

환경행정에서의 시민참여: 울산시를 중심으로¹⁾

정준금
행정학과

<요 약>

정책과정의 시민참여는 폐쇄적인 관료적 행정과정에 대한 민주적 통제의 중요한 수단이 되는 동시에, 다양한 이해관계 집단의 의견을 통합함으로써 관료나 전문가 집단만에 의한 정책결정이 초래할 수도 있는 정책내용의 편중성을 극복하는 장치가 될 수 있다. 환경정책에 있어서는 이러한 시민참여의 중요성이 더욱 강조된다. 이는 환경문제가 단순히 환경문제로 그치는 것이 아니라 사회·경제적 문제와 밀접히 연계되어 있어서 다양한 이해관계를 통합해야 할 필요성이 크고, 환경정책의 집행과정에서도 시민참여는 시민들의 환경보전 실천을 통해 환경개선에 긍정적인 효과를 얻을 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 이 연구에서는 환경행정에서 시민참여가 필요한 이유와 방법·유형 등을 이론적으로 검토한 다음, 울산시를 중심으로 환경행정에서의 시민참여 제도의 현황과 문제점을 분석하여 시민참여를 활성화할 수 있는 방안을 모색해 보았다. 앞으로 환경정책과정에서의 시민참여의 역할이 강화되기 위해서는, 정부주도의 시민참여를 가급적 제한해야 하며, 참여주체로서 시민들도 자치형 시민참여와 공익적 성격의 요구형 시민참여를 활성화 시켜야 할 것이다.

Citizen Participation in the Environmental Administration in Ulsan Metropolitan City

Joon Keum Jung
Dept. of Public Administration

1) 이 논문은 서울시 녹색시민위원회가 주최한 "환경행정에 대한 주민참여 실태와 대안"에 관한 세미나 (2000년 7월 4일, 세종문화회관)에서 발표한 원고를 수정·보완한 것임.

<Abstract>

This study tries to review the patterns and developments of citizen's participation and suggest some proposals to promote citizen's involvement in the environmental administration in Ulsan Metropolitan City. This paper classifies the means and types of citizen's involvements in the environmental administration process. On the basis of theoretical reviews, this study analyzes various institutions of citizen's participation in the environmental policy process in Ulsan city. For the useful outcomes of citizen's participation, this paper recommends some policies: to change the perception of citizen's involvements in governmental policy process, to institutionalize citizen's participation, to open environmental informations to the public, to diverse citizen partnership methods and to expand citizen partnership in the implementation process.

I. 서 론

환경에 대한 시민들의 관심이 높아지면서 환경정책과정에 대한 시민들의 참여 또한 증가하고 있다. 어떤 사회문제에 대한 시민들의 관심이 증가하게 되면 그 사회문제를 해결하기 위한 정부의 정책과정을 지켜보는 시민들의 숫자가 많아지는 동시에 시민들은 정부의 정책활동에 대한 각자의 판단결과를 표출하게 된다. 정부의 활동이 미흡하다거나 또는 정책수단이 부적절 하다거나 하는 의견이 제시되는 것이다. 정부의 문제해결활동에 만족하지 못하는 경우 결국에는 정부의 정책과정에 자신들의 의견을 충분히 반영하려는 생각을 하게 되고 이것은 정책과정에 대한 시민참여로 나타나게 된다. 정부의 입장에서든 정부 단독으로 정책을 결정하고 집행한 다음 시민들로부터 부정적인 평가를 듣는 것은 유쾌하지 않은 일일뿐만 아니라 부족한 인적·물적 자원을 고려해 볼 때 사회 전체적으로도 바람직하지 않은 일임은 물론이다. 따라서 정부도 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 사전에 시민들의 참여기회를 부여하여 이들의 의견을 정책에 반영하는 것이 바람직하다.

물론 시민참여의 현실은 여러 가지 상황에 따라 다르게 나타난다. 우선 정책분야에 따라 시민들의 참여 자체가 어려운 경우도 있다. 예컨대 비밀리에 진행되어야 할 외교안보정책의 경우 사전에 시민참여를 보장하여 시민들의 의견을 수렴한 다음 이를 정책에 반영하는 것이 힘들거나 부적절한 경우가 있을 수 있다. 또는 시민들이 사회문제에 대한 이해가 부족하거나 의식이 낮아 시민들의 참여의사가 아직 형성되지 않은 경우도 있을 수 있다. 남녀차별에 대한 문제의식이 부족하고 남녀평등 의식이 형성되지 못한 경우에는 이 문제에 대한 시민들 참여요구가 나타나기 힘들다. 한편 시민들이 적극적인 의사를 가지고 정책과정에 참여하려고 하나 상대인 정부가 이를 수용하지 않는 경우도 있다. 소비자안전문제에 대한 시민들의 관심이 높아졌음에도 불구하고 정부가 이 문제에 대한 시민참여를 외면하는 경우가 이에 해당한다. 결국 행정에 대한 시민참여는 참여의 주체로서 시민들의 의식이 어느 정도 형성되어 있는가 하는 점과 이를 수용하는 주체로서 행정이 얼마나 민주화되어 있고 공개되어 있는가 하는 두 가지 요소에 의해 좌우된다고 할 수 있다. 이러한 상황을 고려해 볼 때 정책의 성격상 시민들의 의사반영이 힘든 경우를 제외하고는 시민들의 참여

요구와 정부의 참여 수용이 균형을 이루는 것이 필요하다. 특정문제에 대한 시민들의 관심이 고조되어 있고 이 문제에 관한 의식이 형성되어 있는 경우, 정부는 시민참여를 보장할 수 있는 적절한 제도적인 장치를 마련하여 시민들의 의사를 정책에 반영하려는 노력을 기울여야 한다는 것이다.

이러한 점에서 환경행정 분야의 시민참여는 시민들의 의식과 요구에 비해 시민참여를 위한 제도적인 장치는 아직도 부족한 점이 많다. 일반시민들의 환경의식은 해를 거듭할수록 높아지고 있고 정부의 환경행정에 대한 평가 역시 부정적인 경향이 강하게 나타나고 있다. 이것은 정부의 환경문제 해결 노력이 시민들이 요구하는 수준에 미치지 못하고 있으며, 이에 따라 환경행정에 대한 시민참여 요구가 매우 고조되고 있음을 의미한다. 이러한 상황에 맞추어 정부도 다양한 새로운 참여제도를 마련해 오고 있다. 예컨대 중앙정부와 지방정부의 환경관련 위원회에 시민대표를 참여시키고, 환경영향 평가시 주민들의 의견을 반영하게 하고, 최근에는 환경시민단체의 활동을 지원하는 등 과거에 비해 환경행정에 시민참여의 통로가 다양해지고 참여의 질도 고도화되고 있다. 그러나 다른 분야와 마찬가지로 환경행정에 있어서도 시민참여가 원래의 효과를 거두지 못하고 일종의 구색 맞추기 식으로 형식화하고 있다. 환경문제 해결에 실질적으로 기여할 수 있는 주민들의 실천적인 참여를 유도하는 제도들은 더욱 더 취약한 실정이다. 그래서 이 연구에서는 환경행정에서 시민참여가 필요한 이유와 방법·유형 등을 이론적으로 검토한 다음, 울산시를 중심으로 환경행정에서의 시민참여 제도의 현황과 문제점을 분석하여 시민참여를 활성화할 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

II. 환경행정에서의 시민참여

1. 환경행정의 시민참여 의의

정책에 관심을 가지고 있는 시민들이 정책과정에 참여하여 정책에 영향력을 행사하는 것은 민주정치체제에서 당연한 일이라고 할 수 있다. 그렇다면 시민들의 행정참여가 갖는 의미는 무엇일까? 우선 시민참여는 행정의 민주적 통제의 중요한 수단이 된다. 행정관료는 선거에 의해 선출되는 대통령, 국회의원, 자치단체장과 달리 자신들의 공직유지가 시민의 직접적인 평가에 좌우되지 않으므로, 관료들은 그들의 행동준거를 상급자나 내부감사·평가기관의 요구에 둘 가능성이 크다. 따라서 시민참여는 관료들이 시민들을 의식하지 않으므로써 발생할 수 있는 정책과정상의 오류나 편견을 시정할 수 있는 관료통제 장치가 될 수 있다.

둘째, 시민참여를 통해 정책내용 속에 다양한 이해관계를 통합시키는 것이 가능해 진다. 관료의 독자적인 판단에 의해 마련되는 정책에는 관료들의 가치관이나 기대수준만 반영되어 정책내용의 합리성이 저해되거나 전문성 면에서 한계가 있는 정책이 만들어 질 가능성이 크다. 반면 관련 시민들이 참여하여 토론과 검토를 거쳐 정책이 결정되는 경우에는 문제해결에 필요한 다양한 의견과 지식이 통합됨으로써 이해관계를 포괄하는 정책이 마련될 가능성이 크다. 또한 시민참여를 배제하고 소수의 전문가 그룹에 의해 정책이 수립되는 경우에 정책 내용 자체의 전문성이 더욱 제고될 가능성이 높아질 것으로 생각할 수도 있

나, 전문가들의 정책분석이 시민다수에게 편의를 주기보다는 특정한 이익집단이나 정치세력에 유리한 비용편익분석에 의존할 가능성이 크다는 비판도 제기되고 있다.(Haefele, 1973) 즉 소수의 특정 전문가 그룹만에 의한 정책결정은 충분하고도 필요한 정책대안을 광범위하게 모색하기 힘들게 하는 동시에 객관성 없는 전문적 판단을 범할 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 결국 시민참여는 관료집단이나 전문가 집단만에 의한 정책결정의 편중성을 극복하는 장치가 될 수 있다.

셋째, 시민참여는 정책의 효과성을 높여 준다. 정책의 효과성은 정책대상집단(policy target group)을 비롯한 정책관련집단들의 순응(compliance)에 좌우되는 경우가 많다. 정책 과정에 대한 시민참여를 통해 정책에 시민들의 요구사항을 적극적으로 반영하는 것은 물론 이들이 불응하게 되는 요인을 미리 파악하여 이를 제거할 수 있는 방안을 마련한다면 정책대상집단의 순응확보에 큰 도움이 될 것이다. 따라서 집행과정에서 정책대상집단의 반대로 정책추진이 좌절되거나 수정되는 경우 없이 당초에 정책이 의도한 효과가 집행과정에서 그대로 나타날 가능성이 크다.

여기에 더해 환경정책에 있어서는 다음과 같은 점에서 시민참여가 더욱 더 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 우선 환경정책의 실효성을 제고하기 위해서 시민참여가 필요하다. 이는 또 두 가지로 구분할 수 있는데, 먼저 환경개선이라는 환경정책의 효과는 개인이나 집단의 직접적인 실천을 통해서 구현되는 것이므로 환경행정에의 시민참여는 참여한 시민들의 순응확보를 통해 시민들의 환경보전 실천에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다. 또한 환경규제의 실효성을 제고하기 위해서는 오염행위에 대한 적발가능성을 제고해야 하는데, 정부의 행정역량만으로 수많은 오염행위를 적발하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 다수시민들의 환경행정에 대한 참여는 부족한 환경행정 능력을 보완하는 결과를 가져다 준다. 시민들이 환경행정에 대한 적극적인 참여를 통해 환경오염행위 감시자로 활동한다면 오염행위에 대한 적발가능성이 높아질 것이며, 이는 결국 정부 환경규제의 효과성을 높이게 될 것이다.

둘째, 환경문제와 관련된 이해관계의 조정을 위해서 시민참여가 필요하다. 환경문제에는 많은 이해관계자가 존재하므로 환경정책과정에서는 이들간의 이해관계의 조정이 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 이해관계의 조정은 정부의 일방적인 지시나 어느 한 집단의 의도대로 이루어질 수 없으며, 다양한 이해관계집단의 균형적인 참여가 전제되어야 한다.

셋째, 환경정책의 중요한 수단인 환경규제에 있어서 피규제자인 환경오염 기업의 반대로 규제가 제대로 시행되지 못하는 경우가 많다. 이 때 환경행정에 대한 시민참여는 환경규제를 반대하는 환경오염기업에 대한 중요한 견제수단이 된다. 또한 시민참여는 환경행정기관에 대한 지원 및 감시를 통해, 피규제기업의 반대에 부딪쳐 강력한 환경규제를 시행하지 못하고 있는 환경행정으로 하여금 보다 적극적인 환경행정의 집행을 가능하도록 압력을 행사한다. 지방자치 이후 자치단체에 의한 환경 파괴적 개발행위에 대한 견제를 위해서도 환경행정에 대한 시민참여가 필요하다고 할 수 있다.

2. 환경행정의 시민참여 방법

시민참여가 이러한 의의를 가지고 있지만 시민들이 환경정책과정에 직접 참여하여 영향을 미치는 일은 물론 쉽지 않다. 그러나 선진국은 물론이고 우리의 경우도 수질·대기오

염, 자연보호 등 다양한 환경정책과정에 시민들이 적극적으로 참여하는 사례들이 괄목할만한 추세로 나타나고 있다. 그런데 후술하는 바와 같이 환경정책과정에서의 시민참여는 매우 다양한 방법과 형태가 있기 때문에 시민참여를 체계적으로 논의하기 위해서는 시민참여의 범위를 명확히 할 필요가 있다. 이러한 점에서 이 글에서는 환경정책과정에서의 시민참여를 “환경정책에 영향을 미치는 개인 또는 집단의 공식, 비공식적인 모든 활동”이라고 넓게 정의하고자 한다.

일반시민들이 환경정책과정에 참여하여 영향을 미치는 방법은 매우 다양한데, 이를 정리하면 다음과 같이 구분할 수 있다.

첫째는 수동적인 것으로서, 환경정책과정의 적극적인 참여자로서가 아니라 환경정책의 대상으로서의 일반시민이 가지고 있는 환경문제에 대한 인식과 태도이다.(정준금, 1994) 일반시민들이 공해문제에 대한 관심이 크고, 이의 해결을 정치체제의 중대한 과업의 하나로 보며, 정치체제에 대해 환경문제의 해결을 요구해야 한다는 생각이 팽배해 있고, 지금까지의 환경보호를 위한 정부의 역할 및 그 성과에 대해 회의적인 태도를 가지고 있을 때에는, 정부는 일반국민의 이러한 태도와 요구를 무시할 수 없을 것이다. 또한 경제적 가치와 환경가치에 대한 시민의 인식의 변화는 기업의 경영방식 및 정부의 국가발전 목표 설정에도 큰 영향을 미친다. 이러한 환경문제에 대한 여론의 내용은 여론조사 또는 투표성향의 분석 등에 의해 파악이 가능하며, 어느 경우든지 시민들의 환경문제에 대한 관심의 증가는 기업과 정부로 하여금 환경문제의 해결을 위해 노력하게 하는 중요한 계기를 만든다. 사실 1970년대에 들어 세계 각국 정부의 환경문제에 대한 관심이 높아진 것은 정치지도자의 변경, 환경규제기관의 적극적인 노력, 기업의 환경문제에 대한 인식전환 등에 의한 것이 아니라, 환경보호에서 오는 편익이 막대한 것이라는 인식 또는 신념이 일반시민들에게 광범위하게 확산되었고 이러한 분위기가 정부와 기업에 전달되었기 때문이다.(Enloe, 1975)

둘째는 보다 적극적인 방법으로서 특정 환경문제에 대해 피해자로서 일정한 의견을 제시하는 방법이다. 이는 공통적인 환경문제로 심한 피해를 입고 있는 사람들이 어떤 계기에 의하여 폭발적인 집단행동의 양상을 띠는 경우가 많다.(정준금, 1995) 예컨대 산업폐기물 불법매립에 의하여 증금속에 오염된 환자가 발생한 지역의 주민들이 이의 해결을 집단적으로 정부에 요구한다거나, 수돗물 오염으로 피해를 본 시민들이 정부에 대해 집단시위를 일으키는 것과 같은 것이 이에 해당한다. 환경오염의 정도가 낮을 때에는 오염피해자의 규모 및 피해의 정도가 작았기 때문에 시민들의 직접적인 의견표출이 많지 않았으나 공해피해가 그 규모와 빈도 면에서 크게 증가하자 환경오염의 피해자로서의 시민도 많아지고 이에 따라 피해보상을 위해 적극적으로 행동하는 경향이 나타나게 되었다. 이러한 시민참여는 이른바 환경민원의 형태로 나타나게 되며 최근 정부가 해결해야 할 중요한 정책과제의 하나가 되고 있다.

셋째, 환경단체에 직접 가입하여 환경단체의 구성원으로서 활동하거나 가입은 하지 않더라도 재정적인 도움을 주거나 마음속으로 성원을 보내는 것도 일반시민의 중요한 역할이라고 할 수 있다. 이것은 환경정책과정에서 집합적 행동(collective action)이 어려운 시민전체의 직접적인 참여보다는 환경단체 중심의 참여가 일반적으로 나타나고 있고, 이들은 시민들의 지지가 없는 한 정책과정에서 영향력을 발휘하기가 힘들기 때문이다.

넷째, 시민들의 보다 공식적인 참여의 형태로서 환경정책과정에 마련된 시민참여의 제도적인 장치를 이용하는 방법이다. 예를 들면 ‘시민환경위원회’를 비롯한 각종의 위원회에 참여하거나 환경영향평가지 주민의견 제시를 통해 영향을 미치는 방법이 있다. 이러한 참여

는 공식적인 제도적 틀을 통해 개입한다는 점에서 시민참여가 확실하게 보장된다는 장점이 있으나 후술하는 바와 같이 여러 가지 변수의 영향으로 공식적 참여의 효과가 제한되는 경우가 많다.

다섯째, 실천적인 시민참여로서 정부의 환경보전 또는 환경규제정책의 정책대상집단(policy target group)으로서 정부가 요구하는 정책의 내용에 그대로 순응(compliance)하는 것도 시민참여의 한 형태이다. 환경정책의 상당 부분은 일반시민들의 행태변화를 요구하고 있고 이러한 요구에 순응하는 것이 정책성공의 관건이 되는 경우가 많다. 따라서 시민들이 정부가 제시한 정책내용에 그대로 순응하는 것은 정책집행과정에 있어서의 중요한 참여가 된다.

3. 환경행정의 시민참여 유형

이와 같이 환경정책과정에서의 시민참여는 정책의제설정, 결정, 집행 및 평가에 이르기까지 정책과정 전반의 바탕이 되는 요소라고 할 수 있다. 따라서 환경정책의 성공을 위해서는 실제의 정책과정에 시민참여를 확실히 보장할 수 있는 제도적인 장치를 마련하는 것이 절대적으로 필요하다. 현재 제도화 되어있는 시민참여 제도를 중심으로 환경행정의 시민참여 유형을 구분하면 다음과 같다.

우선 참여집단의 수, 정책과정에서 참여하는 정책단계의 수, 시민참여를 위하는 주체, 시민참여에서 다루고 있는 이슈의 수 등에 따라 주민자치형, 주민요구형, 정책홍보형, 공동논의형, 공동관리형, 다자협력형 등으로 구분하고 있다.(정희성, 김미숙, 2000) 첫째, 주민자치형 참여는 환경보전 및 개선을 위해 정부의 관여 없이 주민들 스스로 문제를 처리해 나가는 형태를 말한다. 둘째, 요구형 주민참여는 주민들이 환경문제에 대한 자기의 요구나 의사를 정부정책에 투입시켜서 반영시키려는 것이다. 셋째, 정책홍보형 참여는 정부나 자치단체가 자신의 정책을 알리고 결정의 정당성을 확보하면서 정책집행을 원활히 하기 위해서 주민참여제도를 활용하는 것이다. 주로 다양한 형태의 공식적인 시민참여 방법들이 여기에 속한다. 넷째, 공동논의형 주민참여는 각종 자문위원회에 환경전문가들이 정책수립과정에 참여하여 정책당국에 다양한 기술적 조언을 하는 것을 말한다. 다섯째, 공동관리형 주민참여는 환경문제에 대한 역량부족 및 주민의 행정에 대한 불신으로부터 생겨난 참여방식으로서, 이 유형에서는 주민이 참여하여 행정역량의 부족을 보완하며, 정책활동과 관련된 중요한 의사결정을 한다. 다자협력형 주민참여는 지방정부, 주민, NGO, 기업 그리고 전문가 등 모든 이해당사자가 다양한 환경문제 해결을 위하여 참여하는 방식이다.

한편 환경행정의 참여유형을 직접적인 참여와 간접적인 참여로 구분하기도 한다.(김번웅, 오영석, 1997) 전자에는 상대적으로 소수의 시민들이 참여하는 주민회의(town meeting)를 비롯하여, 시민다수가 참여할 수 있는 방법으로 국민투표, 제안제도, 여론집계 등의 형태가 있다. 후자로는 영향력 있는 특정한 그룹이 형성되어 시민을 대표하여 정책형성에 참여하는 시민자문위원회(Citizen Advisory Group: CAC), 일정규모의 집단을 구성하여 집단적으로 참여하는 압력단체, 정책결정자를 선출하는 선거과정에서의 참여, 전문관료와의 접촉 등이 있다.

또한 시민들의 참여에 의한 요구투입 방식에 착안하여 저항형, 요구형, 공동생산형, 자주관리형 등으로 구분하기도 한다.(김일태, 1996) 저항형 참여는 정부의 정책이나 사업에 대

한 불만의사를 직접적으로 표출하는 것이다. 환경파괴 또는 오염 가능성이 있는 각종의 개발사업에 대한 저항이 이에 해당한다. 요구형 참여는 시민들이 자신들의 요구나 의사를 정부의 정책과정에 투입하여 환경정책이나 행정을 변화시키려는 것이다. 공동생산형 참여는 정부와 시민이 협조하여 공동으로 문제를 해결해 나가는 시민참여 방식이다. 자주관리형 참여는 주민들이 자신의 지역사회에서 발생하는 특정사안에 대해 행정상의 관여 없이 스스로가 처리하는 시민자치의 유형이다.

이상과 같은 환경행정에의 시민참여 유형구분은 나름대로 시민참여에 대한 이해를 높이고 시민참여를 활성화하는데 필요한 시사점을 제공하고 있다. 하지만 이들 유형구분은 분류기준이 중첩되거나 모호하여 유형간 개념구분에 있어서 다소 혼란을 초래하고 있다. 예컨대 요구형 참여와 정책홍보형 참여의 구분은 시민참여 자체가 시민들 스스로의 요구에 의한 것인가 아니면 정부의 요구에 의한 것인가에 따른 구분인 반면, 공동논의형 주민참여는 참여주체인 시민의 범위가 전문가로 한정되는 참여를 말한다. 이와 같이 참여 유형을 구분하는 기준이 모든 참여의 유형에 망라적으로 적용되지 못할 뿐만 아니라 하나의 유형에도 복수의 기준이 적용됨으로써 환경행정의 시민참여 유형이 일관성 있게 구분되지 못하고 있다. 그래서 시민참여 유형을 보다 체계적으로 이해하기 위해서는 여러 학자들이 시도한 유형구분을 몇 가지의 기준으로 다시 분류할 필요가 있다.

우선 참여의 주체인 시민들의 주도적인 역할 여부에 따라 시민주도형 참여와 정부주도형 참여로 구분할 수 있다. 시민주도형은 자신들의 필요에 의해서 시민들이 이니셔티브를 쥐고 자신들의 의지에 따라 정부 정책과정에 적극적으로 참여하는 형태이다. 이 시민주도형 참여는 자치형 참여와 요구형 참여로 구분할 수 있다. 자치형 참여는 정부의 역할이 극히 제한되고 시민들이 주도하여 환경문제를 스스로 해결해 나가는 것을 말한다. 자치형 참여의 경우는 정부의 개입 없이 시민들 스스로 지역의 환경문제를 해결해 나가는 것으로서 주로 환경보전을 스스로 실천해 나가는 시민참여이다. 따라서 엄밀한 의미에서는 정부 정책과정에 대한 시민참여로 보기 어려운 경우도 있다. 하지만 이들의 이러한 자발적인 활동이 결국에는 정부정책에 영향을 미치므로 이를 굳이 시민참여 형태에서 배제할 이유는 없다고 하겠다. 요구형 참여는 정부의 환경정책에 대해 불만을 느끼는 시민들이 이를 시정하기 위해 정부에 자신들의 요구를 적극적으로 투입하는 형태의 시민참여를 말한다. 이와 같이 요구형 참여는 시민들의 불만이 참여의 원인이 되는 경우가 많기 때문에 참여의 방식도 시위, 진정과 같은 행동 지향적인 것이 주를 이루게 되고 이에 따라 참여시민과 정부간에 갈등관계가 형성될 가능성이 많다.

정부주도형 참여는 정부의 필요에 의해서 정부가 시민들의 참여를 유도하거나 아니면 정부정책의 부족한 점을 보완하기 위해 시민참여를 제한적으로 보장함으로써 시민참여가 이뤄지는 것을 말한다. 이에선 홍보형 참여와 협력형 참여가 포함된다. 홍보형 참여는 정부의 필요에 의해 정부정책의 정당성을 강화하려는 목적으로 시민들의 참여를 유도한 경우이다. 협력형 참여는 정부 주도의 정책과정에 시민들이 참여하여 정부의 보조자 또는 협력자로서 부분적, 제한적 역할을 하는 경우이다. 이와 같은 정부주도적 참여에서는 정부주도의 정책과정에 시민들이 협력자로 참여하는 것이므로 참여시민과 정부간의 관계가 원만하게 진행될 수 있다. 특히 홍보형 참여의 경우에는 정부의 필요에 의해 참여가 실현되고 참여대상 시민의 결정도 정부주도로 이뤄지므로 참여시민과 정부와의 관계가 매우 원만하다.

이상의 논의를 표로 요약하면 다음과 같다.

<표1> 환경행정의 시민참여 유형 구분

참여주도 주체		주요 역할	시민·정부간 관계	주요 참여방식	주요참여 정책단계
시민주도형	자치형	시민	원만	환경보전 실천	집행
	요구형	시민	심한 갈등	시위, 진정	집행
정부주도형	홍보형	정부	원만	공식기구 참여	결정
	협력형	정부, 시민	대체로 원만	공식, 비공식 참여	결정·집행

III. 울산시 환경행정의 시민참여 현황

이 장에서는 울산시의 환경행정을 중심으로 과연 어떠한 형태의 시민참여가 어떻게 이루어지고 있는가를 살펴보고자 한다.

1. 환경민원의 제기

환경민원은 환경문제와 관련된 정부의 활동에 대해 만족하지 못하는 시민들이 정부에 대해 문제해결을 위한 구체적인 행위를 요구하는 것을 의미한다. 따라서 환경민원은 시민이 주도하여 정부에 요구를 투입하는 요구형 시민참여의 전형적인 예라고 할 수 있다. 울산시 환경민원에 대한 실증적인 연구에 의하면, (정준금, 1999) 우선 전체시민 중 환경문제와 관련된 민원을 직접 제기한 경험을 가지고 있는 시민의 비율은 6.4%로서 민원제기 경험을 가진 시민들은 많지 않은 것으로 나타났다. 시민들이 환경민원을 제기한 행정기관은 울산광역시 본청 42.3%, 구·군청 38.0%로서 대부분의 시민들이 울산시 행정기관에 민원을 제기하고 있으며, 국가기관인 낙동강 환경관리청 울산환경출장소에 제기한 민원은 4.2%에 불과하였다. 울산시민들이 제기한 환경민원의 내용을 분야별로 보면, 대기오염 분야가 22.4%로서 가장 많고 다음으로 수질, 폐기물, 이주비용 문제 등의 순으로 나타났다.

<표2> 울산시 환경민원 내용

구분	대기	악취	수질	해양	폐기물	토양	소음	이주비용	기타
%	22.4	10.3	17.2	1.7	17.2	3.4	1.7	15.5	10.3

하지만 환경민원을 제기한 시민들의 민원해결에 대한 만족도는 매우 낮은 것으로 조사되었는데, 민원제기 경험 시민들의 63.2%가 제기한 민원이 거의 또는 전부 해결되지 못한 것으로 응답하였다.

2. 울산시 환경위원회

울산시 환경기본조례는 제28조에서 “시는 환경보전시책의 결정·집행 등의 과정에 시민의 의견이 반영되고, 참여를 보장할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 이를 위해 울산시는 울산광역시환경위원회를 설치하였다. 환경위원회는 시의회 의원 및 관계공무원, 언론기관, 학계, 공공기관, 시민, 시민단체, 연구소, 기업체 등에 소속된 자 중에서 시장이 위촉하는 20인 이내의 위원으로 구성된다.

현재 위원회의 위원장은 울산시 행정부시장이 맡고 있으며, 위원회의 인적구성은 공공기관이 6명으로 가장 많고 환경관련 시민단체 대표 3명, 여성단체 4명, 언론기관 2명을 비롯하여 기업, 노조 대표 등으로 구성되어 있다.

3. ‘푸른 울산 21’

울산시는 1997년 4월 ‘지방의제 21’ 작성을 위한 종합계획을 수립하고 ‘지방의제 21 추진 실무위원회’ 위원 16명을 위촉함으로써 ‘지방의제 21’ 실행계획 및 ‘울산환경선언’의 작성을 추진하였다. 실무위원회에서는 지방의제 21의 명칭을 ‘푸른울산 21’로 정하고 3인의 소위원회를 구성하여 ‘울산환경선언’과 ‘푸른울산 21’ 초안을 작성하였다.

실무위원회는 초안검토를 위해 교육홍보, 제도개선, 시민, 정책연구 등 4개의 분과를 나누고 분야별로 작업을 진행하였다. 그 이후 보다 많은 기관과 단체의 참여를 유도하고 시민의견 수렴을 위하여 1998년 8월 25일 울산지역 43개 시민단체, 사업자, 행정기관으로 구성된 ‘푸른울산 21’ 추진협의회를 발족하였다. 이 협의회에서는 기존의 초안을 다시 한번 심의하여 ‘울산환경선언’과 8개 분야, 26개 행동원칙, 377개 실천방안으로 구성된 ‘푸른울산 21’ 실행계획 수립을 완료하였다. 그래서 1998년 12월 4일 ‘친환경도시 울산 그 밝은 미래를 향하여’라는 테마로 선포식을 개최하였다.

4. 자율환경관리 협약

울산시는 1999년 9월부터 12월까지 울산지역 내에 위치한 대기 및 수질오염 물질 배출 가능성이 있는 사업장들을 대상으로 정밀점검을 실시하고 이 중 128개 사업장과 낙동강환경관리청과 공동으로 자율환경관리협약을 2000년 4월 19일 체결하였다. 당초 환경부는 국가 관리대상인 국가공단내의 사업장과 울산시가 행정협약을 체결하는 것은 관리체계상 혼선을 가져온다는 이유로 반대하였으나 결국 3자가 공동으로 참여하여 행정협약을 체결하였다.

이제 해당 기업체에서는 자율적으로 ‘대륙간컵 국제축구경기’가 개최되는 2001년 6월 이전까지 미비한 오염물질 배출과 방지시설을 자율적으로 개선하는 노력을 하게 되며 울산시와 낙동강환경관리청은 이를 적극 지원할 예정이다. 또한 협약에 참여한 128개 기업체에 대해서는 시민, 민간단체, 기업, 행정기관 등으로 구성된 평가단을 구성하여 개선시설을 확인하는 작업을 할 계획이다.

이 협약은 자치단체로서는 처음으로 시도된 자율환경관리 방식이며, 특히 사후 평가에 시민참여를 보장하고 있다는 점, 국가공단 지역내의 오염물질배출업소에 대한 행정관할권

이 없는 울산시가 주체적으로 지역 내 오염문제 해결에 나섰다라는 점 등이 눈에 띈다. 하지만 평가시점에서 평가단이 어떻게 구성되고 또 어떠한 방법으로 평가가 진행될지, 평가결과 협약을 이행치 않은 기업체를 어떻게 처리할지 등은 앞으로 지켜보아야 할 것이다.

5. 환경신문고

시민들을 환경오염 감시에 참여시키기 위하여 쓰레기 불법소각, 무단 폐수방류, 자동차매연 등의 환경오염 행위를 신고할 수 있는 제도로써 전국의 자치단체가 시행하고 있는 제도이다. 신고는 전화(128번), 엽서, 직접방문, FAX 등을 이용하여 할 수 있다.

<표3> 울산시 환경신문고 접수, 처리 상황(2000년 5월말 현재)

* 분야별

구분	자동차매연	대기	수질	폐기물	유독물	기타	계
건수(%)	1,633(77.7)	76(3.6)	20(1.0)	348(16.6)		25(1.2)	2,102(100.0)

* 신고방법별

구분	전화	FAX	컴퓨터 통신	엽서 편지	직접방문	계
건수(%)	549(26.1)	5(0.2)	17(0.8)	416(19.8)	1,115(53.0)	2,102(100.0)

* 처리구분별

구분	고발	개선	경고	계도	허위신고	과태료	계
건수(%)	9(0.4)	747(35.5)		1,071(51.0)	4(0.2)	271(12.9)	2,102(100.0)

신고분야는 시민들의 눈에 가장 쉽게 띄는 자동차매연이 77.7%로 가장 높게 나타났으며, 신고방법은 직접방문이 가장 많았다. 신고사항에 대한 처리는 고발이 0.4%에 불과하고 대부분이 개선과 계도에 그치는 것으로 나타나고 있다.

환경신문고는 환경오염감시에 시민참여를 유도하여 부족한 행정규제능력을 보완하고 환경오염행위의 적발가능성으로 하여 규제의 실효성을 높이는 제도이다. 현재 울산시는 시와 시민단체가 공동으로 감시활동을 펼치는 것과 같은 적극적인 제도를 도입하지 않고 있으므로 환경신문고는 오염감시에 시민참여를 보장하는 거의 유일한 제도라고 할 수 있다. 그러나 위의 표를 보면 울산시의 환경신문고 운영 역시 형식적인 것에 그치고 있음을 알 수 있다. 즉 시민들은 오염감시에 있어서 전문성이 부족하고 적극성 또한 가지기 어렵기 때문에 쉽게 눈에 띄는 매연을 신고하는 정도이고 신고된 사항에 대한 시의 처리에 있어서도 계도와 개선에 치우치고 있다. 이는 신고된 사항이 그만큼 경미한 것이기 때문이기도 하겠지만 시민들을 환경오염감시 적극적으로 참여시키기 위해서는 공중전화카드나 문화상품권 같은 포상금보다는 신고사항에 대한 처리를 강화해야 할 것이다.

6. 환경보전활동

울산시에서도 환경보전을 직접 실천하는 형태의 시민참여가 다음과 같이 전개되었다.(1999년도)

- 해병전우회 110명: 언양읍 고수부지, 쓰레기 4톤 수거
- 한올라이온즈클럽 400명: 간절곶등대, 쓰레기 4톤 수거
- 울산대 학군단 160명: 문수산, 쓰레기 1.5톤 수거
- 현대공고 500명: 울기공원, 쓰레기 5톤 수거
- 현대고 500명: 주전해변, 쓰레기 10톤 수거
- 대한월남참전전우회 30명: 울기공원, 쓰레기 3톤 수거

이상과 같은 울산지역 하천과 산 그리고 해변의 쓰레기 수거작업도 분명히 환경보전을 위한 실천적인 시민참여임에는 틀림이 없다. 그러나 이러한 활동이 울산지역 전체의 시민 참여 계획에 의해서 체계적으로 이루어지는 것이라고 보기는 어렵고 각 학교나 단체에서 자발적으로 또는 동원된 환경보전 활동 중 시에 보고된 것을 사후에 집계한 것이라고 할 수 있다. 어쨌거나 이러한 참여도 많으면 많을수록 환경보전에 긍정적인 영향을 미치는 것은 사실이므로 앞으로는 학교, 사회단체, 기업 등의 환경보전활동을 체계화하고, 구성원들의 자발적 참여를 유도하며, 환경보전 활동을 지속화할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

7. 민간단체 지원

울산시는 민간 환경단체의 환경보전활동을 지원하기 위해 환경단체에 사업별로 일정액의 예산을 지원하고 있다. 2000년도 지원금액은 8개 단체에 5,830만원이다.

<표4> 울산시의 민간환경단체 사업 지원 현황(2000년)

(단위:천원)

단체명	사업명	지원금액
울산공해추방운동연합회	환경보호	4,900
울산환경운동연합	환경기자단 '푸름이'	10,050
울산시 녹색환경보전회	환경보호활동	6,420
자연보호울산시협의회	자연보호활동	4,700
바다살리기 국민운동 울산시지부	주요연안 바다 청소	8,250
울산 생명의 숲가꾸기 국민운동	숲이 있는 학교조성을 위한 울산지역 학교 자연환경 조사	8,630
울산 자연환경협의회	환경보전 및 수질개선	5,730
태화강보전회	태화강 생태보전과 대숲보전을 위한 땅 한평사기운동	9,620

8. '태화강 대숲' 보전을 위한 땅 한평사기 운동

울산시를 가로지르는 태화강의 생태보전과 수질개선을 위해 울산시는 이 지역에 생태공원 조성계획을 수립 중에 있다. 태화강 유역에는 하천을 따라 약 10리 정도의 울창한 대숲이 조성되어 있다. 생태공원은 바로 이 대숲을 중심으로 조성되게 되는데, 대숲의 상당 부분이 사유지로 되어 있어서 최근 몇 년간 무분별한 대숲의 훼손으로 태화강의 생태계에 심각한 위협이 되고 있다. 따라서 울산시는 이 지역에 생태공원을 추진하면서 우선 대숲보

전을 위해 대숲을 매입하기로 결정하였다. 이 때 울산의 젓줄인 태화강 생태계 보전에 시민참여를 유도하기 위해 울산시는 '대숲 땅 한평사기' 국민신탁(national trust) 운동을 관련 시민단체들과 공동으로 벌일 계획이다.

만일 이 운동이 시민들의 적극적인 호응 아래 성공적으로 전개된다면 자치단체가 환경단체와 함께 시민참여를 유도하여 지역 환경보전을 성공적으로 추진한 흔치 않은 사례가 될 것이다. 그러나 초기이기는 하지만 지나치게 관주도의 인상을 주는 것과 관련 환경단체 중심으로 논의가 진행되고 있는 것이 우려되는 점이다.

IV. 울산시 환경행정의 시민참여 제도의 문제점

1. 형식화된 시민참여

지방자치 실시 이후 시민들의 정책과정의 참여요구도 늘어났고 이를 충족시키기 위한 자치단체의 노력도 활발히 전개되고 있다. 그리하여 외형적으로는 다양한 시민참여제도가 마련되고 있다. 울산의 경우도 각종 '시민위원회'가 생겨나고 일부 분야에서는 정책과정을 시민단체가 주도하는 현상도 나타나고 있다.

그러나 이러한 외형적인 참여증대 현상의 가장 큰 문제점은 시민참여를 위해 마련된 각종의 제도적 장치들이 형식적으로 운영된다는 점이다. 위원회가 열리고 보고와 토론회도 진행되지만 정작 중요한 사항은 이미 자치단체에 의해 결정되고 시민참여위원회는 이를 추진하는 역할밖에는 하지 못한다. 위원회는 시의 결정을 정당화 해주는 형식적인 역할에 그치는 것이다. 사실 위원회가 제역할을 하지 못하고 있다는 지적은 이미 오래 전부터 있던 것이지만 지방자치 이후에도 그 숫자만 늘어났을 뿐이지 운영에 있어서는 거의 달라진 것이 없는 것으로 보인다.

(1) 울산시 환경위원회

우선 울산시 환경위원회의 경우를 보면, 환경위원회 구성 후 회의 횟수가 손에 꼽을 수 있을 만큼 적어서 실질적인 토의와 결정이 이루어지는 기구와는 거리가 멀다. 인적구성도 환경관련 순수 시민단체의 대표들보다는 공공기관과 주부단체 대표들로 구성하여 환경정책의 전문성과 효과성을 높인다는 시민참여의 의의를 살리기 어렵게 되어 있다. 공공기관 소속의 구성원들의 규모도 줄여야 한다. 이들은 이미 그들이 소속되어 있는 기관 자체의 활동에 의해서 환경정책에 영향을 미칠 수 있는 채널을 가지고 있는데 굳이 이 기구의 다수 구성원이 되는 것은 상대적으로 시민참여의 폭을 제한하는 것이라고 할 수 있다.

울산시는 5년과 10년 단위로 각각 중기와 장기 환경기본계획을 수립하여야 하고, 이 때 시장은 시민의 의견을 반영하기 위하여 노력하도록 환경기본조례는 규정하고 있다. 또한 기본계획 수립시 울산시환경위원회의 의견을 수립하도록 규정하고 있다. 그러나 시민의견 반영조항에서 어떠한 방법으로 어느 정도 시민들의 의견을 반영할 것인지를 규정하지 않고 있으므로 이는 그야말로 임의규정에 지나지 않는 것이다. 따라서 유일한 시민의견 반영 통로는 울산시 환경위원회를 통하는 것인데 전술한 바와 같이 환경위원회의 인적구성이나

개횡수를 보면 이 또한 형식적인 것에 지나지 않음을 알 수 있다.

(2) ‘푸른울산 21’

형식화된 시민참여의 가장 큰 원인은 위원회를 운영하는 정부측과 참여하는 시민측 모두에게 있다. 보다 엄밀히 경중을 따지자면 정부측에 더 큰 책임이 있다. 우선 울산시를 비롯한 정부측은 환경정책과정에 있어서의 시민참여의 의의와 필요성 등에 대해 깊이 있는 성찰이 부족하다. ‘지방의제 21’ 등의 작성에 있어서도 시민참여의 본질은 시민들을 참여시킴으로써 궁극적으로 이들의 실천을 통한 환경보전을 달성하려는 것에 있음에도 불구하고, ‘푸른 울산 21’ 실행계획의 작성과정을 보면 시민참여는 그야말로 구색 갖추기에 지나지 않음을 알 수 있다. 즉 ‘지방의제21’ 내용의 대부분은 이미 다른 지역에서 작성된 것을 중심으로 하여 울산시에서 이미 작성하고 위원회에서 형식적인 검토를 거친 후 ‘시민’의 이름으로 발표되고 있다. 그러나 ‘푸른울산 21’ 추진위원회의 전체 구성원 43명 중 ‘시민분과’ 소속 9명의 면면을 보면 대부분이 이른바 관변단체 대표로 구성되어 있고 울산 경실련, 울산참여연대와 같은 순수 시민단체 대표는 전부 빠져 있다. 물론 이렇게 구성된 이면에는 ‘푸른울산 21’ 작성과정에서 울산시와 시민단체 간에 의견차이가 발생하여 시민단체들이 스스로 불참을 선언한 상황적 요인이 있기는 하지만 결과적으로 ‘시민대표 없는 시민분과’가 구성되고 말았다.

시민단체와 울산시간의 갈등에 있어서도 시민단체가 원인을 제공한 측면도 있지만 울산시가 ‘지방의제 21’ 작성에 있어서의 시민참여의 의의를 정확하게 인식하고 있었다면 어떻게 해서든 지역의 주요 시민단체를 참여시키려는 노력을 기울여야 했을 것이다. 하지만 울산시는 시민단체와의 타협이 어렵자 울산시 주도로 기존의 ‘실무협의회’를 해체한 후 ‘추진협의회’를 구성하여 일 처리를 하고 말았다. 관료적 효율성 측면에서는 대단히 높은 평가를 받을 수 있는 사업추진이었지만 지방의제 21에 있어서의 시민참여의 중요성을 감안하면 울산시의 ‘푸른울산 21’은 시작부터 시민들의 적극적인 참여를 기대하기 어려운 형태로 출발하게 되었다. 이에 따라 대다수의 울산시민들은 ‘푸른울산 21’이 있는지 조차도 잘 모르는 상황이 되고 말았다. 울산지역 환경기술개발센터의 1999년도 설문조사 결과 ‘푸른울산 21’에 대하여 전혀 들어보지도 못한 사람이 40%에 이르며, 들어보았으나 내용은 모른다고 응답한 사람이 48.6%로 나타나 울산 환경개선을 위한 기업시민지방정부의 행동강령인 ‘푸른울산 21’의 시민인지도가 매우 취약함을 알 수 있다.(김재홍외, 2000) 이러한 수준의 인지도로는 시민들의 실천을 기대하기 어려운 것은 물론이다.

2. 시민대표성 문제

형식화된 시민참여의 일부는 시민 개념의 모호성에도 있다. 이것은 이른바 ‘시민대표성 문제’를 말한다. 시민이라는 개념이 상당히 포괄적이고 그 범위가 애매하기 때문에 과연 누구를 시민의 대표로 참여시키는 것이 타당한가 하는 문제에 부딪치게 된다. 이 때 시민대표의 선정권을 가지고 있는 자치단체는 우선 손쉬운 대로 그 동안의 정책과정에서 비교적 밀접한 관계를 유지해 온 지역언론과 관변단체, ‘지역유지’ 중심으로 시민대표를 구성하려고 하게 된다. 환경관련 시민위원회를 시의 의도대로 운영하자면 평소에 울산시의 활동

에 비판적이고 사사건건 시비를 거는 것으로 비치는 시민단체의 대표들은 아무래도 결코 러운 생각이 들게 마련인 것이다. 울산시의 경우도 각종 지역언론대표, 울산중소기업협의회, 환경관리인협의회, 바르게살기협의회, 자연보호협의회 등의 대표들이 ‘푸른울산 21’ 추진협의회 위원으로 선임되었다. 또한 환경위원회에도 대한적십자사 봉사회, 울산대여성대학총동창회, 중앙부인회 울산지부 대표 등이 위원으로 참여하고 있다. 이들도 나름대로 지역대표성을 가지고 있기는 하지만 이들이 참여하는 위원회가 그야말로 시민들을 대표하는 시민위원회가 되는지에 대해서는 회의적인 생각이 들지 않을 수 없다.

그렇다면 시민참여의 중요한 형태인 시민위원회에 참여하는 시민의 대표는 누가 맡아야 하는가. 이것은 굉장히 어려운 문제가 아닐 수 없다. 구체적으로 누구누구가 참여해야 시민대표성이 보장된다고 말하기는 더욱 어렵다. 정책을 결정만 하면 되는 것이라면 시민들의 대표인 시의회가 있으므로 시의회의 의결을 거치면 되겠지만 환경문제 해결을 위한 시민참여는 정책결정뿐만 아니라 결정된 정책의 실천 또는 집행에 있어서도 중요한 의미를 가지는 것이므로 어떠한 형태이든 이들의 직접적인 참여를 도모할 수 있는 별도의 제도가 필요하다. 이 때 시민대표성을 어느 정도 보장하기 위해서는 위원의 구성권부터 상당 부분 자치단체가 시민단체에 양보하는 모습을 보여야 할 것이다. 지역의 명망 있는 인사에게 위원 추천권을 부여하여 시민대표의 구성에 자치단체가 개입하지 않는 것이다. 물론 이 경우 명망 있는 인사는 누구이고 또 그가 과연 시의 입장과 무관하게 독자적으로 시민대표를 구성할 수 있을 것인가는 보장할 수는 없다는 문제가 있기는 하지만, 자치단체가 행정권을 발동하여 시민대표를 구성하는 것보다는 훨씬 더 모양이 보기 좋을 것이고 그 대표성 또한 높을 것으로 예상할 수 있다.

3. 환경관리 이원화문제

울산지역 환경관리의 특징 중의 하나는 관리권이 이원화되어 있다는 점이며, 이러한 이원화는 울산시 환경행정에 대한 시민참여의 효과성을 크게 제약하고 있는 요소가 되고 있다. 현재 오염물질 배출업소에 대한 환경규제권은 오염물질 배출업소에 따라 중앙정부(지방환경청)와 지방자치단체에 이원화되어 있다. 즉 환경오염물질 배출업소에 대한 규제권 중 공단내 배출업소와 공단외 배출업소 중 특정 유해물질과 비산먼지 배출업소에 대한 규제권은 지방환경청이 보유하고 있으며, 그 외의 배출업소에 대한 규제권은 지방자치단체가 보유하고 있다.

이에 따라 국가공단 내에 위치하고 있는 주요 오염물질 배출업소에 대한 관리권을 환경부 산하의 울산환경출장소가 보유하게 되어 울산시 관할지역 내에 있는 대량 오염물질 배출업소가 울산시 환경행정의 대상에서 제외되고 있다. 이것은 지역환경문제 해결을 위한 울산시의 종합적인 환경관리의 제약요인이 되고 있을 뿐만 아니라 울산지역 환경문제 해결을 위한 시민참여의 영향력도 국가공단 내에 있는 오염물질 관리에는 미치지 못하는 결과가 초래되고 있다.²⁾ 이러한 이유로 울산시는 국가공단 지역 내에 있는 오염물질 배출업소에 대해서는 전술한 바와 같이 자율환경관리 행정협약체결이라는 방법을 사용하고 있으나 이것은 강제성이 있는 규제수단이 아니므로 울산시가 직접 환경규제권을 갖는 경우에 비해서는 상대적으로 미약한 수단일 수밖에 없다.

2) 울산지역의 환경관리 이원화가 가져오는 문제점에 대한 자세한 내용은 정준금(1999)을 참조 할 것.

4. 울산시 주도의 시민참여

울산시 환경행정에서의 시민참여의 중요한 문제의 하나는 현행의 시민참여 제도들이 대부분 울산시 행정당국이 주도하는 이른바 정부주도형 시민참여로서 시민주도형 참여가 상대적으로 미약하다는 점이다. 물론 울산시에도 학생, 시민단체, 기업 등이 자발적으로 환경보전을 실천하는 참여형 시민참여가 전개되고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 이러한 자치형 시민참여가 울산시의 환경문제를 해결하는데 있어서 실질적인 영향을 미치는 중요한 수단이 되기보다는 비체계적인 일회적, 이벤트성 환경보전활동에 그치고 있다. 따라서 제도적으로는 환경민원과 환경신문고를 제외하면 시민들이 자발적인 의지에 따라 환경정책 과정에 참여할 수 있는 제도가 극히 제한되어 있다. 울산시 환경위원회를 비롯한 환경관련 위원회의 참여는 울산시가 선정한 극히 일부분의 '시민'에 한정되어 있고, 태화강 대숲을 살리기 위한 국민신탁 운동도 울산시가 주도적으로 개입하는 양상을 띠고 있어 일반적인 자치형 시민참여의 장점을 살리지 못하고 있다.

V. 환경행정에서의 시민참여 활성화를 위한 방향

1. 시민참여에 대한 인식의 전환

시민참여는 개인이나 시민집단이 관료중심의 환경행정 체제에 참여하여 환경정책의 결정과 집행에 영향을 미치는 것이므로, 시민참여의 정도와 그 영향력의 크기는 기존의 환경행정의 중심에 있는 관료집단의 시민참여에 대한 인식에 좌우된다. 아무리 시민들이 참여를 원하고 요구해도 관료집단이 이를 거부하거나 교묘하게 따돌리면 사실 시민들로서는 뾰족한 대응수단이 없는 것이 현실이다. 그런데 앞에서 설명한대로 시민참여는 관료들에 대한 민주적 통제의 의미가 강하므로 관료들로서는 시민참여를 흔쾌히 수용하는 것은 원천적으로 어려운 일이라고 할 수 있다. 그래서 기존에 존재하는 각종의 시민참여 제도가 결국은 관료집단에 의해 형식화되거나 아니면 관료집단의 들러리 역할에 그치고 마는 것이다.

그렇다면 환경행정에 대한 시민참여의 활성화를 위해서 가장 우선적으로 필요한 것은 참여의 수용여부를 결정할 수 있는 권한을 가지고 있는 관료들의 시민참여에 대한 인식전환이다. 관료들이 시민참여가 가지는 여러 가지의 장점과 순기능을 정확히 인식하여 이를 환경정책과정에서 최대한 수용하려는 태도를 가지는 것이 필요하다. 그러나 이러한 인식전환이 관료들의 자발적인 노력으로 초래되기를 기대하기는 어렵다. 왜냐하면 시민참여의 정도가 높아질수록 상대적으로 관료들의 영향력과 재량을 그만큼 축소되기 때문이다.

따라서 가장 현실적인 방안은 울산시장과 같은 최고의사결정자 또는 기관장이 우선적으로 시민참여의 필요성을 인식하고 이를 기관 내에 확산시키는 것이다. 한마디로 관료들의 인식전환은 '위로부터의 변화' 전략을 사용할 수밖에 없다. 참여를 원하는 시민 또는 시민단체도 담당자나 중간관리자를 상대로 분산된 노력을 하기보다는 기관장을 상대로 집중하는 전략을 사용하는 것이 더욱 효과적이다. 특히 민선 자치단체장의 경우 '표'를 의식하지 않을 수 없기 때문에 이 전략은 최근 지역의 시민단체에 의해 자주 사용되고 있는 방법이다.

기도 하다.

2. 시민참여의 제도화 노력

기관장이나 환경행정관료의 의식변화를 기다리는 것은 시민참여의 지렛대를 행정기관에 넘기는 매우 소극적인 방법이다. 따라서 누가 담당자이건 또는 시장이건 상관없이 또 어떤 의식을 가진 관료가 환경행정을 담당하는가와 상관없이 일정한 자격을 갖춘 시민이라면 누구나 정해진 절차에 따라 환경행정에 참여할 수 있는 권리를 당연히 가질 수 있는 참여의 제도화를 시도하는 것이다. 사실 미국의 환경규제의 도입기에 환경시민단체가 중점적으로 추진한 전략이 바로 이것이다. 환경행정에 있어서 시민참여의 제도화야말로 기존의 행정과 기업 중심의 행정과정을 견제할 수 있는 중요한 수단으로 인식한 시민단체는 환경영향평가시 주민들의 의사를 반영하도록 함으로써 환경정책과정에 있어서 시민들의 참여를 제도화하였으며, 이 밖에 행정정보의 공개, 민주적인 행정절차법의 제정 등을 통해 시민들이 당연한 권리로 행정과정에 참여할 수 있는 제도들을 마련하였다.

우리의 경우도 각종의 법령과 조례제정 과정에 시민참여를 제도화할 수 있는 여러 가지 장치가 설치되어 있다. 예컨대 환경영향평가법에서는 주민참여를 촉진하기 위하여 평가서 초안을 주민에게 공람하고 설명회를 개최하도록 하고 있으며, 일정수 이상의 주민의 요구가 있을 때에는 공청회 등을 개최하도록 규정하고 있다.³⁾ 또한 폐기물 처리시설 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률에서는 폐기물 처리시설 입지선정위원회는 세대주의 과반수가 입지를 찬성할 경우 타당성 조사를 하여 주민들에게 공개하도록 하고 있다. 이러한 규정은 모두 정부가 추진하는 환경정책과정을 공개하고 이를 토대로 시민들이 자신들의 의견을 투입할 수 있는 제도화된 시민참여의 예라고 할 수 있다. 지방정부 차원에서도 지역의 환경에 영향을 미치는 정책을 추진하는데 있어서 지역주민의 의사를 반드시 반영하도록 하는 제도적인 장치를 조례의 형태로 마련할 필요가 있다. 이와 같은 시민참여의 제도화야말로 환경행정의 시민참여를 정부가 베푸는 시혜에서, 시민들이 보유하고 있는 당연한 권리의 행사로 변화시켜 주는 수단이 될 것이다.

3. 환경정보의 공개

울산시민 의식조사결과에서도 나왔듯이 시민들의 환경의식과 환경행동 즉 환경행정에의 참여의지 간에는 괴리가 있다. 환경보전의 필요성은 인식하지만 정작 이의 실천을 위한 참여의 정도는 낮은 것이다.(김재홍외, 1999) 이는 시민참여의 결과 본인이 얻을 수 있는 환경보전의 효과가 불분명하기 때문이다. 즉 개인적으로 느끼는 환경개선의 효과가 대단히 미미하기 때문에 대다수의 시민들은 무임승차를 하려는 동기를 갖게 된다. 이 때 일반시민들로 하여금 무임승차 의식을 버리고 적극적인 참여자로 변화시키는데 가장 필요한 것은 지역의 환경정보를 정확하게 시민들에게 전달하는 것이다. 시민들이 현재 어느 수준의 환경오염에 의해 어느 정도의 피해를 보고 있고 이것이 개선될 경우 어느 정도의 편익을 얻게 되는지 정확히 알려 주면 시민들은 자신의 참여의 효과를 인식하게 되고 이러한 인식은 참여의 중요한 동기로 작용하게 된다.

3) 환경영향평가법 시행령 제6조 및 환경영향평가법 제7조

환경정보의 공개는 환경문제를 해결하기 위한 환경정책 대안을 마련하는데 있어서 환경행정과 시민들의 공동노력을 유발하는 데 있어서도 기본적으로 전제되어야 할 사항이다. 일반적으로 관료들은 환경단체들에 대해 무엇을 모르면서 목소리만 높다고 비판하는 경우가 많다. 이러한 주장이 부분적으로 맞다고 해도 이의 원인의 대부분은 환경행정기관이 환경관련정보를 장악하고 쉽게 공개하지 않기 때문이다. 따라서 다음에서 설명할 시민단체와 환경행정기관과의 파트너십 조성을 위해서도 지역의 환경관련 정보는 다양한 채널을 통해 시민들에게 공개되어야 할 것이다.

환경정보 공개정도를 제고하기 위해서는 우선 각종 개발과 환경관련 정책이나 행정행위에 대해 주민이나 행정담당자 그리고 기업들이 잘 알 수 있도록 환경행정정보서비스를 강화하여야 한다.⁴⁾ 정보공개 효과 높이기 위해서는 각종 환경법규를 점차 통합하고 용어나 내용도 쉽게 이해할 수 있도록 개선되어야 할 것이다.(정희성, 김미숙, 2000)

4. 시민단체와 환경행정기관과의 파트너십 조성

시민단체와 환경행정기관 간의 관계는 다른 행정기관과 고객집단(client group) 간의 관계에 비해 상대적으로 '적대적'인 경향이 있다. 특히 경제관련 행정기관과 기업간의 관계가 매우 유기적이고 '우호적'인 것에 비교해 보면 그 정도가 두드러지게 나타난다. 이것이 또한 환경행정에 있어서 시민참여를 어렵게 하는 요소가 되고 있다. 환경행정관료들은 환경단체가 환경문제에 대해 매우 경직된 시각을 가지고 있고, 기업을 적대시하며, 전문성도 갖추지 못한 것으로 생각하고 있다. 반면 환경단체는 환경행정관료들이 환경보전의식이 희박하며, 기업에 대해 지나치게 우호적이고 강력한 환경정책을 통해 지역의 환경문제를 해결하려는 의지도 부족하다고 생각한다. 이러한 상대방에 대한 인식은 환경행정의 시민참여의 큰 장애물이 되고 있다. 전술한 바와 같이 행정기관은 결코 어려운 환경단체는 참여에서 제외시키고, 환경단체는 환경단체대로 행정기관의 참여요구에 응하면 당장 단체의 '정체성'에 문제가 생기는 것으로 생각하여 행정에의 참여나 대화 자체를 꺼리게 된다.

이러한 상대방에 대한 인식은 결국 제도화된 시민참여마저도 형식화 또는 무력화시키는 결과를 가져온다. 여기에 그치는 것이 아니라 환경정책의 특성상 환경문제 해결에 매우 부정적인 영향을 미친다. 일반적으로 환경정책을 둘러싼 정책참여자 간의 연합형성(coalition building)은 환경행정기관과 환경단체가 한 축을, 그리고 경제행정기관과 기업집단이 다른 한 축을 형성하게 되는데 이 때 후자 그룹은 똘똘 뭉쳐서 환경정책을 무력화시키려고 노력하는 반면에 전자 그룹은 서로 비난하며 적대적 관계를 형성하기 때문에 후자 연합이 전자연합에 승리를 거둘 가능성이 크다는 것이다.(정준금, 1994) 결국 경제적인 논리에 의해 환경정책이 후퇴하게 되는 상황이 초래된다. 이것은 환경행정기관도 환경단체도 모두 원하는 상황이 아니다. 이를 타파하기 위해서는 시민단체와 환경행정기관 간에 서로를 필요로 하고 격려하며 상대방을 인정하는 파트너십이 조성되어야 한다. 그렇지 않아도 경제행정기관의 반대와 기업집단의 저항이 환경정책의 중요한 장애요인이 되고 있는 현실에서 양자가 확고한 연합을 형성하지 않으면 환경보전이라는 목표를 달성하기가 더욱 어려워진다는 현실을 정확히 인식하여야 한다.

4) 환경정보 공개를 위한 미국의 각종 제도에 대해서는 정준금(2000)을 참조할 것.

5. 환경정책 집행과정에서의 시민참여 제도 확대

환경정책의 실효성을 제고하고 집행과정의 부조리도 감소시킬 수 있는 시민참여로서 환경오염 행위를 단속하는 집행 현장에 시민을 참여시키는 제도를 마련한다. 이에선 다음과 같은 것을 고려할 수 있다.(정희성, 김미숙, 2000) 첫째, 배출업소의 허가 및 지도점검, 환경영향평가의 사후관리과정, 폐기물 등의 민간대행업소 지정, 환경기초시설의 입찰과 계약과 같은 업무의 집행과정에 민간전문가나 지역주민을 참여 또는 참관시킨다. 둘째, 폐수의 무단방류행위와 같은 불법 환경오염 행위에 대한 시민단체를 비롯한 일반시민들의 고발행위를 장려하기 위한 제도를 마련한다. 예를 들면, 벌과금, 부과금 등이 부과되었을 경우 부과된 금액의 일정부분을 포상하는 시민고발 포상제도를 마련한다.

VI. 결 론

일반적으로 정책과정의 시민참여는 시민들의 요구를 고려하지 않을 가능성이 있는 폐쇄적인 관료적 행정과정에 대한 민주적 통제의 중요한 수단이 되는 동시에, 다양한 이해관계 집단의 의견을 통합함으로써 관료나 전문가 집단만에 의한 정책결정이 초래할 수도 있는 정책내용의 편중성을 극복하는 장치가 될 수 있다.

환경정책에 있어서는 이러한 시민참여의 중요성이 더욱 강조된다. 이는 환경문제가 단순히 환경문제로 그치는 것이 아니라 사회·경제적 문제와 밀접히 연계되어 있기 때문이다. 즉 환경문제를 해결하기 위해서는 다양한 사회경제적 변수들을 고려해야 하고 그렇기 때문에 환경정책과정에서는 환경정책에 영향을 미치는 다양한 사회·경제적 이해관계를 적절히 통합하는 것이 정책성공의 관건이 되는 경우가 많다. 이를 위해서는 환경정책과정을 공개하고 다양한 시민들의 의견을 수용하여 이를 정책에 반영하려는 노력이 필요하다. 또한 시민참여는 환경정책의 집행과정에도 영향을 미치게 되는데, 우선 시민들의 환경보전 실천을 통해 환경개선에 긍정적인 효과를 얻을 수 있으며, 시민들이 집행과정에서의 참여를 통해 환경오염행위 감시자로 활동한다면 오염행위에 대한 적발가능성이 높아져 환경정책 집행의 효과성은 더욱 높아질 것이다.

이와 같은 시민참여의 긍정적인 측면에도 불구하고 그 동안 환경행정에 있어서의 시민참여는 형식적인 것에 그치는 경향이 강했다. 정부는 법령에 규정된 최소한의 시민참여 기준만을 충족시키는 '준법적' 시민참여로 제한하였으며, 시민들도 체계적이고 지속적인 '제도적' 참여보다는 직접적인 이해관계가 좌우되는 정책에 한해서 특정한 집단에 의해 제한적이고 일시적인 참여를 시도하는데 그쳤다. 이 결과 환경정책과정에 대한 시민참여의 횟수와 기회는 증가하였으나 정부의 환경정책에 영향을 미치는 중요한 변수가 되기에는 여전히 미흡한 실정이다. 현재의 시민참여 제도는 정부주도의 환경정책과정에서 구색맞추기 역할을 하는데 그침으로써 오히려 시민들의 참여를 제한하는 역설적인 결과까지 초래하고 있다는 지적이 제기되고 있는 실정이다.

이러한 문제의식에서 이 연구에서는 울산시 환경행정의 시민참여 제도 현황을 분석하여 시민참여의 문제점과 개선방향을 모색해 보았는데, 앞으로 환경정책과정에서의 시민참여의 역할이 강화되기 위해서는 다음과 같은 두 가지 사항이 강조되어야 할 것이다. 첫째, 시민

참여의 본래의 의도를 구현하기 위해서는 정부주도의 시민참여를 가급적 제한해야 한다. 시민의식의 성장수준이 낮고 특히 환경의식이 형성되기 이전에는 어느 정도의 정부주도가 불가피하겠지만 현재의 우리시민들의 환경의식을 고려할 때 시민참여의 주도권을 정부가 가진 다음 이를 사안에 따라 베풀 듯이 허용하는 방식은 지양되어야 할 것이다. 특히 협력형 시민참여의 경우에 정부가 모든 정책내용을 결정한 다음, 정부가 선정한 시민들의 참여 하에 '시민'의 이름으로 이를 추진 하는 형식의 참여는 절대적으로 배제되어야 할 것이다. 이를 해결하기 위해서는 협력형 시민참여의 주된 형태인 다양한 환경관련 위원회의 위원장을 시민대표가 맡아야 하며, 위원회의 구성권을 이 시민대표가 보유하도록 해야 할 것이다.

둘째, 참여주체로서 시민들이 환경행정에 주도적으로 참여하기 위해서는 다음과 같은 점이 필요할 것이다. 우선 시민들 스스로 주변의 환경문제를 해결하는 자치형 시민참여를 활성화시킬 필요가 있다. 정부의 개입 없이 시민들 스스로 문제해결을 시도하여 성공하는 경우 이러한 활동은 정부로 하여금 환경문제에 보다 많은 관심을 기울이게 하는 간접적인 압력으로 작용할 것이다. 만일 시민들 스스로 문제해결이 어려운 상황이 발생하게 되는 경우에도 시민들 주도로 정부의 협력을 쉽게 이끌어 낼 수 있을 것이다. 다음으로 요구형 시민참여의 경우에 일반적으로 개인적·집단적 이해관계에 따라 참여하게 되지만 이를 떠나서 공익적 차원에서 환경보전을 요구하는 시민참여도 활성화되어야 할 것이다. 이는 보통 환경단체와 같은 NGO들의 활동영역이지만 이들의 활동이 일반시민들과 분리되어서는 존재할 수 없는 것이므로, 시민들 스스로 개인적 이해관계를 떠나 공익적 차원의 참여를 시도하거나 아니면 환경 NGO에 대한 지원활동과 같은 공익적 성격의 요구형 참여를 확대해야 할 것이다. 마지막으로 정부가 주도하는 협력형 시민참여 제도에 참여하는 시민들의 경우에도 개인적 이해관계나 아니면 참여를 요청한 정부의 의도보다는 시민전체의 입장에서 시민들의 의사를 정부정책에 반영하려는 노력을 기울여야 할 것이다.

참고문헌

- 김번웅, 오영석(1997), 환경행정론, 대영문화사.
- 김재홍, 정준금, 한상진(1999), 울산지역 환경정책결정과정에서의 시민의사 반영과 환경민원 해결을 위한 정책대안 연구, 울산지역환경기술개발센터.
- 김일태(1996), "지속가능한 사회건설을 위한 참여행정전략," 녹색서울시민회, 환경행정에 대한 시민참여방안 연구사업,
- 박순애(2000), "환경행정의 발전과 시민참여," 한국행정학회, 2000년 춘계세미나 발표논문.
- 울산광역시(1999, 2000) 시정백서, 환경백서
- 정준금(1994), "환경여론과 환경정책," 유훈, 강신택 편, 전환기의 정책과 재정관리, 법문사.
- 정준금(1994), "환경문제로 인한 갈등: 환경정책과 사회집단간의 갈등," 성곡논총 25집, 성곡학술문화재단.
- 정준금(1995), "환경운동과 환경정책," 한국사회와 행정연구 6-2, 서울행정학회.
- 정준금(1999), "환경규제 집행체계 개선방안: 울산지역 환경규제권 배분문제를 중심으로," 환경정책 7-2, 한국환경정책학회.
- 정준금(1999), "환경민원의 발생요인과 해소방안: 울산시 사례분석과 설문조사 결과를 중심

으로,” 사회과학논집 9-2, 울산대학교.

정준금, 김재홍, 한상진(2000), 울산지역 환경에 대한 시민의식조사, 울산지역환경기술개발 센터.

정희성, 김미숙(2000), “환경정책과정의 주민참여 유형화와 촉진방안,” 환경정책 8-2, 한국환경정책학회.

Caldwell, L. K., L. R. Hayes, & I. M. MacWhirter(1976), Citizens and Environment: Cases in Popular Action, Bloomington: Indiana University Press.

Enloe, C.H.(1975), The Politics of Pollution in A Comparative Perspectives: Ecology and Power in Four Nations, New York: David McKay Co.

Haefele, Edwin T.(1973), Representative Government & Environmental Management, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

www.moenv.go.kr

www.metro.ulsan.kr