

6차시. 지방자치와 시민공동체운동

<6차시. 지방자치와 시민공동체운동>

1. 환경공동체 개념과 운동

1.1 환경공동체 개념

환경공동체란 개념은 환경적인 도시를 의미하고 있으나 보다 구체적으로는 자연의 생태계에 맞추어 도시의 구조나 경제, 사회적 기능, 그리고 거기에 살고 있는 사람들의 생활이나 행동의 스타일을 바꾸어 나간다는 것이다. 즉 자연생태계의 안정성, 순환성의 관점을 도시의 생활환경 속에서도 실현하자는 것이다. 왜 우리는 도시공동체를 중심으로 환경문제를 접근하려고 하는가? 이러한 논의는 1992년 브라질의 리우에서 열린 유엔환경개발회의에서 시작하였다. 지구환경위기에 대한 책임을 둘러싸고 유럽을 중심으로 하는 서방선진국에서는 지구환경보전을 주장하였으나, 개발도상국 대표들은 지구환경의 보전을 위해 빈곤과 저발전을 감수할 수없으며, 오히려 오늘날 지구환경위기의 책임은 선진국의 개발정책에 있으며, 선진국 시민들의 고도의 생활수준을 통제하지 않고는 근본적으로 해결될 수 없다는 주장을 폈다. 선진국에서 개발도상국에 대해 무차별적인 개발을 중지할 것을 요구하자, 개발도상국에서는 선진국을 향해 선진국의 자원낭비적이고 환경파괴적인 생활양식을 바꿀 것을 주장하였다. 이러한 주장은 환경문제를 둘러싼 남북문제가 논의될 때마다 중요한 논쟁거리였다. 이러한 양쪽의 주장을 절충한 것이 “환경적으로 건전하고 지탱 가능한 개발” 개념이다. 그러나 이 개념은 지구적 차원에서 논의될 때, 절충주의적인 추상론에 빠지기 쉬우며, 실천적으로는 무엇을 말하는지 알 수가 없게 된다. 지구환경을 지키기 위해 개인의 생활양식을 변화시키는 것은 근본적이기는 하지만, 현실적인 한계는 분명하다. 왜냐하면, 우리의 생활자체가 반환경적인 구조에 의해 제약을 받고 있기 때문이다. 또한 빈곤을 퇴치한다는 명목으로 이루어진 개발이 실은 빈곤을 심화시키고, 지역민을 쫓아내는 결과를 가져오고 있는 사례도 허다하기 때문이다. 따라서 환경을 지키는 단위를 지역공동체에 주목하게 된 것이다. 바로 생명지역주의(Bioregionalism)와 같은 것을 통해서 생활양식 변화와 지구환경을 지키는 전략을 추구하고자 하는 것이다.

1994년 6월 영국 맨체스터에서는 “94 지구환경회의”가 열렸다. 이 모임은 브라질 유엔환경개발회의와 또 때를 같이하여 민간환경단체들에 의해 개최된 ‘Global forum 92’의 후속모임이었다. 그러나 Global Forum '94는 ' 도시와 지탱가능한 발전 '이라는 주제로 열려, 환경공동체로서 도시문제가 중심적인 논의 대상이 되었다. 이 모임에서는 92년 유엔환경개발회의에서 제안한 ' Agenda 21'(의제21; 21세기 지구환경실천강령) 권고에 따라 지역별, 도시별로 'Local Agenda 21'(지방의제21) 작성을 주로 논의하였다.

6차시. 지방자치와 시민공동체운동

' 의제21 '에서는 지구환경을 지키기 위해 지방정부 역할을 특히 강조하였고, 1996년까지는 각 지역마다 지방의제21을 작성하도록 권고하고 있다.

1.2 환경공동체운동

환경공동체운동에서는 도시공동체를 하나의 자원처리시스템으로 간주한다. 이 시스템을 자연의 생태계가 갖는 자립적, 안정적, 순환적 틀에 근접시키려고 함으로써 자연에 대한 부하를 줄이고, 환경과의 만남을 증대시키는 것을 목표로 한다. 그렇게 하기 위해서는 다음과 같은 방향에서 이 운동을 추진하여야 한다.

- ① 환경보전형, 순환형 도시시스템의 형성
- ② 도시의 자연재생, 회복, 육성의 촉진
- ③ 친환경적인 사회시스템이나 생활양식의 확립
- ④ 시민참가형 제도형성

환경공동체를 유지하기 위해서는 다량의 자원을 투입하여 생산, 생활에 그것을 사용하고, 혹은 그 안에서 재활용하여, 나머지를 폐기물로서 배출하는 시스템을 갖고 있는 것으로 보자는 것이다. 도시는 자원의 변환처리시스템이며, 환경과의 물질대사를 통해서 스스로를 존속시키는 하나의 유기체와 같은 존재이다.

2. 환경문제에 대한 4개의 결정 수준

1980년대까지 우리나라에서 주로 문제가 되었던 것은 산업공해문제이었다. 전국에 공업단지가 조성되면서, 공장에서 나오는 매연, 폐수 등으로 인하여 주변의 농작물의 피해가 발생하고 주민들의 건강에 피해가 나타났기 때문이다. 산업공해 문제는 아직도 우리나라에서는 중요한 환경문제에 속한다. 그러나 1990년대에 들어오면서 도시의 공기오염, 음용수의 오염, 그리고 생활폐기물의 문제가 새롭게 주목을 받기 시작하였고, 산성비, 오존층의 파괴, 열대우림의 파괴 등 새로운 지구환경문제가 발생하였다. 환경문제가 악화된 배경에는 산업체 뿐만 아니라, 정부나 개인들의 생활양식도 책임이 크다는 것이다. 1992년에는 우리나라에 '지구를 구하는 00방법' 류의 책이 많이 팔렸다. 미국을 중심으로 하는 선진국에서는 이미 생활양식을 근본적으로 바꾸지 않고는 환경문제가 해결될 수 없다는 인식에서 이러한 캠페인이 널리 전개되었다. 또 우유팩과 신문지를 지금도 열심히 수거하여 자원재활용을 위해 노력하는 개인이나 단체들이 많아졌다. 개인이 아무리 환경친화적인 행동을 하여도 기업이 계속해서 공해물질을 배출하고, 자원낭비적이고 환경에 좋지 않은 상품을 만들어 내는 한 무의미하다는 것이다. 환경문제를 해결하기 위해 개인의 생활양식이 매우 중요하며 근본적이다. 왜냐하면, 자원을 낭비하고 오염시키는 것은 개인의 생활양식에 큰 책임이 있기 때문이다. 그러나 개인의 생활양식은 개인이

6차시. 지방자치와 시민공동체운동

선택하기보다는 사회체제나 기업활동 등에 의해서 ‘강제되는’ 측면이 매우 강하기 때문에 큰 테두리케 있어서는 제약이 많다. 대중교통수단을 거리에서 추방해놓고 자동차 사용을 억제해 봤자 아무런 의미가 없다. 이와 같이 기업과 정부에 의한 생활양식의 변용으로 인하여 개인의 선택을 넘어선 곳에서 생활양식이 구조적으로 결정되어 버린다는 것이다. 지방자치단체는 환경적인 차원에서 도시의 녹화, 쓰레기와 하수처리, 그리고 교통체계변화 등 여러 가지 시책을 펼수가 있다. 또한 지방자치단체는 개발, 건설 등을 통해서 환경을 파괴하는 중요한 행위자의 하나이다. 따라서 지방자치단체가 환경친화적으로 변모하지 않으면 지역의 환경은 지켜질 수가 없는 것이다. 그러나 도시가 전혀 손을 쓸 수 없는 것도 대단히 많다. 예컨대 쓰레기 수거는 도시가 가지고 있는 고유한 업무 가운데 하나이다. 그러한 쓰레기가 대량 발생하는 생산시스템에 대해서 도시는 어떠한 제재도 가할 수 없다. 또 공업단지가 도시내에 있지만, 공장이 매연과 폐수를 함부로 버리고, 환경을 오염시키더라도, 지방자치단체가 이를 통제하는데는 많은 제약이 있다. 환경부 등 중앙부서에서 처리해야 하기 때문이다. 사회전체수준에서 제도가 바뀌지 않으면 환경문제가 근본적으로 해결될 수 없는 문제이다.

그리고 환경문제를 근본적으로 바꾸기 위해서는 친환경적인 사회체제가 형성되어야 한다. ‘지탱 가능한 사회’란 바로 사회전체가 지속가능성을 유지할 수 있도록, 순환성, 안정성, 유기성을 가져야 한다는 것이다. 현대사회에서는 국가가 대규모 개발을 계획하고 추진하면서 사실 환경파괴의 중요한 행위자가 되며, 군사활동, 해안매립, 하천의 정비를 통해서 생태계에 상당한 부담을 주는 것도 국가이다. 국가는 환경파괴에 큰 책임을 져야 한다. 동시에 자원을 낭비하고, 에너지를 과도하게 사용하여 공해를 발생시키고, 환경을 파괴하는 기업활동에 대해 유효한 통제를 가할 수 있는 것은 정부이다. 정부가 환경보전과 파괴에 최종적으로 책임을 져야 할 일이 많다. 그렇게 하기 위해서는 국가목표의 설정에서부터 시작하여 여러 제도를 바꾸고, 친환경적인 정책에 대한 정치적인 선택을 하여야 한다. 성장정책에서 ‘삶의 질’을 추구하는 새로운 사회목표가 요구되고 있는 것이다. 그러나 오늘날 지구환경문제를 생각해 보면, 지구적으로 생각해야 하는 문제도 적지 않다. 산성비와 같이 일국 경계를 넘어서 영향을 주고 받는 현상에 대해서는 여러나라가 공동으로 대처해야 한다. 열대우림의 보전, 오존층의 파괴, 생물종다양성의 보전 등에 관해서도 국제적으로 대처하기 위해 협약을 맺는 것도 역시 일국의 사회체제 수준에서는 해결할 수 없는 지구환경의 문제가 남아있기 때문이다.

환경문제의 해결을 위해서는 개인의 노력뿐만 아니라 기업과 정부가 다 같이 노력해야 한다. 각 기능에 맞추어 환경을 개선하도록 해야 한다는 것이다. 그래야만 개인적인 생활양식의 변화가 의미를 갖는 것이며, 기업과 도시, 국가의 변화가 환경을 둘러싸고 전개될 수 있는 것이다. 따라서 환경문제를 발생시키고, 또 그것을 해결해야 하는

6차시. 지방자치와 시민공동체운동

결정주체는 개인, 도시, 사회체제, 그리고 국가체제의 4가지 수준에서 다음과 같다.

2.1 개인

개인 결정수준에서 중심행위자는 개인이며, 환경친화적 내용으로는 에너지 절약, 쓰레기 감량과 재활용, 물 절약, 환경교육, 지역녹화, 대재사용억제, 영화불화탄소 사용억제, 사무실 내에서 환경친화적 행동

2.2 도시

도시 결정수준에서 중심행위자는 지방자치단체이며, 환경친화적 행위내용으로는 도시녹화, 생태도시 건설, 교통량통제, 친환경적 도시주택건설, 환경조례, 폐기물처리시스템 정비, 하수종말처리 등이 있다.

2.3 사회체제

사회체제 결정수준에서는 국가/기업이 중심행위자이며 환경친화적 행위 내용을 보면 산업폐기물의 감소, Green 상품의 생산, 에너지 절약 상품 개발, 환경기술, (국가)수자원의 종합관리, 폐기물의 종합관리, 공장매연, 하수 등의 통제, 녹지정책, 환경법의 정비 등이 있다.

2.4 국제기구

국제기구 결정수준에서는 국가/국제기구가 중심행위자 역할을 하며 환경친화적 행위내용으로는 국제간의 협정체결, 환경원조, 공공사업에 열대우림 사용억제 등

3. 지방자치와 환경공동체운동

1995년부터 우리나라에는 각급 단체장과 의회의 선거를 통해서 지방자치제가 본격적으로 실시되었다. 환경문제를 지방자치체 수준에서 해결해나가고자 하는 것이 환경공동체운동의 취지라고 한다면, 지방자치제의 전면적인 실시는 매우 좋은 조건이 될 수 있다는 것을 의미한다. 환경파괴와 오염에 있어서 개인, 지방자치체, 기업이 다같이 책임을 져야하는 부분들이 있다. 그러나 지금까지 지방자치체에 대해서 개인들이 정치적인 힘을 행사할 수 있는 장치는 매우 한정되어 있었으며, 기업활동에 대해서도 시민들이 취할 수 있는 행동은 매우 제한되어 있다고 할 수 있다. 지방자치가 실시됨에 따라서 시민들이 자치체에 압력을 가할 수 있고, 또 자치체의 힘을 빌어 환경문제를 일으키는 기업을 통제할 수 있는 길이 열릴 수 있는 것이다. 시민에 의해 감시받지 않고, 통제되지 않은 지방정부는 기업측에서, 환경파괴를 조장하고 오염발생을 방치하는 경우가 많았다. 또 시민이 통제하지 않는

6차시. 지방자치와 시민공동체운동

지방정부 스스로도 환경을 파괴하고 오염을 유발하는 행정행위를 해온 사례가 많이 있다.

지방자치제가 실시된다고 해서 환경문제가 개선된다는 보장은 없다. 오히려 지난 지방의회를 보면 건설업자, 부동산업자, 제조업관계자들과 같은 개발주의자들이 지방의회를 지배하고 있었고, 앞으로 실시될 지방자치단체장의 선거에 있어서도 이들이 대거 등장할 가능성이 크기 때문이다. 개발주의자들은 지역발전이라는 명목으로 지역생태계를 파괴하고 생활환경을 교란시킬 가능성이 크다. 지방행정과 의회가 이들로 지배되는 상황을 우리는 ‘자본연합’(Capitalist Coalition)이라고 부를 수 있을 것이다. 골프장 건설, 대규모 간척사업, 원자력발전소 건설 등 주민참여가 배제된 상태에서 이루어진 자본연합의 전형이다. 이러한 자본연합이 지배하는 한에 있어서 지방자치는 풀뿌리민주주의의 실현되는 동떨어진 것이 될 것이다. 통제되지 않는 기업활동은 공공성을 파괴하고, 시민생활의 근거를 뒤흔들 가능성이 크다. 이러한 개발들이 갖고있는 특징은 이윤을 추구하는 것을 목적으로 하기 때문에, 공공성을 대표하는 지방정부 역할과 모순되는 것이다.

이와는 대조적으로, 지방자치는 복지, 교육, 환경, 여성 등 비시장적 영역의 사업들이 중심이며, 말하자면 생활우선주의를 내용으로 해야 한다. 지역의 생태환경 및 생활환경을 걱정하고 이것을 지키려는 노력이 시민들 사이에 전개되어 이러한 시민의 힘을 핵으로 하여 지방자치를 구성할 때, 이것을 “환경연합(Environmentalist Coalition)으로 부를 수 있을 것이다. 환경연합은 환경을 중시하는 시민, 시의원, 그리고 기업인들까지 포함할 수 있을 것이다. 시민권력이 창출되어 지방자치를 이끌어 가고, 이 힘으로 지방정부와 기업의 활동을 통제, 감시할 때 비로소 제대로 된 시민자치가 성립할 수 있다는 것이다.

시민에 의한 기업활동 통제에는 한계가 있다. 지역에 있는 기업이 넓은 땅을 차지하고 마구잡이로 개발하고, 공장폐수로 하천을 더럽히고, 공기를 오염시켰다고 하자, 시민들이 어떻게 이를 막을 수 있겠는가? 시민단체들의 항의도 가능하다. 그러나 공권력이 아니면 접근조차 불가능한 공장안에서 일어난 일을 누가 어떻게 조사할 것인가? 또 시민들이 고도의 전문적인 장비를 어떻게 살 수 있으며, 또 그것을 체계적으로 조사할 수 있겠는가? 지방정부와 같이 공적 성격을 띤 단체만이 이러한 일을 해낼 수 있을 것이다.

시민들이 자치체를 감시하는 것도 마찬가지로 중요하다. 환경문제를 가지고 말한다면, 우리나라에서 환경파괴에 가장 앞서 가고 있는 것은 물론 기업이다. 그러나 우리나라와 같이 정부주도형 개발을 추진해 온 나라에서는 정부(지방정부)가 환경파괴에 있어서 매우 큰 책임을 지고 있다. 지난 몇 년 동안 낙동강, 영산강, 금강 등에서 발생한 오염사건은 근본적으로 주변의 기업에 의해서 제대로 처리하지 않고 내보낸 공장폐수가 원인이었으며, 지방자치단체(혹은 환경부)가 제대로 폐수감시를 하지 않았고, 또 자치단체로서 종말처리장을 설치하지 않았거나 가동하지 않았기 때문이었다.

지방자치는 이와같이 기업과 지방자치단체에 의한 “자본연합”을 시민이 자치체에 적극

6차시. 지방자치와 시민공동체운동

참여함으로써 형성할 수 있는 “환경연합”으로 전환할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있다. 시민들에 의한 환경공동체 운동, 지방의제21운동은 “환경연합”을 구축할 수 있는 중요한 계기가 될 것이다. 환경연합을 구성할 수 있는 결정적인 요인은 시민들에 의한 적극적인 참여라는 것이다.

[자원순환 분야 지방자치 정책 과제]

현황

국가와 정부, 그리고 시장과 기업의 구조적 변화가 정보사회의 새로운 틀 속으로 급속히 진행되는 시점에 있다. 아이폰과 같은 스마트폰이 2010년의 대한민국 겨울을 녹이고 있는 것도 그 작은 예 가운데 하나라고 하겠다. 그런데 부지불식간에 정보사회의 또 다른 축이라 할 자원순환사회(資源循環社會)로의 전환 역시 예상외의 빠른 속도로 이루어지고 있어 놀라움을 자아낸다. 최근의 세계적 금융위기 속에서 각국에서 붓물 터지듯 쏟아져 나온 위기대안으로 제시된 재생가능한 녹색에너지에 대한 관심과 투자논의 역시 정보사회 못지않은 지구촌의 관심 사안이 된 것이다.

대한민국의 상당수 많은 지방자치단체들은 거대한 호화청사를 지으면서 동시에 에너지 소모율이 가장 높은 방식으로 그 청사를 운영하면서 지방재정을 급속히 악화시키고 있다. 산업사회의 한견주의에 빠져 허우적대는 지방자치단체의 구태적 운영 패러다임이다. 어떤 정치적 정파나 정당을 지지하는 것과 상관없이 폭넓은 시민적 공감대가 형성되고 있는 것은 참으로 다행스러운 일이다. 호화청사 자치단체장과 견제기능이 없는 지방의원들에게 기회가 된다면 반드시 올바르게 바꾸어야겠다는 시민의식이 그 어느 때보다 뚜렷하게 나타나고 있는 것이다.

6차시. 지방자치와 시민공동체운동

문제점

1) 과도한 쓰레기종량제 봉투값 인상

명품종량제봉투의 악순환: 지방자치단체장의 중요한 임무 가운데 가정과 사업장 그리고 공공도로에서 폐기물을 수집, 운반, 처리하는 청소행정업무가 있다. 비용절감을 위하여 상당부분 청소대행업체를 통한 민간위탁방식이 적용되고 있는데 이 부분에서 지방자치단체는 예산자립도를 높이겠다는 취지로 시민들에게 종량제 봉투값을 더 받아내려고 한다. 그런데 값비싼 종량제봉투는 짝퉁 종량제봉투를 등장시키고, 이를 막겠다고 첨단 IC칩이 내장된 종량제봉투까지 만들어 내면 또다시 종량제봉투의 생산단가 인상으로 이어지는 이른바 '명품종량제봉투의 악순환'이 발생한다.

재활용을 하면 할수록 인상되는 종량제봉투값: 일견 납득하기 어렵지만 상당수의 지방자치단체들은 시민들이 자원을 재활용하는 것을 원하지 않는 측면까지 있다. 쓰레기를 매립이나 소각처리하지 않고 재활용을 하면 할수록 폐기물의 양은 줄고 환경적으로 자원순환에 도움이 되지만 반대로 현행 민간위탁방식에서는 폐기처리량 기준으로 대행업체 위탁비용이 산정되기 때문에 업체로서는 단위 종량제봉투값을 더 인상하지 않으면 적정 이윤을 남길 수 없다는 구조적 모순을 안고 있다. 결국 시민들이 환경적으로 자원재활용을 통하여 자원순환을 촉진하는 역할을 하면 할수록 쓰레기종량제 봉투값을 인상하지 않으면 안되는 딜레마가 있다.

2) 청소를 하지 않는 청소행정

쓰레기통이 없는 거리: 더욱 심각한 문제는 각 지방자치단체들의 도로에서 발생하고 있다. 쓰레기종량제 시행이후 각 지방자치단체는 여러 가지 명목상 이유를 제시하면서 거리에서 쓰레기통을 없애기 시작했다. 지하철과 같은 공공시설물에서는 테러위험이라는 이유로 쓰레기통을 없앴다. 집을 나서면서부터 시민들은 쓰레기를 버릴 수 없는 이른바 쓰레기 진공상태에 진입하여 직장이나 집에 다시 돌아와서야 쓰레기를 배출할 수 있도록 되어 있다.

청소도 안하면서 세금은 올려 받는 지방자치단체: 쓰레기를 버릴 수 없는 거리를 만들어 깨끗한 거리를 만들겠다는 지방자치단체의 취지와 의도가 바람직하다면 동시에 지방자치단체의 예산도 축소되어야 하고 단체장과 지방의원의 임금도 삭감되어야 할 것이다. 그리고 당연히 세금도 줄어야 할 것이다. 그러나 세금은 늘어나고 지방의원의 임금은 증가하고 있다. 쓰레기통을 없애고 청소를 하지 않는 지방자치단체는 거리를 온통 쓰레기로 뒤덮게 만들고 있는데 지방자치단체는 그 책임을 시민들에게 돌리고 있다. 예쁜 디자인도 좋고, 엄청난 문화행사도 좋겠지만 그것은 가장 기본적인 지방자치단체의 역할인 청소부터하고 하고

6차시. 지방자치와 시민공동체운동

난 뒤에 해야 할 일이라고 하겠다. 청소도 안하면서 길거리가 온통 쓰레기로 뒤덮여 있으면서 관광객에게 디자인과 문화행사를 보러 한국에 오라고 홍보하는 비용은 시민의 세금으로 지불하고 있다.