

민통선 지역생태계보전지역 지정리형 및
지정 이후 해당지역의 이종리 단리이상의 주민참여방안

1차년도 (환경보전·생태계보전지역구분 선정)

목차

I 머리말

II 민통선지역 생태계보전지역 지정후인 현황 - - - - 1

II-1 보전지역 지정제형 유형론 - - - - 3

II-2 해당지역제형의 1차년도 - - - - 4

II-3 해당지역제형의 1차년도 - - - - 4

II-4 해당지역제형의 1차년도 - - - - 4

III 환경보전지역 주민(지역주민) 참여 - - - - 5

III-1 주민(지역주민)참여의 중요성

III-2 주민의 참여 방안

III-3 주민참여의 실행 방안

III-4 주민참여의 실행 방안

IV 민통선지역 생태계보전지역 지정의 효과의 「지역주민」 - - - - 11

IV-1 「지역주민」이란

IV-2 해당지역제형의 주민참여 - - - - 11

V 보전지역 지정제형에의 주민참여 방안 - - - - 13

V-1 지역주민의 주민참여의 실행 방안

V-2 주민참여에의 민간단체 (NGO)의 역할

V-3 보전지역제형의 주민참여의 실행 방안

V-4 해당지역제형의 주민참여의 실행 방안

VI 보전지역 지정 이후 해당지역 이종리 단리이상의 주민참여 방안 - - - - 20

VI-1 해당지역제형의 주민참여의 실행 방안

VI-2 이종리 단리 이 지역주민의 주민참여의 실행 방안 (일부지역주민제)

VI-3 외지민의 지역주민의 주민참여의 실행 방안 (일부지역주민제)

VII 보전지역제형의 주민참여 방안 - - - - 26

VII-1 주민의 주민참여의 실행 방안

VII-2 주민의 주민참여의 실행 방안 (일부지역주민제)

VII-3 해당지역제형의 주민참여의 실행 방안

VIII 맺는말 - - - - 32

민통선 자연생태계보전지역 지정 과정 및

지정 이후 해당지역의 이용과 관리에 있어 주민 참여 방안

박 영 숙 (한국환경·사회정책 연구소 소장) 26/7

I. 머리말

유네스코 한국위원회가 1년간('96. 4~'97. 4) 추진하고 있는 「민통선지역의 생태계 보전과 지역사회 활성화 동시 달성을 위한 조사연구」는 생태계 보전에 따르는 개발억제와 지역사회 활성화라는 두 마리의 토끼를 함께 잡는 과제로서 용이하지 않다.

1953년이래 사람들에게 의한 파괴행위에서 보호되어 온 비무장지대의 3억평(장세양 건축가 공간사 사장)의 민통선 자연생태계는 우리 나라의 생물종다양성의 요체와 보고로서 절대 보전되어야 한다는데 예는 이의가 있을 수 없다. 문제는 6·27 사대 지방선거이후 지방자치제의 전면실시에 따라 각양각색의 개발규제로 그 동안 개발낙후지역으로 뒤쳐져 있던 강원도의 해당지역에 개발욕구가 강하게 분출되고 있는 상황에서 민통선지역의 자연생태계보전의 명제가 상충된다고 여겨지기 때문이다. 비무장지대를 개발유보지로 인식하고 있는 측에서 더욱 그렇게 생각한다. 이러한 인식은 중앙정부 차원에서도 나타나고 있다. 통일원 주관 하에 6개부처 합동으로 추진하고 있는 남북통일을 대비한 「비무장지대의 평화적 이용방안」이라는 범정부적 개발계획¹⁾이 바로 그런 증거이다.

그러나 1992년 리우지구정상회의에서 서명되기 시작해서 1993년 12월 29일에 발표된 생물종다양성 협약과 1996년 10월에 가입한 OECD 회원국으로서의 자연환경보전의 책무 그리고 국민소득 1만불 시대에 사는 국민들의 삶의 질 향상과 자연에 대한 선호는 지금까지의 소극적인 자연정책에 대한 대전환을 필요로 하고 있다. 이러한 현상은 세계적인 것으로서 자연정책에 대한 범세계적인 발전기조에서도 찾아볼 수 있다. 그것은 ①자연의 개발자에서 보전·관리자로 전환 ②자연의 보전만이 아닌 복원 및 창조의 방향으로 발전 ③단일 중별 대책에서 생태계 체계에 대한 종합대책 추진 ④중앙정부 중심의 대책 추진에서 중앙, 지방, 주민, 이해당사자 모두가 참여하여 대책추진 ⑤생태계 보전과 생활, 문화, 관광 등을 연계시키는 것 등에서이다.

환경부가 적극적인 자연정책의 일환으로서 세계에서 유례가 드문 전쟁으로 인해 파괴되었던 생태계가 자연에 의해 복원된 민통선 지역을 자연생태계 보전지역으로 지정

1) ①남북한 단절된 도로·철도망 복원(교통부) ②설악산~금강산 연계 관광 지대 개발(교통부) ③민통선 접경지역 종합개발(내무, 교통, 건설부, 경기 강원도) ④평화시 건설 등(통일원, 건설, 국방부)

관리하려는 것은 우리 나라의 「자연환경보전법」 제 17조의 자연보호구역으로서의 요건²⁾으로 보나 국제자연보호연합(IUCN)의 절대 자연보전 지역의 요건³⁾으로 보나 너무나 당연하다.

그런데 추진과정에서 부딪치게 된 해당자치체와 지역주민의 반발에 의해 현재 계획이 백지화된 것같이 알려져 있다. 물론 유네스코 한국위원회의 연구용역수주로 보아 추진 자체가 취소된 것은 아닌 것이 확실하다.

자연환경보전법 제17조와 시행령 제18조의 보호지역지정 절차에서 보면 자연생태계보전지역 지정은 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 보전계획의 수립은 환경부장관이 그리고 계획시행은 시·도 지사가 하도록(제 21조) 되어 있다. 이러한 현행 제도와 중앙정부의 수직적인 행정관행은 지방자치시대의 자치행정에 문제될 뿐만 아니라 개인의 생활권과 관련 있는 규제⁴⁾가 따르는 정책집행이기 때문에 해당지방정부와 지역사회의 이해당사자의 반발은 피할 길이 없다. 중앙정부와 지방정부, 광역자치제와 기초자치제, 자치제와 의회, 정부와 주민, 그리고 주민과 주민사이의 마찰과 갈등이 분출되기 마련이다.

우리 나라에서 환경분쟁은 1980~90년대에서 있어 왔으나 6·27 민선자치시대 이후 심화되는 양상이다. 환경분쟁의 문제가 오늘의 환경정책의 중요한 과제로 부상하고 있으며 문민정부의 출발과 지방자치제의 본격화로 인한 분권 그리고 우리 나라의 사회경제적 현실에서 볼 때 환경분쟁은 계속 격화 그리고 조직화될 전망이다. 그렇다고 이들 문제를 지역이기주의로 몰아붙이거나 공익의식의 부족으로 인식하고 소수의 희생을 강요할 수는 없는 것이 오늘의 사회현실이다.

환경분쟁에 따르는 원인과 진행과정 그리고 해결방안이 종합적으로 분석되고 모색되어야 한다. 민통선지역의 자연생태계보호지역의 지정에 있어서도 예외는 아니어서 지금까지의 진행과정을 면밀히 분석하고 현재 직면하고 있는 문제의 원인을 풀어나가는 해결방안이 모색되어야 한다.

민통선자연생태계보전지구 지정 문제에 있어서 주민참여 문제가 새삼 중시되는 이유는 환경분쟁에 있어서의 공통적인 문제는 바로 이해당사자인 주민의 참여 없이 정책의 입안, 진행 및 평가가 이루어지는데 있기 때문이다. 지금까지의 행정관행은 밀폐행정, 밀어붙이기 식의 관 주도의 비민주적인 것이었다. 여기에서 관심하고 있는 민통선지역의

2) ①자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 자연자원이 풍부하며 학술적 연구가치가 큰 구역 ②지형·지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 구역 ③우리 나라의 고유한 생물종의 서식지·자생지로서 보전가치가 있다고 인정하는 구역 ④각종의 다양한 생태계를 대표할 수 있는 구역 또는 생태계 표본구역 ⑤자연생태계의 보호를 위하여 특히 필요하다고 인정되는 구역

3) ①교란되지 않은 서식지, 생태계와 종의 보전 ②유전적 자원의 유지 ③생태학적인 진행과정 유지 ④공공활동 접근의 제한

4) 자연보전법 제23조 군사 및 재해방재목적 외의 행위제한 ①건축물 및 기타 공작물의 건축, 개축, 증축 ②하천·호소의 수위 및 수량의 증감행위 ③임목·죽식재·택지조성, 토지개간, 토지형질변경 ④토석채취, 수면매립 및 간척, 임목·죽벌채 ⑤식물채취, 동물포획, 가축방목 ⑥기타 폐기를 투기, 수질오염, 취사, 안내판 훼손 등

자연생태계 보호지구지정에 있어서는 관련지방정부도 소외되고 있는 점에 유의해야 한다. (현행제도-시·도에 아무 권한이 없음)

지방자치시대=시민자치시대에서의 참여민주주의 실현을 위해서는 물론 국내외적으로 행정(의사결정, 집행, 평가) 과정에 사회구성원인 시민 또는 주민의 참여가 행정의 효율을 제고할 뿐만 아니라 근대화 과정에서의 도시화와 산업화로 인해 파괴된 공동체 사회회복에 주효 하다는데 의견을 같이하고 있다. 특히 개개인의 실천이 따라주어야하는 환경행정에 있어서는 시민의 참여는 절대 필요한 요건이 된다. 그것도 규제를 통해서가 아닌 자발적인 참여가 중요하다. 또 하나 간과해서는 안되는 문제가 지역사회 구성원에게 가장 가까운 위치에서 영향력을 미치고 있는 지방정부의 역할을 중시하고 있다는 것이다. ('92 리우 지구정상회의의 「의제 21」 제28조)

II. 민통선 지역 자연생태계 보호지역 지정 추진 현황

지금까지의 보호지역 지정 추진과정을 살펴봄으로서 문제를 우선 정리한다.

II-1 보전구역 지정계획 발표

환경부가 광복 50주년을 맞아 통일한국을 전망하며 민통선지역의 특수성을 중시하고 자연생태계보호구역으로 지정하기로 한 것은 생물종다양성 협약가입으로 멸종동식물의 보호가 화급한 과제로 부상하고 있는 시점에서 보여준 적극적인 자연정책전개의 의지라고 보여진다. 환경부는 1995년 6월에서 7월까지 비무장지대에 인접하고 있는 3개권역(향로봉산맥 369.005km², 대암산, 투타연 155.783km², 철원평야 91.175km²)의 자연생태보전 우수지역의 문헌조사 및 현지정밀조사(조류 등 10개분야 27명 참가)를 실시하였다(8월에 보고서 발간). 그리고 자연보전 및 보호지역 지정 규정(자연환경보전법 제15조, 제17조)에 의거 조사지역 전역을 「자연생태계보전지역」으로 지정하기로 하고 같은 달 28일에 자연환경분과위원회의 심의를 거쳐 중앙정부의 관련 11개 부처와 강원도에 의견조치를 의뢰하였다.

II-2 해당자치체의 반응

6·27 사대 지방선거후 출범한 강원도 자치정부는 재정자립책을 강구하기 위한 자체개발사업계획과 범정부적으로 계획 중에 있었던 「비무장지대의 평화적 이용방안」으로서의 개발사업 등으로 지금까지의 개발제한규제인 자연환경보전법, 군사시설 보호법, 국토이용관리법, 토지수용법을 비롯한 6개~9개 법의 완화조치를 기대하고 있던 중 오히려 또 하나의 규제가 추가된다고 하는 상황에 반발하고 있는 것으로 나타났다.

강원도 지역의 34%는 군사시설보호구역을 비롯한 자연환경보전지역, 천연보호구역, 농림지역, 준농림지역, 자연공원, 도시공원, 보전임지 문화재보호구역, 개발제한구역 등으로 지정되어 중복 규제를 받고 있어 더 이상의 규제조치는 필요하지 않다는 것이 해당정부의 관계관의 의견이다.

강원도는 즉각 ('95. 9.5 통보 '95. 9.13 회의) 중앙, 군, 도의 해당실과의 관계관들의 실무지침시달회의를 개최하고 해당 군별 보호지역지정 예정지별 실태조사와 예정지내 현 시행중인 사업 및 향후 개발계획 등 사업추진계획조사에 착수하였다. 그 조사 내역에는 ①지정 예정지별 지적 현황(소재지, 지번, 지목, 지적, 편입면적, 소유자, 용도지역 등 조사)을 지형도(1:25,000)에 표시 ②각종 개발 계획, 시행중인 사업확인 및 추진상의 문제점 도출 ③주민과 지역개발에 지장이 없도록 구역조정 최소화 방안 ④생태계관광, 기타 지원사업을 통한 호혜성이 지역불이익과 상쇄될 수 있는 대안 등이 포함되어 있다.

II-3 해당지역사회반응

지역사회의 반응을 지방언론('95. 9. 5~14)의 보도에서 보면 “민북 개발에 찬 물” “건물 증개축, 토지형질변경불가” “보호지역 놓고 중앙정부와 도 정부 마찰 예상” “낙후 가속 불 보듯, 철회촉구” “군 전역 개발규제 우려반발” 또는 “그린벨트 지정 등에 또 다른 제약” 등의 표제로 일제히 부정적인 입장을 표명하고 있다.

해당지역의 군민과 의회의 의원들은 반대투쟁위원회를 구성하고 결기대회를 개최하고 반대건의문을 작성하여 환경부와 청와대를 비롯 관계요로에 제출하는 등으로 반대 의사를 강력하게 제시하기에 이르렀다. 반대 이유로 ①이미 수립되었거나 추진중인 대단위 개발계획(설악산과 금강산을 연계한 관광개발계획 등)이 무산된다는 것 ②지방경제 활성화 저해 ③지역주민의 재산권 침해 및 생활불편 ④지역주민의 생업규제와 소득감소 ⑤인구감소 등을 지적하면서 도시인의 휴식공간 확보(자연생태계 보전의 의의 이해 못하고 있음)를 위해 지역주민의 생존권을 포기할 수는 없다는 것이다. 군민과 의회의원들은 생사를 걸고 투쟁하겠다고 철회를 요구하고 있다.

II-4 중앙정부의 후속조치

환경부가 15대 총선을 앞두고 이러한 지역사회의 저항에 부딪쳐 불가항력으로 정책제안을 백지화하고 지역주민이 원하지 않으면 보호지역추진을 하지 않겠다고 하는 것으로 현재 지역사회는 반발을 잠재워두고 있다. 환경부는 환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발과 주민생활의 질 향상을 위하여 유네스코의 「인간과 생물 계획(MAB)」에 대한 외국의 성공사례를 검토·분석, 생태관광 도입 등 자연보존과 개발의 대안을 마련하도록 유네스코 한국위원회에 연구용역을 수주해놓고 있다. 환경부가 유네스코 한국위원회에게 수주한 「민통선지역의 생태계보전과 지역사회 활성화 동시 달성을 위한 조사연구('96.4~'97.4)」라는 용역사업은 현재 지역주민들이 환경부가 이 정책추진을 할 수 없게 되자 유네스코 한국위원회에게 대신하게 하고 있다고 생각하고 연구사업에 의혹을 나타내고 있다. 이러한 현상은 환경부의 민통선지역의 자연생태계보전에 대한 정책집행의 일관성 결여와 중앙정부의 수직적 정책집행의 잘못된 관례에서 비롯된 것이다. 그리고 꼭 필요한 정책이라면 아무리 어려운 상황에서도 흔들림 없이 추진되어야 한다. 분명한 사실은 민통선지역의 자연생태계보전은 포기할 수는 없는 것이 아닌가.

환경부는 주요 습지 및 산지 등에 대한 효과적인 보호대책을 포함한 생태계 보호와 주민의 삶의 질 향상을 위한 「자연환경보전법」 개정을 추진하고 있다. 이 법안에 지방자치체와 지역주민의 참여 문제가 명문화되어야 한다. *이것은 주민보전지역 지정 규정에서 지역주민의 기본요건으로 바로 이주민의 보전에 있어 생태계로 함께 만들어야,*

1996년 6월 총선과 관련 자연생태계보호지역지정작업이 유보되었다는 것이 사실

이러면 대통령선거가 있는 금년은 물론 지방자치선거가 있는 '98년도에도 불가능하다. 2000년도에 총선이 있고 보면 선거가 없는 '99년도에나 가능하다는 것인지 의문된다. 이런 사유로 얻어지는 시간 여유는 보호지구지정계획 및 준비를 보다 과학적, 통합적으로 할 수 있는 이점이 있어 여유시간을 어떻게 활용하느냐에 따라서는 보다 좋은 방안이 모색될 수도 있다. 그러나 유의해야 하는 것은 그 동안에 개발사업도 유보되어야 한다는 것이다.

지난 6월 지방자치제 실시 1주년을 맞이하여 자치체들은 1년간의 자치행정의 평가에 나섰다. 거기에서 공통된 점은 광역자치체는 중앙정부로부터, 기초자치체는 광역자치체로부터 자치행정을 할 수 있도록 입법권, 재정운영개선권, 인사권 등의 권한이양을 비롯 재정지원과 전문인력 확충도 이루어지지 못하고 있다는 것이었다. 민통선지역의 자연생태계보존구역지정 정책과정에서 이러한 현상은 극명하게 드러났다. 지방자치체와 지역주민은 이미 결정된 정책을 통고 받는데 그치고 있다. 그것도 법정부적인 개발사업계획의 추진 중에 환경부 단독으로 되어진 것이다. 이런 현실에서는 집단적인 저항이 일어날 수밖에 없다.

이상과 같은 추진현황을 종합해볼 때 많은 문제점이 드러난다. ①법국가적인 정책으로 추진할 것 ②과학적이며 종합적인 연구결과에 기초할 것 ③기존 중복규제를 통합조정할 것 ④민주적 행정과 주민참여를 보장할 것 ⑤정책집행의 목적을 지역사회 구성원에게 납득시킬 것 ⑥지방자치권 확보할 것 ⑦불이익에 대한 보상책 마련할 것 ⑧일단 정해진 정책추진의지를 확고히 할 것 ⑨정치권의 영향에서 벗어날 것 ⑩저항에 대해 임기응변식 대책 기피할 것 ⑪상호간의 불신종조 해소에 노력할 것 등이다.

만일에 현재의 추진과정이 잘못되었다고 인정하면 이제라도 이 계획추진은 지방정부와 지역주민의 참여에 의해 처음부터 시작하는 것이 보다 효과적이고 합리적이다.

III. 환경행정과 주민(지방자치체) 참여

III-1 주민(지방정부) 참여의 중요성

1996년 연초에 환경부가 「모범적 환경국가의 건설」을 목표로 하고 있는 「환경비전 21」을 발표했는가 하면 3월 21일에는 대통령이 삶의 질의 세계화를 위한 '환경복지구상'을 공개하고 「환경대통령」이 되겠다고 선언하는 등의 환경정책의 장밋빛 구상이 펼쳐지는 가운데 한탄강과 임진강의 물고기 폐죽음사건, 시화호로 인한 해양오염사태 등의 어느 때보다 더 심각한 환경파괴사건이 발생하였다.

이러한 현상에서 드러난 환경행정의 효율성이란 최고정책결정자의 선언이나 술선수범의지가 결여된 정부의 규제에 가능하지 않다는 사실을 확인하게 된다. 환경문제는 국가정상들의 합의로 이루어 낼 수 있는 핵무기 감축문제 등과는 달리 사회구성원 개개인의 참여 없이는 불가능하다. 개개의 오염원인자의 환경의식과 환경친화적인 실천의지 없이 환경보전의 효율은 성취할 수 없다. 모든 지역사회 주민이 친환경적인 생활을 할 때 쾌적한 지역사회 그리고 지속 가능한 지구환경을 만들 수 있다.

1992년 브라질의 리우에서 개최되었던 지구정상회의에서 채택한 「의제 21 - Agenda 21」은 지구환경을 보전하기 위한 21세기 행동계획으로서 제 27장과 제 28장에서 보면 지구를 지속 가능하게 하기 위해서는 지역사회의 사회구성원과 그리고 그들에게 가장 영향을 크게 미칠 수 있는 지방정부의 역할의 중요성을 강조하고 있다.

그것은 지구환경문제가 아무리 거창하고 복잡해도 그 해결의 실마리는 지구시민 한사람 한사람이 맡고 서있는 자리에서 작은 일을 환경친화적으로 처리하는 데서 풀린다는 원리에서이다. 「지구적으로 생각하고 지역적으로 행동하라 - Think globally! Act locally!」라는 표어가 바로 그것을 의미하고 있다. 최근에 지방자치단체의 역할이 강조되면서 이 표어에 지역적으로 계획하라 - Plan regionally 라는 명제가 추가되었다.

지역환경보전의 1차적인 책임은 해당지역의 주민과 지방정부에 있다. 지역주민과 지방정부의 참여 없이 환경보전은 불가능하다. 이들이 어떻게 하느냐에 따라서 지역의 환경문제는 좋게도 나쁘게도 될 수 있다. 예를 들면 여러 가지 행위제한의 규제에 시달려온 팔당상수원보호구역 주민이 팔당상수원이 하루빨리 썩어서 더이상 사람들이 상수원으로서의 기대를 가지지 않았으면 하는 생각을 할 정도가 되었다던가 철원군의 군민들의 생각 속에 철새 서식지에 농약살포를 상상한다고 하는 것에서도 한 단면을 짐작할 수 있다.

아메니티 개념의 발상지인 영국의 환경관리제도는 세계적으로 정평이 나있으며 성공한 사례로 평가받고 있다. 그 주요원인은 제도 자체가 잘 되어 있을 뿐만 아니라 그 제도를 유지시켜주고 있는 지역주민, 주민단체, 전국 환경단체 등이 수행하는 역할과 기능에 있다고 하는 데에서도 주민의 참여의 중요성을 짚어볼 수 있다.

미국의 경우 1970년대의 환경법에는 주민참여를 추진하는 새로운 절차가 도입되어 카터 대통령 집권시에는 환경주의자를 연방정부 행정요원으로 등용하여 환경정책수립 과정에 참여시키는 등 주민참여를 독려한 것으로 미래연구소의 여론조사에서 높은 평가를 얻은 바 있다.

반환경 대통령으로 알려진 레이건 ^{이것은 잘못} (정권이) 그 후 주민참여에 대한 공공자금을 동결하거나 주나 지방자치단체의 환경을 위한 연방보조금을 삭감하는 등으로 환경정책을 후퇴시킴으로 국민의 지탄을 받은 사실은 환경정책에 ^{주민참여를 촉진} 시사하는 바가 크다.

재원부족 하에서 효과적인 환경정책을 실시하는 하나의 수단으로 관과 민의 협력에 의한 환경대책이 제안되고 있다. 1970년대처럼 대결하는 것이 아니라 협력하는 가운데 각각의 책임과 의무를 분담해야 한다고 강조하고 있다⁵⁾.

현재의 우리 나라 환경정책은 중앙정부주도의 것으로서 주민과 지방정부는 규제대상과 중앙정부시책의 집행자의 위상에 머물러 있다. 그러나 1995년 7월부터 전면 실시되고 있는 지방자치제도 (주민자치, 환경자치)는 향후 전개되는 각 지역의 환경보전정책

5) R. Scott Fosler and Rence A. Berger ed., Public-Private Partnership in American Cities: Sevenscare Studies (Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company, 1982)

에 미치는 영향에 큰 변화를 예고하고 있다. 그 변화의 역동성은 주민과 주민단체, 의회와 의회의원 그리고 지방정부와 행정관료들이 발휘하는 것으로서 그들의 환경의식의 정도에 따라 그 내용이 좌우된다는데 유의해야 한다.

민선자치시대가 열리면서 자치체에 따라서는 정부의 각 부서에 민간기구(주민위원회)를 설치하는 등으로 민간참여의 문호개방을 시도하고 있는 것은 바람직한 현상이다. 그렇다고 시도만으로 주민참여가 이루어지는 것은 아니다. 지방자치는 시작되었지만 아직도 중앙집권체제의 틀을 그대로 유지하고 있어서 자치행정 수행에 차질이 빚어지고 있는 것처럼 주민의 행정참여의 문제도 발빠르게 진척되지 못하고 있는 것이 현실이다. 행정에 있어서의 실질적인 주민참여는 새로운 시도로서 관 주도의 행정체계에 길들여져 있는 관료에게 있어서나 정부가 모든 것을 해주기만을 기대하고 있는 주민에게 있어서 생소하다. 이 기능을 원만하게 정착시킨다고 하는 것은 하나의 도전임에 틀림없다. 일사불란하게 밀어붙이는 행정관료에 비추어 비효율적이라는 이의제기의 소지가 있을 수 있다. 그러나 주민자치시대의 참여민주주의 실현과 환경행정의 효율성 제고를 위해 비껴갈 수 없는 과제이다. 자치체와 주민 상호간의 협동심과 인내심으로 이 문제를 슬기롭게 풀어나가는 것으로 민선자치시대의 환경행정을 효과 있게 실현해야 한다.

지방자치시대=주민자치시대에 있어서의 민통선지역의 생태계보전지구지정정책의 경우도 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 정책으로 거듭나서 지역의 특성을 살리고 주민과 함께 지방정부 스스로가 계획하고 집행하도록 해야 한다. 정책의 전 과정에 주민이 참여하게 함으로써 자발적인 참여를 유도해야 한다. 주민자치를 확립해나가는데 긴요한 것은 주민은 단순한 거주민이 아닌 건전한 주민정신을 지닌 공민으로서의 주체성을 확립하고 이러한 지역사회에는 주민들을 묶어내는 건전한 주민운동체가 존재해야 한다.

III-2 주민의 참여방식

주민의 환경행정에의 참여방식은 제한적이지만 다양하다. 지역주민의 참여방식은 크게 공식, 비공식으로 나누어 볼 수 있다. 첫째 공식과정에서는 법적 대응, 로비, 원탁회의, 조정 및 중재, 자료수집을 통한 환경실태보고서 제출, 공개토론회 개최, 진상조사단 구성, 광역환경보전전략 수립, 지방의제 21 등이 있다. 둘째 비공식 과정에는 연대활동, 전화나 PC통신을 통한 회의, 인터뷰, 편지 쓰기, 워크숍, 핫라인 개설, 지역주민센터 개설, 특별행사 등이 포함된다. 민통선자연생태계보전지구 지정의 경우 전통적인 주민참여의 방식으로 ①환경영향평가 ②위원회 형식 ③주민투표 등의 방식을 활용할 수 있다. 그 밖의 것으로는 개인의 생활실천을 통해서 또는 시민권에 보장되어있는 권리행사(선거권, 피선거권)가 있는가 하면 운동체를 통한 집단활동에 가담하거나 정부기구에 직접참여(민간기구로서)하는 방안들이 있다. *이런 참여도 하고 있는*

정부기구에 민간기구로서 참여하는 예로서 서울시의 환경행정을 서울시민과 함께 하기 위한 녹색서울시민위원회를 들 수 있다. 이 위원회는 100명(25개 자치구 시민대표 25명, 시민환경단체 25명, 언론계 14명, 학계 9명, 시의회 7명, 연구소 5명, 교육계 5명, 종교계 4명, 기술계 4명, 법조계 2명)으로 구성하며 산하에는 정책, 시민실천 그리고 환경오염감시 등의 3개분과위원회를 두고 서울시민들이 서울시의 환경정책결정과 집행과정에 참여, 시민의 실천활동, 그리고 환경오염감시활동을 전개하는 것으로써 서울시의 환경

행정에 참여하고 있다. 이 위원회는 「서울의제 21」 작성을 주도하기도 하거니와 시민 자신들의 특수성에 따라 과제를 선정하고 목표를 선정하여 달성하도록 노력하는 것으로 환경행정에 참여하고 있다. 서울시가 서울시민의 자율성과 창조성을 시 행정에 투입하는 일은 행정의 민주성을 제고하고 참여민주주의의 진수인 주민자치를 실현에 옮기는 것이다.

이러한 시민참여의 법적 근거는 「서울특별시환경기본조례」에 두고 있으며 위원회의 설치 및 운영은 별도로 제정된 「녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례」를 따르고 있다.

세계의 도시들은 물질적이고 외형적이고 양적인 성장중심의 사회체제 속에서 지역의 독자성과 자생력을 잃었으며 이런 현상이 바로 지역적인 삶의 문화의 토대를 붕괴시켜 결국 지역주민들의 공동체적 삶을 파괴시켰다고 보고 있다. 도시가 안고 있는 사회구성원의 무명성, 소속감 부족, 고향의식 상실의 문제를 해결하기 위해서는 도시를 공동체 사회로 회복해야만 한다고 한다. 그렇게 하는 데의 비결은 지역주민들의 일상적인 생활에 영향을 미치는 시행정의 의사결정을 비롯한 전 과정에 시민을 참여시키는 것 보다 더 좋은 것은 없다는 것이다.

수차에 걸친 지진으로 인한 사회혼란을 더불어 사는 의식의 발로인 공동체 의식으로 수습한 경험이 있는 미국 샌프란시스코시의 시정을 시민과 함께 하는 시책은 모범이 될만 하다. 샌프란시스코 시는 시행정의 각 부서에 시민위원회를 두어 정책결정, 예산심의, 업무감독, 부서의 책임자(경찰업무는 경찰청장)의 임명과 해고 등에도 관여하게 하고 있다. 800명의 위원들이 활약하고 있는데 400명은 시장이 임명하고 나머지 400명은 시의회가 임명하여 권한과 책임을 부과하고 있다. “한 지역을 참된 공동체로 구축하기 위해서는 자치단체장의 권한을 지역주민과 나누어 행사해야 한다”고 이 도시의 시장이었던 A. Agnos는 말하고 있다.

시민의 지방행정 참여는 제도화의 정도에 따라 운동, 교섭, 협조, 자치의 네 가지 형태로 (정세욱, 1992) 또는 지방정부와 주민간의 관계설정에 따라 저항형, 요구형, 공동생산형, 자주관리형의 네 가지 유형으로 구분 (강형기, 1995) 그리고 이들을 결합한 저항(운동)형, 요구(교섭)형, 공동생산(협조)형, 자주관리(자치)형의 네 가지 (김일태, 1996)로 전문가들은 참여유형을 구분하고 있다.

①저항(운동)형 행정참여

이러한 유형의 행정참여는 정부의 잘못된 환경정책결정에 대항하여 주민의 의사를 투입하는 것이다. 통상 자연파괴가 우려되는 개발사업 (도로, 골프장, 혐오시설, 공해유발시설) 들의 입지선정이 주민의 참여 없이 그들의 의사에 반해서 이루어질 경우가 대표적인 예이다. 민통선 자연생태계보전지구 지정정책에서는 역으로 정부가 개발을 규제하려고 하는 일에 주민의 참여가 없었다는데 저항이 따르고 있다. 저항형 행정참여는 주민참여를 배제하거나 극히 일부 주민만을 형식적으로 참여시키는 관례적인 입지선정방식에서 일어나는 현상이며 이럴 경우 정책의 철회, 지연 또는 중단사태가 벌어진다. 또한 정책이 집행된 후 관리상의 문제로 인해 발생하는 문제들에 대해 주민의 저항형 행정참

여도 있다.

②요구(교섭)형 행정참여

주민들이 환경행정을 자기의 이익을 위해 또는 바람직한 방향으로 유도하기 위해 진정, 청원, 서명운동과 같은 능동적 요구형 참여와 공청회, 자문위원회, 심의회, 반사회, 주민과의 대화 등과 같은 수동적 요구형 참여도 있다. 입법청구활동이나 환경영향평가 등에 관한 공청회가 요구형 행정참여에 속한다.

③공동생산(협조)형 행정참여

주민이 일방적으로 정부에게 문제해결을 요구하는 것이 아니라 정부와 주민이 협조하여 공동으로 문제 해결하는 생산적인 시민참여방식이다. 환경문제와 관련된 대표적인 예가 쓰레기 처리 사례이다. 주민들에 의한 환경감시활동도 시 정부의 규제활동에 협조한다는 차원에서 협조형 참여라고 할 수 있다. 환경운동단체들도 1992년 리우환경회의 이후 저항형 환경운동에서 대안제시형 운동으로 전환하였는데 이러한 운동이 이 유형에 속한다.

④자주관리(자치)형 행정참여

지역사회에서 발생하는 환경문제에 대해 행정의 관여 없이 주민들 스스로가 문제를 해결해나가는 주민자치의 유형이라고 할 수 있다. 쓰레기 처리문제, 토종야생식물 보호를 위한 깃대종살리기, 실개천 살리기, 도시림 조성, 마을공원가꾸기, 대중교통수단이용하기, 자전거타기운동 등이 이 유형의 행정참여이다. 이러한 참여형태는 정부가 해야 할 일을 주민들이 대신 하고 있기 때문에 지방정부는 지원을 아끼지 않아야 한다.

이상 환경행정에 대한 주민참여의 방식을 살펴보았다. 현재의 우리 나라 행정체제에서 주민참여는 여전히 여러모로 제한되어 있다. 다른 행정과는 달리 환경행정은 주민의 일상생활과 직접 연계되어 있기 때문에 주민들과 함께 운영하는 것이 행정부와 시민층 모두에게 유리한 특성이 있다. 그래서 세계적인 추세로서 주민 참여의 환경행정이 환경문제 해결의 기본적인 해법으로 관심을 모으고 있다. 우리의 경우 지방자치제의 복원이 환경문제 해결을 위한 주민 참여적 해법을 실시할 수 있는 유리한 제도적 바탕을 마련해준 것으로 간주할 수 있다(조명래, 1996).

환경행정에의 주민참여를 현실적으로 가능하게 하는 교량역할은 지역사회의 주민환경단체가 담당해야 한다. 주민의 의사를 집대성하고 주민의 힘을 조직화하는 것은 민간단체의 몫이다.

근년에 이르러 환경행정참여의 양식에 변화를 일으키고 있는데 일본의 경우 개발반대운동을 통한 행정참여에서 자연보호를 위한 활동으로 전환하면서 힘이 더해지고 있으며 영국의 경우는 National Trust 운동이나 스스로 실천적인 활동으로 참여하는 행정에 자원봉사하는 형으로 변해가고 있다는 것이다.

III-3 주민참여의 실태와 문제점

93년 현재 우리 나라 각급정부기관이 수행하는 사무의 단위는 1만 5천 7백 74개

인데 이중에서 중앙정부가 관장하는 사무는 75%를 차지하고 있으며, 지방위임사무는 1천 9백 20개로 12% 그리고 지방의 고유사무와 단체위임사무를 합한 지방자치단체 사무는 2천 1백 10개로 13%에 불과하다(이일곤, 1994). 한편 전체 행정사무건 중에서 환경관련사무단위는 1천 50여건이 되는데 이중에서 권한과 책임이 지방자치단체장에게 주어진 자치사무는 14.4%인 151건에 불과하다. 그리고 686건(65.3%)은 환경부, 내무부 등 중앙행정기관과 환경관리청등이 맡은 업무이고 214건(20.3%)은 위임업무이다(권해수, 1995). 전체로 볼 때 우리 나라 기초단체가 관장하고 있는 환경업무건은 전체 국가사무건의 1%에 불과하다.

우리 나라 행정은 지방자치제 실시에도 불구하고 여전히 중앙집권적인 수직적 구조로 되어있다. 중앙으로부터의 위임사무가 대부분인 지방자치단체의 얼마 되지 않는 고유사무에서마저도 중앙의 과도한 통제가 행사되고 있어 지방정부의 역할을 크게 제약하고 있다. 지방자치단체의 환경업무는 기초자치단체 수준에 이르면 더 협소하고 자율성이 결여되어 있다. 대부분의 업무가 환경오염 감시, 부과금 부과·징수 정도에 불과하며 환경계획의 수립이나 환경문제의 예방이나 종합적인 관리는 하지 못하고 있는 실정이다.

환경행정과 관련된 주민참여의 문제점들을 보면 ①환경행정 관련 지자체의 업무범위와 역량의 제한으로 생산·소비활동 전반의 업무와 유기적인 관계를 가지고 환경행정이 추진되어야 하는데 우리의 행정구조는 통합적, 조정적, 계획적 업무수행을 촉진할 여건이 갖추어지지 못하고 있다. ②주민참여를 제도적으로 보장해 주지 못하고 있다. 일부 공식화된 참여도 대부분 형식적이고 일시적인 것에 불과하다. 뿐만 아니라 각종 시민위원회 활동을 통한 참여는 대체로 지역 엘리트의 참여만 허용하는 것으로 되어있어 참여의 계층적 차별화만 부추기는 결과가 되고 있다. ③주민의 환경권을 보호하려는 환경자의식이 빈약하다. 모든 사람은 환경문제의 원인자이기 때문에 스스로의 책임뿐 아니라 주어진 환경권을 지킬 수 있는 자의식이 있을 때 환경행정에 대한 참여가 적극화될 수 있다⁶⁾ ④주민참여는 환경행정제도가 공식화, 공개화 되거나 주민들의 자발적인 참여의식이 전제되어야 한다. 그리고 주민들의 참여가 지속적이면서 시민주도로 되기 위해서는 주민과 지자체를 연결하는 매개체로서 건전한 지역환경운동단체가 활성화되어야 한다는 것들이다(조명래, 1996).

또 다른 지적에서의 지방환경행정의 주민참여의 저해원인을 살펴보면 ①주민참여의 통로가 다양하지 못하다. 참여민주주의의 참뜻이 이루어지지 못하고 있다. ②주민참여의 형태로 볼 때에 아직도 사익 보호를 위한 저항형과 요구형의 주민참여가 주를 이루고 있고 지역사회 전체의 이익을 위한 공동생산형, 자주관리형의 생산적 참여로 전환되지 못하고 있다. ③정책단계별로 보았을 때 주민참여는 주로 정책결정과정에만 집중되어 있어 지방환경행정의 전 과정을 시민과 더불어 이루어 가는 참여행정 즉 협력민주주의사회를 구현하지 못하고 있다는 것을 지적하고 있다.

이와 같이 지방환경행정의 주민참여가 저조한 것은 근본적으로 주민참여의 주요 변수이자 당사자인 공직자의 주민의 참여에 대한 부정적인 인식 및 태도와 시민들의 참

6) 소득가설에 의하면 환경 문제는 국민소득이 5000불 이상 될 때부터 본격적인 사회문제로 인식되기 시작한다고 한다.

여의식과 공익의식의 결여에서 비롯된다. 그리고 이들간을 연결해주는 매개집단의 역할 부진과 참여제도의 불충분함도 한 몫을 한다는 것이다(조명래, 1996).

III-4 주민참여의 활성화 방안

주민참여의 활성화는 앞서 지적한 저해요인을 제거하는 데서 비롯되며 그러기 위해 지방정부가 전개해야 할 시책들은 ①행정관료들의 의식전환과 역할 변화가 있어야 한다. 주민참여의 창구인 공청회, 위원회, 반사회 등의 운영에 주민의 자율성을 보장해야 한다. ②주민의 참여를 제도적으로 보장한다. 주민들의 집단행동의 소지가 있는 정책결정은 초기단계에서부터 지방정부가 이해 당사자인 주민을 의사결정과정에 참여시켜 공익과 사익의 조화점을 찾아내는 협상적 정책결정방식을 통해 해결해 나가도록 한다. 주민의 집단행동을 예방하기 위해 지역사회 민간단체를 매개로 하여 주민제안으로 발전시켜나간다. ③주민참여의 모든 기구운영은 일시적, 형식적 또는 전시 효과적인데서 벗어나 지속 가능한 지역사회를 만들어나가는 동반자로 인식하고 협력해야 한다. ④지방정부는 주민참여의 환경조성에 힘써야 한다. 관련정보 공개, 주민교육의 확대, 매개집단인 민간운동체 육성 및 지원, 제도적 참여통로의 확충 (능동적인 여론수렴장치, 시민발안 제도와 감사청구제도, 주민투표제, 환경옴부즈만제도, 주민평가제도)에 힘써야 한다.

IV. 민통선지역 생태계보전구역지정의 틀로서의 「지방의제 21」

IV-1 「지방의제 21」이란

지속가능성의 위협을 받고 있는 인간의 삶의 터전인 지구는 지금 인류에게 생존과 번영을 위한 근본적인 인식전환을 요구하고 있다. 앞서 제시한바 있는 유엔의 지구를 살리기 위한 행동계획으로서의 「의제 21」은 국가단위 또는 지자체 단위의 「지방의제 21」을 설정하여 '96년도 말까지 유엔지속발전위원회(UNCED)에 제출하도록 되어있다.

우리 나라에서는 인천, 부산, 대전, 대구, 광주, 서울, 안산 등 많은 지자체들이 「지방의제 21」 추진을 완료하였거나 진행중인 것으로 알려져 있다.

「지방의제 21」은 단순히 환경문제의 해결만을 관심하는 것이 아니다. 환경위기는 다양한 분야의 총체적인 노력이 필요한 만큼 사회경제, 정치, 기술, 과학 분야 등의 총체적인 행동계획을 요구하고 있다. 이것은 21세기를 대비해 전 인류가 해야 할 과제란 의미를 가지고 있으며 “환경공동체” 건설을 위한 행위자 간의 협약이다.

「지방의제 21」은 지속적 발전이 가능한 사회를 건설하는 것을 기본이념으로 하고 있으며 일본 히로시마 시의 경우 그 기본이념으로 ①환경친화적인 생활양식의 확립 ②환경친화적인 경제사회구조 구축 ③자연과 공생하는 지역 만들기 추진 ④환경국제협력의 추진 등을 들고 있다. 그리고 행동주체로서는 여성, 청년, 민간단체, 노동사업계 등이 강조되어있는 한편 시민, 지역단체, 민간기업과의 대화와 협의를 통해 지방자치정부가 만드는 것으로 되어있다.

IV-2 「지방의제 21」의 추진과 「지방의제 21」의 내용

지역주민과 함께 하는 환경보전과제 추진과 「지방의제 21」 작성에 필요한 행위자

간의 협력관계에 많이 활용되고 있는 방법은 1970년대 후반에 영국에서 시작된 그라운드 워크(Ground work)의 원리이다. 이것은 지역주민, 기업, 행정의 3개 주체의 협력관계(Partnership)에 의한 지역환경개선운동으로서 생활현장(Ground)에서의 창조활동(Work)이라는 명칭이 제시하고 있는 대로 각 거주지역에서 기초적이며 구체적인 환경보전활동을 실천하는 운동이다. 이 운동체는 전문인력을 보유하고 있으며 비영리 민간단체로서 지역주민과 기업을 참가주체로 하고 있다. 영국에서의 그라운드 워크는 현재 전국에 32개 지구(94년)에 설립되어있다.

그라운드 워크는 3개의 특징을 가지고 있는데 그 첫째는 대립관계를 협력관계로 만드는 것이다. 지역사회에 있어서의 환경보전문제는 지역주민, 기업 그리고 행정 3자간의 자칫 대립관계에 서기 일수였다. 그럼에도 불구하고 지역사회의 자주적 그리고 주체적으로 지역 만들기가 요구되게 되었고 자연, 풍토, 인재, 기술을 총동원해야 하는 필요성이 대두되었다. 그리고 기업의 지속적 성장을 위해서는 지역사회의 발전이 불가결의 요인이며 또한 지역주민과 행정에 있어서는 기업의 성장을 지역사회 운영에 중요한 요소로 인식하기에 이르렀다. 이렇게 해서 3자가 목적을 동일하게 하는 협력관계를 구축한다는 기본 이념 하에 지역사회의 환경 만들기 등의 사회자본을 형성하려고 하고 있다.

그라운드 워크의 둘째 특징은 지역주민에 의한 자주적 실천이다. 종래 환경에 관련된 모든 책임은 행정에 위임하는 것이 관례였다. 그러나 이 운동은 지역주민이 과제를 찾아내고 논의하여 구체적인 개선 계획을 행정과 기업에 제안해서 환경개선의 실천을 불러일으키고 있다는 점이다. 즉 지역사회에서 과제발견 → 주민자신들의 문제로서 검토 → 개선방법을 주민 스스로 고안, 아이디어를 내서 맘표리며 실천하도록 노력 → 행정측에 구체적인 개선책 제안, 재정 및 행정지원 요청 → 민간기업으로부터는 재정 및 기술 지원을 받는다 → 주민, 행정, 기업의 참가에 의한 협력관계로 인한 환경 만들기의 새로운 출발이 가능해 진다는 것이다.

셋째는 환경을 보호하는 일에서 환경을 관리하는 것으로 전환한다는 것이다. 환경에 관한 활동은 지금까지 「보호」, 「유지」하는 것이 주였던 것을 잃어져가는 환경을 「복원」하는 등 지역사회가 일체가 되어서 환경을 관리하는 자세를 보인다는 것이다.

그라운드 워크에서 의도하고 있는 협력관계에서 3자가 각기 얻게 되는 메리트는 첫째 지역주민의 경우 ①지역주체의 환경개선 ②지역사회의 결속 ③생활수준의 질적 향상 ④구체적 성과에의 만족 ⑤재정적, 기술적 지원 ⑥자기실천능력의 향상 ⑦자녀의 환경교육 ⑧고장에 대한 자부심과 애착 이다. 둘째 지역기업의 경우 ①기업 이미지 향상 ②지역사회 기여, 자선활동 ③기업시설의 환경개선 ④네트워크의 확대 ⑤~~실적~~적향상과 인재확보 ⑥유흥지의 유효이용 ⑦사업기회 증대 이다. 셋째 지방정부의 경우 ①환경행정의 비약적 발전 ②지역경제활동의 활성화 ③정부로부터의 보조금 조성 ④무급봉사의 활성화 ⑤자치체~~에~~의 호감도 향상 ⑥자치체의 전국적 인지 ⑦~~실질적인~~ 지역 만들기 ⑧자치체 행정요원의 자질향상 등이다.

그라운드 워크 제도에 의한 3자의 협력관계의 원리가 우리 나라에 곧 적용이 될 수 있다고 보지 않는다. 더구나 보전과 개발이라는 첨예한 대치상황에 있는 민통선지역

민통선지역의 생태계보호지구지정은 민통선지역의 발전종합계획으로서의 민통선 지역 지방의제 21, 「강원도 지방의제 21」 내지는 우리 나라의 「국가의제 21」의 일환으로 추진되어야 가능해진다. 그러는 과정에서 이미 야기되어 있는 많은 문제들이 해소될 수도 있다. 지방의제 21의 궁극적인 목적은 환경친화적이며 지속 가능한 순환체계의 지역사회를 만들기 위한 각 사회구성원의 환경을 살리기 위한 행동원칙과 행동목표 그리고 행동계획과 협력관계를 수립하는데 있다.

민통선지역의 주민들은 지방의제 21 작성과정에 참여하므로 민통선지역의 자연생태계에 대한 자부심이 생기며 보전에 대한 필요성을 인식하게 되고 그 추진에 열의를 가지게 될 것이다. 여기에는 재산권과 생활권에 적정한 보상과 대책이 따라야 함은 물론이다. 기업은 계획단계에서부터 자연생태계 보전을 고려하며 보전과 관련 있는 사업을 하도록 한다. 기업의 사업전개는 아직 시작단계이므로 하려는 의지만 있다면 된다는데 이 점이 있다. 정부는 지역환경지킴이 행정을 주민과 함께 하는 민주행정의 시점을 찾을 수 있는 계기를 마련하게 된다.

「지방의제 21」은 뜻만 가지고 이루어지는 것이 아니다. 주체자간의 약속이 지켜질 수 있는 법적 근거로서의 「환경기본조례」의 제정이 필요하며 그 뜻을 표명하는 것으로 「환경선언」의 제정, 선포가 있어야 한다.

민통선 지역의 의제 21에는 자연생태계 보전 문제, 환경친화적인 농업의 운영 문제, 생태관광 계획, 토지이용 문제, 청정기업의 육성 문제, 종합적인 환경개선사업 등의 환경친화적인 개발계획과 주민의 재산권과 생활권 보장계획 등의 주민의 복지문제와 삶의 질 향상을 위한 계획 그리고 지방정부의 자치행정의 실현을 위한 계획들이 포함되어야 한다.

V. 민통선 자연생태계보전지역 지정과정에서의 주민참여방안

V-1 주체로서의 주민참여가 전제되어야 한다.

지금까지의 환경행정의 흐름이 산업활동에서 발생하는 공해피해방지가 주축이었다면 앞으로의 환경행정의 내용은 자연환경을 포함한 통합적인 환경의 보존 및 형성에의 방향으로 확대되어야 한다는 것이 일반적인 추세이다. 지방자치제 실시 이후 하나의 새로운 현상은 많은 자치체들이 「환경친화적인 내 고장 만들기」에 관심을 보이기 시작한 것이다.

자연환경과의 공생·공존을 도모하는 지역 만들기 추진이야말로 향후 자치체 운영의 중요한 과제로 부상하고 있는데 유의할 것은 이러한 공생·공존 사상이나 자연환경을 포함하는 지역 전체의 제반 구성요인이 종합적인 조화를 이루는 가운데 그리고 지역주민의 공감대 형성을 통한 그들의 판단에 의해 비로소 현실화할 수 있다는 사실이다.

지금까지 지역사회에서 보여온 지역주민의 환경과 관련한 문제의 관심사는 경제위주발상의 개발(골프장, 댐 건설 등)과 혐오 또는 기피 시설 설치(소각장, 매립장, 유해물질 공장 등)에 대한 재산권 및 환경권 침해에 대한 저항이었다. 이에 비해 민통선 자연생태계보전지역 지정과 관련한 지역주민의 외형적 반발은 정반대의 현상이다. 경제위주발상의 개발이 아닌 그리고 혐오시설도 아닌 자연생태계 보전이다. 그러나 주민의 반대사유의 근원은 지역주민의 재산권과 생존권을 침해하는 사안이라는 점에서는 같다. 아무리 좋은 정책이라 하더라도 개인이 입게 되는 불이익에 대한 적절한 보상 없이 그리고 그들의 동의 없이 정책을 추진할 수 없거니와 정책집행 후에도 그 관리가 문제된다는 것은 잘 알고 있는 사실이다.

이러한 현실에 비추어볼 때 유네스코가 새로운 생물권보전전략에서 규제위주의 생태계 보전과 지역주민의 “삶의 질”을 동시에 고려하는 전략으로 전환한 사실이나 유네스코 한국위원회의 연구과제를 「민통선지역의 생태계보전과 지역사회 활성화 동시달성을 위한 조사연구」로 정한 것은 그 의미가 크다. 남은 문제는 「주민참여」의 위상과 내용이 무엇인가 하는 것이다. 유네스코 한국위원회가 이 연구사업의 추진과정에서 해당지역에서의 지역협력회의를 개최하고 연구사업의 취지와 방향 그리고 연구계획안을 설명하고 지역협력위원 및 지역대표의 의견을 수렴하여 지역현황 및 주민반응을 파악하였다고 보고된 바 있다. 여기까지에서의 주민의 위상은 사업추진의 설명회나 의견수렴의 대상의 자리에 머물고 있다. 정책결정과정에서의 주민의 참여에서 가장 중요한 것은 의견수렴의 대상, 수혜 대상, 피해대상이 아닌 그리고 객체가 아닌 주체로서의 참여이다.

주체로서의 참여란 민통선 자연생태계보전지역 지정에 따른 정부, 사업체 및 지역주민 등의 각 행위자들이 등가치적(等價的)인 위상에서 정책결정과 추진 등의 전 과정에 참여하는 것이다. 여기에 수반되는 문제는 어떻게 주민의 주체를 구성하느냐 하는 것이다. 이 과제 자체도 주민 자신이 만들어낼 때 주민의 대표성은 보다 확고해진다. 이런 작업을 해내는 매개체가 바로 지방의회, 민간단체, 각종 지역사회조직(번영회, 농민조직, 부녀조직, 청년조직, 언론계, 공익기구) 등이다. 만일 이러한 지역사회여건이 불비한 경우라면 어떠한 방법으로라도 (예: 전국민간단체, 유네스코 연구팀 등의 작용 등) 그 지역사회의 공신력을 갖춘 주민단체를 만들어내야 한다. 더욱 바람직한 것은 민통선 자연생태계보전지구 지정의 요구를 주민측에서 정부에게 촉구함으로써 정책 집행되는 것이다. 지금까지의 강원도 지역의 현실은 환경피해가 상대적으로 적었던 관계로 민간환경단체의 존

서는 안된다. ②자연생태계보전지구로 지정·관리하는 일은 지역주민, 지자체, 개발을 원하는 자와 환경론자 모두에게 이익을 가져오며 자연자원은 이들 모두에게 중요한 자산이라는 점을 깨닫게 해야 한다. 자연생태계를 보전하는 것을 통해서 그 지역의 경제적 이익을 가져오는 지역개발계획의 청사진을 보여주어야 한다. ③일단 보전지역범위가 정해지면 그 지역에 한해 다양한 규제의 중복을 피해 자연생태계보전을 위한 통합된 규제로 관리하도록 한다. ④생활편익과 관련된 변동되는 사항에 대해서는 적절한 대책을 마련해서 지역주민이 납득하게 한다. 여기에는 재산권에 관한 대처도 포함된다. ⑤지역주민이 주체의식을 가지고 참여하여 실질적으로 기여하게 하기 위해서는 이들에게 정부와 사업자가 가지고 있는 모든 정보를 공유하게 해야 한다. 즉 정보공개가 필수조건이다. ⑥이들의 선행조건들을 현실화하기 위해서는 관련제도의 개선이 필수적이다. ⑦모든 정책집행은 투명성, 신뢰성 그리고 공정성이 보장되어야 한다.

V-③ 참고할 수 있는 외국의 제도

①독일 햇센주의 환경의회 (Umlandverband Frankfurt)제도

이 제도는 1975년 1월 독일의 햇센주의 법률에 의거 90만 유권자가 선출한 104명의 의원으로 구성된 (지방의회와는 별도로) 자율적이며 독립적인 환경의회로서 광역환경문제, 도시화문제, 자연생태계보전문제 그리고 각 기초자치체의 특수문제 해결을 주민 스스로가 해결하려는 지역협의체를 설치 운영하는 것이다.

환경의회의 기능은 토지이용계획(자연생태계보전지정, 농지계획, 교통정책, 경관계획 등), 환경보호, 폐기물처리, 폐수처리, 음용수 관리, 지하수관리(Water-Recharge제도: 강우량·취수량 종합관리), 대중교통 문제, 에너지 문제, 경제진흥 등 도시화 현상으로 발생하는 제반문제의 해결과 이해당사자간의 갈등 해소를 담당하는 것이다. 이 협의체는 환경관련시설을 직접 운영하기도 하는데 그 예가 소각장과 매립장의 운영이다.

이 환경의회에는 15명으로 구성된 임원진을 두고 있는 한편 43개의 지역에서 파견한 공무원으로 구성된 협의기구가 설치되어있고 여기에서는 주로 토지이용계획을 깊이 있게 연구·조사하고 있는데 그 예로 2010년까지 농토, 늪지 및 자연생태계의 절대보전을 위한 계획안이 현재 전문가들에 의해 상당부분 진척시키고 있는 것을 들 수 있다. 계획안이 완성되면 시의회에 건의하고 필요하면 재조정하는 등의 절차를 밟는다는 것이다.

한국의 방문팀이 '96년 11월 11일 방문했을 당시에 제시된 연구내용은 햇센주의 자연생태계 절대보전을 비롯한 농경지 등의 재조정을 위한 5년간의 연구결과였다. 이러한 전문가들에 의한 장기간에 걸친 연구결과물은 토지이용계획의 정책결정에 중요한 역할을 할뿐만 아니라 규제지역에서 발생하기 마련인 소유주들의 불이익 문제 해결에도 강한 설득력을 갖게 될 것이라는 짐작이 되었다. 담당자의 답변에 따르면 갈등문제가 그렇게 심각하지 않다는 것이다. 이유는 그러한 정책방향이 오래 전에 예고되어 있어서 수용준비가 되어있을 뿐만 아니라 합리적인 보상책도 마련되고 있으며 무엇보다도 국민의 공익에 대한 인식이 남다르다는데 있다고 보여진다.

환경의회에는 104명의 환경의원과 43명의 지역대표 공무원 외에 400명에 달하는 전문인력을 보유하고 있다. 의원의 임기는 4년이며 의원은 지역과 정당의 대표성을 가지

고 있다. 현재 구성분포를 보면 CDU 34.62% SPD 29.15% 녹색당 16.13% FDP 6.38% 기타 등이다. 정기의회는 1년에 4회 개최되며 우리의 상황에서 특히 놀라웠던 점은 그 많은 전문인력을 활용하고 있는 의회가 필요로 하는 막대한 예산이 이 지역 160만 인구 일인당 18마르크 (약 1만원)의 부담금으로 충당하고 있다는 사실이었다. *국민의 환경의식을 집약해 내는 부분이야*

이토록 삶의 질 향상을 위한 제반행정에 주민들이 참여할 수 있는 문호가 제도적으로 확실하게 보장되어있는 부분은 독일은 전통적으로 지방자치제도가 발달되어 있는 국가여서 가능하다고 여겨진다. 지방자치제=시민자치제의 연륜이 얕은 관계로 아직 형식적인 수준에 머물러 있는 우리의 현황에서는 눈이 번쩍 뜨이는 제도였다. 첫 걸음마 단계에 있는 우리 나라의 지방자치제에서 중앙정부와 지방정부, 지방정부 사이, 정부와 주민 그리고 주민과 주민 사이의 갈등이 심화되고 있는 상황에 있는 우리로서는 햇센주의 환경의회의 각 기초자치구에서 논의되는 환경문제를 전문가팀에 의해 조사·연구하여 자문 및 조정 역할을 담당하게 한다는 것은 부러운 제도임에 틀림없다. 이 제도는 정부의 행정업무에 사기업의 효율성을 접목시켜 연구·조정기능을 수행하도록 한 것이다.

민통선지역이 포함되어있는 강원도는 다른 광역자치단체들이 공통적으로 안고 있는 환경파괴현상에 대한 복구대책의 부담은 적은 대신 타지역의 선경험에 비추어 어떻게 그 동안 보전되어온 자연생태계를 잘 유지·보존하느냐 하는 과제에 보다 관심을 가져야 한다. 어느 정도의 개발계획도 추진해야 하지만 그런 경우에도 타지역의 반환경적인 선례를 교훈 삼아 환경친화적인 개발에 힘써야 한다. 이러한 강원도가 가지고 있는 특수성으로 미루어 독일에서도 유독 햇센주에 환경의회가 구성되어 있는 것처럼 강원도 환경의회가 구성이 된다면 자연생태계 보전에 기여할 수 있을 것으로 예견된다.

②영국의 National Trust(공용지보전협회)운동

National Trust 운동(이하 NT운동)은 1884년 영국의 회사법에 근거하여 국민을 위해 토지나 건물을 매입하고 이러한 것을 소유하고 관리하는 단체로 법인화 되었다. 11년이 지난 1895년에 NT를 창설하게 된다. 이 기구는 정식으로는 역사적 명승지나 자연경관지를 위한 NT(The National Trust for Historic Interest and National Beauty)라 불린다. 이 Trust는 자체가 목적물을 소유하는 것에 의해 토지나 역사적 건조물을 보호하고자 하는 운동이다.

영국에서 도시화의 현상으로 공중위생, 공동광장이나 녹지의 파괴, 주택의 빈곤, 철도, 공장 그리고 가정난방으로 인한 대기오염, 역사적 건조물이나 자연경관의 파괴 등의 도시문제가 차례로 생기게 되었다. 사회에는 이러한 공해추방운동이 일어날 수밖에 없었다. 그러는 한편 환경보호운동이 일기 시작한 것이다. 19세기의 미국의 환경보호운동이 인위적인 영향으로부터 자연을 원래 그대로의 상태로 보호하는 "보호(protection)"내지 "보전(preservation)"의 사고를 가지고 있는 반면 영국에서는 보다 체계적인 상태를 위해서는 인위적인 개입을 인정하고 있는 "보존(conservation)"의 사상을 중심으로 영국의 환경보호운동은 전개되고 있다. 환경 질의 악화를 어떻게 방지해나가는가 즉 amenity에 시각이 돌려진 것이다. 또 이와 같은 아메니티 운동은 사회를 개량하는 운동과 연계되어 있다.

이 시기의 환경보호운동은 다수의 주민참여에 의해서 그리고 선각자들의 활동에 의해 전개되었다. 100여년의 역사가 흐르면서 에메니티 운동의 양상도 변하게 되었으며 그 중에서 주목해야 할 단체가 NT이다.

NT는 역사적 건물이나 토지를 소유하는 것을 목적으로 하여 구성된 공용지보전 협회이다. 이 기구가 창립되게 된 배경에는 앞서 오랫동안 자연보호, 역사적 건조물의 보존 등의 운동에 참여한 경험이 있는 환경운동가들이 각자의 경험을 통해 종래의 로비나 압력을 중심으로 한 환경보호단체의 수단이나 전략에 한계를 느끼고 토지나 문화재를 직접 소유하는 것 이외에는 그것들을 보전할 방법이 없다고 생각한데서 출발되었다.

NT는 건물을 소유하여 그것을 대중이 향유하기 위해 신탁·관리할 권한을 가지는 법인조직이다. NT의 기본적인 원칙은 ①독립성을 유지하고 ②정부와는 밀접한 협력관계를 유지하며 ③행동의 자율을 방해할 수 있는 공공자금은 받지 않는 것이다. 이러한 원칙이 오늘까지도 지켜지고 있는 기본이념이 되고 있다.

NT의 초창기에는 회원도 보존을 위한 자산도 적은 소규모 단체였다. 1981년 현재 NT는 104만 7천명의 회원을 가지고 있으며 45만 에이커의 토지를 소유하고 420마일의 해안선을 획득하였으며 232개의 역사적 건물을 보유하는 대규모의 단체로 성장하였다. NT는 로마시대의 유적, 고성, 교회, 수도원, 영주관, 중세의 역사적 마을, 삼림, 농지, 목장, 정원, 호수와 늪 등을 보호하는가 하면 촌락은 원형 그대로 관리하는 것도 포함하고 있다.

NT가 발전기반을 이룩할 수 있었던 것은 증가한 소유자산의 유지·관리에 전념하면서 역사적 건물이나 토지의 보유단체로서 지위가 확립되고 그것의 보유를 위해 토지나 건물을 구입하는 단체로서 전국적으로 알려지면서였다. 이러한 NT의 발전에 탄력이 붙은 것은 1930년대 중반으로서 영주관(Country Houses) 보존계획이 시작되면서이다. 대부분의 아름다운 영주관과 그 주변 토지가 무거운 상속세 때문에 매각되어, 파괴의 위험에 처하게 된 상황이었어서 이들을 기증 받아 보존계획을 활기 있게 운영하여 보전한 것이다.

1937년의 재정법이나 NT법의 개정에 의해 영주관 소유자는 관리비용을 추가하여 NT에 기증하면 상속세가 면제되고 기증자나 그의 자손은 계속해서 거주하는 것이 인정되었다. 이 목적은 영주관을 박물관으로서가 아니라 가능한 그 영주관과 관계 있는 가족이 사는 저택으로서 보존하는 것에 있다. 영국의 여행자로서 고성을 방문한 경험이 있는 사람이라면 귀족이 살고 있는 거실이나 안살림을 구경한 경험이 있을 것이다. 영국의 많은 시설들이 NT에 의해 운영·관리되고 있다. NT는 현재 160개 이상의 영주관을 소유하고 일반관광객에게 유료로 공개하고 있다. 그 중에는 유명한 윈스턴 처칠의 저택, 사상가인 카알라일의 저택, 워즈워스 시인의 저택, 극작가인 버나드 쇼의 저택이 포함되어 있다.

NT는 1948년이래 정원보존운동을 전개하여 현재 130개 이상의 정원을 소유하고 있다. 그 중에서도 가장 주요한 업적은 넵툰계획(Enterprise Neptune)이라고 칭해지는 해안선보존계획이다. 이 운동이 전개된지 30여 년 사이에 정원이 아름다운 해안선 980마일 중 소유 해안선은 420마일을 넘었다.

NT의 눈부신 성장의 주요요인은 바로 영국의회가 NT법을 제정하는 것으로 제도적 보증을 해준 것에 있다. NT는 민간단체의 성격을 가진 단체이나 공공기관과 동등 내지는 그 이상 효과적으로 공동이익을 위한 기능을 다하고 있는 점이 놀라운 것이다. 더구나 NT의 재정지원 중 극히 일부분만을 국가로부터 받을 뿐 회원과 자원봉사자의 지원으로 운영되고 있다는 점도 놀랍다. NT가 국민의 지지를 받을 수 있었던 것은 공공기관이 아닐 뿐만 아니라 순수민간단체도 아니라는 데 있다.

NT의 조직과 관리체계에서 보면 최고의 정책결정기관은 회원에 의해 구성된 총회이다. 총회는 년 1회 개최되며, 임시총회도 열린다. 평의회는 52명의 위원으로 집행권을 가지며 NT전반의 운영을 담당한다. 회장과 부회장은 위원 중에서 선출하며 실질적인 권한은 평의회가 장악하고 있다. 52명의 평의원 중 26명은 총회에서 선출하고 나머지 26명은 각종 환경단체에 의해 선출된다. 평의원직은 명예직으로서 무보수로 봉사하게 된다.

평의회 산하에는 재정, 자산 및 운영에 관한 위원회가 설치되어 있으며 관리의 핵심부는 1,500명의 상근직으로 구성된 사무국이다. 사무국 산하에는 회원부, 자산부, 역사적 건축부, 홍보부가 설치되어 있다. NT는 1,000만 명의 회원의 지원으로 유지되고 있다. 회원은 ①일반회원 ②평생회원 ③공헌회원 ④단체회원 ⑤청년회원으로 구성되어 있다. 일반회원의 회비(1981)는 10파운드(약 14,000원)이다. 회원의 활동의 장으로서 전국에 130곳이 넘는 NT센터가 설치되어 있다. 회원은 이 센터를 중심으로 모금운동, 회원의 모집, 강연회 기획 등의 자원봉사활동을 한다.

NT의 재정은 ①일반기금(general fund) ②특정자산의 구입 및 유지관리에 사용하는 한정목적기금(defined purpose fund) ③특정보존대상의 유지, 관리의 용도가 한정되어 있는 기본재산기금(capital endowment fund)의 3개 기금을 가지고 있다. 1981년도의 총 수입은 3,155만 800파운드이다. 그 내역은 회비가 25.0%, 기증·유증에 의한 기부금이 24.6%, 자산의 운영에 의한 투자수입은 12.4%, NT의 시설임대료는 7.7%, 정부나 다른 기관으로부터의 보조금이 7.3%이다. 1981년도의 총지출액은 2,758만 2,000파운드이다. 지출의 내역은 자산의 유지관리 80.5%, 자산구입에는 4.4% 잔액은 기금 또는 잔여금으로 처리된다.

스코틀랜드에는 별개의 조직인 NT가 있다. 이것은 스코틀랜드 전원(田園)보전협회의 주민발의에 의해 1931년 7월에 설립되었다. 설립 당시의 단체의 규모는 회원 11명과 100파운드의 재정으로 시작하였다. 1935년 제정된 스코틀랜드 NT법은 이 Trust에 법적 근거뿐만 아니라 영국의 NT와 동등한 권한을 부여하였다. 회원 수도 1939년-13,000명, 1960년-17,500명, 1970년-34,350명, 1979년-82,000명, 1982년에는 10만 명을 넘어서고 있다. 그리고 보통회원의 연간 회비는 50~70파운드 혹은 그 이상으로 정해지고 있다. 이 NT는 80개의 영주관, 풍경이 뛰어난 산, 역사적 명승지, 섬, 해안 등 8만 에이커의 토지를 포함한 자산을 보유하고 있다. 이 NT의 조직체계나 운영관리체계는 영국의 NT와 대동소이하다. (환경해설사의 이론과 실제, 대강강의 '95)

NT에 대한 설명이 길어졌다. 필자의 의도는 민통선지역의 자연생태계보전지역 지정이 어렵게 되거나 지정 후의 이용 관리 운영의 문제가 불투명해질 경우 NT 운동의

도입이 필요하지 않을까 하는 생각에서이다. 이번 계기로 우리 나라에서도 자연생태계와 역사적인 유적지 등의 보전이 지역주민 더 나아가서는 국민의 자발적인 지원에 의해 이루어지는 계기가 된다면 하는 희망을 가지게 된다.

NT의 사례는 보전지역 지정과정에서의 주민참여방안에 시사하는 점이 있으나 지정 이후의 이용과 관리방안에도 참고가 되는 외국의 제도로서 앞으로 보다 깊은 연구가 있기를 기대한다.

VI. 보전지역 지정 이후 해당지역 이용과 관리에 있어 주민참여방안

보전지구지정과정에서의 주민참여가 필수적인 것과 마찬가지로 지정 이후의 해당 지역의 이용과 관리에 있어서도 주민참여는 필수적인 요건이다. 문제는 지방자치제가 실시된 지도 2년이 가까워오는 이 시점에서 지방자치체의 자치권이 확보되지 못한 상황에서 참여민주주의의 실현인 보전지구의 이용과 관리에 주민의 참여가 과연 어느 정도로 그리고 어떤 형태로 이루어질 수 있을 것인가 하는 것은 예측하기조차 어렵다.

여러 가지 규제로 같은 몸살을 앓고 있는 팔당 상수원 보호구역과 수질보전특별대책지역의 주민들의 20여 년간의 생활권의 위협을 비롯한 다양각색의 불이익을 겪어온 경험에서 비롯된 여러 가지 고충이 보전지구의 주민의 현재와 미래상일 수도 있다는 점에서 걱정이 앞선다.

팔당유역의 주민들은 수질환경보전법에 의한 상수원 보호구역으로서 그리고 도시계획법에 의한 개발제한구역으로서 수도권 정비기본계획법상 자연보전권역 일부지역에서는 공원구역 또는 군사시설보호구역 등으로 75년 7월에 팔당상수원보호구역으로 지정되면서 주민들은 생업과 관련한 각종 금지 및 제한행위 규정으로 여러 형태의 생계위협, 나아가서는 재산상의 피해를 당하고 있다. 황주의 경우 각종 단속에 의한 처벌 건은 총 1,898건으로 7%의 주민이 전과자가 되어있는 실정이다.

지역주민들은 지난 20년간 규제완화에 대한 호소와 보상대책에 대한 요구를 최근 에 와서 항의시위의 형태를 띄기까지 끈질기게 계속해오고 있으나 주민의 뜻이 수렴된 흔적이 별로 나타나지 않고 있는가 하면 규제는 강화되는 형편이어서 주민의 반발의 정도를 더해가고 있다.

지역주민의 요구 가운데는 상수원의 수질보전을 비롯한 관리문제를 주민들이 맡게 해달라는 것이다. 이 요구가 바로 팔당호의 수질관리에 주민의 참여의 기회를 달라는 것이다. 그런데 정부는 팔당호유역주민을 팔당호의 관리자는커녕 오염자 그리고 단속과 규제의 대상으로 인식하고 있어서 수질보전과업에의 동참의지를 꺾는가 하면 기회조차 주려하지 않고 있다. 호수 변에 철조망을 치는 등으로 주변주민의 친수정서마저 허락하지 않고 있는 현실이 그것을 입증하고 있다.

(7) 핵심지역(core area)은 생태, 완충대(buffer zone) 환경보호, 레크리에이션, 생태관광, 자연유산, 생물다양성 등 계획, 그리고 전이지역(transition zone) 농업, 주거, 가리주인의 전통적인 토지이용 등

현재 팔당상수원보호지역에 적용되고 있는 현행법과 행정체계와 관행 하에서 민통선지역 자연생태계보전지구에서의 지역이용과 관리에 주민참여는 어떻게 이루어질 수 있는가 하는 문제를 팔당호상수원지역 주민의 경험을 바탕으로 그 전철을 밟지 않을 방도를 찾아내는데서 찾아야 될 것이다.

유네스코 한국위원회가 추진하고 있는 연구내용에서 보면 자연생태계 핵심지역(7)의 지역에서는 안보관광, 생태관광, 자연경관관광, 환경농업, 휴양관광 등을 결합한 관광상품을 개발한다고 되어있다. 우리 나라의 관광명소라고 하면 어느 곳 하나 예외 없이 물러드는 인파와 행락객들의 공중도덕 결핍으로 자연생태계는 위협을 받고 있다. 민통선지역을 관광지로 개발한다고 하는 것 자체로 유일무이하게 보전되어온 생태계의 특수성이 훼손되는 것이 아닌가 하는 우려를 먼저 갖게 된다. 하기에 따라서는 계획관광으로 또는 이용비용을 고가로 함으로써 조정이 가능하게 할 수 있을 것이다. 어떤 경우이건간에 자연생태계보전이 우선되는 개발계획이 만들어져야 한다. 만일에 아직도 현상을 유지하는 선에서 가능한 최소의 개발로서 지역활성화가 될 정도의 수익성을 올릴 수 없는 경우에는 앞 장에서의 영국의 사례인 National Trust 제도를 도입해서 주민에게는 적당한 보상을 하고 관리를 하는 한이 있어도 상식적인 관광지 개발은 막아야 한다.

민통선지역은 다행히도 그 동안 군사보호구역으로 있었던 관계로 인구밀도가 높지 않으며 현재 비록 외지인 토지소유율이 높다고는 하나 아직 개발투자가 되지 않고 있는 상황이므로 정부와 기업과 주민이 협력해서 「생태지역 민통선지역 종합계획」을 비무장지대가 구축하고 있는 특수성을 살리는 것을 중심으로 작성하는 경우 지역중심으로 계획이 만들어지는 관계로 그 이용과 관리에 실질적인 주민참여가 가능해진다.

VI-① 이용과 관리에 지역주민이 주인이 되어야 한다.

“재주는 꿈이 부리고 돈은 중국사람이 번다”는 속담과 같이 불이익은 지역주민이 그리고 이익은 다른 사람이 챙기는 식의 행정체계로는 지속 가능한 생태계보전의 과제는 수행할 수 없다. 수도권 1800만 인구의 상수원인 팔당호의 수질은 강력한 규제에도 불구하고 계속 나빠지고 있는데 그보다 더 악조건에 놓여있는 일본의 비와호의 수질은 잘 보전되는 비결에서 민통선자연생태계보전 이후의 그 이용과 관리에서의 주민참여방안의 핵심을 짚어본다. 그것이 바로 비와호 수질관리는 그 지역 주민에게 책임이 있을 뿐만 아니라 물을 깨끗하게 보전해서 보다 고가로 판매한 그 대가가 바로 주민의 이익으로 돌아온 데서 비롯됐다는 사실을 명심해야 한다. 민통선지역의 자연생태계보전의 책임과 그것으로 인한 수익은 주민의 혜택으로 돌아가도록 만들어야 민통선자연생태계는 지속가능해지는 것이다.

비와호 사례:

일본 한가운데에 산과 호수로 되어있는 시가현의 1955~1985년간의 공업은 사업장수로 3.4배, 종업원 수로 3.2배, 제조품 출하액으로 84.2배 성장하였으며 전국의 평균성장률을 상회하고 있다. 그 결과 현민 1인당 제조품출하고는 전국 2위(86)이며 인구는 매년 1% 전후 증가하고 있고 인구증가율은 전국 4위에 위치한다. 한편 비와호는 내호를 매립한 간척사업으로 호수면이 감소하고 정화능력을 갖는 자연호안이 50%이상 인공화되어 있으며 계속 인공호안화가 진척되고 있다. 이미 환경용량을 초과한 생산과 생활활

동의 결과가 비와호에 흘러들고 있는 것이다. 환경파괴현상이 적조발생으로 나타났다.

60년대의 공해폭발, 피해주민에 의한 반공해운동을 보고 정부는 73년 말 국회에서 피해자 구제와 환경보전의 일련의 정책을 법제화했다. 세계에서 전례가 없는 진보적인 환경보호법의 정비라고 일컬어졌다. 그러나 지금 와서 보면 그것은 발생한 피해에 대한 대증요법에 지나지 않았다. 적조의 원인이 인과 질소의 과다로 정설화되어 있는데 당시의 정부는 인과 질소를 법률로서 규제하는 일은 생각조차 하지 않았다. 74년 민선지사가 이들의 규제가 현 단독으로 가능한가 하는 것을 현의 수질심의회에 자문한 결과 중간답신이 온 것이 4년 후인 79년이였다. 그 동안에 적조가 발생했다. 많은 공해사례와 마찬가지로 비와호의 오염도 피해가 발생하고 나서 행정은 움직이기 시작했다.

그러나 지역주민의 움직임은 빨랐다. 합성세제의 인이 물의 부영양화에 관계가 있다는 견해가 정착되어 있어서 시가현에서는 생활협동조합, 노동조합이 중심이 되어 합성세제 추방운동을 추진하고 있었다. 이러한 운동이 77년의 적조발생으로 가속화되었다.

지금까지 산발적으로 전개되고 있었던 주민운동이 78년 「비와호를 지키는 가루비누사용추진 현민 운동」으로 결집되었다. 농협부인부, 지역부인회, 자치회, 노동단체, 생협 등의 회원들은 활발하게 운동을 추진하였다. 이러한 주민의 열의로 눈을 뜬 지사의 결의와 주민운동의 고조가 세계공업협회의 다양한 방해를 뛰어넘어 79년 10월 16일에 일본에서 처음으로 공장, 가정, 농업폐수에서 인과 질소의 배출량을 삭감하는 법규제인 「비와호의 부영양화 방지에 관한 시가현 조례」가 현의회에서 만장일치로 통과되어 80년 7월부터 시행하게 되었다.

조례시행 후 호수의 인과 질소량에 변화는 일어났으나 적조현상은 없어지지 않았다. 뿐만 아니라 적조 대신 다른 조류현상이 일어났다. 호수의 오염현상이 쉽게 해결될 기미가 보이지 않자 지역주민들은 다음 과제를 찾기 시작했다. 그것은 정화조 문제를 바로 잡는 일이었으며 논의를 거친 후 행정과 제조업자에게 요구하는 것이 아닌 스스로의 힘으로 경제성도 확보하면서 해결하는 것으로서 「협동조합」방식의 운동을 전개하기로 했다.

환경문제에 관한 한 나름대로의 활동들이 있는데 대개가 임의단체이다. 활동의 영속성이나 운영의 자주성을 고려하면 법인체로 하는 것이 효율적이라고 판단하고 필요한 자금을 출자하여 협동조합을 만들었다. 먹거리를 중심으로 했던 18년간의 생활협동조합의 경험을 환경을 주제로 하는 협동조합에 적용하는 것이다.

이런 시기에 「비와호 겨안기」 운동이 기획된 것이다. 직접적인 목적은 심신장애자 시설인 「비와호 학원」 이전신축비용을 모금하기 위해 현민 1인당 1000엔을 가지고 와서 비와호 주변을 손잡고 둘러싼다는 것이다. 돈 내고 봉사 활동하는 것이었다. 이미 비누운동으로 드높여진 현민의 연대감은 다음 연대를 기다리고 있었다는 듯이 87년 11월 8일 정오 비와호 주변 235km를 26만 여명의 사람들이 인간사슬로서 겨안은 행사를 치를 수 있었다. 이 행사에는 현의 전 시정촌의 마을모임, 노인, 여성, 청년 각종단체, 종교단체, 노동조합, 생협, 기업, 학교 등 모든 단체와 사람들이 협력했다. 현에서만이 아닌 전국에

시 많은 사람들이 몰려왔다. 이 행사의 총 모금액은 1억 1289만 7668엔 그 중에서 필요 경비를 제하고 총 수익은 6602만 1843엔(약 5억원)이었다.

그렇게 많은 사람들을 한자리에 모일 수 있게 한 사실은 한순간을 공유하는 일에 각자의 참가가 힘을 크게 한다는 사실을 확인한데서 비롯된다. 하나의 목표를 위해 많은 사람이 이익을 나눈다는 협동운동의 이념을 비와호 운동의 조직원리로서 협동운동을 자리매김하는데 자신감을 가졌다는 것이다. 비와호를 살리겠다는 사명감에 찬 사람들이 있는 한 비와호를 살리는 길은 있다고 본다는 것이다.

1989년 6월 25일 82명의 발기인으로 환경생활협동조합 설립발기인회가 개최되었다. 발기인의 구성은 비와호를 더럽히지 않는 소비자의 모임, 생협, 노동단체, 삼림조합, 자연관찰회, 자연보호단체 등 다양한 분야에 걸쳐있다. 이날 이후 비와호 주변의 시정촌의 모든 사람 앞으로 다음과 같은 메시지로 「2000명의 네트워크」에 가담해 줄 것을 요청하는 편지가 발송되었다. 그 내용은 “우리들의 생활양식의 결과가 지구의 위기와 연계되어 있으며 지금이라도 우리의 잘못된 생활양식을 되돌아보고 지구에게 친절한 생활을 해보지 않겠습니까! 「대량소비, 쓰고 버리는 형」에서 「절약, 재활용형」으로 가정폐수를 「책임적으로 관리」합시다. 「환경친화적인 상품을 사용합시다」이다. 지역주민의 의식변화는 아주 중요하다. 환경생협의 이념은 21세기를 향해 개개인의 생활양식의 변화를 불러일으키는 가능성을 가지고 있다. (지구환경과 환경, 지구환경 강좌 5에서)

→ 강좌「지구환경」, 「지구환경과 시민운동」, 일본「지구환경과 시민운동」(90)

민통선자연생태계보전지역의 지역주민에게도 그 지역 생태계를 보전해내겠다는 사명감을 어떻게 인식하게 하느냐에 따라서 비와호를 지켜내겠다는 시가현민의 열정을 불러일으킬 수 있다. 그리고 전국에 흩어져있는 민통선자연생태계보전에 관심을 가지고 있는 많은 사람들의 지원은 따를 것이다. 문제는 지역주민에게 주인의식을 갖게 하며 그들이 겪어야 하는 불이익의 적절한 보상책이 마련되어야 한다. 그러므로 지역주민들이 다른 지역 주민들과 공평한 처우를 받고 있다는 사실을 실감하게 하는 것이 중요하다.

3 VI-2 외지인의 과다투자는 주민참여를 저해한다.

보전지역에는 원주민들과 외지에서 이주해서 거주하고 있는 두 형의 주민들이 있다. 토지의 소유형태도 원주민의 소유지와 개발을 꿈꾸는 외지인 소유의 토지가 있을 수 있다. 어떤 형태의 개발이건 외지인의 자본이 투자될 가능성이 크다. 이런 경우에 그 지역의 이용과 관리에 주민의 참여가 어려워질 것이라는 예상은 불을 보듯 뻔하다.

영국국립공원의 생태관광사업에서의 주민의 참여(이경제, 서울시립대 교수, '94)를 소개한 글을 발췌·권재하므로 생태관광과 주민참여문제에 시사점을 찾아본다.

영국의 국립공원의 연간 이용자수는 국립공원마다 큰 차이가 있는데 연간 1천만 명 이상이 되는 곳은 4개소로 이런 곳은 과밀이용으로 인해 등산로주변에 침식이 일어나 자연보호에 문제가 야기되고 있다.

영국의 국립공원 면적 중 국유지는 15~17%이고 나머지는 사유지이다. 국유지 중 20% 정도가 국립공원 관리청 소유이고 나머지는 산림청, 국방부 등이 소유하고 있다. 국

립공원 내 사유지가 85%인데 국립공원 면적 중 10% 정도가 산림이고 40%가 농경지, 45%가 황무지로서 가축의 방목지로 이용되고 있다. 국립공원의 대부분이 농경지와 방목지로 개인이 이용하고 있으므로 영국의 국립공원 관리방향은 자연보전, 이용의 증대 그리고 지역주민의 경제 활성화이다. 그러므로 국립공원 내의 경관을 구성하는 건축물, 돌담, 농경지의 보전을 중시하며 이런 규제로 지역주민의 경제활동에 제약을 주게 되면 보상을 해준다.

영국의 국립공원 내에는 우리 나라에서처럼 도시에서나 볼 수 있는 호텔, 식당, 각종 오락시설이 모여있는 집단시설지구가 없다. 이런 집단시설지구를 건설하면 자연경관이 파괴되기에 허가를 하지 않기도 하지만 큰 규모의 시설들의 건설을 허가하면 지역주민의 자본동원능력이 없으므로 외지의 자본가가 유입될 수밖에 없기 때문이다. 외부 자본가가 들어와 이런 시설을 짓고 영업을 하면 이익은 지역주민에게 직접적으로 돌아가지 않고 경관만 파괴하게 되는 것을 금하는 것이다.

국립공원 내 주민이 가지고 있는 주택의 규모에 따라 민박, 여관 등의 숙박업소로 개조하여 영업을 하게 된다. 예약을 하지 않고 가게 될 경우 마을 주민이 운영하는 안내소에 가면 가족 수에 따라 민박집을 예약해주고 약도를 그려준다. 그 지역에서 숙박하기에 소개료는 없다.

이런 주민이 운영하는 숙박장소 이외에는 영업을 할 수 없게 하는 것이 생태관광의 출발이다. 국립공원 내의 경관은 자연이든, 인간이 조성한 것이든 모두 보전하여 탐방객이 경험을 하게 하는 것이다. 영국은 온 국토가 박물관이라고 말할 정도로 조그만 마을이라도 오 백년, 천년 된 교회가 마을 중심에 서있고 또한 새집이라는 것이 보통 이 백년 정도 된 것이다. 마을 중심길이 마차가 다니던 시절의 그 길이니 자동차 한 대가 겨우 지날 정도이다. 그러나 도로를 확장할 경우 건축물이 헐려야 되므로 마을 외곽에 도로를 건설한다. 또한 개천을 횡단하는 돌다리가 삼사백년이 되어 자동차가 왕복통행할 수가 없어도 확장하는 것이 아니라 신호등을 달아 자동차의 통행을 조절한다.

개울가에 심어진 나무나 돌담 등 어느 것도 훼손하지 못하게 하여 마을 전체가 동화에 나오는 그림과 같다. 이런 분위기에 젖어 종일토록 걸으며 집, 교회를 구경하고 들판에서 돌담을 따라 걸으며 풀, 나무, 새, 물고기의 생활상을 확인하고 고색 창연한 레스토랑에 들어가 그 마을의 역사에 관한 팸플렛을 읽으며 차를 마신다. 모든 것이 생태관광의 소재이다. 마을뿐이 아니다. 마을을 빠져나가 국립공원지역에 들어가면 주차장이 있고 그곳에는 탐방객 안내소가 있다. 마구간을 고쳐서 안내소로 사용하기 때문에 걸보기에는 우중충하지만 안에 들어서면 우리 나라 읍소재지의 책방과 같다. 그곳 국립공원의 지리, 암석, 역사, 식물, 동물, 문화 등 다양한 소재를 기록한 팸플렛과 책자 100여종이 벽의 책장을 꽂아 메운다. 그리고 그 곳에는 국립공원의 각종 지도, 탐방코스에 따른 안내 팸플렛, 기념품 등을 판매하는데 이런 수입이 국립공원 예산의 25%에 이른다.

이런 탐방객 안내소에 근무하는 분들은 대부분 노인들로 자원봉사자이다. 노인들이기에 그 지방의 모든 것을 해박하게 알고 있어 그 지역을 알고 싶어하는 탐방객에게 좋은 안내원이 된다. 그리고 국립공원마다 3~4km 코스를 자연학습탐방로(nature trail)로

지정하였는데 국립공원마다 10~20개소가 된다. 이 코스의 해설 팸플렛은 국립공원 탐방객 안내소에서 판매하고 이것을 사 가지고 정해진 코스로 가서 거기에 쓰여진 대로 자연현상을 관찰하는 것이다. 영국의 일반인들은 보통 200~300종의 식물 이름 50~100여종의 새 이름을 알고 있어 혼자 또는 가족단위로 자연관찰이 가능하다.

여기에 좀 전문적인 지식을 공부하려면 매주 각 코스에서 열리는 자연관찰팀에 일정액의 돈을 내고 참여하여 공부하게 된다. 이때 교육을 시키는 사람은 그 지역의 초·중·대학 선생이 대부분이다. 코스별로 공부할 내용을 날짜별로 정리하여 일년 전에 국립공원신문을 통해 알리면 탐방객이 미리 예약을 하게 된다.

국립공원의 이용은 영리행위를 위한 이용은 할 수 없고 다만 자연보호적인 이용만을 해야 한다. 이러한 이용을 만족시키는 것이 곧 생태관광인 것이다. 생태관광을 철저히 행하면 자연경관이 보전되고, 지역주민에게는 소득이 증대되고 이용객에게는 자연에 대한 보전의식이 늘어가게 된다. 이보다 더 좋은 국립공원 이용은 없을 것이다. 라고 이 교수는 말하면서 다음과 같은 경고의 말도 덧붙이고 있다.

우리 나라는 20여개의 국립공원이 지정되어 있지만 정부, 국립공원 관리공단, 국민 모두가 망쳐서 국립공원을 돈버는 장소로 이용하여 해마다 자연이 파괴되어가고 있다. 재벌이 각종 권력을 동원하여 국립공원 내에 스키장, 골프장, 콘도미니엄을 짓고 있다. 국립공원의 근본 지정취지가 사라질 정도로 자연이 파괴되었음은 물론이요 이익은 기업이 쥔 것이고 주민에게 돌아가는 것은 경비원 등의 임금, 각종 쓰레기, 도시인과의 문화적 마찰이다.

차라리 이런 지역을 자연 그대로 놔두고 지역주민의 주택을 영국과 같이 개조하여 숙박장소로 하고 이용객이 오면 시골 고택집에 와서 묵는 분위기를 조성한 후 개울가에서 물고기를 구경하고 밭에서 감자와 고구마를 캐 수 있게 놓아두어야 할 것이다. 그리고 원시적인 명산 입구에는 자연을 관찰할 수 있게 하고 주말에는 그 지역이 학교 선생들이 자연학습 교사로 이용객에게 자연학습을 시킨다. 이런 것이 생태관광이다.

이제 우투과이라운드에 의해 우리 농촌이 피폐해 가는데 소득증대로 관광을 도입하는 방향을 생각해볼 수 있다. 그러나 농촌의 관광은 앞에서 제시한 생태관광이 적격이다. 농촌은 우리 나라의 고향이다. 고향이 살아있어야 고향을 떠난 사람들이 신이 나는 것이다. 고향을 살리는 방법으로 생태관광을 도입해 볼만도 하다. (한정리돈 '94.11.12일)

민통선자연생태계보전지구의 이용과 관리는 개발투자액이 커지면 외지의 자본이 많이 들어오게 되어있으며 그 정도에 따라 자연의 훼손의 정도가 커지며 그것은 생태관광의 본래의 모습을 잃게 할뿐만 아니라 지역주민의 참여의 기회마저 잠식하게 마련이라는 사실은 분명하다.

민통선자연생태계보전지구 지정은 또하나의 관광명소를 만드는 문제가 아니다. 어떻게 해서든지 이 지역의 자연생태계의 특수성을 보전한다는데 그 명분을 분명히 하고 있다. 비무장지대가 군사보호지역으로 지정 될 수밖에 없는 선택의 여지가 없는 사안인

것처럼 이 지역의 자연생태계보전은 어떠한 이유로도 포기해서는 안되는 문제이다. 지역 주민의 참여의 문제가 중시되는 것은 자연생태계보전과 지역주민의 삶의 질 향상 동시달성을 지향하고 있는 유네스코의 생태계보전 전략이기도 하지만 우리가 목표하고 있는 민통선자연생태계보전을 제대로 해내는 과제가 지역주민의 참여 없이는 불가능하다는 데에 있기 때문이다.

지역주민을 자연생태계보전의 관리자가 되게 하는 길은 바로 그들을 이 고장의 주인을 만드는 일이다. 그리고 그러는데 따르는 불이익은 혜택을 받는 모든 국민 또는 자연생태계보전을 열망하는 많은 사람들이 나누어지는 것이다.

VII. 지정과정에서의 갈등해소방안

가. 갈등의 원인 및 해결 방안

현행제도 하에서의 행정체계의 관행대로 환경부가 계획·발표한 민통선자연생태계보전지구 지정정책은 민선자치시대의 자치행정과 시민자치이념과의 마찰로 일단 중단되었으나 앞으로 재추진될 경우 갈등은 발생할 것으로 예측되는 것은 해당지역의 의회와 지역주민으로 구성된 반대대책위원회가 버르고 있기 때문이다.

최근 갈등을 둘러싼 현장에서 사용되고 있는 유행어들이 있다. 지역의 복지증진이 나 재정적 수입의 증대 등이 예상되는 개발이나 시설의 입지를 둘러싼 집단적인 경합이나 경쟁은 "핼피(PIMFY- Please In My Front Yard)"현상으로 불려진다. 이와는 대조적으로 지역적으로 원하지 아니하는 토지이용은 "루루스(LULUs- Locally Unwanted Land Uses)"라고 하고 있다. 민통선자연생태계보전지구 지정문제에 따르는 갈등이 여기에 속한다고 볼 수 있다. 이와 같이 원치 않는 시설에 대한 주민이나 지역에서의 반대는 통칭 "넘비(NIMBY- Not In My Back Yard)"증상으로 일컬어진다. "넘비"는 일반적으로 정책과 관련된 입지에 따른 이해당사자의 배제, 부동산가치 하락, 편익과 비용부담의 불일치, 위험성의 인지와 불확실성에 대한 우려를 불식시키지 못하고 있기 때문에 야기되며 이상의 요소는 상호상승작용을 통해 집단적 분쟁으로 치닫게 된다. "넘비"에 따른 집단적 갈등은 흔히 시위와 농성과 같은 물리력을 동원하거나 소송을 통하여 법적, 제도적인 구제를 요구하며 계획의 철회나 변경 또는 새로운 대안의 선택이 주된 목표이다(이만형, 충북대 조교수, '95).

어떤 정책에 대해서 일단 주민반대운동이 발생하면 일반적으로 두 가지 형태의 행정대응으로 대처하는 것이 통례이다. 첫째는 당초의 계획을 철회하는 것이 아니라 지역주민에게 설득을 계속하는 것이다. 그 과정에서 당국은 주민의 의견을 수렴해서 정책의 계획내용을 다소 변경하거나 지역사회에 복지시설을 설치하는 등의 특별배려를 하면서 결정된 정책추진을 밀고 나간다. 이것이 지금까지의 관례이다. 둘째는 이미 만들어진 정책추진과정을 백지화하거나 동결하고 지역주민의 합의형성을 구하는 형태로 정책추진작업을 종전과 다른 방법으로 처음부터 다시 하는 것이다. 이 형태는 전자에 비해 새로운 방법이다. 이런 사례는 아직 별로 없는 것으로서 주민운동에 대한 행정대응방안 모색에서 주목할 만한 가치가 있다고 보고 있다. 이런 경우를 일본의 한 작은 도시의 재활용

센터 부지선정과정에서 알아본다.

VI-2 주민참여과정의 환경정책의 흐름
(고마에시의 사례:)

시민이 원하는 재활용센터를 건설하기 위해 시 정부는 우선 시민의 의사조사를 실시한 결과 회답자의 64.4%가 「절대 필요하다」, 26.0%가 「필요한 편이다」로서 90% 이상의 찬성으로 착수한 재활용센터의 건설계획임에도 불구하고 시 정부가 매입한 부지 주변의 주민들의 반대의 목소리가 높아져 주민운동으로 진전되는 사태를 몰고 왔다. 반대의 이유는 통상적인 분쟁과 마찬가지로 ①부지선정이 시 정부에 의해 돌연 이루어졌고 ②시내에는 다른 적지가 있다는 것 ③인접하고 있는 보육소에 소음과 악취 등의 악영향을 피할 수 없다는 등이었다. 그러나 주민들의 내심에 지역이미지 손상으로 인한 지가하락을 걱정하는 마음이 없었을 리 없다. 어쨌거나 반대주민이 가장 문제시한 점은 ①이었다. 시 정부의 부지선정과정에 의문이나 행정불신이 있었다는 것은 확실하다.

이러한 반대에 대해 시 정부도 할 말은 많았겠지만 주민이 제기한 문제가 일종의 정론이었기 때문에 고마에시에서도 주민참여로 다시 해야 한다는 주장에 귀를 기울이지 않을 수 없게 되었다. 시 정부는 이미 매입한 부지를 무시한 채 주민과 함께 적지선정을 다시 하게 되었다. 양측의 합의하에 새로운 가능성을 시도할 수 있는 탄력성이 부지선정을 위한 재출발을 성사시켰다.

고마에시에서는 시의 조례에 따라 고마에쓰레기시민위원회를 설치하고 그 위원회를 중심으로 부지선정작업을 하도록 했다. 시민위원회 선임은 개인의 활동분야, 연령, 성, 거주지 및 인물됨을 참고로 시 당국이 선정하였으며 그 중 2명은 당초 예정지에 대해 반대한 주민운동의 회원 중에서 선정되었다. 두 개의 후보지가 예정되었을 때에는 각 예정지에서 각각 5명씩의 주변주민대표특별위원을 추가하는 한편 전문가의 인선도 있었다.

주민참여를 위한 틀 마련과 위원선정은 시 정부의 책임으로 이루어졌으나 그 과정에서 시는 각종 시민단체대표와 주민운동의 주요 구성원들의 합의를 거치고 있다. 이러한 배려가 아주 중요한 것이었다. 그 이유는 주민참여의 틀이나 위원구성이 반대주민이나 관계자간의 이해 없이 되어지는 경우 시민위원회의 출범부터 문제가 되기 때문이다.

또한 시의회와의 관계도 중요하다. 시민위원회의 설치나 활동의 틀에 대해 시의회의 결의가 필요한 것은 아니지만 시로서는 의회에 사전설명을 하여 시의회의 양해를 얻도록 하였다.

고마에시의 시민위원회가 가동을 시작한 것은 1991년 말이었으며 만 1년이 지난 다음해 크리스마스에 부지선정의 결론을 지을 수 있었다. 위원회가 전기 8개월간에 추진한 일은 시내의 모든 적지대상을 검토하는 작업이었다. 여기에는 위원회가 설정한 4개조항의 기본조건이 있었다. 네 가지 조건에 다 맞는 부지선정은 불가능했다. 시민위원회가 두 개의 후보지를 선정했는데 하나는 고마에시청사 반지하주차장과 또 하나는 당초의 시 정부가 매입한 예정지였다. 이렇게 되는 과정에서의 위원 전원의 의견개진은 익명으로 시장에게 제출하는 보고서에 게재되었다. 그 내용에 그렇게 선정할 수밖에 없는 평가가

포함되어있다.

54쪽 2개

시민위원회 전체회의에서는 새롭게 두 후보지의 주변특별주민위원 5명을 포함해 확대위원회를 구성했다. 이들은 원래 반대주민회의 위원으로 자기 집 근처에 재활용센터가 들어설 가능성이 더욱 높아진 상태에서 위원직을 수락하게 한 것은 그간 부지선정과정에 주민의 참가가 주효한 것이라는데 의의가 크다.

그후로부터의 확대회의의 논의과제는 소음과 악취 등에 대한 방지대책을 중점적으로 논의하는데 초점이 맞추어졌으며 토지이용, 주변생활환경의 어메니티를 위해 학계의 자문을 받을 뿐만 아니라 외부의 일급 전문가나 설계사들을 초청하여 의견 또는 제안을 받는 과정에서 건물의 디자인과 후보지들에 대한 환경영향평가를 작성하고 각 위원은 그들에 대한 자기평가서를 만드는 등 개인적인 주관이나 사적인 이해관계에서 떠나서 평가하도록 노력하였다.

결과적으로 최종적인 반응이 2개안에 찬반수가 동수로 나타나자 위원장은 주민대표만의 검토를 요청하고 그 결과를 전체회의에 회부해서 그 결론은 전문가 회의에서 내리도록 조치했다. 전문가회의에서 만장일치로 결정된 사항은 당초 예정지로 선정하기로 하였다. 이에 대한 정면에서의 이론 제기는 없었다. 단 조건부 선정이었다. 조건이란 녹지 및 녹화 공간을 최대한 확장하고 녹색의 공원시설을 갖추도록 하는 것을 비롯 32개항에 달하고 있으며 그 중에는 재활용센터 건설에 따른 「새로운 건설시민위원회」를 설치하여 기본설계의 단계에서부터 시민의 참여에 의해 실현해야 한다는 조항도 들어있다.

개개의 시민위원 특히 해당지역 위원으로서의 이러한 추진과정이나 결정사항에 대해 불만이나 의문이 없는 것은 아닐 것이다. 위원들이 위원회 활동에 참여하면서 개인으로서의 문제에 이해를 깊이 할 수는 있었겠지만 지역에 돌아가면 지역주민들의 반응 사이에서 고민도 많이 하게 되는 것이 사실이다. 이러한 문제를 해소하기 위해 위원회는 회의자료를 비롯한 전 자료를 공개할 뿐만 아니라 방청자에게도 발언을 허락하기도 하고 별도의 주민설명회도 개최하였다. 이렇게 합의 형성은 이루어졌다. 이러한 결정을 시 정부는 받아서 부대조건으로 설치하기로 한 「건설시민위원회」를 설치하고 약속대로 기본설계에서부터 시민의 참여에 의해 추진하게 되었다.

이러한 시민의 참여에 의한 정책집행에 주민의 반대와 이의제기의 움직임은 거의 발생하지 않는다. 모두에서의 시민의식조사에서 보는 것처럼 시민의 다수는 이러한 공공시설의 필요는 인정하고 있다. 조건에 따라서는 자기 집 근처에 들어서는 것을 크게 반대하지 않는다. 그런데 분쟁이 생기는 것은 정부측에서의 계획이나 추진방법에 문제가 있기 때문이다. 그 문제만은 아닐지 모르나 대부분의 경우가 그 문제가 하나의 요인이 되고있는 것은 부인할 수가 없다.

이상과 같은 고마에시의 갈등해소와 합의형성의 성공비결은 위원회가 시장에게 제출한 보고서의 전문에 잘 나타나 있다.

「다양한 입장과 의견을 하나로 묶어내는 합의작성작업은 쉬운 것이 아니다. 그러

나 당 위원회의 활동⁹⁸²에서는 시민참여에 의해 민주적인 절차를 밟은 결과라고 확신한다

검토에 있어서는 양 후보지의 주변주민이나 후보지에 인접한 보육원의 부모회의 대표를 포함한 확대위원회를 설치하고 2차에 걸친 주변주민의 의견청취의 기회 마련 등으로 주변주민의 의견을 최대한 반영하려는 노력을 하였다. 위원회의 회의는 전 과정⁹⁸³ 공개하고 방청자에게도 토의자료를 배포하고 회의록도 공개하였다. 또한 시민위원회가 직접 소식지를 제작하여 가능한 한 많은 주민이 읽을 수 있어서 위원회의 심의과정을 알 수 있도록 노력했다. 지난 1년간 위원회는 전체 회의 15회, 시민분과위원회 27회, 전문가 회의 7회를 개최한 바 있다. (...중략...) 보고서가 갖는 가장 중요한 의미는 부대조건 중 어느 것 하나도 여기는 경우 부지선정에 관한 모든 결과는 무효로 한다는 점이다. 이들 부대조건은 시민측 위원들의 일방적인 요구에 의한 것이 아니라 행정의 실정을 감안하고 위원회 전체의 합의로서 결정한 것이기 때문이다.

부대조건은 위원회 위원은 물론 관련 정부요원 그리고 민간전문기관들의 이 과제에 대한 헌신적인 노력과 열의를 다하는 가운데 배⁹⁸⁴양된 상호의 신뢰와 협력의 결과물이기 때문에 중요시해야 하며 고마에시의 재활동이나 생활환경을 살피는 과제에 적극적으로 대처해 나가기 위한 "약속"사항이기 때문에 중시하는 것이다.

고마에시의 융통성 있는 정책추진의 하나의 작은 사례가 새로 시작할 수밖에 없는 민통선 자연생태계보전지역 지정정책추진에 많은 시사점을 주고 있다는 점에 유의해야 한다.

환경분쟁(갈등)이란 환경문제를 두고 일어나는 집단민원, 지역이기주의, 지역갈등, 남비현상 등을 총칭하는 말이다. '95년 6. 27 지방선거 이후 지방자치가 본격적으로 실시되면서 환경분쟁이 심화되는 양상으로 나타나고 있다.

VII-2 환경분쟁해결을 통한 지역공동체 회복의 시급성
환경분쟁의 원인에 대하여는 지금까지 수많은 연구자들의 연구가 있어왔다. 공공시설입지와 관련한 편익과 부담의 불일치, 환경오염에 대한 위험도 인지의 상이, 환경피해예측의 불확실성, 부동산가치의 하락, 주민참여의 미흡, 정보의 미공개, 정부의 불신 등이 환경분쟁의 주요원인으로 제시되고 있다. 그리고 정치학, 행정학, 경제학, 법학적 접근을 통하여 그러한 원인을 다각적으로 분석하고 나름대로의 해결방안이 제시되어왔다. 환경분쟁을 입지 또는 보상 문제로 보면서 혐오시설 입지정매제도, 시설 격리 및 집단화 방안, 시설복합제도, 시설분담제도 등의 해결방안이 제시되기도 했다. 그러나 지금까지 제시된 그 어떤 해결방안도 환경분쟁해결에 큰 역할을 하지 못하고 있으며 예방하지도 못하고 있다. 이러한 현실에서 환경분쟁의 뿌리를 근대화와 이에 따른 공동체의식 상실에서 찾고자 하는 노력이 있어서 여기에 소개한다.

근대화과정은 대규모적이고 중앙집권적이며 전문가 중심의 합리성을 지향하여왔다. 근대화의 논리는 단순하게 말하여 제로섬 게임으로 이해되는 것으로서 반드시 한쪽이 져야 다른 편이 이긴다는 경쟁관계를 부추겨왔다. 그러나 이제는 너도 이기고 나도 이기는 "승승세계"의 건설을 환경분쟁 해결의 궁극적 목표로 삼아야 한다. 승승세계의 구축은 공동체 회복을 통해서만이 이룩될 수 있다. 지금까지 우리 나라에서 발생하였던

환경분쟁사례에서 드러난 양상은 지역주의와 지역이기주의의 두 얼굴을 가지고 있다는 사실을 알 수 있다. 즉 환경분쟁이 순기능도 가지고 있음을 간과해서는 안된다는 것이다. 주민운동으로서의 환경분쟁은 주민을 배제하는 정부의 일방적인 정책결정과정에 개입하여 행정의 민주화를 촉진하고 지역의 특수성문제를 제기하여 정책결정의 현실적 합성을 제고하는 등 정책결정과정에서의 오류를 예방 또는 수정하는 기능도 담당하기 때문이다. 그러나 부정적인 측면에서 보면 민주화·자율화의 추세 속에서 지역적 이익만을 추구함으로써 사회 전체적인 공익을 침해하고 희생시키는 당해지역만의 이기적 행위로 볼 수도 있다.

의 해결을 지역공동체 회복을 중심으로 보는 것(해결)은 환경분쟁의 해결의

환경분쟁은 그 대상이 다양함에도 분쟁의 전개양상이 비슷한 경우가 많다. 그렇다 면 일반적인 환경분쟁의 해결방안이 제시될 수 있을 것이다. 우선 중요한 것은 환경분쟁을 보는 시각을 새롭게 하는 것이다. 환경분쟁은 ①바람직한 변화를 위해 불가피한 것 ②문제해결을 위해 필히 거쳐야 하는 단계 ③책임은 모두가 나누어져야 하는 것 ④결과가 아닌 하나의 과정으로 ⑤해결될 수 있는 것 ⑥해결에 이르기까지는 시간과 자원과 에너지가 소요되는 것 등을 명심하는 것이다.

이렇게 환경분쟁을 이해하였을 때 환경분쟁해결과정이 곧 공동체 회복과정임을 알게된다. 지역공동체의 일원으로서 주민들을 적극적으로 참여시키는 것이 무엇보다 중요하다. 지역주민참여에는 여러 가지 방식(「III. 환경행정과 주민참여」에 제시)이 있다.

환경분쟁을 해결하는 데에는 ①소송 ②정치: 지방의회의원, 국회의원을 통한 청원 등 ③시장경제: 공급과 수요, 가격 및 조세를 통한 해결방안 모색 ④행정: 환경영향평가, 단속, 인허가 등 ⑤과학적 방법: 기술적 증거에 대한 평가 및 조정 ⑥주민참여: 지역주민 단체와의 협의 및 이해당사자의 파트너십 형성을 통한 해결 등이었다. 이들 방법은 개별적으로 접근하기보다는 통합적으로 접근해야 한다. 주민참여를 중심으로 하면서 법적, 행정적, 정치적, 경제적, 과학적 방법을 적절히 동원하여야만이 환경분쟁을 제대로 해결할 수 있을 것이다.

환경분쟁해결에는 공동체 회복이라는 차원에서 단계별 해결방안이 있다.

1) 분쟁이전단계:

사전에방적 측면에서의 방안으로서 ①사업시행자는 지역주민들로 하여금 해당정책이 당해지역에 절실히 필요함을 인식시켜야 한다. 이를 위해 관련정보를 정확하게 주민에게 공개해야 한다. ②정책이 합리적이고 과정이 민주적이어서 논란의 여지가 없도록 해야한다. ③정책집행 이전에 외국의 현장을 견학하도록 하여 정책에 대한 이해를 높이고 잘못된 선입관을 불식하도록 해야 한다. ④사업의 계획단계부터 민간환경단체에게 사전에 알리는 한편 주민들에게 협조를 구하여 서로 대립하는 관계가 아니라 협조 및 대화의 관계를 유도하도록 한다. ⑤주민들을 타당성조사 등 정책추진의 전 과정에 참여시켜야 한다. ⑥주민의 참여는 따를수록 좋은 결과를 가져온다. ⑦주민참여를 권장하기 위해 언론매체를 통한 공청회 안내나 지역TV를 통한 홍보활동을 적극 전개한다.

2) 분쟁단계:

분쟁해결을 위한 기본적인 원칙을 분명히 해야한다. ①해당정책의 필요성을 논리적이고 과학적으로 분명히 한다. ②협상과정에서 주민들에게 신뢰감을 주는 공무원이 참여한다. ③예견되는 위험성 검토 등을 과학적으로 한다. ④필요로 하는 기술은 당시로서의 최고, 최선의 것임을 교육과 홍보를 통해 인식시킨다. ⑤해당주민들의 안전과 환경보호를 최우선시하며 보상은 2차적 문제임을 상호 확인한다. ⑥정책결정방식을 최대한 합리적으로 하고 공평무사하고 공개적으로 행한다.

이상의 전략적 원칙 하에서 보다 구체적인 기술적 해결방법을 강구해야 한다. ①지방정부는 관련정보를 적극적으로 공개하는 한편 공개토론회, 공청회, 설명회 준비를 철저히 하여 지역주민의 신뢰감을 가지도록 한다. ②중립적인 입장에 있는 전문가나 민간 환경단체를 주민과의 협력 하에 선정하여 기술적인 문제에 대한 신뢰감을 쌓도록 한다. ③지방정부간의 분쟁의 경우에는 현행지방자치법상 정하여져 있으나 자치권 행사에 방해가 되고 있는 형편이어서 광역행정협의회나 지방자치단체조합 등을 분쟁조정을 위해 최대한 이용하도록 한다. ④지역주민의 공익의식고취를 위한 교육홍보활동을 전개한다. ⑤피해가 불가피한 경우 적절한 보상이 이루어져야 한다. 보상에는 직접 보상과 간접 보상 방식이 있다.

3)분쟁이후단계:

분쟁이 해결된 후 사후 수습 및 재발방지를 위한 조치가 취해져야 한다. 분쟁기간 중의 격앙된 주민의 감정을 풀어줄 방안을 모색해야한다. 적대관계를 해소하고 지역공동체의 일원으로서의 동질성 회복에 노력한다. 분쟁해결과정에서 이루어진 각종 공청회, 설명회 등에서 제기되었던 주민들의 의견을 기록한 문서, 전문가의 의견서 및 각종 평가보고서를 체계적으로 정리하고 이러한 자료를 기초로 정보시스템을 만들어둘 필요가 있다. 이러한 자료 및 정보는 시설관리운영의 참고자료가 될 뿐만 아니라 사후관리 및 토지의 재이용 단계에서 발생할 수도 있는 또 다른 분쟁을 예방하는데 기초자료로서 이용될 수 있다.

환경분쟁은 그 대상이 상이함에도 불구하고 공통적으로 가지고 있는 문제 중의 하나가 재산권 보호와 관계가 된다는 점이다. 그리고 자치단체는 지방재정수입의 증가를 위하여 어느 정도의 환경파괴는 불가피한 것이 아니냐는 태도를 취할 수 있다는 점이다.

환경분쟁을 해결하기 위해서는 지역이기주의로 흐를 수도 있는 갈등을 건전한 주민운동, 공동체 회복운동으로 발전시켜나가도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 환경분쟁은 결국 삶의 질을 추구하는 것이라면 삶의 질 문제에 있어 가장 중요한 주체는 공동체이다. 환경분쟁해결과정이 협상의 과정이라면 그 출발점으로 삼아야 하는 것은 공동체가 존재한다는 인식이다(이창우, 서울시정개발연구원, '96).

VIII 맺는말

자주호의사상인

비록의 역사의 흐름을 따라가는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 40여 년간의 역사를 따라가며
비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며
비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며

민중의 힘을 기르는 것은 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며
비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며
비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며

자주호의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며
비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며
비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며

비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며
비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며
비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며 비록의 흐름을 따라가며

第2次 $m=1$

지혜는 곧 한국 위생의 발전에 공헌한다

한가람, 민중선거구, 지역생태계, 토지이용, 지역주권보장

6.2.13.11.222 자양도 (강원도, 평안도, 경상도 - 9.5 ~ 14)

민중선언서, 1980년 4월 16일 (4월 16일, 21일, 22일, 23일, 24일, 25일, 26일, 27일, 28일, 29일, 30일, 31일) 'P5-P13' 8월 13일

민중과 북방의 리온새끼와 리온새끼(리온새끼)

조금씩, 다 읽는 습관! 그리고 생각까지 보충하자! 과학철학특강 (일제근거의 허무성) '85-10-13

만흥은 너도, 나도 쌍바탕에 불로너도 나도 죽진 원한 불로

2002년 10월 27일 및 2002년 11월 14일 보도자료를 바탕으로 작성한 것임 (출처: 95-10-6)

2602 생애개요(보통) 2권 판권지/판권지 뒷쪽

제1015호 2월 23일 2103242331인 2251 ('P6-7-11-13)

1985년 11월 11일 (1985. 11. 11) (1985. 11. 11)

11. 환경해방을 위한 활동으로 인조강아지 ('96-7-18 한국대기생물학회 때 출생)

4. → 김창남의 생전 주머니에 담겨있는 장례증서 (1951. 12 월생)

김영태, 한글서체정리에 대한 한글학회지 11권 4호 (196. 12) 동양서지학회

조성진 한글해방의 역사 추진위원회 간행위원장 ('96. 12 한글해방의 역사)

[illegible]

정세양 비(1927)이래로 지은 것은 처음으로

장래 「지구환경」 지구환경지시지표 (91월분 중앙비국출판국 발간)

2014. 12. 25. 12:21

본서 편찬에 관한 기록을 정리하고, 1972. 2. 28. 2836

增不美(國)11월 21일 수요일

宇都宮深志石 龍溪先生의 이름이 있다.

Michael Edwards and David Hulme 'Making a difference', Earthscan '82
Nick Bailey with Alice - 12.1.1982

Kate Bailey with Alison Barker and Kelvin McDonald

Partnership Agencies in British Urban Policy: UCL Press '95

Alan Murdie - Environment of law and citizen action -

이렇게 시골에 갔을 때 큰 후이 (34. 한강리조트)

이항영 지방리화관제 간부생(간동)의 합리화 제로방안 (1955년 10월 10일)

이항우 헌정헌정해결을 위한 지역공동체 회복 (196 헌정발령, 북부연립)

민통선 자연생태계보전지역 지정과정 및

지정 이후 해당지역의 이용과 관리에 있어 주민참여방안

박 영 숙 (한국 환경·정책연구소 소장)

I. 머리말	1
II. 민통선지역 자연생태계 보전지역 지정 추진 현황	3
II-1 보전구역 지정계획 발표	
II-2 해당자치체의 반응	
II-3 해당지역사회반응	
II-4 환경부의 후속조치	
III. 환경행정과 주민(지방자치체) 참여	5
III-1 주민(지방정부) 참여의 중요성	
III-2 주민의 참여방식	
III-3 주민참여의 실태와 문제점	
III-4 주민참여의 활성화 방안	
IV. 민통선지역 생태계보전지역지정의 틀로서의 「지방의제 21」	11
IV-1 「지방의제 21」이란	
IV-2 협력관계 수립의 원리 - 영국의 그라운드 워크	
V. 보전지역 지정과정에서의 주민참여방안	14
V-1 주체로서의 주민참여가 전제되어야 한다.	
V-2 주민참여에서의 민간단체(NGO)의 역할	
V-3 보전지역 지정 처음부터 다시 시작해야 한다.	
V-4 참고할 수 있는 외국의 제도 (독일의 환경의회, 영국의 내셔널 트러스트)	
VI. 보전지역지정 이후 해당지역 이용과 관리에 있어 주민참여방안	21
VI-1 팔당상수원보호지역의 선례가 주는 교훈	
VI-2 이용과 관리에 지역주민이 주인이 되어야 한다. (일본 비와호 사례)	
VI-3 외지인의 과다투자는 주민참여를 저해한다. (영국의 국립공원 사례)	
VII. 지정과정에서의 갈등해소방안	27
VII-1 갈등의 원인과 행정대응	
VII-2 주민과 함께하는 환경정책의 효과 (고마에시의 사례)	
VII-3 환경분쟁해결을 통한 지역공동체회복의 시각	
VIII. 맺는말	33

민통선 자연생태계보전지역 지정 과정 및

지정 이후 해당지역의 이용과 관리에 있어 주민 참여 방안

박 영 숙 (한국환경·사회정책 연구소 소장)

I. 머리말

유네스코 한국위원회가 1년간('96. 4~'97. 4) 추진하고 있는 「민통선지역의 생태계 보전과 지역사회 활성화 동시 달성을 위한 조사연구」는 생태계 보전에 따르는 개발억제와 지역사회 활성화라는 두 마리의 토끼를 함께 잡는 과제로서 용이하지 않다.

1953년이래 사람들에게 의한 파괴행위에서 보호되어 온 비무장지대의 3억평(장세양 건축가 공간사 사장)의 민통선 자연생태계는 우리 나라의 생물종다양성의 요체와 보고로서 절대 보전되어야 한데에는 이의가 있을 수 없다. 문제는 6·27 사대 지방선거이후 지방자치제의 전면실시에 따라 각양각색의 개발규제로 그 동안 개발낙후지역으로 뒤쳐져 있던 강원도의 해당지역에 개발욕구가 강하게 분출되고 있는 상황에서 민통선지역의 자연생태계보전의 명제가 상충된다고 여겨지기 때문이다. 비무장지대를 개발유보지로 인식하고 있는 측에서 더욱 그렇게 생각한다. 이러한 인식은 중앙정부 차원에서도 나타나고 있다. 통일원 주관 하에 6개부처 합동으로 추진하고 있는 남북통일을 대비한 「비무장지대의 평화적 이용방안」이라는 범정부적 개발계획¹⁾이 바로 그런 증거이다.

그러나 1992년 리우지구정상회의에서 서명되기 시작해서 1993년 12월 29일에 발효된 생물종다양성 협약과 1996년 10월에 가입한 OECD 회원국으로서의 자연환경보전의 책무 그리고 국민소득 1만불 시대에 사는 국민들의 삶의 질 향상과 자연에 대한 선호는 지금까지의 소극적인 자연정책에 대한 대전환을 필요로 하고 있다. 이러한 현상은 세계적인 것으로서 자연정책에 대한 범세계적인 발전기조에서도 찾아볼 수 있다. 그것은 ①자연의 개발자에서 보전·관리자로 전환 ②자연의 보전만이 아닌 복원 및 창조의 방향으로 발전 ③단일 종별 대책에서 생태계 체계에 대한 종합대책 추진 ④중앙정부 중심의 대책 추진에서 중앙, 지방, 주민, 이해당사자 모두가 참여하여 대책추진 ⑤생태계 보전과 생활, 문화, 관광 등을 연계시키는 것 등에서이다.

환경부가 적극적인 자연정책의 일환으로서 세계에서 유례가 드문 전쟁으로 인해 파괴되었던 생태계가 자연에 의해 복원된 민통선 지역을 자연생태계 보전지역으로 지정 관리하려는 것은 우리 나라의 「자연환경보전법」 제 17조의 자연보호구역으로서의 요건²⁾

1) ①남북한 단절된 도로·철도망 복원(교통부) ②설악산~금강산 연계 관광 지대 개발(교통부) ③민통선 접경지역 종합개발(내무, 교통, 건설부, 경기 강원도) ④평화시 건설 등(통일원, 건설, 국방부)

2) ①자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 자연자원이 풍부하며 학술적 연구가치가 큰 구역 ②지형·지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 구역 ③우리 나라의 고

으로 보나 국제자연보호연합(IUCN)의 절대 자연보전 지역의 요건³⁾으로 보나 너무나 당연하다.

그런데 추진과정에서 부딪치게 된 해당자치체와 지역주민의 반발에 의해 현재 계획이 백지화된 것같이 알려져 있다. 물론 유네스코 한국위원회의 연구용역수주로 보아 추진 자체가 취소된 것은 아니다.

자연환경보전법 제17조와 시행령 제18조의 보호지역지정 절차에서 보면 자연생태계보전지역 지정은 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 보전계획의 수립은 환경부장관이 그리고 계획시행은 시·도 지사가 하도록(제 21조) 되어 있다. 이러한 현행 제도와 중앙정부의 수직적인 행정관행은 지방자치시대의 자치행정에 문제될 뿐만 아니라 개인의 생활권과 관련 있는 규제⁴⁾가 따르는 정책집행이기 때문에 해당지방정부와 지역사회의 이해당사자의 반발은 피할 길이 없다. 중앙정부와 지방정부, 광역자치체와 기초자치체, 자치체와 의회, 정부와 주민, 그리고 주민과 주민사이의 마찰과 갈등이 분출되기 마련이다.

우리 나라에서 환경분쟁은 1980~90년대에서 있어 왔으나 6·27 민선자치시대 이후 심화되는 양상이다. 환경분쟁의 문제가 오늘의 환경정책의 중요한 과제로 부상하고 있으며 문민정부의 출발과 지방자치제의 본격화로 인한 분권 그리고 우리 나라의 사회경제적 현실에서 볼 때 환경분쟁은 계속 격화 그리고 조직화될 전망이다. 그렇다고 이들 문제를 지역이기주의로 몰아붙이거나 공익의식의 부족으로 인식하고 소수의 희생을 강요할 수는 없는 것이 오늘의 사회현실이다.

환경분쟁에 따르는 원인과 진행과정 그리고 해결방안이 종합적으로 분석되고 모색되어야 한다. 민통선지역의 자연생태계보전지역의 지정에 있어서도 예외는 아니어서 지금까지의 진행과정을 면밀히 분석하고 현재 직면하고 있는 문제의 원인을 풀어나가는 해결방안이 모색되어야 한다.

민통선자연생태계보전지구 지정 문제에 있어서 주민참여 문제가 새삼 중시되는 이유는 환경분쟁에 있어서의 공통적인 문제는 바로 이해당사자인 주민의 참여 없이 정책의 입안, 진행 및 평가가 이루어지는데 있기 때문이다. 지금까지의 행정관례는 밀폐행정, 밀어붙이기 식의 관 주도의 비민주적인 것이었다. 여기에서 관심하고 있는 민통선지역의 자연생태계 보호지구지정에 있어서는 관련지방정부도 소외되고 있는 점에 유의해야 한다. (현행제도-시·도에 아무 권한이 없음)

유한 생물종의 서식지·자생지로서 보전가치가 있다고 인정하는 구역 ④각종의 다양한 생태계를 대표할 수 있는 구역 또는 생태계 표본구역 ⑤자연생태계의 보호를 위하여 특히 필요하다고 인정되는 구역

3) ①교란되지 않은 서식지, 생태계와 종의 보전 ②유전적 자원의 유지 ③생태학적인 진행과정 유지 ④공공활동 접근의 제한

4) 자연보전법 제23조 군사 및 재해방재목적 외의 행위제한 ①건축물 및 기타 공작물의 건축, 개축, 증축 ②하천·호소의 수위 및 수량의 증감행위 ③입목·축식재·택지조성, 토지개간, 토지형질변경 ④토석채취, 수면매립 및 간척, 입목·죽벌채 ⑤식물채취, 동물포획, 가축방목 ⑥기타 폐기물 투기, 수질오염, 취사, 안내판 훼손 등

지방자치시대=시민자치시대에서의 참여민주주의 실현을 위해서는 물론 국내외적으로 행정(의사결정, 집행, 평가) 과정에 사회구성원인 시민 또는 주민의 참여가 행정의 효율을 제고할 뿐만 아니라 근대화 과정에서의 도시화와 산업화로 인해 파괴된 공동체 사회회복에 주효 하다는데 의견을 같이하고 있다. 특히 개개인의 실천이 따라주어야하는 환경행정에 있어서의 시민의 참여는 절대 필요한 요건이 된다. 그것도 규제를 통해서가 아닌 자발적인 참여가 중요하다. 또 하나 간과해서는 안되는 문제가 지역사회 구성원에게 가장 가까운 위치에서 영향력을 미치고 있는 지방정부의 역할을 중시하고 있다는 것이다. ('92 리우 지구정상회의의 「의제 21」 제28조)

II. 민통선지역 자연생태계 보전지역 지정 추진 현황

지금까지의 보전지역 지정 추진과정을 살펴봄으로서 문제를 우선 정리한다.

II-1 보전구역 지정계획 발표

환경부가 광복 50주년을 맞아 통일한국을 전망하며 민통선지역의 특수성을 중시하고 자연생태계보호구역으로 지정하기로 한 것은 생물종다양성 협약가입으로 멸종동식물의 보호가 화급한 과제로 부상하고 있는 시점에서 보여준 적극적인 자연정책전개의 의지라고 보여진다. 환경부는 1995년 6월에서 7월까지 비무장지대에 인접하고 있는 3개 권역(향로봉산맥 369.005km², 대암산, 투타연 155.783km², 철원평야 91.175km²)의 자연생태보전 우수지역의 문헌조사 및 현지정밀조사(조류 등 10개분야 27명 참가)를 실시하였다(8월에 보고서 발간). 그리고 자연보전 및 보호지역 지정 규정(자연환경보전법 제15조, 제17조)에 의거 조사지역 전역을 「자연생태계보전지역」으로 지정하기로 하고 같은 달 28일에 자연환경분과위원회의 심의를 거쳐 중앙정부의 관련 11개 부처와 강원도에 의견조치를 의뢰하였다.

II-2 해당자치체의 반응

6·27 사대 지방선거후 출범한 강원도 자치정부는 재정자립책을 강구하기 위한 자체개발사업계획과 범정부적으로 계획 중에 있었던 「비무장지대의 평화적 이용방안」으로서의 개발사업 등으로 지금까지의 개발제한규제인 자연환경보전법, 군사시설 보호법, 국토이용관리법, 토지수용법을 비롯한 6개~9개 법의 완화조치를 기대하고 있던 중 오히려 또 하나의 규제가 추가된다고 하는 상황에 반발하고 있는 것으로 나타났다.

강원도 지역의 34%는 군사시설보호구역을 비롯한 자연환경보전지역, 천연보호구역, 농림지역, 준농림지역, 자연공원, 도시공원, 보전임지 문화재보호구역, 개발제한구역 등으로 지정되어 중복 규제를 받고 있어 더 이상의 규제조치는 필요하지 않다는 것이 해당정부의 관계관의 의견이다.

강원도는 즉각 ('95. 9.5 통보 '95. 9.13 회의) 중앙, 군, 도의 해당실과의 관계관들의 실무지침시달회의를 개최하고 해당 군별 보호지역지정 예정지별 실태조사와 예정지 내 현 시행중인 사업 및 향후 개발계획 등 사업추진계획조사에 착수하였다. 그 조사 내

역에는 ①지정 예정지별 지적 현황(소재지, 지번, 지목, 지적, 편입면적, 소유자, 용도지역 등 조사)을 지형도(1:25,000)에 표시 ②각종 개발 계획, 시행중인 사업확인 및 추진상의 문제점 도출 ③주민과 지역개발에 지장이 없도록 구역조정 최소화 방안 ④생태계관광, 기타 지원사업을 통한 호혜성이 지역불이익과 상쇄될 수 있는 대안 등이 포함되어 있다.

II-3 해당지역사회반응

지역사회의 반응을 지방언론('95. 9. 5~14)의 보도에서 보면 “민북 개발에 찬 물” “건물 증개축, 토지형질변경불가” “보호지역 놓고 중앙정부와 도 정부 마찰 예상” “낙후 가속 불 보듯, 철회축구” “군 전역 개발규제 우려반발” 또는 “그린벨트 지정 등에 또 다른 제약” 등의 표제로 일제히 부정적인 입장을 표명하고 있다.

해당지역의 군민과 의회의 의원들은 반대투쟁위원회를 구성하고 쟁기대회를 개최하고 반대건의문을 작성하여 환경부와 청와대를 비롯 관계요로에 제출하는 등으로 반대의사를 강력하게 제시하기에 이르렀다. 반대 이유로 ①이미 수립되었거나 추진중인 대단위 개발계획(설악산과 금강산을 연계한 관광개발계획 등)이 무산된다는 것 ②지방경제 활성화 저해 ③지역주민의 재산권 침해 및 생활불편 ④지역주민의 생업규제와 소득감소 ⑤인구감소 등을 지적하면서 도시인의 휴식공간 확보(자연생태계 보전의 의의 이해 못하고 있음)를 위해 지역주민의 생존권을 포기할 수는 없다는 것이다. 군민과 의회의원들은 생사를 걸고 투쟁하겠다고 철회를 요구하고 있다.

II-4 환경부의 후속조치

환경부가 15대 총선을 앞두고 이러한 지역사회의 저항에 부딪쳐 불가항력으로 정책제안을 백지화하고 지역주민이 원하지 않으면 보호지역추진을 하지 않겠다고 하는 것으로 현재 지역사회는 반발을 잠재워두고 있다. 환경부는 환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발과 주민생활의 질 향상을 위하여 유네스코의 「인간과 생물 계획(MAB)」에 대한 외국의 성공사례를 검토·분석, 생태관광 도입 등 자연보존과 개발의 대안을 마련하도록 유네스코 한국위원회에 연구용역을 수주해놓고 있다. 환경부가 유네스코 한국위원회에게 수주한 「민통선지역의 생태계보전과 지역사회 활성화 동시 달성을 위한 조사연구('96.4~'97.4)」라는 용역사업은 현재 지역주민들이 환경부가 이 정책추진을 할 수 없게 되자 유네스코 한국위원회에게 대신하게 하고 있다고 생각하고 연구사업에 의혹을 나타내고 있다. 이러한 현상은 환경부의 민통선지역의 자연생태계보전에 대한 정책집행의 일관성 결여와 중앙정부의 수직적 정책집행의 잘못된 관례에서 비롯된 것이다. 그리고 꼭 필요한 정책이라면 아무리 어려운 상황에서도 흔들림 없이 추진되어야 한다. 분명한 사실은 민통선지역의 자연생태계보전은 포기할 수는 없는 것이 아닌가.

환경부는 주요 습지 및 산지 등에 대한 효과적인 보호대책을 포함한 생태계 보호와 주민의 삶의 질 향상을 위한 「자연환경보전법」 개정을 추진하고 있다. 이 법안에 지방자치체와 지역주민의 참여 문제가 명문화되어야 한다. 이유는 금번 보전지구지정과정에서의 마찰의 기본문제가 바로 이들의 소외에서 빚어지기도 했기 때문이다.

1996년 6월 총선과 관련 자연생태계보전지역 지정작업이 유보되었다는 것이 사실이라면 대통령선거가 있는 금년은 물론 지방자치선거가 있는 '98년도에도 불가능하다.

2000년도에 총선이 있고 보면 선거가 없는 '99년도에나 가능하다는 것인지 의문된다. 이런 사유로 얻어지는 시간 여유는 보전지구 지정계획 및 준비를 보다 과학적, 통합적으로 추진할 수 있는 이점이 있어 여유시간을 어떻게 활용하느냐에 따라서는 보다 좋은 방안이 모색될 수도 있다. 그러나 유의해야 하는 것은 그 동안에 개발사업도 유보되어야 한다는 것이다.

지난 6월 지방자치제 실시 1주년을 맞이하여 자치체들은 1년간의 자치행정의 평가에 나섰다. 거기에서 공통된 점은 광역자치체는 중앙정부로부터, 기초자치체는 광역자치체로부터 자치행정을 할 수 있도록 입법권, 재정운영개선권, 인사권 등의 권한이양을 비롯 재정지원과 전문인력 확충도 이루어지지 못하고 있다는 것이었다. 민통선지역의 자연생태계보전구역 지정 정책과정에서 이러한 현상은 극명하게 드러났다. 지방자치체와 지역주민은 이미 결정된 정책을 통고 받는데 그치고 있다. 그것도 범정부적인 개발사업 계획의 추진 중에 환경부 단독으로 되어진 것이다. 이런 행정처리과정에서는 집단적인 저항이 일어날 수밖에 없다.

이상과 같은 추진현황을 종합해볼 때 많은 문제점이 드러난다. 그 해결을 위해서는 다음과 같은 대책들이 마련되어야 한다. ①범국가적인 정책으로 추진할 것 ②과학적이며 종합적인 연구결과에 기초할 것 ③기존 중복규제를 통합 조정할 것 ④민주적 행정과 주민참여를 보장할 것 ⑤정책집행의 목적을 지역사회 구성원에게 납득시킬 것 ⑥지방자치권 확보할 것 ⑦불이익에 대한 보상책 마련할 것 ⑧일단 정해진 정책추진의지를 확고히 할 것 ⑨정치권의 영향에서 벗어날 것 ⑩저항에 대해 임기응변식 대책 기피할 것 ⑪상호간의 불신풍조 해소에 노력할 것 등이다.

지금까지의 민통선지역의 자연생태계보전지구 지정의 추진과정이 잘못되었다고 인정하는 경우에는 이 정책추진은 지방정부와 지역주민의 참여에 의해 처음부터 다시 하는 것이 보다 효과적이고 합리적이다.

Ⅲ. 환경행정과 주민(지방자치체) 참여

Ⅲ-1 주민(지방정부) 참여의 중요성

1996년 연초에 환경부가 「모범적 환경국가의 건설」을 목표로 하고 있는 「환경비전 21」을 발표했는가 하면 3월 21일에는 대통령이 삶의 질의 세계화를 위한 「환경복지구상」을 공개하고 「환경대통령」이 되겠다고 선언하는 등의 환경정책의 장밋빛 구상이 펼쳐지는 가운데 한탄강과 임진강의 물고기 폐죽음사건, 시화호로 인한 해양오염사태 등의 어느 때보다 더 심각한 환경파괴사건이 발생하였다.

이러한 현상에서 드러난 환경행정의 효율성이란 최고정책결정자의 선언이나 술선수범의지가 결여된 정부의 규제에 가능하지 않다는 사실을 확인하게 된다. 환경문제는 국가정상들의 합의로 이루어 낼 수 있는 핵무기 감축문제 등과는 달리 사회구성원 개개인의 참여 없이는 불가능하다. 오염원인자인 개개인의 환경의식과 환경친화적인 실천의

지 없이 환경보전의 효율은 성취할 수 없다. 모든 지역사회 주민이 친환경적인 생활을 할 때 쾌적한 지역사회 그리고 지속 가능한 지구환경을 만들 수 있다.

1992년 브라질의 리우에서 개최되었던 지구정상회의에서 채택한 「의제 21 - Agenda 21」은 지구환경을 보전하기 위한 21세기 행동계획으로서 제 27장과 제 28장에서 보면 지구를 지속 가능하게 하기 위해서는 지역사회의 사회구성원과 그리고 그들에게 가장 영향을 크게 미칠 수 있는 지방정부의 역할의 중요성을 강조하고 있다.

그것은 지구환경문제가 아무리 거창하고 복잡해도 그 해결의 실마리는 지구시민 한사람 한사람이 발 딛고 서있는 자리에서 작은 일을 환경친화적으로 처리하는 데서 풀린다는 원리에서이다. 「지구적으로 생각하고 지역적으로 행동하라 - Think globally! Act locally!」라는 표어가 바로 그것을 의미하고 있다. 최근에 지방자치단체의 역할이 강조되면서 이 표어에 지역적으로 계획하라- Plan regionally 라는 명제가 추가되었다.

지역환경보전의 1차적인 책임은 해당지역의 주민과 지방정부에 있다. 지역주민과 지방정부의 참여 없이 환경보전은 불가능하다. 이들이 어떻게 하느냐에 따라서 지역의 환경문제는 좋게도 나쁘게도 될 수 있다. 예를 들면 여러 가지 행위제한의 규제에 시달려온 팔당상수원보호구역 주민이 팔당상수원이 하루빨리 썩어서 더이상 사람들이 상수원으로서의 기대를 가지지 않았으면 하는 생각을 할 정도가 되었다던가 철원군의 군민들의 생각 속에 철새 서식지에 농약살포를 상상한다고 하는 것에서도 한 단면을 짐작할 수 있다.

어메니티 개념의 발상지인 영국의 환경관리제도는 세계적으로 정평이 나있으며 성공한 사례로 평가받고 있다. 그 주요원인은 제도 자체가 잘 되어 있을 뿐만 아니라 그 제도를 유지시켜주고 있는 지역주민, 주민단체, 전국 환경단체 등이 수행하는 역할과 기능에 있다고 하는 데에서도 주민의 참여의 중요성을 짚어볼 수 있다.

미국의 경우 1970년대의 환경법에는 주민참여를 추진하는 새로운 절차가 도입되어 카터 대통령 집권시에는 환경주의자를 연방정부 행정요원으로 등용하여 환경정책수립 과정에 참여시키는 등 주민참여를 독려했던 것으로 미래연구소의 여론조사에서 높은 평가를 얻은 바 있다.

반환경 대통령으로 알려진 레이건이 이끈 정부가 그 후 주민참여에 대한 공공자금을 동결하거나 주나 지방자치단체의 환경을 위한 연방보조금을 삭감하는 등으로 환경정책을 후퇴시킴으로 국민의 지탄을 받은 사실은 환경정책에의 주민참여문제에 시사하는 바가 크다.

재원부족 하에서 효과적인 환경정책을 실시하는 하나의 수단으로 관과 민의 협력에 의한 환경대책이 제안되고 있다. 1970년대처럼 대결하는 것이 아니라 협력하는 가운데 각각의 책임과 의무를 분담해야 한다고 강조하고 있다⁵⁾.

5) R. Scott Fosler and Rence A. Berger ed., Public-Private Partnership in American Cities: Sevenscare Studies (Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company, 1982)

현재의 우리 나라 환경정책은 중앙정부주도의 것으로서 주민과 지방정부는 규제 대상과 중앙정부시책의 집행자의 위상에 머물러 있다. 그러나 1995년 7월부터 전면 실시되고 있는 지방자치제도(주민자치, 환경자치)는 향후 전개되는 각 지역의 환경보전정책에 미치는 영향에 큰 변화를 예고하고 있다. 그 변화의 역동성은 주민과 주민단체, 의회와 의회의원 그리고 지방정부와 행정관료들이 발휘하는 것으로서 그들의 환경의식의 정도에 따라 그 내용이 좌우된다는데 유의해야 한다.

민선자치시대가 열리면서 자치체에 따라서는 정부의 각 부서에 민간기구(주민위원회)를 설치하는 등으로 민간참여의 문호개방을 시도하고 있는 것은 바람직한 현상이다. 그렇다고 시도만으로 주민참여가 이루어지는 것은 아니다. 지방자치는 시작되었지만 아직도 중앙집권체제의 틀을 그대로 유지하고 있어서 자치행정 수행에 차질이 빚어지고 있는 것처럼 주민의 행정참여의 문제도 발빠르게 진척되지 못하고 있는 것이 현실이다. 행정에 있어서의 실질적인 주민참여는 새로운 시도로서 관 주도의 행정체계에 길들여져 있는 관료에게 있어서나 정부가 모든 것을 해주기만을 기대하고 있는 주민에게 있어서 생소하다. 이 기능을 원만하게 정착시킨다고 하는 것은 하나의 도전임에 틀림없다. 일사불란하게 밀어붙이는 행정관례에 비추어 비효율적이라는 이의제기의 소지가 있을 수 있다. 그러나 주민자치시대의 참여민주주의 실현과 환경행정의 효율성 제고를 위해 비껴갈 수 없는 과제이다. 자치체와 주민 상호간의 협동심과 인내심으로 이 문제를 슬기롭게 풀어나가는 것으로 민선자치시대의 환경행정을 효과 있게 실현해야 한다.

지방자치시대=주민자치시대에 있어서의 민통선지역의 생태계보전지구지정정책의 경우도 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 정책으로 거듭나서 지역의 특성을 살리고 주민과 함께 지방정부 스스로가 계획하고 집행하도록 해야 한다. 정책의 전 과정에 주민이 참여하게 함으로써 자발적인 참여를 유도해야 한다. 주민자치를 확립해나가는데 긴요한 것은 주민은 단순한 거주민이 아닌 건전한 주민정신을 지닌 공민으로서의 주체성을 확립하고 이러한 지역사회에는 주민들을 묶어내는 건전한 주민운동체가 존재해야 한다.

III-2 주민의 참여방식

주민의 환경행정에의 참여방식은 제한적이지만 다양하다. 지역주민의 참여방식은 크게 공식, 비공식으로 나누어 볼 수 있다. 첫째 공식과정에서는 법적 대응, 로비, 원탁회의, 조정 및 중재, 자료수집을 통한 환경실태보고서 제출, 공개토론회 개최, 진상조사단 구성, 광역환경보전전략 수립, 지방의제 21 등이 있다. 둘째 비공식 과정에는 연대활동, 전화나 PC통신을 통한 회의, 인터뷰, 편지 쓰기, 워크숍, 핫라인 개설, 지역주민센터 개설, 특별행사 등이 포함된다. 민통선자연생태계보전지구 지정의 경우 전통적인 주민참여의 방식으로는 ①환경영향평가 ②위원회 형식 ③주민투표 등의 방식을 활용할 수 있다. 그 밖의 것으로는 개인의 생활실천을 통해서 또는 시민권에 보장되어있는 권리행사(선거권, 피선거권)가 있는가 하면 운동체를 통한 집단활동에 가담하거나 정부기구에 직접참여(민간기구로서)하는 방안들이 있다.

정부기구에 민간기구로서 참여하는 예로서 서울시의 환경행정을 서울시민과 함께 하기 위해 설치·운영하고 있는 녹색서울시민위원회를 들 수 있다. 이 위원회는 100명(25개 자치구 시민대표 25명, 시민환경단체 25명, 언론계 14명, 학계 9명, 시의회 7명, 연구

소 5명, 교육계 5명, 종교계 4명, 기술계 4명, 법조계 2명)으로 구성하며 산하에는 정책, 시민실천 그리고 환경오염감시 등의 3개분과위원회를 두고 서울시민들이 서울시의 환경정책결정과 집행과정에 참여, 시민의 실천활동, 그리고 환경오염감시활동을 전개하는 것으로써 서울시의 환경행정에 참여하고 있다. 이 위원회는 「서울의제 21」 작성을 주도하기도 하거니와 시민 자신들의 특수성에 따라 과제를 선정하고 목표를 선정하여 달성하도록 노력하는 것으로 환경행정에 참여하고 있다. 서울시가 서울시민의 자율성과 창조성을 시 행정에 투입하는 일은 행정의 민주성을 제고하고 참여민주주의의 진수인 주민자치를 실현에 옮기는 것이다.

이러한 시민참여의 법적 근거는 「서울특별시환경기본조례」에 두고 있으며 위원회의 설치 및 운영은 별도로 제정된 「녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례」를 따르고 있다.

세계의 도시들은 물질적이며 외형적이고 양적인 성장중심의 사회체제 속에서 지역의 독자성과 자생력을 잃었으며 이런 현상이 바로 지역적인 삶의 문화의 토대를 붕괴시켜 결국 지역주민들의 공동체적 삶을 파괴시켰다고 보고 있다. 도시가 안고 있는 사회구성원의 무명성, 소속감 부족, 고향의식 상실의 문제를 해결하기 위해서는 도시를 공동체 사회로 회복해야만 한다고 한다. 그렇게 하는 데의 비결은 지역주민들의 일상적인 생활에 영향을 미치는 시행정의 의사결정을 비롯한 전 과정에 시민을 참여시키는 것 보다 더 좋은 것은 없다는 것이다.

수차에 걸친 지진으로 인한 사회혼란을 더불어 사는 의식의 발로인 공동체 의식으로 수습한 경험이 있는 미국 샌프란시스코시의 시정을 시민과 함께 하는 시책은 모범이 될만 하다. 샌프란시스코 시는 시행정의 각 부서에 시민위원회를 두어 정책결정, 예산심의, 업무감독, 부서의 책임자(경찰업무는 경찰청장)의 임명과 해고 등에도 관여하게 하고 있다. 800명의 위원들이 활약하고 있는데 400명은 시장이 임명하고 나머지 400명은 시의회가 임명하여 권한과 책임을 부과하고 있다. “한 지역을 참된 공동체로 구축하기 위해서는 자치단체장의 권한을 지역주민과 나누어 행사해야 한다”고 이 도시의 시장이었던 A. Agnos는 말하고 있다.

시민의 지방행정 참여는 제도화의 정도에 따라 운동, 교섭, 협조, 자치의 네 가지 형태로 (정세욱, 1992) 또는 지방정부와 주민간의 관계설정에 따라 저항형, 요구형, 공동생산형, 자주관리형의 네 가지 유형으로 구분 (강형기, 1995) 그리고 이들을 결합한 저항(운동)형, 요구(교섭)형, 공동생산(협조)형, 자주관리(자치)형의 네 가지 (김일태, 1996)로 전문가들은 참여유형을 구분하고 있다.

①저항(운동)형 행정참여

이러한 유형의 행정참여는 정부의 잘못된 환경정책결정에 대항하여 주민의 의사를 투입하는 것이다. 통상 자연과파괴가 우려되는 개발사업 (도로, 골프장, 혐오시설, 공해유발시설) 들의 입지선정이 주민의 참여 없이 그들의 의사에 반해서 이루어질 경우가 대표적인 예이다. 민통선 자연생태계보전지구 지정정책에서는 역으로 정부가 개발을 규제하려고 하는 일에 주민의 참여가 없었다는데 저항이 따르고 있다. 저항형 행정참여는 주

민참여를 배제하거나 극히 일부 주민만을 형식적으로 참여시키는 관례적인 입지선정방식에서 일어나는 현상이며 이럴 경우 정책의 철회, 지연 또는 중단사태가 벌어진다. 또한 정책이 집행된 후 관리상의 문제로 인해 발생하는 문제들에 대해 주민의 저항형 행정참여도 있다.

②요구(교섭)형 행정참여

주민들이 환경행정을 자기의 이익을 위해 또는 바람직한 방향으로 유도하기 위해 진정, 청원, 서명운동과 같은 능동적 요구형 참여와 공청회, 자문위원회, 심의회, 반사회, 주민과의 대화 등과 같은 수동적 요구형 참여가 있다. 입법청구활동이나 환경영향평가 등에 관한 공청회가 요구형 행정참여에 속한다.

③공동생산(협조)형 행정참여

주민이 일방적으로 정부에게 문제해결을 요구하는 것이 아니라 정부와 주민이 협조하여 공동으로 문제 해결하는 생산적인 시민참여방식이다. 환경문제와 관련된 대표적인 예가 쓰레기 처리 사례이다. 주민들에 의한 환경감시활동도 시 정부의 규제활동에 협조한다는 차원에서 협조형 참여라고 할 수 있다. 환경운동단체들도 1992년 리우환경회의 이후 저항형 환경운동에서 대안제시형 운동으로 전환하였는데 이러한 운동이 이 유형에 속한다.

④자주관리(자치)형 행정참여

지역사회에서 발생하는 환경문제에 대해 행정의 관여 없이 주민들 스스로가 문제를 해결해나가는 주민자치의 유형이라고 할 수 있다. 쓰레기 처리문제, 토종야생식물 보호를 위한 깃대종살리기, 실개천살리기, 도시림조성, 마을공원가꾸기, 대중교통수단이용하기, 자전거타기운동 등이 이 유형의 행정참여이다. 이러한 참여형태는 정부가 해야 할 일을 주민들이 대신 하고 있기 때문에 정부는 지원을 아끼지 않아야 한다.

이상 환경행정에 대한 주민참여의 방식을 살펴보았다. 현재의 우리 나라 행정체계에서 주민참여는 여전히 여러모로 제한되어 있다. 다른 행정과는 달리 환경행정은 주민의 일상생활과 직접 연계되어 있기 때문에 주민들과 함께 운영하는 것이 행정부와 시민측 모두에게 유리한 특성이 있다. 그래서 세계적인 추세로서 주민 참여의 환경행정이 환경문제 해결의 기본적인 해법으로 관심을 모으고 있다. 우리의 경우 지방자치제의 복원이 환경문제 해결을 위한 주민 참여적 해법을 실시할 수 있는 유리한 제도적 바탕을 마련해준 것으로 간주할 수 있다(조명래, 1996).

환경행정에의 주민참여를 현실적으로 가능하게 하는 교량역할은 지역사회의 주민 환경단체가 담당해야 한다. 주민의 의사를 집대성하고 주민의 힘을 조직화하는 것은 민간단체의 몫이다.

근년에 이르러 환경행정참여의 양식에 변화를 일으키고 있는데 일본의 경우 개발 반대운동을 통한 행정참여에서 자연보호를 위한 활동으로 전환하면서 힘이 더해지고 있으며 영국의 경우는 National Trust 운동이나 스스로 실천적인 활동으로 참여하는 행정에 자원봉사하는 형으로 변해가고 있다는 것이다.

III-3 주민참여의 실태와 문제점

93년 현재 우리 나라 각급정부기관이 수행하는 사무의 단위는 1만 5천 7백 74개인데 이 중에서 중앙정부가 관장하는 사무가 75%를 차지하고 있으며, 지방위임사무는 1천 9백 20개로 12% 그리고 지방의 고유사무와 단체위임사무를 합한 지방자치단체 사무는 2천 1백 10개로 13%에 불과하다(이일곤, 1994). 한편 전체 행정사무건 중에서 환경관련사무단위는 1천 50여건이 되는데 이 중에서 권한과 책임이 지방자치단체장에게 주어진 자치사무는 14.4%인 151건에 불과하다. 그리고 686건(65.3%)은 환경부, 내무부 등 중앙행정기관과 환경관리청등이 맡은 업무이고 214건(20.3%)은 위임업무이다(권해수, 1995). 전체로 볼 때 우리 나라 기초단체가 관장하고 있는 환경업무건은 전체 국가사무건의 1%에 불과하다.

우리 나라 행정은 지방자치제 실시에도 불구하고 여전히 중앙집권적인 수직적 구조로 되어있다. 중앙으로부터의 위임사무가 대부분인 지방자치단체의 얼마 되지 않는 고유사무에서마저도 중앙의 과도한 통제가 행사되고 있어 지방정부의 역할을 크게 제약하고 있다. 지방자치단체의 환경업무는 기초자치단체 수준에 이르면 더 협소하고 자율성이 결여되어 있다. 대부분의 업무가 환경오염 감시, 부과금 부과·징수 정도에 불과하며 환경계획의 수립이나 환경문제의 예방이나 종합적인 관리는 하지 못하고 있는 실정이다.

환경행정과 관련된 주민참여의 문제들을 보면 ①환경행정 관련 지자체의 업무 범위와 역량의 제한으로 생산·소비활동 전반의 업무와 유기적인 관계를 가지고 환경행정이 추진되어야 하는데 우리의 행정구조는 통합적, 조정적, 계획적 업무수행을 촉진할 여건이 갖추어지지 못하고 있다. ②주민참여를 제도적으로 보장해 주지 못하고 있다. 일부 공식화된 참여도 대부분 형식적이고 일시적인 것에 불과하다. 뿐만 아니라 각종 시민위원회 활동을 통한 참여는 대체로 지역 엘리트의 참여만 허용하는 것으로 되어있어 참여의 계층적 차별화만 부추기는 결과가 되고 있다. ③주민의 환경권을 보호하려는 환경자의식이 빈약하다. 모든 사람은 환경문제의 원인자이기 때문에 스스로의 책임뿐 아니라 주어진 환경권을 지킬 수 있는 자의식이 있을 때 환경행정에 대한 참여가 적극화될 수 있다⁶⁾ ④주민참여는 환경행정제도가 공식화, 공개화 되거나 주민들의 자발적인 참여의식이 전제되어야 한다. 그리고 주민들의 참여가 지속적이면서 시민주도로 되기 위해서는 주민과 지자체를 연결하는 매개체로서 건전한 지역환경운동단체가 활성화되어야 한다는 것들이다(조명래, 1996).

또 다른 지적에서의 지방환경행정에의 주민참여의 저해원인을 살펴보면 ①주민참여의 통로가 다양하지 못하다. 참여민주주의의 참뜻이 이루어지지 못하고 있다. ②주민참여의 형태로 볼 때에 아직도 사익 보호를 위한 저항형과 요구형의 주민참여가 주를 이루고 있고 지역사회 전체의 이익을 위한 공동생산형, 자주관리형의 생산적 참여로 전환되지 못하고 있다. ③정책단계별로 보았을 때 주민참여는 주로 정책결정과정에만 집중되어 있어 지방환경행정의 전 과정을 주민과 더불어 이루어 가는 참여행정 즉 협력민주주의의 사회를 구현하지 못하고 있다는 것을 지적하고 있다.

6) 소득가설에 의하면 환경 문제는 국민소득이 5000불 이상 될 때부터 본격적인 사회문제로 인식되기 시작한다고 한다.

이와 같이 지방환경행정의 주민참여가 저조한 것은 근본적으로 주민참여의 주요 변수이자 당사자인 공직자의 주민의 참여에 대한 부정적인 인식 및 태도와 시민들의 참여의식과 공익의식의 결여에서 비롯된다. 그리고 이들간을 연결해주는 매개집단의 역할 부진과 참여제도의 불충분함도 한 몫을 한다는 것이다(조명래, 1996).

III-4 주민참여의 활성화 방안

주민참여의 활성화는 앞서 지적한 저해요인을 제거하는 데서 비롯되며 그러기 위해 지방정부가 전개해야 할 시책들은 ①행정관료들의 의식전환과 역할 변화가 있어야 한다. 주민참여의 창구인 공청회, 위원회, 반사회 등의 운영에 주민의 자율성을 보장해야 한다. ②주민의 참여를 제도적으로 보장한다. 주민들의 집단행동의 소지가 있는 정책결정은 초기단계에서부터 지방정부가 이해 당사자인 주민을 의사결정과정에 참여시켜 공익과 사익의 조화점을 찾아내는 협상적 정책결정방식을 통해 해결해 나가도록 한다. 주민의 집단행동을 예방하기 위해 지역사회 민간단체를 매개로 하여 주민제안으로 발전시켜나간다. ③주민참여의 모든 기구운영은 일시적, 형식적 또는 전시 효과적인데서 벗어나 지속 가능한 지역사회를 만들어나가는 동반자로 인식하고 협력해야 한다. ④지방정부는 주민참여의 환경조성에 힘써야 한다. 관련정보 공개, 주민교육의 확대, 매개집단인 민간운동체 육성 및 지원, 제도적 참여통로의 확충 (능동적인 여론수렴장치, 시민발안 제도와 감사청구제도, 주민투표제, 환경옴부즈만제도, 주민평가제도)에 힘써야 한다.

IV. 민통선지역 생태계보전지역지정의 틀로서의 「지방의제 21」

IV-1 「지방의제 21」이란

지속가능성의 위협을 받고 있는 인간의 삶의 터전인 지구는 지금 인류에게 생존과 번영을 위한 근본적인 인식전환을 요구하고 있다. 앞서 제시한바 있는 유엔의 지구를 살리기 위한 행동계획으로서의 「의제 21」은 국가단위 또는 지자체 단위의 「지방의제 21」을 설정하여 '96년도 말까지 유엔지속발전위원회(UNCED)에 제출하도록 되어있다.

우리 나라에서는 인천, 부산, 대전, 대구, 광주, 서울, 안산 등 많은 지자체들이 「지방의제 21」 추진을 완료하였거나 진행중인 것으로 알려져 있다.

「지방의제 21」은 단순히 환경문제의 해결만을 관심하는 것이 아니다. 환경위기는 다양한 분야의 총체적인 노력을 필요로 하고 있는 만큼 사회, 경제, 정치, 기술, 과학 분야 등의 총체적인 행동계획을 요구하고 있다. 이것은 21세기를 대비해 전 인류가 해야 할 과제란 의미를 가지고 있으며 “환경공동체” 건설을 위한 행위자 간의 협약이다.

「지방의제 21」은 지속적 발전이 가능한 사회를 건설하는 것을 기본이념으로 하고 있으며 일본 히로시마 시의 경우 그 기본이념으로 ①환경친화적인 생활양식의 확립 ②환경친화적인 경제사회구조 구축 ③자연과 공생하는 지역 만들기 추진 ④환경국제협력의 추진 등을 들고 있다. 그리고 행동주체로서는 여성, 청년, 민간단체, 노동계, 사업계 등이 강조되어있는 한편 시민, 지역단체, 민간기업과의 대화와 협의를 통해 지방자치정부가 만

드는 것으로 되어있다.

IV-2 협력관계 수립의 원리 - 영국의 그라운드 워크

지역주민과 함께 하는 환경보전과제 추진과 「지방의제 21」 작성에 필수적인 행위자간의 협력관계 수립에 많이 활용되고 있는 방법은 1970년대 후반에 영국에서 시작된 그라운드 워크(Ground work)의 원리이다. 이것은 지역주민, 기업, 행정의 3개 주체의 협력관계(partnership)에 의한 지역환경개선운동으로서 생활현장(Ground)에서의 창조활동(Work)이라는 명칭이 제시하고 있는 대로 각 거주지역에서 기초적이며 구체적인 환경보전활동을 실천하는 운동이다. 이 운동체는 전문인력을 보유하고 있으며 비영리 민간단체로서 지역주민과 기업을 참가주체로 하고 있다. 영국에서의 그라운드 워크는 현재 전국에 32개 지구(94년)에 설립되어있다.

그라운드 워크는 3개의 특징을 가지고 있는데 그 첫째는 대립관계를 협력관계로 만드는 것이다. 지역사회에 있어서의 환경보전문제는 지역주민, 기업 그리고 행정 3자간의 자칫 대립관계에 서기 일수였다. 그럼에도 불구하고 지역사회의 자주적 그리고 주체적으로 지역 만들기가 요구되게 되었고 자연, 풍토, 인재, 기술을 총동원해야 하는 필요성이 대두되었다. 그리고 기업의 지속적 성장을 위해서는 지역사회의 발전이 불가결의 요인이며 또한 지역주민과 행정에 있어서는 기업의 성장을 지역사회 운영에 중요한 요소로 인식하기에 이르렀다. 이렇게 해서 3자가 목적을 동일하게 하는 협력관계를 구축한다는 기본 이념 하에 지역사회의 환경 만들기 등의 사회자본을 형성하려고 하고 있다.

그라운드 워크의 둘째 특징은 지역주민에 의한 자주적 실천이다. 종래 환경에 관련된 모든 책임은 행정에 위임하는 것이 관례였다. 그러나 이 운동은 지역주민이 과제를 찾아내고 논의하여 구체적인 개선 계획을 행정과 기업에 제안해서 환경개선의 실천을 불러일으키고 있다는 점이다. 즉 지역사회에서 과제발견 → 주민자신들의 문제로서 검토 → 개선방법을 주민 스스로 고안, 아이디어를 내서 뉘그러며 실천하도록 노력 → 행정측에 구체적인 개선책 제안, 재정 및 행정지원 요청 → 민간기업으로부터는 재정 및 기술 지원을 받는다 → 주민, 행정, 기업의 참가에 의한 협력관계로 인한 환경 만들기의 새로운 출발이 가능해 진다는 것이다.

셋째는 환경을 보호하는 일에서 환경을 관리하는 것으로 전환한다는 것이다. 환경에 관한 활동은 지금까지 「보호」, 「유지」하는 것이 주였던 것을 잃어버리는 환경을 「복원」하는 등 지역사회가 일체가 되어서 환경을 관리하는 자세를 보인다는 것이다.

그라운드 워크에서 의도하고 있는 협력관계에서 3자가 각기 얻게 되는 메리트는 첫째 지역주민의 경우 ①지역주체의 환경개선 ②지역사회의 결속 ③생활수준의 질적 향상 ④구체적 성과에의 만족 ⑤재정적, 기술적 지원 ⑥자기실천능력의 향상 ⑦자녀의 환경교육 ⑧고장에 대한 자부심과 애착 이다. 둘째 지역기업의 경우 ①기업 이미지 향상 ②지역사회 기여, 자선활동 ③기업시설의 환경개선 ④네트워크의 확대 ⑤업적향상과 인재확보 ⑥유흥지의 유효이용 ⑦사업기회 증대 이다. 셋째 지방정부의 경우 ①환경행정의 비약적 발전 ②지역경제활동의 활성화 ③정부의 보조금 조성 ④무급봉사의 활성화 ⑤자치체에의 호감도 향상 ⑥자치체의 전국적 인지 ⑦쾌적한 지역 만들기 ⑧자치체 행정요원

의 자질향상 등이다.

그라운드 워크 제도에 의한 3자의 협력관계의 원리가 우리 나라에 곧 적용이 될 수 있다고 보지 않는다. 더구나 보전과 개발이라는 첨예한 대치상황에 있는 민통선지역의 생태계보전지구지정에 쉽게 이러한 협력관계가 적용되리라고 기대할 수도 없다. 그럼에도 불구하고 이 운동이 가지고 있는 세 가지의 특징은 활용해야 한다. 그럴 경우 민통선지역의 자연생태계보전지구지정에서 고려되어야 하는 문제의 특수성은 ①이미 보전되어 있는 자연생태계를 개발 분위기가 분출되고 있는 상황에서 어떻게 지켜낼 수 있는가 하는 것이며 ②지방정부의 자치권이 미비 되어 있을 뿐만 아니라 자연생태계보전에 관한 중앙정부가 전적인 권한을 행사하고 있는 점 ③지역주민의 민주의식 및 주인의식 결여 ④지금까지 규제에 매여있는 상황에서 지역사회의 번영을 위한 주민단체는 있으나 그동안의 환경의 혜택으로 인해 환경보전의 필요성이 없을 뿐만 아니라 공익문제를 위한 건전한 주민운동체가 없다는 점 ⑤기업측면에서의 문제는 외지인이 토지를 소유하고 있으며 앞으로 개발에 투자도 이들이 하게 될 것을 감안할 때 이들의 환경마인드가 앞으로의 성패를 좌우하게 되어있다는 점이다.

민통선지역의 생태계보전지구지정은 민통선지역의 발전종합계획으로서의 「민통선지역 지방의제 21」, 「강원도 지방의제 21」 내지는 우리 나라의 「국가의제 21」의 일환으로 추진되어야 가능해진다. 그 이유는 정책에 따르는 각 이익집단의 이해가 첨예하게 교착되었을 경우일수록 지역사회 전체의 계획 속에서 자기의 이익을 생각하게 하는 것이 문제를 푸는 데에 도움을 주기 때문이다. 지역사회의 지속 가능한 발전계획을 수립하는 과정에서 이미 야기되어 있는 많은 문제들이 해소될 수도 있다. 지방의제 21의 궁극적인 목적은 환경친화적이며 지속 가능한 순환체계의 지역사회를 만들기 위한 각 사회구성원의 환경을 살리기 위한 행동원칙과 행동목표 그리고 행동계획과 협력관계를 수립하는데 있다.

민통선지역의 주민들은 지방의제 21 작성과정에 참여하므로 민통선지역의 자연생태계에 대한 자부심이 생기며 보전에 대한 필요성을 인식하게 되고 그 추진에 열의를 가지게 될 것이다. 여기에는 재산권과 생활권에 적정한 보상과 대책이 따라야 함은 물론이다. 기업은 계획단계에서부터 자연생태계 보전을 고려하며 보전과 관련 있는 사업을 하도록 한다. 기업의 사업전개는 아직 시작단계이므로 하려는 의지만 있다면 된다는데 이 점이 있다. 정부는 지역환경지킴이 행정을 주민과 함께 하는 민주행정의 시점을 찾을 수 있는 계기를 마련하게 된다.

「지방의제 21」은 뜻만 가지고 이루어지는 것이 아니다. 주체자간의 약속이 지켜질 수 있는 법적 근거로서의 「환경기본조례」의 제정이 필요하며 그 뜻을 표명하는 것으로 「환경선언」의 제정, 선포가 있어야 한다.

민통선 지역의 의제 21에는 자연생태계 보전 문제, 환경친화적인 농업의 운영 문제, 생태관광 계획, 토지이용 문제, 청정기업의 육성 문제, 종합적인 환경개선사업 등의 환경친화적인 개발계획과 주민의 재산권과 생활권 보장계획 등의 주민의 복지문제와 삶의 질 향상을 위한 계획 그리고 지방정부의 자치행정의 실현을 위한 계획들이 포함되어

야 한다.

V. 보전지역 지정과정에서의 주민참여방안

V-1 주체로서의 주민참여가 전제되어야 한다.

지금까지의 환경행정의 흐름이 산업활동에서 발생하는 공해피해방지가 주축이었다면 앞으로의 환경행정의 내용은 자연환경을 포함한 통합적인 환경의 보존 및 형성에의 방향으로 확대되어야 한다는 것이 일반적인 추세이다. 지방자치제 실시 이후 하나의 새로운 현상은 많은 자치체들이 「환경친화적인 내 고장 만들기」에 관심을 보이기 시작한 것이다.

자연환경과의 공생·공존을 도모하는 지역 만들기 추진이야말로 향후 자치체 운영의 중요한 과제로 부상하고 있는데 유의할 것은 이러한 공생·공존 사상이나 자연환경을 포함하는 지역 전체의 제반 구성요인이 종합적인 조화를 이루는 가운데 그리고 지역주민의 공감대 형성을 통한 그들의 판단에 의해 비로소 현실화할 수 있다는 사실이다.

지금까지 지역사회에서 보여온 지역주민의 환경과 관련한 문제의 관심사는 경제위주발상의 개발(골프장, 댐 건설 등)과 혐오 또는 기피 시설 설치(소각장, 매립장, 유해물질 공장 등)에 대한 재산권 및 환경권 침해에 대한 저항이었다. 이에 비해 민통선 자연생태계보전지역 지정과 관련한 지역주민의 외형적 반발은 정반대의 현상이다. 경제위주발상의 개발이 아닌 그리고 혐오시설도 아닌 자연생태계 보전이다. 그러나 주민의 반대사유의 근원은 지역주민의 재산권과 생존권을 침해하는 사안이라는 점에서는 같다. 아무리 좋은 정책이라 하더라도 개인이 입게 되는 불이익에 대한 적절한 보상 없이 그리고 그들의 동의 없이 정책을 추진할 수 없거니와 정책집행 후에도 그 관리가 문제된다는 것은 잘 알고 있는 사실이다.

이러한 현실에 비추어볼 때 유네스코가 새로운 생물권보전전략에서 규제위주의 생태계 보전과 지역주민의 “삶의 질”을 동시에 고려하는 전략으로 전환한 사실이나 유네스코 한국위원회의 연구과제를 「민통선지역의 생태계보전과 지역사회 활성화 동시달성을 위한 조사연구」로 정한 것은 그 의미가 크다. 남은 문제는 「주민참여」의 위상과 내용이 무엇인가 하는 것이다. 유네스코 한국위원회가 이 연구사업의 추진과정에서 해당지역에서의 지역협력회의를 개최하고 연구사업의 취지와 방향 그리고 연구계획안을 설명하고 지역협력위원 및 지역대표의 의견을 수렴하여 지역현황 및 주민반응을 파악하였다고 보고된 바 있다. 여기까지에서의 주민의 위상은 사업추진의 설명회나 의견수렴의 대상의 자리에 머물고 있다. 정책결정과정에서의 주민의 참여에서 가장 중요한 것은 의견수렴의 대상, 수혜 대상, 피해대상이 아닌 그리고 객체가 아닌 주체로서의 참여이다.

주체로서의 참여란 민통선 자연생태계보전지역 지정에 따른 정부, 사업체 및 지역주민 등의 각 행위자들이 등가치적(等價的)인 위상에서 정책결정과 추진 등의 전 과정에 참여하는 것이다. 여기에 수반되는 문제는 어떻게 주민의 주체를 구성하느냐 하는 것

이다. 이 과제 자체도 주민 자신이 만들어낼 때 주민의 대표성은 보다 확고해진다. 이런 작업을 해내는 매개체가 바로 지방의회, 민간단체, 각종 지역사회조직(번영회, 농민조직, 부녀조직, 청년조직, 언론계, 공익기구) 등이다. 만일 이러한 지역사회여건이 불비한 경우라면 어떠한 방법으로라도 (예: 전국민간단체, 유네스코 연구팀 등의 작용 등) 그 지역사회의 공신력을 갖춘 주민단체를 만들어내야 한다. 더욱 바람직한 것은 민통선 자연생태계보전지구 지정의 요구를 주민측에서 정부에게 촉구함으로 정책 집행되는 것이다. 지금까지의 강원도 지역의 현실은 환경피해가 상대적으로 적었던 관계로 민간환경단체의 존재의 필요성을 못 느끼고 있었다. 그러나 개발욕구의 분출로 환경보전을 위한 민간단체의 활동에도 박차가 가해질 것으로 전망된다.

V-2 주민참여에서의 민간단체(NGO)의 역할

민통선지역의 자연생태계보전지역 지정과정에 주민참여는 필수적이다. 그러나 현실적으로 개별주민이 직접적이면서 적극적으로 참여하는 것은 결코 용이하지 않다. 지정과정에서의 참여방식인 ①환경영향평가서 작성과정에서의 참여 ②시민위원회 형식(시민의회, 간담회, 연구회) ③주민투표제(미국 주민발의, 주민표결제) 등에서 주민주체로서의 조직화의 필요성이 전제되고 있다. 이것이 민간 또는 환경단체가 담당해야 할 역할이다.

민간단체는 시민들의 자발적이며 자율적이고, 자치적으로 조직하고 운영하는 기구로서 비영리단체이며 정부기관으로부터 독립되어 있으면서도 공공부분에 대해 주민들의 의견과 입장을 전달하고 표방하며, 때로는 압력을 가하는 역할을 한다.

민통선지역에서의 문제는 보전지역지정과정에서의 주민참여에 기여할 수 있는 건전한 민간단체가 얼마나 어떤 형식으로 존재하고 있는지 파악되어야 한다.

주민단체의 역할이 지역사회에 미치는 영향은 작은 것이 아니다. 팔당지역의 주민단체의 경우 처음의 출발은 피해자구책, 피해보상책 또는 피해사전에방운동적인 성격으로 출발하였음에도 불구하고 운동의 전개과정에서 다른 시민단체와 전국적인 환경단체와 연대하는 가운데 자칫 있을 수도 있는 지역이기주의를 충분히 극복하고 물보전이라는 대명제에 승복하게 된 것은 주민단체가 해낸 역할이었다. 주민단체는 개인이나 지역의 이익이 아닌 공익을 추구하며 반대만이 아닌 대안제시를 하는 지역운동으로 발전하였다.

민간단체의 또하나의 중요한 역할은 환경영향평가 등의 주민참여의 방식에서 요구되는 주민참여에의 전문인력의 공급이다. 민통선지역 자연생태계보전지역 지정에 따르는 주민측의 전문인력을 유네스코 한국위원회의 본과제의 연구팀이 담당한다면 더 바랄 것이 없을 것이다.

그럴 경우 해결되어야 할 문제는 현재 유네스코 한국위원회에 대해 주민들이 가지고 있는 의혹부분(환경부의 정책추진 대리자라는)이 해소되어야 한다. 이러한 부분은 충분히 설득이 가능한 것이어서 낙관한다.

V-3 보전지역 지정 처음부터 다시 시작해야 한다.

외국에서의 자연생태계보전지역지정의 사례에서 보면 국민과 지역주민의 납득이

충분히 이루어질 수 있도록 장기간에 걸친 사전작업이 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 완벽한 GIS구축, 철저한 환경영향평가에 의해서 지역설정이 될 뿐만 아니라 전 과정을 주민과 함께 하고 있다는 사실이다. 고도의 전문성을 요하는 작업이어서 일반 주민의 접근이 어려운 점은 주민이 신뢰하는 전문인력으로 이를 추진하게 하고 그 내용을 주민이 언제라도 열람할 수 있도록 진행과정을 공개하고 있다. 독일의 한 지역에서의 자연생태계보전지역지정에 주민의 저항이 별로 없었던 이유가 예고행정제와 예고정책제의 활용에서 비롯된 것이라는 점에서도 시사 받는 바가 크다. 사전작업이 시간을 요하는 만큼이나 지역주민에게 예고가 오래 전에 되어있어서 주민측의 대책수립을 가능하게 하고 있어서 정책집행에 따르는 충격을 완화하고 있다. 자연생태계보전에 맞게 되어있는 개발규제로 인한 지역주민의 불이익에 대한 대책마련도 외국에서는 빼놓지 않고 있다.

현재 민통선지역의 자연생태계보전지구지정정책은 중단된 상태에 놓여있다. 일부 지역주민에 의하면 환경부가 주민이 원하지 않으면 보전지구지정을 하지 않는다고 하거나 또는 백지화되었다고 알고 있는 것으로 전해지고 있다. 환경부의 갑작스런 정책제안에 해당지방자치체들과 지방의회와 지역주민들이 억제되었던 개발에의 기대심리에 다시금 찬물을 끼얹는 정책이라고 반발하고 나서는가 하면 때마침 맞물리게 된 제15대 총선으로 인한 정치권의 압력으로 취한 조치였다고 이해된다.

재시도 할 수 있는 길은 새로운 방법으로 다시 시작하는 것이다. 그 방법은 해당 자치단체가 각 지역사회를 지속가능한 지역사회로 그리고 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 복지사회건설의 종합계획인 「지방의회 21」 작성으로 새로운 출발을 하는 것이다. 이 작업은 앞서 설명한 바 있듯이 지역사회 구성원인 주민, 기업, 정부 3자간의 공동작업으로 이루어져야 하는 만큼 주체별 가동을 활성화하고 서로간의 협력관계를 구축해야 한다. 새로운 방법의 핵심은 지방정부와 지역기업과 지역주민 스스로가 자연생태계보전계획을 수립하도록 하는 것이다. 지방의회 21 작업이 민통선지역의 자연생태계보전지역지정의 필요성을 이끌어내는 길이 되는 동시에 그 과정에 주민참여의 장을 열어주는 것이 된다.

정책집행후 지역주민의 반발에 의해 새로 시작해서 성공한 사례는 일본의 고마에시의 재활용센터 건설의 경우(「Ⅶ. 보전지구 지정과정에서의 갈등해소방안」에 제시)를 참고하기 바란다.

개발욕구에 부풀어있는 상황에서 또 다른 규제가 추가된다고 인식하고 있는 자연생태계 보전지구 지정을 주민의 참여를 통해서 이루어내기 위해서는 몇 가지의 선행조건이 달성되어야 한다. 그것은 ①민통선지역의 자연생태계보전의 의미를 명확하게 인식시켜야 한다. 도시인에게 휴식처제공을 하기 위한 것이거나 일반적인 생태계보전 정도로 생각하고서야 지금까지의 규제에 더해서 따라오는 불이익을 순순히 감수하리라고 기대해서는 안된다. ②자연생태계보전지구로 지정·관리하는 일은 지역주민, 지자체, 개발을 원하는 자와 환경론자 모두에게 이익을 가져오며 자연자원은 이들 모두에게 중요한 자산이라는 점을 깨닫게 해야 한다. 자연생태계를 보전하는 것을 통해서 그 지역의 경제적 이익을 가져오는 지역개발계획의 청사진을 보여주어야 한다. ③일단 보전지역범위가 정해지면 그 지역에 한해 다양한 규제의 중복을 피해 자연생태계보전을 위한 통합된 규제로 관

리하도록 한다. ④생활편익과 관련된 변동되는 사항에 대해서는 적절한 대책을 마련해서 지역주민이 납득하게 한다. 여기에는 재산권에 관한 대처도 포함된다. ⑤지역주민이 주체 의식을 가지고 참여하여 실질적으로 기여하게 하기 위해서는 이들에게 정부와 사업자가 가지고 있는 모든 정보를 공유하게 해야 한다. 즉 정보공개가 필수조건이다. ⑥이들의 선행조건들을 현실화하기 위해서는 관련제도의 개선이 필수적이다. ⑦모든 정책집행은 투명성, 신뢰성 그리고 공정성이 보장되어야 한다.

V-4 참고할 수 있는 외국의 제도

①독일 햇센주의 환경의회(Umlandverband Frankfurt)제도

이 제도는 1975년 1월 독일의 햇센주의 법률에 의거 90만 유권자가 선출한 104명의 의원으로 구성된(지방의회와는 별도로) 자율적이며 독립적인 환경의회로서 광역환경 문제, 도시화문제, 자연생태계보전문제 그리고 각 기초자치체의 특수문제 해결을 주민 스스로가 해결하려는 지역협의체의 기능을 가진 주민참여의 창구역할을 하는 것이다.

환경의회의 기능은 토지이용계획(자연생태계보전지정, 농지계획, 교통정책, 경관계획 등), 환경보호, 폐기물처리, 폐수처리, 음용수 관리, 지하수관리(water-recharge제도: 강우량·취수량 종합관리), 대중교통문제, 에너지문제, 경제진흥 등 도시화 현상으로 발생하는 제반문제의 해결과 이해당사자간의 갈등 해소를 담당하는 것이다. 이 협의체는 환경관련시설(소각장, 매립장 등)을 직접 운영하기도 한다.

이 환경의회에는 15명으로 구성된 임원진을 두고 있는 한편 43개의 지역에서 파견한 공무원으로 구성된 협의기구가 설치되어있고 여기에서는 주로 토지이용계획을 깊이 있게 연구·조사하고 있는데 그 예로 2010년까지 농토, 늪지 및 자연생태계의 절대보전을 위한 계획안이 현재 전문가들에 의해 상당부분 진척시키고 있는 것을 들 수 있다. 계획안이 완성되면 시의회에 건의하고 필요하면 재조정하는 등의 절차를 밟는다는 것이다.

한국의 방문팀이 '96년 11월 11일 방문했을 당시에 제시된 연구내용은 햇센주의 자연생태계 절대보전을 비롯한 농경지 등의 재조정을 위한 5년간의 연구결과였다. 이러한 전문가들에 의한 장기간에 걸친 연구결과물은 토지이용계획의 정책결정에 중요한 역할을 할뿐만 아니라 규제지역에서 발생하기 마련인 소유주들의 불이익 문제 해결에도 강한 설득력을 갖게 될 것이라는 짐작이 되었다. 담당자의 답변에 따르면 갈등문제가 그렇게 심각하지 않다는 것이다. 이유는 그러한 정책방향이 오래 전에 예고되어 있어서 수용준비가 되어있을 뿐만 아니라 합리적인 보상책도 마련되고 있으며 무엇보다도 국민의 공익에 대한 인식이 남다르다는데 있다고 보여진다.

환경의회에는 104명의 환경의원과 43명의 지역대표 공무원 외에 400명에 달하는 전문인력을 보유하고 있다. 의원의 임기는 4년이며 의원은 지역과 정당의 대표성을 가지고 있다. 현재 구성분포를 보면 CDU 34.62% SPD 29.15% 녹색당 16.13% FDP 6.38% 기타 등이다. 정기의회는 1년에 4회 개최되며 우리의 상황에서 특히 놀라웠던 점은 그 많은 전문인력을 활용하고 있는 의회가 필요로 하는 막대한 예산이 이 지역 160만 인구 일인당 18마르크(약 1만원)의 부담금으로 충당하고 있다는 사실이었다. 국민의 환경의식을 짐작하게 하는 부분이었다.

이토록 삶의 질 향상을 위한 제반행정에 주민들이 참여할 수 있는 문호가 제도적으로 확실하게 보장되어있는 부분은 독일은 전통적으로 지방자치제도가 발달되어 있는 국가여서 가능하다고 여겨진다. 지방자치제=시민자치제의 연륜이 얕은 관계로 아직 형식적인 수준에 머물러 있는 우리의 현황에서는 눈이 번쩍 뜨이는 제도였다. 첫 걸음마 단계에 있는 우리 나라의 지방자치제에서 중앙정부와 지방정부, 지방정부 사이, 정부와 주민 그리고 주민과 주민 사이의 갈등이 심화되고 있는 상황에 있는 우리로서는 햇센주의 환경의회가 각 기초자치구에서 논의되는 환경문제를 전문가팀에 의해 조사·연구되어 자문 및 조정 역할을 담당하게 한다는 것은 부러운 제도임에 틀림없다. 이 제도는 정부의 행정업무에 사기업의 효율성을 접목시켜 연구·조정기능을 수행하도록 한 것이다.

민통선지역이 포함되어있는 강원도는 다른 광역자치단체들이 공통적으로 안고 있는 환경파괴현상에 대한 복구대책의 부담은 적은 대신 타지역의 선경험에 비추어 어떻게 그 동안 보전되어온 자연생태계를 잘 유지·보존하느냐 하는 과제에 보다 관심을 가져야 한다. 어느 정도의 개발계획도 추진해야 하지만 그런 경우에도 타지역의 반환경적인 선례를 교훈 삼아 환경친화적인 개발에 힘써야 한다. 이러한 강원도가 가지고 있는 특수성으로 미루어 독일에서도 유독 햇센주에 환경의회가 구성되어 있는 것처럼 강원도 환경의회가 구성이 된다면 자연생태계 보전에 기여할 수 있을 것으로 예견된다.

②영국의 National Trust(공용지보전협회)운동

National Trust 운동(이하 NT운동)은 1884년 영국의 회사법에 근거하여 국민을 위해 토지나 건물을 매입하고 이러한 것을 소유하고 관리하는 단체로 법인화 되었다. 11년이 지난 1895년에 NT를 창설하게 된다. 이 기구는 정식으로의 역사적 명승지나 자연경관지를 위한 NT(The National Trust for Historic Interest and National Beauty)라 불린다. 이 Trust는 자체가 목적물을 소유하는 것에 의해 토지나 역사적 건조물을 보호하고자 하는 운동이다.

영국에 도시화의 현상으로 공중위생, 공동광장이나 녹지의 파괴, 주택의 빈곤, 철도, 공장 그리고 가정난방으로 인한 대기오염, 역사적 건조물이나 자연경관의 파괴 등의 도시문제가 차례로 생기게 되었다. 사회에는 공해추방운동이 일어날 수밖에 없었다. 그러는 한편 환경보호운동이 일기 시작한 것이다. 19세기의 미국의 환경보호운동이 인위적인 영향으로부터 자연을 원래 그대로의 상태로 보호하는 "보호(protection)"내지 "보전(preservation)"의 사고를 가지고 있는 반면 영국에서는 보다 쾌적한 상태를 위해서는 인위적인 개입을 인정하고 있는 "보존(conservation)"의 사상을 중심으로 영국의 환경보호운동은 전개되고 있다. 환경 질의 악화를 어떻게 방지해나가는가 즉 amenity에 시각이 돌려진 것이다. 또 이와 같은 어메니티 운동은 사회를 개량하는 운동과 연계되어있다.

이 시기의 환경보호운동은 다수의 주민참여에 의해서 그리고 선각자들의 활동에 의해 전개되었다. 100여년의 역사가 흐르면서 어메니티 운동의 양상도 변하게 되었으며 그 중에서 주목해야 할 단체가 NT이다.

NT는 역사적 건조물이나 토지를 소유하는 것을 목적으로 하여 구성된 공용지보전 협회이다. 이 기구가 창립되게 된 배경에는 앞서 오랫동안 자연보호, 역사적 건조물의 보

존 등의 운동에 참여한 경험에 있는 환경운동가들이 각자의 경험을 통해 종래의 로비나 압력을 중심으로 한 환경보호단체의 수단이나 전략에 한계를 느끼고 토지나 문화재를 직접 소유하는 것 이외에는 그것들을 보전할 방법이 없다고 생각한데서 출발되었다.

NT는 건물을 소유하여 그것을 대중이 향유하기 위해 신탁·관리할 권한을 가지는 법인조직이다. NT의 기본적인 원칙은 ①독립성을 유지하고 ②정부와는 밀접한 협력관계를 유지하며 ③행동의 자율을 방해할 수 있는 공공자금은 받지 않는 것이다. 이러한 원칙이 오늘까지도 지켜지고 있는 기본이념이 되고 있다.

NT의 초창기에는 회원도 보존을 위한 자산도 적은 소규모 단체였다. 1981년 현재 NT는 104만 7천명의 회원을 가지고 있으며 45만 에이커의 토지를 소유하고 420마일의 해안선을 획득하였으며 232개의 역사적 건물을 보유하는 대규모의 단체로 성장하였다. NT는 로마시대의 유적, 고성, 교회, 수도원, 영주관, 중세의 역사적 마을, 삼림, 농지, 목장, 정원, 호수와 늪 등을 보호하는가 하면 촌락은 원형 그대로 관리하는 것도 포함하고 있다.

NT가 발전기반을 이룩할 수 있었던 것은 증가한 소유자산의 유지·관리에 전념하면서 역사적 건물이나 토지의 보유단체로서 지위가 확립되고 그것의 보유를 위해 토지나 건물을 구입하는 단체로서 전국적으로 알려지면서였다. 이러한 NT의 발전에 탄력이 붙은 것은 1930년대 중반으로서 영주관(Country Houses) 보존계획이 시작되면서이다. 대부분의 아름다운 영주관과 그 주변 토지가 무거운 상속세 때문에 매각되어, 파괴의 위협에 처하게 된 상황이었어서 이들을 기증 받아 보존계획을 활기 있게 운영하여 보전한 것이다.

1937년의 재정법이나 NT법의 개정에 의해 영주관 소유자는 관리비용을 추가하여 NT에 기증하면 상속세가 면제되고 기증자나 그의 자손은 계속해서 거주하는 것이 인정되었다. 이 목적은 영주관을 박물관으로서가 아니라 가능한 그 영주관과 관계 있는 가족이 사는 저택으로서 보존하는 것에 있다. 영국의 여행자로서 고성을 방문한 경험이 있는 사람이라면 귀족이 살고 있는 거실이나 안살림을 구경한 경험이 있을 것이다. 영국의 많은 시설들이 NT에 의해 운영·관리되고 있다. NT는 현재 160개 이상의 영주관을 소유하고 일반관광객에게 유료로 공개하고 있다. 그 중에는 유명한 윈스턴 처칠의 저택, 사상가인 카알라일의 저택, 워즈워스 시인의 저택, 극작가인 버나드 쇼의 저택이 포함되어있다.

NT는 1948년이래 정원보존운동을 전개하여 현재 130개 이상의 정원을 소유하고 있다. 그 중에서도 가장 주요한 업적은 넵튠계획(Enterprise Neptune)이라고 칭해지는 해안선보존계획이다. 이 운동이 전개된지 30여 년 사이에 경관이 아름다운 해안선 980마일 중 소유 해안선은 420마일을 넘었다.

NT의 눈부신 성장의 주요요인은 바로 영국의회가 NT법을 제정하는 것으로 제도적 보증을 해준 것에 있다. NT는 민간단체의 성격을 가진 단체이나 공공기관과 동등 내지는 그 이상 효과적으로 공동이익을 위한 기능을 다하고 있는 점이 놀라운 것이다. 더구나 NT의 재정지원 중 극히 일부분만을 국가로부터 받을 뿐 회원과 자원봉사자의 지원으로 운영되고 있다는 점도 놀랍다. NT가 국민의 지지를 받을 수 있었던 것은 공공기

관이 아닐 뿐만 아니라 순수민간단체도 아니라는 데 있다.

NT의 조직과 관리체계에서 보면 최고의 정책결정기관은 회원에 의해 구성된 총회이다. 총회는 년 1회 개최되며, 임시총회도 열린다. 평의회는 52명의 위원으로 집행권을 가지며 NT전반의 운영을 담당한다. 회장과 부회장은 위원 중에서 선출하며 실질적인 권한은 평의회가 장악하고 있다. 52명의 평의원 중 26명은 총회에서 선출하고 나머지 26명은 각종 환경단체에 의해 선출된다. 평의원직은 명예직으로서 무보수로 봉사하게 된다.

평의회 산하에는 재정, 자산 및 운영에 관한 위원회가 설치되어 있으며 관리의 핵심부는 1,500명의 상근직으로 구성된 사무국이다. 사무국 산하에는 회원부, 자산부, 역사적 건축부, 홍보부가 설치되어 있다. NT는 1,000만 명의 회원의 지원으로 유지되고 있다. 회원은 ①일반회원 ②평생회원 ③공헌회원 ④단체회원 ⑤청년회원으로 구성되어 있다. 일반회원의 연회비(1981)는 10파운드(약 14,000원)이다. 회원의 활동의 장으로서 전국에 130곳이 넘는 NT센터가 설치되어 있다. 회원은 이 센터를 중심으로 모금운동, 회원의 모집, 강연회 기획 등의 자원봉사활동을 한다.

NT의 재정은 ①일반기금(general fund) ②특정자산의 구입 및 유지관리에 사용하는 한정목적기금(defined purpose fund) ③특정보존대상의 유지, 관리의 용도가 한정되어 있는 기본재산기금(capital endowment fund)의 3개 기금을 가지고 있다. 1981년도의 총수입은 3,155만 800파운드이다. 그 내역은 회비가 25.0%, 기증·유증에 의한 기부금이 24.6%, 자산의 운영에 의한 투자수입은 12.4%, NT의 시설입장료는 7.7%, 정부나 다른 기관으로부터의 보조금이 7.3%이다. 1981년도의 총지출액은 2,758만 2,000파운드이다. 지출의 내역은 자산의 유지관리 80.5%, 자산구입에는 4.4% 잔액은 기금 또는 잔여금으로 처리된다.

스코틀랜드에는 별개의 조직인 NT가 있다. 이것은 스코틀랜드 전원(田園)보전협회의 주민발의에 의해 1931년 7월에 설립되었다. 설립 당시의 단체의 규모는 회원 11명과 100파운드의 재정으로 시작하였다. 1935년 제정된 스코틀랜드 NT법은 이 Trust에 법적 근거뿐만 아니라 영국의 NT와 동등한 권한을 부여하였다. 회원 수도 1939년-13,000명, 1960년-17,500명, 1970년-34,350명, 1979년-82,000명, 1982년에는 10만 명을 넘어서고 있다. 그리고 보통회원의 연간 회비는 50~70파운드 혹은 그 이상으로 정해지고 있다. 이 NT는 80개의 영주관, 풍경이 뛰어난 산, 역사적 명승지, 섬, 해안 등 8만 에이커의 토지를 포함한 자산을 보유하고 있다. 이 NT의 조직체계나 운영관리체계는 영국의 NT와 대동소이하다. (환경행정의 이론과 실제, 대왕사 '95)

NT에 대한 설명이 길어졌다. 필자의 의도는 민통선지역의 자연생태계보전지역 지정이 어렵게 되거나 지정 후의 이용 관리 운영의 문제가 불투명해질 경우 NT 운동의 도입이 필요하지 않을까 하는 생각에서라는 것을 부인하지 않겠다. 이번 계기로써 우리나라에서도 자연생태계와 역사적인 유적지 등의 보전이 지역주민 더 나아가서는 국민의 자발적인 지원에 의해 이루어지는 계기가 된다면 하는 희망을 가지게 된다.

NT의 사례는 보전지역 지정과정에서의 주민참여방안에 시사하는 점이 있으나 지

정 이후의 이용과 관리방안에도 참고가 되는 외국의 제도로써 앞으로 보다 깊은 연구가 있기를 기대한다.

VI. 보전지역지정 이후 해당지역 이용과 관리에 있어 주민참여방안

VI-1 팔당상수원보호지역의 선례가 주는 교훈

보전지구지정과정에서의 주민참여가 필수적인 것과 마찬가지로 지정 이후의 해당 지역의 이용과 관리에 있어서도 주민참여는 필수적인 요건이다. 문제는 지방자치제가 실시된 지도 2년이 가까워오는 이 시점에서 지방자치체의 자치권이 확보되지 못한 상황에서 참여민주주의의 실현인 보전지구의 이용과 관리에 주민의 참여가 과연 어느 정도로 그리고 어떤 형태로 이루어질 수 있을 것인가 하는 것은 예측하기조차 어렵다.

여러 가지 규제로 같은 몸살을 앓고 있는 팔당 상수원 보호구역과 수질보전특별 대책지역의 주민들의 20여년간의 생활권의 위협을 비롯한 각양각색의 불이익을 겪어온 경험에서 불거진 여러 가지 고충이 민통선보전지구의 주민의 현재와 미래상일 수도 있다는 점에서 걱정이 앞선다.

팔당유역의 주민들은 수질환경보전법에 의한 상수원 보호구역으로서 그리고 도시계획법에 의한 개발제한구역으로서 수도권 정비기본계획법상 자연보전권역 일부지역에서는 공원구역 또는 군사시설보호구역 등으로 그리고 '75년 7월에 팔당상수원보호구역으로 지정되면서 주민들은 생업과 관련한 각종 금지 및 제한행위 규정으로 여러 형태의 생계위협, 나아가서는 재산상의 피해를 당하고 있다. 경기도 광주의 경우 각종 단속에 의한 처벌 건은 총 1,898건으로 7%의 주민이 전과자가 되어있는 실정이다.

지역주민들은 지난 20년간 규제완화에 대한 호소와 보상대책에 대한 요구를 끈질기게 관련기구에 제출했으며 최근에 와서는 항의시위의 형태를 띄기까지 끈질기게 계속 해오고 있으나 주민의 뜻이 수렴된 흔적이 별로 나타나지 않고 있는가 하면 규제는 수질이 악화됨에 따라 강화되는 형편이어서 주민의 반발의 정도를 더해가고 있다.

지역주민의 요구 가운데는 상수원의 수질보전을 비롯한 관리문제를 주민들이 맡게 해달라는 것이다. 이 요구가 바로 팔당호의 수질관리에 주민의 참여의 기회를 달라는 것이다. 그런데 정부는 팔당호유역주민을 팔당호의 관리자는커녕 오염자 그리고 단속과 규제의 대상으로 인식하고 있어서 수질보전과업에의 동참의지를 꺾는가 하면 기회조차 주려하지 않고 있다. 호수 변에 철조망을 치는 등으로 주변주민의 천수정서마저 허락하지 않고 있는 현실이 그것을 입증하고 있다.

현재 팔당상수원보호지역에 적용되고 있는 현행법과 행정체계와 관행 하에서 민통선지역 자연생태계보전지구에서의 지역이용과 관리에 주민참여는 어떻게 이루어낼 수 있는가 하는 문제를 팔당호상수원지역 주민의 경험을 바탕으로 그 전철을 밟지 않을 방

도를 찾아내는 데서 찾아야 될 것이다.

유네스코 한국위원회가 추진하고 있는 연구내용에서 보면 자연생태계 핵심지역⁷⁾ 외 지역에서는 안보관광, 생태관광, 자연경관관광, 환경농업, 휴양관광 등을 결합한 관광 상품을 개발한다고 되어있다. 우리 나라의 관광명소라고 하면 어느 곳 하나 예외 없이 물려드는 인파와 행락객들의 공중도덕 결핍으로 자연생태계는 위협을 받고 있다. 민통선 지역을 관광지로 개발한다고 하는 것 자체로 유일무이하게 보전되어온 생태계의 특수성이 훼손되는 것이 아닌가 하는 우려를 먼저 갖게 된다. 하기에 따라서는 계획관광으로 또는 이용비용을 고가로 함으로써 조정이 가능하게 할 수 있을 것이다. 어떤 경우이건 간에 자연생태계보전이 우선되는 개발계획이 만들어져야 한다. 만일에 아직도 현상을 유지하는 선에서 가능한 최소의 개발로서 지역활성화가 될 정도의 수익성을 올릴 수 없는 경우에는 앞 장에서의 영국의 사례인 National Trust 제도를 도입해서라도 상식적인 관광지 개발은 막아야 한다.

민통선지역은 다행히도 그 동안 군사보호구역으로 있었던 관계로 인구밀도가 높지 않으며 현재 비록 외지인 토지소유율이 높다고는 하나 아직 개발투자가 되지 않고 있는 상황이므로 정부와 기업과 주민이 협력해서 「생태지역 민통선지역 종합계획」을 비무장지대가 구축하고 있는 특수성을 살리는 것을 중심으로 작성하는 경우 지역중심으로 계획이 만들어지는 관계로 그 이용과 관리에 실질적인 주민참여가 가능해진다.

VI-2 이용과 관리에 지역주민이 주인이 되어야 한다.

“재주는 꿈이 부리고 돈은 중국사람이 번다”는 속담과 같이 불이익은 지역주민이 그리고 이익은 외지인 또는 다른 기구가 챙기는 식의 행정체계로는 지속 가능한 생태계 보존의 과제는 수행할 수 없다. 수도권인 1800만 인구의 상수원인 팔당호의 수질은 규제와 지속적 강화에도 불구하고 계속 나빠지고 있는데 그보다 더 악조건에 놓여있는 일본의 비와호의 수질은 잘 보전되는 비결에서 민통선자연생태계보전 이후의 그 이용과 관리에서의 주민참여방안의 핵심을 짚어본다. 그것이 바로 비와호 수질관리는 그 지역 주민에게 책임이 있을 뿐만 아니라 물을 깨끗하게 보전해서 보다 고가로 판매한 그 대가가 바로 주민의 이익으로 돌아온 데서 비롯됐다는 사실을 명심해야 한다. 팔당의 경우 수질보전을 위해 모든 규제는 주민이 겪지만 상수원의 물은 수자원공사가 팔고 이익을 챙긴다. 민통선지역의 자연생태계보전의 책임과 그것으로 인한 수익은 주민의 혜택으로 돌아가도록 만들어야 민통선자연생태계는 지속가능해지는 것이다.

비와호 사례:

일본 한가운데에 산과 호수로 되어있는 시가현의 1955~1985년간의 공업은 사업장수로 3.4배, 종업원 수로 3.2배, 제조품 출하액으로 84.2배 성장하였으며 전국의 평균성장률을 상회하고 있다. 그 결과 현민 1인당 제조품출하고는 전국 2위(86)이며 인구는 매년 1% 전후 증가하고 있고 인구증가율은 전국 4위에 위치한다. 한편 비와호는 내호를 매립한 간척사업으로 호수면이 감소하고 정화능력을 갖는 자연호안이 50%이상 인공화

7)핵심지역(core area)은 보전, 완충지대(buffer zone)은 환경교육, 레크리에이션, 생태관광, 기초연구, 응용연구시설 등 계획, 그리고 전이지역(transition zone)은 농업, 주거, 기타 주민의 전통적인 토지 이용 등.

되어 있으며 계속 인공호안화가 진척되고 있다. 이미 환경용량을 초과한 생산과 생활활동의 결과가 비와호에 흘러들고 있는 것이다. 환경파괴현상이 적조발생으로 나타났다.

60년대의 공해폭발, 피해주민에 의한 반공해운동을 보고 정부는 73년 말 국회에서 피해자 구제와 환경보전의 일련의 정책을 법제화했다. 세계에서 전례가 없는 진보적인 환경보호법의 정비라고 일컬어졌다. 그러나 지금 와서 보면 그것은 발생한 피해에 대한 대증요법에 지나지 않았다. 적조의 원인이 인과 질소의 과다로 정설화되어 있는데 당시의 정부는 인과 질소를 법률로서 규제하는 일은 생각조차 하지 않았다. 74년 민선지사가 이들의 규제가 현 단독으로 가능한가 하는 것을 현의 수질심의회에 자문한 결과 중간답신이 온 것이 4년 후인 79년이였다. 그 동안에 적조가 발생했다. 많은 공해사례와 마찬가지로 비와호의 오염도 피해가 발생하고 나서 행정은 움직이기 시작했다.

그러나 지역주민의 움직임은 빨랐다. 합성세제의 인이 물의 부영양화에 관계가 있다는 견해가 정착되어 있어서 시가현에서는 생활협동조합, 노동조합이 중심이 되어 합성세제 추방운동을 추진하고 있었다. 이러한 운동이 77년의 적조발생으로 가속화되었다.

지금까지 산발적으로 전개되고 있었던 주민운동이 78년 「비와호를 지키는 가루비누사용추진 현민 운동」으로 결집되었다. 농협부인부, 지역부인회, 자치회, 노동단체, 생협 등의 회원들은 활발하게 운동을 추진하였다. 이러한 주민의 열의로 눈을 뜬 지사의 결의와 주민운동의 고조가 세제공업협회의 다양한 방해물 뛰어넘어 79년 10월 16일에 일본에서 처음으로 공장, 가정, 농업폐수에서 인과 질소의 배출량을 삭감하는 법규제인 「비와호의 부영양화 방지에 관한 시가현 조례」가 현의회에서 만장일치로 통과되어 80년 7월부터 시행하게 되었다.

조례시행 후 호수의 인과 질소량에 변화는 일어났으나 적조현상은 없어지지 않았다. 뿐만 아니라 적조 대신 다른 조류현상이 일어났다. 호수의 오염현상이 쉽게 해결될 기미가 보이지 않자 지역주민들은 다음 과제를 찾기 시작했다. 그것은 정화조 문제를 바로 잡는 일이었으며 논의를 거친 후 행정과 제조업자에게 요구하는 것이 아닌 스스로의 힘으로 경제성도 확보하면서 해결하는 것으로서 「협동조합」방식의 운동을 전개하기로 했다.

환경문제에 관한 한 나름대로의 활동들이 있는데 대개가 임의단체이다. 활동의 연속성이나 운영의 자주성을 고려하면 법인체로 하는 것이 효율적이라고 판단하고 필요한 자금을 출자하여 협동조합을 만들었다. 먹거리를 중심으로 했던 18년간의 생활협동조합의 경험을 환경을 주제로 하는 협동조합에 적용하는 것이다.

이런 시기에 「비와호 끼안기」 운동이 기획된 것이다. 직접적인 목적은 심신장애자 시설인 「비와호 학원」 이전건축비용을 모금하기 위해 현민 1인당 1000엔을 가지고 와서 비와호 주변을 손잡고 둘러싼다는 것이다. 돈 내고 봉사 활동하는 것이었다. 이미 비누운동으로 드높여진 현민의 연대감은 다음 연대를 기다리고 있었다는 듯이 87년 11월 8일 정오 비와호 주변 235km를 26만 여명의 사람들이 인간사슬로서 끼안은 행사를 치를 수 있었다. 이 행사에는 현의 전 시정촌의 마을모임, 노인, 여성, 청년 각종단체, 종교단체,

노동조합, 생협, 기업, 학교 등 모든 단체와 사람들이 협력했다. 현에서만이 아닌 전국에서 많은 사람들이 몰려왔다. 이 행사의 총 모금액은 1억 1289만 7668엔 그 중에서 필요경비를 제하고 총 수익은 6602만 1843엔(약 5억원)이었다.

그렇게 많은 사람들을 한자리에 모일 수 있게 한 사실은 한순간을 공유하는 일에 각자의 참가가 힘을 크게 한다는 사실을 확인한데서 비롯된다. 하나의 목표를 위해 많은 사람이 이익을 나눈다는 협동운동의 이념을 비와호 운동의 조직원리로서 협동운동을 자리매김하는데 자신감을 가졌다는 것이다. 비와호를 살리겠다는 사명감에 찬 사람들이 있는 한 비와호를 살리는 길은 있다고 본다는 것이다.

1989년 6월 25일 82명의 발기인으로 환경생활협동조합 설립발기인회가 개최되었다. 발기인의 구성은 비와호를 더럽히지 않는 소비자의 모임, 생협, 노동단체, 삼림조합, 자연관찰회, 자연보호단체 등 다양한 분야에 걸쳐있다. 이날 이후 비와호 주변의 시정촌의 모든 사람 앞으로 다음과 같은 메시지로 「2000명의 네트워크」에 가담해 줄 것을 요청하는 편지가 발송되었다. 그 내용은 “우리들의 생활양식의 결과가 지구의 위기와 연계되어 있으며 지금이라도 우리의 잘못된 생활양식을 되돌아보고 지구에게 친절한 생활을 해보지 않겠습니까! 「대량소비, 쓰고 버리는 형」에서 「절약, 재활용형」으로 가정폐수를 「책임적으로 관리」합시다. 「환경친화적인 상품을 사용합시다」 이다. 지역주민의 의식변화는 아주 중요하다. 환경생협의 이념은 21세기를 향해 개개인의 생활양식의 변화를 불러일으키는 가능성을 가지고 있다. (강좌 『지구환경』, 지구환경과 시민 편, 일본 중앙법규출판 주식회사 '90)

민통선자연생태계보전지역의 지역주민에게도 그 지역 생태계를 보전해내겠다는 사명감을 어떻게 인식하게 하느냐에 따라서 비와호를 지켜내겠다는 시가현민의 열정을 불러일으킬 수 있다. 그리고 전국에 흩어져있는 민통선자연생태계보전에 관심을 가지고 있는 많은 사람들의 지원은 따를 것이다. 문제는 지역주민에게 주인의식을 갖게 하며 그들이 겪어야 하는 불이익의 적정한 보상책이 마련되어야 한다. 그러므로 지역주민들이 다른 지역 주민들과 공평한 처우를 받고 있다는 사실을 실감하게 하는 것이 중요하다.

VI-3 외지인의 과다투자는 주민참여를 저해한다.

보전지역에는 원주민들과 외지에서 이주해서 거주하고 있는 두 형의 주민들이 있다. 토지의 소유형태도 원주민의 소유지와 개발을 꿈꾸는 외지인 소유의 토지가 있을 수 있다. 어떤 형태의 개발이건 외지인의 자본이 투자될 가능성이 크다. 이런 경우에 그 지역의 이용과 관리에 주민의 참여가 어려워질 것이라는 예상은 불을 보듯 뻔하다.

영국국립공원의 생태관광사업에서의 주민의 참여(이경재, 서울시립대 교수, '94)를 소개한 글을 발췌·권재하므로 생태관광과 주민참여문제에 시사점을 찾아본다.

영국의 국립공원의 연간 이용자수는 국립공원마다 큰 차이가 있는데 연간 1천만 명 이상이 되는 곳은 4개소로 이런 곳은 과밀이용으로 인해 등산로주변에 침식이 일어나 자연보호에 문제가 야기되고 있다.

영국의 국립공원 면적 중 국유지는 15~17%이고 나머지는 사유지이다. 국유지 중 20% 정도가 국립공원 관리청 소유이고 나머지는 산림청, 국방부 등이 소유하고 있다. 국립공원 내 사유지가 85%인데 국립공원 면적 중 10% 정도가 산림이고 40%가 농경지, 45%가 황무지로서 가축의 방목지로 이용되고 있다. 국립공원의 대부분이 농경지와 방목지로 개인이 이용하고 있음으로 영국의 국립공원 관리방향은 자연보전, 이용의 증대 그리고 지역주민의 경제 활성화이다. 그러므로 국립공원 내의 경관을 구성하는 건축물, 돌담, 농경지의 보전을 중시하며 이런 규제로 지역주민의 경제활동에 제약을 주게 되면 보상을 해준다.

영국의 국립공원 내에는 우리 나라에서처럼 도시에서나 볼 수 있는 호텔, 식당, 각종 오락시설이 모여있는 집단시설지구가 없다. 이런 집단시설지구를 건설하면 자연경관이 파괴되기에 허가를 하지 않기도 하지만 큰 규모의 시설들의 건설을 허가하면 지역주민의 자본동원능력이 없으므로 외지의 자본가가 유입될 수밖에 없기 때문이다. 외부 자본가가 들어와 이런 시설을 짓고 영업을 하면 이익은 지역주민에게 직접적으로 돌아가지 않고 경관만 파괴하게 되는 것을 금하는 것이다.

국립공원 내 주민이 가지고 있는 주택의 규모에 따라 민박, 여관 등의 숙박업소로 개조하여 영업을 하게 된다. 예약을 하지 않고 가게 될 경우 마을 주민이 운영하는 안내소에 가면 가족 수에 따라 민박집을 예약해주고 약도를 그려준다. 그 지역에서 숙박하기에 소개료는 없다.

이런 주민이 운영하는 숙박장소 이외에는 영업을 할 수 없게 하는 것이 생태관광의 출발이다. 국립공원 내의 경관은 자연이든, 인간이 조성한 것이든 모두 보전하여 탐방객이 경험을 하게 하는 것이다. 영국은 온 국토가 박물관이라고 말할 정도로 조그만 마을이라도 오 백년, 천년 된 교회가 마을 중심에 서있고 또한 새집이라는 것이 보통 이 백년 정도 된 것이다. 마을 중심길이 마차가 다니던 시절의 그 길이니 자동차 한 대가 겨우 지날 정도이다. 그러나 도로를 확장할 경우 건축물이 헐려야 되므로 마을 외곽에 도로를 건설한다. 또한 개천을 횡단하는 돌다리가 삼사백년이 되어 자동차가 왕복통행할 수가 없어도 확장하는 것이 아니라 신호등을 달아 자동차의 통행을 조절한다.

개울가에 심어진 나무나 돌담 등 어느 것도 훼손하지 못하게 하여 마을 전체가 동화에 나오는 그림과 같다. 이런 분위기에 젖어 종일토록 걸으며 집, 교회를 구경하고 들판에서 돌담을 따라 걸으며 풀, 나무, 새, 물고기의 생활상을 확인하고 고색 창연한 레스토랑에 들어가 그 마을의 역사에 관한 팸플렛을 읽으며 차를 마신다. 모든 것이 생태관광의 소재이다. 마을뿐만 아니다. 마을을 빠져나가 국립공원지역에 들어가면 주차장이 있고 그곳에는 탐방객 안내소가 있다. 마구간을 고쳐서 안내소로 사용하기 때문에 걸보기에는 우중충하지만 안에 들어서면 우리 나라 읍소재지의 책방과 같다. 그곳 국립공원의 지리, 암석, 역사, 식물, 동물, 문화 등 다양한 소재를 기록한 팸플렛과 책자 100여종이 벽의 책장을 꽂 매운다. 그리고 그 곳에는 국립공원의 각종 지도, 탐방코스에 따른 안내 팸플렛, 기념품 등을 판매하는데 이런 수입이 국립공원 예산의 25%에 이른다.

이런 탐방객 안내소에 근무하는 분들은 대부분 노인들로 자원봉사자이다. 노인들

이기에 그 지방의 모든 것을 해박하게 알고 있어 그 지역을 알고 싶어하는 탐방객에게 좋은 안내원이 된다. 그리고 국립공원마다 3~4km 코스를 자연학습탐방로(nature trail)로 지정하였는데 국립공원마다 10~20개소가 된다. 이 코스의 해설 팸플렛은 국립공원 탐방객 안내소에서 판매하고 이것을 사 가지고 정해진 코스로 가서 거기에 쓰여진 대로 자연 현상을 관찰하는 것이다. 영국의 일반인들은 보통 200~300종의 식물 이름 50~100여종의 새 이름을 알고 있어 혼자 또는 가족단위로 자연관찰이 가능하다.

여기에 좀 전문적인 지식을 공부하려면 매주 각 코스에서 열리는 자연관찰팀에 일정액의 돈을 내고 참여하여 공부하게 된다. 이때 교육을 시키는 사람은 그 지역의 초·중·대학 선생이 대부분이다. 코스별로 공부할 내용을 날짜별로 정리하여 일년 전에 국립공원신문을 통해 알리면 탐방객이 미리 예약을 하게 된다.

국립공원의 이용은 영리행위를 위한 이용은 할 수 없고 다만 자연보호적인 이용만을 해야 한다. 이러한 이용을 만족시키는 것이 곧 생태관광인 것이다. 생태관광을 철저히 행하면 자연경관이 보전되고, 지역주민에게는 소득이 증대되고 이용객에게는 자연에 대한 보전의식이 늘어가게 된다. 이보다 더 좋은 국립공원 이용은 없을 것이다. 라고 이 교수는 말하면서 다음과 같은 경고의 말도 덧붙이고 있다.

우리 나라는 20여개의 국립공원이 지정되어 있지만 정부, 국립공원 관리공단, 국민 모두가 뭉쳐서 국립공원을 돈버는 장소로 이용하여 해마다 자연이 파괴되어가고 있다. 재벌이 각종 권력을 동원하여 국립공원 내에 스키장, 골프장, 콘도미니엄을 짓고 있다. 국립공원의 근본 지정취지가 사라질 정도로 자연이 파괴되었음은 물론이요 이익은 기업이 챙기고 주민에게 돌아가는 것은 경비원 등의 임금, 각종 쓰레기, 도시인과의 문화적 마찰이다.

차라리 이런 지역을 자연 그대로 놔두고 지역주민의 주택을 영국과 같이 개조하여 숙박장소로 하고 이용객이 오면 시골 고향집에 와서 묵는 분위기를 조성한 후 개울가에서 물고기를 구경하고 밭에서 감자와 고구마를 썰 수 있게 놓아두어야 할 것이다. 그리고 원시적인 명산 입구에는 자연을 관찰할 수 있게 하고 주말에는 그 지역이 학교 선생들이 자연학습 교사로 이용객에게 자연학습을 시킨다. 이런 것이 생태관광이다.

이제 우루과이라운드에 의해 우리 농촌이 피폐해 가는데 소득증대로 관광을 도입하는 방향을 생각해볼 수 있다. 그러나 농촌의 관광은 앞에서 제시한 생태관광이 적격이다. 농촌은 우리 나라의 고향이다. 고향이 살아있어야 고향을 떠난 사람들이 신이 나는 것이다. 고향을 살리는 방법으로 생태관광을 도입해 볼만도 하다. (환경리포트 '94. 11, 12월)

민통선자연생태계보전지구의 이용과 관리는 개발투자액이 커지면 외지의 자본이 많이 들어오게 되어있으며 그 정도에 따라 자연의 훼손의 정도가 커지며 그것은 생태관광의 본래의 모습을 잃게 할뿐만 아니라 지역주민의 참여의 기회마저 잠식하게 마련이라는 사실은 분명하다.

민통선자연생태계보전지구 지정은 또하나의 관광명소를 만드는 문제가 아니다. 어떻게 해서든지 이 지역의 자연생태계의 특수성을 보전한다는데 그 명분을 분명히 하고 있다. 비무장지대가 군사보호지역으로 지정 될 수밖에 없는 선택의 여지가 없는 사안인 것처럼 이 지역의 자연생태계보전은 어떠한 이유로도 포기해서는 안되는 문제이다. 지역주민의 참여의 문제가 중시되는 것은 자연생태계보전과 지역주민의 삶의 질 향상 동시달성을 지향하고 있는 유네스코의 생태계보전 전략이기도 하지만 우리가 목표하고 있는 민통선자연생태계보전을 제대로 해내는 과제가 지역주민의 참여 없이는 불가능하다는 데에 있기 때문이다. 오늘의 일반적인 농촌현실에서 볼 수 있는 현상인 젊고 유능한 농촌인력의 이농사태에서 벗어난 농촌의 인력부족현상이 민통선지역에도 문제가 된다. 민통선지역의 자연생태계보전의 과제가 주민에 의해 이루어지는 환경이 조성되면 자연적으로 당해지역의 우수하고 젊은 자녀들의 귀향과 내고장정착은 이루어질 것이다.

지역주민을 자연생태계보전의 관리자가 되게 하는 길은 바로 그들을 이 고장의 주인을 만드는 일이다. 그리고 그러는데 따르는 불이익은 혜택을 받는 모든 국민 또는 자연생태계보전을 열망하는 많은 사람들이 나누어지는 것이다. 즉 원인자 또는 수혜자 부담원칙의 실현이다.

VII. 지정과정에서의 갈등해소방안

VII-1 갈등의 원인과 행정대응

현행제도 하에서의 행정체계의 관행대로 환경부가 계획·발표한 민통선자연생태계보전지구 지정정책은 민선자치시대의 자치행정과 시민자치이념과의 마찰로 일단 중단되었으나 앞으로 재추진될 경우 갈등은 발생할 것으로 예측되는 것은 해당지역의 의회와 지역주민으로 구성된 반대대책위원회가 버르고 있기 때문이다.

환경갈등(분쟁)이란 환경문제를 두고 일어나는 집단민원, 지역이기주의, 지역갈등, 님비현상 등을 총칭하는 말이다. '95 6. 27 지방선거 이후 지방자치가 본격적으로 실시되면서 환경분쟁이 심화되는 양상으로 나타나고 있다.

최근 갈등을 둘러싼 현장에서 사용되고 있는 유행어들이 있다. 지역의 복지증진이나 재정적 수입의 증대 등이 예상되는 개발이나 시설의 입지를 둘러싼 집단적인 경합이나 경쟁은 "핼피(PIMFY- Please In My Front Yard)"현상으로 불려진다. 이와는 대조적으로 지역적으로 원하지 아니하는 토지이용은 "루루스(LULUs- Locally Unwanted Land Uses)"라고 하고 있다. 민통선자연생태계보전지구 지정문제에 따르는 갈등이 여기에 속한다고 볼 수 있다. 이와 같이 원치 않는 시설에 대한 주민이나 지역에서의 반대는 통칭 "님비(NIMBY- Not In My Back Yard)"증상으로 일컬어진다. "님비"는 일반적으로 정책과 관련된 입지에 따른 이해당사자의 배제, 부동산가치 하락, 편익과 비용부담의 불일치, 위험성의 인지와 불확실성에 대한 우려를 불식시키지 못하고 있기 때문에 야기되며 이상의 요소는 상호상승작용을 통해 집단적 분쟁으로 치닫게 된다. "님비"에 따른 집단적 갈등은 흔히 시위와 농성과 같은 물리력을 동원하거나 소송을 통하여 법적, 제도적인 구제

를 요구하며 계획의 철회나 변경 또는 새로운 대안의 선택이 주된 목표이다(이만형, 충북대 조교수, '95).

어떤 정책에 대해서 일단 주민반대운동이 발생하면 일반적으로 두 가지 형태의 행정대응으로 대처하는 것이 통례이다. 첫째는 당초의 계획을 철회하는 것이 아니라 지역주민에게 설득을 계속하는 것이다. 그 과정에서 당국은 주민의 의견을 수렴해서 정책의 계획내용을 다소 변경하거나 지역사회에 복지시설을 설치하는 등의 특별배려를 하면서 결정된 정책추진을 밀고 나간다. 이것이 지금까지의 관례이다. 둘째는 이미 만들어진 정책추진과정을 백지화하거나 동결하고 지역주민의 합의형성을 구하는 형태로 정책추진작업을 종전과 다른 방법으로 처음부터 다시 하는 것이다. 이 형태는 전자에 비해 새로운 방법이다. 이런 사례는 아직 별로 없는 것으로서 주민운동에 대한 행정대응방안 모색에서 주목할 만한 가치가 있다고 보고 있다. 이런 경우를 일본의 한 작은 도시의 재활용센터 부지선정과정에서 알아본다.

VII-2 주민과 함께하는 환경정책의 효과 (고마에시의 사례)

시민이 원하는 재활용센터를 건설하기 위해 시 정부는 우선 시민의 의식조사를 실시한 결과 회답자의 64.4%가 「절대 필요하다」, 26.0%가 「필요한 편이다」로서 90% 이상의 찬성으로 착수한 재활용센터의 건설계획임에도 불구하고 시 정부가 매입한 부지 주변의 주민들의 반대의 목소리가 높아져 주민운동으로 진전되는 사태를 몰고 왔다. 반대의 이유는 통상적인 분쟁과 마찬가지로 ①부지선정이 시 정부에 의해 돌연 이루어졌고 ②시내에는 다른 적지가 있다는 것 ③인접하고 있는 보육원에 소음과 악취 등의 악영향을 피할 수 없다는 등이었다. 그러나 주민들의 내심에 지역이미지 손상으로 인한 지가하락을 걱정하는 마음이 없었을 리 없다. 어쨌거나 반대주민이 가장 문제시한 점은 ①이었다. 시 정부의 부지선정과정에 의문이나 행정불신이 있었다는 것은 확실하다.

이러한 반대에 대해 시 정부도 할 말은 많았겠지만 주민이 제기한 문제가 일종의 정론이었기 때문에 고마에시에서도 주민참여로 다시 해야 한다는 주장에 귀를 기울이지 않을 수 없게 되었다. 시 정부는 이미 매입한 부지를 무시한 채 주민과 함께 적지선정을 다시 하게 되었다. 양측의 합의하에 새로운 가능성을 시도할 수 있는 탄력성이 부지선정을 위한 재출발을 성사시켰다.

고마에시에서는 시의 조례에 따라 고마에쓰레기시민위원회를 설치하고 그 위원회를 중심으로 부지선정작업을 하도록 했다. 시민위원회 선임은 개인의 활동분야, 연령, 성, 거주지 및 인물됨을 참고로 시 당국이 선정하였으며 그 중 2명은 당초 예정지에 대해 반대한 주민운동의 회원 중에서 선정되었다. 두 개의 후보지가 예정되었을 때에는 각 예정지에서 각각 5명씩의 주변주민대표특별위원을 추가하는 한편 전문가의 인선도 있었다.

주민참여를 위한 틀 마련과 위원선정은 시 정부의 책임으로 이루어졌으나 그 과정에서 시는 각종 시민단체대표와 주민운동의 주요 구성원들의 합의를 거치고 있다. 이러한 배려가 아주 중요한 것이었다. 그 이유는 주민참여의 틀이나 위원구성이 반대주민이나 관계자간의 이해 없이 되어지는 경우 시민위원회의 출범부터 문제가 되기 때문이다.

또한 시의회와의 관계도 중요하다. 시민위원회의 설치나 활동의 틀에 대해 시의회의 결의가 필수적인 것은 아니지만 시로서는 의회에 사전설명을 하여 시의회의 양해를 얻도록 하였다.

고마에시의 시민위원회가 가동을 시작한 것은 1991년 말이었으며 만 1년이 지난 다음해 크리스마스에 부지선정의 결론을 지을 수 있었다. 위원회가 전기 8개월간에 추진한 일은 시내의 모든 적지대상을 검토하는 작업이었다. 여기에는 위원회가 설정한 4개조항의 기본조건이 있었다. 네 가지 조건에 다 맞는 부지선정은 불가능했다. 시민위원회가 두 개의 후보지를 선정했는데 하나는 고마에시청사 반지하주차장과 또 하나는 당초의 시정부가 매입한 예정지였다. 이렇게 되는 과정에서의 위원 전원의 의견개진은 익명으로 시장에게 제출하는 보고서에 게재되었다. 그 내용에 그렇게 선정할 수밖에 없는 평가가 포함되어있다.

시민위원회 전체회의에서는 두 후보지의 주변특별주민위원 5명을 포함해 새롭게 확대위원회를 구성했다. 이들은 원래 반대주민회의의 위원으로 자기 집 근처에 재활용센터가 들어설 가능성이 더욱 높아진 상태에서 위원직을 수락하게 한 것은 그간 부지선정과정에 주민의 참가가 주요한 것이란데 의의가 크다.

그후로부터의 확대회의의 논의과제는 소음과 악취 등에 대한 방지대책을 중점적으로 논의하는데 초점이 맞추어졌으며 토지이용, 주변생활환경의 어메니티를 위해 학계의 자문을 받을 뿐만 아니라 외부의 일급 전문가나 설계사들을 초청하여 의견 또는 제안을 받는 과정에서 건물의 디자인과 후보지들에 대한 환경영향평가를 작성하고 각 위원은 그들에 대한 자기평가서를 만드는 등 개인적인 주관이나 사적인 이해관계를 떠나서 평가하도록 노력하였다.

결과적으로 최종적인 반응은 2개안에 찬반수가 동수로 나타나자 위원장은 주민대표만의 검토를 요청하고 그 결과를 전체회의에 회부해서 그 결론은 전문가 회의에서 내리도록 조치했다. 전문가회의에서 만장일치로 결정된 사항은 당초 예정지로 선정하기로 하였다. 이에 대한 정면에서의 이론 제기는 없었다. 단 조건부 선정이었다. 조건이란 녹지 및 녹화 공간을 최대한 확장하고 녹색의 공원시설을 갖추도록 하는 것을 비롯 32개항에 달하고 있으며 그 중에는 재활용센터 건설에 따른 「새로운 건설시민위원회」를 설치하여 기본설계의 단계에서부터 시민의 참여에 의해 실현해야 한다는 조항도 들어있다.

개개의 시민위원 특히 해당지역 위원으로서 이러한 추진과정이나 결정사항에 대해 불만이나 의문이 없는 것은 아닐 것이다. 위원들이 위원회 활동에 참여하면서 개인으로서의 문제에 이해를 깊이 할 수는 있었겠지만 지역에 돌아가면 지역주민들의 반응 사이에서 고민도 많이 하게 되는 것이 사실이다. 이러한 문제를 해소하기 위해 위원회는 회의자료를 비롯한 전 자료를 공개할 뿐만 아니라 방청자에게도 발언을 허락하기도 하고 별도의 주민설명회도 개최하였다. 이렇게 합의 형성은 이루어졌다. 이러한 결정을 시정부는 받아서 부대조건으로 설치하기로 한 「건설시민위원회」를 설치하고 약속대로 기본설계에서부터 시민의 참여에 의해 추진하게 되었다.

이러한 시민의 참여에 의한 정책집행에 주민의 반대와 이의제기의 움직임은 거의 발생하지 않는다. 모두에서의 시민의식조사에서 보는 것처럼 시민의 다수는 이러한 공공시설의 필요는 인정하고 있다. 조건에 따라서는 자기 집 근처에 들어서는 것을 크게 반대하지 않는다. 그런데 분쟁이 생기는 것은 정부측에서의 계획이나 추진방법에 문제가 있기 때문이다. 그 문제만은 아닐지 모르나 대부분의 경우가 그 문제가 하나의 요인이 되고있는 것은 부인할 수가 없다.

이상과 같은 고마에시의 갈등해소와 합의형성의 성공비결은 위원회가 시장에게 제출한 보고서의 전문에 잘 나타나 있다.

「다양한 입장과 의견을 하나로 묶어내는 합의작성작업은 쉬운 것이 아니다. 그러나 당 위원회의 활동성과는 시민참여에 의해 민주적인 절차를 밟은 결과라고 확신한다

검토에 있어서는 양 후보지의 주변주민이나 후보지에 인접한 보육원의 부모회의 대표를 포함한 확대위원회를 설치하고 2차에 걸친 주변주민의 의견청취의 기회 마련 등으로 주변주민의 의견을 최대한 반영하려는 노력을 하였다. 위원회의 회의는 전 과정을 공개하고 방청자에게도 토의자료를 배포하고 회의록도 공개하였다. 또한 시민위원회가 직접 소식지를 제작하여 가능한 한 많은 주민이 읽을 수 있어서 위원회의 심의과정을 알 수 있도록 노력했다. 지난 1년간 위원회는 전체 회의 15회, 시민분과위원회 27회, 전문가 회의 7회를 개최한 바 있다. (...중략...) 보고서가 갖는 가장 중요한 의미는 부대조건 중 어느 것 하나도 여기는 경우 부지선정에 관한 모든 결과는 무효로 한다는 점이다. 이들 부대조건은 시민측 위원들의 일방적인 요구에 의한 것이 아니라 행정의 실정을 감안하고 위원회 전체의 합의로서 결정한 것이기 때문이다.

부대조건은 위원회 위원은 물론 관련 정부요원 그리고 민간전문기관들의 이 과제에 대한 헌신적인 노력과 열의를 다하는 가운데 배출된 상호의 신뢰와 협력의 결과물이기 때문에 중요시해야 하며 고마에시의 재활용이나 생활환경을 살피는 과제에 적극적으로 대처해 나가기 위한 “약속”사항이기 때문에 중시하는 것이다.

고마에시의 융통성 있는 정책추진의 하나의 작은 사례가 새로 시작할 수밖에 없는 민통선 자연생태계보전지역 지정정책추진에 많은 시사점을 주고 있다는 점에 유의해야 한다.

VII-3 환경분쟁해결을 통한 지역공동체회복의 시각

환경분쟁의 원인에 대하여는 지금까지 수많은 연구자들의 연구가 있어왔다. 공공시설입지와 관련한 편익과 부담의 불일치, 환경오염에 대한 위험도 인지의 상이, 환경피해예측의 불확실성, 부동산가치의 하락, 주민참여의 미흡, 정보의 미공개, 정부의 불신 등이 환경분쟁의 주요원인으로 제시되고 있다. 그리고 정치학, 행정학, 경제학, 법학적 접근을 통하여 그러한 원인을 다각적으로 분석하고 나름대로의 해결방안이 제시되어왔다. 환경분쟁을 입지 또는 보상 문제로 보면서 혐오시설 입지경매제도, 시설 격리 및 집단화 방안, 시설복합제도, 시설분담제도 등의 해결방안이 제시되기도 했다. 그러나 지금까지 제시된 그 어떤 해결방안도 환경분쟁해결에 큰 역할을 하지 못하고 있으며 예방하지도

못하고 있다. 이러한 현실에서 환경분쟁의 뿌리를 근대화와 이에 따른 공동체의식 상실에서 찾고자 하는 노력이 있어서 여기에 소개한다.

근대화과정은 대규모적이고 중앙집권적이며 전문가 중심의 합리성을 지향하여왔다. 근대화의 논리는 단순하게 말하여 제로섬 게임으로 이해되는 것으로서 반드시 한편이 져야 다른 편이 이긴다는 경쟁관계를 부추겨왔다. 그러나 이제는 너도 이기고 나도 이기는 “승승세계”의 건설을 환경분쟁 해결의 궁극적 목표로 삼아야 한다. 승승세계의 구축은 공동체 회복을 통해서만이 이룩될 수 있다. 지금까지 우리 나라에서 발생하였던 환경분쟁사례에서 드러난 양상은 지역주의와 지역이기주의의 두 얼굴을 가지고 있다는 사실을 알 수 있다. 즉 환경분쟁이 순기능도 가지고 있음을 간과해서는 안된다는 것이다. 주민운동으로서의 환경분쟁은 주민을 배제하는 정부의 일방적인 정책결정과정에 개입하여 행정의 민주화를 촉진하고 지역의 특수성문제를 제기하여 정책결정의 현실적 합성을 제고하는 등 정책결정과정에서의 오류를 예방 또는 수정하는 기능도 담당하기 때문이다. 그러나 부정적인 측면에서 보면 민주화·자율화의 추세 속에서 지역적 이익만을 추구함으로써 사회 전체적인 공익을 침해하고 희생시키는 당해지역만의 이기적 행위로 볼 수도 있다.

환경분쟁의 해결을 지역공동체회복운동으로 보는 견해에서는 환경분쟁의 해결의 우선과제로서 환경분쟁을 보는 시각을 새롭게 하는 것이라고 한다. 환경분쟁은 ①바람직한 변화를 위해 불가피한 것 ②문제해결을 위해 필히 거쳐야 하는 단계 ③책임은 모두가 나누어져야 하는 것 ④결과가 아닌 하나의 과정으로 ⑤해결될 수 있는 것 ⑥해결에 이르기까지는 시간과 자원과 에너지가 소요되는 것 등을 명심하는 것이다.

이렇게 환경분쟁을 이해하였을 때 환경분쟁해결과정이 곧 공동체 회복과정임을 알게된다. 지역공동체의 일원으로서 주민들을 적극적으로 참여시키는 것이 무엇보다 중요하다. 지역주민참여에는 여러 가지 방식(『Ⅲ. 환경행정과 주민참여』에 제시)이 있다.

환경분쟁을 해결하는 데에는 ①소송 ②정치: 지방의회의원, 국회의원을 통한 청원 등 ③시장경제: 공급과 수요, 가격 및 조세를 통한 해결방안 모색 ④행정: 환경영향평가, 단속, 인허가 등 ⑤과학적 방법: 기술적 증거에 대한 평가 및 조정 ⑥주민참여: 지역주민 단체와의 협의 및 이해당사자의 파트너쉽 형성을 통한 해결 등이었다. 이들 방법은 개별적으로 접근하기보다는 통합적으로 접근해야 한다. 주민참여를 중심으로 하면서 법적, 행정적, 정치적, 경제적, 과학적 방법을 적절히 동원하여야만이 환경분쟁을 제대로 해결할 수 있을 것이다. 환경분쟁해결에는 공동체 회복이라는 차원에서 단계별 해결방안이 있다.

1) 분쟁이전단계:

사전예방적 측면에서의 방안으로서 ①사업시행자는 지역주민들로 하여금 해당정책이 당해지역에 절실히 필요함을 인식시켜야 한다. 이를 위해 관련정보를 정확하게 주민에게 공개해야 한다. ②정책이 합리적이고 과정이 민주적이어서 논란의 여지가 없도록 해야한다. ③정책집행 이전에 외국의 현장을 견학하도록 하여 정책에 대한 이해를 높이고 잘못된 선입관을 불식하도록 해야 한다. ④사업의 계획단계부터 민간환경단체에게 사전에 알리는 한편 주민들에게 협조를 구하여 서로 대립하는 관계가 아니라 협조 및 대화

의 관계를 유지하도록 한다. ⑤주민들을 타당성조사 등 정책추진의 전 과정에 참여시켜야 한다. ⑥주민의 참여는 빠를수록 좋은 결과를 가져온다. ⑦주민참여를 권장하기 위해 언론매체를 통한 공청회 안내나 지역TV를 통한 홍보활동을 적극 전개한다.

2)분쟁단계:

분쟁해결을 위한 기본적인 원칙을 분명히 해야한다. ①해당정책의 필요성을 논리적이고 과학적으로 분명히 한다. ②협상과정에서 주민들에게 신뢰감을 주는 공무원이 참여한다. ③예견되는 위험성 검토 등을 과학적으로 한다. ④필요로 하는 기술은 당시로서의 최고, 최선의 것임을 교육과 홍보를 통해 인식시킨다. ⑤해당주민들의 안전과 환경보호를 최우선시하며 보상은 2차적 문제임을 상호 확인한다. ⑥정책결정방식을 최대한 합리적으로 하고 공평무사하고 공개적으로 행한다.

이상의 전략적 원칙 하에서 보다 구체적인 기술적 해결방법을 강구해야 한다. ①지방정부는 관련정보를 적극적으로 공개하는 한편 공개토론회, 공청회, 설명회 준비를 철저히 하여 지역주민의 신뢰감을 가지도록 한다. ②중립적인 입장에 있는 전문가나 민간환경단체를 주민과의 협력 하에 선정하여 기술적인 문제에 대한 신뢰감을 쌓도록 한다. ③지방정부간의 분쟁의 경우에는 현행지방자치법상 정하여져 있으나 자치권 행사에 방해가 되고 있는 형편이어서 광역행정협의회나 지방자치단체조합 등을 분쟁조정을 위해 최대한 이용하도록 한다. ④지역주민의 공익의식고취를 위한 교육홍보활동을 전개한다. ⑤피해가 불가피한 경우 적절한 보상이 이루어져야 한다. 보상에는 직접 보상과 간접 보상방식이 있다.

3)분쟁이후단계:

분쟁이 해결된 후 사후 수습 및 재발방지를 위한 조치가 취해져야 한다. 분쟁기간 중의 격앙된 주민의 감정을 풀어줄 방안을 모색해야한다. 적대관계를 해소하고 지역공동체의 일원으로서의 동질성 회복에 노력한다. 분쟁해결과정에서 이루어진 각종 공청회, 설명회 등에서 제기되었던 주민들의 의견을 기록한 문서, 전문가의 의견서 및 각종 평가보고서를 체계적으로 정리하고 이러한 자료를 기초로 정보시스템을 만들어둘 필요가 있다. 이러한 자료 및 정보는 시설관리운영의 참고자료가 될 뿐만 아니라 사후관리 및 토지의 재이용 단계에서 발생할 수도 있는 또 다른 분쟁을 예방하는데 기초자료로서 이용될 수 있다.

환경분쟁은 그 대상이 상이함에도 불구하고 공통적으로 가지고 있는 문제 중의 하나가 재산권 보호와 관계가 된다는 점이다. 그리고 자치단체는 지방재정수입의 증가를 위하여 어느 정도의 환경파괴는 불가피한 것이 아니냐는 태도를 취할 수 있다는 점이다.

환경분쟁을 해결하기 위해서는 지역이기주의로 흐를 수도 있는 갈등을 건전한 주민운동, 공동체 회복운동으로 발전시켜나가도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 환경분쟁은 결국 삶의 질을 추구하는 것이라면 삶의 질 문제에 있어 가장 중요한 주체는 공동체이다. 환경분쟁해결과정이 협상의 과정이라면 그 출발점으로 삼아야 하는 것은 공동체가 존재한다는 인식이다(이창우, 서울시정개발연구원, '96).

VIII. 맺는말

비운의 역사의 소산물이기는 하지만 지난 40여년간의 인간의 파괴에서 벗어나 보호되어 있는 비무장지대의 자연생태계의 보전은 지구촌의 시민인 우리 한민족에게 부과된 시대적 사명으로 받아들여야 한다는 목소리가 높다.

민통선지역자연생태계보전지역 지정사업은 100년 또는 1000년 앞을 내다보는 미래사업을 현세대인의 부담으로 착수하려는 사업이니만큼 이에 대한 저항이나 반대가 있는 것은 민주주의 사회에서는 당연하다.

지금까지의 정책집행과정에서의 경험을 거울삼아 지역주민과 지방자치체와 함께 민통선지역의 자연생태계보전지역 지정정책을 성공적으로 이끌기 위해, 주민통합, 행정통합, 제도통합 등을 이루어 지속 가능한 민통선 지역 종합발전계획을 수립하는 일에 온 힘을 기울여야 한다.

바람직한 행정(정책)은 지역주민의 눈앞의 필요의 충족만이 아닌 장래 후손들에게 무엇을 남겨줄 것인가까지 고려하는 것이어야 한다. 민통선지역자연생태계보전의 과업이야말로 미래세대까지 관심하는 정책으로서 높이 평가받는다.

참고문헌

- 유네스코 한국위원회, 본과제연구 1차 중간보고서
유네스코 한국위원회, 본과제연구 2차 중간보고서
환경부, 민통선지역 자연생태계 보호지역 지정추진 보고서
본과제관련 지역신문 (강원일보, 도민일보, 중앙일보 - 9. 5~14)
민통선지역 자연생태계 보호지역 지정협의추진(회의자료) '95-9-13 강원도
민통선북방지역 자연생태계보호지역 지정 반대결의문 (고성군의회)
향로봉, 대암산 일대 「자연생태계보호지역」 지정철회촉구 (인제군의회 건의문) '95-10-13
민통선지역자연생태계보호지역 지정추진현황보고서
자연권역확대 및 자연생태계보호지역 지정에 대한 건의서 (춘천시 '95-10-6)
자연생태계보호지역 관계관회의 참석보고서
유네스코 한국위원회, 지역협력회의 보고서 ('96-7-11-13)
박영숙, 환경행정의 시민참여 제도화와 NGO의 역할 ('95. 11 서울환경포럼)
박영숙, 환경행정의 효율화와 민간참여 ('96-7-18 한국대기보전학회 대토론회)
박영숙, 팔당상수원보전 주민과 함께 하는 정책연구 ('95. 12 환사연)
김일태, 환경행정에 대한 시민참여방안 ('96. 12 녹색위 시민토론회)
조명래, 환경행정에 대한 주민참여에 관한 연구 ('96. 12 녹색위 시민토론회)
김계중, 한민족의 평화를 위한 자연보존지역시스템과 새로운 삼천리 금수강산
장세양, 비무장지대를 자연보호지역으로
강좌 『지구환경』 지구환경과 시민 편 ('91 일본 중앙법규출판주식회사 발행)
澤井安勇 편저, 분권화시대의 지역환경정책
寄本勝美 편저, 지구환경시대의 시민, 기업 그리고 행정
増原義剛 편저, 지구화시대의 환경전략
宇都宮深志 저, 환경행정의 이론과 실제
Michael Edwanrds and David Hulme, 「Making a difference, Earthcan '92
Nick Bailey with Alison Barker and Kelvin Mcdonald,
「Partnership Agencies in British Urban Policy」 UCL Press '95
Alan Murdie, 「Environmental law and citizen action」
이경제, 시민이 참여하는 에코투어 (94. 환경리포트)
이만형, 지방자치단체간 분쟁(갈등)의 합리적 해결방안 ('95 환경리포트)
이창우, 환경분쟁해결을 통한 지역공동체 회복 ('96 환경보고서, 녹색연합)