

백두대간보존을 둘러싼 다차원 갈등과 합의형성*

A Study on the Multiple Conflicts and Consensus Building for Conserving Baikdudaegan

홍 성 만**

Hong, Sung-Man

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 갈등 차원의 탐색과 합의형성과정 분석의 도식화
- III. 백두대간보존에서 나타난 갈등차원과 합의형성과정 분석
- IV. 결론

본 연구는 백두대간보존을 둘러싼 갈등과 합의형성과정을 분석하고 갈등해결에의 시사점 도출을 목적으로 하였다. 이를 위해서 다차원 갈등이라는 관점에서 갈등의 차원을 탐색하여 그 맥락별 갈등해결과정을 파악하고자 하였는데, 이 점은 기존의 사례연구들과 차별되는 접근이었다. 합의형성과정에 대한 분석을 통해서 백두대간보호구역을 지정하기까지 환경부, 산림청, 지방자치단체, 지역주민, 환경NGO 등 여러 갈등당사자간 다양한 형태의 갈등을 관찰할 수 있었다. 분석결과 첫째, 하나의 갈등사례에서도 갈등의 전개국면은 다양한 맥락에서 조명할 수 있다는 점, 둘째, 복잡한 갈등상황에서 합의형성에 기여할 수 있는 요인들이 맥락에 따라 다를 수 있다는 점, 셋째, 부처 간 관할권 갈등의 경우 상위기관의 제3자적 조정이 효과적이라는 것을 다시 한 번 확인할 수 있었다는 점, 넷째, 이해갈등의 경우 참여적 기제를 마련하고 이를 토대로 한 소통의 활성화가 큰 역할을 할 수 있다는 점, 그리고 마지막으로 이해차원의 갈등 해소노력에 의한 학습의 제고는 인식차원의 갈등해소

* 본 논문은 한국정책분석평가학회 2007년 하계학술대회 발표논문을 수정·보완한 것이며, 익명의 심사위원에게 감사를 드립니다.

** 안양대학교 교수

논문 접수일: 2008. 11. 10, 심사 기간(1, 2차) : 2008. 11. 17~12. 15, 게재 확정일 : 2008. 12. 18

에도 상당한 영향을 줌으로써 합의형성에 기여할 수 있었다는 점 등의 시사점을 도출할 수 있었다.

□ 주제어: 다차원 갈등, 백두대간 보호, 공공갈등, 합의형성

The purpose of this study investigates the process of multiple conflicts and consensus building showed in the cases of Baikdudaegan conflicts. The study also tries to find out the factors of affecting the consensus building in multiple conflicts condition. This paper suggests several factors to enhance consensus building by exploring multiple conflicts case. The analysis results are expected to be a basis for the study which encompasses conflict resolution and consensus building.

□ Keywords: multiple conflicts, baikdudaegan, public conflict, consensus building

I. 서론

갈등은 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 영역에서 일상적으로 발생하고 있는 현상이다. 갈등발생의 맥락과 수준에 따라서 갈등의 기능도 다소간의 차이가 있는데, 공공의 문제를 둘러싼 공공갈등은 특히 과도한 사회적 비용을 초래한다는 점에서 사회적 관심사이자 정책적 주목의 대상이다. 백두대간 보존을 둘러싸고 발생한 백두대간보호구역지정문제도 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민, 환경NGO 등이 관련된 전형적인 공공갈등사례이다. 백두대간은 백두산에서 지리산으로 이어지는 한반도의 등줄기인데, 1990년대 말 등산객에 의해서 백두대간의 훼손문제가 알려진 이후 보호 필요성이 논의되었고, 관련 부처에서 이의 중요성을 인식하고 보존과 관리를 위한 해결책을 마련하는 과정에서 관련 이해당사자들을 중심으로 갈등이 발생한 사례이다.

백두대간 보존문제를 다루어 나가는 과정은 순탄하지 않았다. 초기에 백두대간 보존문제를 주도해 나가기 위해서 산림청과 환경부 간에 관할권을 둘러싼 다툼이 있었고, 이의 대리전 양상은 국회에서 농림해양수산위원회와 환경노동위원회 간에 법안마련을 위해 경쟁적 대응으로 나타나기도 하였다. 백두대간 보존을 둘러싼 갈등은 중앙정부수준에서 관련부처뿐만

아니라 지역에서도 6개 도, 32개 시·군, 108개 읍·면의 이해당사자가 관련(산림청, 2006)되어 복잡한 양상으로 전개되었다. 지역에서 지방정부와 지역주민들은 백두대간보존을 둘러싸고 제기되는 보호구역지정문제에 대하여 반대하면서 다양한 형태의 시위를 벌여나갔고, 환경단체는 백두대간 보호구역지정 면적의 확대를 주장하면서 보존을 위한 활동을 전개해나갔다. 이러한 과정에서 산림청은 백두대간보존TP팀을 구성하여 조직적으로 지역주민 설득활동을 벌여나갔고, 이해당사자를 포함하여 백두대간의 보존문제를 공동으로 협의해 나가고자 지역수준에서 백두대간협의체를 구성하기도 하였다. 그리고 NGO를 대상으로 한 설명회 활동 등을 통해 갈등을 마무리하고 백두대간보호구역 지정에 대한 합의를 형성하는 결과를 도출하였다.

백두대간을 따라 수많은 갈등당사자들은 어떻게 ‘백두대간 보호구역지정’이라는 합의를 도출할 수 있었을까? 백두대간 보호구역지정을 둘러싸고 나타난 갈등에서 발견할 수 있는 독특한 특징이 있다면 그것은 무엇일까? 본 연구는 이러한 문제의식을 토대로 백두대간보존을 둘러싼 갈등과 합의형성과정을 분석하고 갈등해결에의 시사점 도출을 목적으로 한다.

본 연구는 백두대간 보존을 둘러싼 갈등을 다룬 사례연구이다. 그 동안 국내연구에서도 비선호 혹은 선호시설 입지를 둘러싼 입지갈등사례연구(김털·고재경, 1996; 이종렬·권해수, 1998; 고경훈, 2001; 주재복, 2001; 김길수, 2004; 김도희, 2005; 이민창, 2005; 정주용·길종백, 2007)나 개발과 보전관련 갈등사례연구(박기묵, 1997; 홍성만, 2002; 홍성만 외, 2004; 김서용, 2005; 나태준, 2005; 정정화, 2005) 등 갈등현상과 관련한 다양한 사례연구가 수행되었으나, 본 연구에서는 갈등의 다양한 차원을 탐색하여 그 맥락별 갈등해결과정을 파악하고자 한 점이 기존의 사례연구들과 차별되는 접근이라 할 수 있다. 즉, 하나의 갈등사례에서도 여러 차원의 갈등현상이 나타나고 있는바 다양한 차원에서 나타나는 갈등현상의 특징을 조명해 볼 수 있다는 장점이 있다.

백두대간보호구역 지정을 둘러싼 갈등사례는 1990년대 후반 부처 간 보존문제를 논의하는 시점부터 2005년 9월 9일 백두대간보호구역 지정고시가 이루어지는 시점까지를 대상으로 하는데, 그것은 백두대간보호구역지정고시가 갈등당사자들의 노력으로 어렵게 보호구역 면적에 대한 합의도출의 결과로 이루어진 것이기 때문이다. 분석을 위한 자료는 문헌자료와 산림청을 방문하여 담당자와 인터뷰한 자료를 보조적으로 활용하였다. 분석은 먼저, 갈등의 차원의 검토를 통해 합의형성과정 분석의 도식화를 시도하며, 둘째, 백두대간보호구역지정을 둘러싼 갈등전개과정을 파악하고, 셋째, 갈등차원별 갈등양상과 합의형성요인을 파악하고, 마지막으로 연구의 시사점을 제시한다.

II. 갈등 차원의 탐색과 합의형성과정 분석의 도식화

1. 갈등 차원과 합의형성요인의 탐색

갈등은 인간의 삶이 시작된 이래 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 갈등연구 또한 정치학, 사회학, 심리학, 조직학, 행정학 등 광범위한 영역에서 분석수준과 범위에서의 다소간의 차이가 있으나 다양하게 다루어졌다. 먼저 갈등의 의미를 간단히 살펴보고, 갈등의 다차원성에 대한 본 연구의 관점을 제시하도록 한다. 갈등은 광의적으로 양립할 수 없는 목표를 추구하는 사회단위들 사이의 상호작용(Darendorf, 1959)으로 보거나, 복수당사자간 주관적 객관적 양립 불가능한 목표의 추구상태라고 보기도 하며(Deutsch, 1973), 상대방의 목표추구를 의도적으로 방해하는 양립 불가능한 목표의 추구(Schmidt & Kochan, 1972)로 보기도 하는데, 수많은 정의들이 있겠지만 이러한 기존의 갈등에 대한 정의들 간 공통점을 찾는다면 바로 관련된 행위자간 양립 불가능한 목표의 추구라는 점이다.¹⁾

이러한 갈등은 다양한 사회적 단위에서 나타날 수 있으며, 그 해결과정은 갈등이 발생하는 맥락에 의해 크게 영향 받는다(Deutsch, 1973). 즉, 개인, 집단, 조직, 국가 등 갈등당사자의 사회적 수준에 따라서 갈등은 다양하게 나타날 수 있으며 그 해결과정 역시 갈등을 야기한 문제의 맥락에 따라서 다르게 나타날 수 있다. 갈등상황에서 나타나는 다툼은 때로는 경쟁의 형태를 띠기도 하는데, 이때의 경쟁은 생산적일 수도 있으며 또한 파괴적일 수도 있다(Deutsch, 2000).

갈등은 그 양상이 다양하고 갈등의 일화가 개별적으로 고유성을 가지기 때문에 갈등을 일반화시켜 이론으로 설명하기가 아주 난해하며, 그렇기 때문에 갈등을 논의할 때 수많은 차원을 고려해야 한다(김영평, 2002). 이런 입장에서 보면 양립 불가능한 목표의 추구라는 것도 어쩌면 갈등의 한 측면만을 보여주는 제한된 의미를 가진다할 것이다.

최근의 갈등사례연구에서는 갈등의 성격을 중심으로 입지갈등, 개발·보전갈등, 이익갈등(박홍엽 외, 2007)과 같이 갈등의 유형화에 대한 시도가 이루어지기도 하지만 이들 역시 이에 대한 명확한 기준은 제시하고 있지 못하며, 포괄적이지 못하거나, 사례들의 속성에 착안한 한정적이라는 한계를 벗어나고 있지는 못하다. 강성철 외(2006)에서는 지방정부간 갈등

1) 하나의 사안을 두고 가치의 차이, 이해의 차이, 인식의 차이 등 여러 측면에서 차이가 있는 상황에서 행위자들이 각 자의 입장에서 양립하기 어려운 목표를 추구해 나가는 과정에서 생겨나는 마찰이나 대립이 갈등현상인 것이다.

과 협력을 파악하기 위한 연구에서 정부의 수준별 세 수준에서의 갈등(광역정부-광역정부, 광역정부-기초정부, 기초정부-기초정부)을 넘비갈등, 핼피갈등, 관할권갈등, 사무권한갈등으로 나누어 지방정부수준에서 발생한 88개의 갈등사례를 분류하고 갈등과정을 분석하였는데, 이러한 분류차원 역시 다양한 사례를 일반화시켜 분류하려는 시도를 하였다. 노력에도 불구하고 가치차원의 갈등이나 인식차원의 갈등 등과 같이 또 다른 차원의 갈등문제를 담고 있지 못하다는 점에서 한계를 가지고 있다. 이처럼 갈등의 차원은 어느 한 두 기준만으로는 그것이 가진 복잡한 특성을 설명하기에는 한계를 가지기 때문에 이에 대한 체계적 분류작업은 어려운 과제이다.

그렇기 때문에 갈등의 차원의 구분은 개인, 집단, 조직, 국가 등 갈등행위자의 수준을 중심으로 분류되기도 하며, 갈등의 발생영역(환경갈등, 노동갈등 등)을 기준으로 구분되기도 하며, 갈등의 성격(입지갈등, 보존갈등, 관할권갈등 등)을 기준으로 구분되기도 하며, 갈등이슈를 중심으로 구분하기도 하는 등 갈등상황에 따라 연구자의 관점에서 그 차원을 고려할 수밖에 없는 한계를 지닌다. 김영평(2002)은 갈등의 근본적인 원인, 갈등 전개과정의 정황, 갈등의 전개양상, 갈등 당사자 간 권력균형의 정도, 의사소통형태, 갈등의 기능 등을 제시하며, 정책갈등을 어떠한 차원에서 보느냐에 따라 여러 가지 유형과 형태로 제시할 있다고 보았다. 이것은 일반화 가능한 완벽한 갈등차원의 구분이 어렵다는 의미이기도 하다.

구체적으로 특정한 공공갈등문제에 봉착하였을 때에는 갈등현상에 따라 여러 차원 중에서 주요 맥락이 핵심적으로 고려될 수 있을 것이다. 본 연구에서 다루는 갈등은 '백두대간 보호'라는 정책문제를 둘러싸고 나타나는 공공갈등으로서 백두대간보호라는 정책문제의 특성을 고려하여 갈등차원의 분류를 고려한다. 즉, 백두대간 보호문제를 둘러싼 갈등의 제 차원을 연역적 추론을 통해 도출하기보다는 문제의 특성을 토대로 귀납적으로 도출해보고자 한다.

백두대간보호 정책이슈는 먼저 백두대간보호에는 환경생태적 요소와 동시에 산림보호요소를 가지고 있기 때문에 산림청이 주도해야 하는 것인지 환경부가 주도해야 하는 것인지 핵심 주관부서에 있어서 모호성을 가진다. 즉, 영역의 모호성이 존재한다는 점인데, 이점에서 영역을 둘러싼 관할권 다툼과 경쟁이 중요하게 고려될 필요가 있다. 둘째, 백두대간의 보호를 위해서는 새로운 규제가 수반될 수밖에 없다는 점에서 백두대간 보호를 위한 조치는 불가피하게 이해관계의 변화를 초래한다는 점이다. 규제행위의 주체와 대상 간에 행위규제와 관련된 이해관계의 차원이 중요하게 고려될 필요가 있다. 셋째, 백두대간의 보호에 대한 인식적 틀(frame)은 백두대간 보호의 범위나 수준에 대한 다툼을 낳는다. 백두대간이 절대적으로 보호되어야 할 대상으로 인식하는지 혹은 백두대간 보호라는 것은 상대적으로 적정수준에서 보호되어야 할 가치가 있는 것이라 인식하는지 등 그에 따른 인식적 틀 차원도 백두대간 보호를 둘러싼 다툼에서 중요하게 다루어질 필요가 있다. 백두대간이 가지고 있는 문제의 특성

은 다양한 맥락에서의 갈등여지를 보여주고 있는 것이다. 즉, 백두대간이라는 사안의 특성은 이렇게 다양한 갈등차원을 구성한다.

이러한 갈등상황에서 갈등완화요인의 작용에 의하여 합의형성에 도달할 수 있다. 갈등완화에 기여하는 요인 중에서 갈등당사자의 합의형성에 결정적인 역할을 하는데 기여하는 요인들은 주목의 대상이 된다. 먼저, 경쟁상황과 마찬가지로 갈등상황에서도 제3자의 조정 및 중재는 합의형성에 중요한 기능을 한다. Kochan & Jick(1978)은 효과적인 문제해결을 위한 제3자의 역할로는 협상당사자간 신뢰 증진시키기, 현안에 대한 정확한 이해 확보하기, 해결책에 대한 장애물을 명시하기 등을 제시하고 있다. 둘째, 정보제공 등의 갈등당사자 간 활발한 정보교환도 합의형성에 기여할 수 있다. 여기서 당사자사이의 정보교환의 촉진은 잘못된 판단을 감소시키고 상대방에 당사자들의 판단의 정확성을 촉진시켜 더 통합적인 결과를 가져올 수 있도록 한다(Arunachalam & Dilla, 1995)는 점에서 갈등당사자 간 합의형성에 중요한 역할을 할 수 있다. 셋째, 갈등당사자들의 설득노력도 합의형성의 촉진에 기여한다. 갈등당사자들이 상대방이나 지지세력을 대상으로 한 설득시도는 제3자뿐만 아니라 당사자들에게도 보다 많은 정보가 제시되도록 하여 현안의 이해를 증진시켜 협의 가능성을 높여준다(홍성만, 2002)는 점에서 그렇다. 설득과정에서는 다양한 논리, 근거, 정보 등이 제시되어 갈등당사자 간 합리적 판단기회를 제공할 수 있다는 점에서 합의형성에 기여할 수 있다. 넷째, 갈등관련 이해당사자가 직접적으로 참여하여 토론하고 논의할 수 있는 기회의 제공은 합의형성의 촉진에 기여할 수 있다. 참여는 설득의 전제이기도 하다. 참여와 참여형식은 고정된 것이 아니라 상황과 조건에 따라 변화할 수 있다는 유연성을 보일수도 있어야 한다. 다섯째, 합리적인 보상의 마련과 제공도 합의형성의 촉진에 기여할 수 있다. 이것은 외부로부터의 자원을 확대하는 것이기도 한데, 갈등사안과 관련하여 직접적인 피해자뿐만 아니라 간접적인 피해자에 대한 적절한 보상은 합의를 촉진하여 갈등해결에 기여할 수 있다(최홍석 외, 2004). 보상은 그 근거가 합리적이어야 하는데, 특히 이해갈등의 경우 이러한 보상체제의 합리성은 합의형성에 중요한 영향을 미친다. 여섯째, 문제해결의 당위성이 있는 경우 공감대의 형성은 합의형성을 촉진시킬 수 있다. 다루고 있는 사안 해결의 필요성과 정당성에 대한 인식의 공감수준은 갈등당사자 간 협력과 합의형성에 기여할 수 있다.

2. 다차원갈등에서 합의형성과정 분석의 도식화

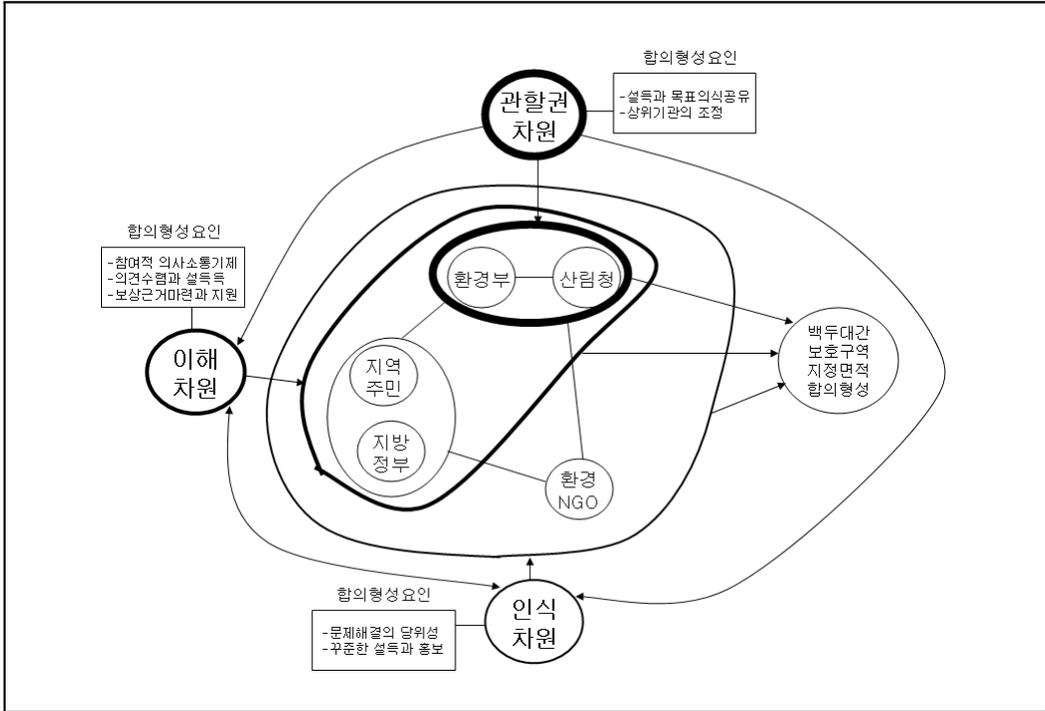
본 연구에서는 백두대간보호를 둘러싸고 나타난 갈등의 차원을 이렇게 관할권, 이해, 인식으로 구분한다. 하나의 갈등사례에서도 다양한 차원의 갈등양상을 분석할 수 있다는 점에 의미를 부여할 수 있다. 백두대간 보호를 둘러싼 갈등에서 이처럼 여러 차원에서 고려할 수 있

는 갈등이 존재하고 있는데, 이것을 본 연구에서는 갈등의 다차원성이라고 설정한다. 따라서 백두대간 보호를 둘러싼 갈등분석은 다차원적 갈등상황에서 이러한 요소들이 어떻게 상호작용하였고, 합의를 도출할 수 있었는지 그 요인을 중심으로 파악하고자 한다.

크게 백두대간 보호를 둘러싼 갈등의 차원은 다툼의 원천을 토대로 했을 때 관할권, 이해, 인식 등의 차원에서 바라볼 수 있는데, 이를 다툼의 행위자와 결합시켜 갈등의 다차원성과 합의형성과정을 도식화하여 표현하면 다음의 <그림 1>과 같다. 먼저, 관할권차원의 갈등은 환경부와 산림청 간의 관계를 중심으로 파악한다. 관할권 차원의 갈등은 주로 가장 굵은 선으로 표시된 영역에서 나타나는 것으로 설정하였으며, 합의형성을 촉진하는 요인으로 설득과 목표의식공유, 상위기관의 조정을 제시하였다. 둘째, 이해차원의 갈등은 중앙정부와 지방자치단체와 지역주민을 포함하는 지역 간의 관계를 중심으로 파악하는데, 보호구역지정이라는 것이 지역의 발전과 재산권행사 등에 많은 영향을 주기 때문이다. 이해차원의 갈등은 주로 중간 굵기의 선으로 표시된 영역에서 나타나는 것으로 설정하였으며, 합의형성을 촉진하는 요인으로 참여적 의사소통기제, 의견수렴과 설득, 보상근거의 마련과 지원을 제시하였다. 셋째, 인식차원의 갈등은 중앙정부와 환경NGO를 중심으로 파악하는데, 어느 수준에서 백두대간 보호를 하여야 하는가에 대한 인식차이를 파악할 수 있다. 인식차원의 갈등은 주로 가장 얇은 선으로 표시된 영역에서 나타나는 것으로 설정하였으며, 합의형성을 촉진하는 요인으로 문제해결의 당위성, 설득과 홍보를 제시하였다.

본 분석에서는 이러한 세 차원에서 갈등의 전개 속에 백두대간보호구역지정에 대한 합의형성에 미친 요인의 파악을 시도하는데, 먼저 관할권차원의 갈등에서 합의형성을 함으로써 이해차원의 갈등과 인식차원의 갈등에서도 합의형성이 이루어질 수 있다는 논리로 전개한다. 이러한 분석틀의 유용성은 하나의 공공갈등사례에서 시간의 흐름에 따라 여러 맥락에서 작용하고 있는 갈등요인들 중에서 선행적으로 해결되어야 할 맥락과 요소가 무엇인가를 규명할 수 있다는 점에 의미를 부여할 수 있다. 정부부문의 공식적 기관 수준에서의 관할권 갈등의 해결이 선행되지 않는 경우 정부부문과 민간부문의 행위자를 포함하는 더 많은 이해당사자들이 복합적으로 결부되어 있는 이해차원이나 인식차원의 갈등해결은 어려울 수 있다고 볼 수 있는데, 이러한 측면의 관찰을 통해 공공갈등해결에 새로운 방법의 제시가 가능할 수 있다는 점이다.

<그림 1> 백두대간 보호를 둘러싼 다차원갈등과 합의형성 분석의 도식



Ⅲ. 백두대간보존에서 나타난 갈등차원과 합의형성과정 분석

1. 백두대간 보호구역지정 추진 개요 및 갈등과정

백두대간보호지역 지정은 기본적으로 백두대간의 자연생태계를 유지 보전하는 것을 목적으로 한다. 백두대간은 한반도의 뼈대로서 그 보전가치가 높은 곳임에도 불구하고 대규모 광산개발, 대형댐 개발, 위락단지 조성 등 각종개발로 인해 그 생태계 훼손은 심각하였다. 생태계의 파괴와 단절에 대한 정부의 인식과 환경계의 우려의 목소리는 백두대간의 자연생태계의 유지 보전의 필요성을 제기하였고, 정부는 관련 법률의 제정을 통해 백두대간 보호지역 지정을 추진하였다. 그 주요 내용은 댐건설, 도로건설, 지형훼손 사업 등 국책사업을 비롯해 백두대간을 훼손하는 각종 개발사업에 대한 관리 가능한 법적 근거를 마련하고, 백두대간 인근지

역 중 보전 관리의 필요성이 높은 곳을 백두대간보호지역으로 지정하는 것이었다.

백두대간 보호를 둘러싼 갈등은 백두대간의 훼손문제가 제기된 이후 산림청과 환경부를 중심으로 이의 보존과 관리대책을 마련하는 과정에서 나타났다. 구체적인 대안으로 법제화가 이루어지지 않은 이 시기 백두대간 보호문제를 둘러싸고 인근 지자체나 지역주민과의 갈등은 본격적으로 표출되었다고 볼 수 없으나 부처 간의 갈등은 상당 수준 표면으로 부상하기 시작하였다.

초기에 백두대간의 관리와 보존을 위한 백두대간보호구역의 지정추진은 산림청과 환경부가 경쟁적으로 임하였다. 관련 근거마련을 위한 법률제정노력에서 산림청은 백두대간 관리측면에서 정부입법을 추진하였고, 환경부는 백두대간 보존측면에서 의원입법을 추진하기도 하였다. 이후 2003년 4월 29일 국무조정실회의에서 환경부와 산림청이 '백두대간보전·관리법'을 공동운영한다는 원칙에 합의가 이루어지고, 2004년 5월 백두대간 보호지역 지정원칙과 기준(안)이 마련되었다. 백두대간보호지역 지정의 원칙과 기준(산림청, 2006)을 보면 원칙은 생태계의 연속성이 유지되도록 단절 없이 보호되어야 하며, 그 기준으로는 보호지역은 핵심지역과 완충구역으로 구분하되 핵심구역은 1차 수계, 완충구역은 3차수계로 한다는 내용이었다.

법률의 제정 이후 백두대간 보호지역 지정원칙과 기준안을 근거로 이의 구체적인 실천을 추진하는 과정에서 지역주민 및 지자체와의 대립이 고조되면서 갈등은 확대된다. 백두대간보호지역 지정문제를 일종의 규제로 인식한 해당 지역의 6개도, 32개 시·군 자치단체²⁾, 108개 읍면의 지역주민, 지역사회단체 등은 백두대간 보호지역 지정입장에 대하여 적극적으로 반발을 하였다.

지역에서 지자체 및 지역주민의 반대 문제를 적극적으로 해결하고자 산림청은 백두대간 TF팀을 구성하고 적극적으로 현지 의견수렴과 설득과정을 거치면서 갈등은 완화되어갔다. 백두대간 보호구역 지정 안을 최종확정 한 후 관련 각 위원회(중앙도시계획위원회, 중앙산지관리위원회, 백두대간보호위원회)에서 백두대간 보호구역 지정을 심의의결하면서 갈등은 해소되기에 이른다. 2005년 8월 30일에 제1차 백두대간보호위원회에게 백두대간 보호지역 지정에 대한 심의 의결이 이루어졌는데, 보호구역용 지역면적을 보면, 강원도 고성군 향로봉에서부터 경남 산청군 지리산 천왕봉까지의 산계의 연속성을 가진 백두대간 능선 및 주변지역(6개도 32개 시·군 108개 읍면)으로서 전체 지정면적은 263,427ha로서 이중 핵심구역은 65%(169,950ha)이고 완충구역은 35%(93,477ha)를 이루고 있다. 이러한 내용으로

2) 해당지역은 강원(강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척, 홍천, 영월, 평창, 정선, 인제, 고성, 양양), 충북(충주, 제천, 보은, 영동, 괴산, 단양), 전북(남원, 무주, 장수), 전남(구례), 경북(김천, 영주, 상주, 문경, 예천, 봉화), 경남(하동, 산청, 함양, 거창) 등이다.

2005년 9월 9일에 백두대간보호지역 지정고시가 이루어지게 되면서 백두대간 보호구역 지정을 둘러싼 갈등도 일단락되었는데 그 갈등당사자의 주요 활동일지는 다음의 <표 1>과 같이 요약할 수 있다.

<표 1> 백두대간보호를 둘러싼 갈등당사자의 주요 활동일지

일자	주요 활동	비고
1999.09.15	환경노동위원회(15대) 방용석의원 등 38인이 백두대간보전법을 제안 ⇒ 환경노동위원회에 회부되어 계류되다가 15대 국회종료로 폐기	
2001.12.21	환경노동위원회(16대) 이정일의원 등 19인이 백두대간보전법을 제안 ⇒ 그러나 2002년 7월 22일 농림해양수산위원회에서 백두대간보전 · 관리법을 제안(이정일의원 등 21인)하여 2002년 7월 24일 법안철회	
2002.10.09	농림해양수산위원회 · 산림청 · 환경부 연석회의: 백두대간보전 · 관리법안의 형태와 내용을 논의	
2003.04.29	환경부와 산림청이 백두대간보전 · 관리법을 공동운영한다는 원칙 합의	국무조정실 회의
2003.05.29	- 환경부장관은 기준과 원칙을 정하고 산림청장과 협의할 것. - 산림청장은 기본계획과 관리범위를 수립 · 지정하고 환경부 장관과 협의할 것	국무조정실 차관급회의
2003.11.19	- 법제사법위원회 소위원회: 백두대간보전법안심사 후 법안반려결정 - 환경노동위원회장과 농림해양수산위원장: 백두대간보전특별법의 소관 상임위원회를 농림해양수산위원회로 정함 - 백두대간보전 · 관리법안을 정부 합의안인 백두대간보호에관한법률로 대체해 법제사법위원회에 재 제안하기로 합의	
2003.11.20	농해수위 전체회의서 “백두대간보호에관한법률” 법안동의 심의 · 의결	
2003.12.09	16대 국회 본회의에서 “백두대간보호에관한법률” 상정 ⇒ 통과	
2003.12.31	“백두대간보호에관한법률” 공포 제7038호.	
2004.06.25	백두대간 관련 인근 지자체에 백두대간 기초도면 배부	
2004.07.15	백두대간 보호지역 관련 백두대간 심포지엄 개최 ⇒ 무산	
2004.07.22	백두대간관련 인근 지자체의 간부급(과장) 직원대상 설명회 개최	
2004.08.04-20	백두대간 보호지역 지정관련 지역 실무협의회 개최	
2004.08.31	백두대간 보호지역 지정관련 주민궐기 대회	전북지역
2004.09.01,08	백두대간 보호지역 지정관련 면담	산림청장, 전북, 강원대표자
2004.09.14	강원도 백두대간 반대투쟁 궐기대회	

2004.12.07-11	백두대간 보호지역 지정관련 백두대간 TF팀 현지의견수렴 실시	산림청
2004.12.15-21	백두대간 보호지역 지정관련 쟁점지역 현지토론회 개최	고성, 강릉, 태백, 거창
2005.01.07	백두대간 보호지역 지정관련 백두대간보호지역(안) 자체 심의회 개최	
2005.01.31	백두대간 보호지역 지정관련 백두대간 보호지역 1차 조정안 면적 확정	
2005.02.17	백두대간 보호지역 지정관련 보호지역 지정 실무자 교육 및 공동작업	
2005.05.04	백두대간 보호지역 지정관련 백두대간 보호지역(안) 최종확정 보고	
2005.05.09	백두대간 보호지역 지정관련 중앙 관계부처 및 지자체 의견 조희	
2005.05.07	백두대간 보호지역 지정관련 NGO설명회 개최(1차)	
2005.05.31	백두대간 보호지역 지정관련 NGO설명회 개최(2차)	
2005.06.07	백두대간 보호지역 지정관련 NGO설명회 개최(3차)	
2005.07.14	백두대간 보호지역 지정관련 중앙도시계획위원회 심의가결	건설교통부
2005.07.19	백두대간 보호지역 지정관련 중앙산지관리위원회 심의가결	산림청
2005.08.30	백두대간 보호지역 지정관련 백두대간보호위원회 심의가결	국무총리
2005.09.09	백두대간 보호지역 지정 고시	

2. 갈등차원과 합의형성과정

1) 관할권차원의 갈등과 합의형성요인

(1) 환경부와 산림청의 관할권 갈등

백두대간 보호를 둘러싸고 나타난 관할권 갈등은 산림청과 환경부를 중심으로 전개되었다. 백두대간의 훼손문제가 알려진 이후 이들 기관은 백두대간 보호 관리를 위한 법안의 마련과정에서 갈등을 빚었다. 산림청에서는 백두대간 관리를 위한 측면에서 정부입법을 추진하였으며, 환경부에서는 백두대간 보존측면에서 의원입법을 추진하였는데, 국회 상임위원회에서도 농림해양수산위원회와 환경노동위원회 간 법안 마련에 경쟁적이었다.

1999년 9월 15일 제15대 국회의 환경포럼 대표인 방용석의원이 제출하였다가 회기만료와 동시에 폐기된 “백두대간보전법”을 후임 환경포럼 대표를 맡은 이정일의원 등 20인이 발의하여 국회환경노동위원회에 다시 제출하였다. 당시 산림청에서는 산지관리법에 백두대간 보호에 관한 내용을 담느냐 마느냐 고민하던 중이었고, 제출된 법안이 국회 환경노동위원회에 통과되면 환경부가 소관부처가 되고 환경부가 백두대간의 법제화를 추진할 수 있다는 점

에서(산림청, 2006) 산림청의 입장에서는 우려되는 상황이라 할 수 있었다. 산림청이 백두대간의 95%가 산지로 이루어져 있고 산지를 관리해온 부처도 산림청이고 관리보전 할 부처도 산림청이 되어야 한다는 입장에서 국유림관리국장은 발의의원을 방문하여 설득함으로써 환경노동위원회에 발의한 “백두대간보전법”은 철회되고, 2002년 7월 22일 국회 농림해양수산위원회에 “백두대간보전·관리법” 명으로 법안을 발의하게 된다(산림청, 2006). 이렇게 되자 환경부도 법안마련에 적극대응하게 된다. 당시 산림청과 환경부의 “백두대간보전·관리법”에 대한 입장은 <표 2>와 같은데, 이를 통해서 다툼의 수준을 살펴볼 수 있다.

<표 2> 백두대간보전관리법 안에 대한 부처의 입장

산림청 입장	환경부 입장
<ul style="list-style-type: none"> - 백두대간 보전 관리는 산림청이 주무부처가 되어 환경부와 건교부, 산자부, 지자체 등 관계부처와 유기적인 협조체제를 유지해야 한다. - 산림청이 백두대간 보전관리정책과 집행업무를 담당하고 환경부는 자연환경정책 총괄부처로서의 기능과 역할을 담당해야 한다. - 백두대간 보전관리법은 산지관리법과 통합되어 제정되는 것이 바람직하다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 백두대간은 환경정책의 전반에 대한 이해와 연계하여 보전관리 하여야 함으로 환경부가 주무부처이다. - 백두대간의 보전은 국토 전체를 하나의 유기체로서 종합적으로 관리한다는 차원에서 접근해야 한다. - 환경부는 백두대간에 대한 총괄적인 정책수립 및 제도화, 생물자원의 관리, 집행업무의 지도 감독을 담당하고 산림청은 조림, 육림, 산출 및 병충해 방지, 산지전용제한, 훼손지역조사 및 복원 등 집행업무를 담당해야 옳다.

자료: 산림청(2006). 백두대간 백서.

두 부처는 경쟁적으로 백두대간 보전관리에 대한 주무부처로서의 당위성을 주장하며 백두대간 보전관리의 업무를 맡고자 하였다. 이 과정에서 2002년 10월 9일 산림청과 환경부의 관계자들이 수차례의 회의를 통해 백두대간기본계획수립과 백두대간관리범위지정 등에 대하여 합의를 이루기도 하였다.

그러나 두 부처 간의 관할권을 둘러싼 갈등의 정도는 합의번복을 하는 등 상당한 수준까지 이르렀다. 2002년 10월 25일 환경부와 산림청간에는 완충지역 지정 시 환경부장관과 협의, 백두대간보전관리위원회 부위원장은 농림부장관과 환경부장관이 공동역임, 대체에너지 이용 보급시설의 설치허용 등 몇 가지 사안에 합의를 이루기도 하였으나, 당일 농림해양수산위원회(제234회 정기국회)에서 “백두대간보전·관리법”에 대하여 산림청은 정기국회 전에 여러 쟁점사항에 대하여 환경부와 충분히 합의되었다고 주장하였으나 환경부는 환경부가 “백두대간보전관리법”의 소관부처가 되어야 할 것을 주장하며 반대한 것이었다(산림청, 2006). 이

에 따라 “백두대간보전관리법”은 법률안심사소위원회에 회부되었지만 계속 국회에 계류법안으로 남게 되는 등 백두대간보전관리를 둘러싼 두 부처 간의 관할권다툼은 의외로 강하였다.

“백두대간보전관리법” 계류 중이던 상황에서도 환경부가 제출한 “백두대간보전법”안이 환경노동위원회에 발의되어 산림청과 환경부간의 갈등은 심화되었다. 이렇게 되자 국무회의에서 환경부, 문화관광부, 산업자원부, 산림청 등 4개 부처가 백두대간 훼손실태에 대한 공동보고서 작성을 토대로 백두대간 관련 법안에 대한 국무조정실의 조정이 추진되었다.

이로써 법안주관을 놓고 2003년 4월 29일 국무조정실 회의에서 환경부와 산림청이 “백두대간보전·관리법”을 공동운영한다는 원칙에 합의를 이루어 두 부처 간의 갈등은 공동법안을 제출하는 형태로 조정되었다. 이후 2003년 5월 29일에는 국무조정실 차관급회의에서 환경부장관은 기준과 원칙을 정하고 산림청장과 협의를 하였고, 산림청장은 기본계획과 관리범위를 수립·지정하고 환경부 장관과 협의를 하는 등 백두대간 관리를 놓고 부처 간의 갈등은 조정되었다. 그 결과 2003년 9월 24일에 환경부와 산림청이 정부단일안인 “백두대간보호에 관한법률” 안을 마련하여 제출하였고, 2003년 12월 31일에는 “백두대간보호에관한법률”이 공포(제7038호)되었다. 이로써 환경부와 산림청간 백두대간 보호를 둘러싸고 나타난 관할권 다툼은 해소되었고, 이후 공동의 노력을 통해 지역에서의 백두대간보호구역지정 반대에 대응하게 된다.

(2) 합의형성요인

산림청과 환경부가 백두대간 보전관리의 관할권을 둘러싼 갈등에서 “백두대간보전·관리법”을 공동운영한다는 원칙에 합의하고, 이를 토대로 정부단일안인 “백두대간보호에관한법률”안을 만들어 법률제정에 이르기까지 나름대로의 합의를 도출할 수 있었던 요인을 파악하면 첫째, 상호설득과 목표의식공유를 들 수 있다. 산림청과 환경부는 두 부처의 백두대간보전관리에 대한 명분을 제시하며 상대방과 상위기관을 설득하고자 하였다. 산림청과 환경부는 각자의 입장에서 왜 백두대간의 보전관리가 해당 부처에서 관할하는 것이 적합한지에 대하여 법안제출과정에서 국회상임위원회 의원과 상대방을 설득하는 노력을 보였다. 이러한 상호설득노력은 백두대간보전관리에 대한 목표의식을 공유하도록 하였고 합의형성을 촉진할 수 있었다.

둘째, 국무조정실의 효과적인 조정역할을 들 수가 있다. 백두대간과 관련된 법안이 국회농림수산해양위원회와 환경노동위원회를 통해 법제사법위원회에 제출된 상태에서 국무조정실에서는 이에 대한 조정을 시도하였다. 국무조정실의 조정은 백두대간 관련법을 공동으로 제정하도록 하였고, 결국 정부단일안에 대한 합의를 이끄는데 크게 기여하였다.

산림청과 환경부 간 관할권차원의 갈등해결을 마무리하는 합의형성은 큰 의미를 지닌다. 그것은 이의 구체적인 실행을 위해서는 지방자치단체나 지역주민의 반대가 예상되는 상황에서 적합한 대응이 요구되는데, 부처 간의 관할권 갈등이 마무리되지 않았다면 부처의 분절적 대응으로 백두대간보호구역지정의 추진은 불가능할 수도 있었기 때문이다.

2) 이해차원의 갈등과 합의형성요인

백두대간보전관리를 둘러싼 갈등에서 이해차원에서 조명해 볼 수 있는 것은 중앙정부의 법적 근거 하에 보호구역지정의 추진과 함께 지역에서 지방정부와 지역주민이 이에 대한 반발과 합의 과정이다.

(1) 중앙정부 vs 지방자치단체 · 지역주민 간 이해갈등

“백두대간보호에관한법률”의 제정이후 산림청과 환경부는 백두대간보호를 위하여 적절히 역할을 분담하며 공동보조를 맞추어 나갔다. 그러나 이들은 백두대간보호구역지정 해당지역을 중심으로 한 반대에 직면하면서 갈등을 겪게 된다. 백두대간보호지역 지정문제를 일종의 규제로 인식한 해당 지역의 6개도, 32개 시·군 자치단체, 지역주민, 지역사회단체 등은 백두대간 보호지역 지정입장에 대하여 반발하였고 백두대간보호지역 지정을 둘러싼 갈등은 본격화되었다. “백두대간보호에관한법률” 제정이후 중앙정부, 지역주민, 지자체 간에 갈등은 지속되었다.

산림청과 환경부가 추진한 백두대간보호지역 지정은 해당지역에 대한 행위제한 성격을 가진 일종의 규제로서 백두대간보호지역 지정으로 인하여 지역개발제한과 지역주민의 사적 재산권의 침해를 발생시킬 수 있다. 즉, 백두대간보호지역지정 구역 안에 농경지, 마을취락지역 등이 포함되어 있기 때문에 지자체의 지역개발과 지역주민의 사유재산권 행사의 제한 및 가치하락 등, 이들의 이해를 침해하는 성격을 가지고 있기 때문에 갈등은 불가피한 것이었다. 기본적으로 백두대간 보호지역으로 지정되는 경우 백두대간보전지역 안에서의 개발행위가 금지되는데, 다만 핵심구역과 완충구역으로 나누어 각각의 구역에서 일정한 행위들만이 허용되었다³⁾.

3) 허용행위(국무조정실, 2005.8)는 먼저, 핵심구역의 경우 ① 국방·군사시설, 도로·철도·하천 등 반드시 필요한 공용·공공용시설, ② 생태통로, 자연환경보전·이용시설, 생태복원시설 등 자연환경보전시설, ③ 산림보호·산림자원의 보전 및 증식과 임업시험연구시설, ④ 문화재 및 전통사찰의 복원·보수·이전 및 그 보전관리를 위한 시설과 문화재 및 전통사찰과 관련된 비석·기념탑 등, ⑤ 대체에너지개발 및 이용보급촉진법에 의한 대체에너지 이용·보급시설, ⑥ 광산의 시설기준 개발면

“지역주민의 반발을 최소화하고 백두대간을 영원히 보전할 수 있도록 매일 같이 어떻게 지정을 추진할까 하는 생각으로 해당 도와 시·군의 지정담당자에게 지자체 조정의견에 대한 조율작업에 들어갔다”(산림청, 2006)는 것은 당시 지역주민과의 갈등의 수준을 간접적으로 보여준다. 다음의 <표 3>은 중앙정부와 지역을 중심으로 한 주요 갈등당사자의 입장과 이해를 요약하여 제시한 것이다. 기본적으로 산림청이나 환경부는 백두대간보호지역지정의 입장을 갖고 있는데, 산림청의 이해는 백두대간보호 관장기관으로 백두대간을 보호하는 것과 그에 대한 책임과 의무이행이라 할 수 있으며, 환경부의 이해는 백두대간보존을 통한 환경생태가치 실현이라는 데 있다고 할 수 있다. 이에 반해 지방자치단체는 지역개발제한에 따른 지역개발 정체라는 이해관계를 가지고 있어 백두대간보호지역 지정을 반대하여 백두대간보호지역지정면적 축소를 주장하였다. 지역주민 역시 보호구역지정 시 재산권 행사 제약이라는 이해관계를 가지고 있기 때문에 백두대간보호지역 지정을 반대하며 백두대간보호지역지정면적의 축소를 주장하는 입장을 보였다.

<표 3> 주요 갈등이해당사자의 이해와 입장

주요 갈등당사자	입장(position)	이해(interest)
산림청	백두대간보호지역지정	백두대간보호 관장기관으로 백두대간보호 + 책임과 의무이행
환경부	백두대간보호지역지정	백두대간보존을 통한 환경생태가치 실현
지방자치단체	백두대간보호지역 지정반대 ⇒ 백두대간보호지역지정면적 축소주장	지역개발제한에 따른 지역개발 정체
지역주민	백두대간보호지역 지정반대 ⇒ 백두대간보호지역지정면적 축소주장	보호구역지정 시 재산권 행사 제약 등

2004년 4월 26일에는 백두대간보호지역과런 공청회가 시도되었으나 강원도 태백시민들이 탄광지역개발촉진지구 및 폐광지역 진흥지구를 보호지역에서 제외해 줄 것을 요구하며 시위를 벌여 공청회는 파행되고 갈등은 점차 심각해져갔다. 태백시민의 시위 이후 산림청과 환

적의 제한, 훼손 지 복구 등 일정조건하 예서의 광산개발, ⑦ 농가주택, 농림축산시설 등 지역주민의 생활과 관계되는 시설 등이다. 그리고 완충구역의 경우 ① 핵심구역에서 허용되는 시설, ② 수목원, 자연휴양림 등 산림공익시설, ③ 임도·산림경영관리사 등 산림경영과 관련된 시설, ④ 교육·연구 및 기술개발과 관련된 시설, ⑤ 도별 개발면적 안에서 석회석의 노천 채광, ⑥ 농림어업인의 주택 및 종교시설의 증·개축, ⑦ 전력·석유 또는 가스공급 시설 등, ⑧ 백두대간 보호를 위한 홍보·교육시설, ⑨ 산지이외의 토지에서 개인·가족·납골묘의 설치 등이다.

경부는 공청회의 취지를 설명하고 지역주민의 의견을 수렴할 것을 약속하게 된다.

백두대간 보호를 위한 구체적인 대책을 마련하기 위해서 2004년 5월 7일 환경부가 작성한 백두대간보호지역 지정원칙과 기준안을 토대로 산림청이 최종검토의견을 작성하여 각계의 수렴의견을 종합하여 5월 12일에 백두대간보호지역 지정원칙과 기준 최종안을 마련하였다⁴⁾. 당시 지정원칙에는 생태계의 연결성의 확보와 주민불편을 최소화하며 관련된 이해당사자의 의견수렴을 거치도록 하고 있었으며, 지정기준에는 백두대간보호지역의 관리범위, 핵심구역, 완충구역이 제시되었다.

2004년 6월 25일에는 이를 백두대간 관련 인근 지자체에 백두대간 도면을 배부하였는데, 당시 백두대간이 통과하는 6개 도 32개 시군의 지자체 실무담당자들이 산림청회의에 참석하여 기초도면을 보고 보호지역 면적의 광범위함에 경악하며 지역주민의 반발을 염려하였다(산림청, 2006)는 사실은 이것이 가져올 갈등상황을 가늠케 하는 것이었다. 정부의 백두대간 보호지역 지정움직임에 대하여 인근 지자체 및 지역주민은 본격적으로 반대활동을 벌이기 시작하였다. 먼저 지역의 자치단체들은 지역개발차원에서 계획한 위락단지, 스키장, 골프장, 관광단지 등을 보호지역에서 제외해 줄 것을 요구하였다. 그리고 산림청 등 정부에서 주관하는 심포지엄 및 간담회, 설명회 등에 지역주민을 조직적으로 참여시켜 무산을 시도하였다(산림청 내부자료, 2006). 강원도는 백두대간보호지역 기초도면 내 83개 사업이 포함되어 있는 점, 전북도는 남원지역 자연마을을 제외해 달라 주장하는 점을 고려하면 이러한 점은 나름 설득력이 있는 주장이라 할 수 있다.

2004년 7월 15일의 백두대간 보호지역 관련 산림청은 백두대간 심포지엄 개최를 시도하지만 무산되는데, 태백시, 평창군, 전북, 남원시 주민들이 회의장을 점거하였기 때문이다. 이에 따라 산림청은 지방자치단체의 직원을 대상으로 설명회를 개최하거나 실무협의회를 가졌

4) 당시 백두대간 보호지역 지정원칙과 지원기준(국무조정실, 2005.8)은 다음과 같았다. 먼저 지정원칙으로 첫째, 백두대간은 한반도의 핵심 산줄기이므로 단절되지 않고 보호되어야 한다. 둘째, 백두대간의 능선을 중심으로 생태계의 연속성 및 연결성이 확보되고, 생태축으로서 보전되도록 하여야 한다. 셋째, 백두대간보호지역은 핵심구역과 완충구역으로 구분하여 그 범위를 설정함에 있어 수계, 산지체계, 식생유형 등의 지표인자를 토대로 그 경계를 정한다. 넷째, 다른 법률에서 정하는 보전지역 중 취락지구 등의 개발이 가능한 용도지역과 자연마을 또는 도시화된 지역은 보호지역에서 제외하여 주민불편을 최소화하여야 한다. 다섯째, 백두대간의 지역적 특성과 여건을 고려하여야 하며, 관계 지방자치단체와 지역주민 등 이해관계자의 의견수렴과정을 거쳐야 한다. 그리고 지정기준으로 첫째, 백두대간보호지역의 관리범위의 경우, 백두대간보호지역은 백두대간의 능선을 중심으로 3차 계류유역을 포함하는 지역과 3차 계류유역의 외곽지역 중 물리적 여건, 생물적 여건, 관리적 여건을 고려하여 설정한다. 둘째, 핵심구역의 경우, 1차 계류유역과 지표인자 중 물리적 여건(표고, 경사, 능선으로부터의 거리), 생물적 여건(생태자연도, 임상, 영급), 관리적 여건(법정보호구역) 이 우수한 지역을 포함하여 지정한다. 셋째, 완충구역의 경우는 백두대간보호지역 중에서 핵심구역을 제외한 지역으로 한다.

는데 이 와중에도 지역주민의 반대활동은 더욱 강해졌다.

특히 2004년 8월 31일에는 전북지역에서 백두대간 보호지역 지정과 관련하여 '백두대간 보호법반대투쟁위원회'는 이를 반대하는 활동의 일환으로 산림청장과 환경부장관의 모의 화형식을 하는 등 자극적인 집단행동 속에 주민들의 반발도 거세졌다. 2004년 9월 14일에 강원도에서는 백두대간 반대투쟁 쫓기대회를 개최하였고, 강원도 내 시군백두대간투쟁위원회 회원 등 천 여명이 정부대전청사로 진입하여 백두대간보호법 백지화를 요구하는 초유의 사태가 벌어지기도 하였다(산림청, 2006). 백두대간관리를 담당하고 보호구역지정업무를 전담하는 산림청의 이러한 경험들은 이후 지역주민의 참여와 의견수렴 없이 백두대간보호구역지정이 어려울 것이라는 것을 학습하는 계기로 작용한 것으로 판단된다.

그것은 지역에서 반발이 거세지자 정부에서는 새로운 접근을 통한 대응에서 알 수 있다. 그것은 백두대간 TF팀을 구성하고 지역에서의 반대논리의 일면 타당성을 인정하고 적극적으로 의견수렴을 한 것에서 알 수 있다. 이러한 입장에서 10월 16-17일 사이에는 백두대간 보호지역 지정관련 쟁점지역 유형별 사례조사를 실시(강원, 경남, 경북, 전남, 충북)하였으며, 12월 7일부터 11일 사이 백두대간 TF팀 현지의견의 수렴을 추진하였다. 2004년 12월 15일부터 21일까지 백두대간 보호지역 지정관련 쟁점지역 현지토론회를 개최(고성, 강릉, 태백, 거창)하였고, 2005년 1월 7일에는 백두대간 보호지역 지정관련 백두대간보호지역(안) 자체 심의회 개최하였으며, 31일에는 백두대간 보호지역 지정관련 백두대간 보호지역 1차 조정안 면적 확정 및 도면을 배부하였다. 이렇게 정부는 지역의 의견수렴을 통해 백두대간 보호지역 지정문제를 비교적 합리적인 방식을 통해 해결해 나가고자 하였으며, 이러한 노력은 백두대간보호구역 지정에 기여하였다.

(2) 합의형성요인

중앙정부, 지방자치단체, 그리고 지역주민 간의 갈등 속에서 백두대간 보호구역지정에 대한 합의를 도출할 수 있었던 이유는 첫째, 산림청을 중심으로 백두대간보호지역지정문제를 다루는 과정에서 참여적 의사소통 기제를 활용하였다는 점이다. 산림청, NGO, 지자체, 지역주민대표 등이 참여하여 6개도 32개 시·군별로 백두대간협의체가 운영되었다. 이것은 지역단위에서 백두대간보호지역 지정관련 협의기구의 성격을 지녔고 지역수준에서 의견 대표 체계를 갖출 수가 있었다. 이러한 과정에 개발계획지, 축소요구 지역 등 쟁점지역 236개소와 백두대간 마루금 단절 지역 3개소에 대한 현지조사 및 현장 토론회를 지역주민의 참여 하에 개최하여 지속적인 설득을 벌여나갔는데(산림청 내부자료, 2006), 이러한 점은 중앙정부의 신뢰를 높일 수 있는 조치였다.

둘째, 의견수렴과 지속적인 설득노력이 또한 합의형성을 촉진시키는데 기여하였다. 산림청을 중심으로 지자체, 지역주민, 환경단체 등을 대상으로 수많은 의견수렴(242회)을 실시하였고, 이를 통해서 백두대간보호의 필요성에 대한 공감대를 넓혀나가는 등 보호의 필요성에 대한 사회적 학습이 존재하였다. 이러한 점에서 이러한 의견수렴은 갈등이해당사자의 인식의 변화에도 상당한 영향을 주었을 것이라 판단된다. 이해차원의 갈등해소노력은 백두대간 보호구역지정에 대한 인식의 공유를 높여줌으로써 인식차원의 갈등해소에도 영향을 줄 수 있었던 것이다. 대화를 통해 이해당사자를 설득하려는 끈질긴 노력은 합의도출에 기여하였고 정부와 지역 간의 신뢰형성에도 크게 기여하였다.

셋째, 보상에 대한 근거마련과 지원 강화도 합의형성을 촉진시키는데 기여하였다. 2005년 5월 3일 백두대간보호법을 개정하여 지역주민에 대한 지원 강화조치는 지역주민의 실질적 이해를 반영해 줄 수 있는 것이었다. 주로 소득증대사업, 복지증진사업, 보전이용시설, 보호시설, 소득감소분 지원 등 주민에 대한 지원이 강화되었다. 백두대간보호지역에 대한 구체적인 소득지원사업은 농림축산사업 관련 시설설치, 유기영동지원, 임산물재배사업(장뇌, 송이, 산채, 더덕, 표고 등), 농·임산물 생산단지 육성 등으로, 1개 시·군당 2억 2천 5백만 원씩(국고 70%, 지방비 30%) 32개 시·군에 대해 72억 원을 지원하였는데, 이들 지원은 백두대간보호구역에 속하는 지역이 그 동안 정부지원에서 소외된 지역이며 보호구역지정으로 개발기회도 잃게 될 가능성이 높다는 점을 고려(산림청, 2006)한 것이었다. 이처럼 지역의 현실을 고려하여 보상책을 마련한 점도 보호구역지정 합의형성에 기여하는 요인이었다.

3) 인식차원의 갈등과 합의형성요인

(1) 환경NGO와 중앙정부-지자체·지역주민간의 인식갈등

백두대간 보호를 둘러싼 인식차원의 갈등은 NGO와 중앙정부, 지역에서의 현안 문제에 대한 입장을 통해서 살펴볼 수 있다. 산림청과 환경부가 각각 백두대간보전관리에서 주관부처가 되어야 하는 다음과 같이 제시한 근거들은 백두대간보전관리에 대한 기관의 인식을 잘 보여준다.

“산림청: 백두대간 보전지역의 95%가 산림이고, 3%가 농경지이며, 2%가 도로와 하천이다. 농경지와 도로 하천은 관리의 대상이 아니기 때문에 문제를 크게 볼 때 첫째, 95%인 산림의 생태계를 보전하는 것이고, 둘째는 산림이 가지고 있는 땅이 개발되지 않도록 막는 것이고, 셋째는 이미 개발되어 있는 지역을 복원하는 것이다. 따라서 95%의 산림을 관리하고

있는 산림청이 주관부처가 되는 것이 옳다.”

“환경부: 백두대간에는 식물뿐만 아니라 야생동물이 대부분이 살고 있다. 따라서 백두대간은 단순한 산림관리나 훼손지 복원대상으로 이해하는 차원을 넘어서 한반도 전체 환경의 근원이 된다는 인식을 더 확대해서 그 중요성을 인식해야 한다. 따라서 환경부가 주관부처가 되는 것이 옳다(산림청 백두대간백서 중에서, 2006: 67).

산림청은 산림생태계의 보전과 산림복원의 관점에서 환경부는 한반도 전체 환경의 근원의 관점에서 백두대간보호의 논리를 바라보고 있지만 그럼에도 이들 중앙부처는 지자체의 지역개발논리와 지역주민의 생존권의 보호측면을 어느 정도 고려하는 관점을 취하고 있다.

인식적인 측면에서 지방자치단체와 지역주민은 백두대간보호의 필요성을 인정하면서도 보호구역지정의 문제를 규제 문제로 인식하고 있다. “지금도 각종규제 시달려” 보호구역 지정 반발(경향신문, 2004.8.5)과 같은 지역주민의 입장을 보여주는 기사내용은 지역주민에게 있어 백두대간보호의 문제가 어떻게 인식될 수 있는지를 잘 보여준다.

이에 비하여 백두대간보존회 등 환경NGO들은 절대적인 보호의 관점에서 백두대간보호 문제를 바라보고 있다. 백두대간보호는 절대적으로 보호되어야 할 대상이기 때문에 백두대간 보호구역지정 면적은 가급적 넓은 면적을 지정할 것을 주장하였다.

인식차원에서 이들의 갈등측면을 잘 보여줄 수 있는 것은 바로 백두대간보호구역지정범위의 문제인데, 환경NGO, 중앙정부, 지자체 및 지역주민 간에 백두대간보호구역지정범위에 하여 다른 의견들이 제시되었다. 백두대간보존회 등 환경NGO는 가급적이면 백두대간보호 구역으로 가장 넓은 지역이 지정될 것을 주장하였다. 그러나 지방자치단체나 지역주민은 생존권이나 불편 등을 초래할 수 있는 것으로 보아 최소한의 지역이 지정되기를 바랐으며, 중앙정부의 경우에는 적정수준의 보호구역의 지정을 추구하였다. 예컨대 “충북도는 이미 개발된 괴산 조령산 휴양림과 단양 소백산 목장 등도 규제에 들어가는 등 사람과 산림의 공생관계를 해칠 수 있는 법이 될 수 있다. 보호범위를 능선 밑 300m까지 완화해 줄 것을 요구”하는 것과 “산림청 백두대간 보전팀 관계자는 현지조사결과 주민생활과 직접 관련이 있는 대상 지역은 시군의견수렴결과를 바탕으로 합리적 대책을 마련하겠다”(경향신문, 2004.8.5)는 것은 백두대간보호구역지정에 대한 지방자치단체와 중앙부처의 인식 측면의 차이를 잘 보여준다.

처음의 백두대간보호지역 지정(시안) 시군별 조정면적은 총 535,918ha 였으나, 산림청이 6개 지자체 실무자에 지자체조정안을 제출해 줄 것을 요구하여 나온 지자체 조정(안)의 총 지정면적은 249,965ha로 대폭 축소된 규모였다. 산림청은 지자체가 제출한 조정안을 토대로 백두대간보호지역 최종조정안을 확정하였는데 그 총면적은 263,625ha로서 지자체가

요구한 면적보다는 넓어졌지만 처음 제시한 면적에 비하면 거의 절반수준으로 줄어든 것이다 (<표 4>참조).

<표 4> 백두대간보호지역 지정의 조정과 확정

(단위: ha)

백두대간보호지역 지정시안			지방자치단체 조정안			백두대간보호지역 확정안		
계	핵심	완충	계	핵심	완충	계	핵심	완충
535,918	242,477	293,441	249,965	171,311	78,654	263,625	170,131	93,494

이에 대하여 백두대간보전회 등 NGO들은 지자체들의 의견을 대폭 수용하였다고 정부를 비판하기도 하였다. 산림청은 NGO의견수렴과 향후계획 설명을 위해 NGO와 다섯 차례의 설명회를 개최하였는데, 여기서 백두대간보전회 등 NGO는 산림청에 다섯 가지를 요구하였고 산림청은 그에 대한 계획을 제시하였다⁵⁾.

산림청은 지역주민의 생존권까지 박탈하며 처음부터 넓은 면적을 보호지역으로 지정하는 것이 무슨 의미가 있겠는가라는 실질적인 문제의식을 가지고 백두대간보호의 문제와 지역주민의 삶의 문제를 동시에 고려하였다면, NGO는 보호지역은 처음부터 확실하게 지정해야 한다는 보아 백두대간보호지역을 확대해야 할 것을 주장하였던 것이다.

산림청의 백두대간보호지역 조정안은 2005년 7월 중앙도시계획위원회와 중앙산지관리위원회의 심의를 통과하였고, 8월 국무총리주재의 백두대간보호위원회에서 <표 5>와 같은 면적으로 심의·가결되어 최종 확정되고, 이를 통해 백두대간보호구역지정 고시가 이루어지면서 백두대간보호구역지정을 둘러싼 갈등도 일단락되었다.

5) 그것은 ① 기초도면 54만ha에서 26ha로 축소한 조정원칙과 기준을 제시할 것, ② 농경지, 사유지, 취락지역, 도시화된 지역, 기 개발·개발예정지 면적 및 개발예정지 현황과 제외사유, ③ 마루금 단절된 3개소(공성, 영동, 남원)도 보호지역으로 지정할 것, ④ 개발압력으로부터 핵심지역을 보호할 완충지역 확대할 것, ⑤ 백두대간에서 이어지는 정맥의 생태계 축을 보호지역으로 지정할 것 등이었다. 이에 대하여 산림청은 ①, ②는 백두대간 보호지역 지정원칙과 기준에 따라 제외하고 개발예정지 등에 대하여는 생태계, 개발가능 여건 등을 고려하여 결정할 것, ③에 대하여는 일단 고성은 스키장 개발예정지의 외곽지역을 생태연결 축으로 확보할 계획이며, 도로 등으로 단절된 추풍령 지역은 장기적으로 복구방안을 연구할 것이며, 또 남원 노치마을은 백두대간 생태마을 조성계획을 검토할 것, 그리고 ④와 ⑤에 대하여는 생태적으로 우수한 지역 등은 추구 사유지 매수 등을 통하여 편입지정할 계획임을 밝혔다(산림청, 2006).

〈표 5〉 백두대간 보호구역 지정면적

(단위: ha)

	백두대간보호지역 지정 면적				
	계	핵심구역	비율(%)	완충구역	비율(%)
계	263,427	169,950	65	93,477	35
강원도	133,908	94,143	70	39,765	30
충청북도	35,616	12,001	34	23,615	66
전라북도	17,887	14,329	80	3,558	20
전라남도	5,223	3,420	65	1,803	35
경상북도	47,841	31,961	67	15,880	33
경상남도	22,952	14,096	61	8,856	39

자료: 산림청(2006). 2006 백두대간 백서⁶⁾.

(2) 합의형성요인

백두대간보존회를 비롯한 환경NGO와 중앙정부, 그리고 지역의 자치단체·지역주민의 백두대간보호문제에 대한 인식은 각 행위자의 입장에서 준거 틀을 가지고 있었다. 따라서 백두대간보호구역 지정면적에 대한 완전한 합의와 공유를 도모하기에는 어려움이 있는 것이었다. 그럼에도 상이하게 주장하는 면적안에 대한 합의를 도출하게 된 것에는 첫째, 정부의 꾸준한 설득과 홍보가 큰 역할을 하였다. 산림청이 장기간에 걸쳐 인식상의 공유를 도모하기 위한 설득노력을 기울였고 그것은 지방자치단체나 지역주민에게는 상당한 효과를 거두었다는 점이다. 예컨대, 2004년 6월 25일 백두대간보호지역 기초도면이 배부된 후 산림청의 3차 조정도면이 나오기까지 약 1년여의 시간이 걸렸고 이 과정에서 242회의 현장설명회와 간담회를 실시한 것은 이러한 노력을 잘 보여주는 것이다. 이러한 노력은 당사자 간 상호 학습을 유발함으로써 문제상황에 대하여 공통의 인식을 유도할 수 있다는 점에서 최종 결정된 백두대간보호구역 지정면적 결과 도출에 의미있는 노력으로 평가할 수 있다. 다만 환경NGO의 경우 백두대간의 보호에 대하여 가급적 많은 지역을 보호구역으로 지정해야 한다는 준거 틀은 어쩌면 함께 풀어가야 할 큰 숙제일 것이다.

둘째, 백두대간의 경우 그것이 가지는 상징성과 가치에 대하여 이해와 가치가 다른 당사자들도 인정하는 성격의 문제 즉, 사안해결의 당위성이 크다는 점도 암묵적으로 합의형성에 적

6) 백두대간 보호구역으로 지정하게 된 면적은 전 국토의 2.6%이며 산림면적의 4%에 해당하는 것임 (산림청, 2006).

지 않게 기여한 것으로 평가된다. 기본적으로 보호의 당위성, 그 정도에는 모든 갈등당사자 체들 간에 다르겠으나 어느 정도 인식상의 공유가 있었다는 점이며, 이것은 백두대간보호구역 지정이라는 합의형성에 기여할 수 있었다. 백두대간은 한반도 자연생태의 중심축으로서 이의 보호 필요성에 대하여는 그 누구도 부정할 수 없는 이슈였던 것이다.

3. 각 차원 갈등의 비교분석

백두대간을 보전하고 관리하기 위한 차원의 백두대간보호구역지정을 둘러싸고 관할권, 이해, 인식이라는 세 차원에서 갈등전개과정과 합의형성요인을 살펴보았다. 본 갈등에서는 먼저 산림청과 환경부 간에 관할권갈등이 전개되었고, 이를 해결해 나가는 과정에서 지방자치단체, 지역주민, 환경NGO 등에 그 사실이 알려졌고, 이 과정에서 이해차원의 갈등과 인식차원의 갈등도 나타나게 되었다.

다행히도 산림청과 환경부간 관할권 쟁취를 위한 법안주도 다툼은 상호설득노력 속에 목표의식의 공감대를 높이고 효과적인 국무조정실의 조정을 통해서 해결될 수 있었다. 부처 간의 관할권 갈등의 해결은 이후 이해차원의 갈등과 인식차원의 갈등해결에 긍정적으로 작용한 것으로 평가할 수 있다.

백두대간보호구역 지정과 관련하여 실질적인 이해관계를 지닌 지방자치단체나 지역주민의 격렬한 반대를 경험하면서도 정부와 지방자치단체 및 지역주민 간에 백두대간협의체를 구성하는 등 참여적 의사소통기제를 마련하거나 적극적인 의견수렴과 설득노력, 그리고 적절한 보상근거를 마련하여 지원하는 등의 노력을 통해서 이해차원의 갈등을 해결할 수 있었다. 이것은 부처 간의 관할권 갈등의 마무리에 따라 이해차원의 갈등현안에 부처들이 조직적 대응을 할 수 있었기에 가능한 것이었다.

정부와 지방자치단체·지역주민 간 치열한 이해차원의 갈등은 242회라는 의견수렴을 하도록 하였으며, 이 과정에서 적극적인 설득과 홍보는 환경NGO, 중앙정부, 지역공동체 간에 백두대간보호라는 인식의 공유를 높였고, 결국 인식차원의 갈등요소도 낮추도록 작용한 것으로 평가된다. 나아가 백두대간이 지니는 상징성과 가치에 따른 당위성이라는 문제특성도 합의형성에 기여한 것으로 평가된다. 이렇게 세 차원에서 작용한 주요 갈등과 합의형성촉진요인을 종합하여 요약하면 다음의 <표 6>과 같이 제시할 수 있다.

〈표 6〉 각 차원별 갈등당사자와 합의형성촉진요인

갈등차원	주요 갈등당사자	합의형성촉진요인
관할권차원	산림청 vs 환경부	- 부처 간 상호설득과 목표의식공유 - 국무조정실의 합리적인 조정역할
이해차원	정부(산림청·환경부) vs 지방자치단체·지역주민	- 지방자치단체·지역주민 대상 참여적 의사소통기제의 활용(백두대간협의체) - 철저한 의견수렴(242회)와 설득노력 - 보상법규개정을 통한 지원강화
인식차원	환경NGO vs 중앙정부 vs 지자체·지역주민	- 백두대간이라는 현안문제 해결이 지니는 상징성과 가치에 대한 인식공유확대 - 꾸준한 설득노력과 적극적 홍보

IV. 결 론

지금까지 백두대간보호를 둘러싸고 전개된 갈등을 갈등당사자들을 중심으로 관할권, 이해, 인식 등의 차원을 고려하여 다차원갈등상황으로 설정하고 여기에서 나타난 합의형성과정을 분석해보았다. 합의형성과정에 대한 분석을 통해서 백두대간보호구역을 지정하기까지 환경부, 산림청, 지방자치단체, 지역주민, 환경NGO 등 여러 갈등당사자간 다양한 형태의 갈등을 관찰할 수 있었다.

먼저 관할권차원의 갈등은 주로 환경부와 산림청간에 백두대간보호를 위한 주관부처로서 주도권을 확보하기 위한 갈등을 보였다. 두 부처의 관할권 다툼은 법안제정에서의 주도권 확보로 나타나기도 하여 국회에서의 대리전의 성격을 띠기도 하였다. 법안제정과정에서 간헐적인 합의가 이루어지기도 하였으나 이것이 다시 반복되기도 하는 등 갈등의 파고는 결코 적지 않았다. 그럼에도 불구하고 두 기관의 관할권 다툼은 비교적 건설적인 방향으로 나아갔는데, 여기에는 백두대간 보전관리를 위한 국회의 역할, 갈등상대방에 대한 설득노력, 그리고 팽팽한 대립상태에서 국무조정실의 적절한 조정역할이 효과적이었다.

둘째, 백두대간보호를 둘러싼 이해갈등차원에서는 주로 중앙정부와 지방자치단체 및 지역주민간의 관계를 중심으로 파악하였다. 지방자치단체는 백두대간보호구역지정을 지역개발을 제한하여 지역의 이해에 배치되는 것으로 보았고 지역주민 역시 재산권 행사에 제약을 가하거나 생활상의 불편을 초래하는 등 지역주민의 이해에 반하는 것으로 보았다. 이에 따라 산

림과 환경생태보존차원에서 백두대간보호구역지정을 도모한 환경부 및 산림청과 심각한 갈등을 겪었다. 그럼에도 관리집행을 맡은 산림청의 노력은 보호구역지정이라는 합의형성에 커다란 기여를 하였다. 합의형성과정에서 영향을 준 것으로 볼 수 있는 것은 백두대간보호구역지정 문제를 다룸에 있어서 백두대간협의체와 같은 참여적 의사소통기제를 활용하였다는 점, 폭넓은 의견수렴노력을 통해 사회적 학습을 도모하였다는 점, 지역의 불만을 완화할 수 있는 보상근거의 마련과 지원을 강화하였다는 점 등이 크게 기여하였다.

셋째, 백두대간보호를 둘러싼 인식갈등차원에서는 주로 환경NGO와 중앙정부, 그리고 지방자치단체 및 지역주민간의 관계를 중심으로 파악하였다. 백두대간보호를 위한 보호구역 지정문제를 바라보는 인식적 준거의 틀이 다소 상이함으로써 갈등이 나타났는데, 환경NGO는 무조건 보호해야할 가치로 보아 면적을 확대해야한다고 본 반면에 중앙정부는 지역의 사정을 고려하면서 적정수준으로 보호해야한다는 유연한 입장을 가졌고, 지역에서는 생존권이나 삶의 불편을 초래하는 규제적 문제로 보아 보호구역의 최소화 입장을 보였다. 이러한 인식차이에도 불구하고 산림청의 장기간에 걸친 보호구역지정 조정 시도는 백두대산보호문제에 대한 공통의 인식을 제고하였고 이는 합의형성에 기여하였다.

무엇보다도 본 연구의 시사점은 먼저, 하나의 갈등사례에서도 갈등의 전개국면은 다양한 맥락에서 조명할 수 있다는 점을 밝혔다라는 점이다. 갈등전개과정에 작용한 제 요소들의 파악이 유기적으로 연결된다면 입체적인 분석이 가능해 질 것이다. 둘째, 복잡한 다차원의 갈등 상황에서 각 차원에 따라 합의형성에 기여할 수 있는 요인들을 파악할 수 있었다는 점이다. 이러한 요인들은 다른 갈등사례에 적용함으로써 갈등의 효과적인 해결에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 갈등의 예방조치의 설계에도 참고할 수 있을 것이다. 셋째, 부처 간 관할권 갈등의 경우 상위기관의 제3자적 조정이 효과적이라는 것을 다시 한 번 확인할 수 있었다는 점이다. 넷째, 이해갈등의 경우 참여적 기제를 마련하고 이를 토대로 한 소통의 활성화가 큰 역할을 할 수 있다는 점이다. 산림청은 지역에서 지자체, 지역주민집단, 환경NGO 등을 대상으로 242회라는 전례를 찾아보기 어려운 정도의 수많은 의견수렴을 통해 적극적인 설득노력을 하였다는 점이다. 다섯째, 이해차원의 갈등 해소노력들은 백두대간 보호구역지정의 필요성과 당위성에 대한 학습의 기회를 주었고 결국 규제문제로만 보는 인식에도 상당한 영향을 줌으로써 협의와 합의를 통한 백두대간보호구역지정이라는 결실을 맺는데 기여할 수 있었다는 점이다.

마지막으로, 시간의 흐름에 따라 여러 맥락에서 작용하고 있는 갈등요인들 중에서 선행적으로 해결되어야 할 맥락과 요소가 무엇인가를 규명하는 것은 갈등의 효과적 해결에 기여할 수 있다는 점을 파악할 수 있었다는 점이다. 하나의 갈등사례에서 다양한 차원의 갈등이 관찰되는데, 이의 해결과정에서 시간적으로 한 차원의 갈등이 해소될 때 다른 차원의 갈등 해

소에 긍정적으로 작용할 수 있다는 점이다. 환경부와 산림청 간에 관할권을 둘러싼 다툼이 해소되지 않았다면 지방수준에서 6개 시·도 32개 시·군 108개 읍·면의 이해당사자가 관계된 이해갈등상황에서 백두대간보호구역지정면적에 대한 합의라는 갈등해결을 기대하기는 어려웠을 것이라는 점이다.

본 연구는 관할권 갈등, 이해갈등, 인식갈등이 어떻게 복합적으로 연계되어 합의형성에 기여하였는지에 대한 분석시도를 하였지만, 여전히 만족스러운 만큼의 동태적 분석의 규명까지 이르지 못하는 한계를 가지며, 이것은 향후의 후속연구과제로 남기고자 한다.

【 참고문헌 】

- 강성철·권경득·강인호·강문희 외. (2006). 지방정부간 갈등과 협력: 연구사례집. 한국행정 DB센터.
- 김영평. (2002). 정책갈등의 양상과 갈등관련자의 윤리적 대응. 『정부학연구』 8(2): 113-143.
- 고경훈. (2003). 선호시설 유치와 관련된 정부간 정책갈등에 관한 연구: 전북 공립외국어 고등학교 유치사례를 중심으로. 『한국정책학회보』 12(3).
- 김길수. (2004). 정책집행과정에서 주민저항 사례연구: 불안 방폐장 부지선정을 중심으로. 『한국정책학회보』 13(5).
- 김도희. (2005). 주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: 북구 음식물 자원화시설 유치사업의 실증적 분석을 중심으로. 『한국정책학회보』 14(3).
- 김렬·고재경. (1996). 환경정책결정과정에서의 정치적 합리성: 주민참여형태와 정부 대응방식을 중심으로. 『한국행정학보』 30(4).
- 김서용. (2005). 환경갈등의 문화적 분석: 새만금 개발사업을 중심으로. 『한국행정학보』 39(3).
- 나태준. (2005). 내용분석방법론을 활용한 정책분석의 시도: 청계천 복원사업사례를 중심으로. 『한국정책학회보』 14(3).
- 박기목. (1997). 하천의 상하류 지역간 물 분쟁해결모형: 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로. 『한국행정학보』 31(4).
- 박홍엽·홍성만·김유환·권영인·강상규. (2007). 공공갈등. 서울: 르네상스.
- 이민창. (2005). 정책갈등현상의 제도론적 해석: NIMBY사례를 중심으로. 『한국정책학회보』 14(1).
- 이종렬·권해수. (1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례분석. 『한국정책학회보』 7(3).
- 정정화. (2005). 환경NGO의 활동방식과 정책참여유형: 영월댐과 새만금간천사업 사례 비교분석. 『한국정책학회보』 14(3).
- 정주용·길종백. (2007). 비선호시설 입지수용성 향상을 위한 지방정부의 역할 탐색. 『한국정책학회보』 16(2).
- 주재복. (2001). 지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙의 탐색: 제천시와 영월군 사례연구. 『정부학연구』 7(1).
- 최홍석·주재복·홍성만·주경일. (2004). 『공유재와 갈등관리』. 서울: 박영사.
- 홍성만·주경일·주재복. (2004). 공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석: 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석 틀(IAD framework)의 적용을 중심으로. 『한국정책학회보』 13(1).

- 홍성만. (2002). 정부와 비정부조직의 정책경쟁과 합의형성과정: 영월(동강) 댐건설을 둘러싼 정책조직과 환경운동연합을 중심으로. 『한국행정학보』 36(1).
- 경향신문. 2004.8.5. “백두대간 보호 이해는 하지만.”
- 국무조정실 내부자료. 2005.8. “백두대간 보호지역 지정.”
- 산림청. (2006). 『2006 백두대간백서』.
- 산림청 내부자료. 2006. “참여적 갈등관리를 통한 백두대간보호지역 지정.”
- Anunachalam, V. & Dilla, W. 1995. Judgment Accuracy and Outcomes in Negotiation: A Causal Modeling Analysis of Decision-aiding Effects. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 61: 289-304.
- Darendorf, Ralf. 1959. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Deutsch, Morton. 1973. *The Resolution of Conflict*. New Heaven: Yale University Press.
- Deutsch, Morton. 2000. Cooperation and Competition. in Morton Deutsch and Peter T. Coleman(eds). *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*. Jossey-Bass Inc.
- Kochan, T. A. & Jick, T. 1978. The Public Sector Mediation Process: A Theory and Empirical Examination. *Journal of Conflict Resolution*. 22: 209-240.
- Schmidt, Stuart M & Thomas, A. Kochan. 1972. Conflict: Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly*. 17(3): 359-370.