

제주도의 UNESCO 세계자연유산 등재 과정에 대한 의제설정 및 규제정치 분석*

An Analysis of Agenda Setting and Regulatory Politics in the Process of
Jeju UNESCO World Natural Heritage

김효선** · 진상현***

Hyo-Seon Kim · Sang-Hyeon Jin

요약: 제주도는 아열대 지역에 위치한 덕분에 고유의 육상 및 해양 생태계를 보유하고 있다. 그로 인해 매년 수많은 국내외 관광객들이 방문하면서, 개발과 보존의 갈등이 치열하게 전개되고 있다. 이런 상황에서 정부는 국제기구의 생태보호 제도 가운데 하나인 유네스코 세계자연유산 도입함으로써 지속가능발전을 추구하였다. 이에 본 논문은 제주도의 세계자연유산 등재 과정을 세 개의 시기로 구분한 뒤, 이들 각각의 단계를 특징짓는 정책 주도자 및 이해관계자에 의한 역동적 과정을 의제설정과 규제정치라는 관점에서 분석하였다. 먼저 '준비 단계'에서는 중앙정부인 문화재청이 정책 제안의 주도자로서 세계자연유산의 등재를 추진하였으며, 비용이 불특정 다수에게 분산되는 반면에 편익이 집중되는 '동원형 고객정치'가 확인될 수 있었다. 다음으로 '정책 단계'에서는 정책 의제의 주도자가 지방정부로 전환되었으며, 규제정치는 지역별로 주민들이 인지하는 비용·편익의 차이에 따라 '공고화형 고객정치'와 '동원형 기업가정치'로 구분되고 있었다. 끝으로 '확대 단계'에서는 환경단체와 지역주민을 포함한 여러 민간 행위자들이 정책의 주도자로 등장했으며, 비용과 편익이 불특정 다수에게 분산되는 '외부주도형 대중정치'가 작동하고 있었다. 이러한 분석 결과는 최근 들어 제주도 전체를 국립공원으로 지정하자는 제안이 이루어지고 있을 뿐만 아니라 여러 지자체에서 국제 보호구역의 등재를 추진하고 있는 상황에서 자연환경의 보전과 관련된 정책적 함의를 제 공해줄 수 있을 것이다.

핵심주제어: 지속가능발전, 생태보존정책, 환경갈등, 생물권보전지역, 세계지질공원

Abstract: Jeju Island is ecologically unique because of its tropical location. Currently, the number of tourists is increasing, and the conflict between development and preservation is intensifying. To solve these problems, the Korean government has tried to introduce the World Natural Heritage program from UNESCO. This study attempts to analyze policy-making procedures and political actions between interest groups using two theories: agenda-setting models and regulatory politics. The process related to certifying Jeju as a UNESCO Natural Heritage site was divided into three phases: preparation, settlement, and expansion. The analysis of this study shows that in the preparation phase, there were "mobilization-client politics," in which costs were distributed and benefits were

* 본 논문은 "생태보존정책의 의제설정 및 규제정치 분석: 제주 UNESCO 자연유산 등재 과정을 중심으로"를 발전시킨 글이다.

** 제1저자, 대구광역시 교육청 주무관

*** 교신저자, 경북대학교 행정학부 부교수

concentrated. In the settlement phase, there were “consolidation-client politics” and “mobilization-entrepreneur politics” depending on individual towns. In the last expansion phase, “outside initiative-majority politics” were identified with both costs and benefits distributed. In conclusion, the results of this analysis could provide meaningful policy implications in situations where the agenda of expanding the national park to the whole Jeju Island provokes controversy as well as assisting when other local governments attempt to register their natural heritage sites with UNESCO.

Key Words: Sustainable Development, Ecosystem Preservation Policy, Environmental Conflict, Biosphere Reserve, Global Geopark

I. 서론

제주도는 신생대 3기의 화산활동을 통해서 만들어진 섬이며, 아열대 지역에 위치해 있다. 이처럼 독특한 기후와 지질학적 특성을 바탕으로 제주도는 고유의 자연경관과 생태계를 보유할 수 있었다. 실제로 제주도에는 1800여종의 자생식물뿐만 아니라 희귀종들이 존재할 정도이다. 특히 한라산은 고도에 따른 기후의 차이로 인해 난대성 및 한대성 동식물의 분포가 다양하게 나타나기 때문에, 생태학적으로 대단히 중요한 자산이라고 할 수 있다. 이러한 자연자원을 바탕으로 제주도의 관광산업은 빠른 속도로 발전하고 있으며, 특히 관광객의 숫자가 급격히 늘어나고 있다. 2017년에는 1360만 명의 관광객들이 제주를 방문했으며, 이로 인한 수입도 5조 5700억 원에 달할 정도였다(윤석훈 등, 2006; 제주관광공사, 2018).

그렇지만 제주도는 과도한 관광객에 의한 ‘오버 투어리즘(over tourism)’, 투자 이민의 증가, 과도한 난개발 등으로 인해 자연환경이 빠른 속도로 파괴되는 문제를 겪고 있다. 역사적으로 제주도의 개발은 1970년대 관광산업 육성정책의 일환으로 추진되었다. 당시의 대표적인 개발사업이었던 중문관광단지의 지정 이후부터 제주도의 관광산업은 본격적으로 활성화되기 시작했다. 이후 1995년에 지방자치제가 전면적으로 도입되고 정치인의 선심성 공약이 남발하면서, 무분별한 난개발로 이어지게 되었다. 그로 인해 1960년대에는 1차 산업이 86.5%를 차지했던 반면에, 지금은 3차

산업이 79.1%에 달할 정도로 지역의 산업구조마저 변해버리고 말았다. 심지어 이런 상황은 주민들의 개발 욕구를 더욱 더 자극하고 있으며, 지가 상승을 부추기는 결과를 초래하였다. 2018년 현재 공시지가의 전년 대비 증가율이 제주도는 17.5%여서, 전국 최고의 상승세를 보여주고 있다.¹⁾

이러한 지역개발의 열풍은 제주도의 자연환경을 빠른 속도로 변화시켰다. 즉, 리조트의 신규 건설, 한라산 자연보호지역의 개발, 차량의 증가, 무분별한 도로 건설 등으로 인해 산림과 지형이 훼손되고 말았다. 골프장의 경우에는 지하수 함양지대인 중산간에 무분별하게 난립하고 있어서 수자원의 고갈과 오염을 심화시키고 있다. 게다가 자동차도 빠른 속도로 늘어나 10년 전에 비해 114% 증가한 50만 197대를 기록하고 있다. 그로 인해 기존 도로의 확장뿐만 아니라 신규 도로의 건설까지 부추기고 있다. 결과적으로 제주도의 도로 길이는 3,207km에 달할 정도이다. 이처럼 무분별한 도로 개발은 한라산 중심의 녹지축을 단절시켜 생태계를 교란시키는 결과를 초래하고 있다. 지금도 제2공항의 건설, 비자림의 벌목, 국제자유도시의 활성화 같은 사업들이 추진되면서 제주도의 난개발 문제는 여전히 중요한 지역의 현안으로 자리 잡고 있다. 특히 최근 들어서는 이러한 개발 사업들이 주민들의 생존권까지 위협한다는 인식이 확산되면서, 환경보존에 대한 관심이 높아지는 상황이다(양수남, 2003; 제주도, 2016).

이처럼 개발과 보존이 충돌하는 상황에서 정부는 제주도의 자연환경을 보호하기 위해 유네스코(UNESCO)의 생물권보전지역 등재를 추진했으며, 이어서 세계자연유산의 등재까지 추진하게 되었다. 즉, 한국을 넘어 세계에서 소중한 생태적 자산으로 제주도를 보존하기 위해 국제기구의 인증과 지원을 요청하게 된 것이다. 그렇지만 세계자연유산의 등재를 추진하는 과정에서도 환경보전을 추구하는 ‘공익(公益)’과 재산권으로 대변되는 ‘사익(私益)’의 충돌이 여전히 존재하고 있었다. 이러한 상황 속에서 이해관계자들은 첨예하게 대립하며, 자신들의 이익을 관철시키기 위한 정치적 갈등을 표출했었다.

1) 연합뉴스, 2018.5.30., “땅값 공시지가 6.28% 상승…제주 17.5% 올라”.

이에 본 논문은 제주도에서 유네스코의 세계자연유산 등재가 이루어지는 과정을 ‘의제설정’이라는 관점에서 정책 의제를 누가 그리고 어떻게 제안했는지를 살펴보고자 한다. 또한 이 과정에서 세계자연유산의 등재로 인해 발생하는 비용과 편익의 집중·분산에 따라 다르게 형성되는 이해관계자들의 정치적 행태를 ‘규제정치’라는 이론으로 분석하고자 한다. 구체적으로 2장에서는 본 논문의 분석틀인 의제설정 유형 및 규제정치 이론에 관해 살펴볼 것이다. 이후 3장에서는 자연자원을 보호하기 위한 국제기구의 제도와 제주도의 현황을 개략적으로 살펴볼 것이다. 다음으로 4장에서는 본격적으로 제주도 유네스코 세계자연유산의 등재 과정을 단계별로 구분해서 의제설정 및 규제정치를 분석하고자 한다. 마지막으로 5장에서는 연구 결과를 바탕으로 제주도 생태보존정책의 바람직한 방향 및 갈등관리 방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경: 의제설정 및 규제정치

1. 의제설정 이론

Cobb and Elder(1971)는 “정책적 문제가 어디에서 발생하는가”, “사회적 쟁점이 어떻게 생성되는가”, “어떤 논쟁은 정부의 주목을 받는 반면에 다른 이슈는 그렇지 못한 이유가 무엇인가”라는 주제에 관심을 가졌었다(Aunphattanasilp, 2018). 이들은 연구결과를 토대로 정책적 의제설정을 사회문제, 사회적 쟁점, 공중의제, 정부의제의 순으로 전개되는 일련의 과정으로 정리할 수 있었다. 이후 May(1992)는 정책적 의제설정을 미국에 적용하기 위해 유형화시키는 작업을 진행하였다. 즉, 의제 설정의 ‘주도자’와 제기된 정책에 대한 대중들의 ‘지지도’를 기준으로 외부주도·내부주도·동원·공고화라는 네 가지 유형으로 구분할 수 있었다. 이들 네 가지 유형에 대해 조금 더 자세히 살펴보면 다음과 같다(남궁근, 2012; 김성수·이영철, 2015).

첫째, “외부주도형(outside initiative model)”은 정부 바깥의 개인 및 집단이 자신들의 이해관계와 관련된 사회문제를 정부가 해결하도록 요구하기 위해, 이를 사회적으로 이슈화시켜 정책적 안건으로 채택되게 만드는 의제설정 방식을 말한다. 이런 유형의 의제설정은 이슈가 외부 집단에 의해 제기되기 때문에 주로 평등하고 민주적인 사회에서 채택되는 의제설정 유형이며, 대중적인 지지도가 높은 사안에서 적용되는 방식이다(정정길 등, 2016; 서인석·윤병섭, 2017). 국내에서는 1997년 금융위기 이후에 사회안전망의 확충에 대한 사회적 요구가 강화면서 진행된 국민연금 제도의 개선이 대표적인 사례일 수 있다(조화순·송경재, 2004).

둘째, “내부주도형(inside access model)”은 외부주도형과 달리 정부 안에서 진행되는 이슈를 대중적 논의 과정 없이 안건으로 상정하는 방식의 의제설정 유형을 가리킨다. 즉, 정책적 의제이기는 하지만, 외부 노출시 반대 세력이 형성되고 논란이 진행되는 것을 정부가 원하지 않을 경우에 나타나는 방식이다. 따라서 내부주도형에서는 의사결정자에게 쉽게 접근할 수 있는 영향력을 지닌 집단들이 정책을 주도하며, 다른 정책 대안들과 경쟁할 필요가 없다는 특징이 있다. 이는 대중적인 관심과 지지도가 낮은 사안에서 주로 나타난다(노화준, 2012; 서인석·윤병섭, 2017). 대표적으로는 국방과 관련된 무기 거래의 경우가 내부주도형의 의사결정에 해당된다.

셋째, “동원형(mobilization model)”은 정부 내부에서 정책결정자가 주도적으로 의제를 제안하기 때문에, 내부주도형과 유사한 측면이 존재한다. 그렇지만 정부 내부에서 정책의제의 지위를 이미 획득한 이슈를 성공적으로 집행하기 위해 공중의제로 전환시키려는 시도가 진행된다는 측면에서 차이가 있다. 즉, 의사결정자들은 정책적 이슈를 역순으로 공식적 의제에서 공중의제로 확장시키려고 노력한다는 특징이 있다(서인석·윤병섭, 2017). 이런 경우에 정부는 국민들의 지지를 끌어올리기 위해 적극적인 홍보 활동을 추진하게 된다. 예를 들면, 박정희 정부의 새마을 운동, 김대중 정부에서 추진되었던 대북정책, 이명박 정부의 녹색성장 캠페인 등이 동원형의 대표적인 사례일 수 있다(강동완, 2008).

넷째, “공고화형(consolidation model)”은 대중적인 관심이 높은 정책적 이슈를 정부가 주도해서 문제를 제기하는 의제설정 방식이다. 이때 정부는 이미 존재하는 대중들의 높은 지지를 단순히 확정시키는 방식으로 정책 결정을 진행하는 손쉬운 역할을 맡게 된다. 이처럼 국민들의 요구에 부응해서 정부가 이슈를 제기할 경우에는, 정책의 집행이 성공적으로 이루어질 가능성이 높다는 장점이 있다(남궁근, 2012). 최근에 국내에서 진행되었던 동계올림픽도 높은 대중적인 관심을 정책 이슈로 추진했던 공고화 유형의 사례일 수 있다.

〈표 1〉 정책 의제설정 관련 모형

구분		공중의 지지	
		높다	낮다
정책의제의 주도자	사회 내 행위자	외부주도형	내부주도형
	국가	공고화형	동원형

자료: 남궁근, 2012

2. 규제정치 이론

한편으로 Wilson(1980)은 새로 도입되는 규제 및 정책이 정치적 요인의 영향을 받을 수밖에 없다고 파악하였으며, 이를 바탕으로 “규제정치이론(regulatory politics theory)”을 정립할 수 있었다. 그는 어떤 정치적 상황에서, 어떤 정치적 원인들이, 어떻게 상호작용하는지에 초점을 맞춰 정책 과정을 분석하였다. 특히, 그는 규제와 관련해서 다양한 이익집단들이 인식하고 있는 편익과 비용의 집중·분산 정도에 따라 정치적 상황을 이익집단정치, 대중정치, 고객정치, 기업가정치라는 네 가지 유형으로 구분할 수 있었다(최병선, 1992; Drew, 2010).

여기서 “이익집단정치(interest-group politics)”는 편익과 비용이 소수에게 집중되는 정치적 상황을 말한다. 반면에 “대중정치(majority politics)”는 편익과 비용이 다수에게 분산되는 정반대의 상황을 가리킨다. 다음으로 “고객정치(client politics)”는 편익이 소수에게 집중되는 반면에 비용이 다수에 분산되는 정치적 상황과 관련이 있다. 끝으로 “기업가정치

(entrepreneur politics)”는 편익이 다수에게 분산되는 반면에 비용이 소수에게 집중되는 정치상황으로 정의되었다(Edler and James, 2015; Mirzanti et al., 2015).

이들 네 가지 모형에서 비용과 편익이 집중 또는 분산되어 있다는 것은 일종의 상대적 구분일 수 있다(Koch et al., 2016). 즉, 정부의 규제로 인한 비용이 “분산”되어 있다는 것은 비용을 부담하는 집단이 불특정 다수라는 의미이다. 예를 들면, 세금의 소규모 인상처럼 당사자의 비용 부담이 크지 않은 상황일 수 있다. 반대로 비용이 “집중”되어 있다는 것은 비용의 부담자가 특정 기업 혹은 특정 지역인 경우이며, 이들이 상당한 금액을 납부해야 하거나 심각한 피해를 입게 되는 상태를 말한다. 다음으로 편익이 “분산”되어 있다는 것은 특정 규제의 편익이 다수에게 약간의 세금 인하, 소액의 보조금 지급, 서비스의 향상 같은 형태로 혜택이 부여되는 것을 말한다. 반대로 편익이 “집중”되어 있다는 것은 특정 기업 및 특정 지역에 보조금이 대폭 지급되거나 몇몇 개인들에게 사업의 허가 등이 주어지는 경우일 수 있다(양승일, 2006). 이처럼 이해당사자에게 미치는 비용과 편익의 분산·집중이라는 기준을 이용해서 규제정치의 형태를 정리하면, <표 2>와 같다.

<표 2> 규제정치의 유형

구분		인지된 편익	
		집중	분산
인지된 비용	집중	이익집단정치	기업가정치
	분산	고객정치	대중정치

자료: 양승일, 2006

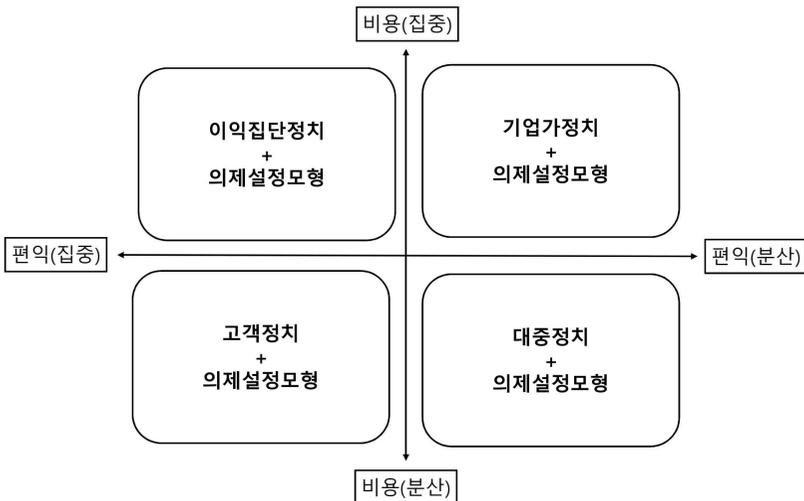
3. 의제설정 및 규제정치 관련 분석들

본 논문에서는 제주도가 추진했던 UNESCO 세계자연유산의 등재 과정을 앞에서 살펴본 의제설정 및 규제정치라는 관점에서 분석하고자 한다. 즉, 새로운 환경규제가 도입되는 과정에서의 ‘의제설정 방식’과 ‘정치적 상황’을 유형화시키고자 한다. 기존의 선행연구들은 의제설정 모형과 규

제정치 이론을 개별적인 분석틀로 사용함으로써 정책 의제가 제기되고 결정되는 상황을 단편적으로 이해했던 한계가 있었다. 그렇지만 현실에서는 의제설정과 규제정치가 별개로 존재하는 것이 아니라 정책이 논의되고 형성되는 일련의 과정 속에서 상호간에 유기적으로 영향을 주고받을 수밖에 없다. 따라서 의제설정과 규제정치를 결합한 이차원적인 분석은 정책의 도입 및 형성 단계에서 비용·편익의 구조적 상황에 따라 이해관계자들의 행위가 달라지는 동태적 변화를 효과적으로 보여줄 수 있을 것이다.

이에 본 논문은 시기별로 핵심 의제를 제안했던 주도자들을 중심으로 의제설정 유형을 확인한 뒤, 세계자연유산 관련 비용·편익의 분산 및 집중이라는 관점에서 정치적 상황을 판단하고자 한다. 최종적으로는 이들 두 가지 분석 결과를 결합시켜 도식화시킬 것이다. 이처럼 환경규제 관련 의제설정과 규제정치에 대한 이해를 토대로, 제주도에서 진행되었던 세계자연유산 관련 갈등을 분석함으로써 정책적 함의를 도출하고자 한다. 이러한 본 논문의 분석틀은 <그림 1>을 통해서 간략히 설명될 수 있다. 3장에서는 본격적인 분석에 앞서 국제 자연보호 제도 및 제주도의 등재 과정을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

<그림 1> 의제설정 및 규제정치 모형



III. 국제 자연보호 제도와 제주도의 등재 과정

1. 자연보호 관련 국제 제도

개별 국가뿐만 아니라 국제기구 차원에서도 지구적인 생태 자산을 보호하기 위해 다양한 제도적 장치들을 마련해놓고 있다(우형택, 2002). 대표적인 제도로는 유네스코가 관할하는 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원이 있다. 게다가 이들 세 가지 제도는 본 논문의 연구 대상인 제주도의 자연보존과도 밀접한 관련성을 지니고 있다(김태운, 2012).

먼저, “생물권보전지역(Biosphere Reserve)”은 1968년 유네스코에서 ‘생물자원의 보전과 합리적 이용’에 관한 국제회의를 개최한 뒤, 1971년 ‘인간과 생물권계획(MAB: Man and the Biosphere Programme)’ 국제조정이사회의 총회에서 처음으로 정립된 개념이다. 여기서 말하는 보전지역은 생물의 다양성 보호와 자연자원의 지속가능한 개발을 위해 과학지식 및 가치를 인간에게 제공할 수 있는 공간을 가리킨다. 구체적으로 생물권보전지역은 유전학적인 자연자원, 멸종위기에 처한 종, 생태계 및 경관을 보호하는 기능뿐만 아니라 사회·문화·생태적으로 지속가능한 개발을 촉진시키는 발전의 기능도 담당한다. 이러한 생물권보전지역은 핵심·완충·전이 지역으로 구분된다. 여기서 핵심지역은 법률에 의거해 엄격히 보호되는 지역이고, 완충지역에서는 교육·휴양·관광 같은 생태적 활동이 가능한 공간이며, 전이지역은 농경지 및 주거지 등으로 이용되는 구역이다(강혜순 등, 2008).²⁾

“세계자연유산(World Natural Heritage)”도 마찬가지로 유네스코에서 담당하고 있다. 1972년에 유네스코는 인류의 보편적 가치를 지닌 자연유산 및 문화유산을 보존하기 위해 「문화 및 자연유산 보호협약」을 채택하였다. 이 협약을 토대로 유네스코가 지정한 세계유산은 국경을 초월해서 지구적인 차원의 가치를 보유한 유산으로 간주되며, 해당 지역의 특성에

2) 제주도 생물권보전지역 홈페이지 참조(<http://jibr.jeu.go.kr>).

따라 자연·문화·복합 유산으로 구분된다. 여기서 복합유산은 자연유산과 문화유산의 특징을 동시에 충족시키는 지역을 의미한다(고선영, 2009).

어떤 지역이 세계유산으로 지정되기 위해서는 잠정목록에 먼저 등재된 뒤, 예비신청을 거쳐 최종 신청후 세계자연유산센터의 전문가에게 현지 조사를 받아야 한다. 이후 세계유산 등재 여부에 대한 평가 의견서가 위원회에 제출된다. 최종적으로는 매년 6월말에 개최되는 세계유산위원회의 심의를 통해서 신규 세계유산의 등재권고·보류·반려·불가라는 결정을 받게 된다. 이후 세계유산위원회는 당사국이 세계유산을 적정하게 관리하고 있는지를 점검하는 정기 보고서를 받아서 평가할 수 있으며, 필요할 경우에는 현지 조사를 실시할 수도 있다. 이러한 점검을 통해서 세계유산위원회는 유적지의 상태에 문제가 있다고 판단될 경우, 해당 유산을 위협에 처한 세계유산 목록에 포함시키거나 등재를 취소할 수도 있다(고계성·임화순, 2007).³⁾

끝으로 “세계지질공원(Global Geopark)”은 과학적으로 중요할 뿐만 아니라 생태·역사·문화적 가치를 지닌 지역을 보전함으로써 교육과 관광을 활성화하여 지역사회의 경제적 발전을 추구하기 위해 만들어진 프로그램이다. 즉, 지질공원은 주민들의 행위 제한을 최소화시키면서도 혜택은 극대화시킴으로써 자연 보호와 이용의 조화라는 지속가능한 개발을 추구하는 방식의 자연보호제도이다. 역사적으로는 2000년 유럽에서 최초로 지질공원이 조성되었으며, 2001년에는 유네스코와의 협정이 체결될 수 있었다. 2004년에는 유네스코의 주도 하에 ‘세계지질공원 네트워크(GNN: Global Geoparks Network)’가 결성된 상태이다(우경식, 2014).

이들 3개 국제 자연보호지역의 특징을 비교해서 정리하면 <표 3>과 같다. 즉, 행위제한이라는 측면에서는 세계자연유산이 가장 강력하며, 생물권보전지역은 핵심·완충·전이라는 지역별로 규제 강도가 상이한 반면에, 세계지질공원은 규제가 가장 약하다는 차이가 있다. 이러한 제도적 특성으로 인해 세계지질공원에 대한 주민들의 반대가 가장 약한 반면에, 세계

3) 유네스코 세계유산 홈페이지 참조(<http://heritage.unesco.or.kr>).

자연유산에 대한 반발이 가장 심할 것으로 예상된다.⁴⁾ 특히 세계자연유산은 6년 주기의 재평가를 통과하기 위해 직전 평가에서 제기된 권고 사항의 이행여부가 중요할 수 있다. 따라서 일회성으로 끝나는 지정이 아니라 행위제한의 강도 및 범위가 지속적으로 확대될 수 있기 때문에 세계자연유산의 등재는 주민들의 반발이 가장 심할 수밖에 없다.

〈표 3〉 국제 자연보호지역의 특성 비교

구분	세계유산	생물권보전지역	세계지질공원
지정사유	보편적·현저한 가치의 대상	중요 생태지역 보호	지질유산의 보호 및 지역의 경제발전
주요대상	자연·문화 유산	생물	지질·지형
유효기간	6년 (등재취소 있음)	10년	4년 (2회 경고 퇴출)
상호관계	단독으로 신청	세계유산 포함 가능	세계유산, 생물권보전지역 포함 가능
행위제한	매우 강함	핵심·완충·전이 지역별	매우 약함
주민반대	우려 높음	우려 있음	반대 가능성 적음

자료: 국가지질공원 홈페이지(www.koreageoparks.kr)

2. 제주도의 유네스코 세계자연유산 등재 과정

제주도의 경우에도 환경보전과 지역개발이라는 목표를 동시에 추구하기 위해 국제기구의 자연보호제도를 적극적으로 활용하고 있다. 가장 먼저 논의되었던 보호제도는 생물권보전지역이었으며, 한라산을 중심으로 보전지역을 지정해서 생태관광을 활성화시키려 하였다. 이에 유네스코 '인간과 생물권 계획'의 한국위원회는 1998년에 한라산을 생물권보전지역의 후보지로 추천하였다.⁵⁾ 이후 환경부는 2001년에 생물권보전지역으로 지정받기 위해 한라산의 생태계를 조사한 뒤, 보호관리 대책을 발표하였다. 이후 유네스코 자문위원회의 심의를 거쳐 2002년 의장단 회의에서 생물권보전지역으로 지정을 받았다.⁶⁾

4) 제주도 세계지질공원 홈페이지 참조(<http://geopark.jeu.go.kr>).

5) 연합뉴스, 1999.5.11., "한라산, 유네스코 생물권보전지역으로 지정".

6) 오마이뉴스, 2002.11.9., "제주도, 유네스코 생물권보전지역 확정".

생물권보전지역의 지정 이후 제주도와 중앙정부는 세계자연유산의 등재도 추진하기 시작했다. 만약에 세계자연유산으로 지정되면, 제주도는 특정 국가나 민족의 유산을 넘어 인류가 함께 보호해야 할 자연유산임을 드러낼 수 있게 된다. 경우에 따라서는 세계유산기금 및 세계유산센터 같은 기구를 통해서 자연유산의 보호에 필요한 재정적·기술적 지원도 받을 수 있게 된다. 또한 국제적으로 지명도가 높아져서 관광산업의 발달이나 지자체의 수입 증대 같은 경제적 효과도 기대될 수 있다. 동시에, 중앙정부와 국민들의 관심과 지원을 받게 됨으로써 자연유산을 더욱 더 체계적으로 보전할 수 있을 것으로도 예상되었다(강시영, 2007).

이러한 긍정적 기대효과를 바탕으로 문화재청이 세계자연유산의 등재를 추진하기 시작했으며, 2002년에는 국제전문가의 현지조사를 토대로 유산의 범위를 정할 수 있었다.⁷⁾ 이후 2006년에 문화재청은 제주도를 세계자연유산으로 유네스코에 신청하였다. 최종적으로는 유네스코 세계유산위원회의 2007년 총회에서 경관적·지질학적 가치의 우수성이 인정받아 '제주 화산섬과 용암동굴'이 세계자연유산으로 등재될 수 있었다. 이렇게 지정된 세계자연유산은 제주도 전체 면적의 10.2%에 달하는 규모였다. 구체적으로는 핵심지역이 94km²였으며, 바깥으로 500미터 이내에 위치한 완충지역은 93km²의 면적을 차지했었다(김향자, 2008).

당시 유네스코의 세계자연보전연맹(IUCN: International Union for Conservation of Nature)은 등재 조건으로 핵심지역 사유지의 매입, 관광객의 효율적 관리 및 상업활동의 통제, 거문오름 용암동굴계 완충지역의 농업활동 규제, 유산 범위의 확대 지정, 생물 다양성의 가치 조사라는 다섯 가지 사항을 권고했었다. 이후 제주도는 2009년에 세계지질공원 네트워크의 유네스코 사무국에 가입 신청서를 제출한 뒤, 현장실사를 거쳐 화산지형과 지질자원의 특성을 인정받아 2010년에 국내 최초의 세계지질공원 지정이라는 성과도 달성할 수 있었다.⁸⁾

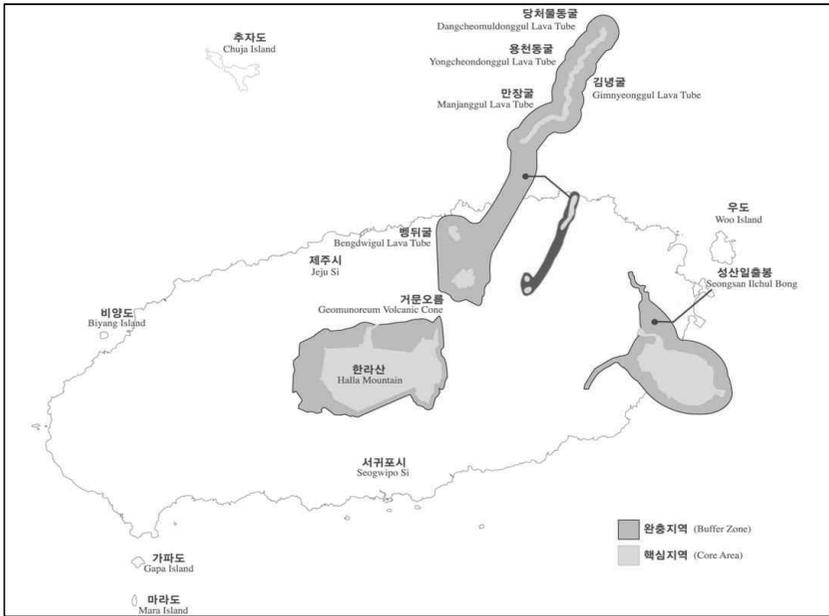
7) 제주일보사, 2005.4.13., "제주도, 자연유산 9곳 학술조사".

8) 한라일보, 2017.6.14., "세계자연유산 등재 10년".

〈표 4〉 제주도의 국제 자연보호지역 지정 과정

시기	내용
2002. 6.	유네스코 한국위원회에 세계생물권보전지역 지정 신청서 제출
2002. 11.	유네스코 의장단회의에서 생물권보전지역으로 지정
2005. 12.	제주도가 세계자연유산 등록신청서를 문화재청에 제출
2006. 1.	문화재청이 유네스코 세계유산위원회에 등록 신청
2007. 6.	유네스코 총회에서 '제주 화산섬과 용암동굴'을 세계자연유산으로 선정
2009. 11.	세계지질공원 네트워크에 가입 신청서 제출
2010. 10.	국내 최초 세계지질공원 지정

〈그림 2〉 제주도 세계자연유산 지구의 현황



자료: 제주도 내부 자료

Ⅳ. 단계별 의제설정 및 규제정치 분석

1. 세계자연유산 등재 관련 단계별 시기 구분

본 논문에서는 행위 제한 및 규제의 강도가 가장 강력할 뿐만 아니라 주민들의 반발이 심할 것으로 예상되는 세계자연유산 제도의 도입 과정을 중심으로 분석을 진행하고자 한다. 즉, 세계자연유산 제도를 중심으로 이전에 지정받은 생물권보전지역은 자연유산 관련 논의가 촉진된 ‘시발점’, 이후에 지정받은 세계지질공원은 세계자연유산이 확산되는 과정에서 ‘추가된 사업’으로 의미를 부여하고자 한다. 구체적으로는 세계자연유산 관련 시기를 새롭게 등장한 정책 의제 및 주창자를 중심으로 준비·정착·확대라는 3단계로 구분하였다. 또한 각각의 시기별로 비용·편익의 차이에 따른 이해관계자들의 정치적 행태 변화도 함께 고려하였다.

먼저, “준비 단계”는 1999년부터 2006년까지의 시기이며, 문화재청이 세계자연유산의 등재를 정책 의제로 제안하면서 주도적인 움직임을 보여 주었던 기간이다. 다음으로 “정착 단계”는 2007년부터 2012년까지의 시기이며, 제주도의 주도 하에 세계자연유산센터의 건립이라는 새로운 정책 의제가 제안되면서 유네스코의 재평가 준비가 이루어졌던 기간이다. 마지막으로 “확대 단계”는 2013년부터 현재까지의 시기이며, 세계자연유산의 재평가를 통과하면서 다양한 주체들에 의해 다양한 정책 제안이 이루어졌던 기간이다. 이들 세 시기의 의제설정 유형 및 규제정치 특성을 구체적으로 분석하면 다음과 같다.⁹⁾

9) 분석을 위해 본 논문에서는 학술논문, 보고서, 기사 등의 공개된 자료를 주로 이용하였으며, 보충적으로는 이해관계자에 대한 면담 조사가 실시되었다(2018.1.7. 제민일보 기자, 2018.4.15. 한라산국립공원 관리사무소 직원, 2018.4.16. 세계자연유산센터 및 선홀리 사무소 직원, 2018.4.17. 선홀리와 월정리의 주민대표, 2018.5.29. 제주환경운동연합 前직원).

2. 단계별 의제설정 및 규제정치 분석

1) 준비 단계(1999년~2006년)

(1) 의제설정 유형 분석

제주도에서 세계자연유산의 등재 문제가 처음 거론되었던 1999년부터 유네스코에 등재 신청을 하던 2006년까지 정책의 주도자는 중앙정부인 문화재청이었다.¹⁰⁾ 이 시기에 문화재청은 세계자연유산의 등재를 기획·홍보했을 뿐만 아니라 제주도 및 환경부와 협력하여 유네스코 등재라는 목표를 달성하기 위해 주도적으로 준비작업을 담당했었다. 당시까지만 하더라도 유산 등재에 대한 주민들의 반대는 크지 않았으며, 적극적인 지지도 거의 존재하지 않았었다. 그렇지만 등재 준비가 이루어지는 과정에서 중앙정부의 적극적인 홍보활동이 대내외적으로 주민들의 관심과 지지를 높이는 계기를 마련할 수 있었다. 결과적으로 2002년에 한라산 생물권보전지역이 지정된 이후에 문화재청은 제주 세계자연유산의 등재라는 정책 의제를 설정했으며, 이를 달성하기 위한 사업을 본격적으로 추진하기 시작했다.¹¹⁾

그렇지만 당시 문화재청은 한라산뿐만 아니라 세계유산으로 가치가 있는 8건을 유네스코의 잠정목록에 등록했었다.¹²⁾ 이후 각종 심포지엄, 학술대회, 협의회 등을 개최하여 관계자와 전문가의 의견을 수렴하는 방식으로 협력체계를 구축하였다. 그리고 문화재청은 유관 부처와의 협력 하에 관리계획을 마련하는 방식으로 유산 등재를 위한 준비를 이어갔다. 최

10) 제주 세계자연유산의 등재 문제를 처음 제안했던 주체는 사실 유네스코 산하의 '인간과 생물계획' 위원회였다. 즉, 1999년에 이 위원회가 생물권보전지역 지정을 위해 제주도를 답사하는 과정에서 처음 제안한 것이 발단이였다. 그렇지만 제주 세계자연유산 등재라는 정책의제를 본격적으로 설정했던 주체는 문화재청이었다. 이후 문화재청은 세계자연유산의 전단계로 생물권보전지역 지정을 추진했었다.

11) 경향신문, 2003.5.16., "한라산, 유네스코 '생물권 보전지역' 인증".

12) 당시 세계유산 잠정목록에 포함된 8개 지역은 한라산, 설악산, 강진 도요지, 공주 무령왕릉, 안동 하회마을, 삼년산성, 경주 양동마을, 남해안 공동 화석지였다(동아일보, 2001.12.23., "양동마을 공동화석지 세계유산 잠정목록 결정").

종적으로는 제주도와 협의하여 세계자연유산을 한라산의 천연보호구역, 거문오름 용암동굴, 성산 일출봉이라는 3개 지구로 압축해서, 2006년 1월 세계유산위원회에 신청하였다.

한편으로 문화재청은 세계자연유산의 등재 결정이 나기 전에도 홍보활동을 적극적으로 전개했었다. 즉, 대내외의 단순 홍보뿐만 아니라 유네스코 세계유산위원회에 공무원·학자·전문가를 파견하는 열의를 보여주었다. 그러자 제주도에서도 세계적인 석학들을 초청해서 국제세미나를 개최하고 등재 막바지에는 범국민 서명운동을 추진하는 동시에 지역주민들을 대상으로 설명회를 개최하는 방식으로 동참했었다.¹³⁾ 이러한 홍보활동들은 주민들의 지지도를 높임으로써 정부 주도의 세계자연유산 등재라는 정책 목표에 순응하게 만드는 결과를 가져왔다. 한편으로는 유산 등재로 인한 혜택을 지역주민들로 하여금 기대하게 만드는 긍정적인 효과도 있었다.

이처럼 세계자연유산의 준비 단계에서는 문화재청이 정책의 주도자가 되어 중심적인 역할을 맡았으며, 제주도와 환경부를 포함한 유관 기관들이 지원하는 방식으로 추진체계가 마련될 수 있었다. 그리고 이 시기에 정부는 설악산이 자연유산 신청을 철회하는 결정적 요인이었던 주민들의 반발이라는 경험을 바탕으로 지역주민들의 지지를 확보하기 위해 미리부터 홍보 활동을 적극적으로 추진했었다.¹⁴⁾ 결과적으로 정부의 이러한 노력은 세계자연유산 등재가 가져올 재산권의 침해에 대한 부정적 인식을 완화시키는 성과를 거둘 수 있었다. 정리하자면, 준비 단계에서 정부 주도의 ‘동원형’ 의제설정은 주민들의 반대를 완화시키고 정책에 대한 순응도를 높이는 결과를 가져올 수 있었던 것으로 판단된다.

(2) 규제정치 분석

한편으로 준비 단계에서 나타난 동원형의 의제설정은 주민들에게 인식

13) 제주일보사, 2006.4.22., “제주 ‘세계자연유산’ 대외 홍보 강화”.

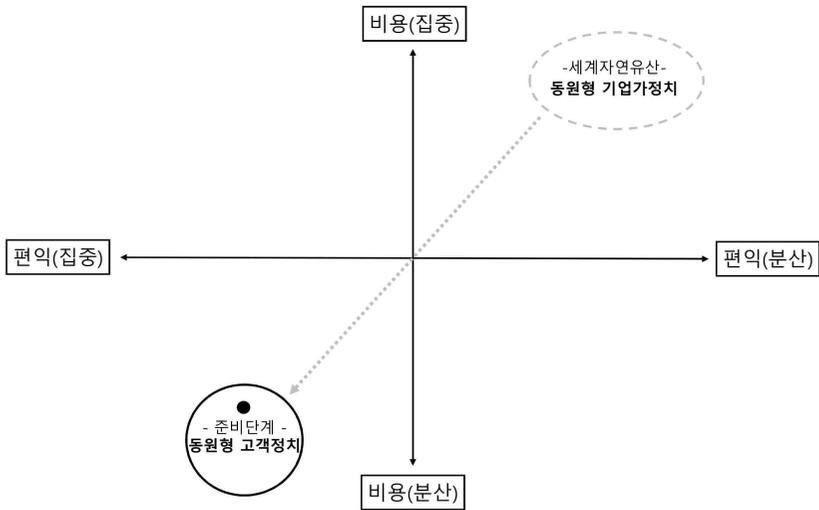
14) 제주일보사, 2004.12.18., “제주 자연유산 철저한 관리 필요”.

되는 비용과 편익을 변화시키는 요인으로도 작용했었다. 먼저 ‘편익’이라는 측면에서 검토했을 때, 준비 단계에서 행해진 정부의 홍보활동은 지역 주민들로 하여금 혜택이 많을 것이라는 기대를 갖게 만들었다. 즉, 주민들은 세계자연유산의 등재가 제주의 브랜드 가치를 국내외적으로 높여줄 뿐만 아니라, 이로 인해 관광객도 늘어나 경제적으로 이익을 가져다 줄 것이라고 생각하게 되었다(강시영, 2007). 또한 제주도의 브랜드 가치 상승이 토지에 대한 수요를 증가시켜 토지 가격이 올라가는 경제적 효과까지 가져올 것으로 기대되었다. 심지어 「문화재보호법」에 의거해 이용에 제약을 받고 있던 토지의 소유자들까지도 정부 매수에 의해 보상을 받을 수 있으리라는 희망마저 갖게 만들었을 정도였다.

‘비용’이라는 측면에서 검토했을 때에도 동원형의 의제설정은 상당한 영향을 미칠 수 있었다. 즉, 준비 단계에서 추진된 정부의 세미나, 학술대회, 심포지엄 등의 홍보활동 관련 비용은 지역주민들이 지불하지 않고 정부가 대부분 부담했었기 때문에, 비용이 분산되는 것으로 인식되었다. 또한 이런 홍보활동들은 주민들에게 유산 등재의 혜택을 강조했을 뿐만 아니라 지역에 전가될 비용을 무시할 정도라고 안심시키는 효과도 가져왔었다.

사실 이론적인 측면에서 세계자연유산은 토지이용규제로 인해 피해를 입게 되는 지역주민들에게 비용이 집중되는 반면에, 환경보전으로 인한 혜택이 국민들에게 분산되는 전형적인 기업가정치의 성격이 나타났어야 한다. 그렇지만 이러한 이론적 전망과 달리 제주도 세계자연유산의 준비 단계에서는 정부의 적극적인 홍보활동 덕분에 제주도민 및 지역주민들이 편익을 크게, 비용을 작게 인식하는 ‘고객정치’의 모습이 반대로 나타났었다. 정리하자면, 준비 단계에서는 의제설정이라는 측면에서 정부 주도의 동원형, 비용과 편익이라는 측면에서의 고객정치, 즉 “동원형 고객정치”가 현실에서 나타난 것으로 판단된다.

〈그림 3〉 세계자연유산 “준비 단계”의 규제정치



주: 1사분면은 이론상의 정치유형일 뿐이며, 현실에서는 3사분면의 고객정치가 구현됨

2) 정착 단계(2007년~2012년)

(1) 의제설정 유형 분석

“정착 단계”에서는 중앙정부가 이전 단계에서 의제설정을 주도했던 모습과 달리, 지방정부가 정책의제 형성의 주도자로 등장하는 변화를 보여 주었다. 즉, 세계자연유산의 등재가 확정된 2007년 이후에는 효율적인 관리 체계와 보전 시스템을 구축하기 위한 총괄 조직으로 ‘세계자연유산센터’의 건립을 제주도가 제안했다.¹⁵⁾ 그렇지만 이 과정에서는 센터의 위치 문제로 인해 주민들과의 갈등이 발생하게 되었다. 이때 갈등의 주된 원인은 센터 건립에 필요한 부지를 확보하기 위해 사유지의 매입이 불가피하다는 부분이었다. 따라서 유산 지구 내에 사유지가 적게 포함되었던 지역은 적극적으로 지지했던 반면에, 사유지가 많았던 지역에서는 센터 건립을 반대하는 모습이 보이게 되었다.

15) 제주도는 2008년 「제주 세계자연유산 보존·활용 종합계획」에 세계자연유산센터 건립을 10대 선도 사업으로 선정하여 추진하였다.

이러한 갈등은 세계자연유산으로 등재되면서 제기된 IUCN의 권고 사항을 이행하기 위한 후속조치와 관련이 있다. 당시 제주도는 준비 단계에서 주민들의 높은 지지를 얻었기 때문에 권고 사항의 이행과 센터 건립이 순조롭게 진행될 것으로 예상했었다. 심지어 제주도는 사유지 매입의 목표를 2012년에서 2009년으로 앞당겼을 정도였다.

그렇지만 정부의 예상과는 달리 주민들이 강하게 반발했었다. 지역주민들은 세계자연유산센터 건립의 필요성에 대해서는 동의했지만, 센터의 위치 문제에 있어서는 입장이 달랐었다. 즉, 센터의 건립은 재산권과 직결되기 때문에 주민들의 이해관계가 상충될 수밖에 없었다. 특히나 센터의 당초 예정지였던 월정리는 유산 지구 내에 사유지가 많았기 때문에 반발이 상당히 심했었다.

이후 선흘리로 세계자연유산센터의 위치가 변경되었을 때에는, 지역주민들과 환경단체들도 처음에는 반대했었다. 그렇지만 얼마 지나지 않아서 선흘리 주민들은 센터가 마을의 경기 활성화에 도움이 될 것이라며, 찬성하는 방향으로 입장을 변경하게 되었다. 심지어 선흘리는 정부와의 협의 과정에서 세계자연유산의 효율적 관리와 보전을 위해 유산지구의 범위를 확대해야 한다고 요청했을 정도였다. 구조적으로 선흘리의 경우에는 유산 지구 내에 매입 대상인 사유지가 적었기 때문에 반발이 최소화될 수 있었다.

반면에 선흘리와 달리 매입 대상 지역에 주거지와 농경지가 많이 포함되었던 월정리의 경우에는 강한 반대 의견이 제기되었었다. 지리적으로 해안가에 위치한 월정리는 수많은 관광객들이 방문하는 지역일 뿐만 아니라 요식업과 숙박업이 이미 활성화되어 있었기 때문에 반발이 클 수밖에 없었다. 이에 제주도는 핵심지구 내의 토지 매입에 대한 월정리 주민들의 동의를 이끌어 내기 위해, 유산지구의 범위를 줄이고 주민들의 재산권 침해를 최소화시키는 방향으로 주민들을 설득하려고 노력했었다. 이러한 노력에도 불구하고 월정리 주민들의 반발로 인해 정부는 결국 세계자연유산 센터의 위치를 선흘리로 변경할 수밖에 없었다. 이후 제주도는 새롭게 선

정된 선홍리를 센터의 최적지로 홍보하며 착공에 들어갔다.

이처럼 세계자연유산의 정착 단계에서 제주도는 IUCN의 권고사항을 원활히 이행하기 위한 후속 조치의 일환으로 세계자연유산센터 건립안을 추가적으로 제시하며 정책 의제를 주도했었다. 그렇지만 센터의 후보지역이었던 선홍리와 월정리는 전혀 다른 반응을 보여주었다. 즉, 이들 지역을 구분해서 살펴보면, 새로운 정책에 대한 지지도가 극도로 낮았던 월정리에서는 지속적인 설득과 홍보활동에 집중하는 ‘동원형’의 의제설정 방식이 진행된 반면에, 선홍리는 정부의 제안에 적극적으로 찬성했던 ‘공고화형’에 가까운 의제설정모형의 특성을 보여주었다는 측면에서 차이가 있었다.

(2) 규제정치 분석

이처럼 IUCN의 권고 사항이 본격적으로 이행되던 정착 단계에서는 의제설정과 마찬가지로 비용·편익에 기반한 정치적 행태도 지역별로 다르게 나타났었다. 먼저, 선홍리가 포함된 유산 지구는 세계자연유산으로 지정되기 이전부터 국유지의 비중이 높았던 지역일 뿐만 아니라 법률에 의거해 토지이용에 많은 제약을 이미 오래 전부터 받고 있었다. 따라서 IUCN의 권고 사항인 유산지구 내의 사유지 매입은 주민들에게 별다른 부담이 되지 않았으며, 토지 소유주들에게는 매입을 통해서 새로운 보상이 제공될 것이라는 인식마저 형성되었다. 실제로 세계자연유산의 등재 이후에 유산 지구를 방문한 관광객은 전년도에 비해 16%나 증가했으며, 이는 자연보호가 선홍리 지역의 관광 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 증명하는 근거가 되었다.¹⁶⁾

이처럼 세계자연유산의 등재 이후 제주도의 브랜드 가치 및 인지도 상승으로 인해 투자가 늘어나면서 토지 가격이 높아지게 되었다. 게다가 세계자연유산센터의 건립은 선홍리 주민들로 하여금 이러한 경제적 이익이 더 커질 것이라는 기대를 갖게 만들었다. 결과적으로 이러한 과정에서 선

16) 국민일보, 2008.6.23., “제주, 세계자연유산 등재 1주년, 국내외 관광객 증가율 두 배”.

흘리 주민들은 센터 건립으로 인한 혜택이 자신들에게 집중되는 반면에 비용이 분산될 것이라는 기대를 가지고 정부의 정책에 적극적인 지지를 표명하게 되었다.

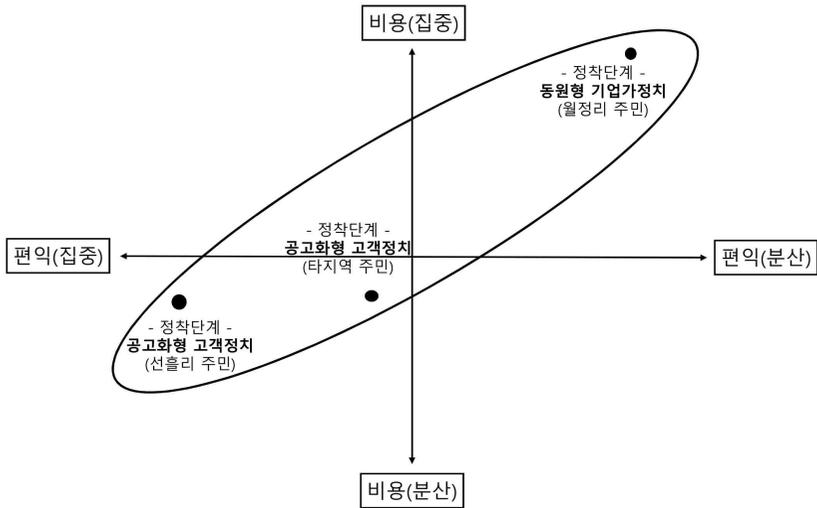
반면에 월정리는 선흘리와 달리 유산지구의 80% 가량이 주택 형태의 사유지였다. 게다가 세계자연유산 등재 이전에도 월정리는 관광지로 유명했으며, 이미 개발이 진행된 지역이었다. 따라서 유산 등재에 따른 사유지 매입과 센터 건립은 월정리 주민들에게 재산권의 침해로 여겨질 수밖에 없었다. 게다가 정부의 토지 매입은 공시 지가를 기준으로 진행되기 때문에, 적지 않은 손해가 예상되면서 반대가 심화되고 말았다. 실제로 월정리 주민들의 상당수가 관광객을 상대로 소득을 얻고 있었기 때문에 사유지 매입은 생존권의 위협으로 간주될 수밖에 없었다. 또한 센터의 건립은 대규모 토지의 매입이 필요했기 때문에, 월정리 주민들은 삶의 터전을 잃어버릴지 모른다는 우려마저 가지고 있었다.

이런 이유들 때문에 월정리 주민들은 센터 건립으로 인해 자신들이 부담해야 할 비용을 크게 느꼈었다. 반면에 월정리 주민들은 세계자연유산을 불특정 다수의 국민들과 제주도민들에게 편익을 분산시키는 사업으로 인식하고 있었다. 게다가 제주환경운동연합을 포함한 환경단체들이 세계자연유산센터의 건립 위치와 비용 문제를 근거로 반대 입장을 표명하는 상황마저 벌어졌다. 즉, 이들 환경단체는 센터의 건립이 국가사업이기 때문에 도비가 아닌 국비로 부담해야 한다고 주장했었다. 게다가 이들은 세계자연유산을 보존하기 위해 센터를 건립하는 개발 사업이 모순이라며 반발했었다. 이들 2개 마을 외에 유산 지구에 포함되었던 행원리, 덕천리, 김녕리, 성산리 등은 센터 건립의 논쟁이 되는 대상 지역에서 벗어나있었기 때문에, 비용과 편익의 측면이 준비 단계와 큰 차이가 없었다.

정리하자면, 정착 단계에서는 비용·편익을 둘러싼 정치적 행위가 선흘리와 월정리에서 크게 차이가 있었다. 즉, 유산지구의 대부분이 사유지였고 개발 열기가 이미 고조된 월정리의 주민들은 자신들이 부담해야 하는 비용이 크에도 불구하고 센터 건립의 편익이 작고 분산적이라는 인식 하

에 ‘기업가정치’가 나타났었다. 반면에 유산지구 내에서 사유지 매입의 부담이 적었던 선흘리의 주민들에게는 비용이 분산되고 편익이 집중되는 ‘고객정치’가 나타났었다. 나머지 지역의 경우도 혜택을 어느 정도 누리고 비용 부담도 미미한 수준이라고 생각해서 선흘리와 유사한 ‘고객정치’가 나타나기는 했지만 관심이 거의 없었던 수준이라고 판단된다. 정리하자면, 정착 단계에서 월정리는 “동원형 기업가정치”, 선흘리는 “공고화형 고객정치”, 기타 지역은 약한 “공고화형 고객정치”가 나타났었다.

〈그림 4〉 세계자연유산 “정착 단계”의 규제정치



3) 확대 단계(2013년~현재)

(1) 의제설정 유형 분석

마지막 시기인 “확대 단계”에서 나타난 의제설정 방식은 지역주민과 환경단체를 포함한 민간이 정책 의제를 적극적으로 제안했다는 측면에서, ‘외부주도형’이라고 판단된다. 물론, 이 시기에 정부의 움직임이 없었던 것은 아니었으며, 제주도는 세계자연유산의 등재 확대라는 정책적 목표를 가지고 여전히 지속적으로 대응하고 있었다. 그렇지만 확대 단계에서는

이전 시기와 달리 시민사회가 정책 의제의 주도자로 등장하면서, 이들이 다양한 방식으로 유산지구의 확대를 주도해나갔다는 특징을 지니고 있었다.¹⁷⁾

이미 정착 단계에서 제주도는 IUCN의 권고를 성실히 수행하여 재평가를 성공적으로 받을 수 있었다. 결과적으로 제주도에 대한 국내외의 인지도가 높아지고 관광객이 늘어남으로써 직·간접적인 경제 개선의 효과를 누릴 수 있었다. 그렇지만 이로 인해 유산지구의 인근지역에 대한 투자가 과열되고 무분별한 난개발이 진행되면서 환경이 심각하게 훼손되는 부작용도 발생했었다. 한편으로는 세계자연유산에 등재되기 위한 국제적인 경쟁이 치열해지고 선정 기준이 강화되었기 때문에 다음 재평가에서는 탈락될지 모른다는 우려도 확산되고 있었다.¹⁸⁾

결과적으로 확대 단계에서는 이전 시기의 문제점들이 다양하게 드러나면서, 이를 해결하기 위해 새로운 정책적 제안들이 등장한 시기라는 특징을 지니고 있었다. 그 중에서도 ‘세계자연유산의 확대 등재’라는 의제는 시민사회와 정부가 공동으로 추구했던 목표였다. 초창기에 환경단체들도 세계자연유산 등재에 찬성하기는 했었지만, 적극적으로 지지하지는 않았었다. 그렇지만 등재가 진행되는 과정에서 정부와 협력하는 모습을 보였을 뿐만 아니라 정착 단계 이후로는 점차 주도적인 세력으로 변하게 되었다. 예를 들면, 제주환경운동연합은 세계자연유산의 확대를 추구하는 동시에 개발정책을 추진하는 지방정부의 모순적인 행태를 강력하게 비난했었다. 그리고 자연유산의 등재 이후에 보여준 정부의 허술한 보전 정책에 문제를 제기하며, 개선을 촉구하기도 했었다. 제주경실련의 경우에는 용

17) 확대 단계에서 정책 논의를 기존의 정부주도에서 시민사회가 주도하는 형태로 변경하게 된 이유 가운데 하나는 이전의 정착 단계에서 보여주었던 관 주도 의제설정의 한계 때문이었다. 예를 들면, 2011년에 제주도는 ‘세계 7대 자연경관’에 선정되기 위해 각종 캠페인을 개최하며 홍보활동을 적극적으로 펼쳤었다. 그렇지만 이 과정에서 공무원이 대거 동원되었을 뿐만 아니라 관제 투표에 전화비로 268억 원의 예산이 낭비되는 문제가 발생했었다(미디어스, 2011.12.13., “결국, 200억 외상 지고 산 제주도 세계 7대 자연 경관 선정”).

18) 뉴스원, 2017.9.8., “세계자연유산 제주 10년, 난개발 몸살...국제적 인지도 높여야”.

머리 해안을 세계자연유산의 확대 후보지에 포함시킴으로써 난개발을 저지해야 한다고 제안했을 정도였다. 이처럼 확대 단계에서 환경단체들은 보존 지구의 단순한 확대를 넘어 세계자연유산이라는 제도 본연의 취지를 살리려고 노력했었다. 결과적으로 이들은 제주도의 자연환경을 실질적으로 보호하기 위한 대책에 초점을 맞추며, 의제설정의 주도자로 변화하게 되었다.¹⁹⁾

이처럼 확대 단계에서 나타난 의제설정은 세계자연유산의 확대 등재라는 상위의 정책 목표를 공유하는 상태에서 다양한 주체들이 다양한 방식으로 정책의제를 제안하고 주도해나가는 방식이었다. 그리고 이 시기에는 생태계 보전의 실질적 수단으로서 자연유산의 확대를 요청하는 환경단체와 시민사회의 움직임이 활발히 드러나게 되었다. 그로 인해 확대 등재의 범위를 놓고 정부와 갈등을 빚는 상황마저 발생했었다. 즉, 정부는 손쉽게 확대하기 위해 유산지구의 소폭 변경을 추진했을 뿐만 아니라 주민들과의 갈등을 최소화하기 위해 국유지 위주로 후보지를 선정하려는 안일한 모습을 보여주었다. 반면에 환경단체의 경우에는 이미 개발된 용머리 해안뿐만 아니라 보존가치가 있는 구역이라면 사유지까지 포함해서 후보지를 확장해야 한다고 주장하는 측면에서 적극성의 차이가 있었다. 정리하자면, 확대 단계는 민간부문의 다양한 정책 주창자들이 등장하면서 세계자연유산의 확대를 놓고 여러 가지 제안들이 이루어지는 ‘외부주도형’의 특징을 강하게 보여주었다.

(2) 규제정치 분석

한편으로 확대 단계에서 나타난 규제정치의 행태는 ‘대중정치’라고 판단된다. 정착 단계와 달리 이 시기에는 특정 지역이 더 많은 편익을 누리거나, 더 많은 비용을 부담해야 한다는 인식이 존재하지 않았었다. 즉, 특정 집단이 아닌 불특정 다수가 일반적인 혜택을 누릴 것이라는 분위기가 형성되고 있었다. 따라서 유산 지구의 주민들은 비용과 편익이 분산될 것

19) 헤드라인 제주, 2018.4.16., “제주경실련, 용머리해안, 관광개발정책 중단하라”.

이라고 생각했었다.

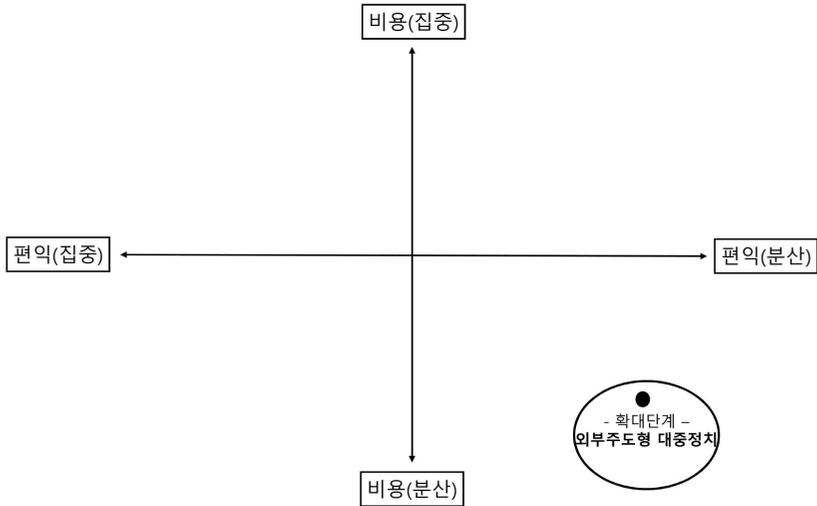
사실 세계자연유산이 등재된 초기만 해도 제주도 차원의 경제적 효과는 그다지 크지 않았었다. 그렇지만 2009년 이후로는 관광객이 매년 6만 명씩 늘어났을 정도로 자연유산의 효과가 직·간접적으로 드러나기 시작했다. 결과적으로 이 시기에 제주도의 관광 수입은 894억 원이 추가될 정도였다.²⁰⁾ 실제로 세계자연유산을 방문하기 위한 관광객은 2008년부터 2015년까지 380만 명으로 집계되었으며, 이들의 지출도 3조 143억 원에 달하는 것으로 추정되었다.²¹⁾

이런 상황에서 세계자연유산의 확대가 주민들에게 더 많은 관광 수입의 증가를 가져다 줄 것이라는 분위기가 형성되었다. 게다가 유산지구 확대의 후보지로 제시된 차귀도, 수월봉, 소천굴, 거문오름 용암동굴계 상류 동굴군이라는 네 곳은 이미 대부분이 국유지였기 때문에, 사회적 비용도 최소화시킬 수 있었다. 한편으로는 중국계 자본의 유입과 투자 과열로 인한 난개발 문제를 인식하고 있었기 때문에, 세계자연유산의 확대는 제주도민과 국민 모두에게 환경보전이라는 긍정적 편익의 확대로 인식되었다. 결국 세계자연유산의 확대는 아름다운 환경의 보전을 통해서 편익이 분산될 뿐만 아니라, 비용도 준비 과정에서 형성된 민관 협력체계를 통해 다수에게 분산될 것이라는 인식이 마련될 수 있었다. 정리하자면, 확대 단계에서는 의제설정 및 규제정치라는 측면에서 시민사회가 적극적으로 참여하는 “외부주도형 대중정치”가 주도적이었던 것으로 판단된다.

20) 한라일보, 2014.7.24., “자연유산 효과 외국관광객 18% 추가 유치”.

21) 헤드라인 제주, 2016.12.27., “제주 세계자연유산 등재 9년...경제파급효과 5조원 돌파”.

〈그림 5〉 세계자연유산 “확대 단계”의 규제정치



3. 분석결과의 정리 및 종합

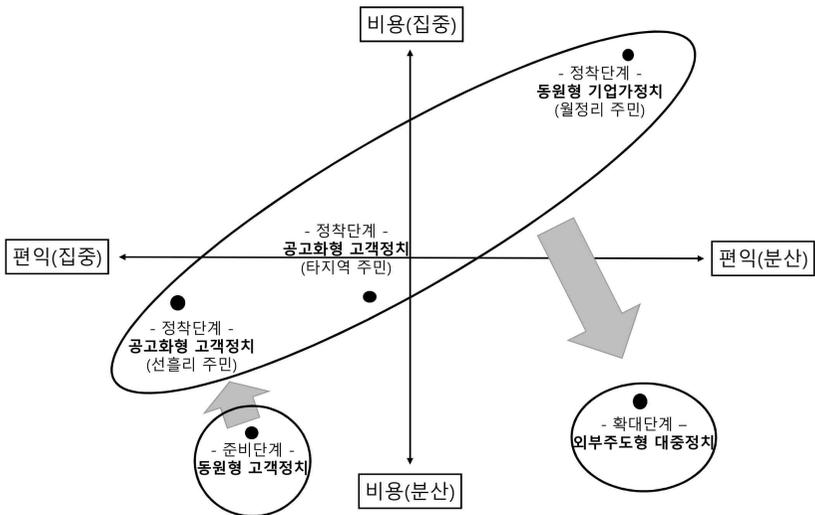
제주 세계자연유산의 등재 과정을 의제설정 및 규제정치라는 관점에서 시기별로 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 “준비 단계”에서는 문화재청을 중심으로 중앙정부가 세계자연유산의 등재라는 정책 의제를 제시했을 뿐만 아니라 유네스코에의 등재 과정 전반을 주도적으로 담당했었다. 그리고 정부의 적극적 홍보활동 덕분에 주민들의 지지도가 향상되면서 비용과 편익이 불특정 다수에게 분산될 것이라는 인식이 형성될 수 있었다. 따라서 이 시기에는 의제설정과 규제정치라는 측면에서 이론적 예상치인 ‘동원형 기업가정치’가 아니라 현실에서는 ‘동원형 고객정치’가 작동했던 것으로 판단된다.

다음으로 “정착 단계”에서는 지방정부를 중심으로 세계자연유산센터의 건립이라는 새로운 정책의제가 제기되었다. 그리고 이 시기에는 정책 지지도와 이해관계가 상이한 지역들이 등장하게 되었으며, 정부는 지역별로 다른 홍보 전략을 채택했었다. 의제설정 및 규제정치라는 측면에서 이들 지역을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 상대적으로 많은 편익을 누리게 된 지

역인 선흘리에서는 ‘공고화형 고객정치’가 작동한 반면에, 비용이 집중되는 지역인 월정리에서는 ‘동원형 기업가정치’가 나타났었다. 이처럼 정책 지도도와 비용·편익이라는 측면에서 지역별 차이가 존재하기는 했지만, 의제설정의 주도 세력은 여전히 정부였다.

끝으로 “확대 단계”에서는 정부 바깥의 환경단체와 지역주민들이 정책 의제의 주도자로 참여하게 되었다. 이 시기에는 다양한 행위자들 사이에서 세계자연유산의 확대라는 정책 목표가 공유되고 있었다. 물론 유산지구의 범위 선정 및 환경보존정책의 세부 사항에 있어서는 정부와 환경단체가 의견을 달리하는 모습이 나타나기도 했었다. 그렇지만 확대 단계에서는 환경보존에 대한 이해당사자들의 합의가 어느 정도 이루어졌을 뿐만 아니라 비용과 편익이 불특정 다수에게 분산된다는 인식도 형성되고 있었다. 결과적으로 이 시기에는 ‘외부주도형 대중정치’가 작동했던 것으로 판단된다. 이상의 시기별 의제설정 및 규제정치의 유형을 도식화시켜서 정리하면 <그림 6>과 같다.

<그림 6> 세계자연유산의 단계별 의제설정 및 규제정치



V. 결론 및 정책적 함의

본 논문에서는 제주도의 세계자연유산 등재 과정을 3단계의 시기로 구분한 뒤, 의제설정 및 규제정치라는 관점에서 분석이 이루어졌다. 연구 결과 유네스코 세계자연유산의 “준비 단계”에서는 정부 주도의 ‘동원형 고객정치’, “정착 단계”에서는 이해관계를 달리하는 지역별 특성이 반영되면서 ‘공고화형 고객정치’와 ‘동원형 기업가정치’, “확대 단계”에서는 환경단체와 지역주민들이 참여하면서 ‘외부주도형 대중정치’가 작동했던 것으로 파악되었다. 이처럼 시기별 차이는 정책 의제를 누가 주도적으로 제안하느냐 뿐만 아니라 해당 환경정책을 통해서 혜택을 받고 피해를 입는 당사자가 누구인가에 따라 달라지고 있었다. 이러한 분석 결과를 토대로 본 논문은 다음과 같은 정책적 함의를 도출해낼 수 있었다.

첫째, 본 논문은 의제설정 모형과 규제정치 이론을 결합한 일차원적인 분석을 시도함으로써 일련의 정책형성 과정에서 의제 설정이 집행의 성패에도 영향을 미친다는 사실을 밝혀낼 수 있었다. 이는 의제설정 모형과 규제정치 이론을 개별적으로 적용한 일차원적인 분석과 달리 의제설정이 라는 선행 단계가 정책집행의 순응에도 영향을 미칠 수 있음을 보여주고 있다. 즉, 의제설정 단계에서 누가 정책적 이슈를 주도적으로 제안하고 이끌어 가느냐에 따라 이해관계자들 사이의 비용과 편익을 둘러싼 정치적 행위가 다르게 나타날 수 있음이 확인되었다. 결과적으로 규제의 성패는 정책 형성의 연장선상에서 결정될 뿐만 아니라 주도세력에 따라 정책집행 대상자의 행위 결과도 달라질 수 있음이 밝혀질 수 있었다.

둘째, 세계자연유산의 등재 과정에 대한 분석은 환경권과 재산권을 둘러싼 갈등의 양상을 이해하는데 중요한 이론적·실증적 근거를 제공해줄 수 있다. 예를 들면, 최근에 진행되고 있는 제주도 전체를 국립공원으로 지정하는 문제는 자연유산 등재와 유사한 갈등 구조를 지니고 있다. 실제로 ‘제주국립공원’ 지정안은 2018년도 환경부의 주요 사업으로 선정되면서, 중앙정부 주도의 동원형 성격을 강하게 지니고 있다. 그렇지만 제주도

전체 면적의 70% 이상이 사유지임을 고려했을 때, 이번 제주국립공원 지정 문제는 세계자연유산 보다 심각한 갈등을 일으킬 것이다. 따라서 환경보전 정책을 추진할 때에는 정책의 주도자를 다양화시키고 개방적인 논의를 통해서 이해관계자들 사이의 공감대를 형성해나갈 필요가 있다. 이를 통해서 갈등을 줄이고 비용을 분산시킴으로써 정책의 순응도를 높여나가야 할 것이다. 즉, 환경갈등을 해소하기 위해서는 외부주도형의 대중정치가 바람직한 해결책일 수 있다.

셋째, 세계자연유산의 등재 과정에 대한 분석을 통해서 재산권이라는 사익과 환경권이라는 공익을 조율할 수 있는 방안을 모색해볼 수 있다. 토지이용에 대한 규제는 측면에서 세계자연유산은 생물권 보전지역이나 세계지질공원 보다 더 큰 행위 제약을 부여하게 된다. 그로 인해 세계자연유산은 주민들의 반발이 클 수밖에 없으며, 실제로 설악산의 경우에는 이들의 반발로 인해 무산되었을 정도였다. 반면에 제주도는 민원을 줄이기 위해 사유지가 거의 없는 지역을 지정하는 행정 편의적인 모습을 보여주었다. 게다가 현재 확대를 추진하고 있는 거문오름 용암동굴계 상류동굴의 경우에도 기존의 문화재보호법에 의해 이미 규제를 받고 있던 지역으로, 주택이 거의 없는 지역이다. 반면에 환경보전이 필요해서 확대 등재의 후보지로 거론되었던 용머리 해안은 주민들의 반대와 개발세력의 요구로 인해 추가 대상에서 누락된 상태이다. 이처럼 과열된 제주도의 개발정책이 유네스코 세계자연유산의 목적인 생태보존과 상충되는 문제가 있다. 그렇다면 제주도의 자연환경을 보전하기 위해서는 갈등을 회피하지 말고 보호지역의 범위를 사유지까지 확대하는 방안을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

넷째, 본 논문의 연구결과는 최근 들어 국내 지자체들이 경쟁적으로 세계자연유산 등재를 추진하는 시점에서 시의성 있는 정책적 함의를 제공할 수 있다. 실제로 신안군의 '한국 갯벌', 청송의 '구암산', 울산의 '영남알프스'를 포함한 여러 지역에서 유네스코 보호지역의 등재를 준비하고 있다. 본 논문에서 살펴보았듯, 이들 지역에서도 토지이용 규제에 의한 피해가

사유지의 소유주와 주민들에게 집중될 가능성이 높다. 즉, 세계자연유산 등재로 환경을 보호하고 지역의 브랜드 가치를 높여 경제적 이익을 확대하려는 일련의 행위들이 소수에 대한 재산권의 침해를 일으킬 수 있다. 따라서 환경보존이라는 명분 하에 개인이나 특정 집단에게 비용이 집중되지 않도록 배려할 필요가 있다. 특히 환경정책은 개발사업에 대한 규제로 인해 비용과 편익이 상충되는 당사자들이 존재할 수밖에 없다. 그렇다면 궁극적으로는 환경정책이 형성되는 과정에서부터 투명성을 높여 절차적 정당성을 확보하고 외부 행위자들이 주도적으로 정책을 제안하는 구조를 만들어냄으로써 이해관계자들의 비용과 편익을 분산시켜야 할 것이다. 이처럼 개방적·수평적 논의 구조를 통해 갈등을 줄임으로써 사회적 비용을 줄이는 동시에 편익을 극대화시키는 방식으로 생태계를 보전해야 할 것이다.

본 논문은 의제설정 및 규제정치라는 관점에서 제주도의 세계자연유산 등재 과정을 분석함으로써 이상과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있었다. 반면에 본 논문은 몇 가지 측면에서 한계도 지니고 있다. 예를 들면, 본 논문의 연구 결과는 주로 문헌 자료 및 이해관계자 면담에 근거를 두고 있지만, 의제설정은 사실 중요한 정책결정자들의 내밀한 의사소통을 통해서 진행되는 경우가 많다. 이러한 문제를 보완하기 위해서는 고위 공무원 및 지역 정치인 수준의 관계자들을 대상으로 면접조사 등이 추가적으로 진행되어야 할 것이다. 다만 이 같은 현실적 한계에도 불구하고 세계자연유산 등재 과정을 분석한 본 논문은 이후의 유사한 환경보전 및 생태보호 정책에 중요한 정책적 함의를 제공한다는 측면에서 의의를 지닐 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 강동완, 2008, “정책네트워크 분석(Policy-Network Analysis)을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구,” 『국제정치논총』, 48(1), pp.93-323.
- 강시영, 2007, “유네스코 제주 세계자연유산 등재효과 증대방안,” 『제주발전연구』, 11, pp.67-93.

- 강혜순·김현정·장은미, 2008, “제주 생물권보전지역 내 한라산국립공원의 경관분석: 단편화 현상,” 『한국환경생태학회지』, 22(3), pp.309-319.
- 경향신문, 2003.5.16., “한라산, 유네스코 ‘생물권 보전지역’인증”.
- 고계성·임화순, 2007, “세계자연유산 방문객 인식에 따른 관리정책 방향에 관한 연구,” 『관광연구저널』, 21(3), pp.153-165.
- 고선영, 2009, “제주 세계자연유산 등재와 생태관광,” 『한국지역지리학회지』, 15(2), pp.215-225.
- 국민일보, 2008.6.23., “제주, 세계자연유산 등재 1주년, 국내외 관광객 증가율 두 배”.
- 김성수·이영철, 2015, “강요된 의제설정과 재외국민 참정권 부여,” 『한국행정학보』, 49(4), pp. 207-233.
- 김태운, 2012, 『제주특별자치도 국제보호지역의 효율적 관리 방안 연구: 한라산국립공원의 사례를 중심으로』, (기본연구; 2012-17), 제주:제주발전연구원.
- 김향자, 2008, 『제주 세계자연유산 보존 및 활용 종합계획』, 제주: 제주도.
- 김효선, 2018, “생태보존정책의 의제설정 및 규제정치 분석: 제주 UNESCO 자연유산 등재 과정을 중심으로,” 석사학위논문, 경북대학교, 대구.
- 남궁근, 2012, 『정책학』, 파주: 법문사.
- 노화준, 2012, 『정책학원론』, 서울: 박영사.
- 뉴스원, 2017.9.8., “세계자연유산 제주 10년, 난개발 몸살...국제적 인지도 높아야”.
- 동아일보, 2001.12.23., “양동마을 공룡화석지 세계유산 잠정목록 결정”.
- 미디어스, 2011.12.13., “결국, 200억 외상 지고 산 제주도 세계 7대 자연 경관 선정”
- 서인석·윤병섭, 2017, “정책의제, 주도자, 그리고 문지기,” 『지방정부연구』, 21(1), pp.25-52.
- 양수남, 2003, “제주도의 난개발 실태와 녹색의 대안,” 『환경과 생명』, 38, pp.204-216.
- 양승일, 2006, “그린벨트정책의 규제정치 분석: Wilson의 규제정치이론의 적용을 중심으로,” 『도시행정학보』, 19(1), pp.75-90.
- 연합뉴스, 1999.5.11., “한라산, 유네스코 생물권보전지역으로 지정”.
- _____, 2018.5.30., “땅값 공시지가 6.28% 상승...제주 17.5% 올라”.
- 오마이뉴스, 2002.11.9., “제주도, 유네스코 생물권보전지역 확정”.
- 우경식, 2014, “국가와 세계지질공원의 자격과 전망,” 『지질학회지』, 50(1), pp.3-19.
- 우형택, 2002, “국제 기준에 근거한 남북한 자연보호지역의 실상 비교,” 『한국환경과학회지』, 11(1), pp.1-14.
- 윤석훈·이병걸·손영관, 2006, “제주도 서귀포 하논 화산의 지형 지질학적 특성과 형성과정,” 『지질학회지』, 42(1), pp.19-30.
- 정정길·최용원·이시원·정준금·정광호, 2016, 『정책학원론』, 서울: 대명출판사.
- 제주관광공사, 2018, 『제주관광 조수입 추계결과』.
- 제주도, 2016, 『환경백서』, 제주: 제주특별자치도.

- 제주일보사, 2004.12.18., “제주 자연유산 철저한 관리 필요”.
- _____, 2005.4.13., “제주도, 자연유산 9곳 학술조사”.
- _____, 2006.4.22., “제주 ‘세계자연유산’ 대외 홍보 강화”.
- 조화순·송경재, 2004, “인터넷을 통한 시민 정책참여: 단일이슈 네트워크의 정책결정과정,” 『한국행정학보』, 38(5), pp.197-214.
- 최병선, 1992, 『정부규제론』, 서울: 법문사.
- 한라일보, 2014.7.24., “자연유산 효과 외국관광객 18% 추가 유치”.
- _____, 2017.6.14., “세계자연유산 등재 10년”.
- 헤드라인 제주, 2016.12.27., “제주 세계자연유산 등재 9년...경제파급효과 5조원 돌파”.
- _____, 2018.4.16., “제주경실련, 용머리해안, 관광개발정책 중단하라”.
- Aunphattanasilp, C., 2018, “From decentralization to re-nationalization: Energy policy networks and energy agenda setting in Thailand,” *Energy Policy*, 120, pp.593-599.
- Cobb, R. W. and C. D. Elder, 1971, “The politics of agenda building: An alternative perspective for modern democratic theory,” *Journal of Politics*, 33, pp.892-915.
- Drew, A. J., 2010, *Two directives, two politics: Prospects for the EU ETS*, (LSE Law, Society and Economy Working Papers 11/2010), London: Department of Law, London School of Economics and Political Science.
- Edler, J. and A. D. James, 2015, “Understanding the emergence of new science and technology policies: Policy entrepreneurship, agenda setting and the development of the European framework programme,” *Research Policy*, 44, pp.1252-1265.
- Koch, N., G. Grosjean, S. Fuss, and O. Edenhofer, 2016, “Politics matters: Regulatory events as catalysts for price formation under cap-and-trade,” *Journal of Environmental Economics and Management*, 78, pp.121-139.
- May, P. J., 1992, “Policy learning and failure,” *Journal of Public Policy*, 12(4), pp.331-354.
- Mirzanti, I. R., T. M. Simatupang, and D. Larso, 2015, “Mapping on entrepreneurship policy in Indonesia,” *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 169, pp.346-353.
- Wilson, J. Q., 1980, *The politics of regulation*, New York: Basic Books.
- 국가지질공원 홈페이지, www.koreageoparks.kr.
- 유네스코 세계유산 홈페이지, <http://heritage.unesco.or.kr>.
- 제주도 생물권보전지역 홈페이지, <http://jibr.jeju.go.kr>.
- 제주도 세계지질공원 홈페이지, <http://geopark.jeju.go.kr>.

김효선: 대구광역시 교육청에서 근무하고 있으며, 관심 분야는 환경보존정책이다. “생태보존정책의 의제설정 및 규제정치 분석: 제주 UNESCO 자연유산 등재 과정을 중심으로”라는 제목의 논문으로 경북대학교 행정대학원에서 석사학위를 취득했다(greensome@korea.kr).

진상현: 경북대학교 행정학부에 재직 중이다. 주요 관심분야는 에너지·환경정책이며, “대구 앞산터널공사 관련 환경갈등에 대한 답론분석”, “이명박 정부 저탄소 녹색성장 국정기조의 경로의존성”, “21세기 환경의식의 변화에 관한 주관성 연구”, “참여정부의 환경갈등 해결방식에서 절차적 합리성의 한계”, “한국의 환경지속성에 관한 인식과 실제”, “The Effectiveness of Energy Efficiency Improvement in a Developing Country”, “Dilemma of Energy Efficiency Improvement: Market Failure, Government Failure and Rebound Effect” 등의 논문과 저서를 발표했다(upperhm@knu.ac.kr).

투 고 일: 2018년 09월 14일
심 사 일: 2018년 09월 19일
게재확정일: 2018년 12월 11일