

제주도 종합개발계획(안)의 문제점과 대책 — 관광지 개발을 중심으로 —

姜 聖 根*

— 목 차 —

I. 머리말	4. 신규관광지 개발계획
II. 제주도 관광개발의 현황 및 전망	IV. 관광지 개발의 개선방안
1. 주요 관광자원	1. 단지·지구조성의 합동개발 방식 도입
2. 관광객	2. 개별법령에 의한 사업시행의 일부허용
3. 관광시설	3. 지역실정을 고려한 관광개발 대상지구의 선정
III. 제주도 종합 개발계획상의 관광지 실태와 문제점	V. 결 어
1. 관광지 지정 현황	
2. 지구지정의 기본원칙	
3. 개별허가의 허용기준	

I. 머리말

제주도는 국토건설종합법과 특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법에 의거 중앙정부 주도하에 '85년부터 추진한 제1차 제주도 종합개발계획 사업들을 '91년도에 마무리 짓고 '91년말 국회를 통과한 제주도개발특별법에 의거 제주도 종합개발계획(안)을 입안·수립중에 있다.

제주도 종합개발계획(안)은 제주도개발특별법의 입법정신과 국토종합 개발계획의 기본 목표를 수용하여 2001년까지의 계획기간동안 제주도 개발의 방향과 비전을 제시하는 기본 계획이다.

1985~1991년까지 추진 시행되었던 제1차 특정지역 제주도 종합개발계획 및 보완계획

* 碩士學位課程 地方自治專攻 5學期

② 제주도 종합개발계획(안)의 문제점과 대책

가운데 관광개발 부문은 7,617억원 계획에 2,496억원 밖에 투자되지 않아 목표대비 33%라는 부진한 투자실적을 나타내었는데, 이러한 부진현상은 관광개발 투자재원의 대종을 차지해야 할 민간부문 투자가 계획에 비해 크게 저조했었다는데 그 원인이 있다고 보아진다.

이와 같은 과거의 경험과 더불어 현재 입안중인 관광개발 부문 계획에서 검토되어야 할 사업계획 수립의 요체는 ①목표년도까지 전망된 국내·외적 여건 변화의 합리적 수용, ②주민참여의 확대를 바라는 도민여론의 반영, ③미래지향적 질적성장을 뒷받침할 관광산업의 구조개선이란 세가지 과제를 어떻게 조정·통합시킬 것이냐 하는 것으로 귀착된다고 할 수 있다.¹⁾

여기에서는 제주도의 의뢰에 의하여 제주대학교 연구용역단에서 작성 납품한 제주도 종합개발계획(안) 최종보고서중 관광지 개발을 중심으로 그 문제점을 살펴보고 이에 대한 대책을 제시하고자 한다.

II. 제주도 관광개발의 현황 및 전망

1. 주요 관광자원²⁾

1) 경관자원

한라산을 중심으로 한 원시적 산악경관, 해안단애와 도서를 포함한 해안경관, 토속성을 간직한 인문경관, 이들이 조화되어 이루는 전체적 경관은 제주가 갖고 있는 여러 관광자원 중 중요한 자원이며, 국민관광은 물론 국제관광의 차원에서 볼 때도 훌륭한 관광자원으로 평가되고 있다.

2) 산업관광자원

한라산을 중심으로 한 원시적 산악경관, 해안단애와 도서를 포함한 해안경관, 토속성을 간직한 인문경관과 이들이 조화되어 이루는 전체적 경관은 제주가 갖고 있는 여러 관광자원중 중요한 자원이며, 국민관광은 물론 국제관광의 차원에서 볼 때도 훌륭한 관광자원으로 평가되고 있다.

1) 장성수, "관광부문의 기본구상", 「제주도」, 통권94호, 제주도, 1983.8, p. 60.

2) 제주도, 특정지역 제주도 종합개발계획(관광개발계획의 기초 및 요약), 제주도, 1985, pp. 40-42.

특용작물 재배단지든 물론 제주도의 가장 중요한 산업의 하나인 감귤농원도 이미 관광코스에 일부 포함되어 있으나 관광자원으로서의 체계적인 개발이 이루어지지 못한 상태이다.

3) 레저 및 스포츠 자원

제주도에는 관광객을 대상으로 한 레저 및 스포츠 위주의 시설이 매우 부족한 실정이다. 사면이 바다인 관계로 해안, 도서, 선상낚시의 여건이 좋으며, 북촌, 강정천, 비양도, 문섬 등은 낚시 동호인에게 매력있는 장소가 될 수 있다. 서귀포 일대에는 스킨스쿠버 다이빙이 이루어지고 있지만 대중화되어 있지 못하고 안전시설, 지원시설 등이 미비하다.

평이 많아 자연적인 수렵장으로서의 잠재력이 매우 높다. 현재는 민간이 소유하는 인공 수렵장이 하나 있고, 사격장도 하나 있다.

또한 구릉, 오름을 이용한 잔디스키, 행글라이더 등 자연경관을 훼손하지 않는 범위내에서 새로운 관광자원 개발이 시급한 형편이다.

4) 기타자원

제주도에는 용암동굴이 많이 분포되어 있으며, 이중 만장굴, 빌레못동굴 등은 그 길이로 인해 유명하다. 그러나 굴 내부의 경관은 단조롭고 내부안전시설이 미비하여 국제적 관광자원으로서의 가치가 적다.

대륙과의 격리 등으로 인하여 향토적이고 서민적인 기념물 등은 풍부하나 대규모 사적 문화재는 빈곤하여 관광자원화 하지 못하고 있다.

2. 관 광 객³⁾

내도 관광객은 '81년 72만 4천명에 불과하였으나, '91년에는 320만 5천명으로 4.4배나 증가하여 같은기간 연평균 16.0%에 달하는 높은 성장율이 지속되어 오고 있다.

외국인 관광객은 '91년도의 경우 27만 5천여명으로 추계되고 있으며, 총 관광객중에서 차지하는 비율은 '82년초부터 '91년말까지를 놓고 볼 때 7.1%정도에 머물고 있다.

외국인 관광객의 구성을 국적별로 살펴보면, '91년도와 '92년도의 경우 일본인이 각각 3분의 2가량을 차지하여 주류를 이루고 있는 가운데 대만인과 홍콩인의 비중이 점차 높아

3) 제주도, 「제주도 종합개발계획(안)」, 제주도, 1994, pp.575-579.

④ 제주도 종합개발계획(안)의 문제점과 대책

지는 것으로 분석되고 있다.

내국인 관광객의 관광형태는 '91년도의 경우 일반단체 22.3%, 수학여행 7.8%, 신혼부부 18.3%, 개인 및 기타 51.6%로 나타나고 있으며, 전반적인 추세로서 신혼여행 및 수학여행의 비율이 늘어났는데 반해 일반단체 여행의 비율은 감소해 왔다. 그러나 '92년도의 경우는 전년도 대비 증가율이 일반단체 11.2%, 수학여행 9.7%, 신혼부부 2.4%, 개인 및 기타 9.4%로 나타나고 있어 이러한 증가율상의 이변이 정황변화에 따른 일탈현상인지 또는 성장구조의 한계를 반영하는 것인지 여부에 대한 판단이 몹시 어려운 실정이다.

내도 관광객 집중현상의 변화 추이를 살펴보면, 월별 편중현상은 뚜렷이 완화되는 추세이나, 주말·주중간의 격차는 여전히 심한 편이다.

내국인 관광객의 여행 일정은 대개 2박 3일이나 3박 4일인 것으로 조사되고 있으며, 미세하나마 체재기간의 연장이 이루어지고 있는 것으로 파악되고 있다.

국내·외 관광부문의 변화전망과 내도 관광객의 유치실적을 바탕으로 하여 향후 내도 관광객의 수요증가를 시계열 분석에 의하여 추정해 보면, 2001년의 내도 관광객은 530만명이며, 그중 내국인이 470만명, 외국인이 60만명이 될 것으로 전망된다.

3. 관 광 시 설

1) 숙박시설⁴⁾

숙박시설은 '91년말 현재 총 634개소에 15,077실의 객실을 갖추고 있는데, 이중 관광호텔이 4,050실로 전체의 26.9%, 일반호텔이 2,669실로 17.7%, 여관과 여인숙이 7,494실로 49.7%를 차지하고 있으며, 이 밖에 콘도미니엄(216실), 한국전통호텔(30실), 국민호텔(113실) 각1개소를 갖추고 있는 등 고급과 하급 숙박시설간에 고른 분포를 보이고 있다.

이들 숙박시설은 '80년을 기준으로 그 동안 연평균 9.8%씩 증가하였는데, 특히 관광호텔, 일반호텔 등의 중·고급 숙박시설이 크게 증가하여 숙박시설의 고급화 내지는 다양화 되는 추세를 나타내고 있다.

숙박시설은 대체로 교통이 편리하고 편의시설이 밀집되어 있는 시부지역에 집중된 분포를 보이고 있다. 특히 관광호텔과 일반호텔은 99.5%가 제주시와 서귀포시에 위치하고 있

4) 제주도, 「제주도 종합개발계획(안)」, p.579.

고, 민박시설은 북제주군과 남제주군에 주로 분포하고 있다.

'91년 관광호텔의 객실이용율은 69.3%로, '81년의 49%에서 매년 지속적인 성장을 해 오고 있다.

성수기나 비수기, 주중과 주말간의 관광수요의 격차가 심해 성수기나 주말에는 객실부족 현상이 나타나고 있고, 비수기나 주중에는 객실이용율이 급격히 떨어짐으로써 수익성이 저하되는 요인이 되고 있다.

2) 관광이용시설

관광객에게 운동, 오락, 휴양을 제공하는 제주도내의 관광이용 시설업은 '91년말 현재 전문휴양업 6개소(수렵장, 해양수족관, 민속촌, 식물원), 관광음식점 33개소, 외국인 전용 관광기념품 판매업 10개소, 골프장 3개소, 유람선업 2개소, 농원업 8개소 등이 분포되어 있다.

그러나 이와 같이 부족한 이용시설로는 급증하고 있는 관광객의 다양한 욕구에 대응하지 못함으로써 자연자원을 주대상으로 하는 극히 단조로우면서도 천편일률적인 이른바 「차창 속에서의 관광」을 초래하는 요인이 되고 있다.⁵⁾

Ⅲ. 제주도 종합개발계획상의 관광지 개발의 실태와 문제점

1. 관광지 지정 현황⁶⁾

'85년 제1차 특정지역 제주도 종합개발계획의 확정에 따라 3개단지 13개 지구의 관광지가 특정지역 계획에 의거 지정되었으며, 아울러 제주도 종합개발계획의 확정·공고에 따라 추가로 13개 지구의 관광지가 지정·고시되었다.

이와는 별도로 제주도내에는 교통부장관이 지정하여 개발하는 지정관광지 9개소 39,398㎡가 '71년 이후부터 현재까지 지정·관리되고 있다.

'89년에는 제1차 제주도 종합개발계획 보완계획에 의거하여 교래지구가 신규로 지정·추

5) 김경호, "관광개발의 문제점과 개선방안", 논문집 제12집(제주대학교, 1980), p. 305.

6) 제주도, 「제주도종합개발계획(안)」, p. 591

가됨으로서 '91년말 현재 제주도에 총 3개단지 27개 지구의 관광지가 지정·개발되고 있다.

2. 지구지정의 기본원칙⁷⁾

개발계획상의 관광지 개발방식으로는 지구지정과 개별허가에 의한 개발방식을 혼용하고 있으며 기본원칙으로는 ①기존 3개단지 27개 관광지구에 대한 실태분석과 평가를 통하여 지구지정을 변경함과 동시에 개발방향을 재 정립하고, ②관광지 조성이 완료되었거나 지구 지정이 불필요한 지구는 해제한다. ③자연경관을 보존할 가치가 있는 지역은 개발을 유보하고, ④한라산 국립공원은 국립공원 관리계획에 의거 별도로 추진하며, 시단위의 도시계획구역내에 있는 관광지구는 도시계획법에 의거 도시민의 여가수요 팽창과 야외 위락기능의 확충이란 관점에서 개발을 검토해 나가도록 하며 지구지정 대상에서 제외시킨다. ⑤과다한 면적이 지정된 관광지구는 지구의 구역을 축소·조정하고, ⑥산발적 개발을 막기 위해 개별허가에 따른 허용기준을 둔다. ⑦지구면적은 도시계획구역내는 도시계획으로 결정된 공원 또는 유원지 면적으로 일치시키고, 도시계획 이외의 지구는 관광휴양 지역으로 지정된 면적으로 하되, 미지정 지구는 개발 타당성을 검토한 후 필요한 면적으로 조정하도록 하고 있다.

그러나 이러한 방식으로는 ①지구지정 방식에서 오는 지가의 상승 및 토지 확보 곤란으로 인한 개발부진과 계획 추진의 경직성을 피할 수 없고, ②개별허가 방식에서 나타나는 경관훼손 및 환경오염의 확산과 수익시설 위주의 개발치중을 방지할 수 없으며, ③혼합방식에서 초래되는 산발적 개발에 따른 경관파괴 및 환경오염의 우려를 예방할 수 없을 것으로 예측된다.

3. 개별허가의 허용기준⁸⁾

①대상지역은 도시계획구역내의 지역은 도시계획으로 결정된 도시계획 시설공원 또는 유원지로 결정·고시된 지역으로 하고 도시계획구역외의 지역은 보전지역으로 설정되지 않

7) 제주도, 「제주도종합개발계획(안)」, p. 591.

8) 제주도, 상계서, p. 594

은 지역중 국토이용계획상 시설계획에 적합한 용도 지역으로 하고 있다. ②또한 대상면적은 16만 5,000㎡이내를 원칙으로 하되, 도시계획구역내 도시계획 시설중 공원 또는 유원지로서 결정·고시된 지역은 면적제한을 두지 않으며, 관광목장의 경우 초지조성을 위한 부지를 감안하여 100만㎡이내로 하며, 체육시설 및 이용에 관한 법률에 의거한 체육시설 부지의 경우 50만㎡이내로 하고 있다. ③제주도개발특별법 제39조 제2항 각호의 특별개발우대사업과, ④자연환경보전에 영향이 없는 지역, ⑤활용할 가치가 있는 관광자원이 산재되어 지구지정이 곤란한 지역을 우선하고 있다. ⑥지역균형 개발의 차원에서 사업허가는 지역여건을 고려하여 적정 배분하고, ⑦인근 관광지구의 주관광기능과 도입시설이 중복되지 않는 범위내에서 허용하도록 하고 있다.

그러나, 이러한 원칙에 따를 경우 개별허가 대상사업중에서 국가정책 사업이나 제주도의 공익사업을 특별법에 의하여 개발을 추진할 때 행정절차 이행기간의 장시간 소요로 인하여 국고보조에 의한 사업추진이 어려운 것이 문제로 지적되고 있다.

4. 신규 관광지 개발계획

신규 관광개발 대상지구의 선정기준으로 ①관광지구 유치에 대해 지역주민이 긍정적 시각을 갖고 지역균형 개발의 방침과 부합되는 곳, ②관광지로서의 개발계획 구상이 기 추진되었거나 검토되었던 곳, ③국·공유지를 활용한 제3섹터 주도의 관광지 개발을 모색·추진할 수 있는 곳, ④도민의 개발 선호도가 높은 관광기능을 수용할 수 있는 곳(교양 문화기능: 송악산, 항몽유적지, 휴양체육기능: 교래 농어촌 휴양지, 봉개 휴양림, 레저·스포츠기능: 묘산봉)을 들고 있다.⁹⁾

그러나 이 가운데 교래 농어촌 휴양단지의 경우는 농어촌개발특별조치법에 의하여 기 추진중에 있는 사업이므로 특별법 적용 개발시 제반행정 절차 이행으로 인한 시간·예산·인력의 낭비를 초래하게 될 것으로 예상된다. 또한 항몽유적지의 경우는 농촌진흥원 상귀 종합시험 포장면적 일부가 개발 대상지구로 편입되어 있어 농촌진흥원의 농작물 시험재배, 연구 등에 지장을 줄뿐만 아니라 동 지구내에 일부 문화재 시설의 도입과 관련하여 문화재 보호법에 의한 개발 타당성도 충분히 검토되지 않았다는 점이 문제로 지적되고 있다.

9) 제주도, 「제주도 종합개발계획(안)」, p. 599.

IV. 관광지 개발의 개선방안

1. 단지·지구조성의 합동개발 방식 도입¹⁰⁾

자연환경 보전을 우선으로 하고, 적절한 개발을 유도하기 위해서는 자연경관의 훼손 및 환경오염의 부작용의 정도가 심한 개별허가 방식이나 혼합방식보다 지구지정 방식을 중시할 수 밖에 없다.

지구지정 방식의 단점이 지가의 상승 및 토지확보 곤란이라고 볼 때 이를 타개하기 위하여 현행 도시계획법 제24조 및 관광진흥법 제25조에 근거하여 이를 보완한 새로운 방식인 사업자와 토지주의 합동개발 방식을 도입할 필요가 있다.

이 방식에 의하면 사업시행 주체는 지방자치단체가 되며, 지방자치단체와 토지소유자간에 역내 토지사용 협약을 체결하되 토지소유자에게 기존 토지의 소유권을 설정함과 동시에 지방자치단체에게는 토지대행 개발권, 토지분할·교환권을 부여한다.

조성사업 완료시에는 기존 토지소유자 귀속분으로 30%, 공공용지(도로) 확보분으로 20%, 대규모 시설용지(호텔 등)로 50%씩 배분 및 활용한다. 이때에 발생할 가능성이 있는 토지투기 행위를 방지하기 위하여 투기성 소유자의 기득권 인정 여부를 검토하며, 사업시행 허가후의 토지분할을 억제한다.

이러한 방식에 의하여 사업이 추진될 경우에는 개발에 따른 주민들의 생활터전 상실, 토지수용문제 등의 해소가 가능할 것이다.

2. 개별법령에 의한 사업시행의 일부허용

제주도 종합개발계획상의 관광개발 사업은 그 시행절차상 제주도개발특별법 제11조 제1항의 규정에 의거 추진되어야 하나, 국고 지원시기, 절차, 이행기간 등 제반여건상 오히려 불합리한 경우(예 : 김녕해수욕장 국민관광지 조성사업)가 있으므로 관광개발 대상사업중 국가정책사업, 공익사업에 대하여는 관련 인·허가 개별법령(관광진흥법 등)으로 추진할 수 있도록 허용하는 것이 오히려 사업의 원활한 추진에 도움을 줄 수 있다.

10) 김한옥, "제주도 관광개발에 따른 경관보전 및 주민참여 방안", 교관연구 논문집 제2호, 제주도지방공무원 교육원, 1991, pp. 77-78.

또한, 종합개발계획 수립 이전에 개별법령에 의해 수립 시행되고 있는 사업(예 : 교래농어촌 휴양지 조성)에 대해서도 해당 법령에 의하여 승인된 것을 승계하도록 함으로써 지속적인 추진이 가능하도록 해야 할 것이다.

3. 지역실정을 면밀히 고려한 관광개발 대상지구의 선정

항목유적지에 대한 신규 관광지 개발계획과 같이 기존의 시설과 지역여건을 충분히 고려하지 못하여 계획된 곳은 종합개발계획에서 제외시키는 것이 바람직할 것이다.

항목유적지 관광지 개발계획의 경우 계획대로 사업이 시행될 경우 기존의 농촌진흥원상귀종합시험포장이 수용되어야 하며, 이로 인한 시설이전 비용 부담 등을 고려할 때 자치단체의 재정부담이 클 뿐 아니라 인근 부락주민이 관광개발에 참여하기에는 자본형성면에서 영세한 점을 지적할 수 있으며, 일부 문화재의 도입도 문화재보호법에 의해서 사전에 충분히 검토되어야 할 사항이므로 이번의 종합개발계획에서는 제외되어야 할 것으로 생각된다.

V. 결 어

이상으로 제주도 종합개발계획(안)의 문제점과 대책을 관광지 개발을 중심으로 살펴보았다.

제주도 지역개발이라는 차원에서의 관광개발이 차지하는 비중은 입지조건상 공업개발은 기대하기 어렵고 단순농업은 UR 협상타결로 인한 수입개방 등으로 인하여 한계가 노정되고 있다는 점에서 지역개발을 위한 매우 중요한 대안이라고 아니할 수 없다.

이렇듯 중차대한 위치를 점하고 있는 관광개발이 앞으로 명실상부한 이 지역의 기간 산업으로 정착되기 위해서는 지역성, 자율성, 참여성, 적정성, 형평성, 효율성, 공익성, 계획성의 요소를 기본이념으로 하여 입안되고 실행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김경호, “관광개발의 문제점과 개선방안”, 논문집(제12집), 제주대학교, 1981
- 김계홍, “제주관광의 현실과 현명한 대응”, 「제주도」제93호, 제주도, 1993. 1
- 김한욱, “제주도 관광개발에 따른 경관보전 및 주민참여 방안”, 교관연구 논문집 제2호, 제주도지방공무원교육원, 1991
- 장성수, “관광부문의 기본구상”, 「제주도」제94호, 제주도, 1993. 8
- 제주도, 주요행정현황(관광개발국), 1992
- 제주도, 제2차 종합개발계획(안), 1991
- 제주도, 제주도 종합개발계획(안), 1993
- 제주도, 특정지역 제주도 종합개발계획(관광개발계획의 기초 및 요약), 1985
- 한국관광공사, 지방화시대의 관광정책, 1992
- 관광진흥법
- 도시계획법
- 제주도개발특별법