



12 중문천 학술 탐사

중문관광단지의 발전사

강 은 실

제주대학교박물관

I. 서론

천혜의 자연경관을 자랑하며 세계적인 종합관광휴양지로 떠오르고 있는 제주도, 그 제주 관광의 중심에는 중문관광단지가 있다. 서귀포시 중문동과 색달동, 대포동 일원에 걸쳐 108만평(1단계: 68만평, 2단계: 40만평) 규모로 조성된 중문관광단지는 1973년 제주도 종합관광개발계획에 따라 세계적 수준의 종합관광휴양지 시설을 목표로 계획되어 1978년부터 단계별로 사업을 추진해 왔다. 1991년 한·소 정상회담이 개최되면서 전 세계에 알려지기 시작했고, 2010년에는 한·중·일 정상회의가 중문관광단지 내 제주국제컨벤

선센터에서 열리면서 국제적으로 주목을 받아왔다.

제주는 1980년대에서 1990년대 초까지 국내 신혼부부들이 선호하는 신혼여행지 1순위였으며, 특히 일본 관광객이 증가하면서 제주 관광 산업은 제주의 중점 산업으로 자리매김하게 되었다. 하지만 국내 제1의 관광지로 육성되고 발전해왔던 제주도는 1989년 국민 해외여행 완전 자유화로 시작된 무한경쟁시대의 개막과 국가경제위기로 인하여 시련기를 맞기도 하였다.

2013년 제주는 1,000만 관광객 시대를 열며 제주 관광의 새로운 도약을 준비하고 있다. 2014년 관광객 유치 목표를 1,150만명으로 설정하고, 관광수입도 2013년 6조 5,000억원에서 6.9% 증가한 7조원시대 달성을 목표로 내걸었다. 이를 위해 제주도는 관광객 1,000만명을 넘어서는 메가투어리즘 시대의 경쟁력 확보를 위하여 2014년을 제주관광 질적 성장 원년의 해로 정하고, 지역경제를 견인하는 지주 산업으로서 제주관광 제 2의 중흥시대를 열어간다는 계획을 세워 놓고 있다.

중문관광단지는 초창기 제주관광을 견인하였고 1990년대의 제주종합개발계획과 2000년대의 국제자유도시계획 추진의 선도적 역할을 수행하였다. 중문관광단지의 발전 그 자체가 제주관광의 발전사라 할 수 있다. 따라서 중문관광단지의 개발사를 살펴보는 것은 제주관광의 큰 흐름을 관찰할 수 있는 자료가 될 것이다. 이에 중문관광단지가 어떤 정책적 의도에서 시작되었는지를 살펴 보는 도입기, 1980년대 국민관광지로서의 역할을 수행한 정착기, 국제자유도시 등 국제관광 및 투자지역으로 발돋움하기 위한 제주관광시대에서의 중문관광단지의 모습을 조망하는 성장기로 구분하여 살펴보았다.





사진 1. 중문관광단지 개발 전 중문해수욕장 모습(사진: 홍정표 작, 제주대학교박물관 소장)



사진 2. 중문관광단지 개발 직후 선임교 모습(사진: 홍정표 작, 제주대학교박물관 소장)

II. 중문관광단지 개발과정¹⁾

1. 도입기: 개발구상 ~ 단지조성공사 착공

1) 개발구상 및 계획안 수립

1970년대 제주도의 관광개발은 국가적인 과제로 부상하였고 국내에서 유일하게 비행기를 이용하는 관광지라는 차별성을 가지고 있었으며, 1968년에는 외래관광객 10만 명을 돌파하였다. 정부는 1971년 5월 20일에 관광사업법 제 46조에 의거해 중문지구 일대 약 1,244만 m²를 관광지로 지정하였고, 박정희대통령의 지시로 청와대 관광개발계획단은 제3 경제수석 비서실과 교통부, 건설부 및 제주도 등의 협조를 얻어 계획안을 수립하였다. 이 계획안은 1973년 2월 16일 제주도 관광종합개발계획으로 확정됐다.

제주도의 관광 개발을 종합적으로 다룬 최초의 계획이자 최근까지 제시된 수많은 제주도 개발계획에서 기본서 역할을 했던 이 계획의 핵심 개념은 관광개발을 통해 지역경제 성장을 도모하고 거점식 개발로 파급효과를 제고하기 위해 ‘제주시에서 중문에 이르는 관광도로의 건설과 함께 국제 수준의 위락관광지로서 중문지구를 관광단지로 조성한다’는 것이었다.

이 계획에는 중문을 적정 규모의 관광호텔과 해수욕장, 오락 및 유흥시설 등이 있는 국제 수준의 위락 관광단지로 조성하는 한편, 제주시에는 각종 정보를 비롯한 서비스 기능을 수행하는 관광종합센터와 민속문화 센터 등을 건립해 제주도 관광 전반의 중추적 기능지로 조성한다는 구상이 담겨 있었다.

그러나 1971년 시작된 제3차 경제개발 5개년계획에 따른 자원조달의 문제와 경주 보문 관광단지 조성 사업을 위한 차관 도입 추진, 제4차 중동전쟁으로 세계 경제가 급격하게 침체에 빠져들면서, 제주 관광개발은 정책 우선순위에서 밀려나게 되었다. 이후 제주 관광개발계획의 시행 방향이 구체적인 윤곽을 드러내기 시작한 것은 1974년 중반에 들어서면서였다.

1974년 6월 29일 ‘제주도 관광종합개발계획과 중문지구 개발계획에 대한 설명회’에서 정부는 제주 관광개발계획의 총 투자 규모를 658억 원(국고 281억, 지방비 75억, 민자 302억)으로 제시했는데, 개발의 기본 방향은 중문지구를 국제관광위락지구로 조성하고, 제주시는 관광의 중추적 기능을 수행하게 하면서 제주 전역에 걸쳐 산악 및 해안 관광지를 종합적으로 개발하는 것으로 제시됐다.

1) 한국관광공사가 2007년 발간한 ‘중문관광단지 개발 백서’의 내용을 도입기, 정착기, 성장기로 구분하여 요약 재정리하였다.

중문지구 개발계획의 골자는 3,300,000㎡ 규모(국유지 786,720㎡, 사유지 2,512,620㎡)의 부지에 숙박시설 330,000㎡, 해수욕장 165,000㎡, 오락시설 135,300㎡, 골프장 990,000㎡, 297,700㎡, 도로 및 주차장 등 511,500㎡를 조성하는 것이었다.

총 140억 2000만 원(중앙 24억 6500만원, 지방 3700만원, 민간 115억 1800만원)의 사업비는 1단계(53억 5500만원)와 2단계(86억 6500만원)로 나누어 투입하되, 여기에 소요되는 재원은 세계은행(IBRD)의 차관 도입으로 마련하기로 했다.

1975년 2월 27일 정부는 건설부 공고 제32호를 통해 “국토건설 종합계획법 제16조 제1항의 규정에 의하여 제주도 특정지역 관광종합 개발계획을 작성하고 동조 제3항의 규정에 의하여 그 요지를 공고”한다고 밝혔다.

개발 계획은 크게 관광지구 개발과 기반시설 정비 및 관광산업 개발의 3대 분야로 구분돼 있었다. 관광지구 개발의 경우 정부는 중문을 국제 수준의 관광지로 개발하고 제주시는 관광의 중추 지역으로 조성하는 한편, 산악 및 해안관광지구에는 자연과 조화시켜 편의시설을 설치하고, 고유 민속자료의 관광 자원화와 민속촌의 지정 관리에 중점을 두되, 영리적인 시설은 민간 자본을 유치하는 것으로 방침을 정했다.

2) 기본계획의 수립

제주도 고시 995호로 중문도시계획 재정비 결정을 공고함에 따라 중문지구의 유원지 면적은 당초 3,060,000㎡에서 3,085,000㎡로 변경됐다. 1977년 2월 21일 청와대 주관으로 개최된 관계관 연석 회의에서 정부는 관광공사를 중문단지 개발사업의 실질적인 주체로 결정하고 공사 주관으로 연내에 중문지구에 대한 타당성 조사 및 기본설계를 실시한 후 토지를 매입하기로 방침을 정했다. 한편 토지 매입은 관광공사가 제주도에 위탁해 시행하고, 기본설계 결과를 9월 말까지 관계 기관에 통보한 후 1978년에는 조성공사를 착공하기로 했다. 또한 중문을 비롯한 제주도 내 관광지구 계획은 현행대로 추진하되, 시설 배치계획은 추후 필요에 따라 재검토하기로 했다.

이 같은 일정 계획을 결정한 후 공사는 1976년 말부터 진행해온 개발사업 타당성 조사 결과를 토대로 중문지구 종합개발 기본계획 수립을 위한 사업계획서(안)을 작성한 뒤 7월 9일 제105회 이사회에서 이를 원안대로 의결했다. 이 계획서에서 동서로는 중문면 마금골 계곡으로부터 천제연 계곡까지, 남북으로는 남쪽해안으로부터 우회도로까지의 약 12만㎡ 평을 계획 대상 범위로 해서 관광단지를 개발한다는 기본 방향이 정해졌다.

계획의 기본 방향은 중문단지를 시설지구의 기능만이 아니라 제주도 내 각처에 산재하고 있는 미개발 관광자원을 발굴해 집결시킴으로써 관광 잠재기능을 강화하고, 중추

관광단지로서 외화 수입을 증대시킬 수 있도록 다양한 수용 태세와 각종 관광시설물을 계획해 관광객의 이용 편의를 도모하고 욕구를 충족시킬 수 있는 새로운 형태의 관광 개발을 추진한다는 것이었다.

이를 위해 공사는 1978년부터 1981년까지의 1단계와 1982년부터 1986년까지의 2단계에 걸쳐 총 361억 4800만 원의 사업비를 투입해 숙박시설과 상업시설, 공공시설, 교육문화 시설, 공원 및 스포츠 시설, 위락시설, 마리나 시설, 해수욕장 시설 등을 갖춘 관광 중추기지를 건설한다는 청사진을 제시했다.

1977년 12월 19일 관광공사는 중문단지 종합개발 기본계획을 완성하고 12월 27일 교통부에 이를 보고했다. 이 기본계획에서 공사는 중문단지의 개발 방향을 아래와 같이 설정했다. 첫째, 1980년대 국제관광객의 적극 유치에 대비한 수용태세 확충으로 국제 수준의 관광지를 조성한다. 둘째, 제주를 관광 자유지역화할 가능성에 대비해 중문단지를 관광 중추 기지화하며, 중추 단지로서의 기능을 다할 수 있도록 각종 관광시설과 제주도 특유의 생활풍습 및 잠재 민속자원을 유치해 다양한 관광지로 개발한다. 셋째, 관광객의 안전과 위생, 편의와 쾌적성을 충족시키는 공간환경을 조성한다. 넷째, 중문단지 개발은 전국 관광종합개발계획과 연관성을 고려해 제주도 종합개발계획의 일환으로 단계적으로 추진하되, 개발 단계는 1단계(1978~1981)와 2단계(1982~1986)로 구분한다. 1단계는 과거 실적에 의해 적극 개발하고 2단계는 자유항 개설 등 정치 경제적 여건에 따라 신축성 있게 개발을 유도한다.

이를 위해 공사는 중문단지의 기능을 천연보호구역, 숙박, 교육 및 문화, 서비스, 오락 및 스포츠, 위락, 해수욕장 및 마리나 기능으로 크게 구분하고 각 기능 간에 유기적인 연관성을 도모할 수 있도록 시설물을 결정하고 배치하기로 했다.

이와 같은 기본계획을 교통부에 보고한 후 공사는 1977년 12월 31일 남제주군과 토지위탁 매입에 관한 계약을 체결함으로써 본격적인 개발 사업에 착수했다.

3) 확대계획의 수립

1978년 2월 14일 건설부 소회의실에서 열린 관계관 회의에서 정부는 공사가 수립한 종합개발 기본계획을 원안대로 확정하는 한편 1978년도 부처별 기반시설 사업비도 확정했다. 이 계획에서 정부는 총 368억 8400만 원의 사업비(민자 포함)를 투입해 중문면 색달리 일대 1,650,000평방미터(약 50만 평)를 1단계(1978~1980년)와 2단계(1981~1985년)로 나눠 관광단지로 개발하되, 1단계 사업으로 우선 825,000㎡를 먼저 개발하기로 했다.

1단계 개발 사업의 목적은 1981년도에 외래 관광객 200만 명을 유치할 것에 대비해 관

광 이용시설 및 수용시설을 건설하고, 미개발 관광자원을 발굴해 관광객의 다양한 관광 욕구를 충족시킬 수 있는 새로운 형태의 국제 수준급 관광단지를 개발하는 것이었다. 이를 위해 정부는 기반 시설 가운데 도로와 교량 및 상하수도 및 오수처리장 시설공사는 제주도가 연내(1978)에 기채(起債)하여 사업비를 조성하고 이를 다음 해 건설부 예산에 계상해 상환하게 하되, 건설 사업은 제주지방국토관리청이 제주도로부터 위탁받아 시행하기로 했다.

통신시설은 체신부의 1978년도 기존 예산으로 조치하되 체신부와 관광공사가 협의한 시한까지 사업을 완공하고, 전기시설은 한전이 자체 예산으로 조치하되 변전소 부지(3,300㎡)는 제주도와 관광공사 및 한전이 상호 협의해 확보한 후 이를 도시계획으로 결정 고시하기로 했다. 또한 중문단지 내 시설물의 건폐율과 용적률 완화 문제는 2월 25일까지 건설부 관계국장이 상호 협의해 해결하도록 하고, 천제연 계곡 일대 천연보호구역 내의 횡단교량 등 시설물 계획은 문화재위원회의 승인을 얻은 후 시행하기로 했다. 토지는 남제주군과 관광공사가 1978년 5월까지 완료하고 실시설계도 5월 말까지는 완료해서 6월부터는 825,000㎡에 대한 조성공사에 들어가 다음 해 말까지 기반 공사를 완료하기로 했다.

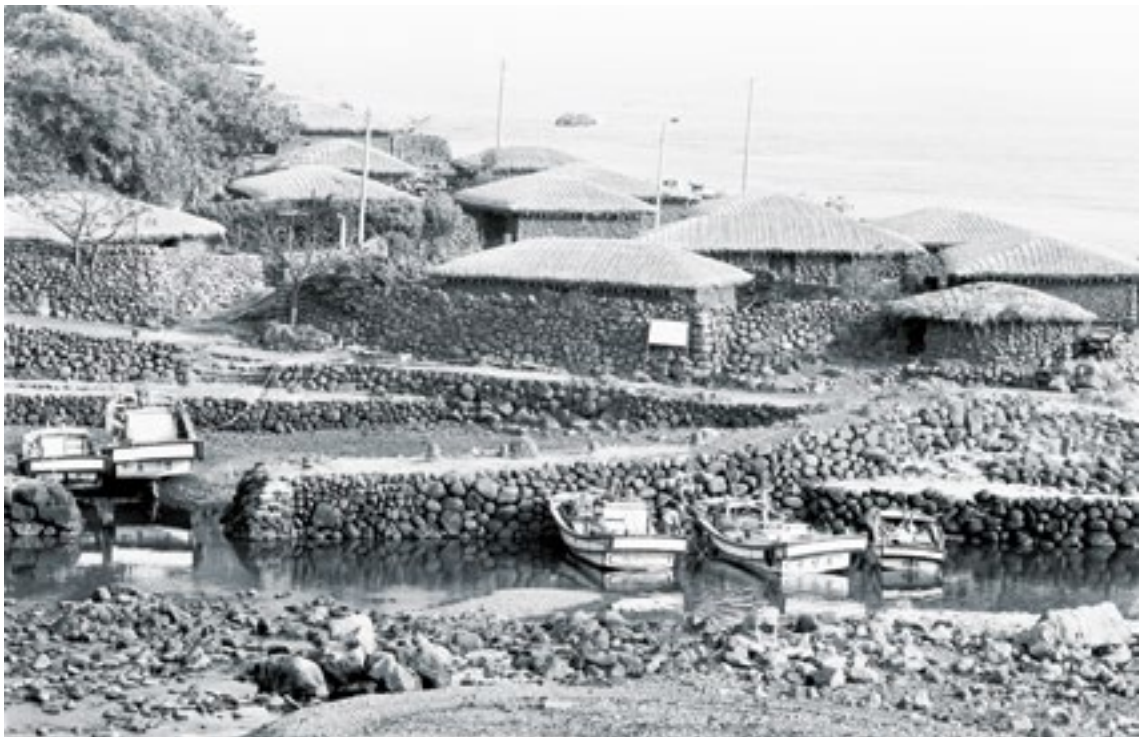


사진 3. 개발 전 베릿내 포구 모습(사진: 서재철 作, 자연사랑 미술관)

4) 단지 조성공사 착공

중문관광단지는 1978년 8월 21일 단지 조성을 위한 1차 토목공사에 착수했다. 1973년 2월 제주도 관광종합개발계획이 발표된 후 5년 6개월 만에 중문지구에 국제 수준급의 종합관광단지를 조성하는 사업이 시작된 것이다. 한편 9월 건설부에서 열린 중문단지 개발 계획 관계관 회의에서는 공사가 수립하는 확대개발 기본계획의 목표와 내용을 원안대로 동의했다. 이 계획에서 공사는 중문관광단지의 개발 대상 지역을 중문면 대포리 일원으로 확대해 전체 개발면적을 기존의 1,650,000㎡에서 3,300,000㎡(보호구역 660,000㎡ 포함)으로 늘리는 한편, 청와대의 제주종합개발계획(1981년)과 건설부의 제주 해안관광지 조성계획(1986년) 및 교통부의 제주공항 확장(1986년)과 신공항 개발계획(2001년) 등 기존 계획들과 연관되도록 목표 연도를 1986년으로 수정하기로 했다.

확대개발의 방향은 1980년대 외래 관광객 200만 명을 적극 유치하기 위해 지역 특성에 알맞고 다양한 관광 유치시설을 갖춘 국제 관광 중추단지를 조성하되, 자연환경을 고려한 단지 개발을 추진하기로 했다.

1979년 초 공사는 중문단지 개발에 소요되는 전체 예산 규모를 일부 조정해 총 1066억 800만 원으로 확정했다. 이 가운데 1단계에는 2,640,000㎡의 토지 매입과 기반시설 및 호텔 등 민자 숙박시설, 상가 등 상업시설과 조경 및 휴게시설에 모두 373억 3900만 원이 투입되는 것으로 계상됐다. 2단계에는 기반시설 조성과 호텔 등 숙박시설, 별장 및 주택, 상업시설 및 공원 조성 등에 총 692억 6900만 원을 투자하되 공사의 투자는 1단계 64억 7200만 원과 2단계 30억 4200만 원 등 모두 95억 1400만 원으로 책정됐다.

1979년 11월 1단계 사업에 따른 가용 수입은 1차 토지 분양 9억 6000만 원을 비롯해 총 20억 7300만 원인 데 비해 필수 투자 소요액은 총 24억 4200만 원이었다. 당초 수립한 1단계 투자계획은 토지 매입 8억 100만 원, 설계 4억 6900만 원, 기반 시설 24억 4000만 원, 관리비 4억 원 등 총 41억 1000만 원이었고, 상가 및 관광휴양시설을 임대 방식으로 직영할 경우에는 투자비 40억 원이 추가로 필요했다. 그런데 1단계 토지 401,504㎡를 전부 처분할 경우 분양 금액은 76억 9000만 원으로 예상됐다. 단순 계산만으로도 단지 조성은 적자가 날 수밖에 없는 형편이었다. 이에 따라 개발 사업의 추진 방향을 재검토할 필요가 생기면서, 2단계 1,881,000㎡ 개발하는 데 따른 투자 대비 효과를 비롯해 현재 1단계와 2단계로 나뉘어 있는 단계별 사업 개념도 조정해야 한다는 의견이 제기됐다. 그 결과 현재의 1단계 지역 759,000㎡는 그대로 두되, 2단계 및 확대지역을 포함한 1,881,000㎡를 2단계 1차(891,000㎡)와 2단계 2차(990,000㎡)로 구분해 단계적으로 개발하는 한편, 사업시행 기간도 3단계(1978~1981년, 1981~1984년, 1984~1987년)로 구분해 투자 순

위에 따라 시행하되 후순위 개발 지역은 특정지역으로 지정해 토지 가격의 상승을 억제할 필요가 있다는 방안이 마련됐다.

2. 정착기

1) 제주관광개발공사와 중문단지

1980년 들어서자 오일 쇼크로 인한 경기침체와 그에 따른 기업의 자금난 등이 본격화하면서 단지 개발에 참여한 민자 사업자들은 착공을 늦추거나 사업 자체를 전면 재검토하기 시작했고, 일각에서는 우리나라의 경제성장 환경에 비춰볼 때 중문단지의 개발 계획 자체가 시기적으로 너무 빨라서 민자 사업체들이 시설물이 준공하더라도 당분간은 적자경영을 면치 못할 것이라는 전망이 나오기도 했다.

1980년 2월 29일 정부는 제주도청 상황실에서 교통부 기획관리실장을 비롯해 관계 부처 실무진이 참석한 가운데 제주도 종합개발 촉진을 위한 협의회를 갖고 진입도로 공사비를 확보해 1단계를 1981년까지 완공하고 2단계는 다음 해 예산에 반영될 수 있도록 부처 간에 긴밀히 협조하기로 했다. 상수도를 비롯한 기반공사도 제주도와 건설부, 관광공사가 별도 협의를 통해 조속히 추진하기로 했으며, 민자 사업체들의 단지 입주를 촉진하기 위해 특정지역 개발촉진법 시행령을 제정해 세금 감면 혜택을 부여하는 한편, 호텔 건설을 하루라도 앞당기기 위해 관광진흥기금을 우선 지원하기로 결정했다. 이 협의회를 통해 제주도 종합개발 계획 자체가 중단되는 것이 아니냐는 우려를 불식시키고, 정부의 적극적인 해결방안을 강구하는 모습 등 정부의 의지를 확인할 수 있었다. 이러한 가운데 1979년 초부터 구상해 온 제주관광개발공사의 설립 작업에 본격적으로 착수했다. 제주관광개발공사의 설립을 구상한 것은 중문단지를 국제 수준급의 관광단지로 개발하는 것은 물론 개발 후 효율적인 단지 관리 운영과 함께 제주도 관광개발 진흥에 공헌할 수 있는 관련 사업을 담당하기 위해서는 현지의 관계 기관들과 밀접한 관계를 유지하면서 현장에서 모든 문제를 해결할 수 있는 공사의 설립이 필요하다는 판단 때문이었다.

1980년 5월 7일 제44회 이사회에서 가칭 제주관광개발공사의 설립을 의결하고 6월 3일 교통부에 설립 안을 제출해 6월 14일 승인을 받아 1980년 7월 2일자로 제주관광개발공사(이하 제주공사)를 설립했다.

제주공사는 설립 직후 2단계 지역 유원지 조성사업을 위해 1,122,000㎡의 토지 매입에 대한 시행 허가를 재신청하는 한편, 9월 30일에는 관리청사 신축공사에 착공함으로써 단지 관리 및 운영을 위한 인프라를 갖추 나가기 시작했다.

그러나 세계적인 경기침체와 국내 경기 불황으로 인한 국내외 관광객 격감으로 제주도 관광개발 사업에는 별다른 진전이 없었다. 1981년 9월 30일 바덴바덴에서 열린 제84차 IOC총회에서 제24회 하계올림픽 개최지로 서울이 결정된 데 이어 11월 27일에는 86아시아게임 유치가 확정되면서 제주도의 관광개발을 둘러싼 분위기가 반전하기 시작했지만 사실상 제자리 걸음을 걷게 되었다.

정부는 제주도가 1983년 12월에 수립한 종합개발계획 안에 대한 관련 부처간 협의를 거친 후 1984년 7월 4일 경제장관 협의회에서 제주도 개발의 방향을 최종적으로 조정했다. 이 회의에서 결정된 조정의 주요 내용은 제주도를 국제자유지역화하는 방안은 일단 유보하고, 중문단지를 비롯한 제주도를 국민관광을 기반으로 하는 국제 관광지로 개발하며 목표연도는 1991년으로 변경한다는 것이었다.

2) 특정지역 제주도 종합개발계획과 중문단지

정부는 1985년 3월 7일 건설부 공고 제13호로 제주도 특정지역 종합개발계획의 수립을 공고했다. 제주도 전역에 대한 관광 주도형 종합개발의 청사진이 담긴 이 계획에서 정부는 제주도 개발의 기본 방향을 다음 네 가지로 제시했다. 첫째, 국민관광을 기본으로 한 국제관광 유도, 둘째, 관광개발을 근간으로 한 지역개발 촉진, 셋째, 계층적 생활권 체계 구축으로 거주환경 정비, 넷째, 자연경관의 보전 및 환경 관리이다. 이와 함께 정부는 관광 활동의 다양화를 유도하고 4계절 관광을 정착시키며 장기 체류형 관광지로 전환한다는 개발 목표를 설정하고, 서귀포시 중문동 일대 국제 수준의 관광단지를 조성하기로 했고, 제주공사는 3월 20일 중문도시계획 유원지 2단계 조성사업 시행에 대한 허가를 내는 한편, 기존에 추진해 오던 1단계 개발사업의 변경 사항을 반영하기 위한 실시설계 및 2단계 지역에 대한 기본설계 작업에 착수했다. 1985년 6월 1일 하얏트호텔이 완공되고 천제연 공원 내에 오복천이 준공되면서 중문단지는 이미 영업중인 콘도미니엄 116실과 함께 일부나마 관광단지로서의 면모를 갖추게 되었다.

서귀포시가 1985년 7월 11일 조건부로 허가한 2단계 조성사업은 중문동과 대포동 일원 922,799㎡에 대한 토지 매입을 통해 1991년 말까지 단지를 조성하는 것으로 되어 있었으나, 이 개발계획은 제주도종합개발계획의 미배포 등으로 인해 상당 기간 동안 실행에 옮겨질 수 없었다.

3. 성장기

1) 2단계 지역 조성공사

1989년 2월 한국관광공사는 1단계 지역 조성 사업이 거의 마무리 단계에 이룸에 따라 1980년 7월 설립 이후 중문단지 개발을 주도해오던 자회사인 제주관광개발공사를 흡수 합병한데 이어, 5월 31일에는 국내 유일의 해안 절벽을 낀 골프 코스를 자랑하는 중문골프장을 개장해 중문단지의 면모를 일신시켰다. 그러나 8월 22일 서귀포시의 중문단지 2단계 지역 사업에 따른 보상계획 열람 이후 주민들의 항의 및 집회로 2단계 지역의 골프장 조성사업이 백지화 되면서 새로운 조성계획을 수립해야 했다.

5월 11일 정부의 건설자재 수급 조절정책에 따라 건축허가 및 착공을 제한하는 조치와 새 질서 새생활운동과 관련해 기업에 대한 소비성 자금의 대출 억제 등의 어려움에도 공사는 12월 24일 제2차 제주도종합개발계획의 최초 보고서에 대한 검토 의견을 제주도에 송부한 후 12월 29일 2단계 지역 10만 6천여㎡에 대한 기본계획 수립에 착수했고, 환경영향 평가의 절차와 지역 주민의 의견 수렴, 1단계 사업기간 연장 신청 등을 추진했다. 그러나 1991년 12월 31일 제주 도민의 복지 향상과 관광 여건 조성에 이바지하기 위한 제주도개발특별법이 제정 공포되면서 공사의 중문단지 사업은 또 다시 잠정 중단 상태에 빠지게 됐다.

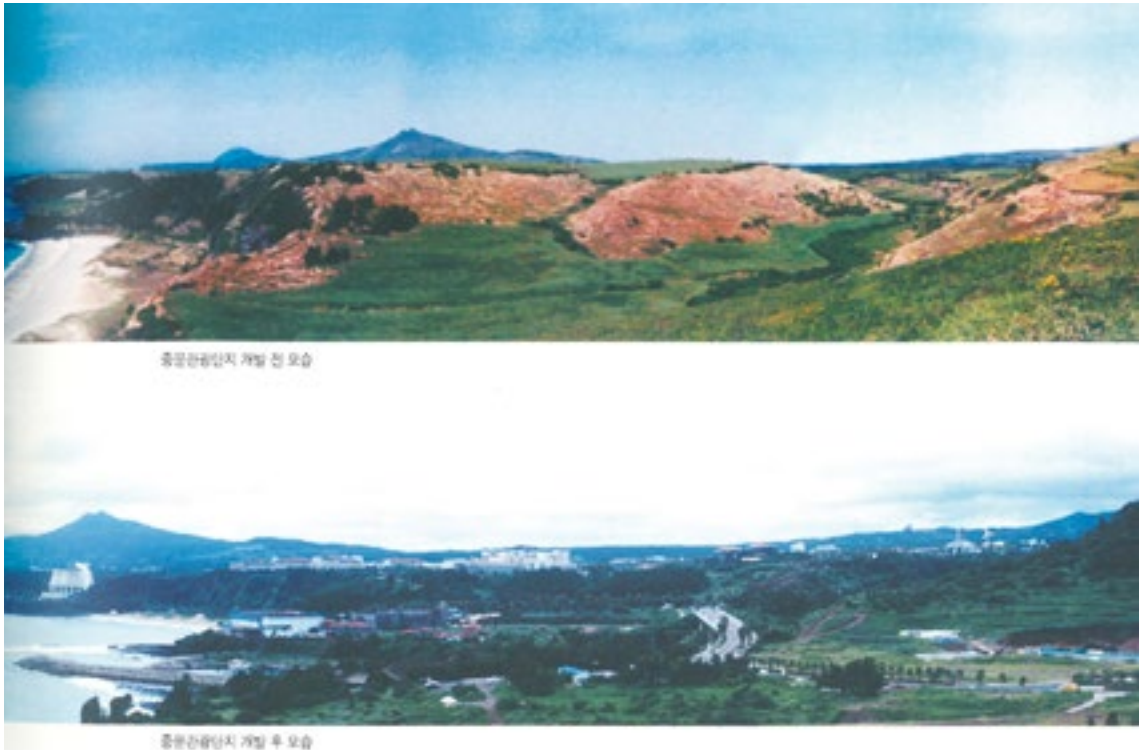


사진 4. 중문관광단지 조성으로 인한 환경 변화 (사진: 한국관광공사 「중문관광단지 개발 백서」 중)

2) 제주도 종합개발계획과 중문단지

1991년 말부터 1994년 제주도가 제주도종합개발계획을 결정 공고할 때까지 공사의 중문단지 조성사업은 사실상 중단 상태에 놓여 있었다. 1993년 4월 21일 관광센터를 신축해 지역개발본부를 이전한 후에도 상황은 크게 달라지지 않았다. 1994년은 우리나라 관광산업에 하나의 전기가 마련된 해였다. 정부가 1994년을 한국방문의 해로 선포하면서 관광산업에 대한 각종 규제가 상당 부분 완화됐고, 관광수지 개선을 위한 대책도 다각적으로 마련됐다. 이와 함께 가족호텔이나 휴양 콘도미니엄, 전문 및 종합휴양업을 소비성 서비스업에서 제외함으로써 가족 단위와 청소년을 비롯한 국민관광 산업의 기반을 개선하는 법적 뒷받침도 다양하게 이루어졌다. 6월 2일에는 제주도종합개발계획이 결정 공고됐다. 1991년 특별법 제정 이후 1992년 7월 계획 수립에 착수한 지 2년 만에 전국 최초로 주민 계획에 의한 종합개발계획이 수립됨에 따라 제주도의 관광산업은 이제 명실상부한 지역 밀착형 산업으로 성장할 수 있는 기반을 갖게 됐다. 제주도는 1994년부터 2001년까지 8년 동안 지역산업 진흥과 자연환경 보전 및 환경 오염관리, 생활권 정비, 기반 시설 조성 등에 총 7조 3,901억 원을 투자한다는 계획을 제시하면서 관광개발 부문에만 총 1조 7,195억 원을 투자하겠다고 밝혔다.

관광 개발의 기본 방향은 제주의 '고유 민속문화 및 각종 관광자원의 보존과 활용의 틀을 확립하고, 각종 관광시설 및 프로그램을 적극 개발 유치해 도민 소득 향상에 기여하는 한편 제주도의 관광 수준을 세계적 수준으로 향상'시키는 것으로 설정됐다. 이를 위해 공공 부문이 454억, 관광공사 및 민간 투자가 1조 6,741억 원을 투자해 중문과 성산포, 표선 등 3개 관광단지와 봉개, 돈내코, 함덕 등 10개 관광지구를 집중 개발하기로 했다(이 계획은 1997년 말 외환위기 이후 관광 환경 변화를 반영해 1998년 초에 재조정되면서, 지역 균형 개발 차원에서 서부 지역 등에 오라, 수망 등 10개 관광지구를 추가 지정해 3개 관광단지 20개 관광지구를 개발하기로 확정했다. 외환위기가 오히려 우리나라 관광산업의 가격 경쟁력을 높이는 결과를 가져와 관광수지가 대폭 개선되는 현상이 일어났기 때문이었다).

제주도 종합개발계획이 확정된 직후 서귀포시는 실시계획을 통해 중문관광단지 개발의 기본 방향을 아래와 같이 다시 조정 제시했다. 첫째, 국제적 종합휴양단지로 조성한다. 둘째, 해안변을 보전하고 지역 특성이 부각된 개발을 유도한다. 셋째, 이용객의 계층을 다양화하고 수용 가능한 숙박 및 상업시설을 유치한다. 넷째, 보행자를 고려한 동선체계를 확립한다. 다섯째, 4계절 이용 가능한 대중적 시설을 도입한다. 여섯째, 기존 시설과 2단계 지역의 시설 및 기능이 상호 보완되도록 서로 상충하지 않는 시설을 적극 도입한

다. 이와 함께 중문단지의 정비 및 개발과 관련해 국내의 관광 여건 및 성향 변화에 효율적으로 대처할 수 있도록 중문단지의 유치 시설을 다양화하고, 신규 시설은 서귀포시의 지역 수요 등을 감안해 상호 보완 조정할 수 있도록 개발의 기본 및 단계별 주요 도입시설을 보완하기로 했다. 특히 지역 주민의 참여 시설을 검토해 도입하고, 계곡의 자연경관은 절대 보존하며, 해안변의 공유지는 절대보전지역으로 지정하고, 2단계 지역 중 주상절리가 발달한 해안지역은 상대보전지역으로 지정해 해안지적경계선으로부터 30~100m 내외를 보호하기로 했다. 이와 함께 2단계 지역 중 해안변을 따라 개설돼 있는 기존의 농로는 지역 주민들이 해안 접근로 및 산책로 등으로 활용할 수 있도록 조성계획에 반영하고, 국제회의장 등 국제관광지로서 부족한 시설 등을 적극 유치하며, 1단계 지역과 2단계 지역의 연계도로 폭을 장차 확장이 가능하도록 충분히 확보하기로 했다. 특별법이 제정되면서 공사의 단지 조성사업도 변화한 환경과 절차에 적응하며 추진돼야 했다. 계획의 확정 공고를 전후해 제주도 지역의 토지 가격이 상승하고 개발 사업에 대한 지역 주민의 반대도 예전보다 많아지면서 개발 사업에 많은 어려움이 따를 수밖에 없었다.

3) 제주 국제자유도시와 중문단지

개발사업은 외환위기의 영향으로 1단계 지역 조성사업의 사업 기간 연장이 불가피 해지고, 2000년까지 완공하기로 계획했던 2단계 조경공사도 겨우 13.3%의 공정에 머물고 있을 정도로 사실상 대부분의 공사가 중단되어 있는 상황이었다.

2001년 5월 4일 공사는 그 동안의 여건 변화를 반영하고 1단계 지역과 2단계 지역의 기능을 통합하는데 필요한 새로운 시설 도입을 위한 투자비 증가를 감안해 단지 조성을 위한 투자계획을 재조정했다.

11월 19일 정부가 제주국제자유도시개발 기본계획 안을 확정하고 중문관광단지 확충 등을 비롯한 7대 선도 프로젝트를 발표하면서 단지 개발 사업의 주체를 공사로 선정했다.

2002년 2월 제정된 제주 국제자유도시 조성을 위한 특별법이 4월 1일자로 시행되면서 제주도는 제주 국제자유도시 종합개발계획을 수립하였는데, 외국인의 무비자 입국 범위 확대와 투자 진흥지구 제도 운영, 국제화 환경조성 등을 통한 제도 개선과 투자 환경 조성, 내국인 면세점과 골프장 건설 확대, 저비용 관광을 유도하기 위한 내외국인 관광 유인책 마련, 공항 항만 및 도로시설과 정보통신, 전력, 용수 확충 등을 통한 사회간접자본 확대 등의 골격을 마련했다.

2003년 2월 수립된 제주 국제자유도시 종합개발계획 발표는 국내의 투자자들에게 상당한 관심을 불러일으켰고, 동남아를 비롯한 유명 관광지의 중증급성호흡기중후군(SARS)

의 영향으로 국내 여행객들이 외국여행을 자제하고 제주로 몰리는 호황을 맞고 있었다. 이러한 분위기 속에서 2단계 지역의 미분양 토지들이 분양되기 시작하였고, 건폐율과 용적을 완화로 민자 업체들의 투자 의욕도 살리게 되면서 2003년 10월까지 기반시설 토목공사가 94% 진척되고, 배전설비와 가로등 공사가 52%, 조경공사가 40% 진척되는 성과를 보였다.

2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하고 2단계 미분양 지역의 미분양 부지 전체에 대해 일괄 신청을 한 업체들을 대상으로 협상을 진행하여 2단계 지역 잔여 부지 전체(480,843㎡)를 매각하는 일괄 분양 계약을 체결함으로써 공사는 1996년 12월 2단계 지역 기반공사를 시작한지 10년, 1978년 중문단지 조성 공사를 시작한지 28년 만에 단지 조성 공사를 완료함과 동시에 분양 대상 부지 전체를 매각하게 되었다.



사진 5. 중문관광단지 시설 위치도와 중문올레길 코스

Ⅲ. 중문관광단지의 미래

중문천은 한라산의 남서쪽 녹하지악 인근에서 발원하여 천제연폭포를 거쳐 배릿내를 통해 바다로 흘러간다. 이 하구에 중문관광단지가 개발되어 있다.

초기 중문관광단지 개발은 국제수준급의 휴양관광지 조성, 제주도의 관광거점지로 조성, 천혜의 자연경관과 전통적 민속자원과의 조화 있는 개발, 관광객의 휴양 및 레크레이션 시설 확충과 자연경관의 최대보전을 목표로 추진 되었다. 하지만 개발 과정에서 지역의 역사와 전통 문화가 융합된 문화 체험형 관광지가 아닌 휴양 기반 시설이 집중되고 자연 경관 중심의 볼거리를 위주로 한 관광단지로 조성되었다.

중문관광단지는 옥황상제를 모시는 칠선녀들이 밤이면 내려와 목욕하며 놀았다는 천제연 폭포와 아름다운 일곱 선녀상을 조각한 선임교, 별이 쏟아져 내린다는 배릿내, 객객 주상절리대인 지삿개, 다람쥐굴이라 불리는 해식동굴 들렁쇄 등 문화컨텐츠로서 활용 가능한 천혜의 자연환경과 전통 문화를 지니고 있다.

최근 35년여 동안 제주 관광을 이끌어온 중문관광단지는 시련을 맞고 있다. 하지만 이러한 위기를 기회로 삼아 역사와 전통 문화가 어우러진 지역 문화를 활용한 문화컨텐츠 개발에 노력해야 할 것이다. 긴 시간 동안 중문관광단지의 개발과 함께 해 온 중문동, 색달동, 대포동 주민들의 주도적 역할이 필요한 시점이다.

중문관광단지는 세계가 인정하는 천혜의 자연 환경과 제주만의 독특한 지역 문화, 우수한 관광 인프라를 갖추고 있다. 이제 1980년대 우리나라의 관광 산업을 이끌었던 기백을 모아 새로운 관광 패러다임에 맞춘 21세기형 중문관광단지로 재탄생 되어 제주 관광 제 2의 중흥의 시대를 이끌어 가길 기대한다.



참고문헌

『중문관광단지 개발 백서』, 2007, 한국관광공사.

『서귀포시지』, 2001, 서귀포시.

『중문관광단지 민간매각의 문제점과 대책 방안』, 2011, 제주발전연구원.

한국관광공사 사이트 <http://kto.visitkorea.or.kr>

중문관광단지 사이트 <http://jungmunresort.visitkorea.or.kr>