creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

博士學位論文

유네스코 세계유산 PR실태에 대한 국가간 비교 연구

-제주, 태즈메이니아, 하와이의 지역일간지 보도내용을 중심으로-

A Comparative Study of the PR Practices for the UNESCO World Heritage

-Focused on the Local News Coverage in Jeju, Tasmania, and Hawaii-

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

濟州大學校 大學院

言論弘報學科

李 抒 炫

2015年 2月

유네스코 세계유산 PR실태에 대한 국가간 비교 연구

-제주, 태즈메이니아, 하와이의 지역일간지 보도내용을 중심으로-

指導敎授 高 營 哲

李 抒 絃

이 論文을 言論學 博士學位 論文으로 提出함

2014年 12月

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

李抒炫의 言論學 博士學位 論文을 認准함

審査委員長 _____

委 員 _____

委 員 _____

委 員 _____

委 員 _____

濟州大學校 大學院

2014年 12月

국문초록

1972년 세계유산협약 체결 이래 유네스코는 현저한 보편적 가치를 가진 유산에 '세계유산' 타이틀을 부여하고 있으며, 2014년 12월 현재 전 세계에는 1,007점의 세계유산이 있다. 세계유산은 유산을 보호하고 보존하여 후대에 전승한다는 데에 그 목적이 있다. 그러나 세계유산지역이 '반드시 보아야 할 관광지'로 여겨지면서 관광객이 급증하고, 이로 인한 관광 수입이 증가하면서 전 세계적으로 세계유산의 보존보다 활용에 치중하는 경향이 심화되고 있다. 이에 유네스코는 2012년 세계유산협약 40주년을 맞이하면서 세계유산의 개발을 위해서는 무엇보다도 보존이 선행되어야 한다는 '세계유산의 지속가능한 개발'을 강조하였다. 또한 세계유산 관련 선행연구들도 세계유산 등재사업의 목적과 가치의 실천을 위해 세계유산 등재사업에 대한 정확한 이해가 수반되어야 함을 강조하고 있다.

이러한 논의들은 세계유산에 대한 인식이 어디서부터 형성되고 있는지에 대한 의문을 제기한다. 세계유산과 관련하여 어떤 메시지가 제공되느냐에 따라 세계유산에 대한 수용자들의 인식이 달라지기 때문이다. 이를 위해서는 무엇보다도 세계유산과 관련하여 어떤 정보들이 제공되고 있는지 그 실태를 파악할 필요가 있다. 이러한 문제제기를 바탕으로 본 연구에서는 세계유산 PR에 주목하였다. 보다 타당성 있는 연구를 위해 제주와 지리적, 정치적, 산업적 측면에서 유사한 조건을 가지고 있는 호주의 태즈메이니아, 미국의 하와이와 비교 분석하였다. 구체적으로 각 지역에서 세계유산의 어떤 가치를 중점적으로 알리고 있는지, 세계유산 PR에서 지역일간지가 중재기능을 잘 수행하고 있는지 밝혀보고자 했다. PR채널로는 지역별 대표 일간지인 <제주일보>, <The Mercury>, <Hawaii Tribune-Herald>를 선정하였고, 세계유산 등재일을 기준으로 등재 전 2년, 등재 후 2년, 최근 1년 등 3개 시기로 구분하였다.

분석결과, 세계유산 등재사업의 목적과 취지를 가장 잘 반영한 지역은 하와이였고, 지역일간지의 중재기능은 태즈메이니아가 가장 잘 수행한 것으로 나타났다. 지역별 PR 유형을 살펴보면, 제주는 '개발동원형'이라고 할 수 있다. 세계자연유산 등재는 제주의 중요 정책의제였던 만큼 세계유산 PR은 지방정부를 중심으로 한 관계기관의 공조 속에서 수행되었다. PR주체가 산출한 PR메시지는 대부분 지방정부가 제공한 단순공지형 정보였고, 최근으로 올수록 보존적 가치는 감소된 반면 활용적 가치는 증가한 것으로 나타났다. 또한 다양한 공중들이 세계유산에 관심을 가졌으며, 이들은 세계유산의 보존 못지않게 활용도 중요하게 보았다. 지역일간지는 이해공중의 피드백보다 지방정부의 PR메시지를 중점적으로 다룬 것으로 나타났다.

태즈메이니아의 세계유산 PR유형은 '갈등중재형'이라고 할 수 있다. 태즈메이니아에

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

서는 프랭클린 댐 건설을 둘러싼 연방정부와 주정부간의 첨예한 갈등이 있었고, 2013년 세계유산지역의 확장 철회 여부가 중요한 선거이슈로 작용하는 등 세계유산 관련 갈등이 지속되었다. 이에 따라 산출내용에서도 세계유산의 보존적 가치와 활용적 가치가 비슷하게 나타났으며, PR메시지는 대부분 연방정부와 주정부가 제공한 단순공지형 정보였다. 공중의 경우에는 상대측의 논리에 맞서는 갈등형 공중들이 많이 등장했으며, 투입내용은 세계유산의 활용에 대한 문제제기가 많았다. 또한 지역일간지는 PR주체의 메시지보다 이해공중의 피드백을 더 많이 다뤘던 것으로 나타났다.

하와이의 세계유산 PR유형은 '가치유지형'이라고 할 수 있다. 하와이에서는 보존적 가치가 절대적으로 우세하게 나타났다. 세계유산 PR주체에서는 세계유산 관리 및 연구기관인 하와이 화산 국립공원과 하와이 화산 관측소가 압도적으로 높게 나타났고, 세계유산의 가치에서도 보존적 가치만 확인되었다. PR메시지는 대부분 관리 및 연구기관에서 제공되었고, 모니터링 중심의 단순공지형 정보가 주를 이루었다. 공중의 경우에도 보존적 가치를 중시하는 공중이 대부분이었다. 지역일간지는 주로 PR주체의 메시지를 제공했던 것으로 확인되었다.

제주에서는 '세계자연유산 등재 기원 범국민 100만 서명운동' 등 세계자연유산 등재를 위한 전국적 지지와 합의가 이루어졌다. 그 결과 '제주 화산섬과 용암동굴'은 2007년에 국내 최초로 유네스코 세계자연유산에 등재되었다. 그러나 세계유산 등재에 대한 관심과 지지와 달리, 등재 이후 세계유산이 어떻게 수용되었는지에 대한 관심은 많지 않았다. 범국민 캠페인을 바탕으로 세계유산 등재를 위해 적극적으로 노력했지만, 정작 가장 중요한 세계유산 등재사업의 목적과 취지에 대한 이해와 확산을 위한 노력은 부족했던 것이다. 이는 제주의 세계유산 등재가 '지역 경제활성화 담론' 속에서 추진되었기 때문이라고 할 수 있다. 또한 대부분의 세계유산지역이 세계유산 등재 이전부터 유명 관광지로 기능해 왔다는 점으로 볼 때, 세계유산의 보호와 보존만 요구할 수도 없다. 결국 세계유산의 지속가능한 개발을 위해서는 선행연구들과 유네스코가 지적하는 바와 같이 세계유산의 보존이 선행되어야 한다.

결과적으로 세계유산 PR은 대상지역에 맞는 '맞춤형 PR전략'을 취해야 할 필요성이 제기된다. 즉, 국내에서는 세계유산의 보호와 보존의 필요성을 중점적으로 알리는 '보존적 가치 우선 PR전략'을 취해야 한다. 세계유산지역의 지속된 훼손은 유산 가치의 상실뿐만 아니라 관광 가치의 상실도 초래한다. 따라서 세계유산의 지속가능한 개발을 위해 지역 차원에서는 세계유산의 보호와 관리를 최우선 목표로 삼아야 한다. 반면에 국외에서는 '활용적 가치 우선 PR전략'을 취해야 한다. 오늘날 세계 각국은 자국의 관광지를 국제사회에 알리기 위해 끊임없이 경쟁하고 있다. 특히 제주는 천혜의 자연경관을 중심으로 한 관광산업이 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서 해외를 대상으로 한 PR은 제주

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

의 관광 가치를 부각시키는 데에 중점을 두어야 한다.

세계유산 등재사업은 지속적인 사업이다. 이는 세계유산 등재사업의 취지와 목적에 부합하는 PR이 요구됨을 의미한다. 특히 우리나라의 경우, 세계자연유산 등재는 전례가 없었던 만큼 세계유산 등재사업의 취지에 적합한 PR모델에 대한 학문적 논의가 필요하다. 한 지역의 모범사례가 다른 지역에 긍정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이러한 차원에서 세계유산 PR실태 분석과 PR전략 제시가 향후 다른 지역에 가이드라인으로 작동될 수 있다는 점에서 의의가 있다고 판단된다. 나아가 국가간 세계유산 PR실태 비교는 세계유산의 가치에 대한 세계인의 공유라는 목적 이외에도 향후 일상화될 국제 PR에 다양한 시사점과 방안들을 제시해 줄 수 있다는 점에서 의의가 있다고 본다.

주제어: 유네스코 세계유산, 세계유산PR, 공공PR, 제주, 태즈메이니아, 하와이, PR전략

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

목 차

제1장 서론 ····· 1

제1절 문제제기 ····· 1

제2절 연구목적 ····· 8

제2장 이론적 논의 및 선행연구 검토 ····· 10

제1절 PR과 공공PR의 관계 ····· 10

1. PR의 개념 및 적용 ····· 10

2. PR과 공공PR의 관계 ····· 13

3. 공공PR의 연구동향 ····· 16

제2절 개방체계로서 정치행정체계의 특성 ····· 22

1. 일반체계이론의 주요 개념 ····· 22

2. 정치행정체계의 특성 ····· 29

3. 정치행정체계에서 PR부서의 역할 ····· 43

제3절 공공PR채널로서 지역언론의 역할 ····· 53

1. 지역언론의 일반적 역할론에 관한 논의 ····· 53

2. 공공의제 설정자로서의 역할 ····· 61

3. 조직과 환경 간 중재자로서의 역할 ····· 64

제4절 유네스코 세계유산에 관한 선행연구 ····· 74

1. 유네스코 세계유산의 지정 목적 및 의의 ····· 74

2. 유네스코 세계유산에 관한 선행연구 ····· 85

제3장 지역별 세계유산 PR체계와 일간지 현황 ····· 97

제1절 지역별 세계유산의 특성 ····· 97

제2절 지역별 세계유산의 PR체계 ····· 107

1. 제주의 세계유산 PR체계 ····· 107

2. 태즈메이니아의 세계유산 PR체계 ····· 108

3. 하와이의 세계유산 PR체계 ····· 115

제3절 지역별 일간지 현황 ····· 118

1. 제주의 지역일간지 현황 ····· 118

2. 태즈메이니아의 지역일간지 현황 ····· 119

3. 하와이의 지역일간지 현황 ····· 129

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제4장 연구문제 및 연구방법 ····· 95
제1절 연구문제 ····· 95
1. 세계유산 PR메시지 ····· 95
2. 세계유산 PR에서 지역일간지의 중재기능 ····· 99
제2절 연구모형 ····· 96
제3절 연구방법 ····· 102
1. 연구방법의 개황 ····· 102
2. 표집방법 ····· 104
3. 분석유목과 측정 ····· 111
4. 신뢰도 검증 ····· 121
제4절 자료의 분석방법 ····· 122

제5장 분석결과 및 논의 ····· 123
제1절 세계유산 PR메시지 ····· 123
1. 세계유산의 가치유형 ····· 123
2. 세계유산 PR주체와 가치유형 ····· 128
3. 세계유산 PR메시지의 산출유형 ····· 132
제2절 세계유산 PR에서 지역일간지의 중재기능 ····· 139
1. 커뮤니케이션 유형에 따른 뉴스기사의 특성 ····· 139
2. 상향적 커뮤니케이션의 정보원 유형 ····· 144
3. 상향적 커뮤니케이션의 투입유형 ····· 146

제6장 결론 ····· 151
제1절 분석결과의 요약 ····· 151
1. 세계유산 PR메시지 분석결과 ····· 152
2. 세계유산 PR에서 지역일간지의 중재기능 분석결과 ····· 154
제2절 결론 및 함의 ····· 156
제3절 연구의 한계 및 제언 ····· 164

참고문헌 ····· 167
부록: 코딩지 ····· 185

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

표 목차

표 1. PR과 공공PR의 비교 ····· 5
표 2. 유네스코 세계유산 유형 ····· 3
표 3. 세계유산의 등재기준 ····· 5
표 4. 연구대상 지역의 특성 ····· 7
표 5. 제주의 지역일간지 현황 ····· 8
표 6. 태즈메이니아의 지역일간지 현황 ····· 09
표 7. 하와이의 지역일간지 현황 ····· 3
표 8. 지역별 분석대상 신문의 특성 ····· 14
표 9. 지역별 세계유산 관련 뉴스기사의 커뮤니케이션 방향 ····· 1
표 10. 세계유산의 가치유형 ····· 12
표 11. 세계유산 PR주체 유형 ····· 14
표 12. PR메시지의 산출유형 ····· 15
표 13. 커뮤니케이션 유형 ····· 17
표 14. 세계유산 PR에서 지역일간지의 중재기능 ····· 9
표 15. 상향적 커뮤니케이션의 정보원 유형 ····· 0
표 16. 상향적 커뮤니케이션의 투입유형 ····· 1
표 17. 지역별 세계유산의 가치유형 ····· 3
표 18. 시기별 세계유산의 가치유형 ····· 5
표 19. 지역별 세계유산 PR주체 유형 ····· 8
표 20. 지역별 세계유산 PR주체에 따른 가치유형 ····· 0
표 21. 지역별 세계유산 PR메시지의 산출유형 ····· 3
표 22. 지역별 세계유산 가치유형에 따른 PR메시지의 산출유형 ····· 4
표 23. 지역별 PR주체에 따른 PR메시지의 산출유형 ····· 7
표 24. 시기별 PR메시지의 산출유형 ····· 8
표 25. 지역별 커뮤니케이션 방향에 따른 기사건수 ····· 9
표 26. 지역별 커뮤니케이션 방향에 따른 게재지면 ····· 2
표 27. 지역별 커뮤니케이션 방향에 따른 기사길이 ····· 3
표 28. 지역별 상향적 커뮤니케이션의 정보원 유형 ····· 4
표 29. 지역별 상향적 커뮤니케이션의 투입유형 ····· 6
표 30. 지역별 세계유산의 가치유형에 따른 투입유형 ····· 9
표 31. 지역별 세계유산 PR특성과 지역일간지의 중재기능 ····· 1

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그림 목차

그림 1. 이스턴(Easton, 1965)의 <정치체계도> ····· 9
그림 2. 제주의 세계유산 PR체계 ····· 67
그림 3. 태즈메이니아의 세계유산 PR체계 ····· 68
그림 4. 하와이의 세계유산 PR체계 ····· 73
그림 5. 고영철(1992)의 <지방정부의 PR분석 접근 모형> ····· 79
그림 6. 정원영과 이원규(1997)의 <공공관계에서의 대중매체의 기능> ····· 79
그림 7. 이강웅(2002)의 <행정PR의 실행경로> ····· 89
그림 8. 본 연구의 연구모형 ····· 99
그림 9. 웨슬리와 맥린(Westly & McLean, 1957)의 <커뮤니케이션 모델> ····· 101
그림 10. 지역별 체계와 환경의 특성 ····· 106
그림 11. 세계유산 PR전략 ····· 113

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제1장 서론

제1절 문제제기

‘유네스코 세계유산(UNESCO World Heritage)’에 대한 논의에서 가장 중요한 개념은 ‘세계유산의 보존’이다. 이는 ‘세계 문화 및 자연유산 보호 협약(Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 약칭 세계유산협약)’에 근거한 것으로 세계유산을 자연적, 인위적 파괴로부터 보호하고 보존하여 후대에 전승한다는 데에 근본적인 목적이 있기 때문이다. 그러나 실제 세계인들은 ‘세계유산 등재제도의 목적과 취지’에 대해서 얼마나 이해하고 실천하고 있을까? 1972년 ‘세계유산협약’의 채택과 함께 ‘현저한 보편적 가치(Outstanding Universal Value, OUV)’를 가진 유산자원을 보호하자는 대의명분 아래 시작된 세계유산 등재가 본래의 목적에 맞게 잘 실현되고 있는지에 대해서는 명확하게 답을 내리기 어렵다. 오히려 세계유산의 보존은 이상적인 범주에서만 논의되고 있을 뿐, 세계유산의 보존보다 세계유산의 활용에 대한 논의가 더 많이 이루어지고 있다는 것이 보다 현실적인 대답이라고 판단된다.

유네스코 세계유산센터(UNESCO World Heritage Center)에 따르면, ‘세계유산협약’을 고려했던 1970년대 초만 하더라도 한 해 국제관광객이 약 1억8천명에 불과했기 때문에 관광의 영향력을 충분하게 고려하지 못했다고 한다. 그러나 2012년 기준 국제여행객은 10억 명을 초과하는 것으로 파악되고 있으며, 이러한 관광산업의 성장이 지속가능한 관광의 필요성을 가져왔다고 밝히고 있다. 버클리(Buckley, 2004) 또한 세계유산이 관광 마케팅 수단으로 만들어진 것이 아님에도 종종 관광 효과를 창출하기 위한 수단으로 사용되고 있다고 지적하였다.

그렇다면, 무엇이 세계유산지역에 관광객을 끌어들이고 있는 것일까? 많은 학자들은 유네스코 세계유산이라는 라벨(Label)[12]에서 그 해답을 찾고 있다. 특정 관광지에 ‘유네

---

1 세계유산 엠블럼(Emblem)은 세계의 자연과 문화 다양성의 상호의존(interdependence)을 표현한다. 이 엠블럼은 세계유산협약에 의해 보호되고 공식적으로 세계유산 목록에 등재되어 있는 유산을 식별하는데(identify) 사용되며, 협약 기준에 맞는 보편적인 가치를 지니고 있음을 의미한다. 중앙의 사각형은 인간의 기술과 영감(inspiration)의 결과를 상징하고, 원은 자연의 선물임을 상징한다. 엠블럼은 지구처럼 둥근 형상을 하고 있는데, 이는 전 인류가 세계유산을 함께 보호하자는 뜻이 담겨 있다. 벨기에 예술가 마이클 올리프(Michel Olyff)가 디자인 하였으며, 1978년에 세계유산협약의 공식 엠블럼으로 채택되었다. *출처: http://whc.unesco.org/en/emblem/

2 유네스코 로고는 세계유산 이외에도 광범위하게 사용되고 있다. 서울시는 2010년 7월 ‘유네스코 디자인 창의도시’에 선정되면서 유네스코의 명칭과 로고를 영구 사용할 수 있는 자격을 얻었다. 이에 서울시는 각종 공공시설과 사업, 국내·외 홍보물 등에 유네스코 로고를 광범위하게 사용하여 서울의 브랜드 가치 창출을 위해 모든 역량을 집중한다는 계획을 밝혔다. 공신력 있는 유네스코 로고가 서울시 해외 마케팅 홍보물에 활용되면서 잠재적 해외 관광객들에게 ‘믿을 수 있다’는 인상을 전달하게 됨으로써 도시의 가치와 신뢰도가 더욱 높아질 것이라는 전망이다. *출처: 뉴시스(2010. 9. 14). <서울 ‘디자인 창의문화도시’

스코 세계유산'이라는 라벨이 추가되면서 나타난 일종의 후광효과(halo effect)라는 것이다. 달리 말하면, 유네스코의 인지도와 공신력이 관광지의 브랜드 가치를 높인 것이라 할 수 있다. 샤클리(Shackley, 1998)는 세계유산지역이 세계에서 가장 지명도가 높은 곳으로 "상징적인 가치(symbolic value)"를 갖는다고 하였으며, 버클리(Buckley, 2004)는 세계유산지역을 "최고 브랜드(top brand)"라고 강조하였고, 리 등(Li, Wu & Cai, 2008)은 세계유산 등재지역을 "반드시 보아야 할 지역(a definite 'must see')"이라고 찬사하였다.

이처럼 '유네스코 세계유산'이 '현저한 보편적 가치'를 가진 국제 브랜드로 인식되면서 세계유산은 국가브랜드 가치 증진을 위한 대표 아이콘(icon)으로 주목받고 있으며(ICOMOS, 1993; 문화재청, 2014. 2. 11), 해당 지역의 '랜드마크(Land Mark)'로서 대표 관광지 역할을 톡톡히 수행하고 있다. 세계유산지역의 차별화된 독특한 특성에 대한 인식을 바탕으로(Fyall & Radic, 2006) 세계유산라벨이 관광지로서의 촉진을 도와주기 때문에 관광객의 증가를 가져온다는 것이다(McCool, 2008). 실제 홀과 피긴(Hall & Piggin, 2001)이 44개 세계유산지역을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 2/3 이상의 지역에서 세계유산 등재 이후 관광객이 증가한 것으로 나타났다. 또한 우리나라가 발표한 국정브리핑(2008. 2. 8)에서도 전 세계 100대 주요 관광지의 약 70%가 유네스코 세계자연유산이며, 전 세계 165개 세계자연유산은 등재 이후 방문객이 평균 약 40% 정도 증가했다고 밝혔다.[3] 제주 세계자연유산[4]의 하나인 성산일출봉도 세계유산에 등재된 2007년 한해 116만 명이 넘는 관광객이 방문하였고, 그 수는 5년 여만에 300만 명이 넘은 것으로 집계되었다(제주의 소리, 2014. 8. 13). 이처럼 대부분의 지역에서 세계유산 등재 이후 관광객이 급증하고 있으며,[5] 관광객의 증가는 관광수입으로 이어져 국가와 지역경제에 긍정적인 영향을 미치고 있다.[6]

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

선정…유네스코 로고 영구 사용>.

3 정책브리핑 홈페이지 <세계유산 8개 보유 '원더풀 코리아' 제주도 첫 유네스코 자연유산 선정 관광특수 기대>. http://www.korea.kr/policy/mainView.do?newsId=148648402

4 2007년 유네스코 세계자연유산으로 등재된 '제주 화산섬과 용암동굴'은 한라산 국립공원, 성산일출봉, 거문오름 용암동굴계로 구성되어 있다.

5 뉴질랜드의 경우에는 전체 방문객의 84%가 세계자연유산 지역을 방문하였고(Thorsell & Sigaty, 2001), 중국 장가계는 세계유산 등재 13년 만에 관광객이 12만 명으로 8배 증가하였으며, 일본 야쿠시마는 등재 12년 만에 관광객이 34만 명으로 3배 증가하였다(노컷뉴스, 2007. 7. 18). 전통적인 취락경관을 보유하고 있는 시라카와고(白川鄕)나 고카야마(五箇山) 지역은 세계문화유산 등재 이전에는 연간 약 60만 명의 관광객이 방문했으나, 등재 이후에는 150만 명으로 증가하였고, 이와이긴잔(石見銀山) 지역도 관광객이 30배 이상 증가한 것으로 나타났다(제주의 소리, 2008. 9. 16). 베트남 하롱베이의 경우에도 1994년 세계자연유산으로 등재된 이후 1996년에 23만 6천명에 그쳤던 관광객이 2005년에는 150만 명으로 급격하게 증가한 것으로 나타났다(제주일보, 2008. 7. 1).

6 영국의 경우, 런던타워(Tower of London), 에든버러 궁(Edinburgh Castle), 웨스트민스터 사원(Westminster Abbey) 등 유산지역을 관광하는 "유산관광(Heritage Tourism)"이 외국인 관광객뿐만 아니라 내국인 사이에서도 활성화되고 있으며, 이로 인한 수익은 예상치보다 6억 파운드가 더 많은 264억 파운드에 이르는 것으로 나타났다(The Telegraph, 2013. 7. 10).

문제는 세계유산 등재로 인한 관광수입의 증가가 경험적으로 증명되면서 세계유산 등재를 위한 각국의 경쟁이 심화되고 있다는 점이다. 특히 개발도상국이나 후진국의 경우, 세계유산 등재를 목적으로 자국의 유명 관광지들을 잠재목록(tentative list)[7]으로 제출하는 현상이 과도하게 나타나고 있다(Yang, Lin & Han, 2010). 또한 세계유산 등재 신청 건수가 1국 1점으로 제한되어 있고, 한해 검토 건수가 45점으로 제한되어 있는데다 심사에만 2년이 소요된다는 점으로 볼 때(유네스코 한국위원회 홈페이지),[8] 세계유산 등재를 둘러싼 각국의 경쟁은 더욱 치열해질 것이라 전망된다.[9]

더욱 큰 문제는 유산의 가치를 알리고 교육하는 '보존' 중심의 유산관리가 이루어졌던 초기와는 달리 방문객의 이용 만족을 높이기 위한 '이용' 중심의 관리로 전환되고 있다는 점이다(Apostolakis & Jaffry, 2005). 이는 세계유산지역을 방문하는 관광객의 급격한 증가에 따라 국가 및 지역 차원에서 세계유산을 관광객 증가와 소득 창출을 위한 수단으로 적극 활용하는 경향이 심화되고 있기 때문이다(Hall, 2006). 이에 따라 각국과 지자체들의 세계유산 등재로 인한 경제적, 정치적 이익에 대한 관심은 증가하는 반면, 체계적이고 지속적인 세계유산 관리는 소홀해지고 있는 실정이다(허권, 2007). 또한 관광객들의 다양한 욕구를 충족시키기 위해 세계유산지역과 주변지역에 구축한 관광시설들이 세계유산의 심각한 훼손을 초래하고 있다는 우려도 제기되고 있다. 유산관광[10]으로 인한 부의 창출은 세계유산지위보다는 인프라, 교통, 숙소 등 관광산업에 필요한 기본적인 요소들[11]이 갖추어졌느냐에 따라 달라지기 때문이다(Jha, 2005; Pedersen, 2010).[12] 실제 이미 많은 유산지역에서 관광객의 욕구를 충족시키기 위해 유산의 본래

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

---

7 당사국은 향후 5-10년 이내에 등재 신청을 희망하는 유산에 대한 잠정목록(tentative list)을 제출해야 하며, 잠정목록에 포함되지 않은 유산은 세계유산 등재 신청이 불가능하며, 수시로 갱신이 가능하다.

8 http://www.unesco.or.kr/heritage/board/bbs_view.asp?Mode=V&seq=61#

9 제11회 세계유산위원회 총회에서는 세계유산 후보에 오른 많은 유산이 세계유산으로 등재되고 있다는 점이 그들의 평가와 위원회의 유연한 진행에 영향을 미칠 것이라는 우려가 제기되었다. 이에 뷰로는 세계유산위원회가 향후 등재건수의 제한에 직면하게 될 것에 대비하여 이러한 현상이 적절한지 여부에 대한 검토를 희망했다. * 출처: 유네스코 세계유산센터 홈페이지.

10 비즈니스 관광(business tourism), 회의 관광(conference tourism), 문화 관광(cultural tourism), 미적 관광(aesthetic tourism), 시티 관광(city tourism), 정치 관광(political tourism), 그리고 세계의 자연 불가사의나 월식 혹은 화산분출과 같은 이벤트 등 자연현상을 중심으로 한 관광 등이 있다(L'Etang, J., Falkheimer, J., & Lugo, L., 2007). 이외에도 전쟁, 재난·재해 등 역사적 비극이 일어난 장소를 관광자원화 하는 다크 투어리즘(dark tourism), 자연보전을 주목적으로 하며, 관광객에게 환경보전의 학습기회를 제공하는 생태 관광(eco tourism) 등 최근 세분화된 다양한 분야와 관광을 접목한 관광형태가 확장된 관광의 개념으로 사용되고 있다. 제주의 경우에도 4.3사건 유적지와 일제 전적지, 6.25전적지 등을 유형별로 묶어 다크 투어리즘 관광지로 조성하였으며, 지속가능한 관광 차원에서 세계자연유산을 활용한 생태 관광(eco tourism)에도 집중하고 있다.

11 일반적으로 관광지는 매력성(attraction), 근접성(accessibility), 수용성(amenities)을 구비하고 있어야 한다. 매력성이란 관광지가 가지는 자연적, 문화적, 산업적 유인력을 말하는 것으로 아름다운 경관, 기후, 희귀 동식물, 독특한 문화, 습관 등이 관광지의 매력을 구성한다. 접근성이란 관광지가 모든 관광객들에게 접근 가능해야 함을 말하는데, 거리상 접근성뿐만 아니라 그 지역이 도로, 항만, 공항, 전기, 상하수도 등과 같은 기반시설(infrastructure)이 충분히 마련되어 관광지를 찾는데 불편이 없도록 준비되어 있어야 함을 의미한다. 수용성이란 기반시설 위에 관광객을 받아들일 수 있는 준비를 말하는 것으로 숙박시설, 식음료시설, 위락시설 등이 포함된다(최태광, 1992: 10-11).

12 흔히 세계유산 등재가 자동적으로 장기 경제성장으로 이어질 것이라 생각하지만, 세계유산지위를 활용하여 성

가치가 재해석되거나 수정되는 사례가 발생되고 있고(Nasser, 2003), 전 세계적으로 이름이 알려진 세계문화유산들이 관광객 수용력에서 한계를 드러내는(이일열, 2008) 등 관광객의 빈번한 방문이 세계유산에 회복 불가능한 손실을 초래할 수 있다는 우려가 확산되고 있다(Marcotte & Bourdeau, 2012; Su & Li, 2012; 이영경·이병인, 2010).

세계유산이 보호와 보존의 대상이자 동시에 중요한 개발요소인 것은 틀림없는 사실이다. 유산관광은 지역주민에게 고용기회를 제공하고 관광수입을 창출함으로써 세계유산 관리를 위한 예산 확보에 기여하기 때문이다(Greffe, 2004; Li, Wu & Cai, 2008; Pedersen, 2010). 그러나 문제는 세계유산 등재와 함께 급증하는 관광객으로 인해 유산자원의 훼손이 시작되고, 훼손의 정도가 심각해지면 결과적으로 세계유산으로서의 가치를 상실한다는 데에 있다(이영진, 2001: 3). 더욱이 세계유산 등재사업의 목적과 취지를 간과하여 관광산업에만 치중할 경우, 세계유산은 빠르게 훼손되어 그 가치를 상실할 뿐만 아니라 종국에는 관광 가치도 사라질 수밖에 없다.[13]

오늘날 세계 각국은 특정 지역을 매력적인 관광지로 인식시켜 관광수요를 창출하기 위해 많은 노력을 하고 있다. 그러나 유산관광은 일반적인 관광과는 그 성격이 다르다. 세계유산은 유산자원을 보호하고 보존, 전승해야 한다는 국제적 시각에서의 보편성과 특수성을 갖기 때문이다. 이는 세계유산 등재사업의 목적과 취지에 대한 정확한 이해와 실천이 필요함을 시사한다. 이러한 주장은 세계유산 관련 선행연구에서도 나타난다. 세계유산을 주제로 한 선행연구들은 크게 세계유산의 보존 및 관리적 관점과 세계유산의 활용적 관점으로 대별된다. 세계유산의 보존에 관한 연구는 해외사례와의 비교를 통한 관리방안 제시(강시영, 2007; 김명주, 2009; 임종덕, 2011; 정지호, 2011; 주효진, 2009), 관리실태 분석을 통한 문제점과 관리방안 제시(강경환, 2010; Mohd-Isa, Zainal-Abidin & Hashim, 2011; Su & Li, 2011), 세계유산의 관리와 보존에 대한 지역주민과 관광객들의 인식조사(고계성·임화순, 2007; Azhari & Mohamed, 2012; Hazen, 2009) 등이 있다. 또한 세계유산의 활용에 관한 연구로는 세계유산의 활용(강정효, 2008; 고선영, 2009; 고승익, 2013; 이일열: 2008; 전명숙, 2003), 지속가능한 관광을 위한 전략적 계획 제시(고계성, 2006; Gilmore, Carson, & Ascencao, 2007; Li, Wu, & Cai, 2008; Wager, 1995), 관광 활성화를 위한 지역주민과 관광객들의 인

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

과를 거두려고 노력해야 하며, 교통, 숙소 등 관광에 필요한 기본 요건을 갖추어야 한다. 이에 따라 실제 많은 세계유산은 지정 이후에도 긍정적인 사회 경제적 영향이 없으며, 일부 유산지역에서는 오히려 정체하거나 하락하는 현상이 나타나기도 한다(Pedersen, 2010). 또한 세계유산지역은 모두 독특하기는 하나(unique) 모든 지역이 관광객들에게 유명한 것은 아니다(Jha, 2005). 관광객의 수는 유산지역의 근접성, 국가 내 시민 권리의 지위(state of civil order in countries), 지역간 소득의 차이(gap in income among geographical regions) 등에 따라 달라지기도 한다. 이를테면, 미국과 캐나다의 대부분의 유산지역에는 평균 250만명이 방문하지만, 아프리카의 경우에는 그 수치의 단지 1%에 그친다는 것이다.

13 이미 오만의 아라비아 오릭스 영양 보호구역(Arabia Oryx Sanctuary)과 독일의 드레스덴 엘베계곡(Dresden Elbe Valley)은 세계유산으로서의 가치를 상실했다는 이유로 세계유산목록에서 삭제되었다.

식(류웅걸 외, 2013; 오상운, 2009; 조문수 외, 2008; 타가미 히로시, 2010; 황병춘, 2008; Keitumetse & Nthoi, 2009; Marcotte & Bourdeau, 2006), 세계유산지역의 브랜드에 관한 연구(King & Halpenny, 2014; Marcotte & Bourdeau, 2012; Wilson, Stimpson, Lloyd, & Boyd, 2011) 등이 있다.

이러한 선행연구들은 세계유산의 보존과 관리보다는 활용에 초점을 맞추고 있는 것으로 나타났다. 특히 주목해야 할 점은 '보존'을 전제로 한 '활용'이 이루어져야 함을 중시하고 있으며, 이를 위해서 세계유산 등재 목적과 취지에 대한 지역주민과 관광객 등 이해당사자들의 정확한 인식이 형성되어야 함을 강조하고 있다는 것이다. 이러한 경향은 유네스코의 운영지침 개정과 세계유산협약의 가치 유지를 위한 새로운 방향 제시에서도 드러난다. 유네스코는 2005년에 운영지침을 개정하여 지역사회 구성원들이 잠재목록 작성부터 참여하여 유산자원의 보호와 보존에 대한 책임을 공유해야 한다고 강조하였다(UNESCO, 2007). 또한 유네스코는 2012년 세계유산협약 40주년을 맞이하면서 세계유산의 보존과 활용을 위한 새로운 방향으로 '지속가능한 개발(sustainable development)'에 주목하였다(UNESCO, 2012).[14] 유네스코 세계유산센터 기쇼 라오(Kishore Rao) 소장은 2012년 11월 일본 교토에서 열린 '세계유산협약 40주년 기념 특별회의'에서 세계유산협약이 추구하는 높은 수준의 문화유산 등재와 보호가 어려워졌으며 정당하고 엄격한 절차를 무시한 무리한 등재로 세계유산협약의 신뢰도가 저하되고 있다고 지적하였다.[15] 또한 세계유산 등재 목적이 유산의 보호가 아닌 등재로 인한 경제적 혜택 혹은 국가의 위상을 높이는 데에 치중하는 경향이 나타나고 있으며, 이는 세계유산협약의 기본정신에 위배되는 것이라고 강조하였다. 이러한 움직임은 세계유산의 보존보다는 관광자원화 경향이 심화되고 있는 최근의 현실을 반영한 것이라고 판단된다.

이러한 선행연구들과 유네스코의 대응은 변화하고 있는 환경 속에서 세계유산 관련 연구들이 어떠한 경향을 보이고 있으며, 유네스코가 환경에 어떻게 조응하고 있는지 알려주었다는 점에서 의미가 있다. 그러나 세계유산 관련 선행연구들은 세계유산의 보존보다는 활용에 초점을 맞추고 있으며, 지역주민과 관광객들을 대상으로 인식조사를 수행하고 있으나 그 내용이 관광지로서의 만족도 조사에 그치고 있다는 한계가 있다. 또한 세계유산의 목적과 취지에 대한 지역사회의 정확한 이해와 참여를 강조하고 있음에도 불구하고 세계유산에 대한 인식이 어디서부터 형성되고 있는지에 대한 연구가 거의

14 세계유산지역이 확실히 관리될 때, 관광은 문화 및 자연유산의 보호와 보존을 위한 동력이 될 수 있으며, 지속가능한 개발을 위한 수단이 될 수 있다. 왜냐하면 세계유산지역의 관광은 고용을 자극하고, 예술과 공예품을 통해 지역 활동을 촉진시키며, 수입을 형성시키기 때문이다. 그러나 계획 혹은 관리가 효율적으로 이뤄지지 않을 경우, 관광은 사회적, 문화적, 경제적으로 붕괴를 초래하고, 이로 인해 환경과 지역사회를 해치게 된다고 보았다. 이처럼 당초 세계유산협약의 주요 목적이 세계유산지역의 보존에 있음에도 불구하고 급격한 관광산업의 성장으로 인해 지속가능한 관광의 필요성이 제기된 것이다. *참조: 유네스코 세계유산센터 홈페이지, http://whc.unesco.org/en/activities/826/

15 http://www.unesco.or.kr/news_center/sub_01_view.asp?articleid=2707&cate=

없다는 것은 아쉬움으로 남는다.

이와 관련한 연구들로는 호주 퀸즐랜드의 세계유산지역과 미국 하와이 화산 국립공원 방문객을 대상으로 유네스코 세계유산 심벌(symbol)에 대한 인식을 조사한 킹과 할페니(King & Halpenny, 2014)의 연구, 관광지 마케팅 기구 웹사이트에서 세계유산라벨이 어떻게 활용되고 있는지를 분석한 마코테와 보르도(Marcotte & Bourdeau, 2012)의 연구, 관광 브로슈어에 호주의 곤드와나(Gondwana) 지역이 어떻게 설명되고 있는지를 분석한 윌슨과 동료들(Wilson, Stimpson, Lloyd, & Boyd, 2011)의 연구 등이 있다. 그러나 이러한 연구들은 세계유산라벨이 홈페이지나 브로슈어에서 어떻게 설명되고 있는지, 세계유산라벨에 대한 방문객의 인식 등 세계유산 브랜드의 활용에 초점을 맞추고 있다. 관광 마케팅 측면에서 세계유산지역을 다루고 있는 것이다. 연구결과에서도 세계유산라벨이 다른 관광지와의 차별화를 위해 사용되고 있으나 세계유산의 의미와 가치에 대해서는 자세히 설명하지 않고 있는 것으로 나타났다. 이러한 연구들은 세계유산라벨이 어떻게 제시되고 있는지를 분석했다는 점에서는 의미가 있으나 관광지로서 세계유산지역의 활용에 초점을 맞추었다는 점에서 아쉬움이 남는다.

종합적으로 세계유산 관련 선행연구들은 세계유산 보존에 대한 인식의 중요성을 강조함에도 불구하고 세계유산 등재제도의 취지에 적합한 세계유산 PR의 필요성에 대한 논의로 확장되지는 못했다고 말할 수 있다. 세계유산이 관리와 보호를 통해 후대에 전승해야 할 중요한 유산이라는 점에서 세계유산 PR은 매우 중요하다. 세계유산 PR메시지의 방향에 따라 세계유산에 대한 공중들의 인식과 태도가 달라지기 때문이다. 이를테면, 세계유산을 보존하고 관리하여 후대에 전승해야 한다는 PR메시지를 접한 공중들은 세계유산의 보존적 가치를 중요하게 판단하고 이에 상응하는 태도를 취하는 반면, 세계유산을 관광자원화 함으로써 관광산업의 활성화를 도모해야 한다는 PR메시지를 수용한 사람들은 세계유산의 보존적 가치보다는 활용적 가치를 더욱 중요하게 여길 가능성이 높다. 이처럼 세계유산 PR메시지에 따라 세계유산에 대한 공중의 인식과 태도, 행동은 달라질 수 있다. 따라서 세계유산과 관련하여 누가 어떠한 정보들을 어떤 채널을 통해 어떻게 알리고 있는지 그 실태를 분석하는 것은 현재 시행되고 있는 PR현황과 그에 따른 문제점을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 향후 세계유산 PR의 방향이나 관련 정책의 결정에도 도움을 줄 것이라 판단된다.

이러한 문제인식은 세계유산 등재사업의 본질적 취지를 견지하면서 세계유산의 활용을 도모할 수 있는 방법론 모색의 필요성을 제기한다. 따라서 본 연구에서는 '세계유산의 보존'이라는 본질적 문제를 바탕으로 제주의 세계유산 PR이 어떤 특성을 갖고 있는지 살펴보고자 한다. 이를 위해서는 제주보다 앞서 세계유산에 등재된, 세계유산 보존이 상대적으로 잘 이루어지는 지역과의 비교가 필요하다. 이에 본 연구에서는 제주와

지리적, 정치적, 산업적 측면에서 유사한 조건을 가지고 있는 호주의 태즈메이니아와 미국의 하와이 사례를 한국의 제주 사례와 비교 분석하고자 한다.

비교연구는 상대적인 비교를 통해 유사점과 차이점을 분석하고 연구결과의 의미를 도출하는 데에 그 목적이 있다. 분석대상 지역들이 세계유산 등재제도에 대한 본질적인 목적과 취지에 동의한다 하더라도 세계유산에 대한 인식은 그 사회의 환경과 맥락에 따라 달라질 수 있다. 제주의 경우에는 제주도정이 '선 보전 후 개발' 원칙을 내세우면서도 실질적으로는 환경 파괴적인 개발 사업을 추진하면서 문제가 되고 있다(한라일보, 2013. 7. 25).[16] 일례로 제주도는 세계자연유산지역인 성산일출봉 탐방객 수가 급격히 증가하자[17] 2013년 9월 '옛길 복원'이라는 명분을 앞세워 탐방로를 하나 더 만들었고, 방문객의 차량 증가 문제를 해결하기 위해 성산일출봉 입구 사유지를 매입하여 주차장 확장사업을 추진하였다(제주의 소리, 2014. 8. 13). 또한 각종 축제 개최에 따른 행사비는 증액시킨 반면 세계자연유산 보전을 위한 예산은 대폭 삭감하였다(제주매일, 2014. 11. 16). 이러한 사례는 세계유산 등재사업의 목적을 간과한 행위로 세계유산의 보존과 관리보다 관광자원화에 더욱 치중하고 있음을 보여준다. 세계자연유산의 체계적인 관리와 보전방안의 마련보다 양적 성장과 개발에 집중하고 있는 것이다. 반면, 미국과 호주는 세계유산협약의 기틀 마련에 적극적으로 가담하고 추진했던 주체들로 국립공원(National Park)[18] 제도의 성공적인 시행과 정착, 그리고 환경에 대한 국민들의 많은 관심과 환경단체의 영향력 확대 등으로 현재까지도 세계유산의 보존과 관리를 적극 실천해오고 있는 만큼 후발주자인 제주에 많은 시사점을 줄 것이라 판단된다. 호주는 녹색당(Green Party)이 탄생한 곳이기도 하다(Hay, 1994).

이러한 논의들을 바탕으로 본 연구에서는 제주, 태즈메이니아, 하와이가 세계유산 등재 전/후, 그리고 최근에 세계유산의 어떤 가치를 중점적으로 알리고자 했는지 분석하고, 그 과정에서 지역일간지가 중재기능을 잘 수행했는지 살펴보고자 한다. 즉, 본 연구

16 특히 제주도가 오는 2020년 세계환경수도 추진 등 국제적인 수준의 환경정책을 추진하려는 의지를 보이고 있는 반면에 자연환경 훼손에 대한 규제는 오히려 완화되고 있다는 비판이 제기되고 있다. 세계자연유산 완충지대인 임야의 심각한 훼손이 이어지고 있음에도 이를 해결하기 위한 정책수립은 이루어지지 않고 있다는 것이다. *참조: 한라일보(2013. 7. 25). <세계환경수도 외치며 자연훼손 규제는 완화>.

17 2014년 8월 8일 기준 성산일출봉 탐방객은 200만4000여명으로 도내 단일 관광지 가운데 처음으로 200만 명을 넘어섰고, 외국인 관광객은 지난해 같은 기간 78만9600여명보다 27% 증가된 100만8400여명을 기록했다. 특히 중국인 관광객이 내국인 관광객(99만5900여명)보다 많았던 것으로 확인되었다. *참조: 제주의 소리(2014. 8. 13), <짓밟히는 세계자연유산, 성산일출봉의 '딜레마'>.

18 1870년 헨리 워시번(Henry D. Washburn)이 이끄는 옐로스톤 탐험대가 옐로스톤에 도착하여 '놀랍고도 신비한 자연현상'을 발견한 다음 해인 1871년에 미 연방의회는 <옐로스톤공원법>을 제정했다. 그리고 1872년 3월 1일, 제18대 그랜트(Ulisses S. Grant) 대통령의 서명으로 세계 최초의 국립공원이 탄생되었다. 그랜트 대통령은 옐로스톤을 미국 최초의 국립공원으로 지정하면서 "국립공원은 모든 국민의 복리와 즐거움을 위한 '공공의 공원'이며 위락지"라고 선언했다. 또한 이는 국립공원 운동의 세계적인 서막을 알리는 역사적 사건이었다. 이후 2008년 6월 말 현재까지 100여 개국 이상에서 약 1,200개 국립공원 또는 이와 유사한 보존지역이 지정됐다. 반면, 우리나라의 국립공원 정책은 보존보다 개발과 이용에 초점을 맞춤에 따라 국립공원은 탐방객에게 서비스를 제공해주는 기관으로 인식되는 경향이 있다. *참조: 이지훈(2010). <미국의 국립공원에서 배운다. 왜 미국의 국립공원에는 케이블카가 없을까?>.

는 세계유산 PR의 기술적 측면이 아니라 지방정부나 지역주민, 그리고 언론이 세계유산을 대하는 시각인 PR의 목적과 컨셉의 비교에 초점을 맞추고 있다.

일반적으로 사람들은 직접적인 경험보다 미디어를 통해 현실을 인식한다. 특히 세계유산과 같이 사람들의 삶에 직접적인 영향을 미치지 않는 이슈의 경우, 미디어에 대한 의존은 더욱 높아질 수밖에 없다. 이처럼 미디어 뉴스는 사람들이 직접 파악할 수 없는 외부환경을 제시해 줌으로써 사람들이 적응해야 할 환경을 더욱 확대시키고 근접시킨다(이강수, 2011: 40). 즉, 사람들은 미디어를 통해 얻은 정보를 바탕으로 세계유산이 무엇인지를 규정하고 해석하게 된다는 것이다. 이러한 주장은 언론이 중요하게 다루는 의제가 공중의 의제에 영향을 미친다는 의제설정효과 연구들(Carroll & McCombs, 2003; McCombs & Shaw, 1972; 반현, 2004; 반현·McCombs, 2004; 이현숙·반현, 2008)을 통해 증명되어 오고 있다.

이러한 목적을 달성하기 위한 커뮤니케이션 채널로는 신문을 선택하였다. 신문은 일종의 방향 설정과 담론 형성에 있어서 가장 우월한 기능을 수행할(Cutlip, Center, & Broom, 1994: 281) 뿐만 아니라 분석대상 지역 모두를 포괄적으로 살펴볼 수 있는 유용한 매체이기 때문이다. 따라서 세계유산과 관련하여 지역일간지가 어떤 정보를 어떻게 알리고 있는지 파악하는 것은 세계유산 PR의 목적이 무엇인지를 추론할 수 있을 뿐만 아니라 세계유산에 대한 공중의 인식과 여론을 추론하는 중요한 분석틀이 될 수 있다. 궁극적으로는 분석결과를 바탕으로 향후 제주도가 시행해야 할 세계유산 PR전략을 제시하고자 한다. 이러한 시도는 국가별 사례분석을 통해 PR전략을 제시한다는 점에서 PR분야에 이론적으로 기여할 수 있을 뿐만 아니라 향후 제주도의 세계유산 PR전략 수립에도 실증적인 도움을 줄 것이라 판단된다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제2절 연구목적

본 연구에서 세계유산 PR에 초점을 두는 이유는 첫째, 유네스코 세계자연유산 등재는 그동안 한국에서 그 전례가 없었던 만큼 세계자연유산 등재사업의 취지에 알맞은 PR모델에 대한 학문적 논의가 필요하다고 판단했기 때문이다. 실제 2007년 제주가 국내 최초로 유네스코 세계자연유산으로 등재된 이후 제주의 등재 과정에 대한 체계적인 분석과 함께 이를 어떻게 벤치마킹 할 것인지에 대한 지방자치단체의 관심이 높아지고 있다.[19] 특히 한 지역의 실증적 변화 또는 개발사례가 다른 지역의 각종 제도와 인식의

19 일례로 전남 여수시와 경남 고성군 관계자들이 남해안 공룡화석지의 세계자연유산 등재를 위해 제주를 방문하였을 뿐만 아니라, 일본 후지산의 세계자연유산 등재 추진단도 제주의 등재 사례를 살펴보고 노하우를 배우기 위해 제주를 방문하였다. *참조: 제주도정뉴스(2008. 5. 16), <"자연유산 등재 노하우 배우자" 日 후지산

변화를 유도하는 수단으로 작용할 수 있다는 점에서(Schramm & Lerner, 1976) 제주 지역의 세계유산 PR실태 분석과 PR모델의 제시는 향후 다른 지역의 가이드라인으로 작동할 수 있다는 점에서 중요하다고 판단된다.

둘째, 2014년 12월 현재 우리나라는 세계문화유산 10점과 세계자연유산 1점 등 총 11점의 세계유산을 보유하고 있다. 그러나 최근의 보도에 따르면, 세계문화유산인 팔만대장경이 훼손되고 있고, 안동 하회마을과 경주 남산에서 화재가 발생하였으며, 조선왕릉 등 세계문화유산 주변에 노후건물, 군부대, 식당가 등이 방치되어 경관을 해치는 등 세계유산에 대한 관리가 부실하다는 지적이 제기되고 있다(경향신문, 2014. 6. 23). 뿐만 아니라 세계유산 관련 선행연구들은 세계유산의 관리와 보호보다 세계유산의 관광상품화에 더욱 관심을 기울이고 있는 것으로 나타났고, 공공PR 관련 연구들도 대부분 갈등적 국책사업에 초점을 맞추고 있을 뿐 세계유산에 대한 PR연구는 많지 않았다. 따라서 본 연구를 통해 세계유산 PR의 중요성과 필요성을 인식시키고 그 방향성을 제시하고자 한다.

셋째, 오늘날 우리사회는 지역을 넘어 개방화, 국제화되고 있다. 자국을 넘어 전 세계인을 상대로 관광, 문화 교류가 일상화되고 있는 오늘날 지금과 같이 해당 지역과 국내에만 한정된 PR은 더 이상 의미가 없다. 즉, 환경의 변화에 따라 조직은 물론 PR의 범주나 방식도 변해야 한다는 것이다. 특히 제주도의 경우에는 국제자유도시를 지향하며 글로벌 네트워크 전략을 취하고 있는 만큼 기존에 수행하고 있는 PR의 개념과 범위, 내용, 전략 등 모든 영역에서의 재설정이 더욱 필요하다고 할 수 있다. 따라서 세계유산에 관한 다른 국가와의 PR실태 비교는 세계유산의 가치에 대한 전 세계인의 공유라는 목적 이외에도 향후 일상화될 국제PR과 관련하여 다양한 시사점과 방안들을 제시해 줄 것이라 판단된다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

세계유산추진단 등 국내외 지자체 제주 방문>.

제2장 이론적 논의 및 선행연구 검토

제1절 PR과 공공PR의 관계

1. PR의 개념 및 적용

1) PR의 개념 및 유형

PR의 정의는 여러 학자들과 PR단체들에 의해 다양하게 기술되어 왔다. 버네이즈(Bernays, 1952)는 PR을 공중에게 정보를 제공하고, 공중의 태도 및 행동 수정을 위해 직접 설득하며, 기존의 관례와 공중에게 요구되는 제도의 통합 및 태도와 행동 변화를 위해 노력하는 것 등 3가지 차원에서 설명하였다(유재웅, 2010: 3 재인용). 또한 할로우(Harlow, 1976)는 1900년 이후부터 1976년까지 사용되어 온 472개의 PR 정의들을 분석하여 PR을 "조직과 공중 간 커뮤니케이션, 이해, 승인, 협력을 창출하고 유지시키는 관리적 기능"이라고 정의하였고(Guth & Marsh, 2007: 5 재인용), 그루닉과 헌트(Grunig & Hunt, 1984: 6)는 PR을 "조직과 공중 사이의 커뮤니케이션 관리 활동"으로 규정하였다. 그리고 커틀립 등(Cutlip, Center, & Broom, 1994: 1)은 PR을 "조직의 성공 혹은 실패를 좌우할 수 있는 공중 사이의 상호적이고 유익한 관계들을 형성하고 유지하는 관리 기능"이라고 정의하였다. 이처럼 PR은 조직이 공중에게 어떤 정보를 제공함으로써 공중을 설득하여 태도와 행동을 변화시킬 목적으로 조직과 공중간의 호의적인 관계를 형성하고 유지하기 위한 쌍방향 커뮤니케이션 활동이라고 규정된다.

이러한 PR의 정의는 최근 급격히 변화하는 환경에 대응하기 위해 그 개념이 확장되고 있다. 2012년 미국PR협회(Public Relations Society of America)는 1982년에 채택된 PR의 정의인 "PR은 조직과 공중이 서로 적응할 수 있도록 돕는다"를 "조직과 그들의 공중 사이에 상호 유익한 관계를 형성하는 전략적인 커뮤니케이션 과정(process)"이으로 수정하였다(PRSA 홈페이지).[20] PR의 기능이 '상호이해를 돕는 매개체'라는 기능적 차원을 넘어 '전략적인 커뮤니케이션 과정'에 있다고 보았다. 즉, 조직과 공중간의 적극

20 PR의 정의는 927개의 안 가운데 새롭게 만들어졌다. 최종까지 함께 논의되었던 다른 2개의 안은 "PR은 상호 유익한 관계를 형성하기 위해 조사, 커뮤니케이션, 그리고 공중과 협동하는 경영기능이다", "PR은 상호 이해에 도달하고, 목표를 달성하기 위한 조직과 공중 간의 전략적 참여 과정"으로 나타났다. 또한 미국PR협회에 따르면, 927개의 안에 나온 단어는 모두 20개로, 그 가운데 가장 많이 나온 단어는 '조직(organization)'으로 409개를 차지하였으며, '공중(publics)' 387개, '커뮤니케이션(communication)' 292개, '관계(relationship)' 271개 순으로 나타났다.

적인 소통을 통한 관계의 형성이 곧 PR의 역할이라고 보면서 보다 적극적인 쌍방향 커뮤니케이션을 강조한 것이다.

사회구조가 복잡해지고 다변화되고 있는 오늘날 언론과 공중간의 활발한 커뮤니케이션은 조직의 성장과 발전, 나아가 생존을 위한 필수요소로 인식되고 있다. 달리 말하면, PR은 조직의 성패와 관련된 다양한 공중들과의 커뮤니케이션을 통해 조직을 유지하고 발전시켜 주는 기능을 담당하기 때문에 PR에 대한 이해 없이는 조직의 효율적 관리가 어렵다는 것이다(신호창·이두원, 2002: 18). 이러한 변화와 인식에 따라 오늘날 PR이라는 용어는 도처에서 발견된다. 김영욱(2003: 24)은 PR이 조직과 공중, 커뮤니케이션이라는 요소를 갖춘 활동이라고 본 허튼(Hutton, 1999)의 관점을 바탕으로 이러한 요소가 있는 곳이면 어디든지 PR이 존재할 수 있으며, 이러한 요소들이 어떻게 유기적으로 구성되느냐에 따라 PR커뮤니케이션 이론이 발전해 왔다고 보았다. 또한 그는 조직과 공중, 기능적 측면에 따라 PR 유형을 구분할 수 있다고 하였다(김영욱, 2003: 27). 먼저 조직 측면에서 PR 유형은 기업 및 영리단체PR, 비영리단체PR, 정부PR, 시민단체PR, 국제단체PR, 병원PR, 군대PR 등이 있고, 공중 측면에서는 내부조직원관계, 지역사회관계, 투자자관계, 언론관계, 소비자관계, 정부관계, 시민단체관계, 국제공중관계 등이 있으며, 기능적 측면에서는 쟁점관리, MPR(Marketing PR), 스포츠건강PR, 정치컨설팅, 기금조성PR, 카운슬링 등으로 구분하였다. 이외에도 세계유산 PR이나 인류 공공자원 PR 등 다양한 분야에서 PR이 이뤄지고 있다. 이처럼 PR은 개인, 단체, 기업, 국가 등 개인은 물론 어느 조직에서든지 적용이 가능하다(김영욱, 2003: 24, 유재웅, 2010: 29). 또한 모든 조직은 조직을 둘러싸고 있는 공중들과의 관계를 통해 생존할 수밖에 없고, 커뮤니케이션을 바탕으로 이해의 폭을 확대해야 한다(김영욱, 2003: 24). 이러한 PR의 중요성과 기능은 복잡하고 다변화된 오늘날 더욱 강조되고 있다.

2) PR의 한국적 수용

국내에서도 PR에 대한 여러 논의가 진행되어 왔다. 대표적으로 황성욱과 이종혁(2009)은 그동안 제시된 PR의 정의들이 실제 상황에서의 PR을 제대로 반영하지 못한다고 지적하였다. PR의 정의와 역할을 논의할 때, 가장 많이 등장하는 것은 PR과 홍보가 같은 것이냐에 관한 것이다. 고영철(1992)은 PR을 한국어로 적절하게 표현할 수 있는 용어의 부재로 홍보와 PR을 동일시하고 있다고 보았다. 그러나 엄밀히 말해 PR은 홍보에 비해 보다 광범위한 성격을 갖는다. 홍보는 일반 공중에게 특정 메시지를 널리 알리는 행위에 그치는 반면, PR은 홍보의 기능을 넘어 홍보주체에 대한 긍정적인 이미지를 형성시키고 이를 유지하는 활동을 의미한다(이명천·김요한, 2010). 유재웅(2010:

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

16)도 PR이 좁은 의미에서는 정보를 제공하는 기능을 의미하지만, 넓은 의미에서는 조직과 공중간의 커뮤니케이션 관리기능을 의미한다고 보았다. 이를 커뮤니케이션 측면에서 살펴보면, 홍보는 일방적 커뮤니케이션을, PR은 쌍방적 커뮤니케이션을 지향한다고 할 수 있다.

이러한 차원에서 김과 혼(Kim & Hon, 1998), 유재웅(2010)은 우리나라 PR실무자들이 쌍방향 모델을 지향하고 있음에도 실제로는 <언론대행모델>이나 <공공정보모델>과 같이 대부분 언론관계에 집중되어 있음을 지적하였다. 이는 전통적으로 다양한 PR유형 가운데 언론관계가 가장 중요한 부분을 차지하며 강조되어 왔기 때문이다. 이에 따라 기업뿐만 아니라 중앙정부, 공공기관, 일반단체 등은 조직에 대한 좋은 이미지를 구축하기 위해 다양한 경로를 통해 원만한 언론관계를 유지함으로써 조직에 대한 긍정적인 뉴스는 보도되도록 하고 부정적인 뉴스는 보도되지 않도록 노력해 왔다. 이러한 차원에서 우리나라에서는 PR과 퍼블리시티(publicity)가 종종 동일한 개념으로 이해되어 왔다.

퍼블리시티와 홍보가 구분 없이 사용되는 것은 개념상의 문제에서 기인한다. 고영철(1992)은 홍보가 '널리 알리거나 널리 알리는 보도'를 의미한다는 점에서 퍼블리시티와 별다른 차이가 없다고 하였고, 신호창과 이두원(2002)도 우리나라의 홍보를 공보(public information)와 퍼블리시티를 합한 개념이라고 보았다. 윤각 등(2002)은 정부 PR을 공보나 공포(公布), 선전, 정치적 선전 등에 해당된다고 하였다. 그러나 퍼블리시티(publicity)는 조직이나 개인이 TV, 신문, 잡지 등 미디어 노출에 목적을 둔 행위를 말하는 것이다. 이러한 퍼블리시티는 좁게는 미디어에 보도된 기사나 외부로부터 받은 뉴스가치가 있는 정보, 혹은 이러한 정보를 미디어에 제공하는 행위를 말한다(최윤희, 2011). 엄밀히 말해 퍼블리시티는 PR의 하부개념으로 하나의 구체적인 기법(specific technique)에 불과하다는 것이다(Steinberg, 1958: 223; 백상기, 1982: 42). 또한 본질적으로 PR은 조직의 생존을 위해 이해공중들과의 관계 증진에 목적을 두고 있는 반면, 퍼블리시티는 특정 정보를 공중들에게 알리는 데에 주목한다. 이처럼 우리나라의 홍보업무는 기술적 측면만 강조되어 왔으며, PR의 기능인 이해공중들과의 쌍방향 커뮤니케이션은 소홀해 왔다.

조직의 설립 목적을 달성하는 데에 주력했던 과거와는 달리 현대와 같이 복잡하고 다변화된 환경 속에서 조직과 환경의 상호작용 즉, PR은 더욱 중요해지고 있다. 조직은 주요 공중인 언론, 지역주민, 조직 구성원, 정부, 소비자 등으로부터 호의를 얻을 때 조직의 활동이 올바르게 인식되고, 그렇지 못할 경우에는 호의를 얻지 못함은 물론 장기적으로 조직의 존립에 위기가 되기 때문이다(윤희중·신호창, 2000; 이서현·고영철, 2013a). 이러한 논의들과 함께 최근 PR주체나 환경에 따라 PR의 개념도 분화되고 있다. 대표적으로 홍장선(2014: 2)은 행정기관이나 공공기관에서는 공보(公報)로, 기업에

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

서는 PR(Public Relations)로 혼용되던 PR의 개념이 확장되어, 최근 일선 지방자치단체에서 홍보를 '공보'와 '홍보'로 분리하여 사용하고 있으며, 분리된 홍보는 PR의 특징을 일부 수용해 사용되고 있다고 하였다. 홍보의 개념적 분화에 따라 실천적 측면에서의 변화도 나타나고 있는 것이다.

2. PR과 공공PR의 관계

우리나라에 PR이 도입된 것은 1945년 광복 이후인 미군정 시대로 당시 미군은 공보국(Public Information Office)을 설립하여 미군정을 위한 공보업무를 수행했다(신인섭·이명천·김찬석, 2010: 13). 이처럼 PR은 정부에서 먼저 시작되어 기업으로 확산되었으며, 당시 정부PR은 국민들에게 일방적으로 정보를 제공하는 형태였다(전형준, 2014: 65-66). 공보의 성격을 갖는 정부PR은 오랜 군사정권으로 인해 오랫동안 지속되어 왔으며, 문민정부 이후부터 비로소 정부PR의 일방향적 커뮤니케이션을 탈피하려는 노력이 이루어졌다. 지역 차원에서도 1995년 지방자치가 본격적으로 시행되면서 지역주민의 적극적인 참여와 지지 획득을 위한 수단으로 행정홍보의 중요성이 강조되었다(김덕모, 2001: 156-157).

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

정부가 국민들을 대상으로 각종 정책과 정보를 알리는 것을 의미하는 정부PR은 정부홍보, 행정홍보, 행정PR, 정책PR, 정책홍보, 국정홍보 등 다양한 용어와 혼용되고 있다. 이러한 현상에 대해 김세훈(1997)은 정부PR의 주체와 대상, 범위 등 접근 관점이 다름에서 기인한 것이라고 보았다. 이들 용어의 뉘앙스는 조금씩 다르지만 내용적 측면에서는 거의 유사하게 사용되어 왔다(신호창·이두원·조성은, 2011; 유재웅, 2010). 이러한 용어들을 PR주체와 수행 업무를 기준으로 정리해 보면, PR주체의 이름을 붙인 정부PR 관련 연구로는 문철수(2002), 윤정길(2000)의 연구가 있으며, 업무 분야의 명칭을 붙인 행정홍보라는 용어를 사용한 연구로는 고영철과 정연우(2001), 김덕모(2001), 오두범(1997)의 연구, 행정PR이란 용어를 사용한 연구는 고영철(2003a), 길종백과 정주용(2005), 박성원(2001), 신호창과 이두원(2002), 이강웅(2002)의 연구, 정책PR이란 용어를 사용한 연구로는 오경수 등(2013), 차희원 등(2005)의 연구, 정책홍보란 용어를 사용한 연구로는 이두원(2013)의 연구, 국정홍보라는 용어를 사용한 연구로는 박현순 등(2005), 신호창(1999) 등의 연구가 있다. 이처럼 정부PR은 대부분 정부가 하는 일 즉, 국정을 알리는 것에 초점을 맞추고 있기 때문에 PR분야는 물론 행정 분야에서도 다양하게 연구되어 왔다.

정부PR의 정의를 살펴보면, 윤정길(2000)은 정부PR을 "이미 결정된 정책과 계획을 국민에게 통보하는 것이 아니라 정책 결정이 이루어지기 전에 민의를 광범위하게 흡수

하고 정보를 제공해야 하는 것"이라고 정의하였다. 신호창과 이두원(2002)은 행정PR을 "정부정책을 효과적으로 수행하고 정부 형태를 안정적으로 운용하기 위해서 국민, 지역주민, 언론, 공무원, 여론 지도층, 각종 전문가 집단, 이익단체 등과 행하는 제반 커뮤니케이션 전략"이라고 보았다. 또한 한정호(2014)는 "정부·행정PR이란 정부 및 행정기관과 행정기구의 구성원, 국회의원, 일반 국민, 정당이나 이해단체, 언론기관, 여타 관계 행정기구 등과 상호간의 이해를 돕고 협력관계를 확고하게 하기 위한 행정 활동의 일부"라고 정의하였다. 이러한 정의들이 보여주듯이 정부PR은 정부가 정책을 효과적으로 수행하기 위해 실시하는 다양한 공중과의 커뮤니케이션 활동이며, 이러한 커뮤니케이션은 정책결정의 전 과정에 걸쳐 이루어져야 함을 강조하고 있다.

정부PR이나 행정PR, 정책PR과 같은 다양한 용어들은 PR주체나 주요 업무의 특성을 명확히 설명할 수 있다는 점에서 이점이 있지만 모든 공공기관의 PR을 포괄하지 못할 뿐만 아니라 공공기관이 수행하는 정책이나 사업 이외에 다른 공공문제들은 포함되지 않는다는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 정부나 공기업 등 공공기관들이 공익을 목적으로 수행하는 PR을 포괄적으로 '공공PR'이라 명명하고자 한다.

유재웅 등은 <PR이론(Public relations theory Ⅱ)>을 번역하면서 우리나라에서 공공관리, 공공업무, 공공관계 등으로 해석되고 있는 PA(Public Affairs)를 PR(Public Relations)과 구분하기 위해 '공공PR'로 명명하겠다고 밝힌 바 있다.[21] 그러나 우리나라에서 이해되는 Public Affairs는 다양한 조직들이 정부를 대상으로 펼치는 PR활동 정도로 이해되는 것이 지배적이며, 이를 어떻게 해석하고 이해할 것인지에 대해서는 여전히 합의점을 찾지 못하고 있다. 이러한 관점에서 김찬석(2012: 8-9)은 Public Affairs를 정부관계(government relation)로 보는 관점, PR과 유사하거나 대등한 수준으로 보는 관점, 로비활동으로 이해하는 관점, 기업의 활동 가운데 마케팅 이외의 활동 전반을 지칭하는 관점 등 크게 4가지 유형으로 논의되어 왔다고 하였다. 반면에 PR업계나 언론계에서 '공공PR'이라는 용어는 정책PR이나 공공 캠페인 등 정부나 공기업 등 공공기관이 다양한 이해집단을 대상으로 수행하는 PR을 광범위하게 일컫는 용어로 사용되고 있다.[22] 이러한 관점에서 공공PR을 정의해 보면, "공공PR은 정부나 공기업 등 공공기관이 공익을 목적으로 공공문제를 해결하기 위해 수행하는 이해공중들과의 쌍방향 커뮤니케이션"이라고 할 수 있다.

---

21 김희진·조삼섭·유재웅(2010). <PR이론>. 서울: 커뮤니케이션북스.

22 조선일보 2013년 4월 1일자 <절전광고에 박지성·수지 등장... 공공PR 달라졌네> 기사에서는 공공PR을 다음과 같이 설명하고 있다. "정책PR(Public Relations) 또는 공공 캠페인 등으로 표현하는 공공PR이 활발해진 것은 2000년대 들어서이며, 정부 차원에서 '정책이 홍보'라는 인식이 커지면서 국민을 정책 고객으로 보고 접근하는 변화가 이뤄졌다. 이종혁 광운대 교수는 "민주화 흐름 속에 정책 수립과 국정 홍보 과정에서 여론을 반영해야 한다는 의견이 많아졌고, 이와 맞물려 SNS(소셜네트워킹서비스) 등 미디어 변화가 일어나면서 공공PR 개념이 널리 퍼졌다"고 말했다."

이러한 공공PR은 PR의 하부 유형으로 <표 1>에서와 같이 PR의 목적과 PR메시지의 성격, PR주체와 특성, 목표 공중, 커뮤니케이션 형태, 언론관계, PR조직의 전문성 등에서 차이가 있다.

표 1. PR과 공공PR의 비교

구분	PR	공공PR
PR의 목적	조직과 공중간의 호의적인 관계 형성, 유지, 발전 도모	공리와 공적 서비스를 향상시키고 공중들의 보편적 신뢰성 확보
PR주체 및 특성	모든 조직/ 탈권위적, 개방적, 혁신적	정부, 공기업 등 공공기관/ 관료적, 폐쇄적, 공식적, 변화에 저항
목표 공중	제한된, 분명한 공중	광범위, 다양한 공중
PR메시지의 성격	호의적인 이미지 구축과 향상을 위한 메시지	공공정책, 사업, 활동 등 공익적 성격을 가진 메시지
커뮤니케이션 형태	쌍방향 커뮤니케이션	일방향 커뮤니케이션의 성격 강함
언론관계	상호협조와 공생	갈등과 공생
전문성	전문성 확보 가능	전문성 확보의 기회 제한

출처: 박동진(2008)의 <민간영역과 공공영역(정부) 홍보의 상대적 비교>, 재구성.

제주대학교중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

첫째, 커뮤니케이션의 측면에서 공공PR과 PR의 목적이 조직과 공중간의 호의적인 이미지 형성과 유지, 발전에 있다는 점에서 유사한 반면, 공공PR은 대부분 공공의 이익과 직결되어 쟁점화 된다는 점에서 차이점이 있다(이종혁, 2004; 한정호, 2014). 즉, 일반 PR과 달리 공공PR은 공익성과 공공성에 기초해야 한다는 것이다. 이에 따라 PR메시지의 성격도 다르게 나타난다. PR 메시지는 공중과의 호의적인 이미지 구축과 향상을 위한 메시지의 성격을 갖는 반면에 공공PR 메시지는 정책이나 사업, 활동 등 주로 공익적 성격을 갖는다.

둘째, PR의 주체는 기업뿐만 아니라 비영리 조직, 정부, 군대, 교육기관 등 다양한 조직들(organizations)이 포함되는 반면, 공공PR의 주체는 정부, 공기업 등 공공기관이 된다. 또한 PR의 조직은 탈권위적이고 개방적이며 혁신적인 특성을 보이는 반면, 공공PR의 조직은 관료적이고 폐쇄적이며, 공식적이고 변화에 대한 저항이 크다(박동진, 2008).

셋째, PR의 목표 공중은 해당 조직과 관계된 제한된 공중을 말하는 반면, 공공PR의 대상 공중은 광범위하고 다양하다(박동진, 2008). 예를 들어, 특정 제품을 만드는 기업의 대상 공중은 그 제품을 사용할 가능성이 있는 잠재 공중을 말하는 반면에 공공PR의

대상 공중은 국민뿐만 아니라 정책이나 사업에 관계된 경제집단, 환경집단 등 다양한 집단이 포함된다. 즉, 공공PR의 대상 공중은 국민, 지역주민, 언론, 공무원, 여론 지도층, 국회, 각종 전문가 집단, 이익단체 등이 포함된다(김영욱, 2003).

넷째, 커뮤니케이션의 형태에 있어서 PR은 조직과 공중간의 상호작용을 증진시키기 위한 쌍방향 커뮤니케이션을 중시한다. 공공PR 또한 정책이나 계획이 결정된 이후에 일방적으로 국민에게 알리기보다 정책이 결정되기 이전에 여론 수렴을 위해 정보를 제공해야 한다(백상기, 1982: 251)는 차원에서 쌍방향 커뮤니케이션을 강조한다. 그러나 현실적으로 우리나라의 공공PR은 대부분 행정기관이 정책이나 사업, 활동, 계획 등을 공중에게 하달하는 형식을 취해 왔다(장을병, 1979). 정책이 결정된 이후에 시행된다는 점에서 사후홍보적 성격이 짙고, 그 형태 또한 공보적 기능에 그치고 있다는 것이다(고영철, 1992; 신호창·이두원, 2002; 한정호, 2014). 이는 공공PR이 정부의 일방적인 커뮤니케이션에 그치고 있을 뿐, 정부가 수행하는 다양한 정책과 사업에 대한 이해당사자들의 의견과 생각은 반영되지 못하고 있음을 의미한다. 이러한 결과는 공공PR이 주로 독점적인 상태에서 행해지며(한정호, 2014), 정부기관의 관료제적 특성이 쌍방향 커뮤니케이션을 어렵게 만들기 때문이다(박동진, 2008; Grunig & Jaatinen, 1999).

다섯째, 언론을 통해 조직의 메시지를 제공하는 것은 공공PR과 PR 모두에 있어 가장 큰 PR활동에 속한다. 박동진(2008)은 어느 조직이든지 언론을 통해 조직의 메시지를 공중에게 전달하는 것은 가장 중요한 PR활동이며, 이는 동서양을 막론하고 큰 차이가 없다고 하였다. 특히 공공PR의 경우, 언론관계 비중은 PR과 비교할 때 상대적으로 더 높을 수밖에 없다. 왜냐하면 정부의 정책결정 과정에서 언론이 중요한 역할을 수행하기 때문이다(유재천·이민웅, 1994). 즉, 정책이 결정되는 일련의 과정에서 언론보도를 바탕으로 형성된 여론이 정책집행 전 과정에서 막강한 영향력을 행사한다는 것이다.

여섯째, 일반기업은 PR의 중요성을 인식하여 오래 전부터 PR전문가를 채용하여 PR활동을 수행해 왔다. 반면, 공공기관은 PR의 중요성을 간과해 왔을 뿐만 아니라 조직 내 순환보직과 빈번한 인사이동으로 PR담당자의 전문성이 떨어지며, 구조적으로 PR전문가를 양성하기 어려운 환경에 처해 있다(박동진, 2008; 박현순·문철수·박주연, 2005; 최용주, 2007).

3. 공공PR의 연구동향

정부가 국민에게 정책을 알리는 것은 민주주의 정부의 가장 기본적인 책임이자 공공PR의 필요성에 대한 근거이다(Baker, 1997). 즉, 공공PR은 국민의 알 권리를 충족시켜주고, 정부정책과 사업에 대한 국민들의 지지를 획득하는 데에 본질적인 목적이 있다.

공공PR의 중요성에 대해 오경수 등(2013: 919)은 첫째, 정보통신기술의 발전으로 정부 정책에 대한 국민들의 감시와 참여가 수월해졌을 뿐만 아니라, 인터넷, 소셜미디어 등을 통한 정보 획득과 의견 제시가 용이해졌기 때문이라고 보았다. 둘째, 다양한 이해공중과의 긴밀한 관계 형성의 부재가 정책 실패로 이어지면서 기존의 일방적 정책추진 방식에 대한 문제가 제기되고 있기 때문이라고 보았다. 이는 기술의 발달과 매체 환경의 변화로 정부와 공중간의 쌍방적 관계 유지의 필요성이 더욱 강조되고(박동진, 2008: 2), 정부의 성공적인 정책 실현을 위해 다양한 공중들의 참여와 협조가 요구되고 있음을 의미한다(김정헌, 2013: 160).

국내에서 공공PR에 관한 연구가 처음으로 등장한 것은 1958년이다. 김보현(1958)은 '지방자치에 있어서 PR활동: 대시민활동 또는 공보전달활동'이라는 제목으로 공공PR을 처음으로 연구하였다. 그는 지방행정의 모든 사무가 지역주민과 관련되어 있기 때문에 이를 지역주민에게 적극적으로 알려야 하며, 이러한 PR활동을 통해 지역사무를 개선할 수 있다고 하였다. 이후 1990년 이전까지의 초기 연구들은 대부분 공공PR의 효율성에 초점을 맞춰왔다. 대표적으로 정병식(1988)은 '한국행정 PR의 효율성 제고를 위한 고찰'이라는 연구를 통해 공공PR의 문제점으로 PR에 대한 정확한 인식 부족, 정부와 언론에 대한 신뢰도 저하, 매스미디어에 대한 통제와 정권중심의 공공PR, 집단적 커뮤니케이션 채널체제의 미비, PR에 대한 전문성 결여, 공보행정체제의 이원화, 행정비밀주의 등 7가지를 들었다. 또한 개선방안으로는 공공PR에 대한 인식 및 신뢰도 증진, 대중매체의 활용과 전문가 양성, 집단적 커뮤니케이션에 의한 공공PR, 대중매체에 대한 통제완화 및 공보행정체제의 확립, 신문의 공기, 인사 및 재정적 지원의 강화 등을 들었다. 그러나 이러한 공공PR의 문제점과 개선방안은 고영철(1992)의 지적과 같이 구체적인 분석없이 피상적 제시에 그치고 있다는 한계가 있다. 이러한 경향은 공공PR의 초기 연구들(김상식, 1970; 김동주, 1986 등)에서 주로 나타난다. 이는 오랫동안 지속되어 온 공보 중심의 공공PR에 대한 고착화와 공공PR의 기능과 역할에 대한 이해 부족으로 나타난 현상이라고 판단된다.

한편, 국민의 참여와 합의를 중시하는 능동적인 공공PR에 대한 논의가 시작된 것은 1993년 문민정부 때부터라고 할 수 있다. 문민정부는 언론의 자발적 협조를 얻기 위해 노력하고, 공공PR의 기능 강화와 공격적 홍보를 중시하여 홍보업무 부서의 확대, 공보처 언론모니터 제도 등을 실시하였다(이동기·박종민, 2011). 제한적이기는 하나 선전이 아닌 홍보 관점으로의 접근이 시작된 것이다(이종혁, 2010). 특히 미디어의 발달로 쌍방향 커뮤니케이션이 가능해지면서 국민과의 소통을 위한 정부의 노력이 강화되어 왔다. 문민정부는 1995년 정부 최초로 홈페이지를 개설하였고, 국민의 정부는 홈페이지를 통해, 참여정부는 정부 포털 사이트를 통해, 이명박 정부는 블로그를 활용하여 국민과

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

소통을 시도하였다(송수근·김종호, 2012). 그러나 박동진(2008)은 1987년 민주화 항쟁 이후 공보와 문화업무의 분리, 공보를 위한 자료분석과 여론조사의 실시 등 정부PR에 변화가 나타나기는 했으나, 뚜렷한 성과로 이어지지 못했다는 점에서 정부PR에 실질적인 변화가 나타난 것은 '국민의 정부'부터라고 보았다. 또한 박현순 등(2005)은 양적, 질적인 측면에서 가장 큰 변화가 있었던 것은 체계적이고 전문적인 PR시스템 구축을 시도한 '참여정부'라고 보았다.

역사적으로도 공공PR은 1995년 지방자치제의 본격적인 실시와 함께 지방정부와 지역주민간의 소통이 중시되었고(김덕모, 2001), 1997년 외환금융위기를 겪으면서 정책홍보의 중요성이 부각되었으며, 2000년대에 이르러 활성화되었다(이명천 등, 2008). 이러한 공공PR의 중요성은 정부기관 내 PR담당부서의 설치와 PR업무의 확대로 이어졌고, 이에 따라 공공PR 연구도 다양해지기 시작했다. 그러나 공공PR의 중요성에도 불구하고 공공PR에 대한 연구는 기업PR에 비해 상대적으로 많지 않은 것으로 나타났다. 학술연구정보서비스(RISS)에서 공공PR, 정부PR, 행정PR, 정책PR, 지방자치PR 등의 키워드를 검색한 결과, 국내 학술지에 게재된 관련 연구는 약 90건으로 나타났다. 반면, 학위논문은 1,000건에 이르는 것으로 나타났다. 관련 연구들은 대부분 학위논문에 집중되어 있었고, 기초연구보다 응용연구에 초점을 맞추고 있었으며, 주로 행정 분야에서 다뤄지고 있는 것으로 확인되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

공공PR에 대한 연구들은 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 여기에는 PR부서에 초점을 맞춘 연구(박현순·문철수·박주연, 2005; 조정열, 2004; 최용주, 2007; 한균태 외, 2008 등), 정책 사례에 초점을 맞춘 연구(손호중, 2009; 이두원, 2006 등), 정부와 공중의 관계에 초점을 맞춘 연구(김정헌, 2005; 김태훈·채원호, 2013; 이두원, 2005 등), 커뮤니케이션 채널에 초점을 맞춘 연구(고영철, 2003a; 김수기·김채환, 2011; 김원태, 1997; 문철수, 2008; 양성관·이현우·김형석, 2002; 윤희중, 2011; 이종혁, 2010; 이희복·신명희, 2010; 서현식·송인국, 2011; 송수근·김종호, 2012; 정원영·이원규, 1997; 최홍림·이종혁, 2010 등)로 구분할 수 있다.

첫째, PR부서에 초점을 맞춘 연구로 박현순 등(2005)은 정부PR의 문제점이 대부분 조직 내부에서 비롯된다고 간주, 효과적이고 효율적인 정책홍보 시스템 정착을 위해 내부공중에 대한 진단이 선행되어야 한다고 보았다. 이들은 우수이론(Excellent Theory)을 근거로 참여정부의 정책홍보 프로그램, 조직 및 PR부서, PR담당자들의 인식을 조사하였다. 연구결과, PR담당자들은 순환보직제와 홍보 관련 교육의 부족으로 업무 전문성이 결여된 것으로 나타났으며, 실제 업무 수행에서도 어려움을 느끼고 있는 것으로 파악되었다. 또한 외부 PR전문가 영입이나 정책홍보 활동과 실행에 대한 평가의 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다. 가장 큰 문제는 예산문제로 정책홍보 예산 부족으로 정

책의 계획단계에서 실행단계로 이어지지 못하고 있음을 강조하였다.

한균태 등(2008)은 효율적인 정책집행과정과 정책고객 관계 관리를 위하여 20개 부처 정책홍보실무자 120명의 인식을 조사하였다. 연구결과, 목표공중 선정, 여론조사, 대언론관계 전략 수립의 적정 시점에 대해서는 홍보매뉴얼에서 제시한 시점과 유사한 것으로 나타났으나 대언론관계 수립 시점은 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한 정책홍보실의 역할 평가에서는 업무의 과도한 집중과 분업이 체계적이지 못한 점이 지적되었으며, 전문화된 홍보교육이 필요하다고 보았다. 고객관계 관리의 효율성에 대해서는 대언론 창구의 일원화, 공동 대변인제, 협의체, 국정홍보처의 다른 부서 지원을 중요하게 보았고, 현재 시행중인 정책고객 관계관리 방식의 검토가 요구된다고 지적하였다. 공중별 매체전략과 관련해서는 활동 공중과 인지 공중의 경우에는 적극적인 관계 형성이 요구되는 반면, 비활동 공중과 각성 공중의 경우에는 정책에 대한 노출이 더욱 중요하다는 것을 밝혀냈다.

조정열(2004)은 우리나라 정부 PR담당자들의 전문성을 인크로치먼트(encroachment) 관점에서 파악했다는 데에 의의가 있다. 인크로치먼트는 관련 교육이나 전문경험이 부재한 사람이 홍보부서의 운영과 책임을 맡는 것을 의미하는 것으로 그는 18개 중앙부처와 16개 지방광역단체의 홍보담당자를 대상으로 인터뷰를 실시한 결과, 홍보담당자는 대부분 고시 출신으로 인크로치먼트가 조직 전반에 걸쳐 광범위하게 나타났으며, 사후교육도 미흡한 것으로 나타났다. 그러나 조직과 관련된 이슈와 변화, 쟁점들의 분석을 통해 업무의 전문성을 추구한다는 점에서 홍보를 조직 경영의 핵심 기능으로 이해하고 있다는 유의미한 결과가 발견되었다. 결과적으로 PR담당자들은 조직 내에서 그들의 위상과 역할에 대하여 만족하지 못하고 있으며, 이는 조직의 핵심 경영기능인 PR에 대해서도 부정적으로 평가하는데 영향을 미치고 있음을 발견하였다.

한편, 최용주(2007)는 부천시 홍보담당자의 인식과 홍보활동 실태를 살펴보았다. 연구결과는 박현순 등(2005)의 결과와 유사하게 나타났다. 즉, 홍보담당자들의 전문성과 홍보 관련 전문 교육을 받은 경험이 부족하였으며, 조직 내 홍보부서의 위상이나 역할을 중요하게 여기고 있었다. 한편, 홍보활동의 주요 목표 대상이 시민과 학생이라는 것은 다소 특이한 점이라고 할 수 있다. 부천시에서는 시정에 대한 홍보 간행물을 발행, 배포할 뿐만 아니라 부천시와 교육청, 교사가 협력하여 중학교 교재를 개발, 활용하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 그는 지방행정PR 조직의 전문성 및 효율성 제고, 홍보업무에 대한 예산 확대, 부서의 명칭 변경이 필요하다고 보았다.

이처럼 PR부서 조직과 PR담당자에 초점을 맞춘 연구들은 정책홍보의 문제가 본질적으로 PR부서의 특성과 PR실무자의 인식과 업무의 전문성 등에서 나온다고 보고 있다. 이에 따라 이들은 홍보 업무 전반에 대한 인식조사를 통해 문제점을 파악하고 개선방

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

안을 제시하는 데에 중점을 두고 있다. 대부분의 관련 연구에서는 정부기관의 경우 순환보직과 비전공자의 업무 배치 등으로 인해 PR실무자의 직업적 전문성이 높지 않기 때문에 보다 전문화된 교육이 필요하다고 지적하였으며, 홍보업무에 대한 충분한 예산 지원이 요구된다고 하였다.

둘째, 실질적인 정책 사례에 초점을 맞춘 연구들은 주로 원전 수거물 처리장 설치 등과 같은 갈등적 국책사업을 주제로 삼고 있다. 이두원(2006)은 부안 위도 핵폐기물 처리장 건설사업과 관련하여 정책구상, 정책결정, 정책집행, 정책홍보 효과 평가 등 정책의 수행단계별 정책홍보의 운영실태, 문제점, 개선방안 등을 분석하였다. 분석결과, 부안 위도 핵폐기물 처리장 건설사업은 가장 중요한 이해공중이라고 할 수 있는 지역주민과의 커뮤니케이션을 간과한 채 부안군수와의 커뮤니케이션만으로 정책을 결정했다는 점에서 비난을 샀던 것으로 파악되었다. 이러한 사례를 바탕으로 그는 정책홍보가 가장 효율적인 의사소통 채널인 만큼 사전조사 실시, 실천계획 수립을 바탕으로 체계적인 정책홍보가 이뤄져야 한다고 강조하였다. 특히 대민 커뮤니케이션에 있어서 신뢰성, 공공성, 쌍방향, 진실성 원칙을 준수할 필요가 있음을 강조하였다.

한편, 국책사업으로 인한 지역의 갈등이 정부가 PR을 효율적으로 수행하지 못한 결과라는 데에 착안하여 정부에 대한 신뢰와 정책에 대한 순응 관계를 파악한 연구도 있다. 손호중(2009)은 경주 원전수거물 처리장 입지사례를 중심으로 행정PR의 행태를 분석함으로써 정부신뢰와 정책순응의 관계를 파악하였다. 경주 원전수거물 처리장 입지선정 사례는 다른 실패사례와는 달리 협상과 조정, 합의를 바탕으로 성공한 정책사례로 평가되고 있기 때문에 연구의 의의가 있다. 특히 여론조사 등 주민들의 의견 수렴과 주민투표 방식을 통한 합의 도출이 높게 평가되었다. 연구결과, PR담당자들의 전문성은 정부와 공중간 관계성 관리와 적절한 매체 선택에 긍정적인 영향을 미치고, 이것이 결과적으로 정부신뢰와 정책순응에 영향을 미친다는 것을 밝혀냈다. 또한 기관에 대한 신뢰가 쌍방향 커뮤니케이션과 관계성 관리에 영향을 미치는 것을 밝혀냈다.

셋째, 커뮤니케이션 측면에서 정부와 공중의 관계에 대한 연구로 이두원(2005)은 커뮤니케이션 측면에서 정책홍보의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시했다는 데에 의의가 있다. 기본적으로 공공PR은 정부의 정보 전달과 이에 대한 공중의 의견과 반응의 수용 즉, 쌍방향 커뮤니케이션이 중요하기 때문이다. 그는 언론보도를 통해 지적되고 있는 정책홍보의 문제점으로 이해공중에 대한 조사와 파악 및 이해 부족, 사전 정책홍보의 부족과 시기를 놓친 정책홍보, 내용적 측면에서 정책홍보의 일관성 결여, 커뮤니케이션 부족으로 인한 공중과의 오해 및 갈등 증폭, 공중의 참여 유도 및 관여도의 향상 실패, 언론 관계관리 부족, 쟁점 및 위기관리의 부족 등을 들었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정책홍보의 종합 기본계획을 수립하고 추진단계별 홍보전략을 구축, 실행

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

해야 한다고 보았다. 또한 공중을 세분화하여 메시지를 차별화하고, 쟁점관리를 위한 모니터 시스템과 위기커뮤니케이션 전략 개발을 위한 별도의 팀 운영, 지역사회 관계를 통한 지역 밀착형 정책홍보, 언론관계를 통한 개방적이고 자율적인 여론 형성 네트워크의 구축, 휴먼 커뮤니케이션을 통한 감성적 의사소통 실행, 이해공중의 참여와 체험 프로그램의 확대 등을 들었다.

김태훈과 채원호(2013)는 혐오시설의 입지 관련 정책과 같이 저항과 갈등이 예상되는 경우, 정책의 성공적인 집행을 위해 합의와 협상을 중심으로 한 커뮤니케이션이 중요하다고 판단하였다. 이러한 관점에서 이들은 한국원자력문화재단 직원과 대학 연구소 연구원 32명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 연구결과, 한국원자력문화재단 직원과 연구원들은 쌍방향 커뮤니케이션의 강화를 가장 시급한 문제로 여기고 있는 것으로 나타났다. 특히 SNS를 통한 소통에 주력하고 있지만, 대부분 일방적인 홍보나 광고 수준인 것으로 나타났다. 또한 원자력발전소가 대부분 지방에 위치하고 있음에도 불구하고 수도권 중심으로 정책PR이 이뤄지고 있는 점에서 직접적인 이해관계자들을 대상으로 한 PR활동은 소홀한 것으로 확인되었다. 이외에도 PR인력의 전문성이 부족할 뿐만 아니라, PR프로그램도 각종 교육자료 제공, 소식지 발행 등 다양하게 시행하고 있으나, 대부분 원전의 긍정적인 측면만 강조하는 정보들로 구성되어 있어 진실성, 중립성, 객관성이 결여되어 있음을 지적하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

김정헌(2005)은 체계와 조직의 상호작용을 중시하는 체계이론적 관점에서 대구광역시와 시민간의 관계성을 살펴보았다. 이 연구는 대구광역시와 시민과의 관계성과 체계의 기능을 결정하는 중요한 역할을 수행하는 것을 커뮤니케이션이라 보았다는 점에서 의의가 있다. 그는 대구시민 491명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 순수적 신뢰성, 상호공존적 관계성, 헌신성에서는 높은 평가를 받은 반면, 친밀/친숙성, 능력적 신뢰성, 만족성에서는 낮은 평가를 받았다. 이를 바탕으로 대구광역시는 시민들과의 신뢰 및 지지 협조관계 구축을 위해 보다 적극적인 쌍방향 커뮤니케이션이 필요하며, PR인력의 전문성 향상을 위해 사후교육이 필요하고, 친밀도 향상을 위해 시민들의 행정 참여 기회를 확대해야 한다고 제안하였다.

이러한 연구들은 정책의 성공을 위해 정부와 공중의 관계가 중요하며, 커뮤니케이션은 이들의 관계를 결정하는 중요한 기능을 수행한다는 입장을 취하고 있다. 성공적인 정책집행을 위해서는 무엇보다도 정책에 대한 국민들의 지지와 협조가 필요하기 때문에 두 집단간 쌍방향 커뮤니케이션이 중요하다는 것이다. 그러나 연구결과를 살펴보면, 정부기관들은 이해공중과의 의사소통이 중요하다고 인지하고 있음에도 불구하고 쌍방향 커뮤니케이션은 제대로 이뤄지지 않고 있으며, 조직에 대한 긍정적인 정보제공에만 치중하고 있는 것으로 나타났다. 또한 이러한 커뮤니케이션은 조직에 대한 불신을 형성하

게 만들어 결과적으로 공공PR에 부정적인 영향을 미치고 있음을 지적하고 있다.

넷째, 공공PR 채널은 크게 매스미디어와 인터넷으로 구분할 수 있다. 송수근과 김종호(2012: 64)는 미디어의 발전이 공공PR의 방식에 영향을 미친다고 보았다. 매스미디어 시대에는 일방향적인 주입식 정부홍보 즉, 공보 위주의 정책홍보가 이루어졌으나, 인터넷의 발달과 휴대전화의 보급으로 표현의 자유가 신장되고 개인의 사회적 관계가 확장되면서 국민들과의 적극적인 쌍방향 커뮤니케이션이 강조되고 있다는 것이다. 공공PR 채널로 신문을 대상으로 한 연구는 문철수(2008), 이희복과 신명희(2010), 정원영과 이원규(1997)의 연구가 있고, TV를 대상으로 한 연구는 고영철(2003a), 이종혁(2010)의 연구가 있다.

먼저 커뮤니케이션 채널로 신문에 초점을 맞춘 문철수(2008)는 행자부의 2007년 주요사업의 하나인 '아름다운 간판 만들기' 캠페인에 주목하였다. 그는 9개 중앙지와 6개 경제지를 바탕으로 1년 동안 보도된 뉴스기사 62건을 중심으로 매체별 기사량과 분포, 논조를 파악하였다. 분석결과, 행정자치부가 2007년을 '아름다운 간판 만들기 원년'으로 정하고 '간판문화 개선 범국민 홍보 및 캠페인'을 지속적으로 전개했음에도 가시적인 성과가 없었던 것으로 나타났다. 특히 언론을 통한 대국민 설득이 중요함에도 언론보도의 양적, 질적보도 모두 빈약하여 정책을 제대로 전달하지 못했다고 평가하였다.

이희복과 신명희(2010)는 경기도의회의 홍보활동과 신문보도를 분석하였다. 분석결과, 경기도의회는 간행물과 영상홍보물을 제작, 배포하고, 보도자료를 제공하는 홍보활동을 가장 많이 수행한 것으로 나타났다. 반면, 지역민의 의견을 수렴하거나 배포된 간행물의 효과 분석은 이뤄지지 않은 것으로 나타나 실질적인 쌍방향 커뮤니케이션이 수행되지 못했음을 밝혀냈다. 전통적 홍보방식인 공보에 머물러 있다는 것이다. 또한 언론보도는 회기 기간에 집중된 것으로 나타났으며, 대부분 의회안건이나 이슈 및 정책, 의회활동에 관한 내용이었다. 보도성향에 있어서도 부정적인 보도가 비교적 높게 나타나 위기관리에 대한 대응책 모색이 필요하다고 지적하였다.

정원영과 이원규(1997)는 동원 및 예비군정책 관련 공공정책을 국민들에게 제공하는 채널로 신문에 주목하였다. 분석결과, 정부가 신문에 제공한 정보의 비율이 신문을 통해 정부가 얻은 정보의 비율의 약 2배에 달한 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 그는 국방행정 PR의 개선방안으로 적극적인 대중매체 활용, PR에 대한 정확한 인식제고 필요, 국방행정 공개 등 3가지를 들었다. 공보기능에 그치고 있는 국방행정 PR에 쌍방향 커뮤니케이션을 적극적으로 가동하여 수평적이고 공개적인 PR이 필요하다고 본 것이다.

공공PR 채널로 TV에 초점을 맞춘 연구로 고영철(2003a)은 정책설명회인 <도민과의 대화> TV중계방송이 시청자에게 어떤 영향을 미치는지 분석하였다. 분석결과, 정책별 중요도에 대해서는 일부 정책에 한해 중계방송이 영향을 미쳤고, 주요 공공정책에 대한

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

인지도에서는 쟁점 이슈에 대해서만 유의미한 결과가 나타났다. 정책에 대한 정서적 태도는 정책에 따라 결과가 다르게 나타났다. 종합적으로 그는 중계방송이 정책의 존재를 확인하는 데에는 효과적인 반면, 태도를 형성하게 하는 데에는 한계가 있다고 주장하였다. 이러한 결과를 바탕으로 지방자치단체가 추진하는 정책 및 사업의 효율적 운영을 위해서는 지역주민의 지지와 협조가 요구되며, 이를 위해 매스미디어를 통한 홍보 이외에 직접채널을 통한 홍보가 필요하다고 하였다. 또한 관련 프로그램에 대한 적극적인 홍보와 지역주민들이 관심을 갖지 않는 정책에 대한 관심 유발이 요구된다고 하였다.

이종혁(2010)은 문민정부부터 참여정부까지(1993년-2006년)의 정책광고를 대상으로 주제와 유형, 역할 등을 분석하였다. 그는 정책광고를 '행동방향 구현 정책광고', '국가사회문제 대응 정책광고', '가설형 정책광고'로 구분하였고, 정책형성 과정에 근거하여 정책광고의 기능을 '여론조성 기능', '정책 오해요소 최소화', '정책에 대한 인지도 제고', '이해도 및 지지 유도', '교정기능' 등으로 구분하였다. 분석결과, 초기의 국가경쟁력에 대한 정책광고가 최근에 이를수록 구체적인 정책을 주제로 한 광고로 변화되었고, 유형에서도 행동방향 구현 정책광고에서 가설형 정책광고로 변화된 것을 확인하였다. 또한 정책의제 설정단계에 머물렀던 초기 광고형태에서 정책의 형성, 집행, 평가, 종결 등 전반적인 단계에서 정보를 제공하는 것으로 확인되었다.

한편, 인터넷 매체를 중심으로 한 연구들은 상대적으로 많고, 최근 급증하고 있다. 공공PR 채널로 인터넷에 주목하는 것은 인터넷의 쌍방향성과 정보의 유통과정에서 시간적 혹은 공간적 제약이 없을 뿐만 아니라 급변하는 미디어 환경에 따라 여론 형성을 주도하는 매체가 달라지고 있기 때문이다(유재웅, 2010: 152). 공공PR 채널로 홈페이지에 초점을 맞춘 연구로는 김원태(1997), 양성관 등(2002), 윤희중(2011)의 연구가 있고, SNS 등 소셜미디어에 초점을 맞춘 연구에는 김수기와 김채환(2011), 서현식과 송인국(2011), 송수근과 김종호(2012), 최홍림과 이종혁(2010) 등이 있다.

먼저 김원태(1997)는 인터넷의 등장으로 국민의 의견을 파악하기가 수월해지면서 정부의 '열린정부' 서비스가 어떻게 운영되고 있고, 국민들의 반응이 어떠하며, 개선방안은 무엇인지에 초점을 맞추었다. 그는 천리안 사용자 891명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 열린정부 시스템을 통해 국민들의 정보 획득과 의견 개진의 기회는 증가했으나, 실질적으로 정부는 정책홍보에 치중한 반면 의견 수렴에는 소홀했음을 밝혀냈다. 특히 '공공 DB마당'은 자료가 부실할 뿐만 아니라 다운받는 방법조차 알려주지 않고 여론 수렴도 제대로 이뤄지지 않는 것으로 나타났다.

양성관 등(2002)은 19개 정부부처와 2개 위원회 홈페이지를 대상으로 이용자 만족도와 홍보효과를 분석하였다. 분석결과, 이용자들은 해당 부처의 소식을 얻기 위해 홈페이지를 이용하고 있으며, '대국민 홍보를 위한 정보제공'이 부처 이미지에 긍정적인 영

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

향을 미친다고 응답하였다. 또한 온라인 서비스의 신속성과 다양성, 편리성이 해당 부처의 이미지에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 홈페이지 이용의 유용성이 재접속 의도나 이용권유 의도에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 이들은 정부부처가 홈페이지에 관련 정보를 제공하고, 홈페이지 이용이 신속하고 편리하게 이뤄질 수 있도록 해야 한다고 강조하였다.

윤희중(2011)은 우리나라 17개 경찰청 홈페이지를 중심으로 재난관리 PR의 문제를 분석하였다. 분석결과, 우리나라 경찰청 웹사이트는 구조적으로 인프라 구축은 잘 되어 있는 반면, 콘텐츠는 부실한 것으로 나타났다. 또한 쌍방향 커뮤니케이션 채널로 인터넷 홈페이지를 제대로 활용하지 못하고 있음이 확인되었다. 따라서 경찰청 홈페이지는 관련 기구와의 링크 제공, 이용자의 접근 편의 도모, 이용자의 참여도 제고, 콘텐츠의 체계적 세분화 필요, 다양한 언어를 통한 정보 제공이 요구된다고 하였다.

이처럼 정부와 국민간 쌍방향 커뮤니케이션의 중요성이 강조됨에 따라 최근 세계 각국의 공공기관들은 공공PR 채널로 소셜미디어를 적극 활용하고 있다. 우리나라 정부는 KTV와 같은 정부방송매체, 위클리공감, 카툰공감과 같은 오프라인 간행물, 홈페이지, 블로그, 트위터, 페이스북과 같은 SNS를 활용하고 있고, 문화체육관광부는 유튜브, 곰TV 등을 통해 홍보영상을 제공하고 있다(황성욱 외, 2013: 250). 또한 미국의 오바마 정부는 트위터, 페이스북, 유튜브 등 8개의 SNS를 백악관 공식 웹사이트와 연계 운영하고 있으며, 호주는 'Emergency 2.0 Australia' 프로그램을 트위터, 페이스북 등과 연동하여 홍수경보, 대피경로 등의 정보를 실시간으로 제공하고, 도로차단, 지원수요 등의 정보를 적시에 제공, 공유할 수 있도록 중앙정부와 통합 운영체계를 마련하고 있다(박선주·정원모, 2010). 정책을 쉽게 알리고 정책에 대한 국민의 의견을 수용함으로써 공공PR의 효율성을 도모하고 있는 것이다. 이에 따라 최근 SNS를 활용한 공공PR 연구사례도 등장하고 있다.

공공PR의 새로운 플랫폼으로 SNS의 가능성에 대한 탐색적 연구로 김수기와 김채환(2011)의 연구가 있다. 이들은 부산광역시청 트위터를 대상으로 소셜미디어를 활용한 지방자치단체의 정책홍보 활용 가능성을 탐색하였다. 이들은 부산광역시청 트위터 이용자들을 대상으로 부산광역시청 공식 트위터의 이용목적, 만족도, 시정현안에 대한 문의 답변 만족도 및 이해 도움 정도에 대한 의견을 조사하였다. 분석결과, 소통이 잘될수록 시정현안을 이해하는데 도움이 되거나 트위터 이용 만족도 향상에 직접적인 영향을 미치는 것으로 확인되었으나, 소통에 대한 평가는 비교적 낮은 것으로 나타났다. 또한 부산광역시가 트위터를 통해 제공하는 정보가 시정현안에 대한 이해를 돕는 데에는 별로 효과적이지 못한 것으로 나타났으며, 정보 이용 집단은 모바일 기기를 가진 20-30대가 높게 나타났다. 결과적으로 부산광역시청은 트위터 이용자들의 속성과 이용행태를 바탕

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

으로 이들이 원하는 유용한 정보를 시의적절하게 제공하고, 시정소식과 이벤트 정보를 보다 적극적으로 제공해야 한다고 하였다. 그러나 이들 연구는 수용자들이 어떤 내용을 트윗하고 리트윗하는지, 이들의 의견이 정책 결정에 얼마나 반영되고 있는지 알기 어렵다는 한계가 있다.

서현식과 송인국(2011)은 지방정부의 SNS 활용이 지역주민과의 관계, 커뮤니케이션 증진과 행정의 관리 효과에 어떤 영향을 미치는지 파악하기 위해 SNS를 활용하는 구청직원 58명과 이를 사용하는 지역주민 51명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 분석결과, 행정직원은 SNS를 통해 지역주민의 피드백을 행정활동에 반영하고 있다고 응답한 반면, 지역주민들은 SNS를 적극적으로 활용하지 않기 때문에 피드백이 반영되지 않는다고 응답하였다. SNS를 통해 제공되는 메시지는 주로 문화행사나 체육행사와 같은 여가 혹은 취미생활을 위한 내용이었으며, 구청의 주요 일정 소개에 그친 것으로 확인되었다. 그러나 행정직원과 지역주민 모두 두 집단간 상호교환 관계가 커뮤니케이션 효과로 이어지고 있다고 평가하여 SNS를 통한 공공PR이 효과적으로 수행되기 위해서는 무엇보다도 두 집단 모두 관심을 가질 수 있는 내용 개발이 필요하다고 보았다.

그러나 공공PR 채널로서 공공기관의 소셜미디어 이용은 여러 가지 문제점이 있다. 최홍림과 이종혁(2010)은 정부기관 10곳[23]의 트위터 활동을 검토한 결과, 6가지의 행태를 발견하였다. 트위터 운영의 목적이 명확하지 않고, 일방적인 정보전달 매체로 활용되며, 정책과는 상관없는 이벤트 중심으로 운영되고, 기존의 언론보도에 대응하기 위해 트위터를 활용한다는 것이다. 이는 공공PR 채널로서 소셜미디어가 정부와 국민간의 쌍방향 커뮤니케이션을 도모하기에는 한계가 있음을 보여준다. SNS의 사용자간 관계맺기 특성상 SNS를 이용하고 특정 행정기관의 SNS와 관계를 맺은 사용자에 한해서만 그 효과가 발생할 수 있기 때문이다. 행정기관의 SNS와 관계를 맺은 사람들만 행정기관과 커뮤니케이션 할 수 있다는 것이다. 이는 전 국민을 대상으로 정부기관의 소셜미디어 활용을 강제하지 않는 이상 실효성을 담보할 수 없음을 의미한다.

공공PR 채널로서 소셜미디어의 한계는 매스미디어를 통한 공공PR의 중요성을 간과할 수 없게 만든다. 이러한 차원에서 김영욱(2010)은 광범위한 대중의 관심을 끌기 위해서는 매스미디어 위주의 커뮤니케이션 전략을 취하고, 특정 대상 위주로 우호적인 공중을 확대하기 위해서는 인터넷이나 소셜미디어와 같은 플랫폼을 사용해야 한다고 보았다. 문화체육관광부(2014. 7)도 매스미디어 가운데 특히 신문의 경우, 국민들에게 정부정책을 명확하면서도 상세하게 전달할 수 있으며, 대부분의 여론지도층이 신문을 이용하기 때문에 2, 3차 효과를 기대할 수 있다는 점에서 공공PR 채널로서 신문이 중요한

23 청와대, 보건복지부, 국토해양부, 환경부, 농림수산부, 경찰청, 기상청, 금융감독원, 국민권익위원회 등 10개 정부기관

기능을 수행한다고 보았다.

앞서 살펴본 공공PR 연구들을 종합해 보면 첫째, 최근에 이를수록 공공PR의 필요성과 중요성이 더욱 강조되고 있다. 오늘날 정부 등 공공기관은 국민의 삶 전반에 직·간접적인 영향력을 행사한다. 이는 정책이 아무리 훌륭하더라도 공중의 설득과 이해가 수반되지 않으면 공염불에 그칠 가능성이 높다는 것을 의미한다(김정헌, 2013: 160). 더욱이 정부정책의 형성과 집행 전 단계에 걸쳐 공중들의 관심과 지지가 많아지면서 정책에 대한 정보 제공은 물론이고 공중의 의견을 적극 수렴할 필요성이 증가하고 있다. 환경과의 적극적인 커뮤니케이션을 요구받고 있는 것이다. 둘째, 공공PR 연구들은 이를 담당하고 있는 PR부서와 PR담당자들의 PR에 대한 인식과 조직의 구조 등을 중요하게 보고 있다. 이는 PR주체들이 PR을 얼마만큼 이해하고 있는지에 따라 PR활동이 달라지기 때문이다. 셋째, 공공PR 연구 가운데 정책사례를 대상으로 한 연구들은 혐오시설 입지와 같은 갈등적 국책사업을 주로 다뤘던 것으로 확인되었다. 이는 정책이 이해당사자들의 갈등을 수반하기 때문이기도 하지만, 문화정책이나 환경정책 등 다른 분야의 정책 관련 연구는 간과되고 있음을 보여준다. 특히 우리나라의 경우, 11개의 유네스코 세계유산과 16개의 인류무형문화유산, 11개의 세계기록유산이 있음에도 관련 정책을 어떻게 알리고 있는지에 대한 실증적인 연구는 없었다.[24] 넷째, 공공PR의 가장 중요한 기능으로 정부와 공중간 쌍방향 커뮤니케이션을 들고 있다. 그러나 현실적으로 우리나라의 공공PR은 공보 위주의 일방향적인 커뮤니케이션에 집중하는 경향이 있으며, 최근 홈페이지나 소셜미디어 등 쌍방향 커뮤니케이션이 가능한 채널을 통한 공공PR이 시도되고 있음에도 진정한 의미의 쌍방향 커뮤니케이션이 이뤄지지 않는다는 데에 문제가 있다. 다섯째, 디지털 미디어의 발전과 기술의 발달로 공중과 정부간 커뮤니케이션 통로가 다양해지면서 보다 다양한 채널을 통한 공공PR이 요구되고 있다. 그러나 최근 공공PR 채널로 각광받는 소셜미디어는 기능적 차원에서 쌍방향 커뮤니케이션 채널로 적합하지만 실제 공공기관의 소셜미디어를 적극적으로 이용하는 공중이 제한되어 있을 뿐만 아니라 내용적 측면에서도 이벤트 위주의 단순공지형 정보들만 제공하고 있다는 점에서 한계가 있다. 따라서 PR활동과 목표에 맞는 맞춤형 채널의 사용이 요구되고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

24 2014년 12월 현재 우리나라에는 해인사장경판전(1995), 종묘(1995), 석굴암·불국사(1995), 창덕궁(1997), 수원화성(1997), 고창·화순·강화 고인돌유적(2000), 경주역사유적지구(2000), 제주 화산섬과 용암동굴(2007), 조선왕릉(2009), 한국의 역사마을: 하회와 양동(2010), 남한산성(2014) 등 11개의 세계유산이 있다. 또한 종묘제례 및 종묘제례악(2008), 판소리(2008), 강릉단오제(2008), 강강술래(2009), 남사당 놀이(2009), 영산재(2009), 처용무(2009), 제주 칠머리당 영등굿(2009), 가곡(2010), 대목장(2010), 매사냥술(2010), 줄타기(2011), 택견(2011), 하나산모시짜기(2011), 아리랑(2012), 김장문화(2013) 등 16개의 인류무형문화유산이 있다. 이외에도 훈민정음(1997), 조선왕조실록(1997), 직지심체요절(2001), 승정원 일기(2001), 고려대장경판 및 제경판(2007), 조선왕조 의궤(2007), 동의보감(2009), 일성록(2011), 5.18민주화운동 기록물(2011), 난중일기(2013), 새마을운동 기록물(2013) 등 11개의 세계기록유산이 있다.

제2절 개방체계로서 정치행정체계의 특성

1. 일반체계이론의 주요 개념

오늘날 다양한 사회체계에서 응용되고 있는 체계이론의 시초는 일반체계이론(General System Theory)이라고 할 수 있다. 스캇(Scott, 1963)은 현대조직이론의 대부분이 불가피하게 일반체계이론으로 이어진다고 하였다(Bertalanffy, 1968 재인용). 1947년 처음으로 언급되었던 일반체계이론은 당시 주류를 이루었던 기계론(Mechanism)적 접근법이 생명의 본질적 요소들을 무시하거나 부정한다는 제약을 극복하기 위해 유기체를 하나의 전체 혹은 체계로 간주하는 유기체론적 개념을 바탕으로 다양한 수준에서 조직의 원리를 발견하는 것이 생물학의 가장 중요한 목표라고 보았다(Bertalanffy, 1968). 이후 이러한 관점의 변화는 관리자의 통제 아래 움직인다는 기존의 기계적 조직에서 탈피하여 조직에 대한 더 많은 이해를 제공하는 계기가 되었다(황상재, 2006).

일반체계이론에서 가장 중요한 개념은 '체계(system)'와 '환경(environment)', '전체성(wholeness)', '상호작용성(interaction)'이다. 여기서 체계란 "상호작용하는 요소들의 복합체(complex of interesting elements)"를 말하며(Bertalanffy, 1956), 홀과 패간(Hall & Fagan, 1956: 18)은 체계를 "사물간 그리고 그들 속성간의 관계를 포함하는 사물의 집합체"라고 설명하였다(Chorley, 1962: B2 재인용). 또한 환경은 체계를 둘러싸고 있는 외부환경으로 "체계의 속성에 있어서의 변화가 체계에 영향을 미치고 있는 집합이며, 그러한 대상의 속성이 체계의 행태에 의해서 변화된 모든 대상의 집합"을 말한다(이용필, 1995). 즉, 환경은 체계를 제외한 모든 것을 일컫는 것으로 체계에 영향을 주는 모든 상황을 포함한다는 것이다. 이처럼 버틀란피는 체계와 환경을 중심으로 각각의 요소들을 고립시켜 분석했던 기존의 개별적 연구 경향에서 벗어나 체계를 구성하는 구성요소들의 상호작용을 전체적으로 파악하였다.

여기서 말하는 '상호작용성(interaction)'은 체계와 환경간의 물질 교환을 말한다. 버틀란피(Bertalanffy, 1968)는 본질적으로 모든 생명유기체는 개방체계를 가지며, 끊임없는 유입과 유출을 통해 그들 자신을 유지한다고 보았다. 체계는 개방체계(open system)와 폐쇄체계(closed system)로 구분되며, 체계의 개방정도는 환경과 체계간의 상호작용에 영향을 미친다. 즉, 개방체계는 환경과 지속적으로 정보를 교환하는 시스템으로 환경으로부터 정보를 얻고 이 원재료(raw material)를 변형한 생산물을 환경으로 내보내는 반면, 폐쇄체계는 환경으로부터 완전히 고립되어 있는 체계로 환경과 정보 및 에너지를 교환하지 않는다(Rogers & Rogers, 1976: 51). 이처럼 개방체계와 폐쇄체계는 체계와 환경의 상호교환 여부를 기준으로 구분된다. 그리고 버틀란피는 생명유기체가 유

입과 유출을 통해 생명을 유지하는 것과 같이 체계를 환경과 분절되어 체계와 환경간의 상호교류가 이뤄지지 않는 폐쇄체계가 아닌 환경과 상호작용 하는 열린 체계로 보았다. 즉, 체계는 환경으로부터 어떤 형태의 에너지를 유입하고, 이를 변환(throughput)시킨 물질을 환경에 배출함으로써 상호작용을 한다는 것이다.

이처럼 체계이론에서 강조하고 있는 전체성은 단순히 부분들의 합을 의미하는 것이 아니라 부분이 체계 전체와 어떤 관계를 가지고 있는지 그 관계성에 초점을 맞춘다(유민봉, 2005). 즉, 체계 내의 각 구성요소들이 상호의존과 협조를 통해 체계의 전체적 입장에서 환경과 교류한다는 전체성에 주목한 것이다. 이러한 전체성과 상호의존성은 체계의 유지를 위해 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 체계는 다른 하부체계들간의 관계에 영향을 받고, 이를 고려하지 않을 경우에는 전체에 관한 중요한 것을 누락시키는 결과를 초래하기 때문이다(유재웅, 2010: 30).

한편, 버틀란피(Bertalanffy, 1968)는 모든 생명유기체는 구성요소들을 생성하거나 파괴하면서 안정상태를 유지한다고 보았다. 환경과의 상호작용을 통해 체계를 구성하는 다양한 변수들을 안정상태로 유지시키려는 체계유지(system maintenance)의 관성을 가지고 있다는 것이다. 즉, 체계는 환경과의 투입과 산출을 통해 평형(balance)을 유지하려고 한다는 것이다. 또한 체계는 자기규제(system regulation)를 통해 등종국성(equifinality)의 원리를 실현한다고 보았다. 최초의 조건에 의해 최종 상태가 결정되는 폐쇄체계와 달리 개방체계는 최초의 조건과 방식이 다르더라도 동일한 상황에 이른다는 것이다. 이처럼 체계는 자기규제를 통해 체계 내에서 전문화된 역할과 기능을 수행한다. 자기규제는 상호의존(interdependence)과 함께 전체 체계가 적절하게 운영되고 스스로 규제할 수 있도록 상호관계를 가져야하며, 이로써 목표를 성취할 수 있다(Baran & Davis, 2006). 여기서 말하는 자기규제는 본래 공학상의 용어로 수온을 일정하게 유지하기 위해 수온이 내려가면 전열기가 작동하여 수온이 올라가고, 수온이 높아지면 스위치가 꺼지는 것을 의미한다(황상재, 2006). 즉, 체계는 환경에 산출을 전달하는데 이러한 산출은 환경으로부터의 환류작용(feedback)을 통해 또 다른 투입요인에 영향을 미침으로써(김용직, 2012) 균형상태를 추구한다는 것이다.

종합적으로 일반체계이론은 체계와 환경의 상호작용, 이러한 상호작용을 통한 전체성, 개방성의 개념을 통해 체계와 환경의 관계를 설명한다. 체계는 환경으로부터 정보나 물질을 투입받고, 체계는 환경으로부터 얻은 투입을 처리과정을 통해 해결방안을 찾아 체계의 평형을 회복하기 위해 이를 환경에 산출하며, 산출이 투입된 내용을 해결했는지 확인하기 위해 환경으로부터 피드백을 받는다는 것이다. 그리고 이러한 일련의 과정을 통해 체계와 환경은 상호간의 이해와 요구를 주고받고, 이러한 교류는 체계의 평형이 이루어질 때까지 계속하여 되풀이된다는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

일반체계이론은 현대사회와 같이 환경이 복잡하고 다원화된 사회에 시사하는 바가 크다. 오늘날 모든 체계는 개방체계를 가지기 때문이다. 특히 환경과의 관계가 조직의 생존과 번영을 좌우하는 요소로 인식됨에 따라(Aldrich, 1979; Jackson, 1987) 조직과 환경간의 상호작용은 더욱 강조되고 있다.

2. 정치행정체계의 특성

사회는 다양한 개인들과 집단들이 정치, 경제, 행정 등 수많은 제도들을 중심으로 끊임없이 상호작용 하고 있기 때문에 사회현상을 이해하고 체계적으로 설명하는 것은 매우 어렵다(안해균, 1986). 이와 같이 복잡한 사회체계를 이해하기 위해서는 사회체계를 구성하는 다양한 하부체계들과 그들의 관계에 대한 이해가 수반되어야 한다. 이러한 논의들은 사회체계에 대한 체계이론의 접목을 가능하게 했고, 각각의 하부체계에 대한 연구들은 사회체계의 복잡성과 역동성을 보다 잘 설명해 줄 수 있는 토대가 되고 있다. 같은 맥락에서 버틀란피(Bertalanffy, 1968)는 조직, 전체성, 방향성, 합목적론, 분화와 같은 개념들이 오늘날 생물과학, 행동과학, 사회과학 분야 전반에 나타나고 있으며, 이러한 개념들은 사회집단을 설명하는 필수 개념이라고 보았다.

체계이론의 관점에서 사회를 구성하는 하부체계를 설명하려는 시도는 다양하게 나타나고 있다. 특히 정치체계론자들은 버틀란피의 체계(system) 개념을 따르고 있으면서도(Mackenzie, 1967), 이들의 연구 초점이 체계의 구성단위와 이들간의 관계에 맞춰져 있기 때문에 각기 다른 술어와 개념을 사용하고 있다(조명현, 1986). 대표적으로 이스턴(Easton)은 정치학에 체계이론을 성공적으로 이식했다고 평가된다(Chilcote, 1994). 이스턴은 1953년 <정치체계(The Political System)>를 통해 정치학의 일반이론 사례를 제시하고, 1965년에 <정치체계분석틀(A Framework for Political Analysis)>을 제시함으로써 정치현상을 설명하였다(Chilcote, 1994).

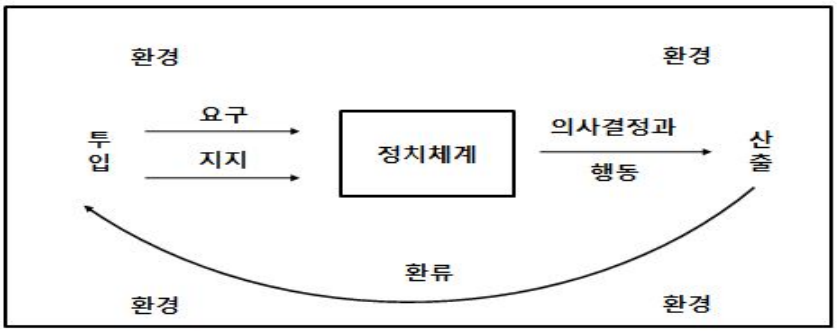


그림 1. 이스턴(Easton, 1965)의 <정치체계도>

이스턴에 따르면, 정치체계는 개방체계로 환경의 영향을 받는다. 여기서 말하는 환경은 경제체계, 사회체계, 문화체계 등 정치외적인 요소를 말하며, 이는 크게 국내 환경과 국제 환경으로 구분된다. 또한 정치체계는 상호의존(interaction) 관계를 가지며, 이러한 관계를 통해 '가치들이 사회를 위해 권위적으로 분배된다(values are authoritatively allocated for a society)'고 보았다. 이스턴은 정치체계에 참여하는 개개인이 아닌 체계의 관점에서 상호작용관계에 초점을 두고 있다(조명현, 1986: 61). 이에 따라 정치체계는 환경으로부터 정책결정자들이 어떠한 행위를 해줄 것에 대한 요구(demand)와 정치체계를 구성하는 요소들에 대한 우호적인 행태 및 태도를 의미하는 지지(support)를 투입(input)받고, 정책결정자들은 요구와 지지를 바탕으로 결정(decision)이나 행동(actions)을 환경에 산출(output)한다. 산출된 내용은 다시 환류(feedback)되어 정치체계에 투입되고 이러한 일련의 과정이 평형을 이룰 때까지 상호작용이 반복된다는 것이다. 여기서 요구는 더 나은 생활수준, 고용에 대한 기대감 등을 말하며, 지지는 세금 납부에 대한 국민의 동의, 공적 생활에 대한 참여 등을 말한다. 또한 산출은 정책결정, 법률통과, 세금부과 등을 포함하는 정부의 결정과 행동을 말한다. 이러한 산출에 대해 조명현(1986: 69)은 요구에 대한 반응 혹은 요구의 충족 또는 억제로 볼 수 있다고 하였다.

특히 이스턴은 변화하는 환경 속에서 정치체계가 어떻게 계속 유지되고 있는지 규명하기 위해 투입에 지대한 관심을 가졌다. 투입의 한 요소인 요구는 정치체계를 정당화시킬 수 있는 구성요인으로, 정치체계가 개인과 집단의 요구를 충족시키지 못할 경우, 사람들은 체계의 필요성을 인식하지 못하기 때문에 투입기능은 정치체계의 존재 이유가 되며, 요구는 정치체계로 하여금 긴장을 유발시키는 요인이 되기도 한다(조명현, 1986: 66-67). 같은 맥락에서 김용직(2012)도 지지는 체계가 작동하고 존속하는 데에 도움을 줄 수 있는 요인인 반면에 요구는 일종의 도전적 요인이 된다고 하였다.

이러한 정치체계론은 국가의 정치적 행위와 영향력만 정치영역에 속한다는 미시적 관점에서 벗어나 국가를 구성하는 개별 국민들의 영향력을 포함하여 정치의 영역을 보다 광범위하게 확장시켜 정치현상을 설명했다는 데에 의의가 있다. 즉, 정치체계가 환경과 어떻게 상호작용하면서 작동되는지를 투입과 산출로 간결하게 설명했다는 것이다. 동시에 복잡하고 역동적인 정치현상을 투입과 산출이라는 단순한 도식으로 설명했다는 비판을 받기도 한다. 대표적으로 헤이우드(Heywood, 2007)는 이스턴이 투입에 일치되는 산출에 의존하고 정치체계가 장기적으로 균형적이고 안정적이라고 보고 있지만, 실제 현실 정치에서 정당과 이익집단이 문지기(gatekeeper)로서 투입의 흐름을 조절하고 여론을 관리한다는 점에서 정치현상은 체계이론에서 주장하는 것보다 훨씬 더 복잡하다고 하였다. 정치체계론이 정치체계가 환경과의 상호작용 속에서 어떻게 작동되고 있는지 설명하는 데에는 유용하지만 정치현상의 복잡성과 동태성은 설명하지 못한다는 것이

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다. 또한 백상건(1975)은 이스턴의 투입, 산출개념이 대중사회를 전제로 하기 때문에 시민사회의 동질성 상실과 체계 내 이질적 대중들을 어떻게 이해해야 하는지에 대한 설명이 부족하고, 사회변동을 파악할 수 없다는 한계가 있다고 하였다.

정치현상을 체계이론으로 설명한 다른 학자들로 알몬드와 포웰(Almond & Powell, 1966)이 있다.[25] 이들은 이스턴의 정치체계를 기초로 베버(Weber)와 파슨스(Parsons)의 이론을 적용하여 정치체계의 기능과 구조를 분석했다는 점에서 이스턴의 정치체계이론과 차별성이 있다(김용직, 2012; 이용필, 1995; Chilcote, 1994). 또한 이들은 거대 이론에서 벗어나 중범위 이론에 초점을 맞추어 비교정치학에 실질적으로 더 많은 영향을 미쳤다고 평가되고 있다(Chilcote, 1994). 이들에 따르면, 체계는 구성요소들간의 상호의존성을 말하며, 상호의존성은 체계를 구성하는 요소의 성격 변화가 체계의 다른 구성요소와 체계 전체에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 정치체계는 기본적으로 이익집단, 정당, 입법부, 행정부, 관료, 재판소 등 6개 제도로 구성되어 있으며, 합법적인 강제력을 사용할 수 있다. 즉, 법률과 시행에 대한 복종이나 성과를 강요할 수 있다는 것이다. 특히 정치적 엘리트들은 국가의 팽창과 안정, 사회복지, 타집단에 대한 자기권력의 확대 강화와 정치에 대한 대중의 참여 증대 등에 관심을 두는데, 이는 정치가로서 법률제정, 법률시행, 외교 및 국방정책 등과 같은 강제행위와 관련되기 때문이라고 보았다.

알몬드와 포웰은 이스턴과 달리 정치체계에서의 역할(roles)을 중요하게 보았다. 여기서 역할은 정치체계의 상호작용 단위를 말한다. 이를테면, 가족 내에서 아버지 역할을 하는 사람이 가정 밖에서 또 다른 역할을 수행하는 것처럼 정치체계는 국민, 투표자, 입법자, 법관의 역할을 수행하며 이러한 개체들이 또다시 다른 사회체계 내에서 특정한 역할을 수행한다는 것이다. 그리고 이들은 정치적 커뮤니케이션에 참여하고 이익집단을 형성하여 투표하고 세금을 납부함으로써 정치적 역할을 수행한다고 하였다. 또한 알몬드와 포웰은 구조(structure)와 정치문화(political culture)라는 개념을 도입하였다. 구조란 정치체계를 구성하는 관찰 가능한 활동을 말하고, 이러한 활동들은 일정한 규칙이 있다고 하였다. 정치적 활동의 경우, 개인의 모든 활동을 의미하는 것이 아니라 정치과정에 포함된 활동만을 의미하며, 서로 관련된 여러 역할들의 특수한 혼합체를 구조라고 보았다. 그리고 정치체계 연구를 위해서는 체계의 실제행동은 물론 체계의 성향을 의미하는 정치문화를 알아야 한다고 하였다. 정치문화는 일부 국민에게 발견되는 특수한 성향과 유형은 물론 전 국민 사이에 보급된 태도, 신념, 가치 등이 포함된다.

이러한 개념들을 바탕으로 알몬드와 포웰은 정치체계가 상호작용적인 역할, 구조, 여

25 알몬드(Almond)는 1953년 이스턴이 <정치체계(The Political System)>을 발간한 이후 1956년에 정치체계를 토대로 구조 및 기능과 연관된 일련의 개념들에 의존하여 새로운 이론적 공식을 제시했다. 이러한 이론이 정교화되어 비교정치학 분야의 전문가들이 널리 사용하고 있는 책이 바로 1966년에 알몬드와 포웰의 <비교정치학(Comparative Politics)>이다.

러 하위체계와 이들간의 상호작용에 영향을 미치는 저변에 깔린 심리적 성향으로 구성된다고 하였다. 그리고 이러한 과정은 환경이나 정치체계 자체에서 나오는 투입, 체계 내에서의 전환, 환경으로의 산출 등으로 구성되며, 산출은 환경에 변화를 주고 이것은 다시 정치체계에 영향을 미친다고 보았다. 또한 이들은 이스턴이 투입의 유형으로 보았던 요구와 지지를 세분화하였다. 요구는 재화와 서비스의 배분에 대한 요구, 행태의 규제에 대한 요구, 정치체계 참여에 대한 요구, 커뮤니케이션 및 정보에 대한 요구 등 4개로 체계화하였고, 지지는 물질적 지지, 법규 복종, 참여적 지지, 정치커뮤니케이션에 대한 유의, 공적권위, 상징, 의식에 대한 복종 또는 존경의 표시 등 4개로 분류하였다. 전환과정의 경우에도 이익표출, 이익취합, 법칙규정, 법칙적용, 법칙판결, 커뮤니케이션 등 6가지 기능에 따라 분류가 가능하다고 하였다. 이처럼 알몬드와 포웰은 이스턴의 정치체계모형을 바탕으로 하면서도 그 기능적 차원을 분화시켜 정치현상을 설명하였다. 그러나 그로스(Groth, 1970)는 알몬드와 포웰의 연구에 대해 체계와 경계의 규정 즉, 용어가 모호하고, 정치적 관계의 확정이 어려우며, 사실과 가치를 혼용한다고 지적하였다. 파이너(Finer, 1969-1970: 4)도 용어의 모호성을 지적하면서 체계적 접근이 아니더라도 정치현상을 보다 명확하게 설명할 수 있다고 비판하였다.

정치체계를 연구한 학자들의 공통적인 견해는 정치체계가 다른 사회체계 혹은 하위체계들로 둘러싸여 있으며 그것들과 상호작용 한다는 점에서 개방체계로 보았다는 것이다(김용직, 2012).[26] 이는 버틀란피가 체계를 유기생물체인 개방체계로 간주한 것과 일치한다. 또한 투입-전환-산출 모형을 통해 정치과정을 설명한다는 점에서 공통점이 있다. 이러한 모형은 정치체계와 환경의 커뮤니케이션 즉, 쌍방향 커뮤니케이션을 통해 체계의 유지와 안정에 기여하고 있음을 보여준다. 대표적인 사례로 친환경 급식운동을 들 수 있다. 2003년 제주도내 한 중학교 운영위원회의 '친환경 유기농 급식 준비위원회' 구성을 시작으로 '친환경 우리농산물 학교급식 제주연대'가 조직되고, 2004년 도민 1만 1,505명의 서명을 받아 조례 제정을 위한 주민발의가 이루어진 후 같은 해 7월 '제주도 친환경 우리농산물 학교급식 사용에 관한 지원 조례'가 제정되었다(한겨레, 2010. 3. 7). 이는 지역주민들의 요구가 정치체계에 투입되어 정책으로 산출된 사례로 '친환경 무상급식'은 2010년 6월에 실시된 제주지방선거의 주요 공약으로 작용하였다.

한편, 국내에서는 제1공화국부터 제5공화국까지 정치행정체계를 분석한 안해균(1986)의 연구가 있다. 그는 한국과 같이 정치현상과 행정현상을 구분하기 어려운 국가는 정치행정의 통합현상을 분석해야 한다고 보면서 정치행정과정의 모형을 제시하였다. 안해균의 모형은 투입(input)과 전환과정(conversion process), 산출(output), 피드백(feedbac

26 정치체계이론을 연구한 학자들 가운데 카플란(Kaplan)은 "세계는 개방체계인 반면 체계모형은 항상 폐쇄체계"라고 보면서 체계를 개방체계로 보았던 이스턴(Easton), 알몬드와 포웰(Almond & Powell), 도이치(Deutsch)와 입장을 달리하고 있다.

k)으로 구성된다. 그는 환경의 성격을 구분하지 않고 단일하게 보았던 이스턴과 달리 투입에 있어서 환경을 구성하는 사회의 분화에 따른 집단의 분화를 고려하였다. 환경으로서 사회를 통일된 하나의 덩어리로 규정한 것이 아니라 사회를 구성하는 집단들의 다양성을 고려한 것이다. 그에 따르면, 사회가 다양한 사회집단과 이익집단으로 분화될수록 투입내용이 특정적(specific)이고 그 양도 증가하며, 투입 방법 또한 고도화된다고 하였다. 반면에 사회가 미분화될수록 투입내용이 모호할 뿐만 아니라 총체적이며, 비교적 극단적으로 나타난다고 하였다. 환경을 구성하는 요소들의 속성에 따라 투입내용의 성격이나 방식이 달라진다는 것이다.

산출과 관련하여 그는 환경으로부터의 투입에 산출이 조응해야 하며, 그 과정에서 전환과정과 피드백이 고려되어야 한다고 보았다. 여기서 전환과정은 투입내용에 상응하는 산출의 기능과 사회체제를 의도하는 방향으로 유도하기 위한 산출의 기능으로 구분된다. 즉, 산출은 투입내용을 반영해야 하며, 사회체제의 목표에 따라 그 방향이 달라질 수 있다고 본 것이다. 그리고 투입에 상응하기 위해 정치행정체제는 내적 분화가 일어나고, 사회를 구성하는 제 부분의 변동과 유도, 목표 달성을 위한 분화가 촉진된다고 하였다. 또한 정치행정체제의 내용 분화는 목표 설정과 달성을 위한 정책결정 및 정책의 집행과 통제를 위한 분화가 일어난다고 하였다. 결과적으로 이러한 분화는 정치행정체제의 역할과 기능을 다양화시키고, 체계 내적인 상호작용도 복잡하게 만든다고 보았다. 따라서 정치행정체제가 환경으로부터의 투입에 반응하고, 사회변동 유도의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 먼저 사회체계 내의 인적, 물적 에너지를 통합하고, 이차적으로 정치행정체계 내의 인적, 물적 에너지를 통합해야 한다고 주장하였다.

한편, 유민봉(2005)은 행정을 전체적으로 이해하고, 각 하부체계의 기능과 관계를 이해하기 위해 체계이론을 바탕으로 <행정체제모형>을 제시하였다. 그는 체계론적 관점에서 행정은 정치적 결정의 집행기능 이외에 가치배분의 정책결정도 수행하기 때문에 관련 환경으로부터 영향을 받을 수밖에 없다고 보았다. 더욱이 오늘날의 환경은 빠르게 변화하고 복잡하며 불확실할 뿐만 아니라 다양한 이해당사자들로 구성되어 있기 때문에 행정은 과거 어느 때보다도 환경에 유연하게 적응할 필요가 있다고 하였다. 행정이 국민의 요구와 기대에 부응하고, 그들로부터 지지를 얻어야만 정책의 정당성 확보는 물론 원활한 정책 집행이 가능하기 때문이다.

유민봉의 행정체제모형에 따르면, 외부환경은 정치적 환경, 법적 환경, 경제적 환경, 사회적 환경, 기술적 환경, 글로벌 환경 등 '일반환경'과 대통령, 국회, 법원, 언론기관, 국민, 시민단체, 정당, 이익집단과 같은 '과업환경'으로 구성된다. 또한 환경으로부터 법규, 자원, 요구, 지지가 투입되고, 조직시스템, 지원시스템, 집행시스템, 결정시스템을 통해 전환과정을 거쳐 정책과 재화, 서비스가 산출된다. 그리고 이러한 산출내용에 대

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

한 피드백이 다시 체계로 투입된다. 그러나 그는 행정현상에 대한 체계이론적 접근방법이 두 가지 관점에서 한계가 있어 적용상의 한계가 있다고 지적하였다. 첫째, 전체성을 강조하는 체계이론의 특성상 부분들의 유기적 관계 규명은 효과적이나 개인 차원의 미시적 현상은 경시될 수 있다는 것이다. 둘째, 현실적으로 행정체계의 경계가 분명하게 구분되지 않으며, 경계가 사변적이고 개념적으로 구성된다는 것이다.

행정체계의 중요한 특성은 행정체계와 환경간의 상호작용이 행정체계의 구조와 기능에 영향을 미친다는 것이다. 환경의 변화와 요구에 따라 새로운 부서가 생겨나기도 하고 없어지기도 하며, 조직의 명칭이 변경되기도 하고, 사업 예산이 증가되거나 감소되기도 한다. 일례로 제주의 경우, 지난 2006년 제주지역에 고도의 자치권을 부여하고, 사람, 상품, 자본의 자유로운 이동과 기업 활동의 편의를 보장하는 국제자유도시를 출범시켜 도민의 복지증진과 국가발전에 이바지한다는 목적으로 기존의 4개 시, 군을 폐지하고 2개 행정시로 행정계층구조를 개편하였다. 또한 2007년 세계자연유산 등재 이후 세계유산을 통합적으로 관리할 수 있는 기구 설립의 필요성에 대한 IUCN의 권고에 따라 <제주세계유산센터>를 건립하고 기존에 제주특별자치도 세계유산관리본부에서 수행해오던 모든 업무를 이관한 바 있다. 이처럼 행정체계는 환경의 변화와 요구에 영향을 받으며 구조와 기능을 변화시킨다.

정치행정체계에 관한 연구들은 체계를 유지하고 발전시키기 위해서는 체계를 둘러싸고 있는 환경의 변화에 대응하고 요구를 수용하는 등 환경과 지속적인 상호작용을 해야 한다고 주장한다. 이는 사회체계를 구성하고 있는 정치체계, 경제체계, 행정체계 등 다양한 체계들이 각각의 체계들을 둘러싼 환경과 상호작용을 해야만 체계의 유지와 발전을 도모할 수 있음을 의미한다. 다시 말해, 환경에 대한 관심과 환경에의 적응 정도에 따라 조직의 존폐가 결정된다는 것이다(Aldrich, 1979). 이러한 관점에서 안해균(1986)은 행정체계가 환경 변화에 따라가지 못하면 사회적 갈등과 혼란이 초래되며, 환경으로부터의 투입을 고려하지 않은 채 행정체계만을 위한 산출을 고집할 경우에는 체제의 붕괴를 초래할 수 있다고 하였다. 결과적으로 체계의 유지와 발전을 위해서는 환경으로부터의 투입과 산출이 지속적으로 이루어져야 함은 물론이고 피드백을 통해 체계의 균형을 도모해야 한다. 이것이 오늘날 경영, 정치, 행정 전 분야에 걸쳐 조직의 생사를 결정하는 요인으로 PR활동을 꼽는 이유이다.

3. 정치행정체계에서 PR부서의 역할

정치행정체계는 국가를 구동하는 중요한 핵심체계로 국민의 삶에 밀접한 관계가 있는 분야인 만큼 정치, 행정 정보를 국민에게 알리는 것은 매우 중요할 수밖에 없다. 또

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

한 정치행정체계는 국민들로부터의 지지와 협조를 얻을 때 효율적으로 수행된다. 이처럼 오늘날의 행정은 조직의 개방성을 강조하는데, 이는 정부가 각종 정책과 계획을 효율적으로 집행하는 것뿐만 아니라 국민들과의 관계를 원활하게 유지해야 함을 의미한다(박병식, 2000; 윤정길, 2000, 이강웅, 2002, 정원영·이원규, 1997). 이에 따라 공공PR은 효과적인 행정 집행과 구성원들간의 대응성 강화를 위한 수단으로 받아들여졌고(박병식, 2000), 조직 구성요소들간의 관계에 대한 중요성은 체계이론을 PR이론 구축의 핵심틀로 인식하게 만들었다(김정헌, 2005; Grunig & Hunt, 1984; Witmer, 2006).

모든 체계가 경험적으로 인지하고 있듯이 오늘날 모든 체계는 혼자서 온전히 존재할 수 없다. 이는 체계와 체계를 둘러싸고 있는 환경과의 관계를 포함한 전체 체계에 주목할 수밖에 없음을 의미한다. 특히 생존과 번영을 위해 환경의 변화를 감지하고 대응하며 환경과의 상호 조화를 도모해야 하는 체계의 입장에서 체계이론은 동태적인 환경을 체계적으로 분석할 수 있는 유용한 방법론이라 할 수 있다. 이러한 체계이론은 개별적 차원이 아닌 전체적 차원에서 조직을 설명하며, 조직과 환경간의 상호교환성을 중요하게 판단한다. 김정헌(2005)은 이러한 상호교환적 속성이 관계성을 규정할 수 있는 요소로 기능하며, 커뮤니케이션은 조직을 구성하는 구성요소들간의 관계성과 체계의 기능을 결정하는 중요한 요소로 작용한다고 보았다. 이러한 커뮤니케이션 기능은 대부분 조직의 PR부서이 수행한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

체계이론에 따르면, PR부서는 조직과 환경의 경계선(boundary)에 위치하면서 이들의 상호작용을 돕는 역할을 수행한다. 유재웅(2010: 31)은 PR부서가 조직과 공중 간의 호의적인 관계 형성을 위해 한 발은 조직 내에 또 다른 한 발은 조직 밖에 놓고 조직과 공중 간 가교 역할을 수행한다는 점에서 경계의 위치에 있다고 보았다. PR부서가 조직과 환경간의 상호작용을 돕는다는 것이다(성민정, 2006: 275).

이러한 PR부서의 역할은 환경의 성격에 따라 달라진다. PR의 과정과 기능은 조직을 둘러싼 환경과의 관계가 기본 바탕이 되기 때문이다(Cutlip, Center & Broom, 1994; Grunig & Hunt, 1984). 과거에는 공공기관이 공공정책을 매스미디어를 통해 사회구성원들에게 일방적으로 전달하더라도 크게 문제가 되지 않았다. 조직이 환경에 대해서 알 필요가 없었고 그러한 노력이 요구되지도 않았기 때문이다. 이러한 환경에서는 체계든 하부체계든 일반적으로 중앙집권화되고(centralized) 형식화되어(formalized) 있으며, 계층화되어(stratified) 있고, 덜 복잡한 구조를 갖기 때문에 커뮤니케이션 체계는 대체로 위에서 아래로 내려오는 하향 커뮤니케이션(downward communication)으로 이루어진다(Grunig & Hunt, 1984: 253). 이에 따라 대부분의 공공기관은 공보실을 두어 퍼블리시티를 통해 조직의 정책과 결정을 알리는 공보의 역할에 치중해 왔다. 위트머(Witmer, 2006: 317)는 폐쇄체계의 예로 태엽시계를 들면서 외부 환경을 알려고 하거

나 적응하려고 하지 않는다고 하였다. 이러한 폐쇄체계 환경에서 조직의 PR 목적은 환경의 변화를 추구하는 것에 국한되며, 이에 따라 PR은 우호적인 조직 이미지의 제고와 유지에 집중되고, 그 수단으로는 주로 일상적인 보도자료의 배포와 전통적인 사후반응적(reactive) PR이 활용된다(최윤희, 2011). 조직적 측면에서도 폐쇄조직에서는 전문성이 떨어지는 사람이 PR부서의 운영과 책임을 맡게 되는 현상이 빈번히 발생한다(Lauzen & Dozier, 1992; 조정열, 2004: 50 재인용). 이로 인해 조직과 이해공중의 관계 증진을 위한 경영적 기능이 아니라 단순하게 정보를 제공하는 기술적 지원에 그치게 된다는 것이다.

한편, 사회의 규모가 커지고 사회구성원들의 지적 수준의 향상으로 사회 참여가 증가하면서 정치행정체계와 공중간의 커뮤니케이션은 더욱 중요하게 여겨지고 있다. 과거 일방적으로 하달되었던 정치정보나 정책정보들에 대한 시민들의 권리나 요구의 증가와 함께 정치행정체계에 있어서 쌍방향 커뮤니케이션이 필수요소로 여겨지기 시작한 것이다. 이는 공중과의 쌍방향 커뮤니케이션이 여론 형성에 기여할 수 있다는 점에서 정치행정체계의 효율성을 확보하는 데에도 긍정적으로 작용할 수 있기 때문이다. 이러한 개방체계 환경에서의 PR부서는 조직과 공중 사이에서 유용한 중매인(middleman) 혹은 촉매제(catalyst) 역할을 수행한다(Steinberg, 1958). 즉, PR실무자들은 기업과 환경의 경계에서 환경의 변화를 조직에게 알리고, 조직의 변화를 환경에 적극적으로 알리는 역할을 수행한다는 것이다(성민정, 2006; 신호창·이두원·조성은, 2011; 이강웅, 2002).

또한 최윤희는 기업이 투입과 내부 순환과정을 거쳐 환경에 내보낸 산출이 공중에게 영향을 미치고, 공중이 이에 반응을 보일 때 PR문제가 발생한다고 하였다. 즉, 기업의 산출내용이 공중의 인식과 태도, 행동에 영향을 미쳐 이러한 피드백이 다시 기업에게 투입될 때 어떻게 PR할 것인지를 고려한다는 것이다. 이러한 공중의 반응은 기업이 제공한 메시지가 어느 정도 이해되고 수용되었는지를 가늠하게 해주며, 이것은 커뮤니케이션에 있어서의 피드백을 의미한다(이강웅, 2002: 7). 또한 피드백이 기업에 제공되었을 때 기업은 새로운 PR을 실시하여 또 다른 산출을 공중에게 내보냄으로써 공중으로부터 또 다른 피드백을 요구하며, 이러한 일련의 과정을 거쳐 기업의 안정을 유지하게 한다. 즉, 개방체계 조직은 환경에 대응하고 적응함으로써 생존을 추구하며, 투입과 산출을 통해 항상성을 유지하려고 한다는 것이다(Witmer, 2006: 317).

또한 PR실무자들은 조직의 목표 달성을 위해 필요한 정보를 보유하고 있는 공중과 좋은 관계를 형성하려고 노력한다(Guth & Marsh, 2007: 95). 조직의 결정과 계획을 직접 대인 접촉 또는 미디어를 통해 공중에게 제공하고, 공중의 여론이나 견해를 조직의 정책결정권자에게 전달하면서 상호관계를 형성하는 것이다. 이에 따라 PR부서는 조직이 수행하는 정책과 활동을 보도자료를 통해 알리거나 설명회 등을 통해 직접 알릴

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

뿐만 아니라 시민들과 직접적인 관계를 맺고 이들로부터 정치나 정책에 대한 정보를 얻으며, 언론의 보도내용을 스크랩하면서 환경의 변화를 주시한다. 실제 기업과 공공기관을 막론하고 어느 조직이던지 보도자료 작성과 조직 관련 기사의 스크랩 및 분석은 PR활동에서 가장 큰 부분을 차지한다(최윤희, 1996). 특히 조직과 공중의 관계에 영향을 미치는 변화를 예견하고 발견하기 위한 측면에서 환경을 관찰하는 것은 매우 중요하다. 환경을 관찰해야만 환경의 변화에 조직이 대응할 수 있기 때문이다(Baran & Davis, 2006). 이러한 차원에서 버네이즈(Bernays)는 PR실무자를 '여론을 조정하는 기술을 가진 사회 전문가(societal technicians)'라고 보았고, 로빈슨(Robinson)은 '개인 혹은 집단의 행동과 태도를 변화 혹은 유지시키기 위해 노력하는 사람'이라고 보았다(Jackson, 1987: 311-312). 이외에도 조직은 각종 여론조사를 통해 조직의 활동이나 사업에 대한 시민들의 반응과 생각을 얻는다. 그루닉과 헌트(Grunig & Hunt, 1984: 11)는 공중들이 조직에 대해 어떻게 생각하고 있는지 파악하기 위해 PR실무자들이 여론조사를 하거나 사람들과 비공식적인 대화를 나눈다고 하였다.

이러한 논의들은 정치행정체계에서 PR부서의 역할과 활동이 환경의 성격에 따라 결정된다는 것을 보여준다. 특히 오늘날과 같이 다양한 매체가 출현하고 정보획득이 용이해진 현대사회에서는 조직의 일방적인 하달형 커뮤니케이션이 오히려 조직의 생존과 발전을 저해할 수 있다. 또한 조직과 공중의 규모가 확대되고 이들이 상호간에 미치는 영향력이 커지고 복잡해지고 있기 때문에 체계와 환경간 적극적인 커뮤니케이션은 더욱 요구된다. 이에 따라 조직과 공중을 매개하는 중개자로서 PR실무자의 역할은 더욱 중요할 수밖에 없다.

더욱이 지방자치제의 도입과 함께 지방자치단체 PR부서의 역할은 더욱 강조되고 있다. 지방자치의 궁극적인 목적인 지역복지의 극대화를 위해 정책을 결정하고 집행해야 하기 때문이다(안용식 등, 2006: 60). 이를 위해서는 무엇보다도 지역주민들이 무엇을 원하고 있는지 파악하고, 이들의 의견과 요구가 어떻게 수렴되고 있는지를 알려주어야 한다. 즉, 지역주민들의 요구와 의견이 정책에 잘 투입되도록 함과 동시에 지역주민들을 위해 적극적인 봉사를 산출해야 한다는 것이다(정성근, 2002). 따라서 지방정부는 각종 정책과 사업의 계획부터 집행에 이르는 전 과정에서 모든 정보를 지역주민에게 제공해야 하며, 지역주민들과 긴밀한 논의와 합리적인 조정과정을 거쳐 정책을 수립, 집행해야 한다. 지역사회라는 체계 안에서 지역주민들은 지역사회를 구성하는 가장 중요한 사회구성원으로 지방정치와 지방행정의 주요 대상이 되기 때문이다.

오늘날 지역주민의 이해와 협조 없이는 지방정부가 본연의 역할을 제대로 수행할 수 없다. 이들의 지지와 협조가 이루어지지 않을 경우, 지방정부의 정책과 사업은 실패로 끝날 가능성이 높기 때문이다. 특히 행정수요가 급증하고 있는 지방자치시대에서 지방

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

정부의 PR활동은 정책이나 사업의 형성, 결정, 집행 등에 관한 정보를 포괄적으로 파악하고, 지역주민들의 요구를 끊임없이 분석할 것이 요구되기 때문에 지방정부의 PR부서는 더욱 중요할 수밖에 없다(정성근, 2002).

제3절 공공PR채널로서 지역언론의 역할

1. 지역언론의 일반적 역할론에 관한 논의

지역언론의 기능을 살펴보기 위해서는 먼저 일반적인 언론의 기능에 대해 살펴볼 필요가 있다. 매스미디어의 기능에 대하여 라이트(Wright, 1964: 97)는 환경감시기능, 상관조정기능, 사회유산 전수기능, 오락기능 등 4가지를 들었다. 또한 맥퀘일(McQuail, 1983: 79)은 정보제공기능, 사회동원기능, 상호연결기능, 사회유지기능, 오락기능 등 5가지로 미디어의 기능을 설명하였다. 그는 정보제공기능과 사회동원기능은 사회의 변화와 발전과 관련되어 있으며, 상호연결기능과 사회유지기능, 오락기능은 사회의 안정과 통합에 관련되어 있다고 보았다. 이처럼 전통적으로 언론은 사회의 한 구성요소로 사회통합과 질서유지에 기여해 왔다(McQuail, 1983).

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

흔히 언론은 언론의 활동범위를 기준으로 전국언론과 지역언론으로 구분된다. 지역언론은 일정한 지역의 경계 내에 있는 언론을 가리킨다. 지역언론에 관한 연구는 1960년대부터 시작됐지만, 1980년대 중반에 이르러서야 지역의 관점에서 지역언론의 기능과 역할에 대한 논의가 활성화되었다(강상욱, 1989: 23).

최종수(1988)는 지역신문의 역할을 전국신문에 실리지 않은 지역뉴스의 전달, 전국신문에 실린 기사에 포함되지 않은 세부내용 전달, 지역주민과 상인, 기업을 위한 광고매체의 역할, 지역의 복지사업 혹은 개발계획 촉진, 지역사회 지도자들에 대한 공적 인정을 통한 발전계획 추진 도모, 지방행정이나 지방선거에 대한 관심 증대 및 행정 개선과 효과적인 선거 운영, 지역사회 통합 및 지역 이익과 여론 대변 등 7가지로 설명했다. 김세철(1997)은 지역언론의 역할을 지역 문제나 주민 관심사에 대한 심층보도, 지역에 대한 자부심과 애향심 고취, 지역주민의 여론 대변, 지역현안에 대한 합의 도출, 지역사회의 고유문화와 전통 및 역사의 정리와 보존 등 5가지로 설명했다. 김영호(1997)는 지역신문은 지역의 일들에 관심을 기울이고, 지역주민의 이익을 대변하고 지역사회의 문제점을 발굴하고 개선책을 제시하여 지역정보의 구심체가 되어야 하며, 지역발전을 견인해야 하고, 지역문화 전승자로서의 역할을 해야 한다고 하였다. 이를 위해서 지역신문은 지역주민들에게 보다 밀착해야 하며, 지역주민의 의식을 이끌고 여론을 환기시켜

야 한다고 했다. 김민남(1998)은 지역언론이 수행해야 할 기능으로 지역주민의 의견 대변과 지역사회와 주민의 이익 보호 및 신장, 지역사회 현안에 대한 올바른 진단 및 해결방안 제시, 지역주민의 의식 계발로 자치의식 배양 및 지역공동체 의식 함양, 지역문화 보존과 개발 및 전승 등 4가지로 설명하였다. 또한 이승선(2012)은 '지역적' 차원에서 언론의 역할을 실천하고, 중앙에서 생산되는 정책과 정보들을 '지역적' 관점에서 해석하고 대응하는 것이 지역언론의 기능이라고 보았다. 지역언론은 지역이 요구한 정보를 생산, 유통시키고, 광고정보를 효과적으로 전달하며, 지역의 권력을 감시, 견제하는 역할, 지역사회의 이해관계를 조정하고 지역의 발전을 견인해야 한다는 것이다.

지역언론에 관한 연구들이 제시한 지역언론의 기능은 크게 6가지 범주로 구분할 수 있다. 지역언론은 지역주민의 공동체 의식을 배양하고, 지역의 이익을 대변해야 하며, 지역사회 여론을 대변하고, 지역사회의 합의를 이끌어내야 하며, 지역사회 문화를 전수하고, 지방행정을 감시하고 비판해야 한다는 것이다. 이와 같은 지역언론의 기능은 라이트(Wright, 1964)와 맥퀘일(McQuail, 1983)이 제시한 매스미디어의 기능에 '지역성'이라는 특수한 속성을 중심으로 지역언론의 기능을 세분화하고 있으며, 지역성으로 인해 발현되는 특수성을 제외하고 그 본질적인 기능에 있어서는 크게 다르지 않다.[27] 이러한 지역언론의 특성에 대해 자노위츠(Janowitz, 1951)는 지리적 범위로 인한 '지역성'에의 집중이 지역언론의 최대 장점이라고 보았다(김영호, 1997: 213 재인용). 달리 말해 근접성을 중시한 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지역언론의 기능에 대한 이들의 관점은 커뮤니케이션이 사회발전의 원동력이 된다는 슈람과 러너(Schramm & Lerner, 1976)와 같은 발전커뮤니케이션론자들의 관점에 기초한다. 지역언론은 무엇보다도 지역주민의 의식을 배양함으로써 지역사회의 통합을 유지하고, 지역의 권력에 대한 감시와 견제를 통해 지역사회의 발전을 견인해야 한다는 것이다. 기본적으로 지역사회는 지역주민들의 의식에 의해 유지되고 발전된다. 따라서 지역주민들의 공동체 의식을 심어주고 배양하는 것은 지역언론의 가장 중요한 기능 가운데 하나이다(최종수, 1988: 187). 또한 지역언론은 해당 지역에서 발생하는 사회문제를 심층적으로 보도하고, 이에 대한 지역주민들의 관심과 참여를 이끌어내야 하며, 지역의 다양한 문제들을 지역주민과 함께 해결해 나가야 한다. 즉, 지역언론은 지역현안에 대한 정보를 제공함으로써 바람직한 지역여론을 형성하고, 지역사회에 대한 감시와 비판을 바탕으로 지역발전을 견인해야 한다는 것이다(현동헌·최낙진, 2009). 그러나 현실적으로 지역언론이 그 역할과 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다.

---

27 반면, 김세철(1997)은 해당 지역사회의 개발과 복지증진, 지역주민들의 관심사를 다양하게 제공한다는 점에서 지역언론이 전국언론과 다르다고 보았다.

지역언론의 역할과 기능의 쇠퇴를 초래하는 가장 큰 원인으로 경영상의 어려움을 들 수 있다. 이는 크게 두 가지로 설명이 가능하다. 첫째, 지역의 언론시장이 협소하기 때문이다. 지역의 취약한 산업구조로 인한 광고수주의 어려움으로 지역언론의 경영은 어려운 실정이다(김세철, 1997; 이승선, 2012). 특히 제주도는 인구나 산업적 규모에 비해 광고시장이 열악하여 언론사간의 과당경쟁이 치열할 수밖에 없다. 2014년 7월 현재 제주지역에는 신문사 21개, 인터넷 신문 46개, 인터넷 뉴스 서비스 2개, 방송사 8개, 통신사 3개 등 80개의 언론사가 있다(제주특별자치도 홈페이지). 이처럼 지역의 수요를 고려하지 않은 채 언론사 수가 급증하면서 신문사들은 독자 확보는 물론 수익 제고에도 많은 어려움을 겪고 있다. 자연적으로 지역신문의 수익구조는 더욱 악화되고 있다.

둘째, 미디어 환경의 변화로 인한 독자와 광고주의 이탈이다. 지역신문은 구조적으로 전국신문은 물론 지역 내 다른 신문과도 경쟁해야 한다. 신문사 설립규제 완화로 인해 신문사 설립이 자유로워지면서 과당경쟁 체제로 변모되었기 때문이다. 더욱이 방송과 뉴미디어의 등장은 지역신문의 존립을 더욱 어렵게 만들고 있다. 새로운 미디어 환경으로 인해 독자가 이탈하고, 이와 더불어 광고주의 이탈도 급속히 진행되고 있기 때문이다. 이러한 상황을 타개하기 위해 지역신문들은 독자적으로 수익사업을 실시하고 있다. 그러나 이마저도 주로 지방자치단체의 광고에 의존하다 보니, 경영구조가 크게 개선되지는 못하고 있는 실정이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지역언론이 처한 경영상의 어려움과 지방정부에 대한 경제적 의존의 심화는 결과적으로 저널리즘의 본질적인 기능을 상실시킨다는 데에 가장 큰 문제가 있다. 즉, 자체적으로 수익구조를 만들지 못한 지역언론들이 지자체로부터 지원받는 각종 보조금에 의존하는 비정상적인 경영구조가 지자체의 각종 정책과 사업에 대한 감시, 비판기능을 약화시킨다는 것이다(이서현·고영철, 2013b). 오창우(2002)도 동종 혹은 이종매체간 경쟁으로 언론의 저널리즘적 기능보다 영업활동이 강화되면서 기업의 PR수단으로 작동되고 있다고 지적하였다.

이와 같은 지역언론의 저널리즘 기능 약화는 다수의 연구를 통해 밝혀지고 있다. 제주지역 언론인 91명과 640명의 독자들을 대상으로 언론의 기능과 역할을 조사한 고영철(2003b)의 연구에 따르면, 제주지역 언론은 주요 사건이나 사고, 각종 정책은 잘 알려주고 있으나 갈등사안이나 정책에 대한 감시와 비판, 대안 제시는 소홀한 것으로 나타났다. 또한 광주 전남지역 기자 16명을 대상으로 한 윤주성과 이오현(2011)의 연구에서도 지역언론이 처한 경영상의 어려움이 지방정부로부터의 물적, 인적 자원에의 의존을 초래하였으며, 그 결과 지방정부를 감시하고 감독하는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 결과적으로 지역언론이 처한 경제적 자립의 어려움은 보도자료에 의존한 보도와 편집방식을 양산시키는 결과를 초래했다.

이러한 실증적 결과들은 지역언론이 지방자치단체의 각종 발표내용을 대부분 사실로 간주하면서 대주민 행정홍보 및 선전수단으로 동원되고 있다는 고영철(2003b), 남효윤과 구교태(2004)의 주장을 뒷받침한다. 경영난을 타개하기 위한 수단으로서 지방정부에 대한 경제적 의존이 지역언론에 대한 경제적 통제로 전이되면서 지역언론이 지방정부의 대변인 역할을 수행하게 되는 악순환을 낳은 것이다. 윤석년(2014)도 지역언론이 지역주민의 알 권리보다 정치적으로는 중앙집권 체제를 선호하고, 경제적으로는 독과점 체제를 강화하면서 특정권력의 대변에 치중하고 있다고 비판하였다. 이러한 관점에서 도노휴 등(Donohue, et al., 1995)은 언론이 지역사회를 위한 감시견(watch dog)이 아닌 경비견(guard dog) 기능을 수행한다고 지적한 바 있다. 그러나 언론은 조직 혹은 기관을 위한 PR도구가 아니다(유재웅, 2010: 117). 이는 언론이 수용자에게 유익한 정보를 제공하고 사회와 지배권력을 감시, 감독하며 사회의 발전을 견인하기 위한 건강한 여론형성의 책무를 제대로 수행해야 함을 의미한다.

2. 공공의제 설정자로서의 역할

일반적으로 사람들은 직접 경험의 한계로 대부분의 정보를 언론을 통해 얻고 이를 바탕으로 현실을 인식한다. 언론과 현실의 관계에 대해서 서라미와 정재민(2007: 239)은 언론이 현실을 있는 그대로 반영한다는 '현실 반영론(reflection of reality)'과 미디어가 구성한 틀에 의해 현실이 재구성된다는 '현실 구성론(construction of reality)'으로 구분할 수 있다고 보았다. 그러나 현실적으로 보도의 객관성이 담보되지 못한다는 점에서 현실 구성론이 현실 반영론보다 비중있게 다뤄지고 있다(김성태·이창호, 2007: 43).

언론이 구성한 틀이라는 현실구성론의 관점에서 뉴스보도는 언론사를 둘러싼 내·외부의 다양한 변인에 의해 결정된다(McCombs, 2004; Shoemaker & Reese, 1996). 맥콤스는 정당, 후보자, 정부기관과 같은 뉴스 정보원, 다른 미디어, 기자들과 편집국의 관행 혹은 규범이 미디어 의제에 영향을 미치며, 슈메이커와 리즈는 뉴스가 기자들의 개인적 성향과 배경, 가치관, 뉴스제작 관습, 조직의 문화와 규범 및 정책, 정치세력과 광고주 등 다양한 외부압력, 사회의 주류 이데올로기 등에 의해 영향을 받는다고 하였다. 더욱이 기자의 시간적, 물리적 한계로 기자가 직접 취재를 통해서 얻는 정보가 제한되어 있는 상황에서 언론이 외부로부터 얻는 정보는 뉴스의 현실 구성에서 매우 중요한 역할을 담당할 수밖에 없다. 특히 정부정책이나 활동의 경우, 정부가 제공하는 각종 정보들은 원재료(raw material)로 언론은 정부정책과 활동을 알리기 위해 정부에 의존하지 않을 수 없다. 또한 정책에 대한 언론보도는 국민들이 정책을 인지하게 하고 인식을 변화시켜 행동으로 이어지게 한다는 점에서 정책의 효율적 집행에도 도움을 준다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이러한 차원에서 이두원(2013: 96)은 정책의 수립에서 추진단계에 이르는 전 과정에 걸쳐 언론이 매우 막강한 영향력을 행사한다고 하였다. 이는 언론의 의제설정기능과 전달 및 비판기능에서 기인한 것으로, 이러한 언론의 기능을 바탕으로 여론이 형성되기 때문에 언론은 정책의 구상, 결정, 집행, 평가 등 전 과정에서 막강한 영향력을 수행한다는 것이다(신호창·이두원·조성은, 2011: 55-56). 즉, 언론은 정책의 구상단계에서부터 무엇이 논의되고 있는지를 설명해 줌으로써 국민들이 관심을 갖도록 하고, 결정단계에서는 구체적인 정책정보를 전달함과 동시에 정책의 장·단점을 체계적으로 분석하여 알려주어야 하며, 집행단계에서는 국민들에게 정책을 신속, 정확하게 제공함으로써 정책의 형성과정에 영향을 미친다는 것이다. 또한 정책결정자와 집행자에 대한 언론의 감시와 비판, 그리고 정책집행 내용에 대한 추적 등 정책평가에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 언론의 영향력이 가해진다고 하였다. 나미수(2004: 158)도 언론이 정책의제에 관한 지식과 정보를 제공함은 물론 이에 대한 수용자의 이해와 해석에 영향을 미치며, 정부가 정책의제를 채택하고 집행하는 과정에도 강한 영향력을 행사한다고 하였다. 이처럼 언론보도는 정책에 대한 정보 전달은 물론 정책에 대한 해석과 평가의 기준을 제공해 줌으로써 여론 형성에 매우 큰 영향을 미친다.

의제설정기능은 언론이 특정 의제를 강조하여 빈번하게 보도할 경우, 수용자들도 그 의제를 중요하게 인지하고 그 의제의 속성들에 대한 강조가 공중의 의견의 강도나 방향, 행동에 영향을 미친다는 것으로 이는 여러 연구를 통해 경험적으로 증명되어 왔다(McCombs, Lopez-Escobar, & Llama, 2000; 반현, 2004; 이현숙·반현, 2008). 이러한 의제설정기능이 지역언론에게 주는 시사점은 “미디어가 사람들에게 ‘무엇을 생각할 것인가(what to think)’를 설명하는 데에는 항상 성공적이지 않지만, 공중이 ‘무엇에 대하여 생각할 것인지(what to think about)’를 결정하는 데에는 강한 영향을 미친다”는 코헨(Cohen, 1963: 13)의 주장에서 보여지듯이 지역주민에게 무엇이 중요한지에 대한 단서를 제공할 뿐만 아니라 무엇에 대해 생각해야 하는지에 대해서도 알려준다는 것이다. 즉, 언론이 객관적 현실과 개인적 경험의 중재를 통해 사회적 이슈를 특정한 방향으로 이끌어나갈 수 있다(McQuail, 1983)는 점에서 사회 현실에 대한 사람들의 인식은 언론에 의해 규정된 현실로부터 많은 영향을 받을 수밖에 없다(나미수, 2004: 159).

의제설정기능의 핵심은 미디어 의제가 공중 의제에 막강한 영향력을 행사한다는 것이다. 미디어는 공공성과 사회성이 내포되어 있는 뉴스를 취급하기 때문에 뉴스가 되었다는 그 자체만으로도 해당 기사가 중요함을 의미한다(백상기, 1982). 나아가 이러한 뉴스는 수용자에게도 전이되어 수용자가 이를 중요한 것으로 인식하게 만든다. 이처럼 의제설정기능은 미디어 의제에 대한 사안의 중요성을 알려줄 뿐만 아니라 지역주민들이 그 의제에 대해 알아야 한다는 강조의 의미를 포함한다는 점에서 중의적인 성격을 갖

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

는다. 또한 의제설정기능은 지역주민들로 하여금 지역의 문제에 대한 중요성을 인지하고 다른 지역주민들과 그 문제에 대해 평가하고 토론할 수 있는 공론장을 형성함으로써 의제를 지지하거나 시정 요구를 할 수 있다는 점에서 쌍방향 커뮤니케이션을 가능하게 한다. 이는 기능적 차원에서 미디어가 현실사회의 중요한 이슈를 알려줌은 물론 실천적 차원에서 지역주민들이 해당 이슈에 대한 대화와 토론의 장을 마련할 수 있다는 데에 중요성이 있다고 하겠다.

한편, 언론의 환경감시기능을 고려할 때, 의제설정자로서 지역언론의 역할은 더욱 명확해진다. 지역언론은 지역주민들의 삶을 보다 윤택하게 하기 위해서 지방정부의 정책이나 사업과 활동에 대한 정보를 제공함으로써 기본적인 알 권리를 충족시킬 뿐만 아니라 그들의 알 권리를 대신하여 사회 및 환경에 대한 명확한 정보와 자료들을 정부기관에 요구하고 수집하여 보도할 수 있어야 한다. 즉, 지역언론은 지방정부와 지방의회의 활동을 보도하여 여론을 형성함으로써 간접적인 방법으로 권력기관을 비판, 견제, 감시하는 역할을 수행하고 있다(김세철, 1995: 75-76). 또한 일반 시민이나 이익집단 등으로 대표되는 공중의 의견과 반응들을 수렴하여 보도함으로써 정부기관의 정책이나 사업에 반영시켜야 한다. 즉, 언론은 정부정책과 활동에 대한 정보를 알리고 확산시키는 기능뿐만 아니라 정부정책에 대한 찬반 입장도 구체적으로 설명해 주어야 하며, 새롭게 수정된 내용을 체계적으로 분석하여 제시해야 한다(Reston, 1966). 또한 정책을 심층적으로 분석하여 대안을 제시해야 한다. 이러한 의제설정기능이 제대로 수행되어야만 국민들이 정부가 어떤 정책과 사업을 수행하고 있는지 알 수 있을 뿐만 아니라 정부의 메시지를 지지하거나 수정을 요구할 수 있으며, 결과적으로 효과적인 정책의 수립과 집행으로 이어질 수 있다.

이처럼 언론은 의제설정기능과 전달 및 비판기능을 통해 정부정책과 계획에 관한 정보를 제공하고 여론을 형성하는 데에 막강한 영향력을 행사한다. 그러나 지역언론이 단순히 지방정부의 정책과 계획을 전달하는 데에만 그칠 경우에는 여론 형성에 부정적인 영향을 미치게 된다. 라스웰(Lasswell)의 SMCRE 커뮤니케이션 모델에서 언론은 송신자의 메시지를 수신자에게 전달하는 채널로서의 기능과 역할을 수행한다. 채널로서 언론의 기능을 의제설정이론을 통해서 살펴볼 때, 언론은 보다 적극적인 역할을 수행하게 된다. 일례로 지방정부 등 공공기관에서 언론사로 보내지는 정책 및 사업 관련 수많은 보도자료 가운데 언론에서 다뤄지는 것은 제한될 수밖에 없다. 신문과 방송의 매체적 성격에 따른 지면과 시간의 제약과 인력 구조적 측면에서 기자의 물리적 제한, 뉴스의 가치적 한계가 제한 요소로 작용하기 때문이다. 그럼에도 지역주민에게 정책을 알리기 위해 제공되는 보도자료는 대부분 의제가 독점되는 경향이 있다. 지방정부가 추진하는 정책이 무엇인지 확인하기 위해 지방정부가 제공하는 보도자료에 의존하지 않을 수 없

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

기 때문이다.

지역사회에서 지방정부는 가장 영향력 있는 대표적인 공식적 정보원이다. 피스만(Fishman, 1980: 45-46)의 주장처럼 정부나 정부기관은 매스미디어가 가장 신뢰하고 가장 많이 의존하는 정보원이기 때문이다. 이는 정보원의 공신력과 영향력이 담보된 만큼 이들이 제공한 보도자료를 별도의 검증절차 없이 보도할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이러한 경향에 따라 정부나 정부기관들은 보도자료가 그들의 입장을 온전히 전달할 수 있는 유용한 PR 도구로 인식한다(서병호·김춘식, 2001: 222). 그러나 지역언론이 정확하지 않은 정보를 바탕으로 의제를 설정할 경우, 심각한 문제를 초래할 수 있기 때문에 신중을 기할 필요가 있다. 예를 들어 제주도의 정책의제였던 '7대 자연경관 선정 캠페인'[28]의 경우, 지방정부가 제공한 보도자료를 검증 없이 무분별하게 수용한 결과, 막대한 예산 낭비뿐만 아니라 지방정부에 대한 불신이 조장되었다(이서현·고영철, 2013b).[29] 국민과의 정직하지 못한 '눈속임'식 커뮤니케이션이 공공의 가치를 훼손시켰을 뿐만 아니라 정부에 대한 신뢰까지 잃게 만든 것이다(신호창·이두원·조성은, 2011). 이러한 사례는 지역언론이 지방정부의 보도자료를 제대로 검증하고 여과과정을 거쳐 의제설정기능을 수행해야 함을 시사한다.

3. 조직과 환경 간 중재자로서의 역할

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

공공PR은 우리가 살아가는 현실사회에서 일어나는 다양한 사회문제에 대한 인식과 이해를 넘어 이러한 문제들을 공중의 적극적인 관심과 참여, 협력을 통해 해결해 나갈 수 있도록 도와준다는 데에 그 의의가 있다. 특히 지방정부의 정책이나 사업은 지역주민들의 이해관계에 직접적인 영향을 미치기 때문에 이해조정의 기능은 더욱 강조된다

---

28 '7대 자연경관 선정' 캠페인은 뉴세븐원더스(New7Wonders) 재단이 전 세계인을 대상으로 세계에서 가장 아름다운 7개의 자연경관을 선정했던 이벤트이다. 제주도는 7대 자연경관 선정을 위해 2010년 12월 범국민추진위원회와 범도민추진위원회를 출범시켜 본격적으로 투표운동에 참여하였고, 국내는 물론 국외 각계각층의 사람들이 투표에 참여하면서 범국가적인 이벤트로 격상되었다. 또한 2011년 10월 4일 제주지역 주요 언론사들이 7대경관 선정을 위한 공동협약을 체결하면서 이 캠페인을 적극적으로 지지하였고, 제주는 2011년 11월 12일 세계 7대 자연경관에 선정되었다.

29 7대 자연경관 선정 캠페인은 제주도와 범도민추진위원회 등 유관기관이 적극적으로 추진했던 만큼 캠페인과 관련된 핵심정보가 이들로부터 생산되고 확산될 수밖에 없는 구조를 갖고 있었다. 더욱이 제주지역 언론사들은 공동협약을 통해 제주도의 활동을 지지했을 뿐만 아니라 제주도로부터 받은 보도자료를 검증하지 않은 채 기사화 했던 것으로 확인되었다. 7대경관 선정 이후, KBS, 오마이뉴스, 신동아, 주간조선 등 중앙언론에서 N7W의 실체와 '1인 무한정 중복투표' 방식, 공무원의 투표 동원, 막대한 행정전화비 지출 등에 대해 의혹을 제기하고 N7W재단이 있다는 스위스와 최종 후보지 자격 철회를 요청한 몰디브 등을 방문해 취재한 결과 N7W재단 사무실이 존재하지 않고, 7대경관 선정 캠페인이 투명하지 않은 것을 밝혀냈던 반면, 제주지역 언론들은 뒤늦게 이를 중계하는 데에 그쳤다. 또한 7대경관에 선정된 국가들이 국가적 차원에서 대대적인 기념행사를 하고 있는 반면, 우리나라에서는 선정과정에서 불거진 의혹들에 대한 갑론을박에만 치중하고 있다고 지적하였다. 지방정부에 대한 지역언론의 의존이 언론 본연의 저널리즘 기능을 훼손하는 결과를 초래한 것이다. *참조: 이서현·고영철(2013b)

(정성근, 2002). 그러나 나날이 복잡하게 변화하고 있는 환경 속에서 지방정부가 개별 주민 모두를 직접 상대하기란 물리적으로 한계가 있다.

지방정부는 이러한 한계를 극복하기 위해 크게 두 가지 채널을 통해 지역주민들을 만난다. 첫 번째는 간담회, 공청회, 설명회 등과 같은 직접적인 홍보채널을 통하는 것이다. 직접적인 홍보채널의 가장 큰 장점은 이해당사자를 직접 상대하기 때문에 특정 대상에 대한 인식과 태도 형성에 즉각적으로 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 일정한 공간 내에서 공중을 한시적으로 붙잡을 수 있고, PR주체의 주도적 통제가 가능하기 때문에 PR주체의 목적을 달성하는 데에도 효과적이다(오두범, 1991: 252). 고영철(2003a)은 정책설명회가 지역주민들을 직접 마주하여 대화를 나누고, 미진한 설명이나 의문점을 직접 확인할 수 있기 때문에 각종 정책을 이해시키고 주민들의 협조를 이끌어낼 수 있다고 하였다. 신문, 방송 등과 같이 미디어 자체적으로 정보의 여과과정을 거치지 않고 PR주체가 의도한 바를 공중에게 바로 전달할 수 있기 때문이다(김무곤·김관규, 2000).

그러나 이러한 직접 홍보채널은 두 가지 측면에서 문제가 있다. 첫째, 기능적 측면에서 직접 홍보채널은 형식적 참여를 이끌어내는 데에 그친다는 것이다(안용식 등, 2006: 187). 일반적으로 공청회와 같은 직접채널은 지역주민의 의견을 수렴하고 이를 정책과 사업에 반영하는 데에 그 목적이 있지만, 실질적으로는 요식행위에 불과하다고 지적된다. 국민과의 대화를 목적으로 개최된다는 점에서 쌍방향 커뮤니케이션처럼 보이나, 주로 정책 수립 이후에 시행된다는 점에서 일방적 커뮤니케이션에 지나지 않는다는 것이다(신호창·이두원, 2002). 이에 따라 지역주민의 의견을 청취하고는 있으나 이것이 정책에 크게 반영되지는 못한다. 둘째, 규모적 측면에서 직접채널은 일정한 인적, 물적 투입이 수반되어야 한다는 점에서 복잡할 뿐만 아니라 비용이 많이 들고, 시·공간적 제약으로 제한적 수용자에게만 노출된다는 한계가 있다. 모든 지역주민들을 개별적으로 직접 접촉한다는 것은 물리적으로 불가능하다는 것이다.

이처럼 지방정부에서 행하고 있는 직접채널은 주로 민원을 파악하는 데에 그치고 있을 뿐 국민 개개인의 의사와 요구를 모두 파악하기는 어렵다. 이에 따라 정부는 국민의 요구를 국정에 반영하기 위해 미디어에 의존한다. 미디어는 정부와 국민 사이에서 정부의 각종 정책과 결정에 대한 정보를 국민에게 알려주고, 이에 대한 국민의 여론을 정부에 전달하는 중재기능을 수행함으로써 정부와 국민간 상호교류를 돕기 때문이다(고영철, 1992; 김병국, 1997; 서병호·김춘식, 2001; 송수근·김종호, 2012; 신호창, 1999; 이강웅, 2002; 이두원, 2006; 장을병, 1979; 고영철·정연구, 2001; 정원영·이원규, 1997; 최용주, 2007). 또한 오늘날 대다수의 사람들은 직접적인 정보교환이나 체험보다 주로 뉴스를 통해 다양한 정책과 활동에 대한 공공정보를 얻는 경우가 많을 뿐만 아니라(유재웅, 2010) 매스미디어를 통한 공중의 정치 참여와 정치적 의사결정이 이루어지

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

고 있는 현실을 감안할 때, 매스미디어의 역할은 더욱 중요할 수밖에 없다. 결국 다수 공중과의 접촉을 위해 매스미디어에 의존하는 것은 불가피하며, 매스미디어를 통한 PR 활동은 가장 일반적이면서도 중요한 것으로 인식되고 있다. 미디어가 지역주민의 삶에 막강한 영향력을 행사하는 오늘날 미디어는 매우 효과적인 PR채널이 된다는 것이다(강웅철, 2006; 정성근, 2002).

미디어를 통한 간접채널은 정부정책과 활동을 가장 효과적으로 전달할 수 있는 기능을 수행하기도 하지만 단점도 있다. 첫째, 매체가 증가하고 정보 획득 경로가 다양해지면서 매스미디어는 과거와는 달리 강력한 효과를 내지 못할 뿐만 아니라, 수용자의 선택적 접촉의 대상이 될 뿐이라는 것이다(고영철, 2003a: 137). 과거 신문과 방송, 잡지 등 매스미디어만 존재했던 시대에는 제한된 미디어 환경으로 인해 매스미디어의 영향력이 매우 막강했다. 그러나 기술의 발전과 매체의 진화가 빨라지면서 수용자들은 다양한 채널을 통해 지식과 정보를 획득하며, 이에 따라 매스미디어는 과거에 비해 그 영향력이 떨어질 수밖에 없게 되었다. 둘째, 매스미디어는 PR주체가 통제하기 어려운 비통제(uncontrolled) 미디어(Cutlip, Center, & Broom, 1994: 259)로 PR실무자는 PR메시지에 대한 통제권을 상실하기 때문에 PR메시지는 언론사의 통제 아래 그대로 실리거나 다시 작성되기도 하며, 기초 자료로 사용되기도 하는 등 반드시 미디어를 통해 노출되지는 않는다(Cutlip, Center, & Broom, 1994; Newsom, Turk, & Kruckeberg, 2004). 즉, 보도자료는 기자에게 뉴스 소재를 제공하는 것일 뿐 기사 자체는 아니며, 보도자료 배포가 기사로 이어지지는 않는다는 것이다(유재웅, 2010: 104). 또한 조직과 기업의 PR을 위해 제공된 보도자료가 PR주체의 의도와 다르게 왜곡되거나 오도되는 경우가 종종 발생하기도 하며(고영철, 2003a: 137), 이로 인해 정부가 의도하지 않았던 의제가 중요한 쟁점으로 확대되어 정책 실현을 어렵게 하기도 한다(이두원, 2013: 96). 반대로 정부가 권력을 남용하여 미디어를 통제하고 여론을 조작하기도 한다(정원영·이원규, 1997). 셋째, 미디어의 보도내용과 특정 이슈에 대한 공중의 인식이 완전히 일치할 수는 없다. 왜냐하면 공중의 인식은 메시지 내용에 의해서 결정되는 것이 아니라 메시지에 대한 공중의 이해와 해석에 의해 결정되기 때문이다. 이에 따라 많은 연구들은 매스미디어가 지식이나 정보를 확산시키는 데에는 매우 효과적이나 수용자들의 태도나 의견을 변화시키는 데에는 대인적 채널이 비교적 효과적이라는 결과를 제시하고 있다(Katz & Lazarsfeld, 1955; Rogers, 1983; Lazarsfeld et al., 1944; 고영철, 2003a 재인용).

한편, '지방정부-지역언론-공중'이라는 주체간의 커뮤니케이션 과정을 공공PR 과정이라고 가정할 때, 지역언론은 지방정부와 공중 사이에서 커뮤니케이션을 도와주는 중재기능을 수행한다. 정부와 국민 사이에서 미디어가 정부정책과 활동을 국민에게 제공하고, 국민의 의견을 수렴하여 전달한다는 것이다(고영철, 1992; 김병국, 1997; 김세철,

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1995; 이강웅, 2002; 송수근·김종호, 2012; 장을병, 1979; 정원영·이원규, 1997; Steinberg, 1958). 또한 매스미디어는 대다수 공중의 이익을 대변하고, 권력집단과 자본집단을 감시, 견제하는 기능을 수행할 뿐만 아니라 사회의 불균형을 시정하려는 노력을 통해 여론 형성에 기여함으로써 중재기능을 수행한다(김영욱, 2003). 이러한 매스미디어의 중재기능에 대해 송수근과 김종호(2012: 64)는 실질적으로 국민의 의견을 파악하기 어렵기 때문에 정부가 매스미디어를 통한 '일 對 다' 방식의 공보 중심의 정책홍보를 수행하고, 매스미디어를 통해 노출되는 다양한 의견을 여론으로 인식하며 매스미디어와의 관계 형성에 전력을 기울여 왔다고 보았다. 특히 공공PR의 핵심적인 기능이 국민에게 정보를 제공하고 국민의 의견을 수렴함으로써 공공정책을 효율적으로 수립, 집행하는 데에 있다는 점을 감안할 때, 지역언론의 중재기능은 더욱 중요할 수밖에 없다.

언론이 정부와 국민 상호간의 커뮤니케이션을 돕는 중재기능을 수행한다는 관점에서 공공PR을 실증적으로 연구한 학자로 고영철(1992), 정원영과 이원규(1997), 이강웅(2002)을 들 수 있다. 고영철(1992)은 정부와 국민간의 관계를 중재하는 쌍방적 채널로 지역신문이 어떤 역할을 하고 있는지 살펴보았다. 그는 지방정부의 퍼블리시티를 분석하고, 지역신문이 지방정부 PR에서 어떤 역할을 수행했는지에 초점을 맞추었다. 분석결과, 지역신문들은 지방정부의 의견이나 각종 정보를 전달하는 기능을 비교적 잘 수행한 반면, 지방정부의 각종 정책이나 사업, 계획에 대한 지역주민의 관심이나 요구를 반영하는 데에는 소홀했던 것으로 나타났다. 내용에 있어서도 지방정부의 정책집행 결과에 대한 내용이나 일상적인 업무에 관한 내용은 상대적으로 많이 보도되었던 반면, 지역주민들이 알고 싶어하는 정책에 관한 내용은 많지 않았던 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 그는 지방행정PR이 각종 정책과 사업내용을 지역주민들에게 알림으로써 정책과 사업에 대한 지역주민의 협조와 참여를 유도하기보다는 지방정부의 각종 정책집행 결과를 알리는 데에 주력하고 있다고 지적하였다.

정원영과 이원규(1997)는 동원 및 예비군에 대한 사람들의 부정적인 인식이 정부의 미흡한 PR에서 기인한다고 보고 중앙일간지에 보도된 관련 기사를 바탕으로 PR실태를 분석하였다. 이들은 정부가 직접 발표했거나 신문사가 정부로부터 얻어낸 정보를 바탕으로 생산된 뉴스기사를 정부가 제공한 예비군 관련기사로 보았고, 이와 상반되는 정보를 국민으로부터 정부가 획득한 정보로 보았다. 이 가운데 독자투고는 국방부와 국민들 간의 직접적인 정보 전달로 보았고, 이외에 외신이나 취재기사, 사설 및 평론은 언론사 활동을 위해 획득하는 정보로 보았다. 수치상으로는 정부가 제공한 정보가 정부가 획득한 정보의 2배에 달했던 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 국방부는 국민의 알 권리 충족뿐만 아니라 정보에 대한 객관성과 계몽성을 도모해야 한다고 보았다. 이를 위해 대중매체를 적극적으로 활용해야 하고, PR에 대한 정확한 인식제고가 필요하며,

국방행정을 공개해야 한다고 주장하였다.

이강웅(2002)은 정부와 국민 사이에서 행정PR을 수행하는 언론의 역할을 고찰하기 위해 중앙부처 및 지방자치단체 공무원과 행정기관 출입 기자들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 구체적인 분석항목은 정부로부터의 정보산출, 국민으로부터의 정보투입, 향후 행정PR 활동의 변모, 언론의 역할에 대한 평가 등 4개 분야이다. 분석결과, 정부가 국민에게 정책을 잘 전달하는지에 대해 언론인과 공무원 집단 모두 보통이라고 응답한 반면, 언론이 정부정책을 국민에게 잘 전달하는지에 대해 언론인은 긍정적으로 공무원은 부정적으로 응답하였다. 정보투입에 있어서는 정부가 여론 수렴을 대체로 못한다고 평가하였으며, 정부는 여론 파악을 위해 언론보도를 상당부분 활용하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 언론보도에 대한 국민의 신뢰도에 대해 언론인과 공무원 집단 모두 보통이라고 평가하였으며, 언론이 여론형성에 미치는 영향력에서는 두 집단 모두 높다고 응답하였다. 또한 두 집단 모두 정부의 정책이 국민에게 전달되는 과정에서 언론의 역할이 중요하다고 응답하였다.

이러한 연구들은 공통적으로 국민의 참여와 지지 획득을 위해 정부가 진실하고 공정한 정보를 제공해야 하고, 국민의 여론을 수렴하여 정책에 반영하고 결정해야 한다는 것을 중요하게 판단하고 있다(고영철·정연우, 2001: 216). 또한 정부와 국민간 원활한 커뮤니케이션 수행을 위해 공공PR은 중요한 수단이 되며, 공공PR에서 언론은 주요 커뮤니케이션 매체로 기능하고 있음을 강조하고 있다. 그러나 연구결과, 공공PR이 쌍방향 커뮤니케이션을 지향함에도 불구하고 매스미디어를 통한 공공PR은 실질적으로 매우 제한적인 것으로 나타났다. 정부정책과 사업에 대한 정보제공은 비교적 잘하고 있는 반면, 이에 대한 공중의 의견 제시는 소홀하다는 것이다.

그러나 매스미디어의 제한적 효과에도 불구하고 공공PR 채널로서 매스미디어의 기능은 간과할 수 없다. 첫째, 불특정 다수를 대상으로 한 매스미디어는 현대와 같이 복잡하고 다변화된 사회에서 정부정책과 활동을 광범위하게 제공할 수 있는 채널로 효과적이기 때문이다(고영철·정연우, 2001). 물론 최근 쌍방향 커뮤니케이션 채널인 SNS가 공공PR에 많이 활용되고 있다. 그러나 현실적으로 SNS를 통한 공공PR은 정부가 단편적인 정보를 일방적으로 제공하는 데에 그치고 있으며, 국민의 의견을 수렴하는 데에는 그리 효과적이지 못한 것으로 확인되고 있다(최홍림·이종혁, 2010). 둘째, 미디어 환경의 변화로 사람들은 다양한 채널을 통해 정보를 얻고 그들의 의견을 제시한다. 따라서 지역언론이 중재기능을 제대로 수행하지 못할 경우, 지역언론은 지역주민들로부터 외면받을 수밖에 없다. 즉, 생존을 위해서라도 지역언론은 지역주민의 의견을 보다 적극적으로 다루지 않을 수 없는 현실에 처해 있는 것이다. 이에 따라 지역언론은 지방정부의 정책과 활동들을 지역사회에 산출하고, 언론의 환경감시기능을 통해 지역주민들의 의견

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

과 생각을 투입함으로써 지방정부와 지역주민 간 커뮤니케이션 채널로서 중재기능을 효과적으로 수행해야 한다.

제4절 유네스코 세계유산에 관한 선행연구

1. 유네스코 세계유산의 지정 목적 및 의의

1) 유네스코의 기능 및 역할

유네스코(UNESCO, 유엔교육과학문화기구)는 유엔체제(UN system) 중 경제사회이사회(ECOSOC)[30] 산하 16개 유엔 전문기구(specialized agency)의 하나로(박흥순, 2011) 국제기구라는 조직의 점진적인 발달과 학술과 문화 분야에서의 국제적 협력에 대한 필요성이 제기됨에 따라 창설되었다(정우탁, 2011). 두 차례의 세계대전을 통해 인류의 평화가 인류의 지적, 도덕적 협력에 기초해야 한다는 인식과 함께 국제협력의 장치를 확고히 해야 할 필요성에 대한 결과물인 셈이다(유네스코 한국위원회, 1984). 이러한 국제적인 움직임으로 1945년 11월 16일, 영국 런던에서 유네스코 창립 회의가 개최되었고, 37개국 대표들이 '유네스코 헌장'[31]을 채택하면서 유네스코가 창설되었다(UNESCO, 2007). 유네스코의 주요 목적은 국가 간 교육, 과학, 문화 분야의 협력을 통해 세계 평화와 안보를 도모하는 데에 있으며, 정의, 법 질서 및 인권과 기본적 자유의 신장에 중점을 둔다(박흥순, 2011).

유네스코의 역할에 대해 박흥순(2011)은 '국제사회의 수단', '국제사회의 포럼', '국제사회의 독립적 행위자'로 설명할 수 있다고 하였다. 첫째, 국제기구가 국제사회의 문제해결을 위한 기구로서의 역할뿐만 아니라 개별 회원국들의 외교적 수단으로도 작동한다는 것이다. 즉, 국가의 지위(강대국, 중진국, 약소국)에 따라 국제사회에서 영향력이 달라지며, 국제기구를 외교정책의 수단으로 사용하기도 한다는 것이다.[32] 둘째, 유네스코는 교육, 문화, 과학 분야의 국제적 관심사에 대해 다자 포럼을 상시 개최하여 국가간 상호이해와 협력을 촉진하고 갈등을 해소하는 역할을 수행한다. 셋째, 유네스코는 유엔 산하 기구면서 동시에 독립기구의 성격을 갖는다. 이에 따라 회원국들의 관심분야에 대

30 경제사회이사회 이사국은 54국에 이르며, 논의 주제는 개발, 금융 등 경제문제와 인권, 여성, 난민, 보건, 환경, 사회문제 등 지구적 난제(global problematique)를 다룬다(박흥순, 2011).

31 유네스코 헌장은 1946년 11월 4일에 20개국의 비준을 얻어 발효되었다.

32 이를테면, 강대국들은 주도적인 영향력을 행사하며, 약소국들은 국제기구를 외교정책의 수단으로 활용하고, 중진국들은 강대국과 약소국 사이에서 이해관계를 조정하는 역할을 수행함으로써 외교적 입지와 국제적 영향력을 강화시킨다는 것이다(박흥순, 2011).

한 전문 서비스 업무를 담당함과 동시에 국제사회의 공익 신장을 위해 노력하며, 유네스코 사무총장은 고유의 권한 내에서 재량을 발휘한다.

국제기구로서 유네스코의 기능으로 박흥순(2011)은 '규범설정', '투명성 확보', '전문지식 혹은 자원 제공', '정당성 확보' 등을 들었다. 첫째, 유네스코는 다양한 토의, 협상, 회의를 통해 다양한 공동 관심사에 대해 논의하고, 이에 대한 국제적 원칙과 기준, 행동양식을 정함으로써 국제적 준거와 질서를 유지하는 데에 기여한다. 둘째, 유네스코는 국제사회의 다양한 문제에 관해 그 내용과 논의과정을 이해시키고 참여하게 함으로써 국제사회에서 투명성을 제고한다. 셋째, 유네스코는 회원국이 필요로 하는 전문지식 또는 정보를 제공하고, 물질적, 인적자원의 공여 혹은 교육훈련, 자문 등을 한다. 이를테면, 개도국의 교육문제 해결, 문화유산의 복원 및 보존 지원, 각종 연구사업 지원 등이 여기에 포함된다. 대표적인 사업에는 '문맹퇴치사업', '모두를 위한 교육사업', '세계유산 등재사업' 등이 있다. 넷째, 유네스코는 각종 논의, 협상, 결의 등을 통해 일정한 사안에 대하여 회원국의 인식, 태도, 정책의 변화를 유도하고, 국제사회에서 집단적 정당성(collective legitimation)을 확보하는 기능을 수행한다. 이러한 정당성은 유네스코의 정책과 활동에 대한 국제사회의 지지 획득에 기여한다.

한편, 정우탁(2011)은 유네스코 가입 국가들이 다양해짐에 따라 유네스코의 기능 또한 변화되었다고 설명하였다. 유네스코를 이끄는 주도 세력의 변화에 따라 유네스코의 기능도 변화되었다는 것이다. 유네스코 창설 초기에는 미국이 유네스코의 실질적 추진 국가로서의 기능을 수행해 오다가[33] 1960년대 들어 아프리카 국가들이 유네스코에 대거 가입하면서[34] '지적 협력과 교류의 장'이라는 본래의 기능에서 신생 독립국가의 건설(nation-building)과 경제 및 사회 발전을 돕는 원조기능이 강화되었다. 유네스코는 교육, 과학, 문화 분야에서 다양한 사업을 성공적으로 수행하고 있으며, 세계유산 등재사업의 기초가 되었던 '세계 문화 및 자연유산 보호 협약'은 유산지역 보존을 위한 가장 성공적인 국제규약으로 평가되고 있다(UNESCO, 2007).

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

33 유네스코 창설 초기 미국의 분담금 비율은 44.3%에 달하였는데, 이는 미국이 헤게모니를 행사할 수 있는 충분한 물적 토대가 되었을 뿐만 아니라, 이러한 구조가 변화되기 전까지 대부분의 회원국들은 미국의 정책을 유네스코의 정책으로 전환시키는 과정에서 충실한 역할을 수행하였다(정우탁, 2011).

34 유네스코는 1946년 창설 당시 44개국으로 출범하였다. 제2차 세계대전의 승리에 힘입어 창설 당시부터 유네스코는 미국, 영국, 프랑스 등 주요 선진 국가들의 영향력이 매우 강했다. 대다수 회원국들의 지지 속에 미국 등 서방 국가들은 주요한 의사결정에서 '자동적 다수(automatic majority)'를 유지하였다. 그러나 1960-70년대에 이르러 아프리카, 아시아 등에서 신생독립국의 탄생과 국제기구 가입 등으로 회원국의 확대는 물론 전체 분포에도 커다란 변화가 생겨났다. 1960년과 1962년 사이에 24개 신생 아프리카 국가가 새로 가입하였고, 1974년에 이르러 회원국은 136개국으로, 1984년에는 161개국으로 증가하였다. 1970년대 유엔총회를 비롯하여 '신경제질서(NIEO)'에 대한 논의가 촉발되는 등 개도국의 입김이 강해지게 되자 서방의 자동적 다수는 상실되었다. 이와 같은 회원국의 지역적 분포 및 구성 변화를 반영하여 유네스코의 거버넌스에도 변화가 초래되었는데, 대표적으로 집행이사회의 경우, 1946년 18개국이던 집행이사국의 대다수가 북미 및 유럽지역 대표로 구성되었으나, 1984년에 이르러서는 집행이사국 51개국 중 북미와 유럽 국가는 오직 10개국으로 20%에 불과한 반면, 아프리카 및 중동 지역 국가가 40%를 차지하였다. *참조: 박흥순(2011).

2) 유네스코 세계유산의 지정 목적

세계유산(World Heritage)과 같은 지역을 보호하자는 생각은 19세기부터 있었으며, 이러한 생각은 20세기를 거치면서 보다 구체적으로 논의되었다(Hall, 2011: 1). 인류 역사 최초로 세계유산에 대한 국제적인 지원이 이뤄진 것은 이집트 누비아 유적 복구 캠페인이다. 유네스코는 '인류 공동의 유산(common heritage of mankind)'이라는 개념 아래 1960년대에 아스완 댐 건설로 수몰 위기에 처한 이집트 누비아 유적을 복구했다(UNESCO, 2007).[35] 이 캠페인은 누비아 유적과 같이 인류사적으로 중요한 유산을 보호할 수 있는 체제의 필요성을 절감하게 하는 등 당시 국제사회에 큰 반향을 일으켰다(유네스코 세계유산센터 홈페이지). 역사적인 유산들을 영구 보존하고, 이를 미래 세대에 전달하기 위한 국제적인 협력 시스템 구축의 필요성이 제기된 것이다(이영진, 2001: 4). 결과적으로 누비아 유적 복구 캠페인은 뛰어난 문화지역에 대한 책임감과 유대감의 중요성을 보여주었고, 이후 다른 구호캠페인으로 확대되었으며, 이를 바탕으로 유네스코는 국제기념물유적협회(International Council on Monuments and Sites, ICOMOS)의 지원으로 문화유산 보존을 위한 조직을 준비했다(고선영, 2009: 217).

문화지역과 자연지역의 보존을 통합하자는 생각은 1965년 미국 워싱턴 D.C. 백악관 회의에서 자연, 경관, 역사지역 보호를 위한 국제 협력의 촉구에서 비롯되었다. 1968년 국제자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN)이 유사한 목적으로 만들어졌고, 그러한 목적들은 1972년 6월 스톡홀름에서 열린 UN인간환경회의(UN Conference on the Human Environment)에 제출되었다(고선영, 2009). 이 회의를 통해 '공해의 확산, 자연환경과 역사적 문화유산의 파괴는 곧 인류유산의 파괴를 의미하며, 국제적인 협력을 통해 이를 방지해야 한다'는 합의가 이루어졌다. 그리고 같은 해 11월 프랑스 파리에서 개최된 제17차 유네스코 총회에서 '세계유산협약'[36]이 채택되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

35 1950년대 전력 환경 개선과 안정적인 수자원 확보를 위해 나일강 유역에 건설한 아스완 하이 댐(Aswan High Dam)으로 이집트 아스완 지역은 물론 수단의 고대 누비아 유적(Nubian Monuments)이 수몰될 위기에 처했다. 이에 이집트와 수단 정부는 유네스코에 누비아 유적 보호를 위한 지원을 요청하였고, 유네스코는 누비아 유적 보호 캠페인에 착수하였다. 이후 1968년 아부심벨 사원이 해체되어 이전되고, 1973년 수단 내 유적 발굴이 완료되면서 이 캠페인은 1980년에 공식 종료되었다. *참조: 유네스코 세계유산센터 홈페이지.

36 세계유산협약 전문에는 "1972년 10월 17일부터 11월 21일까지 파리에서 열린 제17차 유네스코 총회는, 문화유산 및 자연유산이 전통적인 쇠퇴 원인뿐만 아니라 한층 심한 손상 또는 파괴를 수반해 사태를 악화시키는 사회경제적 조건의 변화에도 점점 더 파괴의 위협을 받고 있음에 유의하고, 어떠한 문화유산 또는 자연유산의 퇴락 또는 소실도 세계 모든 국가유산의 유해한 빈곤화를 초래함을 고려하고, 이 유산의 국내적 차원의 보호가 이에 필요한 자원의 규모 및 보호될 재산이 위치하는 국가의 불충분한 경제적, 과학적 및 기술적 자원으로 인하여 종종 불완전하게 됨을 고려하고, 동 기구가 세계의 유산의 보존 및 보호를 확보하고, 관계 제 국가에 대하여 필요한 국제협약을 권고함으로써 지식을 유지, 증진 및 보급할 것을 동 기구의 헌장이 규정하고 있음을 상기하고, 문화재 및 자연재에 관한 현행 국제협약, 권고 및 결의가 이러한 진기하고 대체할 수 없는 재산을, 그것이 어느 사람에 속하는지를 막론하고, 보호하는 것이 세계의 모든 사람을 위하여 중요하다는 점을 명백히 하고 있음을 고려하고, 문화유산 및 자연유산의 일부는 현저한 가치를 지니고 있음에 따라 인류 전

세계유산협약 채택 이래 유네스코는 '유산'을 '과거로부터 물려받아 오늘날 우리가 더불어 살아가고 미래 세대에게 물려주어야 할 것', '세계유산'을 '세계유산협약이 규정한 현저한 보편적 가치를 가진 유산'으로 정의하고 있다. 또한 세계유산협약 제4조를 통해 "자국 내에 위치한 문화 및 자연유산을 식별하고 이를 보호, 보존, 활용하고 자라나는 세대에 전승시키는 것이 자국에 부여된 최우선의 의무"임을 밝히고 있다. 이는 세계유산이 한 민족이나 국가 내에서의 보존과 전승을 넘어 인류가 함께 지키고 전승해야 할 유산임을 의미하며, 과거와 현재, 그리고 미래로 이어진다는 차원에서 '지속가능성'을 가진 것임을 시사한다(이인규, 2008).

또한 유네스코 세계유산의 임무(mission)가 "국가들이 세계유산협약에 가입하고 그들의 자연, 문화유산의 보호를 확실히 할 것을 격려하고, 즉각적인 위험에 처한 세계유산 지역에 대한 긴급한 지원을 제공하며, 당사국들이 세계유산 등재를 위해 국가 내에 위치한 지역들의 등재 신청을 장려하고, 세계유산 보존을 위한 당사국 국민들의 인식 형성 활동을 도와주며, 당사국들이 세계유산지역의 보존을 위한 관리 계획과 보고 체계의 형성을 장려하고, 세계유산지역의 보존에서 지역주민들의 참여를 격려하고, 당사국이 기술적인 지원과 전문적인 훈련에 의해 세계유산자원을 보호할 수 있도록 도와주며, 우리의 세계 문화, 자연유산의 보존에 있어 국제적인 협력을 장려하는 것"임을 밝히고 있다(유네스코 세계유산센터 홈페이지).[37]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3) 유네스코 세계유산의 유형 및 등재기준

유네스코 세계유산은 <표 2>에서와 같이 문화유산, 자연유산, 복합유산 등 3가지 형태로 구분된다. 1975년 12월 세계유산협약의 효력이 발생한 이래 2014년 7월 현재 195개 유네스코 회원국 가운데 191개국이 세계유산협약에 가입하였다. 1978년에 처음으로 7개국 12점의 세계유산이 등재되었고,[38] 2014년 6월 현재 세계유산은 전 세계

체의 세계유산의 일부로서 보존될 필요가 있음을 고려하고, 현저한 보편적 가치를 가진 문화유산 및 자연유산을 위협하는 새로운 위험의 거대함과 중대함에 비추어, 관계국에 의한 조치를 대신하는 것은 아니지만 그에 대한 유효한 보충적 수단이 될 공동원조를 부여함으로써 동 유산의 보호에 참여하는 일이 국제사회 전체의 의무임을 고려하고, 이를 위하여 항구적 기초 위에 현대의 과학적 방법에 따라 조직된, 현저한 보편적 가치를 지닌 문화유산 및 자연유산을 공동으로 보호하기 위한 효과적인 체제를 확립하는 새로운 규정들을 협약의 형식으로 채택하는 것이 긴요함을 고려하고, 제16차 총회에 이 문제가 국제협약의 대상으로 될 것을 결정한 바, 1972년 11월 16일 본 협약을 채택한다."라고 명시하고 있다.

37 http://whc.unesco.org/en/about/

38 독일의 아헨 대성당(Aachen Cathedral, 문화유산), 미국의 메사 버드 국립공원(Mesa Verde National Park, 문화유산)과 옐로우스톤 국립공원(Yellowstone National Park, 자연유산), 세네갈의 고레 섬(Island of Goree, 문화유산), 에콰도르의 키토(City of Quito, 문화유산)와 갈라파고스 제도(Galapagos Islands, 자연유산), 에티오피아의 랄리벨라 암굴 교회군(Rock-Hewn Churches, Lalibela, 문화유산)과 시미엔 국립공원(Simien National Park, 자연유산), 캐나다의 나하니 국립공원(Nahanni National Park, 자연유산)과 란세오메도스 국립 역사 지구(L'Anse aux Meadows National Historic Site, 문화유산), 핀란드의 크라코프 역사 지구(Cracow's Historic Centre, 문화유산)와 비엘리치카 소금 광산(Wieliczka and Bochnia Royal Salt Mines,

161개국이 보유하고 있는 1,007점에 이르며, 이는 문화유산 779점, 자연유산 197점, 복합유산 31점으로 구성되어 있다. 위험에 처한 세계유산도 46점에 이르고 있다. 또한 2014년 6월 현재 191개 당사국 가운데 171개국이 잠재목록을 제출하여 그 수만도 1,589점에 달한다. 세계유산목록에는 해마다 25-30개 지역이 추가되고 있다(Fyall & Rakie, 2006). 이러한 증가가 계속된다면, 2030년에는 1,500곳이, 2045년에는 2,000곳이 세계유산목록에 오르게 될 것으로 전망된다(UNESCO, 2007).

표 2. 유네스코 세계유산 유형

구분	정의
문화유산	■ 기념물(monuments): 건축물, 기념 조각 및 그림, 고고 유물 및 구조물, 금석문, 동굴 등 역사, 예술, 과학적인 관점에서 현저한 보편적 가치가 있는 것 ■ 건축물(groups of buildings): 독립되었거나 이어져있는 구조물로 역사, 예술, 과학적 관점에서 현저한 보편적 가치가 있는 것 ■ 유적지(sites): 인공물 혹은 자연과 인공의 결합물, 역사적, 미학적, 민족학적, 인류학적 관점에서 현저한 보편적 가치가 있는 고고학적 지역을 포함한 지역
자연유산	■ 자연적이고 생물적인 형성 혹은 그러한 형성에 의해 그룹을 형성하는 자연물(natural features)로 미학, 과학적 관점에서 현저한 보편적 가치가 있는 것 ■ 지질학적이고 지형적인 형성물(geological and physiographical formations)과 위험에 처한 생물과 식물의 종의 서식지를 형성하는 지역임을 설명할 수 있는 곳으로 과학적 혹은 보존적 관점에서 현저한 보편적 가치를 가진 것 ■ 자연 지역(natural sites) 혹은 과학적, 보존적 관점 혹은 자연미적 관점에서 현저한 보편적 가치를 정확히 설명할 수 있는 지역
복합유산	■ 문화유산과 자연유산의 특징을 동시에 충족하는 유산
위험유산	■ 기후변화, 자연재해, 도시화, 분쟁 등에 의해 위험에 처한 유산

출처: 유네스코 세계유산센터 홈페이지(http://whc.unesco.org/en/conventiontext/), 재구성.

유네스코 세계유산위원회는 세계유산 지정과 동시에 '위험에 처한 세계유산 목록(The List of World Heritage in Danger)'에 올릴 것인지 여부를 결정한다. 이는 기후변화, 자연재해, 도시화, 분쟁 등에 의해 위험에 처한 유산을 보존하기 위한 지원활동을 촉진시키기 위한 것이다. '위험에 처한 세계유산'에 등재되면 해당 정부와 협의를 통해 유산 훼손의 원인을 규명하여 방지를 위한 전문적인 지원이 행해지며, 지속적으로 관리될 경우 위험유산목록에서 삭제되지만, 세계유산으로서의 현저한 보편적 가치를 완전히 상실

문화유산)

할 경우에는 세계유산목록에서 영구 삭제된다.

1992년 캄보디아의 앙코르(Angkor)는 세계문화유산으로 등재됨과 동시에 위험유산으로 지정되었다. 이 지역은 1970년대와 1980년대 발생했던 전쟁의 여파로 약탈의 위험에 놓여 있었으나, 유네스코 주도의 국제 보호 캠페인으로 2004년 위험유산에서 제외되었다. 독일의 대표적인 기독교 건축물인 쾰른 대성당(Cologne Cathedral)은 서양 중세 건축사에서 중요한 의미를 갖는 건축물로 1996년에 세계문화유산으로 등재되었다. 그러나 주변의 고층빌딩 건설 계획으로 인한 경관 파괴의 위험이 제기되어 2004년 위험유산에 올랐으며, 고도 규제 강화 등의 노력으로 2006년에 위험유산에서 제외되었다.

반면, 오만의 아라비아 오릭스 영양 보호구역(Arabia Oryx Sanctuary)과 독일의 드레스덴 엘베계곡(Dresden Elbe Valley)은 유네스코 세계유산 목록에서 영구 삭제되었다. 아라비아 오릭스 영양 보호구역은 아프리카 영양의 유일한 방목지대로 다양하고 독특한 사막생태계를 간직했다는 이유로 1994년 세계유산으로 등재되었으나, 오만정부가 보호구역의 90%를 없애 '세계유산으로서의 가치'를 상실하여 2007년에 세계유산목록에서 삭제되었다. 또한 2004년 세계유산으로 등재된 드레스덴 엘베계곡은 2006년 엘베강의 현대적 다리 건설로 인해 위험에 처한 유산에 올랐고, 4년 동안 보존에 관한 논의가 지속되었음에도 불구하고 다리 건설이 강행되자 '등재지역으로서 현저한 보편적 가치'를 유지하지 못했다는 이유로 2009년에 세계유산목록에서 삭제되었다. 이러한 사례들은 세계유산의 등재보다 관리가 더욱 중요하다는 것을 시사한다.

그러나 지금도 기후변화와 자연재해는 물론 정치적 분쟁이나 밀렵 등 인간의 이기심과 무관심으로 인해 많은 유산들이 위험에 처해지고 있다(중앙일보, 2013. 5. 9). 아프리카 주요 국립공원들은 아름다운 자연경관과 풍부한 생태환경 덕분에 대부분 세계자연유산으로 등재되었으나 밀렵과 방목으로 파괴되고 있으며, 기독교와 유대교, 이슬람교 등의 성지로 알려져 있는 예루살렘은 불안한 국제정치 정세 속에서 수많은 관광객과 부실한 관리정책, 무절제한 도시개발로 훼손되고 있다. 이는 현저한 보편적 가치를 가진 유산을 발굴하고 보존하여 후대에 전승한다는 세계유산 등재사업에 대한 근본적인 이해가 부족하기 때문에 나타난 현상이다.

세계유산 등재를 결정짓는 기준은 <표 3>과 같다. 세계유산위원회는 2003년에 세계유산협약 제1조의 목적을 충족시키기 위해 자연기준과 문화기준을 통합하여 10개의 기준으로 만들어 2005년 운영지침에 포함시켰으며, 이는 2007년 신청 건부터 효력이 발생하였다. 이에 따라 세계유산 등재를 위해서는 6개의 문화유산 항목, 4개의 자연유산 항목 가운데 하나 이상의 기준을 충족해야 하며, 복합유산은 각각의 분야에서 하나 이상의 기준을 충족해야 한다. 이외에도 문화유산은 재질이나 기법 등에서 진정성(authenticity)이 있어야 하며, 다른 유산들과의 비교를 통해 유산의 가치를 입증해야 한

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다. 즉, 유산의 재질, 기법뿐만 아니라 해당 유산과 유산이 소재하고 있는 장소에 대한 정신을 지역주민들과 구성원들이 잘 이해하고 있는지, 책임있는 관리를 통해 보호할 수 있는지 증명해야 한다는 것이다(최원석, 2012). 또한 문화유산과 자연유산은 유산의 가치를 보여줄 수 있는 완전성(integrity)이 있어야 하며, 이에 대한 법적, 제도적 관리 정책을 수립해야 한다.

표 3. 세계유산의 등재기준

구분	기준	
문화유산	i	인간의 창의성으로 빚어진 걸작을 대표할 것
	ii	오랜 세월에 걸쳐 또는 세계의 일정 문화권 내에서 건축이나 기술 발전, 기념물 제작, 도시 계획이나 조경 디자인에 있어 인간 가치의 중요한 교환을 반영
	iii	현존하거나 이미 사라진 문화적 전통이나 문명의 독보적 또는 적어도 특출한 증거일 것
	iv	인류 역사에 있어 중요 단계를 예증하는 건물, 건축이나 기술의 총체, 경관 유형의 대표적 사례일 것
	v	특히 번복할 수 없는 변화의 영향으로 취약해졌을 때 환경이나 인간의 상호 작용이나 문화를 대변하는 전통적 정주지나 육지·바다의 사용을 예증하는 대표 사례
	vi	사건이나 실존하는 전통, 사상이나 신조, 보편적 중요성이 현저한 예술 및 문학 작품과 직접 또는 가시적으로 연관될 것(다른 기준과 함께 적용 권장)
	모든 문화유산은 진정성(authenticity; 재질, 기법 등에서 원래 가치 보유) 필요	
자연유산	vii	최상의 자연현상이나 뛰어난 자연미, 미학적 중요성을 지닌 지역을 포함할 것
	viii	생명의 기록이나, 지형 발전상의 지질학적 주요 진행 과정, 지형학이나 자연지리학적 측면의 중요 특징을 포함해 지구 역사상 주요 단계를 입증하는 대표 사례
	ix	육상, 만물, 해안 및 해양 생태계와 동·식물 군락의 진화 및 발전에 있어 생태학적, 생물학적 주요 진행 과정을 입증하는 대표 사례일 것
	x	과학이나 보존 관점에서 볼 때 보편적 가치가 현저하고 현재 멸종 위기에 처한 종을 포함한 생물학적 다양성의 현장 보존을 위해 가장 중요하고 의미가 큰 자연서식지를 포괄
공통	완전성(integrity): 유산의 가치를 충분히 보여줄 수 있는 충분한 제반 요소 보유	
	보호 및 관리체계: 법적·행정적 보호 제도, 완충지역(buffer zone) 설정 등	

출처: 유네스코 한국위원회 홈페이지(http://www.unesco.or.kr/heritage/wh/reg_criterion.asp).

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 유네스코 세계유산에 관한 선행연구

유네스코 세계유산 관련 선행연구는 크게 '보존'과 '활용'의 관점으로 대별된다. 세계유산은 세계유산협약을 바탕으로 현저한 보편적 가치를 가진 유산에 부여되기 때문에 태생적으로 보존의 의무를 갖는다. 이에 따라 세계 각국은 세계유산을 잘 보호하고 보존하여 후대에 전승해야 한다. 동시에 대부분의 세계유산은 세계유산 등재 이전부터 이미 주요 관광지로서의 역할을 수행해 오고 있다.

관광산업에서 관광자원의 보존과 개발은 매우 상충되는 개념이다. 관광산업이 가속화될수록 개발은 심화되고, 개발이 심화될수록 보존과는 멀어지기 때문이다. 즉, 관광은 본질적으로 매력적인 관광자원에 의존하는 경향이 있기 때문에 결과적으로 관광지의 파괴를 초래한다(최태광, 1992). 특히 세계유산의 경우, 세계유산의 보존을 상위가치로 두기 때문에 세계유산의 보존과 개발의 균형은 어려울 수밖에 없다. 이에 따라 최근 세계유산의 훼손으로 인한 가치 상실에 대한 문제가 제기되고 있다(Nasser, 2003; 이일열, 2008). 이러한 주장은 세계유산에 대한 위협이나 중대한 변화를 보고하는 '조치를 위한 모니터링(reactive monitoring)' 건수의 증가와 '위험에 처한 세계목록'에 오른 자연유산 수의 증가에서도 확인할 수 있다(강시영, 2007).[39]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

세계유산의 이러한 양면적 성격으로 인해 세계유산 등재 국가들은 세계유산의 보존과 활용 사이에서 갈등을 겪는다(Herbert, 1995: 8). 더욱이 세계 각국에서 세계유산 등재 이후 관광객 증가는 물론 관광수입이 증가하고 이로 인해 세계유산 등재를 위한 국가 및 지역간 경쟁이 심화되면서 세계유산을 보존할 것이냐, 개발할 것이냐에 대한 논의가 지속되고 있다. 이러한 논의에 따라 세계유산에 관한 선행연구들은 크게 1) 세계유산의 보존에 관한 논의, 2) 세계유산의 활용에 관한 논의로 구분할 수 있다.

1) 유네스코 세계유산의 보존에 관한 논의

세계유산에 대한 보존의 의무는 세계유산협약에 서명함과 동시에 부여된다. 세계유산협약에 서명한다는 것은 세계유산협약의 취지에 따르는 책임과 의무 이행을 의미하기 때문이다. 또한 세계유산 등재신청서에 세계유산을 어떻게 보전하고 관리할 것인지를 반드시 기술해야 하고, 등재 이후에는 매 6년마다 세계유산의 보전 상태와 평가, 그리고 세계유산협약 이행에 대한 정기 보고서를 제출해야 한다.[40] 이러한 정기 모니터링은

39 IUCN이 제출한 '조치를 위한 모니터링'은 1993-1997년 연평균 11건이었던 반면, 1998-2002년에는 연평균 41건으로 증가한 것으로 나타났다.

40 세계유산 신청서 5번 항목: 5. 유산의 보호 및 관리 a. 소유권, b. 보호를 위한 지정, c. 보호대책의 시행 수단, d. 신청 대상물이 소재한 시 및 지역과 관련된 기존 계획, e. 대상물의 관리 계획이나 기타 관리 체계, f.

일종의 자기 점검과 평가의 기회를 제공하는 기능을 수행하며(강시영, 2007),[41] 이외에도 긴급보호가 요구되는 유산의 정밀 검토를 위해 특별조사팀 파견과 임시 모니터링이 이루어지기도 한다(허권, 2007).

이처럼 세계유산은 등재보다 등재 후 관리와 보존이 더욱 중요하다. 이는 세계유산 등재제도의 궁극적인 목적이 세계유산의 발굴과 보존 그리고 전승에 있기 때문이기도 하지만, 유산자원을 관광자원으로 무분별하게 이용할 경우, 유산자원의 가치 저하는 물론 파괴를 초래할 수 있기 때문이다(이영경·이병인, 2010). 이에 따라 세계유산 소재 국가들은 국가간 혹은 지역간 협약을 체결하여 정보와 경험을 공유함으로써 세계유산 관리와 보존을 위해 협력하고 있다.

세계유산협약은 국제적인 규모에서 보존을 위해 협력하고, 세계유산지역의 보호를 위해 모든 국가들이 특정한 기준에 부합하기를 독려하며, 전문경험과 자원들을 공유하도록 명시하고 있다(Hazen, 2008). 특히 세계유산위원회는 세계유산 등재 이전에 현지에 법적 관리인을 둘 것을 강조하고 있는데, 이는 세계유산 등재 이후 각 지역 관리자들이 정보와 경험을 교환할 수 있도록 상호 연결되어 있다는 점에서 세계유산의 보존과 관리에 대한 전문기술의 세계적 공유에 기여한다고 평가된다(Mid day, 2013. 8. 12). 이외에도 세계유산협약에 따라 세계유산으로 등재되면 세계유산기금(The World Heritage Fund)으로부터 유산 보호에 필요한 재정적, 기술적 원조를 받을 수 있다. 또한 세계유산의 가치 유지를 위한 정부지원이 이루어지기도 한다(Hall, 2006).[42]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

유네스코 세계유산의 관리에 대한 연구들은 해외사례와의 비교를 통해 보다 효과적이고 효율적인 세계유산 관리방안을 제시하는 데에 초점을 맞춘 연구(강시영, 2007; 김명주, 2009; 임종덕, 2011; 정지호, 2011; 주효진, 2009), 세계유산 관리 실태 분석을 통해 문제점과 관리방안을 제시한 연구(강경환, 2010; Mohd-Isa, Zainal-Abidin & Hashim, 2011; Su & Li, 2011), 세계유산의 가치와 보존에 대한 지역주민들과 관광객들의 인식연구(고계성·임화순, 2007; Azhari & Mohamed, 2012; Hazen, 2009)로 구분할 수 있다.

재원 및 재정 규모, g. 보전 및 관리 기술에 관한 전문지식 및 훈련의 제공처, h. 방문객 시설 및 통계, i. 대상물의 소개 및 홍보와 관련된 정책 및 프로그램, j. 전담인력의 수준(전문, 기술, 유지관리) 세계유산 신청서 6번 항목: 6. 모니터링 a. 보전 상태 평가를 위한 주요 지표, b. 대상물의 모니터링을 위한 행정 조치, c. 선행 보호 활동의 결과물

41 정기 모니터링 제도는 2000년 아랍 및 아프리카 지역을 시작으로 해마다 대륙별로 보고가 이루어지고 있으며, 아시아 태평양 지역의 보고는 2003년에 있었다(강시영, 2007).

42 캄보디아의 앙코르(Angkor)는 유네스코와 세계유산위원회의 도움을 받은 대표적인 사례이다. 앙코르는 공식적으로 1992년 12월 세계유산위원회 보호 아래 있었기 때문에 앙코르의 보호와 개발을 위한 국제협력위원회(International Coordinating Committee for the Safeguarding and Development of Angkor, ICC)는 새롭게 등재된 세계유산지역의 보호를 위해 노력할 수 있었다. 이에 따라 1990년대 앙코르 지역의 관리를 위해 유네스코와 국제협력위원회(ICC)를 포함한 주요 국제기관과 국가기관은 연 2회에 걸쳐 관광을 위한 지역개발과 기념물의 보존과 관련하여 과학적이고 전략적인 이슈를 검토하였다(Winter, 2007).

첫째, 해외의 우수사례와 한국의 실태를 비교 분석함으로써 보다 효과적이고 효율적으로 세계유산을 관리하기 위한 방안과 정책을 제시하고 있는 연구들은 보존을 중심으로 한 조직체계의 운영과 다양한 교육프로그램을 통한 세계유산 보존에 대한 올바른 인식의 정립과 확산을 강조하고 있다. 조직적 측면에서는 세계유산 관리를 위한 전담부서 설치와 인력의 전문화, 그리고 국제네트워크를 통한 국제협력의 필요성을 강조하였고, 관리적 측면에서는 세계유산에 대한 지역주민과 관계자의 지속적인 관심과 적극적인 참여가 중요하다고 하였다.

강시영(2007)은 국외의 세계자연유산 등재 이후의 관리와 활용에 대한 검토를 통해 제주 세계자연유산의 보전 및 효과 증대 방안을 제시하였다. 구체적인 사례로 북아일랜드 자이언츠 코즈웨이(Giants' Causeway)의 경우, 1960년대 초 북아일랜드 내셔널트러스트가 훼손 위기에 놓인 주상절리대의 지속가능한 보존을 위해 기금을 모아 이 지역을 사들인 후 주도적으로 관리하고 있고, 뉴질랜드 통가리로 국립공원은 뉴질랜드 보존국(DOC)이 10개년 보존·운영계획을 통해 이용을 최대한 허용함과 동시에 체계적인 관리계획으로 자연 그대로의 모습을 유지하고 있으며, 일본의 시레토코 반도는 '내 땅 갖기 운동'을 바탕으로 주민들이 자발적이고 주체적으로 자연자산을 지키는 등 해외의 세계유산 보존사례를 제시하였다. 이를 통해 그는 세계유산의 체계적 보존과 관리를 위해 세계자연유산 종합 로드맵을 마련하여 최적의 관리 및 활용 모델을 제시해야 하고, 세계유산들과의 경쟁에서 우위를 차지할 수 있도록 제주도 통합 CI(Corporate Identity)를 구축하여 새로운 브랜드를 개발해야 한다고 하였다. 또한 국내·외 네트워크를 구축하여 유산지구의 보존 및 관리, 학술조사, 마케팅, 교육 등 세계자연유산의 보존과 활용에 대한 심의, 자문 등을 해결해야 한다고 하였다.

김명주(2009)는 한국과 일본의 세계문화유산 보존관리 실태 비교를 통해 하회마을의 보존관리에 대한 개선방안을 제시하였다. 그는 지속적으로 마을을 전담할 담당자를 배치하고, 누구나 마을의 역사성과 고유성에 대해 알 수 있도록 다양한 매체를 이용해야 하며, 하회마을의 보존가치를 홍보하여 하회마을 보존사업에 기업은 물론 지역주민의 지속적인 관심과 적극적인 참여를 이끌어낼 다양한 방법을 모색해야 한다고 강조하였다. 세계유산의 보존을 위해서 무엇보다도 지역주민과 행정 담당자 등 이해당사자들의 인식 개선과 노력이 필요하다는 것이다.

또한 임종덕(2011)은 화석분야에서 가장 손꼽히는 이집트 와디 알-히탄(Wadi Al-Hitan)[43]의 관리와 운영사례를 통해 최근 우리나라가 추진하고 있는 '한국 백악기

43 2005년에 등재된 유네스코 세계자연유산으로 이집트 Wadi El-Rayan Protected Area에 위치하고 있다. Wadi Al-Hitan은 '고래계곡(Valley of Whale)'이라는 뜻을 가진 지명이다. 이 지역에서는 2000년부터 10년간 발굴에 참여해 왔고, 고생물학자들은 지정된 지역 내에서 기존에 발견된 고래화석과 새롭게 발견된 고래화석들에 대한 학술적인 연구와 모니터링을 책임지고 있으며, 설명과 교육, 국외 연구자들과의 학술교류 등 화석에 대해 총괄하고 있다. 탐방로를 따라 화석을 자연스럽게 볼 수 있도록 현장을 발견 당시의 모습으로 보존

공룡해안'의 등재를 위한 방향을 제시하였다. 그는 이집트 Wadi Al-Hitan 지역의 성공적인 관리와 운영에 대해 첫째, 필드캠프 운영과 해당 지역의 학술적 가치를 알리기 위한 조사와 모니터링 실시, 유산자원의 효율적 관리를 위한 전문연구자 채용과 지속적인 훈련 참여 독려, 자연친화적인 건축과 화석산지, 그리고 인공 구조물의 조화 추구 등을 들었다. 이를 바탕으로 그는 등재 추진에 참여한 인력을 정식 직원으로 채용하고, 학술발표와 홍보를 적극적으로 수행해야 하며, 해외 네트워크를 통한 정보 교류가 필요하다고 강조하였다.

정지호(2011)는 보전과 이용, 개발간 균형이 잘 유지되고 있는 호주의 로드하우군도(Lord Howe Group)를 중심으로 호주의 세계유산 지정 도서의 관리정책 동향을 파악하여 시사점을 제시하였다. 로드하우군도는 주민이나 정부가 관광객 유치를 위한 개발보다 보전을 위한 노력에 더욱 중점을 둠에 따라 섬 주민과 관광객을 위한 시설은 최소한만 허용하고 있다. 또한 지역주민이 운영하는 전통적인 숙박시설을 제공함으로써 로드하우군도의 전통과 문화를 체험할 수 있도록 하고 있다. 이러한 사례를 바탕으로 한국이 보전과 이용, 개발간 균형적인 관리수단을 참고해야 한다고 하였다.

주효진(2009)은 호주의 세계유산 관리를 위한 조직, 예산 및 법적 체계와 예산 등의 검토를 통해 한국의 세계유산 관리에 대한 시사점을 제시하였다. 그에 따르면, 호주는 세계유산의 효율적 관리를 위해 중앙정부 차원의 전담부서를 운영하고, 세계유산 관리를 위한 심의와 자문역할을 담당하는 위원회가 있으며, 국제협력 강화를 위한 전문인력의 배치로 협력네트워크를 효율적으로 운영하고 있고, 세계유산 관리를 위한 기금 마련이 활성화되어 있으며, 세계유산으로 창출된 경제적 이득을 제시하고 있다. 이러한 호주의 사례와 달리 한국에는 문화재청에 세계유산 전담부서가 없고, 국제협력 담당 전문인력이 없으며, 세계유산 관리를 위한 기금 마련이 거의 없을 뿐만 아니라 초보적 수준에 그치고 있다고 지적하였다. 결과적으로 호주의 효율적인 세계유산관리 체계를 벤치마킹해야 한다고 강조하였다.

둘째, 세계유산의 관리 실태 분석을 바탕으로 문제점과 효과적인 방안을 제시한 연구들은 유산자원 관리 조직의 체계성, 지역주민들의 참여 부재 등을 지적하고 있다. 또한 이러한 연구들은 세계유산 등재제도의 본질적 목적인 세계유산의 보호와 보존에 초점을 맞춘 조직체계와 시스템 구축이 필요하며 근본적으로 지역주민의 이해와 참여가 필요함을 강조하고 있다.

강경환(2010)은 세계유산의 지속가능한 보존관리를 위한 정책 발전방안을 제시하였다. 한국에서는 세계유산이 국내 문화재 보호체계에 도입된 이후 관련 법령 정비, 제도

해 놓았고, 관리와 모니터링을 책임지고 있는 사람들을 제외한 모든 탐방객들은 걸어서 이동하도록 하고 있다. 이는 이집트 정부의 강력한 의지로 차량의 이동으로 인해 발생 가능한 훼손이나 피해를 미연에 방지하고자 하는 것이다.

개선 등을 통해 국내의 문화재 보존 정비 수준이 향상되고, 보수정비 예산의 증가와 관리 및 활용 방식이 개선되었으며, 관광, 체험, 교육 프로그램도 확대되었다. 그러나 여전히 여러 가지 문제점이 남아 있으며, 이를 해결하기 위해 첫째, 세계유산 정책이 등재 중심에서 보존관리 중심으로 변화해야 한다고 하였다. 둘째, 보존관리 시스템을 체계화해야 하며, 세계유산 보존 역량을 강화하기 위해 세계유산 특별법 및 세계유산 조례를 제정하거나 관리기구의 전문화, 세계유산의 보존과 활용을 위한 전용기금의 확충이 필요하다고 하였다. 셋째, 세계유산은 개별적 접근방식이 아닌 주변의 역사 문화 환경까지 하나의 유산으로 파악하여 총체적으로 관리해야 한다고 하였다. 넷째, 지역주민들이 세계유산의 가치와 의미에 대한 진정한 이해를 도모하도록 하여 이들의 참여를 이끌어 낼 수 있는 제도 마련이 필요하다고 하였다. 다섯째, 과도한 관광자원 개발로 인해 주변의 역사 문화 환경이 훼손되는 등 여러 문제가 발생하고 있기 때문에 세계유산의 관광전략은 지속가능한 관광 측면에서 검토되어야 한다고 하였다.

모드이사 등(Mohd-Isa, Zainal-Abidin & Hashim, 2011)은 말레이시아의 문화유적 관리에 대해 분석하였다. 말레이시아에서 유산건축 보존은 1970년대에 시작되어 1980년대에 번영하기 시작하였으며, 특히 2008년 말라카 해협의 역사 도시, 믈라카와 조지타운(Melaka and Goerge Town, Historic Cities of the Straits of Malacca)이 유네스코 세계유산으로 등록되면서 최근에는 중요한 국가정책으로 수용되고 있다. 더욱이 세계유산 등재는 국제적인 책임이 수반되기 때문에 이들은 문화유적에 대한 관리 요구와 관련하여 역사적인 건물의 보존에 대해 비판적으로 접근하였다. 그 결과, 관리는 보존에 따르는 가장 중요한 것이며, 확실한 관리 정책, 규칙적이고 계획적인 관리, 적절한 관리 프로그램, 정기적인 상황 조사와 보고, 그리고 관리 매뉴얼과 업무일지의 제공이 올바른 관리를 도울 수 있다고 하였다.

수와 리(Su & Li, 2011)는 중국 세계유산지역의 관리 실태를 분석하였다. 최근 중국에서는 세계유산지역의 관광개발을 피할 수 없을 뿐만 아니라 합리적인 선택으로 간주되며, 급격하게 일어나고 있다. 특히 중국의 급격한 인구증가와 경제성장으로 중국 내 세계유산지역은 매력적인 관광지로 부상하였고, 외국인 관광객보다 내국인 관광객을 더 많이 수용하고 있다고 하였다. 문제는 이러한 상황들이 세계유산지역의 자원 관리를 어렵게 하고, 보존과 개발 사이의 갈등을 유발시킨다는 것이다. 보다 구체적으로 이들은 중국정부뿐만 아니라 정부부처 등 다양한 공적기관들이 세계유산을 관리하는 다원적 관리 계획의 복잡성을 지적하였다. 또한 세계유산지역의 가장 중요한 이해당사자인 지역주민들이 해당 지역의 환경, 사회 혹은 문화적 전통, 지역 이슈 등에 대해 비교적 많이 알고 있음에도 세계유산지역 관리에 대한 관심이 충분하지 않다고 지적하였다.

셋째, 세계유산의 보존에 대한 지역주민과 방문객의 인식에 대한 연구들은 공통적으

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

로 유산의 보호와 보존에 대한 이해와 인식을 확산시키기 위해 다양한 교육 프로그램을 실시하고, 다양한 채널을 통해 홍보해야 함을 강조하고 있다. 세계유산의 의미와 가치에 대한 지역주민과 관광객들의 진정한 이해, 그리고 이들의 주체적인 참여가 유산의 보존과 관리를 실현할 수 있는 밑바탕이 된다는 것이다.

고계성과 임화순(2007)은 제주 세계자연유산 방문객 인식조사를 통해 관리정책 방향을 제시하였다. 조사결과, 방문객들은 세계자연유산 등재가 제주의 브랜드 가치를 높일 뿐만 아니라 지역을 알릴 수 있는 기회가 되었다고 평가하였다. 또한 환경보존을 중시하는 집단의 사람들은 세계유산 보전을 높게 평가하고, 개발을 중시하는 집단의 사람들은 사회갈등을 가장 높게 평가하였다. 이러한 분석결과를 통해 이들은 도내·외 국제행사를 중심으로 회원관리와 홍보강화에 주력하고, 주변국을 대상으로 팸투어, 현지 설명회, 주요인사의 초청행사 등을 마련하여 국내·외 잠재고객과 해외시장을 타깃으로 유산자원의 가치를 알리는 등 적극적인 홍보가 지속적으로 이루어져야 한다고 강조하였다. 또한 환경보존과 유산가치를 강화시킬 수 있는 교육 프로그램과 이를 관광과 연계시킨 다양한 프로그램에 참여를 유도하여 보전의식을 고취시키는 등 세계유산 보존에 대한 책임감을 형성시켜야 한다고 하였다.

아즈하리와 모하메드(Azhari & Mohamed, 2012)는 말레이시아 쿠알라 룸프(Kuala Lumpur)에 있는 세계유산건물 보존에 대한 지역주민의 인식을 조사하였다. 연구결과, 말레이시아 사람들은 유산 건물의 보존 못지않게 관광 랜드마크와 관광 매력지로서의 중요성도 높게 인지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 지역주민들은 유산건물 보존 실태에 대해 보통이거나 좋지 않다고 응답하였으며, 그 이유로 사람들이 세계유산의 보존에 대해 잘 모르거나 실제 유산건물 보존이 보통 수준으로 행해지고 있기 때문이라고 하였다. 또한 사람들은 보존 노력에 대한 정보를 신문을 통해 가장 많이 접했으며, 잡지나 인터넷, 텔레비전, 라디오 순으로 접했다고 응답하였다. 결과적으로 유산건물의 보존에 대한 지역주민의 인식 확산을 위해서는 국가가 주도적으로 홍보하고 교육해야 한다고 주장하였다. 홍보는 주로 신문이나 방송, 라디오, 브로슈어와 같은 매스미디어와 인터넷을 활용해야 하며, 유산 보존에 대한 교육과 워크숍은 특히 정부와 비정부 기관을 통해 젊은 세대 중심으로 이루어져야 한다고 하였다.

하젠(Hazen, 2009)은 세계유산협약에 따라 전 세계 모든 사람이 유산자원의 보호를 위해 노력할 필요가 있다는 점에 착안하여, 미국 소재 공원 방문객들이 세계유산지역의 가치를 어떻게 평가하고 있는지 조사하였다. 조사결과, 대부분의 방문자들은 유산지역을 환경적으로 중요한 지역으로 인식하고 있었던 반면, 세계유산협약 자체에 대해서는 잘 알지 못하는 것으로 나타났다. 관광객들과 공원 관계자들은 세계유산 등재 목적을 지지하면서도 세계유산지위에 대해서는 잘 모르고 있었으며, 더 나은 보호 혹은 지역에

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

대한 지지로 확장되지는 못했던 것으로 나타났다.

이처럼 선행연구들은 세계유산을 성공적으로 보존하고 있는 해외사례 분석을 통해 관리 방향을 제시하거나 우리나라 세계유산의 관리실태 분석을 통한 문제점과 대안을 제시하고 있다. 공통적으로 이들은 세계유산에 대한 지역주민과 행정부처 담당자 등 다양한 이해당사자들의 올바른 인식 형성이 중요함을 강조하고 있다. 이를 위해서 다양한 미디어와 교육 프로그램을 통해 세계유산 보존에 대한 인식을 강화시키고, 해외 네트워크를 구축하여 우수사례를 공유할 필요가 있다고 지적하였다.

2) 유네스코 세계유산의 활용에 관한 논의

최근 유산관광이 새로운 관광산업으로 변모하고 있다. 유산관광이 세계유산지역 내의 숙박, 쇼핑, 레스토랑, 각종 오락시설은 물론 인근 관광지에 긍정적인 영향을 미치면서[44] 유산지역과 주변지역 및 국가경제에 상당한 기여를 하고 있기 때문이다(UNESCO, 2007). 이러한 경향에 따라 세계유산의 활용에 대한 연구도 증가하고 있다. 세계유산의 활용에 대한 연구들은 관광산업의 활성화 측면에서 세계유산의 활용에 대한 연구(고승익, 2013; 이일열: 2008; 전명숙, 2003), 세계유산을 활용한 생태관광에 주목한 연구(강정효, 2008; 고선영, 2009), 지속가능한 관광 도모를 위한 전략적인 계획에 관한 연구(고계성, 2006; Gilmore, Carson, & Ascencao, 2007; Li, Wu, & Cai, 2008; Wager, 1995), 관광 활성화 측면에서 지역주민과 관광객의 인식에 관한 연구(류웅걸 외, 2013; 오상운, 2009; 조문수 외, 2008; 타가미 히로시, 2010; 황병춘, 2008; Keitumetse & Nthoi, 2009; Marcotte & Bourdeau, 2006), 세계유산 브랜드에 관한 연구(King & Halpenny, 2014; Marcotte & Bourdeau, 2012; Wilson, Stimpson, Lloyd, & Boyd, 2011)로 구분할 수 있다.

첫째, 관광산업의 활성화 측면에서 세계유산을 어떻게 활용할 것인가에 대한 연구들은 세계유산 등재로 인한 브랜드 가치를 최대한으로 활용하면서 이를 경제적 효과로 어떻게 연계할 것인지에 중점을 두고 있다. 세계유산 등재가 관광산업의 발달과 관광수입의 증가에 긍정적인 영향을 미친다는 데에 착안하여 관광 활성화를 위해 무엇을 어

44 19세기 산업의 사회 경제적 구조를 보여주는 영국의 블래나본(Blaenavon) 세계유산지역은 세계유산지위가 지역경제를 활성화시키고, 마을의 부정적인 인식을 변화시키는데 도움을 주었다고 평가된다. 이 지역의 문화관광 개발로 약 100개의 일자리가 창출되고, 미래에는 더 많은 일자리가 제공될 것이라 전망하고 있다(Thomas, 2012). 또한 세계 최대의 산호지역인 호주의 그레이트 배리어 리프(Great Barrier Reef)의 경제적 가치는 연간 54억 달러(AU$5.4)를 초과하는 것으로 나타났으며, 관광산업에서 6만6천개의 일자리를 창출한 것으로 나타났다(Day, Wren, & Vohland, 2012). 베트남 호이안시의 경우에도 1990년대 초, 연간 관광객의 수가 4천명에 불과했으나 세계문화유산으로 등록되면서 관광객 수가 급증하여 2007년에는 100만명을 넘어섰다. 그리고 1993년 호이안 역사지구 내 약 40개에 불과했던 기념품 가게와 식당과 같은 관광 관련 가게들이 300여개로 증가하였다(Chang, 2011).

떻게 해야 하는지에 초점을 맞추고 있는 것이다(고계성, 2007). 이러한 연구들은 세계유산자원의 속성을 최대한 이끌어내어 관광자원화에 활용하고, 지역주민들의 광범위한 관심과 참여가 필요함을 강조하고 있다.

이일열(2008)은 유네스코 세계문화유산을 관광자원화한 프랑스 사례를 검토하여 시사점을 제시하였다. 그는 지역 자체가 문화유산인 파리 세느강 지역과 르와르 지역의 사례 분석을 통해 프랑스는 중앙정부와 지자체가 함께 문화유산을 효과적으로 관리하고 보존하여 최적화된 관광자원 개발로 이어지는 정책을 펴고 있으며, 정기적으로 관광객을 제한하여 수용력 조절을 통한 문화유산의 인위적인 훼손을 최소화하는 데에 우선순위를 두고 있다고 하였다. 또한 파리는 교통과 유통이 집결되고 확산되는 곳일 뿐만 아니라 지역성을 바탕으로 한 다양한 축제와 이벤트로 인해 종합 문화관광지 역할을 수행한다고 하였다. 특히 세계문화유산의 관광자원화 성공 요인이 지역에 대한 지역주민의 관심과 자부심에서 기인한다고 보았다. 지역주민의 참여와 관심이 국가와 지역 이미지뿐만 아니라 문화공간으로서 파리의 상징성을 구축하는 데에 기여했다는 것이다.

전명숙(2003)은 2000년 세계문화유산으로 등재된 '경주역사지구'의 관광상품개발 방안을 제시하였다. 그는 경주지역의 문화유산 관광자원과 관련정책 등을 검토하여 경주를 문화관광자원으로 상품화하기 위해 문화자원의 고유성을 보존하고, 문화관광지 이미지를 창출해야 하며, 문화관광상품의 연출력과 관광시장 마케팅 개념의 도입이 필요하다고 강조하였다. 실제 한국과 일본의 대표적인 문화유적지인 경주와 교토는 세계문화유산의 원형 보존을 위해 국가차원의 법적 보호장치를 마련하여 규칙과 제도를 철저히 이행하고, 지속가능한 관광상품화를 위해 쾌적한 환경과 환경보호를 통해 자원을 보존하고 있으며, 문화유적지의 개성을 유지하기 위한 차별화된 상품개발 뿐만 아니라 전통적인 관광시설물이나 복장, 의식 재현 등 문화유적지의 관광자원화를 위해 노력하고 있음을 밝혀냈다(전명숙, 2006).

반면에 고승익(2013)은 제주 세계자연유산을 활용한 관광활성화 방안을 모색하기 위해 세계유산지역의 관광실태에 주목하였다. 그는 지역주민들이 조합형태의 관리조직을 만들어 경영하고, 자연유산과 지역의 고유한 문화와 결합한 생태관광 상품을 개발해야 한다고 하였다. 특히 세계자연유산지역인 성산일출봉 1일 최대 탐방객이 1만 5천명을 상회하는 경우, 세계유산 보호의 측면에서 악영향을 줄 것을 우려하면서도, 거문오름의 경우에는 1일 최저 탐방객이 25명에 불과하여 자원 가치가 저평가되고 있을 뿐만 아니라 무료입장으로 주민소득과 연계되지 않는다고 지적하였다. 더불어 성산일출봉은 관광객을 무한정 받아들여 '과포화' 상태에 이르고 있는 반면, 거문오름의 경우에는 1일 탐방객 수를 3백명으로 제한하는 '편협한 틀'에 묶여 있다며 탐방객 유치 노력을 하지 않는다고 지적하였다. 이를 위해 성산일출봉에는 올라가는 길과 내려가는 길을 만들어 번

잡함을 감소시키고, 거문오름은 탐방객수의 제한을 풀어야 한다고 강조하였다. 이 연구는 다른 연구들과는 달리 유산지역에 방문객을 증가시키고 이를 지역소득 증가에 기여하는 등 관광자원화에 비중을 두고 있는 것이 특징이다.

둘째, 지속가능한 개발 관점에서 세계유산을 활용한 생태관광(ecotourism)[45]에 주목한 연구들은 세계유산이 책임 있는 관광(responsible tourism)을 견인하고, 지역사회와 관광객으로 하여금 자연과의 공존 속에서 지역경제를 활성화시키는 '다목적 지역활성화 전략'에 주목한다(고선영, 2009: 215). 세계유산의 지속가능한 활용을 위해 세계유산을 생태관광자원으로 활용해야 한다는 것이다.

강정효(2008)는 세계자연유산의 보전과 지역발전의 추구를 위해 관광과 환경의 통합적 접근이 필요하다며 제주 세계자연유산, 특히 한라산국립공원의 생태관광 자원화 방안에 집중하였다. 관련 학자와 담당 공무원, 관광 및 환경단체, 자연생태해설사 등 71명의 전문가 집단을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 보호 관리를 위한 사후 모니터링, 생태관광수칙 제정과 지역의 NGO와 유기적인 협조체제 구축, 생태관광 상품 개발, 지역주민의 참여 및 연계 방안 마련, 사이버 제주생태체험관 및 안내표지판 설치 등이 필요하다고 하였다. 이러한 연구결과를 바탕으로 그는 세계자연유산의 활용은 보존이 전제될 때만 가능하다고 강조했다.

고선영(2009)은 '거문오름 국제트레킹 대회'[46]가 제주 세계자연유산의 활용에 있어 참여주체와 역할, 활용의 방향성을 제시했다고 평가하면서 생태관광에 주목하였다. 구체적으로 제주특별자치도의 적극적인 참여로 기존에 소규모 단체나 개별 중심으로 이뤄졌던 생태관광에서 그 범위가 확대되었고, 단순한 경관중심의 관광에서 테마관광으로 발전하였으며, 지역발전에 대한 지역사회의 참여 가능성이 제고되었다고 평가하였다. 나아가 지역사회를 기반으로 한 생태관광 활성화를 위해 지역주민 등 관계자들에 대한 권한 강화와 파트너십에 기초한 조직체 마련 및 유산해설사 교육의 전문성 강화 등이 요구된다고 하였다.

셋째, 지속가능한 관광 도모를 위한 정책적 차원에서 유산 보존에 대한 전략적인 계획에 관한 연구들은 세계유산지역의 관광객 급증으로 인한 문제 해결을 위한 방안으로 효과적인 관리전략과 정책의 개발이 필요하다고 주장하였다.

고계성(2006)은 세계자연유산을 보유하고 있는 국가들이 세계자연유산을 관광분야에 어떻게 적용하고 있는지 살펴보고, 제주 세계자연유산의 정책추진 및 발전적 관리방안을 제언하였다. 구체적으로 제주 세계자연유산 등재를 대비하여 세계자연유산의 브랜드

45 국제생태관광사회(TIES; The International ecotourism Society)는 생태관광을 "환경을 보존하고 지역주민들의 웰빙(well-being)을 증대시키는 자연지역에 대한 책임있는 관광"으로 정의하였다.

46 '거문오름 국제트레킹대회'는 세계자연유산의 지속가능한 활용의 대표적인 사례로 2008년부터 매년 개최되고 있다.

가치를 지역에 투영하여 지역의 브랜드 가치를 유지하고, 지역주민의 자부심을 고취하며, 적극적으로 유산을 보전할 수 있는 기구 설치가 필요하다고 하였다. 또한 관광시장과 관광객의 특성을 고려하여 지속가능한 발전모델을 구축하고, 세계자연유산 등재를 희망하는 지역과 관련된 법적 장치와 지속가능한 관리 프로그램을 검토해야 하며, 무엇보다도 지역사회의 관심과 지역주민의 자발적 참여가 필요하다고 하였다.

길모어 등(Gilmore, Carson, & Ascencao, 2007)은 세계유산지역의 지속가능한 관광 마케팅에 대해 논의하고, 지속가능한 관광 개발을 위한 전략적인 마케팅 접근이 세계유산지역의 관리를 위해 중요하다고 강조하였다. 이들은 지속가능한 관광 마케팅을 특정 지역 내에서 사회적, 경제적, 환경적 관점을 포함한 통합 마케팅으로 규정하였다. 그리고 지속가능한 관광 사업을 달성하기 위해 유산지역의 보존과 마케팅간 균형이 중요하다고 하였다. 이러한 관점에서 자이언츠 코즈웨이(Giants' Causeway) 세계유산지역의 지속가능한 관광 마케팅을 활용할 수 있는 관리 관점과 시도들을 살펴본 결과, 이 지역은 통합적 관리와 지속가능한 관광 마케팅을 어떻게 제시하고 전달해야 하는지에 대한 총체적인 이해가 부족하다고 진단하였다.

리 등(Li, Wu, & Cai, 2008)은 중국 세계자연유산지역의 관광개발을 지리학적 관점에서 고찰하였다. 특히 과도한 관광객 문제는 인구가 밀집되어 있는 중국에서 더욱 심각하며, 대부분의 유산지역이 새로운 수입원으로 기능하면서 더욱 문제가 되고 있다고 하였다. 이러한 현상에는 중국이 시장경제(market-based economy)로 전환되고, 여가시간의 증가와 수입의 증가로 국내 관광이 증가되었으며, 높은 교육 수준이 유산에 대한 중요성에 관심을 갖게 했기 때문이라고 보았다. 따라서 이들은 세계유산지역을 관광객 유치를 위한 개발요소로 보았던 기존의 관점과 달리 세계유산지역의 지속가능한 개발 차원에서 관광에 주목하였다. 그리고 지리학적 툴을 사용하여 유산지역의 보호에 위협을 가하는 주요 요소로 관광객 증가로 인한 중압감(population pressure), 지역경제를 위한 개발 정책, 유산지역에 대한 재정 지원 부족을 들었다. 결과적으로 관광객 증가가 세계유산지역의 완전성(integrity)과 진정성(authenticity)에 부정적인 영향을 미치기 때문에 세계유산지역과 관광객이 증가하는 장소들간의 공간적 결합을 바탕으로 효과적인 관리 전략과 정책 개발이 필요하다고 하였다.

웨이저(Wager, 1995)는 앙코르 세계유산지역의 개발 전략에 대해 고찰하였다. 과거 캄보디아 앙코르는 접근하기 어려웠던 지역이었으나, 지금은 미스터리와 전설이 가득한 새로운 관광지로 주목받으며 관광객들의 방문이 이어지고 있다. 유네스코 세계유산의 등재조건은 규제계획(zoning plan)의 적용과 지역의 보호와 관리에 대한 합법적인 체제의 마련이었다. 이에 따라 유네스코는 규제 및 환경 관리 계획(Zoning and Environment Management Plan, ZEMP)을 준비하기 위한 프로젝트에 착수하였다. 프로젝트 결

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

과, 앙코르 지역은 자연자원과 문화자원의 지속가능한 개발에 초점을 맞추고, 고고학적 지역의 엄격한 보호와 관광 개발, 완충지역 내에서의 개발 균형을 위해 노력해야 하며, 유산지역을 관리하고 개발을 규제하기 위한 조직의 설립이 요구되었다.

넷째, 세계유산의 관광활성화 측면에서 지역주민과 관광객의 인식을 조사한 연구들은 세계유산의 지속가능한 관광을 위해서는 무엇보다도 지역사회와 관광객들의 적극적인 참여와 협조가 필요하다는 데에 기초하고 있다. 특히 제주는 세계유산 인근 지역에 많은 사람들이 거주하고 있으며, 관광활동이 지역주민과의 접촉을 바탕으로 이뤄진다는 점에서 지역주민과의 갈등이 초래될 가능성이 상대적으로 높은 환경에 놓여 있다. 이러한 관점에서 관련 연구들은 세계유산의 활용을 위해서는 무엇보다도 세계유산 등재제도의 취지에 대한 지역주민과 관광객의 이해가 선행되어야 함을 강조하고 있다.

조문수 외(2008)는 세계유산에 대한 지역주민의 인식을 공간적 거리, 출생지, 애착도, 지역주민의 관광산업 관련성 등을 중심으로 살펴보았다. 분석결과, 성산일출봉과 거문오름 용암동굴계가 위치한 성산, 김녕, 세화지역 주민들이 세계자연유산 등재에 대해 비교적 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 대해 이들은 세계유산에 대한 지역주민들의 인식이 유산보호와 관광객의 만족도 등에 영향을 미칠 수 있기 때문에 세계자연유산에 대한 홍보와 교육을 통해 세계자연유산 등재에 따른 개발 및 보호정책에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 창구 마련이 필요하다고 강조했다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

오상운(2009)은 세계자연유산지구 지역주민들을 대상으로 관광의 지속가능성 인식과 정책에 대한 갈등지각, 갈등에 대한 태도 간의 관계를 살펴보았다. 먼저 59% 이상의 응답자는 세계자연유산 지정으로 인한 경제적 이득이 전혀 없다고 응답하여 세계자연유산을 통해 지역주민들이 실질적으로 경제적 이득을 얻을 수 있는 프로그램 개발이 필요하다고 하였다. 또한 지역주민들은 공청회나 트레킹 등 세계자연유산 관련 프로그램에 참여한 경험이 많지 않은 것으로 나타나 관련 프로그램에 지역주민들이 참여할 수 있도록 독려하여 세계자연유산에 대한 이해를 도모하고 유산정책에 대한 긍정적인 인식을 심어줘야 한다고 하였다. 대외적인 관광지 홍보에 앞서 지역주민들을 대상으로 한 홍보활동이 선행되어야 한다는 것이다.

세계유산에 대한 지역주민의 인식 못지않게 세계유산에 대한 관광객의 인식은 매우 중요한 연구 분야이다. 세계유산에 대한 지역주민의 인식이 아무리 높다 하더라도 관광객의 인식과 조화를 이루지 못할 경우에는 아무런 의미가 없기 때문이다. 특히 특정 관광지를 방문하게 된 동기를 일컫는 관광동기는 관광지의 성격을 규정하는 핵심요소가 될 뿐만 아니라 관광지에 대한 관광객의 만족도를 높이고 관광객의 재방문을 유도할 수 있는 관광상품의 개발도 매우 중요한 요소가 된다. 방문객의 이용만족도는 재방문율에 영향을 미칠 뿐만 아니라 이는 결과적으로 관광지로서의 경쟁력 확보에도 유리하게

작용하기 때문이다(Otto & Ritchie, 2000).

이러한 차원에서 류웅걸 외(2013)는 제주 거문오름 트레킹 방문객을 대상으로 방문동기를 조사했다는 점에서 의미가 있다. 분석결과, 자연자원의 매력성 요인, 교육 요인, 성취감 요인, 일탈/휴식 요인에서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타나 경쟁력 있는 세계적인 유산관광지로 거듭나기 위해서는 유산의 가치에 중점을 둔 보전방안 못지않게 관광지의 유산 가치에 대한 방문객의 인식을 밝히려는 노력이 필요하다고 하였다. 또한 방문객들이 자연유산의 가치를 더욱 잘 이해할 수 있도록 전문 해설사를 통해 단순 탐방인 아닌 의미를 부여한 탐방 기회를 제공하고, 체험 가능한 다양한 프로그램은 물론 간접적으로 체험할 수 있는 박물관 등을 확충하여 탐방객들의 다양한 욕구를 충족시켜야 한다고 하였다. 방문객들의 세분화된 니즈를 고려한 다양한 이벤트를 개발하고, 자연을 훼손하지 않는 범위 내에서 적절한 편의시설을 갖춤으로써 방문객의 만족도를 높여야 한다는 것이다.

세계유산의 이미지에 초점을 맞춘 타가미 히로시(2010)는 제주 세계자연유산을 방문한 한국인과 일본인 관광객이 제주 세계자연유산에 대해 어떠한 이미지를 갖고 있는지 조사하였다. 그는 세계자연유산에 대한 인지적 이미지, 정서적 이미지, 행동적 이미지와 처음 방문자, 재방문자 이미지에 대한 한일 이미지 차이를 실증적으로 조사하였다. 인지적 이미지를 세계자연유산 인지적 이미지(가치, 독특성, 자연환경)와 제주도 인지적 이미지(기반시설, 비용)로 평가한 결과, 가치, 자연환경, 비용에서 유의미한 결과가 나타났으며, 한국인 관광객은 가치를 높게 평가한 반면, 일본인 관광객은 자연환경과 비용에 대해서 긍정적으로 평가한 것으로 나타났다. 정서적 이미지를 세계자연유산 정서적 이미지(자극성, 매력성, 각성)와 제주도 정서적 이미지로 평가한 결과, 자극성에서만 유의미한 차이가 발견되었다. 재방문 의도에 대해서는 일본인 관광객보다 한국인 관광객이 높게 평가하였다.

또한 황병춘(2008)은 세계문화유산으로 지정된 수원화성 방문자들의 문화유산관광지 선택속성 및 편익과 가치의 관계를 파악하여 문화관광자들의 심층적 가치체계를 분석하였다. 연구결과, 방문자들은 수원화성이 역사적인 장소인 만큼 학습과 교육에 가장 큰 의미를 두고, 자연을 통한 스트레스 해소와 건강증진 도모, 이를 통한 호기심 해소와 자아실현, 심신의 안정에 의미를 두고 있는 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 역사와 지식 제공을 위한 학습 프로그램과 문화보호에 대한 교육 프로그램 개발, 휴게공간 확충 등 다각적인 프로그램 개발이 필요하다고 강조하였다.

반면에 세계유산지위가 관광목적지를 선택하는 강력한 유인동기가 되지 못한다는 연구도 있다. 마코테와 보르도(Marcotte & Bourdeau, 2006)는 퀘벡시(Quebec City)를 방문한 관광객을 대상으로 유네스코 세계유산지역이 관광목적지로서 관광객의 선택에

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

영향을 미치는지 조사하였다. 조사결과, 세계유산지역을 방문한 경험이 있는 관광객들은 다른 관광객보다 퀘벡시가 세계유산지역임을 인식하는 경향이 높은 것으로 나타났다. 그러나 관광지 선택에 있어서 세계유산지역이라는 사실이 관광객을 설득하는 강력한 요소가 되지는 못했던 것으로 밝혀졌다. 결국 세계유산지역은 방문경험이 있는 관광객들을 위한 문화상품 촉진 수단으로 사용되고 있다는 것이다.

또한 세계유산지역의 관광산업 활성화가 오히려 전통의 무형유산을 훼손시켰다는 연구도 있다. 케이투메츠와 은토이(Keitumetse & Nthoi, 2009)는 보츠와나(Botswana)의 초딜로 힐스(Tsodilo Hills) 유산관광이 지역사회의 무형유산에 미치는 영향을 연구하였다. 이 지역에서 전통적으로 생산해오던 공예품의 수량과 목적에 대해 지역주민을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 공예품을 전통적 혹은 문화적 목적이 아닌 판매용으로 생산하고 있는 것으로 나타났다. 전통적으로 바구니를 많이 생산하여 왔지만 재료 수집에 많은 시간이 소요됨에 따라 상대적으로 빨리 만들고 쉽게 판매할 수 있는 목걸이 생산에 집중한 것이다. 이러한 결과를 바탕으로 이들은 세계유산지역의 관광 활성화가 오히려 무형유산의 진정성과 보존에 부정적인 영향을 미치고 있다고 주장하였다. 결과적으로 세계유산지역의 무형유산 가치를 보존할 때, 주민들의 소속감은 강화되고, 이로 인해 지역사회 전체가 유산에 대한 보존의 책임을 공유할 수 있다고 하였다.

다섯째, 세계유산 심벌에 관한 연구들은 세계유산 엠블럼과 유네스코 로고가 해당지역이 세계유산지역임을 인식시키는 데에 기여하고 있으며, 이는 나아가 관광객 유치에 도움을 준다는 연구결과를 내놓고 있다.

킹과 할페니(King & Halpenny, 2013)는 세계유산 브랜드의 하나인 유네스코 세계유산 심벌(symbol)에 대한 방문객 인식을 조사하였다. 이들은 호주 퀸즈랜드에 있는 5개의 세계유산지역 방문객 1827명과 미국 하와이 화산 국립공원 세계유산지역 방문객 712명을 대상으로 세계유산 심벌에 대한 방문객의 인식을 조사하였다. 조사결과, 퀸즈랜드 방문객 60%와 하와이 지역 방문객 19%가 해당 지역이 세계유산임을 인지하고 있었다. 반면, 퀸즈랜드 방문객 96%와 하와이 방문객 99%가 세계유산 심벌이 무엇을 설명하고 있는지에 대해서는 모르는 것으로 나타났다. 이들은 공원 관계자들이 브랜딩에 대해 자유방임적(laissez-faire) 태도를 취하고 있으며, 브랜드에 대한 관심이 적거나 브랜드를 적절히 사용할 수 있는 능력이 적다고 평가하였다. 이처럼 세계유산 심벌은 공원 방문객 대다수에게 특정 메시지를 전달하지 못하는 것으로 나타났다. 이는 결과적으로 세계유산을 왜 지속가능하게 유지해야 하는지에 대해 방문객들과 지역주민에게 전달할 수 있는 기회를 감소시킨다고 지적하였다.

마코테와 보르도(Marcotte & Bourdeau, 2012)는 관광지 마케팅 기구(Destination Marketing Organizations, DMOs)가 지속가능한 관광을 도모하기 위해 세계유산라벨

을 어떻게 사용하고 있는지 그 실태를 분석하였다. 이들은 세계유산도시기구(Organization of World Heritage Cities, OWHC) 회원 도시 가운데 무작위로 120개 도시를 선택하여 이 도시들의 관광지 마케팅 기구 웹사이트 383개를 대상으로 '세계유산센터 로고'와 '유네스코 로고'를 사용하고 있는지, '세계유산센터', '세계유산목록', '유네스코 세계유산지역' 등을 사용하고 있는지, 그 내용이 무엇인지 분석하였다. 분석결과, 웹사이트들은 세계유산라벨을 관광 촉진 목적으로 사용하고 있었고, 대부분의 웹사이트들은 관광객의 인식을 높이기 위해 세계유산라벨을 더 많이 사용한 것으로 확인되었다. 그러나 내용에 있어서 지속가능성을 중점적으로 알리지는 않았던 것으로 나타났다. 관광산업에서 세계유산라벨은 다른 관광지와의 차별을 강조하기 위해 사용되거나 관광활동을 촉진시키기 위해 주로 사용되었던 반면, 지속가능한 개발에 대해서는 명확하게 설명하지 않았다는 것이다.

윌슨과 동료들(Wilson, Stimpson, Lloyd, & Boyd, 2011)은 343개 관광 브로슈어에 호주의 세계유산지역인 곤드와나(Gondwana) 지역을 어떻게 설명하고 있는지 분석하였다. 구체적으로 촉진하고 있는 활동(activity)과 인기장소(attraction)의 유형, 자연과 자연 이미지의 빈도, 텍스트와 이미지에 활용된 열대우림 관련 정보의 빈도, 텍스트에서 '세계유산'과 '곤드와나', 더 정확하게는 '곤드와나 열대우림'이 제시되고 있는지 그 빈도를 살펴보았다. 분석결과, 단지 3%의 브로슈어에서만 텍스트나 이미지에서 '곤드와나' 혹은 '곤드와나 열대우림'이라고 설명했던 것으로 확인되었다. 이 연구를 통해 이들은 관광객들과 지역사회의 브랜드에 대한 인식 형성의 중요성을 강조하였다.

이처럼 선행연구들은 세계유산의 지속가능한 관광을 도모하기 위해서는 무엇보다도 세계유산에 대한 이해당사자들의 인식이 올바르게 형성되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 특히 세계유산에 대한 지역주민의 인식과 태도는 세계유산의 보존과 활용을 결정하는 매우 중요한 요소로 작용하기 때문에 더욱 중요하다고 보았다. 즉, 세계유산의 지속가능한 발전을 위해서는 무엇보다도 세계유산의 가치와 중요성에 대한 지역사회의 광범위한 이해와 공감, 그리고 이들의 적극적이고 자발적인 참여가 필요하다는 것이다.

3) 소결: 세계유산 관련 주요 쟁점

세계유산 관련 선행연구의 특징과 쟁점을 살펴보면 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 선행연구들은 대부분 관광분야에 집중되어 있다. 이는 관광 패러다임의 전환과 밀접한 관련이 있다. 천편일률적인 대중관광(mass tourism)에서 차별성, 개별성을 추구하는 니치관광(niche tourism)으로 관광패턴이 전환되면서 레저와 문화를 대표하는 관광자원으로 유산을 활용한 사례가 증가하고 있기 때문이다(Hall, 2001). 이러한 경향

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

에 따라 선행연구들은 세계유산의 보존보다 활용에 비중을 두고 있는 것으로 나타났다. 세계유산의 보존 혹은 관리에 초점을 둔 연구는 그리 많지 않은 반면, 세계유산 등재로 인한 관광객 증가나 관광수입 증대 등 관광자원화에 대한 연구는 상대적으로 많았다.

둘째, 세계유산의 지속가능한 개발을 위해 보존이 선행되어야 한다는 논의가 많아지고 있다. 세계유산의 질을 떨어뜨리지 않으면서 유산자원을 유지할 수 있는 지속가능한 관광을 위한 세계유산의 보존과 활용에 대한 논의가 확산되고 있는 것이다(Williams, 1998). 이는 세계유산의 관광자원화 경향이 심화되면서 나타난 결과로, 환경 보전이 담보되지 않고서는 관광산업의 지속성을 보장할 수 없는 현실을 반영하는 것이기도 하다(김성일, 2002). 보다 구체적으로 선행연구들은 세계유산에 대한 이해를 증대시키고, 세계유산의 보존에 대한 의식을 고취시키는 것이 결과적으로 세계유산의 보호와 보존, 전승을 가능하게 한다는 결론에 이르고 있다. 세계유산의 가치를 보존하면서 이를 관광자원으로 활용하기 위해서는 무엇보다도 세계유산의 가치와 중요성에 대한 이해당사자들의 광범위한 이해와 공감이 필요하다는 것이다.

셋째, 선행연구들은 무엇보다도 세계유산에 대한 정확한 인식의 형성이 중요함을 강조하고 있음에도 실제 세계유산 PR 연구는 많지 않았다. 관광산업은 지역경제의 활성화뿐만 아니라 지역주민의 소득 창출에도 직접적인 영향을 미치기 때문에 세계유산에 대한 지역주민과 관광객의 인식은 매우 중요하다. 그러나 이러한 연구들은 대부분 관광동기나 재방문 의도에 관한 설문조사에 초점을 맞추고 있을 뿐, 이들의 인식이 어디에서 기인하는지를 분석한 연구는 찾아보기 어려웠다. 이러한 연구는 이해당사자들이 세계유산과 관련하여 어떠한 정보들을 수용하고 있는지에 따라 세계유산에 대한 인식의 방향이 결정되고, 결과적으로 세계유산을 대하는 태도가 달라지기 때문에 매우 중요하다고 할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제3장 지역별 세계유산 PR체계와 일간지 현황

제1절 지역별 세계유산의 특성[47]

본 연구의 대상은 한국의 제주, 호주의 태즈메이니아, 미국의 하와이 등 3개 지역이다. 이들 지역을 선택한 이유는 첫째, 세 지역 모두 본토와 떨어져 있는 자치적인 성격을 가진 섬이다. 한국의 제주는 국방과 외교를 제외한 고도의 자치권을 가진 지역이다.[48] 본래 제주도는 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등 4개 시·군 체제였으나, 2006년 7월 1일 행정계층구조 개편을 통해 단일 광역자치단체인 제주특별자치도와 제주시, 서귀포시 등 2개 행정시로 개편되었다.[49] 호주와 미국은 권력이 연방정부와 주정부에 동등하게 분배되어 있는 대표적인 연방제 국가(federal state)이다. 호주의 행정구역은 6개의 주와 2개의 준주로 이루어져 있으며, 태즈메이니아 주는 호주의 6개 주 가운데 하나로 유일하게 섬으로 이루어져 있다.[50] 미국의 하와이 주는 1959년 8월 21일 가장 마지막인 50번째로 미국 합중국에 가입한 주로 유일하게 섬으로 이루어져 있다.[51] 이처럼 세 지역은 본토와 떨어진 섬으로 자치 성격이 강하다는 특성이 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

47 연구대상 선정을 위해서 세계유산 등재년도, 등재유형 등 다양한 방법을 고려하였다. 첫째, 제주가 세계자연유산으로 등재된 2007년을 기준으로 같은 해에 등재된 자연유산을 검토하였다. 그러나 이탈리아의 '체르베테리와 타르퀴니아의 에트루리아 인 네크로폴리스(Etruscan Necropolises of Cerveteri and Tarquinia)', 마다가스카르의 '아치나나나 열대우림(Rainforests of the Atsinanana)', 스위스의 '알프스 융프라우 알레치(Swiss Alps Jungfrau-Aletsch)' 등 해당 국가들은 GDP 등 경제적 격차가 너무 크거나 비영어권 국가라는 점에서 현실적으로 비교가 어려웠다. 둘째, '제주 화산섬과 용암동굴'와 같이 화산지형으로 등재된 지역을 검토하였다. 여기에는 미국의 하와이 화산 국립공원, 러시아의 '캄차카 화산군(Volcanoes of Kamchatka)'이 있었다. 그러나 비교대상으로서 지역간 유사점이 적다는 한계가 있었다. 이러한 검토 끝에 제주지역과 지리적, 정치적, 산업적 측면에서 유사한 조건을 가진 호주의 태즈메이니아와 미국의 하와이를 분석대상지역으로 선정하였다.

48 제주특별자치도법 제1조에 따르면, '이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 부여되는 제주도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다'고 밝히고 있다.

49 2005년 7월 27일 전국 최초로 제주도 행정계층구조개편 주민투표가 실시되었다. 주민투표율은 36.7%로 비교적 저조한 가운데 투표자의 57%가 단일광역자치안을 지지한 것으로 나타났다. 이는 기존의 4개 시, 군을 2개시로 통폐합해 시, 군의 자치권한을 폐지하고, 시장은 도지사가 임명하며, 시·군의회를 폐지하는 대신 도의원 수를 늘리는 것이 핵심이다. *참조: 뉴시스(2005. 7. 27). <특별자치道>.

50 호주 연방정부의 행정구역은 6개주(뉴사우스웨일스(New South Wales), 빅토리아(Victoria), 퀸즐랜드(Queensland), 사우스 오스트레일리아(South Australia), 웨스턴 오스트레일리아(Western Australia), 태즈메이니아(Tasmania))와 2개의 준주(노던 준주(Northern Territory), 오스트레일리아 수도 준주(Australian Capital Territory))로 이루어져 있다.

51 태평양 한 가운데 위치한 하와이는 태평양 중앙부에 위치한 8개의 큰 섬과 130여 개의 작은 섬으로 이루어져 있다. 이 섬들 가운데 가장 큰 섬의 이름을 따서 하와이(Hawai'i)라고 일컫고, 본래의 하와이 섬은 빅 아일랜드(The Big Island)라는 별칭으로 불린다. 하와이 주의 전체 면적은 16,729㎢로 제주도 면적의 9배, 남한 면적의 1/6에 이른다. 니하우(Ni'ihau), 카우아이(Kaua'i), 오아후(O'ahu), 몰로카이(Moloka'i), 라나이(Lāna'i), 카홀라웨(Kaho'olawe), 마우이(Maui), 하와이(Hawai'i) 등 8개 주요 섬은 하와이 전체 면적의 99%를 차지하며, 빅 아일랜드라 불리는 하와이(Hawai'i)섬이 가장 크고, 오아후(O'ahu)섬에 가장 많은 주민이 살고 있다.

둘째, 세 지역 모두 관광산업의 비중이 높다. 일반적으로 섬은 지정학적 위치상 경제활동에서 관광이 차지하는 비중이 50% 이상을 상회할 만큼 관광에 의존적인 경향이 있다(송재호, 2013: 193). 제주도는 1970년대 이후 계속하여 관광개발이 진행되어 왔고(고승익, 2013),[52] 관광을 중심으로 한 서비스업은 제주의 경제성장을 견인하는 주력산업으로 기능하고 있다(이재민·윤대혁·송병호, 2013: 57). 2012년 기준 제주지역의 산업별 부가가치 비중은 농림어업 17.4%, 광공업 4.2%, 서비스업 76.4%로 나타났으며, 2013년 관광수입은 65,463억원(관광객 7,269천명)으로 조사되었다(제주특별자치도·제주발전연구원, 2014. 2). 태즈메이니아의 주요 산업은 광업과 농업, 임업, 관광업이다. 2014년 3월 태즈메이니아 관광청(Tourism Tasmania)이 발간한 보고서(Fast facts)[53]에 따르면, 2012-2013년 태즈메이니아의 관광수입은 2.4억 달러에 이르며, 이는 태즈메이니아 주 총생산(Gross State Product: GSP)의 9.8%에 해당된다. 또한 관광산업으로 인해 직·간접적으로 파생된 일자리는 4만개에 달하며, 이는 태즈메이니아 주 총 고용의 17.4%에 해당된다. 하와이의 경우, 과거에는 설탕 및 파인애플 등 농업이 경제에서 중요한 역할을 했지만 오늘날 그 비중은 현저히 낮아졌다. 특히 관광업은 1950년에는 전체 수입의 4%에 그쳤지만, 현재는 30% 이상을 차지하면서 하와이의 경제성장을 주도하고 있다(서용건, 2013: 101). 하와이 관광청(Hawaii Tourism)에 따르면, 2013년에 관광산업으로 145억 달러를 벌어들였고, 관광분야에 16만8천개의 일자리가 새로 생겨났다(Hawaii Tourism Facts 참조).[54]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

연구대상 지역의 특성은 <표 4>와 같다. 제주의 세계유산 등재 논의는 1999년 5월 유네스코 한국위원회 산하 <인간과 생물권계획위원회>가 한라산 생물권보전지역 지정을 위해 제주를 답사하는 과정에서 처음 거론되었다(연합뉴스, 2007. 6. 27). 이후 2001년 1월 문화재청이 한라산 천연보호구역을 포함한 7점[55]의 유산을 유네스코 세계자연유산 잠정목록에 올렸고, 2002년 3월 문화재청이 한라산천연보호구역을 최우선 신청 대상지로 결정하였다. 이후 제주도는 2005년 11월에 세계자연유산 등재신청서를 문화재청에 제출하였고, 다음해 1월 외교통상부는 이를 세계유산위원회에 제출하였다.

제주도는 2006년 8월 '세계자연유산 등재 기원 범국민 100만 서명운동'을 개최하여 도민 46만5천명, 도외 국민 100만8명, 외국인 2천명을 포함한 147만5천명의 지지서명

52 관광개발이 시작되지 않았던 1960년 이전 제주 관광객은 3천명 정도로 대부분 수학여행단과 학술조사단이었다. 그러나 1966년 제주시와 서귀포시를 연결하는 제1횡단도로의 개통으로 관광객은 10만 명을 돌파하였고, 1977년에는 제주도와 부산을 잇는 카페리의 취항으로 50만 명을 돌파하였다. 1983년에는 관광객 100만명 시대가 열렸고, 서울 올림픽이 개최되었던 1988년에는 200만명, '2006 제주방문의 해'인 2006년에는 531만명, 2012년에는 약 970만명의 관광객이 제주를 방문하였다. 관광수입도 1960년에는 0.14억원에 불과하였으나 이후 관광객이 급격히 증가하여 2011년에는 약 45,052억원으로 집계되었다. *참조: 고승익(2013).

53 http://www.tourismtasmania.com.au/__data/assets/pdf_file/0009/25929/fast-facts-dec14.pdf

54 http://www.hawaiitourismauthority.org/default/assets/File/9_1%20HTA%20Factsheet%20as%20of%20May%201%202014%20Final.pdf

55 삼년산성, 무령왕릉, 강진 도요지, 설악산, 안동하회마을과 양동마을, 남해안공룡화석지, 한라산천연보호구역

을 받았다. 이밖에도 2007년 2월, 범정부 역량 결집을 위한 외교협력 간담회가 개최되었고, 2월부터 4월까지 문화재청, 외교통상부, 제주도, 유네스코 한국위원회, IUCN 한국위원회가 공동으로 세계자연유산 등재를 위한 외교협력에 총력을 기울였다. 그리고 '제주 화산섬과 용암동굴'은 2007년 6월 27일 뉴질랜드에서 열린 제31차 유네스코 세계유산위원회 총회에서 21개국 위원회의 만장일치로 세계자연유산으로 등재되었다.

표 4. 연구대상 지역의 특성

유산명[56]	유산유형	등재기준	등재년도
제주 제주 화산섬과 용암동굴 (Jeju Volcanic Island and Lava Tubes)	세계자연유산	vii, viii	2007년 등재
태즈메이니아[57] 태즈메이니아 야생지대 (Tasmanian Wilderness)	세계복합유산	iii, iv, vi, vii, viii, ix, x	1982년 등재 1989년 확장 2010년, 2012년, 2013년 최소 수정
하와이[58] 하와이 화산 국립공원 (Hawaii Volcanoes National Park)	세계자연유산	viii	1987년 등재

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

출처: 유네스코 세계유산센터 홈페이지(http://whc.unesco.org/en/conventiontext/).

56 2014년 11월 기준 국가별 유네스코 세계유산 및 잠재목록 현황을 살펴보면, 한국은 세계문화유산 10점, 세계자연유산 1점, 잠재목록 17점, 호주는 세계문화유산 3점, 세계자연유산 12점, 세계복합유산 4점, 잠재목록 2점, 미국은 세계문화유산 8점, 세계자연유산 12점, 세계복합유산 1점, 잠재목록 13점 등이 있다. *출처: 유네스코 세계유산센터 홈페이지 http://whc.unesco.org/en/tentativelists/

57 태즈메이니아에는 '태즈메이니아 야생지대' 이외에도 1997년에 세계자연유산으로 등재된 '맥쿼리 섬(Macquarie Island)'과 2010년에 세계문화유산으로 등재된 '오스트레일리아 교도소 유적(Australian Convict Sites)'이 있다. 그러나 이 유산들은 다른 유산과 공통점이 없어 분석대상에서 제외하였다. 맥쿼리 섬은 태즈메이니아 남쪽에 위치한 섬으로 지구의 지각 변동의 역사를 알 수 있을 뿐만 아니라 지질학적 변화가 계속되고 있다는 이유로 세계자연유산에 등재되었다. 이 지역은 지구 상부 맨틀이 거의 그대로 남아 있어 해저 지각 형성의 지질학적 특징과 과정 및 플레이트 경계의 역학에 대해 상세히 조사할 수 있다. 오스트레일리아 교도소 유적은 18-19세기에 대영 제국이 오스트레일리아 영토에 건설한 수천 개의 교도소 가운데 11개 지역을 말한다. 이 유적은 웨스턴 오스트레일리아 주 프래맨트(Fremantle)에서부터 동부의 노퍽 섬(Norfolk Island)에 있는 킹스턴(Kingston)과 아서스 베일(Arthur's Vale), 그리고 북부의 뉴사우스웨일스 주 시드니 주변 지역부터 남부의 태즈메이니아 주에 이르기까지 오스트레일리아 전역에 있다. *출처: 유네스코 한국위원회.

58 하와이는 '하와이 화산 국립공원' 이외에 2010년에 세계복합유산으로 등재된 '파파하노모쿠아키아(Papahānaumokuākea)'라는 해양 보호구역을 보유하고 있다. 그러나 이 유산은 다른 유산들과 공통점이 없어 분석대상에서 제외하였다. 파파하노모쿠아키아는 주변 바다와 함께 작고 낮게 자리 잡은 섬들과 환초들이 일직선을 이루는 거대한 군락으로 세계에서 가장 넓은 해양보호구역 가운데 하나이다.생명이 비롯되고 죽어서 영혼이 돌아오는 곳으로 여겨지는 장소인 만큼 토착 하와이인의 문화에서 우주 철학적으로나 전통적으로 중요한 의미를 지닌다. 유산지역 가운데 니호아(Nihoa) 섬과 마쿠마나마나(Makumanamana) 섬에 유럽인 정착 이전 시대의 고고학 유적이 있고, 기념물은 원양 및 심해 서식지와 관련이 있으며, 해산과 해저 뱅크, 거대한 산호초와 석호 등이 두드러진 특징을 가지고 있다. *출처: 유네스코 한국위원회.

유네스코 세계유산에는 35점의 화산지역이 이미 등재되어 있어 세계유산위원회는 화산지역을 세계유산으로 지정하지 않기로 결의하였다. 그러나 유네스코 심사단이 제주를 방문한 날 전신주 공사 중 땅이 내려앉으면서 용천동굴이 발견되었고, 이 용천동굴의 가치를 인정받아 세계유산에 등재될 수 있었다. 세계자연유산위원회는 "제주 세계자연유산이 빼어난 경관적 가치와 화산활동과 관련되어 나타나는 중요한 지형적인 현상과 2차 생성물의 형성으로 독특한 지질학적 환경을 갖추고 있다"고 평가하였다. 또한 한 심사위원은 "향후 화산과 용암동굴이 세계자연유산으로 등재되기 위해서는 제주와 비교하라"고 말한 바 있다.[59] '제주 화산섬과 용암동굴' 세계자연유산 지역에는 한라산 국립공원과 성산일출봉, 거문오름 용암동굴계[60] 등 3곳이 포함되어 있으며, 그 면적은 제주도 전체 면적의 10%에 달한다.

한편, 태즈메이니아 야생지대(Tasmanian Wilderness)는 첨예한 갈등 끝에 세계복합유산으로 등재되었다. 특히 호주는 광물과 에너지 자원이 풍부한 자원 부국이기 때문에(대외경제정책연구원, 2010)[61] 보존과 개발 사이의 논란이 더욱 컸으며, 세계유산을 둘러싼 정치적 이해관계가 대립되는 양상이 나타났다.

세계유산위원회는 1982년 12월 크레이들 산(Cradle Mountain)과 세인트클레어 호(Lake st Clair), 프랭클린-로워 고든 강(Franklin-Lower Gordon wild Rivers), 남서부 국립공원(Southwest National Park)으로 구성되는 '서부 태즈메이니아 야생지대 국립공원(Western Tasmania Wilderness National Parks)'을 세계복합유산으로 등재하였다. 1989년 서부 태즈메이니아 야생지대 국립공원은 '태즈메이니아 야생지대(Tasmanian Wilderness)'로 명칭을 바꾸고 확장 등재되었으며, 이후 2010년, 2012년, 2013년 세 차례에 걸쳐 영역이 확장되었다. 태즈메이니아 야생지대는 자연유산 기준 모두를 충족시킨 23개 세계유산 가운데 하나이며, 자연유산 기준과 문화유산 기준 모두를 충족시킨 29개 세계유산 가운데 하나이다. 세계유산 등재기준 10개 가운데 자연유산 기준 4개와 문화유산 기준 3개 등 총 7개 기준을 충족시킨[62] 지구상에서 가장 낡은 지역을 포함하는 유산 가운데 하나이다(Parks & Wildlife service Tasmania 홈페이지).[63]

태즈메이니아 야생지대가 세계유산으로 등재되기까지에는 많은 어려움이 있었다. 1978년 태즈메이니아 수력발전위원회(Hydro-Electric Commission: HEC)는 수력전기

59 http://www.jejutour.go.kr/contents/?mid=01

60 거문오름 용암동굴계는 거문오름, 벵뒤굴, 만장굴, 김녕굴, 용천동굴, 당처물동굴 등 기생화산(오름) 1개와 용암동굴 5개를 포함하고 있다.

61 각종 광물자원의 세계 최대 보유국인 동시에 생산국인 호주는 오랫동안 세계적 광업국으로서의 명성을 유지해 왔다. 호주 광업부문에서 창출된 부가가치는 2008-2009년 기준 826억 5천만 달러로 이는 호주 전체 GDP 대비 7.7%에 달한다. 대표적인 광물에는 우라늄, 니켈, 아연, 납, 갈탄 등이 있으며, 이들의 매장량은 전 세계 매장량의 30% 내외를 차지한다. *참조: 대외경제정책연구원(2010).

62 태즈메이니아 야생지대는 자연기준 모두를 충족시킨 23개의 세계유산 가운데 하나이며, 자연기준과 문화기준 모두를 충족시킨 29개의 세계복합유산 가운데 하나이다.

63 http://www.parks.tas.gov.au/index.aspx?base=661

생산을 위해 프랭클린 댐(Franklin Dam) 건설 계획을 발표했다. 댐 건설로 인한 수력 발전량이 180MW에 달할 것으로 추정되면서 태즈메이니아 주정부와 노조는 댐 건설이 당시 심각한 경제위기를 겪고 있던 태즈메이니아에 새로운 일자리를 창출함으로써 지역 산업을 발전시켜 줄 것이라고 보았다. 반면, 호주 연방정부, 시민단체, 유네스코는 댐 건설에 따른 고든강 유역의 수몰이 생태계에 심각한 영향을 미칠 것이라고 보았다. 특히 1980년 6월 약 1만명의 사람들이 댐 건설 철회를 촉구했던 호바트(Hobart) 시내 행진은 태즈메이니아 역사상 가장 큰 시위로 기록될 만큼 프랭클린 댐 건설은 환경문제에 대한 사람들의 관심을 증폭시켰다(Green Left Weekly, 1992. 11. 18).

대법원의 결정으로 마무리된 프랭클린 댐 건설을 둘러싼 6년간의 분쟁은 환경문제와 관련하여 호주사회에 여러 가지 시사점을 남겼다. 대표적으로 지역개발 과정에서 우선적으로 환경영향평가를 수행하는 법규 및 관행을 도입하였고, 녹색운동에 대한 호주 사람들의 인식 변화에 크게 기여하였다(손재호, 2011. 5. 27). 이와 같은 태즈메이니아 야생지대 세계유산지역의 확장은 20년 이상 지속되어 온 수많은 과학자들과 자연보호론자들의 헌신적인 노력의 결과임과 동시에 뛰어난 자연가치의 지구적 중요성을 인정하는 것이라고 할 수 있다(Tasmanian Times, 2013. 7. 1).

하와이 화산 국립공원은 1916년 8월 1일 하와이 국립공원(Hawaii National Park)으로 제정되었고, 1961년 9월 22일에 하와이 화산 국립공원(Hawaii Volcanoes National Park)으로 이름을 바꾸었다. 초기 하와이 화산 국립공원에는 마우이 지역에 하와이와 할레라라(Halealala)의 킬라우에아(Kilauea)와 마우나 로아(Mauna Loa)의 정상만 포함되어 있었다. 이후에 킬라우에아 칼데라(Kilauea Caldera)가 추가되었고, 마우나 로아(Mauna Loa) 수풀림과 카우 사막(Ka'u Desert), 올라(Ola'a)의 우림지대, 푸나/카우(Puna/Ka'u) 역사지역의 카라파나(Kalapana) 고고학적 지대가 포함되었다. 1980년 유네스코는 탁월한 경관적, 과학적 가치를 인정하여 하와이 화산 국립공원을 '국제 생물권 보존'으로 지정하였다. 중요한 화산활동 지역으로 생태계 시스템과 화산활동 섬 생태시스템, 문화적 그리고 역사적 가치를 인정받은 것이다.

이후 1987년 하와이 화산 국립공원은 세계에서 가장 강력한 활화산인 마우나 로아(Mauna Loa, 4,170m)와 킬라우에아(Kilauea, 1,250m) 두 개의 화산이 지구의 역사를 간직하고, 지질학적 중요성을 가졌음을 인정받아 유네스코 세계자연유산으로 등재되었다. 또한 하와이 화산 국립공원은 화산활동 과정을 통해 섬의 형성을 알려주는 훌륭한 사례로 화산 형성과정을 통해 끊임없이 계속되는 역동적인 변화를 보여준다고 하였다. 등재 당시 세계유산위원회는 공원 관리국이 지질학적 연구와 외래종의 통제를 계속해 줄 것을 요청하였다. 킬라우에아는 가장 활동적인 화산으로 과학자들에게는 하와이 섬의 탄생에 대한 이해를 제공하고, 관광객들에게는 장엄한 화산 경관을 보여준다.

제2절 지역별 세계유산의 PR체계[64]

1. 제주의 세계유산 PR체계[65]

제주에서는 <세계유산·한라산연구원>과 <한라산국립공원관리사무소>, <제주관광공사>에서 세계유산 PR을 담당하고 있다. <세계유산·한라산연구원>의 전신인 <제주세계자연유산센터>는 세계유산 PR의 핵심주체로 세계유산의 통합 관리를 위해 2007년에 제주특별자치도 조직에서 분리되었다. 본래 세계유산 관련 업무는 제주특별자치도 세계자연유산관리본부에서 전담해 왔다. 그러나 2007년 '제주 화산섬과 용암동굴'이 세계자연유산으로 등재된 이후 국제자연보전연맹(IUCN)은 세계자연유산을 체계적으로 관리할 수 있는 센터 건립을 권고하였다. 이에 제주도는 2012년에 제주 세계자연유산의 한 부분인 거문오름 일대에 <제주세계자연유산센터>를 건립하여 같은 해 9월부터 세계자연유산의 효율적 관리 보전을 위한 시스템 구축 및 총괄 운영 등 세계유산 관련 모든 업무를 이관하였다. <제주세계자연유산센터>는 2014년 원희룡 도정 출범 이후 <세계유산·한라산연구원>으로 개편되면서 <한라산연구원>과 통합되었다. <한라산국립공원관리사무소>는 1970년 3월 24일 국립공원으로 지정된 이후 한라산 전반을 관리, 운영하고 있다. 또한 <제주관광공사>는 제주특별자치도가 2008년 7월에 설립한 지방공사로 관광통합 홍보마케팅, 관광상품 개발 및 관광자원 개발, 관광관련 연구조사 및 관광산업 지원 등의 업무를 담당하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

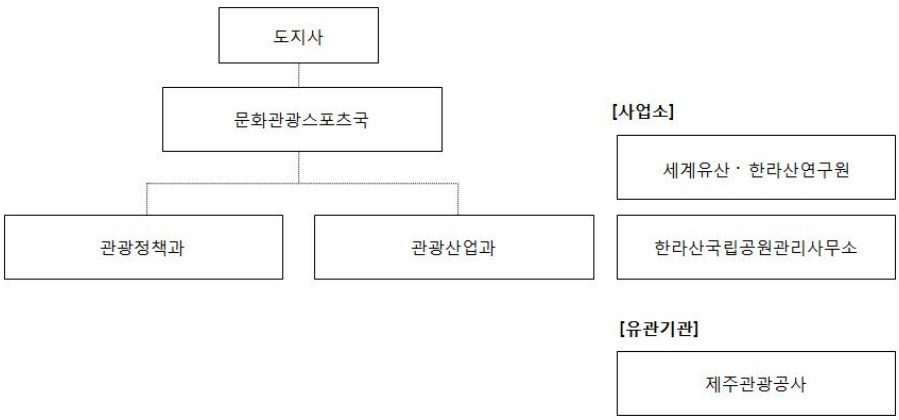


그림 2. 제주의 세계유산 PR체계

64 <지역별 세계유산 PR체계>는 해당 기관의 홈페이지에서 제공하는 정보와 본 연구자가 해당 기관 담당자에게 요청한 서면 인터뷰에 따른 답변을 바탕으로 작성하였다.

65 제주특별자치도 조직도 http://www.jeju.go.kr/index.jeju?menuCd=DOM_000000302007001000&sso=ok

1) 세계유산·한라산연구원

<세계유산·한라산연구원>은 기능적 측면에서 세계자연유산의 가치 전달, 보전을 위한 연구 모니터링, 홍보와 국제협력 및 국제교류 등 3가지를 제시하고 있다. 제주세계자연유산센터에서는 4D 상영관을 구축하고 상설전시를 통해 세계자연유산에 대한 소개와 관련 정보를 제공하고 있다. 또한 홈페이지 내 '멀티미디어관'에서는 '2007 제주자연영상 공모전' 수상작과 2010년부터 개최된 '국제사진공모전' 수상작을 소개하고 있으며, 세계자연유산 등재 홍보영상과 애니메이션을 제공하고 있다. 이외에도 현재 탐방이 제한되어 있는 '당처물 동굴'과 '용천 동굴'을 가상으로 체험할 수 있도록 가상체험관을 운영하고 있다.

세계유산·한라산연구원은 제주의 세계자연유산인 한라산, 성산일출봉, 거문오름, 거문오름동굴계 모두를 관할하고 있음에도 홈페이지를 통해 제공하고 있는 정보량은 많지 않았다. 먼저 '보도자료' 카테고리에서는 2008년 3월 24일에 처음 올린 브리핑 자료 이후 2014년 9월 23일 현재 총 228건에 그치고 있었다. 보도자료 내용은 초반에는 대부분 브리핑 자료로 구성되어 있으며, 이후에는 제주 세계자연유산 사진전 개최에 관한 소식이나 해외 홍보를 위한 외국어 책자 발간, 국제 네트워크 구축, 어린이 한라산 체험학교 운영, 기념주화 판매, 탐방객 수 증가, 세계자연유산해설사 교육 실시, 온라인 서포터즈 모집, 세계자연유산 캠프 개최, 기념행사 홍보 등과 같은 정보 제공에 집중하고 있었다. 물론 학술자료실을 통해 자연유산의 학술적 가치와 안내서 등을 제공하고, 모니터링 결과와 학술조사 결과 등을 제공하고 있지만 이를 보도자료로 제공하지는 않은 것으로 나타났다.

이외에도 세계유산·한라산연구원은 영어와 중국어로 세계자연유산 관련 정보와 사진, 동영상을 제공하고 있다. 가장 눈길을 끌었던 부분은 세계자연유산에 속해 있는 한라산과 성산일출봉, 거문오름, 거문오름동굴계를 '유산관광(Heritage Tours)'이라 소개하고 있다는 점이다. 또한 블로그와 페이스북을 통해 세계자연유산 및 제주자연에 대한 정보를 제공하고 있다.[66]

이처럼 세계유산·한라산연구원은 제주 세계자연유산의 가치 확산을 위한 정보보다는 단순 공지형 정보를 더 많이 제공하고 있는 것으로 확인되었다. 또한 홈페이지와 블로그, 페이스북을 통해 관련 정보를 제공하고 있으나 이러한 채널들을 적극 활용하지는 않는 것으로 나타났다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

66 블로그 http://blog.naver.com/wnhjeju 페이스북 https://www.facebook.com/wnhjeju

2) 한라산국립공원 관리사무소

한라산은 1970년 3월 24일 국립공원으로 지정되었다. 이후 2002년 12월에는 유네스코 생물권 보전지역으로 지정되었고, 2007년 6월 27일에는 유네스코 세계자연유산에 등재되었으며, 2010년 10월 4일에는 세계지질공원으로 인증받았다. 또한 2001년 1월 15일 개소한 <한라산연구소>가 2006년 7월 1일에 독립기구로 개편 분리되었고, 2008년 4월 21일에 탐방안내소를 개관하였다.

<한라산국립공원 관리사무소>는 홈페이지[67]를 통해 다양한 정보를 제공하고 있다. 메인 홈페이지에는 한라산이 유네스코 세계자연유산임을 알리는 로고를 제시하고 있다. '알림마당'에서는 2005년 12월 31일부터 지금까지 한라산 국립공원에 서식하고 있는 각종 식물들과 동물들에 대한 사진과 정보를 포함하여, 한라산 국립공원에서 시행하고 있는 각종 탐방 프로그램과 캠페인, 한라산의 관리와 보호를 위한 탐방로 관리원, 산불감시원 등의 모집 이외에도 자연자원을 모니터할 모니터 요원들과 자연환경 안내원 모집 등에 대한 정보도 제공하고 있었다. 제공된 정보들의 조회수도 많게는 2만 1천건을 상회할 만큼 이용자수도 많은 것으로 나타났다.

한편, 한라산 국립공원은 세계자연유산으로서 관광객 유치전략을 세우기보다는 세계자연유산으로서의 가치를 높이고 쾌적한 탐방환경의 조성을 위해 '쓰레기 되가져가기 범 시민운동'과 같은 캠페인을 개최하거나 '적정한 탐방객 수'에 대해 논의하는 등 관리와 보존에 집중하고 있는 것으로 나타났다.

한라산 국립공원의 홍보 사례를 제시하면, 세계자연유산 등재 이후인 2008년에 한라산 정상 등정 인증 메달을 제작하여 판매하는 것을 들 수 있다. 한라산 국립공원 보도자료(2008 4. 17)에 따르면, 이 이벤트는 "한국 최초로 세계자연유산에 등재된 한라산 정상 등정을 영원히 기념할 수 있도록 등정일자와 등정자의 이름 등을 새긴 메달을 제작하여 판매"하는 이벤트로 "특히 세계자연유산의 위상에 맞도록 고품격 디자인을 도입, 메달 자체의 소장가치를 높임으로써 세계자연유산의 가치를 국내·외에 알리는 기회로 삼을 계획"으로 추진되었다. 또한 세계자연유산 등재 초반에는 '한라산 체험 탐방 프로그램' 운영을 통하여 "유네스코 세계자연유산인 한라산 탐방객들에게 자연해설과 탐방프로그램을 운영하여 한라산의 가치인식과 우수성을 홍보하며 양질의 서비스를 제공함으로써 자연친화적인 탐방문화로 유도하고 체험 공간 마련" 등에 힘쓰며 한라산이 유네스코 세계자연유산으로 등재되었음을 강조하였다. 2008년에 시작된 '등산예절을 지킵시다' 캠페인 포스터에서도 세계자연유산임을 강조하고 있다. 이외에도 영어와 일본어, 중국어로 한라산의 역사와 위치 등에 대해 소개하고, 한라산 탐방안내소에서 한라

67 http://www.hallasan.go.kr/hallasan/index.php

산의 자연, 환경, 문화, 역사에 대한 각종 정보와 사진, 동영상을 보여주고 있다.

이처럼 한라산 국립공원은 세계자연유산임을 알림과 동시에 한라산의 보존을 위한 다양한 캠페인과 세계유산으로서 한라산의 가치 확산을 위해서도 노력하고 있는 것으로 나타났다.

3) 제주관광공사

<제주관광공사>는 2008년 6월에 설립되었다. 주요 사업은 제주관광 수용태세의 획기적 개선, 첨단 관광안내시스템 웰컴센터 운영, 국내 최초 시내 내국인 면세점 설치 운영, 공격적인 국내·외 제주관광 통합 홍보 마케팅, 교육 및 관광기업 컨설팅, 새로운 트렌드에 맞는 관광상품 및 지원개발 등이다. 제주관광공사는 "관광을 통한 지역경제 발전과 관광산업 육성 및 주민복리 증진 도모"를 경영이념으로 삼고 있다. 이를 보여주듯이 제주관광공사의 영문명은 <Jeju Tourism Organization>이나 홈페이지 곳곳에서 <국제관광 가치 창조자(Global Tourism Value Creator)>라는 표현을 함께 쓰고 있다. 또한 이러한 이름에 걸맞게 한국어뿐만 아니라 영어, 중국어, 일본어, 베트남어, 인도네시아어, 아랍어, 스페인어 등 다양한 언어로 서비스하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주관광공사 메인 홈페이지에서는 제주가 세계자연유산지역임을 알려주는 '세계자연유산' 엠블럼이나 '유네스코' 로고를 제시하지 않고 있었다. 세계유산 관련 정보는 '세계 속의 제주'라는 제목 아래 유네스코 3관왕을 의미하는 '생물권보전지역', '세계자연유산', '세계지질공원' 카테고리에서 각각에 대한 정보가 간략하게 제시되고 있었다. 2002년 12월 16일에 지정된 '세계생물권보전지역'과 관련해서는 생물지리학 지역, 지리적 위치, 기후, 외형적 특징에 대해 대표적인 사진과 유네스코 로고를 함께 제공하고 있다. 2007년 6월에 등재된 '세계자연유산'에 대해서는 제주도 지도를 이용하여 핵심지역과 완충지역을 보기 쉽게 표시하고 있으며, 세계자연유산 지역의 사진과 함께 간략한 소개를 덧붙이고 있다. 유네스코와 세계자연유산 로고도 제시하고 있다. 2010년 10월 인증된 유네스코 '세계지질공원'에 대해서도 제주도 지도를 활용하여 핵심지역이 어디인지에 대해 소개하고 있다.

한편, 세계지질공원과 관련해서는 제주관광공사 홈페이지 하단에 '유네스코 세계지질공원 핵심마을 활성화 사업'이라는 배너를 통해 보다 구체적인 정보를 제공하고 있다. 이 배너와 연결된 홈페이지에서는 세계지질공원을 알리기 위한 다양한 활동과 이벤트, 체험, 먹거리 등을 소개하고 있다. 지질을 의미하는 'Geo'라는 이름을 붙여 Geo-Food, Geo-Culture Festival, Geo-House, Geo-Activity, Geo-Gift로 특성화하고 있다. 특이한 점은 다른 조직들과 달리 페이스북과 트위터뿐만 아니라 인스타그램을 통해서도 세

계지질공원 관련 사진과 정보를 제공하고 있다는 점이다.[68] 이처럼 다른 유네스코 브랜드와는 달리 세계지질공원에 대해 적극적으로 알리고 있다. 이는 “세계지질공원은 지질학적으로 뛰어난 가치를 지닌 자연유산 지역을 보호하면서 이를 토대로 관광을 활성화하여 주민 소득을 높이는 것을 목적으로 만들어진 유네스코 프로그램이다.”라는 세계지질공원 인증의 목적에서 살펴볼 수 있다.[69]

이처럼 제주관광공사는 세계자연유산보다 세계지질공원을 알리는 데에 더욱 주력하고 있는 것으로 나타났다. 이는 세계자연유산은 유산자원의 보존과 전승에 목적을 두고 있지만 세계지질공원은 자연유산 지역의 보호를 바탕으로 주민 소득을 창출하는 데에 목적을 두고 있기 때문이라고 할 수 있다.

2. 태즈메이니아의 세계유산 PR체계[70]

태즈메이니아의 세계유산은 두 트랙으로 관리, 운영되고 있다. <1차산업, 공원, 수력, 환경부> 산하 <태즈메이니아 공원관리국>은 세계복합유산의 관리를 담당하고, <국무부> 산하 <태즈메이니아 관광청>에서 관광 관련 업무를 전담하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

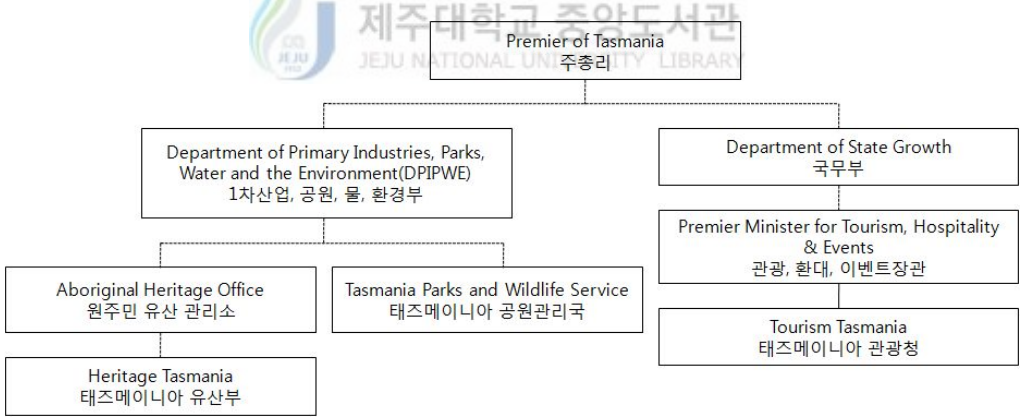


그림 3. 태즈메이니아의 세계유산 PR체계

68 세계지질공원 핵심마을 활성화 사업 http://jejugeopark.com/korean/index.php 세계지질공원 페이스북 https://www.facebook.com/jejugeopark 세계지질공원 인스타그램 http://instagram.com/jejugeo

69 2014년 1월 현재 세계에는 30개국 100개의 지질공원이 있다. 세계지질공원은 최근까지 유럽과 중국에 집중되어 있었으나, 지난 몇 년 동안 전 세계로 확장되고 있다. *출처: 유네스코 홈페이지http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/earth-sciences/global-geoparks/some-questions-about-geoparks/where-are-the-global-geoparks/

70 1차산업, 공원, 물, 환경부 조직도 http://dpipwe.tas.gov.au/about-the-department/structure-of-dpipwe 국무부 조직도 <Department of State Growth Functional Structure at 1 July 2014> http://stategrowth.tas.gov.au/__data/assets/pdf_file/0011/88814/State_Growth_Structure_1_July_2014.pdf

1) 태즈메이니아 공원관리국(Parks & Wildlife Service, PWS)

<태즈메이니아 공원관리국>은 <1차 산업, 공원, 수력, 환경부>의 하위부서로 운영되고 있으며, 태즈메이니아 야생지대 세계유산지역을 포함하여 태즈메이니아의 약 37%를 관리하고 있다.[71] 태즈메이니아 공원관리국 홈페이지에서는 태즈메이니아 야생지대 세계유산지역이 지구상 최후의 야생지대 가운데 하나로 1982년에 세계복합유산으로 등재되었음을 알림과 동시에 세계유산임을 상징하는 엠블럼을 오른쪽에 위치시켜 강조하고 있다. 또한 태즈메이니아 야생지대 세계유산지역의 위치뿐만 아니라 세계유산지역이 무엇이고, 그 가치는 무엇이며, 세계유산지역 내에서 할 수 있는 레크리에이션과 태즈메이니아 야생지대가 처한 위협, 방문, 관리, 계획에 대해서도 상세히 소개하고 있다.

태즈메이니아 공원관리국은 모든 사람들이 태즈메이니아의 독특하고 뛰어난 보존 시스템을 지역사회와 협력하여 보호하고 보존하며 관리하는 것을 비전으로 삼고 있다. 또한 대표적이면서 세계에 잘 알려진 보존 시스템을 형성하고 유지하는 것, 그리고 태즈메이니아 지역사회를 위해 지속가능한 이용과 경제적인 기회들을 제공함으로써 태즈메이니아의 자연과 문화유산을 보존하는 것을 미션으로 두고 있다.

또한 태즈메이니아 공원관리국은 태즈메이니아의 자연과 문화유산에 대한 다양한 자료들을 발행하고 있다. 여기에는 기술적이고 과학적인 보고서와 관리 계획뿐만 아니라 일반인들과 교사, 학생을 위한 가이드, 교육자료, 비디오와 소책자들이 포함된다. 이외에도 다양한 주제에 대한 보고서(Fact Sheets)나 팟캐스트(Podcast), 아이폰/아애패드 앱을 제공하고 있다. 또한 연간 두 번(여름과 겨울)에 걸쳐 뉴스레터 <Buttongrass>를 통해 태즈메이니아 공원들과 보호지역 내에서 일어나는 프로젝트와 이벤트에 대한 정보를 제공하고 있다. 2006년부터 발행되고 있는 이 뉴스레터에서는 태즈메이니아 자연자원의 다양성과 이들의 관리와 보호, 홍보에 필요한 폭넓은 전문지식을 제공하고 있다. 이외에도 페이스북과 트위터, 유튜브를 통해 태즈메이니아의 자연과 문화유산에 대한 정보를 제공하고 있다.[72]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

71 태즈메이니아 공원관리국(PWS)은 태즈메이니아를 남부지역(Southern Region), 북부지역(Northern Region), 북서부 지역(Northwest Region)으로 구분해서 관리하고 있다. 여기에는 국립공원(National Parks), 태즈메이니아 야생지대 세계유산지역(Tasmanian Wilderness World Heritage Area), 매쿼리 섬 세계유산지역(Macquarie Island World Heritage Area), 해양보호구역(Marine Reserves), 기타 보호구역(Other Reserves)이 포함된다.

72 페이스북 https://www.facebook.com/pages/Tasmania-Parks-and-Wildlife-Service/147512044296 트위터 https://twitter.com/tasmaniaparks 유튜브 http://www.youtube.com/user/PWSTasmania

2) 태즈메이니아 관광청(Tourism Tasmania)

<태즈메이니아 관광청>은 태즈메이니아 주의 관광 업무를 전담하는 기관이다. 태즈메이니아는 호바트와 주변지역(Hobart and Surrounds), 동부 해안(East Coast), 론서스턴과 타마르, 그리고 북부지역(Launceston, Tamar and North), 북서부 해안(North West Coast), 서부 야생지대(Western Wilderness) 등 크게 5개의 지역으로 구분된다. 태즈메이니아 관광청은 홈페이지를 통해 각 지역의 숙박, 지역, 탐험 스토리, 지도, 여정, 이벤트 등에 대해 상세히 소개하고 있다.

(1) 각종 미디어 자료

태즈메이니아 관광청은 출판(Publication), 뉴스레터(Newsletters) 등을 통해 관광 관련 정보를 제공하고 있으며, 유튜브에서도 다양한 동영상을 제공하고 있다.

태즈메이니아 주의 지역 총생산(Gross State Product, GSP)은 호주에서 두 번째로 높고, 관광에 직간접적으로 종사하는 사람들의 비율은 호주의 다른 지역보다 높은 편이다. 따라서 태즈메이니아 관광청은 태즈메이니아의 경제 성장에 관광의 기여를 극대화하는 것에 목적을 두고 있다. 태즈메이니아 관광청이 발간한 <Tourism 21>에는 그러한 목적이 잘 담겨 있다. 이 사업계획에서는 태즈메이니아 관광산업의 성장을 위한 장기목표와 관광청이 관광산업 활성화를 어떻게 극대화하고 향후 맞이하게 될 도전을 어떻게 해결할 것인지 제시하고 있다. 또한 태즈메이니아 관광청은 역사유산 관광전략(Historic Heritage Tourism Strategy 2012-2015)을 체계적으로 마련하였다. 이 전략은 태즈메이니아 역사 유산자원들의 매력을 강화시킴으로써 태즈메이니아 관광의 잠재성을 극대화시키는데 목적이 있다. 그리고 관광으로 얻게 되는 혜택을 지역사회에 환원하여 경제성장에 기여한다는 목적을 갖고 있다. 이외에도 뉴스레터 <Tourism Talk>을 격주로 발행하여 누구든지 뉴스레터를 받아볼 수 있도록 제공하고 있고, 미디어 종사자들은 태즈메이니아 관광청에서 제공하는 보도자료(Destination and Product News)를 받기 위해 <Media Resources>를 구독한다.

(2) 관광사업자를 위한 정보 제공

태즈메이니아 관광청은 관광사업자를 위한 <Trade resources> 코너를 마련하였다. 여기에서는 기발한 이벤트들과 독특한 숙소, 식사 및 여행일정까지 다양한 정보를 제공하고 있다. 태즈메이니아는 역사와 야생지대, 문화로 유명하다. 이에 따라 태즈메이니아

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

관광청은 유네스코 세계유산지역인 포트 아서(Port Arthur), 태즈메이니아 야생지대(Tasmanian Wilderness)의 유산 가치를 충분히 즐길 수 있도록 관광객의 체류기간과 관심사에 따라 다양한 프로그램을 제공하고 있다. 특히 태즈메이니아 야생지대의 경우, 이에 대한 주요 보고서와 지도, 관련 동영상과 다양한 여행일정을 제공하고 있다. 여행일정은 6일로 구성된 4개의 프로그램과 8일로 구성된 1개의 프로그램 등 5개의 프로그램이 있다. 이 프로그램들은 레일, 도보 혹은 크루즈로 세계유산 보호구역, 국립공원 혹은 야생지대, 해안마을 방문 등으로 구성되어 있으며, 태즈메이니아의 자연을 경험할 기회를 제공하고 있다. 이밖에도 매년 개발되는 새로운 상품들을 소개하고 있으며, 주요 사진들과 스탬프를 다운로드 할 수 있도록 하고 있다. 또한 관광산업의 촉진 및 관광목적지와 상품 판매에 사용할 수 있도록 태즈메이니아 관련 이미지들을 태즈메이니아 관광청 영상도서관(Tourism Tasmania's Visual Library)에서 무료로 제공하고 있다.

(3) 국제 마케팅

태즈메이니아 관광청은 상호협력적인 캠페인과 항공사, 관광기업, 도매상, 그리고 국내 관광 기업들을 포함한 파트너들과의 촉진을 통해 태즈메이니아와 태즈메이니아 관광상품을 국제시장에 홍보하고 있다. 유럽, 중국, 홍콩, 일본, 한국, 말레이시아, 뉴질랜드, 싱가폴, 미국, 캐나다, 영국 등 다양한 국가를 타깃으로 하고 있다. 국제여행을 촉진하고 태즈메이니아 관광상품 판매를 돕기 위해 정보들을 모은 컬렉션을 제공하고 있고, 여기에는 시장 개요, 여정, 브로슈어, 출판물 등이 포함되어 있다. 이러한 정보들은 각 나라에 맞는 언어로 제작, 제공하고 있다.

또한 태즈메이니아 관광청은 국제 관광 바이어들이 판매전화(sales calls), 무역사절단(trade missions), 워크숍과 친밀함 형성하기(familiarizations) 등을 통해 태즈메이니아를 경험하고 태즈메이니아 관광상품에 대해 배울 수 있는 기회를 제공한다. 그리고 다양한 박람회에 참가하여 관광상품을 홍보하고 있다. 태즈메이니아 관광청과 관광기업들은 'Australian Tourism Exchange 2014', 'Greater China Sales Mission 2014', 'Megafamil 2014', 'Talkabout Tasmania 2014' 등과 같은 여행박람회(travel trade shows)와 이벤트들에 참가했다. 2012년 'London Birdwatch Expo'에서 'Wildlife of Tasmania' 동영상을 상영하였고, 'Tourism Tasmania Spring Campaign 2011'을 통해 태즈메이니아의 주요 지역에 대한 동영상을 제공하고 있다. 이외에도 관광상품 혹은 경험들을 국제적으로 개발하고 판매하기를 희망하는 태즈메이니아 기업들을 지원하고, 국제 마케팅 범주에서 그들과 함께 협력한다. 숙박, 관광매력지, 교통을 포함하여 수출이 준비된 상품들은 24종에 이른다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(4) 세계유산 등재 30주년 기념 특별 PR

태즈메이니아 관광청은 세계유산 등재 30주년을 맞이하여 '관광기업을 위한 PR가이드(Public Relations guide for tourism operators)'를 만들어 관광기업들이 태즈메이니아 세계유산을 적극적으로 PR할 수 있도록 독려하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다. ① 기념일을 축하하기 위한 특별한 제공 혹은 추가된 가치를 만들어라. ② 언론에 보도자료(media release)를 보내라. ③ 기념일을 축하하기 위한 스페셜 이벤트를 제공하거나 가치가 더해진 것에 대한 내용을 언론이 제공할 수 있도록 보도자료를 보내라. ④ 태즈메이니아 관광청이 제안하는 태즈메이니아 야생지대 세계유산지역을 칭찬하는 기사(write-up)를 전자메일 혹은 전자 뉴스레터에 제공하라. ⑤ 뉴스레터, 전자 뉴스레터, 페이스북, 트위터, 웹사이트와 같은 데이터베이스를 활용하여 팬이나 팔로워가 태즈메이니아 야생지대 세계유산지역과 30주년, 그리고 특별한 제공과 부가가치에 대하여 알 수 있도록 하라. ⑥ 태즈메이니아 관광청 30주년 스탬프를 웹사이트, 소셜미디어, 전자 이메일에 사용하라. ⑦ 당신의 메시지를 지지하기 위해 제공된 태즈메이니아 야생지대 세계유산지역 사진을 기업이 운영하는 다양한 소셜미디어(social media offerings: Twitter, Facebook, e-newsletters)에서 활용하라.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

또한 태즈메이니아 관광청은 태즈메이니아 야생지대 세계유산지역의 30년간 효력을 이용하기 위해 글로벌 PR프로그램들을 실행했다. 이 프로그램들은 미디어 보도를 만들고, 다양성과 접근성 그리고 태즈메이니아 야생지대 세계유산지역 관련 관광상품의 깊이를 강조하며, 국내·외를 중심으로 관광기회를 전환시키는 데에 목적을 두고 있다. 태즈메이니아 관광청은 이 프로젝트가 국내·외 관광시장에서 중요한 영향을 미칠 것이라 보고, 1년에 걸쳐 글로벌 관광 마케팅 프로젝트를 가동했다. 구체적으로는 종합적인 미디어와 산업 도구키트를 발매하고, 항공사(Jetstar Airlines)와 협력한 마케팅 캠페인으로 태즈메이니아 야생지대를 여행하는 독특한 경험을 강조한 여행 스케줄과 특별 항공요금에 초점을 맞췄다.

이 프로그램을 통해 지속되는 PR활동과 프로그램을 통해 강조하는 것은 국내에서는 첫째, <와일드 오스트레일리아(Wild Australia)>의 환경 편집장 그라함 로이드(Graham Lloyd)와 사진작가 바네사 헌터(Vanessa Hunter)를 프랭클린 강을 뗏목으로 건너며 태즈메이니아 야생지대 세계유산 지역의 사진들을 수집하기 위해 초청했다. 이후 '와일드 오스트레일리아: 프랭클린 강 건너기(Wild Australia: Go with the flow along the Franklin river)'라는 동영상과 함께 기사도 게시되었다.[73] 둘째, <RACV 로열 자동차

73 http://www.theaustralian.com.au/news/features/wild-australia-go-with-the-flow/story-e6frg8h6-1226617141088?nk=28e5e52078b33a71a2861cff93a41acb

(RACV Royal Auto)> 잡지의 기자인 미쉘 프랭케니(Michele Frankeni)를 2012 퀸즈타운 유산과 미술 페스티벌을 포함한 미디어 여행에 초청했다. 국제적으로는 첫째, 배낭족 편집자들(Backpacker Editors Choice Visit)을 초청하여 프레이시넷 국립공원(Freycinet National Park)과 태즈만 반도(Tasman Peninsula)와 함께 세계유산지역 내 예루살렘 성벽 국립공원(Walls of Jerusalem National Park)을 여행했다. 둘째, 독일의 지역신문 만하임 모르겐(Mannheimer Morgen)의 기자 알렉산더 뮬러(Alexander Muller)를 태즈메이니아 야생지대 세계유산지역의 오버랜드 트랙(Overland Track)에 초청했다.

3. 하와이의 세계유산 PR체계[74]

<하와이 관광청>은 <상경관광개발국>으로부터 분리되어 독립 설치되었다. 모든 관광업무는 <하와이 관광청>에서 실시하고 있으나, 관계자와의 서면 인터뷰를 통해 확인한 결과, <하와이 화산 국립공원>과 관련된 대부분의 PR업무는 <하와이 화산 국립공원>에서 실시하고 있는 것으로 파악되었다. 미국은 1972년에 국립공원제도를 제정하여 392개의 자연공원과 역사공원을 <국립공원청>이 관리하고 있다. <국립공원청>은 미국의 자연 및 역사유산을 관리하는 정부기관으로 1916년 8월 25일 연방정부의 <내무부(United States Department of the Interior)>의 산하기관으로 설립되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

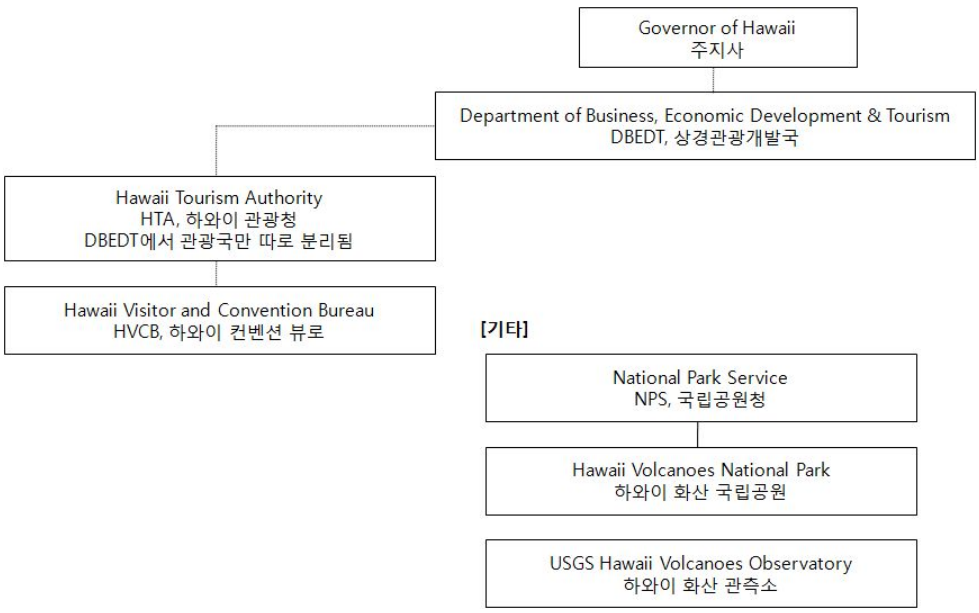


그림 4. 하와이의 세계유산 PR체계

74 하와이 상경관광개발국 조직도 http://dbedt.hawaii.gov/overview/about/

1) 하와이 관광청(Hawaii Tourism Authority, HTA)

<하와이 관광청>은 관광객들에게 하와이를 알린다는 유일한 목적을 수행하기 위한 조직이다. 이를 위해 하와이 관광청은 미국, 영국, 독일, 중국, 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 스페인 등 국가에 맞는 맞춤형 홈페이지를 제공하고 있다.

하와이 관광청은 하와이에서 개최되는 다양한 축제와 이벤트들이 하와이 주민들에게 하와이 문화의 다양성을 알려줄 뿐만 아니라 이러한 행사들이 하와이를 독특한 관광목적지로 만들어 주는 관광상품으로 여겨지게 한다고 믿는다. 하와이에서는 일년 내내 적게는 백명 남짓, 많게는 십만 명이 넘는 사람들이 다양한 활동과 이벤트에 참여한다. 이 행사들은 음악과 미술, 교육과 스포츠, 문화와 자연, 농업과 건강, 그리고 전통과 기술들을 기념하며, 음악, 춤, 게임, 역사 전시, 음식, 퍼레이드, 대회 등을 통해 하와이의 다문화 유산을 경험하게 한다.

이러한 이벤트들을 지원하고 유산자원의 중요성을 강조하기 위해 하와이 관광청은 관계 기관들과 파트너쉽을 체결하고 있다. 올해 하와이 관광청은 국제 축제 및 이벤트 협회(IFEA)와 파트너쉽을 맺어 제7회 연례 축제 및 이벤트 세미나를 개최했다. 이 프로그램에서는 기획자들이 성공적으로 이벤트를 개최하고, 현재의 트렌드에 뒤쳐지지 않도록 필요한 정보들과 도구들을 제공한다. 또한 하와이 관광청은 하와이에서 축제를 개발하고 제공하는 중요한 역할을 담당하는 전문가들을 위한 인증 프로그램도 제공한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2) 하와이 컨벤션 뷰로(Hawaii Visitor and Convention Bureau, HVCB)

<하와이 컨벤션 뷰로>는 하와이 관광청 산하 부서이다. 하와이 컨벤션 뷰로는 유네스코 세계유산지역과 국제 생물권 보존지역(International Biosphere Preserve)인 하와이 화산 국립공원 PR을 지속적으로 수행하고 있다. 하와이 컨벤션 뷰로는 세계유산 단체(World Heritage Alliance), 공원, 기업(Expedia), 세계유산지역 멤버인 하와이 산림 및 트레일(Hawaii Forest & Trail)과 파트너쉽을 체결하였고, BIVB는 세계유산지역의 보호와 지속가능한 관광 촉진의 중요성에 대한 간담회를 개최하고 3개 지역에서 훈련 이벤트를 시행하기 위해 조인하였다. 각각의 발표자들은 왜 그리고 어떻게 기업들을 참여하게 만들 것일지에 대한 독특한 관점들을 제공하였다. 이러한 훈련 이벤트의 중요한 결과물은 뷰로의 이해당사자인 호텔, 관광 기업, 교통 회사, 정부기관 등이 세계유산 결연의 미션에 대한 지식을 얻고, 그들이 어떻게 하와이 화산 국립공원과 세계의 다른 세계유산지역을 도울 수 있는지에 대해 관여하게 만들었다는 것이다.

또한 판매부서(Sales team)는 무역박람회, 관광 에이전트 훈련 프로그램을 통해 하와

이 화산 국립공원과 세계유산지역의 중요성을 강조하고 있다. 홈페이지를 통해 공원의 하이킹 코스와 견학 및 교육 프로그램을 바로 찾을 수 있도록 편의를 제공하고 있으며, 공원 관계자들은 자연환경과 하와이 문화, 그리고 하와이 화산 국립공원에 있는 유산에 관해 많은 정보를 보유하고 있다. 특히 빅 아일랜드 방문자 센터는 미디어 투어, 관광회사 팸 투어, 고위 관리와 공식적인 방문을 포함한 방문객들을 맞이하고 있다. 이외에도 공원과의 파트너쉽에 있어서 가장 큰 역할은 공원 스스로 촉진활동을 수행하고, 세계유산에서 공원의 역할과 공원에 대한 광범위한 이해를 도모하는 것이다.

3) 국립공원청(National Park Service, NPS)

<국립공원청>에 연결된 하와이 화산 국립공원 홈페이지에서는 방문 계획, 사진과 멀티미디어, 역사와 문화, 자연과 과학, 교사와 아이들을 위한 프로그램, 뉴스, 관리, 후원 등에 대해서 소개하고 있다. 특히 공원이 매우 광활하다 보니, 하와이 화산 국립공원에서는 분화구 드라이브(Crater Rim Drive) 투어를 1-3시간 방문, 4-5시간 방문, 걸으며 공원 관람하기 등 3개의 프로그램으로 구분하여 제시하고 있으며, 어디에서 쉬어가야 좋은지에 대한 정보도 제공하고 있다.

한편, 하와이 화산 국립공원에서는 학교와 교육기관을 위한 다양한 교육 프로그램을 제공하고 있다. 지질과 산림 생태(forest ecology), 하와이안 문화에 초점을 맞추어 하와이 화산 국립공원을 방문하는 학교들을 위해 공원 레인저들이 인솔하는 프로그램을 운영하고 있다. 이러한 프로그램들은 학생들에게 레인저가 안내하는 산행과 환경 프로그램들을 통해 학교에서 배운 내용을 보완하기 위한 현장 경험을 제공하기 위해 실시되고 있다. 또한 국립공원에서는 다양한 학습자료들도 제공하고 있으며, 어린이들이 공원 레인저 역할을 직접 체험할 수 있는 <주니어 레인저 프로그램(Junior Ranger Programs)>과 다양한 프로그램을 제공하고 있다.

하와이 화산 국립공원은 홈페이지를 통해 각종 보도자료(press release)도 제공하고 있다. 이는 대부분 공원 운영 일정 안내, 입장료 인상, 외래종 식물로부터 하와이 생태계를 보호하기 위한 자원봉사자 모집, 공원에서 실시하는 다양한 이벤트, 공원 수익금 등에 대한 것이다. 공원에 대한 후원 카테고리도 있다. “공원을 후원하는 것이 차이를 만든다(Make a difference-Support your park)”는 슬로건 아래 사람들의 후원이 가치있는 지역, 현재와 미래 세대의 즐거움을 위해 보존된 지역들을 관리하기 위해 소중히 사용되고 있음을 강조하고 있다. 후원은 단순히 금전적인 것뿐만 아니라 자원봉사 활동이 포함되며, 교육 프로그램 제공을 위한 펀드 조성과 공원 내 박물관이나 방문자센터 등 기념품점에서 판매된 상품의 모든 수입이 공원 프로그램에 직접 후원되고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

한편, 하와이 화산 국립공원은 2013년 세계유산 등재 25주년을 맞이했다. 이를 기념하기 위해 하와이 화산 국립공원은 다양한 PR캠페인을 전개했다. 첫째, 하와이 화산 국립공원의 생물 다양성에 초점에 맞춘 홍보발간물 시리즈를 지역 및 국내 언론에 배포하였다. 둘째, 내셔널지오그래픽 여행자(National Geographic Traveler) 잡지의 편집자이자 세계유산과 지질관광 전문가인 조나단 토텔로(Jonathan Tourtelot)를 초청하여 '왜 세계유산이 등재 이후에 중요한가(Why World Heritage matters at an after dark)'에 대하여 공개 발표했다. 셋째, 조나단과 관광산업 파트너들과 함께 방문자 산업 세계유산 토론회를 열었다. 이는 세계유산에 대한 인지도를 높이고, 마케팅이 어떻게 이용될 수 있는지를 논의하기 위한 자리였다. 넷째, 25주년 기념 세계유산 책갈피를 제작하여 미디어와 사업 파트너들, 고위관리들에게 배포했다.

4) 하와이 화산 관측소(USGS Hawaii Volcano Observatory, USUG HVO)

<하와이 화산 관측소>는 미국지질조사의 화산위험프로그램의 일부로 1912년 킬라우에아 화산 부근에 설립되었다. 과학자들은 하와이 화산에 관해 연구하고, 화산 관련 여러 위험들과 지진으로부터 사람들과 자산을 보호하기 위해 비상대비 인력들과 협업한다. 이들은 모니터링, 연구, 소통 등을 통해 위험을 줄이는 역할을 수행한다. 과거 화산 분출과 지진에 관한 지식, 진행 중인 화산활동에 대한 세심한 관찰은 현재의 위험을 평가하는 기초가 되며, 화산활동 및 지진활동 과정을 연구하는 바탕이 된다. 특히 하와이 화산은 마그마에 포함된 가스의 비율이 낮아 용암의 점성이 낮고, 용암의 이동 방향을 미리 예측할 수 있기 때문에 하와이 화산 관측소는 화산활동의 예측을 바탕으로 대책을 수립하고 있다.

하와이 화산 관측소는 자원봉사 프로그램도 운영한다. 자원봉사자들은 화산 관찰과 연구를 돕는다. 정보를 수집하고 분석하며, 실험을 위한 도구 설치, 화산과 지진 관찰, 사진 촬영과 서베이 실시, 프로젝트 등에 참여한다. 자원봉사자들은 재학생부터 은퇴한 교육자들, 컴퓨터 프로그래머, 화학자 등 다양하다. 이들은 전 세계로부터 봉사하거나 일하기 위해 찾아온다. 이에 대해 하와이 화산 관측소는 하와이의 활화산과 자연의 아름다움이 자원봉사 활동을 유명하고 경쟁력 있게 만들었다고 평가한다. 이외에도 하와이 화산 관측소는 일부 대학과 교육기관이 봉사 프로젝트에 참여할 경우에 학점을 부여하기도 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제3절 지역별 일간지 현황

1. 제주의 지역일간지 현황

2014년 10월 현재 제주지역에는 <제주일보>, <한라일보>, <제민일보>, <제주매일>, <제주신문> 등 5개의 일간지가 발행되고 있다.

표 5. 제주의 지역일간지 현황

신문사명	창간일	지면수[75]	발행부수[76]
제주일보	1945. 10. 1	16	22,868
한라일보	1989. 4. 22	16	20,994
제민일보	1990. 6. 2	16	16,198
제주매일	1999. 3. 30	16	10,000
제주신문	2007. 4. 24	16	4,500

제주대학교 중앙도서관

제주지역에서 최초로 발행된 신문은 <제주신보>이다. 해방과 함께 <제주신보>가 1945년 10월 1일 창간되었고, 이후 <백록일보>,<탐라일보>, <영주시보>, <제민시보> 등이 발행되면서 오늘날 제주언론의 토대를 구축하였다(고영철, 1992). 그러나 5.16 쿠데타를 성공시킨 군사정부는 언론통제를 실시하였고, 국가재건최고회의에서 정한 신문통신사 시설 기준령을 적용하여 <제주신보>와 <제민일보>의 통합을 계속 종용하였다. 그 결과, 1962년 11월 20일 두 신문은 통합을 합의하고, <제주신보>의 지령을 승계하여 <제주신문(濟州新聞)>으로 제호를 변경하였다(이문교, 1997: 258). 이후 1996년 현재의 <제주일보>로 제호를 변경하였다. 2012년 부도로 발행 중단 위기에 놓여 있던 <제주일보>는 2013년 9월 27일 원남기업이 인수하였다.

<한라일보>는 1989년 4월 22일 제주지역 기업인과 법조인이 주축이 되어 창간한 일간지이다. 한라일보는 환경에 특화되어 있다. 1996년부터 <한라산 학술 대탐사>를 구상하고 기획하여 1998년 12월 12일부터 2003년 5월까지 본격적으로 탐사를 시작하였고, 한라일보 지면을 통해 160여 회에 걸쳐 연재하였다. 또한 제주의 유네스코 세계자연유산 등재 이슈를 미디어 의제로 상정하는 데에 중요한 역할을 수행했다. 2013년 대주주인 미래저축은행이 파산하면서 도내 언론사 가운데 처음으로 법정관리를 받았으나 회생

75 2014년 10월 9일(월) 기준. 5개 일간지 모두 월-금 16면, 토 12면 체제임.

76 2013년 한국ABC협회 발표자료. 유료부수는 제주일보 13,066부, 한라일보 12,005부, 제민일보 9,120부, 제주매일 2,397부, 제주신문 306부이다. *참조: 뉴스1(2014. 12. 19). <작년 일간지 상위 20개사 발행부수, 전년대비 44만5천부 감소... '신문의 위기'>.

신청이 받아들여졌다.

<제민일보>는 제주신문 퇴직기자 및 사원 115명으로 구성된 제주 참언론동지회가 주축이 되어 1990년 6월 2일 석간으로 창간되었다(이문교, 1997: 435). 당시 사원 109명이 출자한 5억 2,800만원과 공무원, 법조인, 교수, 예술인, 주부, 학생 등 도민 2,753명이 청약한 17억 2,300만5천원 등 총 22억5,100만5천원을 확보하였다. 제민일보는 창간사에서 "우리는 제주민을 제주언론의 참된 생산자로 주체화하여 그들을 능동적 발언자로 유도할 것이다. 우리는 이를 위해 진실에의 충성을 다짐한다"고 밝혔다. 이후 제민일보는 창간호부터 '4.3은 말한다', '오름나그네' 등을 연재하였고, '재일제주인', '문화행정의 겉과 속' 등 사회 현안에도 많은 관심을 기울였다. 이후 2008년 9월 천마그룹이 인수하였다.

<제주매일>의 전신인 <제주타임스>는 1999년 3월 30일에 주간지로 창간하여 주2회 발행해 오다가 2004년 3월 30일 일간지로 전환하였다. 이후 2011년 3월 30일 <제주매일>로 제호를 변경하였고, 2012년 4월 경영상의 문제로 경매에 넘어가 2012년 5월 8일 폐간되었으며, 2012년 7월에 재창간하였다.

<제주신문>의 전신인 <제주우먼타임스>는 2007년 4월 24일에 주간 여성전문지로 창간하였고, 같은 해 12월 종합주간지인 <시사저널 제주프레스>로 재창간하였다. 이후 2013년 8월 5일부터 <제주프레스>에서 <제주신문>으로 제호를 변경하였고, 2013년 11월 22일부터 일간지로 전환하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 태즈메이니아의 지역일간지 현황[77]

2014년 10월 현재 태즈메이니아에는 <The Mercury>,[78] <The Examiner>, <The Advocate> 등 3개의 일간지가 발행되고 있다.

표 6. 태즈메이니아의 지역일간지 현황

신문사명	창간일	지면수[79]	발행부수[80]
The Mercury	1854. 7. 5	40	46,865
The Examiner	1842. 3. 12	40	31,144
The Advocate	1890. 10. 1	44	22,786

77 태즈메이니아의 지역일간지 현황은 해당 신문사 홈페이지와 위키피디아(Wikipedia) 내용을 참조하여 작성하였다.

78 <The Mercury>는 2006년 이후 제호를 <Mercury>로 변경하였으나, 본 연구의 분석기간이 1980년대임을 감안하여 본 연구에서는 <The Mercury>로 통일하였다.

79 2014년 10월 9일(월) 기준.

80 2010년 기준 발행부수. Australian printed newspaper sales ease in patchy economy-Australians still b

<The Mercury>는 태즈메이니아 주도인 호바트(Hobart)에서 발행되는 일간지이다. 처음에는 조지 오버 존스(George Auber Jones)과 존 데이비스(John Davies)가 창간하였으나 두 달 후에는 데이비스 혼자 <Hobarton Mercury>라는 이름으로 1854년 7월 5일부터 주2회 주기로 발행하였다. 이후 경쟁사를 흡수하면서 확장되었고, 1858년에 <The Hobart Town Daily Mercury>로 제호를 바꾸고 일간지로 전환하였다. 1860년에 <The Mercury>로 축소하였고, 2006년부터는 <Mercury>로 단순화시켰다. 데이비스가 1871년에 은퇴하고 난 이후, 사업은 그의 아들인 존 조지 데이비스(John Geroge Davies)와 찰스 엘리스 데이비스(Charles Ellis Davies)가 이어받았다. 신문사는 1988년까지 데이비스 일가가 경영하였다. 이후 뉴스 코퍼레이션(News Corporation)의 자회사(subsidiary)인 뉴스 리미티드(News Limited)가 인수하였다. 이 신문의 도달률은 주중에는 호바트 지역과 남부지역의 68%에 이르고, 토요일에는 79%에 이른다. 주말판은 <Mercury on Saturday>와 <Sunday Tasmanian>이다.

<The Examiner>는 태즈메이니아의 론서스톤(Launceston)과 북동부(North-Eastern) 지역에서 발행되는 일간지이다. 1842년 3월 12일 제임스 아이켄헤드(James Aikenhead) 의해 처음으로 발행되었다. 처음에는 토요일만 발행하는 주간지였다가 6개월 후부터는 수요일도 발행하였다. 1853년부터 화요일, 목요일, 토요일 등 주3회 발행하였고, 1866년 4월 10일 처음으로 일간체제로 전환되었다. 이 체제는 1867년 2월 16일까지 지속되었으나 이후 주3회 발행체제로 다시 전환되었고, 일간체제로 돌아갔던 1877년 12월 21일까지 계속되었다. 1916년 윌리엄 랄프(William Rolph)와 그의 아들이 경영권을 넘겨받았다. 주말판인 <The Weekly Courier>는 1901년부터 1935년까지 발행되었고, 다른 주말 석간인 <The Saturday Evening Express>는 1924년부터 1984년 사이에 발행되었으며, 이는 <The Sunday Examiner>로 제호를 변경하여 오늘날까지 발행되고 있다. 한때 <The Examiner>는 이엔티 리미티드(ENT Limited)가 소유하였으나, 이후 루럴 프레스(Rural Press) 그룹이 인수하였고, 지금은 페어팩스 미디어(Fairfax Media)가 소유하고 있다.

<The Advocate>는 북서부(North-West), 서부 태즈메이니아(Western Tasmania) 지역에서 발행되는 일간지이다. 1890년 10월 1일 로버트 해리스(Robert Harris)와 그의 아들 찰스(Charles)가 버니(Burnie) 지역의 첫 번째 신문으로 <The Wellington Times>라는 이름으로 발행하였다. 1892년 이 신문은 주3회 체제로 발행되었고, 1897년 11월 2일 제호를 <The Emu Bay Times>로 바꿨다. 신문의 성공은 경영자(proprietor)가 데번포트로 신문의 외연을 확장하게 만들었다. 1899년 1월 4일 <The North Western

---

uying almost 20 million print editions per week. The Newspaper Works 보도자료 http://media.crikey.com.au/wp-content/uploads/2010/11/circulation.pdf

Advocate>와 <Agricultural and Mining Gazette>를 주3회 체제로 발행하였다. 이처럼 두 개 체제로 분리된 신문은 단지 11개월 동안만 지속되었고, 1899년 11월 13일 이 두 신문은 <The North Western Avocate>와 <The Emu Nay Times>로 합병되었다. 그리고 1920년 <The Advocate> 혼자 남았다. 1950년 <The Advocate>는 광고에 컬러를 사용한 호주 최초의 일간지 가운데 하나가 되었고, 1968년에는 호주에서 웹-오프셋(web-offset)을 발행한 최초의 신문이 되었다. 이후 해리스(Harris) 일가가 경영했던 <The Advocate>는 2004년 루럴 프레스(Rural Press)가 인수하였고, 2008년에 페어팩스 미디어(Fairfax Media)가 이를 인수하였다.

이처럼 태즈메이니아의 일간지들은 20세기의 오랜 기간 동안 데이비스 일가(the Davies family), 랄프-루즈 일가(the Rolph-Rouse family), 그리고 해리스 일가(the Harris family)에 의해서 경영되어 왔으나, 2003년 말 이후 미디어 기업에게 경영권을 넘겨주었다(Kirkpatrick & Tanner, 2005: 124). 컥패트릭과 태너는 태즈메이니아 일간지의 가족 경영 체제의 붕괴를 "태즈메이니아 신문시장의 큰 기둥들이 고꾸라졌다(the tall timbers of Tasmania's newspaper environment had been toppled)"고 표현했다.

3. 하와이의 지역일간지 현황[81]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

하와이에서 처음으로 발행된 신문은 마우이 라하이나루나(Lahainaluna)에서 발행된 <Ka Lama Hawaii>이다. 이 신문은 1834년 로린 앤드류(Lorrin Andrews)라는 선교사에 의해 발행되었다. 1800년대 중반에 학교를 운영했던 선교사들이 교육도구로 신문을 활용하자는 아이디어를 제시했고, 그 첫 번째 작품이 바로 이 신문이다. 하와이 언어로 발행된 이 신문은 문맹률을 낮추고 지리학 같은 과목을 가르치는 데에 기여했을 뿐만 아니라 기독교 교리를 가르치는 데에도 활용되었다.[82] 하와이 원주민에 의해 발행된 최초의 하와이 언어로 된 신문인 <Ka Hoku o ka Pakipika>은 27년 이후에 발행되었다. 그리고 1836년 첫 번째 영어 신문인 <the Sandwich Island Gazette and Journal of Commerce>가 탄생하였다. 이 신문들은 산발적으로 발행되었으며, 3년 동안 지속되었다. 이후 1856년까지 최초의 정규 영어 신문은 발행되지 않았다.

당시 주간지였던 <Pacific Commercial Advertiser>라는 신문은 1882년 일간지로 변경하였으며, 1921년 오늘의 <The Honolulu Advertiser>라는 이름으로 바꾸었다(The Hawaiian historical society 홈페이지).[83] 이 신문은 2010년 2월 25일 <Honolulu Star-Bulletin>과 합병하면서 <Honolulu Star-Advertiser>가 제호를 변경하였다.

---

81 하와이의 지역일간지 현황은 해당 신문사 홈페이지와 위키피디아(Wikipedia) 내용을 참조하여 작성하였다.
82 http://www2.hawaii.edu/~tbrislin/jourhist.html#tv
83 https://www.hawaiianhistory.org/time-capsules/media/ka-lama-the-light-appears-in-hawaii/

2014년 10월 현재 하와이에는 <Honolulu Star-Advertiser>, <Maui News>, <Hawaii Tribune-Herald>, <West Hawaii Today>, <Garden Island> 등 5개의 일간지가 발행되고 있다.

표 7. 하와이의 지역일간지 현황

신문사명	창간일	지면수[84]	발행부수[85]
Honolulu Star-Advertiser	2010. 6. 7	36	206,283
Maui News	1900. 2. 17	20	19,662
Hawaii Tribune-Herald	1895	18	18,129
West Hawaii Today	1968	24	11,795
Garden Island	1902	14	9,069

<Honolulu Star-Advertiser>는 하와이 주에서 가장 규모가 큰 일간신문이다. 호놀룰루(Hololulu)에 바탕을 두고 있으며, 2010년 6월 7일 <The Honolulu Advertiser>와 <Honolulu Star-Bulletin>을 합병하면서 탄생하였다. <The Honolulu Advertiser>는 1856년 발행 이래 소유주의 승계가 이어졌으나, 2010년 2월 25일 <Honolulu Star-Bulletin>을 소유하고 있던 블랙 프레스(Black Press)가 인수하였다. <Honolulu Star-Advertiser>는 <Honolulu Star-Bulletin>과 유사한 경향이 있다. 발행을 중단한 2010년 6월 6일까지 <The Honolulu Advertiser>는 하와이에서 가장 큰 일간신문이었고, <Honolulu Star-Bulletin>은 두 번째로 큰 일간신문이었다.

하와이 와이루쿠(Wailuku)에 기반을 두고 있는 <Maui News>는 마우이(Maui), 라나이(Lanai)와 모로카이(Molokai) 지역을 커버하는 일간신문으로 1900년 2월 17일 발행되었다. 헨리 퍼린 발드윈(Henry Perrine Baldwin)이 1905년에 사주가 되었으나, 2000년 2월에 오그던 신문사(Ogden Newspapers)가 이를 인수하였다.

<Hawaii Tribune-Herald>는 힐로(Hilo) 지역 신문사들의 합병으로 탄생했다. 1895년 11월 23일 발행을 시작한 <Hilo Tribune>은 1917년에 <Hilo Daily Tribune>으로 이름을 바꿨다. <Hilo Daily Tribune>은 <Daily Post-Herald>, <Hawaii Herald>와 함께 <Hilo Tribune-Herald>에게 합병되어 1923년 2월 19일부터 발행하기 시작했다. 이 신문은 1964년 3월까지 이 이름을 사용하다 이후 지금의 제호로 변경하였다.

<West Hawaii Today>는 카일우아-코나(Kailua-Kona) 지역에서 발행된다. 이 신문

84 2014년 10월 9일(월) 기준.

85 <Honolulu Star-Advertiser>, <Maui News>의 경우에는 2013년 3월 기준, <Hawaii Tribune-Herald>, <West Hawaii Today>, <Garden Island>의 경우에는 2014년 3월 기준 자료임. *참조: Alliance for Audited Media 홈페이지 http://auditedmedia.com/

은 1962년 코나(Kona) 지역 사람들을 위해 <Hilo Tribune-Herald>의 특별 주말판인 <Kona Tribune-Herald>로 발행되기 시작하여 1964년까지 계속되었다. 1964년 말부터 1968년까지 이 신문은 <Kona Weekly Tribune-Herald>라는 이름으로 발행되다가 1968년 7월 31일부터 <West Hawaii Today>라는 현재의 제호로 발행되고 있다. 2014년 <West Hawaii Today>는 블랙 프레스(Black Press)의 자회사 오아후 출판사(Oahu Publishing Inc.)에 의해 인수되어 발행되고 있다.

<Garden Island>는 리후(Lihue)에 바탕을 두고 있는 일간지로, 카우아이(Kauai)와 니하우(Niihau) 지역을 커버하고 있다. 이 신문은 1902년에 발간되었다. 이 신문은 본래 스크립스 리그 신문사(Scripps League Newspapers)가 소유하고 있었으나, 1996년에 퓰리처(Pulitzer)에 의해 합병되었고, 2005년에 리 기업(Lee Enterprises)이 퓰리처를 합병하였다. 그리고 2013년 1월 리 기업으로부터 <The Garden Island> 신문을 합병한 <Honolulu Star-Advertiser>의 발행인인 오아후 출판사(Oahu Publications Inc.)가 이 신문을 인수하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제4장 연구문제 및 연구방법

제1절 연구문제

유네스코 세계유산을 주제로 한 선행연구들은 세계유산지역을 관광자원으로 어떻게 활용할 것인지를 모색하는 마케팅 방안에 관한 연구가 대부분이다. 또한 선행연구들은 세계유산 등재사업의 취지와 목적을 견지하면서 관광자원으로 활용하기 위해서는 무엇보다도 세계유산 등재제도에 대한 정확한 인식이 형성되어야 함을 강조하고 있다. 그러나 세계유산지역 관광에 대한 관광객들의 만족도 조사나 세계유산지역에 대한 지역주민의 이미지 연구들은 있으나, 세계유산 관련 PR연구는 많지 않았다. 따라서 본 연구에서는 세계유산에 대한 인식의 기초가 되는 세계유산 관련 뉴스기사에 초점을 맞추어 첫째, 세계유산 관련 퍼블리시티의 특성을 살펴보고, 둘째, 세계유산 PR에서 지역일간지가 중재기능을 잘 수행했는지 살펴보고자 한다.

1. 세계유산 PR메시지

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

세계유산 PR메시지를 분석하기 위해 다음의 연구문제를 설정하였다. 주요 관점은 첫째, 지역별로 세계유산의 어떤 가치유형을 중점적으로 알리고 있는지, 둘째, 세계유산 PR주체들에 따라 지향하는 세계유산의 가치유형이 달라지는지, 셋째, 세계유산의 가치유형에 따라 산출유형이 달라지는지에 관한 것이다. 이러한 연구문제는 세계유산과 관련하여 어떠한 정책과 활동들이 전개되고 있는지를 파악할 수 있을 뿐만 아니라, 세계유산 PR주체가 어떤 내용을 주로 알리고자 했는지 즉, 세계유산 PR의 목적을 파악하는 근거가 된다.

■ **연구문제 1. 세계유산 PR주체들은 어떤 PR메시지를 산출하고 있는가?**

1-1. 세계유산 PR주체들은 세계유산의 어떤 가치유형을 중점적으로 PR하고 있으며, 분석시점에 따라 가치유형이 달라지는가?

1-2. 세계유산 PR주체들은 지역별로 어떤 차이가 있으며, 이들이 지향하는 세계유산의 가치유형에 차이가 있는가?

1-3. 세계유산 PR메시지의 산출유형은 지역별로 어떤 차이가 있으며, 세계유산의 가치유형과 PR주체에 따라 산출유형이 달라지는가?

2. 세계유산 PR에서 지역일간지의 중재기능

공공PR 채널로서 지역일간지가 중재기능을 잘 수행했는지 살펴보기 위해 다음의 연구문제를 설정하였다. 주요 관점은 첫째, 지역일간지가 세계유산 관련 정책과 활동에 관한 내용과 이해공중의 의견과 주장을 얼마나 비중있게 다루고 있는지, 둘째, 주로 어떤 이해공중의 의견과 주장을 전달하고, 그 내용이 무엇인지 살펴보는 것이다. 이러한 연구문제는 PR주체와 이해공중 간의 커뮤니케이션 채널로서 지역일간지가 중재기능을 잘 수행했는지를 추론하는 근거가 된다.

■ **연구문제 2. 세계유산 PR에서 지역일간지들은 중재기능을 잘 수행하고 있는가?**

2-1. 커뮤니케이션 유형에 따른 기사건수와 게재지면, 기사길이는 지역별로 어떤 차이가 있는가? 즉, 지역일간지는 하향적 커뮤니케이션과 상향적 커뮤니케이션 가운데 어느 쪽에 더 비중을 두고 있는가?

2-2. 이해공중의 피드백 반영정도는 지역별로 어떤 차이가 있는가? 즉, 상향적 커뮤니케이션의 정보원 유형과 투입유형은 지역별로 어떤 차이가 있는가?

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제2절 연구모형

본 연구는 세계유산 등재지역에서 세계유산의 어떤 가치를 어떻게 PR했는지, 공공PR 채널로서 지역일간지가 중재기능을 잘 수행했는지 밝히는 데에 목적이 있다. 이를 위해 본 연구에서는 공공PR에서 미디어의 역할을 강조한 연구들(고영철, 1992; 정원영·이원규, 1997; 이강웅, 2002)에 주목하였다.

먼저 고영철(1992)은 행정PR에서 지역신문이 어떤 역할을 했는지 분석하기 위해 <지방정부의 PR분석 모형>을 제시하였다. 고영철의 연구모형은 이스턴(Easton)의 정치체계모델과 도지(Dorsey)의 정보동력 모델, 그리고 웨슬리와 맥린(Westly & MacLean)의 커뮤니케이션 모델을 바탕으로 하고 있다.[86] 이 모형의 주요 가정은 체계이론 관점

86 도지(Dorsey)의 정보동력 모델은 사회를 구성하는 인간, 조직, 국가를 각각의 체계로 보고, 이 하위체계들이 상호교류를 통해 정보를 유통시켜 동력으로 전환시켜야만 상위체계의 생존과 발전이 가능하다는 것을 설명한다. 또한 이스턴(Easton)의 모델은 정책과 결정을 산출이라고 보고, 이러한 산출이 환경에 전달된 이후에 발생하는 정치 구성원들의 지지나 요구를 투입으로 보았다. 여기서 투입은 산출에 대한 공중의 피드백이며, 또 다른 산출을 생산하는 동력으로 작동하면서 전체적으로 순환 작용이 일어난다는 것이다. 한편, 웨슬리와 맥린(Westly & MacLean)의 모델은 수용자가 정보를 얻는 과정을 분석함으로써 미디어 의제가 PR실무자의 제1차 의제설정과정에 이어 기자에 의한 제2차 의제설정과정을 거쳐 형성되고 있음을 설명한다.

에서 모든 조직은 환경과 상호작용 하며, 매스미디어는 지방정부와 지역주민 사이에서 중재기능을 수행한다는 것이다.

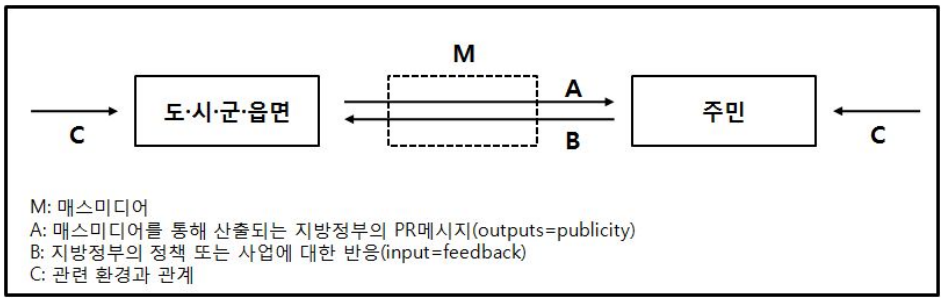


그림 5. 고영철(1992)의 <지방정부의 PR분석 접근 모형>

고영철은 지방정부가 각종 정책과 사업들을 미디어(M)를 통해 지역주민에게 산출(A)하고, 미디어는 산출내용에 대한 지역주민의 의견과 생각을 지방정부에게 투입(B)하며, 지방정부는 이러한 과정을 거쳐 기존의 정책과 사업들을 수정하거나 변경하여 다시 환경에 산출하고, 이러한 일련의 과정에서 미디어는 지방정부와 지역주민의 커뮤니케이션을 중개하는 역할을 한다고 보았다. 특히 그는 지방정부가 제공한 보도자료가 퍼블리시티된 것을 지방정부의 PR메시지(A)로 보았고, 이러한 내용에 대한 지역주민들의 반응을 피드백(B)으로 보았다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

한편, 정원영과 이원규(1997)는 신문을 통해 국방부의 동원, 예비군정책의 PR실태를 분석하였다. 이들은 체계이론을 언급하지는 않았지만 체계이론에서 의미하는 조직과 환경의 상호작용을 PR의 관점에서 적용하였으며, 커뮤니케이션 채널로서의 언론 기능을 보다 구체적으로 설명하였다. 즉, 정부와 국민의 관계를 다루는 것을 PR이라고 보고, PR은 국민으로부터 정보를 얻고 국민에게 정보를 제공하는 기능을 수행한다고 하였다. 또한 대중매체는 정부와 국민 사이에서 정보의 획득과 제공을 도와줄 뿐만 아니라 정보 생산 기능 또한 수행한다고 보았다.

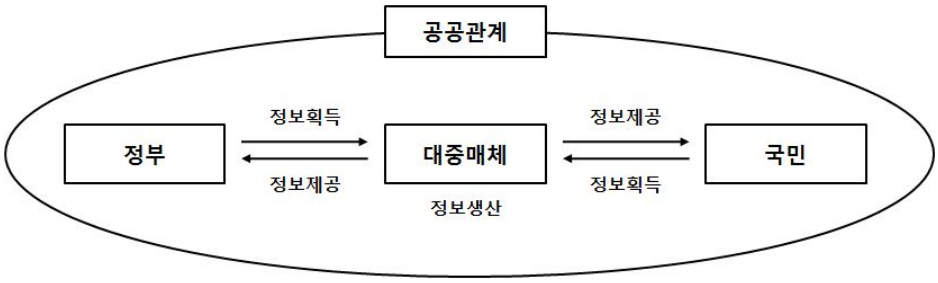


그림 6. 정원영과 이원규(1997)의 <공공관계에서의 대중매체의 기능>

이들은 언론의 기능을 정보 획득자로서의 기능, 정보 전달자로서의 기능, 정보 생산자로서의 기능으로 구분하여 설명하였다. 언론은 정보 획득자로서 정부가 제공하는 정보를 획득하고 국민으로부터 여론을 획득하며, 정보 전달자로서 정부가 제공한 정보를 국민에게 전달하는 공보 기능과 국민으로부터 수집한 정보를 정부에게 전달하는 공청 기능을 수행한다고 하였다. 또한 정보 생산자로서 언론은 정부의 활동을 분석하고 평가하거나 대안을 제시함으로써 정부가 관심을 기울여야 할 부분들에 대해 알려준다고 보았다. 그리고 엄격한 의미에서 정보 전달자로서의 언론 기능에는 정보 생산자로서의 언론 기능이 포함된다고 하였다.

이들은 PR이 정부와 국민 간의 상호교류를 실현하는 중요한 도구인 만큼 언론은 정부와 국민 사이에서 쌍방향 커뮤니케이션을 통해 정보 획득자와 정보 제공자로서의 기능을 수행한다고 하였다. 특히 신문이나 방송은 제한된 시간과 지면에 정부가 제공하는 정보를 실을 것인지 아닌지, 얼마만큼 할애할 것인지를 결정하기 때문에 대중매체는 공공PR에 있어 매우 중요한 위치를 점한다고 보았다. 구체적으로 정부가 직접 발표했거나 정부로부터 직접 얻은 자료를 바탕으로 한 기사들은 '정부가 제공한 정보' 즉, 산출내용으로 보았고, 외신, 독자투고, 취재기사, 사설 및 평론과 같이 언론을 포함한 국민들로부터 제공된 정보는 '정부가 획득한 정보' 즉, 투입내용으로 보았다.

또한 이강웅(2002)은 행정PR에서 언론의 역할을 분석하기 위해 정부의 정보 산출, 국민의 정보 투입, PR활동의 변화, 언론의 역할 평가 등 4가지 항목에 대해 언론인과 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그는 행정PR을 행정과 국민간 커뮤니케이션으로 보고, "오늘날 행정PR의 주체와 객체 사이의 정보 흐름에 있어서 양쪽 모두에 걸쳐 관계를 갖는 매체는 언론밖에 없다"면서 <행정PR의 실행경로>를 제시하였다.

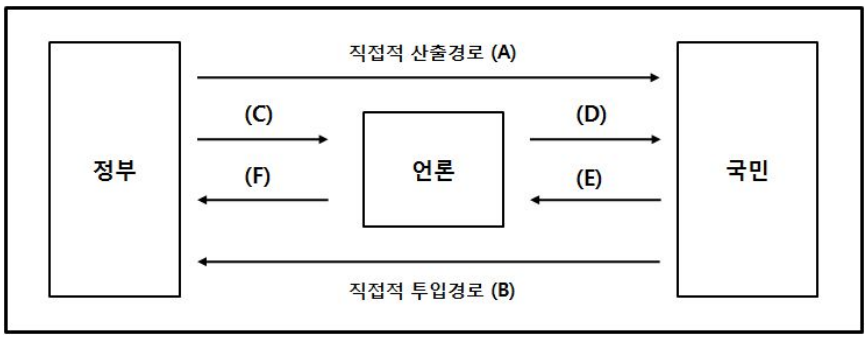


그림 7. 이강웅(2002)의 <행정PR의 실행경로>

그의 모형에 따르면, (A)는 정부가 국민에게 직접 정책을 설명하거나 정보를 제공하는 산출경로를 말하며, (B)는 국민이 그들의 의견과 요구, 국가정책에 대한 평가를 직접 전달하는 투입경로를 말한다. 또한 언론을 매개로 한 PR활동으로 (C)는 정부가 언

론에게 정책의 내용과 정보를 제공한 것을 말하며, (D)는 (C)를 바탕으로 보도된 것을 말한다. (E)는 언론이 국민들의 의견과 요구를 파악하는 것을 말하며, (E)에 대한 사회성, 공공성을 검토하여 보도하는 것을 (F)라고 보았다. 여기서 (C)와 (D)는 정부의 정책이나 활동 등과 같은 내용을 제공하는 산출기능을 말하며, (E)와 (F)는 국민들의 요구나 의견 등에 대한 내용을 제공하는 투입기능을 말한다.

앞서 제시한 3개의 모델을 종합해 보면, 첫째, 세 모델은 연구모형의 도출에 있어서 접근방법은 다르지만, 공공PR의 성공을 위해서는 정부와 국민 사이의 쌍방향 커뮤니케이션이 이루어져야 하며, 그 수단으로 언론의 중재기능을 중요하게 보았다는 공통점이 있다. 이에 따라 정부로부터 나오는 정책이나 사업, 결정 등을 산출기능(전달)으로 보고, 국민으로부터 나오는 의견이나 요구, 주장 등을 투입기능(피드백)으로 보고 있으며, 모형의 형태도 크게 다르지 않다. 둘째, 세 모델은 분석방법에서 차이가 있다. 이강웅(2002)은 언론인과 공무원을 대상으로 공공PR이 잘 수행되고 있는지에 대해 설문조사를 실시한 반면, 고영철(1992), 정원영과 이원규(1997)는 신문 내용분석을 통해 실제 정부정책의 산출과 국민으로부터의 투입이 어떻게 이루어지고 있는지를 실증적으로 분석하였다. 그러나 분석대상 기사에서 고영철은 스트레이트 기사를 중심으로 분석한 반면, 정원영과 이원규는 모든 기사를 대상으로 분석했다는 데에서 차이가 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

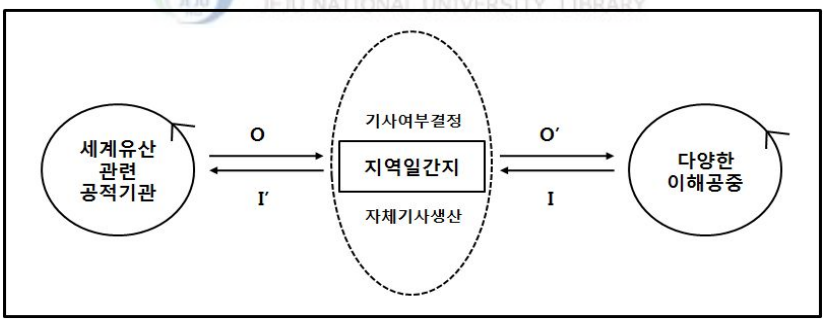


그림 8. 본 연구의 연구모형

공공PR 모형의 검토를 바탕으로 본 연구에서는 <그림 8>과 같은 연구모형을 제시하고자 한다. 이 연구모형은 앞서 살펴본 3개의 연구모형의 기본 가정이 되었던 공공PR에 있어서 언론이 중재기능을 수행한다는 것을 전제하고 있다. 유네스코 세계유산 등재제도는 전 세계 국가를 대상으로 하는 국제사업으로 이에 관한 정보는 관련 기관을 통해 직접 얻거나 미디어를 통해 얻을 수 있다. 특히 제주의 경우, 유네스코 세계유산에 대한 지역주민의 인식이 부족한 상황이었을 뿐만 아니라 제주 지방정부가 세계자연유산 등재를 주요 정책의제로 설정함에 따라 미디어를 통해 관련 정보가 제공되었고, 지역주민들은 관련 정보를 얻기 위해 미디어를 활용했을 가능성이 높다. 이러한 전제를 바탕

으로 본 연구에서는 다른 모형들이 강조하는 바와 같이 언론이 정부와 국민 사이에서 중재기능을 수행한다고 보고 있다. 즉, 지방정부는 미디어를 통해 정책과 활동, 계획 등을 알리고, 미디어는 이러한 정보를 이해공중에게 전달할 뿐만 아니라 저널리즘 고유의 기능인 환경감시기능을 통해 지방정부의 정책과 활동을 비판하거나 지역사회 구성원들과 다양한 이해공중의 의견과 주장을 대신 보도한다는 것이다. 또한 지방정부는 지역사회와 지역주민들의 의견을 수렴하기 위해 설문조사나 설명회 등을 활용하기도 하지만 미디어 보도를 통해 지역여론을 수렴하기도 한다. 이는 지방정부와 지역사회간 간접적으로 쌍방향 커뮤니케이션이 이루어지고 있음을 보여준다.

그러나 본 연구는 기존에 제시되었던 PR모형들을 바탕으로 하면서도 PR주체와 관련 공중의 범위, 그리고 투입내용에 있어서 그 범위가 다소 넓은 것이 특징이다. 앞서 제시한 3개의 연구모형에서는 정부만을 PR주체로 보고, 공중 역시 국민에 한정하고 있다. 그러나 본 연구에서는 세계유산과 관련한 모든 공적기관을 PR주체로 보았고, 세계유산과 관계된 모든 공중 이를테면, 국민은 물론 환경단체, 정치집단 등을 모두 포함했다. PR주체와 공중을 단순하게 정부와 국민에 국한하지 않고 세계유산과 관계된 모든 공적집단과 이해당사자로 확장한 것이다. 이는 오늘날 모든 조직과 개인은 다른 조직과 개인과의 상호작용을 통해 생존하기 때문이다.

세계유산은 의제의 속성상 정부 의제가 될 수도 있고, 관광공사와 같은 유관기관 의제가 될 수도 있으며, 세계유산을 직접 관리하고 연구하는 관리/연구기관 의제가 될 수도 있다. 이들은 개별적으로 세계유산 관련 의제를 형성하기도 하지만, 조직간의 상호작용을 통해 의제를 형성하기도 한다. 일례로 지방정부가 정책 실현을 위해 중앙정부로부터 재원을 받기도 하고, 제주특별자치도와 제주관광공사가 협약을 체결하여 제주 세계자연유산을 활용한 관광상품을 개발하기도 한다. 따라서 본 연구에서는 세계유산과 관련된 각종 공적기관인 중앙정부/지방정부, 관광공사/관광청, 그리고 세계유산 관리 및 연구기관 등 세계유산의 목적과 취지를 대변하고 실행할 수 있는 모든 집단을 세계유산 PR주체로 보았다. 공중의 측면에서도 세계유산과 관련된 다양한 공중으로 확장하였다. 세계유산 관련 공적기관을 통해 제공된 지식과 정보들이 단순하게 지역주민에게만 영향을 미치는 것이 아니라 세계유산이라는 공공정책을 둘러싼 각종 이해집단인 기업이나 환경단체, 경제단체 등에게도 영향을 미치기 때문이다. 또한 이러한 공중들은 그들의 이해관계에 따라 서로 협력하거나 대척하면서 여론을 형성하고 행동에 옮긴다.

세계유산 관련 메시지의 제공과 이에 대한 공중의 의견과 주장에 대한 전달은 기존의 모형들에서 제시한 바와 같이 산출과 투입으로 보았다. 그러나 본 연구에서는 공공PR에 있어서 지역일간지의 중재기능에 초점을 맞추고 있기 때문에 이강웅(2002)의 연구모형에서 제시했던 직접적 산출경로(A) 및 직접적 투입경로(B)는 고려하지 않았다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

세계유산 관련 공적기관들은 세계유산 관련 정책과 활동, 계획 등을 공중에게 알리기 위해 보도자료나 기자회견, 각종 정보물을 일차적으로 언론사에 제공(O)한다. 그리고 언론사는 이러한 정보의 보도 여부를 결정하고, 보도가 결정된 이후에는 그 내용을 어떻게 보도할 것인지를 최종 결정한다. 여기서 긍정적이나 호의적으로 보도된 기사는 퍼블리시티(O')의 범주에 속하고, 부정적으로 보도된 기사는 언론사가 자체적으로 생산한 기사로 공중의 한 유형으로서 언론사의 피드백(I')에 속한다. 또한 공중들은 세계유산 PR주체들이 제공한 PR메시지에 대한 그들의 의견과 주장을 일차적으로 언론에게 전달(I)하고, 언론은 이러한 내용들을 게이트키핑 과정을 거쳐 최종적으로 피드백(I')한다.

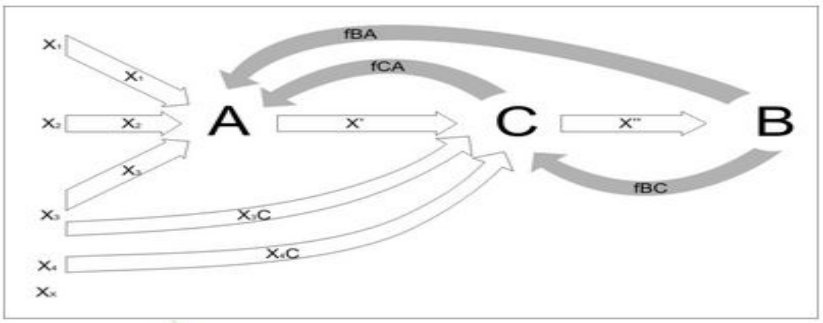


그림 9. 웨슬리와 맥린(Westly & McLean, 1957)의 <커뮤니케이션 모델>

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

산출과 투입이라는 용어는 주로 정치, 행정체계에서 사용되며, 커뮤니케이션 분야에서는 전달과 피드백이라는 용어로 사용된다. 여기서 산출은 전달과 동일한 의미로, 투입은 피드백과 동일한 의미로 사용된다. 즉, 세계유산 PR주체는 웨슬리와 맥린(Westly & McLean, 1957)의 커뮤니케이션 모델에서 정보원(A)에 해당되고, 다양한 이해공중은 B에 해당된다. O는 정보원이 제공한 정보(X')를 의미하고, O'는 미디어가 수용자에게 전달하기 위해 수정한 메시지(X'')를 말한다. 또한 I는 공중으로부터 미디어로 전달되는 피드백(fBC)을 말하며, I'는 미디어로부터 정보원에게 전달되는 피드백(fCA)을 말한다.

최종적으로 본 연구에서 분석할 산출과 투입은 O'와 I'이다. 물론 O'를 정확하게 파악하기 위해서는 O와 O'의 비교가 요구된다. 그러나 분석시점이 갖는 시간적, 물리적 한계로 인해 이를 파악하기는 어렵다. 따라서 보도자료가 일차적으로 조직의 좋은 면을 알리기 위해 제공되고(김희정, 2006), 이로 인해 퍼블리시티의 대부분이 조직의 정책과 계획, 활동에 관한 긍정적이고 호의적인 내용으로 구성된다는 점을(이서현·고영철, 2013a) 고려하여 이러한 유형의 기사들만 분석대상으로 삼았다. 또한 투입은 정부의 메시지를 비판, 분석하는 기사와 지역주민뿐만 아니라 환경단체, 기업 등 다양한 이해공중들의 의견과 주장에 대한 기사를 말한다. 이러한 투입은 세계유산 관련 정책과 활동, 계획 등에 대한 피드백으로 공공정책에 대한 비판 혹은 수정 요구뿐만 아니라 다양한

이해공중의 지지와 찬성에 관한 기사도 포함된다.

이러한 범위의 확장은 기존의 공공PR이 대부분 제한된 PR활동으로서 공보를 중심으로 한 일방향 커뮤니케이션의 형태로 이루어진다는 편견을 깨고 공중으로부터 투입된 반응들까지 공공PR의 영역에 포함시켰다는 점에서 의미가 있다고 본다. 특히 공공PR의 범위를 기존의 '일 對 일 커뮤니케이션(지방정부와 지역주민)' 구조에서 '다 對 다 커뮤니케이션(공공정책 관련 다양한 공적집단과 다양한 이해공중)' 구조로 확장했다는 점은 환경에 대한 폭넓은 이해를 바탕으로 보다 효과적인 정책과 결정을 산출할 수 있는 토대를 마련할 수 있다는 점에서 긍정적이라 평가할 수 있다. 공중들의 투입내용은 세계유산 관련 공적기관의 새로운 산출을 이끌어내고, 이러한 산출은 다시 새로운 투입을 파생시키는 등 끊임없는 순환작용이 일어난다는 점에서 간접적으로나마 쌍방향 커뮤니케이션을 가능하게 하기 때문이다.

제3절 연구방법

1. 연구방법의 개황

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

본 연구에서는 지역일간지에 보도된 세계유산 PR메시지를 분석하고, 세계유산 PR에 있어서 지역일간지가 중재기능을 잘 수행했는지를 살펴보기 위해 내용분석을 실시할 것이다. 또한 내용분석의 한계를 보완하고 실제 어떤 기사들이 보도되었는지를 설명하기 위해 질적분석을 병행할 것이다.

내용분석은 객관적이며 체계적으로 메시지의 특성을 분석할 수 있을 뿐만 아니라 이를 바탕으로 잠재적인 가능성에 대해서도 논리적 추론이 가능하다. 내용분석 방법은 메시지 내용분석과 메시지 전달방식에 관한 분석으로 구분되는데, 본 연구에서는 두 가지 방법 모두를 사용할 것이다. 구체적인 접근 방식은 다음과 같다.

첫째, 세계유산 PR주체들의 퍼블리시티 특성을 살펴볼 것이다. 먼저 세계유산 PR의 궁극적인 목적을 알아보기 위해 세계유산의 어떤 가치에 주목하고 있는지 살펴보고, PR주체들과 PR메시지의 관계를 분석함으로써 PR주체에 따라 PR메시지가 달라지고 있는지 파악할 것이다. 또한 PR메시지가 세계유산의 가치를 잘 전달하고 있는지 살펴볼 것이다.

둘째, 지역일간지가 중재기능을 잘 수행하고 있는지 파악하기 위해 PR주체의 PR메시지를 전달하는 하향적 커뮤니케이션과 이해공중들의 피드백을 전달하는 상향적 커뮤니케이션으로 그 유형을 구분하고, 이에 따른 기사건수, 게재지면, 기사길이를 파악할

것이다. 또한 상향적 커뮤니케이션의 경우, 주로 어떤 정보원의 의견과 주장을 전달하고 있고, 그 메시지는 어떤 특성을 보이는지 살펴볼 것이다.

본 연구에서 신문을 대상으로 내용분석을 실시하는 데에는 크게 3가지 이유가 있다. 첫째, 일반적으로 신문이나 방송을 통해 보도되는 뉴스는 내용적 측면에서 유사한 경향이 있다(Riffe & Shaw, 1982; Stempel, 1985). 맥콤스(McCombs, 2004: 49)는 방송뉴스에서 다루는 내용은 신문의 1면에서 다룬 내용과 비슷하다고 하였다. 그러나 방송은 이벤트에는 적합하나 장기적 기획보도는 취약하다는 한계가 있다. 방송은 시간적 제한으로 인해 특정 이슈를 비중있게 다룰 수 있는 공간이 부족하기 때문이다(McCombs, 2004: 49). 반면, 신문은 의제에 대한 방향을 설정하고 이에 대한 심층정보를 제공하기 때문에 담론 형성에 있어서 우월한 기능을 수행한다(Cutlip, Center, & Broom, 1994: 281). 특히 지역의제를 설정함에 있어서 지역신문의 의제설정은 지역방송의 의제설정보다 강력한 것으로 알려져 있다(McCombs, 2004: 50). 또한 신문은 세계유산과 같이 장기적으로 공중들의 인식 변화를 이끌어내야 하는 주제에 적합하다. 따라서 신문은 세 지역의 세계유산 PR을 비교할 수 있는 가장 효용성이 높은 매체라고 할 수 있다.

둘째, 본 연구는 세계유산 PR실태를 비교 분석함에 있어서 PR기법이나 기술에 대한 기능적 측면이 아닌 지방정부나 주민, 그리고 언론이 세계유산을 대하는 가치관이나 시각 즉, PR의 컨셉이 갖고 있는 본질적 측면을 비교하는 데에 목적이 있다. 그러나 연구대상지역의 세계유산 등재년도는 짧게는 5년, 길게는 25년이라는 시간적 차이가 있다. 따라서 1982년에 세계유산으로 등재된 '태즈메이니아 야생지대'와 2007년에 등재된 '제주 화산섬과 용암동굴'을 동일한 년도를 대상으로 비교하는 것은 타당성이 결여될 수밖에 없다. 왜냐하면 등재년도의 차이와 함께 당시의 미디어 환경에 있어서도 현격한 차이가 나타나기 때문이다.[87] 이에 본 연구에서는 이러한 한계를 최소화하기 위해 분석 시점을 '2+2+1(등재 전 2년+등재 후 2년+최근 1년)'로 구분하여 세계유산 등재 전/후, 그리고 최근에 어떤 내용들이 PR되고 있는지 살펴보고자 하였다.

셋째, PR부서가 가장 중요하게 여기는 PR활동은 보도자료를 작성하여 배포하는 것으로, 대부분 신문보도를 염두하여 작성된다. 그루닉과 헌트(Grunig & Hunt, 1984)는 보도자료의 기사 반영을 위해 보도자료는 제목, 전문, 본문으로 구분하여 역 피라미드형으로 작성하고, 제목은 현재형으로 쓰며, 전문에는 주요 내용을 담고, 본문은 사실에 근거한 요점을 중심으로 구성하는 등 형식과 내용을 갖춰야 한다고 하였다. 또한 우리나라의 정책홍보매뉴얼(문화체육관광부, 2014. 7)에 따르면, 보도자료 작성에 있어서

87 한국만 하더라도 1980년에 29개에 불과했던 일간지가 2012년 12월 31일 현재에는 약 324개로 증가하였다(문화체육관광부, 2012. 12). 이외에도 케이블 TV, 위성방송, 인터넷 미디어 등의 발달로 정보를 얻을 수 있는 채널은 점점 더 증가하고 있다. 또한 미디어의 발전과 함께 PR채널 또한 그 수단과 방법이 다양해지고 융합되고 있다.

“보도자료의 제목은 기사화 여부를 판단하는 첫 번째 근거이며, 보도자료 구성에서 가장 중요한 부분이다. 기사 게재면, 기사 길이, 사진포함 여부, 기사 제목의 크기 등을 고려한다.”라고 제시하고 있다. 이처럼 PR부서에서는 보도자료를 그대로 신문기사로 활용해도 손색이 없을 정도로 전문성을 갖춰 제공하고 있다.

2. 표집방법

1) 분석신문 표집

2014년 5월 현재 태즈메이니아에는 3개의 일간지가 발행되고 있으며, 하와이와 제주에는 각각 5개의 일간지가 발행되고 있다. 이 신문 모두를 분석하기에는 물리적으로 한계가 있기 때문에 지역별로 한 개의 신문을 분석대상으로 선정하였다. 이에 따른 분석대상 신문은 제주의 <제주일보>, 태즈메이니아의 <The Mercury>, 하와이의 <Hawaii Tribune-Herald>이다.

표 8. 지역별 분석대상 신문의 특성

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지역	신문사명	창간일	지면수[88]	판형[89]	발행부수
제주	제주일보	1945. 10. 1	16	대판	22,868
태즈메이니아	The Mercury	1854. 7. 5	40	타블로이드판	44,317
하와이	Hawaii Tribune-Herald	1895	18	대판	21,600

88 제시된 지면수는 2014년 10월 9일(월) 기준 지역별 일간지의 발행지면이다. <제주일보>의 경우, 월요일부터 금요일까지는 1면, 2-3면 종합, 5면 사회, 6면 교육/입시, 7면 경제, 8-9면 인물, 10면 기획, 11면 방송, 12면 스포츠, 13면 종합, 14-15면 오피니언, 16면 광고 등 16면 체제를 취하고 있으며, 주말은 12면 체제를 취하고 있다. 반면, 태즈메이니아와 하와이는 요일마다 발행면수가 다르다. 특히 수요일과 토요일에 발행지면이 많은데 이는 광고가 많기 때문이다. <The Mercury> 2014년 4월 17일(목)자 신문은 브라보(Bravo) 37면, 만화(Cartoons) 32면, 안내광고(Classifieds Index) 39면, 퍼즐(Crossword) 32면, 부음(Deaths) 39면, 일기(Diary) 29면, 사설(Editorial) 22면, 법률정보(Law list) 29면, 편지(Letters) 22-23면, 동향(Pulse) 33면, 리뷰(Review) 24면, 서비스(Services) 29면, 배달(Shipping) 29면, 스포츠(Sports) 42-48면, 연예인(Stars) 29면, 수도쿠(Sudoku) 32면, 토킹포인트(TalkingPoint) 24-25면, 텔레비전(Television) 38면, 날씨(Weather) 30-31면, 세계(World) 20면 등 48면으로 구성되어 있다. <Hawaii Tribune-Herald> 2014년 1월 24일(금)자 신문은 A&E C1, 안내광고(Classified) D1, 코믹(Comics) D8, 해설(Commentary) A6, 커뮤니티(Community) C5, 퍼즐(Crossword) C4, 디어 아비(Dear Abby) C4, 별자리(Horoscope) C4, 국가(Nation) A3, 안내(Notices) D2, 부음(Obituaries) A2, 애드 앤 엔즈(Odds & Ends) A2, 인용(Quotes) A6, 부동산(Real Estate) D1, 스포츠(Sports) B1, 주(State) A3, 날씨(Weather) A2 등 26면 4섹션으로 구성되어 있다. 이처럼 지면수는 요일에 따라 다르며, 섹션수도 다르다. 2014년 1월 26일(일)자 신문은 전체 26면 3섹션으로 구성되어 있으며, 2014년 2월 1일(토)자 신문은 22면 2섹션으로 구성되어 있다.

89 전 세계적으로 신문의 규격은 대판(Broadsheet format, 391mm x 545mm), 타블로이드판(Tabloid format, 272mm x 391mm), 베를리너판(Berliner format, 323mm x 470mm) 등 3종류다. 가장 큰 신문은 대판으로,

분석대상 신문은 해당 지역에서 발행하는 지역일간지 가운데 발행부수와 발행지역을 고려하여 선정하였다. 제주의 경우에는 <제주일보>를 분석대상 신문으로 선택하였다. 제주지역의 대표 일간지인 <제주일보>, <한라일보>,[90] <제민일보>는 보도성향에 있어서 3개 신문간 큰 차이가 나타나지 않는다는 것이 다수의 연구를 통해 밝혀진 바 있다. 따라서 제주의 경우에는 제주 최초의 일간지로 지금까지 제주지역에서 가장 영향력이 있는 신문으로 인식되고 있는 <제주일보>를 분석대상 신문으로 선택하였다. 태즈메이니아의 경우에는 주도인 호바트(Hobart)에서 발행되는 <The Mercury>를 선정하였다. 태즈메이니아 야생지대는 태즈메이니아의 20%를 차지하는 광활한 지역으로 이 지역에는 사람이 살지 않기 때문에 이 지역을 직접적으로 커버하는 신문은 존재하지 않았다. 따라서 태즈메이니아에서 가장 발행부수가 많은 대표적인 신문인 <The Mercury>를 분석대상으로 삼았다. 한편, 하와이를 대표하는 신문은 <Honolulu Star-Advertiser>이다. 그러나 이 신문은 발행부수에 있어서 미국 내 일간지 가운데 21위(26만8천부)를 차지할 만큼 상대적으로 규모가 크다.[91] 뿐만 아니라 이 신문은 하와이의 8개 섬[92] 가운데 주도인 호놀룰루(Honolulu)가 있는 오아후(O'ahu) 섬에서 발행되고 있는 신문으로 우리나라와 비교할 때, 중앙일간지의 성격을 갖고 있다. 따라서 하와이의 경우에는 하와이 화산 국립공원이 위치한 빅 아일랜드(Big Island)에서 발행되고 있는 <Hawaii Tribune-Herald>를 분석대상 신문으로 선정하였다.[93]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이러한 유형은 미국이나 유럽에서는 사라지는 추세이나 대부분의 한국신문은 대판을 사용하고 있다. 가장 크기가 작은 것은 대판의 절반 크기인 타블로이드판이고, 베를리너판은 대판과 타블로이드판의 중간 크기로 대판 크기의 약 71%이다(김경래, 2009. 5). 지역별로 신문판형은 <제주일보>와 <Hawaii Tribune-Herald>는 대판 6단 편집을 사용하고 있고, <The Mercury>는 타블로이드판 6단 편집을 사용하고 있다.

90 한편, 유네스코 세계자연유산 등재와 관련해서는 <한라일보>가 미디어 의제화하는데 성공했기 때문이라고 평가되고 있다. 즉, 리딩(leading)언론으로서의 역할을 수행했다고 할 수 있다. 그동안 한라일보는 환경 친화적인 신문사로 이미지 메이킹하며 다양한 사업을 전개해 왔으며, 대표적으로 '한라산' 사례를 들 수 있다. 1990년대 초까지만 하더라도 한라산에 대한 학문적 관심과 연구는 거의 이루어지지 않았다. 한라산에 대한 학자들과 일반인들의 관심을 촉발시키는 데에 중요한 역할을 한 것은 한라일보가 기획으로 추진했던 <한라산 학술대탐사>였다. 이는 1996년부터 구상되었고, 탐사단을 구성하여 1998년 12월 12일부터 2003년 5월까지 본격적으로 탐사를 시작하였다. 이러한 내용은 한라일보 지면을 통해 160여 회 연재됐다. 이처럼 한라일보는 유네스코 세계자연유산 등재와 관련하여 다른 언론들 사이에서 의제설정자(agenda setter)로서의 역할을 수행할 수 있기 때문에 분석대상 신문으로 삼지 않았다.

91 <Honolulu star-advertiser>는 2013년 3월 말 기준 미국의 593개의 일간지 가운데 평균 발행부수 기준 21위를 차지하였다. *출처: Alliance for Audited Media(AAM) http://www.auditedmedia.com/news/research-and-data/top-25-us-newspapers-for-march-2013.aspx

92 하와이는 빅 아일랜드(Big Island, 하와이 섬), 마우이(Māui) 섬, 오아후(O'ahu) 섬, 몰로카이(Moloka'i) 섬, 카우아이(Kaua'i) 섬 등 8개 섬으로 이루어져 있다.

93 하와이 빅 아일랜드에서 발행하고 있는 지역일간지는 <Hawaii Tribune-Herald>와 <West Hawaii Today> 두 개이다. 그러나 <West Hawaii Today>는 Kailua-Kona 지역을 커버하는 신문으로 발행부수가 8천5백부 밖에 되지 않는 반면, <Hawaii Tribune-Herald>는 하와이 화산국립공원과 비교적 가까운 Hilo 지역에서 발행되고 있으며, 발행부수는 2만1천부 정도이다.

2) 분석기간 설정

맥콤스와 쇼(McCombs & Shaw, 1972)의 채플 힐 연구 이후 대부분의 의제설정연구는 특정 시점에서 미디어 의제와 공중 의제 간의 상관관계를 도출하는 횡적연구 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 최근에는 하나의 이슈를 중심으로 한 종적연구(longitudinal research)도 수행되고 있다(Dearing & Rogers, 1996). 이를테면, 에이즈나 환경문제와 같은 이슈가 시간이 지남에 따라 어떻게 국가 의제로 부상하였는지에 관한 것들이다(Rogers, 2004).

유네스코 세계유산은 등재사업이 폐지되지 않는 한 지속될 것이다. 따라서 지역별로 세계유산 관련 이슈가 어떻게 논의되고 있는지 분석하는 것은 의미가 있다고 하겠다. 물론 종적연구의 경우에도 횡적연구와 마찬가지로 미디어 의제는 내용분석을 통해, 공중의제는 설문조사로, 정치의제는 법이나 규제 등으로 분석하고 있다(Rogers, 2004). 그러나 본 연구에서는 의제설정효과를 전제로 세계유산 PR메시지의 특성과 흐름을 분석하는 데에 목적이 있기 때문에 내용분석에 한정하였다.

한편, 분석대상인 세 지역은 세계유산 등재년도가 다르고, 지역간 차이가 20년(제주-하와이)에서 25년(제주-태즈메이니아)까지 벌어지기 때문에 동일한 년도를 대상으로 분석하기에는 무리가 따를 수밖에 없다. 또한 등재 이후부터 현재까지 보도된 기사를 전수조사 하기에는 그 건수가 너무 많다. 따라서 분석기간은 세계유산 등재 추진과정을 고려하여 세계유산 등재일을 기준으로 등재 전 2년, 등재 후 2년, 그리고 가장 최근인 2013년 기사를 대상으로 한정하여 총 3개 시점으로 구분하였다. 이러한 시기를 도출한 경위와 의의는 다음과 같다.

첫째, 등재일을 기준으로 '등재 전 2년'은 세계유산 등재를 위한 준비 및 검토기간으로 세계유산 등재의 목적과 취지뿐만 아니라 세계유산 등재에 대한 당위성 등 해당 지역 유산자원에 대한 특성과 가치를 알리고 확산시키는 기간이라고 할 수 있다. 이처럼 등재 전 2년을 분석대상으로 설정한 것은 유네스코 세계유산 등재를 위한 행정적 절차와 2005년 운영지침의 개정을 통해 잠재목록 작성에서부터 지역사회 구성원들의 참여를 중요하게 판단하고 있는 점(UNESCO, 2007), 세계유산 등재를 위한 각국의 외교노력 등을 고려하였다.

세계유산 등재를 위해서 각국은 먼저 '세계유산협약'에 가입하여 당사국 자격을 얻어야 하며,[94] 그 이후에서야 세계유산위원회에 잠정목록(tentative list)을 제출할 수 있다. 이후 각국은 잠정목록 가운데 대표 유산 1점을 선정하고, 해당 유산 소재 지역의 지방

94 미국은 1972년 세계유산협약을 비준한 첫 번째 국가이며(National Park Service 홈페이지), 호주는 1974년에 7번째로 세계유산협약에 가입하였다(The age, 2011 3. 8). 한국은 1988년 9월 14일 101번째로 세계유산협약에 가입하였다(유네스코 한국위원회 홈페이지).

정부는 등재신청서를 제출기한 1년 전까지 문화재청에 제출해야 하며,[95] 문화재청은 최종 검토 이후에 등재심사 1차년도 2월 1일까지 세계유산위원회에 등재신청서를 제출해야 한다.

또한 세계유산 등재는 세계유산의 보존을 위해 개발이 제한된다는 점에서 지역사회의 반대가 있을 경우에는 추진이 어려울 수 있다.[96] 그리고 세계유산의 가치 평가를 담당하는 전문기구(IUCN, ICOMOS, ICCROM)[97]의 의견과 달리 세계유산위원회가 등재를 결정하는 사례가 종종 나타남에 따라[98] 최근 세계유산 등재를 위한 위원국간의 외교노력도 치열해지고 있다. 따라서 등재 전 2년간의 언론보도 분석은 세계유산 등재와 관련하여 해당 지역에서 어떤 논의들이 있었는지를 살펴보는데 매우 유용한 자료가 될 것이라 판단된다.

둘째, 세계유산 '등재 후 2년'은 세계유산협약의 실천을 위한 초기 단계라고 할 수 있다. 세계유산은 등재 이후 매 6년마다 세계유산의 보전 상태와 평가, 세계유산협약 이행에 대한 정기 보고서를 제출해야 한다. 이를 위해서는 등재 직후부터 세계유산의 보존과 관리에 대한 단계적인 실행계획 수립이 필요하다. 특히 등재 직후는 세계유산의 어떤 가치에 중점을 두느냐에 따라 정책의 방향이 달라지기 때문에 더욱 중요하다고 할 수 있다. 따라서 등재 후 2년간의 언론보도는 세계유산과 관련하여 어떠한 노력들이 행해졌는지를 파악하는데 중요한 자료가 될 것이다.

셋째, '최근 1년'인 2013년은 현재의 시점에서 각 지역별 세계유산 관련 보도의 추이

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

---

95 우리나라의 경우에는 문화재청이 세계유산 등재 작업을 담당하고 있다. 미국은 내무부(Department of the Interior)가 호주는 예술, 스포츠, 환경, 관광, 영토부(Department of the Arts, Sport, the Environment, Tourism and Territories, 1989년 당시 담당부서)에서 담당하고 있다. 제주의 경우, 2005년 11월에 문화재청에 <세계자연유산 등재 신청서>를 제출하였고, 이듬해 1월에 외교통상부가 세계유산위원회에 제출하였다. 하와이는 1985년 12월 23일에 <세계자연유산 등재 신청서>를 세계유산위원회에 제출하였다.

96 대표적으로 우리나라의 설악산 사례를 들 수 있다. 1995년 12월 우리나라는 설악산을 세계자연유산으로 등재 신청하였으나 주민들의 반대로 무산되었다. 세계자연유산으로 지정되면 개발에 제약이 가해져 재산가치가 떨어질 것이라 우려하여 강원도의회가 등재 반대를 결의하고 주민들이 이에 동조했기 때문이다. 주민들은 1996년 5월 유네스코 실사단 방문 당시 공항에서 반대집회를 열고, 파리 유네스코 본부를 방문하여 등재 반대의사를 피력하는 등 강경한 반대 입장을 표시했다(제주일보, 2006. 8. 18). 또한 서남해안 갯벌은 다도해 갯벌, 여자만 갯벌 등 전남 2개 권역 5개 지역과 전북 곰소만 갯벌, 충남 유부도 갯벌 등 3개도 8개 시·군에 걸쳐있다. 당초 해당 자치단체들은 협약을 체결하여 공동 등재를 추진하기로 결의하였으나, 세계유산으로 등재될 경우, 각종 개발 행위와 갯벌 이용 등에 제한이 따른다는 지역주민의 반대가 거세지자 전남 여수 여자만 갯벌과 전북 부안, 고창의 곰소만 갯벌이 철회 입장을 표명하였다. 이에 따라 문화재청은 전남의 신안 다도해와 충남의 서천 유보도 갯벌만을 등재 대상으로 선정하고 등재 작업을 추진함과 동시에 반대 입장을 보인 나머지 2개 갯벌 관계 주민들을 대상으로 설득작업을 추진하고 있다(연합뉴스, 2013. 9. 16).

97 IUCN(국제자연보전연맹), ICOMOS(국제기념물유적협의회), ICCROM(국제문화재보존복원센터)는 세계유산 국제자문기구이다. ICOMOS와 ICCROM은 문화유산 분야, IUCN은 자연유산 분야에 자문한다.

98 세계유산위원회(World Heritage Committee)는 1975년 세계유산협약 제8조에 의거하여 설치된 정부간 위원회(Intergovernmental committee)이다. 이 위원회는 세계유산 협약국 가운데 세계유산총회에서 투표로 21개국을 결정하며 임기는 4년이다. 주로 세계유산 등재 심의 결정, 기금 사용 승인, 위험에 처한 유산 선정 및 보호 관리에 대한 정책 결정 등의 역할을 수행한다. 실제 2007년 뉴질랜드에서 개최된 유네스코 세계유산위원회 31차 총회에서 보편적 가치가 뛰어나지 못하다는 이유로 보류되었던 2개 후보지가 중국과 일본의 정치적인 힘에 의해 등재가 결정된 바 있다(서울청소년문화교류센터, 2007).

를 살펴봄으로써 현재의 PR실태를 파악할 수 있다. 최근 1년의 언론보도는 향후 세계유산 PR의 방향성을 제시하는 데에 있어서도 중요한 자료가 될 것이라 판단된다.

세계유산 PR메시지 분석에서 시기를 중요한 변수의 하나로 설정한 것은 특정 이슈의 보도시기가 수용자의 메시지 수용에 영향을 미칠 것이라 판단했기 때문이다. 일반적으로 수용자가 해당 정보에 대해 생각하고자 하는 동기 혹은 능력이 없을 경우에는 메시지가 주변단서로 기능할 수 있지만, 동기나 능력이 높을 경우에는 설득력에 의해 정보가 처리된다(Bryant & Oliver, 2009). 이는 세계유산에 대해 잘 모를수록 수용자가 메시지의 영향을 받을 가능성이 높다는 것을 의미한다. 즉, 세계유산에 대한 공중의 인지도가 낮은 시기일수록 세계유산의 가치와 목적에 대한 정확한 정보를 제공해야 올바른 인식이 형성되고 행동으로 이어질 수 있다는 것이다. '제주 화산섬과 용암동굴', '태즈메이니아 야생지대', '하와이 화산 국립공원'은 분석대상지역에서 최초로 세계유산에 등재되었다. 이는 지역주민들이 세계유산 관련 정보를 습득할 기회가 별로 없었을 것이라는 추론을 가능하게 한다. 따라서 세계유산 등재 전후의 뉴스기사 분석은 당시 해당 지역의 분위기를 파악하는 데에 도움을 줄 것이며, 최근 1년의 뉴스기사는 세계유산 PR의 흐름과 방향성을 파악하는 데에 도움을 줄 것이라 판단된다.

이에 따라 제주는 '제주 화산섬과 용암동굴'이 등재된 2007년 6월 27일을 기준으로 ① 등재 전 2년: 2005. 6. 28-2007. 6. 27 ② 등재 후 2년: 2007. 6. 28-2009. 6. 27 ③ 최근 1년: 2013. 1. 1-2013. 12. 31 등 3개 시점으로 구분하였다. 태즈메이니아는 '태즈메이니아 야생지대'가 세계유산으로 등재된 1982년 12월 17일을 기준으로 ① 등재 전 2년: 1980. 12. 18-1982. 12. 17 ② 등재 후 2년: 1982. 12. 18-1984. 12. 17 ③ 최근 1년: 2013. 1. 1-2013. 12. 31 등 3개 시점으로 구분하였다. 하와이는 '하와이 화산국립공원'이 세계유산으로 등재된 1987년 12월 11일을 기준으로 ① 등재 전 2년: 1985. 12. 12-1987. 12. 11 ② 등재 후 2년: 1987. 12. 12-1989. 12. 11 ③ 최근 1년: 2013. 1. 1-2013. 12. 31 등 3개 시점으로 구분하였다.

3) 분석기사 표집

분석기사는 지역별 분석신문에서 '세계유산'과 해당 지역의 '세계유산명'을 키워드로 추출하였다. 제주의 경우에는 <제주일보> 홈페이지에서 '세계자연유산' 관련 기사들을 추출하였다. 사전조사 결과, 제주는 '세계자연유산'을 마치 제주를 설명하는 하나의 수식어처럼 사용하고 있는 것으로 나타났으며, 세계유산지역 모두를 포괄하고 있었다. 또한 '세계유산' 키워드를 통해 추출한 기사와 '세계자연유산' 키워드를 검색한 결과, 뉴스기사 건수에는 많은 차이를 보였으나 두 개의 키워드를 통해 노출된 기사를 대조한

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

결과 차이가 없는 것으로 확인되었다. 따라서 '세계자연유산'을 최종 검색 키워드로 삼았다. 추출된 기사 가운데 지자체나 각종 기관장의 활동이 주로 소개되는 <동정면>에 보도된 각종 행사에 관련된 기사는 제외하였다.[99] 또한 홈페이지에서는 해당 기사가 어느 지면에 게재되었는지에 대한 정보를 제공하지 않고 있어서 분석대상 기사에 한해 종이신문과 대조하는 과정을 거쳤다.

한편, 태즈메이니아의 경우, 분석대상 신문기사의 수집은 최초의 분석시점이 약 34년 전인 1980년이어서 많은 어려움이 따랐다. 먼저 태즈메이니아의 <The Mercury>는 신문사 홈페이지에서 아카이브를 제공하지 않고 있었다. 이 신문은 1987년 이후 발행신문부터 디지털화하여 모기업인 뉴스 코퍼레이션(News Corporation)이 통합 관리하고 있었고, 그 이전 신문은 태즈메이니아 주립 도서관(State Library of Tasmania)에 마이크로필름 형태로 보존되고 있었다. 또한 태즈메이니아 주립 도서관은 신문기사에 대한 인덱스(index)[100]를 카드 형식으로 보존하고 있어서 이를 바탕으로 '세계유산(World Heritage)', '태즈메이니아 야생지대(Tasmanian Wilderness)'를 키워드로 관련 기사들을 추출하였다.[101] 이후 선별된 기사들은 태즈메이니아 주립 도서관 역사자료실에서 해당일의 마이크로필름을 통해 확보하였다. 2013년 기사는 해당 신문사 홈페이지에서 동일한 키워드를 바탕으로 추출하였고, 온라인상에서는 게재지면 확인이 불가하여 지면 확인을 위해 종이신문과 대조하는 작업을 거쳤다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

하와이의 <Hawaii Tribune-Herald>는 2004년 이후 모든 기사를 디지털화하여 신문사 홈페이지에서 제공하고 있었고, 이전의 신문은 하와이 주립 도서관(Hawaii State Library)에 마이크로필름 형태로 보존되고 있었다. 그러나 이 신문의 경우에는 해당 분석기간 동안 뉴스기사에 대한 목차(index)를 제공하지 않았다. 따라서 2013년을 제외한

99 동정면에 보도된 기사는 대부분 세계유산 등재를 위한 지역사회단체들의 등재서명 캠페인, 환경정화활동 등과 같은 내용으로 구성되어 있다. 이러한 기사는 대부분 지방자치단체나 마을단위의 각종 집단들이 그들의 활동을 알리기 위한 것으로 분석대상 지역 가운데 제주에서만 유일하게 발견되고 있는 형식의 기사들이다. 이러한 기사는 2005년 1건, 2006년 37건, 2007년 22건, 2008년 21건, 2009년 14건 등 전체 95건에 달했다.

100 여기서 말하는 인덱스(index)의 형식은 다음과 같다. 예) Heritage list, S-W dam plan conflict. Merc. 18.5.82 p.13

101 분석기사 수집을 위해 먼저 <The Mercury> 홈페이지 아카이브에서 기사를 확보할 수 있는지 확인하였다. 그러나 홈페이지 아카이브에서는 2004년 이후의 기사만 제공하고 있었다. 이후 신문사 측에 문의한 결과, 과거의 신문기사는 <News Corporation>의 온라인 신문 데이터베이스(online newspaper database, www.newstext.com.au)에서 볼 수 있다는 것을 확인하였다. 그러나 해당 홈페이지에서는 1987년 이후 보도된 기사만 제공하고 있었다. 이에 재차 머큐리에 문의한 결과, 태즈메이니아 주립도서관에 마이크로필름으로 신문을 보관하고 있다는 답변을 얻었다. 이후 태즈메이니아 주립도서관에 관련 자료를 어떻게 얻을 수 있는지 문의한 결과, 태즈메이니아 주립도서관 홈페이지 <Historical Tasmania newspapers>에서 과거 자료에 대한 인덱스를 찾을 수 있다는 답변을 들었다. 그런데 여기에서는 1994년부터 2010년까지의 기사는 온라인 인덱스로 제공하고 있으나, 1966년부터 1994년까지의 인덱스는 스캔된 인덱스 카드(scanned index cards)로 제공하고 있다. 여기에서 분석기간인 1980-1984년 사이에 'World Heritage'와 'Tasmanian Wilderness'를 키워드로 하여 인덱스를 추출하였다. 그러나 이들 기사는 온라인으로 제공받을 수 없어 이후 본 연구자가 직접 태즈메이니아 주립도서관을 방문하여 인덱스를 바탕으로 해당 신문기사를 확보하였다. 따라서 태즈메이니아의 경우, 과거 신문자료에 대한 도서관의 방침이나 시스템상의 문제로 관련 기사가 누락될 수 있는 가능성이 있음을 밝혀둔다.

전년에 걸쳐 마이크로필름을 통해 '세계유산(World Heritage)', '하와이 화산 국립공원(Hawaii Volcanoes National Park)' 관련 기사들을 수작업으로 추출하였다.[102] 2013년 기사는 해당 신문사 홈페이지에서 추출하였으며, 이 또한 온라인상에서 게재지면 확인이 불가하여 종이신문과 대조하는 작업을 거쳤다. 추출된 기사 가운데 킬라우에아 화산 분출로 인한 인근지역의 거주지 파괴 등 피해상황과 구제활동에 대한 내용은 세계유산 PR보다는 재난보도에 더 가깝기 때문에 분석대상에서 제외하였다.

이러한 과정을 거쳐 자료를 수집한 결과, 태즈메이니아와 하와이의 경우, 칼럼이 각각 1건씩만 집계되었고[103] 사설은 없었던 반면,[104] 제주의 경우에는 칼럼과 사설이 상대적으로 많이 집계되었다. 특히 제주의 경우에는 독자투고가 상대적으로 많이 집계되었는데 독자투고는 대부분 공무원들의 '실적 올리기용'으로 활용되고 있으며, 일반인의 투고는 찾아보기가 어려웠다. 물론 이들 또한 지역주민의 한 사람으로서 독자로 볼 수도 있으나, 이들은 현실적으로 정부 조직의 구성원으로서 제주도가 추진하는 정책이나 사업에 대해 비판하기가 쉽지 않다. 이러한 한계를 고려하고, 분석대상 지역간의 통일성을 확보하기 위해 사설과 칼럼을 제외한 스트레이트기사와 해설기사, 기획기사만 분석대상 기사로 설정하였다.

최종적으로 추출된 지역별 분석대상 기사건수는 제주가 360건으로 가장 많았고, 하와이 235건, 태즈메이니아 96건으로 집계되었다. 제주가 다른 두 지역에 비해 기사건수가 많은 것은 '제주 세계자연유산 등재를 염원하는 범국민 서명운동'[105]을 실시할 만큼 전국적 관심과 지지가 높았기 때문이다. 하와이의 경우에는 <Volcano Watch>를 통해 화산 관련 모니터링 정보를 지속적으로 제공했기 때문에 기사건수가 비교적 많이 나타났다. 반면, 태즈메이니아의 기사건수가 다른 지역보다 적게 집계된 것은 자료 관리 시

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

---

102 다른 두 지역의 경우에는 키워드 검색이 가능했던 반면, 하와이의 경우에는 키워드 검색이 불가능했기 때문에 수작업을 거칠 수밖에 없었다. 따라서 분석대상 기사는 <하와이 주립 도서관>에 보관되어 있는 마이크로필름을 바탕으로 전수조사 하여 추출하였다.

103 태즈메이니아의 경우에는 1983년 1월 8일에 <The South West: What World Heritage listing means>라는 제목으로 세계유산위원회 의장인 랄프 슬레이터(Ralph Slatyer) 교수가 쓴 글이었고, 하와이의 경우에는 1988년 1월 10일 <Kilauea: Most sacred summit>라는 제목으로 루스 애플(Russ Apple)이라는 사람이 쓴 글이었다.

104 1987년 12월 11일자 신문은 총 28페이지로 발행되었다. 1면 상단에 표기된 순서대로 지면을 소개하면, 광고(classified) 15-21면, 코믹(comics) 28면, 퍼즐(crossword) 28면, 인생 상담 칼럼(Dear Abby) 13면, 오락(Entertainment) 26-27면, 별자리(Horoscope) 7면, 부음(Obituaries) 8면, 오피니언(opinion) 6면, 스포츠(sports) 23-25면, 주식(stocks) 2면, TV프로그램(TV log) 26면, 날씨(weather) 8면으로 구성되어 있다. 여기서 <Dear Abby>는 1956년 퍼라인 필립스(Pauline Phillips)에 의해 만들어진 인생 상담 칼럼(advice column)의 제목을 말한다. 이 칼럼은 퍼라인 필립스가 필명(pen name)인 아브리게일 반 뷰렌(Abigail Van Buren)이라는 이름으로 독자들이 보내는 인생에 대한 고민과 다양한 질문들에 대해 답변을 싣는 것으로 유명하다.

105 제주 세계자연유산 등재를 염원하는 범국민 서명운동은 2006년 8월 16일 '제주 자연사랑 출정식'을 시작으로 전개되었고, 시작 45일만에 100만명을 돌파했다. 이 서명운동은 당초 30만명을 목표로 하고 있었으나 각계각층의 적극적인 참여와 성원으로 100만명으로 상향 조정하고 전국적인 서명운동으로 확산되면서 최종 1백50여만명의 서명을 받은 것으로 알려졌다. 이는 제주도 인구의 3배에 달하는 수치이다.

스템의 구조적인 문제에서 기인한 것이라 판단된다.

세계유산 PR메시지 분석을 위해 사용된 퍼블리시티 건수는 <표 9>의 하향적 커뮤니케이션에 해당된다. 지역별로 살펴보면, 제주 219건, 태즈메이니아 19건, 하와이 152건이다. 태즈메이니아의 경우, 퍼블리시티 건수가 19건에 그친 것은 태즈메이니아의 환경이 복잡하고 동태적이었기 때문에 나타난 현상이라고 판단된다. 즉, 프랭클린 댐 건설을 둘러싸고 찬성측과 반대측이 격렬하게 대립하고, 세계유산지역 개발에 대한 갈등으로 인한 환경의 복잡성과 동태성이 주정부의 PR활동에 부정적인 영향을 미쳤기 때문이라고 해석할 수 있다. 또한 댐 건설에 대해 환경단체 중심의 반대가 격렬했던 반면, 주정부는 댐 건설을 찬성했던 것도 주효했을 것이다. 한편, 세계유산에 대한 이해공중들의 피드백과 언론의 비판과 감시기능을 통해 보도된 뉴스기사는 상향적 커뮤니케이션에 해당된다. 이를 지역별로 살펴보면, 제주 141건, 태즈메이니아 77건, 하와이 83건이다.

표 9. 지역별 세계유산 관련 뉴스기사의 커뮤니케이션 방향

단위: 건(%)

구분	제주	태즈메이니아	하와이	전체
하향적	219(60.8)	19(19.8)	152(64.7)	390(56.4)
상향적	141(39.2)	77(80.2)	83(35.3)	301(43.6)
전체	360(100.0)	96(100.0)	235(100.0)	691(100.0)

x^2=61.763, df=2, p<0.001

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 분석유목과 측정

1) 세계유산 PR메시지 분석

(1) 세계유산의 가치유형: '보존적 가치' vs. '활용적 가치'

세계유산 PR메시지는 세계유산의 어떤 가치에 중점을 두느냐에 따라 달라질 수 있다. 김명주(2009)는 세계유산의 가치를 크게 '협약적 가치'와 '관광상품화 가치'로 분류하였다. 그는 '세계유산협약'을 근간으로 '협약적 가치'를 추출하였고, '관광상품화 가치'는 세계관광기구(World Tourism Organization, WTO)가 세계문화유산을 문화관광의 한 분야로 인정한 것에 바탕을 둔다고 하였다. 최근 세계유산지위(World Heritage Status)가 '독특한 판매 포인트(unique selling point)'로 기능하면서(Kotler & Armstrong, 1996) 세계유산지역은 중요한 촉진요소로 마케팅에서도 빈번히 나타나고 있다(Palmer,

1999). 이러한 현상은 관광산업이 고부가가치를 창출해내는 핵심산업으로 인식되면서 더욱 강조되고 있다.[106]

한편, 유네스코는 2012년 세계유산협약 40주년을 맞이하면서 세계유산의 보존과 활용을 위한 새로운 방향으로 세계유산의 '지속가능한 개발(sustainable development)'을 강조하였다(UNESCO, 2012). 대부분의 세계유산은 세계유산 등재 이전부터 각국의 주요 관광지로서 기능해 왔다는 점을 감안할 때, 세계유산의 보존과 관리만 강조할 수 없는 없기 때문이다. 이러한 차원에서 '지속가능한 개발'은 세계유산의 보존과 관리를 전제로 한 개발이 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

이러한 논의를 바탕으로 세계유산의 주요가치는 유네스코 세계유산 등재사업의 근간이 되는 '세계유산협약'의 취지와 목적을 중심으로 한 '보존적 가치', 세계유산의 이용과 개발을 중심으로 한 '활용적 가치', '기타' 등 3개로 분류하였다.

표 10. 세계유산의 가치유형

주요가치	내용
보존적 가치	유산보호/관리, 유산등재 관련 행정절차, 유산보호/관리 기금 조성, 국제교류/협력, 직/간접 교육 프로그램에 관한 내용
활용적 가치	유산지역의 자연자원 개발, 관광상품 개발에 관한 내용
기타	등재 기념 단순 축하행사, 세계유산지역 무료입장 등에 관한 내용

세계유산의 '보존적 가치'는 유산자원의 특성에 대한 설명과 세계유산을 보호하고 보존하기 위하여 행해지는 모든 활동에 관한 내용을 말한다. 이는 세계유산협약에서 명시하고 있는 세계유산의 보호와 보존을 위한 5개의 세부지침[107]을 참고하였다. 여기에는 세계유산 관련 학술조사나 모니터링, 전문해설사 양성과 세계유산 관련 각종 자료집 발간, 유산보호와 관리를 위한 기금 조성, 국제교류와 협력, 교육 프로그램 실시 등 세계유산 보호와 관련된 제 활동들이 포함된다. 세계유산의 '활용적 가치'는 세계유산자원을

106 오늘날 유산은 급성장하고 있는 산업분야이자 동시에 세계적 이데올로기로 평가되고 있다(Veale, 2010). 그러나 초기부터 유산관광이 활성화되었던 것은 아니다. 초기의 유산관광은 대부분 소수의 사람들에 의해 변형되지 않은(unmodified) 유적이 있는 역사적인 지역들을 관광하는 형태로 이루어졌으며, 이들은 과거에 대한 진짜의 분별(genuine sense)을 추구하거나 유적의 중요성을 이해할 수 있을 만큼 충분한 교육을 받은 사람들이었다. 일부 유산지역은 접근 자체가 불가능하기도 했다. 그러나 이후 유산을 관광과 연계시키면서 새로운 세분시장이 형성되었고, 이에 따라 유산이라고 규정할 수 있는 다양한 지역들이 증가하였다(Herbert, 1995: 8-9).

107 세계유산협약에서 제시하는 5가지 활동은 '세계유산의 국내/국제적 보호(National protection and international protection of the cultural and natural heritage)', '정부간 위원회 설치 및 활동(Intergovernmental committee for the protection of the world cultural and natural heritage)', '세계유산의 보호를 위한 기금 조성(Fund for the protection of the world cultural and natural heritage)', '국제원조를 위한 조건과 계획(Conditions and arrangements for international assistance)', '교육 프로그램(Educational programmes)' 등이다.

관광자원으로 활용하기 위한 각종 활동들과 세계유산지역의 자원 발굴 및 활용과 같은 인위적인 개발이 포함된다. 또한 세계유산지역 관광객의 증가 원인을 세계유산 등재로 보는 내용과 관광지에 대한 관광객의 피드백이라고 볼 수 있는 만족도 조사에 관한 내용도 여기에 포함시켰다. 그러나 단순히 세계유산지역의 방문객 증감 추이에 대해서만 제시한 것은 '기타'로 분류하였다.

(2) 세계유산 PR주체 유형

웨슬리와 맥린(Westly & MacLean, 1957)에 따르면, 미디어 의제는 일차적으로 PR 실무자와 같은 정보원으로부터 미디어에 전해지고, 미디어는 게이트키핑 과정을 거쳐 최종적으로 미디어 의제를 선택한다. 이러한 과정을 감안한다면, 미디어 의제의 상당수는 PR실무자의 영향 아래 놓여 있다고 해도 과언이 아니다. 보도자료는 PR주체와 언론을 자연스럽게 연결시켜주는 '핵심 커뮤니케이션 수단'이라고 할 수 있기 때문이다(유재웅, 2010: 103). 이러한 주장은 보도자료의 의존도를 연구한 많은 연구들(남효윤·구교태, 2004; 서병호·김춘식, 2001; 오창우, 2000; 임현수·이준웅, 2011; Cameron, Sallot & Curtin, 1997; Sigal, 1873; Turk, 1986)에서도 밝혀진 바 있다. 따라서 정보원 분석은 정보원들이 미디어의 의제설정에 어떤 영향을 미쳤는지를 간접적으로 추론할 수 있다는 이점이 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

일반적으로 정보원은 직업군을 기준으로 분류하는 경향이 있다. 이러한 분류는 의제와 관계된 모든 공중을 포함할 수 있을 뿐만 아니라 어떤 정보원이 선호되고 얼마나 다양한지를 명확히 파악할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 본 연구는 세계유산 PR주체들이 세계유산과 관련하여 어떤 PR메시지를 제공하고 있는지를 파악하는데 목적이 있기 때문에 세계유산 PR주체는 세계유산과 관련된 공적기관에 한정하였다.

세계유산 등재를 위해서는 해당 유산이 소재하고 있는 지방정부의 협조가 매우 중요하다. 왜냐하면 지방정부는 세계유산에 대해 가장 많은 정보를 갖고 있을 뿐만 아니라 세계유산 등재 이후 세계유산의 관리와 보존을 총괄해야 하기 때문이다. 이외에도 대부분의 세계유산지역이 등재 이전부터 유명 관광지로 기능하고 있다는 점을 감안할 때, 관광산업의 촉진을 담당하는 관광 관련 유관기관인 관광청이나 관광공사 등의 역할도 중요하다. 또한 세계유산을 직접적으로 관리하고 연구하는 세계유산 관리기관 및 연구기관도 세계유산 PR에서 중요한 역할을 담당한다. 여기서 중앙/지방정부는 세계유산 관련 정책을 입안하고 결정하는 기관이며, 관광 관련 유관기관과 세계유산 관리 및 연구기관은 세계유산 관련 정책을 집행하는 기관이다. 또한 관광 관련 유관기관은 관광산업 활성화가 주목적인 기관인 반면, 세계유산 관리 및 연구기관은 실질적으로 세계유산

의 관리와 보존, 모니터링을 수행하는 기관이라는 점에서 차이가 있다.

이러한 기준에 따라 세계유산 PR주체를 '중앙/지방정부', '관광 관련 유관기관', '세계유산 관리/연구기관' 등 3가지 유형으로 구분하였다. 제주를 예로 들면, 2014년 3월 기준 '중앙/지방정부'에는 정부차원에서 모든 세계유산을 전담하는 <문화재청>과 제주도산하 세계유산 전담기구인 <제주세계자연유산센터>가 포함되고, '관광 관련 유관기관'에는 <한국관광공사>와 <제주관광공사>가 있으며, '세계유산 관리/연구기관'에는 <제주한라산국립공원>과 <한라산연구소>가 포함된다.

표 11. 세계유산 PR주체 유형

구분	PR주체 유형	내용
정책 결정기관	중앙/지방정부	중앙/연방정부, 지방/주정부 등에서 제공한 자료 또는 관계자
정책 집행기관	관광 관련 유관기관	관광공사, 관광청 등에서 제공한 자료 또는 관계자
	세계유산 관리/연구기관	세계유산 관리 및 연구기관 등에서 제공한 자료 또는 관계자

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

뉴스는 사회 현실을 있는 그대로 보여주는 것이 아니라 현실의 일부를 선택하고 강조하는 과정을 통해 생산되며, 구조적으로 PR실무자와 같은 정보원의 영향을 많이 받는다. 특히 지방정부와 같은 공적기관이 제공하는 보도자료나 기자회견, 성명서 등은 절대적인 정보가 된다. 예를 들어, 세계유산 관련 정책보도에 있어서 세계유산을 직접적으로 관할하고 있는 <제주세계자연유산센터>가 제공한 정보는 매우 중요한 정보가 된다. 뿐만 아니라 이들의 의견과 주장은 세계유산 관련 의제의 방향을 결정하는 데에 있어서도 중요한 역할을 수행한다. 특히 세계유산의 경우에는 중앙정부/지방정부, 유관기관, 그리고 세계유산 관리/연구기관 등 PR주체가 다양하기 때문에 이들간의 의견이 얼마나 합치되느냐에 따라 공공정책의 성공이 좌우된다. 또한 PR주체가 세계유산의 어떤 가치를 중요하게 다루고 있느냐는 향후 세계유산 관련 정책의 향방을 가늠하는 중요한 기준이 될 것이다.

(3) PR메시지의 산출유형: '가치확산형' vs. '단순공지형'

이스턴(Easton, 1965)은 체계이론을 정치학에 도입하여 정치체계(political system)와 환경과의 상호작용을 투입과 산출을 통해 설명하였다. 그에 따르면, 환경으로부터 나오는 요구(demand)와 지지(support)가 정치체계에 투입되고, 이러한 내용은 전환과정을

거쳐 정책(policies)과 결정(decisions)으로 환경에 산출된다. 그리고 산출은 환경에 새롭게 영향을 미치고 그 결과는 새로운 요구와 지지의 형태로 정치체계에 재투입된다. 이스턴의 정치체계이론은 정치체계와 환경간의 상호작용을 설명한다는 점에서 PR에 많은 시사점을 준다.

세계유산 PR에 이스턴의 정치체계이론을 적용해 보면, 세계유산 PR주체는 환경으로부터 다양한 요구와 지지를 투입받고, 이를 바탕으로 정책과 결정을 환경에 산출하며, 이러한 산출들은 다시 환류과정을 거쳐 PR주체에 투입된다. 즉, 세계유산 PR주체는 세계유산 PR메시지를 산출하고, 다양한 이해공중들로부터 피드백을 투입받으며, 이러한 과정은 끊임없이 반복된다는 것이다.

유네스코 세계유산은 인류 보편적 가치를 가진 자연유산 및 문화유산을 말하며, 이를 발굴하고 보호, 보존하여 후대에 전승하는 것은 세계유산 등재사업이 추구하는 궁극적인 목적이다. 이 기준에 따르면, 세계유산 등재 기념 전시회나 각종 체육대회 개최 등 단순 이벤트에 관한 기사는 세계유산 PR메시지로서 효과적이라고 할 수 없다. 이러한 유형의 기사들로는 피상적인 정보만 남기 때문이다. 이는 세계유산 PR메시지의 내용이 무엇이냐에 따라 커뮤니케이션 효과가 달라질 수 있음을 보여준다. 따라서 세계유산 PR메시지의 산출유형은 등재사업의 취지와 목적, 이를 실현하기 위해 수행하는 다양한 활동에 관한 내용인 '가치확산형'과 세계유산 등재 기념행사와 같이 세계유산의 취지나 목적에 대한 설명이나 해설없이 단순하게 행사 개최에 관한 정보만 제공하는 '단순공지형'으로 구분하였다.

표 12. PR메시지의 산출유형

산출유형	내용
가치확산형	세계유산의 가치를 구체적으로 소개하거나 가치 확산을 위한 다양한 활동의 목적과 구체적인 방법, 이에 따른 기대효과를 제시하는 내용
단순공지형	세계유산 관련 활동을 단순하게 공지하거나 세계유산 등재 기념 이벤트나 각종 행사에 대한 공지성 정보

예를 들어 가치확산형 정보는 세계유산 등재사업의 목적과 취지에 대한 내용을 포함하거나 '세계유산위원회' 발족, '제주도 세계자연유산보존관리조례' 제정 등 유산자원을 효과적으로 보존, 관리하려는 각종 활동에 관한 구체적인 내용 등을 말한다. 반면에 세계자연유산 등재 기념 도내 관광지 무료입장 이벤트나 기념 사진전 개최 등에 대한 내용은 단순공지형 정보에 해당된다.

2) 세계유산 PR에서 지역일간지의 중재기능

(1) 커뮤니케이션 유형: '상향적 커뮤니케이션' vs. '하향적 커뮤니케이션'

현대와 같이 사회가 복잡하고 다원화될수록 다양한 이해공중을 상대하기란 매우 어려울 뿐만 아니라 불가능하다. 또한 오늘날 대다수의 사람들은 직접적인 경험보다는 주로 뉴스를 통해 공공정보를 얻는 경우가 많다(유재웅, 2010). 따라서 정부와 같은 공공기관들은 가장 큰 공중을 확보하고 있는 매스미디어를 공공PR의 주요 채널로 사용해 왔다(김무곤·김관규, 2000; 서병호·김춘식, 2001). 이처럼 정부정책이나 사업과 활동에 대한 정보는 대부분 정부로부터 나오며, 이러한 전달방식에 대해 송수근과 김종호(2012)는 하향식 통치방식이라고 하였으며, 장을병(1979)은 상의하달식 커뮤니케이션이라고 하였고, 고영철(1992)은 하향적 커뮤니케이션이라고 하였다.

그러나 정책은 국민을 위해 입안되고 결정되며, 집행되기 때문에 정책을 성공적으로 실현시키기 위해서는 무엇보다도 정책에 대한 국민들의 의견과 생각을 반영하고, 이들의 이해와 협조, 지지를 얻어야 한다. 이러한 차원에서 고영철(1992)은 국민의 의견과 주장이 정부에 전달되는 것을 '상향적 커뮤니케이션'으로 보았다. 특히 그는 미디어에 과도하게 의존하고 있는 수용자들의 특성을 고려하여 미디어의 환경감시기능 즉, 지방정부의 정책과 사업에 대한 부정적 혹은 비판적 기사나 수정 요구 등과 같은 내용을 담은 미디어의 보도를 상향적 커뮤니케이션의 범주에 포함시켰다.[108] 왜냐하면 실제 정부기관은 여론을 파악하기 위해 언론보도를 주시하고 있기 때문이다(이강웅, 2002). 실제 대부분의 조직은 공중의 의견을 수렴하기 위해 설문조사나 설명회 등을 활용하기도 하지만 많은 경우, 미디어를 통해 보도된 조직 관련 내용의 모니터링을 통해 공중의 의견을 수렴한다.

그러나 고영철의 유목은 첫째, 지방정부의 정책과 사업에 대한 비판 혹은 수정 요구와 같은 반대의견만을 상향적 커뮤니케이션으로 보았다는 한계가 있다. 즉, 정책과 계획에 대한 지지나 찬성에 대한 의견은 고려하지 않았다는 것이다. 현실적으로 대부분의 행정활동은 갈등을 수반한다. 그렇다고 반드시 반대의견만 있는 것은 아니다. 따라서 본 연구에서는 정책에 대한 지지와 찬성은 물론 반대와 수정 요구에 대한 내용도 포함하였다. 둘째, 공공PR을 쌍방향 커뮤니케이션으로 보면서도 지방정부와 관계된 공중을

108 고영철에 따르면, 여론조사가 자기시정을 거친다는 점에서 쌍방향 커뮤니케이션이라고 보았던 그루닉과 헌트(Grunig & Hunt)의 주장을 수용하면서도, 직접적인 피드백이 가능하다는 점에서 미디어의 환경감시기능이 보다 효과적이라고 하였다. 즉, 행정기관의 퍼블리시티에 대한 쌍방적 커뮤니케이션을 가능하게 하는 것이 바로 미디어의 환경감시기능이라는 것이다. 실제 여론조사는 결과적으로 공중의 태도를 변경시키는 데에는 활용되지 못하고 조직의 홍보계획에만 반영된다는 차원에서 <불균형쌍방모형>으로 이해된다.

언론과 지역주민에만 한정했다는 것이다. 공공PR의 대상 공중은 국민, 지역주민, 언론, 공무원, 여론 지도층, 국회, 각종 전문가 집단, 이익단체 등이 포함된다(김영욱, 2003). 따라서 공중의 범위를 보다 확대할 필요가 있다. 이러한 한계를 감안하여 본 연구에서는 고영철(1992)의 커뮤니케이션 유형을 바탕으로 그 범위를 다소 확장시켜, PR주체가 제공하는 PR메시지인 퍼블리시티를 '하향적 커뮤니케이션'으로 보고, PR메시지에 대한 다양한 이해공중의 지지나 찬성, 반대와 요구를 제시하는 경우를 '상향적 커뮤니케이션'으로 보았다.

표 13. 커뮤니케이션 유형

커뮤니케이션 유형	내용
하향적 커뮤니케이션	세계유산 PR주체들이 제공한 PR메시지를 담고 있는 퍼블리시티로 호의적이고 긍정적인 기사
상향적 커뮤니케이션	세계유산 관련 메시지에 대한 다양한 이해공중의 피드백과 언론의 비판, 감시기능에 의해 작성된 기사

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

커뮤니케이션의 방향은 뉴스기사의 출처와 보도태도를 기준으로 측정하였다. 박재영(2006)[109]의 연구에 따르면, 83% 이상의 기사들이 언론사간에 차이가 없었으며, 약 79%의 기사는 정보원이 발표한 정보를 그대로 기사화한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 비율이 다소 낮기는 하지만 해외의 연구결과에서도 유사하게 나타났다. 시걸(Sigal, 1973: 119-130)에 따르면, 뉴욕타임스(The New York Times)와 워싱턴 포스트(Washington Post) 1,200개 기사 가운데 58.2%가 공식회보, 보도자료, 기자회견 등을 통해 구성되었으며, 단지 25.8%만이 탐사보도에 의한 것으로 확인되었다. 또한 이처럼 조직을 통해 제공되는 보도자료들은 대부분 조직에 대한 좋은 이미지 구축을 위해 작성, 배포되기 때문에(김희정, 2006; 이서현·고영철, 2013a) 호의적이고 긍정적인 퍼블리시티 기사를 하향적 커뮤니케이션으로 보았다. 반면, 공공정책에 대한 이해당사자들의 의견은 직접 전달되기도 하지만 대부분 미디어를 통해서 전달된다. 따라서 지역주민뿐만 아니라 시민단체와 이익집단 등 다양한 이해공중들의 직접적인 의견 표명과 미디어의 비판, 감시기능을 바탕으로 작성된 기사는 '상향적 커뮤니케이션'으로 분류하였다.

109 박재영(2006)은 송용회(2005)의 분석유목을 참조하여 정보의 출처를 '공개 정보', '단순 재가공', '단독 입수', '단독 개발' 등 4가지 유형으로 분류하였다. 여기서 '발표'는 사건이나 사고 혹은 특정 사안과 관련된 정보로 발표된 내용을 중심으로 작성된 기사를 말하고, '발표 기획'은 제공된 정보를 추가 취재를 통해 보완한 기사를 말하며, '기획'은 기자의 독자적 취재로 인해 발굴된 기사, '단독 입수'는 '특종'을 의미한다.

(2) 세계유산 PR에서 지역일간지의 중재기능: 보도건수, 게재지면, 기사길이

세계유산 PR에서 지역일간지가 중재기능을 잘 수행하고 있는지를 살펴보기 위해 보도건수, 게재지면, 기사길이를 파악할 것이다. 보도건수는 단순한 양적 수치에 불과하지만 해당 뉴스의 중요도가 보도건수에 영향을 미치기 때문에 이슈의 현저성을 가장 손쉽게 측정할 수 있는 수단이 된다. 언론은 특정 이슈에 대한 보도건수를 제한함으로써 해당 이슈를 확대하거나 축소시킬 수 있기 때문이다(Entman, 1991; Gitlin, 1980). 이에 따라 실제 여러 연구들(구교태, 2002; 민영, 2005; 이서현·고영철, 2013a; 양선희, 2008)에서는 이슈의 현저성을 파악하기 위해 기사빈도를 측정하고 있다.

미디어의 의제설정기능을 구체화한 맥콤스와 쇼(McCombs & Shaw, 1972)는 미디어 의제의 현저성을 분석하기 위해 위치(position)와 길이(length)에 주목하였다. 그들은 신문의 경우, 1면의 헤드라인 뉴스와 칼럼과 사설이 미디어가 중요하게 판단하는 이슈라고 보았다. 또한 고영철(1992)은 보도건수 이외에도 해당 이슈가 어느 지면에 위치하고 있는지, 헤드라인의 단수와 뉴스의 크기는 어느 정도인지 등을 통해 미디어 의제의 현저성을 파악할 수 있다고 하였다. 일반적으로 중요한 기사일수록 1면에 배치하며, 헤드라인을 크게 뽑고, 기사 또한 길게 다루기 때문이다.

그러나 본 연구에서는 뉴스기사의 헤드라인 크기를 고려하지 않았다. 왜냐하면 중요한 기사는 대부분 1면에 게재되며, 지면의 한계로 인해 그 내용을 모두 다루지 못할 경우에는 다른 지면에서 점프기사의 형태로 다뤄진다. 즉, 게재지면과 기사의 크기는 지면체제에 크게 영향을 받지 않는다. 반면에 헤드라인의 크기는 편집체제에 많은 영향을 받는다. 2014년 10월 기준, <제주일보>와 <Hawaii Tribune-Herald>의 신문판형은 대판(391mm x 545mm) 6단 편집을, <The Mercury>는 타블로이드판(272mm x 391mm) 6단 편집을 사용하고 있다. 더욱이 이러한 편집체제는 시대에 따라 달라지고 있기 때문에[110] 헤드라인의 크기를 분석하는 것은 큰 의미가 없다고 본다.

이에 본 연구에서는 지역일간지의 중재기능을 평가하기 위한 기준으로 보도건수, 게재지면, 기사길이에 주목하였다. 보도건수는 커뮤니케이션 유형에 따른 보도량을 기준으로 하고, 게재지면은 '1면', '기타면'으로 구분하였다. 중요한 기사일수록 1면에 배치하는 것은 어느 지역, 어느 신문이든지 동일할 것이다. 그러나 세부지면은 지역마다 지면수와 편집체제가 다르기 때문에 세분화하지 않았다. 2014년 10월 기준 <제주일보>는

110 인터넷이 보급으로 다양한 매체의 접근이 용이해지면서 기존 대판 크기의 신문은 읽기가 불편하다는 독자들의 지적과 신문을 통해 일반 정보보다는 신뢰와 가치를 얻을 수 있어야 한다는 지적을 적극 반영하기 위해 신문의 판형이 바뀌고 있다. 영국의 <인디펜던트>를 시작으로 유럽, 미국 등 선진국의 유력 신문들은 앞다투어 판형을 축소하고 있고, 이러한 경향은 전 세계적으로 확장되고 있다. *참조: 김경래(2009. 5). 베를리너로 판형 바꾼 중앙일보. <디자인하우스>, 2009년 5월호.

1면, 종합면, 정치면, 사회면, 동정면 등 16면으로 발행되고 있으며, 주말판은 12면이다. 반면에 <The Mercury>와 <Hawaii Tribune-Herald>의 경우에는 요일마다 지면수가 다르다. <The Mercury>는 수요일과 토요일에 가장 많은 지면을 발행하고 있으며, 대부분 광고로 채워진다. 특히 월요일은 지면수가 가장 적은 40면을 발행하고 있다.[111] <Hawaii Tribune-Herald>는[112] 페이지를 a, b로 구분하고 있으나 무엇을 기준으로 페이지를 구분하고 있는지에 대해서는 제시하지 않고 있어서 기준이 명확하지 않다.[113]

기사길이는 '500자 이하', '500-1000자', '1000자 이상' 등 3개로 구분하였다. 한국신문의 경우, 30건의 기사를 무작위로 추출하여 글자수를 측정한 결과, 1000자 내외의 기사가 가장 많은 것으로 나타났다. 외국신문의 경우에는 박재영(2004)의 환산방법을 사용하여 기사의 단어 수를 확인한 후 여기에 2.96을 곱해 한글 글자 수로 환산하였다.

표 14. 세계유산 PR에서 지역일간지의 중재기능

분석유목	내용
보도건수	보도량
게재지면	① 1면 ② 기타면
기사길이	① 500자 이하 ② 500-1000자 ③ 1000자 이상

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(3) 상향적 커뮤니케이션의 정보원 유형

상향적 커뮤니케이션의 정보원 유형은 예비조사를 바탕으로 분류하였다. 상향적 커뮤니케이션의 정보원을 파악하는 것은 세계유산과 관련하여 지역일간지가 이해공중의 의견을 얼마나 다양하게 수렴하고 있는지 알 수 있게 할 뿐만 아니라 세계유산에 대한

111 신문의 발행지면수는 광고량에 따라 결정된다. 월요일의 경우에는 광고가 그리 많지 않은 반면, 토요일은 가장 많고, 수요일에도 꽤 있으나, 다른 요일에는 그렇게 많지 않다. 수요일과 토요일은 사람들이 일하지 않는 휴일이기 때문에 가장 발행지면이 많으며, 사람들은 이 두 요일에 재산을 사거나 팔기 위한 광고들을 많이 낸다. 이러한 경향은 과거에도 동일하게 나타났다. 연구자가 랜덤으로 조사한 결과에 따르면, 태즈메이니아 <The Mercury>의 경우에는 1980년 7월 17일(목) 30면, 1981년 7월 30일(목) 26면, 8월 1일(토) 54면, 1982년 1월 4일(월) 22면, 2월 3일(수) 42면, 2월 13일(토) 48면 등으로 나타났다.

112 하와이의 <Hawaii Tribune-Herald>는 1985년 1월 기준 월요일 20면, 화요일 20면, 수요일 34면, 목요일 24면, 금요일 20면, 토요일 휴무, 일요일 38면 등으로 나타났다. 1987년에는 월요일 16면, 화요일 18면, 수요일 20면, 목요일 19면, 금요일 24면, 토요일 휴무, 일요일 36면 등으로 나타났다. 특히 하와이의 경우에는 주 40시간 근무로 인해 토요일에 일하는 사람들은 주로 수요일에 쉬기 때문에 수요일과 일요일의 경우, 다른 요일보다 발행지면이 많은 것으로 확인되었다. 또한 일요일의 경우에는 광고전단지가 신문의 보도지면보다 더 많은 것으로 나타났다.

113 하와이의 대표 신문인 <Honolulu Star-Advertiser>는 지면을 a, b, c, d 등 4개의 섹션으로 구분한다. a는 사회, 정치, 일반에 관한 내용을 b는 경제, c는 스포츠, d는 예술, 음식, 여행 등에 대한 내용을 다룬다. 반면, <Hawaii Tribune-Herald>는 신문 하단에 내용과 페이지에 대한 정보를 제공하고 있으나 섹션면을 어떻게 구분하고 있는지에 대한 설명은 없었다.

지역사회의 분위기를 파악할 수 있기 때문에 중요하다고 판단된다. 이들은 기사에서 나오는 순서대로 3개까지 추출하였다.

표 15. 상향적 커뮤니케이션의 정보원 유형

정보원 유형	내용
중앙/지방정부	중앙정부/정부부처/지방정부에서 제공한 자료 또는 관계자
관광 관련 유관기관	관광공사, 관광청 등에서 제공한 자료 또는 관계자
세계유산 관리/연구기관	세계유산 관리/연구기관에서 제공한 자료 또는 관계자
일반기업	일반 기업 등에서 제공한 자료 또는 관계자
시민단체/일반단체	관광협회, 환경단체 등에서 제공한 자료 또는 관계자
정치입법계	국회, 도의회, 정당 등에서 제공한 자료 또는 관계자
기자/언론사	기자가 직접 발굴하여 쓴 기사
유네스코 관계기관	IUCN(국제자연보전연맹) 등에서 제공한 자료 또는 관계자
일반인	학생, 주부 등 일반인

(4) 상향적 커뮤니케이션의 투입유형

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

기본적으로 정책은 사회를 구성하는 다양한 개인과 집단의 관심과 요구에서 출발한다. 또한 이들의 요구가 실현되기 위해서는 정책에 반영되어야 하고, 정책으로 실현될 때 사회구성원들의 지지와 협조를 얻을 수 있다. 이는 이스턴(Easton, 1965)의 정치체계이론에서 말하는 투입(input)으로 환경의 지지(support)와 요구(demand)가 체계에 전달되어야 함을 의미한다. 커뮤니케이션 분야에서는 이를 피드백이라 부른다. 이처럼 체계의 정책과 결정은 사회를 구성하는 개인들과 집단들에게 영향을 미치고, 이들의 피드백은 지지와 요구를 통해 체계에 영향을 미친다.

이러한 상향적 커뮤니케이션은 주로 이해공중의 피드백에 관한 것으로 이들의 의견과 주장은 세계유산 PR주체의 의제를 강화 혹은 지지할 수도 있고, 반대 혹은 기각할 수도 있다. 만약 이들이 PR주체의 의제를 정당화시키고 강화시킬 경우, 지역주민의 의견수렴은 더욱 효율적이고, 그 결과 정책의제는 성공적으로 추진될 수 있다. 반대로 공중의 의견이 PR주체의 의제와 다를 경우, PR주체들은 이들의 의견을 수렴하고 조정하여 합리적인 논의 방안을 마련하는 데에 기여할 것이다. 즉, 공중의 의견은 지지와 협조 속에서 정책을 그대로 진행할 것인지 혹은 폐기하거나 수정할 것인지에 영향을 미치기 때문에 공공정책의 성공뿐만 아니라 향후 정책의 방향을 결정하는 데에도 중요하다. 이는 언론이 사회적 합의를 이끌어낼 경우, 그 효과가 더욱 커지게 되는 것처럼(최

낙진, 2004) 언론이 정부정책에 대한 공중들의 지지를 확신시켜줄 경우, 그 효과가 더욱 커질 수 있음을 의미한다.[114]

따라서 투입유형은 이스턴의 투입유형을 바탕으로 '지지협조형', '문제제기형'으로 구분하였다. 지지협조형은 뉴스기사에 등장하는 주체의 행위나 내용을 중심으로 세계유산의 가치를 보완하여 설명하거나 적극적으로 지지하는 경우, 그리고 적극적으로 드러내지는 않지만 암묵적으로 지지하거나 협조하는 내용이 담긴 기사를 말한다. 반면, 문제제기형은 특정 주체의 행위에 대한 비판 혹은 수정을 요구하거나 대안을 제시하는 내용이 담긴 기사를 말한다. 이는 세계유산에 대한 이해공중의 의견을 파악하는데 도움을 줄 것이라 판단된다.

표 16. 상향적 커뮤니케이션의 투입유형

투입유형	내용
지지협조형	뉴스기사에 등장하는 주체의 행위나 내용이 세계유산 가치를 보완 설명하거나 적극적 혹은 암묵적으로 지지, 협조하는 내용이 담긴 기사
문제제기형	특정 주체의 행위에 대해 비판 혹은 수정을 요구하거나 대안을 제시하는 내용이 담긴 기사

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

4. 신뢰도 검증

분석대상 뉴스기사의 코딩은 본 연구자가 하였으며, 연구결과의 오류를 최소화하기 위해 두 차례에 걸쳐 반복 코딩을 실시하였다. 연구결과의 객관성 확보를 위해 각 지역별로 분석기사의 10%를 무작위로 추출하여 코더간 신뢰도를 검증하였다. 신뢰도 검증을 위한 코더는 해외 체류경험이 있는 언론홍보 전공 4학년 학부생이다. 코더간 신뢰도 측정은 홀스티(Holsti)의 검증공식[115]을 사용하였다. 코더간 신뢰도는 항목별로 커뮤니케이션유형 0.83, 가치유형 0.80, 정보원유형 0.81, 산출유형 0.83, 투입유형 0.84로 나타났다.

114 예를 들어, <쓰레기 종량제> 실시에 대한 정책이 퍼블리시티 되었을 때, 환경의 가치를 중요하게 생각하는 <환경운동연합>의 쓰레기 종량제 실시에 대한 찬성의견을 성명서로 발표하고 이것이 미디어를 통해 보도될 경우, 이것은 정부정책에 대한 피드백이자 정부정책을 지지하는 역할을 수행하기 때문에 결과적으로 개별 국민들의 참여를 이끌어내는 데에도 기여할 수 있다는 것이다.

115 코더간 신뢰도 계수 측정 공식은 CR=2M/(N1+N2)이다. M은 코더간 일치한 코딩수를 말하며, N1은 코더1이 코딩한 수를, N2는 코더2가 코딩한 수를 말한다.

제4절 자료의 분석방법

본 연구에서는 수집된 자료를 SPSS 18.0 프로그램을 이용하여 분석하였다. 분석은 피어슨 카이제곱 검증(Pearson Chi-Square test)을 사용하였으며, 각 분석항목에서 기대빈도가 5미만인 셀이 전체의 20%를 넘을 경우에는 피셔의 정확검정(Fisher's exact test)을 사용하였다. 통계적 유의수준은 $p<0.05$이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제5장 분석결과 및 논의

제1절 세계유산 PR메시지

1. 세계유산의 가치유형

(1) 지역별 세계유산의 가치유형

세계유산의 어떤 가치를 중점적으로 알리고 있는지 파악한 결과, 제주와 태즈메이니아, 하와이 모두 보존적 가치를 중점적으로 알리고 있는 것으로 나타났다. 비율상으로는 하와이가 88.2%로 가장 높은 것으로 나타났고, 그 다음으로는 제주 66.2%, 태즈메이니아 52.6% 순으로 확인되었다.

표 17. 지역별 세계유산의 가치유형

단위: 건(%)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구분	제주	태즈메이니아	하와이	전체
보존적 가치	145(66.2)	10(52.6)	134(88.2)	289(74.1)
활용적 가치	65(29.7)	9(47.4)	0(0.0)	74(19.0)
기타	9(4.1)	0(0.0)	18(11.8)	27(6.9)
전체	219(100.0)	19(100.0)	152(100.0)	390(100.0)

x^2=66.350, df=4, p<0.001

지역별로는 제주의 경우, 보존적 가치가 145건(66.2%)으로 가장 높게 나타났으며, 활용적 가치는 65건(29.7%)으로 나타났다. 기타는 9건(4.1%)으로 집계되었으며, 대부분 세계자연유산 등재를 염원하거나 등재를 기념하기 위한 음악회나 사진전과 같은 각종 행사와 세계유산지역의 무료입장 등에 대한 내용이었다.

태즈메이니아의 경우에는 보존적 가치(10건, 52.6%)와 활용적 가치(9건, 47.4%)가 비슷하게 집계되었다. 보존적 가치는 프랭클린 댐(Franklin Dam)[116] 건설로 인한 고든

116 프랭클린 댐(Franklin Dam) 프로젝트는 1978년 호주 태즈메이니아 주 수력발전 위원회(Tasmanian Hydro Electric Commission)가 고든강(Gordon river) 하류 지역에 총 180MW의 발전량을 가지는 두 개의 수력발전용 댐을 건설하려는 프로젝트이다. 생태계의 훼손을 염려한 시민단체, 호주 연방정부, UNESCO, 지역의 발전을 위해 댐 건설을 추진했던 태즈메이니아 주정부 및 노조의 입장이 충돌하면서 6년 동안 격력한 분쟁이 진행되었으며, 최종적으로는 호주 녹색당 설립과 생태계 보호를 위한 법령 제정을 초래한 환경과 관련하여 호

강(Gordon river) 유역의 수몰이 생태계에 심각한 위해를 끼칠 것이라는 우려에 관한 내용이 대부분이었고, 활용적 가치는 댐 건설이 심각한 경제위기를 겪고 있던 태즈메이니아에 일자리 창출의 기회가 될 수 있다는 내용에 관한 것이었다.

하와이의 경우에는 보존적 가치가 134건(88.2%)으로 압도적으로 높게 나타나 보존적 가치를 중시하고 있는 것으로 나타났으며, 활용적 가치는 단 한건도 나타나지 않았다. 반면에 기타 항목은 18건(11.8%)으로 비교적 높게 나타났다. 구체적으로 하와이 화산 국립공원의 방문객 증감 추이에 대한 내용이 11건으로 가장 많았다.[117] 이외에 하와이 화산 국립공원의 운영시간 변경 공지, 안개로 인한 방문객 센터의 일시적 폐쇄, 공원 방문객들의 위험한 행동에 대한 경고, 국립공원 무료개방 등에 관한 것이었다.

지역별 세계유산의 가치유형에 대한 분석결과는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

(2) 시기별 세계유산의 가치유형

<표 18>에서는 시기별 세계유산의 가치유형을 살펴보았다. 시기에 따른 세계유산의 가치를 살펴보면, 제주의 경우, 모든 시기에 걸쳐 보존적 가치가 우세한 것으로 나타났다. 보존적 가치는 등재전 97.4%, 등재후 60.0%, 최근년 57.1%로 최근으로 올수록 그 비율이 점차 감소한 것으로 나타났다. 반면에 활용적 가치는 등재전 2.6%, 등재후 34.4%, 최근년 42.9%로 최근으로 올수록 그 비율이 증가한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 최근으로 올수록 세계유산의 보존적 가치보다 활용적 가치에 더 많은 비중을 두고 있음을 보여준다.

구체적으로 등재전에는 세계유산 관리를 위한 조례 제정 논의와 다양한 학술연구가 이루어졌다. 또한 세계유산 등재를 위해 세계유산국가들과 교류하고, 등재 신청을 기념하기 위한 사진전을 개최하거나 세계유산지역의 가치와 우수성을 알리고 인식을 제고하기 위한 지역순회 강연을 실시하기도 하였다. 등재전 1건의 활용적 가치는 등재 신청 지역을 관광상품화 하기 위한 논의에 대한 내용이었다.

> 제주도는 자연유산지구의 가치와 우수성을 알리고 인식을 제고하기 위해 9일부터 동부지역 초·중학교 학생들을 대상으로 순회강연회를 연다. (중략) 이번 순회강연의 일정은 9일 김녕교, 김녕중, 11일 구좌중앙교, 성산교, 12일 대흘교로 자연유산 홍보영상물 상영과 학술전문가의 강의가 약 1시간 가량 진행된다. (중략) 제주도는 6월부터는 유산 지역 주민들을 대

주에서 가장 기념비적인 사건이다. *참조: 손재호(2011. 5. 27).

117 이러한 기사는 대부분 “하와이 화산 국립공원의 방문객이 전년 대비 증가 혹은 감소하였다. 전체적인 방문객 수는 몇 명이고, 캠프장 이용객 수는 몇 명이다.”처럼 객관적인 통계 수치 위주로 기술하고 있다.

상으로 설명회를 실시하고 또 지난 1월부터 추진 중인 자연유산 사진전도 지속적으로 마련하는 등 홍보활동을 더욱 강화해 나갈 계획이다.

<제주일보, 2006. 5. 10.>

표 18. 시기별 세계유산의 가치유형

단위: 건(%)

구분		보존적 가치	활용적 가치	기타	전체
제주	등재전 2년	37(97.4)	1(2.6)	0(0.0)	38(100.0)
	등재후 2년	96(60.0)	55(34.4)	9(5.6)	160(100.0)
	최근 1년	12(57.1)	9(42.9)	0(0.0)	21(100.0)
	소계	145(66.2)	65(29.7)	9(4.1)	219(100.0)
태즈메이니아	등재전 2년	8(53.3)	7(46.7)	0(0.0)	15(100.0)
	등재후 2년	1(50.0)	1(50.0)	0(0.0)	2(100.0)
	최근 1년	1(50.0)	1(50.0)	0(0.0)	2(100.0)
	소계	10(52.6)	9(47.4)	0(0.0)	19(100.0)
하와이	등재전 2년	81(94.2)	0(0.0)	5(5.8)	86(100.0)
	등재후 2년	20(74.1)	0(0.0)	7(25.9)	27(100.0)
	최근 1년	33(84.6)	0(0.0)	6(15.4)	39(100.0)
	소계	134(88.2)	0(0.0)	18(11.8)	152(100.0)

제주: x^2=21.867, df=4, p<0.001

태즈메이니아: x^2=0.014, df=2, p>0.05

하와이: x^2=8.592, df=2, p<0.05

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

한편, 등재후에는 해외 세계유산지역과의 자매결연을 통해 세계유산의 보존과 관리 및 정보 교류를 위한 노력이 이어졌다. 2008년 7월 세계자연유산인 하와이 화산 국립공원과 자매결연을 체결하여 세계자연유산 협력 네트워크를 구축했고, 2009년 3월에는 세계복합유산인 중국 태산과 자매결연을 체결했다.[118] 또한 세계유산지역을 바탕으로 한 다양한 관광상품 개발에 대한 논의가 증가하였다. 대표적으로 제주관광공사와 관광협회 등 관광 유관기관과 함께 관광상품을 개발하자는 논의가 있었다.

제주특별자치도는 9일 제주시 조천읍 선흘리에 자리잡은 세계자연유산 거문오름을 활용한 생태관광 상품을 개발, 오는 7월부터 본격 운영한다고 밝혔다. 거문오름의 관광자원화는 세

118 제주도 세계자연유산관리본부는 세계자연유산 등재 1주년을 맞이하여 지질학적, 경관적으로 공통점을 갖고 있는 미국 하와이 화산 국립공원과 자매결연을 체결했다. 또한 2009년 3월에는 세계복합유산인 중국 태산과 자매결연을 체결했다. 이로 인해 양 지역은 국제 홍보활동 및 상호 홍보, 각종 정보 및 연구성과 교환 등 세계유산지역의 관리 및 과학기술을 교류한다.

계자연유산을 활용한 새로운 체험관광상품 개발로 제주관광에 활력을 불어넣고 지역 주민들의 소득 창출 유발에도 도움을 주기 위해 이뤄진 것이다.

<제주일보, 2008. 6. 10.>

태즈메이니아의 경우에는 등재전에는 보존적 가치 8건(53.3%), 활용적 가치 7건(46.7%)으로 집계되었고, 등재후와 최근 1년에는 보존적 가치와 활용적 가치가 각각 1건씩 나타났다. 이처럼 전 시기에 걸쳐 보존적 가치와 활용적 가치가 비슷하게 나타난 것은 프랭클린 댐 건설로 인한 연방정부와 주정부 간의 첨예한 갈등이 있었기 때문이다. 활용적 가치의 경우에는 호주 연방정부가 태즈메이니아 주정부에게 태즈메이니아 야생지대를 보호할 의무를 부과할 권리가 없다는 대법원의 결정을 소개하며 태즈메이니아 주의 자율적 결정이 합당하다는 것을 강조하는 유산지역 자원 개발의 당위성을 담고 있다.

연방정부는 태즈메이니아의 세 개 핵심 국립공원들을 포함한 세계유산 등재 신청에 대해 강하게 피력하였다. 세 개 국립공원 가운데 2개는 남서부에 있는 것으로 주정부와 마찰을 빚고 있는 곳이다. 연방정부 대변인은 연방정부가 남서부 지역 특히 고든 빌로 프랭클린 댐(Gordon below Franklin dam) 지역에 연방정부의 법적 파워를 행사할 것이라고 밝혔다.

<The Mercury, 1982. 8. 31.>

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그레이(Mr Grey) 주총리는 지난 밤 만약 남서부 지역의 태즈메이니아 관할 유지를 위해 필요하다면 연방정부를 상대로 소송을 제기할 것을 밝혔다. 그는 남서부 국립공원이 세계유산지역에 등재된다면, 연방정부는 법을 제정할 것이고, 그렇게 되면 법적 다툼은 심각해질 것이라고 보았다. 그는 연방정부가 태즈메이니아 주의 의사에 반하여 세계유산위원회에 등재 추진하는 것을 받아들일 수 없다고 하였다.

<The Mercury, 1982. 9. 24.>

프랭클린 댐 건설 이슈는 1982년 3월 <Tasmanian Wilderness Society>가 댐 건설 반대 운동을 적극 주도하였고,[119] 같은 해 5월 주총선 결과 로빈 그레이(Robin Gray)가 이끄는 자유당이 집권 이후 프랭클린 댐 건설을 적극 추진하면서 이를 저지하려는 캠페인이 호주 전역으로 확산되었다.[120] 또한 최근 1년인 2013년에는 태즈메이니아 야생지대 세계복합유산이 부분 확장(17만 2500ha)된 것에 대해 이를 철회시키려는 태즈메이니아 벌목업자들의 로비가 이어지고, 세계유산의 유지와 철회에 대한 논란이 중요

119 대표적인 환경보호집단인 <Tasmanian Wilderness Society>, <Tasmanian Conservation Trust>, <Australian Conservation Foundation> 등은 댐 건설 반대 캠페인을 적극적으로 전개했다.

120 1982년에는 호주 본토에서 댐 건설을 반대하는 여론이 적극적으로 확산되었고, 여러 도시에서 반대 집회가 열렸다. 또한 이들은 당시 연방총리였던 말콤 프레이저(Malcolm Fraser)에게 태즈메이니아 주정부가 댐 건설을 중지할 수 있도록 압력을 가해 줄 것을 요청하기도 하였다.

한 선거이슈가 되었다.[121] 이처럼 태즈메이니아의 경우에는 환경이슈에 대한 정당의 시각차로 인해 집권 정당에 따라 세계유산 관련 정책의 방향이 결정되는 특성이 있으며, 이는 지속적인 갈등 이슈로 작용하고 있다.

하와이의 경우에는 전 시기에 걸쳐 세계유산의 보호와 관리에 집중했던 것으로 나타났다. 구체적으로 등재전 81건(94.2%), 등재후 20건(74.1%)으로 나타났다. 한편, 최근년의 경우에는 보존적 가치가 33건(84.6%)으로 비교적 높은 것으로 나타났다. 특이한 점은 직/간접 교육 프로그램이 최근 1년에 처음 등장했다는 것이다. 건수도 10건에 이른다. 이는 화산에 대한 지속적인 모니터링과 하와이 화산 국립공원이 주최한 다양한 프로그램을 통해 지역주민과 방문객들이 세계유산의 가치를 공유하고 체험할 수 있도록 노력했기 때문에 나타난 결과이다.

> '화산 인식의 달(Volcanoes Awareness Month)'은 하와이 화산 국립공원 킬라우에아 방문자 센터(Kilauea Visitor Center) 강당에서 계속된다. 미국 하와이 화산 관측소(USUG Hawaiian Volcano Observatory) 지질학자 매트 패트릭(Matt Patrick)은 1월 15일 화요일 저녁 7시 분화구 내에서 일어난 화산 분출에 대한 조사와 함께 킬라우에아 정상 분출의 개관을 발표할 것이다.
>
> <Hawaii Tribune-Herald, 2013. 1. 11.>

제주대학교 중앙도서관

구체적으로 하와이 화산 국립공원이 방문객과 지역주민들을 대상으로 화산 관련 영상물을 상영하거나 다양한 문화 프로그램을 운영하고, 지역의 고등학교 졸업생들을 대상으로 <청년 레인저 인턴쉽 훈련 프로그램(Youth Ranger Internship training program)>을 운영하는 등 세계유산의 가치와 정보를 공유할 수 있는 각종 프로그램에 관한 내용들이 포함되어 있다.

한편, 유네스코 세계유산 등재 소식을 보도했는지 여부를 확인하기 위해 지역별로 등재 당일과 이튿날의 보도기사를 살펴본 결과, 태즈메이니아와 하와이의 경우에는 분석대상 신문인 <The Mercury>와 <Hawaii Tribune-Herald>뿐만 아니라 호주의 전국지인 <The Australian>과 하와이의 전국지인 <Honolulu Star-Advertiser>에서도 보도되지 않았다. 특이한 것은 <Hawaii Tribune-Herald> 1987년 4월 20일자 신문 1면에 "Isle park nominated for honors"라는 제목으로 '푸우호누아 오 호나우나우 국립역사공원(Pu'uhonua O Honaunau National Historical Park)'의 세계유산 등재 신청에 대한 보도가 있었다는 것이다. 이 기사에 따르면, 이 역사공원의 세계유산 등재는 1986년

121 문제가 되었던 지역은 스틱스(Styx), 플로렌타인(Florentine), 웰드밸리(Weld valleys) 등에 있는 유칼립투스 산림지역을 포함하고 있다. 당시 태즈메이니아 벌목업자들과 환경업자들간의 첨예한 대립 끝에 태즈메이니아 노동당-녹색당 연합 주정부의 중재로 평화협정(peace deal)이 이루어지고, 이 협정의 일환으로 당시 연방정부는 유네스코에 세계유산지역의 확장을 요구했다. 이후 2013년 선거에서 자유당은 확장된 지역에 대한 철회를 선거 공약으로 내세웠지만 결국 유네스코에서 만장일치로 기각되었다.

4월 8일부터 시작된 등재 노력의 결과라고 하였다. 그러나 하와이 화산 국립공원의 세계유산 등재 신청에 대한 내용은 보도되지 않았다.

반면, 제주의 경우에는 등재 이튿날 <제주일보>에 11건의 기사가 보도되었다. 이 기사들의 헤드라인은 <"제주는 '이제' 세계적 '명품'">, <"제주는 세계자연유산" 새 역사 쓰다>, <자연유산 중앙 전담조직 신설>, <"제주는 대한민국의 보배">, <제주 자연, 국내 첫 세계적 가치 인정>, <道 정부도민 등 6년여 성원 '결실'>, <내년도 정부보조금 8700억 신청>, <'신비하고 장엄한 경관' 황홀>, <유홍준 문화재청장 "삼천리 금수강산 자존심 지켰다">, <김태환 지사 "제주 역사상 가장 기쁜날 중 하나">, <세계자연유산 등재 이후의 일> 등으로 제주의 세계자연유산 등재를 호의적으로 보도하였다.

시기에 따른 세계유산의 가치유형에 대한 분석결과는 제주와 하와이의 경우에만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

2. 세계유산 PR주체와 가치유형

(1) 지역별 세계유산 PR주체 유형

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 19>에서는 세계유산 PR메시지의 출처를 살펴보았다. 전체적으로 정부가 219건(56.2%)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 관리/연구기관 165건(42.3%), 관광유관기관 6건(1.5%) 순으로 나타났다. 이는 유네스코 세계유산 소재 지역에서 세계유산을 주도적으로 관리하고 보호, 보존해야 하기 때문에 나타난 결과라고 판단된다. 즉, 세계유산 이슈와 관련해서는 중앙/지방정부와 관리/연구기관이 높게 나타날 수밖에 없다는 것이다.

표 19. 지역별 세계유산 PR주체 유형

단위: 건(%)

구분	제주	태즈메이니아	하와이	전체
정부	198(90.4)	18(94.7)	3(2.0)	219(56.2)
유관기관	6(2.7)	0(0.0)	0(0.0)	6(1.5)
관리/연구기관	15(6.8)	1(5.3)	149(98.0)	165(42.3)
전체	219(100.0)	19(100.0)	152(100.0)	390(100.0)

x^2=317.733, df=4, p<0.001

지역별로 살펴보면, 제주의 경우에는 정부가 198건(90.4%)으로 가장 높게 나타났고,

그 다음으로는 관리/연구기관 15건(6.8%), 유관기관 6건(2.7%) 순으로 나타났다. 여기서 관리/연구기관의 비율이 6.8%에 그친 것은 미국과는 달리 한국에서는 국립공원을 탐방객을 위한 서비스를 제공하는 기관 정도로 인식하고 있기 때문이라고 판단된다. 이에 따라 한라산 국립공원의 경우에는 탐방 안내 시간 변경이나 체험 프로그램 안내와 같은 단순 정보들을 제공하고 있는 것으로 확인되었다.

태즈메이니아의 경우에는 정부가 18건(94.7%)으로 가장 높게 나타났고, 관리/연구기관 1건(5.3%)으로 나타났다. 유관기관은 단 한건도 집계되지 않아 세계유산에 대한 PR 활동을 하지 않았던 것으로 나타났다.

하와이의 경우에는 관리/연구기관이 149건(98.0%)으로 압도적으로 높게 나타났고, 그 다음으로는 정부 3건(2.0%)으로 나타났으며, 유관기관은 단 한건도 확인되지 않았다. 이와 같이 하와이의 경우에는 하와이 화산 국립공원과 하와이 화산 관측소를 중심으로 PR활동을 수행했던 것으로 확인되었다.[122]

이러한 결과는 지역별로 세계유산 PR을 누가 주도하고 있는지를 추론할 수 있는 근거가 된다. 제주에서는 지방정부를 중심으로 세계유산 PR이 이루어지고 있으며, 하와이의 경우에는 세계유산 관리/연구기관인 하와이 화산 국립공원과 하와이 화산 관측소를 중심으로 세계유산 PR이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 반면에 태즈메이니아의 경우에는 정부가 가장 많이 등장하였는데, 이는 프랭클린댐 건설로 인해 연방정부와 주정부 간의 갈등이 증폭되고, 지역사회의 합의가 이뤄지지 못했기 때문이라고 판단된다.

지역별 세계유산 PR주체에 대한 분석결과는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

(2) 지역별 세계유산 PR주체에 따른 가치유형

<표 20>에서는 지역별로 세계유산 PR주체들이 세계유산의 어떤 가치유형을 중점적으로 알리고 있는지 살펴보았다.

---

122 세계유산협약에 가입한 모든 국가들은 자발적으로 당사국 최고의 자연 혹은 문화 특성들을 포용하고 있는 지역들을 지명할 수 있다. 해당 지역들은 완전해야 하고, 매우 엄격한 기준들 가운데 최소 하나를 충족시켜야 한다. 해당 지역에 대한 통치권을 가지고 있는 협약 가맹국들은 보호의 책임을 가지고 있으며, 보존 노력에 있어서의 지원을 약속해야 한다. 개발 유산들에 대한 직접적인 권한은 국가, 주, 종족 혹은 지방정부 혹은 사적기관들에 있다. 국립공원관리국(National Park Service)을 통하여 내무장관은 세계유산목록에 올릴 지역들을 구체화하고 지명할 책임을 가지고 있다. 제안된 지역들은 국립공원과 같은 연방 유산이거나 국가 역사 유적(national historic landmarks) 혹은 국가 자연 유적(national natural landmarks)으로 이미 지정된 지역들이다. 연방정부의 소유가 아닌 유산들은 유산 주인이 등재를 희망하거나 영속적으로 그들의 유산을 보호할 것을 약속할 경우에만 지명된다. 대부분의 미국 세계유산지역들은 국립공원관리국(National Park Service)에 의해 운영된다. *참조: National Park Service 홈페이지

표 20. 지역별 세계유산 PR주체에 따른 가치유형

단위: 건(%)

구분		보존적 가치	활용적 가치	기타	전체
제주	정부	129(65.2)	60(30.3)	9(4.5)	198(100.0)
	유관기관	2(33.3)	4(66.7)	0(0.0)	6(100.0)
	관리/연구기관	14(93.3)	1(6.7)	0(0.0)	15(100.0)
	소계	145(66.2)	65(29.7)	9(4.1)	219(100.0)
태즈메이니아	정부	9(50.0)	9(50.0)	0(0.0)	18(100.0)
	유관기관	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	관리/연구기관	1(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(100.0)
	소계	10(52.6)	9(47.4)	0(0.0)	19(100.0)
하와이	정부	3(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	3(100.0)
	유관기관	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	관리/연구기관	131(87.9)	0(0.0)	18(12.1)	149(100.0)
	소계	134(88.2)	0(0.0)	18(11.8)	152(100.0)

제주: x^2=9.102, df=4, p>0.05

태즈메이니아: x^2=0.950, df=1, Fisher's exact test p>0.05

하와이: x^2=0.411, df=1, Fisher's exact test p>0.05

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주의 경우, 정부(129건, 65.2%)와 관리/연구기관(14건, 93.3%)은 세계유산의 보존적 가치를 중요하게 다루고 있는 것으로 파악된 반면, 유관기관(4건, 66.7%)의 경우에는 활용적 가치에 보다 비중을 두고 있는 것으로 나타났다. 유관기관인 한국관광공사는 해외 언론인과 홍보대사, 여행업자들을 초청하여 제주의 세계자연유산 탐방 기회를 제공하고 제주 관광상품을 소개하였으며, 제주관광공사는 대형 여행사와 협력 네트워크를 통해 관광상품을 후원하는 등 세계자연유산을 관광상품화 하는데 주력하고 있었다.

> 제주관광공사가 롯데그룹과 일본 JTB 여행사가 합작한 롯데JTB 여행사의 제주 여행상품을 후원, 관광상품 홍보에 본격적으로 나섰다. 롯데JTB 여행사는 '아! 대한민국 세계자연유산 제주도' 상품을 최근 출시, 관광 비수기 타개에 도움을 줄 것으로 기대하고 있다.
>
> <제주일보, 2008. 8. 18.>

한편, 정부의 경우에는 보존적 가치(129건, 65.2%) 못지않게 활용적 가치(60건, 30.3%)에도 주력한 것으로 나타났다. 한국 최초로 세계자연유산으로 등재된 '제주 화산섬과 용암동굴'을 관광자원으로 활용하기 위한 관광상품 개발도 중요하게 판단한 것이다. 구체적으로 제주관광 잠재수요 창출을 목적으로 제주관광공사나 제주특별자치도관

광협회 등과 함께 세계자연유산을 연계한 다양한 관광상품 개발을 추진하였다. 또한 한국관광공사는 25개 해외지사를 연결한 화상 마케팅 회의를 개최하여 제주 세계자연유산에 대한 국제 홍보마케팅 확대를 위한 공동마케팅 방안을 모색하였다.

태즈메이니아의 경우, 정부의 보존적 가치와 활용적 가치가 각각 9건(50.0%)으로 집계되어 보존과 활용에 대한 논의가 비등하게 나타났던 것으로 확인되었다. 구체적으로 연방정부는 보존적 가치를 강조하고 주정부는 활용적 가치를 강조했던 것으로 파악되었다. 연방정부는 프랭클린 댐 건설이 강 주변의 생태계를 파괴시킨다는 이유로 댐 건설을 반대했던 반면, 주정부는 댐 건설로 인해 수력 에너지 자원을 확보하고 일자리를 창출하겠다는 이유로 댐 건설을 강행하였다.

> 연방정부는 태즈메이니아 남서부 야생지대 지역에 대한 보존을 지지할 것이라고 밝혔다. (중략) 상원의원 바움(Baume)은 1975년 이래 야생지대를 포함하여 태즈메이니아에 있는 세계적인 중요성을 가진 지역을 국립공원으로 지정할 수 있는 연방정부 정책이 있으며, 이에 따라 연방정부가 남서부 태즈메이니아를 세계유산으로 등재할 수 있다는 것을 여러 차례에 걸쳐 공식적으로 재확인하였다고 밝혔다.
>
> <The Mercury, 1982. 9. 8.>

> 그레이 주총리는 연방정부가 주정부에게 세계유산 등재의 장점들에 대해 공식적으로 조언했다고 말했다. 그는 세계유산 등재가 미네랄과 산림, 수력 자원이 잠재적으로 풍부한 광활한 지역을 통제할 수 있는 태즈메이니아의 권리를 방해하기 때문에 주정부는 세계유산 신청에 대항할 것이라고 말했다.
>
> <The Mercury, 1982. 11. 24.>

한편, 관리/연구기관은 보존적 가치에서 1건이 집계되었는데, 이는 태즈메이니아 공원관리국이 세계유산지역 관리계획을 수립했다는 내용이었다.

> 공원관리국이 태즈메이니아의 자연 보석 가운데 하나인 남서부 태즈메이니아 지역에 있는 말라레우카와 콕스 브라이트 지역(the Malaleuca and Cox Bright area)의 관리 계획에 대한 공중의 의견(public comment) 수렴을 위해 공개하였다. “말라레우카는 태즈메이니아 남서부지역의 더 멀리 떨어진 지역을 탐험하려는 방문객들을 위한 지역으로 유명한 목적지이다. (중략) 이 지역은 2012년 이후 태즈메이니아 야생지대 세계유산 지역에 포함되었다.”
>
> <The Mercury, 2013. 9. 30.>

하와이의 경우에는 정부와 관리/연구기관 등 세계유산 PR주체들이 일관적으로 세계유산의 보존적 가치를 알리고자 노력했던 것으로 나타났다. 특히 관리/연구기관의 경우, 보존적 가치가 131건(87.9%)으로 매우 높게 나타났는데, 이는 킬라우에아 화산(Kilauea volcano)의 움직임을 수시로 모니터링하여 관련 정보를 제공했기 때문이다.

하와이 화산 관측소가 제공하는 모니터링 정보는 대부분 다음과 같이 전개된다.

> 킬라우에아의 40개월된 폭발의 45번째 단계는 푸 오 분화구(Pu'u O'o vent)에서 낮은 수준의 분출과 함께 어제 오후 4시 45분부터 시작하였다. (중략) 오늘 아침 9시 30분 킬라우에아는 500피트로 분출하면서 계속하여 강해졌다고 하와이 화산 관측소 책임자 레지 오카무라(Reggie Okamura)가 말했다. 그는 분출에 의해 생성된 하나의 용암은 남동쪽으로 3마일까지 이동했다고 말했다. 또한 두 개의 용암은 오늘 아침 9시 30분에는 활동적이었으나 분화구의 북쪽과 북동쪽으로 천천히 움직였다고 말했다.
>
> <Hawaii Tribune-Herald, 1987. 1. 6.>

킬라우에아 화산은 1983년 1월 3일에 분출을 시작하여 현재까지 계속되고 있다. 이 화산은 현재 매일 19-49만㎥에 달하는 용암을 분출하고 있는데, 이것은 32km 길이의 2차선 도로를 재포장할 수 있는 양이다. 또한 현재 진행하고 있는 폭발은 향후 100년간 계속될 수도 있고 내일 갑자기 멈출 수도 있다(Hawaii Tourism 홈페이지). 이러한 유산자원의 특성에 따라 지속적인 모니터링이 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

지역별 세계유산 PR주체에 따른 세계유산의 가치유형에 대한 분석결과는 어느 지역에서도 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 세계유산 PR메시지의 산출유형

(1) 지역별 세계유산 PR메시지의 산출유형

지역별 세계유산 PR메시지의 산출유형을 살펴보면, 전반적으로 단순공지형이 289건(74.1%)으로 높게 나타났으며, 가치확산형은 101건(25.9%)에 그쳤던 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 PR주체들이 세계유산에 대한 구체적이고 폭넓은 정보보다 단순한 정보를 주로 제공했음을 보여준다.

표 21. 지역별 세계유산 PR메시지의 산출유형

단위: 건(%)

구분	제주	태즈메이니아	하와이	전체
가치확산형	60(27.4)	6(31.6)	35(23.0)	101(25.9)
단순공지형	159(72.6)	13(68.4)	117(77.0)	289(74.1)
전체	219(100.0)	19(100.0)	152(100.0)	390(100.0)

x^2=1.229, df=2, p>0.05

제주의 경우에는 단순공지형이 159건(72.6%)으로 가치확산형 60건(27.4%)보다 높은 것으로 나타났다. 태즈메이니아의 경우에도 단순공지형이 13건(68.4%)으로 가치확산형 6건(31.6%)보다 높게 나타났다. 하와이의 경우에도 단순공지형이 117건(77.0%)으로 가치확산형 35건(23.0%)보다 높은 것으로 확인되었다.

유네스코 세계유산 등재사업은 현저한 보편적 가치가 있는 유산자원을 국제적으로 보존, 보호하여 후대에 전승하는 데에 궁극적인 목적이 있다. 지역경제에서 관광산업이 중요한 부분을 차지하고 있는 섬의 경우, 세계유산의 '보존적 가치'는 실현이 어려울 수도 있다. 따라서 세계유산의 보존을 위해서는 세계유산 등재사업의 목적과 취지에 대한 보다 구체적인 정보를 제공할 필요성이 제기된다. 그러나 분석결과와 같이 가치확산형 정보보다 단순공지형 정보가 더 많았다는 것은 세계유산에 대한 단편적인 정보만 확산시킬 가능성이 높을 수밖에 없다는 것을 의미한다.

지역별 세계유산 PR메시지의 산출유형에 대한 분석결과는 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

(2) 지역별 세계유산 가치유형에 따른 PR메시지의 산출유형

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 22>에서는 세계유산의 가치유형에 따라 PR메시지의 산출유형이 어떻게 달라졌는지 살펴보았다. 제주는 보존적 가치의 경우, 단순공지형이 98건(67.6%)으로 가장 높게 나타났고, 가치확산형은 47건(32.4%)에 그친 것으로 나타났다. 활용적 가치의 경우에는 단순공지형이 52건(80.0%)으로 높게 나타난 반면, 가치확산형은 13건(20.0%)으로 나타났다. 가치확산형의 경우에는 유산자원의 가치에 대한 구체적인 설명을 곁들이거나 이를 보존하고 보호하기 위한 각종 세부지침에 대한 소개, 세계유산 등재를 위한 태스크포스팀 가동 계획과 이에 따른 세부활동 제시, 세계유산 등재 효과의 극대화를 위한 활동에 관한 내용이 주를 이루었다.

> 제주도는 5일 문화재청을 비롯해 유네스코 한국위원회, 용역참여 기관과 문화재위원 등 전문가가 참여하는 세계자연유산위원회를 발족시켜 세계자연유산 등재를 위한 공조체제를 강화한다고 밝혔다. (중략) 제주도는 또 유네스코의 자연유산 등재 기준이 과거 자연적 가치를 중시하는 경향에서 나아가 효율적인 관리방안 제시를 요구하고 있음에 따라 세계자연유산 등재지역을 효과적으로 보존 관리하기 위한 가칭 '제주도 세계자연유산보존관리조례'를 제정하기로 했다.
>
> <제주일보, 2006. 1. 6.>

> 제주특별자치도 세계자연유산관리본부는 17일 세계자연유산으로 지정된 '한라산 용암동굴'

의 가치를 알리고 보존 마인드를 확산하기 위해 학교 교과서 수록방안을 추진하고 있다고 밝혔다. 세계자연유산관리본부는 이를 위해 연말까지 교육과학기술부에 제출되는 제8차 교육과정(2010년도) 교과서(안)에 제주 세계자연유산을 수록키로 하고 이달부터 전국 교과서 출판사와 협의를 벌이고 있다.

<제주일보, 2008. 9. 18.>

반면에 단순공지형은 세계유산 등재 기념을 위한 각종 프로그램 실시에 대한 내용, 각종 사업과 계획에 대한 공지형 내용, 세계유산 관리 및 정보 공유를 위한 세계유산지역간 국제교류 관련 내용 등이 대부분이었다.

제주특별자치도 세계자연유산본부는 26일 세계자연유산 등재 1주년을 맞아 7월 1일 미국 하와이 화산국립공원과 자매결연을 맺는다고 밝혔다. 양측은 이번 자매결연을 통해 연구성과 및 우수시책 상호교환, 지리정보시스템, 동굴 서식종 조사, 산불 방재대책 등 관리 기술 공유, 환경교육 정보 공유, 관광산업 발전 프로그램 교류 등 다양한 분야에서 협력에 나선다.

<제주일보, 2008. 6. 27.>

표 22. 지역별 세계유산 가치유형에 따른 PR메시지의 산출유형

단위: 건(%)

구분		가치확산형	단순공지형	전체
제주	보존적 가치	47(32.4)	98(67.6)	145(100.0)
	활용적 가치	13(20.0)	52(80.0)	65(100.0)
	기타	0(0.0)	9(100.0)	9(100.0)
	소계	60(27.4)	159(72.6)	219(100.0)
태즈메이니아	보존적 가치	3(30.0)	7(70.0)	10(100.0)
	활용적 가치	3(33.3)	6(66.7)	9(100.0)
	기타	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	소계	6(31.6)	13(68.4)	19(100.0)
하와이	보존적 가치	35(26.1)	99(73.9)	134(100.0)
	활용적 가치	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	기타	0(0.0)	18(100.0)	18(100.0)
	소계	35(23.0)	117(77.0)	152(100.0)

제주: x^2=7.019, df=2, $p<0.05$

태즈메이니아: x^2=0.024, df=1, Fisher's exact test $p>0.05$

하와이: x^2=6.108, df=1, Fisher's exact test $p<0.05$

태즈메이니아의 경우, 보존적 가치는 단순공지형 7건, 가치확산형 3건으로 나타났고, 활용적 가치의 경우에는 단순공지형 6건, 가치확산형 3건이 나타났다. 보존적 가치의 가치확산형 정보는 태즈메이니아 야생지대가 세계유산으로 등재될 수 있도록 방해하지 못하게 해야 한다는 내용에 관한 것과 연방정부가 태즈메이니아 야생지대의 보존과 댐 건설 저지를 위해 법적 파워를 발휘할 것이라는 내용에 관한 것이었다. 반면, 활용적 가치의 가치확산형 정보는 그레이 주총리가 태즈메이니아 야생지대의 세계유산 등재 저지의 이유에 대한 설명과 지지를 얻기 위한 연설 등에 관한 내용이다.

> 주정부가 남서부 지역의 세계유산 등재 신청을 막기 위해 오늘 세계유산위원회에 로비를 펼친다. 오늘 캔버라에서 열린 기자클럽(National Press Club) 댐 건설 지지 연설 전날 그레이 총리는 태즈메이니아 등재에 반대하는 편지를 위원회에 썼다. 이것은 주정부가 연방정부가 등재를 위한 세 개 국립공원 지역의 등재 신청 철회를 요청한 것이 실패로 돌아간 이후의 움직임이었다. (중략) 그레이는 유산 등재 가능성에 대해 심각하게 고민하고, 오늘 연방정부가 태즈메이니아의 토지에 대한 지역의 권리를 존중하고 이 이슈에 간섭하지 못하도록 해야 한다는 내용에 대해 발표할 것이다.
>
> <The Mercury, 1982. 10. 26.>

한편, 활용적 가치의 단순공지형 정보는 연방정부가 태즈메이니아 야생지대를 보호하기 위한 어떤 활동이든 수행할 의무가 없다는 내용에 관한 것이었다. 또한 보존적 가치의 단순공지형 정보는 태즈메이니아 지역의 댐 건설을 둘러싼 연방정부와 주정부간의 갈등을 소개하는 내용이었다.

제주대학교 중앙도서관

> 연방총리와 주총리가 가까운 미래에 태즈메이니아 세 개 국립공원의 세계유산 등재 신청에 대한 회담을 개최할 것이다. 남서부 태즈메이니아에 있는 세 개의 지역을 포함한 등재 신청은 연방정부가 주정부의 등재신청 철회를 위한 시도를 허락하지 못하도록 해달라는 국제적인 압력으로 인해 이는 현재 연방정부와 주정부 간의 잠재적 논쟁 이슈이다.
>
> <The Mercury, 1982. 9. 8.>

하와이의 경우에는 보존적 가치에 있어서 단순공지형이 99건(73.9%)으로 가치확산형 35건(26.1%)보다 높게 나타났다. 이러한 결과는 <Volcano watch>[123]라는 코너를 통해 킬라우에아 화산의 활동을 수시로 제공하였기 때문이다. 이 코너를 통해 제공되는 정보들은 대부분 킬라우에아 화산에서 분출된 용암이 해발 1,100-1,600피트까지 치솟고 있고 태평양으로 유입되고 있다는 등 용암의 특성과 이동을 자세하게 설명하고 있다.

123 <Volcano Watch>는 화산활동에 대한 정보를 제공하는 주간 아티클(weekly article)이다. 하와이 화산 관측소 웹사이트에서는 화산활동에 대한 업데이트, 최근의 화산 사진과 지진활동 등에 대한 정보도 함께 제공하고 있다.

용암은 바다 쪽으로 가는 길에 공원 방문객들이 용암의 흐름을 볼 수 있는 좋은 기회를 제공하면서 하와이 화산 국립공원 쪽으로 천천히 흐르고 있다고 오늘 아침 공원 관계자가 전했다. 용암이 흐르는 길에 있는 와하우라(Waha'ula)에 있는 공원 방문자 센터는 위험하지 않다고 공원 대변인 존 에릭슨(Jon Erickson)이 발표하였다. 천천히 움직이는 용암이 건물까지 접근하는 데에는 몇 주가 소요될 것이라고 말했다.

<Hawaii Tribune-Herald, 1989. 1. 5.>

가치확산형 기사로 킬라우에아 화산이 새로운 분출을 시작하였는데, 분출 간 평균 휴식기간이 27일이고, 분출 패턴이 비슷할 경우에 그 활동이 오랫동안 지속되지 않는다는 등 과거의 화산활동과 비교하여 그 내용을 구체적으로 설명하는 기사가 있었다. 이외에 외래종 동·식물로부터 하와이 화산 국립공원의 생태계를 보호하기 위한 구체적인 활동들을 제시하는 내용들도 있었다. 대표적으로 1984년 이래 폭발이 멈춘 마우나 로아(Mauna Loa) 화산에 관한 구체적인 정보를 제공한 기사를 들 수 있다.

하와이 화산 관측소 관리자 톰 라이트(Tom Wright)는 지난주 1975년 이래 마우나 로아에서 배운 점을 바탕으로 화산은 1994년이 되기 전에 다시 폭발할 것이라고 예측했다. 세계에서 가장 활동적이었던 화산활동은 1984년에 있었던 것으로 22일 동안 우르르 울리는 소리를 냈고, 화산의 북동쪽 비탈로부터 용암을 뿜어냈다. (중략) 라이트에 따르면, 화산은 작년 말 약 50% 정도 크기가 팽창되었고, 몇 년 후 다음 폭발이 있을 것으로 보고 있다.

<Hawaii Tribune-Herald, 1987. 1. 6.>

지역별 세계유산의 가치유형에 따른 PR메시지의 산출유형은 제주와 하와이의 경우에만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

(3) 지역별 PR주체에 따른 PR메시지의 산출유형

<표 23>에서는 세계유산 PR주체에 따른 PR메시지의 산출유형을 살펴보았다. 제주에서는 정부(149건, 75.3%)와 유관기관(5건, 83.3%)의 경우, 가치확산형 정보보다 단순공지형 정보가 높게 나타났다. 반면에 관리/연구기관은 가치확산형 정보(10건, 66.7%)를 단순공지형 정보(5건, 33.3%)보다 많이 제공한 것으로 나타났다. 단순공지형 정보는 정부가 149건(75.3%)으로 가장 많았고, 그 다음으로는 유관기관 5건(83.3%), 관리/연구기관 5건(33.3%) 순으로 나타났다. 이러한 결과는 세계유산 PR메시지 대부분이 세계유산의 가치를 확산시킬 수 있는 구체적이고 풍부한 정보보다는 지방정부 등 관계기관의 계획과 활동 위주의 정보로 구성되어 있음을 보여준다. 한편, 가치확산형의 경우에는

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

정부가 49건(24.7%)으로 가장 많이 나타났으며, 그 다음으로는 관리/연구기관 10건(66.7%), 유관기관 1건(16.7%) 순으로 나타났다.

표 23. 지역별 PR주체에 따른 PR메시지의 산출유형

단위: 건(%)

구분		가치확산형	단순공지형	전체
제주	정부	49(24.7)	149(75.3)	198(100.0)
	유관기관	1(16.7)	5(83.3)	6(100.0)
	관리/연구기관	10(66.7)	5(33.3)	15(100.0)
	소계	60(27.4)	159(72.6)	219(100.0)
태즈메이니아	정부	6(33.3)	12(66.7)	6(100.0)
	유관기관	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	관리/연구기관	0(0.0)	1(100.0)	1(100.0)
	소계	6(31.6)	13(68.4)	19(100.0)
하와이	정부	1(33.3)	2(66.7)	3(100.0)
	유관기관	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	관리/연구기관	34(22.8)	115(77.2)	149(100.0)
	소계	35(23.0)	117(77.0)	152(100.0)

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주: x^2=12.675, df=2, p<0.05

태즈메이니아: x^2=0.487, df=1, Fisher's exact test p>0.05

하와이: x^2=0.183, df=1, Fisher's exact test p>0.05

태즈메이니아의 경우에는 정부의 단순공지형 정보가 12건(66.7%)으로 가치확산형 정보 6건(33.3%)보다 높게 나타났다. 관리/연구기관의 경우에는 단순공지형이 1건 나타났다. 단순공지형 정보는 1982년 10월에 세계유산 등재 신청을 계획하고 있다는 내용, 댐 건설 논의를 위한 연방정부와 주정부간 회담 일정, 주정부가 태즈메이니아 야생지대의 세계유산 등재 신청을 방해하기 위해 세계유산위원회에 로비했다는 내용 등이었다. 또한 가치확산형 정보들은 호주유산위원회가 다른 지역의 유산자원과 함께 태즈메이니아 야생지대를 세계유산 등재목록에 올렸으며, 호주인들은 태즈메이니아 야생지대의 유산 가치가 매우 높고 중요하다고 여기고 있다는 내용이 있었다. 이러한 정보들은 프랭클린 댐 건설을 둘러싸고 연방정부와 주정부간 심각한 논의가 진행되었음을 보여준다.

하와이의 경우에는 단순공지형 정보가 높게 나타났는데, 그 가운데 관리/연구기관이 115건(77.2%)으로 가장 높았고, 정부는 2건(66.7%)으로 나타났다. 반면, 가치확산형 정보는 관리/연구기관이 34건으로 나타났고, 정부는 1건으로 집계되었다. 주정부는 지역

주민들이 화산활동으로부터 피해를 입지 않도록 감시, 감독하고, 피해상황에 민첩하게 대응해야 하는 의무가 있기 때문에 하와이 화산 국립공원이나 화산 관측소 못지않게 화산활동에 민감하게 대응할 수밖에 없다. 이러한 중요성에도 불구하고 여기서 주정부가 단 3건만 집계된 것은 화산활동으로 인한 피해구제에 관한 내용은 제외했기 때문이다. 이 가운데 2건은 지역주민의 안전을 담당하는 부서가 화산활동을 주시하고 있다는 내용에 관한 것이었고, 나머지 1건은 미국에서 뛰어난 나무(outstanding trees)를 뽑는 이벤트에 하와이 화산 국립공원에서 서식하고 있는 나무를 등재시키기 위해 지역주민들의 참여를 독려하는 내용에 관한 것이었다.

세계유산 PR주체에 따른 PR메시지의 산출유형에 대한 분석결과는 제주의 경우에만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

(4) 시기별 PR메시지의 산출유형

<표 24>에서는 시기별로 PR메시지의 산출유형이 어떻게 달라졌는지 살펴보았다.

표 24. 시기별 PR메시지의 산출유형

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

단위: 건(%)

구분		가치확산형	단순공지형	전체
제주	등재전 2년	13(34.2)	25(65.8)	38(100.0)
	등재후 2년	43(26.9)	117(73.1)	160(100.0)
	최근 1년	4(19.0)	17(81.0)	21(100.0)
	소계	60(27.4)	159(72.6)	219(100.0)
태즈메이니아	등재전 2년	5(33.3)	10(66.7)	15(100.0)
	등재후 2년	1(50.0)	1(50.0)	2(100.0)
	최근 1년	0(0.0)	2(100.0)	2(100.0)
	소계	6(31.6)	13(68.4)	19(100.0)
하와이	등재전 2년	10(11.6)	76(88.4)	86(100.0)
	등재후 2년	6(22.2)	21(77.8)	27(100.0)
	최근 1년	19(48.7)	20(51.3)	39(100.0)
	소계	35(23.0)	117(77.0)	152(100.0)

제주: x^2=1.645, df=2, p>0.05

태즈메이니아: x^2=1.259, df=2, p>0.05

하와이: x^2=20.838, df=2, p<0.001

태즈메이니아의 경우, 등재전에는 단순공지형 정보가 66.7%로 가치확산형 33.3%보다 높게 나타났으며, 등재후에는 가치확산형과 단순공지형이 각각 1건씩 나타났다. 한편, 최근 1년에는 단순공지형 정보가 2건으로 집계되었다.

하와이의 경우, 전 시기에 걸쳐 단순공지형이 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 시기별로는 등재전에 88.4%로 가장 높게 나타났고, 등재후 77.8%, 최근 1년 51.3% 순으로 나타나 최근으로 올수록 그 비율이 감소하고 있는 것으로 확인되었다. 반면, 가치확산형의 경우에는 등재전 11.6%, 등재후 22.2%, 최근 1년 48.7% 순으로 나타나 최근으로 올수록 증가한 것으로 확인되었다.

시기에 따른 세계유산 PR메시지의 산출유형에 대한 분석결과는 하와이의 경우에만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

제2절 세계유산 PR에서 지역일간지의 중재기능

1. 커뮤니케이션 유형에 따른 뉴스기사의 특성

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(1) 지역별 커뮤니케이션 방향에 따른 기사건수

<표 25>에서는 지역별 세계유산 관련 뉴스기사의 커뮤니케이션 방향을 살펴보았다. 전체적으로는 세계유산 PR주체의 PR메시지인 하향적 커뮤니케이션이 56.4%로 상향적 커뮤니케이션 43.6%보다 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 PR주체들이 제공한 보도자료나 각종 정보를 주로 활용하였음을 의미한다. 또한 이해공중의 피드백을 의미하는 상향적 커뮤니케이션이 40%를 상회하고 있다는 것은 세계유산 관련 이해공중의 의견과 주장도 상대적으로 많이 반영되고 있음을 보여준다.

표 25. 지역별 커뮤니케이션 방향에 따른 기사건수

단위: 건(%)

구분	제주	태즈메이니아	하와이	전체
하향적	219(60.8)	19(19.8)	152(64.7)	390(56.4)
상향적	141(39.2)	77(80.2)	83(35.3)	301(43.6)
전체	360(100.0)	96(100.0)	235(100.0)	691(100.0)

x^2=61.763, df=2, p<0.001

지역별로 살펴보면, 하향적 커뮤니케이션은 제주와 하와이에서 높게 나타났다. 특히 하와이의 하향적 커뮤니케이션은 64.7%로 다른 지역에 비해 높게 집계되었다. 이는 하와이 화산 관측소가 주 단위로 제공하는 킬라우에아 화산 관련 모니터링 정보를 <Volcano Watch>라는 코너를 통해 지속적으로 다루었기 때문이다. 하향적 커뮤니케이션 기사의 예시를 들면 다음과 같다.

> 꽤 평온한 일요일을 보낸 후, 용암은 어제 늦은 오후에 바다 쪽으로 활동을 재개하였고, 하와이 화산 국립공원 내 Chain of Craters Road쪽으로 움직였다. 하와이 화산 관측소 대변인에 따르면, 토요일 밤에 때때로 용해된 용암이 바다에 유입하는 것을 멈추었고, 분화구에서의 분출이 비탈진 쪽으로 남아 있음에도 상황은 조용했다.
>
> <Hawaii Tribune-Herald, 1987. 4. 20.>

제주의 경우에도 하향적 커뮤니케이션이 60.8%로 집계되어 상향적 커뮤니케이션 39.2%보다 높게 나타났다. 이는 세계유산 등재가 제주를 넘어 국가이슈로 확산되면서 등재 서명 캠페인 등으로 인한 범도민적, 범국가적 인식을 확산시키고, 등재 이후에도 이와 관련된 다양한 활동을 수행했기 때문이다. 하향적 커뮤니케이션의 예시를 들면 다음과 같다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

> 제주특별자치도는 '제주 화산섬과 용암동굴' 등을 유네스코 세계자연유산에 등재하기 위해 11일부터 13일까지 마무리 예비실사를 실시하는 등 총력전을 펼치고 있다. 제주도는 또 세계자연유산 등재 염원 100만명 서명운동을 확산시킬 계획이다.
>
> <제주일보, 2006. 9. 9.>

반면에 태즈메이니아의 경우에는 상향적 커뮤니케이션이 80.2%로 나타나 다른 두 지역에 비해 세계유산 관련 공중의 피드백을 많이 반영한 것으로 나타났다. 이는 프랭클린 댐 프로젝트로 인해 연방정부와 주정부는 물론 개발주의자들과 환경주의자들 간의 갈등이 첨예하게 나타났기 때문이다. 또한 태즈메이니아의 경우에는 다른 두 지역과 달리 멜버른(Melbourne)이나 캔버라(Canberra) 등 다른 지역에서 제공한 기사도 많이 보도되었다. 상향적 커뮤니케이션의 예시를 들면 다음과 같다.

> 12월 4일 선거에서 투표용지에 "No Dams"을 쓰자는 보존주의자들의 운동을 지지하는 자유당 후보 피터 레이스(Mr Peter Reith)와 함께 태즈메이니아의 "No Dams" 논쟁은 보궐선거 캠페인 이슈로 부상하였다. (중략) 레이스의 결정은 태즈메이니아 야생지대 소사이어티의 책임자 밥 브라운(Dr Bob Brown)에 의해 환영받았다. 밥 브라운은 멜버른에서 이번 보궐선거에서 사람들이 투표용지에 "No Dams"를 쓸 것을 독려하는 캠페인을 시작하였다.
>
> <The Mercury, 1982. 11. 16.>

이는 태즈메이니아에서 개최된 광범위한 댐 건설 반대 시위에 호주 전역에서 많은 사람들이 참가했던 것이 보여주듯이 댐 건설 이슈가 호주 전국 이슈로 확장되었기 때문이다. 특히 하향적 커뮤니케이션이 19.8%에 그친 것은 태즈메이니아의 경우, 환경이 복잡하고 동태적이었기 때문에 나타난 현상이라고 판단된다. 즉, 프랭클린 댐 건설을 둘러싼 찬성측과 반대측의 격렬한 대립과 세계유산지역의 개발에 대한 갈등으로 인한 환경의 복잡성과 동태성이 주정부의 PR활동에 부정적인 영향을 미쳤기 때문이라고 해석할 수 있다. 특히 댐 건설과 관련하여 지역주민과 지역사회의 찬반 논쟁과 주정부의 찬성도 주효했을 것이라 판단된다.

이러한 결과는 제주와 하와이에서 세계유산 PR주체의 PR메시지를 더욱 중요하게 다뤘던 반면, 태즈메이니아는 지역주민이나 정당과 정치인, 환경단체 등 이해공중의 의견과 주장을 더욱 중요하게 다뤘음을 보여준다. 지역별 세계유산 관련 뉴스기사의 커뮤니케이션 방향에 대한 분석결과는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

(2) 지역별 커뮤니케이션 방향에 따른 게재지면

<표 26>에서와 같이 제주, 태즈메이니아, 하와이 모든 지역에서 기타면의 비율이 높게 나타났다. 그 가운데 태즈메이니아가 82.3%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 제주 71.7%, 하와이 53.6% 순으로 나타났다. 특히 하와이의 경우에는 1면의 비율이 46.4%로 나타나 다른 지역에 비해 비교적 높은 것으로 확인되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지역별로 살펴보면, 제주는 상향적 커뮤니케이션과 하향적 커뮤니케이션 모두 기타면이 각각 78.7%, 67.1%로 나타나 대부분 1면보다는 기타면에서 다뤄진 것으로 나타났다. 특히 하향적 커뮤니케이션의 경우에는 1면에 보도된 비율이 32.9%로 상향적 커뮤니케이션 21.3%보다 높게 나타나 1면에서는 하향적 커뮤니케이션이 더 많이 다뤄진 것으로 확인되었다.

태즈메이니아는 전체적으로 상향적 커뮤니케이션이 77건으로 하향적 커뮤니케이션 19건보다 비교적 높게 나타났다. 또한 상향적 커뮤니케이션과 하향적 커뮤니케이션 모두 기타면에서 주로 다뤄졌던 것으로 확인되었다. 특히 1면의 경우, 하향적 커뮤니케이션이 26.3%로 상향적 커뮤니케이션 15.6%보다 높게 나타나 하향적 커뮤니케이션이 비교적 높게 나타났다.

표 26. 지역별 커뮤니케이션 방향에 따른 게재지면

단위: 건(%)

구분		1면	기타면	전체
제주	하향적	72(32.9)	147(67.1)	219(100.0)
	상향적	30(21.3)	111(78.7)	141(100.0)
	소계	102(28.3)	258(71.7)	360(100.0)
태즈메이니아	하향적	5(26.3)	14(73.7)	77(100.0)
	상향적	12(15.6)	65(84.4)	75(100.0)
	소계	17(17.7)	79(82.3)	19(100.0)
하와이	하향적	56(36.8)	96(63.2)	152(100.0)
	상향적	53(63.9)	30(36.1)	83(100.0)
	소계	109(46.4)	126(53.6)	235(100.0)

제주: x^2=5.684, df=1, p<0.05

태즈메이니아: x^2=1.204, df=1, Fisher's exact test p>0.05

하와이: x^2=15.752, df=1, Fisher's exact test p<0.001

하와이는 전체적으로 하향적 커뮤니케이션이 152건으로 상향적 커뮤니케이션 83건보다 높게 나타났다. 또한 하향적 커뮤니케이션의 경우, 기타면에서 63.2%이 다뤄져 상향적 커뮤니케이션 36.1%보다 높았던 것으로 확인되었다. 그러나 1면의 경우에는 상향적 커뮤니케이션의 비율이 63.9%로 하향적 커뮤니케이션 36.8%보다 높게 나타나 1면에서는 상향적 커뮤니케이션이 더 많이 다뤄진 것으로 확인되었다.

커뮤니케이션 방향에 따른 게재지면에 대한 분석결과는 제주와 하와이의 경우에만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

(3) 지역별 커뮤니케이션 방향에 따른 기사길이

<표 27>에서는 커뮤니케이션 방향에 따른 기사길이를 파악하였다. 전체적으로는 제주와 하와이에서 500자 이하의 기사가 가장 많이 다뤄졌다. 수치는 각각 190건(52.8%), 137건(58.3%)이다. 반면에 태즈메이니아의 경우에는 500-1000자 사이의 기사가 53건(55.2%)으로 가장 많이 나타났다. 이러한 결과는 제주와 하와이에서는 주로 단신 위주의 정보를 제공한 반면, 태즈메이니아의 경우에는 비교적 구체적인 정보를 제공했기 때문이다.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

표 27. 지역별 커뮤니케이션 방향에 따른 기사길이

단위: 건(%)

구분		500자 이하	500-1000자	1000자 이상	전체
제주	하향적	133(60.7)	84(38.4)	2(0.9)	219(100.0)
	상향적	57(40.4)	61(43.3)	23(16.3)	141(100.0)
	소계	190(52.8)	145(40.3)	25(6.9)	360(100.0)
태즈메이니아	하향적	6(31.6)	13(68.4)	0(0.0)	19(100.0)
	상향적	12(15.6)	40(51.9)	25(32.5)	77(100.0)
	소계	18(18.8)	53(55.2)	25(26.0)	96(100.0)
하와이	하향적	115(75.7)	36(23.7)	1(0.7)	152(100.0)
	상향적	22(26.5)	33(39.8)	28(33.7)	83(100.0)
	소계	137(58.3)	69(29.4)	29(12.3)	235(100.0)

제주: $x^2=36.502$, df=2, $p<0.001$

태즈메이니아: $x^2=8.997$, df=2, $p<0.05$

하와이: $x^2=74.569$, df=2, $p<0.001$

제주의 경우, 상향적 커뮤니케이션은 주로 500-1000자(61건, 43.3%)로 보도되었던 반면, 하향적 커뮤니케이션은 주로 500자 이하(133건, 60.7%)로 다뤄졌던 것으로 확인되었다. 1000자 이상의 기사는 상향적 커뮤니케이션에서 23건(16.3%)이 다뤄졌던 반면, 하향적 커뮤니케이션은 2건(0.9%)에 그쳤다. 하향적 커뮤니케이션이 단신 위주로 나타난 것은 세계유산 PR주체가 제공한 PR메시지가 비교적 요약형 정보들로 채워져 있음을 의미한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

태즈메이니아의 경우, 상향적 커뮤니케이션은 주로 500-1000자(40건, 51.9%)로 다뤄졌으며, 1000자 이상도 25건(32.5%)으로 나타나 세계유산 관련 PR주체의 PR메시지보다 이해공중들의 피드백에 더 많은 분량을 할애한 것으로 나타났다. 하향적 커뮤니케이션은 500-1000자가 13건(68.4%), 500자 이하가 6건(31.6%)으로 확인되었다.

하와이의 경우에도 하향적 커뮤니케이션은 주로 500자 이하(115건, 75.7%)로 다뤄졌던 반면, 상향적 커뮤니케이션은 500-1000자 33건(39.8%), 1000자 이상 28건(33.7%)으로 다뤄졌다. 이는 하와이 화산 국립공원과 하와이 화산 관측소에서 제공한 정보들이 대부분 500자 이내였기 때문에 나타난 결과이다. 특히 킬라우에아 화산에 대한 모니터링 정보들은 대부분 500자 이내로 제공되고 있었다.

커뮤니케이션 방향에 따른 기사길이에 대한 분석결과는 제주와 태즈메이니아, 하와이 모든 지역에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

2. 상향적 커뮤니케이션의 정보원 유형

(1) 지역별 상향적 커뮤니케이션의 정보원 유형

<표 28>에서는 상향적 커뮤니케이션의 주요 정보원이 누구인지 파악하기 위해 기사에서 나오는 순서대로 3개까지 복수체크 하였다. 전체적으로는 정부가 114건(26.3%)으로 가장 많이 등장하였고, 그 다음으로는 관리/연구기관 108건(24.9%), 시민단체/일반단체 69건(15.9%), 정치입법계 43건(9.9%), 일반인 38건(8.8%) 순으로 나타났다.

표 28. 지역별 상향적 커뮤니케이션의 정보원 유형

단위: 건(%), 복수체크

구분	제주	태즈메이니아	하와이	전체
정부	49(27.8)	22(18.6)	43(30.9)	114(26.3)
유관기관	5(2.8)	1(0.8)	1(0.7)	7(1.6)
관리/연구기관	35(19.9)	2(1.7)	71(51.1)	108(24.9)
영리기업	17(9.7)	4(2.5)	5(3.6)	25(5.8)
시민단체/일반단체	23(13.1)	35(29.7)	11(7.9)	69(15.9)
정치입법계	11(6.3)	32(27.1)	0(0.0)	43(9.9)
기자/언론사	14(8.0)	0(0.0)	2(1.4)	16(3.7)
유네스코 관계기관	10(5.7)	3(2.5)	0(0.0)	13(3.0)
일반인	12(6.8)	20(16.9)	6(4.3)	38(8.8)
전체	176(100.0)	118(100.0)	139(100.0)	433(100.0)

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지역별로 살펴보면, 제주는 정부가 49건(27.8%)으로 가장 많이 등장하였고, 그 다음으로는 관리/연구기관 35건(19.9%), 시민단체/일반단체 23건(13.1%), 영리기업 17건(9.7%) 등의 순으로 나타났다. 특히 영리기업, 일반인, 유네스코 관계기관의 비율이 비교적 높은 것으로 확인되었다. 농협은 2008년 9월 제주특별자치도와 <세계자연유산 사랑카드>를 제휴하고 카드 이용액의 0.2%를 세계유산 관리 및 보존예산으로 기부하기로 결정하였다.[124] 또한 대형여행사들은 제주 세계자연유산을 중심으로 한 관광상품 개발

124 제주특별자치도와 농협은 2008년 9월 5일 <세계자연유산 사랑카드> 제휴협약을 맺고 신용카드 이용액의 0.2%를 세계자연유산 보전 및 관리를 위해 사용하기로 합의하였다. 협약기간은 3년이다. 이 협약에 따라 2008년부터 2011년까지 적립된 기금은 총 3억 2,200만원으로 집계되었다. 특히 이 카드 사용자의 89%는 도외인으로 세계자연유산 보전에 대한 국민들의 관심과 참여가 높다고 평가되면서 세수 확충뿐만 아니라 세계자연유산 보전과 홍보에도 기여하고 있다고 평가되었다. *참조: 뉴시스(2011. 3. 30), <제주 '세계자연유산 사랑카드' 9500만원 추가적립>.

에 주력하였다.

> 농협제주지역본부는 '제주화산섬과 용암동굴'의 유네스코 세계자연유산 등재를 계기로 27일부터 '세계자연유산 사랑카드'를 전국 농협조직망을 통해 전 국민을 대상으로 발급하고 있다고 밝혔다. (중략) 이 카드는 제주의 세계자연유산이 영원히 보존될 수 있도록 이용금액의 0.2%를 세계자연유산관리 기금으로 적립돼 제주자연 사랑운동 기금으로 쓰이게 된다.
> <제주일보, 2007. 8. 28.>

일반인의 경우에는 제주 세계자연유산의 가치를 확산시키기 위해 제주특별자치도나 언론사 등이 개최한 각종 체험 프로그램에 참여한 참가자들의 의견을 담은 내용들이 주를 이루었다. 유네스코 관계기관의 경우에는 세계유산 등재 전후로 세계유산 등재와 등재 이후의 관리 및 보존방안에 대하여 유네스코 관계자로부터 지속적인 조언을 받았기 때문이다.

태즈메이니아의 경우에는 시민단체/일반단체가 35건(29.7%)으로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 정치입법계 32건(27.1%), 정부 22건(18.6%), 일반인 20건(16.9%) 순으로 나타났다. 태즈메이니아에서는 특히 시민단체와 정치입법계, 일반인 정보원이 비교적 높은 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 <Tasmanian Wilderness Society>라는 환경단체가 프랭클린 댐 건설을 적극적으로 저지하면서 범국가적인 댐 건설 반대운동에 앞장섰기 때문이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

> 태즈메이니아 야생지대 소사이어티는 다음 연방선거에서 어떤 특정한 당도 지지하지 않겠다고 밝혔다. 그러나 유권자들에게 "no dams" 정책을 지지하는 정당을 지지하도록 독려하기 위한 기념적인 캠페인을 펼칠 것이다. 주말에 멜버른에서 열린 컨퍼런스에서 확정된 태즈메이니아 야생지대 소사이어티의 결정은 고든 빌로 프랭클린 댐 건설을 예방하기 위한 시도로 자유당(Liberal Party)에 반대하기 위한 적극적인 캠페인을 펼칠 것임을 의미한다.
> <The Mercury, 1983. 1. 24.>

정치입법계가 높게 나타난 것은 세계유산 등재와 관련하여 태즈메이니아 관할권을 둘러싼 연방정부와 주정부간의 법적 대립과 정당간의 의견 충돌, 그리고 2013년 태즈메이니아 야생지대 세계복합유산의 부분 확장으로 인한 벌목업자들의 로비가 이어지고, 세계유산의 유지와 철회에 대한 논란이 중요한 선거이슈로 작용했기 때문이다. 일반인의 경우에는 태즈메이니아 야생지대에서 광범위하게 이뤄졌던 댐 건설 반대 시위에 참여했던 사람들의 시위활동이나 그 이후의 법적 절차에 대한 내용들이 많이 다뤄졌다.

하와이에서는 관리/연구기관이 71건(51.1%)으로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 정부 43건(30.9%), 시민단체/일반단체 11건(7.9%) 순으로 집계되었다. 특히 관리/연구

기관의 정보원 활용이 다른 두 개 지역에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 세계유산에 대한 지속적인 모니터링이 이루어지고 있다는 점은 높이 평가할 수 있으나 킬라우에아 화산 분출로 인한 위험 때문에 나타난 결과라고 해석할 여지도 있다. 한편, 하와이의 경우에는 화산에 대한 지역주민들의 관심과 참여를 이끌어내기 위해 이름이 붙여지지 않은 분화구 지역에 이름을 붙이는 이벤트를 진행하기도 했다.

> 하와이 화산 관측소의 주간 리포트는 "이름이 붙여지지 않은 지역"에 대해서 언급하고 있다. 기자는 이것을 Vent C라고 불렀다. (중략) 본지는 Vent C라고 불리는 지역에 적절한 이름인지 무엇인지 알고 싶다. 이 비공식 설문조사에 참여하기를 원한다면, 오늘 신문 8쪽 에디토리얼 페이지를 채워서 신문사로 보내라. 이 설문조사는 컨테스트가 아니다. 결과는 분화구 이름의 최종 결정에 반영되지 않을 수도 있다. 이것은 단지 독자들의 의견을 표현할 기회를 주려는 데에 있다.
>
> <Hawaii Tribune-Herald, 1987. 1. 7.>

3. 상향적 커뮤니케이션의 투입유형

(1) 지역별 상향적 커뮤니케이션의 투입유형

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 29>에서는 상향적 커뮤니케이션의 투입유형을 살펴보았다. 전체적으로는 지지협조형이 210건(69.8%)으로 문제제기형 91건(30.2%)보다 많은 것으로 나타났다.

표 29. 지역별 상향적 커뮤니케이션의 투입유형

단위: 건(%)

구분	제주	태즈메이니아	하와이	전체
지지협조형	105(74.5)	31(40.3)	74(89.2)	210(69.8)
문제제기형	36(25.5)	46(59.7)	9(10.8)	91(30.2)
전체	141(100.0)	77(100.0)	83(100.0)	301(100.0)

x^2=48.056, df=2, p<0.001

지역별로는 제주의 경우, 지지협조형이 105건(74.5%)으로 문제제기형 36건(25.5%)보다 높게 나타났다. 이러한 결과는 제주의 세계자연유산 등재 이슈가 전 국민적 이슈였던 만큼 국민적 합의가 있었기 때문이다. 특히 다양한 기업들의 세계유산 등재를 기념하기 위한 각종 이벤트들이 이어졌다.

제주은행은 도내에 재학중인 중·고등학생을 대상으로 제주자연이 세계자연유산으로 등재된 것을 기념하고 제주자연의 소중함을 '사진'을 통해 재확인하기 위해 도내 민간기업 최초로 '제1회 아이러브 제주디카 사진 공모전'을 개최했다.

<제주일보, 2007. 9. 8.>

동시에 세계유산협약에 따라 세계유산의 보존을 중시해야 함에도 불구하고 지방정부와 제주관광공사를 중심으로 제주 세계자연유산을 연계한 생태관광 상품 개발에 주력함에 따라 이에 대한 반작용으로 나타난 문제제기형 또한 비교적 높게 나타났다. 특히 한라산 탐방객 적정 수용관리용역에 대한 문제제기와 제주사회에서 지속적으로 제기되어 왔던 한라산 케이블카 설치 논란에 대한 환경단체의 문제제기가 있었다.

제주환경운동연합은 '한라산 탐방객 적정 수용관리용역' 중간보고회와 관련 23일 논평을 내고 "사회심리적 수용력과 물리적(시설) 수용력 추정 결과를 토대로 1일 6086명을 제시했지만 잘못 해석될 가능성이 매우 높다"며 "'생태적 수용력'을 우선으로 해야 한다"고 밝혔다. (중략) 이어 "신규 탐방로 개설은 개발욕구의 표현으로 용역의 성격과는 거리가 멀다"며 "특히 김태환 도지사의 케이블카 설치에 대한 발언은 제주도정의 환경보전정책을 의심케 한다"고 주장했다.

<제주일보, 2008. 5. 23.>

제주대학교 중앙도서관

태즈메이니아의 경우에는 문제제기형이 46건(59.7%)으로 지지협조형 31건(40.3%)보다 많이 나타났다. 이는 프랭클린 댐 건설로 인한 연방정부와 주정부 간의 갈등과 환경주의자와 개발주의자 간의 갈등이 고조됨에 따라 서로의 입장을 주장하는 내용이 주로 보도되었기 때문에 나타난 결과이다. 특히 프랭클린 댐 건설은 호주 전역에 걸쳐 'No Dams' 캠페인을 촉발시켰으며,[125] 전 호주인을 대상으로 여론조사를 실시할 만큼 중요한 이슈였다.

42%의 호주인들이 태즈메이니아의 프랭클린댐 건설에 반대했다고 갤럽이 밝혔다. 31%의 사람들은 댐에 호의적이고, 27% 사람들은 확실하지 않다고 하였다. 설문조사에는 호주 전역에서 2,061명이 참여하였고, 질문은 "남서부 태즈메이니아 야생지대의 수력 발전댐 건설 계획을 찬성하는가, 반대하는가?"였다. 결과는 1981년에 실시한 결과와 비교할 때, 댐 건설을 반대가 증가한 것으로 나타났다.[126] 최근 선거에서 태즈메이니아를 제외한 모든 주 사람

125 1981년 12월 12일 태즈메이니아 주정부는 댐 건설과 관련하여 주민투표(Power Referendum 1981)를 실시하였다. 그러나 기표용지에는 댐 건설에 있어 원안(Gordon below Franklin)을 찬성하는지 아니면 대안(Gordon above Olga)을 찬성하는지에 대한 항목만 있었다. 그 결과, 47%가 원안을, 8%가 대안을 지지하는 것으로 나타났다. 한편, 댐 건설을 반대하는 사람들은 기표용지에 'No Dams'라고 적었으며, 이 비율은 33%로 집계되었다. *참조: 손재호(2011. 5. 27).

126 1981년과 1982년에 실시된 여론조사는 동일한 질문으로 이뤄졌다. 1981년 설문조사 결과, 댐 건설 찬성 42%, 반대 38%, 모름 20%로 집계되었으며, 1982년 설문조사 결과에서는 댐 건설 찬성 31%, 반대 42%, 모름 27%로 나타났다.

들은 댐 건설을 반대했다. 그러나 태즈메이니아에서는 69%의 사람들이 댐 건설을 찬성했고, 27%의 사람들만 반대했다.

<The Mercury, 1982. 12. 18.>

태즈메이니아 야생지대 소사이어티는 세계유산뷰로에 남서부 태즈메이니아를 위험에 처한 유산목록에 올려줄 것을 건의하였다. (중략) 이 단체는 댐 건설이 태즈메이니아 지역의 세계유산지위를 박탈당하는 대참사가 될 수 있고, 이럴 경우, 이것은 호주의 수치라고 강조하였다. 어떤 국가도 1972년 유네스코에 의해 세계유산 컨벤션이 확립된 이후 등재가 취소되지 않았다.

<The Mercury, 1982. 1. 6.>

한편, 하와이에서는 지지협조형이 89.2%로 압도적으로 높게 나타났고, 문제제기형은 10.8%로 확인되었다. 이는 하와이 화산 국립공원이 1916년에 미국의 국립공원으로 지정된 만큼 공원 관리와 보존에 대한 엄격한 관리가 이루어지고 있기 때문에 나타난 결과라고 할 수 있다.[127] 앤더슨(Anderson, 1997)은 사람들의 선지식(pre-knowledge)과 직접적인 경험이 환경과 자연을 이해하는 데에 중요한 역할을 한다고 보았다. 특히 1970년대 이후 미국에서 환경교육과 자연보존 활동이 강화되어 왔다(Wilson, 1992)는 점을 감안한다면, 사회 내에 광범위하게 확산된 환경과 자연에 대한 인식이 미디어 보도뿐만 아니라 수용자들의 인식과 반응에도 영향을 미쳤을 것이라고 판단된다.

지역별 상향적 커뮤니케이션의 투입유형에 대한 분석결과는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

(2) 지역별 세계유산의 가치유형에 따른 투입유형

<표 30>에서는 세계유산의 가치에 따른 이해공중의 투입유형을 살펴보았다. 제주지역에서는 보존적 가치에 대한 지지협조형 피드백이 90건(75.0%)으로 활용적 가치에 대한 지지협조형 피드백 15건(71.4%)보다 높게 나타났다. 이러한 결과는 이해공중들이 세계유산의 보존적 가치 못지않게 활용적 가치도 중시하고 있음을 보여준다. 한편, 세계유산의 보존적 가치에 대한 문제제기형 피드백은 30건(25.0%)으로 나타났다. 문제제기형 피드백은 대부분 세계유산 관리정책이 미흡하다는 지적과 유산자원의 훼손에 따른

127 미국의 국립공원제도는 '공공의 이용을 보장하는 국립공원'이라는 개념으로 1872년에 제정되었다. 당시 미국은 개인의 능력에 따라 땅을 소유할 수 있었음에도 불구하고 '국립공원' 제도를 만들었다는 것에 대하여 미국인들은 역사상 그들이 생각해낸 아이디어 가운데 가장 훌륭한 것이라고 여기며 이에 대한 자부심이 대단하다. 1872년 옐로스톤 국립공원이 세계 최초로 국립공원으로 지정되었다. 국립공원은 기본적으로 '인공의 절대배제'를 강조하기 때문에 한국에서와 같이 케이블카 논란이 없으며, 이에 따라 생태계와 경관은 보존대상에 속한다. "손상되지 않은 자연/문화자원의 보존"은 미국 국립공원의 기본 책무이다. *참조: National Park Service 홈페이지.

엄격한 관리 필요, 한라산 탐방객 적정관리에 대한 요구와 다양한 학술조사 필요 등 세계자연유산의 효과적인 관리와 보존을 위한 문제제기가 주를 이루었다. 이밖에도 세계유산자원의 과도한 관광자원화로 인한 폐해에 대한 문제의식이 부재하다는 비판 기사들이 있었다. 활용적 가치에 대한 문제제기형 피드백은 6건(28.6%)으로 확인되었으며, 여기에는 세계자연유산이 관광객을 끌어들이는 데에는 좋은 유인책이 될 수 있으나 이를 위해서는 무엇보다도 세계유산의 보존과 훼손 방지가 필요하다는 내용, 제주 세계자연유산 등재를 널리 알려 국제 관광객을 끌어들이기 위해 항공기를 통한 기내방송 등 보다 적극적인 PR활동을 펼쳐야 한다는 내용이 주를 이루었다.

표 30. 지역별 세계유산의 가치유형에 따른 투입유형

단위: 건(%)

구분		지지협조형	문제제기형	전체
제주	보존적 가치	90(75.0)	30(25.0)	120(100.0)
	활용적 가치	15(71.4)	6(28.6)	21(100.0)
	소계	105(74.5)	36(25.5)	141(100.0)
태즈메이니아	보존적 가치	28(46.7)	32(53.3)	60(100.0)
	활용적 가치	3(17.6)	14(82.4)	17(100.0)
	소계	31(40.3)	46(59.7)	77(100.0)
하와이	보존적 가치	65(87.8)	9(12.2)	74(100.0)
	활용적 가치	9(100.0)	0(0.0)	9(100.0)
	소계	74(89.2)	9(10.8)	83(100.0)

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주: x^2=0.120, df=1, p>0.05

태즈메이니아: x^2=4.638, df=1, Fisher's exact test p<0.05

하와이: x^2=1.228, df=1, Fisher's exact test p>0.05

태즈메이니아의 경우에는 제주와 하와이와는 달리 문제제기형 피드백의 대부분이 상대진영의 논리에 대한 비판이었다. 보존적 가치에 대한 지지협조형 피드백은 28건(46.7%)으로 나타났으며, 이와 함께 문제제기형 피드백도 32건(53.3%)으로 나타났다. 보존적 가치에 대한 문제제기형 피드백은 대부분 댐 건설이 에너지 부족 문제와 일자리 부족 문제를 해결할 수 없다는 내용과 주정부에게 댐 건설을 중지해 줄 것을 요청하는 내용 등이 있었다. 한편, 활용적 가치에 대한 지지협조형은 3건(17.6%)에 그친 반면, 문제제기형 피드백은 14건(82.4%)에 달했던 것으로 나타났다. 문제제기형 피드백은 대부분 주정부의 동의를 구하지 않은 세계유산 등재 신청이 잘못되었다는 지적, 이에 대해 법적으로 대응하겠다는 내용, 주정부가 연방정부에게 태즈메이니아 유산지역에 관

여하지 말 것을 요구하는 내용 등에 관한 것이었다.

하와이의 경우에는 보존적 가치에 대한 지지협조형 피드백이 65건(87.8%)으로 매우 높게 나타났다. 특이한 점은 다른 지역과 달리 세계유산의 활용에 대한 문제제기가 아니라 세계유산지역 내 문제들에 대한 문제제기형 피드백이 9건(12.2%)에 달했다는 것이다. 예를 들어 킬라우에아 화산 인근 지역에 집을 사려는 사람들은 해당 지역의 위험성에 대한 정보를 알아야 할 필요가 있으며, 건물 계획 공무원(building and planning officials)들과 공인중개사들은 이러한 지역의 위험성을 공중에게 알려야 한다는 내용, 하와이 화산 관측소 소속 과학자들과 주정부 소속 공무원들이 하와이 화산 국립공원 방문객들에게 용암의 위험성에 대해 경고하고 있음에도 불구하고 이를 지키지 않는 사람들이 많아지자 관광 가이드에게 자격증을 발행하여 이를 통제해야 한다는 내용도 있었다. 이외에도 국립공원 인근에 설립 예정인 우주공항이 빛이나 가스, 매연 등을 뿜어낼 경우 이것이 국립공원에 악영향을 미쳐 결과적으로 국립공원의 질적 하락을 유도할 수 있다는 지적 등이 있었다.

한편, 활용적 가치에 대한 지지협조형 피드백은 대부분 용암 분출이 빼어난 장관을 연출하고 있다는 내용, 국립공원 방문객들이 약 100억 달러를 지출하였고, 관광수입으로 1,177개의 일자리를 창출했다는 내용 등이었다. 이외에도 비영리단체인 FHVNP(Friends of Hawaii Volcanoes National Park)가 과학자 동반 트레일(trail) 프로그램을 운영하고 참가자를 모집한다는 등에 대한 내용이 있었다.

세계유산의 가치유형에 따른 투입유형을 분석한 결과, 태즈메이니아에서만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제6장 결론

제1절 분석결과의 요약

2007년 '제주화산섬과 용암동굴'은 한국 최초로 유네스코 세계자연유산에 등재되었다. 제주특별자치도는 2006년 9월을 '세계자연유산 등재염원 범국민 참여분위기 확산의 달'로 지정하여 도민역량을 결집시키고, 100만명 서명운동을 추진하는 등 제주가 세계자연유산에 선정되기까지 각계각층의 노력이 이어졌다. 제주지역 언론들은 2001년부터 6년에 걸친 노력 끝에 등재 쾌거를 이루어냈다며 대서특필했다. 뿐만 아니라 세계자연유산 등재로 관광수입이 급증한 베트남 하롱베이 사례와 비교하면서 우리도 향후 이러한 경제적 효과를 누릴 수 있다고 보도했다. 이러한 현상은 비단 베트남에서만 나타나는 것이 아니다. 관광 패러다임의 변화와 함께 오늘날 세계유산지역이 '반드시 가 보아야 할 명소'로 여겨지면서 세계유산지역은 핫 아이템으로 부상하고 있다. 이에 따라 세계유산지역들은 세계유산을 자연과 전통을 느끼고 경험하는 체험관광으로 발전시켜 새로운 관광수요를 창출하고 있으며, 세계유산 등재를 위한 경쟁도 치열해지고 있다.

세계유산 등재사업은 세계유산의 가치를 보존하고 이를 후대에 전승하는 데에 궁극적인 목적이 있기 때문에 일반적인 관광과는 그 성격이 다르다. 또한 세계유산 등재사업의 목적과 취지를 간과한 채 관광산업에만 치중할 경우, 세계유산은 빠르게 훼손되어 그 가치를 상실할 뿐만 아니라 관광자원으로서의 가치도 잃어버리게 된다. 결국 세계유산의 가치를 유지하면서 관광산업으로서의 효용성을 증대시키기 위해서는 무엇보다도 세계유산에 대한 정확한 인식이 전제되어야 한다는 데에 합의점이 모아진다. 그러나 세계유산에 대한 정확한 인식의 형성을 강조하고 있음에도 불구하고 세계유산에 대한 인식이 어디에서부터 어떻게 형성되고 있는지에 대한 연구는 거의 없는 실정이다.

이러한 논의를 바탕으로 본 연구에서는 세계유산에 대한 공중의 인식의 바탕이 되는 언론보도를 중심으로 세계유산과 관련하여 누가 어떤 정보들을 어떻게 알리고 있는지 살펴보고자 하였다. 또한 세계유산 PR에서 지역일간지가 중재기능을 잘 수행했는지에 주목하였다. 보다 타당도 높은 연구를 위해 본 연구에서는 제주도와 지리적, 정치적, 산업적 측면에서 유사한 조건을 가지고 있는 호주의 태즈메이니아, 미국의 하와이 사례를 한국의 제주와 비교 분석하였다.

제주대학교 중앙도서관

1. 세계유산 PR메시지 분석결과

첫째, 지역별로 세계유산의 어떤 가치를 중점적으로 알리고 있는지 파악한 결과, 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 3개 지역 모두 보존적 가치를 중점적으로 알리고 있는 것으로 확인되었다. 제주의 경우에는 보존적 가치가 145건(66.2%)으로 활용적 가치 65건(29.7%)보다 높게 나타났고, 하와이는 보존적 가치가 134건(88.2%)으로 압도적으로 높게 나타났으며, 활용적 가치는 단 한건도 집계되지 않았다. 태즈메이니아의 경우에는 보존적 가치 10건(52.6%), 활용적 가치 9건(47.4%)으로 집계되어 유사하게 나타났다.

둘째, 시기별로 세계유산의 어떤 가치유형을 중점적으로 PR하고 있는지 살펴본 결과, 제주와 하와이에서만 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

제주의 경우에는 전 시기에 걸쳐 보존적 가치가 높게 나타났으나 최근으로 올수록 그 비율이 감소한 것으로 나타났다. 반면에 활용적 가치는 최근으로 올수록 그 비율이 증가한 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 최근으로 올수록 세계유산의 보존적 가치보다 활용적 가치에 더 많은 비중을 두고 있음을 보여준다. 태즈메이니아의 경우에는 보존적 가치와 활용적 가치가 비슷하게 나타났다. 이는 당시 프랭클린 댐 건설에 대한 연방정부의 반대와 주정부의 찬성이 첨예하게 대립되어 나타난 결과라고 할 수 있다. 하와이의 경우, 활용적 가치는 나타나지 않은 가운데 전 시기에서 보존적 가치가 우세한 것으로 확인되었다. 주목할 점은 세계유산의 가치 확산을 위한 직/간접 프로그램이 최근에 처음 등장했다는 것이다. 이는 최근 들어 지역주민들을 대상으로 화산 관련 정보를 제공하거나 지역의 학생들을 대상으로 레인저 체험활동을 실시하는 등 다양한 프로그램을 진행하고 있기 때문인 것으로 파악되었다.

셋째, 지역별 세계유산 PR주체를 분석한 결과, 전체적으로는 중앙/지방정부와 세계유산 관리/연구기관이 높게 나타났고, 유관기관은 6건에 그친 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 중앙/지방정부가 높게 나타난 것은 세계유산이 소재하고 있는 해당 지역에 대한 관할권을 갖고 있기 때문이다. 즉, 세계유산 관련 정책의 입안과 결정의 주체가 바로 중앙/지방정부라는 것이다. 또한 세계유산협약에서 강조하는 바와 같이 유산자원의 보존과 관리가 우선시되어야 하는 만큼 그 주체인 세계유산 관리/연구기관도 비교적 높게 나타났다.

지역별로는 제주의 경우, 정부가 90.4%로 가장 높게 나타났고, 관리/연구기관 6.8%, 유관기관 2.7% 순으로 집계되었다. 태즈메이니아의 경우에는 정부가 18건으로 비교적 높게 나타났고, 관리/연구기관이 1건으로 확인되었으나, 유관기관은 단 한건도 나타나지 않았다. 하와이의 경우에는 관리/연구기관이 98.0%로 압도적으로 높게 나타났다. 이

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

러한 결과는 지역별로 세계유산 PR의 주요주체가 누구인지를 보여준다. 제주지역의 경우에는 지방정부를 중심으로 세계유산 PR이 이루어지고 있는 반면에 하와이는 관리/연구기관 중심으로 PR활동이 이루어지고 있는 것으로 확인되었다. 반면, 태즈메이니아의 경우에는 연방정부와 주정부가 세계유산지역의 댐 건설에 대한 찬반 논쟁을 벌임으로써 갈등 양상을 보였던 것으로 확인되었다.

넷째, 세계유산 PR주체들이 세계유산의 어떤 가치를 중점적으로 알리고 있는지 살펴본 결과, 어느 지역에서도 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았다. 제주의 경우에는 정부, 관리/연구기관이 세계유산의 보존적 가치를 중점적으로 다루었던 반면, 유관기관은 활용적 가치가 보존적 가치보다 다소 높게 나타났다. 또한 정부의 경우에는 보존적 가치 못지않게 활용적 가치에도 주력한 것으로 나타났다. 태즈메이니아의 경우, 연방정부는 보존적 가치를, 주정부는 활용적 가치를 중점적으로 다루고 있는 것으로 나타났다. 하와이의 경우에는 정부와 관리/연구기관이 보존적 가치를 중시하고 있는 것으로 나타난 반면, 유관기관은 단 한건도 나타나지 않았다.

다섯째, 지역별로 세계유산 PR메시지의 산출유형을 살펴본 결과, 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 전체적으로 단순공지형이 74.1%로 높게 나타났으며, 가치확산형은 25.9%로 나타났다. 이러한 결과는 세계유산 PR메시지가 대부분 단순공지형으로 다뤄졌음을 보여준다. 이는 세계유산에 대한 단편적인 정보들만 제공되었을 뿐 세계유산의 가치를 확산시키고 인식의 폭을 넓혀줄 수 있는 구체적인 정보 제공은 미흡했음을 의미한다. 지역별로는 제주와 하와이의 경우, 단순공지형이 72.0% 이상 나타난 반면, 태즈메이니아의 경우에는 68.4%로 나타났다. 반면에 태즈메이니아의 경우에는 가치확산형 정보가 다른 지역에 비해 다소 높은 것으로 나타났다.

여섯째, 세계유산의 가치유형에 따라 PR메시지의 산출유형이 어떻게 달라졌는지 살펴본 결과, 제주와 하와이에서만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 제주와 태즈메이니아, 하와이에서는 보존적 가치의 단순공지형이 각각 67.6%, 70.0%, 73.9%로 가장 높게 나타났다. 이러한 결과는 제주의 경우, 세계유산의 보존과 보호를 위한 상세한 정보 제공보다는 세계유산 등재를 기념하기 위한 각종 프로그램에 대한 단편적인 정보가 주를 이루었기 때문이다. 태즈메이니아의 경우에는 호주유산위원회가 태즈메이니아 야생지대의 세계유산 등재 절차에 대한 정보를 제공하고, 프랭클린 댐 건설 논의를 위한 연방정부와 주정부간의 회담 일정에 대한 소개 등에 대한 내용이 많았기 때문이다. 또한 하와이의 경우에는 <Volcano Watch>라는 코너를 통해 킬라우에아 화산의 모니터링 정보를 정기적으로 제공했기 때문이다.

일곱째, 세계유산 PR주체에 따른 PR메시지의 산출유형은 제주에서만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 제주에서는 정부와 유관기관의 경우, 단순공지형

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

정보를 집중적으로 제공한 것으로 나타났으며, 관리/연구기관은 가치확산형 정보를 비교적 많이 제공했던 것으로 나타났다. 이러한 결과는 세계유산 PR메시지가 대부분 세계유산 관계기관의 활동과 계획에 대한 단순정보 위주로 제공되었음을 보여준다. 태즈메이니아의 경우에는 정부의 단순공지형 정보와 가치확산형 정보가 비슷하게 나타났고, 관리/연구기관의 경우 단순공지형 정보가 1건 등장했다. 하와이의 경우에는 관리/연구기관의 단순공지형(77.2%) 정보가 높게 나타난 가운데 가치확산형도 22.8%로 나타났다. 이처럼 세계유산 PR메시지는 대부분 단순히 정보를 제공하는 단순공지형에 치중하고 있는 것으로 나타났다. 이는 결과적으로 세계유산의 가치를 제대로 전달하지 못하고, 이로 인해 수용자가 세계유산의 가치와 목적에 대해 정확히 알지 못하게 하는 결과를 초래한다.

여덟째, 시기에 따른 PR메시지의 산출유형은 하와이에서만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 제주의 경우, 모든 시기에서 단순공지형 기사가 우세하게 나타난 가운데, 가치확산형 정보는 최근으로 올수록 감소하는 경향을 보였으나, 단순공지형 기사는 최근으로 올수록 증가하는 경향을 보였다. 이러한 결과는 수용자가 세계유산 등재제도의 취지와 목적에 대한 정확한 이해 없이 PR주체의 추진방향을 무비판적으로 수용할 가능성이 있다는 우려를 낳는다. 태즈메이니아의 경우에는 등재전에 단순공지형 정보가 비교적 높게 나타났고, 등재후에는 가치확산형과 단순공지형 정보가 각각 1건씩 나타났으며, 최근 1년에는 단순공지형만 2건 나타났다. 하와이의 경우에는 전 시기에 걸쳐 단순공지형 정보가 우세하게 나타나고 있지만, 최근으로 올수록 가치확산형 정보는 증가한 반면, 단순공지형 기사는 감소한 것으로 확인되었다.

2. 세계유산 PR에서 지역일간지의 중재기능 분석결과

첫째, 지역별 세계유산 뉴스기사의 커뮤니케이션 방향은 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 전체적으로는 하향적 커뮤니케이션이 56.4%로 나타나 상향적 커뮤니케이션 43.6%보다 비교적 높게 나타났다. 이는 세계유산 PR에서 PR주체의 PR메시지를 중요하게 다뤘을 뿐만 아니라 이해공중의 피드백도 비교적 잘 반영했다고 해석할 수 있다. 지역별로는 제주와 하와이의 경우, 하향적 커뮤니케이션의 비율이 60% 이상을 상회하며 높게 나타났다. 이러한 결과는 제주와 하와이의 경우, PR주체의 보도자료에 대한 의존률이 상대적으로 높았음을 의미한다. 즉, 세계유산 PR주체가 적극적으로 PR메시지를 제공했고 이러한 정보들이 퍼블리시티된 비율이 높았다는 것이다. 제주의 경우에는 세계유산 등재가 제주를 넘은 전국이슈였기 때문에 나타난 결과라고 판단된다. 또한 하와이의 경우에는 하와이 관측 연구소가 지속적으로 모니터링 정보를 제공

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

했기 때문이다. 반면, 태즈메이니아의 경우에는 상향적 커뮤니케이션이 압도적으로 높게 나타나 PR주체의 PR메시지보다 이해공중의 의견을 더 많이 반영한 것으로 나타났다. 이는 세계유산지역의 댐 건설로 인한 지역사회의 갈등이 심각했던 만큼 PR주체 특히 지방정부의 개발 중심 정책을 설득시키기가 쉽지 않았을 것이라고 판단된다. 또한 다른 두 지역과는 달리 멜버른이나 캔버라 등 다른 지역에서 제공한 기사도 많이 보도되었는데, 이는 태즈메이니아의 세계유산지역에 대한 갈등이 주를 넘어 본토까지 확산되었기 때문이다.

둘째, 커뮤니케이션 유형에 따른 게재지면을 살펴본 결과, 제주와 하와이의 경우에만 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 제주의 경우에는 상향적 커뮤니케이션과 하향적 커뮤니케이션 모두에서 기타면이 각각 78.7%, 67.1%로 나타나 대부분 1면보다는 기타면에서 다뤄진 것으로 확인되었다. 그러나 1면에서는 상향적 커뮤니케이션(21.3%)보다 하향적 커뮤니케이션(32.9%)이 더 많이 다뤄진 것으로 나타났다. 태즈메이니아의 경우에도 상향적 커뮤니케이션과 하향적 커뮤니케이션 모두 기타면에서 주로 다뤄졌으며, 1면에서는 하향적 커뮤니케이션의 비율이 다소 높게 나타났다. 하와이의 경우, 하향적 커뮤니케이션은 기타면에, 상향적 커뮤니케이션은 1면에 주로 보도되었던 것으로 확인되었다.

셋째, 커뮤니케이션 방향에 따른 기사길이는 제주와 태즈메이니아, 하와이 모든 지역에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 제주와 하와이에서는 500자 이하의 기사가 가장 많이 다뤄진 반면, 태즈메이니아에서는 500-1000자 사이의 기사가 가장 많이 다뤄졌다. 이러한 결과는 제주와 하와이의 경우에는 단신 위주의 기사를 제공한 반면, 태즈메이니아에서는 비교적 구체적인 정보를 제공했다고 해석할 수 있다. 지역별로 제주의 상향적 커뮤니케이션은 주로 500-1000자로 보도된 반면, 하향적 커뮤니케이션은 주로 500자 이하로 다뤄졌다. 태즈메이니아에서는 상향적 커뮤니케이션이 주로 500-1000자, 1000자 이상으로 다뤄졌다. 하와이의 하향적 커뮤니케이션은 주로 500자 이하로 다뤄졌고, 상향적 커뮤니케이션은 500-1000자, 1000자 이상으로 다뤄졌다.

넷째, 상향적 커뮤니케이션의 정보원 유형은 전체적으로 정부가 가장 많이 집계되었고, 관리/연구기관, 시민단체/일반단체, 정치입법계, 일반인 순으로 나타났다. 지역별로는 제주의 경우, 정부가 가장 많이 등장했고, 그 다음으로 관리/연구기관, 시민단체/일반단체, 영리기업 순으로 나타났다. 태즈메이니아의 경우에는 시민단체/일반단체가 가장 많이 등장했고, 그 다음으로 정치입법계, 정부, 일반인 순으로 확인되었다. 하와이는 관리/연구기관이 대부분이었고, 그 다음으로 정부, 시민단체/일반단체 순으로 집계되었다.

다섯째, 상향적 커뮤니케이션의 투입유형은 전반적으로 지지협조형이 문제제기형보다

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 제주의 경우에는 세계유산의 보존적 가치에 대한 지지협조형이 문제제기형보다 높게 나타났다. 이는 세계유산 등재가 전국적인 이슈였던 만큼 국민적 합의가 있었기 때문이라고 판단된다. 반면에 태즈메이니아의 경우에는 댐 건설과 세계유산 확장 철회로 인한 갈등으로 문제제기형이 지지협조형보다 높게 나타났다. 특히 태즈메이니아의 경우에는 전 호주인을 대상으로 여론조사를 실시할 만큼 댐 건설은 주를 넘어 본토에서도 중요한 이슈였던 만큼 문제제기형이 높게 나타났던 것으로 판단된다. 하와이의 경우에는 국립공원의 성격상 지지협조형이 89.2%로 압도적으로 높게 나타났다. 이는 미국 국립공원의 경우, 100년이 넘는 역사를 자랑하는 만큼 공원의 보존과 관리가 엄격하기 때문에 나타난 결과라고 할 수 있다.

여섯째, 지역별로 세계유산의 가치에 대한 투입유형을 살펴본 결과, 태즈메이니아의 경우에만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 제주의 경우에는 보존적 가치에 대한 지지협조형 피드백 못지않게 활용적 가치에 대한 지지협조형 피드백도 높게 나타났다. 이러한 결과는 이해공중들이 세계유산의 보존적 가치와 동시에 활용적 가치 또한 중요하게 여기고 있음을 보여준다. 태즈메이니아의 경우에는 보존적 가치를 중시하면서도 활용적 가치로 인해 파생되는 이점으로 인해 갈등이 내재하고 있는 것으로 나타났다. 태즈메이니아의 문제제기형 피드백의 대부분은 상대진영의 논리를 비판하는 것으로, 주로 프랭클린 댐 건설과 세계유산 지위 철회 찬반에 관한 내용이었다. 하와이의 경우에는 보존적 가치에 대한 지지협조형 피드백이 87.8%로 매우 높게 나타났고, 문제제기형 피드백은 9건으로 나타나 보존적 가치를 절대시하고 있는 것으로 확인되었다. 문제제기형 피드백은 세계유산지역 내에서 발생하고 있는 문제들에 관한 지적이 주를 이루었다. 활용적 가치에 대한 지지협조형 피드백은 국립공원 방문객들의 지출로 인한 수입이 일자리 창출에 도움이 되었다는 내용 등이었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제2절 결론 및 함의

본 연구는 제주 세계자연유산의 PR실태를 태즈메이니아, 하와이 사례와 비교 분석함으로써 세계유산 PR의 목적이 무엇이었는지 파악하고, 그 과정에서 지역일간지가 중재기능을 잘 수행했는지 살펴보는 데에 목적이 있다. 연구결과를 바탕으로 체계이론의 관점에서 지역별 PR체계의 특성과 이해공중의 특성, 이러한 결과를 종합적으로 파악한 지역별 PR유형을 설명하면 <표 31>과 같다.

표 31. 지역별 세계유산 PR특성과 지역일간지의 중재기능

구분	제주	태즈메이니아	하와이
세계유산 PR주체유형	지방정부 중심 관계기관 공조형	연방정부-주정부 갈등형	관리/연구기관 중심형
세계유산의 가치유형	위축형 보존 기반 활용 확산형	보존-활용 갈등형	절대 보존 중심형
PR메시지 산출유형	관계기관 중심 단순공지형	연방/주정부 중심 단순공지형	관리/연구기관 중심 단순공지형
공중의 유형	다양한 공중 참여형	갈등적 공중 참여형	보존적 공중 참여형
공중의 투입유형	보존과 활용 지지협조형	보존 우세 갈등적 문제제기형	보존 중심 지지협조형
지역일간지의 중재기능	PR주체의 단순정보 산출중심형	공중의 구체정보 투입중심형	PR주체의 단순정보 산출중심형
PR유형	개발동원형	갈등중재형	가치유지형

첫째, 지역별 세계유산 PR주체 유형은 제주의 경우, '지방정부 중심 관계기관 공조형'이라고 할 수 있다. 제주에서는 세계자연유산 등재 추진이 제주지역의 핵심 정책의 제였던 만큼 세계유산 PR은 지방정부를 중심으로 한 관리/연구기관과 유관기관의 협조를 통해 수행되었다. 반면에 하와이는 '관리/연구기관 중심형'이라고 할 수 있다. 하와이에서는 관리/연구기관인 하와이 화산 국립공원과 하와이 화산 관측소의 비율이 압도적으로 높게 나타났고, 주정부는 거의 나타나지 않았다. 태즈메이니아는 '연방정부-주정부 갈등형'이라고 할 수 있다. 태즈메이니아 지역은 프랭클린 댐 건설과 세계유산 등재 철회에 대한 갈등이 있었다. 특히 댐 건설을 지지하는 주정부와 댐 건설을 반대하는 연방정부간 합의가 이루어지지 않아 오랫동안 논쟁이 이어져 왔다. 태즈메이니아에서 세계유산의 가치를 알리는데 주력했던 집단은 오히려 <태즈메이니아 야생지대 소사이어티>와 같은 환경단체였다. 실제 호주 전역에서 일어난 댐 건설 반대 대규모 시위와 세계유산의 가치 확산에는 환경보존주의자들의 지대한 기여가 있었다. 프랭클린 댐 건설을 둘러싼 논쟁은 세계 최초로 녹색당을 창당하게 된 배경으로 작용하였다.

둘째, 3개 지역 모두 세계유산의 보존적 가치를 중점적으로 다뤘던 것으로 나타났다. 그러나 시기별 추이를 파악한 결과, 지역별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 제주의 경우에는 '위축형 보존 기반 활용 확산형'이라고 할 수 있다. 제주는 최근으로 올수록 활용적 가치는 증가한 반면, 보존적 가치는 감소한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 최근으로 올수록 세계유산 등재의 취지와 목적이 점차 사라지고 있음을 보여준다. 한편, 태즈메이니아의 경우에는 실제 프랭클린 댐 건설을 둘러싸고 첨예한 갈등이 있었던 만큼

‘보존-활용 갈등형’이라고 할 수 있다. 태즈메이니아에서는 유산의 보존적 가치와 활용적 가치가 동일하게 나타났다. 하와이의 경우에는 ‘절대 보존 중심형’이라고 할 수 있다. 하와이는 유산보호/관리 중심의 보존적 가치만 중점적으로 알리고 있는 것으로 나타났다. 세계유산의 보존적 가치는 전 시기에 걸쳐 강조되었던 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 하와이의 경우에만 세계유산 등재사업의 목적과 취지를 제대로 이해하고 실행하였음을 보여준다.

셋째, PR메시지의 산출유형은 제주의 경우, ‘관계기관 중심 단순공지형’이라고 할 수 있다. 정부와 유관기관의 PR메시지는 대부분 단순공지형으로 나타났고, 관리/연구기관의 경우에만 가치확산형이 비교적 우세한 것으로 나타났다. 하와이의 경우에는 ‘관리/연구기관 중심 단순공지형’이라고 할 수 있다. 관리/연구기관 이외에 연방/주정부는 거의 나타나지 않았고, 유관기관은 단 한건도 나타나지 않았기 때문이다. 또한 PR메시지도 단순공지형 중심으로 나타났다. 태즈메이니아는 ‘정부 중심 단순공지형’이라고 할 수 있다. 연방정부와 주정부의 입장을 단순 전달하는 내용이 상대적으로 많았기 때문이다.

넷째, 공중의 유형은 제주의 경우에는 ‘다양한 공중 참여형’이라고 할 수 있다. 제주에서는 PR주체뿐만 아니라 영리기업, 시민단체/일반단체, 일반인 등 다양한 이해공중이 골고루 등장하였다. 태즈메이니아의 경우에는 ‘갈등적 공중 참여형’이라고 할 수 있다. 태즈메이니아에서는 대부분 환경단체와 정당, 정치인 등이 많이 등장하였는데, 이들은 댐 건설 혹은 세계유산 확장 철회에 대한 찬성과 반대의 입장이 분명한 공중들이었다. 하와이의 경우에는 ‘보존적 공중 참여형’이라고 할 수 있다. 하와이의 공중들은 대부분 보존적 가치를 중시하는 공중들로 확인되었다.

다섯째, 공중의 피드백인 투입유형은 제주의 경우, ‘보존과 활용 지지협조형’이라고 할 수 있다. 제주에서는 보존에 대한 지지협조형과 활용에 대한 지지협조형이 모두 높게 나타났다. 태즈메이니아의 경우에는 ‘보존 우세 갈등적 문제제기형’이라고 할 수 있다. 태즈메이니아에서는 보존적 가치를 중시하고 있지만 이로 인한 갈등이 심화됨에 따라 반대 진영에 대한 문제제기가 높게 나타났기 때문이다. 하와이의 경우에는 ‘보존 중심 지지협조형’이라고 할 수 있다. 하와이에서는 세계유산의 보존을 위한 지지협조가 우세한 것으로 확인되었다.

여섯째, 세계유산 PR에서 지역일간지의 중재기능은 태즈메이니아가 가장 잘 수행했다고 평가할 수 있다. 제주의 경우에는 ‘PR주체의 단순정보 산출중심형’이라고 할 수 있다. 제주의 경우에는 하향적 커뮤니케이션이 우세한 것으로 나타났으나 대부분 500자 이내의 정보를 포함하고 있었으며, 주로 기타면에 보도되었다. 태즈메이니아의 경우에는 ‘공중의 구체정보 투입중심형’이라고 할 수 있다. 태즈메이니아에서는 상향적 커뮤니케이션이 우세한 것으로 나타났고, 대부분 500-1000자 이상의 정보를 포함하고 있으

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

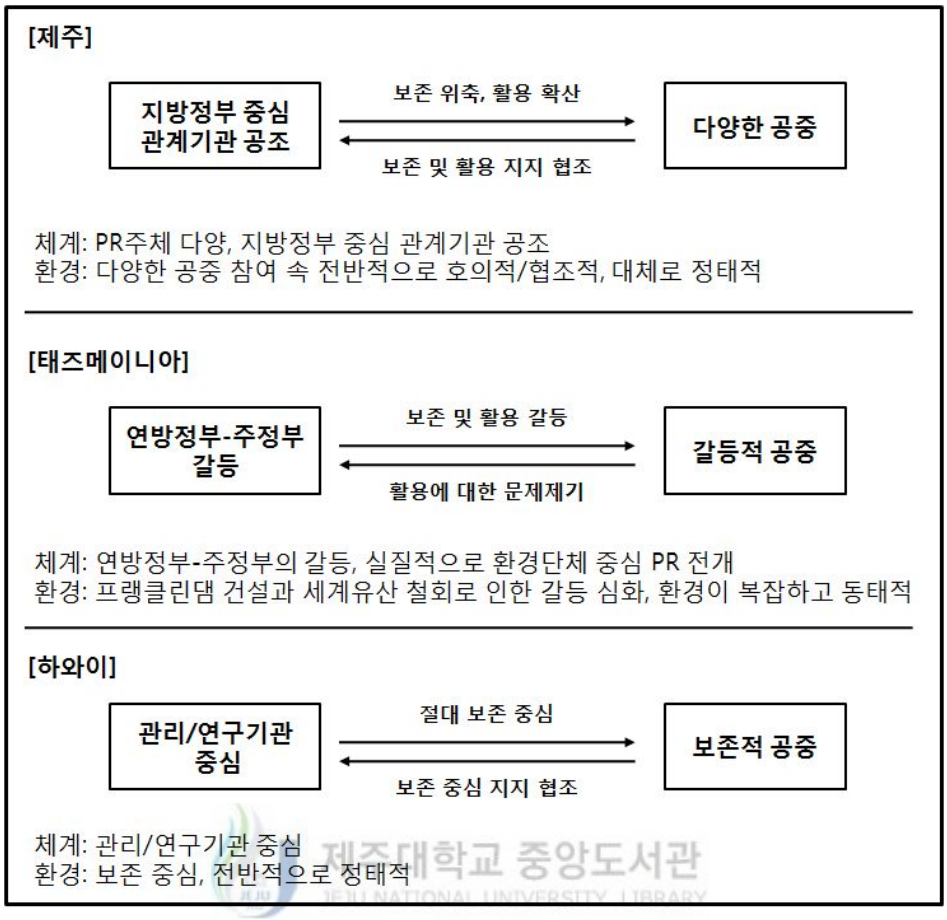
며, 주로 1면에 실린 것으로 확인되었다. 하와이의 경우에는 'PR주체의 단순정보 산출 중심형'이라고 할 수 있다. 하와이에서는 하향적 커뮤니케이션이 많이 나타났지만 대부분 기타면에 위치하고 있으며, 500자 이내의 정보를 포함하고 있는 것으로 확인되었다.

일곱째, 지역별 특성을 바탕으로 각 지역별 세계유산 PR을 유형화하면, 제주는 '개발동원형', 태즈메이니아는 '갈등중재형', 하와이는 '가치유지형'이라고 할 수 있다. 제주는 관광산업 활성화 측면에서 세계유산 등재를 추진했던 측면이 강했다. 이를 위해 전 국민을 대상으로 한 등재서명 운동이 광범위하게 이뤄졌고, 제주지역의 여러 단체와 기업들도 등재를 위한 다양한 활동을 펼쳤다. 특히 제주발전연구원이나 지역언론은 다른 유산지역 사례를 바탕으로 세계유산 등재에 따른 경제적 효과를 강조하면서 국민적 합의와 지지를 요구했다.[128] 따라서 제주의 세계유산 PR유형은 개발을 주목적에 두고 국민들의 합의를 독려했다는 점에서 '개발동원형'이라고 할 수 있다. 반면, 태즈메이니아의 경우에는 태즈메이니아 야생지대 내 수력발전 댐 건설과 세계유산지역의 확장에 대한 철회 등 갈등이 있었고 지금도 잔존하고 있다. 이러한 갈등을 중재하기 위해 연방정부와 주정부가 노력했다는 점에서 태즈메이니아의 세계유산 PR유형은 '갈등중재형'이라고 할 수 있다. 하와이의 경우에는 국립공원 내 레인저 제도나 유산자원의 보존과 가치 확산을 위한 다양한 프로그램을 시행하고 있다는 점에서 하와이의 세계유산 PR유형은 '가치유지형'이라고 할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이러한 결과를 도식화 하면 <그림 10>과 같다. 지역별로 종합해보면, 제주는 세계자연유산 등재 추진이 제주지역의 핵심 정책의제였던 만큼 세계유산 PR은 지방정부를 중심으로 한 관계기관 공조 속에서 수행되었다. PR주체가 산출한 PR메시지는 대부분 지방정부가 제공한 단순공지형 정보였고, 최근으로 올수록 보존적 가치는 감소하고 활용적 가치는 증가한 것으로 나타났다. 공중의 경우에는 다양한 공중들이 세계유산 의제에 관심을 가졌으며, 투입내용은 세계유산의 보존뿐만 아니라 활용에 대한 내용도 다양하게 나타났다. 또한 지역일간지는 이해공중의 피드백보다 지방정부의 PR메시지를 중점적으로 다뤘던 것으로 나타났다.

128 대표적으로 제주MBC는 1995년에 세계자연유산으로 등재된 베트남 하롱베이가 국제관광지로 명성이 높아지고 있는 현상을 '세계유산 등재 효과'라고 설명하면서 제주도가 제주의 환경 관광 정책을 위해 살펴볼 필요가 있다고 하였다(MBC, 2008. 1. 1).



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그림 10. 지역별 체계와 환경의 특성

태즈메이니아는 프랭클린 댐 건설과 세계유산지역의 등재 철회를 둘러싼 연방정부와 주정부간의 첨예한 대립이 있었던 만큼 PR주체의 갈등양상이 드러났다. 이에 따라 산출내용 또한 세계유산의 보존적 가치와 활용적 가치가 비슷하게 나타났다. PR메시지는 대부분 연방정부와 주정부 중심의 단순공지형 정보였고, 이에 따라 공중 또한 상대측의 논리에 맞서는 갈등형 공중이 많이 등장했다. 공중의 피드백인 투입내용은 세계유산의 활용에 대한 문제제기가 많았다. 또한 지역일간지는 PR주체의 메시지보다 이해공중의 피드백을 더 많이 다뤘던 것으로 나타났다.

하와이는 보존적 가치가 절대적으로 우세하게 나타났다. 이에 따라 세계유산 PR주체도 세계유산 관리 및 연구기관인 하와이 화산 국립공원과 하와이 화산 관측소가 압도적으로 높게 나타났고, 세계유산의 가치에서도 보존적 가치만 확인되었다. PR메시지인 산출은 대부분 관리 및 연구기관 중심이었고, 모니터링 중심의 단순공지형 정보가 주를 이루었다. 공중의 경우에도 보존적 가치를 중시하는 공중으로 나타났다. 또한 지역일간지는 PR주체의 메시지를 주로 보도했던 것으로 확인되었다.

이러한 분석결과를 바탕으로 제주 세계유산 PR의 특성과 문제점을 살펴보고, 향후 제주가 나아가야 할 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 세계유산 등재사업의 목적과 취지에 맞는 PR목표를 수립해야 한다. 세계유산 등재사업의 목적을 실천하기 위해서는 이에 대한 정확한 이해와 인식이 요구된다. 세계유산의 가치와 지정 목적을 정확히 이해할 때 그에 맞는 실천이 가능하기 때문이다. 이러한 관점에서 제주의 세계유산 PR은 성공하지 못했다고 평가할 수 있다. 이는 최근 세계자연유산인 성산일출봉에 암웨이(Amway) 대형 로고 조형물을 설치한 사례에서 여실히 드러난다.[129] 제주도는 유네스코 세계유산지역을 관할하는 행정주체로서 세계유산의 보존과 전승을 중시해야 하는 위치에 있음에도 불구하고 수십억원의 관광수입을 거둬들이기 위해 조형물의 설치를 용인했던 것으로 드러났다. 이는 세계유산을 '보존'의 대상이 아니라 '활용'의 대상으로 여겼기 때문이다.

둘째, 세계유산 PR은 지역주민들의 광범위한 공감과 태도 형성 및 행동에 이르기까지 보다 거시적인 차원에서 논의되어야 한다. 세계유산 PR은 세계유산 관련 정책과 관리 및 연구를 담당하는 기관들이 PR주체가 되어 관련 정책과 활동을 일방적으로 이해공중에게 전달하는 일차원적인 PR활동에 그쳐서는 안된다. 세계유산은 관련 기관이 세계유산 PR목적과 방향을 세우고 이에 따른 정책과 활동을 계획하고 추진해야 하는 정책의제의 성격을 넘어 모든 국민, 나아가 세계인들과 함께 세계유산 등재의 취지와 목적에 대한 이해를 바탕으로 이에 걸맞는 정책과 활동을 결정하고 실현해야 하는 의제이다. 더욱이 오늘날과 같은 복잡한 개방체계 환경에서 일방적이고 단편적인 커뮤니케이션은 더 이상 효율성을 낼 수 없다.

가장 효과적인 수단은 교육이다. 2011년에 등재된 바베이도스(Barbados)의 브리지타운과 요새(Historic Bridgetown and its Garrison)는 세계유산에 대한 인식을 높이기 위해 공교육을 적극적으로 활용하였다(Inniss, 2012). 그 결과, 등재 이후 세계유산에 대한 공중의 인식이 확산되었고, 이는 그들 스스로 그들의 유산 가치와 보호를 강화시켰다. 공교육이 유산의 가치 강화와 보호를 위해 무엇을 해야 하는지를 이해시키는 중심 채널로 작동한 것이다. 물론 제주의 경우에도 '제주 화산섬과 용암동굴'에 대한 설명이 중학교 교과서에 실림으로써 전국의 학생들이 제주 세계자연유산의 가치를 상세히 배울 수 있는 기회가 마련되었다.[130] 그러나 제주의 경우에는 세계유산의 가치 확산을

129 중국 암웨이 인센티브 관광단이 제주를 찾으면서 제주도가 세계자연유산인 성산일출봉 일대에 암웨이 대형 로고 조형물을 설치하고, "본 행사장은 중국 암웨이 관광단의 행사를 위해서 준비된 장소입니다. 불편을 끼쳐드려 대단히 죄송합니다. 일반 관광객들의 양해 부탁드립니다"라는 현수막을 걸면서 논란이 되었다. 더욱 놀라운 것은 도 관계자의 발언이다. 도 관계자는 "최초 암웨이 측과 인센티브 관광단 유치 문제를 협의하는 과정에서 암웨이측에서 칠성통 상권 방문과 제주특산물 쇼핑을 하는 조건으로 대형 로고 설치를 요청하면서 설치가 이뤄진 것"이며, 암웨이 대형 로고에 대해서도 "환영을 표하기 위해 조립된 것을 설치했을 뿐 삽으로 땅을 파헤치거나 광장을 훼손한 것은 아니"라고 해명한 것으로 알려졌다. *참조: 한라일보(2014. 6. 3), <中 암웨이 관광단 위해 일출봉 통제 논란>.

위한 직접적인 교육 프로그램은 매우 제한적으로 실시되고 있으며, 이에 대한 언론 노출은 매우 적었던 것으로 확인되었다.

이외에도 주민설명회와 공청회 등과 같은 직접적인 채널을 통한 PR활동이나 세계유산 관련 전문가 양성과 이들을 중심으로 한 정보 확산도 필요하다. 세계유산지역은 지역주민들의 삶의 터전이기 때문에 지역사회 구성원들의 이해와 참여는 중요하다. 태즈메이니아 주정부가 댐 건설을 통해 경제 활성화를 도모했음에도 불구하고 원시 생태계의 보존을 이유로 환경단체와 지역주민들이 댐 건설을 막아낸 것은 제주에 시사하는 바가 크다. 태즈메이니아의 사례는 우리가 세계자연유산을 왜 보호하고 보존해야 하는지에 대한 철학이 공유되어야 한다는 것을 알려주기 때문이다.

셋째, 미디어 환경의 변화와 수용자의 미디어 이용행태에 맞게 세계유산 PR채널을 다양화해야 한다. 최근 소셜미디어가 공공PR 채널로 각광받으면서 세계 각국과 자치단체 등 다양한 기관과 조직이 소셜미디어를 소통 채널로 활용하고 있다. 세계유산 관련 PR주체들도 대부분 소셜미디어를 통해 각종 정보를 제공하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 제주의 경우, 소셜미디어를 적극적으로 활용하지 못하고 있다. 일례로 하와이 화산 국립공원은 페이스북을 통해 국립공원 내 생태계 변화나 각종 프로그램과 자원봉사 활동에 대한 정보를 끊임없이 제공하고 있는 반면에 제주세계자연유산센터는 2013년 7월 2일에 마지막 게시글을 올렸던 것으로 확인되었다. 페이스북의 인기도를 가늠할 수 있는 '좋아요'의 숫자도 2014년 12월 14일 기준 하와이 화산 국립공원이 9,951건이었던 반면, 제주세계자연유산센터는 170건에 그쳤던 것으로 확인되었다.

넷째, 지역언론은 공공과 지역사회의 문제에 보다 적극적인 행위자, 참여자로서의 기능적 측면을 강조하는 공공저널리즘을 수행해야 한다. 제주의 세계유산 등재는 유산자원이 가진 현저한 보편적 가치도 주효했지만, 지역언론의 기여도 지대했다. 지역언론들은 세계유산 관련 정보들을 지속적으로 보도함으로써 지역주민과 각종 단체들의 관심을 높이는 중요한 역할을 수행했다. 그러나 제주지역 언론들은 PR주체의 보도자료나 단순 사실을 그대로 전달하고, PR주체의 정책과 활동, 현황에 대한 문제제기에만 그쳤을 뿐 지방정부의 세계유산 PR에 대한 비판과 감시는 적극적이지 않았던 것으로 나타났다.

다섯째, 국내와 지방정부 중심의 관행적이고 의례적인 PR에서 벗어나 보다 국제적이고 입체적인 PR전략을 마련해야 한다. 세계유산은 단순 이벤트 혹은 새로운 브랜드의 개념을 넘어 전 세계인이 함께 지키고 전승해야 할 유산이다. 따라서 세계유산은 전 세계인이 공유하고 향유할 수 있도록 개방되어야 한다. 이는 세계유산 PR이 지역 내 혹

130 제주 세계자연유산에 대한 설명은 2010년도부터 새롭게 적용되는 중학교 1학년 과학 및 사회 교과서 4종, 중학교 1-3학년이 함께 사용하는 사회과부도 4종 등에 수록되어 있는 것으로 나타났다. 이들 교과서들은 제주의 세계자연유산 등재 이유와 가치, 거문오름 용암동굴계의 생성원인 등을 담고 있다. *참조: 연합뉴스 (2009. 10. 21). <제주 세계자연유산, 중1 교과서에 실려>.

은 국가 내에서만 편협하게 이루어져서는 안된다는 것을 의미한다. 물론 제주는 미국, 영국, 일본, 중국 등 주요 국가들을 대상으로 제주 세계자연유산을 알리고, 세계유산지역들과의 자매결연을 통해 상호PR을 도모하고 있다. 그러나 이러한 PR활동은 단순히 제주의 세계자연유산 등재를 알림으로써 관광객 유치에 기여하려는 데에 목적을 두고 있으며, 해외국가와의 자매결연 또한 해당 지역의 홈페이지에 자매결연 사실을 공지하는 수준에 그치고 있을 뿐 구체적인 교류나 협력이 이루어지지는 않고 있다.

이러한 제주 세계유산의 PR의 특성과 문제점을 통해 본 연구에서는 <그림 11>과 같이 세계유산 PR을 '국내용 PR'과 '국외용 PR'로 구분하여 시행할 것을 제안한다.

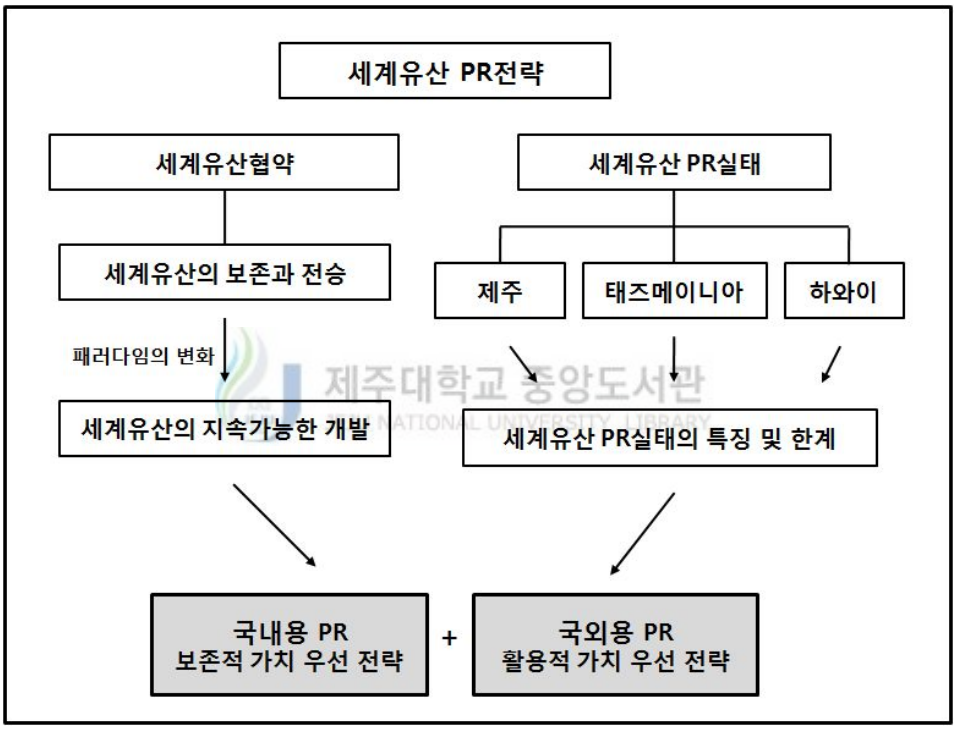


그림 11. 세계유산 PR전략

우리나라는 세계유산 등재에 많은 관심을 보였던 반면, 등재 이후 세계유산이 어떻게 수용되었는지에 관한 관심은 부족했다. 범국가적 캠페인을 바탕으로 세계유산 등재를 위해 적극적으로 노력했지만, 정작 가장 중요한 세계유산 등재사업의 목적과 취지에 대한 이해와 확산을 위한 노력은 부족했던 것이다. 이는 제주의 세계유산 등재가 지역의 '경제활성화 담론' 속에서 추진되었기 때문이라고 할 수 있다.

세계유산 등재사업은 태생적으로 딜레마 상황에 놓여 있다. 대부분의 세계유산지역은 유네스코 세계유산으로 등재되기 이전부터 유명한 관광지로 기능해 왔기 때문에 세계유산으로 등재되었다고 해서 유산자원의 보호와 관리만 요구할 수는 없다. 유산의 보호와

관리를 위해서는 관광자원화를 최소화해야 하기 때문이다. 따라서 세계유산의 지속가능한 활용을 위해서는 많은 연구들과 유네스코가 지적하는 바와 같이 세계유산의 보존이 선행되어야 한다.

이러한 논의는 지역에 따른 맞춤형 세계유산 PR전략 수립의 필요성을 제기한다. 즉, PR대상 지역에 따라 세계유산 PR전략이 달라져야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 향후 세계유산 PR은 '국내용 PR'과 '국외용 PR'로 구분하여 실행되어야 할 필요가 있다. 다시 말해, 국내에서는 세계유산의 보호와 보존, 관리의 필요성을 중점적으로 알리는 '보존적 가치 우선 PR전략'을 취해야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 세계유산지역의 지속된 훼손은 유산적 가치뿐만 아니라 관광적 가치의 상실을 초래한다. 따라서 세계유산의 지속가능한 개발을 위해 지역적 차원에서는 세계유산 보호와 관리를 최우선시 해야 한다. 이를 위해서는 지역언론은 물론 지역 내 다양한 채널을 통한 PR이 요구된다. 특히 직접적인 설득이 가능한 직접채널인 교육 프로그램, 설명회 등과 같은 PR이 더욱 강화되어야 할 것이다.

반면에 국외용 세계유산 PR은 '활용적 가치 우선 PR전략'을 취해야 할 필요가 있다. 제주가 세계자연유산임을 알리는 데에 초점을 맞춰야 한다는 것이다. 오늘날 세계 각국은 자국의 관광지를 국제적으로 알리기 위해 끊임없이 경쟁하고 있다. 특히 제주는 섬이라는 지리적 특성으로 인해 기업의 진출이 제한됨에 따라 자연스럽게 천혜의 자연경관을 중심으로 한 관광산업이 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서 자연경관을 바탕으로 한 지속가능한 관광은 지역경제 활성화뿐만 아니라 지역주민의 삶에도 매우 중요하다. 더욱이 유네스코 세계자연유산은 유네스코가 인증한 자연경관이라는 점에서 다른 관광지에 비해 우월한 지위를 점하고 있기 때문에 장기적인 관점에서 이를 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 관점에서 해외를 대상으로 한 PR은 활용적 가치를 강조함으로써 제주의 관광 가치를 잘 살려야 할 것이다. 이를 위해서는 지역채널보다는 중앙언론과 인터넷 매체, 각종 홍보물을 통한 PR이 요구된다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제3절 연구의 한계 및 제언

본 연구는 세계유산 등재제도의 실천적 차원에서 제주 세계자연유산 PR이 어떻게 시행되었는지 분석하기 위해 제주와 지리적, 정치적, 산업적 측면에서 유사한 태즈메이니아와 하와이 사례를 제주의 사례와 비교 분석하였다. 세계유산 PR에 대한 학문적 관심이 부족한 상황에서 세계유산 PR실태를 비교한다는 점에서 본 연구는 향후 세계유산 PR의 방향을 설정하는데 중요한 역할을 할 것이라 기대한다. 그럼에도 불구하고 본 연

구는 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 지역별로 분석대상 시기가 달랐다는 점이다. 비교연구는 둘 이상의 대상을 비교하여 유사점과 차이점을 밝히는데 목적을 둔 것으로, 연구결과에 미치는 변수를 통제하기 위해 일반적으로 동일한 시점을 대상으로 분석한다. 그러나 본 연구의 경우에는 지역별로 세계유산 등재시점이 다르기 때문에 불가피하게 동일한 시점을 대상으로 비교하지 못했다는 한계가 있다.

둘째, 세계유산 PR실태 파악을 위한 채널을 신문에 한정했다는 점이다. 세계유산 PR은 직접 커뮤니케이션, 그리고 지역일간지뿐만 아니라 다른 미디어를 통해서도 다양하게 이루어졌을 것이다. 그러나 본 연구에서는 연구대상 지역의 미디어 환경이나 지역적 특성에서 파생되는 오차를 줄이기 위해 신문에만 한정하여 세계유산 PR을 살펴보았다는 점에서 한계가 있다.

이러한 한계를 바탕으로 후속연구를 위한 제언을 하자면 다음과 같다. 첫째, 질적연구를 통해 PR담당자들의 인식을 살펴볼 필요가 있다. PR조직이나 PR담당자들을 대상으로 한 인식연구의 기본 전제는 PR활동에 대한 문제점이 조직 내부에서 기인한다는 것이다. 이러한 관점에서 세계유산 PR실태를 체계적으로 분석하기 위해서는 세계유산 PR담당자들이 어떠한 관점과 목적으로 PR활동을 수행했는지에 대한 질적연구가 요구된다. 이러한 필요성에 따라 본 연구자는 세계유산 PR담당자와 신문기자, 녹색당과 환경단체, 관리 및 연구기관 등을 대상으로 인터뷰를 시도했으나 유의미한 결과를 얻지 못했다. 세계유산 등재 당시 PR실태와 PR활동을 분석하기 위해서는 당시 세계유산 PR을 담당했던 실무자나 기자, 관계자, 지역주민을 대상으로 사회 분위기나 PR활동을 파악해야 한다. 그러나 현재 상황에서 당시 세계유산 PR에 참여했던 관계자들을 대상으로 질적연구를 수행하는 것은 불가능했다. 따라서 추후 현재의 시점에서 PR담당자들이 어떤 관점에서 세계유산 PR을 수행하고 있는지, 언론인이나 관계자들, 그리고 지역주민들이 세계유산에 대해 어떻게 인식하고 있는지 파악할 필요가 있다.

둘째, 최근 주목받고 있는 소셜미디어를 통한 PR활동에 관심을 가질 필요가 있다. 오늘날 조직과 환경간의 쌍방향 커뮤니케이션이 강조되면서 세계 각국과 지방자치단체 등 공공기관들은 홈페이지나 소셜미디어 등을 통해 정책과 사업, 활동을 적극적으로 알리고 있다. 물론 우리나라의 경우, 아직까지는 큰 성과를 내지 못하고 있는 상황이나, 쌍방향 커뮤니케이션 채널의 활용은 점차 확대되고 활성화될 것이라 여겨진다. 따라서 세계유산 관련 기관들이 소셜미디어를 통해 어떤 정보를 제공하고 있으며, 이용자들은 어떤 의견을 제시하고 있는지 그 경향을 파악하는 것은 향후 세계유산의 목적과 취지 실현을 위한 방안을 제시하는 데에 도움을 줄 것이라 판단된다.

셋째, 세계유산에 대한 수용자들의 인식조사가 병행되어야 할 것이다. 본 연구의 기

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

본 가정은 세계유산에 대한 공중의 인식이 미디어 보도에서 비롯된다는 것이다. 그러나 엄밀히 말해 공중의 인식은 일종의 PR효과에 관한 것으로 공중을 대상으로 한 인식조사를 통해야만 비교적 정확하게 파악할 수 있다. 왜냐하면 공중의 인식은 메시지 내용에 의해서 결정되는 것이 아니라 메시지에 대한 수용자의 해석에 의해 결정되며, 미디어의 보도내용과 수용자의 인식이 반드시 일치하는 것은 아니기 때문이다. 물론 대부분의 경우, 공중은 미디어를 통해 가장 많은 정보를 습득하고 있으며, 미디어 보도가 공중의 인식과 행동에 많은 영향을 미치는 것으로 밝혀지고 있으나 모든 수용자들이 PR 메시지를 온전히 이해하고 수용한다고 단정하기는 어렵다. 따라서 향후 세계유산에 대한 수용자들의 인식조사가 병행될 필요가 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

참고문헌

1. 단행본 및 논문

강경환 (2010). 우리나라 세계유산의 지속가능한 보존관리를 위한 정책 발전방안. <2010 세계유산포럼> 발표문. 143-156.

강상욱 (1989). <지역사회 갈등과 지역매체의 역할에 관한 연구: 갈등적 이슈에 대한 미디어 효과를 중심으로>. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.

강시영 (2007). 유네스코 제주 세계자연유산 등재효과 증대방안. <제주발전연구>, 제11호, 67-93.

강웅철 (2006). 지방행정의 홍보기능, 어떻게 강화할 것인가: 지방정부 행정홍보 실태와 활성화 방안. <지방행정>, 55권 635호, 23-32.

강정효 (2008). <제주세계자연유산의 생태관광 자원화방안 연구: 한라산국립공원 전문가 의견조사를 바탕으로>. 제주대학교 대학원 석사학위논문.

고계성 (2006). 유네스코 세계자연유산 등재 추진에 따른 지역주민의 관광영향 인식 연구. <호텔관광연구>, 제9권 제2호, 87-97.

고계성·임화순 (2007). 세계자연유산 방문객 인식에 따른 관리정책 방향에 관한 연구-제주를 중심으로. <관광연구저널>, 제21권 3호, 153-165.

고선영 (2009). 제주 세계자연유산 등재와 생태관광. <한국지역지리학회지>, 제15권 제2호, 215-225.

고승익 (2013). 제주 세계유산을 활용한 관광활성화 방안 모색. <제주학연구>, 제39집, 71-100.

고영철 (1992). <지방행정 PR에 있어서 지역신문의 역할>. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.

_____ (2003a). 행정PR의 도구로서 <도민과의 대화> TV중계방송의 효과: 제주도정 설명회 사례연구. <한국언론학보>, 47권 2호, 134-165.

_____ (2003b). 한국 지방일간지의 기능 및 역할 가정에 대한 인식 비교. <한국언론학보>, 47권 6호, 165-193.

고영철·정연우 (2001). 지방행정홍보 매체의 현황과 효과에 관한 연구: 제주도 지방을 중심으로. <한국광고학보>, 3권 2호, 197-234.

구교태 (2002). 웹사이트 캠페인이 기존 뉴스 미디어 의제와 공중 의제에 미치는 영향: 의제설정기능을 중심으로. <한국언론학보>, 제46-4호, 46-75.

김경래 (2009. 5). 베를리너로 판형 바꾼 중앙일보. <디자인하우스>, 2009년 5월호.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

김덕모 (2001). 민선자치단체의 행정홍보 실태와 개선방안에 관한 연구. <홍보학연구>, 5권 2호, 156-183.

김동주 (1986). <지방행정 PR의 효율화 방안>. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.

김명주 (2009). <문화유산 안동하회마을의 가치보존 방안: 일본 시라카와마을(白川村)과 비교>. 경기대학교 대학원 박사학위논문.

김무곤·김관규 (2000). 정부부처 홈페이지의 홍보효과에 관한 사용자 평가연구. <한국언론학보>, 45권, 33-60.

김민남 (1998). 언론매체와 지역사회. 한국언론학회(편), <언론학원론>. (532-551쪽). 서울: 범우사.

김병국 (1997). 지방자치와 지역언론. 김세철(편), <지역사회와 언론>. (284-303쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.

김보현 (1958). 지방자치에 있어서 PR활동-대시민활동 또는 공보이역전활동. <지방행정>, 7권 56호, 26-35.

김상식 (1970). <지방공보 행정의 구조와 기능에 관한 연구>. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

김성일 (2002). 생태관광을 통한 지속가능한 지역개발과 관리. <2002 세계 생태관광의 해 기념 포럼> 발표문. 2002. 4. 16.

김성태·이창호 (2007). 공적 이슈에 대한 미디어 보도 분석: 수돗물 관련 기사를 중심으로. <한국언론정보학보>, 제39권, 40-68.

김세철 (1995). 지방의회 활동에 대한 지역신문의 보도실태에 관한 연구-대구·경북지역을 중심으로. <한국언론학보>, 제33호, 73-105.

_____ (1997). 지역사회와 지역언론에 대한 이해. 김세철(편). <지역사회와 언론>. (20-31쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.

김세훈 (1997). 메타분석을 통한 정책홍보 연구성과 탐색과 실천 과정의 정향: 개념과 접근 전략의 구성요소를 중심으로. <한국행정연구>, 16권 2호, 129-154.

김수기·김채환 (2011). 소셜 미디어를 활용한 지방자치단체의 정책홍보-부산광역시청 트위터 분석. <정치커뮤니케이션 연구>, 통권 23호, 59-102.

김영욱 (2003). <PR커뮤니케이션: 체계, 수사, 비판 이론의 통합>. 서울: 이화여자대학교출판부.

_____ (2010). <비영리커뮤니케이션>. 서울: 이화여자대학교출판부.

김영호 (1997). 지방화 시대의 주간지역신문. 김세철 외(편). <지역사회와 언론> (206-232쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.

김원태 (1997). 정부의 PC통신을 이용한 홍보정책에 관한 연구: 천리안의 '열린정부'

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

운영에 대한 의견조사를 중심으로. <홍보학연구>, 창간호, 147-167.
김용직 (2012). 현대한국정치와 체계이론 분석: 이론과 적용사례 검토. <한국정치외교사논총>, 제34권 제1호, 113-146.
김정헌 (2005). 지방정부와 시민간의 PR관계성분석과 관리: 대구광역시를 중심으로. <행정논총>, 제43권 4호, 123-154.
_____ (2013). 주민소통을 위한 자치행정 PR시스템 모색에 관한 연구: 지방정부와 주민간의 PR관계성분석을 중심으로. <지방정부연구>, 제17권 제1호, 159-179.
김찬석 (2012). 퍼블릭어페어즈에 대한 PR실무자의 인식. <한국광고홍보학보>, 제14권 제2호, 5-32.
김태훈·채원호 (2013). 원전의 사회적수용성 향상을 위한 정책PR 발전방안. <정부와 정책>, 5권 2호, 29-50.
김희정 (2006). 대학의 대언론홍보에 관한 연구: 대학 보도자료의 지역신문 보도경향을 중심으로. <언론과학연구>, 제6권 3호, 141-178.
길종백·정주용 (2005). 지방정부의 행정PR에 관한 연구. <한국행정연구>, 14권 1호, 96-119.
나미수 (2004). 핵폐기장 유치에 대한 텔레비전 뉴스 프레임 분석: KBS, MBC의 전국 및 지역(전북지역) 뉴스를 중심으로. <한국언론정보학보>, 제26권, 157-208.
남효윤·구교태 (2004). 지역신문의 지방정부 보도자료 이용에 관한 연구: 신문사 규모를 중심으로. <한국언론정보학보>, 25호, 41-64.
대외경제정책연구원 (2010). <호주의 주요 산업>. KIEP-KOTRA 유망국가 산업연구 10-01.
류웅걸·강애양·양성국 (2013). 제주세계자연유산 방문객의 추진요인 및 유인요인의 관계구조에 관한 연구: 거문오름 트레킹 방문객을 대상으로. <한국도서연구>, 제25권 제1호, 103-118.
문철수 (2002). 우리나라 정부의 상징성에 관한 연구. <홍보학연구>, 6권 1호, 159-192.
_____ (2008). '아름다운 간판 만들기' 캠페인 홍보에 관한 연구: 주요 일간신문 기사분석을 중심으로. <옥외광고학연구>, 제5권 제2호, 135-157.
문화체육관광부 (2012. 12). <정기 간행물 현황>. 서울: 문화체육관광부.
_____ (2014. 7). <정책홍보매뉴얼>. 서울: 문화체육관광부.
민 영 (2005). 2000년 미국 대통령 선거에서의 뉴스의제 형성: 후보자의제의 이슈소유권과 소구기법을 중심으로. <언론과사회>, 12권 3호, 125-156.
박동진 (2008). 정부 홍보의 역할과 가치에 대한 이론적 논의. <한국광고홍보학회 특별

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

세미나: 새 정부의 홍보정책 방향성 모색>. 한국광고홍보학회 2008년 4월 11일.

박병식 (2000). 지방자치와 지역언론: 행정PR의 중요성과 증진방안. <지방행정>, 49권 566호, 15-28.

박선주·정원모 (2010). <공공 부문의 성공적인 소셜미디어 도입 및 활용 전략>. 서울: 한국정보화진흥원.

박성원 (2001). 행정 PR의 의의와 기능강화 방안. <한국자치행정학보>, 15권 1호, 65-85.

박재영 (2006). 뉴스 평가 지수 개발을 위한 신문 1면 머리기사 분석. 한국언론재단 (편). <한국의 뉴스 미디어 2006: 한국 저널리즘과 뉴스미디어에 대한 연차보고서> (147-220쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.

박현순·문철수·박주연 (2005). 국정 홍보 조직과 기능에 대한 정책 홍보 담당자의 인식 및 평가. <홍보학연구>, 제9-2호, 160-195.

박흥순 (2011). 유네스코: 국제기구로서의 역할 평가. 류석진·박흥순·정우탁·최동주(편) <UNESCO와 한국: 한국의 UNESCO 활용 전략 마련을 위한 기초 연구> (27-54쪽). 서울: 유네스코 한국위원회.

반 현 (2004). 선거후보자의 이미지 특성에 관한 연구: 2차 의제설정 이론을 중심으로. <한국언론학보>, 48권 4호, 175-197.

반 현·McCombs, M. (2004). 의제설정 이론의 재고찰: 5단계 진화 모델을 중심으로. <커뮤니케이션이론>, 3권 2호, 7-53.

백상건 (1975). <정치학연습>. 서울: 박영사.

백상기 (1982). <PR론>. 서울: 형설출판사.

서라미·정재민 (2007). 한중일 3국 신문의 8.15보도 비교 분석. <한국언론정보학보>, 제37권 제1호, 237-269.

서병호·김춘식 (2001). 정부의 대언론 홍보에 관한 연구. <한국언론학보>, 45-2호, 216-249.

서용건 (2013). 하와이. 제주발전연구원(편). <섬 관광의 현재와 미래 발전전략>. (96-126쪽). 제주: 제주발전연구원.

서울청소년문화교류센터 (2007). <2007 국제회의 청소년 파견사업: 세계유산위원회를 보고함>. 서울: 미지센터.

서현식·송인국 (2011). 자치행정PR을 위한 자치행정조직의 SNS 활용이 지역주민과의 관계 및 커뮤니케이션 증진과 행정의 관리 효과에 미치는 영향: 자치행정조직과 지역주민간의 견해차 비교를 중심으로. <한국인터넷정보학회>, 제12권 5호,

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

137-158.
성민정 (2006). 전략적 PR 관리에 있어서 PR 담당자의 통합자적 역할. <한국광고홍보학보>, 제8권 3호, 271-307.
손호중 (2009). 행정PR의 행태와 혐오시설 입지: 경주원전수거물처리장 입지사례를 중심으로. <한국정책과학학회보>, 제13권 제3호, 143-164.
송수근·김종호 (2012). 소셜 미디어 시대의 국정소통에 관한 연구. <분쟁해결연구>, 제10권 제3호, 63-85.
송용회 (2005). 한국 종합 일간지 기사의 사실성 입증 기제에 관한 연구: 조선일보와 한겨레 사회면을 중심으로. <한국언론학보>, 49권 3호, 80-104.
송재호 (2013). 섬 관광의 미래 전망. 제주발전연구원(편). <섬 관광의 현재와 미래 발전전략>. (188-206쪽). 제주: 제주발전연구원.
신인섭·이명천·김찬석 (2010). <한국PR의 역사(1392-2010)>. 서울: 커뮤니케이션북스.
신호창 (1999). 지방자치단체의 홍보 전략에 관한 연구. <정치·정보연구>, 제2권 2호, 87-110.
신호창·이두원 (2002). <행정PR 원론>. 서울: 이화여자대학교 출판부.
신호창·이두원·조성은 (2011). <정책PR>. 서울: 커뮤니케이션북스.
안용식·강동식·원구환 (2006). <지방행정론>. 서울: 대영문화사.
안해균 (1986). <한국행정체제론>. 서울: 서울대학교 출판부.
양선희 (2008). 새로운 미디어 환경과 의제설정효과: 신문, TV, 포털의 비교. <한국언론학보>, 52권 4호, 81-104.
양성관·이현우·김형석 (2002). 인터넷 홈페이지의 이용 만족도와 홍보 효과에 관한 연구: 정부부처 홈페이지 이용자 평가를 중심으로. <한국언론학보>, 제46-2호, 412-451.
오경수·천명재·김희경 (2013). 정책PR이 정책지지, 정부신뢰에 미치는 영향 연구. <한국콘텐츠학회논문지>, 13권 7호, 190-201.
오두범 (1991). <PR커뮤니케이션론>. 서울: 나남.
_____ (1997). 행정홍보의 특성과 과제에 관한 고찰. <홍보학연구>, 창간호, 163-190.
오상운 (2009). <제주 세계자연유산의 지속가능한 관광을 위한 지역주민의 갈등지각과 태도에 관한 연구>. 제주대학교 대학원 박사학위논문.
오창우 (2000). 언론체계에 대한 Public Relations의 영향에 대한 고찰-보도자료 반영률과 보도자료 평가를 중심으로. <언론학연구>, 제44권 4호, 120-171.
_____ (2002). 언론체계의 인터뷰 내용 변형구조에 관한 연구: 언론체계와 PR체계간의 상호의존과 상호침투적 관점을 중심으로. <한국언론학보>, 제46권 4호,

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

249-276.
유네스코 한국위원회 (1984). <유네스코 한국위원회 삼십년사>. 서울: 유네스코 한국위원회.
유민봉 (2005). <한국행정학>. 서울: 박영사.
유재웅 (2010). <정부PR>. 서울: 커뮤니케이션북스.
유재천·이민웅 (1994). <정부와 언론>. 서울: 나남출판.
윤 각·서상희·천혜정·김하연 (2002). 국내 주요신문에 투영된 'PR/홍보'의 이미지 변화에 관한 연구: 1990년과 2000년을 중심으로. <홍보학연구>, 제6권 2호, 43-63.
윤석년 (2014). 지역 저널리즘이란 무엇인가? <방송기자>, 21권, 10-11.
윤정길 (2000). <관리와 PR>. 서울: 대영문화사.
윤주성·이오현 (2011). 지방정부의 지역언론 통제방식에 관한 연구. <한국언론학보>, 제55권 제4호, 358-381.
윤희중·신호창 (2000). <PR전략론>. 서울: 책과길.
윤희중 (2011). 경찰청 웹사이트를 활용한 PR 내용분석: 재난관리를 중심으로. <경찰학논총>, 제6권 제1호, 97-125.
이강수 (2011). <뉴스론: 미디어 사회학적 연구>. 서울: 나남.
이강웅 (2002). 행정PR에 있어서 언론의 역할. <한국행정연구>, 제11권 제4호, 3-36.
이동기·박종민 (2011). 대국민 정부PR의 시대별 특성 연구: 1953년에서 1994년까지 <대한뉴스> 보도내용 분석. <한국언론학보>, 55권 2호, 304-332.
이두원 (2005). 국가정책홍보의 커뮤니케이션 전략 탐색 연구: 공중관계 커뮤니케이션 문제점과 개선방안을 중심으로. <커뮤니케이션학 연구>, 제13권 1호, 180-209.
_____ (2006). 국책사업의 정책홍보 사례 분석연구: 부안 위도 핵폐기물 처리장 건설사업을 중심으로. <한국사회과학연구>, 제28권 1호, 145-167.
_____ (2013). 정책홍보의 언론관계 활동에 대한 행정기관 공무원과 기자 집단의 인식도 비교 연구. <커뮤니케이션학 연구>, 제21권 2호, 93-111.
이명천·김요한 (2010). <광고학 개론>. 서울: 커뮤니케이션북스.
이명천·김정현·김요한·김지혜 (2008). 정부 정책 홍보 사업의 효율성 제고를 위한 분석 연구. <한국언론학보>, 52권 3호, 277-297.
이문교 (1997). <제주언론사>. 서울: 나남출판.
이서현·고영철 (2013a). 지역일간지에 나타난 제주지역 공기업 이미지에 관한 연구-홍보활동을 중심으로. <언론과학연구>, 제13권 3호, 419-460.
_____ (2013b). '세계 7대 자연경관' 선정 캠페인 관련 지역일간지의 뉴스 프레

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

임 연구. <한국언론정보학보>, 통권 63호, 26-52.
이승선 (2012). 제19대 총선과 충청지역 언론의 역할. <제19대 총선과 지역 언론의 역할>. 지역 언론 발전 세미나 발표문. 2-31.
이영경·이병인 (2010). 유산관광 자원에 대한 보존 및 이용가치 평가: 지속가능한 이용을 중심으로. <환경영향평가>, 제19권 제4호, 409-420.
이영진 (2001). 세계기록유산의 등록과 보존을 위한 법적 문제 분석. <사회과학연구>, 18권 1호, 1-26.
이용필 (1995). <정치현상의 체계적 이해>. 서울: 서울대학교 출판부.
이인규 (2008). 창간12주년기념 기획특집 1: 세계유산을 돌아보다. 우리나라 세계자연유산의 보존과 활용. <너울>, 2008년 11월호. 한국문화관광연구원.
이일열 (2008). 유네스코 세계 문화유산의 지역 관광자원화에 대한 시론적 연구: 프랑스의 사례. <관광연구>, 제23권 제3호, 447-469.
이재민·윤대혁·송병호 (2013). <제주지역 서비스업의 생산성 분석 및 경쟁력 제고방안>. 2013-09 한국은행 제주본부.
이종혁 (2004). 언론관계성 영향 요인에 대한 PR실무자 인식 연구. <한국언론학보>, 48권 3호, 248-273.
_____ (2010). 대국민 홍보수단으로서의 TV 정책광고 특성에 관한 연구. <광고PR실학연구>, 3권 1호, 26-48.
이지훈 (2010). <미국의 국립공원에서 배운다. 왜 미국의 국립공원에는 케이블카가 없을까?>. 서울: 한울.
이현숙·반현 (2008). 방송뉴스의 의제설정 효과 연구: 황우석 사건에 관한 공중 의견과 행동을 중심으로. <정치정보연구>, 11권 1호, 253-275.
이희복·신명희 (2010). 지방의회 홍보활동과 미디어 보도 분석-경기도의회를 중심으로. <홍보학연구>, 제14-4호, 78-102.
임종덕 (2011). 유네스코 세계자연유산의 성공적인 관리와 운영체계. <문화재>, 제44권 제1호, 106-121.
장을병 (1979). <정치적 커뮤니케이션론>. 서울: 태양사.
전명숙 (2003). 경주지역 문화유산 관광상품개발 방안 연구. <관광경영학연구>, 제7권 제3호, 269-289.
전형준 (2014). PR의 4모형과 개선 모형들. 한정호 외(편). <PR학원론> (47-69쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.
정병식 (1988). 한국행정 PR의 효율성 제고를 위한 고찰. <행정학논집>, 9권, 111-136.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

정성근 (2002). <지방자치단체의 홍보행정 활성화방안에 관한 연구: 경기도 시흥시를 중심으로>. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.

정우탁 (2011). 유네스코: 역사적 개관 그리고 정체성. 류석진·박흥순·정우탁·최동주(편). <UNESCO와 한국: 한국의 UNESCO 활용 전략 마련을 위한 기초 연구> (9-26쪽). 서울: 유네스코 한국위원회.

정원영·이원규 (1997). 공공관계(Public Relation) 측면에서의 동원, 예비군정책 발전방향 연구. <국방정책연구>, 39호, 1-18.

정지호 (2011). 호주 세계유산(World Heritage) 지정 도서(島嶼) 관리정책 동향. <해양수산>, 1호, 194-207.

제주특별자치도·제주발전연구원 (2014). <제주경제동향>. 2014년 2월호.

조명현 (1994). <체계적 정치이론>. 서울: 형성출판사.

조문수·박시사·노경국·오상운 (2008). 세계자연유산 등재에 대한 제주 지역주민의 인식. <관광학연구>, 제32권 제3호, 167-186.

조정열 (2004). 인크로치먼트를 통해 본 한국 정부 홍보 책임자들의 전문성 연구. <홍보학연구>, 제8-1호, 46-69.

주효진 (2009). 호주의 세계유산관리 정책에 관한 연구(World Heritage policies in Australia). <한국행정학회 2009년 추계학술대회> 발표문.

차희원·김영욱·신호창 (2005). 정책PR의 평가 지표 개발에 관한 연구: 국정홍보처 실무자와 외부 전문가 의견 비교를 중심으로. <홍보학연구>, 9권 1호, 126-169.

최낙진 (2004). 지역신문 뉴스 프레임 비교: 핵폐기장 관련 보도를 중심으로. <한국언론정보학보>, 27호, 283-330.

최용주 (2007). 지방정부의 행정PR에 관한 연구: 부천시를 중심으로. <한국광고홍보학보>, 제9-1호, 190-222.

최원석 (2012). 지리산의 유네스코 세계유산 등재 전략과 과제. <문화정책논총>, 제27집 1호, 147-163.

최윤희 (1996). <사회캠페인론>. 서울: 나남.

_____ (2011). <현대PR론>. 서울: 나남.

최종수 (1988). 지방지 어떻게 달라져야 하나. <관훈저널>, 45호, 185-192.

최태광 (1992). <관광경영학>. 서울: 백산출판사.

최홍림·이종혁 (2010). 정책홍보에 있어 트위터를 활용한 정책 담론 형성 가능성에 관한 연구. <광고PR실학연구>, 제3권 2호, 93-111.

타가미 히로시 (2010). <세계자연유산 관광지에 대한 이미지 차이 분석: 제주도 세계자연유산을 방문한 한일관광객을 대상으로>. 한양대학교 대학원 석사학위논문.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

한균태·박종민·김창숙·서영남 (2008). 효율적 정책집행과정과 정책공중 유형별 정책고객 관계관리를 위한 정책홍보 실무자들의 인식. <홍보학연구>, 제12-1호, 73-108.

한정호 (2014). PR의 정의와 유형. 한정호 외(편). <PR학원론> (21-46쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.

허 권 (2007). 세계유산보호와 개발, 지속가능발전의 국제적 동향. <역사와실학>, 제32권, 931-953.

현동헌·최낙진 (2009). 지역언론의 내적 통제요인에 관한 연구. <언론과학연구>, 제9권 제2호, 607-644.

홍장선 (2014). <행정PR 매뉴얼>. 서울: 커뮤니케이션북스.

황병춘 (2008). 문화관광자 가치측정 연구: 수원화성을 중심으로. <관광경영연구>, 제12권 제1호, 160-178.

황상재 (2006). <조직커뮤니케이션 이해>. 서울: 법문사.

황성욱·배준기·남성주·김진태·김지예 (2013). 정부PR콘텐츠 프레임 분석과 통합 마케팅 커뮤니케이션. <사회과학연구>, 제29집 4호, 249-278.

황성욱·이종혁 (2009). 국내 Public Relations의 개념의 진단과 실존적 의미 탐색: Contingency 이론을 중심으로 한 실제적 개념의 재도출, <2009년도 한국광고홍보학회 춘계학술대회> 2009. 5. 15. 한국광고문화회관.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Aldrich, H. E. (1979). *Organizations and environments.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Almond, G. A. & Powell, G. B. (1966). *Comparative politics: A developmental approach*. 김영훈·이종익 (역) (1984). <비교정치론>. 서울: 박영사.

Anderson, A. (1997). *Media, culture and the environment.* 김재범 (역) (2001). <환경저널리즘: 언론보도를 위한 환경운동의 이슈 메이킹 전략>. 서울: 한울아카데미.

Apostolakis, A. & Jaffry, S. (2005). A choice modeling application for Greek heritage attractions. *Journal of Travel Research*, 43(3), 309-318.

Azhari, N. F. N. & Mohamed, E. (2012). Public perception: Heritage building conservation in Kuala Lumpur. *Procedia-Social and Behavioral Sciences,* 50, 271-279.

Baran, S. J. & Davis, E. K. (2006). *Mass communication theory: Foundation, ferment, and future*. (4^{th} ed.). Boston: Thomson Wadsworth.

Baker, B. (1997). Public relations in government. In Caywood, C. L. (Ed.). *The*

Handbook of Strategic Public Relations and Integrated Communications. (pp. 453-480). New York: McGraw-Hill.

Bernays, E. L. (1952). *Public relations*. Norman: University of Oklahoma Press.

Bertalanffy, L. V. (1956). General system theory. Bertalanffy, L. V. & Rapoport, A. (Eds.). *General systems: Yearbook of the society for the advancement of General Systems Theory,* 1, 1-10. Ann Arbor, MI: The Society.

Bertalanffy, L. V. (1968). *General system theory: Foundations, development, applications*. 현승일 (역) (1990). <일반체계이론>. 서울: 민음사.

Bryant, J. & Oliver, M. B. (2009). *Media effects: advances in theory and research.* (3rd ed.) 김춘식·양승찬·이강형·황용석 (역) (2010). <미디어 효과이론>. 서울: 나남.

Buckley, R. (2004). The effects of World Heritage Listing on tourism to Australian national parks. *Journal of Sustainable Tourism*, 12(1), 253-263.

Cameron, G. T., Sallot, L. & Curtin, P. A. (1997). Public relations and the production of news: A critical review and a theoretical framework, In B. Burleson, (ed.), *Communication yearbook 20*, (pp. 111-115). Thousand Oaks, CA: Sage.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Carroll, C. E. & McCombs, M. (2003). Agenda-setting effects of business news on the public's images and opinion about major corporations. *Corporate Reputation Review*, 6(1), 36-46.

Chang, M. (2011). 베트남의 호이안 원칙이 호이안시 유산보존 결과에 미친 영향. <2011 세계유산포럼> 발표문. 47-49.

Chilcote, R. H. (1994). *Theories of comparative politics: the search for a paradigm reconsidered*. 강문구 (역) (1999). <비교정치학 이론: 새로운 정치학의 모색>. 서울: 한울아카데미.

Chorley, R. J. (1962). *Geomorphology and General Systems Theory.* Theoretical papers in the hydrologic and geomorphic sciences. United State Government printing office. Washington.

Cohen, B. C. (1963). *The press and foreign policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Cutlip, S. M., Center, A. H., & Broom, G. M. (1994). *Effective public relations.* (7th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Day, J. C., Wren, L., & Vohland, K. (2012). Community engagement in

safeguarding the world's largest reef: Great Barrier Reef, Australia. In UNESCO (Ed.). *World Heritage: Benefits beyond borders*. (pp. 18-29). Cambridge University Press.

Dearing, J. D., & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-setting*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Donohue, G. A., Tichennor, P. J., & Olien, C. N. (1995). A guard dog Perspective on the role of media. *Journal of Communication*, 45, 115-132.

Easton, D. (1965). *A framework for political analysis.* 진덕규 (역) (1980). <정치학 이론체계>. 서울: 법문사.

Entman, R. M. (1991). Framing U.S. coverage of international news: Contrasts in narratives of KAL and Iran Air incidents. *Journal of Communication*, 41, 6-27.

Finer, S. E. (1969-1970). Almond's concept of the political systems: A textual critique. *Government and Opposition*, 5, 3-21.

Fishman, M. (1980). *Manufacturing the news*. Austin, TX: University of Texas Press.

Fyall, A. & Radic, T. (2006). The future market for World Heritage sites. In: A. Leask & A. Fyall (Eds.). *Managing World Heritage Sites.* (pp. 160-175). Amsterdam: Elsevier.

Gilmore, A. Carson, D. & Ascencao, M. (2007). Sustainable tourism marketing at a World Heritage site. *Journal of Strategic Marketing*. 15(2-3), 253-264.

Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching: Mass media in the making and unmaking of the new left*. Berkeley, CA: University of California Press.

Greffe, X. (2004). Is heritage an asset or a liability? *Journal of Cultural Heritage*. 5(3), 301-309.

Groth, A. J. (1970). Structural functionalism and political development: Three problems. *Western Political Quarterly*, 23, 485-499.

Grunig, J. E. & Hunt, T. (1984). *Managing pubic relations.* New York: Holt, Rinehart and Winston.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Grunig, J. E. & Jaatinen, M. (1999). Strategic, symmetrical public relations in government: From pluralism to societal corporatism. *Journal of Communication Management*, 3(3), 218-234.

Guth, D. W. & Marsh, C. (2007). *Public relations: A values-driven approach*. (3rd ed.). Boston: Allyn & Bacon.

Hall, A. D. & Fagen R. E. (1956) Definition of system. *General systems yearbook* 1, 18-28.

Hall, C. M. (2006). Implementing the World Heritage Convention: What happens after listing? In A. Leask, & A. Fyall (Eds.). *Managing World Heritage sites.* (pp. 20-36). New York: Routledge.

Hall, D. R. (2001). Tourism and development in communist and post-communist societies. In D. Harrison (Ed.). *Tourism and the less developed world: Issues and case studies.* Oxon, NY: CABI.

Hall, C. M. & Piggin, R. (2001). Tourism and World Heritage in OECD countries. *Tourism Recreation Research*, 26(1), 103-105.

Hall, M. (2011). *Towards world heritage: International origins of the preservation movement 1870-1930*. Farnham, UK: Ashgate.

Harlow, R. F. (1976). Building a public relations definition. *Public Relation Review,* 2(4), 34-42.

Hazen, H. (2008). "Of outstanding universal value": The challenge of scale in applying the World Heritage Convention at national parks in the US. *Geoforum*, 39, 252-264.

Hazen, H. (2009). Valuing natural heritage: park visitors' values related to World Heritage sites in the USA. *Current Issues in Tourism*, 12(2), 165-181.

Hay, P. R. (1994). The Politics of Tasmania's World Heritage area: Contesting the democratic subject. *Environment Politics*, 3(1), 1-21.

Herbert, D. T. (1995). *Heritage, tourism and society*. London: Mansell.

Heywood, A. (2007). *Politics*. (3rd ed.) 조현수 (역) (2009). <정치학>. 서울: 성균관대학교 출판부.

Hutton, J. G. (1999). The definition, dimensions, and domain of public relations. *Public Relations Review*, 25, 204-208.

제주대학교 중앙도서관

Inniss, T. (2012). Heritage and communities in a small island developing state: Historic Bridgetown and its Garrison, Barbados. In UNESCO (Ed.), *World Heritage benefits beyond borders*. (pp. 69-81).

ICOMOS (1993). *Tourism at World Heritage Cultural Sites: The site manager's handbook*(2nd ed.). Madrid: World Tourism Organization.

Jakson, P. (1987). Tomorrow's public relations. In A. Wells (Ed.), *Mass media and society*. (pp. 311-314). USA: D. C. Health and Company.

Janowitz, M. (1951). The imagery of the Urban community press. *Public Opinion Quarterly*, 15(3), 519-531.

Jha, S. (2005). Can Natural World Heritage Sites promote development and social harmony? *Biodiversity and Conservation*, 14, 981-991.

Katz, E. & Lazarsfeld, P. E. (1955) *Personal influence: The part played by people in the flow of mass communication*. Glencoe, IL: Free Press.

Keitumetse, S. & Nthoi, O. (2009). Investigating the impact of World Heritage site tourism on the intangible heritage of a community: Tsodilo Hills World Heritage site, Botswana. *International Journal of Intangible Heritage*, 4, 114-119.

Kim, Y. & Hon, L. (1998). Craft and professional models of public relations and their relation to job satisfaction among Korean public relations practitioners. *Journal of Public Relations Research*, 10(3), 155-175.

King, L. M. & Halpenny, E. A. (2014). Communicating the World Heritage brand: visitor awareness of UNESCO's World Heritage symbol and the implications for sites, stakeholders and sustainable management. *Journal of Sustainable Tourism*, 22(5), 768-786.

Kotler, P. & Armstrong, G. (1996). *Principles of marketing*. (7th ed.). Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall.

Lauzen, M. & dozier, D. (1992). The missing link: The public relations manager role as mediator of organizational environment and power consequences for the function. *Journal of Public Relations Research*, 4(3), 205-220.

Lazarsfeld, P. E., Berelson, B., & Gaudet, G. (1944). *The people's choice: How the*

제주대학교 중앙도서관

over makes up his mind in a presidential campaign. New York: Duell, Sloan and Pearce.

L'Etang, J., Falkheimer, J., & Lugo, J. (2007). Public relations and tourism: Critical reflections and a research agenda. *Public Relations Review*, 33, 68-76.

Li, M., Wu, B., & Cai, L. (2008). Tourism development of World Heritage Sites in China: A geographic perspective. *Tourism Management*, 29, 308-319.

Mackenzie, W. J. M. (1967). *Politics and social science*. Harmondsworth: Penguin Books.

Marcotte, P. & Bourdeau, L. (2006). Tourists' knowledge of the UNESCO designation of World Heritage Sites: The case of visitors to Quebec city. *International Journal of Arts Management*, 8(2), 4-13.

Marcotte, P. & Bourdeau, L. (2012). Is the World Heritage label used as a promotional argument for sustainable tourism? *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 2(1), 80-91.

McCombs, M., & Shaw, D. (1972). The Agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187.

McCombs, M., Lopez-Escoba, E., & Llamas, J. (2000). Setting the agenda of attributes in the 1996 Spanish general election. *Journal of Communication,* 50(2), 77-92.

McCombs, M. E. (2004). *Setting the agenda: The mass media and public opinion*. Malden, MA: Blackwell.

McCool, S. F. (2008). Recommended competencies of managing visitors and tourism at World Heritage Sites: *A report from a workshop at Yellowstone National Park, Office of International Affairs National Park Service*, p. 41.

McQuail, D. (1983). *Mass communication theory: An introduction.* London: Sage.

Mohd-Isa, A. F., Zainal-Abidin, Z., & Hashim, A. E. (2011). Built heritage maintenance: A Malaysian perspectives. *Procedia Engineering*, 20, 213-221.

Nasser, N. (2003). Planning for urban heritage places: reconciling conservation, tourism, and sustainable development. *Journal of Panning Literature*, 17, 467-479.

Newsom, D., Turk, J. V., & Kruckeberg, D. (2004). *This is PR: The realities of public relations*. (8th ed.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Otto, J. E. & Ritchie, J. B. (2000). The service experience in tourism. *Tourism Management*, 17(3), 165-174.

Palmer (1999). Tourism and the symbols of identity. *Tourism management*, 20, 313-321.

Pedersen, A. D. (2010). Managing for conservation with development: the limits of acceptable change. <2010 World Heritage Forum> 자료집.

Reston, J. (1966). *The artillery of the press-1st influence on American foreign policy*. 안광식 (역) (1970). <신문과 정부와의 갈등>. 서울: 이대출판부.

Riffe, D. & Shaw, E. F. (1982). Conflict and consonance: Coverage of Third World in two U.S. papers. *Journalism Quarterly*, 59(4), 617-626.

Rogers, E. M. & Rogers, R. A. (1976). *Communication in organizations*. New York: Free Press.

Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of innovation* (3rd ed.). New York: Free Press.

Rogers, E. M. (2004). Theoretical diversity in political communication. *Handbook of political communication research.* Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Schramm, W. & Lerner, D. (1976). *Communication and change: The last ten years and the next*. Honolulu, HI: University of Hawaii Press.

Scott, W. G. (1963). Organization theory: An overview and an appraisal. In J. A. Litterer (Ed.). *Organizations: Structure and behavior*, NY: John Wiley & Sons.

Shackley, M. (1998). *Visitor management: Case studies from World Heritage Sites,* Oxford: Butterworth-Heinemann.

Shoemaker, P. J. & Reese, S. D. (1996). *Mediating the message. Theories of influence on mass media content* (2nd ed.). White Plains, NY: Longman.

Sigal, L. V. (1973). *Reporters and officials: The organization and politics of newsmaking.* Lexington, MA: D.C. Heath.

Steinberg, C. S. (1958). *The mass communicators: public relations, public opinion, and mass media*. NY: Harper & Brothers.

Stempel, G. H. (1985). Gatekeeping: The mix of topics and the selection of stories. *Journalism Quarterly*, 62(4), 791-815.

Su, M. & Li, B. (2012). Resource management at World Heritage Sites in China. *Procedia Environment Sciences*, 12, 293-297.

Thomas, C. (2012). World Heritage site status-a catalyst for heritage-led

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

sustainable regeneration: Blaenavon industrial landscape. In UNESCO (Ed.). *World Heritage: Benefits beyond borders*. (pp. 290-300). Cambridge University Press.

Thorsell, J. & Sigaty, T. (2001). Human use in World Heritage Natural Sites: A global inventory. *Tourism Recreation Research, 26,* 85-101.

Turk, J. V. (1986). Information subsidies and media content; A study of public relations influence on the news. *Journalism Monographs*, 100, 1-29.

UNESCO (2007). *World Heritage-Challenges for the millenium*. UNESCO World Heritage Centre. 유네스코 한국위원회(역) (2010). <세계유산: 새 천년을 향한 도전>. 한국: 유네스코 한국위원회.

UNESCO (2012). *World Heritage benefits beyond borders.* UK: Cambridge University Press.

Veale, S. (2010). Presenting outstanding heritage places: Communities, challenges and opportunities. <2010 World Heritage Forum> 자료집.

Wager, J. (1995). Developing a strategy for the Angkor World Heritage Site. *Tourism Management*, 16(7), 515-523.

Westley, B. B. & Maclean, M. S. (1957). A conceptual model of communication research. *Journalism Quarterly*, 65, 27-31.

Williams, S. (1998). *Tourism geography.* London: Routledge.

Wilson, A. (1992). *The culture of nature: North American landscape from Disney to the Exxon Valdez*, London: Blackwell.

Wilson, E., Stimpson, K. Lloyd, D. & Boyd, W. E. (2011). Promoting Gondwana Rainforests of Australia World Heritage Area in tourist brochures. *Journal of Heritage Tourism*, 6(4), 297-308.

Winter, T. (2007). Rethinking tourism in Asia. *Annals of Tourism Research*, 34(1), 27-44.

Witmer, D. F. (2006). Overcoming system and cultural boundaries: Public relations from a structuration perspective. In C. H. Botan & V. Hazleton (Eds.). *Public relations theory Ⅱ*. (pp. 361-374). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Wright, C. R. (1964). *Functional analysis and mass communication.* In L. A. Dexter and D. M. White. (Eds.). *People, society, and mass communication* (pp. 91-109). NY: Free Press.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 뉴스기사 및 보도자료

경향신문 (2014. 6. 23). [사설] 세계유산 보존·관리 종합대책 시급하다.

국정브리핑 (2008. 2. 8). 세계유산 8개 보유 '원더풀 코리아'.

노컷뉴스 (2007. 7. 18). "세계를 제주로!" 자연유산의 브랜드화.

뉴스1 (2014. 12. 19). 작년 일간지 상위 20개사 발행부수, 전년대비 44만5천부 감소... '신문의 위기'.

뉴시스 (2005. 7. 27). [제주 행정구조] 특별자치道.

뉴시스 (2010. 9. 14). 서울 '디자인 창의문화도시' 선정…유네스코 로고 영구 사용.

뉴시스 (2011. 3. 30). 제주 '세계자연유산 사랑카드' 9500만원 추가적립.

문화재청 (2014. 2. 11). 유네스코 세계유산의 가치 증진을 위한 활용·홍보 확대. 보도자료.

손재호 (2011. 5. 27). 프랭클린 수력발전용 댐 건설 분쟁-호주의 개발사업의 생태계 훼손사고와 이를 정책적으로 극복, 보전한 사례. 국토환경정보센터 국내외 동향.

연합뉴스 (2007. 6. 27). 제주 세계자연유산 등재 일지.

연합뉴스 (2009. 10. 21). 제주 세계자연유산, 중1 교과서에 실려.

연합뉴스 (2013. 9. 16). 서남해안 갯벌 세계유산 등재 '무산위기'.

제주도정뉴스 (2008. 5. 16). "자연유산 등재 노하우 배우자" 日 후지산 세계유산추진단 등 국내외 지자체 제주 방문.

제주매일 (2014. 11. 16). 道 세계자연유산 관리 손놨나.

제주MBC (2008. 1. 1). 하롱베이 세계자연유산.

제주의 소리 (2008. 9. 16). '세계자연유산'의 양면; '위기유산'이나 '등록말소' 위험도.

제주의 소리 (2014. 8. 13). 짓밟히는 세계자연유산, 성산일출봉의 '딜레마'.

제주일보 (2006. 8. 18). [사설] 세계자연유산 등재의 실패와 성공.

제주일보 (2008. 7. 1). [기획] 제주 세계자연유산 이제부터 시작이다. 4. 세계의 보물로 만들자. '국민적 공감대 형성' 절실.

조선일보 (2013. 4. 1). 절전광고에 박지성·수지 등장... 공공PR 달라졌네.

중앙일보 (2013. 5. 9). 뉴스 인 뉴스(223) 위험에 처한 세계유산들.

한겨레 (2010. 3. 7). 제주, 100% 친환경·읍면 무상급식 '탐나는도다'.

한라산 국립공원 (2008. 4. 17). 국내1호 세계자연유산 한라산국립공원. 한라산정상 등정 인증 메달에 한번 도전해 보십시오. 보도자료.

한라일보 (2013. 7. 25). 세계환경수도 외치며 자연훼손 규제는 완화.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

한라일보 (2014. 6. 3). 中 암웨이 관광단 위해 일출봉 통제 논란.

Green Left Weekly (1992. 11. 18). 10th anniversary of the Franklin blockade.
Hawaii Tribune-Herald. (1987. 4. 20). Isle park nominated for honors.
Mid day (2013. 8. 12). 'Individually, the architecture of the two precincts is outstanding'.
Tasmanian Times (2013. 7. 1). Franklin river decision 30th anniversary.
The age (2011. 3. 8). 'High country ought stay a cattle no-go zone'.
The Telegraph (2013. 7. 10). Heritage tourism generates £26.4bn towards UK economy.

3. 홈페이지

더 뉴스페이퍼 웍스 http://www.thenewspaperworks.com.au/
미국공원관리국 http://www.nps.gov/havo/index.htm
미국PR협회 http://www.prsa.org
세계유산·한라산연구소 http://jejuwnh.jeju.go.kr/?sso=ok
유네스코와 유산 http://heritage.unesco.or.kr
유네스코 세계유산 센터 http://whc.unesco.org/
유네스코 한국위원회 http://www.unesco.or.kr/heritage/index.asp
제주관광공사 https://www.ijto.or.kr/korean/
제주특별자치도 http://www.jeju.go.kr/index.jeju?sso=ok
제주한라산국립공원 http://www.hallasan.go.kr/hallasan/index.php
태즈메이니아 공원관리국 http://www.parks.tas.gov.au/index.aspx?base=391
태즈메이니아 관광청 http://www.tourismtasmania.com.au/
하와이 관광청 http://www.hawaiitourismauthority.org/
하와이 컨벤션 뷰로 http://www.hvcb.org/
하와이 화산 관측소 http://hvo.wr.usgs.gov/
하와이안 역사학회 https://www.hawaiianhistory.org/
하와이 화산 국립공원 http://www.hawaii.volcanoes.national-park.com/info.htm

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

부록: 코딩지

1. 신문명

1) 제주일보 2) The Mercury 3) Hawaii Tribune-Herald

2. 분석시기

1) 등재 전 2년 2) 등재 후 2년 3) 최근 1년

3. 게재지면

1) 1면 2) 기타면

4. 기사길이

1) 500자 이하 2) 500-1000자 3) 1000자 이상

5. 커뮤니케이션 유형

1) 상향적 커뮤니케이션 2) 하향적 커뮤니케이션

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

6. 정보원 유형(나오는 순서대로 3개까지, 복수체크)

1) 중앙/연방정부 2) 지방/주정부 3) 유관기관 4) 관리/연구기관
5) 영리기업 6) 시민단체/일반단체 7) 정치입법계 8) 기자/언론사
9) 유네스코 관계기관 10) 일반인 11) 기타

7. 세계유산의 가치유형

1) 보존적 가치 2) 활용적 가치 3) 기타

8. PR메시지의 산출유형

1) 가치확산형 2) 단순공지형

9. 이해공중의 투입유형

1) 지지협조형 2) 문제제기형

Abstract

A Comparative Study of the PR Practices for the UNESCO World Heritage —Focused on the Local News Coverage in Jeju, Tasmania, and Hawaii—

Lee, Seo-hyeon
Dept. Journalism and Public Relations
The Graduate School of Jeju National Univ.

Ever since the conclusion of the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage in 1972, UNESCO has granted the title of "World Heritage" to heritages with Outstanding Universal Value, and as of December 2014, there are 1,007 World Heritage Sites all over the world. The purpose of the World Heritage registration project is to protect and preserve the world's heritages and to transmit these to the next generation. Today, however, the World Heritage Sites are regarded as "must-see tourist spots," leading to increased tourists therein and increased tourist income for their host regions/countries, and the tendency to focus on this use of the World Heritage Sites rather than on their preservation is intensifying. Thus, on the occasion of the 40th anniversary of the conclusion of the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage in 2012, UNESCO has emphasized the "sustainable development of the World Heritage," which stresses the preservation of the World Heritage for their development. Further, previous studies related to the World Heritage also emphasize that an accurate understanding of the World Heritage registration project must be pursued to attain the purpose and realize the value of the World Heritage registration project.

These theses pose the question of how the awareness of the World Heritage was formed because the consumers' recognition of a World Heritage is based on the message that is provided in relation thereto. To find the answer to

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

this question, there is a need to apprehend the current state of the information that is provided in relation to World Heritage Sites. Accordingly, the World Heritage PR practices were noted in this study. For the rational conduct of this study, Australia's Tasmania and USA's Hawaii were comparatively analyzed as areas with similar conditions as Jeju in terms of geology, politics, and industry. Specifically, this study intended to present how well regional daily newspapers perform the function of arbitration in World Heritage PR practices, and which value of the World Heritage in each region is primarily published. As PR channels, the representative regional daily newspapers <JejuIlbo>, <The Mercury>, and <Hawaii Tribune-Herald> were selected, and the three periods of world heritage registration were set as follows: two years before registration, two years after registration, and the past year.

It was found from the analysis that the region that best reflected the purpose and objective of the World Heritage registration project was Hawaii, and that the region where the regional daily newspapers performed the function of arbitration most efficiently was Tasmania. In terms of the PR type by region, Jeju can be categorized as a "development mobilization" type. As World Natural Heritage registration was one of Jeju's important policy agenda, World Heritage PR was jointly conducted by the local government and the related organizations. The PR messages crafted by PR bodies mostly consisted of simple announcement-type information provided by the local government, and in recent times, the preservational value of the World Heritage Sites decreased whereas their usage value increased. Further, the public developed an interest in World Heritage Sites and came to regard their preservation as important. The regional daily newspapers primarily handled the PR messages of the local government based on the feedback of the interested public.

Tasmania's World Heritage PR type is "conflict arbitration." A sharp conflict arose between Tasmania's federal and central governments surrounding the

제주대학교 중앙도서관

construction of Franklin Dam, and World-Heritage-related conflicts, such as the expanded retraction of the World Heritage regions, which became important election issues in 2013, persisted. Consequently, the preservational and usage values of World Heritage Sites were shown to be similar, and the PR messages were mainly simple announcement-type information provided by the federal and central governments. As for the public, there were many individuals who stood against the logic of the opposing party, and many appeals were made concerning problems related to the usage of the World Heritage Sites. Further, the regional daily newspapers primarily handled the feedback of the members of the public who were interested in the messages of the PR bodies.

Hawaii's World Heritage PR type is "value maintenance." In Hawaii, the preservational value of World Heritage Sites was absolutely superior. Among the World Heritage PR bodies and the World Heritage management and research organizations, Hawaii Volcano National Park and Hawaii Volcano Observatory were significantly high in terms of efficiency, and the preservational value was the only value of the World Heritage that was displayed. PR messages were mainly provided by management and research organizations, and simple announcement-type information focused on monitoring was prominent. Most of the public also emphasized the preservational value of World Heritage Sites. The regional daily newspapers mainly provided the messages of the PR bodies.

In Jeju, national support and agreement were formed for World Natural Heritage registration, including One Million Pan-National Signature in Support of World Natural Heritage Registration. As a result, Jeju Volcano Island and Lava Cave was registered as South Korea's first UNESCO World Natural Heritage in 2007. Contrary to the high interest in and support for World Heritage registration, however, there was low interest in how the World Heritage was to be embraced after its registration. There were active efforts towards World Heritage registration based on the pan-national campaign, but in actuality, there was a lack of effort

제주대학교 중앙도서관

towards the attainment of the most important aspect: the understanding and pursuit of the purpose and objective of the World Heritage registration project. This may be due to the initiation of Jeju's World Heritage registration under the "discussion of regional-economy activation." Further, in view of the fact that most of the World Heritage Sites function as famous tourist spots even before their World Heritage registration, it is impossible to demand only the protection and preservation of World Heritage Sites. Ultimately, for the sustainable development of World Heritage Sites, there is a need for the prioritized preservation of World Heritage Sites, as pointed out by previous studies and by UNESCO itself.

In conclusion, there is a need for World Heritage PR to pursue "customized PR strategies" that suit the applying regions. In other words, South Korea must establish "preservational-value-prioritized PR strategies" that primarily present the need for the protection and preservation of World Heritage Sites. The continued destruction of World Heritage regions causes the loss not only of heritage values but also of tourism value. Accordingly, there is a need to pursue the protection and management of World Heritage Sites as a prioritized goal for the sustainable development of World Heritage Sites. On the contrary, the foreign World Heritage PR must pursue "usage-value-prioritized PR strategies." Currently, there is a continuous competition among various countries to make their own tourist sites become known to the international society. Particularly, the tourism industry in South Korea focuses on natural landscapes, which account for a large proportion of Jeju. Accordingly, there is a need for PR targeted towards the international society focusing on emphasizing the tourism value of Jeju.

The World Heritage registration project is a continuous project. This signifies the need for PR that corresponds to the purpose and objective of the World Heritage registration project. Particularly in South Korea, as there has been no precedent World Natural Heritage registration, there is a need for the academic discussions of a PR model suitable for the objective of the World Heritage

제주대학교 중앙도서관

registration project. This is because a model case of a region can positively affect the other regions. In this regard, the analysis of World Heritage PR strategies and the proposal of PR strategies are significant in that such analysis and proposal could provide guidelines for other regions. Additionally, the comparison of different countries' World Heritage PR strategies is significant in that it could propose various international PR implications and plans that could be generalized, and could inform the global public of the value of World Heritage Sites.

Key words: UNESCO World Heritage, World Heritage PR, Jeju, Tasmania, Hawaii, PR Strategies

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY