

기획특집

제주자연경관 보전 제고 방안

(사)제주참여환경연대 사무처장 **홍영철**

경관은 개인의 심미적 가치를 만족시키는 목적에만 국한 되는 것이 아니라, 제주의 미래비전과 가치창출의 면에서 다루어져야 하고, 제주도민의 삶의 질을 향상시키는 측면에서도 고려되어야 한다. 그러기 위해서는 제주의 경관관리계획을 장기적이고 체계적으로 세워야 하고, 이를 도민들이 검토하고, 수정하여 합의에 이르렀을 때, 시도하는 것이 바람직하다

1. 경관이란 무엇인가

경관에 대한 개인들의 미감은 상당히 주관적이다. 오름에 대해서 이야기 해 보면, 어떤 이들은 숲이 우거지지 않은 초원 오름의 아름다운 선이 오름의 매력이라고 얘기하는가 하면 어떤 이들은 오름에 우거진 나무들을 보면서 아름다운 경관이라고 얘기한다. 심지어는 오름 군락 사이를 가로지르는 송전탑을 에펠탑에 비유하는 사람도 있다. 이렇듯 어떤 경관이 좋은가에 대한 생각이 천차만별이어서 어떤 특정한 방향의 추구가 어렵다는 생각이 들기도 한다.

그래서 어떤 특정한 경관을 추구하려면 사회적 합의가 필요하다. 경관에 대한 생각이 주관적인 만큼 사회적 합의에 이르는 길은 험난한 여정이 예상되지만 반드시 거치고 가야 할 과정이다.

이런 과정의 출발점으로서 제주의 환경문제에 부족하나마 지속적으로 고민하고, 나름대로 방향을 제시해 온 시민단체의 입장에서 현재 제주의 경관문제

에 대한 고민과 대안을 이 글에 담아 보고자 한다.

2. 세계7대자연경관 선정의 의미

2011년 제주는 자연경관 선정의 열풍이 불었다. 제주도민으로서 제주의 자연이 세계적으로 인정받았으면 좋겠다는 열망 자체가 문제인 것은 아니지만, 지나친 타이틀 경쟁에 몰입하면서 그동안 유네스코 3관왕 타이틀에 걸 맞는 자연보전의지와 체계적인 관리체계를 도외시하면서, 행정력과 재정의 낭비를 초래한 점에 대해서는 짚고 넘어가야 할 문제이다.

세계7자연경관 선정에 도전하면서, 무의식중에 얻은 성과라고 할 수 있는 것은 경관이 제주의 미래에 소중한 자원이 될 수 있다는 것이다. 이를 통해서 제주도민들은 현재의 경관이 보전되는데 관심과 노력을 기울일 것이다.

반면에 우려되는 점도 간과할 수 없다. 경관을 보전하는 것이 목적 자체라고 생각하는 도민은 적을 것이다. 제주도가 세계7대자연경관에 도전하면서 내세운 목적은 이를 통한 관광 활성화가 가장 큰 것이다. 제주도가 세계자연유산과 세계지질공원에 등재된 이후, 대상지역의 관광객은 폭발적으로 증가하였다. 성산일출봉의 경우, 2011년 탐방객 총수는 200만 명을 가뿐히 돌파할 예정이다. 이미 포화상태가 된 성산일출봉은 탐방을 위해서 긴 행렬을 따라가고, 오르면서 주변경관을 천천히 살필 여유도 없이 탐방객에 밀려 올라갔다 내려오는 형국으로 바뀌고 말았다. 이후에 더해서 세계7대자연경관 선정의 효과로 더 많은 탐방객이 몰려온다면 성산일출봉의 경관이 아무리 뛰어나다 하더라도, 이곳을 찾는 탐방객의 만족도는 점차 하락할 것이다. 더불어 늘어나는 탐방객을 수용하기 위해서, 더 많은 탐방로를 만들고, 주차장을 만들고, 주변에 각종 시설들을 지으면서, 이곳의 가치는 점차 쇠락해 갈 수 밖에 없다.

결국, 세계7대자연경관에 선정됨으로서 얻을 수 있는 긍정적 영향은 제주도민들이 제주도의 경관에 대한 애정과 관심을 높인 것이며, 이를 제주 전체의 경관문제와 연관시켜 보전하고 향상시키는 노력의 주춧돌로 삼아야 하는 것이 바람직하다.

3. 자연경관과 생태환경과의 연결성

경관은 제주의 환경을 가늠할 수 있는 척도다. 자연경관의 경우는 더욱 그

렇다. 잘 조성된 정원을 보면서 제주의 자연경관이 훌륭하다고 할 수 없다. 생태적으로 건강한 경관만이 자연경관으로서 그 가치를 인정받을 수 있다. 이런 이야기를 들은 적이 있다. 2007년 세계자연유산으로 등재된 곳 중에서 거문오름이 있다. 거문오름은 용암이 분출하여 오름을 만들고 분출한 용암이 꽃자왈과 용암동굴을 형성한 곳이다. 화산활동과 관련한 지형적 지질적 요소들이 세계자연유산에 등재되는데 중요한 역할을 하였다는 것이다. 거문오름이 그동안 탐방객들이 많이 찾지 않아, 일시에 탐방객들이 많이 찾을 경우, 생태적으로 좋지 않은 영향을 줄 수 있다는 우려에 대해서, 거문오름에서 중요한 요소는 지형적 지질적 요소이기 때문에 사람이 많이 찾는다고 하여 이런 요소가 훼손되는 것은 아니라는 주장이다. 그렇다면 거문오름 분화구 안의 꽃자왈 특성을 가지는 지역이 사람이 많이 찾으면서 안에 있는 민감한 동물들이 떠나고, 이로 인한 식생의 변화로 극단적으로는 꽃자왈 숲의 특성을 잃는다고 하면, 제주의 꽃자왈은 이런 곳이다라고 지형과 지질만을 가지고 설명할 수 있는가? 꽃자왈의 생태적 특성도 결국 화산활동의 산물이라고 보고, 이런 생태적 특성이 이곳을 규정하는 정체성이라는 것에 대해서 부정하고, 생태환경 보전에 대해서 외면하는 단편적인 논리라고 할 수 밖에 없다. 송악산의 경우처럼 많은 사람들이 찾아서 정상부의 송이층이 쓸려 내려가는 것을 보면, 눈에 보이는 것은 경관이 훼손된다는 것이지만, 자세히 들여다보면 생태계가 파괴된다는 점을 간과하고 있는 것과 다르지 않다.

결국 경관을 잘 보전한다는 것은 눈에 보이는 형상을 지키는 것보다는 한 차원 더 나아간 것이다. 경관이 훌륭하다는 것은 그 만큼 생태계가 건강하고 지속성이 있다는 것을 의미한다. 이런 점에서 경관을 이해한다면, 경관을 잘 보전한다는 것은 자연생태를 건강하게 유지한다는 의미가 있는 것이기 때문에 단순히 심미적 가치로 경관을 이해했을 때 보다, 제주의 소중한 미래를 지키는데 중요한 작용을 한다는 것을 의미한다.

4. 제주의 자연경관, 이대로 좋은가?

자연경관의 보전이라고 하는 말 속에는 현재의 자연경관만을 잘 유지한다는 소극적 의미가 숨어 있다. 이런 점에서 우리가 대표적으로 꼽는 명승지만을 자연경관으로 한정하는 결과를 만들 수 있다는 우려를 지울 수 없다. 제주를 찾는 사람들이 몇몇 명승지만을 바라보고 나머지는 눈감고 다닐까? 오히려 차로 이동하는 곳곳에 마주치는 다양한 경관들이 이들의 인상을 결정짓는 더 중요

한 요소다. 차로 이동하면서 보이는 오름 군락과 돌담, 보리밭과 목장 풍경, 너른 들판과 바다... 이 모두가 자연경관인 것이다. 자연경관의 의미를 이처럼 확대해서 보았을 때, 제주의 자연경관은 어떤가? 오름 사이를 가로 지르는 송전탑과 어지럽게 얽혀있는 전신주, 제주의 자연과 어울리지 않는 상업시설들, 정비되지 않은 안내판, 해안경관을 해치고 있는 양식장, 오히려 경관을 바라보는데 방해가 되는 가로수 등 경관을 저해하는 요소들이 너무 많다. 이런 부분을 개선하는 것이 중요하다. 결국 제주의 경관을 보전하기 위해서는 새로 추가해야 하는 요소들 보다 제거해야 하는 요소들과 개선해야 할 요소들이 더 많다는 것이다. 이런 문제에 대해 접근하지 않는다면, 자연경관을 보전한다는 의미는 찾을 수 없을 것이다.

5. 자연경관과 어울리는 문화경관

자연경관과 문화경관은 별도로 구분할 수 없다. 인간의 생활이 자연과 떨어져서 생각할 수 없는 이치다. 제주의 독특한 자연환경이 제주사람들의 독특한 문화로 나타나듯이 문화경관은 자연경관의 반영이라고 할 수 있다. 제주는 화산활동으로 형성된 섬이기 때문에 돌이 많다. 자연스럽게 다른 지역에서 흙이나 나무로 생활의 소재를 삼았던 것과 다르게 돌이 쓰이는 곳이 다양하다. 제주의 돌담은 제주경관의 중요한 부분이라고 할 만큼 제주의 느낌을 잘 살리는 것이다. 또한 제주의 자연경관과 잘 어우러지는 경관이다. 하지만 이에 대한 보전의 노력은 매우 부족하였다. 돌담경관이 아름다운 곳들이 하나 둘씩 사라져가고 있다. 돌담의 역할이 과거 방목이 왕성하던 때, 우마의 출입을 막기 위해서 쌓았다. 물론 토지의 경계역할도 했지만, 이미 주된 용도가 사라짐으로써 돌담도 과거처럼 유지 관리되지 않고 있다. 또한, 오름에 많은 산담도 점차 사라지고 있다. 그 이유는 별초의 번거로움에 의해서, 하나 둘씩 화장을 하여 납골당에 안치하는 경우가 많아지는 이유에서다, 오름에 가보면 하나 둘씩 이장한 무덤들이 흉하게 방치되고 있고, 이에 따라 산담들도 점차 사라지고 있다.

또한, 도로를 개설하거나 확장하면서 생기는 문제들도 간과할 수 없다. 예전에 자연적인 지형을 그대로 살리면서 도로를 만들었지만, 최근에는 오르막과 내리막을 없애려는 목적으로 절토와 성토를 지나치게 많이 하고 있다. 이런 현상으로 인해, 절토지역은 양쪽에 절개지가 형성되면서 주변경관을 막게 되고, 증가한 차량속도에 의한 사고위험으로 각종 안전장치나 안내판에 의해 주변경관을 저해하는 요소들이 증가하고 있다. 또한 주변경관을 여유롭게 즐길

수 있는 도로가 이제는 점차 이동만을 위한 통로의 역할 밖에 하지 못하고 있는 현실이다. 결국, 제주의 경관문제는 제주의 자연적 특성과 제주가 품고 있는 다양한 가치를 고려하는 바탕에서 새롭게 고민되어야 한다.

6. 도시경관의 문제

제주는 도농복합도시라고 할 정도로, 대도시도 없고 벽지형 농촌도 없다. 제주사람들의 대부분의 삶터가 자연과 밀접하게 연관되어 있어서 자연경관과 어우러지는 도시경관의 문제도 언급하지 않을 수 없다. 제주의 도시경관은 다른 여타의 도시와 차이가 없다. 물론 건축물의 고도제한 등 도시경관을 극심히 저해하는 요소를 막기 위한 노력은 있지만, 제주다운 색채를 가질 수 있는 도시계획이나 경관관리계획은 없다. 구도심은 공동화되고 있는데, 도시 외곽에 대규모 택지를 개발하면서 생기는 도시슬럼화와 도시 배후의 자연에 대한 파괴도 간과할 수 없는 문제다. 그러면서 도시 외곽의 자연경관도 점차 파괴되고 있다. 구도심을 제주에 맞는 경관으로 재 디자인하는 것과 더불어 이후 체계적인 도시계획에 맞춘 경관관리계획을 세워야 한다.

7. 경관관리의 문제점과 개선방안

제주경관에 대한 사회적 합의를 도출해야 한다

앞서도 지적했지만, 어떤 경관이 아름다운가는 상당히 주관적이다. 심지어는 경관을 지키는 것이 필요한가, 그로 인해 우리의 생활의 제약과 경제적 제약이 되는 부분을 감내할 필요가 있는가에 대한 의견도 다를 수 있다. 왜 제주 경관을 지켜야 하고, 어떤 경관으로 보전해야 하는지에 대한 도민적인 합의가 없으면 세부적인 계획을 추진해나가는데 많은 애로를 예상할 수 있다. 경관은 개인의 심미적 가치를 만족시키는 목적에만 국한 되는 것이 아니라, 제주의 미래비전과 가치창출의 면에서 다루어져야 하고, 제주도민의 삶의 질을 향상시키는 측면에서도 고려되어야 한다. 그러기 위해서는 제주의 경관관리계획을 장기적이고 체계적으로 세워야 하고, 이를 도민들이 검토하고, 수정하여 합의에 이르렀을 때, 시도하는 것이 바람직하다.

경관관리기구를 세우고, 내실화하며, 역할을 확대해야 한다

사실, 현재 제주의 경관관리는 없다라고 단언하는 것도 무리가 아니다. 경관관리위원회가 있지만, 개발사업에서 자연경관과 지나치게 배치되는 부분을 지적하고, 배치되는 문제를 근본적으로 해결하기 보다는 자연경관에 대한 영향을 어떻게 저감하는가 하는 수준에 머물러 있다. 예를 들면 비양도 케이블카가 논쟁이 되었을 때, 현재의 경관관리는 케이블카의 철탑을 ‘어떻게 하면 드러나지 않는 색깔로 칠할 것인가’를 제기하는 수준에 머물러 있다. 여기서 볼 때, 경관관리위원회의 권한은 극히 제한적이며, 장기적 방향성도, 구체적인 대안제시도, 제주 전반의 경관에 대한 폭넓은 고려도 없다. 제주의 경관은 지금까지 다루어지던 방식에서 벗어나야 한다. 폭넓게 조사하고, 연구하며, 전략을 세우고, 장기적인 계획을 세우고, 문제를 개선하는 실질적인 기구가 필요하다. 경관관리기구는 단순한 심의기구가 아니라, 여론을 수렴하고, 계획하고, 집행하는 기구로 자리매김하는 것이 필요하다.

8. 경관관리를 위한 단기적이고 시급한 제안

① 제주의 경관에 대한 여론 수렴 방법

제주도민이나 관광객을 대상으로 Best 경관과 Worst 경관을 제보하여 그 중에서 인터넷 투표를 통해서 선정해보는 과정이 필요하다. 제보의 대상은 자연경관 뿐 아니라 문화경관과 도시경관까지 포함하여 광범위하게 현재의 경관 문제를 진단할 수 있게 하는 것이 바람직하다. 이를 통해 경관에 대한 관심을 제고하고, 어떤 경관을 추구할 것인가하는 다양한 생각도 읽을 수 있다. 또한 이에 대한 투표를 통해 경관에 대한 사회적 합의를 끌어내는 단초를 마련할 수 있을 것이다. 제보의 대상은 자연경관과 어울리지 않는 구조물, 건축물, 도로 등을 망라할 필요가 있다. 또한 도시경관 중에서도 추구해야 할 부분과 지양해야 할 부분들도 의견을 수렴할 필요가 있다.

② 오름경관에 대한 의견 수렴

제주를 상징하는 경관으로서 오름경관의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 만나는 다양한 사람들의 의견을 들어보면, 제주의 오름은 식생적으로 크게 둘로 나누어지는데, 하나는 초원오름과 다른 하나는 숲오름이다. 과거 방목으로 인해서 대부분 초원오름으로 유지되었으나, 최근 방목이 급격히 줄어들고, 1970년대 이후의 산림녹화에 의해 초원오름이 점차 사라지고 있는 상황

이다. 어떤 형태의 오염이 우월하다고 할 수 없지만, 제주의 독특하고 다양한 경관을 추구하는 측면에서는 초원오염을 보존하자는 목소리도 있다. 또한 녹화사업으로 인해 심어진 소나무와 삼나무에 의해, 오염의 식생이 단순화되고 오염의 고유한 곡선미가 사라진다는 지적도 있다. 모든 오염을 단일한 방법으로 관리하자는 것은 타당하지도 않고 가능성도 희박하다. 하지만 몇몇 오염들은 현재의 초원오염의 특성을 잃지 않게 관리해야 한다는 주장도 많은 만큼, 오염의 현재경관과 식생의 상태 등을 면밀하게 조사하여, 어떤 경관으로 관리해 나가야 할 지 정하는 것도 필요하다고 생각한다.

③ 하천경관을 파괴하는 하천정비사업 중지

하천정비사업은 하천 주변지역의 수해로 인해 시작된 사업이지만, 대부분의 수해지는 하천의 배후습지였던 곳이고, 이곳에 농사와 주거로 이용하면서 수해가 발생한다. 이를 방지하기 위해서 지금까지는 하천을 인위적으로 더욱 깊게 파고, 양쪽에 옹벽을 쌓는 방법으로 해결하고 있다. 이로 인해 제주에서 가장 긴 천미천을 비롯하여 제주의 수많은 하천이 본래의 생태적 기능과 제주 하천의 경관을 잃어 가면서, 죽은 배수구로서의 역할로 전락하고 있다. 하지만, 현재의 하천정비사업으로 인해 집중강우 시, 유속을 높여 하류 부근의 주거지에 큰 피해를 줄 수 있고, 하천주변의 난대림을 제거하고, 물웅덩이를 제거하면서 여기에 기대어 살고 있던 다양한 생명들이 서식지를 잃어버리는 결과를 초래하고 말았다. 하천 주변의 상습침수지역은 대부분 과거 이용을 하기 전에는 하류지역의 홍수를 조절하는 배후습지의 역할을 했던 곳으로, 이곳을 매입하여 하천주변 공원으로 조성하는 것이 하천의 기능을 살리면서 경관적으로도 생태적으로도 건강하게 하는 방법이다. 현재 하천정비를 하면서 투입되는 막대한 재정을 생각한다면 배후습지를 매입하는 것이 재정적인 문제도 해소할 수 있는 합리적인 방법이다.

④ 중산간 지역의 송전탑 지중화

중산간 지역의 경관문제에서 가장 걸리는 부분이 송전탑이다. 오염 사이를 관통하는 송전탑은 제주의 오염경관을 심각하게 훼손하고 있다. 특히 동부지역의 오염군락을 관통하고 있는 성산분기 송전탑은 변영로(구 동부산업도로)가 확장하면 지중화시키겠다고 한전이 약속한 부분이다. 하지만 변영로 확장공사가 거의 다 마무리 되어가고 있는 상황에서도 여전히 한전은 최소한의 의지조차 보이지 않고 있다. 그리고 최근에도 표선과 한남을 잇는 송전탑을 신설하면서 주민과 마찰을 빚고 있다. 제주도는 제주의 중요한 중산간의 경관관리에

서 문제가 되고 있는 송전탑 문제를 한전과의 협의를 통해서 해결하여야 한다.

⑤ 전신주 지중화

제주에서 도시경관이나 자연경관 가릴 것 없이 공통적으로 심각한 경관저해 요소가 전신주 문제다. 대부분 이 문제를 인식하면서도 해결책만을 기다리고 있는 상황이다. 한전이 알아서 해줄 것을 기대하는 것은 무리다. 왜냐하면 한전이 이를 해결하려면 자체의 비용부담 뿐 만 아니라, 전신주를 임대하면서 거두어들이는 막대한 수익을 포기해야 하기 때문이다. 심지어 전신주를 임대하여 쓰고 있는 케이블TV나 인터넷 회사, 통신사들이 지중화에 참여하겠다고 하여도 한전은 꿈쩍도 하지 않고 있다. 결국 이 문제는 제주도정이 나서서 해결해야 한다. 한전이 요지부동이라면 전신주를 임대해서 쓰고 있는 기업과 공동으로 지중화 사업을 추진하면서, 임대 수입을 포기하게 압박하는 것이 필요하다.

⑥ 풍력발전의 경관심사 강화

최근 급속도로 퍼지고 있는 풍력발전단지도 경관관리의 측면에서 신중하게 고려해야 할 대상이다. 신재생에너지를 생산하는 것도 중요하지만, 자연경관에 심각한 문제를 야기하면서 세워지고 있는 문제에 대해서 많은 도민들이 우려를 표하고 있다. 경제적 이익과 관리의 편의성을 중심에 두어 오름 군락의 사이에 속속 들어서고 있어서, 오름과 제주중산간 고유의 경관을 해치고 있다. 어떤 이들은 이것이 또 다른 경관 자원이 아니냐고 이야기 하지만, 최근 들어서 해상풍력단지로 분위기가 바뀌고 있는 것은 대부분 이에 대해서 반대하는 분위기를 반증하고 있는 것이 아닐까 생각한다. 앞으로 풍력발전단지를 만들 때, 경관에 대한 면이 신중히 고려가 되어야 하고, 해상풍력단지에서도 경관의 영향을 최소화 할 수 있는 지역을 선택하여 단지화하고, 육상과 최대한 거리를 두는 것이 바람직하다.

9. 글을 맺으며

제주의 경관을 보전하기 위해서는 많은 비용과 시간이 필요하다. 어떤 면에서는 이를 위해서 도민이 생활의 편익을 줄여야 하는 상황도 있을 수 있다. 이러한 감내가 필요하다는 것은 잘 보전된 경관이 당장 경제적 수익을 창출할 수 있는 방법이 되기 때문은 아니다. 경관을 보전하는 것은 우리 삶을 풍부하게 하

고, 생태계를 건강하게하고, 제주의 자산을 후손들에게 고이 물려주는 방법이
기 때문이다. 경관이 잘 보전하여 관광객이 많이 찾게 하자는 이야기는 결국
경관을 수단으로 인식하는 것이고, 그 동안 관광객이 늘어난다고 하여, 수익이
느는 것도 아니고, 오히려 자연환경을 훼손하는 결과로 이어진다는 것을 직접
느껴왔다. 경관을 목적에 둔다면 그것이 우리의 삶을 풍요롭게 한다는 점을 이
해하고 공감을 늘려야 할 때라고 생각한다. **JDI**