

제주도 관광개발 사업의 효율적 추진을 위한 국가와 지방자치 단체간의 이해 조정 방안

최영민

요 약

관광산업은 제주도 지역개발을 위하여 매우 중요한 역할을 하고 있을 뿐 아니라 경제, 문화, 사회 등을 비롯한 지역주민의 정서에까지 절대적인 영향을 끼치고 있다. 본격적 민주 지방화시대가 개막된 이후로 지방자치단체의 의지와 노력으로 지방특색에 걸맞는 주민주체의 관광산업 활성화에 노력을 하고 있으나 아직까지 효율적이고 합리적인 진행은 이루어지질 않고 있다. 이러한 결과의 가장 주된 원인으로는 먼저 행정구조가 과거의 중앙정부 주도형 관광개발방식의 모순과 관례의 틀을 벗어내지 못하고 과도기적 단계에 머물러 있기 때문으로 지적되며 더욱이 중앙정부와의 적절한 협력 및 공조체제가 원활하지 못한 것으로 분석되어진다. 따라서 본 논문은 과거/현재의 관광개발사업을 추진하는 과정에서 나타난 문제점과 관광산업 추진체제 및 개발구도를 파악하여 관광개발사업의 효율적 추진을 위한 국가와 지방자치 단체간의 이해 조정 방안을 제시하고자 한다.

I. 서론

1. 연구의 목적

제주도는 지난 60년대 이후 관광개발을 중심으로 하는 지역개발을 추진하여 왔으나 중앙정부가 주관하는 개발 방식으로 전국적인 차원의 파급효과에 치중한 나머지 지역의 특성이 반영되지 않고 지역적 숙원 개발이 상대적으로 등한시되었다(한국개발연구원 1989). 이는 지역 주민들로 하여금 중앙정부가 일방적으로 수행하는 개발사업으로 치부케 하여 방관하게 하였으며 지역주민의 참여와 협조를 외면하는 결과를 초래하였다.

그러나 80년대에 들어와 전국적이고 총량적이며 하향적 능률 위주의 개발철학에 대한 반성과 더불어 중앙정부 주도형의 국가적 개발에 대한 지방정부 주도형의 지방적 개발의 필요성이 강조되어 왔으며, 더구나 지방자치제의 실시는 종래 하향적 개발방식에서 상향식 개발방식, 능률성보다는 형평성을 강조하는 개발로 전환케 하여 주민 참여 문제를 전제로 하는 지방 주도형 지역개발을 유도하고 있다.

이와 같은 관점에서, 본 연구는 제주도 관광개발 추진과정에서의 체제 및 개발방식과 실태를 분석하여 문제점을 파악하고, 이 문제점들에 대한 대책과 관광개발사업의 효율적인 추진을 위한 국가와 지방자치 단체간의 이해 조정 방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

2. 연구의 방법

본 연구는 상술한 연구목적의 달성을 위하여 관련문헌들을 검토하여 관광개발과정에 있어서의 공공기관들 간의 관계성을 이해하려 했고, 제주에 상주하고 있는 각계각층의 전문가들의 의견을 설문지를 통하여 수렴하고 이를 Delphi 방법을 활용하여 분석하였다.

II. 관광개발사업을 위한 공공기관의 기능과 역할

지금까지 제주도는 국가주도에 의한 관광개발사업을 추진한 결과 관광산업의 하향적 성장을 가져왔으며, 관광산업의 성장에 따른 제주경제의 생산, 고용, 소득 측면에서의 영향은 매우 큰 것으로 나타났다. 그러나 관광개발사업의 추진 결과 지역소득의 유출문제, 지역주민의 참여 및 투자 부진, 기존 산업과의 연계성 결여, 외지인에 의한 토지 과다 보유문제, 지역간 불균형 발전문제 등의 경제적 문제와 사회문화적 측면에서도 청소년 비행, 각종 범죄의 발생 증가, 제주 고유의 전통 풍습의 소멸, 황금만능 사고의 팽배 등의 문제점이 나타났다(최영민 1992, 한국개발연구원 1989). 이러한 내용에 관련된 제주도 관광개발사업의 추진체제와 개발방식을 중심으로 파악해보면, 그 동안 관광개발 사업을 추진하는 과정에서 개발계획 제도의 미비, 중앙집중 개발방식의 문제, 개발수익 환수제도의 미흡, 행정조정 기능의 결여문제, 영세 지역기업의 참여기회 배제, 복잡한 인허가의 절차문제, 적극적인 민간자본유치의 미흡, 개발과정에서 집단민원의 발생 등이 주된 문제점으로 나타났다.

이들 문제는 종래 제주도 관광개발이 중앙정부가 주도하는 하향식 개발, 외발적 저점개발 방식으로 추진됨으로써 나타난 결과라고 할 수 있다. 따라서 지방자치 제도하에 있어서 앞으로 제주도 관광개발은 국민경제의 능률성을 극대화시키고 지역내 주민의 소득과 복지를 고루 증진시키며 지역주민의 최소특성을 이용하여 최대복지를 가져오는데 목표를 두고 하향적이 아닌 균형개발방식을 중시하는 방향에서 효율적인 관광개발사업을 추진할 수 있는 공공단체(국가와 지방자치 단체)간의 이해 조정 방법을 연구해 보고자 하는 것이다.

1. 관광개발사업의 성격

관광개발이라 함은 일반적으로 관광객의 수용이라는 차원에서 관광객의 활동 공간을 조성하는 사업으로서 관광지, 자연공원, 도시공

원, 유원지, 문화재 등이 관광개발의 범주에 들어간다(Inskeep 1994, Gunn 1992).

이러한 관광개발은 주체 구분에 앞서 관광개발사업의 성격을 규명하여 볼 필요가 있는데, 그 성격은 종합개발적 성격, 국민복지의 국가사업적 성격, 민간사업적 특성을 갖고 있다(고남일·김태보 1986).

1) 종합개발계획적 성격

관광개발사업은 관광이용의 장소가 전국을 대상으로 하여 모든 자연환경과 시설, 그리고 사회기능 등 광역적으로 형성되어지고 있으며, 개발계획의 대상이 관광객의 수용지 뿐만 아니라 교통과 자연환경, 문화환경, 도시 등 종합계획적 성격을 가지고 있어 관광개발은 하나의 지역개발 수단으로 연계되어진다(Bryden 1973). 따라서 관광개발은 종합개발계획으로서 지역개발 계획사항의 모든 부분에 대하여 계획구연, 법적·제도적 지원 및 현실적 조화 등이 다루어져야 한다.

2) 국민복지의 국가사업적 특성

교통수단의 발달, 경제발전과 여가시간의 증대, 위락심리의 변화, 매스컴의 발달 등이 관광활동의 증대에 큰 요인으로 나타나게 됨에 따라 전국민이 관광활동에 참여하게 되고, 이러한 유형의 활동은 현대인에게 생활의 일부가 되고 있다(Lieber & Fesenmanier 1983). 따라서 관광개발은 국민이 누려야 하는 삶의 가치증대에 목적을 두고 국가가 국민의 관광욕구를 수용해 주면서 전국민이 관광 활동에 동등하게 참여 할 수 있도록 정책적·행정적으로 지원해 주어야 하는 국가복지 개념의 국가적 사업특성을 가지고 있다(강광우·허향진 1987).

3) 민간사업자적 사업특성

관광개발은 지역개발 계획으로서 국가 개발사업이며, 국민의 욕구

를 수용해야 한다는 현실적 여건에 따라 국민 복지 개발 사업의 하나로써 계획, 개발, 운영에까지 국가의 기능이 가미되어야 하며 사업을 수행해야 한다는 사업의 특성에 따라 민간의 자본과 경영력이 일체가 되어야 한다. 특히 계획, 개발, 운영의 3단계로 볼 때 계획은 정부의 국가개발 차원에서 밀접하게 연결되고 있으며, 개발 단계에서는 기반시설 중 여건조성과 실제적 이용개발 시설이 정부와 민간 사업의 특성을 동시에 가지며, 운영은 민간의 경영능력을 활용해야 하는 사업으로 국민의 공동 참여에 의하여 이루어져야 한다(Gearing et al. 1976). 그러나 관광개발사업은 사업의 경영을 최종목표로 하고 있으며 유치시설들이 숙박, 상업, 유희, 스포츠 등 민간사업을 전제로 하는 사업적인 특성을 보이고 있다. 우리나라 관광개발은 70년대 이전까지는 관광개발이 정부주도로 이루어 졌으나 80년대에는 정부와 민간의 역할이 대등한 관계로 나타났으며 90년대 이후에는 민간 참여가 대폭적으로 늘어 날 것으로 전망되고 있어, 관광개발에 있어서 정부는 관리감독의 중심이 되고 민간이 계획에서부터 개발운영까지 총체적으로 참여 할 수 있는 체제로 전환될 것으로 전망되고 있다.

2. 관광개발을 위한 공공기관의 기능

관광개발주체는 크게 공공과 민간으로 분류할 수 있으며 이 중 공공부문은 다시 중앙정부, 한국관광공사, 지방자치단체로 구분되고, 민간부문은 기업, 각종단체, 개인으로 나눌 수 있다(한국관광공사 1989).

1) 관광개발사업 추진체제의 유형과 기준

세계 각국의 관광개발사업 추진체제의 유형은 구주형, 미국형, 동남아형으로 대별된다(이방용 1990). 구주형은 대부분 관광을 경제의 일부로 취급하여 독립된 관광기구를 설치 운영한다. 미국형은 미국과 캐나다의 경우, 형식상으로는 상무성이 주관하고 있으나, 실질적

인 면에서의 관광개발 지도 및 지지 업무는 지방주에서 수행한다. 다만 상무성은 각 부서의 관광행정을 종합·조정 내지는 장기계획을 수립·조사하는 업무만을 담당하고 있다. 동남아형은 교통관계 부서가 관광행정을 주관하지 않고, 별도의 독립기관인 관광청에서 업무를 담당하고 있다.

2) 국가의 기능 분담

① 중앙정부

중앙정부의 기능은 전국 관광종합개발계획의 수립으로 지역의 균형개발을 위한 지침을 마련하여야 할 것이며, 관광개발의 체계화를 위하여 전국 차원의 모델개발 및 관광거점 선정과 대단위 국민휴식 공간을 위한 종합적인 관광단지 개발계획의 지원 등의 역할을 담당하여야 할 것이다. 특히 중앙정부는 정부가 추진하고 있는 관련 개발계획들을 관광개발 차원에서 조정·수용해가면서 전국적 차원의 지역균형 개발을 위한 감독·통제 기능을 가져야 한다.

② 한국관광공사

한국관광공사는 한국관광산업의 선도적 역할을 담당하고 관광홍보 활동을 비롯하여 관광자원 개발, 관광종사원의 교육/훈련을 전담하면서 해외 관광객의 유치를 목적으로 설립되었으며, 행정적으로는 교통부의 직접적인 감독 하에 정부관광정책의 집행뿐만 아니라, 사업활동에 이르기까지 폭넓은 업무를 담당하고 있다. 특히 지금까지 한국관광개발의 선도적 사업으로 호텔·여행사의 사업활동과 관광지·관광단지의 개발사업에 참여하였는데 제주도에 있어서는 중문단지 개발을 추진하였다. 즉 한국관광공사는 대규모 관광단지와 종합적 관광휴양지의 개발을 추진하여, 중앙정부개발사업의 지원, 관광단지 개발 계획수립, 대규모 관광단지의 개발 관리 등의 기능을 담당하고 있다.

지금까지 제주 관광개발은 계획의 수립·개발·집행의 주체가 중앙

정부 또는 한국관광공사가 되는 하향식 개발방식으로 추진됨으로써 개발계획과 방법이 체계적 일관성과 우수성은 있었으나, 관광개발을 추진하는 과정에서 지나치게 전국적인 차원의 과급효과에 치중한 나머지 지역주민의 수요나 요구를 경시함으로써 상당수의 주민들이 개발에 대한 소외의식과 피해의식을 갖게 되었다. 그 결과 중문관광단지 확장을 위한 2차 부지 매입에 있어 주민들의 반발로 공사가 지연되고 있는데 지역주민들의 협조가 어려운 상황에 이르고 있다. 이는 중앙집중식 개발방법이 최근 제주도 관광개발사업이 추진되는 과정에서 나타난 지역소득의 유출문제, 외지인의 토지과다 소유문제, 부동산 투기와 지가상승 문제 등을 유발하게 된 근본 원인으로 보고 있기 때문이다.

3) 지방자치단체의 기능분담

지방자치체의 실시와 더불어 종래 하향식 개발방식에서 탈피하여 계획과 개발의 주체가 지방정부가 되는 상향식 개발방법으로 제주관광개발은 추진되어야 한다. 이는 궁극적으로는 지역주민의 요구 내지는 기본 수요를 충족시키는 과정으로 이해되며 지역주민의 참여하에 추진되는 개발방법을 의미한다. 따라서 제주관광개발사업의 효율적인 추진을 위하여 지방자치단체 및 관련기관의 관광개발·진흥기능을 강화하여 나가야 한다.

① 지방자치단체

지방자치단체의 기능은 전국관광개발계획의 실현을 위해 관광자원의 특성에 맞는 관광지 개발계획의 수립과 가족호텔, 유스호스텔, 청소년수련원, 야영장 개발사업 등에 참여하고 민간투자 활성화를 위한 행정적 지원과 관리·감독의 역할을 수행하는 데 있다. 지방자치단체는 지방자치체의 실시와 더불어 그 기능과 역할이 달라져야 하는데 자주 재원을 확충하여 지역개발차원에서 투자재원을 늘려 나가야 한다.

다시 말하여, 지방자치단체는 전국계획에 입각한 실행계획수립, 지역관광개발사업 추진, 민간관광개발사업 지원, 관광지의 관리 감독, 관광유치대책 및 관광홍보 등의 기능을 수행해야 한다. 이와 같은 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 제주도 행정부서의 관광 담당 부서의 형태를 다음과 같이 확대 및 조정하는 것이 바람직 할 것으로 사료된다.

- 관광관리과 : 관광진흥과 관련된 재정 및 인사관리, 민간관광조직 관리, 각종 관광 프로그램(패키지투어 등) 관리 등
- 관광정보과 : 관광정보수집, 관광통계조사, 관광영향분석, 관광형태조사, 관광시장조사 등
- 관광지지도 : 관광관련시설의 정비, 관광시설의 관리자 및 종사자 교육, 관광안내소 운영 등
- 관광홍보과 : 관광마케팅, 홍보활동 등
- 관광운수과 : 운수, 차량, 관광교통수단의 정비 등

② 제주도관광협의회의 설치

민간 관광부분과의 협력강화 및 관광관련 문제의 조정을 위하여 현재 협회의 기능을 강화하여 자치단체의 대표, 학계 및 주민대표로 구성되는 제주도 관광협의회를 설치토록 한다. 제주도 관광협의회는 관광개발에 관한 사항, 관광이용시설에 관한 사항, 관광개발관련 이해조정에 관한 사항, 관광마케팅 및 홍보에 관한 사항, 관광관련 예산배분에 관한 사항, 관광에 대한 주민의 요구사항 등을 관장하여야 한다.

③ 제3섹타의 도입: 제주관광공사

제3섹타란 국가, 지방자치단체 등 정부기관과 민간기관이 공동출자하여 설립되는 주식회사 형태로서 공공기관 등이 출자에 참여하는 경우까지 포함될 수 있다. 이같은 형태를 제3섹타라고 하며, 정부, 공공기관, 민간단체 등으로 구성된다. 제3섹타의 편성으로 종합적인 관광개발계획 및 관리기능을 발휘할 수 있는 기관이 주주가 되어 구

성합이 바람직하므로 지방자치단체는 주식비율을 배분하는데 있어 다만 주주일 뿐 관리운영기관은 완전히 독립하여 운영되어야 하며, 이러한 제3섹타의 구성은 지역의 영세자본이 참여할 수 있는 한 방법이 될 수 있다(고남일·김태보 1986).

대규모 관광지 개발사업은 전문분야로서 최신의 기술을 총동원하여야 할 사업이므로 장기적 수익성뿐만 아니라 공익성을 양면으로 겸비하여야 하기 때문에 공공부문과 전문부문이 결합한 새로운 체제인 제3섹타 방식의 도입은 바람직하다. 제3섹타의 운영에 있어서는 총괄주체와 부분별 주체간에 세부적인 차이는 있겠으나, 총괄주체를 대상으로 하면 제3섹타의 설립에는 관·공·민의 혼합방식에 의한 투자참여가 이루어져야 하며 이를 위해서는 연관성이 강한 집단별로 군집화시켜 참여하도록 유도하며, 관광개발의 총괄주체인 제3섹타로 하여금 개발·관리하도록 제도화한다.

정부부문 중 중앙정부는 투자지분을 최종적으로 지방자치단체에게 이양하는 것이 바람직하며, 지방자치단체들은 도·시·군의 자치예산으로 관광개발에 직접 투자하여 적정개발을 유도한다. 공공부문에 해당되는 한국관광공사, 농어촌개발공사, 토지개발공사, 대한주택공사 등의 국영기업체도 관광개발사업에 참여하여야 하며, 금융·보험·증권기관들은 거대한 재원이 유통된다는 점에서 사업주체의 원활한 자금공급 및 출자를 행하도록 한다.

민간부문에는 관광개발사업이 건설사업체 등에게 대규모 사업이 되므로 기업실적이나 사회적 공신력 면에서도 유리하므로 건설업체들이 출자하는 것이 좋다. 또한 관광호텔업, 여행알선업 등 관광관련 민간기업체들도 장기적이고 안정적인 관광진흥사업에 투자하는 것일 뿐만 아니라 복지구현이라는 측면에서도 참여가 바람직하다. 전도민에게 관광개발참여의 기회를 제공한다는 이념에서 개인의 출자참여 기회를 주되 제3섹타의 투자지분은 개인이 매입할 수 있도록 한다.

관광개발 분야에서 민간부분의 역할은 점차 커지고 있다. 사실상 민간부분은 관광개발단계의 최종과정, 즉 경영과 관리를 담당해야 하는 부문으로서 민간사업적 특성이 강한 관광지 개발사업에는 민간

참여를 크게 확대해 나가야 할 것이다. 민간 부문 가운데 지역주민은 관광지의 토지소유 및 지역관광의 실제적 주체로서 지금까지 관광개발사업에서 소외된 부문이기도 한다. 지역주민이 개발주체로서의 참여를 유도하도록 하는데 자본의 영세성을 고려하여 지역단체의 조합을 구성하여 관광지 개발 및 시설 개발에 참여토록 한다.

Ⅲ. 제주도 관광개발에 대한 전문가의 의견

1. 조사 방법

1) 조사방법의 선택

관광개발에 대한 정책결정에 많은 역할을 하는 구성원을 중심으로 제주도 관광개발 현실에 대한 의견을 분석하고 제주도 관광개발의 문제점을 파악함으로써 다가오는 시대의 제주관광개발을 보다 바람직한 방향으로 모색하고자 하는 목적에서 설문조사를 실시하였다.

따라서 본 조사를 위해 델파이방법(Delphi-method)을 사용하였는데, 이 방법은 제주도 관광개발 문제를 예측·진단·결정함에 있어 전문가 집단으로부터의 반응을 체계적으로 도출하여 분석·종합하는 조사방법이다. 본 연구에 이 방법을 사용하게 된 이유는 관광개발사업의 추진과정에서 나타난 지역문제는 종합적인 성격을 띠기 때문에 그 해결 방안도 학제적(interdisciplinary)임과 동시에 각 분야의 다양한 경험을 필요로 한다. 따라서 지역문제를 파악하는 조사방법으로 Delphi 방법을 원용함으로써 다양한 배경을 가진 전문가들로부터 보다 바람직한 해결방안을 모색할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다.

2) 조사대상의 표집과 설문지의 구성

표집된 조사대상자는 관광개발에 대한 정책결정과정에 중요한 역할을 하는 도, 시, 군의원, 관련 공무원 및 관광산업 종사자, 관광학

전공 교수, 그리고 골프장과 관광시설사업이 추진되고 있는 지역의 이장, 개발위원 및 마을유지 등인데 그 구성비율은 <표 1>과 같다. 설문지의 작성은 제주도 관광개발에 대한 12문항으로 되어 있다.

<표 1> 설문조사 대상자의 현황

| 대 상 자 | | 계 | 도 | 제주시 | 서귀포 | 북군 | 남군 | 비 고 |
|-----------------|------|-----|----|-----|-----|----|----|-------------------------|
| 계 | | 153 | 36 | 5 | 14 | 51 | 47 | |
| 도·시·군의회의원 | | 18 | | | 9 | 4 | 5 | |
| 관광개발관련공무원 | | 26 | 6 | 5 | 5 | 6 | 4 | |
| 관광산업종사자 | | 19 | 18 | | | | 1 | 관광협회 5 골프장 6 호텔 8 |
| 관광지 건설 지역 | 소 계 | 78 | | | | 41 | 37 | |
| | 이 장 | 2 | | | | 2 | | |
| | 개발위원 | 37 | | | | 19 | 18 | |
| | 마을유지 | 39 | | | | 20 | 19 | |

2. 제주도 관광개발에 대한 의견

1) 개발부문에 대한 성과의 평가

지금까지 추진되어 온 제주개발에 있어서 성과를 거두었다고 지적 되는 부문을 보면(<표 2> 참조), 관광개발 분야가 78.4%로 제일 높고, 그 다음이 기반시설(11.8%)이며 농·축·수산업 개발은 3.3%에 불과하여, 제주도는 관광개발에 치중한 개발로 인하여 그 동안 농·축·수산업 분야의 개발이 상대적으로 열세에 놓이게 되었다는 제주개발의 현실을 엿볼 수 있다.

〈표 2〉 개발부문에 대한 성과 평가

| 구 분 | 문 항 별 | | 계 | ① 관광 개발분야 | | ② 농·축·수 산업의 개발 | | ③ 기반시설 조성 | | ④ 정주생활 환경의 정비 | | |
|-------|---------------|---|-----|-----------|------|----------------|-----|-----------|------|---------------|------|-----|
| | | | | | % | | % | | % | | % | |
| 합 계 | | | 153 | 120 | 78.4 | 5 | 3.3 | 18 | 11.8 | 10 | 6.5 | |
| 성 별 | 남 | | 138 | 108 | 78.3 | 5 | 3.6 | 17 | 12.3 | 8 | 5.8 | |
| | 여 | | 15 | 12 | 80.0 | — | — | 1 | 6.7 | 2 | 13.3 | |
| 년 령 별 | 20 | — | 29 | 17 | 14 | 82.4 | — | — | 2 | 11.8 | 1 | 5.9 |
| | 30 | — | 39 | 60 | 49 | 81.7 | 1 | 1.7 | 7 | 11.7 | 3 | 5.0 |
| | 40 | — | 49 | 45 | 37 | 82.2 | 2 | 4.4 | 3 | 6.7 | 3 | 6.7 |
| | 50 세 이 상 | | 31 | 20 | 64.5 | 2 | 6.5 | 6 | 19.4 | 3 | 9.7 | |
| 학 령 별 | 국 졸 이 하 | | 4 | 3 | 75.0 | — | — | — | — | 1 | 25.0 | |
| | 중 졸 | | 27 | 23 | 85.2 | 1 | 3.7 | 1 | 3.7 | 2 | 7.4 | |
| | 고 졸 | | 77 | 59 | 76.6 | 2 | 2.6 | 9 | 11.7 | 7 | 9.1 | |
| | 대 졸 | | 36 | 27 | 75.0 | 2 | 5.6 | 7 | 19.4 | — | — | |
| | 대학원졸이상 | | 9 | 8 | 88.9 | — | — | 1 | 11.1 | — | — | |
| 직 업 별 | 마 을 리 장 | | 2 | 2 | 100 | — | — | — | — | — | — | |
| | 개 발 위 원 | | 37 | 32 | 86.5 | 1 | 2.7 | 3 | 8.1 | 1 | 2.7 | |
| | 마 을 유 지 | | 39 | 33 | 84.6 | 1 | 2.6 | 2 | 5.1 | 3 | 7.7 | |
| | 도 시 군 의 원 | | 18 | 10 | 55.6 | 1 | 5.6 | 4 | 22.2 | 3 | 16.7 | |
| | 공 무 원 | | 26 | 18 | 69.2 | 1 | 3.8 | 5 | 19.2 | 2 | 7.7 | |
| | 관 광 산 업 종 사 자 | | 19 | 15 | 78.9 | 1 | 5.3 | 2 | 10.5 | 1 | 5.3 | |
| | 교 수 | | 12 | 10 | 83.3 | — | — | 2 | 16.7 | — | — | |

2) 발전수준에 대한 견해

지금까지 관광주도형 지역개발의 결과로 관광지역은 육지부에 비해 살기 좋아졌다고 보는 사람들의 비중(37.3%)과 그렇지 않다고 보는 사람들의 비중(34.6%)이 비슷한 것으로 나타났다(〈표 3〉 참조). 연령별로 보면 20대 연령층만 생활형편이 좋아졌다는 데에 대

하여 다소 부정적이고, 학력이 고학력일수록, 그리고 공무원과 교수는 생활형편이 나아졌다고 보는 반면, 관광지구의 개발위원과 유지는 육지부보다 낮다고 보고 있다.

〈표 3〉 육지부에 비해 살기 좋아졌는가에 대한 견해

| 구 분 | 문 항 별 | 계 | ① 그렇다 | | ② 그렇지 않다 | | ③ 육지부와 비슷한 수준이다 | |
|-------|---------------|-----|-------|------|----------|------|-----------------|------|
| | | | | % | | % | | % |
| 합 | 계 | 153 | 57 | 37.3 | 53 | 34.6 | 43 | 28.1 |
| 성 별 | 남 | 138 | 5 | 3.6 | 48 | 34.8 | 38 | 27.5 |
| | 여 | 15 | 4 | 33.3 | 5 | 33.3 | 5 | 33.3 |
| 년 령 별 | 20 - 29 | 17 | 4 | 23.5 | 8 | 47.1 | 5 | 29.4 |
| | 30 - 39 | 60 | 26 | 43.4 | 17 | 28.3 | 17 | 28.3 |
| | 40 - 49 | 45 | 18 | 40.0 | 19 | 42.2 | 8 | 17.8 |
| | 50 세 이상 | 31 | 9 | 29.0 | 9 | 29.0 | 13 | 42.0 |
| 학 력 별 | 국 졸 이하 | 4 | 1 | 25.0 | 1 | 25.0 | 2 | 50.0 |
| | 중 졸 | 27 | 7 | 25.9 | 15 | 55.6 | 5 | 18.5 |
| | 고 졸 | 77 | 25 | 32.5 | 29 | 37.7 | 23 | 29.8 |
| | 대 졸 | 36 | 17 | 47.2 | 8 | 22.2 | 11 | 30.6 |
| | 대학원졸이상 | 9 | 7 | 77.8 | - | - | 2 | 22.2 |
| 직 업 별 | 마 을 리 장 | 2 | 1 | 50.0 | - | - | 1 | 50.0 |
| | 개 발 위 원 | 37 | 12 | 32.4 | 17 | 45.9 | 8 | 21.6 |
| | 마 을 유 지 | 39 | 9 | 23.1 | 20 | 51.3 | 10 | 25.6 |
| | 도 시 군 의 원 | 18 | 5 | 27.8 | 6 | 33.3 | 7 | 38.9 |
| | 공 무 원 | 26 | 15 | 57.8 | 6 | 23.1 | 6 | 23.1 |
| | 관 광 산 업 종 사 자 | 19 | 6 | 31.6 | 5 | 26.3 | 8 | 42.1 |
| | 교 수 | 12 | 9 | 75.0 | - | - | 3 | 25.0 |

3) 관광개발에 따라 나타나는 제문제

제주도 관광개발사업을 추진하는 과정에서 나타난 사회문제 중 가장 심각하다고 생각하는 문제점은(〈표 4〉 참조) 첫째, 청소년 비행

(표 4) 개발과정에서 발생한 사회문제

| 구 분 | 문항별 계 | ① 청소년 범죄등 각 종 범죄의 증가 | | ② 제주도 의 고유한 전통품습 의 소멸 | | ③ 황금만 능사고 | | ④ 자연환 경 훼손 | | ⑤ 도시와 농촌간 생 활격차 | | ⑥ 외래인 과의 갈등 ·마찰 등 | | |
|-------------|----------|-------------------------------|----|--------------------------------|----|--------------|----|---------------|----|-----------------------|----|-------------------------|---|------|
| | | | % | | % | | % | | % | | % | | % | |
| 합 | 계 | 153 | 52 | 34.0 | 36 | 23.5 | 26 | 17.0 | 18 | 11.1 | 15 | 9.8 | 6 | 3.9 |
| 성 별 | 남 | 138 | 43 | 31.2 | 30 | 21.7 | 26 | 18.8 | 17 | 12.3 | 15 | 10.8 | 6 | 4.3 |
| | 여 | 15 | 9 | 60.0 | 5 | 33.3 | — | — | 1 | 6.7 | — | — | — | — |
| 년 령 별 | 20 - 29 | 17 | 8 | 47.2 | 4 | 23.5 | 1 | 5.9 | 2 | 11.7 | 2 | 11.7 | — | — |
| | 30 - 39 | 60 | 20 | 33.3 | 16 | 26.7 | 9 | 15.1 | 8 | 13.3 | 5 | 8.3 | 2 | 3.3 |
| | 40 - 49 | 45 | 12 | 26.7 | 7 | 15.6 | 11 | 24.4 | 7 | 15.6 | 6 | 13.3 | 2 | 4.4 |
| | 50세 이상 | 31 | 12 | 38.7 | 9 | 29.0 | 5 | 16.1 | 1 | 32.2 | 2 | 6.5 | 2 | 6.5 |
| 학 력 별 | 국졸이하 | 4 | — | — | 2 | 50.0 | 2 | 50.0 | — | — | — | — | — | — |
| | 중 졸 | 27 | 13 | 48.1 | 3 | 11.1 | 7 | 25.9 | 1 | 3.7 | 3 | 11.1 | — | — |
| | 고 졸 | 77 | 23 | 29.9 | 21 | 27.3 | 11 | 14.3 | 10 | 13.0 | 10 | 13.0 | 2 | 2.5 |
| | 대 졸 | 36 | 13 | 36.1 | 8 | 22.1 | 6 | 16.7 | 5 | 13.9 | 2 | 5.6 | 2 | 5.6 |
| | 대학원졸이상 | 9 | 3 | 33.3 | 2 | 22.2 | — | — | 2 | 22.2 | — | — | 2 | 22.2 |
| 직 업 별 | 마을리장 | 2 | 1 | 50.0 | 1 | 50.0 | — | — | — | — | — | — | — | — |
| | 개발위원 | 37 | 14 | 37.8 | 6 | 16.2 | 11 | 29.7 | 2 | 5.4 | 4 | 10.9 | — | — |
| | 마을유지 | 39 | 11 | 28.2 | 9 | 23.1 | 6 | 15.4 | 2 | 5.1 | 9 | 23.1 | 2 | 5.1 |
| | 도시군 의원 | 18 | 5 | 27.8 | 6 | 33.3 | 1 | 5.6 | 3 | 16.7 | 2 | 11.1 | 1 | 5.6 |
| | 공무원 | 26 | 9 | 34.6 | 6 | 23.1 | 5 | 19.2 | 6 | 23.1 | — | — | — | — |
| | 관광산업종사자 | 19 | 9 | 47.4 | 5 | 26.3 | 2 | 10.5 | 3 | 15.8 | — | — | — | — |
| | 교수 | 12 | 3 | 25.0 | 3 | 25.0 | 1 | 8.3 | 2 | 16.7 | — | — | 3 | 25.0 |

이나 각종 범죄가 증가하는 것, 둘째, 제주도의 고유한 전통과 품습이 소멸되는 것, 셋째, 돈이면 최고라는 황금만능 사고 등의 순으로 나타났다.

또한 개발과정에서 나타난 경제적 측면에서의 가장 심각한 문제로 들고 있는 것은(〈표 5〉 참조) 첫째, 육지인들이 토지를 많이 소유하고 있다는 점, 둘째, 개발이익의 도외유출, 셋째, 관광산업에 비해 1·2차 산업의 발전이 낙후되고 있다는 점을 들고 있다.

〈표 5〉 개발과정에서 나타나는 경제적 문제점

| 구 분 | 문 항 별 | 계 | ① 1·2차 산업발전의 낙후 | | ② 빈부의 2격차 확대 | | ③ 외지인의 토지과다보유 문제 | | ④ 개발이익의 도외유출 | |
|-------|---------------|-----|-----------------|------|--------------|------|------------------|------|--------------|------|
| | | | | % | | % | | % | | % |
| 합 계 | | 153 | 31 | 20.3 | 27 | 17.6 | 56 | 36.6 | 39 | 25.5 |
| 성 별 | 남 | 138 | 27 | 19.6 | 26 | 18.8 | 50 | 36.2 | 35 | 25.4 |
| | 여 | 15 | 4 | 26.7 | 1 | 6.7 | 6 | 40.0 | 4 | 26.7 |
| 년 령 별 | 20 - 29 | 17 | 3 | 17.6 | - | | 7 | 41.2 | 7 | 41.2 |
| | 30 - 39 | 60 | 10 | 16.7 | 13 | 21.7 | 20 | 33.3 | 17 | 28.3 |
| | 40 - 49 | 45 | 6 | 13.3 | 10 | 22.2 | 20 | 44.5 | 9 | 20.0 |
| | 50 세 이상 | 31 | 12 | 38.7 | 4 | 12.9 | 9 | 29.0 | 6 | 19.4 |
| 학 력 별 | 국 줄 이 하 | 4 | 2 | 50.0 | - | | 2 | 50.0 | - | |
| | 중 줄 | 27 | 6 | 22.2 | 9 | 33.3 | 5 | 18.5 | 7 | 26.0 |
| | 고 줄 | 77 | 17 | 22.1 | 13 | 16.9 | 35 | 45.5 | 12 | 15.5 |
| | 대 줄 | 36 | 4 | 11.1 | 5 | 13.9 | 11 | 30.6 | 16 | 44.4 |
| | 대학원줄이상 | 9 | 2 | 22.2 | - | | 3 | 33.3 | 4 | 44.5 |
| 직 업 별 | 마 울 리 장 | 2 | 1 | 50.0 | - | | 1 | 50.0 | - | |
| | 개 발 위 원 | 37 | 5 | 13.5 | 10 | 27.0 | 17 | 45.9 | 5 | 13.6 |
| | 마 울 유 지 | 39 | 10 | 25.6 | 9 | 23.1 | 15 | 38.5 | 5 | 12.8 |
| | 도 시 군 의 원 | 18 | 6 | 33.3 | 4 | 22.2 | 3 | 16.7 | 5 | 27.8 |
| | 공 무 원 | 26 | 3 | 11.5 | 2 | 7.7 | 8 | 30.8 | 13 | 50.0 |
| | 관 광 산 업 종 사 차 | 19 | 4 | 21.1 | 2 | 10.5 | 8 | 42.1 | 5 | 26.3 |
| | 교 수 | 12 | 2 | 16.7 | - | | 4 | 33.3 | 6 | 50.0 |

이와 같은 관광개발에 따라 나타나는 사회·문화적 및 경제적 문제점에 대한 근본 원인은 무엇보다 중앙정부 주도인 개발방침 때문인 것으로 지적되고 있다. 물론 부분적으로 제주도민들의 개발의지의 부족도 그 원인이 되고 있다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 경제적, 사회·문화적 문제를 일으킨 원인

| 구 분 | 문 항 별 | | ① 중앙정부주 도적인 개발방 식 때문 | | ② 도민들의 개 발 의 지 의 부족 | | ③ 지방자치단 체의 노력 부족 | | ④ 기 타 | |
|-------------|---------------|-----|----------------------------|------|---------------------------|------|---------------------|------|-------|------|
| | 계 | | | % | | % | | % | | % |
| 합 | 계 | 153 | 102 | 66.7 | 34 | 22.2 | 9 | 5.9 | 8 | 5.2 |
| 성 별 | 남 | 138 | 94 | 68.1 | 30 | 21.7 | 8 | 5.8 | 6 | 4.4 |
| | 여 | 15 | 8 | 53.3 | 4 | 26.7 | 1 | 6.7 | 2 | 13.3 |
| 년 령 별 | 20 - 29 | 17 | 11 | 64.7 | 5 | 29.4 | - | - | 1 | 5.9 |
| | 30 - 39 | 60 | 40 | 66.7 | 11 | 18.3 | 4 | 6.7 | 5 | 8.3 |
| | 40 - 49 | 45 | 30 | 66.7 | 10 | 22.2 | 3 | 6.7 | 2 | 4.4 |
| | 50 세 이 상 | 31 | 21 | 67.7 | 8 | 25.8 | 2 | 6.5 | - | - |
| 학 력 별 | 국 졸 이 하 | 4 | 2 | 50.0 | 1 | 25.0 | 1 | 25.0 | - | - |
| | 중 졸 | 27 | 19 | 70.4 | 5 | 18.5 | 1 | 3.7 | 2 | 7.4 |
| | 고 졸 | 77 | 48 | 62.3 | 17 | 22.1 | 7 | 9.1 | 5 | 6.5 |
| | 대 졸 | 36 | 25 | 69.4 | 10 | 27.8 | - | - | 1 | 27.8 |
| | 대학원졸이상 | 9 | 8 | 88.9 | 1 | 11.1 | - | - | - | - |
| 직 업 별 | 마 올 리 장 | 2 | 2 | 100 | - | - | - | - | - | - |
| | 개 발 위 원 | 37 | 19 | 51.4 | 11 | 29.7 | 4 | 10.8 | 3 | 8.1 |
| | 마 올 유 지 | 39 | 34 | 87.2 | 3 | 7.7 | 2 | 5.1 | - | - |
| | 도 시 군 의 원 | 18 | 12 | 66.7 | 2 | 11.1 | 2 | 11.1 | 2 | 11.1 |
| | 공 무 원 | 26 | 13 | 50.0 | 10 | 38.5 | 1 | 3.8 | 2 | 7.7 |
| | 관 광 산 업 종 사 자 | 19 | 13 | 68.4 | 5 | 26.3 | - | - | 1 | 5.3 |
| | 교 수 | 12 | 9 | 75.0 | 3 | 25.0 | - | - | - | - |

4) 관광개발 방안에 대한 견해

제주발전을 위하여 가장 시급한 과제는(〈표 7〉 참조) 제주도민들이 개발과정에서의 참여와 토지투기를 방지하는 것, 인문 및 자연 환경을 보존하는 것으로 나타났다. 제주도 관광개발이 성공하기 위해

〈표 7〉 제주도 관광발전을 위한 해결과제

| 구 분 | 문항별 | 계 | ① 토지투기 방지 | | ② 도민들의 개발에의 참여 | | ③ 인문·자연 환경 보 | | ④ 보건·문화및 교육시설의 확충을 통한 정주 환경의 정비 | | ⑤ 건전한 사회문화 분위기 조성 | |
|-----|---------|-----|-----------|------|----------------|------|--------------|------|---------------------------------|------|-------------------|------|
| | | | | % | | % | | % | | % | | % |
| 합 | 계 | 153 | 47 | 30.7 | 53 | 34.6 | 24 | 15.7 | 15 | 9.8 | 14 | 9.2 |
| 성별 | 남 | 138 | 42 | 30.4 | 50 | 36.2 | 20 | 14.5 | 15 | 10.9 | 11 | 8.0 |
| | 여 | 15 | 5 | 30.3 | 3 | 20.0 | 4 | 26.7 | - | - | - | - |
| 년령별 | 20 - 29 | 17 | 4 | 23.5 | 5 | 29.4 | 3 | 17.7 | 1 | 5.9 | 4 | 23.5 |
| | 30 - 39 | 60 | 17 | 28.3 | 25 | 41.8 | 8 | 13.3 | 5 | 8.3 | 5 | 8.3 |
| | 40 - 49 | 45 | 12 | 26.8 | 15 | 33.3 | 8 | 17.8 | 7 | 15.5 | 3 | 6.6 |
| | 50세 이상 | 31 | 14 | 45.2 | 8 | 25.7 | 5 | 16.1 | 2 | 6.5 | 2 | 6.5 |
| 학력별 | 국졸이하 | 4 | 3 | 75.0 | 1 | 25.0 | - | - | - | - | - | - |
| | 중졸 | 27 | 8 | 29.6 | 5 | 18.5 | 4 | 14.8 | 7 | 26.0 | 3 | 11.1 |
| | 고졸 | 77 | 26 | 33.8 | 23 | 29.9 | 14 | 18.1 | 7 | 9.1 | 7 | 9.1 |
| | 대졸 | 36 | 10 | 27.8 | 18 | 50.0 | 4 | 11.1 | 1 | 2.8 | 3 | 8.3 |
| | 대학원졸이상 | 9 | - | - | 6 | 66.7 | 2 | 22.2 | - | - | 1 | 11.1 |
| 직업별 | 마을리장 | 2 | 1 | 50.0 | 1 | 50.0 | - | - | - | - | - | - |
| | 개발위원 | 37 | 9 | 24.3 | 15 | 40.4 | 6 | 16.2 | 5 | 16.7 | 2 | 5.4 |
| | 마을유지 | 39 | 18 | 46.2 | 9 | 23.1 | 5 | 12.8 | 4 | 10.2 | 3 | 7.7 |
| | 도시군의의원 | 18 | 4 | 22.2 | 3 | 16.7 | 5 | 27.8 | 4 | 22.2 | 2 | 11.1 |
| | 공무원 | 26 | 8 | 30.8 | 11 | 42.3 | 2 | 7.7 | 2 | 7.7 | 3 | 11.5 |
| | 관광산업종사자 | 19 | 5 | 26.3 | 7 | 36.8 | 4 | 21.0 | - | - | 3 | 15.9 |
| | 교수 | 12 | 12 | 16.7 | 7 | 58.3 | 2 | 16.7 | - | - | 1 | 8.3 |

필요한 것은(〈표 8〉 참조) 제주도민 의견의 적극적 반영이 가장 많이 지적되고 있고, 그 다음이 제주도민의 개발의지에 달려있는 것으로 나타났다. 그리고 장래의 제주도 관광개발의 방안은(〈표 9〉 참

〈표 8〉 제주도 관광개발의 성공적 요건

| 구 분 | 문항별 | 계 | ① 도민의 개발의지 | | ② 도민의견의 적극적 반영 | | ③ 외지자본의 적극적 유치활용 | | ④ 중앙정부의 정책지원 | |
|-------|----------|-----|------------|------|----------------|------|------------------|------|--------------|------|
| | | | | % | | % | | % | | % |
| 합 계 | | 153 | 48 | 31.4 | 89 | 58.2 | 6 | 3.9 | 10 | 6.4 |
| 성 별 | 남 | 138 | 47 | 34.1 | 77 | 55.8 | 6 | 4.3 | 8 | 5.8 |
| | 여 | 15 | 1 | 6.7 | 12 | 80.0 | — | | 2 | 13.3 |
| 년 령 별 | 20 — 29 | 17 | 2 | 11.8 | 13 | 76.5 | — | | 2 | 11.7 |
| | 30 — 39 | 60 | 23 | 38.3 | 29 | 48.3 | 3 | 5.0 | 5 | 8.3 |
| | 40 — 49 | 45 | 9 | 20.0 | 32 | 71.1 | 2 | 4.4 | 2 | 4.5 |
| | 50 세 이 상 | 31 | 14 | 45.2 | 15 | 48.4 | 1 | 3.2 | 1 | 3.2 |
| 학 력 별 | 국 졸 이 하 | 4 | 3 | 75.0 | 1 | 25.0 | — | | — | |
| | 중 졸 | 27 | 5 | 18.5 | 19 | 70.4 | 3 | 11.1 | — | |
| | 고 졸 | 77 | 22 | 28.6 | 46 | 59.7 | 3 | 3.9 | 6 | 7.8 |
| | 대 졸 | 36 | 11 | 30.6 | 21 | 58.3 | — | | 4 | 11.1 |
| | 대학원졸이상 | 9 | 7 | 77.8 | 2 | 22.2 | — | | — | |
| 직 업 별 | 마 을 리 장 | 2 | — | | 2 | 100 | — | | — | |
| | 개 발 위 원 | 37 | 10 | 27.0 | 21 | 56.8 | 2 | 5.4 | 4 | 10.8 |
| | 마 을 유 지 | 39 | 6 | 15.4 | 29 | 74.4 | 4 | 10.2 | — | |
| | 도시군의 의원 | 18 | 7 | 38.9 | 9 | 50.0 | — | | 2 | 11.1 |
| | 공 무 원 | 26 | 11 | 42.3 | 13 | 50.0 | — | | 2 | 7.7 |
| | 관광산업종사자 | 19 | 5 | 26.3 | 12 | 63.2 | — | | 2 | 10.5 |
| | 교 수 | 12 | 9 | 75.0 | 3 | 25.0 | — | | — | |

〈표 9〉 장래 제주도의 관광개발의 방향

| 구 분 | 문항별 | 계 | | % | | % | | % | | % | | % | | |
|-----|---------|-----|-----|------|----|------|---|------|----|------|----|------|----|------|
| | | 합 | 계 | 합 | 계 | 합 | 계 | 합 | 계 | 합 | 계 | 합 | 계 | |
| | | 300 | 106 | 35.3 | 10 | 3.3 | 3 | 1.0 | 72 | 24.0 | 29 | 9.7 | 80 | 26.7 |
| 성별 | 남 | 269 | 94 | 34.9 | 9 | 3.3 | 3 | 1.1 | 63 | 23.4 | 28 | 10.4 | 72 | 26.8 |
| | 여 | 31 | 12 | 38.7 | 1 | 3.2 | — | — | 9 | 29.0 | 1 | 3.2 | 8 | 25.8 |
| 년령별 | 20 — 29 | 32 | 12 | 37.5 | 2 | 6.3 | 1 | 3.1 | 11 | 34.4 | 3 | 9.4 | 3 | 9.4 |
| | 30 — 39 | 121 | 43 | 35.5 | 4 | 3.3 | — | — | 28 | 23.1 | 11 | 9.1 | 35 | 28.9 |
| | 40 — 49 | 88 | 29 | 33.0 | 2 | 2.3 | 1 | 1.1 | 20 | 22.7 | 8 | 9.1 | 28 | 31.8 |
| | 50세 이상 | 59 | 22 | 37.3 | 2 | 3.4 | 1 | 1.7 | 13 | 22.0 | 7 | 11.9 | 14 | 23.7 |
| 학력별 | 국졸이하 | 9 | 3 | 33.3 | — | — | 1 | 11.1 | 2 | 22.2 | 2 | 22.2 | 1 | 11.1 |
| | 중졸 | 49 | 16 | 32.7 | 1 | 2.0 | 1 | 2.0 | 10 | 20.4 | 3 | 6.1 | 18 | 36.7 |
| | 고졸 | 154 | 58 | 37.7 | 3 | 1.9 | — | — | 34 | 22.1 | 17 | 11.0 | 42 | 27.2 |
| | 대졸 | 69 | 23 | 33.3 | 4 | 5.8 | 1 | 1.4 | 20 | 29.0 | 7 | 10.1 | 14 | 20.3 |
| | 대학원졸이상 | 19 | 6 | 31.6 | 2 | 10.5 | — | — | 6 | 31.6 | — | — | 5 | 26.3 |
| 직업별 | 마을리장 | 4 | 3 | 75.0 | — | — | — | — | — | — | — | — | 1 | 25.0 |
| | 개발위원 | 73 | 22 | 30.1 | 1 | 1.4 | — | — | 17 | 23.3 | 6 | 8.2 | 27 | 37.0 |
| | 마을유지 | 73 | 29 | 39.7 | — | — | 2 | 2.7 | 11 | 15.1 | 7 | 9.6 | 24 | 32.9 |
| | 도시군의원 | 35 | 13 | 37.1 | — | — | — | — | 6 | 17.1 | 6 | 17.1 | 10 | 28.6 |
| | 공무원 | 53 | 18 | 34.0 | 2 | 3.8 | — | — | 19 | 35.8 | 7 | 13.2 | 7 | 13.2 |
| | 관광산업종사자 | 38 | 14 | 36.8 | 4 | 10.5 | 1 | 2.6 | 12 | 31.6 | 3 | 7.9 | 4 | 10.5 |
| | 교수 | 25 | 8 | 32.0 | 3 | 12.0 | — | — | 7 | 28.0 | — | — | 7 | 28.0 |

조) 무엇보다도 자연경관, 깨끗한 맑은 공기 등이 유지되도록 자연 환경 보존에 우선순위를 두어야 하고, 그 다음이 지역주민 소득을 위해 주산업인 감귤농원, 어촌 등을 관광자원화하고, 독특한 풍물과 민속 문화 등을 보존하면서 관광자원화하여 제주 고유의 특색을 살리는 방향으로 개발하여야 한다고 지적하고 있다.

〈표 10〉 도민의견이 관광개발계획에 대한 반영여부

| 구 분 \ 문 항 별 | | 계 | ① 반영하고 있다 | | ② 그저 그렇다 | | ③ 반영하고 있지 않다. | |
|-------------|---------|-----|-----------|------|----------|------|---------------|------|
| | | | | % | | % | | % |
| 합 계 | | 153 | 18 | 11.8 | 84 | 54.9 | 51 | 33.3 |
| 성 별 | 남 | 138 | 17 | 12.3 | 76 | 55.1 | 45 | 32.6 |
| | 여 | 15 | 1 | 6.7 | 8 | 53.3 | 6 | 40.0 |
| 년 령 별 | 20 - 29 | 17 | 10 | 58.8 | 7 | 41.2 | - | |
| | 30 - 39 | 60 | 7 | 11.7 | 31 | 51.7 | 22 | 36.7 |
| | 40 - 49 | 45 | 6 | 13.3 | 28 | 62.2 | 11 | 24.4 |
| | 50 세 이상 | 31 | 5 | 16.1 | 15 | 48.4 | 11 | 35.5 |
| 학 력 별 | 국 졸 이하 | 4 | 1 | 25.0 | 2 | 50.0 | 1 | 25.0 |
| | 중 졸 | 27 | 4 | 14.8 | 15 | 55.6 | 8 | 29.6 |
| | 고 졸 | 77 | 6 | 7.8 | 43 | 55.8 | 28 | 36.4 |
| | 대 졸 | 36 | 6 | 16.7 | 19 | 52.8 | 11 | 30.6 |
| | 대학원졸이상 | 9 | 1 | 11.1 | 5 | 55.6 | 3 | 33.3 |
| 직 업 별 | 마을리장 | 2 | - | | 1 | 50.0 | 1 | 50.0 |
| | 개발위원 | 37 | 4 | 10.8 | 23 | 62.2 | 10 | 27.0 |
| | 마을유지 | 39 | 4 | 10.3 | 16 | 41.0 | 19 | 48.7 |
| | 도시군의원 | 18 | 3 | 16.7 | 10 | 55.6 | 6 | 33.3 |
| | 공무원 | 26 | 5 | 19.2 | 15 | 57.7 | 6 | 23.1 |
| | 관광산업종사자 | 19 | 1 | 5.3 | 12 | 63.2 | 6 | 31.6 |
| | 교수 | 12 | 2 | 16.7 | 7 | 58.3 | 3 | 25.0 |

5) 관광개발과제에 있어서 주민참여문제

현재 실시되고 있는 관광주도형 제주도 종합개발 계획의 경우 도민의 의견을 반영하고 있는지에 대해(〈표 10〉 참조) 과반수(54.9%)나 중립적인 태도를 보이고 있으나, 도민의 의견을 반영하고 있지 않다고 보는 견해가 33.3%로 나타나 압도적임을 보이고 있다.

〈표 11〉 제주도민이 관광개발 참여가 어려운 이유

| 구분 | 문항별 | 계 | ① 투자자본이 없다. | | ② 관광개발 사업을 수행할 경영능력이 부족하다 | | ③ 도민자본의 참여할 기회를 주지 않는다. | | ④ 투자전망이 불투명하여 도민들이 기피하였다. | | ⑤ 도민들이 참여할 단체나 대표기구가 없다. | |
|-----|---------|-----|-------------|------|---------------------------|------|-------------------------|------|---------------------------|------|--------------------------|------|
| | | | 인수 | % | 인수 | % | 인수 | % | 인수 | % | 인수 | % |
| 합 | 계 | 153 | 79 | 51.6 | 19 | 12.4 | 9 | 5.9 | 8 | 5.2 | 38 | 24.8 |
| 성별 | 남 | 138 | 72 | 52.2 | 16 | 11.6 | 7 | 5.1 | 8 | 5.8 | 35 | 25.4 |
| | 여 | 15 | 7 | 46.7 | 3 | 20.0 | 2 | 13.3 | — | — | 3 | 20.0 |
| 연령별 | 20 — 29 | 17 | 10 | 58.8 | 3 | 17.6 | — | — | 1 | 5.9 | 3 | 17.6 |
| | 30 — 39 | 60 | 27 | 45.0 | 7 | 11.7 | 4 | 6.7 | 4 | 6.7 | 18 | 30.0 |
| | 40 — 49 | 45 | 25 | 55.6 | 6 | 13.3 | 2 | 4.4 | 1 | 2.2 | 11 | 24.4 |
| | 50세 이상 | 31 | 17 | 54.8 | 3 | 9.7 | 3 | 9.7 | 2 | 6.5 | 6 | 19.4 |
| 학력별 | 국졸이하 | 4 | 3 | 75.0 | — | — | — | — | 1 | 25.0 | — | — |
| | 중졸 | 27 | 8 | 29.6 | 8 | 29.6 | 2 | 7.4 | — | — | 9 | 33.3 |
| | 고졸 | 77 | 36 | 46.8 | 7 | 9.1 | 6 | 7.8 | 4 | 5.2 | 24 | 31.2 |
| | 대졸 | 36 | 28 | 77.8 | 2 | 5.6 | — | — | 2 | 5.6 | 4 | 11.1 |
| | 대학원졸이상 | 9 | 4 | 44.4 | 2 | 22.2 | 1 | 11.1 | 1 | 11.1 | 1 | 11.1 |
| 직업별 | 마을리장 | 2 | — | — | — | — | 1 | 50.0 | 1 | 50.0 | — | — |
| | 개발위원 | 37 | 18 | 48.6 | 5 | 13.5 | 2 | 5.4 | 1 | 2.7 | 11 | 29.7 |
| | 마을유지 | 39 | 12 | 30.8 | 5 | 12.8 | 2 | 5.1 | 2 | 5.1 | 18 | 46.2 |
| | 도시군의의원 | 18 | 13 | 72.2 | 2 | 11.1 | 1 | 5.6 | 1 | 5.6 | 1 | 5.6 |
| | 공무원 | 26 | 19 | 73.1 | — | — | 1 | 3.8 | 1 | 3.8 | 5 | 19.2 |
| | 관광산업종사자 | 19 | 11 | 57.9 | 4 | 21.1 | 1 | 5.3 | 1 | 5.3 | 2 | 10.5 |
| 교수 | 12 | 6 | 50.0 | 3 | 25.0 | 1 | 8.3 | 1 | 8.3 | 1 | 8.3 | |

관광지, 숙박시설 건설, 골프장 건설 등 제주도 관광개발사업에 도민들이 참여하기 어려운 이유로(〈표 11〉 참조) 가장 많이 들고 있는 것은 투자자본이 없다는 점이고, 그 다음이 주민의 의사를 대표하는 도민들이 참여할 단체나 대표기구가 없다는 것을 지적하고 있다.

〈표 12〉 관광지 개발에 따르는 분류의 조정방안

| 구 분 \ 문항별 | | 계 | ① 관련지역 주민들의 동의를 얻어 집행한다. | | ② 관련 전문가의 결정을 통하여 집행한다. | | ③ 관련 시군의회 및 도의회 동의를 얻어 집행한다. | | ④ 지역사회 의 마찰이 심하므로 추진을 지향한다. | |
|-----------|---------|-----|--------------------------|------|-------------------------|------|------------------------------|------|-----------------------------|------|
| | | | | % | | % | | % | | % |
| 합 계 | | 153 | 93 | 60.8 | 13 | 8.5 | 26 | 17.0 | 21 | 13.7 |
| 성 별 | 남 | 138 | 82 | 59.4 | 12 | 8.7 | 24 | 17.4 | 20 | 14.5 |
| | 여 | 15 | 11 | 73.3 | 1 | 6.7 | 2 | 13.3 | 1 | 6.7 |
| 년 령 별 | 20 - 29 | 17 | 10 | 58.8 | 1 | 5.9 | 3 | 17.6 | 3 | 17.6 |
| | 30 - 39 | 60 | 35 | 58.3 | 3 | 5.0 | 16 | 26.7 | 6 | 10.0 |
| | 40 - 49 | 45 | 32 | 71.1 | 4 | 8.9 | 3 | 2.2 | 6 | 13.3 |
| | 50 세 이상 | 31 | 16 | 51.6 | 5 | 16.1 | 4 | 12.9 | 6 | 19.4 |
| 학 력 별 | 국 졸 이하 | 4 | 2 | 50.0 | 1 | 25.0 | - | - | 1 | 25.0 |
| | 중 졸 | 27 | 18 | 66.7 | 3 | 11.1 | 2 | 7.4 | 4 | 14.8 |
| | 고 졸 | 77 | 51 | 66.2 | 5 | 6.5 | 15 | 19.5 | 6 | 7.8 |
| | 대 졸 | 36 | 16 | 44.4 | 4 | 11.1 | 7 | 19.4 | 6 | 16.7 |
| | 대학원졸이상 | 9 | 6 | 66.7 | - | - | 2 | 22.2 | 1 | 11.1 |
| 직 업 별 | 마 울 리 장 | 2 | 2 | 100 | - | - | - | - | - | - |
| | 개 발 위 원 | 37 | 27 | 73.0 | 4 | 10.8 | 3 | 8.1 | 3 | 8.1 |
| | 마 울 유 지 | 39 | 28 | 71.8 | 1 | 2.6 | 3 | 7.7 | 7 | 17.9 |
| | 도시군의 의원 | 18 | 7 | 38.9 | - | - | 6 | 33.3 | 5 | 27.8 |
| | 공 무 원 | 26 | 15 | 57.7 | 3 | 11.5 | 7 | 26.9 | 1 | 3.8 |
| | 관광산업종사자 | 19 | 7 | 36.8 | 4 | 21.1 | 4 | 21.1 | 4 | 21.1 |
| | 교 수 | 12 | 7 | 58.3 | 1 | 8.3 | 3 | 25.0 | 1 | 8.3 |

최근에 이르러 제주개발과 관련하여 관광지 및 골프장 건설과정에 있어서 반대가 격심하게 일어나는데 대한 해결방안은(〈표 12〉 참조) 관련지역 주민들의 동의를 얻어 집행하는 것이 바람직하다고 지적한 것이 60.8%로 나타나 압도적임을 보이고 있다. 관광개발사업

〈표 13〉 관광개발과제에 있어서 주민동의를 수준

| 구 분 | 문항별 계 | ① 주민전체의 동의를 얻어야 한다. | | ② 관련주민의 과반수이상이면 족하다. | | ③ 관련주민 3분의 2이상 찬성이 있어야 한다. | | ④ 관련주민의 총회에서 과반수출석에 과반수이상 찬성이면 족하다 | | ⑤ 법상 주민동의 근거가 없으므로 반드시 동의를 얻을 필요는 없다. | | |
|-----|----------|---------------------|----|----------------------|----|----------------------------|----|------------------------------------|----|---------------------------------------|---|-----|
| | | % | % | % | % | % | % | % | % | | | |
| 합 | 계 | 103 | 25 | 24.3 | 21 | 20.4 | 45 | 43.7 | 11 | 10.7 | 1 | 1.0 |
| 성별 | 남 | 92 | 25 | 27.2 | 20 | 21.7 | 38 | 41.3 | 8 | 8.7 | 1 | 1.1 |
| | 여 | 11 | — | — | 1 | 9.0 | 7 | 63.6 | 3 | 27.3 | — | — |
| 년령별 | 20 - 29 | 10 | 2 | 20.0 | — | — | 6 | 60.0 | 2 | 20.0 | — | — |
| | 30 - 39 | 41 | 8 | 19.5 | 12 | 29.3 | 16 | 39.0 | 4 | 9.8 | 1 | 2.4 |
| | 40 - 49 | 28 | 9 | 32.1 | 7 | 25.0 | 11 | 39.3 | 1 | 3.6 | — | — |
| | 50세 이상 | 17 | 6 | 35.3 | 2 | 11.8 | 5 | 29.4 | 4 | 23.5 | — | — |
| 학력별 | 국졸이하 | 2 | — | — | — | — | — | — | 2 | 100 | — | — |
| | 중졸 | 22 | 9 | 40.9 | 4 | 18.2 | 9 | 40.9 | — | — | — | — |
| | 고졸 | 53 | 14 | 26.4 | 9 | 17.0 | 23 | 43.4 | 7 | 13.2 | — | — |
| | 대졸 | 20 | 2 | 10.0 | 3 | 15.0 | 12 | 60.0 | 2 | 10.0 | 1 | 5.0 |
| | 대학원졸이상 | 6 | — | — | 5 | 83.3 | 1 | 16.7 | — | — | — | — |
| 직업별 | 마을리장 | 2 | — | — | — | — | 2 | 100 | — | — | — | — |
| | 개발위원 | 30 | 6 | 20.0 | 9 | 30.0 | 13 | 43.3 | 2 | 6.7 | — | — |
| | 마을유지 | 32 | 18 | 56.3 | 2 | 6.3 | 9 | 28.1 | 3 | 9.4 | — | — |
| | 도시군의의원 | 7 | — | — | 3 | 42.9 | 2 | 28.6 | 2 | 28.6 | — | — |
| | 공무원 | 17 | 1 | 5.9 | 2 | 11.8 | 10 | 58.8 | 3 | 17.6 | 1 | 5.9 |
| | 관광산업종사자 | 8 | — | — | — | — | 7 | 87.5 | 1 | 12.5 | — | — |
| | 교수 | 7 | — | — | 5 | 71.4 | 2 | 28.6 | — | — | — | — |

을 추진하는 과정에서 동의를 받는 경우, 바람직한 동의수준은(〈표 13〉 참조) '관련주민 3분의2 찬성이 있어야 한다'가 43.7%, 주민전체의 동의가 24.3%, 관련주민 과반수 이상이 20.4%로 나타나, 최소한 관련지역주민의 3분의 2이상의 찬성을 요하는 것으로 나타났다.

VI. 결 어

제주도는 관광주도형 지역개발을 추진함으로써 관광산업의 성장을 통해 생산, 고용, 소득면에서 제주지역의 경제성장에 크게 영향을 미쳤다. 그러나 관광개발을 추진함으로써 지역소득의 유출문제, 지역간 불균형 발전문제 등의 경제적 문제 외에도 청소년 비행, 각종 범죄의 증가, 제주 고유의 전통·풍습의 소멸, 황금만능 사고 등의 사회, 문화적 문제들이 제기되고 있는데, 이들 문제는 관광개발사업을 추진하는 과정에서 나타난 문제점으로서 본 연구에서는 관광사업 추진체제 및 개발구도를 더욱 구체적으로 파악하여 향후 제주도 관광발전에 초석이 되고자 한다.

1. 관광개발계획 추진상의 문제점

첫째, 개발계획 제도상의 문제점이 있다. 중앙정부의 특정지역계획과 지방자치단체(제주도)의 도종합개발계획으로 2원화되어 추진됨으로써 관광개발사업의 추진에 있어서 효율성을 저하시키는 것으로 나타났다. 특정지역에 관한 특별조치법에 의한 특정지역계획은 지역의 지역적 특수성을 살리지 못한 채 그 지역에 합당한 계획체제와 지원, 행정절차가 뒷받침되지 않음으로써 효율적인 관광개발 사업추진을 어렵게 하고 있다.

따라서 도종합개발계획과 특정지역계획의 통합, 일원화, 중앙과 지방간의 조정, 협조 및 주민참여 절차와 방법 등을 포괄하는 행정의 일관성이 필요하다.

둘째, 중앙집중 개발방식의 문제점이 있다. 관광개발사업을 중심으

로 하는 특정지역 제주도 종합개발계획의 계획수립, 성안은 물론 특정지역(관광단지)을 중심으로 연차별 세부계획수립, 예산배정, 촉진상황 확인 등을 중앙정부가 직접 담당하는 중앙집중 개발방식에 의해 추진되었다. 지금까지의 사업추진기관부터 최고정책결정까지를 일관된 중앙행정 체재로 하는 것은, 계획을 마련하여 추진하는 사업수행의 효율성을 높일 것은 사실이나 그 개별사업과 더 광역적인 지역사회발전 과정과의 괴리가 존재하였음을 볼 때, 중앙집중적 개발체재에 대한 재검토가 필요하다. 즉 중문관광단지내의 초현대적인 관광시설이 들어서는데 제주도 전역에는 그에 따를 만한 사회·경제적인 변화를 볼 수 없다.

또한 지방자치제 실시에 따라 점증하는 지역주민들의 참여 요구를 수용하기 위해서도 종래와 같은 단지조성적인 중앙집중개발 체제는 지양되어야 할 것으로 보인다.

셋째, 개발이익의 징수문제로서 현행 계획에서는 제주도 종합개발로 나타나는 개발이익징수제도 등을 상정하고 있지 않아 제도적인 미비점으로 나타났다. 제주도와 같이 지금까지 개발행위가 없었고 동시에 집중적인 공공투자로서 급속한 개발이 시작되는 지역에서는 그 개발과정에 참여하는 자본은 그 같은 집중적인 공공투자에 의하여 외부경제적 효과인 개발이익을 향유하게 된다. 따라서 이같은 경우 개발업자로부터 그 수익의 범위 내에서 개발부담금을 징수하는 것은 사회정의에도 합당하고 부담능력도 크게 문제되지 않을 것으로 보인다.

넷째, 행정조정기능의 결여문제로서 특정지역계획의 추진은 건설부, 관광사업은 교통부, 상공분야는 상공부, 농림어업관계는 농림수산부, 문화재 관계는 문화부, 지역개발행정은 내무부, 예산은 경제기획원이 기능별로 추진함으로써 부처간 업무조정이 원활치 못하여 관광사업추진이 지연되는 사례가 번번이 나타났다. 이는 지방행정부서 간에도 조정기능이 없어 사업추진이 지연되고 있다.

2. 도민참여 및 민간투자의 부진

첫째, 단지중심개발의 문제점으로 제주도 관광개발사업이 대규모 위탁시설 중심의 관광단지로 개발됨으로써 소규모 관광사업들의 경우는 단기적 수익성 전망이 불투명하여 소자본의 참여기회를 잃게 되었다. 그 결과 대부분 장기적 구역성을 기대하는 서울의 대기업자본이 유치되어 장래 지역소득의 유출요인이 되고 있다.

둘째, 복잡한 인허가 절차문제로서 민간기업의 관광개발사업 신청시 각종 인·허가절차가 복잡하고 중앙 각 부처의 승인 협의과정에 많은 시간과 경비가 소요되어 민간투자를 어렵게 함으로써 민자유치가 부진한 것으로 나타났다.

셋째, 민간자본 유치가 미흡한 주요 원인은 첫째, 계획상 투자선호업종의 입지가 부족하거나 지가상승으로 인해 부지매입이 곤란하여 사업이 착공되지 못하였거나 지연되고 있으며 이러한 문제에 대한 제도적 지원체제가 결여되어 있다. 둘째, 자연보존을 이유로 하는 건축제한, 지나친 경직성으로 인한 개발계획 변경의 어려움 등으로 투자의 기대성이 낮다는데 있다. 셋째, 도로·용수·상하수도 등 기반시설을 위한 공공투자의 부진 때문에 개발착수를 어렵게 하고 있다. 넷째, 관광지 조성계획상의 일부 또는 전체지역에 대한 세부계획이 수립되지 않음으로써 나타나는 투자전망의 불투명하기 때문이다.

3. 관광개발사업에 대한 집단민원

민원이란 주민이 행정기관에 대하여 특정행위를 요구하는 의사표시라 정의하는데, 집단민원은 이와 같은 의사표시를 집단적으로 하는 것을 뜻한다. 다시 말하여 행정기관의 결정과 행위에 의하여 영향을 받은 사람들이, 그 결정기관이나 시행기관에 대하여 요구와 원망을 표시하는 행동을 말하는 것이다(서충원 1990). 제주지역 역시 몇 년전부터 이러한 집단민원이 집회와 시위, 점거와 농성, 그리고 파괴폭력 등 과격한 행동들이 빈번히 발생하여 관광발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

지난 89년이후 제주도에서는 분뇨종말처리장 설치반대를 비롯해, 훈련비행장 확장, 축산물처리장 시설반대, 송악산지구의 군사보호구역 해제 등 크고 작은 집단민원이 많이 발생하였다. 여기서 관광개발사업 추진과 관련된 가장 두드러진 집단민원은 골프장 관련 집단민원이다. 골프장 관련 집단민원은 1989년 6월 제주도가 한림읍 금악리 골프장을 한라레저관광, 조천읍 북촌리 골프장을 (주)신성을 허가업체로 선정한 후 나타나기 시작하였다. 선정된 업체 가운데 한라레저관광은 1989년 12월 정식승인을 받은 후 1990년 9월 기공식을 갖고 공사를 시작하였다. 이와 때를 같이하여 한림읍 금악리 주민들은 대책위원회를 구성하고 각계에 진정서를 내는 등 대대적인 반대운동을 벌였다. 동년 12월 10일 항의시위를 벌였고, 12월 24일에는 주민 150명이 개발현장을 점거 철야농성에 들어가 한달 이상을 계속하였다. 주민들은 골프장건설 반대 이유로, 맹독성 농약피해, 식수오염, 생태계 파괴 등의 환경공해와 목장지대 침수 등으로 인한 생존권의 위협을 들고 있다.

한편, 신성골프장의 경우도 조천읍 북촌리일대 29만여 평에 조성할 계획으로 1990년 6월 제주도로부터 사업승인을 받았는데, 이 골프장건설의 경우도 주민들의 반대는 거세어 1990년 6월 4일 마을이민총회를 갖고 만장일치로 반대 결의하여, 반대투쟁위원회를 구성하여 집단행동을 벌이기 시작하였다. 여기에서도 주민들은 농약사용과 오수 등의 환경오염과 피해, 연안어장 피해, 취수장 오염 등을 반대 이유로 내세웠다. 이와 같은 집단민원은 언제나 일어날 가능성이 있는 것이고, 특히 제주도와 같이 관광개발사업 추진이 많은 지역에서는 집단민원은 앞으로도 계속 증가할 것으로 예측된다.

참 고 문 헌

강광우·허향진

1987 “제주도지역 관광소득 분석연구”, 『사회발전연구』 제3집,

제주대학교 사회발전연구소.

고남일·김태보

1986 “제주도 관광개발과 도민소득 증대의 연계 촉진방안 연구”,
『사회발전연구』 제2집, 제주대학교 사회발전연구소.

서충원

1990 『공공분야에서의 계획론』, 대광문화사.

이방웅

1990 『국제관광론』, 경영문화원.

최영민

1992 “관광개발이 지역주민에게 미치는 영향”, 제주도연구회
제8차 전국학술대회 발표논문.

한국개발연구원

1989 「제주도종합개발계획의 재검토」.

한국관광공사

1989 「전국관광 및 장기종합개발계획」.

Bryden, J. M.

1973 *Tourism and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gearing, Charles E., Swart William, and Var Turgut

1976 *Planning for Tourism Development*. New York: Praeger Publishers.

Gunn, Clare A.

1992 *Tourism Planning*. Talyor & Francis.

Inskeep, Edward

1994 *Tourism Planning*. Van Nostrand Reinhold.

Lieber, S. R. and D. R. Fesenmanier

1983 *Recreation Planning and Management*. London: E. & F. Spon, Ltd.

Intervention between Central Government and Provincial Self – Government for Developing Tourism Industry in the Cheju Island

**Choi, Young – Min
Kyunggi University**

Tourism has been a major economy source in the Cheju Island. But only centralization way in Korean political environment has dominated tourism development so that there is strong conflict between central government and local residents in the process of implementation of tourism planning. The public relationship between regional and national governmental level has been more crucial in order to develop the tourism industry. This paper examines not only the role of public sectors in tourism field in the Cheju Island, but also analyses experts' perceptions of tourism development by using Delphi technique.