

# 한라산국립공원 관리권 문제의 교훈

제주환경운동연합 사무국장 이영웅

제주특별자치도는 한라산 관리권 환원논란을 전화위복의 기회로 삼아야 한다.

잠시 잊었던 한라산의 의미와 중요성을 다시 되새기는 계기가 된 만큼 한라산의 관리정책을 재검토하고, 보전 중심의 정책수립을 위한 전략을 마련해야 한다

## 1. 시작하며

올 여름 한라산 관리권 환원 문제로 제주도는 물론 제주도민들도 한바탕 큰 흥역을 치른 느낌이다. 한달 여 간의 짧은 기간이었지만 도민사회의 중요현안으로 회자되었던 것은 단연 한라산이 갖는 위상 때문이었다. 제주도에서 한라산이라는 존재감은 제주섬을 총칭하는 의미에 버금갈 정도로 크다. 제주를 대표하는 제주문화상징에서도 한라산은 첫째이다. 한라산은 제주도 어디에서도 볼 수 있는 친근함이 있다. 평생을 살며 한라산 한번 가보지 못한 주민에게도 결코 생소한 존재가 아닌 이유이다. 또한 섬이라는 한정된 공간에서 큰 외형적 규모가 차지하는 웅장함도 있다. 예부터 영산으로 불리며 경외감을 자아내는 한라산의 위세는 감탄할만하다.

지금껏 제주도가 관리해 오던 한라산국립공원 관리권을 중앙정부로 환원을 추진한다는 언론보도가 있었다. 이는 그동안 한라산에 대해 잠시 놓았던 기억들과 논의들을 밖으로 꺼내는 매우 중요한 계기가 되었다. 국립공원은 국가가 관리하는 것이 일견 맞다.

한라산 관리권이 환원된다고 해서 오늘까지 봐 왔던 한라산이 서울로 가는 것도 아니다. 하지만 도민들에게는 적지 않은 상실감으로 다가온다. 도민들에게 한라산이라는 의미가 그저 단순히 높게 솟은 봉우리만을 의미하지 않기 때문이다. 제주도가 관리권 존치의 이유로 제주도민들에게 한라산이 갖는 의미를 강조한 이유도 여기에 있다고 할 수 있다.

한라산 관리권 문제는 한라산의 의미와 더불어 한라산의 보전·관리 논의도 함께 밖으로 꺼내는 역할을 했다. 그런 측면에서 한라산 관리권 논란은 제주도로서는 화를 당한 것이지만 전체적으로 본다면 긍정적인 결과도 적지 않아 보인다. 한라산의 보전·관리 논의 중에 관리권 문제와 직결된 것으로 한라산국립공원 관리권을 항구적으로 제주도가 유지할 수 있는 법적 장치를 마련해야 한다는 논의이다. 또 하나는 한라산의 관리방향에 있어서 보다 적극적인 보전계획의 수립과 시행을 요구하는 목소리이다. 이는 중앙정부의 관리권 환원 요구에 맞서 제주도가 제시할 수 있는 중요한 전략이면서 원칙이기도 하다. 케이블카 논쟁이후 한라산을 둘러싼 개발논란은 수그러든 것처럼 보였다. 하지만 세계자연유산 등재 이후에도 한라산의 관리방향은 여전히 논란의 소지를 앓고 있었다. 이에 대한 지속적인 문제제기가 있었지만 사실상 큰 쟁점으로 부각되지는 못해 왔다. 그런데 이번 한라산 관리권 문제를 겪으면서 한라산의 관리방향도 향후 중요한 쟁점이 될 수 있음을 보여준다.

또 하나 더 보자면 합의와 소통의 문제이다. 한라산 관리권 환원 논란의 최초 시작은 소통이 부재된 상황에서 발생했다. 그러다 보니 합의도 안된 결정이 통보되고 논란은 커지기 시작한 것이다. 이는 비단 이 문제에만 국한하는 것이 아니라 지금까지 이어져 온 한라산 보전·관리의 문제와도 직결된다. 한라산을 보전하고, 관광자원화하기 위해 갖가지 용역과 이용계획이 추진되었지만 합의의 과정은 생략되는 경우가 흔했다. 제주를 상징하는 한라산은 제주의 지하수처럼 공동체의 유산이다. 당연히 보전계획이나 이용계획을 추진함에 있어서 충분한 논의를 통한 공동의 합의가 도출되는 것이 맞다. 특히, 제주가 섬이라는 지리적 한계를 가진 공간에서 자연물을 대상으로 한 미래계획을 수립·시행하는 절차는 특별히 이러한 합의와 소통을 강조해야 한다. 한정된 자연자원을 남용하지 않고 지속가능한 이용을 위해 공동소유로 하여 공동체 생산 활동을 했던 마을공동목장 운영의 현명한 사례를 상기할 필요가 있다.

따라서 이번에 논란이 되었던 한라산 관리권 문제를 계기로 다시 돌아보게 된 한라산의 의미와 현재 한라산국립공원의 관리정책을 점검해 보고자 한다. 한라산 관리권 문제가 우리들에게 남긴 교훈도 정리해 보고, 이를 통해 한라산국립공원의 바람직한 관리방향과 이용방안도 만들어 갈 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 영원한 모성의 상징, 한라산

흔히들 한라산이 곧 제주도요, 제주도가 곧 한라산이라는 말을 한다. 화산활동으로 형성된 한라산의 범위를 과학적인 근거로 접근해 명쾌하게 설명하지 못하는 이유 때문은 아니다. 제주도민들에게 정신적 지주로 자리 잡고 있는 한라산은 그 실제적인 범위규정에 있어서도 이러한 논리를 뛰어넘는다. 더욱이 과거부터 도민들의 삶과 직접 연관돼 왔을 뿐만 아니라 어릴 적부터 늘 봐왔던 근원적 존재라는 점은 도민들의 사고를 더 크게 만든다. 한라산이 제주섬 중앙에 위치한 점도 제주도와 한라산을 같이 보는 인식의 근거가 된다. 제주의 지형도를 보면 한라산체가 해안까지 한달음에 내달리며 곧게 뻗어 있는 모습이기 때문이다.

생태환경도 한라산과 중산간, 그리고 해안으로 이어지는 유기적인 연결고리는 군더더기 없이 깔끔하다. 한라산 밑자락으로 수많은 오름군이 형성되어 있고 이는 해안까지 연결된 생태축을 이룰 뿐만 아니라 아름다운 자연경관을 만들어 낸다. 한라산 계곡과 산 밑자락에서 발원한 하천들이 중산간을 가로질러 해안마을까지 이어진다. 중산간지역의 꽃자왈을 다리삼아 제주의 동식물이 한라산을 오고 간다. 이와 같은 자연조건은 예부터 제주도민들의 생활방식에 많은 영향을 끼쳤고, 이는 제주도민들의 문화로 고스란히 뿌리를 내리게 되었다.

한라산 자락 중산간의 풍부한 목초와 더위를 피하기에 유리한 환경은 목장지역을 이곳으로 이동하는 배경이 되었다. 제주전역에 분포하는 마을공동목장의 지역적 분포현황을 보더라도 한라산을 중심으로 넓게 분포하고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 화전농업도 이루어졌으며, 한라산에서부터 해안에 이르기까지 숲 급기가 있어왔다. 아직도 한라산과 중산간 지역에는 당시 사용했던 숯가마가 남아 있다. 이처럼 과거부터 한라산 및 그 주변지역을 근거지로 한 경제활동은 성행했으며, 아직도 버섯재배와 같은 임업활동이 지속되고 있다. 또한 간접적으로는 한라산을 소재로 하거나 그 명칭을 빌어 사용하는 상호들도 부지기수다. 제주도민들에게 가장 잘 알려진 예로는 한라산을 상호로 한 소주가 으뜸일 게다. 그 외에도 각종 음식점, 숙박시설, 교육기관 등이 한라산 명칭을 활용하고 있다. 한라산이 과거에는 직접적인 경제활동의 대상이었다면 지금은 이를 상징화한 상품과 브랜드들이 널리 쓰이고 있는 셈이다. 일상의 경제활동에서도 한라산의 이미지를 가깝게 접할 수 있는 것은 그만큼 도민들 스스로 한라산이 제주의 상징임을 인정하는 것으로 볼 수 있다. 지난 2005년 제주일보 여론조사 결과에서 한라산이 제주를 상징하는 이미지 중에 가장 높게 나타난 점도 이를 증명한다.

제주의 상징적 이미지로서 한라산은 전승되어 온 구비문학에서도 확인이 가능하다. 한라산은 제주의 신화와 전설, 민요 등에서도 중요한 배경이 되거나 소재로 활용되어 왔다. 설문대 및 한라산신의 신화를 비롯해 이러한 신화들이 전설화된 이야기들로 다양

화된다. 또한 백록담, 영실기암, 물장오리 등 한라산의 주요지역에는 지금까지 이어지는 전설이 남아있기도 하다. 주로 노동요가 많이 불려졌던 제주민요에도 한라산을 표현하는 구절이 많다. 민요에서는 한라산을 크고 넓은 산으로 묘사하거나 신선이 사는 곳으로 표현된다. 또한 한라산에서 나무를 구하는 표현처럼 산림자원의 공급처로 나타나기도 했다. 이런 문학 속에서의 한라산 이외에도 한라산은 신앙의 대상으로서 제를 지내왔고, 이러한 신앙적 숭배는 지금까지도 이어지고 있다.

한라산에서 확인되는 문화유적과 역사유적들은 한라산이 제주도민의 역사와 함께 해왔음을 보여준다. 특히, 일제강점기를 거쳐 제주43사건까지도 한라산은 제주도민들과 함께하며 역사의 생채기를 남겨왔다. 43사건 당시에는 중산간지역 주민들이 토벌대의 초토화 작전을 피해 한라산과 인근 오름으로 피신하였다. 이렇듯 한라산은 제주도민들의 삶에서 뗄 수 없는 밀접한 존재였다. 때로는 거스를 수 없는 위엄 있는 존재이기도 했고, 때로는 너무나 친근하고 넉넉한 품을 보이기도 하는 존재였다. 마치 어머니와 같은 존재였던 것이다. 늘 한자리에서 제주도민들을 바라보며 한 아름 품고 있는 산이 한라산이다. 제주사람들에게는 영원한 어머니인 셈이다.

### 3. 개발논리에 밀려난 보전정책

제주도의 행정행위에 있어 사실 중요하지 않은 정책은 없다. 그럼에도 불구하고 한라산을 대상으로 한 정책은 신중을 기해야 한다. 제주도민들도 여느 정책과 비교해서 특히 민감하게 접근하는 것이 바로 한라산에 대한 관리정책이다. 이는 앞서 밝혔듯이 제주를 대표하는 상징인 한라산이란 이유가 크기 때문이다. 오랫동안 논란이 되어 왔던 한라산 케이블카 찬반 논쟁이 좋은 사례이다. 이 외에도 한라산을 활용하여 지역경제를 활성화시키자는 명분으로 한라산 이용정책이 끊이지 않으면서 논란은 지속되어 왔다.

지방자치 이전 중앙정부에 의해 논의되었던 한라산 개발계획은 지방자치 이후 더욱 다양한 이용방안의 제안과 이에 따른 논쟁이 전개되기 시작했다. 사실, 지방자치의 시작으로 기존 중앙정부의 획일적이고 일방적인 개발정책에서 벗어나 지역의 자율적인 논의 확대와 자치단체의 환경적 관점도 확대될 것이라는 기대가 팽배했다. 하지만 이러한 바람은 여지없이 무너지고 말았다. 지방자치의 시작은 지역토건세력에 의한 또 다른 개발주의의 시작이었다. 선거 때마다 지역경제 활성화란 이유로 각종 개발정책이 남발되었고, 단체장은 물론 직업정치인들마저 당선이후 개발중심의 정책을 펼쳐나갔다. 이는 민선시대로 접어들면서 재임기간 눈에 띄는 성과를 만들어야 재선에 성공할 수 있다는 믿음에서였다. 또한 지역 내 경제구조의 기득권을 형성하고 있는 토건세력의 로비와 직접

적인 정치참여는 지역개발동맹을 강화하는 역할을 하게 되었다. 선거가 다가오면 주춤하던 한라산 케이블카 건설 주장이 단골메뉴처럼 등장하고, 각 언론·방송에서는 후보자들의 입장을 전달하며 논쟁을 가열시킨다. 그리고 선거가 끝난 후에야 이러한 논쟁은 조금 사그라졌다가 다시 반복되는 양상이었다.

이처럼 한라산은 제주지역의 매 정치적 상황마다 운명을 달리해야 하는 신세를 반복해 왔다. 한라산을 신령스런 산으로 여기고 경외하던 때와는 사뭇 다르다. 단 한번이라도 제주도정이 한라산의 개발 또는 이용계획을 수립함에 있어 환경적인 고민과 한라산이 도민들에게 주는 의미를 고려하여 판단한 적이 있을까? 관료 및 토건세력, 직업정치인들의 동맹관계에 의한 이해관계가 한라산의 개발은 물론 지역개발의 여부를 판단하는 잣대가 되어 왔음은 부정하기 어렵다. 한라산 케이블카 설치 주장의 중심논거는 탐방객의 과도한 답압으로 인해 훼손된 등반로의 복원과 한라산의 보호를 목적으로 한다는 것이었다. 평소 환경문제에는 관심도 없던 업계단체들이 어느 순간 환경단체를 뛰어넘는 열의로 한라산 보전에 나선 것이다. 이런 속이 훤히 보이는 쑥스러운 주장도 서슴없다. 일부 여론매체들도 이들을 거들면서 도민여론을 또 한번 흔들어 놓는다.

생물권보전지역과 세계자연유산에 한라산이 등재되면서 한라산의 보전관리는 전환기를 맞는 것으로 보였다. 그러나 그러하였다. 등재과정에 잠시 보였을 뿐 등재 이후는 또 다시 과거로 회귀했다. 세계적인 보전지역으로 등재하려는 노력은 한라산을 세계적 수준으로 보전하려는 의도보다는 등재로 인한 브랜드 가치의 상승에 있었다. 그 이유는 당연히 국내외의 더 많은 관광객의 유입을 목적으로 하는 것이었다. 한라산을 더욱 개방하고, 이용·편의시설은 확충하는 계획이 이어진다. 이러한 전략은 이전의 정책이 보전과 개발의 선이 확연했었던 것에 비해 보전의 성격을 띠면서 명분을 갖고 이용중심의 정책을 확대할 수 있다는 장점이 있다. 또한 이전에 비해 대립선이 희미해져 여론의 반발도 크지 않다는 점이다. 최근 제주도정이 역점사업으로 추진하고 있는 세계7대자연경관 선정사업도 이런 맥락에서 볼 수 있다. 하지만 주관단체의 공신력문제는 물론 선정 이후 기대효과 역시 미지수라는 점에서 제주도정의 엄청난 예산투여 및 행정력 동원이 이후 어떤 파장을 초래할지 우려하지 않을 수 없다.

#### 4. 국립공원, 한라산의 관리정책

한라산은 국립공원의 위상과 가치에 맞는 탐방문화가 정착돼 있을까. 자연공원법에 근거한 국립공원 지정은 결국 인간을 위한 이용에 목적을 둔 자체도 문제지만 국립공원의 가치를 유지하기 위한 관리정책이 소홀한 점도 문제가 있다. 2010년 100만 명을 훌쩍 넘어선 한라산의 탐방객으로 인해 제주도는 반색하고 있지만, 이는 앞으로 한라산의



보전관리에 빨간불이 켜질 것임을 예고하는 것과 같다. 한라산은 이미 국립공원이라기 보다는 제주도내 여느 관광지 중에 하나로 취급된다. 주말이면 등반로 입구 도로 양옆으로 수백 미터씩 길게 늘어선 불법주차는 예사이고, 교통경찰이 출동해 탐방객 차량들의 불법주차를 돕고 있다. 아침 주요 탐방시간대는 앞뒤 사람에 막혀 제대로 된 탐방조차 즐기기가 어렵다. 이처럼 최근 한라산 탐방객이 늘면서 등반로의 훼손과 교통·주차 문제가 발생하고, 많은 인파로 인한 탐방객의 만족도가 저하되기도 한다. 제주도는 이러한 문제를 줄이기 위한 방안으로 한라산의 적정수용력 산정을 연구해 왔다. 그러나 적정수용력을 산정하더라도 이를 정책에 반영하여 한라산 보전에 활용하는 노력은 부재했다. 또한 이와 같은 한계용량의 산정방법에 있어서 생태적 기준을 갖고 접근해야 하는 과제도 항상 안고 있다.

한라산의 체계적이고 전문적인 연구사업 지원부족과 과도한 용역사업이 문제로 지적된다. 지난 1970년 한라산이 국립공원으로 지정된 이후 자연자원과 문화유적의 보전 계획을 수립하거나 훼손지역에 대한 복원사업 등이 진행되기는 했다. 하지만 체계적인 관리와 동식물상 등 생태계 연구가 바탕이 된 정책은 미흡했다. 더욱이 한라산 보호를 위한 이유로 용역을 남발하고 있다는 문제지적은 어제 오늘의 이야기가 아니다. 지난 1985년부터 최근까지 25년간 한라산과 관련한 용역만도 30여 차례에 이른다. 물론 한라산의 훼손지 복구와 한라산의 보전을 목적으로 용역을 하고 그 결과물이 제대로 반영되었다면 문제는 없다. 하지만 용역결과가 사장되기 일쑤고, 제안된 내용이 정책실패로 나타났다는데 문제가 있다. 또한 그 많은 용역 중에 한라산의 생태연구사업을 목적으로 한 용역은 많지 않다는 점이다. 그렇다고 한라산연구소가 이 역할을 완수하고 있는 것도 아니다. 연구 인력이나 재정지원이 턱없이 부족한 상황이기 때문이다. 그러면서도 케이블카 타당성용역이나 백록담 담수보전용역 등 사실 불요불급한 용역임에도 수억 원의 예산까지 집행해 왔다.

등반로의 운영·관리도 원칙 없기는 마찬가지다. 지난 1994년 식생복원을 위해 휴식년제를 도입했던 돈내코 등반로의 개방방은 환경적 측면을 충분히 고려한 결정이 아니었다. 서귀포지역 관광·경제단체와 인사들이 산남경제 활성화를 목적으로 돈내코 개방을 요구하자 이를 수용한 것이다. 국립공원 관리원칙이 이런 방식으로 운영된다면 한라산의 미래는 없다.

2006년 당시 지방선거를 앞두고 제주도는 돈내코 등반로의 개방추진을 발표한다. 다분히 선거를 의식해 지역여론의 요구를 수용한 것이다. 하지만 문화재청은 제주도의 등반로 개방요청에 대해 문화재현상변경 불가결정을 내렸다. 당시 제주도가 요청한 개방지점은 평귀대피소까지였지만 이를 허용할 경우 정상등정 욕구로 한라산 남벽의 무단출입이 잦아지고, 세계자연유산 등재에도 부정적인 요소로 작용할 것이라는 우려 때문이었다. 당시는 제주도가 세계자연유산 등재를 위한 현장실사를 앞두고 있던 시점이었다.

이에 제주도는 세계자연유산 등재라는 큰 목표를 위해 잠시 보류하게 된다. 현장 실사를 온 위원들에게 제주도의 한라산 보전정책을 자랑한 것은 당연했다. 그러나 세계자연유산 등재 이후 제주도는 다시 돈내코 등반로 개방을 추진했고, 지난 2009년 재개방했다. 재개방 구간도 기존의 시작점에서 평귀대피소보다 4km가 늘어나 남벽분기점을 지나 윗세오름대피소까지 연결시켜 놓았다. 하지만 재개방 이후 기대했던 만큼 탐방객이 모이지 않자 이번에는 한라산 정상까지 연결하는 방안을 추진하는 움직임까지 보이고 있다.

세계자연유산 등재에 따른 한라산 보전정책의 발전과 기존 정책의 변화를 기대했지만 이 역시도 미흡하기는 마찬가지다. 2007년 6월 한라산을 포함한 제주 화산섬이 세계자연유산으로 등재가 확정되자마자 제주도와 문화재청은 앞 다투어 관광객 유치를 위한 상품개발계획을 발표였다. 제주의 자연환경을 세계적 수준의 보전지역으로 등재해 보호하겠다는 명분이었지만 사실은 유네스코의 세계자연유산이라는 인증을 통해 국내외 관광객의 확대에 더 큰 목적이 있었음을 보여주는 것이다. 바람직한 보전관리정책 하에서 관광객을 통한 수익창출을 타할 이유는 없다. 문제는 앞뒤의 과정이 바뀌었다는 점이다. 세계자연유산 등재 이후 선행되어야 하는 정책은 자연유산의 상품화전략이 아니라 보전관리계획의 수립이었다. 하지만 세계자연유산의 보전관리방안은 관광객 유치사업이 한창 진행된 이후에야 계획이 마련되었다. 지난 2002년 12월에 지정된 생물권보전지역은 그 후 관련 사업의 진행은 물론 생물권보전지역에 대한 홍보도 제대로 하지 못한 채 멈춰 있는 상황이다.

## 5. 한라산 관리권 환원 논란

잠깐이었지만 올 여름 더위보다 더 뜨거웠던 것이 바로 한라산국립공원 관리권의 국가 환원문제였다. 제주도의 대응미숙으로 벌어진 일이었다. 한달 여 동안 제주사회를 뒤흔든 한라산 관리권 문제는 제주지역의 부정적 여론이 확대되면서 정부가 한발 양보해 결국 존치결정으로 매듭지어졌다. 하지만 이번 논란이 완전히 사라진 것은 아닌 것으로 보인다. 과거 관리권 환원 논란의 사례를 본다면 언제든 또 다시 논란이 될 수도 있기 때문이다. 따라서 제주도의 입장에서는 이 논란의 재발방지를 위한 방안마련이 요구된다.

이번에 논란이 된 한라산 관리권 환원논란의 시작과 끝을 다시 정리해 보면 이렇다. 대통령 산하의 지방분권촉진위원회는 지방정부에 위임된 국가사무를 정비하는 과정에서 한라산 관리권을 포함한 사무주체의 결정을 위해 관련 기관에 각

입장을 회신해 줄 것을 요구하게 된다. 제주도에 3차례에 걸친 공문을 통해 입장회신을 요청한 것으로 알려졌다. 하지만 제주도는 지방분권촉진위원회의 공문 내용을 제대로 파악하지 못했다. 나중의 일이지만 제주도는 당시 지방분권위가 한라산 관리권 환원이라는 구체적인 내용을 공문에 명시하지 않았기 때문이라고 했다. 결국, 제주도는 한라산의 관리권 환원에 대한 입장을 제출을 못하게 된다. 제주도의 안일한 대응이 한라산 관리권 환원이라는 문제로 번지고 만 것이다.

더욱 큰 문제는 관리권 환원에 대한 환경부의 입장이었다. 지방분권촉진위에 따르면 한라산 관리권의 환원 논의과정에서 환경부는 한라산 관리권의 국가사무 환원에 대해 매우 적극적이었다고 한다. 환경부 산하의 국립공원관리공단이 한라산의 관리권 환원을 과거부터 끈질기게 요청해 왔던 사실을 상기한다면 환경부의 태도는 당연한 일이기도 하다.

이에 따라 지방분권촉진위는 한라산 관리권을 국가가 환원하는 내용으로 대통령 재가를 받게 된다. 그리고 이 결과를 관련 부서에 통보를 했다. 제주도는 이 시점이 되어야야 문제의 심각성을 파악하게 됐다. 문서수발을 제대로 하지 못하면서 일이 크게 벌어지고 만 것이다. 부랴부랴 담당 공무원들이 환경부와 지방분권촉진위를 찾아가 사태를 수습하려고 했지만 속수무책이었다. 그러자 우근민지사가 직접 나섰다. 관련 기관의 수장들을 만나 한라산 관리권을 왜 제주도가 유지해야 하는지를 설득했다. 그리고 제주에 내려와서는 관리권 제주존치 답을 듣고 왔으며 기자회견을 했고, 역시 우근민지사라는 소리도 들었다. 하지만 환경부가 즉각 우근민지사 주장에 반론을 제기하는 보도자료를 내면서 파장은 커졌다. 알고 보니 우근민지사는 자기가 듣고 싶은 말만 들은 셈이었다. 논란이 확대되고 지역사회의 반발은 커지기 시작했다. 그러자 청와대가 직접 나섰다. 굳이 지역여론을 자극할 필요가 없다고 판단한 것으로 보인다. 이렇게 마무리는 되었지만 제주도정의 대정부 협상능력의 한계도 드러난 점 역시 문제가 있어 보인다.

이번 일은 사무정비 논의과정에 제주도의 소홀한 대응으로 촉발된 것이기도 하지만 본질적으로는 제주도의 한라산 관리정책의 문제로 접근해야 옳다. 첫째, 항구적인 관리권 유지를 위한 노력이 부재했다. 국립공원관리공단이 시시때때로 환원을 요구해 왔지만 이에 대한 대응은 도민정서나 지역의 특수상황이란 이유로만 대응했을 뿐이다. 특별법 제도개선 과정에 이를 법령에 명시하려는 노력도 없었다. 둘째, 보전중심의 관리정책으로 관리권 유지의 정당성을 높이지 못하고 있다. 특히, 국립공원관리공단이 관리하는 국립공원과 차별성 있는 한 단계 앞선 보전관리정책이 아니라 이용중심의 개발정책을 줄곧 펼쳐온 점도 누가 관리권을 갖든 상관없다는 여론을 자초하기도 했다.

그렇다고 해서 한라산의 관리권을 국가사무로 환원하는 것이 정당한 것은 더



육 아니다. 국토 생태계 파괴의 상징인 4대강 사업의 정당성을 부여하는 역할을 환경부가 하고 있고, 설악산·지리산 등의 국립공원에 케이블카 건설을 허용할 태세다. 또한 국립공원관리공단이 관리하는 국립공원에 무분별한 도로건설, 상업 시설 난립 등 각종 개발압력에 놓여 있는 점도 오히려 한라산의 관리권을 제주도가 유지하는 게 낫다는 정당성을 부여한다. 결국, 국립공원의 가장 중요한 보전업무를 소홀히 하는 환경부가 한라산 관리권 환원을 주장하는 것은 조직이기주의와 다름이 없다는 지적도 나온다.

## 6. 합의와 소통을 전제한 관리정책

한라산 관리권 환원논란으로 제주도 감사위원회가 이 사안에 연루된 공무원들에게 징계를 포함한 징계를 요구했다. 일련의 과정을 제대로 본다면 담당 공무원들도 억울한 측면이 없지 않다. 다만, 여기서 논하고자 하는 바는 누구의 잘못이었는가가 아니라 큰 틀에서의 정책결정과정이다. 한라산이 국립공원으로 지정되고 지금까지 제주도가 관리해 오던 업무를 하루아침에 환원하는 것은 결코 간단치 않은 일이다. 지방분권촉진위 관계자 전화통화에서 제주도에 세 차례의 공문을 보냈지만 답변이 없어 너무 바빠서 회신할 시간도 없는 줄 알았다고 했다. 왜 회신을 안하는지 전화 한통 걸어 물어볼 시간도 없이 바빴던 것은 오히려 지방분권촉진위가 아니었을까? 결국, 이해당사자인 제주도의 입장도 확인하지 못한 채 정책결정이 나 버린 것이다. 제주도의 책임이 없다는 것이 절대 아니다. 정책결정의 합리적이고 민주적인 절차를 보자는 것이다. 언제든지 소통이 가능한 집단의 이해당사자 및 결정권한을 가진 자가 있는데 한쪽의 입장은 확인이 됐고, 다른 한쪽의 입장은 소통부족으로 아직 확인을 하지 못한 상황에서 결정을 하는 것은 결코 합리적인 방법이 아니다. 더군다나 환경부는 예전부터 관리권 환원을 바랐었던 중앙정부의 기관이다.

제주도로서는 다행히 한라산 관리권이 존치하는 것으로 결정됐지만 만약, 국가로 환원이 됐다면 제주도는 징계를 받은 공무원들보다 더 억울해 할 것이고, 이의도 제기했을 것이다. 제주도의 입장도 확인하지 않은 채 합의도 없이 일방적으로 결정한 결과이기 때문이다. 도민들은 중앙정부의 횡포로 규정하고 분노할지도 모른다. 합리적인 절차가 배제된 비민주적인 결정이기 때문이다. 그렇다면 제주도는 이와 같은 정책결정과정에서 어떠했을까? 제주도가 한라산 관리정책을 수립하고 시행하는데 합의와 소통은 존재했을까? 보기에는 이번 논란이 되었던 상황과 크게 다르지는 않은 것으로 판단된다. 따라서 제주도는 관리권 환원 논란을

계기삼아 역지사지하는 자세로 지금까지의 한라산 관리정책의 결정과정을 되돌아보아야 한다. 일방의 여론만 듣고 한라산 정책을 밀어붙이지는 않았는지도 반성해야 한다.

아이러니하게도 한라산 케이블카 문제는 제주도가 이러한 합의와 소통의 과정을 무시하고 일방적으로 추진한 가장 대표적인 사례이면서 동시에 합의와 소통의 가능성을 열어준 사례이기도 하다. 지난 1960년대부터 시작된 한라산 케이블카 논쟁은 과정 과정마다 찬반 여론으로 갈리면서 도민사회의 갈등의 불씨가 되어왔다. 경제계, 관광업계 등이 적극적으로 케이블카 설치를 주장하고, 제주도지사는 이를 수용하여 추진하는 형식이였다. 반대여론이 있었지만 소통은 거부되었고, 타당성 용역결과를 면죄부삼아 일방통행으로 추진되어왔다.

그런데 지난 2009년 7월 제주도는 ‘한라산 로프웨이 타당성 검토’ 테스크포스를 구성하여 활동을 시작한다. 물론, 당시 김태환지사는 공식석상에서 공공연하게 한라산 케이블카 설치의 필요성을 역설했다. 대부분의 여론은 케이블카 설치 명분을 만들기 위한 테스크포스로 인식했다. 실제 제주도는 테스크포스 운영기간을 두어 달로 짧게 잡고 있었고, 참여위원 역시 케이블카 설치에 문제제기하는 환경단체는 제외했다. 그러나 테스크포스팀 내 회의에서 환경단체 참여가 제안되었고, 운영기간 역시 충분한 논의시간 요구와 최종결과물은 제주도가 존중한다는데 합의했다. 그래서 테스크포스는 제주도 담당부서의 국과장이 참여하고, 제주도지사가 위촉한 위원 12인, 환경단체 추천 3인 등으로 구성되었다. 활동기간은 8개월 동안 환경성경제성사회성 분야의 검토과정이 진행되었다.

2010년 3월 기자회견 형식을 빌어서 발표된 한라산 로프웨이 타당성 검토 테스크포스팀의 종합의견은 “생태적인 영향과 경관훼손의 부정적 영향이 크고, 경제적 수익성여부 결과만으로는 그 영향력을 평가하기는 곤란하며, 사회적 갈등의 해결을 위한 대안이 요구” 된다는 것이었다. 요약하자면 ‘한라산 케이블카 설치는 부적절하다’는 결론인 셈이다. 제주도의 공식적인 입장발표는 없었지만, 종합의견을 존중하기로 합의한 바대로 그 후로는 한라산 케이블카 설치논의는 사실상 중단되었다. 그리고 그해 있었던 지방선거에서 당선된 우근민 지사도 선거 당시 한라산 케이블카 설치는 환경적으로 부정적 영향이 클 것이라는 테스크포스팀의 결론을 인용하며 사실상의 불가입장을 내세웠다. 도지사직 인수위원회 보고서에도 같은 내용으로 정리되었다. 결국, 테스크포스 내 찬반 입장의 작은 소통과 합의를 시작으로 최종 결정권자가 이를 수용했고, 도민여론도 이러한 합의과정엔 큰 문제제기 없이 공감하고 있다.

찬성과 반대의 입장으로 첨예하게 갈렸던 사안을 이렇게 합의의 결과물로 이어지기는 쉽지 않다. 하지만 사례에서도 보듯이 서로의 입장을 충분히 나누고 진위


를 바르게 판단하려는 이성적인 접근으로 합의점을 도출할 수가 있었다. 합리적인 절차를 밟아가려는 정책결정권자의 확고한 의지만 있다면 결코 불가능한 일은 아니라는 것을 보여주는 것이다. 더욱이 같은 시기에 논란이 되었던 설악산-지리산 등의 케이블카 설치논쟁이 지금도 계속되면서 사회적 손실로 나타나고 있는 점을 볼 때 제주의 사례는 모범적인 예라고 할 수 있다. 한라산 관리권 환원문제도 이와 같은 방식으로 풀었다면 애초에 논란은 시작되지도 않았을 것이다. 따라서 제주도는 금번 논란을 교훈삼아 한라산 관리정책을 수립함에 있어서 충분한 합의의 과정을 거치려는 노력을 해야 한다.

## 7. 마치며

제주의 생태계는 물론 제주도민에게도 한라산은 매우 중요한 존재임은 확실하다. 한라산 그 자체로서의 존재감뿐만 아니라 현재 제주의 환경을 유지하고, 제주사람들의 문화를 창출하고 전승해 오는 데 한라산이 기여한 바가 크기 때문이다. 항상 그 자리에 있어 가끔은 무심하게 대하기도 하지만 없으면 너무나 그리울 것 같은 어머니 산이다. 한라산의 인위적 변화와 관리정책에 도민들이 적극적으로 반응하는 이유 역시 이런 까닭이다.

제주도가 한라산 국립공원 지정 이후 지금까지 한라산의 관리권을 유지하려고 노력해 온 것도 사실 제주도민들에게 한라산이 갖는 의미를 알기 때문일 것이다. 그렇다면 한라산을 보전하고 활용함에 있어서 분명한 원칙과 철학을 갖고 시행해야 하는 것이 맞다. 그러나 지금까지 한라산의 관리정책은 정치적 이해관계에 의해 좌지우지되기 일쑤였다. 이로 인해 때로는 과도한 개발위협에 놓이기도 한 것이 한두 번이 아니다. 근래에는 생물권보전지역, 세계자연유산, 1100고지 탐사르습지 등의 세계적인 보전지역으로 지정이 됐지만 이마저도 관광객 유치를 위한 홍보전략 활용을 우선으로 하고 있는 실정이다. 보전 중심의 관리계획 수립이 절실히 요구되는 대목이다.

최근에 벌어진 한라산 관리권 환원 논란 역시 따지고 보면 총체적인 한라산 관리에 구멍이 뚫린 결과이다. 시시때때로 관리권 국가환원이 시도되었지만 제주도는 항구적인 관리권 유지를 위한 노력은 부재했다. 또한 관리권 유지의 명분이 되고, 여론의 지지를 받을 수 있는 체계적인 보전관리 정책시행이 부족했다. 따라서 제주도는 한라산 관리권 환원논란을 전화위복의 기회로 삼아야 한다. 잠시 잊었던 한라산의 의미와 중요성을 다시 되새기는 계기가 된 만큼 한라산의 관리정책을 재검토하고, 보전 중심의 정책수립을 위한 전략을 마련해야 한다.

특히, 이번 기회로 한라산 관리정책을 수립하면서 그동안 소홀했던 도민여론과의 소통 및 합의가 반드시 필요하다는 것을 배우게 된 점은 의미가 있다. 이를 잠깐의 기억만으로 해서 잊어버린다면 관리권 환원 논란과 같은 문제는 또 다시 반복될 수 있음을 명심해야 한다. 따라서 이번에 지적된 문제와 앞으로 해나가야 할 과제들을 체계적으로 정리하고 보완해가야 한다. 제주도민들에게는 마음의 고향이 되고, 세계인들에게는 영원히 보전해야 할 인류의 유산으로 인식되는 한라산이 될 수 있도록 제주도와 도민 모두가 한라산을 보전하는 데 앞장서야겠다. 

\*\*\* 참고문헌 \_\_\_\_\_

- 이영웅. 2010, “생태사회 제주를 위하여”, 「교육제주」2010년 겨울호(통권 148호), 제주교육과학연구원.  
이영웅. 2011, “한라산 관리권 논란과 교훈”, 「오름과바당」2011년 9월호(통권 149호), 제주환경운동연합  
제주도·한라산생태문화연구소. 2006, 「한라산의 구비전승·지명·풍수」, 도서출판 각.  
한라산로프웨이타당성검토TF팀. 2009, “한라산 로프웨이 타당성 검토 TF팀 워크숍 자료집”.