

지방의제21과 주민참여 활성화 방안

홍성진 3.20

Idea, Volunteer

100%내부화합기
각각의이익을공리화하는것이(대부분은내부화합기)
64년생애동안

박영숙 녹색서울시민위원회 위원장

I. 환경행정에의 주민참여의 틀로서의 <지방의제 21>

지방의제 21에 대한 설명은 제 1 주제 발표에서 되어질 것으로 간주하고 여기에서 되풀이하지 않는다. 다만 주어진 주제와 관련해서 <의제 21-Agenda 21>이 강조하고 있는 한가지를 지적한다면 그것은 지구환경을 보전하는 일에 있어서 가장 중요한 행위자는 지구시민 개개인과 그들에게 가까운 거리에서 영향력을 미치고 있는 지방정부라고 하는 것이다. 그런 의미에서 지난 6.27 사대지방자치선거의 의의는 크다. 4월 40장 115장

현재 세계의 곳곳에서는 지역주민들이 자기의 지역을 쾌적하고 살맛 나는 고장으로 만드는 <환경공동체건설운동>을 활발하게 전개하고 있다. 그 운동의 청사진이 바로 <지방의제 21>이다.

<살기 좋은 내고장만들기운동>은 그 계획의 수립에서부터 실현하기까지의 전 과정이 필히 지방정부, 지역사회기업, 그리고 민간단체와 주민의 공동작업으로 이루어져야 한다. 이것은 지역사회 구성원이 총동원되어야 한다는 것을 의미하며 지방정부의 행정에 주민이 참여하는 것을 전제로 하고 있다. 그리고 <지방의제 21>은 행정예의 주민(행정주민, 기업주민, 일반주민 포함)참여의 틀이 된다.

다양한 지역사회 구성원이 함께 일하는데서 중요한 것은 상호간의 협력관계이다. <용산의제 21>의 성공적인 실현의 관건도 여기에 달려있다. 특히 정부와 민간 간의 협력관계가 지금까지의 수직적인 행정우위의 관례에서 횡적인 평등관계로 쉽게 전환될 것을 기대할 수 없는 것이 현실이다. 그러나 이 문제를 외면한 채 <용산의제 21>의 실현은 불가능하다.

세계의 여러 도시들은 이 문제를 풀기 위해 1970년대 후반에 영국에서 시작된 <그라운드 워크: Ground Work>의 원리를 활용하고 있다. 이것은 지역주민, 기업, 정부의 3개 주체의 협력으로 이루어진 지역사회개선운동으로서 생활현장(Ground)에서의 창조활동(Work)이다. 이 운동은 명칭이 제시하고 있는 대로 지역사회 주민들이 각자의 거주 또는 활동지역에서 기초적이며 구체적인 환경보전활동을 실천하는 것이다.

이 운동이 가지고 있는 특징 중에 첫째는 사회구성원간의 관계를 대립에서 협력으로 변화시키는 것이다. 지역사회에서의 환경보전문제는 주민, 기업, 정부 3자가 자칫 대립관계에 서기 일쑤이다. 그러나 지역사회의 자원(인재, 자연, 자원, 기술 등)이 총동원되어야 하는 쾌적한 지역 만들기에 지역사회 구성원들이 자주적이고 주체적으로 함께 참여하면서 서로의 입장을 이해하며 서로의 필요성을 깨닫게 되면서 협력관계를 구축하는 것이다. 둘째는 지역주민의 자발적인 참여와 실천을 유도하는 것이다. 주민의 쾌적한 삶을 위한 모든 책임은 전적으로 정부에 위임하는 것이 종래의 관례이다. 주민은 수혜자의 위치

에서 정부가 해주기만을 바라고 있었다. 그러나 이 운동은 지역주민 스스로가 과제를 찾아서 계획을 세우며 실천에 옮기고 동시에 행정과 기업에 제안해서 지역사회의 환경개선을 함께 하도록 하는 것이다. 셋째로 환경을 단순히 있는 그대로를 '보호', '유지'하던 관행에서 훼손된 환경을 '복원'하고 '관리'하는 것이다.

그라운드 워크에서 의도하고 있는 협력관계에서 3자가 각기 얻게 되는 혜택은 첫째 주민의 경우 ①지역의 환경개선 ②지역사회의 결속 ③삶의 질 향상 ④성취에 대한 성취감 ⑤과제에 대한 재정과 기술지원 ⑥자기 실천능력의 향상 ⑦자녀의 환경교육 ⑧자기 고장에 대한 자부심과 애착이다. 둘째 기업의 경우 ①기업 이미지 향상 ②지역사회에 기여 ③기업시설의 환경개선 ④네트워크의 확대 ⑤업적 향상과 인재확보 ⑥유흥지의 유효이용(공장부지의 녹화 또는 문화공간으로 활용시) ⑦사업확장도모이다. 셋째 정부의 경우 ①환경행정의 획기적 발전 ②지역경제활동의 활성화 ③기금조성의 가능성 ④자원봉사활동의 활성화 ⑤자치체의 이미지 개선 ⑥자치체의 인지도 제고 ⑦쾌적한 지역 만들기 ⑧행정요원의 자질향상 등이다.

그라운드 워크가 우리에게 시사해 주는 것은 행위자간의 협력관계를 통해 지방자치제 = 주민자치제 실현의 기본인 민주행정을 가능하게 하는 것이다. 지방의제 21의 궁극적인 목적은 환경친화적이며 지속 가능한 지역사회를 만드는 것이다. 용산구가 지역의제 21 작업에 착수한 것은 용산구를 환경 친화적인 지역으로 만들겠다는 의지의 표출이라고 보아 환영한다.

II. 환경행정에의 주민참여의 중요성

1996년 연초에 환경부가 <모범적 환경 국가의 건설>을 목표로 하고 있는 <환경비전 21>을 발표했는가 하면, 3월 21일에는 대통령이 삶의 질의 세계화를 위한 <환경복지구상>을 공개하고 <환경대통령>이 되겠다고 선언하는 등의 환경정책 구상이 발표된 가운데 한탄강과 임진강의 물고기 폐죽음 사건, 시화호로 인한 해양오염 사태 등 어느 때보다 심각한 환경파괴 사건이 발생하였다. 이러한 현상에서 드러난 환경행정의 효율성이란 정책결정자의 선언이나 정부의 규제로 가능하지 않다는 사실을 확인하게 한다. 환경문제는 국가정상들의 합의로 이루어 낼 수 있는 핵무기 감축문제 등과는 달리 사회구성원 개개인의 참여와 실천 없이는 불가능하다. **오염원인자인 개개인의 환경의식과 환경 친화적인 실천 없이 환경보전의 효율은 성취될 수 없다.** 모든 지역사회 주민이 친환경적인 생활을 할 때 쾌적한 지역사회 그리고 지속 가능한 지구 환경을 만들 수 있다.

그것은 지구환경 문제가 아무리 거창하고 복잡하지만 그 해결의 실마리는 지구시민 한사람 한사람이 발 딛고 서있는 자리에서 작은 일을 환경친화적으로 처리하는 데서 풀린다는 것이다. <지구적으로 생각하고, 지역적으로 행동하라>라는 지구환경 보전의 표어가 의미하는 것은 실천은 자기가 선 자리에서 해야 한다는 것이다. 최근 지방자치단체의 역할이 강조되면서 이 표어에 지역적으로 계획하라-Plan Regionally라는 명제가 추가되었다.

어메니티개념(살기 좋은 생활환경과 쾌적한 도시 만들기)의 발상지인 영국의 환경관리제도는 세계적으로 정평이 나있으며 성공한 사례로 평가받고 있다. 그 주요 원인은 제

1990 UNCED Pre Com. 3rd Int'l Conf (LHC)

원주(원주)의 원주(원주)는 원주(원주)의 원주(원주)이다. (원주(원주))

도 자체가 잘되어 있을 뿐 아니라 그 제도를 유지시켜 주고 있는 지역주민, 주민단체, 전국 차원의 환경운동체 등이 수행하는 역할과 기능에 있다고 하는 데에서도 주민의 참여의 중요성을 짚어볼 수 있다.

미국의 경우 1970년대의 환경법에는 주민참여를 추진하는 새로운 행정절차가 도입되어 카터 대통령 집권 시에는 환경운동가를 연방정부 행정요원으로 등용하여 환경정책 수립과정에 기여하게 하는 등 환경행정에의 주민참여를 독려한 것으로 미국의 미래연구소가 실시한 여론조사에서 높이 평가받은 바 있다.

주민의 참여를 통한 환경행정집행은 특히 재원이 부족한 상황에서 효과적인 환경정책의 실현의 수단으로 활용되고 있기도 하다. 환경행정에의 주민의 참여는 환경문제를 발생원에서 해결할 수 있을 뿐만 아니라 주민의 자발적인 실천을 유도하고 환경문제해결에 뒤따르게 마련인 분쟁해결에도 좋은 해법이 될 수 있다.

행정에의 시민참여는 지역사회를 더불어 사는 공동체로 만드는 데도 필수적이다. 세계의 도시들은 물질적이며 외형적이고 양적인 성장중심의 사회체제속에서 지역의 독자성과 자생력을 잃었으며 지역적인 삶의 문화의 토대를 붕괴시켜 지역 주민들의 공동체적 삶을 파괴시켰다. 도시가 안고 있는 사회구성원의 무명성, 소속감 부족, 고향의식 상실의 문제를 해결하기 위해서는 도시를 공동체 사회로 회복해야 한다. 그렇게 하는 비결은 지역주민들의 일상적인 생활에 영향을 미치는 시행정의 의사결정을 비롯한 전 과정에 시민을 참여시키는 것보다 더 좋은 것은 없다는 것이다. (예: 도시발전계획위원회 (5522) 1374 (1994) 22-201 (1994) 등)

우리 나라에 본격적인 민선자치시대가 열리면서 자치체에 따라서는 각 행정부서에 민간기구(구민위원회 등)를 설치하는 것으로 행정에의 주민참여의 문호개방을 시도하고 있는 것은 바람직한 현상이다. 그렇다고 시도만으로 주민참여가 이루어지는 것은 아니다. 지방자치는 시작되었지만 아직도 중앙집권시대의 틀을 그대로 유지하고 있어서 자치행정수행에 차질이 빚어지고 있는 상황에서 주민의 행정참여문제도 제대로 되지 못하고 있는 것이 현실이다. 지방자치행정에 필요한 새로운 틀, 그것도 3자의 공동노력으로 만들어져야 한다.

행정에의 실질적인 주민참여는 새로운 시도로서 관 주도의 행정관행에 갇혀있는 관료에게 있어서나 정부가 모든 것을 해주기만을 기대하고 있는 주민에게 있어서나 생소하다. 그럼에도 불구하고 이 기능은 정착시켜야 한다. 일사불란하게 밀어붙이는 행정관례에 비추어 비효율적이라는 이의제기가 있을 수 있다. 그러나 주민자치시대의 참여민주주의 실현과 환경행정의 효율성 제고를 위해서는 공무원과 주민들이 그들 상호간의 협동심과 인내심으로 이 난제를 슬기롭게 풀어 나가야 한다.

III. 환경행정에의 주민의 참여방식

주민의 행정에의 참여방식은 다양하다. 크게 나누어서 직접 참여와 간접 참여의 방식이 있을 수 있다. 직접 참여로는 행정부의 민간기구의 일원으로, 선거권 행사, 환경영향평가작업에 관여, 지역사회의 분쟁의 조정과 중재, 지방의제 21 제정과정에 참여하는 것

구분: 행정부
구분: 주민위원회
구분: 공공기구

등을 예로 들 수 있다. 간접적인 것으로는 개인의 생활 실천 또는 지역사회 조직에 가담함으로써 여러 형태의 집단 활동(청원, 법적 대응, 로비활동, 여론조성)에 참여하는 것을 들 수 있다. 이들 중 대개의 참여방식은 이미 통용되고 있어서 잘 알려져 있다.

새롭다고 한다면 각급 정부기구에 주민기구를 설치하고 주민들이 행정의 파트너로서 참여하고 있다는 것이다. 서울시장이 시의 환경행정을 서울시민과 함께 하기 위해 설치·운영하고 있는 **녹색서울시민위원회**를 들 수 있다. 이 위원회는 100명(25개 자치구 시민 대표 25명, 시민환경단체 25명, 언론계 14명, 학계 9명, 시의회 7명, 연구소 5명, 교육계 5명, 종교계 4명, 기술계 4명, 법조계 2명)으로 구성하며 산하에는 정책, 시민실천 그리고 환경오염 감시 등의 3개 분과위원회를 두고 있다. 이 위원회는 서울 시민들이 서울시의 환경정책결정과 집행과정에의 참여, 시민의 실천활동, 그리고 환경오염감시 활동을 전개하는 것으로써 서울시의 환경행정에 참여하고 있다. 이 위원회가 목표하고 있는 것은 서울시의 환경행정을 범시민운동으로 전개하는 것이다. 이 위원회는 현재 <서울의제 21> 수립 작업을 분야별 8개 분과위원회를 두고 추진하고 있기도 하다. 여기에서 짚어두고 싶은 것은 현재 각급 정부에서 주민참여의 창구로 통용하고 있는 자율성이 없는 **자문위원회의 운영은 명목적인 것으로서 행정력을 낭비하는 것에 불과하다는 것이다.**

이러한 시민참여의 법적 근거는 <서울특별시환경기본조례>에 두고 있으며 위원회의 설치 및 운영은 별도로 제정된 <녹색서울시민위원회설치 및 운영조례>를 따르고 있다.

수차에 걸친 지진으로 인한 위기상황을 더불어 사는 정신의 발로인 공동체 의식으로 수습할 수 있었던 경험을 가지고 있는 미국의 샌프란시스코시의 시민과 함께 하는 시책은 모범이 될 만 하다. 샌프란시스코시의 각 부서에 시민위원회를 두어 정책결정, 예산심의, 업무감독, 부서의 책임자(경찰업무는 경찰청장)의 임명과 해고 등에도 관여하게 하고 있다. 800명의 위원들이 활약하고 있는데 400명은 시장이 임명하고 나머지 400명은 시의회가 임명하며 권한과 책임을 부여하고 있다. "한 지역을 참된 공동체로 구축하기 위해서는 지방자치단체장의 권한을 지역주민과 나누어 행사해야 한다"고 이 도시의 전 시장(A. Agnos)은 말하고 있다. (서울시민의 32%가 자문위원회를 구성하고 있는데 33% 참여율에 불과하고 - 75% 이상 196 지방자치단체(21개) -)

간접참여의 경우 주민의 행정참여는 자치체의 행정관행에 따라 운동, 교섭, 협조, 자치의 네 가지 형태로 (정세욱, 1992) 또는 지방정부와 주민 간의 관계설정에 따라 저항형, 요구형, 공동생산형, 자주관리형의 네 가지 유형으로 구분(강형기, 1995) 그리고 이들을 결합한 저항(운동)형, 요구(교섭)형, 공동생산(협조)형, 자주관리(자치)형의 네 가지(김일태, 1996)로 전문가들은 참여유형을 구분하고 있다.

①저항(운동)형

이러한 유형의 행정참여는 정부의 잘못된 정책결정 또는 절차상의 문제로서 밀실행정에 대항하여 주민의 의견을 투입하는 것이다. 통상 생태계파괴가 우려되는 대형 개발사업(도로, 골프장, 혐오시설, 공해시설)의 입지선정이 주민의 참여 없이 또는 극히 형식적으로 처리되거나 주민의 의사에 반해서 이루어지는 데서 생기는 것이 대표적인 사례이다. 이럴 경우 정책의 철회, 지연 또는 중단사태가 벌어진다. 또한 정책집행 후 관리 소홀로 빚어지는 문제들에 대한 주민의 저항형 행정참여도 있다. 우리 주변에서 흔히 볼

수 있는 쓰레기 처리와 관련해서 발생하고 있는 갈등에서 볼 수 있는 경우이다.

②요구(교섭)형

주민들이 환경행정을 자기의 이익을 위해 또는 지역사회의 공익을 위해 바람직한 방향으로 유도하기 위해 진정, 청원, 서명운동과 같은 능동적 요구형 참여와 공청회, 심의회, 반사회, 주민과의 대화 등의 수동적 요구형 참여가 있다. 입법청구활동, 주민감사청구권활용, 또는 환경영향평가 등에 관한 공청회가 이 유형에 속한다.

③공동생산(협조)형

주민이 일방적으로 정부에게 문제해결을 요구하는 것이 아니라 정부와 주민이 협조하여 공동으로 문제를 해결하는 생산적인 주민참여 방식이다. 환경문제와 관련된 대표적인 예가 쓰레기처리사례이다. 주민들에 의한 환경오염감시활동도 지방정부의 행정을 분담하는 것으로서 협조형 참여라고 할 수 있다. 1992년 리우환경회의 이후 저항형 환경운동이 대안제시형운동으로 전환하였는데 이러한 운동이 이 유형에 속한다.

④자주관리(자치)형

지역사회에서 발생하는 환경문제에 대해 행정의 관여 없이 주민들 스스로가 문제를 해결해 나가는 주민자치의 유형이다. 쓰레기처리문제, 토종야생동식물살리기를 위한 깃대종살리기, 실개천 살리기, 도시림 조성, 마을공원가꾸기, 대중교통수단이용하기, 자전거타기운동 등이 이 유형의 참여양식이다. 이러한 형태의 참여는 정부의 책임을 대신하고 있다는 점을 감안하여 지방정부가 적극 지원해야한다.

행정에의 주민참여의 방식은 나름대로 다양하나 오늘의 행정체계에서 주민참여는 여전히 여러모로 제한되어있다. 다른 행정과는 달리 환경행정은 주민의 일상생활과 직접 연계되어 있기 때문에 주민들과 함께 운영하는 것이 행정부와 주민측 모두에게 유리한 특성이 있다. 그래서 세계적인 추세로서 주민참여의 환경행정이 환경문제해결의 기본적인 해법으로 관심을 모으고 있다. 우리의 경우 지방자치제의 복원이 환경문제해결을 위한 주민 참여적 해법을 실시할 수 있는 유리한 제도적 바탕을 마련해 준 것으로 간주할 수 있다(조명래, 1996).

민선자치란 사회구성원 스스로가 지역사회문제를 논의하고, 결정하고, 해결하고, 책임지는 <자치적 공동체>를 함께 건설하는 것이다. 이 과제의 성공여부는 자치체가 주민들이 어떻게, 얼마나 참여하게 하느냐에 달려있다. 그리고 행정에의 주민참여의 교량역할은 지역사회의 주민단체가 담당하고 있는 점을 고려해서 지방자치체는 지역사회의 다양한 주민단체와의 네트워크를 견고히 하는 것이 바람직하다.

얼마 전 민주행정이 정착되어 있는 노르웨이의 한국주재 대사인 라그네 비르테 룬드 여사가 한 말에 의하면 자기는 다양한 민간단체의 역할이 없는 자기나라는 상상할 수 없다는 것이다. 그 나라에서는 목적을 달리하고 있는 민간단체들이 민주주의 발전에 크게 기여하고 있는데 그들이 하고 있는 일은 국민들이 지역사회를 위한 활동에 참여하게 할 뿐만 아니라 바른 행정을 위한 입법활동을 전개하고 민주주의의 기본인 정책결정과정에 적극 참여하고 있다는 것이다.

국민을 리스리는 수장이야 내리,
수장이 리스리는

지방자치시대에 들어서면서 민주사회 실현을 갈망하는 지역사회 주민들이 무엇보다 더 바란 것은 민선자치단체장들이 **행정(삶의) 조건을 만드는 과정**을 지역사회구성원들과 함께 하겠다고 선언한 것이었다. 이것은 민주주의의 <주권재민> 원칙에서 보면 세삼스러울 것이 없으며 너무나 당연한 것이다. 그럼에도 주민들이 이것을 신선한 충격으로 받아들인 것은 주민들이 오랫동안 정부의 행정과 정책의 수혜자, 행정대상 또는 통치대상으로 머물러 있었던 탓이다. 지역주민들이 지역사회문제를 스스로 해결하겠다고 하는 것은 분명 그들에게 짐스러운 일이지만 자기의 삶의 조건을 자기가 만들어간다고 하는 것은 신명나는 일이다.

94-3-6
고정총리:

$\langle \frac{1}{\sqrt{2}}(\psi_1 + \psi_2) | \hat{H} | \frac{1}{\sqrt{2}}(\psi_1 + \psi_2) \rangle$

현재 각급 자치단체에게 지역특수성에 따른 정책이 필요로 하는 **직제개편권과 인사권**이 주어져있지 않다. 예를 들어 내무부장관의 승인 없이는 시민의 행정참여기구설치 또는 민간단체를 잘 아는 **전문인력배치**가 불가능하다. 그것은 자치단체장이 중견관리자인 과장 한 명도 임의로 임명할 수 없게 되어 있기 때문이다. 그리고 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 **독창적인 행정**이 요구하는 **조례제정** 등의 **입법권과 재정운영의 개선권**도 허용되지 않고 있다. 오늘의 세계적 추세는 지역마다의 특색 있는 발전을 위해 국가 권력의 **분권화**와 자치단체의 권한과 자율성을 최대한 확대해 나가고 있는데 비추어 보면 우리 나라의 **지방자치제는 명실상부한 것이 못된다**.

97. 2. 28일자 자료에 따르면 외국기업에 의한 평가에서 우리 나라 정부의 권위외식은 세계에서 제 1위) 행정우위의 사고와 중앙집권 하에서 하달사항을 이행하면 되던 행정 편의적인 행정관행

연간비로 유지관리한채 1개 (32세 이하 56%)
 정정관리한채 64% '96기준 재개발사업 총괄표 대상지 65.30%
 '95 재개발사업 4개 (41세 이하 11개) 해아포⁶ 재개발사업 23.20%

이 하루아침에 변하기를 기대할 수 없다는 점들이 있다.

그런가 하면 지역주민과 주민단체들은 또한 나름대로의 문제를 안고 있다. 그것은 첫째, 주민의 경우, ①행정에 관한 한 정부에게 전적으로 책임을 돌리고 있다. ②참여하는 경우도 지역사회의 공익을 위하기보다는 사익보호에 치우치고 있다. ③지방자치제가 주민자치제라는 인식이 부족하다. ④주민의 환경권에 대한 자의식이 약하다. ⑤행정부에 대한 피감시자 또는 피관리자의 자리에서 벗어나지 못하고 있다. ⑥민간단체 또는 주민단체에 대한 인식이 부족하다. 둘째, 주민단체 또는 전국차원의 민간단체의 경우, ①정부와 기업과의 연대 또는 협조에 대한 인식의 변화가 명확하지 못하다. ②대안제시형, 행정예의 참여형보다는 저항형과 요구형 운동에 치우쳐있다. ③정부와 기업에 대한 압력세력으로서의 내실을 갖추지 못하고 있다. ④민간단체의 사회기능에 대한 인식이 철저하지 못하다. ⑤민간단체의 권리의식이 미약하다. ⑥사회구성원과 행정부간을 연결하는 매개체로서 활성화되어 있지 못하다는 점 등을 지적할 수 있다.

2. 환경보전기 위해

V.의식조사를 통해 본 서울시민의 환경에 대한 인식과 실천현황

1987년 환경청이 실시한 <환경보전에 관한 국민의식 조사>에 따르면 조사대상자중 91%이상이 환경오염문제가 심각하다고 인식하고 있으며, 80%이상은 환경오염에 직·간접적인 피해자로서 불평하고 있다. 이 조사연구가 시사하고 있는 중요한 점은 ①거의 대다수의 국민들이 환경문제를 심각하게 인식하고 있다. ②환경문제의 원인이 인간의 생활에서 비롯되고 있다는 것을 인지하고 있다. ③그처럼 국민들이 환경문제를 인식하고 있으면서도 그 환경문제에 어떻게 대처해야 할지 개개인이 무엇을 해야할지를 모르고 있다. ④그리고 국민들이 환경에 대한 지식이나 정보는 언론매체에 의존하고 있는 정도라는 것이다. 이러한 현상은 여타 의식조사에서도 계속 반복돼서 나타나고 있다.

지난해 말 11월에 녹색서울시민위원회가 한국여성정치연구소에 의뢰하여 실시한 <서울시민의 환경에 대한 의식과 실천의 연관성에 관한 연구>결과에서도 큰 변화는 없다. 다만 그 정도의 폭은 넓어졌다(이 자료는 서울의 각 자치구의 환경정책 수립에 참고가 되는 것으로서 많이 활용되기를 기대한다. 보고서는 녹색위-전화 778-0311에 연락해서 얻을 수 있다).

이 보고서에 의하면 ①서울시민의 95.5%가 오늘의 서울환경문제가 심각하다고 생각하고 있다(대기, 쓰레기, 교통, 물 순위). ②응답자의 58%가 서울의 환경이 계속 나빠질 것으로 전망하고 있다. ③환경문제의 원인과 해결이 시민개개인과 정부의 역할에 달려 있다고 생각하고 있다(시민 개개인의 역할 34.8%, 정부의 환경행정기관의 책임 34.6%). ④서울시의 환경정책 수립의 주체를 시민의 40.1%가 중앙정부라고 답하고 있다(2순위는 서울시). ⑤환경문제를 해결하기 위한 일상생활의 불편 감수에 대해 86.7%가 긍정적으로 응답했다. 이 경우 남성(82.5%)보다 여성(91.1%)이 높았다.

⑥환경관련 지식은 남성보다 여성들이 더 정확한 정보를 가지고 있었다. ⑦환경보전 관련지식도 남성에 비해 여성의 평점이 높게 나타났다. ⑧환경보전의 실천행위는 재활용품 분리수거와 같은 사후실천에 비해 환경마크 상품 구입 또는 환경오염 유발 물질 사용 등의 예방적인 실천이 약하게 나타났다. ⑨환경제품 인지와 이용도는 여성에게 있어서 높게 나타났는데 환경보전 방법을 많이 알고 있을수록, 서울시의 환경정책에 대한 인지

도가 높을수록 높게 나타나고 있다. ⑩환경상품 인지도와 사용도 사이는 격차가 매우 심한 것으로 조사되었다(재생비누 92.4%의 인지도에도 불구하고 59.2%만이 사용경험).

⑪환경정책 개선을 위한 시민의 참여방법으로는 현재 42.4%가 시민환경 단체 활동에 참여하고 있다. ⑫환경보존 정보 입수 경로는 언론매체(방송 50.6%, 신문 잡지 20.3%)를 통해서였다. ⑬환경교육은 응답자의 87.7%가 받아본 적이 없었다. ⑭환경교육의 효과에 대한 질의에 대한 답변은 69.4%가 긍정적으로 답하고 있다. ⑮환경교육의 기회가 주어진다면 참석하겠다는 응답자는 70%에 달하고 있다. ⑯환경교육 실시 기관으로는 각 구 및 동 별 주민자치회나 공동체 모임을 선호하고 있다.

⑰서울시의 환경정책에 대한 평가는 만족하지 못한 것으로 평가되고 있다. ⑱응답자가 고연령층일수록, 저학력일수록, 저소득일수록 긍정적으로 평가하고 있다. ⑲응답자가 고학력일수록, 저연령층일수록, 고소득일수록, 환경정책에 대한 인지도가 높게 나타나고 있다. ⑳서울시의 환경관련 행사의 참여도는 저조한 것으로 나타났다(유기농수산물 직거래 18.2%, 여타 행사 10%미만). ㉑환경관련 공공투자의 중요성은 저학력일수록, 저소득층일수록 높게 나타났다.

이상과 같은 조사연구결과에 따라 연구팀이 서울시에 환경정책의 방향으로 제시한 것은 세 가지이다. ①중앙집권적인 행정구조에서의 지방자치제의 자치적 해법은 보다 많은 시민들의 참여로 환경정책들이 수립되고 집행되어야 한다. ②환경문제에 대한 관심도와 실천도가 여성이 남성보다 높게(연구대상은 남녀동수였음)나온 연구결과로 미루어 앞으로 시행되는 환경정책들은 여성들이 주도적으로 이끌어 나갈 수 있는 제도적인 구도를 만들어 나가야 한다. (물론 남성들을 배제하지는 않는다) ③자율적인 참여와 실천은 민주사회의 핵심이다. 그럼에도 불구하고 한편 행정부의 규제정책도 강화해야 하고 정책집행을 담당할 공무원들의 의식개혁도 이루어져야 한다.

이 연구보고서가 제안한 구체적 정책내용은 ①시민참여의 정책결정구조확립 ②환경교육의 체계화 ③지역단위의 환경운동의 활성화 및 지원 강화 ④여성의 참여확대방안 ⑤환경제품의 정부우선구매할당제와 홍보 강화 ⑥쓰레기분리수거제 개선방안 ⑦서울시환경행정에 대한 대시민홍보와 교육강화 ⑧환경오염에 대한 규제 및 단속강화 ⑨오존정보제의 효율화 등이다. (연구보고서 197~206쪽 참조)

VI. 주민참여의 활성화 방안을 위한 대책

자치구의 환경행정에의 주민참여의 활성화방안은 앞서 IV장에서 검토된 주민참여의 실태와 문제점에서 나타난 저해요인들을 제거하고 V장에 정리해 제시한 서울시민의 환경관련인식조사결과의 내용과 정책제안을 자치구의 환경정책으로 수용할 때 활성화 방안은 그 모색이 가능하다고 본다. 여기에 몇 가지 구체적인 활성화방안에 따른 대책을 예시하면 다음과 같다.

①<지방의제 21> 작업을 환경행정에의 주민참여 활성화 방안으로 활용

<지방의제 21>은 주민(행정시민, 기업주민, 일반주민)의 적극적인 참여에 의해 작성되어야 하지만 그 작성과정 자체가 원칙대로 되어진다면 환경행정에의 주민참여의 가장

효율적인 활성화방안이 된다. <지방의제 21>은 각 지역의 중·단기 환경정책과 행정계획으로서 작성과정의 계획에서부터 추진하고, 평가하기까지 주민의 참여에 의해 이루어져야 한다는 데서 이것은 행정예의 주민참여의 틀이 된다. 이 작업의 진행상태가 바로 환경행정예의 주민참여의 활성화의 척도가 된다.

현재 녹색서울시민위원회가 총괄책임을 맡고 있는 <서울의제 21> 작업에서의 경험에서 보면 이 과정에서 가장 어려운 점이 <의제 21>이 강조하고 있는 주민·기업·정부 3자의 균형 있는 참여의 주체구성이다. 행정부의 범 부서적인 참여와 기업부문의 대표성 구성이 쉽게 이루어지지 못해서였다. 그렇다고 쉽게 하기 위해 전문가 소수에 의해 <지방의제 21>이 만들어진다면 이것은 하나의 문서에 지나지 않는다. 이유는 사회구성원의 환경보전에 대한 실천의지가 담겨지지 못하기 때문이다.

② 환경교육과 홍보활동 강화

환경에 대한 문제의식이 높음에도 불구하고 환경보전을 위한 생활실천으로 이어지지 못하고 있는 것은 주민 개개인이 무엇을 어떻게 해야 하는지를 모르기 때문이라고 하는데 그것은 환경교육이 되어있지 않아서이다. 이러한 사실은 87.7%의 서울시민이 환경교육을 받은 적이 없다고 하는 사실에서도 알 수 있다. 환경에 대한 문제의식을 분명히 하고 그에 따라 생활태도에 변화가 오고 그 결과 실천행위를 유발해 내는 것은 환경교육의 힘이다. 불편이 따르게 마련이고 경우에 따라서는 추가비용을 부담해야 하는 환경친화적인 생활을 지속적으로 끈기 있게 하는 데에는 체계적인 환경교육으로 무장이 되어있어야 한다. 환경문제에 대한 바른 인식과 생태학적인 가치관의 정립이 필수적이다. 외국의 경우 주민참여를 통한 환경행정의 효율을 높이기 위해 막대한 예산을 환경교육에 투입하고 있는 것은 교육의 효과가 그만큼 크다는 것을 말해주고 있다.

86.7%가
환경교육
수업

서울시민은 환경교육기관으로서 구·동 단위의 주민자치회를 선호하고 있다. 주민들은 주거지역에서 가까운 곳에서 용이하게 접촉할 수 있는 사람들과 함께 교육받기를 원하고 있다. 이것은 자치체가 환경교육을 해주기를 바라고 있다는 것과는 다르다. 민간단체나 주민자치회와 협력하면 주민 스스로가 할 수 있다. 단 자치체가 교육의 거점을 마련해 주어야 한다.

자치체에 의한 주민의 환경교육의 내용은 환경행정예의 참여와 실천을 위한 구체적인 행동지침이 되어야 한다. 우리 모두가 환경파괴에 대한 가해자이고 피해자인 동시에 감시자이다. 환경교육은 주민이 1인 3역의 역할을 감당할 수 있도록 이끄는 것이다. ①가해자로서는 지역주민 개개인이 환경친화적인 생활을 할 수 있도록 방법을 제시한다. 환경친화적인 생활양식이란 소비억제를 하는 것으로서 에너지절약, 물절약, 쓰레기감량, 자원재활용, 대중교통수단이용 등의 일상생활의 환경점검을 하는 생활이다. ②피해자로서는 쾌적한 지역 만들기에 앞장서게 한다. 내 고장만이 아닌 광역환경, 국가환경, 지구환경에도 관심을 갖게 한다. ③감시자로서는 지역환경오염을 감시하는 것을 비롯해서, 기업의 녹색경영, 그리고 정부의 환경시책을 감시할 수 있도록 훈련과 기회를 제공해야 한다. 환경교육에 관한 모델개발은 상당부분 개발되어서 지자체들이 활용 가능하게 되어있다.

환경에 대한
인식
교육
환경친화적인
생활양식
환경교육
환경친화적인
생활양식
환경교육
환경친화적인
생활양식

환경행정예의 주민참여 활성화에 교육 못지 않게 중요한 것은 홍보활동이다. 주민들

이 일반적인 환경관련지식과 정보는 언론매체를 통해서 얻고 있지만 지역환경정보와 행정정보에 대해서는 자치체의 홍보활동에 의존할 수밖에 없다. 예를 들면 쓰레기분리수거 방법과 같은 것은 자치체의 홍보자료에 의해서 밖에 다른 방법이 없다. 홍보활동은 반복 전개되는 데에서 효과를 기대할 수 있다. 미국의 각 주의 쓰레기 처리에 관한 구민에게 보내는 서신형식의 홍보활동은 최소 년 4차에 걸쳐 하고 있는 것이 보통이다. 홍보활동에 앞서 정부의 정보는 주민에게 완전 공개되어야 한다. 이것은 주민참여의 활성화에 관련이기도 하다.

③주민기구 및 주민단체의 네트워크 구축

자치체의 행정 중에서 환경행정은 주민의 참여 없이 불가능하다. 소위 말하는 <쓰레기와의 전쟁>이 벌어지면서 형식은 각각이지만 자치체마다의 주민의 참여가 활발해지기 시작했다. 현재 자치체에 따라서는 주민위원회를 설치·운영하고 있는 곳이 늘어나고 있다. 자치단체 산하에는 환경보전자문위원회, 명예환경감시단, 동단위재활용주부모임, 주부환경봉사단, 녹색○○구민위원회 등이 있다. 자율적인 주민조직으로는 생활협동조합, 유기농산물직거래 모임, 음식물폐비화모임, 녹색소비운동단체들이 활동하고 있다.

여기에 추가해서 최근에는 소집단(4~5 가정)단위에서 **개개인의 생활태도의 변화**를 유도하는 **생활실천운동인 <에코가족운동>**¹⁾과 자원절약을 생활화하기 위한 **<아나바다운동>**²⁾이 환경단체들에 의해 전개되고 있다. 이 운동은 아껴쓰고, 나누어쓰고, 바꾸어쓰고, 다시쓴다는 네 개의 동사의 두문자를 따서 지은 이름의 운동이다. 아직 우리 나라에서 시작되지 않은 것으로 앞으로 권장하고 싶은 운동은 지역사회녹화운동인 <그라운드워크운동>³⁾이다. (이들에 관한 자세한 사항은 녹색서울시민위원회 778-0311로 문의하면 된다)

1)<에코가족운동>은 환경의식을 생활실천으로 이어지게 하는 운동으로서 혼자하기 힘든 녹색생활을 소집단(이웃, 직장, 학교, 취미모임, 또는 교회·성당·사찰 등에서 자주 만나는 사람들끼리 5~8명으로 팀을 구성한다)활동으로 운영한다. 프로그램의 진행기간은 6개월이다. 내용은 첫달-쓰레기줄이기, 둘째달-물아껴쓰기, 셋째달-에너지절약하기, 넷째달-자가용덜타기, 다섯째달-자원절약하기, 여섯째달-종합평가하기로 되어 있다. 이 운동은 녹색생활의 실천방법을 연구·실천하는 운동이다. 이 운동은 각 가정의 형편에 따라 스스로 행동목표를 세운다.

이 운동은 유엔 환경 계획(UNEP)에서 지원하는 사업으로 6개월간의 과정에 대한 자가평가에 따라 일정수준의 성과를 거둔 가족에게 지구시민권을 수여하고 있다. 우리 나라에도 이 운동이 체계적으로 관리하는 기구가 있다. (한국사회교육원 744-3964) ³²⁵⁻⁵⁵²⁵

2)<아나바다 운동>은 물건을 아껴쓰고, 나누어쓰고, 바꾸어쓰고, 다시쓰는 자원절약운동이다. 이들을 달리고 있지만 자원다소비국가에서 더욱 활발하게 전개되고 있는데 그 내용은 물건을 살 때부터 시작된다. 꼭 필요한 물건만 구입, 내구성이 강한 물건선택, 폐기시의 재자원화가 가능한 상품구입, 재생상품우선구입하는 운동이다.

이 운동은 폐기물 양을 줄이고(Reduce), 더 이상 쓰지 않은 물건을 필요한 사람에게 나누어주며(Reuse), 재활용 가능한 것은 분리처리하며(Recycle), 재생상품을 구입하며(Rebuy), 고장난 것은 고쳐서 사용(Repair)하는 등의 R운동으로 서구에는 알려져 있다. 이 운동에 가담하고 있는 사람들은 중고품상점(Reuse Shop)을 운영하고, 자주 쓰지 않은 물품의 임대사업을 하거나 공동구입·공동사용·공동관리하는 등의 활동을 하는 운동이다.

한값으로 물건을 파는 미국의 알뜰시장(Thrifty Shop), 필요 없는 물건을 정리하는 앞마당장터(Garage Sale), 쓰던 물건을 서로 교환하는 물물교환시장(White Elephant) 등도 이 운동에 속하는 형식이다.

우리 나라에서 열리고 있는 바자회나 베품시장과 다른 것은 **원리로** 열리는 **행사로써**가 아니라 상점으로 상설운영하고 있으며 물건의 가격도 원칙에 따라 부^가되고 운영은 전적으로 자원봉사자에 의해 이루어지며 경우에 따라서는 지방정부의 지원에 의해 운영되고 있다. 모든 수익금은 주로 자선사업에 쓰여진다.

3)<그라운드워크> I 장에서 이 운동이 가지고 있는 협력 기능은 이미 설명한 바 있다. 이 운동의 주활

로 안다. 새로운 기구설치가 필요 없는 경우라면 이미 있는 위원회의 운영방침을 갱신하는 것이다. 갱신내용의 초점은 위원회 운영에 자율성과 자치권을 부여해야 한다. 그렇게 하지 않고서는 파트너로서의 역할을 기대할 수 없다. 그리고 행정력을 낭비하는 결과를 가져온다. 가장 좋은 방법은 위원회의 설치 및 운영에 관한 조례를 제정하여 제도적인 참여를 보장해 주는 것이다. 이 위원회는 환경행정을 분담하는 기능이 부여되는 만큼 별도의 사무국 운영이 필요하며 사무국은 민간단체를 잘 아는 전문직 또는 특정직으로 될 때 위원회 운영의 효율을 높일 수 있다. 예산책정이 뒤따라야 함은 물론이다.

③<용산의제 21> 작성에는 용산구의 모든 자원을 총동원한다.

VI장 ③항에서 제시한 자치구 산하 주민기구, 지역사회 민간단체, 경제관련기구, 교육기관, 전문기구, 종교기관 등 용산구의 자원을 총동원하여 참여하게 한다. 이런 작업은 행정부 독자적으로 추진하는 것보다 민간기구와 함께 하는 것이 효과적이다. <용산의제 21> 작성을 위한 오늘의 환경포럼이 좋은 출발이 될 수 있다.

④환경교육 및 실천활동을 위한 동단위 거점을 마련한다.

행정의 과학화 등에 힘입어 동회의 업무량이 과거처럼 폭주하지 않는다. 환경행정의 효율은 행정단위를 작게 할수록 높아진다. 주민들도 환경교육과 실천활동의 거점으로 주거지역과 가까운 곳을 선호하고 있다. 자치단체에서는 이런 점을 감안할 때 동사무소를 지역사회의 환경문화센터로 활용하도록 공개할 것을 제안한다. (동주민센터 리본식하는 동대우회등 28곳이랑 - 36호 5호 5호 2호 (방사4등

녹색서울시민위원회에서는 작년에 시민환경연구소와 공동으로 동사무소를 문화공간으로 활용하는 방안에 대한 연구를 실시한바 있고 금년에도 동회단위의 주민조직활동시범사업을 실시할 예정으로 공모해놓고 있는 상태여서 참고하면 도움이 될 것이다.

⑤주민의견청취기회확대

시민자치시대에 들어서면서 민원창구의 확대·개선 및 다양한 창구가 마련이 되어있음에도 불구하고 행정에 주민의 의견반영이 충분히 될 수 있는 통로가 열려있지 않은 것이 일반적인 현상이다. 의견청취의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 최근에 구청장과의 주민면담이 가능한 행정관제가 자리잡아가고 있으나 충분한 의견을 청취하기는 물리적으로 불가능하다. 주민감사청구권, ombudsman제도, 주민발언대마련, 주민투표 등의 활용이 활성화되어야 하고 계속 다양한 방안의 모색실행되어야 한다.

작년 12월 6일에 녹색서울시민위원회가 주최하고 은평구청과 서울YMCA 녹번종합사회복지관이 주관하여 은평문화예술회관에서 개최된 <살기 좋은 은평만들기 시민토론회>는 주민의견수렴의 좋은 모델이었다. 이 토론회는 지속 가능한 은평지역사회를 위한 기초발제와 은평구민의 설문조사발표에 시민제안이 이어지는 것으로 진행되었다. 시민제안은 환경, 지역문화, 청소년교육, 생활안전, 사회복지 등의 5개 분야에서 이루어졌다. 이 토론회의 특색은 각 부문의 발제를 순수 주민대표들이 담당한 점인데 이들은 주부로서 은평구의 실정을 잘 알고 있으며 문제점을 정확하게 짚고 있었다. 거기에 또하나의 특색은 주민들만의 의견발표에 그친 것이 아니라 여기에 자치체의 각분야 담당들이 지역대표들의 발제에 대한 자치체의 정책과 의견제시에 대한 수렴의사를 격이 없이 솔직하게 설명하는 화기애애한 분위기에서는 종래의 행정부의 권위적이고 방어적이며 은폐적인 모습

은 찾아볼 수 없었다.

2002. 12월 12일

⑥ 명예환경감시단 활동을 활성화해야 한다.

환경관리반장 - 바바 등이 (매주 환경관리반으로)

각 자치체에는 명예환경감시단이 구성되어있으며 신고사항접수를 위한 신문고 전화가 설치되어있는 것으로 안다. 그러나 대개의 경우 그 운영의 내실이 기대에 못 미치고 있다. 자치체의 환경오염감시를 위한 제한적인 행정력을 이들의 효율적인 활동으로 보완할 수 있다고 보아 활성화되어야 한다고 생각한다. 앞으로의 환경행정은 범국민운동으로 확산되어야 한다. 행정을 운동의 원리를 활용해서 집행한다고 하는 것은 운동의 원리가 전파력을 지니고 있다는 점에 있다.

⑦ 환경행정에 지역사회 주부인력을 동원한다. (Apt. 차, 12월 12일 등)

여성들이 남성들에 비해 환경친화적이며 환경보전을 위한 실천에서도 앞서있다고 하는 인식 및 실천조사보고서에 의하지 않더라도 실질적으로 지역사회에서 환경보전의 주도적인 역할을 담당하고 있는 것은 주부들이다. 이것은 주부들이 자신의 지역환경을 일상적으로 접하고 있기 때문에 지역사정을 더 잘 알고 있다는 이점도 있지만 지역사회를 위한 활동에 주부들이 직장생활을 하고 있는 남성들보다 상대적으로 시간여유를 더 가지고 있다는 것도 유리한 점이다. 기초자치구의 행정은 생활행정이라는 점에서 주부들의 생활적 요구를 그들의 행정참여를 통해서 수렴해야 한다. 이들을 지도자로 육성하여 지역사회의 환경의 파수꾼의 역할을 담당하게 한다는 것은 환경행정의 효율성을 제고하는데 큰 몫을 하게 될 것이다. 동단위 주부자치모임을 중심으로 이들의 활동을 활성화한다는 것은 자녀의 환경교육을 비롯 지역환경의 개선과 동시에 그 기본단위인 가정을 친환경적으로 변화시키는 등 여러 부분의 파급효과를 가져다 줄 것이다.

VIII. 맺는 말

<용산의제 21> 수립작업이 시작되었다. 이것은 용산구의 중·단기 환경정책과 행정의 청사진으로서 원칙적 과정을 거쳐서 수립된다면 그 작업 자체가 용산구민의 용산구의 환경정책에의 참여기회를 확대하고 활성화하는 기능을 담당하게 될 것이다. 살맛 나는 용산구를 용산구민 스스로가 만드는 것을 통해서 지역사회는 공동체로 그리고 구민에게는 고향의식을 되돌려줄 것으로 확신한다.

「용산한마당」

서울에서도 중심위치에 있는 용산구가 모범적인 <용산의제 21>을 만들어낸다고 하는 것은 타 자치구에도 영향을 크게 미칠 것으로 보아 오늘의 환경포럼이 있기까지의 지역사회구성원들의 노고를 기억하며 크게 기대를 건다.

2002. 12월 12일

주인참여 → 주민자치모임 → 이더 환경적 System화,
인사관리, 과학적 정책발전, 공동체 개발
주민참여, 환경관리, 주민자치, 주민참여