

碩士學位論文

觀光地 開發葛藤에 關한 事例研究

- 利害集團의 利用과 保存 觀點을 中心으로 -



濟州大學校 大學院
觀光開發學科

金 益 兌

2003年 12月

碩士學位論文

觀光地 開發葛藤에 關한 事例研究

- 利害集團의 利用과 保存 觀點을 中心으로 -



濟州大學校 大學院
觀光開發學科

金 益 兌

2003年 12月

觀光地 開發葛藤에 關한 事例研究

- 利害集團의 利用과 保存 觀點을 中心으로 -

指導教授 宋 在 祐

金 益 兌

이 論文을 觀光學 碩士學位 論文으로 提出함.

2003年 12月



金益兌의 觀光學 碩士學位 論文을 認准함.

審査委員長 _____

委 員 _____

委 員 _____

濟州大學校 大學院

2003年 12月

A Case Study on Conflicts Arising From Resort Development : Stakeholders' Perspectives on Exploitation and Preservation

Ik-Tae Kim

(Supervised by professor Jae-Ho Song)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of
Master of Tourism Science



제주대학교 중앙도서관
2003 . 12 .
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

This thesis has been examined and approved.

Thesis director,

Department of Tourism Development
GRADUATE SCHOOL
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 문제제기와 연구목적	1
1. 문제제기	1
2. 연구목적	3
제 2 절 연구방법과 범위	3
1. 연구방법	3
2. 연구범위	4
제 3 절 용어정의	4
1. 개발	5
2. 이용과 보존	6
3. 관광지 개발갈등	7
제 2 장 이론 고찰	8
제 1 절 관광지 개발상의 이용과 보존	8
1. 관광지개발의 논리	8
2. 관광지개발 이용과 보존의 논리	13
제 2 절 관광지 개발갈등의 논리	16
1. 갈등에 관한 제 학설	16
2. 관광지개발 갈등모형	18
3. 갈등해소로서 지속가능한 관광의 등장	22

제 3 절 관련 연구동향	28
1. 국외	28
2. 국내	30
제 3 장 분석모형설정	32
제 1 절 모형설정을 위한 이론연구 정리	32
제 2 절 분석모형설정	33
1. 갈등 분석모형	33
2. 갈등당사자 분석모형	34
3. 지속가능한 관광 평가모형	37
제 4 장 사례분석	40
제 1 절 연구초점	40
1. 제주 관광개발의 전개과정	40
2. 제주 관광개발 과정의 갈등	42
3. 사례 설정배경	44
제 2 절 송악산 관광지구 개발	45
1. 사업내용	45
2. 갈등과정	47
3. 갈등논점	55
제 3 절 세화·송당 관광지구 개발	86
1. 사업내용	86
2. 갈등과정	88
3. 갈등논점	90
제 4 절 한라산리조트 개발	101

1. 사업내용	101
2. 갈등과정	103
3. 갈등논점	104
제 5 장 분석결과와 대안탐색	115
제 1 절 분석결과	115
1. 갈등과정 분석	115
2. 갈등논점 분석	116
3. 갈등당사자 분석	118
제 2 절 분석결과와 함의	121
1. 이용관점의 딜레마	121
2. 보존관점의 딜레마	122
제 3 절 합리적 대안의 탐색	123
제 6 장 요약 및 결론	125
제 1 절 결 론	125
제 2 절 연구 시사점과 한계	126
1. 시사점	126
2. 한계	126
참 고 문 헌	128
<부록 1> 송악산 관광지구 개발관련 일지	134
<부록 2> 세화·송당지구 개발관련 일지	146
<부록 3> 한라산리조트 개발관련 일지	149

표 차 례

<표 2-1> 과거/현대 관광 개발 방식 비교	11
<표 2-2> 지속가능한 관광의 국제동향 시기구분	26
<표 2-3> 지속가능한 관광의 정의	27
<표 3-1> 지역 관광개발 과정의 집단간 갈등유형(I)	35
<표 3-2> 갈등당사자의 지배적 유형	37
<표 3-3> 지속가능한 관광 평가요인 설정표	39
<표 4-1> 제주 관광개발정책의 전개과정	41
<표 4-2> 송악산 관광지구 개발사업의 개요	46
<표 4-3> 자연공원법 16조의 용도지구별 허용행위	57
<표 4-4> 자연공원 용도지구 지정현황	58
<표 4-5> 세화·송당 지구 개발사업 개요	87
<표 4-6> 세화·송당지구 사업규모	87
<표 4-7> 제주도 GIS 체계	94
<표 4-8> GIS 보전지구 등급별 지정면적	95
<표 4-9> GIS 제도의 변천	96
<표 4-10> 지하수 보전지구에서의 행위제한 규정 변화	98
<표 4-11> 한라산 리조트 사업개요	102
<표 4-12> 한라산리조트 부지 내 GIS 등급별 면적 현황	105
<표 4-13> GIS 생태계보전지구 등급지정 기준	106
<표 4-14> 생태계보전지구 등급별 행위제한	107
<표 4-15> 환경부의 생태·자연도 등급	107

<표 4-16> 생태계보전지구에서의 행위제한 규정 변화 109
<표 4-17> 관광개발사업 시행승인절차 111
<표 5-1> 각 유형에 속하는 갈등당사자들 118



그림 차례

<그림 2-1> 관광지 개발과 유사개념	8
<그림 2-2> 관광형태의 변천과정	12
<그림 2-3> Swinnerton의 관광지 개발모형	13
<그림 2-4> Pondy의 갈등 에피소드 모형	19
<그림 2-5> Rahim의 조직갈등 모형	20
<그림 2-6> Hodgkinson의 가치 패러다임	21
<그림 2-7> Ruble과 Thomas의 갈등행동 2차원 모형	22
<그림 2-8> 지속가능한 관광과 유사용어들과의 관계	24
<그림 2-9> 지속가능한 관광개념의 연대기적 발전	25
<그림 3-1> 갈등 분석모형	34
<그림 3-2> 지속가능한 관광의 이해관계자에 대한 개념체계	35
<그림 3-3> 지역 관광개발 과정의 집단간 갈등유형(Ⅱ)	36
<그림 3-4> 지속가능한 관광의 가치와 원칙	38
<그림 4-1> 송악산 개발계획 단면도	47
<그림 4-2> 송악산 토지이용 법적 지정현황	56
<그림 4-3> 세화·송당 지구 위치	86
<그림 4-4> 세화·송당 지구 조감도	86
<그림 4-5> 세화·송당 지구 지하수보전 등급도	97
<그림 4-6> 한라산리조트 종합배치도	102
<그림 4-7> 한라산 리조트 부지내 GIS 등급상 생태계보전지구 현황	105

ABSTRACT

A Case Study on Conflicts Arising From Resort Development : Stakeholders' Perspectives on Exploitation and Preservation

Advised by Professor Jae-Ho Song,

Ik-Tae Kim
Department of Tourism Development
The Graduate School of Cheju National University
Jeju, Korea

This study focuses on the conflicts in resort development, centering on perspective of exploitation and preservation in the stakeholders. The purpose of this study is to build up the theoretical system through the case study, and is to suggest the alternatives to solve the various problems resulted from such conflicts.

To achieve the purpose of this study, the detailed purposes were set up as follows ;

(1) The theoretical system of this study is developed in chapter 2 ; the tourism development theory, the research trends of conflicts in the development of tourist resort, and sustainable tourism based on the perception of stakeholders such as regional residents, business corporations, NGO, local government and journalism.

(2) Based on the conflicts theory, a study model is set up, from which the way to solve the conflicts (chapter 3) ; conflicts model, stakeholders model, evaluating model on the sustainable tourism.

(3) In chapter 4, Mt. Songak Resort, Sehwa & Songdang Resort, Hallasan Resort is selected as the example of empirically analyzing the conflicts which are taking place while the development of tourist resort.

(4) In chapter 5 is discussed the outcome of case study in 3 dimensions ; the process of conflicts, the issues of conflicts, the stakeholders in conflicts

The following is the summary of the result.

(1) In the development of tourist resort, the conflicts of exploitation and preservation in the stakeholders are very important factors.

(2) There is no system to manage this kind of conflicts in Jeju. It is required to do the role of press and local government.

(3) The big problem in solving the conflicts is the lack and distortion of information.

(4) The conflicts are apt to be analyzed as ideology not the real thing

(5) The preservation has been going on separating from regional residents.

Accordingly, with the advent of 'Localization Era', regional residents, business corporations, NGO, local government, journalism are required to help and trust one another with a view to solving the conflicts in the regional tourist resorts on the optimal level. And all of them should also be in pursuit of mutual benefits founded upon the community consciousness.



keywords : development conflicts, exploitation, preservation, conservation, stakeholders, sustainable tourism, the issues of conflicts

제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기와 연구목적

1. 문제제기

관광현상을 둘러싼 상호작용과정에는 각자의 가치관이나 태도, 경험, 지식, 더 나아가서는 세계관까지 투영된다. 이런 상황 속에서 각기 다른 생각을 가진 개인이나 집단들에게 어떤 획일적이고 통합된 견해나 행태를 기대한다는 것은 무척 비현실적이다. 인간은 본질적으로 자기의 주관적인 행복을 추구하는 독립적인 존재이고 자신의 욕구충족을 위해 행동하는 실체임을 고려한다면 더욱 그렇다. 따라서 오늘날 관광현상에 참여하는 다양한 개인과 집단들 사이에서 발생하는 갈등은 보편적 현상이며 오히려 자연스러운 상태이다¹⁾.

이런 갈등은 쉽게 일어나며, 욕심 많은 특정 이해관계자들이 단기목적으로 자원을 착취할 때 쉽게 발생된다. 모든 이해관계를 포함하는 타협안을 만들어내는 것은 불가능하지는 않지만 아주 어려운 일이며 장기적인 성공을 위한 핵심요소이다²⁾.

특히 1995년부터 본격적인 지방자치 시대를 맞게 되면서, 각 지역에서는 개발욕구가 분출하고 있으며, 이에 따라 자연환경 보전 문제와 갈등을 빚는 현상이 발생하고 있다. 지방자치가 활성화 될 수록 주민의 권리의식 증진과 지역간 개발경쟁 현상은 보다 적극적인 마찰의 현상을 띠고 있는데, 특히 지역과 주민의 생활환경에 직접적인 영향을 미치는 개발분야에서 나타나고 있다³⁾.

현재 제주에서도 관광개발을 둘러싼 논쟁의 가장 치열한 접점은 ‘환경’에 대한 인식 차이에서 나타나고 있다. 경제 활성화를 위해 일부 환경훼손은 감수할 수밖에 없다는 ‘利用論者’와, 무분별한 개발은 제주의 자원인 환경에 훼손을 가하는 무책임한 행위라는 ‘保存論者’간의 논쟁⁴⁾은 관광개발과정에서 흔히 갈등현상으로 나타난다. 개발을 추진하는 사람이나, 이를 반

-
- 1) 송재호, “지방정부의 관광정책 이해집단간 갈등관리에 관한 연구”, 박사학위논문, 경기대학교 대학원, 1996. p.1.
 - 2) Dimitrios Buhalis, “Marketing the competitive destination of the future”, 『Tourism management 21』, 2000.
 - 3) 안창국, “지역개발과 환경보존에 대한 정책적 접근 : 덕유산 국립공원 개발사례를 중심으로”, 석사학위 논문, 서울대학교 대학원, 1999. pp.39~40.

대하는 사람이나 모두 자기 나름대로의 입장이 있을 수밖에 없다. 그러나 두 진영은 서로의 차이를 인정하지 않고, 물리적 충돌을 빚거나 법적분쟁 등 극단적인 갈등으로 부딪히고 있다. 이 과정에 중재나 협상 역할을 해야 할 자치단체나 언론 등도 제 역할을 하지 못하고 있다. 결국 갈등해결 없이 개발사업이 추진되면서, 갈등의 골은 더욱 깊어지는 악순환이 이어지고 있다. 제주의 미래가 관광산업에 달려있다고 전제할 때, 이 문제를 풀지 않고서 제주는 단 한 걸음도 미래로 진전하지 못할 것이라는 평가가 제기되는 시점이다.

관광의 미래를 위협하는 것은 현재 지속가능성이 부족해서라기보다, 지속가능성이 실현되는 방법에 대한 합의 없이 관광개발을 계속 추진할 때 도사리고 있는 위험이다⁵⁾.

이용과 보존이라는 난제를 앞에 놓고 어느 한쪽의 입장을 두둔하거나 비난하면서 일관된 의견을 개진하기는 비교적 쉬운 일이지만, 우리의 당면과제를 해결하는 대안은 될 수 없다. 환경보존의 필요성과 환경오염의 심각성을 혼동하여, 일부 보존론자들이 그것들을 부풀려 확산시키는 태도를 보이는 것은 바람직하지 않다. 마스크까지 가세하여 선정적으로 환경문제를 취급하여 일반인에게 위기감을 조성하는 것도, 다시 고려해볼 여지가 있다. 동시에 일반인에게 장밋빛 미래를 제시하며 국토개발을 부르짖는 이용론자들의 주장이, 인간다운 삶의 질을 보장해줄 수 없다는 것은 서구 선진국 국토개발의 예에서 익히 경험해 왔다. 그것은 후손들의 삶의 터전을 송두리째 파괴하고 오히려 그들에게 또 다른 짐을 안겨 주는 일이 되기도 했다⁶⁾.

지금까지 관광과 환경이, 갈등관계 또는 관광지 개발시 환경적 수용력의 고려와 다면적 이용이 전제되는 개별적인 관계였다면, 미래의 관광에서는 환경이 더욱 중요시되는 추세를 보일 것으로 전망되고 있다. 이에 능동적으로 대응하기 위해서는 관광과 환경간의 상호유기적 관계를 정립해야 할 것으로 보여진다. 관광과 환경의 관계는 보존과 갱신이란 공존공영적 양면가치(symbiotic ambivalence)를 가지고 있으나, 흔히 이들 사이는 갈등관계에 있기도 하다. 왜냐하면 관광성장은 불가피하게 환경의 수정을 야기하고, 그 결과로 환경이 나빠지면 관광경험의 질은 저하되기 때문이다⁷⁾.

중요한 것은 관광정책갈등이 합법적 틀 안에서 일어나도록 유인하고 정책갈등 당사자들의

4) 이를 보통 '개발이나 보전이나'라는 용어로 쓰는 경우가 많다. 본고에서는 '개발'의 의미를 혼동한다는 점에서 '이용과 보존'이라는 용어를 사용하고자 한다. 이 용어들의 정확한 규정에 대해서는 1장 3절 참조.

5) Brian Garrod · Alan Fyall, "Beyond the rhetoric of sustainable tourism?", 『Tourism Management』 Vol. 19, No. 3, 1998. p.201.

6) 김환기, 『지역개발과 환경보존』, 을유문화사, 1997. p.6.

7) 임주환 외 3인, 『환경친화적 관광지개발론』, 백산출판사, 2001. p.325.

이해대립을 평화적으로 조정·관리해 가는 방식을 정착시킴으로써 관광정책갈등관리를 제도화·공식화 시켜 나가야 한다는 것이다⁸⁾.

2. 연구목적

본 연구는 앞에서 제기한 문제인식을 바탕으로, 관광지 개발 과정에서 나타나는 이용과 보존을 둘러싼 갈등현상을 분석하고, 이를 해소할 수 있는 방안 마련에 기여하고자 하는 것이다. 특히 관광지 개발 갈등과정에서 나타나는 갈등논점을 분석하고, 이를 통해 갈등당사자 분석모형을 구축해 보고자 한다. 이를 위한 구체적인 연구목표는 다음과 같다.

첫째, 관광지 개발을 둘러싼 이해집단간 갈등에 관한 문헌연구와 선행연구를 통해 본 연구의 분석모형(갈등 분석모형, 갈등당사자 분석모형, 지속가능한 관광 평가모형)을 만든다.

둘째, 이 모형을 근거로 제주도내 주요 관광지 개발 사례를 갈등논점을 중심으로 분석한다.

셋째, 이론연구와 실증분석을 통해 제주도내 관광지 개발 과정에서 나타나는 갈등당사자 모형을 규명한다.

넷째, 이를 바탕으로 지속가능한 관광이라는 관점에서 제주도내 관광지 개발 과정에서 나타나는 갈등의 관리방안에 관한 대안을 탐색한다.

제 2 절 연구방법과 범위

1. 연구방법

관광학은 사회, 문화, 경제 현상을 규명하는 복합학문인 동시에, 간학문적(interdisciplinary) 내지 통합학문적 접근방식을 쓰는 학문이다⁹⁾. 따라서 본 연구도 관광지 개발을 둘러싼 갈등이라는 이슈를 해결하기 위해 도움이 되는, 정치학과 행정학, 정책학 등의 이론을 원용하고자 한다.

특히, 갈등현상을 심층적으로 분석하기 위해, 몇 개의 관광지를 선택해 역사적인 것에서부

8) 송재호, 전계논문. p.154.

9) 김사현, 『관광학 연구방법론』, 일신사, 2000. p.66.

터, 현재의 갈등논점까지 분석하는 사례연구를 방법론으로 택했다. 본 연구목적을 효과적으로 달성하기 위해 문헌조사로 관련자료를 수집하고, 면접을 통한 질적 분석으로 보완했다. 문헌조사는 기존 연구문헌과 국내외 서적, 지방정부의 공문서, 주민들의 성명서, 건의문, 관련단체들의 유인물, 내부자료, 언론보도 등을 이용했다. 또한 문서상에서는 포착하기 힘든 집단들의 태도나 역학관계 등을 풀기 위해 당사자 인터뷰와 참여관찰을 활용해 보완했다.

2. 연구범위

본 연구의 시간적 범위는 2천년 이후를 중심으로 한다. 이는 IMF 체제 이후 관광개발을 통한 지역경제 활성화라는 화두가 떠오르고, 특히 제주도가 국제자유도시라는 구호를 내걸며 대규모 자본유치를 통한 개발을 본격 시도하는 시점으로 관광지 개발을 둘러싼 갈등양상에도 변화가 나타나는 시점이기도 하다.

본 연구의 공간적 범위는 제주도 송악산 관광지구와 세화·송당 관광지구, 한라산 리조트(예정지)에 한정하고 있다. 이들 리조트 개발은 2천년 이후 관광지 개발을 둘러싸고 ‘이용’과 ‘보존’이란 주제를 놓고 치열한 갈등이 벌어진 대표적인 사례들이다.

본 연구의 내용적 범위는 관광지 개발을 둘러싼 제주도와 남제주군, 북제주군 등 지방자치단체의 관광정책을 우선 대상으로 삼고 있다. 지방정부의 관광정책을 둘러싸고 지방정부, 관광사업체, 지역주민, 환경단체, 언론 등 이해집단간에 발생하는 갈등상황과 그 원인·인과관계를 규명함으로써 관광지 개발을 둘러싼 갈등문제를 관리하는 이론체계를 구축하고자 하는 것이다.

제 3 절 용어정의

관광지 개발과정에서 필연적으로 발생하는 환경파괴 문제와 관련해 흔히 쓰는 표현은 ‘개발이나 보전이나’ 라는 용어가 아닌 가 싶다. 그러나 이는 ‘개발’이라는 개념을 혼용함으로써, 정확한 의미전달에 혼란을 주고 있다는 것이 논자의 판단이다. 이 글에서는 개발, 이용, 보전, 보존, 보호 등 환경문제를 인식하는데 있어서 필수적이면서도 혼란스럽게 사용하고 있는 용어들을 구분해 사용하고자 한다.

1. 개발

개발(開發, development)은 ‘변화를 통해 발전한다’는 의미를 내포한 매우 광의적인 개념이다. 개발의 개념을 정의해보면 “자연자원이나 인문자원에 인간이 지닌 기술, 인력, 자본 등을 투입하여 자원이 지닌 잠재력을 현재화시켜 인간생활에 편익을 줌으로써 인간의 복지를 증진시키려는 일련의 행위”를 가리킨다¹⁰⁾.

관광개발은 “일정한 지역이 관광지로서 기능을 할 수 있도록 관광객 및 지역주민의 이용편의를 도모하기 위한 모든 개발행위”를 포함하는 개념으로 정의 내릴 수 있다¹¹⁾. 따라서 관광개발 개념 자체는 불가치적이라 할 수 있다. 관광학에서는 이런 개발 개념의 모호성을 관광과 환경간의 개념설정의 부재에서 찾고 있다¹²⁾.

이에 대한 대안으로 제기되는 개념이 지속가능한 개발(sustainable development)이다. 관광학계에서 이에 대한 정의는 1990년 캐나다 밴쿠버에서 열린 ‘세계 관광동향(The Tourism Stream of Globe '90)이라는 국제회의에서 처음 논의됐다¹³⁾. 이에 따르면 지속가능한 관광개발이란 “미래세대의 기회를 보호, 증진해 주면서 현재의 관광객과 지역의 욕구를 충족시키는 것”이라고 정의하고 있다¹⁴⁾. 즉 관광을 포함한 어떤 개발도 ‘경제’와 ‘환경’, ‘사회’의 세 부분이 상호작용 체계 내에서 연계돼 있지 않는 한 장기적인 발전을 기대할 수 없다¹⁵⁾, 이른바 통합적 개발(integrated development)이나 지속가능한 개발(sustainable development)이라는 개념을 도출시킨다.

10) 박석희, 『신관광자원론』, 명보문화사, 1991. p.81.

11) 김창수, “지역관광개발계획과정의 집단간 갈등에 관한 연구”, 박사학위논문, 경기대학교 대학원, 1994. p.14.

12) Mathieson, Alistair, Geoffrey Wall, 『Tourism: Economic, Physical and Social Impact』, New York : Wiley, 1987.

13) 물론 이 용어는 그 전부터 사용돼 왔다. 1972년 유엔 인간환경회의(UNCHE)에서는 ‘생태학적 개발’이라는 개념을, 1980년 국제자연보호연합(IUCN)의 공식문서인 세계보전전략(World Conservation Strategies)에서 ‘지속가능한 개발’이란 용어를 처음 사용했다. 이밖에도 1987년 동경선언에서 채택된 브룬트란트 보고서(Our Common Future)에서는 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD: Environmentally Sound and Sustainable Development)’을 정립함으로써 ‘지속가능한 개발’이라는 정책이념이 일반적으로 정착됐다. 그리고 1992년 브라질의 리우데자네이로에서 열린 환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED)에서는 리우선언과 의제 21(Agenda 21)의 채택형식으로 ‘ESSD’를 인류의 정책이념으로 확정했다 : 임진택, “지방자치시대의 지역개발과 환경보전의 조화방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 경희대학교 대학원, 1998. p.12.

14) Edward Inskeep, *Tourism Planning : An Integrated and Sustainable Development Approach*, New York, VNR, 1991. p.166.

15) 이연택 編, 『관광학 연구의 이해』, 일신사, 1994. p.115.

본고에서는 이 같은 문제의식 아래, ‘관광개발’을 ‘지속가능성’(sustainability)에 초점을 맞춰 사용하고자 한다¹⁶⁾.

2. 이용과 보존

종래에 환경문제를 인식하는데 있어서 자주 쓰는 용어가 보호(保護 : protection), 보존(保存 : preservation), 보전(保全 : conservation)이다. 保護는 어떤 침입자에 저항해 지킨다는 뜻이며, 인간이 주체가 되므로 그 자체를 지속적으로 지키는 것이 인간으로서의 최저기준이다. 보호는 생물의 생존환경을 지키는데 반해, 保存은 인간의 생존환경을 대상으로 한다. 보호 또는 보존은 자연을 그대로의 상태로 지키는 것으로, 자연을 지역사회 전체의 문화재로 보고 경관을 유지하며 귀중한 자료로서 지켜야 한다는 것이다. 보존은 개발에 대한 반대개념이라 할 수 있다. 이에 비해 保全은 자연계의 상호관계를 지배하는 법칙에 따라서 인간의 생존환경과 생물의 생존환경을 동시에 지키는 것이다¹⁷⁾.

그러나 위와 같은 분류는 관광개발을 이해하는데 큰 기여를 하지 못한다. 오히려 자원보호와 자원개발에 따라 관광지 개발의 특성을 제시한 Swinnerton의 모형이 관광개발을 이해하는데 적합하다고 할 수 있다. 그는 관광자원의 이용과 관리를 자원의 보호 측면이 강한가 아니면 개발 측면이 강한가에 따라, 보존(保存 : preservation), 보전(保全 : conservation), 이용(利用 : exploitation)으로 구분하고 있다¹⁸⁾.

‘利用’의 측면이 인간을 중심으로 욕망의 충족을 지향하며 이기적인 만족과 효율을 중시하고 수급의 균형과 탄력성을 강조하여 엔트로피(entropy)가 극대화되는 경제학적 사고체계라면, ‘保存’의 측면은 생태자연을 중심으로 생태계 구성요소간의 다양성과 상호의존성을 중시

-
- 16) 지속가능한 관광과 유사한 개념으로는, **대안관광**(Alternative Tourism : 소집단적 활동이며, 사려깊고 가치의식적이며 질적이고 방어적이며 계획적이고 지역적으로 통제가능한 특성을 보이는 관광, Krippendorf : 임주환, “한국의 보전적 관광개발에 관한 연구”, 박사학위논문, 한양대학교 대학원, 1993. p.17에서 재인용), **생태관광**(Eco Tourism : 환경보호와 지역주민의 복지 향상을 염두에 두고 자연지역으로 떠나는 책임있는 여행, 생태관광학회 : 크레그 린드버그 編, 김성일 譯, 『생태관광』, 일신사, 1999. p.19에서 재인용), **녹색관광**(Green Tourism : 전형적인 농촌이나 산림 속에서 이뤄지는 관광으로, 서비스의 주체가 농가 등 주민이 되서, 도시주민과 교류를 하는 관광 : 야마자키 마사히로 외, 강신겸 譯, 『녹색관광』, 일신사, 1997. pp.12~13.) 등을 들 수 있다. 이들은 모두 지속가능한 관광개발의 하위개념으로 파악할 수 있다.
- 17) 김장수, “자연공원의 보호와 이용”, 『환경과 조경』 19호, 환경과 조경사, 1987. p.90.
- 18) Guy S. Swinnerton, “Recreation and Conservation”, Understanding Leisure and Recreation, State College, P.A. Venture Publishing, 1989. p.522 ; 임주환, 전제논문. pp.10~11에서 재인용.

하고 생태계 전체의 “생체량(B)/생산량(P)” 효율 극대화와 가치판단 문제가 강조됨으로써 엔트로피가 극소상태로 유지되는 생태학적 사고체계라고 할 수 있다¹⁹⁾.

3. 관광지 개발갈등

갈등이란 둘 또는 그 이상의 당사자들이 목표가 양립 불가능한 상황에서 상호작용할 때 나타나는 긴장, 대립, 충돌 등 명백하고 형태적이며 역동적인 과정이라고 정의된다²⁰⁾. 이런 갈등은 개인적 차원이건, 집단적 차원이건, 조직적 차원이건 간에 가치, 목표, 이데올로기, 권력관계 등 다양한 원인으로 인한 복합적인 양상을 띠게 된다. 따라서 학문적 입장에 따라 다양한 관점에서 갈등을 해석하고 있다.

관광지 개발 과정에서도 직접적인 이해관계를 갖는 사람들이 생기게 마련이고, 이들 사이에 갈등현상이 나타나게 마련이다. 예를 들어 관광사업자에게는 관광개발이 부를 축적할 수 있는 기회가 되는 반면, 아무런 혜택도 받지 못하는 주민들에게는 희생을 강요당하는 수단이 될 수도 있다. 이처럼 관광지 개발을 둘러싸고 이해집단간에 갈등은 반드시 발생한다.



19) 김태경, “환경문제의 환경론적 쟁점과 그 전망”, 『신한리뷰』, 신한은행, 1991. p.32.

20) 송재호, 전계논문. p.31.

제 2 장 이 른 고 찰

제 1 절 관광지 개발상의 이용과 보존

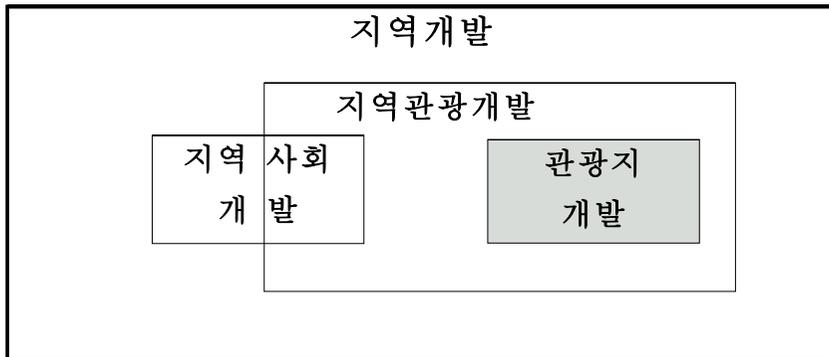
1. 관광지 개발의 논리

1) 관광지 개발의 개념

관광지 개발을 개념을 파악하는 데는 크게 두 가지 견해가 있다. 첫째, 일정지역의 관광자원을 정비하여 그것을 관광 이용자에게 제공하는 협의의 개발과, 둘째, 인간이 가진 관광욕구를 충족시키기 위해 일정한 지역의 관광자원을 활용하고, 관광관련 기능을 가진 각종 관광시설을 설치하여, 관광행동을 실현시키기 위한 관광 레크레이션의 장을 만들어주는 것이라는 광의의 의미로 해석할 수 있는데, 관광지 개발의 개념으로서는 후자가 보편적인 개념으로 받아들여지고 있다²¹⁾.



<그림 2-1> 관광지 개발과 유사개념



자료 : 김창수, 전개논문. p.15.

21) 김창수, 전개논문. p.14.

결국 관광지 개발은 일정한 지역이 관광지로서 기능할 수 있도록 관광객 및 지역주민의 이용편의를 도모하기 위한 모든 개발행위를 포함하는 개념으로서, 이는 관광자원 개발, 기반 시설, 편의시설, 종합적인 관광사업 진흥활동 등을 통해 관광객의 관광욕구를 충족시킴으로써 관광객복지를 증대시키고, 나아가 그 지역발전과 지역주민 생활의 질 향상에 기여하는 일련의 행위라고 규정할 수 있다.

관광지 개발은 지역개발, 지역사회개발, 지역관광개발 등과 상호간에 밀접하고 보완적인 관계에 속한다. 이들 유사개념과의 범주를 그림으로 나타내면 <그림 2-1>과 같다.

2) 관광지 개발 방식의 변천

관광지 개발에 대한 접근방식은 수없이 많다. 과거에는 다음과 같은 방식들이 적용되어졌다²²⁾.

첫째, 자원지향적 개발방식(resources approach)은 물리적 자연조건에 의한 관광자원이 관광객 욕구와 선호형태 및 그 양을 결정하는 요소가 된다는 견해에 바탕을 둔다. 이는 관광객의 욕구와 동기보다는 자연적 형태 및 요소를 중요시하는 접근방법으로서 종합적인 환경요소의 고려를 전제로 하여 관광자원의 양적인 유지관리가 강조된다. 또한 이 개발방식은 잠재 수요보다 현재수요가 중시되며, 수요보다는 공급에 주된 관심을 가지며, 물리적·자연적 자원이 관광기회의 유형과 규모를 결정한다고 간주하므로 자원배분이나 배치, 동선처리, 자연보존이 강조된다.

둘째, 활동지향적 개발방식(activity approach)은 관광객의 측면을 고려한 접근방식으로 주로 활용되고 있다. 이 방식의 기본적 사고는 “공급은 수요를 창출한다”는 것에 바탕을 두어 관광객의 과거 이용실적이 곧 개발의 틀을 마련하는데 이용된다. 그리고 이것은 여가수요의 분석과 전망을 할 때에 수요 형태를 명확히 하기 위하여 필요로 한다. 이 접근방식은 관광을 하나의 결과적 활동으로 포착함으로써 관광객의 활동유형과 이용시설에 대한 규명이 용이하다는 장점이 있는가 하면, 반대로 관광활동을 유발하는 동기, 대안적 활동의 존재가능성, 활동의 만족도, 관광경험의 질의 측정에는 한계성을 지닌다.

셋째, 경제적 개발방식(economic approach)은 경제적 요인이 사회 또는 자연적 요소보다 서열상 우위에 위치하며 지역의 경제적 기반 또는 금융기반이 관광기회의 질과 양, 유형, 입지를 결정한다고 보는 방식이다. 이 개발방식은 수요와 공급이 가격메커니즘에 의하여 상호

22) Seymour M. Gold, *Recreation Planning and Design*, New York: McGraw-Hill, Inc., 1980. p.128.

조절적 기능을 가진다는 관점에서 출발하며 국가 또는 한 지역사회의 경제기반과 관광참여 계층의 소득수준이 관광수요를 결정하는 근본적 영향인자이며 이에 따라 관광시설 입지나 그 형태 및 규모도 좌우하게 되는 것이다. 이 방식으로 관광개발과정에 있어서의 관광객과 관광개발업자간의 상호목표설정에 타협적인 균형의 유지가 가능하며, 또한 계획대안의 분석 및 검토와 선택에 있어서 이론적 통계기법의 적용가능성을 높여주는 장점을 지니고 있다. 반면에 잠재적 수요나 전혀 예기치 않는 지역에 대한 새로운 수요의 발생 등에 대한 객관적 가치추정의 곤란성을 내포하고 있다.

넷째, 행태지향적 개발방식(behavioral approach)은 개개인 및 사회집단의 활동시간이 공·사적 관광기회를 제공할 때에 고려되며 관광의 동기, 선호활동, 활동결과 등이 중시된다. 이 방식에 있어서 관광자원의 존재는 단순히 공간적 의미만 지닐 뿐이며, 관광행동의 유발인자가 되지 못한다. 즉 관광의 형태에 따라서 여가시설의 입지 및 개발내용을 설정해야 하며, 이는 실제수요(real demand)뿐만 아니라 잠재수요까지 분석하는데 유효하기 때문에 개발내용의 다양성과 개발기준에 합리성을 부여한다. 그러나 인간의 욕구에 다른 활동전개의 패턴이나 가치판단기준, 계획기준의 설정에 단점을 지니고 있다.

그러나 최근 들어와서는 종래의 관광지 개발방식과는 달리 다음과 같은 방식들이 많이 도입되고 있다. 먼저 E. Inskeep은 현대적 관광지 개발방식을 다음의 7가지로 제시하고 있다²³⁾.

첫째 지속적, 점진적, 신축적 접근방식(continuous, incremental, and flexible approach)이다. 이는 개발에 따른 피드백(feedback)기능을 강조하며 필요할 때에 그 개발방식을 바꾸는 방식이다.

둘째 체계적 접근방식(System approach)이다. 이 방식은 관광을 관련요소의 결합체로 보고 개발시 관련요소를 모두 고려하는 방식이다.

셋째 종합적 접근방식(comprehensive approach)이다. 이 방식은 관광개발에 관련된 조직요소와 환경적, 사회경제적 배경을 모두 검토하는 것이다.

넷째 통합적 접근방식(integrated approach)이다. 이 방식은 관광개발이 지역특성에 잘 부합되도록 하는 방식이다. Var는 전통적 관광개발이 환경의 각 요소에 대한 개별적 관리에 역점을 두었다면, 새로운 대안적 관광개발은 보전적 개발, 통합적 개발을 지향한다고 보고 있다²⁴⁾.

23) Edward Inskeep, *Tourism Planning*, New York: Van Nostrand Reinhold, 1991. p.29.

24) Turgut Var, "Sustainable Tourism Development", *Annals of Tourism Research*, Vol.18, No.2, 1991. p.328.

다섯째 환경보전적 개발방식(environmental and sustainable approach)이다. 이 방식은 자연 및 문화적 자원을 파괴하거나 손상시키지 않고 미래세대까지도 계속 이용할 수 있도록 계획, 개발되는 방식이다.

여섯째 커뮤니티 접근방식(community approach)이다. 이것은 관광계획과 개발과정에 지역주민의 의사가 최대한 반영되는 동시에 주민의 직접참여가 이뤄져 그들에게도 사회경제적 편익이 부여되도록 하는 방식이다.

일곱째 실행가능한 접근방식(implementable approach)이다. 관광정책이나 계획, 개발이 현실적이어야 하고 실행가능해야 한다는 방식이다.

<표 2-1> 과거/현대 관광 개발 방식 비교

구분	종래의 관광개발방식	현대적 관광개발방식
개발배경	단일목적 배경	다목적 배경
개발과정	한시적 개발과정	지속적 과정
미래예측	단기적 미래예측	장기적 미래예측
개발기준	경비, 효율성에 치중	개발이익, 효과에 치중
제공되는 활동경험	질보다는 양의 충족	양보다는 질의 충족
개발성격	경제적 우선	생태, 경제적 성격공유
개발우선순위	보존보다는 이용우선	이용보다는 보존우선
개발혜택대상	관광객, 관광기업	지역주민, 지역사회

자료 : 임주환 외 3인, 전계서. p.336.

이밖에도 Murphy는 관광객과 주민간의 이해를 촉진할 수 있는 관광개발의 접근방법으로 사회적 수용력 접근방법, 지역사회적 접근방법, 지역주민 참여방식 등 세 가지를 제시하고 있다²⁵⁾.

첫째, 사회적 수용력 접근방식(social capacity approach)은 방문자의 수요와 지역의 우선순위간의 균형을 추구하는 것으로서, 지역주민들에게 관광개발에 따른 사회적 불이익이 더 이상 초래되어서는 안 되는 수준까지만 개발하는 방식이다.

둘째, 지역사회적 접근방식(community approach)은 관광산업과 지역주민간의 조화로운 관계정립을 위하여 생태계 접근방식을 구사하는 방식으로 이것은 지역자원과 지역주민의 소망

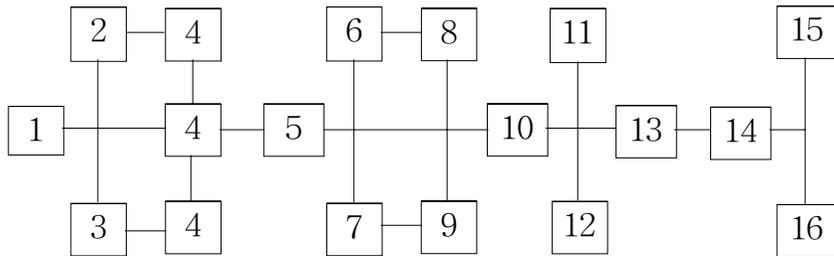
25) Perter E. Murphy, "Tourism as a Force for Peace: the Local Picture", in Louis J. D'more, J. Hafari, eds., *Tourism-A Vital Force for Peace, A Paper of First Global Conference*, Montreal, Canada, 1988. pp.132~138.

간의 조화를 추구하는 균형개발방식이다.

셋째, 지역주민 참여방식(community partnership approach)은 지역주민의 생활양식과 생활의 질에 대한 영향을 최소화하는 접근방식이다.

결론적으로 전통적 관광개발방식과 현대적 관광개발방식은 <표 2-1>과 같은 차이를 보이며, 이는 <그림 2-2>와 같은 관광형태의 변화를 반영한다고 할 수 있다.

<그림 2-2> 관광형태의 변천과정



전통적 관광형태	새로운 스타일의 과도기적 관광형태	커뮤니티지향적 관광형태
----------	--------------------	--------------

- | | | |
|--------------|---------------------|--------------|
| 1. 수동적 휴식 | 6. 지역주민과 접촉(만남) | 13. 문화적 몰입 |
| 2. 스포츠, 위락 | 7. 지역주민과 교류 | 14. 사회적 몰입 |
| 3. 지역방문 | 8. 지방음식점 이용 | 15. 공시활동에 참여 |
| 4. 상업적 숙박 이용 | 9. 민간숙박시설 이용 | 16. 보상추구 |
| | 10. 농업관광 | |
| | 11. 예술 및 수공예 학습과 훈련 | |
| | 12. 언어학습 | |

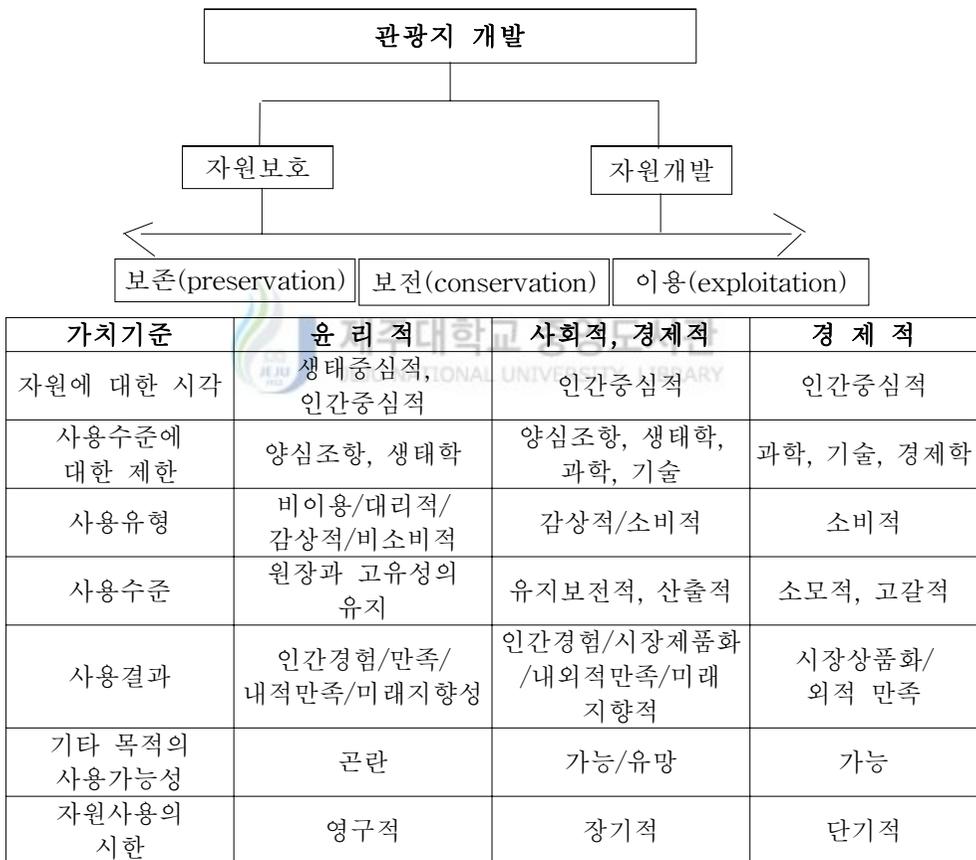
자료 : Louis-Antoine Deroi, "Alternative or Community-Based Tourism", in Louis J. D' Amore, J. Jafari, eds., Tourism-A Vital Force for Peace, A Paper of First Global Conference, Montreal, Canada, 1988. p.90 ; 임주환, "한국의 보전적 관광개발에 관한 연구", 박사학위 논문, 한양대학교 대학원, 1993. p.17에서 재인용

2. 관광지 개발 이용과 보존의 논리

1) 이용과 보존의 개념

관광지 개발을 이해하기 위한 키워드 중에 하나가 이용과 보존의 개념이다. Swinnerton은 자원의 보호측면이 강한가 아니면 개발측면이 강한가에 따라 개념을 나누어 설명하고 있다.

<그림 2-3> Swinnerton의 관광지 개발모형



자료 : G. S. Swinnerton, Conservation in Practice in Alberta : an Examination of the Role of Alberta Recreation and Parks, Prepared for Alberta Recreation and Parks(Edmonton: University of Alberta, Department of Recreation and Leisure Studies, 1984) ; 장성수, “관광지 개발잠재력 평가요인과 투자결정경로에 관한 구조 분석”, 박사학위논문, 경기대학교 대학원, 1999. p.11에서 재인용.

첫째, 가치기준의 측면에서 보면 보존이 가장 윤리적인 대신, 이용은 경제적이다.

둘째, 자원에 대한 시각적 특성에 있어서는 보존이 생태중심적이며 인간중심적이라면, 이용은 인간중심적인 특성을 지니고 있다.

셋째, 사용수준에 대한 억제수단으로서는 보존의 경우 양심과 생태학적인 반면, 이용의 경우에는 과학과 기술, 그리고 경제학이 사용되고 있다.

넷째, 사용유형에 있어서는 보존의 경우 비사용, 대리적, 감상적, 비소비적 사용이라면, 이용은 소비성이 강하다.

다섯째, 사용수준에 있어서 보존은 원상 그대로와 고유성을 유지하는데 비하여, 이용은 고갈적, 소모적인 특성을 지니고 있다.

여섯째, 사용에 따른 결과면에 있어서 보존은 인간경험과 내적 만족 및 편익이 강조되는데 비하여, 이용의 경우에는 내적 만족보다는 외적 편익이 강조된다.

일곱째, 자원사용의 시안에 있어서 보존은 영구적이라면, 이용은 단기적인 특성을 지니고 있다.

2) 지속가능한(보전적) 관광개발 개념의 대두

급변하는 환경 속에서 현대의 관광지 개발이 직면한 가장 큰 과제는 인류와 자연의 지속적 생존가능성에 장애가 되는 자연파괴, 환경오염, 공동체 붕괴 등 ‘관광개발이 관광을 파괴(Tourism development destroys tourism)’하는 문제에 어떻게 대처하느냐가 핵심과제로 대두됐다. 대중관광의 결과론적 특성은 대량수요, 대규모적 공급, 규모의 경제적 이익을 지나치게 강조한 나머지 재생불능의 생태계 파괴라는 우려를 크게 했다. 특히 대중관광에 의한 생태파괴는 관광의 원재료 자체를 파멸 사이클로 이끌면서 현대 관광지 개발의 근본 존재이유를 회의적으로 만들어가고 있다.

보전적 관광개발에 대한 정의는 1990년 캐나다 밴쿠버에서 열린 ‘세계관광동향(The Tourism Stream of Globe '90)’이라는 국제회의에서 처음 논의되었다. 이에 따르면 보전적 관광개발이란 “미래세대의 기회를 보호·증진해 주면서 현재의 관광객과 지역의 욕구를 충족시키는 것”이라고 정의하고 있다²⁶⁾.

보전적 개발(sustainable development)이라는 용어는 1980년 국제자연보호연합(IUCN)의 공식문서인 세계보전전략(World Conservation Strategies)에서 최초로 사용되었으며, 우리말로는 지속가능한 개발, 지속적 개발, 지탱가능한 개발, 생명유지 개발 등으로 표현할 수 있다.

26) Edward Inskeep, *op. cit.* p.166.

유엔환경기구(UNEP)는 보전적 개발에 대하여 “기존의 세계자원과 환경을 효율적으로 관리하고 이미 피해를 받은 환경의 복구를 기반으로 하여, 미래의 세대들이 그들의 수요를 충족시킬 능력을 저해하지 않는 범위 내에서 현재의 수요를 충족시키는 것”으로 정의하고²⁷⁾, 비록 당장의 환경문제를 처리하는 것도 중요하지만, 앞을 내다보는 예방정책이 보전적 개발을 성취하는데 가장 효과적이고 경제적인 방법임을 제시하고 있다.

이런 점에서 본 연구에서는 보전적 관광개발을 “미래의 기회를 보호하고 증진하면서 기존 관광객과 지역주민의 욕구를 만족시키려는 것으로서 문화의 고유성, 근본적인 생태계과정, 생물학적 다양성 그리고 환경보전체계를 유지하면서 경제적, 사회적, 심미적 욕구를 충족시키는 방향으로 모든 관광자원을 계획하고 개발하며 관리하는 것”으로 정의하고자 한다²⁸⁾.

보전적 관광개발의 이념은 한마디로 경제적 이용과 생태계 보존의 조화를 추구하는 것이다. 보전적 관광개발은 표면적으로 자연환경과 경제주체, 관광객 사이에 존재하는 상호의존성을 인식하는 것이라고 할 수 있다. 보전적 관광개발은 환경보호와 개선, 인간의 기본적 욕구의 충족, 현재 그리고 다음 세대간의 형평성의 촉진, 전 인류의 생활의 질의 향상을 목표로 하고 있다.

왜냐하면 관광개발이 잘못되어 일단 자연환경이 파괴되면 이를 원상회복하는 것은 어렵다. 따라서 관광개발로 인한 자연환경이 파괴되거나 훼손되게 되면 관광객의 질이 떨어질 뿐만 아니라 지역주민의 생활의 질이 떨어진다. 더욱이 관광객의 사용과 관련된 관광개발에 있어서 생태계 보전이라는 개념은 인간의 환경 파괴가 지속적인 과정이므로 생태계를 보전하기 위해서는 이러한 자연환경을 파괴하는 인간의 행위는 지속적으로 검토되고 체계적으로 제어되어야만 한다. 따라서 생태계파괴라는 문제를 산발적으로 계획하고 개발하고 관리하는 것은 부적절하며 이러한 개념에 따라 사전예방적 계획, 주기적인 검토, 그리고 지속적인 관리가 필요하다.

환경파괴에 대한 위기의식의 증가와 더불어 대중관광에 대한 불만이 증가함에 따라 생태관광, 보전적 관광개발, 대안관광, 녹색관광 등과 같은 비교적 새로운 형태의 관광에 대한 관심이 집중되고 있다.

27) UNEP, *Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond*, Nairobi : UNEP, 1987.

28) E. W. Manning, "Presidential Address: Sustainable Development, The Challenge", *The Canadian Geographer*, Vol.34, No.4, 1990. pp.290~302.

제 2 절 관광지 개발갈등의 논리

1. 갈등에 관한 제 학설²⁹⁾

갈등에 관한 연구는 여러 종류의 갈등 현상만큼이나 학문적 특성에 따라 다양한 형태로 진행돼 왔으며, 그 분류 또한 개별 학자마다 각양각색이다. 본 고에서는 각 학문별로 갈등현상을 어떻게 보고 있는지를 간략하게 살펴보고자 한다.

1) 개인적 갈등 : 심리학적 갈등이론

심리학적 관점에서의 갈등이론은 주로 개인중심의 갈등을 취급한다. 즉 그들은 집단갈등현상도 개인형태의 축적에 의해 형성되는 것으로 인식하고 있다. 따라서 갈등을 이해하기 위해서는 개인의 태도, 견해, 개성, 행동양식을 연구하는데 초점을 맞춘다.

주요 학자로는 인간의 정신을 本能, 自我, 超自我로 구성되어 있는 것으로 파악하는 Sigmunt Freud, 욕구 5단계론(생리적 욕구, 안전 욕구, 사회적 욕구, 존경 욕구, 자아실현 욕구)을 주장한 Abraham H. Maslow, 성취동기를 강조한 David C. McClelland, 接近(approach)과 回避(avoidance)라는 입장에 따라 갈등상황을 세 가지 기본유형으로 구분한 N. E. Miller와 J. Dollard 등이다.

2) 집단적 갈등 : 사회학적 갈등이론

사회학자들에게 있어서는 사회문화적 환경요인이 인간의 행위를 형성하는 일차적인 요소라고 생각하고 있다. 이들은 인간의 상호연관성이 사회의 구조와 형태를 어떻게 만들어주고 있는가를 연구하고 있다. 즉 어떻게 하여 사회 각 구성원들 사이에서 긴장과 갈등이 유발되어 기존의 사회적 행동양식을 붕괴하게 되며, 또한 사회는 어떻게 하여 갈등을 조정하고 통제하게 되는지를 밝히는데 많은 관심을 기울이고 있다.

Hegel과 Marx의 사상에서 비롯된 사회갈등이론은 사회현상을 설명하는데 중요한 부분을 점유해왔고, 이와 같은 고전적 갈등연구의 전통은 Weber, Dahrendorf, Simmel, Coser 등 많은 사회이론가들에게 계승되었다. 일반적으로 갈등의 개념에 대해 사회학자들은 상반된 견해를 갖는 것으로 이해된다. 첫째는 마르크스의 전통을 계승한 입장인데, 이는 인간에게 불평

29) 장우근, “갈등의 이론적 접근방법과 갈등관리전략에 관한 연구”, 석사학위논문, 중앙대학교 대학원, 1994. pp.11~40에서 재구성.

등과 억압이 가해짐으로써 억압받는 자들이 갈등집단을 형성하여 억압상태를 종식시키거나 약화시키는데 관심을 가진다. 이 경우 사회갈등은 필요하며 또한 바람직한 것으로 취급되는 경향이 짙다. 둘째는 사회갈등에 의해 위협을 받는 체제나 다수집단을 중심으로 보는 입장이며, 이것은 갈등의 파괴적 성격을 완화시키거나 해소하는데 관심을 둔다. 따라서 이때 사회적 갈등은 병리학적으로 파악되는 경향이 있다.

3) 집단·조직적 갈등 : 정치학적 갈등이론

집단은 조직을 낳게 되고, 조직은 집단의 결속을 강화한다. 집단 갈등은 조직갈등으로 전환될 수 있으며, 조직의 성장은 갈등의식이 결여되었던 상태에서 갈등상태로 전환된 것을 뜻한다. 조직의 행태를 결정짓는 요인으로는 이익의 상충과 지각(perception)이 중요한 변수로 등장한다. 집단간의 갈등이 의식수준 이하에 있는 상황은 경쟁(competition)이라고 할 수 있으며, 갈등이 의식수준으로 상승할 경우 집단은 조직화되고, 이런 조직화된 집단간의 갈등은 곧 조직의 갈등이라고 할 수 있다.

대부분의 정치학자들은 사회갈등을 권력투쟁의 산물로 인식하고 있다. 따라서 경쟁관계에 놓여 있는 집단 및 조직들이 서로의 목표를 추구하기 위하여 벌일 수밖에 없는 갈등관계와 그런 갈등을 통합할 수 있는 방법으로 정책이나 정책결정을 어떻게 수행하고 있는가를 연구한다.

갈등을 집단(개인)이 지배계급의 성원이 되고자 노력하는데서 일어난다고 보는 Gaetano Mosca, 사회갈등을 대중과 엘리트 사이의 끊임없는 투쟁의 산물로 인식하고 있는 Harold D. Lasswell, 갈등을 싸움(fights), 게임(game), 토론(debates) 이라는 세 가지 유형으로 분류한 게임이론의 Anatol Rapoport 등이 대표적 학자이다.

4) 조직적 갈등 : 행정학적 갈등이론

갈등에 관한 행정학적 연구는 학문적 특성상 행정주체 및 객체로서의 개인과 집단, 조직 모두를 고려하지 않을 수 없다. 이들의 갈등이론은 조직관리적 측면에서 다루면서 조직적 갈등의 원인을 주로 자원의 희소성과 역할 및 가치의 차이에서 찾고 있다. 조직을 구성하고 있는 각 요소가 부족한 자원을 획득하기 위한 경쟁적 노력으로부터 갈등상황이 발생하며 역할관계의 모호성, 상호역할 기대의 차이로 갈등이 발생한다고 본다.

‘갈등의 에피소드의 연속(sequence of conflict episodes)’ 모형을 제시한 Pondy, 갈등을 행태론적 입장에서 이해하고 있는 Simon과 March, 가치 패러다임을 가지고 갈등당사자간의

가치 차이에서 오는 가치갈등의 문제에 리더십이 어떻게 대응할 것인가를 설명하고 있는 Hodgkinson 등이 대표적 학자이다.

2. 관광지 개발 갈등모형³⁰⁾

갈등을 이해하고 갈등요인을 파악하기 위해서는 갈등에 대해 체계적으로 접근할 수 있는 도구가 필요하다. 이런 도구를 모형으로 사용할 경우, 갈등을 보다 쉽게 이해하고, 이에 대한 대처도 용이해질 수 있다. 그러나 관광지 개발을 둘러싼 독창적인 갈등 모형은 찾아보기 힘들었다. 여기에서는 관광학에서 자주 인용되는 행정학계의 대표적인 갈등모형을 살펴보고자 한다.

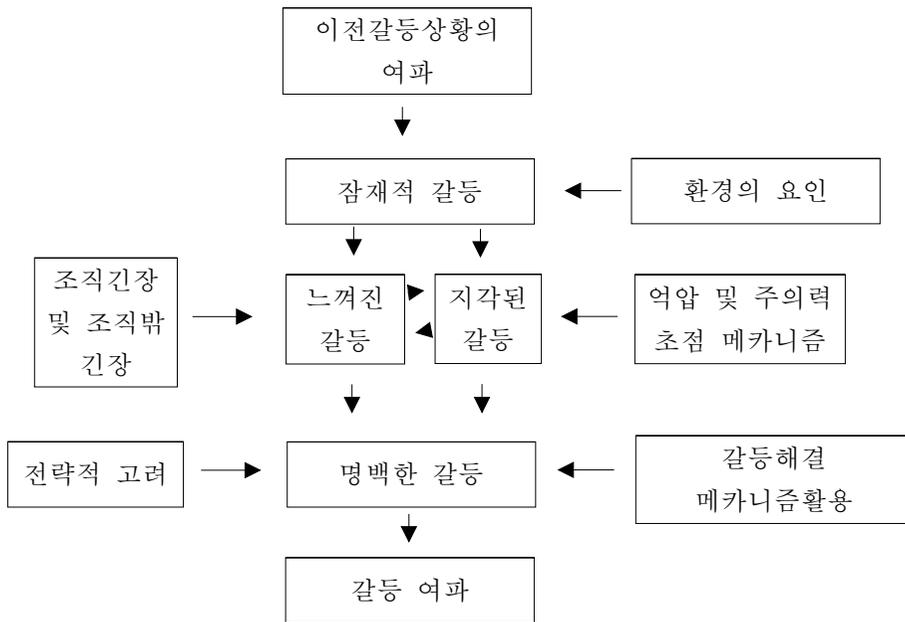
1) Pondy 모형

Louis R. Pondy는 갈등관계를 서로 연관된 일련의 진행단계들로 이뤄진 동태적 과정으로 이해하고 ‘갈등의 에피소드의 연속(sequence of conflict episodes)’ 모형을 제시한다.

즉, 잠재적 갈등(latent conflict), 지각된 갈등(perceived conflict), 느껴진 갈등(felt conflict), 명백한 갈등(manifest conflict), 갈등의 여파(conflict aftermath) 등 5단계로 표현하고 있다. Pondy는 이런 과정 속에서 나타나는 갈등을 조직체제에 의하여 협상적 갈등(bargaining conflict), 관료제적 갈등(bureaucratic conflict), 체제적 갈등(systems conflict)으로 분류한다. 또 조직구조변화의 유무에 따라 마찰적 갈등과 전략적 갈등으로 분류한다.

30) 전주상, “지방정부와 주민간 정책갈등에 관한 연구”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2000 ; 오문택, “행정조직내 개인갈 갈등에 관한 실증적 연구”, 석사학위논문, 창원대학교 대학원, 1999 ; 박노춘, “행정부서내 개인간 갈등요인에 관한 연구”, 석사학위논문, 광운대학교 대학원, 1995 ; 장우근, “갈등의 이론적 접근방법과 갈등관리전략에 관한 연구”, 석사학위논문, 중앙대학교 대학원, 1994 등을 참조하여 논자 재구성.

<그림 2-4> Pondy의 갈등 에피소드 모형



자료 : Pondy, *Organizational Conflict : Concepts and Models*, 오문택, “행정조직내 갈등연구”, 석사학위논문, 창원대학교 대학원, 1999에서 재인용.

2) Rahim 모형³¹⁾

M. Afzalur Rahim도 <그림 2-5>와 같이 다섯 단계의 갈등 모형을 개발했다.

첫째, 선행조건(Antecedent Condition)으로 갈등이 발생하기 이전에 개인들이 지니고 있는 과정적 조건(Process Conditions : 갈등 당사자들의 성격, 철학, 소신 등), 인구통계학적 조건(Demographic Conditions : 갈등 당사자들의 성, 연령, 교육 등), 구조적 조건(Structure Conditions : 조직구조, 과업구조)을 의미한다.

둘째, 행위적 변화(Behavioral Changes)의 단계로, 갈등이 시작된 이후에 발생하며, 갈등 당사자들이 상대방을 적으로 간주하기 시작하며, 부정적인 고정관념을 갖게 된다.

셋째, 구조형성(Structure Formation)의 단계로, 갈등 당사들은 규칙과 절차, 정보의 문서화를 강조하고, 이를 통한 의사전달과 상호작용을 선호하게 된다. 비공식적인 명칭보다는 공식적인 직함을 사용하는 등, 갈등은 제도화되고 공식화된다.

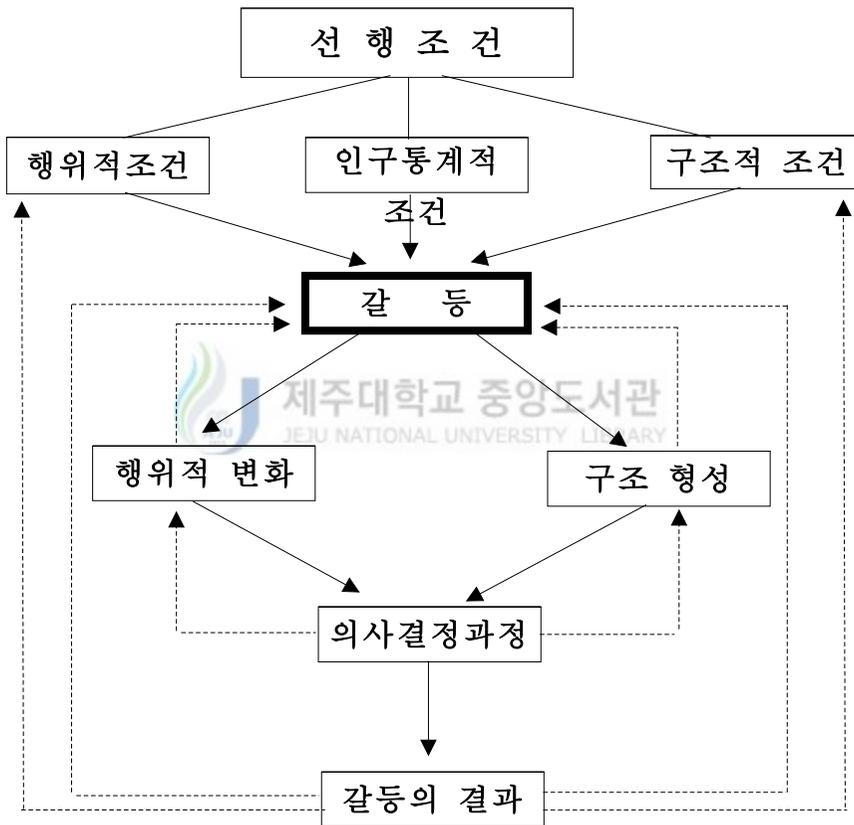
넷째, 의사결정 과정(Decision Process)으로서 갈등당사자들이 일상적인 의사결정방법 대신

31) Rahim, 『Managing Conflict in Organizations』 3rd ed., CT: Quorum Books, 2001. pp.118~122.

대체 의사결정과정이나 의사결정 구조를 개발하는 단계이다.

다섯째, 갈등의 결과(Conflict Aftermath)로서, 한 쪽 당사자가 자신을 패배자로 자각하게 되면, 잠재적 갈등의 한 원인이 될 수 있고, 이에 반해 갈등이 만족스러운 상태에서 해소되면 양 당사자는 보다 긍정적인 태도를 취하게 된다.

<그림 2-5> Rahim의 조직갈등 모형



자료 : Rahim, *op. cit.*, p.120.

3) Hodgkinson 모형

Cristoper Hodgkinson은 가치 패러다임을 가지고 갈등당사자간의 가치 차이에서 오는 가치갈등의 문제에 리더십이 어떻게 대응할 것인가를 설명하고 있다. Hodgkinson은 ‘왜 대상물, 행위, 사건이 좋거나 혹은 옳은(good or right) 것으로 간주되는가?’ 라는 질문에 대해 대

답이 주어질 수 있는 가치부여의 근거를 바탕으로 원칙(유형 I), 결과(유형 II A), 합의(유형 II B), 선호(유형 III) 등 네 가지 가치 패러다임으로 분류한다.

그는 가치갈등을 가치 패러다임 내의 가치계층간 갈등(수준이 다른 가치들 사이의 갈등)이거나 가치계층내 갈등(동일한 논리적 지위와 계층수준에 있는 가치들 사이의 갈등)으로 분류했다.

<그림 2-6> Hodgkinson의 가치 패러다임

가치의 유형	가치의 근거	심리적 능력	철학적 지향성	가치의 수준
I	원칙	능동 의지	종교 실존주의 직관	I
II A	결과 (A)	인지 이성 사유	공리주의 실용주의 인간주의 자유민주주의	II
II B	합의 (B)			
III	선호	정서 감정 느낌	행태주의 실증주의 패락주의	III

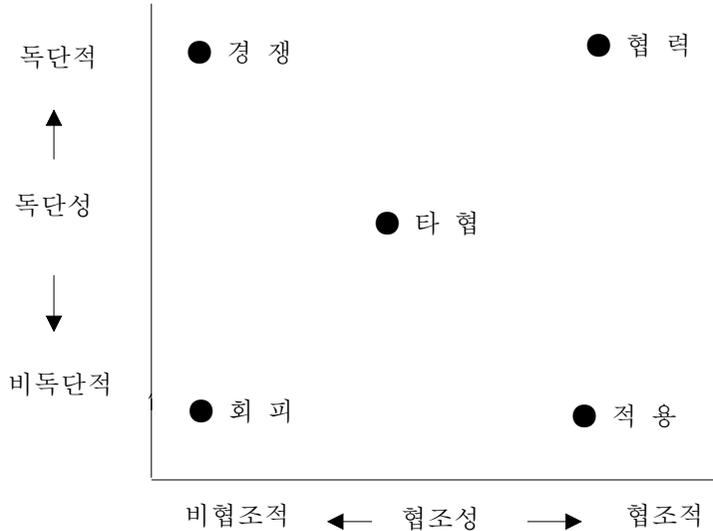
자료: 장우근, 전계논문에서 재인용.

4) Ruble과 Thomas의 모형

Ruble과 Thomas는 갈등에 독단성 차원(Assertiveness Dimension)과 협력성 차원(Cooperativeness Dimension)의 양 요소가 내포되어 있다고 설명한다. 독단이란 자신의 관심사항을 만족시키려는 노력을 의미하고, 협력이란 다른 사람의 관심사항을 만족시키려는 노력을 의미한다. 갈등 행동의 유형은 이 두 가지 차원의 요소에 모두 영향을 미친다. 즉 매우 비협력적인 행동은 회피(avoidance) 또는 경쟁(competing)으로 나타나고, 협력적인 행동은 적응(accommodation) 또는 협동(collaboration)으로 나타난다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 2-7>과 같다.

이밖에도 갈등과정을 갈등분석, 갈등대면, 갈등해결의 3단계로 구성한 Fisher의 모형, 갈등을 잠재적 반대 또는 비양립성, 인지와 개인화, 의도, 행위, 성과평가의 5단계로 설명한 Robinson의 모형, Schmidt와 Kochan의 모형, DuBrin의 모형 등 다양한 갈등 모형이 있다.

<그림 2-7> Ruble과 Thomas의 갈등행동 2차원 모형



자료 : Ruble & Thomas ; 전주상, “지방정부와 주민간 정책갈등에 관한 연구”, 박사학위 논문, 서울대학교 대학원, 2000에서 재인용.

3. 갈등해소로서 지속가능한 관광의 등장

1) 관광과 환경

관광과 환경의 관계는 보전과 갱신이란 공존공영적 양면가치(Symbiotic ambivalence)를 가지고 있으나, 대개 이들 두 사이는 흔히 갈등관계에 있기도 하다³²⁾. 왜냐하면 관광의 성장은 불가피하게 환경의 수정을 야기하고, 그 결과로 환경이 나쁘면 관광경험의 질은 저하되기 때문이다. 자연환경은 관광의 가장 중요한 자원이며, 모든 관광개발은 자연환경을 기초로 이루어진다. 그러므로 관광은 인간과 자연간의 수많은 갈등을 가져올 수 있다. 관광객과 환경간의 관계는 종종 긍정적으로 인식되고 있다. 자연환경의 즐거움을 통하여 관광객은 자연에 대한 감상과 이해를 얻게된다. 그리하여 관광은 자연환경에 대한 지식과 이해를 증대시킴으로써 자연과의 평화에 기여하게 된다.

32) 손대현, “관광개발,환경,마케팅의 연결고리”, 『관광연구논총』 제2집, 한양대학교 관광연구소, 1990. p.114.

반대로 관광은 자연환경을 파괴하거나 부정적인 영향을 줄 수 있다. 관광은 본질상 잠재적으로 파괴의 위험을 가지고 있다. 관광은 소규모 지역에 많은 인원을 밀집하게 함으로써 환경에 압박을 주게된다. 또한 관광은 어떤 지역에서 급속한 개발을 야기하여 토지남용, 오염, 경관파괴 등 부작용을 가져올 수 있다. 이와 같이 관광과 환경은 항상 갈등관계에 있다³³⁾.

반면 관광과 환경은 상호 밀접한 관계에 있으며 상승작용을 하게 된다. 매력적인 관광자원이 없다면, 관광산업은 번창할 수도 없고 유지될 수도 없다. 또한 관광이 없다면 우리의 유적과 환경을 유지하는 능력도 약화될 것이며, 관광산업에 의존하고 있는 많은 지역사회도 곤경에 처하게 된다.

관광과 환경보전간에 원만한 균형을 유지하는데 장애가 되는 요인으로는 두 가지를 들 수 있다³⁴⁾. 첫째는 관광 개발시 탐욕적, 근시안적 경제이익을 추구하기 때문이다. 둘째는 환경주의자들의 비타협성에 기인하고 있다.

2) 지속가능한 관광의 배경

앞에서도 살펴봤듯이 자원의 보전적 관리(지속가능성)는 이용과 보존간의 요구를 조화롭게 유지시키는 유일한 논리적 방식이다. 이 점은 생태적 결정론(ecological determinism)이 필수적이거나 그렇다고 해서 경제적 결정론(economic determinism)을 결코 경시해서는 안됨을 의미하는 것이다³⁵⁾. 관광을 포함하여 어떠한 경제개발 형태이든 경제, 환경 및 사회라는 3요소간에 연계성이 유지되는 상호작용적 개발시스템을 구축하지 못할 경우에는 장기적이며 지속적으로 목표를 달성할 수 없다. 이는 곧 관광지 개발 과정에서 나타나는 이용과 보존의 갈등을 푸는 메카니즘이 '지속가능성'에 있다는 뜻이다.

관광지에 있어서 관광의 영향에 관한 초기 연구는 주로 경제적인 측면에서 초점을 두었다. 그러나 관광은 환경과 사회를 파괴하기 쉽고, 관광의 경제적 편익 이전에 계량되지 않았던 환경적·사회적 영향으로 인하여 상쇄될지 모른다고 우려하기 시작하였다. 관광으로 인한 비용과 이익은 두 개의 전혀 다른 집단에서 생긴다. 방문객 자신이 편익을 향유하고 휴가를 보내는데 비용을 부담하고 또 한편에서는 관광지의 주민은 관광에서 금전적인 면만이 아닌 편익을 얻지만, 동시에 여러 가지 유형의 비용을 부담한다. 즉 여러 가지 입장의 사람들이 존

33) Max, Barlow, "Tourism, Peace, and Conflict : A Geographer's Perspective", in Louis J. Damore, J. Jafari, eds., *op. cit.*, pp.103~104.

34) Joseph F. Coates, *op. cit.*, p.70.

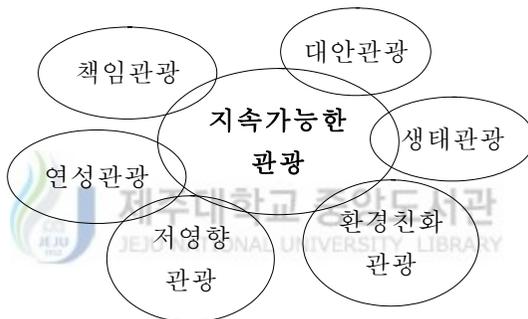
35) J. J. Pigram, "Sustainable Tourism-Policy Considerations", *Journal of Tourism Studies*, Vol. 1, No. 2, 1990. pp.2~9.

재하는 사회에서는 관광에 있어서 이해관계자- 관광객, 개발업자, 계획가, 환경보호주의자- 사이의 논쟁 속에서 최종적인 관광개발의 수준을 결정하게 된다³⁶⁾.

3) 지속가능한 관광의 개념

지속가능한 관광 개념은 관광에 대한 재평가로 이뤄진다. 경제활동의 장기적인 전망을 요구하고 계속하는 경제성장의 의무에 의문을 던지게 되어, 관광에 의한 소비가 장래의 관광객에게 제공되기 위한 관광지의 능력을 넘지 않을 것을 보장해야 한다는 의미를 담고 있다³⁷⁾. 그리고, 지역의 문화자원과 환경자원의 가치가 손상되지 않는 범위 내에서 관광객이 관광자원과 지역 사회를 즐길 수 있는 관광의 형태라 정의되고 있다.

<그림 2-8> 지속가능한 관광과 유사용어들과의 관계



자료 : J. Swarbrooke, *Sustainable Tourism Management*, CABI Publishing, 1999. p.14 ; 이성은, “제주관광의 지속가능성 평가에 관한 연구”, 석사학위논문, 제주대학교 대학원, 2001. p.15에서 재인용.

이 개념은 미래세대를 위한 관광기회를 보호하고 증진시키는 동시에 현 세대의 관광객 및 지역사회의 욕구를 충족시키는 것으로 문화의 온전성, 생태적 과정, 생물다양성, 그리고 생명부양체계를 유지하는 동시에 경제적, 사회적, 심미적 욕구가 충족될 수 있도록 모든 자원을 관리하는 것³⁸⁾으로 주어진 문화적, 자연적 자원의 아름다움과 특징을 기반으로 한 가운데 생태적 균형을 유지할 수 있는 관광의 형태³⁹⁾라 할 수 있다. 즉 현재와 미래 사이의 필요성에

36) 안중윤, 『관광정책론-공공정책과 경영정책』, 박영사, 1997. p.749.

37) H. J. Brian, “Sustainable Tourism”, *Park and Recreation*, Vol 27. No.9, p.84.

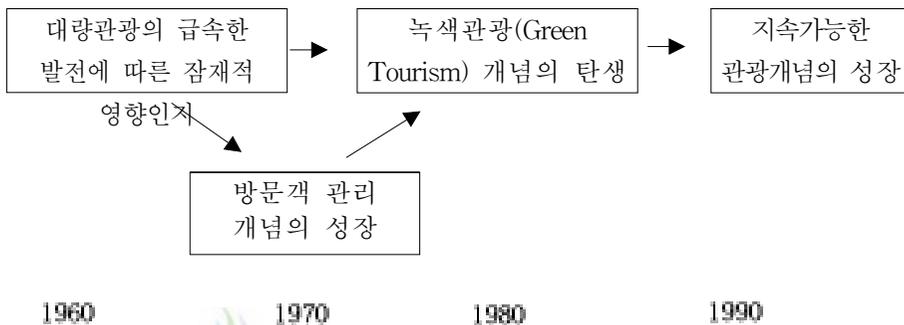
38) WTO, *What Tourism Managers Needs To Know: A Practical Guide to the Development and Use of Indicators of Sustainable Tourism*, 1996.

39) J. Edwards, “Environmental tourism and development”, *Tourism Management*, Vol. 11, No.3, 1990. p.266.

대한 ‘상쇄 및 협정(trade-off)’을 나타내고 있다.

현재 지속가능한 관광에 대한 정의는 대량관광 수준을 탈피해야 한다는 선입관이 있어서 혼란이 많은 실정이다⁴⁰⁾. 그래서 연성관광, 책임관광, 대안관광, 녹색관광, 농촌관광, 생태관광 등과 같은 말들과 비슷한 용어로 사용되고 있다. 이를 그림으로 표현하면 앞의 <그림 2-8>과 같다. 또한 지속가능한 관광 개념에 대한 논의는 지난 수 십 년 간 <그림 2-9>와 같은 발전과정을 거치고 있다.

<그림 2-9> 지속가능한 관광개념의 연대기적 발전



자료 : J. Swarbrooke, *Sustainable Tourism Management*, CABI Publishing, 1999, p.8 ; 이성은, 전제논문, p.15에서 재인용.

지속가능한 관광개념의 발전과정에 대한 1980년대 이후 국제회의 및 국제선언문을 중심으로 한 시기구분은 <표 2-2>와 같다.

그러나 지속가능한 대안관광으로 불리는 개념이 바람직하고 이와 반대되는 개념은 모두 비윤리적이고 부적절한 관광으로 오인되어서는 안된다⁴¹⁾. 실제로 대중관광이 물리적으로나 인간환경에 바람직한 유형일 수도 있으며, 지속가능성으로 표현되는 새로운 유형의 관광보다 경제적인 측면에서 많은 편익을 제공해 줄 수도 있다.

그러므로 지속가능한 관광은 기존 관광의 문제점을 개선하여 현실적으로 관광지과 주민에게 도움이 되게 하는 것⁴²⁾으로 정리될 수 있다. 지속가능한 관광에 대한 여러 학자들의 정의는 <표 2-3>과 같다.

40) K. B. Godfrey, "Attitudes towards 'sustainable tourism' in the UK: a view from local government", *Tourism Management*, Vol. 19. No.3, 1998, p.223.
 41) B. Wheeler, "Sustaining the ego", *Journal of Sustainable Tourism*, Vol.1, No.2, pp.121~129 ; 김성일·박석희, 『지속가능한 관광』, 서울 : 일신사, 2001. p.28.
 42) E. Cohen. "Towards a Sociology of International Tourism", *Social Research*, Vol.39, No. 1, 1989. pp.164~182 ; 김성일·박석희, 상계서.

<표 2-2> 지속가능한 관광의 국제동향 시기구분

구분	연도	주최기관	회의제목	개최장소	주요내용
제1기 (1980-1986)	1980	WTO	Manila Declaration on Tourism	필리핀 마닐라	관광에 환경보전의 중요성과 필요성을 인식하는 국제회의 (관광과 환경간의 관계 인식 단계)
	1982	WTO	Acapulco Document on the Right to Holiday	멕시코 아카폴코	
	1985	WTO	Tourism bill of Rights and Tourist Code	불가리아 소피아	
제2기 (1987-1992)	1987	WCED	WCED, The Brundtland Report		지속가능한 발전을 관광분야에 적용하려는 개념정립단계 (지속가능한 발전이념이 새로운 패러다임으로 정착, 이론단계)
	1989	WTO	The Hague Declaration on Tourism	네덜란드 헤이그	
	1990	WTO	The Globe '90 conference on sustainable development	캐나다 밴쿠버	
	1992	UN	United Nations Conference on Environment and Development	브라질 리우	
제3기 (1993-현재)	1995	WTO, UNEO, UNESCO, EU	Charter for sustainable tourism	스페인 란자로테	관광분야에 지속가능한 발전을 적용하기 위한 국제회의 (관광에 지속가능한 개발 도입: 실천단계)
	1995	APEC	Tourism and the Environment Symposium	뉴질랜드 크라이스처치	
	1996	WTO, WTTC	Agenda 21 for Travel & Tourism Industry	스페인 마드리드	
	1997	WTO	Mali Declaration	몰디브, 말리	
	1997	WTO	Berlin Declaration	독일, 베를린	
	1997	WTO	Calvia Declaration	말로카, 갈비아	
	1998	WTO, UNEP	Lanzarote Conference on Sustainable Tourism in SIDS	스페인 란자로테	
	1999	UNCSD	Commission on Sustainable Development: Tourism and Sustainable Development	미국, 뉴욕	

자료 : 최병길·송재호, “관광의 지속가능성(ST) 구조-개념 모델의 개발”, 「관광정책학연구」, 제6권 제3호(통권 11호), p.242.

<표 2-3> 지속가능한 관광의 정의

저자/연도	지속가능한 관광의 정의
1 Cronin (1990)	관광산업의 과제는 관광상품을 유지·발전시킬 수 있도록 물리, 인간 환경에 부정적 영향을 주지 않는 상품의 질을 유지하고 관광수용력 높이는 것.
2 English Tourist Board(1991)	지속가능한 관광은 관광객, 지역사회, 관광지역간의 생산적이고 조화로운 관계를 구하는 것으로, 자원고갈, 관광객 속임, 지역주민의 이용을 배제한 관리 상태임.
3 Inskip (1991)	a) 지속가능한 관광은 미래세대를 위한 기회를 보존·증진시키면서 관광객과 지역사회의 현재의 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 관광개발 b) 문화 보존, 중요 생태계과정 유지, 생물다양성, 생명부양체계를 유지 c) 경제적·사회적·미적 욕구 충족시키는 형태로 모든 자원 관리
4 Curry (1992)	지속가능한 관광을 위해서 관광산업은 현재와 미래세대의 욕구와 자원에 대한 장기적인 경제적 활동의 영향을 고려해야 한다.
5 Cater (1992)	지속가능한 관광은 a) 단기, 장기적 기간동안 지역주민의 삶의 질을 높이는 욕구를 충족시켜주는 것 b) 증가하는 관광객 수와 그들을 위한 매력물을 증가시키는 수요를 만족시키는 것 c) 위의 두 가지 목적을 성취하기 위해 환경을 보존하는 위의 세 가지에 의존한다.
6 Bramwell (1993)	지속가능한 관광은 관광산업과 관광객, 환경, 지역사회간의 복잡한 관계로부터 발생하는 긴장과 갈등을 줄이는 바람직한 접근법으로, 자연과 인간환경의 질과 경제적 지속성을 추구한다.
7 Archer (1994)	지속성의 개념은 관광객의 역할에 대한 재평가이다. 장기적인 경제 활동, 계속적인 경제성장, 관광소비는 미래세대를 위해 제공될 관광대상지의 능력을 초과하지 않아야 한다.
8 Harris (1995)	지속가능한 관광은 자연, 건축, 사회문화 속성에 의지하고, 자원의 지속가능한 개발을 위해 생물 다양성 보존 증진, 생명부양체계 유지, 문화보존을 유지하며, 관광산업의 경제적인 욕구, 관광객의 경험적 욕구를 충족시키는 방법으로 관리되어야 한다.
9 Middleton (1998)	두 용어의 이전 논리를 적용하면서 지속가능한 관광개발은 미래세대를 위한 기회를 가능한 한 촉진시키고 보호하는 가운데 현재 방문객, 관광사업자, 지역주민의 욕구와 교차하게 된다. 이를 위해서 사회적, 경제적, 심미적 욕구가 충족될 수 있는 방법같이 자원관리를 문화적 정체성, 필수 생태적 과정, 생물학적 종다양성, 생명지원체계를 유지하면서 이끌어 가는 자세가 견지되어야 한다.
10 Tosun (1998)	미래세대의 욕구를 충족시키며 그들의 이용을 침해하지 않으면서 한정된 시간에 개발 원칙의 유지에 모순되지 않으면서 주요한 기여를 이뤄내는 모든 관광개발로써 받아들여야 한다.

자료 : Garrod, B., and A. Fyall, *op. cit.*, p.201 ; 송재호, 『제주관광의 이해』, 도서출판 각, 2002 참조하여 재작성.

제 3 절 관련 연구 동향

관광연구 동향을 분석한 결과, ‘관광지 개발을 둘러싼 이용과 보존에 관한 갈등’을 직접적으로 연구한 논문은 찾아보기 힘들었다⁴³⁾. 그러나 관광지 개발로 인해 지역사회에 유발되는 갈등과 이를 예방하기 위한 대안을 연구하는 논문은 다수 발견할 수 있었다.

1. 국외

P. Murphy는 관광개발이 사회와 환경의 변화를 초래하게 되므로 관광의 목표를 사업중심과 경제성장에서 경제 사회적 복지의 차원으로 전환되어야 하며, 이를 생태학적인 접근기법으로 가시화 시켜야 한다고 보고 있다⁴⁴⁾.

E. de Kadt는 보전적 개발에 특별한 관심을 보여 관광개발의 교훈을 통하여 보전적 개발을 새로운 관광개발대안으로 제시한 바 있다⁴⁵⁾.

1988년 T. Turner는 보전적 환경관리론(Sustainable Environment Management,)을 제기하였고⁴⁶⁾, C. Gunn은 그의 저서 『관광 기획론(Tourism Planning)』에서 관광자원의 개발에 있어서의 관리기법을 제시하고 있다.

J. Bale등은 제3세계에서의 관광과 개발이라는 보고서에서 관광개발은 자연환경에 크게 의존하는 것이기 때문에 자원의 보전과 복원, 보호, 변형을 가져오기도 하지만 환경과의 갈등을 통하여 마찰을 야기할 수 있음을 경고하고 있다⁴⁷⁾.

1991년에 Farrell과 Runyan은 “생태계와 관광”이라는 연구를 통하여 종래의 관광과 환경에 대한 연구가 관광개발에 따른 환경적 영향에만 관심을 보여왔음을 제기하며 이제는 관광과 환경간의 관계와 공존을 모색하여야 한다고 주장하고 있다⁴⁸⁾. 아울러 B. Farrell과 D.

43) 관광학 논문에 한정된 결론이다. 행정학계에서는 지역개발과정에서 나타나는 환경과 보전 문제에 대한 연구를 살펴볼 수 있었다. 특히 본격적인 지방자치 시대를 맞아, 친환경적 개발 방안에 대한 연구는 비교적 활발하게 진행되고 있었다.

44) Peter E. Murphy, "Tourism as a Community Industry", *Tourism Management*, Vol.4, No.3, 1983. pp.368.

45) Bryan H. Farrell & D. Runyan, "Ecology and Tourism", *Annals of Tourism Research*, Vol.18, No.1, 1991. pp.35~36.

46) Terry Turner, ed., *Sustainable Environment Management* (Boulder: Westview Press, 1988).

47) John Bale, David Drakakis-Smith, *Tourism and Development in the Third World* (New York : Routledge, 1988), p.52.

48) Bryan H. Farrell & D. Runyan, *op. cit.*, pp.26~40.

Runyan은 자연과 관광사이에서 직간접적으로 많은 변수가 연결되어 있으므로 접촉연구(conjunctive studies)가 필요하며 잘 유지되고 회복된 환경과 효과적인 환경통제에서의 관광이 사회를 만족시킨다고 설명하고 있다. 그러나 아직도 연구자나 관광객은 자연환경 자체를 항상 주어지고 당연히 공급받게 되는 것으로만 다루고 있어 문제의 심각성이 더해가고 있다고 지적한다⁴⁹⁾.

T. Var는 ‘생태관광과 보전적 관광개발’이라는 논문에서 보전적 관광개발을 지역공동체와 사회가 의존하는 생태학적 그리고 사회적 체계를 붕괴시키지 않는 범위 내에서 모색되는 적극적인 사회경제적 변화로 정의하며, 이러한 관광개발이 추진되기 위해서는 정부, 사회단체, 민간부문이 상호 유기적인 협력관계를 요한다고 보고 있다⁵⁰⁾.

1980년대와 1990년대를 거치는 동안 지역공동체에 기반을 둔 지속 가능한 관광개발은 관광연구의 주요한 흐름을 형성해 왔다. 여기에 속하는 Murphy, Hayhood, Blank, Keogh, Farrell과 Runyan, Inskeep, Jamal과 Getz, Harrison과 Husbands 등의 연구자들은 관광개발의 궁극적 목적을 관광의 경제적·사회적·문화적 이익을 창출·분배함으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 것으로 정의하고, 관광계획은 지역사회의 지속가능성을 우선적으로 고려해야 함을 강조한다. 이를 위해서 관광계획의 초기단계부터 관련 정보가 폭넓게 제공되어야 하며 지역주민이 관광계획 전 과정에 참여해야 함을 주장한다. 이렇게 할 때만이 관광개발시스템내의 경제적·환경적·사회적 요소들간에 조화와 균형의 최적화가 가능하다는 것이다.

특히 Getz와 Jamal⁵¹⁾은 관광계획·개발은 지역사회와 지역산업, 그리고 환경적 이해를 대표하는 다양한 이해집단이 공통의 목표를 향해 경쟁하는 하나의 정치과정으로 간주하고 있다. Potts와 Harrill⁵²⁾은 관광개발이 창출하는 경제적·사회 문화적 이익은 지역이 보유하고 있는 자연과 사회, 그리고 문화의 자원에 달려있는 것이며, 이러한 지역자본의 이용과 분배가 궁극적으로는 사회적·정치적 제도에 의해 결정된다는 사실을 주목한다. 따라서 이들은 지속 가능한 관광개발을 실현하기 위해서는 정치과정에 있어서 사회네트워크와 시민참여장치가 활성화되어야 함을 강조한다.

49) *Ibid*, pp.26~40.

50) T. Var, "Ecotourism and Sustainable Tourism Development", 교통개발연구원, 『수도권 관광개발관련 국제 심포지엄 자료』 (서울: 교통개발연구원, 1992). pp.65~71.

51) D. Getz and T. B. Jamal, "The Environment-Community Symbiosis: A Case for Collaborative Tourism Planning," *Journal of Sustainable Tourism*, Vol.2, No.3, 1994. pp.152~173.

52) T. D. Potts and R. Harrill, "Enhancing Communities for Sustainability: A Travel Ecology Approach," *Tourism Analysis*, 3(3/4), 1998. pp.133~142.

2. 국내

김성기는 대부분의 관광지가 계획수립당시의 목적과는 달리 토지의 오용 및 과다개발 등으로 많은 자연자원의 훼손과 환경오염 및 파괴 등으로서 관광지 본래의 매력을 상실함은 물론 생태계의 질서를 혼란시키는 결과를 초래하는 실정이므로, 인간의 활동과 그에 수반되는 각종 요구 및 수요를 생태계가 갖고 있는 잠재력과 자정력에 따라 적정하게 수용시켜 자연과의 일체화 또는 조화를 도모하는 관광개발이 요구된다고 주장하고 있다⁵³⁾.

이장춘은 한국의 관광지개발의 문제점은 관광공간의 유기적인 활용을 장애하고 있는 거점 개발방식을 비롯하여 관광지 지정기준 및 중복지정, 정부부처의 다원화, 획일적이며 급진적 개발, 자연생태계에 미칠 영향의 과소평가, 관광개발계획수립에 대한 비전문성, 전시적인 개발, 적정수용력의 분석결여, 이용계층별 관광지의 유형화와 특화시설물의 개발이 미비하다는 점을 들어 이를 문제시하고⁵⁴⁾, 개발과 보전의 한계설정이 어려운 만큼 보전 지향적 개발철학이 선행되어야 한다고 주장하고 있다⁵⁵⁾.

손대현은 관광개발과 환경, 그리고 마케팅의 연결고리를 탐색하는 과정에서 생태보호 관광과 생명유지개발의 상관성을 논의하고 있으며, 환경보전을 위한 관광개발의 방향과 전략을 제시하고 그 구체적인 기법으로는 정보 및 교육훈련의 강화, 과밀과 혼잡의 방지, 이용예약제의 도입, 미래예측 기법의 활용, 환경영향평가의 실시를 제시하고 있으며, 기업의 측면에서는 녹색마케팅(green marketing)과 공생적 마케팅(symbiotic marketing)을 지향할 것을 강조하고 있다⁵⁶⁾.

김창수는 무주리조트 개발과정을 사례로 지역관광개발 계획과정에서 발생하는 집단간 갈등의 원인, 갈등수준, 갈등처리와 만족도 등의 상관관계를 분석, 검증했다⁵⁷⁾.

송재호는 관광정책 이해집단간 갈등 및 그 관리에 관한 이론체계를 구축해 민선자치시대에 요구되는 관광정책 갈등관리 대안을 탐색함으로써 관광정책 결정과정의 합리성을 제고하고자 했다⁵⁸⁾.

53) 김성기, 『관광자원론』 (서울: 녹원출판사, 1988). p.129.

54) 이장춘, “산지관광개발의 목표와 전략”, 환경과 조경사, 『환경과 조경』 제30권, 1989. pp.102~107.

55) 이장춘, 『관광개발계획론』 (서울 : 대왕사, 1989). p.199.

56) 손대현, “관광개발·환경·마케팅의 연결고리”, 『관광연구논총』 제2집, 한양대 관광연구소, 1990, pp.27~36.

57) 김창수, 전계논문.

58) 송재호, 전계논문.

임주환은 보전적 관광개발이라는 개념으로 한국의 관광개발의 문제점을 밝혀내고, 환경영향평가의 활성화, 관광지의 수용능력확대, 관광개발을 위한 제도적 장치확립, 국민의 자연보호사상 고취, 그리고 지역 특성의 보존이 필수적임을 강조하였다⁵⁹⁾.

한상겸은 송도 미디어 벨리를 사례로 지역관광개발에 따른 갈등요인과 사회문화구조 변화에 관한 연구를 수행했고⁶⁰⁾, 박상로는 전북 무주군을 사례로 생태관광이 지역개발의 수단으로서 갖는 특성을 연구했으며⁶¹⁾, 양선아는 제주도를 사례로 주민 참여가 가능한 '문화관광'에 초점을 맞춰 지역정체성을 분석했다⁶²⁾. 안창국은 덕유산 국립공원 개발을 사례로 지역개발과 환경보전의 조화를 위한 정책대안을 연구했다⁶³⁾.



59) 임주환, 전계논문.

60) 한상겸, “지역관광개발에 따른 갈등요인과 사회문화구조 변화에 관한 연구”, 박사학위논문, 세종대학교 대학원, 1999.

61) 박상로, “생태관광이 지역개발의 수단으로서 갖는 특성”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2001.

62) 양선아, “지방의 '문화관광' 과 지역 정체성의 재구성”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 1999.

63) 안창국, “지역개발과 환경보전에 대한 정책적 접근”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 1999.

제 3 장 분석 모형 설정

제 1 절 모형설정을 위한 이론연구 정리

앞에서 살펴본 대로 갈등현상을 분석하는 것은 각 학문 특성에 따라 사람의 심리적인 면에서부터 집단·조직적 갈등까지 강조점이 크게 다르다. 이는 그만큼 갈등현상이 복잡하며, 이 모든 변수를 고려했을 때에만 갈등에 대한 실체적인 분석이 가능하다는 뜻이기도 하다.

본고에서 분석하고 하는 ‘관광지 개발 갈등 연구’ 또한 이런 변수를 모두 감안해야 하겠지만, 이는 현실적으로 불가능한 목표일 수밖에 없다. 따라서 본고에서는 주로 관광지 개발 주체 및 객체로서의 개인과 집단, 조직을 고려하는 ‘조직관리’적 측면에서 다루고자 한다.

그러나 관광학에서 주로 원용되는 행정학계의 대표적 갈등모형들은 갈등과정을 절차적 측면에 중점을 둠으로써 양자간에 이슈가 되었던 핵심적인 내용들의 변화과정을 상대적으로 경시하는 경향이 있으며, 갈등과정 전반에 걸친 지방정부의 관리전략이나 주민들의 대응전략의 변화과정에 대한 고찰이 부족하다고 할 수 있다⁶⁴⁾.

특히 이용과 보존의 갈등을 푸는 개념적 원리라 할 수 있는 ‘지속가능성’ 또한 아직까지 여러 한계를 나타내고 있는 것이 사실이다. 첫째, 지역개발과 경제성장은 가시적 지표로 측정 가능한 반면, 환경보전의 경우 이를 구체적으로 측정할 수 있는 지표가 제대로 마련돼 있지 않기 때문에, 갈등하는 두 측면을 비교하기가 쉽지 않다. 둘째, 이 개념은 때로 지역개발 또는 경제성장을 우선하는 기존의 사고 속에서 단지 부차적으로 환경을 어떻게 이용할 것인가를 고려하는 것으로 왜곡되기도 한다. 셋째, 이 개념은 환경이용의 효율성 측면만을 강조하고, 이에 내포되어 있는 세대간, 지역간, 계층간 형평성의 의미는 거의 무시되고 있다. 넷째, 특히 이 개념을 실현시키기 위한 구체적 과제로서 ‘의제 21’을 국가적 차원에서뿐만 아니라 지역적 차원에서도 마련해야 함에도 불구하고, 각 지방정부 차원에서 이에 대한 관심과 실천 노력은 아직 선언적 차원에 머물러 있기 때문이다⁶⁵⁾.

환경으로 인한 갈등은 속성상 해결할 수 없는 극단적인 분쟁으로 전개될 수 있는 잠재성을 항상 지니고 있으므로, 개발에 따른 환경갈등을 해소할 수 있는 새로운 접근방법의 필요성 내지 당위성이 제기되고 있다⁶⁶⁾.

64) 전주상, 전제논문. p.92.

65) 최병두, 『환경갈등과 불평등』, 한울, 1999, p.341.

따라서 본고에서는 갈등현상을 보다 심층적으로 분석하기 위해, 통시적 접근 방법을 통해 갈등과정을 먼저 분석하고 나서, 이용과 보전을 둘러싼 갈등논점을 중점적으로 살펴보고자 한다. 이를 통해 갈등당사자를 분류하는 모형을 도출해, 지속가능한 관광이라는 관점에서 갈등을 푸는 실마리를 찾아내고자 한다.

제 2 절 분석모형 설정

1. 갈등 분석모형

갈등현상을 분석함에 있어서 어떠한 요인으로 갈등당사자가 구별되고, 어떠한 이유로 갈등과 관련한 행위를 하는가를 파악함으로써 갈등을 분석하는 방법은 기본적으로 정적인 모형이라고 할 수 있다. 이와 같은 정적인 분석방법을 극복하기 위해서는 갈등의 변화과정, 즉 시간 차원이 고려된 갈등의 전개과정을 동적으로 분석하는 방법이 요구된다⁶⁷⁾.

본 연구에서는 Pondy의 5단계 모형을 기본으로 갈등 단계를 설정하되, 갈등이 발생하게 된 역사적 원인을 강조하기 위해 ‘갈등 이전 상황’을 독자적인 단계로 설정했다. 따라서 본 연구에서는 갈등과정을 ① 갈등 이전 상황(갈등이 발생하기 이전 상황으로 갈등이 발생하게 된 역사적 연원) ② 잠재적 갈등(갈등당사자의 모순관계가 존재하고 유지되지만 외부에서는 관찰되기 힘든 단계) ③ 지각된 갈등(갈등당사자가 갈등상황을 인식하고 이를 받아들이게 되면서 이해관계가 논점으로 체계화되기 시작하는 단계) ④ 명백한 갈등(여러 종류의 명백한 갈등행위들이 나타나는 단계로서 수동적인 반대상태에서 능동적인 공격행위까지 물리적이고 폭력적인 수단이 혼합돼 나타나는 단계) ⑤ 갈등의 여파(개발이 착수되거나 백지화되면서 개발반대라는 이슈가 상대적으로 약화된 갈등 이후의 단계)의 5단계로 설정했다.

특히 본 연구는 개발행위를 둘러싼 이용론자와 보존론자들 사이의 갈등에 분석의 초점을 맞추고 있어, 갈등과정에서 여러 이해관계자들이 어떤 논점을 가지고 싸우는가를 집중적으로 분석하고자 한다.

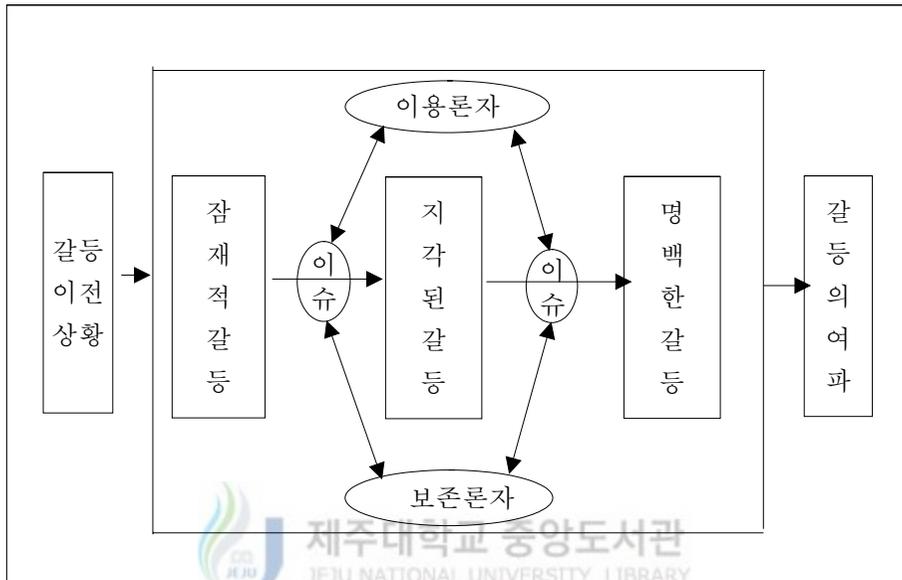
이를 통해 갈등당사자 모형을 정립하고, 이용과 보존을 둘러싼 갈등의 관리방안을 모색하

66) 김진호·김미연, “환경분쟁 협상모델의 송악산 관광지구 개발사업에의 적용과 해석”, 『제주도연구』 제22집, 제주학회, 2002. p. 1.

67) 전주상, 전개논문. p.94.

는 단초를 마련하고자 하는 것이다. 따라서 본 연구모형을 그림으로 나타내면 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 갈등 분석모형



2. 갈등당사자 분석모형

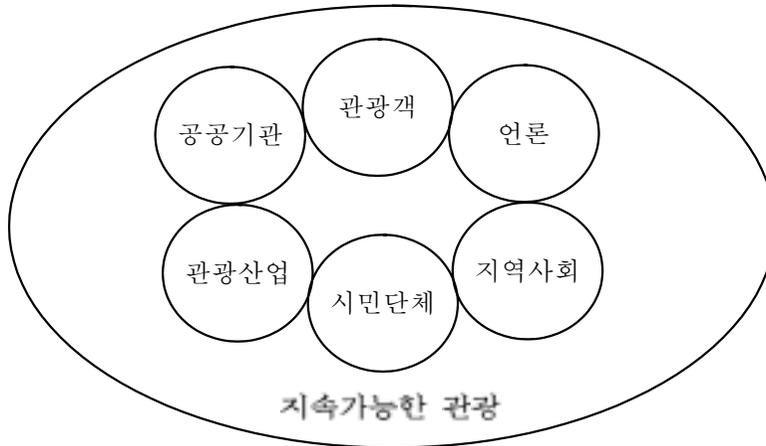
지속가능한 관광에서는 <그림 3-2>에서처럼 많은 이해관계자가 있다. 이 그림에서 보는 것처럼 이들 이해관계자는 복잡한 그물망 형태로 관계를 맺고 있기 때문에 지속가능한 관광의 의미와 그 실현방법에 대한 사회적 합의를 이루는 것은 무척이나 어렵다⁶⁸⁾.

그리고 이들 이해관계자들은 서로 다른 이익과 동기 때문에 갈등하기도 한다. 그러나 지속가능한 관광에서는 파트너십을 추구하는 형태로 이들간의 관계가 점차 협력적 관계로 변화하고 있다. 여기서 발견할 수 있는 시사점은 첫째 관광객의 권한보다 책임에 대해서 많이 논의되고 있다는 점, 둘째 지역사회는 필수적으로 책임을 가지지 않고 항상 권한을 갖는다는 점으로 변화하고 있다는 것이다.

물론, 이상적으로 지속가능한 관광이 달성되기 위해서는 그림처럼 6개로 상호 연결된 원들이 모든 이해관계자를 포함하는 하나의 원을 가져야 한다.

68) J. Swarbrooke, Sustainable Tourism, CABI Publishing, 1999. p.16.

<그림 3-2> 지속가능한 관광의 이해관계자에 대한 개념체계



자료 : J. Swarbrooke, Sustainable Tourism, CABI Publishing, 1999. p.17, pp.150~151. 참고하여 연구자 재작성

<표 3-1> 지역 관광개발 과정의 집단간 갈등유형(I)

기본 유형	내용
지역주민과 관광기업간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민과 각종 골프장 건설 사업자 예) 구미 산동골프장, 용인 지산골프장 지역주민과 각종 종합레저타운 건설 사업자 예) 무주 리조트, 용평 리조트
지역주민과 지방정부간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민과 관광지개발사업 예) 신불산 개발 지역주민과 공원조성사업 예) 한려해상국립공원 점용, 부천시 역곡공원 개발
지방정부와 관광기업간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> 제3섹터 개발방식의 관광지 개발사업 예) 충무 도남관광단지 개발
지방정부와 지방정부(중앙정부)간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> 인접 경계군의 관광지 개발사업 예) 상주온천 휴양지 개발 관광지 및 국립공원 사업 예) 설악산 모노레일 설치

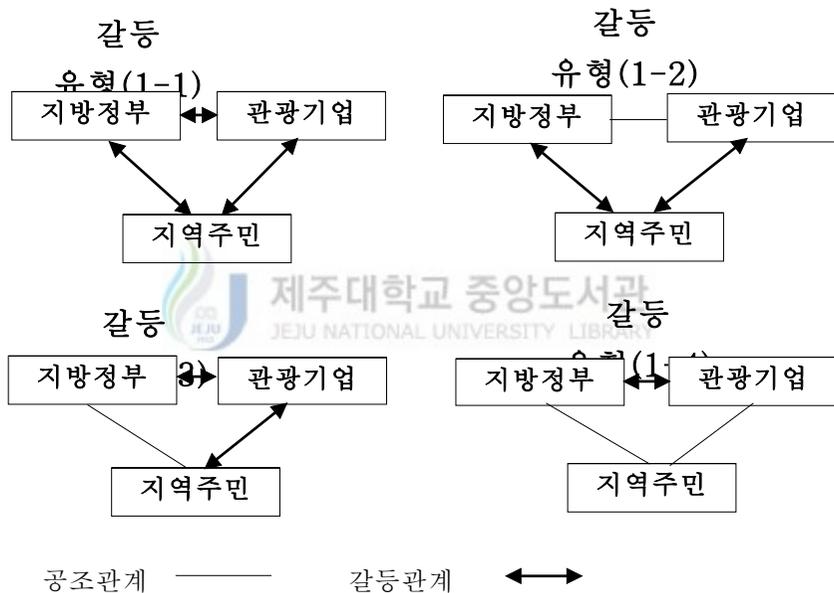
자료: 김창수, 전개논문.

그러나 관광지 개발 과정에서 이해관계자간에 갈등은 필연적으로 발생하게 마련이다. 김창수는 갈등현상을 <표 3-1>처럼 크게 네 가지의 기본적 유형으로 분류했다⁶⁹⁾.

첫째 유형은 가장 빈번히 발생하는 갈등유형으로 지역주민-관광사업자간 갈등이고, 둘째, 지역주민-지방정부간 갈등, 셋째, 지방정부-관광사업자간 갈등, 넷째, 지방정부-지방정부(중앙정부)간 갈등이다.

이런 집단간 갈등은 상호 배타적으로 나타나는 경우도 있지만, 두 개, 세 개 또는 그 이상의 갈등이 <그림 3-3>처럼 복합적으로 얽혀져 있는 것이 현실이다.

<그림 3-3> 지역 관광개발 과정의 집단간 갈등유형(II)



자료: 김창수, 전계논문.

그러나 논자가 살펴보려는 갈등양상은 이런 유형에 포함되지 않는다. 갈등당사자 가운데 NGO와 언론, 전문가 등 보존론자들의 존재를 빠뜨렸기 때문이다. 이에 따라 본고에서는 갈등당사자를 분류하는 기준을 집단이 추구하는 이익의 내용과 개발에 대한 의식에 따라 구분하고자 한다⁷⁰⁾. 첫째, '이익'은 집단구성원들의 경제적 특수이익을 추구하는 '사적이익'

69) 김창수, 전계논문, pp.75~77.

70) 황경수, "제주도개발특별법 제정과정에서 집단요구표출활동에 관한 연구", 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 1993. pp.33~45.

(special interest)과 사회전체에 영향을 미치는 공적이익을 추구하는 ‘일반이익’ (general interest)으로 나눌 수 있다. 둘째, ‘개발에 대한 의식’은 개발에 대한 긍정적 입장(개발로 수혜를 입었거나, 수혜를 기대하는 집단)과 부정적 입장(개발로 피해를 입었거나, 피해를 우려하는 집단)으로 나눌 수 있다. 이 두 가지 기준에 의한 조합을 정리하면 <표 3-2>와 같이, 네 개의 유형이 나타난다.

<표 3-2> 갈등당사자의 지배적 유형

		개발에 대한 의식	
		개발 수혜 기대	개발 피해 기대
이익의 내용	일반 이익	<유형 A> · 지자체 · 전문가 · 언론	<유형 C> · NGO · 전문가 · 언론
	특수 이익	<유형 B> · 지역 주민 · 지역 단체 · 개발 업자	<유형 D> · 지역 주민 · 지역 단체

자료: 황경수, 전계논문.

이 표에 따라 제주도내 관광지 개발과정에서 나타난 갈등당사자를 분류해 보면, <유형 A>는 정치적 성격을 가지고 개발에 찬성하는 집단으로 나타나며, <유형 B>는 해당 집단의 특수이익을 얻기 위해 찬성을 하는 집단이다. <유형 C>는 정치적 성격으로 개발에 반대하는 집단이며, <유형 D>는 개발에 대한 피해의식을 가지고 있으며, 해당집단의 경제적 특수이익이 피해를 받을 것을 우려하는 집단이다.

3. 지속가능한 관광 평가모형

지역차원에서 지속가능한 관광을 이루기 위해서는 삼각형의 각 꼭지점을 형성하는 경제목표, 사회목표, 환경목표 등 3분야가 조화를 이뤄야 한다⁷¹⁾. 이를 Sadler는 <그림 3-4>처럼 나타냈다.

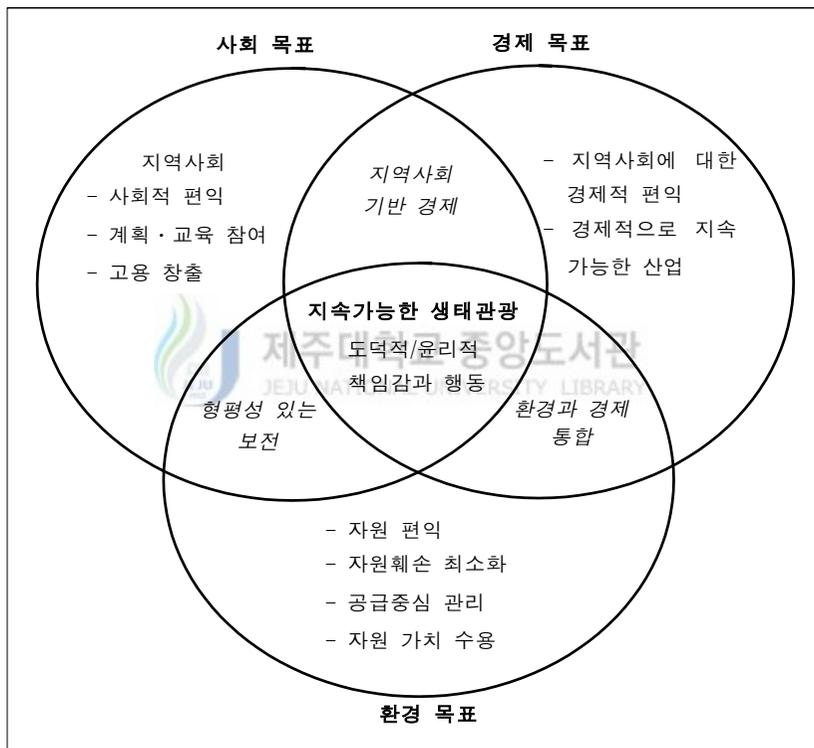
71) 이성은, 전계논문. pp.33~39.

경제적으로 지속가능한 관광은 효율성(efficiency)을 원칙으로 하고, 지역경제 활성화 및 지역주민 삶의 질 향상을 개발목표로 한다.

사회적으로 지속가능한 관광은 형평성(equity)의 개발원칙하에 개발의 형평성을 촉진하는 것을 개발목표로 한다.

환경적으로 지속가능한 관광은 보전(conservation)의 원칙 아래, 생물 다양성 보전을 개발목표로 한다.

<그림 3-4> 지속가능한 관광의 가치와 원칙



자료: Sadler, B. Sustainable development, northern realities and the design and implementation of regional conservation strategies. In *Achieving sustainable development through northern conservation strategies*. University of Calgary Press, Calgary Alberta, 1990.

이밖에도 지속가능한 관광의 구성요소에는 관광객 경험의 질의 지속성, 관광기업 운영의 지속성 등을 포함시킬 수 있는데, 이를 종합하면 <표 3-3>과 같다⁷²⁾.

<표 3-3> 지속가능한 관광 평가요인 설정표

지속가능한 관광 구성요소	평가요인	세부 평가요인
경제적 지속성	장기적 편익	자원의 효율적 이용, 기존자원활용, 경제적 혜택 분배
	지역주도 경제	지역특성산업, 지역소유사업, 소규모사업체 증가
	지역고용	정규직 증가, 주민고용, 소득증가
사회·문화적 지속성	주민생활	사회문제감소, 이해집단간 갈등감소, 빈부격차 감소
	주민 참여	관광개발에의 주민참여, 주민조직 확대, 정보제공·공개
	문화 전통유지	전통문화 복원, 문화재보존, 지역문화자긍심 증가
환경적 지속성	생태계 보전	동식물 보호, 공기·물·흙 보존, 생태보호지역
	교육	환경교육프로그램, 재활용 상품 사용, 지역언론·시민운동
	제도·모니터	환경침해방지제도, 보호지역지정, 환경감시활동참여
관광객 경험의 질의 지속성	경험의 질	관심지역 자유접근, 책임 있는 여행업체 선택, 자연보전인식
	환경의식	환경해설프로그램, 쓰레기 처리, 생태상품 구매
	지역사회 이해	지역역사 이해, 지역주민과 교류, 지역행사 참여
관광기업운영 지속성	상품·서비스 질	특산품개발, 서비스 지침, 정확한 정보 제공
	지역사회 지향	지역 지향적 경영방침, 봉사활동 참여, 정보교환
	환경지향	에너지절감, 쓰레기 처리, 재활용품사용
	교육훈련	안전사고 감소, 정기적 교육 프로그램, 종사원양성 교육과정

자료: 이성은, 상계논문. pp.57~58.

72) 이성은, 상계논문. pp.40~50.

제 4 장 사례 분석

제 1 절 연구초점

1. 제주 관광개발의 전개과정⁷³⁾

연구지역인 제주도는 입지 측면에서 1·2차 산업의 경쟁력이 약한 곳이다. 반면, 관광자원은 전국의 다른 어느 지역과도 경쟁력이 있을 정도로 풍부하고, 지리적으로도 동북아의 중심에 위치하고 있어, 지리적·자연적 여건상 비교 우위를 갖고 있다.

이러한 입지 상 우선순위가 한국의 근대화 정책과 맞물리면서 중앙정부는 1960년대 초반부터 지속적인 관광진흥정책을 추진하고 있다. IMF 사태를 거치면서 부침은 있었지만, 제주의 관광산업 1980년에 관광객 66만 9천명, 관광수입 260억 원에서, 2003년에는 관광객 5백만 명, 관광소득 1조 5천억 원 시대를 맞게 되었다.

제주 관광개발정책은 1963년 정부에 의해 ‘제주도 건설개발연구회’가 설치되어 섬의 자유지역화를 구상·검토한 것이 시발이다. 그 후 1964년 ‘제주도건설종합계획’과 1973년 ‘제주도관광종합개발계획’이 추진되면서 제주도는 관광지로서 어느 정도의 수용 능력을 갖추게 되었다.

1983년 정부는 제주도의 자유지역구상을 재추진하기 위해 ‘특정지역 제주도종합개발 계획서안’을 마련했는데, 당시 국내의 개발여건이 불투명한데다 자유지역으로서의 발전가능성 희박, 투자 효과의 불확실성 등의 이유로 최종확정단계에서 자유지역 도입을 보류하였다. 이 계획은 국토개발연구원에 의해 1985년 ‘특정지역 제주도종합개발계획’으로 축소·수정되었으며, 국민관광을 기반으로 한 국제관광의 추진과 관광단지·지구 개발(3개 단지·14개 지구·13개 관광지)을 천명하였다.

그 후 1989년 ‘제주도종합개발계획’을 재검토, 제주도 개발을 위한 특별법의 필요성을 건의하였고, 1990년 ‘특정지역 제주도종합개발계획’을 보완하여 지표조정, 관광지구 시설보완, 관광지구 추가지정 등이 이루어졌다.

73) 송재호, 전게서. pp.115~139.

<표 4-1> 제주 관광개발정책의 전개과정

수립 년도	계 획 명 칭	계 획수립 기 관	계 획의 목 표 및 주 요내 용
1964	제주도건설종합계획	건 설 부	○ 관광과 1차산업의 병행발전 ○ 사회간접자본의 확충
1966	제주도특정지역계획	건 설 부	○ 부존자원개발을 통한 지역격차 시정 ○ 산업,관광,수자원,교통,관광개발을 위한 기초조사 실시
1971	제주도종합개발10개년 계획	건 설 부	○ 관광자원의 적극 개발 ○ 사회간접시설의 확충 및 토지이용의 계획화
1973	제주관광종합개발계획	청와대 관광기획단	○ 국제수준의 관광지 조성 ○ 외래관광객 유치로 외화수입 증대
1985	제1차 특정지역제주도 종합개발계획	건 설 부	○ 관광수요에 대한 대처로 지역경제 기반의 강화와 외화수입 증대 ○ 3개 관광단지 및 27개 관광지구 개발
1990	제1차 특정지역 제주도 종합개발계획 보완계획	건 설 부	○ 1차 특정지역 제주도 종합개발계획의 지표 조정 ○ 관광지구 시설보완 및 관광지구 조정
1991	제주도 개발 특별법	제 주 도	○ 도민주체 개발 및 개발이익 지역환원
1994	제주도종합개발계획	제 주 도	○ 3개 관광단지 10개 관광지구 지정 ○ 민자유치에 의한 개발사업자 지정방식
1997	제주도종합개발계획 변경	제 주 도	○ 10개 관광지구 추가지정 보완
1998	대규모리조트단지 계획	제 주 도	○ 민선2기 출범과 함께 위락중심형 메가리조트 개발천명
2000	제주도개발특별법 개정	건 설 부	○ 개발사업 시행승인제도 개선 ○ 관광진흥 및 외국인관광객 유치 위한 관광오락산업 육성
	국제자유도시 타당성 조사 및 기본계획	건 설 부	○ 관광자유도시 ○ 비즈니스,물류,교역의 자유경제기능
2001	제주 국제자유도시 특별법	제 주 도	○ 제주국제자유도시 추진 근거 마련
2002	제주국제자유도시 종합계획	제 주 도	○ 관광,휴양,첨단지식산업,금융,물류 등 복합기능의 국제자유도시 육성 ○ 7대 선도프로젝트 ○ GIS에 따른 관광진흥지역 제도화

자료 : 한국개발연구원, 『제주도종합개발계획의 재검토』, 1989. pp.55~57 ; 제주도, 『제주도
종합개발계획』, 1994. p.3.

1991년에는 '제주도개발특별법'이 제정되었고, 1993년에는 제주도를 관광특구로 지정하였으며, 1994년에는 '제주도개발특별법'을 토대로 민자유치를 기본방향으로 하는 '제주도종합개발계획'이 확정되어 추진되던 중 IMF 국가위기를 맞으면서 관광개발이 정체되고 있다.

1998년 민선2기 우근민 도정은 침체에 빠진 관광개발을 활성화시키고자 '오픈카지노'로 상징되는 메가리조트 개발계획과 외자유치를 표방했으나, 중앙정부의 반대입장과 도민의 저항으로 성과를 거두지 못했다. '제주도개발특별법'과 '제주도 종합개발계획'의 시한이 만료되면서, 제주도정은 이를 대체하고 관광개발의 침체를 돌파하기 위해 새로운 법과 계획 마련에 주력했다. 제주국제자유도시 특별법과 이에 근거한 제주국제자유도시 종합계획이 그것이다.

2. 제주 관광개발 과정의 갈등

제주도는 관광주도형 지역개발정책을 추진함으로써 관광산업의 성장을 통해 생산·고용·소득 면에서 경제성장을 도모하였지만, 그 과정에서 지역소득의 역외 유출, 지역주민의 투자부진, 지역기존산업과의 연계성 결여, 외지인에 의한 토지과다 보유, 지역간 불균형발전문제 등 분배측면의 문제점도 적지 않게 나타났다⁷⁴⁾.

지역정서를 도외시한 관광개발의 문제점들은 지역주민의 관광에 대한 인식왜곡과 현실에의 모순 및 좌절로 나타났고 이제까지의 제주도 관광정책의 과행성을 재확인하면서 심각한 갈등을 초래해 왔다. 중문관광단지 조성으로 농토를 잃어버린 농민들, 이미 외지인의 땅이 되어버린 마을들, 금악리·북촌리 등에서 있었던 골프장 건설반대 운동, 90년대 초반 제주사회를 운동 뜨겁게 했던 제주도개발특별법 제정 반대운동 등이 대표적인 사례이다⁷⁵⁾.

그동안 나타났던 제주 관광정책의 과행성은, 제주사회의 기층에 내재하면서 제주인의 생활

74) 토지문제만 살펴봐도, 외지인의 제주도내 토지소유현황은 공식적으로 발표된 것은 없으나 과세자료에 의하면 1988년의 경우 신 개발지인 제주시 연동은 전체 면적의 47%를 외지인이 소유하고 있으며, 또 1991년에 제주도가 표본 조사한 바에 따르면 종합개발계획상의 개발 예정지는 외지인이 전체 면적의 60~80%를 소유하고 있는 것으로 나타났다. 지역별로 보면 성산포해양관광단지 계획지구인 신양 지역은 사유지의 68%가 외지인 소유이며, 서귀포시의 강정지구는 사유지의 60%가, 제주시 산천단 지구는 67%가 외지인 소유로 밝혀졌다. 이에 따라 제주도민들은 외지인의 토지투기 현상을 제주개발의 가장 큰 제약요인으로 인식하게 되었다. 당시 실시된 도민의식조사에 의하면 도민의 49.6%가 개발 결과로 파생되는 경제적 측면의 가장 심각한 문제로 외지인의 토지과다보유를 지적하고 있으며, 또 향후 제주지역개발을 위하여 해결해야 할 가장 시급한 과제로서 도민의 53.1%가 토지 투기방지를 지적하고 있을 정도이다 ; 송재호, 전개논문. p.8.

75) 송재호, 전개논문. pp.6~9 ; 특별법과 관련한 자세한 내용은 부만근, 『제주도 개발특별법의 제정과정 연구』, 온누리, 1995 참조.

양식과 사고방식을 적지 않게 지배해 왔던 제주환경의 지리적 '隔節性'과 역사적 '邊方性'⁷⁶⁾과 어우러져, 정부의 관광정책에 대한 제주인의 태도에 잠재적 영향을 미침으로써 관광정책 갈등의 내재적 요인으로 작용해 왔고 앞으로도 작용할 것이다.

내용적으로 제주 관광개발정책은 지방의 논리보다는 중앙정부나 자본의 논리에 의해 추진되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 중앙정부 주도의 개발세력들은 줄곧 제주도를 관광경제의 개방체제로 전환함으로써 외자도입·외화획득 등 당시의 국가적 필요를 충족시키고자 하였다. 제주도 관광개발은 지역발전 보다는 한국의 산업화와 자본축적의 보완수단으로 이루어져 온 것이다.

1963년 당시 국가재건최고회의 박정희 의장은 '제주도 건설개발연구회'를 설치하여 관광개발을 통한 제주도의 자유지역화를 구상하였다. 군사정권이 민간정부로 이양되면서 개방체제로의 전환을 도모하는 과정에서 외자를 적극적으로 유치해 보려는 의도에서 비롯된 것이었다.

1970년대의 제주관광종합개발계획 역시 박정희 대통령의 지시에 의해 '청와대 관광개발기획단'에서 수립된 것으로, 노동집약적 경공업 위주의 수출정책이 한계에 부딪치면서 난국에 빠진 한국경제의 외환위기를 극복하기 위한 정책의 하나로 직접투자개방과 함께 추진되었다⁷⁷⁾.

1980년대 전두환 대통령도 제2차 석유파동, 선진국의 보호무역주의, 중화학공업의 한계, 민주화·노동 운동의 고양 등 한국 정치경제의 구조적 위기를 개방경제체제의 확대·강화를 통해 극복하고자, 자본자유화 및 수입자유화와 함께 제주도의 특정자유지역 구상을 재추진한

76) 제주도는 한반도의 최남단에 위치한 화산섬으로서 육지와는 상당히 격리되어 있다. 화산섬이기 때문에 지형은 독특한 모습을 하고 있으며 지하자원도 전무한 형편이다. 지질적으로도 비가 땅에 滲透伏流하므로 강우시에만 흐르는 乾川이 대부분이다. 이처럼 육지와는 다른 독특한 지리적 환경은 제주사회에 상당한 영향을 미쳐왔다. 이것은 크게 섬이라는 특성으로 인한 '격절성'으로 규정될 수 있다. 격절성으로 인하여 제주사회는 고립되어 있었고, 토지가 척박하여 주민의 생활은 힘들었다. 제주의 역사를 규정짓는 성격을 한마디로 말한다면 그것은 '변방성'이다. 항상 중심의 지배에 예속되어 있으면서 절대로 중심으로 나아갈 수 없는 좌절과 중심으로 연계되기를 갈망하는 동경을 의미한다. 왜냐하면 사회구성체는 시대에 따라 변화했지만 육지부와의 관계에서 볼 때에는 지리적 환경, 특히 격절성 때문에 매우 특수한 정치·경제·사회·문화구조를 형성해 왔기 때문이다. 사실 조선시대만 하더라도 제주도는 육지사람들에게 유배지와 말(馬)의 낙원 정도로만 생각되었고 출륙 금지령까지 내려져서 문자 그대로 섬 자체가 하나의 거대한 刑獄이었다. 지리적 '격절성'과 역사적 '변방성'은 제주사회에 깊이 내재하면서 중앙정부의 관광정책에 대한 정책갈등의 씨앗을 배태해 왔다고 볼 수 있다. ; 송재호, 전계 논문. p.9.

77) 박정희 대통령은 일본을 대상으로 한 기생관광이 외화획득에 도움이 될 것이라고 말했다는 기록도 있다.

것으로 알려지고 있다.

1991년 노태우 대통령 또한 제주도의 국제관광지 개발을 원활하게 추진할 목적으로 도민들의 강력한 반대에도 불구하고 ‘제주도 개발특별법’을 무리하게 국회에서 날치기로 통과시켰던 것이다.

이와 같은 상황에서 제주도 관광개발은 관광의 비교우위성에 근거하고 있긴 하지만 그 본질적 배경은 대자본의 요구와 개방체제로의 이행에 의해 제주도가 국토의 일부분으로서 그 역할을 담당한 것에 다름 아니다⁷⁸⁾.

그러나 IMF 이후 제주도의 주력산업인 감귤산업까지 큰 타격을 입어 지역 경제의 극심한 침체현상이 빚어지면서, 관광개발과 관련한 새로운 양상이 나타나고 있다. 특히 관광개발을 통한 지역경제 활성화라는 기대는 제주도민들 사이에 광범위하게 퍼져 나가고 있고, 그동안 관광개발에 부정적이던 지역주민들이 관광개발을 적극적으로 유치하려는 움직임까지 나타나고 있다. 이에 따라 관광지 개발을 둘러싼 갈등양상도 과거 사회 문화적, 경제적 대립 구도에서, 환경을 둘러싼 갈등양상으로 변화하는 모습을 보이고 있다.

3. 사례 설정배경



본 연구는 이 같은 역사적 흐름 변화에 주목하고 있다. 본 연구가 중점적으로 다루고 있는 2000년 전후의 시기는 IMF 체제 이후 관광개발을 통한 지역경제 활성화라는 화두가 떠오르고, 특히 제주도가 국제자유도시라는 구호를 내걸며 대규모 자본유치를 통한 개발을 본격 시도하는 시점이다.

본 연구의 공간적 범위는 제주도 ‘송악산 관광지구’와 ‘세화·송당 관광지구’, ‘한라산 리조트(예정지)’에 한정하고 있다. 이들 리조트 개발은 2천년 이후 관광지 개발을 둘러싸고 ‘이용’과 ‘보존’이란 주제를 놓고 제주사회에서 치열한 갈등이 벌어진 대표적인 사례다⁷⁹⁾.

송악산의 경우 양 진영이 법적 소송까지 진행했고, 첨예한 갈등으로 결국 당초 일정대로

78) 제주도개발특별법 개정안(제주도종합발전지원법 시안)에 대한 도민여론조사결과 법 개정으로 가장 큰 혜택을 볼 집단은 ‘제주에 투자한 외지자본(50.7%)’으로 나타났다. 반면에 제주도의 일반서민이 혜택을 볼 것이라는 응답은 2.7%로 조사되었다. ; 서경림, “제주도민의 법의식”, 『법의식에 관한 국제세미나』, 제주관례연구회·제주대학교 법과정책연구소, 1999. 6.

79) 이 세 가지 사례 외에도, 한라산 케이블카 설치 논쟁, 묘산봉 관광지구 개발 등을 대표적인 갈등 사례로 꼽을 수 있겠다. 이 두 가지 사례에 대한 분석은 논자의 능력부족으로 다음 기회로 미루고자 한다.

사업에 착수하지 못해 사업자 지정이 취소되는 초유의 사태가 벌어지기도 했다. 특히 이용론과 보존론 진영이 정면으로 충돌한 대표적 사건으로 연구 가치가 높다.

세화·송당 관광지구는 제주도의 관광개발 정책의 근간인 GIS(지리정보시스템) 제도가 제주 전역으로 확대되는 과도기 과정에서 불거진 갈등 사례라는 점에서 연구 가치가 있다. 즉 원래 개발이 불가능했던 지역이었던 곳이, 완화된 GIS 기준에 따라 처음으로 사업승인이 이뤄진 곳이라는 점에서 주목할 만하다. 잠재된 갈등이 직접적으로 표출되지 않은 채, 사업이 진행되고 있어, 향후 개발 사업의 평가 사례로도 주목할 만 한다.

한라산 리조트는 GIS를 둘러싼 잠재화된 갈등이 현실로 표출되면서 사업자가 ‘환경과괴’ 논란을 이유로 사업권을 반납하는 우여곡절을 겪은 바 있다. 특히 중앙정부(환경부)와 지방정부(제주도)의 자원 가치에 대한 인식차가 뚜렷하게 나타나면서, 향후 제주 관광개발을 둘러싼 갈등의 불씨라는 점에서 주목할 만 하다⁸⁰⁾.

제 2 절 송악산 관광지구 개발

1. 사업내용



송악산 분화구 지역은 원래 1977년 2월 8일 도시공원법에 의한 도시자연공원으로 지정됐는데, 제주도는 1994년 6월 2일 분화구지역을 포함한 일대 토지 162만 8천 822제곱미터를 제주도개발특별법에 의한 제주도종합개발계획에 따라 관광지구로 지정하면서, 그 가운데 분화구지역 33만 2천 제곱미터는 절대보전지역으로 지정했다. 분화구 지역 이외 지역은 1995년 12월 30일 도시계획법에 의한 유원지로 지정돼 1995년부터 송악산 개발사업이 추진돼 왔으나, 사업시행자의 사업포기 등으로 사업이 진척되지 못하다가, 1999년 3월 27일 (주)남제주리조트개발이 사업시행예정자로 지정되면서 개발사업이 가시화되었다.

(주)남제주리조트개발이 제주도로부터 승인 받은 사업내용을 보면, 두 번째 화산폭발로 형성된 2차 분화구를 제외한 송악산 정상 분화구 지대 대부분 지역에 각종 시설을 세우는 것이다. 제2분화구 위로는 곤돌라가 설치된다. 제1분화구 지대의 시설물로는 호텔(4동 777실)·콘도(1동 185실)·빌라콘도(2동 110실) 등 숙박시설과 레스토랑·쇼핑센터·관광식당·주민

80) 이 불씨는 한라산 리조트 갈등 이후 제기된 ‘블랙스톤 리조트 개발’에서 재연된다. 다행히(?) 블랙스톤 리조트는 갈등이 봉합돼 사업 착수에 들어 갈 수는 있었다.

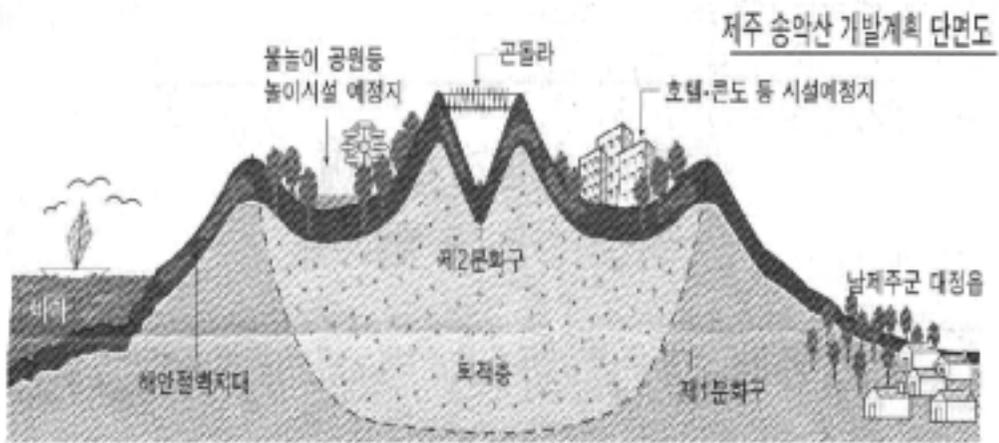
참여상가 등 상가시설, 휴양·전적공원·수변공원·야외이벤트광장 등 휴양문화시설, 해양레저 및 해저관광시설, 어뮤즈먼트 파크·곤도라·모노레일 등 운동오락시설이 들어선다. 이에 대한 파급효과로 호텔과 컨벤션, 카지노, 놀이공원, 해양생물공원, 곤도라 및 모노레일, 마리나 시설 등의 분야에 약 1,952명의 고용창출효과 등 지역경제 활성화가 기대되었고, 인근 관광지인 용머리와 산방산의 관광객 증가 및 지역 농산물의 원활한 처리로 지역주민의 소득증대가 기대됐다.

<표 4-2> 송악산 관광지구 개발사업의 개요

사업명	제주도 송악산 관광 종합리조트 개발 (가칭 크라시바야 랜드 및 호텔관광종합타운)
사업시행자	제주시 노형동 남제주리조트개발주식회사 대표 김익진
위치	남제주군 대정읍 상모리 산 1번지 송악산 일대
면적	162만8천822㎡ (49만3천평, 육상 151만6천㎡, 해면 11만 2천㎡) - 1단계 개발: 95만7천858㎡(28만9천평)
용도지역	도시지역, 유원지 : 990천㎡ / 마라해양군립공원 : 639천㎡
사업기간	2000. 1 ~ 2005. 12
숙박시설	호텔 4동(777실), 콘도 1동 (185실), 빌라콘도 2동 (110실)
상가시설	레스토랑, 쇼핑센터, 관광식당가, 주민참여상가
공공편익시설	주차장(주차대수 1,250대), 도로, 관리시설
운동오락시설	해양레저 및 해저관광시설, 워터파크, 어뮤즈먼트파크, 곤도라, 모노레일
휴양문화시설	휴양/전적공원, 수변공원, 야외이벤트광장
총사업비	4천8백9억6백만원 (기반시설 127억원, 건축시설 3,052억원, 특수시설 1,071억원, 기타 560억원)

자료 : 남제주리조트개발(주)이 제출한 영향평가서 토대로 재구성.

<그림 4-1> 송악산 개발계획 단면도



자료: 중앙일보, “겹분화구 제주 송악산 개발에 찢긴다”, 2001. 1. 21.

2. 갈등과정⁸¹⁾



1) 갈등 이전상황(일제-1999년)

(가) 군사시설 보호구역 기간(일제-1992년)

남제주군 대정읍 상모리 송악산 일대는 원래 주민들의 땅이었으나, 일제시대 대륙 침략을 위한 교두보인 군비행장으로 만들면서 강제로 빼앗겼고, 광복 이후에는 미군정에 의해 또다시 강점된, 지역주민의 한과 설움이 사무친 곳이었다. 6.25 전쟁 중에는 육군 1훈련소와 공군 비행장으로 사용됐고, 군 비행장 기능이 사라진 이후에도 부지 62만평은 국방부 소유 땅으로 관리되면서 일부가 인근 주민들에게 임대돼 경작지로 활용됐을 뿐이다. 이 때문에 주민들은 군 비행장 터를 환원 또는 불하받고, 송악산 지역을 관광지로 개발해줄 것을 요구해왔다.

이에 따라 제주도는 1985년 제주도종합개발계획상 ‘종합휴양관광지구’로 선정해 ‘송악산 관광지구 개발계획’을 확정 고시했다. 이런 지역여론은 또 1987년 11월 27일 노태우 당시 민정

81) 송재호, “송악산 관광지 개발의 전개과정과 갈등적 논제”, 『제28주년 세계 환경의 날 기념 행사 자료집』, 제주환경운동연합, 2000. 6. 5. pp.10~14 ; 정상배, “송악산 관광지 개발과 관련된 논란과 그 교훈”, 『활동백서 1991-2001』, 제주환경운동연합, 2002. 3. 30. pp.213-215. ; 김진호, 김미연, 전개논문, pp.8~9등을 참조해 논자 추가 재구성.

당 대통령 후보가 서귀포에서 열린 선거유세를 통해 62만평 중 군에서 활용하지 않는 48만평을 원 소유자와 기존 임대자에게 불하하겠다는 공약으로 이어져 주민들을 설레게 했다. 그러나 국방부는 군 전력 증강계획상 송악산지구 관광개발계획은 불가하다며 계획변경을 제주도에 요구한데 이어, 노태우 후보가 대통령에 당선된 직후인 1987년 12월 28일 송악산 일대를 군사시설보호구역으로 묶어 버렸다. 심지어 군 전력 증강을 이유로 기존 송악산 군비행장 부지 62만평의 3배가 넘는 모슬포 일대 200만평을 군사시설보호구역으로 지정함으로써, 제주도의 개발계획은 사실상 백지화됐다. 그런데도 국방부는 결정을 내린 지 4개월이 지난 1988년 5월 6일에야 제주도에 통보했고, 제주도는 이 같은 소식이 알려질까 3개월 동안 쉬쉬했다. 결국 제주신문의 보도를 통해서야 뒤늦게 사실을 알게 된 제주도민들은 정부를 상대로 격렬한 저항운동을 전개해 이를 저지하게 된다.(이른바 송악산 군사기지 철폐투쟁)

(나) 개발계획의 구상기(1993년-1994년)

지역 주민들의 관광개발의 염원으로 끈질긴 정부건의 결과로 결국 1993년 1월 1일 송악산 군사보호구역 중 국유지 69만평을 제외한 사유지와 군유지 132만 4천평이 군사보호구역에서 해제된다. 이에 앞서 1992년 12월 마련된 제주도종합개발계획 보고서에 송악산 일대를 '역사유적 관광지 및 해상관광지'로 개발한다는 내용이 포함되자, 지역주민들은 자체적으로 작성한 의견서를 93년 2월 제주도에 제출하기도 한다. 의견서를 통해 조합원들은 이 일대의 군사전적지를 보존하고 향토음식점과 숙박시설, 가파도와 마라도를 연계한 유람선 관광 및 관광남시업 활성화, 사계-상모리 사이 해안도로변 사진촬영 시설 등을 제시하고 있다. 또한 개발 방법으로는 민자유치 또는 농수축협 등 지역주민들을 대표할 수 있는 기관에 의한 투자개발이 바람직하다고 주장했다.

같은 해 5월에는 '대정읍 개발협회'가 남제주군 의회 의원을 포함한 자생단체장 등이 참석한 연석회의를 개최하고 개발의 전제조건으로 '수려한 자연환경의 보존, 개발에 따른 역기능 최소화, 지역주민 참여의 활성화'를 요구한다. 개발의 기본방향으로는 '인접지역에서 생산된 농수산물 직판체계의 확립, 수입개방으로 1차 산업에서 떠나게 되는 인구의 2,3차 산업으로의 흡수'등이 제시되고 있다. 한편으로는 송악산 주변 토지의 상당부분이 외지인 소유임과 관련해, '외지인 소유와 지역주민 소유를 구분해 지역주민 소유토지를 소규모 자본참여에 의해 우선 개발 해 줄 것'등도 주장했다.

이어 7월에는 송악산 국유지 불하 준비위원회가 대정읍 개발협회, 대정 청년회의소, 대정읍 연합청년회 등 대정 지역 관내 20개 사회단체의 참여 속에 발족된다. 또 송악산 공동목장

조합원 260명은 현재 보존지역으로 지정돼 있는 송악공동목장 지역을 개발지구로 변경해 줄 것도 함께 건의했다.

제주도가 1994년 6월 2일 제주도 종합개발계획에서 송악산을 관광지구로 지정하자, 동년 8월 ‘대정 농민회’와 ‘특별법 철폐 및 민주화실천 범도민회’는 ‘역사관광지와 해상관광지의 복합기능으로서의 개발계획, 주요지구의 절대 및 상대보전지구 설정’ 등에 대해서는 긍정적으로 평가한다. 반면 ‘지역주민 소유토지 우선 개발 주장에도 불구하고 송악산 관광지구의 노른자위인 숙박 및 상업시설지구가 외지인들이 독점적으로 소유하고 있는 지역에 설정돼 있는 점, 대규모 자본을 요하는 시설위주의 계획으로 지역 영세자본의 참여를 어렵게 한 점, 개발 주체의 모호성’ 등에 대해서는 부정적으로 평가한다. 이와 같은 평가 속에 ‘지역주민 다수가 공감할 수 있는 방향으로 개발계획을 재조정하고, 영세지역자본이 참여할 수 있는 구체적인 프로그램을 제시하며, 개발주체와 개발방식 등을 명시할 것’ 등을 요구하고 있다.

(다) 개발사업 예정자 지정기(1995년-1999년)

1995년 11월 제주도의 관광단지 및 지구 개발사업예정자 공모결과, 송악산 지구에는 도외의 (주)대명레저와 E랜드그룹 계열 한세개발, 제주와 대만합작기업인 (주)송악산 개발, 도내 업체인 (주)세진산업개발 등 4개 업체가 참여, 경합 끝에 대명레저가 사업예정자로 선정됐다. 같은 해 12월 제주도가 제주대 기초과학연구소에 용역 의뢰한 ‘기생화산과 청정해역을 보호하고 자연과 조화를 이루는 개발방안’이 발표됐는데, 여기에서는 ‘송악산과 거문오름, 체오름, 산방산은 학술적 가치가 큰 지역’이라고 밝히고 있다.

1996년 2월 사업예정자인 대명레저에서 개발을 위한 조성계획으로 주민설명회를 열었다. 3월에는 남제주군이 경영수익사업 관계회의에서 최남단인 용머리해안과 형제섬, 가파도, 마라도, 송악산을 해상 공원으로 지정, 운영키로 결정했다. 9월에 송악산 개발추진협의회와 제주도 및 남제주군 관계자들이 참석한 가운데 송악산 개발사업 방향에 대한 비공개 간담회가 열렸다. 이 자리에서는 개발사업의 중요지구인 송악목장 7만 3천평에 대해 대명레저가 요구하는 10만원 선에 매입 가능토록 하고, 취약지구인 상모리 산이수동에 대해서는 지역주민들을 사업주체로 참여시키는 방안 등에 대해 논의했다. 결국 관광지구내 토지 보상과 관련된 합의가 도출되지 못하면서 사업승인신청기간 만료일까지 대명레저는 승인신청에 필요한 토지 2/3이상 매입에 실패해 사업승인이 11월 취소된다.

1996년 12월 남제주군은 주민불편 해소등의 이유로 군유지 87필지, 7만 7천여 평을 주민과 관광지구 개발사업자에게 매각키로 결정한다. 97년 2월에는 송악목장조합도 정기총회를 열고

7만 4천여 평의 목장부지를 평당 9만원에 매각기로 결정한다. 97년 3월 대명레저의 사업승인 취소에 따라 그 동안 사업의사를 밝혀 온 세진개발이 송악목장조합의 목장부지 7만 4천 평을 매입기로 하고 매매계약서를 작성한다. 지지 부진하던 개발사업 추진이 다시 활발해진다. 한편 관광지구에 포함된 상모리 산이수동 주민들은 3월 관광지구에서 취락지를 제외시켜줄 것을 제주도와 도의회, 남제주군, 남제주군 의회에 건의서를 제출한다.

1997년 6월 세진개발은 개발사업자 지정을 전제로 지구내 51만평을 1.2 차로 나누는 2단계 개발계획을 발표하고, 2차 지구의 경우 토지매입이 어렵다면 토지주들의 공동참여 방식도 수용할 수 있다는 입장을 밝힌다. 같은 달 세진개발은 갑을개발과 컨소시엄을 구성해 사업시행 예정자 지정을 신청한다.

이에 발맞춰 송악산 관광개발 추진위원회도 대정읍 사무소에서 기관단체장 등 19명이 참석한 단담회를 열고, 세진개발이 제시한 단계별 개발계획을 수용하는 방향으로 가닥을 잡아간다. 이와 함께 관광지구내 공유지에 환매특약을 체결하는 한편, 공증인 각서를 작성해 2단계 개발이 지연될 경우 행정절차를 중지하는 조건을 부가하는 방안도 검토한다. 이어 98년 2월에는 송악목장조합이 세진개발의 요청에 의해 목장부지를 평당 9만원에서 8만원으로 내려 매각하는데 동의한다. 98년 10월 마침내 세진개발, 갑을개발 컨소시엄이 송악산 관광지구 개발사업 예정자로 지정된다.

송악산 관광개발계획이 일사천리로 추진되던 99년 1월 상모리 알뜨르 비행장 앞 해안가에서 '새 발자국'으로 추정되는 화석이 발견되면서 송악산은 다시 한 번 학계의 주목을 받는다.

1999년 1월 IMF 영향으로 컨소시엄을 구성했던 갑을개발이 법정관리에 들어가면서 송악산 관광개발은 다시 불투명해진다. 투자선을 해외로 돌린 세진개발은 같은 해 3월 중앙아시아 키르키즈스탄에 소재한 (주)센트럴아시아와 함께 공동출자법인인 남제주 리조트 개발을 설립하고, 사업시행 예정자를 이 법인으로 변경한다. 99년 4월 남제주군과 남제주 리조트개발, 프랑스의 아코르 그룹간에 송악산 관광지구 투자협정을 체결하는 한편, 같은 달 이탈리아의 사토리 그룹과도 투자협정서에 서명한다. 외자유치를 통한 개발계획 추진준비가 외관상으로는 일단 완료된 것처럼 보였다⁸²⁾.

2) 잠재적 갈등(1999년 5월-1999년 12월)

송악산 인근에 있는 화순항에서 산방산, 용머리 해안을 거쳐 가파도, 마라도에 이르는 해안지역 49,228,000㎡(해면 49,175,000㎡, 육지 53,000㎡)는 그 이전인 1997년 8월 23일 남제주

82) 외자유치에 대한 진실은 후에 '갈등 논점'에서 자세히 분석하고자 한다.

군수가 제주도지사의 승인을 얻어 자연공원법에 따른 마라해양군립공원으로 지정, 고시한 상태였다. 이에 (주)남제주리조트개발이 1999년 8월 경, 관광지구내에 숙박시설과 상가시설, 놀이시설 등의 집단시설을 설치하는 것을 내용으로 한 관광단지 개발계획을 수립하자⁸³⁾, 남제주군수는 위와 같은 개발사업을 공원사업으로 시행하기 위해, 1999년 8월 16일 제주도지사에게 절대보전지역으로 지정된 분화구지역 332,000㎡를 포함한 송악산 지역 토지 527,000㎡를 마라해양군립공원 구역에 추가로 편입시키는 내용의 공원구역 조정(확대) 승인신청을 해 9월 22일 제주도지사로부터 승인 받아 10월 21일 결정, 고시했다.

남제주리조트개발은 마라해양군립공원에 새로 편입된 구역을 포함한 송악산 일대의 토지와 해상 955,554㎡ (육상 843,320㎡, 해상 112,234㎡)에 관광지구를 조성하고, 그 중 공원구역 639,092㎡에는 집단시설지구를 조성해 호텔, 콘도 등의 숙박시설과 레스토랑, 관광식당가 등의 상가시설, 도로 주차장 등의 공공편익시설, 해양레저관광시설 놀이공원 등의 운동오락시설, 수변공원 등의 휴양문화시설을 설치하는 것을 전제로 한 환경영향평가에 착수하여 9월 27일 초안을 제출하고, 이에 대한 공람과 주민설명회를 거쳐, 12월 14일 제주도지사와 협의의 를 마치자, 남제주군수는 12월 21일 집단시설이 들어서는 공원구역 639,092㎡를 자연공원법상 자연환경지구에서 집단시설지구로 용도지구를 변경하는 공원계획변경 결정을 하여, 12월 27일 이를 고시한 후, 12월 29일 자연공원법에 따른 마라해양군립공원 집단시설지구 공원사업 시행 허가처분을 했고, 제주도지사는 12월 30일 제주도개발특별법에 따른 송악산 관광지 개발사업시행승인처분을 함으로써, 개발을 위한 법적 절차를 마무리했다.

3) 지각된 갈등(2000년 1월-3월)

그러나 이 시점부터 도내 시민단체와 해당지역 주민들의 주장이 엇갈리면서 송악산 문제가 전국적인 이슈로 비화되기 시작한다.

송악산 지구 조성사업 환경영향평가서가 조건부로 통과된 직후 제주환경운동연합 등 도내 6개 시민단체, 지질학자 등이 송악산 개발사업과 관련해 문화재청에 송악산의 문화재 지정을 위한 조사를 요청한다. 이와 병행해 시민단체들은 송악산 개발사업과 관련한 의견서를 제주도에 제출한다. 특히 지질학자들의 경우 ‘학술적으로 중요한 의미를 지닌 송악산을 개발하겠다는 것은 이해할 수 없는 일’이라며 개발사업을 전면 재검토하고 세계적인 화산지형을 명승

83) 이 시점이 중요하다. 나중에 논하겠지만, 남제주 리조트 개발은 이때 송악산 관광지구 조성사업과 관련한 환경(경관포함) 영향평가서 초안에서 이미, 절대보전지구내에 시설물이 들어서는 사업계획을 짠다. 물론 이런 시설이 들어설 수 있는 집단시설지구 지정은 그 해 연말에 가서야 이뤄진다. 여기서 잠재적 갈등의 씨앗이 배태된다.

지로 바뀌어나가는 방향으로 개발방식이 재조정돼야 한다는 입장을 개진함으로써 개발사업 자체의 방향전환을 요구한다.

이에 대응해 2000년 1월 20일 대정읍 이장단 협의회와 지역주민 등 1671명은 ‘송악산은 개발돼야 한다’는 성명을 발표한다. 주민들은 성명서에서 “역사의 시련과 굴레를 지속시키려는 천연보호구역 지정 운운하는 음모에 분노한다”는 격한 표현을 통해 비판적 일부 언론에 대해 경고한다. 또 학술적 가치 등만 내세운 채 지역의 아픔과 노력, 희망을 무시하는 환경단체와 지질학자들의 개발 반대 주장에 대해서도 매우 직선적으로 비난한다.

같은 시기 중앙 환경운동연합과 제주환경운동연합은 개발지구 현장조사를 벌이고, 동년 2월에는 시민단체들이 ‘마라도 해양군립공원 송악산 분화지구 개발에 대한 합동질의서’를 제주도와 남제주군에 발송한다.

문제가 비화되지 중앙언론에서도 기사와 칼럼 등을 통해 송악산의 보존가치를 중시하는 내용을 다루기 시작한다. 조선일보, 중앙일보, 한국일보, 대한매일, MBC, KBS 등이 총 15회에 걸쳐 ‘송악산을 보존하자’는 취지의 글을 신거나 방송한다. 제민일보, 한라일보 등 지역언론 들도 총 12회에 걸쳐 같은 취지의 내용을 다룬다.

남제주군은 이에 대해 2월 17일 송악산 개발사업 강행 의사를 분명히 한다. 제주환경운동연합 등 도내 시민단체들은 즉각 성명을 내고 ‘송악산지구의 마라도 해양군립공원 지정 취소’를 요구한다. 동시에 (사)제주환경연구센터와 제주환경운동연합 등 도내 6개 환경단체는 제주도와 남제주군에 보냈던 송악산 개발 관련 질의서와 답변서, 성명서 등을 감사원에 보내 ‘세계적 자연유산인 송악산 분화구 보전 차원에서 사업허가 과정의 적법성 등 제반 문제를 조사’해 주도록 요청한다. 이들 단체는 첨부자료를 통해 이중 분화구지역을 해양군립공원에 편입해 집단시설 지구로 지정한 것은 환경은 보존하고 공원자원을 보호 육성할 의무를 진 자치단체의 직무 유기라며 의혹을 제기한다. 감사원은 이런 환경단체들의 요구에 대해 제주도가 ‘송악산 마라도해양군립공원 추가지정과 공유지 매각으로 인한 사유화 등에 대해 조사’할 것을 지시한다.

이런 와중에 남제주리조트 개발은 3월 13일 주민들과 간담회를 가진다. 이 자리에서 주민들은 개발 절대 지지의 종전 입장을 누그러뜨리고⁸⁴⁾ 자연훼손 가능성, 외국기업들의 투자 현실성 등에 대한 문제를 집중 제기한다. 이에 대해 사업자 측은 투자문제 등 모든 것에 대해 문제가 없다고 강조하고 정상적인 사업추진을 다짐한다.

84) 관광지 개발에 찬성 일색이던 주민들 내부에서 문제가 제기된 것은, 당시 KBS 보도에 의해 ‘외자유치에 대한 의혹’이 나오면서부터다. 이 문제는 송악산 갈등을 이해하는데 핵심적 사안이므로, 후에 자세히 논술한다.

갈등의 골이 깊어지는 와중에 사업자 측은 2000년 3월 25일 송악산 관광지구 개발사업의 기공식을 함으로써 사업추진을 강행한다.

4) 명백한 갈등(2000년 3월-11월)

기공식 이후 시민단체들의 반대운동이 본격적으로 진행되기 시작한다. 환경운동연합 부설 공익환경법률센터는 2000년 3월 29일 ‘행정심판위원회’에 제주도지사를 상대로 개발사업 승인취소를 구하는 행정심판을 청구했고, 지역주민 10여명은 사업집행정지를 요구하는 집단행정소송을 신청했다.

이어 송악산개발에 대한 각계각층의 의견을 수렴하는 제주대학교 ‘지역사회발전연구소’ 주최로 토론회가 열려 관심을 모았지만, 결국 개발업자와 환경단체, 지역주민 등이 각자의 입장만 재확인하고, 심지어 무력 충돌 일보 직전까지 가는 험악한 분위기만 만들어졌다.

송악산 화산체 학술조사단은 학술조사를 통해 환경영향평가서의 문제점을 지적하고 송악산 화산체의 세계적 희귀성과 자원성을 규명하기 위해 제주도에 국제학술공동조사 제안서를 제출했다.

이에 맞서 ‘송악산 관광지구 범읍민 추진위원회(이하 범추위)’는 송악산 개발과 관련해 성명을 내고 항간에 불협화음처럼 알려지고 있는 개발반대는 지역주민의 입장이 아니며 개발을 적극 추진해야 한다는 의지를 밝혔다. 감사원의 지시로 송악산 개발 사업승인의 위법성 여부 등에 대해 조사를 벌인 제주도는 법적 하자가 없다고 결론짓고 감사원과 환경단체에 회시했다. ‘제주환경운동연합’ 등 시민·환경단체는 이에 따라 감사원의 직접조사를 요구하는 재감사 청구서를 4월 25일 감사원에 제출했다.

송악산 개발과 관련해 사업승인 취소소송과 공사집행정지 가처분 신청을 심리중인 제주지법 행정부(재판장 이홍철 부장판사)는 5월 29일 현장검증에 이어 6월 5일 판결 선고 시까지 개발사업 시행승인의 효력을 정지한다고 결정을 내렸다. 이 결정에 대해 제주도는 받아들일 수 없다며 광주고법에 항고하고, ‘범추위’는 법적 대응하겠다고 나서는 등 법적 공방이 가열되었다. ‘범추위’는 6월 12일 기자회견에서 환경단체의 주장대로 사업추진이 무산되어 개발사업자가 사업을 포기할 경우, 토지 환부 등에 따른 책임은 누가 질 것인가 라고 물으며, 송악산 개발을 저지하는 모든 세력들과 결연히 맞서 투쟁하겠다고 강조하고 6월 18일 법원의 집행정지 결정을 규탄하는 읍민대회를 열었다.

이런 갈등은 각종 고소 사건으로 번져 가는데, 7월에는 제주지방경찰청이 인터넷 여론 조작 사건과 관련해 제주도 공무원과 업체 간부를 명예훼손 등의 혐의로 형사 입건하고, 9월에

는 안동대 황모 교수가 환경영향평가 대행업체인 한국해외기술공사(주)를 상대로 논문 무단 도용 관련 고소장을 제출하기도 한다.

논란 속에 제주도가 송악산은 이중분화구가 아니라는 주장을 새롭게 들고 나오자, 지질학자들이 일제히 제주도의 주장을 반박하고 나서면서 송악산 갈등은 이른바 ‘분화구 논쟁’으로 비화되었다. 제주도는 7월 25일부터 10일간 국·내외 화산지질학 및 암석학 전문가를 초청하여 송악산을 비롯한 도내 주요 화산체(오름)를 현지 조사하여 송악산은 학술적인 가치와 교육적인 활용가치는 있지만, 화산지질학적으로 특별한 가치를 부여하기 어렵다는 입장을 밝혔다.

양 진영의 갈등은 제주도 문광위 감사장(2000년 11월 3일) 입구에서 시민단체 회원과 개발업자, 주민 사이에 물리적 충돌로까지 번져간다.

법원 정기인사로 재판장이 바뀐 제주지법 행정부(재판장 김창보 부장판사)는 9월 27일 청구소송 5차 공판에서 원고와 피고가 시설배치계획 등과 관련해 타협·조정할 의사가 있다면 중재에 나설 것이라고 밝혔으나, 원고측이 절대보전 지역내에는 어떤 시설도 불가하다고 주장함에 따라 화해가 결렬되었다. 결국 본안소송으로 이어진 소송은 ‘원고부적격’을 이유로 2000년 11월 15일 ‘각하’됐다. 원고측은 변호인단을 보강해 광주고법에 항소했고, 12월 광주고법은 송악산 관광지개발사업 시행 승인처분 효력정지 가처분 결정을 내리지만, 본안소송에서는 역시 원고측이 패소했다.

5) 갈등의 여파(2001년-2003년)

1999년부터 시작된 송악산 개발은 제주사회에 큰 파장을 불러일으켰다. 그러나 2001년 2월 외자유치와 관련 사기·외환관리법 위반 등의 혐의로 개발 사업자 측 중역 3명이 구속되어 사법처리 되면서 송악산 개발논쟁은 허무하게 수면 아래로 가라앉았다.

법적으로는 환경단체 측에서 제기했던 ‘송악산 개발사업 취소청구소송’이 2002년 1월 25일 대법원에서 상고가 기각됨에 따라, 사업자 측에서는 아무런 법적 걸림돌 없이 사업을 추진할 수 있었으나, 사업자 측은 사업 착공 시한을 6개월 연장 받고도, 결국 2002년 7월 31일 사업 시행자 자격을 상실함으로써, 송악산 개발 계획은 원점으로 돌아오고 말았다. 이후 송악산 개발 사업은 아무 진척도 보지 못한 채, 남제주군은 “구체적인 사업추진 성과가 없다”며 2003년 말, 남제주리조트에 매각했던 균유지에(11만420㎡) 대한 소유권이전 소송을 제기하는 등 강제환매절차에 나선 상태다.

3. 갈등논점

1) 공원지역 변경

송악산 일대 도시공원 지역을 해양군립공원지역에 편입해, 자연공원법상 집단시설 지구로 지정한 행정기관의 조처와 관련한 논란은 송악산 논쟁의 핵심 가운데 하나이다.

남제주군수는 제주도종합개발계획에 의한 송악산 관광지구가 도시계획법에 의한 유원지(1995. 12.30), 도시공원법에 의한 도시자연공원(1977. 2. 8)이며, 송악산과 연결된 해면일대는 자연공원법에 의한 마라 해양군립공원(1997. 8. 30)으로 지정돼 있어, 3원화된 관리·운영체계의 어려움 등 자연자원의 보전과 이용을 보다 체계적이고 효율적으로 관리할 필요가 있다는 이유로, 1999년 8월 16일 군립공원위원회의 심의와 제주도지사의 승인을 얻어 자연공원법 9조의 규정에 의해 송악산 관광지구 162만 9천 제곱미터에 포함된 도시공원 52만 7천 제곱미터를 자연공원인 마라 해양군립공원에 포함하는 공원구역조정(확대편입) 결정을 1999년 9월 22일 내렸다.

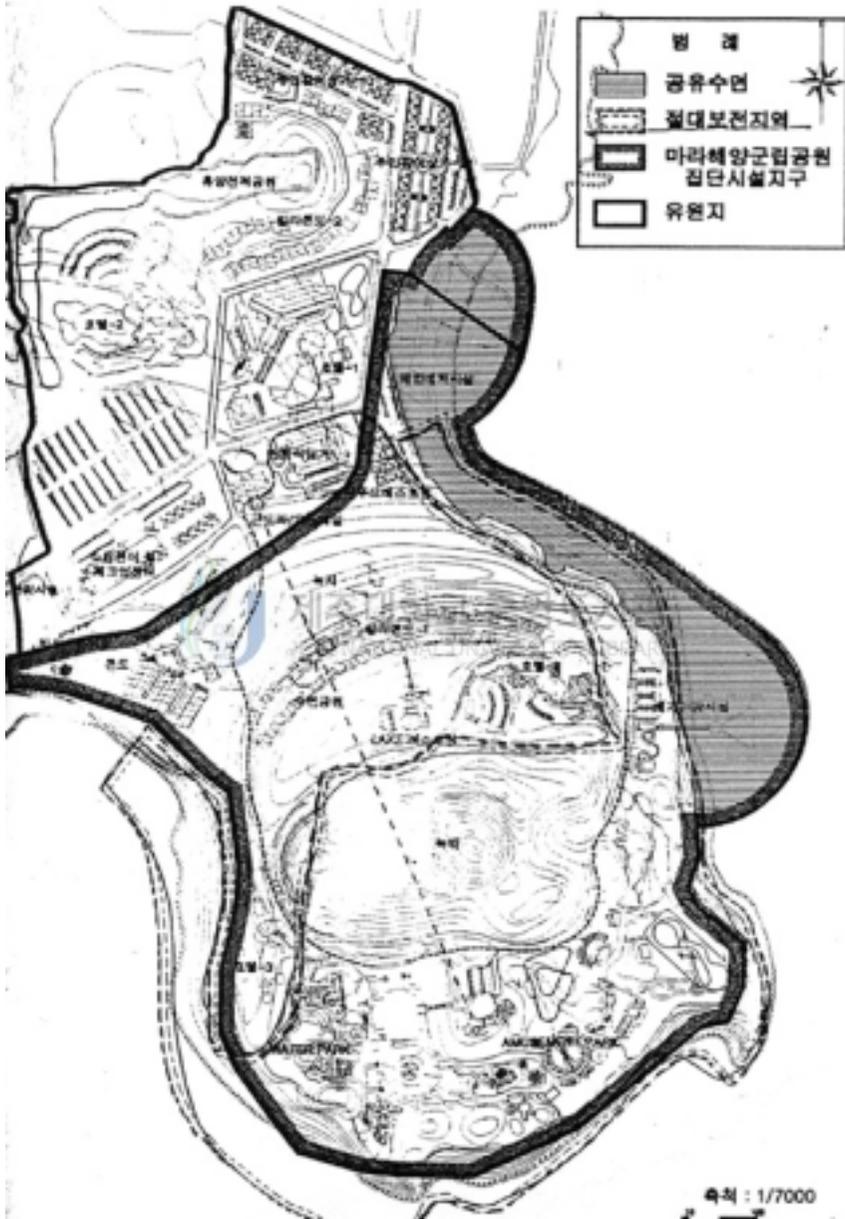
이에 대해 보존론자들은 본래 보전의 의미가 강한 도시공원지역까지 개발지구로 포함시킴으로써 개발사업자에게 특혜를 주려 했다는 반론을 펼친다.

이에 대해 제주도와 남제주군은 제주도개발특별법상 절대보전지역에서도 도시공원법에 의한 시설이 허용되고 있으므로 절차상 아무런 문제가 없으며, 집단시설 지구로 지정한 것은 송악산 일대가 제주도종합개발계획에 의해 관광지구로 지정되었기 때문으로 공원전체의 효율적 용도지구 관리 목적을 위한 행정 행위의 재량범위를 벗어나지 않았다고 주장한다.

송악산 지역은 날로 증가하는 탐방객들과 차량 통행으로 인한 환경 훼손, 정상등반 및 우마방목 등으로 인해 분화구 훼손이 늘고 있는 등 체계적인 보호관리가 안되고 있는 상태에서 자연공원의 지정을 통해, 자연생태계와 자연풍경지구를 보호하고 지속 가능한 이용을 도모하기 위한 자연공원법의 취지를 함께 조화시키기 위해 용도지구를 검토한 바, 송악산 지역이 마라 해양군립공원과 연결한 지역임에 따라 공원 이용에 다한 편의 제공 및 공원의 체계적인 보호관리를 도모함은 물론, 탐방객들에게 입장료를 징수함으로써 재원을 공원 관리에 재투자하는 등 군립공원으로 지정, 체계적인 관리를 하기 위해, 자연공원법에 정한 타당성 여부에 따라, 공원 지정 기준에 부합함에 따라, 남제주군 군립공원위원회의 심의를 거쳐 승인한 사항이다. 또 집단시설지구 지정목적에 부합되도록 분화구와 해안 변은 적극 보전하고 건축물시설의 최소화 및 기존지형 변화를 최소화하는 것으로 승인되고 허가된 사항으로서 자연공원법이 추구하는 허용범위를 넘어서지 아니한 적법한 처분이다⁸⁵⁾.

85) 제주도가 임흥순 변호사를 대리인으로 대법원에 제출한 재항고 이유서. 2001.1. p.9.

<그림 4-2> 송악산 토지이용 법적 지정현황



자료 : 송악산 환경영향평가서.

공원구역의 확대편입은 공원계획이 결정된 날로부터 10년마다 공원 구역에 대한 타당성 여부를 검토한 결과 공원지정기준에 부합하는 공원주변지역을 공원구역에 편입할 수 있도록 하고 있는데도(자연공원법 9조 2항, 13조 2항) 공원구역 타당성 검토가 있는 지 불과 2년 만에 구역변경이 이뤄진 것이므로, 위 규정요건에 부합하지 아니하는 공원구역 변경신청 승인처분은 위법한 처분이라 할 것이다.

또한 피청구인(제주도지사)은 그 후 대규모 개발사업을 가능하게 하기 위해, 이 사건 지역을 자연공원법상의 집단시설 지구로 지정할 수 있도록 허가했는데, 먼저 이 지역은 자연 보존상태가 원시성을 지니고 있고, 자연풍경이 특히 수려한 곳으로서 특별히 보호할 필요가 있으므로(이 점에 대해서는 피청구인이 위 지역을 절대보전지역으로 지정한 사실로도 충분히 짐작할 수 있다), 공원 구역으로 편입하더라도 자연보전지구로 지정하는 것이 마땅한데도(자연공원법 16조) 용도지구에 관한 위 법률 규정을 자의적으로 해석해 집단시설 지구로 지정한 것이다⁸⁶⁾.

그러나 절대보전지역은 자연환경의 고유한 특성을 보호하기 위해 도지사가 도의회의 동의를 얻어 지정한 곳으로, 그 지역 안에서는 원칙적으로 지정 목적에 위배되는 건축, 시설설치 등의 행위를 할 수 없고, 다만 예외적인 사유가 있는 경우에 한해 도지사의 허가를 얻어 할 수 있을 뿐이다. 또한 예외적인 사유의 하나로 자연자원의 원형을 훼손하거나 변형시키지 않는 범위 안에서 자연공원법에 의한 공원시설을 설치하는 경우를 들고 있는 것이다. 자연공원법 16조에 의하면 공원의 효율적인 보호와 이용을 도모하기 위해 용도지구를 자연보존지구, 자연환경지구, 취락지구, 집단시설 지구로 구분해 지정할 것을 규정하면서 각 지구지정의 요건과 그 지구 안에서 허용되는 행위의 기준을 다음 표와 같이 정하고 있다.

<표 4-3> 자연공원법 16조의 용도지구별 허용행위

용도 지구	허용 행위
자연보존지구	학술연구 또는 자연보호상 필요하다고 인정되는 행위
자연환경지구	밀집하지 아니하는 공원 시설의 설치
취락 지구	주거용 건축물, 주거생활에 필요한 시설의 설치 및 주민의 생활환경 조성
집단시설지구	탐방휴양에 적합한 공원시설 및 그 부대시설의 설치 행위

자료: 자연공원법 16조.

86) 진용진(대정 주민)등 원고 21명이 여영학 변호사 등을 대리인으로 해서 제주도지사를 상대로 낸 ‘송악산 개발사업 시행승인 처분취소 행정심판청구서’, 2000. 3. 29. pp.13-14.

이 가운데 집단시설지구는 공원 입장자에 대한 편의제공과 공원보호, 관리를 위해 공원시설이 집단화됐거나 집단화되어야 할 곳에 지정하도록 하고 있는 점을 간과해서는 안 된다. 참고로 우리나라 자연공원의 용도지구별 지정현황을 <표 4-4>로 살펴보면, 집단시설 지구는 1-2%에 불과할 정도로 적은 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 4-4> 자연공원 용도지구 지정현황

단위(면적: km², 비율: %)

	계		자연보존지구		자연환경지구		취락지구		집단시설지구	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
국립공원	6,241.6	100	533.0	8.5	5,572.8	89.3	100.7	1.8	25.1	0.4
도립공원	712.3	100	164.5	23.1	501.7	70.4	35.9	5.0	10.7	1.5
군립공원	124.2	100	33.7	27.1	81.7	65.8	5.4	4.4	3.4	2.7

자료: 국토개발연구원, 『자연공원의 기능정립과 관리합리화 방안』, 1995.

결국 법원⁸⁷⁾이나 감사원은 이 점을 중시해 제주도의 공원지역 변경을 위법성이 있다고 판단한 것이다⁸⁸⁾.



법령의 취지에 비춰 보면, 제주도 개발특별법에 의해 절대보전지역으로 지정된 지역을 자연공원법에 의한 공원구역에 포함시켜 그 곳에 공원시설을 설치하는 것이 가능하다 하더라도 자연자원의 원형을 훼손하거나 변형시키는 공원시설을 설치하는 것은 불가능한바, 그 지역을 집단시설지구로 지정해 집단시설을 설치하는 경우 자연자원의 원형을 훼손하거나 변경시키지 않을 수 없으므로, 제주도 개발특별법에 의한 절대보전지역에 대하여 자연공원법 상 집단시설지구로 지정하는 것은 제주도개발특별법에 위반된다고 볼 소지가 있다. 뿐만 아니라 자연공원법 자체에 의하더라도 위 절대 보전지역은 아직 공원시설이 집단화되어 있는 곳도 아니고, 향후 공원 입장자에 대한 편의 제공과 공원의 보호 관리를 위해 공원시설이 집단화되어야 할 곳으로 보기도 어려우므로, 위 지역을 집단시설지구로 지정하는 것은 자연공원법에도 위배된다고 볼 여지가 있다⁸⁹⁾.

87) 그러나 법원은 1심과 2심에서 공사금지 가처분 결정까지 내려놓고도, 결국 최종 판결에서 원고 적격성이 없다는 이유로 각하 판결을 내렸다.

88) 집단시설 지구 지정과 관련해, 이 분야에 실무적 경험이 많은 한 관광개발학 교수는 “특혜라고 볼 수 밖에 없다”는 의견을 논자에게 피력한바 있다.

89) 송악산 관광지개발사업시행승인처분 취소 소송과 관련한 제주지방법원 행정부(재판장 김창보) 화해권고안, 2000. 10. 9. p.3.

남제주군이 위 도시공원구역을 군립공원구역으로 중복 편입하고자 한 것은 도시공원 구역에는 숙박시설(호텔 등) 등이 설치될 수 없기 때문에 자연공원인 군립공원으로 중복 지정해 숙박시설 등을 설치하기 위한 것으로서, 이를 중복지정하면 당초 도시공원으로 지정했던 취지에 위배될 뿐만 아니라 설사 자연공원으로 지정됐다 하더라도 도시공원이 해제된 것은 아니므로 숙박시설을 설치할 수 없다. 그런데 제주도 지역정책과(도시계획 등 업무 관련 부서)는 군립공원 지정 승인 담당 부서인 환경정책과에 위 중복 지정 승인가능 여부에 대한 협의 의견을 보내면서 도시공원을 자연공원으로 중복 지정 승인이 가능한 것으로 회신함으로써 위 도시공원 구역 52만 7천 제곱미터를 마라 해양군립공원 구역에 편입시킨 후, 자연공원으로 중복 지정됐다는 이유로 위 중복 지정된 구역에 호텔 2동과 빌라콘도미늄 1동 등이 설치되는 공원조성계획을 수립했다.

또한 위 도시공원 구역에 대한 제주도종합개발계획의 변경 등에 있어서는, 위 도시공원 구역 52만 7천 제곱미터 중 33만 2천 제곱미터는 제주도개발특별법상 절대보전지역임에도 1999년 10월 14일 남제주군수가 위 절대보전지역에 물놀이시설, 놀이기구시설 등 유흥시설이 설치되도록 하는 제주도종합개발계획(송악산 관광지구) 변경요청을 하자, 같은 해 11월 26일 그대로 제주도종합개발계획을 변경하였고, 같은 해 11월 30일 남제주리조트개발이 위 절대보전지역에 자연공원법 상 집단시설지구를 조성하고, 그 중 20만 165 제곱미터에 위 유흥시설을 설치하는 내용의 환경영향평가를 작성, 제출하자 같은 해 12월 14일 위 업체의 요구대로 환경영향평가 협의를 해 주었으며, 남제주군⁹⁰⁾은 같은 해 12월 30일 그대로 개발사업 시행을 승인함으로써 절대보전지역에 놀이시설, 해저관람시설, 삭도, 모노레일 등이 설치될 수 있게 되었다⁹¹⁾.

결국 감사원은 행정자치부 장관에게 제주도지사에게 위와 같은 일이 다시 발생하지 않도록 엄중하게 주의를 촉구하도록 요구했고, 남제주군수로 하여금 공원조성계획상 집단시설 지구에서 자연보전지구 또는 환경보전지구로 변경 지정하도록 하는 방안과 제주도종합개발 계획 및 동 개발사업 시행승인을 변경하는 방안을 강구하도록 통보했다⁹²⁾.

2) 송악산 화산체 보존가치

이 문제는 송악산을 둘러싼 최대 논점이었다. 송악산 개발을 찬성하느냐 반대하느냐는 결

90) 제주도의 오타인 듯.

91) 감사원의 제주도, 제주시, 남제주군 일반감사와 관련한 보도자료, 2002. 1. 25. pp.8~9.

92) 결국 남제주군은 2003년 10월, 마라해양군립공원 내 송악산 집단시설지구에 대해 자연공원법의 취지에 맞게 관리될 수 있도록 공원조성계획상 집단시설지구에서 자연보전지구 또는 자연환경지구로 변경하는 방안을 검토하기 위해 용역비 3000만 원을 2004년도 예산안에 반영했다. 또 제주도는 국토연구원에 의뢰한 '도시지역 내 절·상대 보전지역 지정' (안)에 따라, 기존 송악산 문화구와 정상지역 만을 절대보전지역으로 지정하던 것을 확대해, 송악산 일대 13만㎡를 절대보전지역으로, 7,200㎡는 상대보전지역으로 구분했다.

국 송악산의 ‘자원가치’ 문제로 귀결되기 때문이다. 환경단체와 일부 주민과 언론 진영의 환경론자들은 “세계적으로 희귀한 2중 분화구”란 논리로 송악산 개발을 반대했고, 사업자와 행정기관, 지역 주민들로 구성된 이용론자들은 “절대적으로 보존해야 할 문화재적 가치는 없으며, 화산체의 원형을 훼손하는 개발은 하지 않는다”며 개발의 필요성을 강조했다. 이 같은 논쟁은 갈등이 첨예화되면서 이른바 ‘2중 분화구 논쟁’으로 비화되면서, 각자 자신들에게 유리한 지질 전문가들을 동원하는 사태까지 나타나게 된다. 송악산 개발 논쟁에 불을 지폈던 언론기사부터 검토해보자.

송악산은 화산지질학적으로 이중분화구라고 한다. 바다 속에서 만들어진 바깥쪽의 분화구와 분화구내에서 2차적으로 만들어진 화구(깊이 69M)가 하나의 화산체 내에서 동시에 존재하는 매우 특이한 곳으로서, 화산연구가들에 의해 세계적으로 주목받고 있는 매우 중요한 곳이다...(중략)...다시 말하면 송악산 주변은 제주도의 고환경과 고지리 및 고고학을 연구하는 데 가장 중요한 지역으로 이런 요소들을 모두 갖추고 있는 곳이다. 송악산 정상에 원형을 보존하는 분화구와 퇴적층내의 새 발자국화석은 천연기념물로 지정 보호해야될 요소들이라고 할 수 있다⁹³).

한반도의 최근세 화산이자 독특하게 ‘분화구 속 분화구’ 구조를 갖고 있는 제주도의 송악산이 관광개발의 미명아래 송두리째 훼손될 위기에 처했다. 이 산은 세계적으로 화산지질학적 가치를 인정받고 있지만, 환경영향평가에서 지질학 전문가들이 사실상 참여하지 않은 채 사업허가가 이뤄져 더 문제가 되고 있다...(중략)...강원대 지질학과 원종관 교수와 한국자원연구소 진명식 박사 등 전문가들은 “분화구 대부분 지역에 각종 놀이시설과 호텔 시설을 하려는 계획 자체가 상식이야”라고 강조한다⁹⁴).

-
- 93) 강순석, “송악산 개발 이대론 안된다”, 한라일보 기고문, 1999. 9. 23. ; 이 기고문은 송악산 개발과 관련해 처음으로 공식적인 문제제기가 이뤄진 글이다. 제주도민속자연사박물관에 근무하는 강 박사는 지질 고생물학 전공자의 입장에서 송악산 개발의 문제점을 장문의 글로 비판하면서, 호텔 등의 시설물 배치를 전면 수정할 것을 제안했다. 한라일보는 그 이후 이윤형 기자가 중심이 돼, 송악산 개발의 문제점을 지적하면서 송악산 논쟁 초반기(2000년 1, 2월)에 적극적으로 가담하지만, 논쟁이 첨예화되면서 발을 빼는 양상을 보인다. 갈등당사자로서의 언론의 역할이라는 점에서 주목해야 할 부분이다.
- 94) 양성철, “‘겹 분화구’ 제주 송악산 개발에 찢긴다”, 중앙일보 제2사회면 톱, 2000. 1. 12. ; 중앙일보 양성철 기자가 작성한 이 기사는 지역문제로 국한되던 송악산 문제를 전국적으로 이슈화하는데 결정적인 역할을 한다. 이 기사는 송악산 개발에 대한 이미지(‘관광개발로 송악산이 파괴된다’)를 결정하는데 큰 역할을 했고, 그만큼 이용론자들에게 집중적인 공략을 받기도 했다. 어쨌든 이 기사 이후, 조선일보, MBC, KBS 등 중앙언론도 송악산 문제를 적극적으로 기사화하면서, 송악산 문제는 전국적인 이슈로 자리잡는다. 언론이 이슈를 만들어나가는 역할에 주목할 필요가 있다.

언론의 적극적인 문제제기 이후, 이미 송악산 개발사업에 대해 반대의견을 낸 바 있던 환경단체를 중심으로 한 개발반대운동에 힘이 실렸고, 보존론자들은 송악산의 가치에 대해 적극적인 의미 부여를 해 나갔다. 이들은 개발지구 전체가 거대한 분화구여서 이곳에 시설물을 설치하는 것 자체가 오름 파괴행위라는 논리를 편다. 따라서 관광시설을 하더라도 이중화산구의 외곽에 설치해야 한다는 것이다.

전세계적으로 관심을 갖고 있는 송악산의 화산지형을 파괴하면서 관광개발을 하겠다는 것은 한치 앞도 내다보지 못하는 행정의 소치이며, 제주도를 망치는 관광개발이라는 것이다...(중략)...우리는 환경보전을 이유로 개발 자체를 완전히 부정하겠다는 것이 결코 아니다. 개발도 해야 할 곳이 있고, 개발을 자제하고 보호해야 할 곳이 있는 것이다. 따라서 지금의 환경을 보전함으로써 얻을 수 있는 효과가 무한한 곳은 더욱더 철저한 관리와 보호정책이 뒤따라야 한다. 그곳이 바로 송악산인 셈이다⁹⁵⁾.

송악산 개발이 이슈화되기 시작하자, 가장 먼저 공식 반응을 보인 곳은 지역주민들이었다. 주민들 입장은 송악산 분화구와 그 주변, 해안절벽 등은 영구히 보존해 후세에 남겨야 한다는 데 동의하지만, 송악산 정상에 전혀 시설물이 들어서지 않기 때문에 문제될 것이 없다는 논리를 폈다. 오히려 언론이나 시민단체들이 지역주민들의 생존이나 정서는 무시한 채 추상적인 보존논리를 내세워 어렵사리 정사시킨 개발사업을 망쳐놓고 있다며 분노를 터뜨렸다.

일부 기사에서 화산체, 천연보호구역 지정 운운하면서 관광개발이 마치 송악산 전체를 완전히 파괴하는 것으로 매도한 일부 언론의 공정치 못한 보도에 의문을 제기하며...(중략)...“개발은 곧 파괴”라는 기사는 소수 학자가 전문분야 연구에 필요하다는 학술적 주장만을 반영하면서, 지역주민의 정서와 희망 등은 전혀 고려하지 않은 매우 불공정한 소치라고 개탄을 금하지 않을 수 없습니다...(중략)...송악산은 이미 인위적인 훼손에 의해 원형 자체가 파괴될 우려가 있는 것입니다. 그러므로 책임을 지고 관리할 주체가 절실히 필요한 시기에 놓여 있는 것입니다. 따라서 송악산은 이미 훼손된 부분을 복구하면서 분화구 및 그 주변 그리고 해안절벽을 영구히 보존하여 후세에 남기는 방향으로 개발되어야 합니다⁹⁶⁾.

95) 제주환경운동연합 외 사회단체 5곳 손인석 박사 외 전문가 5인, “송악산관광지구 개발사업에 대한 의견서”, 1999. 12. 22. ; 이 첫 공식 성명서 이후 환경단체들은 잇따른 성명서를 내면서 송악산 개발 사업 철회를 줄기차게 요구하게 된다.

96) 대정읍 이장단 협의회 회장 이태보 외 1670명 주민일동, “국제적인 관광지 개발-제주도민의 소망”, 2000. 1. 19. 주민들은 이 성명서를 20일자 도내 3개 일간신문에 전면광고로 실는다.

행정기관의 입장도 주민들과 일치했다. 이미 사업승인까지 내준 행정기관의 입장에서 보면, 뒤늦게 환경과피 논란이 일어나는 것 자체가 부담이었기에, 적극적인 방어 논리를 개발할 필요성을 느꼈을 터이다. 이들은 자신들도 친환경적 개발에 노력했다는 점을 강조했다.

송악산 관광지구의 개발은 학술적으로 중요한 송악산의 분화구를 완전히 훼손하는 행위라는 사항에 대해서 설명을 드리겠습니다. 송악산을 경관적으로 그리고 지질학적으로 가치를 가진 것은 사실입니다. 그렇기 때문에 환경영향평가 과정에서 특별히 지질조사를 실시하고 전문가의 감수를 거쳤습니다. 또한 원형이 보존되어 있는 제 2분화구와 해안에 접한 50미터는 적극 보존하는 계획을 수립하고, 시설물의 도입을 최소화함과 아울러 기존지형의 원형의 훼손을 최소화한다는 조건으로 승인되었습니다, 현재 송악산은 2분화구를 제외하고는 농경지와 목장용지로 이용되고 있어, 자연 생태적으로는 그 중요성이 매우 빈약한 실정입니다, 따라서 적절한 관리와 복원을 통해 오히려 자연환경의 보전에 도움이 된다는 것이 우리 군의 판단입니다⁹⁷⁾.

송악산 갈등이 소송으로까지 번지고 나서, 공사금지 가처분결정까지 내려지자, 모든 사람들이 인정한 것처럼 보였던 송악산에 대한 가치-경관·지질적으로 보존할 필요가 있다-에 대해서도 다른 평가가 나오기 시작했다. 제주도에 의해 촉발된 이른바 ‘이중분화구’ 논쟁이다.

이중분화구라는 용어는 비학술 용어이며, 이에 대응하는 영문 용어는 어떤 화산학 관련 문헌에도 찾아볼 수 없습니다. 송악산과 같은 분출 윤회는 응회환이나 응회구에서 일반적으로 나타나는 현상이기 때문에, 이를 바탕으로 송악산 화산체가 세계적으로 희귀하다고 볼 수는 없습니다. 오히려 성산 일출봉과 같이 후기의 마그마성 분출 없이 수인성 화산활동만 일으키다가 화산 활동이 종결된 화산체가 드문 예라 할 수 있습니다. 지구상에 존재하는 무수한 화산체 중에서 송악산과 같은 응회환이나 응회구는 개체수에 있어 분석구 다름으로 많습니다. 결론적으로 말씀드리면 송악산의 화산지질학적 가치는 응회환의 형성 과정을 한 눈에 보여주고 있는 응회환 퇴적층의 해안 절벽 노두에 있다고 할 수 있습니다⁹⁸⁾.

97) 양동곤 당시 남제주군 공보과장, “제주대 지역사회발전연구소 주최 지속가능한 제주개발을 위한 토론회”, 2000. 3. 31.

98) 손영관 경상대 지구환경과학과 부교수, 2000. 6. 27. 제주지방법원 3차 심리에 제출한 전문가 의견서.

한 마그마에 의해 분출된 화산 산물이 물리적, 화학적으로 다르다 하여 이중화산체 등으로 표기한다면, 제주도 자체는 수십만 화산체라는 용어를 사용하여야 할 것입니다. 송악산과 같은 화산활동 변화상을 보여주는 다른 예는 제주도에 여러 곳이 있습니다. 제주도에만 국한시켜 검토해 봐도 송악산이 세계적으로 희귀하다고 단언 할 수 없습니다⁹⁹⁾.

제주도는 결국, 송악산이 세계적으로 희귀한 대표적인 이중분화구가 아니라는 것을 입증함으로써, 보존론의 논리에 타격을 주려 했다. 즉 이중분화구이기 때문에 천연보호구역으로 지정해야 한다는 주장은 지질학계의 공통된 의견이 아닌 일부 소수 학자들의 주장이며, 송악산이 그와 같은 지질학적인 희귀성을 지니고 있지 아니한 것으로 본 것이다¹⁰⁰⁾. 이같은 주장을 입증하기 위해 2000년 7월 25일부터 10일간 국내외 화산지질 전문가 5명¹⁰¹⁾을 초청해 현장 지질조사까지 벌였다¹⁰²⁾. 제주도에 있는 자원의 가치를 높여 홍보해야 할 행정기관이 스스로 가치를 깎아 내리는데 전력을 기울이는 웃지 못할 희극이 벌어진 것이다¹⁰³⁾.

이에 맞서 대한지질학회, 백두산-한라산 화산연구회, 한국동굴환경학회 등은 제주도의 주장을 비판하는 의견을 제주도에 송부하기도 했다¹⁰⁴⁾.

99) 박기화 한국자원연구소 지질연구부 책임연구원, 2000. 6. 27 제주지방법원 3차 심리에 제출한 전문가 의견서; 제주도측에 선 이들 전문가들은 2000년 8월 1일 제출한 송악산 지질조사 보고서에서도, 송악산의 희귀성에 대해서는 같은 입장을 나타냈다. 그러나 결론은 “제주도에서 향후 추진되는 중대형 개발 사업은 그 시행에 앞서 정밀한 지질학적 조사를 거쳐 귀중한 지질자원이 훼손되지 않도록 하는 특별한 배려가 필요하다. 금번 조사에서 blister와 cryptodome의 존재가 처음으로 확인되었듯이 아직까지도 제주도 내에는 그 중요성과 학술적 가치가 밝혀지지 않은 화산체 및 용암구조들이 많은 것으로 판단되므로, 이에 대한 체계적인 조사를 실시하고, 이를 근거로 지질관광자원화 및 학습자료로 활용할 수 있는 방안 마련이 필요하다” 고 제한해, 제주도의 입장을 난처하게 했다.

100) 제주도 투자진흥관실 보도자료, 2000. 6. 30.

101) James D. L. White(뉴질랜드 Otago 대학교수), Pierfrancesco Dellino(이탈리아 Bari 대학교수), 박준범 박사(주한미군 극동공병단), 손영관 교수(경상대), 박기화 박사(한국자원연구소 책임연구원)

102) 환경단체에서는 이미 제주환경연구센터 주관으로 3월 16일부터 4월 4일까지 송악산에 대한 학술조사(총괄 : 원종관 박사, 강원대 교수)를 벌여, 제주도 조사와는 정반대의 결론을 내린바 있다. 환경단체에서는 이 조사 결과, 당초 환경영향평가서에 기재되고 평가한 내용과 사실이 상당부분 상이하다고 판단하고, 제주도에 국제학술공동조사를 제안한다. 그러나 제주도는 그동안 관련 학자들에 의해 조사 연구된 바가 있다는 이유로 거절했다. ; 제주환경연구센터 보도자료, 2000. 5. 16.

103) 제주도가 1995년 제주대 기초과학연구소에 용역의뢰한 ‘제주 자연생태계 조사연구보고서’ 중에 “제주도의 기생화산에 관한 지형, 지질 연구논문(제주대 윤정수 교수)”에는 “송악산은 학술적 가치가 큰 지역이므로, 인위적인 활동에 의해서 파괴되지 않도록 보호대책이 요망된다”는 결론을 내린 바 있다. 제주도는 또 1997년 12월 발간한 “제주의 오름”이란 책을 통해 송악산 분화구의 장기보전관리방안을 시급히 마련할 것과 경관관광코스로 개발될 필요성을 주문하기도 했다.

2중 화산체 내에 분포하는 다양한 화산지형의 구조들은 제주도에서도 드문 것일 뿐만 아니고, 여러 구조들 중 특히 hornito, blister(가스탑) 등은 제주도에서 관찰할 수 없으며, 세계적으로도 희귀한 것이다¹⁰⁵⁾.

송악산에는 지질학적 가치가 높은 화산지형이나 천연동굴 외에도 우리의 과거 역사를 돌이켜 볼 수 있는 인공적인 진지동굴들이 만들어져 있습니다. 송악산 개발에 앞서 최소한 동굴과 주위 환경 및 동굴생태에 대한 정밀한 학술조사가 선행되어야 할 것으로 사료됩니다¹⁰⁶⁾.

환경단체들도 지금까지 보고서와 발간책자를 통해 송악산의 이중화산체를 강조해 오던 제주도가 송악산의 가치를 격하시키기에 혈안이 돼 있다며 개발을 합리화하는 행위를 중단하라고 촉구했다.

제주도가 실시한 송악산 지질조사의 결과는 이미 예견된 것이었다. 송악산 개발논쟁의 당사자인 제주도가 추진한 송악산 지질조사는 송악산의 학술적 가치의 논쟁을 종식 시키기는 커녕, 더욱 논쟁을 가열시키는 계기가 되고 있다. 또한 당국이 객관적인 입장은 배제한 채 자신들의 논리를 강화시키고, 도민여론을 매도하는 행위가 아닐 수 없다. 환경단체가 송악산에 대한 공동조사를 제안했을 때에는 거부하다가 이제 와서 자신들의 입장판단에 따라 조사를 추진한 것은 더욱 감춰진 의도가 짙다는 의혹을 지울 수가 없다. 따라서 송악산에 대한 투명하고 공정한 가치평가를 위해서는 환경단체 및 단체추천 전문가와 함께 공동으로 조사를 실시해야 한다¹⁰⁷⁾.

송악산 분화구가 ‘이중분화구’인가 아닌가 하는 문제는, 지질학계에서 전문적인 연구와 학술적 토론으로 풀어야 할 문제이다. 그러나 송악산 논쟁과정에서는 개발의 합리화냐, 반대냐

104) 이런 내용을 보도자료로 낸 제주환경연구센터 관계자는 그러나 몇 가지 실수를 하면서 보도자료에 대한 의문이 제기되기도 한다. 첫째는 대한지질학회가 한국지질학회로 잘못 오기돼 혼란을 초래했다. 둘째, 백두산-한라산 화산 연구회 회원들의 사인을 첨부해 마치 이들 회원들이 모두 ‘송악산의 높은 학술적 가치’에 동의한 것처럼 보이게 했으나, 사실 사인이 들어간 명단은 한국과학재단에서 지원하는 중점과제 연구회 지원신청과 관련한 동의서였음이 나중에 확인됐다. 이 가운데는 송악산에 대한 명칭이나 가치에 동의하지 않는 학자들도 포함됐다. 이는 곧 ‘송악산의 가치’와 관련해 전문가들 사이에서도 의견이 엇갈리고 있음을 보여주는 것이다.

105) 대한지질학회 회장 장호완, 백두산-한라산 화산 연구회 회원 일동, “송악산 화산체의 학술적 가치”, 2000. 6. 29.

106) 한국동굴환경학회 회장 이광춘, “송악산 개발에 따른 건의서”, 2000. 6. 26.

107) 제주환경운동연합, “제주도는 행정기관으로서의 투명하고 공정한 정책수행으로 송악산 보호에 앞장서라”, 2000. 8. 2. 성명서.

라는 주장의 논거로 사용되면서 학술적 토론은 기대할 수 없었다. 학자들이라면 이 문제에 대해서 정식 논문이나 보고서로 제출하고, 이를 근거로 토론했어야 한다는 아쉬움이 남는다. 이후에도 관련 연구실적이 나왔다는 소식은 들리지 않는다.

특히 송악산 분화구가 정말 ‘세계적으로 희귀’한 것이냐에 대한 답변은 아직도 시원하게 풀리지 않는다. 제주도의 질의에 대한 대한지질학회의 답변을 보자.

이중화산체라는 제목으로 연구된 논문은 그 희귀성 때문에 학술적 예가 별로 없으나, 화산관련 서적내에서 화산지형 및 지질을 묘사할 때 사용하기도 한다. 예를 들면 제주도에서 발간한 ‘제주도의 오름’이란 책 내에는 이중분화구라는 용어가 있다. 송악산과 같은 이중화산체는 아이슬란드 동남쪽 Surtsey 등을 제외하고는 세계의 어디에 몇 개가 분포하는지에 대해서 보고된 바가 없다. 그러나 이러한 화산체는 해안가나 호숫가 등 물과 접하는 환경에서만 형성될 수 있기 때문에 희귀한 것으로 해석한다¹⁰⁸⁾.

정말 세계적으로 희귀했다면, 왜 관련 연구논문이 지금까지 나오지 않았고, 지금도 연구한다는 연구자가 없을까? 세계적인 자산이라면, 문화재 당국은 송악산 논쟁 이후 수년이 지나도록 왜 ‘천연기념물’로 조차 지정하지 않는 것일까? 제주도와 남제주군은 왜 세계적 자산인 분화구안으로 자동차를 통과시키고 무허가 비닐 천막을 방치하는 것일까?

제주도를 구석 구석 다녀보면 관광지로서 개선할 점이 한 두 가지가 아니다. 경관이 뛰어난 송악산에는 무허가 비닐 천막과 호객 행위가 불쌍 사납고...¹⁰⁹⁾

송악산 ‘이중분화구 논쟁’은, 이용론자들의 ‘사후 합리화’와 함께, 보존론자들의 ‘의지의 과잉’을 엿볼 수 있게 한다. 즉 이중분화구라고 설명해오다가 막상 소송으로 사태가 번지자 전문가들을 동원해 이중 분화구가 아니라고 주장하는 이용론자의 논리적 취약성과 함께, 보존의 ‘논리’를 만들기 위해 모든 자연 자원을 세계적으로 희귀하다고 강조하면서, 정작 자원은 ‘방치’해 버리는 ‘보존론자’들의 ‘센세이셔널리즘’은 당초부터 접점이 없는 논쟁이 될 수밖에 없을 것이다.

108) 2000년도 국회 문광위 제주도 국정감사 참고자료, “제주도 질의에 대한 대한지질학회장 답변서”, 2000. 11.

109) 강신겸, “무엇이 제주의 매력을 높이는가”, 강신겸 홈페이지(www.tourlab.com)의 칼럼. 2000. 12. 22. ; 환경단체가 송악산 소송을 위해 이 무허가 비닐식당 관계자도 원고로 끌어들이려 한 사실은 어떻게 이해해야 할 것인가? 환경 보존이 ‘방치’라는 비판을 면키 어려운 부분이다.

3) 뒤늦은 문제제기

송악산 개발과 관련한 이용론자들의 문제제기는 사업승인이 이뤄진 1999년 12월 이후에 이뤄졌다. 이처럼 뒤늦은 문제제기는 이용론자와 보존론자 간에 책임공방식 논란으로 이어진다. 이용론자들은 개발계획을 세울 때는 문제제기를 았다가, 승인이 이뤄진 후에야 문제제기 하는 것은 발목잡기 식 반대를 위한 반대일 뿐이라며 반박한다.

송악산 관광지구는 외자가 유치되고 개발계획이 확정된 이후 개발계획에 대해 수 차례의 지역주민 설명회와 환경영향평가의 주민공람 및 주민설명회 등 공개적이고 정상적인 절차를 거쳤습니다, 남제주군에서는 1999년 4월부터 12월까지 8개월 동안 송악산 개발이 단순한 사업자의 개발사업이 아닌 지역주민과 직접적인 상관관계를 갖는 사회적 사업이라는 인식에서 충분한 주민의 의사를 존중했으며, 충분한 검토과정을 거쳤습니다¹¹⁰⁾.

그동안 송악산 개발이 이뤄진다는 것은 누구나 다 아는 사실이고 주민 설명회와 공청회를 수 차례 열었는데 그 기간에는 누구 한 사람 설명회 자리에 나타나서 보존가치의 중요성이나 학술적, 지적학적 중요성에 대해 대정읍민에게 제안·제시는 물론 한 마디 말도 없다가 개발승인하고 사업을 착공하려 하자 송악산 개발을 즉각 중단하라고 주장하는 것은 그 저의가 무엇인지 우리 대정읍민은 이해할 수 없는 상황입니다¹¹¹⁾.

특히 이용론자들은 뒤늦은 문제제기로 인해 제주관광개발사업 미래와 지역주민들의 기대에 악영향을 미친다는 점을 적극적으로 강조했다.

개발사업승인이 취소될 경우 이 지역 대다수 주민들이 송악산 관광지 개발을 믿고 토지 매각과 분묘이장 등으로 인한 경제적, 정신적 충격은 헤아릴 수 없는 지경에 이를 것이고...(중략)...4억불의 외자유치 활동에도 차질이 있게 되어 이로 인해 제주도의 대외 신인도에 치명적인 타격을 받게 됨은 물론 제주국제자유도시 추진과 제주도종합개발계획에 의한 3개 단지 20개 지구 관광개발사업의 추진과 민자, 외자 유치에 회복할 수 없는 심각한 악영향을 주게 됨에 따라...¹¹²⁾

반면 보존론자들은 관련 절차가 짜맞추기식으로 진행되는 등 개발업자에게 특혜를 주며 신속한 승인이 이뤄졌다는 주장을 내세운다. 제주도와 남제주군이 제대로 된 의견수렴 절차

110) 양동곤 당시 남제주군 관광공보과장, 제대 지역사회발전연구소 주최 토론회 자료집, 2000. 3. 31. p.8.

111) 이태보 대정읍 이장단협의회 이장, 제대 지역사회발전연구소 주최 토론회 자료집, 2000. 3. 31. p.12.

112) 제주도의 재향고 이우서, 2001. 1.

없이 독단적으로 결정을 했다는 것이다.

일반적인 상식으로는 해양공원으로 결정되고, 결정된 다음에 조성계획을 만들고, 그 조성계획에 따라서 환경영향평가를 하고 그것이 결정된 다음에 사업계획이 승인되는 것이 일반적인 행정의 관례입니다. 그러나 모하게도 이 사업만은 해양공원으로 되야 이런 집단 시설을 할 수 있는데도, 그 전에 이미 환경영향평가서가 다 만들어졌습니다. 그리고 조성 계획도 다 만들어져 있습니다. 그 얘기는 무엇인가 하면 마치 배속에 있는 아이에게 예비 고사 시험답안을 내주고 답안을 쓰도록 하는 그런 것과 비슷합니다. 이 사실이 밝혀지자 전국에 있는 지질학자들이 송악산 분화구의 소중함을 귀중함을 또 세계자연유산임을 밝혀 냈습니다. 다시 말하면 우리가 모르던 보석을 증명해준 것입니다¹¹³⁾.

뒤늦은 대응이라는 비판에 대해서는 현실적인 한계라는 논리로 방어했다.

좀 늦게 대응한 것은 사실입니다. 하지만은 지난 8월과 9월에 의견수렴을 하고 환경영향평가, 주민의견수렴을 거치면서 8월에서 12월까지 사업승인이 되어서 5개월 동안 급속하게 사업이 진행되는 것에 대해 저희들이 미처 대응하지 못했던 것에 대해 사과를 드리고 앞으로는 그런 문제에 대해 좀 더 일찍 대응하고 문제점들을 파악하겠습니다¹¹⁴⁾.

갈등 시기의 문제는 사업자의 안정적인 사업 추진에 큰 걸림돌로 작용하면서 민자 유치에도 큰 문제로 제기되고 있다. 사업 결정 이전에 갈등이 해결되어야 하는 것은 너무도 당연한 일이다. 문제는 이런 예견되는 갈등을 사전에 걸러내는 시스템의 부족에 있다고 할 수 있다. 이 문제는 나중에 살펴 볼 두 가지 사례에서도 똑같이 적용된다.

4) 소송을 둘러싼 갈등

송악산 문제는 다른 관광지 개발을 둘러싼 갈등 양상과는 달리, ‘소송’¹¹⁵⁾으로 번지면서 최고조의 갈등 형태를 빚어낸다. 소송은 그동안 각계에서 개별적으로 이뤄지던 모든 갈등을 압축해서 이뤄진다는 점에서 자세히 고찰해볼 필요가 있겠다.

개발사업 승인처분 취소 행정소송은 2000년 3월 29일에 시작해, 2002년 1월 25일 대법원에

113) 신상범 자연보호협회 제주도 지부장, 제대 지역사회발전연구소 주최 토론회 자료집, 2000. 3. 31. p.18.

114) 정상배 당시 제주환경운동연합 사무국장, 제대 지역사회발전연구소 주최 토론회 자료집, pp.10~11.

115) 보존론자들의 대응은 소송 외에도, 행정심판, 감사원 감사 청구 등 다양한 법적 수단을 활용한다. 여기서는 법적 대응의 최고 형태인 행정소송에 초점을 맞춘다.

서 상고가 기각될 때까지 2년 가까이 진행됐다. 재판결과는 이용론자들의 승리로 매듭지어졌지만, 결국 사업이 이뤄지지 않았다는 점에서 보존론자들의 당초 목표는 이뤄진 셈이다.

소송은 강태식 씨 등 대정 지역 청년 11명을 원고로(대리인 김승석 변호사) 하고, 제주도 지사와 남제주군수(대리인 임홍순 변호사)를 피고로, 참가인으로 남제주 리조트개발 주식회사(대리인 현순도 변호사)가 참가해 이뤄졌다. 청구 취지는 ‘송악산 관광지 개발사업의 시행 승인처분 취소’와 ‘마라 해양군립공원 지정변경 취소’ 등 두 가지였다. 원고들이 위법성을 주장하는 논거는 그동안 송악산 개발을 둘러싼 갈등을 집약한 것이었다.

첫째, 자연공원법 위반이다. 집단시설 지구로 편입하는 과정에서 사업 시행자에게 특혜를 부여하고 법규정을 위반했다는 주장이다.

둘째, 환경영향평가법 위반이다. 절토량 46만 2천 제곱미터, 성토량 40만 제곱미터 등 1분화구의 원형을 완전히 없애는 사업계획인데도, 형식적으로 심사해서 통과시켜 줬다는 주장이다.

셋째, 절대보전지역 관리포기에 관한 위반이다. 사업자에게 매각(1999년 12월 20일)한 군유지 10만9천 174 제곱미터 가운데, 약 8천 평은 절대보전지역인데도, 이를 공유지로 관리해야 할 남제주군이 관리책무를 포기했다는 주장이다.

넷째, 자연환경보전 책무 위반이다. 마라 해양군립공원 지정을 변경 승인할 때 집단시설 지구에 편입시켜 원형 보존의 의무를 저버렸다는 주장이다¹¹⁶⁾.

이에 대해 피고측은 당사자 지위의 부적격 문제를 집중적으로 따져 든다. 신청인들은 이 사건 사업 시행지와 최소 반경 3km 밖에 거주하고 있으며, 환경영향평가와 관련해 지금까지 의견을 제시한 바가 전혀 없다. 즉 신청인은 이 건 사업의 시행에 따라 개발전과 비교하여 수인한도를 넘는 직접적이고 중대한 환경침해를 받는다 할 수 있는 사실은 전혀 없으므로, 각하 해야 한다는 주장이다. 피고측은 또 원고측의 위법성 주장에 일일이 반박한다.

첫째 자연공원법 위반 주장에 대해 ... 자연환경 보전이 필요한 송악산 2분화구와 해안변 일대는 군유지로 존치함과 아울러, 목적외 사용을 금하는 환매특약을 동시에 체결했으므로, 타당치 않다.

둘째 환경영향평가법 위반 주장에 대해 ... 분화구 지역내의 절, 성토량은 청구인의 주장보다 훨씬 적어, 흔적을 찾아볼 수 없을 만큼 훼손된다는 것은 침소봉대한 주장이며, 2분화구 지역은 보전토록 하고, 1분화구 지역의 경우에도 해안선에서 50m 이내에는 시설물 설치를 금지하도록 했으므로 타당치 않다.

116) 제주지방법원 행정부에 2000년 3월 29일자로 제출한 “관광지개발사업시행승인처분의 취소 등의 청구 소장” 요약.

셋째 절대보전지역 관리 포기 주장에 대해 ... 6필지 16만9천 180제곱미터의 절대보전 지역 가운데 87%는 공유지로 존치 시켰으며, 13%는 마라 해양군립공원 시행을 위해 불가 피함에 따라 관련 규정에 따라 매각한 것으로 타당치 않다.

넷째 자연환경보전 책무 위반 주장에 대해 ... 송악산 지구는 자연보존상태가 원시성을 가지고 있거나, 보존할 동식물 등이 있어 특별히 보호할 필요가 있는 '자연보존지구'라기보다는, 공원 입장자에 대한 편의 제공과 공원의 보호 관리를 위해 공원시설의 집단화가 필요하다고 보아 '집단시설지구'로 지정한 것이므로 타당치 않다¹¹⁷⁾.

이같이 양측 주장이 팽팽히 맞선 가운데 제주지방법원 행정부(재판장 이홍철)는 현장검증까지 벌인 끝에, 2000년 6월 5일 소송 판결 선고시까지 승인처분의 효력을 정지하는 '행정처분 집행정지 결정'을 내린다.

신청인들은 법률로 보호되는 구체적인 이익을 가지고 있으므로 당사자 적격이 있고¹¹⁸⁾, 이 사건 행정처분에 위법사유가 있다는 점에 관해 신청인이 본안 소송에서 승소할 가능성이 상당하다¹¹⁹⁾.

이 같은 결정이 내려지자, 환경단체는 환영성명을 내지만, 주민들은 규탄집회를 여는 등 강력반발한다. 특히 지역주민들은 소송이 시작되자마자 원고 11명을 상대로, 소를 취하하라는 압력을 가하기 시작한다. 결국 원고 11명 가운데 법원의 집행정지 결정 당시에 남아있던 원고는 2명(진용진, 김성남)에 불과했고, 1심 본안판결 썸에는 진용진 씨 혼자만 남게 됐다.

장사를 하는데 와서 동네 어르신들이 내 목살을 잡고, 폭언을 하는 등, 소를 취하지 않고서는 견딜 수 없는 상황이었다. 사실 소송 이후 환경단체를 중심으로 지역주민들을 설득하는 후속 작업이 이뤄져야 하는데, 마을 분위기는 그렇지 못했다¹²⁰⁾.

원고들이 주민들의 압력에 의해 하나둘 빠져나가기 시작하자, 6월 19일에는 지역주민 5명이 추가로 소송에 참가하겠다고, 3자 소송 참가 신청서를 낸다. 환경단체들이 주민 가운데 송악산 개발에 반대하는 청년 5명을 추가로 설득한 것이다. 그러나 이 가운데 권00(남제주군

117) 피고측이 작성한 답변서 참조, 2000. 4. 19 논자 재정리.

118) 이 가처분 결정 당시에는 원고들이 그대로 남아 있었다. 그러나 소송이 진행되면서 지역주민들로부터 유형 무형의 압력을 받았던 원고들이 하나 둘 빠져 나가면서, 결국 판결 당시에는 한 명만 남아, 원고 적격을 인정받지 못했다.

119) 제주지방법원 행정부 결정문, 2000. 6. 5.

120) 소송을 취하했던 원고가 논자에게 털어놓은 뒷 이야기.

안덕면)씨가 본인 의사와는 무관하게 이름을 도용 당했다며 환경단체 대표 신 모씨를 제주 지검에 고소하는 사태가 벌어진다¹²¹⁾. 이를 계기로 송악산개발 범읍민추진위원회(이하 범추위)는 “환경단체는 이번 일로 지역 주민의 분열을 조장하고 있다는 것이 드러났으며, 더 이상 지역민의 분열을 조장하지 말라”는 성명서(2000년 6월 23일)를 냈다. 그리고 28일에는 범추위 회원 80명을 포함한 대정 주민 311명이 자신들도 소송에 피고로 참여하겠다고 3자 소송참가신청서를 내는 등, 양측의 대응은 감정 싸움으로 번지게 된다.

이 같은 감정 싸움은 인터넷 공간에서도 마찬가지로였다. 송악산 논란이 본격화된 2000년 2월 이후 제주도청 인터넷 홈페이지를 무대로 송악산 개발을 둘러싸고 네티즌간에도 치열한 논쟁이 이뤄졌지만, 6월 들면서 인신공격성 글이 올라오기 시작한다. 이 글들은 사업 승인 부서 공무원과 개발사업자가 공모해 작성한 사실이 드러나면서, 이른바 사이버상의 공무원 여론 조작 의혹 사건으로 불거진다¹²²⁾.

일부 환경단체의 보전만을 우선시하는 일방적인 주장과 이를 왜곡 보도하는 언론사의 기사(중앙일보 양성철, 제민 김성진, 한라 이윤희) 등이 과장되고 왜곡된 보도로 송악산 개발이 완전히 파헤쳐지는 것 같이 보이게 됨으로서 몰지각하고 부도덕한 언론인들이 도민 사회에서 도움이 되는 지 의문이며, 이들은 제주를 위해서는 도움이 안 되는 무식한 언론인으로 지탄받아야 할 것이다¹²³⁾.

-
- 121) 소장에서 권씨는 ‘자신은 3자 참가소송신청에 동의한 적이 없는데 다른 4명과 함께 신청서에 이름이 올라 심한 정신적 피해와 함께 지역주민들로부터 상당한 의혹을 받고 있다’고 주장했다. 이에 대한 제주지검의 수사결과, 한국자연보존협회 제주지부장인 신상범은 행정소송에 참가했던 원고 11명 중 10명이 소를 취하해 1명 밖에 남지 않은 상태에서 추가로 소송에 참가할 원고를 찾고 있던 중에 한라산지킴이 대표인 고성홍을 통하여 권태수를 소개받고 그의 인적 사항을 전달받아 소송참가인 명단에 올린 것으로 확인됐다. 권태수는 사실 소송의 참가인으로 참가하겠다고 승낙을 한 일은 없으나, 고성홍으로부터 이름을 올릴 터이니 인적사항을 알려달라는 말을 듣고 개발반대 서명에 이름을 올리는 것으로 알고 자신의 인적 사항을 알려 줬는데, 고성홍은 권태수의 진의를 확인하지 않은채 소송에 참가하겠다는 뜻으로 알고 신상범에게 전화해 권태수를 소송참가인 명단으로 올리도록 한 것이 이 사태의 진실이다. 결국 제주지검은 2001년 1월 10일 의사전달 과정의 착오로 인한 행위로 사문서위조 혐의를 인정하기 어렵다는 이유로 혐의없음 처분을 내렸다.
- 122) 결국 이 사건도 민,형사 사건으로 번져,(원고:양성철 중앙일보 기자,김성진 제민일보 기자, 정상배 제주환경운동연합 사무국장, 제주환경운동연합, 피고: 양광필 남제주리조트개발 관리부장, 한동주 제주도 투자진흥관, 오문호 제주도 정보화담당관, 제주도, 남제주리조트개발 주식회사) 인터넷에 글을 쓴 개발회사 관계자의 유죄가 인정되고, 천 7백만원을 손해배상하라는 1심 판결이 내려진다. 2003.1. 16 제주지방법원 민사단독 재판부(재판장 한소영)
- 123) 양매니저, “송악산 개발과 관련하여...”, 제주도청 인터넷 홈페이지, 2000. 6. 13. ; 경찰 수사결과 작성자는 개발회사의 양00씨로 드러남

환경단체 신모씨란 신*범이란 양반을 말하는 것이고...근데 이 양반이 과거 중앙일보 기자 출신이라서 송악산에 대하여 요즘도 중앙일보 기자가 부지런히 이 양반과 같이 다니며 기사를 쓴다는 소문이 사실인지 누구 아는 사람 없소?¹²⁴⁾

지금까지 환경단체와 중앙일보 양성필 기자는 사이비 교수분의 말만 듣고 사실인 양 기사화해서 소송까지 이르게 한 어처구니없는 일이 벌어진 셈이다. ...술만 사주면 검증 없이 기사를 쓰는 지저분한 기자들... 개중에 몇 분은 예의 있게 대화를 하는 기자분 들도 있었지만 대부분 양모기자 같은 분들...¹²⁵⁾

회장도 모르게 단체명을 도용하여 대정읍민의 결집을 와해시키려는 나사청(근데 이게 무슨 단체?)의 몇 놈이나, 그들을 부추기는 환경연합의 ㄱ국장인가 하는 것들... 모두 지구를 떠나가거라아아아아아...¹²⁶⁾

우리 대정민들을 이간질하려던 행동과 또 지금도 그렇게 하고 있는 점을 우선 사과하라. 아무리 부인하려 해도 소송에 동의하지 않은 사람의 이름과 도장을 도용하여 소송사 기사건을 벌인 사실이 엄연한 만큼 이를 부인하려 하지 말라!¹²⁷⁾

이 와중에 법원의 정기인사로 인해 1심 재판부가 바뀌게 된다. 신임 재판부¹²⁸⁾는 이번 사안을 판결보다는 중재를 통한 화해로 풀려고 했다. 1심 5차 공판(2000년 9월 27일)에서 처음으로 중재에 나선 재판부는 당사자간 타협을 제안하고, 10월 10일 화해를 권고한다.

첫째, 피고 남제주군수는 송악산 관광개발사업지구에 포함된 마라 해상군립공원 구역 중 제주도개발특별법에 의해 절대보전지역으로 지정된 구역에 대해 자연공원법상 집단시설지구에서 자연환경지구로 변경하는 공원계획변경절차를 이행하되, 필요한 경우 그 이외의 구역을 집단시설지구로 추가 지정할 수 있다.

-
- 124) 정의의 사자, “송악산 제3차 소송 참가자 명의 도용 고발사건 기사를 읽고...”, 제주도청 인터넷 홈페이지, 2000. 6. 23. 경찰수사결과 작성자는 개발회사의 양00씨로 드러남.
 - 125) 강은이, “진짜 바뀌져야 합니다! 특히... 사이비 기자...”, 제주도청 인터넷 홈페이지, 2000. 7. 10. 경찰수사결과 작성자는 개발회사의 양00씨로 드러남.
 - 126) 대정사람 아니라도, “나쁜 놈들, 못된 것들...”, 제주도청 인터넷 홈페이지, 2000. 6. 17. 경찰수사결과 작성자는 개발회사의 양00씨로 드러남. 양씨는 제주도 투자진흥관 사무실 책상에 앉아, 공무원과 공모해 이 글을 썼다고 밝혀짐.
 - 127) 대정사람, “환경단체 아직도 정신 못차렸다.”, 2000. 7. 8. 경찰수사결과 작성자는 개발회사의 양00씨로 드러남. 양씨는 제주도 투자진흥관 사무실 책상에 앉아, 공무원과 공모해 이 글을 썼다고 밝혀짐.
 - 128) 전임 재판관에 비해 김창보 수석부장판사는 제주출신이라는 점 때문에 더욱 지역 여론에 민감할 수 밖에 없었고, 지역 정서를 감안하는 재판 진행을 했다는 평가를 받았다.

둘째, 제3참가인(남제주 리조트개발)은 위 절대보전지역 안에 자연공원법 및 그 부속법령의 규정에 따라 자연환경지구에 적합한 공원시설(밀집하지 아니한 공원 시설 및 공원자원을 보호하고 공원입장자의 안전을 도모하기 위한 사방, 호안, 방화, 방책, 보호시설 등을 말하는 바, 호텔, 콘도 등 숙박시설과 대규모 놀이시설은 불가능한 것으로 양해한다)만을 설치하는 것으로 관광개발사업계획을 변경하여 제주도지사로부터 변경승인을 받는다

셋째, 피고 제주도지사는 제3참가인으로부터 위와 같은 사업계획변경승인신청이 있을 경우 관계법령에 위배되지 않는 한 이를 즉시 승인한다.

넷째, 피고들 및 제3 참가인은 2000.11.30 까지 위와 같은 제반절차를 마무리하고, 원고는 그 절차가 마무리되는 즉시 이 사건 소 및 집행정지신청을 취하한다¹²⁹⁾.

그러나 원고측은 분화구 안(마라해양군립공원내 집단시설지구)에 시설물이 들어서는 것을 받아들일 수 없다고 밝힘에 따라 화해는 결렬되고 만다¹³⁰⁾.

새로운 재판부가 구성되면서 원고가 부적격하다는 상반된 해석이 나오고, 화해 권고안을 들고 나와 원고에게 수락을 요청하고 있다. 공원계획의 일부변경을 요구하고 제주도는 이를 지체 없이 수용한다는 내용이다. 하지만 타협안의 실제 내용은 놀이시설 몇 개를 축소하는 도저히 납득할 수도 수용해서도 안 되는 권고안 이었다. 이에 대해 원고 및 본 단체는 법원의 권고안을 공식적으로 거부했으며, 현재 계획된 개발계획의 전면 수정을 재차 요구한다¹³¹⁾.



결국, 1심 재판부는 8개월 간의 심리 끝에 2000년 11월 15일 각하 판결을 내린다. 원고가 모두 빠져나가면서 한 명밖에 남지 않은 결과이다. 전임 재판부가 ‘원고적격성’을 인정해 가처분 결정까지 했지만, 후임 재판부는 원고적격성을 인정하지 않음으로써, 본안심리에서 누구의 손을 들어줘야 하는 어려움을 피해 나갈 수 있었다.

원고는 개발사업지구에서 반경 3km 이상 떨어진 남제주군 대정읍 하모리 1473-3 번지에 이 사건 소 제기 직후인 2000. 4. 20 단독세대주로 전입 신고하여 그곳에 주민등록을 두고 있을 뿐, 그곳에 상주하지도 아니하고 있고, 개발사업 지구내 또는 그 인근에 토지 등을 소유하고 있지도 아니하므로, 원고가 개발사업의 시행 또는 공원계획 변경으로 인해 환경영향을 받게 될 환경영향평가 대상지역 안에 거주하는 주민으로서 수인한도를 넘는 환경침해를 받을 우려가 있다고 인정할 만한 아무런 증거도 없으므로, 원고로서는 위 각 처분의 취소 또는 무효확인을 구할 법률상 이익이 없다¹³²⁾.

129) 제주지방법원 행정부 화해초안, 2000. 10. 10.

130) 분화구를 보는 관점의 차이가 여기서 확연히 구분된다. 원고측은 1,2 분화구가 모두 분화구이므로, 시설물은 분화구 밖인 송악산 입구 부근까지만 허용하겠다는 입장이다. 반면 사업자측은 2분화구만을 분화구로 인정하고 이것만 보존하면 된다는 입장이었다.

131) 제주환경운동연합, “송악산관광지구 개발에 대한 우리의 입장”성명서, 2000. 10.18.

원고는 바로 광주고등법원에 항소했다. 그런데 광주고등법원 제주부(재판장 김상기 제주지방법원장)는 다시 송악산 개발에 제동을 걸었다. 판결 확정시까지 개발사업 승인 효력을 정지하는 결정을 내린 것이다. 1심에서 원고적격이 없다는 이유로 각하됐던 사건을 2심에서 다시 가처분 결정을 내린 것은 이례적이라고 밖에 볼 수 없었다.

제주도는 바로 대법원에 즉시항고 했고(2001. 1. 2), 대법원(3부 송진훈)은 석 달만에 원심 결정을 파기하고 효력정지신청을 각하했다(2001. 3. 26.). 원고적격이 없다는 1심 판결 내용을 받아들인 것이다. 이에 따라 제주도와 남제주리조트개발측에서는 공사를 다시 시작할 수 있게 됐다. 광주고등법원 제주부(재판장 김상기)는 본안소송에서 항소를 기각하는 판결을 내렸다(2001. 9. 21). 역시 원고적격을 인정하기에 부족하다는 판단이었다.

결국 이 사건은 2002년 1월 25일 대법원에서 최종 상고가 기각되면서 판결이 확정됐다. 원고자적격이 없다는 이유로 실제 처분이 위법했는지에 대한 법원판단은 받아보지도 못한 채 마무리 된 것이다¹³³⁾.

5) 외자유치의 허와 실

앞서 살펴 본 논점과는 달리 ‘외자 유치’를 둘러싼 갈등은 당사자들의 이해관계가 일치 할 수 있기 때문에, 합리적 토론이 가능했던 부분이었다. 그러나 이 역시 극단적인 대립 속에 파묻혀, 수많은 논란 가운데 하나이었을 뿐이었다.

송악산 관광지구 사업자인 ‘(주)남제주 리조트 개발’¹³⁴⁾은 당초 2000년 1월부터 2005년 말

132) 제주지방법원 행정부 판결문, 2000. 11. 15. 각하 판결은 소송의 형식적 요건을 따지는 것이다. 원고로서의 자격이 있어야 재판을 할 필요성이 있는데, 이 재판은 원고적격이 인정되지 않아, 내용은 따져 볼 필요도 없다는 것이다. 즉, 1심 재판부는 소송의 내용에 대한 판단은 하지 않았다는 뜻이다.

133) 환경 관련 소송과 관련해 일본에서는 자연 속에 서식하는 동물도 사람과 공동원고가 될 수 있는 길을 열어, 환경보존에 법적으로 대응할 수 있는 기회를 조성해 주고 있고, 미국 연방정부는 1973년 ‘멸종 위기에 처한 종의 보존법’을 제정, 시민 누구든지 소송을 할 수 있다는 조항을 설치하여 생태보존을 위협하는 행위를 시민누구나 법적으로 대응할 수 있는 길을 열어 놓은 점은 참고할 만 하다. 신상범(한국자연보전협회 제주지부장), “송악산 재판에 거는 기대”, 친구법 홈페이지, 2001. 9. 7.

134) 당초 송악산 개발사업의 사업예정자는 세진개발과 갑을개발이었다.(1998년 7월 21일) 그러나 갑을개발이 사업포기각서를 제출하자, 세진개발(대표이사 김익진)은 ‘센트럴 아시아그룹’(대표이사 이명재, 키르키즈스탄)과 송악산 개발에 따른 기본합의서를 작성(1999년 1월 13일)하고, 외자합작법인인 ‘남제주 리조트개발’(대표이사 김익진, 총회장이명재)을 설립한다.(1999년 3월 18일) 당시 센트럴 아시아그룹은 중앙아시아의 키르키즈스탄에 위치해, 일종의 ‘외자’ (법인설립 당시 지분 3억 2천 5백만원 납입)가 유치된 것처럼 발표되기도 했다. 그러나 나중에 서울지검 수사결과에서 나타났듯이, 센트럴 아시아그룹(이명재 대표이사는 원래 부산에서 동아유조선이라는 건실한 기업을 운영해 온 기업인으로, 송악산 개발 토지 매입 대금 등 송악산 개발과 관련한 사업초기 모든

까지 총 사업비 4,810억 원 규모로 28만9천7백51만평의 대규모 리조트 단지를 조성한다는 계획을 세워 놓고 있었다. 여기에 들어가는 사업비는 대부분 외자유치를 통해 충당하겠다는 구상이었다. 외자유치가 공식적으로 모습을 드러낸 것은 1999년 4월 8일 사업시행자인 (주)남제주 리조트개발과 프랑스 소재의 세계적 호텔체인 업체인 ‘아코르(ACCOR) 그룹’, 남제주군 등 3자가 남제주군청 회의실에서 투자협정서 서명식을 가지면서부터이다. 며칠 후인 4월 15일에는 이탈리아의 ‘사토리(SATORI) 그룹’과도 투자협정서 서명식을 열면서 당시 지역 언론은 사실상 외자유치가 이뤄진 것처럼 큰 비중을 두고 보도했다. 전 세계 137개국에서 2,260여 개의 호텔 체인을 거느린 대형 호텔 및 서비스 그룹인 ACCOR 그룹과, 전 세계 142개국에 디즈니랜드 시설을 공급하는 SATORI 그룹 고위 관계자가 직접 제주를 찾아 투자를 한다는 소식에 당연한 결과였을지도 모른다¹³⁵⁾.

자금을 공급한 것으로 알려져 있다.)은 한국의 중고 물건들을 키르키즈스탄에 판매한 대금을 이용해 현지에 설립한 법인으로, 외국환 관리법 위반 사실이 드러난다. 즉 무역 대금인 외환을 빼돌린 자금으로, 이른바 ‘김은머리 외국인’이라 통칭되는 ‘외자 아닌 외자’라고 할 수 있다.

한편, 제주도내 토착자본이라 할 수 있는 세진개발(대표이사의 고향은 송악산이 위치한 대정읍)은-송악산 개발을 할 정도의 자본 여력이 없다는 것은 지역주민들조차 인정하고 있다-센트럴 아시아 그룹이라는 ‘몰주’가 나타나기 전까지, 일본인 천정용호(아시아 타카요시, 오사카 출신)로부터 상당액(약 25억 원 추정)의 자금 지원을 이끌어낸 바 있다. 그러나 이 과정 또한 많은 의혹이 숨겨져 있다. 아사이씨는 논자와의 만남에서, 송악산 개발 이전부터 북제주군 조천읍 함덕 지구 콘도분양사업과 관련해, ‘도지사의 사업승인 서류’를 보여주면서, 돈을 빌려줄 것을 요구해, 상당액을 빌려줬는데, 나중에는 함덕 콘도 개발이 잘 안 된다며 송악산 개발에도 참가할 것을 요구해, 지금까지 빌려준 돈까지 포함해 25억 원을 투자하는 형식으로 송악산 개발에 참가했다고 진술했다. 이에 대해 김익진 대표이사는 처음부터 사업에 투자해놓고도 나중에 사업진척이 되지 않자 채무 관계라고 하는 등, 말을 바꾸고 있다며 아사이씨의 주장을 일축했다.

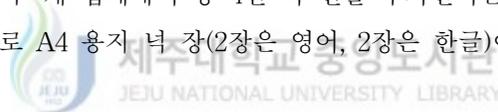
어쨌든 이 두 가지 사례는 제주도내 관광개발 사업(예정)자로 지정된 업체들의 자본력이 얼마나 부실한가를 보여주는 극명한 사례라 볼 수 있을 것이다.

- 135) 당시 외국기업의 고위 관계자가 직접 제주를 찾기는 했지만, 기자들은 사실 제대로 된 인터뷰조차 하지 못했다. 투자협정서 체결식을 오후 4시에 하는 바람에 원고마감 시간에 쫓긴 것도 한 이유였겠지만, 외국기업 대표급이 직접 제주에 왔는데, 믿어야 하지 않겠는가라는 생각이 지배적이었다고 볼 수 있다. 이는 당시 남제주군의 담당과장의 다음과 같은 말에서도 엿볼 수 있다. “사토리에서는 회장이 왔고, 아코르는 사장이 왔는데 믿을 수 있는 것 아닙니까? 직접 그들과 우리가 의사교환을 해보지는 않았지만 남제주군수와 많은 얘기 나눴습니다. 제주도에서도 개발 사업 승인하면서 자금 확보 방안을 판단해서 승인했을 것입니다. 확신을 갖는 것은 투자 협정을 맺었기 때문에 외국과의 신뢰성 때문입니다. 국제적인 약속 아닙니까”(외자유치 논란이 일던 2000년 3월 논자와의 인터뷰). 그러나 검증과정도 없는 기자들의 보도자료에 근거한 관행적인 기사쓰기는, 송악산 개발을 둘러싼 갈등진행 과정에서 씻을 수 없는 상처를 남기게 된다.

수많은 외국기업들이 제주지역 관광개발에 관심만 보이다가 몰려서는 상황에서 자금력 있는 세계적인 호텔체인업체의 투자라는 점에서 의미가 크다...(중략)...

ACCOR 그룹은 투자협정서에 호텔과 카지노 분야에 3억 달러(한화 약 3600억원)를 투자하기로 해 제주지역 관광개발에 따른 자금력 있는 해외업체 자금도입의 시발점이 되고 있다. ACCOR 그룹의 투자협정 외에도 놀이공원 생산업체로 전 세계 142개국에 디즈니 랜드 시설을 공급하는 이탈리아 국적의 SATORI 그룹도 송악산 개발에 1억 2973만 2천 달러의 외자를 투자하기로 해 오는 15일 투자 조인식을 갖기로 했다. 이번 ACCOR 그룹의 송악산 관광지구 투자합의로 인해 최고의 해안절경을 자랑하는 송악산 일대가 국제적 수준의 리조트 타운으로 개발될 것으로 기대되고 있다... (중략)... 약 1952명의 고용창출효과 등 지역 경제 활성화가 기대되고...(중략)... 지역주민 소득이 증대하는 등의 상승효과도 함께 기대되고 있다...(중략)... 송악산 개발사업은 남제주 리조트개발(주)이 주관이 돼 추진하며 프랑스의 ACCOR그룹과 이탈리아의 SATORI 그룹이 자금을 조달키로 했다¹³⁶⁾.

그러나 당시 검증절차도 거치지 않고, 사업자가 제출하고 남제주군이 작성한 보도자료¹³⁷⁾를 근거로 작성된 기사로 인해 외자유치는 송악산 개발사업의 기본 전제가 돼 버린다. 즉 외자유치는 당연히 이뤄지는 것으로 모든 사람에게 인식된 것이다. 당시 3자가 맺었다는 투자협정서를 검토해 보자. 두 개 업체에서 총 4천 억 원을 투자한다는 내용을 담은 협정서로 보기에는 믿기 힘들 정도로 A4 용지 너 장(2장은 영어, 2장은 한글)이 전부다.



INVESTMENT AGREEMENT¹³⁸⁾

THIS AGREEMENT is concludes with desiring to promote favorable conditions and strengthen the cooperation on the business hereunder on the basis of mutual trust and recognizing sufficiently that the investment promotion and by THIS AGREEMENT will contribute towards the mutual development.....(중략)....

(상호간의 신뢰를 바탕으로 우호를 증진하고 다음 사업추진에 협력을 강화하기를 희망하며, 이 협정에 의한 투자의 진흥과 보호가 상호간 발전에 이바지한다는 것을 인식하면서 다음과 같이 합의했다.)

136) 제주일보, “송악산에 종합 리조트 단지-고용창출 등 지역경제 활성화 기대”,1999. 4. 9. 이 같은 논조는 제주일보 뿐만 아니라, 모든 신문방송이 똑같았다. 이 보도를 통해, 송악산 외자 유치는 기정사실로 도민 사회에서 받아들여졌다.

137) 남제주군은 당시 강태훈 군수가 뇌물수수죄로 복역 중에, 보석으로 잠시 풀려 나와 군정 업무를 보고 있는 상황이었다. 당시는 IMF 여파로 전국적으로 외자유치에 혈안이 된 상황이어서, 강 군수 입장에서는 외자유치 실적을 올려, 재판에 영향을 미치고 싶은 개인적 욕구가 있었다는 점을 감안할 필요가 있겠다. 어쨌든 당시 보도자료에는 프랑스 소재 세계적 호텔 체인업체인 아코르 그룹에서 투자 및 체인운영을, 이태리 소재 랜드전문시설 업체인 사토리 그룹에서 랜드시설을 시설한다고 나와 있다.

138) 남제주군과 남제주리조트개발, 아코르 그룹간 투자협정서, 1999년 4월 8일.

5. Amount to be invested : US D 300,000,000

(투자 규모 : 미화 3억 불)

6. The means of the investment

B. The Accor Group shall participate in Hotels, Casinos and other related facilities

(투자의 방법 : 아코르 그룹은 전체 사업 중 호텔 및 카지노 부분과 관련된 기타시설에 참여한다.)

INVESTMENT AGREEMENT 139)

...(중략)...

4. The scope of the business : Satori Group shall support the development of the Krasivaya Land Project, including Amusement Park and Water Park(but, except the hotel business of the project), which is carried by South Cheju Resort Development Corporation.

(Amusement Park와 Water Park로써 남제주리조트개발(주)이 추진하는 Krasivaya Land (호텔 부분만 제외) 프로그램을 개발을 SATORI 그룹에서 지원한다.)

5. Amount to be invested : 100,000,000 US D

(투자 규모 : 미화 1억 불)

참고 : 밑줄은 논자가 강조한 것



투자협정서에서 주의 깊게 봐야 할 점은 투자와 관련해 사용한 ‘영어 동사’이다. 아코르 그룹의 경우 *participate in*, 사토리 그룹의 경우 *support*란 단어를 사용하고 있다. 직접투자란 말은 사용하고 있지도 않은데도, 당시 언론에서는 모두 두 개의 외국기업이 4억 달러를 투자하는 것처럼 기사를 썼고, 이 기사를 근거로 모든 사람들은 투자를 당연히 여기게 된 것이다. 그렇다면 진실은 무엇일까? 아코르 그룹의 아시아 호텔 담당 책임자(Managing Director-Asia)인 앤소니 영(Anthony J. Young)¹⁴⁰⁾의 답변이다.

The information you have regarding Accor investment in Cheju Island is incorrect. Accor is involved in discussions related to the development of a Sofitel and Novotel Hotel but as yet no agreement have been concluded regarding Accor’s participation. Discussions at this stage relate entirely to management and not investment¹⁴¹⁾.

139) 남제주군, 남제주리조트 개발, 사토리 그룹간 투자협정서, 1999. 4. 15.

140) 투자협정서 당시 계약 당사자는 Chief Executive라는 직책의 필립 라미(Philippe Lamy)로 돼 있지만, 필립은 계약 이후 회사를 그만 둔 상태였다. 아코르 그룹은 전 세계에 매니지먼트 운영을 하고 있어, 각 대륙별로 책임자가 지정돼 있다. 따라서 앤소니 영의 답변은 아코르 그룹의 공식적인 답변으로 간주 할 수 있다.

(제주도에 아코르가 투자한다는 당신들의 정보는 잘못된 것이다. 아코르는 소피텔과 노보텔 호텔의 발전과 관련한 토론을 진행시키고 있는 중이기는 하지만, 아직 아코르의 참여와 관련한 결정은 내리지 않았다. 그리고 현재 단계의 토론도 절대 투자는 아니며 매니지먼트와 관련된 것이다.)

아코르 그룹은 처음부터 투자가 아닌 매니지먼트 계약을 놓고 협상 중이었던 것이다. 위탁경영(management contract)이란 호텔 소유주 대신 호텔을 경영해주는 방식을 말한다. 즉 위탁경영회사의 입장에서는 프랜차이징에 의해 얻을 수 있는 장점을 그대로 살리면서도, 호텔의 품질과 서비스를 자신들이 직접 통제할 수 있어 프랜차이징의 단점을 보완할 수 있다. 특히 위탁경영회사는 투자를 하지 않고도 체인을 늘릴 수 있고, 호텔 개관 초기에 필요한 운영자금도 호텔 소유주가 지불하므로 현금에 대한 문제도 해결할 수 있어 1970년대부터 유명 호텔들의 시장침투방식으로 애용돼 오고 있다¹⁴²⁾. 결국, 송악산의 경우도 투자는 남제주리조트개발이, 운영은 아코르에 맡는 방식이었는데도, 마치 아코르가 투자하는 것처럼 잘못 알려진 것이다.

사토리 그룹의 경우는 어떨을까? 투자협정서의 계약 당사자였던 사토리 그룹의 사장(General Manager) 마누엘라 사토리(Manuela Sartori)의 답변이다.

제주대학교 중앙도서관
South Cheju Resort Development Corp.(SCRDC) purchased amusement park attractions for the value of some millions of dollars through Boca Corporation, sister company of SCRDC, thus confirming us its real and concrete intention to have the amusement Park... (중략)...in Europe there is no custom to release official interviews concerning private transactions ;.....¹⁴³⁾

(남제주리조트 개발은 자매회사인 ‘(주)보카’를 통해 수백만 달러 어치의 놀이시설 기구를 구입했다. 그들은 놀이시설을 설치하겠다는 굳은 의지를 확인시켜주고 있다... 유럽에서는 개인적인 계약관계에 관해 공식적인 인터뷰를 하지 않는 것이 원래 관습이다..)

명확하게 사실관계를 설명했던 아코르와는 달리 사토리의 답변은 공식 답변을 꺼린 듯한 인상을 주고 있지만, 그 이유는 남제주리조트개발이 놀이시설을 구입했다(purchased)는 표현에서 알 수 있다. 즉 사토리도 1억 달러를 투자하겠다는 것이 아니고, 남제주리조트개발이 1억 달러 어치를 구입하겠다는 주문을 한 것이다. 그래서 투자협정서에도 투자(invest)가 아닌 지원한다(support)는 표현이 들어간 것이다.

141) KBS의 e-mail 취재에 대한 아코르의 공식 답변, 2000. 2. 11.

142) 박호표, 『관광학의 이해』, 학현사, 1997, pp.425~426.

143) KBS 취재에 대한 사토리 그룹의 공식 답변, 2000. 3. 9.

이 같은 의혹을 담은 기사가 2000년 3월 3일 KBS 9시 뉴스를 통해 전국에 방송되면서, 송악산 갈등은 새로운 전기를 맞게 된다.

지금 제주에는 외국자본을 유치해 송악산 분화구를 개발하겠다는 계획을 놓고 논란이 끊이지 않고 있습니다. 그런데 제주도가 사업자 승인의 중요한 전제조건인 외자 유치 계획을 검증도 하지 않고 승인 해 준 것으로 드러나 파문이 일고 있습니다./

푸른 바다 위에 백 미터가 넘는 절벽이 솟구쳐 올랐습니다. 바다 속에서 화산이 폭발한 뒤 또다시 폭발해 2중 분화구를 이룬 희귀한 화산입니다. 이 화산에 놀이공원과 호텔시설이 들어섭니다. 앞으로 5년 동안 4천 8백억 원의 외국자본을 들여 대단위 관광지로 개발한다는 것입니다. <김성진 /남제주리조트개발 기획실장 : 프랑스 아코르 그룹과 3억달러, 이탈리아 사토리 그룹과 1억달러 투자 협정을 맺었다.> 사업자가 외자 유치의 증거로 내세우는 투자협정서 서명식입니다. 그러나 당시 서명한 투자 협정서엔 투자금액만 있고 누가 얼마나 투자하는지는 빠져 있습니다. 외국 업체들은 지원한다, 참여한다는 표현만이 있을 뿐입니다. <오승진 변호사 : 계약서의 기본 조건이 빠져 있다. 효력을 발휘할지 의문이다.> 아코르 그룹 측은 이에 대해 투자는 사업자 측이 하는 것이고, 자신들은 호텔 운영과 관련한 방안을 놓고 논의중일 뿐이라고 답변했습니다. 사토리 그룹도 놀이시설을 공급하는 수준입니다. 사업자 측이 돈을 주고 사토리로부터 놀이시설을 사온 사실을 신용장이 입증하고 있습니다. 사업자 측은 외자 유치가 단계적으로 이뤄진다고 해명했습니다. <버나드 최 /남제주리조트개발 회장 : 이 사람들이 와서 직접 준수하고 만나서, 직접 어나운스먼트 하고 한건데... 우리가 조작한 게 아니잖습니까.> 문제는 제주도가 이 협정서를 근거로 관광개발 사업승인을 내준데 있습니다. 특히 외국자본이 원한다는 이유로 절대보전지역인 분화구부근도 개발을 허용했습니다. <한동주 /제주도 투자진흥관 : 투자협정서 달랑 한 장 보고 판단한 건가? 믿어야죠...> 외국자본유치라는 자금조달계획을 근거로 승인이 이뤄진 송악산 관광지구 개발. 의혹 투성이 속에 이 달 말 착공을 앞두고 있습니다¹⁴⁴⁾.

이 보도로 찬성 일색이던 지역여론이 심상치 않게 돌아가자, 사업자 측은 3월 13일 예정에 없던 주민들과의 간담회를 열고 송악산 개발에 문제가 없다며 계속 추진의지를 밝힌다¹⁴⁵⁾. 당초 외국기업들로부터 4억 달러 투자를 이끌어냈다고 홍보하던 사업자들은 투자가 아니라는 사실이 드러나기 시작하자, ‘차관’ ‘loan’이라고 말을 바꾸며 이를 이행하고 있는 중이라는 논리를 펴기 시작한다.

144) KBS 9시 뉴스, 2000. 3. 3.

145) 대정의 모 식당에서 열렸던 이날 간담회에서 논자는 사업자 측에게 한가지 제안을 했다. 외국 기업 관계자와 공동 기자회견을 열어, 당장 돈을 내는 건 아니지만 99년 4월 협정서 체결 당시에는 분명 투자할 의사가 있었다는 사실만 확인하자는 요청이었다. 이후 외국 회사 관계자들이 수 차례 한국에 드나들었지만, 기자회견은 물론 단 한 차례도 이뤄지지 않았다.

외자 유치는 전체 송악산 프로젝트를 위해서 투자의향서에 나와있는 금액 전체를 일시에 날짜를 정해놓고 한꺼번에 할 수 있는 것이 아닙니다. 한꺼번에 현금 투자한다면 그 이자는 얼마나 되겠습니까. 이런 일들은 비즈니스를 하는 회사들이 국제적인 관례에 따라서 누구나 하나 하나 마무리해서 종결짓는다는 것을 먼저 말씀드리고 이해를 구하는 바입니다¹⁴⁶⁾.

외자유치에 대한 절차를 설명 드리면, 먼저 투자자를 모색하고-기본적 투자협약-투자의향서 체결-사업승인허가-기술 및 체인 체결-실지 측량-실시 설계도면 작성-투자금액 산출-투자금 회수방법 협의-투자형태 협의 등으로 제반적 절차를 이행하여야 됩니다. 그러나 투자금액도 산출되기 이전 환경단체 및 언론에서 외자유치 허실이라는 보도로 논란을 지속시키는 것은 투자자의 투자 불안감을 조성시키는 결과만을 낳게 될 수 있으며-이런 제주에 누가 투자할지 의문이네요. 이런 행태는 제주관광개발의 걸림돌이며, 바꿔 나가야 할 과제입니다. 우리는 현재 국제관광지를 지향하고 있으나 국제적인 매너 및 의식이 너무 미약하여 제주관광산업의 미래가 밝지만은 않다고 봅니다. (중략) 외자유치와 관련 의의가 있었다면-투자협정서 체결 당시 제기를 해야되지 않나요. 지금에 와서 운운하는 댁이야말로 한심스럽습니다¹⁴⁷⁾.

우선 호텔을 설치하고자 하는 프랑스 아코르 그룹에서는 지금 현재 호텔 운영협정과 기술지원협정 등을 2000년 3월 24일 맺었고, 앞으로 투자협정에 따른 후속조치를 할 것인데, 원래 외국자본을 유치하기 위해서 개발 사업자 측에서 맺은 투자협정서를 보면 향후 별도의 세부 이행협정을 체결한다는 내용이 있습니다. 그래서 그 내용에 따라 지금 움직이고 있습니다. 그리고 이탈리아 사토리 그룹에서는 캐피탈-론 형태로 투자를 할 계획인데, 그게 투자가 아니라고 얘기하는 것은 외국인투자법을 잘 이해하지 못했기 때문인 것 같습니다. 외국인 투자협정서에 보면 5년 이상의 loan은 분명히 직접 투자로 규정하고 있습니다¹⁴⁸⁾.

사업자와 행정기관 측의 적극적인 해명으로, 당초의 갈등구조는 크게 변화하지 않고 그대로 이어져 갔다. 반신반의하던 지역주민들 사이에서도 좀 더 기다려보자는 주장이 힘을 얻었고, 사업자들은 이후 ‘송악산개발 범읍민추진위원회’에 구체적인 계약 진행 상황을 보고하는 등, 유화책을 펴 나갔다. 그러나 아코르 그룹의 경우 당초부터 매니지먼트 계약을 추진하는 상황이 바뀔 리가 만무하다. 이는 2000년 3월에 아코르 아시아 퍼시픽(AAPC-아코르 그룹의

146) 남제주 리조트 개발 버나드 최 회장의 KBS 인터뷰 요청에 대한 답변서, 2001. 1. 17.

147) 네티즌 ‘유학생’, “송악산 외자유치 자랑스럽습니다.”, 제주도청 홈페이지 자유게시판, 2000. 7. 8. ‘유학생’이라는 이름으로 도청 홈페이지에 올린 글이지만, 논리 전개를 봤을 때 개발사업자측에서 올린 글로 추정됨.

148) 한동주 당시 제주도 투자진흥과장, 제주대 지역사회발전연구소 주최 ‘지속가능한 제주 개발을 위한 토론회’ 자료집. p.16.

아시아 지역 법인체)의 레기 슈(Reggie Shiu)¹⁴⁹⁾ 대표와 남제주 리조트개발 회장인 버나드 최 간에 이뤄진 매니지먼트 계약에서 다시 한번 확인된다¹⁵⁰⁾. 즉 운전자금과 운영비용은 남제주리조트개발이 부담하며, ‘매니지먼트 fee’는 1%, 2%, 10%로 한다는 내용이 담겨져 있다¹⁵¹⁾.

MANAGEMENT AGREEMENT 152)

ARTICLE 10 : FINANCIAL ORGANIZATION

10.1 Working Capital

The Owner agrees to maintain all Working Capital required for the uninterrupted and efficient operation and maintenance of the Hotel.

10.2 Operating Expenses

The Owner shall be solely liable for the costs and expenses of maintaining and operating the Hotel and shall pay all costs and expenses of maintaining.....

ARTICLE 15 : MANAGEMENT FEES

The Owner shall pay to ACCOR the following fees :

- as trademark fee : 1% of the Gross Revenues from the operation of the Hotel
- as basic management fee : 2% of the Gross Revenues from the operation of the Hotel
- as incentive management fee : 10% of the Gross Operating Profit.

결국, 송악산 개발은 처음부터 투자 유치가 이뤄진 것이 아니었는데도, 사업승인권자인 제주도는 국계를 무대로 한 사기범에게 속아, 사업승인을 내준 것이다. 이 사실은 2001년 2월 서울지검 외사부와 조사부의 수사결과, 남제주리조트개발 회장 최 모씨와 박 모씨 등 2명을 외환관리법과 사기 혐의로, 총회장 이모씨를 외환관리법 위반 혐의로 각각 구속기소하면서 다시 한번 확인할 수 있다. 송악산 개발과 직접적으로 관련된 최 회장의 범죄사실을 확인해보자¹⁵³⁾.

149) 아시아 지역 대표는 Anthony J. Young이었으나, 논자와 인터뷰 직후인 2월 중순에 심장병으로 숨지자, 부대표(Regional Vice President-Asia)였던 Reggie Shiu가 계약 당사자로 나서게 된다.

150) 이 계약서는 논자의 수차례 공개 요청에도 불구하고, 사업자측이 비공개 해 왔으나, 몇 개월이 지나서야 범읍민 추진위원회로부터 논자가 입수했다. 그러나 추진위 측에서는 영어로 된 계약서를 해석도 해 보지 않고, 사무실 책상 서랍에 보관만 하고 있었다. 사업추진이 예정대로 잘되고 있다는 사업자측의 설명만 믿고서(!) 말이다.

151) 일반적으로 호텔 소유주가 위탁경영회사에 지불하는 회비(management fee)는 Franchise fee 보다 높아 Franchise fee가 객실 매출액 혹은 식음료 매출액의 몇 %를 지불하는데 비해, management fee는 총매출액 대비 몇 %를 지불하는 것이 통례이다 ; 박호표, 전게서, p.426.

152) Sofitel and Novotel Cheju Hotel MANAGEMENT AGREEMENT, 2000. 3. p.16, p.24.

1999년 1월 경 피해자 이 총회장에게 남제주군 송악산 일대의 토지를 구입해 놀이공원을 비롯한 대규모 위락단지를 조성하자고 제안하면서, 그 소요자금 중 토지구입대금만 피해자가 부담하면 되고 나머지 자금은 외자유치를 하여 충당하겠다고 장담하고, 같은 해 5월 경 이탈리아의 놀이기구 수입업체인 사토리 임포트 익스포트 에스알엘(이하 이태리 사토리사로 약칭)로부터 놀이기구를 수입하면 동 회사로부터 미화 1억불을 확실히 투자 받을 수 있는 것인 양 설명하여 놀이기구의 수입을 유도한 다음, 그 수입대금을 결제함에 있어 대금을 직접 위 이태리 사토리사에 지급하지 않고, 피해자 몰래 신용장 양도방식을 이용하여 홍콩의 유령회사인 Satori Italy Limited(이하 홍콩 사토리사)와 GP Industries Limited를 거쳐 지급하여 그 과정에서 미화 100만 불(한화 약 12억 원)을 가로채고...¹⁵⁴⁾

이 같은 외자유치에 대한 허술한 행태는, 외자는 들어오기만 하면 된다는 행정기관의 저차원적인 의식에서 기인한다고 볼 수 있다. 어떤 돈인지에 대한 검증절차도 없이 무비판적으로 수용하는 관행이 제주도가 국제적인 망신을 당하게 된 이유이다¹⁵⁵⁾. 무엇보다도 허무하다고 느껴지는 것은 송악산 개발을 놓고 벌인 2년 간의 논쟁이 사업자들의 구속으로 마무리 됐다는 점이다. 어찌 보면 논쟁과 갈등을 벌일 이유도 없었던 사건을 놓고, 제주사회가 그렇게 반목하고 질시하며 소모적인 논쟁을 했는지 믿기 힘들 정도다.



6) 정치적 갈등으로의 변질

앞서 살펴 본대로 송악산 갈등은 사실 위법한 행정처분에 의한 것이 일차적 원인이다. 그러나 현실에서의 평가는 꼭 그렇지만은 않다.

최근 언론들은 송악산 관광지 개발사업이 제주도가 정한 기한 내에 개발사업에 착수하지 않음에 따라 개발사업시행승인의 효력이 상실됐다고 전하고 있다. 사실상 개발사업이 끝난 것처럼 보도하고 있다. 또한 개발사업이 중단된 사유를 사업자와 행정 기관의 귀책 사유로만 돌리고 있다. 그러나 이는 사실과 다르기에 이를 알리고자 한다...환경의 중요성은 모두 잘 알고 있다. 환경만을 고려한다면 제주도는 개발해서도 안 되고 현 상태를 유지해야 할 것이다. 그러나 도민이 삶을 영위하기 위해서 국제자유도시를 통한 개발이 불가피한 현실이다. 제주도의 개발방식은 민자유치방식이다. 민자유치는 경영적 이익이 있어

153) 최회장은 결국 고등법원에서도 징역 4년을 선고받아 복역중이다.

154) 서울지검 공소장, 2001. 2. 10.

155) 반면, 비슷한 시기 경기도 부천시가 이들의 외자유치 제안에 대해 적절히 대응했던 사례는 반면교사가 될 듯 하다. 부천시 국제통상과 장용운 과장은 2000년 초, 버나드 최회장이 (주)Mr. 버나드란 명함을 들고 '상동 근린공원'에 테마파크 시설을 외자 유치로 하겠다는 제안에 대해 다음과 같은 내용을 제출토록 했다. 1. 실제과약(등기부등본, 사업자 등록증, 재무제표, 법인세 신고서, 주주명부) 2. 능력 검증(자금, 조직, 거래처 네트워크, 실적 사업 증명) 3. 사업계획안 평가 요구.

야 한다. 환경만을 고려해 투자이익 가능성을 배제한 우리의 생각만으로 투자를 유치한다면 누가 투자하겠는가. 그건 한낱 희망에 불과하다¹⁵⁶⁾.

갈등이 풀린 것이 아니라, 원점으로 되돌아 왔을 뿐이라는 평가가 나올 법하다. 그 이유는 우선 송악산을 둘러싼 갈등이 ‘이용이나 보존이나’라는 가치관적 갈등이라는 점에서 찾을 수 있겠지만, 행정기관의 대응 방식에서도 찾을 수 있다. 개발업자들이 줄줄이 구속되면서 행정당국 책임론이 대두되자¹⁵⁷⁾, 제주도는 두 가지 논리를 내세워 송악산의 수렁에서 빠져 나오려 했고, 이는 2002년 지방선거에서 효과적으로 이용됐다.

첫째는, 법원에서 이겼다는 논리다.

송악산 개발이 담보 상태를 면치 못하고 있으나, 대법원에서 도와 남군의 정책이 맞다고 판결 났으며, 사업을 추진했던 이 지역 출신 인사가 좋은 사업자를 구해 곧 착수할 것 같습니다. 앞으로 저는 모슬포 지역 발전을 위해 노력하겠습니다¹⁵⁸⁾.

앞에서도 살펴봤듯이, 법원은 누구의 말이 맞다는 판단을 내리지 않았다는 것이 진실이다. 단지 소송의 형식적 요건을 갖추지 못했기 때문에 ‘각하’를 했을 뿐이고, 대법원도 이 ‘각하’ 판결이 맞다고 판단했을 뿐이다. 그러나 제주도는 대법원에서 피고가 이겼다는 사실로 교묘하게 비판을 피해 나갔다¹⁵⁹⁾. 외자유치가 사기로 드러났음에도 제주도가 사업승인 처분을 취소하지 않고, 기한 만료로 사업시행자 자격 상실이 될 때까지 기다린 것도, 자신들의 잘못을 인정하지 않으려는 행동으로 분석된다.

둘째 논리는, 전직 지사 책임론이다.

-
- 156) 강수일(송악산 관광지개발 범읍민 추진위원회 위원장), “송악산 개발은 재개되어야 한다”, 제민일보 기고문, 2002. 8. 17.
- 157) 송악산 논쟁에 적극 가담했던 제민일보에서는 개발업자 구속 이후 행정당국 책임론을 제기했다. 제주도가 사업승인을 내주기 앞서 개발계획의 진실성 여부와 외자유치 계획을 면밀히 검증했다더라면 황당한 사기극은 막을 수 있었다는 지적이다. ; 김성진 기자, “송악산 개발 허가권자 행정당국 책임론 대두”, 제민일보, 2001. 2. 17.
- 158) 우근민 당시 민주당 제주도지사 후보의 대정농협 앞에서의 거리 유세, 2002. 6. 5.
- 159) 이 점은 종결된 송악산 소송과 관련해 소송비용(제주도 백95만원, 남제주군 백 30만원)을 누가 부담 할 것인가를 놓고 다시 불거졌다. 법적으로는 패소한 원고(진용진)가 모두 부담해야 하지만, 원고측은 자연공원법 위반에 따라 재판부가 화해권고를 했던 사례가 있고, 감사원 감사 결과 공무원이 징계를 받았던 사례가 있는 만큼, 일반 민사소송과 같이 소송비용을 지역주민인 원고에게 전가시킬 수 없다는 주장을 펴며, 남부를 거부했다. 이에 대해 남제주군은 관련 조례를 적극적으로 해석해, 남제주군이 직접 부담했지만, 제주도는 재판에서 이겼다(!)는 이유로 원고 부담을 고집하고 있다.

송악산 지구는 이미 1994년에 종합개발계획에 의해 지정돼 추진 중인 곳으로, 그때는 아무 얘기가 없다가 왜 이제 와서 내가 환경파괴의 주범인양 반대운동을 하는지 이해할 수 없습니다¹⁶⁰).

송악산이 개발지구로 지정된 것은 1994년이 맞다(당시 제주도지사 친구법). 그러나 당시 계획서에는 ‘송악산 분화구는 보존’하되, ‘지역균형 개발과 주민소득 증대’와 ‘역사현장을 복원하여 산 교육장으로 활용’하기 위함이라고 지구지정 목적이 명시돼 있었다. 동시에 그 개발 방향은 ‘기존 취락 및 마을공동목장 중심으로 개발’ 하도록 돼 있었고, 개발방식은 ‘민관 합동개발’ 방식으로 제시돼 있었다¹⁶¹). 그러나 1999년 사업 승인(당시 제주도지사 우근민)은 절대보전지역을 개발할 수 있도록 집단시설지구로 지정해줬다는 점에서 문제가 발생한 것이다. 우근민 제주도지사는 이 같은 내용을 몰랐던 것일까? 아니면 알면서도 일부러 이런 주장을 했을까?

이를 이해하기 위해서는 제주의 독특한 지방 정치 지형을 살펴볼 필요가 있다. 제주에는 1991년부터 2003년 현재까지 우근민 지사와 친구법 전 지사가 서로 번갈아 가며 도지사직을 수행하면서, 각종 폐해가 나타나고 있다. 그 중에서도 가장 심각한 것은 상대방이 옳은 주장을 해도 받아들이지 않는 폐쇄적인 의식구조이다. 3기 지방선거(2002. 6. 13)를 앞두고, 지난 선거에서 패배한 친구법 진영이 보기에 송악산 문제는 정치적으로 이용할 수 있는 호재였다. 우지사의 사업승인 과정에 너무 많은 문제가 노출됐기 때문이다. 물론 친구법 지사가 송악산 논쟁에 직접 개입했다는 증거는 없다. 그러나 당시 논쟁에 개입했던 환경단체 관계자나 변호인 가운데 일부는 친구법 전 지사의 최측근 들이었다¹⁶²). 우 지사는 이 점을 잘 알고 있었고, 신 전 지사 진영에서 송악산 문제에 적극적으로 개입하고 있다는 심증을 굳히면서, 송악산과 관련한 자신의 실수를 절대 공개적으로 인정할 수 없었던 것이다. 송악산을 놓고 돌이킬 수 없는 치열한 갈등으로 치달았던 것도 이 같은 제주 지방정치의 특수성이 크게 작용했을 것이라는 분석이 가능하다.

160) 우근민 제주도지사, 제주도의회 도정질문 답변, 2000. 6. 27. 이 논리는 지방선거 과정에서 그대로 원용된다.

161) 이지훈(당시 제주범도민회 집행위원장), “송악산 문제의 본질”, 제민일보 NGO 광장, 2000. 7. 11.

162) 송악산 논쟁 과정에서 빚어진 ‘대리 소송 의혹’, ‘한국 지질 학회’ 사건 등이 신 지사 측근 인사에 의해 발단이 됐다는 것도 송악산 갈등의 한 아이러니라 할 수 있다.

7) 우주과학센터 유치 논란

우리나라 최초의 우주센터 기공식이 2003년 8월 8일 전라남도 고흥군 외나로도에서 열렸다. 이제 2005년에는 우리나라도 세계에서 13번째로 인공위성 발사대를 보유한 나라가 된다. 고흥에 우주관련 시설이 들어섬으로써 전남지역에 미치는 경제적 효과도 크다. 우주센터는 1만2천여 명의 고용을 창출하고 생산유발효과가 3천205억 원에 달할 것으로 전망되고 있다. 관광수입 등도 크게 늘어 지역경제에 미치는 파급효과가 클 것으로 예상된다. 특히 우주센터가 당장 지역경제에 미치는 경제적 효과도 효과지만, 중·장기적으로는 남해안과 천혜의 보고인 다도해 개발을 촉진시키는 동력이 될 것으로 기대 되고 있다¹⁶³).

그러나 지난 1991년 항공우주연구소가 조사한 로켓발사장 기초연구자료에서는 제주도의 가파도와 마라도가 가장 입지조건이 뛰어났다고 판단했고, 과학기술부는 남제주군 대정에 우주센터를 건설하기를 원했다. 그러나 송악산 개발 논쟁과정에서 우주센터 계획은 제대로 논의조차 하지 못했다. 주민들이 설명회조차 거부하며 반대했기 때문이다¹⁶⁴).

외자유치 협정 조인을 가졌고, 개발 이익금의 지역환원사업도 전개하겠다는 사업방침에 대해서 지역민들은 매우 희망적으로 기대를 걸고 있었습니다. 그런데 이 즈음 난데없이 우주과학센터라는 로켓 발사지가 대정 지역에 들어선다는 언론 보도가 있었고 설명회가 있었습니다. 그러나 대정읍민들은 이에 굴하지 아니하고 설명회를 마다하고 반대를 해서 백지화시켰습니다¹⁶⁵).

3년이 지나서야 제주사회는 그때 기회를 살리지 못했다며 후회하는 목소리가 높다. 송악산 갈등이 빚어낸 비극 가운데 하나이다.

제주도가 추진하고 있는 첨단과학기술단지에 대해 생각이 미칠 때면 항상 우주센터가 생각난다...다른 지자체에서는 앞다투어 우주센터를 유치하고자 하였으나 제주도에서는 아무런 유치 활동도 없었다...과학기술부의 입장에서는 상상하기 힘든 일이 제주도에서 벌어졌다. 우주센터를 반대한다는 것이었다...필자가 보기에는 과학기술단지 같아 보이기도 하고 관광자원 같아 보이기도 한다. 그게 제주도에 건설됐어야 하는 아쉬움이 남는다¹⁶⁶).

163) 무등일보 사설, “우주센터를 도약의 발판으로”, 2003. 8. 10.

164) 반대 이유는 송악산에 외자 4억달러가 투자돼 관광단지를 만들어야 한다는 것이었다. 이번에는 우주센터가 제2의 군사기지가 되는 것 아니냐는 피해의식도 잠재해 있었다고 볼 수 있다. 그러나 대화조차 거부하는 지역주민들을 상대로 설득에 나서는 인사는 찾아보기 힘들었다.

165) 이태보(대정읍 이장단 협의회 회장), 제주대 지역사회발전연구소 주최 지속가능한 토론회 자료집, 2000. 3. 31. p.12.

일례로 일본 다네가시마 우주센터의 경우 매년 45일을 사용하는 대가로 연간 2억 엔이 넘는 지방세를 지불하고 있고, 발사 관계자들과 관광객들이 해마다 떨구고 가는 돈이 지역경제에 보탬이 된다고 한다. 그러나 당시 도내 상황은 지역주민들의 반대 목소리가 높으니까 행정의 의지도 박약했다. 우주센터 유치 타당성에 관한 각종 자료를 제시한 다른 자치단체와 유치 반대를 알리는 낱장의 공문서는 심한 대조를 이뤘다. 또 하나의 기억은 당시 항공우주연구소 소장이 지역 국회의원을 찾아 주민들을 설득해달라고 요청했으나, ‘상황 종료’를 고지 받고 ‘제주도에 만들어져야 하는데...’라며 말끝을 흐리고 돌아서던 모습이 잊혀지지 않는 것이다¹⁶⁷⁾.

우주과학센터 유치가 무산된 배경에는 대정 지역 주민들의 반대도 있었지만 보다 큰 배경에는 ‘제주도의 반대’ 입장 때문이었다. 1995년 우주과학센터 입지선정이 한창이던 당시 경남, 전남, 울산 등 전국 각 자치단체마다 이를 유치하지 못해 발버둥 쳤던 이 시기에 유치반대를 제일 먼저 표명한 것은 제주도였다. 우주과학센터 문제가 거론되자마자 도민여론을 듣지도 않은 상태에서 4월 ‘평화의 섬 이미지에 맞지 않는다’, ‘송악산 개발에 반대된다’는 이유를 내세워 정부에 공식 문건으로 반대 입장을 분명히 했던 것은 제주도였다¹⁶⁸⁾.

송악산 갈등의 당사자였던 지역주민들의 주된 이해관계는 ‘관광 개발을 통한 지역 경제 활성화’였고, 환경단체들의 주된 이해관계는 ‘송악산 보호’였다. 이는 곧 ‘송악산을 보호하면서 지역경제를 활성화 할 수 있는’ 최대공약수가 있었다면, 갈등은 쉽게 풀렸을 것이라는 뜻이다¹⁶⁹⁾. 송악산 논쟁 당시 그 대안 가운데 가장 유력했던 것이 바로 ‘우주센터’였다. 그러나 ‘군사기지 투쟁’이라는 역사적 경험을 갖고 있었던 지역주민들에게 우주센터가 제2의 군사기지로 받아들여지는 것은 당연했을지도 모른다. 문제는 토론조차 해보지 못한 채 대안을 버렸다는데 있다. 만약 당시 누군가가(또는 어떤 세력이) 정보의 접근을 차단했었다면..... 문제는 더 심각해진다.

166) 정범진 제주대 교수, “우주센터 어디로 갔나”, 제주일보 제주시론, 2003. 4. 26.

167) 강현희 기자, “고흥우주센터와 제주”, 한라일보 편집국 25시, 2003. 8. 13.

168) 이재홍, “공무원만 죽친다고 될 일인가”, <http://www.jejusori.net/>. 2003. 10. 7.

169) 최대공약수법에 따른 협상에 따라 송악산 문제를 해결하는 방안에 대한 연구는 김진호·김미연, 전계논문. pp.15~17에서 참조.

제 3 절 세화·송당 관광지구 개발

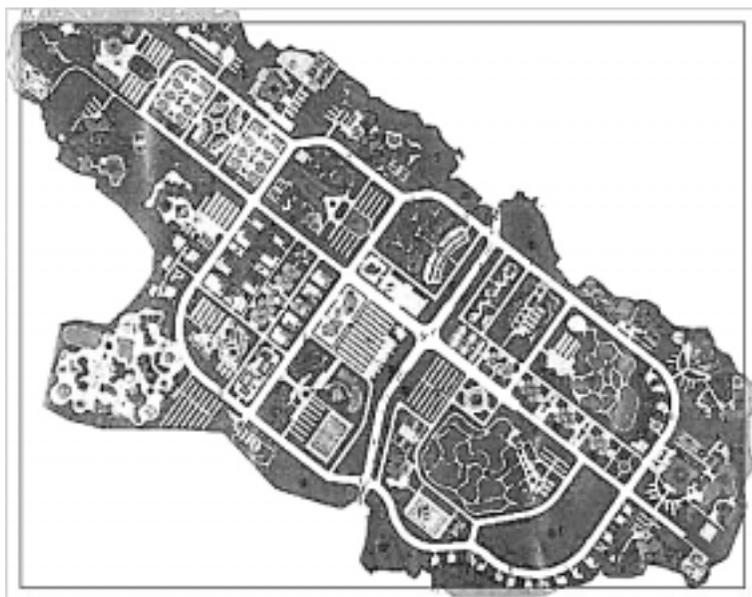
1. 사업내용

제주 동부지역 <그림 4-3>에 위치한 세화·송당 지구는 북제주군 구좌읍 세화리와 송당리 일대의 2,362,800㎡(71만 5천 평) 부지 위에 온천 휴양 관광지로 개발되고 있다.

<그림 4-3> 세화·송당 지구 위치



<그림 4-4> 세화·송당 지구 조감도



자료 : 세화·송당 지구 환경영향평가서 근거로 논자 제작성.

<표 4-5> 세화·송당 지구 개발사업 개요

사업명	제주온천(세화·송당)지구 관광지 조성사업
위치	북제주군 구좌읍 세화리 산 35번지, 송당리 산 222번지 일원
사업 면적	2,362,800㎡(71만 5천평)-국·공유지 0.5%, 사유지 99.5%
사업 시행자	(주)제주온천(대표이사 김희영) 제주온천지구 도시개발사업조합(조합장 정경수)
사업기간	2002~2010
소요예산	1조534억7백만원 -기반시설 986억, 건축공사비 9천547억
투자, 자금조달	기반시설사업:(주)신라종합개발에서 986억 조달 시행
지역주민 참여 및 고용계획	· 전체공사비의 40%이상 지역건설업체 참여(4120억) · 주민 고용 : 전체계획(3850인)의 62%(2400인) 고용

<표 4-6> 세화·송당 지구 사업규모

구분	부지 면적(㎡)	구성비(%)	시설 내용
계	2,362,800	100.0	
공공편익 시설지	428,540	18.1	관리사무소, 도로, 주차장, 배수지
숙박 시설지	420,000	17.8	특급호텔,관광호텔, 일반호텔,콘도미니엄,여관
상가 시설지	174,880	7.4	상가,종합쇼핑센터,음식점토산품 판매점, 농수산물 직판장,터미널
운동오락 시설지	205,360	8.7	종합위락센터,스포츠센터, 종합운동시설
휴양문화 시설지	696,260	29.5	종합온천장, 청소년수련시설, 연수원, 관광농원, 유스호스텔, 향토문화센터,종합휴양센터, 조각공원, 조경휴게지,온천박물관, 온천보양원, 차이나타운,체험농장
기타 시설지	437,760	18.5	녹지,변전소,종사원 주택

이 지역은 사업지구 반경 2km 이내에 오름이 십여 개나 있을 정도로, 오름이 많은 제주 지역에서도 오름 왕국이라고 불리는 곳이다. 이 관광지는 한 사업자가 사업자로 지정돼 개

발하는 다른 관광지와는 달리 토지주들이 토지구획정리조합을 설립해 개발하는 특징을 나타내고 있다.

2. 갈등과정

1) 갈등 이전상황(1989년- 2000년 초)

지질학적으로 제주도는 매우 최근까지 화산활동이 일어났던 화산섬인 관계로 온천 부존에 대한 관심이 꾸준히 이어져 내려왔는데, 1989년 말 가시화되었다. 북제주군 구좌읍 송당리 월랑봉 일대에서 온천탐사를 추진했던 당시 (주)제주온천은 1989년 11월 26일 지하 680m(1호공)의 심부 시추공에서 온천법 규정에 적합한 섭씨 25℃를 넘는 온수를 발견하였다. 이를 계기로 온천탐사는 제주도 전역으로 확산되어 한림읍 금악리 이시돌 목장, 조천읍 함덕리, 제주시 연동, 서귀포시 돈내코 및 서귀농업고등학교 인근, 서귀포시 색달동 서라벌호텔 신축부지, 서귀포시 남성동 천지연폭포 인근, 남제주군 성산읍 오조리 및 표선면 성읍리, 북제주군 구좌읍 종달리, 남제주군 남원읍 신흥리, 북제주군 구좌읍 덕천리 등 여러 곳에서 지하 최대 1,580m에 달하는 심부 시추가 이루어졌다. 일부 업체에서는 일본과 러시아의 시추장비와 기술진까지 불러와 온천탐사를 추진하기도 하였다.

온천탐사가 추진된 곳 중 가장 먼저 온천지구로 지정된 곳이 바로 세화·송당 온천지구이다. 1989년 11월 시추가 끝난 1호공에 대한 온천발견신고가 북제주군으로부터 1990년 8월 17일 수리되고 1991년 5월부터 1992년 8월까지 추가적인 시추를 완료한 후, 온천자원조사(1992년 10월)와 경제성 및 타당성검토(1993년 4월) 등이 진행되었다. 이 같은 노력에 힘입어 1994년 8월 31일, 제주도고시 제1994-64호에 의해 북제주군 구좌읍 세화리 산35번지 및 송당리 산 222번지 일대의 2,362,800㎡(71만 5천평)의 토지가 세화·송당 온천지구로 지정되었다¹⁷⁰⁾.

세화·송당 지구는 다른 관광지 개발과는 달리 토지주들이 토지구획정리조합을 설립해(1996년 3월 28일) 개발에 나서지만¹⁷¹⁾, 자본부족 등의 이유로 사업진행은 빠르게 진척되지는 못했다. 본격적인 사업 시작은 1998년 12월 (주)제주온천과 제주온천지구 도시개발사업조

170) 제주도 광역수자원 관리본부 인터넷 홈페이지 www.jejuwater.go.kr.

171) 세화, 송당 지구에 토지를 소유한 토지주는 570여명으로 전국에 흩어져 있다. 이는 세화, 송당 지구에 온천이 발견된 전후로 전국 각지에서 투자(투기) 차원에서 토지거래가 활발히 이뤄졌기 때문으로 분석된다. 이들 토지주 가운데 조합에 가입한 토지 소유자는 400여명으로 알려져 있다.

합이 사업시행 예정자로 지정되면서부터다. 사업시행자는 주민들을 상대로 개발사업 설명회를 열고, 사업추진의 첫 단계라 할 수 있는 국토이용계획 변경서를 2000년 2월에 제출한다.

2) 잠재적 갈등(2000년 초-2001년 말)

국토이용계획 변경에 대한 1년 간의 심의 끝에 2001년 1월 사업부지 2,362km²의 토지용도는 준농림 지역에서 준도시 지역으로 변경된다. 그러나 이 과정에서 갈등의 씨앗은 배태된다. 2000년 7월 6일 열린 제주도 환경보전자문위원회¹⁷²⁾는 회의를 열고 ①지하수자원보전지구 2등급 지역내의 숙박시설과 온천 보양원은 투수성이 매우 불량한 지역으로 이설 ② 지하수자원보전지구 2등급 지역내 수립이 양호한 지역은 원형 훼손 않도록 최대한 보전토록 했다¹⁷³⁾. 특히 논란이 됐던 점은 지하수 2등급 지역의 개발을 둘러싼 논란이었다. 당시 운영되고 있는 ‘중산간 지역 관리 지침’상에는 시설물 설치가 불가능했으나, 특별법 시행 조례가 개정중이라는 이유로 하수관만 연결해 개발을 허용하도록 제주도가 강력 요청했다는 것이다.

3) 지각된 갈등(2001년 말-2002년 말)

그러나 이 같은 논란은 당시에는 불거지지 않았고, 통합영향평가서 제출되고 개발사업시행 조건부 승인이 이뤄진 2001년 10월 이후에야 드러난다. 특히 사업지구 내에서 발견된 동굴을 놓고 환경단체와 사업자간에 치열한 논쟁이 이어지고, 언론에서 공론화하면서, 사업계획을 보완하는 우여곡절을 겪게 된다. 이 같은 갈등은 2002년 4월 개발사업 기공식 이후에도 계속 이어져 사업자는 영향평가서 협의 내용을 수 차례 변경할 수밖에 없었고, 환경단체는 이 일대가 ‘광범위한 동굴지대’라고 주장하면서 부실한 환경영향평가서에 대한 비판을 가한다. 결국 문화재청이 동굴문화재 보존대책을 강구하라는 통보까지 이어지면서 동굴지역 원형은 보존하는 선에서 사업이 진행 중이다. 현재 사업자는 토지분양(평당 150만원¹⁷⁴⁾)과 함께 투자

172) 환경보전 자문위원회는 환경정책기본법 37조와 제주도 환경보전자문위원회 조례에 따라 구성된 것으로 ‘환경보전 대책에 따른 기본계획의 수립에 관한 사항과 환경기준에 관한 사항, 환경영향평가서를 심의’하는 기능을 맡았다. 위원장은 행정부지사이고, 당연직 위원으로 제주도 환경건설국장과 농수축산국장, 보건환경연구원장 등 3명, 위촉직 위원에 대학교수 6명이 위촉됐다.

173) 제주도, ‘국토이용계획 변경 관련 제주도환경보전자문위원회 자문결과 알림’, 환경 67000-777 공문.

174) 제주도 관광지 개발에서 ‘땅’의 문제는 주목해서 봐야 할 문제다. 1991년 제주도 개발 특별법 제정 당시에도 토지수용령이 제정 움직임이 있었으나 손쉬운 토지매입만을 강조한 도민의 재산권을 침해한다는 이유로 대표적 ‘독소조항’으로 분류돼 특별법에서 삭제된 역사적 사례가 대표적이다.

또, 2003년 10월 2일 제주도에 대한 국회 행정자치위원회의 국정 감사 과정에서 우근

자를 모집하며 관광개발을 진행중이다.

이처럼 세화·송당 지구에서는 갈등 현상이 지각되기는 했지만 ‘명백한 갈등’양상으로 번지는 않고 봉합된 채, 사업이 이뤄지는 특징을 보이고 있다.

4) 갈등의 여파(2002년 말- 현재)

온천을 이용한 휴양문화관광지를 지향하는 세화·송당 지구는 1990년대 초반부터 꾸준히 개발을 지향했지만, 사업비를 확보하지 못해, 사업추진은 지지부진했다. 개발방식은 기존 관광지 개발과는 달리, 토지를 일반인들에게 분양하는 도시개발 방식을 채택하고 있어 눈길을 끈다. 즉 토지주들로 이뤄진 조합이 사업시행자이지만, 실제 기반시설사업을 맡고 있는 (주)신라종합개발이 주도적으로 사업을 진행하고 있는 것으로 알려져 있다. 현재 기반작업이 진행중인데, 이 사업의 성패는 얼마나 토지 분양이 이뤄지고, 토지를 분양 받은 새로운 토지주들이 개발에 참여하는냐에 달려 있다. 다시 말하면, 기대했던 것만큼 토지 분양이 이뤄지지 않는다면, 사업은 또 다시 중도에 멈출 수도 있는 상황이다.

3. 갈등논점



1) 동굴 논란

세화·송당 지구는 제주 동부지역의 오름 왕국이라고 불리는 곳이다. 또한 지대가 대부

민 제주도지사는 한나라당 김기배, 김무성 의원이 "현재 국제자유도시개발에 있어 민자유치 목표액 18조 6,000억원을 달성할 방안이 무엇이나"는 질문에 대해 "외자 유치 달성을 위해서 땅을 사고 파는데 효율적이어야 한다"고 전제하고, "제주도는 개발할 땅이 선정되면 그 땅을 도가 사고 민간투자자에게 쉽게 팔 계획"이라고 답변한 점에서 관광개발에서 차지하는 '땅'의 의미를 짐작할 수 있다.

제주도 국제자유도시특별법 개정 과정에서 나온 중앙일보 경제부 김종윤기자의 취재 일기 '반쪽 제주특별법' 논란도 주목할 만 하다. 김 기자는 이 칼럼에서 "(특별법 개정안) 관광단지가 들어설 땅 문제를 슬쩍 비켜갔다. 토지 수용에 관한 내용을 명문화하지 않은 것이다"며 "땅 주인들은 땅값을 높게 부를게 뻔하다. 그러나 이런 저런 이유로 국내 투자를 꺼리는 외국인들이 엄청난 땅값을 물고 제주도 개발에 선뜻 나설 것으로 기대하기는 무리"라고 주장했다. 또 "사정이 이렇게 꼬인 데는 지역 주민들의 이기심과 여기에 굴복한 정부의 무소신이 깔려 있다"며 "제주도민들은 눈앞의 작은 이익을 좇느라 개발계획자체가 무산될지 모르는 위험을 무릅쓰고 있다"고 충고까지 곁들였다.

그러나 이같은 '땅'이 갖는 중요성 때문에, 관광개발이 부동산 개발로 전락하고 있다는 비판도 만만치 않다. 세화,송당지구의 경우 온천지구로 지정되지 않았을 당시 평당 3만원 내외에 불과하던 지가는 온천지구 지정이후 평당 30만원을 호가했고, 사업승인 이후 분양가는 150만원까지 치솟았다.

분 꽃자왈¹⁷⁵⁾ 지대로 이뤄져 사업 추진 초기부터, 보존론자들의 비판을 받아왔다. 국토이용 계획 심의(2000년 2월-2001년 1월)기간에는 제주도 환경보전전문위원 L모씨 등이 개발계획에 문제를 제기하기도 했지만¹⁷⁶⁾, 이슈화되지는 않았다. 이 사업과 관련해 갈등이 표출된 계기는, 사업지구에서 동굴이 발견되면서부터다. 통합영향평가 심의과정에서 위원들은 문화재, 동굴 등의 조사결과는 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정에 의거 재작성을 요구하는 등 몇 가지 보완 요구를 했다(2001. 6. 27). 이에 앞서 국토이용계획 변경과정에서도 문화재청은 건교부에 제출한 협의서를 통해 “천연동굴 분포여부에 대한 정밀조사를 실시하여 그 결과에 따라 보존문제에 대해 별도협의를 거쳐 사업계획에 반영할 것”을 촉구한 바 있다(2000. 3. 21). 이 같은 지적에 따라 사업자는 제주대학교 박물관에 의뢰해 ‘문화재 지표조사’(2001. 4)를, (사)제주도 동굴연구소에 의뢰해 ‘천연동굴 분포조사’(2001. 5)를 하지만, “보존가치가 있는 유적과 유물, 제주도에 분포하는 용암동굴인 만장굴·협재굴과 같은 대형동굴은 확인하지 못했다”¹⁷⁷⁾고 결론 내린다. 갈등의 불씨를 안은 채 제주도는 2001년 10월 31일 일반 조건 10가지, 특수조건 9가지를 내걸고 개발사업시행을 조건부 승인¹⁷⁸⁾한다. 이 조건 가운데 동굴에

175) 나무와 덩굴 따위가 마구 엉클어져 수풀같이 어수선 하게 된 곳을 제주에서는 “꽃자왈”이라 부른다. 크고 작은 바위들이 널려있고 자연림과 가시덤불 숲을 이룬 곳, 속칭 ‘빌레용암’이라고 하는 파호이호이 용암과는 달리 점성이 커서 표면이 거칠고 분출 당시부터 크게 쪼개지면서 이뤄진 용암지대다. 이런 형태의 용암을 지질학에서는 ‘아아(Aa)용암’이라고 부르고 있지만, 제주도처럼 이런 용암지역이 광범위하게 분포하고 있는 곳이 국내뿐만 아니라 전세계에도 희귀한 형태여서 ‘꽃자왈 용암’이라는 용어가 가장 적절한 표현이라 할 수 있다. 꽃자왈 지대는 토양의 발달이 빈약하고 크고 작은 암괴들로 이뤄져 있을 뿐만 아니라, 자연림과 가시덤불이 혼합 식생하고 있어 경작지로 이용하지 못하는 불모지로 인식돼 왔으나 최근 이 지대에 대한 식물학적, 지질학적 연구가 본격 진행되면서 관심을 끌고 있다. 꽃자왈 지대가 왕성한 복원력을 갖는 것은 적절한 수분 보전과 지열 때문이다. 땅이 숨을 쉬듯 꽃자왈 지대는 바위와 바위 사이에 물이 스며들어 수분을 함유하고 지열을 보존해 겨울에도 양치류를 비롯한 식물들이 자라는 데 적합하다. 그래서 꽃자왈 지대는 아직도 여러 종류의 야생난을 비롯한 식생이 풍부하게 자라고 있다. 또 꽃자왈 지대는 한라산 노루 등 동물들의 서식지나 피난처가 되어주고 있어 생태의 천국이기도 하다. 특히 꽃자왈지대는 제주섬의 지하수를 정화시켜주는 중요한 역할도 하고 있어, 보존론자들로부터 ‘제주의 허파’라는 평가를 받고 있다.

176) 이 내용은 국토이용계획이 변경된 지 1년쯤 지난 2001년 11월 8일 KBS 9시 제주 뉴스와 12월 24일자 제민일보 1면에 보도됐다. 기사에는 환경영향평가 과정에서 ‘로비의혹’이 있었다고 적혀있지만, 이는 기자가 국토이용계획 변경과정에서의 심의와 혼돈한 것으로 보인다. 당시 제민일보 기사내용은 다음과 같다. (제주도 환경보전전문위원 L모씨의 증언) “지하수 2등급지에 (시설을) 설치해선 안 된다고 완강히 반대하자, 담당자부터 간부까지 돌아가며 집으로 전화를 걸어 도장을 찍어달라고 요구했다. 굳이 시설을 하려면 3등급지로 옮길 것을 주문했으나 도에선 주민들이 2등급지를 원한다는 명분을 들이댔다. 다른 위원들도 반대하다가 도에서 ‘조례만 바꾸면 위원들에게 책임이 돌아가지 않으므로 서명해달라’고 했다.”

177) (주)제주은천, “세화 송당지구 관광지조성사업 통합영향평가서 보완서”, 2001. 7. p.41.

대해서는 “문화재청에서 지표조사 및 동굴 조사서를 검토 중에 있으므로 검토결과 통보에 따라 천연동굴 등 종합적인 문화재 보존대책 수립하고 개발계획에 반영할 것¹⁷⁹⁾”을 주문했다.

사업승인 이뤄지자 ‘동굴’문제는 세화·송당 개발의 핵심사안으로 떠오른다. 환경단체는 즉각 개발사업 승인에 대해 재검토를 촉구했다.

얼마 전 학계에서는 이곳 세화·송당 관광지구는 도내 최대규모의 천연동굴 군락지일 가능성이 높아 정밀 조사의 필요성을 제기한 바 있다. 현재에도 천연동굴이 발견되고 있다. 따라서 제주도는 이에 대한 정밀조사와 함께 보존대책을 세우는 일이 선행되어야 했다. 하지만 결과는 정반대로 동굴보존의 단서조항만 달았을 뿐 이 지역의 개발을 허용하고 말았다. 문화재 보호에 앞장서야 할 제주도가 ‘적극적인 행정’이라는 이름으로 개발 앞에 마땅히 보존해야 할 천연문화재를 희생양으로 내놓은 셈이다¹⁸⁰⁾.

언론에서도 사업승인의 부당성을 지적하는 기사가 잇따랐다. KBS는 2001년 11월 5일부터 9일까지 5차례 기획보도를 하면서, 사업지구내의 동굴 문제를 제기한다.

제주대학교 중앙도서관

수영장과 식물원 등이 들어설 예정인 해발 210미터 일대. 자연동굴 입구가 나무에 가려졌습니다. 몇 명이 동시에 들어갈 만한 공간입니다. 박쥐가 집단 서식하는 천연동굴입니다. <손인석 박사/제주도 동굴연구소 소장; 천부에 있는(지표에 붙어 알게 형성된)동굴이다.> 동굴 길이만 50여 미터에 이릅니다. 이 지구 내에만 이 같은 동굴 입구가 7개나 발견됐습니다. 이 일대가 동굴군 지대임을 보여주고 있습니다¹⁸¹⁾.

- 178) 자치단체가 개발 관련 인·허가를 내줄 때 사용하는 ‘조건부 승인’이 남발되면서, 사업추진 과정에서 빚어질지 모를 우려들에 대해 면죄부를 주고 있다는 지적도 있다. 즉 조건 이행을 앞둔데도 벌칙규정이 없거나, 있어도 사후감독에 나서지 않는 경우가 많기 때문이다. 세화·송당의 경우 사업승인을 내줄 때 으레 따라붙는 일반조건 외에도 9가지 ‘특수조건’이 포함됐다. 특수조건 가운데는 국토이용계획 변경결정 때 관계부처가 제시한 의견의 철저한 이행과 종합적인 문화재 보존대책 수립 등 하나 하나가 간단치 않은 사안이다. 승인에 앞서 이행을 요구할 수도 있는 성질의 것이란 지적이다. 제주도개발특별법은 사업시행승인을 얻은 날로부터 2년 이내에 착공하지 않거나 조건을 이행하지 않을 경우 승인 또는 인·허가를 취소할 수 있도록 하고 있으나 관광지중에서 돈이 없어 승인이 취소된 경우는 있어도, 단서조항 불이행이 취소 이유가 된 사례는 거의 없다. 이에 대해 제주도 관계자는 “조건부 승인은 오히려 사업추진을 보장하면서 폐해도 줄일수 있게 하는 적극적인 행정행위의 하나”라는 입장이다. ; 김성진 기자, 제민일보, 2001년 11월 1일자
- 179) 제주도, “세화·송당 온천 조건부 관광지 개발사업 시행승인서”, 특수 승인조건 ‘사’항.
- 180) 제주환경운동연합 성명서, “제주도는 세화·송당 온천 관광지 개발사업 승인을 재검토하라”, 2001. 11. 2.

여론의 비판이 따라워졌지만, 사업자는 2002년 4월 11일 우선 기공식에 착수하고, 다음달 동굴 등의 문제와 관련해 통합 영향평가 협의내용 변경계획서를 제출한다. 여기에는 건국대학교 지리학과에 의뢰한 ‘동굴 학술조사보고서’가 첨부돼 있었다. 이 보고서에서도 동굴의 보존가치는 없는 것으로 결론 내려졌다.

동굴은 대부분 작은 함몰구이거나 작은 공동 입구로 이루어져 있으며, 이들 동굴은 대부분 출입이 불가능하고 지형지물의 발달이 미약하여, 천연기념물이나 문화재적 가치가 희박하다. 동굴 내부의 지형지물은 제주도의 타 동굴에서 흔히 볼 수 있는 지형지물로 그 규모나 수에 있어서 매우 미약하여, 천연기념물로서의 가치는 희박한 것으로 판단되며, 또한 동굴 내부는 심한 낙반으로 인해 대부분의 지형지물이 파손되어 있다. 동굴 내부의 기후 환경은 동굴의 규모가 적고 3개의 함몰구와 연결되어 있어 외부와의 노출이 매우 심하며, 따라서 동굴 고유의 기후조건이 매우 미약하여 앞으로도 동굴 내 성장이나 보존이 매우 어려운 실정이다¹⁸²⁾.

이에 맞서 제주환경운동연합은 현지에 대한 생태계조사를 직접 벌여, 사업자의 영향평가가 부실했다는 주장을 펼친다.

세 곳에서 평가서에서는 확인 안 된 새로운 동굴지대를 확인했다. 이중 주구물곶 지역은 국도 16번 도로에서 소로를 따라 약 10개의 입구를 확인했는데, 사람의 출입은 불가능하나 연결의 가능성이 충분히 있었다. 새물케 지역의 경우 16번 도로에서 약 200미터밖에 떨어져 있지 않은 곳의 가시나무 주변에서 약 10개의 동굴 입구를 확인했으며 농로를 따라 형성된 연못과 광범위하게 형성된 습지 주변에서 3개의 동굴 입구를 확인했다. 이 중 가시나무 주변의 동굴은 사람의 출입이 가능한 상태이다. 이 새로운 동굴의 확인을 통해 현장에 가면 누구나 확인이 가능한 지역에서 발견된 것으로 보아 다른 지역에 대한 조사도 제대로 이뤄지지 않았다는 것이 확인되어 동굴에 대한 전면적인 조사와 함께 새로 확인된 동굴에 대한 정밀조사의 필요성이 제기되었다...(중략)...이번 조사를 통해 그동안 가장 큰 논란이 되었던 동굴존재 여부에 대한 조사를 한 결과 동굴지대 두 곳이 새롭게 발견됨으로써 사업 예정지는 광범위한 동굴지대임이 확인되었다¹⁸³⁾.

동굴의 보존 가치가 없다는 사업자의 주장과, 이 일대가 ‘광범위한 동굴지대’라는 환경단체의 주장이 팽팽히 맞서면서, 기공식까지 치른 개발사업은 진척을 보지 못했다. 결국 2003년

181) KBS 제주 9시 뉴스, “GIS 1차 자료 부실”, 2001. 11. 6.

182) (주)제주온천, “세화·송당지구 관광지 조성사업 통합영향평가 협의내용 변경계획서”, 2002. 5. pp.45~46.

183) 제주환경운동연합, “세화·송당 온천지구 생태계조사 결과”, 2002. 7. 25. pp.2~4.

2월 문화재청이 제주도에 ‘동굴 지역 원형을 보존하라’는 문화재 보존대책 통보를 내리면서, 동굴이 발견된 지역만을 제외한 나머지 지역에서 기반공사가 시작되면서 ‘동굴’ 논란은 일단락 됐다.

2) GIS(지리정보시스템) 지하수보전지구 논란

제주도가 전국 최초로 시행한 GIS(지리정보시스템)은 제주지역의 천혜의 자연환경을 과학적이고 체계적으로 보전·관리한다는 취지로 구축되었다. 즉 先보전 後개발을 통해 보전지역과 이용지역을 구분하여 합리적으로 관리하려는 것이다. GIS 도입은 그동안 보존가치를 놓고 갈등을 벌여오던 보존론과 이용론이 과학적 근거를 가지고 합리적인 토론을 할 수 있는 기준을 제시했다는 점에서 의의가 크다. 무엇보다 특정지역의 보존가치를 수치적으로 표현가능하다는 점에서 선진적인 정책이라는 평가가 가능하다.

제주도의 GIS는 생태계, 지하수, 경관 3가지 관점별로 각각 기준에 따라 등급을 지정하였고, 그 등급에 따라 행위제한을 두었다. 즉 ‘등급별 지정 기준’과 ‘등급에 따른 행위제한’이라는 2차원적인 구성이다¹⁸⁴⁾.

 <표 4-7> 제주도 GIS 체계

GIS	등급	등급 지정기준	등급에 따른 행위제한
생태계	1, 2, 3, 4-1, 4-2, 5 등급	식물상, 동물상 요소	보존 이용
지하수	1,2,3,4 등급	토양, 투수성 지질 요소	보존 이용
경관	1,2,3,4,5 등급	경관미, 시각적 흡수력, 가시 지역	보존 이용

자료 : 제주도, 제주도 전지역 GIS 확대구축, 2000에서 참고하여 논자 재구성.

각 등급별 지정면적은 다음과 같다. 이는 한라산 국립공원지역과 도시계획지역, 도서지역을 제외한 제주 전 지역에 해당하는 면적이다.

184) 각각의 GIS 등급별 기준과 행위제한에 대한 자세한 내용은 현행 국제자유도시특별법 시행조례 별표 2-5 참조.

<표 4-8> GIS 보전지구 등급별 지정면적

구 분	지하수자원보전지구		생태계보전지구		경관보전지구	
	면적(km ²)	비율(%)	면적(km ²)	비율(%)	면적(km ²)	비율(%)
계	1,306.530	100.0	1,306.530	100.0	1,306.530	100.0
1등급	29.324	2.2	29.851	2.3	85.796	6.6
2등급	203.906	15.6	52.931	4.0	27.360	2.1
3등급	243.893	18.7	121.161	9.3	477.747	36.6
4등급	829.407	63.5			336.606	25.7
(4-1등급)			146.096	11.2		
(4-2등급)			500.504	38.3		
5등급			455.987	34.9	379.021	29.0

자료 : 제주도, 『제주도 전지역 GIS 확대 구축 보고서』, 2000. 8. pp.26~32.

제주도가 국토연구원에 의뢰하여 GIS제도에 대한 시행에 들어간 것은 1997년이다. ‘중산간 지역 종합조사’ 결과를 토대로 해발 200m에서 600m까지 이른바 한라산 중산간 지역에만 적용했다. 당시는 법적 뒷받침 없이 제주도의 ‘지침’을 근거로 적용했지만, 중산간지역¹⁸⁵⁾의 선보전 후개발이라는 원칙은 별다른 저항 없이 시행됐다.

그런데 문제는 2000년 제주도가 중산간뿐만 아니라 해발 200m이하의 해안지역까지 제주 전 지역으로 GIS를 확대하려 하면서부터다. 제주도는 GIS를 제주 전역으로 확대·구축하는 과정에서 등급별 토지이용 규정을 완화한다. 즉 당초 ‘원칙적 보존지역’이었던 2등급 지역을 ‘원칙적 이용가능지역’으로 바꾼 것이다¹⁸⁶⁾. 제주도의 논리는 중산간지역처럼 엄격한 기준을 해안지역에까지 확대 적용했을 경우, 개발이 힘들어지고, 그렇다고 중산간과 해안을 이중기준(중산간은 현행, 해안은 완화)으로 적용했을 경우, 토지주들의 반발을 설득할 수 없다는 것이었다.

185) 제주도에서 중산간지역이란, 지하수의 함양 지대라는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 제주의 생명수인 지하수는 중산간에서 지하로 스며들어 해안에서 용출하는 지질적 특성을 지닌다. 이에 따라 이런 중산간을 보전해야 한다는 것은 제주도민들 사이의 압묵적 동의사항이라고 할 수 있다.

186) 이는 이용과 보존의 문제를 푸는 객관적인 도구처럼 보이는 GIS 제도가 실은, 정책결정권자의 의지에 따라 얼마든지 합리화의 도구로 사용될 수 있다는 점을 증명한다.

<표 4-9> GIS 제도의 변천

시행 시기	근 거	적용대상 (해발)	토지 이용 규제
1997년~2000년 11월	중산간 보존 지침	200m~600m	강
		0m~200m	조항 없음
2000년 12월~2002년 4월	제주도개발특별법	200m~600m	약
		0m~200m	조항 없음
2002년 5월~현재	국제자유도시특별법	200m~600m	약
		0m~200m	약

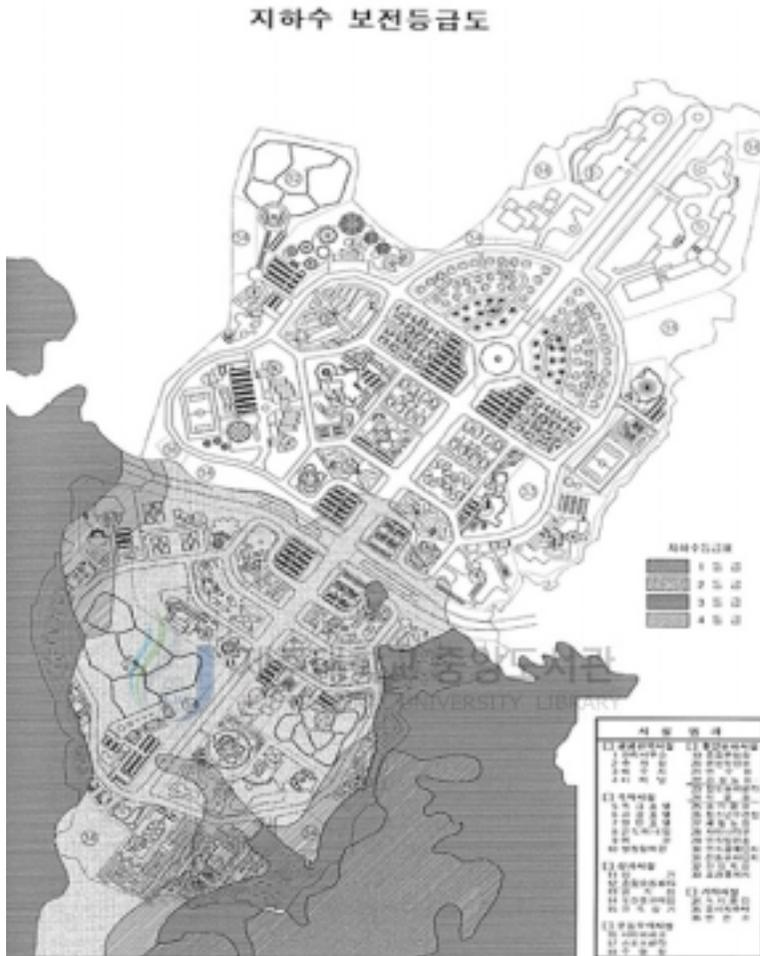
자료 : 제주도 GIS 중산간 지침(1997)과 제주도 전지역 GIS 확대구축 용역(2000) 종합해서 논자가 재구성.

세화·송당 지구는 바로 GIS 제도에 따른 토지이용규제가 완화된 이후, 처음으로 사업승인이 내려진(2001년 10월) 개발사업이라는 점에서 주목된다. 특히 2000년 12월부터 시행에 들어간 GIS 토지이용규제완화는, 해발 200미터 이하의 경우 조사가 이뤄지지 않았다는 이유로, 실제 시행은 2002년 5월부터 들어갔다. 이때는 국제자유도시특별법을 근거로 법적인 뒷받침까지 받게 된다. 결국 2000년 12월부터 2002년 4월까지의 해발 2백미터 이상의 경우는 규제 완화된 내용으로, 2백미터 이하의 아예 GIS 제도의 적용을 받지 않는 과도기적 상황이 이어진다.

세화·송당은 바로 이 과도기적 상황에 놓여 있었다. 이를 표로 나타내면 <표 4-9>와 같다. 세화·송당 지구는 사업지구를 관통하는 도로(국도 16호선)를 중심으로 해발 200미터의 기준이 되고 있다. <그림 4-5>에서 보듯이 국도 16호선 이남이 해발 200미터에 해당하는 중산간 지역이다.

해발 200m 이상의 중산간지역은 전체 사업지구의 43.4%인 102만 5천354㎡에 해당한다. 이 가운데 69.3%인 71만516㎡가 깎자왈 지대로 이뤄진 지하수 2등급에 해당된다. 사업초기단계인 국토이용계획변경단계(2000. 2~2001. 1)에서, 이 지역은 과거 규제가 강화된 중산간지침의 적용을 받았지만, 통합영향평가단계(2001. 2~2002. 6)에서는 규제가 완화된 규정의 적용을 받았다. 즉 1997년 지침에 따르면 대규모 시설이 불가능했던 곳이, 규정이 완화되면서 하수관만 설치하면 대규모 시설도 가능하게 뒤바뀐 것이다. 이는 GIS제도의 도입취지를 근본적으로 흔드는 결과를 초래했다. ‘보존지역’으로 분류했던 곳이 한 순간에 ‘이용지역’으로 뒤바뀐다면, 과학적이라는 GIS가 사실은 정책결정권자의 의도에 이용되는 수단에 불과하다는 것을 입증하는 것이 되기 때문이다.

<그림 4-5> 세화·송당 지구 지하수보전 등급도



자료:세화·송당지구 환경영향평가서

또 전체 개발면적의 절반을 넘는 해발 200m 이하의 해안지역(편의상 부르는 명칭이라는 것은 앞서서도 설명했다)에서는 GIS 제도가 아직 도입되지 않았다는 이유로, 최소한의 토지 이용규제조차 적용하지 않는 것은 심각한 문제를 초래하고 있다. 말이 중산간, 해안일 뿐이지, 이 일대는 실제 연속된 곳자왈 지대이기 때문이다.

<표 4-10> 지하수 보전지구에서의 행위제한 규정 변화 -생활하수 발생시설의 경우

	<'97년 지침>	<현행 조례>
2 등 급	<ul style="list-style-type: none"> 연건평 1000㎡미만- 하수처리장까지 하수관거연결시 허용, BOD 10mg/ℓ 이하, SS 10mg/ℓ 이하 처리시설 설치시 허용 <u>연건평 1000㎡이상-설치금지</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 연건평 3300㎡미만-하수처리장까지 하수관거 연결시 허용, BOD 10mg/ℓ 이하, SS 10mg/ℓ 이하 처리시설 설치시 허용 <u>연건평 3300㎡이상-하수처리장까지 하수관거 연결시 허용, BOD 5mg/ℓ 이하, SS 5mg/ℓ 이하 처리시설 설치시 허용</u>

자료 : 제주도 중산간 관리 지침, 1997 ; 제주국제자유도시특별법 시행조례 별표 2 (20조 관련), 2002.

이용과 보존의 원칙이 뒤바뀌는 중요한 변화가 생겼음에도, 이 문제는 2000년 논의 당시에는 크게 불거지지 않았다. 환경단체가 일부 문제제기를 했지만, 여론화되지는 못했다.

중산간 지역과 중산간 이하 지역의 관리기준의 통일이라는 명분으로 등급기준이 완화되었고, 허용행위 또한 많이 완화되었다...(중략)...다음과 같이 제안한다. 첫째, 등급별 설정 기준을 강화하고 허용행위 또한 강화하는 방안으로 재조정되어야 한다. 둘째, 중산간 지역과 중산간 이하 지역의 통합관리기준을 내세워 모든 기준을 완화하였다면 중산간 지역과 중산간 이하의 양원화된 관리방안 또한 검토가 필요하다¹⁸⁷⁾.

오히려 당시 언론은 GIS 제도의 확대가 환경보전에 큰 기여를 할 것으로 내다보고 있었다. 제주도의 보도자료가 일방적으로 반영된 결과다.

중산간 지역 관리가 GIS 체제로 단일화되고 절대, 상대 보전지역은 해제된다. 그러나 지하수 보전지구에 대한 행위제한이 강화되는 등 중산간 지역 보전 기초는 유지된다...(중략)...지하수, 생태계, 경관 보전지구 중 1등급은 시설물 설치나 형질변경, 산림훼손 등을 원칙적으로 금지하고 2등급도 생활하수 처리시설 등을 제외하고 원칙적으로 활용을 금지하며, 3등급 이하도 제한적으로 허용하는 등 중산간 지역 보전 기초는 그대로 유지할 방침이다¹⁸⁸⁾.

187) 제주환경운동연합, “제주도 전지역 GIS 확대구축 용역에 따른 제주환경운동연합의 입장”. 2000년 7월 3일자 성명. p.4.

188) 제민일보, “중산간 GIS로 관리”, 2000년 3월 1일자.

제주도 전지역 GIS 구축은 제주도개발특별법의 뒷받침 하에 지하수, 생태계, 경관 등급에 따라 환경을 보전, 관리하는 체계가 갖춰졌다는데 큰 의미가 있다...(중략)...1,2등급 지역은 토지이용을 제한하거나 주민편익시설 또는 1차 산업시설만을 부분적으로 허용하고, 3등급은 제한적으로 허용하는 한편, 4,5 등급 지역은 일정요건을 갖추면 허용하거나 개별법을 적용하게 된다...(중략)...토지이용이 사실상 금지되는 1,2 등급 지역은 지하수자원보전지구 248.6km², 생태계 보전지구 90.2km², 경관보전지구 123.9km² 등으로 중복된 면적을 제외하면 보전지구 설정대상 면적의 26.1%인 342.3km²에 이른다¹⁸⁹⁾.

충분한 논의 없이 시행된 ‘추상적’인 GIS 제도는 결국 규제완화 이후 첫 사업승인지역인 세화·송당 지구라는 ‘구체적’인 문제에서 충돌을 빚었다. 이후에 살펴보게 될 한라산리조트 개발을 비롯해 블랙스톤리조트, 각종 골프장 개발에서도 GIS 문제는 개발과 이용의 논쟁 속에 중심 화두로 떠오르게 된다. 이 시발점은 2001년 11월 5일부터 9일까지 5차례 방영된 KBS의 기획보도라고 할 수 있다¹⁹⁰⁾.

현 GIS 등급 기준에 용암동굴은 지하수 1등급이지만 사업승인 당시 이곳은 2등급으로 돼 있습니다. 자료가 부정확했다는 증거입니다. < 김천규 /국토연구원 책임연구원 : GIS의 성공은 1차 자료가 얼마나 정확 하느냐에 달려 있다...> 잘못된 정보 입력은 지난해 국토이용계획변경 과정에서 바로잡을 수 있었지만 문화재청의 동굴조사 권고가 무시됐습니다. 더 큰 문제는 용역기관이 문화재 지표 조사에서 이 일대에 동굴이 없다는 의견을 낸 점입니다. 어떤 시설도 설치할 수 없는 GIS 1등급 지정을 기피하려는 사업자의 의도를 눈감아 준 것입니다¹⁹¹⁾.

생활하수 발생시설 설치 규제대상이던 지하수 2등급 지역에서도 하수관만 연결하면 시설을 허락 한 것입니다. 지하수 2등급 지역에 대규모 개발이 가능해졌습니다. <장창도 /제주도 환경건설국장 : 과거의 기준이 잘못된 것이어서 바로잡는 것이다...> 제주도의 개발 우선정책은 최근 사업승인이 이뤄진 세화·송당 지구에 큰 변화를 줬습니다. 해발 200미터 이상의 개발 예정지 가운데 지하수 2등급 지역은 70%에 이르지만, 소평센터와 수영장 등 각종 시설을 할 수 있게 됐습니다. 더 큰 문제는 해발 200미터 이하의 개발 예정지에서는 GIS 기준을 적용 받지 않아 호텔과 상가 등이 집중 배치된 점입니다. 아직 200미터 이하 지역에서는 GIS가 고시되지 않았기 때문입니다. 이는 가장 객관적인 기준처럼 보이는 GIS제도가, 사실은 개발을 합리화하는 수단으로 전략할 수 있다는 사실을 보여주고 있습니다¹⁹²⁾.

189) 제민일보, “도 전역 GIS 구축 의미와 내용”, 2000년 8월 16일.

190) 당시 KBS가 GIS 관련 보도를 시작하자, 제주도 관광 개발 담당 고위직 공무원은 비공식적으로 “제주도의 개발정책이 흔들릴 수 있다”며 보도 자제를 요청한 바 있다.

191) KBS 9시 제주뉴스, “GIS 1차 자료 부실”, 2001년 11월 6일.

192) KBS 9시 제주뉴스, “중산간은 완화, 해안은 공백”, 2001년 11월 7일.

지난해 세화·송당 지구 개발을 위한 국토이용계획 변경과정에서 환경부의 문제제기가 있었습니다. 당시 제주도 중산간관리지침상 지하수 2등급 지역에는 시설이 들어설 수 없었기 때문입니다. 환경영향평가 위원들의 심의를 거치도록 했으나 반대의사를 나타내던 위원들조차 변경에 동의할 수밖에 없었습니다. 이미 규정을 바꾸기로 결정한 제주도의 강력한 요청 때문이었습니다. <환경영향평가 위원 L모씨 (제주도 공무원이)조례 개정해서 2등급에도 시설 들어설 수 있도록 할 것이니까, 위원 여러분에게는 책임 안 가니까 동의해달라고 했다.> GIS 2등급 지역이 한 순간 대규모 시설이 들어설 수 있는 곳으로 변한 것입니다. 그런데도 제주도는 환경보호를 우선하고 있다는 주장입니다. <장창도 /제주도 환경건설국장 : 제주도는 환경이 살아야 제주가 산다. 규제가 완화된 것이 아니고 강화된 것이다.> 그러나 GIS를 제주 전 지역으로 확산 적용하면서 지하수와 생태계, 경관 등의 2등급 관리 규정은 완화됐습니다. 이대로라면 제주 전역에서 지하수와 생태계 1등급 지역 3%, 경관 1등급 지역 7%만이 보호대상에 해당됩니다. 당초 2등급까지 26%의 면적을 보호한다는 계획은 공염불이 되고 말았습니다¹⁹³⁾.

이 같은 문제제기가 잇따르자 문화재청은 문화재 지표조사 보완요청, 감사원은 관련 공무원에 대한 징계통보를 하는 등, 기공식까지 치른 개발 사업은 난관에 부딪히게 된다.

건교부 장관은 2000. 12. 27. 제주도지사에게 제주온천 관광지구의 개발을 위한 국토이용계획변경결정을 통보하면서, 환경부 장관이 자연생태계 보전가치가 높은 생태계 3등급 지역(39,000㎡)은 현 상태로 보존, 존치하여 녹지공간으로 확보하도록 협의한 의견을 철저히 이행토록 하였다. 그런데도 제주도는 개발업체들이 위 보전가치가 높은 생태계 3등급 지역 39,632㎡ 중 32,254㎡만 보존하고 나머지 7,378㎡를 개발하는 내용의 영향평가를 작성, 제출하였는데도, 이를 그대로 적정한 것으로 인정하여 영향평가 업무를 처리하였다. 따라서 제주도지사는 국토이용계획변경 결정 조건과 다르게 영향평가 업무를 부당하게 처리한 관련공무원을 징계 조치하시기 바람¹⁹⁴⁾.

문화재보호법 제48조의 2 및 74조의 2에 의거 다음과 같이 문화재 보존을 위한 조치사항을 통보하오니 사업 시행자로 하여금 이행토록 하여 주시고 이를 확인하여 주시기 바랍니다.

가. 지표조사에서 확인된 천연동굴 발굴지역은 원형 보존하고, 분묘 및 석축 시설 등은 문화재 담당 부서와 협의하여 처리토록 함

나. 제주도는 세계자연유산등록 예정지역과 멀지 않은 곳에 위치하므로 사업 시행으로 인한 자연유산의 주변경관과 유물 산포지 등이 훼손되지 않도록 함.

다. 공사 중 중요 유적, 천연동굴이 확인될 경우 이의 처리방안을 우리 청에 협의 포함

193) KBS 9시 제주뉴스, “보존의지가 문제”, 2001년 11월 8일.

194) 감사원, “제주온천 관광지구 환경 등 영향평가협의 업무 부당처리(징계,통보)”.

라. 협의 결과에 따라 사업계획에 영향을 미칠 수 있으므로 우리 청과의 협의가 완료된 이후에 사업을 착수 요함 195).

이 같은 잇따른 문제제기에 대해 제주도는 철저하게 ‘무관심 전략’을 내세웠다. 공식적으로 대응하지 않은 채, 결국 발견된 동굴 지대만 보존하는 선에서 사업 착수에 들어갈 수 있었다. 그러나 GIS와 관련한 문제는 ‘한라산리조트 개발’과 관련해 폭발하고야 만다.

제 4 절 한라산리조트 개발

1. 사업내용

한라산리조트 개발사업 계획은 제주도가 국제자유도시계획을 발표한 이후 첫 민자유치 사업이라는 점에서 주목을 받았다. 한국민속촌을 운영하는 자회사인 (주)더원은 북제주군 소유인 수당목장을 25년여 동안 임대받아 목장을 운영해 왔으나 축산업의 경쟁력이 상실되자 제주 국제자유도시 출범에 맞춰 이 곳에 종합관광휴양시설 사업계획을 추진해 왔다. 그러나 사업 초기단계인 국토이용계획 변경단계에서 갈등이 표출돼, 사업자가 사업을 스스로 포기하는 사태까지 갔다가, 제주도 등의 적극적인 지원 의사에 힘입어 재추진 계획을 밝힌 상태다.

한국민속촌 자회사인 (주)더원은 북제주군 조천읍 대흘리 수당목장 319만㎡에 2006년까지 총 4302억 원을 들여 대규모 리조트 개발계획을 내놓았다. 18홀 규모의 골프장과 자동차 경주장, 카트 경기장, 오프로드 경기장, 오토 캠핑장, 자동차전시장, 컨벤션센터, 스파 호텔, 카지노호텔, 사파리월드, 동물 관람장, 쇼핑몰 등이 들어선다.

그러나 사업추진 포기 이후 당초 계획에 포함됐던 자동차 경주장 대신 사파리시설을 확대하고, 골프장 시설도 생태계 보호를 위해 산림지역에서 목초지 조성지에 설치하는 것으로 계획이 변경되고 있는 것으로 알려져 있다.

195) 문화재청, “세화·송당 온천지구 관련 문화재 보존대책 통보”, 2003. 2.

<그림 4-6> 한라산리조트 종합배치도



자료 : (주)더윈이 북제주군에 제출한 사업계획서

<표 4-11> 한라산 리조트 사업개요

사업명	제주한라산 리조트 개발사업
위 치	북제주군 조천읍 대흘리 산 38-1 외 3필지(수당목장)
사업예정자	(주)더윈(대표이사 정영삼)
개발면적	3,189,977㎡(96만 5천평) 1979년부터 현재까지 수당목장(대표 정영삼)에 임대중
투자규모	4,302억원(외자 1,875억원/내자 2,427억원)
사업기간	2003년~2006년 (4년)
사업시설	동물원,식물원,자동차경주장,사파리공원, 골프장(18홀), 콘도(150실) 호텔(50실)등 종합휴양업

자료 : 신문·보도 자료 등 참조 논자 재구성.

2. 갈등과정

1) 갈등 이전상황(1979년 - 2002년 초)

한라산리조트가 들어서기로 한 북제주군 균유지인 조천읍 대흘리 토지 3,189,977㎡(96만 5천평)은 1979년부터 25년동안 수당목장(대표 정영삼)에 임대 돼, 목장으로 사용돼 왔다.

2) 잠재적 갈등(2002년 8월 - 2002년 12월)

㈜더원이 사업시행예정자로 지정된 것은 2002년 8월 19일이었다. 북제주군은 수당목장 내 균유지를 208억 원 가량에 사업자에게 매각키로 했고, 군 의회도 2002년 11월 21일 본회의에서 만장일치로 통과시켰다¹⁹⁶. 이때부터 이용과 보존간 갈등이 표출되기 시작해, 제주참여환경연대는 기자회견과 현장조사, 불법형질변경 의혹제기 등을 통해 개발 반대의사를 분명히 한다.

3) 지각된 갈등(2003년 1월 - 2003년 3월)

제주도는 예정대로 2002년 12월 31일 건교부에 국토이용계획 변경을 신청했다. 그 과정에서 환경단체는 현장조사를 통해 수당목장의 생태적 가치를 부각시킨다. 결국 환경부의 사전환경성 검토의견이 ‘보존’으로 나오자, KBS와 제민일보를 중심으로 집중적인 보도가 시작된다. 이에 제주도는 사업계획의 축소와 조정을 제안하지만, 사업자는 2003년 3월 10일 전격

196) 군의회는 균유지 매각 건에 동의를 하면서 부대조건을 내건다. 사업시행으로 우려되는 환경오염 및 경관훼손 방지대책을 마련하라는 조건도 있지만, 역시 핵심은 ‘지역경제 활성화 및 지역주민 소득증대’였다.

넷째, 국제자유도시특별법 시행조례 138조의 규정에 지역주민의 고용인력 기준은 특수자격증 소지자를 포함하여 분야별 고용인원의 60%이상 고용하는 것을 원칙으로 한다라고 규정이 되었지만, 개발사업 시행예정자 지정 신청서에 제출한 사업계획서에 의한 일용직 100%의 지역주민 고용과 정규직의 경우에는 최소한의 전문인력을 제외한 일반직 인원은 약 80%정도는 지역주민을 우선적으로 채용한다는 내용을 반드시 이행할 수 있도록 제도적 장치를 마련한다.

다섯째, 지역경제 활성화를 위하여 토목공사 및 건축물공사 등을 지역 시공업체에게 우선권을 부여하며 시공에 참여토록 할 계획인데 전체 공사비의 30%이상을 지역업체에 할당할 수 있도록 조치한다.

여섯째, 한라산리조트내의 숙박시설 지구내 상가시설 및 별도의 상가시설을 임대하고자 할 경우 지역주민에게 최우선권을 부여하고, 단지 내에 상설 향토시장 부지를 마련하여 지역주민을 위한 시장으로 무료 개방하여 지역주민이 1년 내내 자유롭게 향토특산물을 일반 관광객에게 판매할 수 있도록 조치한다.

북제주군 의회, ‘군의회는 제주한라산리조트 개발사업 예정부지 매각 건 의견 협의 결과’, 2002. 11. 21.

적으로 사업포기 의사를 밝힌다¹⁹⁷⁾. 관광지 개발과정에서 국토이용계획 변경절차인 초기단계부터 문제제기가 이뤄졌다는 점, 그리고 사업자가 ‘자본 부족’이 아닌 ‘여론’ 때문에 사업을 포기한 점등은 매우 특이한 사례로 평가된다.

4) 명백한 갈등(2003년 3월 - 2003년 8월)

국제자유도시계획 발표 이후 첫 민자유치 사업이라던 개발사업이 환경파괴 논란으로 사업자가 사업을 포기하자, 이용론자들은 큰 충격에 빠지고 바로 반격에 나선다. 조천읍 지역주민들은 대책위원회를 구성해 사업 재개를 요구하고, 개발에 찬성하는 언론은 이번 사태의 심각성을 부각시켜 나간다. 이에 보존론자들은 사업포기에 대한 환영의사를 밝히며, 이용론자들의 주장에 맞서는 형국이 이어진다. 결국 제주도와 북제주군은 물밑 작업을 통해 2003년 8월 9일 사업자의 개발사업 재추진 의사를 끌어낸다.

5) 갈등의 여파(2003년 8월 - 현재)

사업자인 ㈜더원은 행정기관과 주민의 적극적인 지원에 힘입어 개발의사를 다시 밝히기는 했지만, 환경논란이 한 차례 몰아친 상태여서 사업추진에 신중을 기하고 있는 상황이다. 앞으로 사업자가 숲 지대의 보전과 이윤의 최대화라는 딜레마를 어떻게 풀어 나갈지 관심이 모아지고 있다.

3. 갈등논점

1) GIS(지리정보시스템) 생태계보전지구 논란

세화·송당 지구 논란 때만 하더라도 전면적 이슈로 부각되지 못했던 GIS 문제는 한라산리조트 개발을 통해 핵심 논쟁점으로 부각된다. 한라산리조트의 경우는 GIS의 3가지 기준 가운데 ‘생태계보전지구’가 가장 큰 쟁점이었다.

한라산리조트 개발은 국토이용계획 변경과정에서 환경부가 ‘보존’의 필요성을 강조하면서 문제가 표출됐다. 이 점은 주목할 필요가 있다. 한라산리조트와 관련한 논란은 단순히 개별 사안에만 발생하는 것이 아니라는 것을 뜻한다.

197) 사업포기 이유는 크게 두 가지였다. 첫째는 “환경단체 및 언론에서 사업예정지의 환경 파괴 우려를 제기하고 있는 상황에서 이를 외면할 경우 부도덕한 업체로 비춰질 우려가 있다”는 점, 둘째는 “영산강유역환경청의 의견을 수용할 경우 외자유치가 불가능하며 사업타당성도 없다”는 점이다.

<표 4-12> 한라산리조트 부지 내 GIS 등급별 면적 현황

구분	부지 등급	면적(㎡)	구성비(%)	원형보존면적(㎡)	보존율(%)
경 관	2등급	66,116	2.07		
	3등급	2,337,469	73.28		
	4등급	786,392	24.65		
	합 계	3,189,977	100.00		
지 하 수	1등급	10,512	0.33		
	2등급	2,504,500	78.51		
	3등급	5,278	0.16		
	4등급	669,687	21.00		
	합 계	3,189,977	100.00		
생 태 계	3등급	1,973,568	61.87	1,385,427	70.20
	4-1등급	94,051	2.95	47,403	50.40
	4-2등급	955,020	29.94	398,765	38.61
	5등급	167,338	5.24	0	0
	합 계	3,189,977	100.00	1,381,595	57.42

자료: 북제주군 내부자료.

<그림 4-7> 한라산 리조트 부지내 GIS 등급상 생태계보전지구 현황



자료: 북제주군 내부자료.

이는 제주도의 'GIS 기준' <표 4-13, 4-14>와 환경부의 '생태자연도'¹⁹⁸⁾ 기준 <표 4-15>이 엇갈리기 때문에 발생한 것으로, 앞으로도 관광지개발 사업과정에서 계속 문제가 발생할 것 이라는 추측을 가능케 한다.

<표 4-13> GIS 생태계보전지구 등급지정 기준

등급	식물상요소	동물상요소
1 등급	· 멸종위기야생식물 자생지 · 보호야생식물 자생지 · 천연기념물 자생지	· 멸종위기야생동물 서식지 · 천연기념물 서식지 · 철새도래지
2 등급	· 희귀식물, 특산식물자생지 · 자연림	-
3 등급	· 2차림 군락지	· 서식환경 양호지역 (활엽수림 고밀지역, 침활혼효림 고밀지역)
4-1등급	· 조림지	· 서식환경 중간 또는 취약지역 (활엽수림 중·저밀지역, 침활혼효림 중·저밀지 역, 침엽수림지역)
4-2등급	· 잡목지, 초지	· 잡목지, 초지
5 등급	· 경작지, 취락지 등	· 경작지, 취락지 등

자료 : 제주국제자유도시특별법 시행조례 별표.

198) 환경부에서는 국토이용변경협의, 환경영향평가 등 각종 협의·평가시 자연환경분야의 경우 '녹지자연도'를 활용해 왔지만 수목연령, 자연성 등 식생의 일부 요소만 평가되어 있어 생태계 전반에 대한 평가에 한계가 있었다. 따라서 식생, 야생 동·식물 등 자연환경을 종합하여 평가할 수 있는 '생태·자연도' 작성이 필요하여 2002년부터 전국자연환경 조사결과 등을 종합하여 이를 지도에 표시하고 생태적 가치(평가 지침)에 따라 전국의 자연환경을 1/25,000 지도에 1·2·3등급으로 구분하여 자연보전 정책수립 및 관리에 활용하고 있다. 이 사업은 오는 2004년까지 5년 동안 총 사업비 35억 5천만 원을 투자하여 완성될 예정이다. 1) 생태자연도 작성을 위한 주제도 작성: 전국자연환경조사('97-'03)가 완료된 지역부터 식생도, 동식물분포도 등 주제도(전산지도) 작성 2) 작성지침에 따라 등급화 작업: 생태적 가치(평가 지침)에 따라 전국의 지역을 1·2·3 등급으로 구분하여 실선으로 표시 3) 자연환경문헌 DB구축 : 전국자연환경조사보고서 등 문헌자료를 인터넷으로 일반인에게 제공하기 위한 DB구축 4) 영상정보(항공사진) 제작 : 산림청 항공사진을 환경분야 전반에서 활용할 수 있도록 컴퓨터 영상정보로 제작 5) 인터넷 서비스 시스템 구축 : 생태자연도가 완성되면 문서정보를 도면정보화 함으로써 판단·식별을 용이하게 하며, GIS를 이용한 고급정보의 생산, 집계, 해석 가능할 뿐만 아니라 항공사진, 위성사진을 이용함으로써 국토이용에 관한 행정정보의 유리한 이용이 가능하여 업무의 질적 향상 및 과학적인 행정구현이 가능하고, 눈으로 보고 확인 가능한 환경정보 제공으로 이해당사자(국민, 사업자, 행정가)의 이해와 협조를 바탕으로 하는 참여행정실현과 돌발적이고 광범위한 환경변화(사고)에 대한 오염상황 감시 및 오염현상에 대한 상호유추 용이, 자연환경의 역할분석(녹지공간의 적정배치 등)이 용이하며, 국민에 대한 알기 쉬운 자연환경정보서비스 제공과 자연환경정보의 중복조사 방지 및 객관적이고 가시적인 환경정보제공으로 민원을 예방하여 이용자의 생산성 및 서비스를 향상시킬 수 있다고 환경부는 판단하고 있다.

환경부가 국토이용계획변경과정에서 협의권을 갖고 있는 이상, 지방자치단체의 개발우선정책에 제동을 걸 가능성은 매우 높기 때문이다. 아직까지 완성되지 않은 생태자연도 기준으로 견제가 이뤄지는 상황에서, 기준이 완성됐을 경우 견제의 정도가 강해지리라는 것은 쉽게 예측 가능하다. 이 때문에 제주도는 개발사업의 원활한 진행을 위해 국토이용계획변경에 대한 완전한 ‘자치권’을 요구하고 있는 것이다.

<표 4-14> 생태계보전지구 등급별 행위제한

등급	산림 및 기타	
	농·임·축·수산업 용도	기타 시설 용도
1등급	· 산림의 형질 변경 및 입목의 벌채 금지	· 산림의 형질변경 및 입목의 벌채 금지
2등급	· 1,000㎡이하의 산림 형질변경허용 · 입목의 간벌, 택벌, 상수리나무의 맹아갱신 벌채의 허용	· 산림의 형질변경 및 입목의 벌채 금지
3등급	· 일단의 토지로서 30,000㎡ 이하의 산림의 형질 변경 허용 (단,입목벌채는 산림법 적용) · 농지 및 초지조성은 개별법 적용	· 사업대상지역내 해당 등급면적의 30% 이내 산림의 형질변경 및 입목의 벌채 허용
4-1등급	· 일단의 토지로서 50,000㎡ 이하의 산림의 형질 변경 허용 (단,입목벌채는 산림법 적용) · 농지 및 초지조성은 개별법 적용	· 사업대상지역내 해당 등급면적의 50% 이내 산림의 형질변경 및 입목의 벌채 허용
4-2등급	· 초지, 잡목지는 개별법 적용	· 초지, 잡목지는 개별법 적용
5등급	· 개별법 적용	· 개별법 적용

자료 : 제주국제자유도시특별법 시행조례 별표.

<표 4-15> 환경부의 생태·자연도 등급¹⁹⁹⁾

생태·자연도 등급	식생 기준	토지이용 규제
1등급	· 식생보전 V 등급, IV 등급 · 녹지자연도 8등급 이상 · 임상도 4영급 이상	보존
2등급	· 식생보전 III 등급 · 임상도 2영급 이상	보존 또는 이용
3등급	나머지 지역	이용

자료 : 환경부 예규 205호, ‘생태·자연도 작성지침’ 16조~18조, 2000. 11. 7.

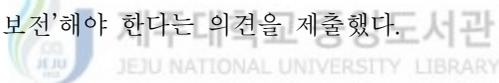
199) 식생보전등급·녹지자연도·임상도 등에 대한 자세한 개념 규정은 ‘생태·자연도 작성지침’ 별표 2,3,4 참조.

식물상 기준에 맞춰 두 기관의 보전지역을 비교해보면, 제주도 GIS의 경우에는 ‘희귀식물, 천연기념물, 자연림’에 맞춰진 반면, 환경부의 생태자연도는 ‘식생보전 4등급(상록활엽수 2차림, 상록침엽수림, 하록활엽수림) 이상, 녹지자연도 8등급(2차림 지구)이상, 임상도 4등급(31년생~40년생)이상’을 기준으로 하고 있다. 녹지자연도에 초점을 맞춰보면 GIS는 9등급 이상을 원칙으로 한 반면, 환경부는 8등급 이상을 원칙적인 보존지역으로 보고 있는 것이다.

그렇다면, 사업지구의 생태적 가치는 얼마나 될까? 사업지구내의 식물 생태계를 직접 조사한 서울시립대 이경재 교수의 분석이다²⁰⁰⁾.

제주도뿐만 아니라 우리나라에서도 보기 드문 평지형 낙엽활엽수림이며 생태계보전 3등급 지역에 설정한 10개 조사구 모두 녹지자연도 등급 8로 판정되었음...(중략)... 대상지 전역이 곳자왈²⁰¹⁾ 지역이기 때문에 낙엽활엽수와 이끼 경관이 매우 우수하므로 향후 보전대책이 수립되어야 하며...(중략)...자연생태계를 고려하지 않은 대규모 개발계획은 즉각 중단되어야 하며 차후 정밀한 생태계조사를 실시한 후 이를 고려한 환경 친화적 개발 혹은 보전대책이 수립되어야 함²⁰²⁾.

이 같은 전문가들의 의견을 수렴해 환경부는 국토이용계획 변경과정에서 사전환경성 검토 의견을 통해 ‘녹지축을 보전’해야 한다는 의견을 제출했다.



예정지 가운데 70% 정도는 녹지자연도 7등급 이상으로 보존가치가 높으며, 대형 구조물 시설을 할 경우 지하수 오염 및 지하수 함량에 문제가 발생한다. 계획대로 사업이 추진될 경우 생태계, 지하수, 소음, 진동 등에 대한 부정적인 영향이 우려되는 바, 녹지자연도 7등급 이상 지역을 중심으로 녹지축을 최대한 보전할 수 있도록 개발계획을 축소 조정하는 방안을 강구해야...²⁰³⁾

똑같은 지역을 놓고, 똑같이 녹지자연도 7등급 이상²⁰⁴⁾으로 보고 있지만, 규제 방안에 대

-
- 200) 이 교수는 2003년 2월 8일부터 9일까지 박사과정의 김정호 연구원과 석사과정의 홍석환 연구원과 함께 현지 조사를 벌인 바 있다. 이 조사는 제주 KBS와 제주참여환경연대의 의뢰에 의해 이뤄졌다.
 - 201) 수당목장은 한라산 중턱에서 시작돼 조천과 함덕까지 이르는 제주 3대 곳자왈 지역 가운데 하나다. 제민일보, 2003. 2. 27일자.
 - 202) 서울시립대학교 환경생태발전연구소, “한라산리조트 개발사업 예정부지인 수당목장 식물생태계 현황”, 2003. 2. p.37.
 - 203) 환경부 영산강유역환경청, 수당목장에 대한 사전환경성 검토 의견서, 2003. 2.
 - 204) 제주도가 이 지역을 녹지자연도 8등급으로 보는 지는 명확하지 않다. 그러나 2차림 군락지(이는 녹지자연도로 환산하면 녹지자연도 7등급 또는 8등급이다)를 생태 3등급으로 분류하는 것으로 보아, 최소한 녹지자연도 7등급 이상으로 분류하는 것으로 추정된다.

해서 제주도는 ‘사업대상 지역내 해당 등급 면적의 30%이내 산림형질 변경 및 입목의 벌채를 허용’하는 반면, 환경부는 ‘녹지축 보존’이라는 차이를 보이고 있는 것이다. 등급을 나누는 기준과 그 기준에 따른 토지이용규제는 별개의 문제라는 것을 다시 한번 살펴볼 수 있다.

참고로 생태계보전지구에서의 행위제한 규정이 1997년 지침과 현행 조례가 어떻게 완화됐는지는 <표 4-16>과 같다. 생태계보전지구 2등급에서 관광시설을 지을 수 없도록 하는데는 동일하지만, 3등급에서는 조금 완화된 것을 알 수 있다. 관광시설의 경우 과거에는 10% 벌채만을 허용했지만, 현행 기준으로는 30% 벌채까지 허용하고 있다.

<표 4-16> 생태계보전지구에서의 행위제한 규정 변화

등급	<'97년 지침>		<현행 조례>	
	농·임·축산업 용도	기타시설 용도	농·임·축·수산업 용도	기타시설 용도
2등급	· 산림훼손 금지	· 산림훼손 금지	· 1,000㎡ 이하의 <u>산림 형질변경 허용</u> · 입목의 간벌, 택벌, 상수리나무의 맹아 갱신 벌채의 허용	· 산림의 형질변경 및 입목의 벌채 금지
3등급	· 5,000㎡ 이하 산림훼손 허용	· 대상지역의 10% 이내 산림훼손 허용 · 녹지공간 조성시 30% 이내 산림 훼손 허용	· 일단의 토지로서 30,000㎡ 이하의 <u>산림의 형질변경 허용</u> (단, 입목벌채는 산림법 적용) · 농지 및 초지조성은 개별법 적용	· 사업대상지역내 해당등급면적의 <u>30% 이내 산림의 형질변경 및 입목의 벌채</u>

자료 : 제주도 중산간 관리 지침,1997 ; 제주국제자유도시특별법 시행조례 별표 3(21조 관련)2002.

2) 행정절차

사업자가 사업초기단계에서부터 사업권을 포기하는 이례적인 결정을 내리자, 이용론자들의 강력한 반발이 제기된다.

(주)더원이 개발을 포기한 배경은 개발면적 축소 요구에 따른 외자유치의 어려움을 내세우고 있지만 개발과정에서 환경단체들과의 마찰에 대한 부담감과 함께 (제주지역 환경이)

국제자유도시의 관광개발지로 덜 성숙했다는 판단이 직접적인 원인으로 풀이된다. 이처럼 국제자유도시 특별법 시행 제1호 개발사업이 환경단체의 반발과 사전 환경성 검토과정 등에서 무산됨에 따라 앞으로 투자유치에 상당한 악재로 작용할 것으로 우려되고 있는데, 국내·외 투자자들에게 관광개발지에 대한 불신으로 이어지지 않을까 걱정하는 목소리가 높게 일고 있어 개발정책에 대한 방향 모색이 시급한 실정이다²⁰⁵⁾.

조천읍 이장단협의회를 비롯해 지역내 22개 단체들로 구성된 ‘한라산리조트 개발사업포기’에 따른 대책위원회(위원장 천창수 읍·이장단 협의회장)도 3월 24일 제주도청에서 기자회견을 열고 환경훼손 문제제기로 무산된 한라산리조트 사업을 다시 추진해야 한다고 주장했다.

수당목장 부지에 조성하려던 한라산리조트 건설사업이 개발 규제와 일부 환경단체의 환경파괴 주장에 밀려 개발사업 시행예정자가 사업권을 자진 반납했다는 소식을 접하고 허탈감을 감출 수 없다. 지역주민들이 동의한 관광휴양단지 조성사업이 마치 환경을 송두리째 파괴하는 흉물로 매도되고 지역주민들의 의사에 반한 사소한 문제로 사업이 중도포기된 데 대해 실망감을 감출 수 없다. 관계당국은 사업 중도포기 여파가 국내외 자본유치 및 국제자유도시 개발, 관광업계에 미칠 영향을 깊이 인식해 환경도 보전하면서 개발비전을 성사시키는 성숙된 모습을 보여라. 영산강유역환경청과 일부 환경단체는 관계기관과 지역대표가 참여한 가운데 개발 예정지의 환경성을 조사해 현실적인 바탕에서 시행가능한 환경보전장치를 요구하라²⁰⁶⁾.

한라산리조트 개발을 둘러싼 갈등은 다른 관광지 개발과 달리 ‘국토이용계획변경’ 절차라는 개발사업의 초기단계에서 불거졌다는 특징을 나타낸다. 관광개발사업의 일반적 시행승인 절차²⁰⁷⁾는 <표 4-17>과 같다.

205) 한라일보, “자유도시 개발붐 ‘찬물’”, 2003. 3. 12일자.

206) 대책위원회 기자회견문, 2003. 3. 24.

207) 도의회는 2002년 12월 제주국제자유도시특별법 시행조례 심의과정에서 통합평가심의위원회의 심의 등에 관한 내용을 규정한 제64조에 도지사가 통합영향평가 협의 내용 또는 심의결과를 도의회의 동의를 얻도록 한 4항을 추가 의결했다. 이에 따라 통합영향평가 협의·심의 과정에서 평균 50일이 추가 소요되고 있다.

이 ‘도의회 동의’ 조항에 대해 제주도는 가뜩이나 복잡한 행정절차로 인한 사업자들의 불만이 가중되고 있으며, 전문가로 구성된 통합영향평가위원회의 심의를 거친 후에 전문성이 부족한 도의회에서 재심의하는 것은 효율성이나 환경보전에도 도움이 되지 않고, 도의회의 ‘권위’ 만을 의식한 조항이라는 입장이다. 반면 도의회와 환경단체 등은 이 조항이 그동안 부실하게 이뤄져온 통합영향평가에 대한 최소한의 견제장치이며, 동의를 위한 심의과정에서 그 성과가 확연하게 드러나고 있다며 ‘삭제 불가’라는 강경한 입장을 고수한 채, 1년 이상 대치하고 있다.(제민일보, 2003. 5. 14)

제주도는 이처럼 개발사업에 따른 인·허가 처리기간이 700일 이상 소요됨에 따라 처

<표 4-17> 관광개발사업 시행승인절차

구분	소요기간	법적 근거
사업시행예정자 지정	30일	관광진흥법
국토이용계획 변경 결정	도 : 250일 / 중앙 : 300일	국토이용관리법
통합영향평가(환경,교통,재해)	300일	통합영향평가법
통합영향평가 심의	30일	통합영향평가법
개발사업 시행 승인	40일	관광진흥법
계	700일	

자료 : 고용삼, "제주지역 관광개발사업 투자재원 조달방안에 관한 연구", 석사학위 논문, 제주대학교 대학원, 2002, p.84.

이용론자들의 반발 논리는 '절차의 복잡성'과 '절차의 중복성'으로 요약할 수 있다.

제주국제자유도시특별법에 따른 관광개발사업의 추진 절차가 너무 복잡해 민간자본 유치의 걸림돌이 되고 있다. 제주도는 관광개발사업 추진과정의 환경보전방안으로 제주국제자유도시특별법(이하 특별법)의 중산간 보전지역의 지정 등에 관한 규정에 의거, 사업 예정지 필지별로 지하수자원·경관 및 생태계 보전을 위해 구축한 GIS(지리정보시스템) 등급을 적용해 개발예정자로 하여금 사업계획을 마련토록 하고 있다. 특별법에는 이와는 별도로 환경보전 방안으로 사업추진을 위한 국토이용계획변경 과정에 반드시 환경부 지역환경청과 사전환경성 검토협의를 하도록 규정돼 있다. 또 특별법에는 이외에도 관광개발사업 시행승인 전에 구체적인 사업계획에 따른 제주도의 통합환경영향평가와 함께 지역환경청과 다시 협의를 거치도록 규정하고 있어 관광개발사업 추진과정의 환경보전방안이 중복되어 있다는 지적을 받고 있다. 이 같은 중복된 환경보전방안에 따른 절차를 밟는 과정에 지역환경청과 제주도가 서로 다른 의견을 제시할 경우 막대한 자본을 투입해 사업을 추진하는 사업자의 투자이익을 꺾는 결과를 초래할 우려를 낳고 있다. 실제 도가 민간자본 유치사업 제1호로 추진하던 4천억 원 규모의 한라산리조트 개발사업예정자였던 (주)더원은

리기간을 500일로 대폭 단축하는 방안을 2003년 8월부터 시행하고 있다. 즉 통합된 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 기존에 별개로 이뤄지던 통합영향평가를 국토이용계획(지구단위계획) 변경 절차와 병행 처리해 80일을 단축했다.(이를 위해 국토이용계획 변경 결정 후에 이뤄지던 통합영향평가서 초안 접수와 주민의견 수렴이 시장·군수의 계획안 수립 및 주민의견 수렴 단계에서 동시에 이뤄진다.) 통합영향조사평가서 작성기간도 지리정보시스템 등의 기초자료를 활용해 120일에서 60일로 줄이고, 평가서에 대한 '선 검토 후 심의' 제도 시행과 경미한 사항에 대한 조건부 협의를 통해 최종 통합영향평가 보고서에 대한 심의기간을 60일에서 50일로 줄였다. (제민일보, 2003.7.24.)

그러나 이같은 기간은, 어디까지나 일반적인 기간일 뿐, 사안에 따라서 조금 빠를 수도 더욱 늦춰질 수도 있다.

제주도의 GIS등급을 적용한 사업가능 의견에도 불구하고 영산강유역환경청이 사업예정지에 대한 국토이용계획변경신청에 따른 사전환경성 검토협의에서 “사업예정지의 환경보전을 위한 사업축소 의견”을 제기함에 따라 외자유치 등의 어려움을 들어 결국 개발권을 포기했다. 때문에 향후 민간자본 유치를 통한 관광개발사업의 원활한 추진을 위해서는 중복된 특별법의 환경보전 규정들에 대한 개정작업이 필요하다는 지적이다²⁰⁸⁾.

제주도는 이 같은 문제점을 해결하기 위해 환경부의 ‘사전환경성 협의권’을 제주도로 이관하는 방안을 추진하겠다는 구상을 밝혔다²⁰⁹⁾. 지리정보시스템을 적용하면 환경부와의 협의 없이도 사전환경성 검토가 충분하다는 논리다. 또한 개발사업예정자 지정에 앞서 서면검토와 현장답사 등 사전검토 제도를 신설하겠다는 구상도 내놓았다.

제주도가 받은 충격이 꽤나 컸던 모양이다. 국제자유도시가 되고 나서 민간자본 유치사업 1호가 될 것으로 잔뜩 기대했던 4천억 원 규모의 한라산리조트개발사업이 원점으로 돌아가고 나자 제주도는 관계법 손질 등 외양간 수선을 서두르고 있다. 현재처럼 복잡하고 까다로운 행정절차와 규제조항들을 그냥 두고서는 투자 유치가 어렵다고 판단한 것이다.

문제의 사업이 무산된 것은 영산강유역환경청이 ‘사업예정지의 환경보전을 위한 사업축소 의견’을 제기한 것이 결정적이었다. 환경청의 요구대로 개발면적을 축소하는 경우 외자유치가 어렵고 사업타당성도 떨어진다는 업자 스스로 사업을 포기해 버린 것이다. 사업허가에 앞서 거치도록 돼 있는 제주도의 환경영향평가와 지역환경청의 평가가 서로 차질을 빚어 야기된 결과였다.

이중삼중으로 규제의 울타리를 쳐 놓은 채 투자만 해 달라는 것은 앞뒤가 맞지 않는 일이다. 역대 정부도 “기업하기 좋은 나라를 만들겠다”며 규제 개혁을 누누이 다짐해 왔다. 그러나 말 뿐 이었다. 얼마전 세계은행이 조사한 국가별 창업소요기간을 보면 한국은 36일로 세계 52위다. 창업하는 데 소요되는 기간이 길다는 것은 그만큼 행정절차가 복잡하고 인·허가에 따른 요구사항이 많다는 뜻이다. 참고로, 미국은 단 4일이면 창업이 가능하다. 중국은 우리보다 긴 56일이다. 시장경제 경험이 우리보다는 일천하므로 그럴 수 있다. 그러나 중국에서 사업하는 우리 기업인들의 증언은 또 다르다. 기업에 대한 중국 정부의 서비스는 선진국을 뺀칠 정도라고 이들은 입을 모은다. 특히 기업에 대한 원스톱 행정 서비스는 완벽에 가깝다고 한다. 공장 하나 지으려면 수 백 개의 도장을 받으러 쫓아다니다

208) 한라일보, “관광개발사업 추진절차 너무 복잡”, 2003. 3. 14일자.

209) ‘한라산리조트 개발 포기’ 직후 2003년 3월 제주도가 내놓은 이 구상은 환경부의 권한에 대한 도전이기도 해, 결국 현실화되지 못했다. 대신 제주도는 2003년 7월부터 전문 공무원과 환경단체 추천 전문가 등으로 ‘자연환경조사단’을 구성, 개발 사업예정지에 대한 사전조사·검토를 통해 통합영향평가의 신뢰성을 확보하고 사업자의 시간적·경제적 낭비를 최소화하겠다는 방안을 내놓기도 한다. 또한 제주도의회와 협의를 통해 제주국제자유도시특별법 시행조례에 의한 통합영향평가서 도의회 동의를 평가서 초안부터 의견을 수렴하는 방향으로 개선하겠다고 밝혔지만, 이 역시 현실화되지는 못했다.

미리 지쳐 버리는 우리의 현실과는 너무나 대조적이다.

제주국제자유도시는 그 성패가 투자유치에 달렸다 해도 과언이 아니다. 투자를 가로막는 법적 행정적 걸림돌들을 치우지 않으면 국제자유도시도 가망이 없다. 우리의 투자 환경이 선진국만은 못해도 중국만큼은 돼야 하는 것 아닌가²¹⁰⁾.

환경부에 대한 비판의 목소리도 높였다.

영산강유역환경청이 수당목장 개발사업 가능성 여부에 대한 제주도의 질의에 대해 “녹지 최대한 보존”이라는 원론적인 답변으로 일관하며 현장조사 요청도 받아들이지 않아 혼선을 주고 있다. 더욱이 제주국제자유도시개발에 따른 각종 개발사업이 활성화되는 시점에서 이런 형태로 사전환경성 검토협약이 이뤄질 경우 개발 타당성 여부를 둘러싼 논란과 함께 행정불신과 사업추진 지연 등의 우려가 높아지고 있다.

도는 지난달 수당목장 개발사업으로 훼손되는 수목을 시설물이 없는 곳으로 집단 이식해 식생을 보호하고 차별화 된 공법도입을 통해 지하수 오염을 최소화할 경우 개발 가능성 여부를 질의하고 현장조사를 통해 개발가능면적을 확정해 줄 것을 영산강유역환경청에 요청했다. 그런데 영산강유역환경청은 최근 회신을 통해 “환경성 검토 의견은 이미 통보한 만큼 개발여부는 제주도가 판단할 사항”이라며 “입지가 가능한 지역은 생태계 영향, 지하수 보존, 녹지의 최대한 보존을 통한 수목이식 최소화, 경관보존 등 환경적 영향이 최소화 돼야 한다”는 원론적인 답변만 하고 있다. 이는 사전환경성 검토 협약이 개발계획 수립·집행과정에서 법적 구속력이 없는 참고의견에 불과한 한계도 있지만, 개발가능성 여부 등 구체적인 판단에 따른 파장을 의식한 ‘면피용’ 성격이 짙은 것으로 받아들여지고 있다. 때문에 영산강유역환경청이 향후 다른 개발사업 환경성 검토 과정에서도 같은 태도를 보일 경우 개발계획 수립·집행에 따른 혼선과 행정불신 등으로 투자유치에도 어려움을 주게 될 것으로 예상되고 있다. 장창도 도 환경건설국장은 “개발계획 추진과정에서 영산강유역환경청의 의견을 최대한 수용하는 것이 기본입장”이라며 “도대체 개발이 가능하다는 것인지 안 된다는 것인지 알 수가 없다. 수목이식을 최소화한다면 구체적으로 계획을 어떻게 변경해야 하는지 의견을 줘야 할 것 아니냐”고 불만을 토로했다²¹¹⁾.

한편, 제주도의 환경성 협의권 이관 추진에 대해 환경단체에서는 자치단체의 환경보존 의지를 의심케 하는 것이라며, 개정안 철회를 요구했다. 또 개발 재추진 움직임에 대해서는 즉각 중단할 것을 주장했다. “관계기관과 지역대표가 참여한 환경성조사와 이를 바탕으로 한 현실적 환경장치”를 요구하는 지역주민들에 대해서는 적극 수용의사를 밝혔다.

210) 한라일보 사설, “투자유치 걸림돌 치워야”, 2003. 3. 18일자.

211) 제민일보, “사전 환경성 검토 혼선 우려”, 2003. 4. 5. 보존론의 입장에 섰던 제민일보가 개발사업 포기 선언 이후, 이용론의 논리적 뒷받침에 나서는 현상은 흥미롭다. 이는 이 사안을 보도하던 기자가 내부 사정으로 회사를 나가고, 다른 기자가 담당하면서 나타난 현상이다.

그런데, 여기서 한가지 짚고 넘어가야 할 점은, 송악산 개발과 한라산리조트 개발 논쟁에서의 시기상 문제이다. 송악산 개발은 사업승인까지 난 이후에 문제제기가 이뤄지자, 이용론자들은 왜 이렇게 늦게 문제 제기하느냐고 비판한 반면, 한라산리조트 개발 당시에는 왜 이렇게 빨리 문제 제기하느냐며 비판했다. 한라산리조트 논쟁 과정에서 환경부의 사전 환경 검토 의견서를 보여달라는 기자들의 요청에도 담당 공무원은 왜 국토이용계획 변경단계에서부터 관심을 갖느냐며 행정정보 공개를 거부했다.

도 관계자는 “환경부의 의견은 사업을 추진하는 과정에서 반영할 부분은 반영하고, 개선할 부분은 개선하면 된다”고 밝히면서도 환경부가 제출한 의견서 공개는 끝내 거부했다²¹²⁾.

환경부는 최근 제주도에 “국변 예정지는 자연녹지도 7등급 이상이 70%가량 차지하고 있고, 대규모 곳자왈 지역으로 사업축소 돼야한다” 는 내용의 의견서를 보냈지만 도는 ‘타 기관이 제시한 의견’이라는 이유로 의견서 공개를 거부하고 있다. 이에 대해 영산강유역환경청 관계자는 “제주도의 요청에 의해 의견을 제출했는데, 의견을 요청한 기관에서 이를 공개해야 마땅하다” 면서 “제주도가 의견공개를 꺼리는 이유를 모르겠다” 고 밝혔다. 이처럼 도는 사업추진에 불리한 내용은 감추고, 복군은 사업추진을 보다 용이하게 하기 위한 편법을 사용함으로써 두 기관이 한라산리조트 개발사업으로 초래될 환경훼손과 지하수 오염 정도를 축소하려는 게 아니냐는 의혹을 낳고 있다. 더욱이 사업을 추진하기 위해서는 주민에게 정보를 제공하고 주민 공람을 통해 환경문제에 대한 의견을 개진토록 해야 하는데, 정부기관의 공식적인 의견이 개발에 부정적이라는 이유로 이를 공개하지 않는 것은 환경정책에 대한 도의 의지를 의심케 하고 있다²¹³⁾.

212) 제민일보, “한라산 리조트 개발사업 계획 축소하라”, 2003. 2. 26.

213) 제민일보, “제주도 비공개 밀실행정 의혹”, 2003. 2. 29.

제 5 장 분석결과와 대안탐색

제 1 절 분석결과

1. 갈등과정 분석

3가지 갈등사례를 통해 알 수 있는 것은 첫째, 이용론과 보존론의 갈등이 사업계획을 백지화시킬 정도로 큰 영향을 미치고 있다는 점이다. 송악산 지구의 경우 사업승인 자체가 취소됐고, 세화·송당의 경우 사업추진이 늦어지고, 한라산리조트의 경우 백지화 단계까지 갔던 원인은 모두 환경보존을 둘러싼 갈등 때문이었다. 이런 갈등이 제주관광개발에 큰 걸림돌로 작용함을 뜻한다. 왜냐하면 아무리 ‘환경보존’ 차원에서 사업이 취소됐다고 하더라도, 사업자 입장에서는 ‘사업승인이 난 사업까지도 언제 어떻게 공격받을지 모른다는 위협’을 안고 개발 사업에 투자하지는 않을 것이기 때문이다.

둘째, 갈등의 발생 시기가 일정하지 않다는 점이다. 사업승인이 이뤄진 이후에야 갈등이 지각되기도 하고, 국토이용계획을 변경하는 초기단계에서 갈등이 지각되기도 한다. 그러나 사회적 비용을 고려한다면 차라리 갈등은 초기 단계에서 발생해, 해결하는 것이 낫다는 것은 자명한 일이다.

셋째, 이용론과 보존론 사이의 갈등을 중재할 시스템이 전혀 갖춰지지 않고 있다는 점이다. 잠재적 갈등 단계에서 갈등의 불씨를 감지하는 시스템도, 지각된 갈등 단계에서 갈등을 관리하는 시스템도, 갈등 여파 이후 상처를 치료하는 시스템도 전혀 작동하지 않고 있어 문제의 심각성이 크다.

넷째, 중재시스템을 가동해야 할 언론과 행정 또한 갈등당사자로 나서고 있다는 점이다. 오히려 이들 기관은 자신들의 입장에 따라 갈등을 증폭시키고 있다. 언론은 갈등의 씨앗을 발견하고 이를 사회적 의제로 설정하는 역할뿐만 아니라, 의식적이든 무의식이든 갈등의 원인을 감추거나 부추기는 역할도 하고 있다. 행정기관 또한 갈등당사자들을 대화의 장으로 이끄는 것이 아니라, 자신 또한 한 쪽 편에 서서 갈등을 지원하거나 자신에게 유리한 국면을 만드는데 전력하고 있다.

다섯째, 정보의 부족은 갈등을 해결하는데 큰 걸림돌로 작용하고 있다는 점이다. 갈등당사자들은 자신들에게 유리한 정보만 취사선택할 뿐만 아니라, 자신들에게 불리한 정보의 유통

을 막고 있다. 특히 정보를 독점하고 있는 행정기관의 정보공개 지수는 크게 떨어진다.

여섯째, 갈등을 숨기고 가다가 더 큰 갈등을 일으키고 있다는 점이다. 특히 잠재적 갈등 단계에서 충분한 토론 없이 일방적인 정책집행으로 인해, 진퇴양난의 갈등상황이 빚어지고 있다.

2. 갈등논점 분석

사례분석을 통해 다양한 갈등논점을 살펴봤지만, 이 속에서도 공통적으로 나타나는 논점이 있다. 이에 대한 평가를 통해 이용과 보존을 둘러싼 갈등의 실체를 분석해보고자 한다.

1) 자원 보존가치

이용과 보존을 둘러싼 갈등은 해당 자원의 보존가치에 대한 인식의 차이에서 출발한다. 하나의 장소를 놓고 반드시 보존해야 한다는 입장과 일정 정도의 훼손은 불가피하다는 입장이 맞서는 것은 결국, 그 자원의 가치를 달리 보고 있음을 뜻한다. 이 같은 인식 차이를 좁히는 것은 그리 쉬운 일이 아니다.

그런데 갈등이 발생한 개발(예정)지의 경우, 허가를 내준 지방자치단체에서조차 당초에는 중요성에 동의를 하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 송악산 지구의 경우 ‘이중분화구’, 세화·송당 지구의 경우 ‘오름 군락지’, 한라산리조트의 경우 ‘대규모 꽃자왈 지대’라는 것은 이미 사업허가 이전단계에서 지적된 사안들이다. 그럼에도 불구하고, 자꾸 보존가치가 상대적으로 높은 지역에 사업 허가가 나는 것은 ‘저렴한 토지 가격’과 ‘토지 매입의 용이성’ 때문이다. 공유지가 대부분이거나 토지가격이 평당 10만원 내외라는 점은 개발사업자 입장에서는 유혹이 아닐 수 없다. 특히 사업예정지로 지정돼 토지용도만 바꾸고 나면, 토지가격은 급상승하고, 급상승한 토지를 담보로 자금을 대출 받을 수 있다는 점은 사업자에겐 큰 매력이다. 이는 곧 이용과 보존을 둘러싼 갈등이 사업(예정)지 선정에서부터 배태되고 있다는 뜻이기도 하다.

반면, 보존론자들의 대응은 다소 과장되게 나타나면서 주장의 신뢰도를 스스로 떨어뜨리고 있다. 송악산 지구의 경우 ‘세계적으로 희귀하다’거나, 세화·송당 지구의 경우 ‘최대규모의 동굴 군락지’라는 주장은 검증 작업도 없이, 자원의 보존가치만을 높이려는 주장으로 비쳐져, 갈등을 해결해 나가는데 걸림돌로 작용했다.

2) 문제제기 시점

개발반대를 언제 처음 제기했느냐 하는 것은, 절차상의 문제에 불과하지만, 감정싸움의 문제로 비화될 정도로 중요한 논점으로 부각되고 있다. 송악산 관광지구처럼 개발사업 승인까지 난 이후에 문제제기가 됨으로써, 향후 민자유치 사업에까지 나쁜 영향을 준 것만은 사실이다. “사업승인까지 받아 놓았는데도, 뒤늦게 문제제기가 이뤄진다면 어느 사업자가 마음놓고 사업을 할 수 있겠느냐”는 이용론자들의 주장은 전적으로 타당하다.

그러나 한라산리조트처럼 국토이용계획 변경과정에서 문제제기가 이뤄졌을 경우, “왜 벌써부터 문제를 제기하느냐”며 논의 자체를 막은 사례에서 보듯이 이 문제는 오히려 시스템적인 문제라 할 수 있다. 사업 초기단계에서부터 정보공개가 이뤄지고, 토론의 장이 마련된다면, 시행착오는 최소화 할 수 있다. 현재 이뤄지는 통합영향평가 의견수렴이나, 주민설명회라는 형식적 절차만으로는 이 같은 문제는 반복될 수밖에 없을 것으로 보인다. 이 때문에 환경부의 사전환경성 검토권한을 지방자치단체가 갖도록 하자는 제주도의 구상은 오히려 논란을 더욱 부채질할 우려가 높다. 따라서 시민단체와 제주도가 대안으로 제시한 바 있는 ‘전략영향평가 제도’ 등을 시급히 도입할 필요가 있다.

3) GIS 논란

지리정보시스템(GIS)을 둘러싼 논란은 ‘논의과정의 정보공개’라는 점에서 시사하는 바가 크다. 2000년 논의 당시 GIS에 따른 토지이용규제를 완화하면서도, 실제 이 완화가 어떤 파급효과를 미칠 것인가에 대한 자세한 설명 없이, 계속 1,2 등급을 ‘보존지역’인 것처럼 홍보를 해 온 것은 정보의 왜곡된 공개라는 점에서 나쁜 선례로 기록될 것이다. 솔직하게 “민자유치를 위해 보존면적을 줄이자”고 털어놓고, 도민사회의 합의를 이끌어내는 노력이 중요하다. 어차피 합의는 불가능하다고 선을 긋고, 신속한 결정만을 추구하는 것은 제주의 장기적인 개발에 악영향을 미칠 뿐이다. 가장 빠른 것처럼 생각했던 GIS 완화결정은 이후, 각종 개발과정에서 이슈로 떠오르면서 갈등의 불씨가 되고 있다. 특히 환경부가 앞으로 본격시행할 ‘생태·자연도 지침’과도 충돌하고 있다는 점에서, 중앙정부와의 갈등도 예상된다. 제주도가 밝힌 ‘전략영향평가’도 현행 GIS 체계를 기준으로 할 수밖에 없어, 앞으로 개발과정에서 계속 논란거리가 될 것으로 예상된다.

4) 실체없는 갈등

갈등논점을 분석해보면 분명 명백한 논점을 놓고 싸우는 것처럼 보이지만, 정작 실체가 없

는 가치관을 앞세운 갈등인 경우가 많다. 송악산의 경우, 송악산 보존가치를 놓고 법정에까지 가는 치열한 논쟁을 벌였지만, 사실 이 사업은 외자유치라는 전제조건부터가 맞지 않는 사업으로 드러났다. 사기극을 놓고 갈등을 벌인 것 자체가 웃지 못할 희극이다. 갈등과정에서도 이런 의혹이 제기됐지만, 이용론자도 보존론자도 자신들의 가치관과는 다른 이야기라는 이유로 주 논의 대상에서 제외됐다. 송악산 논쟁을 하면서도 송악산이란 실체를 놓고 토론을 벌인 것이 아니라, 이용이나 보존이나 라는 가치관을 놓고 토론을 벌인 것이다. 이같은 실체 없는 갈등으로 인해 갈등당사자들은 ‘우주과학센터’라는 대안을 눈앞에 두고도 놓치는 우를 범할 수밖에 없었던 것이다.

5) 정치적 갈등

지방자치제도가 도입된 이후, 갈등상황의 이면에 지방정치가 개입하는 것은 쉽게 찾아볼 수 있게 됐다. 문제는 이런 정치적 갈등으로 비화했을 경우, 합리적 토론에 걸림돌로 작용한다는 점이다. 아무리 건설적인 주장을 제기해도, 정치적 라이벌 측의 공세로 간주한다면, 그만큼 문제해결의 길은 멀어질 수밖에 없다.

3. 갈등당사자 분석



앞서 3장에서도 살펴봤듯이 관광지 개발을 둘러싼 이해집단은 4가지 유형으로 구분할 수 있다.

<표 5-1> 각 유형에 속하는 갈등당사자들

유형 사례	유형 A	유형 B	유형 C	유형 D
송악산	-지자체 : 제주도, 남군 -전문가 : 화산·지질 연구가 -언론 : 제주일보, 한라일보	-사업자 : 남제주리조트개발 -지역주민 : 이장단 협의회, 개발협의회, 범읍민추진위원회	-NGO : 제주환경운동연합, 제주환경연구센터 -전문가 : 화산·지질연구가 -언론 : 제민일보, 중앙일보, KBS, 한라일보	-지역 주민 : 청년회(신중론) 나사청 농민회(반대론)

(표 계속)

유형 사례	유형 A	유형 B	유형 C	유형 D
세화·송당	-지자체 : 제주도, 북군 -전문가 : 영향평가 업체 -언론 : ?	-사업자 : (주)제주온천, 도시개발사업조합	-NGO : 제주환경운동연합 -전문가 : -언론 : 제민일보, KBS	없음
한라산 리포트	-지자체 : 제주도, 북군 -전문가 : -언론 : 한라일보, JIBS, 제민일보	-사업자 : (주) 더원 -지역주민 : 조천읍 대책위	-NGO : 제주참여환경연대 -전문가 : 이경재교수 -언론 : 제민일보, KBS	없음

1) 이용론 유형 A(일반이익의 관점, 개발수혜 기대)

이 유형의 이해관계자들은 집단구성원들의 경제적 특수이익이 아닌, 사회 전체에 영향을 미치는 일반이익을 추구한다. 즉 정치적 성격을 가지고 관광개발에 찬성하는 집단으로 분류할 수 있다. 이들은 과거에 개발로 인해 수혜를 받았거나 앞으로의 개발을 통해 수혜를 받을 것이라는 기대를 하고 있다.

이런 유형의 대표적 집단은 지방자치단체를 꼽을 수 있다. 지자체는 사업허가권한을 갖고 있는 데다, 자본유치를 통한 지역경제 활성화라는 목표를 정책의 제 1 우선 순위로 두고 있다. 갈등과정에서 이들은 직접적으로 나서지 않지만, 조직과 자금, 논리를 통해 주요 갈등당사자의 역할을 맡고 있다. 특히 중요한 정보를 독점한 상황에서 사회구성원들에게 방향을 제시하는 중요한 기능을 수행하고 있는 집단이다.

개발 찬성집단의 이론제공자로서의 역할은 전문가집단이 맡고 있다. 가장 주목할 만한 전문가집단은 통합영향평가 수행기관을 들 수 있다. 통합영향평가의 당초 취지는 개발과정에서 나타나는 환경피해를 최소화 할 수 있는 방안을 연구하는 것이지만, 현재의 통합영향평가 대행기관 선정은 사업자가 일반적으로 지정하는 상황에서, 이들 집단은 과학적 논리를 근거로 개발사업을 합리화하는데 중요한 역할을 수행하고 있다. 또한 개별 전문가들도 갈등과정에서 개발의 논리를 제공해 주고 있다.

찬성집단에서 주목해야 할 제3의 이해관계자는 언론이다. 사회구성원들은 ‘세상을 바라보는 틀’인 언론을 통해 갈등현상을 바라보게 마련이다. 언론이 선정한 ‘아젠다’를 통해 갈등현상은 증폭되기도 하고, 왜곡되기도 한다. 특히 IMF 이후 지역경제 활성화라는 화두가 크게 대두하면서, 언론계 내부의 분화 속에 적극적인 관광자원 이용론의 논리가 득세하고 있는 점

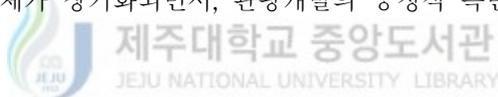
은 주목해볼 만 하다.

2) 이용론 유형 B(특수이익 관점, 개발수혜 기대)

이 유형의 집단들은 해당집단의 특수이익을 위해 개발에 찬성하고 있다. 대표적인 집단은 사업자와 지역주민을 들 수 있다.

개발사업의 속성상, 사업자들이 투자하는 것이 이익을 얻기 위해서인 것은 자명하다. 이들은 ‘최소투자에 최대이익’이라는 경제성의 원칙아래 사업구상을 하게 마련이고, 가장 값이 싼 토지를 사업지로 택하고자 한다. 토지가격이 싸다는 것은 곧, 입지 여건상 개발이 힘든 곳이기도 하지만, 그동안 보존가치가 높아 토지이용 규제를 통해 상대적으로 개발가능성이 없었다는 뜻이기도 하다. 이 때문에 보존론자들과의 충돌은 불가피하게 마련이다. 사업자들은 자신들의 사업추진이 꼭 ‘특수이익’ 때문이 아니라, 지역의 ‘일반이익’ 때문이라는 점을 강조하는 공통된 특징을 나타내기도 한다.

지역주민들은 개발과 직접적 이해 관계를 갖고 있는 집단이다. 제주개발 초기에 지역주민들은 관광개발의 부작용에 초점을 맞춰, 개발에 무조건적으로 반대해 온 것이 사실이지만, IMF 이후 지역경제 침체가 장기화되면서, 관광개발의 긍정적 측면에 주목하는 변화를 보이고 있다.



3) 보존론 유형 C(일반이익 관점, 개발피해 예상)

이 유형의 대표적인 집단은 시민단체를 꼽을 수 있다. 시민단체들은 개발에 대한 피해의식을 가지고 있으며, 일반이익을 주장하는 집단으로서 정치적인 성격을 띠면서 개발에 반대하고 있다. 이들은 문제제기 집단으로서 중요한 기능을 하고 있다. 자치단체와 개발사업자들이 주도하고 있는 개발사업에 대해 각종 집회와 시위, 성명서를 통해 이슈를 만들어가며, 개발 반대운동을 적극적으로 펼치고 있다. 반대를 위한 반대, 반대만 하는 집단이라는 비판에도 불구하고, 관광지개발을 둘러싼 갈등과정에서 무시 못할 힘을 행사하고 있다. 그러나 내부적으로는 경제적 이익을 요구하는 지역 주민들의 목소리에 민감하게 반응하고 있는 것 또한 사실이다.

반대운동에 대한 논리제공 또한 전문가집단²¹⁴⁾이 맡고 있다. 이들은 개발지역의 자원가치

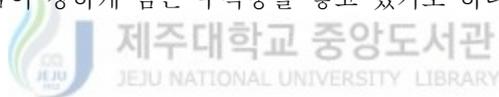
214) 이처럼 전문가의 의견이 상충되는 경우는 네가지 측면에서 원인을 찾을 수 있는데, ① 잘못된 의사소통 ② 조사설계의 차이 ③ 조사상의 오류 ④결과해석에서의 차이 등이다. 이러한 상충은 기본적으로 과학적 발견의 순수사실성과 기술적 분석의 가치중립성의 부정에 기인하고 있다. 따라서 이러한 과학적 논쟁은 그 해결이 거의 불가능하다. 왜냐하면 기술수준이라는 것이 결정적이지 못할 뿐만 아니라 최고의 권위자도 추측만

에 대한 코멘트를 통해 보존의 필요성을 강조한다. 앞서 살펴본 이용론 진영의 전문가와 치열한 논쟁이 펼쳐지기도 한다. 이들 전문가들의 의견이 얼마나 설득력 있느냐에 따라, 반대운동의 강도가 결정된다고 볼 수 있을 정도다.

보존론 진영에서도 언론의 역할은 매우 중요하다. 갈등의 증폭에 언론의 존재는 필수적이다. 많은 경우 사회단체의 문제제기 이후, 언론이 이를 받아가면서 갈등이 증폭되게 마련이지만, 일부는 언론의 문제제기를 시작으로 갈등이 나타나기도 한다.

4) 보존론 유형 D(특수이익 관점, 개발피해 예상)

이 유형은 개발에 반대하지만 그 이유는 해당집단의 특수이익에 근거를 두고 있는 경우를 말한다. 개발지역에 사는 주민들 가운데 반대하는 집단이 대표적인데, 개발찬성 일색인 지역 사회에서 뚜렷하게 나타나지 않는 특징을 나타내고 있으며, 갈등과정에서 아예 나타나지 않거나 거의 힘을 발휘하지 못하고 있다. 그것은 보존론의 논리가 해당 지역주민들의 삶에 직접적인 영향을 미치지 못하고 있다는 해석이 가능하며, 현재의 개발반대운동이 지역에 뿌리박지 못하고 있다는 뜻이기도 하다. 이 때문에 반대운동이 지역과 괴리된 채 진행된다면, 갈등이 해소되더라도 양금이 강하게 남는 부작용을 낳고 있기도 하다.



제 2 절 분석결과의 함의

1. 이용관점의 딜레마

민자유치를 통한 대규모 관광개발이라는 이용관점의 목표는 항상 보존관점의 문제제기에 발목을 잡고 있는 형국이다. 그런데 문제는 보존관점의 문제제기에 이용관점이 손쉽게 흔들린다는 데 있다. 이는 이용관점의 사업집행이 그만큼 허술하다는 것을 의미한다. 사업 초기 단계서부터 정보공개를 꺼리는 것도 스스로 자신이 없다는 것을 반증하는 것이기도 하다. 지속가능성의 중요성을 얘기하면서도 정작 친환경개발에 대한 비용부담은 꺼려하고 있다. 통합영향평가 이후 주문사항을 제대로 이행하지 않는 것은 대표적인 사례다. 경제적 파급효과를

할 수 있기 때문이다. D. Nelkin, "Science, Technology, and Political Conflict : Analyzing the Issues", in D. Nelkin (ed.) *Controversy : Politics of Technical Decisions*, 3rd ed. (Newbury Park, CA: Sage, 1992). Preface. 이 때문에 조정자의 역할이 더욱 중요시되는 것이다.

강조하기는 하지만, 경제적 배분의 문제에 대해서는 별다른 얘기를 하지 않는다. 특히 보존관점을 대화상대로 인정하지 않는 폐쇄적인 사고는 문제를 더욱 꼬이게 하고 있다.

2. 보존관점의 딜레마

환경보전의 중요성이 날로 강조되는 현실에서, ‘특수이익’이 개입되지 않은 보존관점의 주장은 정당성 측면에서 이용관점을 압도할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 보존관점은 조직과 자금이라는 측면에서 이용관점에 크게 뒤지는 바람에 전문성이 뒷받침된 반대를 하기도 힘들다. 심지어 과학적으로 검증되지도 않은 주장을 근거로, ‘환경파괴’라는 구호만 외치는 경우도 많다. 이 때문에 개발반대의 결론이 ‘보전’이 아닌 ‘방치’로 전락하는 현상까지 빚고 있다. 지역주민들에게 보전을 하고나면 이런 ‘경제적 지속성’이 있다는 구체적 대안을 제시하지 못한채, 지역주민 참여 없는 활동가 중심의 반대운동을 하다보니, 스스로 사회에서 고립되어 가는 부작용도 생겨나고 있다. 이제 사회구성원들은 보존론자들에게 ‘대안’²¹⁵⁾까지 내놓을 것을 요구하고 있다. 보존론자들의 반대 때문에 제주관광개발이 정체되고 있다는 ‘사회적 오해’가 확산되면서, 시민단체 활동가들의 고민 또한 커져 가고 있다.

그 날 주민설명회는 사업자와 행정당국의 설명으로 일사천리로 진행되고 있었는데 우리(제주환경운동연합)측에서 일어나서 개발에 대한 문제제기를 하자 거의 못매 맞을 정도의 살벌한 분위기가 되어버렸다. 그만큼 주민들은 개발에 대한 욕구가 강했다. 이런 상황에서 또다시 환경단체와 주민들의 대립구도가 만들어진다. 그래서 이래저래 환경단체는 힘들다. 주민들의 환경민원은 끊이지 않고 들어오는 동시에 또 다른 주민들은 대규모 개발을 찬성하는 상황 앞에서 우리의 힘은 너무나 미약하기만 하다²¹⁶⁾.

215) 보존론자들이 송악산 지구 갈등과정에서 내놓은 ‘대안’이라곤 기껏해야 유료 입장 제도와 ‘추상적’인 ‘역사 문화 관광지’에 불과하다.

“제주도와 남제주군은 사유화한 송악산 이중분화구지역을 대정인들의 공동자산으로 환원시켜 고용이 아닌 주체적 수입원으로 만들어 주어야 한다. 일례로 산방산, 성산일출봉, 산굼부리에서 입장료만 연간 12억~15억원이다.”

216) 양수남 (제주환경운동연합 부장), “변화는 지역으로부터 시작된다”, 제주의 소리 (www.jejusori.net), 2003. 9. 30.

제 3 절 합리적 대안의 탐색

이용과 보존의 갈등을 푸는 열쇠는 ‘지속가능한 관광’에 있다는 것은 앞서도 살펴본 바 있다. 그러나 지속가능한 관광을 구성하는 변수는 ‘지역경제’에서부터 ‘생태보전’까지 너무도 다양하고, 이용과 보존의 관점은 수많은 변수 가운데, 특정 변수를 강조하고 있을 뿐이다.

개발을 둘러싼 갈등을 해결하기 위해서는 지속가능한 관광을 이루기 위한 정책 가운데 우선순위를 둘 수밖에 없다. 이와 관련해 이성은은 정책의 우선순위를 ‘주민생활’, ‘지역고용’, ‘생태보전’, ‘기업의 지역지향’, ‘기업의 환경경영’, ‘지역의 문화전통 유지’, ‘지역주도 경제’, ‘환경 교육’의 순으로 열거한 바 있다²¹⁷⁾.

그러나 이 모든 정책이 실효성을 거두기 위해서는, 결국 이해관계자 사이의 갈등을 어떻게 효과적으로 관리할 것인가 하는 출발점으로 회귀하게 마련이다. 이해관계자의 협력체계 없이는 어떤 정책도 힘을 발휘하지 못하기 때문이다. 앞서 사례연구에서 살펴봤듯이, 갈등당사자들은 자신들이 갖고 있는 가치관에 따라 행동하는 경우가 많다. 토론 과정에서도 가치관을 앞세우기 때문에 합리적인 토론이 불가능한 현실이다.

특히 B 유형의 갈등당사자 집단이 A 유형 집단의 지원 속에 전면적으로 나섰을 경우, 갈등은 견잡을 수 없이 증폭되는 현상을 빚고 있는 점에 주목할 필요가 있다. D 유형의 집단이 성숙하지 못한 가운데, C 유형의 집단은 A와 B에 맞서는 과정에서 ‘의지의 과잉’이 지나쳐 ‘지속가능한 관광’의 대안 세력으로 자리잡지 못하고 있다.

집단간 갈등이 증폭되는 가장 큰 원인은 역시 정보의 왜곡에서 비롯된다. 자신들의 가치관에 맞는 정보만을 취사선택함으로써, 자신들의 행동에 더욱 확신을 가지면서, 상대방을 굴복의 대상으로 삼는 것이다. 이런 과정이 수 차례 반복되면 실제적 진실은 사라지고, 남는 것은 이용이나 보존이나라는 양자택일의 편가르기 문제로 전락하고 만다. 지속가능한 관광에 동의한다고 하면서도, 지속가능성이 실현되는 방법에 대한 합의 없이 추진되는 관광개발로 인해, 지역개발의 동력에 큰 손실을 입고 있는 것이다.

따라서 갈등으로 인한 사회적 에너지를 개발의 원동력으로 삼기 위해서는 첫째, 정보공개가 중요하다. 가장 복잡하고 늦은 것처럼 보이는 토론과 설득과정이야말로 가장 빠른 개발의 길임은 자명하다. 이 과정에서 충분한 정보의 제공은 토론이 지속될 수 있는 전제조건이 된다.

둘째, 시스템의 구축이다. 갈등당사자들의 존재를 인정하고 주요집단들간에 상설적인 대화

217) 이성은, 전계논문, pp.92~99.

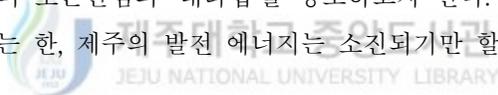
창구를 마련해야 한다. 가칭 ‘제주개발 민관위원회’를 통해 제주개발에 대한 비전합의가 우선 돼야 한다. 이 곳에서 전략영향평가와 같은 제도에 대한 구체적인 운영방안을 이끌어내야 한다. 특히 사업초기단계에서부터 이런 시스템이 갖춰져야만 사회적 비용을 최소화할 수 있다.

셋째, 언론의 중요성이다. ‘세상을 바라보는 창문’에 문제가 생긴다면, 그 이후에 나타나는 문제는 감당하기 힘들어진다. 주장이 아닌 사실에 근거한 보도가 요구된다.

넷째, 지역에 뿌리박은 토론이 필요하다. 정작 지역주민은 논쟁에서 빠진채, 이용과 보존이라는 ‘입장’에 근거한 토론이 이어진다면 백해무익하다. 환경을 보존하든, 경제를 활성화하든, 목표는 지역주민의 삶의 질 향상에 있다. 황금알을 낳는 거위의 배를 가르는 ‘이용’이나, 현 상태를 방치하는 ‘보존’이나, 지역주민들의 삶의 질을 악화시키기는 마찬가지이다. 단지 악화 현상이 바로 나타나는가, 나중에 나타나는가의 차이일 뿐이다.

다섯째, 이 모든 대안을 가능하게 하는 것은 열린 마음이다. 십수년간 이어진 개발갈등은 더 이상 상대방의 주장을 들어보지도 않는 수준에까지 이르고 있다. 이런 닫힌 자세라면 어떤 합리적 대안도 현실화되기 힘들다. 사회적 중재자의 중요성, 성숙한 시민사회의 필요성이 강조되는 대목이다.

마지막으로 이용관점과 보존관점의 ‘대타협’을 강조하고자 한다. 현실적인 ‘대안’없이 ‘입장’에 따른 갈등이 계속되는 한, 제주의 발전 에너지는 소진되기만 할 뿐이기 때문이다.



제 6 장 요약 및 결론

제 1 절 결론

본 연구는 관광지 개발과정에서 나타나는 갈등현상을 이용론과 보존론의 관점에서 분석하고자 했다. 즉 환경단체가 갈등당사자로 나서면서 Issue 선점을 통한 현실적 힘을 행사하고 있는 점, 언론은 때로 갈등원인을 제공하고 증폭시키면서 갈등당사자로서의 역할을 하고 있는 점, 행정기관은 갈등중재자가 아닌 당사자 한 편의 역할을 하고 있는 점, 주민은 갈등당사자이면서도 본연의 역할을 수행하고 있지 못하는 점등을 분석해 봤다.

현재 제주의 관광지개발은 문제제기 집단인 보존론의 반발로 인해, 개발의 발목을 잡히는 현상이 잇따르고 있다. 이 현상을 분석해 보면 보존론은 환경목표만을 강조하고 있는 반면, 이용론은 경제목표만을 강조하고 있다는 것을 알 수 있다. 이 때문에 관광지개발을 통한 지역사회에 기반한 경제, 형평성 있는 보전, 환경과 경제를 통합한다는 이상은 이상으로만 그친 채 현실화되지 못하고 있다. 갈등당사자간에 정보공유 없이, 자신들의 가치관만 앞세운 싸움이 이뤄지다 보니, 감정적 대립으로 비화되고 상호간의 불신만 초래하고 있는 것이다. 상대주장에 대한 반박과 자기논리의 우월성만을 단편적으로 주장하는 것이 현재 제주관광지 개발의 현실이다.

이를 극복하기 위해서는 무엇보다 주장부터 앞세우는 것이 아니라, 정보의 원활한 소통이 필요하다. 시민사회가 성숙하지 못한 제주현실에서 언론과 행정기관의 역할은 매우 중요하다. 상대방의 주장을 적극적으로 들어주는 문화가 만들어지지 않는다면 지속가능한 관광은 헛구호에 그칠 뿐이다. 특히 관광지개발 초기부터 이용론과 보존론이 머리를 맞대는 시스템을 만들어야만, 갈등으로 인한 사회적 비용을 최소화 할 수 있다. 이를 위해서는 행정기관이 적극적으로 열린 자세를 갖출 필요가 있다. 또한 보존론자들도 개발반대라는 슬로건만으로는 스스로 사회적 고립현상을 더욱 심화시킬 뿐이며, 경제적·사회적 대안에 대한 진지한 고민이 필요하다.

제 2 절 연구 시사점과 한계

1. 시사점

관광지개발 과정에서 나타나는 이용과 보존을 둘러싼 갈등은 어찌 보면 개발철학의 문제이다. 개발의 중점을 환경보호와 지속가능성에 두느냐 아니면, 지역경제 활성화와 지역주민 고용창출에 두느냐에 대한 견해는 개인의 가치관에 따라 달라진다. 그런데 가치관의 차이에 서 오는 갈등이 쉽게 풀리지 않듯, 이용과 보존을 둘러싼 논쟁도 그 해답을 찾기가 쉽지 않을 것임은 자명하다.

그러나 이데올로기 투쟁을 벌이는 갈등당사자들도 그들의 상반된 이념의 공존을 가능케 하는 상위의 가치가 도출될 때 비로소 타협이 가능하듯이, 화해와 태도의 문화는 매우 중요한 과제로 부각된다. 다른 관점에 대한 포용력이 자체 내에 마련되어 있는 문화가 폐쇄적이고 경색된 이데올로기의 사회보다 화해를 더 쉽게 받아들여리라는 것은 자명하다. 이처럼 모든 형태의 갈등종결에는 기존의 문화적·이데올로기적 요인이 개입된다고 할 수 있다²¹⁸⁾.

결국 관광지개발을 둘러싼 이용과 보존의 갈등 문제 또한 양 진영의 포용력 있는 토론 과정에서 해결될 수 있을 뿐이다. 다소 시간이 걸리더라도 정보의 투명한 공개 속에서 사회적 합의를 이끌어내려는 노력이 선행되지 않는다면, 시행착오는 계속될 것이다.

특히 이 토론 과정에서 갈등 중재자 역할을 해야 하는 ‘행정기관’과 ‘언론’의 역할에 주목할 필요가 있다. 이들은 갈등을 발생시키고 증폭시키는 갈등의 주요한 당사자로서 나서고 있다. 언론은 정보제공이 아닌 주장전달에 그치고 있는 한계를 나타내고 있으며, 행정기관은 전면에서 나서지 않은 채 갈등당사자의 배후에서, 갈등을 조장하는 역할을 하고 있다.

앞으로 지속가능한 관광을 현실화시키기 위한 주요집단에 대한 보다 깊은 연구와, 갈등관리방안에 대한 구체적인 탐색이 요구되고 있다.

2. 한계

본 연구는 많은 한계를 지니고 있지만, 그 중에서도 특히 다음의 몇 가지가 중요한 한계로 지적될 수 있다.

첫째, 일반화의 한계이다. 제주지역 중에서도 송악산 등 3군데 관광지를 대상으로 한 실증

218) 박재환, 『사회갈등과 이데올로기』, 나남, 1992, p.407.

분석이 관광지개발을 둘러싼 갈등현상을 대표할 수 있는가에 의문을 제기할 수 있다. 특히 1990년대부터 제주사회에 뜨거운 감자로 지속되고 있는 ‘한라산케이블카’ 논란이나 ‘묘산봉 관광지구’에 대한 연구가 빠진 것은 결정적 한계로 지적할 수 있겠다.

둘째, 자료의 수집과 해석에 따른 한계이다. 실증분석에 있어서 갈등당사자들을 대상으로 참여관찰을 주로 시도했지만, 그로부터 얻어낸 데이터가 객관적이나 하는 의문을 제기할 수 있다. 가능한한 1차 자료를 근거로 하려 했지만, 설문조사는 물론 전문가조사조차 빠져 있어 자료의 주관성에 의문이 제기될 수밖에 없다. 특히 이용론자들에 대한 경제적 분석이 빠짐으로 인해, 보다 종합적인 연구가 이뤄지지 못한 점 또한 한계로 지적할 수 있다.

셋째, 변수의 단순화에 따른 한계이다. 갈등현상은 궁극적으로 인간내면의 문제로, 갈등현상에 영향을 미치는 변수는 다양함에도 불구하고, 지나친 단순화의 우를 범할 우려가 있다는 것이다. 이용과 보존이라는 범주를 통해 분석하려 했지만, 이 범주가 관광지개발 갈등현상을 대표하는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 또한 이용과 보존이라는 범주 구분이 명확한지에 대해서도 비판이 제기될 수 있겠다.



참 고 문 헌

1. 국내 문헌

1) 서적

- 강경선, 『지속가능한 제주발전의 논리와 방법론』, 제주 : 제주문화, 2000.
- 김사현, 『관광학 연구방법론』, 서울 : 일신사, 2000.
- 김상무, 『관광개발 이론과 실제』, 서울 : 백산출판사, 2002.
- 김성일 · 박석희, 『지속가능한 관광』, 서울 : 일신사, 2001.
- 김영평, 『불확실성과 정책의 정당성』, 서울 : 고려대학교 출판부, 1991.
- 박재환, 『사회갈등과 이데올로기』, 서울 : 나남, 1992.
- 박호숙, 『지방자치단체의 갈등관리-이론과 실제-』, 서울 : 다산출판사, 1996.
- 박호표, 『관광학의 이해』, 서울 : 학현사, 1997.
- 부만근, 『제주도 개발 특별법의 제정과정 연구』, 제주 : 온누리, 1995.
- 송재호, 『제주관광의 이해』, 제주 : 각, 2002.
- 안중윤, 『관광정책론-공공정책과 경영정책』, 서울 : 박영사, 1997.
- 이달곤, 『협상론 : 협상의 과정, 구조, 그리고 전략』, 서울 : 법문사, 1995.
- 이연택 編, 『관광학 연구의 이해』, 서울 : 일신사, 1994.
- 이장춘, 『관광개발계획론』, 서울 : 대왕사, 1989.
- 임주환 외 3인, 『환경친화적 관광지개발론』, 서울 : 백산출판사, 2001.
- 정대연, 『환경사회학』, 서울 : 아카넷, 2002.
- 최병두, 『환경갈등과 불평등』, 서울 : 한울, 1999.

2) 논문

- 고용삼, “제주지역 관광개발사업 투자자원 조달방안에 관한 연구”, 석사학위 논문, 제주대학교 대학원, 2002.
- 김진호 · 김미연, “환경분쟁 협상모델의 송악산 관광지구 개발사업에의 적용과 해석”, 『제주학회지 제주도 연구』, 2003.

- 김창수, “지역관광개발계획과정의 집단간 갈등에 관한 연구”, 박사학위논문, 경기대학교 대학원 관광경영학과, 1994.
- 박상로, “생태관광이 지역개발의 수단으로서 갖는 특성”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2001.
- 손대현, “관광개발, 환경, 마케팅의 연결고리”, 『관광연구논총』 2집, 한양대학교 관광연구소, 1990.
- 송재호, “지방정부의 관광정책 이해집단간 갈등관리에 관한 연구”, 박사학위논문, 경기대학교 대학원, 1996.
- 안창국, “지역개발과 환경보전에 대한 정책적 접근”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 1999.
- 양선아, “지방의 ‘문화관광’과 지역 정체성의 재구성-제주도 사례를 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 1999.
- 오문택, “행정조직내 개인간 갈등에 관한 실증적 연구”, 석사학위 논문, 창원대학교 대학원, 1999.
- 이선우 · 문병기 · 주재복 · 정재동, “영월 다목적 댐 건설사업의 협상론적 재해석: 정책갈등해결의 모색”, 『한국지방자치학회보』 제13권 제2호, 2001.
- 이성은, “제주관광의 지속가능성 평가에 관한 연구”, 석사학위논문, 제주대학교 대학원, 2001.
- 이수장, “환경분쟁의 해결모델설정에 관한 연구”, 강남대학교 산학기술연구소 논문집 3호, 1997.
- 이장춘, “산지관광개발의 목표와 전략”, 『환경과 조경』, 환경과 조경사, 제30권, 1989.
- 임범훈, “제주도 관광개발에 관한 연구: 중산간 지역 관광개발을 중심으로”, 석사학위논문, 동국대학교 대학원, 1994.
- 임진택, “지방자치시대의 지역개발과 환경보전의 조화방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 경희대학교 대학원, 1998.
- 임주환, “한국의 보전적 관광개발에 관한 연구”, 박사학위 논문, 한양대학교 대학원, 1993.
- 장성수, “관광지 개발잠재력 평가요인과 투자결정경로에 관한 구조분석”, 박사학위논문, 경기대학교 대학원, 1999.
- 장우근, “갈등의 이론적 접근방법과 갈등관리전략에 관한 연구”, 석사학위 논문, 중앙대학교 대학원, 1994.
- 장창국, “지역개발과 환경보전에 대한 정책적 접근”, 석사학위 논문, 서울대학교 대학원, 1999.

- 전주상, “지방정부와 주민간 정책갈등에 관한 연구”, 박사학위 논문, 서울대학교 대학원, 2000.
- 한상겸, “지역관광개발에 따른 갈등요인과 사회문화구조 변화에 관한 연구”, 박사학위논문, 세종대학교 대학원, 1999.
- 황경수, “제주도개발특별법 제정과정에서 집단요구 표출활동에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 1993.
- 최병길·송재호, “관광의 지속가능성(ST) 구조-개념 모델의 개발”, 『관광정책학연구』, 제6권 제3호(통권 11호).

2. 국외문헌

1) 서적

- M. Alister & G. Wall, *Tourism: Economic, Physical and Social Impact*, New York : Wiley, 1987.
- J. Bale & D. Drakakis-Smith, *Tourism and Development in the Third World*, New York : Routledge, 1988.
- L. J. Damore & J. Jafari, eds., *Tourism - A Vital Force for Peace*, A Paper of first Global Conference, Montreal, Canada, 1988,
- R. Fisher, W. Ury & B. Patton, *Getting To Yes : Negotiating Agreement Without Giving In*, 1991. 박영환 譯, 『Yes를 이끌어내는 협상법』, 서울:장락, 2003.
- E. Inskip, *Tourism Planning*, New York: Van Nostrand Reinhold, 1991
- K. Lidberg & D. E. Hawkins, *ECOTOURISM : A Guide for Planners and Managers*, 1993. 김성일 譯, 『생태관광 : 계획과 관리의 지침』, 서울: 일신사, 1999.
- M. A. Rahim, *Managing Conflict in Organizations* 3rd ed. , CT: Quorum Books, 2001.
- T. Turner, ed., *Sustainable Environment Management*, Boulder: Westview Press, 1988.
- WTO, *What Tourism Managers Needs To Know : A Practical Guide to the Development and Use of Indicators of Sustainable Tourism*, 1996.
- 小山善彦 외 3인, *GREEN TOURISM*, 1993. 강신겸, 김정연 譯, 『녹색관광』, 서울 : 일신사, 1997.

2) 논문

- B. Bramwell, A. Sharman, "Collaboration in local tourism policymaking," *Annals of Tourism Research*, Vol 26, No. 2, 1999.
- H. J. Brian, "Sustainable Tourism," *Park and Recreation*, Vol 27. No.9.
- D. Buhalis, "Marketing the competitive destination of the future," *Tourism management* 21, 2000.
- D. Buhalis, "Limits of tourism development in peripheral destinations : problems and challenges," *Tourism management* 20, 1999.
- J. Edwards, "Environmental tourism and development," *Tourism Management*, Vol.11, No.3, 1990.
- B. H. Farrell & D. Runyan, "Ecology and Tourism," *Annals of Tourism Research*, Vol.18, No.1, 1991.
- B. Garrod & A. Fyall, "Beyond the rhetoric of sustainable tourism?," *Tourism Management*, Vol 19, No. 3, 1998.
- D. Getz & T. B. Jamal, "The Environment-Community Symbiosis: A Case for Collaborative Tourism Planning," *Journal of Sustainable Tourism*, 2(3), 1994.
- K. B. Godfrey, "Attitudes towards 'sustainable tourism' in the UK: a view from local government," *Tourism Management*, Vol.19. No.3, 1998.
- E. W. Manning, "Presidential Address: Sustainable Development, The Challenge," *The Canadian Geographer*, Vol.34, No.4, 1990,
- P. E. Murphy, "Tourism as a Force for Peace: the Local Picture," in Louis J. D'more, J. Hafari, eds., *Tourism- A Vital Force for Peace, A Paper of First Global Conference*, Montreal, Canada, 1988.
- P. E. Murphy, "Tourism as a Community Industry," *Tourism Management*, Vol.4, No.3, 1983.
- J. J. Pigram, "Sustainable Tourism - Policy Considerations," *Journal of Tourism Studies*, Vol.1, No.2, 1990,
- T. D. Potts & R. Harrill, "Enhancing Communities for Sustainability: A Travel Ecology Approach," *Tourism Analysis*, 3(3/4), 1998.
- C. Ryan, "Equity, management, power sharing and sustainability-issues of the 'new tourism'," *Tourism management* 23, 2002.

W. J. Trousdale, "Governance in context : Boracay Island, Philippines," *Annals of Tourism Research*, Vol.26, No.4, 1999.

UNEP, *Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond*, Nairobi: UNEP, 1987.

T. Var, "Sustainable Tourism Development," *Annals of Tourism Research*, Vol.18, No.2, 1991.

3. 1차 자료

제주대학교 지역사회발전연구소, "지속가능한 제주개발을 위한 토론회-송악산 관광지 개발논쟁을 중심으로-", 제주대학교 지역사회발전연구소, 2000.

송재호, "송악산 관광지 개발의 전개과정과 갈등적 논제", 『제주환경운동연합 제28주년 세계환경의 날 기념 행사 자료집』, 2000.

제주환경운동연합, 『활동백서 : 1991-2001』, 2002.

제주경실련, 『시민의 눈으로, 민선 2기 2년을 진단한다』, 2000.

남제주리조트개발주식회사, "송악산 관광지구 조성사업 환경(경관포함) 영향평가서", 1999.

남제주리조트개발주식회사, "송악산 관광지구 조성사업 환경(경관포함)영향평가 주민설명회 (자료집)", 남제주리조트개발주식회사, 1999.

제주도 홈페이지 자유게시판, 2000.

송악산 개발 관련 남제주군 보도자료, 1999.

송악산 개발 투자협정서, 1999.

송악산 개발 관련 언론보도, 2000.

송악산 개발 관련 사회단체·주민 각종 성명서, 2000.

송악산 소송 관련 각종 자료, 2000.

송악산 외자 유치 관련 자료, 2000.

송악산 사업자 사기 관련 검찰 공소장, 2001.

송악산 개발 관련 감사원 감사결과 보도자료, 2002.

Sofitel and Novotel Cheju Hotel MANAGEMENT AGREEMENT, 2000.

Sofitel and Novotel Cheju HOTEL TECHNICAL ASSISTANCE AGREEMENT, 2000.

(주)제주온천, 제주온천지구 도시개발사업조합, "제주온천(세화·송당)지구 관광지조성사업 통합(환경·재해)영향평가서"(초안), 2001. 2.

- (주)제주온천, 제주온천지구 도시개발사업조합, “제주온천(세화·송당)지구 관광지조성사업 통합(환경·재해)영향평가서”(보완), 2001. 7.
- (주)제주온천, 제주온천지구 도시개발사업조합, “제주온천(세화·송당)지구 관광지조성사업 통합(환경·재해)영향평가서”(협의내용 변경계획서), 2002. 5.
- 세화·송당 개발 관련 언론보도, 2001.
- 세화·송당 개발 관련 사회단체·주민 각종 성명서, 2001.
- 한라산 리조트 개발 관련 언론보도, 2003.
- 한라산 리조트 개발 관련 사회단체·주민 각종 성명서, 2003.
- 제주도, “제주도 중산간지역 종합조사(요약보고서)”, 1997. 3.
- 국토연구원, “제주도 전지역 GIS 확대구축용역 중간성과 설명자료집”, 2000. 6.
- 제주도, “제주도 전지역 GIS 확대 구축(요약보고서)”, 2000. 8.
- 환경부, “생태자연도 작성지침”, 2000. 11.
- 제주경실련, “제주도 지리정보시스템 합리적 활용방안과 과제 모색을 위한 정책 토론회”, 2001. 11.
- 제주도, “제주도 토지관리체계 개선방향 모색을 위한 토론회 자료집”, 2002. 10.



<부록 1> 송악산 관광지구 개발관련 일지²¹⁹⁾

□ 1985

- 제주도종합개발계획상 '종합휴양관광지구'로 선정, '송악산관광지구 개발계획' 확정고시

□ 1987

- 노태우대통령 송악산개발에 대한 지역여론을 의식하여 '국방부소유 토지불하' 선거공약함.
- 송악산 일대 군사시설보호구역이 69만평에서 200만평으로 확대됨으로써 개발계획 사실상 백지화

□ 1991

- 국토개발연구원이 2차 종합계획 용역에서 재차 '역사관광지'로서의 개발계획을 수립했으나 실현되지는 못함

□ 1993

- 국방부, 송악산군사보호구역 중 국유지 69만평을 제외한 사유지 및 군유지 132만4천평을 군사보호구역에서 해제키로 결정

□ 1993. 4. 9

- 제민일보 취재팀, 역상유적지 및 해상관광루트개발 예정에 있는 송악산지구 인근지역에 대한 현지조사결과 발표
- 제주도종합개발계획상 신규관광지개발계획에 포함돼 있는 송악산지구 주변 사유지 3분의 1이 외지인 소유
- 송악산 2만8천9백여평, 산이수동 4만9천여평 등 총 7만3천9백여 평이 이미 외지인 손에 넘어간 것으로 확인

□ 1993. 5. 22

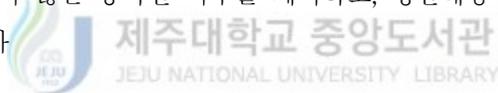
- 대정읍개발협회(회장 림영택), 대정지역 군의회의원을 포함한 자생단체장 등 각급 기관단체장이 참석한 연석회의 개최
- 회의에서 참석자들은 송악산 개발을 너무 서두르지 말 것, 소규모자본으로 참여할 수 있는 방안을 적극 강구할 것, 자연경관을 훼손하는 개발은 적극 지양하여 후손들에게 아름다운 송악산을 물려줄 수 있도록 할 것 등을 주문

□ 1993. 7. 3

- 송악산 국유지 불하 준비위 발족

219) 제주환경운동연합 내부자료 등 관련 자료 종합.

- 대정읍 개발협회, 청년회의소, 연합청년회 등 대정지역 관내 20개 사회단체 참여
- 1993. 7. 6
 - 대정읍 상모리 송악공동목장 이창도 조합장(55. 상모리 3915)을 비롯한 조합원 260명은 6일 제주도를 비롯한 관계당국에 ‘송악산 개발에 따른 의견서’를 제출
 - 현재 보존녹지지역으로 지정돼 있는 송악공동목장지역을 개발지구로 변경 선정해 줄 것을 건의
- 1993. 8. 10
 - 범도민회와 대정농민회는 ‘제주도종합개발계획 주민설명회’에서 송악산지구 외지인 토지 소유실태를 공개
 - 송악산지구 50만평과 주변지역 32만평 등 총 82만1천평의 소유실태조사 결과, 국공유지 37만8천평으로 43.8%를 차지하고 있으며 도내인 31만6천평(38.4%), 외지인 12만7천평 (15.4%)를 소유
- 1994. 5. 9 ~ 5. 25
 - 남제주군, 제주도종합개발계획에 의거 관광(단)지별 편입토지 실태조사
 - 경계구역이 설정되지 않은 송악산 지구를 제외하고, 성산해양관광단지 등 4개 지구의 토지 편입실태를 조사
- 1994. 7. 18
 - 남제주군, 송악산 개발계획 수립 관련 지역주민들과 간담회 개최
- 1995. 11. 15
 - 송악산지구 개발을 놓고 대명레저(주)와 E랜드 그룹의 한세개발(주) 등 육지업체와 제주와 대만조진실업의 합작업체인 송악산관광개발(주), 도내업체인 세진산업개발(주) 등 4개 업체가 뜨거운 경쟁
- 1995. 11. 17
 - 종합개발심의회에서 대명레저산업을 송악산관광지구 사업시행 예정자로 선정
- 1995. 12. 28
 - 제주도, 기생화산과 청정해역을 보호하고 자연과 조화를 이루는 개발방안을 모색키 위해 제주대학교 기초과학연구소(책임연구원 김문홍교수)에 용역을 의뢰한 결과 발표
 - 연구결과에 따르면 송악산과 거문오름, 체오름, 산방산은 학술적 가치가 큰 지역이므로 인위적 활동에 의한 파괴를 막을 대책이 필요함과 동시에 경관도 뛰어난 점을 감안, 사진이나 슬라이드, 비디오를 만들어 관광상품화 하는 방안도 고려할 만하다고 제언



□ 1996. 2. 7(제민일보)

- 개발지구 조성계획수립을 앞두고 변경범위 놓고 논란
- 송악산 관광지구의 경우 전체면적 50만5천평의 80%인 40만8천여 평이 사유지로 나타나 토지주들은 이 때문에 용지보상이나 주민참여와 관련한 실시계획과 전혀 다른 조성계획이 나올 경우 문제가 있다는 입장을 보임
- 주민들도 시군 실시계획이 공청회 등 의견수렴을 거쳐 마련된 계획인 만큼 조성계획수립 역시 실시계획의 범주를 벗어나지 말아야 한다는 의견을 제시

□ 1996. 2. 15

- 대명레저산업, 대정농협회의실에서 주민설명회 개최

□ 1996. 3. 8

- 남제주군, 경영수익사업관계회의에서 최남단 해상을 공원으로 지정 운영키로 함
- 지정대상 지역은 용머리 해안과 형제섬, 가과도, 마라도를 거쳐 송악산 해안변을 잇는 해상

□ 1996. 9. 12

- 송악산 개발추진협의회와 제주도 및 남제주군 관계자들이 참석한 가운데 송악산 개발사업의 방향에 대한 간담회가 비공개로 열림
- 송악목장 7만 3천평에 대해 평당 10만원 가격으로 토지매입 추진

□ 1996. 11. 30(사업승인신청기한 만료일)

- 대명레저, 승인신청에 따른 토지 3분의 2이상을 매입 또는 이용권을 확보하지 못해 제주도로부터 12월 4일 사업승인 취소됨

□ 1996. 12. 23

- 남제주군, 주민불편 해소를 위해 군유지 87필지, 7만 7천 410평을 주민과 관광지구 개발사업자에게 매각하기로 결정

□ 1997. 2. 25.

- 송악산목장조합(조합장 이창도)은 25일 상모2리 사무소에서 조합원 80여명이 참석한 가운데 정기총회를 열고 7만4천평의 목장부지를 평당 9만원에 토지를 매각하기로 의견을 모음
- 새로 사업의지를 밝히고 있는 세진산업개발(대표이사 김익진)은 평당 9만원선의 토지매입가를 제시하고 가 계약금으로 6억원을 대정농협에 예치

- 1997. 3
 - 세진개발, 송악목장조합의 7만 4천평을 66억 6천 8백만원에 매입하기로 하고 매매계약서 작성
- 1997. 3. 13
 - 대정읍 상모리 산이수동 주민들은 송악산 관광지구에서 취락지를 제외시켜줄 것을 제주도 등에 건의서 제출
 - 주민들은 또 현재 보존녹지인 취락지를 도시계획에 의한 주거지역으로 변경 건의
- 1997. 5. 21
 - 갑을그룹이 도내 업체와 손잡고 대정읍 송악산 마라도 일대에 1백만평 규모의 종합리조트단지를 조성할 계획을 밝힘
 - 갑을개발(주)(대표이사 김창대)은 송악산지구개발에 뜻을 둔 도내 세진산업개발과 손잡고 1차 사업으로 상모리 일대 25만평에 37홀 규모의 골프장을 조성할 계획
- 1997. 6. 20
 - 세진개발, 갑을개발과 함께 대정읍 개발협회(회장 허기화) 사무실에서 사업설명회 가짐
 - 세진은 사업자로 지정되는 것을 전제로 지구내 51만평을 1,2 차로 나눠 개발하는 2단계 개발계획을 발표하고, 2차 지구 토지 매입이 어렵다면 토지주들의 공동 참여 방식도 수용할 수 있다고 밝힘.
- 1997. 6. 23
 - 갑을개발(대표이사 김창대) 세진개발(대표이사 김익진)이 컨소시엄 구성해 개발사업을 추진하기로 하고 남제주군 통해 제주도에 사업시행 예정자 지정 신청
- 1997. 8. 22
 - 송악산 관광개발 추진위원회(위원장 허기화)는 대정읍 사무소에서 기관단체장 19명이 참석한 가운데 간담회를 개최하고, 단계별 개발계획의 수용쪽으로 가닥 정리
- 1998. 2. 19
 - 세진개발 요청에 의해 송악산 목장조합(조합장 이창도)이 목장 부지 7만 4천평을 지난해 계약금액 평당 9만원에서 8만원으로 인하해 매각기로 결정
- 1998. 5. 9
 - 송악산관광지구에 대한 세진산업개발과 갑을개발 컨소시엄 팀이 남제주군과 균유지 사용동의서 문제를 매듭짓고 도에 사업자 지정신청서를 정식제출

- 1998. 10.
 - 세진산업개발과 컨소시엄을 구성하고 있는 갑을개발이 송악산 관광지구 개발사업 예정자로 지정
- 1998. 11. 6
 - 제주도, 한국군과 일본군이 전적지가 많은 대정읍 상·하모리 일원에 오는 2001년까지 국방건립관을 건립하는 한편 전적지를 복원 정비할 계획 밝힘
- 1999. 1. 19
 - 대정읍 상모리 알뜨르 비행장 앞 해안가(상모리 1650번지 일대 공유수면)에서 ‘새발자국’으로 추정되는 화석이 발견됨
- 1999. 1. 21
 - 갑을개발이 법정관리에 들어가면서 송악산 개발 전망이 불투명해짐
 - 세진개발은 외자유치 방안 추진
- 1999. 3. 27
 - 세진개발, 키르키즈스탄에 소재한 센트럴아시아그룹(대표 이명재)과 공동출자 법인 남제주리조트개발(주)을 설립하고 사업시행자로 변경
- 1999. 4. 8
 - 남제주군(군수 강태훈)과 남제주리조트개발(대표 김익진), 프랑스의 아코르그룹(필립 라미)의 관계자, 송악산 관광지구 투자협정 서명식
- 1999. 4. 15
 - 남제주군(군수 강태훈)과 남제주리조트개발(대표 김익진), 이탈리아의 사토리 그룹(회장 클라우디오 사토리), 송악산 관광지구 투자협정 서명식
- 1999. 8. 9
 - 남제주군, 현재 도시계획법에 의해 지정 관리되고 있는 송악산 일대의 도시공원 15만 9,000평을 마라해양군립공원으로 편입하는 군립공원구역조정을 추진한다고 밝힘
- 1999. 9. 22
 - 제주도, 송악산 일대를 마라해양군립공원에 확대편입하는 남제주군의 공원구역변경신청 승인
- 1999. 10. 21
 - 남제주군, 마라해양군립공원 지정 변경 고시

- 1999. 12. 10
 - 송악산 관광지구 사업 환경영향평가서 조건부 통과
 - 제주도 환경보전전문위, 송악산 환경영향평가서 심의, 공사 시행전까지 해양생태계에 대한 보완조사 하고, 서림 상수원 용수 공급 부족에 대한 대책, 공사때 토사의 해양유출을 방지하기 위한 침사지 보완 등의 조건을 달아 동의
- 1999. 12. 21
 - 제주도, 송악산 일대를 자연공원법상의 집단시설지구로 지정하는 남제주군의 공원계획변경결정 허가
- 1999. 12.
 - 제주환경운동연합 등 도내 6개 시민단체 및 지질학 전문가, 송악산 관광지구 개발사업과 관련하여 문화재청에 송악산 문화재 지정을 위한 조사 요청
- 1999. 12. 22
 - 제주환경운동연합 등 시민단체, 송악산관광지구개발사업과 관련하여 제주도에 의견서 제출
- 1999. 12. 30
 - 제주도, 송악산관광지구개발사업에 대해 제주도개발특별법에 의한 개발사업시행을 승인
- 2000. 1. 19
 - 대정시장단협의회(회장 이태보), 송악산은 개발되어야 된다는 성명발표
- 2000. 1. 23~25
 - 중앙환경운동연합과 제주환경운동연합, 공동으로 현장조사 실시
- 2000. 2. 1
 - 도내 6개 환경시민단체, “마라해양군립공원 송악산분화구 관광지구 개발에 대한 합동질 의서”를 제주도와 남제주군에 보낸 데 이어, 국내 지질학자의 의견을 첨부하여 감사원, 환경부에도 검토 요구 공문발송
- 2000. 2. 6
 - MBC 뉴스데스크에 송악산관광지구 개발사업 기사화 됨
- 2000. 2. 7
 - 남제주군, 오름 정상의 자연파괴를 최소화하겠다는 입장을 처음으로 밝힘
- 2000. 2. 17
 - 남제주군, 송악산관광지구 개발사업 강행의사 표명

- 2000. 2. 24
 - 제주환경운동연합, 송악산관광지구 개발과 관련하여 성명서 발표
- 2000. 3. 1
 - 도내 5개 환경시민단체, 송악산 분화구지역 개발에 대한 성명서 발표
- 2000. 3. 2
 - 제주환경운동연합, 대정지역 주민과의 간담회
- 2000. 3. 3
 - KBS 9시 뉴스에 송악산관광지구 개발 외자유치 관련 기사화됨
- 2000. 3. 7
 - 도내 환경시민단체, 감사원에 송악산관광지구개발사업 관련 감사청구
- 2000. 3. 13
 - 남제주리조트개발, 관내 식당에서 주민들과 간담회를 열고 송악산개발 예정대로 추진한다고 강조
 - 주민들은 자연훼손 가능성, 외국기업들의 투자가능성에 대한 의혹 등에 대한 문제제기 집중 질의
- 2000. 3. 16~4. 4
 - (사)제주환경연구센터 주관 송악산 화산체 주변 학술조사(진지동굴 분야), 조사 책임 손인석 박사
- 2000. 3. 23
 - 도내 6개 환경시민단체, ‘불법적이고 자연파괴적인 송악산관광지구개발사업에 대한 성명서’ 발표
- 2000. 3. 24
 - 도내 6개 환경시민단체, ‘송악산관광지구 사업착공에 즈음한 제환경단체 기자회견’에서 송악산개발에 대한 본격적인 반대운동 표명
- 2000. 3. 25
 - 송악산관광지구 개발 기공식
- 2000. 3. 29
 - 환경운동연합 부설 공익환경법률센터, 행정심판위원회에 제주도지사를 상대로 송악산관광지구개발사업 승인취소를 구하는 행정심판 청구

- 송악산 이중분화구지역 개발사업승인취소와 사업집행정지를 요구하는 지역주민 집단행 정소송신청
- 2000. 3. 31
 - 제주대학교 지역사회발전연구소, ‘지속가능한 제주개발을 위한 토론회(송악산관광지구 개발논쟁을 중심으로)’개최
- 2000. 3. 16~4. 4
 - 제주환경연구센터 등 3개 단체 9명 구성의 송악산 화산체주변 학술조사단, 송악산 현지 조사 실시
- 2000. 4. 2
 - 송악산개발 범읍민추진위원회(위원장 강수일), 대정읍 지역 자생단체와 행정심판 청구소 송측 7명과 간담회
- 2000. 4. 10
 - 제주환경운동연합, 남군의 군유지 매각과 관련한 정보공개 요구
 - 남군으로부터 정보공개 불가하다는 공문 접수됨(4/20)
- 2000. 4. 12
 - 송악산관광지구개발 범읍민추진위원회, 개발추진을 주장하는 성명발표
- 2000. 4. 19
 - 제주환경연구센터, 송악산 화산체의 세계적 희귀성과 자원성을 규명하기 위해 제주도에 국제학술공동조사 제안
- 2000. 4. 20
 - 환경단체 및 도내·외 인사, 2개 일간지에 송악산 개발을 반대하는 성명 발표
- 2000. 4. 21
 - 사업승인 취소소송에 대한 법원 1차 재판(서류심의 및 조정)
- 2000. 4. 25
 - 도내 환경시민단체, 감사원에 송악산개발 재감사 청구
- 2000. 4. 27
 - 송악산관광지구개발 범읍민추진위원회, 송악산 관광개발에 따른 대정읍민의 입장발표
- 2000. 5. 3
 - 제주환경운동연합 범읍민추진위원회와의 면담

- 2000. 5. 29
 - 제주지방법원 행정부(재판장 이홍철 부장판사) 현장검증
- 2000. 6. 5
 - 제주지법 행정부 6. 5 사업승인처분취소와 청구사건의 판결선고까지 그 효력을 정지한다고 결정
- 2000. 6. 8
 - 제주환경운동연합, 송악산 개발사업 효력정지 결정에 대한 제주도의 항고계획과 관련한 논평 발표
- 2000. 6. 10
 - 제주도, 송악산 개발 효력 정지 결정에 불복해 광주고법에 항고함
- 2000. 6. 12
 - 송악산관광지구개발 범읍민 추진위원회, 송악산 개발 저지를 막기 위해 법적 조치를 강구하겠다는 기자회견
- 2000. 6. 14
 - 제주환경운동연합, 송악산 개발 범읍민추진위 성명에 대한 논평 발표
- 2000. 6. 16
 - 대정 나사청, 성명을 내고 송악산 개발 추진위 탈퇴
- 2000. 6. 18
 - 송악산관광지구개발 범읍민추진위원회, 400여명의 주민들과 제주지방법원의 송악산개발 중지결정 규탄대회
- 2000. 6. 19
 - 송악산 소송에 원고측 5명이 3자 소송참가신청함(이 가운데 1명이 이름 도용당했다며 고소)
- 2000. 6. 28
 - 전국환경활동가 워크샵 참가자 일동, 송악산의 생태,역사 중심의 개발을 촉구하는 성명 발표
 - 송악산 개발 범읍민추진위(위원장 강수일) 소속 회원 80명을 포함한 대정읍 주민 311명은 제주지방법원에 3자 소송 참가신청서 제출(19일 원고측에 맞대응, 법원에서는 과열 우려 양쪽 모두 안 받아들임)

- 2000. 7. 12
 - 환경단체와 기자 등이 의뢰한 사이버폭력 여부 중간 수사 결과 송악산 논란이 본격화한 지난 2월 이후 제주도청 인터넷 홈페이지에 송악산 문제를 집중적으로 올린 게시자의 IP가 도청 네트워크인 것으로 확인
- 2000. 7. 13
 - 제주환경운동연합 성명 발표 “제주도는 송악산 개발과 관련한 여론조작 의혹의 진실을 밝혀라”
- 2000. 7. 25 ~ 8. 3
 - 제주도, 국내외 화산지질학 및 암석학 전문가 5명 초청 도내 주요 화산체에 대한 학술적 규명 및 지질학적 특성 조사
- 2000. 7. 27
 - 제주지방경찰청, 인터넷 여론조작을 한 한모씨(45)와 남제주리조트개발(주)양모씨 출판물 등에 의한 명예훼손혐의로 각각 입건
- 2000. 7. 28
 - 제주도, 여론조작 공무원(투자진흥관 한동주) 대기발령
- 2000. 8. 2
 - 제주도, 송악산 지질조사 결과 발표(7월 25일부터 시작)
 - 제주환경운동연합, 송악산 공동조사 재요구 및 제주도의 개발합리화 중단 요구 성명
- 2000. 9. 8
 - 안동대 황 모 교수, 한국해외기술공사(주) 상대로 논문무단 도용 관련 고소
- 2000. 9. 27
 - 제주지법 행정부(재판장 김창보 부장판사), 송악산관광지 개발사업시행승인처분 취소청구소송 5차 공판에서 원고와 피고가 시설배치계획 등과 관련해 타협조정할 의사가 있다면 중재에 나설 것임을 표명
- 2000. 9. 29
 - 제주대 행정학과 송악산 개발 관련 모의공청회 개최
- 2000. 10. 2
 - 제주환경운동연합, 송악산 사이버여론조작 손해배상 청구
- 2000. 10. 10
 - 제주지법, 송악산 관광지구 집단시설 배치계획 변경을 내용으로 하는 화해 권고

- 2000. 10. 16
 - 원고측 절대보전지구 내외 놀이·숙박시설 불가 주장에 따라 ‘송악산 소송’ 화해결렬
- 2000. 10. 18
 - 제주환경운동연합, 화해권고안 거부 성명
- 2000. 10. 27
 - 최용규 민주당 의원, 문화재청 감사에서 송악산을 천연기념물 지정 촉구
- 2000. 11. 2
 - 11개 시민사회단체, 송악산 소송 관련 기자회견
- 2000. 11. 3
 - 제주도 문광위 감사장에서 시민단체 침묵시위 시도, 경찰,공무원,개발업자 등과 충돌
- 2000. 11. 4~14
 - 9개 시민사회단체, 송악산 보존 캠페인
- 2000. 11. 15
 - 제주지법 행정부, 원고부적격 사유로 ‘송악산개발사업 취소청구소송’ 각하 결정
- 2000. 11. 28
 - 환경단체, 광주고법 제주부에 항소 제기
- 2000. 11. 29
 - 국무총리실, 원고부적격 사유로 행정심판 각하결정
- 2000. 12. 21
 - 광주고법 제주부(재판장 김상기 제주지법원장), 집행정지 결정(송악산 사업승인 집행정지 확정판결시까지)
- 2001. 1. 2
 - 제주도, 대법원에 집행정지에 대한 즉시항고
- 2001. 2. 1 / 2. 10(15일 보도)
 - 서울지검 조사부, 외사부는 제주도 남제주군 대정읍 송악산개발사업자인 남제주리조트개발(주) 회장 崔모(58)씨와 朴모(64)씨 등 두 명을 외환관리법 위반사기 등의 혐의로, 총 회장 李모(69)씨를 외화도피 혐의로 각각 구속기소
- 2001. 2. 16
 - 도내 시민환경단체, ‘제주도는 총체적 개발모순의 전형으로 드러난 송악산 개발사업의 과오를 인정하고 그 전모를 밝혀라’는 성명 발표

- 2001. 3. 26
 - 대법원, 효력정지신청 각하 결정(광주고등법원 제주부의 집행정지결정을 파기하고, 원고 적격이 없으므로 효력정지신청 각하 결정)
- 2001. 9. 21.
 - 광주고법 제주부(재판장 김상기), 송악산 관광지 개발사업시행승인처분취소 소송 항소 기각(1심에서 원고적격을 인정하지 않은 판결은 정당하다)
- 2001. 11. 7
 - 사단법인 자연유사보존협회는 문화재청에 송악산을 포함한 학술, 문화재적 가치가 높은 전국 43곳을 천연기념물·보호구역 지정 건의
- 2002. 1. 25.
 - 대법원 상고기각
 - 감사원 제주도, 남제주군 일반감사 결과 발표(송악산 관련 포함)
- 2002. 7. 31
 - 남제주 리조트개발(주), 송악산 관광지구개발사업 시행자의 자격기한내 착공 못해 사업 시행자 자격 상실



<부록 2> 세화·송당지구 개발관련 일지²²⁰⁾

- 1989. 11. 26
 - (주)제주온천, 지하 680m(1호공)에서 온천수 발견
- 1990. 8. 17
 - 북제주군, 온천 발견신고 수리
- 1991. 5 ~ 1992. 8
 - 추가 시추
- 1992. 10
 - 온천자원조사
- 1993. 4
 - 경제성 및 타당성검토
- 1994. 6. 2
 - 제주도, 도종합개발계획상 신규 관광지지정 공고
- 1994. 8. 31
 - 제주도, 온천지구지정고시(제주도고시 1994-64호)
- 1995. 11. 30
 - 제주온천(세화·송당)지구 관광지개발사업시행(예정)자 지정
- 1996. 3. 28
 - 제주온천(세화·송당)지구 관광지개발 토지구획정리조합 설립
- 1998. 12. 17
 - 개발사업 시행(예정)자 지정
- 1999. 1. 15
 - 제주온천(세화·송당)지구 관광지개발사업 지역주민 설명회
- 2000. 2
 - 국토이용계획 변경서 제출
- 2000. 7. 3
 - 제주환경운동연합, '제주도 전지역 GIS 확대구축 용역에 따른 기자회견'(도청 기자회견)

220) (주)제주온천, 제주온천지구 관광지조성사업 환경영향평가서 등 종합 논자 재구성.

- 2000. 7. 6
 - 국토이용계획 변경관련, 제주도 환경보전자문위원회 회의 :
 - ①지하수자원보전지구 2등급 지역내의 숙박시설과 온천보양원은 투수성이 매우 불량한 지역으로 이설 ② 지하수자원보전지구 2등급 지역내 수림이 양호한 지역은 원형 훼손 않도록 최대한 보전
- 2000. 9 18
 - 환경부 사전환경성검토 협의 의견
- 2001. 1. 5
 - 건교부, 국토이용계획 변경 승인(면적 : 2,362km²) 준농림→준도시지역
- 2001. 2. 5
 - 환경·교통·재해 영향평가서(초안) 제출
- 2001. 5. 31
 - 통합(환경·교통·재해)영향평가서 제출
- 2001. 6. 27
 - 통합영향평가 심의위원회 심의 : 중수도 시설 검토, 문화재 동굴 제작성 등 보완 요청
- 2001. 7
 - 통합영향평가서 보완서 제출
- 2001. 8. 28
 - 개발사업시행승인 및 온천개발계획 승인신청
- 2001. 8. 29
 - 문화재지표조사 보고서 보완 요구(제주대박물관)
- 2001. 10. 31
 - 개발사업시행 승인(조건부 승인)
- 2001. 11. 5~9
 - KBS 제주, 세화·송당 지구 사례로 GIS 문제점 기획 보도(5회).
- 2001. 11. 13
 - 제주환경운동연합, 동굴보전에 대한 의견서 제출
- 2001. 11. 14
 - KBS 뉴스라인, ‘짜맞추기 관광개발 - 세화,송당지구 동굴 발견, GIS 규정 바뀌가며 사업승인’ 보도

- 2001. 11. 20
 - 북제주군, 온천개발 계획 보완요청
- 2001. 12. 2
 - 제주환경운동연합, 개발지역 답사
- 2001. 12. 24
 - 제민일보, '세화·송당지구 영향평가 심의 로비의혹' 보도
- 2002. 1. 11
 - 북제주군, 도시개발사업 시행자 지정
- 2002. 3. 15
 - 북제주군, 사업자에게 대체조립비(전용부담금) 분할납부 승인 :총 53억원 3회 분할
- 2002. 4. 11
 - 개발사업 기공식
- 2002. 5
 - 교통영향평가서(재협의) 제출
- 2002. 5
 - 통합(환경·재해)영향평가 협의내용 변경계획서 제출
- 2002. 5. 28
 - 사업자, 동굴 조사에 따른 현장설명회
- 2002. 7. 25
 - 제주환경운동연합, 생태계조사(6. 11~25)결과에 대한 기자회견 :
'광범위한 동굴지대' 주장, 동식물 조사 부실 등 영향평가 부실 주장
- 2002. 10.
 - 개발사업계획 변경 승인
- 2003. 2.
 - 문화재청, 제주도에 문화재 보존대책 통보 : 동굴 지역 원형 보존

<부록 3> 한라산리조트 개발관련 일지²²¹⁾

- 2002. 8. 19
 - 사업시행예정자 지정
- 2002. 11. 21
 - 북제주군의 “한라산리조트 개발 사업” 추진에 따른 기자회견
 - 북제주군의회 심의 “토지매각동의”
- 2002. 11. 26
 - 수당목장 균유지 1차 현장조사
- 2002. 11. 27
 - 수당목장 균유지 매각을 전제로 한 불법 형질 변경 의혹 보도자료
- 2002. 11. 28
 - 수당목장 균유지 2차 현장조사
- 2002. 12. 5
 - 불법 형질 변경 의혹에 따른 공개 질의, 해당 지역 정밀 조사 요구
- 2002. 12. 31
 - 국토이용계획변경 신청 및 환경성검토의견 신청
- 2003. 2. 8~9
 - 한라산리조트 개발예정부지 수당목장 식물생태계 현황조사 활동(서울시립대학교 환경생태발전연구실 이경재 박사외 2인, 라해문 환경국장)
- 2003. 2.
 - 영산강유역환경청 환경성검토 의견 제주도 제출
- 2003. 2. 12
 - KBS 다큐7300 한라산리조트 방영
- 2003. 2. 14
 - 한라산리조트 개발예정부지 “국토이용계획변경 신청” 에 따른 참여환경연대 입장
- 2003. 2. 18
 - 한라산리조트 개발예정지 사전환경성검토 심의와 관련한 제주참여환경연대 입장(종합의견서-보도자료)

221) 제주참여환경연대 내부자료 토대로 논자가 재구성.

- 2003. 2. 25~28
 - KBS,제민일보, '환경부, 수당목장 개발 제동' 관련 보도(4회)
- 2003. 2. 28
 - 한라산리조트개발사업 국면신청 '편법 분할 의혹'에 따른 성명
- 2003. 3. 3
 - 제주도 한라산리조트 조성계획 축소·조정 요청
- 2003. 3. 4
 - 한라산리조트 조성계획 축소 조정에 따른 참여환경연대 입장(논평)
- 2003. 3. 10
 - (주)더윈, 한라산리조트 개발사업 시행예정자 지정 반납
- 2003. 3. 11
 - 조천읍 관련 단체 공동기자회견, '한라산리조트 개발사업 포기에 따른 입장'
- 2003. 3. 13
 - 참여환경연대, 한라산리조트 개발사업 관련 사업자의 사업권반납 관련 논평
- 2003. 3. 20
 - 제주도, 사업포기 관련해, 환경부에 사전 환경성 검토 관련 협의
- 2003. 3. 24
 - 조천읍 지역 22개 단체 참여 '한라산리조트 개발사업 포기에 따른 대책위원회'(위원장=천창수 조천읍 이장단 협의회장) 구성, 개발사업 재추진 요구
- 2003. 3. 27 ~ 4. 4
 - KBS, 개발 포기 관련 '관광개발과 GIS' 기획보도(7회)
- 2003. 4. 2
 - 제주도, '중산간 보전지역 및 중산간 보전지역외 보전지구 지정 고시'(GIS 도 전역 확대)
- 2003. 4. 9
 - '한라산리조트 개발사업 포기에 따른 대책위원회', 영산강유역환경청 방문 재조사 요청
- 2003. 6. 4
 - 제주환경운동연합 주최 GIS 토론회(중소기업지원센터)
- 2003. 6. 11
 - 제주참여환경연대, 제주환경운동연합, 'GIS 등급기준 및 행위제한의 전면 재조정을 촉구한다' 공동 기자회견

- 2003. 6. 13
 - 제주도, GIS 등급 및 행위제한 질의에 따른 조치
- 2003. 8. 9
 - (주)더윈, 제주도에 개발사업 재추진 의사 공식 표명
- 2003. 10.
 - 사업계획 변경한 이행계획서 새로 작성

