

# 濟州道開發에 있어서 住民의 參與와 役割 一考

金 貞 喜\*

## 目 次

- I. 序 論
- II. 開發政策의 根本 理念
- III. 濟州道 觀光開發事業의 推進現況
- IV. 濟州道 觀光開發의 問題點
- V. 參與의 概念構成
- VI. 參與의 딜레마와 그 要因
- VII. 積極的 參與를 위한 提言
- VIII. 結 論

## I. 序 論

한반도의 最南端에 위치하고 있는 濟州道는 1960년대 以前까지만 하더라도 中央政府의 開發정책 대상지역으로부터 疏外된 반도의 낙후된 부속도서에 지나지 않은 地域이었다. 그러나 5·16 軍事革命政府가 들어서면서 부터 經濟發展에 着점을 두고 정부차원에서 第1次 經濟開發計劃이 수립, 推進되면서 부터 개발의 관심지역으로 등장하게 되었다.

\* 경기대학교 박사과정 수료

資源이 빈곤한 우리나라의 實情에 비추어 개발의 方向은 주로 3次産業 중심의 開發戰略일 수 밖에 없었기 때문에 빼어난 풍광과 특이한 土俗文化를 지니고 있는 제주도개발은 국가의 經濟的 視點에서 볼때 필연적인 發想이라 하지 않을 수 없다. 그리하여 제주도 개발을 중심으로한 각종의 국가정책이 수립되게 되는데 1962년의 經濟開發5個年計劃을 始發로하여 1973년의 濟州道觀光綜合開發計劃, 1980년대의 特定地域濟州道綜合開發計劃등이 그것이며 이 개발 계획들의 내용은 觀光開發에 主軸을 둔 것이었다.

따라서 제주도의 개발은 곧 觀光開發을 뜻하므로 이 글에서의 論議는 관광 개발을 중심으로 展開하고자 한다. 그 동안 여러가지의 개발계획과 政策에 의하여 추진된 사업들이 국가의 경제력향상에 일조를 해왔을 뿐만 아니라, 地域的으로는 제주도민의 所得, 雇傭增大에 다소나마 기여해 왔다고 볼 수 있다. 그러나 觀光産業을 위주로한 제주도 開發歷史가 30여년이 지난 오늘날에 와서 되돌아 볼 때, 이에 따른 問題點도 적지않게 露呈되고 있음을 批判하지 않을 수 없다. 주요지역별 據點開發方式에 따라 일부 資本家들만이 개발사업에 參與할 수 있었고 이에 따라 막대한 開發利益이 제주지역외로 流出되어 지역주민들에게 成長의 果實이 배분되지 않았다는 點, 또한 관광일변도의 개발에 따른 각종의 사회적, 문화적 逆機能이 파생되어 왔으며 環境汚染, 生態界 破壞, 토지의 投機현상과 外地人들에 의한 토지잠식 등 개발사업 추진으로 인한 부정적 평가들이 彌滿되어 있으며, 民主化와 和合의 시대가 진행되는 오늘날의 時點에서 社會統合의 걸림돌로 등장하고 있는 민감한 分野인 만큼 개발사업에 대한 再評價가 이루어져야 할 부분이 많은 것이다.

이러한 현상이 발생하게된 重要的 理由가 있다면 무엇보다도 그 동안 강력한 中央執權體制下의 통치구조에서 숙달된 政策形成(Policy-Making)스타일에 있다고 본다.

즉 지역주민의 意思와 參與, 지역의 內生的 實情을 고려함이 없이 개발이 外生的이고 官主導的인 下向的(Top-down)方式으로 이루어져 왔기 때문이라고 본다.

政策은 目標을 지향하는 종합적 수단으로서의 代案的 方法이며, 따라서 목표지향적이라야 하고 手段은 목표충족적이라야 하는데 그 目標가 누구를 위한

것이며 누구에 의하여 達成되어야 할 것인가 하는 문제는 대단히 중요한 것이다. 그 정책이 지역개발정책이라면 마땅히 住民이 개발의 주체가되는 上向的(Bottom-Up)接近方式에 의해서 이루어 지거나 民.官 共同協議의 방식에 의해서 이루어 져야 할 것이다. 그러나 개발에 관한 정책의 決定이나 추진方式이 중앙정부의 統制하에 이루어 짐으로서 지역적 특성을 看過하기 때문에 여러가지 弊害가 수반되고 주민의 정책에 대한 排他的 性向을 조장시키는 결과가 되는 것이다. 따라서 이 글에서는 이러한 문제의식하에 제주도개발의 問題點을 도출해 보고, 지금까지 구조적으로 遮斷되어 개발의 현장에서 疏外되었던 주민의 參與문제를 어떻게 積極化해 나갈 것인가 하는 點에 이글의 焦點을 맞추고자 한다.

## II. 開發政策의 根本 理念

地域開發은 한마디로 그 지역사회를 보다 더 살기 좋고 바람직한 狀態로 變化시키는 과정이라 할 수 있다. 즉 經濟的·社會的·精神的 諸側面에서 지역사회의 발전을 도모하는 활동으로서 원칙적으로 주민들의 자발적인 參與와 공동努力에 의해서 이루어 진다.

개발의 근본적인 目的은 주민생활의 質 向上에 있으며 궁극적으로는 國家發展을 이룩하는 과정인 것이다. 이러한 개발정책을 형성하는데 있어서의 그 필요성과 효용성은 대체로 다음과 같은 면에서 考慮할 수 있다.<sup>1)</sup>

첫째, 지역발전을 위한 바람직한 變化를 誘導하는 데 效果的이다. 지역사회는 시간이 흐름에 따라 여러 측면에서 변화를 가져온다. 이러한 변화를 放置하게 되면 무질서하고 바람직하지 못한 결과를 초래하게 되므로 개발정책을 수립하여 지역사회 전반에 걸친 意圖的 변화를 유도함으로써 여러가지 不均衡과 逆機能을 방지할 수 있는 것이다.

둘째, 개발정책은 資源의 효율적인 活用に 기여한다. 지역사회가 가지고 있

1) 金信福, 《發展企劃論》, 서울:博英社, 1989, p.315.

는 인적, 물적자원을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 방안들을 강구함으로써 제한된 자원을 合理的으로 配分하는 과정이 된다.

셋째, 개발정책을 수립하는 과정에서 住民들의 參與와 交流를 促進함으로써 地域사회의 統合과 同質性(identity)을 형성하는 데 기여한다. 주민들이 自發的으로 모여 자신들의 문제를 協議하고 計劃을 수립하여 共同의 努力을 통해 추진하는 과정은 그 자체가 地域개발의 중요한 부분이라 할 수 있다.

다음으로 개발정책을 형성하는 데 있어 考慮되어야 할 原則<sup>2)</sup>들을 살펴 본다면 첫째, 정책수립은 連續性과 融通性을 갖는 持續的 過程이어야 한다. 개발은 목적인 바를 가장 합리적으로 달성하기 위한 과정으로서, 精確한 實態 파악과 目標設定을 통한 計劃, 執行, 評價의 순환적 과정으로 이루어진다. 따라서 실천계획은 그 地域사회의 與件, 주민의 反應, 사업의 達成度 등의 변화에 따라 修正 내지 補充이 가능하도록 충분한 융통성이 부여되어야 한다. 둘째, 주민들과 더불어 정책이 수립되어야 한다. 개발은 住民의 慾求와 必要에서 시작되며 그들의 적극적인 참여를 통해서 성공을 거둘 수 있으므로 정책 수립에는 반드시 주민들이 直接 또는 間接으로 參與할 수 있어야 한다.

셋째, 주민들의 공통적인 문제나 욕구를 바탕으로 수립되어야 한다. 개발은 일차적으로 주민들의 문제를 해결해 나가는 과정이므로 그 목표가 住民의 기대에 부응하는 것이라야만 성공적으로 실현될 수 있는 것이다. 넷째, 개발대상지역의 實情이나 여건의 精確한 분석과 파악을 바탕으로 수립되어야 한다. 개발은 그 지역의 自助的 노력과 인적, 물적자원의 합리적인 動員에 바탕을 두고 수행된다. 따라서 정책수립에 앞서 關聯地域의 精確한 實態把握이 필수적이며 여기에는 資源뿐만 아니라 慣習, 制度, 傳統 등에 걸친 종합적 분석이 요청된다. 다섯째, 개발정책은 주민들에게 滿足感을 줄 수 있는 효과적인 목적을 明示해야 한다. 목표가 曖昧하거나 주민들에게 만족감을 줄 수 없다면 주민들은 이에 意慾을 갖지 못할 것이다. 여섯째, 정책수립은 教育的 過程이어야 한다. 즉 地域사회 주민과 실무자들 간에 충분한 討論과 意思疏通을 통해 信賴와 理解속에서 이루어져야 한다. 주민들은 이에 參與함으로써 새로운 문

2) 위의 책, pp.324-326.

제를 인식하고 새로운 사실이나 情報에 접하게 된다. 또한 相互間에 意見交換을 통해서 민주적인 思考方式을 기를 수 있는 기회도 되므로 주민들에게 훌륭한 교육장소가 될 수 있는 것이다.

이러한 과정을 통해서 주민의 民主的 資質을 培養하는데 크게 도움이 되며 사업 수행에 대한 責任感도 높일 수 있는 것이다.

그러나 이러한 개발의 根本理念은 濟州道開發을 위한 각종 정책의 形成過程을 照明해 볼 때 宣言的인 이념으로 밖에 기능을 갖지 못해 왔다는 것을 알 수 있다.<sup>3)</sup>

### Ⅲ. 濟州道 觀光開發事業의 推進現況

#### 1. 觀光開發의 概念

관광개발의 개념은 바라보는 시각과 시대의 진전에 따라 다양하게 접근해 볼 수 있다. 일반적으로 觀光開發을 觀光資源의 특성에 따라서 관광상의 便宜를 增進시키고 관광객의 誘致와 관광消費의 增大를 목적으로 한 開發事業으로 보고 있지만, 이것은 經濟的인 효과에 비중을 둔 면이 많다. 우리나라도 국가적인 차원에서 지금까지 경제효과면에 치중한 관광개발을 추진해 왔다고 평가해 볼 때, 지역의 均衡있는 개발이나 社會.文化的 傳統과 歷史의 繼承發展, 環境保存, 지역주민의 生活의 質 向上 등의 측면은 度外視 되어 왔다고 본다. 이러한 입장에서 볼 때 관광개발은 관광자원의 효율적 활용을 통해 관광객의 이익은 물론 지역사회의 발전과 지역주민의 福祉向上을 추구하는 諸般活動이라고 보아야 할 것이다.

그러나 지금까지의 우리나라에 있어서 관광개발의 과정에 있어서는 관광개발이 곧 경제력 향상을 위한 국가적 戰略이었기 때문에 住民福祉를 위한 접근이었다기 보다는 관광의 主流를 이루는 外國人이나 外地人을 위한 측면에서 접근해 왔으며 이에 따라 지역주민들이 애착을 가지지 못함으로서 관광은 한

3) 中央日報, 1991年 11月 19日字, 21面.

계성을 露呈시켜 왔다고 본다.

관광개발은 주민의 支持와 사랑을 받음으로서 活性化 될 수 있다고 본다면, 주민복지적 차원에서 주민의 참여를 통한 관광개발의 計劃 및 推進이 필요할 것이다.<sup>4)</sup>

## 2. 觀光開發事業 推進狀況

濟州道の 관광개발사업은 周知하는 바와 같이 1960년대 以後부터 각종의 開發計劃에 의하여 추진하여 왔으나 본격적인 관광개발사업이 展開된 것은 1980년대에 들어서면서 부터라고 생각된다. 즉 1985년에 그 계획이 수립되어 추진되어 온 「特定地域濟州道綜合開發計劃」 및 그 下位계획이라 할 수 있는 「濟州道綜合開發計劃」이 있다. 이 계획에 의한 개발사업들은 이제 마무리 시점에 와 있고 계속적인 第2次 開發計劃 實施段階에 접어 들었는데 이계획에 의한 개발사업의 樣態는 대단위의 人爲的인 觀光團地和 觀光地區를 造成하는 것이었다. 이 계획들에 의한 전반적인 規模, 事業의 內容을 살펴 보고자 한다.<sup>5)</sup>

관광단지는 特定地域計劃에 의하여 中文, 城山, 表善의 세 지역을 集中開發의 據點으로 삼고 있는 데 몇개의 戰略的 지역이 개발됨으로서 다른지역에 그 효과가 과급될 것이라는 不均衡的 戰略을 띠고 있다고 볼 수 있다.

中文觀光團地는 西歸浦市 中文洞 일대 113萬坪에 조성되어 왔는데 그 동안 韓國觀光公社의 子會社인 濟州道觀光開發公社에 의하여 꾸준히 추진되어 왔다. 이는 변모해가는 관광수요형태에 對應하여 다양하고 현대적인 관광휴양 시설을 유치함으로써 名實上府한 국제적인 滯留型觀光地로 개발하겠다는 政府의 意圖를 담은 下向的 개발계획의 대표적인 본보기라 해도 과언이 아니다. 이계획에 의한 事業의 內容<sup>6)</sup>은 관광호텔과 일반호텔을 포함하여 客室 1300室

4) 朴種浩, “忠南西部地域の 文化發展.” 湖西大 地域開發研究所, 1989.11. p.66.

5) 濟州道, 濟州道綜合開發計劃(1985-1991) 要約.

6) 金應植, “濟州觀光開發과 民資誘致 促進戰略 摸索.” 《太平洋時代に 있어서의 濟州-하와이 觀光開發協力方案의 摸索(發表)》, 濟州大 社會發展研究所, 1988, p.202.

을 늘리고, 콘도미니엄 및 別莊式 숙박시설 356세대 増築, 그 밖에 종합레저 시설로 海洋센터, 植物園, 레크레이션 및 스포츠 施設, 골프장, 상업시설로 면 세점 및 레스토랑, 리셉션 센터 등을 建設하는 것이었다. 그러나 이 團地의 造成과 아울러 農土를 잃어버리게 된 農民들과 골프장 건설에 反對하는 農民들, 外地 大資本家들의 자본에 의하여 農土를 잠식당한 마을 住民들과 건설의 主體인 觀光公社와의 葛藤이 생겨나기 시작했으며 이로부터 제주도 개발에 대한 정부의 정책은 道民들로부터 抵抗을 받기 시작 했으며 또한 정부정책의 信賴度를 失墜시켜 가는 原因으로 기능해 나갔다고 볼 수 있다.

城山海洋觀光團地는 南濟州郡 城山邑 城山里 일대 40萬坪을 제주도 東部觀光의 중추적 海洋觀光團地로 개발하겠다는 것이 計劃의 內容이다. 성산 日出峯의 원형을 보존하고 그 주변에 잔디공원을 조성하는 한편 35萬坪 규모의 인공호수를 조성하는 것 등이 이 관광단지 조성의 主 內容이다. 여기에도 숙박 시설과 서비스시설, 레크레이션시설은 기본적으로 사업계획에 포함되고 있는 기본 내용들인 것이다.

表善民俗團地는 南濟州郡 表善面 表善里 일대 20여 萬坪의 지역을 제주도 固有의 海岸民俗 위락단지를 건설하자는 것이 계획의 內容이다. 民俗漁村 개발과 병행하여 표선해수욕장을 정비함으로써 관광활동에 상호보완적 기능을 갖도록 한다는 것이다.

이상의 觀光團地 개발계획의 規模, 內容, 投資費用 등을 要約해 보면 <表1>과 같은 데 이 중에서도 투자비용을 보면 民資가 그 비중이 매우 높다. 대규

<表 1> 觀光團地特定地域計劃

(單位: 百萬元)

區 分	性 格	事 業 費				
		計	國 費	地方費	公 社	民 資
觀光團地		300,459	4,575	5,013	13,829	277,042
中 文	國際水準의 觀光地	212,999	760	1,220	13,229	197,790
城 山	海洋觀光團地	79,469	3,815	2,693	600	723,617
表 善	海洋民俗慰樂團地	7,991	-	1,100	-	6,891

資料: 濟州道, 濟州道綜合開發計劃 要約(1985~1991), .16~17.

모의 시설투자를 필요로 하는 관광개발사업에 資本이 零細한 지역주민이 이러한 개발사업에 어떻게 참여할 수 있을 것인가 하는 면을 생각해 볼때 위에서 列擧한 개발의 根本理念과 背馳되는 矛盾을 발견하게 되는 것이다.

〈表 2〉 觀光地區 特定地域計劃

(單位：百萬元)

區分 地區別	性 格	事 業 費					事 業 期 間
		計	國 費	地方費	公 社	民 資	
計		44,939	4,123	4,612	-	36,204	
西 歸 浦	南部海岸觀光의 據點地	14,519	2,000	853	-	11,666	'85-'91
江 汀	靜的海岸鑑賞觀光地	449	-	264	-	185	〃
돈 네 코	溪谷과 天然樹林 活用 夏季觀光地	749	-	152	-	597	〃
紗 羅 峰	濟州道의 象徵의 都市 公園	11,539	-	523	-	11,013	〃
龍 淵	海岸公園 濟州夜間 觀光中心地	2,289	-	1,135	-	1,154	〃
咸 德	北東部 海岸觀光地	1,300	-	-	-	1,300	〃
萬 丈 窟	洞窟觀光地	4,801	-	568	-	4,233	〃
松 堂	噴火口公園, 中山間地 域 自然景觀鑑賞地	2,199	-	276	-	1,923	〃
南 元	海岸觀光休憩所	1,094	-	-	-	1,094	〃
挾 才	北西部中樞觀光地	2,217	356	356	-	1,505	〃
遮 歸 島	西廻觀光要衝地	1,663	940	359	-	364	〃
松 岳 山	綜合休養地	34	-	34	-	-	〃
1100高地	高原休憩處	103	-	62	-	41	〃
漢 拏 山 國立公園	自然保全	1,986	827	30	-	1,129	〃

資料：濟州道，濟州道綜合開發計劃 要約(1985-1991). pp.16-17.

다음으로 觀光地區開發이 있는 데 제주도 觀光지구의 개발의 獨特하고 神秘한 景觀要素를 가지고 觀光자원으로서의 價値와 활용도가 높은 地點을 각 個性에 맞는 규모와 성격으로 개발함으로서 전국적으로 제주도의 觀光支店化에

일익을 담당하는 곳이다.<sup>7)</sup>

이에 따라 特定地域計劃에서는 14個所를 지정하고 있는 데 規模, 位置, 性格, 投資費 등을 보면 아래〈表 2〉와 같은 데 여기에서도 역시 사업 투자비의 구성상 民資의 비중을 높게 책정하고 있는 데, 영세한 지역자본을 어떻게 참여시키느냐 하는 것이 또 한 문제인 것이다.

#### IV. 濟州道 觀光開發의 問題點

지금까지의 제주도 開發史에서 특히 觀光개발에 따른 문제점은 여러가지로 나타나고 있다. 觀光개발을 국가경제력 향상을 위한 補充的 手段으로 유지해 왔기 때문에 外貨收入에 중점을 둔 개발에 무게를 두게 되어 외국인 관광객 위주의 개발, 위락시설의 편중으로 제주도의 특유한 文化的開發에는 疏忽해 왔던 點, 地域據點開發方式에 따른 大規模 개발에 置重함으로서 대자본가들만이 參與할 수 있었고 이로 인하여 개발에 따른 이익이 제주地域外로 流出되는 결과를 초래하는 등 많은 문제를 惹起시켜 왔다고 본다. 그러나 개발政策과 개발의 方式에 따른 政治, 行政상의 문제, 개발지역의 雇傭創出과 產業構造變動 및 개발이익의 流出 등의 문제, 제주지역사회에 끼친 社會的 病理現象 등의 문제점들을 分析해 보기 위해서는 政治的, 經濟的, 文化的 觀點에서 접근해 보아야 할 것이다.

먼저 政治的인 側面에서 접근해 본다면 개발정책의 수립과정에서 부터 개발의 방식이라는 관점에서 논의할 수 있는 데, 일반적으로 우리나라에 있어 정책결정상의 批判點으로 指摘될 수 있는 것이 中央執權에 의한 權威主義的 行態라는 것이다. 執權이라는 것은 의사결정권이 上位階層이나 中央機關에 집중되어 있는 것을 말하는 것이다.<sup>8)</sup>

이러한 體制下에서는 政策過程이 下向的일 수 밖에 없으며 觀光개발정책의

7) 金應植, 앞의 論文, p.206.

8) 朴東緒, 《韓國行政論》(第2全訂版), 서울: 法文社, p.267.

경우에 있어서도 例外는 아닐 것이다. 관광개발이 이렇듯 下向的 開發방법으로 推進될 때 開發계획과 方法이 體系的 一貫性和 優秀性은 있으나 관광개발을 추진하는 과정에서 지나치게 전국적인 차원의 波及效果에 치중한 나머지 지역적 宿願事業을 輕視하게 되어 지역주민으로부터 排斥을 받기가 쉽다. 우리나라 경제개발의 初期에 工業化의 실현을 위한 계획이 大都市 또는 그 주변 지역에 立地함에 따라 대도시의 人口와 産業의 집중이 가져온 國土의 不均衡的 發展, 각종의 지역개발계획에서 地域實情을 무시한 外發的 開發방식이 惹起한 葛藤과 逆機能 등은 중앙집권체제하의 下向的 開發방식에서 그 根源的인 原因을 찾을 수 있을 것이다.<sup>9)</sup>

제주도의 경우도 예외는 아니다. 정부의 特定地域濟州道綜合開發計劃과 제주도의 濟州道綜合開發計劃으로 二元化된 開發계획체제를 생각해 볼때, 道의 역할이나 역량 측면에서 얼마나 自律性을 발휘할 수 있었는지 의문이다. 또한 後者에서는 特定地域計劃과 연계됨으로서 지역의 균형발전을 기할 수 있는 제주도 주체적 계획으로서의 성격을 갖고 있다<sup>10)</sup>고 하지만 한계가 있다고 생각된다. 특정지역이란 경제개발단계에서 우리나라 전국도를 圈域別로 구분하여 全國을 4大圈, 8中圈, 17小圈으로 구분하여 특정의 개발에 치중케하는 경우를 말한다. 이에 따라서 제주도의 경우는 관광개발에 치중케하고 있다. 즉 국가의 특별한 경제적, 사회적 목적을 달성하기 위하여 필요한 지역으로서 특별한 건설이나 정비를 필요로 한다고 인정할 때 國土建設綜合計劃審議會를 거쳐 해당지역을 特定地域으로 지정하는 것이다.<sup>11)</sup> 이렇게 본다면 特定地域濟州道綜合開發計劃은 외화수입 圖謀, 經濟成長 등 국가경제의 浮揚策으로서 관광산업에 치중하고 있다할 것이며 결국 개발의 방식은 정부주도형이며 外發的開發이라고 볼 수 있는 것이다.

지금까지의 관광정책의 遂行過程이 지역의 特殊性이나 지역主民, 地方政府

9) 黃明燦, “濟州地域開發: 中央執權의 이냐, 地方分權의 이냐?,” 濟州開發에 관한 學術세미나 濟州開發 무엇이 問題인가?, 濟州大 社會發展研究所, 새마을研所, 1988, p.10.

10) 제주도, 제주도종합개발계획 (1985-1991) 요약, p.12.

11) 月刊 濟州, 1989年 5月號, p.46.

의 차원이 아닌 국가차원에서 정책이나 계획이 일방적이고 下向的으로 흘러왔다고 볼 때, 지금까지도 관광개발정책은 지역에서 형성되는 것이 아니라 중앙정부의 의사를 지역에 適應시키는 정도의 水準에 머물러 있으며, 이로 인하여 관광개발은 다른 경제적, 사회·문화적 측면에서 逆機能과 諸問題를 誘發시키는 근본원인을 提供하고 있다고 본다.

두번째는 경제적인 측면에서의 접근이다. 관광개발이 그 지역에 미치는 효과는 일반적으로 긍정적인 입장에서 보아왔다. 제주도의 경우도 관광개발이 시작되기 이전인 1960년대까지는 낙후된 도서지방에 불과하였으나 관광개발이 증점적으로 이루어 지면서 부터는 雇傭, 所得 및 기타 생활의 便宜面에서 볼 때 많은 향상을 가져왔다고 볼 수 있다. 그러나 그 裏面에는 문제점도 수반되어 왔음을 볼 수 있다. 우선 雇傭문제에 있어서 일반적으로 제주도내 관광산업의 고용실태를 보면 관광산업체의 인식부족과 수용태세의 미확립으로 專門人力의 고용은 일부 관광호텔에 국한되고 있으며 호텔, 유흥음식점, 여행알선업체들의 종사자들의 다수가 他道 사람이며 土產品, 寫眞業 등에 제주도민의 다수가 고용되어 있는 상태이다. 道內 유수의 젊은 인재들이 관광산업체에만 종사하겠는가 하는 점도 문제이지만 관리계층이 아닌 현장에서 종사하는 接客요원인 경우가 많고 賃金수준도 劣惡한 실정이며 관광개발이 고용의 측면에서는 그렇게 바람직한 活路는 되지 못하고 있는 실정이다. 다음으로 露呈되는 문제가 産業構造의 변화이다. 제주도의 개발이란 곧 관광개발이며 근본적으로 관광산업에만 치중하여 왔기 때문에 제주도의 산업구조에 변화를 가져오게 되었다. 제주도의 경우 1960년 부터 1980년대 중반까지의 산업구조의 構成比를 보면 전면적인 3次産業 위주로의 急激한 변화를 알 수 있으며 1次産業의 減少 趨勢와 製造業 등 2次産業의 脆弱性을 읽을 수 있다.<sup>12)</sup>

따라서 관광개발은 農業, 水産業, 特化作物을 加工 처리할 수 있는 食品製造業 등 관련산업과의 連繫下에서 추진해 나가야 할 것이다.

그리고 가장 심각하게 등장한 문제가 바로 土地問題이다. 관광개발사업이 추진되면서 부터 제주도의 토지에 대한 投資價値가 높아지자 도민의 생활터전

12) 金斗云, "地域經濟의 實態와 對應方案." 《地方行政》, 1989.9, p.112.

인 토지가 외지대자본가들에 의하여 매수되고 投機熱까지 일어났다. 제주도는 토지의 구조상 林野가 전체 면적의 반을 넘고 있어서 道民들이 직접 활용할 수 있는 토지의 範圍는 넓다고 볼 수 없다. 개발을 위하여 적정하고 충분한 價格으로 補償한다고 하지만 문제는 거기에서 끝나는 것이 아니다. 개발에 따른 投機 등으로 인해 주민들이 代土를 구입할 여건이 되지 못하는 데 있는 것이다. 제주도 토지의 약 15%가 외지인들에 의하여 占有되고 있다고 하는데, 이것은 제주도 總 面積 1,824.94km<sup>2</sup> (약 5억5천2백만평)의 13.6%인 7천5백만평으로 한라산을 비롯한 國.公有地를 제외한 개인소유 土地만으로 볼 때 그 정도는 심각한 것이다.<sup>13)</sup>

경제적 측면에서 마지막으로 제기되는 문제점으로서 관광수입의 地域外로의 漏水현상이다. 관광개발을 통해 얻어진 收入이 그 지역경제에 얼마만큼 寄與할 수 있느냐 하는 문제는 몇가지의 前提條件의 충족여하에 따라 달라지겠지만 우리나라의 경우에 있어서는 중앙집권적인 政治, 行政制度, 觀光土產品의 不在, 외지인 또는 외지자본에 의한 관광사업체의 경영 및 소유와, 관광지 자체의 構造的 특성 및 土地利用 規制政策의 문제 등을 들 수 있다. 제주도에 流入되는 관광收入도 이러한 諸般要因들이 복합적으로 작용하여 流出되고 있으나 이 單元에서는 관광사업체의 所有, 經營이 주로 외래자본에 의하여 이루어지고 있다는 점에 論議의 중심을 두고자 한다.

1988년 현재 제주도에 所在하고 있는 관광관련업체의 所有現況<sup>14)</sup>을 보면 관광호텔 15개소 중 서울 12개(80%), 在日僑胞 2개(13.3%), 其他 1개(6.7%)로 나타났으며 골프장, 海底관광시설 및 狩獵施設 등의 관광산업체 7개소 중 서울 5개소(72%), 在日僑胞 2개소(28%)이며 대단위 관광음식점(요정)은 5개소 중 서울 4개소(80%), 제주 1개소(28%)로 나타나고 있듯이 제주도에 소재하고 있는 관광산업체가 거의 서울 출신의 대자본가에 의해서 所有되고 있음을 알 수 있을 뿐만 아니라 제주도가 얼마나 外來資本에 종속되어 있는가 하는 것을 여실히 보여 주고 있으며, 여기에서 얻어지는 利潤이나 收入이 제주도에 再投

13) 濟州道, 《濟州道統計年譜》, 1989. 《月刊濟州》, 1989.9. p.29.

14) 濟州社會研究所, 《濟州社會研究》創刊號, 1989. pp.219-220.

入되기는 어려운 실정이다. 특히 관광호텔의 경우는 日本 資本이 투입된 경우가 많고 건축중인 각종 호텔등에도 日本의 投資는 많은 편이다.<sup>15)</sup> 그러나 이러한 것들은 3차산업적 投資利益에 불과한 것이라고 볼 수도 있으나, 마을의 共同牧場이나 農地의 買收, 각종의 埋立 및 개발사업 등에 대한 대자본가의 介入은 개발이익의 유출은 물론 지역 農, 漁民 등 주민의 生活基盤마저 威脅하고 있는 실정에 이르고 있다.

마지막으로 社會 文化的 측면에서의 接近이다. 제주도의 관광개발은 경제 효과에만 치중, 제주도의 固有한 傳統文化的 개발에는 疏忽히 함으로서 각종의 社會, 文化적 副作用을 야기시켜 왔을 뿐만 아니라, 지역주민들로 하여금 관광이라는 행태에 대한 拒否感까지 불러 일으켰다 할 것이다. 지금까지 제주도의 관광개발은 관광호텔, 유흥시설 등의 화려한 外形的要素만을 갖추는 데 힘써 왔다고 볼 것이다. 특히 外國人 위주의 개발을 지향함에 따라 제주도민의 價値體系를 崩壞시켰고, 文化적 遺産의 低質化, 각종 犯罪, 環境汚染 등의 문제를 惹起시켜 왔다.

제주도가 관광지로서의 魅力이 많다고들 하지만, 外國의 우수한 觀光地에 비해 競爭力이 많이 떨어지고 있다는 論議들이 최근 일어나고 있다. 제주도에 관광객을 誘致할 수 있는 주된 요인은 제주도가 지니고 있는 고유한 전통문화와 아름답고 神秘롭게 형성된 自然景觀에 있건만 정책적으로 이러한 측면에서의 개발은 소홀히 해왔다고 보며, 제주도가 지닌 특수성을 제대로 살려내지 못하고 있는 것이다.

관광산업의 중심지인 제주지역은 靑少年 犯罪, 享樂文化的 氾濫, 消費指向的 행태, 관광객에 대한 모방심리 등 많은 逆機能적 문제를 內包하고 있다. 특히 最近에는 歡樂性 觀光으로 그 행태가 변해감에 따라 價値觀의 混亂 및 道德性的 破壞현상까지도 초래되고 있는 실정이다.<sup>16)</sup> 이를 改善해 나가기 위해서는 제주도민이 개발사업에 積極參與할 수 있는 方案이 模索되어야 하며, 積極 참여할 수 있을 때 관광자체 또는 관광객에 대한 거부감을 最小化 시킬

15) 濟州社會研究所, 앞의 책, pp.219-220.

16) 《月刊 濟州人》, 1989.10. p.76.

수 있고 그것이 결과적으로 바람직한 觀光發展으로 이어지는 길이라고 본다.

## V. 參與의 概念 構成

參與는 住民이 정부의 정책결정과정(정책의 形成·決定·執行·評價)에 관여하여 影響力을 미치려고 意圖하는 行爲라 정의하고 있다. 英國의 有名한 Skeffington委員會의 報告書 Skeffington Report에서는 參與가 무엇인가에 대해 政策이나 提案의 形成에 관여하는 行爲라고 정의하고 있다.<sup>17)</sup> 그러나 참여의 형태를 提示하기란 그리 쉬운 것은 아니다. 왜냐하면 住民參與가 어떤 일정한 原理나 原則에 따라 그 형태를 규정한 것도 아니며, 또한 定型의인 형태를 지니고 住民運動이 행하여진 것도 아니기 때문이다.

즉 住民參與는 그 수가 무수히 많고 多樣하며 無定型이기 때문에 이에 대한 이해는 넓고 다양할 수 밖에 없는 것이다. 따라서 주민참여의 機能을 分析해 보기 위해서는 참여를 어느 정도 類型化하여 그 特徵을 抽出해 보아야 할 것이다.

이러한 觀點에 있어 美國에 있어서의 住民參與의 諸方式에 대해 참여형태를 運動, 交涉, 機關參與, 自主管理라는 4가지의 類型으로 구분해서 論한 것이 있다.<sup>18)</sup> 운동과 교섭의 구별은 첫째, 前者는 어디까지나 비정형적인데 대해서 교섭은 兩者간의 對抗의 형태로서 그것은 교섭권이 확립됨에 따라 정형화 된다. 둘째, 운동의 경우는 상대방이 제시하는 가치와 자기가 요구하는 가치간의 去來, 즉 어떤 계산적인 思考를 전제로 하고 있다는 點에서 區別된다. 참여란 기관의사의 결정에 참여하여 그 責任을 공동으로 分擔하는 것이다. 참여에는 정책결정과정에 實際로 주민의 影響力이 行使되고 이들의 創意와 요구등이 行政에 반영되는 實質參與가 있고, 주민이 儀禮的, 形式的으로 참여하여

17) Skeffington Committee, People and Planning: Report of the Committee on Public Participation in Planning, 1970.

18) 이와 같은 區分은 日本의 行政學者 西尾僧의 概念으로서 多數의 學者들에게서 共感을 얻고 있고 많이 引用되고 있다.

행정기관의 정책결정에 正當性을 賦與해 주는 形式參與가 있다.<sup>19)</sup> 우리나라 정부기관에서의 참여에 대한 기본인식은 정책결정 스타일이 앞에서言及한 바와 같이 下向的인 스타일이었기 때문에 形式參與로 看過해 버리는 傾向이었다 해도 지나치지 않을 것이다. 하여간 參與의 概念을 지역과 관련하여 보면, 어느 일정한 지역의 주민들이 자기들에게 영향을 준다고 생각하는 정책결정에 참여하는 행위를 뜻하는 것이 될 것이며, 濟州道의 관광개발과 관련시켜 볼 때는 정책과정 諸段階의 參與, 關與 및 일련의 개발사업에 대한 投資, 雇傭의 측면까지도 考慮해 볼 수가 있을 것이다.

그러나 무엇 보다도 斷言할 수 있는 것은 參與의 主體는 곧 住民이라는 것이다. 이들은 地域 共同體의 구성원이며 각종의 政策이나 開發計劃의 영향을 받고 있으면서도 자기의 意見이나 慾求를 충분히 傳達 또는 反映하지 못하는 一般住民인 것이다. 따라서 이들의 慾求나 熟望이 정책에 반영되기 위해서는 부분적인 參與가 아니라 政策이나 計劃의 作成, 決定, 執行, 評價 등의 전 과정에 걸쳐 參與가 이루어져야 할 것이다.

정책이나 계획의 결정을 맡고 있는 政府機關의 측면에서 본다면, 住民의 過渡한 참여에 대한 憂慮나 警戒의 소리가 없지 아니하나 住民參與는 이러한 批判의 소리를 압도하여 왔을 뿐만 아니라 現代社會에 있어 가장 重要한 社會原理로, 그리고 새로운 社會價値로서 強調되고 있는 實情이다. 또한 이러한 批判은 參與 그 자체가 지니고 있는 원리나 가치에 대한 것이라기 보다는 過程이나 方法上의 未熟에 대한 指摘으로서, 또는 體制維持를 위한 保守思想에서 비롯된 것이라고 보는 것이 妥當할 것이다. 단지 문제는 주민참여가 앞으로 그동안 蓄積된 經驗과 에너지를 바탕으로 實効性을 높여 나감으로써 成熟시켜 나갈 수가 있느냐 없느냐가 重要한 關鍵이라고 생각된다.

이와 같은 成熟한 狀況에 접근하기 위해서는 參與는 다음과 같은 몇가지의 課題를 再認識하고 해결의 길을 摸索하여야 하겠다.

첫째, 住民參與는 그것이 效率의이기 위해서는 어떠한 形態로든지 制度化

19) 崔虎俊, “都市政策에서 市民參與와 行政能率의 相關性 研究”, 延世大 博士學位論文 1982.

되지 않으면 안된다고 본다.

둘째, 풀뿌리(grass root)參與가 實現되어야 한다. 주민참여에 대한 많은 經驗을 가지고 있는 美國에서도 풀 뿌리 參與를 외쳤지만, 실제로는 구호로 그쳐버린 경우가 많았다. 이는 住民參與가 지역의 有力者 내지는 일부 活動家에 限한 限정되어 地域社會의 底層에까지 普及되지 않았기 때문이다. 풀 뿌리 參與를 實現시키기 위해서는 우선 참여 隔差의 現象을 打開하고 全部門 全階層의 參與(all sector participation)로서 全 住民의 創意力과 에너지를 結集하지 않으면 안된다고 본다.<sup>20)</sup>

셋째, 參與過程의 基초를 公高히 하기 위해서는 政策決定이 이루어지고 있는 密室의 情報만 만이 아니라 不當하게 獨占되어 온 情報가 住民에게 充分히 公開되어야 하며, 동시에 住民에 의한 情報管理體系가 要望된다. 現代와 같은 情報社會에 있어서 情報의 獨占은 權力의 毒점으로 연결되기 때문이다. 이러한 情報의 重要性에 비추어 公高의 要求만이 아니라 住民들이 情報를 作成하고 管理하는 體系를 통해 相互 情報를 交換함으로써, 住民들간의 連帶의 幅을 넓히고 強化해 나가야 할 것이다.

넷째, 住民參與가 뿌리를 내리고 또한 持續的인 것이 되기 위해서는 住民들 사이에 參與文化를 生成시켜 나가지 않으면 안된다고 본다. 美國에서 住民參與가 制度化된 것은 參與文化에 의한 것이었고, 이탈리아에서 權力의 分權化가 試圖된 것도 그 傳統的인 文化에 의한 경우가 많았다. 이에 비해서 參與에 消極的이고 從屬的인 文化를 가지고 있거나 또는 中央執權의 傾向이 濃厚한 國家인 경우 住民參與는 많은 制約이 따른다. 즉 政府가 家父長的인 購買力을 행사해 온 國家에서는 경제는 急成長을 했을지 모르나 近代的 의미의 住民의 意識을 背景으로한 參與文化의 生成은 어렵다. 參與文化가 生成,發展되고 繼承되기 위해서는 住民의 自覺과 住民의 意識을 高揚시키기 위한 教育이 어린시절·靑少年時節부터 이루어 질때 그 뿌리가 내려질 것이다.

20) R.C.Martin, Grass Roots (Alabama University Press, 1951), p.17.

## VI. 參與의 딜레마와 그 要因

地域開發, 都市計劃, 都市再開發 등의 개발사업은 그 지역 또는 地域社會에 커다란 變化를 가져올 뿐만 아니라, 주민 각자의 權利와 財産 및 生活이해에 직접적인 영향을 주기 때문에 주민들이 銳利한 反應을 보이고, 그에 대한 저항이 특별히 強力한 것이 特徵이다.<sup>21)</sup> 따라서 이러한 開發事業에는 合理的이고도 公正한 계획원안의 작성이 필요하고, 意見提出이나 聽聞 및 公聽會에서 그 계획으로 영향을 받을 사람들의 意見開陳과 충분한 納得이 행해진 후에 상호 調整하는 節次가 필요해지는 것이다. 따라서 이러한 개발사업은 住民參與의 가장 基本的인 對象이 되고 있는 것이다.

우리나라의 주민참여 方式 또는 通路로서 委員會(政策諮問委員會, 각종 協議會, 審議會), 班常會, 廣聽활동(輿論 모니터, 對談, 懇談會), 行政節次, 其他로 분류할 수 있다.<sup>22)</sup> 이와같은 각종의 手段이나 방식이 형식적이거나 運營의 不實 등으로 본래의 機能을 수행하지 못해 왔음은 우리나라의 政治·經濟的 상황하에서 볼 때 지역보다는 중앙의 論理로 一貫되어 왔음에 그 原因이 있다고 생각된다. 濟州道의 경우에 있어서도 例外라 할 수 없고 특수한 문제를 지니고 있다고 보아야 할 것이다. 제도적인 면에서 볼 때 지역개발계획의 수립과정에서 公聽會, 諮問委員會, 開發委員會를 거치도록 하고 있지만 그것이 制度化 되어 있는 경우는 都市計劃 정도이며, 대부분이 주민의 의견을 收斂할 수 있는 經路나 段階를 明示하지 않고 있다.<sup>23)</sup>

관광개발정책의 수립과 실시에 있어서 住民意思가 반영되지 못한 事例를 보면 80년대부터 都市計劃을 비롯하여 많은 國土 및 地域開發計劃들을 入案하고

21) 崔昌浩, 《地方自治制度論》, 서울:三英社, 1988, p.599.

22) 崔昌浩, 앞의 책, pp.613-617.

23) 夫萬根, “濟州地域發展과 政策決定 樣相,” 濟州開發에 關한 學術세미나 濟州開發 무엇이 問題인가?, 濟州大 社會發展研究所, 1988.p.49.

決定하는 과정에서 공청회를 하고 地方行政機關, 地方商工會議所 등과 협의  
를 하기도 하였지만 계획의 主導權은 여전히 中央政府에 있었다.

1978년 西歸浦市 中文綜合開發團地 개발 초기에 土地所有者 및 利害關係者  
와의 협의를 거친 바도 없이 政府가 一方的으로 토지의 時價를 정하여 通告하  
는 방식으로 토지를 收用했고,<sup>24)</sup> 第2段階開發事業에 있어서도 같은 방법으로  
事業을 추진한 바 있다.

이러한 상황에서 지역주민들의 參與형태는 事後的이고 對證療法的 주민운  
동의 수준에 그치고 만 것이었다. 주민들은 개발이익의 지역사회에 대한 還元  
및 適正한 補償을 주장하는 中文觀光地問題協議會와 토지의 수용자체를 거부  
하는 내땅지키기對策委員會를 결성하여 자기들의 權益을 주장한 바 있다. 그  
러나 이러한 事例는 제주도적으로 볼때 극히 一部에 불과하고, 다른 개발지역  
의 주민들은 근본적인 代案을 마련하지 못하고 있는 것이다. 觀光地로서 개발  
의 可能性이 他地域에 비해 높다고 할텐데, 관광개발과 관련된 組織이 거의  
없고 대부분 傳統的인 의미의 것들 밖에 없다는 것은 주민참여의 정도를 가늠  
하는 尺度와 다름이 없는 것이다. 이렇듯 제주도의 개발과 관련하여 住民參與  
가 활발하지 못한 그 요인은 어디에 있는 것인가? 가장 중요한 원인을 든다면  
개발 정책과정에 있어 閉鎖性과 下向性의 문제이다. 정책과정에 있어서 참여  
가 排除되거나 지역주민과 지역현실을 무시한 정책들이 亂舞해 왔기 때문에  
정책에 대한 冷笑主義的 성향이 다분한데 그 딜레마의 원인이 있다 하겠으며,  
또한 주민 스스로가 주체적 力量을 발휘하지 못하고 있다는 點이다. 주민의  
주체적 자세를 갖는다는 것은 이니시아티브를 취할 수 있는 실력을 키워야 한  
다는 것인데, 단순하게 制度的 측면의 參與通路에 형식적으로 접근해서는 안  
될 것이다. 또 하나의 요인은 資本의 零細性의 문제이다. 제주도 관광개발에  
주민들이 주체적 主人이 될 수 없었던 것은 地域資本의 零細性으로 인하여 外  
來資本에 의해 개발이 추진되어 왔음에 그 원인이 있다 하겠다.

24) 濟州社會研究所, 앞의 책, p.49.

## VII. 積極的 參與를 위한 提言

우리나라는 解放 이후 강력한 中央執權體制에 의하여 政治·經濟·社會秩序가 유지되어 왔다. 이러한 領導的 國家체제하에서는 일반적으로 國家運營과 발전의 측면에서 본다면, 체계적 一貫성과 優秀성은 있으나, 屬性上 사회는 硬直性を 띠게 되고 국민들의 정치·행정에 대한 參與도 형식적이고 節次的인 틀에 順從하는 性向을 나타내게 된다.

第5共和國 시대까지는 經濟發展이라는 민족적 大使命에 따라 權威的인 통치의 그늘아래서 국민들은 비교적 節制된 民主主義의 삶을 忍耐해 왔지만, 1987년 이후 民主化 시대에 접어들어 社會變動의 急流에 휩쓸리게 되면서 부터 사회일반의 意識構造도 急進的인 성향의 흐름으로 變貌되기 시작했다. 이러한 趨勢에 따라 住民들의 意識도 그동안 潛在되었던 욕구가 噴出하고, 각종 정책이나 개발계획의 시행에 있어서도 알 권리를 요구하는 등 利益集團의 일원으로서나마 지역사회의 開發現場에 적극적인 關心을 나타내기 시작해 왔다. 이는 住民參與라는 脈絡에서 볼때 매우 肯定的인 현상이나 레디칼한 行動을 수반하고 있어 批判의 시각도 적지 않다.

그러나 무엇보다도 우리나라 政治史에 있어 새로운 轉換期를 맞이하고 있는 센세이셔널한 사건은 30년만에 부활된 地方自治時代의 到來이다. 지방자치제도의 導入으로 바야흐로 진정한 주민 大衆의 참여의 시대는 도래하게 된 것이며, 參與의 문화도 이제 그 봉우리를 맺어가게 된 것이다. 그러나 參與의 제도가 확대되고 通路가 넓어졌다고 개발사업에 실속있게 참여할 수 있는 當爲性이 부여된 것은 아니다. 濟州道の 觀光개발이 정책과정에서 부터 그 發想이 외래자본과 외래기술의 도입을 전제로 추진한 것이기 때문에 많은 문제가 발생하였으며 大規模施設 위주로 觀光개발을 계획하고 추진한 政府의 발상에도 문제가 있었다고 생각한다. 또한 觀光개발은 개발자체만을 염두에 두고 사실상 지역주민은 排除되어 왔기 때문에 政府의 정책에 대하여 否定的 시각으로 대하여 왔으며, 이것이 社會葛藤을 유발시키는 觸媒가 되어 왔기 때문에 정부

당국은 既存의 정책과정, 기존의 개발방식을 轉換하여 적극적인 住民參與의 인센티브를 모색해 나가야 할 必要性이 있다고 본다.

또한 주민들 측에서도 自救의인 力量을 갖추어 效率의인 참여의 戰略을 모색하여야 할 필요가 절실하다. 그러므로 濟州道 觀光開發에 있어서, 정부당국과 주민간의 葛藤의 소지를 없애고 주민들은 주민들 대로 개발에 따른 弊害를 당하지 않도록 하기 위해서는 政府나 住民 兩者가 合法的이고 合理的인 참여방법과 裝置가 필요하다고 보는 데 兩者의 입장에서 考慮될 수 있는 方案으로 참여의 積極化를 위해서 다음과 같이 提言한다.

첫째, 情報의 公開가 필요하다. 현대 行政國家에서는 행정의 專門化, 技術化에 따라 議會의 기능이 無能化 현상을 나타내고 있는 趨勢에 있다. 따라서 필요한 情報를 政府가 독식함으로써 정치적으로 이용될 憂慮가 없지 않다고 볼 때, 有益하고 有用한 情報를 公開하여 주민들의 알 權利를 保障해 주어야 할 것이다.

둘째, 廣範圍한 分權化에의 要請이다. 2-3년전 부터 地方自治制度의 실시를 위한 基礎作業을 통하여 最近에 와서는 中央政府의 權限이 지방으로 많이 移讓되었다고 보나 아직도 미흡한 實情에 있으며, 권한의 性格에 있어서도 重要な 決定事項은 중앙의 統制하에 두고 있는 事項들이 많이 있다. 때문에 기능 再配分이 심도있게 調整되어야 할 것이다.

셋째, 行政豫告制度의 擴大實施이다. 행정예고에 관한 규정에 의하여 현재 시행되고 있는 행정예고제도는 住民들의 참여유도를 위한 것으로서 그 趣旨는 긍정적이라고 보나, 官報에 掲載하거나 官廳의 게시판에 公告하는 정도의 消極的이고 形式的인 방법을 취하고 있어 주민들이 쉽게 접할 수 있는 機會가 提供되지 못하고 있는 만큼, 현대사회 매스 미디어의 寵兒인 TV, 新聞, 또는 뉴스레터 등을 이용하여 積極的이고도 實質的인 예고활동을 하여 주민들이 생활저변에서 부터 접할 수 있도록 擴大하여야 할 것이다.

넷째, 대단위 公聽會 또는 지역별 公聽회를 통한 주민 直接參與機會의 制度化이다. 주민참여를 委員會 수준의 정도를 넘어 넓게 생각하여, 가급적 直接參與할 수 있는 시스템을 確保하고 주민의 意見을 제대로 綜合, 分析하여 반영할 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 上向의 開發方法 및 計劃의 模索이다. 지금까지의 觀光개발은 開發 그 자체만을 생각하고 지역주민이 度外視 되었던 경우가 대부분이었다. 濟州道 개발의 추진과정에 있어서도 주민들의 意見이 충분히 반영되었던 機會는 많지 않았는데 제주도 觀光개발의 착실한 發展을 가져오기 위해서는 地域住民의 긍정적인 協助없이 는 수행될 수 없으며 또 큰 意義를 가질 수 없다는 點을 감안해 볼때, 주민의 意思가 충분히 反映될 수 있는 上向의 開發方法으로 추진되어야 한다.<sup>25)</sup>

여섯째, 內發의 開發方法의 導入이다. 內發적개발은 從來의 外發的 開發方法에 대한 새로운 전환으로 나타난 것으로 資源, 勞動力, 技術 등 한 지역이 賦存하는 모든 潛在力을 최대한 활용하기 위하여 지역내에 賦存하고 있는 限界資源과 中間技術을 적극 활용하는 개발방법이다. 한계자원은 현재 이용도가 높은 主資源과 이용도가 전혀 없는 無用資源과의 중간위치에 있는 것으로서 市場性이 약하거나 近代의 市場體制에 직결되지 못하며 동시에 單位投入當 生産性이 낮고 이를 개발하는 公式的 제도적 裝置가 완벽하게 마련되어 있지 못하나 將來 개발의 潛在力이 매우 높아 이용될 소지를 충분히 갖고 있는 資源이다. 그리고 中間技術은 자연 그대로의 형태를 약간 수정한 基礎技術과 현재의 高度技術의 중간에 위치하는 지역조건과 적합한 기술을 意味한다. 그러므로 內發的 開發을 위해서는 불균형적인 據點開發方式을 지양하여 均衡개발을 해 나가야 하며, 구체적인 방안으로서는 道內 零細資本을 효율적으로 활용할 수 있도록 「제3섹터」<sup>26)</sup>를 導入하여 활성화 方案을 模索하여야 한다.

일곱째, 지역자본 投資誘導 方案의 모색이다. 지금까지 제주도 觀光개발은 지역자본의 零細性으로 인하여 개발에 參與시키지 못하고 정부에서 民資誘致의 一環으로 外來資本을 끌어들이어 대단위 據點開發을 추진해왔다. 그러한 만큼 지역자본의 確保를 위해서 汎道民 開發基金確保를 위한 共同體를 조직하거나, 道民을 대상으로한 開發公債制度를 실시해 볼 수도 있을 것이다.

25) 高南旭·金泰保, "濟州道 觀光開發과 道民所得增大의 連繫推進方案," 《社會發展研究》第2輯, 濟州大 社會發展研究所, 1986. p.209.

26) 앞의 論文. pp.225-226.

여덟째,住民의 자주力量 涵養과 개발主體로서의 自覺이다. 90년대초 2년여 동안 제주지역사회를 葛藤의 소용돌이 속으로 몰고 갔던 塔洞公有水面埋立開發事業에 대한 부당성과 개발이익의 社會還元 문제, 그리고 濟州開發特別法의 제정과정에 있어서 보여준 道民의 參與意識은 민주화의 進陟과 아울러 向上된 面貌를 낳게 했지만 앞으로는 제주개발에 대한 主體意識은 계속적으로 확보해 나가야 할 것이며, 아울러 우리고장의 개발은 우리가 責任을 진다는 決意와 자주역량을 키워나가야 할 것이다. 또한 중앙정부나 地方自治團體는 도민들이 認識하고 있는 제주개발정책에 대한 不信感을 解消하기 위해 적극적으로 문제를 풀어 나가기 위한 努力이 절대 필요하다.

## Ⅷ. 結 論

1960년대 이후 政府에 의해 추진되어 온 濟州道 觀光開發은 제주사회의 構造와 濟州人의 삶에 충격적인 變化를 주었으며, 이개발의 經驗을 노하우로 삼아 “무분별한 개발로 인하여 毀損되는 天惠의 아름다운 景觀을 보존하기 위해서는 現行 國土利用管理法으로는 保存하기가 어렵습니다. 예컨대, 中山間地域의 아름다운 稜線, 噴火口, 海岸邊의 絶景 등을 체계적으로 保存하기 위해서는 수립된 計劃을 뒷받침 해줄 法的, 制度的 裝置가 꼭 必要합니다.”<sup>27)</sup>라는 미명아래 이른바 濟州道開發特別法을 制定한 바 있다. 이 法 제정과정을 통하여 開發의 진정한 의미가 어떤 것인가에 대하여 제주도민은 어느 정도 共感해 볼 수 있는 값비싼 經驗을 터득했으리라 본다.

지금까지 제주도 개발은 주로 生産性에 치우친 나머지, 그것이 지역주민들의 삶의 質 向上에 얼마나 寄與할 것인가 하는 구체적 檢證없이 추진되어 왔다. 成長이 곧 物質的 豊饒라는 物質萬能의 思考와 함께, 목적을 위해서는 제주도의 固有한 傳統쯤은 팽개쳐도 좋다는 極端的인 開發至上主義에 陷沒되어

27) 濟州道, 濟州道開發特別法-道民意見을 收斂 削除·修正·補完하였습니다.  
(特別法制定을 위한 道民弘報資料), 1991.11.15. p.3.

왔기 때문에 獨特한 文化와 歷史를 가진 주민들을 度外視하고, 오로지 合理的인 目標라는 구실로 強力하게 추진해 왔던 것이다.

地域社會라고 해서 固定不變的인 것은 아니다. 오히려 끊임없이 變化하고 발전해 나간다. 지역주민 역시 사회발전에 照應하여 그 地位나 存在方式을 새롭게해야 할 것이지만, 開發의 부작용을 最小化하는 노력과 제도적인 裝置를 소홀히 해왔다고 批判할 수 있다. 그 결과로 開發現場에서의 葛藤현상은 나날이 치열해지고 道民分裂이라는 對價를 치르고 있다. 그러나 어쩔수 없이 發展은 開發이라는 力動的 과정을 거치지 않고서는 이루어지지 않는다. 문제는 얼마나 誠實하고 智慧롭게 개발하느냐에 따라서 發展은 좋아질 수도 있고 나빠질 수도 있는 것이다.

이 글에서는 濟州道 觀光開發의 추진과정을 概括해 보고, 그 동안 下向的이고 外發的으로 이루어져 온 개발로 인한 副作用에 대응하여, 제주도 지역주민들이 적극적으로 參與할 수 있는 方案은 무엇인가에 대하여 拙점을 두었다. 行政側의 變數로서는 情報의 公開, 分權化의 요청, 直接參與機會의 擴大 및 개발방식의 轉換을 주 內容으로 敘述하였고, 住民側의 變數로서는 지역사회 資本의 確保와 投資를, 그리고 주민 自主力량의 涵養과 개발의 主體로서 自覺을 가져야함을 敘述하였다.

개발의 中心概念을 財貨의 創出로 부터 출발하여 所得의 增大에 두기 보다는, 주민의 潛在能力을 觸發시켜 나가야 하며, 개발의 궁극적 목적은 지역주민의 質的 生活向上을 圖謀하는데 있다. 그러하기 때문에 앞으로도 濟州道 開發에 合當한 開發모델이 무엇이며, 어떤 方法이 이 지역에 有利한가 하는 實踐的 問題를 研究해 나가야 하며, 외부에서 가해오는 개발의 홍수속에서 「제주의 것」을 지키기 위해서 濟州道民이 해야할 일이 무엇인가에 대해서도 定立을 해 나가야 한다.

지역주민의 發展이 지역사회의 발전을 가져오고, 나아가 國家의 發展을 가져 온다는 當爲性을 前提로 할때, 제주의 바람직한 開發이란 어떤 것이냐 하는 現實認識에 透徹하여야 하겠으며 그것을 實踐하는 力量을 키워나가야 한다고 본다.

## 參 考 文 獻

- 高南旭外, “濟州道觀光開發과 道民所得連繫推進方案,” 社會發展研究 第2輯, 濟州大學校 社會發展研究所, 1986.
- 金斗云, “地域經濟의 實態와 對應方案,” 地方行政, 1989.9.
- 金相勳, 觀光事業概論, (서울: 螢雪出版社), 1981.
- 金永燮外, “地域分權화와 地域開發-韓國의 山北地域의 住民參與 開發事例를 中心의 로-,” 行政問題論集 第8輯, 漢陽大 行政問題研究所, 1987-1988.
- 朴東緒, 韓國行政論, (서울: 法文社), 1986.
- 朴泰岩, “自主的 커뮤니티의 開發戰略,” 地域社會開發研究 第9輯, 韓國地域社會開發學會, 1984.
- 朴造杓, 韓國觀光行政組織發展에 관한 研究, 京畿大 大學院 博士學位論文, 1987.
- 申宗淳, “行政能率과 住民參與의 調和,” 地方行政, 1980年 6月號.
- 신현주, “觀光產業의 發展이 그 地域 住民生活에 미치는 社會文化的 影響에 관한 研究,” 觀光學研究 第11號, 1987.
- 安海均, 政策學原論, (서울: 茶山出版社), 1986.
- 月刊濟州, 1989.5.8.9.10號.
- 李長春, 觀光政策學, (서울: 大旺社), 1986.
- 濟州社會研究所, 濟州社會研究 創刊號, 1989.
- 地域開發學科教授協議會, 地域開發論, (서울: 法文社), 1987.
- 崔昌浩, 地方自治制度論, (서울: 三英社), 1988.
- 崔虎俊, 都市政策에서 市民參與와 行政能率의 相關性 研究, 延世大 大學院 博士學位論文, 1982.
- Robert A. Dahl, Polyarchy : Participation and Opposition (New Haven

濟州道開發에 있어서 住民의 參與와 役割 一考

Conn : Yale University Press), 1971.

Skeffington Committee, People and Planning: Report of the Committee on Public Participation in Planning, 1970.