

# 산지휴양시설 개발과 행위주체들의 행태

- 강원도 평창군 봉평면을 사례로 -

김효섭\*

## The Development of Mountainous Recreation Facilities and the Behavior Patterns of Actors Concerned: A case study of Bongpyung-myun, Pyungchang-gun, Kangwon-do

Hyo-Sup Kim

**요약** : 이 연구는 낙후지역 개발수단으로서 최근 지방자치단체 및 지역주민들에 의해 각광을 받고 있는 산지휴양 시설 개발에 관한 연구로 민간개발업체에 의한 산지휴양시설개발이 지역에 미친 영향과 일련의 개발과정에 대한 관련주체들의 행태에 대해 살펴보았다. 강원도 평창군 봉평면을 연구지역으로 하였으며, 논문은 크게 3부분으로 구성 되어 있다. 첫째, 산지이용의 변화 원인과 경향, 둘째, 휴양시설 개발이 지역에 미친 영향, 셋째, 각각의 관련주체들이 휴양시설개발을 통해 추구하고자 하는 바, 그리고 이를 실현하기 위한 전략으로서의 행태에 대해 살펴보았다. 휴양 시설 개발로 지역주민들의 고용기회 확대, 지방세수증가 등 경제적인 면에서는 긍정적인 효과가 발생하였으나, 한편 으로 환경문제가 발생하기도 하였다. 개발로 인한 지가상승이 가장 두드러진 특징이며, 주민들의 인식과 대응양식을 특징짓는 요인이 되었다.

**주요어**: 휴양시설, 산지개발, 행위주체, 생계활동양식, 주민대응, 지역개발, 갈등

**Abstract** : This research is about the development of mountainous recreation facilities. I researched the behaviors of related actors and neighboring regions influenced by mountainous recreation facilities which private companies developed in underdeveloped agricultural and mountainous villages, which residents make a living by slope agriculture. My research area is Bongpyung-myun Pyunchang-gun Kangwon-do. The purpose of this study are as follows:(1)the cause and trend of mountain development, (2)the effects which the development of recreation facilities made on the region, (3)the behaviors of actors related to developemnet and their developement strategy. The development made positive effects and negative ones. Positive ones are extension of employment opportunities, increasement in income of local taxes, and negative one is environmental pollution. Above all, the rise of land price is conspicuous, which determinates residents' perception and way of response.

**key Words**: recreation facilities, mountainous development, actors, the way of living activities, residents' response, regional development, conflicts.

\* 서울대학교 대학원 석사과정 졸업

## I. 서론

### 1. 문제제기 및 연구목적

1960년대 이후 경제개발과정에서 소외되고 보호, 규제위주의 산림녹화정책과 주곡생산위주의 산지·산림정책으로 산촌지역은 촌락의 존립조차 위기에 처한 과소지역이 되었다. 그러나, 경제성장과 국민생활의 변화, 의식의 변화로 산지에 대한 인식과 이용방법이 바뀌고 있다. 산업화·공업화에 따른 심각한 환경오염으로 도시민들은 보다 쾌적하고 깨끗한 자연환경을 찾아 나서고 있으며, 소득수준의 향상과 여가행태의 변화로 산지에 스키장, 골프장, 대규모 숙박시설을 갖춘 종합휴양시설의 수요가 증가하고 있다. 이러한 추세는 산지를 이용한 국토의 균형개발, 지역개발, 쇠퇴지역의 발전을 모색하는 정부와 지방자치단체의 개발요구에 조응해 더욱 증가하고 있다.

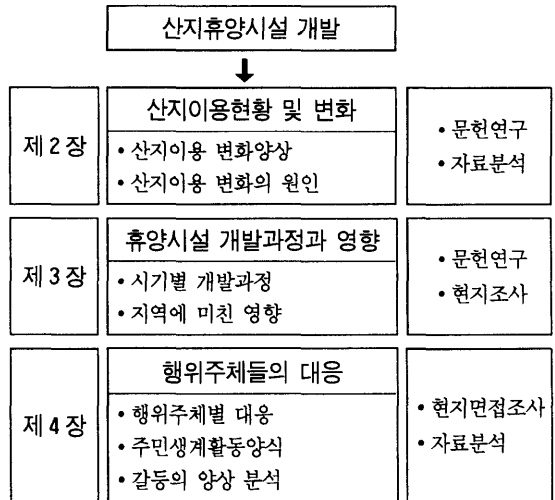
이 논문은 낙후지역 개발수단으로서 산지휴양시설이 지역개발에 얼마나, 어떻게 기여하고 있으며, 이에 대한 관련주체들의 인식과 대응은 어떠한지를 살펴보고자 한다. 따라서, 산지휴양시설개발과 관련 행위주체들의 행태에 관하여 첫째, 산지이용의 변화 내용과 원인, 둘째, 휴양시설개발이 지역에 미친 영향, 셋째, 휴양시설개발 관련주체인 개발업체, 지방자치단체, 지역주민들의 행태를 살펴보고자 한다. 특히 주민들의 대응양식은 각자의 사회·경제적 배경에 따라 달리 나타나고 있으므로, 이를 주민의 생계활동양식의 변화과정에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

### 2. 연구방법 및 논문구성

이 연구는 문헌연구, 자료분석, 주민설문조사, 관련 행위주체 인터뷰방법을 이용하였다. 문헌연구와 2차 자료를 통하여 산지이용의 변화경향과 원인에 대해 살펴보고, 산지개발의 일 형태로 이용되고 있는 산

지휴양시설개발이 대두되는 배경을 살펴보았다.

이와 함께 강원도 평창군 봉평면 면은·무이리 일대를 연구지역으로 하여 P리조트개발과정 및 영향, 개발을 둘러싼 관련주체들의 행태에 대해 살펴 보았다. 휴양시설개발 관련주체인 개발업체, 지방자치단체, 지역주민들과의 심층인터뷰를 연구의 기본방법으로 하고, 이를 보완하기 위해 개발업체, 지방자치단체를 대상으로는 각종 자료분석을 병행하고, 지역주민을 대상으로 설문조사를 하였다. 지역주민에 대한 설문조사는 1997년 10월 1일부터 3일 동안 주민생계활동양식과 개발에 대한 인식을 중심으로 수행하였다. 총 273세대 중 개발업체의 기숙사에 거주하는 132세대를 제외한 141세대 중 54가구를 조사하였으며, 이 중 50부를 자료로 이용하였다. 이 논문에서는 산지의 범위와 개념을 산림법 상 산림, 지목상 임야의 개념과 동일선상에서 파악하고자 한다.



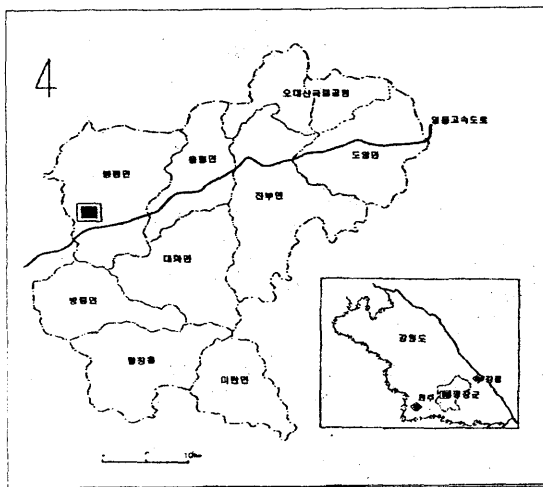
〈그림 1〉 논문의 구성

### 3. 연구지역

본 연구의 사례지역은 강원도 평창군 봉평면 면은 2리, 무이 2리이다. 휴양시설은 해발 1261m의 태

기산의 동남쪽사면에 위치해 있으며 면은2리에서 무이2리로 지나가는 계곡사이의 길을 따라 마을이 형성되어 있다. 휴양시설은 서울에서 154km 떨어져 있으며, 원주와 강릉의 중간지점에 위치해 있다. 인근에 홍정천, 평창강이 흐르고, 봉평면 창동리에는 '메밀꽃 필 무렵'의 작가 이효석의 생가가 있으며, 창동리 남쪽에는 이울곡의 사당인 봉산서재가 있고, 오대산이 가까이 있어 강릉태백관광권을 연결하는 거점지대로서 관광휴양지로서의 입지가 유리하다. 특히, 봉평면은 1990년 당시 문화부에 의해 전국 제 1호의 문화마을로 지정될 만큼 자연·문화유산이 풍부한 지역이다.

평창군의 토지이용은 임야가 85%, 농지가 8%가량인데, 이중 밭의 비율이 84.6%에 달한다. 고랭지 농업과 오대산 국립공원, 용평리조트를 제외하고는 이렇다할 산업시설 및 자원이 부족하다. 여타 산업 입지에 필요한 기반시설이 부족하고, 시장규모가 협소하며, 전문인력 확보난 등으로 제조업 입지가 상대적으로 불리한 지역이다. 면은·무이지역은 극심한 인구유출로 농업노동력이 부족하게 되고 고랭지채소 가격이 좋아 대부분 밭농사로 전환하였다. 인구는 1996년 말 현재 무이2리 195세대 389명이고, 면은2리는 78세대 248명이다.



## II. 산지이용의 현황

### 1. 산지의 현황 및 이용변화

1995년 현재 우리 나라의 국토면적은 99,268km<sup>2</sup>이다. 이중 산지가 64,519km<sup>2</sup>로 국토면적의 65%를 차지하고, 농경지가 12,059km<sup>2</sup>로 20%를 차지하며, 나머지가 공공용지·공업용지 등으로 구성되어 있다. 국토면적은 1981년에 비해 0.25%(252km<sup>2</sup>)가 증가했으나, 산지와 농경지는 각각 1.7%(1,110km<sup>2</sup>)와 9.3%(2,030km<sup>2</sup>)씩 감소하였고, 기타용지는 매년 증가추세에 있다.

1970년대까지 식량증산, 식량자급을 이루기 위한 방안으로 산지의 농업용 목적으로의 개간이 이루어졌다. 1962~1971년까지 총 152,230ha(매년 평균 16,914ha)의 산지가 농업용으로 개간되었다(산림청, 1994, p.24). 그러나, 1970년대부터 산지의 농업용로의 전환은 둔화되고, 산업화·도시화·인구증가로 주택지·공공용지·산업용지로의 전용이 늘어나고 있다. 농업용·임업용으로 사용되던 토지가 산업용지와 관광휴양공간으로 변화하게 된 것이다.

### 2. 산지이용의 변화 및 원인

#### 1) 농산촌의 쇠퇴

1960년대 이후 진행된 경제개발계획은 대도시와 일부 입지여건의 좋은 해안지역을 중심으로 전개되면서 산지의 토지이용은 소극적으로 이용되었으며(유우익 외, 1988), 경제성장의 극대화를 위한 농산촌의 역할이란 관점에서 이루어져 왔다. 산촌은 기후적, 지형적인 특징을 살려 특화발전한 것이 아니라 농산물생산과 산업화를 위한 노동력공급기지라는 부차적인 지위에 바탕을 두고 개발되어 산촌이 낙후지역으로 전락할 수밖에 없었던 출발점이 되었다.

산촌의 쇠퇴, 낙후화를 초래하는 요인은 산촌의 지리적 특성과 법률적 제한으로 인한 산림, 산지자원의 이용규제이다. 산림·산지에 대한 이용을 제

한, 규제하는 강력한 법률 및 정부의 정책이 산촌의 쇠퇴·낙후성을 초래한 두 번째 이유였다. 1960년대 이후 치산사업기에 연료림조성과 사방사업 위주의 녹화보전적 산림관리가 이루어졌으며, 1973년 이후 치산녹화 10개년 계획이 수립된 이후에는 강력한 법적 규제에 의해 연료림의 채취를 막고, 대체연료로써 연탄을 사용하게 됨으로써 산림녹화를 이룰 수 있었다(윤여창, 배제수, 1996). 1957년~1981년까지 25년간 약 186,000ha의 산지가 개간되었으며, 이 양은 전체 발면적의 20%에 해당하는 것이다(이광원, 1982:67). 그러나, 산지여건에 맞는 특성 있는 농업으로 발전시킨 것이 아니라 평지농업의 연장선상에서 다만 산지에 있는 평지농업의 명맥만을 유지한 것이었다(이광원, 1987:78). 많은 노동력이 필요하고, 토사유실에 의한 비료의 투입이 평지보다 더 요구되는 경사지농업의 특성으로 산지농업의 생산성은 평지에 비해 60~70%에 지나지 않아 산촌은 일반농촌보다 더 낙후된 지역이 되었다.

## 2) 토지수요의 증가

경제성장과 도시화·산업화에 따라 택지, 공업용지, 공공용지 등에 대한 수요가 끊임없이 증가하고 있다. 그간 국토면적의 확대와 새로운 토지수요에 부응하기 위해 매립이나 간척을 통한 토지공급을 해왔으나, 매립·간척에 의한 토지공급은 해안생태계를 파괴하여 개발로 인한 수익보다 더 많은 생태적 가치를 잃는다는 논의가 제기되며 해안을 생활기반으로 하는 어민들에 대한 보상의 어려움, 높은 개발비용 등의 문제로(국토개발연구원, 1997) 앞으로의 토지수요에 대한 해결책으로는 바람직하지 않게 되었다. 또한, 그 동안 경제규모의 확대와 인구 증가로 매년 약 3만ha의 새로운 산업·공공·주거용지가 소요되며 신규토지의 수요는 대부분 농지의 전용으로 충당되었다. 농림수산부(1995)는 앞으로 식량자급도를 높이고 쌀산업의 안정화를 위한 방안으로 도시적 용도로 전용되는 비율을 산지와 농지의 각각 70%와 30%로 설정하였다.

제3차 국토종합개발계획에 의하면 1992년부터 2001년까지 국토면적의 1.3%정도인 1,291km<sup>2</sup>의 신규 토지수요가 예상된다. 이중 31%인 399km<sup>2</sup>의 토지가 산지전용을 통해 충당될 예정이다(서울신문, 1994.2.25 8면).

## 3) 지역개발·국토개발의 수단

점점 늘어나는 국민적 여가수요에 부응하여 효과적인 산지이용전략으로서 산지관광지구의 개발은 낙후지역 개발과 국토이용의 효율성을 증가시키는 수단이 될 수 있다. 특히, 지방정부와 관광산업의 성장추세에 발맞추어 이윤을 획득하고자 하는 외부 개발자본의 요구가 일치하여 전국적으로 종합 레저타운식의 여가 공간개발이 이루어지고 있다. 특히 세수 증대가 쉽게 이루어진다는 이유로 산촌지역에 스키장과 골프장의 건설이 늘어나고 있다. 1996년 8월 현재 11개의 개발촉진지구가 지정되었으며, 이중 6개 지구에 대한 개발계획이 발표되었는데, 이들 모두가 관광휴양시설을 중심으로 한 개발계획을 세우고 있다(주성재, 이수욱, 1996, p. 13). 또한, 1997년 발표된 2차 개발촉진지구 개발계획에서도 관광휴양단지 조성을 통한 지역개발전략이 큰 부분을 차지하고 있다. 기존에 산지를 이용한 석탄산업이 활성화되었던 탄광지역에서도 폐광이후의 지역 개발수단으로써 스키장, 골프장, 카지노 등 관광레저와 지역특화사업 등을 계획하고 있다(한국관광공사, 1997:188-189). 이렇듯 최근에 관광개발은 낙후지역의 발전수단이자 국토의 균형적 개발수단으로서 각광을 받고 있다.

# III. 휴양시설 개발과정과 영향

## 1. 시설입지 및 개발과정

강원도 평창군 봉평면 면은지역일대에 태기산을 중심으로 숙박시설과 스키장, 골프장을 갖춘 휴양시설이 개발되었으며, 이는 관광진흥법 상 종합휴

양업 2종에 해당된다. 휴양시설이 개발된 곳은 겨울이 길고 여름이 짧고, 해발 650m의 고지대에 위치해 있어 주변지역보다 기온이 5°C가량 낮고, 겨울철 적설기간이 장기간 지속되어 스키장 입지의 적지일 뿐만 아니라 여름철 서늘한 기온으로 휴양시설 입지의 최적조건을 갖추고 있다.

휴양시설은 중심시설지구, 스키장업시설지구, 골프장업시설지구, 체육시설지구로 크게 네부분으로 구성되어 있으며, 1997년 8월말 현재 중심시설지구와 스키장업시설지구만이 영업 중에 있다. 1986년부터 시작된 부지매입은 1995년까지 10년동안 진행되었으며, 1991년 사업계획이 구체적으로 수립되었다. 사업계획수립 후 국토이용계획변경1)에서 환경영향평가, 사업승인, 건축허가를 완료하고 공사를 시작하기까지 24개월이 소요되었다. 휴양시설은 1995년 12월 1단계 시설공사가 끝나고 스키장을 중심으로 개장하였다.

## 2. 휴양시설 개발의 영향

### 1) 산업구조의 변화

농업이 주산업인 지역에 여가·휴양기능이 이입됨에 따라 휴양객을 대상으로 한 각종 서비스업이 증가하였다. 전통적인 경제활동양식을 벗어나 새로운 산업기능이 생겨났으며, 1차산업 중심사회에 3차산업의 이입으로 지역의 산업구조와 사회구성의 변화가 일어났다.

산업구조의 변화는 휴양시설에서 제공하지 못하는 기능과 휴양활동을 보다 원활히 해주는 기능 중심으로 이루어졌는데, 새로 들어선 업종은 음식·숙박업을 비롯해 스키장비·스키복 대여점이 주를 이룬다. 주로 외지인들로 타지역의 스키장에서 동일한 사업을 하고 있으며, 원주민의 토지를 임대해 가건물을 지어 스키시즌에만 영업을 하고 있다. 숙박업은 주민의 특성에 따라 차이를 보이는데, 비교적 자본투자가 많은 여관은 이주민에 의해서 민박업은 원주민에 의해 경영되고 있다.

### 2) 인구증가 및 지가상승

1989년 이후 5년간 27%에 달하던 인구감소율이 1994년 휴양시설이 개발되면서 반전현상을 보인다. 인구증가는 공사현장의 노동자와 서비스업에 종사하는 외지인의 이동으로 인한 것으로 1994년 이후 3년 동안의 인구증가율은 약 28%에 달한다.

지역의 변화와 주민의 생활변화에 가장 큰 영향을 미친 것은 지가상승이다. 1986년 개발업체에 의해 토지매입이 시작되면서 지가가 상승하기 시작하였다. 토지는 1980년대 후반 개발업체에 매입되면서 지가상승이 시작되었고, 1990년대에는 외지인들이 주도하여 지가가 상승하였다. 1995년 이후 토지매매는 거의 없지만, 도로변을 따라 지가는 평당 300,000~1,000,000원에 달한다. 관광개발의 일반적인 영향이라고 일컬어지는 주민소득의 증가는 연구지역에서는 고용증대, 전업에 의한 것보다 지가상승에 의한 것이 훨씬 높은 비중을 차지한다.

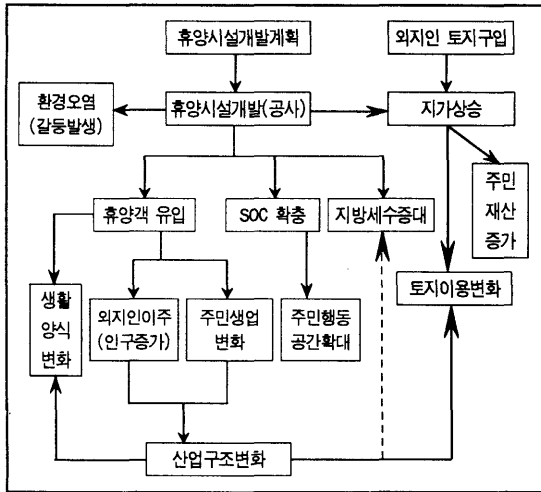
### 3) 주민 여가행태와 의식 변화 - 도시문화의 침투·모방

휴양시설이 비록 산지, 산촌에 개발되었지만 이것은 산의 양식과 산촌의 문화와는 거리가 있는 것이다. 산의 위용을 누를 만한 거대한 도시적 양식의 콘도미니엄과 호텔, 스키하우스와 휴양시설단지 내의 수영장, 볼링장을 갖춘 레저시설은 도시적 문화와 양식이 산지, 산촌에 이식된 것에 다름 아니다. 이러한 시설물은 산지, 산촌의 경관을 변화시켰을 뿐만 아니라, 주민들의 여가행태와 의식에도 영향을 미쳤다. 도시문화의 침투와 모방이 그것이다. 주민들은 일년에 4~5회 정도 이용하며 주로 겨울철 스키장, 볼링장 등을 찾는다. 이들은 주로 도시문화·도시적 생활양식에서의 소외감에 대한 반작용, 산촌생활에 대한 보상심리로 휴양시설을 이용한다. 이러한 여가행태의 변화는 산과 계곡을 이용한 전통적인 여가활동의 소멸을 가져왔고, 여가활동은 주로 휴양시설에서 이루어진다. 이는 서비스업에 종사하는 사람들은 겨울철이 가장 바쁜 철이며, 주민집단의 분화로 기존과 같은 여가활동에

대해 더 이상 필요성을 느끼지 못하기 때문이다.

4) 환경오염의 발생

휴양시설은 지역의 85%를 차지하는 임야에 주로 건설되었고, 산림훼손과 산지개발에 따른 토사유출로 환경오염이 발생하였다. 유출된 토사는 지역주민들의 생활용수, 농업용수로 이용되는 하천을 오염시켜 주민들의 집단적인 반발을 불러 일으켰다. 또한, 휴양시설 개발현장의 대형공사차량들로 인한 소음과 분진의 발생으로 주민들의 생활환경은 더욱 열악해졌다.



<그림 2> P휴양시설이 지역에 미친 영향

IV. 행위주체별 대응

지역개발이란 고루 살기 좋은 곳을 만들기 위해 지역에 내재된 잠재력을 일깨워 나아가는 과정이며 (유우익, 1992), 개발의 궁극적인 목적은 지역에 거주하는 '주민의 삶의 질 향상' 이므로 지역주민은 개발의 과정과 결과에 깊은 관심과 참여를 보인다. 따라서, 지역의 자원에 이용에 대한 관련주체들의 인식과 대응에 따라 지역개발의 과정 및 결과도 영향

을 받는다.

기업이미지 제고와 이윤창출을 추구하는 개발업체, 소득증대 및 '삶의 질 향상' 을 추구하는 지역주민, 지방세수 증대와 지역의 대리개발을 추구하는 지방자치단체는 지역의 잠재적인 자원이용이라는 공통의 목표아래 시설물의 안정적 입지와 지역개발을 위해 상호 적응해간다. 그러나, 관련주체들간에 개발의 우선순위·방식에 대한 인식차이, 개발과정에서 발생하는 부정적 외부효과로 상호적응과 동시에 상호갈등을 유발하기도 한다.

1. 개발업체

1) 지역활성화 전략

관광·휴양객들의 행태변화로 개발업체는 지역이 소유하고 있는 자연적, 문화적 가치를 총체적으로 이용하여 지역적 맥락과 특성을 존중하고 수용함으로써 단지주변에 위치한 지역사회를 활성화시키는 전략을 수립한다. 이는 관광단지개발로 인해 상대적인 피해를 입은 대상에 대한 단순한 보상차원뿐만 아니라 지역사회의 자연·인문환경을 개발함으로써 '목적지향적', '체류지향적'인 현대인의 관광패턴을 이용하는 기업전략의 한 측면이다. 지역활성화전략으로 이윤을 극대화하고 보다 많은 휴양객을 유치하기 위한 개발업체와 지역개발과 실생활에 실질적인 도움을 얻고자 하는 지역주민간에 유기적인 융합의 필요성과 가능성이 제기되며, 시설물개발로 인한 부정적 외부효과에 대해 지역주민들의 반대 등을 약화시켜 개발업체와 지역주민간의 갈등을 완화시킬 수 있는 기업전략으로 이용된다. 지역활성화전략으로 시행되는 사업으로는 휴양객들에게 지역농산물을 직접 판매하는 농산물직판장과 농사체험장 등이 있다. 그러나, 이 지역은 고랭지지역이며 발농사 중심지역이라 생산되는 농산물 품목의 제한성, 계절성으로 농산물직판장은 지역주민의 소득증가에 커다란 기여를 하지 못하고 있다. 또한, 농사체험장에 대한 휴양객들의 이용은 아직 보편화

되어 있지 않으며 일부 농가에 한정되어 전체적인 지역개발과 주민소득증대에는 커다란 기여를 하고 있지 못하다.

## 2) 지역개발 및 주민보상

유기적인 결합가능성과 함께 갈등이 공존하는 것이 현실이다. 갈등은 주로 개발과정에서 발생하는 환경오염에 기인하는데, 이 지역에서는 상호융합보다 갈등이 더욱 강하게 나타난다. 갈등은 때론 물리적 충돌을 동반하며 개발업체는 갈등의 원인제거 또는 최소화수단강구, 지역주민에 대한 보상, 지역의 사회간접자본의 확충·개선을 통해 이를 해결하고자 한다. 개발업체의 지역주민보상과 지역개발에 대한 지원은 특별한 갈등이 발생하지 않은 상황에서도 이루어졌다. 지역주민은 개발업체에 의존하여 낙후된 지역의 생활·생산환경을 개선하고자 하며, 이를 위해 지역내의 자금으로 할 수 없는 사업을 개발업체에 요구하게 된다. 한편, 개발업체는 지역주민과의 마찰과 갈등으로 인해 발생하는 비용보다 지역개발에 대한 지원과 주민보상이 더 적다고 인식하고 있기 때문에 갈등의 여지를 사전에 제거하는 수단으로 이러한 방법을 이용한다. 휴양시설의 개발을 보다 원활하게 하기 위한 보험금의 수단으로 이러한 방법을 사용한다.

## 3) 지역의 인적·물적 자원활용

개발업체는 지역주민들과의 마찰을 최소화하고 지역에 보다 잘 뿌리내리기 위해 주민들의 소득증대, 고용증대, 지역발전이라는 화두로 지역주민에게 다가간다. 산업기반이 취약한 지역에 새로운 고용창출이란 주민들에게는 최고의 가치로 인식된다. 지역주민들에게 있어 쇠퇴하는 농업에 대한 대안으로서 안정적인 일자리의 창출은 개발에 따른 다른 외부효과에 견줄 수 없는 것이다. 따라서, 개발업체는 휴양시설과 공사현장에 지역주민을 우선 고용함으로써 지역주민의 반발을 최소화하고 사업을 보다 수월하게 할 수 있다. 개발업체는 개발초기 토지매

입시부터 고용증대와 지역발전이라는 논리로 주민들을 설득하였다. 이는 환경문제로 인해 지역주민들이 집단대응하는 과정에서도 재삼 확인된 사항으로 1997년 8월 현재 휴양시설에 고용되어 있는 평창군민은 214명에 달한다. 인적자원활용과 아울러 지역의 물품도 구매한다. 1996년 1년 동안 평창군내에서 생산된 물품구매실적은 총 179톤으로 휴양시설 총구매량의 21%를 차지하고, 총구매액은 4억3천6백만원으로 총구매액의 13.2%를 차지한다. 지역주민고용, 지역산품 구매는 지역주민에게 휴양시설이 지역발전과 주민소득원의 다양화에 상당한 기여를 하고 있다는 확신을 심어주어, 휴양시설의 필요성을 더욱 절실하게 한다. 개발업체는 바로 이것을 의도하는 것이다.

## 2. 지방자치단체

### 1) 행정적·제도적 지원

평창군은 지방재정자립도가 낮고, 지역의 자본과 인적자원으로써 지역개발을 이룰 수 없어 민자유치 전략과 투자활성화를 위한 제반 행정적·제도적 지원을 하고 있다. 지역개발을 촉진하기 위한 조치로 지방자치단체는 일부지역의 국토이용계획의 변경을 추진하였다. 준농림지역을 개발이 보다 수월한 준도시지역으로 변경하였다. 1997년 10월 10일 예고공고된 국토이용계획의 변경내용은 0.624km<sup>2</sup>를 준도시지역으로 변경한 것이다.

지자체의 용도지역 변경은 불규칙하고 무질서한 난개발을 방지하기 위한 것이 1차적 목적이고, 토지이용의 효율성을 제고하는 개발계획을 수립하고자 하는 것이 2차적 목적이다(평창군 내부자료). 그러나, 외연적 목적과는 달리 국토이용계획변경의 본질적 목적은 개발에 나서는 제도적 걸림돌을 미연에 방지하고, 개발을 더욱 촉진하고자 하는 것이다. 난개발 방지책으로 1997년 9월 실시된 정부의 조치<sup>2)</sup>로 이 지역에 상업적 시설물이 입지하는 것이 제약되자 용도지역변경을 통해 개발을 보다 합

법적으로 가능케 하고자 함이다.

2) 지방세수 증대노력

휴양시설 개발이 지방자치단체에 미친 가장 큰 영향은 지방세수의 증가이며 지방자치단체가 개발과정에서 가장 관심을 갖는 것도 지방세수증대이다. 평창군은 민자유치를 통해 지역개발을 추진하거나 다양한 방법으로 지역개발의 수단을 창출하고, 이를 통한 지방세수의 증대를 꾀하며 증대된 지방재정으로 지역개발과 관광개발에 재투자함으로써 지역활성화를 꾀한다. 휴양시설이 개발됨에 따라 평창군의 재정자립도는 높아졌다. 지자체는 개발업체의 사업으로 인한 지방세수증대에 단순히 의지하는 수동적인 대응뿐만 아니라, 세수확대를 위해 적극적으로 나서기도 하였다. 이러한 사업의 일환으로 휴양시설관련 종사자의 주민등록이전을 촉구하고, 주민등록이전을 통한 주민세와 지방교부세, 자동차세 등의 증대를 꾀하였다<sup>3)</sup>. 지방자치단체의 주민등록이전 노력에 따라 1997년 8월 31일 현재 휴양시설 기숙사에 거주하는 직원들의 87.5%인 350명이 주민등록을 이전하였다.

3) 지역개발사업의 개발주체 의존

지방자치단체는 지역개발과 발전의 토대가 되는 사회간접자본의 정비 및 개발까지도 민간개발업체에 의존하고 있다. 도로확장에 포함되는 주민소유의 토지보상과 개발은 개발업체가 맡고, 지방자치단체는 개발의 책임자에서 주민과 개발업체간의 보상 및 원활한 합의를 이끌어 내는 매개자로 그 역할을 축소하였다. 또한, 생활환경개선사업도 지자체에서 개발업체로 이관되었다. 이를 통해 지자체와 개발업체간의 관계를 알 수 있다. 국토이용계획변경, 산지·농지전용 및 사업승인 등 필요한 제반행정절차를 앞당겨 사업에 착수하고자 하는 개발업체는 지방자치단체가 담당해야 할 사업들을 떠맡을 수밖에 없다. 행정절차 간소화 부담금(급행료)을 지불하는 셈이다.

3. 지역주민

개발에 따른 환경변화에 지역주민들은 변화에 조응해 보다 나은 삶의 기회를 추구하고, 다른 한편으로는 변화의 속도를 늦추거나 변화자체를 거부한다. 전자는 휴양객유입과 도시적 기능의 이입으로 인한 소득증가, 고용기회확대 및 지역발전에 대한 기대에서 비롯되고, 후자는 개발과정에서 발생하는 부정적 외부효과에서 기인한다. 휴양시설 개발의 긍정적 효과를 앞당기거나 부정적 효과를 줄이기 위한 지역주민들의 대응은 개인적 차원의 대응은 개개인의 사회경제적 처지에 따라 다양한 양태의 생계활동양식으로 표출되며, 집단적 차원의 대응은 토사유출, 수질오염 등으로 인한 환경오염으로부터 생활터전을 보호하기 위한 대응, 휴양시설개발을 지역개발의 수단으로 이용하고자 하는 집단노력이 있다. 개인적 차원에서의 대응은 관련주체들간 두드러진 갈등을 표출하진 않지만, 집단적 대응과정에서는 관련주체들간 갈등이 표출되기도 하였다.

동질적인 생활양식을 공유하고 있던 지역에 주민분화가 나타난 것은 개발의 영향이자, 개발에 대한 주민의 주체적 대응결과라 할 수 있다. 주민집단은 생계활동양식의 변화와 이주시기를 기준으로 다음과 같이 나타났다<sup>4)</sup>

표 2. 주민집단의 구분

(단위: 명(%))

주민구성	집단	가구수
원주민 (34가구)	전업농(Ⅰ)	11(22)
	겸업농(Ⅱ)	13(26)
	서비스업(Ⅲ)	5(10)
	기타(Ⅳ)	5(10)
이주민 (16가구)	서비스업(Ⅴ)	12(24)
	기타(Ⅵ)	4(8)
합 계		50(100)

자료: 설문조사



### 1) 생계활동양식의 변화

휴양시설 개발에 대한 지역주민들의 개인적 차원의 대응 중 두드러진 양상이 주민생계활동양식의 변화이며, 이에 따라 주민집단의 분화가 일어났다. 휴양시설이 입지하기 전에는 원주민들이 농업에 종사하였으며, 농업규모의 양적인 차이를 제외하고는 동질적인 노동양식, 생활양식을 갖고 있었다. 그러나, 휴양시설이 개발된 후 주민의 생계활동양식이 휴양객을 대상으로 한 서비스업을 겸하거나 전업한 가구가 원주민의 60%가량인 20가구나 되었다. 휴양시설개발과 휴양객 유입은 주민들의 분화·이질화를 초래하는 하나의 요인으로 작용하였다.

### 2) 농업규모의 감소

휴양시설 입지 전 경종가구는 33가구로 가구당 평균경작량은 4670평이었다. 휴양시설이 개발된 후에는 27가구, 2600평으로 43.3% 줄어들었다. 가계와 생계활동에서 차지하는 농업의 지위가 급격히 하락하였으며, 농업을 통한 소득향상을 꾀하는 가구가 줄어들었음을 보여준다. 주업의 위치를 차지하던 농업이 부업화되었다. 휴양시설 개발 전에 농사규모가 1,000평 이하인 농가의 비율이 5가구 15.2%에서 개발 후에는 8가구 29.6%로 증가하였다. 이러한 증가는 농업에서 휴양시설 취직이나 서비스업 외 다른 직업으로 전업한 가구들에 의한 것이다.

이렇듯 원주민의 주생활기반이었던 농업의 비중이 작아지고 농업규모가 감소한 원인은 크게 세가지이다. 첫째, 몇 년간 계속된 농산물가격의 하락으로 농업의 장래가 밝지 않기 때문이며, 유통구조의 문제점과 아울러 수도권 인근의 시설재배로 농업의 장래는 더욱 불투명하게 되었다. 둘째, 휴양시설 개발현장 취직과 전업으로 농업에 종사하는 사람들이 줄어들어 농민가 농업노동력을 구하기 힘들어졌기 때문이다. 농업규모가 큰 가구일수록 더욱 두드러지게 나타났다. 개발현장과 농업품값의 차이, 농업노동에 종사하는 대부분의 주민들의 연령이 높아 농업생산성이 낮고, 그럼에도 불구하고 전반적인

인건비 상승은 불안정한 농산물가격과 맞물려 농업규모감소라는 결과를 초래한 것이다. 셋째, 휴양객을 대상으로 한 서비스업의 비중이 증가하고 농업이 부업화되었기 때문이다. 농업규모감소의 또 다른 특징이 휴양시설 입지 전에 나타나지 않던 유희농지가 입지 후에 나타나고 있다는 것이다. 조사가구 중 6가구가 농사를 짓지 않고 방치해 둔 농지가 있는데, 적게는 500평에서 많게는 3000평까지 된다.

유희농지가 발생한 원인은 첫째, 주민들의 생계활동양식의 변화 때문이다. 농업환경의 변화, 농업의 쇠퇴로 전업이나 겸업을 하는 가구들이 늘어나면서 농사짓던 토지를 방치하고 있다. 농지로서 이용하던 지가의 상승과 휴양객의 유입으로 소득향상과 발전에 대한 주민의 기대심리는 농지의 전통적인 이용방식에 대한 새로운 고민을 제기하였다. 농업의 장래는 없으나 계속되는 개발로 인한 지가상승의 기대심리가 주민들이 농지를 팔지 않고 단순히 소유하게 한 것이다. 생산의 터전에서 재산증식의 재테크로 농지의 기능이 변화하게 되어 유희농지가 증가하게 된 것이다. 둘째, 경작규모의 증가가 소득의 확대에 직결되지 않기 때문에 농지를 둘러싼 임차·임대관계가 줄어들었기 때문이다. 휴양시설개발 전에는 토지소유규모와 경작규모가 소득증대와 직결되는 문제였으나, 내외적 농업환경의 변화는 이러한 상황의 변화를 초래하게 된 것이다. 불확실한 농업환경 속에서 농사규모를 늘린다는 것은 주민들에게 모험으로 인식되고 있는 것이다.

### 3) 농업노동력 구득방식변화

휴양시설이 개발되고 농업환경이 변화함에 따라 지역주민들은 새로운 환경에 맞는 노동조직을 구성하게 된다. 개발전에는 품앗이를 통하여 농업노동력을 확보하였으나 개발 후 농업에 종사하는 가구가 줄어들어 따라 품앗이는 전업농 중 일부농가에 제한되고, 주민노동력 이용도 인건비를 지급하고 이루어진다. 줄어든 농업규모로 가족노동력만으로도 농사를 지을 수 있게 되었다. 조사가구 26가구 중

18가구가 가족노동력만으로 농사를 짓고 있다. 농업노동력 구득방식의 이러한 변화와 함께 이전에 없던 새로운 현상이 나타났는데, 전문적으로 농업인력을 공급하는 인력회사가 바로 그것이다. 농업규모가 큰 농가에서는 안정적인 농업노동력확보를 위해 대부분 인력회사에 의존한다.

표 3. 농업노동력 구득방식

(단위: 명)

구득방법 시기	품앗이	주민 노동력 구매	인력회사	가족 노동력
휴양시설 개발 전	22	9	0	6
휴양시설 개발 후	3	4	4	18

자료: 설문조사.

주: 31명 응답(복수응답).

4) 민박업 시작

민박업은 지역주민들이 전문적 지식없이 쉽게 할 수 있으며, 생계활동양식과 토지소유규모·연령에 관계없이 아무나 할 수 있고, 건물 이외에는 특별한 시설물이 필요하지 않다. 1995년 스키장이 개장한 후 민박업에 종사하는 가구가 생겨났으며, 1997년 9월 현재 총 조사가구 50가구 중 민박업을 하고 있는 가구는 18가구에 달한다. 지역주민이 민박업을 할 수 있는 배경은 휴양시설 내에 존재하는 숙박시설인 휴양콘도, 관광호텔의 숙박비가 비싸고, 겨울철 스키시즌에는 휴양객수가 많아 숙박시설이 부족하기 때문이다.

민박업에 종사하는 가구는 두 가지 유형으로 구분되는데, 건물의 증·개축을 통해 주 생계활동양식으로 민박업을 하는 가구와 여름철, 겨울철 성수기에 빈방을 이용해 부수입을 올리는 가구로 나뉘어 진다. 성수기에는 스키장 이용객들이 주로 이용하는 반면에, 비수기에는 휴양시설 공사현장과 인근의 고속도로 공사현장의 노동자들이 주 이용대상이다. 대규모 민박업에 종사자들은 겨울철 스키시즌 수도권 소재 여행사와 계약을 체결하여 여행사

에서 모집한 휴양객들을 유치함으로써 안정적인 경영을 할 수 있다. 민박업은 많은 시간과 노력이 필요로 하지 않는 직업이라 전문적인 민박업을 하는 5가구 모두 농업을 부업으로 병행하고 있다. 그러나, 건물의 증개축에 필요한 자금을 농지매매를 통하여 충당하였기 때문에 농업규모가 감소하였다. 또한, 직업과 관련없이 일반가정에서도 여름·겨울철 빈방을 이용하여 민박을 하고 있다. 부분유출이 이들이 민박을 할 수 있는 토대가 되었는데 가족 중 일부가 이주하여 생긴 빈방을 이용하여 민박을 하고 있다.

5) 집단적 대응

휴양시설 개발에 대한 주민들의 집단적 대응양상은 연구지역에 위치한 두 개의 마을에서 서로 다르게 나타났다. 이는 크게 3가지 이유에 기인한다.

첫째, 두 지역간의 위치적 특성으로 인해 개발로 인한 외부효과가 서로 다르게 나타났기 때문이다. 휴양시설의 위쪽에 위치한 지역은 하천의 상류지역이라 토사유출, 수질오염 등 환경오염이 비교적 적게 나타났다. 소음·분진 등의 피해는 있었지만 지역개발을 위해서는 약간의 부정적 외부효과는 불가피하다고 생각하고 있었기 때문이다. 둘째, 지역내의 토지소유, 토지매도 정도의 차이에 기인한다. 자신의 토지를 많이 소유하고 있지 않았던 지역주민들은 토지를 많이 소유한 지역주민보다 개발에 대한 관심이 더 작았다. 따라서 개발방향과 개발과정에서 발생하는 부정적 외부효과에 대해 소극적 대응을 한 것이다. 셋째, 지역리더의 인식과 역할의 차이이다. 무이 2리 주민들은 주민의 집단적인 대응을 개발속도와 개발자체에 대한 장애물로 인식하고 있어 개발업체와의 개별협상, 개별보상에 의존하였다. 이 과정에서 지역리더는 개별협상의 매개자역할을 담당하였다.

① 개발위원회 구성

지역 내에서 이루어지는 개별기업의 독자적인 사

업에 지역차원의 조직적인 대응으로 개발업체의 사업이 지역발전과 주민소득증대에 기여하는 방향으로 유도하고자 하였다. 개발 과정·결과에 순응하겠다는 수동적인 입장에서 벗어나 지역과 생활터전을 보다 좋게 바꾸겠다는 능동적인 의지의 표현이었다. 개발위원회는 소위 지역유지라고 일컬어지는 7-8명으로 구성되었고, 대규모 휴양시설과 골프장 등이 들어선 지역을 견학하였다. 견학지의 지역변화와 주민대응을 살피고, 이 지역의 경험을 바탕으로 이후 주민의 집단대응과정에서 도방하였다.

### ② 대책위원회 구성

환경오염이 발생하자 이에 보다 적극적으로 대처하기 위해 대책위원회를 구성하였다. 그러나, 명목상의 구호와 달리 궁극적인 목표는 환경오염에 대한 대가로써 개발업체로부터 보상을 효율적으로 받아내고자 함이었다. 대책위원회의 주도 아래 1995년 8월 주민들은 환경오염이 발생하자 집단행동에 돌입하였다. 환경오염에 대해 방지수단강구, 주민보상, 지역소득증대를 위한 농산물유통회사의 설립을 요구하였다. 개발업체는 대책위원회와의 협의를 거쳐 상수도 가설, 전자제품, 마을회관, 유통회사의 지원, 마을안길 포장 등을 약속하였다. 예견된 환경오염문제를 지역개발에 대한 지원과 주민보상이라는 것으로 대체하고자 하는 노력이 대책위원회라는 조직과 집단시위를 통해 관철된 것이다.

### ③ 농산물 유통회사 설립

지역에서 생산되는 농산물의 안정적인 판매망을 확보하고 지역주민의 소득을 증대시키고자 하는 의도에서 개발업체와의 합의로 설립되었다. 개발업체가 직영하는 휴양시설에 지역농산물을 납품함으로써 지역주민의 소득증대와 안정적 판로망의 개척을 목표로 한 것이었다. 사업계획과 대표선임은 마을총회에서 결정되며, 발생한 이윤은 마을기금으로 적립하거나 주민들에게 배분된다. 지역주민이 주체

가 되어 운영하고, 지역주민에게 이윤이 돌아가게 하는 주민자치단체, 지역경제공동체의 성격을 띤다. 그러나, 유통회사에 참여할 수 있는 범위는 개발이 시작되기 전인 1993년으로 정하여 주민참여에 있어서는 폐쇄적인 모습이 나타나고 있다.

유통회사의 사업은 휴양객들의 계절별 집중성과 지역에서 생산되는 농산물의 출하시기가 일치하지 않아 사업내용의 변화를 겪었다. 또한, 개발업체의 계열사에서 운영하는 전문유통회사에 비해 상품성이 떨어지고 물량공급이 원활하지 않아 지역에서 생산되는 농산물의 공급은 중단하고, 인근도시에서 야채·청과 등을 구입한 뒤 다시 포장하여 휴양시설에 납품하게 되었다.

## 4. 개발에 따른 갈등 발생

개발업체의 지역활성화전략이 지자체, 지역주민의 지역개발에 대한 요구와 궤를 같이 하므로 관련 주체들은 상호적응의 과정을 통해 목표를 최대화하고자 하나, 개발의 시기·방법·범위에 대한 견해 차이와 개발에 따른 부정적 외부효과로 행위주체들 간에 갈등이 표출된 것이다. 이러한 행위주체들 간 갈등은 이중적 역할을 담당하였다. 하나는 순기능적 역할로서 지역주민의 발전에 대한 요구, 환경오염에 대한 생존·생활권을 보장함으로써 지역발전과 주민의 삶의 질 향상에 기여하고 불합리한 제도를 개선할 수 있으며, 다른 하나는 역기능적 역할로서 집단행동과 공사중단 등으로 나타나 상호불신을 심화시킨다는 것이다.

이 지역에서 드러난 갈등은 개발자체에 대한 갈등이 아니라, 개발의 방식과 효과를 각각의 주체들에게 유리하게 하고자하는 대응과정에서 발생한 것이다. 합의한 사항들의 이행여부와 이행시기와 관련한 갈등이다. 갈등의 내용은 <그림 3>와 같다.

지역주민	토지소유권 분쟁 인간관계의 변화			
인근지역주민	보상·개발범위 주민참여			
개발업체	환경문제 개발에 대한 인식	환경문제 보상·개발이행		
지방자치단체	개발대상·범위	-	행정절차 지역개발주체	
	지역주민	인근지역주민	개발업체	지자체

〈그림 3〉 관련주체간 갈등의 내용

1) 개발업체와 지역주민간의 갈등

개발업체와 지역주민간의 갈등은 첫째, 환경오염으로 인한 갈등이다. 지역주민들의 생활용수 및 농업용수로 이용되던 하천이 유출된 토사로 인해 이용할 수 없게 되고, 홍수와 산사태 등이 우려되자 발생하였다. 갈등은 대책위와 개발업자들의 협상에 의해 상수도 개설 및 피해보상을 하는 차원에서 일단락되었다. 그러나, 환경오염에 대한 우려는 완전히 해결되지 않은 채 잠재되어 있으며, 이는 휴양시설 개발에 대해 주민들이 가장 우려하는 부분으로 골프장으로 인한 수질오염이 그것이다. 둘째, 주민보상과 개발지연으로 인한 갈등이다. 지역주민에 대한 보상이 기대에 미치지 못하고, 빈번한 교섭창구의 교체로 보상이 늦어짐에 따라 발생하였다. 이는 양 주체간에 개발효과에 대한 인식이 서로 상이하고, 기대수준이 서로 다르기 때문에 나타나는 것이다. 개발자체가 지역주민에게 도움이 되고 있다는 개발업체와 개발의 효과가 그리 크지 못하므로 더욱 많은 보상을 얻고자 하는 주민들간의 인식의 차이에서 비롯되는 것이다.

2) 지역주민과 지방자치단체와의 갈등

지역주민과 지방자치단체간에는 개발방향에 대한 인식의 차이는 없으나, 개발대상과 범위에 대한 갈등이 존재하였다. 취락지구지정을 내용으로 한 국토이용계획의 변경은 지정지구에 속하느냐 아니냐에 따라 주민소유의 지가에 큰 차이를 나타낸다.

준도시지역으로의 용도변경은 준농림지역에서의 개발행위제한으로 나타나기 때문에 준농림지역의 지가는 정체되거나 낮아지게 된다. 준도시지역 지정이 지역면적의 10%내로 제한되고, 기존에 형성된 자연부락은 지정지구 외부에 위치하게 돼 주민들의 반발을 야기하였다. 이러한 갈등이 발생한 원인은 지가상승 이외에는 개발의 효과가 그리 크지 않으며, 지방자치단체의 지역개발을 위한 노력은 미미한 채 개발업체의 편의만을 생각하고 있다는 근본적인 불신에서 비롯된 것이다.

3) 주민간 갈등

주민간에도 갈등이 발생하였고, 갈등의 근저에는 지가상승이라는 문제가 존재한다. 첫째, 토지소유권 분쟁이다. 개발 전 낮은 지가로 자신의 땅이 어디까지인지 정확히 모르는 채 타인소유의 토지에 집을 짓거나 텃밭을 가꾸는 사례가 많았다. 그러나, 개발이 진행되면서 급격한 지가상승으로 주민들은 자신의 토지소유규모와 범위에 관심을 갖기 시작하였다. 남의 땅인지 알고 있었던 곳이 법적으로는 자신의 소유로 밝혀짐에 따라 토지의 원주인과 사용자간에 법정분쟁이 발생하였다. 둘째, 인간관계의 변화로 인한 것이다. 상승한 지가는 농사를 통해 벌어들이는 소득과 비교될 수 없을 정도로 큰 차이가 나게 되었다. 자연 주민들의 관심사는 농업·농산물시세에서 지가와 휴양시설의 개발여부·개발정도로 바뀔에 따라 주민간의 관계는 급전적 관계로 재편된 것이다. 개발업체와 지방자치단체의 개발지원활동의 내용·범위에 대한 주민간 의견차이에 의해서 더욱 가속화되었다.

4) 지자체와 개발업체간의 갈등

지방자치단체는 토지이용의 변화와 관련된 협의지연이나 중복협의 등을 거치며 개발업체에 지원의 확대를 요구하거나 지역개발사업을 전가하였다. 지자체가 지방세수증대와 지역개발을 위해 국토이용계획변경, 환경영향평가와 각종 사업인허가와 관련

된 행정절차를 이용해 개발업체에 과도하게 의존하고 있다는 생각이 지방자치단체와 개발업체간에 존재하는 갈등을 낳았다.

## V. 요약 및 결론

이 연구는 요즈음 낙후·쇠퇴지역의 개발수단으로 인식되고 있는 산지휴양시설 개발에 관한 연구이다. 국토의 균형발전과 지역개발을 추진하고자 하는 정부, 지방자치단체, 지역주민들의 노력은 민간개발업체의 산지휴양시설개발이라는 경제활동에 편승하여 지역발전을 도모하고 있다. 산지휴양시설 개발과 그 영향, 개발을 둘러싼 개발관련주체들의 행태에 대해 살펴보았다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 농업이 쇠퇴하고 다른 산업의 입지가 불리한 지역에 휴양시설이 개발됨으로써 지역주민의 고용이나 소득증대에는 긍정적 영향을 미쳤다. 반면에 부정적 영향도 존재하는데, 공사로 인한 환경오염이 가장 큰 문제가 되었다. 그러나, 휴양시설 개발이 지역에 미친 가장 큰 영향은 지가상승이며, 이는 주민들의 대응양식을 특징짓는 토대가 되었다.

둘째, 휴양시설개발 관련주체인 개발업체, 지방자치단체, 지역주민은 지역의 잠재적인 자원이용, 개발이라는 공통의 목표아래 안정적 입지와 지역개발을 위해 서로 적응해 간다. 이 과정에서 개발의 우선순위와 개발방식에 대한 인식의 차이, 개발과정에서 발생하는 부정적 외부효과로 인해 상호적응의 과정과 함께 상호갈등을 파생하기도 한다. 개발업체는 변화하는 현대인의 관광패턴을 이용하는 기업전략의 한 측면으로 지역활성화전략을 갖고 있어 지자체, 지역주민과 이해를 같이 할 수 있다. 이와 함께 주민보상, 지역개발을 통해 개발과정에서 발생할 갈등을 미연에 방지하고자 한다.

지자체는 지방재정의 확충이라는 절대절명의 과제로 개발에 필요한 행정적, 제도적 지원을 통해

개발을 촉진하고 지방세수를 확대하고자 한다. 개발과정에서 지자체는 지역개발사업을 개발업체에 전가함으로써 개발의 책임자에서 매개자, 중개자로서의 역할을 담당하였다. 지방자치단체의 이러한 대응은 근본적으로 독자적인 지역개발을 추진할 만한 재정적 능력이 담보되지 않기 때문이다.

지역주민은 개발에 대해 개인적 차원과 집단적 차원의 대응을 보인다. 개인적 차원의 대응은 생계활동양식의 변화로 나타나며 농업에서 서비스업으로의 전업·겸업이 주를 이룬다. 농업쇠퇴와 관광휴양개발에 대한 발전심리로 인한 것이다. 연령이 낮고 소유토지가 많은 사람일수록 전업 및 겸업의 양상이 탁월하다. 주민생업의 변화는 농업규모감소, 농업노동력확보방식의 변화에도 영향을 미쳤다. 집단적 차원의 대응은 환경오염에 대한 보상, 지역개발요구에서 비롯된다. 환경오염자체의 해결·완화가 1차적 목적이라기보다 개발업체로부터 보상과 지원을 확대하고자 하는 수단의 성격을 띤다. 한편 주민자치조직의 성격을 띤 주민기업의 설립은 지역 생활공동체에서 경제공동체의 바뀌는 전환점이라 할 수 있다.

이러한 연구를 바탕으로 산지휴양시설개발이 낙후·쇠퇴지역의 개발수단으로 유의미한가 하는 문제를 살펴볼 수 있다. 대규모 개발은 개발자금의 확충이라는 측면에서는 긍정적인 의미가 있으나, 역으로 휴양시설이 아닌 다른 방식으로 개발된다고 하더라도 일정정도의 세수증대는 있을 것이다. '장소의 개발'에는 기여를 하였으나 지역주민들에게 장기적으로 이익이 될 수 있는 개발인가 하는 점은 여전히 의문점으로 남는다. 개발초기 비약적으로 상승한 지가로 주민들의 재산규모는 상당히 증가하였지만, 이는 전통적으로 영위해 오던 생계활동양식의 파괴로 주민생활·생업의 지속성을 보장하지 못한다. 상승한 지가와 농업환경의 악화로 주민들의 생계활동양식의 해체는 더욱 가속화될 것이나, 이를 대체할 다른 생계활동양식은 그다지 큰 힘을 발휘하지 못할 것이다. 민박·음식업의 경쟁력이

그리 높지 못하고 개발업체가 소유한 휴양시설의 사업방향여부에 너무 종속적이기 때문이다. 또한, 휴양객들의 계절적 집중성이라는 문제가 이를 더욱 크게 부각시키고 있다.

따라서, 산림훼손과 환경오염이 불가피한 대규모 산지개발, 산지휴양시설이 반드시 필요한 것인가? 국민들의 휴양수요에 부응하면서 환경오염을 피할 수 있는 방안은 없는가? 있다면 어떤 방법이 있을 것인가? 지역개발과정에서 지방자치단체와 지역주민들의 역할은 무엇인가가 앞으로 계속 연구되어야 할 것으로 본다.

### 〈註〉

- 1) 휴양시설개발을 위한 국토이용계획변경에서 휴양시설 개발업체는 관광휴양지역(경지면적 0.183km<sup>2</sup>, 산림보전지역 0.664km<sup>2</sup> 전용)과 개발촉진지역(경지면적 6.548km<sup>2</sup>, 산림보전지역 0.664km<sup>2</sup> 전용)으로의 용도지역변경신청을 하였으나 산림보전을 위해 강원도청의 관련부처와의 협의에서 개발촉진지역의 면적을 3.809km<sup>2</sup>(경지지역 0.612km<sup>2</sup>, 산림보전지역 3.197km<sup>2</sup>)로 조정하였다.
- 2) 현재 400%인 준농림지역내의 용적을 제한이 오는 9월 9일부터 100%로 크게 강화되고...(중략)... 준농림지역에서의 음식·숙박시설 설치는 원칙적으로 금지된다. ...준농림지역에서의 음식·숙박시설 설치는 원칙적으로 금지되나 자치단체의 조례로 수질오염·경관훼손의 우려가 없다고 인정되는 경우에만 예외적으로 허용된다. 시·군·구내에 지정된 허가구역의 해제권한이 시·도지사에게 주어지고, 토지에 대한 전세권 및 임차권은 토지거래 허가대상에서 제외된다(중앙일보, 1997.9.3일자 25면).
- 3) 주민 1명이 주민등록을 이전하였을 때 증가하는 지방세는 다음과 같다. 주민세 1,000원, 지방교부세(주민) 119,661원이며 자동차를 소유하였을 때는 자동차세 230,000원, 지방교부세(차량) 21,480원이다(평창군 기획실 기획계).
- 4) 휴양객을 대상으로 한 경제활동을 영위하기 위해 지역에 들어온 이주민이 지역의 사회구조와 생활

양식변화의 한 축을 형성한 능동적인 주체라고 한다면, 휴양시설이 입지 함에 따라 나타나는 변화에 적응한 원주민은 피동적인 주체라 할 수 있기 때문에 크게 원주민집단과 이주민집단으로 구분된다. 원주민과 이주민을 구분하는 기준년도는 1991년으로 설정하였다.

### 〈參考文獻〉

- 건설교통부, 1996, 국토이용에 관한 연차보고서
- 국토개발연구원, 1997, "자연친화적 산지개발의 기본방향 및 기준선정".
- 권기현, 1996, "산지의 효율적 이용을 위한 체계 개선방안", 「강원포럼」, 1996년 1월호.
- 김광근, 1994, "지역관광개발의 필요성과 도입방향", 「대한관광경영학회 논문집」, Vol.4, pp.5-23.
- 김창수, 1994, "지역관광개발의 영향요인에 관한 연구", 「대한관광경영학회 논문집」, Vol.4, pp.87-121.
- 김창수, 1996, "지역관광개발계획과정의 집단간 갈등요인", 「관광학연구」, 제20권 제1호, pp. 242-259.
- 농업진흥공사, 1988, 효율적 산지이용과 산촌개발 위한 제도개선방안 연구.
- 박석희, 1995, "국토의 균형발전과 관광공간의 개발", 「토지연구」, 7-8월호, 한국토지개발공사, pp. 6-32.
- 산림청, 1994, 산림 100년 계획수립을 위한 기초연구.
- , 1995, 산지이용 체계 재편-공청회 결과보고서-서천법, 1997, 「2000년대의 레저산업」, 기아경제연구소.
- 유우익 외, 1988, "산촌지역 정주체계의 정비방안 연구", 농업진흥공사.
- , 1992, "지역개발에 있어 환경윤리의 문제", 지리학 제27권 제 1호, pp. 29-45.
- 윤창운, 1995, "지방화시대의 관광개발: 국토의 변화와 관광·위락활동의 변화전망", 지방화시대의 관광개발, pp. 55-105.
- 이광원, 1982, "산지개발의 문제점과 개선방안", 농촌경제 제 5권 3호..
- , 1986, "산촌의 문제상황과 국토공간상의 위치: 산촌에 대한 새로운 시각의 필요성", 「농촌경제」, 제 9권, 4호.
- , 1987, "산지 및 산지농업의 개념과 새로운 시각의

- 정립: 산지농업의 문제상황과 국토공간의 위치”, 「농촌경제」, 제10권 4호.
- 이보식, 1991, “산지이용 정책기조는 개발과 보존의 조화에 있다”, 산림, 91.6.
- 이성연, 1996, “산림관계법규의 개선방향”, 「강원포럼」, 1996년 1월.
- 이창재, 1996, 산지이용제도의 현황과 개선방향, 국토정보 1996.11.
- 이혁구, 1985, “산지개발의 효율적인 추진방안에 관한 연구”, 내무부 지방행정연수원, 「제6기 고급간부양성과정 연구논문집」.
- 임석희, 1988, 공업단지 주변농촌의 주민구성과 특성에 관한 사회지리학적 연구, 서울대학교 지리학과 석사학위논문.
- 주성재, 이수욱, 1996, “관광개발이 지역개발에 미치는 효과분석: 관광지출흐름을 중심으로”, 국토개발연구원.
- 한국관광공사, 1997, 관광진흥 10개년 계획 서부추진 계획 검토보고서.
- Brian G. Boniface, Christopher P. Cooper, 1988, “The Geography of Travel and Tourism”, pp. 1-8.
- Bowler, I., Gordon Clark & Brian Ilbery, 1992, “Sustaining Farm households in the Lagging Regions of the European Union”.
- Hammas, David L., 1994, “Resort Development Impact on Labor and Land Markets,” *Annals of Tourism Research* 21, No.4, pp.729-744.
- George Torkildsen, 1992, “Leisure and Recreation Management”, E & FN Spon, pp. 63-74.
- Kreutzmann, Hermann, 1995, “Globalization, spatial integration, and sustainable development in Northern Pakistan”, *Mountain Research and Development*, Vol.5, No.3, pp.213-227.
- Lloyd E. Hudman, Richard H. Jackson, 1994, “Geography of Travel and Tourism”, Delmar Publishers Inc.
- Modrigal, Robert, 1995, “Resident perceptions and the role of government”, *Annals of Tourism Research* 22, No 1, pp.86-102.
- P.J. Rimmer, 1992, “Japan’s resort archipelago: creating regions, pleasure, relaxation, and recreation, *Environment and planning A*, Vol. 24, pp.1599-1625.
- Perreault, Thomas., 1996, “Nature preserves and community conflict: A case study in Highland Ecuador”, *Mountain Research and Development*, Vol. 16, No. 2, pp.167-175.
- 농림수산통계연보, 1981, 1986, 1991, 1996.
- 보광피닉스 파크 내부자료.
- 산림청 내부자료.
- 임업통계연보, 1993, 1996
- (주) 보광, 평창봉평·문화예술관광단지계획, 1995.
- 평창군 통계연보.
- 평창군, 1992, 평창연감.
- 평창군청 관광문화과, 1996, 지역사회 기여실태 조사서.