

인권정보자료실  
Ic1.4.6  
0 0 1 4

<HABITAT II 토론회>

# 세계주거회의(HABITAT II)의 인간적 주거환경

- 지속가능한 도시개발전략수립과 주거권확립을 위하여 !

일 시 : 1996년 3월 8일 (금) 오후 2시~5시  
장 소 : 기독교연합회관 (신관 3층)  
주 최 : 세계주거회의를 위한 한국민간연맹

경제정의실천시민연합/기독교도시빈민선교협의회/녹색교통운동/민주사회를위한변호사모임/사회개혁국민운동연합(추)/서울지역공부방연합회/아시아주거연합한국위원회/전국농민회총연맹/전국민주노동조합총연맹/주거권실현을위한국민연합/참여민주사회시민연대/천주교도시빈민회/천주교서울대교구빈민사목위원회/천주교인권위원회/한국기독교학생회총연맹/한국도시연구소/한국여성단체연합/한국여성전화/한국여성NGO위원회/한국환경·사회정책연구소/환경운동연합

인권정보자료실  
Ic1.4.6



<세계주거회의를 위한 한국민간위원회 토론회>

## 세계주거회의와 인간적 주거환경

- 지속가능한 도시개발전략수립과 주거권확립을 위하여

<순서>

14:00~14:10 인사말 : 김진홍 (한국민간위원회 공동대표)

### 1부 한국민간보고서 발표

사 회 : 박재천 (한국민간위원회 상임집행위원)

14:10~15:00 부문별발표

1. 주거 : 서종균 (한국도시연구소 연구원)
2. 환경 : 이지영 (환경운동연합 정책실)
3. 노동 : बे기남 (민주노총 서울본부 정책조사국장)
4. 교통 : 임삼진 (녹색교통운동 사무처장)
5. 사례발표 : 유영우 (주거연합 성동동대문지부장)  
“주거권과 주민운동의 방향”

\* 발표의 보고서는 자료집으로 대체

15:00~15:15 휴식

### 2부 세계주거회의와 한국민간위의 활동방향

사 회 : 박종렬 (한국민간위원회 상임집행위원장)

15:15~15:25 인사말 : 권태준 (한국민간위원회 공동대표)

15:25~15:45 HABITAT II를 위한 정부의 대응

: 최재덕 (건설교통부 주택정책과장)

15:45~16:10 주제발제 “세계주거회의(HABITAT II)와 한국민간위원회 활동방향”

: 하성규 (한국민간위원회 상임집행위원장)

16:10~17:00 토론회

- 조홍식 (참여연대 사회복지위원장)  
유재현 (경실련 사무총장)  
강인구 (인천시 국제협력관실 연구관)  
이창우 (시정개발연구원 도시환경연구부 책임연구원)  
조광희 (민변 경제정의위원회 위원장)

17:00~17:20 종합토론 및 폐회



자료집 목차

<토론자료>

---

세계주거회의(HABITAT II)와 한국민간위원회의 활동방향 하성규 교수(한국도시연구소소장).....	1쪽
---	----

<민간보고서>

---

1. 한국의 도시형성과정에서 나타나는 문제점과 생태도시 건설에 대한 제언 환경운동연합정책실.....	11쪽
2. 시민의 집단활동과 지방자치제 박문수 상임대표 (아시아주거연합한국위원회)..	25쪽
3. 지속가능한 고통의 실현을 위한 고통정책 방향 임삼진 사무처장 (녹색고통운동 사무처장).....	37쪽
4. 사회취약계층을 위한 사회복지의 현황과 대책 조홍식 교수 (참여연대 사회복지위원장).....	61쪽
5. 한국에서의 기본적 인권으로서의 주거권의 현실과 전망 조광희 변호사 (민변 경제정의위원회위원장)...	77쪽
6. 주택문제의 현황과 대책 서종근 연구원 (한국도시연구소 연구원).....	89쪽
7. 주택문제에 대한 노동자의 조건과 해결의 접근방식에 대하여 배기남 국장 (민주노총 서울본부정책조사국장).	97쪽

---

참고자료: 1. 인간적 주거권(住居權) .. 하성규교수(조선일보, 시론, 96. 3. 1)..	109쪽
2. 세계주거회의 의제 (THE HABITAT AGENDA) 요약(국문).....	111쪽



# 세계주거회의(HABITAT II)와 한국민간위원회의 활동방향

한국도시연구소  
소장 하성규

## I. HABITAT II의 의의와 준비과정

1976년 "Habitat I" 이라고 불리는 인간정주환경 개선을 목적으로 하는 유엔 주최의 국제회의가 캐나다 밴쿠버에서 있었다. 이 회의는 각국의 주택 및 도시문제를 해결하는데 국제간의 협력이 필요함을 공감하고, "유엔인간정주센터(United Nations Center for Human Settlements: UNCHS)"라는 기구를 설립하기에 이른다. 유엔은 그로부터 20년이 지난 1996년 6월에 터키 이스탄불에서 제2차 인간정주회의(세계주거회의) 즉, Habitat II 를 열기로 결정했다.

Habitat II는 리우환경회의(1991년), 사회개발정상회의(1995), 세계여성회의(1995) 등에 이어지는 일련의 '지속 가능한 개발', '시민들의 권리 향상', 그리고 '건강한 사회발전'을 기하기 위한 국제적 노력의 연장선상에 있고, 특히 사회개발정상회의가 "세계정상회담"으로 불리는 것과 비교해서 Habitat II 는 "도시정상회담"<sup>1)</sup>이라 불리기도 한다.

Habitat II 사무국인 유엔인간정주센터(UNCHS)는 3년간의 준비과정을 두고 Habitat II 를 준비하고 있다. 1994년과 1995년에 2차에 걸쳐 범지구실천계획(Global Plan of Action)을 수립하였다.

### 1) CITY SUMMIT(도시정상회담)의 목적을 요약하면;

-도시가 아래 사항에 있어 핵심적 역할을 수행하고 있음을 인식시키기 위한

- 0 고용
- 0 투자와 교역
- 0 생산과 소비
- 0 문화와 교육
- 0 농촌 인구를 위한 시장 및 서비스의 센터
- 0 대중 정서 및 사회적 조화

-주거 및 도시 개발에 있어 보다 효율적이며 새로운 투자를 통해 인간의 삶의 환경을 개선

-해당 국가 및 지방에 우선권을 두고 국가실천계획을 마련, 채택, 수행하게 함

-국가실천계획에 범지구실천계획(GLOBAL PLAN OF ACTION)의 공약-전략을 채택·수행하게 함



n)2)의 초안을 준비하였으며 각국의 준비 상태를 점검하고 있다. 1996년 2월에는 뉴욕에서 마지막으로 제3차 준비회의가 있었고, 6월에는 터키 이스탄불에서 본 회의를 가질 예정이다.

Habitat II의 목적은 첫째, "모든 사람들에게 적절한 주거 확보(adequate shelter for all)", 둘째 "도시화하는 세계의 지속 가능한 인간정주개발(sustainable human settlements development in an urbanizing world)"이다.

이상과 같은 인간정주문제의 해결 노력을 위해, 유엔총회는 Habitat II에서 보다 구체적으로 다음과 같은 4가지 사항들을 논의하기로 했다.

① 도시는 고용, 투자와 교역, 생산과 소비, 문화와 교육, 농촌인구와 농산물에 대한 시장과 서비스 중심지, 시민정신과 사회조화 등과 같은 활동의 중심으로서 긍정적이고 적극적인 역할을 하여야 한다는 것에 대해 범지구적, 국가적 차원의 인식전환과 미래에 대비.

② 주거와 도시개발을 위해 새롭고 보다 효과적인 투자를 확대하여 시민들의 거주환경 개선

③ 국가적, 지역적 우선 순위를 근거로 하여 국가실천계획을 구상, 채택, 실천

④ 1996-2000년까지 제1단계 국가적 약속을 포함한 국가단위의 계획을 지원하기 위한 범지구실천계획 채택 및 실시

## II. 제3차 준비회의의 내용과 쟁점

### 1. 어젠다(agenda)의 내용

세계 주거회의의 어젠다(The Habitat Agenda)는<sup>3)</sup> 4장, 총 162개조(paragraphs)로 구성되어 있으며 제1장 서문, 제2장 목적과 원칙, 제3장 공약(위임 및 실행사항), 제4장은 범지구 실천계획: 실천을 위한 전략으로 구성되어 있다. Habitat II의 원칙과 목적을 명기한 제2장을 보면 ①평등, ②빈곤의 퇴치, ③지속가능한 개발, ④적정주거환경, ⑤가족, ⑥시

2)GLOBAL PLAN OF ACTION의 목적과 원칙은:

유엔은 "모든 사람에게 적절한 주거의 보장"과 "도시화하는 세계에 있어서 지속 가능한 인간정주 개발"을 지구행동 계획의 목표로 설정하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 아래와 같은 9개의 원칙을 제시하고 이는 우리들의 실천행동방향을 제시(유도, 인도) 한다: 1)형평성(EQUALITY) 2)빈곤의 퇴치, 3)지속 가능한 개발, 4)적정주거환경, 5)가족(사회의 기초단위), 6)정부의 책임(시민의 참여, 책임), 7)파트너십, 8)연대, 9)국제적 협력과 조정.

3)U. N., Draft Statement of Principles and Comments and Global Plan of Action: The Habitat Agenda, A/CONF.165/PC.3/4, 26 October 1995.

민참여 정부 책임, ⑦ 정부와 비정부기관을 포함하는 모든 기관과의 파트너십, ⑧ 연대, ⑨국제적 협력이다.

제3장 실행사항(공약)은 '모든 사람들에게 적절한 주거', '지속 가능한 개발' 등 6개항으로 구성되어 있다. 제4장이 가장 핵심적인 요소를 담고 있으며 범지구실천계획의 전략을 명기한 부분이다. 범지구실천계획의 가장 중요한 부분이라 할 수 있는 '모든 사람에게 적절한 주거'를 설명하는 내용은 43조에서 73조에 이르는 방대한 양을 담고 있는데 여기서는 주로 국가주거정책, 주거전달체제, 그리고 약자 혹은 소외집단(vulnerable groups) 등에 관한 정부의 역할과 실천계획을 열거하고 있다.

### 2. 수정 내용의 종합

지난 2월초에 실시된 뉴욕 제3차 하비타트 준비회의는 유엔 하비타트 어젠다(Habitat Agenda)에 대한 수정 및 보완에 관한 것이었다. 수정과 보완을 요구하는 내용은 각 정부 및 비정부기관(NGO) 및 국제적 민간단체 등에서 다양하게 쏟아졌다. 여기서는 주로 비정부기관 및 단체에서 어젠다 수정 내용의 주요 골자만을 간단히 소개하기로 한다.

#### 1) 국제정주연합(Habitat International Coalition: HIC)의 보완 - 수정내용

- 기존 유엔 어젠다의 <sup>기타 민간 NGO</sup> 제15조에 주거권에 대한 보다 더 강력한 정부의 책임과 노력을 명기함
- 제 49조 (f)항에 "임대주택의 공급확대"를 명시하는 내용의 삽입
- 제 58조 (d)여성의 인권을 강조하는 내용의 삽입
- 제 75조에 강제철거의 방지대책 삽입 등이다.

#### 2) 기타 NGO의 제안

- 여성단체: 인간정주계획 및 지구행동지침에 여성의 권리, 여성의 참여, 여성의 역할을 강조할 수 있는 조항의 첨가 및 강조
- 농촌-도시연계단체: Habitat II를 일명 '도시정상회담'이라 칭하는 것은 도시 중심적 발상이다. 현재 개도국의 대부분이 인구 70%이상이 농촌지역에 거주하고 있으며 농촌문제는 도시문제와 연계되어 있으며 농촌의 피폐화를 의면하고 도시중심적인 발전논의는 부당하다. 그래서 Habitat II의 명명도 도시정상회담이라 할 것이 아니라 '인간정주 정



상회담(human settlements summit)'로 정정을 요구한다.

- 청년단체(Youth caucus): 인종, 연령, 성에 대한 구분이 없이 모든 사람에게 적정한 주거와 인간다운 삶을 보장할 수 있도록 해야 한다.
- 빈민 NGOs(Asian poors' view of a sustainable city): 인권에 대한 새로운 인식과 함께 특히 빈민들이 강제철거를 통해 인권과 주거권이 침해당하지 않도록 법적인 조치가 강구될 수 있도록 모든 정부에게 권고한다.

### III. 한국민간위원회의 역할 및 본회의 준비

#### 1. 이스탄불 본회의의 구성과 내용

1996년 5월 30일부터 6월 14일 까지 개최되는 Habitat II회의는 크게 두 단계로 구분된다. 먼저 본회의에 앞서 개최되는 회의는 1996년 6월 30일부터 시작되는데 주요한 도입을 소개하면: 1)World Assembly of Cities and Local Authorities, 2)Forum of Academics of Sciences, 3)Private-Sector Forum, 4)Forum of Foundations, 5)NGO Forum, 6)Forum of Parliamentarians, 7)Forum of Labour Unions, 8)Forum on Human Solidarity 등이다.

6월 3일부터 개최되는 본회의의 두 부분으로 구분되는 바 먼저 Committee I은 Habitat의 어젠다와 범지구실천계획(Global Plan of Action)을 토의, 의결하며, Committee II라 불리는 회의는 일명 Hearing Committee라 칭하며 모든 Habitat관련 단체 및 전문가 등으로부터 다양한 제안, 견해를 수렴한다. 이를 유엔 주최측에서는 "Habitat Dialogues for the 21st century"라 부른다.

이 Dialogues 는 1)Land and Rural-Urban Linkage in the future, 2)Water for Thirsty Cities and Towns, 3)Energy for the 21st Century, 4)Economy and Employment in the Near Future, 5)Transport in the City of Tomorrow, 6)Citizenship and Democracy in the 21st Century 7)What will Cities look like in the next century, 그리고 8)Cities, Communication and the Media in the Information Society이다.

가장 중요한 회의는 6월 12일부터 14일 까지 진행되는 총회로서 각국의 정상이 참여하는 소위 "high-level segment"로서 범지구행동계획(Global Plan of Action)을 최종적으로

결의-채택한다.

기타 행사로는 전시회, 비디오 및 영화 상영, 포스터 전시, 그림 전시, 모범사례 시상식, TV프로그램 운영 등이다

#### 2. NGO 포럼

정부대표회의와 별도로 세계 각국의 NGO들만의 Habitat 회의가 열린다. 기간은 1996년 5월 30일부터 6월 14일 이며, 장소는 본의장에서 약 200-300m 거리에 위치한 이스탄불 공대(Istanbul Technical University)의 Taskisla Building에서 개최된다.

본 NGO 포럼은 세계 각국의 비정부기관, 사회단체 등이 참여하여 인간정주에 관련된 모든 사항을 논의하며, 1) 각국 정부에 로비 2) Habitat II 이후의 활동을 위한 연대방안의 모색, 3)각국의 National Plan of Action이 4) 제대로 실시 운용되는 가에 대한 평가 및 Monitoring 등을 논의한다.

#### 3. 한국 NGO의 본회의 활동

한국 NGO(민간위원회)는 이스탄불에 실시되는 Habitat 회의에서 무엇을 할 것인가? 먼저 실시 가능한 활동을 열거하면 다음과 같다. 5)

4) National Plan of Action 에 답기는 내용을 요약하면:

- 기존 주거 및 인간정주정책과 전략에 대한 평가-논의와 함께
- 0 주거부문 투자와 도시개발
- 0 분산화 도시관리
- 0 남녀 역할의 고려
- 0 빈곤퇴치 및 고용증대
- 0 소외되고 가난한 사회그룹에 대한 고려
- 0 환경 및 토지자원의 관리
- 0 재해의 완화와 재건

5) NGO와 CBO가 참여할 수 있는 활동을 보면:

- 1)THE GLOBAL CONFERENCE
- 2)THE WORLD ASSEMBLY OF CITIES
- 3)THE AUDIO-VISUAL FORUM AND WORLD SHELTER AND SETTLEMENTS EXPO
- 4)THEMATIC ROUNDTABLES
- 5)THE NGO FORUM



1) 한국 민간위원회와 각국의 NGO와 협력하여 워킹, Caucus 등을 개최할 수 있다. 뉴욕 준비회의에서 논의된 것은 아시아 몇 개국과 협력하여 강제철거반대 워킹(Anti Forced Eviction Workshop)이다. 이를 위하여 누가 어떤 역할을 수행해야 하며 6월 이스탄불 회의 이전에 어떤 준비가 필요한지 등에 관한 논의가 필요하다. 6)

2) 한국 민간위원회 주최 비디오 상영, 그림, 포스터 등의 전시 등의 활동이 가능하다. 이를 위하여 사전에 비디오 상영 장소, 전시홀 등을 미리 신청해야 한다. 만일 이러한 활동을 한다면 어떤 내용을 중심으로 해야 할 것인지에 대한 결정이 사전에 이루어져야 하며 이를 위하여 실무진을 구성 상당한 준비가 필요하다.

3) 한국 민간위원회가 보다 더 적극적으로 한국의 정주 현실과 도시환경 등에 관한 홍보 및 각국의 관심을 집중시키기 위하여 사전에 Position Paper와 어젠다 수정 및 보완안을 준비하고 이를 본회의의 다양한 Meeting에 배포하고, 이에 대한 설명회 등을 개최할 수 있다.

#### IV.건의 사항 및 향후전망

##### 1. Agenda에 대한 정부 입장

현재까지 정부는 Habitat II에 관하여 미온적 혹은 소극적인 태도로 일관해 온 점을 지적할 수 있다. 뉴욕 Habitat II 준비회의에는 어젠다(Global Plan of Action)에 대하여 한국 정부의 입장이 정리되지 못하였음을 확인 할 수 있었다.

아울러 한국 Habitat II 국가위원회도 국가보고서 작성을 위하여 소집된 적이 없으며 지난 2월 23일에 처음으로 국가위원회가 개최되었다. 국가위원회는 Habitat II 준비회의(2차 나이로비, 3차 뉴욕)에 한국의 입장과 주장을 전달했어야 함에도 미온적인 태도로 일관하였다고 판단된다.

이미 국가보고서의 마감일이 1996년 3월 1일에 임박하여 국가위원회가 개최됨으로써 다양한 제안(NGO 등의 견해)을 수렴할 시간적 여유가 없었다. 한편 이미 작성된 국

6) 참고로 IFG 아시아 공동대표인 필리핀의 Fides와 협의한바 있다.

가보고서는 인간정주(Human settlements)전반의 정부보고서라기 보다 주택부문에 만 국한한 보고서로서 평가된다.

국가위원회 민간위원회가 참석했다.

이번 Habitat II 를 준비하는 과정에서 국가보고서는 그 동안 국제회의가 있을 때 정부 소관부서별로 나누어져 현재의 정책들이 취합되는 수준에서 작성되는 관행을 되풀이해서는 안될 것이다. 국가보고서의 작성과정에서부터 민간부문의 참여가 유도되어 그들의 의견이 충분히 반영되어야 마땅하다. 그러해야 국가실계획(National Plan of Action)은 문제해결을 위한 보다 적극적이고 실현성 있는 계획이 될 수 있을 것이다.

국가는 여러 분야의 의견을 종합하여 실천계획을 수립하기 위해 국가위원회(National Committee)를 구성하고, 1996년 이스탄불 회의에 참가하기 전까지 준비계획을 세우고 국가보고서를 작성해야 한다. 이 과정에서 국가는 시민들과 동반자적 관계를 유지하면서 정보 제공 및 지원을 통해 시민들의 참여를 유도해야 한다. 이와 같은 정부-시민관계는 이후 국가실천계획을 실현해가는 데 있어서 시민과 지역사회가 참여하는 프로그램으로 연결될 수 있다. 이를 통해 시민들에게 문제해결을 위한 지속적인 동기유발과 참여를 확대할 수 있다.

Habitat II 에 관한 관련 부처의 이해와 협조가 부족하고 보고서 작성 및 National Plan of Action의 구체성이 결여되어 향후 정부의 태도와 준비가 주목되고 있다.

##### 2. 한국 NGO와 정부와의 협력

유엔이 주최하는 Habitat II회의는 단순히 정부대표만이 참여하는 회의가 아니라 해당 국가의 민간단체, 사회단체, 전문가 등의 참여를 적극 요구하고 있다. 대부분의 국가에서는 Habitat II 국가 대표단에 민간단체, 사회단체 대표를 구성원으로 참여시키고 있으며 국가보고서를 작성할 시는 반드시 이들 단체의 의견을 수렴하도록 권장하고 있다.

이러한 관점에서 보면 한국의 Habitat II 본회의 대표단 구성, 국가보고서 작성 등에서 민간위원회의 참여가 적극적으로 이루어져야 하며, 보다 적극적으로 민간위원회의 활동을 지원할 필요성이 높다고 생각된다.



리우 환경회의, 코펜하겐 사회개발정상회담, 북경 여성회의 등에서 한국 민간단체와 사회단체 등이 보여준 활동을 참작하여 Habitat II 회의에는 민간위원회의 참여가 매우 중요하며 이를 위하여 정부와의 협력관계가 필요하다고 본다.

민간위원회를 중심으로 비정부기관(NGOs CBOs)이 해야 할 일을 정리해 보면:

- 국가실천계획(National Plan of Action)수립을 돕는 일 *국회의 동맹을 수반으로 함*
- 하비타트 준비과정(Prep com)에서 각국의 NGO와 연대, 정보교환
- National Plan of Action의 중요성을 인식하고 지역사회에 전달·홍보
- 다양한 NGO, CBO가 연대하여 주거 및 도시문제 대한 의견, 제안 등을 정부에 건의
- 하비타트 어젠다의 수정, 보완
- 한국의 주거 및 도시문제실상에 정보를 공개 및 토의

### 3. 국제적 NGO간의 협력

민간위원회는 각국의 민간단체 및 사회단체와 긴밀한 협조 그리고 정보 교환을 통해 이번 세계정주회의에서 어젠다를 수정 보완하며 이를 통하여 우리의 주장이 실현될 수 있도록 해야 한다. 그리고 우리 나라의 '국가실천계획(national plan of action)'이 실천에 옮겨 질 수 있도록 해야 한다.

국제적인 영향력과 연대조직을 가진 국제정주연합(Habitat International Coalition)과의 협조, 그리고 아시아 지역 주거문제 NGO인 아시아 주거권 연합 (Asian Coalition for Housing Rights)과도 연대하여 캠페인 등을 지속적으로 실시해야 한다.

HIC의 경우 세계 인간정주 NGO들의 연계와 조직화 등을 주도적으로 이끌고 있으며 HIC내 International Facilitating Group을 만들어 유엔으로부터 승인을 받았다. 이 조직은 Habitat II에 참여하는 모든 NGO의 활동을 주선, 안내, 체계화하는 작업을 맡고 있다. 향후 Habitat II 본회의에서 NGO활동을 위해서는 HIC 내의 IFG와의 협조관계 유지가 필요하다.

### 4. Habitat II에 대한 정부 입장은 무엇인가?

1) 한국 정부는 Habitat II 어젠다(Global Plan of Action)에 대한 견해를 밝혀야 한다. 162개조에 달하는 어젠다의 목적, 원칙, 공약, 실천계획에 대한 정부의 수정안, 보완 사항에 대하여 구체적으로 밝혀 주기를 희망한다.

2) Habitat II의 핵심 사항 중의 하나는 모든 사람들에게 적정주거를 보장하는 일이며 이를 보다 구체적으로 실현하기 위하여 유엔 인권위원회와 Habitat I에서 결의한 주거권(housing rights)에 대한 정부의 입장은 무엇인가? 주거권을 지지하는가? 만일 지지하지 않는다면 그 이유는 무엇인가를 국민 앞에 밝혀야 한다.

3) Habitat II를 위한 국가보고서 작성에 있어 민간위원회의 의견은 수렴되어야 한다. 민간위원회의 활성화 및 하비타트 본 회의 참가를 위해 정부는 민간위원회를 재정적으로 지원할 수 있기를 희망한다

*"국회의 동맹을 기반으로 규약에 반영된 후 의견을 반영"*

### 5. 본회의 이후의 지속사업

Habitat II는 이스탄불 회의를 끝으로 모든 것이 종료되는 것이 아니라 지속적으로 범지구실천계획과 국가실천계획이 실행되고 있는가를 점검하며 이를 위해 Habitat II는 Habitat III로 발전하는 것으로 전망된다.

한국 민간위원회는 Habitat II 본회의 이후 지속적인 사업계획을 지니고 있으며 이를 보다 효과적이고 지속적으로 수행하기 위해 더 많은 민간단체 및 사회단체 그리고 다양한 지역사회조직체(CBOs)를 참여할 수 있도록 해야 하며 보다 더 견고히 연대할 수 있는 조직화가 필요하다.

이러한 관점에서 현재 조직된 '하비타트 II를 위한 민간위원회(Korea NGOs and CBOs Forum for Habitat II)'의 이름과 조직은 향후 지속적 사업을 위해 적합하지 않다고 판단되어 아래와 같은 명칭을 제안하는 바이다

단체명: 한국 정주환경개선을 위한 시민연합

(Korea Citizens' Coalition for Human Settlements)

*하위 주택의 인간적 차이의 문제가 다른 문제가 아니라 주택의 질이 문제이다  
주택 문제의 본질은 주택의 질이 아니라 주택의 양이다  
주택의 양이 아니라 주택의 질이 문제이다  
주택의 질이 아니라 주택의 양이 문제이다*



# 한국의 도시형성과정에서 나타나는 문제점과 생태도시 건설에 대한 제언

환경운동연합  
정 책 실

## 1. 서론

한국은 아시아의 네마리 용 중의 하나로 불리며, 제3세계에 모범적 모델로 제시되고 있다. 하지만 최근에 심각하게 제기되고 있는 환경 문제와 대도시의 교량과 건물붕괴는 과연 그럴까 하는 의문을 던지게 하고 있다. 특히 경제기적의 상징이자 주도자였던 수도 서울과 공업도시들의 심각한 환경오염은 기존의 성공일변도의 장미빛 환상과는 달리 지난 시대의 공과에 대해 근본적인 질문을 던지게 하고 있다.

물론 60년대 이후 한국은 국민총생산액, 수출, 수입액, 전체 산업에서 차지하는 제조업의 비중, 일인당 국민소득 등의 급속한 증대 등 흔히 외형적으로 인식되는 바와 같이 괄목할만한 총량적 경제성장을 이룩했다. 그러나 이와 같은 단순한 경제지표들의 총량적 성장은 사실 산업간, 계층간, 지역간 불균등발전을 전제로 한 파행적 산업화와 도시화를 내포하고 있었다. 즉 그동안의 경제성장은 국가와 결합한 독점자본에 의해 추진된 종속적 수출주도형 산업화로 특징지워지며, 그 결과 농업/제조업간, 중소기업부문/대기업 부문간의 차별적 저발전과 이들간의 공간적 관계를 반영하는 지역불균등발전이 심화되었다.

1960년대부터 1980년대에 이르기까지 급속한 경제개발과 산업화로 인해 대도시 및 주변지역에 대규모 공단이 조성되고 도시로 인구가 집중되면서 시과밀화 현상이 일어났다. 이에 따라 도시 거주민의 주택용지, 공업용지, 공공시설용지 수요에 충족하기 위해 도시 및 인근지역의 자연녹지, 농경지, 산림 등을 무분별하게 전용함으로써 도시자연환경 및 생태계가 훼손되었다. 이에 따라 도시주변 녹지와 여가공간은 감소되고 아파트 등 주거시설만 밀집되는 등 도시는 삭막한 환경으로 변모되었다.



이 글에서는 먼저 한국의 도시 형성과정을 한국 자본주의의 발전과정과 연결하여 간략하게 살펴볼 생각이다. 그런 다음에는, 도시의 형성과 도시 환경문제를 각각 대도시와 공업도시를 중심으로 살펴볼 생각이다. 그리고 이러한 평가에 이어 대안적인 환경도시 건설운동에 관해 경기도 안산을 중심으로 살펴볼 생각이다.

## 2. 본론

### 1) 도시형성과정에서의 환경문제

1960년대까지만해도 한국은 전통적인 농업사회였다. 하지만 그후 한국 사회는 서구 사회가 몇백년에 걸쳐 진행해온 “근대화”를 30여년만에 압축적·비약적으로 달성하였다. 이러한 한국의 발전을 두고 흔히 “한강의 기적”이니 아시아의 네마리의 용의 하나라는 말을 한다. 하지만 이처럼 급격한 발전은 동시에 그만큼 격심한 환경파괴를 의미하였다. 그리고 이전까지만 해도 눈부신 발전의 상징으로 간주되었던 한국의 도시들은 서서히 가장 비인간적인 공간으로 바뀌어가고 있다.

한국의 도시화 과정은 서서히 도시화가 진행되어온 서구사회와 달리 급격한 “근대화” 노선을 걷고 있는 다른 국가들에서 나타나는 일반적 특징과 함께 한국사회의 특수성을 고스란히 반영하고 있다. 한국 도시 형성의 특수성은 무엇보다 불균등발전과 파행성에서 찾을 수 있다. 그리고 농업/공업, 도시/도시, 그리고 지역간의 차별화가 무원칙적인 개발위주 정책의 파행성과 뒤섞이게 되었다. 이러한 발전과정은 농촌의 황폐화와 도시 환경문제의 악화로 인해 이중적인 부담으로 다가서고 있다.

한국의 도시화는 먼저 농업의 와해와 황폐화, 농민 분해 그리고 이들의 도시빈민화나 노동자화를 전제로 하여 출발한다. 그리고 초과이윤을 추구하는 자본의 선별적 지역 투자전략 및 특정 지역의 조건을 자본축적에 용이하도록 조성하려는 국가의 차별적 지역개발 전략에 따라 추진된다. 따라서 상대적으로 자본투자가 배제되고 정책적으로 억제된 지역, 즉 저발전된 농촌지역의 농민들은 상대적 빈곤을 감수하든지 도시로 이주하도록 강제된다. 통상 이러한 지역에서는 소작농이 묵인되거나 확대되며, 특히 저임금에 기초한 수출주도 전략을 추구하는 국가의 전략적 저곡가정책으로 인해 노동투입에 비해 계속 생산성은 내려가는 악순환이 계속된다. 따라서 농촌에서 추방된 값싼 노동력이 집중되는 대도시들은 급속히 팽창해나면서 무계획적으로 발전해나가기 된다. 또 상대적으로 유리한 입지조건을 갖춘 지역이나 특정한 정치적·경제적 목적에 의해 선별된 지역에

는 정책적으로 공단이 조성되면서 급속한 도시화과정이 이어지게 된다.

이처럼 왜곡된 도시체계의 발달은 1970년대 이후 중화학공업화가 본격적으로 추진되면서 더욱 촉진된다. 중화학공업화는 석유를 중심으로 한 자원민족주의의 대두에 따른 세계 경제체제의 분업구조의 재편과 밀접하게 연결되어 있다. 원유 등의 원자재 가격이 폭등하자 선진자본주의 국가들은 이에 따른 경제침체를 극복하기 위해 과학기술혁명을 통해 이른바 첨단산업으로 산업구조를 조정한다. 이러한 세계분업구조가 재편되자 한국의 종속적 자본주의 또한 선진국에서 방출된 공업시설들을 물려받게 되었다. 이러한 중화학공업화는 더많은 자본, 기술, 자본재와 원자재 및 에너지의 도입을 필요로 했다. 이를 위해 대규모 공단이 조성되고 공업용수와 전력소비량이 폭증했다. 이와 함께 에너지 과소비 시설과 공해다발형 생산공정을 통해 유해폐기물의 양과 종류도 누적적으로 증가되고 다양화되었다. 그럼에도 불구하고 다국적기업들(TNC)과 결탁한 국내 독점재벌들은 비용절감을 위해 공해방지시설이나 기술개발을 위한 투자를 기피했다. 오히려 국가의 온갖 특혜를 받은 이들 대기업들은 그 비용을 사회화시켜 국가재정으로 전가하거나 공단 및 대도시 주변의 환경과 주민들에게 그 피해를 집중적으로 떠넘기고 있다.

과도한 중화학 공업의 추진과 세계적 불황에 이은 정치적 위기를 유혈적으로 수습하고 들어선 제5공화국은 정권의 정통성을 확보하기 위해 이제까지의 속도전적인 공업화를 한층 가속적으로 추진하게 된다. 하지만 제5공화국이 추진한 공업화는 기존의 수출주도형에 국내 내수의 창출이 추가되면서 환경문제도 이제와는 전혀 다른 양상을 띠게 된다. 즉 이전까지는 도시로 밀려든 농민의 주거문제나 일부 공단의 문제로 국한되던 환경파괴 문제가 본격적으로 전국화되고, 생활화되고, 체제내화되기 시작한다. 예를 들어 1980년대 후반부터 폭발하기 시작한 자동차산업의 내수시장 확대는 “마이 카”라는 신화와는 달리 대기오염, 소음, 진동 등의 공해문제를 유발하면서 차량통행량의 폭증에 따라 도시교통을 마비시키는 수준에 이르게 되었다. 그리고 예를 들어 이제까지 모든 사람이 안심하고 먹었던 수도물까지 서서히 불신의 대상으로 변하는 등 환경오염 문제가 광역화되고 일상생활화하기 시작했다.

1990년대초에 들어오면서 국민들의 뇌리에 가장 깊게 남은 사건중의 하나가 정보화 사회라는 말과 함께 낙동강 페놀 오염사건이라는 사실은 많은 점을 시사해준다. 이처럼 정보화사회라는 화려한 시대적 화두가 수도물로 상징되는 가장 기본적인 사회적 인프라(infra)의 파괴와 공존하는 사실은 경제는 가속적으로 발전했을지 몰라도 삶의 질은 가장 후진적으로 퇴보한 한국의 역설적 현실을 아프게 증언하고 있다. 그리고 이러한 음용수 문제에 이어 도시의 대기오염과 생활폐기물 문제가 새로운 사회적 골치거리로 등장하기



시작했다. 그리고 이러한 환경파괴의 일상생활화에 덧붙여 중국으로부터 발생하는 국경 월경 오염물질도 새로운 환경문제로 제기되고 있다. 본격적인 공업화단계에 들어선 중국에서 발생하는 중국의 장거리이동 물질과 공업폐수는 한반도 전체에 걸쳐 산성비와 해양오염 등의 문제를 불러일으키고 있다.

그러면 아래에서는 이처럼 개략적인 역사적 이해를 기반으로 대도시와 공업도시에서 발생하고 있는 환경문제를 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자.

## 2) 대도시와 공업도시의 환경문제

한국의 도시는 5~6개의 거대도시와 수도인 서울을 중심으로 한 위성도시 그리고 공단을 중심으로 형성된 지방의 공업도시로 대별될 수 있다. 물론 성격이나 규모면에서 이와 다른 도시도 존재하나 인구수나 경제활동 등에서 별반 커다란 의미를 갖고 있지 못하다. 인구나 특정한 경제활동이외는 한국의 도시의 특징을 규정할 수 있는 다른 특별한 용어가 없는 상태이다. 몇몇 관광도시이외는 다른 특징적인 문화도시도 별로 존재하지 않는다.

천만명이 넘는 기록적인 인구를 가진 수도 서울에는 한국인구의 1/4이 모여살고 있다. 그리고 나머지 5~6개 대도시에 나머지 인구의 절반 가량이 몰려사는 등 한국의 대도시들은 서구적인 의미의 대도시 규모를 훨씬 넘어선다. 따라서 앞서도 지적했듯이 자원과 온갖 시설과 인구가 밀집해 있기 때문에 환경문제 또한 그에 못지않게 심각하다. 예를 들어 서울의 대기는 멕시코 시티에 이어 세계에서 두번째로 오염 정도가 심하며, 교통 "지옥"이나 "지옥철"이라는 말이 지독한 교통난을 단적으로 대변해주고 있다. 그리고 수도물에 대한 불신으로 인해 생수를 사 먹는 사람들이 늘어나고 있다. 이러한 거대도시 주변의 그린벨트를 훼손해가면서 조성된 신도시들도 사회적-생태적 여건을 무시한 개발로 인해 단순한 침상도시(bed town)의 역할밖에 못하고 있다. 특히 교통적으로 모(母)도시와 유기적으로 연결되지 못한 황량한 생태환경으로 인해 불안정하고 삭막한 분위기를 드러내고 있어 "새로운" 도시라는 말과는 전혀 다른 모습을 보이고 있다.

울산, 포항, 마산, 창원, 광양 등 지방의 공업도시에서는 공단조성 과정에서 농지, 야산, 해안 등 자연환경이 철저히 파괴되었다. 그리고 거대한 공장에서 배출되는 연기나 폐수로 인해 인간의 주거환경도 점차 파괴, 오염되고 있다.

아래에서는 먼저 대도시 환경문제를 살펴본 다음, 울산을 중심으로 지방 공업도시의 환경문제를 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자.

## 가. 대도시 환경문제

계정안 차변인가 내기 2000

한국의 수도 서울의 한가운데로는 한강이 흐르고 있으며, 4개의 커다란 산이 서울을 둘러싸고 있다. 따라서 전통적으로 삶은 이러한 환경을 중심으로 이루어져 왔다. 하지만 이러한 한강이 채 20여년이 지나지 않는 사이에 더 이상 수영을 할 수 없는 강으로 바뀌고, 일부 산은 쓰레기로 덮이기 시작했다라는 비명이 들리고 있다. 그리고 맑은 하늘을 자랑하는 다른 지역과 달리 서울 하늘의 시계(視界)는 점점 줄어들고만 있다.

불과 10여년전만 해도 사람들은 물을 사먹다는 것을 도저히 상상도 할 수 없는 일로 간주했다. 하지만 이제는 프랑스제 아비앙물이 일반 가게에까지 등장해 있는 정도다. 그리고 대통령 후보나 서울 시장 후보는 반드시 수도물을 안심하고 먹을 수 있도록 해주겠다는 약속을 공약으로 내놓아야 할 정도로 수도물 문제가 심각해졌다. 수도물 상수원 오염문제로 심각하게 거론되고 있는 도시의 수질오염 원인으로서는 몇 가지를 열거할 수 있다. 먼저 급증하는 에너지 및 용수사용량을 충족시키기 위한 다목적댐 건설에 따라 인공적으로 조성된 호수들의 부영양화로 인한 수질 악화, 유량과 유속이 현저히 감소한 하천으로 악성 산업폐수의 대량 유입, 바닷가에 입지한 임해공단에서 처리되지 않은 악성폐수의 배출 등이 있다. 물론 공장의 산업폐수뿐만 아니라 가정 등에서 배출되는 생활폐수도 커다란 오염원으로 자리잡고 있는데, 앞서도 지적해듯이 환경을 고려하지 않은 무계획적인 도시개발에 따라 이 문제 한층 더 심각해질 수 밖에 없었다.

서울의 경우 도시의 한복판을 흐르고 있는 한강은 그나마 나은 편이다. 서울주변에서 한강으로 흘러드는 주요 지천들은 악취를 풍긴 지 이미 오래이며, 많은 사람들이 하천살리기 운동에 나서고 있지만 회생가능성이 여전히 불투명한 상태이다. 특히 지방자치의 실시와 함께 기존의 지역불균등 발전전략에 의해 개발에서 소외되었던 상수원에 자리잡고 있는 자치정부들이 경쟁적으로 지역개발에 나섬에 따라 1000만인구가 먹는 상수원마저 오염의 위기에 내몰리고 있다. 그리고 한국 제2의 도시인 부산은 낙동강 상류에 자리잡고 있는 공단에서의 오염사고 하나만으로도 식수원 전체가 마비되는 상황에 처해있다. 게다가 최근에는 차별적인 지역개발 정책에서 소외되었으므로 새로운 공단을 건설하겠다는 대구 지역과 더 이상의 공단건설은 식수원을 완전히 파괴시킬 것이라는 부산 지역의 대립이 커다란 갈등을 불러일으키고 있기도 하다.

산업폐수, 특히 중화학공업의 폐수는 공업도시 주변의 인근 하천과 항만 및 해양을 크게 오염시키고 있다. 이러한 오염물질들은 농작물과 어패류의 성장에 피해를 주고, 주민들의 생계를 직접적으로 위협할 뿐만 아니라 중금속으로 오염된 농작물과 어패류를



먹게 됨에 따라 인체에도 치명적인 영향을 미치는 악순환이 계속된다. 이러한 대도시의 산업공해와 환경오염은 이미 언급한 바 있는 도시간/지역간 불균등발전과 밀접하게 연결된다.

도시의 주된 대기오염물질로는 아황산가스, 먼지, 일산화탄소, 오존, 질소화합물, 탄화수소 등의 오염물질 등을 들 수 있다. 이 중 산업화의 초기단계에서는 일반적으로 아황산가스가 주된 오염물질로 나타난다. 이것은 주로 화력발전, 석유정제, 석탄 및 석유를 원료로 한 제품생산과정, 그리고 주거 난방용 석탄과 석유의 연소과정에서 발생한다. 아황산가스 오염도는 수도권 공업도시들에서 연간 환경기준치를 초과하고 있으며, 서울, 인천, 대구, 부산 등의 대도시지역과 동남임해권의 중화학 공업도시들에서도 매우 높게 나타난다. 그 다음 단계에서는 주로 화학공단의 유해한 생산과정뿐만 아니라 대도시 자동차의 배기가스를 주 오염원으로 하는 질소화합물과 오존 등에 의한 대기오염이 나타난다. 이러한 대기오염은 울산, 온산, 여천 등의 화학공단을 중심으로 나타나고 있으며, 또한 대도시들에서도 자동차보급률의 급증으로 이러한 유형의 광화학스모그 현상이 심하게 드러나고 있다. 이러한 대기오염은 직접적으로 호흡기 장애를 일으키고 비 속에 녹아들어 산성비를 유발하는 한편, 전지구적으로 기온을 상승시키는 온실효과나 인체에 지대한 영향을 미치는 오존층 파괴의 원인이 되고 있다.

표 1) 1994년 주요도시의 중금속(Pb, Cd) 오염도와 강우중 산도 (단위 :  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , pH)

항목 \ 도시	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
Pb	0.1907	0.1438	0.0439	0.2455	0.0470	0.2761	0.0826
Cd	0.0035	0.0029	0.0021	0.0066	0.0011	0.0021	0.0113
강우중 산도	5.4	5.2	5.6	6.0	5.8	5.7	5.4

기업들의 이해관계와 관련된 도시적 생활양식의 변화와 이에 따른 환경파괴는 도시 주변에 자리잡은 대규모 골프장 건설과 유흥시설들의 번창에서 극단적으로 드러난다. 최근 전국의 대도시 주변 어디서나 볼 수 있는 골프장 조성은 대재벌들로 하여금 대규모 토지소유를 용이하게 하고 도시 상류계층에게 배타적 오락·유흥시설을 제공하지만 엄청난 자연파괴와 농약남용 등으로 환경오염의 주요 원인이 되고 있다.

#### 나. 공업도시의 환경문제 - 울산·온산을 중심으로

공업도시들은 1961년 5.16 쿠데타로 집권한 군사정부가 이른바 '혁명의 목적'을 달성하기 위해 의욕적으로 추진할 제1차 경제개발 5개년 계획으로부터 건설되기 시작했다. 즉 군사정부는 공업단지 건설을 통해 기간산업을 선결적으로 마련하는 전략을 택함으로써 공업단지 인근지역이 공업화와 함께 도시로 형성 발전된다. 그 이후 공업도시들은 경제발전이라는 국가의 지상목표를 실현하는 최첨병으로서의 역할을 수행하였으며, 지금도 여전히 울산, 포항, 창원, 광양시 등은 국가경제 중추역할을 맡고 있다.

그러나 울산, 창원, 포항 등이 공업도시로서 경제적인 측면에서는 눈부신 발전을 거듭하고 있는 동안 환경, 사회복지 부문은 상대적으로 소홀히 취급되어 전국에서 환경오염이 가장 극심하고 사회복지 시설이 미약한 도시 중의 하나가 되었다. 일반적으로 공업도시의 문제점으로는 환경오염문제, 공업단지 조성 및 도시계획 시행과 관련한 이주 및 보상문제, 외지 유입인구와 지역주민간의 갈등문제, 급격한 인구팽창으로 인한 교통문제나 상하수도과 같은 각종 도시문제, 노동문제, 문화시설을 비롯한 각종 사회복지시설의 부족문제 등을 들 수 있다. 이들 도시는 이 중 어느 하나도 만족할만한 수준에 도달해 있지 못한 실정이다. 대표적인 예로 경상남도 울산·온산 공단을 간단하게 살펴보기로 하자.

울산은 1962년 공업지구로 선정되면서 '시'로 승격하고 당시 8만 5천명이던 인구가 지금은 65만 명을 훨씬 넘어 한국의 7대도시에 속할 정도로 급격하게 팽창하였다. 농·어업의 중심지가 중화학공업의 중심지로 변모한 것이다. 특히 울산과 같은 도시는 도시 전체의 개발계획 없이 일단 공단을 조성하여 공장을 건설하고 난 다음, 이로 인한 인구 유입에 따라 급격히 거대도시로 변모한 도시이기 때문에 다른 공업도시에 비해서 도로, 상하수도 등 여러 측면에서 도시 기반시설의 부족으로 큰 불편을 겪고 있다.

유황산화물(SOx), 질소산화물(NOx), 암모니아(NH<sub>3</sub>), 불화수소(HF), 유화수소가스 등의 유해·유독성 가스는 울산 하늘을 뒤덮고 있다. 이로 인한 대기오염으로 스모그 현상이 발생해 비행기 이착륙이 중지되는 상황이 자주 발생하고 있다. 물 사정 또한 양적, 질적으로 심각한 상황으로, 하천은 물론이고 인근 해역의 오염도 상당한 수준에 달하고 있다. 이로 인한 농작물과 어업 피해는 물론이고, 주민들은 공해병에도 시달리고 있다. 마을 주변의 각종 화학공장의 유독성가스인해 주민들은 항상 호흡기질환, 눈병, 피부병 등에 시달리고 있으며, 따라서 주민들의 이주문제가 끊임없이 요구되고 있다.

울산시 남쪽 밑에 있는 온산 역시 동해와 남해가 접속되는 풍부한 해산물의 생산지



로서 전국 최고를 자랑하는 있으며, 이와 함께 비옥한 농토를 끼고 있었다. 그러나 이 지역은 70년대의 중화학공업정책에 의해 공업단지로 고시되면서 공해산업의 쓰레기장으로 변모하기 시작했다. 비철금속공단으로 지정되어 비철금속, 즉 인체에 치명적인 피해를 주는 중금속제련, 가공공장이 집중적으로 들어서기 시작했다. 또한 비철금속공단으로 지정되었지만, 관련 공장들의 입주가 부진하자 관련 중화학계열의 공장들을 입주시켰다. 입주한 중화학 공장들도 대부분 공해다발산업인 정유, 펄프, 비료, 염료업체들로서 비철금속공장들 못지 않은 중금속, 유독성 물질을 배출하기 시작했다. 이러한 중금속·중화학공장들은 대부분 일본을 비롯한 선진국과의 합작회사들로서, 선진국에서 공해산업으로 낙인찍혀 주민들의 격심한 반발이 일자 한국으로 진출한 시설들이었다.

온산공단의 공해피해는 바다에 집중되고 있다. 정유회사와 석유화학단지에서 흘러 나온 폐수로 인해 동해는 사해(死海)로 변하고 있다. 해초류, 갑각류는 거의 전멸하였고, 1980년 이후에는 어장이 황폐화되어 주민들은 생업을 잃었다. 그러나 생업 피해보다 주민들이 더 두려워하는 것은 역시 공해로 인한 건강피해였다. 유독가스와 악취, 분진으로 인한 안질, 피부병, 호흡기질환 등의 공해병은 매년 연례행사처럼 발생하고 있다. 그리하여 결국 1985년 한국 최초의 집단 공해병으로 알려지게 된 온산병이 발생하였다. 공단 주변의 주민들에게 원인모를 집단괴질이 발생하기 시작한 것이다. 허리, 팔, 다리 등에 통증이 오면서 전신으로 퍼지는 전신 신경통증세가 발생하였고, 심한 경우 수족마비에 전신마비, 반점이 나타나기도 하였다. 집단괴질은 중금속 폐수가 흘러나오는 해안부락에 집중적으로 발생, 환자수는 매년 늘어나 현재는 1천여명이 넘고 있다. 일본의 공해병인 미나마타병, 이타이이타이병과 흡사한 이 병의 발병원인은 아직까지도 명확히 해명되고 있지 않다. 울산·온산 주민 이주문제는 막대한 재정문제와 함께 정부와 기업의 소극적이고 안일한 자세로 인해 10년 동안이나 해결이 지연되었고, 보상액 산정과 이주지역 및 이주 후의 생계 등의 문제가 제대로 해결되지 않은 채 부분적인 이주만 이행된 상태이다.

현재 온산 석유화학단지 인근 지역은 주민들이 이주하고 농작물도 경작할 수 없어서 거의 사막화 직전에 도달해 있는 상태이다. 더욱 더 심각한 것은 공업도시의 환경오염도가 전국 최상위 수준임에도 불구하고 환경파괴적인 개발이 별다른 저항없이 계속 추진되고 있다는 점이다. 예를 들어 울산 시내 한복판의 거의 유일한 녹지대인 함월산 정수지역이 1970년대초의 도시계획상 주거지역으로 고시되어 있다는 이유만으로 수십년 된 수목을 잘라내는 등 아파트 건설을 위해 파헤쳐지고 있다. 온산공단에는 논란 끝에 공해공장인 듀폰사의 공장이 건설되었고, 최근에는 티타늄 공장 건설을 둘러싸고 논란

이 일고 있다. 또한 울산의 명물인 태화강 유역의 대숲을 제거하고 택지로 개발하려는 움직임이 있어서 시민들의 반대에 부딪치기도 하였다.

공업도시들이 안고 있는 또다른 사회문제<sup>1)</sup>로는 공단의 확대에 따른 주민들의 이주보상문제와 외지인의 유입증가에 따른 외지인과 토착민과의 갈등문제를 들 수 있다. 우선 주민이주 보상문제를 보면, 공단규모가 증가함에 따라 새로운 공장건설부지의 확보를 위해 집과 토지를 내놔야 하는 경우와 공장에서 배출되는 오염물질을 견디지 못해 떠나야 하는 경우로 구분할 수 있다. 어느 경우든 대대로 터를 닦고 살아왔던 지역을 떠나야 하는 주민들과 경제적 보상을 둘러싼 갈등이 발생한다. 이 주민이주는 단순히 이주보상금과 관련된 갈등문제만이 아니라 공단지역의 확대, 이에 따른 환경오염 정도의 심화, 또 다른 주민이주라는 악순환을 거듭하게 만들어 결국 인근지역을 사람도 주거나 농사 모두가 불가능한 거대한 오염지대로 변모시키는 결과를 가져올 수 있다.

또한 공장의 신·증설로 외지유입 인구가 늘어남에 따라 주거지를 철거당한 토착민과 외지인들간의 갈등도 발생하고 있다. 특히 외지인들은 사택단지라는 폐쇄된 공간에 거주함으로써 공업도시 주민들과 이들 간에는 장벽이 존재하고 있다. 이에 따라 한 도시의 시민이라는 일체감이 부족하여 시민공동체를 이루지 못함으로써 공업도시의 발전을 저해하는 중요한 요인의 하나가 되고 있다.

### 3) 시민운동을 통한 생태도시 건설 - 안산도시를 중심으로<sup>2)</sup>

1994년도에 환경운동연합과 시민단체들은 한국에서는 처음으로 <지역의제 21(Local Agenda 21)>에 따라 '환경적으로 지속가능한 지역'을 건설하기 위한 연구와 실천사업에 착수했다. 이것은 도시들이 안고 있는 복합적인 문제들을 점검하고 대안을 제시하기 위해 도시지역에 환경친화적 시민공동체(또는 환경공동체<sup>3)</sup>)를 건설하여 이상적인 모델을 만들어내기 위한 사업이었다. 그 중 안산지역을 모델로 설정하였다. 이 지역은 국내의 여타 산업도시와는 달리 당초부터 정부 주도하에 계획적으로 설계된 서부공업단지의 하나로서, 도시 구조와 기능면에서 환경파괴와 공해를 최소한으로 줄이는 동시에 서울의 과밀한 산업시설과 인구를 분산시키려는 목적을 갖고 건설된 도시였다.

1) 정준금, 「공업도시의 환경사회정책」, 『환경과 사회』, 봄, 제6호, 1993.

2) 환경운동연합, 「환경운동을 통한 시민공동체 건설 사업」, 1994년

3) 여기서 말하는 환경공동체란 에코토피아(Ecotopia), 에코시티(Ecocity), 혹은 생태도시로 표현되는 친환경공동체를 말한다. 그 중요한 내용은 도시 자연의 생태계의 틀에 맞추어 도시 구조나 경제적·사회적 기능, 그리고 안에 살고있는 사람들의 생활과 행동양식을 바꾸어 나가는 것을 의미한다. 즉 자연생태계의 안정성, 순환성의 관점을 도시의 생활환경 속에서도 실현하는 것이다.



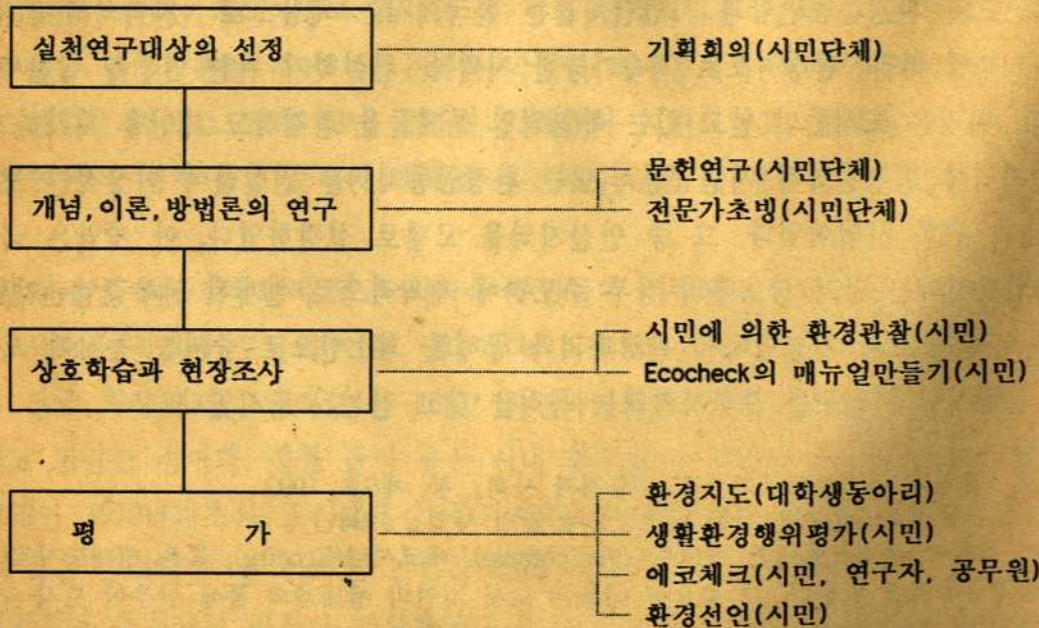
이 사업의 구체적인 목표로는 (1) 환경보전형·순환형 도시시스템의 형성 (2) 도시속 자연의 재생, 회복 및 육성 (3) 친환경적인 사회시스템이나 생활양식 확립 (4) 시민참가형 제도의 형성 등이 설정되었다. 이를 위해 안산시 환경에 대한 조사·연구에 기초하여 현재 상태를 파악하고, 환경공동체의 이상에 도달하기 위한 행동계획과 시민운동의 방법을 집중적으로 연구하고 실천하는 작업이 진행되었다. 이를 개념도로 정리하면 다음과 같다.

<그림 1>



이 사업은 궁극적으로 안산시를 친환경적인 시민공동체로 만드는 것을 목표로 하였다. 이를 위해서는 시민들이 스스로 환경을 감시하고 지키는 지속적인 노력이 절대적으로 필요하였다. 따라서 이를 위한 시민 실천조직도 함께 만들었다. 즉, 21세기안산시민환경회의(이하 '안산시민회의')를 구성하여 이것을 기초로 실천사업을 전개하였다.

<그림 2> 활동진행과정



따라서 연구조사활동 및 교육활동은 주로 환경련에서 담당하고, 환경공동체시민운동은 안산시민회의가 중심이 되어 전개하였으며 안산시에 위치한 대학생 동아리 학생들이 환경지도작성 등을 맡아서 진행하였다.(참조. 그림 3)

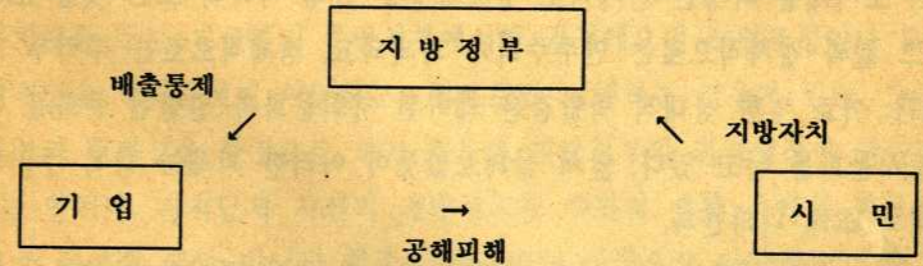
이 사업의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

(1) 도시의 변화를 통해서 환경을 개선한다. 환경을 보호하고 오염을 막기 위해서는 개인활동, 도시정책, 중앙정부의 환경정책, 경제정책, 그리고 세계체제 등의 각 수준에서 각기 적합한 행동과 변화가 필요하다. 도시를 변화의 거점으로 삼고, 지방자치들 환경변화를 위한 중요한 정치환경으로 간주한다. 도시 변화를 통해서 개인, 기업활동, 중앙정부, 그리고 세계체제의 변화를 가져올 수 있을 것이다.

(2) 시민운동을 통해 환경을 개선한다. 변혁 대상을 도시로 잡는다면 당연히 변혁 주체도 시민이 될 수 밖에 없다.

(3) 시민 -> 도시 -> 기업의 순으로 변화를 추구한다. 시민의 자기혁신을 통해서 자치정부를 변화시키고 자치정부의 변화를 통해 기업의 자세에 변화가 올 것으로 기대한다. 기업, 자치정부, 시민의 관계는 다음(그림 4)과 같다.

<그림 3> 지역환경정치의 구조



(4) 친환경적 상호주관성의 형성을 도모한다. 기업, 정부, 시민이 환경에 관한 한 공동된 인식 즉 상호주관성을 가질 것을 기대하고 추구한다.

이 사업을 통해 환경공동체의 기초적인 모델을 제시하였다. 그 성과는 다음과 같다.

첫째, 시민회의의 발족. 안산시의 환경문제 해결을 위해 노력하는 시민회의가 발족하였다. 안산 시민들은 환경문제의 해결을 위해 지속적으로 노력할 것이다. 이러한 시민운동은 다른 도시에서도 시도해 볼만한 모델이 될 것이다.



둘째, <지방의제 21> 작성. 환경운동의 목표는 궁극적으로 환경을 개선하는 것이며, 이것은 지방 및 중앙정부의 환경정책을 통해서 가장 잘 실현될 수 있다. 이 프로젝트는 그러한 운동의 일환으로 안산시 <지방의제 21>을 작성하여 시민, 시정부, 기업이 각각 어떻게 행동해야 할 것인가를 제시하고 있다.

셋째, 환경행정진단, 생활양식 진단모델 제시. 시민들의 생활양식을 진단하기 위한 조사가 실시되었고, 시민회의가 중심이 되어 시의 환경행정이 점검되었다. 이러한 생활양식진단과 환경행정 진단 모델은 다른 도시와의 비교평가를 위해서도 유용할 것이다. 특히 환경행정진단(Ecocheck)은 우리나라에서 처음 실시한 것으로서 우리나라의 환경운동, 환경행정평가에 있어서 하나의 이정표가 될 것이다.

사업을 통해 드러난 문제점으로는 기업의 참여 저조와 시 행정부의 소극적인 참여를 들 수 있다. 따라서 앞으로 지방의제의 완성을 위해 시 행정부, 시의회, 기업, 시민단체가 함께 노력하여 환경공동체 운동을 정책적인 차원으로 끌어올리는 일이 필요하고, 이를 타 도시에도 확산시키는 작업이 필요하다. 환경행정 진단, 생활양식 평가, 지방의제 작성 등을 다른 도시에도 실시하여 상호 비교하고 경진시킬 필요가 있다.

### 3. 결론을 대신하여

한국의 도시개발 과정은 한마디로 경제성장을 위해 여타의 모든 것을 포기해온 과정이었다. 그 결과 정치적으로는 민주주의가 파괴되고, 경제적으로는 부익부 빈익빈이 극대화되었다. 이로 인한 상대적 박탈감은 왜곡된 사회문화와 일탈된 문화를 양산하여 파행적인 도시문화를 낳고 있다. 앞서 살펴보았듯이 이러한 피해는 특히 주거환경적인 측면에서 더욱 크게 나타난다.

지금 한국 사회 일부에서는 이런 저간의 사정에 대한 철저한 반성없이 다시 경제성장 지상주의나 과거 미화작업이 시도되고 있다. 그리고 많은 개발도상국가들이 한국적 모델을 기웃거리고 있는 것도 사실이다. 그러나 그것은 사물의 한면만 보고, 인간이 인간으로서 가장 소중히 취급해야 할 다른 부분은 보지 않으려는 편견으로 가득 찬 근시안적 사고에 불과하다. 우리는 특히 이번 HABITAT II회의를 준비하면서 지금부터 지난날의 많은 오류를 극복하고 새로운 미래를 만들어가기 위한 패러다임을 만들어야 한다.

환경단체와 시민들의 힘으로 환경친화적인 도시의 틀을 마련한 안산 생태도시 건설 사업은 기존의 급조된 도시들의 문제점을 개선하는데 일종의 모델로서 활용되어야 한

다. 특히 <지방 의제 21>과 에코체크 리스트 등은 도시 환경지표를 작성하고 이의 개선 방향을 모색하는데 큰 도움이 될 것이다. 이러한 기초속에 앞으로의 도시환경정책에 대해 다음과 같이 제안하는 바이다.

첫째, 정치적 민주화의 성숙과 지방자치제의 정착을 통해 생태적 정치체제의 형성을 한층 더 심화시켜 나가야 한다. 이를 위해 지역환경에 영향을 줄 공공정책의 결정과정에 시민참여를 증대하고, 지방자치제와 주민운동의 활성화를 통해 지역주민의 '공생주의(communalism)'를 강화시켜 나가야 한다.

둘째, 경제적 측면에서는 산업구조개편을 통해 환경자원의 소비를 줄이고 환경친화적인 에너지 수급정책으로 전환해야 한다. 과거 중화학공업과 화석 및 핵에너지 중심에서 환경친화적인 산업과 재생가능한 에너지를 중심으로 산업구조를 재편함으로써 환경오염과 파괴를 줄여야 할 것이다.

셋째, 사회적 측면에서는 도시·지역간 균형발전을 위해 형평성을 중시하는 지속가능한 개발에 유리한 환경을 조성해야 한다. 그간의 불균형개발때문에 개발에서 소외되어온 지역은 오히려 차후 지속가능한 개발의 남아 전화위복의 계기가 될 수 있다.

넷째, 지속가능한 개발을 통해 지속가능한 사회를 만들어가는 실제적인 주역은 지방자치정부이고, 이들이 각 도시와 지역특성에 맞는 환경공동체의 건설이라는 목표를 달성하기 위해 지역별 도시선언과 지방정부선언 등의 의제 21을 만들고 실천해야 한다. 흔히 지방자치제를 두고 지금까지 중앙정부에서만 결정해오던 산업조성이나 도시개발에 관한 의사결정권을 주민들에게 이양하는 정도로만 이해하는 경우가 있다. 그러나 환경행정은 종합성과 현지성을 특징으로 하기 때문에 지방정부의 환경행정이 단편적이고 소극적이어서는 안된다. 자치단체 자신의 개발행위와 주민의 생활 속에서 발생하는 오염을 자율적으로 통제할 뿐만 아니라 한층 친환경적인 방향으로 나가려는 종합적이고 환경창조적인 행정이 되어야 한다.



## 시민의 집단활동과 지방자치제

### Citizen Action and Local Government in S. Korea

아시아주거연합한국위원회  
상임대표 박 문 수

정부의 계획과 그 수행과정에 있어 한국시민들은 아직까지 능동적으로 참여하지 못하고 있다. 다만 소수의 시민들이 민원을 제출하지만, 대부분일 경우 정책수행에서 손해를 보는 시민들만 범외 또는 위법적 방법으로 이미 결정된 정책을 항의한다. 이 보고서에서 이 상태에 대한 역사적 설명을 제시한 후에 90년대의 두 가지 사례를 통해서 들어나는 문제에 대한 정부와 시민간의 새로운 협력방식을 제안하겠다.

지난 30년동안의 경제적 개발은 주로 중앙에서부터 그리고 위에서부터 강제로 이행되었고 정치는 공산주의와 자본주의의 이념 갈등으로 덮혔 있었고, 권위주의적인 정권들이 반공 이념을 무기로 써서 야당과 재야에게 상처를 입혀왔고 정경유착 상태에서 비자금과 뇌물과 특혜는 관행이었다. 이런 분위기 속에 시민들의 집단활동은 항상 정권의 체제를 위협하는 것으로 여겨진 탓으로 이런 [자기완성 예언]을 당하는 시민단체들이 반정부의 입장을 취할 수밖에 없었다. 따라서 정부와 시민들의 관계에는 갈등과 상호간의 의혹이 보통이었다. 90년대의 문민정부와 지방자치제에 이 상황이 많이 좋아지고 있지만 관행에 있어 갈등과 의혹이 남아 있다. 예를 들면 93년도에 재개발 담당 정보과 형사가 [주거권실현을 위한 전국연합]이란 단체가 비공식 단체이기 때문에 반정부 단체라고 주장했다.

90년대에 접어들면서 80년대의 민주운동단체, 인권단체, 농민, 노동자, 도시빈민의 단체에다가 중산층 중심인 소비자단체와 환경단체의 수가 증가했다. 조선일보의 93년도의 자료에 의하면 이런 단체의 수는 175개이었다. 지방자치 단체들의 자율성과 행



정실력이 늘어나면 시민들의 집단활동에 있어 기초지역 또는 광역지역의 자치단체와 협력할 기회가 많아질 것 같다.

무악동의 불량주택 재개발에서 민간의 자발적 단체인 [세입자대책위원회]와 정부간의 갈등과 의혹이 조금씩 풀려지고 있는 것을 볼 수 있다. 이 지역의 세입자 문제는 첫째 서울시가 약속하는 공공임대주택에 대한 신뢰를 얻지 못하고 둘째, 그 지역에서 임대료를 얻을 수 없기 때문에 빨리 이사가야 하는 어려움을 피하기 위해서 가이주 단지가 필요하다. 서울시의 공공임대주택에 관한 약속을 의심하는 이유는 첫째, 서울시의 예산에 임대주택을 위한 자금이 매우 부족하고 둘째, 이 약속의 법적근거는 공무원 지침서 뿐이었기 때문이다. 그에다가 서울시가 임대주택 계획에 관한 정보를 재개발 조합을 통해서만 전달하면서 가옥주들의 거짓말 (“세입자대책위원회에 가입하면 임대주택을 주지않겠다”)을 방임했다. 조합원과 세입자간의 갈등과 타협의 관계를 2년동안 유지하다가 95년 10월에 조합장이 농성하는 세입자에게 철거강제 폭력으로 20명이 입원해서 치료 받아야 한 상처를 입혔다. 세입자들은 경찰서와 구청에서 농성하므로 경찰서장의 사과와 구청장의 가이주 단지에 대한 약속을 받았다. 서울시가 처음부터 이 세입자대책위원회를 인정하고 직접 만났으면 폭력없이 같은 결과가 이룰 수 있었다.

쓰레기 소각시설의 부지선정에 관한 갈등에서도 정부와 시민간의 협력의 필요성을 확인할 수 있다. 구포시일 경우 산본 신도시 아파트를 분양 받은 주민들은 쓰레기 소각장에 대해서 미리 일지 못했다. 늦게 알게 된 주민들은 소각장 착공을 열심히 항의했고 강한 조직을 형성할 수 있었다. 또한 그 지역의 불균등한 개발정책 때문에 산본 아파트 주민과 구포 지역의 원래 주민 사이에 갈등이 심해졌다. 부지선정과정의 공개되지 않았기 때문에 시민들이 그 객관성을 의심하게 되었다. 소각장 부지선정 문제를 아직까지 해결하지 못했다. 대조적으로 중랑구일 경우 구정부는 94년 12월말까지 하루 쓰레기 소각능력 600톤 규모의 소각시설 설치에 필요한 부지선정을 완료하기로 하고 94년 9월 각 동장이 추천하는 주민대표 19명, 구의회 의장이 추천하는 구의원 3명, 서울시립대학교교수 2명, 관계공무원 5명 등 모두 29명으로 부지선정위원회를 구성했다. 이 위원회는 공개된 과정을 밟아서 필요한 자료검토와 현장답사와 자유토론을 거쳐서 제 4차 회의에서 비밀투표에 들어갔는데 총투표자 17명 중 14명이 신내동 123번지를 건설부지로 선정했다. 공개되고 객관적인 선정과정 때문에 부지선정이 무사히

끝났다.

이 사례를 통해서 시민들에게 공개되고 시민들의 의견을 반영하는 결정과정의 중요성을 조명할 수 있었다. 이에 따라 시민과 정부의 새로운 협력양식을 제시할 수 있다. 첫째, 객관적인 연구를 통해서 공무원과 시민, 특히, 시민의 집단활동단체 사이에 생기는 갈등과 의혹에 관한 정확한 이새를 얻어야 한다. 둘째, 이해 갈등이 심한 재개발과 같은 사업에서 음부즈맨 (민원조사관) 제도를 시도하고, 유용하면 수행해야 한다. 셋째, 시민단체들에게 더 간단하고 다양한 방법으로 법인이 되는 기회를 주어야 한다. 넷째, 시민단체들은 법인이 되는 것과 정부와 공식적으로 협력하는 것을 마다하지 않고 전문적인 지식과 기술습득으로 그 협력시대를 마련해야 한다.

<국문요약>

<영문원문>

## Introduction

Citizens have not taken an active part in city planning in S. Korea up to the present. The typical form of citizen involvement in city planning and administration is either the legal form of citizen petition, or various paralegal, or illegal, forms of protest. This section of the report will give a brief historical background on why citizen action has been mainly conflictual over the past twenty years, relate some of the ill effects of this circumstance through case studies and make suggestions for future improvement. In brief, the mode of development in S. Korea has been heavily top-down and centralized, politics have been under the shadow of ideological conflict between North and South Korea, authoritarian governments have utilized anti-communism to quell opposition, and government-business relations have involved huge secret payments and granting of favors. Therefore, citizen action was always regarded as a threat to the status quo, and pushed into an anti-government stance. With the coming of civilian government and local government autonomy in the 90s these circumstances have begun to change. But a cooperative,



positive relationship between government and citizen action groups has still not developed. This section will argue for adopting various types of direct citizen participation in government decision-making and administration.

### A History of Authoritarian Rule

Korea entered into the "first development decade" after the 2nd World War having recently gained liberation from colonial rule., just as did so many other nations of the world. In addition, Korea became divided into a communist north and capitalist south, and suffered a devastating war. Being a hot spot during the long years of the Cold War, Korea's governments have been heavily influenced by the military, and have been strongly authoritarian. Anti-communism has been strong in S. Korea, not only as government policy, but also in the beliefs and values of almost all of the citizens. Beyond this policy and belief, however, the anti-communist stance has been employed as a weapon against opposing opinions and all forms of citizen action not directly instigated by the government. All such groups have been under constant government surveillance. This has engendered a sense among many government officials and ordinary citizens that opposition to government policy is a threat to the political and economic system. For example, an official of the Korean National Housing Authority claimed in 1988 that allowing renters a right to participate in decisions on urban redevelopment projects would be contrary to the capitalist system. And a police officer assigned to an urban redevelopment project in 1993 claimed that since the Korean Coalition of Housing Rights was not a legally recognized organization it was therefore an anti-government organization.

### The Types of Citizen Action Groups and their Legacy

In this report "citizen action groups" refers to all groups of citizens which form themselves independently of the government, and of the government-industrial complex, and

which act to influence public policy. By "government-industrial complex" is meant the mutual dependence among holders of large capital and powerful decision-makers. Labor unions would belong to the category of "citizen action groups", but another section of this report will discuss labor unions. This section limits itself to citizen action groups concerned with local political autonomy, elections, human rights, consumer issues, environmental issues, and housing, health, and welfare issues. The issue of national unification is immensely important, of course, but is intentionally left out in order to focus more on issues connected with "the sustainable city".

In the 1970s and 1980s citizen action focused on the problem of exploiting labor, infringement of human rights such as illegal arrest and torture, lack of freedom of thought and freedom of the press. The leaders of these action groups were under constant surveillance. They would not accept the conditions for participating in the official politics of the time, and were referred to as "leaders on the outside". University students were active in these issues and formed student organizations in coalition with the citizen action groups. Much protest concerned the continual refusal to deal justly with the citizens of Kwangju, who suffered a massacre by military troops in 1980, upon their demands for democratization. In 1987 the "leaders on the outside" joined with religious leaders, students, and many other citizens to form a grand coalition demanding the direct election of the president, and other democratic reforms. This was partially successful, but actual democratization has been implemented only little by little, and is still incomplete at present. The legacy of these years is that citizen action is often considered to be "on the outside", under suspicion, and a thorn in the side of the government and the police.

In the 1990s there have been two major changes in the history of citizen action in S. Korea.--local political autonomy, and the rise of consumer and environmental action groups. Local political autonomy has been implemented in two stages, the election of representatives to local assemblies in 1993(?), and the election of local government heads in 1995. Local government is still weak in 1996, but as local government gains skill and



financial autonomy in the future, more and more important decisions will be made at the local level, and much citizen action can take place locally.

Consumer and environmental action groups have taken root throughout the country. Some of the salient issues have been the dumping of nuclear wastes, air and water pollution by industries, decisions on where to locate garbage incinerators, the environmental impact of consumer goods, use of locally grown products rather than imports, organic farming, and many more. According to data gathered by the Chosun Ibo, over 175 groups nationwide take some interest in environment issues, as of 1993.

### A Case Study of an Urban Redevelopment Area

Although government officials have not had positive attitudes toward citizen action the conflictual relationship shows some promise of developing into a more cooperative one. Events over two years in a redevelopment district in Seoul can illustrate this theme. This case has been chosen because it shows many of the typical events of urban redevelopment in Seoul, but at the same time had highly experienced community organizers to facilitate the renters' conscientization, organization, and strategy.

The area chosen, Muak-dong, is very close to downtown Seoul. Transportation is convenient, and informal sector employment is readily available. In the section designated for redevelopment 60% of the homeowners had less than 30m<sup>2</sup> of land, and over 50% of the houses were located on publicly-owned land. In spite of the fact that most of the homeowners could not afford to buy into the new, large apartments which were to be built, they agreed to participate in the redevelopment project because they believed they would get good compensation for their home when they moved out. The renters were given the option of either \$5000 in moving expenses, or the right to move into public rental housing after the project was completed.

The main issue for the renters was the difficulty of trusting the city government's promise of public rental housing. The city of Seoul had very little budget provided for

public rental housing, and had been refusing to give renters in other projects any legal document promising public housing. Few renters had ever succeeded in getting public rental housing. The legal standing of the city's promise to the renters was not a law or an ordinance, but only a directive to city employees. Also, the city appeared to be in league with the construction companies to deceive the renters. It was Seoul city which would buy and administer the public rental housing, but the homeowners association (under the influence of the construction company) carried out the survey of renters' options, and gave the impression that the association, not the city, was providing the public housing. Many renters believed the homeowners' promises, which had no legal force, and moved out without any legal assurance that they would get into public rental housing. The second issue was that, due to redevelopment projects in the area, rental housing was already overcrowded, and rental rates had skyrocketed, so renters wanted temporary on-site housing.

With the help of community organizers, the renters formed an association with the purpose of building temporary housing on the redevelopment site, where they could live until the city actualized its promise of public rental housing. This is a case study, then, of how renters got organized around their demand for temporary housing and legal assurance of public rental housing, and the relationship that developed between the government, the legally recognized homeowners association, and the renters association, which had no legal status.

In the type of urban redevelopment project carried out in Muak-dong, the city government and local government set the standards for the project, and approve the project plans. The construction company (in this case Hyundai Construction) provides the capital and construction expertise. The homeowners' association, which has legal responsibility for the project, makes a contract with the construction company, but, in fact, is usually quite dependent on the construction company in organizing and in forming policies. This type of project was created as a way to spur urban development without using government funds, even though the homeowners lack capital. It has been carried out mainly in areas where there is hope of large returns on investment. Since renters have usually resisted eviction, while the other parties are all expecting profits from the project, there has been



much violence connected with such projects. Therefore, several NGOs have been formed, and specialize in conscientization, organization, and support for renters. In Muak-dong, the Korean Coalition for Housing Rights (KCHR) had a live-in community organization expert in the area for five years preceding the start of the urban redevelopment project. In collaboration with some other voluntary associations, the KCHR carried out education programs for the renters, developed leadership among them, and then withdrew into advisory and support positions.

There are many types of conflict of interest involved in urban redevelopment projects of this type, but this study focuses on the role of the NGOs in organizing the renters, and then on the relationship of the renters organization with the homeowners association and with the government. NGOs began their conscientization work early, but renters didn't participate actively until the local government announced the formal beginning of the project in Sept. of 1993. The homeowners association believed that renters' demands would reduce their benefits, so they tried from the beginning to prevent formation of a renters' association, using various kinds of threats and insults. On two occasions there was danger of greater violence, and the police were called in by an NGO member. The police took the position that even though a renters' association was not legal, its formation was inevitable, and the homeowners should compromise peacefully. By December of 1993 the renters had a strong enough organization to open an office, and, somewhat later, elect officers. Renters would join the association by declaring their willingness to work together to achieve temporary housing on the project site, and by submitting a copy of their citizen registration, proving that they were legal residents of the area. Of the 500 households of renters who said they opted for public rental housing, approximately 200 joined the association demanding temporary housing.

The renters from the start knew that the government alone could give permission for temporary on-site housing, so they focused their movement on the government. However, the government's official position was to try not to recognize the existence of a renters' association, and would therefore not enter negotiations with the association. On the other hand, the homeowners tried to get renters to move out through use of threats. The renters

responded to the threats by group protest, and by sit-in demonstrations at the homeowners association office. Despite the conflicts, the homeowners and the renters reached certain compromises on the process of tearing down houses that were already abandoned, or on the use of some abandoned houses for study rooms for the renters' primary school children, or for use as a sewing factory for a production cooperative which the renters formed.

By October of 1995 only a few hundred renter households were still living in the area, and the homeowners began to heighten the level of their threats. The renters decided to stage a showdown, and held a sit-in demonstration at the homeowners association office. This time no compromise was reached. The eviction thugs hired by the construction company began to get more violent. The people threw waste matter. Finally, the thugs staged a full-scale attack, and twenty of the renters had to be hospitalized with injuries. The NGO advisors knew that the renters would lose confidence in themselves unless they struck back. Since the police had stood by and watched when the thugs attacked, the renters staged a sit-down demonstration in front of the local police station. Finally, near midnight, the police chief came out and personally apologized to the people. Within a few days the renters also staged a sit-in demonstration at the local government office. They were given a promise that they could put up temporary on-site housing for themselves. At present this promise still stands, but an actual site has not yet been approved by the city government. Ninety-nine renter households have stayed with the association up to this point.

This case shows citizens organizing with the help of NGOs in order to demand government response to their desperate need. It also shows the government unwilling to negotiate with citizens' action groups, but finally having to do so when lives are threatened. It would certainly contribute more to peace in the local community to allow legal ways for the NGOs and the renters to take an active part in the decisions on urban development projects that directly touch the renters basic housing right.



## An Environmental Case: Garbage Incinerator Location

Garbage incinerators are one type of technological contribution to solving one of the basic problems of human settlements, disposal of waste. Since the associated technology is undergoing rapid development it is important in such projects to obtain accurate information and make it public. Also, such projects may provide benefit to all, but may very easily cause inconvenience or harm to those nearby the site selected for location. Therefore, decisions on the location of garbage incinerators require good administration and leadership, cooperation of professionals and technicians, maintenance of a trusting relationship among the parties involved, participation of the citizens to be affected, and an adequate procedure carried out publicly. Two cases in the Seoul region, one successful, one controverted, illustrate these themes.

The controversial case took place in the city of Kunpo, south of Seoul, but well within the metropolitan area. The controversy got started because the residents who bought into a large apartment development complex were not informed in advance that a garbage incinerator had been scheduled to be located near their apartments. The residents nearest the site began a protest movement, and with the help of a local religious leader, increased their organizational level through signature campaigns, informatory meetings among neighbors, song and banner protests, visits to public authorities, and the like. All candidates for city mayor in the 1995 local elections promised to give high priority to settling the issue. The issue was extremely controverted because selection of alternate locations pitted the new apartment dwellers against the residents of the old section of the city, or pitted the city dwellers against rural residents. A rural site under consideration also had opposition from a large developer planning a golf driving range nearby. The controversy is still not settled at present. Hindsight shows that uneven development of the region aroused antagonisms among residents, that it was unfair not to inform apartment buyers of the project, and that the public did not have confidence in the environmental impact statement of the location decision.

The successful case took place in one of the easternmost sections of Seoul City,

Chungrang-ku. The ku government publicly announced in Sept. of 1994 the need for a 600 ton capacity incinerator, and that the location decision would be made by December of that year. The ku government formed a location selection committee composed of 19 residents recommended by neighborhood officials, 3 members of the ku assembly, 2 university professors, and 5 administrative officials. They held a series of meetings and on-site visits at which they considered 6 locations, narrowed the list to 4, demanded the addition of one more site, debated, and finally voted. Of 17 voting members, 14 selected one particular site, showing a great deal of unity of opinion and heightening public confidence in the selection process.

In 1995 the Ministry of Environment formulated and passed through the national legislature a new law on waste disposal units which stipulates that citizens' opinions be consulted in the location decision, and that affected citizens be adequately compensated, and that adequate measures be taken to reduce environmental damage to below accepted standards.

## Conclusion: New Forms of Government-Resident Collaboration at the Local Level

The above examples have illustrated the lack of good customary procedures for government-resident collaboration in South Korea. On the positive side, however, is the tradition of the government redressing the citizens' grievances when put under enough pressure. Also, the above examples have shown that some of the recurring citizen grievances are being addressed by new laws. Furthermore, the election of local heads of government in 1995 provides a new opportunity for instituting citizen-government collaboration at the local level. Several new forms of collaboration should be undertaken, and institutionalized through practice. First of all, it is necessary to have more detailed information and analysis of government-citizen contact. Government officials should cooperate with professional researchers who wish to study such contact through observation, interviews, and the like. So far there has been very little research in the area of public



administration which focuses on government-citizen contact. Second, in complicated processes with severe conflict of interests, such as urban renewal, an ombudsman system should be tried out experimentally, and implemented when proven helpful. Third, there should be more various and uncomplicated ways for citizen action groups to gain legal recognition, and then to participate as groups in public decisions, or in the political process. Fourth, the citizen action groups should themselves not fear to request legal recognition and official collaboration with the government, and in preparation, should heighten their professional knowledge and skills.

## 지속가능한 교통의 실현을 위한 교통정책 방향

녹색교통운동  
사무처장 임 삼 진

### 1. 자동차 우대에 집단 최면

안락함과 기동성, 편리함으로 한때 인류 문명의 상징으로 부각됐던 자동차. 시간이 갈수록 그 좋았던 이미지는 빛을 잃어가는 대신에 답답함과 스트레스, 인간의 존엄성 훼손, 요란한 소음의 상징으로 자리를 잡아가고 있다. 자동차에 몰두하고 집착하는 사람들이 줄어드는 것은 아니지만 자동차 망국론은 하루가 다르게 설득력을 얻어가고 있다. 인도의 경제학자 나란다 싱의 표현대로 자동차는 '정의와 평등의 죽음 위에서만 번창하는 악마의 자식'의 속성으로 다가오고 있다. 인류 문명의 걸작품 가운데 하나로 꼽히는 자동차가 이렇게 지탄을 받게 된 것은 그것이 가져다주는 이익만큼이나 희생과 피해가 크기 때문일 것이다.

이렇듯 사람 위에 군림하려드는 자동차에 대한 저항은 세계 여러 곳에서 그 모습을 드러내고 있다. 심각한 배기가스로 자동차의 운행을 중지하도록 조치를 내린 경험을 가진 나라들이 늘어나고 있다. 멕시코의 멕시코 시티나 그리이스의 아테네, 독일의 에센을 비롯한 지방정부, 스위스의 체르마트를 비롯한 유럽의 도시들... 시민투표 혹은 시장의 결단을 통해 자가용 승용차를 도시에서 추방하기로 결의한 경험이 있는 곳들이다. 여러 나라에서 일어나고 있는 충격적인 일들은 우리에게 많은 것을 생각해 한다. 자동차를 추방의 대상으로까지 인식하지는 않더라도, 적어도 자동차라는 존재를 절대적인 것이 아님을 깨닫게 하는 예들이다.

자동차나 교통을 생각할 때 잃기 쉬운 균형 감각을 회복할 필요가 있다. 자동차에 의해 좁혀진 우리 사고의 틀을 바꿔 보자. 암암리에 많은 사람들의 사고방식에 굳게 자리 잡은 '자동차 모시기' 사고 방식은 변화돼야 한다. 사람을 먼저 보고 그 다음에 차를 보



자는 것이다.

이렇게 된다면 우리들 개개인의 가치판단이나 생활양식에서부터 교통운영이나 시설, 유지 관리등의 교통환경 정책과 행정, 또 교통관련 예산의 편성과 집행방식이 근본적으로 달라지게 될 것이다.

자동차를 위해서라면 사람의 불편쯤은 아무렇지도 않게 방치돼 온 것이 그동안의 관행이었다면 이제 사람을 위해서 때로는 자동차가 통제받을 수 있다는 너무도 당연한, 그렇지만 너무도 쉽게 무시되어 온 기본 원리를 다시 세우자는 얘기다. 이런 발상의 대전환이 없다면 사람과 자동차의 조화, 교통에서의 휴머니즘의 실현은 요원한 일이 되고 말 것이다.

교통 없이는 하루도 살아갈 수 없는 것이 현대인이다. 또 경제나 사회 문화, 삶의 질 면에서 교통은 대단히 중요한 요소다. 그런데 우리가 교통문제를 이해할 때 균형감각을 가져야 한다. 그런데 우리 사회는 마치 집단최면에라도 걸린 것처럼 자가용 승용차를 키우고 대중교통과 자전거, 걷는 것을 구박해 왔다. 자동차 업계를 비롯 행정가나 정치인, 언론에 이르기까지 여기에 가세했고 그러는 사이에 우리의 교통현실은 최악의 상황으로 치달았다. 서울 등 대도시에서 두르러지게 나타나기 시작한 교통문제는 중소 도시를 비롯한 전국으로 확산되고 있다.

행정 당국은 종합 교통환경대책을 내놓지 못하고 있고, 교통환경 행정은 명확한 방향성이나 확고한 추진의지가 부족한 상태에 머물러 있다. 아직도 자동차에 대한 환상이랄까, 이데올로기 같은 것이 폭넓게 자리잡고 있는 것이 현실이다. 아마 그런 이유로 자동차가 아편이라는 비유가 성립한 것이겠지만, 아무튼 자동차에 대한 우리의 인식이 근본적으로 변화돼야 할 시점이 된 것만은 분명하다.

## 2. 아편으로서의 자동차

'20세기 현대 문명의 꽃'이라고 불리는 자동차, 어떤 시각에서 보면 인간에게 이로움만을 한껏 가져다주는 더없이 고마운 존재다. 개인교통수단으로서 자동차는 놀랄만한 편의를 가져다준다. 자동차는 인간이 원하는 곳이면 어디든지 빠르고 편리하고 쾌적하게 이동시켜 주었고, 이런 매력은 사람들에게 자동차에 대한 꿈과 열망을 키워주었다.

자가용의 매력은 우선 '문에서 문까지(door to door)'라고 표현되는 이동의 연속성과 신속성이다. 차만 있으면 도로를 마음놓고, 어디든지 이동할 수 있고 이로 인한 경제적

이익을 누릴 수 있다. 또 자가용이 제공하는 안정된 공간, 무거운 짐도 쉽게 나눌 수 있는 편리함, 인간으로서의 품위 유지를 가능하게 만든다는 점도 큰 매력이다. 또한 만원 버스나 지하철에서 느끼게 되는 불편감을 겪지 않아도 된다.

그런 매력들 때문인지 내 차를 갖기 위해, 또 더 크고 더 좋은 차를 갖기 위해 많은 사람들이 무던 애를 쓴다. 어떤 사람은 애완동물 기르듯 자기 차를 애지중지한다. 자가용 승용차에 길들여진 사람들은 자가용을 떠난 생활을 상상한다는 것 자체가 끔찍하다고 말한다. 하지만 그같은 편익의 이면에는 파괴적 요소가 자리잡고 있다.

'교통의 질'을 말할 때 흔히 신속성과 쾌적성, 유연성 등 세가지를 드는데, 이것을 개인적 차원에서 추구할 경우 세 측면 모두가 기본적으로 반환경적 소지를 안고 있다. 신속성은 교통사고 및 환경파괴와 인연을 맺지 않을 수 없으며, 개별적인 쾌적성의 추구는 곧 좋은 차, 큰 차로 연결될 수 있다. 유연성이나 기능성 역시 교통수단의 개별화를 정당화시키는 논리로 연결된다. 자가용 승용차를 이용, 개인적 차원에서 교통의 질을 추구할 경우 반환경성(反環境性)은 거의 본질적인 요소인 것이다.

## 3. 핵만큼이나 무서운 자동차

자동차교통이 우리의 삶과 지구 전체에 미치는 악영향은 ("인류가 딱정벌레 때문에 멸망할 것"이라는) 노스트라다무스의 예언에 나오는 딱정벌레가 바로 자동차가 아니겠느냐는 추측을 확신으로 만들고 있다. 자동차와 더불어 누리게 된 자유와 편의는 곧 엄청난 환경훼손과 인명살상과 맞바꾼 것이라고 해도 지나침이 없다. 앞에서 언급한 자동차의 매력들 하나하나가 사회적 해악의 원인들이다. 개인적 차원의 편리함은 환경적·사회적 차원의 위협과 불편으로 이어지는 것이다.

지구상을 굴러다니는 수억 대의 자동차는 인류의 생존을 심각하게 위협하고 있다. 생물의 종이 급격하게 줄어드는 것과는 대조적으로 자동차는 종 다양성을 획득해 가고 있다. 기술 발전이나 인간의 다양한 욕구 충족 면에서 기여도가 크다고 할 수 있지만, 자동차에 의한 대규모 환경파괴는 가히 위협적이다.

자가용 승용차의 급증과 교통체증의 심화로 상징되는 교통문제는

- 생활교통의 질 저하
- 대기오염 악화를 비롯한 환경훼손
- 녹색교통의 몰락: 보행권 침해와 자전거 교통 몰락



- 대중교통의 경영 악화와 서비스 질 저하
- 무분별한 도로확충으로 인한 환경파괴
- 교통사고와 생명경시 풍조의 확산

등의 다양한 형태를 띤다.

일본의 철학자 쓰기타 사토시(杉田 聰)는 그의 책 『인간에게 자동차는 무엇인가』에서 자동차의 위험성을 핵무기와 같다고 규정하고, 핵무기와 자동차를 현대사회 최대의 야만적 구성요소로 본다. 그는 핵무기에 반대하는 사람들이 자동차에 대해서 적극적으로 저항하지 않는 것을 이상하다고 말하면서 교통사고를 '미필적 고의에 의한 살인'라고 단죄한다. 그만큼 교통사고의 위험이나 자동차에 의한 생활환경파괴는 심각하다.

자동차에 의한 가장 심각한 환경파괴는 뭐니뭐니해도 인간의 생명파괴, 즉 교통사고다. 자동차가 살해하는 사람의 수는 우리나라에서만 해마다 1만명이 넘는다. 84년부터 93년까지 10년동안에 우리나라에서만 교통사고로 살해된 사람의 수는 10만명이 넘는다. '살해'라는 표현에 거부감을 느낄 사람도 있겠지만, 영어로는 'kill'이라는 어휘를 써서 그렇게 표현된다. 막연히 죽었다라든가, '\* 명 사망' 같은 주체와 대상이 애매한 표현보다는 '살해'라는 표현이 훨씬 적절하다. 세계보건기구가 발표한 결과를 보면 전세계적으로 볼 때 교통사고로 인한 사망자가 매 50초당 1명, 부상자는 2초에 1명 꼴로 발생하고 있다. 또 교통사고로 매년 70만명이 죽고 1천만명에서 1천5백만명이 부상을 당하고 있다.

길이 있으면 어디든지 달려가는 자동차의 편리성(흔히 door to door라고 하는) 때문에 사고의 위험은 더욱 커진다. 특히 생활도로에서 보행자들과 아이들이 느끼는 교통사고의 불안은 대단히 크다. 95% 이상의 국민들이 자신과 아이들의 교통사고 위험에 대해서 큰 불안을 느끼고 있다. 하기가 해마다 1만명이 넘는 사망자와 5만명의 영구 장애인, 30만명의 부상자를 양산하는 이 거대한 자동차 전쟁터에서 불안을 느끼지 않는다면 그것이 이상한 일이다.

자동차에 의한 환경파괴는 '눈에 보이는 것'보다 훨씬 그 폭이 넓고 다양하다. 자동차 공해 하면 연상되는 '버스에서 나오는 시커먼 매연'이나 요란한 소음 등 감각적으로 인식할 수 있는 것 이상이라는 것이다.

볼프강 주커만(Wolfgang Zuckermann)은 세계의 역사를 자동차 이전시기와 자동차 이후시기로 구분해야 할 정도로 자동차로 인한 환경 위기가 심각하다고 진단하면서, 자동

차가 인간과 자연에게 끼치는 부정적인 영향을 다섯가지 면에서 다루었다 : 우선 자동차는 공기를 오염시켜 사람과 동식물의 건강을 해친다. 또 소음공해에도 중요한 몫을 한다. 또한 자동차는 굴러다닐 길이 있어야 하기 때문에 넓은 공간을 삼켜 버리고, 대지를 조각조각 갈라놓는다. 그리고 자연경관을 훼손시킴으로써 미적 공해를 일으킨다. 또 자동차는 지구온난화의 주역이다.

'도시를 좀먹는 자동차'라는 문명비평가들의 표현대로 현대문명의 이기(利器)로 화려하게 등장했던 자동차는 이제 문명의 파괴자로 변화되고 있는 것이다. 자동차가 이렇게 긍정적인 요소를 훨씬 능가하는 부정적 측면을 갖고 있다는 것을 역사적·철학적으로 인식하는 것은 매우 중요한 일이다. 이런 균형감각의 회복이야말로 자동차의 위치를 제자리로 돌려놓는 데 있어서, 또 바람직한 교통환경정책의 수립에 있어서 대단히 중요하기 때문이다. 자동차에 의한 환경파괴의 실상을 좀더 자세히 살펴보자.

#### 4. 설 새 없이 뿜어대는 유독가스

자동차가 비행기 같은 것  
71.2%

자동차 배기가스에 의한 오염은 크게 세가지 차원으로 구분할 수 있다. 첫째로 전체 지구적(Global) 차원에서의 오염으로, 이산화탄소를 비롯한 온실가스 배출로 인한 지구온난화와 기후변화를 들 수 있다. 자동차가 내뿜는 이산화탄소 배출량이 현저하게 늘어남에 따라 자동차가 지구 온난화의 진행속도에 박차를 가하고 있다.

다음으로 광역적(Regional) 차원에서 문제가 되는 산성비 문제다. 우리나라의 대도시 주변은 물론 산간벽지에 내리는 비는 대부분 포도처럼 신맛이 나는 산성비다. 이 산성비는 땅을 산성으로 변화시킬 뿐만 아니라 생태계를 심각하게 파괴한다. 그 책임의 상당 부분은 자동차에게 있다.

마지막으로 국지적(Local) 차원의 것으로 오존, 광화학 스모그, 매연, 일산화탄소, 질소산화물, 납, 각종 중금속, 석면, 먼지 등등 우리들이 피부로 느낄 수 있는 대기오염 현상을 들 수 있다. 우리에게서 대부분 이 국지적 측면만이 집중적으로 문제가 되고 있고, 이 문제에 대한 소극적 대안을 마련하는 데 머물고 있다. 맑은 날씨에도 서울을 희뿌연하게 서울을 뒤덮어 시정(視程) 장애를 일으키는 '서울 스모그'는 그 원인조차 불분명하지만 대부분의 전문가들은 그 주범을 자동차로 꼽고 있다.

자동차 배기가스의 피해는 운전자 자신도 입게 되지만 보행자에게는 훨씬 치명적인 영향을 준다. 자동차 배기가스는 공기의 흐름에 의해 희석되고 확산된다. 그러나 배기



관에서 나온 배기가스는 상당시간 동안, 그것도 주로 도로의 보도(歩道) 부분에 체류하게 된다. 건물 등 장애물에 의해 배기가스의 확산이 차단되기 때문이다. 그래서 보행자들과 아이들이 그 속을 걸어야만 한다.

열거하기가 벅찰 정도로 많은 오염물질들은 암을 유발하는 등 치명적으로 건강을 위협하거나, 몸에 누적되어 병에 대한 저항력을 약화시키는 악영향을 끼친다.

최근 하버드 대학과 미국 암학회가 내놓은 연구결과에 따르면, 대도시의 매연 속에서 15년 이상 생활할 경우 폐암과 같은 각종 호흡기 질환에 걸릴 가능성이 높아져서 수명이 15-17%까지 단축된다고 한다. 자동차 배기가스와 매연은 당초 알려졌던 것보다 인체에 훨씬 심각한 영향을 미친다는 것이다.

우리나라의 폐암 사망자가 눈에 띄게 증가하고 있는 현실은 주목할만하다. 통계청이 발행한 1993년 주요 사망원인의 사망자수 및 사망률 통계연보에 따르면, 지난 83년에는 폐암으로 죽은 사람이 2,155명으로 인구 십만명당 5.7명이었는데, 그 수가 꾸준히 증가하여 93년에는 7,326명이 폐암으로 사망해 인구 십만명당 17.7명의 사망률을 기록했다. 10년 사이에 폐암으로 인한 사망률이 3배 이상 증가한 것이다.

환경처에 따르면 소음피해의 가장 큰 원인은 도로교통 소음으로 75%를 차지한다. 자동차 경적소리는 정서적인 안정을 해치는 것은 물론이고, 심한 경우 수면에 지장을 준다. 최근에 환경부가 발표한 통계에 따르면 서울의 전용주거, 일반주거 지역의 야간 소음도는 각각 53, 56dB이라고 한다. 이들 지역의 소음 환경기준이 전용 주거지역 40dB, 일반 주거지역 45dB인 것과 비교해 보면 무려 10-15dB 정도 높은 것이다.

이렇게 평균 소음도가 높은 것도 문제지만, 요란한 경적 소음은 주변의 보행자들에게 큰 충격을 준다. 요란한 클랙슨 소음은 보행자나 아이들의 정신을 순간적으로 혼미하게 만들 정도다.

자동차 경적은 주변 차량이나 보행자에게 위협이 있음을 알려 사고를 막기 위한 것이지만 학교 옆이건 심야의 주택가건 때와 장소를 가리지 않고 자동차 경적 소음은 끊이지 않고 있다.

더욱이 그 대부분은 꼭 필요해서라기보다는 공격적인 감정 표현을 담고 있거나 난폭운행을 위해 남용되는 것이어서 낮은 교통문화 수준이 시끄러운 생활환경을 만드는 원인이 되고 있다.

서울을 비롯한 대부분의 도시에서는 경적 사용이 금지돼 있지만 서울의 경우 도로변 주택가나 상업지역은 물론이고 전용 주택가도 밤낮 할 것 없이 환경 기준을 크게

초과하고 있다. 최근에는 야간에 폭주족들까지 설치 단잠을 깨우기도 한다. 이런 소음은 생활에 대한 위협일 뿐만 아니라, 건강에 대한 직접적인 도전이다. 현재 많은 지역의 소음이 인격을 파괴할 수 있는 위험 수위를 넘은 상태다.

차가 빠르게 이동할 때 나는 엔진소음과 타이어 마찰음도 소음을 키우는 데 한 몫을 한다. 특히 우리나라의 대도시의 자동차의 제한속도가 선진국에 비해 20-30% 높게 책정돼 있고, 막히지 않는 구간에서의 과속이 심해 그로 인한 소음 공해가 생활환경을 훼손하고 있다.

## 5. 자동차에 의한 간접적 환경파괴 역시 엄청나

자동차 교통을 위해 도로나 주차시설에 빼앗기는 땅면적은 엄청나다. 해마다 늘어나는 100만대 이상의 자동차는 여의도 면적의 5-6배에 달하는 주차공간을 필요로 한다. 쾌적한 자연환경과 생활공간을 빼앗아갈 뿐만 아니라, 공사 자체가 심각한 환경파괴를 수반한다. 대규모 도로 건설 공사장에서는 '환경에 대한 배려'를 찾아보기 어렵다. '공익'의 이름아래 환경처가 제시한 환경영향평가를 무시한 채 공사를 강행하는가 하면 방음벽을 형식적으로 설치하고, 폐유 수거 시설을 갖추지 않은 채 이루어지는 공사가 태반이다. 공사장을 통행하는 차들에 대한 세차 시설도 설치되어 있지 않으며, 토사 유출 방지를 위한 조치나 수목 훼손에 따른 복구 조치도 미흡하다. 공사장 주변의 마을들은 심한 소음과 진동, 먼지오염에 시달려야 한다.

지리산을 찾은 많은 사람들이 흥물스럽게 파괴되어 가는 국립공원을 보고 아연해한다. 자동차를 위한 배려가 국립공원을 갉아먹고 있는 것이다. 지리산의 경우 86년 아시안 게임과 88올림픽을 준비하면서 관광객을 유치하기 위해 화엄사 옆의 천은사에서부터 노고단을 거쳐 남원까지 넘어가는 관광도로를 뚫었다. 이로 인해 해발 1천미터의 노고단까지는 자동차의 주차장으로 변해 버렸다. 뒤를 이어 성삼재 길이 뚫리면서부터 골짜기마다 먹고 마시는 행락객으로 아수라장이 됐다. 거기다가 쌍계사에서 벽소령을 거쳐 마천까지 넘어가는 2차관광도로가 뚫리고 있다. 소설가 김성동 님은 이를 두고 "산이 울고 있다"고 말할 정도다.

'사회간접자본 확충'의 기치아래 전국 각지에서 이루어지는 도로건설은 중앙고속도로 건설현장을 비롯한 전국 어디서나 볼 수 있듯이 대지를 조각조각 갈라놓고, 자연경관을 엄청나게 훼손하고 있다. 수도권 내에서만 보아도 북한산과 도봉산을 관통하는 외



곽순환고속도로를 비롯, 관악산 관동도로가 추진되고 있다. 광주의 무등산 순환도로를 비롯, 무주 덕유산, 원주 치악산 등 모든 곳에서 도로 개설로 인한 대규모 환경파괴와 시민의 휴식공간 훼손행위가 이루어지고 있다.

이들 도로 개설의 추진논리는 단순명확하다. '싼 값으로 도로 좀 뚫자는데 뭐가 문제야' 같은 단선적 논리다. 이런 생각을 가진 행정가들은 효율이나 예산 절감, 경제성, 도로율등의 외형적 지표들에만 집착하여, 시민의 휴식공간 유지라든가 자연환경의 유지·보존, 쾌적한 생활공간의 확보, 삶의 질 같은 보다 본질적이고 문화적인 가치를 도외시하고 있다.

수난을 당하는 것은 하천 쪽도 마찬가지다. 청계천이 복개된 이래 정릉천, 도림천, 전농천을 비롯한 많은 하천과 유수지가 복개되어 도로나 공용주차장으로 뒤바뀌고 있다.

물을 맑게 만들어서 시민들에게 정서적 안정을 주고, 도시 생태계를 유지하는 공간이 되어야 할 하천이 하수구로 전락해 버리고 있는 것이다. 92년 리우 지구환경회의 이후 세계적으로 도로정책의 기본이 되고 있는 생태적 영향에 대한 고려는 완전히 뒷전으로 밀려 있는 상태다. 교통난을 해결하기 위해 도로를 놓고 주차장을 만드는 일도 필요할 것이다. 하지만 그것이 조금밖에 남아 있지 않은 도심의 숲을 파헤치고, 하천을 훼손하고, 문화유적을 망가뜨린다면 이것은 앞뒤가 뒤바뀐 일이 아닐까.

사람이 당연히 주인이어야 할 생활공간은 자동차에 의해 주객이 전도된 상태다. 주차차량들과 오가는 차량행렬로 뒤덮여버린 이면도로의 실상은 어떤가. 생활도로를 점령하고 있는 차량 행렬은 도로의 기능을 마비시키는 것은 물론이고 보행자, 특히 어린이들의 안전을 위협하고 있다. 생활공간의 쾌적성(amenity)은 온데간데없고 망가진 경관은 자동차가 지배한다는 말이 어색하지 않을 정도다. 주차분쟁으로 이웃간의 정이 메말라 버린 것은 자동차가 가져온 폐해의 일부일 뿐이다.

안전한 이동로, 아이들의 놀이터, 이웃과의 교체공간, 휴식과 산책을 즐기는 모든 사람의 공간이어야 할 생활도로가 자동차에 의해 점령되면서 나타나는 현상은 자동차의 반인간성을 극명하게 보여준다.

아이들은 교통사고의 위협에 시달려 놀이공간을 빼앗겨 집안으로 떠밀려 들어가 자폐적(自閉的) 증상을 앓게 됐고, 공동체를 형성하고 친밀감을 나눌 수 있는 '터'를 빼앗기게 됐다. 자동차 행렬은 풍요로워야 할 생활공간을 흉물스럽게 뒤덮어 여유와 아름다움을 앗아가고 있는 것이다.

## 6. 도로확장으로 교통문제를 풀겠다는 것은 환상에 불과

많은 사람들은 교통문제 하면 체증을 떠올리고, 해결책 하면 도로를 늘려야 한다고 말한다. 얼마전 교통안전공단이 국민들을 대상으로 실시한 설문조사에서도 이런 상식적인 논리를 편 시민들이 가장 많았다고 한다.

도로의 확장이 가진 명백한 한계에 대해서 생각해 보자. 도로를 늘리면 늘린 직후 반짝하는 동안은 소통이 나아지지만 곧바로 이용차량이 몰려 혼잡도가 증가하게 된다. 이를 브라에스의 역설(Braess Paradox)이라고 부르는데, 혼잡지역에는 새로운 길을 추가 건설해도 개인들은 자신의 이익을 달성하려는 통행행태 때문에 사회 전체적으로는 오히려 통행시간의 증가를 초래한다는 것이다. 우리는 그동안의 경험을 통해서도 이같은 사실을 확인할 수 있다. 예를 들면 최근 개통된 서울의 일부 외곽순환도로에서의 최악의 체증, 88 올림픽 도로가 대폭 확장되면서 일부 시간대(심야)하고는, 확장하기 이전보다 더 막히고, 전체 통행시간이 길어졌다. 새로운 도로는 이미 있던 교통수요를 충족시키는 역할도 하지만, 새로운 교통 수요를 만들어내기 때문에 도로를 아무리 늘려도 문제가 해결되지 않는다는 것이다. 그래서 '막히는 곳에 도로를 뚫지 않는다'는 논리가 선진국 교통행정에서는 중요한 한가지 지표로 사용되는 것이다.

'보다 과감하게 사회간접자본을 투자해서 교통문제를 해결하자' 논리적으로는 그럴 듯하게 들릴지 모르지만, 세계 어느 대도시에서도 그런 방식으로 문제를 푼 전례를 찾아볼 수 없다. 아무리 도로를 확장하고 각종 신기술을 동원하여 교통의 흐름이 원활해진다고 하더라도 그 효과는 오직 '일시적'일뿐이고, 곧 극심한 혼잡과 정체현상에 직면하게 된다는 것이 자동차화를 일찍 경험한 선진국 대도시들의 경험이다. 어느 대도시든 도로를 아무리 넓힌다고 해도 그것을 가득 채울 만큼 충분한 자동차가 이미 예비되어 있다고 볼 수 있을 것이다.

교통문제를 방지할 수는 없지만, 그 해결방법이 대규모 투자와 공사로 눈을 돌리는 것은 곤란하다. 그 자체가 자동차에의 의존도를 높이고, 교통약자의 어려움을 가중시키는 적색교통의 방향이라고 해도 지나침이 없다. 신설된 도로를 메꾸는 것은 다른 도로와 마찬가지로 대부분이 자가용 승용차들이다.

만일 자동차의 증가수준에 맞추어 도로를 늘리겠다고 작정한다면, 서울은 사람이 살 수 없는 곳으로 변해 버리고 말 것이다. 따라서 도로망을 확충하는 것도 필요한 일이지



만, 이미 갖춰진 도로를 어떻게 하면 효율적으로 이용할 것인가, 또 어떻게 보다 합리적인 제도와 법, 운영 시스템을 갖추나갈 것인가를 찾는 것이 더욱 중요한 과제라고 할 수 있다.

도시의 지향이 자동차와 도로, 회색 공간이 아니고 빛과 푸르름, 쾌적한 삶의 질이라면 도로나 대형 교통시설 투자 확대론에 입각한 교통정책은 철회돼야 한다.

일본의 미야모토는 그의 저서 '환경경제학'에서 공기업이 유발하는 환경문제에 대해 '공공성'이라는 이름을 빌은 '인권 침해'라고 비판을 가한다. 공기업의 경우에도 이윤추구를 목적으로 하는 사기업에 결코 뒤지지 않을 정도의 공해를 일으키고 환경파괴를 일삼고 있다는 것이다.

우리는 교통으로 인한 다양한 간접 피해를 유발하는 각종 교통 시설물 설치와 개발 전략에서의 변화를 추구해야 한다. 도로에 의한 자연파괴문제를 고민해온 선진국에서는 지금 새로운 도로를 건설할 때 환경문제를 우선적으로 검토해야 한다는 방침을 세우고 있다. 설사 도로가 필요하다 하더라도 그것이 생태계나 문화재, 서식지에 미치는 영향이 크다고 판단될 때에는 도로건설을 하지 않는다는 것이다.

국립공원, 또 시민공원과 관련된 시설이나 개발 계획은 보다 신중하게 그리고 분별력있게 추진돼야 한다. 또한 보다 종합적이고 거시적인 시각을 요구한다. 그리고 도로 등 각종 교통시설물의 건설에 있어서도 넓은 의미에서 환경에 미치는 영향을 최소화하려는 노력이 중요하다. 무분별한 환경 파괴를 전제로 한 각종 시설물들은 돌이킬 수 없는 결과를 빚어낼 것이기 때문이다.

## 7. 자동차의 책임은 크지만 사회적 제약은 관대하기만

자동차가 급격하게 늘어나면서 도시의 '빛과 푸르름'은 '우중충한 회색과 스모그'으로 바뀌고 있다. 예전에 자가용에 보장되던 신속성은 이미 오래전에 사라지고 도로는 동맥경화증세를 보이고 있다. 교통체증으로 인해 많은 사람들이 엄청난 양의 시간과 기름을 낭비하고 있고, 그것을 비용으로 따지면 1993년을 기준으로 8조 6천억원이 넘는다.

더욱이 개인교통수단인 자가용 승용차가 도로를 가득 메움에 따라 버스와 같은 대중교통 이용자의 교통권(交通權)이 침해되고 있고, 그 서비스가 저하되고 있다. 이제 많은 도시에서 자동차는 도시 생활의 질을 떨어뜨리는 가장 크고 중요한 원인인 것이다.

수송분담률 현황

(단위 %)

구분	버 스	지하철·철도	택 시	승용차	기타
서울 (1995)	36.7	29.8	10.7	14.5	8.3

하지만 자동차가 유발하는 대규모 환경파괴에 대한 오염자 부담 원칙(Polluters Pays Principles)은 거의 적용되지 않고 있다. 자동차를 이용하는 사람들은 별도의 환경비용을 부담하지 않는 이른바 '무임승차자(free-rider)'로 되고 있다. 건강에 해로운 배기가스를 내뿜고 있지만 여기에 대한 아무런 비용도 지불하지 않으며, 결국 그 피해는 다른 사람들에게 돌아가고 있다. 예를 들면 호흡기 질환을 앓는 다른 시민에게 전가되고 있는 것이다.

오염자 부담원칙에 따르면 공해를 일으키는 사람이 공해를 막는 데 필요한 비용은 물론이고 공해로 손상된 부분까지 부담해야 한다. 공해를 일으키고도 아무런 비용 부담을 하지 않는 '무임승차자'를 없애는 것은 중요하다. 오염자가 그에 상응하는 비용을 부담하지 않아 다른 사람들이 직접 간접의 피해를 입게 되고, 비용부담까지 떠맡게 된다는 것, 얼마나 불합리한 모순인가. 가히 천문학적 수준에 달하는 자동차의 사회적 비용을 재해를 당한 당사자나 국가, 또 지방자치단체가 부담하고 있는 현실은 바로잡아야 한다.

## 8. 자동차에 대한 열망을 지구 사랑으로 - 개인의 노력

이렇듯 자동차가 우리의 생활 터전을 망가뜨리고 있음에도 불구하고, 사람들은 자동차에 대한 열망을 포기하려 하지 않고 있다. 자동차의 '매력' 아니, 그 '마력'에 중독되어 가치판단이 흐려진 때문일 것이다. 많은 사람들이 자동차에 도취되어 올바른 판단력을 잃고 있다. 하지만 현재의 환경파괴 추세가 21세기 이후까지 계속된다고 생각해 보면, 이같은 집착이 얼마나 엄청난 결과를 초래할 것인가를 예측할 수 있다.



대도시의 대기오염은 가히 위협적인 수준이어서 뭔가 구조적인 대책이 시급하다는 말이 많지만, 개개인의 책임의식에 대한 자각이 쉽지 않은 상태로 남아 있다. 자동차 공해의 한가지 특징은 워낙 많은 사람들이 오염의 주체 역할을 하다 보니까 공해 투쟁의 상대자가 잘 보이지 않는다는 것이다.

하지만 이제 분명하게 자동차를 대도시 환경오염의 '표적'으로 규정하고 다양한 제도개선과 활동을 펼쳐야 할 때가 왔다. 그리스의 아테네는 아크로폴리스 주변을 자동차 통행금지구역으로 선포하고 이를 확대 실시하겠다는 방침이다. 이 획기적인 조치에 대한 시민의 지지율은 90%가 넘는다. 인간이 자동차의 노예가 아니라 주인임을 선언하고, 자동차에게 빼앗긴 자유를 '탈환'하는 움직임이 곳곳에서 이루어지고 있는 것이다.

지구가 직면한 위기 상황은 우리에게 사고방식의 근본적인 변화를 요구한다. 새로운 차원의 인식과 환경 윤리를 필요로 하는 것이다. 새로운 환경윤리는 우리의 사고방식을 친환경적인 것으로 바꿀 것을 요구한다. 그동안 개개인의 교통수단 선택에서는 흔히 통행시간(신속성)과 경제성, 편리성 등만이 선택을 결정하는 변수로 해석돼 왔다. 하지만 이제는 개개인에 있어서, 또 사회적 정책적 차원에서도 교통수단의 친환경성은 상당히 중요한 요소로 자리잡아야 한다.

대중교통수단이 부각되는 또한가지 중요한 측면은 친환경성에 대한 인식이 사회적으로 확산되고 있다는 점이다. 우리는 목적지로 이동을 할 때 어떤 교통수단을 이용할 것인지를 먼저 생각하게 된다. 시민들의 교통수단 선택에서 신속성, 경제성, 편리성 등과 함께 최근에는 교통수단의 환경 친화성이 중시되고 있다. 자동차로 인한 환경오염이 심각해지면서 새롭게 나타나는 경향이다. 이제는 개개인에 있어서, 또 사회적 정책적 차원에서 교통수단의 친환경성은 중요하다.

버스 한대는 승용차 10대 이상의 수송효율이 있으며 지하철이나 전철시설 투자비의 극히 일부만을 가지고도 도시철도의 50%에 해당하는 수송능력을 발휘할 수 있다. 또한 자가용과 비교해 봤을 때 대기오염 기여도는 8배나 적다. 또한 버스는 저렴한 가격으로 이용할 수 있다는 장점이 있다. 뿐만 아니라 버스는 이후 건설이 확산될 도시철도와 연결을 시켜주는 환승의 기능을 갖고 있기 때문에 중요하다.

시민들은 버스 전용차선제의 확산과 버스의 준법운행으로 이용이 훨씬 편해졌다고들 한다. 이것은 버스가 제기능을 담당할 경우 교통난 해소를 위한 대안이 될 수 있는 가능성을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 최근 시내버스에 대한 사회적 관심이 높아진 것은 대도시 교통문제와 환경문제가 심각해지면서 교통 부문에서 대중교통수단, 특히

버스가 점하는 지위가 새롭게 인식되고 있기 때문일 것이다.

한편 우리는 시민이 참여하는 환경운동의 중요성에 주목하게 된다. 일본이나 유럽의 자전거 교통 정착과정을 살펴보면 자전거 교통 시스템과 관련된 하드웨어나 소프트웨어의 정비 이외에 중요한 요소가 한가지 있다. 바로 70년대 초반 이래 전개된 환경운동이 그것이다. 다양한 형태의 환경운동이 전개되면서 가난한 사람들의 통행수단으로만 여겨져 오던 자전거가 중산층과 상류층의 통행수단으로 그 인식이 바뀌기 시작한 것이다. '내 차'를 가진 사람들도 환경을 생각해서 대중교통수단과 자전거를 이용하는 사회 분위기가 형성되면서 자전거 이용이 큰 폭으로 늘게 됐다. 자전거를 매개로 한 환경운동의 전개는 시민의식과 생활문화의 개혁에 크게 기여한다. 따라서 이와 관련된 시민운동, 환경운동이 다양한 방식으로 전개돼야 한다.

### 9. 친환경적인 교통 시스템을 구축하자

교통환경문제 해결을 위해서는 오염행위자인 개인, 특히 운전자의 자각과 책임의식이 중요하다. 하지만 그런 개인의 환경윤리에만 의존하는 것은 한계가 있으며, 개개인의 의식과 성향을 바람직한 방향으로 유도하기 위해서는 교통을 둘러싼 여러가지 시스템의 개혁이 필요하다. 우리가 교통환경 행정의 역할을 강조하는 것은 이 때문이다. 합리적이고 바람직한 대도시 교통체계, 곧 생태적인 교통시스템을 갖추는 일로 이어져야 한다.

일반적인 교통정책의 지향점을 정리하면 다음과 같다.

우선은 교통체계의 효율성을 높이는 일이다. 구체적인 예를 들자면 자가용 승용차의 이용을 가급적 억제하고 대중교통수단을 위주로 해서 한정된 도로공간을 가장 효과적으로 사용해야 한다는 것이다.

두번째는 교통 서비스를 질적으로 향상시키는 일이다. 통행시간을 줄인다든지, 안전성과 쾌적성을 확보하는 것이 요구된다.

세번째는 모든 사람들이 골고루 교통할 권리를 누리도록 해야 한다. 지역이나, 재산, 신분에 관계없이 이동의 자유를 누려야 한다는 것이다. 장애인이나 노인, 어린이도 균등한 권리를 누려야 하며, 서민들도 큰 어려움 없이 교통할 수 있어야 한다.

마지막으로 교통에 의한 환경적 악영향을 최소한으로 줄여야 한다. 교통으로 인해 유발되는 배기가스나 소음 진동, 먼지 등을 줄이고 에너지의 소비효율을 높여야 한다.



이같은 목표는 대도시 교통정책은 환경정책과 동전의 양면을 이루고 있음을 보여준다. 최근 선진국에서 채택된 종합 교통환경정책은 이같은 연계성을 분명하게 보여주고 있다. 어떻게 하면 환경에 미치는 악영향을 최소화하면서 교통수요를 충족시킬 것인가가 과제로 등장한 것이다. 이런 새로운 개념에 입각해서 환경과 교통 사이의 바람직한 관계를 정립할 필요가 있다. 유감스럽게도 우리는 환경에 대한 인식은 거의 외면한 채 교통문제는 소문제로 인식되고 있다. 천문학적인 도로 건설 투자를 비롯 각종 시설확충 위주의 정책에 치중하고 있는 실정이다. 더욱이 혼잡료 징수, 기업체 수요관리방안, 주행세 도입, 대중교통 네트워크의 정비와 서비스 증진, 자전거 교통 활성화, 배기가스 정기검사제 등 각각의 대책이 고립분산적으로 제기돼 '언제부터 이런 제도를 시행하겠다'는 이를 추진하고자 하는 행정당국의 의지가 실리지 않고 있다.

외국의 경우 최근 친환경적이고 지속가능한 교통(ENVIRONMENTALLY SOUND, SUSTAINABLE TRANSPORTATION)에 대한 연구와 정책 전환, 각종 규제가 구체화되고 있다. 유감스럽게도 우리나라의 경우 자동차 공해를 줄이기 위한 전반적인 종합 계획이 마련되어 있지 못한 상태에 머물러 있다. 종합적이고 체계적인 자동차 공해 감소 대책을 비롯한 교통시스템의 개혁이 시급하다.

교통환경정책의 기본 방향을 정립하는 데 있어서 기본 원칙은 다음 세가지로 요약할 수 있다.

1. 교통의 우선순위는 보행자, 자전거 이용자, 대중교통 이용자 순이어야 한다. 이것은 교통운영이나 행정, 투자의 대원칙으로 정립돼야 한다. 특히 향후 10년동안은 쾌적한 보행 환경 조성 및 자전거 이용 여건 확충에 집중돼야 한다. 저에너지·저공해 교통전략이 교통정책의 기축을 이루어 친환경적 교통 네트워크를 구축하고 이것을 지원하는데 행정의 힘이 집중돼야 한다. 주거지역과 생활도로에서 조용한 교통 만들기(traffic calming) 작업을 서둘러야 한다. 보행자(장애인 포함)와 자전거 이용자의 교통권 향상과 안전 확충을 위한 법 정비와 시설 확충도 시급히 이루어져야 한다.

2. 자가용 승용차에 대해서는 다양한 규제장치와 '오염자 부담원칙' '수익자 부담원칙'을 적용해서 사회적 비용을 내부화하고, 최소한으로 줄여야 한다. 이를 위해 혼잡료 징수, 무료주차 혜택 폐지, 배기가스 정기검사제 시행, 전 운행차량 대인보험 가입 의무화, 차고지 증명제, 환경오염 부담금 부과 등의 조치가 조속히 이루어져야 한다.

3. 자가용 이용 비용을 높이고, 질 좋은 대중교통을 제공하는 이중전략을 구사한다. 자가용 승용차의 부작용을 실질적으로 고려한 정책이 이루어져야 하며, 대중교통 우대는 더이상 구호나 수사의 차원이 아니라 실질적인 지원과 행정 노력에 의해 구체화돼야 한다.

4. 실질적인 교통수요관리정책을 추진하기 위해서는 현재의 교통정책처럼 '몇년도에 얼마나 교통수요가 늘어나니까 그것을 채워야 한다'는 식의 접근방식에서 자가용 승용차 교통량을 줄이겠다는 교통수요 감축에 대한 전략목표를 설정하고 이를 구체적으로 추진해 나가는 정책적 의지가 필요하다. 그래야 말로는 교통수요 관리를, 실천으로는 도로에 대한 집중 투자를 하는 이중성을 극복할 수 있다.

도시계획의 권위자인 미국의 존 푸치 교수는 「균형잡힌 길」이라는 보고서에서 미국의 공공교통 실패에 관해서 이렇게 말한다. "실패한 것은 공공교통이 아니라, 자동차에 바탕을 두고 있는 교통체계가 자원비용을 상당히 낭비하고 있는데도 이를 계속 무시하고 있는 정부의 교통정책이다." 우리에게도 큰 시사점을 주는 말이다.

그러니까 공공교통을 살리기 위해서는 그동안 거의 무료로 해왔던 자동차 이용에 관련된 비용을 새로 받아내거나 인상하라는 것이다. 자가용 이용자들이 자가용 대신 대중교통수단을 이용하게 만드는 것은 쉬운 일이 아니다. 이미 자동차의 편익이라는 아편에 길들여진 승용차 이용자들의 변화를 유도하는 길은 자가용 이용에 대한 비용을 높이고, 다른 한편으로는 대중교통의 질을 높임으로써 대중교통수단의 흡인력을 높이는 것이다. 쾌적하고 안전한 보행·자전거 네트워크와 연결되는 서비스 좋은 대중교통 네트워크. 이런 생태적 교통시스템이야말로 지구환경과 인간의 조화를 위한 최우선의 선택이다.

대중교통에 대한 국가 지원을 늘리면 재정부담이 늘겠지만 그것을 훨씬 능가하는 사회적 플러스 효과를 기대할 수 있을 것이다. 대중교통이용률의 꾸준한 증가, 승용차 이용률의 감소, 도로혼잡의 완화와 대기오염 수준의 감소, 통행수단 선택기회의 증대 등의 긍정적인 결과가 지니고 있는 사회적·환경적·문화적 의미는 대단히 크다 할 것이다.



## 10. 도시계획의 중심은 사람

우리의 도로에는 유럽의 가로라면 어디서나 누릴 수 있는 여유로움을 왜 찾을 수가 없는가. 거리의 예술미나 풍경은 고사하고 편하게 걸어다니는 일도 어려운 것이 오늘의 교통현실이다. 대중교통의 쾌적성 역시 찾아보기 어렵다. 핀란드의 한 도시계획가는 이런 말을 한 적이 있다: “도시는 그 주민의 마음을 표현한다. 아름다운 도시 주민의 마음은 아름답고, 추한 도시에서는 그 주민의 마음도 추하기 마련이다.”

도로를 자동차 중심으로 만들면 도시의 생동감이 사라진다. 반면에 사람을 중심에 놓으면 도시의 활력이 살아나고, 도시공간은 살만한 곳으로 바뀐다. 우리가 보행과 자전거를 중시해야 하는 것은 그것이 도시공간에서 인간다움을 유지하면서도 교통을 할 수 있는 유일한 방법이기도 때문이다. 또한 그것은 환경친화적인 접근방식이기 때문이다.

자동차 위주의 도로를 사람 위주의 도로로 회복하게 되면, 도시에 문화와 가치가 숨쉬게 되고, 도시에 대한 시민의 애정은 커지게 되며 총체적으로 삶의 질이 향상된다. 합리적인 생각을 가진 도시계획가들은 자동차와 사람의 대립관계를 인식하고 나름의 대안을 모색해왔다.

일본이나 유럽에서는 이미 1960년대부터 각종 도시계획이나 신도시 건설과정에는 사람의 목소리를 키워 왔다. ‘도시를 인간적인 척도로 창조해 가자’는 움직임이 그것이다. 그 대표적인 예는 바로 보행자 전용공간이나 보행자 전용도로다.

외국의 많은 도시들이 시내 중심가를 차가 들어갈 수 없는 보행자 전용공간을 두고 있으며, 많은 주택가를 차량통행 제한 구역으로 설정해서 배기가스나 교통사고의 위험으로부터 사람들을 보호하고 있다.

독일의 문헌에서는 도심 지역에 2만5천평이나 되는 보행인 전용구역이 있는데 시민들의 각별한 사랑을 받고 있다. 일본 동경의 경우도 휴일에는 대부분의 도심구역을 보행자 전용구역으로 만들어 자동차가 들어가지 못하도록 제한한다. 이 공간을 ‘보행자 천국’이라고 부른다. 자동차족의 입장에서 본다면 불편할 뿐만 아니라 불쾌하기 짝이 없는 이런 조치들은 인간에 대한 자동차의 지배에서 사람을 살려내려는 안간힘으로 볼 수 있다. 이런 진지한 노력들은 심각한 정체나 교통난을 푸는 데 오히려 크게 기여했다는 평가를 받고 있다.

자동차 중심의 도시계획을 하지 않고 인간을 위한, 인간 중심의 도시계획에 담긴 정

신을 우리는 배워야 한다. “서울과 같은 대도시에서는 안돼”라는 말은 핑계에 불과하다. 물론 중소도시에서는 당연히 사람이 중심이 돼야 한다.

유럽이나 일본의 도시에서는 어디서나 느낄 수 있는 인간적 느낌이 우리의 도시들에서는 찾아보기 어렵다. 그 가장 큰 이유는 널따란 도로와 자동차를 위주로 한 교통운영체계 때문이다.

최근에 만들어진 서울 주변의 신도시들이 교통사고 다발지대로 전락했다. 외국의 신도시들이 거의 완벽하게 실현하고 있는 ‘사람과 자동차의 적절한 분리’ ‘자동차 없이도 충분히 누릴 수 있는 교통권’ ‘사람을 위한 도시공간’은 어느 구석에서도 찾을 수 없다. 교통운영자들과 도시계획가들에게 발상의 전환이 없는 한, 우리는 인간의 하인에 불과한 자동차의 속박에서 결코 벗어날 수 없다.

향후 교통정책의 핵심요체는 보행교통과 자전거, 대중교통을 하나로 묶어서 그 질을 향상시키는 녹색교통망(Green Transport Network)을 구축하는 일이다. 그래서 걸어서 대중교통을 이용하고, 자전거와 대중교통을 이용하는 Bike & Ride, 대중교통과 대중교통을 연결 이용하는 Ride & Ride 교통시스템이 정착될 수 있도록 하자는 것이다. 이를 위해서는 보행교통과 자전거, 대중교통 등 3자가 높은 질의 서비스 수준을 유지하도록 과감한 지원과 투자, 행정 개혁이 이루어져야 한다.

## 11. 다양한 제도 개혁 시급히 이루어져야

우리 사회는 그동안 성장주의의 신화에 매달려 말그대로 몸부림쳐 왔다. 지금까지는 그런 노력이 유의미했는지 모른다. 하지만 이제는 아니다. 성수대교의 붕괴가 우리에게 던져 주는 가장 중요한 교훈은 우리에게 성장주의라고 하는 가치관과 철학을 붕괴시켜야 한다는 것이다. 양의 교통이 추구해온 자동차 중독증과 하드웨어 신봉, 교통 이기주의, 자동차 위주의 철학을 내던져야 한다. 이제는 사람을 존중하는 교통 휴머니즘의 실현, 대중교통을 전면 우대하는 교통 공개념의 확산, 소프트웨어의 질적 성장, 녹색교통망 등 생태적 교통 시스템의 구축 쪽으로 질적인 변화를 모색해야 한다.

사람을 먼저 보고, 보행과 자전거 같은 인간적인 교통수단을 되살리려는 다양한 노력은 자동차 사회에 대한 반성과 잇닿아 있다. 여기서 한가지 지적해야 할 점이 있다. 보행권 회복이나 자전거를 도입하려는 노력은 언뜻보기에 ‘새로운’ 움직임처럼 보인다. 하지만 보행과 자전거는 그동안 자동차의 물결에 ‘잠시’ 밀려났다가 다시 부활하고 ‘복



권'되는 과정 속에 있다는 것을 인식해야 한다.

자가용 승용차는 마치 우리에게 오래되고 친근한 교통수단인 것처럼 느껴지지만 그 이익을 누리고, 동시에 그 폐해를 증폭시켜온 것은 지극히 짧은 기간 동안의 일이라는 것이다. 그동안 우리 주변을 돌아보면 마치 집단최면에라도 걸린 것처럼 자가용 승용차를 키우고 대중교통과 자전거, 보행교통을 무시하고 구박해 왔다. 자동차 업계를 비롯 행정가나 정치인, 심지어는 언론에 이르기까지 여기에 가세했고, 그러는 사이에 우리의 교통현실은 악화돼 왔을 뿐이다.

자동차 위주의 '적색 교통정책'은 환경적 측면에서 볼 때 반환경적이며, 또 삶의 질을 고려할 때 반인간적이다. 이제는 자동차에 의해 사람이 밀려나는 도로구조는 유지해서는 안되며, 사람을 자동차가 나가시는 데 걸리적거리는 '장애물'로 보는 인식은 바뀌어야 한다.

교통이 주는 억눌림으로부터 해방되기 위해서 교통은 인간의 얼굴을 해야 한다. 인간이 교통의 객체가 아닌 주체가 되어야 한다는 말이다. 교통의 결과가 하루 수십명의 생명을 앗아가고 우리의 삶을 황폐시키는 것이라면 그것은 반인간적일 뿐이다. 인간 중심의 교통은 거리에서 인간을 대접하는 일로부터 시작돼야 한다. 적어도 두 발로 자유롭게 거리를 활보할 수 있는 환경이 만들어져야 한다. 자동차가 사람을 밀어내고 사람 위에 군림하는 일은 없어야 한다. 강자보다는 약자, 소수보다는 다수가 보호받고 혜택을 받아야 한다.

차가 주인이라는 생각에 젖어 있는 교통운영자나 행정가들은 그들 자신이 많은 사람들의 고통을 양산하고, 삶의 질을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 더 많은 보행자를 희생시킨다는 사실을 명확히 인식해야 할 것이다.

'자가용 중심의 교통'이라는 환상에 사로잡혀 있는 한 우리의 교통은 악순환의 고리를 벗어 던지지 못할 것이다. 교통에 대한 철학과 발상의 전환만이 난마처럼 얽힌 교통문제를 푸는 실마리가 될 수 있을 것이다. 도로를 자동차를 위한 공간만으로 인식하는 편협함에서 벗어나야만 우리는 우리가 사는 도시공간을 인간답게 가꿀 수 있을 것이다. 교통을 보는 이같은 발상법의 변화야말로 교통문제를 푸는 출발점이 될 것이다. 향후 녹색교통전략의 기본 방향을 제시하면 다음과 같다:

- 종합 교통환경정책을 수립하여 현재의 고립분산적이고 사안별로 임기응변식으로 이루어지는 교통환경정책이 보다 체계적이고 성과있게 펼쳐질 수 있도록 한다.

- 천문학적인 도로 건설 투자를 비롯 각종 시설확충 위주의 정책에 치중하고 있는

현실에서 벗어나 각종 교통 소프트웨어의 질을 높임으로써 시설물의 활용 효과를 높인다.

- '대중교통육성법' 제정을 통해 그동안 구호에 그친 대중교통의 구조적인 개혁을 뒷받침하는 행정과 재정 양면에서 뒷받침한다. 대중교통과 자전거, 보행을 연결하는 녹색교통망(Green Transport Network)의 확충을 최우선 교통목표로 설정한다.

- 대중교통의 쾌적성, 안정성을 높이고 대중교통 위주의 교통이 이루어져야 한다. 쾌적한 보행환경과 자전거 도로망, 보관시설의 네트워크를 갖춰야 하며 자전거와 보행자가 대접을 받는 교통체계가 형성돼야 한다. 내차를 타는 대신에 보행과 자전거, 대중교통을 선택하는 친환경적 교통패턴에 익숙해야 한다.

- 그동안 정책적 관심에서 아예 배제돼온 장애인, 노약자, 어린이 등 교통약자의 교통권 보장을 위한 교통 시스템을 구축한다. 아울러 보행자와 자전거 이용자의 편의에 맞는 교통시설물 확충을 위해 노력한다.

- 교통안전과 관련된 법·제도를 전반적으로 정비하여 전차량 대인보험가입 의무화 등을 이룩하며 현재 지극히 형식적 수준에 머물러 있는 교통안전 투자를 획기적으로 늘린다. 이를 위해 교통안전특별회계를 편성하고 다원화돼 있는 교통안전행정체계를 현실에 맞게 조정한다. 교통 현실에 걸맞는 주거지역의 교통진정사업 등 생활교통수준을 획기적으로 높인다.

- 승용차의 소유와 운행을 억제하여 교통에서의 자동차 의존도를 낮춰야 한다. 자가용 승용차 이용에 따르는 환경파괴, 교통사고, 교통체증, 도시미관 파괴, 무상주차 등의 현재 부담되지 않고 있는 환경비용을 승용차에게 부과해야 한다. 또 승용차 소유자는 이들 사회적 비용을 부담하는 것을 당연하게 여겨야 한다.

새로운 교통체계를 만들어내려면 정책당국의 의지가 필수적이다. 최근 선진국의 몇몇 연구 결과에 의하면 정치인들이 생각하는 것보다도 훨씬 많은 사람들이 대중교통수단 위주의 교통정책을 지지하고 있다. 최근 여러 설문조사 결과가 입증하듯이 우리나라의 경우도 보다 획기적인 대중교통 확대·투자에 대한 폭넓은 사회적 합의가 형성돼 있다. 법과 제도가 정비되고 행정이 올바른 방향으로 펼쳐져야만 사람들의 의식도 변화시킬 수 있다.

한편 이런 개혁과 관련하여 시민참여를 확대해 나가기 위한 다양한 노력이 이루어져야 한다. 또한 지방교통행정의 자율성 강화의 법적 근거가 마련돼야 한다. 보행자 전



용공간이나 교통진정지구, 교통안전시설 확충에 대한 지방자치단체의 자율성을 대폭 확대함으로써 과거 중앙집중형 교통행정의 폐해를 극복해 나가야 한다. 지역주민의 생활편의와 직결된 영역, 특히 교통안전 관련부문이나 생활도로 정비, 보행환경이나 자전거 교통 여건 정비 등이 제대로 추진되지 못했는데, 하향식의 행정 편의성만이 강조돼 행정에서 취급하기 쉽게 만들어진 척도와 기준만이 행정의 중심요소를 이루게 됨으로써 안전 분야가 뒷전으로 밀려나게 됐다.

특히 최근에는 법·제도적인 한계로 인해 지방교통행정의 독창성과 창의성이 억눌리고 있다. 지방자치단체의 자율성이 타 법령의 규정 범위 내로 국한됨으로 인해 지방교통행정의 창의성을 제대로 살리지 못하고 있고, 교통안전시설 설치권이 경찰청에 있어서 주민들의 민원제기에 적절하게 대응하지 못하고 있을 뿐만 아니라 자치단체의 자율성이 전혀 보장되지 않은 상태이다. 주민생활과 긴밀히 연관돼 있는 교통안전에 관해서 자치단체의 권한을 충분히 보장하고 있는 선진국들의 경우와 큰 차이를 보이고 있는 것이다.

따라서 지방자치단체들이 보다 적극적이고 창의적으로 교통진정지구, 보행자 전용공간화, 교통안전시설 확충 등을 추진해 나갈 수 있도록 지방교통행정의 권한을 강화하는 법·제도의 보완조치가 뒤따라야 한다.

도로 투자액을 줄여서 그 투자재원을 확보한다는 것이 우리처럼 자동차 산업이 국가경제의 중핵을 이루고 있는 국가에서 싱가포르처럼 효과적인 교통수요관리정책을 펼친다는 것 자체가 무리일런지 모른다. 하지만 그같은 대전환이 없는 한 교통문제의 해결은 불가능하다.

지금까지의 교통정책 방향이 '어떻게 하면 그 많은 승용차들이 편안하고 빠르게 이동할 수 있을까'였다면 향후의 교통정책은 '보다 많은 사람들이 원하는 목적지에 큰 어려움 없이 다다를 수 있게 할 방법이 무엇인가' 또한 '그런 이동과정에서 환경을 훼손하는 일을 어떻게 하면 최소한으로 줄일 것인가'에서 해답을 찾아야 한다.

이같은 발상의 전환이 이루어진다면 우리들 개개인의 가치판단이나 생활양식에서부터 교통운영이나 시설, 유지 관리 등의 교통환경 정책과 행정, 또 예산의 편성과 집행 방식이 근본적으로 달라지게 될 것이다. 근본적인 변화를 위한 행정부문과 시민, 전문가, 시민·환경운동의 노력이 함께 경주돼야 한다.

## <아젠다에 대한 평가 - 교통부문>

### 지속가능한 교통·통신 체계

102. 교통·통신 체계는 도시내, 도시간 그리고 지역간에서 재화와 인간, 정보와 사상의 이동을 위한 열쇠이자 시장과 고용, 각종 시설물과 토지 이용에 다가가는 접근방법이다. 하지만 교통은 재생불가능한 에너지와 토지의 주된 소비자이다. 또한 혼잡과 교통사고를 일으키며 각종 오염의 주된 원인이기도 하다. 기존 교통체계의 부정적 영향들을 줄일 수 있는 바람직한 교통 체계와 토지이용 계획을 수립해야 한다.

103. 인간 정주지에서의 교통 운영에서는 모든 사람들의 교통권이 존중되어야 한다. 특히 어린이와 노약자, 장애인, 보행자의 교통권을 특별히 고려해야 한다. 경제적 약자에 대한 차별, 지역간 차별을 줄이고 형평성을 신장하기 위한 다양한 노력이 경주돼야 한다.

104. 교통정책과 교통운영, 교통시설의 설치에서 친환경성이 우선적으로 고려돼야 한다. 교통이 환경에 미치는 악영향을 경감시키는 방향을 선택해야 한다. 이를 위해 교통량과 교통수요를 감축하고, 적절한 토지이용계획을 채택해야 한다.

### (행동지침)

105. 지속가능한 교통체계를 달성하기 위하여 각 모든 차원의 정부는 유관 당사자들과 함께 다음 사항을 실행해야 한다.

(a) 선택할 수 있는 모든 수단을 검토하는 통합교통정책을 추구한다.

(b) 직장과 상품, 서비스와 레저 등의 기본적인 욕구에 쉽게 접근할 수 있고 근접하도록 하는 공간배치 패턴을 장려한다. 이를 통해 토지이용과 교통 계획을 연계시킴으로써 교통수요를 줄인다.