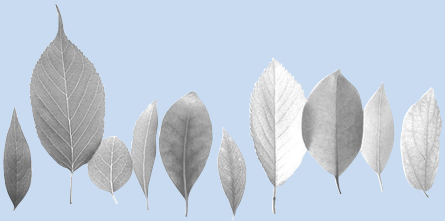
# 白頭大幹



백두대간 보호, 실체를 찾아서 백두대간 보호, 실체를 찾아서 백두대간 보호, 실체를 찾아서 백두대간 보호, 실체를 찾아서


1. 백두대간 범위의 기준을 찾아서 ● 154

수계(水系)라는 답을 얻기까지… / 원칙과 기준 마련을 위한 회의/ 공청회의 반란 / 원칙과 기준이 마련되다

2. 백두대간 첫 도면이 배부되다 ● 162

광범위한 보호지역! / 첨단기술 GIS! / 기초도면을 보고 경악하다

3. 54만ha가 웬 말이야? ● 168

무산된 심포지엄 / 태백시민 살려내라! / 산림청장의 백두대간 보호의지 / 삭발식 · 화형식 / 조직적 반발

산림청장과 도시락 대화 / 산림청 초유의 사태 / 언론마저 주민의 편이 되어 / 멀게만 보이는 합의

4. 다시 고지를 향하여 ● 190

백두대간 TF팀 ! / 청장은 비 오는 날 노고단에 오르고 / 모두가 홍보요원 ! / 터무니없는 무주 도면

역사적인 지자체인력 증원 / 2차도면 배부와 극적인 합의 / 쟁점지역을 가다

5. 시행령 제정 과정 ● 204

# V. 백두대간 보호, 실체를 찾아서

백두대간 보호, 실체를 찾아서 백두대간 보호, 실체를 찾아서 백두대간 보호, 실체를 찾아서 백두대간 보호, 실체를 찾아서

# 1 백두대간 범위의 기준을 찾아서

2004년 새해가 밝았다. 백두대간보호법 제정과 공포를 기뻐할 틈도 없이 새해 첫 시작부터 백두대간보호지역 지정이라는 막중한 과제 때문에 산림청은 긴장감마저 감돌았다.

우선 백두대간보호지역 지정을 위한 원칙과 기준을 마련하는 일은 매우 중요한 사안이었다. 그 동안 산림청과 환경부마저도 모호하게 여겨졌던 백두대간 보호지역 경계를 어떻게 지을 것인가가 이를 통해 마련되기 때문이었다. 따라서, 백두대간 인근에 살고 있는 지역주민은 물론, 지자체와 개발업자들도 촉각을 곤두세우는 문제였다.

백두대간보호지역 지정에 관한 원칙과 기준은 환경부장관이 마련하되, 산림청장과 관련 전문가, 시민 및 환경단체의 의견을 수렴하도록 백두대간보호법은 정하고 있다. 따라서 산림청과 환경부는 공동회의 3회, 공청회 1회, 업무협의 1회를 거쳐 2004년 5월 12일, 백두대간 보호지역 지정 원칙과 기준을 마련하게 되었다.

## 수계(水系)라는 답을 얻기까지…

백두대간보호지역 지정을 위한 고민은 법 제정 과정에서부터 이미 시작되었다. 특히 보호지역 지정은 산림청의 고유권한이었기 때문에 산림청은 능선으로 연결되어 있는 백두대간의 범위를 어떤 기준에 의해 정할 것인가를 오랜 기간 고민해왔다. 전문 연구기관인 국립산림과학원에도 도움을 요청하였다. 그러나 수 십 년간 산림행정을 이끌어 온 산림청으로서도 그 해답을 얻기는 결코 쉽지 않은 일이었다.

지도를 펼쳐 놓고 선을 그어 보기를 수 십, 수백 번…. 그 해답을 찾아낸 것은 국립산림과학원이었다. 수 개월간 고민해 온 국립산림과학원은 백두대간 분수계의 기본개념인 '수계'를 백두대간 범위의 기준으로 삼자고 하였다. 뜻밖의 아이디어였지만, '수계'라는 말을 들었을 때 국립산림과학원 전문가를 비롯해 산림청 직원들은 모두 무릎을 쳤다. 수계란, 특정한 하천의 본류와 지류가 흐르는 유역의 경계이다. 백두대간에는 수많은 강이 흐르고 만나고 갈라지는데, 말하자면 이 강의 흐름이 처음 만나는 지점을 연결하여 백두대간보호지역의 경계를 짓는 기준으로 삼자는 것이었다. 결국 최종 백두대간보호지역 지정 원칙과 기준 안에는 이 내용이 포함되었다.

## 원칙과 기준 마련을 위한 회의

2004년 3월 8일 산림청은 백두대간보호지역의 지정 원칙과 기준안을 자체적으로 마련하였다. 또 3월 12일에는 이 안을 기준으로 환경부에 의견을 제출하였다. 이 안은 지난 1997년부터 2002년 사이 국립산림과학원의 「백두대간 생태계 현황 및 관리범위 설정」에 대한 연구 결과를 토대로 완성한 것이며, 수계를 보호지역 설정방향 중 하나로 삼는다는 내용이 포함되어 있다.

당시 백두대간보호지역의 지정 원칙과 기준안의 주요내용을 보면, '한반도 자연지리 및 인문지리적 사상의 근간으로서 백두대간의 위상을 재조명하고, 국토의 생태축인 백두대간의 효율적인 보전과 관리가 가능한 영역을 설정하여, 백두대간의 보전 체계를 구축한다'고 하며 백두대간 보호지역 설정 원칙과 기준의 취지를 설명하고 있다. 설정방향으

로는 '백두대간의 효율적 보전과 관리를 위해서는 〈현실체계와 인식 체계의 결합〉, 〈자연환경과 인문환경의 결합〉, 그리고 〈산계와 수계의 결합〉이라는 세 가지 결합된 요소들의 관계를 기본 틀로 하여 모든 요소를 담을 수 있는 가장 타당하다고 판단되는 영역을 보호지역으로 설정한다' 라고 정하고 있다.

백두대간보호지역 지정 원칙과 기준안을 토대로 첫 회의가 열린 것은 2004년 3월 18일이었다. 우선 환경부에서 전문가들의 의견을 듣는 회의가 소집되었다. 이 회의에 산림청은 참석하지 않는 대신 학계와 연구 전문가들의 심도있는 토론을 자체적으로 진행하여 의견을 수렴하였다.

산림청과 환경부는 백두대간보호지역 지정 원칙과 기준안을 주제로 3월 25일과 4월 2일 두 차례 더 회의를 가졌다. 분야별 전문가와 NGO가 참석하여 각각의 의견을 개진하였다. 당시 회의를 통해 국립공원 등 다른 법정보호구역에서 개발이 가능한 용도지역 등은 백두대간보호지역에서 제외되어야 한다는 의견이 나왔다. 또 보호지역 지정 기준과 관련하여 핵심구역의 최소지정 기준을 능선으로부터 300m로 정한 것은 설득력이 적으므로, 1차 계류유역을 최소지정 기준으로 정하는 것이 합리적이라는 의견도 제기되었다.

2004년 4월 12일, 환경부와 산림청의 주요 실무자들이 한자리에 모인 가운데 그 때까지 모아진 의견들을 중심으로 쟁점사항에 대한 합의를 이끌어 내었다.

### □ 보호지역 지정원칙과 기준 협의 내용

**● 보호지역 지정원칙관련**

- 보호지역지정원칙에 보호지역의 개념, 설정방법, 운영관리 등이 혼재되어 있으므로 지정과 관련된 원칙만을 단순하게 규정할 필요가 있음

  ※ 훼손지역의 복원, 보호지역의 관리 · 운영 방안 등은 백두대간보호계획 수립시에 규정

- 국립공원 등 다른 법정보호구역에서 개발이 가능한 용도지역 등은 백두대간보호지역에서 제외하여야 함

  – 제외대상 예시 : 도시지역, 취락지구, 자연마을 등

● **보호지역 지정원칙관련**

- 물리적 여건(표고, 경사, 능선으로부터의 거리), 생물적 여건(생태자연도, 산림의 임상, 영급), 관리적 여건(법정보호구역)을 종합적으로 고려할 필요는 있음
  - 다만, 핵심구역의 최소 지정기준을 능선으로부터 300m로 정한 것은 설득력이 적으므로 1차 계류유역을 최소지정 기준으로 정하는 것이 보다 합리적

※ 최소능선으로부터 300m지정시 : 408㎢ (680㎞×0.3㎞×2)

※ 1차계류유역 지정시 : 1,061㎢

  - 관리범위 : 환경부의 용역상의 관리범위 +3차 계류유역

- 지정원칙에 대하여
  - 지역의 인문지리적 여건이 고려되도록 다음 사항 추가

**백두대간의 역사적 · 문화적 특징이 보전될 수 있도록 지역의 인문 지리적 여건을 고려하여야 한다.**

- 지정기준에 대하여
  - 보호지역 지정의 자율성 및 효율성을 기하기 위하여 다음 사항 삭제

**3차 계류유역의 외부지역이라 함은 "백두대간의 효율적 관리방안 연구(환경부)"의 관리구역(핵심구여, 완충구역)을 그 경계로 한다.**

## 공청회의 반란

NGO 및 환경부와의 협의를 거친 후, 2004년 4월 26일에는 백두대간보호지역 관련 공청회가 환경정책평가연구원에서 열릴 예정이었다. 하지만 뜻하지 않은 문제가 발생하였다. 공청회가 시작되기 전 대형 버스 서너 대가 공청회장 앞을 가로 막았다. 강원도 태백시민들이 탄광지역 개발 촉진지구 및 폐광지역 진흥지구를 보호지역에서 제외해 줄 것을 요구하고 나선 시위였다. 백두대간보호지역 지정 원칙과 기준이 채 마련되기도 전에 일어난 백두대간보호지역을 둘러싼 첫 시위였다.

태백시민들은 '백두대간이 태백시민을 죽인다', '근조(謹弔)' 등 다소 격앙된 표현의 글귀를 적은 푯말을 들고 공청회장 앞을 가로막았다. 태백시민들의 시위로 이날 공청회는 하마터면 무산될 뻔하였다. 하지만 산림청과 환경부는 태백시민들의 요구사항을 충분히 듣기로 결정하고, 태백시민과의 대화를 시도하였다. 당시 태백시민의 주요발언은 지역주민의 의견수렴 없이 일방적으로 지정되는 보호지역 지정을 반대한다는 내용이었다. 따라서 산림청과 환경부는 공청회의 취지를 설명한 후, 앞으로 보호지역을 지정하게 되면 반드시 지역주민의 의견을 수렴하겠다고 약속하였다.

이 사건은 백두대간보호법 제정 이후 실제로 백두대간에 살고 있는 지역주민들의 첫 의사표현으로써 백두대간보호지역 지정이 지역주민들에게 미치는 영향을 짐작하게 해 주었다.

태백시민과의 대화가 잘 마무리되면서 환경부 주관 백두대간보호지역 관련 공청회는 예정대로 열릴 수 있었다. 그리고 이 날 태백시민과 약속한 내용은 백두대간보호지역의 지정원칙과 기준 제5항에 포함되었다.

## 원칙과 기준이 마련되다

공청회를 마친 후 2004년 5월 7일, 산림청은 환경부가 마련한 백두대간보호지역 지정 원칙과 기준안을 토대로 최종검토의견을 작성하여 환경부에 제출하였다. 그리고 수렴된 각 계의 의견과 산림청 · 환경부 안을 종합하여 백두대간보호지역 지정원칙과 기준 최종안을 마련하게 된다.

최종안의 주요내용은, 백두대간의 능선을 중심으로 산줄기와 생태축이 단절되지 않도록 보전하며, 산림식생의 다양성, 희귀식물의 서식처 및 야생동물의 이동통로로서 보호 · 유지되도록 한다는 것이다. 또 백두대간보호지역은 수계, 산지체계, 식생유형 등의 지표인자를 토대로 핵심구역과 완충구역으로 구분하여 그 경계를 설정하며, 이미 형성된 자연마을과 도시화된 지역 등은 보호지역에서 제외하도록 하였다. 또 지역주민의 불편을 최소화하고, 관련 지자체와 지역주민 등 이해관계자의 의견수렴 과정을 거치도록 하였다.

백두대간보호지역의 관리범위는 백두대간의 능선을 중심으로 3차 계류유역을 포함하는 지역을 설정하며, 또 3차 계류유역의 외곽지역 중에서도 물리적여건과 생물적여건, 관리적여건 등을 고려하여 설정하도록 하였다. 특히 핵심구역은 백두대간의 능선을 중심으로 1차 계류 유역과 지표인자(물리적여건, 생물적여건, 관리적여건)가 우수한 지역을 포함하여 지정하고, 완충구역은 백두대간보호지역 중에서 핵심구역을 제외한 지역으로 정하도록 하였다.

다음은 2004년 5월 12일 확정된 백두대간보호지역의 지정 원칙과 기준의 내용이다.

〈부록 3 참조〉

● 지정원칙

| 환경부(안) | 우리청 의견 |
|---|---|
| 1 백두대간은 한반도의 핵심 산줄기이므로 단절되지 않고 보호되어야 한다.<br>• 백두대간보호지역은 능선 및 이로부터 직접 연결된 산세와 그 유역(watershed)을 포함한다.<br>• 백두대간의 지형 및 경관이 잘 보호되어야 한다. | 1 (좌 동) |
| 2 백두대간의 능선을 중심으로 생태계의 연속성 및 연결성이 확보되고, 생태축으로서 단절되지 않도록 하여야 한다.<br>• 산림식생의 다양성, 희귀식물의 서식처 및 야생동물의 이동통로로서 보호 · 유지되어야 한다. | 2 백두대간의 능선을 중심으로 생태계의 연속성 및 연결성이 확보되고, 생태축으로서 보전되도록 하여야 한다.<br>〈수정사유〉<br>첫 번째 지정원칙의 용어와 중복됨으로 수정<br>• (좌 동) |
| 3 백두대간보호지역은 핵심구역과 완충구역으로 구분하여 그 범위를 설정함에 있어 수계, 산지체계, 식생유형 등의 지표인자를 토대로 그 경계를 정한다.<br>• 수계와 물리적 여건(표고, 경사 등), 생물적 여건(생태자연도, 임상 등), 관리적 여건(법정보호구역 등) 등을 고려하여 백두대간보호지역의 범위를 설정한다. | 3 (좌 동) |
| 4 백두대간의 지역적 특성 및 여건을 고려하여야 하며, 관련 지방자치단체와 지역주민의 의견수렴 과정을 거쳐야 한다. | 4 (좌 동) |
| 5 취락지구 등 다른 법정보호구역에서 개발이 가능한 용도지역과 자연마을 및 도시화된 지역은 보호지역에서 제외하여 주민불편을 최소화하여야 한다. | 5 취락지구 등 다른 법률에서 개발이 가능한 용도지역과 자연마을 및 도시화된 지역은 보호지역에서 제외하여 주민불편을 최소화하여야 한다.<br>〈수정사유〉<br>법정보호구역의 정의가 모호하므로 다른 법률에 의해서 개발이 가능한 지역으로 그 의미를 분명히 하고자 함 |

## ● 지정기준

| 환경부(안) | 우리청 의견 |
|---|---|
| 1 백두대간보호지역의 범위<br>• 백두대간보호지역은 백두대간 마루금을 중심으로 3차 계류유역을 포함하는 지역과 3차 계류유역 외부지역 중 물리적 여건, 생물적 여건, 관리적 여건을 고려하여 설정한다.<br><br>– 보호구역의 경계는 소능선을 우선으로 하고, 필요에 따라 소계류 또는 등고선을 따라 연결한다.<br><br>※ 1차, 3차 계류유역은 축적 2만5천분의 1 지형도에 표시된 하천의 유역을 말한다.<br><br>※ 3차 계류유역의 외부지역이라함은 "백두대간의 효율적 관리방안 연구(환경부)"의 관리구역(핵심구역, 완충구역)을 그 경계로 한다. | 1 (좌 동)<br>• 백두대간보호지역은 백두대간 능선을 중심으로 3차 계류유역을 포함하는 지역과 3차 계류유역 외부지역 중 물리적 여건, 생물적 여건, 관리적 여건을 고려하여 설정한다.<br>〈수정사유〉<br>"마루금" 용어를 "능선"으로 통일<br>– (좌 동)<br><br>※ (좌 동)<br><br>※ (삭 제)<br>〈수정사유〉<br>연구용역 결과는 보호지역 지정을 위한 참고자료로서 지정기준에 연구용역 결과를 포함하는 것은 바람직하지 않음 |
| 2 핵심구역<br>• 1차 계류유역과 지표인자 중 물리적 여건(표고, 경사, 마루금으로부터의 거리), 생물적 여건(생태자연도, 임상, 영급), 관리적 여건(법정보호구역)이 우수한 지역을 포함하여 지정한다. | 2 (좌 동)<br>• 1차 계류유역과 지표인자 중 물리적 여건(표고, 경사, 능선으로부터의 거리), 생물적 여건(생태자연도, 임상, 영급), 관리적 여건(법정보호구역)이 우수한 지역을 포함하여 지정한다.<br>〈수정사유〉<br>"마루금" 용어를 "능선"으로 통일 |
| 3 완충구역<br>• 백두대간보호지역 중에서 핵심구역을 제외한 지역으로 한다. | 3 (좌 동) |

# 백두대간 첫 도면이 배부되다

## 광범위한 보호지역!

백두대간보호지역 지정 원칙과 기준이 마련되자 보호지역 범위에 대한 실질적인 기초도면 작업이 시작되었다. 산림청과 환경부는 각각 연구용역을 실시한 결과를 바탕으로 국립지리원에서 발행하는 1/25,000 지형도에 보호지역 범위를 구획하여 기초도면을 작성하였다.

| 산림청과 환경부의 보호지역 범위 구획 안

| 산림청(안) | 환경부(안) |
|---|---|
| 〈 원 칙 〉<br>• 마루금을 중심으로 1차~3차 수계를 기준으로 거리, 고도, 방위, 경사 등을 감안 하여 설정 | 〈 원 칙 〉<br>• 물리적, 생물적, 관리적 여건과 관련한 지표를 사용 설정 |
| 〈 보호지역 면적 〉 : 457,522.1ha<br>• 보전구역 : 106,228.2ha<br>• 관리구역 : 351,293.9ha | 〈 보호지역 면적 〉 : 436,117.2ha<br>• 핵심구역 : 210,368.7ha<br>• 완충구역 : 171,334.5ha<br>• 전이구역 : 54,414.0ha |

핵심구역은 환경부 안이 산림청 안보다 두 배 가까이 많았으며, 완충구역은 산림청 안이 환경부 안보다 2배 이상 많은 지역을 포함하고 있었다. 특이한 것은 환경부 안에는 전이구역을 따로 구분하여 포함하고 있다는 점이다. 결국 산림청과 환경부의 의견을 종합하여 백두대간보호지역 최초 시안면적이 도출되었다.

| 보호지역 1차 시안면적

| 총면적 | 핵심구역 | 완충구역 |
|---|---|---|
| 535,918ha | 242,477ha | 293,441ha |

산림청과 환경부가 각각 연구를 통하여 정한 범위를 1/25,000 도면에 합쳐 작성하자 당초 각 부처가 주장하던 면적보다 훨씬 늘어났다. 백두대간보호지역 1차 시안면적을 보면 당초 산림청의 안보다 총면적이 17%나 증가되어 있다. 또한 핵심구역은 산림청 안보다 무려 128%나 늘어나 있는 것을 알 수 있다. 그러나 이 결과는 산림청의 의지와는 차이가 있는 결과였다. 산림청은 당초 핵심구역만을 백두대간보호지역에 포함시키고자 하였다. 연구용역 결과를 바탕으로 핵심구역 약10만6천㏊ 정도만을 보호지역으로 지정하기를 원하였던 것이다.

그러나, 환경부의 의견은 달랐다. 백두대간보호지역을 정하는 문제를 계란에 비유하면서 세 개의 구역으로 나눠 보전하고 관리해야 한다고 법 제정 당시부터 주장하여왔다. 즉, 계란노른자가 핵심구역이고, 흰자가 완충구역, 계란껍질은 전이구역으로, 이 모든 구역을 보호지역으로 지정해야 한다는 주장이었다.

핵심구역만을 보호지역으로 지정하자는 산림청과 핵심 · 완충 · 전이 구역을 보호지역으로 지정해야 한다는 환경부의 의견은 상당한 차이가 있는 것이었다. 따라서 산림청과 환경부의 의견을 절충하다보니, 환경부가 원하였던 전이구역을 빼는 대신 산림청이 원하지 않았던 완충구역은 포함시키는 것으로 결정된 것이다. 따라서 산림청이 생각하였던 것보다 훨씬 넓은 면적인 약54만㏊로 백두대간보호지역 1차 시안이 확정되었다.

## 첨단기술 GIS!

백두대간보호지역은 6개 도, 32개 시 · 군을 통과하는 총길이 684km에 이르는 광범위한 지역이다. 따라서 법이 시행되기 전까지 백두대간보호지역 지정을 확정하려면, 기존의 수작업으로 도면작업을 하기란 불가능하였다. 또, 몇 차례나 조정이 될지 모를 백두대간보호지역 지정을 종이도면으로 작성하고 수정한다는 것 자체가 원시적으로 느껴졌다.

산림청에서는 이미 1990년대 중반부터 첨단기술인 지리정보시스템(이하 'GIS')에 대한 연구과 활용이 시작되어 왔다. GIS는 그동안 수작업으로 해 온 도면작업의 부정확성을 극복하고 업무의 효율성을 높이기 위한 지리정보 분야의 첨단기술이다. 기초도면 제작을 눈앞에 둔 2004년 당시에도 국립산림과학원에서는 이미 백두대간관리범위 설정 등 많은 연구에 GIS를 활용하고 있었다. 따라서 백두대간보호지역 도면작업에 GIS를 활용하기로 결정하였다.

GIS를 통한 도면작업은 정확한 경계구분이 어려웠던 수작업의 한계를 극복할 수 있다고 생각되었다. 또, 신속한 면적의 산출은 물론 지자체 및 지역주민과 면적을 조정할 때에도 신속한 도면조정이 가능할 것으로 예상되었다.

1차 시안면적을 토대로 2004년 6월 13일부터 기초도면 컴퓨터작업이 시작되었다. 하지만 작업과정에서 예상치 못한 문제들이 발생하였다. GIS 도면작업에 익숙하지 않아서였는지 생각보다 도면작업이 더뎌졌다. 당시 산림청 백두대간팀의 김명관 씨는 국립산림과학원을 직접 방문하여 나흘간 밤샘 작업을 함께 하였다. 가까스로 GIS기초도면 파일을 받아올 수 있었지만, 문제는 거기서 끝나지 않았다. 만들어진 도면을 출력하는 과정에서 또다시 문제가 발생하였다. 대형 도면출력기는 당시 산림청 정보통계과와 산지정책과 등에 2대가 있었지만, 하루에 20매 미만밖에 출력이 되지 않았다. 결국 정보통계과의 도움을 받아 또다시 백두대간 팀원들은 밤을 새가며 도면출력을 마쳐야만 하였다. 결국 2004년 6월 25일 회의시간 전까지 기초도면 출력을 완료할 수 있었고, 그 때의 경험은 소중한 추억과 업무 노하우로 남아 있다.

GIS시스템으로 인한 어려움을 여기서 끝나지 않았다. 도면을 각 지자체에 배부하고

도면 조정과정을 거치면서도 문제점은 발생되었다. 당시 백두대간보호지역에 편입되는 32개 시 · 군 중 단 1개의 지자체를 제외하고는 GIS프로그램이 전혀 구비되어 있지 않은 실정이었다. 더구나 각 지자체 백두대간 실무자의 GIS 기본지식 또한 낮은 수준이었다. 더 큰 문제는 GIS라는 새로운 방법을 배우고 활용하고자 하는 지자체 실무자들의 적극성 또한 결여되어 있어서 원활한 작업추진이 불투명한 상황이었다.

산림청은 시급히 시 · 군 담당자에 대한 설문조사를 실시하였다. 그리고 이를 토대로 담당자들의 애로사항과 지원해야 할 부분을 적극 검토하고 보완해나가기 시작하였다. 1차 도면이 배분된 후 약 3차에 걸려 GIS프로그램 운영교육을 실시하였으며, 도면작업에 필요한 기능위주의 반복학습을 실시하였다. 또한 도면조정 작업을 수시로 체크하여 진도율이 낮은 시 · 군이 있으면 직접 방문하여 자문하고 기술을 지원하여 주었다. 뿐만 아니라 프로그램이 구비되지 않은 시 · 군에 대해서는 GIS프로그램 구입예산을 배부하여 GIS를 통해 백두대간보호지역을 확정짓는데 차질이 없도록 전폭적으로 지원하였다.

초반부터 난관을 겪기는 하였지만, GIS시스템의 활용으로 결국 채 1년도 안 되는 짧은 기간 안에 백두대간보호지역을 확정할 수 있었다. GIS를 통한 도면작업은 도면과 필지별 조서가 정확히 일치하여 작업의 정확성을 입증하여 주었다. 따라서 민원의 소지를 사전에 차단할 수 있는 방패 역할을 톡톡히 해 주었다. 또한 손에 익지 않은 프로그램과 이용방법으로 초반에 혼선과 불편함을 주였지만, 결국 수작업을 따라잡는 신속함으로 편리함도 함께 증명하였다. 만약 기존의 방식처럼 수작업으로 도면작업을 하였다면, 도면조정 과정에서 더 많은 혼선을 빚었을 것이다. 더구나 1년 이내에 백두대간보호지역을 확정한다는 것은 GIS시스템이 없었다면 상상조차 못하였을 일이다.

## 기초도면을 보고 경악하다

기초도면이 배부된 것은 2004년 6월 25일. 백두대간이 통과하는 6개 도, 32개 시 · 군의 지자체 실무담당자들이 산림청 회의에 참석하였다. 그 자리에서 기초도면을 전달하였는데, 기초도면을 받아든 지자체 실무담당자들은 그 자리에서 경악하고 말았다. 우선 보호지역 면적이 광범위한 것에 놀랐고, 이로 인한 지역주민의 반발이 염려되었다. 또한 당시 지자체 실무담당자들은 GIS시스템을 사용하는 데도 익숙하지 않았다. 따라서 모든 것이 혼란스럽기만 하였다. 기초도면을 받아든 지자체 실무담당자들은 한숨만 토해낼 뿐이었다.

역시 가장 문제가 되었던 점은 약 54만㏊라는 광범위한 백두대간보호지역의 면적이었다. 더구나 백두대간보호지역 지정 원칙과 기준에 의하여 사실상 제외되는 지역조차도 우선은 기초도면상에 포함되어 있어서 혼란이 가중되었다. 지자체 실무담당자들은 지역주민에게 어떻게 설명해야 할지 난감하기만 하였다.

산림청은 지자체 실무담당자들에게 백두대간보호지역 지정 원칙과 기준 제4항에 명시되어 있는 제외대상 규정을 강조하였다. 다만, 기초도면상에 이 부분을 제외하지 않고 표시한 것은 어쩔 수 없는 일이므로 양해를 구하였다.현장을 일일이 조사할 수도 없을 뿐만 아니라 도면상에 일일이 표시할 수도 없었다.

실제로 현장을 속속들이 모르는 산림청 직원들이 제외대상을 도면상에서 일일이 제외하고 기초도면을 완성하기란 불가능한 일이었다. 일례로 태백시의 경우는 태백시청이 기초도면상 보호지역 내에 포함되어 있다. 하지만 태백시청 인근은 이미 도시화 된 지역이기 때문에 기초도면 상 보호지역에 포함되었다 하더라도 실질적으로는 제외대상인 것이다.

또 제5항에 규정하고 있는 것처럼 당시 도면은 말 그대로 기초도면일 뿐이었다. 기초도면 그대로 백두대간보호지역이 확정되는 것이 아니다. 기초도면을 기준으로 지자체와 지역주민의 의견을 수렴하여 백두대간보호지역의 면적은 다시 조정에 들어가게 될 예정이었다.

기초도면은 백두대간보호지역을 지정하는데 기초가 되는 원시상태의 도면이다. 그리고 이런 점을 산림청 직원들은 재차 강조하였다. 그럼에도 지자체 실무담당자들은 우려를 나타내었다. 백두대간보호법이 통과되면서 이미 해당 지역주민들은 백두대간보호법으로 인해 사유재산이나 생업에 영향을 받지 않을까 동요하고 있었기 때문이다. 지난 공청회에 태백시민이 몰려와 시위를 벌였던 것도 바로 이런 이유 때문이었다.

# 3 54만ha가 웬 말이냐?

## 무산된 심포지엄

백두대간보호지역 기초도면이 해당 지자체에 전달되자마자, 민원은 산발적으로 발생하기 시작하였다. 직접 산림청으로 문의를 해 오는 사람도 많았는데, 주로 강원도민들의 전화가 쇄도하였다. 강원도는 산지가 많다보니 광범위한 지역의 백두대간보호지역 편입이 불가피한 상황이었다. 지역주민들은 때로 격앙되어 욕설을 퍼붓기도 했지만, 생계가 걸렸다고 생각하는 지역주민들의 민원을 야속하다고만 할 수는 없었다. 실제로 한 민원인은 보호지역 안에 들어간 토지를 매입하였다가 땅 값이 하락하는 바람에 도로 되팔지도 못하고 있다면서 하소연을 하였다. 이 외에도 민원내용은 일일이 열거하지 못할 정도로 다양하였다. 산림청은 일일이 응대를 해가며 지역주민들을 설득하고 오해를 풀기 위해 노력하였다. 하지만, 백두대간보호지역 해당 지역주민들의 반발은 예상보다 격렬하게 계속되었다.

기초도면 배부 후 지역주민들의 집단적인 첫 반발이 일어났던 때는 2004년 7월 15일이었다. 서울에서 한국산지보전협회가 개최하기로 예정되어 있었던 백두대간 심포지엄은 지역주민의 집단행동으로 무산되었다. 심포지엄은 '백두대간 관리실태와 향후 보전전략' 을 주제로 학계, NGO, 정부 등 관련전문가들의 의견을 듣기 위해 마련되었다. 하지

만 전 농림부장관이자 한국산지보전협회 회장인 김성훈 씨가 막 인사말을 끝내자 지역주민들은 회의장까지 밀고 들어왔다.

성난 지역주민들을 진정시킬 틈도 없이 사태는 긴박하게 치달았다. 순식간에 회의장을 점거한 강원도 태백시와 평창군, 전북 남원시 주민들은 각각 들고 있던 피켓과 현수막을 여기 저기 붙이기 시작하였다. 태백시민들은 '태백시민 살려내고 백두대간 보전하라!' 라는 현수막을, 남원시민들은 '우리집 앞마당도 해발 650m!' 라는 피켓과 현수막을 행사장 연단에 내걸고 백두대간보호법 시행에 강력하게 반발하였다. 더구나 회의를 그대로 진행하려고 하자 지역주민들의 반발은 더욱 거세졌다. 결국 멱살을 잡고, 밀고 당기는 긴박한 상황으로 치달았다. 더 이상의 회의 진행은 어려운 상황이었다.

사태를 진정시키려면 대화가 필요하였다. 주최측과 산림청은 심포지엄 진행을 포기하고 지역주민과의 대화를 시도하였다. 당시 태백시의회의 정용화 의장과 김영수 부의장 등 태백시 주민대표들은 백두대간보호법으로 인해 주민 생존권이 위협받고 있다고 거세게 주장하였다. 기초도면대로라면 태백시 전 지역의 57%가 보호지역으로 지정되는데, 생존권 차원에서 대응하지 않을 수 없다는 것이었다. 또한 정부가 폐광지역특별법을 제정해서 개발하라고 한 곳을 백두대간보호법 제정을 통해 다시 개발을 묶는 것은 어불성설이라는 주장이었다.

남원시 주민대표들은 지리산 자락에 위치한 남원시 운봉읍의 경우 덕치마을 주택 앞마당, 장동마을 안길, 장동마을 국도 등이 보호지역의 경계가 된다고 주장하면서, 백두대간 자락이라는 이유로 전국에서 가장 낙후된 지역을 각종 개발로부터 손도 못 대게 한다며 강력하게 반발하였다. 또 강원도 평창군 주민들은 이날 해당지역 이장을 비롯한 새마을지도자, 개발위원 등 50여 명이 참석한 가운데 긴급 주민회의를 열고 보호지역으로 지정될 경우 2014년 동계올림픽 유치를 위한 배후시설 조성에 차질을 빚게 된다는 입장을 밝혔다. 이 날 회의장을 점거한 지역주민들의 요구조건은 첫째 백두대간보호법 시행을 연기해달라는 것이고, 둘째 보호지역을 최소한으로 지정해달라는 것이었다.

시행령 제정은 법률에서 위임한 사항을 정하는 것이지 이로인해서 보호지역 지정이 확정되는 것은 아니다. 또한 보호지역도 정부가 일방적으로 지정하는 것이 아니라 지역주민의 의견을 반영해서 조정하도록 되어 있다는 것을 설명하고 지역주민과 협의가 마무

리 될 때까지 입법예고를 늦추겠다는 것과 빠른 시일 안에 백두대간보호법으로 인한 주민피해보상 문제도 대안을 모색하겠다는 입장을 밝혔다.

산림청이 나서서 더 이상의 반발을 막기는 하였지만, 지역주민들의 불만은 순전히 백두대간보호법 제정에만 있는 것은 아니었다. 정부정책에 대한 막연한 불신과 피해의식이 뿌리깊이 잠재되어 있음을 지역주민과의 대화를 통해 읽을 수 있었다. 정부정책만 믿고 가만히 있다가는 개발도 안 되고 땅 값도 하락해서 결국 자신들만 살기 어렵게 된다고 믿고 있었다. 그리고 정부에 대한 이런 뿌리깊은 불신은 백두대간보호지역을 지정하는 과정 내내 작용하여 지역주민들과의 대화에 커다란 장애로 작용하였다. 특히 강원도의 경우는 여러가지 법령에 의해 개발 제한에 묶인 지역이 많다. 따라서 그렇잖아도 살기 어려운 강원도 지역주민들이 백두대간보호법으로 인해 더 살기 어려워질 것을 염려할 수밖에 없었다.

기초도면 배부 후 첫 심포지엄이 무산된 사건은 산림청에게도 시사하는 바가 컸다. 기초도면의 광범위한 면적 때문에 어느 정도 반발은 예상하였지만, 정부와 정책에 대해 지역주민들의 불신과 피해의식이 크리라곤 예상치 못하였던 일이다. 하지만 당시만해도 지역주민들을 설득하고 법의 취지를 제대로 알린다면, 백두대간보호지역 지정에 결국은 협조해주리라고 산림청은 막연한 기대감을 갖고 있었다.

## 태백시민 살려내라!

기초도면 배부 후, 해당 지역주민들을 대상으로 첫 설명회가 시작되었다. 산림청은 가장 반발이 심했던 태백시를 첫 번째 방문지로 정하였다. 2004년 7월 29일, 태백시 관계자와 산림청, 환경부, NGO, 지역주민 등이 참석한 가운데 태백지역현안대책회의가 열렸다.

태백시민의 반발로 심포지엄이 무산된 지, 채 한 달도 안 된 날이었다. 태백시민의 반발은 하늘을 찌를 듯 하였고, 태백시로 향하는 산림청 백두대간팀의 발걸음이 가볍지만은 않았다. 산림청 문을 나서는 백두대간 팀에게 동료 직원들이 '살아돌아오라' 고 웃지못할 말을 건네기까지 하였다.

예상한대로 태백시 초입부터 산림청 백두대간팀을 맞은 것은 아우성치듯 시가지를 가로막은 현수막의 물결이었다. 오후에 도착한 일행의 눈에 들어온 것은 '백두대간 지켰더니 지역말살 웬 말이냐.', '태백시민 분노한다, 백두법을 개정하라.' 등 과격하지만 절절한 지역주민들의 호소가 담긴 문구들이었다. 생존의 위협에 저항하는 태백시민들의 소리없는 아우성은 해발 650m의 태백시 곳곳에 그렇게 퍼져가고 있었다.백두대간보호지역 지정을 앞두고 태백시가 이처럼 몸살을 앓았던 이유는 한시적으로 적용되는 폐광지역 지원에 관한 특별법(이하 '폐특법' )의 종료와 이법에 의해 만들어진 각종 개발 계획이 무산될 위기에 있었기 때문이었다.

| 태백시 방문했을 때 당시 백두대간 반대 현수막

태백시 지역은 국내에서도 유일무이했던 탄광지역으로, 석탄광이 성행하였을 때는 80여개나 되는 석탄광이 있었다. 그러나 2004년 당시에는 3, 4개 정도가 고작 남아있는 정도였다. 태백시민의 돈줄이었던 탄광이 문을 닫으면서, 한 때 인구 12만 명이던 태백시는 5만 5천 명 정도로 줄어들었다. 즉, 탄광이 사라지면서 태백시도 쇄락의 길을 걸어온 것이다. 먹고 살기 어려워 태백시민들은 정부와 싸워 10년 단위의 한시법인 폐특법을 제정하였고, 이 법을 통해 서학레저단지 조성 등 개발사업에 기대를 걸고 있던 때였다. 하지만 2005년 1월 1일부터 시행되는 백두대간보호법은 모든 법에 우선하는 특별법으로, 폐특법에 따른 개발지역이 보호지역에 포함되면 개발은 수포로 돌아갈 상황이었다.

더구나 당시 공개된 기초도면 상에는 태백시 전체면적 중 57%가 백두대간보호지역으로 표시되어 있었다. 또 기초도면에는 일부 도심구간까지 포함되어 있었다. 이는 태백시민을 절망에 빠뜨리기에 충분하였다. 태백시 전체는 정부에 대한 분노와 불신으로 그 어느 때보다 격분한 상태였다.

그런데, 태백시민과의 대화와 협의를 더욱 어렵게 만드는 오해가 발생하였다. 태백시민들은 기초도면의 광범위한 면적이 산림청의 주장 때문에 확정된 것이라고 믿고 있었다. 이런 터무니없는 오해가 어떻게 발생하였는지 산림청은 당황스럽기만 하였다. 그런데 알고보니 오해는 기초도면 외에 태백시민이 갖고 있었던 또다른 도면때문에 불거진 일이었다. 기초도면의 면적 54만㏊를 확정할 당시, 환경부가 제안하였던 38만㏊에 대한 도면을 태백시민이 갖고 있었다.

일반에 공개되지 않은 이 도면을 어떻게 태백시민이 갖고 있었는지 알 수 없었다. 하지만, 이 도면만 본다면 태백시민이 오해하는 것은 당연한 일이었다. 외형만 본다면, 산림청이 배부한 기초도면상의 보호지역 약54만㏊보다 환경부의 안이 훨씬 좁기 때문이다. 따라서 마치 54만㏊라는 면적은 산림청이 주장하여 확정된 것으로 태백시민들은 오해하고 있었다.

그러나 이런 오해는 산림청 입장에서 보면 억지였다. 산림청과 환경부가 백두대간보호지역 기초도면을 확정할 때, 핵심구역인 10만6천㏊만을 보호지역으로 지정하자고 제의한 것은 오히려 산림청이었기 때문이다. 결과적으로 산림청과 환경부 안을 수용 · 절충하다보니 당시 기초도면상의 면적 54만㏊가 만들어진 것인데, 태백시 지역주민들은 54만㏊라는 면적이 오롯이 산림청에서 나온 것으로 믿고 있었다.

태백시에서 예상하지 못한 난관에 부딪혔지만, 산림청은 백두대간보호지역을 지정하는 과정에서 지역주민의 의견을 적극 수렴하겠다고 우선 설득해나갔다. 또 백두대간보호법의 시행과는 별개로 지역주민과 충분하게 의사조정과정을 거친 뒤, 보호지역을 확정하겠다고 거듭 약속하였다. 한정된 짧은 시간이라서 오해를 다 풀기엔 역부족이었지만, 그래도 큰 반발없이 첫 설명회를 마칠 수 있었다.

| 태백시 방문했을 때 당시 백두대간 반대 현수막

## 산림청장의 백두대간 보호의지

백두대간보호지역 지정 문제를 놓고 지역주민들과의 갈등이 심화되어 가던 지난 2004년 7월, 제25대 산림청장으로 조연환 청장이 취임하였다. 1995년부터 백두대간과는 인연이 남달랐던 조연환 청장이었기에 백두대간보호법에 대한 애정도 각별하였다. 더구나 백두대간보호법이 제정되고, 시행을 앞둔 시점의 청장취임은 그에게 백두대간보호지역 지정이라는 막대한 과제를 안겨준 셈이었다.

그런데 청장 취임직후, 한 신문사와의 인터뷰가 파문을 일으켰다. 당시는 기초도면 배부 후 해당 지역주민들의 산발적인 반발이 일어나던 때였다. 조연환 전 산림청장은 기자와의 대담에서 '백두대간보호지역 지정이 일부 축소되겠지만 보전되어야 할 지역은 반드시 지정하여 법 제정 목적을 달성하겠다.' 고 입장을 밝혔는데, 백두대간보호지역 지정을 반대하는 단체와 지역주민들에게 청장의 의지가 강경하게 보였던 것 같다. 또, 오해가 될 만한 말만을 머리기사로 내보낸 언론의 보도태도도 문제를 일으킨 요인이었다.

하지만 조연환 전 산림청장의 백두대간에 대한 애정은 남달랐다. 그도그럴것이 1967년에 산림청에 입사하여 어언 40년을 산을 바라보며 일해 온 사람이 조연환 청장이었다. 30여 년 동안 산림녹화 사업을 눈으로 몸으로 체험한 산 증인이요, 숲 가꾸기 사업을 신바람나게 추진하였던 장본인이기도 하였다. 그러니 백두대간에 대한 애정이 왜 각별하지 않겠는가.

기초도면 상의 백두대간보호지역 면적인 54만㏊는 분명 적은 면적은 아니다. 1㏊가 3천평이니 15억9천만평인데, 이는 대략 여의도 면적의 2,000배에 달하는 면적이다. 그러니 지역주민과 해당 지자체의 입장에서 이 법이 달가울 리가 없다. 그렇지 않아도 개발에서 소외돼 낙후된 지역들이 많은데, 더 낙후되고 더 뒤떨어질 것을 우려하는 것은 당연한 일이었다.

취임후 조연환 전 산림청장은 백두대간이 통과하는 시 · 군의 관계자를 직접 만나고 설득하는 일을 마다하지 않았다. 백두대간보호지역 지정은 지역주민의 협조 없이는 이뤄질 수 없으며, 백두대간 보호라는 대명제는 결국 지역주민들이 나서야 완성될 수 있는 사안임을 누구보다 잘 알고 있었기 때문이다.

## 삭발식 · 화형식

설명회를 통한 지역주민과의 만남과 설득에도 불구하고 백두대간보호법에 반대하는 민심은 마치 화염처럼 백두대간을 타고 번져갔다. 그리고 백두대간보호법이 입법예고 되었던 2004년 8월 31일, 주민들의 분노는 폭발하였다.

전북 남원과 무주, 장수, 전남 구례, 경남 함양 등 지리산권 영호남 지역 주민 2,100여 명이 참가한 가운데 대규모 반대투쟁궐기대회가 열리기에 이른다. 전북 남원에 소재한 서부지방산림청 주차장은 인근 지역주민들과 투입된 경찰, 산림청 직원들로 순식간에 아수라장이 되었다.

백두대간보호법 반대투쟁위원회는 집회 현장에서 삭발식을 갖고, 산림청장과 환경부 장관 모형에 불을 지르는 등 정부의 백두대간보호법 추진에 대한 항의의 뜻을 거세게 표현하였다. 또한 결의문을 통해 백두대간보호법은 지역주민의 생존권과 재산권 행사에 막대한 지장을 주고 있다고 주장하였다. 또 지역주민의 의견수렴을 거치지 않은 백두대간보호법을 폐지하거나 전면 개정할 것을 강력하게 요구하고 나섰다.

전체면적 중 임야가 57.2%를 차지하는 전라북도는 그 동안 자연공원법, 산림법, 산지관리법, 상수원보호구역, 수변구역지정 등 수많은 규제로 재산권을 침해당하고 개발이 억제되어 왔다. 따라서 낙후성을 면치 못하고 있다는 것이 이 지역주민들의 주장이었다.

| 서부지방산림청 궐기대회 및 삭발식, 화형식 장면

또한 이는 지역주민들의 뿌리깊은 피해의식으로 자리잡아 있었다. 그런데 또다시 백두대간보호법을 통해 규제를 강화한다니 지역주민들의 반감은 하늘을 찌를 것 같았다.

남원시장은 백두대간과 자연환경이 보호되어야 한다는 대원칙에는 찬성하지만, 백두대간보호지역 지정을 통한 정부의 백두대간 보전방식에는 찬성할 수 없다는 입장을 분명히 하였다. 정부의 백두대간 보전정책은 주민들의 의사에 반하는 것이며, 백두대간보호법이 시행되면 남원시는 더 이상 발전의 꿈을 키울 수 없다고 호소하였다.

한편 투쟁위원회 집행부 7명은 궐기대회 이후 서부지방산림청 3층 회의실에서 산림청장과의 면담을 요구하며 농성에 들어갔다. 경찰은 88고속도로 점거 등을 우려하여 집회장 주변에 전 · 의경 10개 중대를 배치하였지만 별다른 충돌은 다행히 없었고, 집회는 자진 해산되었다.

당시 기초도면 상 백두대간보호지역에 포함되는 전북지역으로는 남원과 장수, 무주 등 3개 시 · 군과 13개 읍 · 면에 걸쳐 있었다. 면적은 약 4만7천㏊로, 핵심구역이 2만㏊, 완충구역이 2만7천㏊에 이르렀다. 이 가운데 남원이 약 1만9천㏊로 가장 넓었으며, 무주와 장수가 각각 약 1만5천㏊, 1만3천㏊에 이르렀다. 보호지역 지정 마을은 147개 마을로 5,353세대에 주민 1만6천여 명이 속해있었다.

이 가운데 남원은 남한지역의 11%에 해당하는 71㎞ 구간이 포함되어 있어, 전북지역에서는 가장 넓은 면적이 보호지역으로 지정될 전망이었다. 또한 전체적으로 지대가 높은 지역이 많아 상당수 마을이 보호지역에 포함될 처지에 있었다. 남원시 운봉읍의 경우 기초도면대로라면 읍 전체 면적 가운데 55%가 보호지역으로 지정될 상황이었는데, 전라도지역 가운데 가장 먼저 운봉읍에 대책위가 구성된 것도 주민들이 느끼는 이같은 심각성에서 비롯된 것이었다.

실제로 남원시 운봉읍에서 마루금이 마을중심을 지나는 마을은 주촌, 장등, 매요마을 등 3개 마을이다. 이들 마을 안길에서는 백두대간 종주 산악인들이 종주코스를 알리기 위해 매단 리본도 쉽게 찾아볼 수 있을 정도다. 운봉읍은 산악지대로 해발 470~700m 구간에도 마을이 형성되어 있어, 만약 기초도면대로 보호지역을 지정한다면 상당한 규모의 마을들이 포함될 위기였다.

## 조직적 반발

백두대간보호법의 시행을 앞두고 지역주민들의 반발은 점점 거세져만 갔다. 또한 초기의 산발적인 움직임은 지역별 반대투쟁위원회가 조직되면서 집단화, 규모화, 연대화되기 시작하였다. 또 지방의회를 중심으로 단순한 보호지역 지정 반대가 아닌 법 폐지를 주장하는 등 지속적인 연대투쟁을 벌여나가기 시작하였다.

특히 강원도 강릉시민들은 10만 명 시민서명운동을 벌이는 등 태백과 평창, 정선, 삼척 등 인근 시 · 군과 연대투쟁을 강화해 나갔다.

백두대간 인근지역의 불교계에서도 조직적인 움직임이 시작되었다. 대한불교 조계종 제4교구 본사인 오대산 월정사에서도 교구종회를 열고 68개 말사 주지승들과 함께 대책위원회를 결성하였다. 그리고 '백두대간보호지역 지정에 대한 우리의 입장' 이라는 성명서를 발표하였다. 또 제4교구 말사인 보현사, 법왕사 등 신도들과 지역주민 200여 명은 2004년 8월 30일 강릉시와 동부지방산림청을 각각 방문하여 백두대간보호법 철폐를 요구하기도 하였다.

불교계에서는 성명서를 통해 '산림청과 환경부가 백두대간보호지역을 지정하는 것은 인간과 자연의 공생을 위해 바람직한 방향이다' 라고 근본취지에 대해서는 지지의 입장을 밝혔다. 하지만 산지와 임야, 농지를 비롯하여 종교용지, 대지, 도로, 심지어 도심지인 태백시청까지 기초도면 안에 포함된 정부의 백두대간보호법은 충분한 현장조사 없이 탁상행정으로 이루어진 정책이라고 비판하였다. 따라서 본래의 취지는 온데간데없고, 지역주민의 생존권만 박탈하고 있다고 주장하였다.

특히, 사찰은 전통사찰보존법에 의해 보호되는 민족의 문화유산이다. 따라서 국립공원 안의 사찰은 자연공원법에 의해 재차 행위제한을 받고 있는 상황인데도 불구하고 또다시 삼중의 규제를 가해 전통사찰의 보존조차도 어렵게 하고 있다고 지적하였다. 당시 기초도면대로 보호지역이 지정되면 조계종단 소속 174개 사찰의 약 7천2백㏊의 임야와 2백㏊의 토지가 규제를 받게 되는 것으로 집계되었다.

## 산림청장과 도시락 대화

조연환 전 산림청장이 2004년 9월 동부지방산림청을 초도순시할 계획이었다. 하지만 백두대간보호지역 지정을 놓고 산림청에 강한 불만을 드러내었던 강원도 시 · 군 지역의 반대투쟁위원회에서 산림청장의 방문에 반기를 들고 나섰다. 산림청장이 만약 강원도 땅에 한 발짝이라도 들여놓으면 지역주민들도 '가만있지 않겠다' 고 엄포를 놓았다.

강원도 지역주민들의 반발을 전해들은 산림청장은 강원도지역 대표자들을 직접 만나겠다는 의지를 표명하였다. 산하기관에 대한 초도순시도 중요하지만, 지역주민들들을 설득하여 하루속히 백두대간보호지역을 지정해야 하였다.

2004년 9월 8일, 백두대간보호법 제정에 반대하는 강원도의 7개 시 · 군 주민대표 17명과 산림청장과의 간담회가 시작되었다. 간담회는 지역주민대표가 먼저 질문을 한 다음에 산림청장이 종합적으로 답변하는 형식으로 진행되었다.

간담회는 비교적 차분한 가운데 시작되었다. 하지만, 본론으로 들어가면서 생존권을 송두리째 빼앗길지도 모른다는 지역주민들의 절박감과 분노가 더해져 점차 과격해졌다. 회의 중간에는 '백두대간을 불바다로 만들겠다' 고 발언하는 등 과격한 표현도 불사할 정도로 간담회장은 긴장감이 감돌았다.

지역주민들 대표의 주장은 강원도 지역주민들도 백두대간 보호의 취지에는 공감하고 있다고 하였다. 하지만 산림법, 자연환경보전법, 자연공원법 등 기존의 숱한 규제 속에서 수십 년간 말뚝 하나 마음대로 못 박고 살아온 자신들의 속내를 하소연하였다. 그러면서 백두대간보호법으로 인해 자신들의 생존권을 다시 침해한다면 더 이상은 참을 수 없다고 억울함을 호소하였다.

강원도 지역주민들은 정부와 공공기관을 향한 날선 비판도 망설이지 않았다. 지금까지 백두대간을 훼손한 주범은 광산을 개발하고 댐이나 송전선로, 군사시설을 설치한 정부나 공공기관이라고 맞섰다. 더불어 강릉시에서 추진하고 있는 농산촌 테마마을 조성 8개 사업을 국유림에서 할 수 있도록 해달라고 요구하기도 하였다.

간담회는 당초 이날 오전 11시부터 12시까지 진행될 예정이었다. 하지만 분노와 오해로 얼룩진 지역주민들의 하소연을 다 듣고 설득하기에 1시간이라는 시간은 너무나 짧았다. 결국 지역 기관장들과의 점심약속을 취소하고 지역주민들과 함께 도시락을 먹으며 간담회를 연장하였다.

강원도 지역주민들도 태백시민들과 마찬가지로 백두대간보호지역 지정 과정에 대해 상당 부분 오해를 하고 있었다. 백두대간보호지역을 확정하려면 지역주민과 지자체 협의를 반드시 거치도록 법으로 정하고 있지만, 지역주민들은 이에 대한 이해가 전무한 상태였다. 또한, 이해를 하고 있다고 해도 정부정책에 대한 불신감으로 인해 백두대간보호지역 지정과정에 대해서도 불신을 갖고 있었다.

조연환청장은 산림청의 수장으로서 먼저 백두대간에 대한 자신의 의지를 지역주민들에게 전달하였다. 산림청장에 취임한 후 맡게 된 첫 임무이자 민족의 산줄기인 백두대간! 이 산줄기를 어떤 경우라도 반드시 지켜야 하는 것이 산림청의 임무이자 자신의 사명임을 밝혔다. 따라서 산림청장인 자신이 백두대간보호법을 폐지하는데 동의할 수는 없다고 입장을 표명하였다.

하지만 지역주민들의 의사를 적극 반영하겠다는 약속도 잊지 않았다. 법 폐지는 절대 안 될 일이지만, 개정안을 만들어 주면 지역주민의 의사를 최대한 반영하여 법 개정을 추진하겠다고 약속하였다. 더불어 지역주민이 원하는 개발사업에 대해서는 상당부분을 허

용할 수 있도록 최선을 다할 것을 약속하였다. 이를 통해 백두대간보호법이 지역주민의 작은 행위를 제한하기 위해 만들어진 법이 아니라는 점을 강조하였다.

이날 산림청장은 다음 약속까지 미뤄가며 예정보다 1시간 10분 더 간담회에 임하였다. 하지만 상황은 그다지 호전되지 않았다. 계속된 설득과 약속에도 불구하고 지역주민들은 법률의 전면 폐지와 지역주민들의 의견을 100% 반영해 줄 것을 요구하고 나섰다. 산림청으로서도 이것은 절대 수용할 수 없는, 불가능한 요구였다. 결국 강원도 지역주민 대표들은 2004년 9월 14일 집단시위를 하겠다고 선포한 후, 간담회는 마무리되었다.

최선을 다해 강원도 지역주민들을 설득했지만, 산림청장은 착잡한 마음으로 간담회장을 돌아설 수밖에 없었다. 지역주민들의 요구가 이처럼 강경할 줄은 미처 예상치 못하였다. 간담회 이후 산림청장은 강원도 내 시 · 군 의회 의장단을 만난 자리에서 보호지역 지정이 원만히 이뤄질 수 있도록 거듭 협조를 부탁하였다. 하지만, 그 날 밤 대관령자연휴양림에서 늦은 밤까지 밤잠을 설칠 수밖에 없었다.

우리나라 최고의 청정자연을 지닌 대관령의 밤하늘에는 쏟아질듯 별이 떠 있었다. 하지만 그 날 밤은 쏟아질 것 같은 아름다운 별도 지역주민들의 아우성이 되어 가슴에 박혔다.

간담회장에서 으름장을 놓았던 지역주민 중 강릉시 성산면 어흘리 이장과 마을주민 몇 분이 그날 밤 대관령자연휴양림으로 찾아왔다. 마을주민들의 손에는 직접 농사를 지었다는 감자상자 몇 개가 들려있었다. 그 순간만큼은 마을주민들도 백두대간 문제는 접고, 다만 산골마을을 찾아준 산림청장에게 환영과 감사의 뜻을 전하고 싶었던 것 같다. 고마운 마음이야 이루 표현할 수 없었지만, 조연환 전 산림청장은 선뜻 감자박스를 받을 수 없었다. 마음만을 받겠다고 하며 감자박스는 정중하게 거절하였다. 하지만, 낮의 일이 맘에 걸려서인지 한사코 청하는 마을주민의 마음을 끝까지 거절할 수 없었다. '잘 먹겠노라' 며 땀 흘려 농사지은 감자 한 박스만을 손에 받아쥐었다.

감자를 구워 먹으면서 산림청장과 동행한 백두대간팀원들 사이에 그 동안의 속내를 털어놓는 허물없는 대화가 오갔다. 백두대간보호법 제정 과정도 쉽지 않았지만, 보호지역 지정을 시작하면서 쏟아지는 불만과 반발을 처음 겪는 산림청 백두대간팀들도 말 못

할 어려움이 많았다. 보호지역 지정을 성공적으로 마무리하려면 지역주민들과의 협의는 필수였다. 그런데 갈수록 지역주민들의 분노가 거세져만 가니 답답할 뿐이었다. 우선은 지역주민들이 갖고 있는 산림청에 대한 오해를 풀어야하였고, 백두대간보호법으로 인한 지역주민들의 피해를 최소화할 수 있는 방법을 찾아야 하였다. 하지만, 백두대간보호지역 해당 지역주민들의 불만이 산발적으로 빗발치던 당시에는 얽히고설킨 실타래를 어떻게 풀어야할지 난감하기만 하였다.

그날 밤, 감자를 먹으며 강릉시에서 요구한 사항과 해결방안에 대한 의견들이 자연스레 오갔다. 하지만 강원도 지역주민들의 요구가 워낙 강경한 탓에 쉽게 답이 나오지 않았다. 맛있는 감자를 먹으면서도 분위기는 자못 심각할 수밖에 없었다. 훗날 어려움이 있을 때면 '감자 한 박스 먹었잖아?' 라는 농담섞인 말로 분위기를 바꿔놓기도 하였다.

그래도 어흘리 지역주민들이 건네준 감자를 먹으며, 그 날 밤 조연환 전 산림청장과 백두대간팀은 작은 희망을 다시 그려나갔다. 백두대간을 보전하고자 마련한 우리나라의 최초의 법이 이 땅에 뿌리 내리느냐 마느냐는 당시 산림청과 백두대간팀에게 달려 있었기 때문이었다. 칠흑같은 강원도 산골 밤하늘에도 별이 총총 떠 있는 것처럼, 지역주민들의 반발로 진퇴양난의 기로에 선 백두대간의 보호도 곧 서광이 비칠 것이라고 백두대간팀은 그렇게 믿고 있었다.

## 산림청 초유의 사태

산림청장까지 나서서 백두대간보호지역 해당 지역주민들을 설득하였지만, 백두대간보호법 시행시기가 다가오면서 지자체와 지역주민들의 반발은 더욱 거세져만 갔다. 결국 강원도 내 시 · 군 백두대간투쟁위원회 회원 등 천여 명은 2004년 9월 14일 정부대전청사로 쳐 들어왔다. 그리고 백두대간보호법 백지화를 요구하며 대규모 집회를 시작하였다. 산림청으로서는 개청 이래 처음 맞는 최악의 사태이자, 초유의 사태였다.

45인승 버스 20여 대가 정부대전청사 남문 앞에 도착한 시간은 오후 1시 30분. 이 날 산림청을 방문한 강원도민은 강릉, 태백, 고성, 양양, 평창, 정선 등 6개 시 · 군의 지역주민들로 약 3시간 동안 어깨에 띠를 두르고 플래카드와 피켓 등을 동원하여 농성을 벌였

다. 또 일부 성난 지역주민들은 산림청 청사 안으로 진입을 시도하였으며, 그 과정에서 경찰과 격렬한 몸싸움을 벌이기도 하였다. 지역주민들은 이날 청와대와 국회, 환경부, 산림청에 보낸 청원서를 통해 백두대간보호법의 개정을 주장하였다. 지역주민의 참여가 배척된 상태에서 제정된 백두대간보호법 중 비현실적인 독소조항은 시행에 앞서 먼저 개정되어야 한다는 것이었다.

당시 배포된 기초도면대로 보호지역이 지정된다면 보호지역 전체면적 54만㏊ 중 48%가 강원도 땅이라고 주장하면서, 만약 그대로 시행되면 현재 강원도와 각 시 · 군이 추진하는 82개 사업 중 49개 사업의 추진이 불가능하다고 주장이었다.

집회가 거세지자 결국 지역주민 대표 14명과 이수화 산림청 차장은 약 30분간 면담을 가지게 되었다. 면담에서 밝힌 강원도 지역주민의 요구사항은 다음과 같다. 첫째는 보호지역을 지정할 때 사유지는 제외시켜달라는 것이었고, 둘째는 지자체에서 조정한 도면을 100% 수용해 달라는 것이었다. 그리고, 셋째는 법 시행 전에 주민지원사항을 반영하여 법을 개정해 달라는 것이었고, 넷째는 지자체가 개발계획에 있는 지역은 보호지역에서 제외해 달라는 것과 백두대간보호위원회에 주민대표도 포함시킬 것 등이었다.

이에 대해 산림청 이수화 차장은 법률이 2005년부터 시행되지만 중요한 도면작업은 아직 시간이 충분하다는 점을 강조하였다. 따라서 그동안 지역주민들의 요구사항을 면밀히 검토하고 최대한 반영하겠다고 약속하였다. 결국, 산림청 차장과 면담을 마친 전명구 대책위원장이 시위대를 설득함으로써 집회는 오후 4시 30분경 자진 해산되었다.

| 농성 모습이 담긴 다양한 사진들

## 언론마저 주민의 편이 되어

기초도면 공개이후, 강원도민을 비롯해 백두대간보호지역 지정을 반대하는 지역주민들의 아우성은 백두대간 684km를 타고 불씨처럼 번져갔다. 그럴 때마다 백두대간보호지역 지정 실무를 맡은 백두대간팀원들의 속도 타 들어갔다. 산림청 입장에서는 설명회나 간담회를 통해 지역주민의 의견을 충분히 반영하려고 하였다. 하지만, 그런 산림청의 의지조차도 제대로 시도 한 번 되지 못한 채 온갖 오해와 유언비어 속에 사태는 더욱 악화되는 것 같았다.

이런 최악의 위기상황에 더욱 부채질을 한 것은 언론이었다. 국민에게 올바른 정보와 사실을 전달해야 할 언론마저 지역주민들의 편이 되어 부정적인 기사만을 앞다투어 싣기에 바빴다. 오늘날 인터넷 뉴스 한 줄이 평범한 한 사람을 스타로, 또는 악한으로 둔갑시키고 있지 않은가. 그런 면에서 당시 언론이 미친 직 · 간접적인 파급효과는 상상을 초월한다.

물론 언론이 백두대간 보호에 일조한 측면도 많다는 것을 인정하는 바다. 대중들에게 생소했던 '백두대간' 이란 말을 빠른 속도로 알린 것도 언론이요, 훼손되고 파괴한 백두대간의 실태를 국민에게 알린 것도 언론의 힘이 컸다. 또 백두대간 보호에 대한 국민들의 의식을 일깨우는 데 언론의 힘이 아니었다면 어려웠을 것이다. 하지만 백두대간보호지역 지정 과정에서 보여준 언론의 태도는 다소 실망스러웠다. 백두대간보호법의 취지나 내용을 조금만 더 이해하고 알아본 후에 기사를 썼더라면 하는 아쉬움을 쉬 버릴 수 없었다. 특히, 강원도와 전북 등 지방언론의 보도태도는 더욱 심각하였다. 철저히 지역주민의 편이 되어 선정적인 보도와 머리기사만을 실어, 제대로 된 정보를 전달하는 데는 미흡하였다. 심지어 때로는 언론이 지역주민들을 부추기고 있다는 느낌마저 들 정도였다.

한국농어민신문 2004/9/2 "백두대간 살리자고 지역주민 다 죽이나"

## 남원 · 무주 · 장수 주민 4000명 궐기대회
## 서부지방 산림청 점거 · 간부진 삭발

남원 · 무주 · 장수 등 전북지역 주민들을 비롯해 전남, 경남 · 북 4000여명은 지난달 31일 서부산림청 앞에서 백두대간보호법 철회를 요구하며 집회를 열었다.

"생존권 박탈 위기…보상기준 세워야"

백두대간보호법의 제정과 관련 강원 · 전북 등 접경지역의 지역주민들의 반발이 드세게 일고 있다.

백두대간보호법반대전라북도대책위원(위원장 윤승호 전북도의회운영위원장, 이하 대책위)는 지난달 31일 남원 · 무주 · 장수 등 3개 시 · 군 주민 등 4000여명이 참석한 가운데 남원시 산동면 목동리소재 서부산림청에서 백두대간 보호법 철회를 요구하는 전북도민궐기대회를 개최했다. 이날 3개 시 · 군 대표단들은 궐기대회를 마친 후 서부지방 산림청을 점거, 산림청장과의 면담을 요구하며 단식농성에 들어갔다.

이날 윤승호 전북도대책위원장은 "백두대간은 그동안 국가주도의 무분별한 개발로 훼손돼 왔음에도 일부 환경론자와 몰지각한 위정자들이 지역주민의 규제를 통해 환경보호를 꾀하려 하는 백두대간보호법은 원천무효"라고 주장했다.

정준상 남원시 대책위원장은 "백두대간호보구역내 거주민에 대한 집단 이주대책과 국가정책사업에 준하는 보상기준을 수립할 때까지 지정을 유보할 것"을 요구했다. 김원수 무주군대책위원장도 "주민들의 삶을 피폐화 시키는 환경보호 우선주의는 받아들일 수 없다"고 결의했다.

전북도의회도 이에 나섰다. 도의회의원 일동은 "보호구역지정 예정지는 그동안 자연공원법, 산림법, 상수원보호구역 등의 규제를 받고 있는데 또다시 백두대간보호지역으로 지정될 경우 지역주민들의 생계대책이 어렵다"며 주민동의 절차 이후로 보호구역 지정을 연기할 것을 건의했다. 이와 관련 전북도는 "지역주민들의 의견이 반영되지 않을 경우 백두대간보호위원회의 심의에 불참하고 보호지역 지정을 거부하는 등 강경 대응할 방침"이라고 밝혔다.

이 같은 상황은 강원도도 마찬가지다. 대한불교 조계종 보현사 신도들과 지역주민들은 지난달 30일 강릉시청과 동부지방산림관리청 앞에서 백두대간보호법의 철폐를 요구하며 시위를 벌였다. 이들은 성명서를 통해 "백두대간보호법은 지역주민의 생존권을 박탈하고 국민화합을 저해하고 있다"며 "주민생존권이 우선돼야 한다."고 주장했다.

김진선 강원도지사도 지난주 산림청장과의 공개토론에서 "강원도는 대표적 규제 지역"이라며 "정부당국이 백두대간의 일정지역을 일정 법률로 유지, 보전하는데 근본적으로 동의하지만 본 목적에 맞게 필요한 지역을 최소로 지정해 관리하는 것이 중요하다"고 지적했다.

이와 관련 산림청장은 지역 언론사와의 대담에서 "백두대간 보호지역 지정이 일부 축소되겠지만 보전해야 할 지역은 반드시 지정해 법의 제정목적을 달성하겠다."고 밝혔다.

전북 · 강원=양민철 · 백종운 기자 yangmc@agrinet.co.kr

강원도민일보 2004/10/13 “백두대간보호법 주민 재산권 침해”

## 왕산 주민 · 구길본 산림청 국장 간담회

속보=백두대간 보호법 반대 및 전면 재수정 요구가 전국적으로 확산된 가운데 구길본 산림청 산림보호국장이 강릉 왕산 닭목이재를 방문, 주민 간담회를 가졌다.

구 국장은 지난 11일 오후 6시쯤 현장을 방문, 전명구 도 시 · 군 연대 백두대간 반대투쟁 위원장과 산주 대표 등에게 백두대간 보호법의 당위성을 설명했다.

그러나 이날 주민들은 "보호법으로 인해 백두대간을 터전으로 삼고 있는 주민 생존권 및 재산권이 핍박받아서는 안된다"고 전제한 뒤 "삽당령, 백봉령 등지의 도로상에 설치된 생태통로가 오히려 생태계를 교란시키는 등 탁상공론적 시행착오를 겪고 있는 것처럼 보호법은 위험한 발상"이라고 주장했다.

또 산림청 등에서 백두대간 보호 홍보 팸플릿을 제작, 배포하는데 대해서도 "그럴 예산이 있으면 현장의 어려움을 살피고 주민피해를 최소화하는데 사용하라"고 요구했다.

전 위원장은 "왕산면의 경우 상수원 보호구역 등으로 인해 재산권 제약을 받고있는데, 다시 백두대간 보호법까지 발효되면 2중, 3중의 제약이 심화된다"고 강조했다.

이에 대해 구 국장은 "현재 산림청내에 백두대간팀을 별도로 구성, 정확한 현지 실사를 주문해 놓고 있다"며 "주민들이 원할 경우 실사에 동행 참여케 할 수도 있다"고 말했다.

한편 도를 비롯해 전북, 충북, 경남, 경북 백두대간 대책위는 15일 환경부장관을 항의 방문 할 계획이다.

강릉/구정민

## 세계일보 2004/9/4 "이대론 지역 낙후 불 보듯"

### "이대론 지역 낙후 불보듯"

백두대간 보호법 시행 앞두고 지역민 반발

강원, 道면적 42%포함. 개발사업 차질

재산권 침해도 문제. 범위 축소 등 촉구

내년부터 백두대간 생태계와 산림을 체계적 으로 보존 · 관리하기 위한 백두대간보호법이 시행되지만 강원과 전북지역 주민들은 지역 개발은 물론 재산권을 제한하는 규제라며 반발하고 있다.

주민들은 백두대간보호법이 원안대로 시행될 경우 개발을 저해할 것이라며 대대적인 반대운동에 나섰다.

- 백두대간보호법이란=백두대간은 백두산부터 지리산까지 총 길이 1400㎞로 남한 지역은 680㎞이며 이 가운데 강원도가 285㎞를 차지하고 있다. 백두대간보호법은 한반도의 등줄기며 보호하기 위해 지난해 12월 국회 환경노동위원회에서 발의, 공포 됐으며 내년 1월부터 시행된다.
  정부는 백두대간을 단절시키지 않고 마루금(능선을 따라 지도에 그은 선)을 중심으로 생태계의 연속성과 연결성을 확보해야 한다는 보호지역지정원칙을 마련했다. 보호지역은 핵심 구역과 완충구역으로 구분해 자치단체와 주민의 의견수렴 과정을 거쳐 지정한다는 기준을 정했으며, 보호지역 범위는 백두대간 마루금을 중심으로 3차 계류구역까지 포함하고 있다.

- 지역주민 반발=강원도는 백두대간의 42%가 도내에 위치하고 있어 보호법이 원안대로 시행될 경우 지역 개발사업이 차질을 빚을 것으로 예상하고 있다. 정부가 강원도와 각 12개 시 · 군에 전달한 백두대간보호법의 핵심 · 완충지역은 전체 면적1만1279㎢의 19%인 2142㎢에 이르며 태백시는 전체면적의 56%인 171㎢가 포함된다.
  이같이 막대한 면적이 백두대간보호법의 보호지역 내에 포함될 경우 현재 강원도와 각 시 · 군이 추진하는 사업 82개 가운데 49개 사업의 추진이 불가능하다.
  전북의 경우 남원시 등 3개 시 · 군 4만7403㏊가 백두대간보호구역에 포함돼 장수군 경주마목장 확장사업 등 20개 사업이 차질을 빚게 된다.
  이 같이 백두대간보호법이 지역개발을 제한하자 지역주민들이 반발하고 나섰다. 강원도 평창군 진부 · 도암면 주민들은 최근 '백두대간보호법 백지화 평창군투쟁위원회' 창립총회를 열고 백두대간보호법 전면 폐지에 나설 것을 결의했다. 또 강릉시의회의원들도 '백두대간보호법 시행반대 대책위'를 구성하고 반대운동을 벌이고 있다.
  이와 함께 지난달 31일 전북 남원시 산동면 주민 2500여명은 서부지방산림청 광장에서 백두대간보호법 철회를 요구하는 대규모 집회를 개최하는 등 반발하고 있다.

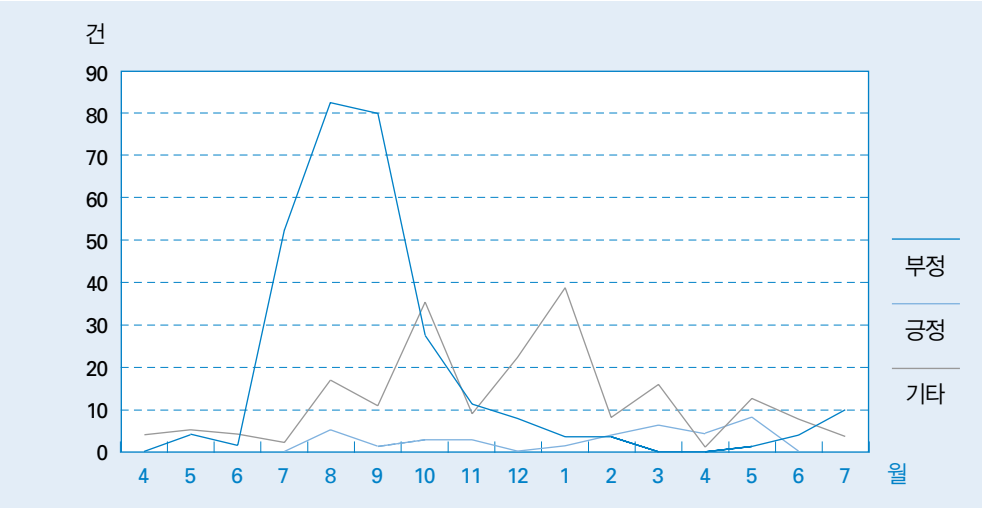
- 문제점 및 전문가 의견=강원도는 보호구역을 3차계류유역까지 지정한 것은 지나치게 광범위하다며 1차계류유역까지만 지정해 줄 것을 요구하고 나섰다. 또 사유지는 지정대상에서 제외하고 필요한 경우 선매수 후 지정해 줄 것을 요청했다.
  김갑열 강원대 교수(부동산학과)는 "대부분 행정당국에 의해 백두대간보호법에 포함되는 주민들과 자치단체에는 충분한 지원이 이루어져야 한다."고 말했다.
  강원도의 한 관계자는 "백두대간의 허파인 핵심구역을 보호하는 내용의 백두대간보호법에는 적극 찬성하지만 도시지역까지 개발을 막는 보호지역 범위 설정에는 반대한다."고 말했다.

춘천=박연직기자/repo21@segye.com

백두대간보호지역 지정 과정의 언론보도를 분석해보면, 실제로 기초도면 공개 이후 부정적 언론보도가 갑자기 상승하기 시작하였다. 특히 백두대간보호법 시행령이 입법 예고되었던 2004년 8월과 9월 사이에 급상승하였고, 당시 한 달 평균 80건에 달하는 부정적인 보도가 집계되었다.

산림청 백두대간팀이 실제 지역주민과 만나보면 제대로 법을 이해하지 못해서 생긴 오해들이 많았다. 물론, 그 첫번째 책임은 산림청에 있음을 피할 수 없다. 하지만, 당시 언론이 중용을 지키며 바른 전달을 하였다면 지역주민들의 오해를 더더욱 부추기는 일은 없었을 것이다.

**| 언론보도 분석표**




※백두대간 언론보도 내용 분석보고 2005.8.11.

## 멀게만 보이는 합의

### 〈1〉 고성 – 마산봉 개발 무산위기

강원도 고성군은 남북통일기반 조성을 위한 지역균형개발 차원에서 스키장으로 이용해 오던 마산봉지구를 관광휴양개발진흥지구로 지정하였다. 그리고 1984년부터 1997년까지 이미 일부지역의 개발을 완료한 상태였다. 이어 2004년 당시 마산봉지구 종합개발계획을 수립하여 추가개발을 위해 기반조성까지 마무리한 상태였다. 이처럼 오랫동안 많은 노력과 군 예산을 투자해 개발을 앞두고 있는 상황에서 마산봉지구가 백두대간보호지역에 포함된다면 개발이 제한될 것은 불을 보듯 뻔하였다.

고성군 간성읍 흘리 일대 마산봉지구는 총 면적 약32만㏊(98만평)가 시설용지지구로 지정되어 있었으며, 이 중 19%인 약 6만㏊는 이미 개발된 상태였다. 또 나머지는 추가개발계획을 세워 추진하고 있었다. 그리고 1984년부터 1994년까지 (주)대영알프스리조트에서 639억원을 들여 스키장, 콘도미니엄, 청소년 수련시설을 지어 산악종합관광휴양지로 활용되어 왔다. 미개발지역에 대해서는 1994년 준도시지역 내 운동휴양지구, 2000년 준도시지역 내 시설용지지구로 변경승인을 받았다. 또, 1997년에는 마산봉지구 종합개발계획을 수립하였고, 1998년에는 마산봉지구 내 사유지 약 6만㏊를 매입하였다. 1999년에는 국유지 7백㏊와 군유지 1천7백㏊를 교환, 등기 이전까지 마쳐놓았다. 그밖에 민자유치사업으로 추진하기 위해 지난 2002년 3월에는 민간투자업체를 선정하였고, 2007년까지 1,826억원을 들여 스키장, 골프장, 숙박 · 휴양시설, 레포츠 위락시설 등을 갖춘 종합관광지로 개발을 추진하고 있었다.

더구나 당시 고성군은 전체 면적의 80%가량에 대해 군사시설보호법의 규제를 받고 있는 상태였다. 따라서 백두대간보호법으로 전체 면적의 28%가 또 다시 규제를 받는다면 개발계획에 차질은 물론, 민자유치는 꿈도 못 꿀 상황이라고 지역주민들이 목청을 높이고 있었다.

### 〈2〉 무주 & 평창 – 동계올림픽 유치에 빨간불

2014년 동계올림픽 후보지 결정을 놓고 당시 공방이 뜨거웠던 강원도와 전라북도 도민들에게 백두대간보호지역 지정은 반갑지 않았다.

동계 스포츠팀 창단, 동계체육대회 개최 계획을 경쟁적으로 발표하면서 강원도와 전라북도 도민들은 동계올림픽 개최를 유치하기 위하여 하나로 단결되어 있었다. ]전라북도는 동계올림픽 유치를 위해 무주 무풍면에 루지와 봅슬레이, 크로스컨트리 경기장을 조성하고, 설천면 무주리조트 스키 활강코스의 고도를 국제규격에 맞게 확장할 계획이었다.

이런 시기에 전라북도의 동계올림픽 경기장 예비 후보지인 무주군 설천면 덕유산과 무풍면 대덕산이 백두대간보호지역 완충구역에 포함되었다. 전라북도 도민들은 한결같이 동계올림픽 유치를 산림청이 방해하고 있다며 강경하게 반발하였다. 한편, 강원도 평창군도 백두대간보호지역이 지정되면 2014년 동계올림픽 유치를 위한 배후시설 조정에 차질을 빚게 된다며 보호지역 지정에 반대하였다.

### 〈3〉 강릉 – 농산촌테마관광 물거품 위기

기초도면이 공개되자 왕산면 등 강릉시 일대 5개면 지역주민들은 이주명령이나 다름없는 처사라며 사유지를 보호지역에서 제외시켜 줄 것을 강력하게 요구하였다.

강릉시 성산면의 경우 어흘리, 보광리가 당시 기초도면에 포함되어 있었는데, 이 지역은 농림부가 지원하는 농촌테마관광종합개발계획이 추진되고 있으므로 편입지역에서 제외시켜야 한다는 주장이었다. 또, 강릉시 왕산면 지역주민들도 농촌마을과 농경지가 보호지역에 편입될 경우 사유재산 활용이 제한되는 등 정착농민들에겐 이주명령과 같다고 하소연하였다. 또, 왕산면에 조성예정이었던 감자채종포와 고랭지채소단지, 백합수출농장, 산촌체험마을 조성 등에 제동이 걸릴 것을 우려하여 백두대간보호지역 지정에 강력하게 반발하였다. 강릉시 옥계면 주민들도 채석장과 관광자원화를 추진 중이었던 산계리 석화동굴, 자연부락, 농경지 등에 대해 제척을 요구하였는데, 지역경제 활성화 및 생존권 보호 차원에서 반드시 제외되어야 한다고 주장하였다.

# 4 다시 고지를 향하여

## 백두대간 TF팀 !

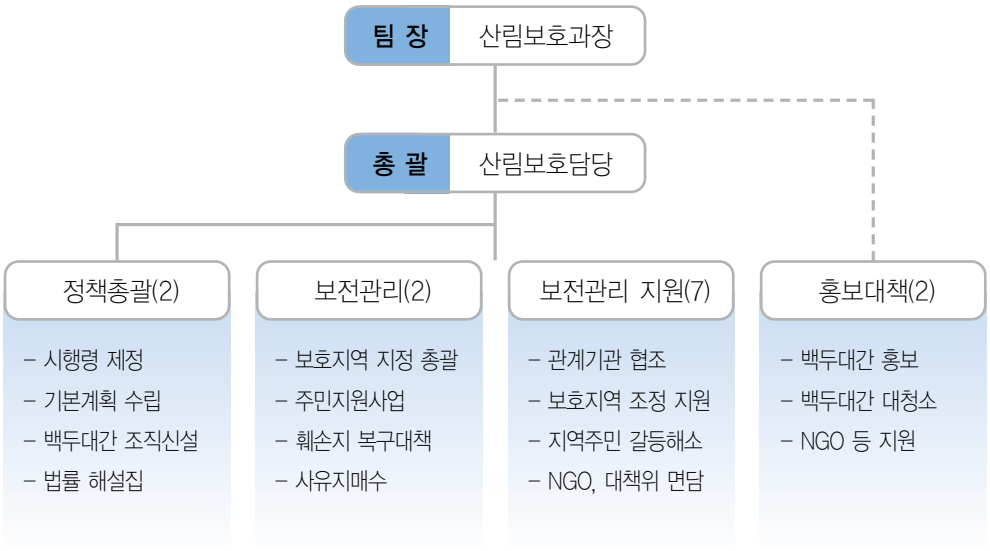
경제발전의 신화속에서도 소외되었던 부류가 이른바 지방소도시의 지역주민들이다. 뒤늦게 정부는 지역균형발전을 위한 정책들을 추진하고 있지만 수십년간 소외된 그들의 한을 풀기엔 역부족이다. 더구나 백두대간보호지역 해당 지역이 대부분 지방소도시나 군 단위 지역에 집중되다보니, 이런 피해의식을 피해갈 수 없었다. 정부정책에 대한 불신은 보호지역 지정 과정에서 산림청에게 고스란히 옮겨졌고, 지역주민들의 오랜 불만은 봇물처럼 터지기 시작하였다. 산림청의 숱한 설득과 약속도 믿어주지 않았던 저변에는 지역주민들의 이런 아픔이 깔려 있었다.

주먹구구식의 대응으로는 백두대간보호지역 지정을 성공적으로 이끌 수 없다고 산림청은 판단되었다. 전문적이고 체계적인 대응방법이 필요하였다. 그래서 구성한 것이 백두대간 TF팀이다. 이른바 태스크-포스팀! 새 정부가 들어서면서 정부부처에서 많이 활용하기 시작한 태스크-포스팀은 어떤 특정한 과업을 해결하기 위하여 소수의 인재를 발탁하여 조직하는 임시적인 조직이다. 산림청은 대외섭외 능력이 뛰어나고 GIS시스템에도 능숙한 총 5명의 인원을 발탁하여 2004년 9월 15일 백두대간 TF팀을 출범시켰다.

무엇보다 당시 백두대간 TF팀의 주임무는 백두대간보호지역 지정 문제를 놓고 쟁점

이 되고 있는 지역에 대한 대응과 해결이었다. 하지만 처음 발탁한 인원으로는 임무를 수행하는데 역부족이었다. 따라서 추후 업무지원을 할 5명의 인원을 더 보강하여 정책총괄팀, 보전관리팀 및 홍보대책팀 등 3개 팀을 운영하기 시작하였다. 이때부터 백두대간보호지역은 지역담당관제 체계를 형성할 수 있었고, 보호지역에 포함되는 6개도를 2인 1조가 되어 체계적으로 대응해나가기 시작하였다.

| 백두대간 TF 팀 조직도




백두대간 TF팀은 각기 맡은 지역을 대상으로 지자체 실무자와 지역주민 대표들을 1:1로 직접 대면하면서 설득해나갔다. 또한, 약 236개소나 되는 쟁점지역을 다니며 지역주민들의 불만과 요구사항을 듣고, 이를 분석해나가기 시작하였다. 백두대간 TF팀의 활동에 힘입어, 정부를 향해 닫혀있던 지역주민들의 마음이 조금씩 열리기 시작하였다. 무조건 '믿을 수 없다' 고만 하였던 지역주민들의 마음의 빗장이 열리면서 대화다운 대화도 조금씩 가능해진 시기가 이때부터였다.

지역주민들도 백두대간을 지켜야한다는 근본 취지에 대해서는 공감하고 있었다. 아니 오히려 무분별한 개발로 인해 자신들의 삶의 터전이 오염되고 썩어가는 것을 누구보다

안타까워하고 있었다. 다만, 자신들의 생존권이 또다시 국가의 정책으로 인해 위협받는 것은 아닌지 염려스러워하고 있었다.

백두대간 TF팀은 지역주민들에게 백두대간보호법과 백두대간보호지역 지정 과정에 대해 알리기 시작하였다. 보다 쉽고, 정확하게 전달될 수 있도록 가능한 모든 방법을 동원하였다. 만화와 팸플릿도 제작했으며 다리품을 팔아가며 한 마을 사람들을 일일이 1대1로 만나는 것도 마다하지 않았다. 인지상정이라고 했던가. 그렇게 지역주민들을 만나다 보니 이야기가 통하게 되고  마음도 열리기 시작하였다. 과장급 직원들까지 지역담당관제에 동참시킨 것이 더 큰 효과로 나타났다. 백두대간 TF팀이 지역주민들을 만나는 동안 과장급 직원들은 지자체 장들을 만나 백두대간보호법의 취지를 설명하고 주민지원에 대한 내용을 홍보하였다.

이뿐만이 아니었다. 백두대간TF팀은 추석명절도 백두대간보호법 홍보의 기회로 활용하였다. 추석을 맞아 귀향활동을 하는 국회의원들에게 적극적으로 백두대간보호법을 홍보하여, 간접적으로 지역주민들을 설득할 수 있도록 하였다.

산림청의 백두대간TF팀은 2004년 하반기 약3달 동안 자신이 담당하는 백두대간 지역에서 거의 살다시피 하였다. 단 며칠이라도 마을을 찾지 않으면 마을주민들이 궁금해할 정도였다.

백두대간 TF팀이 조직된 후부터 지역주민의 반발에 좀더 적극적으로 대응했다고 볼 수 있다. 산림청은 백두대간 TF팀을 중심으로 지역주민들을 밀착하여 만나면서, 대외적으로는 대국민 홍보를 강화하였다. 즉, 다각적이고도 체계적인 대응을 펼쳤던 시기였다. 뿐만 아니라 반발이 심했던 지역들에 대해서는 쟁점사항을 분석하여 맞춤식 홍보를 펼쳐나가기도 하였다.

결국 백두대간 TF팀의 이런 노력들이 더해져 지역주민들 사이에 백두대간보호에 대한 공감대가 형성될 수 있었으며, 이후부터는 지역언론의 보도태도도 눈에 띄게 달라졌다.

## 청장은 비 오는 날 노고단에 오르고

지역주민들과의 갈등이 극에 달하였던 2004년 9월, 산림청은 백두대간 현장탐방을 가동하였다. 현장탐방은 백두대간이 시작되는 지리산에서부터 설악산까지 구간별로 다섯 차례에 걸쳐 계획되었다. 이 탐방은 백두대간보호지역 지정 과정의 어려움을 극복하고 초심으로 돌아가 다시 시작해 보자는 결의의 탐방이기도 하였다. 조연환 전 산림청장이 임기 당시 직접 제안한 것으로 탐방에는 함께 동행하였다. 첫 탐방활동은 지리산 성삼재와 노고단 정상을 잇는 백두대간 마루금 상이었다. 2004년 9월 18일, 오전 10시 30분부터 오후 3시까지 청장을 비롯한 과장급 이상 간부진과 여직원회 임원 등 산림청 직원들이 골고루 참여한 가운데 현장토론과 함께 탐방이 이루어졌다.

가을비가 추적추적 내리는 가운데, 지리산 노고단에 올랐다. 웅장하게 뻗은 백두대간의 등줄기가 꿈틀대며 북쪽으로 뻗어나가고 있었다. 국립공원관리공단 직원으로부터 훼손된 노고단 복원현황과 관리방안에 대한 설명을 들었다. 그리고, 장엄하게 펼쳐진 백두대간을 바라보며 참석자 모두는 만세삼창을 불렀다. 어떤 어려움도 이겨내고 백두대간 보전에 앞장서겠다는 결의의 표현이었다. 산림청장과 직원들의 만세삼창은 메아리가 되어 되돌아왔다. 이어 백두대간을 영원토록 사랑하겠다는 의미를 담아 다같이 '사랑으로'라는 노래도 불렀다. 노래의 한 소절 한 소절은 다시 메아리가 되어 돌아왔고, 산림청 직원들의 가슴에 인두로 새기듯 백두대간을 새겨놓았다.

산림청 탐방팀들은 지리산 노고단 탐방을 끝내고 남원시 주천면 덕치리 노치마을에 들렀다. 노치마을은 백두대간 마루금이 마을 한복판을 지나고 있다. 마을회관 앞에는 이것을 기념하며 세운 백두대간 조형물이 서있고, 성황당에는 백두대간 마루금이 통과하는 마을유래에 대한 내용이 적혀있다. 노치마을 주민들이 백두대간을 소중하게 여기고 있음이 마음으로 전해졌다.

노치마을에 도착하니 마을이장과 주민들이 느티나무 주변에 모여서 탐방팀을 기다리고 있었다. 지금까지 백두대간을 지켜온 마을주민들은 산림청 탐방팀이 마을을 찾아와 준 것에 대해 고마워하였다. 그리고 백두대간보호법 제정으로 인해 마을주민들이 처한 어려움을 온몸으로 이야기 하였다.

| 지리산 노고단 탐방

백두대간 마루금이 노치마을 한가운데를 지나가는 현장을 둘러보았다. 마루금은 노치마을 한 집의 마당 한복판을 통과하고 있었다. 마을이장은 마당 한 가운데에서 어떻게 물길이 갈라지는지도 탐방팀에게 일일이 설명해 주었다.

후에 산림청이 '현장에 답이 있다' 는 캐치플레이즈 아래 백두대간보호지역 지정을 추진하였던 데는 이 날 노치마을에서 깨달은 바에 의한 것이었다. 노치마을을 둘러보며, 지역주민들의 고충을 십분 이해할 수 있었다. 그곳은 그야말로 말이 마루금이지, 평지나 다름없는 곳이었다. 이런 곳까지 백두대간보호지역으로 지정한다는 것은 큰 의미도 없다는 생각이 들었다.

이 날 조금은 가벼운 마음으로 300년 된 느티나무를 배경으로 마을주민들과 기념사진도 찍었다. 또 느티나무 아래서 노치마을 주민들과 약속도 하였다. 백두대간을 보호하기 위해 주민들이 불편을 겪는 일은 없도록 하겠다고 말이다. 이 날 탐방팀은 주민들의 따뜻한 격려를 받으며 '백두대간법 폐지하라' 는 플래카드를 지나 마을을 떠나 왔다.

## 모두가 홍보요원 !

설명회나 간담회만으로 백두대간보호지역 지역주민들을 설득하는 데 한계가 있었다. 더구나 백두대간보호지역 지정을 곧 생존권 위협으로 받아들이는 지역주민들의 오해를 풀기에는 역부족이었다. 심지어 어떤 지역주민은 배부된 기초도면대로 보호지역이 지정된다고 믿고 있었다. 산림청으로서는 어이없는 일이었지만, 그만큼 대대적인 홍보전략이 부족했다는 증거였다.

다각적인 홍보전략이 필요하였다. 상황이 워낙 긴박하게 돌아가다 보니 오랜 기간 제대로 홍보물을 제작할 형편은 아니었지만, 백두대간팀은 밤샘을 해 가며 홍보물을 제작하는데 착수하였다.

심지어 팜플릿 제작은 월요일까지 만들라는 지시가 토요일 오후에 내려졌다. 백두대간팀인 조상훈 · 김명관 · 이학만 씨는 밤을 꼬박 지새우며 팜플릿 초안을 만들어 다듬고, 인쇄를 맡겨서 가까스로 월요일까지 만들어내었다. 이렇게 만들어진 25,000부의 팸플릿과 홍보자료는 지자체와 지방청에 전달되었다. 백두대간보호법 관련 만화도 제작되었다. 만화를 통해 보다 재밌고 쉽게 백두대간보호법을 이해하기를 바랐다. 결코 지역주민들의 생존권을 위협하는 법이 아니라 백두대간과 그 인근의 지역주민이 함께 보호되는 법이라는 사실을 더 쉽게 알려야 하였다.

지역주민과의 갈등이 절정에 달하였던 2004년 추석 때는 산림청 전 직원이 특별한 추석을 보냈다. 전 직원이 백두대간보호법 홍보요원이 되어 귀성길 고향의 마을사람들에게 홍보물을 전달하고 법의 취지를 설명하였다.

강원도민의 백두대간 반대투쟁궐기대회가 열린 후 백두대간에 대한 언론의 관심도 극에 달하였다. 따라서, 지방방송과 공중파방송 등에서 인터뷰 및 출연요청이 쇄도하였다. 강원도지사와 KBS 춘천방송에서 일대일 토론도 벌였다. 당시 산림청장과 간부급들은 이 기회를 십 분 활용하여 홍보의 기회를 놓치지 않았다. 또, 지역방송의 TV토론회 출연, 라디오 인터뷰 등을 통해 지역주민에게 신뢰를 심어주었다. 지역주민의 의견 및 지역특성을 반영하여 백두대간보호지역을 지정할 것을 언론매체를 통해 반복적으로 약속한 것이다.

대대적인 홍보와 백두대간 TF팀의 1대1 대면을 일사분란하게 진행하자 기초도면에 대한 오해가 조금씩 해소되어 나가기 시작하였다. 2004년 8월과 9월에 하늘을 찌를 듯 치솟았던 백두대간보호법에 대한 부정적인 보도들은 2004년 11월부터 크게 줄어들기 시작하였다. 그리고, 현안을 객관적으로 분석하여 보도하는 내용들이 차츰 증가하기 시작하였다.

| 홍보 만화

| 홍보 리플렛

## 터무니없는 무주 도면

기초도면이 배부된 후 거의 넉달만에 조정이 완료된 도면이 각 지자체로부터 산림청으로 들어오기 시작하였다. 지자체의 도면 제출이 완료된 날짜는 2004년 10월 14일.

백두대간보호지역에 해당되는 32개 시 · 군이 조정하여 제출한 도면상의 보호지역 면적은 약24만ha. 산림청이 2004년 6월 배부한 기초도면의 약 54만ha와 비교하면 45%에 불과한 면적이었다. 이 중 반드시 보호 · 보전되어야 할 핵심구역은 약 16만ha로 기초도면과 비교하면 67%에 해당된다. 또 완충구역은 약 8만ha로 기초도면의 27%에 불과하였다. 지역별로 기초도면과 지자체가 조정한 도면을 비교해 보면 강원도가 기초도면의 59%, 충북이 55%를 기록하였으며 경남 41%, 경북 33%, 전남 24%였으며, 전북은 11%로 상대적으로 매우 낮았다. 따라서, 조정도면이 공개되자 이번에는 NGO측에서 반발하고 나섰다. 지자체의 조정안을 받아들인다면, 백두대간보호법이 과연 실효성을 거둘 수 있을까 의문을 제기하고 나섰다.

당시 각 지자체가 제출한 도면 중 산림청 내에서 이슈가 되었던 지역은 전북이었다. 전북지역의 해당 지자체가 제출한 조정도면에는 기초도면의 11%에 해당하는 면적만이 보호지역으로 표시되어 있었다. 이처럼 조정도면이 기초도면에 비해 터무니없이 낮았던 이유는 무주군 때문이었다.

무주군은 조정도면 자체도 전국적으로 가장 늦게 제출하였을 뿐만 아니라 제출한 조정도면은 산림청 백두대간팀을 당혹스럽게 하였다. 무주군이 제출한 도면에는 백두대간 보호지역 지정의 원칙이나 기준이 모두 무시된 채, 마루금에서 약 50㎝정도 되는 곳에 선만 그어져 있었다. 이를 본 백두대간팀원들은 그야말로 할 말을 잊었다.

당시 무주군은 2014년 동계올림픽을 유치하기 위해 군민전체가 하나가 되어 있었다. 하지만 동계올림픽 경기장 후보지가 백두대간보호지역 기초도면에 포함되자 무주군은 강력하게 반발하고 나섰다. 더구나 당시에는 평창과 무주가 동계올림픽 유치를 두고 경쟁하던 시기였다. 그런데, 경기장 후보지가 보호지역에 포함되는 바람에 상대적으로 무주군이 불리하게 되었다는 것이었다. 이런 문제는 조정도면을 제출할 때까지도 협상이 잘 이뤄지지 않았고, 무주군은 그 반발심으로 터무니없는 조정도면을 제출하였던 것이다.

지자체에서 제출한 조정도면에는 마루금이 단절된 곳도 있어서 재조정이 불가피하여 재협의에 나설 계획에 착수하였다.

실제로 조정도면을 토대로 재조정에 나서야 할 쟁점지역을 추려본 결과, 당시 약 40여 곳에 달하였다. 강원도는 고랭지채소밭과 개발계획지 등이 쟁점으로 등장하였다. 고랭지채소밭은 마루금 단절과 농약살포, 토양유실의 피해가 심각하게 지적되어 왔던 곳이다. 경북은 자연마을, 충북은 레저시설 등으로 인한 보호지역 축소가 쟁점이 될 듯 하였다. 또 전북의 경우는 남원시와 무주군이 여전히 많은 문제를 안고 있었다.

## 역사적인 지자체인력 증원

백두대간보호지역 지정이 확정되지 않은 혼란의 시기였지만, 산림청은 하루라도 빨리 백두대간 전담 지방조직을 마련하는 것이 좋겠다는 판단을 내렸다. 당시 지역주민과의 도면조정 문제도 그렇지만, 향후 백두대간보호 정책을 펼치는 데도 도움이 될 것으로 판단되었다.

이 사안을 두고 산림청 자체 토의를 거쳤다. 그러나, 결과는 회의적이었다. 지난 1970년대 치산녹화사업 이후, 산림청은 지자체 산림부서를 늘리지 못하고 있던 형편이었다.

그러나, 2004년 8월 9일 구길본 산림보호국장이 나서서 행정자치부 담당사무관에게 지자체인력증원에 대한 필요성을 설명하였다. 제출한 증원 희망인력은 6개 도 32개 시 · 군에 대해 각각 4명씩이었다. 그런데, 정말 기적 같은 일이 일어났다. 계란으로 바위를 치는 일만 같았던 인력증원문제에 대해 행정자치부에서는 인원이 조금 많긴 하지만 긍정적으로 검토해 보겠다는 반응을 보였다.

이때부터 산림청 백두대간보전팀과 조직담당관이 지자체 인력증원 문제에 본격적으로 나서기 시작하였다. 산림청은 추가설명자료를 행정자치부에 제출하기 위해 작성에 들어갔다. 2004년 4월부터 9월까지 언론에 보도된 내용을 정리한 것만 서류철로 2권이나 되었다. 나중에 들은 이야기지만, 행정자치부에서는 이 엄청난 추가설명자료를 보고 애

초에 어렵다고 하였던 도5급 인력의 증원을 2명이나 인정해 주었다고 한다.

2004년 10월 18일, 행정자치부로부터 '백두대간보호 업무추진을 위한 지자체 기구 · 정원 보강지침' 이 시달되었다. 인원은 임업직으로만 73명으로 확정되었다. 산림청 개청 이래 역사적인 일이었다. 산림청에서 추진하여 지자체 조직을 증원한 것은 치산녹화시절인 1970년대 이후 처음 있는 일이었다.

백두대간의 지자체조직 73명의 증원은 백두대간뿐만 아니라 산림청의 존재이유와 산림행정의 중요성을 일깨워주는 계기가 되었다. 더구나 IMF 이후 구조조정 속에서 지자체의 산림부서는 위축되어 있었다. 보통 농업 · 축산 · 환경 등과 같이 합해져서 산림농업과, 산림축산과 등의 명칭으로 남아있는 것이 일반적이었다. 그러나 백두대간보호법으로 인해 지자체인력 73명이 증원되면서 일부 지자체에서는 산림전담부서를 부활시키기도 하였다.

## 2차도면 배부와 극적인 합의

2004년 12월 1일, 산림청은 2차 조정도면을 배부하였다. 그리고 가장 문제가 되었던 전라북도 무주군은 이 무렵인 2004년 12월 17일, 지자체 스스로 재조정한 도면을 제출하기에 이른다. 무주군이 두 번째로 제출한 도면에는 약 6천7백㏊의 보호지역이 표시되어 있었다. 2004년 10월 제출한 면적에 비해 거의 10배 이상 증가한 면적이다.

산림청은 2차 조정도면을 배부한 후, 지자체에서 제출하였던 도면과 차이가 있는 지역을 직접 방문하여 이견을 좁혀나가기 시작하였다. 가장 먼저 찾은 곳은 강원도 평창군 월정사와 강릉시 보현사였다.

월정사 일주문 위에는 '백두대간보호 악법 철폐' 라는 현수막이 걸려 있었다. 월정사는 기초도면 배부 이후부터 백두대간보호법 철폐를 요구하며 백두대간보호지역 지정에 강력하게 반발해왔다. 국립공원에 속해있어 가뜩이나 사찰재산 이용에 제약을 받아 온 월정사 측은 백두대간보호법이라는 족쇄로 이중의 제약을 받을 수 없다고 주장하였다.

그러나 그간 산림청의 설득으로 백두대간보호법을 보는 월정사 측의 시선은 고무되어 있었다. 종교활동에 지장이 없도록 사찰이 속한 최소한의 지역(암자, 절터복원지, 산책로 등)을 보호지역에서 제외시켜준다면 백두대간보호지역 지정에 협조하겠다고 합의하였다. 산림청은 월정사의 제의를 받아들였다. 이날 월정사 관행스님과 웃으며 인사를 나누고 일주문 앞에 현수막도 떼어 버리기로 약속을 받았다. 결국 월정사가 산림청의 손을 들어준 것은 사찰주변 산림이 잘 보전되어야 사찰의 경관도 유지될 수 있다는 대명제가 전제되었기 때문이다. 이렇게 산림청 백두대간팀의 월정사 행은 잘 마무리되었고, 월정사 측은 이후로도 백두대간보호지역 지정에 큰 힘이 되어 주었다.

문제는 강릉시 보현사였다. 보현사는 백두대간 마루금에서 가까운 곳에 위치하고 있다. 보현사 측은 마루금으로부터 700m에 이르는, 사찰을 비롯한 사찰림, 소유임야 등을 전부 제외시켜달라고 강력하게 요구하였다. 당시 구길본 산림보호 국장이 나서서 '700m는 절대 안 된다. 300m로 하자' 고 설득하였지만, 신도들까지 나서서 강력하게 반대하였다. 만약 보현사 측의 요구대로 보호지역이 지정된다면 백두대간보호지역에서 마루금이 구멍 날 상황이었다. 구길본 산림보호 국장은 부처님전에삼배를 하고 다시 간곡한 설득에 들어갔다. 결국 보현사 측에서 십분 양보하여 산림청의 요구대로 합의가 이루어졌다.

## 쟁점지역을 가다

2차 조정도면을 배부한 후 지역주민과의 거듭된 만남에도 불구하고 협의가 잘 이루어지지 않았던 쟁점지역은 고성과 강릉, 태백, 거창 등 4곳이었다. 산림청은 12월 15일부터 21일까지 전범권 보호과장을 중심으로 이들 지역들을 방문하여 현지토론회를 개최하였다. 참석자는 지자체, 지역주민, NGO 등이었고, 첫 토론회를 개최한 고성지역에는 청와대 관계자도 자리를 함께 하였다.

### 〈1〉 고성

첫 토론회가 열린 고성군 지역은 여전히 마산봉지구 종합개발계획지 문제가 해결되지 않고 있었다. 지역주민과 지자체에서는 마산봉지구 개발사업은 지난 1997년부터 추진해 온 사업으로 지역주민들의 생존권과 밀접한 관련이 있으므로 중단되어서는 안 된다는 주장을 고수하였다.

반면, NGO와 환경부에서는 백두대간의 마산봉지구를 백두대간보호지역에서 제외하면 마루금이 단절된다고 주장하면서, 이는 백두대간보호지역 지정 원칙에 어긋난다고 반박하였다.

고성군의 마산봉지구는 백두대간보호지역 중에서도 상징성이 강한 지역에 속한다. 따라서, 개발을 위한 마루금 단절은 옳지않다는 입장을 산림청은 분명히 하였다. 또한, 백두대간보호지역은 마루금에서 300m 이상 거리를 유지하면서 지역주민의 생활여건도 최대한 고려하겠다는 약속을 하였다.

### 〈2〉 강릉

강릉시 지역은 농산촌테마관광종합타운조성사업이 쟁점으로 남아 있었다. 토론회에는 강릉시 지역주민들과 지자체, 시의원 등이 참석하였다. 강릉시 어흘리 일대의 경우, 2006년까지 패러글라이더이륙장과 눈썰매장, 전망대, 전통주막촌 등 농산촌테마관광종합타운조성사업을 추진할 예정이었다. 따라서 지역주민들은 이 지역을 보호지역에서 제외시켜 줄 것을 요구하였다.

반면, NGO는 개발계획이 불투명한 지역을 백두대간보호지역 지정에서 제외하는 것은 말이 안 된다고 주장하였다.

산림청은 보호지역으로 지정된다고 해도 친환경적인 개발은 어느 정도 보장이 되는 만큼 충분한 협의를 거쳐 입장 차이를 좁히자고 제안하였다.

### 〈3〉 태백

기초도면 공개후부터 강력하게 반발하였던 태백시도 여전히 쟁점지역으로 남아있었다. 태백시 지역은 매봉산과 귀네미골 고랭지채소단지 및 농경지, 초지지역이 쟁점으로 남아 있었다.

당시 지역주민과 시의원 등은 최소면적으로 보호지역을 지정해 줄 것을 요구하고 있었다. 더불어 지역주민에게 피해가 없도록 사유지의 현시가 매수 등 지원대책마련과 법률개정도 요구하였다.

2005년도에 법이 시행되면 지역주민의 의견을 재수렴하겠다는 뜻을 밝혔다. 더불어 주민지원을 위한 재원마련 등 법 개정도 추진할 계획임을 약속하였다.

태백시뿐만 아니라 강원도 전지역에 걸쳐 가장 골칫거리였던 곳은 고랭지채소밭이었다. NGO측에서는 고랭지채소밭은 농약, 토양유실 등으로 인한 백두대간의 오염원이므로 반드시 대안이 필요하다고 주장하였다.

고랭지채소밭은 화학비료를 사용하기 때문에 토양오염이 심한데다 빗물에 의해 토양이 유실되면서 상수원을 오염시켜왔다. 실제로 고랭지채소밭 인근의 강물속에서 발암성 물질인 '마이크로시스팀'과 인간의 신경계 독소인 '아나베나'가 함유되어 있다는 보도가 있었다. 이런 문제로 인해 1980~1990년대에 성황을 이뤘던 고랭지채소밭도 한계점에 다다랐다는 것이 당시 NGO와 언론의 지적이었다. 농업개방화를 막을 수 없는데다 수년간의 고랭지채소 재배로 지력이 떨어질만큼 떨어져, 이제 고랭지채소의 경쟁력도 장담할 수 없다는 것이다.

고랭지채소밭이 보호지역으로 지정된다면, 나중에라도 국가에서 책임지고 매수하겠다고 약속하며, 지역주민들을 설득해 나갔다. 결국, 태백시의 고랭지채소밭 일부는 지역주민의 참여로 보호지역으로 지정될 수 있었다.

### 〈4〉 거창

쟁점지역 마지막 토론회가 열린 곳은 경남 거창군이었다. 거창군 지역주민들은 당시 쌀 개방, 마늘협상 등과 관련하여 정부의 농업정책에 대해 강한 불신을 가지고 있었다. 더구나 토론회가 열렸던 날은 거창군 가톨릭농민회가 서울에서 데모를 하고 내려온 다음 날이었다. 지역주민들의 정부에 대한 불만이 하늘을 찌르던, 좋지 않은 시점이었다.

거창군 지역주민들의 백두대간보호지역 지정에 대한 반발은 생각보다 더욱 강력하였다. 결국, 토론회가 열린 지 채 10분도 되지 않아 의자를 집어던지고 집단퇴장하는 사태가 발생하였다. 토론은 중단되었고 산림청 백두대간팀은 씁쓸한 마음으로 돌아설 수밖에 없었다.

당시 거창군 지역주민들이 요구한 사항은 자연마을, 농경지, 초지지역에 대해서 사유재산 피해를 최소화하고 지원대책을 명확하게 제시해 달라는 것이었다. 그러나 일단 거창군 지역은 백두대간보호법에 대한 이해가 더욱 필요하다고 느껴졌다. 따라서 거창군 지역은 지자체가 맡아서 지역주민설명회를 추후 다시 개최하여 도면조정작업을 추진하기로 결정하였다.

| 고성군 설명회

| 남원 주민 설명회

# 5 시행령 제정 과정

2003년 12월 31일, 백두대간보호법이 제정됨에 따라 백두대간보호지역 지정과 함께 법률에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하기 위한 백두대간보호법 시행령 제정에 착수하였다. 2004년 3월 산림청은 시행령 제정안(11개 조문)을 마련하여 자체 의견을 수렴한 후 환경부와 실무협의를 추진하였다.

동시에 환경부 실무협의와는 별도로 정부(산림청, 환경부, 산자부), NGO(녹색연합, 백두대간보전회, 백두대간보전시민연대), 석회석 광산업계(라파즈 한라시멘트)의 관계자가 참여하는 대책회의를 3차례(3.11, 3.18, 6.4) 개최하였다. 시행령 제정의 주요쟁점사안이었던 백두대간보호지역 안에서의 석회석 광산 개발허용 범위를 규정하기 위한 의견 수렴의 자리였다. 이 대책회의에서 NGO는 백두대간의 보호를 위하여 백두대간보호지역 안에서의 석회석 채광은 최소한의 범위 내에서 허용해야 한다고 주장하였다. 그러나 산자부 및 업계 대표인 라파즈한라시멘트는 환경영향 평가를 마친 대상지에 대해서는 채광을 허용해야 한다는 주장으로 맞섰다. 시멘트 원료는 국가기간산업 발전에 필요한 필수자재로, 원활한 공급을 위해서는 어쩔 수 없다는 주장이었다. 석회석 광산개발 허용과 관련하여 양측의 의견이 팽팽하게 맞서자 백두대간보호법 시행령 제정 주무부처인 산림청과 환경부는 양측의 주장을 반영한 조정안을 마련하여 시행령 제정에 반영하기로 합의(2004.6.4)하였다.

석회석 채광과 관련하여 시행령에 반영하기로 합의한 사항은 다음과 같다. 백두대간 보호지역 핵심구역 내에서 신규 석회석채광 허용은 제한하되, 법 시행 이전에 이미 승인 · 인가 · 허가 등을 얻은 경우에는 허용하기로 하였다. 완충구역 내에서의 석회석채광은 채광지를 복원 또는 복구한 범위 내에서 광산 개발을 허용하는 제한적 감량 총량제를 적용하기로 하였다.

광산개발 허용과 관련된 사항 이외의 조문에 대하여는 광산개발 논의와는 별도로 산림청 백두대간보전팀과 환경부 자연정책과의 실무자간 여러차례 실무협의를 거쳤다. 2004년 6월 16일 당초 11개 조문보다 2개 조문이 더 추가된 13개의 조문으로 이루어진 시행령 제정 합의안을 마련하였다. 또 2004년 6월 21일에는 산림청과 환경부 공동으로 43개 관계부처에 의견조회를 실시하기에 이르렀다.

관계부처 의견조회 결과(2004. 6. 21.~7. 5.), 산자부와 건교부 등 10개 부처에서 37건의 의견이 제출되었다. 제출된 의견 중 '통일부장관 백두대간위원회 포함' 등 2건에 대하여는 수용하는 것으로 결정하였다. 또, '핵심구역 내 정부투자기관이 시설하는 전력공급 시설 포함', '지역주민 주택건축' 등 7건에 대하여는 일부를 수용하는 부분수용 또는 수정하여 수용하는 수정수용으로 결정하였다. 또, '법 시행 전에 지역균형개발 및 중소기업 육성에 관한 법률 또는 폐광지역개발지원에 관한 특별법에 의하여 개발계획을 승인 · 인가 등을 받은 지역에 대하여는 보호지역에서 제외' 등 28건에 대하여는 불수용하기로 내부적으로 결정(2004. 8. 5)하였다.

이후 시행령 관계부처 의견조회 결과에 대한 산림청 검토의견을 바탕으로 환경부와 협의(2004. 8. 10.)를 거쳐 수정 시행령 제정안을 마련하였다. 그리고 이를 토대로 국민의 의견을 수렴하는 입법예고를 실시하였다.

입법예고 결과(2004. 8. 31~9. 20.) 정보통신부, 광역 및 기초자치단체, NGO, 단체(개인) 등이 총 51건의 의견을 산림청 및 환경부에 제출하였다. 제출된 의견을 산림청과 환경부가 검토한 결과 정보통신부, 광역 및 기초자치단체, 개인 등은 허용행위 확대 및 보호지역 지정 축소를 주장하였다. 그러나 NGO는 허용행위 축소 및 보호지역 지정 확대를 주장하였고, 서로의 입장에 따른 상반된 의견을 제시하여 제출된 의견을 수용하기에

는 매우 어려움이 있었다. 따라서 제출된 의견 중 2건에 대하여 수용하거나 부분수용하였고, 49건에 대하여는 불수용하였으며, 의견제출자에게 불수용 사유를 명확히 제시하여 통보하였다.

입법예고가 완료됨에 따라 환경부와 협의하여 입법예고 결과를 반영한 시행령 제정안을 마련하고, 시행령 제정안의 규제사항인 백두대간보호지역 지정 및 보호지역 행위제한에 대한 규제심사를 요청(2004. 10. 20.)하였다. 제207차 규제개혁위원회 경제2분과위원회(2004. 10. 29, 위원장 : 정문수 인하대 국제통상학부 교수)에서 심사한 결과 규제는 당초 제출한대로 원안 의결하되, 허용행위에 있어서의 구체적이고 명확한 규정과 사전협의에 따른 협의기한 연장 등을 개선하도록 권고하였다.

그런데 규제개혁위원회 심사결과를 반영한 시행령 제정안을 마련하여 법제처 심사요청을 준비하던 중 의외의 상황이 발생하였다. 정보통신부 및 문화재청에서 입법예고 및 관계부처 의견조회 당시 제출한 의견이 반영되지 않았다고 하면서 반영을 요구하였다. 정보통신부에서는 민간이 시행하는 전기통신설비 및 방송국설비를 핵심구역에서 허용하도록 요구하였으며, 문화재청에서는 문화재보호법에 의한 문화재 관리시설을 사전협의 대상에서 제외할 것을 요구하였다. 이에 산림청에서는 정보통신부와 문화재청 관련 실무자 및 관계관과 전화 통화를 통해 이해를 구하였다. 정보통신부 의견에 대해서는 영리를 목적으로 하는 사업이므로 핵심구역에 허용이 불가하다는 입장을 설명하였으며, 문화재청의 의견에 대해서는 다른 개발행위와의 형평성 등을 고려하여 반영하지 못하는 사유를 설명하고 이해를 구하였다. 그러나 양 부처 관련 실무자 및 관계관은 막무가내로 의견반영을 요구하였다. 실로 난감한 상황이었다. 더구나 시기적으로 시행령 제정을 법률 시행일에 맞춰야 하기 때문에 마냥 설득만하며 허송세월을 보낼 수만은 없었다. 우선 법제처에 구두협의를 통해 시행령 제정의 시기적인 문제가 걸려 있으므로 우선 법제처 심사를 요청하고 심사 중에 정보통신부 및 문화재청과 협의를 하기로 하고 양해를 구하였다. 따라서 법제처에 시행령 제정안에 대한 심사를 요청(2004. 11. 12.)하고 양 부처와의 재협의에 돌입하였다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 양 부처는 한 치의 물러남도 없이 부처의 견을 반영하여 줄 것을 요구하였다. 어쩔 수 없이 산림청에서는 각 부처의 이견을 조정하는 국무조정실에 시행령 제정에 따른 부처 간의 이견을 조정해줄 것을 요청하였다. 결국 국무조정실 환경심의관 주재 하에 각 부처의 관계관이 참여하는 조정회의를 개최(2004. 11. 24.)하기에 이르렀다.

회의결과 국무조정실에서는, 전기통신시설 · 방송국 설비가 백두대간 보호지역 안에서 허용행위로 시행령에 반영되기 위해서는 법체계상 산지관리법 및 자연공원법에서 시설여부를 먼저 검토하여야 한다고 의견을 제시하였다. 또 문화재 보호를 위한 관리시설은 지정 추진 중인 백두대간보호지역 안에 문화재의 존재여부가 불투명하고, 관리시설로 볼 수 있는 주차장 · 화장실 · 창고 등의 시설은 백두대간 보호를 위하여 사전협의가 필요하다는 의견을 제시하였다. 결국 양 부처에서 의견을 자체 철회함에 따라 시행령 제정에 따른 부처 간의 갈등은 일단락되었다.

산림청에서 제출한 시행령 제정안에 대한 법제처 심사결과(2004. 12. 9.), 보호지역 이외의 지역에서 토지를 매수(안 제11조)하는 것은 상위법에서 위배됨으로 삭제하고, 기타 자구 · 체계 등 형식적인 사항에 대하여는 수정 · 보완하여 총 12개 조문으로 이루어진 최종 시행령 제정안을 확정하였다. 확정된 최종안은 제50회 차관회의(2004. 12. 16.) 및 제55회 국무회의(2004. 12. 21.)에서 원안 의결되어 대통령 재가를 받아 2004년 12월 30일 대통령령 제1861호로 제정 · 공포되었다