

송악산 관광지 개발의 전개과정과 갈등적 논제

송재호

I. 머리말

관광개발의 본격화된 지난 60년대 이후 제주에서는 개발 드라이브 시대를 거쳐 80년대 들어 개발과 보전에 대한 논쟁이 본격화된다. 중앙정부 위주의 하드웨어적 개발에 따른 지역 주민의 소외감이 점증하면서 주민주체개발과 환경보전의 논리가 전면에 등장한다. 골프장 건설 반대운동, 성산포 해안과 묘산봉의 습지를 보호하기 위한 관광지 개발 반대 운동 등의 그 대표적 사례로 지적될 수 있다.

그러나 주민주체 개발에 대한 실천적 모델 창출에 어려움이 뒤따르고 관광산업이 '굴뚝 없는 고부가가치 산업'으로 재인식되면서 민자, 또는 외자유치를 통한 대규모 관광개발 계획이 추진된다. 이러한 과정에서 개발과 보전이라는 논리가 한편으로는 조화를 이루고자 하고, 어떤 경우는 견제와 갈등으로 비화되기도 했다.

새로운 세기를 시작하고 있는 오늘, 우리는 지난 세기의 논쟁들을 정리하는 한편, 관광개발에 대한 새로운 모델의 창출을 요구받고 있다. 그것의 큰 흐름은 마땅히 개발과 보전이 조화를 이루는 개발, 딱딱한 구조물에 의존하는 외형적 개발

이 아닌 인간과 자연이 살아 숨쉬는 생태문화적 개발, 지역주의가 아닌 지역의 정서와 문화를 살리는 개발로 자리매김되어야 할 것이다.

이러한 시각에서 환경은 관광을 위해 관광으로부터 보호되어야 한다는 전제 아래, 관광개발과 환경의 조화로운 통합이라는 관점에서 최근 제주사회에서 제기되어 전국적으로 이슈화된 '송악산 관광지 개발'을 둘러싼 논쟁을 정리하고 합리적인 대안을 모색할 필요가 있다. 송악산 개발을 둘러싼 논쟁에 관계된 행정, 개발사업자, 지역주민, 환경단체 등 이해집단들의 각론은 다르더라도 총론적으로 '환경을 해치지 않는 개발'에는 의견일치를 보이고 있기 때문이다.

따라서 오늘의 발제는 본 토론에 앞서 송악산 관광지 개발과 관련된 논점들을 포괄적으로 정리·해설함으로써 지역관광개발의 방향을 분명히 하고 지역주민과 개발사업자, 지방정부, 시민단체 사이에 초래된 개발갈등을 적정하게 관리하여 지역의 지지와 참여를 견인하는데 도움이 되고자 하는 것이다.

II. 송악산의 생성과 개발구상

1. 송악산의 생성과 특징

송악산(남제주군 모슬포 해안변 위치)은 고려 중기 목종때 화산분출로 생성됐다. 아주 작은 화산체지만 다양한 산들로 구성된 이중화산구조를 가진 윤희화산 중의 하나로, 분화구속

에 분화구를 지닌 셈이다.

바깥쪽에는 응회환이, 중앙에는 분석구(송악산 오름)와 주변의 여러개의 작은 알오름(분석구), 이 둘 사이에는 용암호수가 있으며 화산이 분출할 당시의 화산구조 및 지형을 그대로 간직하고 있어 학술적 가치가 뛰어난 화산체이다.

수중폭발에 의해 형성된 제1분화구와 육상 분출한 제2분화구라는 특이성 때문에 국내외 학자들의 관심이 높다.

이렇게 형성된 송악산은 국토의 최남단 마라도를 배경으로 하는 수려한 자연경관과 인근 안덕계곡-산방산-용머리를 잇는 천혜의 관광지이다. 또한 주변에 일제시대 및 6.25 당시 군사유적들이 집중돼 있어 제주의 현대사를 한 눈에 조망할 수 있는 역사의 보고이기도 하다. 한편으로는 일제시대에 이 지역이 군사기지로 활용되면서 국유지로 강제 편입됨으로써 이를 둘러싼 전 소유주와 국가, 현 경작자간의 갈등이 내연되고 있다.

2. 최근의 개발구상 개요

송악산 관광개발 사업자인 남제주리조트개발은 올해부터 오는 2005년까지 사업비 4810억원을 투입해 28만 9751평의 1단계 리조트단지 조성공사를 벌인다. 여기에 필요한 자금의 대부분은 투자협정을 맺은 프랑스의 세계적 호텔체인업체인 아코르그룹과 이탈리아의 놀이기구 전문시설업체 사토리그룹을 통해 충당하게 된다.

시설물로는 호텔(4동 777실)·콘도(1동 185실)·빌라콘도(2동

110실) 등 숙박시설과 레스토랑·쇼핑센터·관광식당·주민 참여 상가 등 상가시설, 휴양/전적공원·수변공원·야외이벤트 광장 등 휴양문화시설, 해양레저 및 해저관광시설, 어뮤즈먼트 파크·곤도라·모노레일 등 운동오락시설이 들어서는 것으로 돼있다.

Ⅲ. 송악산 관광개발의 전개과정

1. 군사시설 보호구역기(일제 ~ 1992년)

송악산은 현재까지 개발의 손길이 미치지 않은 지역이다. 지난 1985년 제주도종합개발계획상 '종합휴양관광지구'로 선정하여 '송악산관광지구개발계획'이 확정 고시됐었으나, 87년 송악산 일대 군사시설보호구역이 69만평에서 200여만평으로 확대됨으로써 개발계획은 사실상 백지화됐다. 이후 국토개발연구원이 91년 마련한 제2차 제주도종합개발계획 용역에서 재차 '역사관광지'로서의 개발계획이 수립됐으나 실현되지는 못했다. 이렇게 송악산 개발이 실현되지 않은 것은 군사적 요충지로서의 가치때문이었다.

이 당시 주민들은 원래 지역주민의 본원적 소유였다가 일제시대에 국유지로 강제 편입된 광활한 면적의 군비행장터를 환원 또는 불하하고, 송악산지역을 관광지로 개발해 줄 것을 요구하고 있었다.

지역주민들은 송악산 개발이 낙후된 서남부지역의 균형발전 을 가져올 뿐만 아니라 1차산업에만 의존하고 있는 지역경

제를 3차산업인 관광산업과 연계함으로써 지역경제의 다양화와 일자리 창출, 소득증대에 기여하게 될 것으로 보고 이를 간절히 바래왔다.(대정읍농민회, 특별법철폐 및 민주화실천범도민회의 제주도종합개발계획안 대정지역 설명회 자료집).

이러한 지역여론은 정치적으로도 이용돼 87년 노태우대통령 선거공약으로 ‘국방부 소유 토지불하’가 제시됨으로써 지역의 관심을 불러 일으키기도 했다. 노태우대통령의 이러한 공약이 반대로 ‘군사보호구역 확대’와 ‘대규모 군사기지 설치 계획 추진’으로 전환되자 지역주민들과 도내 시민단체들은 강력한 저항을 통해 이를 저지하게 된다(송악산 군사기지 철폐 투쟁).

2. 개발계획의 구상기(1993년~1994년)

그러나 1993년 국방부가 송악산군사보호구역중 국유지 69만평을 제외한 사유지 및 군유지 132만4천평을 군사보호구역에서 해제키로 하면서 지역주민들은 군유지 불하와 송악산 관광개발에 대한 기대를 갖게 된다.

이에 앞서 92년 12월 마련된 제주도종합개발계획 최초보고서에 송악산 일대를 ‘역사유적관광지 및 해상관광지’로 개발한다는 내용이 포함되자 지역주민들은 자체적으로 작성한 의견서를 93년 2월 제주도에 제출하기도 한다. 의견서를 통해 주민들은 이 일대의 군사전적지를 보존하고 향토음식점 및 숙박시설, 가파도와 마라도를 연계한 유람선관광 및 관광낚시업 활성화, 사계-상모리간 해안도로변 사진촬영 시설 등을 제

시하고 있다. 또한 개발방법으로는 민자유치 또는 농수축협등 지역주민들을 대표할 수 있는 기관에 의한 투자개발이 바람직하다고 주장하고 있다.

같은 해 5월에는 '대정읍개발협회'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 1차산업에서 불가피하게 떠나는 인구의 2·3차 산업으로의 흡수' 등이 제시되고 있다. 한편으로는 송악산 주변 토지의 상당부분의 외지인 소유임과 관련해 '외지인 소유와 지역민 소유를 구분해 지역민 소유토지를 소규모 자본참여에 의해 우선 개발해 줄 것' 등도 주장하고 있다.

이에 7월에는 송악산 국유지불하 준비위원회가 대정읍개발협회, 대정청년회의소, 대정읍연합청년회 등 대정지역 관내 20개 사회단체의 참여속에 발족된다. 또 송악공동목장 조합원 260명은 현재 보존지역으로 지정돼 있는 송악공동목장지역을 개발지구로 변경해 줄 것도 함께 건의한다.

송악산 관광개발에 대한 최종안이 나오면서 동년 8월 '대정농민회'와 '특별법철폐 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 외지

인들의 독점적으로 소유하고 있는 지역에 설정돼 있는 점, 대규모 자본을 요하는 시설위주의 계획으로 지역 영세자본의 참여를 어렵게 한 점, 개발주체의 모호성(외지자본에 대한 경계인 듯 함)' 등에 대해서는 부정적으로 평가한다. 이와 같은 평가 속에 '지역주민 다수가 공감할 수 있는 방향으로 개발계획을 재조정하고, 영세지역 자본이 참여할 수 있는 구체적 프로그램을 제시하며, 개발주체와 개발방식등을 명시할 것' 등을 요구하고 있다.

3. 개발사업 예정자 지정기 (1995~1999년)

1) 대명레저의 개발사업예정자 지정과 취소 (1995년~1996년 11월)

1995년 11월 제주도의 관광단지 및 지구 개발사업예정자 공모결과, 송악산지구에는 도외의 (주)대명레저와 E랜드그룹 계열 한세개발, 제주와 대만합작기업인 (주)송악산개발, 도내 업체인 (주)세진산업개발 등 4개업체가 참여, 뜨거운 경합을 벌인 끝에 대명레저가 사업예정자로 선정된다.

같은 해 12월 제주도가 제주대 기초과학연구소에 용역의뢰한 '기생화산과 청정해역을 보호하고 자연과 조화를 이루는 개발방안'이 발표됐는데, 여기에서는 '송악산과 거문오름, 채오름, 산방산은 학술적 가치가 큰 지역'이라고 밝히고 있다.

96년 2월 사업예정자인 대명레저에서 개발을 위한 조성계획을 가지고 주민설명회를 가진다. 3월에는 남제주군이 경영수익사업 관계회의에서 최남단인 용머리해안과 형제섬, 가파

도, 마라도, 송악산을 해상공원으로 지정, 운영키로 결정한다.

9월에 송악산 개발추진협의회와 제주도 및 남제주군 관계자들이 참석한 가운데 송악산 개발사업 방향에 대한 비공개 간담회가 열린다. 이 자리에서는 개발사업의 중요지구인 송악목장 7만3천평에 대해 대명레저가 요구하는 10만원선에 매입가능토록 하고, 취락지구인 상모리 산이수동에 대해서는 지역주민들을 사업주체로 참여시키는 방안 등에 대해 논의한다.

결국 관광지구내 토지보상과 관련된 합의가 도출되지 못하면서 사업승인신청기간 만료일까지 대명레저는 승인신청에 필요한 토지 2/3이상 매입에 실패하여 사업승인이 11월 취소된다.

2) 세진개발의 사업자 지정과 남제주리조트개발 설립

(1996~1998년 10월)

1996년 12월 남제주군은 주민불편 해소 등의 이유로 군유지 87필지, 7만7천여평을 주민과 관광지구 개발사업자에게 매각키로 한다. 97년 2월에는 송악목장조합도 정기총회를 열고 7만4천여평의 목장부지를 평당 9만원에 매각키로 결정한다. 97년 3월 대명레저의 사업승인 취소에 따라 그동안 사업의사를 밝혀온 세진개발이 송악공동목장조합의 목장부지 7만4천여평을 매입키로 하고 매매계약서를 작성한다. 지지부진하던 개발사업 추진이 다시 활발해진다.

한편 관광지구에 포함된 상모리 산이수동 주민들은 3월 관광지구에서 취락지를 제외시켜줄 것을 제주도와 도의회, 남제

주군, 남제주군 의회에 건의서를 제출한다.

97년 6월 세진개발은 개발사업자 지정을 전제로 지구내 51만평을 1, 2차로 나누는 2단계 개발계획을 발표하고 2차지구의 경우 토지매입이 어렵다고 토지주들의 공동참여 방식도 수용할 수 있다는 입장을 밝힌다. 같은 달 세진개발은 갑을개발과 컨소시엄을 구성해 사업시행 예정자 지정을 신청한다.

이에 발맞춰 송악산관광개발추진위원회도 대정읍사무소에서 기관·단체장 등 19명이 참석한 간담회를 열고 세진개발이 제시한 단계별 개발계획을 수용하는 방향으로 가닥을 잡아간다. 이와 함께 관광지구내 공유지에 환매특약을 체결하는 한편 공중인 각서를 작성, 2단계 개발이 지연될 경우 행정절차를 중지하도록 하는 조건을 부가하는 방안도 검토한다. 이어 98년 2월에는 송악목장조합이 세진개발의 요청에 의해 목장부지를 평당 9만에서 8만원으로 내려 매각하는 데 동의한다.

98년 10월, 마침내 세진개발·갑을개발 컨소시엄이 송악산관광지구 개발사업 예정자로 지정된다.

3) 남제주리조트개발 설립과 아코르그룹 투자협정 체결 (1998년~1999년 4월)

송악산 관광지 개발계획이 일사천리로 추진되던 1999년 1월 상모리 알뜨르비행장 앞 해안가에서 '새 발자국'으로 추정되는 화석이 발견되면서 송악산은 다시한번 학계의 주목을 받는다.

99년 1월 IMF의 영향으로 컨소시엄을 형성했던 갑을개발

이 법정관리에 들어가면서 송악산 관광지 개발은 다시 불투명해진다. 투자선을 해외로 돌린 세진개발은 동년 3월 카자흐스탄 인근의 소국 키르기스스탄에 소재한 (주)센트럴아시아와 함께 공동출자법인인 남제주리조트개발을 설립하고 사업시행 예정자를 이 법인으로 변경한다.

99년 4월 남제주군과 남제주리조트개발, 프랑스의 아코르그룹간에 송악산 관광지구 투자협정을 체결하는 한편, 같은 달 이탈리아의 사토리그룹과도 투자협정서에 서명한다. 외자유치를 통한 개발계획 추진준비가 일단 완료된 것이다.

4. 개발계획의 추진 · 갈등기(1999~2000)

: 송악산의 해양군립공원 편입과 학계 및 시민단체의 반발

1999년 8월 남제주군은 도시계획법에 의해 지정, 관리되고 있는 송악산 일대의 도시공원 15만9천여평을 마라도 해양군립공원으로 편입하겠다고 밝힌다. 이어 12월에는 남제주리조트개발에서 제출한 송악산 관광지구 조성사업 환경영향평가서가 조건부로 통과된다. 조건의 내용은 공사시행 전까지 해양생태계에 대한 보완조사를 하고 서림상수원의 용수공급 부족에 대비한 대책을 마련하여, 공사 때 토사의 해양유출을 방지하기 위한 침사지를 보완해야 한다는 것 등이다.

여기에서부터 도내 시민단체의 문제제기, 해당지역 주민들의 개발 당위성 주장 등이 얹히면서 문제가 중앙단위까지 비화되기 시작한다.

송악산지구 조성사업 환경영향평가서가 조건부로 통과된

직후 제주환경운동연합등 도내 6개 시민단체, 지질학자 등이 송악산관광지구 개발사업과 관련하여 문화재청에 송악산의 문화재 지정을 위한 조사를 요청한다. 이와 병행하여 제주환경운동연합등 시민단체들은 송악산 관광지구 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 명승지로 가꿔나가는 방향으로 개발방식이 재조정돼야 한다는 입장을 개진함으로써 개발사업 자체의 방향전환을 요구한다.

그러나 제주도는 이러한 움직임과 상관없이 동년 12월 30일 제주도개발특별법에 의해 '송악산 관광지구 개발사업 시행'을 승인한다. 2000년 1월 20일에는 이에 호응하여 대정읍리장단 협의회와 지역주민 등 1,671명은 '송악산은 개발돼야 한다'는 성명을 발표한다. 주민들은 성명서에서 '역사의 시련과 굴레를 지속시키려는 천연보호구역 지정 운운하는 음모에 분노한다'는 격한 표현을 통해 비판적 일부언론을 경고한다. 여기에서 학술적 가치 등만 내세운 채 지역의 아픔과 노력, 희망을 무시하는 환경단체와 지질학자들의 개발반대 주장에 대해서도 매우 직선으로 비난한다.

같은 시기 중앙환경운동연합과 제주환경운동연합이 송악산 개발지구 현장조사를 벌인다. 동년 2월에는 시민단체들이 '마라도 해양군립공원 송악산분화구 관광지구 개발에 대한 합동질의서'를 제주도와 남제주군에 발송한다.

이같이 문제가 비화되자 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 방송을 내보낸다. 제민일보, 한라일보 등 지역언론들도 총 12회에 걸쳐 같은 취지의 내용을 다룬다.

한편 남제주군은 이에 대해 2월 17일 송악산 관광지구 개발사업 강행 의사를 분명히 한다. 제주환경운동연합등 도내 시민단체들은 즉각 성명을 내고 '송악산지구의 마라도 해양군립공원 지정 취소'를 요구한다. 동시에 (사)제주환경연구센터와 제주환경운동연합등 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 분화구 지역을 해양군립공원에 편입해 집단시설지구로 지정한 것은 환경을 보전하고 공원자원을 보호육성할 의무를 진 자치단체의 직무유기라며 의혹을 제기한다.

감사원은 이러한 도내 환경단체들의 요구를 받아들여 제주도에 '송악산 마라도해양군립공원 추가지정과 균유지 매각으로 인한 사유화 등에 대해 조사'하도록 지시한다.

이러한 와중에서 남제주리조트개발은 3월 13일 주민들과 간담회를 가진다. 이 자리에서 주민들은 개발절대지지의 종전 입장을 누그러 뜨리고 자연훼손 가능성, 외국기업들의 투자가

능성 등에 대해 집중적으로 문제 제기한다. 이와 관련해 개발사업자 측은 투자실행 등 모든 것에 대해 ‘문제가 없음’을 강조하고 정상적인 사업추진을 다짐한다.

해결의 실마리가 보이지 않는 와중에서 개발사업자측은 3월 25일 송악산 관광지구 개발사업의 기공식을 함으로써 사업추진을 강행하게 된다.

이에 대해 도내 환경 6개 단체는 공동으로 개발사업저지투쟁에 나설 것임을 발표한다. 앞으로 환경보존과 개발, 개발 관련 이해집단들의 갈등은 한층 첨예화할 것으로 예상된다.

결국 90년대 초까지 송악산은 군사시설 보호구역으로 묶여 지역발전을 저해하는 가장 큰 요인으로 인식돼 왔다. 특히 이 지역은 일제시대 본원적 소유주들로부터 강제로 편입된 곳이어서 지역주민들이 이를 바라보는 눈이 결코 고울 수 없는 상황이었다. 따라서 지역주민들은 보호구역의 해제 및 해제지역 불하 또는 임대를 줄기차게 요구해 왔던 것이다. 관광개발을 통한 지역발전을 요구하는 대목도 이러한 지역정서에서부터 비롯되는 것으로 이해된다.

93년 군사시설 보호구역의 일부 해제와 종합개발계획상 관광지구 개발계획이 구체화 되면서 이러한 주민들의 요구나 도민의 시각은 대체로 ‘환경을 보존하면서 주민참여와 지역경제 발전이 보장되는 개발을 기대하는 것’으로 정리된다. 그러나 이것은 개발을 반대하는 입장이 아니라 개발을 전제로 한다는 점에서 개발에 대한 욕구가 구체적으로 표현되고 있는

것으로 보는 것이 타당하다. 특히 종합개발계획상 송악산 관광지구 개발사업 예정자로 처음 지명됐던 대명레저가 승인 신청에 필요한 토지매입에 실패하면서 개발자체가 불투명해진 이후, 지방자치단체나 지역주민들의 토지매각과 관련한 전향적 자세 등은 이러한 욕구를 반증한다. 이와 관련해서는 지역언론, 시민·사회단체 등에서도 별다른 시각의 차이를 드러내지 않는다.

99년 남제주군이 송악산 일대의 도시공원을 '마라도 해양군립공원'으로 지정하고, 남제주리조트개발의 송악산 관광개발사업에 따른 환경영향평가가 조건부 승인되면서부터 송악산 개발사업을 둘러싼 파열음이 커지고 있는 것이다.

IV. 송악산 개발을 둘러싼 갈등논점

1. 송악산 일대 공원지역 변경에 관한 논점

남제주군이 송악산 일대 도시공원지역을 해상군립 공원지역에 편입, 자연공원법상 집단시설지구로 지정한 조치가 본래 보전의 의미가 강한 도시공원지역까지 개발지구에 포함시킴으로써 개발사업자에게 특혜를 주려는 의도였다는 의혹이다. 이것은 개발사업자와 남제주군간 시설배치계획을 놓고 협의를 벌이는 단계에서 전격적으로 이루어짐으로써 의혹을 부채질 한다.

이와 관련해 제주도환경운동연합등 도내 6개 시민사회단체는 제주도와 남제주군에 합동질의서를 보내고 '해상군립 공원

지역 편입은 특정업자의 사업을 성사시키기 위해 세계적 자연유산에 파괴하는 집단시설지로 지정해 준 특혜'라는 의혹을 제기하며 반발한다. 여기에 '자연공원법 제정목적인 자연생태계와 자연 풍경지 보호, 공원자원을 보호육성할 의무'를 가진 자치단체가 직무를 유기한 것이라며 행정에 대한 불신도 표출한다. 즉 분화구 일대가 도시공원법상 도시공원으로 지정돼 집단시설이 불가능하게 되자 교묘히 자연공원법을 동원해 사업자가 요구하는 대로 집단시설지구로 승인을 해 줬다는 주장이다.

또 10년 단위로 조정되는 공원지역을 지정 2년만에 부득불 변경해야 했던 이유에 대해서도 문제제기를 한다. 이와 함께 남제주군이 분화구 일대 균유지 25만여㎡중 43%인 10만여㎡를 개발사업자에게 매각함으로써 자연공원 지정기준인 '공유지가 사유지보다 많아야 한다'는 조항도 어겼다는 주장이다.

이에 대한 행정당국의 입장은 법적 하자가 없고, 무엇보다 지역주민들의 개발의지가 강하며, IMF 이후 저조했던 외자유치까지 해 논 상황이기 때문에 더 이상 논쟁의 대상이 아니라며 맞서고 있다. 어차피 개발이 예정된 곳이기 때문에 집단시설지구로 지정했고, 구역조정도 제주도당국의 승인을 얻은 것이라 절차적 하자가 없다고 밝히고 있다.

2. 시설물 설치지역을 둘러싼 환경파괴 여부 논점

송악산 개발계획상 2번째 화산폭발로 형성된 2차 분화구를 제외한 1차 분화구 대부분에 각종 시설이 배치되고 있다는

점이 논쟁의 핵심이다. 또 보전하겠다는 2차 분화구 지표 위로 곤도라가 지나간다는 점도 논쟁거리다.

개발사업자측은 송악산 분화구와 해안절벽등은 보호하고 나머지 부분에 시설을 함으로써 별 문제가 없다는 주장을 한다. 또 개발사업을 위한 환경영향평가도 조건부이긴 하지만 이미 통과돼 있는 상태이기 때문에 법적으로도 하자가 없다는 입장이다.

지역주민들은 시민단체 등에서 문제제기를 하던 초기에는 공개적으로 개발의 필요성을 주장하는 성명서를 내는 등 적극적으로 개발사업자를 지지하는 모습을 보였다. 주민들도 송악산 분화구와 그 주변 및 해안절벽 등은 영구히 보전해 후세에 남겨야 한다는 데 동의한다. 그런 의미에서 송악산 정상에는 계획상 전혀 시설물이 들어서지 않기 때문에 문제될 것이 없다는 것이다. 오히려 언론이나 시민단체들이 지역주민들의 생존이나 정서는 무시한 채 추상적인 논리를 내세워 어렵사리 성사시켜가는 개발사업을 망쳐놓고 있다는 분노까지 터뜨리고 있다.

그러나 최근 들어서면서 자연환경 파괴문제와 외자유치의 진실성에 대한 의혹을 제기하는 등 입장변화의 조짐이 나타나고 있다. 그것은 송악산의 화산체로서의 가치와 그 보전의 방향 등에 대한 시민단체 및 전문가들의 의견이 개선되면서 과연 제2분화구만 보존한다고 해서 보존이라고 할 수 있는지에 대한 의문이 일고 있다고 보여진다. 또 감사원 감사지시나 중앙에서의 대응도 이러한 변화에 한 몫을 한 것으로 여겨진다.

시민단체나 학계의 입장은 개발예정지구 전체가 거대한 분화구여서 이 곳에 호텔, 콘도, 놀이시설 등을 설치하는 것 자체가 오름파괴 행위라는 것이다. 송악산은 화산체 전체가 연속적으로 생성된 것이어서 화산체 일부만 파괴돼도 그것이 지닌 학술적 의미는 완전히 상실하게 된다고 주장한다. 따라서 관광시설은 하더라도 이중화산구의 외곽이어야 한다는 것이다. 더욱이 송악산 화산체 주변 지질기반은 매우 약하기 때문에 인공적인 시설자체가 어려울 수 있다는 지적도 한다.

제주도나 남제주군은 이에 대해 개발지구가 외곽으로 밀려날 경우 외자유치가 무산되어 잔뜩 제주도 관광지구 개발이 어려운 상황에서 개발사업 자체를 포기할 수밖에 없다는 입장이다. 또 시민단체나 학계만 해도 그 동안 주민공청회, 환경영향평가보고회 등을 통해 모든 것을 공개해 왔는데도 모든 절차가 끝난 이제 와서 문제제기를 하는 것이 이해하기 어렵다는 반응도 내보인다. 더 나아가서는 그들의 주장도 몇몇 학자에 의해 객관적으로 검증되지 않은 것들이라 설득력이 부족하다는 주장까지 한다. 송악산 개발은 지역경제 활성화와 주민고용 창출을 위해 반드시 필요하고 현재의 계획이 환경을 파괴한다는 시민단체 등의 논리에 대해서는 수용할 수 없다는 자세를 견지하고 있다.

이 밖에도 '투자서명서의 진실성 의혹' '환경영향평가보고서의 부실여부와 승인을 둘러싼 의혹' 등도 제기돼 공방을 벌이고 있다.

V. 맺 음 말

송악산은 절해고도의 유배지로, 임금의 은덕보다는 수탈지로 고통받아온 제주도에서 그것도 또 다시 핍박받은 대정지역의 역사적 한을 품고 있다. 일제에 의해 어느 날 경작지를 몰수당하고, 지금까지 내내 군사시설 보호구역으로 묶여 있었기 때문에 다른 지역이 눈부시게 발전하는 것을 멀거니 쳐다보며 낙후될 수밖에 없는 지역의 위치를 한탄할 수밖에 없었던 대정지역 주민들의 한을 상징한다.

송악산 관광지구 개발사업에 접근하기 위해서는 우선적으로 이러한 지역적 정서를 이해할 필요가 있다. 그만큼 개발에 대한 지역의 욕구가 분출하고 있음도 전제돼야 한다. 한편으로는 전문가들이 주장하는 세계적 자연유산이라는 송악산의 특이성에 대한 이해도 함께 필요하다.

송악산을 둘러싼 논쟁은 지금까지 개발사업 과정에서 생겨났던 논쟁과는 크게 다른 양상을 보인다.

첫째, 지역주민들의 개발에 대한 욕구가 현재에 와서 갑자기 생겨난 것이 아니라 역사적 한과 결부되면서 집요하게 이어져 지역의 정서라는 형태로 자리잡고 있다는 점이다. 그래서 지역주민들이 개발을 추진하기 위한 준비위원회도 구성하고, 토지매입이 수월하도록 양보했던 것이다. 개발사업자의 사업환경이나 외국자본의 투자환경을 좋게 하기 위한 노력도 기울여진 것이다. 이런 면에서 다른 대부분 개발사업지역 주민들의 수동적 자세와는 차이점을 드러낸다.

둘째, 개발사업당사자인 남제주리조트개발은 IMF 이후 대기업들조차 줄줄이 사업을 포기하는 상황에서 외국기업과 합작회사를 만들고, 외국의 자본을 끌어들이어 사업을 추진해 왔다. 토지매입, 환경영향평가 등을 마치고 착공단계까지 숨가쁘게 달려왔다. 환경영향평가가 끝날 때 까지는 지역주민들의 적극적인 호응과 자치단체의 협력속에 개발사업을 위한 준비를 순조롭게 해 왔다는 점이다.

셋째, 사업승인 주체인 제주도와 남제주군은 IMF 이후 대부분의 관광지 개발사업이 중지상태에 있어 활로 모색이 절박한 상황에 처해 있었다. 송악산 관광지구 개발은 지역주민들과 개발사업자가 적극적인 의지를 가지고 추진하고 있다는 점에서 자치단체의 입장으로는 강력하게 협조, 견인할 필요가 있었다는 점이다.

넷째, 환경단체, 또는 시민단체들의 입장은 개발의 필요성은 인정하지만 이미 확정돼 있는 개발사업지구를 시설계획중에 확대하는 과정의 특혜의혹 등은 확실히 밝혀내야 한다는 것이다. 결국 처음에 송악산 개발을 구상한 대로 보존과 개발의 조화 속에 지역경제를 일으키고 균형발전을 가져오는 방향으로 송악산 개발을 조정할 것을 요구하고 있다는 점이다.

다섯째, 지질학자, 문화재 전문가 등 학계에서는 송악산의 학술적 가치를 들어 개발방향의 전면 재조정을 요구한다. 송악산에 위락시설을 배치함으로써 관광지로 개발한다는 발상 자체가 이해하기 힘들다는 입장이다. 오히려 송악산을 문화재로 지정해 생태관광지로 가꾸어야 한다는 것이다.

이렇게 각자의 입장을 정리해 보면 나름대로는 모두 타당한 논리들을 갖추고 있음을 볼 수 있다. 그렇다면 무엇이 문제인가?

각자의 입장들이 조정되고 수렴되기 보다는 평행선을 달리는 형태로 논쟁이 진행돼 온 부분은 없는지 점검해 볼 필요가 있다. 한편으로는 최근의 악화된 지역경제와 개발부진에 따른 조급함이 우리 모두가 긴 안목에서 공유해야 할 개발의 기본 전제들을 무너뜨리고 있지는 않은지도 살펴봐야 한다.

더 나아가서 이번의 문제를 새로운 세기 제주관광개발이 지향해야 할 방향을 모색할 수 있는 계기로 삼고자 하는 노력도 필요하다. 이를 통해 현재의 논쟁들을 관통하고 있는 진실은 무엇인지, 그것을 위해 우리는 무엇을 해야 하는지 진솔하게 고민하고 대안을 모색해 나가야 할 때다.