

## 제주도의 관광산업 진흥과 도시계획

Duk Hee Lee Murabayashi  
(DHM 회사, 대표)

1. “팔도강산 유람”이라는 말이 보여주듯이 우리의 조상들은 옛부터 여행을 즐긴 것 같다. 비단 우리의 선조들 뿐 아니라 세계 인류역사를 보면 인간들은 까마득한 옛날부터 여행을 한 것으로 나타나 있다. 왜 여행을 하는가? 여행의 목적은 무엇인가?

물 좋고 기름진 땅을 찾아나서는 정착의 목적이 있고, 진리를 터득하기 위해 떠나는 고행의 여행도 있었다. 또, 필요한 물건이나 값진 물건을 얻거나 교환하기 위해 다니는 상업의 목적도 있었으며, 탐이 나는 지역이나 나라를 정복하려는 군사적 목적도 있었다. 학문을 배우러 떠나는 유학의 여행과 심신의 휴식을 위해 떠나는 휴양 여행도 있었고, 멀리 이사간 친척이나 친구를 찾아가는 방문의 여행도 있었다. 한 걸음 더 나아가서 자기가 살고있는 고향과는 다른 풍경과 문물을 보러 떠나는 순수한 관광의 목적도 있었다. 그리고 보면, 색다른 것을 추구하고 갈망하는 인간의 본능과 성취욕으로 여행길을 나서게 되는 것 같다.

그러면, 왜 사람들이 제주도를 찾아오게 되는가? 기후가 비교적 따뜻하고, 공기가 맑고, 물이 깨끗하며 한라산을 비롯하여 다른 곳에서는 볼 수 없는 독특한 경치 때문이라 할 수 있다. 거기에 섬사람들의 후덕한 인정을 즐겨 찾아오는 사람들도 있겠다. 또는 단순히 “산이 거기에 있어 오른다”는 것 처럼 “제주도가 있으니까 찾아온다”라고 주장하는 이도 있겠다. 결국 대부분의 사람들은 휴양이나 관광차 제주도를 찾게 되는 것이다.

2. 통계에 의하면 1987년 현재 제주도 주민수는 50만 명이고 연간 제주도를 드나드는 관광객 수는 1백 50만이라 한다.

1981년 72만 명에 불과하던 관광객 수가 6년 동안에 두 배 이상 늘어난 것이다. 그러

면, 과연 어떤 요인으로 인하여 관광객이 증가하게 되었는가?

경제 근대화로 경제적인 여유가 생겼고 동시에 근대화에 따르는 정서적인 억압이나 불안 해소를 위해 직장과 집을 잠시라도 떠나 휴식코자 하는, 정신적·정서적인 요인이 크게 작용한다고 하겠다. 그러나 이런 요인은 여행을 떠나게 되는 보편적인 까닭이며 다른 곳이 아닌 “제주도”를 찾게 하는 특별한 이유는 아니다.

많은 관광객들이 제주도 방문을 가능케 하는 직접적인 요인은 교통수단의 발달에 있다. 여객선이나 화물선만이 오고가던 시절에는 아무리 기후 좋고 경치 좋은 제주도가 있고, 다니러 가야만 하는 뚜렷한 사유가 있어도 교통수단의 불편이나, 너무 오랜 시간이 걸리는 이유 등으로 해서, 선뜻 발걸음을 빼어놓기가 쉽지 않았었다. 일단 제주도에 도착하고 나서도 섬 내에서의 이동이 용이하도록 도로망이 잘 발달되어 있고 이 도로망을 연결하는 버스라든가 승용차가 많아서 상당히 활동이 자유로와 졌고, 소요시간이 훨씬 줄어들었다는 데 있는 것이다. 결국 제주도로 이어지는 해상 뿐만 아니라, 항공기 운항, 그리고 제주도 내의 편리한 육상도로 등 교통수단의 발전이 제주도 관광산업의 개발과 진흥을 촉진시킨 것이다.

두번째 요인으로는 호텔·여관 등 숙박시설이 대형화·고급화된 점을 들 수 있다. 비단 객실의 수효만이 급격히 늘어난 것이 아니라 그에 따르는 부대시설이 병행하여 발전될 수 있었다는 것이다. 관광객이 늘어났기에 호텔 수도 늘어날 수 있었다 하겠지만, 그 부대시설이 같이 시설될 수 없었다면 그리 쉽게 호텔수가 늘어날 수 없었으며, 설령 늘어날 수 있었다 하더라도 지금과는 다른 형태로 되었겠다. 즉 최신 현대식 설비로 호텔들이 고층화·고급화하는 추세에 있고 이 대형화된 시설물을 운영하는 데 지장이 없도록 운송 및 저장 등의 서비스 용역이 같이 발달해 있어, 제주도가 늘어나는 관광객들이나 대규모 회의 참석자들을 어렵지 않게 받아들일 수 있게 된 것이다.

세째 요인으로는 인적 자원이다. 다른 산업 즉 농업이나 수산업에 종사하던 또는 종사해야 할 사람들이 관광산업으로 전환하여 증가하는 관광객을 불편없이 수용하는 관련 직종에 종사하고 있다는 것이다.

3. 제주도의 관광산업 계획을 보면 오는 2001년까지 연간 약 300만 명의 관광객을 유치할 목적으로 준비하고 있다. 이러한 관광객 유치계획과 병행하여 이들을 수용할 수 있는 교통·숙박 및 제반시설의 확장계획도 마련되어 있는가 검토해 보자. 이미 마련된 계획이 관광산업 진흥만을 위하여 고립된 목적으로 준비되었는지 또는 제주도 전체 도시계획 일환의 하나로 준비되었는지도 중요한 문제이다.

## 비행장

지금 사용하고 있는 비행장의 규모와 제반시설이 급증하는 관광객의 수송과 편리 도모에 충분할 것인가? 혹은 이에 상응하는 규모로 확장할 계획이 되어 있는가? 비행장 시설의 확장계획에는 그 인근 주변지역의 주민들에 대한 고려가 동시에 이루어져야 한다. 얼마전 서울 김포국제공항을 드나드는 비행기로 인해 지친 인근 주민들이 피해 보상을 요구했다는 기사를 읽은 적이 있다. 제주 비행장 확장은 사전에 인근 주민들에게 미칠 영향을 검토하고 이에 대한 대책을 계획해야 한다. 비행기의 이·착륙이 빈번해지면 소음 이외에도 사고 가능성도 증가할 수 있는 것이다. 미국의 경우 비행장 주변 일대를 잠재적 사고 지역 (Accidental Potential Zone)으로 규정하고 주거 및 상업적인 용도로 사용하지 못하고 다만 농경지나 녹지 공간으로만 사용토록 하는 법적인 규제를 통하여 비행기 사고에 의한 불행을 사전에 감소하려고 하고 있다.

비행기 소음지역은 그 소음 정도에 따라 주거 제한지역으로 설정하고 다만 공업지역으로 허용하는 등의 법적인 규제가 마련되어야 한다. 비행장 확장 이전에 있던 기존의 집들이 이전이 가능치 못할 경우에는 그 소음 피해 방지를 위하여 각 집마다 방음장치를 해 주는 정책적 배려 또한 준비되어야 할 것으로 믿는다. 비단 주거 뿐만 아니라 학교·병원 등을 비롯한 공공의 인근 시설물들이 비행기 소음에 의한 공해에 시달리지 않는가 하는 점도 고려해야 한다. 그리고 소음지역에 더 이상 주거 및 상업용 시설이 새로이 들어서지 않도록 제한하여야 할 것이다.

이와 같이 관광산업 진흥은 동시에 주변 토지이용 계획이 밀접하게 수립되어야 하는 것이다. 이는 비행 교통수단에 주로 의존해야 하는 섬이라는 특수성이 갖고 있는 큰 문제점이라 하겠다. 덧붙여, 제주 비행장 확장 계획에는 제2 비행장의 추진 가능성도 한번 고려해 볼만하다. 물론, 경비 등 여러가지 문제점이 부각되겠지만 몇 십년 후 장래를 바라볼 때 제2의 비행장 부지를 미리 선정해 두는 것도 도시계획상 그리 허황된 것만은 아니다.

## 도로망

도로망과 그에 따르는 시설은 어떠한가? 현재 도로 사정이 관광산업 발전과 관광객 증가에 따른 교통량의 증가를 소화할 수 있는지 살펴보아야 한다. 간선도로의 증설은 필요하지 않은가? 그렇다면 그에 따르는 부수적인 문제점은 무엇인가? 그 문제점을 최소한 제거하기 위하여 어떠한 대책이 요구되는가?

자가 승용차의 증가 추세에 따라 관광객들의 임대 자가용차의 사용이 증가할 것으로 전망

된다. 자동차 임대업 (rent-a-car)의 성장과 더불어 고려되어야 할 것은 증가하는 차량의 서비스 센터의 시설 확대 내지는 증설문제이다. 그 구체적인 예로 주차장 시설을 들 수 있다.

제주도에는 그 별미를 자랑하는 조그만 음식점들이 많이 있다. 그러나 그 주변에 주차장이 제대로 마련되어 있는 곳은 드물다. 어느날 20여 대의 차로 관광객이 몰려와 2~3시간 저녁을 먹는다고 가정해 보자. 어디에 주차를 하겠는가? 다행히도 근처 길가에 주차한다고 했을 때, 주변 다른 상점이라든가 또는 부근의 주택가에 미치는 불편이 적지 않다. 더구나 길거리에 차들이 빈틈없이 들어서 있을 때 앰블런스나 소방차 등 긴급을 요하는 차량의 통행에도 큰 지장을 주게 되는 것이다.

다시 도로망 문제로 돌아가서 얘기하면, 간선도로의 확장공사를 추진하기에 앞서, 제주시와 서귀포시를 연결하는 대중교통 편의도 같이 도모할 필요가 있다. 주민들도 관광객들도 제주도에서는 대중교통 수단으로 충분히 편리하게 사용할 수 있다는 인식을 갖게 된다면 자가 승용차 증가와 운행으로 인한 교통문제점은 다소간 해소될 수 있다고 생각한다. 그러면 증가하는 차량들이 내뿜는 공기오염문제도 함께 해소될 수 있다.

## 숙박시설

증가하는 관광객 수용을 위해 호텔업자들이 호텔을 많이 짓고 객실수를 늘리는 것은 당연하고 필요한 일이다. 그러나 호텔부지 선정에 있어서 호텔 설립에 따르는 필수적인 시설과 부대시설물 설치 등에 대해서 동시적이며 전면적인 계획을 검토해야 한다.

중문단지, 표선, 성산포 등 관광단지들을 지정하여 개발하며 앞으로 더 개발을 할 계획인 것으로 알고 있다. 물론 제주가 섬이니까 관광단지 개발에 있어 해변을 끼고 있는 지역을 선정하는 것은 당연하다. 바닷가 주변에 호텔을 짓는 것은 관광객들에게는 편리하겠으나, 동시에 주민들도 해변가를 자유로이 드나들 수 있도록 보장해 주어야 하리라 믿는다. 즉 호텔측에서 호텔이 자리잡고 있는 부근의 해변가를 배타적으로 독점 사용하지 않도록 해야한다. 해변가 및 거기에 따르는 모래밭은 주민 모두의 것이지 어느 특정 호텔업자나 일 개인의 소유가 아니라 「공공소유」의 개념도 확립해 놓아야 한다. 따라서 해안선으로부터 어느 지점까지는 호텔이나 개인 주택들을 지어서는 안되며 그 지점 바깥에 호텔을 짓는다 하더라도 주민들이 바닷가로 자유롭게 드나들 수 있는 통로를 보장해 주어야 한다.

이런 숙박시설에 뒤따르는 상수·하수·폐물처리 등의 시설계획도 고려해야 한다. 제주도의 물은 지하수가 근본이며 질이 좋고 양이 많다고 한다. 그러나 그 한계는 얼마이며 제주 섬의 어디에 분포되어 있는가? 또 그 지하수를 끊임없이 공급하는 수원지는 어디에 있는가?

지하수의 수원지 또는 인근지역은 건물이나 도로 및 농경지 등으로 사용되어서는 안된다. 수원지는 그 수량을 보존하고 화학비료나 살충제의 오염으로부터 보호받아야 한다.

하수처리 상태도 소홀히 할 수 없다. 제주도 전체에 아직도 충분한 하수 처리장이 설치되어 있지 않는 것으로 알고 있다. 아직도 곳곳에서 완전히 처리되지 않은 하수를 그대로 땅속으로 스며들게 하거나 바다로 흘러보내고 있는 것이다. 이제 땅이나 바다가 자연적으로 소화하기에는 오염의 양이 너무나 증가한 상태에 있으며 따라서 제주도의 깨끗한 수질이 알지 못하는 사이에 식수로서의 기능을 점차 상실케 되는 것이다.

환경의 오염은 각종의 공장에 의해서만 발생하는 것은 아니다. 가장 쉬운 환경의 오염은 증가하는 주민과 관광객의 일상생활로부터 발생하고 있음을 깨달아야 한다.

## 인적 자원

관광산업도 일종의 산업이므로 거기에 종사하는 모든 인원들을 교육하고 훈련해야 한다. 관광객의 증가와 비례하여 늘어나는 종사자들이 전적으로 제주도 주민으로 충원되는 것은 아닐 것이다. 타지역으로부터 관광 관련산업에 종사하기 위해 제주도로 유입되는 인구가 그들의 근무지로부터 가까운 곳에 상주할 수 있는 주거지역을 확보해 두어야 하겠다. 호텔 및 그 관련업체 종사자들을 위한 주택 마련은 관광시설 개발업자가 같이 해결토록 하는 법안을 마련하는 것도 바람직하다.

4. 이제까지 언급한 것을 종합해 보면, 관광산업 개발이나 진흥은 종합적인 도시계획이나 지역개발계획과 병립되어야 한다는 것이다. 관광단지 개발계획이 곧 지역개발계획은 아니다. 도시계획국에 색칠을 해놓은 토지이용 계획도가 마련되어 있다고 해서 지역개발계획이 끝난 것이 아니다. 왜냐하면 도시계획이란 변동하는 자료수집, 분석, 예측, 검토 등을 거쳐서 실행정책 및 예산채정, 그리고 실질적인 투자가 병행하여 끊임없이 실천적으로 살아 움직이는 것이 도시계획이다.

도시계획이란 토지이용 계획 뿐만 아니라 그 토지 이용에 필요한 교통·전선·상하수·폐물 수집에 이르기까지 모든 세부적인 계획이 포함되는 것이며 교육·병원·정부시설 등 모든 공공시설의 적합한 장소와 규모도 포함되는 것이다. 이러한 정책이 수립된 후에는 현실적으로 정책을 실행할 수 있는 예산편성이나 투자가 따라야 한다. 그러나 이러한 예산편성이나 투자는 어느 한 정부기관이 단독으로 해결할 수 없다. 중앙정부나 도정부·시·군 등의 정부예산 뿐만 아니라 민간개발업자들의 긴밀한 상호협조가 절실히 요구되는 것이다. 민간개발업자와의 공동투자를 위해서는 그와 관련된 공적인 절차가 발표되어야 한다. 특히 이

러한 투자정책은 모든 개발업자와 주민 모두에게 공평한 것이어야 한다. 공식적인 법안이 책정되지 않은 상태에서 주먹 구구식으로 개발산업을 이끌어 가면 언제나 잡음이 따르게 될 우려가 있기 때문이다.

제주도가 관광산업의 진흥을 위해 노력하고 있는 지금, 제주 전체의 종합적인 도시계획이 같이 논의되어야 한다는 것을 새삼 강조하지 않아도 되리라 생각한다. 도시계획의 필요성은 관광객이 늘어나기 때문에 발생하는 것만은 아니다. 도시계획의 필요성은 사람이 살고 있기 때문에 발생한다. 주민이 살고 있고, 관광객이 찾아오고 있기 때문에 그 삶의 영향을 긍정적으로 이끌어가기 위해서 필요한 것이다. 삶의 현장에서 일어나는 상반되는 현상이나 기타 악 영향을 미리 감소하고 해소하기 위한 방안인 것이다.

이번 제3차 학술 세미나에는 관광산업의 언급에만 국한시키지 않고 관광산업의 진흥과 교통계획, 하수계획, 해안 자연보존 계획의 필요성에 대해 언급해 줄 분들을 모셔왔다. 이런 여러분들의 의견이 제주의 관광산업 진흥계획에 노력을 경주하는 여러분들에게 조금이나마 참고가 될 수 있었으면 한다. 이분들의 생각이 여러분들이 하던 일을 잠깐 멈추고 한 발자국 물러서서 제주 전체, 제주민 전부를 위한 방향과 계획이 무엇이어야 했는가를 다시 한번 생각하도록 제동역할을 할 수 있었으면 한다.

우리 옛말에 “금강산도 식후경”이라는 것이 있다. 아무리 아름답다는 금강산도 배가 불러야 그 아름다움을 즐길 수 있다는 뜻이겠다. 이제 우리는 배불리 먹고 살 수 있는 선진국이 되어 이 아름다운 제주도로 관광을 오게 되었다. 그러나, 와서 보니 그 깨끗하다는 공기는 증가하는 차량으로 더러워졌고, 상수는 하수나 다름없이 되었고, 바닷물도 처리되지 않은 하수도 오염이 되었으며 바다에 내다 버린 쓰레기들이 파도를 타고 다시 해안으로 돌아와 해변가는 쓰레기 더미로 되어 있거나 물고기들의 배죽음으로 덮여있다 하면, 또는 한라산 올라가는 곳곳이 불결하고 휴게소는 악취를 풍기고, 돌아나는 나무들은 짓밟혀져 결국 발가숭이 산이 되었다면, 배는 불렀어도 볼 것이 없어졌을 때 누가 과연 이 제주도에 다시 찾아 오겠는가? 더구나 비행기 소음이나 교통난으로 지칠대로 지친 주민들의 후덕한 인정이 메마르고, 관광객이 오히려 혐오의 대상이 되었을 때 그 누구가 더 찾아올 것인가?

관광사업 개발계획이라는 것이 호텔 객실수나 더 늘리고, 관광기념품이나 근사하게 포장하여 팔고, 임대 승용차가 붐비고 관광업에 종사하는 직원들에게 손님접대하는 방식이나 가르쳐야 하는 것인 줄로 오해해서는 안된다.

상대적으로, 늦게 시작되는 제주도의 관광산업 개발 및 진흥계획 그리고 종합적인 도시계획은 앞서간 여러 나라, 여러 주, 여러 도시의 장단점을 배울 수 있으므로 잘못된 것을 되풀이 하지 않아도 되는 잇점을 가지고 있다. 그 잇점을 잘 활용하여 올바른 계획과 치밀한 추진으로 일관해 나가기를 바란다.

SUMMARY

## Visitor Industry Development and Land Use Planning in Cheju

Duk Hee Lee Murabayashi  
President, DHM Inc., Honolulu, Hawaii

1. Cheju is blessed with a mild climate, beautiful scenery, clean air, clean water and also a Chejuan *aloha* spirit.

2. In 1987, Cheju's population was approximately 500,000, and the number of visitors reached about 1.5 million. The 1.5 million visitors was more than twice that of 1981, which recorded 720,000 visitors.

In addition to Cheju's assets, many other factors fostered the visitor growth. Korea's economic prosperity provided rising incomes. At the same time, the modernization of Korea's economy increased stresses at the work place, forcing people to get away from their jobs and homes for even a few days.

However, the single most important factor responsible for visitor growth was the beginning of airline service in the late 1960's and particularly commercial wide-body airline service in 1976.

The second most important factor is the construction of large, modern hotels. Not only was investment capital available, but modern construction skills were also available. In addition, support facilities such as food facilities, transportation and other services were available.

A third factor is the availability of human resources. Workers who formerly were engaged in agriculture, fishing, and other industries were re-trained for the visitor industry.

3. The Cheju government's plan is targeting 3 million visitors for the year 2001. While concerted efforts are being directed toward realizing this goal, it is appropriate at this time to assess whether the planning for support facilities will be adequate to accommodate this visitor increase.

## Airport

Can the existing airport facility handle the expected increase in visitors? If an airport expansion plan has been prepared, was the land use surrounding the airport considered? What about the impact of noise to the neighboring residents or employees who work around the airport.

Is an accidental potential zone established? Are different degrees of airport noise impact areas established? Is a land use policy established for safe utilization of neighboring areas according to noise impact?

At the same, has the feasibility of a second airport been analyzed? Can Cheju support a second airport at the Seogwipo area? Although such an seems to be a far-fetched idea today, it may be a legitimate concern for the future development of Cheju-do.

## Land Transportation

Can the existing highway network handle the increased visitor traffic as well as the increasing trend of automobile ownership. Not only is the highway network a concern for ground transportation, but the existence of adequate parking facilities is of concern. While an expansion of roadway capacity should be planned to accommodate the increased traffic, expansion of mass transportation or the establishment of a different mode of mass transportation system must be considered.

A policy to create an extensive mass transportation system while controlling potential air pollution should be considered. Monitoring the present air quality will undoubtedly assist in air pollution control efforts and thereby promote visitor industry.

## Lodging Facilities

It is necessary to encourage investors to build hotels and other support facilities. However, it is also critical that the development of a supporting infrastructure, such as water reservoirs, wastewater treatment and solid waste collection keeps up with the hotel room increase. If untreated water leaches into the underground water reserves or to the ocean, Cheju's clean water will not last long. Cheju's underground water resource cannot be kept "clean" if untreated wastewater contin-



ues to increase. There may be a time when the earth's natural filtering system ceases to be effective because the wastewater load is too large to handle. If the present practice of disposing solid waste into the ocean continues, there may be a day when Cheju's shoreline will be piled up with waste returned by the waves. There is no guarantee that this past summer's disaster at America's Atlantic coast will not happen on other shores. What about piles of dead fishes at Cheju's shoreline due to the polluted ocean water. What is the effect of the wastewater and solid wastes on marine life?

### Human Resources

The anticipated visitor increase will require more workers in the visitor industry and related services. The increased work force may come from outside of Cheju. Migrant workers and their families will definitely require housing near their work place. Is there a housing plan to accommodate the increased population? Is there a policy that a resort development plan must include housing facilities for its employees?

4. As indicated, development of the visitor industry must be achieved with proper land use planning. Land use planning means more than a resort plan or colored maps at the planning department. Land use planning is a evolutionary, cyclical, active plan which must be constantly examined and modified based on ever changing conditions. Master land use planning must be accompanied by governmental policy and a budget for implementation.

The master land use plan not only shows how a parcel of land should be used, but it also shows how the supporting infrastructure, such as water, wastewater, electricity, telephone and roadway must be laid out. Schools, libraries, hospitals, airports, harbors, and government offices must also be designated. Once the location of all these facilities are determined, a budget must be established and actual investments must be made. Of course, no government can fund all the necessary construction costs. Without the cooperation of public and private enterprises, no cohesive and timely development can take place. For private participation, clear open rule must be established for fair play.

Master land use planning is not only needed to accommodate the increased visitors. The plan must be established for the population increase in general. Planning is necessary to anticipate and examine future happenings so that unpleasant results can be prevented or mitigated.

As a participant in the two previous conferences, I personally feel that it is time to expand conference topics to recognize the close relationship between visitor industry development and transportation system development, wastewater system, shoreline protection and planning. Therefore, I have asked my engineer colleagues to state their thoughts on these topics.

I hope that their thoughts and concerns will make you pause for a while and reflect upon what will be the best approach and plan for Cheju in your rush to develop the visitor industry plan.