

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 공통된 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 꾀할 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 대체해서 안된다.

핵심적인 참여방식은 이 정책의 입안과정에서부터 지정 이후 ^{군산제대로} 운영관리과정에 이르기까지의 자치결의기구로서의 추진과 운영기구 설치를 통해서 이루어져야 한다. 이 기구 구성은 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. 보전예정지역에는 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 지방자치체에 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 의 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 쾰른주에 지방 의회와 별개로 환경의회를 두고 있는데서 시사받는 점이 크다. 그런 점으로 미루어 주민 대표구성의 요체가 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. 지방자치체 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 조망해 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 성패를 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·자율화의 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 환경분쟁해결과정은 곧 공동체회복과정임을 알게 된다.

민통선지역 생태계보전지역지정은 108년 이래 1000년 앞을 내다보는 미래인생을 현대인의 복합으로 리듬을 지어내어 만능 저항이 있듯이 있고 이것은 민주사회에서의 리듬현상이다. 지금까지의 저항리듬의 경향을 기록하면 이리하여 대공공으로 이끄는 위해 주민총합, 행정총합, 제로총합등으로 이루어 지도록한 민통선지역의 공동체회복계획을 수립하는 일에 노력할 기록에 있다.