

갈등해소를 위한 갈등영향분석에서 대화협의체 설계 요인의 탐색*

- 국립공원 내 백두대간 비개방구간 갈등사례를 중심으로 -
A Study on A Consensus-Building Process Design for
Public Conflict Resolution in Conflict Assessment
- Focusing on the Case of the Non-open Trails in
Baekdudaegan -

김 광 구 (경희대학교 행정학과 교수 - 주저자)

홍 수 정 (한국방송통신대학교 공존협력연구소 전임연구원 - 공동저자)

홍 성 만 (안양대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Kwang-Koo Kim / Soo-Jung Hong / Sung-Man Hong

This paper is to introduce a conflict impact assessment for the conflict case of the non-open trails in BAEKDUDAEGAN and to try to enhance the effectiveness of a conflict impact assessment to resolve public conflicts.

This paper provides several suggestions in designing a consensus-building process to resolve the conflict on the non-open trails in BAEKDUDAEGAN. First, to consider a time variable indicating the nature of conflict. Second, to analyze related laws and institutions that may be the structural causes of conflicts. Third, to decide consensus possibility by analyzing the disagreement of issues. Forth, to decide the degrees of conflicts along with conflict cycles. Fifth, to find the interests and positions of stakeholders and their willingness to participate in a consensus-building process.

This paper is an academic essay to develop criteria for designing a consensus-building process. This paper may hope contribute to searching for better criteria in order to enhance the validity of a conflict impact assessment.

주제어: 백두대간, 갈등영향분석, 대화협의체 설계, 갈등해결, 합의

Keywords: Baekdudaegan, conflict assessment, consensus-building process design, conflict resolution, consensus

* 본 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-330-B00258).

I. 서론

국립공원 구역 내에 있는 백두대간의 비개방 탐방로는 백두대간의 보호를 위하여 이용을 제한하여야 하는가? 백두대간이 지닌 경이로운 자연환경의 체험을 위하여 탐방로를 개방하여야 하는가? 탐방로의 제한을 주장하는 당사자와 개방을 주장하는 당사자 간 갈등을 겪고 있다면 어떠한 방식으로 합의에 도달해야 하는 것일까? 정부나 공공기관에서 실시하고 있는 갈등영향분석은 이러한 질문에 나름대로의 합리적인 접근의 일환으로 이루어지고 있다.

국립공원 구역 내에 있는 백두대간의 비개방 탐방로의 개방여부를 둘러싼 갈등영향분석의 경우를 보자. 2000년 초부터 백두대간 종주라는 새로운 등산문화가 확산되면서 산악단체들 중심으로 백두대간 마루금 종주에 대한 수요가 급증하였다. 그러나 이러한 확산은 자연환경의 보전과 이용이라는 가치가 충돌하는 현상을 야기하였고, 보전을 중시하는 이해관계그룹과 이용을 희망하는 이해관계그룹간의 갈등 양상으로 전개되어 왔다(국립공원관리공단, 2011). 특히 국립공원 내 백두대간 보호구역의 비개방구간을 둘러싸고 비개방을 원칙으로 하는 국립공원관리공단(이하 공단) 및 개방을 요구하는 관련 산악단체와 지역주민 간의 인식과 이해의 대립이 갈등으로 발전하였다.

또한 산림휴양문화에 대한 수요를 충족하고자 다양한 프로그램을 개발하고 있는 산림청의 정책방향도 갈등원인의 하나로 대두하였다. 이에 공단은 이해당사자 간 합의형성을 통한 갈등해소방안을 도모하고자 갈등영향분석을 실시하였다. 이 갈등영향분석의 취지는 국립공원내 백두대간 보호지역의 비개방지역과 관련하여 발생하고 있는 갈등의 배경과 발생원인, 갈등심화 가능성, 이해관계자의 입장과 이해관계, 핵심 쟁점 등에 대한 분석을 기반으로 이해당사자들이 서로 대화와 협의를 통해 문제해결가능성을 판단하고, 갈등 해소에 필요한 조직구성, 논의주제, 회의진행방식 등 갈등 저감 및 해결 방안을 제안하는데 있었다.¹⁾

갈등영향분석은 갈등사례에서 다양한 국면에 대한 분석을 통하여 궁극적으로 합리적인 해결방안을 제시하는데 큰 의미를 갖는다. 지금까지 실시되어온 많은 갈등영향평가 작업에서도 갈등사례가 지니는 복합적인 측면을 쟁점별로 이해관계자의 입장을 체계적으로 정리하고 나름대로의 합의형성절차를 제시하여 갈등해결에 많이 기여해 온 것으로 평가할 수 있다. 다만 갈등당사자 간 합의형성을 위한 대화협의체의 설계는 표준화된 모델에 입각하기보다는 갈등사례의 유형과 성격에 따라 다소 평가자에 따라 자의적으로 이루어져온 측면이 있었다. 그 결과 핵심이슈에 대한 대화가능성과 향후 합의형성절차

1) '경실련(사) 갈등해소센터'는 이해관계자 개별 인터뷰를 통하여 협상 및 조정을 통한 갈등해소 가능성을 판단하고자, 2011년 4월부터 5월까지 60일 동안 갈등영향분석을 수행하였다. 본 갈등영향분석을 위해 국립공원관리공단 본부 4명, 국립공원관리공단 지방사무소 9명, 환경부 1명, 산림청 3명, 환경단체 6명, 산악단체 4명, 지자체 3명, 지역 주민 4명, 전문가 6명 등 총 40명을 직접 면담하였다.

의 권고에 한계가 드러나기도 하였다.

이러한 문제의식을 토대로 본 논문에서는 국립공원 내 백두대간의 비개방 탐방로를 둘러싸고 벌어지고 있는 갈등상황에 주목하고, 갈등해결 계획의 제시차원에서 이루어진 갈등영향분석의 결과를 소개하고, 이를 토대로 바람직한 갈등해결을 위한 갈등영향분석의 실효성을 제고추진에서의 시사점을 도출하는데 있다.²⁾ 이러한 연구는 향후 갈등영향평가가 보다 효과적인 갈등관리 수단으로 자리매김할 수 있도록 하는데 기여할 수 있다는 점에서 의미를 갖는다. 이를 위하여 본 연구에서는 2011년 4월부터 5월까지 60여일 동안 수행된 ‘국립공원 내 백두대간 보호지역관련 갈등영향분석’ 사례를 분석·활용하였다.

II. 갈등영향평가와 대화협의체 설계 시 주요 고려 국면

갈등영향평가가 공공분쟁에서 적용된 첫 사례는 1970년 초 미국 Washington州의 Snoqualmie강 댐건설 계획이었다(Cormick, 1976: 219). 이후 1980년대 미국에서 규제협상의 맥락에서 공식적으로 활용되었으며, 1990년 전미 행정협의회는 갈등영향평가의 활용을 공식적으로 권고하였다. 이후 미국의 다양한 정부기관들도 채택하여 오고 있고, 합의형성과 분쟁해결 과정에서 통상적인 방법으로 널리 적용되고 있다(Susskind and Thomas-Larmer, 1999).

우리나라는 2005년에 갈등의 체계적인 관리를 위해 추진한 갈등관리 시범사업차원에서 도입하여 실시된 이후 현재까지 갈등관리의 한 수단으로 활발하게 활용되고 있다³⁾. 현재 ‘공공기관갈등예방 및 해결에 관한 규정’에서는 “갈등영향평가⁴⁾라 함은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.”고 정의하고 있다. 구체적으로, 갈등영향평가를 통해서 관련 이해당사자를 파악하여, 이들의 중요한 이해를 측정할 수 있으며, 파악된 이해들 중 합의가능성을 살펴 볼 수 있다. 또한 갈등영향평가를 통해 대화협의체에 갈등당사자가 참여하도록 하는 유인책과 참여의지를 탐색할 수 있다. 더 나아가 이러한 파악과 탐색을 통해 합의구축 노력이 진행될 수 있는지, 진행된다면 대화협의체는 어떻

2) 본 연구는 2011년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문인 “갈등이해당사자간 대화협의체 설계 기준에 관한 연구”를 수정·보완한 것임.

3) 노무현 정부는 갈등관리를 국정과제로 선정하고 갈등을 예방 및 관리하기 위한 시스템을 구축하고자 2005년 4월에 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 기본법률(안)’을 입법예고하고 갈등영향분석제도의 도입을 추진하였다. 이에 2007년에 대통령령으로 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’으로 도입되었다.

4) 갈등영향분석이라는 명칭에 이견이 존재하고 있다. 갈등영향분석이라는 명칭은 환경영향분석과 같은 행정절차적 과정으로 오해받을 수 있다는 점에서 비판이 되고 있기도 하다. 일부 학자들은 갈등진단, 갈등분석, 이해관계자분석, 또는 갈등이해분석 등의 명칭을 주장하고 있기도 하다.

게 설계되어야 하는지 등에 대해 중요한 정보를 얻을 수 있다.

갈등영향평가는 일반적으로 i) 도입, ii) 정보수집, iii) 분석, iv) 과정설계, v) 보고서 작성 vi), 보고서 배포 등의 단계로 이루어진다. 갈등영향평가의 핵심적 내용, 이해관계자 파악, 핵심갈등이슈 파악, 대화가능성 판단, 그리고 대화협의체 실행계획 설계로 구성된다.⁵⁾

최종적인 갈등영향평가 보고서에는 1) 공공정책의 개요 및 기대효과, 2) 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용, 3) 관련 단체 및 전문가의 의견, 4) 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점, 5) 갈등으로 인한 사회적 영향, 6) 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획, 7) 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항 등이 포함된다.

이러한 갈등영향분석은 매우 다양한 사례에서 이루어지고 있어 그 유용성을 널리 인정받아 가고 있다.⁶⁾ 하지만 아직까지 이들 갈등영향평가에 대한 면밀한 검토를 통해 유용성 및 효과성을 평가받고 있는 것은 아니다. 갈등영향평가의 궁극적 목적은 갈등당사자간의 합의도출을 위한 성공가능성 높은 대화협의체 설계라는 점에서 이를 위해서는 정확한 의제설정과 대화가능성 판단이 필요하다. 이러한 판단은 매우 전략적으로 이루어져야 하는데 전략적 판단을 위한 기준에 대해서는 아직 학자 간 합의나 공감대가 이루어지고 있지 못하다. 따라서 갈등영향분석을 통해 최종적으로 제시하는 갈등해결 계획수립 시 바람직한 대화협의체의 설계를 위하여 고려해야 할 몇 가지 국면으로 i) 갈등 성격, ii) 갈등이슈관련 법과 제도 분석, iii) 이슈의 복잡성과 합의가능성, iv) 갈등수준, v) 대화 또는 협상 참여의지 등을 제시하고자 한다.

이를 구체적으로 살펴보면 먼저, 갈등의 성격이 검토될 필요가 있다. 갈등사안이 비용-편익등의 이해의 불일치문제인지, 가치의 불일치문제인지, 인식의 불일치문제인지 등 어떠한 유형의 갈등에 해당하는가 하는 점이다. 갈등의 유형화에는 매우 다양한 기준이 적용될 수 있다⁷⁾. 그러나 널리 수용되고 있는 일반적인 분류는 이해갈등 또는 가치갈등이다. 통상적인 이해갈등으로는 경제적 이득이나 손실을 둘러싸고 발생하는 갈등이다. 가치갈등은 주로 신념, 종교, 이념, 철학, 관점 등의 차이에서 발생하는 해결이 어려운 갈등이다⁸⁾. 인식갈등은 현상에 대한 해석의 불일치에서 나타난다. 무엇보다도 이러한

5) 갈등영향평가의 구체적인 내용과 유의사항은 신창현(2005)과 김광구(2005) 참조.

6) 지금까지 한강수계 의무제 오염총량제 갈등영향분석, 울산~포항 복선철도 갈등사례 분석, 국립서울병원 갈등영향분석, 마산진동 택지개발지구 갈등영향분석, 광주 공군비행장 갈등영향분석, 화물운송시장 표준운임제 갈등영향분석, 산지이용구분 갈등영향분석, 구리~포천 고속도로 건설 관련 갈등영향분석, 경인운하 건설 관련 갈등영향분석, 공공기관 지방이전 갈등영향평가, 밀양송전선로 관련 갈등영향분석, 창녕 변전소 및 송전선로 관련 이해관계자 분석 등이 시도되었다.

7) 일반적인 갈등유형에는 이해갈등, 가치갈등, 환경갈등, 개발갈등, 님비갈등, 썬비갈등 등 갈등의 성질에 따른 구분이 가능하다. 또한 주체별 기분에 따라 정부간 갈등, 정부-주민간 갈등 등이 있다.

8) 가치갈등의 경우 이해당사자들이 서로 이해할 수 있는 기회를 넓히고 서로의 가치를 존중하며 공존할 수 있는 해결이 필요하다. 가치관이 서로 다른 상황에서 이해당사자들에게 가치관을 타협하거나 승복하라고 할 수는 없다. 각자의 주장과 대안이 어떤 맥락에서 나왔는지 이해하고 서로 존중할

갈등은 하나의 갈등사례 내에 단일 유형의 갈등만이 아니라 복수의 갈등이 복잡하게 연계되어 나타나기도 한다. 갈등당사자 간 대화협의체나 합의형성절차의 설계에서는 이러한 측면들이 충분히 고려되어야 한다.

둘째, 갈등이슈관련 법과 제도의 검토가 필요하다. 그 이유는 법과 제도는 많은 공공갈등을 유발시키는 구조적 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 갈등을 야기하는 대다수 국책사업의 관련법들은 모두의 입장에서 절차적 합리성을 충족시키지 못하는 한계가 있다. 특히 이해당사자들과의 대화 및 협의 그리고 적절한 보상 등에 관한 규정이 미흡한 경우가 많아 갈등을 야기하고 있다. 또한 공공기관 간 업무와 기능의 차이에서 발생하는 갈등도 법과 제도에 규정된 사항의 해석과 집행에서 연유한다⁹⁾. 국립공원 또는 백두대간의 보존과 이용 관련 갈등에서도 관련 기관의 기능과 업무를 규율하고 있는 법규양태는 갈등당사자의 갈등에 대한 대응에 영향을 줄 수 있다. 이러한 이유로 대화협의체 설계에서 중요하게 고려되어야 하는 요소이다.

셋째, 이슈의 복잡성과 합의가능성이 검토되어야 한다. 대화협의체 설정에서 복잡성은 갈등이해관계자들의 주요 이슈를 찾아내어 공통점과 차이점을 분석하고 논의의 우선순위를 설정하고 합의가능성을 판단하는 것이 중요하다. 이해당사자들이 관심 갖는 의제가 너무 광범위하여 모호하거나 공통점 보다는 차이점이 더 많은 경우, 그리하여 의제설정을 위한 우선순위 결정을 내리기 어려운 경우, 결과적으로 의제에 대한 이해당사자간 합의가능성이 낮은 경우는 대화협의체 설계가 매우 어려울 수 있다. 일반적으로 갈등영향분석서는 심층면접을 통해 이해관계자 의견간의 공통점과 차이점을 분석하고 있다. 공통점이 많을수록 그리고 차이점이 적을수록 의제설정이 용이하고 합의가능성이 높다고 판단할 수 있다¹⁰⁾.

넷째, 갈등수준에 대한 진단이 필요하다. 갈등수준을 파악을 위해서는 갈등상황 및 이해당사자간의 관계에 대한 이해가 필요하며, 이들은 대화협의체 설계에 중요한 판단기준이 된다. 일반적으로 갈등영향분석의 실시는 갈등예방의 차원에서는 갈등이 발생되기 이전에 실시하는 것이 바람직하고, 갈등이 발생한 경우 갈등증폭 이전에 하는 것이 분석의 실익이 크다. 대화협의체의 설계에서는 갈등사례에서 갈등상황이나 이해관계자의 대립상태가 어떠한 수준에 와있는가 하는 점을 면밀히 파악하고 반영하여야 한다. 갈등이

수 있는 대화와 협력의 기회와 장소 그리고 시간이 필요하다. 가치갈등은 단기적으로 갈등해소를 추구하는 것 보다 장기적인 계획에 입각하여 상대방의 핵심가치를 인정하면서 상호 공유할 수 있는 주변부적 가치나 이해들을 찾아내는 노력이 필요하다(박 진외, 2009).

9) 법과 제도에서 근원하는 정부기관 간 갈등은 해당 정부 기관 관련 이해당사자 또는 상급 기관 등의 내부 조율과 조정을 통해 해결하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 조율과 조정을 통해 궁극적으로는 관련 법체계와 제도적 맥락을 재조정이나 개선하는 절차(institutional rebuilding process)를 필요로 할 것이다.

10) 그러나 차이점이 많다고 해서 대화협의체 설계를 하지 못하는 것은 아니다. 특히 사실관계를 둘러싸고 발생하고 있는 인식의 차이나 관점의 차이는 갈등해소를 위해 매우 효과적인 단초가 될 수 있다. 가치와 관련된 차이를 극복하기 위해서라도 사실관계 규명을 통한 인식의 간극을 메울 수 있는 가능성이 있을 수 있다.

해당사자간의 대화나 협상은 심각한 갈등으로 인해 대화의 채널이 단절되고 상호간의 불신이 심화된 상황에서 실시하는 것은 바람직하지 않을뿐더러 오히려 잘못하면 상호간의 관계를 더욱 악화시킬 수도 있다. 갈등이 소강국면에 있거나 갈등이 심각하더라도 당사자들이 대화의 필요성을 인식하고 있다면 대화협의체를 운영할 수도 있을 것이다.

다섯째, 갈등당사자의 대화와 협상참여의지도 대화협의체 설계에서 중요하게 고려해야 한 요소이다. 상호간의 불신이 아무리 극심하다 해도 물리적 충돌이나 정치적 결단으로 갈등을 해소하려는 의지보다 갈등당사자 간의 대화와 협상을 통해 문제를 해결하려는 의지를 갖고 있는지가 매우 중요하다. 당사자간의 관계가 오랜 기간 동안 불신이 쌓여 있고, 대화채널이 막혀서 서로 견도는 경우 서로의 힘을 대과평가 또는 과소평가하여 대화를 거부하기도 한다. 갈등이해당사자 간 대화협의체의 설계에서는 이러한 점들이 면밀하게 검토되고 반영되어야 한다.¹¹⁾

Ⅲ. 국립공원 내 백두대간 보호구역 관련 갈등현황

1. 국립공원 내 백두대간 보호구역 지정 사유와 현황

백두대간의 지정에는 무엇보다도 백두대간이 국토의 등줄기를 형성하는 생태축으로서 생물다양성을 온전하게 보전하는 공간이자 국민적 정서가 담긴 역사·문화적 장소로서의 상징적 의미를 지니고 있다는 점이 크게 작용하고 있다. 또한 백두대간은 주요 야생동식물들의 생태서식지로서 한반도 3대 핵심 생태축이자 통로이며 한반도의 중심 생태축으로 인식되고 있다는 점이다.

높은 생태적·환경적 가치를 지니고 있는 백두대간의 보호구역지정은 6개 道の 32개 시·군에 걸쳐 있으며, 이중 국립공원 지역은 설악산, 오대산, 소백산, 월악산, 속리산, 덕유산, 지리산 등 총 7개 공원으로써 전체 백두대간 면적의 48%를 차지하고 있다(산림청, 2006). 한편, 백두대간 마루금 길이 총 684km중 247km(36%)가 국립공원 내에 포함되어 있

11) 과거 우리나라의 갈등해소 행태를 보면 핵심적 갈등이해당사자들 간의 대화와 협상을 통해 문제를 해결하려 하기보다는 기관의 장, 유력 지역 인사, 또는 지역 정치가들 중심으로 해소하려 하였다. 그러나 지방자치제도의 실시와 성숙으로 인해 중앙 및 지방정치인 그리고 지방자치단체간 문제이해와 이들을 선출하는 지역민문제이해와 유리될 수 없는 정치구조를 갖게 되었다. 따라서 갈등해소에 지역주민을 배제한 채 갈등을 해소하려는 노력은 바람직하지 않게 되었다. 결국 갈등해소를 위해서는 해당 지역주민들과의 직접적인 대화가 전제되어야 하는 것이다. 갈등영향분석을 요청하는 대부분 공공기관들은 중립적인 제3자를 통해 객관적으로 갈등을 이해하려 하고 해 문제개입을 허용함으로써 자치제도의 갈등을 직접 대화하려는 의지를 갖고 있다. 즉, 이제는 공공기관들도 자신들이 갖고 있는 최종 갈등의사결정기구를 가지고 있지는 않지만 갈등조정기구 설치 필요성을 점차 인식해 가고 있다.

으며, 이중 법정탐방로 (개방구간)는 171km (25개 노선)이며, 비법정탐방로 (비개방구간)는 79.9km (11개 노선)이다.

논란이 되고 있는 국립공원 내 백두대간 보호지역 지정의 주된 이유는 첫째, 비개방구간은 멸종위기종 동·식물의 생태공간으로 사람에 의한 생태적 가치를 훼손할 가능성이 매우 높은 지역이어서 사람으로부터 철저히 보호의 필요성이 있다는 점이다. 둘째, 비개방구간은 일반 등산인들의 접근이 매우 어렵고 안전시설의 미비로 안전사고의 발생가능성이 높다는 점이다.

<표 1> 백두대간 마루금 통제구간 현황

공원	노선수	연장	통제구간 노선
설악산	5개 노선	23.9km	- 대간령~미시령 (5.5km) - 미시령~마등령 (7.5km) - 희운각~대청봉 (2km) - 한계령~점봉산 (7.5km) - 단목령~875고지 (1.1km)
오대산	2개 노선	13.8km	- 두로봉~1210고지 인근 공원경계(5.1km) - 노인봉~매봉 (8.7km)
월악산	1개 노선	20.8km	- 마골치~벌재 (20.8km)
속리산	3개 노선	21.7km	- 문장대~밤치 (4.5km) - 밤치~눌재 공원인근 경계 (2.3km) - 밀치~악회봉 (14.9km)

2. 백두대간 비개방구간을 둘러싼 갈등의 국면들

1) 백두대간 비개방구간 불법출입에 따른 환경훼손과 단속문제

2000년 중반이후 백두대간이 종주코스로 각광받게 됨에 따라 백두대간에 대한 모집, 종주산행 등 탐방수요가 지속적으로 증가하면서 생태적 가치가 높은 국립공원 내 비개방지역 및 개방지역의 환경과 자연자원의 훼손을 심화시키고 있다. 특히, 백두대간 전(全)구간 종주 수요가 늘어 국립공원 내 비개방구간에 대한 개방압력도 높아져 가고 있다. 동시에 출입금지 위반행위 등 불법행위가 급증하고 있다. 그러나 단속의 실효성을 담보할 수 있는 방법이 마련되고 있지 않은 상황이다.

2) 관리주체 및 이해관계자간 업무·기능의 인식차이

백두대간이 종주의 대상으로 인식되고 있는 점은 주요 관리주체 및 이해관계자간의 업무와 기능에 대한 인식의 차이에도 기인한다. 백두대간이 보호의 대상이 아닌 탐방과 종주를 통한 성취와 이용의 대상으로 인식됨에 따라 백두대간을 포함하는 국립공원의 보전과 보호를 기본임무로 하는 국립공원관리공단 및 각 지역사무소와 백두대간탐방 산

악인 및 산악단체간의 갈등이 심화되어 가고 있는 실정이다. 산악단체는 공원계획에 반영되지 않은 비정규·비개방 탐방로의 개방을 요구하고 있다. 지방자치단체는 비개방구간의 개방을 통해 지역경제를 활성화하고자하는 욕구가 높다. 또한 산림청도 백두대간의 마루금을 선으로 인식하여 ‘국가숲길 개념’을 사업화로 추진하려 하고 있다. 산림청은 백두대간의 주능선 등산로를 일반 등산로 개념으로 인식하고 있는 반면 생태적 가치를 갖고 있는 자연경관의 한 부분으로 인식하지 못하고 있다. 결과적으로 국립공원 내 백두대간 보호구역 비개방구간을 둘러싼 갈등은 생태보전 및 보호라는 가치와 종주라는 이용가치가 충돌하고 있는 것이다.

3) 비개방구간에 대한 인식차이

국립공원 내 비개방구간은 각 구간마다 독특한 특성이 존재하고 있음에도 불구하고 비개방구간이 개방되지 않는 점에 대한 이해관계자간의 인식이 매우 다양하다.¹²⁾ 생태적 민감지역, 우회탐방로 존재, 위험구간 등의 비개방구간 지정사유가 법정기준이 아니어서 이해관계자 간의 인식차이가 발생하고 있다. 또한 실제적으로 개방요구가 강하고 현실적 여건상 출입통제를 지속하기 어려운 구간이 있으며 개방에 따른 환경훼손 등 부작용이 상대적으로 적은 구간도 있다.

4) 백두대간 마루금 자연자원에 관한 종합적 조사 미흡

백두대간 비개방구간에 대한 객관적 자료에 근거해 이해관계자간의 공감대를 형성하지 못하고 있다. 즉, 비개방구간 지정에 대한 타당성이 객관적이고 과학적인 환경 및 자연자원 조사에 근거하여 확보되지 못하여 이해관계자들이 제각각의 기준을 주장하고 있으며 비개방구간에 대한 갈등이 증폭되고 있다. 모든 이해관계자가 공감할 수 있는 객관적 기준에 근거한 비개방구간 지정이 되지 못하고 있을 뿐더러 비개방구간의 생태적 환경적 자연자원에 대한 종합적, 객관적 조사 자료가 미흡한 상황이 더욱 갈등을 야기하고 있다.

5) 지자체, 지역주민과의 이해관계 상충

백두대간 지역의 지방자치단체들은 백두대간의 관광자원화를 통해 지역경제의 활성화를 도모하고자 국립공원 진입부에 주차장, 화장실 등 다양한 기반시설을 조성하고 있다. 특히 백두대간 진입부에 상가 등이 활성화되어 있어 탐방객을 대상으로 영업행위가 증가하고 있다. 이에 따라 지자체의 백두대간 개발압력이 점차 강화되고 있으며 지역주민과의 갈등이 형성되고 있다.

12) 비개방구간은 생태적 건강성 및 원시성 측면 등 생태 민감지역으로 절대적 보호가 필요할 수도 있고, 우회탐방로가 존재하여 비개방구간의 개방에 따른 실익이 전무할 수도 있으며, 또한 비개방구간이 협하여 안전사고 위험구간이 다수 존재하여 탐방객의 안전사고 문제로 비개방구간을 지정한 곳도 있다.

6) 법령 충돌에 의한 갈등

국유림에 대한 토지소유권을 갖고 있는 산림청과 국립공원의 관리권을 갖고 있는 환경부와 공단간의 법률상 관할권을 둘러싸고 갈등의 요소를 갖고 있다. 일례로 국립공원 구역 내일지라도 산림유전자원보호구역의 안정적인 보전과 효율적인 산림관리를 위하여 산림청은 「산림보호법」 제7조제1항제5호에 따라 산림유전자원의 보호·관리를 위하여 필요한 행위를 환경부 또는 국립공원관리공단에게 사전 통보만으로 할 수 있다. 이러한 사례는 국립공원구역 내부에 대한 관할권이 충돌하고 있음에 따라 발생 가능한 제도적인 충돌로써 상위법인 「자연공원법」에 명시되어 있는 환경부와 공단의 관할권이 「자연공원법」 시행령 제14조제2항에 의해 제약받는 상황이 발생하게 되는 것이다¹³⁾.

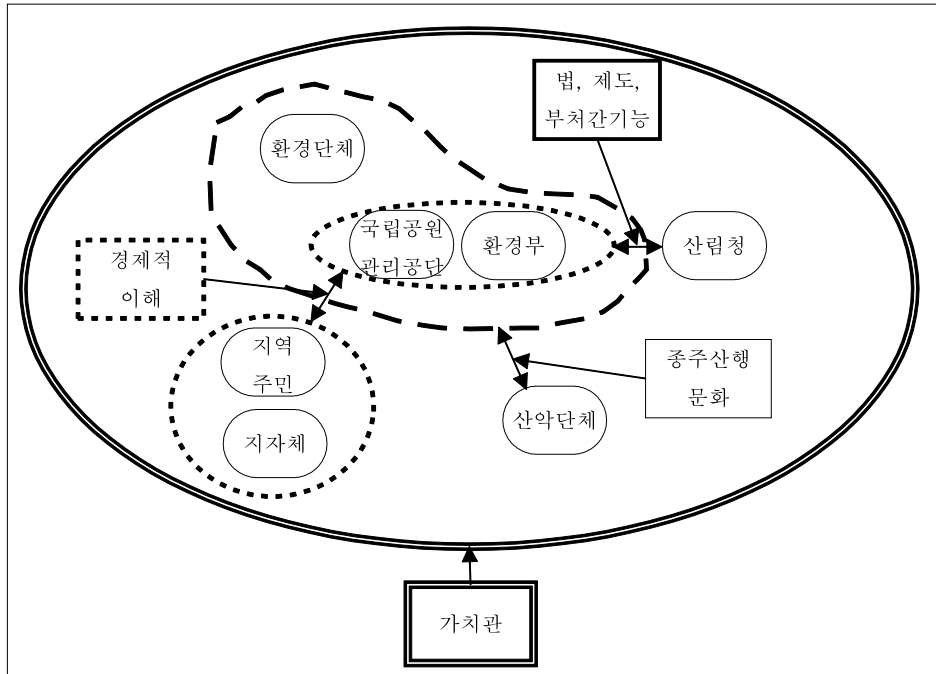
IV. 국립공원 내 백두대간 비개방구간 관련 갈등쟁점 분석

국립공원 내 백두대간보호지역의 비개방구간과 관련하여 공단, 환경부, 산림청, 산악단체, 환경NGO, 지자체 및 지역주민, 전문가에 대한 심층 면담 결과(이해관계자 간 인식, 이해관계, 정보 등)를 분석하였다. 특히 대면면담을 통해 이해관계자들이 공식적으로 제기하는 주장(입장: Position)과 특정 입장을 갖게 되는 근본적인 요인(이해: Interest)을 구분하여 분석하였다¹⁴⁾. 국립공원 내 백두대간보호지역의 비개방구간 관련 갈등 이해관계자는 중앙부처, 공공기관, 지방자치단체, 환경단체, 지역주민, 산악단체 등 다양한 이해당사자가 관련되어 있는 복잡한 관계도를 형성하고 있다(<그림 1>참조).

이하에서는 심층면담을 통해 국립공원 내 백두대간 비개방구간을 둘러싼 갈등 이해관계자 간의 인식 및 의견 그리고 갈등해소에 대한 의견 등 주요 쟁점별 입장을 도출하였다. 이해관계자간 주요 쟁점은 갈등원인에 대한 인식, 백두대간 종주에 대한 인식, 백두대간 보호에 대한 인식, 비개방구간에 대한 대안모색, 사실관계에 대한 의견차이, 합의 형성절차에 대한 의견 등으로 파악하였다.

13) 또한 「산림문화·휴양에관한법」 제22조3에 의해 산림청장은 등산·트레킹·산악레저스포츠·탐방 및 휴양·치유 등의 활동을 증진하기 위하여 제22조의2에 따른 숲길의 종류별로 전국 산림에 대한 숲길의 조성·관리기본계획을 10년마다 수립하도록 하고 있다. 동 법 제22조3의 4항에 따르면 「자연공원법」에 따른 국립공원을 포함하는 자연공원에 해당하는 산림은 숲길기본계획에서 제외하고 있다. 그러나 현재 산림청에서 추진하고 있는 국가등산로 계획은 「자연공원법」에 해당하는 국립공원지역 내의 비개방 탐방로까지 포함하고자 하고 있어 「자연공원법」 및 「백두대간보호에관한법률」의 입법목적과 부합하지 않으며, 이와 관련하여 환경부, 공단 및 관련 환경단체 등과의 갈등 개연성을 내포하고 있다.

14) 동일 이해관계자 그룹 내에서의 의견차이도 반영하여 이해관계자 집단 및 집단 간에 대한 종합적 이해를 추구하였다.



<그림 1> 백두대간 비개방구간 관련 이해관계자 관계도

1. 갈등원인에 대한 인식

국립공원 내 백두대간의 비개방구간을 둘러싼 갈등의 원인으로 공단과 환경부, 환경 NGO, 관련전문가들은 백두대간의 생태적 가치를 고려하지 않은 종주산행문화, 정부 부처 간 관리지침의 차이 및 협력부재, 백두대간 보호를 위한 국민공감대 미흡 등을 지적하고 있다. 반면에 산림청, 산악단체, 지자체 및 지역주민들은 대체로 백두대간 종주산행 등 국민들의 탐방욕구를 무시하는 공단(환경부)의 일방적 보전주의, 지역발전 및 주민의 생존권 제약 등을 갈등의 주요 원인으로 인식하고 있다.

갈등의 원인에 대한 이해관계자들의 인식으로부터 갈등의 성격을 살펴보면, 우선 백두대간 종주산행이 정당한가에 대한 가치판단, 그리고 백두대간 보전 및 이용과 관련된 가치갈등이 핵심이다. 다음으로 백두대간 관리에 관한 공단(환경부)과 산림청 간 임무와 기능의 차이, 그리고 「자연공원법」, 「백두대간보호에관한법률」, 「산림보호법」, 「산림문화·휴양에관한법」 등 관련 법제도에 기인한 갈등이라 할 수 있다. 또한 지자체와 지역주민들은 백두대간 비개방에 따른 경제적 이해로 인해 문제를 제기하고 있다.

요약하면 백두대간의 보전 및 이용에 관한 원칙, 구체적으로 백두대간 마루금 탐방원칙이 사회적으로 충분히 논의되지 못하고 제도적으로 뒷받침되지 못한 상황에서 공단을 포

함한 이해당사자들이 자신들의 이해와 행위를 개별적으로 충족함으로써 인해 국립공원 내 백두대간 보호지역 비개방구간과 관련하여 상호불신과 갈등이 증폭되고 있다.

2. 백두대간 종주에 대한 인식

공단(환경부), 환경NGO, 관련 전문가들은 대체로 백두대간 마루금을 단순히 등산로로 간주하는 것은 잘못이라고 인식하고 있다. 백두대간은 한반도 핵심생태축이며 생물 다양성의 보고로써 다양한 생물의 서식지이자 이동통로 기능을 하고 있다. 따라서 백두대간 마루금은 종주 코스가 아니며 종주로 인한 마루금 훼손을 막기 위하여 개인적 욕망 충족을 위한 종주산행은 제한해야 한다고 생각하고 있다.

반면에 산림청, 산악단체, 지자체 및 지역주민은 백두대간 종주산행은 국민의 권리이자 정당한 욕구로써 인정되어야 한다는 입장이다(<표 2>참조). 백두대간 종주산행은 호연지기를 키우고 백두대간 보호에 대한 교육의 기회라고 인식하고 있다. 산악단체들은 백두대간 생태계를 훼손하는 주원인이 종주산행보다 백두대간 마루금을 단절시키는 무분별한 도로개설, 통신기 및 송전탑, 풍력 발전기 등이라고 생각하고 있다. 또한 무리한 전면통제가 무분별한 셋길을 만들고 야간산행을 초래하여 백두대간 생태계를 훼손하는 결과를 가져온다고 인식하고 있다. 한편 백두대간은 고랭지농업, 관광위락사업, 산야채 채취 등의 지역주민들의 삶의 터전으로 인식하고 있다.

<표 2> 백두대간종주에 대한 이해관계자별 입장

구분	입 장	비 고
공단	반대	마루금 훼손 우려
환경부	반대	마루금 훼손 우려
산림청	찬성	국민권리
산악단체	찬성	국민권리
지자체/주민	찬성	국민권리
환경단체	반대 /조건부 검토	마루금 훼손우려/ 통제 현실성고려
전문가	조건부 찬성	보전과 국민권리 조화

일부 환경단체와 전문가들은 백두대간의 보전을 강력하게 지지하면서도 백두대간 종주산행을 무조건 통제할 수 없다는 생각이다. 백두대간 종주산행은 국민의 기본권적 요소도 있고 자연이 주는 혜택 및 경험을 공유할 필요가 있기 때문에 전면 통제가 아닌 조건부 개방이 필요하다고 보고 있다. 따라서 무분별한 종주산행은 반대하지만 올바른 백두대간 종주문화를 형성해야한다고 주장하고 있다.

아울러 백두대간이 갖는 다양한 의미를 종합적으로 고려하여 백두대간의 이용 및 탐방의 원칙에 대한 사회적 합의가 필요하다고 인식하고 있다. 백두대간은 한반도 핵심 생태축이고 육상생태계의 마지막 보고이며 백두대간 종주산행을 통해 호연지기 및 백두대간 보호가치를 되새기는 교육의 장이 될 수도 있기 때문이다. 따라서 백두대간에 대한 객관적인 실태를 조사하여 백두대간 보전을 중심으로 한 이용과 규제에 관한 사회적 합의 도출이 필요하다고 주장하고 있다.

3. 백두대간 보호에 대한 인식

이해관계자들은 백두대간 비개방구간에 대한 입장은 달리하면서도 백두대간 보호라는 당위에는 모두 인식을 같이 하고 있다(<표 3>참조). 단, 공단(환경부), 환경NGO, 관련전문가들은 자연유산으로서 백두대간의 보전과 이용은 ‘보전의 원칙 하에서 제한적인 이용’을 강조하고 있는 반면에 산림청, 산악단체, 지자체 및 지역주민들은 ‘보전과 이용의 조화’를 강조하고 있다. 이러한 차이는 철학의 차이에 기초하기도 한다. ‘보전 위주의 이용’은 인간의 개입을 최소화하면서 환경을 훼손하지 않는 범위에서 제한적 이용을 지향하는 반면 ‘보전과 이용의 조화’는 인간의 적절한 개입이 보전에 도움을 주며 인간의 개입을 배제한 보전은 현실적이지 않다고 생각한다.

한편 일부 환경NGO와 전문가들은 백두대간 보호와 관련해서 공단(환경부)과 산림청간의 관계를 지적하고 있다. 즉 백두대간의 보호문제는 現세대의 이용권과 미래세대의 환경권이 통합적으로 다뤄야 하는데, 그간의 여러 논의들이 환경부와 산림청 간의 땅따먹기로 비쳐졌다. 국가 땅은 국민의 재산인데 국민의 재산을 놓고 환경부 땅이나 산림청 땅이나 하는 것도 우스운 일이며 부처간 통합논의가 절실히 필요하다고 주장하고 있다.

<표 3> 백두대간 보호에 대한 이해관계자별 입장

구분	입장	비고
공단	찬성	한반도 핵심 생태 축
환경부	찬성	한반도 핵심 생태 축
산림청	제한적 찬성	보호와 이용 조화
산악단체	제한적 찬성	보호와 이용 조화
지자체/주민	제한적 찬성	보호와 이용 조화
환경단체	찬성	한반도 핵심 생태 축
전문가	찬성	한반도 핵심 생태 축

참고: 백두대간보호법제정당시 백두대간 보호지역 지정원칙과 기준(2004)은 백두대간 보호에 대한 원칙을 제시하고 있으며 이를 환기할 필요가 있음

또한 백두대간보전관리계획 관련 업무(조사, 보호, 계획 등)는 법적으로 환경부와 산림

청이 공동으로 수립하게 되어 있으나, 사실상 환경부(자연정책과)는 국립환경과학원(생태조사)과 국립공원관리공단(공원관리 업무 전반 등)이 수행하고 있는 업무로 대변하고 있고 실질적인 예산이 없어서 환경부의 진정한 정책 추진은 어렵다고 보고 있다.

4. 백두대간 비개방 구간 대안 인식

국립공원 내 백두대간의 비개방구간 갈등을 해소하기 위하여 공단(환경부)은 일부 구간 개방 및 특정지역 사전예약제 등 대안을 검토하고 있으며 다른 이해관계자들도 사전예약제 등 제한적 활용에 원칙적인 동의를 하고 있어 일정 부분 공감대를 형성할 가능성이 있다(<표 4참조>). 공단(환경부)은 속리산 대야산 중심으로 일부 지역의 개방여부를 검토 중이며 백두대간 마루금 특정 지역에 사전예약제를 활용한 제한적 이용을 검토할 수 있다는 입장이다. 단, 백두대간 일부 구간에 대한 사전 조사(수용인원 등)를 전제로 인원수 제한, 가이드 산행, 일정한 경비 부담을 골격으로 사전예약제를 검토할 수 있으며 사전예약제가 실질적 효과를 거두기 위해서는 운영조건(인력, 장비, 국민들 협조 등)에 대한 고려가 필요하다는 입장이다.

그 밖에 대안으로 둘레길 등 다양한 형태의 탐방로를 만들어서 종주산행의 욕구를 분산하면서 산행문화의 변화를 꾀하는 방안도 제안되고 있다. 또한 이해관계자 내에서도 가칭 ‘백두대간마루금노선선정위원회’를 구성하여 마루금으로부터 20-30m 아래로 종주코스를 정하는 방안도 제안되고 있다. 현재 훼손이 심한 마루금을 일정기간 동안 전면 통제하여 복원시키면서 백두대간 종주산행을 보장하기 위하여 마루금 아래로 종주노선을 획정하자는 의견이다.

<표 4> 백두대간 비개방구간 이해관계자별 대안모색

구분	입장	비고	
		가능성	장애물
공단	대안 검토	일부구간 개방 및 특정지역사전예약제	인력/ 예산 국민 인식
환경부	-		
산림청	대안 촉구	사전예약제 / 다양한 탐방 형태 시민/주민감시 및 참여	
산악단체	대안 촉구	사전예약제	
지자체/주민	대안 촉구	사전예약제/자연휴식년제	
환경단체	대안 검토	사전 예약제 시민/주민감시 및 참여	현실성
전문가	대안 검토	사전 예약제 대안적 종주구간	현실성 부처 간 비협조

또한 보전과 이용의 부조화에 따른 문제점을 극복하기 위하여 지역 주민단체의 적극적인 참여를 활용하는 것이 유효하다는 제안도 있다. 산림청은 지리산 둘레길 훼손에 따른 문제점을 개선하기 위하여 지역주민단체와의 적극적인 협력을 통한 감시체계를 구축하고 있다며 공단(환경부)이 이를 활용하는 것도 방법이라고 제안하고 있다. 이처럼 백두대간 비개방구간을 제한적으로 이용할 때 나타나는 문제점들은 지역주민조직과 연계하여 해결할 수 있다는 제안은 환경NGO내에서도 공감을 얻고 있다.

5. 사실관계에 대한 이견

한반도 핵심 생태축으로써 백두대간 보전이 필요하지만 비개방구간의 생태적 가치에 대해 이해관계자들 사이에서 객관적으로 공유되고 있지 못하여 갈등이 증폭되고 있다(<표 5참조>). 또한 백두대간 마루금 종주수요 및 단속현황, 종주산행과 마루금 훼손간의 관계, 통제에 의한 부작용 등에 대한 사실관계를 확인할 필요가 있다. 아울러 외국의 자연유산에 대한 보전과 이용에 대한 사례를 객관적으로 조사할 필요가 있다.

백두대간보호법 제정 이후 백두대간에 대한 자원조사가 진행되었으나 종합적인 차원에서 ‘자원보전 실태 및 훼손여부’가 정리되거나 이해관계자 간에 공유가 되지 않아 비생산적인 논쟁을 야기하고 있기도 하다. 그 동안 환경부와 산림청이 조사한 백두대간 자원조사 현황 및 훼손실태를 중심으로 백두대간의 생태적 가치에 대한 사실관계 확인이 필요하다면 과학적 근거에 기반한 조사용역을 공동으로 진행할 필요가 있다.

<표 5> 사실관계를 둘러싼 이해관계자별 이견

구분	이슈
공단	백두대간 객관적 생태적 가치/ 종주에 따른 백두대간 훼손
환경부	비개방구간의 생태적 보전가치
산림청	비개방구간 생태적 가치
산악단체	비개방구간 생태적 가치/ 마루금 훼손 원인
지자체/주민	비개방구간 생태적 가치
환경단체	마루금 종주 수요/ 비개방구간 생태적 가치 제한적 개방에 따른 백두대간 훼손여부
전문가	백두대간 생태적 가치 및 이용실태 제한적 개방에 따른 백두대간 훼손여부

6. 다자간 합의형성 절차 활용

국립공원 내 백두대간의 비개방구간을 둘러싼 이견 및 갈등해소를 위하여 대부분의 이해관계자들은 대화를 통한 다자간 합의형성절차를 희망하였다(<표 6참조>). 즉, 이해관계자 간 철학 및 입장의 차이가 있다하더라도 만나서 문제를 풀어야 한다는 욕구를 갖고 있다. 특히 공단은 비개방구간에 대한 조직 내 이견 해소 및 외부의 개방압력에 효과적으로 대처하기 위하여 이해관계자들과 협의체를 구성하고 생산적인 대화 및 협의를 원하고 있으며 산악단체들도 대화 및 합의형성절차를 적극적으로 원하고 있다. 그러나 대부분의 이해관계자들은 그동안의 경험에 근거할 때 상대방의 가치를 이해하고 존중하는 차원에서 생산적인 논의가 어려울 것이라는 우려도 갖고 있으며 관련법과 제도적 한계도 합의형성 절차의 진행에 장애물로 작용할 수 있다고 인식하고 있다.

이해관계자들은 합의형성 절차의 진행에 대해 다양한 기대를 갖고 있었다. 대화 자체가 의미 있다는 견해도 있었다. 또한 논의가 어떤 구속력을 갖지 못하여 서로의 입장만을 확인하는 자리가 되어서는 곤란하며 뭔가 결론을 도출해야 된다는 의견도 있는 반면, 결론 도출에 집착해서는 안 된다는 의견도 있었다. 이해관계자간 철학을 공유하고 문제 해결을 위하여 충분한 논의시간이 보장되기를 바라는 의견도 많았다.

<표 6> 이해당사자간 합의형성절차 활용

구분	입장	비고	
		주요 의제	장애물
공단	찬성	보전과 이용의 원칙/방안 비개방구간 문제	개방성 결여 당사자 간 철학 차이
환경부	-	-	-
산림청	소극적 찬성	비개방 구간 문제	개방성 결여
산악단체	찬성	비개방 구간 문제 중립적 진행자 활용	개방성 결여 철학 차이
지자체/주민	찬성	비개방 구간 문제	개방성 결여
환경단체	찬성	보전과 이용의 원칙/방안 비개방구간문제	철학 차이 논의 구속력 결여
전문가	찬성	보전과 이용의 원칙/ 방안 비개방 구간 문제	철학 차이 논의 구속력 결여

이해관계자들은 생산적인 논의를 위하여 중립적인 기관이 합의형성절차를 주관하는 것이 효과적이라고 생각하고 있었다. 아울러 상호의 관점과 철학을 존중하는 개방적 자세가 필요함을 인식하고 있었다. 다자간 협의체를 운영할 때 다뤄야할 의제는 1) 백두대간 보전과 이용에 있어 탐방원칙 등 기본철학에 대한 논의를 진행하면서 2) 비개방구간의 제한적

탐방에 대한 현실적인 논의도 진행하는 것이 필요하다고 보고 있었다.

백두대간 보전 및 이용에 대한 철학 및 방안 공유를 위한 세부 이슈로는 i) 백두대간 국립공원 통제구역에 대한 사회적 인식향상을 위해 어떤 노력을 할 것인가? ii) 얼마나 보전하고 얼마나 이용할 것인가? iii) 어떻게 이용하고 보전할 것인가? iv) 누구를 위해서 보전하고 누가 보전의 주체가 될 수 있는가? v) 지역공동체가 보전의 주체가 되었을 때 어떤 지원이 필요한가? 등이 제안되었고 또한 vi) 백두대간 구간 중에 개발이나 도로로 인해서 단절된 구간의 복원방안, vii) 중복원 서식지를 고려한 등산로 재획정, viii) 백두대간보호법 정비, ix) 공단(환경부)과 산림청간의 정책 균형 방안 등이 제안되었다.

V. 결론: 갈등해소를 위한 대화협의체 설계 함의

우리나라는 여전히 다양한 공공갈등으로 인해 사회적 비용을 지불하고 있다. 그러나 아직 공공갈등을 해소하여 사회적 비용을 줄이기 위한 제도적 노력은 시도되고 있지 못한 것 같아 매우 유감스럽다. 그렇지만 공공갈등과 관련된 이해관계자 및 이슈, 그리고 합의형성 가능성을 객관적으로 판단하고자 갈등영향분석이 도입되고 공공기관을 중심으로 이용되고 있는 현상은 매우 고무적이다.

갈등영향분석에 의한 대화협의체 설계는 갈등영향분석의 유용성 제고 및 대화협의체의 실효성 제고라는 목적을 달성하기 위한 전략적 선택이어야 할 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 해당 갈등사례에 관해 심층면담을 통해 다양한 입장(positions)과 이해(interests), 의견과 이견, 그리고 제안들을 세밀히 분석할 필요가 있을 것이다. 갈등영향분석을 기초로 한 대화협의체 설계에 관한 기준에 대해서 관련 학계나 선행연구들이 분명하게 제안하고 있지는 않다. 이것은 갈등영향분석이 도입 되지 얼마 되지 않아 대화협의체 설계를 위한 노하우가 축적되지 못했고, 대화협의체 설계에 대한 이론적인 연구와 비판적 적용에 대한 노력도 부족했기 때문이다.

이러한 점을 인식하고 이하에서는 국립공원 내 백두대간 보호지역 비개방구간 관련 갈등에 관련된 갈등해소를 위한 대화협의체 설계에서 고려해야 할 점을 제시해본다. 첫째, 갈등의 성격을 고려한 시간변수를 반영할 필요가 있다. ‘국립공원 내 백두대간 보호구역 비개방구간 관련 갈등의 성격은 핵심적으로 갈등당사자 간 가치에 대한 불일치가 큰 갈등이다. 즉, ‘국립공원 내 백두대간 보호지역 관련 갈등영향분석’에 관련된 갈등에는 “백두대간 보존과 이용”이라는 두 가치가 가장 핵심적으로 대립되고 있는 전형적인 가치갈등 구조를 갖고 있다. 구체적으로 보존을 위주로 이용하자는 공단(환경부)의 가치와 보존과 이용의 조화라는 가치를 주장하는 산림청과 산악단체간의 갈등구조가 가장 두드러지고

있다.¹⁵⁾ 가치의 대립이 국립공원 내 백두대간 보호지역 비개방구간을 둘러싼 갈등을 지배하고 있는 것이다. 따라서 갈등을 해소하기 위해서 보존과 이용간의 가치의 대립에 어떻게 접근하느냐가 매우 중요하며 다른 관련 이슈들의 해소에도 밀접하게 연계될 수밖에 없다. 보존과 이용이라는 우선순위를 놓고 서로 공격하고 상대에게 가치관을 바꿀 것을 요구하는 것이 아니라 그 배경을 서로 이해하고 차이를 인정할 때는 서로 자신의 가치관을 바꾸지 않고서도 문제해결의 가능성을 찾을 수 있다. 각자의 배경과 차이를 이해하고 공동의 문제를 논의하기 위해서는 공존과 협력을 전제로 한 진정성 있는 장시간의 대화가 필요하다. 따라서 ‘국립공원 내 백두대간 보호구역 비개방구간 관련 갈등의 경우 대화협의체의 설계 시 시간변수를 중요하게 고려할 필요가 있다. 충분한 시간을 가지고 상호토론과 대화를 통해 상호 공감대를 형성할 수 있는 프로그램이 결합될 수 있는 절차를 마련할 필요가 있다.

둘째, 대화협의체의 설계 시에 갈등관련 법·제도의 상충성을 고려한 구조적 제도적 개선을 반영할 필요가 있다. ‘국립공원 내 백두대간 보호구역 비개방구간 관련 갈등에서 갈등이해당사자는 상충적인 관련 법제도의 영향을 받고 있었다. ‘백두대간 비개방구간’을 둘러싼 갈등의 핵심이해관계자는 환경부(공단)-산림청인데, 환경부 산하 국립공원관리공단은 백두대간의 보존원칙을 강하게 주장하고 있고 산림청은 보존과 이용의 조화를 주장하고 있다. 이 두 기관은 오랜 동안 다양한 이슈를 둘러싸고 서로에 대한 불신과 피해의식을 가져왔다. 서로의 정책이나 사업에 대해 상대 기관이 협조를 해주지 않고 있음을 호소하고 있다. 이러한 현상의 이면에는 두 기관의 기본적인 관할권과 임무와 기능을 규율하고 있는 법규에서 충돌적 중첩영역이 있기 때문이다. 즉, 환경부 산하 공단은 국립공원의 절대보전 가치를 위해 「자연공원법」에 의한 사업을 수행하여 오고 있다. 반면 산림청은 「산림보호법」이나 「산림문화·휴양에관한법」을 중심으로 다양한 산림이용 사업을 추진하고 있다. 이러한 법 적용 상에서 상호의 업무 영역을 침해하는 경우가 빈번히 발생하여 기관 간 갈등을 겪고 있다. 따라서 갈등 이해당사자 간 대화협의체 설계 시 제도적 측면의 조정이나 개선 등 구조적 마찰 부분을 포함시켜 고려할 필요가 있다.

셋째, 대화협의체 설계 시 합의가능성에 대한 판단을 도울 수 있도록 쟁점의 분해 작업과 공통요소의 추출작업이 고려되어야 한다. ‘국립공원 내 백두대간 보호구역 비개방구간’을 둘러싼 갈등에 대하여 이해당사자간 공통점과 차이점이 존재한다. 우선, 모든 이해당사자들은 백두대간의 보전과 지속가능한 이용을 추구해야한다는 점에 동의하고 있으며 국립공원 내 백두대간 보전과 이용에 관하여 다자간 협의체를 구성하고 생산적인 대화를 통해 문제해결을 원하고 있다. 또한 백두대간 관련 정부 기관별 업무와 기능상 차이로 나타나는 문제점을 개선하고 국민들의 인식을 제고하기 위하여 백두대간의 탐방

15) 백두대간 보존을 주장하는 측은 통제구간의 출입통제를 위한 사법권 부여 등 적극적이고 극단적인 대책이 필요하며 타협의 여지 없음을 주장하고 있다. 한편 백두대간 중주·이용을 주장하는 측은 단속하더라도 그리고 과태료를 내고라도 위법적 행위를 각오하면서 까지도 중주하겠다고 한다.

원칙(방안)에 대한 사회적 합의(국민적 공감대 형성)가 필요하다고 생각하고 있다. 아울러 백두대간의 탐방욕구가 늘어나고 있으며, 비개방구간의 단속 및 통제 하는데 현실적인 어려움이 많다는 점, 사전예약제 활용 등 비개방구간의 제한적인 탐방 방안을 마련할 필요성에 공감하고 있었다.

반면에 이해관계자들은 백두대간 종주를 바라보는 관점(철학), 백두대간 관리방안을 둘러싼 정부 기관별 정책 방향 및 협력 방안(법/제도 포함)에 대해서는 이견을 보이고 있으며 비개방구간의 생태적 가치, 백두대간의 생태계 훼손의 주요 원인 등 몇 가지 사실관계에 대해서는 생각을 달리하고 있다. 위와 같은 이해관계간의 공통점과 차이점을 바탕으로 대화의제 설정을 판단할 필요가 있다. 이 과정에서 나타나는 차이에 대하여 사실관계를 확인하고 이견을 해소가 위한 공동사실조사(joint-fact-finding) 기법이 적용될 수 있을 것이다¹⁶⁾.

넷째, 대화협의체 설계 시 갈등상황 및 이해관계자 간 관계에서 나타나는 갈등수준을 적절히 판단할 수 있도록 갈등주기에 대한 분석이 반영될 필요가 있다. ‘국립공원 내 백두대간 보호구역 비개방구간’ 관련 갈등은 공간적 범위가 매우 광범위하지만 갈등으로 인식되는 상황은 일부 구간에서 발생하고 있다. 이들 구간에서의 갈등은 주로 공단의 단속으로 인한 등산인들과의 마찰과 등산통제에 따른 지역경제 및 상권의 위축을 지적하는 주민 및 해당 지자체와의 마찰이 발생하고 있다. 이러한 마찰은 물리적인 충돌로 인식할만큼 심각하다고는 볼 수 없는 상황이다. 공단은 산림청이 백두대간 보호 우선이 아닌 이용중심의 사업을 추진하고 있다고 불신하고 있고, 산림청은 공단이 자신들의 사업에 대해 비협조적이라고 불만을 갖고 있는 상태이다. 공단, 산악인 또는 산악단체, 지자체, 그리고 산림청이라는 이해관계자 집단이 대화를 못할 만큼 심각한 관계 훼손이나 불신의 상태는 아닌 단계이다. 대화협의체 설계는 이러한 갈등단계를 반영할 때 효과적인 갈등해결에 기여할 수 있다.

다섯째, 대화협의체 설계 시 대화 및 협상의 참여의지의 중요성을 고려하여 갈등당사자들의 솔직한 입장 파악을 가능하도록 하는 절차나 요소를 고려할 필요가 있다. ‘국립공원 내 백두대간 보호구역 비개방구간’을 둘러싼 갈등에 있어 모든 이해당사자들이 합의형성절차의 필요성을 공감하고 높은 참여의사를 보여 주고 있다. 다만 산림청은 그동안 쌓여온 공단과의 관계로 인해 대화협의체 참여에 소극적이었다. 공단의 비타협적이고 비협조적인 태도를 들어 대화의 현실성에 의문을 제기하고 있음을 알 수 있다. 그러나 산림청도 표면상 환경부, 공단, 그리고 그 외의 이해당사자들과의 대화를 수용하고 있다. 즉 백두대간의 보존이라는 정당성 있는 이슈에 참여를 거부하는 것은 자신들의 입

16) 국립공원 내 백두대간 보호구역 비개방구간이 과연 보호할 만큼 생태적 가치가 있는지에 대해서 모든 이해관계자가 조사의 필요성을 요구하고 있었다. 즉, 과학적이고 객관적인 조사에 기초하여 백두대간 비개방구간에 대한 보전의 타당성 정도를 결정하려는 욕구가 높음을 알 수 있다.

지나 체면에 부정적일 수 있음을 인식하고 있다는 점이다. 따라서 산림청도 대화 참여에 대한 의지가 있는 것으로 판단할 수 있다. 이처럼 갈등이해당사자의 솔직한 입장과 견해를 보다 과학적으로 드러내도록 할 수 있는 절차가 마련될 필요가 있는데, 이 경우 갈등 해결을 위한 대화협의체의 실효성은 높아질 것이다.

학문적 맹아단계에 있는 공공갈등 연구가 높은 현실적 처방력을 갖추기 위해서는 갈등관리 및 해소의 시도들이 보다 체계적으로 이루어져야 할 것이다. 본 논문은 갈등영향 분석을 위한 대화협의체 설계의 기준을 형성하기 위한 시론적 차원의 논의에 불과하다. 앞으로 이론적인 연구와 다양한 사례분석을 통해서 보다 타당성 있는 대화협의체 설계 기준이 모색되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 국립공원관리공단. (2006). 우리나라 보호지역에 IUCN 카테고리 채택 방안-국립공원을 중심으로.
- 국립공원관리공단. (2011). 국립공원내 백두대간 보호지역관련 갈등영향분석. 서울.
- 국립공원연구소 정책연구부. (2005). IUCN 카테고리 재분류 추진 현황 및 향후계획.
- 김광구. (2005). 갈등영향평가. 「행정문제연구」. 12(1): 145-169. 서울: 경희대학교 행정문제연구소.
- 김광구·신창현. (2006). 국립서울병원재건축에 따른 갈등영향분석. 「도시행정학보」, 19(1): 143-173.
- 박진 외. (2009). 공공갈등교육 매뉴얼 : 군사시설 사례. 국무총리실·KDI 국제정책대학원.
- 박홍엽 외. (2008). 구리~포천 고속도로 건설 관련 갈등영향분석. 한국인사행정학회.
- 산림청. (2006). 백두대간백서.
- 서희석·류지원. (2009). 지방정부간 갈등조정에 관한 연구 : 옥정호 갈등과 35사단 이전 갈의 비교를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 13(2): 445-466.
- 신창현. (2005). 갈등영향분석 이렇게 한다. 서울: 예지.
- 신창현·박형서. (2005). 갈등영향분석 및 정책적 함의. 경제인문사회연구회.
- 이선우 외 (번역). (2006). 시간과 비용을 절약하는 분쟁조정전략 매뉴얼. 에피스테메. 원전 : Loveheim, Peter and Lisa Guerin. 2004. Mediate, Don't Litigate: Strategies for Successful Mediation.
- 장현주 외. (2008). 화물운송시장 표준운임제 도입에 관한 갈등영향분석. 한국정책과학학회.
- Cormick, G. W. (1976). Mediating Environmental Controversies: Perspectives and first experience. *Earth Law Journal*, 2: 215-224.
- Poitras, Jean and Pierre Renaud. (1997). *Mediation and Reconciliation of Interests in*

Public Disputes. Ontario, Canada : Carswell.

Susskind, Lawrence, Sarah McKernan, and Jennifer Thomas-Larmer, eds. (1999).

The Consensus Building Handbook : A Comprehensive Guide to Reaching Agreement. The Consensus Building Institute.

Elliott, Michael L. Poirier. (1999). The Role of Facilitators, Mediators, and Other Consensus Building Practitioners. in Susskind, Lawrence, Sarah McKernan, and Jennifer Thomas-Larmer, eds. 1999. *The Consensus Building Handbook : A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. The Consensus Building Institute.

Susskind, Lawrence, and Jennifer Thomas-Larmer. (1999). Conducting a conflict assessment, in Susskind, Lawrence, Sarah McKernan, and Jennifer Thomas-Larmer(eds.). *The Consensus Building Handbook*. SAGE Publications: Thousand Oak, CA.: 99-136.

접수일(2011년 09월 08일)

수정일자(2011년 09월 27일)

게재확정일(2011년 10월 12일)