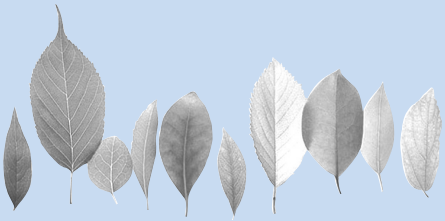
白頭大幹



백두대간 보호, 첫 10년 백두대간 보호, 첫 10년 백두대간 보호, 첫 10년 백두대간 보호, 첫 10년

1. 10년의 계획을 세우다 ● 228

뼈대를 세우고 살을 붙이다

2. 첫 계획 첫 약속 ● 235

백두대간보호기본계획 수립방향 / 2006년 백두대간보호

Ⅶ. 백두대간 보호, 첫 10년

백두대간 보호, 첫 10년 백두대간 보호, 첫 10년 백두대간 보호, 첫 10년 백두대간 보호, 첫 10년

1 10년의 계획을 세우다

뼈대를 세우고 살을 붙이다

2002년 백두대간 관련 법안이 처음 국회에 발의된 후부터 3년이 넘는 긴 시간동안 산림청은 몇 개의 산을 넘어 왔는지 모른다. 그 동안 백두대간보호법이 제정되었으며, 백두대간 보호의 범위를 정하였다. 이제 남은 것은 백두대간을 '어떻게' 보호할 것인가의 문제였다.

제정된 백두대간보호법에 따르면 환경부장관은 산림청장과 협의하여 백두대간보호기본계획 수립에 관한 원칙과 기준을 마련하고, 산림청장은 원칙과 기준에 따라 매 10년마다 백두대간을 효율적으로 보호하기 위한 기본계획을 환경부장관과 협의하여 수립하도록 되어 있다. 또 기본계획을 수립할 때는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 백두대간보호위원회의 심의를 거치도록 되어 있다.

따라서 환경부에서는 원칙과 기준 마련을 위한 연구용역을 실시(국토연구원)하였고, 용역결과인 원칙과 기준안을 가지고 산림청의 관계관 및 관계 전문가 등이 참여한 가운데 3차례의 회의를 거쳐(2004.7.20, 8.10, 8.17) 주요내용에 대한 합의를 하였다. 이후 합의된 내용에 따라 환경부에서 원칙과 기준안을 마련하였고, 산림청과 두 차례의 의견조율을 거쳐 최종안을 확정하였다. 최종안이 2004년 10월 14일 환경부에서 산림청으로 통

보됨으로써 원칙과 기준 제정이 완료되었으며, 법 시행(2005.1.1)과 함께 그 효력이 발생하도록 하였다.

산림청은 백두대간 보호법이 2005년 1월부터 시행됨에 따라 백두대간 기본계획을 준비하던 중 원칙과 기준의 내용에 백두대간 주민지원에 관한 사항이 누락되었음을 알았다. 따라서 2005년 1월 29일 산림청은 환경부에 주민지원에 관한 사항을 반영하여 원칙과 기준을 변경하여 줄 것을 요청하였다. 그리고 2005년 2월 16일 환경부로부터 산림청의 요구사항을 반영한 원칙과 기준 변경안을 통보받았다

원칙과 기준의 주요내용을 간단히 요약하면 다음과 같다.

Ⅰ장 : 기본계획 수립개요
- 목적 및 의의, 범위, 법적근거 및 성격

Ⅱ장 : 기본계획 수립원칙
- 지속가능성 : 지속가능한 발전개념을 토대로 함
- 연계성 및 종합성 : 관련계획과의 연관성 제고
- 지역성 고려 : 지역적 특성 및 주민의 기본적 생활을 배려

Ⅲ장 : 기본계획 수립기준
- 법 제4조 제4항의 규정에 의한 항목별로 구체화된 기준을 정함
  - 현황 및 여건변화 전망에 관한 사항
  - 백두대간보호에 관한 기본방향
  - 백두대간의 자연환경 및 산림자원 등의 조사와 보호를 위한 사업에 관한 사항
  - 백두대간보호지역의 지정 및 해제에 관한 사항
  - 백두대간의 훼손지 복원 · 복구에 관한 사항
  - 보호지역의 토지매수에 관한 사항
  - 백두대간 보호와 관련된 남 · 북 협력에 관한 사항
  - 백두대간 지역 주민소득 증대 및 복지증진 등 주민지원에 관한 사항
  - 그 밖에 백두대간의 보호를 위하여 필요한 사항

Ⅳ장 : 기타사항
- 기본계획 수립시 유의사항, 도면작성, 내용조정 사항

원칙과 기준이 최종적으로 확정됨에 따라 2005년 2월 28일 기본계획 수립을 효율적으로 추진하기 위하여 작업반을 구성하고, 작업반 운영계획을 수립하였다. 백두대간보호기본계획은 분야별로 백두대간보호에 필요한 다양한 내용을 반영하여 수립하여야 하기 때문에 작업범위가 광범위하였다. 또한 산림청에서 추진하는 각종 사업과의 연관성, 전문성 등이 필요할 것을 감안하여 작업반을 구성하였다. 작업반은 본청에서 구길본 산림보호국장을 총괄 지휘관으로 하여 최대순 백두대간보전과장을 반장으로, 백두대간 보전정책 계장 이현복 서기관을 기본계획 실무책임 간사로, 백두대간보전과 보전정책계의 김만제 씨를 회의소집 · 회의준비 · 회의기록 등을 담당하는 서무로 하고, 각 분야별로 백두대간보호기본계획에 반영하여야 할 업무분야별 담당사무관 또는 서기관을 팀원으로 구성하였다. 뿐만 아니라 다양한 의견을 수렴하기 위하여 본청이외에 국립산림과학원의 백두대간 관련 연구사 및 연구관, 관계부처, 지자체, NGO 등을 팀원으로 참여시켰다. 이렇게 구성된 작업반은 6월말까지 한시적으로 운영하기로 하였다.

| T/F팀 구성

작업반이 구성된 후 원활한 작업추진을 위하여 2005년 3월 10일 첫번째 작업반 전체 회의를 개최하였다. 첫 회의에서 작업방향, 일정체계 등을 논의하였으며 회의결과 3월말까지 기본계획시안을 만들기로 하고 각 분야별로 시안을 작성하여 제출하기로 하였다.

회의 이후부터 이현복 서기관과 김만제 씨는 백두대간TF팀의 작업과는 별도로 원칙과 기준, 국립산림과학원의 자문, 그동안의 연구결과 등을 토대로 기본계획 수립에 착수하였다. 그 과정에서 관계 중앙행정기관 및 지자체에 요구하여 수집된 자료도 기본계획에 반영하였다.

이후 작업반 합동작업을 통하여 기본계획시안을 마련(10. 30)하였다. 이 시안을 가지고 내부 의견수렴 과정을 먼저 거친 후, 백두대간보호에 관한 법률 제4조의 규정에 의하여 환경부, 관계부처, 지자체와의 협의와 NGO의 의견을 수렴하여 기본계획 최종안을 마련하였다. 2005년 12월 22일에는 백두대간보호위원회 서면심의를 요청하였고, 2005년 12월 27일에는 산림청장이 보호위원회위원장인 국무총리께 보고함으로서 백두대간보호기본계획 수립이 완료되었다. 향후 10년간 백두대간 보호의 비전과 목표, 전략 등의 내용을 토대로 세부적인 사업내용을 담고 있는 백두대간보호기본계획이 드디어 완성된 것이다.

〈1〉 작업반 첫 회의

기본계획의 수립은 백두대간 보호의 첫 단추를 끼우는 작업이다. 더구나 10년의 계획을 세워야 하기 때문에 그 방향을 잡는 일은 매우 중요한 사안이다. 산림청은 산림보호국장을 필두로 백두대간보전과장과 각과의 분야별 전문인력을 선발하였다. 그리고 이들을 중심으로 기본계획 수립작업반을 구성하여 첫 회의를 소집하였다.

기본계획수립 작업반은 2005년 3월 10일 첫 회의를 가졌다. 이 날 회의에는 국립산림과학원 연구관 2명도 함께 참석하였다. 회의의 핵심내용은 백두대간보호기본계획 수립을 위한 작업방향과 일정을 논의하는 것이었다. 뼈대만 갖춰진 기본계획의 시안을 다같이 검토한 후, 앞으로의 일정에 대해서 논의하였다.

기본계획안을 완성하는 것이 급선무였기 때문에 이에 필요한 분야별 실무자들을 백두대간TF팀에 추가하자는 의견이 나왔다. 늦어도 2005년 4월까지 기본계획안을 완성하는 것으로 결정하였다.

뼈대만 갖춰진 기본계획 체계에 대해서도 일부 조정 또는 추가하자는 의견이 나왔다. 첫째는, 백두대간 현황 부분에 인문사회자원에 대한 보호대책을 넣자는 의견이었고, 둘째는 산촌마을에 대한 보호 및 지원방안을 추가해야 한다는 의견이었다. 그밖에 토지의 이용과 관리에 대한 부분과 등산로 관리와 운영에 대한 부분도 검토하여 추가하기로 하였다.

〈2〉 관계부처와 지자체 협조요청

본격적인 백두대간보호기본계획 수립에 들어가자 가장 근본적으로 파악해야 하는 자료가 백두대간 지역을 대상으로 하는 정부와 지자체의 각종 사업계획과 정책이었다. 이에 산림청에서는 관계 중앙행정기관과 해당 지자체에 공문을 보내 관련자료의 제출을 요청하였다.

공문을 통해 해당기관에 백두대간의 개념과 기본계획 수립의 필요성 등을 설명한 후, 백두대간 관련 사업계획을 작성하여 제출하도록 하였다. 해당되는 정부부처는 환경부와 건설교통부 등 7개 부처였으며, 백두대간보호지역이 통과하는 해당 지자체는 6개도 32개 시 · 군이었다.

〈3〉 시안 검토과정

백두대간보호지역 지정이 각계의 반발과 도면조정 과정으로 늦어지면서 기본계획 수립도 영향을 받았다. 당초 6월말까지 확정을 지으려고 하였지만, 기본계획 시안을 본격적으로 검토할 수 있었던 것도 7월에나 가능해졌다.

산림청은 약 100페이지 분량에 달하는 백두대간보호기본계획안을 마련하였다. 이는 각 과에서 제출한 기본계획안과 정부부처, 지자체가 제출한 백두대간 관련 사업계획을 토대로 작성되었다.

2005년 7월 5일에는 산림청 최대순 백두대간보전과장 등 13명과 국립산림과학원 2명이 참석한 가운데 중지를 모으는 회의를 열었다. 회의결과 기본계획안 내용 중 미진한 부분 몇 가지가 도출되었다. 당시 지적되었던 내용은 목재생산(벌채)과 백두대간 보호활동 등에 대한 내용이었고, 회의를 거치면서 백두대간보호기본계획은 보다 충실한 내용으로 채워졌다.

2005년 7월 19일에는 대전정부청사 인근의 만인산휴양림에서 보고회를 개최하였다. 이때의 회의는 단순한 보고회가 아니라 그 동안 제기된 문제점에 대해 보다 심도있게 논의하고 검토하는, 이른바 백두대간보호기본계획을 수립하는 과정의 정점에 있었다.

백두대간보호지역 관리가 국가정책으로서 미흡한 부분은 없는지 2박 3일 동안 함께 고민하였다. 그리고 다양한 아이디어들이 발굴되었다. 기본계획의 내용 중 정책비전에 적절한 문구를 직원 설문조사를 통해 결정하자는 의견도 나왔다. 또 당시 6개 과제로 되어있던 추진전략을 5개로 축소하고 우선순위를 조정하자는 의견도 나왔다. 이처럼 보고회 기간에 나온 의견들은 백두대간보호기본계획 안에 포함되거나 수정되는 등 내용에 반영되었다.

〈4〉 기본계획 확정

백두대간보호기본계획 수립 작업이 막바지에 달할 무렵, 백두대간보호지역이 2005년 9월 9일 지정 · 고시되었다. 확정된 백두대간보호지역은 26만㏊. 백두대간보호기본계획에 의해 관리되고 보전될 면적이 확정된 것이었다. 기본계획수립 작업반은 서둘러 기본계획수립안을 확정짓고 11월부터 관계부처 협의에 들어갔다.

백두대간보호법에 의하면 백두대간보호기본계획의 수립은 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 기본계획과 관련이 있는 광역시장 · 도지사와 협의한 후 백두대간보호위원회의 심의를 거치도록 되어 있다. 따라서 산림청은 기본계획안이 수립되자 2005년 11월 2일 환

경부와 먼저 협의를 거친 후, 2005년 11월 30일 관계부처 및 6개 도시자와 협의를 거쳤다. 이어 백두대간보호위원회 심의를 거쳐 백두대간보호기본계획을 수립하기에 이른다. 그리고 2005년 12월 16일 국무조정실에 보고하였고 조속한 시일내에 백두대간보호위원회를 개최하기로 하였다. 백두대간보호위원회는 백두대간 보호에 관한 국가의 중요 정책을 심의하고 관계 중앙 행정기관 및 지방자치단체간의 의견을 조정하기 위하여 백두대간보호법과 함께 탄생하였다. 국무총리를 위원장으로 하고 각 부처 장관과 관련분야의 전문가 등 23인 이내의 위원으로 구성되어 있다.

국무조정실에서는 백두대간 보호기본계획 심의를 위한 백두대간보호위원회를 개최하고자 하였다. 그러나 위원회의 성격상 연말에 각 부처의 장관 및 도지사 등 각 기관의 수장들이 한 장소에 모이는 것이 현실적으로 불가능하다고 판단하였다. 따라서 국무조정실에서는 산림청에게 서면심의에 필요한 심의안건을 만들어 서면심의를 요청하라고 하였다. 이에 산림청에서는 서면심의에 필요한 안건을 작성하여 2005년 12월 22일 백두대간보호위원들에게 심의를 요청하였으며, 12월 27일까지 심의의견을 산림청에 회신하도록 하였다. 그러나 공문으로 시행한 서면심의가 시기적으로 너무 촉박하였다. 연내에 기본계획 수립이 어려운 상황이었다. 산림청 최대순 백두대간보전과장은 공문시행과 동시에 전직원을 동원하여 백두대간보호위원회 개개인(중앙부처 및 지자체는 관련부서)에게 심의서류를 직접 전달하고 기본계획 심의의 촉박성을 알렸다. 따라서 서면심의에 따른 의견을 빠른 시일내에 제출하여 달라고 양해를 구하였다.

백두대간보호위원회 서면 심의결과 반대를 하는 의견은 없었으나 민간위원 중심으로 약간의 의견을 있어 이를 반영한 기본계획 최종(안)을 마련하였고, 2005년 12월 27일 국무총리께 보고함으로서 백두대간보호기본계획 수립이 막을 내렸다. 빠른 판단과 발빠른 대처로 결국 연내 기본계획 수립을 마칠 수 있었다.

2 첫 계획 첫 약속

백두대간보호기본계획 수립방향

백두대간보호기본계획의 수립방향은 정책비전과 정책목표, 추진전략으로 세분화되었다. 그리고 추진전략은 다시 5가지의 전략과 13가지의 과제로 나뉘었다.

우선, 정책비전은 '자연과 사람 문화가 살아 숨 쉬는 풍요로운 미래유산' 으로 정하였는데, 이를 선정하기 위하여 직원 설문조사를 벌이는 등 여러 사람의 아이디어를 모아 채택된 것이다.

정책목표는 백두대간의 보전과 가치를 제대로 표현할 수 있는 내용으로 정리하는데 주력하였다. 또한 추진전략은 초반에 6가지로 구분하였던 것을 5가지로 축소하고 우선순위를 조정하는 등 까다로운 작업과정을 거쳐 완성되었다.

정책비전과 목표

정책 비전

자연과 사람, 문화가 살아 숨쉬는 풍요로운 미래유산

정책 목표

백두대간의 자연과 민족정기를 온전히 보전하고,
생태 · 문화 · 경제 가치 제고

정책 목표

자원의 생태적 관리	지속가능한 이용	보호기반 구축	국민참여 및 교육 · 홍보	남북한 협력 강화
● 자원조사 및 보호 · 관리 ● 훼손지 복원 · 복구	● 휴양 · 생태체험 활성화 ● 전통 문화의 보전 · 복원 ● 주민소득증대 및 지역활성화	● 보호지역 지정 · 관리 ● 개발행위제한 · 사전협의 ● 사유토지매수 ● 지원체계 확립	● 국민참여 활성화 ● 교육 · 홍보 강화	● 남북 협력 강화 ● 남북공동사업 추진

| 전략별 중점 추진과제

추진전략(5)	주요 추진과제(13)
1. 백두대간 자원의 생태적 관리	1-1. 백두대간 자원의 조사 및 보호 · 관리 1-2. 생태계 및 훼손지의 복원 · 복구
2. 백두대간의 지속가능한 이용	2-1. 휴양 및 녹색생태체험 활성화 2-3. 전통 문화자원의 발굴, 보전 및 복원 2-4. 주민 소득증대 및 지역 활성화
3. 백두대간보호기반 구축	3-1. 백두대간보호지역의 합리적 지정 · 관리 3-2. 개발행위 제한 및 사전협의 3-3. 사유토지 매수 및 합리적인 이용 3-4. 백두대간 보호를 위한 지원체계 확립
4. 국민참여 및 교육 · 홍보 강화	4-1. 국민참여 활성화 4-2. 교육 · 홍보 강화
5. 남북협력 강화	5-1. 남북협력 확대 5-2. 남북한 공동사업 추진

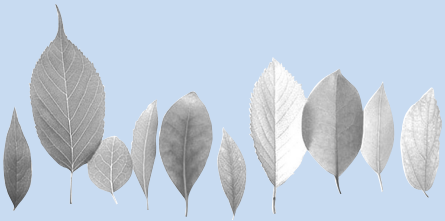
2006년 백두대간보호

백두대간보호시행계획도 가닥을 잡아갔다. 백두대간보호법에 의하면 백두대간보호시행계획은 산림청이 환경부와 협의하여 기본계획에 따라 연도별 백두대간보호시행계획을 수립하도록 되어 있다. 이에 산림청은 지난 2005년 11월 30일 환경부와의 협의를 마치고, 2006년도 백두대간보호시행계획 수립을 마무리하였다.

수립방향은 백두대간보호기본계획에서 정하고 있는 정책과제내용 중 2006년도에 추진할 과제단위로 수립하였는데, 특히 20대 주요 추진과제를 선정하여 중점적으로 추진할 계획이다. 또한 기본계획 시행의 첫 해인 점을 감안하여 기본계획의 비전을 달성할 수 있도록 기반조성을 하는데 초점을 맞추었다.

중앙행정기관 및 지자체가 백두대간 지역에서 수립 · 시행 중인 관련계획과 연계하여 정책의 일관성을 유지하기로 하였으며, 2006년도 추진실적을 2007년 상반기에 점검 · 평가하여 다음연도 예산 및 시행계획에 반영하고 기본계획을 보완하기로 하였다.

白頭大幹



100년 만의 부활 100년 만의 부활 100년 만의 부활 100년 만의 부활

1. 돌아온 백두대간 ● 240

민족정기의 부활 / 되찾은 이름, 백두대간 / 되살아나는 자연생태계 / 보호의 실체를 갖다

2. 100년 정책의 첫 삽 ● 248

첫 삽을 뜨던 날, / 뜻하지 않은 재선충과의 싸움

3. 지난 3년을 회고하며 ● 252

성공의 조건, 대화와 참여! / 아쉬운 출발, 그러나 끝이 아니다 / 나머지 반쪽의 보호

4. 첫 단추를 끼우며 ● 259

모두가 공감하는 백두대간 보호를 꿈꾸며 / 큰 숲, 백두대간을 향해 전진!

5. 백두대간을 세계에 알리다 ● 262

UN 산림포럼 각료회의 참석, 그리고 홍보

Ⅷ. 100년 만의 부활

100년 만의 부활 100년 만의 부활 100년 만의 부활 100년 만의 부활

1

Ⅷ. 100년 만의 부활

돌아온 백두대간

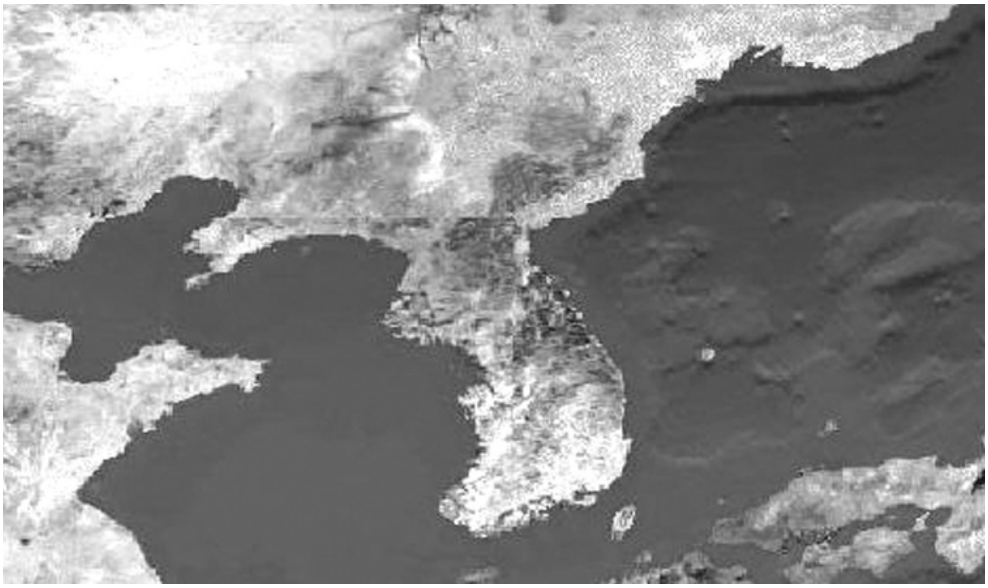
민족정기의 부활

한반도를 인공위성 사진으로 찍어보면, 쭉 뻗은 백두대간의 형세를 한 눈에 살펴볼 수 있다. 줄기차게 뻗은 이 산줄기에 단절이란 없다. 장대하고 웅장하게 뻗은 비장함을 어찌 태백산맥에 비교하겠는가.

산림청이 자병산의 잘려나간 산허리를 보며, 백두대간 보호정책을 구상하였던 때가 1995년이었다. 그리고 근 10년이 흐른 2005년 드디어 백두대간보호법이 시행되기 시작하였다. 자식과도 같은 백두대간을 산림청의 손으로 직접 보호 · 관리할 수 있게 되었다.

산림청이 그토록 염원하였던 백두대간의 부활이 백두대간보호법을 통해 실현된 것이다.

2005년 백두대간의 부활은 우리 민족에게 더욱 특별하다. 백두대간은 호랑이 모양을 하고 있는 한반도의 등뼈로서 우리 조상들은 태백산맥 대신 백두대간을 먼저 알고 인식하여왔다. 그런데 일제강점기는 우리 민족의 언어뿐만 아니라 백두대간도 앗아갔다. 단단히 뿌리내린 백두대간의 존재 자체를 부인한 채, 그 자리에 산맥체계를 앉힌 것이 일본이었다. 그리고 100년이 지나 우리는 백두대간을 다시 찾았다. 1세기를 건너 뛰어 이 땅에 다시 모습을 드러낸 백두대간은 법에 의한 보호의 대상이 됐으며, 한반도를 흐르는 도도한 하나의 산줄기로서 당당하게 그 위세를 드러내었다.



| 한반도의 인공위성 사진

현 세대들이 지금까지 배워 온 산맥체계는 일본인 지리학자에 의해 만들어진 지리체계이다. 따라서 우리 조상들이 전통적으로 바라본 전통 산지인식과는 차이가 있다. 가장 큰 차이점은 땅 위의 모습이 기준이 아니라 땅 속의 지질구조를 기본으로 하여 체계화한 점이다. 우리 민족이 중요하게 여겼던 땅 위에서 살고 있는 인간의 생활기반으로서 산과 하천의 모습은 제외된 것이다. 따라서 우리 민족정기로서 백두대간이 가진 상징성 또한 희미해졌었다.

백두대간을 흐르며 만나는 산 어디라도 좋다. 그 정상에 서서 보라. 굽이쳐 힘차게 흐르는 산줄기의 모습에 한 치의 망설임이 있느냐. 흐트러짐이 있느냐. 한 마리 용이 비상하듯 웅장하고 위엄스러운 모습, 그 자체가 백두대간이다. 그러니 누가 백두대간을 일개 산으로 보았는지 통한의 눈물을 흘릴 일이다.

따라서 백두대간보호법의 제정과 보호지역 지정은 우리 전통산지인식을 되찾는 출발이 되었다. 법 제정 당시 '백두대간' 이라는 명칭을 법의 표제로 사용하는 것에 논란이 있었던 것처럼, 우리에게 백두대간이라는 용어는 그만큼 익숙하지 않은 용어였다. 더구나 산을 보호하는 데 있어 산을 하나의 줄기로서 이해하는 개념은 현 세대에겐 생소했을지 모른다. 하지만 대한지리학회의 반대에도 불구하고 법 제정 과정에서 우리 전통 산지인

식체계로서 백두대간의 의미가 받아들여졌다. 그리고, 백두대간이 법의 표제로써 당당하게 사용된 점은 시사하는 바가 크며, 백두대간에 대한 새로운 관심을 유도하는 계기가 되었다.

백두대간보호법 제2조에 보면, '백두대간이라 함은 백두산에서 시작하여 금강산 · 설악산 · 태백산 · 소백산을 거쳐 지리산으로 이어지는 큰 산줄기를 말한다' 라고 정의하고 있다. 산을 독립적이고 개별적인 존재로 보기 보다는 맥으로 연결된 하나의 생명체로 인식하는 백두대간의 진정한 의미가 법에 분명히 명시되어 있다. 즉, 백두대간보호법을 통해 우리의 전통산지인식이 이미 부활하였으며, 앞으로 이를 더 확산시키는 일만 남았다.

| 백두대간의 일출, 장엄한 모습, 굽이굽이...

되찾은 이름, 백두대간

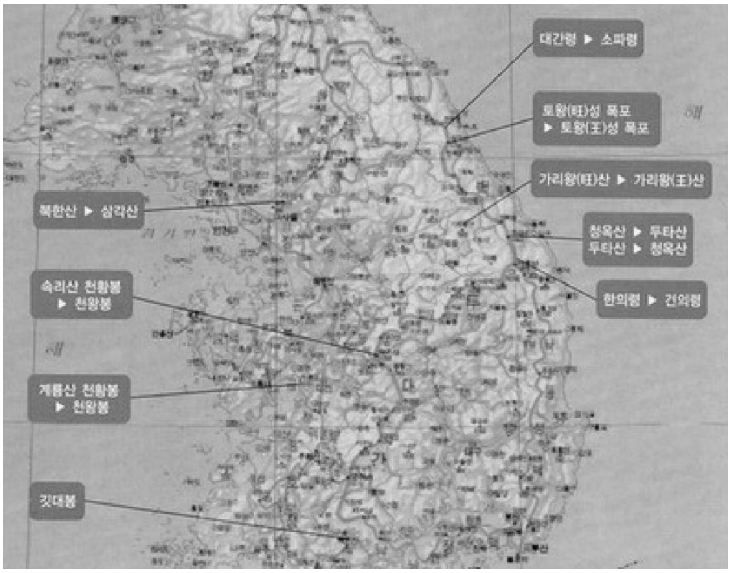
백두대간보호법 시행과 더불어 반가운 소식이 이어졌다. 국토연구원에서는 100년 만에 새 한반도 산맥지도를 완성하여 보도함으로써 일본인에 의해 만들어진 산맥지도의 오류를 바로잡았다. 백두대간보호법 시행과 발맞춘 이런 일련의 사건들은 '잃어버린 우리 산맥'을 복원하기 위한 논의를 본격화시키는 계기가 되었다. 일제가 민족정기를 말살하기 위해 창씨개명을 했던 것처럼 '창지개명(創地改名)' 한 백두대간의 지명들을 모두 바로잡자는 주장이 제기된 것도 그 중 하나로 볼 수 있다.

실제로 한 NGO에서는 2005년 초 '국토인식 체계 바로세우기-백두대간 국가지도에 표기하기 운동' 선포식을 갖고 대국민서명 캠페인을 시작하였다. 또 10만명을 목표로 서명운동을 한 뒤 지도제작을 담당하는 국토정보지리원에 태백산맥, 소백산맥 등의 현행 지도표기를 백두대간으로 바꾸도록 청원할 계획에 있다.

이에 앞서 산림청은 2004년 10월부터 '우리 산 이름 바로 찾기' 캠페인을 벌여왔다. 백두대간은 물론 전국에 있는 우리 산 중에서 일제강점기 당시 사라진 옛 이름을 되찾자는 것이다. 대표적인 사례로 계룡산과 속리산의 최고봉인 '천황봉(天皇峰)'은 '천왕봉'으로 바뀌었다. 원래 천왕봉이었지만 일제강점기에 '왕'자를 천황을 뜻하는 '황'자로 바꾼 것을 바로잡은 것이다.

산림청은 국민으로부터 제안받은 잃어버린 우리 산 이름에 대해 지금까지 36건의 이름을 바로 잡았다. 산 이름은 시 · 군 · 구 및 시 · 도 지명 위원회 심의를 거쳐 건교부 산하 중앙지명위원회를 통과하여 확정된다.

이처럼 일제강점기 36년은 우리 산과 땅의 많은 이름들을 바꿔 놓았다. 심지어 일본은 호랑이형상의 한반도 땅을 나약한 토끼형상에 비유하였다. 그것을 호미등이 증거하고 있다. 경북 영일군 구룡포읍 대보리는 우리나라 지도상 토끼 꼬리 부분으로 알려진 곳이다. 이곳에 장기갑등대 또는 대보등대라고 부르는 오래된 등대가 있는데, 본래는 '호미등(虎尾燈)'으로 부르던 곳이다. 그러나 이곳을 토끼꼬리 부분으로 비유한 것은 일제강점기 때부터라고 하며, 일본이 우리 민족을 나약한 토끼에 비유하여 일본에 예속시키고자 일부러 꾸며낸 말이라고 한다.



| 우리 산 이름 바로 찾기 캠페인 관련

백두대간도 마찬가지다. 일본은 산맥체계를 통해 호랑이의 등뼈인 백두대간의 허리를 잘라놓은 것도 모자라 산줄기의 이름조차 이 땅에서 사라지게 만들었다. 또한 산맥의 이름은 대부분 일본이 그 산줄기에 속한 큰 산이나 고개 등의 이름을 따서 붙인 것으로, 지금까지도 사용되어 오고 있다.

2005년 백두대간이란 이름이 백두대간보호법을 통해 우리에게 되돌아왔다. 그리고 이것이 불씨가 되어 백두대간은 물론 그 안의 지명을 되찾자는 새로운 불씨로 이어지고 있다. 또 이를 통해 우리 전통의 산지인식에 관심을 끌어낸 것은 무엇보다 큰 성과일 것이다. 이런 노력들이 불씨가 되어 백두대간과 백두대간이 담고 있는 전통산지인식이 이 땅에 뿌리내리기를 또한 기원해본다.

법의 표제로 백두대간이 공식화되었다고 해서 한국의 지리학계가 백두대간을 인정한 것은 아니다. 아직까지도 중 · 고교생들의 교과서에는 산맥체계와 백두대간이 혼용되어 있다. 하지만 일제의 잔재를 청산하기 위해 국민학교를 초등학교로 바꾸었던 것처럼 우리 지리교과서에도 백두대간이라는 용어와 우리 전통산지인식체계가 자리잡기를 기대해 본다.

되살아나는 자연생태계

세계적 자연보전기구인 국제자연보전연맹(IUCN)은 지난 2001년, 세계 180개국을 대상으로 국가복리후생지수(wellbeing index, WI)를 조사하여 발표하였다. 한국은 소득수준, 정치 및 언론의 자유, 평균수명 등 36가지 지표에 따른 사회적 행복지수 67점으로, 27위를 기록하였다. 이는 상위 15%안에 포함되는 꽤 높은 수치이다. 하지만 생태계의 다양성, 물 오염, 물 사용량, 온실가스와 오존층 파괴물질배출량, 야생동식물보호, 에너지 소비량 등 51가지 자연환경적 지표에 의거한 자연생태계 건강지수는 27점을 얻었다. 이는 161위를 기록하며 하위 10%에 속하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 우리의 자연환경이 사회환경에 비해 훨씬 나쁜 여건이며, 국제적 수준에도 크게 못 미치고 있음을 보여준다.

우리나라는 국토의 3분의 2가 산지이다. 산이 자연환경에 미치는 영향은 설명하지 않아도 익히 아는 일이다. 또 우리 민족은 예로부터 산을 신성시하여 왔다. 하지만 21세기 첫 시작에서 바라본 우리의 산, 그리고 자연환경은 충격적일 뿐이다.

우리나라 자연생태계 건강지수에 백두대간이 미치는 직 · 간접적인 영향은 클 수밖에 없다. 그런데도, 지난 반세기 동안 급속하게 진전된 산업화와 도시화, 지역개발 등은 산을 경외하던 의식조차 바꾸어 놓았고 정복의 대상, 개발과 이용의 대상으로 변화된 백두대간의 자연환경은 급속도로 나빠졌다. 백두대간보호지역을 지정하면서 개발과 보호의 양자 논리로 인해 정부부처 간에 갈등을 겪었던 것처럼 아직도 백두대간을 향한 개발의 손길은 느슨해지지 않고 있다. 개발의 논리가 보호의 논리를 앞섰던 지난 반세기 동안 누가보아도 백두대간은 병들고 망가져왔는데도 말이다.

한반도의 등허리를 이루며 흐르는 백두대간 1,700리. 휴전선 인근 향로봉에서 지리산 천왕봉까지 이어지는 생태계의 보고(寶庫)가 뿜어내는 신음소리는 갈수록 더 고통스러워지고 있다. 이제 백두대간보호법에 희망을 걸어볼 뿐이다. 백두대간보호법은 백두대간의 정의를 내리면서 그 목적을 제1조에 이렇게 담고 있다.

이 법은 백두대간의 보호에 필요한 사항을 규정하여 무분별한 개발 행위로 인한 훼손을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연 환경을 조성함을 목적으로 한다.

백두대간은 한반도의 단절없는 산계의 연속이다. 하나의 산맥으로서 일체를 이루고 생활의 기반이 되는 유역을 동서로 가르는 분수계의 역할을 해 왔다. 따라서 백두대간은 우리 국토의 일체성은 물론 우리 민족의 정기를 모으는 중심축인 것이다. 무엇보다 백두대간은 우리나라 생태자원의 보고로서 동물들이 이동할 수 있는 생태통로인 동시에 식물들에게는 천이의 연속성과 변화를 보여주는 중요한 식생분포지가 되어 왔다. 또 전통적으로 우량수종이 자생하는 산림자원의 비축기지인 동시에 보고이기도 하다. 따라서 백두대간은 별개의 법으로 특별 관리 · 보호되어야 함이 마땅하다.

다행스럽게도 백두대간보호법이 제정되어 백두대간을 하나의 산줄기로서 보호할 수 있게 되었다. 즉, 이 법은 훼손된 백두대간을 복구하고, 더 이상의 훼손을 방지함으로써, 나아가 우리 한반도 전체의 자연생태계를 되살려내는 단초가 될 것이다.

보호의 실체를 갖다

백두대간보호법이 제정되기 전까지 백두대간은 개별법에 의하여 산림청과 환경부 그리고 해당 지자체에 의하여 관리되어 왔다. 산림청은 산림보호 차원에서, 환경부에서는 자연환경보전 차원에서 관리하여 왔다. 그러나 해당 지자체에서는 백두대간에 대한 특별한 관리대책을 가지고 있지 않으며 다른 지역과 마찬가지로 개별법에 의해 관리해 왔다고 할 수 있다. 오히려 지금까지 해당 지자체에서는 잘 보전되어 있는 자연환경과 험준한 지형을 활용하여 관광시설을 유치하는데 관심을 보여 왔다.

1990년대 후반부터 백두대간에 대한 국민적 관심이 높아지고 더불어 자연환경을 보전할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 정부에서는 백두대간 내의 개발사업에 대한 적합성 여부를 판단하기 위해서는 공간의 확보가 절실함을 느끼게 되었다. 백두대간의 개념상 어디부터 어디까지를 백두대간으로 볼 것인지에 대한 근거를 찾을 수 없었기 때문이었다. 따라서 우선 각종 개발사업으로부터 자연환경을 보전하기 위하여 1999년에는 능선을 중심으로 양안 700미터 이내 지역을 특별관리구역으로 설정하기도 하였다. 그리고 이 구역에서 추진되는 주요 개발사업들은 환경성 검토대상으로 관리하여 왔다. 이를 토대로 각종 개발에 대한 사전 환경성 검토를 하고 있다.

산림청은 1990년대 중반부터 백두대간에 대해 관심을 가져왔다. 산불방지, 입목육성 및 벌채 등의 산림관리를 위해 오래 전부터 백두대간과 그 주변의 산림에 대해 관리자 역할을 수행하여 왔다.

이처럼 백두대간보호법이 만들어지기 이전부터 백두대간 관리가 이루어지기는 했지만 관리상 문제점이 적지 않았다.

그 첫째가 백두대간 보호에 대한 공감대의 부족이었다. 백두대간은 주로 산림으로 구성되어 있는데다 입지적, 지형적, 생물적 특성 때문에 복잡한 이해관계가 얽혀있다. 또 각종 법규들이 혼재되어 있을 뿐만 아니라 백두대간 관리 부처별 관리방법과 목표도 달랐다. 환경부와 산림청은 백두대간의 보전과 관리가 목표인 반면, 산업자원부와 건설교통부는 개발과 이용이 그 목적이었다. 상황이 이렇다보니 백두대간 보호에 대한 공감대가 형성될 리 만무하였다. 또한 백두대간에 대한 일관성 있는 보호 또한 어려웠다.

둘째는 보호대상이 모호하다는 점이다. 어디까지를 백두대간으로 보아야 하는지 그리고 보호대상은 어디까지인지 공간적 경계를 구분 지을 수 없는 상황이었다.

하지만 백두대간보호법이 제정되고 보호지역이 지정되면서 지금까지 모호하였던 백두대간 보호의 목표와 실체가 뚜렷해졌다. 무엇보다 어디까지를 백두대간으로 보고 보호해야 하는지 그 경계가 모호하였던 백두대간에 경계를 지었다는 점은 백두대간 보호 차원에서 매우 큰 성과라고 할 수 있다.

2 100년 정책의 첫 삽

첫 삽을 뜨던 날,

백두대간보호지역이 지정된 후, 2005년 10월 18일 산림청은 첫 '산의 날'을 맞았다. 산의 날은 2002년 '세계 산의 해'를 계기로 산림청이 지정한 국가지정기념일이다. 따라서 식목일과 더불어 산의 날은 산림청이 주관하는 연중 대표적 산림행사이다.

백두대간보호법이 시행되고 26만㏊라는 백두대간보호지역이 지정된 후 맞은 첫 산의 날! 산림청은 백두대간보호지역 지정을 기념하면서 2005년 산의 날에 특별행사를 가졌다.

산의 날을 며칠 앞둔 2005년 10월 15일, 등산객이 많이 찾는 주말을 이용하여 산림청은 강원도 태백시 태백산에서 '백두대간 복원 흙 나르기' 행사를 가졌다. 이 날 참석한 사람들은 산림청과 지방청, 백두대간보전회 및 일반등산객 등 400여명이었다. 이들 등산객들은 등산로 입구에 미리 마련한 0.5kg, 1.0kg, 2.0kg 등 다양한 크기의 흙 봉투를 들고 산에 올랐다. 대상구간은 유일사에서 천제단에 이르는 4km구간으로 등산객들은 나무뿌리가 드러나거나 빗물에 쓸려 내려간 곳에 흙을 뿌려주었다. 즉, 훼손지에 직접 흙을 복토함으로써 백두대간 복원의 첫 발을 내딛는다는 상징적인 의미를 가진 행사였다. 또한, 등산객들에게는 훼손된 산의 현실과 더불어, 산의 가치와 중요성을 알리는 계기가 되었다.

| 백두대간 복원 흙 나르기 행사 사진

백두대간보호지역 지정과 더불어 산림청도 백두대간 보호의 첫 삽을 뜬 것이나 다름없다. 백두대간보호법 제정을 통해 보호의 명분을 얻었고, 보호지역 지정을 통해 어디서부터 어디까지 보호해야 할 것인지 해답을 얻었다. 또 2005년 말, 백두대간보호기본계획을 수립함으로써 향후 10년 간 백두대간을 복구, 보전할 방향을 설정하였다.

나무 하나를 키워내는 일은 어머니가 자식을 키워내는 것 이상의 정성과 시간이 필요하다. 하물며 산을 키워내는 일을 어디에 견줄 수 있겠는가. 지난 1970년대 치산녹화 10개년 계획을 시작으로 30여 년간 이뤄낸 산림녹화의 성과는 기적이라고 평가받고 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 산림은 67%가 30년 이하의 청년기 숲으로 이뤄져 있다. 산림경영이 100년 된 일본이나 300년 된 독일 등 선진국을 따라 잡으려면 여전히 늦은 감이 있다. 더구나 지난 30여년간 개발로 훼손된 백두대간을 복구하는 일부터 다시 시작해야 한다. 그러니 어찌 이 일을 100년 사업이라 하지 않을 수 있겠는가 · 산 하나를 키워내는 일은 그만큼 정성과 투자, 인내가 필요한 과정이다.

공을 들인다는 것은 그만한 가치를 지녔다는 의미이기도 하다. 고속도로변을 달리다 보면, '숲에 우리의 희망과 미래가 있다' 는 표어가 붙어 있는 것을 볼 수 있다. 산에 투자하는 것은 우리의 희망이요, 곧 미래를 심는 일이라는 뜻이다. 산 하나를 제대로 가꾸면 그 속에서 산림자원과 수자원 등 수많은 혜택은 물론, 천혜의 자연환경으로 인해 인간은 무한한 혜택을 누릴 수 있다.

기적으로 평가받았던 1970년대 치산녹화사업도 한 그루의 나무를 심는 일부터 시작하였다. 백두대간보호도 마찬가지이다. 인간에 의해 나무뿌리가 드러나고 생채기가 덧난 백두대간을 흙으로 덮어주고 도닥여주는 일부터 시작해야 할 것이다.

뜻하지 않은 재선충과의 싸움

백두대간보호지역이 지정 · 고시 되고, 백두대간보호기본계획 수립이 막바지에 달하던 2005년 10월, 산림청은 백두대간 보호의 닻을 올리며 한창 설렘과 긴장이 감돌았다. 하지만 그 설렘을 즐길 틈도없이 한반도에 산림 쓰나미(tsunami)가 닥쳐왔다. 소나무 재선충병이 백두대간인 강원도 강릉지역에서 처음으로 발견된 것이었다. 뚜렷한 치료약이나 천적조차 발견되지 않아 일명 소나무 에이즈로 불리는 소나무 재선충병은 한번 발병하면 그 피해규모도 엄청나다.

산림청은 2005년 9월 27일 동해고속도로 강릉 IC인근 사유림(강원도 강릉시 성산면 금산리 산 61번지)에서 재선충병에 걸린 것으로 의심되는 소나무 3그루를 발견하였다. 이를 국립산림과학원 남부산림연구소를 통해 두 차례 정밀 검사한 결과 재선충병에 감염된 것으로 최종 확인되었다.

백두대간보호법이 시행되고 보호지역이 지정되어 본격적으로 백두대간 보호가 시작되는 첫 해에 소나무 재선충병의 발병은 산림청으로서도 난감한 문제였다. 더구나 소나무 재선충병이 백두대간에서 발견된 것은 처음있는 일로, 백두대간을 따라 재선충병이 확산될 우려가 높아 산림청 전체는 비상사태였다.

우리나라에서 소나무 재선충병이 맨 처음 발견된 것은 1988년 부산 금정산이었다. 이후 경남 · 부산 · 울산의 솔숲에 기생하다가 2004년 경북 포항, 2005년 경북 안동 및 영천으로 서식지를 넓혀왔다. 그런데 110km나 떨어진 강릉에서 소나무 재선충이 발견되었고, 이는 소나무 재선충병이 북상 중임을 말해주고 있다.

소나무 재선충병으로 인해 그동안 증가한 피해면적만 보아도 그 심각성을 쉽게 알 수 있다. 1999년까지는 1천㏊미만이었지만, 2000년도부터는 급격하게 증가하는 추세에 있어 전문가들은 2015년이면 우리 땅에서 소나무가 사라질지 모른다고 경고하고 있다.

| 연도별 소나무 재선충병 피해 면적

년도	1988	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
면적	100	365	1,677	2,575	3,186	3,369	4,961	5,111

| 재선충 감염목이 발견된 강원 강릉시 성산면 금산리 뒷산
최근 소나무재선충병이 감염된 소나부가 발견된 강원도 강릉시 성산면 금산리 야산. 백두대간과 인접하고 있는 이곳의 울창했던 소나무림(사진 왼쪽)은 방제작업을 위해 11월 3일까지 모두 잘려 황량한 모습을 하고 있다. (강릉=연합뉴스)

실제로 일본과 대만은 재선충 박멸에 실패하여 사실 소나무를 포기한 상태다. 우리보다 훨씬 앞선 1905년 재선충이 똬리를 튼 일본의 소나무 숲은 꼭 100년 만에 쑥대밭이 되었고, 1998년 이후 국고지원도 중단된 상태다. 1985년 재선충의 습격을 받은 대만의 소나무도 전멸 직전이다. 중국에서도 재선충으로 인해 3,500만 그루의 소나무가 사라졌다.

산림청은 2005년 9월부터 피해지역의 소나무 반출을 금지하는 것으로 대응을 시작하였다. 또한 피해 소나무를 베어내는 등 더 이상의 확산을 막기 위한 응급조치를 취하였다. 또 2005년 10월부터는 산림청 안에 소나무재선충병 비상대책반을 구성하여 소나무재선충 방제에 적극적으로 나서고 있다.

조사에 따르면 소나무 재선충병은 확산 상황에 있었다. 2005년 10월 19일 강릉에서 발견된 데 이어 11월 4일에는 동해에서도 발견되는 등 2005년에만 15개 시 · 군 · 구에서 신규로 발생하였다. 그리고 피해가 확산되는 주요원인은 차량에 의한 감염목의 이동 등 인위적인 요인으로 분석되었다. 따라서 산림청은 특별법을 제정하여 피해목의 이동을 제한하는 한편, 다양한 총력 방제를 추진하는 등 특별방제대책을 수립하여 재선충병에 적극 대응해 나가고 있다.

| 해외 재선충병 피해 사례

3 지난 3년을 회고하며

성공의 조건, 대화와 참여!

백두대간 관련 법안이 국회에 발의된 후 백두대간보호지역이 지정되기까지 각기 다른 입장과 주장으로 첨예하게 대립해야 했던 수많은 사람들이 있었다. 그리고 이 긴 싸움의 한 가운데에는 산림청이 있었다.

국민의 비난과 지탄, 그 폭풍 속을 지나온 산림청에게 남은 것은 무엇일까· 또 산림청은 지난 3년을 어떻게 기억하고 있을까? 무엇보다 명백한 것은 백두대간보호법과 보호지역 지정이라는 눈에 띄는 성과를 얻었다는 점일 것이다. 하지만 그것말고도 의미있는 또다른 성과가 있다. 백두대간보호지역은 국가가 일방적으로 지정한 것이 아니라 국민 모두가 함께 지정한 보호지역이라는 점이다. 산림청 초유의 사태라고 기억할만큼 상상을 초월하는 상황이 연일 계속되었지만, 지역주민과 산림청이 함께 백두대간 상에 보호의 선을 그은 것이다. 이는 결국 대화와 참여가 전제되었기에 가능한 일이었다.

백두대간보호법이 제정되었던 날부터 보호지역 지정이 완료된 약 14개월 동안 산림청 직원들 모두는 개청 이래 겪지 못한 최악의 위기를 여러 번 직면하였다고 기억하고 있다. 갈등의 출발은 보호지역 지정으로 인한 엄격한 개발행위 제한이었고, 이로 인한 피해자

였던 관계부처와 지자체, 지역주민들이 법 폐지를 반대하고 나섰다. 반면 NGO측에서는 절대적인 보호를 주장하며 이들의 의견에 반박하고 나섰다.

이런 사태에 처음 직면하였던 산림청도 어떻게 대처하여야 할지 처음에는 막연하기만 하였다. 하지만 사태는 점점 심각해져 결국 반대를 위한 무조건적인 집단반발로 격화되어 갔다. 이 때 산림청이 택한 것은 대화와 참여였다. 무려 240여회에 걸친 주민설명회와 간담회는 가히 기록적이다. 또 전 직원이 홍보요원이 되어 대대적인 홍보를 전개한 것도 다른 부처에서는 찾아보기 드문 사례였다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 국민의 참여를 이끌어냈다는 점이다. 현장에 나가 지역주민들과 대화를 하다 보니 답이 보였다. 설명회, 간담회만 한 것이 아니라 지역주민과 직접 만나는 일도 망설이지 않았다. 백두대간 보호는 산림청만 하는 것이 아니라 지역주민이 함께 하지 않으면 불가능한 일임을 인식시켜 나간 결과, 지역주민의 마음도 움직이기 시작하였다.

현장에 나가 지역주민과 부딪히면서 산림청도 깨달은 바가 많았다. 그리고 그 때부터 지역주민의 생활에 불편함이 없도록 최선을 다하는, 이른바 제 살을 깎는 고통이 시작되었다. 백두대간 보호의 원칙과 기준은 지키되 지역주민에게 피해가 없도록 하는 일은 동전의 양면 중 하나를 선택해야 하는 일만큼 어려운 일이었다. 하지만 최선을 다하는 모습을 보여준 산림청의 노고는 결국 지역주민과 지자체의 마음을 열었고, 백두대간 보호에 대한 공감대를 형성하는데 성공하였다.

결국 대화와 참여라는 갈등관리의 키워드가 백두대간보호지역 지정이라는 중차대한 임무를 가능케 하였다. 더구나 국민이 모두 공감한 가운데 지정된 백두대간보호지역은 산림청에게는 더욱 큰 의미로 다가온다.

대화와 참여를 통한 백두대간보호지역 지정은 구체적인 성과로 드러났다. 첫째는 정부정책에 대한 공감대를 확산한 계기가 되었다는 점이다. 백두대간보호지역 지정을 추진하는 과정에서 과거 정부의 일방적인 정책시행에 대한 불신때문에 산림청은 지역주민들과 잦은 벽에 부딪혀야만 하였다. 하지만 현장을 찾아다닌 산림청의 끈질긴 설득과 약속의 이행으로, 도면 조정을 거치는 동안 정부정책에 대한 신뢰를 심어줄 수 있었다.

| 백두대간 보호지역 지정 과정에서 갈등 해소를 위한 노력

둘째는 갈등감소와 지역주민의 만족도 향상의 측면이다. 산림청은 충분한 대화와 토론, 현장답사 및 조사를 통하여 지역주민과 지자체의 의견을 충분히 수렴하였다. 또, 이를 백두대간보호지역 지정에 적극 반영하였다. 뿐만 아니라 주민소득사업을 지원하는 등 신속한 법 개정을 통하여 백두대간에 걸쳐사는 주민들의 피해의식을 최소화하여 주었다. 따라서 지역주민들의 만족도 향상은 물론 갈등요소도 차츰 해소되었다.

셋째는 지난 3년간의 경험, 그 자체가 산림청에게는 큰 성과로 다가왔다. 특히 지역주민과의 갈등을 해소하기까지의 과정은 그 자체가 산경험이며, 향후 다른 정책을 수행할 때에도 큰 도움이 될 것이다.

마지막으로는, 국정책임자들로 하여금 갈등관리가 얼마나 중요한 것인지 그 인식을 새롭게 하는 기회가 되었다. 지역주민과의 갈등이 첨예하게 대립하였던 시점에 대통령과 국무총리 등도 백두대간보호지역 지정에 관심을 표명하였다. 또 산림청장은 현장에서 문제해결의 답을 찾기 위해 지역주민을 직접 만나 주민들과 대화를 가진바 있다.

'비 온 뒤 땅이 굳는다' 는 옛 속담이 있다. 백두대간보호지역 지정 문제로 지역주민의 항의 전화가 빗발치고, 대규모 시위가 발생하였을 때만 하여도 지금의 성과를 짐작할 수조차 없었다. 하지만 지역주민을 대화의 장에 이끌어내고 그들의 소리에 귀 기울이기 시작하면서 뒤얽힌 실타래는 풀려나가기 시작하였다. 결국, 백두대간보호지역은 지역주민과 정부가 소통을 통해 함께 만들어졌다는 평가를 받고 있다.

아쉬운 출발, 그러나 끝이 아니다

보호지역 지정 과정에서 아쉬움도 있었다. 이는 대부분 NGO측으로부터 제기되었는데, 절대적 보호의 입장이었던 NGO는 백두대간보호지역 최종 지정 면적에 대해 강력하게 비판하고 나섰다.

지금까지 개발과 자본이 우선으로 여겨지다 보니 환경은 뒷전이 될 수밖에 없었다. 그러나 환경을 무시하는 개발은 갖가지 환경재앙을 예고하고 있어 우리의 앞날을 더욱 불안하게 만들고 있는 것이 사실이다. 그런데도 백두대간보호지역 지정에서마저 환경보호 논리가 개발논리를 앞서지 못하였다는 것이 당시 NGO의 주장이었다.

NGO가 주장하는 아쉬움을 실례로 들어보자. 백두대간은 끊이지 않고 연결되어야 하는 것이 백두대간보호지역 지정원칙의 핵심이다. 그런데도 백두대간보호지역 최종안에

보면, 진부령-마산봉일대, 추풍령일대 등이 보호지역에서 제외되어 있다. 따라서 NGO는 백두대간 생태축을 단절시키고 있다고 주장하였다. 또한 닭목재, 소백산 관광농장, 늘재, 고제면 같은 백두대간보호지역을 마루금 주변의 10-30m폭만으로 연결한 것 또한 백두대간의 생태적 연결성을 무시한 것이라는 주장이었다.

또 하나는 현재 개발 중인 사업이나 사업 타당성이 없는 것들이 백두대간보호지역 지정에서 제외된 사례를 지적하였다. 10년 동안 계획만 서 있던 알프스리조트개발계획, 상수원과 산림의 대규모 훼손 주범인 고랭지채소밭, 자병산 석회석광산 등 개발사업 80여개가 지자체 및 지역주민과의 협의 과정에서 보호지역에서 제외된 것은 있을 수 없는 협상이라는 주장이었다.

물론, 백두대간 보호의 측면에서만 본다면 환경단체의 주장은 일리가 있다. 하지만 좁은 땅 덩어리에서 우리가 자원을 얻을 수 있는 곳도 한정되어 있다. 더구나 국토의 3분의 2를 차지하는 산과 산림은 그 자체로 중요한 자원이자 삶의 터전이다. 또, 백두대간 마루금이라고는 하지만 충청권이나 호남권으로 내려가면서 산이 낮아져 평지나 다름이 없다. 실제로 추풍령 같은 곳은 해발 200미터의 구릉지대로 이미 개발이 다 되어 있는 상태에다 오래 전부터 마을도 형성되어 있는 곳이다. 이런 곳에 백두대간보호지역을 지정한다는 것이 사실상 유명무실할 뿐이라고 산림청은 판단하였다.

특히, 문제가 되었던 곳은 고랭지채소밭이었다. 일단 주민들을 설득하여 태백시는 일부 고랭지채소밭도 보호지역으로 지정할 수 있었다. 하지만, 많은 고랭지채소밭은 지역주민의 사유재산인 관계로 보호지역 지정에 어려움이 많았다. 이런 부분에 대해서는 국가에서 단계적으로 매수하여 보호지역으로 지정할 계획에 있다. 이를 위해 매년 백두대간 뿐 아니라 전 산림에 대해 사유림 매수비 600억원 이상을 확보하고 있다.

절대적보호 측면에서 본다면, 현재의 백두대간보호지역 지정 면적이 불만족스러울 수 밖에 없다. 하지만 백두대간보호지역 지정은 이제 시작에 불과하다. 필요하다면 언제든지 지자체 및 지역주민과의 대화와 타협이 전제된다는 조건 하에서 산림청은 백두대간보호지역을 확대해 나갈 계획이다.

나머지 반쪽의 보호

광복 60주년, 식목일 제정 60주년이 되는 해를 기념하며 2005년 식목일에는 남과 북이 함께하는 의미있는 식목일을 보냈다. 신혼부부 여든 쌍이 백두대간 줄기 중 하나요 민족의 명산인 금강산에 올랐다. 그리고 4년 전 산불로 큰 피해를 입었던 금강산 구룡연 입구 6천여 평의 임야에 북한주민들과 함께 통일의 꿈나무를 심었다. 어린 묘목이 행여 다칠세라 조심스럽게 묘목을 다루는 손끝에 백두대간 그리고 민족에 대한 내일의 염원이 담겼다.

그렇다. 온전한 백두대간 보호는 백두산에서부터 시작되어야 한다. 백두대간보호지역은 백두산에서부터 지리산까지 이어져야만 온전한 백두대간 보호가 될 것이다. 그럼에도 불구하고 우리 민족이 그 허리가 잘린 것처럼 백두대간도 휴전선으로 인해 허리가 잘린 상태다.

한반도의 백두대간은 백두산을 근간으로 하고 있다. 백두산은 북한의 발표대로라면 그 높이는 2,749m(교과서에는 2,744m)이며, 그 면적만 80만㏊에 달한다. 우리 민족의 성산인 백두산을 시작으로 백두대간의 보호는 시작되어야 한다.

북한의 경우도 1995년까지는 산맥 대신 산줄기라고 사용하였을 뿐 내용에 있어서는 현재의 산맥체계와 별다른 차이가 없다. 그러나 지리학분야에 남아 있던 일제의 잔재를 청산하기 위하여 1996년 1월 백두산을 중심으로 우리나라 산맥체계와 이름을 전면 개편하여 현재는 백두대간의 개념을 도입하고 있다.

2002년에는 남북 민간교류를 통해 남북환경협력사업 합의문을 채택하여 당시 뜻깊은 사건으로 받아들여지기도 하였다. 당시 남북은 민간교류 실무 회담을 통해 첫 공동사업으로 '한반도 주요 강 발원지 환경조사'를 명시하였으며, 비무장지대와 백두대간 보전사업 등 남과 북에서 문제가 되고 있는 대부분의 환경현안에 대해 진지한 논의를 한 바 있다.

이처럼 민간차원에서의 북한과의 환경협력 등이 시도되고는 있지만, 세계화 정세나 그로 인한 남북관계의 긴장상태는 타 현안에 대해서도 아직까지 많은 영향을 미치고 있다. 따라서 북한에 대한 환경협력이나 환경조사 등은 아직까지도 어려운 것이 현실이며, 이뤄지더라도 활발하게 진행되는 데는 한계가 있다.

백두대간보호기본계획에 보면 백두대간의 자연과 민족정기를 온전히 보전하고, 생태와 문화경제적 가치를 제고하기 위해 추진할 내용으로 남북협력 강화의 항목이 포함되어 있다. 그리고 그 방법으로는 백두대간의 남 · 북한 공동조사와 금강산과 설악산에 남북 공동 생태공원을 조성하는 사업 등 몇 개의 사업이 계획되어 있다.

반세기 넘게 그 문이 굳게 닫혔던 북한의 백두대간, 그곳을 뚫고 들어가는 것은 쉽게 이뤄질 수 있은 아니다. 하지만 남과 북이 대화를 통해 하나씩 협의하고 함께 가꾸는 방법을 고민한다면 불가능한 일도 아니다. 2006년부터 2015년까지 추진되는 백두대간보호기본계획이 환경과 백두대간을 돌볼 겨를이 없는 북한의 닫힌 빗장을 여는 물꼬가 되기를 기대해본다.

백두산 천지

4 첫 단추를 끼우며

모두가 공감하는 백두대간 보호를 꿈꾸며

2005년은 산림청에게는 다사다난했던 해다. 2005년 첫 시작은 백두대간보호법 시행 원년이라는 기쁨과 동시에 해결되지 않은 백두대간보호지역 지정이라는 커다란 부담을 안겨주고 있었다. 그러나 결과적으로 2005년은 지역주민과 합의를 통해 백두대간보호지역 지정을 이끌어낸 해요, 10년간 추진할 백두대간보호기본계획을 수립한 해이기도 하다. 굵직굵직한 사안들이 2005년에 논의되었고, 결국 2005년을 마감하기 전에 마무리되었다.

잘려나간 자병산 산허리를 보며 조연환 전 산림청장은 백두대간 관련법을 구상하였다. 그 후 약 10년이 지난 2005년, 모호하기만 하였던 백두대간 보호의 근거와 범위, 방법 등을 찾아내어 법과 정책으로 담아낼 수 있었다. 그리고 2006년 실질적인 백두대간 보호를 위한 정책 추진에 들어갔다.

2005년은 소나무 열병으로 전국이 휩싸이기도 하였다. 소나무재선충으로부터 소나무를 구하기 위한 민간단체와 국가의 노력이 이뤄졌다. 소나무지키기국민연대가 창립되고, 산림청은 소나무재선충 방재팀을 조직하여 본격적인 방제에 나섰다.

하물며 백두대간은 얼마나 중요한가? 소나무재선충에 감염되어 벌목되는 100년 된 노송이 백두대간만 못하다는 뜻이 아니다. 하물며 나무가 아파도 우리 산림의 위기를 말하는 상황인데, 백두대간의 위기는 그 여파를 상상할 수조차 없다.

다행스러운 일은 백두대간보호지역 지정 이후에 백두대간을 보는 사회인식이 달라지고 있다는 점이다. 이는 나아가 백두대간 보호의 공감대를 형성하고 있다.

가장 눈에 띄는 변화는 국책사업들의 일부 계획 변경이다. 건설 중인 상주-당진 간 고속도로는 백두대간보호법이 제정되자 일부구간에 대해 설계를 변경하였다. 원래 이 고속도로는 경북 상주시 백두대간 마루금지역을 통과하도록 되어 있었으나 설계변경을 통해 이 구간을 터널로 변경하였다. 또 앞으로 건설될 춘천-양양 간 국도건설도 백두대간 통과구간은 터널화하기로 계획을 변경하였다. 무엇보다 공공건설사업의 변화는 지자체나 다른 민간사업에도 영향을 끼친다는 점에서 더욱 중요하게 여겨진다. 또한 실제로 지역주민과 지자체에도 백두대간 보호의 공감대가 형성되어 가고 있다.

백두대간보호지역을 지정하는 과정이 산림청에게는 고통이 수반되었던 과정이었다. 하지만 깊은 갈등의 과정을 통해 백두대간 보호를 위한 산림청의 의지를 국민에게 알리는 계기가 되었다. 따라서 보호지역 지정이 된 후부터 더 이상의 반발은 없고, 지역주민들도 백두대간 보호에 협조하기로 합의하였다. 백두대간 보호는 산림청이 선봉대에 서지만, 결국 모든 국민들의 함께 이루는 대업이 될 것이다.

큰 숲, 백두대간을 향해 전진!

2005년 말부터 산림청은 국민을 향해 수목장을 대대적으로 홍보하고 있다. 수목장은 우리나라에서는 2004년 가을에 전 고려대 농과대학장이었던 김장수 교수가 평소 즐겨찾던 참나무 아래 묻힌 것이 시초가 되었다. 스위스나 독일 등에서는 이미 보편화되고 있는 장묘제도로, 수목장은 화장 후 골분을 종이봉투나 나무상자에 넣어 나무 밑에 묻는 장묘방법이다. 봉분을 만들지 않으며 주변에 비석 등 인공 구조물도 시설하지 않는 새로운 장묘법이다. 따라서 자연친화적일 뿐만 아니라 묘지로 인한 산림의 감소도 막을 수 있다.

하지만 산림청이 수목장을 홍보하는 보다 깊은 뜻은 나무와 숲에 대한 국민의 관심을 이끌어내기 위함이다. 수목장의 의미는 살아서도 나무에 관심을 기울일 뿐만 아니라 죽어서도 자손들이 수시로 와서 돌보게 됨으로써 나무와 숲을 돌보게 함에 있다. 자연스레 나무에 대한 친근감과 관심도 높아지는 것은 당연하다.

산림청은 지금까지 우리 국토의 산림에 대한 행정을 맡아왔고 앞으로도 그렇다. 산림은 다시 말해 숲이며, 숲은 나무이다. 산림청이 수목장을 홍보하는 이유도 그렇고, 소나무재선충병 방제에 밤낮없이 매달리는 이유도 나무에 있다.

이제 백두대간에 대한 관리가 본격적으로 시작되었다. 산림청은 한 그루의 나무에서부터 백두대간 관리를 시작할 것이다. 백두대간은 수많은 나무들이 이뤄낸 큰 숲이며 나무는 숲의 줄기이다. 이제 산림청은 한 그루의 나무를 돌보는 심정으로 백두대간을 관리해 나갈 것이다.

지난 40년간 산림청은 벌거벗은 우리 산을 울창하게 만드는데 힘써 왔다. 이제는 산을 어떻게 보전하고 효율적으로 이용하느냐가 중요한 시대이다. 산림청은 백두대간이라는 큰 숲과 자연생태계의 공간을 뼈대로 그 꿈을 실현해 나갈 계획이다. 조연환 전 산림청장은 '나무의 목소리를 들을 수 있는 산림 공무원은 모두 시인이고 시인일 수밖에 없다' 고 고백하였다. 한 그루 나무의 목소리에 귀 기울이는 산림공무원의 진정이야말로 백두대간을 변화시키는 시작이 될 것이다.

5 백두대간을 세계에 알리다

UN 산림포럼 각료회의 참석, 그리고 홍보

〈사례를 발표하는 산림청 이수화 차장, 2005. 5. 25〉

백두대간 보호와 관련하여 국내 갈등이 마무리되고 보호지역 조정작업이 한창이던 2005년 5월에 미국 뉴욕 유엔본부에서 UN 산림포럼 각료회의(2005. 5.25-26)가 개최되었다. 이때 우리나라 수석대표로 산림청 이수화 차장이 참석하였으며, 「세계 산림의 복구, 산림 · 갈등 · 그리고 거버넌스」라는 주제로 한 각료토론에서 백두대간 보호를 위한 보호지역 지정과정에서 발생한 주민과의 갈등을 성공적으로 해소해가는 사례를 백두대간 홍보책자와 함께 소개함으로써 각국의 커다란 호응을 얻었을 뿐만 아니라 우리나라의 전통지리인식체계인 백두대간을 세계에 알리는 계기를 마련하였다.

각료토론 발표문
(Forest law and Governance for Sustainability)

Madam Chair, and distinguished delegates!

We recognize that sustainable forest management brings harmony between environmental and economic values. And, SFM effectively leads to equitable redistribution of benefits and efficient environmental protection, and also promotes to secure local livelihood.

For the several decades, Korea has experienced rapid industrialization. That especially caused negative impact on protecting the mountain areas. In this process, the Korea's forest ecosystem had been severely fragmented and deteriorated.

With regards to this matter, we, the Republic of Korea, have formulated the Act on the Protection of Baekdu Daegan Mountain Chain System early this year.

That Mountain System is the longest series of mountain-ranges that forms the great backbone of Korean Peninsula's topography.

The Act aims at establishing continuity within the core ecosystem through designating protected areas, and finally connecting the fragmented forest blocks into the interlinked network of ecosystem.

In designating the areas, resident's conflicting interests arose between local communities and profit-oriented bodies. Although they understood various benefits of designating the protected areas, they usually concerned their property rights.

The Korean government attempted to persuade various stakeholder including the local governments, residents and relevant NGOs.

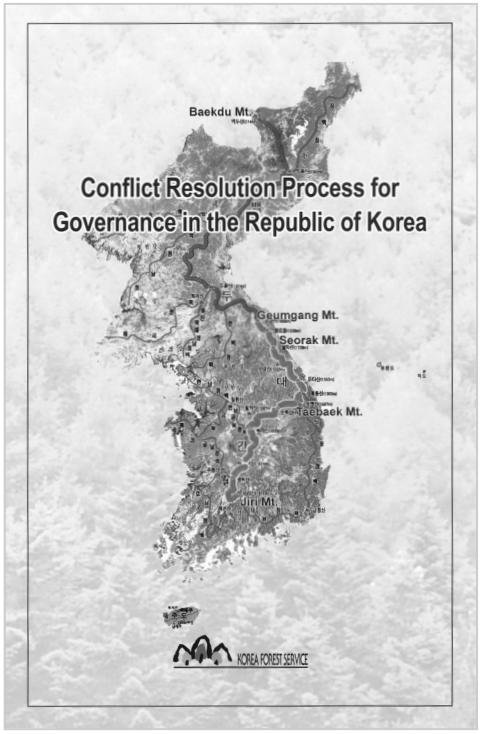
It has been possible to resolve conflicts through the participation of the stakeholder in specifying protected areas. Furthermore, comprehensive community-development programs and rights requesting property purchase to the Government have been provided for the concerned residents.

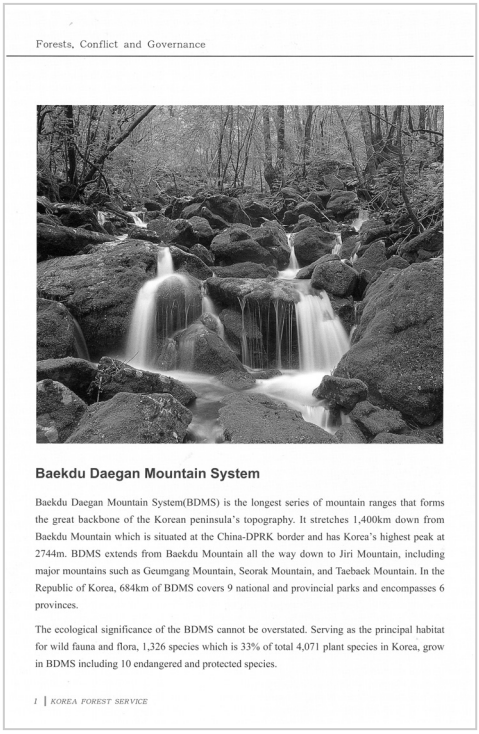
Madam Chair, the Republic of Korea will actively participate in UNFF's efforts and endeavors to share relevant experiences and know-how.

For further detailed information of this case, you can find the brochure on the table titled "Conflicts Resolution Process for Governance in the Republic of Korea."

Thank you, Madam Chair.

각료토론시 배부한 백두대간 홍보책자





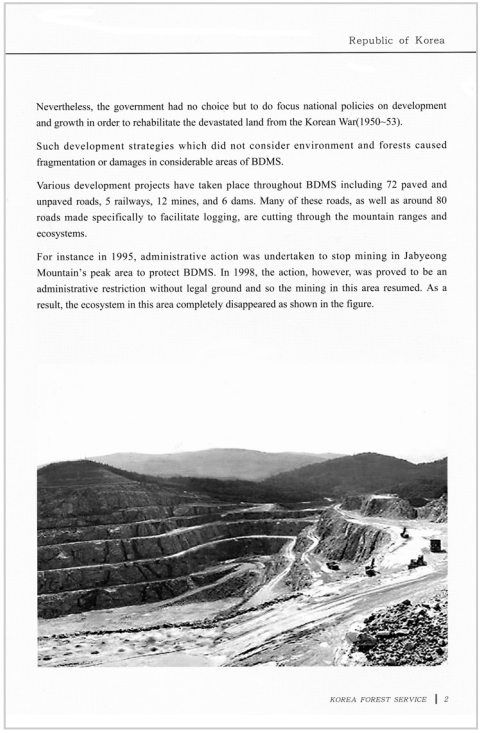
Forests, Conflict and Governance

Baekdu Daegan Mountain System

Baekdu Daegan Mountain System(BDMS) is the longest series of mountain ranges that forms the great backbone of the Korean peninsula's topography. It stretches 1,400km down from Baekdu Mountain which is situated at the China-DPRK border and has Korea's highest peak at 2744m. BDMS extends from Baekdu Mountain all the way down to Jiri Mountain, including major mountains such as Geumgang Mountain, Seorak Mountain, and Taebaek Mountain. In the Republic of Korea, 684km of BDMS covers 9 national and provincial parks and encompasses 6 provinces.

The ecological significance of the BDMS cannot be overstated. Serving as the principal habitat for wild fauna and flora, 1,326 species which is 33% of total 4,071 plant species in Korea, grow in BDMS including 10 endangered and protected species.

1 | KOREA FOREST SERVICE



Republic of Korea

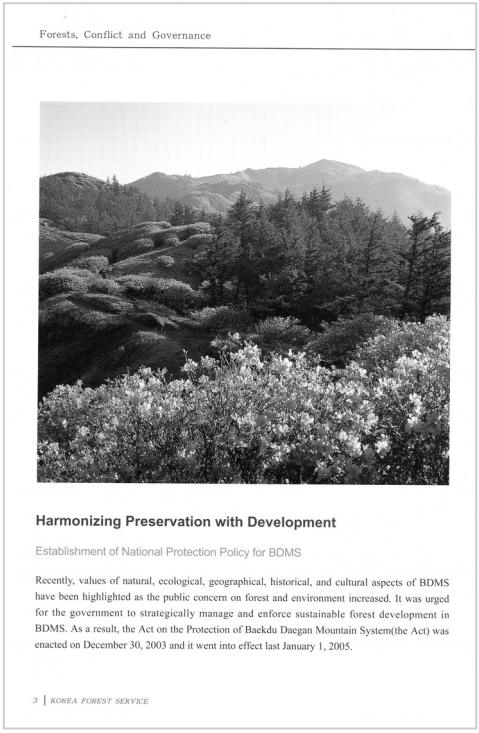
Nevertheless, the government had no choice but to do focus national policies on development and growth in order to rehabilitate the devastated land from the Korean War(1950~53).

Such development strategies which did not consider environment and forests caused fragmentation or damages in considerable areas of BDMS.

Various development projects have taken place throughout BDMS including 72 paved and unpaved roads, 5 railways, 12 mines, and 6 dams. Many of these roads, as well as around 80 roads made specifically to facilitate logging, are cutting through the mountain ranges and ecosystems.

For instance in 1995, administrative action was undertaken to stop mining in Jabyeong Mountain's peak area to protect BDMS. In 1998, the action, however, was proved to be an administrative restriction without legal ground and so the mining in this area resumed. As a result, the ecosystem in this area completely disappeared as shown in the figure.

KOREA FOREST SERVICE | 2



Forests, Conflict and Governance

Harmonizing Preservation with Development

Establishment of National Protection Policy for BDMS

Recently, values of natural, ecological, geographical, historical, and cultural aspects of BDMS have been highlighted as the public concern on forest and environment increased. It was urged for the government to strategically manage and enforce sustainable forest development in BDMS. As a result, the Act on the Protection of Baekdu Daegan Mountain System(the Act) was enacted on December 30, 2003 and it went into effect last January 1, 2005.

3 | KOREA FOREST SERVICE

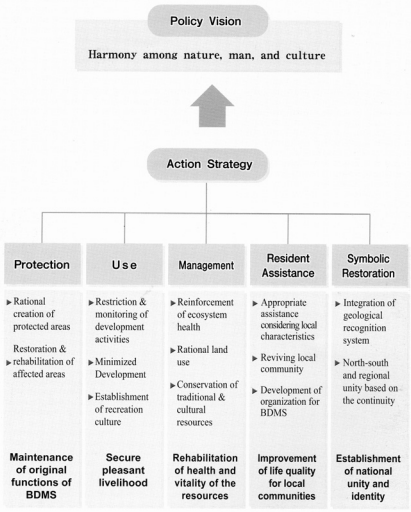
Overview of the Act

Under the provisions of the Act, "National Protection Plan on Baekdu Daegan Mountain System" and its annual implementation plan are established, by which Baekdu Daegan Mountain System Protected Areas(Core Zone, and Buffer Zone) are designated and managed. The Act restricts forest practice within the protected area. And in case of development activities necessary within the protected area, the Act requires prior negotiations with the authorities. Furthermore, it provides regulations for the government to purchase private properties within the protected area. For more extensive protection of BDMS, the Act enforces to organize Committee on Baekdu Daegan Mountain System Protection in which concerned parties from Korea Forest Service and Ministry of Environment participate and make decisions. The Act promotes restoration and rehabilitation of the core ecosystem and the affected areas.

5 Fundamental Principles

1. BDMS, the main mountain range of the Korean peninsula, should be protected and prevented from fragmentation by reckless development.
2. Rooting from the ridge line of BDMS, ecological continuity and inter-linkage should be secured and preserved as the core of ecosystem.
3. BDMS Protected Area is classified into Core Zone and Buffer Zone. The scope of each zone is created based on water storage, mountain structure, inhabitant type, and other geological factors.
4. Among the protected areas identified by the Act, areas including settlement zones, nature villages and urbanized zones should be excluded from the protected area so as to minimize resident inconveniences.
5. In consideration of regional characteristics and conditions of BDMS, discussion and negotiation should be undertaken among stakeholder such as relevant local governments, residents, and NGOs.

Master Plan



Creating Protected Areas under the Provisions of the Act

In order to maintain ecological continuity and link throughout BDMS, about 270 thousand hectares are specified as protected area based on the opinions of the residents and local governments in accordance with the principles and criteria. The protected areas are classified into Core Zone and Buffer Zone.

Criteria for Protected Area

Scope of Protected Area: Considering the ridge line of BDMS as the axis point, the Protected Area includes areas with significant physical and biological values around mountain stream watershed and boundaries of these watershed.

Core Zone :This zone includes primary mountain stream watershed and areas with outstanding geological factors such as physical conditions(altitude, slope, distance from the ridge line), biological conditions(natural ecosystem, forest type, age class), and management conditions(legally protected areas)

Buffer Zone : This zone includes areas not in the Core Zone of BDMS Protected Area.

Conflicts in the Process of Creating Protected Area

Local communities protested against the creation of protected areas because they concerned about possible limitations in private property rights and development opportunities. They strongly demanded assistance programs and additional forest activities in the protected area from the government. Much effort by government has been put into persuading the residents and adjusting relevant policies to achieve both individual and government goals.

Demands and Conflicts among Stakeholder groups

Groups	Demands and Conflicts
Central Government	Demanded approval of more areas for resource development and national industry expansion
Local Government	Demanded to minimize restricted areas and to expand areas for local economy development
N G O	Demanded to expand protected areas and to minimize approval of activities in order to protect the ecosystem
Local Residents	Demanded to exclude private properties in protected area and protect private property rights through compensation

Process of Conflict Resolution in Creating Protected Areas

Mass Protests	Opposition and protest arose against creation of protected areas in ski resorts, golf course, and other areas included in local long-term development plans.
Resident Persuasion	Exclude nature villages, farmland, urbanized areas in creating protected areas Publicize by educating local government employees Raise public awareness through press releases and public symposiums Organize local coordination body composed of residents, NGO, and government to collect opinions Hold field studies and discussions on controversial issues
Policy Adjustment	Create minimized protected areas to lessen inconveniences of the local residents Revision of irrational clauses of existing laws - Claim rights for property purchase, assistance projects for residents - Expansion of approved activities within protected areas such as livestock farming and agriculture Government assistance for local income projects Purchase of private properties that are included in BDMS protected area by the government
Reach mutual understanding and resolve conflicts	Recognize the significance of BDMS and necessity of its protection Form mutual understanding on BDMS protection as national asset of the future Accomplish successful creation of protected areas by eliciting mutual consent of the residents

Key Factors and Challenges

Whether protected areas of BDMS have been created as an open interlinked system and not as blocks of fragmented ecosystem.

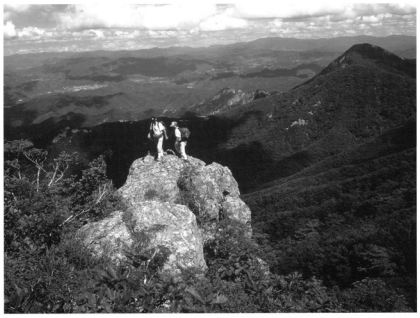
Whether legal mechanisms have provided a firm foundation on sustainable conservation of BDMS.

Whether resident assistance programs have been developed to minimize inconveniences of local communities.

Whether civil demands in the process of creating protected areas have been resolved by purchasing and providing compensation for the private forests in dispute.

Whether both resident and government goals have been met by reaching harmony between development and conservation.

Whether governance has been embodied to reinforce participation of multi-stakeholder in decision making processes.



Government Complex-Daejeon, 920, Dunsan-dong, Seo-gu, Daejeon, Republic of Korea 302-701
Tel: +82-42-481-4082, Fax: +82-42-481-4036, Email: forest@foa.go.kr