

환경행정의 시민참여 제도화와 NGO의 역할

박 영 숙
한국환경·사회정책연구소

1. 머리말

유엔이 도시화문제를 지구적인 차원에서 다루고 있는 것은 2000년대에 이르면 세계 인구의 50%이상이 도시에 살게 되며 나머지 50%의 인구도 그들의 경제적인 문제를 비롯한 생계유지에 있어 도시에 의존할 수밖에 없게 된다고 예측하기 때문이다. 도시화현상은 인구의 집중, 환경파괴, 사회적혼란, 실업율상승 그리고 주택문제를 비롯한 시민의 생활여건을 열악하게 하는데 문제가 있다. 도시들이 지속가능한 상태를 유지할 때 국가들도 지구도 건재할 수 있어 도시문제는 중요하다.

유엔에서는 '96년 6월 3일에서 14일까지 이스탄불에서 "도시정상회의(The City Summit)"로 불리는 유엔정주권제2차회의를 개최한다. 이 회의가 목표하고 있는 것은 ①도시화문제를 국제적 그리고 국가적 발전계획의 우선과제로 부각시키고 ②도시관리 문제와 주택개발의 새로운 정책과 전략을 ③도시의 환경문제 해결을 비롯 ④도시의 기반시설과 봉사기능의 강화를 도모하는 것이라고 한다. 그것은 세계의 도시들을 건강하고 안전하고 형평성 있으며 지탱가능하게 하려는 것이다. "도시정상회의"는 인간의 거주공간의 개발원칙으로 민주주의, 인권, 시민참여, 환경과사회의 보전, 행정의 분권화, 여성의 고용증대, 그리고 공·사간의 관계의 개선 등을 들고 있다. 세계의 도시들은 이 원칙들을 실현에 옮겨야 하며 서울시도 예외는 아니다.

이러한 원칙을 실현에 옮기는 기초적인 작업이 바로 '92 리우 지구정상회의에서 합의한 바 있는 「의제 21」에 의거 각도시가 지역의 특수성에 맞추어 설계하는 지탱가능한 도시의 청사진을 만드는 일이다. 지금 세계의 도시들은 이러한 작업을 도시들 간의 연대와 교류를 통해 이루어 내고 있다. 그러한 활동을 독려하는 대표적인 기구가 국제도시연합(International Union of Local Authorities-IULA)과 국제환경자치제회의(International Council of Local Environmental Initiatives-ICLEI)이다.

서울시는 전환기를 맞이하고 있다. 지난 37년간 철저하게 국가행정에 종속되었던 시 행정이 이제 시민이 선출한 시장과 시의회가 시민과 함께 시정을 펴는 행정의 분권화가 이루어진 것이다. 지방자치제하에서의 환경행정에 대한 긍정적인 면과 부정적인 면의 양면성에 의해 기대와 우려의 뒤섞임속에서 지난 6. 27 4대선거 이후 모습을 들어내고 있다. 시민자치시대에 들어섰다고 하는 것은 지금까지 제한되었던 시민의 주권행사가 바로 행사되게 되었다는 것이다. 민주주의의 본래의 모습인 참여민주주의의 사회운영의 기틀이 마련된 것이다. 그렇다고 지방자치제가 자동적으로 시민자치시대를 가져다주는 것은 아니다. 긍정적인 방향으로 가는 조건이 갖추어져야 한다.

이러한 시점에서 서울시가 인간적인 가치가 도시행정의 중심이 되게 하여 서울을 「인간적인 도시」로 만들어 나가는 시행정을 시민과 함께 펴 가겠다고 선언한 것은 밝은 전망을 시사해 준다. 주민자치시대에 당연한 것임에도 불구하고 참신하게 느껴지는 것은 지금까지의 잘못된 민주행정에서 비롯된 것이다. 서울시는 “바른시정기획단”을 편성하고 지속가능한 도시 서울을 지향한 11개 분야별 정책개발을 추진하고 있으며 그 일의 내실을 기하기 위해 지난 10월 26일~28일까지 “바른시정을 위한 국제세미나”를 시민의 생존문제와 결부된 ①안전문제 ②교통문제 ③환경문제 ④복지문제를 주제로 개최한 바 있다. 이 세미나에서는 사람이 살맛이 나는 도시는 자신의 이익을 위해 남의 희생을 강요하는 경쟁사회인 군중이 모여 있는 곳이 아닌 자기의 요구를 충족시키되 서로 협력하고 존중하는 공동체가 되어야 한다고 했다. 생명력이 넘치는 공동체사회를 이룩하기 위해서는 사회의 구성원인 시민들이 시행정에 참여하는 것이 중요하다고 반복 강조되었다. 기획단의 각 부문에서는 그 동안 정책워크숍 또는 세미나가 개최된 것으로 안다. 오늘의 “서울환경포럼”은 서울시의 앞으로의 환경정책을 토론하는 장으로서 서울시가 직면하고 있는 환경문제 해결의 새로운 지평을 여는 자리가 되기를 기대한다.

II. 전환기의 서울시 환경행정

우리나라의 도시들이 직면하고 있는 전환기적 도전으로서 ①지방자치제 ②시민들의 삶의 질적 수준 향상요구 ③거세지는 세계화의 충격 등을 들고 있다.(권태준 서울대학교수 '95)

서울시의 불안정성을 극명하게 들어낸 삼풍백화점붕괴 사건을 떠 안고 출범한 서울시의 민선행정은 그 동안의 급성장기가 남긴 엄청난 후유증을 치유해야 하는 한편 21

세기의 고도산업사회와 정보화시대에 대응해야 하는 문제에 봉착하고 있다.(조순시장
바른시정위한 국제세미나 '95) 성수대교붕괴, 도시가스폭발사고 등으로 인한 대형사고
를 겪으면서 더욱 높아진 시민들의 삶의 질에 대한 요구를 충족시켜야 할 책무가 시
행정의 우선과제로 부상하면서 환경행정의 중요성이 두드러지게 되었다.

환경행정이라면 지역적인 것으로서 ①대기, 수질, 토양관리 ②에너지관리 ③교통문
제 ④폐기물관리 ⑤상하수도관리 ⑥자연생태계보전 ⑥야생동물의 보호 등이며 지구적
인 것으로는 ①지구온난화 ②오존층파괴 ③산성우 ④산림감소 ⑤야생동물감소 ⑥해양
오염 ⑦화학물질에 의한 오염 ⑧지구 규모의 환경문제에 대한 대책들이 있다.

서울시는 서울에 맞는 환경정책의 추진강화목표로서 ①종합적 전문적인 환경관리로
환경친화적인 도시관리 ②시민참여의 극대화로 환경행정의 민주성 제고 ③자체
환경개선 투자재원의 조달로 지역환경문제를 해결 ④ 국제적환경협력체제 강화로 지
구환경보호 노력에 동참 등을 들고 있다. 이와 관련 주요시책 체계는 다음과 같다.

주요 시책	주요 사업
1. 종합적인 환경관리체계 확립	1. 지방의제21 작성준비 2. 서울시 환경기본조례 제정·추진
2. 시민과 함께 하는 환경행정	1. 녹색서울 시민위원회 설치운영 2. 환경포럼 개최 3. 서울환경헌장 제정·선포
3. 자체 환경개선 투자재원의 조달	1. 환경산업 및 기술개발지원 (환경보전기금 설치)
4. 국제환경협력 강화	1. 국제환경관련회의 적극 참여 2. 외국도시와의 지구환경 네트워크 추진

-서울시바른시정기획단 환경분야 제2차 검토 보고서에서

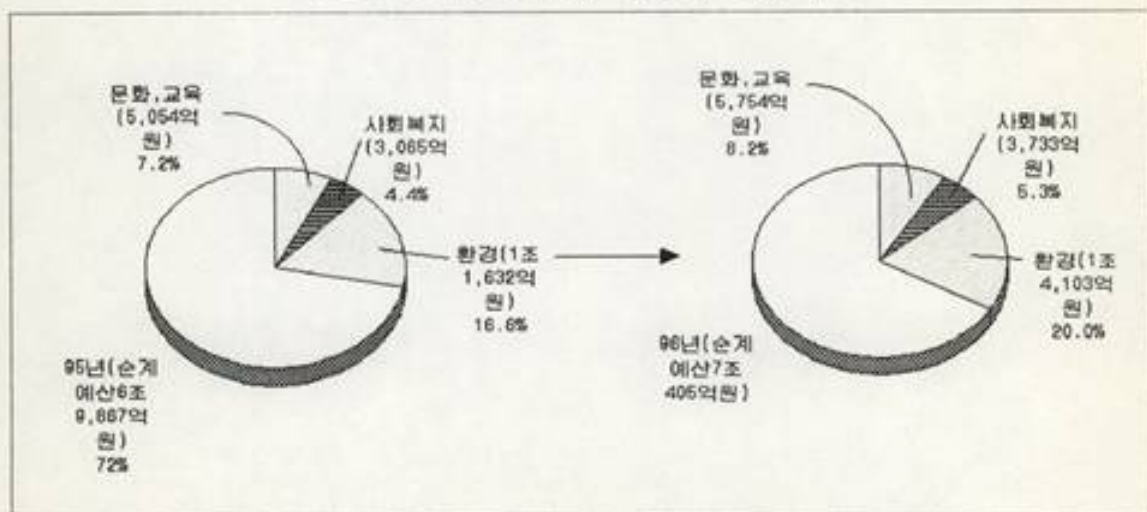
서울시는 종합적인 환경행정체계를 확립하는 시책의 주요사업의 하나로서 지속가능한 발전을 실천에 옮기기 위한 서울시의 환경보전 실천계획인 「서울시의제21」을 '96년도 하반기에 완성해서 유엔지속가능발전위원회에 제출할 것을 목표로 현재 작업중에 있다. 대다수의 세계도시들이 이미 완성했거나 완료 단계에 있는 것에 비해 늦은 감이 있으나 세계의 몇 안되는 대도시중의 하나인 서울도 이제 지속가능한 도시 만들기 국제대열에 끼게 된 것은 다행이다.

서울시는 이와 더불어 '96년 세계환경의 날을 기해 제정선포할 서울의 환경보전을 위한 기본정신과 원칙을 담은 「서울환경헌장」과 서울 특성에 부합되는 환경보전이념, 방향, 의무 등을 규정하는 「서울특별시환경기본조례」 제정을 준비하고 있다. 서울시는 또한 환경관리기능의 분산으로 인한 비효율성을 극복하기 위한 조치로서 환경관련 업무의 조직개편을 검토중이라고 하니 앞으로의 서울시의 환경행정에 대폭적인 변화를 기대하게 한다.

서울시는 이러한 작업들을 시민과 함께 한다고 선언한다. 전환기의 서울시의 환경행정에서 팔목할만한 변화가 바로 시민의 시정 참여의 폭을 크게 확대한다는데 있다.

보도된 바에 의하면 서울시의 '95·'96 삶의 질 분야 예산 비교표(중앙일보'95-11-12)에서 보듯이 삶의 질 향상을 위한 예산이 전년도에 비해 증액되었으며 환경부문의 예산이 전체 예산의 20%를 차지한다는 것은 관례에 비해 주목되는 점이다. 물론 시민이 요구하고 있는 깨끗한 공기와 물 보전, 하수와 폐기물의 안전한 처리, 녹지대보전과 휴식공간제공등에 대한 기대치와는 차이가 있지만 아래<표>와 같은 민선행정 첫해의 예산편성을 긍정적으로 평가한다.

< 표 > 95, 96년 삶의 질 분야 예산 비교



서울시의 선결 과제

서울시가 ऐसे 마련한 전환기의 환경행정의 내실을 기하기 위해서는 선결되어야 할 과제들이 있다. 첫째 보릿고개의 빈곤문제를 극복한다는 「잘살아보세」의 일념으로 지난 20~30년간의 경제성장 위주의 개발시대의 시정체제를 더이상 지탱 불가능해진 자연생태계를 비롯한 제반 환경문제를 배려하는 환경과의 조화를 이루는 시정체제로 전환시켜야 하는 일이다. 시정의 목표가 세계인구의 20%가 80%의 세계 자원을 소모하고 있는 미국의 경제구조와 소비미덕의 생활수준을 추종하는 경제논리에서 우선 벗어나야 한다. 새로운 가치관으로의 발상의 전환이 이루어져야 한다.

둘째 환경행정의 성패는 환경문제의 특성상 사회구성원의 자발적인 참여 여부가 가늠한다. 지난시대 유물인 관독주 내지는 관주도의 그리고 규제일변도의 고질적인 행정 체계를 어떻게 자치시대 즉 시민자치시대에 걸 맞는 것으로 개혁해 낼 수 있는가 하는 문제를 고민해야 한다. 형식적인 것이 아닌 실질적인 시민의 참여를 위한 전략이 마련 되어야 한다.

셋째 민주행정에서 가장 중요한 것은 공개행정이다. 과거의 밀실행정의 폐단은 많은 사회문제를 야기시킨 바있다. 혐오시설들로 지목되고 있는 소각장 또는 매립장 건설이나 위험시설들인 화학공장이나 원전건설 등에서 보여진 소위 말하는 님비현상의 그 내용을 파고들면 행정부의 비밀행정에 의해 첫 원인이 제공되고 있는 경우가 대부분이다. 전환기의 서울시의 환경행정은 정확한 정보를 제한없이 모든 시민에게 공개하여 시정의 투명성을 보장하는 체제로 전환되어야 한다.

넷째 자치행정권을 제약하고 있는 시정의 틀인 각종 법령, 제도 및 관행의 비민주성을 배제하고 민주행정을 원활하게 추진할 수 있도록 새로운 제도를 개정, 제정, 조정되어야 한다. 서울시가 주장하고 있는 「서울특별법」 제정이 바로 자치 여건을 조성하기 위한 것으로 간주되어 조속히 성취되기를 바란다

여기에 수반해서 환경행정에 참여해야 할 전문가들과 시민들의 의식 속에 자리잡고 있는 구시대적인 통념과 타성을 떨쳐 버리는 의식의 전환이 따라야 한다는 것도 지적해 둔다.

III. 시민 참여의 의미와 제도화의 필요성

유엔의 「의제21」의 28장에서는 사회구성원과 가장 가까운 위치에 있어서 지역사회구성원에게 가장 영향력을 크게 미칠 수 있다고 보고 있는 지방자치정부의 역할을 그리고 27장에서는 지속가능한 발전의 실현을 위해서는 행동계획의 설정이 필요하고 그것을 실현하기 위해서는 사회구성원(시민)의 역할이 아주 중요하다고 명시하고 있다.

여기에서 말하는 시민이란 지역사회의 모든 구성원으로서의 여성, 노인, 청소년, 지체부자유자를 포함하는 시민단체, 여성단체, 환경단체, 기업, 노동조합, 농민단체, 학계, 과학기술계, 종교계, 언론계, 의회 그리고 행정부를 총칭하는 것이다. 이들의 시정 참여는 정책의 기획, 입안, 결정, 집행, 감시, 평가 과정에서 실질적인 기여를 하게 하는 것이다.

오늘의 환경문제는 생산과 소비행태에서 공히 발생하는 것으로 대량생산, 대량소비, 대량폐기가 주요인이며 여기에 도시집중과 빈부격차 현상이 도시의 환경부하를 더해 주고 있다. 환경문제에는 가해자와 피해자가 따로 없다. 환경문제에는 모두가 책임을 져야 한다. 지구환경문제가 거창하고 복잡하지만 기업의 전 생산과정과 개인의 일상생활을 통해 자기가 선 자리에서 작은 일부터 친환경적으로 처리하는데서 문제 해결의 실마리를 찾을 수 있다. “지구적으로 생각하고, 지역적으로 행동하라”는 표어가 이런 점을 근거로 만들어진 것이다. 앞서 제시한바 있는 「바른시정을 위한 국제세미나에 참가했던 데이빗 메이릭(ICLEI 유럽부국장)은 “지구적으로 생각하고, 권역적으로 계획하고 지역적으로 행동하라”고 하면서 “권역적(Regionally)으로 계획하고”라는 부분을 추가한 것은 지자체에 해당되는 것으로 추가의 필요성을 공감한다.

환경행정의 변화 추세는 과거의 경험을 바탕으로 문제의 사후처리에서 사전예방 방식으로 그리고 환경문제의 해결은 발생원에서 억제하거나 처리하며 처리시설도 대형보다 소형이 경제성과 효율이 높다고 평가되는 방향으로 가고 있다.

환경문제가 지니고 있는 특성에 따라 유엔은 「의제21」의 실현을 효과적으로 이루는 데에는 국가적 차원의 역할보다도 지방정부와 사회구성원 개개인의 역할을 중시하고 있는 것은 당연하다. 40장으로 되어 있는 지구보전 행동계획인 「의제21」의 대부분의 과제가 사회구성원과 밀접한 관계에 있고 그들과 함께 하고 있는 지방정부에 의해 해결되도록 되어 있는 점에서 보아도 서울시의 「시민과 함께 하는 환경행정」 선포

는 상당한 의미를 가지며 혁명적인 행정개혁이라고 할 수 있다. 서울시는 환경행정에 한하지 않고 시정 전반에 걸쳐 시민의 참여를 확대하는 시책체제를 기도하고 있어 앞으로의 시정에 새로운 지평이 열리는 신호가 아닌가 생각한다. 단 내실있는 시민참여가 이루어진다는 전제에서이다.

세계의 도시들은 물질적이며 외형적인 성장 중심의 사회체제 속에서 지역의 독자성과 자생력을 잃었으며 이런 현상이 바로 지역적인 삶의 문화의 토대를 붕괴시켜 결국 지역주민들의 공동체적 삶을 파괴시켰다. 거대도시가 안고 있는 시민의 무명성, 소속감부족, 고향의식 상실의 문제를 해결하기 위해서는 도시를 공동체 사회로 회복해야만 한다. 서울시가 서울을 인간적인 도시로 만들겠다는 것은 서울시를 공동체사회로 회복하여 서울시민에게 고향의식을 되돌리겠다는 것으로 이해한다. 그렇게 하는 데에 비결은 시민의 일상적인 생활에 영향을 미치는 시행정의 의사결정을 비롯한 전 과정에 시민을 참여시키는 것보다 더 좋은 것은 없다는 것이다.

미국 샌프란시스코시의 예를 보면 시의 주요 부서에 시민위원회를 두어 정책결정, 예산심의, 업무감독, 심지어 부서의 책임자의 임명과 해고 등에도 관여하게 하고 있다는 것이다. 800명의 위원들이 활약하고 있는데 400명은 시장이 임명하고 다른 400명은 시의회가 임명하여 권한과 책임을 부과하고 있다. “참된 공동체를 구축하기 위해서는 시장의 권한을 시민과 나누어 행사해야 한다”고 이 도시의 전시장이었던 A Agnos(바른시정을위한 국제세미나참가자, 미국 주택-도시부 서부·하와이 대표부 책임자)는 말하고 있다.

우리의 관료적인 오랜 전통에서 보면 시민의 시정 참여 문제에 대한 갖가지 우려의 목소리가 없을 수 없다. 모든 일에는 플러스요인과 마이너스요인이 있게 마련이기 때문이다. 기존 행정기능과의 마찰 또는 제도의 시작단계에서 예상되는 행정역량의 소모 등이 그것이다. 이것은 정착되기까지의 우려이다. 그 과정을 가능한 한 단축시키고 플러스요인의 극대화, 마이너스요인의 극소화 그리고 활력이 가속화되는 중단 없는 추진을 위해 필요한 것이 시민의 시정참여 기능을 제도화하는 것이다.

서울시는 주민에 의한, 주민을 위한 환경행정을 위해 「녹색서울시민위원회」를 출범시킨다('95-11-22 서울환경포럼에 앞서). 이 위원회는 100명의 서울시의 각계대표로 구성하며 산하에는 시민참여, 환경정책, 환경오염감시 등의 3개 분과위원회를 두고 시민들이, 서울시의 환경정책 결정과 집행과정참여 및 환경오염 감시활동 그리고 시민

자신들이 그들의 특수성에 따라 과제를 선정하고 목표를 설정하며 그것을 달성하는 노력을 하는 등으로 서울시의 환경행정에 참여하게 한다. 서울시가 서울시민의 자율성과 창조성을 시행정에 투입시키는 일은 행정의 민주성을 제고하는 동시에 진정한 주민자치 실현에 옮기는 것이 된다.

「녹색서울시민위원회」가 우선 계획하고 있는 과제는 서울을 동·서·남·북의 4권역으로 구분하고 서울소재 전문기관들(대학교 40, 연구소 14, 민간환경단체 106, 시민단체 20 - 서울시 자료에서)을 배분하여 팀을 구성하고 각 권역의 환경지도를 만드는 일이다. 이것은 각 분과위원회의 기능발휘의 기본자료가 될 것이다.

이러한 시민참여의 법적 근거는 「서울특별시환경기본조례」에 설치조항을 제정하고 운영세칙등은 별도 규정으로 정하게 된다. 이 규정의 내용에는 위원회의 목적, 구성방법, 기능과 권한(일정범위에서 권한이 주어져야 함), 행정부서와의 관계, 제정, 운영방법의 세부적인 문제들이 포함되어야 한다. 위원회의 운영은 지방정부의 관리하에 두는 것이 아닌 위원회 운영의 자율성을 인정해야 한다. 그렇게 하는 것이 행정부서와 시민위원회가 상호 보완적인 관계가되어 효율을 높일 수 있게 된다. 위원회가 수동적인 체제로서는 시행정에 기여할 수 없을 뿐더러 행정부서에게 또하나의 부담을 안겨주는 결과가 될 수 있다.

정부와 민간단체간의 의사소통을 위해 필수적인 시민의 시정 참여의 효과를 높이는데 가장 중요한 것은 행정요원들이 중앙집권시대의 관념과 행태로부터 자유로워져야 한다는 것이다. 시민을 서비스의 수혜자나 민원인으로 보는 시각에서 벗어나 시민을 시정을 위한 숨겨진 자원으로 보는 의식의 전환이 우선되어야 한다.(이창우 시정개발연구원 '95) 시민을 유용한 자원으로 간주할때 환경행정의 참여에 시민이 주체적 행위자가 될수 있다.

IV. 시민참여 방법

시민의 환경행정에의 참여방법은 다양하다. 개인차원에서의 생활실천을 비롯해서 시민권에 보장된 있는 권리행사(선거권, 피선거권도 포함함)가 있는가하면 운동체를 통한 집단활동에 가담하는것 등으로 참여할 수 있다. 앞서 말한바 있는 위원회를 통한 참여는 전국적인 조직체인 운동체나 전문성을 지닌 사회기구를 통해서 참여하는 예가 될 것이다.(민간단체의 68.9%가 정부와의 소통방법으로 정부의 환경관련위원회에 참여하는 것을 선호하고 있는 것으로 조사되었다.) 집단활동에는 지역사회단위의 활동도 있

다(아파트부녀회, 유기농산물직거래조직 재활용활동체등 - 반상회조직과 새마을운동체의 활용을 주장하는 이도 있다) 「지역의제 21」 작성이나 정책 결정과정에서처럼 불특정 다수의 의견 수렴을 필요로 하는 경우에는 공청회, 간담회, 문서의견수렴, 앙케이트 조사와 같은 형식을 흔히 취하게 되는데 이러한 것도 시민 참여 방법의 하나로 활용된다.

우리나라의 환경운동의 경우 지역의 피해를 예방하고 지역의 자율성과 복지를 보장하는 방향의 운동이 절실하다고 한다.(이상현, 서울대학교수 '94 환경과사회) 이러한 운동을 하기 위해서는 시민의 활동이 지역에 기반을 두어야 한다. 다양한 활동이 서울시의 환경행정과 연계될 때 시민참여는 시전체로 확산되면서 활성화된다. 에너지절약, 대중교통수단 이용하기, 쓰레기줄이기, 음식물찌꺼기퇴비화, 재활용 또는 재사용, 물아끼기, 지하수보전, 비닐재포장과 발포제용기덜쓰기, 일회용사용거부, 종이덜쓰기 등의 활동은 서울시의 환경문제 해결에 도움을 주는 동시에 지구환경을 지키는 일이 되는 것이다. 이 모든것은 시민 개개인의 생활양식과 직결되어 있는 문제들이며 이러한 문제들을 배려하는 생활을 환경친화적인 생활양식이라고 한다.

환경친화적으로 사는 사람들은 필요한 물건을 구입 할때부터 그물건이 절전기구인가, 내구제인가, 수리해서 사용가능한가, 폐기시의 처리에 문제되지 않는가 등을 고려한다. 소비자들의 철저한 환경의식이 기업의 생산구조와 정부의 환경행정에 압력이 되고 변화를 가져오게 한다. 환경친화적으로 사는 사람은 또한 자기자신의 일상생활을 비롯 지역환경, 광역환경, 중앙정부 및 지방정부의 환경정책 및 행정 그리고 기업의 생산활동을 항시 감시(Eco-Check)하는 일을 게을리하지 않는다. 고발정신의 발휘이다.

아직도 우리사회는 이러한 환경친화적인 시민의 생활 풍토가 뿌리를 내리지 못하고 있다. 이유는 여러가지가 있을 수 있다. 그 중에는 첫째 환경에 대한 위기 의식이 없거나 있다고 하더라도 환경문제와 생활양식과의 관계에 대한 인식 부족일 수 있다. (최근에 실시한 환경관련분야 NSI 갤럽조사에서 일반국민 88.3%, 여론주도층 92.1%가 환경문제를 우리현실에 대한 부정적인 문제로 지적했다. 그러나 실천과는 연결되지 않고 있어 문제로 지적한다.) 이런 면에서 환경교육과 위기의식 고취의 필요성이 제기된다. 지난 1월 1일부터 전면실시된 쓰레기 종량제는 사전준비 부족 등으로 비판적인 문제가 없었던 것은 아니나 시민들에게 환경문제에 대한 경각심과 더불어 환경인식은 부분적이거나 갖게 한 계기가 되었다.

둘째 지금까지의 시행정이 관 독주로 업무를 전담해온 관행에 젖은 시민들의 공익

활동 참여에 대한 의지가 없는 문제이다. 그러한 상태에서 환경친화적인 생활이나 운동체 참여문제가 시간, 비용이 소요되며 따르게 마련인 불편을 감수하려는 시민의식이 성숙하지 못한 점이다.

셋째 사회가 시민교육이나 운동에 참여하는 동기부여를 할 수 있는 분위기와 기구를 갖추고 있지 못하다. 이것은 시민운동 또는 환경운동의 몫이다. 운동체들이 제역할을 해내지 못하는 원인중의 하나는 재정조달이 원활하지 못하기 때문이다. 민간단체 75.6%가 재정부족문제를 고민하고 있는 것이 현실이다. 지역사회의 기업이나 사회유지들이 공익사업을 위해 이윤환수나 회사를 자발적으로 할 수 있는 풍토가 아쉽다. 최근 권력 주변의 비자금 비리가 터져 나오면서 사회단체 운영자들은 우리나라의 기업의 윤리의식에 대한 회의를 재삼 음미하게 한다.

넷째 시민운동이나 환경운동에 대한 사회의식과 정부의 시각이 잘못된 데에도 원인은 있다. 지자체 실시 이전까지의 경직된 우리사회와 정부는 모든 사회운동을 반체제집단 정도로 치부했던 것을 부인할 수 없다.

다섯째 환경의 피해는 사회경제적 약자가 더욱 받게 되어 있다. 경제적 능력자는 자기의 문제를 돈으로 해결 하는가하면 경제적 약자는 우선 생존에 급급한 나머지 환경을 걱정할 여지가 없는데서 환경문제 해결의 의지는 자랄 틈이 없는 것이다. 직접적인 피해주민의 경우는 예외이다.

여섯째 대체로 정부와 기업은 경제활성화에 중점을 두었기 때문에 환경문제에 비용을 할애할 의사가 없다. 뿐만아니라 무한대로 생산된 소비품을 사용하도록 강요되는 소비미덕의 사회풍토는 물자낭비에 대한 자책의식을 가질 여유를 주지 않았다.

V. NGO의 역할

정부를 공적영역(Public Sector) 기업을 민간영역(Private Sector) 그리고 시민운동체는 제3영역(The Third Sector)이라고 부르고 있다. 이 3개 영역이 어울려져서 사회체제는 운영되고 있으며 이들은 자율적이면서도 상호의존하며 견제하는 가운데 균형을 이루는 관계에 있다.

아직도 냉전시대의 이분법에서 탈피하지 못한 우리의 현실에는 이러한 관계가 원만하게 이루어지지 못하고 있다. 정부와 기업이 가지고 있는 민간단체에 대한 시각이나 민간단체가 정부와 기업에 대해 가지고 있는 인식이 크게 왜곡되어 있다는 점은 이미

지적인 바 있다. 이러한 현상은 '92년 리우 유엔환경과개발회의 이후 변화하는 과정에서 우리 정부가 점차적으로 민간단체를 동반자로 보려는 시각이 싹트었다고는 하나 아직 감지하기 어려운 상태이다.

이 회의에서 협의된 「의제 21」에서는 민간단체의 역할을 다음과 같이 제시하고 있다. 「사회적인 동반자로서의 민간단체의 역할을 강화해야 하며 유엔기구들과 각국가 정부들은 정책입안, 결정과정 그리고 집행의 모든 단계에 민간단체가 참여할 수 있도록 그절차와 운영방식을 재검토하여 제도화 해야 한다」고 한데서 유엔과 국가정부들의 NGO에 대한 기대를 짐작할 수 있다.

리우에서 정부와 민간대표 참가자들이 함께 확인 할 수 있었던것은 유엔이 NGO들과 협력하며 일하고 있다는 사실이었다. 비록 정부대표로 구성된 공기구와 NGO로 형성된 민간기구의 견해와 입장차이로 인한 공감대 형성은 불가능 했지만 적어도 노력하는 과정을 거치고 있었다. 결과적으로는 공기구와 민간기구가 제각각의 선언과 헌장 그리고 행동계획 협약도 별개의 것을 만들어내는데 끝인것은 유감이었다.

NGO(비정부단체)란 순수 민간단체로서 시민들의 자발적, 자율적, 자치적인 운동체로서 정부를 비롯한 어떤 기구로부터도 독립된 운동체들을 말한다. 다양한 민간활동들이 날로 수를 더해가며 활성화 되면서 오늘에 와서는 NGO를 하나로 생각하기에는 어렵게 된 상황이다. 그러나 여기에서는 서울시가 간주하고 있는 민간단체들로서 전국적인 조직을 가지고 있는 민간단체를 기준으로 환경행정을 중심으로 하는 NGO의 역할을 생각해 보려고 한다.

NGO의 특성

NGO의 힘은 정치, 경제, 사회적여건, 종교, 국경, 국적, 계층, 계급의 장벽을 넘어서 연대, 주장 그리고 행동이 가능하며 국익이나 개인이익에 얽매임 없이 공익을 위한 행동목표를 자유롭게 선정, 결정, 실천을 할 수 있는데 있다. 노동운동을 비롯한 여타 이익집단들과 달리 민간환경운동에서는 더욱 NGO의 특성이 크게 작용된다. 환경문제 해결에는 특별한 경우를 제외하고는 누구나가 동참 할 수 있다. 이러한 이유로 해서 세계의 환경운동은 강력한 영향력을 발휘 할 수 있는 존재로 활약하고 있다.

NGO는 리우 회의에서도 중요한 역할을 해냈다. 예를들면 국가이익을 대변 할 수 밖에 없었던 정부대표자 회의에서 환경문제의 핵심과제들에 합의를 이루어 내지 못하고 의제에서 조차 배제시키자 NGO들은 이를 강력하게 항의 하면서 NGO의 대체협약으로

담아 내고 회의이후 오늘에 이르기까지 이들의 실현을 힘쓰고 있다. 빈번히 개최되고 있는 환경문제국제회의에서마다 지구환경위기에 대한 인식에는 공감하면서도 해결책 모색은 교착상태에 빠지곤 해서 지구환경현실은 계속 악화일로에 있다. "지구는 하나인데 세계는 하나가 아니다"라는 현실을 실감케하고 있다. 이러한 상황에서 많은 사람들이 문제해결의 열쇠는 NGO가 가지고 있다고 보고있다. 이들이 국제여론을 형성하고 실질적인 압력역할을 할 수있기 때문이다. 정보통신망의 발달의 힘을 입어 이러한 국제적인 연대활동은 빨라지고 더욱 강해져서 지구를 작게 만들고 있다.

우리나라의 NGO도 지난 20여년간 국내외적으로 활동해 오면서 축적한 경험과 역량은 상당하다. 서울시가 이들이 가지고 있는 조직력과 활동력 그리고 창의력을 시의 환경행정에 투입 한다는 것은 어떻게 이 기능을 활용하느냐에 따라서 엄청난 성과를 거둘 수 있게 된다.

환경행정에 시민의 참여 위한 NGO의 과제

서울시는 시정을 시민과 함께 하기로 하고 시민위원회를 구성하고 환경시책에 대한 시민의 의견도 수렴하려는 계획을 진행시키고 있다. 그러나 그 방법에 대한 '노하우'의 축적이 적다. 자칫 새로운 시도가 형식과 명분으로 그칠 우려가 없지 않다. 지금까지도 민간단체들과 함께 일해 오고 있다고 하는 행정요원도 있을 것이다. 그러나 우리들이 익히 알고 있는 선례들과는 다른 방법이 모색되고 뿌리내려져야 한다. 이 작업은 시행정부와 민간단체들(특정단체만이 아니고 지역사회 모든 분야의)이 공동으로 이루어 내야 한다. 서울시의 환경행정에 시민참여를 위한 NGO의 할 일을 몇가지로 간추려 본다.

첫째 : 「녹색서울시민위원회」를 내설있는 서울시민의 참여기구로 만드는 작업을 해야 한다. 이 위원회에는 100명의 시민이 1,100만의 서울시민을 대신해서 참여하고 있다. 이들은 서울시와 서울시민 사이의 징검다리 역할을 하는 것으로서 정책결정과정과 집행과정에 참여하게 된다. 이 위원회는 시민들이 각기의 역할을 찾아내서 실천하며 지역환경을 감시하는 전 시민운동의 운영위원회와 같은 기구가 되어야 한다. 이 위원회는 어떤형태로나 전시민이 서울시의 환경행정에 참여하도록 하는 일을 추진한다. 위원회에 대표를 파송하고 있는 NGO들은 위원들을 각 단체의 창구로 활용한다. 단체의 의견을 시정에 역으로 시행정의 향방을 단체에게 전달하는 역할을 하도록 한다. 그리고 각 단체에 속한 회원들이 각 지역사회에서 환경행정의 시민의 몫을 다할수 있도록 지역단위의 시민조직을 만든다. 운동에 참여하는 시민들이 자신의 생활현장에서 조직적으로 환경행정에 참여할 수 있는 장을 만들어 주는 것이다.

둘째 : 환경문제는 소비미덕과 편리주의등의 생활양식에서 비롯된 점을 고려하여 새로운 가치에 따른 생활양식과 소비행태를 개발하여 시민생활에 변화를 가져오며 환경친화적인 생활풍토가 지역사회에 정착하도록 노력한다. 그 파급력이 기업에게는 압력이 되도록 한다. 민간단체는 소비자로서 기업에 대해 압력을 가할 수 있다. 생산구조의 변화는 시정의 규제보다 소비자의 압력이 더 효력이 있다. 이러한 활동은 단체와 기구간의 연대를 통해서 효과적으로 전개할 수있으며 교육계와 언론계의 협력으로 파급효과를 크게한다.

셋째 : 아직도 환경교육이 정규교육과정에서 제자리를 찾지 못하고 있는 현재의 상황에서는 이 과제를 민간단체가 담당할 수 밖에 없다. 지난 몇해동안에 이 부분의 연구에도 성과가 있어서 이제는 시중에서 다양한 교재를 구할 수 있게 되었다. 외국에서 이 부분에 많은 투자를 하고 있는 것은 교육이 중요하기 때문이다.

넷째 : 민간단체는 전문가로서의 대안제시를 할 수 있어야 한다. 지속가능한 사회를 건설하기 위한 사회체계 전반의 개혁과 환경정책대안 마련은 민간단체 중에서도 연구기관이나 학계가 협력해서 하도록 한다. 전문가의 참여 독려가 필요하다.

다섯째 : 서울시의 환경행정의 과제 중에서 민간단체가 하는 것이 보다 효과적인 것은 위탁받아서 수행할 수도 있다.

☐ 지역사회환경지도 만들기, 특정모니터사업, 환경교실운영, 환경백서발간
환경관련사업의 홍보활동

여섯째 : 민간단체는 집단간의 갈등해소에도 필요한 역할을 해야한다. 특히 지자제 실시 이후 터져나오고 있는 중앙정부와지방자치단체, 지방정부와지방정부, 지방정부와 시민, 시민과시민, 시민과기업간의 갈등해소에 중재자 역할은 하는 것이다. 민간단체의 중재역할은 전문적인 자문, 타당성과 공정성있는 판단, 그리고 공익을 위해 일하고 있다는 공신력으로 설득력을 발휘한다.

일곱째 : 민간환경단체는 환경행정 참여에 있어 환경오염의 사전예방에 주력한다. 민간단체의 82.2%가 바람직한 활동으로 보고 있다. 민간단체들은 환경오염에 대한 문제 제기보다 대안제시를, 사후 감시보다 사전예방에 더큰 비중을 두고 있다 - (환경정책연구소의 민간단체의 환경운동에 대한 설문조사 결과에서)

여덟째 : 민간단체가 가지고 있는 국제연대 역량을 서울시의 지구환경보전을 위한 행정 집행과 국제관계 형성에 기여 한다.

아홉째 : 시민은 유권자로서 민간단체는 유권자의 뭉쳐진 정치세력으로 민선 행정에 영향력을 발휘한다.

열째 : 다양한 자원과 분야별 전문가들로 구성된 민간단체의 시정 참여는 환경행정을 통합적인 접근방법으로 대응해야 한다. 환경행정을 경제정책, 토지정책, 세제와 금융정책, 산업정책과 농업정책, 주택과 교통정책 등과 연계해서 집행 되어야 한다.

VI. 맺는말

환경문제 해결을 위한 민간단체의 중요성은 재론의 여지가 없을 만큼 확산되어있다. 서울시의 환경행정의 성공의 열쇠는 서울시민의 적극적인 참여에 달려 있다. 그리고 시민들이 시정에 참여하는데 선도적인 역할과 운동의 내용을 만드러내는 일은 민간단체가 해야 한다. 문제는 이러한 기대를 충족 시킬 만큼 민간단체들이 준비가되어 있는가 하는 자성의 목소리가 없는 것은 아니지만 그 문제는 별도로 논하기로 하고 이 글에서는 생략했다.

영국에서는 시민 10명당 1명이 환경운동에 참여하고 있다. 환경운동은 전문가들만의 전유물이 아니라 일반시민 모두가 참여하는 범사회운동 이다. '96년도 시정계획에 미루어 보면 시정부는 민간단체가 환경행정에 주체적으로 참여할 수 있도록 행정 절차제도 마련, 예산할당 등을 하고 있는 것은 시민과 함께 하는 시정을 실행에 옮길 의지의 표시라고 여겨진다.

이제 민간단체들의 환경운동이 환경개선을 요구만 하던 권리의 시대에서 지속가능한 사회의 대안을 마련하고 이를 실현하는 책임과 의무의 시대로 전환하고 있는 것이다. (유재현 경실련 사무총장) 이것을 서울시의 환경행정에 적극 참여하고 서울시의 환경행정을 감시하면서 실현해야 한다.

<참고 문헌>

1993 - Adams Rogers 「The Earth Summit」 Global View Press

1992 - 藤原邦達 「地球環境危機」 日本評論社

1994 - 이상헌 「한국환경운동의 위상과 과제」 환경과 사회, 이문호

1995 - 조순 「서울 : 인간도시를 향하여」 바른시정을 위한 국제세미나

이재관 「서울시정 과파타임의 변화 : 그 과제와 전략」 바른시정을 위한 국제세미나

1995 - Art Agnos 「Toward a Human City」 바른시정을 위한 국제세미나

David Mammen 「Toward a Humman City」 바른시정을 위한 국제세미나

David Meyrick 「Achieving Surlainable Developement」 바른시정을 위한 국제세미나

1995 - 이창우 「대전에서의」

1995 - 박영숙 「'94지국환경회의의 참가보고」 「LA 21」 지방정부대응에 관한 워크숍

- 1994 - 박영숙 「지구환경문제의 정치경제학」 환경과 사회, 이문호
 1995 - 「서울시환경보전대책 추진과제」 서울시 보사환경국
 1995 - 권대준 「한국도시의 전환기적 도전」 한국도시연구소
 1994 - 「환경보전과 시민운동」 서울YMCA 시민환경포럼
 1993 - 「시민을 위한 환경교실」 환경운동연합
 - 유재현 「한국의 환경보전을 위한 민간단체의 역할」
 1995 - 이진아 「지구환경보전을 위한 유엔의 동향과 민간단체 역할」
 - 「정부와 민간환경단체와의 바람직한 관계」 환경정책연구소 조사자료
 1995 - 「환경관련분야 NSI 관련 신문조사 결과」

- 1995-10월 「환경정책의 시비와 대안」 환경과 사회, 이문호
 1996-김영희 「지방자치단체의 환경보전 정책방향」
 「지방자치」 환경목표지향의 환경보전 정책방향
 1996-이성진 「환경목표지향의 지방자치」 환경목표지향의 환경보전 정책방향
 「지방자치」 환경목표지향의 환경보전 정책방향
 1993-P. McCULLY 「NGO Participation and Evaluation」
 1994 「지구환경보전의 이해, 기원, 그리고 행동」 (The Kano Mon. Rio) (日本勝美)
 1996-이병호 「지구환경보전의 이해, 기원, 그리고 행동」 환경목표지향의 환경보전 정책방향
 1996-1996년 「환경목표지향의 환경보전 정책방향」
 1994-36회 「지방자치단체의 환경보전 정책」 환경목표지향의 환경보전 정책방향
 1991-「지구환경보전의 이해, 기원, 그리고 행동」 환경목표지향의 환경보전 정책방향
 1996-36회 「인도네시아의 환경보전 정책」 환경목표지향의 환경보전 정책방향
 1996-「환경목표지향의 환경보전 정책」 환경목표지향의 환경보전 정책방향
 1996-「환경목표지향의 환경보전 정책」 환경목표지향의 환경보전 정책방향
 1994-10월 「환경목표지향의 환경보전 정책」 환경목표지향의 환경보전 정책방향

(8.22)
 7.169-18