

녹색서울시민위원회의 활동평가와 과제

박 영 숙 녹색서울시민위원회 위원장

1. 21세기의 삶의 질 향상과 시민의 시정참여

지난 4월 6일로부터 1000일을 카운트다운하고 있는 21세기는 경제의 세기였던 20세기와는 달리 사람들의 삶의 질에 대한 요구가 분출하는 환경의 세기이다. 그리고 21세기는 국가주권이 약화되는 반면 지방정부의 역할이 중시되며 국제기구, 경제기구, 민간단체 등의 사회조직의 영향력이 강화되는 추세로 나아가고 있다.

삶의 질을 향상시킬 수 있는 사회구조인 지속 가능한 순환사회건설은 분권화가 제대로 이루어진 지방자치제=시민자치제에서 보다 실현 가능성이 높다. 그런 의미에서 6.27 지자제 선거 이후 출범한 민선자치시대의 개막은 늦은 감이 있으나 다행한 일이다.

우리는 현재 백책간두에 선 경제, 정치, 사회, 환경문제 등으로 총체적인 위기에 직면하고 있다. 오늘의 위기상황극복은 물론 우리가 추구하고 있는 삶의 질 향상 문제를 정치권과 정부 그리고 경제계에게만 내맡길 수는 없는 처지에 있다고들 하고 있다. 오늘처럼 건전한 시민사회와 시민운동의 필요성이 높은 때는 없었다. 21세기 삶의 질 향상을 이룩하는 일에 있어서 가장 중요한 행위주체이며 역사를 바로 세우는 일에 유일한 대안이 바로 시민운동이라고 식자들은 입을 모으고 있다.

우리가 그토록 갈망하고 있는 참여민주주의 실현은 지역주민이 지역행정에 참여하는 것으로 성취된다. 종래에서처럼 주민이 행정의 수혜자로, 통치 또는 관리 대상으로 머물러서는 안 된다. 지방자치 개막과 더불어 민선자치단체장들이 행정(삶의 조건을 만드는 과정)을 지역주민과 함께 하겠다고 한 선언을 선언으로 그치게 해서도 안된다. 이 책임은 지역사회 구성원(주민, 기업, 행정) 모두에게 있다.

특히 지역사회 구성원 개개인의 실천이 따라주어야 하는 환경행정에 있어서의 주민참여는 필요 불가결한 요소이다. 환경행정의 효율성이란 정책결정자의 선언이나 정부의 규제로만 가능하지 않다고 하는 사실은 이미 입증된 바 있다. 21세기의 지구환경보전을 위한 유엔의 행동계획인 <의제 21>에서 지역주민과 그들에게 가장 가까운 거리에 위치한 지방정부의 역할을 중시하는 이유가 바로 여기에 있다. “지구적으로 생각하고, 권역적으로 계획하고, 지역적으로(선 자리에서) 행동하라 - Think Globally, Plan Regionally, Act Locally”라는 지구환경보전의 표어는 바로 그런 점을 근거로 만들어진 것이다.

II. <녹색위> 시민의 시정참여의 창구

녹색서울시민위원회(이하 녹색위)는 6.27 지방자치제선거 이후 출범한 민선서울시장이 날로 심각해지고 있는 서울의 환경문제개선과 시민이 요구하고 있는 삶의 질 향상을 위한 환경행정을 시민과 함께 하기 위해 구성한 기구이다.

이 위원회는 1995년 11월 22일에 시장이 임명한 100명의 서울시의 각계 대표(기업, 시민대표 25, 시민, 환경단체 25, 언론계 14, 학계 9, 시의회 7, 연구소 5, 교육계 5, 기술계 4, 법조계 2)로 구성되어 있다. 녹색위가 자치적인 활동을 시작한 것은 1996년 2월 14일에 개최된 제1차 정기회의에서 위원회의 운영을 위한 집행기구가 구성된 이후부터이다. 그리고 본격적인 활동의 가동은 '96년도 사업계획과 예산에 대한 시장인준을 거친 (운영조례 제5조) 5월초에 이루어졌다. 이러한 시민의 행정참여의 법적 근거는 <서울특별시 환경기본조례>에 따라 제정된 <녹색서울시민위원회 설치 및 운영 조례(이하 운영조례)>에 두고 있다.

녹색위가 서울시 산하에 있는 80여개의 민간기구로서의 자문위원회와 다른 점은 그 운영을 자치적으로 하고 있다는 점이다. 이 위원회에는 자율적인 위원회 운영을 위해 독자적인 사무국이 설치되어 있고(운영조례 제7조) 사무실을 서울시 환경관리실 내에 두고 (제7조 ④) 있다. (전화 778-0311 전송 778-0312)

운영조례 제2조에 명시되어 있는 위원회의 기능은 ①주요 환경정책심의 및 정책대안 건의 ②환경교육 및 홍보, 환경보전실천운동 전개 ③대기, 수질, 폐기물 등 각종 환경오염감시활동을 전개하는 것이다. 위원회는 소기의 기능을 효율적으로 추진하기 위하여 위원회 산하에 환경정책, 시민실천 그리고 환경오염 감시 등의 3개 분과위원회를 두고 있다. 이 분과위의 활동은 시장이 부여하는 의제에 대해 심의하기도 하고(제16조 ①) 위원회 스스로가 환경행정에 대한 대안제시를 시장에게 할 수 있다(제16조 ②). 녹색위는 업무수행상 필요한 경우 전문가 관 또는 단체 등에게 조사연구를 의뢰하거나 공청회와 세미나 등을 개최하여 관계전문가와 시민의 의견을 들을 수 있다. (제21조) 위원회와 분과위원회는 직무수행과 관련하여 관계공무원 또는 전문가를 위원회에 출석하게 하여 의견을 청취하거나 자료제출 등의 협조를 요청할 수 있다. (제22조) 녹색위가 실시하는 사업에 필요한 예산은 운영조례 제23조 ① ②항과 제24조에 의거 시장이 지급하도록 되어있다.

녹색위는 서울시의 환경행정의 시민참여의 창구이다. 그리고 서울시정부와 시민간의 교량 역할을 담당하고 있다. 녹색위가 지향하고 있는 목표는 서울시의 환경행정이 범시민의 생활운동으로 확대되어 서울시의 환경문제는 서울시민 스스로가 해결하도록 하는 것이다.

III. <녹색위> 1년간의 발자취와 당면문제

시민자치시대에 들어서면서 참여민주주의 실현을 갈망하는 서울시민들이 무엇보다도 반긴 것은 민선서울시장이 시정을 서울시민과 함께 하겠다고 선언한 것이었다. 이것은 민주주의의 주권재민원칙에서 보면 새삼스러울 것이 없으며 너무나 당연한 것이다. 그럼에도 우리에게 이 것이 신선한 충격으로 다가온 것은 이제야 시민들이 행정의 대상이 아닌 주체로서의 제자리를

찾게 되었다는데서였다. 자기의 삶의 조건을 자기가 만들어간다고 하는 것은 신명나는 일이 아닐 수 없다. 그러나 넘어야 할 현실의 장벽이 높고 두껍다는 사실은 미처 깨닫지 못했다.

〈시정을 시민과 함께〉라는 행정구호를 단순하게 받아들이고 의욕적으로 참여한 시민들이 풀뿌리 민주주의 실현의 기회였던 지난 1년여간에 경험한 것은 엄청난 갈등이었다. 권위적이고 타성에 젖어있는 관료조직속에서 시민이 행정의 파트너로서의 대등협력적인 위상을 정립한다고 하는 것이 용이한 일이 아니었다. 이러한 현실의 일차적인 근본원인은 지방자치제가 그에 걸맞는 제도와 환경의 마련 없이 출범했다는 데 있다. 지방자치단체에게 자치정부로서의 자치업무와 자치행정의 관건인 자율권이 부여되지 않은 것이다. 이것은 민선자치단체장의 참신한 정책집행과 잘못된 행정관행의 개선노력을 저해하는 요인이 되고 있다.

현재 각급 자치단체에게는 지역특성에 따른 정책이 필요로 하는 직제개편권과 인사권이 주어지지 않는다. 예를 들어 내무부장관의 승인 없이는 시민의 행정참여기구 설치 또는 민간단체를 잘 아는 전문인력 배치 등이 불가능하다. 그리고 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 독창적인 행정이 요구하는 조례제정 등의 입법권과 재정운영의 개선권도 없다.

한편 기대해볼 수 있는 것은 행정집행에서의 운영의 묘를 살리는 것이다. 이것은 전적으로 행정집행의 주체인 공무원에게 달려있다. 그런데 이들 공무원들은 지방자치제 실시 이전의 감사제도에 의해 업무평가를 받아야 하는 피감사자로서 행정의 효율보다는 감사의 무사통과를 관심 해야 하는 입장이다. 뿐만 아니라 감사원이나 사정기관은 일하지 않은 것을 문제삼기보다 한 일에 대한 잘못을 문제삼고 있어서 공무원들이 보신을 위한 복지부동의 행정태도를 취할 수밖에 없는 처지에서 탄력적이고 유연한 행정을 바랄 수 없게 되어 있는 것이 오늘의 공무원사회의 현실이다. 대과만 없으면 연공으로 승진이 보장되는 공무원들과 재임을 위해서는 재심판을 거쳐야 하는 민선자치단체장 이고보면 행정비전과 공무원의 집행이 일치하지 않을 수도 있다는 것이 오늘의 시정의 일면이다.

이런 현실에서 예측하고도 남는 것은 유권자인 지역주민을 위해 창의적인 행정을 펼쳐야 하는 민선자치단체장의 시정운영이 여의치 않은 것은 물론 서울시의 경우 녹색위의 운영도 순탄치 못했다는 것이다.

녹색위가 출범시초부터 상당한 시간을 투여하여 주력한 부분은 행정의 동자격자(카운트파트)로서의 위원회 운영의 자율성과 자주권 확보였다. 서울시의 각계각층의 시민의식이 투철한 개인 또는 자율적인 민간단체대표들로 구성된 녹색위 위원들에게서 행정에 실질적으로 기여하는 헌신적이고 적극적인 참여를 이끌어 내기 위해서는 정부 각부처 산하에 있는 민간참여의 통로라는 자문위원회와 같은 유명무실한 (동아일보 '97-4-18, 350여개 자문위원회의 운영실태) 위원회가 되어서는 안된다는 데서였다.

자문위원회가 아무런 권한도 없이 미리 정해놓은 정부정책안의 민간의견수렴이라는 요식절차를 갖추어주는데 머물게 하고 있다는 것은 행정력과 예산의 낭비에 불과하다. 최근 중앙 및 지방정부간의 분쟁조정을 위한 위원회에게 실질적인 임무와 의결권을 부여하는 조치 등이

이루어지고 있는 것은 현행 자문위원회가 갖고 있는 문제점을 보완하기 위한 것으로 보여 바람직하다.

시 행정의 시민참여는 새로운 시도로서 행정부에 있어서나 시민에게 있어서 생소한 일로 쉬운 일은 아니나 반면 올바른 협력관계가 이루어지는 경우 무한한 가능성을 내포하고 있다. 행정부와 시민사회가 어떻게 하느냐에 따라 놀라운 성과를 이루어낼 수도 있다는 것을 암시하고 있어 계속 추진되어야 한다.

IV. 녹색위의 활동성과

현재 원초적인 문제(사무국 정상운영등)도 해결하지 못하고 있는 녹색위의 활동성과 평가는 아직 이르다. 녹색위가 지금까지 전개하고 있는 활동은 시작단계의 것으로 시민의 환경행정참여의 가능성 모색과 위상정립, 참여모델개발 그리고 지역사회 네트워크구축을 위한 노력에 불과하다. 향후 본격적인 참여를 위한 기초작업을 하고 있다고 할 수 있다.

지난 1년여간의 활동성과로서 꼽을 수 있는 것이 있다면 시민의 시정참여라는 과제 앞에 서 시민과 공무원 사이에 빚어진 갈등과 마찰 속에서 각기의 실체를 확인하고 잘못을 시정하며 오해를 풀어나가는 자리에 이르게 된 것을 꼽을 수 있다. 솔직하게 표현하면 지금까지의 공무원들의 행정우위의 권위주의적인 의식과 시민의 행정에 대한 불신감으로 양측 사이에 가로놓인 높은 장벽이 무너지고 철통같은 밀폐행정의 베일이 서서히 벗겨지면서 민주행정태도의 밑그림이 드러나기 시작했을 뿐이다. 2/2/2

녹색위의 활동전개는 서울시의 환경행정을 범시민운동으로 이끌기 위해 녹색위의 모든 사업을 시민단체들에게 공개적으로 응모하게 하여 공정한 심사과정을 거쳐 선정·실시하고 있다. 사업공모는 녹색위의 3개분과위원회가 운영조례에서 규정하고 있는 녹색위의 기능을 다하기 위해 책정한 지정사업과 시민 또는 시민단체의 서울시의 환경행정을 위한 다양하고 참신한 발상으로 이루어진 일반사업으로 구분해서 실시하고 있다. 선정된 사업은 서울시의 환경행정을 보다 내실있게 하는데 쓰여질 수 있기를 기대한다.

'96년도에는 2억 5천 4백여만원의 예산으로 21개 단체들이 18개 사업을 추진한바 있으며 '97년도에는 5억 8천만원에 해당하는 39개 단체의 40개 사업이 심사결과 책정되어 현재 선정된 단체들이 11월말까지 사업을 추진하도록 되어있다.

구체적인 사업내용의 예를 들어보면 '96년의 경우 ①조사연구사업으로서 서울시민의 환경의식 및 실천연계의식조사, 환경행정시민참여방안연구, 환경분쟁사례 및 갈등해소방안연구, 동단위 시민참여조직건설방안연구 등 ②실천운동으로서 셋강 살리기, 녹색소비를 위한 캠페인, 맑고푸른서울만들기시민한마당, 녹색예술문화공연, 자동차폐기물무단방류방지캠페인, 환경오염감시활동전개 등 ③지도력양성으로서 환경활동가훈련세미나, 환경감시원교육자료제작 등을 들 수가 있다. 예

'97년도의 사업은 '96년도 사업전개경험을 바탕으로 그 내용을 보다 다양하게 구체적인 과제들로서 전년도의 사업추진을 소수의 전국조직체인 큰 단체들에게 주로 위탁했던 것과는 달리 보다 많은 수의 지역사회에 뿌리를 내리고 있는 작은 과제별 조직체들의 참여를 권장함으로써 기초자치체들과의 밀접한 연계를 가지고 활동하도록 하고 있다. 지역사회환경은 지역사회 주민들이 지켜내도록 유도하기 위해서이다.

녹색위는 시민단체들에게 공모하여 실시하는 활동 이외에도 위원회 자체가 운영하는 사업도 전개하고 있다. '96년도에는 <서울특별시 환경기본조례>, <서울특별시 환경선언>, <녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례> 제정에 따른 과제수행을 비롯한 '96년 6월 5일 세계 환경의 날에 1500명의 환경오염감시단 발족, 생태계보전시민캠페인, '96 지구의 날 자전거대행진, 기초자치구의 녹색구민위원회 위원들의 워크숍, 또는 자치구의 환경정책을 위한 시민토론회 등도 개최하였다.

금년도 상반기 중 녹색위가 주력한 것은 오는 6월 5일 개최 예정인 '97 세계환경의 날 서울 국제행사에서 선포할 <서울 의제 21> 수립을 위해 200여명으로 구성된 <서울 의제 포럼>의 운영이었다. 이 포럼은 그 동안 8개 분과로 나누어 <서울 의제 21> 작업을 하였으며 현재 편집위에서 보고서 작성중이며 선포 전에 광범위한 시민의 의견수렴을 거치도록 되어있다.

녹색위가 오늘의 녹색위로 유지될 수 있었던 것은 녹색위의 100인 위원과 <서울 의제 포럼>에 가담한 100여명의 전문가들의 헌신적인 노력과 공모사업에 참여한 지역사회 민간단체 회원들의 적극적인 참여, 담당 공무원들의 지원 그리고 사무국의 희생적인 봉사에 의해서였다.

V. 녹색위의 향후과제

녹색위가 지향하고 있는 목표는 ①시민(행정시민, 기업시민, 지역시민)의 참여와 연대로 시민자치시대, 환경자치시대를 만들어 가는 일 ②지구환경문제해결의 열쇠인 시민 개개인의 환경친화적인 생활(행동)양식을 정착시키는 일 ③지속 가능한 지구와 서울을 만들기 위한 21세기의 행동계획인 <서울 의제 21>을 실천·추진하는 일이다.

녹색위의 과제는 21세기의 서울시민이 요구하고 있는 삶의 질 향상 문제를 서울시민 스스로가 해결하도록 하기 위한 다양한 공모사업을 통해 어떻게 효과적으로 서울시의 환경행정에 참여하게 하느냐 하는 것이다. 녹색위가 지향하고 있는 목표와 과제 달성을 위한 시민의 자발적이며 지속적인 참여를 이끌어내기 위해서 녹색위는 먼저 해야할 기본과제를 안고 있다. 지면관계로 몇가지만 예시하면 다음과 같다.

①사회구성원간의 협력관계 및 네트워크 구축

서울을 환경공동체로 건설하기 위해서는 사회구성원별의 균형 있는 참여와 대등협력적인 관계가 전제되어야 한다. 녹색위가 <서울 의제 21> 작업의 실무를 담당하면서 겪은 어려움은 민간단체나 학계의 전문가들의 열성적인 참여에 비해 행정부의 범부서적인 참여와 기업부문의 참여가 부진했다는 사실이다. 이것은 정부와 기업의 환경의식이 시민사회의 수준에 미치지 못하고 있다는 것을 말해주고 있을 뿐만 아니라 정부가 시민을 행정대상으로 기업이

5월 20

시민을 소비대상으로 여기는 시대착오적인 권력우위 그리고 재력우위의 풍조에 사로잡혀 있음을 입증하고 있다. 이런 상황에서 녹색위가 우선 해야하는 과제는 시민의 권리의식을 일깨우는 한편 올바른 협력관계와 연대관계를 구축하는 일이다.

②시민의 시정참여의 제도보완

시민의 시정참여를 보장해주는 올바른 제도마련 없이 사안에 따른 민선자치단체장과 공무원들의 의지와 관행에 의존한다고 하는 것은 미래를 보장할 수 없다는데 문제가 있다. 현행 녹색위의 법적 근거인 <녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례>는 그런 의미에서 중요한 제도적 장치임에는 틀림이 없으나 불완전하다는데 보완의 필요성이 있다.

보완을 필요로 하는 부분은 녹색위의 현실운영과 운영조례의 불일치로 인한 갈등요인이다. 그 근원은 조례제정이 상위법의 제약을 받는데서 비롯된 것이다. 그 대표적인 사례가 녹색위의 자치적 운영을 위한 사무국의 구성 및 운영에 관한 조항으로서 현실과 부합되게 개정되어야 한다.

③지방자치체의 자치권 확보

민선자치시대가 출범한지 2주년을 앞두고있는 시점에 우리는 서있다. 지난 1주년 평가에서 보면 일부 우려와는 달리 비교적 빨리 정착되어가고 있다고 했다. 그러나 기존의 중앙집권적 행정의 틀과 관행을 그대로 유지하고 있는 오늘의 지방자치체가 명실상부한 자치단체로서의 기능을 다하고 있다고 할 수는 없다. 주민에 의한 주민을 위한 주민자치에 필요한 자치입법권을 비롯한 조직권, 인사권, 재정여건개선권 그리고 자치사무확대권 등에 대한 법령과 제도의 개선이 필요하다.

오랜세월 다져진 고질현상들에 대한 개혁이 단시일 내에 가능하다고 보지 않는다. 그렇다고 시간에만 내맡기거나 자치단체들의 노력에만 의존해서 될 일도 아니다. 또한 자치단체장들의 자치권 확보의 주장은 자칫 이기적인 주장으로 일축될 수도 있는 것이 현실이다. 이러한 요인으로 미루어 지방자치제=시민자치제의 올바른 정착을 위한 선행과제인 관련제도의 제·개정 은 이 시점에서 민간단체들이 앞장서야 한다.

④시민의 환경행정참여모델개발

녹색위가 목표하고 있는 서울시의 환경행정을 범시민의 생활운동으로 전개한다고 하는 것은 실용성 있는 활동의 틀을 필요로 한다. 시민의 참여라기보다는 구민의, 동민의, 통·반 단위의 주민들이 어떻게 얼마나 참여하게 하느냐 하는 것이 이 과제의 성패를 가름한다.

지역사회구성원 또는 집단 모두는 환경파괴에 대한 가해자이고 피해자인 동시에 감시자이다. ①가해자로서는 환경친화적인 행동(생활)양식(에너지, 물, 자원절약, 쓰레기감량, 자원재활용, 대중교통수단이용 등)을 실천에 옮기도록 해야한다. ②피해자로서는 쾌적한 지역 만들기(동리 미화·녹화, 하천살리기, 공원·문화재 등의 실명제 관리 등)에 앞장서게 해야한다. ③감시자로서는 지역환경오염을 방지하기 위한 주민, 기업, 정부 상호간의 감시활동을 하도록 해야한다. 1인 3역의 행동지침은 서울시의 환경행정과 <서울 의제 21>의 실천에 실질적으로 기여할 수 있도록 다양한 모델이 개발되고 적용되게 해야한다.

현재 서울의 기초자치체들의 <지방의제 21>의 실천전략수립에도 도움이 되는 방안으로서 시민의 환경행정에의 참여의 틀의 개발은 중요하다.

VI. 맺는 말

세계는 지금 삶의 질 향상추구와 공동체사회회복 그리고 작은정부만들기의 추세로 나아가고 있다. 민주정부 선진국에서는 오래 전부터 정부기구에 민간참여기구를 설치하고 실질적인 임무와 권한을 부여하고 그 활성화를 위해 행정요원을 민간단체 지도자들로 대체하고 행정의 효율성을 제고하도록 하고 있다.

서울시가 환경행정을 시민과 함께 하기 위해 구성한 녹색위의 운영을 민주원칙에 의해 정상화하고 지역사회 구성원간의 협력관계가 형평성있게 이루어진다고 하는 것은 바로 서울시민이 바라고 있는 삶의 질 향상과 서울을 공동체사회로 그리고 행정력 보완으로 작은 정부를 지향할 수 있어 시도해 볼만하다.