.1)	-
제주돌담	28(100)	9(32.1)	1(3.6)	1(3.6)	13(46.4)	4(14.3)
제주마	28(100)	3(10.7)	1(3.6)	1(3.6)	18(64.3)	5(17.9)
세계평화의 섬	28(100)	21(75.0)	-	-	7(25.0)	-
제주어	28(100)	8(28.6)	1(3.6)	-	17(60.7)	2(7.1)
칠머리당 영등굿	27(100)	8(29.6)	-	1(3.7)	16(59.2)	2(7.4)
국제관악콩쿠르	26(100)	7(26.9)	3(11.5)	-	15(57.7)	1(3.8)
일제동굴진지	28(100)	8(28.6)	-	-	19(67.9)	1(3.6)
제주초가	28(100)	4(14.3)	1(3.6)	2(7.1)	15(53.6)	6(21.4)
평균	333(100)	135(40.5)	9(2.7)	5(1.5)	160(48.0)	24(7.2)

※ ① 정부(중앙·지방) 재정투자 ② 외국 기업자본 ③ 국내 기업자본 ④ 정부재정+도내 민간자본 ⑤ 도내 민간자본.

7) 제주지역 어메니티 자원의 지속가능한 개발을 위해 어떠한 보전수단이 동원
되어야 한다고 보십니까? 잘 알고 있는 자원에 대해서 의견을 주시면 더욱
좋겠습니다.