

濟州道 綜合開發計劃에 대한 批判

— 住民意識을 중심으로 —

梁 崙 虎*

目 次

I. 序 論	2. 觀光施設計劃의 分析
II. 觀光産業의 位置	V. 觀光爲主의 計劃에 대한 住民意識 分析
1. 地域經濟와 觀光産業	1. 特別法 및 綜合開發計劃에 대한 住民意識
2. 觀光事業場 所有에 대한 比較	2. 地域開發(觀光開發)에 대한 住民 意識
III. 濟州道開發의 評價	3. 住民參與에 대한 意識
1. 開發哲學의 評價	4. 未來의 觀光産業에 대한 評價
2. 開發計劃推進에 대한 評價	VI. 結 論
IV. 觀光開發計劃의 概要	
1. 計劃의 基本認識	

I. 序 論

제주도종합개발계획은 제주도개발특별법 제5조의 규정에 의하여 1993년부터 2001년까지 한시적으로 제주도의 총체적인 발전을 위한 구상이다.

그러나 이 계획은 제주도에 대한 최초의 종합구상이 아니라 1963년 자유항 건설구상 이래 특정지역 지정(1966년), 종합개발계획(제1차, 1985~1991) 등 지속적인 발전계획의 연장으로, 본 계획은 제2차 종합개발계획에 해당된다고 볼 수 있다.

따라서 본고는 지금까지의 관광위주의 제주개발에 대한 총체적인 주민의 평가와 주민의식을 분석하고 새롭게 성안되고 있는 계획을 비교하여 바람직한 방안이 무엇인가를 모색해보고자 한다.

여기서 다루고자 하는 것은 종합적인 개발계획이 아니라 계획에 대한 주민의식에 대한 것으로, 진정하게 주민이 원하는 방향은 무엇인가에 대한 분석이다.

* 碩士學位課程 地方自治專攻 5學期

② 濟州道 綜合開發計劃에 대한 批判

구체적인 접근방법으로는 지금까지의 개발에 대한 주민의 평가 및 성과분석, 특별법 제정 과정에 나타난 주민의 반대주장, 그리고 계속되고 있는 개발계획에 대한 주민의 의구심을 각종 계획서와 언론의 보도는 물론 도내 각계의 의견을 정리해 보고자 한다.

즉, 시도해 보고자 하는 것은 종합개발계획 전반에 대한 주제별 구체적인 분석이 아니라 관광개발위주의 계획에 대한 주민의식에 초점을 두어 진정하게 제주주민이 바라는 방향은 어디에 있으며, 여기에 대한 실제적인 구상은 어떻게 되고 있으며, 이것은 도민들에게 어떻게 보여지고 있는지에 있다. 주민을 위한 종합개발계획인가에 대한 분석과 관광지로서의, 주민으로서의 인식에 대한 분석을 비판적으로 시도해 보고자 한다.

II. 觀光産業의 位置

1. 地域經濟와 觀光産業

제주도에 있어서 관광이 차지하는 비중은 막대하다. 한국은행 제주지점이 분석한 자료에 의하면 관광산업이 제주도의 GRP의 25%인 것으로 추정하고 있으며, 제주도에서 발표한 통계에 의하면 '92년도 관광수입은 7,970억원, 그리고 주종산업인 감귤도 7,187억원으로, 이것이 제주도를 지탱하는 양대산업이 되고 있다.

이는 '91년도 하와이의 35%에는 못 미치나 외국 유수의 관광지와 비슷한 여건임을 볼 때 제주에서 관광을 무시하고 지역경제는 물론 지역개발을 논의할 수가 없다.

<표 1> 제주지역 GRP와 관광수입 추이

년 도 별	G R P (A)	관 광 수 입 (B)	A / B
1961	25.7억원	23백만원	0.0089
1966	107.0 "	227 "	0.0212
1971	308.7 "	2,180 "	0.0706
1976	1,197.6 "	6,753 "	0.0564
1981	4,625.2 "	42,485 "	0.0919
1986	8,261.0 "	143,755 "	0.1740
1991	20,882.0 "	513,154 "	0.2457

자료 : 통계청 및 제주도청

〈표1〉에서 보는 바와 같이 제주지역 경제에서 관광산업의 비중은 계속 높아질 것이며, 이는 점차 1차산업인 감귤 보다는 월등한 위치에서 서게 될 것이다. 이는 관광자원이 많은 강원도의 3.4%에 비하여 비교될 수 없는 실정으로서 지역의 특수성을 감안한다면 제주지역의 모든 문제는 관광산업으로 귀결된다고 볼 수 있다.

그러나 문제는 실제적인 혜택을 누가 보느냐에 있다. 관광자원을 활용함에 따른 대단위의 투자는 토착자본이 형성되지 못한 현실에서 외지자본의 침투를 장려해야 할 여건으로서 이것이 도민정서에 부정적으로 미치는 실정에 있다.

외지자본에 의한 지역개발의 과실을 투자자에게 귀속되는 것이 당연하지만 수려한 풍물을 활용한 수입에 대한 투자의 전부를 그들의 몫으로 하고, 그에 대한 폐해는 도민 몫으로 남는다는 피해의식이 확산되고 있다.

도내에는 한국은행을 비롯하여 485개의 금융기관이 영업을 하고 있으며, 예금에 대한 대출은 '92년도에는 26,848억원에 대하여 19,793억원으로 74%에 머물러 역외로 유출되고 있음을 보여준다.

'93년도말 한국은행 제주지점이 집계한 바에 의하면 도내에는 한국은행 제주지점을 비롯하여 농·수·축협 등을 망라한 금융기관을 총 485개소가 영업중에 있으며, '92년도에만 도내에서 조성된 총예금고는 26,848억원에 이르나 이중 제주지역에 투자된 총대출금은 74%인 19,793억원으로 26%는 재투자 되지 않고 육지부로 유출되고 있음을 알 수 있다.

이는 관광산업에 대한 투자이익을 재투자하여 제주지역 사회의 발전을 위한 활동이 미흡함을 말하며, 도민들로 하여금 외자본에 대한 배타심과 관광위주 개발에 부정적인 시각이 되는 요인이라고 지적된다.

2. 觀光事業場 所有에 대한 比較

자원관광자원을 제외하고 인위적인 관광시설과 관광업체에 대한 현황에서 보면 관광호텔 이상 소유자가 제일교포와 도민의 소유하고 있는 것은 3개소에 불과하고 대부분 35개소를 외지자본에 의거 투자된 상태이다.

골프장은 건설중인 것을 포함하여 현재 5개소가 있으며, 허가신청을 한 2개소를 포함하면 총 7개소의 골프장이 도내에 있게 된다. 골프장이 경우도 소유별로 보면 제일교포 1개

④ 濟州道 綜合開發計劃에 대한 批判

소, 도내 인사들이 집합하여 도민주 형태로 추진중인 곳이 1개소 밖에 안된다.

대규모 토지잡식, 환경오염의 문제로 최근에 가장 강력하게 집단행동을 보이며 조직적인 반대를 하고 있다. 골프장시설 반대의 주민들의 주장을 보면 과거의 토지수용 등에 대한 거부 차원에서 벗어나 환경오염은 물론 미래에 대한 피해까지 인식을 확대하고 있어, 대단 위 관광시설에 대한 도민의 의식이 전과 같지 않음을 보여주고 있다.

기타 관광 위락시설인 민속촌, 유람선, 수족관, 승마장, 식물원, 경마장, 수렵장등에 있어도 대규모인 경우는 외지자본이 대부분을 차지하고 있는 실정이다.

〈표 2〉 기타 관광 위락시설 현황

구 분	규 모	주 요 시 설	소 유 실 태	비 고
표 선 민 속 촌	181,895㎡	민속가옥, 토속음식점	외 지 인	
유 랑 선	88척		도 내 소 자본	
해 저 유 랑 선	1척	48명 정원	외 지 인	
수 족 관	40,271㎡	돌고래쇼	"	
경 마 장	1개소		공 기 업	
식 물 원	3개소		대형 1개소 : 외지인 소규모 : 도 내 인	
수 렷 장	1개소		외 지 인	

※ 자료 : 제주도 발행 "제주도 종합개발계획안" p584 인용

자본에 의한 잡식은 물론 관광산업에 종사하는 인력에 대한 구성비율에도 문제가 있다. 대규모 관광시설 업체인 경우 간부급은 대부분 파견돼 온 경우이고, 중간 및 하부계층도 현지인의 고용비율은 40% 정도에 머물고 있다는 한 표본조사에서 나타나고 있다.

전체적으로 75% 정도가 제주도 출신이 종사하고 있으나 이는 소규모 도내 소유자의 시설이 많기 때문에 생긴 비율로 지역인력에 대한 고용을 확대시키는 노력이 필요함을 알 수 있다.

고용면에 있어서 상층부의 고임금에 의한 도외송금과 고용인력의 점유비율의 과소는 임금소득의 또 하나의 역외유출이 되므로 지역경제에 부정적 요인이 될 수 있는 것이다.

Ⅲ. 濟州道開發의 評價

1. 開發哲學의 評價

제주도에 대한 개발의 목표는 지금까지 우리나라 경제발전전략의 일부분으로 제주도적인 발전이 아니라 국가계획의 일부였다. 60년대부터 능률지상주의에 의한 거시적·하향적인 개발방식에 의거 중앙정부의 강력한 지침으로 성장거점이론에 입각한 개발이 이루어졌다.

중문관광단지의 개발의 경우 주민의 동의를 무시한 강제수용과 주민참여가 도외시한 관광시설은 주민의 삶의 터전을 앗아버렸다. 이제 이러한 개발방식은 더이상 옹호될 수 없다.

'80년 이후의 형평을 목표로 하는 개발은 주민의 뜻을 최대한 반영하며 어느 지역에서도 기본적 생활을 영위할 수 있도록 정주권적 전략으로 바뀌었다. 제주도의 개발에 있어서도 이러한 철학의 근본적으로 도입되어야 한다는 점에 모두가 동의하고 있으나 이미 기 개발된 많은 시설들이 지역적으로 편재되어 있어 새로운 철학으로의 개발은 한계가 있을 수 밖에 없다.

또한 제주지역에 집중된 투자가 제주의 지역적 특성에 따른 관광산업과 관련시켜 투입되었기 때문에 제주도민의 삶에 질적인 발전으로 이어졌느냐는 새롭게 논의되어야 한다.

2. 開發計劃推進에 대한 評價

1963년 자유지역설정, 1971년 제주종합개발계획, 1985년 부서의 제1차 종합개발계획에 의거 관광개발, 지역개발, 산업개발, 사회개발을 종합적으로 추진하였으나 사회간접시설의 확충, 관광산업과 농업 등 일부 산업의 성장으로 주민소득을 증대시키면서 지역개발에 큰 효과가 있었으나 지역공간구조의 개편, 지역경제구조의 조정, 지역균형개발, 사회개발에 있어서는 실적인 저조한 것으로 평가되고 있다.

<표 3> 제주도종합개발계획의 추진실적

부 문		구 분	단 위	1981	1991(A) (계 획)	1991(B) (실 적)	B / A	비 고
지 역 개 발	1. 인 구	천인		468	601	496	0.83	'91년 경상가계
	2. 1인당 소득	천원		1,432	2,180	3,804	1.74	
	3. 고용구조	천인		173	242	243	1.00	
		· 1차	천인	104	91	91	1.00	'91년 경상가계
		· 2차	천인	9	11	10	0.91	
		· 3차	천인	60	140	142	1.01	
	4. 지역총생산	억원		6,699	16,102	20,882	1.29	
		· 1차	억원	2,340	3,387	7,497	2.21	
		· 2차	억원	290	685	1,169	1.70	
		· 3차	억원	4,069	12,030	12,216	1.01	
	5. 급 수 량	ℓ/인/일	152	267	290	1.08		
	6. 주택보급율	%	87	90	82.7	0.92		
	7. 학급당학생수							
	· 국민학교	인	51	48	37	0.77		
	· 고등학교	인	59	50	51	1.02		
	8. 의 사 수	인/천인	0.20	0.80	0.68	0.85		
	9. 토지이용							
	· 경지면적	㎢	649.20	622.65	544.50	0.87		
	· 초지면적	㎢	173.70	305.71	229.90	0.75		
	10. 승용차보유	대	2,006	11,769	27,304	2.31		
기 반 시 설	1. 항 공							하역능력 2,449천톤('91)
	· 여객수요	천인	1,161	3,719	6,330	1.70		
	· 화물량	천톤	24.6	68.0	127.6	1.87		
	2. 항 만							
	· 하역량	천톤/년	1,228	5,882	6,086	1.03		
	· 여객수요	천톤/년	735	1,028	981	0.95		
3. 수자원개발	천㎥/일	461	622	675	1.08			
4. 전화보급	화선/100	9.7	25.8	36.5	1.41			
5. 도로포장율	%	34.6	—	69.4	—			
6. 에너지수요	천TOE	141.8	310.0	377.5	1.21	전력 제외		
관 광 개 발	1. 관 관 객	천인	724	2,300	3,204	1.39	민박포함	
	· 내 국 인	천인	682	2,180	2,929	1.34		
	· 외 국 인	천인	42	120	275	2.29		
	2. 숙박시설	실	7,027	23,950	15,077	0.62		
	3. 평균숙박일수	박	2.5	3.5	3.1	0.89		

※ 자료 : 제주도 지역개발과

특히, 제1차 종합개발계획기간인 1985~1991년간 투자계획 및 투자실적<표4>에 의하면 중앙과 지방자치단체의 투자는 활발하였으나 민간부문이 저조하였다.

이것은 경기침체에 따른 전반적인 경향도 영향을 받은 것이지만, 특히 개발방식이 지구 지정방식에 의한 특정관광지의 집중개발로 균형적인 지역개발로 연결되지 못하였으며, 영세자본과 중간기술의 개발사업 참여가 배제되었고 개발이익이 지역에 환원이 제대로 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 지역주민참여가 극히 미흡하여 개발에 대한 소외감과 거부감으로 연계되었다.

<표 4> 제1차 종합개발 투자계획 및 실적

(단위 : 억원)

구 분	계	국 비	지 방 비	공 사	민 자	투 자 비
계	16,872 16,217	2,313 2,581	1,011 1,455	3,973 3,530	9,575 8,651	96 %
관 광 개 발	7,617 2,496	107 65	246 72	497 251	6,767 2,108	33
지 역 개 발	7,458 11,511	1,626 1,757	509 1,104	3,470 3,125	1,853 5,525	154
산 업 개 발	1,323 1,584	383 143	127 143	6 139	807 125	120
사 회 개 발	474 626	129 136	129 136	15	148 125	132

※ 자료 : 제주도 지역개발과, 계획 / 실적

IV. 觀光開發計劃의 概要

1. 計劃의 基本認識

자연경관에 대한 관람위주의 관광정책으로 자연의 훼손은 물론 고급·다양화 추세에 적극적인 대응태세가 미흡한 점을 반성하고 전통을 최대한 자원화하며, 잠재자원을 계속 활용하고, 관광자원도 활동적인 시책을 발굴하고, 문화관광으로서의 전환을 유도하며, 시설 개발은 주변경관과 조화되도록 보존에 역점을 둔다.

2. 觀光施設計劃의 分析

지금까지 2·4일이 평균 관광일수를 관광형에서 체류형으로 전환시키기 위한 시책이 계속된다면 호텔·콘도미니엄등 숙박시설은 계속 확충시켜야 되며, 골프장은 현재 도가 신청 중인 것을 포함 7개소에서 10개소로 늘어나며, 관광농원·관광목장·종합유기장·민속공연장·전통시장·노인휴양소 등을 시설할 계획이다.

관광지 정비 및 개발에 있어서는 현행 3개단지 27개 지구로 지정 개발되고 있으나 지가 상승으로 개발을 지연시킬 우려가 있고 자본이 영세한 도민으로서는 참여기회가 없으며, 외부 대자본이 도입에 따른 개발이익의 유출로 지역주민의 거부감이 크므로, 새로운 계획에서는 도민의 여론에서 지적<표5>하는 바와 같이 지구지정방식을 우선으로 하되 개별허가방식을 일부 수용하는 혼합방식으로 지역특성을 부각시킬 수 있도록 각 지구의 기능을 새롭게 모색한다.

<표 5> 관광지 개발방식에 대한 여론조사

항	목	비율
○ 지구지정방식		15.1%
○ 개별허가방식		7.3%
○ 지구지정을 위주로 한 혼합방식		29.9%
○ 개별허가방식을 위주로 한 혼합방식		9.5%
○ 지구지정과 개별허가의 동등한 혼합방식		15.6%
○ 잘 모르겠다		22.6%

자료 : 제주대학교의 "도민여론조사"에서 인용

기존의 관광시설에 대한 지속적인 정비가 이루어져야 될 필요성이 크므로, 새로운 관광패턴에 맞게 개선이 요구되며, 봉개휴양림 시설, 농어촌 휴양지, 송악산 등의 신규가능 관광지에 대한 계획도 새롭게 관광수요에 맞게 계획한다.

여기서 관광개발과 관련하여 모든 계획은 도민의 주체적 참여가 우선되어야 하며, 주민으로부터의 상향적 방식으로 지역주민의 소득창출, 고용확대, 지방재정력 보강등의 기대를 충족시켜 도민으로부터 지금까지 개발로 인하여 전통문화의 파괴, 각종비행의 증가등 부정

적인 면을 해소할 수 있도록 모든 지혜가 종합되고, 궁극적으로 주민의 복지·산업·교육 등이 존중되는 진정한 의미의 도민을 위한 계획으로 제주정신을 구체적으로 형성화하고 이것을 영구히 계승 발전시키는 제주형을 제시하여 지역적 가치를 높임에 그 목적을 두어야 된다.

V. 觀光爲主의 計劃에 대한 住民意識 分析

여기서는 제주도개발에 대한 각종 설문조사와 각 언론사의 논조를 정리하여 도민의 의식을 분석해 보고자 한다.

1. 特別法 및 綜合開發計劃에 대한 住民意識

특별법이 확정되고 종합개발계획이 최종 확정되는 과정에서 특별법에 대한 논의를 다시 하는 것이 유익한 것은 아니지만 지금까지도 상당수의 도민들에게 부정적으로 인식되고 있음을 주지한다.

〈표6〉의 결과는 긍정적인 면보다는 부정적인 시각이 더 많음을 보여준다.

이것은 종합개발계획에 대한 도민의 감정이 지금까지 특별법 제정과정에서 정부주도로 도민의 의사와 관계없이 이루어졌다는 감정적인 면도 많으나, 본 계획의 근본이념이 제주도의 자연에 대한 보존보다는 개발에 더 많은 비중이 있다는 인식에서 비롯된다고 본다.

이것은 지금까지의 개발성파에 대한 도민인식 조사에서 나타난 만족도 18.3% 보다 불만족도 35.6%와 깊은 관계가 있다고 본다. 즉, 관광산업을 위한 지역개발로 도민에게는 피해의식만을 증대시켰음을 보여준다.

도민의 주체적인 개발을 목적으로 하는 본계획은 이러한 의구심을 해결할 수 있을지 많은 도민은 의아해하고 있다고 분석된다.

불만족의 요인을 세분하면 개발이익이 도민에게 재분배가 못되었다. (17.1%), 향락적 환경조성 및 자연파괴(17.1%), 특정지역위주의 개발(16.4%), 문제점에 대한 대응미흡(16.4%)으로 나타나 개발에 대한 부정적인 시각을 해소하기 위하여는 시책의 목표에서부터 주민의 정서에 맞는 경제적 혜택보다 우선한 자연환경의 훼손방지와 자연보존 등의 시책에 초점을 맞추는 발전철학이 새롭게 강조되어야 한다.

〈표 6〉 제민일보의 설문조사

13. 제주도개발특별법 시행을 본도에 어떤 영향을 미치리라 생각하십니까?

- ① 개발촉진으로 발전에 도움이 될 것이다. (19.9%)
- ② 개발이 되더라도 지역발전과는 무관할 것이다. (26.6%)
- ③ 개발명목으로 자연파괴현상이 심화될 것이다. (45.6%)
- ④ 아직은 잘 모르겠다. (7.9%)

자료 : 제민일보 창간 3주년 기념 도민의식조사에서 인용

제주신문 '93년도 년두특집으로 도민의식조사에 의하면, 제주도개발특별법이 지역사회에 미칠 영향에 대하여 ① 획기적인 발전의 계기가 될 것이다. (10%), ② 일부 계층만 이익이 된다. (37%), ③ 소비성 환락도시로 전락할 우려가 있다. (25%), ④ 부동산 투기 등 사회문제가 더 많이 발생할 것이다. (17%), ⑤ 잘 모르겠다. (11%)로 나타나 도민의 전반적인 정서가 부정적인 것에 유의할 필요가 있다.

2. 地域開發(觀光開發)에 대한 住民意識

제주도 지역개발에 대한 주민의식에 대하여 <표7>에서와 같이 관광과 관광산업을 위한 사회간접자본의 조성에는 상당한 효과가 있었다고 평가하고 있으나 1·2차 산업과 사회개발에는 부정적인 평가를 내리고 있다. 이는 관광위주의 지역개발정책이 표출로서 개발철학의 인식을 전환시켜야 할 필요성을 제시해준다.

즉, 제주지역의 발전은 관광이 선도해야 된다는 성장전략적 이론에서 나온 것으로 지역개발 = 관광개발이라는 도식으로 이해돼 온 것이 사실이다. 지역개발의 진정한 목표가 지역주민의 삶의 질을 향상시킴에 있음에 간과하고 제주지역의 場을 개발시키는 것이 주민의 복지향상으로 이어진다는 인식에서 나온 것이라 판단된다.

관광위주의 개발방식은 대자본의 투입으로 소득의 경차를 더욱 넓게 한 결과를 나타내고만 것이다. <표8>

관광개발의 결과로 주민생활의 형편에 대하여는 ① 육지부에 비하여 좋다. (48.2%) ② 그저 그렇다. (41%) ③ 육지부에 비하여 나쁘다. (10.8%)로 나타나 생활여건이 향상되었음을 보여 주고 있으나 고학력과 젊은 층에 있어서의 비율은 회의적인 시각이 많음은 관광산업의 폐해에 대한 비판의 시각을 보여주는 것으로 여겨진다.

<표 8> 제주도 지역개발에 대한 평가

부 문	성과 있었다	그저 그렇다	성과 없었다
관 광 개 발	47.2 %	44.7 %	8.1 %
농 · 축 · 수산업	11.6	39.9	48.5
사회간접자본	51.3	31.9	16.9
2 차 산 업	4.3	29.6	66.0
사 회 개 발	13.8	41.5	44.8

자료 : 제주대학교 용역단조사 "도민의식조사"에서 인용

즉, 지난날 어려웠던 제주의 현실을 보는 노년층의 시각과 새로운 젊고 고학력의 계층은 제주의 미래에 대하여 부정적인 견해를 정책당국자는 유념할 필요가 있다.

단편적인 비교에 불과하지만 지역개발에 대하여 비교적 불만도가 높은 지역으로 여겨지는 강원도와 제주도의 비교<표9>에서 보면 사회문화적인 면에서는 비슷한 것으로 나타나고 있으나, 사회간접시설의 경우는 제주도가 높게 나타나고 있어 관광산업을 발전시키기 위한 사회간접자본의 투자가 지역주민의 생활에도 큰 기여가 있었음을 확인되거나 순수하게 지역 발전을 위하여 투입되지 않았다는 점에서 그 의미가 반감된다고 볼 수 있다. 상주인구 50만에 대한 시설이 아니라 연간 350만씩 내도하는 관광객을 위한 시설로서가 더 의의가 있다는 분석이 나온다.

<표 9> 제주도과 강원도의 주요 통계 비교

항 목	제 주 도	강 원 도	비 고
의사 (1인당인구)	1,632명	1,621명	
도로 포장율	77%	66%	
- 국도포장율	100%	77%	
- 지방도포장율	87%	52%	
상수도 보급율	99.9%	80.8%	
하수도 보급율	38.6%	43.1%	

자료 : 제주도, 비교행정통계, 1993

여러가지 자료로도 설명이 가능하지만 이제 제주도에 대한 간접자본의 투자는 관광산업을 위한 것을 제외하고는 충분히 갖추어져 있다고 할 수 있다. 이제 지역의 발전을 위해서는 지금까지 관심이 부족했던 주민의 생존과 사회개발을 위한 투자가 확대되어야 함을 <표 10>에서와 같이 많은 도민들은 지적하고 있음을 인식해야 할 것이다.

<표 9> 중점 추진할 항목에 대한 인식

항 목	비 율
① 소의계층 지원사업	23%
② 문화예술의 발달	7%
③ 감귤 등 1차산업 보호·육성	42%
④ 개별사업추진	26%
⑤ 기 타	2%

자료 : 제주신문 '93년주목집 "도민의식조사" 에서 인용

3. 住民參與에 대한 意識

제주도의 지역개발에 있어 가장 취약한 부분은 천혜자원을 이용한 관광산업위주의 개발 시책에서 주민들의 이익보다는 국가전체로서의 관광지를 만들기 위하여 도민의 참여기회와 폭이 극히 미약했다는 지적이다.

지역개발에 있어 도민참여가 어려웠던 이유로는 자본부족(34.3%), 주민의사를 대표할 능력부족(33.5%), 제도적으로 참여기회의 제공 단절(16.5%)로 나타나 도민의 능력이 역부족이었음은 물론, 제도적으로도 능률적인 사업의 시행을 위한다는 명목하에 도민의 능력을 발휘하는 기회를 장려하지 못한 행정의 책임도 크다.

앞의 표에서 보는 바와 같이 국가와 지방의 투자는 사회간접시설의 확충과 주민의 복리차원에 집중 투입되었다면 민간의 투자는 관광시설에 투자되었다고 볼 수 있고, 이에 대한 규모가 방대하여 토착자본이 형성되지 못한 제주도민으로서는 각종 개발사업에 참여하기는 어려운 실정이다.

중문관광단지의 개발의 예에서 보는 바와 같이 주민의 의사와는 관계없는 토지 수용으로

인한 개발과, 개발후에 있어서도 분양면적과 용도를 대단위로 하고 대자본의 투입이 필요한 사업에 주민이 능동적으로 참여하기란 제도적으로는 가능했는지 모르나 현실적으로는 불가능하다.

수려한 관광자원을 무상으로 제공했음에도 불구하고 지역주민으로 참여의 기회가 무시된다면 이것은 진정한 지역개발의 의미가 아니다.

주민참여가 활성화되지 못한 이유로서 도민의 자본부족은 물론 제도적인 결함에서 찾아야 하고, 주민이 단결된 의사결집이 부족하여 스스로 주민의 몫을 포기한 듯한 행동에서도 찾아야 할 것이다.

외지인이 토지취득에 대해서 일부에서는 반대를 보이면서도 자본주의적 논리라는 명목으로 토지를 매각하는 이윤배반적 행동이 수년간 계속돼 온 결과, 지금에 이르러서는 활용가능한 토지의 50%이상이 외부의 대자본에게 흡수되어 도민의 주체적 참여는 현실적으로 불가능하게 되었음은 물론, 제도적으로도 이를 거부할 수 있는 장치가 없어 토지소유와 도민자본으로서의 주체적 참여는 사실상 어렵다.

도민의 주체적 참여를 위해서는 지금까지 등한시돼 온 주민의 참여의식, 각종 계획에서부터의 참여와 실제적인 참여가 가능토록 대자본과의 기능분담 등이 실제적으로 참여가 가능한 부분을 활성화 시킬 방안을 연구 제도화의 방법을 모색해야 될 것이다.

4. 未來의 觀光產業에 대한 評價

제주도의 특수성을 감안한다면 제주의 미래상은 관광산업이 주도할 것이 틀림없다. 지금까지 활발히 논의돼 온 많은 의견들은 제주의 장래에 대한 방법상의 문제로 극한될 수 밖에 없다.

도민의 정서는 보존과 개발에 있어서 보존을 더 우선시하고 있으나 각종 계획은 개발에 더 비중이 있음을 볼 때 이를 제도적은 물론 실제 집행에서까지 조화시킬 필요가 대두된다.

관광을 위해서는 불가피 개발은 필요하다. 국가속에서의 제주의 위치는 관광업지로서 필요한 존재이며, 제주도민으로서의 제주는 삶의 터전이다. 즉, 국가의 이익과 주민의 이익이 균형을 찾는 노력이 필요하다고 본다.

주민의 삶의 향상에 대한 것이 무시되면서 국가의 이익을 최우선으로 하는 하향식·중앙 집권적 지역개발방식은 관광개발로 충족될 수 있으나 주민의 의사가 우선시되는 상향적이고 지방자치시대에서는 수정이 불가피하다고 본다.

제주도민의 복지향상이 특별법이 추구하는 인상인 바 구체적으로 이를 구현할 수 있는 방안도 이것으로 귀결시킨다면 관광개발은 불가피하지만 여기에 도민의 주체적으로 참여하여 도민의 삶의 질이 향상되는 관광산업으로 연계되도록 시책이 모아져야 될 것이다.

VI. 結 論

제주도에서 관광산업은 가장 큰 관심사이다. 이것은 제주지역사의변화의 가장 큰 변수이며 이후에도 그 영향력은 계속될 것이다. 제주도종합개발계획의 실제로 추구하는 현실적인 목표도 관광산업을 발전시킴으로써 타 분야의 변화까지도 동반시키자는 전략이라고 본다. 즉, 관광개발이 핵심이며 다른 계획은 이를 실현시키기 위한 보조적 계획임이 정확한 분석이라고 본다.

어느 지역에서도 없는 특별법을 제정하면서까지 제주도에 대한 특례를 규정하는 목적이 진정 본 법이 목적하는 도민이 주체적 참여에 의거 도민의 복지향상으로 이어질 것인가에 대한 의구심이 계속되는 현실을 어떻게 해소할 것이냐가 중요한 과제이다.

우선 특별법의 제정목적과 종합개발계획이 의도하는 것이 무엇이나에 대한 주민의 동의가 이루어지고 주민의 주체적 참여에 대한 여건이 성숙되어야 도민을 위한 계획으로 정착될 수 있으나 여기에 대한 합의가 안된 상태이다.

각종 사회간접자본에 대한 투자가 관광산업의 발전을 위함이지 지역사회의 발전을 위한 것으로 연계되지 못하고 있다는 도민의 의아심을 불식시키기 위한 노력도 부족하다. 관광만이 제주도를 살릴 수 있다는 전제에서 지역주민의 삶이 무시된다면 이것은 지역발전을 위한 시책으로 채택될 수 없다.

자본의 영세, 관리능력의 부족, 제도적 장치의 비현실성은 주민참여를 배제시켰으며 이것을 더욱 도민의 자본형성을 어렵게 하고 도민의 능력을 저하시키는 악순환이 되풀이됨을

의미한다.

즉, 지금까지의 관광에 대한 주민의식은 지극히 부정적이나 지역여건상 관광산업을 택할 수 밖에 없는 한계를 도민들은 인정하면서 관광발전이 도민의 삶을 향상시킬 수 있는 하나의 도구로 삼아야만 됨을 인식하고 있다.

이제 주민들의 인식을 기본으로 새로운 개발계획에서는 다음과 같은 방안이 논의 되어야 할 것이다.

1. 특성을 살리는 개발로 제주적인 것을 최대한 발휘한다. 고유한 자연경관과 역사적인 문화유산은 제주만의 전통성을 살릴 수 있으며, 도민의 정서를 손상시키지 않는 방법이 될 것이다. 계획안의 지나친 다른 나라의 관광모델을 답습하는 것은 국제경쟁력을 확보할 수도 없을 뿐만 아니라 도민의 삶에서도 부정적으로 인식될 것이다.

2. 환경의 보전이 전제되는 개발로 지금까지의 경제성만을 추구하는 방식에서 벗어나 도민의 의식을 최대한 반영시켜야 된다. 물량적 개발만이 도민의 생활을 향상시킬 수 있는 것이 아니라 정신적인 면을 더욱 강조하는 방향으로 정책의 반영이 요구된다.

3. 개발의 주체가 정부와 공사가 주류를 이루었던 과거의 방식에서 지역주민이 참여가 강화되는 방안이 모색되어야 한다. 중앙계획에 의거 집중개발 형태에서 지역중심의 중소형 자주적 개발이 되도록 확고한 장치가 필요하다. 자본은 물론 기술적인 면에서까지 주민의 주체적인 참여만이 지역발전을 위한 하위개념으로의 관광개발의 존재가치가 있다.

4. 구체적인 방법으로는 지구지정에 의한 개발로 지역의 균형발전에 장애요인으로 작용되었던 점을 개별허가방식도 혼합시켜 도민의 참여폭을 넓히고, 도민의 능동적 참여의 기회를 확보할 수 있도록 자연환경을 살린 농어촌 휴양단지, 관광농원, 어촌 산촌휴게소의 설치주체를 도민으로 제한하는 방안과, 대자본과 공동참여와 역할분담으로의 도민자본형성에 기여하도록 하는 방안이 요구된다.

5. 제도적 장치로 모든 것을 해결하려는 것은 바람직하지 않으며, 오히려 도민의 의식수준을 개선시켜 주체적인 개발이 되도록하는 것이 장기적인 안목에서 우리가 선택해야 할 최선의 과제라고 보며, 중앙정부에서의 의존에 의한 발전보다도 더욱 우선되도록 도민의 공감대가 형성되도록 모두의 노력이 요구된다.