

제주도 관광개발에 따른 갈등과 개선방안

이 영 응

(제주환경운동연합 사무처장)

I. 서론

최근 10년 사이 제주는 도민들조차 놀랄 정도로 많은 변화를 겪고 있다. 그 변화의 속도는 우리의 예상을 훨씬 뛰어넘는다. 과거 10년 이상 걸렸던 일들이 1년 사이에 획획 변한다. 늘 50만 명~55만 명이던 제주도 인구수는 이제 69만 명을 훌쩍 넘어섰다. 관광객 역시 한해 500여만 명 수준으로 유지되어 오던 숫자는 언제부턴가 1년에 100만 명 이상씩 급증하더니 1,000만 명을 넘기고, 단숨에 1,500만 명을 넘겼다. 하루가 멀다 하고 새로운 관광시설이 들어섰고, 온 섬은 365일 공사 중이며, 제주의 경관은 크게 변하기 시작했다. 제주에 관광산업이 시작된 이래 50년 동안의 변화보다 지난 10년 사이의 변화가 더 커 보일 수밖에 없다.

개발사업의 증가와 관광 규모의 변화는 생활환경은 물론이고 자연환경의 변화와 영향에 크게 작용하고 있다. 제주지역에 대한 수준으로 논란이 된 생활쓰레기 문제가 대표적이다. 관광객과 도내 인구 등 상주인구의 증가로 생활폐기물 발생량이 크게 늘어 그 처리에 어려움을 겪고 있다. 생활쓰레기 발생량은 2010년부터 크게 늘어 해마다 두 자리 이상의 증감률을 보였고, 관광객 1천만 명을 돌파한 2013년에는 하루 쓰레기 발생량이 1천 톤에 육박했다.

상·하수도와 관련한 문제도 크다. 상수도의 경우 물 공급 부족 우려가 계속해서 나타나고 있고, 수요관리는 물론이고 공급관리체계의 과제해결도 산적한 실정이다. 도내 상수도의 공급현황을 보면 해가 갈수록 상수도 공급량은 늘고 있다. 특히 주목할 점은 급수량이 시설용량에 육박하고 있다는 점이다. 2016년 공급량은 1일 44만4,500여 톤으로 시설용량 48만 2,900여 톤의 92%를 나타내고 있다. 1일 1인 급수량도 전국평균의 2배를 훨씬 넘고 있다.

하수도 문제도 심각한 수준이다. 공공하수처리장에서 제대로 정화되지 않은 채 수질기준을 초과한 방류수가 수년째 바다로 흘러들어가고 있는 실정이다. 지난 2016년 제주도 상하수도본부는 최근 유입인구 및 관광객 급증에 따른 건축행위 증가와 대단위 개발사업 등으로 인해 공공하수처리시설에 유입되는 하수발생량이 매년 증가하고 있다고 발표했다. 그 결과 제주 시내에서 발생하는 하수를 처리하는 도내 최대인 13만톤 처리규모의 도두하수처리장은 유입량 증가와 시설노후화 등으로 방류수 수질기준 초과, 악취발생 등 정상적인 하수처리 운영에 어려움을 겪고 있다.

도내 상주인구 증가를 비롯한 관광분야 규모 확장에 따라 도민들이 직접 체감하는 생활환경의 문제가 바로 교통체증이다. 지난 2016년 8월 한국은행 제주본부의 지역경제보고서에 따르면 제주시내 교통혼잡이 서울 도심보다 심각한 수준이다. 신제주와 공항입구를 연결하는 도령로의 경우 6월 하루 평균 통행속도가 19.3km/h로 서울 도심의 19.6km/h보다 느렸다. 퇴근 시간대 통행속도는 14km/h로 서울 도심권 평균속도인 18km/h보다 느렸다. 제주도에서는 어디든 1시간이면 간다는 얘기는 옛말이 되어버렸다.

관광개발이 크게 늘면서 자연환경의 큰 변화를 겪고 있다. 이러한 관광개발에 따른 자연환경의 변화는 제주 생태계의 유지와 생물의 종 다양성 보존에도 부정적인 요인으로 작용하기 마련이다. 특히 생태환경의 기반이 되는 산림생태계의 훼손이 늘고 있다. 2010년 제주도내 산림면적은 국유림 2만9,990ha와 민유림 5만8,884ha를 합한 8만8,874ha였다. 하지만 2015년의 산림면적은 국유림 3만6,366ha, 민유림 5만1,656ha 등 8만8,022ha로 파악되어 5년 사이 852ha가 줄어들었다. 이는 마라도 면적(300천㎡)의 28배가 넘는 규모이다.

제주에 분포하는 초지면적이 전국에서 제일 넓다는 사실을 제주도민 중에도 아는 이는 드물다. 제주지역의 초지는 전국 초지면적의 46%를 차지할 만큼 큰 비중을 차지한다. 제주의 초지는 관리등급으로 보더라도 축산의 활용도가 높은 우량 초지가 70%를 훨씬 넘는다. 하지만 초지면적은 해가 갈수록 줄어들고 있다. 도내 초지면적 변화추이를 보면 지난 2010년 말 1만7,289ha이던 초지는 2017년에는 1만6,122.8ha로 1,166.2ha의 초지가 사라졌다. 마라도 면적의 39배에 달하는 규모이다.

이처럼 관광의 규모 확대와 과잉개발로 인한 환경변화가 가소과되는 상황임에도 불구하고 난개발 논란은 좀처럼 가라앉지 않는 기세다. 최근 난개발 논란으로 잠시 주춤했던 대규모 관광지 개발사업들이 다시 논란의 중심에 서는 양상이다. 잇따른 행정절차에 가로막혔던 이호유원지, 송악산유원지 등 중국자본이 주도하는 대규모 유원지 개발사업들이 난코스를 통과하며 최종 승인절차에 한걸음 다가섰다. 오라관광단지 개발사업 역시 지난해 말 자본검증위의 결정 이후 개발여론을 중심으로 과잉 투자규제 프레임이 씌우며 논란은 계속되고 있다.

따라서 이 글은 현재 제주지역의 관광객 증가 및 관광 규모 확대에 따른 사회적·환경적 문제가 노출되고 있는 현실에도 불구하고 기존 개발중심의 정책 추진과 이에 따른 난개발 논란이 일고 있는 갈등상황을 사례를 들어 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 문제를 개선하고 지속가능한 제주사회를 위한 방향도 모색해 보려고 한다. 그리고 본 원고는 이 주제와 관련하여 본인이 집필했던 글들을 참고하고 일부 인용하여 작성하였음을 미리 밝힌다.

II. 제주도 개발정책의 변천과정

제주개발 논의의 시작은 1960년대로 거슬러 올라간다. 1963년 군사정권 당시 국무총리 산하에 ‘제주지역개발연구위원회’를 설치하면서 제주개발의 논의가 시작됐다. 위원회는 외국인 투자유치를 목적으로 제주자유항 및 자유무역지역 조성을 검토하였지만 사업타당성이 낮아 백지화된다. 1964년에는 “관광”을 기본방향에 두고 제주지역 5개 관광거점(제주시, 한라

산, 서귀포, 성산, 대정) 개발을 위한 사전 조사의 성격으로 ‘제주도건설종합계획’이 수립된다. 이 계획은 1967년 ‘제주도 특정지역건설 종합계획조사’에 의해 제주도 전역이 개발사업을 위한 특정지역으로 지정되면서 국가투자사업으로 격상하게 되지만 상위계획이 수립되지 않으면서 무산되었다. 1960년대는 직접적인 개발이 시작되지는 않았지만 당시 계획들은 이후 제주지역의 각종 기반시설 투자계획의 기본지침이 되었다.

본격적인 개발이 시작되기는 관광기반시설이 확충되기 시작한 1970년대 들어서였다. 1973년부터 시행된 ‘제주도관광종합개발계획’(1973-1982)은 중앙정부가 직접 수립한 전국도 단위 최초의 관광종합개발계획이었다. 중문관광단지 및 관광기반시설 조성을 내용으로 하는 이 계획에 의해 공항과 항만이 확장되고, 도로 및 통신시설의 확충 등 기반시설이 정비되기 시작하였다. 이후 무역자유지역과 관광자유지역 기능 검토를 위한 ‘제주도 특정자유지역 개발구상을 위한 기초조사’가 계획되고, 중문단지 등 3개 지구 관광시설 및 기반시설 확충을 목표로 한 ‘특정지역 정비구상’이 수립되었다.

정부가 주도하는 하향식 제주개발계획은 1980년대 들어서도 같은 방식으로 이어졌다. 1985년 정부는 국가계획과 지방계획을 포괄하는 ‘특정지역제주도종합개발계획’(1985-1991)을 수립하였다. 국가계획인 특정지역계획은 관광개발을 내용으로 하고, 지방계획인 지역개발계획은 기반시설 확충과 생활환경개선 등이 포함되었다. 관광개발의 핵심은 중문·표선·성산 등 3개 관광단지와 만장굴, 강정, 송악산, 함덕, 남원 등 14개 관광지구를 지정하여 개발하는 것이었다. 그리고 3개 단지 14개 지구에서 제외된 괏지, 대섬유원지, 무수천, 산굼부리, 용머리 등 13개 관광지는 도 계획으로 설정했다.

이 계획이 추진되면서 외지자본의 제주지역 투기바람은 거세졌다. 1988년 9월 내무부가 국회에 보고한 자료에 의하면 제주지역의 외지인 토지소유현황에서 외지인 투기가 심각한 수준인 것으로 확인된다. 당시 언론보도에 의하면 제주지역에 50만평 이상의 토지를 소유한 개인 및 회사법인은 모두 18명으로 제주도 전체면적의 4.4%인 79.1km²의 토지를 소유하고 있었다. 1989년 9월 제주도가 국회에 제출한 국정감사 자료에서도 제주지역의 외지인 소유 토지는 248km²로 제주도 전체면적의 13.5%에 달했다. 한라산국립공원과 국공유지를 제외한 전체 사유지 면적에 대비한다면 그 비중은 더욱 높아진다. 특정지역제주도종합개발계획에 따라 제주시를 구제주·신제주·삼양지역의 3개 생활권으로 구분한 정주환경 정비 이후 신도시 개발지역인 신제주 지역의 투기는 더욱 심각했다. 제주시가 신제주 지역 토지소유현황을 조사한 결과 신제주 일대 토지 약 9.4km²의 절반 수준인 47.7%가 외지인 소유로 나타났다.

1990년대는 외지자본의 제주지역 토지잡식과 정부의 하향식 개발계획에 따른 대기업 위주의 개발사업으로 제주개발의 부작용과 갈등이 직접적으로 표출되기 시작했다. 가장 대표적인 사례가 ‘제주도개발특별법 제정 반대운동’이었다. 정부는 제주개발의 효율적인 추진을 위해 1990년부터 제주도개발특별법 제정을 추진한다.

특별법 시안이 공개되자 제주지역의 사회단체와 학계의 비판이 터져 나왔고, 특별법 제정 반대운동으로 나타났다. 특별법 제정 반대운동은 지난 20년간 이어져 온 제주개발의 문제점이 표출되면서 범도민적인 운동으로 확산되었다. 비판의 주요 내용은 특별법 시안이 개발의

촉진과 규제의 완화를 주요 내용으로 일관하고 있다는 점이였다. 이로 인해 대규모 외지자본에 의한 난개발 우려와 도민주체 개발이 배제되어 개발이익의 도외유출이 심각하고, 1차 산업 보호방안이 부재하다는 문제가 지적되었다. 제주시내에서는 연일 격렬한 시위가 이어졌고, 심지어 특별법 제정을 반대하던 활동가가 분신하는 일까지 벌어졌다. 제주도개발특별법 제정 논쟁은 국회의 정치적 쟁점사안으로까지 확대되었지만 결국 당시 여당인 민자당의 날치기통과로 제정되었다.

국회에서 날치기 통과된 이후 지금까지 제주도의 개발정책뿐만 아니라 제주사회 전반을 좌지우지하게 된 제주특별법은 입법과정에서 당시 도민사회의 반발 외에도 환경처(현 환경부)의 강한 문제제기도 받았었다. 바로 환경영향평가 협의권한을 환경처에서 제주도로 이관한 사항 때문인데 환경처는 이럴 경우 “제주개발로 예상되는 환경파괴를 막을 효과적인 장치가 미흡해진다.”며 반대 입장을 분명히 했었다. 그러나 당시 환경처의 요구는 묵살되었고, 지금까지도 개발사업 인허가 과정에서 항상 환경영향평가의 부실 문제로 논란을 일으키는 단초가 되었다.

제주도개발특별법 제정 과정에서부터 표출되기 시작한 제주개발의 문제점과 특징을 살펴보면, 먼저 1960년대부터 시작된 제주개발계획은 주민합의와 주민참여의 개발계획 수립이 아닌 대부분 중앙정부의 하향식 개발계획에 의해 추진되어 왔다는 점이다. 계획을 실행하는 개발의 주체 역시 제주도민 주체의 개발참여보다는 외부에 의존한 외재적 방법에 의해 제주개발이 진행되었다. 또한 한정된 재원을 한곳에 집중 투자하는 불균형적인 거점개발을 지향하였다. 이로 인해 도민의 참여기회가 배제되었고, 경제적 이익분배의 기회는 부재하였다. 창출된 개발이익 또한 투자자의 몫으로 제주도 밖으로 유출되는 현상과 도내 지역간 불균형 발전이 심화되는 문제를 야기하게 되었다.

‘관광’주도의 개발로 인해 1차 산업이 크게 위축되기 시작하였고, 제주경제는 도외자본 투자자들의 경제활동에 종속되어가는 양상을 띠게 되었다. 특히 개발계획이 수립되면서 도외자본에 의한 제주도내 토지잡식과 투기행태가 눈에 띄게 많아졌지만 이를 막기 위한 정부의 정책은 소극적이였다. 결과적으로 관광개발로 인해 제주도민들은 개발주체로 서지도 못할뿐더러 토지도 잃고, 관광소득의 이익도 역외유출 되는 상황을 맞게 된 것이다.

1995년 지방선거가 실시되면서 본격적인 지방자치시대가 개막되었다. 중앙정부 주도의 하향식 제주개발의 문제를 개선할 수 있는 기회였다. 도민들은 개발과정에서 주민이 소외되고, 개발이익은 외부로 빠져나가는 잘못된 개발정책이 바로잡힐 것으로 기대했다. 민주적인 의사결정으로 환경보전정책과 올바른 개발계획이 수립되리라 보았다. 주민들의 의사와 무관하게 개발계획이 추진되고, 보전보다 개발중심의 일방통행식 정책으로 일관했던 과거의 개발주의가 사라지기를 원했다. 그러나 그대로였다.

민선 도지사가 취임하고 지방자치의 출범을 경축하는 광파르는 제주의 신개발주의를 알리는 선포식이기도 했다. 제주의 깨끗한 물과 수려한 경관, 중산간의 오름과 곶자왈은 모두 제주개발을 위한 대상으로 전락했고, 대규모 투자자들의 이익창출을 위한 상품이 되었다. 신개발주의를 앞세운 도정은 개발사업 시행승인 권한과 환경영향평가 심의 권한은 물론 각

중 인허가 절차를 주도하며 결과적으로는 개발사업 승인으로 귀결되는 과정을 형식적인 통과례로 거칠 뿐이었다. 개발사업 반대를 외치는 지역주민과 환경단체의 목소리는 형식적으로 포장된 절차적 민주주의를 앞세워 무력화시켰다.

2000년대 들어서면서 제주의 개발정책은 신자유주의 체제로 적극 편입되었고, 투자자본의 원만한 개발을 위한 방향으로 빠르게 재편되었다. 2002년 제주도개발특별법이 ‘제주국제자유도시특별법’으로 변경·제정되면서 제1차 제주국제자유도시개발계획은 국제적인 투자환경 조성을 목표로 계획이 수립된다. 국제자유도시종합계획은 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고, 기업 활동의 편의가 보장되는 동북아 중심도시인 제주도를 건설한다는 기본방향을 제시하였다. 그러나 이 계획 역시 지금까지 제주개발에서 지적되어 왔던 문제점을 보완하지는 못했다. 특히 도민주체의 개발, 개발이익의 환원문제 등과 함께 환경문제로 관점이 확대되어 왔음에도 불구하고 지방자치제도가 본격적으로 시행된 이후 제주도가 주도하는 개발계획에서는 환경문제마저 홀대받는 양상이었다.

긍정적인 시각에서는 지방자치가 시작되면서 지역특성에 맞는 창의적인 정책시도의 기회가 넓어지고, 지방정부의 정책결정과정에 주민의 참여기회 또한 확대될 것이라는 기대가 컸다. 환경정책의 경우도 기존의 생활 오염원의 관리차원에서 벗어나 주민의 쾌적한 삶의 추구를 위한 질적인 수준의 환경정책이 수립·시행될 것으로 보았다. 그러나 이러한 기대는 오래가지 못했다. 청정제주의 경쟁력은 환경이라는 말이 무색할 정도로 제주도의 개발사업에 대한 욕구는 공격적이었다. 일례로 제주지역의 현재 운영 중인 30개소의 골프장 가운데 2000년 이후 사업승인을 받은 골프장은 전체의 절반이 훨씬 넘는 19개소에 달한다.

물론 지방자치 이후 지역의 발전과 주민의 이익향상을 위한 사업들도 진행이 되어왔고, 일부는 바람직한 방향의 결과를 도출해 냈다는 평가를 받기도 한다. 하지만 그 중심축은 여전히 대규모 개발사업을 목표로 획일적으로 추진하다 보니 제주만이 갖는 특성화된 성공사례를 찾기가 힘들었다. 오히려 골프장이 적정수준을 초과하면서 적자를 면치 못하고 있고, 대규모 호텔·리조트 건설이 난립하면서 관광객 대비 숙박시설이 넘쳐나는 부작용까지 발생하고 있다. 제주의 역사와 문화·환경에 대한 관심보다는 지역경제 활성화를 명분삼아 대규모 투자유치에만 열을 올리는 상황이다.

Ⅲ. 과잉개발로 인한 환경갈등 사례

제주특별법에 근거하여 각종 개발사업 인허가 과정의 모든 권한을 갖게 된 제주도는 사업자의 투자의향만 있으면 자본의 성격이나 사업계획의 내용은 크게 상관없이 곧바로 개발사업 예정자로 지정해 주었다. 개발사업이 시행될 입지가 환경적으로 타당한지는 별로 중요하지 않았다. 오름 분화구에 호텔이 들어서는 계획도, 곳자왈을 밀어내고 골프장을 건설하는 계획도, 심지어 한라산 코앞에 거대도시를 만드는 계획도 제주도의 판단에선 문제가 되지 않았다. 그리고 제주도의 수장이 바뀌어도 제주도정의 신개발주의는 그대로였다.

2006년 사업허가를 받은 묘산봉관광지(세인트포)와 에코랜드는 대규모의 곳자왈 지역을

훼손하여 개발한 대표적인 관광지였다. 두 사업부지는 각각 100만평이 넘는 큰 규모의 공유지로 당시 거래 시세에도 못 미치는 헐값으로 사업자에게 매각되었다. 꽃자왈 지역이었던 영어교육도시 사업부지는 생태계 보전등급 상 개발이 가능한 면적이 거의 없어 사실상 개발이 불가능했지만 지난 2008년 제주도가 타당한 이유도 없이 등급을 하향조정해 개발을 강행한 곳이다.

현재 논란이 되는 오라관광단지는 한라산 경계에 맞닿아 있는 곳이다. 제주도의 제주국립공원 확장계획에 1순위로 들어가야 할 곳이지만 제주도정을 비롯하여 개발압력이 높은 실정이다. 제주도는 2016년에 오라관광단지에 대한 환경영향평가 심의결과를 무단으로 번복하는 심의회의를 열어 사업자의 편의를 봐주는 조례위반 행위까지 자행하기도 했다. 비자립로 확장사업은 제주개발의 욕망을 함축적으로 보여주는 공간이다. 사업계획이 타당한지 사업의 필요성은 검토되었는지 이 사업이 과연 공익목적의 사업이고 민주적인 절차를 거쳤는지 등의 논란은 여전하다.

1. 제주동물테마파크 개발사업

조천읍 선흘2리 일대에 추진되고 있는 제주동물테마파크 개발사업에 대한 논란이 크다. 이 지역 주민들은 마을총회를 열고 개발사업 반대 입장을 확인한 상황이었다. 하지만 제주도와 사업자가 이를 무시하고 계획을 추진하면서 논란은 주민간의 찬·반 갈등으로 확산되는 분위기이다.

제주동물테마파크 개발사업은 지난 2004년 (주)탐라사료와 영농조합법인 탐라유통 등 관련 계열사가 (주)제주동물테마파크(JAF)를 설립하여 추진하였다. 당시에는 제주의 토착기업이 직접 투자를 하는 사업으로 관심을 모으기도 했다. 애초 사업자가 제시한 사업의 기본방향과 개념은 제주목축문화를 기반으로 정체성이 발현되는 테마파크를 조성한다는 것이었다. 제주의 토종동물과 향토식물이 중심이 되는 공원으로 저밀도 방식으로 개발을 하고, 기존 자연환경을 활용한 생태형 단지계획을 사업의 기본개념으로 내세웠다.

제주동물테마파크 개발사업은 제주투자진흥지구 1호로 지정된 사업으로도 유명하다. 이 사업은 2005년 7월 제주특별법에 근거하여 각종 세금 및 부담금을 면제해 주는 제주투자진흥지구의 첫 대상이 된다. 2007년에는 옛 북제주군으로부터 사업부지에 포함된 공유지를 매입한다. 전체 사업부지 58만 1050㎡ 중 43%에 달하는 24만7800㎡가 공유지였는데 이를 22억여 원에 매입하였다.

하지만 제주동물테마파크 개발사업은 2007년 1월 개발사업시행 승인을 받은 후 3년 간 몇 차례의 개발사업 계획변경을 하고는 지난 2011년 1월 공사가 중지된다. 이후 사업자의 자금난 등으로 공사는 재개되지 못했고, 결국 다른 업체에 매각절차를 밟게 된다. 그런데 이 과정에서 문제가 발생했다. 개발사업의 모기업인 탐라사료는 공사가 중지된 해인 2011년 5월 제주동물테마파크 회사 주식 전체를 24억원을 받고 다른 업체에 넘기게 된다. 그리고 회사 주식을 사들인 업체는 공유지가 포함된 사업부지 전체를 또 다른 업체에 210억원

상당의 가격에 매각했다. 이 과정에서 탐라사료 경영진이 동물테마파크의 주식을 헐값에 매각해 주주들이 큰 손해를 입었다며 업무상 배임 등의 혐의로 고소를 당하지만 사법당국은 증거를 찾지 못하고 사건을 마무리했다. 결국 수십만 평의 공유지는 목적대로 개발되기는커녕 사적으로 거래되어 시세차익을 얻는데 이용되고 말았다.

사업자가 바뀐 후 공사를 재개하는 과정에서는 환경영향평가 재협의 여부와 관련하여 논란이 불거졌다. 환경영향평가법에 따르면 공사 중단 후 7년이 경과한 경우에는 환경영향평가를 다시 실시해야 한다. 2011년 1월 공사가 중지된 제주동물테마파크 개발사업은 2017년 12월 재착공 통보가 이뤄졌다. 환경영향평가 재협의 대상 기간에서 한 달을 남겨둔 6년 11개월 시점에 이뤄져 환경영향평가 재협의 의무를 피해간 것이다.

제주도가 환경영향평가 재협의의 필요성을 인식하고 있었다면 충분히 환경영향평가 재실시를 관철시킬 수도 있는 상황이었다. 그러나 제주도는 사실상 편법적인 환경영향평가 면제가 뻔했지만 이를 묵인하고 말았다. 이 사업이 최초 환경영향평가 협의를 한 2006년으로 보면 11년이 지난 후였다. 그 과정에 사업부지의 환경은 크게 변했다. 특히 환경영향평가 당시에는 지정되지 않았던 유네스코 세계자연유산지구가 사업부지와 인접하여 지정되었다. 환경영향평가를 재실시할 경우 중점적인 영향검토가 이뤄질 수 있는 사항이었다.

또한 이 사업이 처음 실시한 환경영향평가서의 관리보전지구 등급 현황을 보면 사업지구 내에는 지하수자원 2등급 지역이 14만7549㎡에 달한다. 전체 사업부지의 25%에 해당하는 면적으로 투수성이 높은 곳자왈 지역이다. 이 곳은 사업지구 서쪽 교래곳자왈과 이어져 생태축을 형성하고 있다. 따라서 환경영향평가 재협의를 통해 곳자왈 지역의 시설물 배치를 최소화 하고 보전방안을 검토할 수 있는 기회를 가졌어야 했다.

뿐만 아니라 제주동물테마파크 개발사업의 내용과 계획 자체가 크게 바뀐다는 점도 전반적인 환경영향 검토가 다시 이뤄져야 하는 사안이었다. 현재 사업계획 변경 중인 내용을 보면 기존의 마(馬)산업 중심의 테마에서 사자, 호랑이, 곰 등 야생동물 20여종 500여 마리의 관람시설로 크게 바뀌고 있다. 사업부지만 같을 뿐 내용을 보면 거의 신규 사업이나 마찬가지이다.

이런 상황에서 주민들의 우려와 반발은 어쩌면 당연한지도 모른다. 개발사업이 시행될 경우 환경영향평가 과정에서 주민설명회와 공청회 등을 통해 주민의견을 전달할 수 있는 것이 주민들이 가진 법적인 권한이다. 하지만 주민들 입장에서는 현재 상황에서 바로 눈앞에 대규모 개발사업이 추진되고 있지만 과거 훨씬 전에 절차를 이행했다는 이유로 주민의견 제대로 낼 수 없다는 게 억울할 따름이다.

그나마 주민들은 마을총회를 통해 개발사업 반대라는 단일한 입장을 결정했음에도 제주도와 사업자는 이를 무시하고 사실을 왜곡하는 일까지 벌어지고 있다. 최근 제주도의회는 행정사무조사의 하나로 제주동물테마파크 현장을 방문했다. 이 자리에서 제주도 관광국장은 마을회의 공식 입장은 찬성이라는 엉뚱한 답변을 내놓는다. 이 사업을 반대하기로 결정한

마을주민들이 반발한 것이 당연했다. 이처럼 제주도는 개발사업으로 인한 논란을 주민 간 갈등으로 몰아가면서 문제의 핵심은 덮은 채 사업승인 절차를 강행하고 있다.

개발사업자의 행태는 더욱 가관이다. 개발사업 과정에서 발생하는 민원의 해결노력은 보이지 않는다. 주민들을 대하는 태도 역시 찬성 주민과 반대 주민으로 구분하여 접근한다. 제주도의회가 현장 방문할 당시에도 찬성 주민들만 불러 모은 채 여론을 조작하는 치졸함도 보였다. 최근에는 마을이장이 독단적으로 사업자와 체결한 협약이 논란이 되고 있는데 이 역시 사업자가 마을총회의 결정을 무시하고 벌인 일이다. 마을 내 주민 갈등을 더욱 부채질하는 행태이다.

이뿐만이 아니다. 사업자는 마을 반대대책위에 보낸 내용증명을 통해 개발위원회의 결정을 마을회의 공식적인 입장으로 받아들이겠다는 내용을 전달했다. 마을총회의 결정을 수용하지 안하겠다는 통보인 셈이다. 그리고 지난 5일 선흘2리 개발위원회 회의가 소집되었다. 안건은 제주동물테마파크 사업자와의 협약체결 건으로 알려졌다. 반대 주민들의 반발로 회의는 무산되었지만 이 역시 앞뒤 정황을 볼 때 사업자의 의중과 무관하지 않다. 제주동물테마파크 개발사업이 평온했던 작은 마을을 순식간에 갈등의 도가니로 몰아가고 있다.

제주동물테마파크 개발사업으로 인한 논란과 갈등의 양상은 정도의 차이가 있을 뿐 도내 곳곳에서 벌어지는 개발사업들에서도 발생하고 있다. 투자유치만을 목표로 앞뒤 가리지 않고 강행하는 제주도의 개발정책이 초래한 결과이다. 환경적으로 보전가치가 높은 지역이지만 투자의향만 있으면 허가해 주고, 공유지는 헐값에 팔아넘겨 사유지가 되어 이를 되팔아 시세차익을 남기더라도 행정은 눈뜨고 지켜볼 뿐이다. 주민들의 우려와 반대 목소리보다 개발사업자의 편의와 사업추진이 우선인 개발행정이다.

2. 송악산유원지 개발사업

제주도 남서쪽 끝에 바다로 불쭙 얼굴을 내밀고 있는 오름이 있다. “절울이”다. 지금은 송악산이라는 이름으로 널리 알려졌지만 옛 명칭은 절울이다. ‘절’은 ‘물결’을 뜻하는 제주어로 절울이는 물결이 운다는 뜻이다. 바다 물결이 산허리 절벽에 부딪쳐 우레같이 울린다는 뜻이라고 한다. 절울이라는 애달픈 명칭처럼 송악산에는 예부터 슬픈 이야기들이 여럿 전해 내려온다. 절벽에 부딪쳐 우는 물결의 울음은 이들 비화에 등장하는 사람들의 구슬픈 노래이기도 하다.

송악산 정상에 오르면 송악산 자체의 장엄함에 감탄하게 된다. 김종철 선생은 『오름나그네』에서 “산정에 올라서는 순간, 아! 하는 탄성과 함께 야릇한 충격이 스친다. 불기둥을 솟구치며 연출되던 지구의 대드라마의 생생한 무대가 눈앞에 있다.”며 지금 막 화산분화가 그친 듯한 송악산의 모습을 전한다.

주변 경관도 절경이다. 남쪽으로 검푸른 망망대해가 펼쳐져 있고, 폴짝 뛰면 건널 것 같은 가파도와 마라도가 평평한 징검다리처럼 옥빛 바다 위에 떠 있다. 돌아서 북쪽을 바라보면 멀리 한라산 백록담이 온 섬을 내려다보며 앉아있는 모습이 보인다. 그 아래로 날개를

편 박쥐 형상의 단산과 서 있는 형태가 특이한 산방산이 한 눈에 들어온다. 유람선과 어선들이 오고 가는 형제섬도 손 내밀면 잡힐 듯하다.

송악산은 화산활동을 거친 제주의 오름들 중에서도 이중 폭발을 거쳐 만들어진 이중 분화구를 갖고 있는 흔치 않은 오름이다. 먼저 생성된 큰 분화구 안에 두 번째 폭발로 만들어진 제2분화구가 형성된 구조다. 화산체를 구성하는 요소들도 뚜렷하고 완전한 형태를 하고 있어 환경적·경관적 가치뿐만 아니라 학술적 가치도 매우 높게 평가된다.

송악산은 일제 강점기의 아픈 상처들이 수없이 많은 곳이다. 제2차 세계대전 당시 일본이 중국 침략전의 발판으로 삼았던 흔적들과 전쟁 말기 최후의 거점으로 이용했던 상흔이 곳곳에 널려있다. 지금도 송악산에 가면 산허리의 동쪽 해안을 돌며 파 놓은 20여 개의 해안동굴이 남아있다. 송악산 주변에는 고사포대와 포진지, 비행장과 비행기 격납고 등이 산재해 있다. 또한 인근에는 제주4·3항쟁 당시 군인, 경찰 등 토벌대에 의해 주민들이 집단 학살되었던 현장인 첫알오름과 당시 희생자들을 모신 백조일손지묘가 있다.

송악산은 이 지역 마을이 생성된 이후 절울이라는 이름으로 불리며 긴 시간 지역주민들과 희로애락을 함께 해 온 그 자체만으로도 온전히 지켜져야 할 이유를 갖는다. 제주의 역사와 문화가 오롯이 배어 있을 뿐만 아니라 이곳의 경치는 제주의 대표 경관의 위상을 갖는 곳이기도 하다. 환경적·지질학적 가치는 두말할 필요가 없다. 하지만 송악산은 대자본을 앞세운 제주개발의 광풍에서 자유로울 수가 없었다.

1991년 제주도개발특별법 제정 반대를 외치는 제주도민들과 양용찬 열사의 죽음에도 불구하고 제주를 개발의 도가니로 몰고 갈 제주특별법은 날치기 통과되었다. 곧이어 제주특별법에 근거하여 1994년에 수립된 제주도종합개발계획에 의해 송악산 일대가 관광지구로 지정되고, 다음해에는 송악산 유원지 지정이 고시된다. 송악산 개발을 위한 행정절차의 토대가 갖춰진 것이다.

그리고 1999년 송악산 개발을 위한 본격적인 민간투자가 시작되었다. 송악산 제1분화구에 호텔 및 숙박시설과 놀이·위락시설 등이 들어서고, 제2분화구에는 곤돌라를 건설하는 등의 내용을 담은 송악산관광지구 개발사업이 추진되었다. 환경단체와 시민들의 반발이 이어지면서 송악산 개발 논쟁은 지역사회의 중심 이슈로 급부상하게 된다.

이런 상황에서 개발사업 승인권한을 갖고 있는 제주도의 행보가 참으로 안타까웠다. 제주도는 송악산은 이중 분화구가 아니고 지질학적 가치도 없다며 송악산의 보전가치를 떨어뜨리기 위한 사실무근의 억지 주장을 이어갔다. 심지어 제주도청 간부 공무원은 송악산 개발의 문제를 지적하는 환경단체와 언론인을 상대로 악성댓글을 달아 형사처벌을 받기도 했다.

결국 행정당국의 비호 아래 송악산관광지구 개발사업은 시행승인이 나고, 공사 시작을 알리는 기공식까지 벌어졌다. 송악산의 화산체가 무너지고, 분화구가 훼손될 지경까지 이른 것이다. 그러나 여기까지였다. 절울이의 절규를 하늘도 들은 것일까. 사업자들의 내분으로 사업시행자와 투자자 간의 소송전이 벌어지고 공사는 진행될 수가 없었다. 결국 사업승인을 해 줬던 행정당국은 2002년 8월 송악산 개발사업시행승인을 취소하기에 이른다. 다시는 불

수 없는 사라질 위기에 처했던 송악산의 본 모습이 가까스로 지켜지게 되었다.

그러나 이것도 잠시, 10여년이 지나고 송악산은 이 지역 모습포의 강한 바람만큼이나 거센 개발의 바람 앞에 다시 서게 된다. 2010년 전후로 저비용항공사들이 앞 다투어 제주노선 취항을 완료했고, 누구도 예상하지 못한 숫자의 관광객들이 제주를 찾게 되었다. 제주지역 관광의 규모는 양적으로 급속하게 팽창하기 시작했다. 부동산 거래도 활발해지고, 관광을 목적으로 한 개발사업들이 온 섬을 들쭉했다. 경관 좋기로 소문난 송악산의 앞짜배기 터도 예외가 아니었다.

중국계 자본인 ‘신해원 유한회사’는 송악산을 포함한 이 일대 토지를 대거 매입하고 2013년부터 송악산 유원지 개발사업에 나섰다. 사업자는 “뉴오션타운 조성사업”이라는 이름으로 송악산 일대 191,950㎡ 면적에 약 3,700억원을 투입하여 460여실 규모의 호텔과 휴양문화·상업시설을 조성한다는 계획이었다. 허나 사업은 순탄하지만은 않았다. 한차례 개발과 보전의 논쟁을 벌이면서 지역사회에서는 송악산 일대의 보전 필요성에 공감하고 있었기 때문이다. 환경단체를 중심으로 개발반대의 목소리가 이어지면서 개발사업 승인절차는 지지부진한 상황이었다.

지난 1월 송악산 뉴오션타운 개발사업에 대한 제주도 환경영향평가심의위원회가 개최됐다. 보통 환경영향평가 협의권한은 환경부장관이 갖고 있지만 제주의 경우는 제주특별법에 의해 제주도지사가 그 권한을 갖는다. 그 동안 재심의 결정이 반복되면서 같은 안건으로 무려 다섯 번째 열리는 심의회의로 개발사업 시행승인을 받기 위한 마지막 행정절차였다. 이에 앞서 제주도 경관심의위원회는 이 사업에 대해 4차례 보류 끝에 조건부 의결한 바가 있다.

환경영향평가 심의의 쟁점은 다양했다. 우선 토지이용계획 중 호텔의 입지와 높이가 문제였다. 주변 경관과 어울리지 않을 뿐만 아니라 사업시행으로 이 지역 경관을 사실상 사유화하는 결과를 초래하기 때문이었다. 송악산 자락과 주변 알오름을 직접적으로 점유·훼손하면서 시설을 배치한 계획도 문제가 됐다. 공사과정에 인근 진지동굴의 붕괴와 훼손 우려도 지적되었다.

송악산 일대의 보전을 위협하는 여러 문제가 산재해 있었지만 환경영향평가 심의위원들의 평가·검토는 갈수록 무더지기만 했다. 결국 그 동안 심의회의에서 재심의 결정을 내리며 요구한 보완내용도 제대로 반영되지 않은 채 환경영향평가는 통과되었다. 이제 송악산 개발을 위한 시행승인이 코앞까지 다가온 것이다. 남은 절차는 제주도 환경영향평가 조례에 따라 환경영향평가 협의내용에 대한 제주도의회의 동의 절차만 남았다.

송악산 개발에 대한 지역주민들의 의견도 갈린다. 사업지역의 일부 주민들은 사업추진과정에서부터 사업자와 상생관계를 내세우며 송악산 개발에 대해 찬성 입장을 밝혀왔다. 하지만 환경영향평가 심의가 통과된 이후 송악산 훼손을 우려하는 이 지역 주민들이 자발적 모임을 만들고 조직적으로 개발사업 반대운동에 나섰다. 최근에는 뉴오션타운 개발사업을 반대하는 1만인 서명지를 모아 기자회견도 열었다. 지역주민들이 직접 마을의 환경보전운동에 나서면서 지역사회의 분위기도 송악산 보전에 힘을 실는 분위기이다.

제주도가 환경영향평가 협의내용에 대한 동의안을 아직 제주도의회에 상정하지는 않았지

만 조만간 안건이 제출될 것으로 보인다. 제주도가 지금까지 행정절차를 진행해 온 것을 보면 사업승인을 염두에 둔 수순 밟기로 보인다. 지난 해 지방선거 당시 원희룡 지사는 후보 정책공약에서 송악산 유원지 개발사업을 반대한다는 입장을 밝혔었다. 그러나 당선 이후 행보는 그렇지 않다. 최근 지역건설경기 활성화를 위한 건설업체와 간담회를 갖고, 더 많은 관광객 수용을 위한 제주제2공항 건설계획에 적극적이다. 제주관광의 질적 전환은 입으로만 말할 뿐 제주도정의 정책은 여전히 제주관광의 규모 확대와 양적 팽창이다.

3. 제주 제2공항 건설사업

국토교통부에 의해 ‘제주 제2공항 건설계획’이 추진되면서 제주는 제주해군기지 갈등에 이어 또 다시 국책사업으로 인한 논쟁과 갈등이 크게 일고 있다. 제주도와 국토부는 현 제주공항의 포화로 향후 늘어날 관광객 등 항공수요를 충족하기 위해서 제2공항을 반드시 추진해야 한다는 입장이다. 제주국제자유도시의 완성과 제주를 찾는 관광객 수용을 위해 꼭 필요하다는 것이다. 이들은 제2공항 건설이 제주의 제2의 성장동력이 될 것이라고 내다본다. 이에 대한 시민사회의 우려와 반론도 거세다. 과잉관광으로 인해 환경수용능력의 한계에 접어든 상황에서 관광의 양적 팽창을 위한 제2공항 건설은 제주의 미래를 위해서 바람직하지 않다는 주장이다.

지난 10년간 제주사회는 환경적으로나 사회·경제적으로 엄청난 변화를 겪어왔다. 1960년대 관광산업을 시작하고 50년 동안의 변화보다 지난 10년의 변화가 더 크다고 해도 무리는 아니다. 그 변화의 내용에는 긍정적인 면도 있고, 부정적인 면도 공존한다. 관광개발 및 관광산업의 확대로 일자리 창출과 지역총생산이 증가하는 긍정성이 있었다. 관광개발의 투자는 지역개발을 활성화하고, 제주도의 조세수입에도 도움이 됐다. 지금도 여전히 관광의 확대 필요성을 강조하는 논리이기도 하다.

하지만 부정적인 측면도 있다. 관광개발의 이익이 지역 내에 환원되거나 제주도민들에게 분배되기보다는 투자자 중심으로 도외로 유출되기 일췌였다. 부동산 가격과 물가 상승으로 도민의 생활부담이 증가하고, 부의 편중도 불러왔다. 제주의 땅값 상승 등 부동산 폭등은 전국 최고의 가계부채 부담으로 이어졌다. 경제적인 측면에 있어서도 관광분야의 비중이 크다보니 제주관광의 실적에 따라 제주경제가 민감하게 반응하는 구조적인 취약성을 갖게 되었다. 관광객 증가와 개발사업 확대 등으로 양적인 경제규모는 커졌지만 상용직 노동자의 평균임금은 전국 최하위이고, 비정규직 비율은 오히려 전국 최고 수준으로 질적인 경제하락을 보이고 있다.

그리고 대규모 관광개발사업들은 해안 경관지에서부터 중산간, 곳자왈, 한라산 밑자락까지 파고들어 경관훼손과 환경파괴 논란이 끊이질 않는다. 생활환경의 악화도 심각하다. 쓰레기 발생량은 처리시설의 규모를 넘기면서 쓰레기 대란을 낳고 있고, 정화되지 않은 채 오·폐수가 그대로 바다에 방류되고 있다. 급속한 차량증가는 대도시 수준의 교통체증을 유발하고, 맑은 공기를 자랑하던 제주의 대기환경은 이제 옛말이 되었다.

이처럼 무분별한 관광규모 확대와 도민이 소외된 자본 중심의 국제자유도시 추진은 주민들의 생활환경 악화와 생활경제의 부담증가, 제주의 환경파괴 등으로 이어지고 있다. 제주도민의 삶의 질이 후퇴하고, 제주의 가치가 퇴색되는 결과를 초래하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 관광규모 확대를 위해 추진되는 제2공항 건설계획은 현재 발생하고 있는 제주의 현실적 문제를 배 이상 증가시키는 계획이다.

현재 국토부는 올 10월 기본계획 고시를 목표로 제2공항 건설계획을 강행하고 있다. 하지만 공정성과 정당성을 상실한 후보지 선정이라는 도민사회의 지적에 대해 국토부는 제대로 된 해명이 없다. 특히 사전타당성 용역과정에서 제주공항 확충방안을 연구한 파리공항공단엔지니어링(ADPi)의 보고서 공개 요구에 국토부는 거짓말을 반복하며 공개를 꺼려왔다.

국토부가 마치못해 공개한 ADPi 보고서는 제2공항이 아닌 현 제주공항 활용만으로도 제주의 장래 항공수요를 충분히 수용가능하다고 제시한다. ADPi는 보고서에서 자신들이 제안한 몇 가지 권장사항만 시행된다면 보조활주로 활용으로 시간당 최소 60회 운항이 가능해 국토부가 제시한 장래 제주의 항공수요인 여객 4,560만명 수용을 확신한다고 기술하고 있다. 특히 ADPi는 새로운 활주로를 건설하는 것은 막대한 비용이 소요되는 문제지만 보조활주로 활용은 비용이 훨씬 덜 드는 대안이며, 현실적이고 실용적이라고 권고하고 있다.

이뿐만이 아니다. 국토부의 과업지시에 따라 진행된 또 다른 외국 전문기관의 자문결과 제주공항의 남북 보조 활주로를 확충하면 항공기 운항횟수를 현재보다 2배 이상 높일 수 있다는 분석이 나왔지만 사전타당성 용역진은 이를 반영하지 않은 것으로 확인됐다. 대규모 해양매립을 하지 않아도 되는 계획이고, 소음 피해도 감소되는 계획안이었다. 하지만 국토부와 용역진은 최종보고서에 이러한 사실을 모두 누락시켰다.

국토부는 지난 6월 제주 제2공항 기본계획수립 용역 결과가 나온 이후 10월 기본계획 고시를 기정사실화 해 왔다. 기본계획 고시에 앞서 전략환경영향평가 등 진행해야 하는 법적·행정적 절차가 있었지만 크게 신경 쓰지 않는 분위기였다. 국토부가 기본계획을 조기에 고시하기 위해 앞선 절차들을 부실하게 처리하지 않을까하는 우려가 나올 수밖에 없었다. 그리고 제2공항 건설계획에 대한 전략환경영향평가서 초안이 제출되었고 아니나 다를까 부실평가는 물론 환경영향평가협의회 구성과정에서 법규 위반 의혹까지 제기되었다.

국토부의 제2공항 전략환경영향평가서는 그 준비단계는 물론이고, 평가서의 조사방법과 조사내용, 대안 검토 등 모든 면에서 최악의 전략환경영향평가였다. 환경단체뿐만 아니라 환경부마저도 이례적으로 평가서 초안에 대해 많은 양의 검토의견을 제출했고, 특히 여러 중요 검토사항에 대해서는 꼼꼼히 의견을 작성해 전달했다. 기존 제주공항을 포함한 다양한 대안의 비교·검토와 국가 환경계획과의 부합성, 조류 충돌 위험성 평가 등의 검토의견이 있었다. 조류 및 주요 생물종의 계절별 조사, 법정보호종의 정밀조사, 지하수보전지구의 보전방안 수립, 신규 동굴 분포 정밀조사 필요성 등의 의견도 있었다.

그러나 국토부는 환경부의 보완요구에 아랑곳 하지 않았다. 국토부는 환경부로부터 검토

의견을 전달받은 지 불과 한 달여 만에 전략환경영향평가서 본안을 제출했다. 환경부의 검토의견이 제대로 반영될 리 만무했다. 공항 건설의 중요 검토 사항은 물론 제2공항 입지의 환경적 특성을 반영한 입지 적정성 검토도 없었다. 주민 수용성 확보방안 검토 역시 진행되지 않았다. 이는 국토부가 협의를 진행해야 할 환경부의 권한과 역할마저 무시한 행태로 밖에 볼 수가 없었다. 10월 고시만을 목표로 절차적 정당성은 아예 생각지도 않은 셈이다.

최근 제주도의회는 제주도민 1만2000여명의 서명으로 제출된 제2공항 공론화 청원을 받아들여 도민 공론화를 추진하기로 의결했다. 환경부도 전략환경영향평가서 검토의견에서 주민 수용성 확보방안으로 공론화 또는 갈등조정 협의회 구성·운영 등을 예로 들어 국토부에 전달하기도 했다. 그러나 국토부와 제주도는 도민 공론화 방안에 대해서 부정적인 입장을 취하며 거부 의사를 밝히고 있다. 거쳐야 할 절차는 대충 진행하고, 정책 추진과정에서 일고 있는 주민들과의 갈등해결의 대안은 이해하지 않겠다는 것이 현재 국토부와 제주도의 입장인 것이다.

부실한 평가는 물론 대안 검토와 환경성 조사를 거짓으로 하고, 평가과정을 위법하게 진행했다는 지적마저 일고 있는 상황에서 이제 환경부의 판단이 주목되고 있다. 현재 환경부는 전략환경영향평가서 본안에 대한 검토를 한 후 미흡하다고 판단되면 국토부에 보완요구를 한다는 원론적인 입장만 내비치고 있다. 하지만 본인들이 제출한 검토의견이 제대로 반영되지도 않았고, 차마 전략환경영향평가서라고 하기에라도 부끄러운 평가서를 두고 협의를 진행한다는 것은 상식 밖의 일이다.

피해지역 주민들은 절차적 정당성도 제대로 지켜지지 않은 채 제2공항 계획을 강행하는 정부에 항의하기 위해 청와대 앞 농성을 시작하려고 상경했다. 절차적 투명성 확보와 주민 상생방안 마련을 약속한 대통령의 공약이 무색해지는 상황이다. 사실 이 공약은 국가정책을 추진하면서 당연히 전제되어야 하는 조건으로 공약이라 말하기도 그렇다. 그런데 이러한 최소한의 민주적 절차마저 무시하는 국토부의 행정행위에 대해 청와대는 여전히 침묵 중이다.

IV. 지속가능한 제주사회를 위한 정책과제

1. 질적 성장으로의 관광정책 변화

제주의 관광정책을 돌아보면 제주관광이 시작된 시기부터 지금까지 관광정책의 목적을 달성하기 위한 접근방식으로 다양한 계획들이 수립·시행되어 왔다. 하지만 관광산업 활성화를 통한 제주경제의 발전이라는 관광정책의 기저에는 항상 관광의 규모화를 염두에 두고 있었다. 관광산업의 초기단계에는 기반시설을 확충하고 관광시설을 늘리는 기본적인 관광분야의 규모화는 필요하지만 이 단계를 넘어서서도 기존 시설을 새롭게 바꾸는 수준이 아닌 새로운 규모 확대로 나타났다. 그러다 보니 제주관광에는 이야기가 없고, 느낌이 부족하다는 아쉬움이 지적되었다. 관광수요의 창출도 마찬가지다. 관광의 만족도를 높여 재방문의 기회를 만들기보다는 많은 숫자의 관광객 증가에만 초점이 맞춰져 왔다. 관광객 증가로 인한 관광

수익도 면세점이나 호텔 등 일부에 치중되어 왔지만 이에 대한 관리나 개선 정책은 부재했다.

관광분야의 규모 확장을 통한 양적인 성장에 무게를 두다보니 결과는 만족스럽지 못하다. 단순비교이기는 하지만 한국은행 제주본부가 발표했던 해외 경쟁도시와의 1인당 관광지출액 및 관광수입 비교를 보면 하와이, 대만, 오키나와보다 관광객 수는 제주가 많지만 관광수입은 크게 뒤떨어지는 결과를 보이고 있다. 제주지역 노동자들의 노동조건과 소득수준도 전국 평균보다 낮다. 지난 2016년 호남지방통계청이 발표한 ‘통계로 본 제주의 변화상’에서 제주도 1인당 지역 내 총생산, 지역총소득은 전국평균보다 증가했지만 1인당 개인소득 증가율은 전국평균을 미치지 못하고 있다.

관광객 숫자에 연연해 적정 수용력을 고려하지 않은 관광객 증가 정책으로 제주도민들의 피로감은 극에 달해 있다. 관광개발사업 과정에서는 경관이 좋은 입지를 확보하여 관광개발을 하고 싶은 투자자의 욕구와 환경훼손 및 경관사유화의 문제가 충돌하면서 사회갈등으로 비화된다. 이처럼 양적 성장 중심의 관광정책은 제주관광의 흔들리지 않는 기조로 유지되고 있다. 따라서 관광분야의 양적 확장에 따른 사회·환경문제를 해결하고, 양적 성장의 한계를 해소해 가기 위한 질적 성장으로의 정책변화가 절실하다.

관광규모의 양적인 확장에 따라 사회적·환경적 문제가 확산되고 도민의 삶의 질 문제로도 확대되면서 제주도는 관광정책의 일대 전환으로 2016년 ‘제주관광의 질적 성장 기본계획’을 내놓기에 이른다. 제주도는 이 계획에서 질적 관광의 지표로 관광객 체류일수, 1인당 평균 지출비용, 관광객 만족도, 여행행태, 마케팅 다변화 등을 제시했다. 수십 년 간 변하지 않던 관광정책의 기조가 바뀌고 있다는 것은 환영할 일이다. 하지만 계획의 내용을 보면 근본적인 변화가 반영된 계획으로 보기에 는 무리가 있다. 질적 관광의 지표로 가장 기본이 될 수 있는 적정 관광객 수에 대한 지표가 빠져있다. 관광객 만족도는 조사하면서 정작 도민 만족도 또는 삶의 질을 고려한 행복지표가 없다. 관광객 체류일수, 지출 비용 등은 경제효과로 볼 수 있는데 총 경제규모가 아닌 실질적인 도민 1인당 발생하는 경제효과에 대한 고민도 부족하다.

아직은 실질적인 관광정책의 변화로 이어지지 는 않았지만 제주도가 질적 관광으로의 전환을 논하고 있다는 것은 제주도 역시 현재 제주관광의 문제점과 정책적 한계를 인정하고 있다는 점은 분명하다. 현재 제주도가 추진하는 질적 관광정책의 전반적인 방향을 검토해 보면 지금의 양적 관광의 성장 기조를 유지하면서 관광의 질적 요소를 확보해 가겠다는 전략이다. 제주제2공항 건설계획만 보더라도 미래 제주관광의 방향은 양적 성장의 함정에서 벗어나기 어려워 보인다. 결국 제주도의 관광정책은 양적인 성장을 지속하면서 질적인 부분을 보완하는 것이다. 이러한 정책방향으로는 결코 제주관광의 근본적인 문제를 개선할 수 없다. 제주관광의 질적 성장으로의 전환은 기존 정책에 단순히 덧씌우기 하는 수준이 아니라 제주관광정책은 물론 제주개발정책까지도 함께 혁신하는 거대한 변화이어야 한다.

그리고 그 변화에는 제주도 개발정책과 관광정책의 법적 근거가 되어온 제주도특별법의 전면적인 개정이 동반되어야 한다. 각종 규제를 완화하고, 개발을 촉진시키기 위한 목적으로 만들어진 제주도특별법은 지난 30년 가까이 제주관광분야의 규모 확장에 지대한 역할을

해 왔다. 따라서 제주관광의 질적 변화를 위해서는 무분별한 개발과 규모 확장으로 제주의 환경을 훼손하고 도민의 생활여건 악화에 영향을 준 제주도특별법의 독소조항을 철폐해야 한다. 도민의 삶의 질 향상과 제주환경의 보전, 도민 주도의 제주개발을 활성화하기 위한 방향으로의 제주도특별법 개정을 통해 제주관광의 질적 변화를 도모해야 한다.

2. 적정 수용력에 맞는 수요관리정책 시행

최근 전 세계 주요 관광도시에서는 과잉관광인 오버투어리즘으로 인한 부작용으로 해당지역 주민들이 큰 고통을 겪고 있다. 심지어 참다못한 주민들은 관광을 반대하는 시위까지 적극 나서고 있다. 유명 관광지인 이탈리아의 베네치아는 지역의 부동산 가치가 상승하면서 외지인에 의한 건물매입이 증가했고, 극심한 인구감소로 이어졌다. 날마다 쏟아지는 관광객들로 인한 생활의 불편은 도를 넘는 수준이 되었다. 결국 주민들은 크루즈가 들어오는 해상에서 관광을 반대하는 시위를 벌이기도 했다. 제주의 개발모델로 제시됐던 스페인의 마요르카 역시 관광객이 늘어나면서 주민들의 정주 여건이 크게 악화되자 주민들이 관광에 반대하는 격렬한 시위까지 벌였다.

과잉관광으로 인한 부작용은 외국의 사례에만 그치지 않는다. 서울 북촌 한옥마을이나 이화동 벽화마을은 마을 내 관광객의 늘면서 주민들의 생활불편을 크게 겪은 곳들이다. 국내에서도 이러한 유사 사례는 늘어가고 있는데 제주도 또한 앞으로 유사한 상황으로 전개될 수도 있다. 2017년 한국은행 제주본부가 발표한 ‘제주 투어리스트피케이션(Touristification) 현상이 지역주민 삶의 질에 미치는 영향’에서 주민을 대상으로 심층 인터뷰와 설문조사를 거쳐 분석한 결과 관광객의 증가가 지역주민의 삶에 부정적인 영향과 거주환경의 불만족으로 나타났다. 발표 자료에 따르면 제주도민들은 관광객 증가에 대한 인식이 높고, 관광객들이 나의 삶에 영향을 미친다는 의견도 높은 것으로 분석됐다. 부동산 가격이나 지역물가에 대한 만족도, 개인 및 가족의 수입에 대한 만족도 등은 모두 불만족한 것으로 나타났다. 관광객의 급격한 증가로 인한 지역사회의 다양한 사회문제 발생이 현실화되고 있음을 보여주는 결과이다.

따라서 제주의 환경수용력을 고려한 적정한 관광수요를 유지해야 한다. 관광 규모 확대를 위한 공급정책이 아니라 과잉관광을 적정 수준으로 관리하기 위한 수요관리정책이 시행되어야 한다. 구체적으로는 제주의 생태적 수용력을 기준으로 제주관광의 적정 관광객 수를 산출하고, 관광객 방문을 총량적 개념에 입각하여 관리정책을 추진할 필요가 있다. 지역의 가치를 보전하고 적절한 수요관리정책을 펴면서 주목받고 있는 부탄의 관광정책은 방문객으로 하여금 관광프로그램 비용격인 일정금액의 세금을 받고 관광을 허용함으로써 자국문화의 존중과 관광객 숫자의 조절 효과를 얻고 있다. 제주의 경우도 부탄이 시행하는 관광정책의 철학적 관점을 적극 도입할 필요가 있다.

인구 및 관광객이 증가하면서 급격히 늘어난 차량들로 교통체증 구간이 늘고 있다. 최근 이를 해소하기 위해 발표되는 신규 도로건설이나 도로확장사업은 차량증가에 따른 교통체증

을 일시적으로 완화시킬 수는 있어도 오히려 차량증가를 부추기는 요인으로 작용해 악순환이 반복될 가능성이 높다. 더욱이 대중교통체계개편으로 대중교통 이용률을 높이기 위한 정책을 추진하면서 차량증가에 따른 부작용을 도로 건설 및 확장이라는 공급확대정책으로 대응하는 것은 어리석은 일이다. 이는 자가용 운전자들이 대중교통으로 이용 전환하는 것을 막는 일이기 때문이다. 수요관리와 공급정책이 조화를 이루어야 하는데 현재의 교통정책은 공급위주의 정책으로 기우는 듯하다.

제주사회의 뜨거운 쟁점으로 떠오른 제주 제2공항 건설계획도 제주관광객의 수요관리 측면에서 본다면 우려되는 점이 많다. 이미 제주의 환경은 관광객 1,500만명을 넘어서면서 곳곳에서 과부하 현상이 일어나고 있다. 현재 발생하는 문제들은 단순히 수용 그릇을 넓히는 시설확충으로 보완되는 문제들이 아니다. 섬의 환경은 육지에 비해 민감성의 정도가 다르다. 훼손에 대한 복원의 속도도 늦거나 불가능하기도 하다. 성장론에 기댄 경제효과에서도 규모 확장의 결과가 비용보다 편익이 높다는 보장은 없다. 관광수요를 더 창출하기 위한 규모의 확장은 오히려 제주의 경제는 물론 사회·환경적으로 부정적인 영향요인으로 작용할 가능성이 높다. 따라서 제주의 미래를 좌우할 공항의 규모 확장에 대한 결정은 신중을 기할 필요가 있다.

3. 제도개선을 통한 보전정책의 강화

특별자치도가 출범하면서 중앙정부의 권한이 대거 제주로 이관하였다. 그 중에 당시 논란이 되었던 것이 바로 환경부의 권한과 조직 등의 이관이였다. 이는 과거 제주특별법 제정당시 환경영향평가 권한을 환경부 대신 제주도가 갖는 문제에 대해 환경부가 문제를 제기한 상황과 비슷했다. 우여곡절 끝에 출범한 제주특별자치도의 보전정책과 개발정책의 간격은 우려했던 것처럼 더욱 커지기 시작했다.

특별자치도의 출범과 함께 대규모 관광개발사업과 유원지사업이 여기저기서 추진되기 시작했다. 제주도는 개발사업의 인·허가 기간을 단축하고, 원활한 진행을 돕기 위해 개발사업자가 허가절차를 이행하는 과정에서부터 승인 후 사업시행까지 행정이 지원하는 일괄처리기구를 신설했다. 특히 당시 통합환경영향평가와 관련한 업무도 환경부서가 맡는 것이 아니라 관광개발사업을 지원하는 일괄처리부서에서 처리하도록 했다. 이렇게 갖춰진 개발중심의 정책과 행정체계는 관광개발사업의 확대로 이어지기 시작했다.

이로써 제주도의 보전정책은 급격히 후퇴하기 시작했다. 논란이 되어 온 곳자왈 보전정책의 사례만 보더라도 그렇다. 곳자왈의 보전가치가 대중에게 알려지기 시작한 시점은 제주특별자치도 출범을 전후해서였다. 당시 환경단체들은 제주도의 곳자왈 지역에 대한 관광개발사업 허가조치에 비판적인 목소리를 높였다. 특히 토지의 보전과 이용정책에 있어서 지하수의 함양능력과 울창한 숲을 가진 곳자왈을 보전지역이 아닌 개발가능지역으로 관리하는 제주도의 정책에 강한 문제제기가 있었다. 이에 대해 제주도는 곳자왈 지역에 대한 관리등급 재조정을 진행했지만 등급 재조정 결과 보전지역이 확대되기는커녕 오히려 개발가능한 지역이

더 커지면서 논란이 불거졌다. 현재 곳자왈 지역에 들어선 제주영어교육도시사업도 역설적으로 당시 등급 재조정을 통해 개발사업이 가능해진 경우이다.

관광개발의 확대와 관광객의 증가는 제주도 토지 가치의 상승효과를 가져왔다. 부동산 가격이 급등했고, 여기저기 토지거래가 성행하기 시작했다. 또 한 번의 제주도 부동산 투기열풍이 불기 시작했다. 제주도의 정보공개에 따르면 2017년 말 기준으로 국공유지 및 법인 등의 소유면적을 제외한 개인이 소유한 토지는 923km²이다. 이 중에 도외인 소유는 308.4km²로 33.4%에 달했다. 도외법인 등의 소유현황까지 포함하면 도외인의 토지소유는 더 클 것으로 보인다. 이러한 토지소유의 변화는 주민에 의한 경작지의 감소와 지역사회의 통제에서 벗어나 개발용도로의 이용가능성을 높이고 있다.

보전정책의 후퇴는 관광개발사업의 증가와 중산간 지역의 환경파괴 논란으로 이어졌고, 제주지역 토지소유의 변화를 부추겨왔다. 이에 제주도는 증가하는 난개발을 막기 위해 지난 2014년 새 도정이 출범하면서 중산간 개발 가이드라인을 발표했다. 이는 중산간 지역에 조성된 도로들을 기준으로 한라산 방면 지역의 개발을 제한하는 가이드라인이다. 하지만 이 기준은 도로 아래 지역의 개발사업에 대해서는 면죄부를 주는 맹점이 있다는 지적이다. 실제로 이 기준에 따라 국립공원과 바로 인접해 있지만 인·허가 절차를 이행하고 있는 오라관광단지 개발사업이 있고, 이랜드그룹이 시행하는 제주국제복합문화단지 개발사업은 평화로와 인접하지만 이미 사업승인이 이뤄졌다. 따라서 도로 기준의 개발 가이드라인이 아닌 중산간의 공간적·환경적 특성을 반영한 환경보전 가이드라인을 제시하는 방향으로 개선하는 것이 바람직하다.

보전정책의 강화를 위해서는 보전지역 관리조례에서 정하고 있는 관리보전지역별 등급기준과 허용행위 기준의 강화도 필요하다. 근래에 조례가 개정되어 일부 보완이 되기는 했지만 아직까지도 환경보전을 위한 제도로서는 미흡함이 있다. 식생이 우수한 중산간 지역이나 곳자왈은 일부 지역을 제외하고 여전히 개발이 가능한 등급으로 분류되고, 경관등급도 핵심 지역을 제외하면 핵심지역을 둘러싼 지역의 보전장치는 사실상 전무하다. 따라서 중산간의 보전과 환경자원의 지속가능한 이용을 위해서는 조례의 개정과 관련 제도의 개선이 뒤따라야 한다. 이를 통해 보전정책을 중심으로 해서 개발수요를 관리하고 환경적인 영향이 최소화되는 개발계획을 시행해야 한다.

V. 결론

특별자치도가 출범한지 10년이 훌쩍 넘었다. 그동안 제주의 인구와 관광객은 어느 누구도 예상하지 못했을 정도의 증가세를 보였다. 관광분야의 규모 역시 관광객 증가와 함께 크게 확장되어 왔다. 과거 10년에 걸쳐서도 변화가 크지 않았던 통계들이 불과 2~3년 사이 급격한 변화를 보이면서 도민들의 삶에도 큰 영향과 변화의 동기를 제공했다. 도민대상의 조사에서도 나왔듯이 관광분야의 규모 확장으로 도민의 삶에 미친 영향은 불만족하다는 의견이 높았다. 긍정적인 영향도 있지만 부정적인 영향에 더욱 주목할 수밖에 없는 지점이다.

분야별 통계결과는 관광분야의 규모 확장이 제주사회에 어떠한 환경적 변화를 가져오고 있는지 쉽게 알 수 있었다. 관광의 규모가 커지기 시작하면서 차량의 등록대수는 크게 늘기 시작하는데 대기환경에 취약한 경유차의 증가도 두드러졌다. 대기오염물질 배출사업장도 10배 가까이 늘었고, 전국에서도 대기 청정도를 자랑하던 제주도는 중위권으로 떨어졌다. 생활폐기물과 하수도의 발생량은 행정당국의 대응계획을 훨씬 초과한 증가량을 보이면서 처리시설 포화의 문제를 낳고 있다.

난개발을 통제하고 토지의 효율적 이용을 도모하기 위한 토지이용정책도 부작용이 많다. 애초 중산간 지역을 중심으로 시작해 제주도 전지역으로 확대 구축된 관리보전지역 지리정보시스템은 관광개발정책에 밀려 행위제한 요건이 크게 완화되었다. 이후 지속적인 제도개선 요구가 있었고, 새 도정마다 공약으로 내걸었지만 당국은 이 약속을 지키지 못했다. 보전보다 개발중심의 정책기조를 바꿀 수 없었던 것이다. 이는 중산간 지역을 중심으로 한 관광개발사업의 확대로 이어져 난개발 논란을 부추겼다.

제주국제자유도시를 비전으로 한 개발계획이 수립되면서 계획의 원만한 추진을 위한 개발사업 인·허가 절차 간소화가 추진되는 등 개발정책이 전면으로 등장하고 보전정책은 후퇴하기 시작했다. 특별자치도 출범 이후 난개발 문제로 도민여론에 밀려 포기했던 개발사업들도 이러한 분위기에 편승해 재추진되기 시작했다. 한라산케이블카 건설이나 탐동 추가매립 등이 대표적이다. 제주국제자유도시 조성을 사업목적으로 만들어진 제주국제자유도시개발센터(JDC)는 매 추진하는 사업마다 난개발 논란의 중심에 섰다. 신화역사공원개발사업과 영어교육도시사업은 곳자왈 파괴 논란이 컸고, 특히 신화역사공원은 중국자본에 의한 숙박 및 위락, 카지노 사업으로 전략해 사업취지를 훼손했다는 비판을 함께 받는다.

관광개발사업을 위시한 관광의 규모 확장은 도민사회의 논란과 함께 환경자원의 공공성 강화 여론으로 모아지기도 했다. 이미 제주도특별법 상 공적 개념으로 적용되는 지하수와 같이 제주의 경관자원도 공공재로 인식하고 관리해야 한다는 여론이 형성되기 시작한 것이다. 이는 관광개발사업 과정에서 주민들이 자주 찾던 경관지역이 사유화되고 접근이 통제되면서 경관의 사유화 논란 속에서 제기된 문제들이다.

이처럼 관광분야 규모 확장 중심의 정책이 여러 문제점을 노출하면서 도민사회에서는 이의 개선의 요구가 커지고 있다. 제주도 역시 이를 반영해 관광정책의 변화를 고민하고 있지만 실질적인 정책변화로 이어지지 못한다는 평가이다. 따라서 제주도는 제주의 환경과 도민의 삶의 질을 우선으로 하는 관광 및 개발정책의 근본적 변화를 도민들에게 보여주어야 한다.

우선 그 동안 제주도정의 변하지 않는 시책으로 자리 잡아 온 양적 성장 중심의 관광개발정책을 혁신하는 일이다. 규제완화법, 개발촉진법의 성격을 갖고 있는 제주도특별법을 지속 가능한 제주사회를 목표로 전면 개정하여 개발정책 변화의 토대를 마련하고, 질적 성장의 비전과 실행계획을 수립하여 실천해야 한다.

둘째, 관광수요의 총량제 도입과 기반시설에 대한 수요관리정책을 강화해야 한다. 과도한 관광수요의 확대로 관광객은 이미 양적 포화에 이르는 등 환경수용력의 한계에 도달했다는 우려가 제기되고 있다. 수용능력만 확대하는 공급정책은 한계가 있을 뿐 아니라 난개발을

초래하는 악순환이 될 가능성이 높다. 이에 따라 적정 수용력에 맞는 적극적인 수요관리정책을 시행할 필요가 있다.

셋째, 개발행위 허가조건 및 기준 등 법·제도 개선을 통하여 제주도의 보전정책을 강화해야 된다. 도시계획조례, 보전지역관리조례, 환경영향평가조례 등에 의한 개발행위 허가조건이나 산하 위원회의 활동에 대한 문제 지적은 어제 오늘의 이야기가 아니다. 합법적인 개발면적부를 주고 있다는 비판은 결국 제도의 취지가 왜곡되었고, 조건과 기준이 후퇴되었기 때문이다. 따라서 관련 제도운영의 개선을 통한 보전정책의 강화가 요구된다.

방문하고 싶은 아름다운 관광도시로서 제주가 지속되기를 바라는 것은 제주도와 도민 모두의 바람일 것이다. 우리의 바람이 실현되고, 그 현실이 미래세대에게까지 이어지기 위해서는 지금보다 많은 성찰과 개선의 노력이 함께해야 한다. 특히 관광객들이 제주를 찾는 이유가 무엇이고, 제주의 어떤 모습을 보고 만족해하는지 주목할 필요가 있다. 거기에는 제주의 청정한 환경과 서로 어우러진 지역공동체가 온전히 보전되기를 바라는 지역주민들의 소망과 만나는 지점이 있다. 바로 주민이 행복하고, 여행자가 만족해하는 지속가능한 관광이 그것이다.