

I 환경 문제 대처 대비책은
II 환경 문제 해결을 위한 이해관계 이해
III 지방자치단체 환경 정책
IV 환경 문제 해결을 위한 지방자치단체의 역할
V 환경 문제 해결을 위한 지방자치단체의 역할
VI 환경 문제 해결을 위한 지방자치단체의 역할

'98-4-28 - 90년
한대 지방자치대학
지방자치대학
지방자치대학

환경보전을 위한 지방자치단체의 역할

박 영 숙 한국환경·사회정책연구소 소장 (리서치에릭)
(9.27.2003)

국제환경연구소 (PAI)
리서치에릭
환경정책
환경정책 (149개)
환경 78개
환경 79개
I PPO:
1955년 1/2

환경IMF(환경위기한파)대비 필요
식자들간에는 우리 사회에 복수의 이슈가 병존하는 <픽쳐 인 픽쳐(PIP)> 기능이 없는 것
을 문제로 제기하고 있다. 지난 12월 5일 이후 돌입한 IMF구제금융시대에 접어들면서 국
내외적으로 크게 우려되고 있는 물 기근 경고에 따른 예비나 수년 내에 닥쳐올 기후변화협
약에 따른 대비 등 외면하거나 차후로 미룰 수 없는 많은 환경문제에 대한 대책논의가 없는
것이 오늘의 현실이다. 1998.11월 4일 환경부 발표 (3월 24일)
2002년 11월 24일

지난 4개월 동안에 부도업체가 1만개가 넘으면서 생계의 위협에 직면하고 있는 실업자
가 쏟아져 나오는 상황에서 환경문제는 부차적인 무제로 치부되고 있는 것이다. 견해에 따
라서는 그럴 수도 있다. 그러나 문제는 경제문제와 환경문제는 분리해서 생각할 수 없는 동
전의 양면과도 같은 것이라는데 있다. 환경을 보전해야 하는 일은 오늘 우리의 절대절명의
과제인 경제를 살리는 길이며 환경이 살아야 경제가 지속가능할 수 있다는데서 IMF위기
하에서도 환경보전업무를 소홀히 해서는 안된다.

경제를 파탄으로 몰고 온 요인과 환경을 훼손하고 있는 원인은 그 뿌리를 같이하고 있
다. 그러나 분명한 것은 경제의 회복은 노력여하에 따라 가능하지만 환경은 일단 파괴되면
그 회복은 쉽지 않으며 그 비용도 엄청나다는데 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 경제위기
극복이 다급한 나머지 경제회생만을 노릴 경우 성장위주의 개발논리가 경제와 삶의 기반이
되는 환경보전을 외면할 가능성이 높다는데 문제가 있다.

1만불 소득이면서 3만불 소득수준의 생활수준으로 흥청대고 있을 때 외환위기한파가 닥
쳐왔듯이 우리는 어느 순간 환경위기한파로 더 큰 재난에 부딪칠지 모르는 상황에서 철저한
대비가 필요하다는 것을 잊어서는 안된다.

II. 오늘의 환경문제에 대한 이해와 대책

오늘날 세계가 직면하고 있는 환경문제는 크게 두 가지로 구분한다. 그 중 하나는 오래
전부터 문제시되고 있는 <산업공해문제>이고 다른 하나는 근래에 크게 부각되고 있는 <지구
환경문제>이다. 전자는 국지적인 문제 또는 특정활동에 의한 것으로서 일과성인 현상이다.
그에 비해 후자는 국경을 초월하는 문제이고 현재세대뿐만이 아닌 미래세대에게까지 영향을
미치며 인류의 존속문제와 관련이 있다는데 그 차이가 있다.

① 인공성
② 현대인의 인식
③ 지구화 문제
④ 지구의 환경 문제
⑤ 기술 발전

산업공해의 경우는 가해자=기업, 피해자=일반인 등의 도식이 분명하다. 그러나 지구환
경문제의 경우 모든 사람이 가해자이며, 피해자인 동시에 관리자이다. 그러한 인식은 지난
200년간의 인류의 잘못된 생산과 소비양식인 대량생산, 대량소비, 대량폐기가 환경문제의
주요원인이며 여기에 인구증가, 도시화 그리고 빈부의 격차문제 등이 문제의 심각성을 증폭시
키고 있다는데 있다.

20%의 인구가 80%의 자원을 소비
92%의 인구가 10%의 자원을 소비
20%의 인구가 80%의 자원을 소비
92%의 인구가 10%의 자원을 소비

공해관리
인구정책, 주택정책, 에너지정책, 경제개발정책

오늘의 환경문제는 다양한 경로를 거쳐 확산되고 있음에도 우리나라의 환경관리 및 제도는 공장의 배출행위에 대한 단속위주인 공해관리에 매여있는데서 지역환경은 악화일로에 있으며 지구환경보전을 위한 국제적 압력에 적절히 대응하지 못하고 있어서 국가경쟁력을 약화시키고 있는 실정이다. 국제경영개발원(IMD)이 금년 초에 발표한 국제경쟁력 평가자료에 의하면 우리나라 정부부문의 경쟁력은 46개국 중 36위로서 선진국은 물론이고 개도국에 비해서도 낮은 것으로 나타났다. 환경부문의 경쟁력은 더욱 심각하리라는 짐작은 과히 틀린 말이 아닐 것이다.

그러한 낙후성은 우리나라의 환경정책의 접근방향, 정책여건, 법적수단, 대응수준, 수행기구, 환경예산 등 환경정책의 발달과정(다음의 도표)에서 살필 수 있다.

<우리나라 환경정책의 발달>

기대사항: 제로, 3633, 36452
환경의리 능력

구분	'60~'70중반	'70후반~'80초반	'80중반~후반	'90년대
	<보건위생 정책>	<공해방지 정책>	<환경오염규제정책>	<환경오염방지정책>
접근 방향	-보건위생적 차원에서 접근	-공해방리적 차원에서 접근	-환경오염방지 차원으로서의 전 환을 위한 기반조성 • 산업공해방지대책추진 • 환경기초시설의 설치	-환경오염방지 정책의 종합적 추진을 위한 정책수단 확대 • 환경기초시설 확충 • 사전예방정책 강화 • 경제적 유인수단 도입
정책 여건	-경제성장 기반 마련에 전념 -환경오염문제가 공단지역에서 국지적으로 대두	-경제개발과 고도성장 촉진 -환경문제가 공단·도시지역으 로 확산 -농약오염등 농촌오염문제의 대두	-지속적 고도경제성장추구 • 부분적인 환경오염 배려 -국지적·지역적 차원의 환경오 염 심화 -환경오염문제의 전국적 확산	-안정적인 경제성장 • 개발과 보전의 조화 -국가적·지구적 차원의 환경오 염 대두 ※환경보전을 위한 국가 환경 선언문 제정 및 환경개선 중기 종합계획 수립
법적 수단	• 위생법 -배출시설 규제 -공해방지법 제정 오물청소법 제정	• 공해법 -환경기준 배출허용기준 설정 -환경영향평가제도 도입 -배출부과금제도의 도입 -환경보전법 제정 해양오염방지법 제정	• 소극적 환경법 -환경기준유지대책 수립 -환경영향평가대상사업 확대 -배출규제대상 확대 -특별대책지역 지정 -환경보전법의 정비 폐기물 관리법 제정	• 환경법의 확대·국제법 -대기, 수질, 폐기물 등 오염원 별 개별법의 제정 -환경오염피해분쟁조정상설기구 설립 -환경정책기본법 외 25개 법률 로 분법화
대응 수준	• 환경오염문제는 무시	• 환경문제에 대한 소극적, 미온적 대응 • 자연보호운동의 전개	• 환경문제에 대한 관심제고 • 실천의지 부족	• 환경행정수요의 증대 • 실천의지 증대
수행 기구	-보건사회부 환경위생과 공해 계의 신설 -공해계의 공해과로의 승격	-보건사회부 환경관리관실 승격 -국립환경연구소 신설 -환경청의 신설 -6개 지방청정 사무소 신설 -환경자원재생공사 신설	-환경청 기구확대 설치 (6개환경지청, 1개출장소) -국립환경연구원으로 개편 -환경관리공단의 신설	-환경처 신설·환경부 개편 -4개환경관리청, 4개지방환경 관리청, 8개 출장소 -환경공무원교육원의 신설 -중앙환경분쟁조정위원회 설치 -한국환경기술개발원의 신설 • (한국환경정책·평가연구원으 로 개편)
정부 예산 대비 환경 예산 (%)	0.0064('70)	0.187('80)	0.335('89)	2.58('96)

출처: 환경부

지금까지의 환경정책상의 문제점으로는 ①사전예방이 아닌 사후대책 위주 ②고비용-저효
율의 사회경제구조 ③수요관리가 아닌 공급관리위주의 정책 ④환경비용 외부화 ⑤오염자 부
담원칙, 수혜자 부담원칙 부실 ⑥환경업무 분산화 ⑦시민과 기업의 참여부족 ⑧지방자치=
환경자치 부진 ⑨국제적 환경규제 압력(UN, WTO, OECD, ISO, 선진국 등)에 대한 대응
체계 미흡 등을 들 수 있다.

환경행정의 총체적 개선추진이 필요한데 그러기 위해서는 ①사전예방을 위한 통합환경관
리방식의 채택 ②중복되거나 불요불급한 행정절차의 통합, 감축 및 단순화 ③미규제분야에

대한 합리적 근거규정 신설 및 보완 ④경제적 유인제도의 확대 ⑤정보공개와 이해관계자의 참여확대 ⑥기업의 자발적 환경보전참여확대와 지원체계 정립 ⑦정보의 불완전성과 독점현상 ⑧국제적인 환경압력에 대한 국가적인 대응체계의 확립 ⑨자원절약, 순환경사회구조전환 등의 정책의 대전환이 필요하다.

III. 지방자치와 환경정책

환경정책의 문제점

환경정책이란 자본주의시장기구의 자연자원활용에 있어서의 불완전성(외부효과, 공공재의 존재, 정보의 불완전성 그리고 형평성 등)을 정부의 개입으로 해결하는 수단이다. 시장기구에 대한 정부의 개입에서 빚어지는 낭비가 시장기구의 불완전성으로 인한 낭비보다 적다는 것이 전제가 된다. 그러나 정부의 정책에도 낭비적인 요소가 있다는 데에서 시장기능과 정책과정의 불완전성을 동시에 관심 해야 한다.

환경정책의 문제점

정부의 정책과정의 불완전성이란 관료제의 폐쇄성과 경직성으로서 경제개발지상주의에 빠져있는 거대한 관료조직에 환경보호라는 다른 의제가 침투하기 어려운 상황을 두고 하는 말이다. 환경주의가 경제주의에 밀리고 있다. 중앙집권형의 폐쇄적인 관료조직이 환경관리에서 필수적인 정보를 적절한 시기에 공급하지 못하고 있어서 환경정책의 효율성을 감소시키고 있다(정희성 1994)고도 한다. 여기에서 문제삼게 되는 것은 환경정책기능의 분권화와 집권화의 장단점이다. 전문가의 연구결과에서 보면 환경정책과정의 불완전성의 낭비가 정보의 집중과 경쟁도가 낮은 집권화된 체제에서보다는 정보의 공개가 수월하고 경쟁의 원리가 작용할 수 있는 분권화된 체제에서 보다 크다는 점으로 미루어 환경관리는 분권화를 일당 옹호한다. 그러나 분권화된 환경관리의 지방자치단체간의 조정의 어려움, 개발을 위한 경쟁, 형평성의 저하 등 다른 측면에서의 환경정책실패의 요인을 안고 있다는 점이 우려된다.

결론적으로 국지적인 성격과 범지구적인 성격을 동시에 지니고 있는 환경정책에 있어서 분권화나 집권화나 문제가 아니라 어떻게 합리적인 정부간의 분업구조를 형성하고 이 분업체계가 원활하게 작동할 수 있는 조건을 발굴·충족시키느냐가 관건이다.

유엔이 지구환경보전을 위한 21세기 행동계획인 <의제 21>에서 환경보전에 있어서 지방정부의 역할을 중시하고 있는 점으로 미루어 환경행정의 분권화에 우리는 관심을 돌릴 수밖에 없다.

지방자치제가 환경문제에 미치는 영향에는 긍정적인 면과 부정적인 면의 양극성이 있다. 문제는 어떻게 긍정적인 면을 극대화시키고 부정적인 면을 극소화시키느냐에 달려있다.

긍정적인 기대효과:

① 획일적인 중앙행정체제의 지시와 관료적 행정제도에서 벗어나서 지방환경행정의 자율성과 책임행정을 가능하게 한다. 예를 들면 지역에 맞는 환경계획과 환경기준을 마련하여 환경관리를 효율적으로 해낼 수 있는 것이 그것이다. 외국의 예를 보면 지방환경에 관한 조례가 중앙보다 엄격한 경우가 많다.

환경정책

② 행정 내지는 정책결정과정에서 주민의 참여를 가능하게 한다. 우리나라 헌법 제2장 국민의 권리와 의무 제35조에서 보장하고 있는 국민의 환경권을 확보하기 위해 주민은 지역환경을 위한 정책수립과 조례제정에 영향력을 발휘해야 하며 행정부의 집행을 추구하고

주민참여

감시해야 한다. 지방자치체는 중앙정부보다 국민의 압력에 민감하기 때문에 자치단체의 과도한 개발의욕을 견제해낼 수 있다.

③지역경제발전을 위한 개발이 불가피한 경우 환경친화적인 개발을 추진하도록 영향력을 행사할 수 있다.

④환경오염방지의 책임소재가 명확해지며 책임행정이 가능해진다. 주민의 입장에서 보면 민원처리가 신속하고 더욱 공정하게 해결되는 편익이 있다.

⑤시민에 의한 행정평가제도의 도입이 가능하다. *민간평가제도 등*

부정적인 측면:

①환경정책집행과정에 난맥상을 초래하거나 심화시킬 수 있다. 중앙정부와 지방자치체간의 권한이양이나 역할구분이 명확하지 않거나 재정조달방법이 불합리하거나 장비와 인력배치 등이 제대로 되지 않을 때 이같은 현상이 일어난다.

②환경부하를 고려하지 않은 무분별한 개발사업이 추진되는 일이다. 재정자립 또는 지역발전이라는 명분 하에 이루어지고 있어 규제에 어려움이 따르게 된다. 이러한 현상은 그 동안의 지역차별정책으로 낙후된 지역에서 더욱 심각해질 것이다.

③지방자치단체간의 과다한 경쟁과 차기선거를 의식한 행정을 펼 우려가 있다. 그럴 경우 단기적이고 가시적인 실적위주의 사업전개로 환경을 훼손할 수 있다. 장기적인 안목의 환경행정에 대한 기대가 어려워진다.

④지역간의 상반된 이해관계로 광역환경관련 기초시설이나 협오시설의 건설이 어려워지고 분쟁이 일어나며 환경관리가 마비되는 등의 일이 생길 수 있다. 그럴 경우 중앙정부의 개입이 불가피해진다.

이상에서 보는바와 같이 지방자치체 자체가 환경문제의 해결책이 되는 것은 아니다. 정책결정단계에서 집행 그리고 평가에 이르기까지 정보가 공개되며 주민참여가 원활하게 이루어지는데서 부정적인 요인은 극소화하며 긍정적인 측면을 극대화하는데서 실효를 거둘 수 있다.

IV. 녹색지역만들기와 지방자치체의 역할 (와제21이 작동할때)

'92년 브라질에서 개최되었던 지구정상회의의 중요한 성과들의 하나인 <의제 21-Agenda 21>은 21세기의 지구환경보전을 위한 행동계획안이다. 그리고 그것은 사회, 경제, 환경을 지속가능하게 발전하게 하는 국제협력관계의 청사진이다.

그 내용은 자원절약, 폐기물감량, 재사용 및 재활용, 공해감축 및 방지, 오염지대 정화, 환경훼손 방지, 에너지관리, 친환경적 교통수단, 산림과 종의 다양성 보존, 차별과 빈곤타파, 각 사회집단의 세력화, 주택문제를 비롯한 생활요건 확보(깨끗한 물, 공기, 안전한 먹거리 등), 균등한 교육의 기회 등이다.

<의제 21>은 특히 지방자치체의 역할을 강조(제28조)하고 있다. 그 이유는 의제21의 문제점과 해결책의 3분의 2가 그 뿌리를 지방활동에 두고 있어서 지방자치체의 적극적인

참여 없이는 실현가능하지 않을 뿐만 아니라 제27장에서 말하고 있는 지속가능한 발전의 실현에서 중시되고 있는 사회구성원(시민)과 가장 가까운 위치에 있어서 그들에게 영향력을 크게 미칠 수 있기 때문이다.

〈의제 21〉의 제28장의 내용을 요약하면 다음과 같다. 지방자치체는 시민, 시민단체, 민간기업과의 대화와 협력을 통해 〈지방의제 21(환경부에서는 지방환경계획 21이라고 하고 있음)〉을 설정하라는 것이다. 이 과정을 통해서 지방자치체는 이들이 지니고 있는 현장 경험을 통해 다른 면을 배우고 최선의 전략에 필요한 정보를 얻을 수 있다. 그리고 지속가능한 지역사회건설에의 관심은 자치체의 제반계획, 정책 및 조례에 대한 재평가와 수정을 가할 수 있을 것으로 기대한다.

〈지방의제 21〉 작업은 지구정상회의 4개월 전인 1992년 2월 베를린에서 개최된 국제 전문가회의에서 〈자치체 환경정책의 추진 - 실천전략과 접근방법〉이라는 베를린 선언이 발표되고 그 해 5월 브라질 그리티바에서의 〈세계도시포럼〉에서 구체적인 방안이 제시되면서 진행되었다.

〈지속가능한 개발을 위한 그리티바 공약〉에서는 〈지방의제 21〉을 다음과 같이 제안하고 있다. ①지속가능한 개발을 위해 기업, 단체, 전문기관, 교육문화기관, 언론매체와의 협력체 제 구축 ②토지이용, 교통, 에너지, 건설, 폐기물, 수자원 등의 계획이 환경을 고려하여 추진되도록 지방정부 내에 이들을 통합하는 위원회 설치 ③자치체의 전 부문을 대상으로 한 〈환경감사〉의 정기적 실시 ④과세, 범칙금, 자치체의 모든 징수요금에 친환경적 사업추진-반 환경적 사업억제, 환경비용을 포함한 실비용 반영, 친환경적 지역개발계획투자에 이익을 주도록 하는 것 고려 ⑤환경친화적인 상품구매추진을 위한 지침서 작성, 배포 ⑥지속가능한 개발에 대한 교육자료 작성 ⑦자치체요원들의 환경과 개발문제에 관한 지식을 향상하기 위한 포럼 개최 ⑧지역적, 국제적 네트워크에 참여하여 자치체간의 경험교류, 기술교류를 촉진하고 중앙정부가 지방자치체의 목표를 지지하고 재정지원을 하도록 노력하라고 되어있다.

〈지방의제 21〉 만들기는 베를린 회의, 그리티바 포럼을 거쳐 지구정상회의에서 합의된 것이다. 이것을 추진한 것은 〈국제환경자치체회의 - International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)〉라는 국제조직이다. 우리나라에도 이 기구의 회원이 된 지방자치단체들이 더러 있다.

지구환경보전을 위한 대응은 도시구조를 비롯 경제사회구조가 환경부하를 감축해 가는데 있다. 우리나라의 지방자치체들도 그 구체적인 방안모색에 힘써야 한다. 현재 세계의 도시들이 수용하고 있는 방안이 유엔이 제안하고 있는 〈지방의제 21〉의 작성과 실천이다. 우리나라에서는 현재 서울을 비롯한 부산, 인천, 대구, 대전, 광주, 안산 등이 이미 쾌적한 내 고장 만들기인 〈지방의제 21〉을 완성하였으며 그 밖의 여러 지자체에서도 추진 중에 있는 것으로 알려져 있다.

이 작업에는 많은 기초자치체들도 참여하고 있어서 앞으로 그 진전상황을 주목하게된다.

지금까지의 우리나라의 〈지방의제 21〉의 문제점은 ①절차와 내용이 유엔이 요구하고 있는 요건을 충족시키지 못하고 있는 점 ②작성기간이 짧고 전시효과성을 노린 공표를 하고 있어 실현 가능한 지표설정, 측정 가능한 목표치나 시행수단의 제시부족으로 구체성이 없는

5월 내기 참여한
서울, 부산, 광주, 등

지방자치체
22명 20명
246

실 Model 부족
추진수단 불분명

점 ③오늘의 중심주제인 지속가능한 개발개념이 반영되지 못하고 있는 점 ④환경부서 중심으로 작성되어 통합적 계획과 관리적 접근이 미흡한 점 ⑤시민과 민간단체 그리고 기업과의 파트너십 제고방안의 미흡 ⑥행동원칙에 치우친 채 구호에 그칠 우려가 높고 토지이용형태, 교통, 에너지, 물 및 녹지 등으로 이루어진 도시구조를 친환경적으로 바꾸려는 전략계획이 없는 점 등이다.

〈지방의제 21〉의 성공적 출발을 위해서는 ①장기적 전략계획과 행동계획의 성격을 지녀야 한다. ②광범위하게 지역사회를 참여시키며, 환경보전뿐만 아니라 경제성장과 환경보전, 사회적 그리고 지역사회책임의 통합을 추구해야 한다. ③시한을 정하고 구체적인 추진일정을 정하고 지표개발, 지표별 목표치, 정책시행수단 등을 체계적으로 접근해야 한다. ④통합적 접근을 위해 별도의 추진협의체 또는 통합적 환경관리체제를 채택해야 한다. ⑤외국의 동향을 파악함으로써 세계화 추세에 맞도록 작성·추진해야 한다(김귀곤 1996).

오늘의 우리의 실정에서 통합적 환경관리의 체계구축이 용이하지 않은 문제가 아주 심각하다. 50년만의 수평적 정권교체로 인한 신정부가 시도한 작은 정부 만들기의 행정부 구조조정과정에서 나타난 바대로 어렵다. 그러나 지속가능한 사회구축을 위해서는 피할 수 없는 과제이다.

이 과제에 있어서 부처이기주의에 묶여있는 중앙정부에 비해 지역사회의 정책의 통합을 책임지고 있는 지방자치단체는 보다 유연할 수 있다는 점이 지방정부가 가지고 있는 강점이다.

그뿐만 아니라 참여민주주의 실현을 위한 시민의 정책결정과정 참여를 실현에 옮기는 일도 지방정부가 보다 잘 해낼 수 있다. 중앙정부의 소관업무는 그 범위가 크고 문제가 복잡해서 추상화되기 일쑤인데 반해 지자체의 행정내용은 지역사회주민들의 생활과 밀접한 관계를 가지고 있는 생활행정이라는 점에서 시민의 참여를 용이하게 한다.

환경보전을 위한 시책이 자치단체에서는 부서간의 중앙부처에서는 부처간의 부처이기주의라는 장벽에 부딪쳐 이 업무는 단편적이고 일관성 없는 정책으로 환경악화를 부추기고 있다. 자기 부처의 이익을 수호하겠다는 현상은 국익을 고집하는 국가대표로 구성되어있는 유엔 차원에서의 국제환경회의에서도 각 대표의 국익고집으로 지구전체의 이익에 유효한 대책 합의에 번번이 실패하는 사례에서 보는 현상이다.

현재 국제환경정치가 풀지 못하고 있는 숙제는 환경문제해결을 위한 남북간의 견해차이(예: 선진국의 자원소비, 개발도상국의 인구증가, 재정지원, 기술지원 등) 해소로서 난항을 거듭하고 있다. 그에 비해 지방자치체들의 연대기구에서의 논의는 지역사회를 보다 환경친화적으로 변혁하려는데 필요한 보다 나은 정보교환을 비롯한 협력관계수립이라는 점에서 지구환경보전에 기여하고 있다.

지방자치체들이 지금까지 별로 기능을 다하지 못했다면 그것은 우리나라의 지방자치체의 연륜이 미천해서, 권한, 재정, 인력 등의 이양이 제대로 이루어지지 않아서일 것이다. 그렇다고 하더라도 중앙정부의 지배와 타성에서 벗어나려는 노력은 과연 했는가 반성해볼 필요가 있다.

오늘날 세계화와 정보화의 여세로 하나의 지구가족을 지향하고 있어서 지구정치, 지구경제, 지구환경이 추구되고 있으면서 국가주권이 약화되는 반면 지방정부와 사회조직체들의 기능이 강해지고 있는 것이 추세이다.

각 지방자치단체들이 국내외적인 연대활동을 통해 지역의 특수성에 맞는 독자적인 정책을 실천하노라면 지역주민의 지지와 정치의 주도권은 지방자치단체에 이양되게 마련이다. 이때에 지구정상회의의 주 논제였던 <환경자치체>는 탄생하는 것이다.

V. 환경자치와 주민참여 (이제기 제 21강)

환경자치와 환경행정의 효율성이란 최고정책결정자의 선언이나 실천의지가 결여된 정부의 규제로는 가능하지 않다. 지구환경문제는 국가정상들의 합의로 이루어 낼 수도 있는 핵감축문제와는 달리 사회구성원 개개인의 참여 없이는 불가능하다. 개개의 오염원인자의 환경의식과 환경친화적인 실천 없이 환경행정의 효율은 성취될 수 없다. 모든 지역사회주민이 환경친화적인 생활을 실천에 옮기며 지방정부의 환경행정을 함께 할 때 쾌적한 지역사회 그리고 지속가능한 지구환경을 만들 수 있다.

지난 6·27 지자제 선거 이후 출범한 민선자치시대의 개막은 우리가 그토록 갈망하고 있는 지역주민이 지역행정에 참여하는 참여민주주의의 실현의 길을 열어주었다. 이제 더 이상 주민이 행정의 수혜자로, 통치 또는 관리대상으로 머물러서는 안된다. 민선자치단체장들이 행정(삶이 조건을 만드는 과정)을 지역주민과 함께 하겠다고 한 선언을 선언에 그치게 해서는 안된다. 이 책임은 지역사회 구성원(주민, 기업, 정부) 모두에게 있다.

특히 지역사회 구성원 개개인의 실천이 따라주어야 하는 환경행정에 있어서의 주민참여는 필수적이다. “지구적으로 생각하고, 권역적으로 계획하고, 지역적으로 (선 자리에서) 행동하라 - Think Globally, Plan Regionally, Act Locally”라는 지구환경보전의 표어가 그것을 말해준다.

환경자치와 주민참여의 하나의 사례로서 <녹색서울시민위원회 - 이하 녹색위>의 예를 들어보자.

녹색위는 6·27 지방자치선거에서 선출된 민선서울시장의 날로 심각해지고 있는 서울의 환경개선과 시민이 요구하고 있는 삶의 질 향상을 위한 환경행정을 시민과 함께 하기 위해 구성한 기구이다.

서울시의 각계대표 100명으로 구성된 녹색위의 운영은 이 위원회가 만든 집행기구가 담당하며 필요한 예산은 서울시가 충당하고 있다. 이러한 시민의 행정참여의 법적 근거는 <서울특별시 환경기본조례>에 따라 제정된 <녹색서울시민위원회 설치 및 운영 조례>에 두고 있다.

녹색위가 서울시 산하에 있는 80여 개의 민간참여기구로서의 각 부문의 자문위원회와 다른 점은 그 운영을 자치적으로 하고있다는 것이다. 이 위원회에는 자율적인 위원회 운영을 위해 독자적인 사무국이 설치되어있으며 사무실은 서울시 환경관리실 내에 두고 있다.

녹색위는 서울시의 환경행정의 시민참여의 창구이다. 그리고 서울시정부와 서울시민간의 교량역할을 담당하고 있다. 녹색위가 지향하고 있는 목표는 ①시민(행정시민, 기업시민, 지

역시민)의 참여와 연대로 시민자치시대, 환경자치시대를 만들어 가는 일 ②지구환경문제 해결의 열쇠인 시민 개개인의 환경친화적인 생활(행동)양식을 정착시키는 일 ③지속가능한 서울과 지구를 만들기 위한 <서울의제 21>을 실천·추진하는 일이다.

녹색위의 과제는 21세기의 서울시민이 요구하고 있는 삶의 질 향상문제를 서울시민 스스로가 해결하도록 한다. 서울시의 환경행정이 범 시민의 생활운동으로 확대시키는데서 성취하는 것이다. 시민들이 행정의 대상이 아닌 주체로서의 제자리를 찾는 것이며 자기의 삶의 조건은 자기가 만들어간다는 데서 신명나게 하는 것이다.

그러나 권위적이고 타성에 젖어있으며 행정우위사고로 경직되어있는 관료조직 속에서 시민이 행정의 파트너로서의 대등협력적인 위상을 정립한다고 하는 것이 용이한 일이 아니다. 이러한 현실의 근본원인은 지방자치제가 그에 걸맞는 제도와 환경의 마련 없이 출범했다는 데 있다. 지방자치단체에게 자치정부로서의 자치업무와 자치행정의 관건인 자율권이 부여되지 않은데 있다. 이것은 민선자치단체장의 참신한 정책집행과 잘못된 행정관행의 개선노력을 저해하는 요인이 되고 있다.

현재 자치단체에게 필요한 것은 지역특성에 맞는 정책이 필요로 하는 직제개편권과 인사권 그리고 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 독창적인 행정이 요구하는 조례제정등의 입법권과 재정운영의 개선권 등이다.

한편 기대해볼 수 있는 것은 행정집행에서의 운영의 묘를 살리는 일이다. 이것은 전적으로 행정집행의 주체인 공무원에게 달려있다. 그런데 이들은 지방자치제 실시 이전의 감사제도에 의해 업무평가를 받아야하는 피감자로서 행정의 효율보다는 감사의 무사통과를 관심해야 하는 형편이다. 감사는 일하지 않는 것을 문제삼기보다는 한 일에 대한 잘못을 문제삼고 있어서 공무원들의 보신을 위한 복지부동의 업무형태에서 창의적이며 탄력적이고 유연한 행정은 기대하기 어렵다. 대과만 없으면 연공으로 승진이 보장되는 공무원들과 재임을 위해서 재심판을 거쳐야하는 민선자치단체장 간의 게임은 불공정하다.

시행정예의 시민참여는 새로운 시도로서 행정부에 있어서나 시민에게 있어 생소한 일로 쉬운 일은 아니나 반면 올바른 협력관계가 이루어지는 경우 무한한 가능성을 내포하고 있다. 작은 정부의 성과를 기대이상으로 성취해낼 수 있는 변수가 행정예의 시민참여에서 얻어질 수 있다고 본다.

환경보전에 있어서의 지방자치단체의 가장 중요한 과제는 지역특성에 맞는 <지방의제 21>을 만들어내는 일과 어떻게 시민들로 하여금 환경행정에 적극 참여해서 <지방의제 21>의 지표를 달성하게 하느냐 하는 것이다. 이 과제는 민선자치단체장의 시정을 위한 비전과 실천의지에 달려있으나 그보다 필요한 것은 행정요원들의 새로운 패러다임에 걸맞는 의식개혁이다.

VI. 맺는 말

오늘을 살고있는 우리는 두 세기를 걸쳐 사는 세대로서 우리에게는 당장 겪고있는 IMF 위기를 극복하는 한편 어떻게 20세기를 마무리하고 21세기를 열 것인가 하는 과제가 동시에 부과되어있다.

2041111 - 7월 31일의 5월 1기

21세기는 환경의 세기로서 사람들은 삶의 질에 대한 욕구가 분출할 것으로 예측하고 있다. 총체적인 위기에 처한 각박한 상황에서 삶의 질의 향상을 기대한다는 것은 한가한 발상으로 일축 당할 수 있다. 그러나 물량적, 이기적인 삶의 양식이 아닌 깨끗한 환경과 더불어 사는 정신의 공동체사회구성으로 살맛 나는 세상을 지향하는 노력이라고 한다면 바로 이 시기가 요구하고 있는 삶의 양식이 아닌가 생각한다.

IMF 경제위기극복을 위한 각부문의 구조조정이 강요되고 있다. 환경보전을 위한 지방자치체의 역할에도 적절한 개혁이 이루어져야 한다.

참고자료

<環境自治體> 竹内謙, 1993 PHP

<分權化時代の 地域環境政策> 澤井安勇 편저, 1994 きょらせい

<지방자치제와 환경문제> 박영숙, 1995 환경과 생명 울산환경운동연합

<환경정책의 문제점과 개혁방안> 환경부, 1997

<지방자치시대의 환경정책> 정희성, 1994 한국환경기술개발원

<환경행정의 효율화와 민간참여> 박영숙, 1996 한국대기학회

<시민에 의한 행정평가제 필요하다> 김일태, 1998 한국YMCA소식

<Global Ecology> Wolfgang Sachs 편집, 1993 Zed Books

<The Earth Summit - A Planetary Reckoning> Adam Rogers, 1993 Global View Press

<지방의제21의 범지구적 도전과 지방적 해결> 김귀곤, 1996 대한미디어

<녹색서울시민위원회의 활동평가와 과제> 박영숙 1997 환경과 생명

도시의 고통
불안정한
자원의 이용
생각의 양식