

21세기 대기환경을 위하여
대청공회 준비가

주최 (사) 한국 대기보존협회
후원 한국농림부

날짜 '96-7.18-20

장소 경주 신문관광호텔

B2 환경행정의 효율화

■좌 장 : 노 용 회(한국환경과학연구협의회장)

■제1주제 : 우리나라 환경행정의 문제점과 개선방향
박 수 혁(서울시립대학교 법정대학장)

■제2주제 : 환경행정 효율화와 민간 참여
박 영 숙(한국환경사회정책연구소장)

■토론자

권 훈(연합통신 기자)

남 부 원(YMCA시민사회개발부 부장)

남 재 우(환경부 대기정책과장)

장 원(녹색연합 사무총장)

정 병 길(경북보건환경연구원장)

환경행정의 효율화와 민간참여

박 영 숙

한국환경·사회정책연구소 소장

1. 서 론

연초에 환경부가 「모범적 환경국가의 건설」을 목표로 하고 있는 「환경비전 21」을 발표했는가 하면 지난 3월 21일에는 대통령이 삶의 질의 세계화를 위한 「환경복지구상」을 공개하고 「환경대통령」이 되겠다고 선언하는 등의 우리나라의 환경정책의 장미빛 구상이 연발되는 한편 심각한 환경파괴 현상이 어느 때 보다 더 가시적으로 일어나고 있는 현실에서 국민은 당혹함을 금할 수가 없다.

유엔환경계획 (UNEP), 유엔개발계획 (UNDP) 및 세계은행이 4월 18일에 공동발표한 「96~97년 세계의 자원: 지구환경 가이드」라는 보고서에 의하면 서울의 대기오염 상태가 베이징, 멕시코 및 카이로와 함께 세계 최악이라는 것이다. 이 사실을 입증이라도 하듯 5월중의 반 이상이 기준치를 초과하였으며 세번의 오존경보가 울리는 지경에 이르렀다. 6월에 들어서면서 내리기 시작한 빗물에 섞여 방류한 산업폐수에 의해 한탄강과 임진강에는 수십만 마리의 폐죽음을 당한 물고기들이 떠 올랐다. 이로 인해 폐수를 무단방류한 업주들이 줄줄이 구속되고 대통령이 나서서 환경사범에 대해 사형에 이르는 법정 최고형으로 다스리겠다고 공언하였다. 그리고 몇일이 지나지 않아 수자원공사가 시화호의 썩은 물을 수차례에 걸쳐 엄청난 양을 무단방류해 공기업이 해양오염을 서슴치 않는 믿기 어려운 일이 벌어져 환경단체와 어민들의 반발을 사고 있다. 5월 31일 제1회 「바다의 날」기념식에서 대통령이 새로운 해양경쟁시대에 대비하기 위해서는 정부의 해양행정도 달라져야 하고 보다 강력하고 효율적인 해양행정기구가 필요하다고 정부는 종합적인 해양개발과 이용보전정책을 위한 전담부를 신설키로 한다고 발표한 직후에 일어난 일이다. 그렇지 않아도 환경 훼손은 정부와 정부기관이 앞장서서 저지르고 있다는 빈축을 사고는 처지여서 민망스럽다.

이러한 현상에서 드러난 환경행정의 효율성이란 최고정책결정자의 선언이나 술선수범 의지가 결여된 정부의 규제에 가능하지 않다는 사실을 확인하게 하여 준다. 지구환경문제는 국가 정상들의 합의로 이루어 낼수도 있는 핵감축문제와는 달리 사회구성원 개개인의 참여없이 불가능하다. 개개의 오염원인자의 환경의식과 환경친화적인 실천의지 없이 환경행정의 효율은 성취할 수 없다. 모든 지역사회 주민이 환경행정을 함께 할때 쾌적한 지역사회 그리고 지속가능한 지구환경을 만들 수 있다.

우리나라에서의 행정이란 관주도 그것도 중앙정부주도로 이루어지고 있으며 민간참여란 고작해야 자문기구에서의 형식적인 참여에 불과했던 것이 현재까지의 관행이었다. 그러다가 95년 6. 27 4대 동시지방선거로 출범한 민선자치시대가 열리면서 자치체에 따라서는 정부의 각 부서에 민간기구(시민위원회)를 설치하는 등으로 민간참여의 확대를 시도하고 있는 것은 바람직한 현상이다. 그렇다고 시도 만으로 문제가 다 해결되는 것은 아니다. 지방자치는 시작되었지만 아직도 중앙집권체제의 틀을 그대로 유지하고 있어서 자치행정 수행에 차질이 빚어지고 있다고 하는것이 자치체 실시 1년의 평가 인 것처럼 시민의 시정참여의 문제도 발빠르게 진척되지 못하고 있는것이 현실이다. 행정에 있어서의 실질적인 민간참여는 새로운 시도로서 관주도의 행정체제에 길들여져 있는 관료에게 있어서나 정부

가 모든 것을 해주기만을 기대하고 있는 민간에게 있어서 생소하다. 이 과제를 원만하게 정착시킨다고 하는 것은 하나의 도전임에 틀림없다. 일사불란하게 밀어부치는 행정관례에 비추어 비효율적이라는 이의제기의 소지가 있을 수 있다. 그러나 시민자치시대의 참여민주주의 실현과 환경행정의 효율성 제고를 위해 이 과제를 비껴갈수는 없다. 자치제와 주민상호간의 협동심과 인내심으로 이 문제를 슬기롭게 풀어 나가야 하는 것이 민선지방자치시대의 첫째 과제이다.

이 글에서는 환경행정의 효율화를 위한 새로운 정책의 하나로서의 민간참여(시민, 주민, 기업참여) 문제를 그 필요성과 방안 그리고 저해요인을 환경행정을 시민과 함께 하겠다는 서울시의 정책수립 및 집행과정에 참여하고 있는 필자의 경험을 중심으로 기술하는 것으로 향후 대책을 제시하고자 한다.

2. 환경행정에서의 민간 참여의 필요성

2.1 환경문제의 근본원인

오늘의 환경문제는 ① 인간이 생태계를 인간만을 위한 것으로 오인 그리고 현세대인만의 것으로 남용 ②지구의 자원과 자정능력의 한계에 대한 뒤늦은 깨달음 내지는 외면, 그리고 ③ 기술발전에 대한 맹신과 낙관에서 비롯된 것이다. 주제와 관련해서 문제해결을 위한 환경문제의 근본원인을 지적한다면 뭐니뭐니해도 제2차 대전 후 만연된 대량생산, 대량소비 및 대량폐기의 생산과 소비양식이라고 할 수 있다. 여기에 인구증가와 도시화의 문제가 환경문제 악화에 촉진제가 되고 있다는 사실은 익히 알고 있다.

오늘의 인간이 직면하고 있는 환경문제 앞에서 우리가 해야할 우선 과제는 바로 우리들의 삶의 양식에 대한 반성이다. 전 인류가 세계의 20%의 인구가 지구 자원의 80%를 소모하고 있는 소위 선진국의 생활양식과 수준을 추구하면서 인간을 비롯한 모든 생물의 삶의 터전인 하나밖에 없는 지구의 존립을 지속가능하게 할 수 있다는 망상에서 깨어나는 것이다.

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

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

2.2 환경행정의 틀로서의 「지방의제 21」

1992년 6월 브라질에서 개최된 유엔의 환경과 개발회의(UNCED)에서 채택된 「의제 21 (Agenda 21)」에서는 환경과 조화된 지속가능한 개발(ESSD-Environmentally Sound and Sustainable Development)을 강조하면서 제28장에서는 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할을 중시하며 지방정

부 단위의 환경보전 행동 계획인 「지방의제 21」의 설정을 세계의 모든 지방정부에게 요구하고 있다. 이것은 전지구적으로 직면하고 있는 지구환경의 위기상황이 환경파괴적 도시화에서 비롯되었으며 환경문제는 사회 구성원의 생활양식과 지방적 활동에 뿌리를 두고 있어 서 지방정부의 역할을 중시하고 있는 데서 이다. 지방정부의 역할이 중요하다고 하는 이유는 지방정부가 환경에 영향을 미치는 행위자인 주민과 가장 가까운 위치에 있는 정부이기 때문이다. 또한 「의제 21」은 환경보전이 제대로 되기 위해서는 사회 전분야의 주요 그룹들(① 여성 ② 아동과 청년 ③ 토착원주민 ④ 민간단체 ⑤ 지방정부 ⑥ 노동조합 ⑦ 기업과 산업 ⑧ 과학기술계 ⑨ 농민)의 역할이 절대적으로 필요하다고 주장하고 있다(제23장~32장). 이에 따라 우리나라에서도 서울, 부산, 인천, 대전, 안산 등 여러 도시에서 「지방의제 21」의 작성을 사회 각 구성원들과 함께하고 있으며 그 밖의 지역에서도 관심을 갖기 시작한 것으로 알려져 있다.

서울의 경우 「서울의제 21」을 서울의 특성에 맞게 1997년 6월말까지 시민과 함께 수립하여 국제환경질서에 대처키로 하고 현재 예시안이 마련된 상태이며 그 주요 내용 및 특징은 다음과 같다. 「서울의제 21」의 3대 목표는 ① 지구환경보호를 위하여 시민, 기업, 서울시가 함께 노력한다. ② 환경오염 없는 물 맑고 공기 깨끗한 서울을 만든다. ③ 자연과 시민이 더불어 사는 녹색서울을 만든다 이다. 이러한 목표의 실현을 위한 7대 시책방향은 ① 지속개발이념을 모든 시책의 기본원칙으로 삼음, ② 시책추진시 환경고려를 최우선시함, ③ 주요 그룹간의 협조체제 구축, ④ 시민참여확대, ⑤ 환경정보 공개, ⑥ 환경문제 해결을 위한 시의 각 부서의 역량제고, ⑦ 환경교육강화이다. 「서울의제 21」은 각 의제를 행동분야별로 청색, 갈색, 녹색의제로 구분하여 그 내용을 구체화하고 있다.

1. 청색의제: 푸른지구를 만들기 위한 우리 모두의 노력
 - 지구온난화 방지 · 오존층보호 · 생물다양성보호 · 산성비대책 · 국제환경협력강화
2. 갈색의제: 환경오염 없는 맑고 깨끗한 서울만들기
 - 대기오염방지 및 개선 · 수질오염방지 및 개선 · 소음진동방지 및 개선
 - 쓰레기감량과 재활용촉진 · 토양오염방지 및 개선
3. 녹색의제: 자연과 더불어 사는 녹색서울만들기
 - 공원녹지확충 · 에너지절약 및 효율적이용 · 소비생활개선 · 녹색교통체계확립
 - 환경친화적 토지이용 · 환경교육강화

(「서울특별시 지방의제 21」예시안, 1996. 6. 17 서울시정개발연구원 도시환경연구부)

「서울의제 21」의 의제와 행동분야별의 구체적인 행동계획은 서울시가 민선자치시대 출범 이후 서울의 환경행정을 시민과 함께 펴기로 하고 구성한 녹색서울시민위원회(설치 및 운영조례 4. 29 의회 통과)가 중심이 되어 시민, 기업, 서울시가 공동으로 협의하고 검토하여 정하기로 하고 현재 녹색서울시민위원회(이하 녹색위)에게 추진을 의뢰해(7월 2일) 놓은 상태이다.

앞으로 녹색위가 담당해야 할 과제는 색깔별로 구분된 의제 추진을 위해 보다 광범위한 각계각층의 시민들인 사회의 주요구성원들로 「서울의제 21위원회」를 별도로 구성하고 의제별로 환경개선의 목표치를 수치로 제시하고 연도별 추진일정 및 재정계획, 구체적인 시민, 기업, 정부별의 실천계획을 마련하는 것이다. 이러한 목표는 각 행위자들이 자기의 몫을 자기가 설정하도록 하여 실현 효율성을 높이는 동시에 계획실행을 위한 법·제도의 정비, 환경행정 및 재정체제 확립, 교육 및 홍보강화 방안

갈색 의제: 대기오염방지 및 개선

행동분야 행동주체	1. 대기오염방지 및 개선
시 민	■ 에너지를 절약한다. - 적정수준으로 난방온도를 유지한다. - 주택 창·출입문을 잘 관리하여 난방에너지손실을 줄인다. ■ 효율적으로 자동차를 이용한다. - 급출발 및 급제동 금지 등의 올바른 운전습관을 통하여 자동차 배출가스 발생량을 줄인다. - 차량의 배출가스검사 및 정비를 통하여 오염물질 배출량이 기준치 이내에 있도록 노력한다. - 차량의 적정한 정비를 통하여 연비를 극대화한다. ■ 불법적으로 쓰레기를 소각하지 않는다. ■ 저공해 고효율 난방기구로 교체한다.
기 업	■ 제조시설을 적정하게 관리한다. - 저 공해 연료사용을 추진한다. - 오염물질 발생 및 에너지의 손실을 최소화한다. - 대기오염물질배출을 줄이기 위한 방지시설을 확충한다. - 굴뚝의 오염도 상시 측정을 통하여 대기오염을 관리한다. ■ 근로자차량이용을 억제하며 대중교통수단이용을 장려한다. ■ 공사시 먼지 발생 억제를 위한 조치를 취한다. - 주기적 살수, 세륜시설 설치 및 가동을 철저히 한다.
서울시	■ 대기배출업소 배출허용기준을 단계적으로 강화한다. ■ 자동차 배출가스 정기검사제를 도입한다. ■ 휘발성 유기화합물질 배출규제지침을 마련한다. ■ 대기오염물질 배출량을 지속적으로 저감한다. - 연도별 질소산화물 배출량 삭감계획을 수립한다. - 저공해 CNG차량을 보급한다. - 경주차 매연후처리장치 부착 및 단계별확대계획을 수립한다. - 먼지 다량배출업소 관리를 강화한다. - 도시가스 및 지역난방보급을 확대한다. - 오존경보제를 확대 실시한다.

마련, 실천을 위한 모니터링 체계 구축 및 평가와 환류체계 구축도 해야 한다.

과제를 보다 효과적으로 해내기 위해서는 분야별 소그룹이 구성되는 것이 바람직한데 서울시정개발 연구원의 제의에 의하면 ① 지구환경팀 ② 대기팀 ③ 수질팀 ④ 쓰레기팀 ⑤ 공원녹지팀 ⑥ 녹색소비팀 ⑦ 교통팀 ⑧ 도시계획팀 ⑨ 환경교육 및 홍보팀 ⑩ 기업활동팀 등으로 하는 것이 효과적이라는 것이다.

예를 들어서 대기팀이 작업해 내야 하는 행동분야의 과제는 다음 표(서울의제 21 예시안)와 같다.

팀별작업은 ① 주제별 현황 및 실태파악 ② 시민들의 요구에 따른 대책의 타당성을 검토하고 대안 제시 ③ 확정된 행동계획에는 구체적인 목표와 우선순위, 추진일정, 실행주체, 책임분담, 재정적 타당성, 기술적 타당성 및 평가를 포함한 일련의 프로그램을 체계적이고 실현가능한 계획 수립의 3단계를 거쳐야 한다. 이렇게 마련된 안은 [지방의제 21]에 통합되며 이것은 광범위하게 시민의 의견수렴을 거쳐 완성되게 된다. 환경행정계획으로서의 [지방의제 21]의 실천과정을 통해 환경행정집행이 범시민운동으로 전개되도록 해야 한다. 그렇게 하는것이「의제 21」이 제시하고 있는 환경행정의 효율성 확보는 지역사회 구성원들이 보다 광범위하게 참여하는 것이라고 강조하고 있는 점을 실현하는것이

다. 그리고 「지방의제 21」제정 및 집행과정에서 바로 환경행정의 효율성 제고를 위한 **주민참여**는 실질적으로 이루어진다.

서울시는 「서울의제 21」의 수립작업 착수에 앞서 「서울특별시환경기본조례」를 지난 5월에, 「서울환경헌장」을 6월 5일 제1회 환경의 날(제24회 세계환경의 날)에 제정·선포하므로 서울시의 환경보전의 의지가 표명된 것은 물론 이러한 정신에 따라 서울환경행정의 지침이 될 「서울의제 21」을 1997년 6월 5일 제2회 환경의 날에 확정될 예정이다. 이 계획은 UNEP가 제25회 세계환경의 날 기념행사를 서울에서 개최할 예정이어서 의미가 클뿐만 아니라 서울이외의 전국의 지방자치단체들도 이 계기를 통해 각기의 환경행정에 획기적인 변화가 있을것으로 기대된다.

2.3 민선지방자치시대와 민간(시민, 주민) 참여

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

50년간의 대격변을 경험한 우리사회에서도 시민자치시대에 대한 갈망이 분출하게 되었다. 급속한 산업화의 순기능적 결과로서 우리 사회에도 시민운동의 기반인 중간계층의 숫적 확대와 사회구조의 다원화를 가져다 주면서 이를 가능케 했다. 그리고 시민의 시각도 국내 영역에서 지구촌 전체로 그 지평을 넓히게 되어 새로운 사고와 행위양식을 지닌 젊은 세대가 등장하게 되었다. 신 중산층에 의해 만들어진 정의에의 실천의지는 민주화의 물결을 이루어 마침내 1995년 6.27선거로 민선 지방자치시대를 열게 하였고 더이상 중앙집권적 국가주의가 시민의 자발성과 참여성을 막을 수 없게 되었다. 이제 시민의 창의성과 자발성에 의해서 이상적 지역 공동체를 시민의 손으로 만들어 갈 수 있는 새로운 장이 시작되었다(정의숙 '96 민선자치시대와 시민참여-서울특별시 시민 참여 포럼).

민선지방자치란 사회구성원 스스로가 지역사회 문제를 함께 논의, 결정 해결하고 책임지는 것이다. 더불어 사는 사회, [자치적 공동체]를 건설하는 것이다. 여기에서 가장 중요한 것은 사회 각계각층의 구성원인 지역주민이 자기의 삶의 조건과 지역적, 국가적, 지구적 요구에 부응하는 과정에 어떻게 참여하는가 하는 것이다. 여기에서 말하는 참여는 제도적인 참여로서 어떻게 지방정부 행정에 지역주민이 참여하는가 하는 것이며 이 과제는 민선지방자치시대의 정부와 시민사가 공동으로 이루어내야 한다.

미국의 샌프란시스코시의 경우가 하나의 좋은 예가 되고 있다. 오늘날 세계의 도시들은 물질적이며 외형적인 성장중심의 추세 속에서 지역의 독자성과 자생력을 상실하여 지역적인 삶의 문화의 토대를 붕괴시켜 지역주민의 공동체적 삶을 파괴시켰다. 거대도시가 안고 있는 시민의 무명성, 소속감 부족, 고향의식의 상실문제를 해결하기 위해서는 지역사회를 하나의 군중의 집합체가 아닌 공동체로 만드는 것이다. 군중의 집합체란 개개인들이 자신의 이익만을 추구하며 서로 경쟁하고 타인을 희생시키는 집단을 말하며 공동체란 개개인들이 자신의 필요를 충족시키되 서로 협력하고 존중하는 사회를 말한다. 공동체사회를 지향하는 과제에서 핵심적인 것은 지역주민의 참여라고 샌프란시스코시의 전 시장

인 아트. 아그노스씨는 말한다(서울시의 바른시정을 위한 국제세미나, '95. 10). 시민참여의 사회적, 정치적 환경은 기본적으로 시민들이 그들의 일상적인 삶에 영향을 미치는 의사결정에 참여하게 하는 것이며 샌프란시스코시의 시정은 시민참여를 통한 시민의 의사결정에 크게 의존하는 체제를 구축하고 있다는 것이다.

샌프란시스코시의 주요부서에는 시민위원회가 구성되고 이 위원회는 정책을 결정하며 예산을 심의하는 것은 물론 부서의 책임자를 임용하거나 해고할 수도 있다. 예를 들어 경찰시민위원회는 경찰청장을 임명, 해고할 수 있으며 경찰관의 업무를 감독하며 경찰정보조직도 감시, 감독하고 있다. 이 도시에 약 800명의 위원이 활동하고 있는데 시장임명이 400여명, 위원회의 임명이 400여명이라고 한다. 이들은 다양한 형태로 시정에 깊이 참여하고 있는데 일부에서 시민에게 부여된 권한과 권위에 대한 이론이 없는 것은 아니지만 진정한 의미의 공동체를 형성하기 위해서는 시장의 권한을 시민에게 어느 정도 양보해야 한다고 전 시장은 말하고 있다.

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

모든 사람이 참여해야 하는 환경문제의 특수성과 현 지방정부가 가지고 있는 환경행정역량의 한계로 미루어 보아 환경행정에서의 지역주민의 참여는 더욱 중요하고 필수적이다. 서울시는 주민에 의한 주민을 위한 환경행정을 펴기 위해 「녹색서울시민위원회」를 출범시켰다('95. 11. 22 임명, '96. 2. 14 자치운영체 구성), 이 위원회는 100명의 서울시의 각계 대표(기업, 시민대표 25, 시민환경단체 25, 언론계 14, 학계 9, 시의회 7, 연구소 5, 교육계 5, 종교계 4, 기술계 4, 법조계 2)로 구성하여 산하에는 환경정책, 시민실천 그리고 환경오염감시 등의 3개 분과위원회를 두고 시민들이 서울시의 환경정책결정, 집행 및 평가과정 참여, 시민의 실천활동 그리고 환경오염 감시활동을 전개하는 것으로서 서울시의 환경행정에 참여하게 하고 있다.

이러한 시민 참여의 법적 근거는 「서울특별시환경기본조례」에서 규정하고 있는 설치 조항에 따라 제정된 「녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례」에 두고 있다. 이 조례에는 위원회의 목적, 구성방법, 기능과 권한, 행정부서와의 관계, 재정운영 방법 등 세부적인 규정들이 포함되어 있어 이에 준해 서울시의 환경행정에의 시민 참여의 새로운 틀을 만들어가는 과정에 있다. 여기에서 가장 중요한 것은 민선자치정부와 시민기구가등 가치적으로 병립할 수 있어야 한다는 것이다. 관우위의 오래된 행정관행풍토에서 쉽게 얻어질 수 있는 문제는 아니다. 그러나 이 문제의 해결없이 자율적인 시민 참여는 기대하기 어렵다.

녹색위의 바람직한 방향으로의 정착이 시민참여를 통한 서울시의 환경행정의 효율성을 제고하는 것이라는 점에서 이 관계를 조심스럽게 키워나가야 할 책임이 서울시와 서울시민에게 있다.

3. 환경행정에의 민간 참여 양식

오늘의 세계의 사회운영체제는 공적영역(Public Sector)로서의 정부 그리고 민간영역(Private Sector)으로서의 기업 그리고 제3의 영역(The Third Sector)으로서의 시민운동체의 3개영역이 어울려 저서 이루어지고 있다. 이들은 자율적이면서도 상의존하며 견제하는 가운데 균형을 이루는 관계에

있다. 앞서 지적한 바와 같이 이들 3자간의 동반자관계 (Partnership)가 제대로 이루어질때 우리의 사회는 공동체 사회가 되는 것이다.

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

행정예의 민간 참여 양식에는 ① 기존 제도적 참여로서 선거나 정당활동을 통해 주민의 욕구가 전달되는 것 ② 탈제도적 참여로서 시위와 집단저항으로 의사 표시하는 것 ③ 시민운동 등의 민간단체 활동을 통해 공동체정신과 염원을 결집하는것 ④ 새로운 양식으로서 민선지방자치제이후 자치체들이 주요정책의 효율성 제고를 위해 주민의 참여의 창구로서 구성하고 있는 시민 위원회를 통하는 형식 등이 있다.

행정예의 민간참여 양식에서 중요한 것은 ① 일시적 참여가 아닌 상시적 참여 ② 강제로서가 아닌 자율적 참여 ③형식 또는 요식으로서가 아닌 실질적인 참여 ④ 행정대상으로서가 아닌 행정주체로서의 참여(동반자적 참여) ⑤ 기존 틀에 적응하는 것이 아닌 창의성 발휘가 가능한 참여 등이다. 이러한 원칙들은 사전 예방적으로 대처해야 하고 개개인의 일상 생활 실천이 문제해결의 열쇠가 되고 있는 환경행정에 있어서의 민간(시민, 주민, 기업, 행정요원 포함) 참여에서는 더욱 중요하다. 환경행정에서의 민간참여 양식은 모든 생활인은 환경에 대한 가해자인 동시에 피해자라는 데서 참여방식을 구분할 수 있다.

3. 1 가해자로서의 참여

가해자로서는 환경친화적인 생활을 하는 것으로 환경행정에 참여하는 것이다. 환경친화적인 생활이란 개인이 자기 생활의 환경점검을 일상화하는 것으로 출발된다. 에너지절약, 쓰레기감량, 자원재활용, 대중교통수단활용, 물 절약 및 재사용, 적정량의 물질사용 등의 소비억제를 얼마나 하고 있는지 점검하는 것이다. 환경친화적인 생활은 물품을 구입해서 사용하고 버리기까지의 전 과정의 환경성을 고려하며, 꼭필요한가, 오래사용 할 수 있는가, 수리가 가능한가, 절전형인가, 유해성 물질이 아닌가 재활용상품인가 등을 구매기준으로 여기는 녹색소비생활을 하는 것이다. 정부의 시책인 재활용품 분리수거, 쓰레기 감량을 위한 종량제참여, 수질오염 예방을 위한 제제사용상의 생활수칙 지키기 등은 생활의 원점에서 환경을 지키는 일로서 개인으로서 환경행정에 참여하는 일이 되는 것이다.

3. 2 피해자로서의 참여

피해자로서의 참여로는 정부의 환경행정과 기업의 생산과 경영양식을 감시하며 지역사회 환경을 지키는 일에 참여하는 것이다. 지속가능한 발전을 위한 환경행정은 특화된 환경저책만이 아닌 정부의 모든 시책이 환경보전을 고려하도록 통합정책이 이루어져야 하며 기업의 환경친화적인 생산과 유통체제를 갖추도록 해야한다. 이러한 과제의 실현은 개인으로서가 아닌 환경운동, 소비자운동, 지역사회운동 또는 시민운동을 통해 성취할 수 있다. 그러기 위해 모든 사회구성원은 문제해결에의 참여의 통로가 되는 운동체에 가담해야 한다. 서구에 비해 역사가 일천하고 대중속에 뿌리내리지 못하고 있는 우리의 시민운동을 힘있는 운동체로서 키워내는데서부터 피해자로서의 참여는 시작되어야 하는 것이 현실이다.

민간환경단체들을 하고 있는 일의 특성 별로 구분해 보면 ① 환경교육을 목적으로 하는 서적, 잡지, 시청각교재를 제작 배포하며 환경교육 활동을 하는 단체 ② 훼손된 환경과 자연을 회복하기 위한 실천 활동을 하는 단체 ③ 일반시민에게 호소해서 그 지지세력으로 운동을 전개하여 정부의 환경정책을 바람직한 방향으로 전환하거나 기업의 경제활동을 환경친화적으로 유도하고 반환경적인 기업 경영에는 규제와 대안 제시를 하며 정부와 국제기구에 로비활동을 하는 단체 ④ 환경과 관련있는 각 전문가들의 모임으로서 과학적, 사회적 경제적 연구조사 결과를 기반으로 정부나 기업의 정책결정자들과 입법기구에 영향 미치는 단체 ⑤ 지역의 환경관련 피해자들의 자구운동으로서의 지역사회단체 등이 있다. 외국의 예를보면 인도의 산림보전을 위한 칩코운동, 아프리카의 그린벨트운동 미국의 포트랜드시의 콜롬비아강 감시운동, 일본의 생활협동운동, 미국 시애틀의 환경지표 만들기운동 등의 특화된 환경운동체들이 환경보전운동을 하고 있다.

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

1992년 브라질 지구정상회의 이후 우리나라의 환경운동단체들의 활동도 크게 성장할수 있었던 것은 종전의 정부가 가졌 있던 환경단체에 대한 부정적인 시각과 저항운동으로서의 환경운동체가 대안제시운동으로 전환되면서 상호간의 이해가 긍정적인 방향으로 변화한데서 이루어졌다. 우리나라에도 시민사회가 형성되면서 시민의 권리가 강화되고 시민단체의 역할이 점차 힘을 더해가고 있다.

3.3 환경행정의 주체자로서의 참여

지역주민의 환경행정의 주체자로서의 참여는 시민자치시대에서의 참여민주주의 실현의 핵심이며 지금까지의 경제성장위주의 중앙집권행정에서 지방정부의 환경자치로의 길목에서 필수적인 요건이다. 행정에서의 주민이 주체자로서 참여한다고 하는 것은 우리나라이 행정관례에서 보면 생소한 것임에는 틀림이 없으나 환경행정의 효율성을 높이는 하나의 새로운 정책 대안이라는 사실도 틀림없기 때문에 중시해야 한다. 이 방안은 환경행정에 있어서 실질적인 성과를 걷어내는 데 기여하겠지만 그보다 더 주민을 행정의 대상으로만 여기는 정부의 관행과 행정에 관한 한 방관자의 자리에 머물러 있던 지역 사회 주민의 비민주적인 인식에 전환을 갖어오는데 기여할 것이라는 기대가 크다.

이러한 양식은 민선지방자치 출범후 몇자치체들이 행정부서 별로 시민위원회를 구성하고 통상적인 자문위원회 운영 방식이나 예전의 정책예산지원단체 (소위 말하는 관변단체) 참여 방식과는 달리 주민을 시정의 파트너로서 사업계획 및 추진의 자율성과 예산 그리고 실무진 확보를 조례 제정으로 보장하고 있어서 지역주민이 보다 직접적으로 환경행정에 영향을 미칠수있는 참여 방식이다. 민간단체들의 이러한 참여의 욕구는 지방자치제 실시 이전에 조사된 자료에서도 찾아볼 수 있다 (민간단체의 68.9%가 정부와의 소통방법으로 정부의 환경관련위원회에 참여하는 것을 선호하고 있는 것으로 나타났다). 그러나 이러한 민간단체의 의사는 수용되지 못하고 있었다. 환경행정에서의 주민의 주체적 참여의 효과를 최근에 크게 문제되고 있는 대기환경오염의 주범인 교통정책을 중심으로 살펴보기로 한다.

3.4 대기환경정책과 시민의 주체적 참여

대기환경정책에서 교통정책문제가 배제될 수 없을 만큼 교통정책이 대기환경에 미치는 영향은 크다. 서울시의 경우 대기오염개선대책에서 자동차의 배출가스규제 강화를 제1의 시책으로 자리 매김하고 있을 정도다.

지금 이 지구상에는 4억대이상의 자동차가 굴러다니고 있으며 엄청난 양의 석유를 소비한 결과 10억톤 이상의 대기오염물질을 배출하고 매년 15.860 km²의 토지가 도로와 주차장 확장을 위하여 점유되고 있다. 또한 매년 25만명의 생명을 빼앗고 있으며 천문학적 수치의 비용이 자동차 유지 관리비로 소비되고 있다.

우리나라의 경우 1965년에 4만대였던 자동차가 1995년말에는 846만대 이상으로 증차되어 교통혼잡, 사회간접자본의 막대한 증설, 대기오염, 소음, 안전문제 등을 발생시키고 있다. 1992년 현재 평균차속이 18.4 km/h로 도로정체에 따른 경제적 손실이 전국적으로 1조 2천억원을 넘고 있다(김선희 「지방의제 21」 교통부문 기준안 마련을 위한 정책 공청회, '96. 3).

서울의 경우 자동차 대수는 1970년에 6만대, 1980년에 20만대, 1990년대에 100만대에 이어 1995년에는 200만대를 넘어섰는가 하면 매일 650대의 차가 추가되고 있어 현재 209만대에 달하는 세계의 어느 도시에서도 볼 수 없는 속도로 자동차가 늘어나고 있다. 서울은 1,500만 인구의 동시 생활권으로 하고 있는 수도권으로 300만대에 가까운 자동차의 매일 통행수요는 2,710만 통행에 달하고 있다. 한편 대당 자동차의 연평균 운행거리는 23천 km로서 동경의 9천 km, 뉴욕의 16천 km에 비해 1.4~2.5배가되고 있으며 러시아워 시간이 12시간으로 늘어났고 자동차로 인한 연간 추가도로 수요가 여의도의 약 6배인 411만평, 주차장 수요가 190만평에 이르고 있으며 에너지소비량도 20,340천 배럴에 달한다. 자동차에서 배출되는 대기오염물질량이 사업부문과 난방부문을 앞지르고 있어서 도시환경악화의 주범으로 등장하게 되었다(서울시 교통종합대책 '96 참조함).

최근 10년 사이에 우리나라의 폐암사망률이 3배 이상 증가하였다. 1983년 폐암사망자수는 2,155명으로 10만명당 5.7명의 사망률을 기록했는데 그 10년후인 1993년에는 7,326명으로 10만 명당 17.7명으로 늘어났다.

자동차의 의한 오염범위는 지구온난화나 오존층파괴 같은 지구적 차원에서 산성비 같은 지역적 차원을 지나 오존, 광화학스모그, 매연, 일산화탄소, 질소산화물, 납 등 각종 중금속, 석면, 먼지, 소음, 진동에 이르는 국가적 차원에 이르기까지 광범위하고 다양하다. 서울의 대기오염물 가운데 자동차가 차지하는 몫이 92년의 61%에서 93년 72%로 그리고 94년에는 77%로 늘고 있다.

유럽의 많은 도시들은 자동차 매연에서 도시를 살리기 위해 「자동차와의 전쟁」을 선포해 놓고 있다. 우리도 교통행정과 대기환경행정을 비롯 개개인의 생활양식에 이르기까지에서 반자동차 전쟁을 벌여야 하는 처지에와 있다. 여기에는 시민들이 성숙하고 건전한 친환경적인 의식이 뒷받침이 되어 주어야 한다(임삼진, 녹색교통, 지방의제21 교통부문 세미나, '96. 3.).

이미 자가용 의존적인 개인 교통수단에 익숙해진 시민들에게 불편하게 마련인 반자동차편의의 (개인 교통수단인 자가용활용을 억제하고 비동력 교통수단인 도보, 자전거 그리고 대중교통수단활용 권장정책) 보다 환경친화적인 교통환경정책의 집행을 일방적으로 밀어붙이는 식의 제도적 규제 자체만으로 실효를 견을 수 있을 것인가라는 답은 이미 우리에게 주어져 있다. 어떤 이들은 환경정책에서 그정책이 시민에게 불편을 주는 한 성공할 수 없다는 말을 하기도 한다. 그러나 그것은 어떤 환경정책에서도 쉬운 일은 아니다. 불편함에도 덜 불편하게 만들어 주는 행정이 바로 정책수립 과정의 초기

단계에서부터 집행, 평가에 이르기까지 시민들 자신이 함께해서 자기의 문제를 스스로 해결하도록 하는 것이다. 같은 것이라도 생각하기에 따라서 쉬울 수도 어려울 수도 있다는 점을 고려할때 상황판단을 위한 모든 정보공개와 교육 홍보의 필요성이 커진다.

자가용을 덜 타는 것을 비롯 교통정책수립, 집행, 감시, 도로계획 토지이용정책, 에너지정책 등에 이르기까지의 행정에 관한 시민의 참여를 위한 독려도 관이 아닌 시민단체의 의해 전개될때 시민의 호응을 더욱 크게 한다는 사실은 이미 경험하고 있는 바이다. 예를 들어서 서울시가 승용차 교통량을 줄이기 위해 전개하는 ① 대중교통이용하기 ② 가까운 거리 걷기 ③ 바로 운전하기 등의 캠페인은 개개시민(기업, 개인관료 포함)의 참여 없이 실현가능하지 않다. 이러한 정책이 시민단체에 의한 범시민운동으로 확산되는데서 소기의 목표달성이 실현된다. 대기오염의 주범인 자동차에 의한 교통량을 줄이는 일에서 가장 중요한 것은 자동차를 덜타게 하는 것이며 이 결행은 시민 각자에게 달려 있다. 이들의 실천없이 불가능하기 때문에 환경행정에는 시민의 주체적 참여가 중요하다.

4. 민간 참여의 저해요인

민선지방자치제 아래에서의 환경행정에 대한 긍정적인 면과 부정적인 면의 양면성에 의해 기대반 그리고 우려반 속에서 작년 6월 27일 4대지방선거이후 출범한 우리나라의 각 자치체는 다각도의 전환기를 맞이하고 있다. 지난 37년간 철저하게 국가행정에 종속되었던 지방행정이 이제 시민이 선출한 자치단체장과 지방의회가 시민과 함께 시정을 펴는 행정의 분권화가 시작된지 일년이 지났다. 이제 성숙한 민주사회를 향한 자치행정의 대장정의 둘째 해에 들어섰다.

최근에 이루어진 지방자치제 1년 평가에서 공통된 목소리는, 지방자치제가 그에 걸맞는 준비없이 시작된 관계로 외형상으로 지방자치는 하고 있으며 과거 중앙집권시대의 권위주의적 제도가 그대로 존속하고 있어서 민선자치시대의 본래의 모습인 주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 자치를 효율적으로 추진하는데 제약이 많았다는 것이다. 구체적인 걸림돌로서 ① 지방자치에 대한 자율성 미비 ② 지방자치법상의 장애요인(조례제정에 대한 제한, 행정기구설치에 대한 제한, 인사권 침해, 과도한 국가사무부과, 중앙정부의 통제) ③ 빈약한 재정여건 ④ 인력부족 등을 들고 있다. 따라서 자치기능확대 방안으로서 ① 자치입법권 ② 자치조직권 ③ 자치행정권 ④ 인사권의 확보 ⑤ 재정여건의 개선 ⑥ 자치사무의 확대 등을 모색해야 한다는 것이다.

비록 만족할만한 1년간의 민선지방자치는 아니었으나 그럼에도 탈권위적인 시민자치시대의 출범은 의미가 있다는 것이었다. 그리고 지난 1년의 경험을 뒷받침으로 명실상부한 지방자치를 위해 계속 노력한다는 것이다.

민선지방자치단체의 시민과 함께 하는 행정에 참여한 10개월간의 필자의 경험으로 미루어 시민참여 부분을 평가하라고 한다면 시정예의 시민참여의 문제도 지방자치제실시에서의 중앙정부 또는 광역정부와 기초자치체간이 관계가 자치체와 시민간이라는 차원의 차이는 있으나 똑같은 문제에 봉착하고 있다고 말할 수 있다. 또 하나의 걸림돌을 지적한다면 행정관료들의 행정집행 관행에서 발생하는 문제이다.

민선자치단체장이 시정을 시작하면서 시행정을 시정을 시민과 함께 펴기로 선언하고 기구의 구성, 예산의 확정, 행정부족 위원회와의 연락업무 담당부서의 지명 등의 시책의 실천의지의 표명은 지금까지의 관료주의 행정과 은폐행정에 위축돼 있던 시민들에게는 신선한 충격이었고 시민들은 이제야 민

주시민으로서 주권행사를 제대로 행사하게 되었다고 기대에 부풀게 하기에 족했다.

시민에게는 신명나는 일이었다. 새로운 정책집행의 행정은 새로운 제도와 실천의지에서 가능하며 지방자치의 성공은 자치제의 자율성이 보장되는 데서 기대할 수 있다고 했다. 마찬가지로 자발적인 시민의 참여라는 신명나는 일에도 첫째로 요구되는 것은 자율성 확보이다. 시민을 시정에 참여시키되 손과 발로만의 참여에 머물게 하거나 형식적인 요식으로서의 참여에서는 자율성에서 유발되는 자발적인 참여에 의한 창의성을 기대하기는 어렵다. 중앙정부의 종전대로의 행정들에서 행정관료들이 무사, 안일, 안주의 보신주의적인 자세와 오랫동안 전수되어 온 행정편의주의적인 밀어붙이기식의 행정 그리고 지역주민의 심판을 받아야 하는 민선자치단체장과는 달리 업무수행의 객관적인 검증을 받지 않아도 대과만 없으면 자리를 은퇴시까지 지킬 수 있는 행정요원의 현존 업무규정 등이 민선최고 정책결정자의 독창적이고 참신한 정책 실천의지를 담아내지 못하고 있는 점이 민주행정이라는 새로운 패러다임 실현의 저해 요인으로 작용하고 있다고 보아진다.

이러한 현상이 총체적으로 적용되는 것은 물론 아니다. 극히 부분적이지만 암적인 요소인 것만은 틀림없다. 고질적인 병폐가 시민 측에도 있을 수 있다. 무엇보다도 문제되는 것은 대개의 경우 새로운 상황 마련에 도전적이기보다는 쉽게 포기하고 현상에 타협해 버리는 데에서 민주발전은 더디게 만드느 것이다. 이러한 문제 지적도 모든 시민에게 해당되는 것이 아님은 두말할 것 없다.

앞으로 자치체들이 중앙정부로부터의 자치권을 보다 확보해 내는 정도에 따라 그리고 민선자치단체장들이 행정력을 강화하는 정도에 따라 시민참여의 내실의 정도를 가늠하게 될 것이다. 현재 올바른 시민 참여의 환경은 마련되어 있지 못한 것은 사실이다. 그러나 이 제도는 이미 시작되어서 지금 바른방향을 향해 발걸음을 옮길 수 있게 된 것은 잘된 일이다. 자치체는 시민의 신뢰를, 그리고 시민은 자치의식의 개혁을 통해 민선자치시대 = 시민자치시대를 이룩해 내는 데에서 민주사회를 뿌리내리게 해야 한다.

5. 맺는 말

환경행정의 효율화와 민간참여의 필요성, 참여방안 그리고 저해요인 등에 대한 단편적인 기술에서 부분적이기는 하지만 민간참여 확대를 위한 향후대책이 제시된 것으로 간주한다. 인제 이나라 최고 통치자를 비롯해서 환경관련 정부 고위지도층 그리고 민선자치단체장들이 시민 참여를 통한 쾌적한 지역사회건설과 지속가능한 지구보전에 주력하겠다고 선언함에 따라 그 의지가 현실화되는 대장정이 진행되고 있어 시간은 소요되겠지만 전망은 어둡지 만은 않다.

시민의 참여확대를 위한 기발한 양식들도 개발되고 있어서 앞으로 다양한 통로와 방법을 통해 보다 많은 지역주민들이 지방정부의 환경행정에 참여할 수 있게 될 것으로 예측하고 있다. 참여방식에는 비단 정부의 기구를 통하는 길만이 있는 것이 아니다. 빠른 속도로 성장하고 있는 시민운동, 환경운동, 지역사회운동체들의 환경행정 참여권 보장을 위한 노력이 성숙되는데 따라 참여의 실효는 크게 나타날 것이다.

현재 민선지방자치제 실현에 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 중앙정부의 지방행정의 자율권 침해 문제도 지자체들이 시민사회단체들과 함께 하에서 보다 빨리 해결할 수 있다는 것에 착안하기를 바란다. 바로 민주화의 힘으로 민선자치시대를 성숙시킬 수 있다는 것이다.

환경행정의 효율성제고는 지역사회주민과 기업 그리고 지방자치단체의 연대에 의해 실현되며 이것

이 바로 환경의 세기인 21세기를 슬기롭게 극복하는 지혜이다.

참 고 문 헌

- 1993, Adams Rogers, 「The Earth Summit」Global View Press.
- 1995, Art Agnos 「Toward A Human City」 서울시바른시정을 위한 국제세미나.
- 1993, P. McCully 「NGO Participation and Evaluation」 The Road from Rio.
- 1994, 寄本勝美「지구환경시대의 시민, 기업 그리고 행정」.
- 1991, 「지구환경과 시민」일본 지구환경강좌 제 5권.
- 1996, 「서울시환경보전대책추진과제」서울시 환경관리실.
- 1996, 「'96 서울시 교통종합대책」서울특별시 교통관리실.
- 1994, 정희성 「지방자치시대의 환경정책」 한국환경기술개발원.
- 1996, 「서울의제 21 예시안」 시정개발연구원.
- 1996, 「녹색서울시민위원회 워크숍자료」 녹색서울시민위원회.
- 1996, 김선희 「지방의제 21」작성과 실천을 위한 친환경적 교통정책 방안. 임¹⁴진 「교통부문지방의제 21」을 보는 기본인식과 기준안 (「지방의제 21」교통부문 기준안 마련을 위한 정책공청회).
- 1996, 조 순 「서울지방자치제 1년 평가」 서울시정개발연구원.
- 1996, 이번송 「수도서울 자치여건 점검」 월간서울 창간호.
- 1996, 정의숙 「민선자치시대와 시민 참여」 서울특별시 시민참여포럼.
- 1995, 박영숙 「'94지구환경회의의 참가보고」 「지방의제 21」 지방정부대응에 관한 워크숍.
- 1994, 「주방에서 지구가 보인다」 세계일보.
- 1995, 「환경정책의 시민참여제도화와 민간단체의 역할」서울환경포럼.
- 1994, 「환경보전과 시민운동」 서울 YMCA시민환경포럼.
- 1993, 「시민을 위한 환경교실」 환경운동연합.
- 1993, 유재현 「한국의 환경보전을 위한 민간단체의 역할」.