

環境汚染改善에 있어서 日本의 革新自治體의 役割에 관한 研究 - Kawasaki(川崎)시의 사례연구 -

이시재*

가톨릭대학교

일본의 가와사키시는 중화학공업화의 중심지로서 한때는 공해도시로 알려져 왔으나, 1971년 사회당, 공산당의 연합공천에 의한 혁신계 시장을 선출함으로써, 공해문제의 해결에 획기적인 계기를 맞이하였다. 혁신자치체를 출범시키기 위해 가와사키시의 심각한 대기 오염문제를 배경으로 지역주민들의 반공해운동, 노동조합의 정치운동, 시민환경운동 등이 느슨한 정치연합을 결성하였다. 혁신자치체가 성립되자, 자치정부는 연료대체, 오염측정 등을 통해서 기업을 지도하여 공해배출을 획기적으로 감소시켜나갔다. 가와사키시는 기업과의 대기오염방지협정을 적극적으로 활용하고, 공해방지조례를 제정하고, 오염물질에 대한 총량규제의 실시, 그리고 환경영향평가조례를 제정하여 오염물질의 배출을 근원적으로 줄여 나갔다. 한편, 가와사키시는 오염발생원기업으로부터 기금을 각출하여 공해대책협력재단을 설립하여, 대기오염피해자들의 구제에 나섰다.

이 연구에서 밝혀진 함의는 다음과 같다. 첫째, 공해문제는 지방자치체를 중심으로 혁신적인 정치연합이 형성되어야 비로소 실질적으로 해결될 수 있다는 점이다. 이 정치세력을 바탕으로 기업을 환경친화적인 방향으로 압박을 가하여, 공해문제를 해결할 수가 있었다. 둘째, 지역주민들의 끈질긴 반공해운동은 혁신자치체의 출범 및 환경문제를 중요한 정치이슈로 만드는 데 큰 기여를 하였다. 주민들의 운동은 혁신자치체가 등장하기 이전부터 활발하였으나 혁신자치체의 정치공간을 효과적으로 활용하여 기업과 개별적인 공해방지협정을 맺어 공해기업을 압박하였다. 셋째, 혁신자치체를 실현시키는 실질적인 정치세력은 노동조합이었다. 노동운동과 반공해주민운동은 직접 결합하지는 않았지만, 혁신자치체라는 정치적인 공간에 상호 협력할 수 있었다.

따라서 이 연구는 지역환경문제를 해결하기 위해서는 지역주민운동이 노동운동과 결합하여 혁신적인 지역권력을 건설할 필요가 있다는 것을 시사하고 있다.

I. 서 론

1. 問題提起

川崎市는 1970년대 초까지 대기오염을 비롯한 공해문제가 매우 심각한 도시였다. 川崎市의 공해문제는 1971년에 革新自治市政의 탄생을 계기로 크게 개선되었다. 혁신시정이 탄생하기까지 공해주방시민운동이 꾸준히 활동해 왔다. 가와사키의 사례는 산업발전

*이 연구는 1994년도 교육부 해외지역연구지원에 의해 수행되었음.

→공해피해의 발생→반공해주민운동→지방자치의 변화→공해문제의 해결의 과정 가운데, 주민운동과 지방자치의 변화가 환경공해문제의 해결에서 매우 중요하다는 것을 보여 주고 있는 전형이다.

공해도시 川崎市는 그 오명을 벗고, 이제는 공해대책에서는 선진적인 환경도시로 탈바꿈하였다. 川崎市는 독특한 환경정책과 해결방식을 동원하여 이른바 '川崎方式'을 만들어, 다른 지방자치단체의 모범이 되었다. 지역 기업들과 공해방지협정을 맺고, 기업부담에 의한 공해대책재단의 설립, 환경영향평가제도조례의 제정, 환경정책평가시스템 (Echo check)의 개발과 실시 등 수많은 範型을 川崎는 만들이 내었다.

이 연구는 공해문제해결에 있어서, 지방자치단체의 혁신이 얼마나 중요한 것인가를 보여 줄 것이다. 공해문제의 해결은 탁월하게 정치적인 선택의 문제이며, 민주적인 지방자치의 정착과 밀접하게 관련되어 있기 때문이다.¹⁾

2. 연구방법과 자료

川崎市에는 환경 및 공해와 관련된 많은 문헌이 있으며, 매년 환경백서를 발표하여 환경문제의 개선과정을 기록하고 있다. 그러나 가와사키의 공해문제의 해결에 관련된 체계적인 분석논문이나 보고는 보이지 않고 있으며, 당시의 중인도 충분하게 들을 수가 없었다. 다만 川崎市가 속한 가나가와현(神奈川縣)의 神奈川新聞川崎總局에서는 川崎市와 관련된 신문을 스크랩하고 있었기에 이 신문스크랩을 다시 정선하여 당시의 공해문제의 실재와 그것에 대응하고자 하는 시정부, 시민단체, 노동조합의 움직임을 파악할 수가 있었다. 당시의 川崎의 역사에 대한 체계적인 저서는 아니지만, 이또 사부로 (伊藤三郎) 당시 시장의 회고록, 언론인의 브포보고, 공해피해자들의 구제상황에 대한 공식보고 등 도움이 되는 것들도 많았다.

이 연구를 위해 1995년2월말에 川崎市를 방문, 조사하였다. 행정기관에서 기초적인 문헌을 입수하고, 가나가와신문의 스크랩을 정리, 복사하였으며, 환경행정을 담당하는 공무원들과 환경운동에 참여하고 있는 시민들에 대한 면접조사를 실시하였다. 川崎의 공해와 주민운동에 관해서는 마에가와 기요하루(前川清治), <川崎에서 공해를 없애는 회>의 회장 미야자키 이찌로(宮崎一郎)의 보고 등이 있다.²⁾

3. 川崎市의 사회와 경제

東京, 川崎, 요코하마(横濱)로 이어지는 게이힌(京浜)공업지대는 근대일본의 산업혁명의 심장부이다. 전후 50년간 세계의 중요선진국으로서 경제기적을 이룩한 일본경제의 급성장은 이 공업지대를 중심으로 전개되었다. 철, 조선, 전기, 자동차, 석유컴비나트의 건설도 川崎에서 가장 먼저 시작하였다. 게이힌공업지대는 섬유, 종이 등 경공업을 제외한

¹⁾환경, 공해문제의 해결에는 지방자치체의 변화가 개인 생활양식의 변화, 혹은 기업 생산방식의 변화보다 더 효과적인 전략이라는 인식에서 출발하고 있다 (이시재, 1995).

²⁾東京都立中央圖書館, 住民運動に關する文獻目錄, 1980 참조

모든 공업제품을 만들어 내고 있다. 이 공업지대는 東京과 요코하마의 사이에 위치하고 있어서 풍부한 인력과 기술, 좋은 항만과 공업용수, 그리고 시장을 갖고 있었으며 공업 입지로서 최적의 자리이다. 1912년의 당시의 川崎町에서는 ‘工場의 誘致’를 町是로 결의 하였다. 1934년에 제정된 川崎 市歌에는 ‘겸게 솟아오르는 연기의 불꽃은 하늘에 기록하는 일본’이라고 이른바 공업화와 연들을 발전의 이미지로 갖고 있었다. 市歌의 이 부분은 산업공해의 피해를 받고 있었던 주민들, 시의원들의 반대로 1969년에 개정되어 잘려 나갔지만, 川崎市의 경제성장과 공업화의 盛衰를 말해주고 있는 주요한 상징이었다고 말할 수 있다. 1910년대에는 日本鋼管(NKK)(1914), 스즈키商店(現味の素, 1914), 富士ガス 방직(1915), 滝野シメント(1917) 등이 공장을 건설하였으며, 1920년대 이후에는 수도권지역의 전기를 공급하기 위해 東京電力, 日本電力 등이 화력발전소를 건설하였으며 석유정제 공장도 1930년대부터 건설되었다. 川崎는 철강, 석유화학, 기계, 전력 등 일본의 중화학공업의 중심지로 발전하였다.

川崎市의 공장 수는 1979년에는 약4,800개소 이었으며, 제조업출하액은 일본전국에서 東京, 大阪에 이어 3위를 유지하였다. 1988년 현재 제조업출하액은 4조2479억엔에 이르고 있다. 공장노동자의 수는 1968년에 226,309인으로 가장 많았으며, 그후 점점 줄어들어 1986년의 사업자통계에 따르면 제조업종업원은 17만5천명이다.

川崎의 최대자본인 日本鋼管은 임해매립지에 세워졌으며, 매립공사를 위해 많은 조선인들이 동원되어, 지금도 약 9,000명의 재일 한국인들이 이 지역에 살고 있다. 川崎는 공업도시, 노동자의 도시, 외국인의 도시, 그리고 공해의 도시로 알려져 있었으며, 川崎의 활력은 바로 공업도시로서의 성격에 기초하는 바가 컼다고 볼 수 있다.

〈표-1〉 川崎의 工業

	사 업 소 수	총 업 원 수(인)	제 조 품 출 하 액 (백만엔)
중공업	2,464	109,451	3,484,621
경공업	864	19,975	278,975
석유화학	79	11,513	1,529,505
계	3,407	140,939	5,743,105

* 1988년 12월현재, 4인이상 업소에 한정

1960년대초 일본의 중공업화가 한층 확대되고, 에너지가 석탄중심에서 석유중심으로 옮겨지면서, 폐수, 대기, 토양에 쏟아내는 많은 노폐물이 주민들의 생활을 위협하기 시작하였다. 1960년에는 일본석유화학을 중심으로 하는 석유화학컴비나트가 조업을 시작하였다. 전력회사, 시멘트, 제철회사에서 주로 석탄연료의 사용, 황산화합물을 많이 배출하는 중유의 사용으로 대기오염의 주요 발생원이 되었다.

II. 川崎市의 公害

1. 공해문제의 역사

川崎의 공해문제는 1916년, 스즈키상점(현 아지노모또)이 배출한 염소가스에 의한 농작물의 피해에서 시작하였다. 전후 1950년대부터 대기오염에 의한 주민들의 고충이 늘어났다.

1960년대에 산업계의 에너지혁명, 즉 공업용에너지를 석탄에서 중유로 바꾸는 바람에 황산화합물(SOx)이 대량으로 발생하였다. 또 석탄을 뺄 때보다는 분진은 줄어들었지만, 연돌에서 나오는 검댕이는 여전하였다. 인체에도 피해가 나타나기 시작하였다. 목이 아프고 눈이 아픈 증상이 많이 발생하였다. 大師, 田島지구에서는 사람들도 주거환경이 악화되자 이 지역을 떠나게 되었다. 공해로 인해 인구의 감소와 슬럼화가 진행된 것이다. 지붕의 부식과 마찬가지로 거리의 간판이나 우체통, 교통표시등도 모두 SOx의 피해를 입어 부식해 갔다.

대기오염으로 인한 우체통의 부식을 가장 먼저 발견한 사람들은 우편 집배원들이었다. 집배원들은 ‘일을 끝내면, 목소리가 나오지 않는다. 하루 2-3차례 입안을 씻어도 목이 아픈 것이 없어지지 않는다. 동료 가운데 異常이 없는 사람은 한 사람도 없다’고 주장하였다.

보육원의 교사들도 공해지구에 어린이들의 건강을 걱정하여 SOx을 측정하는 운동을 벌였다. 지역의 호세이2고(法政2고)의 학생들은 多摩川의 수질을 조사하였다. 川崎의 공기, 하천, 그리고 바다가 모두 오염되어 있었다. 바다의 생선이 죽어 가는 것도 발견되었다. 공해지역의 학교에는 교실마다 공기청정기를 부착하였으나, 공해로부터 학생들의 건강을 지켜내지는 못했다.

1968년이래 東京에는 광화학스모스현상에 의한 피해가 속출하였다. 川崎, 요코하마도 예외는 아니었다. 東京-川崎-요코하마시가 광화학스모그의 긴급조치발령을 동시에 내기로 한 것도 1970년의 일이었다.

<표-2> 川崎市에 있어서 광화학스모그 공해 긴급시 조치 발령상황

연도	발령회수	발령연시간	피해자수
1971	10	34:50	12,425
1972	22	76:50	251
1973	25	94:24	408
1974	18	58:30	450
1975	24	84:20	4,662
1976	9	26:50	206
1977	5	19:30	396
1978	3	7:00	0
1979	4	11:40	698
전체	120	413:30	19496

川崎市에서도 1969년 말에는 ‘대기오염에 의한 건강피해의 구제조치에 관한 규칙’을 제정하였으며, 1970년 초에는 중앙정부가 川崎를 공해지역으로 지정하기 이전에도 불구하고 시가 독자적으로 大師, 田島 兩地區를 공해병인정지역으로 지정하여 피해자 구제를 개시하였다.³⁾ 川崎가 1971년 공해병인정 사무를 시작하자, 1970년 일년 동안에 공해병으로 사망한 사람이 6명, 인정환자는 300명을 넘게되었다. 川崎市에서는 중앙정부의 공해병지정사업이 활성화되면서, 그 지역을 더욱 확대하였으며 인정사무를 1987년 말까지 계속하였다. <표-3>은 1970년부터 1987년까지의 공해병인정환자의 수를 나타내고 있다. 1970년 이래의 공해병인정환자의 총수는 5,605명으로서 1993년 현재 치유, 유효기간만료, 불갱신, 전출, 사망등에 의한 인정실험자수 2,917명을 빼더라도 현재 2,688명이 공해병환자로 인정을 받고 있다. 공식적인 통계만 보더라고 川崎市의 공해는 1970년 이래 5,605명의 공해병환자를 발생시켰고, 그 가운데 714명이 공해병으로 죽어갔다 (平成5年度川崎市環境白書:よりよい環境をめざして).

<표-3> 認定 疾病患者 被害認定患者數

인정질병	1970-1987	1988	1989-92	누 계
만성기관지염	1,046	44	-	1,090
기관지천식	3,967	215	19	4,201
천식성기관지염	418	13	2	433
폐기종	174	7	-	181
합계	5,605	279	21	5,905

* 1988년부터는 지정지역이 해제되었다.

한편, 공해병의 환자 등 공해문제가 심각한 사회, 정치문제가 되면서, 公害發生源쪽에서도 많은 개선이 이루어 졌다. 연료의 대체로 대기질은 크게 개선되었다. 1972년의 석탄의 사용은 1965년에 비해 10%에도 달하지 않았으며, 중유의 사용은 2배로 증가하였다. 석탄이나 중유에 포함된 유황분도 크게 줄어들었다. 그 결과 아황산가스의 총량은 1965년의 152,100톤에서 1972년에는 56,900톤으로 약 1/3으로 줄어들었다.

³⁾공해병인정제도: 공해병 ‘인정’을 위해서는 우선 행정구역인 地區가 공해병지역으로 지정되어야 한다. 그 다음에 그 지구 내에 살고 있는 사람이 대기오염 피해의 병증을 갖고 있어야 하며, 이것을 시가 공해병심의위원회의 판정에 의해 공해병으로 인정한다. 공해병으로 인정을 받아야 치료, 보상, 생계보조를 받을 수 있는 길이 열린다. 가와사키시에는 1970년에 처음으로 공해병지역을 시가 독자적으로 지정하였으나 그 이전에 사망한 사람들은 공해병으로 인정받지 못하고 있다.

〈표-4〉 연료, 원료사용량과 아황산가스배출량

	중유		석탄		천광석		합계
	사용량	SO ₂ 발생량	사용량	SO ₂ 발생량	사용량	SO ₂ 발생량	SO ₂ 발생량
1965	174	80,200	470	47,000	430	24,900	152,100
1966	165	74,800	201	20,100	430	23,200	118,100
1967	214	88,600	210	21,000	430	21,500	131,100
1968	233	80,900	273	27,300	436	20,100	128,300
1969	312	86,000	176	17,600	456	14,600	118,200
1970	394	91,500	109	8,700	449	13,500	113,700
1971	385	69,300	90	6,400	414	10,800	86,500
1972	364	47,800	39	2,700	295	6,400	56,900

자료: 川崎市の公害, 1973년판, 川崎市

* 이 표는 가와사키의 대공장(42)의 집계.

* 유황농도는 중유의 경우, 1965~1972년까지 2.56%, 2.52%, 2.3%, 1.93%, 1.53%, 1.29%, 1.00%, 0.66%로 격감하였다. 석탄의 경우는 1965년의 0.5%에서 1972 0.35%로 줄어들었다. 또 철광석의 경우에도 0.29%에서 0.12%로 반 이상으로 줄어들었다.

2. 주민의 공해의식

川崎의 산업공해에 대한 주민들의 반응은 어떠하였는가? 1970년 11월 가와사키구의 주부가 격한 천식발작으로 급사하였다. 남편은 川崎의 대기업 아지노모또공장의 노동자였다. 노동자는 회사의 기숙사에서 아내와 두 어린이와 함께 살고 있었으며, 부인이 공해병으로 사망하자, 분노한 나머지, 회사의 기숙사벽을 주먹으로 격하게 쳤다고 한다. 그러나 이 노동자는 아내의 죽음을 ‘개인문제’로 취급하여 언론이나 운동단체, 노조가 개입하는 것을 기부하였다. 이 사건은 川崎의 공해문제에 대한 노동자, 주민들의 의식을 상징하였다. 공해피해가 가족이나 가까운 친척에게 발생하지 않으면 공해문제를 인정하지 않으려는 경향이 주민들에게 널리 퍼져 있었다. 川崎의 역사는 공장의 역사이며, 川崎의 사회구조는 공장사람들로 채워져 있어서 공장비판은 금기이었다. 공해고발은 공장에 적대하는 것이며, 川崎주민들의 생업을 앗아가는 것이라고 생각하였다. 어떤 町內會⁴ 회장은 ‘川崎가 오늘 존재하는 것은 기업이 있기 때문이며, 지금에 와서 공장을 없앨 수가 없지요. 공해는 없애려면 기업에게 그것을 발생시키지 않도록 하는 방법밖에 없어요.’라고 말하였다. 어떤 주민들은 ‘공해… 그건 심하지요. 日本鋼管을 협박하다가는 1개월 이내에 一家五人은 굶어죽어요’라고 기업의 지역지배로 인해 공해문제를 입밖에도 내지 못하는 사정을 말하였다. 실질적인 공해피해자인 주민들이나 노동자들도 기업을 공격하는 반공해운동에 대해서는 적대적인 입장을 취해 스스로 가해자 쪽에 서있는 경우도 많았

⁴약 50-100가구정도로 구성되는 지역주민자치조직. 상세한 것은 정내회연구(이시재, 1993) 논문을 참조할 것.

다. 공해문제가 한창 큰 사회문제가 되었을 때에는 町內會가 중립을 표방하여 동네를 시끄럽게 하는 것은 좋지않다는 입장을 정리하고는 한다.

연돌(공장)때문에 도시가 변영하였다는 개발주의신화가 뿌리깊게 남아 있기 때문에, 발생원공장의 노동조합도 행정도 공해에 대해 언급하려고 하지 않았다. 공해피해가 많은 지역은 동시에 기업에 취업을 하거나 간접적으로 기업과 관련이 있는 사업으로 살아가는 사람들과 그 가족들이 많기 때문에 기업으로부터의 압력을 이겨낼 수가 없었기 때문이었다. 노동조합과 마찬가지로 시민들의 ‘企業優先意識’이 바로 반공해운동의 큰 장애가 되고 있었다. 川崎의 반공해 운동을 外地에서 들어온 의사, 교사, 변호사들이 시작할 수 있었던 것도 바로 이러한 기업우선의식으로부터 상대적으로 자유로웠기 때문이었다.

III. 반공해운동

공해가 집중적으로 발생하는 大師地域에서 30년간 근무해 온 하시모또 스구루(橋本卓)의사는 일찍이 1960년대 중반에 공해피해사례를 보고하였다. 1966년에는 大師지역을 비롯한 남부지역에서 활동하고 있던 川崎醫療生活協同組合이 공해대책협의회를 구성하여 공해감시운동을 전개하였다. 가와사키의 반공해주민운동은 이렇게 시작하였다.

1. <공해를 없애는 회>와 <川崎公害患者友의 會>

1969년5월 川崎住民들은 ‘川崎에서 공해를 없애는 회(이하 없애는 회)’를 발족시켰다. 이 회는 川崎醫療生活協同組合(이하 의료생협)을 모태로 하여 구성되었으며, 그 밖에 ‘喘息患者의 會’, 제1시멘트노조, 일본제온노조, 도미다중기노조, 法政2高勞組, 川崎합동법률사무소, 일본리얼리즘사진집단川崎지부, 콜롬비아노조 등 10개단체와 오염지역의 노동자, 초중고등학교 교사, 주부 등 130인이 모여 川崎市의 산업문화회관에서 <없애는 회>의 창립총회를 열었다. 이 모임의 회장에는 法政2高의 化學教師로 재직중인 40대초반의 미야자키이찌로(宮崎一郎)씨를 선출하였다. 이 조직은 공해발생원의 제거, 주민본위의 공해방지, 시민에 의한 공해감시, 공해방지시설의 설치촉구, 공해병의 인정 등을 운동의 목표로 삼고 있으며, 월1회 기관지를 발간하고, 회비는 단체 월200엔, 개인 1구좌 20엔을 받기로 하였다.

이 모임은 광화학스모그 등 공해물질의 간이측정법을 보급하였다. 1969년9월에는 ‘公害病認定患者의 醫療費, 生活費의 保障 및 公害防止에 關한 事項’이라는 명칭의 청원서를 川崎 市議會에 제출하였다.

한편, 1970년5월10일에는 川崎에 또 하나의 반공해단체가 생겼다. ‘川崎公害患者友의 會(줄여서 公友會)’가 그것이다. 이 모임은 공해병환자인정을 위한 시민운동이라고 말할 수 있으며 중심활동은 ①공해의 발생원인 대공장이나 캠비나트의 시설개선요구 ②공해병인정수속의 간략화 ③공해병인정지구의 확대 등을 기본목표로 삼았다. 1970년이후에는 <川崎에서 공해를 없애는 회>와 <공우회>는 항상 川崎의 반공해운동에 선두에 서 있었다.

1971년5월초에 川崎市에 혁신시정이 탄생하자 이 두 단체의 활동은 혁신시정의 힘을 바탕으로 강력한 반공해운동을 전개하였다. 이 운동단체는 公害發生源으로 지목된 39공장 모두에게 공해제거장치를 의무화할 것, 공해발생상황을 시민의 입회하에 엄하게 감시하고, 배출기준, 환경기준을 개정할 것, 공해병환자에게 의료와 생활의 양면에서 보장을 완전히 할 것을 요구하였다.

이또 사부로 川崎市長은 71년의 8월 29일 환자대표들과 간담회를 가졌다. 시장은 간담회를 마친 다음, 생각보다 실정이 매우 심각하다는 것을 절감하고, 공해문제의 해결을 위해 고려해야 할 점으로서 ①기업의 책임 ②무과설책임의 법제화 ③공해병센터의 조기 건설 ④공해병환자를 위한 보양소 건설 ⑤의료서비스의 개선 ⑥공해지구에서 이전을 희망하는 사람들을 위한 주택대책 등이라고 발표하였다 (가나가와신문 71년 8월29일자).

공해를 없애는 회와 공우회는 공해방지조례의 제정과정에도 관여하였다. 공해방지조례는 시장이 위촉한 위원회에서 초안을 작성하였으나, 이 두 단체는 시가 작성한 條例案에는 환경기준의 목표치가 분명하지 않다는 점, 시민의 감시권이 없다는 점을 지적하였다.

혁신자치체가 성립하자 시민운동의 힘도 한층 강화되었다. 이 두개의 단체는 川崎에서 조업하고 있는 東京전력에 대해서 수차례의 집단적인 교섭을 통해서 東京전력으로부터의 주민들에 대한 협정서를 받아냈다. 협정서에는 주민들이 기업안에 들어가서 공해발생원에 대해 직접 조사할 수 있도록 하였다.

川崎에서 공해를 없애는 회과 공우회는 몇 차례의 대중동원을 통해서 시민들에게 공해문제를 환기시키고, 기업과 자치단체에 대해 주민들의 힘을 과시하였다. 가와사키의 반공해운동은 요카이찌시(四日市市)천식재판을 비롯한 일본의 4大公害裁判⁵⁾과 동시에 진행되었다. 또 東京, 요코하마 등의 주변의 혁신자치체의 존재와 시민운동의 영향도 컸다. 동시에 川崎市의 북부지역의 유통센터건설반대운동(후술)과도 연대하여 川崎市政에 대해 공해방지조례, 緑照權條例를 제정하기 위해서 共闘하였다.

1973년 제5차총회에서 <공해를 없애는 회>는 처음으로 '공해소송'을 검토하였다. 그 다음해 3월에는 공우회와 공해를 없애는 회가 중심이 되어 '공해재판을 생각하는 모임'을 발족시켰다. 1982년에는 공우회의 환자들과 그 유족들이 중심이 되어 공해발생의 증거와 손해보상을 요구하는 소송을 제기하였다 (제1차소송). 원고는 환자 및 그 가족으로 119인, 피고는 정부, 國鐵, 수도고속도로공단, 그리고 민간기업 12사이었다.

川崎에서 공해를 없애는 회와 공우회의 활동은 川崎의 공해발생의 억제와 피해자 보상에 상당한 실적을 올렸다고 볼 수 있다. 이 운동에는 몇 가지 원칙을 고수하고 있었다. 공해문제의 해결은 발생원이 그 책임을 져야 한다는 것, 이 운동은 시민들의 힘을 결집하여 추진해야 한다는 것, 혁신자치체의 정치환경을 적극 활용하는 것, 과학적인 조

⁵⁾4대 공해재판과 소송제기연도는 다음과 같다.

1967. 8 니이가따(新鶴)縣 有機水銀中毒被害者 재판

1967. 9 요카이찌(四日市)市 대기오염에 의한 천식환자들의 피해보상소송

1968. 3 도야마(富山)縣 카드미늄중독에 의한 이파이이파이병 제소

1969. 6 구마모토(熊本)縣, 有機水銀中毒에 의한 미나마따병 재판.

사에 입각한 시정책임을 추구하고, 공해기업을 고발하는 것 등이 그것들이다.

2. 流通센타建設反對運動

1968년 일본정부는 東京에 集中하는 貨物의 集積基地를 만들기 위해 東京-名古屋간의 東名高速道路가 통과하는 川崎市의 북부지역에 유통센터를 건설하기로 결정하였다. 유통센터는 약30만평의 녹지에 사업비 400억엔을 들여, 트럭터미널, 물자집배센터, 생선식료품의 도매시장, 창고 등 유통업무단지를 설치하는 것을 계획하고 있으며, 유통센타가 건설되면, 하루에 통과하는 자동차수만도 8만대, 녹지파괴뿐만아니라, 교통공해지대로 변모할 가능성이 있다는 것이다. 川崎의 북부지역은 東京에서 통근하고 있는 화이트칼라, 기술자등 신중간층이 많이 모여 살고 있는 지역이다.

川崎市에서도 1970년2월에는 도시계획심의회를 열어 동 지역을 유통센타건설지구로 지정할 것을 결정하였다. 유통센타법에 의하면 개발사업주체는 川崎市와 住宅公團이며, 川崎市는 이 개발을 위해 建設省으로부터 자금지원을 받게 되어있다. 川崎의 상공회의소도 이 사업에 지원을 약속하였으며, 의회에서도 압도적인 다수로 사업을 승인하였다.

이러한 계획이 알려지자, 1970년 5월 川崎의 북부지역시민들은 유통센타 건설 반대운동을 조직하였다. 지역의 18개단체와 45개의 자치회가 중심이 된 <川崎環境保全民民會議>와 <川崎北部의 녹지와 생활환경을 지키는 연락협의회>가 구성되어 유통센타건설 반대를 위한 청원을 의회에 제출하였다. 유통센타건설에 대해서는 川崎의 북부지역과 인접하고 있는 요코하마의 시민들도 반대운동을 일으켰다. 川崎環境保全民民會議 등 시민단체들은 1971년에 새로 당선된 이또 시장과 교섭을 거듭하고 시민들의 서명운동을 전개하였다.

1972년 봄에는 유통센타건설계획의 철회를 위한 서명운동을 시작하였다. 유통센타반대운동단체들은 시의회에 청원, 진정 등 여러 가지 방법으로 시의회에 영향력을 행사하려고 하였지만 의회는 시민들이 제시한 청원, 진정을 모두 기각해 버렸다. 다시 시민들은 20만 명의 서명을 받아 유통센타건설반대 청원을 1972년 6월 제출하였다. 동시에 시민들은 시의원들 한 사람 한 사람에게 '유통센타계획을 어떻게 생각하십니까?'라는 질의를 던져, 답변의 결과를 공개하였다. 이 청원을 심의하기 위해 6월13일 임시의회가 소집되었다. 환경보전시민회의에 참가하는 시민들이 연일 시의회에 꽉차도록 방청을 하고 시의원들에게 압력을 가하였다. 그러나 이 청원에 대해 심의한 결과, 찬성과 반대가 동수로 나타났다. 자민당소속인 의장의 직권으로 이 청원도 불채택으로 결정을 내렸다.

청원운동에 실패하자 川崎環境保全民民會議는 환경보전조례(통칭 녹조권조례 혹은 녹색헌법)를 직접 청구하는 운동을 전개하였다. 환경보전 시민회의는 서명운동을 전개하는 과정에서 녹지를 지키는 환경보전조례안을 발표하였다. 직접청구의 대표자는 川崎環境保全民民會議회장, 川崎북부의 녹색과 생활환경을 지키는 연락회의 대표, 남부의 공해병환자친구의 회회장 등 3인으로 되어 있었다.

유통센타문제에 대해 이또시장의 입장은 매우 유동적이었다. 그러나 72년 6월 의회의 결정이 비록 찬부동수로 나타났지만, 이렇게 의견이 갈라지는 사업을 계속 추진할 수 없다는 판단을 한 것으로 추정된다. 그해 8월 이또 시장은 새로운 내각과 다시 절충해 보

겠다는 의견을 표명하고 있다. 이또 시장은 중앙정부에 유통센타계획을 재검토 해 줄 것을 요청하였다. 이로서 유통센타건설은 무산되었다.

유통센타반대운동은 川崎의 녹지를 지키자는 운동으로 발전하였고, 그것이 환경보전조례(녹색헌법)의 제정운동으로 발전하였다. 1972년9월말에는 12만명 이상의 서명을 모아 시장에게 '녹색헌법'제정을 위한 직접청구를 제출하였다.

10월8일 '녹색헌법'의 직접청구가 川崎 시장에게 전달되고 시장은 27일 임시의회를 소집하였다. 농민들로부터의 녹지보전반대 청원, 시민회의로부터의 직접청구를 접수한 시의회는 심의과정에서 새로운 제안을 내놓았다. 사회당, 공산당, 공명당, 민사당 등 혁신4파는 직접청구와 청원을 기각하고 그 대신 '川崎市自然環境保全審議會條例案'을 제출하기로 하였다. 말하자면 환경보전조례를 만들기 위한 심의회를 설치할 것을 결정하였다. 자연환경보전심의회조례안은 원안대로 통과되어 12월에는 자연환경보전심의회가 발족하였다. 川崎市북부의 신주민들이 일으킨 유통센타반대운동은 유통센타 건설 그 자체를 무산시키기 데 그치지 않고 후일 川崎의 환경보전조례의 제정의 출발점이 되었다.

3. 노동조합

공업도시 川崎에는 노동운동도 활발하다. 한경구(1994)는 일본의 기업을 공동체라고 주장하였다. 이는 일본의 노동조합의 기업친화적인 특성을 말해주는 것이다. 따라서 일본의 노조는 기업의 공해에 대해 대체로 부관심하거나 적극적으로 이를 파헤치려 하지 않는다.

그러나 지역노조의 성격은 약간 다르다. 각 단위노조는 總評, 同盟 등 전국조직에 속해 있으면서 지역노조에도 가맹하고 있다. 川崎에는 川崎勞動組合協議會(川勞協, 1970년 현재 140조합, 14만7000인)가 구성되어 있어서 지역사회 및 노동문제를 다루고 있다. 또 지방자치체에도 시직원노조연합회가 구성되어 있어서 단위노조의 범위를 넘어서서 연합활동을 전개하고 있다.

川勞協은 1960년부터 공해방지조례제정운동을 전개하였다. 이 운동은 川崎市공해방지조례(舊條例)제정으로 이어졌다. 川勞協은 1969년에 '공해대책특별위원회'를 설치하였다. 당시 川崎의 공해문제가 심각하였고 주민운동이 활발해지자, 川勞協으로서도 이 문제를 피할 수 없었기 때문이었다.

1970년12월 26일 川勞協은 川崎市와 대기오염방지협정에 서명한 38공장을 상해차상죄 등을 적용하여 고발할 것을 결정하였다. 1971년의 지방선거를 앞둔 川勞協이 정치적인 행동을 개시한다는 의미도 포함되어 있었다. 川勞協이 고발하려고 한 38개의 공장 가운데 22개의 공장노조는 川勞協에 가입하고 있었으나, 경영 측과 직접대립을 피하기 위해서도 川勞協에 모든 것을 위임해 놓은 상태이었다. 그러나 12월26일 川勞協이 진정으로 공해공장을 고발할 수 있는지에 대해서는 의문이 단위노조들로부터 제기되었다. 川勞協은 공해고발을 결정하였지만, 그것의 결행은 1970년1월로 미루었고 결국에는 고발을 유보하였다. 단위노조에게 충분히 그 의의를 침투시키고, 충분한 동의를 얻을 수 없었기 때문이었다.

川勞協의 기업고발에서 가장 큰 문제는 노동자들의 기업주의적 의식이었다. 기업주의적인 노동자의식, 즉 자기의 직장이 비난을 받고 손해를 볼 공해공장으로 인식되는 것을

노동자들이 거부하고 있었기 때문이었다. 川崎 최대 공해공장인 日本鋼管의 노조에서도 ‘기본적으로 고발에는 반대하지 않는다. 그러나 지켜보겠다. 기업고발이 공해대책으로 더 좋은 것인지는, 충분히 검토할 필요가 있다. 취지를 잘 알 수가 없다. 川崎市와 협정을 맺은 공해를 없애도록 노력하고 있는 38공장만 고발하고, 협정도 맺지 않는 다른 공장을 고발하지 않는 것도 이상하다’, 기업고발에 반대의사를 분명히 하고 있다.

고발기업에 속하는 노조는 자료를 제출하는 등의 적극적인 협력을 하지 않았다. 그렇다고 川勞協을 탈퇴할 정도로 강한 반발을 보인 것도 아니었다. 그러나 140노조 가운데 과반수 이상은 고발을 찬성하는 것으로 보도되었다 (가나가와신문, 1971년 1월19일자). 1971년 1월20일의 川勞協 집행위원회에서는 공해고발결행을 유보하였다.

그러나 개별 노동자, 단위노조 가운데는 공해를 없애는 회, 공우회 등에 참여하였다. 그들의 구체적인 활동에 대해서는 잘 알려져 있지 않다.

IV. 혁신자치체의 등장

川崎市의 공해문제를 해결하는데 가장 핵심적인 부분은 혁신자치체의 등장이라고 말할 수 있다. 시민들과 노동자들의 반공해운동이 혁신자치체의 실현이라는 정치과정을 통해서 결실을 얻게 된 것이다. 川崎市에는 戰後直后부터 1971년초까지 가나사시 후지타로 (金刺不二太郎, 75세) (自民黨)가 줄곧 시장을 역임하였다. 가나사시시장의 정치적 기반은 상공인들이었기 때문에 공해발생원기업의 통제에 문제가 있었다.

1960년후반의 일본의 혁신자치시정의 등장은 革新가와사키市政에 중요한 요인이 되었다. 1963년에는 이미 川崎와 인접하고 있는 요코하마에 社會黨, 共產黨연합에 의한 혁신시정을 실현하였으며, 이웃하고 있는 東京에서도 1967년에는 사회당계의 혁신자치시장이 등장하였다. 혁신자치정부는 환경문제 뿐만 아니라, 복지, 의료, 교통, 교육 등 여러 영역에서 일본의 낡은 도시체제를 바꾸어 갔다.

川崎市에서도 1963년이래의 革新市政의 등장에 대한 시민들의 요구가 매우 커졌다. 시장선거에서 사회당과 공산당 지지를 합하면 자민당지지를 상회하였지만 兩黨이 분열되어 있었기 때문에 혁신시장을 탄생시킬 수가 없었다.

1971년1월 혁신계 川崎市長후보로 이또 사부로(伊藤三郎, 50세)씨가 급부상하였다. 이또씨는 1940년에 와세다대학공업고등학교를 졸업하고, 통신성항공국근무, 청부업, 자영업을 거쳐 1941년에 川崎市청에서 근무하기 시작, 1954년이래 시직원노동조합 등 지방자치 노동조합운동에 헌신해 온 노련한 노동운동가이다. 시직원노조와 일본사회당중앙당 및 川崎지부, 그리고 川勞協 등에서 이또위원장을 시장후보로 내보내자는 요구가 일어나자, 그는 자기는 ‘시장인물이 아니다’라고 고사하였다. 사회당내부와 노동조합의 끈질긴 요구를 받아 들여 이또는 1971년1월23일 시장입후보를 수락하였다. 이또후보에 대해서는 공산당에서도 호의를 갖고 있었다. 공산당에서도 이또 후보를 혁신계 통합후보를 결정하고 양당간의 정책협정에 들어갔다. 川崎市의 혁신계시장후보를 결정하는데 있어서 시내의 노동조합, 문화서클 등 혁신계단체로부터 강한 요청이 있었고, 이러한 압력을 배경으로 양당의 공동후보를 낼 수가 있었던 것이다. 선거전은 자민당의 가나사시후보와 혁신계의

이또후보간의 대결로 압축되었다.

이또씨를 사회, 공산 양당의 공동후보로 결정하자, 이를 지지하는 노조, 사회단체도 활발하게 움직이기 시작하였다. 정책협정은 후보를 사회당에서 내는 대신이 정책은 공산당의 주장을 대폭 받아들이는 결과가 되었다.

시장선거는 보수와 혁신, 노련한 행정가와 노동운동가, 그리고 젊음(51세)과 관록(75세)의 대결이었으며, 과거에는 찾아 볼 수 없는 격전이 되었다. 이또는 ‘나는 잡초…’라는 말로 서민성을 강조하였으며, 가나사시후보는 ‘아직 할일 남아 있다’고 7선을 부탁하는 말로 시장선거의 포문을 열었다. 당시의 신문은 선거전의 양상을 ‘뒷골목에는 보수가, 그리고 길거리의 무드는 혁신이’ 우세하다는 표현을 하였다.

1971년의 川崎의 시장선거에서 최대의 쟁점은 공해문제이었다. 이또후보의 슬로건은 ‘푸른 하늘 흰 구름’이었다. 대기오염으로 볼 수 없었던 푸른 하늘과 흰 구름을 되찾자는 시민의 염원을 담은 것이다. 이또후보는 공해, 발생기업에 대해 규제조치를 강화하겠다는 것을 주장하였고, 가나사시후보는 공해감시센터의 신설을 약속하였다.

이또후보와 가나사시후보간의 공약은 대체로 이또후보가 발생원공장에 대한 감시와 통제에 역점을 둔 반면, 가나사시후보는 공해병구제에 역점을 두었다. 발생원공장에 대한 통제는 사회, 공산 양당의 정책협정과정에서 공산당측에서 강하게 요구하였던 부분이었다.

이또후보는 다음과 같은 공해문제 해결책을 제시하였다. “25년간 지속된 자민당 시정은 川崎를 일본최악의 공해도시로 만들었다. 혁신시정의 제1의 약속은 깨끗한 공기를 마실 수 있는 도시를 만드는 것이다. 川崎가 혁신시정이 되면 시민참가의 공해감시회의를 만든다. 당면은 모든 시책에 우선하여 공해병환자와 그 가족의 구제를 다룬다. 발생원기업에 대해서는 강한 조례로 개선을 요구하고, 비협력 공장은 97만의 시민의 이름으로 자치권리를 최대한 행사한다. 예컨대 시가 공급하고 있는 공업용수의 斷水 혹은 減水의 규제. 공장시설에 관한 認許可事項을 보류하는 등등.” 그는 또 “대기업의 시혜로 공해대책을 세워서는 시민의 생활과 생명을 지킬 수 없다. 나는 시민이 참가한 도시헌장을 만들어 이것을 시정의 헌법으로서 주민의 피가 통하는 시정을 실현한다. 공해는 전멸할 수 없다고 생각하는 사람들이 있으나, 시장과 시민이 힘을 합치면 공해는 없어질 수 있다. 공해감시회의, 공해연구소, 공해감시센터가 일체가 되어 전멸을 위해 나선다.”라고 주장하였다.

4월27일의 선거에서 이또후보는 승리하였다.⁶⁾ 川崎市에서 혁신시장이 탄생하여, 東京에서 요코하마까지 이른바 ‘혁신메갈로폴리스’는 완성되었다. 5월2일 이또 시장은 처음으로 시청에 출근하여, 시민을 향해 ‘공해도시 川崎의 오명을 반납하고, 어떤 도시보다 멋진 도시를 만들기 위해 시민의 선두에 설 것’을 약속하였다. 그는 ‘나는 시민의 생활가운데 시민각자의 <나>를 연결하여, 손을 맞잡고, 그 爱知를 결집하여 명실공히 시민의 조

⁶⁾ 이또후보 225,073표, 가나사시후보 177,918. 가와사키지구는 공해가 가장 심한 지역의 하나이나, 가나사시후보의 표가 약간 많았다. 한편 가와사키구는 공해가 가장 심각한 지역이었지만 동시에 가와사키의 최대의 기업, 일본강관(NKK)이 자리잡고 있고, 이 지역은 실질적으로 기업지배하에 있다고 말할 수 있다.

직체로서의 川崎市를 만들어 내는 것을 市政의 第1義¹⁾로 할 것을 약속하였다. 이또시장의 주민자치개념의 핵심은 바로 시민의 조직체로서의 도시라는 개념을 표명한 것이다. 자치시민도시의 힘이야말로 川崎의 공해문제해결에 가장 중요하다는 것이다.

V. 혁신자치체의 공해대책

이또사부로 혁신시정은 기업, 의회 등의 방해에도 불구하고 川崎의 공해문제를 극복해 갔다. 공해문제의 해결의 핵심은 公害發生源의 통제, 피해자의 구제, 그리고 엄격한 공해방지조례를 만드는 것이었다.

1971년5월에 출범한 혁신시정의 이또 시장은 6월11에 기업대표를 모아 놓고 東京都方式인, 공해발생원에 대한 집중감시시스템²⁾의 도입에 대한 협조를 구했다. 39공장대표들이 연돌에 측정기 설치를 약속하였다. 또 공해피해자구제제도에 관해서도 시가 독자적으로 확대 지정한 中央地區等³⁾에 대한 비용을 기업 측이 부담해 줄 것을 요청하였다. 1971년 8월27일, 이또시장은 시내의 철강, 화학, 석유 등의 공장을 시찰하여, 각 기업에 대해 독자적인 공해방지계획을 제출할 것을 요망하였다. 또 8월28일에는 시장은 처음으로 공해병인정환자들과 그 가족들과 대화를 하였다. 시장은 생각보다 공해피해가 심각하며, 앞으로 기업의 책임을 더욱 추궁하고, 무과실책임을 법제화하도록 노력하며, 공해병환자의 구제에 더욱 힘쓸 것을 약속하였다. 이또 시장은 10월에는 의회의 거듭된 방해를 극복하면서 위생국공해부를 승격시켜, 직원 80명의 전국 최고수준의 공해국을 신설하였다.⁴⁾ 이또 시장은 10월에는 38개 공해공장으로부터 공해방지계획에 대한 회답을 받아, 이것을 공해대책심의회에 회부하였다. 각 공장은 저유황화를 중심으로 하는 공해방지대책을 세웠으나 그 공해발생의 억제수준은 아직 만족스러운 편은 아니었다. 그러나 川崎市는 대기오염방지법시행령의 일부개정에 의해 지역의 공장을 직접 입회조사하고, 공해규제를 할 수가 있게 되었다.

한편 10월 공해대책심의회에 '公害行政諸制度의 制定'을 자문하였다. 이 자문은 시민의 환경권을 포함한 공해방지조례의 개정으로 발전하였다. 1972년3월 28일에는 川崎市 공해방지조례를 공포(시행은 72년 9월27일)하기에 이르렀다.

이또 시장은 1972년 6월12일 공해병환자의 구제재원을 마련하기 위해 川崎市 商工會議所에 公害對策協力基金의 조성을 요청하였다. 川崎의 商工會議所는 시장의 요청을 받아 들여 1972년9월22일에 공해방지협력재단을 설립하고, 1974년 11월에는 공해병환자의 구제를 위해 시장과의 사이에 협정서를 교환하고, 시장은 또한 환자대표들과 사이에 공

¹⁾동경도에서는 이미 원거리측정체계(telemonitoring system)를 도입하여 공장, 발전소 등 발생원의 煙突에 자동 측정기를 부착하여 공해물질발생을 감시하는 시스템을 도입하였다.

²⁾남부지구는 이미 중앙정부에 의해 공해지역으로 인정을 받고 있었기 때문에 법률에 의해 피해자를 구제할 수가 있었다.

³⁾공해국은 1986년까지 존속하였으나, 공해부, 緑政部, 환경관리부로 구성되는 환경보전국으로 개편하였다. 또 환경보전국에 기획업무를 담당하는 관리부(1989년), 환경정책실(1993)를 설치하였다.

해피해자의 구제사업을 위한 확인서를 교환하였다. 川崎公害對策協力財團의 설립과 조례의 정비 등으로 공해병환자에 대한 구제을 위한 기초가 만들어졌다.

1973년 12월 川崎公害研究所가 완성되었다. 또 1974년 1월1일부터 川崎는 公害防止條例에 의거하여 유황화합물 및 분진에 대한 총량규제기준을 적용하여, 川崎의 공해통제에 획기적인 조치를 취하게 되었다. 물론 총량규제를 실시하는 근거로 川崎市에는 각 공장이나 발전소 등에서 발생시키는 공해물질의 양과 종류에 대한 정확한 데이터를 갖고 있었다. 그해 10월26일 질소화합물에 대한 총량규제의 기준(1978년부터 총량규제실시)을 설정하였다. 川崎의 공해방지에 있어서 또 하나의 획기적인 사업은 1976년에 만들어진 環境影響評價條例이었다. 지금까지의 공해대책은 주로 피해보상, 기존의 공해발생원의 익제에 있었다면, 환경영향평가조례는 공해방지를 위한 예방책으로서 의미가 컸다.

1. 공해기업대책

川崎市에는 1960년대 말부터 대기오염에 의한 심각한 공해피해가 발생하고 가와사키에서 <공해를 없애는 회> 등 주민들의 공해반대운동이 일어나자, 川崎市에는 대기오염을 발생시키는 주요기업들과 대기오염방지협정을 추진하였다. 자민당의 가나사시시장은 1970년 8월24일 시내의 38개의 공장과 협정을 체결하였다. 이 협정은 ①대기오염방비계획 ②연료의 종류와 사용량보고, ③매연의 발생, 제거 시설의 변경시 협의 ④대기오염발생시 협력조치 ⑤시의 입회조사 협조 등의 기업의 의무를 규정하였다. 이 협정은 기초단체가 다수의 기설 공장과 통일협정을 맺는 것은 전국에서 처음 있는 일이었다.¹⁰⁾

川崎市와 공해기업간의 대기오염방지협정은 일본의 다른 지방자치단체에 공해방지협정의 모델을 제시하여 그 이후 많은 자치체에서 공해방지협정을 체결하기에 이르렀다. 이 공해협정은 1971년이후 공해병환자 구제를 위한 기업으로부터의 부담금을 배정할 때에도 기초자료로 활용되었다.

공산당은 공해문제해결에 있어서 반기업적인 입장은 견지하였다. 川崎에서 공해를 없애는 회나, 공우회 등은 모두 공산당계열의 주민운동이었기 때문에 이러한 단체들은 공산당을 통해서 혁신자치체의 정책에 주장을 관철시킬 수가 있었다. 이또 시장자신도 신중하면서도 단호한 입장을 견지하면서 공해기업을 압박해 갔다.

川崎市가 대기오염방지 협정에 의거하여 공해제거장치의 설치, 연료의 대체, 그리고 피해의 보상 등 다양한 행정조치를 취해 나가자, 시민들도 개별 공해공장과 피해주민단체들간의 공해방지협정을 요구하기 시작하였다. 1971년 8월14일에는 近藤哲公소와 그 주민들과 사이에 처음으로 체결된 공해방지협정을 출발점으로 1971년말까지 川崎에서 7건의 공해방지협정이 체결되었다. 주민들은 지역의 공장에서 내뿜는 악취, 분진, 소음, 진동 등을 참을 수 없어서 지역의 공장에게 공해발생원 개선, 공장은 공해발생저감대책, 그리고 공장의 입회조사를 요구하였다. 지역에 따라서는 町內會 등 기존의 지역조직이

¹⁰⁾ 오염방지협정은 1964년 요코하마시에서 아스카다시장(사회당)이 공해공장과 협정을 체결한데서 비롯하였다.

공장과 협정서를 교환하는 경우도 있었다. 川崎市의 공해관련 공무원에 따르면, 주민과 공장사이에 마찰을 일으키고 있는 곳은 시내에서 200~300곳이 되었다. 川崎市에서 공해방지협정이 이렇게 진행된 것은 혁신자치체의 탄생에 의해 주민들이 힘을 얻었으며 (empowered), 기업과 대응할 만한 교섭력을 갖고 있었기 때문이었다. 川崎市는 주민들이 스스로 공장들과 협정을 체결할 시에는 공해행정을 지도한다는 의미에서 측면에서 지원하였다.

1972년 9월2일의 공해방지협정에서 가장 주목할 사건은 川崎에서 공해를 없애는 회, 공우회 등이 중심이 되어 川崎의 東京전력화력발전소와 주민들의 공장의 입회조사를 허용한다는 서약서를 교환한 것이다.¹¹⁾ 기업의 내부를 주민들에게 공개한다는 것의 의미는 매우 커다.

1972년 10월, 주민들과 공해기업과의 공해방지협정은 川崎의 공장과 요코하마의 주민과의 사이에도 체결되었다. 다카즈구의 다카하시공업사는 분진, 소음, 진동 등 공해를 유발하자, 시경계와 인접하고 있는 요코하마주민들이 반대운동을 전개하여, 이전을 전제로 한 공해방지협정을 체결하였다. 반년 후에는 공장은 조업을 중지하고, 이전을 하였으며, 이것은 행정구역을 넘어선 최초의 공해방지협정이었다.

川崎市에는 공장 녹화사업도 지도하였다. 川崎와 각 공장은 녹화협정을 체결하여, 공장부지의 10%이상을 녹화한다는 것이다. 이러한 녹화협정에 참가한 기업은 1972년8월19일 현재 67개의 대공장이었다. 川崎市는 공장에 대해 녹화계획, 식목의 선정, 병충해방제를 조언, 지도한다. 또한 시는 나무를 싼 가격으로 살 수 있도록 알선하였다.

2. 공해기업의 부담에 의한 공해건강피해자대책

혁신시정이 들어서기 전에도 川崎市에서 1969년10월부터 공해피해자의 구제를 위한 행정조치를 취하기 시작하였다. 공해지역에서 발생하는 천식환자에 한해 공해병인정심의 회의 심사를 거쳐 공해병으로 인정을 받게 되면, 시가 공해병환자의 의료비를 전액 부담한다는 것이다.

혁신자치체로서의 川崎市政의 환자구제의 특징은 공해기업에게 환자들의 치료 및 생활비 등을 지급하기 위한 기금을 조성하도록 하였다는 점이다. 선거운동기간중에도 이미 약속한 바와 같이 川崎의 공해기업은 환자들의 구제를 위해 일정한 부담을 해야 한다는 것이 이또시장의 주장이었다. 1972년 6월12일 이또시장은 川崎商工會議所 회장 앞으로 '川崎의 公害對策에 대한 協力體制의 確立에 대해'라는 공문을 발송하여 협력을 요청하였다. 이 요청에서 '공해병인정환자의 실정을 고려하여 기업도 지역주민의 일원이라는 인식에서 시가 실시하는 공해병인정환자구제사업 등에 대한 재정적 협력체제를 확립'해 달라는 것이다. 이것을 받아 상공회의소 회장은 8월12일에 회원대표들과 검토한 다음, 재단법인 川崎市公害對策協力財團을 발족하기로 하고, 그 사무소를 상공회의소에 두기로 하였다. 기업출연에 의한 공해병환자구제로서 이 방식은 일본전국에서도 최초의 일이었다.

¹¹⁾ 주민들의 요구는 다음과 같다. ①공해병의 인정 ②공해방지의 강화, 공해방지시설의 설치의 확약 ③입회조사, 각종자료의 수집을 수용 ④東扇島의 화력발전소의 신설계획의 백지철회.

이또 시장은 30억엔을 재단의 명목적 기금으로 공해기업에게 각출시켜, 환자들의 생활보상 및 치료로 사용할 생각이었다. 공해기금에 기부를 약속한 기업은 42개사, 川崎와 공해방지협정을 맺는 42개회사가 1970년부터 1972년까지 배출한 유황화합물의 양에 비례하여 기금을 부담하도록 하였다. 이 기금에 협력하는 회사는 실제로 명목적인 기금 30억엔을 기초로 그 이자 1억6천만 엔을 매년 시에 기부하고, 시는 기부금을 가지고 환자를 구제하였다. 公害對策協力財團의 모금활동이 순조롭게 진행되어 1974년 11월11일에는 시장과 川崎市公害對策協力財團(기업대표로서 상공회의소소장)과의 사이에 [川崎市公害健康被害報償事業 빛 해당 사업의 운영에 필요한 財源의 부담에 관한 確認書]에 서명하였다. 이 확인서는 피해자 및 유족에 대한 기준과 보상금액, 필요한 재원의 총액과 부담방법 등을 규정하고 있다. 한편, 같은 날 이또 시장은 '川崎市公害健康被害報償事業'을 이른바 過去分의 報償에 관한 確認書¹²⁾를 환자들의 대표인 川崎공우회회장 사이또와 川崎에서 공해를 없애는 회의 회장 미야자키와 함께 서명하였다.

공해기업이 川崎에 보상금을 포함적으로 지불하고 川崎市가 환자들에게 건강피해를 보상하는 '川崎방식'의 특징은 무엇인가? 川崎商工會議所 모치츠키(望月)회장은 '공해를 배출하고 안하고의 문제가 아니라, 서로가 川崎 시민이며, 고통받고 있는 시민을 위해서라는 생각에서 전 회원이 시장의 의향에 찬동하였다. 기본적으로 공해대책은 정부가 근본적으로 대책을 세워야 한다.'고 언명하여, 공해기업으로서의 책임이 있기 때문에 보상금을 지불한다는 생각을 갖고 있지는 않다. 또한 이또 시장은 川崎의 공해가 요카이찌의 공해병과는 달리 복합오염의 상황이고, 어느 공장에 얼마나 책임을 지워야 하는지 명백하지 않기 때문에 이러한 방식을 취할 수밖에 없다고 설명하였다. 이또 시장은 '환자들이 일도 할 수 없고, 불가하고 때문에 고통받고 있다. 나이든 분도 많다. 내일의 1만엔보다는 오늘의 3천엔이 가치가 있어요.'라고 설명하였다. 그러나 이또 시장은 公害對策協力財團과의 확인서에서 '과거분의 보상이 이행된 경우라도 기본적으로는 민사상의 권리행사를 가로막는 것은 아니나, 해당 과거분의 보상으로서 지금된 가액은 공제하는 것으로 한다'고 명시하여 환자들이 보상에 불만인 경우에는 민사상의 소송을 제기할 수 있는 길을 열어 놓고 있다.¹³⁾

이또 시장은 공해기업에 공해건강피해보상을 위한 재정적인 책임을 집단적으로 지우는 방식을 취함으로써 개별기업의 공해책임을 묻지 않았다. 이러한 방식은 공해피해의 부담에 적용되는 오염자부담원칙(PPP)을 우회적으로 원용한 것이다. 기업 측에서도 공해에 대한 책임에서보다는 가와사키에서 조업을 지속할 수밖에 없기 때문에 '정치적으로'

¹²⁾가와사키에서 환자보상의 체계는 세 가지이다. ①공해건강피해보상법이 관여하지 않는 1974년8월이전의 보상문제의 해결(이른바 과거·분의 보상) ②가와사키시 공해건강피해보상조례에 의한 보상 ③시민시설의 건설(소아친식센터의 건설). 환자에 대한 보상은 일시금으로서 병력의 기간에 따라 100엔에서 250만엔. 사망자(유족)보상은 공해인정병으로 사망한 경우 1200만엔, 그 밖의 병으로 사망한 경우 600만엔. 필요재원은 과거분의 보상은 33억3천3백만엔(명목기금), 신 조례에 의한 보상 초년도분 1억1천2백만엔.

¹³⁾이 점은 비나마따를 비롯한 공해병관계의 보상에서 차후에는 일체 민사상의 요구를 하지 않는다고 약속을 강요하는 것에 비해 환자쪽에 유리한 보상방법이다.

시장의 요구를 받아들일 수밖에 없었다. 이또시장은 또한 공해병환자들을 조속하게 구제하여야 하는 절박감을 갖고 있었기 때문에 개별기업의 공해의 책임을 추구하기보다는 집단적으로 책임을 지우는 방식으로 實利를 취할 수 있었다. 공해대책재단을 위한 기금 모금에서 가와사키방식의 특징중의 하나는 기업도 공해에 대해 책임을 지지만 결코 적대하지 않는다는 태도를 시정이 취하고 있는 점이다.

왜 川崎의 대기업들은 공해발생원으로서 확실한 책임을 질 생각이 없으면서 川崎의 시장의 요청에 응하지 않으면 안되었던가? 물론, 시민과 반공해주민운동을 배경으로 등장한 川崎市長이 마음만 먹으면 자치권을 발동하여 공해기업에게 여러 가지 규제를 가할 수가 있었을 것이다. 혁신자치체가 등장하였다는 것이 이미 시민권력에 의해 공해통제에 나설 수 있었다는 것을 주민과 공장들간의 공해방지협정에서도 드러났다.

동시에 일본의 전국의 반공해운동, 중앙정부의 공해대책 등이 환자들에게 유리하게 작용하였으며, 특히 요카이찌시의 喘息公害裁判(1972년7월24일)은 川崎의 기업들에게 큰 충격이었다. 요카이찌시는 거대한 석유화학컴비나트가 들어선 곳으로 1960년대초부터 주민들은 대기오염에 의한 기관지천식 등 공해병으로 시달려 왔다. 주민들은 특정한 기업을 대상으로 소송을 제기하기 어려운 상황이었다. 석유화학단지가 들어서 있고 여러 곳에서 대기오염을 유발하고 있었기 때문이었다. 이 판결의 특징은 발생원공장이 '발생원이 아니다'라는 것을 스스로 증명하지 않으면 공해에 대해 책임을 져야한다는 점이었다. 지금까지 공해공장은 발생원을 특정할 수 없으면 책임질 수 없다는 식으로 복합오염에 대해서 빨빨을 해 왔기 때문이었다. 川崎에는 수많은 공해병환자가 존재하며, 川崎의 공해기업은 스스로 발생원이 아니라는 것을 증명하지 않는 한 앞으로는 책임을 면할 수 없게 된 것이다. 川崎에서 공해를 없애는 회, 공우회 등 반공해주민운동단체들은 일제히 요카이찌재판의 결과에 고무되었다. 또 이또 시장도 요카이찌 재판은 '대기오염에 대해서는 공동불법행위를 인정한 것이며, 연대책임이 분명해 진 것으로서 역사상 새로운 단계를 맞이하는 것이다. 이 제도는 요카이찌시와 마찬가지로 공해피해자의 입장에 있는 川崎市民들에게 큰 격려가 되었다. 피고각기업은 항소하지 않고, 1심판결에 승복하기 바란다.'고 이 판결을 크게 환영하였다 (가나가와신문, 1972년 7월25일자).

3. 公害防止條例의 制定

川崎의 혁신시정이 공해문제의 해결을 위해 장기적이고 제도적인 장치를 마련하기 위해 공해방지조례를 새롭게 제정하였다. 川崎市는 여러 가지 공해관련조례가 있었지만 1971년 혁신시장이 등장하면서 한층 엄격하게 개정하였다. 이또시장은 1971년10월 학자들이 중심이 되어 구성된 川崎市公害對策審議會를 설치하여, '公害行政諸制度에 관해' 자문하였다. 이 심의회는 시장의 요청을 받아 들여 7항목을 자문했다. 그 내용은 공해대책에 관한 기본이념, 사업자의 책무, 환경기준의 설정 및 환경보전의 시책, 시민의 이해와 협력, 발생원규제, 공해방지협정의 방법, 발생원감시의 방법 등을 포함하였다. 1972년 2월 川崎市 공해방지조례를, 그리고 1972년9월에는 川崎市 공해방지조례시행규칙을 확정하게 되었다. 이미 일본의 중앙정부는 공해방지에 대해서 지방자치체의 권한을 대폭 강화하

여, 중앙정부가 정한 기준을 넘어서서 환경기준을 설정할 수 있는 제도적인 길을 열어놓았다. 川崎와 같은 공해도시에서는 중앙정부의 현행법만으로는 공해를 충분히 방지할 수 없다는 것이다.

이 조례에서는 오늘날 유엔환경개발회의 등에서 논의되고 있는 ‘지속 가능한 개발(Sustainable Development)’ 혹은 ‘환경적으로 건강하고 지속 가능한 개발(ESSD)’의 개념을 이미 넘어서서 개발보다는 환경을 중시하는 입장이 친명되었다.¹⁴⁾ 이 조례는 시장이 대기오염, 수질오염 및 소음에 관계된 환경상의 조건에 관해 환경목표치를 설정할 것을 규정하고 있다. 川崎市는 독자적인 환경목표치를 설정하고 그 환경목표치는 중앙정부의 그것보다 엄하게 설정하고 있다. 아황산가스, 질소화합물의 목표치를 0.02ppm(중앙정부에서는 0.06ppm)으로 설정하여 이를 단계적으로 목표에 달성토록 한다는 것이다. 이 조례는 광역오염의 원인이 되는 불질에 대해서는 총량규제의 방식을 채용하였다. 공해물질의 규제에 있어서 농도규제로는 한계가 있다는 것이 이미 밝혀져 있었기 때문이었다. 오염물질의 총량규제를 위해서 공장마다 연간 사용열량가운데 유황산화물의 허용배출량을 각각 규정하였다. 또 지역의 환경소음을 규제하기 위해 공장소음의 한도, 수질오염의 총량규제를 위해 색오염, 열오염의 규제치를 설정하였다. 또 이 조례에는 공해감시회의를 설치할 것을 규정하였다.

그 밖에도 공해방지조례에는 공해방지협정, 자동차에 관한 규제등을 규정하고 있다. 이 공해방지조례는 川崎의 기업에게는 매우 엄격한 기준으로 받아 들여졌다. 공해감시센터의 완성으로 대기오염 및 수질오염에 대한 원격측정망이 구축되고, 공장의 배수 및 배기ガ스에 대해 연속적으로 기록하기 때문에 각 공장은 꾀할 길이 없었던 것이다.

1972년 10월에는 공해감시회의가 발족하여 川崎市의 시민 100인에게 위촉장을 전달하였다.¹⁵⁾

1976년 10월 중앙정부에 앞서 공해발생의 사전예방을 위해 川崎市에서는 ‘川崎市 환경영향평가에 관한 조례’를 만들었다. 이 조례는 일본의 지방자치단체의 환경영향평가조례 제1호이었으며, 그 특색은 지역환경관리계획을 책정한 것이라고 말할 수 있다. 이상의 세 가지 조례의 제정은 川崎의 공해추방과 환경개선을 위한 기본적인 제도화이었다.

VI. 反公害政治聯合의 形成過程

이상과 같이 川崎의 산업화와 공해발생, 그리고 피해자의 발생과 그에 따른 주민운동의 과정을 재구성하여, 川崎에 혁신자치체가 등장함으로써 공해억제와 피해보상 및 공해예방에 획기적인 변화가 일어났다는 것을 정리, 분석하였다. 공해문제가 심각하였던 川崎가 가장 선진적인 도시로 될 수 있었던 것은 무엇보다도 혁신자치체를 놓은 정치변동

¹⁴⁾ 개발과 환경의 주화론은 1960년대의 일본의 환경관련법의 기본정신이었으나, 1969년의 동경도의 공해방지조례 등에서 개발보다는 환경우선주의가 처음으로 채택되어 일본정부의 환경관련법률에서도 확대되었다.

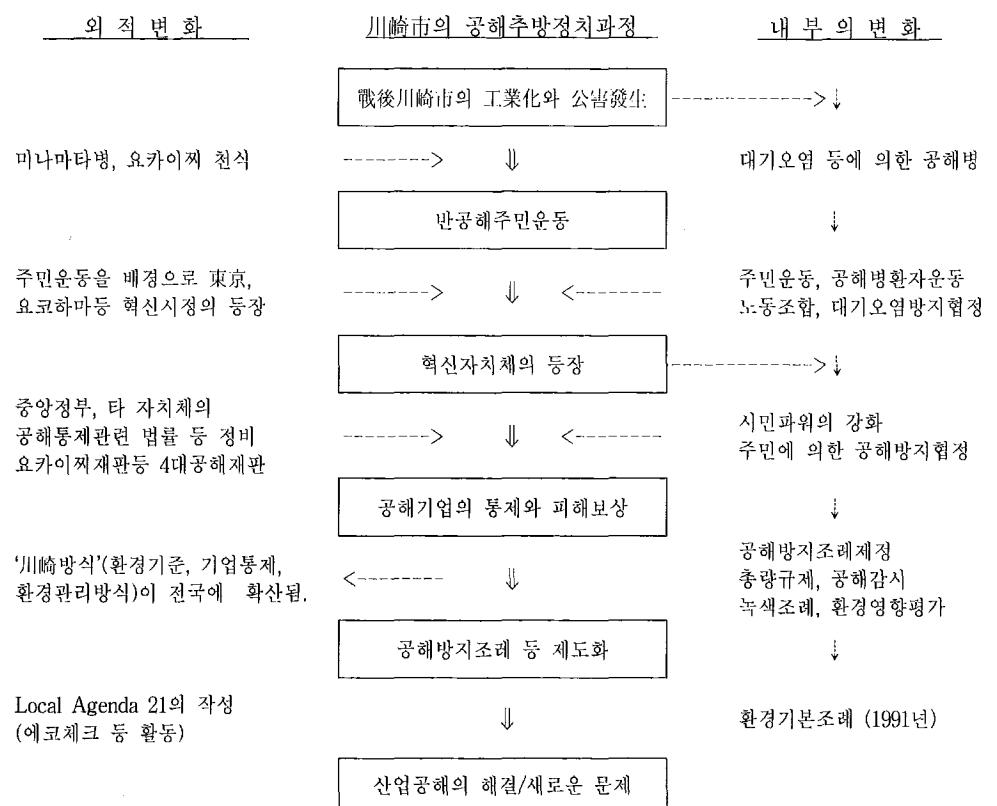
¹⁵⁾ 공해감시회의와 같은 시민에 의한 공해감시활동은 이미 동경에서 실시하고 있었다.

과 시민파워에 있다고 말할 수 있다.

물론 川崎市를 둘러싼 사회 및 정치환경도 매우 유리하게 작용하였다. 일본은 1960년대 말부터 공해문제가 심각하였고, 또 주민들의 공해문제 해결요구도 강했다. 1971년의 '공해국회'라고 불리는 회기동안에 많은 공해관련법률을 통과시켜 각 지방자치단체에서도 독자적으로 공해, 환경대책을 세우도록 법률을 정비하였다.

川崎의 공해문제의 해결에 있어서 혁신시정의 등장을 핵으로 하는 반공해정치연합의 형성이야말로 획기적인 전환점이 되었다는 것이 이 논문의 결론이다. 혁신시정은 반공해 주민운동의 지원도 받았지만, 사회-공산양당의 정책협정과 사회당계의 川勞協, 자치체노동조합 등의 적극적인 지원으로 탄생하였다. 이러한 정치연합은 반공해주민운동과 노동운동의 직접적인 연대에 의해서 발전한 것이 아니라, 지방자치체의 정치적인 지배를 둘러싼 기업과 노조간의 싸움에 반공해운동이 참여하는 형세가 되었다. 노동조합에게 공해 문제는 부차적인 아젠다(agenda)에 지나지 않았지만, 주민들의 투표에 의해 혁신시정이 탄생하는 것만큼, 공해문제를 주요문제로 다루지 않을 수밖에 없었던 것이다.

<그림 1> 川崎市의 공해추방의 정치과정



川崎市長은 사회, 공산양당의 지원을 받았지만, 의회에서는 자민당 등 보수세력이 다수를 점하고 있어서 시의회의 저항도 만만치 않았고, 기업 측에서도 다양한 방해공작을

웠다. 그러나 그는 주민운동의 세력과 노동조합의 뒷받침으로 일단 혁신시정을 장악하자, 이 자치권을 무기로 의회와 기업의 저항을 이겨나갈 수 있었다. 川崎市가 혁신시정으로 바뀌었지만 주민운동은 지속적으로 川崎市의 공해관련정책을 비판하고, 새로운 환경, 공해문제를 제기해 나갔다. 공산당은 혁신시정과 정책협정을 맺었지만, 그 혁신시정안에서 내부비판을 통해서 川崎의 공행행정의 추진을 도왔다.¹⁶⁾

이또 시장은 반공해주민운동의 요구를 거부하거나 축소하지 않았으며, 오히려 공해문제 해결에 있어서 선거공약에서 제시한 것 이상으로 새로운 정책과 엄격한 기업규제를 하였다.

VII. 맺음말

이 연구는 여러 가지 시사점을 제시하고 있다. 공해환경문제는 자본주의 체제하에서 탁월하게 정치적인 문제이며, 생활자, 피해자, 주민들의 정치력의 결집을 통한 반공해 정치연합의 형성과 지방자치의 변혁을 통해서 비로소 이 문제의 해결이 가능하다는 것을 보여주었다. 그러나 주민들의 반공해운동만으로는 충분하지 않으며 조직노동자들의 전략적인 참여가 반공해정치연합에 있어서 결정적으로 중요하다는 것을 川崎의 사례는 보여 주었다. 논문에서는 상론할 수 없었지만, 지방자치단체가 공해배출업소, 배출양, 그리고 공해물질에 대한 정확한 연구와 자료를 보유하고 있다는 즉 정보적인 우위에 있다는 것이 공해기업에 대한 합리적이고 과학적인 통제를 위해 매우 중요하다는 것도 알 수 있다.

우리 나라에도 이제 본격적으로 지방자치체가 실시되고 있으며, 일부에서는 환경친화적인 자치체가 등장하였다. 또 우리 나라의 환경운동도 노동운동과의 연대를 모색하고 있다. 川崎의 사례는 오늘날 한국의 지방자치가 환경, 공해문제를 어떻게 접근할 수 있는지에 대한 좋은 시사를 제공해 줄 것으로 생각한다.

참 고 문 헌

川崎市, 1972, 『川崎市のあゆみ』, 川崎市.

-----, 1973, 『川崎市の公告』, 川崎市.

川崎市環境保全局, 1989, 1994, 『川崎市環境白書、よりよい環境をめざして.』.

川崎市職員組合, 1978, 『川崎市職運動史--市職30年の歩み.』.

神奈川(Kanagawa)新聞社(編), 1972, 『京浜工業地帶』, 神奈川新聞社.

¹⁶⁾이또시장은 1989년 제6선을 기록하였으나 뇌졸중으로 중도 하차하였다. 그 이후에는 교원노조출신인 다카하시 기요시(高橋 清)시장이 혁신시정을 이끌어 가고 있다. 그러나 1993년의 선거에서는 공산당이 정책협정에서 떨어져 나가고 일본의 중앙정계의 재편과정과 마찬가지로 川崎市에서도 1993년의 선거에서 자민당이 사회당과 결합하여 다카하시 市長은 재선되었다.

- 川崎市(Kawasaki), 1980,『公告被害者対策10年の歩み--よりよい環境と健康の恢復をもとめて』.
- 神奈川(Kanagawa)新聞, 川崎 관련 신문 스크랩 (1968-1972).
- 伊藤三郎(Ito, Saburo), 1982,『ノミとカナヅチ---人間都市づくりの10年』, 第一法規.
- 宮崎一郎(Miyazaki, Ichiro), 1996,『環境・公害教育に生きる』, 高文社.
- 芹澤清人(Serizawa, Kiyoto), 1991,『ふるさと名のは 川崎---市民参加の町づくりを追って』, 高文研.
- , 1994,『検證 川崎公告---「産業優先」の時代は終った』, 多摩川新聞社.
- 東京都立中央図書館,『住民運動に關する文獻目錄』, 1980 参照.
- 川崎市 環境保全局, 1994,「公害問題の發生とその對策」, (川崎環境保全局 田中 充 提供).
- 川崎市, 공해방지조례, 동 시행규칙, 川崎市 환경영향평가에 관한 조례, 동 시행규칙(번역), 『환경과 사회』, 한국환경사회정책연구소 (1994년 겨울 제5호).
- , 환경기본조례 (1991년12월 25일).
- 田中 充, 1993,「川崎市における綜合的環境行政の推進」, 台灣高雄縣 동아시아환경회의에서 발표.
- 이시재, 1993,「일본의 지역생활조직연구- 정내회 활동을 중심으로」, 『지역연구』, 제2권 4호, 서울대학교 지역종합연구소.
- , 1995,「환경공동체운동의 배경과 안산지역연구」, 『성심사회학』, 제1집, 기톨릭대학교 사회학과.
- 한경구, 1994,『공동체로서의 회사』, 서울대학교 출판부.

A Study on the Role of a Japanese Progressive Local Government in Improving the Environmental Pollution ---- A Case Study of Kawasaki City ---

Lee, See-Jae

Catholic University

Kawasaki in Japan had been well known as a city of pollution since it had been a center of heavy and chemical industry in modern Japan, and had to care a large number of the victimized. Problems of the pollution began to be dramatically mitigated after a progressive local government inaugurated in 1971. In the 1960's, approximately 5,000 children and the elder citizens, women were victimized of air pollution, emitted from the large factories such as the NKK(Nippon Kokan Kabusikaisha), Toshiba, and Ajinomoto. People in Kawasaki organized themselves to counter pollution problems in the late 1960's, and regional labor union also took up the pollution problems as one of their political agendas.

In the 1971 election, labor leaders and citizens' movement persuaded the Japanese Social Democratic Party and the Japan Communist Party to form a political coalition to defeat the candidate from the Liberal Democratic Party. This political coalition gave birth to the a progressive local government in Kawasaki.

The progressive local government ordered the pollution companies to change the pollution-intensive energy sources, and pushed the companies to install the telemonitoring system

to record on-line emission of pollutants. These measures impressively reduced the air pollution in three to five years. The city of Kawasaki concluded an agreement with the polluting companies to prevent the air pollution, which included a strict investigation of the company when a pollution problem occurred. The city government also enacted stricter regulation of pollution. By this new regulation each company was allotted a limit of pollution. The city government of Kawasaki also revised an ordinance for pollution prevention, and enacted an ordinance for the environmental impact assessment. The city government persuaded the polluting companies to donate funds , and set up the Counter-Pollution Assistance Foundation to help the victimized.

This research implies following points in terms of social movement and change: first, the pollution problems could be substantially solved through a progressive political coalition at the level of local autonomy government. On the basis of this political forces, the polluting companies can be changed into pro-environmental ones. Secondly, persistent anti-pollution movement of the local people contributed to politicize the problems of pollution in election campaign. Local people's movements had been active even before the inauguration of the progressive government, but they made effective use of the progressive political space to conclude agreements for counter-pollution with the polluting companies. Thirdly, the substantial political forces behind the birth of the progressive local government were labor unions. since labor unions had organizational power as well as political funds. Even though the labor movement and anti-pollution people's movement did not form a direct coalition, they could cooperate each other within the framework of the progressive political space.

In conclusion, this research shows that it is essential to make a political coalition between labor movement and local people's environmental movement, and eventually to construct a progressive local power.