

▣ 장려상

거버넌스를 통한 환경도시 만들기

황진태 동국대학교 지리교육과

들어가며

이노우에 토시히코와 스다 아키히사가 편저한 <세계의 환경도시를 가다>(사계절, 2002)는 세계 각지에 공해도시가 환경도시로 변신한 일본, 유럽, 남미 도시들의 성공 사례를 소개하고 있는 반면에 함께 읽은 대구대 지리교육과 최병두 교수의 <도시 속의 환경 열두 달>(2003, 한울)은 대구를 중심으로 하여 도심열섬현상, 담장 허물기, 생태공원 등의 키워드를 통하여 한국의 공해도시가 어떻게 생태도시로 전환될 수 있는 지에 대한 탐색과 대안이 담겨져 있다.

본 서평에서 필자의 전개방식은 ‘거버넌스governance’를 소실점으로 하여 최병두의 저서에서 실례로 들고 있는 ‘바람의 길’ 프로젝트, 솔라시티 계획, 풍력발전계획, 댐건설 등을 토대로 <세계의 환경도시를 가다>에서 소개하고 있는 성공한 해외사례와 겹쳐 보면서 한국의 도시가 생태도시로 전환할 수 있는 가능성을 짚어보고자 한다.

환경도시 만들기 과정, 거버넌스 개념 도입되어야

먼저 이번 서평을 관통하게 될 거버넌스에 대한 개념부터 짚어보자. ‘거버넌스governance’는 “다자간 협력적 통치와 관리를 뜻하는 것으로서 주로 과정의 의미를 중요시하는 관리 방식이라고 할 수 있다. 거버넌스라는 개념은 ‘정부에서 거버넌스(from government to governance)’라는 표현에서 알 수 있듯이, 정부의 한계(혹은 국가의 실패)가 대두하면서 등장한 것이다.”³³⁾ 즉, 기존의 산업근대화 단계에서 주도되었던 정부주도의 정책 제안과 실행방식의 한계를 체감하고, 정책의 이해 당사자들이 모여서 ‘협의→갈등→조정→협력’을 통해서 정책을 실행하는 새로운 도약을 일컫는다.

GDP와 GNP라는 수치 높이기에 혈안이었던 산업근대화 시기에는 ‘생태’, ‘환경’, ‘예코’ 등의 단어가 나올 틈바구니가 협소했었지만, 1990년대에 들어서면서부터 그 간에 산업근대화 팽창으로 인한 한계에 대한 대안으로 생태적인 삶의 방식이 대두되어 나온 환경정치, 생태도시 만들기에다가 압축근대화라는 기존의 수직적 의사결정 방식을 그대로

33) 조명래, 「환경 거버넌스의 원리와 구성」, 『개발정치와 녹색진보』, 환경과생명, 2006, 253쪽

적용한다는 것은 형식적 민주주의나마 완성된 오늘날에는 시민들의 반감을 얻을 수밖에 없으며 그러한 방식의 당위성(sollen)은 상실되었다고 본다. 즉, 협치(協治), 공치(共治)로 해석될 수 있는 ‘수단적 권력’인 거버넌스의 도입이 절실한 것이다.

‘바람의 길’ 프로젝트

이번 여름은 ‘예년에 비해서’란 말을 무색케 하는 가히 독보적인 폭염이었다. 이러한 폭염과 열대야 현상은 거시적인 측면에서는 지구온난화 현상에 기인하지만 도시라는 공간에서의 경우에 미시적으로 본다면 냉방기계의 무절제한 사용과 콘크리트 피복과 빈약한 녹지공간을 들 수 있다. (결과적으로 이러한 요인은 거시적 기제와 연결되겠지만) 이러한 도심열섬현상에 대한 대안으로 제시된 것이 ‘바람의 길’ 프로젝트다. 이는 도심 주변에 흐르는 바람을 도심으로 유인해서 도심의 온도를 낮춘다는 것이 ‘고갱이’인데 이러한 ‘바람의 길’ 현상을 활용한 대표적인 예가 청계천 복원사업이다. 청계천의 인공하천을 통과하는 거대한 통로는 일종의 바람의 길을 유도한다는 것이다.

실제로 청계천 주변지역보다 약 3도 가량의 기온이 떨어진다는 초기 보고³⁴⁾도 있었다. 하지만 이러한 바람의 길의 성공 관건은 바람의 길 주변의 건물이 고층화가 되어서는 안 된다는 조건이 선행돼야 한다. 그러니까 단순히 바람의 길만 조성한다고 해서 기온이 떨어지는 것은 아니다. 하지만 청계천 복원사업의 경우에는 서울시 고위간부가 뇌물을 받고서 청계천 주변 상가의 용적률을 불법적으로 높인 것을 용인한 사례에서 볼 때 이러한 청계천 복원 사업 의사결정에서 실제 생태적 측면의 복원에 대한 시민사회가 우려했던 부분이며, 서울시가 이들 시민사회와의 거버넌스 실패는 결국 생태적 측면의 간과와 ‘바람의 길’ 기능을 단순히 전시행정으로 내세웠다는 혐의를 벗기 힘들겠다.

〈도시 속의 환경 열두 달〉에서 최병두는 바람의 길 프로젝트에 대해서 “바람의 길 사업은 사실 매우 방대한 사업이다. 대기오염물질을 줄이기 위한 폐기가스 배출업소의 관리에서부터, 지역별, 계절별 바람길의 조사, 분석을 통해 대기 질 개선을 위한 각종 대안을 마련”³⁵⁾ 해야 한다며 계획의 총체성을 강조하고 있다.

최병두의 강조처럼 바람의 길은 단순히 통로만 조성되는 것이 아니라 체계적인 접근이 필요한 것이다. 〈세계의 환경도시를 가다〉에서는 이러한 거버넌스를 통한 시민사회의 동의를 구하고 정책을 추진하여 성공한 사례로 독일 슈투트가르트를 소개하고 있다. 산업도시로 발전한 슈투트가르트가 공해로 인하여 독일뿐만 아니라 세계적인 공해도시로 알려지자 시당국은 1970년대 후반부터 ‘바람 계획’을 세우게 된다. 이후 대기의 흐름에 대한 치밀한 조사에 들어가고, ‘바람 계획’의 핵심이자 민감한 사안인 토지이용계획을 세운다.

34) 조명래, 「청계천은 복원되지 않았다」, 『프레시안』 2005년 10월 1일자 참조

35) 최병두, 『도시 속의 환경 열두 달: 봄·여름』, 한울, 2003, 280쪽

이는 바람의 흐름에 지장을 주는 도심개발을 미연에 억제하는 측면에서 “토지의 건축 이용 구분, 건축 허용 한도(벽면선, 건폐율, 용적률) 등 일체를 종합적으로 정하는 것” (31쪽)이다. 그러나 이 계획에서 파생된 ‘시·군·마을의 조례’는 “주민에 대해 직접 법적인 구속력을 갖고 있다.” (31쪽) 분명 시민들의 공감을 얻지 못했다면 반발을 가져왔을지 모르겠지만 슈투트가르트 시민들은 공해로 인한 피해와 도시 이미지의 실추보다는 살기 좋은 도시를 만들어 가는 방향으로 공감대가 형성되었기 때문에 가능했다.

슈투트가르트의 사례를 통해서 우리는 정책 결정 과정에서 거버넌스에 기반하여 시민들의 의견에 귀를 기울이고, 그 의견을 정책에 반영하는 자세와 함께 정부 당국은 단순히 ‘전시행정’이 아니라 면밀한 정책의 검토와 더불어 부동산업자들의 로비에 의해서 시민들의 건강을 담보로 내놓아서는 안 된다는 점을 실감하게 됐다.

대체자원으로 주목되는 솔라시티와 풍력발전 계획

주지하다시피 로마보고서를 통해서 자원의 유한성에 대한 경고와 대체자원 개발이 대두되었다. 오늘날의 현대도시는 무분별한 소비행위를 통하여 도시가 전 국토에서 차지하는 비율은 한줌에 불과한데 비해 자원소비량은 그에 반비례하여 가히 과부하에 걸려있다고 해도 과언이 아니다. 그런데 이러한 과도한 자원소비를 통해 배출되는 폐기물은 오히려 도시 내부에서 소화시키지 못하고 전국토의 난지도화를 도모하고 있다. 자원을 아껴쓸 줄 아는 겸허한 소비의 미덕이 필요한 시점이다. 하지만 여기서는 미덕에 앞서 이러한 과도한 자원 소비의 부하량이 걸리지 않도록 하기 위한 실질적인 대안 중에 하나로서 솔라시티 계획을 짚어보고자 한다. 솔라시티(solar city)란 “기존의 도시가 가지는 에너지 문제를 해결하기 위해 대안적 에너지로서 태양열 또는 태양광을 이용하는 것이다. 즉, 좁은 의미로 솔라시티는 태양광이나 태양열을 이용한 발전시설이나 건축물의 개발을 의미한다.”³⁶⁾

그 간 공해도시라는 오명이 따라왔었던 대구시는 앞서 언급한 바람의 길 프로젝트를 도입을 검토하고, 도심녹지화에도 박차를 가하는 등 생태도시, 녹색도시에 대한 강한 포부를 통하여 공해도시라는 딱지를 떼기 위한 노력에 박차를 가하고 있다. 이러한 노력의 연장선상에서 대구시의 솔라시티 계획의 대강을 살펴보면 “태양열을 이용한 온수, 난방기 보급을 통해 총 에너지 사용량의 2%를 대체 에너지로 충당, 태양광 발전시설, 기술연구 센터의 건립, 대규모 하수처리장을 이용한 소수력 발전 등을 추진하는 등” (앞의 책, 90쪽)의 구체적인 청사진을 제안하고 있다. 이와 더불어서 시민단체들이 함께 모여 솔라시티대구시민 연대를 창립하기도 하였다.

이러한 시민단체들의 움직임에서 볼 때 앞에서 짚어본 바람의 길 프로젝트에 비해서 시민사회의 능동적 움직임이 눈에 띄지만 그럼에도 불구하고 이러한 움직임에 대해서 여전히

36) 최병두, 『도시 속의 환경 열두 달: 가을·겨울』, 한울, 2003, 81쪽

관(官)에서는 이들의 움직임을 제대로 수용하고 있지 못하는 듯하다. 즉, “대구는 중앙의 재정을 지원받아 단기적 성과를 우선 보여줄 수 있는 사업들에 초점을 두고 있다” (앞의 책, 90쪽)는 최병두의 지적처럼 또 하나의 전시행정으로 남을 수 있다는 것이다.

솔라시티 계획이 생태적인 측면에서 시민들도 그 취지에 공감하는 사안임에도 불구하고 이러한 계획 진행 과정에서 “일반 시민들의 여론이나 시민단체들의 참여를 점차 배제한 채 행정관료들과 일부 전문가들을 중심으로 추진” 하기보다는 “에너지 수요의 절제를 포함하여 좀 더 장기적으로 이산화탄소 저감 및 지역 에너지 체계의 변화와 같은 중장기적 목표와 시행방안을 포함” 해야만 할 것이다. ‘과정의 의미를 중요시하는 관리 방식’이라는 의미를 함축하고 있는 거버넌스의 본디 의미가 아쉽다.

솔라시티 계획과 함께 풍력발전 또한 대안자원으로서 기대되는 분야다. 현재 한국에서 진행 중인 풍력발전 계획은 전북 새만금, 강원도 대관령, 제주도 북제주군 등에서 추진 중에 있다.

풍력발전을 통한 긍정적인 효과를 대강 짚어보자면 우선 풍력은 무공해 자원으로 이를 이용한 발전이 환경에 미치는 영향이 미약하며, 더불어 장기적인 가격안정성과 에너지 독립성을 제공하여 국제유가의 변동에 좌지우지되는 현재의 산업구조에서 보아서는 우월성을 담보한다고 볼 수 있다. 이 뿐만 아니라 풍력발전소는 이국적인 경관을 이용한 관광자원으로서의 지역경제를 도모할 수 있다는 점도 있겠다. 그러나 국내 풍력발전 추진에 있어서 문제점이 개선되지 않는다면 앞서 지적한 풍력발전의 긍정성도 솔라시티 계획처럼 난관에 부딪힐 가능성이 있다.

최병두는 대관령에 추진되는 풍력발전단지 조성계획은 개발제한구역에서 건설이 추진되고 있어서 생태파괴의 가능성이 있으며, 풍력발전을 얻기 위한 최소한의 풍력이 미약한 곳에서도 건설이 추진되는 등 과학적 기초조사가 미흡한 점을 지적한다. 더욱이 풍력의 긍정성으로 손꼽았던 관광자원의 가능성이 자칫 지방자치단체에서 풍력발전보다는 ‘바람 팔아 돈을 번다’는 동기로 무리하게 추진한다는 점과 풍력발전계획의 80%가 정부지원예산이라는 점에서 알 수 있듯이 중앙정부의 지원을 많이 받기 위한 빌미로 작용한다고 지적한다.

〈세계의 환경도시를 가다〉에서는 풍력도시의 성공사례로 일본의 타치카와 정을 소개하고 있는데 우리의 풍력발전 추진에서 배울 만한 점이 있다. 타치카와 정에서 풍력발전³⁷⁾을 시작한 이유는 1980년대 일본이 한창 거품경제의 정점에 오르고 있을 때, 이러한 경기활황 분위기에 부추기던 차에 풍력발전을 단순히 관광자원으로 추진했었다. 즉, 타치카와 정장인 다테바야시의 말처럼 “그때는 어쨌든 거리를 만들어 관심을 끌고 싶은 마음이 앞섰지 생태적인 발상은 없었다.” (145쪽)

하지만 풍력발전 기술이 발전해감에 따라서 ‘에너지 문제’의 측면에서 다시 풍력발전을 바라보게 되어서 마을 전체가 풍력발전기를 수입하는 데 집중했다. 곧 “여기에서 ‘마

37) 〈세계의 환경도시를 가다〉에서는 풍차발전이라고 적시하지만 본고에서는 혼돈을 피하기 위하여 풍력발전으로 통일하겠다.

을 일으키기'의 축은 관광에서 생태환경 쪽으로, 곧 실효성이 더 높은 쪽으로 방향을 바꾸어 나" (146쪽)가게 된 것이다.

여기서 한국의 지자체가 명심해야 할 부분은 타치카와 정이 처음에 관광자원 개념으로 생각했던 풍력발전을 에너지 문제로 생각하면서 그러니까 풍력발전을 통한 전력판매라는 실질적 수익과 함께 자연스럽게 관광자원으로의 가치 또한 획득했다는 점이다.

단순히 중앙정부로 부터의 예산을 더 얻기 위한 수단으로나 관광자원의 가치에만 매몰될 것이 아니라 타치카와 정에 사는 한 마을 사람의 말처럼 "풍력 발전도 행정당국에만 맡겨 둘 것이 아니라 시민들이 출자해서 운영하는 일정한 구역을 마련해야 하지 않을까" (148~149쪽)하는 거주민들의 의견을 수렴하여 타치카와 정이 그간에 "관광유치의 상징이었던 타치카와 정의 풍차, 그것이 지금 생태라는 새로운 축을 얻어 더욱 설득력 있는 지역이 미래를 밝혀주고 있다" (149쪽)는 지적을 적극 수렴해야 할 것이다. 이러한 시민사회 의견 수렴에 대한 강조는 최병두도 다음과 같이 동의하고 있다.

“대안 에너지의 개발단지 조성에 의한 생태계 파괴라는 이율배반적인 문제를 해결하기 위하여 시민단체와 주민들의 광범위한 여론수렴이 필요하다.”³⁸⁾ 과정보다는 결과만 좋으면 된다는 결과지상주의는 개발주의 시대의 흔적이다. 생태도시라는 좋은 취지에도 불구하고 이러한 개발주의의 흔적으로 인하여 그 취지마저 왜곡되어서는 안 될 것이다.

누구를 위한 댐건설인가

올해는 수해로 인한 피해가 그 어느 때의 기록을 갈아치울 만큼 위력적이었다. 그런데 정부에서는 이에 대한 대비책을 강구하겠다고며 여당과 건설교통부장관이 만나서 한 이야기가 다목적 댐 건설 추진이었다. 전국적인 댐 현황을 짚어보자면 이미 동강댐 뿐만 아니라 환경부에 의해서 다목적 댐의 적합성이 떨어져 홍수조절용으로 변경된 한탄강 댐까지 왜 또다시 시민단체의 의견을 무시하고 일방적인 정책추진을 밀어붙이는지 모르겠다.

앞선 사례로 풍력발전 추진계획에 있어서의 성공하기 위한 전제였던 '과학적 기초조사'는 여기서도 중요하다. 이미 다년간에 면밀한 과학적 기초조사를 통한 댐 건설의 효과를 분석평가 했던 시민단체의 보고를 받아들인 정부가 왜 또다시 댐건설을 추진하는지 그 이유가 불가사의하다.

최병두는 그의 저서에서 화북댐 건설을 예로 들면서 당시 건교부가 경북 군위군 주민들에게 “한마디 사전 통보도 없이 어느 날 갑자기 댐 건설에 따른 공청회를 개최하는 등”³⁹⁾ 주민들의 의견을 무시한 점이 지역주민들의 반대를 자초했음을 강조하고 있다.

수해로 인한 국민들의 피해를 해결할 방안으로 나름대로 시급하게 발표는 해야 했겠지만

38) 최병두, 『도시 속의 환경 열두 달: 봄·여름』, 한울, 2003, 42쪽

39) 최병두, 앞의 책, 182쪽

대형 댐건설은 생태적 측면에서 뿐만 아니라 실제 수해를 막는 역할에 대해서도 그 효과가 의문시 되고 있다. 댐건설보다는 다른 방안을 강구한 방안이 이미 학계, 시민사회에서 제시되고 있다. 최병두는 “기존 대형 댐의 운영을 보다 효율화하고, 농촌지역에 농업용 보와 소형 저수지를 많이 만들고, 기존 저수지들은 보다 효율적으로 관리하며, 지하댐의 건설과 강변 여과수의 활용 등 취수원의 다변화, 계곡에 소규모 저수지를 만들고, 장기적으로 산림을 육성하여 이른바 녹색댐의 조성에 노력을 기울여야 할 것” 40)을 제시하고 있다. 대형 댐 건설이야 말로 과유불급(過猶不及)이겠다.

갈음하며

본 서평에서는 문제점들만 언급해서 그렇다면 한국의 환경대책은 엉망이 아니냐는 반문을 할 수 있을지 모르겠다. 그러나 <세계의 환경도시를 가다>를 통해서 보았듯이 공해도시에서 환경도시로 성공한 사례가 한국에서는 왜 불가능한 이야기인가에 대해서는 좀 더 희망을 가져보아야 하지 않을까 싶다. 본고에서 언급하지 않았지만 이는 아직 한국사회에 착근되지 못한 거버넌스의 활성화에 대한 이슈 파이팅을 의도했기 때문이지 성공사례가 전연 없는 것은 아니다. 최병두의 저서에서는 낙동강 특별법 제정과 골프장 건설 반대, 담장 허물기 사례 등을 소개하면서 거버넌스의 성공사례를 언급하며 환경도시에 대한 희망을 피력했었다.

여전히 생태도시, 환경도시 등은 한국에서는 어불성설(語不成說)이라고 말하는 이도 있을지 모르겠다. 어불성설을 풀어보면 ‘말도 안된다.’ 는 의미인데 이를 공간상에 투영한다면 ‘아무 데도 없는 곳’ 이라고 부를 수 있겠다. 유토피아는 ‘아무 데도 없는 곳’ 을 의미한다. 그렇다면 우리가 바라는 환경도시는 유토피아에 불과한 것일까. 그저 공해로 찌든 디스토피아에 순응하며 살아가야 게 미덕(?)일까. 언어철학적인 말장난에 불과할지 모르겠지만 환경도시라는 ‘아무 데도 없는 곳’ (no-where)을 ‘바로 여기(now-here)’ 로 만드는 상상력은 하이픈(-)을 어디에 두는가에 달려있다. 이번에 읽었던 <세계의 환경도시를 가다>와 <도시 속의 환경 열두 달>은 공해도시에 사는 우리들에게 환경도시에 대한 상상력을 제공해준다.

다시 강조하지만 하이픈을 어디에 두는가에 따라서 후손들에게 공해도시를 물려주느냐 혹은 환경도시를 물려주느냐가 달려있으리라. 환경도시를 위한 상상력에 기반한 현재와 미래의 인적구성은 거버넌스의 성공을 위한 자양분이 될 것이다. 환경도시를 창조할 수 있는 상상력 발달을 위하여 두 서적의 일독을 적극 추천한다.

40) 최병두, 앞의 책, 183~186쪽 요약