

# 생태 보전을 위한 자발적 시민활동은 어떻게 진화하는가

- ‘비자립로를 지키기 위해 뭐라도 하려는 시민모임’을 중심으로 -

윤 여 일  
(공동자원과 지속가능사회연구센터 학술연구교수)

## I. 들어가며 : 자발적 시민활동은 시민단체, 주민조직의 운동과 어떻게 다른가

‘비자립로를 지키기 위해 뭐라도 하려는 시민모임’(이하 비자립로 시민모임). 이 드문 종류의 자발적 시민활동을 주목하고자 한다. 비자립로 시민모임은 비자립로 확포장 공사(이하 비자립로 공사) 강행을 막기 위해 생겨나 1년여의 활동을 통해 공사를 중지시키는 성과를 거뒀다. 다만 공사 계획이 폐기된 것은 아니며 앞으로 재추진될 가능성이 있다. 따라서 비자립로 시민모임을 활동의 성공 사례로 거론하기에는 이르다. 그보다는 자발적 시민활동이라는 특성에 천착해 지난 1년여의 시간 동안 어떠한 궤적을 거쳐 진화했는지를 분석하는 것이 이 글의 목표이다.

여기서 자발적 시민활동이란 시민단체도 주민조직도 아닌 시민들의 모임이 독자적이고 자발적으로 전개한 활동을 일컫는다. 환경NGO 같은 시민단체가 이끄는 시민운동, 주민조직이 주도하는 주민운동과 비교하면 자발적 시민활동의 특성을 이해하는 데 도움이 될 것이다.

첫째, 비자립로 시민모임은 시민단체와 다르다. 가령 환경NGO는 환경 문제 해결을 위해 환경운동을 지속적으로 펼치는 비영리조직으로서 시민들의 참여와 재정 기여를 바탕으로 운영된다. 제주사회에서는 제주환경운동연합과 제주참여환경연대가 주요한 환경NGO이자 유력한 시민운동단체이다. 이들 환경NGO는 환경운동을 전문으로 하는 조직의 특성을 살려 다양한 환경 이슈를 쟁점화하고 여러 현안에 개입하고 정책대안을 제시한다.

하지만 비자립로 시민모임은 그 이름이 시사하듯 비자립로 공사라는 특정 문제에 개입하려고 만들어졌다. 이는 지역의 다른 현안에 무관심하다는 뜻이 아니라 비자립로 공사를 막아내는 데 모든 역량을 집중한다는 의미이다. 가령 제주환경운동연합과 제주참여환경연대 같은 환경NGO는 지역의 여러 사안에 대처해야 하기에 조직의 동력을 배분해 사용하는 수밖에 없기에 해당 사안에 대해 시민의견을 수렴하고 성명서를 발표하거나 보도자료를 배포하는 활동이 주류를 이룬다(김승완, 2012). 하지만 비자립로 시민모임은 후술하겠지만 비자립로 공사 저지를 위해 실로 다채로운 활동을 벌였다. 이는 자발적·자율적·자치적으로 구성되고 운영된다는 모임의 특성에도 관련되어 있다. 대체로 환경NGO는 대표자가 있고 상근자를 두는 조직체계, 후원자가 있는 회원제 구조를 취하며 이 형식에 따른 ‘운동의 문법’이 있기 마련이다. 하지만 비자립로 시민모임은 안정된 조직체계와 재정구조가 없지만 시민들

의 열의와 노력이 이를 대신했다. 사실 비자립로 시민모임의 주요 행위자는 있지만, 누가 시민모임의 일원이고 아닌지는 가르기 어렵다. 상시적 조직체계가 없고 회원제 구조도 아니며 활동 단위로 참여자들이 모이기 때문이다. 따라서 어떤 활동을 벌이고 누가 모이느냐에 따라 활동 양상은 달라진다. 특히 시민참여형 직접행동이 많다는 것은 환경NGO와의 큰 차이이다.

둘째, 비자립로 시민모임은 주민대책위원회, 주민반대위원회 등의 주민조직과도 다르다. 주민조직은 문제 지역에서 생존권이나 이해관계가 직접 연관된 주민들이 규합해서 만들어진 것이다. 문제 지역이 주민들의 생활과 노동의 터전이고 공동의 기억이 누적된 곳이기에 주민들이 맺고 있는 사회적 연결망이 동원의 강력한 자원이 된다. 문제 지역의 주민들이 공동인식을 가졌다면 마을총회 등을 거쳐 자치회 차원에서 주민조직이 구성되며, 의견이 분열되어 있다면 주민조직이 따로 만들어지기도 한다. 이들 주민조직은 해당 문제가 해소되면 소멸하는 일시적 혹은 한시적 성격을 띠는 경우가 많다. 하세가와는 주민운동과 시민운동의 차이를 다음처럼 정리한 바 있다.

<표 1> 주민운동과 시민운동의 차이

	주민운동	시민운동
행위주체	이해당사자로서의 주민	양심적 구성원으로서의 시민
이슈의 특징	생활(생산) 거점과 관련된 직접적 이해의 방어(실현)	보편주의적 가치의 방어(실현)
가치지향주의	개별주의, 한정적	보편주의, 자율적
행위양식		
a) 유대의 계약	거주지의 접속성	이념의 공동성
b) 행위특성	수단적 합리성	가치지향성
c) 관여특성	기존 지역집단과의 연속성	지원자적 관여

자료 : 長谷川公一, 1993 : 104에서

이 내용에 따르면 비자립로 시민모임은 시민운동적 특성을 갖는다고 할 텐데, 다만 행위양식의 관여특성이 ‘지원자적 관여’를 넘어선다는 점을 의식할 필요가 있다. 비자립로 공사가 진행된 송당 지역에서는 비자립로 문제를 두고 주민조직이 구성된 바 없으며, 비자립로 공사는 ‘숙원사업’이라는 것이 해당 지역 도의원과 지역유지의 입장이었다. 이런 조건에서 비자립로 시민모임은 ‘시민’으로서 활동을 일으켰던 것이다. 그리하여 “지역민도 아닌데 왜 나서는가”라며 당사자성을 추궁받기도 했다.

한편 비자립로 시민모임은 환경NGO와 견준다면 활동을 전개할 때 또 다른 제약 조건이 있다. 대표체제가 아니니 독자의 의사결정방식을 고안해야 한다. 회원제 구조가 아니니 활동자금을 스스로 충당하거나 모금해야 한다. 상근자가 없으니 참여자들이 일을 나눠야 한다. 여기에 문제에 접근하기 위한 전문성, 문제를 알리기 위한 언론과의 소통채널, 문제를

해결하기 위한 행정권력과의 교섭창구, 교섭역량 측면에서도 어려움이 있다.

그런데도 비자림로 시민모임은 근래 제주의 반개발, 생태보전 운동에서 가장 눈에 띄는 성과를 거뒀다. 어떻게 가능했을까. 2부에서는 2018년과 2019년 비자림로 시민모임이 행정권력, 관계기관, 전문가, 시민들과 어떻게 맞서거나 연계하며 활동했는지를 국면별로 기술할 것이다. 나아가 3부에서는 자발적 시민활동의 진화라는 문제의식에 입각해 비자림로 시민모임의 활동을 다각도에서 분석할 것이다. 비자림로 시민모임은 자발적 시민활동이 행정권력에 맞서 성과를 거둔 드문 사례이자, 앞으로 등장할 자발적 시민활동에 소중한 참고가 될 사례이기 때문이다.

## II. 세 국면에 걸친 비자림로 시민모임의 활동

### 1. 국면1 : 비자림로 공사 중단에서 변경안 발표까지

#### 1) 비자림로 문제의 부상

비자림로는 교래에서 출발해 사려니숲과 비자림을 지나 평대초등학교까지 이어지는 도로로서, 비자림로 공사는 이중 조천읍 대천교차로에서 금백조로 입구까지 2.94km에 이르는 구간을 2차로에서 4차로로 넓히는 사업이다.<sup>1)</sup> 총 242억원의 공사비를 투입해 2021년 6월 완공할 계획으로 2018년 8월 2일 공사가 시작되었다. 하지만 닷새만인 8월 7일에 공사는 중단되었다. 공사를 시작해 이틀 동안 삼나무 915그루를 베어냈는데, 이 사실이 알려지자 제주의 시민사회단체들이 공사 중단을 촉구하고 나섰으며, JTBC 뉴스 등을 통해 보도되어 전국적 반대 여론이 조성된 것이다.

8월 8일에는 ‘제주도의 아름다운 비자림이 파괴되지 않게 막아주세요!’라는 청와대 국민청원이 올라와 하루만에 1만 명을 넘겼다. 비자림로는 30~40년 전 조림사업 일환으로 심은 삼나무들이 양옆으로 드리워져 있으며, 뺄뺄하게 솟은 삼나무 숲 사이로 나 있는 비자림로 일부 구간은 과거 건설교통부가 ‘전국에서 가장 아름다운 도로’로 선정하기도 했다. 그런데 상공에서 촬영한, 숲의 한 자락이 흉하게 파헤쳐진 사진을 보고는 많은 사람이 안타까워했다.

8월 10일, 제주도 안동우 부지사는 비자림로 공사에 대해 대안이 마련될 때까지 공사를 재개하지 않겠다고 밝혔다. 하지만 같은 날 성산읍 이장협의회는 공사 재개를 요청하는 기자회견을 했다. 그리고 8월 13일, 휴가를 마치고 돌아온 원희룡 도지사는 비자림로 생태도로를 만들 것을 지시하며 공사 추진의 뜻을 분명히 했다. 이것이 비자림로 문제의 서막이다.

1) 비자림로 사업은 2013년 5월 제2차 ‘제주도 도로정비기본계획’(2011~2020년)에 대천~수산 신규 노선으로 검토되었으며, 2015년 5월 환경영향평가법에 따라 영산강유역환경청과 소규모영향평가 협의를 완료했다.

<사진 1> 2018년 8월 벌목 후 비자림로 공사구간과 비자림로 시민모임의 첫 번째 퍼포먼스



출처 : 제주의 소리, 김수오

## 2) 비자림로 시민모임의 형성과 시민참여 활동

비자림로 문제가 공사의 시작, 중단, 재개라는 일시적 사건에 그치지 않고 ‘비자림로 사태’로까지 명명되는 사회적 문제로 전환된 것은 이 시기 출현한 비자림로 시민모임의 역할이 결정적이었다. ‘비자림로를 지키기 위해 뭐라도 하려는 시민모임’은 별도의 결성식 없이 이 이름으로 8월 12일 첫 번째 퍼포먼스를 열며 등장했다. 이 이름은 ‘뭐라도 해야 한다’는 절박함과 ‘뭐라도 하겠다’는 의지를 담고 있었는데, 2017년 만들어진 ‘제2공항 반대를 위해 뭐라도 하려는 시민모임’에서 유래하고 있다.<sup>2)</sup>

첫 번째 퍼포먼스에서는 비자림로 공사현장으로 50여명이 모여들어 “나는 제주에 식생하는 ○○○입니다”라고 적은 종이를 들고 잘려나간 삼나무 밀동 옆에 섰다. 또한 남아 있는 나무에 리본을 달고 현수막을 걸고 “비자림로는 국민의 보물 제주 도정은 각성하라”, “우리가 사랑하는 숲이에요”, “제2공항으로 인한 재앙 비자림로로부터 시작되고 있다” 등 참가자들이 저마다 문구를 만들어 지나가는 차량을 향해 피켓팅 했다.

비자림로 시민모임은 비자림로 퍼포먼스를 위한 프로젝트명에 가까운 것이었으나 퍼포먼스를 하며 만난 사람들이 이후 활동을 함께 모색하는 주요 행위자 그룹이 되었다. 내력이 다르고 기술이 다른 사람들이 모이자 활동은 점차 증식하고 다채로워졌다.

8월 13일 원희룡 도지사가 ‘생태도로’로 공사를 다시 추진하겠다는 뜻을 밝히자 17일 비자림로 시민모임은 곽자왈사람들, 노동당·녹색당·정의당 제주도당과 함께 생태도로의 실체가 무엇인지를 묻는 기자회견을 했다. 19일에는 공사현장에서 ‘비자림로에 대한 대책과 고민을 나누는 시민토론회/문화제’를 개최하고, 30일에는 다시 제주도청 앞에서 ‘원희룡 도정 비자림로 생태도로에 대한 시민공청회 촉구 기자회견과 퍼포먼스’를 열었다.

9월 2일에는 ‘손바느질 현수막 만들기’를 했다. 이는 자발적 시민활동의 특징을 보여주는 사례라고 말할 수 있다. 우선 공사현장에서 이 행사를 했는데, 제주도의 환경시민단체는 대체로 기자회견을 하기 위한 제주도의회 내의 ‘도민의 방’을 주된 활동 무대로 삼는다. 역량의 제약으로 여러 문제 현장에서 두루 활동하기 어려운 것이 실정이다. 그런데 자칫 시민단

2) 2017년 겨울 제2공항 예정부지인 성산의 주민 김경배가 10월 11일부터 11월 20일까지 단식하자 강정에서 온 지지자들이 그 곁에 천막을 세웠고 오두회가 제안해 이 이름으로 문화제를 했다.

체의 활동이 함께하는 시민은 없고 행정, 정치권, 언론만을 상대하는 식으로 좁아질 수 있다. 하지만 비자립로 시민모임은 퍼포먼스만이 아니라 토론회도 공사현장에서 진행했다. 그리하면 기자들이 찾아오기 어려워 언론의 접근성이 떨어지지만 시민들과의 공동 활동에 힘을 기울였다. 이 날은 여러 시민이 모여 다섯 시간 동안 손바느질로 현수막을 만들었다. 운동을 위한 현수막은 대체로 문구가 작성되지만 이날 만들어진 현수막은 노루, 천남성, 금새우란, 고사리 등 제주 동식물을 형상화한 것이 많았다. 공사현장이 시민들의 애정과 정성과 기억이 깃든 숲으로 돌아갈 수 있도록 생태디자인에 치중했던 것이다.

한편으로 비자립로 시민모임은 제주도정과 도의회를 향해 비자립로 문제의 공론화를 줄기 차게 요구했다. 찬성과 반대 주민, 전문가, 시민이 모여 대책을 공리하는 공청회나 토론회를 여러 차례 제안했지만 성사되지 않았다. 11월 7일 토론회의 이름이 ‘도청, 도의원도 거부한 비자립로 해결을 위한 시민토론회’가 된 것은 그 까닭이었다. 그리고 11월 29일 제주도는 ‘아름다운 경관도로 조성’이라는 변경안을 발표했다. 공사 재개가 다가오고 있었다. 다음 국면이 다가오고 있었다.

### 3) 비자립로 사업의 명분과 대항논리

국면1로 명명한 2018년 8월 공사의 시작과 중단에서 2018년 11월 공사 변경안 발표에 이르는 시기에 비자립로 시민모임은 한편으로는 지역사회에 비자립로 문제를 알리고 시민들과 숲 지키기 활동을 벌였고, 다른 한편으로는 시행주체인 제주도가 내놓은 공사의 명분에 맞설 대응논리를 만드는 데 부신했다.

비자립로 공사는 관광객 증가로 차량 통행량이 늘어났으며, 성산읍 지역 및 성산항 농수산물 수송을 원활히 하기 위해 도로를 넓혀야 한다는 것이 주된 이유였다. 아울러 고사리철에는 갯길에 관광객 차량이 늘어서고 농번기 수확철에는 물류 이동에 불편한데다가, 차선이 하나라서 농민이 모는 트랙터 등을 일반 자동차가 추월할 때 생기는 안전 문제도 거론되었다. 겨울철 결로 현상도 문제로 제기되었다.

이에 대해 비자립로 시민모임은 도로 자체를 확장할 것이 아니라 좁은 도로 폭을 보완하기 위해 갯길을 정비하자는 입장이었다. “20초 줄이자고 2000그루 나무, 200억 예산을 쓸 것인가”라는 간명한 메시지를 내놓았는데, 2.9km 구간을 왕복 2차선에서 4차선으로 확장했을 때 현재 주행속도인 시속 60km를 70km으로 끌어올려봤자 20여초를 단축시키는 데 불과하다는 계산에 따른 것이었다. 또한 겨울철 결로 문제에 대해서는 염소분사장치나 재설 모래를 비치하자고 제안했다.

그러자 비자립로 시민모임이 지키려는 나무들의 생태적 보존 가치가 문제시되었다. 공사 구간에는 삼나무 수종이 많은데 2014년에 비자립로 4차선 확장 공약을 내세우고 당선된 김경학 구좌읍·우도면 도의원, 고희범 제주시장, 원희룡 도지사는 공히 언론인터뷰, 제주도의회 도정질문, 개인 유튜브 방송 등을 통해 “삼나무를 베어내는 것은 문제될 게 없으며 이로운 일이다”라는 논조를 펼쳤다. 애초 삼나무는 방풍림으로 많이 심었지만 목재로 사용하지

도 못 하고 꽃가루가 아토피 등 각종 질환의 원인이 된다는 것이었다. 따라서 수종 변경이 필요하다는 논리가 나왔다.<sup>3)</sup>

이에 대해 비자림로 시민모임은 삼나무 역시 살아있는 생명이며, 또한 공사 구간에는 삼나무 말고도 다양한 수종이 있다는 주장을 전개했다. 하지만 삼나무는 보존가치가 없다는 인식은 지역민 사이에도 실재하는 것이었다. 비자림로 시민모임이 비자림로 문제를 두고 지역유지들을 만난 적이 있는데 삼나무는 흔한 나무고 필요해서 심었으니 필요하면 벨 수 있다고 답했다. 비자림로 시민모임이 숲을 지키고자 하는데 숲을 이루는 나무의 가치가 평가절하된 것이다.

한편 비자림로 시민모임은 또 다른 문제를 제기했다. 비자림로는 국토부가 성산에 예정 중인 제2공항의 연계도로임을 강조해 문제의 확장을 피한 것이다. 제주시에서 뻗어오는 비자림로는 금백조로로 이어지고 금백조로를 타면 성산에 이른다. 실제로 2015년 성산이 제2공항 예정지로 결정되자 비자림로 확장사업의 예산 편성과 토지 보상이 급물살을 탔다. 비자림로 시민모임은 “비자림로 공사는 제2공항 사업의 첫 삽”, “비자림로 확장은 제2공항 강행 추진의 신호탄”이라는 언어를 지역사회로 발신했다. 숲 지키기 활동이 국책사업반대운동과 접목된 것이다.

## 2. 국면2 : 공사 재개와 시민모니터링단 결성

### 1) ‘아름다운 경관도로’와 공사 재개

공사는 중단되었지만 계획이 폐기된 것은 아니었다. 11월 29일 제주도는 ‘아름다운 경관도로’를 대안으로 내놓고 공사 재개를 천명했다. 첫 번째 공사는 삼나무를 대량으로 벌목하다가 여론의 못매를 맞았다. 그렇다면 어떤 대안이 마련되었는가. 골자는 공사구간 중 1/3 구간의 삼나무 수림을 일부 유지하고 기존 2차선 외에 초지대인 목장부지를 활용해 2차선 우회로를 신설하겠다는 것이었다. 아울러 유지된 삼나무 사이로 산책로를 만들고, 나머지 2/3 구간은 도로 확장으로 훼손된 경관을 대체하기 위해 도로 한복판에 4m 폭의 화단형 중앙분리대를 만들어 비자나무와 산딸나무, 단풍나무 등을 심겠다는 것이었다.<sup>4)</sup>

비자림로 시민모임은 즉각 반발했다. ‘아름다운 경관도로’ 안은 중앙분리대를 내는 만큼 도로 폭을 확장해야 해서 1000그루 나무의 추가 벌목이 우려되며, 공사 계획안에 야생동물 이동통로 요구도 반영되지 않았기 때문이다. 하지만 제주도는 ‘아름다운 경관도로’ 안이 마련되었으니 다시 공사에 들어가겠다고 예고했으며, 2019년 3월 18일에는 20일부터 재착공에 돌입한다고 밝혔고 실제로는 3월 23일 벌목 재개에 들어갔다. 두 번째 국면이 시작되었다.

### 2) 비자림로 시민모니터링단의 결성과 활동

3) “비자림로 문제 복합적 고회범 제주시장 입장 선회”, 『뉴시스』 2018.10.24; ”원희룡 지사 “비자림로, 생태 가치 살린 도로로 조성”, 『중앙일보』 2018.09.05; “비자림로 훼손? 시각 차이, 제주도의원 논란 가세”, 『제주의 소리』 2018.10.24.

4) “전국 가장 아름다운 도로 ‘제주 비자림로’ 보존된다”, 『노컷뉴스』 2018.11.29.

공사 재개와 함께 두 번째 국면의 시작을 알린 것은 ‘비자림로 시민모니터링단’(이하 시민모니터링단) 결성이었다. 재착공 직전인 3월 19일 비자림로 시민모임은 공사 현장에서 기자회견을 열어 시민모니터링단을 결성하며 “우리는 싸움이 아니라 기록을 통해 개발에 저항하려 한다”, “비자림로 공사현장에서 어떻게 비자림로가 파괴되고 삼나무가 학살되고 제2공항이 시작되는지 24시간 기록하며 공사 현장의 무수한 생명체의 울음을 기록하겠다”고 밝혔다.<sup>5)</sup>

시민모니터링단은 삼나무 오두막집과 텐트 2동을 설치하고 24시간 상주하며 비자림로 확장 공사를 모니터링했다. 아울러 ‘비자림로 삼나무 통신’이라는 페이스북 페이지를 개설해 매일 상황을 알렸다.

시민모니터링단의 초기 활동은 첫째, 과도한 벌목이 발생하는지를 감시하는 일이었다. 2015년 3월 제주도가 제출한 「비자림로 도로 건설 공사 소규모환경영향평가서」(이하 「환경영향평가서」)에는 사업 시행으로 삼나무 등 약 2420그루를 벌목할 것으로 작성되어 있었으나 시민모니터링단은 잘려나간 나무 밀도를 일일이 세어 2019년 3월 말까지 이미 3600여 그루가 벌목되고, 공사 완공까지 대략 5000그루 정도가 벌목될 것으로 추정했다. 벌목 구역이 늘어난 까닭이다.

둘째, 보존자원 지정대상인 희귀 및 멸종위기 식물이 있는지를 조사하는 일이었다. 2015년 제주도가 발주한 「비자림로 확장에 대한 기본 및 실시설계에 대한 용역보고서」는 기존 수목 중 삼나무는 폐목 처리하고 기존 수목은 이식 후 조경수로 활용할 것으로 작성되어 있었으나 모니터링 결과 팽나무, 예덕나무, 후박나무, 사스레피나무 등 삼나무 이외 수종도 이식되지 않은 채 벌목되었다.

시민모니터링단은 이러한 문제 상황을 ‘비자림로 삼나무 통신’을 통해 시민들에게 매일 알렸고 4월 8일에는 1670명의 서명을 받아 비자림로 공사의 최소화를 요구하는 서명문을 제주도에 제출했다. 이에 대해 제주도는 4월 18일 “비자림로의 아름다운 경관과 자연 파괴 우려에 대해서는 지역주민 여론수렴과 전문가 그룹의 자문을 거쳐 ‘아름다운 도로’로 조성하기 위한 개선안을 마련하였고 앞으로 주변환경 훼손을 최소화하면서 확장공사를 계획대로 추진할 예정이다”라고 회신했다.<sup>6)</sup> 여기서 방점이 ‘계획대로’에 찍혀 있다고 본 비자림로 시민모임은 4월 23일 다시 성명서를 내놓았다. ‘시민의 알 권리’와 ‘대책 마련’을 논조로 하는데 일부만을 옮겨보자.

제주도가 진정으로 환경 훼손을 최소화하기 위해 다각도로 방법을 강구하고 있으며 그에 따라 적합한 대책을 제주도가 가지고 있는지 ‘시민모임’은 알고 싶다. 구체적으로 제2대천교가 지나는 천미천의 훼손 최소화 대책, 절토와 성토가 상당 부분 예상되는 공사 계획에서 이 부분을 축소할 수 있는 대책, 현재 최대 25미터 폭까지 벌채가 진행되고 있는 것에 대해 벌채 폭을 최소화하는 구체적인 대안 마련, 삼나무 및 다른 수종의 예상 벌채 수가 기존 안에 비해 얼마나 축소했는지 구체적이고 정확한 데이터 제시, 벌채 예정 수목에 대한 이식

5) “비자림로 공사 반대시민들 ‘싸움 아닌 기록으로 난개발에 저항’”, 『뉴시스』 2019.03.19.

6) “비자림로 시민모임 ‘소통없는 제주도정 참담’”, 『제주도민일보』 2019.04.23.

대책 가능성 등 ‘시민모임’과 일반 시민들이 납득할 수 있는 환경 훼손 최소화 대책을 제시하길 바란다.”<sup>7)</sup>

시민모니터링단은 나무의 이식을 집요하게 요구해 5월 7, 8일에는 제주도 추천인사 1인과 시민모니터링단 추천인사 1인이 이식 대상 나무를 공동 조사해 팽나무 134주, 산뽕나무, 붓순나무를 포함해 총 184주의 나무를 이식하기로 합의했다. 그리고 5월 8일부터 ‘비자림로 숲 어린나무 구출하기’ 홍보를 시작했다. 이식 대상이 되지 못한 어린 나무를 한 그루라도 더 살리기 위해 중장비가 지나가기 전 숲에 와서 어린나무를 데려가달라고 시민들에게 호소했다.

### 3. 국면3 : 멸종위기종 발견과 「환경영향평가서」 거짓부실 문제

#### 1) 멸종위기종 발견과 공사 재중단

두 번째 국면에서는 모니터링단을 결성해 과도한 벌목을 막고 일부 나무를 이식시키는 성과를 거뒀다. 하지만 공사를 막아내거나 제주도의 계획을 변경시킨 것은 아니었다. 그렇더라도 “누군가는 도로 확장을 못 막는다면 이 활동이 무슨 의미냐고 하겠지만, 나는 할 수 있는 만큼 하겠다”<sup>8)</sup>는 마음으로 나무들을 이식했다.

그런데 비자림로 시민모임의 활동은 여기서 마무리된 것이 아니라 세 번째 국면으로 나아갔다. 어찌 보면 그냥 넘길 수도 있는 사건이 계기였다. 5월 11일 등지에서 떨어진 제주큰오색딱따구리 새끼를 발견하여 구조했다. 이후 시민모니터링단은 모니터링 구간을 천미천으로 확대하고 조류를 집중 조사하기 시작했다. 5월 21일에는 왜가리와 흰뺨검둥오리를 촬영했다. 5월 22일에는 천연기념물인 두견이 울음소리를 녹음했다. 그리고 5월 25일 새벽에 멸종위기종인 팔색조 울음소리를 녹음했다. 이어서 5월 29일 멸종위기종인 애기뽕쇠똥구리도 발견했다. 멸종위기종 발견 사실을 영산강유역환경청(이하 환경청)에 알리고<sup>9)</sup> 환경청은 이를 확인해 제주도에 “공사중지 후 공사구간 및 주변으로 법정보호종의 서식 여부 등에 대해 관련 전문가를 통한 정밀조사를 실시하고, 그 결과를 토대로 적정 저감대책(보호대책 포함) 수립·시행방안 강구를 이행조치하라”는 공문을 보냈다. 5월 30일 제주도는 “중대한 문제가 확인된 것이 아닌 만큼 공사를 멈출 수는 없다”는 입장을 밝혔다<sup>10)</sup> 여론의 반발이 거세지자 다음날인 5월 31일 공사를 중지하고 관련 전문가들로 정밀조사반을 편성하겠다고 밝혔다.

환경청의 요구는 「환경영향평가서」에 따른 것이었다. 비자림로 공사는 녹지지역이 1만

7) “비자림로, 환경 훼손 최소화 구체적인 대책 제시하라!”, 『제주환경일보』 2019.04.23.

8) ‘천막촌 라디오 ‘나는’ 일곱 번째 목소리 - 비자림로 편’에서 김선 발언.

9) 제주도는 특별자치도인 까닭에 민간사업인 경우 제주도가 자체적으로 환경영향평가에 대한 협의를 진행하지만 제주도가 시행하는 사업인 경우 관할 부서인 영산강유역환경청이 협의를 진행한다.

10) “영산강환경청 ‘비자림로 공사중단’ vs 제주도 ‘강행’”, 『제주의 소리』 2019.05.30.

m<sup>2</sup> 이상이어서 환경영향평가법에 따라 소규모환경영향평가를 진행했다. 당시 제주도가 환경청에 제출한 「환경영향평가서」는 한 차례 보완을 거쳐 2015년 5월 1일 최종적 협의가 완료되었는데, 내용을 요약하면 ‘1. 도로노선 확장 필요성에 대한 재검토 필요 2. 사업시행이 불가피한 경우 삼나무림 훼손 최소화 방안 강구 3. 공사 시 예측의 부적정 등으로 주변 환경에 악영향 발행하거나 예상되는 경우 추가적인 저감대책 조속히 강구·시행’ 등이었다. 하지만 「환경영향평가서」는 종합결론으로 “계획노선 및 주변지역에는 보호되어야 할 멸종위기야생동물은 서식하지 않는 것으로 조사되어 중요한 동물에 미치는 영향은 없을 것으로 예측”하고 저감대책을 수립하지 않았다. 그런데 멸종위기종이 발견되자 환경청은 ‘공사 시 예측의 부적정 등으로 주변 환경에 악영향이 발행하거나 예상되는 경우 추가적인 저감대책 조속히 강구·시행’이라는 협의내용 이행조치를 요청한 것이다.

## 2) 정밀조사반 구성

이리하여 세 번째 국면은 멸종위기종, 정밀조사, 환경영향평가라는 언어로 특징지어진다. 그리고 두 번째 국면에서 비자립로 시민모임이 공사에 따른 환경 훼손 최소화를 요구했다면 세 번째 국면에서는 멸종위기종 발견과 환경영향평가 거짓부실 문제로 공사 자체의 정당성을 추궁하게 된다.

제주도는 공사를 중단하고 전문가들로 정밀조사반을 편성하겠다고 밝힌 터였다. 정밀조사반이 어떻게 꾸려지느냐에 따라 조사 결과가 크게 달라질 수 있기에 비자립로 시민모임은 공정한 조사 진행을 위해 소규모 환경영향평가를 담당한 (주)늘푸른평가기술단이 정밀조사반에 참여하지 않을 것, 제주도와 비자립로 시민모임이 동수로 추천해 정밀조사반을 편성할 것을 요구했다. 제주도는 하루 사이에 추천할 것을 조건으로 내걸어 전체 8인 중 4인의 추천권을 비자립로 시민모임에게 내주었다. 비자립로 시민모임은 하루 동안에 검색과 수소문을 통해 조류, 곤충류, 양서파충류, 식물류 네 가지 분야의 전문가를 추천했다.<sup>11)</sup>

정밀조사반은 구성 이후 6월 10일 회의에서 조사방법과 범위, 시기 등을 논의한 후 6월 24일까지 조사를 진행해 결과를 제출하기로 했다. 짧은 조사 기간 동안 시민모니터링단은 모니터링하며 축적한 비자립로 숲에 관한 앎을 전문가들과 공유해 조사의 효율성을 높였으며 밤낮으로 동행했다. 조사 결과 조류는 전세계적으로 희귀한 붉은해오라기, 양서류는 멸종위기종인 맹꽁이, 식물류는 제주도 보존자원 지정대상인 붓순나무를 비롯해 다양한 생물종이 추가 발견되었다.

## 3) 「환경영향평가서」의 거짓부실 문제 쟁점화

11) 비자립로 시민모임이 추천한 4인은 식물 분야는 김종원 계명대 생명과학부 교수, 곤충 분야는 이강운 홀로세 생태보존연구소 소장, 조류 분야는 나일 무어스 새와 생명의 터 대표, 양서·파충 분야는 김대호 와일드라이프 컨설팅 연구원이었으며, 제주도 추천으로 조류 분야 강창완 제주조류협회 지회장, 식물 분야 김철수 전한라산 연구소소장, 그리고 류승필 제주도의회 정책전문위원과 허창훈 제주환경정책과 주무관이 참여했다.

식물류는 환경영향평가에서 평가대상의 중요 식물인 황칠나무 군락도 발견되었는데, 이는 「환경영향평가서」에서 누락되어 있었다. 더구나 「환경영향평가서」는 “보호되어야 할 멸종위기야생동물은 서식하지 않는다”고 결론내리고 있었다. 보호종인 동식물을 누락한 것만이 문제가 아니었다. 식물 조사를 맡은 김종원 교수는 「환경영향평가서」에 현존식생도가 없는 점, 식생조사표가 부실한 점, 식생 조사에 17분이 소요된 점 등을 들어 「환경영향평가서」의 식물상 목록은 “환경영향에 대한 평가 자료정보로서 또는 법적 도덕적 근거 자료로서 타당하지 않”다고 지적했다(김종원, 2019). 조류 조사를 진행한 나일무어스 대표 역시 「환경영향평가서」에는 현지조사를 통해 관찰된 조류가 16종으로 나와 있지만 모두 46종이었다는 점, 식물보호기사가 조류 조사를 수행했다는 점 등을 문제 삼았으며(Nial Moores, 2019), 곤충과 양서·파충류의 경우는 「환경영향평가서」에 아예 현지조사표가 빠져 있었다. 시민모니터링단도 “식생조사표에서 약 2km 떨어진 두 지점을 동일한 좌표로 표시하고 조사시간도 동일한 시간에 이뤄졌으며, 다른 조사 지점을 내용만 조사표의 내용만 살짝 바꿨다. 이는 조사표 작성자가 전문가가 아니라는 반증이다. 늘푸른평가기술단은 실제 조사를 시행하지 않고 거짓으로 소규모 환경영향평가서가를 작성했다”고 의혹을 제기했다.<sup>12)</sup>

그리하여 이제 환경영향평가의 거짓부실 문제가 쟁점이 되었다. 비자립로 시민모임은 환경영향평가서에 대한 거짓부실 검토 전문위원회를 구성을 제안했으나 환경청은 비자립로 환경영향평가가 환경영향평가법을 개정한 2018년 이전인 2015년에 제출되었기에 소급적용할 수 없다고 판단해 전문위원회를 구성하지 않고 자체적으로 판단하기로 했다. 그 결과 거짓으로 판단되면 비자립로 공사는 정당성에서 큰 하자가 발생한다. 그리되면 비자립로 시민모임은 공사 중지 가치분 신청을 낼 계획이었다. 하지만 부실이면 환경영향평가 업체는 3개월 또는 6개월 영업정지되는 징계가 내려지고 비자립로 공사는 멸종위기종들을 대체서식지로 옮긴 뒤 지속될 것이다. 이처럼 거짓인지 부실인지에 따라 그 판단의 효과는 크게 달라지지만, 거짓과 부실을 가르는 판단기준이 애매하다. 환경영향평가법 시행규칙 제23조(환경영향평가서 등의 거짓 또는 부실 작성 판단기준)를 보면 거짓 작성에 대한 판단기준은 이러하다.

- 가. 현황자료 등을 사실과 다르게 작성하여 환경영향이 적은 것으로 인지되도록 하는 경우
- 나. 경사분석, 동식물 조사자료 등 현황조사 자료를 고의로 사실과 다르게 작성하여 환경영향이 적은 것으로 인지되도록 한 경우
- 다. 환경영향평가서등의 현황조사 및 작성 등에 참여하지 않았음에도 참여한 것으로 거짓 작성한 경우

그런데 부실 작성에 대한 판단기준에는 위 내용과 유사한 부분이 있다.

- 라. 환경영향평가서 등에서 인용하고 있는 문헌 등에 제시된 멸종위기 야생동식물 및 천연기념물 등에 대한 환경영향 조사를 누락한 경우

12) “비자립로 환경영향평가서 허위로 작성?”, 『뉴스제주』 2019.06.17.

- 마. 영 제21조제2항, 제46조, 제60조에 따른 평가서 작성방법에 따라 문헌조사 및 탐문조사를 실시하지 않아 멸종위기 야생동식물 및 천연기념물 등을 누락한 경우
- 바. 환경영향조사가 시행된 지점 또는 지역에서 협의기관의 장이 선정한 2명 이상의 관련 전문가가 통상적인 주의로 확인할 수 있음에도 불구하고 멸종 위기야생 동식물 및 천연기념물 등을 누락한 경우

이처럼 의도적 조작인지 과실적 누락인지에 따라 거짓 부실 여부가 갈리는데, 실상 환경영향평가에 대해 거짓 판정이 나온 경우는 거의 없다. 시민모임의 추천으로 참가한 정밀조사반의 전문가들은 부실을 넘어 거짓이라고 보았으나(김순애, 2019 참조), 7월 30일 환경청은 자체조사를 거쳐 부실로 판단했다. 이에 다음날 비자립로 시민모임은 환경청을 규탄하고 전문위원회를 구성해 재조사에 나설 것을 촉구했다. 아울러 비자립로 조사를 적어도 2개월 이상으로 확대해 해당 구간의 야생동식물 서식 및 도래 여부를 정밀하게 확인하고 그 결과를 토대로 서식지 보존계획을 수립하고 관리보전지역, 야생생물 보호구역으로 지정해야 한다고 주장했다. 9월 19일 환경청은 제주도에 공사지역 주변 식생에 대한 추가 조사와 검토에 관한 보완요청을 내렸다.<sup>13)</sup> 9월 25일 제주도는 동식물 관계 전문가들로 정밀조사반을 편성해 천미천 주변 산림지역과 3구간 주변 동식물상 및 생태특성 조사 및 분석을 통해 저감대책을 마련할 계획이라고 밝혔다. 이로써 정밀조사반을 최대 2개월까지 운영한 뒤 환경부와 협의해 비자립로 공사를 재개하겠다는 것이다. 10월 1일 비자립로 시민모임은 비자립로 공사 중단을 위한 법적 대응을 위해 법률대리인단을 선임하고 비자립로 확장공사 근거처분 무효확인 소송과 집행정지 신청에 나설 계획이라고 밝혔다. 비자립로 문제는 현재진행형이다.

### Ⅲ. 비자립로 시민모임의 활동은 어떻게 진화했는가

#### 1. 시민참여 활동의 개발

이상의 과정을 행정기관의 행위와 비자립로 시민모임의 활동을 중심으로 국면에 따라 정리해보자. 그러면 대응관계가 보다 또렷하게 드러날 것이다. 여기서 행정기관은 따로 주체를 밝히지 않는 한 비자립로 공사의 시행주체인 제주도정을 의미한다.

13) 내용은 1. 천미천 주변 산림과 3구간 지역의 동식물상(법정보호종 포함) 추가 조사, 2. 법정보호종 포함 주요 조류, 포유류, 양서류 등의 생태특성 추가 검토, 3. 야생동물(양서류포충류 포함) 이동통로 설치 가능 여부 검토(박스형, 육교형) 등이다.

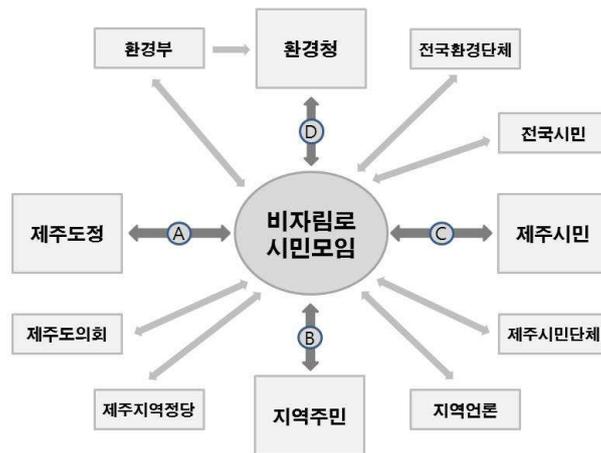
<표 2> 세 국면으로 구분한 행정기관의 행위와 시민모임의 활동

	행정기관	시민모임
국면1		
2018. 8. 2	비자림로 공사 시작	
8. 7	비자림로 공사 중단	
8. 12		첫 번째 퍼포먼스
8. 13	원희룡 도지사 비자림로 생태도로 건설 지시	
8. 17		생태도로 실체를 묻는 기자회견
8. 19		시민토론회/문화제
8. 30		시민공청회 촉구 기자회견과 퍼포먼스
9. 2		손바느질 현수막 제작
9. 6		‘비자림로 작은 문화제’를 개최하려 했으나 송당지역 개발위원회 방해로 무산
11. 25	제주도는 경관이 아름다운 도로라며 일부 변경된 계획안 발표	
11. 30		공사재개 발표 반대 기자회견
국면2		
2019. 3. 19		‘비자림로 시민 모니터링단’ 결성
3. 23	별목 재개	
4. 8		1670명 서명을 받아 ‘비자림로 공사 최소화를 요구’하는 서명문 전달
4. 18	확장공사를 계획대로 추진한다고 회신	
4. 23		주변환경 훼손의 최소화 방안에 관한 공식 질의
5. 7~8	제주도와 시민모니터링단이 전문가를 초빙해 이식 수목 조사	어린나무 구출하기 홍보 시작
국면3		
5. 11		별목현장에서 큰오색딱따구리 새끼 구조. 조류 집중 조사 시작
5. 23		29종 양치식물 조사
5. 25		팔색조 울음소리 첫 녹음
5. 28		애기뿔쇠똥구리 발견
5. 29	영산강유역환경청, 제주도에 공사중지 명령	
5. 30	제주도 “중대한 문제가 확인된 것이 아닌 만큼 공사를 멈출 수는 없다”고 밝힘	전면적 재조사 요구 기자회견. 문화재청에 천연기념물 조사 요청

5. 31	공사 중지하고 정밀조사반을 편성하겠다고 밝힘	
6. 1	6월 1일부터 6월 28일까지 비자림로 식생조사	조류, 곤충류, 양서파충류, 식물류 전문가와 현지조사
7. 18		영산강유역환경청 방문. 환경영향평가 거짓부실 여부를 공정하게 판정할 것을 요구
7. 25	환경저감대책을 영산강유역환경청에 제출	
8. 7		영산강유역환경청 방문
8. 8		환경영향평가 협의 무효 선언
8. 22		이정희 국회의원과 면담
9. 19	영산강유역환경청, 제주도에 보완 요청	
9. 25	비자림로 주변식생에 관한 조사반을 편성해 추가 조사를 실시하겠다고 밝힘	
10. 1		비자림로 공사 중단을 위한 법적 대응 선언

다만 이 기록에서는 비자림로 문제를 둘러싼 다른 행위자가 드러나지 않기 때문에 비자림로 시민모임을 중심으로 관계도를 그리면 다음과 같다.

<그림 1> 비자림로 시민모임을 중심으로 한 비자림로 문제 관계도



이 관계도에 입각해 국면1에서 국면3에 이르는 과정에서 비자림로 시민모임이 어떠한 활동을 펼쳤는지를 살펴보자. 이와 관련해 먼저 문제제기와 중심주장의 변화과정을 주목해보자.

<표 3> 비자림로 시민모임의 중심주장 변화 과정

	국면1	국면2	국면3
계기	비자림로 공사 시작 비자림로 시민모임 등장	변경안으로 공사 재개 모니터링 활동	멸종위기종 발견 정밀조사 활동
문제 제기	· 비자림로 공사는 필요한가 · 행정당국의 일방적 추진이 옳은가	· 변경안은 환경 훼손을 최소 화하고 있는가 · 변경안대로 벌목하고 있는 가	· 공사로 보호종이 위협받조 있지 않은가 · 환경영향평가서는 거짓부실 이 아닌가
중심 주장	일방 추진을 멈추고 시민들 과 협의하라	벌목을 줄이고 나무를 이식 하라 생태이동통로를 만들라	서식지를 보존하라 생태계 보전지구로 지정하라

국면1에서 공사의 필요성을 행정당국에게 묻던 것이 국면3에 이르면 행정당국에 맞서 사업 자체의 정당성을 추궁하는 데로 나아갔다. 비자림로 공사의 시행주체인 제주도와의 관계로 보자면 청원, 항의에서 감시, 견제로 활동이 발전했다(관계A). 이것은 어떻게 가능했을까. 환경영향평가의 문제가 드러난 것이 전환의 계기였지만 그것만은 아니다. 앞서 국면1에서 비자림로 시민모임은 세 가지 추궁에 직면했음을 기술한 바 있다. 비자림로 시민모임은 국면3에 이르기까지 세 가지 추궁을 활동으로 극복해갔다.

<표 4> 비자림로 숲지킴기 활동이 직면한 비판의 논점들

	제주도의 주장	대항논리	관련활동
논점1 당사자성	도로 확장은 주민들의 숙원 사업이다.	주민만이 아닌 제주도민 차원에서 접 근해야 한다.	시민참여활동
논점2 행정상 절차	절차를 거쳤으니 사업을 되 돌릴 수 없다.	절차상의 하자가 심각하니 사업을 중 단해야 한다.	환경영향평가 문제제기
논점3 생태적 보전 가치	삼나무는 보전할 필요가 없 다.	삼나무는 숲생태계를 풍요롭게 만들 며 숲에는 다양한 생명종이 있다.	시민모니터링 단 활동

첫 번째 논점은 비자림로 시민모임의 당사자성에 관한 것이다. 이와 관련해서는 지역주민과의 관계가 중요하다(관계B). 비자림로가 지나가는 지역 내부에서는 공사를 두고 뚜렷한 반대 목소리가 나오지 않았다. 도로 확장을 두고 여러 의견이 존재하지만 지역사회의 특성상 강하고 선명한 목소리가 지배하게 되며, 그것은 개발위원회의 “비자림로 확장 공사는 숙원 사업이다”였다. 성산읍이장협의회도 “이번 사업은 성산읍민이 오래도록 바라던 숙원사업이다. … 자연환경보존을 빌미로 지역주민의 생존권을 짓밟는 행위는 즉각 중단돼야 한다”고 목소리를 높였다.<sup>14)</sup>

실상 비자림로 공사에 대한 송당지역 주민설명회에는 5명만이 참석해 서명했을 뿐이나

14) “삼나무 유해, 일부만 벌채, 숙원사업 고려해야”, 『제이누리』 2018.08.10.

제주도 역시 주민 동의를 얻은 ‘숙원사업’이라며 정당화했다. 비자림로 공사뿐 아니라 제주도의 여러 개발사업은 ‘숙원사업’이라고 수사화된다. 오래된 소원을 뜻하는 숙원(宿願)은 정당화의 언어이자 배제의 언어로 기능한다. 개발을 할지 여부는 오랫동안 그곳에서 지내온 주민이 결정할 일이라는 것이다(정영신 외, 2019, 30). 따라서 개발을 반대하는 주민들이 움직이지 않는 조건에서 개발반대 시민활동은 힘을 받기가 어려우며 당사자성 추궁에 시달리곤 한다.

이처럼 지역 주민에게 지지받지 못하고 제주도도 문제제기를 묵과하는 조건에서 비자림로 시민모임은 비자림로 문제를 숲의 보존 문제, 도로 건설 문제, 제주난개발 문제, 제2공항 문제로 확장시켜 많은 시민이 이 문제에 관심을 갖도록 유도했다(관계C). 거기서 다양한 시민 참여 활동이 창안되었다. 아울러 비자림로 문제를 제주사회의 주요 현안으로 부각시키는 과정에서 제주의 지역환경단체, 지역정당과 공조했다.

**<표 5> 시민참여 활동**

서명운동	서명운동을 통해 ‘비자림로 확장공사를 반대하는 1670인 시민 선언문’을 발표했다.
퍼포먼스	별목을 앞두고 또한 별목된 뒤에도 공사 현장에서 시민들과 퍼포먼스를 했다.
텀블벅	‘나는 한 그루 나무예요_비자림로Tree Face’ 텀블벅은 1000그루의 나무를 지킬 1000명의 시민을 찾는 프로젝트였다.
시민편당	비자림로 지키기 활동이나 전문가 조사 활동 등을 위해 계좌를 열어놓고 시민에게서 후원금을 받았다.
숲놀이터	비자림로 숲 속에 아이들이 와서 나무와 어울릴 수 있도록 숲놀이터를 만들었다.
나무 심기	식목일에 시민들이 모여 별목된 자리에 다시 나무를 심었다.
아기나무 구출하기	별목될 위험에 놓인 어린 나무들을 시민들이 찾아와서 데려갔다.
모니터링	시민들과 함께 나무가 과도하게 벌목되지 않는지, 보호종의 식생은 없는지 모니터링했다.

특히 국면2에 시작된 모니터링 활동의 의의에 대해 부연할 필요가 있다. 비자림로 숲 지키기 활동은 어떤 의미에서 호조건에서 출발했다. 공사가 시작되자 전국적으로 보도되어 반대여론이 부상해 공사가 중단된 것이다. 하지만 국면2에 공사가 재개되었을 때는 이미 반년전의 전국적 관심은 사그라들었다. 그것은 그 관심 자체의 한계이기도 하다. 예쁜 길이라서, 공사 구간의 모습이 보기 흉해서 가졌던 관심이라면 ‘아름다운 경관도로’를 조성하겠다는 제주도정의 선전을 넘어서기 어려운 것이다. 아름답다거나 반대로 보기 흉하다는 감상은 대체로 미디어가 제공해준 눈높이, 즉 상공에서 조감하는 시선을 통한 것이었다. 그 눈높이를 지상으로 낮추지 않는다면, 그 시선은 겉보기의 아름다움을 자아내는 숲의 생명들과 생태계, 그것들의 죽음과 해체를 볼 수 없을 것이다. 그런 의미에서 모니터링은 눈높이를 끌어내리는 활동이었다(윤여일, 2019: 223). 모니터링한 내용은 ‘비자림로 삼나무 통신’을 통해

나날이 관심 있는 시민들에게 전해졌다. 지역 언론에 보도가치가 있는 기사 거리를 만들어 수십 차례 넘는 기자회견, 보도자료 배포, 기고를 통해 언론화한 것도 주요했다.

비자림로 시민모임은 숲을 지키려면 시민들이 숲으로 찾아오고 체험하는 방법을 만들어내야 한다고 여겼다. 위의 퍼포먼스, 나무 심기, 나무 구출하기 등은 공사현장을 시민들의 활동현장, 체험현장, 견학현장으로 전환하는 활동이었다. 비자림로 시민모임은 “제주도정 규탄한다”만큼이나 “나는 한그루 나무예요”, “우리가 사랑하는 숲이에요”처럼 시민들이 숲을 주체화하고 숲과의 일체감을 일으켜내는 언어를 만들었다. 아울러 시민들에게 제안할 뿐 아니라 시민들의 제안을 받아 진행한 활동도 있었다는 점을 기록해둬야 할 것이다.

## 2. 행정절차상의 문제 포착과 쟁점화

그렇다면 두 번째 논점, 즉 사업계획이 수립되었고 착공도 한 상태이니 되돌릴 수 없다는 제주도의 주장에는 어떻게 대응했는가. 비자림로 시민모임은 행정절차상의 하자를 찾고 숲 지키기 활동의 근거를 마련하고자 다양한 활동을 벌였다.

<표 6> 행정절차상 문제제기 활동

투융자 심사 회의록 검토	2015년 투융자 심사에서 비자림로 공사는 이용 대비 효과가 1보다 낮아 재검토 판정이 나왔다. 그런데 이후 어떻게 적정으로 처리되었는지를 당시 투융자 심사의원들에게 문의했다.
도의원 회의록 검토	도의원 회의록을 검토해 비자림로 확장공사와 제2공항 추진이 연계되어 있는 발언을 찾아냈다.
정보공개 청구	비자림로 공사 계획안에 생태도로가 포함되어 있는지 확인하기 위해 정보공개를 청구했으며, 육상 야생동물의 이동통로가 부재하다는 사실을 확인했다.
토론회, 공청회 요구	제주도와 제주도의회에 도지사 면담, 공개 토론회, 공청회를 요구했다.
자문위원단 회의록 검토	제주도가 자문위원단과 어떠한 논의 과정을 거쳐 변경안을 마련했는지를 확인하기 위해 자문위원단 회의록을 검토했다.
천연기념물 조사 요청	비자림로 생태에 대한 전면적 재조사를 요구하며 문화재청에 천연기념물에 대한 조사를 요청했다.
보호종 조사 요구	「제주특별자치도 보존자원 관리에 관한 조례」에 근거하여 보존자원 지정대상 희귀 및 멸종위기 식물을 조사해 이식할 것을 요구했다.
환경영향평가서 거짓부실 판단 요구	영산강유역환경청을 방문해 집회를 하거나 청장, 환경평가과 과장, 주무관과 면담하여 환경영향평가서의 거짓부실 여부의 공정한 판단을 촉구했다.

비자림로 시민모임은 다각도로 움직여 문제를 제기했지만 제주도는 “이미 진행 중인 사업이다”, “중대한 문제가 아니다”라는 답변을 번번이 내놓았다. 하지만 현재 공사는 일단 멈췄는데, 이는 멸종위기종 발견과 「환경영향평가법」의 거짓부실 문제가 불거진 까닭이었다. 이 과정에서 환경청을 몇 차례나 방문해 집회를 하거나 청장, 환경평가과 과장, 주무관과 면담하고 시민들이 환경청에 메시지를 보내도록 독려하는 등 환경청을 압박해 제주도에 대한 공사중지 명령과 보완 요청을 이끌어내는 성과를 거두었다(관계D).

이에 관한 내용은 이미 기술했으니 여기서는 비자림로 시민모임이 환경영향평가 문제를 매개해 다른 개발반대운동과 연계했다는 점을 짚어두고자 한다. 환경영향평가는 환경영향평가법 제1조(목적)에 따르면 “친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적”으로 하지만 현실에서는 개발의 면죄부가 되곤 한다. 이는 개발사업자와 환경영향평가사업자간의 유착 관계, 환경영향평가사업자의 전문성 부족 등에 따른 것인데 개발사업자에게 유리하게 작성된 환경영향평가서는 관련자들의 갈등을 불러일으켜 커다란 사회적 비용을 초래하고 있다. 그런데 환경영향평가법 제56조(환경영향평가사업자의 준수사항)에 따르면 위반시 환경영향평가사업자에 대해서만 최장 6개월 영업정지를 부과하는 데 불과해 현 상황을 개선하기는 어렵다. 이는 비자림로 문제가 처해 있는 조건이나 비자림로 문제에만 국한되는 일이 아니다.

비자림로 시민모임은 8월 22일에는 이정희 국회의원과 면담해 현행 환경영향평가제도 개선에 목소리를 냈다. 9월 1일에는 여러 환경단체, 시민단체와 함께 ‘환경영향평가 제도개선을 위한 전국연대’ 결성에 참여했다. 9월 2일에는 제주녹색당이 개최한 ‘엉터리 환경영향평가 어떻게 대응할 것인가’ 토론회에서 ‘송악산개발 반대대책위원회’, ‘선홀2리 동물테마파크 반대 대책위원회’, ‘제주제2공항 저지 비상도민회의’와 함께 지역사회에서 환경영향평가 문제를 부각시키는 데 함께했다. 비자림로 숲 지키기 활동은 법제 개혁 운동으로 나아가고 있다.

### 3. 비자림로 시민모임과 전문가의 연계

세 번째 논점은 ‘비자림로 숲은 삼나무가 대부분인데 보호할 가치가 있느냐’는 보존 가치에 관한 것이었다. 그런데 국면2부터 시작한 모니터링의 결과 비자림로 숲의 생태적 다양성이 확인되었고, 더욱이 그것이 삼나무가 지닌 특성과 유관하다는 사실이 드러났다. 삼나무는 습기를 많이 함양해 삼나무 아래 축축한 땅 속에는 지렁이가 많이 사는데, 지렁이는 조류, 곤충류, 양서류 등 다양한 동물의 먹이가 되는 것이다. 비자림로 숲으로 많은 종류의 새들이 살고 있는 까닭도 여기에 있다. 도로변 삼나무 인공림이라서 제주의 다른 지역에는 없는 독특한 생태계가 지난 수십년 사이 형성된 것이다.

이러한 발견은 정밀조사반에서 활동한 전문가의 노력에 힘입은 바 크다. 하지만 동시에 국면1과 국면2에서 ‘전문가’의 존재는 시민활동의 역할을 제한하는 맥락에서 운운되었음을 잊어선 안 될 것이다. 비자림로 시민모임이 생태도로 건설, 환경 훼손 최소화를 주장했을 때 제주도 측은 “그것은 전문가의 영역이다”, “전문가와 상의하겠다”라고 답변하곤 했다.

비자림로 시민모임이 대안 마련을 위한 공청회와 토론회를 거듭 제안했지만 제주도는 수용하지 않고 전문가로 꾸려진 자문위원회에서 두 차례 회의를 갖고 대안을 내놓았다. 비자림로 문제만이 아니더라도 개발사안과 관련해 소위 ‘전문가’ 그룹은 행정당국이나 개발사업자에게 유리하게 판단하고 옹호하는 역할을 맡곤 했다. 환경영향평가업체 역시 사업의 진행에서 영향력이 결정적인 전문가 기관이라 말할 수 있다.

비자림로 시민모임은 시민활동이라서 전문성이 부족하다는 제약을 전문가들과 연계해 극복했다. 정밀조사단에 전문가들을 추천한 것만이 아니었다. 공사도면상에 생태이동통로가 존재하는지를 검증하기 위해 박창근 카톨릭관동대 토목공학과 교수에게 도면을 보내 없다는 것을 확인받았으며, 생태이동통로에 관해 조언을 구해 강창완 조류협회지회장을 찾았다가 비자림로 숲이 팔색조의 서식지라는 이야기를 들었다. 그리고서 전문가들을 불러 보호 생물종을 찾았고, 전문가들은 「환경영향평가서」의 조작 가능성을 짚어줬다.

하지만 전문가들의 활약 바탕에는 시민모니터링단의 헌신적인 활동이 있었음을 잊어선 안 될 것이다. 비자림로 숲에 멸종위기종인 팔색조가 살고 있을 것이라는 말을 듣고 한 성원은 보호종 새들의 울음소리를 귀에 익힌 뒤 숲 속으로 찾아다녔다. 팔색조 울음소리는 새의 울음소리를 놓치지 않겠다고 바위 위에서 잠자던 그녀의 간절한 귀에 들려왔다. 멸종위기종인 애기빨쇠뚱구리는 숲을 지키던 사람의 텐트로 날아 들어왔다.

사실상 시민모니터링단은 비자림로 숲에 관한 한 환경영향평가업체보다 전문적인 지식을 축적했을 것이다. 2015년도 「환경영향평가서」에는 단 4권의 참고자료문헌만이 밝혀져 있을 뿐이나 비자림로의 서식생물을 조사하기 위해 시민모니터링단은 기본 자료만으로도 20여 종을 섭렵했다(비자림로 시민모니터링단, 2019). 또한 「환경영향평가서」는 2.94km의 공사 구간 내 14과 16종의 조류, 3과 4종의 양서류, 5과 7종의 포유류가 있다고 대폭 축소 보고했는데, 의도적 조작 이전에 부실한 조사가 원인일 것이다. 현지조사는 2014년 6월 18~19일 이틀에 불과했으며 더구나 조사원들은 자신들의 편의에 맞춰 점심시간 전후로 조사했다. 하지만 철새는 특정 계절에만 숲에 머물고 많은 새들은 새벽에 운다. 시민모니터링단은 수 개월간 밤낮으로 숲을 지키며 훨씬 많은 생물종을 비자림로 숲에서 만났다. 이들이 비자림로 숲의 생태에 대해 축적한 지식은 지역 주민, 지역 전문가보다 훨씬 세세하고 체계적일 것이다.

#### IV. 나가며 : 활동하는 시민과 행정, 주민, 전문가

이 글의 서두에 자발적 시민활동은 어떠한 제약들에 놓이며, 비자림로 시민모임은 이 제약들을 어떻게 딛고 활동을 전개했는지를 분석하겠다고 밝혔다. 비자림로 시민모임은 해당 사업에 대한 의사를 피력하기 어려운 외부인이었으며, 문제에 접근하기 위한 전문성, 문제를 알리기 위한 확산창구, 문제를 해결하기 위한 행정권력과의 교섭역량 측면에서도 어려움이 컸다. 하지만 이 제약과 한계야말로 사고가 깊어지고 행동의 모험이 요구되는 계기였다.

‘비자림로를 지키기 위해 뭐라도 하려는 시민모임’이 결성될 때 ‘뭐라도 하려는’이 절박한

의지의 표명이었다면, 시간이 지나면서 점차 ‘뭐든지 하고 있는’이라는 활동의 풍요로움을 표현하게 되었다. 그 성과로 비자립로 공사를 중지시켰을 뿐 아니라 제주 지역사회에서 비자립로 문제에 관한 인식을 전환시켰다는 것은 중요한 성취다.<sup>15)</sup>

끝으로 비자립로 시민모임이 ‘시민’의 활동에 관해 어떠한 사고 지점을 드러냈는지를 짚고 이 글을 마무리하고자 한다. 첫째 ‘시민 대 행정’의 축에서 비자립로 시민모임의 활동을 돌아보자. 비자립로 숲이 잘려나간 먼, 그 흉한 단면은 난개발로 파헤쳐진 제주도와 함께 권위주의적 행정에 익숙한 제주도정의 실상을 드러냈다. 개발 사업에 따른 대립과 갈등을 조절해야 할 지방자치단체 스스로가 개발담론의 주체가 되어 환경의 지속가능성을 충분히 고려하지 않고, 더구나 지방자치단체가 개발사업을 주도하는 경우 경제성 분석, 환경평가, 사회평가 등에서 시민들의 참여가 배제된 채 형식적인 의견수렴 절차로 그치는 경우가 많다(홍성태, 2010: 127). 비자립로 문제는 행정의 일방적 추진과 이에 맞선 시민들의 저지운동으로 표면화되었다. 그리고 비자립로 시민모임은 자발적 시민활동의 진화 가능성을 실증했다. 행정의 강행추진에 맞서 대항논리를 만들고, 시민들이 참여하는 활동방식을 창안하고, 지역주민부터 도의원, 제주도정, 환경청, 환경부에 이르기까지 대면하고 교섭하고, 개발사업을 조사하고 감시하고, 시민의 지식을 축적하고, 이를 사회적으로 확산시켜간 과정은 앞으로 등장할 자발적 시민활동이 참고할 만한 대목일 것이다. 하지만 1년 여간 이러한 활동들을 억척스럽게 개척해간 시민들의 노고는 의사결정구조의 비민주성에서 발생한 사회적 비용이라고도 말할 수 있다.

그리하여 둘째, ‘시민과 전문가’라는 축에서 비자립로 시민모임의 활동을 해석해보자. 관료체계는 전문가체계는 연동하여 폐쇄적 의사결정구조를 갖추고 자원을 배분하고 정책을 입안하고 실행한다. “그 문제는 전문가와 상의해 행정이 알아서 할 일이다.” 비자립로 시민모임은 제주도로부터 이 말을 자주 들어야 했다. 하지만 전문가가 객관성과 중립성을 지킨다는 것이 이 말의 최소 전제가 되어야 할 것이다. 그런데 환경영향평가 문제에서 드러났듯이 전문가가 공적 의무를 준수하기보다는 행정 측에 편향되어 전문지식을 활용하는 경우가 많다.

비자립로 시민모임의 활동이 성과를 거둔 데는 전문가의 역할이 컸지만, 도움을 구할 전문가를 제주도에서 찾기란 어려웠다는 말을 되새겨야 할 것이다. 가령 비자립로 숲을 조사한다면 배경지식과 조사기법에 따라 조사의 효율성은 크게 달라질 것이다. 더구나 행정을 상대하는 언어로 조사 결과를 풀이하려면 전문가의 역할이 필요하다. 하지만 시민모니터링단의 한 성원은 그런 전문가를 지역사회에서 찾기가 어려웠다고 토로했다. 제주도정이 도내에서 위탁사업, 용역사업 등을 가장 많이 펼치는 기관인 까닭이다.<sup>16)</sup> 문제가 된 환경영향평가업체의 경우, 제주 지역에서 현재 논란이 되는 모든 사업의 환경영향평가를 (늘)푸른평가기술단이라는 한 개 업체가 도맡았다. 그나마 전문인력을 두고 있는 환경영향평가업체가 한 곳뿐이라는 열악한 지역 사정도 문제지만 지역의 관료체계와 전문가체계(그리고 개발업자)

15) 8월 6일 제주kbs 여론조사에서는 계획 백지화·생물보전지역 조성 33.3%, 생물 보호조치 후 최소한 확장 30%, 생물 보호조치 후 계획대로 확장 29.1%, 잘 모름, 기타 7.6%으로 나타났다. 9월 11일 제주kbs의 여론조사에서는 사업 전면 재검토 41.5%, 최소한의 공사만 진행 27.7%, 계획대로 진행 21.5%으로 나타났다.

16) 2019년 7월 14일 ‘열 개의 문 - 인간·동물·생태·정치’ 편에서 “인간의 욕망, 도로 - 다른 생명들의 비명”을 발표한 김순애의 발언.

가 구축한 카르텔을 의심하지 않을 수 없는 것이다.

나아가 시민지식의 소중함을 한 가지 덧붙인다면 전문화는 분절화와 세분화를 의미하며 전문가들은 자신들의 지식 생산과 정책 관여가 어떤 사회적·윤리적 함의가 있는지를 제대로 파악하지 못하는 경향이 있다(Fischer, 2009: 22). 전문가들은 기술적 이성에 사로잡혀 자신들의 지식을 공공영역에 적용될 때 공적 의미를 간과할 수 있다는 것이다. 그렇다면 활동하는 시민은 이러한 지식의 전문화와 구체화에 문제제기하는 존재라고도 말할 수 있다. 비자립로 시민모임이 만들어낸 시민-지식은 기술적인 전문가의 그것과 달리 생활세계에 입각해 사회적·생태적·윤리적·문화적 의미를 구성한다. 왜냐하면 여러 사람이 함께 체득하며 생산했기 때문이다.

끝으로, ‘시민과 주민’이라는 축에서 비자립로 시민모임의 의의를 조명해보자. 활동하는 시민은 해당 사안에 대해 어떻게 연루되고 그로써 어떠한 당사자성을 형성해내는지의 문제인 것이다. 비자립로 숲은 송당마을 소유지며, 비자립로 공사구간은 제주도가 매입한 땅이다. 해당 지역의 주민인지 여부 혹은 토지 소유 여부가 당사자임을 가르는 유일한 잣대라면 비자립로 시민모임은 권한이 없다. 해당 지역의 김경학 도의원은 2018년 8월 24일 제주도의회 농수축경제위원회 제주시 행정사무감사에서 “해당 지역을 지키고 살아온 주민들의 의사가 우선 존중돼야 한다”, “가령 호남권 고속도로를 만드는 데 영남권 시민들의 동의를 구해야 하는 것이냐”라고 발언했다.<sup>17)</sup> 이 주장과 비자립로 시민모임 활동의 대립은 제주사회에서 구조화된 커먼즈(communs)의 역설 문제를 선명히 드러낸다. 제주에서 (자연)마을은 생존을 위해 함께 이용하는 자연자원, 즉 자연 커먼즈에 의지해서 형성되고 유지되는 생활영역을 뜻했다. 제주 마을의 결속력이 남다른 것도 용천수, 공동목장, 공동어장, 마을숲과 같은 자연 커먼즈를 함께 이용하고 관리하며 살아왔기 때문이다. 그리고 자연 커먼즈는 경계를 둔다. 그것은 자율성의 원리인 동시에 배타성의 원리이기도 하다.

그런데 자식들이 떠나 돌아오지 않는 마을에서, 이제 함께 노동하지 않는 마을에서 땅을 더 이상 이용가치가 아닌 자산가치로 바라보는 주민들이 늘고 있으며, 필요가 줄어든 자연 커먼즈는 개발 압력에 놓이게 된다. 이 경우 주민 공동체는 자연 커먼즈의 처분은 (내부 분란이 없는 한) 주민이 정할 일로 여겨진다. 하지만 개발이익의 분배를 향해 움직이는 주민 공동체와 달리 시민사회는 자연생태를 보존하려는 입장에 서기도 한다. 주민과 시민 간의 이익(입장) 불일치는 항상 있어 왔고 앞으로 더욱 잦아질 것이다(장훈교, 2019). 마을 내부에서 공사 반대 목소리가 나오지 않는 조건에서 시민들이 부상시킨 비자립로 문제도 그 사례 중 하나다. 비자립로 시민모임은 활동의 초기에 이주민, 외지인이라며 외부세력으로 운운되기도 했으나 점차 시민사회 안에서 공감대를 얻어냈다. 여기서 비자립로 시민모임의 ‘시민’이란 제약 조건을 던지고 해당 문제에 개입하며 당사자성을 일궈내는 사람이라는 의미를 띠게 되었다. 비자립로 시민모임이 전개하는 시민활동의 시민권은 이렇게 만들어졌다. 이처럼 비자립로 시민모임의 난관과 성장을 사고하는 일은 앞으로 자발적 시민활동이 늘어날 제주사회에서 큰 의의를 지닐 것이다.

17) “비자립로 삼나무 훼손 확장 논란 ‘2라운드’ 예고”, 『제주일보』 2018.08.24.

## <참고문헌>

- 김순애. 2019. “비자림로 공사 환경영향평가, 거짓인가 부실인가?”, 『오마이뉴스』 2019.08.26.
- 김승완. 2012. “환경NGO의 활동패턴에 관한 탐색적 연구 : 환경운동연합, 녹색연합, 환경정의를 중심으로”, 『국가정책연구』 26(4).
- 김중원. 2019. “제주특별자치도: 비자림로(榲子林路, 대천~송당) 확·포장공사 관련 2015년 소규모 환경영향평가서 검토와 2019년 현장 답사를 바탕으로 하는 식생 및 식물상 분야의 의견서”
- 비자림로 삼나무 통신 <https://www.facebook.com/groups/bijarimro/>
- 윤여일. 2019. 『광장이 되는 시간』 . 포도밭출판사.
- 장훈교. 2019. “자연 공동자원을 둘러싼 시민과 주민의 분리”, 『제3차 한일 워크숍 - 지속가능한 발전과 동아시아의 커먼즈』 . 제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터.
- 정영신, 김학준, 이희준, 노민규. 2019. 『제2공항 너머, 시민의 대안』 , 진인진.
- 제주도. 2015. “비자림로 도로 건설 공사 소규모환경영향평가서”
- 최현, 김자경, 윤여일 편. 2019. 『제주사회의 변동과 공동자원』 . 진인진.
- 홍성태. 2010. 『생명의 강을 위하여』. 현실문화.
- 長谷川公一. 1993. “環境問題と社會運動”, 飯島信子, 『環境社會學』 , 有斐閣ブックス.
- Fischer, F.. 2009. Democracy and Expertise. Oxford: Oxford University Press.
- Nial Moores. 2019. “추가 조류조사 보고서, 제주도 비자림로”.