

환경친화적 국제자유도시건설 전략

현 영 진

I. 국제자유도시

I-1 필요성

'40여년간 지역의 개발과정을 돌아보면, 열악한 국고지원에만 의존하다보니 독창적 발전전략수립이 미흡하였다. '80년대들어 본격적으로 민간자본에 의한 개발이 제 3 섹터형식으로 수행되었다. 그 과정에서 개발사업주와 주민들간에 경제 정서적 면에서 복잡한 갈등이 야기되었다. '80년대 말에 시민단체들이 발족하였다. 환경을 이슈로 한 사회운동이 활발해지면서 관 개발사업주 주민 시민운동단체들 간에 미묘한 관계도 형성되었다. 개발은 많은 유동인구(관광객)를 증가시켰다. '85년부터 '93년까지 관광산업은 년평균 30%의 높은 성장률을 보였다. '94년부터 년평균 성장률이 6%로 감소하였다. 구제금융사태이후 그 감소율은 훨씬 증가하였다. 그리고 하천 연안오염, 해변 및 공동주택 단지내 지하수 수질의 악화, 폐기물의 방출, 생태계의 훼손 등 생활환경이 악화되었다. 개발과 환경이 어느 것도 제대로 수행되거나 지켜지지 않았다. 지역산업의 두 축인 감귤을 위주로 한 1차산업과 관광산업도 국내 외 시장에서 수요를 창출하는 데 한계를 노출시켰다.

외환위기는 각 경제주체들의 채무부담을 증가시켰다. 지방재정과 지

역경제는 열악한 국면에서 좀처럼 헤어나지 못하고 있다. 설상가상으로 대북경협조치의 일환인 금강산 관광개방으로 관광시장도 한층 얼어붙었다. 북한이 경제적 살리라는 전술차원에서 다른 명승지를 개방할 가능성도 배제할 수 없다. 홍콩이 중국으로 반환이후 국제금융 교역의 도시기능이 쇠퇴할 것으로 예측된다. WTO체제의 출범으로 각 분야에 개방압력도 높아가고 있다. 21세기를 눈앞에 둔 이런 상황에서 국내·외적 변화추세를 고려한다면, 지역의 자구력을 키우자는 시대적 요구는 당연하다. 그것이 바로 국제자유도시 건설이고, 이에 대해 총론적으로는 공감대가 이루어진 것으로 간주될 수 있다.

I-2 국제자유도시의 개념과 특성

국가와 지방정부가 지역의 자생력을 함양시키기 위해 제시한 정책이 제주형 친환경적 국제자유도시 건설(가칭)이다. 제주를 동북아시아의 관광, 교역, 물류, 금융, 회의, 스포츠산업의 거점도시로 성장시킴으로써 사람과 재화를 자유롭게 이동시킨다는 것이 핵심내용이다. 이에 따라 침체된 지역경제를 살린다는 지역개발프로젝트이다.

이는 명칭만 다를 뿐 '60년대부터 꾸준히 제시되어온 개발전략이다. 그때마다 경제, 안보, 정치적 이유로 유보되었던 사업이다.

국제자유지역(International Free Trade Area)의 유형에는 5가지가 있다. 첫째는 무관세와 최소 통관절차에 따라 재화의 국제교역이 이루어지는 자유항이다. 둘째는 무관세로 원자재를 수입하여 가공, 제조를 거쳐 생산된 완제품을 수출하는 수출자유지역이다. 셋째는 지역금융기관이 받는 규제를 풀어 외국인들간에 자금을 중계하는 역외국제금융센터이다. 넷째는 모든 금융을 중개하여 센터자체에서 자금을 조달 운영하는 국제금융센터이다. 다섯째는 소득세를 면제하거나 저율의 과세로 국제금융 기업을 유치하는 특별조세지역이다. 국제금융센터는 뉴욕,

런던, 홍콩에, 역외국제금융센터는 방콕, 싱가포르, 상해에 위치한다. 위 다섯기능을 포함하는 국제자유도시의 기본 구상은 1 단계로 국제관광도시, 2 단계로 비즈니스 물류의 자유경제기능의 확대, 3 단계로 금융을 포함한 친 환경적 복합형 국제자유도시를 건설한다는 것이다.

항만, 공항, 인근 제조업 컨벤션 등의 기초인프라는 홍콩에 비해 열악하지만 지정학적 위치, 동북아의 정치 경제상황과 천혜의 자연환경은 유리한 여건이다. 우선 기초기반시설을 조속히 확충하여 지역의 고유자원인 청정 자연환경을 활용하는 특화전략을 수립해야 한다. 구체적으로는 국제 종합휴양지 개발, 자연, 문화, 해양, 레저, 관광자원의 개발, 회의 및 스포츠산업의 육성에 초점을 추는 것도 바람직하다. 사람, 상품, 자금의 이동을 용이하게 하기 위해서는 조세감면, 각종 규제 완화, 행정절차의 간소화, 외환 및 수출입 관리법 개정 등 법 제도적 장치를 마련해야 한다.

지역주민이 가장 우려하는 것은 국제자유도시의 역기능이다. 이는 세부적 추진전략의 각론에대한 異見이다. 그간 언론을 통해 노출되었던 부정적인 면들을 수합하여 이들의 해소방안도 마련해야 한다. 도당국이 각 기초자치 및 사회단체의 의견을 수렴하고 있다. 아울러 국제자유도시 실무위원회를 구성하여 각 분야별 전문가들의 심도 있는 토론을 통해 용역의 과업지시서 내용을 수렴하였다. 그리고 추진협의회에서 이 내용을 다시 수렴하였다.

II. 친 환경적 발전전략

필자가 가장 우려하는 것은 환경분야이다. 미래학자 앨빈토플러는 자연의 이자만으로 살아가는 것이 아니라 자연이 저축해 놓은 원금을 까먹는 개발이 지속되는 한 자연환경이 고갈된다고 예측하였다. 산업혁명이후 물질문명의 이기에 빠져 20세기의 개발은 자연이 저축한 원

금을 소비하는 형태였다.

물량위주의 개발에 따른 우리 환경정책도 변모하여 왔다. '70년 중반에서 '80년초반까지 제 1 세대의 환경정책은 공해방지 중심의 오염 배출 사후규제 및 단속행정이었다. '80년 중반에서 '90년 중반까지 제 2 세대의 환경정책은 사후관리에서 사전예방차원으로 확대시켰다. 주민의견을 수렴하고, 오염피해분쟁을 조정하고, 배출부과금, 환경개선 부담금, 폐기물예치금제도의 경제적 수단으로 환경을 간접규제하는 등 자연환경을 고려하는 환경관리 중심행정이다. '90년 후반부터 21세기 까지 제 3 세대의 환경정책은 오염의 사전예방을 위한 전략영향평가와 통합영향평가의 수행, 기업의 자율적 환경오염 저감, 소비문화의 개선, 프레온 대체물질, 생분해성 고분자, 무공해 세제, 무공해 의약품 및 농약 청정연료의 생산과 같은 청정기술의 개발에 중점을 둘 것이다.

II-1. 생태적 인식과 환경용량

이런 정책의 변화는 섬 생태주의적 환경인식에 기초를 두어야 한다. 이는 인간과 자연의 동등성이다. 개발과 환경의 상호관용성, 즉 개발과 보전의 조화를 의미한다. 이의 조화는 환경용량이 결정한다. 1997년 한국 환경영향 평가학회가 작성하여 제주도에 제출한 지역환경지표설정 보고서에 환경용량의 개념이 나와 있다.

환경용량은 수·능동적 용량으로 구분된다. 수동적 환경용량은 자연을 자원으로 공급하여 고유의 자정능력 범위 내에서 인간의 지식·기술 없이도 환경훼손 없이 자연환경을 이용할 수 있는 한계이다. 능동적 환경용량은 자연을 자원으로 공급하여 능동적 자정능력 범위 내에서 인간의 지식 기술에 의해 최소의 환경훼손으로 자연환경을 이용할 수 있는 한계이다. 개발과 보전에서 문제가 되는 것은 능동적 환

경용량이다. 이 용량은 사전·사후적 관리와 같은 인간의 지식이나 기술에 의해 증가한다. 고유의 환경용량을 초과한 능동적 환경용량 내에서 개발전략의 수립시 나타나는 오염을 사후적으로만 처리하느냐 또는 사전예방과 사후적 처리를 동시에 수행하느냐에 따라서 친 또는 반 환경적 개발이 결정된다.

인위적 사후처리로는 오염저감이 원칙적으로 어렵다. 사전 예방적 제도와 처리기술에 의해서만이 오염저감이 가능하다. 그러나 사전 예방적 처리기술은 고 비용을 요하는 경제적 어려움이 있다. 따라서 친 환경적 개발전략은 수동적 환경용량과 사전·후적으로 관리가능한 능동적 환경용량 범위내에서 삶의 질을 향상시키는 수단이다. 이런 개발 시각은 태고시대의 생태지상주의(Deep Ecology)가 아니라 다듬어진 자연속에서 살아가는 생태이용주의(Shallow Ecology)란 생태철학에 기초한다. 생태건강도시(Human Ecocity), 생태마을과 Permaculture가 생태개발의 전형적인 사례이다. 영국·일본·싱가폴 등 섬국가들의 환경정책이 섬 생태주의적 인식에 근간을 두고 있다. 이런 상호 관용의 생태개발 패러다임으로 바뀌지 않는 한 21세기는 인구·자원(식량)·환경문제로 재앙을 맞게 될 것이다. 상호 관용정신의 생활화로 생산과 소비의 환경친화적 체제가 구축되며, 자연과 더불어 사는 시대가 열린다.

지금까지 지역개발은 거의 민간자본에의해 수행되었다. 환경이 사후 보전·관리되다 보니 주민이 느끼는 환경체감도는 매우 낮았다. 특히 외국자본에 의한 개발이 경제논리에만 집착한다면, 주민들간에 이루어진 환경보전의 공감대를 만족시켜 줄 수 있을지가 솔직한 우려이다. 한편으로 국내민간자본 보다는 한층 환경의식이 높아 친 환경적 개발이 이루어 질 것이라는 추정도 가능하다. 국제자유도시 건설이 완료될 시점인 2010년은 환경의 세기초반이어서 환경압력이 한층 거세어 질 것이다. 이에 대비하여 사전 예방적 보전책이 강화되어야만 국

제자유도시의 자생력이 확보될 것이다.

또한 환경용량에 따른 각 지표를 설정해야 한다. 지표의 구체적 기준이 지역환경기준이다. 전국에서 처음으로 설정된 지역환경기준은 EU 등 선진국의 기준에 필적할 정도로 강화되었다. 대기질은 지형·산업적 조건으로 타 지역보다 양호한 편이나, 도심밀집지역은 악화되는 수준이다. 아황산 가스(국가기준치 년평균 0.03ppm 이하·시간평균 0.25ppm 이하)의 배출농도를 년 평균 0.001ppm 이하·시간 평균 0.1ppm 이하로 규정하는 등 국가기준치 보다 3 ~ 25배로 강화시켰다. 지역의 하천이 악화되는 실정을 고려하여 카뎀(국가기준치 0.01 mg/l 이하)의 배출농도를 0.05mg/l 이하로, 납(국가기준치 0.1 mg/l 이하)의 배출농도를 0.04 mg/l 이하로 강화시켰다. 이것 또한 사전 예방차원의 법적 방안이다.

마침 언론을 통해 공개된 제주도개발 특별법의 개정안이 주목을 끈다. 중산간지역의 관리에 이용보다 보전에 중점을 둔 내용들이 개정안에 포함되었기 때문이다.

기존의 절대 상대보전지역과 특별관리지구를 효과적으로 보전하기 위하여 특별관리지구를 절대보전지역에 편입시켰다. 중산간의 대부분을 차지하는 상대보전지역을 지하수보전지역, 생태계보전지역과 경관보전지역으로 세분하여 지정함으로써 난개발을 사전에 규제하자는 제도적 장치가 마련되었다. 지하수 굴착·이용허가제를 보완하여 지하수 자원 특별관리구역도 설정하였다. 지하수법의 적용을 특례화시켜 지하수관리를 강화하였다. 아울러 세부규제를 통과한 개발사업주에게는 환경·지하수·재해·교통의 일부 또는 전부의 통합영향평가를 허용함으로써 환경친화적 개발을 유도한다.

이와같이 사전 예방적 중산간 보전의 법·제도와 오염을 사전에 예방·처리하는 청정인프라구축으로 제주를 국제자유도시로 개발한다면

주민들이 염려하는 환경훼손은 해소될 것이다.

국제자유도시가 환경적으로 건전하고 지속가능하게 개발되려면, 관광산업이 무공해산업이란 관념에서 탈피해야 한다. 정책집행자, 개발사업주 및 주민들간에 환경에 대한 관용성이 뿌리내려야 한다. 사람·자본·상품·에너지 이동이 용이한 국제자유도시로 가는데 필수적으로 강구해야 할 환경전략을 고찰해 본다. 제주를 화학반응기로 보자. 질량보존의 원리에 의하면 반응기로 유입되는 모든 물·인적 요소들은 관광·휴양·회의 등 제반 사회활동과 같은 반응을 거쳐 오염물과 함께 배출된다. 오염물을 다른 지역으로 내보내지 않는한 반드시 섬내에 축적되어 자연환경을 훼손시킨다. 오염을 사전에 예방하려면 원칙적으로 섬이란 반응기 자체의 자정능력에 의존할 수 밖에 없다. 그 자정능력이 바로 환경용량이다.

특히 국제자유도시의 규모에 걸맞은 관리가능한 능동적 환경용량의 범위내에서 반응기로 유입되는 제반 요소들을 사전에 조절·규제하는 방안(Pollution Prevention)밖에 없다. 그럴 때만이 배출오염물의 사후처리도 완벽하여 청정상태(Zero Emission Waste)가 유지된다.

제주의 자연자원 소비량만을 고려한 적정인구는 약 6 ~ 70만명이다. 그리고 적정 관광객 수는 5~ 6백만명/년, 적정 자동차수는 20 ~ 25만 대, 적정 산림면적은 80,000 ~ 100,000 ha이다. 또한 기반시설확충으로 적극적 경제활동을 고려하면 약 140만 인구를 수용할 수 있다. 이런 지표들이 관리가능한 능동적 환경용량임과 동시에 반응기로 투입되는 양을 사전 조절·규제가가능하다는 것을 의미한다. 이에 따른 구체적 사전·조절 규제사례로서 합성세제·1회용 플라스틱 포장지·디젤자동차·껌반입금지 등이 있다. 이 금지조치는 공해유발제품에 상응하는 청정제품을 제조하여 제공하는 기술기반의 구축으로 그 실효성을 갖는다. 간과해서 않될 사항은 자연의 반응에 인위성이 개재될 수 없다

는 사실이다. 지금까지 충분히 부존된 것으로 알려진 담수자원인 지하수오염은 인위적 재생·복원이 거의 불가능하기에 이의 사전보전은 환경용량의 정확한 추산으로만 가능하다.

II-2. 각 분야별 환경전략

지역 환경기준을 달성하기 위한 각 분야별 전략을 보겠다.

첫째로 자연환경이다. 삼림확보와 더불어 토지이용의 효율성을 제고하기 위한 자연보전형 토지활용방안을 마련해야 한다. 이런 관점에서 최근 논란이 되고 있는 것이 개발제한구역(그린벨트)의 해제이다. 기존 제도의 개선을 통해 도시의 무질서한 확산을 방지하고, 녹지 등 도시주변의 자연환경을 철저히 보전하되 도시의 건전한 발전에 필요한 기본적 용지를 공급하면서 주민의 재산권을 보장하고 생활불편을 해소시키는 데 그 취지가 있다. 이런 취지에도 불구하고 논쟁이 계속되는 이유는 개발제한구역을 보는 관점의 차이이다. 좁은 국토에서 개발지역의 부족으로 개발수요를 충족시켜야 한다는 설과 도시의 쾌적한 환경자원을 제공한다는 자원으로 보는 설, 지역의 생활 경제불편을 해소해야 하는 지역성과 지구환경을 보전해야 한다는 지구성, 개인의 사유재산을 보호해야 한다는 사유재와 환경자원으로 보는 공공재, 한 세대의 편익을 고려해야 하는 세대내 관점과 후세대에 환경자원을 전수시켜야 한다는 세대간 관점, 영국처럼 도시계획의 관리수단으로 보는 입장과 우리처럼 환경관리의 수단으로 보는 입장으로 나누어져 있다. 영국의 TCPA(Town and Country Planning Association)는 개발제한구역을 별도로 관리하지 않는다. 이를 포함시켜 도시 및 지역개발계획을 수립하고 그 계획의 집행시 환경영향을 전략차원에서 평가하여 개발제한구역을 관리한다. 즉 개발제한구역을 지역개발전략계획의 한 수단으로 간주되고 있다.

한국 환경정책 평가연구원은 영국의 경우와는 달리 도시개발계획과 무관하게 그린벨트개선협의회가 제시하는 지역중 도시권내에서 보전 가치가 낮은 지역을 조정·해제하는 입장이다.

개발제한구역을 12개 항목(표고,경사도,농업적성도,임업적성도,재해 및 침수위험성, 동·식물생태, 수질, 대기, 경관, 토지이용규제)에 대한 환경평가 대상인 환경요소로 간주한다. 이 평가는 단순히 개발이나 활용으로 인한 영향을 예측하고 이의 대안과 영향저감대책제시에 불과하다. 이런 환경평가로 개발제한구역의 60%내외를 자연녹지지역, 보전녹지지역, 생산녹지지역, 공원으로 지정하는 입장이다. 그럼에도 불구하고 특정 용도에 적합한 적지분석, 이용간 상충성과 정책이나 제안 선택으로 야기될 평가과정이 없기에 환경평가에 의한 개발 또는 활용을 결정하는 것은 해당지역의 민원해결기능만 있고 도시계획에 따른 환경권을 보장하는 기능을 결여한다. 따라서 이런 절차상 기능으로 논쟁이 계속되고 있다.

제주의 경우는 전국적인 상황과 좀 다르다. 개발제한구역이 제주시 에 한정되어 있다. 제주도개발 특별법에 의해 개발제한구역이 절·상대보전지역, 지하수·생태계·경관보전지역으로 지정되었다. 수도법에 의한 상수원보호구역, 생태보전법에 의한 생태보전지역으로도 지정되어 있다. 개발제한구역이 해제되어도 이런 규제의 적용을 받는 면적이 전체의 50%를 상회한다. 그러므로 개발지역의 해제로 환경훼손이 가중 되리라는 우려는 타 지역보다 훨씬 해소된다.

유리한 입장에 있다 하더라도 절·상대보전지역, 오름, 상수원보호구역, 지하수·생태계·경관보전지역 등의 사전·후관리를 강화해야 한다.

생태계의 체계적 관리를 통해 습지, 천연기념동·식물, 토착재래동·식물의 보호로 생물종의 다양성을 유지해야 한다. 국립공원, 중산간

지역, 연안의 보호로 지대별 생태계를 보전해야 한다.

둘째로 생활환경이다. 하천·연안의 수질을 악화시키는 각 오염원들의 사전 제거와 사후처리를 위한 환경기초시설을 조기에 확충해야 한다. 생활폐기물의 방출을 최소화하고 이의 자원재활용제도를 정착시켜야 한다.

셋째로 사회환경이다. 인구의 적정배분, 주거환경의 개선, 교통안전성증진, 재해예방과 같은 공공안전성증진, 생태적 사회복지증진, 생태교육실시, 생태문화개발로 사회환경의 질을 향상시켜야 한다.

넷째로 산업경제이다. 청정 농·축·수산업의 실현, 정보 통신 청정 산업과 같은 지식산업의 기반구축을 위한 기술개발, 친 환경적 관광자원의 개발을 통해 환경친화적 산업구조의 다양화를 유도하여 지역경제를 활성화시키며, 고용을 창출해야 한다.

다섯째로 법·제도의 개선 또는 도입이다. 국제자유도시추진을 위한 외자유치 무관세 외환에 관한 특례법제정, 사전환경성 검토제도입과 이에 따른 개발·보전지역의 지정, 통합영향평가제의 도입, 환경용량과 지표의 준수를 담보하는 환경주민감사청구제의 도입, 민간의 환경행정참여강화, 환경교육·체험장조성, 환경교육프로그램의 개발, 환경단체의 활성화·지원책강구로 개발과 보전의 조화를 유도한다. 상주 100만 유동인구 50만과 재화의 이동으로 나타날 수 있는 지하수·생태계의 오염을 수용하여 처리할 수 있는 지역환경 용량범위내에서 건설계획이 수립되어야 한다. 사전 예방적 법·제도적 장치는 물론이고 각종 청정인프라를 시급히 구축하는 것이다.

III. 결 언

제주의 국제자유도시로 개발은 시대적 소명이다. 자유화 내지는 개

방화를 유도하기 위해 지역개발에 따른 각종 행정규제와 절차의 간소화를 제도화하는 One Roof Service 와 One Stop Service제를 정착시켜야 한다. 따라서 외국자본의 유치를 용이하게 친환경적 개발프로그램을 작성하고, 이를 홍보하는 시스템을 마련하여 적극적으로 활용해야 한다. 아울러 역기능 중 가장 우려하는 오염은 계획수립시 지하수와 생태계가 수용할 수 있는 범위인 관리가능한 능동적 환경용량내에서 환경성을 사전에 고려하여 개발과 보전지역을 결정하는 사전 환경성 검토제로 해소될 것으로 기대된다. 이러한 제도개선을 통한 국제자유도시건설이란 과제수행에 매진해야 되겠다.

< 참 고 문 헌 >

- 한국환경 사회정책연구소, 환경과 사회, 제3호, 1994.
환경운동연합, 환경운동, 1996.
Ministry of Environment Republic of Korea, Environmental Protection in Korea, 1997.
제주시 발전위원회, 제1회 21세기 제주시비전과 발전전략에 대한 학술세미나, 1999, 7
제주대 환경연구소, 새로운 천년시대의 환경정책전략 학술세미나, 1999, 6