

碩士學位論文

濟州道の 國際觀光地開發에 관한 研究

提出者：李宗勳

指導教授：柳志成

2003

行政學科

一般行政專攻

檀國大學校 行政法務大學院

濟州道の 國際觀光地開發에 관한 研究

이 論文을 碩士學位論文으로 提出함

2003年 8月 日

檀國大學校 行政法務大學院
行政學科 一般行政專攻
李 宗 勳

李宗勳의 碩士學位論文을
合格으로 判定함

審査日：2003年 6月 13日

審査 委員長 송기영 (印)

審査 委員 송은석 (印)

審査 委員 류지성 (印)

檀國大學校 行政法務大學院

(국문요약)

제주도의 국제관광지개발에 관한 연구

단국대학교 행정법무대학원
일반행정전공 이종훈
지도교수 류지성

제주도를 국제자유도시로 발전시키기 위한 구체적인 제주도개발계획은 1998년 9월 제주도를 국제자유도시로 개발할 것을 표명한 이후 본격적으로 시작되었다. 제주개발계획에 의하면 제주도를 국제적 관광도시로 개발하는 것은 물론 첨단지식산업, 물류, 금융 등 복합적인 기능의 도시로 개발함으로써 경쟁력 있는 국제자유도시를 조성하겠다는 것이 궁극적인 목적이다.

이러한 목표를 성취시키기 위하여 2001년 2월 ‘제주도국제자유도시 정책기획단’을 설치하였고, 2001년 9월에는 국무총리실내에 ‘제주도국제자유도시 추진위원회’가 설치되어 그 동안의 중앙정부, 제주도에서 논의되었던 다양한 프로그램과 제주도민의 의견을 수렴하여 제주도가 지닌 국제자유도시로서의 잠재력을 최대한 발전시켜 나갈 수 있는 ‘제주국제자유도시 기본계획’을 수립하기에 이르렀다.

‘제주도국제자유도시 정책기획단’의 제주도개발전략은 크게 3가지로 대별하여 설명할 수 있다. 첫째는 제주도를 내·외국인이 선호하는 환경친화적 관광·휴양도시로 개발하기 위하여 구체적 프로그램을 마련한다. 둘째는 제주도를 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등의 복합적 기능을 수행할 수 있는 도시로 개발한다. 셋째는 제주도민의 소득향상과 국

제화의 선도기능을 함양시킨다는 것이다.

본 논문은 제주도를 국제자유도시로 탈바꿈하기 위한 다양한 프로그램 가운데 관광산업의 육성에 초점을 맞추어 제주도 관광지 개발현황을 조사하고 문제점을 파악하여 제기된 문제에 대하여 개선방안을 모색하는 것이 목적이다. 물론 제주도를 국제적 관광휴양도시로 개발하기 위한 일련의 프로그램들이 제주도를 국제자유도시로 개발한다는 기본전략과 연계되어 있는 만큼 제주도의 총체적 개발계획과 더불어 제주도의 관광산업의 육성전략과 현황을 파악하는 것이 바람직하다. 따라서 본 연구에서는 제주도국제자유도시 기본전략을 영역별로 소개하고, 이와 연계되어 시행되고 있는 제주도 관광산업의 총체적 육성전략과 현황을 파악하여 문제점과 문제에 대한 정책적 제언을 하였다.

제주도 관광산업의 육성과 관련하여 본 논문에서 지적하고 있는 문제점은 첫째, 과거의 제주도 개발계획 가운데 관광지 개발과 관련하여 제주도민의 민의를 수렴하는 과정이 제한되어 기계적인 개발이 이루어졌다는 것이다. 이와 관련하여 제주도 개발계획의 수립시 제주도민의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 방법을 모색하여 실질적으로 제주도민에게 혜택이 돌아 갈 수 있는 방안을 마련할 것을 제안하였다.

둘째, 제주도 관광지 개발과 관련하여 재정확보방안은 매우 중요하다. 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위해서는 중앙정부 차원에서 적극적인 행정적·재정적 지원이 있어야 한다. 재정확보와 관련하여 대부분의 경우 국내자본의 유치와 외자유치로 재정문제를 해결하려하나 실질적으로 투자가 이루어지지 못하여 개발계획이 시행되기 어려운 상황이라고 할 수 있다. 이 문제와 관련하여 제주도의 개발은 반드시 규모가 큰 투자사업을 유치하기보다는 제주도민들이 참여하여 개발할 수 있는 방안이 마련되어야 한다고 보았다. 물론 규모가 큰 사업인 경우 중앙정부나 외

자의 유치로 재정문제를 해결하여야 하나, 관광지 개발과 관련하여 대규모 숙박단지나 휴양지의 개발보다는 제주도의 문화와 지역적 특성을 관광자원으로 규모 있게 개발하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 특히 제주도민들이 투자할 수 있는 다양한 시설규모와 관광지를 개발함으로써 제주도의 진면목을 보여 줄 수 있는 개발이 절실히 요구된다. 국제규모의 회의장이나 국제규모의 호텔 및 휴양지 개발 등도 중요하지만 제주도를 보여 줄 수 있는 차원에서 관광지 개발이 이루어져야 한다.

셋째, 제주지역의 문화와 환경보존과 관련된 문제이다. 개발은 필연적으로 자연을 파괴하게 된다. 제주도의 관광자원 가운데 하나는 오염되지 않은 자연경관이다. 따라서 제주도 관광지 개발은 제주도의 천연기념물, 지하수자원보전지구, 생태계보전지구, 경관보전지구에 대한 실현 가능한 관리수단을 확보하는 것은 물론 멸종 위기 및 보호 야생 동·식물 및 서식지에 대한 철저한 보호와 관리를 먼저 생각하는 것이 필요하다.

넷째, 제주도의 관광개발과 산업 등을 총괄하여 관리할 수 있는 행정체계의 일원화가 시급하다. 21세기 지역 주력산업인 관광산업을 지방자치단체 차원에서 주도적으로 육성해 나갈 수 있도록 관광정책 실행을 총괄할 관광조직으로 관광정책 의사결정에 민간부문의 창의성과 효율성을 활용한 조직 운용, 저비용·고효율의 유연한 관광조직체계를 구축할 수 있는 행정조직이 필요하다. 이와 관련하여 제주도 직속기관, 지방공기업법에 의한 제주도관광공사, 비영리특수법인 등 국내·외 사례를 검토하여 제주형 지방관광기구에 가장 적합한 모델을 선택하여 총괄적인 관광업무를 효과적으로 수행할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

목 차

국문요약	i
목 차	iv
표 목 차	vi
제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	3
제 2 장 제주도 관광·휴양도시개발에 관한 이론적 논의 5	
제 1 절 관광지개발의 개념과 기본방향	5
1. 관광지 개발의 개념	5
2. 관광지 개발의 기본방향	7
3. 관광지개발의 사회·경제적 파급효과	8
제 2 절 제주도 국제자유도시개발계획	10
1. 국제화를 위한 제도개선과 투자환경조성	12
2. 내·외국인 관광유인 강화	17
3. 7대 선도 프로젝트의 추진	19
4. 제주도민 소득향상과 환경보전	21
제 3 절 국제관광지 매력요인과 유형	23
1. 관광지의 매력결정요인	23
2. 관광지의 구성요소와 관광지 지정기준	26
3. 관광지의 유형	27

제 3 장	제주도 국제관광지 개발의 실태와 문제점	31
제 1 절	제주도 지역현황과 개발계획현황	32
1.	제주도의 지역현황과 특성	32
2.	제주도 개발 계획의 연혁	39
3.	제주도종합개발계획(1994-2001)의 성과	43
제 2 절	제주도 국제관광산업의 현황	45
1.	제주도의 유형·무형 문화재와 전통문화·예술현황	47
2.	제주도 관광산업현황	49
제 3 절	제주도 도민의 관광지 개발에 대한 태도	56
제 4 장	제주도 국제관광지개발사업의 개선방안	65
제 1 절	국제관광지 개발계획의 개선방안	67
1.	제주도 관광지 개발의 지역주민 참여방안	67
2.	분야별 지역주민 참여방안	68
3.	제주도 관광지 개발이익의 지역 환원	72
4.	개발계획의 재정확보방안의 제고	74
제 2 절	제주도 관광산업 활성화 방안	79
1.	관광인프라 확충 및 관광진흥방안	79
2.	관광조직 개편 및 관광시장의 확대방안	89
제 3 절	제주도관광개발과 환경보존방안	95
1.	환경보전 의식 제고와 환경인력의 확보방안	95
2.	한라산 및 중산간 지역의 보전 및 관리방안	96
3.	보전자원, 자연동굴 및 경관자원의 보전·관리방안	101
제 5 장	결 론	103
참 고 문 헌		107

표 목 차

<표 2-1>	외국인투자지역과 제주투자진흥지구 조건비교	14
<표 3-1>	제주국제공항 현황	33
<표 3-2>	전력공급 현황	33
<표 3-3>	전화시스템 및 가입자 수	34
<표 3-4>	총인구 변화 추이	34
<표 3-5>	연령별 인구변화 추이	355
<표 3-6>	경제활동인구 및 취업인구	36
<표 3-7>	산업별 취업인구 현황	37
<표 3-8>	지역내 총생산 현황	38
<표 3-9>	전국대비 분야별 제주도의 위상	39
<표 3-10>	부문별 투자계획 및 실적 (1994~2001년)	44
<표 3-11>	관광객 및 관광수입 추이 및 예측	46
<표 3-12>	국가 지정 유·무형문화재 현황 (2000년)	47
<표 3-13>	제주도 지정 유·무형문화재 현황 (2000년)	48
<표 3-14>	공연 현황 (2000년)	48
<표 3-15>	전시 현황 (2000년)	49
<표 3-16>	관광자원 현황	51
<표 3-17>	개최 목적별 축제 현황	52
<표 3-18>	23개 관광단지·지구 개발 현황	53
<표 3-19>	관광개발의 성과	57
<표 3-20>	관광개발의 필요성	58
<표 3-21>	관광개발에 필요한 자금 확보 방안	58

<표 3-22>	성공적인 관광개발을 위한 중요 요소	59
<표 3-23>	관광 진흥을 위한 과제	60
<표 3-24>	지역개발 과정에서 주민의견 수렴정도	60
<표 3-25>	지역개발 과정에서 주민혜택 여부	61
<표 3-26>	제주개발 방향의 미래상	64
<표 4-1>	제주도 관광산업활성화를 위한 주요 도입 시설물	82
<표 4-2>	제주도 청정자연관광자원을 지닌 관광지	92
<표 4-3>	제주도 특이한 문화자원을 지닌 관광지	92
<표 4-4>	제주도 레저와 스포츠를 즐길 수 있는 관광지	93
<표 4-5>	제주도 지역문화축제와 이벤트가 개최되고 있는 관광지	94
<표 4-6>	제주도 국제회의 시설을 갖춘 관광지	94

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

1960대 이후 제주도를 총체적으로 개발하여 지역경제를 활성화시키기 위한 일련의 노력들이 1964년 ‘제주도건설종합계획’을 시작으로 지금까지 총 여섯 차례 있었다. 제주도를 개발하려는 초기의 목적은 대부분 제주도에 사회간접자본의 투자를 기본 목적으로 공항, 항만, 도로, 및 관광지의 건설 등이 목적이었다.

1970년대 이후 제주도를 발전시키기 위한 종합개발계획은 이전의 사회간접시설에 대한 집중적인 투자와는 달리 제주도를 특화하여 국제적인 관광지로 조성하는 것은 물론, 제주도민들의 삶의 질 향상을 위한 교육시설의 확보 및 외국인의 투자유치를 하기 위한 다양한 프로그램들이 추진되었다. 이러한 노력의 일환으로써 정부는 2001년 ‘제주국제자유도시기본계획’을 발표하고 제주도를 국제자유도시로써의 기본 틀을 마련하기 위하여 기존의 ‘제주도개발특별법’을 전면개정하고 제도개선과 관련법령의 개정을 추진하고 있다.

제주도를 국제자유도시로 육성·발전시키기 위한 구체적인 청사진은 김대중 대통령이 1998년 9월 제주도를 국제자유도시로 개발할 것을 표명한 이후 본격적인 논의가 진행되었다. 제주도를 국제적 관광도시로 개발하는 것은 물론 첨단지식산업, 물류, 금융 등 복합적인 기능의 도시로 개발함으로써 홍콩이나 싱가포르보다 경쟁력 있는 국제자유도시를 조성하겠다는 것이 궁극적인 목적으로 제시되었다.

이러한 목표를 성취시키기 위하여 2001년 2월 민주당내에 ‘제주도국제자유도시 정책기획단’을 설치하였고, 2001년 9월에는 국무총리실내에 ‘제주도국제자유도시 추진위원회’가 설치되어 그 동안의 중앙정부, 제주도, 민주당에서 논의되었던 다양한 프로그램과 제주도민의 의견을 수렴하여 제주도가 지닌 국제자유도시로서의 잠재력을 최대한 발전시켜 나갈 수 있는 ‘제주국제자유도시 기본계획’을 수립하기에 이르렀다.

국무총리실의 ‘제주도국제자유도시 정책기획단’의 제주도개발전략은 크게 3가지로 대별하여 설명할 수 있다. 첫째는 제주도를 내·외국인이 선호하는 환경 친화적 관광·휴양도시로 개발하기 위하여 구체적 프로그램을 마련한다. 둘째는 제주도를 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등의 복합적 기능을 수행할 수 있는 도시로 개발한다. 셋째는 제주도민의 소득향상과 국제화의 선도기능을 함양시킨다는 것이다.

이러한 구체적인 사업을 통하여 제주도를 사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 경쟁력을 높이고 제주도민의 소득과 복지를 향상시킨다는 것을 주목적으로 한다. 이러한 계획이 현실화되면 제주도는 관광객이 2000년 411만명에서 2010년에는 940만명으로 증가할 것이라고 기대하고 있으며 제주도의 GRDP는 1999년 약 4조원 규모에서 2010년에는 11조원으로 대폭 증가 될 것으로 기대하고 있다.¹⁾

이러한 관점에서 본 논문은 제주도를 국제자유도시로 탈바꿈하기 위한 다양한 프로그램 가운데 관광산업의 육성에 초점을 맞추어 제주도 관광지 개발현황을 조사하고 문제점을 파악하여 제기된 문제에 대하여 개선 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 물론 제주도를 국제적 관광휴양도

1) 제주국제자유도시추진위원회, 국무총리 국무조정실, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 5.

시로 개발하기 위한 일련의 프로그램들이 제주도를 국제자유도시로 개발한다는 기본전략과 연계되어 있는 만큼 제주도의 총체적 개발계획과 더불어 제주도의 관광산업의 육성전략과 현황을 파악하는 것이 바람직하다. 따라서 제주도국제자유도시 기본전략을 영역별로 소개하고, 이와 연계되어 시행되고 있는 제주도 관광산업의 총체적 육성전략과 현황을 파악하여 문제점과 문제에 대한 정책적 제언을 하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구의 목적은 제주도를 국제자유도시로 개발한다는 정부의 기본계획의 일환으로 추진되고 있는 제주도 관광산업의 육성이 의도한 정책적 결과를 초래하였는지를 오늘 날 제주도의 관광산업의 개발현황을 살펴보는 것이다. 이러한 연구목적을 성취시키기 위하여 본 논문의 연구범위는 제주도 국제자유도시개발계획이 수립된 시기를 기준으로 제주도의 관광산업을 연구의 대상으로 한다. 그러나 제주도가 예로부터 관광지로써 이미 개발되어 왔다는 점을 감안하여 제주도의 관광산업발전을 위한 총체적인 중앙 및 지방정부의 노력들을 연구의 대상과 범위로 정한다.

본 연구의 구체적 방법으로는 정부의 각종 문서, 통계, 보고서 등을 활용하여 정부의 제주도국제자유도시 기본계획을 파악하고, 제주도 관광개발의 현황과 관광산업의 육성 실태를 실질적으로 조사하는 것이다. 제주도 관광개발의 실태는 지난 10여년간 제주도에 거주하며 관광산업에 종사하며 수집한 자료와 체험에 준하여 파악하고자 한다. 본 논문을 주제에 의한 논리전개과정에 의하여 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

제1장은 서론으로 연구의 목적과 연구의 범위와 방법을 구체적으로 설명하고 있다. 제2장에서는 먼저 제주도 국제자유도시 개발계획을 전반적으로 설명하고, 그 계획의 일환으로 추진되고 있는 제주도 관광개발계획을 관광의 이론적 논의와 더불어 설명하고 있다. 제3장에서는 제주도 국제자유도시 개발계획의 일환으로 추진되고 있는 제주도 관광 휴양도시개발 계획의 현황을 살펴보고 분야별로 문제점을 지적한다. 제4장에서는 제3장에서 지적된 문제점에 준하여 문제를 해결하거나 완화시킬 수 있는 대안을 모색하였다. 제5장은 결론으로써 앞서 논의된 제주도 관광휴양도시개발이 실제로 의도한 목표를 성취시키는데 필요하다고 생각되는 정책 제언을 함으로써 제주도의 관광산업의 발전에 기여하고자 하였다.

제 2 장 제주도 관광·휴양도시개발에 관한 이론적 논의

제 1 절 관광지개발의 개념과 기본방향

1. 관광지 개발의 개념

관광지란 자원의 종류에 따라서 크게 경관지와 레크레이션지로 구분할 수 있으며 이는 입지에 따라 개발모형에 큰 차이를 보인다. 관광지는 관광객이 일상생활 근거지를 떠나서 자신의 관광욕구를 충족시키면서 일정 기간동안 체류하는 지역으로써 자연관광자원과 인공관광자원 가운데 어느 한가지 이상이 있기 때문에 관광을 목적으로 그곳을 방문함으로써 일어나는 경제활동에 의한 많은 사람들이 경제적 이득을 얻고 있는 지역을 관광지라고 할 수 있다.

패트릭 래버리(Patrich Lavery)에 의하면 관광지는 자연경치가 아름다운 지역, 위락시설지역, 숙박지 등 3가지로 구분되며, 자연조건, 여행유형, 체류기간 등에 따라 관광객의 행태가 달라질 수 있으므로 관광지의 개발은 여행객의 목적에 부합하도록 상세하고 계획적으로 이동수단부터 숙박시설까지를 총망라한다고 설명하고 있다.²⁾ 일반적으로 관광지는 여행객의 관광목적 가운데 휴양, 보양, 스포츠, 오락, 문화경관 등의 욕구를 충족시키기 위하여 자연자원, 문화자원, 인공시설 등 관련시설이 배치되어 있는 자연 또는 공공시설 등을 포함한 관광 대상물인 관광객체로서

2) Patrich Lavery, *Tourism*, N.Y.: John Wiley, 1994, p. 37.

관광지에 대한 개발의지가 있는 지역적 개념으로 볼 수 있다.³⁾

또한 관광지는 일정지역전체가 관광욕구를 충족시킬 수 있다는 점에서 관광자원과 동일한 개념이나 모든 관광자원이 일정지역이라는 공간적 개념을 갖지 않는다는 점에서 관광자원과 구분되며 관광지도 관광자원의 범주에 든다고 할 수 있다. 관광지 개발이란 앞서 언급한 관광자원을 가지고 있는 지역을 관광자원의 특성에 따라 관광상의 편의를 증진시키고자 개발에 필요한 인력, 자원, 물자, 정보, 참여, 정부의 지원 등이 투입되는 것을 의미한다.⁴⁾

이러한 관점에서 관광지의 개발은 관광매력의 제고와 더불어 위락시설·숙박시설 기타 보존시설 등의 신설·개 보수 또는 그 이용도의 증진을 도모하는 일체의 행위를 의미한다.⁵⁾ 다시 말해서 관광지개발이란 관광사업을 적극적으로 진흥시키고자 내·외국인에게 관광지의 매력과 심신의 위안을 제공하는 한편 지역발전과 소득증대에 기여하도록 하는 것이다. 따라서 관광지의 개발은 국내외 관광성향의 변화, 즉 여행동기와 여가관의 변화, 교통수단의 변화, 여행기간, 거리등을 감안하여 질적으로 관광객의 취향에 맞게 관광위락시설을 갖추는 것도 관광지개발의 일환이라고 할 수 있다. 관광지의 개발은 관광지의 특성으로부터 시작된다.⁶⁾ 결론적으로 관광지 개발이란 관광지의 관광자원의 특성에 준하여 관광상의 편의를 증진하고 관광객 유치를 증대하기 위한 개발사업을 의미한다.⁷⁾

3) 한국관광공사, 전국관광장기종합개발계획보고서, 1997, p. 24.

4) Saul M. Katz, *Exploring A System Approach to Development Action*, Univ. of Pittsburgh Press, 1987, p. 19.

5) 김은헌, 관광경제학, 서울: 경영문화원, 1993, p. 229.

6) 이근, 관광자원론, 서울: 학문사, 1985, p. 261.

7) 김운섭, 관광학개론, 서울: 남영문화사, 1985, p. 221.

2. 관광지 개발의 기본방향

국민의 생활수준이 향상되고 여가가 일상생활의 중요한 일과로 자리잡게 됨으로써 여가를 관광이나 레저, 스포츠 등을 즐기려는 사회욕구가 과거 어느 때보다 비등해지고 있다. 이러한 관광에 대한 욕구의 증가는 이를 지원하는 교통수단 통신수단 등의 발달과 함께 우리 국민과 세계인들의 관광행태에 큰 변화를 가져옴으로써 지금까지의 관광개발전략을 재고하여야 한다는 당위성이 높아지고 있다.

관광지개발에 있어서 충분히 고려되어야 할 부분은 관광지의 장래전망과 관광지의 매력에 대한 현대적 고려가 관광수요와 부합되는 방향으로 전개될 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 따라서 관광지개발에 필요한 사항으로는 정부의 관광지개발대상에 대한 충분한 인식과 관광지로 개발할 적극적인 자세가 있어야 하며, 관광사업자 및 지역주민 전체가 공감할 수 있는 개발계획이 마련되어야 한다는 것이다. 관광지개발과 더불어 고려해야만 하는 기본적인 사항들을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 관광이 현대사회에 차지하는 중요한 역할을 충분히 이해하여야 한다, 둘째, 생활수준의 향상과 기술혁신으로 말미암아 미래의 관광수요에 대한 이해가 선행되어야 한다. 사회의 가치변화는 관광의 욕구에 반영되어 관광의 질과 양적인 측면에 큰 변화를 야기 시킨다. 이러한 변화를 이해하고 장기적인 안목에서 관광지개발전략이 구체화되어야 한다. 셋째, 관광지 개발대상지역의 특성을 올바르게 이해하고 지역에 부합된 개발이 이루어짐으로써 다른 관광지와 차별화 된 관광지를 만들어 낼 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 관광의 대상이 되는 자연경관, 문화재 등에 대한 보존이 개발전략과 함께 고려되어야 한다. 관광지의 개발은 자연경관과 문화재의 가치

를 보존하는 방향으로 이루어져야 한다. 따라서 관광지개발전략은 관광 자원인 자연경관과 문화재와 조화를 이룰 수 있는 방안을 구체적으로 모색하는 것이다. 이와 관련하여 다섯 번째는 다른 나라와 비교하여 협소한 국토를 관광지로 개발하기 위해서는 공간적 구조를 적절히 배치하여 환경을 보존하면서 개발된 관광지가 그 역할을 충분히 소화할 수 있도록 계획되어야 한다.⁸⁾

3. 관광지개발의 사회·경제적 파급효과

국민소득이 증가되면서 여가활용에 대한 관심이 과거 어느 때보다 크다. 오늘 날 여행은 여가활용의 큰 부분으로 자리잡고 있으며, 이와 병행하여 관광·휴양산업은 고부가가치를 창출하는 산업으로 자리잡아 계획적인 개발계획이 수립되어 진행되고 있다. 이러한 관점에서 관광지의 개발은 사회·경제적으로 긍정적인 영향을 미친다. 관광지개발의 구체적 경제적·사회적 파급효과를 설명하면 다음과 같다.

(1) 경제적 파급효과

1) 국제수지의 개선

관광에 의한 외화소득은 외화가득율이 평균 80% 이상으로서 외국으로부터 원자재를 수입하여 이를 가공하여 수출하는 상거래의 외화가득율 60%와 비교할 때 부가가치가 더 높다. 부존자원이 빈약한 우리의 경우 관광지개발에 의한 외국관광객의 유치는 우리나라의 국제수지의 개선에 큰 도움이 될 것이다.

8) 박석희, 신관광자원론, 서울: 명보문화사, 1993, pp. 55-57.

2) 자원절약

관광지개발에 의한 관광산업의 육성은 다른 산업육성과정에서 발생하는 자연훼손이나 공해물질을 최소화시킬 수 있는 자원절약형 산업으로 분류할 수 있다. 따라서 사회적 비용을 최소화함으로써 고부가가치를 창출하는 산업으로 분류할 수 있다.

3) 고용효과

관광지의 개발은 지역경제에 긍정적인 영향을 미치게 되고 장기적으로는 지역주민의 안정적 소득증대를 기대할 수 있다. 관광업체가 필요로 하는 다양한 재화나 용역을 지역에서 제공함으로써 지역주민에 대한 고용효과와 국내의 관광산업과 관련된 전문화된 인력의 고용효과를 기대할 수 있다.

4) 재정수입효과

외국관광객과 국내관광객의 증가는 외국인의 국내소비를 촉진시킴으로써 이와 관련된 각종세제에 의한 재정수입의 확충을 고려할 수 있다.

(2) 사회적 파급효과

1) 균형적 지역발전

관광지의 계획적인 개발은 지역발전에 기여한다. 특히 낙후된 지역이나 미개척지역의 관광지개발은 그 지역경제발전을 촉진시키고 인접지역에까지 파급시킴으로써 균형 잡힌 지역개발을 기대할 수 있게 한다. 또한 도시인구집중을 분산시킴으로써 도시인구과밀현상을 완화시키는 역할도 기대할 수 있다.

2) 홍보효과

국가에서 전개하는 각종 홍보선전활동에 국내관광지를 소개함으로써 우리나라를 국내외적으로 알리는데 기여할 수 있다. 우리나라의 관광자

원, 문화자원 등을 국내외에 알림으로써 큰 홍보효과를 기대할 수 있다. 또한 외국인의 관광은 우리나라를 이해시키는 좋은 계기를 마련해줄 수 있다.

제 2 절 제주도 국제자유도시개발계획

1998년 9월 김대중 대통령이 제주국제자유도시개발방침을 표명한 이래 제주도는 그 동안 구축된 관광인프라와 천혜의 자연을 바탕으로 제주도를 ‘국제자유도시’로 육성시키기 위하여 종합적인 개발계획에 착수하기에 이르렀다. 그 당시 대통령은 제주도를 관광·첨단지식산업·물류·금융 등을 총 망라한 복합기능의 도시로 개발할 것을 청사진으로 내세우고 제주도를 홍콩이나 싱가포르보다 경쟁력 있는 국제자유도시로 조성하겠다고 하였으며 이에 따라 제주도의 특성과 잠재력을 최대한 활용하여 특색 있는 국제자유도시로 거듭나기 위한 다양한 정책과 전략들이 모색되었다.

제주도를 국제자유도시로 탈바꿈하겠다는 대통령의 의지 표명은 건설교통부에 의하여 1999년 9월부터 2000년 6월까지 타당성조사를 미국의 전문업체에 의뢰하여 실시하게 되었으며, 그 결과 국제적 차원에서 제주도의 국제자유도시로의 개발은 타당하다는 긍정적인 결론을 얻게 되었다.⁹⁾ 이러한 타당성에 근거하여 민주당에서는 2001년 2월 ‘제주도국제자유도시 정책기획단’을 설치하였고 분야별로 전문가 56명을 선발하여 제주도국제자유도시개발을 위한 광범위하고 전문적인 의견을 수렴하는 동

9) Jones Lang LaSalle, 제주도 국제자유도시 용역보고서, 2000, 6, p. 2.

시에 제주국제자유도시 개발을 위한 기본방향과 개발사업들을 제시하기에 이르렀다. 이와는 별개로 2001년 9월 국무총리실은 ‘제주국제자유도시 추진위원회’를 구성하여 국무총리를 위원장으로 하여 실무위원회를 설치하여 ‘제주국제자유도시 추진기획단’을 구성하였다. ‘제주국제자유도시 추진기획단’에서는 그 동안 중앙정부, 제주도, 민주당 등에서 논의된 사항들을 검토하고 제주도민의 의견을 최대한 수렴하여 제주도가 가지고 있는 국제자유도시로서의 잠재력을 최대한 발전시켜 나갈 수 있는 ‘제주국제자유도시 기본계획’을 수립하기에 이르렀다. 이에 따라 ‘제주도개발특별법’의 전면 개정과 함께 제도개선관련 법령개정을 통하여 제주도가 국제자유도시로서의 기본을 갖추 수 있도록 관련법령과 제도를 정비하였으며, 구체적인 프로젝트를 선정하여 제주도 중점개발사업 7개를 제시하였다.¹⁰⁾

그 당시 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위한 개발전략은 크게 3개로 분류하여 설명할 수 있다. 첫 번째 분야는 제주도를 내·외국인이 선호하는 친환경적 관광휴양도시로 개발한다는 것이고 두 번째 전략으로는 제주도를 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등 복합적인 기능을 수행하는 도시로 개발한다는 것이다. 세 번째 전략은 제주도민의 소득향상과 국제화의 선도기능을 담당케 함으로써 궁극적으로 우리나라의 국제화をも도한다는 것이다.

이러한 제주도 개발계획의 목표는 궁극적으로 제주도를 사람, 상품, 자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아시아의 중심도시로 발전시킴으로써 국가를 개방하는 거점으로 삼는 것은 물론 제주도민의 소득과 복지수준을 향상시키는 것이라고 천명하고 있다.¹¹⁾

10) 제주국제자유도시추진위원회, 국무총리 국무조정실, 전개 논문, p. 2.

11) 상계 논문, p. 5.

정부의 제주도 국제자유도시개발계획은 제주도를 찾는 관광객의 수를 2000년 411만 명에서 2010년에는 940만 명 이상으로 증가할 것이라고 기대하고 이는 제주도의 실질적인 GRDP를 1999년 약 4조원에서 2010년에는 11조원으로 끌어올릴 것으로 기대하고 있다.

이러한 제주국제자유도시개발계획의 궁극적인 목표를 성취하기 위하여 제주도는 다음과 같은 3가지 개발기본전략을 발표하였다. 첫 번째는 국제자유도시에 부합하는 제도개선과 투자환경 조성을 목표로 국내외 관광객과 외국인의 투자 유치를 획기적으로 증대시키기 위한 다양한 프로그램을 개발한다. 둘째, 7대 선도 사업을 집중 추진하여 국제자유도시개발을 촉진한다. 셋째는 사회간접시설을 지속적으로 확충하여 장기적인 수요증가에 대비한다는 것이다. 제주도국제자유도시 개발을 위한 세 개의 기본 방향을 구체적으로 소개하면 다음과 같다.

1. 국제화를 위한 제도개선과 투자환경조성

(1) 외국인 출입국 관리제도개선

현재 세계 190개 국가 가운데 30개 국가를 제외한 160개 국가의 국민은 관광과 통과 목적인 경우 무사증 입국을 허용하며 체류기간은 30일에서 최대 90일 까지 허용하고 있다. 무사증 입국이 제한되고 있는 30개 국가에 대하여도 제주도에 한하여 무사증 입국을 허용하고 있으나 중국과 러시아 관광객의 경우 체류기간 등을 제한하고 있다. 중국 관광객의 경우 지정 여행사의 초청 단체관광객인 경우와 외교 및 공무원 여권을 소지한 경우 체류기간을 15일로 제한하고 있다. 또한 러시아 등 구 소련 독립국 12개 국가의 경우 관광객의 체류기간을 30일로 제한하고 있다. 아울러 무

사증 입국 외국인에 대하여 타지역 이동을 엄격히 제한하고 있다.

이러한 제한적인 제주도에 대한 입국허용이 제주도의 국제자유도시의 취지에 어긋난다는 판단 아래 제주도 무사증 입국이 허용되지 않는 17개 국가에 대해서도 무사증 입국을 점차로 확대할 것이며, 무사증 입국 외국인에 대한 본토이동을 제한적으로 허용하여 규제일변도에서 벗어나 국제자유도시의 면모를 갖추하고자 하고 있다. 중국 관광객의 경우 무사증 입국을 확대하고 체류기간을 현행 15일에서 30일로 연장하는 방안을 검토하고 있다.

또한 외국 전문인력에 대한 장기체류제도는 현행 최장 3년으로 규정되어 있으나 제주자유도시개발 관련 전문인력에 대하여는 5년까지 연장하며 재연장도 가능하게 한다.¹²⁾ 여기서 전문 인력이라 함은 외국어 교육, 정보통신, 생명공학, 관광업, 호텔업, 외국인 투자사업체, 국제금융분야 등의 전문지식을 겸비하고 있는 외국인으로써 제주도 소재 사업체에 근무하는 자로써 제주도지사의 추천을 받은 자에 한한다고 규정하고 있다.

(2) ‘제주투자진흥지구’ 제도의 도입

제주국제자유도시의 관광사업 투자유치를 위해 내·외국인 투자에 대하여 조세감면 등의 인센티브를 제공하는 제도로 제주투자지구 지정요건으로는 종합휴양업, 관광호텔업, 수상관광호텔업, 국제회의시설업 등으로 총사업비 3천만불 이상이거나 전문휴양업, 관광유람선업, 관광공연장업, 한국전통호텔업, 종합유원지시설업 등으로 총 사업비 1천만불 이상 투자되는 지역으로 정하여 제주도지사가 제주국제자유도시추진위원회의 심의를 거쳐 지정하도록 되어 있다.

제주투자진흥지구에 대한 지원으로는 법인세, 소득세, 지방세를 3년간

12) 제주국제자유도시특별법시행령, 제17조.

100%, 2년간 50%를 감면하며 사업에 직접 사용하기 위하여 초기에 도입하는 장비, 설비 등에 대하여 관세 100%를 감면한다. 또한 투자기업에 대하여 개발부담금, 농지전용부담금, 산림전용부담금, 대체조림비, 대체초지조성비, 농지조성비 등을 50% 감면하며 국·공유지를 50년간 임대하고 사용료는 계약에 의하여 감면하도록 규정하고 있다. 아울러 사업에 필요한 현지 인력에 대한 교육훈련, 고용, 연구개발 보조금을 지원하도록 하여 내·외국인의 제주도에 대한 투자를 촉진하도록 하고 있다.

<표 2-1>은 외국인 투자지역과 제주투자진흥지구간의 투자조건을 비교한 것으로 내·외국인의 제주도에 대한 투자를 활성화시키기 위한 조치들은 우리나라의 외국인 투자지역에 대한 인센티브를 선회하는 것으로 대상사업규모나 조세감면의 혜택 측면에서 매우 유리한 투자조건이라고 할 수 있다.

<표 2-1> 외국인투자지역과 제주투자진흥지구 조건비교

구분	외국인투자지역	제주투자진흥지구
대상투자	외국인투자	내·외국인투자
지정절차	* 외국인투자위원회에서 심의하여 시도지사가 결정	* 제주국제자유도시실무위원회가 심의하여 제주도지사가 결정
대상사업	· 외국인투자 3천만-1억달러이상 · 제조업, 고도기술수반사업, 산업지원서비스업, 관광업(일부업종)	· 총 사업비 1천만-3천만 달러 이상 · 관광업(대상업종 대폭확대)
근거법률	외국인투자촉진법	제주국제자유도시특별법
조세감면	· 법인·소득·지방세 7년 100%, 3년 50% 감면 · 3년 이내에 도입자본재에 대하여 관세면제	· 법인·소득·지방세 3년간100% 감면과 2년 50%추가 감면 · 초기 도입자본재에 대하여 관세 전액면제

자료 : 제주국제자유도시추진위원회, 국무총리 국무조정실, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 9.

(3) ‘제주첨단과학기술단지’와 ‘자유무역단지’ 지정운영

제주도의 제조 물류유통을 위한 기반을 확충하기 위하여 제주도내에 자유무역지역을 설치하여 운영하며 입주자격을 과거 외국인 투자기업에 한하였던 것을 내국인 투자기업에도 허용하고, 조세감면의 범위와 대상도 내국인에게도 외국인과 동일한 혜택을 받을 수 있게끔 조세지원을 강화하여 국제경쟁력을 제고하고 있다. 특히 조세감면 대상을 확대한다는 취지 아래 총래의 투자금액을 제조업과 물류업에 대하여 3천만불 이상에서 1천만불 이상으로 확대하여 법인세, 소득세, 지방세를 외국인의 경우 7년간 100%, 3년간 50% 감면하고, 내국인에 대하여도 3년간 100%, 2년간 50%를 감면하도록 하여 제주도에 대한 제조업과 물류업에 대한 투자를 유인하도록 하였다. 이러한 유인책은 해외 국제자유도시와 비교하여 대등하거나 국·내외 사업자들에게 다른 국제자유도시보다 큰 혜택이 투자자들에게 돌아가게 하는 것으로 조사되고 있다.¹³⁾

아울러 제주생물자원을 활용한 생명공학과 정보통신산업 등을 육성하기 위하여 조세지원이 강화된 과학기술단지를 조성하여 제주의 국제자유도시의 위상을 높이고 있다. 이는 기존의 국가 산업단지에 대한 지원 외에 추가적인 조세감면 혜택을 줌으로써 국·내외의 첨단과학기술을 활용한 기업이나 연구소의 육성을 위함이다.

(4) 영어 서비스와 영어교육 강화

외국인 투자자의 편의를 위하여 제주도에서 민원인의 요청이 있을 경우 일정범위 안에서 영어공문서를 접수하고 제공하여 외국인들이 언어로부터 오는 불편을 해소하도록 하였다. 또한 제주도민을 대상으로 외국어

13) 제주국제자유도시 추진지원단, 건설교통부, 해외 국제자유도시 사례조사: 오키나와, 홍콩, 해남성, 상해 푸둥, 싱가포르, 말레이시아, 2001, 5, p. 6.

교육을 강화하여 국제자유도시의 면모를 갖추도록 하였다. 이를 위하여 현재 외국인은 초·중등 학교에서 강사로만 임용이 가능하나 제주도의 경우 외국인 교사를 기간제로 임용하고 임용기간을 최장 3년으로 연장하였다. 또한 외국인 학교에 내국인의 입학자격 기준을 완화하여 내국인의 외국인 학교입학을 허용하며, 학교에 자율권을 확대하여 학년도, 학년제, 교과용도서사용, 수업연한 등을 자율적으로 운영하도록 하였다.

외국어 교육과 제주도의 교육환경을 개선하기 위하여 제주국제자유도시 개발과 관련된 교육환경 개선 등을 위해 지방교육재정교부금을 제주도에 특별히 지원하도록 하는 등 다각적으로 제주도가 국제자유도시로써 부족함이 없도록 정책적 배려를 하고 있다.

(5) 금융·물류 거점도시 육성을 위한 인프라 구축

금융인프라 구축을 통하여 제주도를 국제금융도시로 발전시키기 위한 기반을 마련하기 위하여 외국계 은행의 적극적인 유치 및 국내 은행을 육성하기 위하여 국제금융전문인력을 확보하고 정부의 금융기법 선진화를 위한 지원을 강화하였다. 장기적으로는 제주도가 국제금융센터 역할을 할 수 있는 여건을 조성 할 수 있도록 지원하고 있다.

또한 제주도가 물류거점도시역할을 하기 위하여 제주국제공항과 항만 등에 물류유통기능을 대폭 확충하기 위한 투자를 유치노력하고 선박등록의 새로운 제도도입모색과 해운보험 등에 정부 차원의 지원방안을 검토 중이다.

2. 내·외국인 관광유인 강화

(1) 내국인 면세쇼핑 제도의 도입

제주도를 관광하는 국내여행객을 대상으로 그들이 구입하는 특정 물품에 대하여 세제를 면세하는 제도를 도입하여 국내관광객 유치에 강화할 목적으로 제주도 여행자들이 지정 면세점에서 구입한 물품을 제주도 이외의 지역으로 반출할 경우 면세대상품목, 구입수량, 구입횟수 및 한도액을 정하여 면세혜택을 준다. 면세품목은 주류, 의류, 담배, 화장품, 장신구 등이며 연간 1인 4회에 걸쳐 미화로 300불 이내로 규정하여 시행하고, 면세세목은 관세, 부가가치세, 특별소비세, 주세, 교육세, 담배소비세, 지방교육세, 농어촌특별세 등이며, 면세절차는 공항과 항만에 별도 창구를 마련하여 면세품을 확인하고 현장관리하며 면세점 운영의 수입금은 제주국제자유도시 개발재원으로 활용하기로 한다.

(2) 골프장건설확대와 입장료 인하

현재 8개의 골프장이 있는 제주도에 19개의 골프장을 새로 건설하고 골프장이 숙박과 휴양시설과 함께 종합적인 관광자원이 될 수 있도록 유도한다. 이를 위하여 제주도내에 골프장에 대하여는 지방세중과를 일반과세로 전환하여 세제혜택을 주고 골프장 건설에 따른 개발부담금, 농지전용부담금, 산림전용부담금, 대체조립비, 대체초지조성비, 농지조성비 등을 50%감면하도록 하여 적극적으로 골프장의 건설을 추진한다. 현재 제주도내에는 8개의 골프장이 운영되고 있으며, 5곳이 공사중에 있으며 사업승인이 5곳이며, 사업계획중인 곳이 9곳으로 조사되고 있다.

아울러 주변국가와 가격경쟁력을 확보하기 위하여 골프장 입장료를 인하하기 위하여 골프장 입장시 부가되는 조세 및 부담금을 감면하도록 한

다. 이에 따라 특별소비세 등 골프장입장료에 부가되는 각종 세제와 종합토지세, 부담금 등 골프장에 부과되는 세제를 감면하게 되면 현재 제주도의 골프장이용료는 다른 지역보다 약 40~50%정도 저렴하게 되어 가격경쟁력을 갖게 된다. 이러한 골프장 입장료에 대한 각종 세제의 감면은 일본 등 다른 국가의 국제자유도시와 비교하였을 때 가장 저렴한 수준을 유지하게 된다.¹⁴⁾

(3) 저 비용 관광을 위한 행정적 지원

제주도 관광산업이 기타지역보다 경쟁력을 가지려면 관광비용이 어느 곳보다 경쟁력을 가져야 한다. 저렴한 숙박시설을 보급하기 위하여 휴양 펜션업을 활성화한다. 휴양 펜션업이란 관광객의 숙박, 취사와 자연체험 관광에 적합한 시설을 갖추어 시설을 저렴하게 회원이나 관광객들에게 제공하는 업종을 의미한다.

관광업계의 경영 전문화를 통한 경쟁력 확보와 서비스 개선을 적극적으로 유도하고 지원하기 위하여 관광업체에 대한 등급제 및 ‘등급인증제’를 도입하여 관광객 유치실적, 여행사규모, 친절도 등을 종합 평가하여 우수 여행업체에 대하여 자금을 지원하는 등 동기를 부여한다. 특히 등급인증제에 의한 평가를 마친 관광업체에 대하여는 관광진흥 부가금을 폐지하고, 중국인 취향에 맞는 관광호텔 및 관광 식당가를 조성하여 다양한 음식을 외국인의 기호에 맞도록 개발한다. 아울러 외국인 카지노 활성화를 통해 관광요금을 자율적으로 인하하도록 유도한다.

관광객유치에 과당경쟁을 억제하고 건전한 관광질서를 확립하기 위하여 제주도내의 관광업체들에게 관광객 유치능력을 확대하기 위하여 영세

14) 상계 논문, p. 26.

업체들을 인수 또는 합병하여 컨소시엄의 구성을 장려하고 자금을 지원하여 영세업체의 대형화를 통하여 규모 있는 관광산업을 추진한다. 또한 관광업체를 적극적으로 홍보하기 위한 수단으로 인터넷 홈페이지 구축을 지원하고 무등록업체에 대한 단속과 관광업에 종사하는 종사자들의 교육이수를 의무화하여 친절하고 저렴한 관광이 될 수 있도록 제도적·행정적 지원을 한다.

3. 7대 선도 프로젝트의 추진

관광 및 휴양분야를 중심으로 제주도 국제자유도시개발센터에서 국제자유도시의 특성을 고려하여 세부타당성을 조사하여 사업의 규모, 시기, 방법 등을 구체화시켜 선도사업을 선정하고 국내외의 민간자본을 최대한 유치하여 사업을 구체화시키되 개발이 부진하거나 종합적인 개발이 필요하다고 인정되는 분야에 대하여는 공공부문에서 투자 및 지원을 통하여 기반시설의 정비, 토지매입, 분양 등의 업무부터 구체적인 사업을 7개의 단지별로 조성하여 육성한다는 계획이다.

제주도를 국제자유도시개발 기본계획에 준하여 개발하되 제주도를 영역별로 위치를 지정하고 지정된 목적에 따라 개발하는 구체적인 사업으로 총 7개의 사업으로 구성되어 있다. 구체적으로는 휴양형 주거단지의 개발지역사업으로 주거, 레저, 의료기능이 통합된 세계적 수준의 휴양주거단지를 조성하여 고소득 노년층을 유치하는 것을 목적으로 한다. 두번째 단지로는 중문관광단지의 개발이다. 현재 개발담보상태인 중문관광단지에 상업시설과 해양공원 등을 조성하여 제주를 대표하는 종합 위락관광단지로 개발하는 구체적 사업계획이다.

세 번째 단지로는 서귀포 미항 개발이다. 서귀포의 수려한 주변환경과 조화되는 아름다운 항구로 개발하여 관광 및 여가활용공간으로 관광명소로 개발하는 구체적인 사업으로 유람선의 접안시설, 면세쇼핑점, 상업시설, 어류 도·소매시장 등의 사업을 국내외의 민자를 유치하여 개발한다.

네 번째 단지는 첨단과학기술단지의 조성이다. 제주도의 희귀한 생물자원과 청정환경을 활용한 생명공학 연구단지를 조성하여 교육·연구·창업지원 기능 등이 결합된 과학기술단지를 조성하여 생명공학시설·농업연구시설 등을 국책연구소로 지정하여 추진하고 교육시설로는 외국어교육과 국제호텔경영학교 등을 신설하여 운영한다는 계획이다.

다섯 번째 지역으로는 제주공항 인근의 1차 산업, 가공산업 등의 수출촉진과 항공물류산업의 발전기반을 마련하여 국제자유지역으로 개발한다. 주요시설로는 가공시설, 화물보관소, 냉동저장시설, 오피스빌딩, 면세쇼핑시설 등이다.

이 밖에도 중국관광객 등 국내외 관광객의 쇼핑관광을 증대시키기 위한 간선도로변의 대형 쇼핑아울렛을 설치하여 쇼핑센터, 특산물판매장, 식당, 주차장 등을 구비하여 관광객의 쇼핑과 제주도의 특산물의 접합을 통한 수익창출을 도모한다는 취지 하에 설립된다. 또한 생태·역사공원을 조성하여 제주도만의 독특한 관광상품을 개발하여 관광객들에게 제공한다. 생태·문화적 가치를 살린 태마공원의 조성은 생태적 역사적 보전 가치가 높은 곳을 선정하여 공공부문이 70%이상을 부담하고 민간유치를 통하여 개발하는 것으로 계획 중이나 아직 구체적인 장소와 시기는 결정되지 않았다.

4. 제주도민 소득향상과 환경보전

(1) 제주도민 소득향상과 고용기회확대

제주국제자유도시의 개발과 더불어 제주지역의 주민들의 소득과 주거 환경 및 환경보전을 위하여 다양하고 구체적인 프로그램들이 계획되어 진행 중이다. 제주도민의 소득증대와 고용기회 확대를 위하여 도민출자 및 도민고용비율이 높은 개발사업을 특별우대사업으로 선정하여 고용보조금과 훈련보조금 등을 차등 지원한다. 이를 위하여 창업지원센터를 설립하여 제주도민의 창업을 지원하고 경영지도를 통하여 새로운 전문분야에 대한 직업훈련 및 전반적인 교육을 확대한다. 이를 위하여 중소 지역 상인의 상업시설 입주기회를 확대하기 위한 행정적 지원을 강화한다.

또한 제주도민의 1차 산업 경쟁력 강화를 위한 다각적인 방안이 강구되어 현행 농·임·축·수산업 개발계획의 수립내용을 보완하여 육종산업을 육성하고, 수출확대전략과 1차 산업과 3차 산업의 연계방안을 모색하여 제주도민의 소득과 고용기회를 확대한다. 이를 위하여 국제자유도시 개발사업의 수익의 일부를 1차 산업 발전을 위한 재원으로 사용하며 ‘지역농어촌진흥기금’과 도민고용업체 등에 정부적 차원에서 지원을 한다. 제주과학기술단지에 농업·해양생물 연구시설과 제주도의 1차 산업의 부산물을 판매할 수 있는 연계방법을 고려하며 관광호텔 등에 지역상품의 판매확대를 위한 판로개척에 정부가 적극적으로 지원한다.

(2) 환경보전 강화

국제자유도시개발과정에서 제주도의 청정환경이 오염되지 않도록 하기 위하여 개발사업의 계획수립과 집행과정에 사전 환경, 교통, 생태에 대한 영향을 평가하여 제주도를 개발 후에도 청정지역으로 유지함으로써 더

많은 관광객들이 선호할 수 있는 지역을 만드는 것이 우선되어야 한다. 현재 제주도는 국가환경기준치 보다 강화된 EU, 스위스 수준의 지역 환경기준으로 설정하여 운영하도록 하고 있다. 또한 국내 최초로 GIS를 이용한 엄격한 지하수 보전관리체제를 운영하고 제주도 전 지역을 지하수, 생태계, 경관보존지구를 구분하여 각 지구를 1-4등급으로 세분하여 개발을 차등화 시킴으로써 제주도개발에 의하여 환경문제가 야기되지 않도록 철저히 대책을 마련하고 있다.

건축물이나 조형물의 설치와 관련하여 건축물이나 조형물의 형태, 색채 등에 대한 건축심의를 강화하고 친환경적 재료를 사용하는 등 친환경적 요소에 큰 관심을 가지고 지속적으로 환경보존을 위하여 개발한다. 아울러 천연가스 자동차, 자전거 도로 등 저공해 대중교통수단을 확충하고 풍력발전에 의한 전기공급 등을 위주로 대체에너지 원의 개발에도 지속적인 개발을 하고 있다.

이상의 제주국제자유도시개발 기본계획은 ‘제주국제자유도시개발센터’를 설립하여 공공성과 사업성을 동시에 추구할 수 있는 특수법인의 설립으로 추진주체가 결정되었고, ‘제주국제자유도시개발센터’의 주요기능으로는 첫째, 제주국제자유도시 개발 시행계획의 수립, 둘째, 선도 프로젝트 등 개발계획 수립 및 추진, 셋째, 국내외 투자유치를 위한 홍보와 마케팅, 넷째, 투자자에 대한 행정서비스의 제공 등을 주요기능으로 한다. ‘제주국제자유도시개발센터’에서 필요로 하는 경비는 중앙정부와 제주도의 보조금과 출자금, 내국인 면세쇼핑점 운영수익금, 선도프로젝트 부지분양대금 및 임대료 수익금, 제주도내의 옥외광고사업수입금 및 차입금으로 채권을 발행하거나 금융기관으로부터 차입 및 외국차관으로 충당한다. ‘제주국제자유도시개발센터’의 관리와 감독은 중앙정부의 소관이며 제주도지사와 업무협조관계를 유지한다.

제 3 절 국제관광지 매력요인과 유형

1. 관광지의 매력결정요인

관광객으로 하여금 관광을 하고자 하는 동기와 목적을 유발하는 목적물 또는 대상을 관광자원이라고 한다면 이러한 관광자원 또는 매력을 갖추고 있는 관광지의 특성은 관광객의 질과 양을 결정하는 중요한 요인이 된다.¹⁵⁾ 관광지를 형성하는 자연경관, 역사적 유물, 문화적 조형물 등이 관광을 위한 가치를 담보하기 위해서는 지역의 특성이 있어야 한다. 왜냐하면 일반적인 볼거리는 관광객의 흥미를 끌 수 없기 때문이다.

관광객들은 대부분 목적지 선택에 있어서 방문지 또는 방문국 본질을 느끼고자 하며, 원형 그대로의 특성에 대한 경험을 하고자 한다.¹⁶⁾ 그러므로 관광지는 타 관광지역보다 자연환경, 역사성, 문화성에 있어서 관광자원의 종류의 다양성, 순수성에 있어서 매력적 우위를 갖추어야 한다. 이러한 관광지의 매력을 결정하는 기준은 다음과 같다.¹⁷⁾

첫째, 쇼핑 및 상업시설의 편의성이다. 관광객들은 관광지의 결정을 관광지의 쇼핑 및 상업시설의 편의성이라고 언급하고 있다. 관광이 우수한 관광조건 뿐만 아니라 관광의 편의를 도모하고 일상으로부터 벗어나 한가로운 쇼핑과 상업시설이 비교적 잘 갖추어진 곳을 선호하는 것으로 나타났다.

둘째, 스포츠 및 레크레이션 시설이다. 관광지의 선택은 관광지의 관광목적에 따라 다를 수 있으나 스포츠시설의 이용이나 부대시설이 잘 갖추

15) 박석희, 전게서, pp. 25-27.

16) E. J. Mayo & L. P. Jarvis, Op. Cit., p. 158.

17) Brent Ritche, Cultural as Determinant of the Attractiveness of a Tourism Region, *Annals of Tourism Research*, Vol. 5, No. 2, 1980, p. 256.

어진 곳을 선호하는 것으로 나타났다. 예를 들어 스키 리조트나 등산, 골프, 수영장의 시설 및 요트 등 일반적인 스포츠나 레포츠 시설의 정도는 관광객의 관광지 선택에 있어서 큰 매력으로 나타났다.

셋째, 관광지에 대한 접근성이다. 관광지의 선택에 있어서 관광객들이 고려하는 것 가운데 하나는 접근성의 편의정도이다. 아무리 매력적인 관광자원을 갖춘 관광지라 할지라도 접근성이 용이치 않으면 관광지로써 매력을 잃게된다.

넷째, 관광객에 대한 태도이다. 관광지의 주민들이나 관광산업에 종사하는 종사자들의 관광객에 대한 태도는 관광지의 매력으로 꼽힌다. 일반적으로 외지에서 친절을 경험하게되면 그곳에 대한 좋은 인식이 일상생활에서보다 크게 남아 그곳에 대한 향수가 남게된다고 한다. 따라서 관광지의 매력은 관광지 주민들의 관광객에 대한 친절한 태도와 관광산업에 종사하는 이들의 친절과 밀접한 관계가 있다.

다섯째, 관광지의 기간시설이다. 관광지의 사회기간시설의 정도는 관광지의 또 다른 매력으로 조사된다. 도로, 공항, 항만, 교통수단, 음식점의 수준 및 숙박업소의 청결 및 구조 등은 관광지의 선택에 큰 영향을 미친다.

여섯째, 가격수준이다. 관광지의 매력을 결정하는 요인으로 관광지의 가격을 꼽을 수 있다. 관광객들은 일반적으로 관광을 위한 비용이 비싸다고 생각하는 경향이 있다. 관광지의 매력은 타 관광지와 비교하여 가격 경쟁 면에서 우위를 점할 때 선택의 여지가 더 크다고 할 수 있다. 여행을 기획하고 관리하는 여행사의 경우도 타 여행사보다 여행경비와 관련하여 경쟁력의 우위를 점하고자 다양한 프로그램을 선보이고 있는 것을 알 수 있다. 가격의 적정성은 관광지 선택의 큰 변수가 된다. 물론 다양한 부류의 관광객을 대상으로 고가의 여행부터 저렴한 관광이 동시

에 이루어 질 수 있게 개발함으로써 더 많은 관광객들로 하여금 선호하는 관광지를 만들 수 있다.

일곱째, 관광지의 문화 사회적 특성이다. 관광지의 매력은 관광지만이 가지는 문화적·사회적 특성에 의하여 많이 좌우된다. 관광객들은 일반적으로 평소에 경험할 수 없는 독특한 경험이 주는 매력 때문에 관광지를 결정하기도 한다. 관광지는 그 지역만이 가지고 있는 독특한 문화가 있기 마련이고 이것을 경험하고 싶은 욕구 때문에 관광지로 선택된다는 것이다. 따라서 인위적인 현대화 시설로 관광지를 개발한다는 것은 관광지의 매력을 그만큼 축소시킬 우려가 있다.

마지막 매력요인으로는 자연경관과 기후이다. 대부분의 관광객들은 그들의 관광지 선택에 자연경관을 고려하는 것으로 나타났다. 관광의 목적 가운데 하나는 휴양이라고 할 수 있는 만큼 자연경관이 수려한 곳에서 한가로운 일상을 경험할 수 있다는 것은 관광지의 큰 매력이 아닐 수 없다. 자연경관의 수려함과 동시에 관광지의 매력을 결정하는 중요한 요인으로 관광지의 기후를 들 수 있다. 일반적으로 관광객들은 너무 춥거나 혹은 덥거나 습한 곳보다는 쾌적한 기후를 선호하며 자연경관이 수려한 관광지도 관광객이 몰리는 시절은 계절과 큰 관련이 있다.

이상의 관광지 선택을 결정하는 매력요인은 일반적으로 자연경관, 기후, 문화적 유산, 사회풍습 등과 같은 일차적인 매력과 인위적인 매력, 즉 관광편의시설, 교통수단, 친절 등과 같은 2차 적인 매력요인으로 분류할 수 있다. 관광지개발은 앞서 언급한 1차적 매력을 부각시킬 수 있는 범위 내에서 2차적 매력의 개발이 주요 관건이라고 할 수 있다.

2. 관광지의 구성요소와 관광지 지정기준

관광지의 구성요소는 관광지의 매력을 결정하는 요인과 무관하지 않다. 즉 관광지의 구성요소는 첫째, 관광객의 관광욕구를 충족시켜 주는 관광객체로서의 관광자원과 인위적 시설이 가미된 스포츠와 레포츠 시설이다. 둘째 요소로는 관광객과 관광자원을 연계시켜주는 교통시설과 관광객의 편의를 도모하는 관광안내 및 관광여행업체, 숙박시설 등이다. 우리나라의 경우 관광지의 지정은 건설교통부에서 자연경관이 수려한 곳이나 문화유산이 다른 지역과 차별화 되는 곳 등을 발굴하여 관광객들의 욕구에 부응하는 한편 관광자원의 효과적인 보호와 관리를 위하여 관광지를 지정하여 관리하고 있다.

관광지의 지정 근거로는 관광기본법 제12조 관광지의 지정과 개발에 관한 법률과 제46조 1항의 관광지 지정에 관한 법률로 정하고 있다. 과거에는 건설교통부장관이 지정하는 지정관광지와 시도지사가 지정하는 국민관광지가 있었으나 1982년 관광사업법을 개정하여 이를 일원화하여 건설교통부 장관이 시도지사의 의견을 참고하여 관광지로 지정할 수 있도록 하고 있다.¹⁸⁾ 건설교통부의 관광지 지정과 관련하여 일반적 기준은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 관광휴양지로서 관광객의 관광목적을 충족시키기 위해 연관시설이 배치되어 있거나 설치되어야 할 지역이다. 두 번째는 관광객을 유치할 수 있는 천혜의 조건과 문화재 또는 역사적 유적, 전설 등의 관광자원을 갖춘 관광지로서 개발의 가치가 있는 지역이다. 셋째, 교통수단의 개발이 용이하고 주변환경이 관광 휴양에 적합한 지역이다. 넷째, 관광정책수립 시 관광지로서 개발이 필요한 지역이다.¹⁹⁾

18) 이항구, 관광법총론, 서울: 명보출판사, 1988, p. 145.

19) 한국관광공사, 국민관광장기종합개발계획, 1999, p. 217.

일반적으로 관광지가 조성되기까지는 먼저 해당지역의 시장이나 도지사가 관광개발에 관한 개발계획과 지정요청을 건설교통부에 하게되고 해당 부서에서는 관광지 개발에 대한 검토를 마치고 건설교통부 장관이 지정하도록 되어 있다. 관광지로 지정되면 기초조사를 실시하고 이를 토대로 조성계획안을 작성하여 건설교통부에 승인을 신청하면 관계부처장의 협의를 거쳐 승인하게되고 시장이나 도지사가 해당지역을 고시하게 된다. 이후 관광지개발 이해관계 주민, 사업자 등의 공람을 거쳐 공사의 설계, 감정평가, 보상 등이 이루어지고 관광지조성이 시작된다.

3. 관광지의 유형

(1) 관광매력에 의한 분류

관광지를 관광매력에 의하여 분류하는 방법으로 산악관광지, 온천관광지, 도시관광지로 분류한다. 이상의 3가지유형의 매력에 의한 분류는 다음과 같이 구체적으로 세분화하여 설명할 수 있다.

1) 산악관광지

산악관광지는 등산을 주요 관광자원으로 하며 산의 원시적 자원을 관광의 매력으로 한다. 또한 종합산악관광지 유형은 산악지대에 위치한 관광지로서 온천, 폭포, 희귀한 동식물의 서식처 등이 관광자원화 한다. 이러한 종합관광지는 등산만을 목적으로 하는 관광지와는 달리 연중 계속적으로 관광활동이 이루어 질 수 있다. 산악관광지의 다른 유형으로는 별장형 관광지가 있다. 비교적 접근성이 좋은 산악지역에 위치하며 여름의 피서와 겨울철에는 스키 등을 장기간 체류하면서 관광과 휴양을 결합

수 있는 유형의 관광지이다.²⁰⁾

2) 수변 관광지

여름철 피서를 겸한 해수욕은 가장 보편화된 관광목적이며 자연경관이 수려한 해변이나 강가, 호반 등은 좋은 여름철 관광자원이 된다.

3) 도시관광지

도시관광지 유형은 도시에 위락시설이나 문화재, 역사적 유산 등이 잘 갖추어져 있어 도시 자체가 관광의 매력을 느끼게 하는 유형의 관광지이다. 따라서 도시관광지는 도시민들뿐만 아니라 외지로부터 도시를 하나의 관광대상으로 찾아오는 경우를 말한다. 대표적인 예로 우리나라의 경주, 부여, 공주 등이 역사적, 문화적 유산으로 도시가 관광의 매력으로 관광지가 되는 경우이다. 외국의 경우 도박과 다양한 볼거리를 제공하는 미국의 라스베가스 등이 대표적인 예이다. 관광도시로 분류되기 위해서는 도시 근로자 가운데 관광산업 종사자의 비중이 커야 한다.

4) 도서관광지

제주도, 홍도, 울릉도 등과 같이 섬으로 이루어져 특수한 자연경관과 도서지방만이 가지고 있는 특성 때문에 내륙지방에서 일상으로부터 새로운 경험을 위하여 많은 관광객들이 선호하는 관광지가 될 수 있다. 도서지방을 관광지로 개발하는데는 교통시설과 편의시설 등에 대한 고려가 필요하며 경우에 따라서는 교량을 설치하여 섬에 대한 접근성을 높이기도 한다.

5) 온천·역사유적 관광지

온천이나 역사적 유물이 집중되어 있는 곳은 관광지로서 관광객들이 흔히 찾는 휴양관광지이다. 일본의 온천 관광지나 우리나라의 온양 등은 예로부터 유명한 관광지로서 관광객들의 사랑을 받아온 곳이다.

20) 김진섭, 현대 관광자원론, 서울: 형설출판사, 1990, pp. 130-140.

(2) 이용상태에 따른 분류

1) 방문객 수에 따른 분류

관광지를 찾는 관광객의 연도별·월별 방문자 수를 근거로 분류하는 방법으로 연간 방문자 수가 100만명 이상, 30만명 이상, 30만명 이하로 구분하기도 하고, 계절별로 분류하여 4계절형, 3계절형, 2계절형, 1계절형 등으로 분류하는데 이러한 분류는 모두 방문자 수에 근거한 분류방법이다.

2) 이용시간에 의한 분류

관광객이 관광지에서 어느 정도 시간을 체재하는가에 따른 분류로 경유형·일박형·단기체재형·장기체재형 등으로 구분한다. 여기서 경유형이란 체재시간이 1시간 이내인 것으로 휴식, 식사 등과 같은 활동이 주로 이루어진다.

이상으로 관광지에 구성요소, 지정기준, 매력요인, 관광지의 유형에 관하여 설명하였다. 따라서 관광지의 개발은 개발대상이 되는 관광지의 매력요인, 유형, 예상되는 관광객의 수, 계절별 요인 등에 준하여 이루어져야 한다. 제주도의 경우 도서관광지로서 내륙과는 구별되는 수려한 경관과 독특한 문화가 있고, 기후조건이 좋아 4계절 관광객들이 모여들 수 있는 가하면, 도로, 항만, 공항 등의 교통시설과 호텔 등 숙박시설이 비교적 잘 갖추어져 있어 관광지로서 손색이 없는 것으로 판단된다. 제주도와 중앙정부는 이러한 점에 착안하여 제주도를 본격적으로 개발하여 국제자유도시로의 탈바꿈을 시도하고 있다. 특히 김대중 정부가 수립된 이후 제주도를 홍콩이나 싱가포르 등과 같은 국제자유도시로 개발한다는 계획을 발표하고 이에 맞는 개발계획을 발표하고 진행 중이다. 물론 제주국제자유도시의 성격은 제주도를 국제관광지로서의 면목으로서 뿐만 아니라 국제자유무역의 중심으로, 첨단산업 및 금융시장으로서의 제주도

를 건설하려는데 있다. 본 논문은 제주국제자유도시개발 계획의 일환으로 전개되는 제주도 국제관광지개발의 현황을 살펴보고자 한다.

제 3 장 제주도 국제관광지 개발의 실태와 문제점

제주도는 한반도의 남서해상에 위치한 섬으로 북으로 목포시와의 거리는 141.6km, 북동쪽으로 부산광역시와의 거리는 286.5km, 동쪽으로는 일본 대마도와의 거리는 255.1km에 위치한 우리나라의 가장 큰 섬이다. 또한 제주도는 남북간의 거리가 약 31km, 동서간의 거리가 약 73km이며, 해안선을 따라 이어진 일주도로의 길이는 182km로 총면적은 2000년 현재 1,846.28km²로 남한 면적의 1.84%이며, 부속 도서로는 8개의 유인도(우도, 비양도, 상추자도, 하추자도, 가파도, 마라도, 추포도, 횡간도)와 55개의 무인도가 있다. 가장 큰 섬은 우도(5.999km²)이며, 유인도 중 가장 작은 섬은 추포도(0.126km²)이다.²¹⁾

제주도는 한라산을 중심으로 한 소화산, 계곡, 절벽, 능선 등의 산악자원과 해안단애, 폭포, 중산간 초지 등 육지부에 비해서 매우 특이한 경관자원을 가지고 있으며 아열대에서 아한대에 이르는 1,800여종의 풍부한 식생과 삼림을 보유하고 있어 우리나라의 관광지로써 각광을 받고 있는 곳이다. 기후는 바람이 심하고 강수일이 연간 100일 이상이며 일조시간이 짧고 여름에는 몇 차례의 태풍이 통과함. 연평균 기온은 제주시 15.3℃, 서귀포시 15.9℃이고 해양성 기후를 보이고 있음. 연평균 강수량은 제주시 1,423.6mm, 서귀포시 1,771.4mm로 한반도의 최다우지역에 속하며, 토양은 전반적으로 척박하나 지형상으로는 산악지대, 중산간지대, 해안지대로 구분하여 볼 수 있다.

21) 제주도, 제주자유도시종합계획, 2000, p. 6.

또한 제주도는 지표의 90% 이상이 현무암으로 덮여 있으며 ‘화산의 보고’라고 칭할 정도로 화산지형이 다채롭게 발달되어 있다. 인구의 90% 이상이 표고 200m 이하의 해안지대에 거주하며 북쪽은 제주시, 남쪽은 서귀포시가 지역중심지 역할을 담당하고 있으나 동·서부 지역은 도시 발달이 미흡하다.²²⁾

이러한 제주지역은 육지와는 다른 자연경관과 태평양과 일본으로부터 육지로 들어오는 입구에 위치하고 있고, 우리나라 전반적인 기후보다 온화하여 육지와는 다른 지형과 화산으로 형성된 섬 전체는 아름다운 경관은 물론 다양하고 독특한 작물은 관광지로써 전혀 손색이 없을 뿐만 아니라 개발하기에 따라서는 국제적인 관광·휴양지로써 전혀 손색이 없는 곳으로 사료된다. 이러한 제주도의 자연경관을 최대한 이용하여 국제적인 관광지로 개발하려는 다양한 시도가 있었다. 제3장에서는 제주도 개발을 위한 다양한 노력들을 설명하고 문제점을 파악하고자 한다.

제 1 절 제주도 지역현황과 개발계획현황

1. 제주도의 지역현황과 특성

(1) 사회기반시설

제주도는 도서지방으로써 접근성의 용이한 정도가 매우 중요하다. 제주도는 일반적으로 비행기를 이용하거나 배를 이용하여 왕래하게되며 제주도의 공항과 운항능력은 <표 3-1>과 같다. 2001년 제주국제공항은 매

22) 상계 논문, p. 8.

년 14만3천 회의 운항 능력과 764만명의 승객 및 34만 톤의 화물을 수용할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 현재 12개의 국내노선과 7개의 국제노선이 운항되고 있다.

<표 3-1> 제주국제공항 현황

구 분	활주로	계류장	여객 터미널		화물 터미널		주차장
			국 내	국 제	국 내	국 제	
크기(m ²)	3,000×45m 1,499×45m	252,000	30,823	15,825	13,955	3,123	56,610
용 량	143,000회/년	A300:15대	649만명/ 년	115만명/ 년	280천톤/ 년	60천톤/ 년	1,525대

자료 : 한국공항공단, 현황자료, 2001.

제주도는 2개의 무역항(제주항, 서귀포항)과 5개의 연안항(성산포항, 화순항, 한림항, 애월항, 추자항)이 있음. 총선적량은 대략 486만3천 톤에 달하며, 현재 4개의 발전소와 제주-육지간 전력연계선(HVDC)등 총 682.7MW의 설비용량을 갖추고 있다. 제주도의 2000년도 발전량은 1,900 GWh이며, 2000년도 판매전력량은 1,705GWh로 가정용 21%, 서비스부문 43%, 생산부문이 30%를 차지하고 있는 것으로 집계되고 있다. <표 3-2>는 2000년도의 제주도의 전력공급현황이다.

<표 3-2> 전력공급 현황

공 급 원	설비용량(MW)	발전량(MWh)
제 주 화 력 발 전 소	365.0	544,151
남 제 주 화 력 발 전 소	60.0	320,510
한 림 합 계	105.0	272,531
추 자 합 계	2.7	6,918
제 주 - 육 지 전 력 연 계 선	150.0	756,130
합 계	682.7	1,900,240

자료 : 한국전력공사 제주지사 자료, 2000.

제주도의 통신은 2000년 전화회선 및 가입자 수는 각각 총 26만5,570 회선, 22만5,736명이며, <표 3-3>은 2000년도의 제주도의 전화회선과 가입자 수를 나타내주고 있다.

<표 3-3> 전화시스템 및 가입자 수

구 분	전화회선 수	가입자 수
제 주 전 화 국	97,648	83,368
신 제 주 전 화 국	73,906	64,230
서 귀 포 전 화 국	94,016	78,138
합 계	265,570	225,736

자료 : 제주도, 「제주통계연보」, 2000.

(2) 인구 및 지역경제

제주도의 인구 변화 추이는 <표 3-4>에서 볼 수 있듯이 2000년 현재 약 54만2천명이고, 대부분이 제주시지역에 집중되어 있다. 제주도의 인구는 1990년 약 51만5천명에서 2000년 약 54만2천명으로 증가하였지만 전국 평균 인구증가율의 약 59.3% 정도로 인구증가율은 그리 높지 않다.

<표 3-4> 총인구 변화 추이

구 분	총인구 (단위: 천명)			인구밀도			연평균 인구증가율 (%)
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	
전 국 (A)	43,411	45,093	47,274	431	454	475	0.86
제 주 도 (B)	515	519	542	279	281	294	0.51
제 주 시	233	255	279	915	1,002	1,091	1.81
서 귀 포 시	88	85	85	336	336	336	- 0.35
북 제 주 군	109	98	100	154	136	139	- 0.86
남 제 주 군	85	80	78	141	130	127	- 0.86
B/A (%)	1.19	1.15	1.15	64.73	61.89	61.89	59.3

주 : 1) 각 시·군별 인구는 소수점 두 자리에서 반올림함. 2) 외국인 제외
 자료 : 2000년 통계청 홈페이지 및 제주도, 「제주통계연보」, 2000을 재구성함.

제주도의 남녀 인구 구성비 및 연령별 인구를 살펴보면 <표 3-5>에서 볼 수 있는 바와 마찬가지로 전국 평균에 비해 지역 여성 인구의 비율이 약 1% 내외로 조금 높게 나타나고 있으며, 14세 미만의 유년층과 30세 미만의 젊은층이 상대적으로 감소 추세를 보이고 있는 반면 지역의 고령 인구는 증가 추세에 있어 제주도 역시 전국적인 고령화 추세와 동일한 경향을 보이고 있다.

<표 3-5> 연령별 인구변화 추이

(단위 : %)

구 분	1990		1995		2000	
	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
성별 구성비 (남/여)	50.3/49.7	49.4/50.6	50.6/49.4	49.4/50.6	50.4/49.6	49.6/50.4
0 ~ 14 세	25	25.5	23.3	21.2	21.7	22
15 ~ 29 세	30	32.8	28	27.8	25.3	25.2
30 ~ 49 세	27	25.2	30.7	28.2	32.9	31.4
50 ~ 64 세	11	10.8	12.2	12.6	13	13.2
65세 이상	7	5.7	5.8	6.2	7.1	8.2

자료 : 2000년 통계청 홈페이지 및 제주도, 「제주통계연보」, 2000을 재구성함.

(3) 경제활동인구 및 취업인구

우리나라 전체의 경제활동인구(15~64세)는 2000년 12월 현재 2,195만 명이며 연평균 증가율은 1.73%로 총인구 대비 46.4%를 보이고 있으며 취업인구는 총 2,106만1천명으로 취업률은 95.9%으로 집계되고 있다. 이에 반하여 제주도의 경제활동인구(15~64세)는 2000년 12월 현재 27만6천명으로 도내 인구의 50.9%이며 전국 경제활동인구 비율인 46.4%를 상회하고 있는 것으로 집계되고 있다. <표 3-6>은 우리나라 전체와 제주

도의 경제활동인구와 취업인구를 비교한 표이며, 제주도는 1990년부터 2000년까지 경제활동인구는 1.41%의 연평균 증가율을 보이고 있으며 이는 동기간 총인구의 연평균 증가율 0.51%의 2.8배에 해당하는 수치로 파악되고 있다.

<표 3-6>에 의하면, 2000년 12월 현재 제주도내 취업인구는 26만9천 명이며 취업률은 97.5%로, 전국의 취업률 95.9%를 약간 상회하고 있는 것으로 집계되었으며, 동기간 동안 취업인구 증가율이 1.19%로 전국증가율인 1.54%보다 약간 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 3-6> 경제활동인구 및 취업인구

(단위 : 천명, %)

구 분	1990		1995		2000		연평균증가율(%)	
	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도
총 인 구	43,411 (100.0)	515 (100.0)	45,093 (100.0)	519 (100.0)	47,274 (100.0)	542 (100.0)	1.17	0.51
경 제 활동인구	18,487 (42.60)	240 (46.2)	19,803 (44.2)	250 (49.9)	21,950 (46.4)	276 (50.9)	1.73	1.41
취업인구	18,085 (97.8)	239 (99.2)	19,253 (97.2)	248 (99.2)	21,061 (95.9)	269 (97.5)	1.54	1.19

자료 : 통계청, 각년도 자료 및 제주도, 「제주통계연보」, 각년도 자료를 재구성함.

(4) 산업별 취업인구

2000년 12월 현재 우리나라 취업인구 구조를 보면 총 취업인구는 2,106만1천명으로, 이중 농림·어업 부문은 228만8천명으로 전체의 10.86%, 광·공업 부문이 426만2천명으로 전체의 20.24%, 그리고 사회간접자본 및 서비스업 부문이 1,451만1천명으로 전체의 68.9%를 점유하여 가장 많은 것으로 집계되었다. <표 3-7>은 우리나라 전체와 제주도를 산업별

취업인구의 현황을 비교한 것으로, 취업인구는 전국의 1.3%인 26만9천명이며, 이 가운데 농림·어업 부문이 7만3천명으로 도내 취업인구의 27.1%, 광·공업 부문은 1만 명으로 3.7%, 사회간접자본 및 서비스업 부문은 18만6천명으로 69.2%를 나타내고 있음을 보여주고 있다. 전국 대비 농림·어업 부문은 2.4배 이상 높은 반면 광·공업 부문은 1/5수준에 불과한 것으로 집계되어 제주도의 대부분은 농업과 어업에 종사하고 반면에 광업과 공업분야는 우리나라 전체로 볼 때 미비한 것으로 나타났다. 이는 제주도의 자연환경과 무관하지 않다.

산업별 취업인구 구조의 변화 추이를 보면 1990년~2000년 기간 중 취업인구가 매년 1.19% 증가하는 동안 농림·어업 부문은 연평균 3.0%로 감소되고 광·공업은 1990년 대비 변화가 거의 없으며 사회간접자본 및 서비스업 부문은 동기간 매년 3.64%의 현저한 증가 추세를 기록하고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-7> 산업별 취업인구 현황

(단위 : 천명, %)

구 분	1990		1995		2000		연평균증가율(%)	
	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도
취업인구	18,085 (100.0)	239 (100.0)	19,253 (100.0)	248 (100.0)	21,061 (100.0)	269 (100.0)	1.54	1.19
농림·어업	3,237 (17.9)	99 (41.4)	2,534 (12.4)	77 (31.0)	2,288 (10.86)	73 (27.1)	△3.41	△3.0
광·공업	4,990 (27.6)	10 (4.2)	4,824 (23.6)	13 (5.2)	4,262 (20.24)	10 (3.7)	△1.56	0
사회간접자본 및 서비스업	9,858 (54.5)	130 (54.4)	13,074 (64.0)	158 (63.7)	14,511 (68.9)	186 (69.2)	3.94	3.64

자료 : 통계청, 「산업총조사보고서」, 각년도 및 제주도, 「제주통계연보」, 각년도를 재구성함.

(5) 지역내 총생산

<표 3-8>은 제주지역의 총생산을 우리나라 전체와 비교한 것이다. <표 3-8>에 의하면, 2000년 현재 잠정 지역내총생산(GRDP)은 4조7,880억 원으로 전국 지역내총생산 503조4,520억원의 약 1.0%로 매우 적은 경제 규모를 나타내고 있으며 1990년부터 2000년까지의 연평균 증가율은 10.4%로 전국 수준보다 약간 낮다.

<표 3-8> 지역내 총생산 현황

(단위 : 십억원)

구 분		1990	1995	2000	연평균증가율(%)
지역내 총생산	전 국	177,114 (100.0)	357,722 (100.0)	503,452 (100.0)	11.0
	제주도	1,788 (1.0)	3,742 (1.0)	4,788 (1.0)	10.4

주 : 2000년 지역내 총생산 자료는 잠정수치임.

자료 : 통계청, 「한국통계연감」, 각년도 및 제주도, 「제주통계연보」, 각년도를 재구성함.

(6) 전국대비 제주도의 위상

제주도는 연평균 인구증가율은 0.51%로 전국 연평균 증가율 1.17%보다 낮으며 인구밀도는 1km²당 294명으로 전국 인구밀도 477명보다 훨씬 적은 반면, 1인당 총생산은 892만6천원으로 전국 평균보다 172만원이 적은 것으로 집계되었다. 그러나 도로포장율 82%, 상수도 보급율 99.9%, 주택보급율 97.08%로 전국평균율보다 높은 것으로 나타났다. 하수도 보급율은 62.5%로 다소 낮으며, 의사 수는 인구 1천명당 4.6명으로 집계되었다. <표 3-9>는 전국대비 제주도의 분야별 위상을 나타내 주고 있다.

<표 3-9> 전국대비 분야별 제주도의 위상

구 분	단 위	1990			2000			
		전국 (A)	제주도 (B)	B/A	전국 (A)	제주도 (B)	B/A	
연 평균 인구 증가율	%	1.60	1.12	0.70	1.17	0.51	0.44	
인 구 밀 도	인/km ²	438	282	0.64	477	294	0.61	
고 용	1차 산업 종사자	천인	3,292	99	0.03	2,288	73	0.03
	2차 산업 종사자	천인	4,298	9	0.002	4,262	10	0.002
	3차 산업 종사자	천인	10,446	128	0.01	14,511	186	0.013
소득	1 인 당 총 생 산	천원/인	4,007	3,337	0.83	10,649	8,926	0.84
기 반 시 설	도 로 연 장	m/인	1.3	4.3	3.31	1.89	4.78	2.53
	도 로 포 장 율	%	71.5	63.6	0.89	74.7	82	1.07
	상 수 도 보 급 율	%	78.3	99.9	1.28	86.1	99.9	1.16
	용 수 사 용 량	ℓ/인/일	369	259	0.70	388	319	0.82
	하 수 도 보 급 율	%	61.3	38.1	0.62	65.9	62.5	0.95
생 활 환 경	주 택 보 급 율	%	63.0	68.4	1.25	94.1	97.08	1.03
	진 화 보 급 율	대/100인	31.0	27.4	0.88	52.2	40.7	0.78
	의 사 수	인/천인	1.2	0.5	0.42	5.1	4.6	0.9

주 : 2000년 1인당 총생산 자료는 잠정수치임.
 자료 : 통계청 홈페이지 및 제주도, 「제주통계연보」, 2001 자료를 재구성함.

2. 제주도 개발 계획의 연혁

제주도를 종합적으로 개발하려는 다양한 시도가 있었다. 가장 먼저 제주도를 개발하려는 목적으로 추진되었던 계획으로는 ‘제주도자유지역설정구상’으로 1963년 처음 당시 국가재건최고회의 의장의 지시에 따라 ‘제

주도건설연구위원회' 주도로 추진되었다. 이 계획에서는 제주도를 자유항 혹은 자유지역 조성 가능성 여부를 검토하였으나 구체적으로 실현되지는 못하였다. 그 후 제주도를 개발하기 위한 계획들이 연이어 시작되었고, 제주도의 특성상 제주도를 국제적인 관광지로 개발하려는 체계적인 계획들이 수립되어 실현되기에 이르렀다. 일련의 제주도 개발 계획을 소개하면 다음과 같다.²³⁾

(1) 제주도종합개발계획(1971년)

1971년 그 당시 건설부가 수립한 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)의 일환으로 권역별 계획으로 제주도 종합개발계획이 수립되었다. 제주도종합개발계획은 10년을 계획기간으로 하는 최초의 제주도 계획으로, 중문관광단지 개발이 착수되어 오늘의 중문 단지가 형성된 계획이라고 할 수 있다.

(2) 제주도관광종합개발계획(1973년)

1973년 관광기획단을 설치하여 제주도를 국제적 관광지로 개발한다는 최초의 목표 아래 '관광기획단' 주도로 수립되었다. 이 계획에 따라 중문관광단지를 중심으로 국제수준의 관광지 조성이 본격적으로 추진되었다고 할 수 있다. 그러나 오늘날과 같은 세부적이고 가시적인 목표를 추구하기보다는 피상적인 계획으로 큰 성과보다는 최초로 제주도를 국제적 관광지로 개발한다는 의지를 표명하고 모든 관광시설의 투자를 국제적 수준을 제고하여 계획을 수립하여 추진하였다는데 그 의의가 있다고 할 수 있다.

23) 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, pp. 6-14.

(3) 제주도종합개발계획(1994년~2001년)

「제주도개발특별법」에 근거하여 도민들의 실질적 참여와 지역적 여건을 반영하고 장래의 여건 변화에 적절히 대처할 수 있도록 정책방향과 지침을 설정하였다. 제주도종합개발계획에 준하여 오늘날 제주도는 국제적 관광지로써 뿐만 아니라 첨단산업 및 물류의 종합적 유통중심지의 역할을 하기 위한 제주도의 종합적인 개발 계획을 수립하여 분야별로 다양한 목표를 설정하고 체계적인 제주도의 개발을 추진하기에 이르렀다. 제주도를 관광뿐만 아니라 첨단과학단지, 물류의 유통단지, 농 특산물의 세계적 경쟁력 확보를 통한 제주도민의 경제력확보 등을 목표로 제주도를 다방면의 종합적인 개발을 추진하기 위한 기본계획이라고 할 수 있다.

(4) 제주경제발전5개년계획(1999년)

제주지역 경제발전을 실현하기 위한 현실적 대안을 제시하고 제주도 국제자유도시 실현을 뒷받침하기 위한 산업경제 정책을 제시한 계획으로 제주도를 국제관광도시로 개발하는 것은 물론 외국의 국제자유도시를 모델로 제주도를 개발하는 기본계획을 추진하는 것을 목적으로 한다.

(5) 제주국제자유도시 기본계획(2001년)

제주도를 사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시키기 위한 기본방향을 제시하고 있다.

(6) 제4차 국토종합계획(2000~2020년)

21세기 국가발전을 견인하고 지역경제 기반을 확충하며 삶의 질을 제고시키기 위하여 관광, 비즈니스, 물류, 교역, 금융 등 지식기반산업의 복합적 전략기지로서 친환경적 복합형 국제자유도시를 건설하기 위하여 다

양한 생물자원의 보존·개발을 통하여 첨단생명공학 산업을 육성하고 해양수족관, 미래해양관 등을 갖춘 해양수산종합과학관을 건립하는 등 첨단산업 육성으로 자립경제 기반체제를 구축하는 것을 목적으로 한다.

이를 위하여 구체적으로 제주국립박물관, 민속자연사박물관, 제주관광민속관 등을 연계한 문화·관광벨트를 구축하고 탐라시대 역사문화권을 개발을 통하여 제주문화의 세계화를 통한 동북아 관광의 중심지가 되고자 한다. 제4차국토종합계획에 의한 제주도의 개발목표를 분야별로 세분화하여 설명하면 다음과 같다.

첫째, 친환경적 복합형 국제자유도시 건설이다. 제주도를 동북아 경제 및 학술 교류·협력의 중심지이자 분쟁해결의 장으로서 각국 정상회담 및 주요 국제회의 장소로 이용될 수 있도록 리조트형 컨벤션센터 등 물적 기반을 구축하여 국제자유도시의 면모를 갖추고자 한다.

둘째, 첨단생명공학산업의 육성이다. 제주도의 다양한 생물자원과 유전자원을 활용한 첨단생명공학 산업을 육성하고 농·수·축산물의 종자생산기지를 조성함과 동시에 해양수족관, 미래해양관 등을 갖춘 해양수산종합과학관을 건립하는 것을 목적으로 한다.

셋째, 동북아 국제관광의 중심지로 개발하는 것을 목적으로 한다. 2천년 역사를 지닌 탐라문화의 보전과 재조명을 통해 경쟁력 있는 지역문화와 문화 인프라를 구축하고 청정한 자연환경, 특이한 섬문화 등 관광잠재력을 극대화시켜 세계적 관광 휴양지로 개발을 추진한다.

넷째, 지역문화의 세계적 관광자원화이다. 제주국립박물관, 민속자연사박물관, 제주관광민속관 등 인근 문화시설을 연계한 제주문화벨트를 조성하고 성읍민속마을, 표선민속관광단지, 표선해수욕장 등을 연계한 동부권 문화 관광벨트를 구축하여 제주도의 독특한 문화를 국제관광자원화하기 위함이다.

다섯째, 지하수 자원의 합리적 보전이다. 제주도의 지질도 작성 등 수자원정보종합시스템을 구축하고 청정해역을 보전함으로써 21세기 관광·환경도시 건설 기반의 구축을 목적으로 한다.

이상의 제주도를 개발하려는 계획은 60년대 후반이후 본격적으로 시작되어 오늘에 이르고 있다. 상기한 제주도개발계획의 구체적 개발실적을 1994년부터 시행되어 2001년 마무리된 제주도종합개발계획에 준하여 설명하면 다음과 같다.

3. 제주도종합개발계획(1994-2001)의 성과

제주도종합개발계획기간 동안 투자계획과 실적은 부문별로 <표 3-10>으로 정리된다. <표 3-10>에 의하면 계획기간 중 11조2,097억원이 투자되어 계획액 9조9,580억원의 113%를 달성하였으며, 이는 생활권 정비와 기반시설 분야에 대한 투자가 목표액을 초과 달성한 결과라고 할 수 있다. 그러나 경제적 성장과 투자를 체감적으로 느낄 수 있는 농외소득개발과 관광개발 분야에서의 민간투자가 계획투자액보다 매우 부족하여 도민들은 전반적으로 투자가 미진하다고 느끼고 있는 실정이다.

재원별로 국비는 2조8,699억원이 투자되어 계획액 2조4,770억원의 115%, 지방비는 1조7,624억원이 투자되어 계획액 1조5,291억원의 115%, 민자는 6조5,774억원이 투자되어 계획액 5조9,519억원의 110%를 달성하였으며, 부문별로 보면 지역산업진흥 분야에 4조2,399억원이 투자되어 계획액 6조4,705억원의 66%에 불과하였다. 이는 농외소득개발 분야(계획액의 19%), 관광개발 분야(계획액의 58%), 제조업 분야(계획액의 45%)에서의 투자가 미진한 결과이다.

특히 국비와 민자투자가 부진(농외소득개발 분야 : 국비 15%, 지방비 83%, 민자 15% 달성, 제조업 분야 : 국비 25%, 지방비 78%, 민자 48% 달성, 관광개발 : 국비 133%, 지방비 70%, 민자 58% 달성)하며, 자연환경 보전 분야는 3,258억원이 투자되어 계획액 3,731억원의 87%를 달성하였다. 이는 한라산 보전 분야에서의 투자가 미진한 결과(계획액의 30% 달성)라고 파악된다.

<표 3-10> 부문별 투자계획 및 실적 (1994~2001년)

(단위 : 억원)

구 분	1994~2001 투자계획				1994~2001 투자실적				투자율 (%)
	계	국비	지방비	민자	계	국비	지방비	민자	
총 계	99,580	24,770	15,291	59,519	112,097	28,699	17,624	65,774	113
I. 지역산업진흥	64,705	7,558	5,588	51,559	42,399	6,730	4,646	31,023	66
1.농업	14,244	4,072	2,159	8,013	10,894	3,844	2,239	4,811	77
2.축산업	3,266	285	444	2,537	4,044	636	416	2,992	123
3.임업	436	131	203	102	434	161	249	24	100
4.수산업	5,287	2,120	1,873	1,294	3,522	1,501	1,080	941	67
5.농외소득개발	1,433	195	86	1,152	269	30	71	168	19
6.관광개발	38,843	339	611	37,893	22,692	452	426	21,814	58
7.제조업	1,196	416	212	568	544	106	165	273	45
II. 자연환경보전	3,731	2,157	1,344	230	3,258	1,369	1,654	235	87
1.한라산보전	426	389	30	7	128	95	32	1	30
2.환경오염방지	3,018	1,691	1,216	111	2,955	1,219	1,545	191	98
3.중산간보전	287	77	98	112	175	55	77	43	61
III. 생활권 정비	14,261	5,369	5,297	3,595	35,828	7,459	6,940	21,429	251
1.생활환경정비	8,425	2,318	3,118	2,989	26,798	1,989	4,003	20,806	318
2.교육	1,527	1,033	294	200	3,949	3,186	451	312	258
3.향토문화보존	2,196	984	962	250	3,064	1,437	1,511	116	140
4.청소년육성	186	58	63	65	351	123	144	84	189
5.보건의료	1,927	976	860	91	1,666	724	831	111	86
IV. 기반시설	16,883	9,686	3,062	4,135	30,612	13,141	4,384	13,087	181
1.도로	10,667	7,804	2,783	80	13,039	9,319	3,688	32	122
2.항만	1,070	1,070	-	-	2,267	2,267	-	-	212
3.공항	280	-	-	280	1,357	395	-	962	485
4.에너지, 통신	3,775	-	-	3,775	12,180	103	33	12,044	324
5.수자원개발	1,091	812	279	-	1,551	991	560	0	142
6.교통시설	-	-	-	-	218	66	103	49	218

자료 : 제주도 내부자료, 2001.

생활권 정비 분야는 3조5,828억원이 투자되어 계획액 1조4,261억원의 251%를 달성하였고, 이는 생활환경 정비 분야(계획액의 318%)에서 민자유치, 교육분야(계획액의 258%)에서 국비 투자, 향토문화 보전 분야(계획액의 140%)에서 지방비 투자가 초과 달성된 결과라고 분석된다. 아울러 기반시설 분야는 3조612억원이 투자되어 계획액 1조6,883억원의 181%를 달성하였다.

제 2 절 제주도 국제관광산업의 현황

제주지역의 중추산업으로서 발전해 온 관광 관련 서비스업의 2000년 경제규모는 1조3,140억원으로 제주도 전체 산업에서 차지하는 비중은 29.86%에 달한다. 제주국제자유도시 추진계획에 의하면, 2001~2006년 기간 중 제주지역 관광 관련 서비스업의 연평균 성장률은 6.7%에 이르고, 2006년 관광 관련 서비스업의 비중은 31.1%로 높아지고, 2007~2011년 기간 중 연평균 성장률은 6.7%에 달하여 2011년 관광 관련 서비스업의 비중은 32.57%로 높아질 것으로 전망하고 있다.²⁴⁾

제주방문 관광객 수는 지속적인 증가 추세였으나 IMF관리체제 이후 감소세로 반전하였다가 최근 다시 회복되어 2000년 현재 총관광객 수는 내국인 382만여 명, 외국인 28만8천여 명 등 총 411만1천여 명으로 집계되고 있다. 2001~2006년 기간 중 관광객 수의 연평균 증가율은 4.99%로 2006년에는 5백50만7천명이 되며, 2007~2011년 기간 중 연평균 증가율

24) 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시기본계획, 2001. 11., p. 14-16.

은 3.55%로 2011년에는 655만7천명이 될 것이라고 제주도는 예측하고 있다.²⁵⁾ 2000년 현재 관광수입은 내국인 1조877억원, 외국인 4,098억원으로 총 1조4,975억원으로 집계되고 있으며, 2001~2006년 기간 중 관광수입의 연평균 증가율은 5.87%로 2006년에는 2조1,080억이며, 2007~2011년 기간 중 연평균 증가율은 3.54%로 2011년에는 2조5,090억원이 될 것으로 추정하고 있다.²⁶⁾ <표 3-11>은 제주도 관광객과 관광수입에 대한 주요연도별 추이와 제주도종합개발계획에 의한 관광객 및 관광수입에 대한 예측이다.

<표 3-11> 관광객 및 관광수입 추이 및 예측

(단위 : 천명, 억원, %)

구 분		연 도				
		1990	1995	2000	2006	2011
관광객수	계	2,992	3,997 (5.96)	4,111 (0.56)	5,507 (4.99)	6,557 (3.55)
	내 국 인	2,757	3,755	3,823	5,149	6,131
	외 국 인	235	242	288	358	426
관광수입	계	4,319	9,814 (17.84)	14,975 (8.82)	21,080 (5.87)	25,090 (3.54)
	내 국 인	3,308	7,844	10,877	15,487	18,440
	외 국 인	1,011	1,970	4,098	5,593	6,650

주 1): ()는 기간 중 연평균 증가율임.

자료 : 제주도, 「제주통계연보」, 각년도.

25) 제주도, 제주국제자유도시종합계획, 2003, pp. 113-116.

26) 제주국제자유도시추진기획단, 전개 논문, p. 29.

1. 제주도의 유형·무형 문화재와 전통문화·예술현황

제주도는 국가 지정 문화재는 50종류, 보물 4종, 사적 5종, 천연기념물 29종, 중요민속자료 7종, 중요무형문화재 5종 등을 보유하고 있으며, 이러한 제주도 고유의 유형·무형의 유산은 제주시 지역이 14종, 서귀포시 8종, 북제주군 13종, 남제주군 13종으로 비교적 지역적으로 고르게 분포하고 있다. <표 3-12>는 제주도 지역의 국가지정 유형·무형 문화재 현황을 지역별로 보여주고 있다.

<표 3-12> 국가 지정 유·무형문화재 현황 (2000년)

(단위 : 종)

구 분	계	보물	사적	천연기념물	중요민속자료	중요무형문화재
계	50	4	5	29	7	5
도 일 원	2	-	-	2	-	-
제 주 시	14	4	3	3	-	4
서귀포시	8	-	-	8	-	-
북제주군	13	-	2	10	1	-
남제주군	13	-	-	6	6	1

자료 : 제주도 문화예술과, 내부자료, 2001.

국가에서 지정한 제주도내의 유형·무형의 문화재 이외에 제주도에서 지정한 문화재는 전체 84종이며 유형별로는 유형문화재 16종, 무형문화재 11종, 사적 24종, 수목 19종, 경관·지질 및 기타 5종, 민속자료 8종, 문화재 자료 1종 등이 있다. 이러한 제주도의 고유유산은 지역별로는 제주시 지역 29종, 서포시 지역 9종, 북제주군 지역 27종, 남제주군 지역이 12종으로 제주시와 제주군 지역에 약 67%가 지정되어 있다. <표 3-13>은 제주도에서 지정한 유형 및 무형 문화재를 지역별로 구분하여 보여주고 있다.

<표 3-13> 제주도 지정 유·무형문화재 현황 (2000년)

(단위 : 개)

구 분	계	유형 문화재	무형 문화재	기 념 물			민속 자료	문화재 자료
				사적	수목	경관		
계	84	16	11	24	19	5	8	1
도 일 원	7	-	-	3	-	-	4	
제 주 시	29	9	1	8	6	-	4	1
서귀포시	9	1	-	4	2	2	-	-
북제주군	27	3	6	6	9	3	-	-
남제주군	12	3	4	3	2	1	-	-

자료 : 제주도 문화예술과, 내부자료, 2001.

제주도의 관광자원 가운데 중요한 부분을 차지하고 있는 전통문화·예술 활동 및 시설 현황은 먼저 공연·전시 현황은 2000년도 문예회관의 공연일수는 370일, 공연회수는 512회이고, 전체 관람인원은 14만2,832명으로 집계되었으며, 유형별 공연회수는 연극이 173회, 음악 212회, 무용 18회, 국악 11회, 기타 95회로 음악 공연이 전체의 약 41%를, 연극 공연이 전체의 약 34%를 각각 차지하고 있다. <표 3-14>는 제주도에서 공연된 현황을 집계한 것이다.

<표 3-14> 공연 현황 (2000년)

(단위 : 일, 회, 명)

구 분	계	연극	음악	무용	국악	기타
공연일수	370	84	203	18	9	56
공연회수	512	173	212	18	11	95
관람인원	142,832	34,099	64,302	6,705	2,535	35,191

주 : 문예회관 대극장, 소극장, 예술한마당 공연현황 자료임.
 자료 : 제주도 문화예술과, 내부자료, 2001.

아울러 <표 3-15>에서 볼 수 있듯이, 2000년도 문예회관의 전시일수는 360일, 전체 관람인원은 5만8,343명임. 전시 유형별 전시일수는 회화가 79일, 사진 52일, 서예 84일, 조각 14일, 디자인 7일, 기타 124일로 집계되었다.

<표 3-15> 전시 현황 (2000년)

(단위 : 일, 명)

구 분	계	회화	사진	서예	조각	디자인	기타
전시일수	360	79	52	84	14	7	124
관람인원	58,343	13,330	8,641	13,435	1,886	907	20,114

주 : 문예회관 전시실 대여 실적임.

자료 : 제주도문화진흥원, 내부자료, 2001.

2. 제주도 관광산업현황

2000년 제주도를 방문한 총 관광객 수는 약 411만여명이며, 이 가운데 내국인은 약 382만여명, 외국인 약 29만여명으로 내국인 중심의 관광목적지라는 한계를 벗어나지 못하고 있다. 외국인 관광객 중 아시아권 관광객이 90% 이상인 반면 미주 및 유럽권 관광객은 전체 5% 미만에 불과하여 외국인 관광객의 지역별 편중이 심한 것으로 조사되었다. 제주도의 관광수입은 1996년 이후(1998년 제외) 매년 1조원 이상의 수입을 올리고 있는 것으로 조사되었다.²⁷⁾ 이곳에서는 제주도의 관광산업의 현황을 분야별로 나누어 설명하고자 한다.

(1) 관광사업체 현황

업종별 분류기준에 의거 관광사업체 등록 현황을 살펴보면 관광사업체

27) 제주도, 제주통계연보, 2001.

수는 2001년말 현재 총 388개로 전국의 4.3%를 차지하고 있는 것으로 조사되었으며, 업종별로 보면 여행업이 264개로 가장 많고 그 다음으로 관광숙박업(50개), 관광편의시설업(28개), 관광객이용시설업(20개), 카지노업(8개), 유원시설업(9개) 순으로 나타났으며 국제회의기획업 등록업체는 1개 업체에 불과한 것으로 조사되었다.²⁸⁾

(2) 관광종사원 현황

제주도에서 관광산업계에서 일하고 있는 관광종사원은 임시직을 포함하여 대략 1만2천여명(용역, 임시직 포함)으로 추정되며, 이들 가운데 관광숙박업 부문은 3,683명, 여행업부문 2,191명, 관광이용시설업부문, 카지노업 부문, 관광편의시설업 부문, 유원지업 부문, 관광 쇼핑 부문, 기타부문 등의 임시직을 제외한 상용종사원은 대략 1만여명에 이를 것으로 추정된다.

아울러 제주도의 관광산업을 위하여 전문적인 관광전문인력을 양성하는 교육기관으로는 4년제 대학 2개교, 전문대학 3개교, 고등학교 3개교가 있다. 이러한 교육기관에서 배출되는 관광 관련 졸업생 수는 연간 2,400여명에 이르고 있는 것으로 집계되고 있다. 그러나 이들 졸업생들이 관광전문인력으로서의 전문성이 관광업계에서 요구하는 수준을 고려할 때, 비교적 낮다는 인식이 관광사업의 주체들에 의해 제기되고 있는 실정이며 또한 제도적으로 관심이 적어 실제적인 관광전문인력수급에 문제가 있는 것으로 지적되고 있다. 이러한 관광전문인력의 부재는 특급호텔을 제외한 중·저급호텔과 여행사, 기타 관광종사원들에 대한 재교육 훈련이 미흡한 것으로 조사되어 관광객들이 대체적으로 관광종사자들에게 불만족스러운 것으로 조사되었다.²⁹⁾

28) 제주도, 제주통계연보, 2002.

29) 제주도관광문화원, 내부자료, 2002.

(3) 관광자원 현황

제주도는 타지역에 비해 아직도 청정한 공기와 아름다운 경관, 오염되지 않은 산과 바다를 보유하고 있어 섬 전체가 천혜의 관광환경을 유지하고 있는 것은 물론 섬의 독특한 민속 등 전통문화는 관광자원으로서의 높은 가치를 지니고 있는 것으로 평가받고 있다. <표 3-16>은 제주도의 자연경관을 관광자원으로 하는 대표적인 장소로 현재 관광지로 개발하였거나 개발 중인 곳이다.

<표 3-16> 관광자원 현황

구 분	개 소	주요 내용
영 주 십 경	10	성산일출, 녹담만설, 굴림추쇄, 영구춘화, 산포조어, 고수목마, 정방하폭, 산 방굴사, 사봉낙조, 영실기암
계 곡	11	탐라계곡, 구구곡, 안덕계곡, 어승생, 백록담, 성판악, 삼각봉, 왕관릉, 무수천, 돈내코, 수악계곡
폭포 및 소연	6	천지연, 천제연, 정방폭포, 용연, 영또폭포, 연소연포
동 굴	10	만장굴, 빌레못굴, 김녕사굴, 미천굴, 와흘굴, 소천굴, 협재굴, 협재쌍용굴, 구린굴, 황금굴
기 암	10	용두암, 성산일출봉, 외돌개, 바람바위, 오백나한, 방선문, 절부암, 우두암, 용암암수형, 산방산, 주상절리
수 립	4	비자림, 동백군, 구상나무군, 철쭉
기 생 화 산	360	산굼부리, 송악산, 어승생악 등
식 물	1,635종	왕벚나무, 문주란, 한란, 풍란 등
동물 및 곤충	800 종	평, 황새, 팔색조, 노루, 오소리, 제주족제비 등
해 수 욕 장	10	이호, 괘지, 함덕, 협재, 김녕, 화순, 중문, 표선, 신양, 하모
낙 시 터	14	사라봉, 서부두, 도두, 다려도, 형제도, 비양도, 토끼섬, 두모, 용수, 하가, 차귀도, 마라도, 우도, 추자도
등 산	코스 5	관음사, 어승생, 영실, 성판악, 돈내코
수 립	2	대유수림장, 도전역(금립구 제외)
보 물	2	관덕정, 불탐사 5층석탑
사 적 지	1	삼성혈
기 타	16	감굴원, 송당목장, 이시돌목장, 제동목장, 향몽유적지, 모총사, 삼매봉, 목석원, 성읍민속마을, 제주표선민속촌, 해양수족관, 여미지식물원, 조각공원, 신천지미술관, 베릿내어촌, 제주분재예술원

자료 : 제주도, 관광행정현황, 2001.

(4) 관광이벤트 현황

제주도에서 2000년도 치러진 각종 축제는 총 30개로서 서귀포시가 33.3%인 10개로 가장 많고, 다음은 제주시로 23.3%인 7개의 지역축제를 개최되었다. <표 3-17>은 지역별, 개최 목적별 축제현황을 집계한 것이다. <표 3-17>에 의하면, 제주도와 남제주군은 각각 20.0%인 6개, 북제주군은 3.3%인 1개의 축제를 개최하고 있으며 개최 목적별로 분류하면, 관광축제가 20개, 문화축제가 10개로 나타나 1/3 이상이 관광축제임을 알 수 있다.

<표 3-17> 개최 목적별 축제 현황

분류	빈도	비율	도·시·군	축 제 명
관광 축제	20	66.7%	제 주 도	· 한라산눈꽃축제, 제주마라톤축제, 제주신희축제, 제주역새꽃축제, 제주감귤축제
			제 주 시	· 양벚꽃잔치, 한여름밤의 해변축제, 제주레저스포츠대축제
			서귀포시	· 서귀포 겨울바다 팽귤수영대회, 서귀포칠십리국제걷기대회, 중문해수욕장 축제, 제주아이언맨국제트라이애슬론대회, 서귀포칠십리 국제바다축제, 보목자리돔큰잔치, 범환한치축제
			북제주군	· 정월대보름들불축제
			남제주군	· 성산일출제, 고사리끼기대회, 유채꽃잔치, 표선백사축제
문화 축제	10	33.3%	제 주 도	· 한라문화제
			제 주 시	· 탐라국입춘굿놀이, 용연선상음악회, 제주국제관악제, 제주가면축제
			서귀포시	· 서귀포칠선녀축제, 서귀포칠십리축제, 서불과지진설재현
			남제주군	· 덕수리진통민속축제, 정의골민속한마당축제
총계	30	100%		

자료 : 제주도, 관광문화국 자료, 2000.

(5) 3개 관광단지 20개 관광지구 지정 및 개발 현황

제주도의 23개 관광단지·지구의 개발 진척 상황은 전반적으로 부진하며 개발사업자가 지정된 경우도 자금난과 외자유치 부진 등으로 개발사업이 불투명한 실정이라고 할 수 있다. 이러한 개발의 미진은 제주도를 국제관광지로 개발한다거나, 국제자유도시로 만들겠다는 본래의 계획의 큰 문제점으로 지적될 수 있다. 예를 들면, <표 3-18>에서 볼 수 있는 바와 마찬가지로 미천굴 지구는 개발사업이 완료되었고 중문, 표선, 봉개, 용머리, 남원, 토산 지구 등은 개발사업이 진행 중에 있으며, 오라, 수망, 신흥, 송악산, 세화·송당 지구 등은 개발사업 착공 준비중이나 재원마련에 큰 어려움이 있는 것으로 알려지고 있으며, 함덕, 만장굴 지구 등은 조성사업이 중단된 상태에 있다. 또한 성산포, 묘산봉, 교래, 괏지, 재룡, 차귀도 지구 등은 개발사업자가 지정되지 않은 상태로 개발계획이 진행되고 있지 않은 상태이다.

<표 3-18> 23개 관광단지·지구 개발 현황

단지 및 지구명		면적(km ²)	사업시행자	조성상황
관광 단지	중 문	3.562	한국관광공사	· 1996.8.12 개발사업 시행 승인 · 1996.12.20 개발사업 착공 (2단계 동부지역 기반시설 공사)
	성산포	4.125	미 정	-
	표 선	0.526	남 제 주 군	· 1987. 2.20 제주민속촌 개촌 · 2001. 5.10 개발사업 시행 승인 · 2001. 6.18 개발사업 착공
관광 지구	봉 개	1.346	한화국토개발	· 1996.12.28 개발사업 시행 승인 · 1996.12.30 개발사업 착공
	오 라	2.683	쌍 용 건 설 유 일 개 발 오 라 공 동 목 장	· 1997.2.14 관광지 조성 및 사업자 선정 · 개발사업 시행 승인

<표 3-18> 23개 관광단지·지구 개발 현황 : 계속

단지 및 지구명		면적(km ²)	사업시행자	조성상황	
관광 지구	돈내코	0.152	서귀포시	· 개발사업 시행승인 변경	
	우보악	2.707	-	· 1997.2.14 관광지 지정 및 사업자 지정 · 2001.12.31 개발사업자 지정 취소	
	함덕	0.465	함덕리 신성리조트(주)	· 1996.11.21 개발사업 시행 승인 · 1996.11.23 개발사업 착공 · 1998.4. 자금난에 의한 조성공사 중단	
	만장굴	2.528	-	· 1995.11.30 개발사업자 지정 · 2001.12.31 개발사업자 지정 취소	
	묘산봉	4.665	-	· 1996.9.30 개발사업예정자 지정 · 1999.3.8 사업시행예정자 지정 효력상실	
	세화·송당	2.363	(주)제주온천	· 2001.10.30 개발사업 시행승인	
	원동	0.640	-	· 1997.2.14 관광지 지정 및 사업자 지정 · 2001.12.31 개발사업자 지정 취소	
	송악산	1.672	남제주리조트 개발(주)	· 1999. 12.30 개발사업 시행 승인	
	용머리	0.550	남제주군	· 2000. 5.1 개발사업 시행승인 · 수족관 및 기반시설 공사 중	
	남원	1차	0.101	한주홍산	· 1998.2.26 관광지조성계획 승인 · 1998.12.28 조성사업 시행 허가 · 1999 영화박물관 시설 완료
		2차	0.100	금호개발	· 1996.12.24 개발사업 시행 승인 · 1997.5.15 콘도사업 승인
	수망	2.391	남광건설산업	· 1997.2.14 관광지지정 및 사업자 선정 · 2000. 3.15 개발사업 시행 승인	
	신흥	0.125	남도관광개발	· 1997.2.14 관광지 지정 및 사업자 선정 · 2000. 3.15 개발사업 시행 승인	
	토산	0.156	수농	· 1997.8.29 개발사업 시행 승인 · 1997.8.30 개발사업착공 및 공사 추진	
	미천굴	0.095	삼영관광	· 1998.5.9 개발사업 시행 승인 및 공사추진 · 2002. 개발사업 완료	
	교래	0.504	-	· 사업 시행(예정자)미지정	
	재릉	3.025	-	· 사업 시행(예정자)미지정	
	곽지	1.113	-	· 사업 시행(예정자)미지정	
	차귀	1.642	-	· 사업 시행(예정자)미지정	

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, pp. 116-146에서 구성.

(6) 제주도 관광산업의 문제점

오늘날 세계관광과 국내관광추세는 빠르게 성장하고 있는 추세이나 제주관광은 성장이 크게 둔화되는 추세를 보이고 있음으로써 세계적인 관광흐름에 못 미치고 있는 실정이다. 이러한 이유는 제주도 관광지의 매력력이 부족하기 때문이라고 설명하기보다는 제주도가 가지고 있는 관광자원의 개발과 홍보가 적절히 이루어지고 있지 않기 때문이라고 생각된다. 즉 제주도는 청정한 자연환경과 독특한 전통문화를 보유하고 있으나 부가가치가 높은 관광자원으로 개발하지 못하고 있음으로 제주도국제관광지 개발계획은 추상적이고 이상적인 형식에서 벗어나 실질적인 관광객을 유치할 수 있는 실효성 있는 개발을 체계적으로 할 필요가 있다.

또한 제주도의 관광사업체는 수적으로 전국의 4.3%를 차지하고 있으나 영세하고 업종별 분포는 크게 불균형을 이루고 있어 제주도의 관광지 개발계획에 큰 어려움으로 지적되곤 한다. 이와 관련하여 제주관광의 기회인자를 적극 활용하고 위협인자를 제거하는 환경적응체제가 갖추어 국제적 경쟁력을 확보할 수 있는 방안이 구체적으로 마련되어야 한다. 아울러 중앙정부 관광진흥정책의 광범위한 지원을 받을 수 있는 제주도만의 차별성 높은 정책 개발과 추진체계의 정비가 미흡하고 기존 계획의 추진 실적도 부진한 것은 제주도 개발의 허구성을 드러낸 한 단면이라고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 제주도를 국제적 관광지로 개발하려는 계획은 매우 원대하나, 실질적인 현황은 많은 문제를 내포하고 있다. 첫째로는 관광산업의 질적인 문제이다. 관광산업은 숙박업, 여행안내, 교통, 편의시설, 관광업종사자 등으로 구성되는데 제주도의 경우 대부분의 분야에서 국제적 수준에 맞추어 관광산업을 유치하기에는 아직 미흡한 점이 많이 있다. 둘째로는 계획된 관광지 개발계획이 예정대로 진행되고

있지 않다는 점이다. 다양한 이유가 있으나 제주도와 중앙정부는 제주도를 국제적 면모를 갖춘 관광지로 개발하려는 기본계획에 재원충당방법과 사업자 선정 등과 같은 일에 실현 가능성을 고려하여 전체적 사업을 구상하여야 한다.

제 3 절 제주도 도민의 관광지 개발에 대한 태도

제주도에서는 제주도 관광지 개발과 관련하여 제주도민의 의식과 수요 조사를 2001년 2월에 실시하였다. 이러한 의식조사는 제주도의 관광지 개발에 대한 주민들의 의식과 향후 개발계획을 수립하는데 필요한 기초자료로 활용하기 위하여 전체 제주도에 거주하는 만 20세 이상의 남 여를 대상으로 무작위 표본추출방법에 의하여 표본을 1,050명을 추출하여 설문지를 사용하여 자료를 수집하였다.

제주도민의 관광지 개발에 대한 의식조사결과는 관광개발의 성과에 대해 53.8%가 '보통', 24.1%가 '있음', 22.1%는 '없음'으로 나타남으로써 대체적으로 성과가 있다고 대답한 사람들이 매우 적은 비율임을 알 수 있다. 이와 관련하여 제주도종합개발계획(1994년)상의 의견조사와 비교해 볼 때, 관광개발의 성과에 대해 47.2%가 '성과 있었다', 44.7%가 '그저 그렇다', 8.1%가 '성과 없었다'로 나타났다. 과거와 비교해 볼 때 성과가 있었다는 의견이 47.2%→24.1%로 나타남에 따라 관광개발의 '성과가 있었다'는 의견이 줄어들고 있음을 알 수 있다. 이것은 계획이 가시적으로 나타나지 못하고 있다는 것은 단적으로 나타내 주고 있다고 할 수 있다.

<표 3-19>는 2001년 실시된 설문조사 가운데 관광개발의 성과에 대한 질문으로 성과가 있다고 답한 사람은 24.1%인데 비하여 보통이나 성과가 없다고 답한 사람은 약 75%가 됨으로 실질적으로 도민들이 느끼는 개발에 대한 인식은 그리 크지 않은 것으로 나타났으며 이러한 인식은 1994년 조사보다도 낮은 것으로 집계되었다.

<표 3-19> 관광개발의 성과

성과 있음	보통이다	성과 없음	계
24.1%	53.8%	22.1%	100.0%

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 54.

관광개발의 필요성에 대해서는 ‘지금 보다 더 적극적인 추진 필요’ 62.7%, ‘필요하지만 방법의 전환 필요’ 23.4%, ‘현재 속도로 추진’ 8.6% 등의 순으로 나타나 현재의 제주도 관광지 개발이 계획대로 지속적으로 추진되어야 한다는 것을 의미하며 이러한 제주도민의 관광지 개발에 대한 인식은 제주도종합개발계획(1994년)을 수립하고 제주도민을 대상으로 의견조사를 한 결과와 비교하여 볼 때, 관광개발의 필요성에 대해 ‘관광개발은 필요하지만 그 방법이 적절해야 한다’고 지적하고 있으며(81.5%), ‘더 이상의 관광개발은 필요 없다’는 사람들(5.5%)보다 ‘지금과 같은 관광개발이 지속되는 것이 좋다’(11.5%)는 사람들이 더 많은 것으로 나타나 전체적으로 관광지 개발에 대하여 호감을 가지고 있는 것으로 조사되었다. <표 3-20>은 제주도민을 대상으로 한 관광지 개발의 필요성에 대한 제주도민의 반응이다.

<표 3-20> 관광개발의 필요성

적극적인 추진 필요	방법의 전환 필요	현재 속도로 추진	계
62.7%	23.4%	8.6%	100.0%

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 54.

제주도 관광개발에 필요한 자금 확보 방안에 대해서는 ‘모든 투자유치 방법 활용’ 37.2%, ‘공공재원’ 37.1%, ‘외국자본’ 8.6% 등의 순으로 응답하였다. 관광지 개발과 관련하여 가장 중요한 것은 재원확보 방안이다. 이와 관련하여 제주도민들은 제주도의 관광개발과 관련하여 모든 방법을 동원해서라도 관광지 개발을 하여야 한다고 응답한 사람이 가장 많은 것으로 나타났고, 또 한 부류의 사람들은 제주도 관광지 개발은 공공부문의 투자에 의한 개발이 바람직하다고 응답하고 있다. 그러나 재원확보방안으로 외국자본의 유입은 그다지 탐탁하게 생각지 않는 것으로 조사되었다. <표 3-21>은 제주도 관광지 개발과 관련하여 재원확보방안에 대한 응답이다.

<표 3-21> 관광개발에 필요한 자금 확보 방안

구분 비율	모든 투자유치 방법	공공 재원	외국 자본	국내 자본	도내 자본	기타
계(100%)	37.2	37.1	8.6	8.5	7.3	1.3

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 55.

제주도의 성공적인 관광개발을 위해 가장 중요한 요소에 대한 질문에서는 ‘중앙정부의 정책적 지원’ 32.7%, ‘지역주민의 확고한 의지’ 24.9%, ‘지역주민의 의사 적극 수용’ 20.4% 등의 순으로 응답하였다. 제주도의 개발은 지역주민의 의지만으로는 한계가 있다는 것을 인식하고 중앙정부의 적극적인 지원이 개발의 가장 중요한 요소라고 응답하고 있다. <표 3-22>는 제주도의 성공적인 관광지 개발의 중요한 요소에 대한 응답 비율이다.

<표 3-22> 성공적인 관광개발을 위한 중요 요소

구분 비율	중앙정부의 정책적지원	지역주민의 확고한의지	지역주민 의사 적극수용	외부자본 적극적 유치	도민자본 최대한 활용	기 타
계(100%)	32.7	24.9	20.4	13.0	7.1	1.8

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 56.

제주도의 관광 진흥을 위한 과제에 대해서는 ‘주민소득 증대’ 25.2%, ‘자연환경 보호’ 24.7%, ‘도민참여 확대’ 17.2% 등의 순으로 응답하였다. <표 3-23>에서 볼 수 있는 바와 마찬가지로 제주도 관광진흥을 위하여 고려되어야 할 부문에 대한 응답은 주민소득이 첫 번째 우선순위로 지목 되었으며, 두 번째로는 제주도의 자연경관이라고 대답하여 개발은 원하지만 자연경관을 보존하면서 관광지 개발이 이루어져야 한다고 응답하였다. 이와 아울러 도민의 참여확대와 고용창출 등을 지적함으로써 지역경제의 활성화가 제주도 관광개발의 제고 대상이 됨을 알 수 있었다.

<표 3-23> 관광 진흥을 위한 과제

주민소득 증대	자연환경 보호	도민참여 확대	고용 창출	전통문화 보존	편의시설 확충	도민주체 개발	사회문제 예방	합계
25.2	24.7	17.2	11.0	7.6	6.6	5.5	2.2	100.0%

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 58.

<표 3-24>에 의하면, 제주도 지역개발 과정에서 지역주민의 의견수렴에 대해서는 54.7%가 ‘불충분’, 41.4%가 ‘보통’, 3.9%가 ‘충분’으로 나타나 지역개발 과정에서 지역주민의 의견수렴이 불충분하다는 의견이 다소 높게 나타났다. 이러한 수치는 제주도종합개발계획(1994년)때의 제주도민을 대상으로 한 의견조사와 비교해 볼 때, 제주지역의 지역개발 과정에서 지역주민의 의견수렴이 불충분하다는 의견은 57.2%→54.7%로 다소 감소하였으나 충분하다는 의견도 14.8%→3.9%로 감소하였다는 것을 알 수 있다. 이는 곧 제주지역의 관광 개발에 지역주민의 의견이 충분히 반영되지 못한 가운데 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 제주도민의 반응은 관광지 개발에 주민들의 자발적 참여를 끌어들이지 못함으로써 본래 계획의 차질을 초래할 수 있는 요인으로 지적 될 수 있다.

<표 3-24> 지역개발 과정에서 주민의견 수렴정도

불충분	보통	충분	계
54.7%	41.4%	3.9%	100.0%

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 59.

제주도 관광개발 과정에서의 사회·문화·경제적 혜택 여부에 대한 질문에는 51.5%가 ‘없음’, 29.6%가 ‘보통’, 18.9%가 ‘있음’으로 나타나 그 혜택이 없다는 의견이 비교적 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 <표 3-24>에서 볼 수 있었던 바와 마찬가지로 지역주민의 의견이 적절히 수렴되지 못하고 개발 계획이 수립되고 집행됨으로써 지역주민 스스로 개발의 당위성은 인정하지만 개발방법에는 많은 문제를 제기할 수 있다는 것을 암시한다고 할 수 있다. <표 3-25>는 제주도의 지역개발과정에서 주민들의 혜택을 받는 정도에 대한 질문에 대한 응답이다. 이 표에 의하면, 지역개발에 의한 혜택을 전혀 받지 못한다고 응답한 주민들이 50%를 넘는 것으로 집계되어 지역개발은 지역주민에 의한 지역주민을 위한 사업이 되어야 함에도 불구하고 주민들의 의견이 적절히 반영되지 못함으로써 지역개발에 대하여 부정적인 견해를 가지고 있다고 할 수 있다.

<표 3-25> 지역개발 과정에서 주민혜택 여부

혜 택 없 음	보 통	혜 택 있 음	계
51.5%	29.6%	18.9%	100.0%

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 61.

이상으로 제주도민을 대상으로 한 관광지 개발에 대한 주민들의 의식조사결과를 요약하여 설명하였다. 제주도민의 관광지 개발과 관련하여 연관이 있는 다른 분야에 대한 설문조사결과를 요약하여 설명하면 다음과 같다.

제주도 농촌경제 활성화를 위해 가장 필요한 과제에 대해서는 ‘지역특산

물 육성' 37.1%, '농산품 유통구조 개선' 21.5%, '과학영농기술 보급' 12.6% 등의 순으로 응답하였다. 아울러 제주도의 문화예술발전과 관련하여 문화예술 발전을 위한 과제에 대해서는 '프로그램 다양화' 27.9%, '재정적 지원과 적극적 홍보' 24.6%, '대중화' 16.6% 등의 순으로 응답하였다.

보건의료서비스 만족도에 대해서는 59.2%가 '보통', 28.9%가 '불만족', 12.0%는 '만족'으로 나타나 보통이라는 의견이 비교적 높게 나타나고 있음을 볼 수 있었다. 또한 제주도민의 거주지역의 주거분야 만족도에 대해서는 49%가 '만족', 43.6%가 '보통', 7.4%는 '불만족'으로 나타나 거주지역의 주거분야에 대해 만족한다는 의견이 비교적 높게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

제주도민의 자녀교육과 관련하여, 거주지역에서 자녀교육의 문제점에 대해서는 '교육시설 열악' 35.8%, '학생수 감소' 26.8%, '자녀의 타지 학교로의 통학' 14.0% 등의 순으로 응답하였다. 이러한 결과는 제주지역이 교육환경이 열악하다는 것을 단적으로 나타내 주고 있으며, 향후 제주도민들을 위한 교육기반시설 및 투자가 체계적으로 이루어져야 함을 의미한다고 하겠다. 아울러 제주도에 확충되어야 할 체육시설에 대해서는 '실내수영장' 46.9%, '기타' 12.8%, '축구장' 11.9% 등의 순으로 응답하였다.

또한 제주도 거주지역에서 필요한 환경기초시설에 대해서는 '폐기물 재활용시설' 32.6%, '하수종말처리시설' 30.4%, '쓰레기 소각·매립장' 28.8% 등의 순으로 응답하였다. 해양개발을 위해 투자해야 할 분야에 대해서는 '해양환경 오염 방지 및 관리' 42.7%, '해양관광' 21.0%, '수산양식업' 13.5% 등의 순으로 응답하였다.

국제자유도시개발을 위해 필요한 교육 분야에 대해서는 '외국어교육' 40.4%, '친절 서비스' 36.7%, '정보통신' 12.9% 등의 순으로 응답하였으며,

정보화를 위해 투자해야 할 분야에 대해서는 ‘정보화 교육’ 45.0%, ‘관광 분야’ 14.0%, ‘농·수·축산업 분야’ 12.7% 등의 순으로 응답하였다.

제주도의 재해·재난체계의 효율성에 대해서는 55.6%가 ‘보통’, 27.8%가 ‘그렇지 않다’, 16.6%는 ‘그렇다’로 나타나 보통이라는 의견이 높게 나타났다으며, 행정구역 개편의 필요성에 대해서는 36.1%가 ‘필요’, 35.1%가 ‘불필요’, 28.7%가 ‘보통’으로 나타나 필요하다는 의견이 다소 높게 나타나고 있다. 행정구역 개편과 관련하여 행정구역 개편 방안에 대해서는 ‘1도 2시 2군 체제’ 26.8%, ‘시·군제 폐지’ 21.7%, ‘1도 2시 체제’ 19.9% 등의 순으로 응답하였고 있었다.

국제화를 추진하는데 가장 미흡한 분야에 대해서는 ‘시민의식’ 44.6%, ‘외국어구사능력’ 33.2%, ‘문화’ 10.9% 등의 순으로 나타났으며, 21세기 제주도가 나아가 할 발전방향(중복응답)은 ‘쾌적한 생활환경’(92.1%), ‘국제관광지역’(87.4%), ‘국제적 교역중심지역’(70.4%), ‘과학영농의 중심지역’(69.4%), ‘첨단산업지역’(58.2%), ‘물류·유통의 중심지역’(57.3%) 등의 순으로 나타났다.

제주도종합개발계획(1994년)상의 의견조사에서는 바람직한 제주도의 미래상은 무엇인가에 대해 ‘자연이나 농촌경관이 그대로 남아있는 소박한 생활분위기’라고 보는 사람들이 가장 많고(61.8%), 다음이 현대적인 관광지(12.3%)로 나타났다. 이는 곧 제주도민들이 제주도의 개발과 관련하여 가장 중요하게 생각하는 것 가운데 하나는 제주도의 자연경관을 보존하면서 지역개발 및 관광지로 개발해야 한다는 인식과 같은 관점에서 제주도의 미래를 그리고 있다는 것을 의미한다. <표 3-26>은 제주도민이 말하는 제주도 개발의 미래상이다.

<표 3-26> 제주개발 방향의 미래상

발전방향 지지율	쾌적한 생활 환경지역	국 제 관광지역	국제적교역 중심지역	과학영농 중심지역	첨단산업 지역	물류·유통 중심지
찬성비율	92.1	87.4	70.4	69.4	58.2	57.3

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11,
p. 64.

제4장 제주도 국제관광지개발사업의 개선방안

제주도를 개발하려는 다양한 시도가 이미 살펴본 바와 마찬가지로 많이 있었다. 제주도를 관광지로 개발하려는 시도는 '제주도자유지역설정구상'으로 1963년 처음 당시 국가재건최고회의 의장의 지시에 따라 '제주도건설연구위원회' 주도로 추진되었다. 그 후 1971년 건설부가 수립한 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)의 일환으로 권역별 계획으로 제주도 종합개발계획이 수립되었다. 이 계획에 의하여 오늘날 중문관광단지 개발이 착수되었으며, 1973년 관광기획단을 설치하여 제주도를 국제적 관광지로 개발한다는 최초의 목표 아래 '관광기획단' 주도로 수립되었다. 이 계획에 따라 중문관광단지를 중심으로 국제수준의 관광지 조성이 본격적으로 추진되었다. 가장 최근에 완성된 제주도 개발계획으로는 제주도종합개발계획(1994년~2001년)을 들 수 있다. 이 계획은 「제주도개발특별법」에 근거하여 도민들의 실질적 참여와 지역적 여건을 반영하고 장래의 여건 변화에 적절히 대처할 수 있도록 정책방향과 지침이 마련되었다. 제주도종합개발계획에 준하여 오늘날 제주도는 국제적 관광지로서 뿐만 아니라 첨단산업 및 물류의 종합적 유통중심지의 역할을 하기 위한 제주도의 종합적인 개발 계획을 수립하여 분야별로 다양한 목표를 설정하고 체계적인 제주도의 개발을 추진하기에 이르렀다. 본 계획에 의하면, 제주도를 관광뿐만 아니라 첨단과학단지, 물류의 유통단지, 농 특산물의 세계적 경쟁력 확보를 통한 제주도민의 경제력확보 등을 목표로 제주도를 다방면의 종합적인 개발을 추진하기 위한 기본계획이라고 할 수 있다.

1999년 제주경제발전5개년계획이 확정되어 제주지역 경제발전을 실현하기 위한 현실적 대안을 제시하고 제주도 국제자유도시 실현을 뒷받침하기 위한 산업경제 정책을 제시한 계획으로 제주도를 국제관광도시로 개발하는 것은 물론 외국의 국제자유도시를 모델로 제주도를 개발하는 기본계획을 수립하여 실행 중에 있다. 이와 병행하여 제주국제자유도시 기본계획이 2001년 수립되었으며, 이와 병행하여, 제4차 국토종합계획(2000~2020년)의 일환으로 제주도를 21세기 국가발전을 견인하고 지역경제 기반을 확충하며 삶의 질을 제고시키기 위하여 관광, 비즈니스, 물류, 교역, 금융 등 지식기반산업의 복합적 전략기지로서 친환경적 복합형 국제자유도시를 건설하기 위하여 다양한 생물자원의 보존·개발을 통하여 첨단생명공학 산업을 육성하고 해양수족관, 미래해양관 등을 갖춘 해양수산종합과학관을 건립하는 등 첨단산업 육성으로 자립경제 기반체제를 구축하는 것을 목적으로 하는 기본계획이 완성되어 추진 중에 있다.

이러한 일련의 제주도 개발을 위한 계획은 이미 살펴본 바와 마찬가지로 제주도 지역의 발전에 크게 공헌하였으나 실질적으로 계획된 발전목표보다는 다소 거리감이 없지 않다. 그 이유는 다양한 요인에 의하여 설명될 수 있지만 가장 중요한 것으로는 총체적 제주도 개발 계획이 제주도의 현실과 괴리감이 있었다는데서 찾아 볼 수 있다. 따라서 이곳에서는 먼저 제주도를 국제관광지로 개발하려는 계획들이 가지고 있는 문제점에 대한 개선방안을 모색하기 위하여 제주도 개발계획이 제고하여야 할 부문에 대하여 논하고자 한다.

제 1 절 국제관광지 개발계획의 개선방안

1. 제주도 관광지 개발의 지역주민 참여방안

제주도를 개발하기 위한 개발계획이 의도한 목표를 성취하기 위해서는 개발사업의 주민참여를 통해 지역주민의 욕구와 수요를 효과적으로 결집하고 도민통합을 실현하여 공공부문과 주민이 함께 지역발전을 주도하도록 하여야 한다. 이미 살펴본 바와 같이 제주도민에 대한 제주도 관광개발 계획에 대한 의식은 개발계획들의 대부분이 지역주민의 의견을 수렴하지 않은 관계로 지역특성을 잘 살릴 수 없었기 때문에 의도한 목표를 달성할 수 없었다고 할 수 있다.

개발사업의 주민참여는 개발사업 결정과정에서의 절차적 참여, 개발이익의 지역환원이라는 결과적 참여와 함께, 주민자본 및 노동에 의한 개발사업이라는 사업적 참여의 형태로 이루어지도록 하여야 실질적인 효과를 기대할 수 있다는 판단 아래 다음과 같은 주민 위주의 개발이 이루어져야 한다.

첫째, 지역개발은 지역주민의 삶의 질 향상을 최우선적으로 목적으로 하여, 인간중심의 개발, 지속 가능한 개발, 지역문화를 보전할 수 있는 방향으로 이루어지도록 하여야 한다

둘째, 지역개발은 국제자유도시 개발전략과 부합되고 제주도의 정체성을 유지할 수 있도록 하되, 개발이익의 지역환원이 실현될 수 있도록 제도과 운영을 개선하여야 한다.

셋째, 지역기업 및 노동의 경쟁력 강화 노력을 유인하고 지원하여, 개방화된 경제구조 속에서 주민들의 개발사업참여가 시장 논리에 준하여 이루어져야 한다.

넷째, 지역개발에 주민참여는 지방자치단체에 대한 자치행정부문을 중심으로 하여, 제주지역의 특수성을 감안, 특히 관광개발, 환경보전 등의 분야에서 적극적으로 이루어지도록 하여야 효과를 극대화 할 수 있다. 이러한 기본적인 주민참여 기준에 준하여 세부적인 주민참여방안이 모색되어야 한다.

2. 분야별 지역주민 참여방안

(1) 지방자치행정에 대한 주민참여

제주도 지역사회 구성원을 위한 열린 행정체제를 구축하기 위하여 정책예고제, 주민모니터링제 등 다원적 정책결정 방안을 도입하여 주민 참여의 폭을 넓혀야 한다. 아울러, 지역개발사업에 대한 정책예고제를 적극적으로 도입하여 개발사업정책의 투명성과 일관성을 확보하고 주민들의 자발적인 참여를 유도함으로써 제주도 개발에 탄력성을 얻어야 정책의 목표를 원활히 달성할 수 있다.

1) 주민 발안제 도입

제주도 지역개발사업에 대한 주민발안제를 활성화하여 주민에 의한 정책형성을 제도화하고 주민이 지역 발전을 주도할 수 있도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 고객 불만 처리제를 활성화하여 고객 불만의 추적, 평가, 신속한 처리를 보장하고 행정서비스의 고객 만족도를 향상시켜야 하며, 국민고충처리위원회에 의한 지역 옴브즈만 제도를 활성화하여 고객의 불만에 대한 정부기관의 처리가 불만족스러울 경우 이러한 분쟁을 해결하도록 도와주고 또한 고객이 필요한 서비스나 정보를 얻도록 도와

중으로써 제주지역 주민들로 하여금 개발의 주체의식이 함양되어야 한다.

제주도 개발을 위한 계획에 대하여 주민 모니터제를 도입하고, 전문가와 비전문가로 구성된 모니터팀을 만들어 개발사업에 대한 성과를 평가하고 환류시킴으로써 주민들의 의견이 충분히 반영된 지역발전을 도모하여야 한다. 이러한 일들이 효과적으로 일어나기 위해서는 지역 정보망(Local Network)을 적극적으로 활용할 수 있도록 인터넷 등 온라인을 통한 행정업무 처리를 확대하고 절차를 간소화하며, 양식의 표준화, 전자결재시스템 확대를 통하여 전자정부를 구현하여야 한다.

2) 지역 정보화 추진

정보화시대에 어울리는 도내 전 읍·면·동사무소에 사이버 자치센터를 설치·운영하여 경쟁력 있는 주민참여 가능사업 추천, 경영지도와 자문, 회사 설립에 필요한 행정적·법적·재정적 절차 안내 및 자문, 국내·외 정보의 즉시 제공과 사업간 연계 서비스 제공 등 사이버컨설팅의 체제 및 프로그램을 개발·보급하여야 한다.

제주도 개발계획의 수립과 집행에 주민들의 의사를 적극적으로 반영하기 위해서는 공청회, 위원회 등의 운영 개선을 하여야 한다. 정책입안 초기단계에서부터 공청회를 개최하며, 공청회 자료의 전문성을 높이고 사전공개제를 실시하여 충분한 여론수렴과정이 정착되어야 한다.

3) 각종 위원회에 지역주민 참여 활성화

제주도를 개발하기 위한 많은 위원회 제도가 있다. 이러한 위원회제도는 집행기관이 대부분 위원들을 위촉할 때 행정에 협조적인 사회지도층 인사나 전문가들만을 선임하여 대표성이 저하되는 경우가 많기 때문에, 각종 비정부단체나 주민단체의 위원추천제도를 도입하여 전문성과 대표성이 확보되도록 하여 전체 도민의 민의를 수렴하는 제도적 장치로 활용

되도록 하여야 한다.

또한 위원회의 운영과 관련하여 위원회 안건에 대한 정보를 행정기관이 독점하면, 위원회는 결정된 정책에 대한 형식적 심의나 자문에 그치게 된다는 점을 고려하여, 위원회 위원의 관련정보청구제를 실시하여 지역개발과 관련된 정보를 공유하여 공동의 문제에 대처할 수 있도록 하여야 한다.

위원회 조직의 주민참여 확대와 더불어, 지방행정에 적극적으로 주민들의 요구를 투입하고 자발적으로 지방자치단체와 공동생산형 참여를 가능하도록 하기 위하여, 지방자치단체와 주민들의 협력형태로 주민포럼을 구성·활성화하도록 하여 위원회의 제한적 참석범위를 확대시켜 개발과 관련된 논의를 통하여 민의를 수렴하는 제도적 장치가 활성화될 수 있도록 하여야 한다.

(2) 관광개발에 대한 주민참여확대

지역주민에게 적합한 투자규모와 범위 그리고 독자적 경영관리가 가능한 투자관광시설모형을 지역실정에 맞게 개발하여 지역사회중심형 관광개발에 대한 연구 및 논의 시스템을 구축하여야 한다.

이와 같은 관점에서 펜션업, 민박, 관광농원 등 개인사업과 문화체험, 생태체험과 관광산업의 시너지 효과를 증대시킬 수 있는 마을공동사업은 물론, 각종 관광벤처사업 등 주민들이 투자선택을 할 수 있는 다양한 방안에 대한 지원책을 강화하여야 한다. 과거에는 관광지 개발의 주요 대상은 규모가 비교적 큰 시설을 중심으로 지역주민들의 참여 없이 이루어져 지역주민들이 제주도개발에 의한 수혜를 받은 경우가 없다고 응답한 사람들이 많았다. 이것은 지역개발이 주민들을 중심으로 하기보다는 제주도 이외의 지역으로부터 선정된 기업에 의하여 중점적으로 이루어졌기

때문이라고 할 수 있다.

따라서 외생적 개발과 내생적 자율적 개발의 조화를 이루어, 도로개설 및 포장, 수리시설의 개선과 확장, 대규모 관광시설 개발 등에 대해서는 지방자치단체나 중앙정부의 계획에 따라 외생적 개발방법을 취하나, 소규모 관광서비스의 제공 등 중·소형 개발사업분야는 주민들의 자율적이며 적극적인 노력을 통해 이루어지도록 함으로써 지역주민들의 관광지 개발에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하여야 한다. 아울러 개발 계획도 이러한 측면을 고려하여 제주도 전체가 관광지로써의 역할을 할 수 있도록 유도하여야 한다. 이러한 관점에서 제주도 관광지 개발이 이루어지면 환경과 접근성을 고려한 지역관광상품(community tourism products)을 개발하여 마을공동체 전체를 관광상품으로 제공할 수 있도록 정보 및 재정측면에서 지원하는 제도적 장치가 필요하다.

지역별 시범특성화와 관광네트워크를 조성하여 무분별한 주민투자사업을 방지하고, 지역적으로 특성화된 관광시설을 육성함으로써 동종시설의 과잉공급을 억제함으로써 과다 또는 중복된 시설투자를 막고 시범사업이 충분한 사업성을 가져올 수 있다는 평가분석이 끝난 후에는 지역적인 안배와 네트워크를 조성하여 제주도 전체적으로 공간수용력을 높여 관광지 이용활성화를 기할 수 있도록 하며 지역경제와 주민의 혜택이 균형을 이루도록 제주도 관광지 개발이 이루어져야 한다.

(3) 환경정책에 있어 주민참여

정책결정 초기단계에서부터 주민의 의사를 반영할 수 있도록 주민참여 절차를 개선함. 지역설명회, 지역포럼, 공청회, 주민투표, 지역신문, 방송 등을 통한 의견수렴 등 다양한 주민참여 수단을 종합적으로 개선, 체계화할 필요가 있다. 또한 제주도 관광지 개발과 관련하여 야기되는 환경

분쟁 해결과정에 주민과 지방자치단체간의 협상과 합의를 중시하는 원칙을 세우기 위하여, 협상이나 중재과정에서 사후 약속이행 여부와 주민감시참여를 보장하는 협정서 체결 의무화를 추진하도록 하여 환경에 대한 일정한 기준을 적용하도록 하여야 한다. 이와 관련하여 환경 분쟁시 환경피해 주민에 대한 보상과 합리적인 재원지원기준을 마련하기 위하여 적정기준(Fair Share Criteria)제도를 도입하는 방법을 모색할 수 있다.

제주도 관광지 개발과 관련하여 환경행정에 대한 주민참여를 제도적으로 보장하기 위하여, 일부 전문가들로만 구성되어 형식적으로 운영되기 쉬운 각종 위원회에 주민들의 직접 참여 폭을 확대하고, 위원들의 관련정보청구제를 실시하여야 한다. 또한 환경행정에 대한 주민참여가 제대로 이루어지도록 하기 위하여 환경정책과 관련한 제반 정보의 공개를 강화하며, 제주환경백서를 정기적으로 발행하여 지역주민들에게 환경과 관련된 정보를 공유할 수 있도록 하여야 한다. 이것은 주민들의 자발적 참여의식을 고양하기 위하여 주민과 지방자치단체를 연결하는 중간조직으로서 지역의 시민환경단체에 주목하여 지원하고, 특히 각종의 환경자원봉사활동의 활성화를 위한 종합적 체계를 마련함으로써 이루어 질 수 있다.

3. 제주도 관광지 개발이익의 지역 환원

제주도 개발계획은 개발이익의 주민 귀속을 통해 주민의 삶의 질을 향상시키고 지역경제를 활성화시키는 방향으로 이루어져야 주민들의 관심속에서 높은 성과를 기대할 수 있다. 다시 말해서, 개발사업에 대한 직접참여를 강화하고, 특히 개발사업에 지역주민의 우선적 고용 등을 통해 소득향상의 효과를 가져올 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 단순히 특

정 지역을 관광지 개발구역으로 지정하여 외지의 자본으로 개발한다면 궁극적으로 제주도민의 자발적인 참여를 기대할 수 없다. 따라서 주민들의 개발사업참여가 시장 구조적으로 가능하도록 하기 위하여, 지역기업 및 노동의 경쟁력 강화 노력을 유인하고 지원하는 방향으로 모색되어야 한다. 특히 제주국제자유도시 개발이 궁극적으로 지역의 이익으로 환원되도록 하는 정책결정이 이루어지도록 함으로써 제주도를 국제자유도시로 탈바꿈시킬 수 있다. 지역개발의 이익환원과 관련하여 다음과 같은 구체적인 방안을 모색할 수 있다.

(1) 제주국제자유도시 개발이익의 지역환원

제주도의 국제자유도시개발이 지역주민의 이익과 무관하게 진행되어 수익금 대부분이 역외로 누출되는 것을 막기 위해 원자재의 현지조달, 현지주민의 고용, 현지 건설업자 이용 의무화를 추진하여야 한다.

개발에 따른 수익금의 환원문제는 경쟁력이 취약한 부문에 직접적인 지원이 가능하도록 개발수익금의 일정액을 국제자유도시 경쟁력 확보기금으로 조성하여 운영하여야 한다. 제주국제자유도시개발센터의 운영자금은 중앙정부에서 지원하는 재원으로 조달하고 내국인면세점 수익금과 기타사업으로 인한 수익금은 제주국제자유도시 개발에 소요되는 자금으로 활용하는 방안을 모색함으로써 실질적인 효과를 기대할 수 있다.

(2) 도민의 투자기회의 확대와 고용촉진

제주도 개발계획과 관련하여 대규모 시설투자 등, 개발사업에 필요한 자원 마련에 지방기업과 공동출자의 형태를 띤 컨소시엄, 지역주민간 합동 컨소시엄 등 지역민간자본 활용체제를 유인, 지원하고, 토지이용권 분양 방식 등을 통하여 소유권의 유보와 지대계약의 갱신으로 지역주민의

주도성을 유지하는 방안을 활성화하여야 한다. 제주국제자유도시 개발전략에 따라 개발사업의 승인을 얻은 사업주는 개발사업지구 인근지역의 주민을 우선적으로 고용하도록 하고, 일정 수준의 도민을 고용한 업체에 대한 행·재정적 지원을 실시하는 방안을 고려하여야 한다.

(3) 지역업체 지원 강화 및 자생 기반 조성

제주국제자유도시개발을 위한 사회간접자본시설을 확충함에 있어 도내 건설업체 등 지역개발업체가 지속적으로 참여할 수 있도록 행·재정적 지원을 실시하여야 한다. 특히 제주도의 특화 관광상품 개발, 공정경쟁질서 확립, 대내외 홍보 전문화 및 확대, 협력체제 구축 등, 도내 관광업체에 대한 행·재정적 지원을 확대하는 방안을 모색하여 지역에 기반을 둔 사업체의 경쟁력 강화와 자생할 수 있는 경제적 기반을 마련하는 방법을 제고하여야 한다. 이와 병행하여 제주자유도시건설계획과 관련하여 선정된 7대 선도프로젝트 사업 중 쇼핑아울렛 개발 사업에 도내 영세 도소매업자 참여를 유도하기 위하여, 쇼핑센터 내 특산물 판매장, 패스트푸드점, 식당 등 지역 내 도소매업체들이 입주할 수 있는 시설을 확대하여 지역경제활성화를 도모하여야 한다.

4. 개발계획의 재정확보방안의 제고

(1) 민자유치사업의 활성화

1) 민자유치사업에 대한 인센티브 확대

민자유치사업으로 준공된 시설에 대해서는 법인세, 주민세, 농특세 등을 상당정도 감면시키고 개발부담금을 경감시킬 수 있는 조치를 마련함으로써

제주도개발계획에 필요한 재정적 부담을 민간부문에 일정부분 할애하는 방법이다. 이러한 재정책보 수단은 재정의 확보방법이 용이할 뿐만 아니라 개방계획에 직접적으로 민간이 참여함으로써 궁극적으로 개발계획의 목표를 성취시키는데 큰 도움이 될 수 있다는 측면에서 활성화시켜야 할 재원확보방안이다.

이러한 민자유치사업의 효율적인 추진을 위하여 각종 행정규제의 철폐 및 간소화 세제혜택과 금융지원제도 등으로 투자자와 투자자의 수익을 보장해 주는 동시에 부대사업의 허용범위와 규모를 대폭 확대함으로써 민간유치사업을 통한 재정책보를 할 수 있다.

민자유치사업의 확대를 위해서는 발주공공기관과 체결한 양도계약에 의해 완공된 프로젝트의 제반시설을 운영하여 외부차입에 대한 원금, 이자, 주주의 지분투자에 대한 합리적 배당을 실시할 수 있는 수익을 회수하고 약정기간 만료 시에는 제반시설의 소유권을 발주 주체에게 양도케 함으로써 민자유치사업의 활성화를 도모할 수 있다.

2) 민간위탁을 통한 재정부담 완화

민간위탁운영은 지방자치단체가 현실적으로 직면하고 있는 재정위기를 타개하고 공공서비스 개선이나 공공사업의 확대를 도모하려는데 그 목적이 있다. 이를 위해 단순한 지방자치단체 직영이나 민자유치 등에서 탈피하여, 보다 종합적으로 수용할 수 있는 제3섹터방식이나 기부채납방식 등을 경영수익사업 활성화를 위해 적극 도입하여 민간부문의 재정투자를 활성화시킴으로써 재정책보를 꾀할 수 있다. 나아가 민간위탁 운영, 민관합작, 사업권 양여계약, 프로젝트 재정에 의한 직접투자, 민간 매각 등 다양한 민간부문의 참여를 유도하는 방법도 고려되어야 한다.

3) 사회·문화적 폐쇄적 배타성 관행의 개선

사회·문화 전반에 걸친 투자유치를 저해하는 폐쇄적·배타적인 관행

을 제거하여야 한다. 외국 기업이 국내 시장에 들어와 기업 활동을 하는데에는 사회 전반에 걸친 환경들이 보다 큰 역할을 한다는 것을 인식하고 일차적으로 국내 합작 파트너들과 투자유치 기업의 활동 개선에 역점을 두고 폐쇄적 관행과 배타적 관행을 개선하여야 한다.

(2) 외자유치사업의 활성화

1) 개발에 대한 청사진 제시 및 기획유치 전략

외국인직접투자 유치를 위해 명확하고 합리적인 비전과 청사진을 마련하고 실행 가능성까지도 함께 제시함으로써 투자의 적정수익에 대한 우려와 불확실성을 최소화시킴으로써 외자유치에 적극적으로 대처하여야 한다. 관광개발을 위한 투자시에 이용 가능한 노동력, 경쟁, 기술, 소비자의 기호 등 지역내의 투자환경에 대한 상세하고도 투명한 정보(transparent information)의 제공이 외국인투자자의 투자에 대한 불확실성을 낮추는 방안이라고 생각된다.

2) 법률적·제도적 보완

「외국인투자촉진법」의 제정(1998. 11)으로 우리나라에 대한 외국인 투자환경이 크게 개선된 것은 사실이나 경직적인 외국인투자지역제도의 운용 등 아직 개선 필요성이 존재한다는 점을 인식하고 사업특성상 대규모 자본이 투입되고 투자자금의 회수기간이 장기간 소요되는 제주지역의 관광분야에 대한 외국인투자에 대해서는 투자위험을 낮추는 차원에서 ‘투자진흥지구제도’를 적극 도입하는 방법을 모색하여야 한다.

3) 차별적인 인센티브제 도입

제주지역으로의 외국인직접투자 유치 촉진을 위해서는 다른 지역 또는 국가에 비해 차별성 있는 투자인센티브 개발이 필요하다. 외국인투자자가 고려하는 사업환경은 효과적인 투자인센티브의 제공도 중요하지만 부

패나 행정의 비효율성과 관련된 비용, 교육기관, 주택 등 외국인을 위한 생활편의시설, 사후관리서비스 등도 중요한 고려대상이 되고 있다는 것을 인지하고 외국인들의 투자환경을 투명하게 조성하여야 한다. 한편 제주도의 사업환경과 관련해서 공항·항만 등 사회간접자본시설의 추가적 확충도 중요한 과제지만 외국자본에 대한 지역경제주체의 의식구조도 능동적이고 수용적인 자세로 전환할 필요가 있다. 이것은 외국자본에 대한 배타성을 최소화하여 제주도를 국제자유도시로 변모시키려는 제주도 개발계획을 실천하는데 가장 중요한 요소로 지목된다.

4) 토지취득절차 간소화

제주국제자유도시 조성과 관련하여 외국인 기업에 대하여 내국인에 상응하는 대우를 위해 토지취득절차를 간소화하고 투자관련 전문인력(경영자, 기술자 등)에 대한 토지취득을 전면 허용함과 동시에 취득이 허용되는 토지의 범위를 확대하고 사용 종료 후 의무처분기간을 연장하는 등 사업환경을 개선할 필요가 있다. 외국인 투자 기업에 대해 무상보조금제도를 실시하지 않고 있으나, 국가재정 또는 지방재정에서 일부분을 할애하여 지급할 수 있는 보조금제도를 도입하여 입지관련 비용 부담을 경감시킴으로써 지역경제 활성화에 기여할 수 있도록 하는 방법도 모색할 수 있다. 아울러 제주도가 중심이 되어 타당성 조사에 의한 사업성 분석과 사업계획 수립, 민간제시사항에 대한 평가와 협상 등을 담당할 수 있는 법률, 회계, 세무, 금융, 기술분야 등에서 전문지식과 협상능력을 지닌 전문가를 중심으로 「투자유치전문가 Pool제」를 운영하고, 이를 중심으로 「외자유치사업추진기획단」을 상시 운영토록 하여 외국인들의 투자에 대한 전문적 지원이 가능하도록 하여야 한다.

5) 적극적인 투자유치 활동

인터넷 사이트인 KISC와 JFIC 국제자유도시 웹사이트의 효율적인 활

용하여 빈번하고 규칙적인 정보제공, 문의사항에 대한 신속한 답변, 해외 정보 수집 활동의 강화, 국내환경 변화에 대한 지속적인 홍보 등으로 외국기업과의 접점을 확대하여야 한다. 사업환경을 포함한 제도적 측면의 보완, 실효성 있는 인센티브의 제공뿐만 아니라 외국인직접투자의 유치를 촉진하기 위해서는 개발사업에 대한 마케팅을 강화하여 투자자와의 신뢰관계를 구축하며, 안정 주주를 확보하고, 주식시장에서 기업의 가치를 높이는 홍보활동을 강화함. 구체적인 방법으로는 주주총회, 기업설명회, 투자설명회, 산업시찰 등을 통한 직접적 홍보를 강화하여야 한다.

(3) 지방채시장의 활성화

제주국제자유도시 조성사업을 지방채 발행 없이 지방재정을 운용하는 것은 현실적으로 불가능한 실정임을 감안하여 공공투자재원으로서 지방채의 중요성은 더욱 증대될 것으로 예상된다. 차입선이 가장 높은 민간은행 상환기간을 5년 이내의 단기적 차입금에서 상환기간을 장기화하여 지방재정부담을 완화시키고, 채권시장을 통해 장기의 저리자금을 조달하는 다각화 방안을 모색해 볼 수 있다. 아울러 채권유통시장의 활성화 방안과 채권 전문 딜러 및 채권유통 정보시스템 구축이 필요하며, 지방자치단체에 대한 기채권 허용범위 확대 및 체계적 안전장치의 수반이 요구된다.

재정투자용자특별회계로부터의 장기 저리 자금공급을 대폭적으로 증대시켜 나가고 국민투자기금, 국민주택기금, 중소기업진흥기금을 비롯한 각종 공공기금에 의한 인수를 더욱 확대시켜 나가는 방법을 모색하여야 한다. 제주국제자유도시 조성계획과 '장기재정계획'을 연계시키는 자본투자계획(CIP)을 핵심내용으로 하는 「자본예산제도」를 도입하여 SOC투자사업에 대한 지방채(국제채 포함)발행계획을 수립하여 보다 체계적이고 실현 가

능한 계획이 재정분야로부터 수립되고 집행될 수 있도록 하여야 한다.

제주국제자유도시 조성계획 기간동안 민간경영의 수단으로서 양질의 투자재원을 안정적으로 공급할 수 있도록 일본의 ‘공영기업금융금고(公營企業金融金庫)’, 미국의 ‘전국개발은행’(National Development Bank)과 같은 형태의 (가칭) ‘제주국제자유도시조성기금’의 조성을 고려하는 것도 재정확보를 위한 하나의 방법일 수 있다.

이상에서 언급한 바와 같이 제주도개발계획은 과거와는 차별화된 민간부문의 참여활성화를 통하여 실질적인 개발이 정부부문에 국한된 것이 아니라 제주도민 전체를 위한 계획이 되어야 한다. 이러한 민간중심의 계획은 계획의 집행과정에 민간부문의 적극적인 참여와 지지를 확보할 수 있어 형식적인 계획의 수립과 집행에서 탈피한 실질적인 효과를 기대할 수 있다. 또한 제주도 개발을 위한 계획의 대부분은 재정확보가 어려워 큰 문제에 봉착하곤 하였다. 이 문제도 같은 맥락에서 적극적인 민자유치와 외자도입방안을 마련하여 실질적인 개발이 제주도에 실현될 수 있도록 하여야 한다.

제 2 절 제주도 관광산업 활성화 방안

1. 관광인프라 확충 및 관광진흥방안

제주도의 관광산업을 활성화시키기 위한 방안으로는 이미 앞서 설명한 제주도 개발계획의 실효성을 확보하기 위한 주민참여와 재정확보방안과 제주도의 관광산업을 육성하여 관광객들로 하여금 다시 찾고 싶은 곳으

로 남을 수 있는 다양한 방안을 모색하여야 한다. 제주도의 관광산업육성을 위해서는 다양한 방법이 있겠으나 이곳에서는 제주도 지역특성을 활용한 관광시설의 정비와 개발, 정부차원의 관광산업 지원책 모색, 관광사업체와 관광종사원의 경쟁력 강화방안 등을 논의함으로써 제주도 관광산업의 활성화 방안을 모색하고자 한다.

(1) 지역특성을 활용한 관광시설의 정비 및 개발

1) 위락형 주제공원

증가하는 관광수요에 능동적으로 대처하고 다양한 관광요구에 부응하기 위하여 대규모 위락형 주제공원을 중문관광단지 및 제주도 전역에 기획 설치하여 관광객의 볼거리를 제공하여야 한다. 위락형 주제공원은 관광객들에게 관광지의 특성화된 매력을 선사하여 다른 관광지와는 차별화된 위락형 관광지로 제주도의 지역특성을 활용하여 다양한 주제공원을 조성하여야 한다. 이와 관련하여 고려할 수 있는 위락공원으로는 제주문화의 장, 세계섬 풍물의 장(상징의 장 또는 축제의 장), 과학교육의 장, 모험, 환상의 장 등의 주제로 구성된 주제공원을 체계적으로 개발하여 증가하는 관광수요에 적극적으로 대처할 수 있어야 한다.

2) 제주돌문화공원

제주도내 각 지역에 산재해 있는 자연 운치석과 민속·민예품 등을 한 곳에 집성, 관리·보존함으로써 귀중한 자원의 소실을 방지하고 퇴색되어 가는 향토문화의 교육을 위하여 북제주군 조천읍 교래리에 제주돌문화공원을 조성하여 제주도에서만 느낄 수 있는 관광자원을 효과적으로 활용하여야 한다. 이와 병행하여 제주도의 민속설화나 전설을 주제로 테

마공원을 만들어 관광객의 위락시설 뿐만 아니라 제주도의 토속문화를 관광객들에게 알릴 수 있는 공원을 조성하여 관광자원으로 활용하여야 한다. 예를 들어 설문대할망의 전설을 제주돌문화공원의 최종적인 이미지로 구상하며 돌 및 제주문화와 관련하여 상설 개인전, 단체전, 국내전, 국제규모의 비엔날레 등을 기획하고 전시할 수 있는 특별전시관을 설치하여 제주들의 생성에서부터 생활에 뿌리내리기까지의 과정을 순차적으로 전시하여 국내문화 교류 및 국제문화 교류의 장으로 활용 할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

3) 해양관광레저타운

제주도의 지역적 특성 가운데 하나는 제주도가 천혜의 섬이라는 것이다. 이러한 특징을 활용하여 휴양·휴식·스포츠·전시·관람 등 새롭고 전문화된 목적 지향적 여가패턴을 제주지역의 청정 해양개발을 통하여 관광자원화하여 제주지역관광산업을 활성화시켜야 한다. 즉 제주도 지역을 환경 친화적인 해양휴양지로 개발하여 바다+경관+문화를 주제로 한 환경 친화적인 해양기능을 도입하며 해양레크레이션 기능의 특성을 강화할 필요가 있다. 해양+해안+내륙의 체계적인 공간체계를 구축하며 해양관광레저타운에 적합한 시설계획을 수립하고, 또한 수질오염 등 환경피해를 최소화할 수 있는 환경보전 방안을 마련하여 매력적인 해양관광지로 개발하여 관광산업을 육성시킬 수 있는 방안이 적극적으로 모색되어야 한다.

이러한 제주지역의 해양관광레저타운의 개발과 동시에 제주해양수산종합과학관과 수족관 등을 마련하여 해양관광지로서 다양한 경험을 할 수 있는 관광지로 입체화하여야 한다. 해양수산과학관단지에는 해양수산과학관과 수족관을 중심으로 한 해양공원의 성격을 가지도록 개발하고, 과학

관, 수족관, 수상스포츠 및 관련 지원시설이 상호 연계되어 시너지 효과를 기대할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. <표 4-1>은 제주도의 관광산업육성과 관련하여 개발될 수 있는 위락시설 등을 관광서비스와 관련하여 요약 설명하고 하고 있다.

<표 4-1> 제주도 관광산업활성화를 위한 주요 도입 시설물

시 설 명	서 비 스 특 징
해 양 수 족 관	바다생물과 생태계 전시
해양수산과학관	해양의 역사와 미래 박물관
해 중 전 망 대	해양환경 관찰
해양스포츠단지	장비 대여, 교육
관광 어촌 개발	역사적 개념이 포함된 상가, 숙박, 편의시설 공급
실내물놀이시설	친수 놀이시설, 미끄럼, 수영장 등이 실내에서 열대환경 조성
조류 관찰 시설	내수면 주변을 따라 산책로와 연계된 시설
가족 놀이 센터	실내 오락시설단지와 휴양시설
주 간 크 루 즈	일출봉, 우도를 연결하는 선박여행과 돌고래 감상, 낚시, 다이빙 등
대 형 영 상 관	IMAX
승 마 장	승마장 및 부속시설
마 리 나	요트 등 고급관광객 유인
해 변 공 원	오픈스페이스 등 여유허공간 및 자연적인 공원 조성

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 457.

(2) 관광산업 지원대책

1) 내국인 면세점 운영

제주도를 여행하는 국내관광객이 구입하는 특정물품에 대해 제세(諸稅)를 면제하는 내국인 면세점 운영을 통하여 내국인 관광객 유치를 강

화하는 방안을 마련하여야 한다. 이 제도는 이미 시행 중에 있으나 국민에 대한 홍보나 면세품목 등의 엄격한 제한 등으로 내국인의 관광객 유치에 큰 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 이유는 내국인의 면세점 이용으로 인하여 유통질서의 혼란을 우려하여 엄격한 제한을 하고 있기 때문이다. 제주도 여행객이 내국인 면세점에서 구입하여 제주도와 지역으로 반출하는 물품, 보따리상 출현 등 유통질서 교란행위를 방지하기 위하여 면세대상품목, 구입수량, 구입횟수 및 한도액 등을 제한하고 있으나 선의의 관광객들의 쇼핑품목을 엄격히 제한함으로써 관광수요로 이어지는 효과를 기대하기 어렵다.

제주도를 관광한 내국인의 면세품목 및 1회 구입수량은 주류, 담배, 시계, 화장품, 향수, 핸드백, 지갑, 벨트, 선그라스, 과자류, 인삼류, 넥타이, 스카프, 약세서리, 문구류, 라이터 등이며 구입횟수 및 한도액은 연간 1인당 4회, 1회당 35만원(주류는 12만원 한도)이하로 초기에 시행하고 있으며, 장기적으로 400불 수준으로 상향 조정을 검토하고 있다. 구체적인 면세품목으로는 관세, 부가가치세, 특별소비세, 주세, 교육세, 담배소비세, 지방교육세, 농어촌특별세 등이다.

제주도의 내국인 관광객을 위한 면세절차는 공항·항만에 별도창구를 설치·면세(면세품 확인 등 현장관리를 위해 세관인력 증원)하고 있으며, 면세점 지정 및 운영과 관련하여 면세점 판매장은 제주도를 관할하는 세관장이 지정하는 면세품판매장으로서 제주국제자유도시개발센터가 운영하는 것을 원칙으로 한다. 면세점 수입금은 제주국제자유도시 개발재원으로 활용한다.

2) 기타 관광지원대책

저렴한 숙박시설 확충을 위해 휴양펜션업을 지역주민들을 중심으로 활성화 시키는 방안을 모색하여야 한다. 이에 따라 제주도는 도시계획구역

내 자연녹지지역에도 휴양펜션시설 설치 허용하는 한편, 휴양펜션시설의 회원 보호를 위해 타인으로부터 휴양펜션업을 인수한 자는 이를 도지사에게 신고하도록 의무화하여 국내·외 관광객들에게 저렴한 숙박시설과 제주도의 고유한 멋을 관광자원으로 활용하고자 한다. 이와 관련하여 관광업계의 경영효율화 및 서비스 개선을 적극 유도하고 지원하기 위하여 관광업체에 대한 「등급제」 및 「도 품질보증제」 도입, 관광객 유치실적, 여행사 규모, 친절도 등을 종합 평가하여 우수 여행업체에 대해 자금지원 등 인센티브를 부여하여 관광 숙박업의 다양화와 저렴하면서도 질적으로 평가받을 수 있는 방안을 적극적으로 모색하여야 한다. 현재 제주도에 이와 관련된 다양한 시설과 투자가 민간차원에서 이루어지고 있으며, 제주도는 이를 활성화시키는 동시에 질적인 관리를 할 수 있는 구체적 방안을 마련하여 실질적인 관광수요를 창출할 수 있는 계기를 만들어야 한다.

또한 관광호텔 및 관광이용시설에 대한 관광진흥부금을 폐지하고 최근 중국 관광객의 증가에 따른 중국인 취향에 맞는 관광식당가 조성, 다양한 음식 개발, 외국인카지노 활성화 등 외국관광객 유치노력을 강화하여야 한다. 이를 위하여 외국업체와의 전략적 제휴 등을 통해 관광요금 자율인하를 유도하고 관광객 유치 과다경쟁 억제 등 건전한 관광질서를 확립할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

제주지역 관광업체에 대한 재정지원 등을 통하여 영세업체의 인수·합병 또는 컨소시엄 구성시 자금지원을 확대하는 등 업체의 대형화를 유도하여 외국의 관광업체와 경쟁할 수 있는 기반을 만들어야 한다. 이를 위하여 구체적으로 제주도 관광업체의 무료 인터넷 홈페이지 구축을 지원하는 것은 물론 무등록업체에 대한 단속강화 및 관광종사원의 교육이수를 의무화하고 관광과 관련된 이용시설의 규모와 서비스를 균일화하여

국제적으로 경쟁력을 갖춘 관광지로 개발되어야 한다. 이와 병행하여 야간관광을 활성화할 수 있는 대단위 관광위락시설 개발을 하여야 하며 제주의 자연자원과 고유한 전통 민속문화를 소재로 하는 제주형 테마파크 개발과 외국 식당가 조성 등을 통해 외국 관광객 기호에 맞는 먹거리를 제공하고 제주 전통음식의 메뉴 다양화, 고급화 등으로 국제적으로 경쟁력 있는 제주 음식문화 개발, 관광상품화 할 수 있는 방안이 구체적으로 마련되어야 한다.

(3) 관광사업체와 관광종사원의 경쟁력 강화방안

1) 여행업

제주도내 여행업체들은 재정 규모가 영세하여 시장 개척능력이 약하여 외지의 대형 여행업체에 의존하여 문제를 해결하고 있다. 그러나 오늘날 관광산업은 신세대형 관광객들의 욕구수준에 맞춘 주문형 관광상품에 대한 기획·판매하는 능력을 갖춘 여행알선업체를 요구하고 있으며 이러한 욕구에 부응하기 위하여 대형여행사 육성을 위하여 우수한 인터넷 여행사 및 컨소시엄 여행사에 대한 중소기업 육성 자금 지원 확대 및 시장특화 전문여행사 육성 지원을 강화할 필요가 있다.

2) 관광숙박업

일반 가정처럼 편안하고 즐거운 서비스를 제공하는 관광호텔이나 휴양콘도미니엄 등의 숙박시설들을 더욱 발전시키고 수준 높은 서비스와 함께 시설의 현대화와 개별여행 및 가족여행 관광객 증가에 대비한 중·저가 호텔 등 다양한 관광숙박시설 개발, 관광숙박업에 대한 금융, 조세, 부담금 정책 완화 등을 통하여 외국인 투자유치정책 활성화 및 실버휴양객 장기비자 발급제도를 개선하여야 한다.

3) 관광객이용시설업

관광 행태 변화에 대응할 수 있는 음악, 미술, 공예, 무용, 문학 등에 관한 수준 높은 서비스를 제공하는 문화예술형 전문 휴양업과 레저스포츠를 즐길 기회를 제공하는 스포츠형 전문 휴양업을 육성하여 관광지로서 매력을 한층 높여야 한다. 아울러 지역 특성에 준한 관광공연장업을 육성하여 제주고유의 전통 무대예술을 선보이는 것도 관광육성방안이 될 수 있다.

4) 카지노업

현재 제주도내 카지노 업체는 8개 업체로서 규모와 운영실적은 영세한 편이다. 특히 제주도지역의 카지노업체의 가동율은 1.8%에 머물고 있어 국내에서도 최하위 수준이며, 전체 이용객 중 일본인 고객이 50% 이상을 차지하고 있으며, 매출액 기준으로는 일본인에 대한 매출이 약 90%에 달하는 등 일본고객 의존도가 높아 일본의 경기와 환율에 크게 좌우되어 다양한 수요 창출이 필요하다.

제주도의 카지노 수는 전국의 62%를 점유하고 있으나 외래관광객 유치실적은 전체의 10%로 열악하며 외화획득액은 전체의 23%만을 차지하고 있어 공급과잉 현상을 초래하고 있다. 이와 관련하여 기업 합병 또는 컨소시엄을 구성하여 시설 확충, 인력 조정으로 이의 문제를 해결하여야 하며 국내 또는 외국 리조트개발업체가 기존 카지노업체와의 컨소시엄을 구성할 경우 우선권을 부여하는 방안 등을 강구하여 카지노업의 과잉공급에 의한 문제를 해소하여야 한다.

5) 국제회의업과 관광종합센터

2002년 완공된 제주국제컨벤션센터의 규모는 최대 3,500명을 수용할 수 있는 회의장과 공연, 스포츠행사 등 이벤트를 효과적으로 개최할 수 있는 국제적 수준이나 1,000명 이상의 대규모 컨벤션, 전시시설 확충이 규모별로 필요한 실정이다. 또한 국제회의와 관련하여 국제 항공노선의

연결은 국제회의를 유치하는데 가장 먼저 해결해야할 과제로서 관광제주의 위상 및 제주국제공항의 한계로 외국도시와의 교통연결이 시급한 문제이나 개선이 이루어지지 않고 있어 실질적으로 제주도를 국제자유도시로 개발하는데 큰 문제로 지적되고 있다.

오늘날 우리 사회가 지식기반사회로 전환됨에 따라 다양한 정보와 지식을 보다 용이하게 얻고 관련네트워크를 강화시키려는 국내·외의 컨벤션 및 전시행사가 증가할 것이므로 국제회의산업은 지속적으로 발전할 것으로 판단되며 이를 위하여 '민·관국제회의진흥위원회'를 구성·운영하고, 전문인력의 양성을 위해서는 외국의 국제회의 인력양성기관과 도내 관광 관련대학이 연대하여 선진 프로그램을 도입하며, 신규 인력 배출과 기존 인력의 재교육을 통한 컨벤션 전문인력의 양성을 꾀하여야 한다.

6) 관광편의시설업

제주도에는 현재 관광유흥음식점업이 6개 업체, 관광식당업이 17개 업체, 관광사진업이 5개 업체있다. 관광식당업은 주로 외국인 및 국내단체관광객을 대상으로 영업을 하고 있으며 여행사와 긴밀한 유대관계를 가지고 영업을 하고 있다. 이와 관련하여 관광지에서의 먹거리는 과거와는 달리 음식의 맛과 질을 추구하는 관광객 심리가 확산되면서 다양한 메뉴와 조리기법이 나타나고 있으며, 지역전통음식이 각광을 받는가 하면 이와는 별개로 지역과 국적, 즉 공간과 시간을 초월한 퓨전음식이 대중의 인기를 끌 것으로 예상된다. 이러한 관광수요에 부응하기 위하여 기존의 단체관광객 위주에서 개별관광객 또는 가족관광객 유치를 위한 메뉴 개발을 강화하여 일반식당과 차별화된 고급메뉴 관광식당을 개발 추진하여야 한다.

7) 관광 교통업 개선

업체간 합병이나 컨소시엄을 유도하여 지속적으로 적정 수급대책을 수

립하며 무허가 등록업자에 대한 단속을 강화하여 관광버스업, 유람선업, 렌터카업 등의 관광교통업을 지속적으로 발전시켜 나가야 한다. 중·장기적으로는 관광객 입도 수단인 항공교통과 해상교통정책에 대하여 적절한 항공노선의 확충과 크루즈 전용 항만 개발을 통한 크루즈관광 활성화를 도모하는 등 체계적인 제주도의 관광교통편의시설이 개발되어야 한다.

8) 쇼핑업종의 다양화와 관광상품연계방안

제주도의 재래시장, 일반 관광기념품 상가와 공항면세점, 쇼핑센터 등 기초쇼핑환경 기반이 부족하여 국·내외 관광객의 쇼핑욕구를 충족시켜 주지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 우리나라도 관광수입의 30% 정도가 쇼핑수입인 것으로 나타나고 있어서 이러한 쇼핑환경의 변화는 향후 관광객이 관광지를 선택하는 기준으로 작용할 수 있다. 이와 관련하여 내국인 관광객이 즐겨 찾을 수 있는 재래시장과 특산품매장을 정비 또는 신설하여 타 국내지역 특산품이나 기념품과 차별화 할 수 있도록 경쟁력을 강화할 수 있는 방안을 적극적으로 검토하여야 한다.

대외적으로 제주도를 상징할 수 있는 대표적 명품을 개발할 수 있도록 우수 생산업체에 대한 다각적인 행정적 지원을 하도록 하며 사후 품질관리와 경쟁력 확보에 대한 '우수공예품인증제도' 등을 시행하여 특화된 제주도 관광상품을 개발하여야 한다. 이와 병행하여 재래시장, 기념품 판매점, 면세점, 대형상가, 쇼핑센터 등 쇼핑업계가 연중 쇼핑관련 이벤트를 개최함으로써 관광객들에게 관광목적 가운데 하나인 쇼핑할 수 있는 기회를 다양하고 편리하게 할 수 있도록 하여야 한다.

9) 관광인력 육성

제주도의 관광인력수급과 관련하여 2002년부터 2011년까지 10년간의 관광인력 총공급량은 연간 평균 1만7,940명으로 산출되었음을 볼 수 있다.³⁰⁾ 제주도 국제자유도시추진기획단의 관광인력 수급 분석 결과, 현재

공급과잉 상태로 업계 수요를 100% 이상 충족시키고 있는 것으로 분석되었음. 향후 호텔업이나 여행업과 같은 기존 2대 관광사업체 외에 새로운 관광시설들이 건설·개업함에 따라 관광인력 수급 분석은 크게 달라질 수 있을 것으로 판단되므로 지금까지는 관광업계 종사자위주의 교육이 주를 이루었으나 시장상인, 관광지 기념품점, 택시기사 등 국내·외 관광객과 대면할 수 있는 업종의 종사자들에 대한 교육이 보다 철저히 수행하여 국내·외 관광객들의 편의를 도모하여야 한다. 관광업계 관련 종사원의 교육은 특정기관에서 전담하기에는 한계가 있으므로, 전담 교육기관의 지정과 역할분담 방안을 마련하는 것도 관광인력수급에 기여하는 방안이 될 수 있다.

2. 관광조직 개편 및 관광시장의 확대방안

(1) 관광진흥조직체계의 개편방안

관광행정은 제주도 관광문화국, 제주시 문화관광국, 서귀포시 관광진흥과, 북제주군 관광교통과, 남제주군 관광공보과에서 담당하고, 제주도관광협회가 관광진흥사업을 수행하고 있으나 관광환경 변화에 대응할 수 있는 조직간 협력 네트워크 구축이 대체적으로 미흡한 것으로 조사되고 있다. 제주도의 관광담당 인원은 제주도 40명, 제주시 16명, 서귀포시 11명, 북제주군 14명, 남제주군 30명임으로 조직 개편과 인사 이동으로 관광담당 공무원의 전문성을 살리기가 어려운 실정이다. 따라서 제주도의 관광산업을 총괄할 수 있는 ‘제주형 지방관광기구(RTO)’의 설립이 필요하다.

30) 자료: 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 478.

21세기 지역 주력산업인 관광산업을 지방자치단체 차원에서 주도적으로 육성해 나갈 수 있도록 관광정책 실행을 총괄할 관광조직으로 관광정책 의사결정에 민간부문의 창의성과 효율성을 활용한 조직 운용, 저비용·고효율의 유연한 관광조직체계를 구축할 수 있는 행정조직이 필요하다. 이와 관련하여 제주도 직속기관, 지방공기업법에 의한 제주도관광공사, 비영리특수법인 등 국내·외 사례를 검토하여 제주형 지방관광기구에 가장 적합한 모델을 선택하여 총괄적인 관광업무를 효과적으로 수행할 수 있어야 한다. 이러한 공공기관의 설립은 기존 제주도, 제주도관광협회 등에 관광진흥업무를 위하여 배정된 예산을 통합·활용하여 ‘제주형 지방관광기구’ 육성기금(관광복권 판매수익금 등에서 일정비율을 적립하는 방안을 모색함)을 향후 조성하고 또한 자체 수익사업을 지속적으로 발굴하고 전개할 수 있다.

(2) 관광시장의 확대전략 수립

관광자원에 의한 국내·외의 표적시장과 그 특성을 파악하여 관광마케팅전략을 수립하여야 한다. 휴양형 국제관광지 조성을 위한 관광마케팅 전략 체계의 강화방안을 수립하며 효과적인 관광마케팅 추진체계를 구축하는 것을 목적으로 다각적인 방안이 모색되어야 한다.

국내 표적시장으로는 개별 여행객으로 목표 년도인 2011년까지 지속적으로 단체여행객보다 2배 이상의 증가할 것으로 예측되고 있으므로 국내 표적시장 중 가장 중요한 관광시장으로 예측된다. 이러한 개별여행객 증가는 인터넷 보급과 여행생활화 등으로 여행정보를 쉽게 얻을 수 있고 틀에 박힌 여행일정을 꺼리는 관광객 성향 변화에 따른 것으로 분석되며, 개별여행객 중 가족단위 여행객 증가는 1990년대 이후, 소득 증대와 가족을 소중히 여기는 가치관의 변화에 의한 것으로 판단된다. 특히 가

족단위 여행객의 경우 레저나 스포츠 활동 등에 주로 참가하고 있으므로 이에 부합되는 관광상품 개발이 요구된다. 국내의 일반단체 여행객 시장은 또 다른 관광수요로 예측된다. 수학여행, 친목단체 등의 관광욕구를 충족시킬 수 있는 관광상품 개발이 필요하다.

제주도 관광수요확대를 위하여 고려해야하는 또 다른 분야는 국제회의, 자연과 문화에 대한 학술회의, 기타 국내·외 행사 등의 시장도 중요한 표적시장으로 인식된다. 국제 간의 정상회담, 국제학술대회, 국내·외의 스포츠 행사의 개최 등은 제주도를 세계에 알리는 중요한 계기가 된다고 판단되며 비교적 고가의 여행경비가 소요되므로 관광수입에 기여도가 높을 것으로 판단된다.

제주도의 관광시장을 확대하기 위한 전략 가운데 가장 중요한 것은 역시 제주도의 관광 매력을 극대화시켜 관광객으로 하여금 다시 찾고 싶은 곳으로 인식시키는 일일 것이다. 이와 관련하여 지금까지 제시한 제주도 관광지개발의 기본 방향을 제주도의 관광 매력과 관련하여 언급하면 다음과 같다.

1) 오염되지 않은 자연 관광자원을 지닌 관광지

오늘날 국내·외의 산업구조와 경제규모로 볼 때, 우리사회는 인위적으로 개발이 이미 포화된 상태라고 할 수 있다. 따라서 관광지의 결정은 자연경관이 수려함은 물론 청정한 곳을 선호하는 경향이 있다. 이는 평소에 느낄 수 없는 신선함과 여유를 관광객들이 얻을 수 있기 때문이라고 생각된다. 제주도는 오염되지 않은 자연을 관광자원으로 활용하여 관광수요를 극대화하여야 한다. <표 4-2>는 제주도의 청정 관광지와 관련된 개발 전략을 요약한 것이다.

<표 4-2> 제주도: 청정자연관광자원을 지닌 관광지

관광개발전략	내 용
제주자연관광자원의 관광이미지	· 식물의 보고인 한라산과 오름, 폭포, 동굴 등과 해수욕장, 섬 등의 바다자원을 한눈에 관광할 수 있는 관광지임.
제주자연관광자원의 관광비용과 품질	· 저비용으로 다양한 관광자원을 관광할 수 있는 관광지임.
경쟁지역과의 비교	· 한지역에서 산, 폭포, 바다 등을 관광할 수 있는 관광지임.
경쟁지역의 도전	· 관광객을 가장 소중한 손님으로 모시기를 좋아하고 실천하는 관광지임.

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 498

2) 특이한 문화자원을 지닌 관광지

제주도는 청정지역으로서 자연경관과 오염되지 않은 자연상태를 관광자원으로 활용할 수 있다. 이와 병행하여 제주도는 제주도만이 가지고 있는 독특한 문화자원을 활용하여 관광지로서 매력을 한층 배가시킬 수 있다. <표 4-3>은 제주도의 고유한 문화자원을 이용한 관광지 개발전략에 제고하여야 할 부분을 요약 설명한 것이다.

<표 4-3> 제주도: 특이한 문화자원을 지닌 관광지

관광개발전략	내 용
제주문화관광자원의 관광이미지	· 제주자연사박물관, 섬문화축제, 초가집 및 돌문화, 조상숭배사상, 전통축제(당굿, 영등굿, 큰굿 등), 전통음식, 기타 100여개의 국가지정문화재 등 제주 고유문화를 관광할 수 있는 관광지임.
제주문화관광자원의 관광비용과 품질	· 저비용으로 특이한 섬문화자원을 관광할 수 있는 관광지임.
경쟁지역과의 비교	· 우리나라에서는 볼 수 없는 남방문화를 비롯 다양하고 특이한 섬문화를 간직하고 있는 관광지임.
경쟁지역의 도전	· 관광객을 가장 소중한 손님으로 모시길 좋아하고 실천하는 관광지임.

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 499.

3) 레저 및 스포츠를 즐길 수 있는 관광지

제주도를 단순히 자연경관과 오염되지 않은 관광자원을 통한 관광지의 개발뿐만 아니라 복합적 기능을 갖춘 관광지로서 개발하는 방안이 구체적으로 실현되어야 한다. <표 4-4>는 제주도를 레저와 스포츠를 통한 종합관광지로 개발하기 위한 전략을 체계적으로 정리한 것이다.

<표 4-4> 제주도: 레저와 스포츠를 즐길 수 있는 관광지

관광개발전략	내 용
레저 및 스포츠 관광지 이미지	· 골프, 사냥, 등산, 카지노, 경마 및 승마, 바다자원이 용(수영, 조개잡이, 윈드서핑, 스낵스쿠버다이빙 등)을 즐길 수 있는 관광지임.
레저 및 스포츠 관광지의 관광비용과 품질	· 저비용으로 4계절 이용할 수 있는 레저 및 스포츠 시설을 갖춘 관광지임.
경쟁지역과의 비교	· 다양한 레저 및 스포츠시설과 바다를 4계절 이용할 수 있는 관광지임.
경쟁지역의 도전	· 관광객을 가장 소중한 손님으로 모시길 좋아하고 실천하는 관광지임.

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 499.

4) 각종 이벤트가 개최되고 있는 관광지

제주지역의 다양한 지역문화와 관련하여 상시적으로 이벤트를 기획하여 볼거리를 제공하여야 한다. <표 4-5>는 제주지역의 고유문화축제와 각종 이벤트를 요약하여 정리한 것이다.

<표 4-5> 제주도: 지역문화축제와 이벤트가 개최되고 있는 관광지

관광개발전략	내	용
계절별 다양한 이벤트 체험형 관광지 이미지	· 한라산눈꽃축제, 정월대보름들불축제, 서귀포칠십리걷기대회, 왕벚꽃잔치, 유채꽃잔치, 고사리꺾기대회, 용연선상음악회, 2001세계섬문화축제, 제주국제시민마라톤대회, 서귀포바다축제, 제주레저스포츠대축제, 한여름밤의해변축제, 제주국제관악제, 서귀포칠십리축제, 한라문화제, 제주역새꽃축제, 제주감귤 축제, 성산일출제 등 제주의 자연자원과 문화유산을 이용한 제주만의 지역성과 역사성이 살아있는 관광지임.	
제주이벤트의 비용과 품질	· 저비용으로 계절별로 다양한 체험형 이벤트가 열리는 관광지임.	
경쟁지역과의 비교	· 제주만의 고유성을 갖춘 문화관광이벤트가 개최되는 관광지임.	
경쟁지역의 도전	· 제주 고유의 섬문화가 살아있는 관광이벤트가 있는 관광지임.	

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 500.

5) 국제회의시설을 갖춘 관광지

제주도를 국제자유도시로 개발하는 만큼 국제자유도시의 위상에 맞는 국제회의 시설을 갖추므로써 관광지의 매력을 한층 더할 수 있다. <표 4-6>은 제주도를 국제회의 시설을 갖춘 관광지로 개발하기 위한 전략을 요약 설명하고 있다.

<표 4-6> 제주도: 국제회의 시설을 갖춘 관광지

포지셔닝 전략	내	용
휴양을 겸한 국제회의시설을 갖춘 관광지	· 제주국제컨벤션센터 및 국제회의시설을 갖춘 다양한 리조트호텔을 갖춘 관광지임.	
제주개최 국제회의의 비용과 품질	· 저비용으로 국제회의와 휴양을 겸할 수 있는 관광지임.	
경쟁지역과의 비교	· 국토 최남인 지리적 이점으로 연중 비교적 온화한 날씨에서 국제회의와 휴양을 겸할 수 있는 관광지임.	
경쟁지역의 도전	· 다양한 국제회의 시설을 갖춘 관광지임.	

자료 : 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001, 11, p. 501.

제 3 절 제주도관광개발과 환경보존방안

1. 환경보전 의식 제고와 환경인력의 확보방안

지방의제 21과 관련된 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 광역자치단체와 기초자치단체간 연계하여 협력체계를 구축하고 광역적으로 계획하고 지역적으로 실천할 수 있도록 함으로써 환경보전에 대한 도민의 인식을 제고하여야 한다. 이를 위하여 환경단체의 조사 및 연구활동을 활성화하기 위하여 필요한 분야에 대한 사전공모를 통하여 각종 조사·연구활동을 수행할 수 있도록 행·재정적으로 지원하여 환경단체의 연구활동에 단기 과제뿐만 아니라 3년 또는 5년 단위의 중장기 과제를 부여함으로써 해당 단체의 활동에 대한 전문성과 연속성을 유지할 수 있도록 하여야 한다.

21세기 환경시대를 맞이하여 점차 증대되고 있는 환경업무에 대한 전문성을 확보하기 위하여 현재의 환경건설국을 환경국과 건설국으로 분리하여 환경분야 조직의 일원화 및 체계화를 도모하여 제주도를 관광지로 개발하는 것은 물론 청정지역으로서의 면모를 갖추어야 한다. 환경기능직 공무원을 채용할 수 있는 제도를 마련하고 도시계획 수립 등 각종 개발계획 수립 시 환경 특성 및 개발에 따르는 영향을 사전에 충분히 예측하여 반영할 수 있도록 환경부서 외에 환경보전에 영향을 미치는 부서에 환경직 공무원을 둬으로써 개발과 보전의 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다.

아울러 다양한 동·식물자원을 체계적으로 보전하고 유용한 자원으로 활용하기 위하여 동·식물 등의 전문가를 충원하고, 일반직 공무원의 순환보직에 따른 업무의 연속성 및 전문성 저하를 방지하기 위하여 환경부

서의 직원 및 관리직 공무원에 대한 환경직 공무원의 비율을 확대하고 조성 중인 환경기금을 계획대로 조성하며 점차적으로 그 조성금액을 확대하여 제주도의 환경관련 사업을 구체적으로 실현시켜야 한다.

2. 한라산 및 중산간 지역의 보전 및 관리방안

(1) 한라산 고유의 생태계 보전 및 관리방안

제주도의 자연관광자원인 백록담 분화구, 계곡, 사면 등 고유한 생태계를 적극적으로 보전하기 위해서, 한라산 및 중산간 일대에 대한 종합적·체계적인 조사를 실시하고 정기적인 한라산 생태보고서를 만들어 관리할 필요가 있다. 이와 관련하여 한라산 연구소 내에 전문직 공무원을 확충하고 정식 기구화하여 한라산 및 중산간의 생태계 연구에 대한 전문성과 역할을 제고하여 오염되지 않은 관광지로서 제주도를 보전하는 동시에 개발하여야 한다. 특히 제주도의 경관과 유적지가 있는 곳을 중심으로 특별보전지구를 설정하여 관리할 필요가 있다. 이것은 개발을 목적으로 난개발되어 경관을 해치는 일이 없도록 하기 위함이다.

(2) 보전 가치가 높은 지역의 특별 보전관리

제주도의 천연기념물, 지하수자원보전지구, 생태계보전지구, 경관보전 지구에 대한 실현 가능한 관리수단을 확보하는 것은 물론 멸종 위기 및 보호 야생 동·식물 및 서식지에 대한 철저한 보호와 관리를 하여야 한다. 이와 관련하여 한라산국립공원을 중심으로 주요 하천과 해역을 UNESCO의 '세계생물권보전지역'으로 지정하여 체계적으로 관리하고, 국제적인 네트워크를 구축하여 총체적인 보전관리를 도모하여야 한다.

(3) 한라산 훼손저감 및 훼손지구복구

제주도의 관광자원인 백록담 분화구, 등반로 등의 훼손 방지를 위한 정상 출입금지, '휴식년제' 등의 실효성을 종합적으로 평가하여 보다 발전적인 훼손 절감을 실현할 수 있는 방안을 검토하여야 한다. 훼손지 복구 사업에 대한 효과를 종합적으로 분석하고, 민족의 영산임을 고려하여 훼손지 복구에 필요한 비용의 전액을 국가 예산에서 지원하는 방안을 모색하여야 한다. 아울러 한라산 국립공원내 친환경적 식도(케이블카)를 설치하여 한라산 훼손을 방지하면서 관광객들에게 다양한 접근수단을 제공하기 위하여 한라산국립공원내 환경친화적인 식도 설치를 검토하는 것도 자연경관지인 한라산 일대를 보전하는 방안이 될 수 있다.

(4) 중산간 지역 토양 및 지하수 오염 방지 대책

제주지역을 오염으로부터 예방하기 위하여 쓰레기매립장, 분뇨처리시설, 주유소 등 토양 및 지하수 오염유발시설 설치를 금지하고 필요한 경우 이전을 적극적으로 검토하여야 한다. 또한 '방문자 센터(Visitor Center)' 건립 및 자연학습프로그램을 개발하여 현재와 같이 단순히 정상까지 등산하는 체제에서 탈피하여 자연학습 탐방형으로 탐방객을 유도함으로써 관광으로 인한 자연훼손을 최소화하여야 한다.

자연학습 및 환경보전에 대한 정보를 제공함으로써 한라산에 대한 올바른 탐방과 보전에 대한 인식 제고 및 보호활동을 유도하기 위한 한라산 자연생태계에 대한 DB를 구축하고 전시하여 체계적인 교육과 전문적인 연구가 가능하도록 하여야 한다.

(5) 골프장 건설의 입지 제한 및 관리 강화

골프장의 건설과 관리는 제주도를 레저와 스포츠를 겸한 관광지로 개

말한다는 목표아래 적극적으로 건설되어온 것이 사실이다. 그러나 골프장건설은 환경오염을 유발시킬 수 있으므로 환경을 고려하여 건설되어야 한다. 이와 관련하여 중산간 지역에 기 설정된 보전지구를 철저히 관리하며, 골프장 건설은 ‘임야면적의 5% 범위’를 초과하지 못하도록 하는 제도적 장치를 마련하여 관리하여야 한다.

골프장 건설시 원래의 식생 및 자연환경 보전비율 최대화, 절·성토양 의 최소화, 생태연결망 구축 등을 통하여 생태계 훼손 및 단절에 의한 악영향을 최소화하여야 하는 것은 물론 자연 배수 경사를 고려한 저류조 위치 설정, 차수시설의 설치 면적 및 강우발생량 등을 고려한 적정 저류조 용량 설계, 저류조 용수의 재이용 시스템을 구축 및 용량극대화 방안을 강구함. 기 조성된 골프장별 지하수 사용실태를 조사하여 자연을 훼손시키거나 오염시키는 것을 최소화하는 방안을 적극적으로 검토하여야 한다.

이와 관련하여 최종 저류조 유입전에 흙착조를 통과하도록 함으로써 유입수 및 침투수중의 오염물질을 1차 처리하도록 하고, 저류조의 수질을 체계적으로 관리하는 방안을 모색할 수 있다. 또한 현재 설정되어 있는 수역권별로 지하수 적정개발량을 초과한 수역권에는 신규 골프장의 입지를 제한하도록 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

(6) 오름의 보전 및 관리

「제주국제자유도시특별법」 제32조의 보존자원으로 지정 관리할 수 있는 규정을 활용하여 제주 오름 중에서 보존가치가 높은 오름을 보존자원으로 지정하여 고시하여 오름의 보전과 관리에 철저히 해야 한다. 「제주국제자유도시특별법」 시행조례에서 정하고 있는 경관지구의 등급별 관리방안의 실현 수단을 확보하여 오름과 관련하여 개별 부서에서 관장하고

있는 업무를 재검토하여 오름을 종합적으로 보전·관리하기 위한 업무의 연계 체계를 구축하고 그 기능을 강화하기 위한 예산과 인력을 확대 지원하여야 한다.

제주오름의 가치를 부각시키고 미래의 소중한 자원으로 활용하기 위해 오름별 성인, 역사·인문, 지형·지질, 동·식물, 관광 등에 대한 종합적인 학술조사를 수행하여 오름의 보전·관리에 필요한 지속 가능한 지표를 개발하고 이를 토대로 장기적인 모니터링을 실시하여야 한다.

종합 학술조사 결과를 토대로 절대적 보전이 필요한 오름, 훼손 방지가 필요한 오름, 생태관광과 같은 적정 이용이 필요한 오름 등을 구분하여 관리하는 등 개별오름에 대하여 보전·관리 기본계획을 수립하고 관광객 등의 집중 탐방에 따른 훼손을 방지하기 위하여 친환경적 탐방시설을 설치하고, '오름탐방 사전 예약제도'를 시행하는 것도 제고할 수 있다. 특히 오름보전지구 지정 및 공원화를 통하여 보전지역 대상 오름이 사유지인 경우 국·공유지와와의 교환, 타지역에서의 개발권 부여, 기금 또는 주민 모금 운동 등의 방법을 통하여 공유하여 보전할 수 있다. 이를 적극적으로 보전하기 위하여 오름 탐방에 대한 수요를 체계적으로 관리하기 위한 「자연공원법」에 의한 공원으로 지정하여 관리하는 방안도 검토되어야 한다. 오름(군)을 공원화 하는 경우 오름에 대한 제반 정보를 종합적으로 제공할 수 있도록 '오름자원자료센터' 등을 설치 운영하여 체계적인 관리방안을 모색하여야 한다.

(7) 습지의 보전 및 관리

「습지보전법」에서 정하고 있는 기초조사 외에 정밀조사를 실시하고, 현재 습지가 갖고 있는 가치외에 장래에 기대할 수 있는 가치에 대해서도 종합적으로 평가하여 체계적인 관리가 자연보전과 병행하여 이루어

져야 한다. 습지 평가표를 작성하여 보존의 우선 순위를 결정하고 우선 순위에 따라 학술조사 및 보존 여부 등 보존의 수준을 결정하며 습지 평가표는 설문조사 등을 통하여 보다 합리적이고 객관적인 기준을 마련하여 정량적·정성적 분석을 실시하여 보전하는 방안을 검토하여야 한다.

습지 오염이나 기능을 저하시키는 생활하수, 농지에서 발생하는 영양염류, 농약성분, 토사 유입을 차단할 수 있는 방안을 강구하고, 폐기물 투기를 금지하고 습지의 보존 상태나 생태학적·경관적 가치의 우수성으로 탐방객이 증가하는 습지에 대하여 토사 유입 및 다양한 동·식물, 곤충의 서식지 훼손을 방지하여 자연을 그대로 보전하고 이러한 자연상태가 관광자원이 될 수 있도록 하여야 한다.

또한 습지관리 실태를 주기적으로 파악하여 발생하는 문제점 개선, 민간 관리자의 관심 제고, 연찬회 또는 연수회 개최, 선진지 견학 등의 프로그램을 운영하고 지역 초등학교 학생들이 참여하는 정기적인 관찰 활동을 병행하여 실시하여 정상적인 기능을 유지하고 있는 습지의 보전을 강화하고 훼손되거나 오염된 습지를 점진적으로 복원하는 것을 원칙으로 하여야 한다.

보존이 필요한 일정규모 이상의 습지에 대해서는 「습지보전법」에 의한 습지보호지역으로 지정하여 관리하고, 도내에 분산되어 있는 소규모 습지에 대해서는 생태계 1등급 지역으로 지정하여 관리하고 매립, 연못 정비사업, 도로 및 하수관로 공사 등으로 습지가 손실되거나 훼손되지 않도록 행정체계를 구축하여야 한다.

습지보호지역 등으로 지정할 경우 주민이 전통적으로 수행하여 왔던 토지이용을 유지하면서 보호해야 한다. 습지 보호를 위하여 주민의 토지이용이나 출입을 통제하는 경우 해당 주민의 생계수단 보장 또는 생태관광자원을 개발하여 대체 수입원을 제공하는 방안을 모색하여야 한다.

3. 보전자원, 자연동굴 및 경관자원의 보전·관리방안

「제주국제자유도시특별법」 제32조에 의한 보전자원의 반출을 제한하고 훼손 방지를 위해 보다 엄격하게 관리하고 있다. 이를 위하여 자연동굴의 현황 및 보전실태에 대한 종합조사를 실시하고, 그 결과를 토대로 훼손 방지와 보전대책을 강구하고, 훼손된 동굴을 복원하여야 한다. 자연동굴 인접지역에서 개발사업을 시행하는 경우 사전에 정밀조사를 실시하여 자연경관의 보전과 관리에 과거와는 차별된 제주관광지 개발을 하여야 한다.

(1) 경관생태원칙과 생물지리 단위에 기초한 자연경관 보전

경관생태원칙과 생물지리 단위에 기초한 경관관리 지침을 수립하고 「제주도경관관리조례」를 제정하여 자연경관 및 도시미관 보전을 위한 범도민 경관 지키기 운동을 제주도민들을 중심으로 전개하는 방안을 모색하여야 한다. 이러한 자연보전과 관리는 도민의 적극적인 참여없이 는 실질적인 효과를 거둘 수 없음을 인식하고 이들의 자연에 대한 인식과 보전에 적극적으로 참여할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

산, 바다, 오름 등 경관 조절점의 다양화 및 경관 분석 결과를 토대로 관리하고, 필요시 일정지역에 대한 토지이용을 규제하는 등 반드시 원형보전이 필요한 지역은 공공용지로 구입하는 것도 적극적으로 모색하여야 한다.

(2) 자연경관과 조화를 이루는 인공시설물 설치 및 건설

제주도 고유의 건축양식과 도시 건축 시설물의 색채, 고도기준 규정 계획을 수립·시행하여 지역의 정체성과 이미지를 제고하는 거슬 제주를

자연경관과 조화를 이루어 개발하는 중요한 항목이 될 수 있다. 도로의 개설이나 대규모 개발에 의한 경관훼손을 방지하고 경관생태적으로 건전한 개발을 유도하며 생태경관적 특성을 고려하여 개발이 이루어져야 한다.

「제주국제자유도시특별법」에 의한 경관보전지구에 대한 엄격한 관리를 위해 시설물의 입지 및 설치기준을 준수함으로써 경관 저해 요인의 제거를 통한 자연경관 개선을 하여야 한다. 특히 전주, 송전선 및 송전탑의 연차별 지중화를 추진하는 방안이나 자연경관이 훼손된 지역을 복원하는 등의 사업을 제주도 전체에 종합적으로 시행되어야 한다.

제 5 장 결 론

제주도를 국제자유도시로 육성·발전시키기 위한 구체적인 제주도개발 계획은 1998년 9월 제주도를 국제자유도시로 개발할 것을 표명한 이후 본격적으로 진행되었다. 제주개발계획에 의하면 제주도를 국제적 관광도시로 개발하는 것은 물론 첨단지식산업, 물류, 금융 등 복합적인 기능의 도시로 개발함으로써 홍콩이나 싱가포르보다 경쟁력 있는 국제자유도시를 조성하겠다는 것이 궁극적인 목적이었다.

이러한 목표를 성취시키기 위하여 2001년 2월 ‘제주도국제자유도시 정책기획단’을 설치하였고, 2001년 9월에는 국무총리실내에 ‘제주도국제자유도시 추진위원회’가 설치되어 그 동안의 중앙정부, 제주도, 민주당에서 논의되었던 다양한 프로그램과 제주도민의 의견을 수렴하여 제주도가 지닌 국제자유도시로서의 잠재력을 최대한 발전시켜 나갈 수 있는 ‘제주국제자유도시 기본계획’을 수립하기에 이르렀다.

국무총리실의 ‘제주도국제자유도시 정책기획단’의 제주도개발전략은 크게 3가지로 대별하여 설명할 수 있다. 첫째는 제주도를 내·외국인이 선호하는 환경 친화적 관광·휴양도시로 개발하기 위하여 구체적 프로그램을 마련한다. 둘째는 제주도를 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등의 복합적 기능을 수행할 수 있는 도시로 개발한다. 셋째는 제주도민의 소득향상과 국제화의 선도기능을 함양시킨다는 것이다.

이러한 구체적인 사업을 통하여 제주도를 사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 경쟁력을 높이고 제주도민의 소득과 복지를 향상시킨다는

것을 주목적으로 한다.

본 논문은 제주도를 국제자유도시로 탈바꿈하기 위한 다양한 프로그램 가운데 관광산업의 육성에 초점을 맞추어 제주도 관광지 개발현황을 조사하고 문제점을 파악하여 제기된 문제에 대하여 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 물론 제주도를 국제적 관광휴양도시로 개발하기 위한 일련의 프로그램들이 제주도를 국제자유도시로 개발한다는 기본전략과 연계되어 있는 만큼 제주도의 총체적 개발계획과 더불어 제주도의 관광산업의 육성전략과 현황을 파악하는 것이 바람직하다. 따라서 본 연구에서는 제주도국제자유도시 기본전략을 영역별로 소개하고, 이와 연계되어 시행되고 있는 제주도 관광산업의 총체적 육성전략과 현황을 파악하여 문제점과 문제에 대한 정책적 제언하였다.

제주도 관광산업의 육성과 관련하여 본 논문에서 지적하고 있는 문제점은 첫째, 과거의 제주도 개발계획 가운데 관광지 개발과 관련하여 제주도민의 민의를 수렴하는 과정이 제한되어 기계적인 개발이 이루어졌다는 것이다. 이와 관련하여 제주도민의 적극적인 참여가 이루어지지 않아 개발계획과 실질적인 효과가 연계되지 못한 결과를 초래하였다. 이러한 문제점을 보완하는 방안으로 본 연구에서는 제주도 개발계획의 수립시 제주도민의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 방법을 모색하여 실질적으로 제주도민에게 혜택이 돌아 갈 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

둘째, 제주도 관광지 개발과 관련하여 재정확보수단이 매우 피상적으로 수립되어 실질적인 투자가 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 제주도가 관광지로서 매력적인 곳이기는 하나 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위해서는 중앙정부 차원에서 적극적인 행정적·재정적 지원이 있어야 하나 대부분의 경우 국내자본의 유치와 외자유치로 재정문제를 해결하려 하나 실질적으로 투자가 이루어지지 못하여 개발계획이 시행되기 어려운

상황이라고 할 수 있다. 이 문제와 관련하여 제주도의 개발은 반드시 규모가 큰 투자사업을 유치하기보다는 제주도민들이 참여하여 개발할 수 있는 방안이 마련되어야 한다고 보았다. 물론 규모가 큰 사업인 경우 중앙정부나 외자의 유치로 재정문제를 해결하여야 하나, 관광지 개발과 관련하여 대규모 숙박단지나 휴양지의 개발보다는 제주도의 문화와 지역적 특성을 관광자원으로 규모 있게 개발하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 특히 제주도민들이 투자할 수 있는 다양한 시설규모와 관광지를 개발함으로써 제주도의 진면목을 보여 줄 수 있는 개발이 절실히 요구된다. 국제규모의 회의장이나 국제규모의 호텔 및 휴양지 개발 등도 중요하지만 제주도를 보여 줄 수 있는 차원에서 관광지 개발이 이루어져야 한다.

셋째, 제주지역의 문화와 환경보존과 관련된 문제이다. 개발은 필연적으로 자연을 파괴하게 된다. 제주도의 관광자원 가운데 하나는 오염되지 않은 자연경관이다. 따라서 제주도 관광지 개발은 제주도의 천연기념물, 지하수자원보전지구, 생태계보전지구, 경관보전지구에 대한 실현 가능한 관리수단을 확보하는 것은 물론 멸종 위기 및 보호 야생 동·식물 및 서식지에 대한 철저한 보호와 관리를 먼저 생각하는 것이 필요하다.

넷째, 제주도의 관광개발과 산업 등을 총괄하여 관리할 수 있는 행정체계의 일원화가 시급하다. 제주도 관광문화국, 제주시 문화관광국, 서귀포시 관광진흥과, 북제주군 관광교통과, 남제주군 관광공보과에서 담당하고, 제주도관광협회가 관광진흥사업을 수행하고 있으나 관광환경 변화에 대응할 수 있는 조직간 협력 네트워크 구축이 대체적으로 미흡한 것으로 조사되고 있다. 제주도의 관광관련 담당 공무원은 제주도 40명, 제주시 16명, 서귀포시 11명, 북제주군 14명, 남제주군 30명으로 구성되어 있으며 조직 개편과 인사 이동으로 관광담당 공무원의 전문성을 살리기가 어

려운 실정이다. 따라서 제주도의 관광산업을 총괄할 수 있는 ‘제주형 지방관광기구(RTO)’의 설립이 필요하다.

21세기 지역 주력산업인 관광산업을 지방자치단체 차원에서 주도적으로 육성해 나갈 수 있도록 관광정책 실행을 총괄할 관광조직으로 관광정책 의사결정에 민간부문의 창의성과 효율성을 활용한 조직 운용, 저비용·고효율의 유연한 관광조직체계를 구축할 수 있는 행정조직이 필요하다. 이와 관련하여 제주도 직속기관, 지방공기업법에 의한 제주도관광공사, 비영리특수법인 등 국내·외 사례를 검토하여 제주형 지방관광기구에 가장 적합한 모델을 선택하여 총괄적인 관광업무를 효과적으로 수행할 수 있어야 한다. 이러한 공공기관의 설립은 기존 제주도, 제주도관광협회 등에 관광진흥업무를 위하여 배정된 예산을 통합·활용하여 ‘제주형 지방관광기구’ 육성기금을 향후 조성하고 또한 자체 수익사업을 지속적으로 발굴하고 전개할 수 있어야 한다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 고남욱 외(1985). 제주도 관광개발과 도민소득증대의 연계추진방안: 지역 발전의 방향과 과제. 제주대학교. 사회발전연구소.
- 고병호(1998). 지역개발의 전환적 접근방법에 관한 연구. 도시행정연구. 제3집. 서울시립대학교.
- 건설교통부(2001). 해외 국제자유도시 사례조사.
- 김대희(1991). 정책가치론. 서울: 대영문화사.
- 김병진(1989). 정책학원론. 서울: 박영사.
- 김은현(1998). 관광경제학. 서울: 경영문화원.
- 김상천(1993). 지리학 개론. 서울: 일조각.
- 김진섭(1991). 관광학 개론. 서울: 남영문화사.
- 김항규(1992). 정책과 가치. 서울: 대영문화사.
- 김충호(1990). 관광개발의 기본방향. 경기대학교 논문집. 제8집. 사회과학편.
- 노화준(1999). 정책분석론. 서울: 박영사.
- 문태현(1999). 글로벌화와 공공정책. 서울: 대명출판사.
- 백완기(1982). 한국의 행정문화. 서울: 고려대학교 출판부.
- 안해균(1982). 현대행정학. 서울: 다산 출판사.
- 안종윤(1972). 관광학 개론. 서울: 일진문화사.
- 이원준(1994). 부동산학 개론. 경기도: 우성부동산문제연구소.
- 이 근(1985). 관광학 원론. 서울: 학문사.

- 이장춘(1986). 복지관광정책론. 서울: 문왕사.
- 서병립(1986). 제주도의 관광자원이용실태와 과제. 제주대학교 논문집. 8
집. 사회과학편.
- 전국경제인연합회(2002). 경제특구의 실효성에 대한 주한 외국기업인 인
식조사.
- 제주도(1985). 특정지역 제주도종합개발계획.
- 제주도(2002). 제주국제자유도시 종합계획.
- 제주도(2002). 제주국제자유도시특별법.
- 제주도(2002). 제주국제자유도시특별법시행조례.
- 제주국제자유도시추진기획단(2001). 제주국제자유도시 기본계획.
- 한국관광공사(1990). 제주도 종합개발계획의 제검토.
- 한국개발연구원(1990). 제주도 지역 경제 활성화 방안.
- 한국지방행정연구원(1991). 제주도 종합개발의 목적과 경제적 효과.

<외국문헌>

- Almond, Gabriel A.(1970). Political Development: Essays in Heuristic
Theory. Boston: Little, Brown & Company.
- Caiden, Gerald E.(1989). The Dynamics of Public Administration:
Guidelines to Current Transformation in Theory and
Practice. N. Y.: Holt, Rinehart and Winston.
- Charles E. Lindblom.(1959). "The Science of "Muddling Through,"
Public Administration Review 19.
- Christopher C. Hood.(1976). The Limits of Administration. New York:
John Wiley & Sons.

- Christopher Ham & Michael Hill.(1984). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton, Sussex: Harvester Press.
- Dwight Waldo.(1978). "What is Public Administration," in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, eds., *Classics of Public Administration*. Chicago, Illinois: Transaction Publishers.
- Eleanor Chelimsky.(1985). "Old Patterns and New Directions in Program Evaluation," in Eleanor Chelimsky, ed., *Program Evaluation: Patterns and Directions*. Washington D. C.: the American Society for Public Administration.
- Herbert A. Simon.(1946). "The Proverbs of Administration," *Public Administration Review*. 6.
- Katz, Saul M.(1987). *Exploring A System Approach to Development Action*. University of Pittsburgh Press.
- Lavery, Patrich.(1994). *Tourism*. N. Y: John Wiley.
- Ritche, Brent.(1980). Cultural as Determinant of the Attractiveness of a Tourism Region. *Annals of Tourism Research*. Vol. 5, No. 2.
- Robert A. Dahl, (1949). "The Science of Public Administration: Three Problems," *Public Administration Review* 12.
- Steve Leach.(1982). "In Defence of the Rational Model," in Steve Leach and John Stewart, eds., *Approaches in Public Policy*. Boston, MA.: George Allen & Unwin.
- Woodrow Wilson.(1966). "The Study of Administration," in Peter Woll, ed., *Public Administration and Policy*. New York: Harper & Row Publishers.
- Yehezkel Dror.(1989). *Public Policymaking Reexamined*. New Jersey: Transaction Publishers.