

제주도 농어촌 관광마을의 발전방안에 관한 연구

(A Study on the Development Strategies in Rural Tourism Villages in Jeju Island)

이진희*
(Lee, Jin-Hee)

목 차

- I. 서론
- II. 제주도의 여건분석
- III. 농촌 관광마을의 정책
- IV. 제주도 농어촌 관광마을의 발전방향

I. 서론

국토의 균형발전과 관련해서 나타나는 하나의 문제는 같은 지역 내에서도 상대적으로 성장이 집중되는 곳과 반대인 곳이 발생함으로써 지역 내 불균형 발전이 유발되는 현상이다. 문제 지역의 유형으로는 낙후지역, 침체지역, 과밀지역이 있다. 낙후지역과 침체지역은 개발의 부진으로 인한 낮은 소득수준, 높은 실업률, 과도한 인구유출 등이 문제인데 과밀지역은 과도하게 인구와 산업이 집중되고, 지나친 성장이 문제이다.

낙후지역은 농업, 임업, 어업, 광산업 등 1차 산업에 주로 의존하고, 산업은 생산성이 낮으며, 자원의 고갈, 기술의 낙후 등의 요인들로 인해 어려움을 겪고 있다. 실업문제, 저소득, 저성장률과 그에 따른 높은 인구유출이 일반적인 현상이다. 침체지역은 과거에는 산업활동이 활발했으나 현재는 경제적으로 쇠퇴하고 사양화하고 있는 지역이다. 지역적 원인으로는 중심시장이 쇠퇴하거나 이동할 경우, 과거에는 중심시장에 대한 입지적 우위로 인해 번성하던 지역이 중심시장의 주변지역으로 전락함으로써 침체하게 되는 경우이다. 과밀지역은 급격한 산업화 과

* 제주대학교 경상대학 관광개발학과 교수

정에 있는 개발도상국이나 후진국에서 수도를 중심으로 몇 개의 대도시에 산업과 인구가 집중됨으로써, 당해 도시의 재정이나 개발능력으로는 유입인구의 수용에 필요한 여러 가지 시설, 즉 상·하수도, 철도, 학교, 주택, 병원 등의 공급을 해결하지 못하여 주택난, 환경오염, 교통체증 등의 도시문제를 일으킨다.

제주도의 경우 제주시로 인구가 집중됨에 따라 제주시는 각종 사회·경제적 문제, 예컨대 주택, 교통, 교육, 환경오염 등의 도시문제를 겪고 있다. 반면에 서귀포시(산남지역)은 인구가 빠져나감에 따라 지역공동체의 지속가능성이 위협을 받을 지경이다. 특히 산남지역 주민들이 토로하는 지역적 차별의식과 상대적 박탈감 등은 제주시로의 인구가동을 더욱 촉진시키고 있어, 지역간 불균형 발전의 정도가 더욱 벌어지게 될 것으로 예측된다(허정옥, 2005).

제주지역경제는 1980년대 후반부터 감귤과 관광산업의 급격한 성장으로 전국 지역경제의 선도적인 위치를 차지하여 왔다. 그러나 1990년대 후반 이후 IMF 금융위기, 경기침체, 감귤을 비롯한 농산물의 과잉생산, WTO체제에 따른 시장개방, 해외여행 자유화 등의 영향으로 급격한 성장률의 둔화를 보이고 있다. 이에 따라 제주의 1인당 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)은 전국의 82.3%수준으로 하락하는 등 타 지역과의 격차확대로 지역주민의 상대적인 삶의 질에 큰 영향을 미치고 있다(고성보, 2002).

제주지역의 1인당 GRDP는 1985년 3백 83만원으로 전국 3백 75만원을 앞지르는 등 1985-1990년 동안은 4백 59만원으로 전국 4백 77만원의 96.3%로 거의 근접하였다. 80년대 말의 감귤과 관광산업의 급격한 성장에 기인한 것이다. 그렇지만 1990년대 중반이후 IMF금융위기와 급격한 경기침체, 과잉생산·공급으로 인한 감귤 및 관광산업부문의 위축으로 2000년도 제주의 1인당 GRDP가 8백 10만원으로 전국 9백 84만원의 82.3%에 불과하는 등 최악의 상황을 맞고 있다. 이러한 추세를 반영하여 1998-2000년 동안의 1인당 GRDP는 전국 9백 1만원의 85.4%에 불과한 7백 69만원을 보이고 있다. 특히 감귤산업의 성장률 하락은 제주도 경제를 위축시켜 상대적인 소득감소로 연결되어 지역주민의 삶의 질을 하락시키고, 인구의 제주 시 유출이라는 지역문제를 낳고 있다.

1993년 우루과이라운드(UR) 타결, 2004년 칠레와의 자유무역협정 체결, 2007년 4월2일 세계최대 경제 대국인 미국과의 FTA가 타결되어 농산물 시장 개방화가 본격화되었다(2007-07-25 영남일보 최하탁). 농촌을 둘러싼 환경이 시장경제라는 큰 틀 속에서 빠르게 변하고 있어 농업은 생산이라는 개념의 전환이 필요한 시점이다. 시대흐름에 편승하지 못하면 제주 농업의 기반은 심각한 위기를 맞을 수도 있다. 농촌이 풀어야 할 핵심과제는 농촌의 자연환경을 보전하면서, 농가소득을 증대하고, 농촌의 지역사회를 유지할 수 있는가 이다(이진희, 2008).

일본 농업은 외국산농산물의 다량 유입과 농업인구의 고령화 및 소비성향의 변화로 새로운

국면에 직면하게 되었다. 외국산 농산물과는 가격경쟁에서 밀리고, 종전에 행해졌던 농업형태로는 산업으로서의 위치를 위협받게 되면서 일본농업은 적응하려는 새로운 변화가 일고 있다. 농산물도 상품(商品)으로 인식하면서 소비자에게 다가서고 있다. 지역성과 고품질에 바탕을 두고 명품화하려는 것으로, 브랜드로 승부하고 있는 것이다(한라일보 2005. 12.31 장지용 제주대교수). 농업개방의 세계적 추세 속에서 제주도 농업이 경쟁력을 갖기 위해서는 제주만의 이미지를 갖는 세계 유일의 농업과 농산물을 만드는 것이 중요하며 이를 위해서는 창의력과 도전정신으로 명품농산물을 만드는 것이 필요하다. 제주지역경제를 활성화시키기 위한 방안의 하나로 1차 산업과 관광을 연계하는 것이 시급한 실정에 있다.

이와 같은 문제들을 해소하기위하여 제주도에서는 1999년부터 국제자유도시를 추진하고 있는데 국제자유도시를 지향한다는 것은 사람·상품·자본의 자유로운 이동을 보장하고, 수요자 지향적인 투자 환경을 조성하여 지역에 고급일자리를 많이 만들어서 고용기회를 창출하고, 지역경제 활성화에 이바지하도록 하는 것이다. 국제자유도시로서 제주도의 경쟁력을 강화하기 위하여 핵심 산업으로 관광·1차 산업·교육·의료산업을 선정하고, 이들 산업을 홍콩, 싱가포르 등 기존의 국제도시와 지리적, 환경적, 경제적, 산업적으로 차별화된 여건을 지니도록 규제자유지역화 하여 최적의 국제자유도시로 육성하는 것이다.

제주지역경제를 활성화시키기 위한 방안의 하나로 관광과 연계된 개발욕구가 분출하고 있으며, 이해관계자들 사이에 갈등이 발생하기도 한다. 1차 산업이 주축을 이루고 있는 농어촌 지역의 현황을 분석한 후 지역경제를 활성화하기위한 방안을 모색해보고자 한다. 명소 만들기는 지역사회, 지역자원, 관광객이 지역사회의 지속가능성을 보장하면서 관광활동을 매개로 지역을 활성화시키는 것이다. 외부자본 또는 기업가 자본에 의해 지역사회가 통제되는 것이 아니라 지역사회에 거주하는 지역주민이 주체가 되어 지역사회의 여건과 환경을 개선시켜 관광자원으로 활용하는 것이 명소 만들기의 기본적인 사고이다. 지역주민이 지역에 분포하는 수려한 자연경관, 고유한 문화유적, 역사적 전통, 유형의 문화재, 독특한 지역의 특성 등을 활용하여 장소성을 부여하고, 질 높은 서비스를 제공할 경우 관광객이 증가할 것이고, 새로운 명소로 부각될 것이다(이진희, 2008).

II. 제주도의 여건분석

제주도의 기온은 온화한 편이지만 강수일수가 연간 100일 이상이고, 바람이 많이 불며, 여름 휴가철과 태풍이 부는 시기가 겹치며, 여름철 습도가 높아 고온다습하며, 맑은 날은 연간

55일-70일에 불과하다. 기온은 연간 온화하고, 강수일수가 많고, 고온다습하므로 다양한 식물이 자생하고, 식물의 생육이 좋아 제주도 전체가 생물의 보고라 할 수 있다. 화산폭발로 형성된 분화구, 오름 등과 다양한 식물이 결합되어 경관적 가치가 매우 높다.

수목과 잔디의 생육이 좋고, 겨울철이 온화하여 연중 골프를 즐길 수 있는 골프관광의 최적지로 경쟁력이 높다. California 지방은 비가 적고, 습도가 낮고, 태양이 강열하여 과일의 당도가 높아서 과일의 경쟁력이 높지만 잔디, 수목의 생육상태는 좋지 않다. 제주도는 강수량이 많고, 습도가 높아서 채소나 과일의 당도를 높이는 데는 한계가 있다.

제주도 인구의 90% 이상이 표고 200m 이하의 해안지대에 거주하고 있으므로 해안가는 개발압력이 높고, 지가가 상승하고, 환경훼손이 많이 이루어 지는 곳이다. 해안지대는 토지의 필지당 면적이 좁고 지가가 비싼 편이지만 중산간 지역은 지가가 낮고, 개발압력이 낮다. 필지당 면적이 넓으며, 넓은 토지를 소수의 토지주가 소유하는 경향이 있다. 입지적으로는 해안지역보다 개발여건이 나쁘지만 토지 구입의 용이성, 지가의 저렴 등으로 대규모 관광개발(골프장, 골프+숙박시설)이 활발히 진행 중인 곳이다(이진희, 2005a).

농업, 어업, 축산업이 쇠퇴하여 감에 따라 남군, 서귀포, 북군 주민들이 제주시로 이동하여 제주시내에는 주택난, 상하수도, 교통난, 환경문제, 지가상승 등 사회적 문제가 발생되고 있다.

2.1. 공간구조분석

조선시대 초기부터 제주도를 제주대정·정의의 삼현으로 나누어 통치하도록 하였다. 북쪽지역은 제주목을 두었고, 남쪽지역은 두 지역으로 나누어 서쪽지역에는 대정현, 동쪽 지역에는 정의현을 두어 통치하였다(나미영·최종희·김용기, 1998).

정의현청은 태종 16년(1416) 안무사(安撫使) 오식(吳湜)의 건의에 따라 성산면 고성리에 정의성을 축성하였으나, 현청이 너무 동쪽에 치우쳐 행정상 불편할 뿐 아니라 태풍의 피해가 잦고, 왜적으로부터 침입이 빈번하였으므로 안무사 정간(鄭幹)이 건의하여 세종 5년(1423), 당시의 진사리(현 표선면 성읍리)로 현청을 옮기게 되었다(제주도 남제주군, 1995).

제주도의 공간구조가 현재 모습을 드러낸 것은 일제의 영향이 크다. 일제 당시에는 3개의 주요 도로와 해안선을 따라 각 마을을 잇는 간선도로가 있었으나 미약한 상태였으며, 도로상태는 곳곳에 바위가 튀어나와 있었으며, 화산석이 도처에 쌓이고 막혀 수레나 보행이 곤란하였다. 도로마다 배수시설이 없어 비가 온 후에는 하천으로 변했으며 제주-서귀포 간 도로는 겨울에는 눈 때문에 통행이 제대로 이뤄지지 않았고, 해안선이 단조롭기 때문에 좋은 항구가 발달할 수 없었다. 이 같은 교통상황은 제주도를 생산기지로 만들고자 했던 일제에 가장 큰 걸림

들이 되었다. 제주의 목재, 소와 말, 해산물 등 각종 생산물을 외부로 반출할 수 있도록 해안 일주도로 사업을 추진하였다.

<표 2-1> 일제의 해안일주도로사업

시 기	정 비 내 용
1912~1913년	기존 도로에 대해 정비작업 실시
1914~1916년	3개년 계획(총 연장 181km, 너비 6m로 도로 확장공사) 착수
1932년	너비 10m의 도로로 재 단장

자료 : 제주일보(1999), 되돌아 본 제주 20세기 : 해안일주도로의 개설내용

해안 일주도로는 제주사회에 커다란 영향을 미쳤다. 그전까지는 해안으로부터 5-10km 떨어진 내륙지역이 행정과 경제의 중심지 역할을 담당해 왔고, 해안지역은 해녀작업 자체가 천박하게 인식된 데다 교역의 부진으로 해산물의 경제적 가치가 낮아 내륙지방의 유림들로부터 차별을 받아왔다.

도로가 개설됨에 따라 도의 중심지 역할이 새로운 교통의 요충지인 해안마을로 넘어가게 됨으로써 행정기관들이 교통이 편리한 해안도로변 마을로 이동하기 시작했고, 행정기관의 이동은 인구의 이동과 사회적 부의 이동을 수반했다(조성운·신행철, 1995).

<표 2-2> 해안일주도로 개설에 따른 취락구조의 변동

변 화	마 을 명	내 용
면소재지 이동	성읍리 →표선리	성읍리 : 도로개설 이전까지 군청 소재지로 정의군내 최대의 마을
	서흥리 →서귀리	서흥리 : 기존 면 소재지 서귀리 : 미약한 어촌에 불과했으나 호구수로나 인구수로 손꼽히는 마을로 발전
	명월리 →한림리	명월리 : 구우면(舊右面 : 현 한림읍과 한경면) 면소재지였음
규모 축소	남읍리	남읍리 : 신우면(新右面 : 현 애월읍)내 최고 마을이었으나 1920년대 호구수가 336호로 그 당시의 하귀리(475호), 신엄리(345호)보다 작은 마을로 전락
	구좌면 상도리	1800년대까지 산간마을인 상도리와 해안마을인 하도리의 호구수는 88호로 같았으나 일주도로가 하도리를 경유한 이후 1920년대에는 상도리가 126호인데 비해 하도리는 425호로 3배 가까운 차이를 보임

자료 : 제주일보(1999), 되돌아 본 제주 20세기

제주도의 행정 단위는 해방 직후 1946년 제주도(濟州道)로 승격한 이래 제주읍과 북군·남군으로 짜여져 일제침략기 일본인들이 정의현·대정현을 폐지하고 산남과 산북으로 나누었던 행정 체계를 그대로 이어오고 있다.

제주시가 급변한 것은 1970년대로서 몇 차례의 도시계획의 수립·재정비 과정을 거치면서였다. 1970년대의 도시계획은 관광산업과 밀접히 연결되도록 제주시의 공간구조와 사회과정을 크게 변화시키는 방향으로 작성됐고 강력히 시행됐다. 본격적인 도시개발사업은 1977년부터 연동 지역의 200만평의 토지를 대상으로 하는 신제주 건설로 나타났다. 신제주 건설을 중심으로 하는 제주시의 개발은 도시 공간 구조에 엄청난 변화를 가져왔다. 대규모 관광객을 수용할 숙박시설, 도로 교통망의 확장, 각종 기반시설을 확보해 관광산업을 발전시키려는 것이었다. 애초 신제주는 관광산업에 유리한 조건을 제공하는 시가지이면서 저렴한 택지를 공급하여 주택난을 해소하고 도시인구를 분산시켜 지역간 균형발전을 도모하려던 것이었다.

최근 제주시에서는 지속적인 택지 개발을 통해 대량으로 아파트를 공급하고 있으며 이것이 읍면지역 주민들을 제주시로 끌어들이는 역할을 하고 있다.

제주시 상권의 변화를 분석하면 서부두→중앙로→광양로타리, 연동신시가지→제주대학교로 이동하고 있음을 알 수 있다. 옛날에는 서부두 일대에 제주시민들이 거주하면서 농업이나 어업, 상업에 종사하면서 살았지만 지금은 직업이 다양화되고 생활양식이 바뀌면서 주거지의 이동이 진행되고 있는 것이다.

주거지 이동의 주요한 이유를 살펴보면 아래와 같다(이진희·김구, 2007).

첫째, 교통상황의 변화이다. 옛날에는 걸어 다니고, 우마차의 이용이 고착이었으므로 주택가의 도로 폭이 좁고 불규칙하였다. 현재에는 대부분의 사람들이 자동차를 이용하므로 주차장이 없고, 주택으로 자동차의 접근이 불가능한 경우가 많으므로 차량이용에 편리한 곳으로 이동하는 것이다.

둘째, 주거생활의 변화이다. 옛날에는 산지천에서 물을 길어다 먹고 재래식 화장실을 이용하고, 목욕을 자주하지 않았고, 재래식 부엌을 사용하였다. 현재에는 매일 목욕하고, 수세식 화장실을 이용하므로 주거환경이 편리한 곳으로 이동하고 있다.

셋째, 쇼핑환경의 변화이다. 옛날에는 재래식 시장이나 오일장을 이용하였지만 현재는 대형 할인점을 주로 이용하므로 쇼핑환경이 좋은 곳으로 이동하고 있다.

이상과 같은 사유로 인하여 역사문화자원이 풍부한 서부두와 중앙로 일대의 구시가지는 공동화 되어가고, 상권이 쇠퇴하고 있는 실정이다. 제주시나 서귀포시의 역사문화자원은 주로 구시가지에 분포하고 있다.

2.2. 인구구조분석

제주도는 해방 이후 매우 빠른 속도로 인구가 성장했다. 제주도 인구는 해방 직후인 1949년에 25만명 수준이었다. 그러다가 4·3으로 죽은 사람이 많은데도 1955년 조사에서는 29만명 수준까지 증가했다가 1960년 28만명 정도로 떨어졌다. 변동의 가장 큰 이유는 1955년 조사에 1950년 6·25전쟁으로 제주도에 몰려든 피난민과 당시의 육군 제1훈련소 장병들이 모두 포함돼 있었으며 1960년 조사에는 휴전 후 피난민이 고향으로 돌아가고 훈련소가 폐지됐기 때문이다. 이 시기에는 그만큼 피난민들과 훈련소 장병들, 군인 가족들이 제주도에 차지하는 비중이 컸다.

1960년대와 1970년대는 연평균 2% 이상의 높은 인구증가가 나타난다. 인구가 증가한 가장 큰 요인은 자연출생이 늘어났기 때문이다. 전국적으로 산업화도시화가 진행되면서 농촌을 떠나 대도시로 인구가 집중되는 시기였다. 이런데도 제주도 인구가 계속 증가한 것은 제주도 사람들 중 상당수가 서울을 비롯한 도시 지역으로 떠나갔지만 감귤 생산의 확대와 관광개발에 따라 각종 건설사업이 활기를 띠면서 육지로부터 상당한 인구가 흘러 들어왔기 때문이다. 이 시기에 전남지역 인구가 많이 유입된 것으로 추정된다. 1980년대부터는 인구증가 속도가 떨어지고 1990년대에 들어서면 인구가 증가하지 않고 정체 상태에 있는 것으로 나타난다.

제주도내 읍·면지역 및 산남지역 인구가 해를 거듭할수록 감소추세를 보이고 제주시 개발지구로의 집중현상은 더욱 가속화되고 있다.

1981년 제주도의 총인구는 467,876명인데, 제주시는 174,995명으로 37.4%, 서귀포시는 77,993명으로 16.7%, 북제주군은 120,062명으로 25.6%, 남제주군은 94,826명으로 20.3%를 나타내고 있다.

2006년 6월말 제주도의 총인구는 558,746명인데, 제주시 307,059명으로 55.0%, 서귀포시는 82,780명으로 14.8%, 북제주군은 95,975명으로 17.2%, 남제주군은 72,932명으로 13.0%이다(제주일보 2006년 10월 09일).

제주시의 늘어난 인구는 대부분 북제주군과 남제주군, 서귀포시의 인구가 이동한 것으로, 농촌인구의 도시 집중이 제주도내에서 진행되고 있는 것이다. 이처럼 심각한 지역간 격차는 제주시 지역에 교육 및 문화·의료시설이 집중되어 있어 일자리를 찾아 제주시로 인구이동이 이루어짐에 따라 택지개발사업이 계속적으로 진행되고 있다. 지역간 불균형 방치는 갈등 심화로 인한 심각한 사회문제로 대두되어 도전체의 발전에 걸림돌이 되고 있다.

2.3. 산업구조분석

2.3.1. 제주도의 산업구조

국가의 산업구조가 공업 중심으로 수립되고 집행되는 과정에서 제주도는 공업생산에 불리한 조건을 갖고 있었고, 목축업과 수산업이 유리한 조건을 갖고 있었기 때문에 산업구조가 농·목·축·수산업 중심으로 짜여져 있었다.

1970년대이래 국가가 제주도를 관광 중심의 개발전략을 추진하면서 급속한 변화가 시작됐다. 제주를 타 지역에서 볼 수 없는 특이하고 아름다운 환경을 갖고 있었기 때문에 관광산업이 발달하기에 유리하였다. 국가는 해외로부터 외화를 획득하기 좋은 방법 중에 하나가 관광산업이고 국내에서는 경주와 제주가 가장 경쟁력이 높다고 판단해 관광개발계획을 추진하게 된 것이다.

중앙정부는 국제 자유항과 자유시 구상, 국제관광지 개발, 국제자유도시 구상 등이 계속적으로 입안하였다. 1985년이 되면서 외국인 관광객 유치에 성과가 없자 국제관광지로서의 기대를 접고 제주를 국내 관광지로 집중 개발한다는 계획이 추진되어 국내에서는 확실한 비교 우위를 실현시킬 수 있었고, 산업화의 진전에 따라 여행이 자유스러워지고 신혼여행이 활발해지면서 제주를 최대의 신혼여행지로 알려져 호황을 누렸다.

제주도의 산업구조는 지난 30여 년 동안에 매우 빠른 속도로 바뀌어 갔으며 산업별로 종사하는 인구의 비중도 바뀌었다. 지역 총생산에서 가장 큰 비중을 차지하던 1차 산업, 즉 농·목·축·수산업의 비중이 크게 줄어들어 든 반면 3차 산업, 특히 관광과 관련된 서비스업 부문이 크게 성장했다. 70·80년대 제주도민들에게 실질적인 경제 기반은 수산업, 감귤산업을 포함한 1차 산업이었다. 제주도는 1차 산업 때문에 높은 소득을 얻을 수 있었다. 2000년이 되면서 농·수·산·업 부문은 전체 생산의 22% 정도에 그친 반면 3차 산업 부문이 74%, 즉 4분의 3을 차지하는 수준으로 성장했다. 취업 인구도 전체의 80% 이상을 차지하던 1차 산업 종사인구가 27% 수준으로 떨어진 반면 15% 정도이던 3차 산업 인구가 70% 가까이 차지하게 됐다. 불과 30년 사이에 중심 산업의 축이 완전히 뒤집힌 것이다. 이 같은 변화는 제주도민들의 삶의 내용을 크게 바꾸어 놓았다.

2.3.2. 제주도 농어촌의 여건

① 도시화·산업화·개방화의 진전과 도시중심의 개발정책 시행결과 농촌의 생활여건이 취약하다. 열악한 생활여건은 농업인의 이촌을 가속화하고, 이에 따른 농촌 인구 감소는 농촌투자를 다시 감소시키는 악순환을 되풀이하고 있다. 농산어촌의 생활환경 쾌적성과 지역사회 안전수준

에 대한 만족도는 도시보다 높았으나, 문화여가시설, 교육, 복지, 소득에 대한 만족도는 크게 낮았다(농림어업인 복지실태조사, '04.11).

최근 도시 과밀화, 고령화에 따른 은퇴자의 증가로 도시민이 농촌을 여가생활 및 정주공간으로 새롭게 인식하고 있다. 도시민의 10.9%가 10년내 정주목적으로 농촌이주를 고려중인데 구체적으로 준비중인 도시민도 2.5% 수준이다(농어촌 정주의향 조사, '05.10).

② 농업생산기반 조성에 재원을 집중하여 농촌지역개발에 대한 투자가 부족하다. 경지정리, 수리시설 개보수, 영농기계화, 경작로 확포장 등을 집중 추진하여 안전 영농기반은 어느 정도 구축되었지만 정주권 개발, 관광체험마을 조성, 농촌생활용수 공급, 농어촌 경관개선, 정보화추진 등의 농촌 기초 인프라 구축은 아직 미흡하다.

Ⅲ. 농어촌 관광마을의 정책

3.1. 농어촌개발정책의 변화

3.1.1. 1970년대 새마을사업

1960년대 도시화, 산업화 과정을 거치면서 도·농, 농·공간의 격차가 확대되고 이는 사회적인 쟁점으로 부각되었다. 도시와 농촌의 불균형을 해소하기 위한 전략적 접근이 필요했다. 정부 정책에 의해 추진된 농촌생활환경 정비사업은 내무부(현재의 행정자치부)에 의해서 추진된 새마을사업이 시초이다. 이는 중앙정부의 강력한 추진이 있었고, 행정리별 사업추진은 철저히 주민참여를 바탕으로 이루어졌다(이병원, 2005).

새마을사업의 주 내용인 지붕개량사업, 마을안길정비사업은 농가주거환경개선사업과 취락구조개선사업으로 발전하여 행정자치부에 의해 지금까지 실시되고 있다.

3.1.2. 1980년대 농어촌지역종합개발사업

농림부는 1986년에 발표된 농어촌종합대책을 계기로 농어촌 생활환경 정비 분야를 담당하였다. 농어촌종합대책에서는 농어촌을 도시에 뒤지지 않는 생활수준으로 가꾸기 위해서 농어촌 지역의 생활환경을 종합적으로 개발할 것을 명시하였고 구체적인 전략으로 농어촌지역종합개발 방식을 채택하였다.

농어촌지역종합개발방식은 군 단위 크기의 도농이 통합된 생활권(농어촌정주생활권)설정, 생

활권내에서의 종합계획, 종합계획에 기초한 예산편성을 특징으로 한다.

3.1.3. 1990년대 소규모종합개발사업

1990년 대 초에 농림부의 정주생활권사업, 행정자치부의 오지개발사업이 실시되었다. 이 사업은 면의 행정구역 전체를 대상으로 사전에 수립된 계획에 의거하여 여러 가지의 사업을 지방자치단체가 판단, 실시하는 방식으로 1980년대 중반에 실험을 한 바 있는 종합개발방식을 소규모 지역에 적용한 것이라 할 수 있다. 소규모종합개발사업은 더욱더 확장되어 1990년대 중반에는 해양수산부의 어촌 종합개발사업과 산촌종합개발사업이 실시되었다.

여러 부처에서 농어촌 생활환경정비를 위한 사업이 실시됨으로서 투자되는 예산 규모의 확대를 가져왔으며, 농어촌지역의 생활환경 정비에 많은 기여를 하였다.

3.1.4. 2000년대 마을 단위 개발사업의 확산

이전까지 농촌개발사업은 농촌의 환경관리, 소득개발, 주민교육 등과 괴리된체 도시화, 생활의 편리성 향상을 위한 개발사업이 농촌개발정책의 주류를 형성하게 되었다. 사업 추진 방식에 있어서 중앙정부의 하향식 개발방향이 주류를 형성함으로써 지방의 자율성이 저하되었고, 주민참여의 형식화와 역량의 약화에 대한 반성으로 마을 단위 개발사업이 등장하게 되었다.

1990년대 후반과 2000년대에 들어서서 마을 단위사업이 여러 부처에서 실시되었다. 농림부에서 실시한 녹색농촌체험마을조성사업, 행정자치부에 의해 실시된바 있는 아름마을가꾸기사업, 농촌진흥청에서 실시하고 있는 전통테마마을조성사업, 환경부의 생태우수마을사업 등이다.

<표 3-1> 농어촌개발 지원 정책의 변화과정

구 분	70년대	80년대	90년대	2000년대 이후
정책기조	기초환경개선	종합개발방식 실험	소규모종합개발사업	마을개발사업 확대
주요사업	새마을사업	농어촌지역종합개발	정주권개발사업 오지 개발사업 산촌종합개발사업 어촌종합개발사업	녹색농촌체험마을 아름마을가꾸기 전통테마마을 생태우수마을
주관부서	내 무 부	내무부, 농수산부	내무부, 농림부, 환경부	행정자치부, 농림부, 환 경부

자료 : 송미령·성주인(2004), 주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형정립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.

3.2. 농어촌관광마을의 정책

농산촌 지역이나 어촌지역이 갖고 있는 자연자원 및 문화자원을 관광객이 방문하도록 하여 경제적 혜택을 얻는 형태로 추진되고 있다.

농림부에서 2002년부터 농촌 체험관광을 권역 단위로 접근하여 농촌정비에 농촌관광의 개념을 도입하여 녹색농촌체험마을조성사업을 시행하였다. 녹색농촌체험마을사업은 공모에 의해 사업대상을 선정하고 사업계획을 수립하는 과정에 지역주민의 참여를 강조하고 있다. 마을을 단위로 공모방식을 통한 대상지역을 선정하고 선정된 마을에 2억원의 사업비를 제공하는 추진 방식을 채택하였다. 녹색농촌체험마을조성사업 이전에도 농촌관광과 관련하여 관광농원사업, 농어촌휴양단지사업, 민박마을사업 등이 있었지만 이 사업을 도입하면서부터 마을단위에서 농촌관광을 체계적으로 도입하기 시작했다고 볼 수 있다(임상봉, 2004).

행정자치부와 농촌진흥청, 지방자치단체, 농협 등에서 농촌관광과 관련된 사업들이 시도되고 있었다. 행정자치부에 의해 2000-2001년 사이에 “아름마을가꾸기사업”을 시범사업 형태로 시행된 바 있는데 유럽과 일본 등에서 사용되는 그린 투어리즘(green tourism)을 도입하는 것이다.

또한 지방자치단체에 의해 추진된 강원도의 새농어촌건설운동, 농협에 의해 추진된 팜스테이, 농촌진흥청에 의해 추진된 전통테마마을 등이 있다.

농림부에서는 2004년부터 수 개의 마을을 하나의 권역 단위로 하여 공모방식에 의해 상향식으로 추진되는 “농촌마을종합개발사업”을 벌이고 있고, 농업기반공사로 하여금 도농교류센터를 설치하여 도농교류의 촉진을 도모하고 있다. 농촌관광에 대한 안내와 1사1촌 운동과 같은 도시-농촌간의 자매결연을 안내하고, 도시자본의 농촌투자에 대한 안내 및 유치 기능도 담당하고 있다. 도농교류는 인적 자원의 교류에서부터 친환경농산물이나 지역 특산물과 같은 재화와 농촌 관광·휴양·체험 서비스는 물론 자본의 농촌 유입에 이르기까지 넓은 의미로 이해되고 있다.

<표 3-2> 정부 부처에서 시행하고 있는 마을단위 농어촌개발사업

사업명	주관부처	'03 현재 마을수	사업비
녹색농촌체험마을	농림부	44개	2억
전통테마마을	농진청	27개	2억
어촌체험마을	해양수산부	19개	5억
아름마을가꾸기	행정자치부	23개	10억이상*
생태우수마을	환경부	29개	직접지원없음**

* 아름마을가꾸기는 2002년, 2003년 시행하였고 이후는 시행하지 않음.

** 생태우수마을은 정부로부터 직접적인 지원이 없으나 환경보전시설, 생태관광시설 등을 지원하는 혜택이 있음.

<표 3-3> 농어촌관광마을 및 관광농원의 도별 현황 (2004년 추진 중인 지구 포함)

구 분	계	특별· 광역시	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	954	40	82	137	65	112	93	140	129	113	43
소 계	192	13	19	29	12	22	21	23	20	21	12
녹색농촌체험마을	76	1	7	15	6	10	10	6	10	7	4
농촌전통테마마을	45	1	5	7	3	7	4	7	5	4	2
아름마을	23	5	2	2	2	2	2	2	2	2	2
어촌체험마을	19	2	2	2	-	1	2	3	2	3	2
자연생태우수마을 및 복원우수마을	29	4	3	3	1	2	3	5	1	5	2
소 계	426	26	46	56	26	50	48	52	69	44	9

자료 : 임상봉(2004), 도농교류의 유형별 수요분석 및 교류방안, 농어촌연구원, p.26.

<표 3-4> 녹색농촌체험마을 현황 (농림부, 제주지역 현황)

지 역	마 을 명	시작년도
서귀포시	예래동 예래동마을	2002
제주시(구 북제주군)	조천읍 교래리	2002
제주시(구 북제주군)	애월읍 장전리	2003
서귀포시(구 남제주군)	성산읍 은평리 혼인지	2004

자료 : 임상봉(2004)와 농림부 홈페이지(<http://www.maf.go.kr>)를 참고하여 재작성

<표 3-5> 농촌전통테마마을 현황 (농촌진흥청, 제주지역 현황)

지 역	마 을 명	시작년도
서귀포시(구 남제주군)	성산읍 신흥리 어명아방잔치마을	2002
제주시(구 북제주군)	한경면 낙천리 아홉굿마을	2003

자료 : 임상봉(2004)와 농촌진흥청 홈페이지(<http://www.rda.go.kr>)를 참고하여 재작성

<표 3-6> 어촌체험마을 현황 (해양수산부 어촌어항과, 제주 현황)

지 역	마 을 명	시작년도
제주시(구 북제주군)	한경면 고산1리 고산마을	2001
서귀포시	하예동 하예마을	2003
서귀포시(구 남제주군)	남원읍, 위미1리 위미마을	2002
서귀포시	강정동 강정마을	2004

자료 : 해양수산부 홈페이지(<http://www.momaf.go.kr>)를 참고하여 재작성

3.3. 농어촌관광마을의 사업

3.3.1. 농어촌관광마을사업의 목적

농어촌관광은 농·어업과 농·어촌의 다원적 기능을 상품화함으로써 큰 자본을 들이지 않고도 소득을 향상시킬 수 있는 정책 수단이다. 농어촌 환경이 나빠져 가고 있는 상황에서 농어촌 관광은 현행 농가의 투자여력과 인적자원을 감안할 때 가장 적은 자본과 고령 노동력으로도 농가소득을 증대할 수 있는 사업이다(강신겸, 2002).

지역 외로부터 지역 내로 수입이 발생하고, 그것이 지역 내에서 순환하며, 관련 산업에 파급효과가 발생함으로써 지역경제가 활성화된다. 농촌관광의 주체가 지역주민이기 때문에 발생하는 소득은 지역 내로 환원된다. 또한 특산물 가공, 농가식당 등 농산물을 원료로 하는 향토 산업의 진흥을 촉진하여 틈새 농어업을 활성화 시킬 수 있으며, 도시민과의 교류증대는 농어촌주민의 의식수준을 높여주고, 도시민의 농어촌에 대한 이해를 깊게 하며 더 나아가서는 도시민의 농어촌이주 계기를 제공한다(농촌경제연구원, 2003).

3.3.2. 농어촌관광마을사업의 특징

첫째, 사업 대상지를 선정할 때 공모방식을 취함으로써 일선 자치단체 내지는 마을 간의 경쟁을 유도하고 주민의 참여의식을 고취하고자 하였다. 과거와 같이 사업 대상지가 중앙정부가 제시하는 일정기준에 의해 사전적으로 결정되고 순차로 투자가 이루어지는 방식이 아니라, 사업에 대한 계획과 노력 등을 갖대로 경쟁을 통한 대상지 선정 후에 예산을 투자하는 방식이다(박시현·박주영, 2004).

둘째, 생활의 편리성, 물리적 현대화보다는 농외소득 증대를 강조하고 있다. 특히 예시된 사업 내용들을 보면 도시민을 유치하기 위한 시설이 주류를 형성하고 있다.

셋째, 사업비를 일괄보조함으로써 마을 특성에 맞고 주민이 원하는 사업을 추진할 수 있도록 하고 있다.

넷째, 주민참여의 절대적 강조이다. 사업의 공간적 범위를 마을로 설정하여 과거와 같이 일률적으로 이루어지던 도로정비나 주택개량 등의 사업이 아닌 관광객을 위한 관광시설의 경우 추후 관리운영이 필수적이라는 점 등에서 주민의 참여를 강조하고 있다(송미령·성주인, 2004).

3.3.3. 제주도 농어촌관광마을사업의 사례

농어촌관광을 상품화하는 것은 현재 제주관광이 보는 관광이 주류를 이루고 있는 만큼 이에 대한 대안상품으로 성장가능성이 충분하고 주5일 근무제 실시로 도시민들이 가족과 함께 체험을 위주로 한 생태관광을 선호하고 있는데 기인한다. 제주의 볼거리와 역사의 현장 등을 둘러보면서 체험하는 농촌관광상품이 본격 상품화가 이루어져 향후 제주관광의 새로운 대안으로 자리잡을 수 있을 것이다.

3.3.3.1. 예래동 녹색농촌 체험마을

예래마을은 서귀포시내 중심에서 서쪽으로 17km 거리에 위치하였고, 남북으로 길게 분포하여 서귀포시 전체 면적의 14.83%를 차지하며, 서쪽으로는 안덕면과 사군 경계를 이루고 있다.

면적 37.76km², 인구 3,780명(2001)이다. 서쪽은 군산(335m)이 솟아 있고, 안덕면과 접하며, 창고천이 남쪽으로 흘러 남해로 들어간다. 북쪽은 애월읍에 접하고, 한라산 연봉인 녹하지악(624m)·모라이악(501m)·우보악(302m)이 남쪽으로 내려오면서 차례로 솟아 있다. 동쪽은 중문동과 맞닿아 있고, 남쪽은 남해에 닿아 있는데, 해안의 경관이 아름답다.

전체 가구 중 83.8%가 농가이며 이 중 대부분은 감귤농사를 짓고 있고, 서귀포시 타 지역에 비하여 밭농사를 짓는 농가가 많으며, 아름다운 해안 전경을 원형 그대로 간직하고 있는 전형적인 농어촌 마을이다. 문화재는 천제연 담팔수나무(제주기념물 14), 당포연대(제주기념물 23-11)가 있다.

가. 농촌체험시설의 개발

예래동은 2001년 5월 농림부로부터 녹색농촌체험 시범마을로 지정된 바 있다. 서귀포시는 2002년부터 2005년까지 16억여원을 투자하여 테마박물관, 전통초가, 방문객센터 등이 갖춰진 녹색농촌체험마을로 조성하여 예래동을 도시민들이 농촌에 머물며 다양한 체험을 즐길 수 있는 녹색농촌체험마을로 꾸며 왔다.

서귀포시는 2002년 1차로 11억원을 들여 예래동에 방문객들을 안내하고 자료를 전시하는 방문객센터를 비롯해 테마박물관, 예래천 생태복원, 전통초가와 옛 사당 재현 등의 사업을 진행하였다. 2002년 녹색농촌체험마을 홈페이지와 생태관광 프로그램을 제작하고 2003년부터 캠프장과 공중화장실, 주차장, 야생화 정원 등을 만들어 예래마을을 기존 관광지와 차별화 한 농촌체험 생태관광지로 개발하여 왔다.(연합뉴스 2002-07-25 홍정표 기자)

○ 마을 내에 있는 기존 건물, 빈집, 유휴지, 마을회관을 여러모로 활용할 수 있는 방법 강구한다. 리사무소로 쓰던 건물을 페인트칠하고, 내부 개조를 하여 단체를 위한 강당, 여름철 영화관, 농아학교 등으로 이용하고, 예술인, 학생, 전문가 등 특정 집단을 수용할 수 있는 민박촌 및 외국인 관광객을 유치할 수 있는 숙박시설(B&B)을 조성한다.

○ 기존의 도로를 차 없는 거리, 자전거 도로 등으로 활용하고, 신설 주도로를 교통의 중심노선으로 이용하도록 유도하고, 전봇대 없는 마을 만들기를 유도한다.

○ 예래천의 대대적인 환경정비 및 체험코스의 기반을 조성하는데 수로 및 하천을 자연 그대로 보존하고, 다층식재를 통해 친수공간을 제공하고, 야생동물의 통로가 되도록 한다.

○ 생수물 및 너분내 물을 이용한 물레방앗간을 복원하여 관광자원화하고, 논지물에 테매(테우)를 복원하며, 해수풀장은 맨손 고기잡이와 이벤트 장소로 활용하며, 레프팅 보트 등 해양레저 장비를 유입할 수 있는 선착장 시설, 해상 관광루트를 개발한다.

○ 폐경작지나 유휴지에 마을에서 공동으로 공원 조성, 나중에 마을 가로수, 가공품으로 활용할 수 있는 나무를 식재하고, 100년 앞을 보고 마을의 전통과 애깃거리를 만들어 간다. 하수종말처리장, 공원묘지, 쓰레기 매립장 등을 공원 및 휴식공간으로 탈바꿈하여 혐오시설물의 이미지를 불식시킬 수 있도록 한다.

○ 사설 유치원 및 초등학교를 환경학교로 지정하여 특별학습, 환경캠프, 관찰교실 등 프로그램 지속적 운영할 수 있도록 유도한다.

○ 사적지 탐사코스(위 바위그늘 집자리 - 고인돌 - 연대 - 본향당 - 포제단 등 연결)를 개발하고, 해안 트레킹(trekking) 코스도 개발한다.

○ 콘크리트 없는 동네 만들기, 콘크리트와 아스팔트를 벗어나고 싶은 관광객의 기본적 생태 욕구 충족, 자갈, 우드칩(wood chip: 나무를 잘게 썬 것), 잔디 블록, 목재를 많이 활용하도록 한다.

나. 농촌체험프로그램의 개발

농업체험, 하천탐사, 오름 및 식물탐사, 바다체험, 감귤따기체험 등의 체험 프로그램을 운영

하고, 논짓물축제를 개최하고 있다.

○ 농업체험 : 마을의 예래초등학교 학생들을 대상으로 고구마를 심고 가꾸고, 개고, 구어 먹는 친환경 농업의 소중한 체험으로 자연 사랑과 환경의 소중함, 그리고 농업에 대한 기초적 소양과 친숙감 배양 등 현장 학습의 기회를 2001년 이래 연차적으로 실시하고 있다. 2005년 인 경우는 10월에 시행한다.

○ 하천탐사 : 예래환경연구회를 중심으로 지역 청년들이 예래마을의 소중한 젖줄인 예래천 및 대왕천 등 하천 생태조사와 감시 및 보전활동 등 다양한 노력을 기울여 오고 있다.

○ 감귤따기 체험행사 : 예래동 소재 감귤농가에 관광객을 대상으로 감귤따기 현장 체험 및 현지에서 밀감을 구입하고, 당도가 높은 감귤따기 대회, 갈귤 높이 쌓기 대회, 감귤 많이 먹기 대회, 모형 초가집 전시회, 흑돼지 바비큐 파티 등의 행사를 체험한다.

○ 논짓물 축제 : 해변 음악제에서는 서귀포시립교향악단 연주, 제주의 소리, 민속공연 등을 행하고, 맨손으로 넙치 잡기, 대나무 낚시, 보말잡기, MTB 환경순례, 국악민요공연 등을 체험한다.

3.3.3.2. 고산어촌체험마을

환경면 고산마을은 제주도 서쪽 끝자락에 위치하고, 마을주민은 947세대에 2,873명(1,2리 인구포함)이다.

제주시에서 일주도로를 따라 서쪽으로 애월과 한림을 지나고, 46Km의 거리에 위치하며, 승용차로 약40분이 소요된다.

2001년 어촌체험마을로 지정된 고산마을은 바다낚시터인 차귀도(천연기념물 제422호)와 일몰 포인트인 수월봉을 끼고 있다. 마을의 자구내포구는 제주도에서 가장 서쪽에 위치한 포구이다. 뒤쪽에는 당산봉(148m)이 병풍처럼 둘러져 있고, 앞에는 차귀도의 여러 섬들이 거센 파도를 막아주기 때문에 풍광이 아름답고 아늑한 느낌을 주기 때문에 일년 내내 낚시꾼들과 관광객들이 많이 찾는다. 고산마을은 갈치국, 갈치회, 고등어회 등 다양한 수산물 먹거리가 입맛을 돋우고 차귀도, 노을풍광 등 볼거리, 바다낚시 등 레저가 함께하는 어촌체험관광마을로 떠오르고 있다.

고산마을 차귀도 주변해역 2천8백72ha는 국가연구개발(R&D)사업인 바다목장화사업을 유치

한 곳이다. 오는 2010년까지 7년에 걸쳐 추진 중인 제주형 바다목장화 사업은 친환경적 지역 개발과 바다를 통한 고부가가치의 해양자원 조성을 위한 사업으로 총 5백73억원이 투입될 예정이다. 사업이 완료되면 어린고기의 생산·방류에서 어획에 이르기까지 과학적인 생산관리시스템 구축으로 기르는 어업기지와 해양관광지구로 탈바꿈해 어업과 관광을 연계한 소득창출 효과가 기대되고 있다.

가. 어촌체험마을 시설의 개발

어촌체험마을은 2001년부터 정부와 지방자치단체가 지원하는 사업으로, 마을마다 기반시설 조성을 위해 5억원씩 투자되고 있다. 어촌체험마을엔 어촌관광센터와 소공원, 소리축양시설, 전통어업 체험어장 등을 갖추게 된다.(뉴시스 2006-08-28 임성준기자)

제주시 고산마을은 2001년 9월 전국 최초로 어촌체험관광마을로 지정되었고, 제주도는 2001년 15억원을 들여 고산리에 어촌관광센터 건립, 전망 휴게소 설치 등 수월봉 정비, 해양 레저용 보트 계류 시설, 해안 건강지압거리, 해수욕장 정비, 스쿠버다이빙용 전용어선 확보, 차귀도 선착장 시설 등의 사업을 2002년 6월말까지 마무리 지어 어촌체험관광마을로 조성하였다. 이 사업은 제주도가 예산을 지원하고 마을과 어촌계 관계자들로 추진협의회를 구성해 추진되었다.

어촌체험관광마을이 조성되어 야간 오징어 낚시 체험을 비롯해 민박 투숙을 통한 어촌문화 이해, 도-농 교류, 유어장에서의 해양레저 활동, 차귀도 탐방, 분재예술원과 한림공원 관람, 한치물회 등 향토음식을 즐길 수 있게 되었다.

나. 어촌체험마을 프로그램의 개발

고산어촌마을은 제주도의 아름다운 해안경관과 어촌을 배경으로 해양레크레이션, 어업체험, 생활문화체험 등 다양한 체험관광요소를 지니고 있다.

고산 어촌마을은 차귀도 섬주변을 이용하여 트롤링 낚시 체험이 주요 테마이다. 바다낚시프로그램은 자구내포구 부근 해안도로변의 갯바위에서도 낚시가 가능하고, 고산리 자구내포구에서 선박을 이용하여 차귀도로 이동 - 바다낚시체험(선상낚시-인근 연안, 갯바위낚시-차귀도) - 허브농장견학 및 체험, 허브음식 식사(붉은뭇 허브팜) - 수월봉 정상에서 일몰 감상 - 숙소로 이동

고산1, 2리 마을에서는 빼어난 절경을 관광자원화하기 위해 지난 2000년 12월31일 수월봉과 자구내 일원에서 제1회 '수월노을축제'를 시작으로 2001년과 2002년 축제 한마당을 펼친 바 있다. 2004년부터는 축제를 격년제로 열기로 해 8월 축제를 계획중이다. 노을은 떨어지는

해가 못내 아쉬운 듯 차귀도 주변바다를 온통 붉게 물들이며 관광객과 도민들에게 이색볼거리를 제공한다.

<표 3-7> 고산어촌마을 농어촌체험관광 프로그램

구분	지역관광자원	체험프로그램
해양레크레이션	낚시어선 및 자연경관 활용	· 바다낚시체험 : 바다낚시 어선 및 갯바위 낚시 · 차귀도 일주관광 · 유어장(스쿠버다이빙, 작살피싱) · 스킨스쿠버활동
생태체험관광	주변농산물 이용	· 감자캐기 체험 · 감귤농장 체험
건강육성체험	해안지형 및 주변경관 이용	· 해안경관 감상 및 건강산책로 산책 · 자전거 하이킹
생활체험	민박시설 및 문화유적관광	· 어촌민박 생활문화체험 · 고산리 선사유적지 방문 · 고산노을 축제, 수월동, 용수리 절부암 방문
어업체험	어업활동 및 특산물 활용	· 한치, 오징어 말리기 체험 · 어촌 음식문화체험

자료 : 고종화(2002), 농어촌체험관광 활성화 방안에 관한 연구, 경희대학교 관광대학원 호텔·관광경영학과 석사학위논문.

3.3.4. 농촌관광마을사업의 운영상 문제점

3.3.4.1 공동사업과 수익에 대한 분배방식

관광농업의 경우 특정한 단체나 개인에게 그 혜택이 주어졌다면, 현재의 농촌관련 관광사업은 지역주민들이 공동으로 참여하여 서로의 소득을 높이는데 목적이 있다. 공동사업은 동업의 형태와 유사하기 때문에 운영에 있어서 규약이나 협약을 문서화하지 않으면, 누구나 더 많은 이익을 받길 원하기 때문에 갈등의 발단이 될 수 있다(이병원, 2005).

공동사업으로 인해서 발생한 수익금의 분배문제는 농촌관광사업에서 가장 큰 문제 중에 하나이다. 참여한 주민과 비참여한 주민간의 분배, 참여한 주민에서도 참여정도에 따른 분배방식이 해결되지 않는다면 농촌관광사업의 성공여부를 떠나서 한 마을의 존립에까지 영향을 미친다.

3.3.4.2 사업운영 결과에 대한 책임 소재

농촌 주민들은 눈앞에 보이는 소득에만 치우친 나머지 사업이 실패하거나 사업비의 투자에 대해서는 책임을 회피하는 경우가 대부분이기 때문에 책임은 마을지도자들에게 떠 넘겨진다. 또한 농촌관광마을사업의 경우에 공동사업이지만 이익의 분배에 있어서 자신의 권리를 강하게 요구하지만 책임의 분담에 대해서는 회피하려고 한다.

3.3.4.3 시설 운영상의 효율성과 전문화 요구

농촌관광은 전문적인 경영인이 아닌 마을 사람들이 운영하는 경우가 대부분이므로 효율성과 전문화에 문제가 생긴다. 농업을 주 수단으로 생계를 이어온 농촌 사람들은 도시민을 상대로 서비스나 레크리에이션을 제공하기에는 어려움이 많다. 특히 농촌의 고령화로 인한 젊은 인재들의 부재는 마을 리더들에게 의존할 수밖에 없으며, 마을리더가 경영과 전문화의 문제를 해결하기 위해서 외부 전문가를 고용하게 되는데 이것을 이해하지 못한 주민들과 불화를 일으키는 경우가 많다.

3.3.4.4 소득위주의 사업

농촌관광마을사업의 내용이 지나치게 소득사업 위주로 편향되다 보니 주민의 사고나 행동이 경제적 측면으로만 치중하게 된다. 마을환경정비, 마을홍보를 위한 이미지 사업의 참여, 마을 방문자에 대한 호의적 대응 등의 마을 공동체로서 당연히 해야 할 일에 대해서조차 경제적 보상을 기대하는 등의 역기능이 수반되었다.

3.3.4.5 의사결정 구조

소수에게 집중된 마을 의사결정 구조로 방관자 내지 소외자가 다수 존재하게 되었다. 이는 마을 갈등의 이유가 되고 있으며 마을개발사업의 지속성을 저해하는 결정적 요인이 될 수 있다(송미령·성주인, 2004).

IV. 제주도 농어촌 관광마을의 발전방향

농어촌관광의 목표는 농촌주민의 삶의 질 증대, 관광객 만족, 깨끗한 농어촌환경의 유지라는 세 가지 목표를 동시에 달성하는 것이다. 농어촌관광의 방향은 자연환경과 특산물, 전통문화를

결합하여 도시인을 불러들이는 지속가능한 농어촌활성화 전략이어야 한다. 숙박중심의 단순한 관광사업에서 수산물의 가공과 판매로 연결되는 복합경영으로 전환해야 하며, 다양성을 갖춘 마을단위의 사업추진으로 투자위험성을 분산시키는 전략이 필요하다. 주민의 자발적인 참여 속에 생활환경과 생산활동을 체험상품으로 개발하여 도시민을 유치하는 것이다.

풍부한 자연이 남아있는 농어촌에서 자연과 문화와 사람들이 교류를 즐기는 녹색관광은 농어촌지역 활성화의 새로운 가능성을 제시한다. 대규모 개발을 하지 않고 지역자원을 최대한 활용하여 마음의 접촉, 사람간의 교류를 중시하는 것이다. 지역민이 주체적으로 임하고 '사람과 지역이 공생하는 농촌'을 지향하는 것이다. 이렇게 함으로써 농어촌주민에게는 소득증대뿐만 아니라 지역에 대한 애착심을 갖도록 하고 생활문화의 향상을 기대할 수 있다. 도시주민에게는 일과성 즐거움이 아니라 농어촌의 생활과 문화를 맛보고 이해를 넓히는 동시에 자연과 접촉함으로써 인간성을 실현하는 자기실현 여행이 될 수 있을 것이다.

1차 산업과 연계한 농어촌의 활성화를 위한 방안의 하나로는 고철 덩어리, Seat, 유리, 타이어 등의 부품을 조립하여 고급 자동차를 만들어 비싸게 파는 원리와 같이 감자, 당근, 감귤, 소고기, 돼지고기 등을 가공하여 잠자고, 먹는 것 등과 함께 포장하여 비싸게 판매하는 방안을 강구되어야 한다.

제주지역의 농어촌지역경제를 활성화하기 위한 관광전략수립의 원칙으로는 아래와 같다.

첫째, 관광시장을 다변화하여야 한다. 현재와 같이 제주도 방문 관광객의 95%가 내국인인 내수 위주에서 벗어나 싱가포르와 같이 외국인 관광객의 방문목표를 50%는 달성하여야 하고, 체재기간을 늘려야 한다. 이를 위하여 일본, 중국시장을 적극공략하고, 대만, 싱가포르 등의 동남아시아와 호주, 미국시장을 공략하여야 한다. 내국인의 비율이 높을 경우 국내경기가 좋지 않을 경우 제주경제의 회생을 위한 대책마련이 어렵게 된다. 외국인관광객의 비율이 높을 경우 우리나라와 공휴일이나 휴가기간 등이 다른 경우가 많기 때문에 비수기타개에 유리한 측면이 많다.

둘째, 시설을 다양화하고, 언제 방문하더라도 새로움이 가득하도록 해야 한다. 보는 관광위주에서 보면서 즐기는 것(해양수족관, 역사공원, 생태공원 등), 즐기는 자체(골프 Course, 해양레포츠, 영화체험관, 해수사우나 등)로 전환되어야 한다.

4.1. 지역주민의 참여방안

지역활성화 사업에 있어 문제가 되는 것은 재원과 전문인력의 부족이다. 계획단계부터 주민을 참여시켜 의견을 수렴하기 위해 공청회, 설명회, 전문가토론회 등을 활용한다. 지역주민

의 참여를 유도하기 위해서는 주민의 의식을 지방화시대에 걸맞게 전환시키고 조직화하는 일이 과제로 부각되며, 이를 위해 지역내 시민단체와 민간조직의 육성이 필요하다(이진희, 2005a).

또한 지역사회에 적합한 운영체계를 구성하여 관광상품의 개발과 운영에 참여하여야 한다. 관광상품개발은 지역에 관광시설이나 여가공간을 조성하는 것에 그치는 것이 아니다. 지역의 자연 및 문화경관, 농수산물의 생산 및 유통판매, 농어촌의 일상생활, 문화활동, 지역이미지 등 다양한 요소와 주민들의 활동을 결합하여 관광자원화하는 것이다. 지역사회의 여건에 맞는 운영규모와 적합한 체제(市民株式會社, 民官共同會社 등)를 갖출 때 가능한 것이다.

장기적인 안목에서 인재를 육성해야하는데, 젊은층의 인구유출로 어려움을 겪고 있는 낙후 지역인 경우에는 지역내 젊은층의 유출을 막으면서 지역발전의 주체로서 역할을 할 수 있도록 인재육성에 노력을 기울여야 한다.

4.1.1. 다양한 형태의 민박집 운영

지역주민이 가장 쉽게 관광사업에 참여할 수 있는 방법은 민박을 운영하는 것이다. 빈집, 여유 있는 방을 개선하거나 개조하여 객실로 활용하는 것은 농어촌경제에 직접적인 도움을 준다. 한 지역의 생활 자체를 체험하고자 하는 관광객을 위한 민박의 객실은 간단한 침구세트와 함께 있는 그대로를 관광객에게 제공한다. 관광객은 민박의 공간과 시설에 관하여 일정한 수준을 요구하므로 이를 만족시켜야만 지속적인 수입을 얻을 수 있다.

민박을 단순히 숙박, 또는 숙박과 자가취식의 개념을 가져서는 안된다. 민박은 그 지역에서 생산되는 특산물을 이용하여 고유한 저녁과 아침식사를 제공하는 프로그램도 고려해야 한다. 민박은 농어가에서 부업으로 운영되기보다는 주업으로 운영될 수 있는데, 펜션(Pension)업이 이러한 형태의 특성을 띠고 있다.

4.1.2. 상업시설, 수산물 공동판매장 운영

지역주민이 공동으로 상업시설, 수산물 공동판매장 등을 운영하는 것이다. 운영방식으로는 지역주민이 각자 소정의 금액을 출자하여 상업시설, 특산물 공동판매장 등을 설립하여 공동으로 운영하는 방법이 있고, 기존 공공기관에서 설립한 시설을 지역주민이 매년 추첨을 통해 운번제로 운영하는 방법도 있다.

4.1.3. 지역공동체주식 제도로 관광사업 참여

지역공동체의 의견이 제도적으로 반영될 수 있도록 외부자원의 단순한 동원이 아닌 '지역공동체의 실질적 공동참여' 형태를 모색한다. 이를 위한 방안의 하나로 '종업원주식보유제도'(employee stock ownership plan)와 유사한 '지역공동체주식참여'(community stock ownership plan) 제도의 도입 등이 고려될 수 있다(박준식, 1998).

지역주민들이 정부, 기업, 금융기관, 이해관계자의 지원을 얻어 개발에 주도적인 역할을 하며, 관광개발의 단계를 통하여 지역주민과 이해관계자들이 상호간의 기회를 활용할 수 있고, 환경변화에 대처할 수 있도록 구체적인 영향평가, 환경감시기관 등이 마련되어야 한다.

4.2. 지역산업과 관광의 연계방안

지자체간 경쟁이 점차 가속화되어 地域性을 살린 차별화된 자원의 개발과 서비스제공이 이루어지지 않으면 경쟁에서 뒤지는데, 어느 지역이건 고유한 매력을 발굴하고 창출하는 것이 중요하다. 많은 돈과 전문적인 지식이 없더라도 타 지역과의 경쟁에서 성공할 수 있는 고유한 관광자원을 찾아내는 것이 중요하다.

관광은 지역내 다른 산업의 발전에 기여할 수 있으므로 관광개발은 지역산업과 연관성을 가지고 추진할 필요가 있다. 관광산업이 고부가가치 산업이라고는 하나 지역의 경제적 토대위에서 이루어지지 않고 무리하게 추진될 경우 역효과나 지역산업과의 마찰을 불러일으킬 수 있다.

농업과 수산업 등 1차 산업에 관광이라는 3차산업적 요소를 연계함으로써 지역경제의 자생력을 높일 수 있다. 도시인들이 농림수산현장을 방문해 과일, 야채, 수산물의 채취 등을 체험하거나 레저를 즐길 수 있도록 시설과 서비스를 제공하는 것이다. 단순히 체험하는 것에서 벗어나 독특한 매력을 만들어 나가는 것이 중요한데 지역에서 생산되는 수산물과 농산물을 이용하여 관광상품을 개발하고 이벤트를 통하여 부가가치를 높여 나가야 한다.

관광산업과 지역산업, 관광개발과 지역정비, 관광시설과 지역내 편의시설의 복합개발, 관광시설과 지역문화시설 등을 다양한 방식으로 결합하여 재원부족을 극복하고 개발효과를 극대화할 수 있다. 즉 공간의 다기능적 활용(mixed use)으로 새로운 시설 투자를 최소화하도록 한다.

첫째, 세계 최고의 관광상품을 개발하여야 한다. 세계최고의 관광상품을 개발할 경우 비싸도 소비자가 구매한다. 꾸준하고, 지속적인 연구개발과 투자가 요구된다.

둘째, 관광시설의 집약화와 Event 공동개최(시간대별 혹은 날짜별 개최)로 관광 Image를 극대화하여야 한다. 저렴한 비용으로 효과를 극대화할 수 있고, Image가 강력하므로 홍보에 유

리하다.

셋째, 가격을 획기적으로 낮춘다. 10%, 20%가 아니라 50% 혹은 70%를 낮추는 방안을 강구하여야 한다. 중국저가시장을 공략(성장률이 높고, 성장잠재력이 높은 중국공략) 하기 위해서는 식당을 대학구내식당과 같이 운영하여 모든 생산공정을 자동화하고, 규격화하며, 대형화하여 운영비용을 절감하여야 한다. 숙박시설도 고급호텔이나 일급호텔을 Youth Hostel 방식으로 최소의 인력으로 운영하여 인건비를 대폭 줄인다. 항공기도 여승무원을 없애거나 기내 서비스를 대폭 줄여 비용을 절감하여야 하고 값이 싼 여객선 운행방안도 추진하여야 한다.

4.3. 마케팅 지향적인 운영방안

농어촌의 관광상품이나 프로그램의 운영에는 시장중시적인 발상이 필요하며, 사전에 철저한 시장조사를 토대로 하여 주 이용고객층(target market)을 설정하고 이들의 요구(needs)를 충족시킬 수 있도록 상품(product), 촉진(promotion), 가격(price), 유통(place)전략을 수립할 필요가 있다. 관광객을 위한 시설 및 프로그램뿐만 아니라 관광상품을 개발하는 경우에도 경쟁상품의 유무와 판로의 개척, 소비자의 요구를 충분히 파악해야 한다.

시장규모나 성격에 따라 차별화전략, 집중전략 등을 채택하여 시장의 유리한 위치를 확보하고, 새로운 사업분야를 추가하는 사업다각화 전략이 요구된다. 관광시설과 상품을 개발함에 있어 차별화의 원칙이 적용되어야 한다. 이를 위하여 지역이 보유하고 있는 자원중에서 고유한 특성을 발굴하며, 지역의 저이용 자원을 관광자원화하고, 위기를 기회로 이용하려는 발상의 전환이 요구되며, 대규모 시설정비보다 각종 프로그램개발(특산물, 향토음식의 관광자원화, 지역 이벤트 창출) 등이 강조되어야 한다.

또한 지역이미지를 높일 수 있는 전략을 수립해야 한다. 지역특산물의 개발, 지역진흥을 위한 관광상품의 개발시 지역의 독특한 이미지를 만들어 명확하게 인식시킬 수 있도록 한다.

4.4. 마을단위의 차별화된 관광개발방안

지역관광개발의 한 형태로 농어촌 휴양지, 관광농원 등이 개발되어 양적인 증가추세를 보이고 있으나, 실질적으로 주민소득 증대와 지역개발 촉진 등 농어촌 경제활성화에 기여하지 못하는 실정이다.

지역주민이 주체가 되어 개발함으로써 소득의 향상을 기하고 생활환경을 개선하며, 관광객 입장에서도 지역민과의 교류, 지역문화 체험기회를 갖기 위해서는 지역관광개발의 공간적 단위

를 마을로 설정할 필요가 있다. 마을은 지역 공동체로서의 유대감, 정체성이 강하며 지역의 생활권이나 최소생산단위이다. 따라서 주민이 주체로 추진할 수 있는 가장 효율적인 단위이며, 관광객이 목적지(destination)로 인지하는 실질적인 단위가 되기 때문이다. 마을을 개성있는 테마관광지로 개발하고, 각 테마마을을 지역적으로 연계시킴으로써 단일 관광권 또는 리조트지역으로 개발 가능한 것이다.

참고문헌

- 강신겸(2002), 농촌관광의 가능성과 발전방안, 삼성경제연구원.
- 고성보(2002), 제주지역 경제성장의 한계와 대응방안, 제주발전포럼 창간호.
- 고종화(2002), 농어촌체험관광 활성화 방안에 관한 연구, 경희대학교 관광대학원 호텔·관광경영학과 석사학위논문.
- 김용근(2004), 농촌관광의 전망과 대응전략, 농촌자원과 생활 특집, pp. 27-31.
- 나미영·최종희·김용기(1998), 제주 민속마을의 입지와 공간구조에 관한 연구, 한국정원학회지, 16(3), pp. 1-11
- 농촌경제연구원(2003), 우리나라 농촌관광 발전방향 및 방안, 농촌경제연구원.
- 박시현·박주영(2004), 농촌마을 종합개발사업의 추진방향과 사업화 방향, 한국농촌경제연구원.
- 박준식(1998), 대안적 지역발전 모델의 탐색, 한국사회학평론.
- 송미령·성주인(2004), 주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형정립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
- 예래환경연구회(1998), 예래환경연구회보,
- 예래환경연구회(2003), 예래환경연구회보, 12.
- 이진희(2000a), 북제주군의 지속가능한 지역개발에 관한 연구, 사회발전연구, 16.
- _____ (2000b), 제주관광개발의 방향설정에 관한 기초연구, 제주대학교 관광과경영경제연구소 산경논집, 14.
- _____ (2001), 제주관광자원의 개발방향, 한국관광정책, 10.
- _____ (2002), 녹색농촌체험관광, 제주도.
- _____ (2005a), 관광산업과 연계한 남제주군 어촌의 발전방향, 경제개발연구, 7(1).
- _____ (2005b), 제주 생태자원을 활용한 체험자립형 생태관광 활성화 연구, 제주지역환경기술개발센터.
- _____ (2006a), 서귀포시 생태관광마을조성에 대한 주민의식에 관한 연구, 농촌계획, 10(2).
- _____ (2006b), 서귀포시 생태관광 활성화 방안에 관한 연구, 관광연구저널, 20(2).
- _____ (2006c), 장소마케팅, 대왕사.
- _____ (2008), 제주도의 명품·명소 추진전략에 관한 연구, 제주대학교 관광과경영경제연구소 산경논집, 23, pp. 171-210.
- 이진희·김구(2007), 시티투어를 활용한 제주시 구도심권 활성화 방안에 관한 연구, 탐라문화, 30.

이병원(2005), 농촌관광사업에서 마을주민들이 인식하는 갈등의 원인 및 영향에 관한 연구, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.

임상봉(2004), 도농교류의 유형별 수요분석 및 교류방안. 농어촌연구원.

제주도 남제주군(1995), 성읍민속마을 종합정비계획 보고서. 제주도 남제주군.

조성윤·신행철(1995.), 제주도 도시개발의 기본구조, 제주사회론, 도서출판 한울.

허정옥(2005), 제주지역의 사회, 경제적 불균형 발전: 진단과 처방, 도민통합대토론회자료.