

濟州道 開發에 대한 道民意識

韓 三 寅*

目 次

- I. 머리말
- II. 도민意識의 분석
- III. 맺는말

I. 머리말

사람의 의식(Consciousness)은 단순한 생각과는 달리 개인의 행동방향을 결정짓는 요소가 된다. 이러한 점에서 의식은 사람들의 사회적 행동을 예견해 볼 수 있는 가장 중요한 지표(指標)의 하나라 할 수 있다.

한편, 개발(開發)은 여건변화에 부합하는 바람직한 방향으로 사회변화(社會變化)를 시도하는 것이고, 이 때 바람직스럽다는 것은 개발현상을 보는 사람들의 가치평가의 문제가 된다. 개발 그 자체가 아니라 사람의 의식속에 내재하고 있는 개발에 대한 긍정적 가치가 존재할 때¹⁾에 개발은 바람직한 것이 된다.

그런데, 어떤 지역의 개발이라든가 발전은 그 지역주민의 의식과 깊은 관계가 있다. 지역개발의 1차적 목표는 지역주민의 “삶의 질(Quality of Life)”을 향상시키는 데에 있으므로, 개발에 대한 주민의식은 그 지역의 개발·발전에 큰 영향을 줄 것이기 때문이다.

본고(本稿)는 이러한 인식의 바탕위에서 제주도 개발과 관련한 도민들의 의식의 일단을 검토·분석해 보려는 것이다. 그 작업은 지난(至難)한 것이기는 하나, 도민들의 개발²⁾에 대한 제견해(諸見解)의 음미는 바람직한 제주도 개발의 방향과 과제의 도출에 일조할 수 있을 것으로 생각된다.

* 제주대학교 법학과 교수(民法·環境法)

1) 한국개발연구원, 「제주도 종합개발계획의 재검토」, 1989, 124면.

2) 이 때의 “개발의 내용”속에는 관광개발, 지역개발, 산업개발, 사회개발 등이 당연히 포함된다.

의식조사가 정당성과 타당성을 인정받기 위해서는 적절한 사회조사방법이 필요한 것이나, 본고에서는 시간적 제약 때문에 기존의 조사자료(특히 제주도 종합개발계획³⁾에 나타난 주민의식)을 토대⁴⁾로 하여 이를 음미·분석하는 방법을 취하였다. 그 분석(分析)도 필자의 전공영역(민법·환경법)에 비추어, 일반적인 수준에 머무를 수 밖에 없음을 밝혀 두고자 한다.

II. 도민의식의 분석

1. 개발현실의 제문제

그 동안 우리나라 지역개발의 경우를 보면, 지역주민들에게는 철저한 비밀이 유지되고 일부 외부인들에게만 개발계획이 알려져 개발예정지에 대한 투기가 성행하였고 미리 정보에 접하지 못한 지역주민은 개발이익을 외부투자자들에게 빼앗기는 결과가 초래되는 경우도 있었다. 또한 주민의 의사에 반하거나 잘 안맞는 지역개발이 강행되는 경향이 컸었기 때문에 계획내용에 대한 시비가 많았음은 물론 개발단계에서 주민들로부터 상당한 저항에 부딪혔다. 나아가 지역사정에 밝지 못한 외부인들이 그 계획을 만들고 지역주민의 의사가 반영되지 못한 결과 주민의 입장에서 보았을 때 보존하고 싶은 지방문화유적이거나 자연경관들이 훼손되고 파괴되는 예도 허다하였다. 뿐만 아니라 개발계획의 시행까지 중앙에서 관장하고 주로 외부자본에 의존하다 보니 개발로 인한 이익의 큰 몫은 외부투자자들에게 귀속되고 지역주민은 그들이 제공하는 일자리에서 일하며 소득을 얻는데 만족할 수 밖에 없었다.⁵⁾ 이 같은 현상은 제주도 개발의 경우에도 마찬가지라 할 것이다.

3) 제주도 개발특별법 제5조의 규정에 의하여 수립된 제주도 종합개발계획은 4가지 사항을 계획의 기초로 삼고 있다. 자연과 인간 그리고 개발이 상호 조화를 이룬 지역사회의 구현, 지역간·산업간·계층간의 균형발전을 통한 지역통합성의 제고, 도민의 생활환경 개선과 향토문화의 계승·발전을 통한 「삶의 질」의 향상, 주민참여의 보장을 통한 사회적 형평의 도모와 개발이익의 지역화 실현 등이 그것이다. 또한 이 계획은 제주도민이 주체가 되어 주민의식과 지역특성을 조화시켜 합리적인 개발방향을 모색하고 효율적인 집행을 해 나가기 위한 실질적인 추진계획인 것이다.

제주도, 「제주도 종합개발계획」, 1994, 1면.

4) 이외에도 다음의 자료들을 참조하였다.

한국개발연구원, 「제주도 개발에 대한 주민의식구조」, 「제주도 종합개발계획의 재검토」, 1989, 124-178면.

제주도, 「제주도 종합개발계획」-공청회자료-, 1993, 9-12면.

제민일보, 창간4주년기념 「도민의식」조사, 1994, 6. 2, 20-21면 등.

5) 황명찬, 「중앙집권적이나, 지방분권적이나」, 「제주개발 무엇이 문제인가?」, 제주대학교, 1988, 11-12면 참조.

가. 개별사항에 대한 의식의 내용⁶⁾

첫째, 1992년에 끝난 "특정지역 제주도 종합개발계획"의 경우 그 내용을 모른다는 사람들(31.6%)보다 안다는 사람들(68.5%)이 훨씬 많기는 하나 이 중에서 39.6%의 사람들은 약간 아는 정도에 그치고 있고, 또한 1985년부터 지정·개발되고 있는 "지구지정에 의한 관광지개발방식"의 경우에도 조사대상자의 55.5%는 모른다고 하고 있으며 그나마 이 중에서 30.4%의 사람들은 약간 아는 수준에 머무르고 있다.

둘째, 개발성공에 대한 만족도의 경우 불만도가 35.6%로서 만족도(18.3%)보다 훨씬 높은 것으로 나타났다.

셋째, 현재까지 실시되어온 "제주도종합개발계획"의 경우 도민의견이 반영되고 있다는 시각(14.8%)보다 반영되고 있지 않다가 57.2%로 나타났다. 한편, 관광개발의 필요성은 인정하면서도 대부분의 응답자(81.5%)가 방법의 적절성을 지적하고 있다.

넷째, 부문별 제주개발 성과에 대한 주민평가(견해)는 <표 1>에 나타난 바와 같다.

<표 1> 제주도 개발의 성과에 대한 평가

부 문	성과여부		
	성과 있었다	그저 그렇다	성과 없었다.
관광개발	47.2(60.0)	44.7(32.3)	8.1(7.7)
농·축·수산개발	11.6(7.9)	35.9(39.2)	48.5(52.9)
사회간접자본조성	51.3(48.9)	31.9(37.5)	16.9(13.6)
제조업개발	4.3(5.7)	29.6(35.0)	66.0(59.3)
사회개발	13.8	41.5	44.8

비고: 1) ()안의 수치는 1991년 국토개발연구원 조사결과임.

2) 제주도, 「제주도 종합개발계획」, 1994, 21면 참조.

다섯째, 개발투자속도의 경우 느리다(14.6%)보다 너무 빠르다(47.3%)가 훨씬 큰 비중을 차지하고 있고, 또 다른 자료⁷⁾에 의하면 좀 늦어지더라도 개발에 신중을 기해야 한다고 응답한 자가 71.1%로 나타났다.

여섯째, 개발이익 분배의 경우 분배가 잘 되고 있다고 보는 견해가 3.8%인데 비해 대부분의 응답자(68.9%)가 분배는 잘못되고 있다고 보고 있다.

6) 제주도, "주민의식", 「제주도 종합개발계획」, 1994, 19-24면 참조. 이하 본 논문에서 말하는 의식의 내용도 대부분 같은 것들이다.

7) 제민일보, 전계 「도민의식」조사, 1994. 6. 2, 20면.

나. 총괄적 고찰

첫째, 개발계획이나 지구지정 관광지개발방식에 대한 도민들의 관심은 그렇게 높지 않음을 알 수 있는데, 그것은 개발성과(35.6%)나 지구지정방식의 관광지개발(40%)에 대한 도민들의 부정적 의식이 내재해 있기 때문으로 풀이된다.

둘째, 제주도 개발(관광개발)이 잘못됐다는 도민의 의식이 강한 것으로 보이는데, 그 이유로는 개발이 주민의 의사를 무시(23.3%)하고, 개발이익이 도민에게 잘 분배되지 못할 뿐 아니라 향락적 환경조성 및 자연환경훼손을 가져왔고(17.1%), 특정분야·특정지역 위주의 편향개발이 행해졌음은 물론 개발의 역기능에 대한 방안모색이 없다는 점(16.4%) 등을 들 수 있다.

셋째, 현재의 개발속도의 경우 개발신중론이 우세함을 알 수 있는데, 이것은 도민의사가 반영되는 상향식개발, 지역주민의 이익을 중시하는 개발이 행해져야 한다는 도민의식의 발로로 새길 수 있다.

넷째, 개발이익 분배의 경우 분배가 잘못되고 있다는 인식이 강한 것으로 보아 개발에 따른 혜택이 도민들과는 상관없이 분배되고 있음을 알 수 있는데, 이것은 제주도 종합개발계획의 입안 과정에서 도민의사가 제대로 반영되지 않았다고 보는 견해들과 복합적으로 작용하여 제주개발에 대한 도민들의 소외의식을 심화시키는 요인이 되고 있다고 본다.

2. 개발의 현안과 방향(과제)

일반적으로 지역개발은 당해지역(當該地域)이 추구해야 할 개발의 의지와 순위를 가늠하는 정치적 과정으로서, 특히 개발사업의 선정과 순위결정은 개발계획의 핵심적인 부분이며 지역주민의 이해(利害)와 밀접한 관련이 있다.

이러한 점에서 제주도개발은 제주도의 지역적인 제반특성을 살려 나가면서 도민에게 이익이 되는 살기좋은 방향으로의 개발, 이른바 도민의 “삶의 질(Quality of Life)”을 높이는 개발계획의 입안(立案)과 실천이 바람직하다 할 것이다.

가. 개별사항에 대한 의식의 내용

첫째, 제주개발의 최우선 중점과제는, 주민소득의 증대(28.3%), 수자원 등 자연자원의 보존(20.3%), 개발이익의 지역환원(19.5%), 전통문화의 보존(10.8%), 사회복지사업의 확대(9.3%), 사회문제예방(6.5%), 생활편의시설의 확충(4.0%)의 순위를 보여주고 있다.

둘째, 제주개발에 있어 가장 중시해야 할 산업분야를 순위별로 보면, 농·축·수산업(38.0%), 관광산업(35.0%), 사회간접기반시설(18.0%), 정보산업(5.8%) 등으로 나타났다.

셋째, 전국평균소득과 관련한 제주개발방향 정립의 경우 자연환경·환경보존을 우선으로 하면서 제한된 개발을 추진하는 것(전국소득수준 80%)이 바람직하다는 견해(58.1%)가 가장 우세하고, 도민소득증대를 가져올 경우(전국소득수준 90%유지)에는 약간의 자연경관·환경훼손을 감수한다(17.3%), 전국소득을 유지하는 선에서 도민소득증대를 가장 큰 목표로 삼는다(16.3%)는 순으로 나타났다.

넷째, 보존과 관련하여 가장 중시해야 할 지대 및 자연자원은 한라산(45.3%), 해안선(바닷가) 지대(20.5%), 중산간(200-600m) 지대(17.0%)의 순위를 보여주고 있고, 중시해야 할 자연자원으로는 경관자원(41.5%), 수자원(26.8%), 산림자원(15.5%), 농지(14.3%)의 순으로 나타났다.

다섯째, 중산간지대의 바람직한 이용방향으로는 자연중심의 농·축·임업적 이용(61.0%), 현재의 자연경관을 그대로 유지한다(32.8%), 골프장·호텔 등 관광시설 기타의 이용(6.3%)이 바람직하다는 순위를 보여주고 있다. 골프장·관광호텔로의 이용은 지하수 오염(40.0%), 자연경관·환경 등의 파괴(28.8%), 토지투기(19.3%), 농업·축산을 위한 토지공간축소(9.0%) 등의 문제가 야기된다는 시각을 보이고 있다.

여섯째, 개발에 따른 경제적 측면의 문제는 개발이익이 지역환원 보다는 도외로 유출된다(50.3%)는 인식이 강하고, 육지사람들의 과도한 토지소유(31.5%), 빈부의 격차확대(8.3%), 농·축·수산업의 발전퇴조(3.8%)의 순위를 보여주고 있다.

나. 총괄적 고찰

첫째, 도민들은 도민소득의 증대를 제주도 개발의 최우선 중점사항으로 인식하고 있는 것으로 보아, 개발의 제1차적 과제로서 경제적 측면을 사회문화적 측면(사회복지시설의 확대, 사회문제예방, 전통 문화의 보존 등)보다 우선시 하고 있음을 알 수 있다. 지역개발은 1차적으로는 생활향상에 목표가 두어져야 한다는 점에서 당연한 것으로 받아들여 진다.

둘째, 산업분야에서 본 제주개발방향의 경우 농·축·수산업 등의 1차산업도 관광산업과 같은 비중으로 중시해야 한다는 도민의식이 강한 것을 볼 수 있는데, 이것은 UR이 도민정서에 미치는 영향이 지대하고 나아가 관광산업의 진흥과 동일한 차원에서 감귤 등의 1차산업을 육성해야만 지역경제 활성화가 기대될 수 있다고 보는 시각⁸⁾과 인식을 같이 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 도민들은, 전국 평균소득과 관련한 제주도의 개발방향은 환경친화적(環境親和的)인 개발을 우선시 하면서 도민의 소득수준을 전국수준으로 높이는 것이 최선의 방책으로 인식하고 있는 점에 비취볼 때 생태적 개발(生態的 開發; Ecodevelopment)의식을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

8) 제주신문, 창간 49주년 특집 「제주지역경제 도민의식」조사, 1994. 6.20, 16면.

지구환경문제(보호)가 인류의 공동관심사로 부각된 시대의 흐름에 비춰볼 때 “환경의 질”은 개발에 우선시 되는 가치일 수 밖에 없다는 점에서 당연한 것으로 받아들여 진다.

넷째, 도민들은 보존지역과 관련하여, 수자원 보다는 자연경관자원을 중산간지대 보다는 해안지대의 보존을 더 중시하고 있고, 또한 농촌·해안경관지대가 야생적인 중산간지대 보다는 더 중시해야 할 특징적인 경관보존지역으로 인식하고 있다. 이 점은, <표 2>에서 보는 바와 같이 가령 “영주 10경”과 같은 자연의 풍치·경관·바닷가절경 등이 제주도 경관의 특징을 이루고 있다는 도민들의 의식이 강하기 때문에 풀이된다.

<표 2> 제주도민들이 보는 제주도 경관의 특징을 이루는 요소

경 관 요 소	빈 도
돌 담	134
과 수 원 (감 굴 발)	76
돌 하 르 방	56
푸 른 바 다	55
유 채 발	50
초 가 집	48
해 안 의 절 벽 및 바 위	40
화 산 분 화 구	22
야 생 초 지	16
오 름	15
계 곡 및 하 천	12
목 장	10
산 림	9

비고 : 1) 제주도, 「제주도 종합개발계획」-공청회자료-, 1993, 10면 참조.

한편, 중산간지대의 토지이용의 경우에는 자연중심의 농·축·임업적 기능을 바람직한 것으로 여기는 인식이 강하고, 반면 골프장·호텔 등으로의 이용에 대해서는 부정적 시각을 갖고 있는 것으로 보이는데, 그 이유로는 이러한 이용이 환경오염·자연경관파괴·토지투기의 유발 등을 가져올 것으로 인식하기 때문으로 풀이된다.

다섯째, 개발이익의 도외유출과 육지사람들이 토지를 많이 소유하고 있다는 점 등을 개발로 인한 경제적 측면의 문제점으로 보고 있는데, 이 점은 제주도개발에 대한 도민들의 부정적 시각과 깊은 관련이 있다고 본다.

3. 도민참여 및 개발방식

1960년대부터 본격적으로 추진된 제주도의 지역개발 중에서 가장 대표적인 것은 제주도 관광종합개발계획(1973-1982년) 과 특정지역제주도종합개발계획(1985-1991년) 및 제주도종합개발계획(1994-2001년) 등을 들 수 있다. 이러한 계획의 수립과정에서 나타나고 있는 공통적인 특징은 지방정부의 자주성이 발휘되지 못한 하향식계획이었다는 점과 주민참여가 거의 이루어지지 못했다는 점일 것이다(전자의 두 계획들인 경우 더욱 그렇다).

이제 본격적인 지방자치제의 실시와 함께 지역개발은 중앙정부의 획일적인 목표가치에 의해 유도되어 왔던 하향식 접근에서 탈피하여 지역특성에 부합되는 개발의 필요성에 대한 재인식과 함께 지방자치시대가 요구하는 가치들을 성취할 수 있는 방법이 모색되어야 한다. 이렇게 할 때 지역경제의 성장과 함께 “삶의 질”을 향상시키고 정책의 효율성을 기하며 지역적 다양성을 실현시킬 수 있는 상향식개발, 균형개발이 이루어질 것이다.⁹⁾

가. 개별사항에 대한 의식의 내용

첫째, 제주개발과정에서 도민참여가 이루어지는 정도에 대한 견해의 경우 이를 부정하는 시각(56.8%)이 도민참여가 잘되고 있다는 견해(7.6%)보다 압도적으로 높게 나타났다.

둘째, 관광사업에 대한 가장 적절한 도민참여방안으로는 도민의사가 반영되는 방식(19.8%), 교육을 통한 인간개발과 소자본(도민자본)의 참여기회제공(15.3%)의 순위를 보여주고 있다.

셋째, 성공적인 개발방식에 대한 우선순위로는 주민의사의 효율적인 수렴과 반영(39.0%), 지역주민의 확고한 개발의지(26.5%), 정부의 정책적 지원(25.3%) 등을 들고 있으나, 외부자본의 적극적 유치에 대해서는 응답비율이 1.5%를 보이고 있다.

넷째, 관광지개발방식으로는, 현재와 같은 지구지정방식(15.1%) 보다는 지구지정방식을 위주로 한 혼합방식(29.9%), 지구지정방식과 개별허가방식이 동등한 혼합방식(15.6%) 등을 선호하고 있다.

다섯째, 제주도민의 자본투자여력이 부족할 경우 투자자본이 확보될 때까지 개발을 연기한다(7.0%)거나 외부자본을 적극 유치해야 한다는 시각(1.5%) 보다는 지역주민과 지방자치단체의 합작투자(49.5%)가 바람직하다는 인식이 강하고, 그 다음으로는 주민에 대한 정책적인 금융지원(32.3%)이 좋다는 입장을 보여주고 있다.

여섯째, 개발기금모금참여 태도의 경우 불참여의사 보다는 참여의사(73.3%)가 압도적으로 높게 나타났다.

9) 부만근 “제주개발의 주체는 누구인가?”, 「제주개발 무엇이 문제인가?」, 제주대학교, 1988, 48-50면 참조

일곱째, 개발이익의 지역내환원형태로는 지역내 재투자(60.3%)를 최우선순위로 보고 있고, 개발에 따른 지역주민의 소규모자본 참여기회제공(15.8%), 지방세수입증대를 통한 지역공공시설확충(12.5%), 고용증대(9.0%)의 순위를 보여주고 있다.

나. 총괄적 고찰

첫째, 도민참여의 적절한 방안으로는 도민의사가 반영되는 것이라는 인식이 강하고, 도민의사를 수렴하고 이를 반영하는 것이 성공적인 개발방식으로 보고 있다. 이 점은 상향식개발방식, 도민참여가 이뤄지는 개발사업일 때 도(주)민의 호응과 협조를 얻어내, 좋은 결과가 기대될 수 있음을 말해주는 것이다.

둘째, 도민들의 대부분(76.4%)은 제주개발의 주체를 도민들로 파악하고 있다.¹⁰⁾ 그런데, 도민들은 그 동안의 제주개발사업과정에 있어서 도민참여가 제대로 이뤄지지 않았다고 보는 인식이 강함을 알 수 있다. 이 점은 제주개발계획과정에서 도민의사가 제대로 반영되지 않았고 개발이익이 도외로 유출한다는 강한 의식 등과 더불어 제주개발(관광개발)에 대한 도민들의 부정적 시각을 낳게 되는 것으로 보인다. 한편, 도민참여가 어려운 이유로는 투자자본결여(34.3%), 주민의사를 대표하는 단체의 부재(33.5%), 행정기관의 참여기회불제공(16.5%) 등을 들고 있다.

셋째, 도민들은 개발에 따른 도민투자 능력이 부족할 경우 외부자본에만 의존하지 말고 지역주민과 지방자치단체의 합작투자방식을 취하는 것이 가장 바람직하다고 여기고 있다. 한편, 다른 자료¹¹⁾에 의하면 도내자본이 취약할 경우 외지(부)자본도입이 불가피하다는 현실론이 도민들의 의식속에 팽배해 있음을 알 수 있다.

넷째, 제주개발을 위해 도민들이 영세자금을 모을 경우에 개발자금모금운동에 참여하겠다는 의사가 절대다수인 점으로 보아, 만약 개발자금모금운동을 벌여나갈 경우에는 성공가능성이 높다고 할 수 있다.

다섯째, 도민들은 제주개발(관광개발)에서 생긴 이익들은 환원되어야 하고, 그 방법으로는 "지역내 재투자"로 파악하는 입장이 우세함을 알 수 있다. 이러한 점에 비춰볼 때, 이미 밝혀진 바대로, 개발이익의 도외유출(도민들이 개발혜택을 제대로 받고 있지 않다는 의식이 강할 때)은 개발에 대한 도민들의 부정적 시각과 소외현상을 낳을 수 밖에 없을 것이다.

4. 환경의 질(質)

사회구조가 도시화·공업화로 치닫고, 계층구조가 증산총화할수록 환경오염(Environmental Pollution)에 대한 사회적 관심은 높아질 수 밖에 없다.

10) 제민일보, 전계「도민의식」조사, 1994. 6. 2. 20면.

11) 상계조사서, 21면.

국제적으로도 지구환경문제에 공동으로 대처해야 한다는 위기의식이 고조된지 오래이다. 특히 1992년 6월 리우데자네이로에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서는 "환경과 개발에 관한 리우선언(The Rio Declaration on Environment and Development)"¹²⁾이 채택되어 졌고, 1995년 1월 1일 세계무역기구(WTO)¹³⁾의 정식 출범으로 그린라운드(Green Round)의 개막은 거역할 수 없는 세계무역의 조류가 되어 버렸다.

이제 환경보전은 국내외적 측면에서 "삶의 질" 향상을 위한 필요조건일 뿐 아니라 인류생존을 위한 필수조건이라고 할 수 있다.

가. 개별사항에 대한 의식의 내용

첫째, 앞에서 부분적으로 밝힌 바와 같이 전국 평균소득과 관련하여 보았을 때 자연경관과 환경보전을 우선으로 하면서 제한된 개발을 추진하는 것이 가장 바람직한 제주개발방향으로 인식하는 입장이 과반수이상(58.1%)으로 나타났고, 또한 제주도의 중요한 보존 자연자원으로는 단연 경관자원(41.5%)임을 내세우고 있다.

둘째, 제주개발이 제주도의 사회·문화·환경적 측면에 미치는 영향(부정적)으로는 우선 자연경관의 파괴(30.5%)를 내세우고 있고, 다음이 사회퇴폐풍조속에 전통문화의 소실(22.5%), 청소년 비행 등 각종 범죄의 증가(14.8%), 황금만능의 사고(14.0%)로 나타났다.

셋째, 환경오염부담금징수의 경우 환경오염가능성이 높은 시설의 허가나 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 시설에 대하여 환경오염부담금을 징수하고, 이를 환경정화시설 설치를 위한 투자재원으로 사용해야 한다는 의견에 찬성하는 입장이 76.7%이고, 다음으로 반대(14.6%), 유보 및 기타(8.6%)의 순으로 나타났다. 한편, 부담금징수의 최우선 대상이 되는 시설물로는 골프장(48.9%), 대규모 관광위락시설(14.4%), 폐기물재이용시설(11.8%)의 순위를 보여주고 있다.

- 12) 이 선언의 原則 1은 "인간은 자연과 조화를 이룬 건강하고 생산적인 삶을 향유하여야 한다 (Human beings are at the centre of concerns for sustaniable development they are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature)"고 선언하고, 原則 4는 "환경보호는 개발과정의 중요한 일부분을 이루며 이로부터 분리되어 고려되어서는 아니 된다(In order to achirve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral pare of the development precess and cannot be considered in isolation from it)"라고 천명하고 있다.
- 13) 세계 125개국이 참여하는 세계무역기구(WTO)는 미국 등 貿易 4強國이 모두 비준절차를 마침으로써 1995년 1월 1일 정식으로 출범했다. 한편, 1994년 12월 31일 현재 「UR무역자유화 협정비준서」를 제출한 나라는 모두 85개국이다. 이제 WTO는 그 기능과 다자간 무역협정의(多者間貿易協定) 모든 사항에 대한 결정권한을 갖는 각료회의(최고의결기관)를 2년마다 개최하게 된다.

나. 총괄적 고찰

첫째, 도민들은 자연경관과 환경보전을 우선적으로 고려하는 개발방향의 정립이 필요하다고 보고 있고, 또한 경관자원을 제주도가 보존해야 할 가장 중요한 자연자원으로 인식하고 있는 점에 비춰볼 때 개발(성장)에 못지않게 환경보전에 높은 가치를 부여하고 있음을 알 수 있다. 따라서, 앞으로 설정할 "제주도 환경기준"¹⁴⁾에서는 이러한 점도 고려되어야 할 것이다. "환경의 질"은 "삶의 질"의 가장 중요한 구성요소이기 때문이다.

둘째, 제주개발(관광개발)이 초래한 부정적인 영향을 사회·문화·경제적 측면에서 비교해 보았을 때 도민들은 개발로 인한 자연환경의 파괴(훼손)를 가장 우려하고 있는 것으로 나타났는데, 이 점은 자연환경의 보전을 중요시 여기는 도민들의 의식의 표출로 이해할 수 있다.

셋째, 환경오염시설에 대한 부담금 징수의 경우 대부분의 도민들이 이를 찬성하고 있음을 알 수 있다.

생각컨대 환경오염방지시설의 완비를 기하여 환경을 개선하고 환경의 질을 높이기 위해서는 일차적으로 원인제공자가 앞장을 서고 그 책임을 져야 한다는 점에서 당연한 것으로 받아들여진다. 한편, 도민들은 환경오염을 야기시키는 원인으로 골프장, 대규모 관광오락시설, 폐기물처리 시설 등의 순으로 파악하고 있음을 알 수 있다.

어떻든 피상적이기는 하나, 환경오염 내지 환경문제에 대한 도민들의 의식수준은 높다고 해야 할 것이다.

5. 개발의 전망과 제주도의 미래

제주도개발특별법에 근거한 제주도 종합개발계획은, 지역소득의 창출 및 최대화, 쾌적한 생활 및 복지사회의 구현, 향토문화의 진흥, 자연경관 및 인문환경의 보전 강화, 개발혜택의 형평성 제고 등을 기본목표로 삼고 있다. 이러한 계획이 제대로 실현될 경우 2001년의 제주지역사회는 경제적 활력과 능률을 바탕으로 안정적 발전을 지속하여 소득 및 소비가 선진국 수준에 접근할 수 있을 것으로 전망되고¹⁵⁾ 있다.

14) 환경기준(Standard of Environmental Quality)이란 쾌적한 환경을 보전하고 사람의 건강을 보호하기 위하여 요구되는 환경상의 조건을 數値化한 것이다. 가령 환경정책기본법§10 ①은, 정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다고 함으로써 사회적 규제의 수단으로 보편화되고 있는 기준설정(Standard Setting)의 방법을 도입한 것으로 볼 수 있다.

15) 제주도, 전계「종합개발계획」, 1994, 36면.

가. 개별사항에 대한 의식의 내용

첫째, 제주도 종합개발계획추진으로 관광산업이 호황을 누릴 것으로 보는 견해(73%)가 압도적으로 많고, 감귤 등의 1차산업을 특화·육성해야 하고(39%), 제주도를 국제적 관광지로 개발해야(35%) 제주지역경제를 활성화시킬 수 있을 것으로 보고¹⁶⁾ 있다. 한편, 제주개발(관광개발)의 발전 전망과 관련하여 매우 밝거나 비교적 밝다는 견해(64.2%)가 어둡다는 평가(18.8%)보다 앞서 있는 것으로 나타났다¹⁷⁾.

둘째, 제주도민들이 생각하는 바람직한 제주도의 미래상으로는 자연이나 농촌경관이 그대로 남아있는 소박한 생활분위기로 새기는 사람들이 가장 많고(61.8%) 다음이 현대적인 관광지(12.3%)로 나타났다. 그런데, 2000년대 제주지역생활수준은 현재와 비교했을 때 훨씬 나아지거나(30%) 약간 나아질 것(45%)이라는 견해가 현재수준(17%)이거나 현재 보다 조금 나빠질 것(3%)이라는 시각 보다 훨씬 많은 것으로 나타났다.¹⁸⁾

나. 총괄적 고찰

첫째, 도민들은 제주개발(관광개발)의 발전 전망을 긍정적으로 평가하고 있고, 관광개발과 감귤 등의 1차산업 육성을 개발중점사업으로 인식하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 도민들은 제주개발방향과 관련한 미래상으로 자연이나 농촌경관이 유지되는 소박한 생활분위기 창출에 대한 의식이 강하고, 2000년대 생활수준향상에 대한 기대가 큼을 알 수 있다.

이러한 점은, 모 일간지¹⁹⁾가 최근에 전국 74개 도시에 대한 다각적 비교결과 생활여건이 좋은 곳으로서 서귀포시가 종합지표에서 전국 2위에 제주시가 상위권(6위)에 랭크되어 있는 점과 무관하지 않은 것으로 보인다.

Ⅲ. 맺 는 말

지금까지 제주개발과 관련한 몇 가지 개별사항에 대한 도민 의식의 대강을 살펴 보았다. 분석의 결과 나타난 함의(含意)를 보면 다음과 같다.

첫째, 제주개발(관광개발)이 잘못됐다는 도민 의식이 강하다. 그 이유로는 그간의 제주개발은

16) 제주신문. 전계「도민의식」조사. 1994. 6. 20. 17면
 17) 제민일보. 전계「도민의식」조사. 1994. 6. 2. 21면
 18) 제주신문. 전계「도민의식」조사. 1994. 6. 20. 17면
 19) 중앙일보. 1995. 1. 6. 5면

도민의 의사를 무시한 개발이었고, 개발이익이 도민들에게 잘 분배되지 못했으며 나아가 도외로 유출되었다고 도민들은 보고 있기 때문이다.

둘째, 향후 제주개발방향은 제주지역의 특성을 살리면서 자연환경보존(생태적 개발)을 중시하는 개발²⁰⁾, 도민의 이익이 중시되는 개발이 바람직하다고 도민들은 여기고 있고, 현재의 개발속도의 경우는 개발신중론이 우세함을 알 수 있다.

셋째, 제주개발의 주체는 제주도민이라는 의식이 강하다. 그리하여, 도민참여의 적절한 방안으로는 도민의사가 반영되는 것이라고 파악함으로써 도민의사를 잘 수렴하고 이를 반영하는 것이 성공적인 제주개발방식으로 여기고 있다.

넷째, 개발에 따른 도민투자능력이 딸릴 경우에 지역주민과 지방자치단체의 합작투자방식이 바람직하다고 여기고 있고, 특히 도내자본이 취약할 경우에는 외지(부)자본도입이 불가피하다는 현실론을 내세우고 있어 외지자본유치를 위한 도민정서는 긍정적임을 알 수 있다. 나아가 제주개발자금모금운동을 벌여 나갈 경우에 도민 대다수가 참여의사를 개진하고 있음은 제주개발의 전망을 밝게 한다고 볼 수 있다.

다섯째, 환경보전에 대한 도민들의 의식수준은 상당히 높은 것으로 파악할 수 있는데, “환경의 질”이 “삶의 질”형성의 가장 중요한 요소라는 점에서, 환경친화적(環境親和的)인 개발정책을 펼쳐나갈 경우 도민들의 협조를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

20) 그러나, 도민들은 소득증대 및 고용확대를 원하면서도 개발보다는 환경보전을 바라는 성향이 있어 개발에 대한 도민 의식의 상충(相衝)을 보여주고 있다.