

울산환경기본조례 제정을 위한 —

시민 공청회



-
- 일 시 : 1996년 12월 5일(목요일) 오후 2시
 - 장 소 : 경남은행 울산본부 대회의실
-

울산환경기본조례 제정을 위한 시민공청회

환경과 개발의 공존과 조화, 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발.

이는 21세기를 불과 4년 앞둔 오늘날 전세계적으로 가장 절박한 문제가 아닐 수 없습니다.

개발지상주의 논리가 만연하던 10여년 전만 하더라도 환경과 개발의 조화는 병존하기 어려운 문제였고 따라서 개발을 위해서는 환경의 파괴와 희생은 불가피하다는 인식이 일반적이었습니다.

그러나 환경론자는 물론 개발론자조차도 이제는 환경문제 해결없이 빵의 문제조차 보장받을 수 없는 시대로 옮겨가고 있다는 데 동의하고 있습니다. 우리가 살고 있는 이 시대는 생존과 생활의 질적 향상을 위해 '개발'과 '환경'이라는 두 마리의 토끼를 함께 잡아야 할 상황에 직면하고 있는 것입니다.

지난 1992년 리우환경회의에서 채택된<의제 21, Agenda21>의 제28장에 자치이념에 입각한 지방정부의 참여와 협력(지방환경정책과 규제를 수립하며, 환경적 기반을 구축하고 지속가능한 개발의 목표를 증진하기 위해 시민을 교육하고 시민참여의 시책을 적극적으로 도입하는 등)이 결정적인 중요성을 지닌다는 것을 강조하고 있습니다.

울산시의 환경기본조례는 이러한 지방자치단체의 환경정책적 역할과 책무를 수행하기 위한 기본강령으로써 자치환경정책의 출발점이 되어야 합니다. 때문에 다른 부문의 여타 조례들과는 그 의미가 확연히 다르다고 할 수 있겠습니다.

울산환경기본조례는 첫째, 21세기를 향한 지속가능한 생태도시의 구현을 위한 환경철학과 정책이 제시되어야 합니다. 또 환경과 개발의 적극적인 조화를 꾀하는 녹색이념을 환경정책의 기조로 선언하고 명문화해야 합니다.

둘째, 지역특성에 맞는 독자적인 환경자치적 정책대안을 강구해야 할 것입니다.

셋째, 환경기본조례의 기본방향은 통합적 환경보호의 원칙이 되어야 할 것입니다.

넷째, 시민과 비정부 단체(종교단체, 학교, 언론, 기업, 민간단체 등)의 참여와 협력을 가능케 하는 법적인 기초를 마련해야 할 것입니다.

여하튼 이번 울산시 "환경기본조례" 제정은 우리의 미래에 큰 영향을 끼칠 수 있는 중대한 사안임을 인식하고 보다 광범위한 의견수렴을 통해 신중하게 만들어져야 할 것입니다. 이런 점에서 오늘의 이 시민공청회는 매우 뜻깊은 자리 아닐 수 없습니다. 오늘 이 자리에서 논의되는 여러 의견들이 밑거름이 되어서 우리 울산의 환경기본조례가 잘 만들어 지기를 바랍니다.

1996년 12월 5일

경 상 일 보 사
울산환경운동연합

진행순서

- 사회 한기양(울산환경운동연합 공동의장)
- 인사말 송재철(울산환경운동연합 공동의장)
최종두(경상일보사 발행인)
- 주제발표 박영숙(한국 환경 사회정책연구소장, 녹색서울시민위원회 위원장)
- 종합토론 박영분(울산 YWCA 사무총장)
정준금(울산대 환경행정학과 교수)
주유연(환경부 환경교육관 사무관 전 낙동강 환경관리청 울산출장소장)
허기호(울산지역환경보전협의회 이사)
서상연(경상일보 논설위원)
- 폐회 한기양 (울산환경운동연합 공동의장)

자료집 목차

- 1. 인사말 2
- 2. 주제발표 4
- 3. 울산 환경기본조례안 제의 발의안 12
- 4. 참고자료 40

울산환경기본조례제정의 의의와 방향

박영숙(한국환경·사회정책연구소 소장)

1. 머리말

우리나라의 '산업의 심장부'인 울산은 환경부하가 더욱 큰 중공업의 집결지이기도 하여 '공해 1번지' 또는 '공해 백화점'으로 일컬어지고 있다. 다른 한편 울산은 우리나라의 환경운동의 시발지이며 환경문제 해결의 저력을 키우는 핵심적인 역할을 담당해오고 있어 주목받고 있는 곳이다. 우리나라의 지방자치제=시민자치제가 실시된지 1주년을 지나고도 반년이 가까워 오는 이 시점에서 광역시로의 발돋움을 눈앞에 둔 울산시민들이 환경자치행정의 출발점이 될 환경기본조례제정을 위한 활발한 논의를 하게 된 것은 대전과 서울 등이 이미 제정공포한 상태에서 어느 도시보다 앞서 제정하지 못한 아쉬움은 있으나 선례를 디딤돌로 보다 나은 조례제정이 될 수도 있다는 데에서 기대를 가지게 한다.

1992년 6월 브라질에서 개최되었던 지구정상회의 이후 세계의 도시들은 각 지역을 녹색지역으로 만들기 위한 21세기 행동계획으로서의 '지방의제 21'을 급근 말까지 작성하여 유엔의 지속가능발전위원회(UNCSD)에 제출하도록 되어있다. 그러기 위해 각 도시들은 기본정신이 되는 '환경선언'과 그 원칙을 실현하기 위한 '환경기본조례'를 '지방의제 21' 작성에 앞서 제정하도록 되어있다. 울산도 예외는 아니다.

서울시에서는 '서울환경선언'은 1996년 6월 5일 세계환경의 날에 그리고 환경기본조례는 1996년 5월 20일에 제정공포하였고 '서울의제 21'은 현재, 녹색서울시민위원회의 실무담당으로 추진위원회가 구성되어 1997년 6월 5일 발표 예정으로 작업 중에 있다.

오늘의 세계의 환경문제는 영국을 비롯한 산업선발국=오염선발국인 소위 말하는 선진국에서는 30~40년 전보다 대기, 수질 및 토양문제가 개선되었다고 하는데 반해 우리나라를 비롯한 아직 빵의 크기에 관심이 머물고 있는 나라들에서는 계속 환경문제가 악화되어가고 있는 것이 세계적 추세이다.

녹색지역만들기의 조건은 한 나라안에서도 지역사정과 지역사회구성원의 환경의식과 실천의지에 따라서 유리하게도, 불리하게도 된다. 울산의 경우 우리나라의 산업의 심장부인 만큼 환경이 훼손되기도 하였지만 반면 복원할 수 있는 능력도 동시에 지니고 있으며 중요한 것은 사회구성원인 정부, 기업, 시민의 환경마인드가 어느 정도인가 하는 것에 달려있다. 그 중에서도 정부의 환경마인드가 관건이 된다.

현재 뜨거운 현안으로 떠오른 울산환경기본조례 제정과정에서 그러한 문제들이 검증을 받게 된다.

2. 지방자치와 녹색지역만들기

지역환경개선과 보전은 물론 지구환경을 바로 잡는 일에 있어서 중요한 것은 지역특성에 따라 지방자치단체가 독자적인 환경정책을 펴나갈 수 있으며 사회구성원 전체가 주체적으로 참여할 수 있는 지방자치제=시민자치제의 정착이다. 리우지구정상회의에서 채택된 리우선언 22와 '의제 21(Agenda 21)' 제 28장에서도 자치이념에 입각한 지방정부의 역할의 중요성은 강조되고 있다. "지구적으로 생각하고 지역적으로 행동하라"는 오늘의 지구환경운동표어에서 우리가 읽을 수 있듯이 환경문제는 개개인이 각자의 선 자리에서 환경친화적인 생산활동과 소비생활을 하며 지역사회를 환경적으로 건전하게 유지하는 것으로 해결할 수 있다.

지난 30년간 우리나라의 '잘살아보세'라는 구호 밑에서 추진된 국가중심의 총량적 경제성장정책은 지방의 자치 및 자급 능력을 상실하게 하였고 심각한 환경문제를 초래했다. 지금까지의 국가주의적 환경정책은 지역주민의 삶의 터전이 되어야 할 지역생태계를 경제논리에 입각한 개발대상으로만 여겨왔다. 돈은 지방에서 벌고 번 돈은 중앙에서

쓰는 과정에서 지역에 남겨진 것은 환경파괴였다. 울산이 바로 그러한 경우의 전형적인 피해지역이라고 할 수 있다.

지방자치제 실시로 정책과 행정의 방향이 주민의 삶의 질적 향상과 연계되면서 필연적으로 녹색지역만들기의 과제가 중시되기에 이르렀고 지방자치제가 환경문제에 미치는 영향으로 인해 발생하는 긍정적인 면은 극대화시키고 부정적인 면은 극소화시키는데 잣대가 되는 환경기본조례제정은 신중히 이루어져야 한다.

3. 환경기본조례제정의 의의

환경기본조례는 주민이 쾌적한 삶의 조건을 누리게 하기 위한 지역의 녹색화를 위한 지역사회 구성원 상호간의 약속서로서 지방자치단체의 환경정책적 역할과 책무를 수행하기 위한 기본강령이며 자치환경행정의 출발점이 된다. 환경기본조례제정은 빠를수록 환경자치행정의 시작이 빨라진다는 데서 서둘러야 한다.

[환경정책에 있어 지방자치단체의 역할과 책무는 국가법 수준에서도 어느정도 승인되고 있다. 환경정책기본법은 제4조 제2항에서 "지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행하는 책무를 진다"라고 규정하여 지방자치단체에게 환경행정에 대한 책무를 부과하고 있다.

환경기준에 관해서도 "서울특별시, 직할 시장 또는 도시는 지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 환경부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 별도의 환경기준을 설정할 수 있다"고 규정하여 지역적 특수성을 고려한 환경자치행정의 가능성을 열고 있다.

한편 지방자치법도 지방자치단체의 사무범위에 관한 제9조 제2항에서 지방자치단체의 환경행정에 관한 권한을 열거하고 있는데 이에 따르면 지방자치단체는 주민의 복지증진에 관한 사무로 청소, 오물의 수거 및 처리(제2호: 폐기물처리에 관한 계획수립, 일반폐기물처리시설의 설치·운영, 산업폐기물의 적정관리조치, 산업폐기물 공동처리시설의 설치·운영등) 농림, 상공업등 산업진흥에 관한 사무로서 공유림 관리(제3호)를, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무로서(제4호) 도시계획사업의 시행, 주거생활환경개선의 장려 및 지원, 자연보호활동, 지방하천, 준용하천 및 소하천의 관리, 상·하수도의 설치 및 관리, 도립·군립 및 도시공원, 녹지등 관광·휴양시설의 설치 및 관리 등을 각각 관장하도록 되어있다(동법 별표 1을 참조).

그밖에 지방자치법에서는 청소, 오물에 관한 사무(일반폐기물처리 시설의 설치·운영, 일반폐기물처리수수료율의 결정), 도시계획사무, 공공하수도에 관한 사무(하수종말처리장의 설치, 유지·관리)등을 자치구에서 처리하지 아니하고 특별시, 직할시에서 처리하도록 하고 있다(동법 별표 2를 참조).

그러나 제4호의 규정에 의한 지방자치단체의 사무는 자연보호활동, 지방하천등의 관리, 상·하수도의 설치·관리, 도립·군립 및 도시공원, 녹지등 관광·휴양시설의 설치·관리 등을 제외하고는 주로 지역개발사업, 지방토목·건설사업의 시행, 도시계획사업의 시행, 지방도등의 신설·개수 및 유지 등 주로 개발사업에 치중되어 있고 지방자치단체의 환경정책에 관한 역할과 권한이 분명히 설정되어있지 않다.

또 각 개별분야의 환경법들은 환경관련업무를 주로 국가사무로 규정하되 이를 지방자치단체의 기관에게 기관위임할 수 있도록 하는데 그치고 있다. 환경부의 업무중 국가사무의 비중이 지방자치단체의 고유사무 및 단체위임사무에 비해 압도적으로 높은 것도 바로 그런 이유에서이다.

이처럼 국가법 수준에서 지방자치단체의 환경정책적 역할과 책무, 자치환경정책의 위상이 제대로 구체화되지 못하고 있다면 이들 환경 및 자치관계법을 변화된 지방자치의 환경에 맞게 조율하기 위한 입법적 개혁이 무엇보다도 시급하다 하지 않을 수 없다. (홍준형, 서울대 교수 1996. 3. 7 서울특별시 환경기본조례에 관한 공청회)]

이상에서 열거된 자치단체의 환경기본조례 제정과 환경자치행정에 따르는 문제점들이 지난 6월에 맞이한 지방자치 출범 1주년을 회고하는 자리에서 지방자치단체장들에 의해 지적되었고 이들에 대한 시정의 필요성이 강조된 바

있다. 참의미의 지방자치 정착을 위해서는 중앙으로부터의 인력운영의 자율권을 비롯한 정부조직권, 자치입법권 등의 행정의 자치권 확보, 재정여건 및 재정운영의 자율성제고, 자치단체의 올바른 위상정립, 인근지역간의 행정협력 장치마련 그리고 시민의 올바른 참여의식 발휘 등이 절대 필요하다. 것이었다.

여러 장애요인에도 불구하고 환경기본조례는 지방자치단체의 환경자치를 위한 길잡이로서 21세기의 지속가능한 생태도시만들기의 초석이 된다는데에 획기적인 의의를 가지고 있으며 그 제정은 지역특성을 고려하고 지역주민의 의견수렴을 거쳐 마련되어야 한다.

4. 환경기본조례제정의 기본방향

환경기본조례의 기본방향으로 생태도시 구현을 위한 미래지향적인 환경철학과 지역특성에 부합한 자치적인 정책이 제시되어야 한다는데 이견이 있을 수 없다. 환경기본조례제정은 환경자치이념에 입각한 조례제정권이 확보된 연 후에 이루어지는 것이 순리이다. 중앙으로부터의 자율권이 주어지지 않고 있다고 해서 손놓고 있거나 유명무실한 조례제정은 불필요하다. 현행조례제정의 범위는 다음 글에서 찾을 수 있다.

[지방자치법은 제15조에서 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 하고 있다. “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정 하므로써 자치입법권을 엄격히 제한한 종래의 태도를 계속 견지하고 있다. 다만 제20조와 제130조에서 각각 조례위 반에 대한 과태료와 사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항을 조례로 정하도록 하고 있을 뿐이다.

이와같은 자치입법권에 대한 일반법적 제한은 환경조례가 성립할 여지를 사실상 배제한 것이나 다름이 없다. 즉 환경조례는 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 내용을 갖는 것이 일반적이며 벌칙이 뒤따르지 않는 한 실효성을 기하기 어려우므로 가령 환경정책기본법 제10조 제3항과 같은 각 개별법률에 의한 특별한 위임이 없는 한 제정될 수 없다는 결과가 되기 때문이다.

이같은 지방자치법의 규정은 실은 과거 권위주의시대의 중앙집권적 발상을 따른 것으로서 헌법 제117조에 의한 지방자치의 보장을 받기 때문에 위헌이라는 비판이 줄기차게 제시되어왔다. 지방자치법 제15조 단서의 일반조항은 과거 지방자치가 실시되지 않았던 시대의 산물로서 이를 반드시 위헌이라고 할 수는 없을 지라도 지방자치시대의 현실에 적합하지 않을 뿐만 아니라 지방자치단체의 환경정책의 법적수단이 될 환경자치입법을 원천적으로 봉쇄하는 장애이므로 이를 조속히 조례입법권의 범위를 확대하는 방향으로 개정해야 한다(홍준형, 서울대교수).]

이상에서 알 수 있듯이 자치단체의 자치입법권의 확립이 우선과제인 것이 현실이다. 그러나 그런 여건이 언제 이루어질지 모르는 상황에서 울산시환경기본조례는 제정되어야만 한다. 울산환경기본조례는 울산을 지속가능한 생태 도시로 회복하고 유지하기 위한 지침이 된다는 점을 유의할 때 최선의 정책을 담아내야 한다. 그리고 그 책무는 울산 시민에게 있다.

앞서 지적한 법적인 걸림돌들이 1992년 6월 5일에 선포된 ‘환경보전을 위한 국가선언문’의 전문과 기본원칙에 위배된다는 점에서 자치단체들은 제약들을 뛰어넘을 수 있는 발판을 찾을 수 있다.

이 선언은 전문에서 “60년대 이래 급속히 진전되어온 산업화와 도시화로 우리의 자연환경과 생활환경은 이제 더 이상 방치할 수 없을 정도로 악화되었다”, “환경오염이 물고 올 재앙을 막기 위하여 우리의 모든 슬기를 총집결하고 국민 한사람 한사람이 환경보전을 행동으로 옮겨야 할 때가 왔다”, “쾌적한 환경에서 건강한 삶을 누릴 권리와 환경을 보전해야 할 의무가 우리에게 있음을 확인하고 오늘의 세대와 미래의 후손들까지 복된 삶을 누릴 수 있도록 하기 위하여” 국가의 환경보전 기본원칙을 선언한다고 하고 있다.

이 선언에서 14개항으로 되어있는 기본원칙에서는 “중앙정부와 지방자치단체는 환경보전우선의 시각에서 국토이용계획을 수립하고, 우리 사회가 지속적으로 발전할 수 있는 기반조성을 위해 이미 훼손된 자연자원과 파괴된 생태

계를 복원하는 사업을 추진하여야 한다(4).”를 비롯 자치단체들의 환경보전의 의무를 강조하고 있는 점을 환기시킬 필요가 있다.

지역의 환경정책의 접근방식은 지역의 특수성에 따라 달라진다. 개발된 지역에서는 훼손된 환경을 개선하는 방향으로, 개발에서 낙후된 지역에서는 환경을 보전하는 것으로 정책방향이 설정되어야 한다. ‘산업1번지’로 지칭되는 울산의 환경문제 대처는 전자의 접근방식인 환경개선이 우선적인 과제가 되어야 한다는 것은 설명의 여지가 없다. 환경과 개발의 조화가 아닌 환경위주의 원칙에서 울산시환경기본조례는 제정되어야 한다.

울산시환경기본조례 제정은 울산시민의 미래에 큰 영향을 끼칠 수 있는 중대한 사안으로 인식하고 시민의 광범위한 의견수렴을 거쳐 ①자연과의 공생원칙 ②미래세대에 대한 책임의 원칙 ③시민참여의 원칙 ④도시정책에서 환경우선의 원칙 ⑤기업의 지역사회에의 기여원칙 ⑥자치단체간의 협력의 원칙 등에 입각하여 신중하게 제정되어야 한다는 울산시민들의 여론에 전적으로 동의한다.

최근의 집약된 국제적인 환경정책의 원칙은 ①예방의 원칙 ②원인자부담의 원칙 ③협력의 원칙이다. 울산환경기본조례에서도 이 세 가지 원칙을 담아내야 한다는 것을 전제로 이들 원칙에 대한 이해를 국내외의 사례를 통해 알아본다.

① 예방의 원칙

환경은 일단 훼손되면 그 회복에 막대한 비용이 들뿐만 아니라 회복이 거의 불가능하다는 것을 경험을 통해 확인하고 있다. 사전에 위험원인을 철저히 배제한다는 예방의 원칙이 지켜져야 한다는 것을 의미한다. 사전예방을 위해 개발사업에 적용되는 제도가 환경영향평가제이다. 우리나라에서도 1980년대 이래 추진되어오고 있으나 종래의 환경영향평가는 개발을 합리화하는 수준에서 이루어진 것도 많아 제도개선이 절실하다는 목소리가 높아 국회에서 검토중에 있다. 개발사업의 인허가권을 장악하고 있는 지방자치단체의 환경영향평가제의 활용은 막중한 역할을 하게 되어있다.

독일은 일단 만들어진 제도와 규정은 철저히 엄격하게 지키는 나라로 알려져있는데 소각장 신설의 경우 그 기간이 5년이나 걸리며 신청서 본문이 200쪽이나 되는 것을 비롯 파일 30권 분량의 서류준비와 허가신청서 목록만도 60쪽에 이른다고 할 정도로 시설신설에 신중을 기하고 있는 점도 예방의 원칙을 고수하는데서 비롯된 것이다. 물론 환경영향평가부분을 중시하고 있기 때문이다.

독일을 필두로 하는 유럽의 여러나라의 폐기물관리정책이 발생한 폐기물을 어떻게 처리하느냐 하는 처리방법위주의 접근에서 원천적으로 발생억제와 감량하는 획기적이며 근원적인 접근으로 정책을 전환하고 있는 데서도 예방의 원칙을 적용하고 있음을 알 수 있다. 이러한 정책은 종전처럼 폐기물처리의 책임을 지방자치체와 소비자에게 부담시키는 것이 아니라 생산자와 유통업자에게 돌리는데 있다.

발생원인에서 대책을 찾고 있다. 이것은 책임의 소재를 명확하게 잡은 것이다. 불가피하게 발생한 폐기물을 회수하지 못하면 생산과 판매를 할 수 없다는 원칙을 세운 것이다. 이러한 정책전환은 쓰고 버리는 대량생산, 대량판매, 대량사용 그리고 대량 폐기의 자원낭비형의 사회구조에 쐈기를 박는 조치이다. 적게 쓰는 사회, 순환사회 구축으로의 전환이다.

② 원인자부담의 원칙

무임승차의 혜택이 허용되는 사회풍토에서 환경개선이 쉽게 이루어지지 않는다는 사실을 우리는 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 원인자부담원칙이 구두선에 그치고 있는 현실은 시정되어야 한다. 그것이 정치적 이유에서 좌우되고 있는 점은 더욱 큰 문제이다.

환경부가 자랑하고 있는 쓰레기 종량제에서마저 원인자부담원칙이 적용되지 못하고 있는 것은 종량제의 의미를 잃게 하기에 알맞다. 최근 보도에서 종량제가 쓰레기 감량의 성과를 내지 못하고 있다고 지적하기에 이른 것은 당연한 결과이다. 원인자와 수혜자가 철저하게 경제적 부담을 담당하는 원칙이 환경기본조례제정에 반영되는데에서 환경개선과 보전의 효을을 기해야 한다. 이러한 원칙은 상·하수도과 전력사용에도 적용되어야 한다. 즉 실비부담의 원칙이 적용되어야 한다. 소비자뿐만 아니라 생산자와 유통업자에게도 철저하게 적용되어야 함은 물론이다.

③ 협력의 문제

환경문제는 한 나라, 한 지역, 한 영역, 한 부서의 노력으로 이루어지는 문제가 아니다. 이 모든 행위자들간의 협력으로 가능한 것이다. 특히 사회의 공공영역으로서의 정부, 민간영역으로서의 기업 그리고 제 3의 영역으로서의 시민단체 3자간의 긴밀한 협력관계의 필요성은 유엔의 '의제21'에도 강조되어있다. 현재 울산시환경기본조례제정의 논의에서 특히 시민의 참여문제가 쟁점으로 되고 있는 것도 이러한 원칙에서 근거를 찾는다.

[환경기본조례는 자치환경정책의 민주적 형성과 지속가능한 도시에 있어 삶의 질이 상호연계되어있다는 관점에 입각하여 정책의 구상, 결정, 집행, 평가등 환경정책의 전과정에서 시민과 시민단체들의 참여와 협력을 가능케하는 법적 기초를 마련해야 한다. 이를 위해서는 ①환경기본조례에 지역전문가의 참여와 시민, 시민단체들의 의사를 반영한 환경보호강령(지방의제21)의 제정에 관한 근거 규정을 마련할 필요가 있다. ②지방자치수준에서 주민들의 참여를 가능케하는 전제조건이 되는 환경정보공개제도와 환경행정에 대한 행정절차제도를 도입하는 규정을 두어야 한다. ③환경관련시설의 입지선정과정에 주민의사를 실질적으로 반영할 수 있도록 하는 입지결정과정의 민주적 제도를 위한 규정을 두어야 한다. ④환경기본조례는 지구차원의 환경위기를 극복하기 위한 시민연대활동과 환경단체나 시민단체들의 역할에 대한 근거규정을 마련하여야 한다. ⑤환경오염부즈만제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

(홍준형, 서울대교수)

이러한 주장은 환경정책결정, 추진 및 평가 과정에의 지역주민 참여라는 시민자치의 행정구도로서 민선자치시대 출범과 함께 많은 지방자치체에서 표방하고 있는 제도이다. 이러한 제도의 올바른 정착을 위해 환경기본조례에 법적 근거를 명시해야 한다는 것이다.

서울시는 환경행정을 서울시민과 함께하기로 하고 그 창구로서의 녹색서울시민위원회를 환경기본조례 제26조에 법적근거를 두고 그 위원회의 설치 및 운영 조례를 별도로 제정하고 있다. 여기에서 중요한 것은 민선자치정부와 시민기구가 등가치적으로 병립해야 한다는 것이다. 시민을 행정의 대상으로 보는 관우위의 오래된 행정관행 풍토에서 쉽게 성취될 수 있는 문제가 아닐 수도 있다.

행정에의 시민참여의 양식에서 중요한 것은 ①일시적이 아닌 상시적 참여 ②수동적이 아닌 능동적 참여 ③형식 또는 요식이 아닌 실질적 참여 ④행정대상으로서가 아닌 행정주체로서의 참여 ⑤기존틀에 적응하는 것이 아닌 창의성 발휘가 가능한 참여 ⑥불신이 아닌 상호신뢰하는 관계의 참여 ⑦상호간의 역할의 존중과 보완적 참여 ⑧공동목표달성을 위한 협동관계의 참여가 되어야 한다는 것이다.

지방자치체가 정착되어있는 독일의 경우에서 보다 확실하게 주민이 정부 정책의 계획 및 결정과정에 참여가 이루어지고 있는 사례는 프랑크푸르트지역협의회(Frankfurt Umlandverband)의 구성과 역할에서 찾아볼 수 있다. 1975년 1월 헛센주의 법률에 의거 90만 유권자가 선출한 104명의 주민대표로 구성된 (지방의회와는 별도) 자율적이며 독립적인 기구로서 광역환경문제, 도시화문제 그리고 자치체의 특수문제해결을 지역주민 스스로가 해결하는 지역협의회(Regional Council)가 바로 그것이다.

이 협의체의 기능은 토지이용계획 (교통정책, 경관계획 등), 환경보호, 폐기물처리, 폐수처리, 음용수관리, 지하수 관리(Water Recharge 제도: 강우량, 취수량 종합관리), 대중교통문제, 에너지문제, 경제발전 등 도시화 현상으로

발생하는 제반문제 해결과 이해당사자간의 갈등해소를 담당하는 것이다.

이 협의체는 소각장과 매립장을 각각 1개씩 직접 운영하고 있기로 한 점이 특이하다.

이 협의체는 15명으로 구성된 임원진을 두고 있는 한편 43개의 지역대표로 구성된 결의기구가 설치되어있다. 여기에서는 토지이용계획등 부문별 과제를 깊이있게 연구·조사하여 그 성과물을 근거로 의회에 정책제안을 하고 있다. 전문가들에 의한 장시간에 걸친 연구의 결과물인 정책제안은 정책결정에 중요한 역할을 할뿐만 아니라 정책으로 인해 발생하는 갈등요인을 해소하는 데에도 강한 설득력을 가지고 있다는데 강점이 있다. 그것은 연구결과물이 과학적으로 정확성을 기할 뿐 아니라 공익성을 명확히 하고 있기 때문이다. 특히 놀라운 것은 400여명의 실무진을 가지고 있는 이 협의체가 필요로 하는 막대한 예산이 이 지역 160만 인구 일인당 18마르크 (약 1만원)의 부담금으로 충당되고 있다는 사실이다.

이러한 사례는 지방자치의 원칙과 주민의 참여민주주의 실현의 확고한 의지의 표명으로서 지방자치제=시민자치제 확립의 모델이라고 할 수 있겠다. 이러한 기구의 설치는 지방자체제실시로 발생하기 마련인 지역간, 주민간의 갈등해소에도 기여할 수 있는 제도로서 시사하는 점이 크다.

환경기본조례의 기본방향으로서 이상의 3원칙 이외에도 통합적 환경보호의 원칙, 환경관리능력의 제고, 합리적인 환경분쟁해결을 위한 배려 등이 고려되어야 한다.

5. 울산환경기본조례안의 쟁점 검토

울산시환경기본조례는 현재 지난 7월과 10월에 제출된 울산시장안과 시의회의원 발의안으로 두개의 안이 시민의 공개토론에 부쳐지고 있다. 이미 10월 15일에 공청회를 개최한바 있어 이미 쟁점들은 부각되어 있는 상태이다. 현재 쟁점의 핵심은 시민참여 문제로 집약되어있다.

울산시장이 내놓고 있는 울산시안은 5장 32조로 되어있으며 기본이념과 기본원칙 등이 선언적이며 실효성 확보의 의지가 결여되어 있는 등 중앙으로부터의 제약으로 자치권이 보장되어있지 못한데서 오는 문제는 타자치단체와 다를 바가 없다. 다만 "제13조(환경조정위원회) ①제12조에서 규정하는 종합적 조정을 위하여 울산시환경조정위원회를 둔다. ②조정위원회는 부시장 및 환경시책에 관련된 관계국장으로 구성한다. ③제12조에서 규정한 사항의 조정 위원회에 필요한 사항은 규칙으로 정한다"라고 한 조항은 진일보한 것이다. 단 실질적으로 환경정책의 범부서적인 종합조정을 성취해 낼 수 있다면 말이다. 그러기 위해서는 관계국장의 범위를 구체적으로 명시해야 한다.

"제15조(환경보전자문위원회) ①시의 환경관련 시책의 추진과 관리에 전문성을 확보하기 위하여 시장 소속하에 울산시환경보전자문위원회(이하 '환경자문위원회'라 한다)를 둔다. ②환경자문위원회는 위원장 포함 20인 내외의 위원으로 구성하며, 위원은 기관 및 단체 대표와 분야별 환경전문가를 시장이 위촉한다. ③본위원회 위원장은 부시장이며 부위원장은 보사환경국장이 되며, 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. ④환경보전자문위원회 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정한다. ⑤시장은 다음 각호의 사항에 대하여 필요한 경우 환경자문위원회의 자문을 구할 수 있으며, 환경자문위원회는 그 결과를 시장에게 보고하여야 한다" 그리고 그 내용을 "①환경기본계획심의 ②환경주요시책심의 ③각종사업 및 공장설치 등에 따른 환경성 검토 ④집단민원처리심의 ⑤환경오염물질처리를 위한 기술자문"으로 하고 있다.

제15조는 민선자치시대 이전에도 지방정부들이 통상 가지고 있는 기구로서 환경기본조례의 쟁점이 될 부분은 아니지만 문제점을 지적한다면 시장소속하에 설치하는 자문위원회라고 하나 위원장은 부시장으로 그리고 부위원장은 보사환경국장이 되도록 한 것은 지나치게 관료적이라는 평가를 면할 수가 없다는 것이다. 민간자문기구라면 그 위원장과 부위원장을 민간인으로 하는 것이 민주적일 수 있다.

"제24조(시민참여) 시장은 환경보전시책의 결정·집행·평가 등의 환경행정에 시민의 의견이 적극 반영될 수 있도록

록 필요한 조치를 강구하여야 한다"라고만 시민참여를 규정하고 있는데 이 조항에서 볼 수 있는 것은 울산시안의 시민참여의 부분이 불명확하여 제15조의 환경보전자문위원회 구성에 대한 울산시의 의지보다 더 미미하게 나타나있다는 것이다. 시민참여를 위한 필요한 조치는 그 명칭과 절차 및 운영에 관한 조례를 정할 것을 명시하여야 한다. 환경보전자문위원회가 시민참여의 창구가 될 수 없다는 데에서도 시민창구설치의 조항은 명시되어야만 한다.

시의회가 제출해 놓고 있는 의회안은 4장 28조로 이루어져 있는데 이 조례안은 제25조 4항에 설치근거를 명시하고 있는 울산시민환경위원회의 설치 및 운영에 관한 4장 25조로 되어있는 조례안도 함께 내놓고 있어서 울산시환경행정에의 시민참여문제를 중시하고 있음을 보여주고 있다.

시의회가 발의한 안은 전반적으로 서울특별시환경기본조례와 녹색서울시민위원회의 설치 및 운영에 관한 조례의 형식과 내용을 따르고 있어서 울산의 특수사정에 따른 창의성이 부족하다는 인상을 받는다. 물론 지방자치제도가 제대로 뿌리내리기에 아직 제도적으로 또한 재정적으로 미흡한 점이 많은 현실을 감안할 때 어느 자치제도 독창적인 조례를 제정할 수 있는 상황이 아니라는 것은 인정한다.

민선자치시대=시민자치시대에서의 행정에서의 가장 중요한 변화는 무엇보다도 환경자치에 시민이 참여하는 문제이다. 위의 두 조례안에서 쟁점으로 부각되어있는 점이 바로 시민참여에 대한 법적 근거를 어떻게 설정하고 있는가 하는 것이다.

녹색서울시민위원회의 설치 및 운영조례를 따르고 있는 울산시민환경위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제정에 녹색서울시민위원회의 지난 10개월간의 경험이 시사하는 바가 있을 것이다.

녹색서울시민위원회는 1995년 11월 22일에 시장이 서울시민중에서 25개 자치구 대표 25명, 기술계 4명, 시의원 6명, 언론인 14명, 기업인 3명, 종교인 4명, 교육계 3명, 법조인 2명등 100명에게 위원회 임명장을 수여함으로써 구성되었다. 그것은 서울특별시환경기본조례가 의회에서 제정되기 이전의 일이다. 위원회가 자치기구로서 가동하기 시작한 것은 1996년 2월 4일에 위원회 전체회의를 소집하여 임원진 선출이 있는 후에 이루어졌다. 3개월간의 위원회의 개점휴업상태는 위원회 운영의 책임이 서울시 당국에 있었기 때문이다.

녹색서울시민위원회에는 ①정책분과위원회 ②시민실천분과위원회 ③환경오염감시분과위원회의 3개분과위원회가 있으며 이 분과위원회는 조례에 규정되어있는 위원회의 사업계획 및 예산안을 작성하여 시장의 인준을 거친 후 사업을 집행한다. 1996년의 사업계획에 대한 예산은 약 10억원이 배정되었으나 현재 전액집행 가능성은 희박하다. 이유는 예산집행에 대한 시정부와 녹색위 사이의 합의도출에 시간이 많이 소요되어 사업집행 시한이 단축되었기 때문이다.

또한 시간을 많이 소비할 수밖에 없었던 것은 녹색위가 시의 환경행정 전과정에서 등가치적인 위상의 파트너로서 독립성과 자율성을 확보하는 일이선행되어야 했기 때문이었다. 행정우위의 관행이 체질화된 시행정요원에게는 민선 시장이 새로 전개하려는 참신한 시행정의 비전을 현실화하기에는 너무 먼 거리에 있었다.

녹색위의 모든 활동은 시의 환경행정을 범시민운동으로 확대하는 것이다. 그러기위해 녹색위의 사업은 지역사회 모든 조직에게 공개모집하여 실시하도록 하고 있다. 그 성과에 대한 평가는 두고 볼 일이다. 비록 성과가 기대치에 미치지 못한다고 해도 어차피 거쳐야 할 참여민주주의 실현의 과정이다.

일년 사업예산이 10억이나 돼 녹색위의 운영이나 사업추진에 사무국 운영이 필수적이다. 그럼에도 불구하고 지방자치제에는 조직을 개편하거나 인사권이 주어지지 않은 관계로 사무국 운영상의 많은 문제가 뒤따르고 있다. 그렇다고 해서 조례에 명시되어 있는 대로 사무국장은 위원중의 1인으로 사무직원은 공무원으로 하는 경우 무보수 사무국장이 엄청난 양의 업무를 감당해내기 어렵고 민간단체 또는 민간기구를 잘 모르는 공무원이 이들과의 협력관계를 제대로 해낸다는 보장이 없다. 서울시에서는 지금 전문직 요원을 공모해놓고 있는 상태이다. 2명을 공채하여 배치한다는 것이다. 녹색위의 경우 여전히 사무국 운영과 관련된 많은 문제를 안고 있다. 울산시민환경위원회가 녹색

위의 설치 및 운영조례를 모델로 삼을 경우 사무국의 유급국장과 민간단체활동의 경험이 있는 사무직원을 확보하는 조치를 분명히 할 필요가 있다.

예산집행에 있어서는 서울시의 경우 녹색위 예산이 보상금과 보조금 50:50으로 구성되어있는데 그에 따르는 집행의 절차와 예산사용의 정산제도가 비현실적인데서 빈번한 마찰과 갈등이 빚어지고 있는데 이에 대한 사전조율도 녹색위의 경험을 참고로 확실히 해놓을 필요가 있다.

녹색서울시민위원회를 통해 서울시의 환경행정에의 시민의 참여가 성과를 거두는 일과 울산시민환경위원회가 소기의 목표달성을 한다고 하는 것은 우리나라의 도시문제와 산업도시문제 해결의 효시가 될 것으로 믿어서 울산시환경기본조례에 시민참여부분의 법적 근거를 분명히 해야 하고 시민참여과제를 성공적으로 이끌어야 한다.

6. 맺는 말

제도란 만들어진다는데 의미가 있는 것이 아니라 무엇을 위해 무엇이 어떻게 만들어지며 위반하였을 경우 어떤 대처를 어떻게 하고 있는지 등이 중요하며 일단 만들어진 제도는 철저하게 지키는데 의미가 있다.

이미 제정된 서울특별시, 대전광역시의 환경기본조례들이 아직 입법권 등의 자치권이 확보되지 못한 제약 속에서 제정된 것이라는 점에 유의해야 하며 그러한 상황에서는 정부, 기업, 시민의 환경마인드가 무엇보다 더 중요하게 작용한다는 것을 재삼 강조하고 싶다.

환경마인드만 있으면 불완전한 제도에도 불구하고 녹색지역만들기가 성취될 수 있다고 보아 울산시환경기본조례 제정에 시민의 환경마인드가 작용하기를 기대 해본다.