

77-3-18

민통선지역의 생태계보전과 지역사회 활성화 방안 연구 최종보고서 초안에 대한 의견서

박 영 숙 한국환경·사회정책연구소

I. 정책과제 제안에 포함사항

① 주민참여방안에 대한 별도연구 필요성

연구의 목적이 생태계보전과 지역사회활성화의 동시 달성이다. 한 축인 생태계보전분야(본 의견서 제출자의 분야가 아니므로)의 의견제시는 생략한다. 다른 한 축인 지역사회활성화부문에서 보면 완충지대와 전이지역의 필요시설 설치와 관광리조트 설치계획인 하드(Hard) 쪽 연구에 비해 주민 또는 지자체 참여의 소프트(Soft)면의 연구가 부족하다. 이 연구결과를 정책화하고 그 정책을 실현하기 위해서는 주민참여방안에 대한 별도의 연구추진의 필요성 제시가 연구보고서 정책과제제안에 포함되어야 한다.

② 지방자치단체의 자치행정관련 법 및 제도개선의 필요성

관련법·제도 및 정책개선책 마련 제안에 지방자치체의 자치권 행사와 관련 있는 지방자치법, 지방공무원법, 지방재정법, 지방공기업법, 지방양여금법, 지방세법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 대한 개선문제 등도 포함이 되어야 한다. 고건 내각의 출범과 함께 발표된 행정규제혁파계획에 포함되도록 하여 민주행정의 기틀을 잡아야 지역주민과 지방자치체의 자율적인 정책참여를 이끌어낼 수 있다.

규제지역에서의 지역주민 개발사업 참여를 촉진하기 위해서는 각종 규제가 통합 및 간소화되어야 한다. 특별보호지역에서 지역주민이 방 한 칸 증축할 수 없는 상황에서 재력가인 외지 투자자들의 대형개발사업(콘도미니움, 골프장, 러브호텔, 식당 등)이 추진되고 있는 것은 이들은 허가절차 조정능력과 전문성이 재력을 갖추고 있는 반면 지역주민들은 법활용이 어려워서이다.

③ 향후 정책집행에 대한 방향제시 필요

민통선지역 생태계보전지역 지정에 따른 현재 주민들이 가지고 있는 오해(유네스코 연구용역에 대해)와 불신 및 왜곡된 인식(환경부에 대해)을 완화하거나 불식시키기 위해서 이 연구보고서에 환경부가 현재 추진중에 있는 자연환경보전법 개정안과 보전지역 지정의 향후계획을 공개함으로써 의견수렴과정을 거치도록 하는 것이 필요하다.

II. 연구보고서의 기본입장에 대한 의견

① 정책집행의 전제를 확고히 해야 한다.

주민의 의견수렴 극대화 실현이라는 관점에서는 주민이 절대적 반대를 할 경우에는 지정하지 않는다는(정책과제제안 - 보고서 초안 221쪽) 환경부의 의지표명이 평가할 만하나 민통선 지역 생태계보전지역 지정정책은 할 수도, 안 할 수도 있는 선택의 여지가 있는 문제가 아니므로 철회 또는 백지화해서는 안된다는 측면에서는 크게 잘못된 것이다. 환경부 장관이 '96년 1월 31일 표명한 주민의 의견에 따라 안할 수도 있다고 한 사실은 해당 지방자치체와 지역주민들에게 갈등을 증폭시켰으며 정책의 타당성 검토는 제쳐놓은 채 무조건 반대의 목소리를 높게 된 결과에 일조한 셈이다. 이 사안에 관한 한

정책실행은 기정사실화를 전제로 어떻게 관련중앙행정부와 해당지방자치체 그리고 지역 주민의 합의를 도출해 내느냐 하는데서 최대한의 융통성이 발휘되어야 한다.

② 중앙정부 부처간의 정책통합이 이루어져야 한다.

민족통일 전망에 따라 통일원 주관하의 6개부처(교통, 내무, 건설, 국방부, 경기, 강원도) 합동으로 추진하고 있는 <비무장지대의 평화적 이용방안 안>과 환경부의 민통선지역 생태계보전지역 지정정책은 지속가능한 발전이념으로 통합조정되어야 한다. 아닌 경우 해당지자체와 지역주민의 반발해소는 불가능하다.

③ 정치권의 영향에서 벗어나야 한다.

'97년에 대통령선거, '98년에 지자제선거, 2000년에 총선거 등이 연달아 있는 상황에서 생태계보전지역 지정정책이 흔들림 없이 추진될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

III. 정책집행시의 전략 제언

① 민통선지역 생태계보전지역 지정은 추진되어야 한다. 지역의 종합발전계획인 <민통선의제 21> 수립을 통해 추진되는 것이 바람직하다. 이 것은 민주행정 실현, 지역이기주의, 개인이기주의를 초월하여 한 지역사회를 공동체로 회복할 수 있는 틀이 되어주기 때문이다.

② 생태계훼손을 최소화하며 생태계보전에 지역주민의 자발적인 참여를 유도하는데 가장 바람직한 방안으로는 민통선지역 생태계보전지역 지정정책을 정부 또는 범국민지원(영국의 공영지보전협회-National Trust) 형식으로 추진하는 것이다. (법제정 필요)

③ 민통선지역의 생태계보전은 지역주민의 50여년간의 행위규제로 이루어진 자산이므로 지정 후 이용 및 관리의 주체는 지역주민이 되어야 한다. 지역주민의 주체적인 참여와 자연생태계훼손을 예방은 외지인의 투자가 가능한 한 억제되는 데에서 가능해진다.

④ 생태계보전지구 지정정책을 원만하게 성취하기 위해서는 해당지방자치단체와 지역주민에게 이 정책에 대한 목적과 의의를 인식시키기 위한 교육과 홍보활동을 강화해야 한다. 보고서에 부록으로 첨부되어 있는 철원군의회('97. 3. 7 접수) 및 주민('97. 1. 31 접수)의 건의서에서 표출된 지방자치제를 개발자치제로 인식하고 있는 것을 비롯 인간의 삶을 포기시키고 새들에게 철원평야를 내어주어 영농포기, 개인재산권 침해 그리고 생존권 무시와 처사로 간주하고 있는 점, 도시민의 휴식처를 제공하기 위해 (의견수렴에서) 라는 점 등의 잘못된 인식을 설명회와 배치를 통한 홍보활동을 통해 해소해야 한다.

⑤ 지역주민의 의견청취기회를 최대한 확대한다. 설명회의 형식을 취하는 경우 그 주체는 정부보다는 의회, 민간단체, 전문가들이 하는 것이 효과적이다. 주민정책청구권, 옴부즈맨 제도, 주민발언대 마련, 주민투표 등의 활용이 활성화되어야 한다.

⑥ 정책집행의 전략 ①~⑤의 성과는 관주도→민주도로 하는 데서 효율을 제고할 수 있다. 즉 민간단체의 역할이 중요하다.

⑦ 보전지구 지정과 관련있는 기구 및 단체(자치체 산하기구, 지역사회 민간단체, 경제관련기구, 교육기관, 전문기구, 종교기관 등 지역사회의 자원을 총동원)의 네트워크 형성이 필요하다.

다. 주민참여 및 의견수렴방안

(1) 생태계보전지역의 주민참여방안

한국환경·사회정책연구소 박영숙 소장은 생태계보전지역 지정 과정 및 지정이후 해당지역의 이용 및 관리에 있어 주민참여방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

민통선지역을 생태계보전지역으로 지정한다고 하는 것은 해당지역주민들이 현행 자연환경보전법 제23조(행위제한)에 열거되어 있는 10가지의 생활, 생업 및 재산과 관련 있는 행위제한을 받아야 한다는 것을 의미한다. 1995년 6.27 사대지방자치선거 이후 지방자치=주민자치시대가 열리면서 지방자치단체의 자치행정과 주민의 행정참여 의욕은 높아지고 있다. 이런 현실에서 민통선지역을 생태계보전지역으로 지정하는 과정과 지정 이후의 이용 및 관리에 있어 주민참여와 그들과 가장 가까운 위치에서 영향력을 발휘해야 할 지방자치단체의 참여는 중요하다.

생태계보전지역 지정과 관련한 주민과 지방자치단체의 참여는 의견을 제시하거나 결정된 정책의 시행을 담당하는 참여가 아니라 정책의 입안에서 사후관리에 이르기까지의 전과정의 참여를 의미하며 자치적이며 자율적인 참여여야 한다.

현행자연환경보전법 제15조(자연환경보전지역) 제1항의 보호지역지정절차에서 보면 자연생태계보전지역 지정은 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 지정·관리하도록 하고 있다. 보전관리계획은 환경부장관이 그리고 계획시행은 시·도지사가 하도록(제21조) 되어있는 현행제도와 중앙정부의 수직적인 행정관행 그리고 분화되고 일관성 없는 정책집행은 지방자치정부의 자치행정과 주민참여를 통한 주민자치의 저해요인이 되고 있어 마찰과 갈등이 분출되고 있다. 제도개혁이 필요한 것은 물론 행정의 유연성과 융통성도 발휘되어야 한다. 민통선지역 생태계보전지역 지정의 경우 지방자치체, 지방의회, 지방번영회 등의 지역단체들의 공동된 의사가 환경부와 대치되고 있는 상황으로 미루어 지역주민과 지방자치체의 갈등해소에 앞서 중앙정부와 지방정부 간의 문제가 우선 해소되어야 한다.

민통선지역의 생태계보전지역 지정과정에 적극적인 주민참여를 유도해내기 위해서는 다음과 같은 대책들이 선결되어야 한다. ①법국가적, 정부의 범부처적인 정책으로 통합추진할 것 ②과학적이며 종합적인 조사연구결과에 기초할 것(GIS 구축) ③정책집행의 목적과 의의를 지방정부와 지역사회구성원에게 명확하게 납득시킬 것 ④민주적 행정과 주민참여를 보장할 것 ⑤중복규제에 관한 조치와 보상책을 비롯한 주민의 불만사항을 해소하는 방안을 마련할 것 ⑥지방정부의 자치권 확보를 위한 제도개선책을 마련할 것 ⑦정해진 정책추진의지를 확고히 할 것 ⑧정치권의 영향에서 벗어날 것 ⑨반발에 대해 임기응변식 대책을 피할 것 ⑩상호간의 불신풍조 해소에 노력할 것 ⑪예고행정제와 예고정책제를 활용할 것 등이다.

(가) 주민(지방자치체) 참여방식

지금까지의 우리 나라의 행정관행으로 보면 주민은 정책과 행정의 수혜자 또는 관리·통치대상의 위상에 있었다. 한편 주민들은 행정에 관한 한 행정부에 일임한 상태에서 해주기만을 기대하는 자리에서 안주하고 있었다. 이러한 타성으로 미루어 민통선지역의 생태계보전지역 지정 및 지정 이후의 관리에의 주민참여를 위한 방안의 모색은 보다 심

도있게 되어져야 하며 별도의 연구가 필요하다. 주민의 의견수렴이 주민참여를 대체해서는 안된다.

핵심적인 참여방식은 이 정책의 입안과정에서부터 지정 이후 운영관리과정에 이르기까지의 자치결의기구로서의 추진과 운영기구 설치를 통해서 이루어져야 한다. 이 기구구성은 위원회의 형식으로 할 수 있다. 이 위원회는 지방자치체가 구성해야 하지만 주민을 비롯한 참여집단은 대등협력적인 동반자(파트너)로서 참여할 수 있어야 한다. 이 위원회는 중앙정부, 지방정부, 각급 의회, 지역주민과 지역단체, 전문가, 전국적인 차원의 시민·환경운동체의 대표로 구성해야 한다. 이 위원회는 중앙정부, 지방정부 그리고 지역사회 주민 간의 의견조정과 의사결정을 담당하며 각 주체간의 교량역할을 하게된다.

지정과정에서의 주민의 참여에서 우선 필요한 것은 정책집행에서의 중요행위자인 주민에게 정책과 관련한 목적과 의의에 대한 인식제고이다. 민통선지역의 생태계보전지역 지정은 민통선지역만이 가지고 있는 자연생태계의 특수성을 보전한다는데 있다. 이 지역이 군사보호지역으로 지정될 수밖에 없었던 것처럼 이 지역의 생태계보전지역 지정문제는 선택의 여지가 있는 사안이 아니라는 점을 명확히 하고 출발해야 한다. 이렇게 하는 데에는 정부가 가지고 있는 모든 정보가 공개되어야 하고 충분한 교육 및 홍보활동이 뒷받침되어야 한다. 현재처럼 해당지역 주민과 의회의원들이 이 정책을 도시민의 휴식공간 제공 또는 철새보전을 위한 인간희생의 강요로 인식되고 있는 한 주민들의 결사반대에 봉착할 수밖에 없다. 주민의 바른 판단을 이끌어내기 위한 다각도의 설명회(정부측, 민간단체측, 전문가측)가 광범위하게 개최되어야 한다. 그리고 주민들의 의견수렴이 다양한 통로를 통해 이루어져야 한다. 공청회 개최도 한 방법이다. 최종의사결정방식으로 주민투표가 고려될 수도 있다.

지정 후의 이용과 관리과정에서의 주민참여는 지정과정에서의 추진기구를 관리운영기구로 개편하여 주민의 참여통로로 활용한다. 여기에서 중요한 것은 주민들이 주인의식을 가지고 참여하게 하는 것이다. “재주는 곰이 부리고 돈은 중국사람이 번다”는 속담과 같이 불이익은 주민과 지방정부가, 수익은 외지인 또는 다른 기구가 챙기는 식의 정책과 행정체계로는 지속 가능한 생태보전의 과제는 성취되지 않는다. 원인자와 수혜자 원칙에 입각하여 수혜자는 수혜에 대한 합당한 대가를 치루어야 하며 피해주민에게는 피해보상이 적정하게 이루어져 주민이 다른 지역 주민들과 공평한 처우를 받고 있다는 것을 실감하게 해야 한다.

특히 유의해야 하는 것은 완충지대와 전이지역 형성에 외지인의 과다투자는 주민의 주체적인 참여를 저해한다는 사실이다. 보전에정지역에는 토착주민들과 외지로부터의 이주민, 그리고 투자를 목표로 하고 있는 토지소유주들이 있다. 토지의 소유형태는 원주민과 개발을 꿈꾸는 외지인 소유로 구분할 수 있다. 이 지역 활성화에 따르는 개발사업의 규모가 크면 클수록 외지인의 투자가 커진다. 이 현상은 그 정도에 따라 자연훼손의 정도가 커지며 주민의 주체적 참여의 정도가 잠식된다.

지역활성화를 위한 개발은 정부 또는 범국민적인 지원으로 이루어지는 것이 바람직하다. 범국민적인 지원의 형태는 영국의 공영지보전협회(National Trust)의 운동원리도 참고할만하다. 이 경우 유능한 젊은 인력의 탈지방(탈농촌)현상을 역류시켜 주민에 의한 생태계보전지역의 관리운영의 능력을 제고할 수 있게 된다.

(나) 위원회 구성의 대표성 확보의 문제점

민통선지역의 생태계보전지역지정의 문제는 지방자치단체의 재정자립책 수립과 지역주민의 재산권 및 생존권과 결부된 예민한 사안이다. 정책수행을 해야만 하는 현행법상의 행정주체인 중앙정부와 지방자치제에 따라 재정자립책을 강구해야 하는 지방자치단체와 재산권과 생존권을 지켜야 하는 지역주민 등의 각 이익집단간의 합의도출이 쉽지 않을 것이라는 예상은 기정사실이다.

지적인 문제해결의 열쇠는 추진 및 운영기구를 어떻게 구성하느냐에 달려있다. 위원회들은 각 이익집단의 대표들과 이해관계와는 관련이 없는 전문가 그리고 이해조정 및 완충역할을 담당할 중간집단으로서의 민간단체로 구성해야 한다. 그런데 문제는 이러한 각 집단의 대표를 어떻게 선발해서 대표성을 공인받게 하느냐 하는 것이다.

특히 문제되는 부분이 다양성을 지니고 있는 주민측 대표선정이다. 의회의원이 있지만 그들은 이 사안에 따라 선출한 대표가 아니라는 데 문제가 있다. 독일 햇센주에 지방의회와 별개로 환경의회를 두고 있는데서 시사받는 점이 크다. 그런 점으로 미루어 주민대표구성의 요책이 모색되어야 한다. 주민의 대표는 주민들에 의해 구성되어야 한다. 그 작업의 매개체 역할은 지방의회, 지역사회조직(번영회, 농민조직, 부녀조직, 청년조직, 언론계, JC같은 공공기구) 그리고 전국조직체인 시민, 환경단체들이 담당한다. 이들은 개인이나 지역의 이익만이 아닌 공익을 추구하며 반대만이 아닌 대안제시를 할 수 있는 기능을 가지고 있어서 이해관계가 첨예하게 교착되어 있는 상황에서 해법의 기폭제 역할을 할 수 있다.

(다) 민통선지역 생태계보전지역 지정 틀로서의 '지방의제 21'

현재 민통선지역의 생태계보전지역 지정정책은 해당자치체와 지역주민의 반발에 직면해있다. 지방자치제 전면 실시와 함께 붓물처럼 분출한 지역개발의욕에 덧붙여 민족통일의 전망이 밝아지면서 통일원 주관하에 6개 부처(교통부, 내무부, 건설부, 국방부, 경기도, 강원도) 합동으로 추진하고 있는 남북통일을 대비한 <비무장지대의 평화적 이용방안> 추진은 해당지역 주민을 개발기대로 부풀게 하였다. 이런 상황에서 환경부가 제시한 생태계보전지역 지정에 따른 정책제안은 지금까지 억제되었던 불만을 일시에 표출하는 계기가 되었다.

제시도할 수 있는 길은 참여민주주의의 실현이 가능한 방법으로 다시 시작하는 것이다. 세계의 도시들이 각기의 고장을 지속가능한 지역사회로 만들고 그리고 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 복지사회건설의 종합계획으로 <지방의제 21>의 수립과정을 통하고 있는 점을 참고할 수 있다.

민통선지역의 생태계보전지역 지정에 따른 민통선지역의 발전종합계획으로서의 <민통선 지방의제 21>, <강원도 의제 21> 또는 <한국 의제 21>의 틀로 추진할 때 가능해진다고 본다. 그 이유는 정책에 따르는 각 이익집단의 이해관계가 첨예하게 교착되었을 경우일수록 지역사회 전체의 계획속에서 각기의 이익을 조명해 보는 것이 문제를 푸는데 도움을 줄 수 있기 때문이다. 민통선 지역의 지속가능한 발전계획을 수립하는 과정에서 이미 야기되어 있는 문제들의 상당부분이 해소될 수 있다. 지방의제 21의 궁극적인 목적이 환경친화적이며 지속가능한 순환체계의 지역사회를 만들기 위한 각 사회구성원의 환경을 살리기 위한 행동원칙과 행동목표 그리고 행동계획과 협력관계를 수립하는 것이라는 근거에서이다.

민통선지역의 생태계보전지역 지정에서 고려되어야 할 점은 ①이미 보전되어 있는

자연생태계를 개발 분위기가 분출되고 있는 상황에서 어떻게 지켜낼 수 있는가 하는 것이며 ②지방정부의 자치권이 미비 되어 있을 뿐만 아니라 자연생태계보전에 관한 한 중앙정부가 전적인 권한을 행사하고 있는 점 ③지역주민의 민주의식 및 주인의식 결여 ④지금까지 규제에 매여있는 상황에서 지역사회의 번영을 위한 주민단체가 활성화 되어있는 반면 그 동안의 환경의 혜택으로 인해 환경운동체와 공익을 위한 다양한 주민운동체의 활동이 미약하다는 점 ⑤지역사회 활성화에 따른 개발측면에서의 문제는 외지인이 토지를 소유하고 있으며 앞으로 개발에 투자도 이들이 하게 될 것을 감안할 때 이들의 환경마인드가 이 정책시행의 성과를 좌우하게 되어있다는 것 ⑥개발사업에는 철저한 규제가 필요하다는 것 ⑦강원도민이 가지고 있는 무대접 인식을 불식해야 한다는 점 등이다.

민통선지역의 의제 21에는 자연생태계 보전 문제, 환경친화적인 농업의 운영문제, 생태관광계획, 토지이용문제, 청정기업의 육성문제, 종합적인 환경개선사업 등의 환경친화적인 개발계획과 주민의 재산권과 생활권 보장계획 등의 주민의 복지문제와 삶의 질 향상을 위한 계획 그리고 지방정부의 자치행정의 실현을 위한 제도개혁도 포함되어야 한다.

민통선지역의 주민들은 「지방의제 21」 작성과정에 참여함으로 인해서 민통선지역의 자연생태계에 대한 자부심이 생기며 보전에 대한 필요성을 인식하게 되고 그 추진에 열의를 가지게 될 것이다.

(라) 환경분쟁해결을 통한 지역공동체 회복 성취

민통선지역 생태계보전지역 지정에서 나타나고 있는 갈등은 그 지역지정범위의 결정, 편익과 부담의 불일치, 부동산 가치의 하락, 주민참여의 미흡, 정보의 미공개, 정부의 통일성 없는 정책, 정부에 대한 불신 등이 그 뿌리를 이루고 있다. 이러한 문제들은 한편이 패하므로 다른 편이 승리한다는 경쟁관계가 아닌 너도 이기고 나도 이기는 승승형태로 해결하는 노력이 필요하다. 이러한 해결은 공동체사회구조에서만 가능하다.

환경분쟁은 역기능과 순기능의 두 개의 얼굴을 가지고 있다. 역기능으로는 민주화·자유화의 추세속에서 지역적 이익만을 추구함으로써 지역사회 전체적인 공익을 희생시키는 이기적 현상의 표출이다. 그러나 주민운동으로서의 환경분쟁은 주민을 배제하는 정부의 일방적인 정책결정과정에 개입하여 행정의 민주화를 촉진하고 지역의 특수성이 반영되며 주민의 창의성이 행정에 투영되는 등 정책결정과정에서의 오류를 예방 또는 수정하는 기능을 가지고 있다.

환경문제의 해결을 지역공동체회복운동으로 보기 위해서는 우선 환경분쟁에 대한 시각이 달라져야 한다. 즉 환경분쟁을 ①바람직한 변화를 위해 불가피한 것 ②문제해결을 위해 필히 거쳐야 하는 단계 ③책임은 모두가 나누어 져야 하는 것 ④결과가 아닌 하나의 과정으로 ⑤해결될 수 있다는 확신을 가지는 것 ⑥해결에 이르기까지는 시간과 자원과 에너지가 소요되는 것으로 인식해야 한다. 이렇게 환경분쟁을 이해하였을 때 환경분쟁해결과정이 곧 공동체회복과정임을 알게 된다.

생태계보전지역 지정은 100년 또는 1000년 앞을 내다보는 미래사업을 현대인의 부담으로 하려는 사업이니만큼 저항이 있을 수 있으나 지금까지의 집행과정의 경험을 거울삼아 이 정책을 성공적으로 이끌기 위해 주민통합, 행정통합, 제도통합 등을 이루어 지속가능한 민통선지역의 종합발전계획을 수립하는 일에 온 힘을 기울여야 한다.

자연생태계 보전지역 지정과정 및 지정 이후 해당지역의 이용 및 관리에 있어 주민의 참여 방안

목차

I. 지방자치와 주민참여

II. 환경행정에서의 민간참여의 필요성

1. 오늘의 환경문제에 대한 이해
2. 환경행정의 효율화와 지방의제 21
3. 민선지방자치시대와 민간(시민, 주민) 참여

III. 환경행정에서의 민간참여 양식

1. 가해자로서의 참여
2. 피해자로서의 참여
3. 환경행정의 주체자로서의 참여

IV. 환경문제를 둘러싼 이익갈등의 원인과 조정제도 운영의 현황

1. 이익갈등의 원인

- 1) 지방자치단체의 자율성의 강화
- 2) 민선단체장의 공약 등
- 3) 정책의 우선순위
- 4) 지역이기주의 현상

2. 이익갈등 조정제도 운영의 현황과 문제점

- 1) 정부부처 산하의 각종 조정 또는 심의위원회 구성의 문제
- 2) 공청회의 형식화
- 3) 이익집단들내의 민주성 결여
- 4) 관련 이익집단들간의 상시적 의견교환기구의 미흡

3. 이익갈등 조정의 3원칙

- 1) 민주성
- 2) 공정성
- 3) 공익성

V. 민통선지역의 자연생태계 보호지역 지정추진

1. 지정목적
2. 민통선지역의 사회문화
3. 강원도의 개발실태와 문제점
4. 지역개발과 환경
5. 자연생태계보호구역 지정계획에 대한 주민들의 반응(이 부분은 현재 작성중입니다)

VI. 외국의 지역개발정책과 주민참여의 사례

1. 독일의 소도시 개발정책
2. 미국의 주민참여제도
3. 일본 오비히로시의 산림행정

VII. 주민참여의 기능과 활성화를 위한 과제들

1. 주민참여의 기능
2. 시민참여의 활성화 요건과 과제들
 - 1)정보공개와 열린행정
 - 2)적절한 자치권한의 부여
 - 3)공무원의 행태변화
 - 4)지역주민위원회의 활동보조
 - 5)민주적 절차중시와 신뢰성 확보
 - 6)시(주)민의 행태변화
 - 7)시민단체운동의 활성화와 제도권으로의 의견수렴
 - 8)지역주민의 의견수렴과 시민단체 참여의 체계화

I. 지방자치와 주민참여

지방자치의 핵심은 주민참여이다. 지난 날 중앙정부의 일방적 통제와 간섭을 받아왔던 지역의 문제는 이제 주민이 자발적으로 참여하여 해결해 나가야 하는 지방자치시대를 맞아 새로운 시각을 요구하고 있다.

최근 몇년 사이 우리 사회는 지역문제 특히 쓰레기 매립지, 소각장 건설, 각종 개발에 따른 환경영향 평가의 입지선정 등 환경과 관련된 문제를 둘러싸고 행정당국과 지역주민 사이에 상당한 갈등을 경험해 왔으며 이러한 추세는 더욱 심화될 것으로 보인다.

그러나 한편으로는 주민들의 환경문제에 대한 관심과 의사표시 기회가 늘어나면서 몇가지 변화도 나타나고 있다. 우선 주민들의 대응방법이 조직적인 형태를 갖추는 경우가 많아지고 있다. 따라서 행동방식도 단순한 항의와 물리적 시위형태에서 공청회 개최, 연구모임 결성, 대안제시, 주민문화 프로그램 형태 등으로 다양화하고 있다. 즉 과거의 단순한 무조건 반대와 물리적 충돌 대신 합리적인 근거에 바탕한 시민운동의 형태로 나아가고 있다고 생각된다. 따라서 지역문제에 관한 한 주민조직과 시민운동단체들이 행정당국과 대화를 통해 긴밀히 협조할 수 있는 분위기가 형성되고 있으며 지방자치단체들은 이들의 활동을 적극 장려하고 지원하여 지역환경개선에 활용하려는 노력이 필요한 시점이다.

그러나 아직도 행정당국의 태도와 자세는 별로 달라진 것처럼 보이지 않는다. 지역문제의 의사 결정에 주민들을 직접 참여시킨 적이 거의 없고 주민들 역시 행정당국의 일방적인 결정을 방관하거나 손해가 예상되는 사안에 대해서는 반대행동만을 취해 왔던 것이 그간의 우리 경험이었다. 따라서 주민의 행정불신 못지 않게 행정당국도 주민을 불신하고 주민들에게 모든 정보를 공개하고 협조를 구하는 것은 위험하다는 사고가 관료들의 저변에 깔려 있다고 보아야 할 것이다. 또 주민들의 참여를 구하려고 해도 지금까지의 경험이 축적되어 있지 않아서 적절한 방법을 찾기가 어렵다는 현실적인 어려움도 있다고 생각된다.

II. 환경행정에서의 민간 참여의 필요성

1. 오늘의 환경문제에 대한 이해

오늘의 환경문제는 인간이 생태계를 인간만을 위한 것이며 또한 현세대인만의 것인 양 여겨온 잘못된 인식, 지구의 자원과 자정능력의 한계에 대한 뒤늦은 깨달음 내지는 무지 그리고 기술발전에 대한 맹신 또는 낙관에서 비롯된 것이다.

시각에 따라서 문제인식은 달리하겠으나 주제와 관련해서 환경문제의 근본원인을 지적한다면 뭐니해도 제2차 대전 후 만연된 대량생산, 대량소비 및 대량폐기의 생산과 소비양식에 뿌리를 두고 있다고 해야 한다. 여기에 인구증가와 도시화의 문제가 환경문제 악화에 촉진제가 되고 있다.

오늘의 인간이 직면하고 있는 환경문제 앞에서 우리의 우선과제는 바로 우리들의 삶의 양식에 대한 반성이다. 전 인류가 세계의 20%의 인구가 지구 자원의 80%를 소모하고 있는 소위 선진국의 생활양식과 수준을 추구하면서 인간을 비롯한 모든 생물의 삶의 터전인 하나밖에 없는 지구의 존집이 과연 지속가능하겠는가 하는 것이다.

지속가능한 사회를 건설하기 위한 환경보전 정책은 사후방책으로서의 대응요법식이 아닌 사전예방책으로서의 사회 전반에 걸친 근본적인 개혁으로서 생산과 소비양식이 획기적인 대전환이 필요하다는 것이 환경문제에 대한 오늘의 공통된 인식이다. 생산은 전과정을 통해 환경친화적이어야 함은 물론 소비과정에서는 덜쓰고, 다시쓰고, 나누어쓰고, 폐기할 때는 환경에 부담을 덜주도록 해야한다. 이러한 환경친화적인 생활에는 불편과 수고와 경제적 부담이 수반된다. 그러나 그러한 생활을 자발적으로 지속적으로 하게 하는 것은 행정의 몫이다.

지구환경문제가 아무리 거창하고 복잡하다해도 그 해결의 실마리는 오염배출자인 개개인이 자기의 선자리에서 작은 일부터 환경친화적으로 처리하는 데서 풀린다. 「지구적으로 생각하고, 지역적으로 행동하라」라는 표어가 바로 그런 것을 의미한다. 문제는 삶의 원점에서 해결해야 한다. 이러한 변화는 시민따로 정부와 기업따로 노력한다고 가능한 일이 아니라 정부와 기업과 시민이 삼위일체가 되어서 함께 동반자적 관계를 발휘하는 데서만이 성취될 수 있다.

2. 환경행정의 효율화와 「지방의제 21」

1992년 6월 브라질에서 개최된 유엔의 환경과 개발회의(UNCED)에서 채택된 「의제21 (Agenda 21)」에서는 환경과 조화된 지속가능한 개발(ESSD-Environmentally Sound and Sustainable Development)을 강조하면서 제28장에서는 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할을 중시하며 지방정부 단위의 환경보전 행동 계획인 「지방의제21」의 설정을 세계의 모든 지방정부에게 요구하고 있다. 이것은 전지구적으로 직면하고 있는 지구환경의 위기상황이 환경파괴적 도시화에서 비롯되었으며 환경문제는 사회 구성원의 생활양식과 지방적 활동

에 뿌리를 두고 있다는 인식에서 지방정부의 역할을 중시하고 있는데서 이다. 지방정부의 역할이 중요하다고 여기는 또하나의 이유는 지방정부가 환경에 영향을 미치는 행위자인 주민과 가장 가까운 위치에 있는 정부이기 때문이다. 또한 「의제 21」은 환경보전이 제대로 되기 위해서는 사회 전분야의 주요 그룹들의 역할이 절대적으로 필요하다고 주장하고 있다(제23장 ~ 32장). 이에 따라 우리나라에서도 서울, 부산, 인천, 대전, 안산 등 여러 도시에서 「지방의제 21」의 작성을 사회 각 구성원들과 함께 착수하고 있으며 그 밖의 지역에서도 관심을 갖기 시작한 것으로 알려져 있다.

「의제 21」이 제시하고 있는 환경행정의 효율성은 지방정부 중심으로 지역사회 구성원들이 보다 광범위하게 참여하는 것이라고 강조하고 있다는데 유의해야 한다. 그리고 「지방의제 21」제정과정에서 환경행정의 효율성 제고를 위한 주민참여를 실질적으로 확보해 낼 수 있다고 본다.

3. 민선지방자치시대와 민간(시민, 주민) 참여

민선 지방자치시대는 중앙정부의 규제에서 벗어나 지역주민의 자발적 참여에 의한 지역주민의 「자치적 공동체」건설을 지향하는 것이다. 민선 지방자치시대에서 가장 중요한 것은 지역주민의 참여이다.

지난 300년간 ①경제에서의 자본주의 ②정치에서의 국가권력 ③기술에서의 산업주의 ④전쟁에서의 군사력의 4대 기둥으로 이루어진 역사를 지배해 온 근대성은 인간에게 풍요로운 20세기를 구가할 수 있게 했다. 그러나 다른 한편 ①소유의 불평등으로 인한 계급갈등, ②자연자원 약탈로 인한 환경문제, ③핵무기로 인한 대량학살로 인한 반인간적 상황 그리고 ④국가권력의 개인의 자율성과 인권억압 등으로 인간소외의 현상이 빚어졌다. 이러한 현실에서 벗어나려는 몸부림이 바로 노동운동, 환경운동, 평화운동 그리고 민주화와 인권운동으로 나타났으며 세계는 이른바 후기근대성의 시민운동시대로 접어들게 하였다.

50년간의 대격변을 경험한 우리사회에서도 시민자치시대에 대한 갈망이 분출하게 되었다. 급속한 산업화의 순기능적 결과로서 우리 사회에도 시민운동의 기반인 중간계층의 숫적 확대와 사회구조의 다원화를 가져다 주면서 이를 가능케 했다. 그리고 시민의 시각도 국내 영역에서 지구촌 전체로 그 지평을 넓히게 되어 새로운 사고와 행위양식을 지닌 젊은 세대가 등장하게 되었다. 신 중산층에 의해 만들어진 정의에의 실천의지는 민주화의 물결을 이루어 마침내 1995년 6.27선거

로 민선 지방자치시대를 열게 하였고 더이상 중앙집권적 국가주의가 시민의 자발성과 참여성을 막을 수 없게 되었다. 이제 시민의 창의성과 자발성에 의해서 이상적 지역 공동체를 시민의 손으로 만들어 갈 수 있는 새로운 장이 시작되었다 (정의숙 '96 민선자치시대와 시민참여-서울특별시 시민 참여 포럼).

민선 지방자치란 사회구성원 스스로가 지역사회 문제를 함께 논의, 결정 해결하고 책임지는 것이다. 더불어 사는 사회 공동체사회를 건설하는 것이다. 여기에서 가장 중요한 것은 사회 각계각층의 구성원이 자기의 삶의 조건과 지역적, 국가적, 지구적 요구에 부응하는 과정에 어떻게 참여하게 하는가 하는 것이다. 탈제도적인 시민운동도 있을 수 있으나 제도적인 참여로서 어떻게 지역정부 행정에 지역주민이 참여하게 하는가 하는 것은 민선 지방자치시대의 정부와 시민사회의 과제이다.

미국의 샌프란시스코시의 경우의 예가 하나의 방안을 제시해주고 있다. 오늘날 세계의 도시들은 물질적이며 외형적인 성장중심의 추세 속에서 지역의 독자성과 자생력을 상실하여 지역적인 삶의 문화의 토대를 붕괴시켜 지역주민의 공동체적 삶을 파괴시켰다. 거대도시가 안고 있는 시민의 무명성, 소속감 부족, 고향의식의 상실문제를 해결하기 위해서는 지역사회를 하나의 군중의 집합체가 아닌 공동체로 만드는 것이라고 한다. 군중의 집합체란 개개인들이 자신의 이익만을 추구하며 서로 경쟁하고 타인을 희생시키는 집단을 말하며 공동체란 마찬가지로 대중이 한 장소에 모여 있으나 개개인들이 자신의 필요를 충족시키되 서로 협력하고 존중하는 사회를 말한다. 공동체사회를 지향하는 과제에서 핵심적인 것은 무엇보다 더 과제수행에의 지역주민의 참여라고 샌프란시스코시의 전 시장인 아트. 아그노스씨는 말한다. 시민참여의 사회적, 정치적 환경은 기본적으로 시민들이 그들의 일상적인 삶에 영향을 미치는 의사결정에 참여하게 하는 것이며 샌프란시스코시의 시정은(서울시의 바른시정을위한 국제세미나, '95. 10) 시민참여를 통한 시민의 의사결정에 크게 의존하는 체제를 구축하고 있다는 것이다.

샌프란시스코시의 주요부서에는 시민위원회가 구성되고 이 위원회는 정책을 결정하며 예산을 심의하는 것은 물론 부서의 책임자를 임용하거나 해고할 수 있게 하고 있다. 예를 들어 경찰시민위원회는 경찰청장을 임명, 해고할 수 있으며 경찰관의 업무를 감독하며 경찰정보조직도 감시, 감독하고 있다. 이 도시에는 약 800명의 위원이 활동하고 있는데 시장임명이 400여명, 위원회의 임명이 400여명이라고 한다. 이들은 다양한 형태로 시정에 깊이 참여하고 있는데 일부에서 시민에게

부여된 권한과 권위에 대한 이론이 없는 것은 아니지만 진정한 의미의 공동체를 형성하기 위해서는 시장의 권한을 시민에게 어느 정도 양보해야 한다고 전 시장은 말하고 있다.

우리나라에도 민선 지방자치시대 개막 이후 많은 지자체들이 지역주민들과 함께 지역 행정을 펴겠다고 포명하고 있다. 서울의 경우에서도 시정을 시민과 함께 펴기로 하고 주요 부분에 시민위원회를 구성하였는가 하면 시민참여의 분위기 조성 및 기반을 구축하고 시민참여 확대를 단계적으로 실시하는 일을 민선시장의 주요과제로 하고 있다.

Ⅲ. 환경행정에의 민간 참여 양식

행정에의 민간 참여 양식에는 ①기존 제도적 참여로서 선거나 정당활동을 통해 주민의 욕구가 전달되는것 ②탈제도적 참여로서 시위와 집단저항으로 의사 표시하는 것 ③시민운동 등의 민간단체 활동을 통해 공동체정신과 염원을 결집하는것 ④새로운 양식으로서 민선지방자치시대이후 자치체 들이 주요정책의 효율성 제고를 위해 주민의 참여의 창구로서 구성하고 있는 시민 위원회 형식이 있다.

행정에의 민간참여양식에서 중요한 것은 ①일시적이 아닌 상시적 참여 ②강제로서가 아닌 자율적 참여 ③형식 또는 요식으로서가 아닌 실질적인 참여 ④행정대상으로서가 아닌 행정주체로서의 참여(동반자적 참여) ⑤기존 틀에 적응하는 것이 아닌 창의성 발휘가 가능한 참여 등이다. 사전 예방적으로 대처해야 하고 개개인의 일상 활동에서의 실천이 문제해결의 열쇠가 되고 있는 환경행정에 있어서의 민간(시민, 주민, 기업, 행정요원 포함)의 참여에서는 이러한 문제들이 더욱 중요하다.

환경행정에서의 민간참여는 모든 생활인은 환경에 대한 가해자인 동시에 피해자라는 문제의 특성상 다음과 같은 참여 양식이 있다.

1. 가해자로서의 참여

가해자로서는 환경친화적인 생활을 하는 것으로 환경행정에 참여하는 것이다. 환경친화적인 생활이란 개인의 일상생활의 환경점검을 일상화하는 것이다. 에너지절약, 쓰레기감량, 자원재활용, 대중교통수단활용, 물질약 및 재사용, 적정량의 물질사용 등의 소비억제를 얼마나 하고 있는지 점검하는 것이다. 환경친화적인 생활은 물품을 구입해서 사용하고 버리기까지의 전 과정을 친환경적으로 고려하

며, 꼭필요한가, 오래사용 할 수 있는가, 수리가 가능한가, 절전형인가 유해성 물질이 아닌가 등을 구매기준으로 여기는 녹색소비생활을 하는 것이다. 정부의 시책인 재활용품 분리수거, 쓰레기 감량을 위한 종량제참여, 수질오염 예방을 위한 세제사용 상의 생활수칙 지키기 등은 생활의 원점에서 환경을 지키는 일로서 환경행정에의 참여이다.

2. 피해자로서의 참여

피해자로서의 참여로는 정부의 환경행정과 기업의 생산과 경영양식을 감시하며 지역사회 환경을 지키는 일에 참여하는 것이다. 환경행정은 정부의 모든 시책이 환경보전을 고려하도록 해야 하며 기업의 환경친화적인 생산과 유통 체계를 구축하도록 하는 것이다. 이러한 과제의 실현은 환경운동, 소비자운동, 지역사회운동 또는 시민운동을 통해 성취할 수 있다. 그러기 위해 모든 사회 구성원은 문제해결에의 참여의 통로가 되는 운동체에 가담해야 한다. 아직 역사가 일천하고 대중속에 뿌리내리지 못하고 있는 우리의 시민운동을 힘있는 운동체로서 키워내는 데서부터 피해자로서의 참여는 가능해진다.

영국에서는 시민 10명당 1명이(1990) 환경운동에 가담하고 있다. 환경운동은 전문가나 특정인 들 만의 전유물이 아니라 일반시민 모두가 참여하는 범사회운동이다. 정당이나 직종별 노동조합의 회원수 보다더 많은 회원을 가지고 있는 환경운동체 들이 있다. 영국의 예에서 보면 환경보호단체들이 환경을 지키기 위해 일반인들에게서 모금해서 환경문제에 충당하고 있는 금액은 정부의 환경예산을 상회하고 있다. 그러기 때문에 운동체의 힘으로 의회에 대표를 발송하는 일에도 성공을 거두고 있을 정도이다. 이러한 현상은 구미의 환경보호운동이 폭넓은 사회의 지지를 얻고 있는 것을 입증하는 것이며 앞으로도 계속 보다 강화될 것으로 예측하고 있다.

환경민간단체 들을 특성 별로 구분해 보면 ①환경교육을 목적으로 하는 서적, 잡지, 시각교재들을 제작 배포하는 단체 ②훼손된 환경과 자연을 회복하기 위한 실천 활동을 하는 단체 ③일반시민에게 호소해서 그 지지세력으로 운동을 전개하여 정부의 환경정책을 바람직한 방향으로 전환하거나 기업의 경제활동을 환경친화적으로 유도한다. 그리고 반환경적인 기업 경영에는 규제와 대안 제시를 하는 동시에 정부와 국제기구에 로비활동을 하는 단체 ④환경과 관련 있는 각 전문가들의 모임으로서 과학적, 사회적 경제적 연구조사 결과를 기반으로 정부나 기업

의 정책결정자들과 입법기구에 영향 미치는 단체 ⑤지역의 환경관련 피해자들의 저항운동으로서의 지역사회단체 등이 있다.

우리나라에서도 1992년 브라질에서의 지구정상회의 이후 환경운동단체들의 활동이 크게 성장할 수 있었던 것은 종전의 정부가 가지고 있던 환경단체에 대한 부정적인 시각과 저항운동으로서의 환경운동체가 대안제시운동으로 전환되면서 상호간의 이해가 긍정적인 방향으로 변화한데서 이루어졌다.

3. 환경행정의 주체 자로서의 참여

오늘의 세계의 사회체제의 운영은 공적영역(Public Sector)로서의 정부 그리고 민간영역(Private Sector)로서의 기업 그리고 제3회 영역(The Third Sector)으로서의 시민운동체의 3개영역이 어울려 저서 이루어지고 있다. 이들은 자율적이면서도 상호의존하며 견제하는 가운데 균형을 이루는 관계에 있다. 앞서 지적한 바와 같이 이를 3자간의 동반자관계(Partner Ship)가 제대로 이루어질때 우리의 사회는 공동체 사회가 되는 것이다.

「의제 21」에서 「사회적인 동반자로서의 민간단체의 역할이 강화되어야 하며 유엔기구들과 각국가 정부들은 정책입안, 결정과정 그리고 집행의 모든 단계에 민간단체가 참여할 수 있도록 그 절차와 운영방식을 재검토하여 제도화해야 한다」라고 하는 데에서도 정부행정에서의 민간의 중요성은 강조되고 있다.

IV. 이익 갈등의 원인과 조정제도의 운영의 현황

1. 이익갈등의 원인

중앙정부와 지방자치단체간의 갈등은 여러가지 다양한 요인에 의하여 발생되고 전개되어 간다. 이들은 대체로 자치단체의 자율성 강화, 민선 단체장의 선거공약 등과 관련하여 행정절차, 사무규정 등 무시, 정책의 우선 순위, 자원의 배분문제, 정보의 배분문제, 정책결정과정에서의 참여 등으로 나누어 생각할 수 있다.

1) 지방자치단체의 자율성의 강화

지방자치가 본격적으로 실시되면서 오랜 기간 동안 중앙집권적인 관행이나 타성에 익숙해 왔던 중앙정부의 정책결정자들과 과거의 임명이 아닌 주민들의 직접 선거로 선출된 민선 단체장간의 여러 가지 불협화음 및 다툼은 불가피한 것으로 여겨진다.

지방자치 실시에 의한 지방정부의 자립성과 자율성의 강화는 중앙정부와 지방자치단체간의 의견대립이 발생했을 경우 조정을 어렵게 하여 갈등으로 진전될 여지가 크다.

대표적인 예로 도시계획법상 지방자치단체의 도시기본계획 및 도시계획의 정책 과정에 있어서 그 승인권이 건설교통부 장관에게 있지만 그 수립 및 입안권이 해당 지방자치단체에 있다. 그러나 민선 단체장이 지방자치단체의 자율성을 강조한 나머지 전교부 등 중앙정부와 사전협의 없이 도시계획을 수립하는 경우 적지 않은 갈등이 발생할 것이 예상된다.

앞으로 지방자치가 성숙해질수록 지방자치단체의 자치권의 범위는 넓어져가고 자율성은 강화되어 갈 것이다. 그런데 광범위하게 부여된 자치권을 행사하는 과정에서 지방자치단체의 자율성과 독립성만을 지나치게 강조하다 보면 중앙정부 등과의 갈등과 마찰은 점차적으로 증가될 것으로 점망된다.

2) 민선단체장의 공약 등

민선 단체장들은 선거과정에서 많은 정책공약 등을 구체적인 실현 가능성이나 검증 절차 없이 지역주민들에게 제시한 경우가 많이 있다. 이에 따라 단체장들은 자신이 제시한 공약을 실현시키기 위하여 현행 법규와 관련된 행정절차, 사무규정 등을 무시하고 무리하게 공약사업을 추진하게 되는 경우 중앙정부와의 갈등과 마찰이 발생할 수밖에 없다.

3) 정책의 우선순위

중앙정부에서는 전체 국가 차원에서 종합적인 개발계획 등을 수립하고 사업의 경중, 시의 적절성 등에 따라 사업의 우선순위를 결정하게 된다. 이렇게 결정된 사업의 우선순위에 따라 해당 사업과 관련된 지방자치단체에 필요한 재원이거나 행정적인 지원을 실시하게 된다.

따라서 지방자치단체의 입장에서는 긴급하고 꼭 필요한 사업일지라도 중앙정부의 우선순위에서 밀리게 되면 중앙정부의 지원을 받지 못하게 되고 이때문에 중앙정부와 해당 지방자치단체간의 갈등이 발생하게 된다.

4) 지역이기주의 현상

지방자치제가 본격적으로 실시되면서 국가전체의 공동이익보다는 자გი지역의 이익을 우선시하는 성향이 두드러지게 나타나고 있으며 이것이 중앙과 지방의 갈등을 유발하는 주요한 원인이 되고 있다

이러한 지역이기주의가 발생하는 원인은 지방자치제의 실시에 따른 지방분권화에서 찾을 수 있으며 일반적으로는 환경의 복잡성과 불확실성, 정부의 비효율적 규제, 산업화의 진전과 시민의식의 미성숙, 정책의 지역적 불공평 강요, 환경문제의 인식의 증대 등의 문제에서 찾아볼 수 있다.

2. 이익갈등 조정제도 운영의 현황과 문제점

권위주의 체제로부터 벗어나 민주화와 지방자치의 정착의 과정을 겪고 있는 현재의 한국 사회는 과도기적 상태로 현재의 국가-시민사회 관계는 “아직도 시민사회가 국가의 부당한 침투적인 통제를 벗어나 자율성을 확보한 단계도 아니지만

국가도 사회 내의 다양한 자발적 집단이나 조직들에 대해 자율성을 부여할 수 있도록 시민사회에 대한 체계모니를 확립할 만큼 안정된 국가도 아닌" 긴장상태에 놓여 있다고 할 수 있다(한배호, 1992: 82). 따라서 이익갈등의 조정과 중재를 위한 제도와 관행을 마련 정착시키는 것도 중요한 정책적 과제라고 할 수 있다.

그동안 이익갈등 조정을 위한 제도적 장치들이 없었던 것은 아니다. 정부의 각 부처 산하에는 수많은 다양한 중재 또는 심의위원회가 구성되어 있고 법안 입안이나 개정과정, 정책결정과정에서도 관련 이익집단들의 의견을 수렴하고 또 공청회를 거쳐 보다 전문적인 의견과 여론을 수렴하여 조정하게 되어 있다. 나아가 정부부처의 초종 입법안이 마련되면 그것을 입법예고하여 관련 이익집단 및 사회 각계 각층의 최종적인 의견을 반영하는 정차를 거치게 되어 있다. 그러나 문제는 이러한 각종 제도와 절차가 관련 이익집단들로부터 그 공적 권위나 공정성 및 실효성을 인정받고 있지 못하다는 점이다.

이는 다음과 같은 이유에 근거한다고 보인다.

1) 정부부처 산하의 각종 조정 또는 심의위원회 구성의 문제

각 행정부처 산하에는 주무부처의 관료와 관련 이익집단들의 대표들 및 공익 시민단체들의 대표나 전문가들이 참여하는 각종 중재 또는 심의위원들이 구성되어 있다.

한 조사연구에 의하면 이들 정부부처 산하의 각종 위원회들이 "모양새를 갖추기 위해 마련된 것"이라고 평가하고 있으며 그러한 평가의 주요근거로 자신들이 특정사안과 관련하여 이 위원회에 참여하여 의견을 개진할 수 있으나 "단지 참고만 할 뿐 그 이상의 어떤 영향력도 미칠 수 없다"고 인식하고 있다.

이같이 자신들의 이익과 직간접적으로 관련되어 있는 정부부처 산하의 각종 중재 또는 심의위원회들의 역할과 그 중요성에 대해 관련 이익집단들이 부정적인 평가를 하게 되는 것은 우선적으로 그동안 권위주의 체제하에서 이들 위원회들이 사실상 이익갈등의 조정/중재기능을 수행하지 못하였을뿐만 아니라 오히려 정부의 입장을 각 이익집단들에게 통보, 지시하는 기능을 수행해 왔기 때문이다. 이는 노조위원장, 기업체 간부사원 및 정부관료들을 대상으로 한 설문조사에서 "그동안 정부정책들이 누구를 위해 이루어져 왔는가?" 라는 5점 만점 척도의 질문에서 응답분포가 기업가 3.97, 정치인 3.79, 행정관료 3.46, 노동자 2.57, 농민 2.08로 나타난 것에서도 간접적으로 확인할 수 있다(최경구, 1993: 243~244). 따라서 정부부처 산하의 각종 위원회가 관련 이익집단들의 의견을 수렴하고 이익갈등을 조정/중재할 수 있는 권위를 인정받지 못했으며 또한 그러한 역할을 수행할 수 있는 노하우도 축적하지 못했다고 볼 수 있다. 나아가 각종 위원회 자체가 관련 이익집단들로부터 대표적 권위를 인정받고 있는 대표들로 구성되어 있지도 않다는 점이다. 권위주의 시대의 이익집단들은 그 대표 선출과정의 민주성을 확보하지 못했으며 또한 대표들은 빈번하게 국가기관의 조종을 받는 어용간부로 비판받아 왔던 것이 사실이다. 그러므로 이들 대표들로 구성되는 각종 정부위원회가 이익집단 구성원들로부터 그 공적 권위를 인정받기 어려운 것이다. 더구나 현재 주요현

안이 되고 있으나 정부로부터 합법적 단체로 공인받고 있지 못한 진보적 이익집단들이 관련 위원회의 참여가 배제되어 있을 때 그 위원회의 위상은 훨씬 더 제한적일 수밖에 없게 된다는 것은 당연한 이치이다.

각종 위원회가 관련 이익집단 구성원들로부터 그 공적 권위를 인정받기 위해서는 공정한 운영규칙의 마련도 시급하다. 그동안 정부의 일방적인 정책기조 설명이나 지시의 전달을 주로 해왔던 관행에서 탈피하여 관련 이익집단들이 공히 수용할 수 있는 공정한 운영규칙의 마련이 공정하고 대표성 있는 위원회의 구성만큼이나 중요한 사안이다.

2) 공청회의 형식화

주요 현안이 되고 있는 사안에 대해 공청회를 개최한다는 것은 관련 이익집단의 대표적 의견을 공개적으로 수렴, 조정하는 장을 마련한다는 의미와 동시에 공개행정을 지향한다는 점에서 대단히 중요한 절차로 받아들여지고 있다. 이런 측면에서 현행 제도에서도 이익갈등 사항에 관한 최종적 결정이 내려지기까지 공청회 등을 통하여 관련 이익집단들 및 시민·사회단체들의 의견을 수렴하는 절차를 거치도록 되어 있다.

그러나 본 연구 진행과정의 한 인터뷰 조사에 의하면 공청회 및 입법예고제 자체도 대단히 형식적이라는 지적을 받고 있다. 특히 공청회란 “이미 내정된 결론을 유도하기 위한 과정” 또는 “행정 절차상의 책임면제를 겨냥한 형식적 행사”로 치부되고 있는 것이다. 다시 말해 공청회 구성의 공정성이나 실효성에 대해 관련 이익집단들이 신뢰하지 않고 있음을 반영하는 것이다.

이러한 결과는 그동안 공청회가 관련 이해 당사자들의 의견을 수렴하는 과정이기 보다는 정황 부처가 설정한 정책방향을 합법화시켜주기 위한 편의적인 절차로 남용되어 왔다는 사실에 기인한다고 할 수 있다. “공청회 참여자를 어떻게 구성하느냐에 따라 그 결과가 판이하게 달라질 수 있다”는 인식은 그동안의 각종 공청회 구성의 공정성을 신뢰하지 않는다는 단적인 표현이다.

또하나의 문제는 대부분의 공청회가 일회성으로 끝난다는 사실이다. 이는 관련 당사자들이 공청회를 행정 부처의 면피성, 또는 책임회피용 행사라고 하는 비난의 근원으로 판단된다. 이해 당사자들 및 전문가들의 공개적 의견수렴이라는 공청회의 본래적 취지가 1회의 공청회에 의해 성취될 수 없다는 것은 공청회의 주최측이나 참여자들이나 공히 인정하고 있는 바이다. 하나의 쟁점 사안을 주제로 관련 이익집단들 및 전문가들의 의견수렴을 위한 지속적이고 인내심 있는 공청회의 지속이 공청회 자체의 권위회복을 위해 긴요한 것으로 보인다.

3) 이익집단들내의 민주성 결여

이익갈등의 중재/조정을 위한 협상은 관련 이익집단들의 대표들이 협상을 위한 충분한 권위를 지니고 있을 때 실효를 견을 수 있다. 권위주의시대에서처럼 이들 대표들의 선출과정과 활동이 정부기관에 의해 조종될 경우에는 그들이 대표가 된 협상과정이나 그 결과의 권위에 대해 조직 구성원들이 신뢰를 줄 수 없다는 것은 당연한 이치이다.

4) 관련 이익집단들간 상시적 의견교환기구의 미흡

이익갈등의 조기 중재와 효과적인 조정을 위해서는 관련 이익집단 및 관련분야 전문가들이 참여하는 상시적인 의견교환기구가 활성화될 필요가 있다. 상시적 의견교환기구는 관련 이익집단들간의 쟁점현안이 이익갈등으로 쟁점화하기 이전에 상호 비공식적 의견 조정과 협상을 진전시킬 수 있는 장으로 활용될 수 있다는 점에서 중요한 사안이다.

이익집단들간의 공존의식과 그를 위한 제도적 장치의 마련 없이는 효과적인 이익갈등의 의견교환을 위한 기구의 활성화가 긴요한 과제로 제시될 수 있다.

3. 이익갈등 조정의 3원칙

이익갈등 조정을 위해서는 우리 사회가 지향하는 민주주의적 가치와 공동체적 가치를 동시에 충족시키기 위한 방법으로 **민주성, 공정성, 공공성의 3원칙**이 지켜져야 할 것이다.

1) 민주성

지방자치 시대의 시대적 대세는 과거 권위주의 시대의 억압적 이익중재와 통제를 더 이상 지속시킬 수 없음을 의미한다. 그것은 지방자치가 시민사회의 참여와 자율성을 최우선 목표로 설정하고 규범적 차원에서 뿐만 아니라 1987년 이후 그리고 1992년 리우회의 이후 폭발적으로 분출한 각종 환경·시민사회 단체들로 더 이상 시민사회에 대한 국가의 일방적 통제와 억압이 가능하지도 않게 되었다는 사실과 1995년 지방자치의 전면실시로 인한 지역주민의

따라서 이익갈등의 중재에서도 우선적으로 민주적 절차와 관행이 강조되어야 한다. 이는 무엇보다 이해관련 당사자들간의 자율적 협상과 타협이 존중되어야 하며 동시에 정책입안 및 실행과정에서 이들 집단의 의견이 최대한 수렴되어야 한다는 것을 의미한다. 시대적 추세에 비추어 이같은 민주성을 결여한 어떠한 중재도 공정하고 권위있는 중재로 신뢰받기 어렵기 때문이다.

2) 공정성

첨예한 이해관계를 둘러싼 중재에서 공정성을 유지한다는 것 만큼 힘든 과제도 없다. 중재제도의 구성에 있어서의 공정성, 제도의 운영과정에서의 공정성 및 협상결과의 실행과정에서의 공정성은 관련 이익집단들간의 중재와 조정을 제도적 절차에 의해 성취하기 위한 관건이라 할 수 있다. 이는 게임의 규칙을 공정하게 적용하는 것으로서 정부가 조정자의 역할을 충실히 수행함으로써 권위를 획득하는 과정이라고 볼 수 있다.

3) 공공성

이익집단들간의 자율적 타협은 존중되어야 하나 그것이 공공이익을 침해하는 담합으로 흐르는 것은 방지되어야 한다. 오늘날의 사회는 각 기능부문간의 상호

의존성이 심화되고 있으므로 어느 한 부문에서의 협상결과는 곧 다른 인접 유관 부문으로 그 영향이 파급될 수밖에 없다. 따라서 이익충제는 그 자체로서 목표가 될 수 없으며 보다 거시적인 공공이익집단에 합당한 중재여야 한다.

근대 과학기술의 활용으로 생산력이 급속히 증대되면서 물질적 풍요를 바탕으로 한 인류 미래에 대한 낙관론은 20세기 후반에 들어오면서 그 근본에서부터 흔들리기 시작했다. 대표적인 것이 바로 환경생태위기이다.

총체적 성격을 띠고 있는 환경생태위기에 직면하여 이의 해결을 위한 다각적인 노력이 있어 왔으나 아직 명쾌한 해결책은 찾지 못하고 있는 상태이다. 한편 환경문제의 해결을 위한 여러 가지 논의들은 양적, 질적인 측면에서 많은 발전이 있어 왔으나 환경문제의 심각성에 대한 당위론적 주장으로부터 구체적인 실천으로 나아가지 못하고 있는 실정이 현재의 수준이다.

그동안 수많은 환경문제를 접하면서 국가의 역할에 대한 새로운 기대나 시장의 기능을 최대한 살려서 환경위기를 극복하고자 하는 입장들이 주류를 형성해 왔다. 하지만 오늘날의 환경위기의 본질에 대한 인식과 해결능력에 있어 국가와 시장은 분명히 한계를 드러내고 있으며 동시에 국가나 시장기능의 강화에 따라 억압되고 소외되어 왔던 생활세계의 구성원들에 대한 삶의 질에 대한 관심이 점점 높아지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

이러한 상황에서 주민의 '참여'에 대한 사회적 관심이 제기된 것은 최근의 일이며 지금 준비와 형성 과정에 있고 어

V. 민통선지역 자연생태계보호지역 지정추진

1. 지정목적

민통선지역은 남북분단 이후 인간의 간섭이 제한되어 생태적으로 극히 우수한 자연환경을 유지하고 있다. 그러나 최근 이들 지역이 개발대상이 되고 있음을 고려하여 특히 보호할 필요가 있다고 확인되는 민통선지역 609.963km²의 지역을 자연환경보전법(제17조:자연생태계보호지역의 지정)에 의한 자연생태계 보호지역으로 지정하여 보호 관리하고자 함이다.

현행 자연환경보전법상의 자연보호지역 지정대상은 ①자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 자연자원이 풍부하여 학술적 연구가치가 큰 구역 ②지형·지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 구역 ③우리나라에 고유한 생물종의 서식지·자생지로서 보전가치가 있다고 인정되는 구역 ④각종의 다양한 생태계를 대표할 수 있는 구역 또는 생태계 표본 구역 ⑤자연생태계의 보호를 위하여 특히 필요하다고 인정되는 구역으로 되어 있다.

이러한 자연보호지역의 지정 절차는 동법 제18조와 동법 시행령 제18조에 의하여 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지정할 수 있으며 보전 계획의 수립과 시행은 동법 제21조에 따라 수립은 환경부장관이 시행은 시·도지사가 하도록 되어 있다.

동법 제23조에는 환경부 장관의 허가, 다른 법령의 인허가, 군사 및 재해방재 목적 이외에도 ①건축물 및 기타 공작물의 건축, 개축, 증축 ②하천·호소 및 수

위 및 수량의 증감 행위 ③입목·죽 식재, 택지조성, 토지개간, 토지형질변경 ④ 토석 채취, 수면매립 및 간척, 입목·죽 벌채 ⑤식물채취, 동물포획, 가축방목 ⑥ 기타 폐기물 투기, 수질오염, 취사, 안내판 훼손 등 자연생태계보호지역 내에서의 행위불가 대상사업을 두고 있으며 도·시·군의 위임사항이 없고 다른 법령의 인허가 사항도 환경관리청장의 허가를 받도록 하고 있는 가장 강력한 보호·규제제도이다.

2. 민통선지역의 사회문화

1954년 민통선지역 설정 후 1989년, 1992년 등 두 차례에 걸쳐 민통선 범위를 축소하였으며 남북관계가 평화적으로 개선되어 갈수록 민통선지역내의 마을 수는 점점 더 감소할 추세이다.

이 지역은 토박이보다 외지인의 비율이 높고 이농현상으로 인하여 인구는 감소 추세에 있으나 농가당 경지면적이 넓고 기계화 영농이 늘어나고 있다.

그러나 위의 내용에 따라 보호구역으로 지정되면 일체의 생계·산업활동이 규제되는 데서 오는 주민의 불이익과 반발이 예상되고 있으며 도로, 하천정비, 관광 및 문화체육시설, 농·축산 등 지방자치 실시 이후의 민선 단체장들의 각종 지역 개발계획과 상치되고 이제까지 낙후되었던 지역주민들의 소외의식이 심화될 것으로 보인다.

3. 강원도의 개발실태와 문제점

강원도는 전체 면적의 80% 이상이 산지로 이루어져 있으며 설악산, 오대산, 치악산 등이 국립공원지역으로 지정·관리되고 있고 대암산, 대덕산, 금대봉 지역 등은 자연생태계 보전지역으로 지정되어 개발에 대한 엄격한 통제가 이루어지고 있으며 철원평야지역을 포함한 610km²지역을 자연생태계 보전지역으로 추가지정할 계획으로 있을 정도로 우리나라에서 자연환경이 가장 잘 보전된 지역이다. 그리고 강원도라고 하면 자연 관광지라는 인상이 떠오를 정도로 자연환경이 매우 우수한 지역으로 가장 중요한 자원으로 지칭되고 있다. 그러므로 강원도의 발전을 위해서는 우수한 자연자원을 친환경적으로 지속가능하게 활용하는 것이 가장 효율적인 방법일 것이다.

자연자원은 공산품과는 달리 한번 써버리면 복구하는데 매우 오랜 시간이 걸리거나 어쩌면 영원히 회복 불가능할 수도 있다. 그러므로 자연자원을 활용할 경우에는 단기적인 경제논리에 빠져 당장 눈앞에 보이는 이익에만 집착해서는 안되며 장기적으로 지속가능하게 활용할 수 있는 방법을 선택해야만 한다. 급속한 개발은 필연적으로 급속한 환경파괴를 수반하기 마련이며 지속가능한 개발이 장기적으로 볼 때 더욱 경제적인 방안이다.

그러나 이제까지 우리나라의 경제성장과 발전의 기초는 효율성을 중시한 산업화를 위한 성장거점개발에 역점을 둔 결과 지역간 불균형 발전을 초래했다.

그 결과 최근 태백·사북·정선 등 강원 남부 폐광지역의 개발문제, 설악산 모노레일 건설문제, 설악산 세계자연유산 등록문제, 발왕산 등지에 국제경기대회 개

최를 지원하기 위한 특별개발 허가문제 등 강원도에서만도 굵직한은 개발을 둘러싼 논란이 끊이질 않고 있다

그러나 이들 지역의 공통점은 첫째로 1960년대 후반부터 본격화된 경제성장과 산업화과정에서 소외되어 왔던 지역으로 경제적 수준과 지방자치단체의 재정자립도가 여타 지방에 비해 낮고 따라서 비교적 자역생태계가 잘 보전되어 있으며, 이에 따라 이 지역들을 관광자원으로서 개발하려는 노력이 지방자치단체 차원에서 추진되고 있다.

둘째, 그런데 대부분의 개발계획이 지자체의 재정능력으로 해결할 수 있는 것보다 훨씬 높은 수준의 투자를 요구하는 대규모 개발계획이어서 외자 유치 노력이 활발하게 이루어지고 있으며 여기에 앞장 서고 있는 것이 지방자치 단체장이다.

셋째, 이 모든 과정이 지역주민(의회)의 숙원사업으로서 지금까지의 설움을 씻고 생존권문제를 해결하는 차원에서 지역주민의 정서에 호소하며 진행되고 있어 개발에 반대하거나 우려하는 사람들이 있어도 분위기에 눌려 제대로 목소리를 내지 못하고 있다.

그런데 이런 지역은 개발의 경험이 적어 이로 인한 피해를 두려워 하지 않기 때문에 개발 계획으로 인한 지역내 갈등 요소는 적은 편이다. 따라서 갈등이 이런 개발이 전국적으로 번질 경우 예상되는 국가적 차원의 손해를 전망할 수 있는 환경단체와 해당지역간에 주로 나타나고 있다.

이러한 특성을 갖고 있는 지역개발의 문제점은 비단 환경을 파괴한다는 것뿐만 아니라 경제적·사회적 측면에서도 많은 부병적 영향을 낳는다는 데 있다. 경제적으로는 부익부, 빈익빈으로 인한 빈부격차를 낳아 지역에 상대적 빈곤감을 증대시키며 사회적으로는 지방자치의 원래의 의도인 지역사회의 통합성을 저해한다는 문제점을 낳는다.

지역에서 땅을 가진 사람에게는 땅값이 오를테니까 부동산 투기의 기회가 주어질 것이다. 땅을 팔아 돈을 번 사람들은 그 지역을 떠나게 될 것이며 그리고 그형지 못한 사람들은 어쨌든 지역에 남아 살게 되는데 대규모 개발 이후의 지역모습은 이전과는 완전히 달라질 것이다. 이전에는 돈업이도 주어진던 것을 이제는 돈을 들여도 구하기 힘들게 될 것이다. 수입이 조금 늘어나겠지만 생활비 지출의 증가는 이를 앞지를 것이다. 피폐해지고 각박해진 지역사회에는 패배의식을 가진 사람들만이 남아 있게 되고 이들은 외지에서 몰려오는 관광객들의 소비성향을 보며 상대적으로 점점 더 빈곤감에 시달리게 될 것이다. 이런 사람들에게서 지역사회에 대한 애착과 주인의식을 기대하기란 어렵다.

4. 지역개발과 환경

강원도에 있어서 위와 같은 개발 수요는 엄청난 양이다. 만일 이같은 개발 수요를 기존의 개발방식에 의거하여 수행할 경우 강원도는 치유불능한 중환자가 될 것이 뻔하다. 따라서 이같은 개발 수요를 충족시키면서 환경문제를 더 이산이 심화시키지 않으려면 무엇보다 환경에 대한 인식의 전환이 절대적으로 필요하다.

‘개발’과 ‘환경’은 일견 상호 배타적인 것처럼 생각된다. 개발된 도시지역일수록 생활은 편리하나 환경은 쾌적하지 못하고 미개발된 농어산촌 지역일수록 생활의 불편함은 많으나 자연환경은 매우 쾌적하다는 현실이 이를 말해 주고 있다.

그러나 이같은 결론은 지역개발의 목적이나 개념을 잘못 이해하고 있는 데서 오는 오해이다. 이는 지역개발을 단순히 물리적 기반의 확충이나 경제적 능력의 확대로 인식해 온 부산물이다. 지역개발의 궁극적인 목적이 지역주민의 삶의 질 향상에 있다고 할 경우 지역개발과 환경은 상호 배타적이거나 상호 독립된 개념이 아니라 상호보완적인 개념이 개념이 될 수밖에 없다. 그것은 다음과 같은 이유 때문이다.

첫째 환경은 지역주민의 삶의 질을 높이는 데 ‘직접적’인 역할을 한다. 환경은 ‘쾌적성’이라는 서비스를 창출한다. 환경은 아름다운 자연경관을 그리고 휴식과 휴양을 위한 장소를 제공함으로써 지역주민의 삶을 풍요롭게 한다.

둘째 환경은 지역주민의 삶의 질을 높이는 데 ‘간접적’인 기여를 한다. 열악한 환경여건은 주민들의 건강을 해치고 스트레스를 높이게 된다. 대기오염과 수질오염은 일차적으로 주민들의 건강에 영향을 주게 되고 주민건강은 곧바로 지역의 복지와 지역경제 활동에 영향을 미치게 된다.

셋째 환경은 환경부문의 다양한 성장을 통하여 지역경제력 증대에 ‘직접적’인 공헌을 하게 된다. 환경보호를 위한 지역경제 주체들의 투자증대 및 쾌적성의 제고를 위한 각종 투자지출의 확대에 의해 지역환경 부문은 지속적으로 지역의 소득과 고용을 창출하는 데 기여하게 된다.

넷째 환경은 생산요소의 하나로써 지역 경제 활동에 직접적인 기여를 하게 된다. 자연환경은 댐감, 농공업 용수 등등의 형태로 생산에 필요한 원료 및 에너지를 제공한다. 뿐만 아니라 환경은 이같은 원료들을 폐기물로 다시 받아들여 새로운 형태의 자원으로 전환시키는 역할을 한다.

마지막으로 환경은 인류의 생존을 가능케 하는 기능을 한다. 예를 들어 성층권의 오존층은 태양으로부터 오는 유해한 방사능을 차단하는 기능을 하고 지구주위를 둘러싸고 있는 천연적인 이산화탄소 및 기타 가스층은 지구의 기후를 조절하는 역할을 한다.

결국 환경은 지역주민의 삶의 질을 직접적으로 높여주거나 지역 경제활동에 필요한 생산요소를 공급해주며 또한 지역주민의 생존과 생명을 직접적으로 지탱시켜 주는 핵심적인 기능을 하기 때문에 지역개발과는 상호보완적인 관계를 유지할 수밖에 없다.

5. 자연생태계보호구역 지정계획에 대한 주민들의 반응

- 1) 철원군지역
- 2) 인제군지역
- 3) 양구군지역
- 4) 고성군지역

VI. 외국의 지역개발 정책과 주민참여의 사례

1. 독일의 소도시 개발정책

독일의 공간계획법상 최상위법인 연방공간정비법에서는 공간정책인 일관적인 목적이 '전국토를 건전한 생활 및 노동조건과 균형있는 사회경제적 그리고 문화적 상태로 발전하도록 공간구조에 영향을 미치는데 있다'고 규정한다.

이에 따라 서독정부는 지역여건이 좋거나 경제적으로 성장잠재력이 있는 중소도시(1천명~10만명 정도의 인구를 가진 다양한 규모의 도시)를 선정하여 이른바 연방개발거점으로 선별 정하고 집중지원장치를 마련하게 된다. 독일에서의 이러한 중소도시개발은 일종의 거점도시 육성전략으로 중심지 이론에 따라 도시의 규모와 성질별로 계층화하여 개발하는 것으로 주변 배후 지역에 대한 서비스센터 역할을 강조하여 개발지역이나 주변지역의 진흥을 도모하는 전략이다. 즉 개발거점을 중심체계에 따라 유형화하고 각 유형에 따른 각종 기능과 시설을 계획적으로 배치하여 계층적 체계를 형성하도록 하고 있다. 개발(낙후)지역 혹은 주변지역의 중심도시들을 개발하여 주변 농촌지역을 지원하는 거점으로 육성하고자 하는 것이다. 이 전략은 교통망, 문화, 사회적 서비스나 시설 및 산업기반이 어느 정도 갖추어진 지역을 선정하여 집중 육성하는 것이며 대도시와 기능적 연계를 모색하면서 자체 성장력의 극대화를 추구한다.

연방정부는 이러한 전략을 실현하기 위한 기본적 구성은 전국에 있어 주거·노동·기회의 균형된 분포로서 지역별로 이원적 차원에서 과제를 선정하고 있다. 즉 고차 중심지의 인구 밀집지역에서는 다양한 공용기회의 제공과 고도의 사회간접자본 투자가 주된 과제이고 인구 희소지역에서는 농업생산, 여가 휴양, 장기적 수자원 공급확보, 자원 획득 및 생태적 의미가 강조가 주된 내용이다.

이러한 도시·농촌문제 해결을 위한 이원적 접근 이외에도 전국의 지역간 성장과 분배의 목표를 구체화하기 위해 전국을 38개 권역으로 구분하여 권역별로 상이한 과제를 설정하고 있다. 과제를 대별하면 사회간접자본시설의 개선, 환경의 질 개선, 지역경제구조 개선 등이다.

□독일시민(바이에른 주)의 참여 사례

- '우리마을은 아름답게' 경진대회, '농가에서 휴가를' 운동이 적극 추진되고 있음
 - 풍부한 환경을 구하는 도시 주민이농촌의 가치를 재평가하기 시작했음
 - 이것은 자연보전형 농업을 추진하고 있는 농민에게 용기를 주고 있음
- 농촌의 생태적인 정비가 도시주민을 농촌으로 돌아가게 하여 바이에른 주에서는 인구도 오히려 증가하고 있음
- 개인주택이나 사무소 건축, 공장 등 도처에서 시민 스스로 솔선하여 비오토프(생물서식공간)에 의한 녹화운동에 참가(정원녹화, 벽면녹화, 옥상녹화 등)
 - 특히 옥상녹화를 주 대상으로 최근 급속히 증가하고 있음
- 이들 운동은 어떤 것이든 행정과 자연보호단체가 일반시민에게 호소하여 행해지고 있으며 보조금 지급, 계몽서, 안내서 등 다양한 형태로써 시민이 참가하기 쉬운 환경을 만드는 일도 하고 있음

<표> 독일의 개발거점계획의 주요내용

유 형 별	중심지 평균인구	배후지까지의 평균인구(人)	공공부분의 기능 및 시설	민간부분의 기능 및 시설
중심소재지	1,000~ 6,000	약 8,000	· 해당지방의 행정기관소재지, 학교 가능하면 중등교육기관도 · 국민교육시설(예:도서관) · 청소년 및 사회보호시설(보건소, 유아 및 유치원, 청소년센터) · 휴양, 놀이, 운동시설 · 지역간 교통망 연계 및 교통서비스 시설 · 공공금융기관 지점	· 다양한 고용기회 공급 · 좋은 구매가능성(다양한 상품을 갖춘 현대식 상점 및 전문점) · 3차 산업시설(주유소, 각종 기계 및 자동차 수선소) · 상업 및 수공업, 농업관련 시설(창고 등) · 몇개의 술집(그중에 하나는 연회 가능한 큰 강당을 갖춘 것) · 잘 갖추어진 하나의 여관 · 하나의 영화관 · 사금융기관의 지점 · 몇 분야의 전문의 · 하나의 약국
하위중심지	6,000~ 15,000	10,000~ 20,000	· 중심소재지 기능 및 시설에 추가로 · 하위 공공행정기관 · 중등교육기관(실업학교, 인문교등학교, 전문직업학교 및 특수학교) · 성인교육 및 문화시설(시민대학, 지역사회관) · 보선시설(병원) · 규모가 큰 운동시설(수영장 등)	· 중심소재지 기능 및 시설에 추가로 · 시장시설 · 전문교역시설 · 고급소비재 공급점 · 금융 및 보험기관 · 기타 3차 산업시설
중위중심지		20,000 ~100,000	· 하위 중심지 기능 및 시설에 추가로 · 중위 공공행정기관 · 지방법원 · 특수법원 · 상공회의소 · 공공법인 및 그 시설 · 전문대학	
대 도시		100,000 이상	· 중위중심지 기능 및 시설에 추가로 · 직업학교 · 종합병원 · 연극장, 박물관, 교향악단 · 학문연구기관	· 중위중심지 기능 및 시설에 추가로 · 다양한 전문점 · 도매업, 보험회사, 은행 · 연합회, 위원회

자료: 한국농촌경제연구원, 독일의 농촌개발정책, 1986. 지방행정정보, 한국지방행정연구원, 1996. 재인용

2. 미국의 주민참여제도

미국의 주민참여는 200여년의 역사 속에서 제도화되어 발전해 온 것이며 오늘날 연방, 주 및 지방자치단체의 의사결정과정에서 주민참여는 불가결한 요건으로 간주되고 있다. 또 이러한 것들이 환경창조의 합의를 형성하거나 사회적인 갈등을 해결하는 보조수단으로서 기능하고 있다.

정부간 관계자문위원회는 '미연방제도에 있어서 주민참여'라는 보고서에서 이제까지의 미국의 주민참여를 평가·검토하고 있다. 동 보고서에는 주민참여의 목적이 8가지 범주로 분류되고 있다(<표>참조). 홍보·공청을 목적으로 하는 1 및 2는 여러가지의 주민참여 방식을 채택하고 있다. 즉 정보의 제공방식으로서는 정보공개나 회의공개제도에 의해 열린 정부, 회합, 회의, 간행물, 대중매체, 전시, 직접우편, 방문, 통신 등의 수단이 취해지며 공개행정으로서는 법률, 조례, 규칙의 제정과정이나 계획단계에서의 열린 공청회, 워크샵, 회의, 협의, 여론조사, 델파이법, 그룹 다이내믹스, 게임 시뮬레이션 등의 방식이 취해지고 있다.

주민참여의 목적 3, 4, 5는 행정측의 전략 목적이다. 특히 3, 4는 합의형성과 밀접한 관련이 있다. 즉 목적 3은 행정부문이 보다 나은 결정, 보다 나은 프로그램을 결정하기 위해 주민참여가 필요하다고 하며 목적 4는 결정이나 프로그램에 대해서 시민의 지지를 확보하는 것이다. 그중에서도 '참여방식이 갈등을 해결하는 한 가지 수단이라고 생각되어 주민참여의 기회가 크면 클수록 공공결정이나 프로그램은 주민에 의해 보다 용이하게 수용될 가능성이 커진다는 것이다'라는 가설에 근거하고 있다. 이것은 한편에서는 주민에게 현저한 영향을 미치는 개발 프로젝트에 대해서 지역주민의 합의를 얻기 위해서는 주민참여의 제도화가 불가결하다는 것을 나타내준다. 이것과 동시에 지역주민의 의향이 결정에 반영되는 시스템화도 필요하다. 그러나 행정이 결정하는 것은 모두 올바르게 때문에 '시민도 그것을 수용하라'고 하여 주민으로부터 지지를 얻어내는 방식은 진실된 합의 형성이라고 할 수 없다. 이것은 '참여가 그들의 제안을 합법화하는 수단으로써 행정측에 이용되었다'라는 비판과도 일맥상통하는 것이다. 행정주도에 의한 시민지지와 참여민주주의와를 엄격히 구별하지 않으면 안된다.

한편 주민참여의 목적 6, 7, 8은 주민측의 전략목표이다. 행정적 결정에 반대하는 주민은 참여를 통해서 정치적 권력구조의 변경이나 주민이익의 옹호, 공공정책의 지연 및 변경을 추구하는 것도 가능하다.

<표> 주민참여의 목적 및 방식

주민참여의 목적	주민참여의 방식
1. 정보제공 ㄱ. 정보의 전파 ㄴ. 시민에 알려 계몽하는 것 ㄷ. 시민의 문의에 대해 응할 것 ㄹ. 시민에게 영향을 미칠 행위나 참여 기회를 통지하는 것	1. 집단에 의한 참여 ㄱ. 시민그룹 ㄴ. 특별이익집단 ㄷ. 특정프로그램 지지집단 ㄹ. 시민위원회
2. 시민으로부터 정보를 수집하거나 시민에 관한 정보를 입수하는 것 ㄱ. 프로그램에 의해 영향을 받는 집단이나 고객확인 ㄴ. 시민의 문제, 태도 및 객관적 특질의 확인 ㄷ. 정책에 대한 시민의 태도를 평가하는 것 ㄹ. 새로운 아이디어나 대안 장려	2. 개인에 의한 참가 ㄱ. 투표 ㄴ. 프로그램 수익자 ㄷ. 의견진술 ㄹ. 공공프로젝트에 대한 봉사 ㅁ. 선거 캠페인/로비 ㅂ. 청원 ㅅ. 법원에 제소 ㅇ. 시위운동
3. 공공정책과 프로그램의 개선 ㄱ. 시민으로부터 정보를 수집 및 시민에 관한 정보이용 ㄴ. 계획이나 프로그램에 대해서 시민의 충고를 활용하는 것 ㄷ. 프로그램의 조정 증진	3. 정보제공 ㄱ. 열린정부 ㄴ. 회합·회의 ㄷ. 간행물·대중매체 ㄹ. 전시·광고·통지 ㅁ. 통신·핫라인 ㅂ. 방문(drop-in) 센터 ㅅ. 구두에 의한 커뮤니케이션
4. 대중평가(피블릭 액세스)의 증진 ㄱ. 시민의 지지 ㄴ. 정보제공에 의해 반대를 최소화하는 것	4. 정보수집 ㄱ. 공청회 ㄴ. 워크숍·회합·회의 ㄷ. 상담 ㄹ. 정부기록 ㅁ. 비정부 서류 ㅂ. 참가 옵저버 ㅅ. 조사
5. 공공기관의 업무를 보조하는 것	
6. 정치적 권력패턴 및 자원배분의 변경 ㄱ. 시민에 의한 관리 확립 ㄴ. 정치과정을 통해 정권을 교체시킨다	
7. 개인이나 소수집단의 권리 및 이익보호	
8. 정책을 지연시키거나 폐지시키는 것	

자료: Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Citizen Participation in the American Federal System(1980), PP. 2 and 63~64. <환경행정의 이론과 실제>, 대왕사(1995), PP. 404~405에서 재인용.

이렇듯 이 계획은 현존하는 오비히로의 시민에게 단번에 수용된 것은 아니다. 그에 대한 시민의 반응은 찬성과 반대로 분극화했다. 1973년에 시 당국이 약 2,000명을 대상으로 실시한 시민의식조사에서는 '적극적으로 해야 한다'가 30.5%, '좋은 계획이지만 신중히 검토해야 한다'가 59.0%, '녹색이 모자란다고 생각하지 않기 때문에 이와 같은 계획은 필요 없다'가 8.6%, '잘 모르겠다'가 1.9%였다. 따라서 계획신증론을 합해서 필요없다고 대답한 반대론자가 76.6%를 차지하고 있는데 반해 찬성론자는 30.5%였다. 또한 행정에 관한 시민의 요망에 관한 설문조사에서 의하면 도로정비(36.4%), 교통안전(13.1%), 토지이용(7.8%), 배수 및 하수구의 정비(7.4%), 공원녹지 등의 순으로 나타났다. 이 조사에서도 시민들은 100년 뒤의 먼 장래의 문제보다는 당면하고 있는 도로, 하수도, 배수, 교통안전 등 생활기반의 정비를 요구하고 있다.

시의회에서도 반대론은 상당수에 이르렀다. 1973년에 개최된 '오비히로의 숲 특별위원회'에서 한 의원은 '오비히로의 숲 창조계획은 오비히로시의 100년대계이기 때문에 시민 다수의 합의가 전제가 되어야 하지만 극히 소수의 시민만이 이 문제를 이해하고 있는데 불과하며 시민의식의 부재 속에 오늘에 이르고 있는 것이다. 이것이 다른 주민의 요구사항에 미치는 영향이 막대하며 다른 사업에도 주르묘살이 가게 된다'고 주장하고 있고 또 다른 의원은 '우선은 교육환경의 정비, 생활환경의 정비, 복지환경의 정비에 중점을 두고 여력이 생겼을 때 이들 사업에 착수해야 한다'라고 반대론을 펴고 있다. 이 위원회에서는 찬성 7, 반대 5로 가결이 됐고 본회의에서도 18 : 15라는 근소한 차이로 이 안은 가결·성립되어 1975년 '우리 모두가 만들자! 오비히로의 숲'이라는 시민식수제에 시민 500여명이 참가하기 시작, 1983년에는 6,000명의 시민이 자발적으로 참가하여 12,000 그루의 나무를 심기에 이르렀으며 1982년의 한 여론조사에는 시민의 84%가 '오비히로의 숲을 알고 있다'고 답했다.

그러나 여기에는 시당국의 시민이 바라고 있는 필요의 충족뿐만 아니라 창조적인 환경행정 역할도 기여한 바크지만 '오비히로를 푸른 숲과 꽃으로 아름답게 하는 운동실행위원회'라는 환경단체의 활동에 의한 시민참여의 확대가 기여한 바크다.

Ⅶ. 주민참여의 기능과 활성화를 위한 요건

1. 주민참여의 기능

100년 전에는 지역주민들이 현안문제에 대하여 계획을 결정하고 사업을 착수했다. 그러나 현대는 가장 크게는 중앙정부(국토이용계획) 및 광역·기초 자치단체의 정책 및 행정에 의하여 모든 것이 계획되고 결정되는 경향이 짙으며 주민들은 수동적인 지위로 밀려나 있다.

그러나 민주적인 사회라면 자신에 영향을 미치는 정부의 결정에 개인과 집단이 참여할 수 있는 기회가 주어져야 할 것이다. 이러한 참여의 기능으로는 ①참여는 그 자체로써 좋은 국가정책이다. ②참여는 민간은 물론 정부 내부자로서도 중요한 전략이 될 수 있다. ③참여는 많은 정보가 정부의 결정에 투입되도록 하는 정

보전달의 기능을 한다. ④참여는 그 과정을 통하여 분쟁의 해결을 도모할 수 있다. ⑤참여는 소외되어 있는 계층 즉 사회적 약자의 감정을 치유해 주는 기능을 한다.(이상돈, 1991)

2. 시민참여의 활성화 요건과 과제들

1) 정보공개와 열린행정 : 시민이 행정적 의사결정과정에 참가하여 정책 판단을 하기 위해서는 반드시 정보가 필요하다. 동시에 행정과정 그 자체가 시민에 의해 투명하지 않으면 안된다. 다시 말해서 정보없이 합의 형성도 없다고 말할 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 정보공개제도는 일부의 적용제외 사항을 제외하고는 시민이 정부의 모든 정보에 대해서 평가할 수 있는 권한이 주어져도록 하며 이것은 합의형성의 유력한 보조수단이다.

시민참여가 활성화 되려면 무엇보다 정확하고 구체적인 정보의 적극적인 공개가 이루어져야 한다. 왜냐하면 정부나 자치단체에서 하는 일이 시민에게 제대로 공개되지 않거나 알려지지 않는다면 시민의 참여의식 또한 그만큼 낮아질 수밖에 없기 때문이다.

정책·행정정보의 공개는 주민의 무지를 해소하고 무관심을 관심으로 일시적인 관심을 지속적인 관심으로, 그리고 지속적인 관심을 실제의 참여활동으로 전환시키는 원동력이 되도록 할 수 있다.

여기에 오늘날에는 '시민의 알 권리'가 강조되고 행정기관의 정보공개를 의무화하는 경향이 늘어나고 있다(예:정보공개법, 자치단체의 정보공개 조례)

2) 적절한 자치권한의 부여 : 시민참여가 활발해지려면 그 나라의 통치 내지 행정상상의 권한이 중앙에서 지방으로, 지방에서도 광역자치단체에서 기초자치단체로 그리고 각 단체와 기관의 내부에서도 상층부로부터 말단 하위층으로 적절하게 배분되어야 한다. 왜냐하면 시민들은 자기들의 이해와 관계되는 문제를 자기 주변이나 가까운 단체와 기관을 통해 자주적으로 해결할 수 있을 때에만 정책결정과 집행과정에 적극적으로 참여하려 할 것이기 때문이다. 즉 기초자치단체나 일선 행정기관의 공무원들이 시민들의 문제에 관하여 어떠한 재량도 권한도 책임도 가지고 있지 못할 때에는 그들과의 대화나 논의의 필요성이 없음을 알기 때문에 행정과정이나 정책과정의 참여를 기피할 것이다. 오히려 그러한 권한 등을 지닌 중앙정부나 상급기관의 공무원들과 접촉을 시도하려 할 것인 바 그렇게 되면 시민참여의 활성화란 기대하기 어렵다.

3) 공무원의 행태변화 : 시민참여를 실효성있게 전개하여 주민의 의사에 기초한 행정이나 정책을 실현하는 데는 무엇보다도 공무원의 행태나 사고방식이 이에 부응해야만 한다. 즉 공무원들이 시민의 의사를 존중하고 주민의 요구에 대응할 때 비로서 '고객만족의 서비스 행정'이 실현될 수 있는 것이다.

이제부터는 공무원이 '냉정하다, 무뎡뎡하다, 거만하다, 불친절하다, 게으르다, 나태하다, 구태의연하다'라는 말을 듣지 않도록 변신해야 할 것이다. 말하자면 지

방자치를 우리의 것으로 만들기 위해서는 지방정부의 일(민본효과 중심으로의 전환)과 공무원이 달라져 '문지방이 높은 행정기관'이 아닌 '문지방이 없는 시민 모두의 봉사기관'으로서의 모습을 갖도록 노력해야 할 것이다.

4) 지역주민위원회의 활동보조

5) 민주적 절차중시와 신뢰성 확보

6) 시민의 행태변화 : 시민참여의 질과 양을 평가하는 근본적인 힘은 주민 자신의 역량에 달려 있다. 위에서 지적한 활성화 요건이 아무리 잘 갖추어져 있다고 하더라도 시민 자신이 '자치행정 주체로서의 주인의식, 자각, 주도적 자세, 등을 가지고 있지 못할 때에는 진정한 시민참여가 이루어질 수 없는 것이다.'

혹자는 지나친 시민참여는 낭비라고 반박할 수도 있겠지만 '자유나 참여가 낭비는 비효율의 효율이며 지방 민주주의의 실현에 있어 기본요소이다'라는 점을 분명히 알아야 할 것이다. 지역주민은 참여문화를 통해 분명히 '좋다, 나쁘다 아니면 예스 또는 노우'를 분명히 밝혀야만 한다. 이러한 대답이나 응답을 통해 이제는 행정과정이나 정책과정에 대한 단순한 불평, 불만만을 하고 있을 것이 아니라 적극적이고 창의적으로 참여하여 그 지역의 행정이나 정책이 주민에게 꼭 필요한 것이 될 수 있도록 개선과 발전을 위한 대안을 제시하는 데 노력을 경주해야 할 것이다.

7) 시민단체운동의 활성화와 제도권으로의 의견수렴 : 우리의 경우 현행 제도 상으로 반사회라는 지역주민의 제도적 조직이 있기는 하지만(순기능도 있겠지만) 지금까지 대부분 정부의 홍보자료 배포, 소독약 배포, 각종 모금 등을 담당해와 '행정기관의 하청조직'이라는 기능을 수행해 왔음도 부인할 수 없다. 또한 각종 자문위원회도 진정한 의미의 시민참여를 보장하는 것이 아니라 '행정기관의 결정을 추인하고 정당화'하는 데 이용되어 왔다는 비판도 없지 않다.

이와 같은 형태의 제도적 주민참여는 보수주의에 근거한 행정참여일 뿐이며 따라서 현대적 의미의 다양한 참여민주주의하에서 동일시되어서는 안될 것이다.

현대적 의미의 시민참여는 비제도화된 것으로 개인의 자립을 전제로 한 연대조직을 기반으로 참여형 행정을 창출시키는데 그 목적이 있는 것이다. 이를 위해서는 다양한 관점에서 생각하는 지역주민들이 스스로 주체가 되어 시민단체 운동을 활성화하고 이들 시민단체들간의 매끄럽고 유기적인 연대를 구축해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서는 아직도 이러한 다양한 형태를 지닌 시민참여가 제도화(특히 강원지역의 경우 시민단체 시민운동의 역할이 미진함)되어 있지 않을 뿐만 아니라 현행 지방자치법에서도 시민참여의 독자적 활동을 저해하고 있다. 향후 방자치단체에서는 '예고행정제, 예고정책제' 등의 실시로 다양한 시민단체의 의견이나 대안을 받아들여 이를 제도권으로 흡수시키는 노력을 해야 할 것이다.

8) 지역주민의 의견수렴과 시민단체의 참여의 체계화 : 시민참여가 비조직적으로 이루어지는 경우 정책과정과 행정과정에 대한 부담은 그만큼 늘어나게 된다. 이를테면 대표자를 정할 수도 없는 많은 사람들이 유사한 문제를 가지고 제작기 문제를 제기하는 경우와 시민단체 등에서 이를 집약화하여 제기하는 경우(혹은 시민단체의 연대적 참여의 경우)에는 큰 차이가 있을 수 있다.

이렇게 볼 때 대표성과 공신력을 갖춘 시민단체들이 지역의 지역주민의 의견을 수렴하여 행정과정이나 정책과정에 참여하게 되면 '비용과 시간의 절약'이라는 이 중의 효과를 얻을 수 있다.