

持續 가능한 開發을 위한 地方政府的 役割

The Role of Local Government for Sustainable Development

李 昌 雨

(서울市政開發研究院 責任研究員)

<目 次>

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| I. 序 論 | IV. 持續 가능한 開發을 위한 地方
政府的 役割 |
| II. 地方自治時代에 있어서의 持續 가능한
開發의 意味 | V. 結 論 |
| III. 持續 가능한 開發의 阻害要因 | |

<ABSTRACT>

The aims of this article are to examine the new meaning of sustainable development and to suggest the roles of local governments for sustainable development in the age of local autonomy. The new meaning of sustainable development for local government is well presented in Chapter 28 of Agenda 21 where the roles of local governments as stewards of the environment are emphasized. Sustainable development consists of 6 principles: future generation, nature conservation, citizen participation, social equity, economic self-reliance, and culture and tradition.

This article also identifies 5 problem areas hindering the achievement of sustainable development by local governments: irrational functional distribution, conflicts of local governments, inefficient local environmental administrative system, growth-oriented regional development, and irrational financial subsidy system.

This article finally suggests 3 fundamental roles of local governments in achieving sustainable development: revitalization of local economy based on the environmental mind, establishment of a new urban development system led by citizen participation, and establishment of environmental administrative system for effective environmental conservation. Under the 3 fundamental roles of local governments for sustainable development a number of specific agendas are proposed. Some of the agendas suggested are as follows: plugging the leaks of local resources and maximization of the use of resources, facilitating public participation, establishment of environmentally friendly transportation planning, declaration on the urban environment and enactment of basic environmental ordinance, establishment of healthy environmental finance, introduction of local and regional environmental impact assessment and strategic environmental assessment, establishment of regional environmental standards, preparation of local agenda 21, and prevention of environmental conflicts.

I. 序 論

지난 6.27 4대 지방선거를 거친 후, 민선 도지사 및 시장들은 지방자치가 정착되기 위해서는 지역경제가 활성화되어야 하고 지역경제가 활성화되기 위해서는 수익성이 높은 지역개발사업이 적극적으로 추진되어야 한다고 목소리를 높이고 있다. 그리고 수익성 높은 지역개발사업을 벌이기 위해서 지방공무원들이 경영마인드를 가져야 한다고 강조하고 있다. 우리 나라의 도시 및 지역계획관련 법이나 제도가 여전히 成長을 위한 道具로서의 역할을 하고 있고, 대부분의 지방자치단체장들은 아직도 地域開發을 위해서는 環境破壞는 불가피하다는 論理를 펴고 있다. 그러나 지속가능한 개발이란 이와 같은 논리를 정면으로 반박하는 개념이다. 이제 국가나 지방에 있어 현재 및 미래세대의 생명과 생활을 위협하는 어떠한 형태의 성장도 허용되어서는 안된다는 것이 첫째의 반박이며, 지역개발과 환경보전은 호혜적 관계를 가지는 것으로서 한쪽을 위하여 다른 한쪽이 희생되어야 한다는 논리는 더 이상 유효하지 않다는 것이 둘째의 반박이며, 지역개발과 환경보전을 동시에 성취하기 위해서는 西歐指向의 合理主義 및 成長主義에 기초한 지역개발행정과 지방행정체계를 전반적으로 개혁하지 않으면 안된다는 것이 셋째의 반박이다.

지속가능한 개발이란 단지 환경정책적인 개념에 그치는 것이 아니라 지구를 환경위기사태로 몰고 온 모든 사회현상을 재검토하고자 하는 새로운 價値觀으로써 이해되어야 한다. 즉 정치·경제·사회·문화 전반에 대한 總體的 批判의 논리라고 이해되어야 하는 것이다. 왜냐하면 환경문제란 단순히 대기·수질 등의 물리환경의 오염상태를 말하는 것이 아니라 바로 인간의 문제라고 볼 때, 環境親和的 地方自治 또는 地域開發이란 기존의 물리환경중심의 환경관리식 접근방법을 지양하는 측면에서 접근하여야 하기 때문이다. 이렇게 이해하였을 때 지속가능한 개발이란 주어진 시간과 공간상에서 정치·경제·사회·문화의 제측면에 걸친 현대적 개발방식, 서구적 사고방식의 비판을 기초로 제시되는 사회전반에 걸친 해결방향이라고 보아야 한다.

이러한 측면에서 본 논문에서는 우선 민선 도지사 및 시장·군수·구청장의 출현으로 본격적으로 실시되는 우리 나라 지방자치에 있어서의 지속가능한 개발이 가지는 의미를 새로이 조명해 본다. 그 다음, 모더니즘적 지역개발과 도시개발의 비판차원에서 지속가능한 개발의 저해요인들을 분석한다. 마지막으로 본격적인 지방자치시대에 있어 지방정부가 지속가능한 개발의 실현을 위하여 하여야 할 역할을 제시하고자 한다.

II. 地方自治時代에 있어서의 持續 가능한 開發의 意味

1. 持續 가능한 開發의 一般的 意味

지속가능한 개발이란 용어가 사회 여러 분야에서 널리 쓰이는 일상용어가 되면서 모든 분야의 바람직한 목표인 것처럼 이해되고 있다. 지속가능한 교통정책, 지속가능한 도시계획, 지속가능한 관광, 지속가능한 지방행정 등으로 쓰이면서 해당 분야에 있어서의 바람직한 발전방향을 가리키는 의미로 사용되고 있다.

본 논문에서는 지속가능한 개발이란 “環境保全과 經濟開發은 相互依存關係에 있으므로 未來世代之 利益을 위하여 그 互惠的 關係가 지속되어야 한다는 命題에 기초한 理念”이라고 정의된다. 이렇게 정의되는 지속가능한 개발을 실현하기 위해서는 단지 환경과 경제 측면만이 아니라 모든 분야에 걸친 종합적인 접근방법을 필요로 한다는 점이 강조되어야 한다. 현재의 도시환경위기의 근본원인이 잘못된 自然觀, 世界觀에 비롯하고 있다는 인식하에서 정치·경제·사회·문화 전분야에 걸친 총체적 비판을 거쳐 거듭나야 환경친화적인 삶이 영위될 수 있다는 것이 바로 지속가능한 개발이란 개념의 요체인 것이다.

지속가능한 개발에 대한 計量化作業이 현재 학계에서 진행 중에 있으며 이러한 노력의 일환으로 持續可能性 指標 및 環境適合性 評價指標 등이 개발되고 있다¹⁾. 본 논문의 목적상 이 개념의 계량화에 대한 논의는 여기서 다루지 않기로 하고, 이 개념이 아직까지 여러 영역으로 확대되어 적용되면서 새로운 정의들이 계속 나오고 있기 때문에 여기서는 이 개념의 원칙을 다시 한번 정리하기로 한다. 본 논문은 지속가능한 개발 개념이 6가지 原則으로 이루어진 것으로 이해한다. 첫째, 未來世代之 利益이 고려되어야 한다는 원칙, 둘째, 自然은 保護되어야 한다는 원칙, 셋째, 市民參與가 保障되어야 한다는 원칙, 넷째, 社會的 衡平이 追求되어야 한다는 원칙, 다섯째, 自給經濟가 實現되어야 한다는 원칙, 마지막으로 여섯째, 文化와 傳統이 尊重되어야 한다는 원칙이 그것이다²⁾. 단지 경제와 환경의 양립을 추

1) 남영숙, “지속가능한 지역사회 건설을 위한 지방자치단체 환경성평가에 관한 연구”, 「YMCA국제환경정보센터 환경 리포트」, 통권 14호, 1995. 7.8 ; 양병이, “지속가능한 개발을 위한 환경적합성 평가”, 「환경논총」, 제31권, 1993 등 참조.

2) 기존의 여러 지속가능한 개발관련 논문에 있어서 이 개념이 단지 경제와 환경간의 상호관계로서만 이해하는 경향이 있으나 필자는 이미 여러 곳에서 지속가능한 개발이란 미래와 자연의 요소로서 양 기둥을 삼고 시민참여의 요소로서 대들보로 삼으며 사회형평의 요소와 자금경제의 요소로서 지붕을 삼는 소위 「지속가능한 오두막집」 모델을 주장한 바 있다. 즉 지속가능한 개발을 실현하기 위해서는 단지 경제와 환경만을 다루어서는 안되며 미래세대의 이익을 고려하면서 환경보전을 최우선 과제로 삼고 시민참여가 대들보 역할을 하고

구하는 것을 ‘약한 지속가능한 개발’이라면 위와 같은 광범위한 분야에 걸친 원칙을 고려하는 것을 ‘강한 지속가능한 개발’이라고 분류해 볼 수 있다. 본 논문에서 다루는 지속가능한 개발은 ‘강한 지속가능한 개발’이다. ‘약한 지속가능한 개발’에서 가장 문제가 되는 것이 성장없는 삶의 질의 향상은 가능한가라는 의문인 바 여기에서 잠시 다루어 보는 것으로 ‘강한 지속가능한 개발’을 보다 깊이 이해하는데 도움이 될 것이다.

소득이 증가한다고 삶의 질도 같이 증가한다고 보는 것은 잘못이다. 成長과 富는 결코 동의어가 될 수 없다. 오히려 자연이 허용하는 한계를 넘어서서 경제가 성장할 때 그러한 경제성장은 인간을 보다 빈곤하게 만든다. <그림 1>은 이러한 사정을 잘 표현하고 있다³⁾. <그림 1>은 소득이 일정수준이상이 되면 過開發地域이 나타나면서 삶의 질이 오히려 감소하게 됨을 보이고 있다.

성장없는 번영은 가능한가? 양적 성장없이 질적 수준을 향상시킬 수 있다고 보는 것이 지속가능한 개발의 논리이다. Daly는 다음과 같은 비유로서 이것이 가능함을 보이고 있다⁴⁾.

「書庫 面積을 더 이상 넓힐 수 없고 維持管理費用때문에 藏書의 數가 한정되어야 하는 圖書館이 있다고 하자. 새로운 한 권의 책이 구입되면, 기존 장서 중의 한 권은 반드시 사라져야 하므로, 결국 새로운 책이 기존의 책보다 질적으로 우수하지 않다면 그 새로운 책은 기존의 책을 대체해서는 안된다. 따라서 장서의 수는 일정하게 유지되더라도 도서관의 질은 개선되게 될 것이다」. 결론적으로 Daly는 질적 향상과 지속가능성을 유지하는 전략으로서의 “定常經濟(steady-state economy)”를 주장하고 있다⁵⁾.

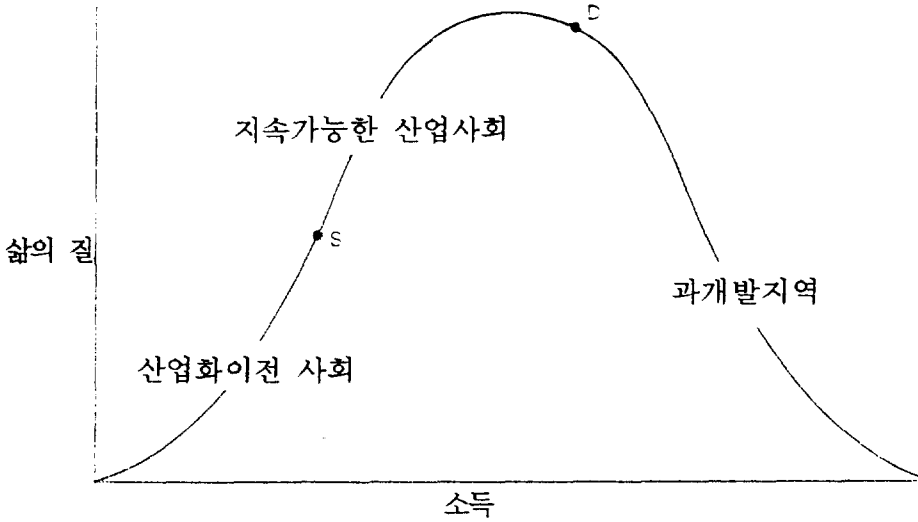
이렇게 이해되는 지속가능한 개발은 지방자치시대에 있어서 새로운 의미를 가진다.

사회적 형평을 추구하면서 경제적 효율성을 추구하여야 만이 진정한 의미에 있어서의 지속가능한 개발이 실현될 수 있다는 주장이다. 이창우, “국토개발, 에너지 그리고 환경 특집 2: 우리나라 도시개발의 문제점과 새로운 접근”, 『환경과생명』, 제5호, 1995; 이창우, “도시농업과 지속가능한 도시개발 - 서울을 사례로 하여 -”, 대한국토도시계획학회, 『제83회 정기학술발표대회 논문집』, 1995 등 참조.

3) Michael Carley and Ian Christie, 『Managing sustainable development』, London: Earthscan, 1992, p. 46.

4) ibid., p. 47.

5) Herman E. Daly and John B. Cobb Jr., 『For The Common Good: Redirecting the Economy towards Community, the Environment and a Sustainable Future』, London: Green Print, 1990, 참조.



<그림 1> 소득과 삶의 질

Source: Professor M. Thring, unpublished. from Michael Carley and Ian Christie, *Managing sustainable development*, London: Earthscan, 1992, p. 46.

2. 地方自治時代에 있어서의 持續可能한 開發의 새로운 意味

본격적인 지방자치는 시작되었지만 環境時代, 自治時代에 걸맞지 않는 開發의 論理, 中央의 論理가 여전히 사회 각부분에 만연해 있고 지방자치를 저해하는 각종 法이나 制度가 상존하고 있어 진정한 의미에 있어서의 지방자치의 정착을 어렵게 하고 있다. 앞 절에서 다룬 지속가능한 개발은 우리 나라 지방자치시대하에서 새로운 의미를 가지는 바 여기에서 그 의미를 살펴보도록 한다.

서울과 같이 과도하게 성장한 도시를 관리하기 위하여 지속가능한 개발이 필요하며, 지방소도시와 같이 열악한 환경기초시설에 부족한 지방재정으로 지역경제가 침체한 도시를 환경을 파괴하지 않고 개발하기 위하여서도 지속가능한 개발이 필요하므로 지속가능한 개발은 지방자치시대에 있어서 모든 지방정부가 추구하여야 할 목표가 되어야 할 것이다.

지방정부에 있어서의 지속가능한 개발이 가지는 의미는 1992년 브라질 리우에서 있었던 유엔環境開發會議에서 채택된 議題 21의 제28장에 잘 나타나 있다. 議題 21의 제28장에 나타나 있는 지속가능한 개발을 촉진하기 위한 지방정부의 기본적 역할을 기초로 하여 우리나라 지방자치시대에 있어서의 지속가능한 개발의 새로운 의미는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 지방정부는 여러 차원에서의 환경문제를 해결함에 있어 결정적으로 중요한 主體이다.

둘째, 지방정부는 지속가능한 개발을 추진함에 있어 주민을 교육하고, 동원하며, 주민의 요구에 부응하여야 한다.

셋째, 지방정부는 관할구역내의 여러 조직위에 군림하고 통치하는 것이 아니라 주민, 기업 및 기타 각종 지방조직과 협조관계를 유지하면서 끊임없이 의견을 나누어야 한다.

넷째, 지방정부는 지속가능한 개발을 달성하기 위한 政策, 行動計劃, 條例 및 각종 規制措置를 수립하고 이를 평가하며 수정하여야 한다.

다섯째, 지방정부는 지속가능한 개발의 실현을 위하여 필요한 財源을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

이렇게 볼 때, 지방자치하에서의 지속가능한 개발의 의미를 보다 명확히 하기 위해서는 의제 21의 제28장에서 규정하고 있는 바 세계 각국의 지방정부가 1996년까지 마련하도록 권고받고 있는 지방정부의 지방 및 지구환경보호를 위한 구체적 행동계획인 地方議題 21에 대하여 자세히 알아볼 필요가 있다. 최근여야 우리 나라 몇몇 지방자치단체들이 地方議題 21의 중요성에 눈떠서 관심을 기울이고는 있으나 아직까지 그 진정한 의미와 작성절차 등에 관하여 많은 오해가 있는 것으로 보인다. 아래에서 地方議題 21의 진정한 의미를 살펴 보도록 한다. 地方議題 21에 대한 아래의 논의에서 우리 나라 지방자치시대에 있어서의 지속가능한 개발의 새로운 의미가 보다 깊이있게 이해될 수 있을 것이다.

3. 地方議題 21

지방정부의 지구환경보호를 위한 구체적인 행동계획인 地方議題 21은 세가지 의미를 가진다. 운동으로서의 地方議題 21, 계획으로서의 地方議題 21, 그리고 보고서로서의 地方議題 21이 그것이다⁶⁾.

6) 이창우, “녹색도시 건설과 지방의제 21”, 녹색도시, 녹색소비자운동에 관한 전국 YMCA 심포지움, 한국YMCA

우선 地方議題 21은 지구환경의 위기상황에 처하여 세계각국의 시민들이 앞장서서 구체적인 활동을 벌이는 범지구적 시민운동이다. 여기에는 세가지 측면이 있다. 첫째, 地方議題 21은 시민이 주도하는 지방차원에서의 환경보전운동이다. 지역의 환경문제를 해결하기 위하여 다양한 시민참여방법을 유도하고 있다는 점에서 地方議題 21은 중요한 의미를 가진다. 둘째, 地方議題 21운동을 기하여 시민참여의 본질이 바뀌고 있다. 지구환경보호를 위한 지방차원에서의 행동강령 내지 실천계획을 도출하기 위해서는 여성, 청소년, 비정부민간조직, 지방정부, 노동조합, 기업체, 과학기술계, 농민 뿐 아니라 노인이나 지체부자유자까지 포함하는 광범위한 참여가 이루어져야 한다. 이러한 광범위한 시민참여가 이루어지는 과정에서 시민참여의 양상이 획기적으로 바뀌게 될 것이다. 셋째, 다양한 운동방식을 통하여 地方議題 21에 이른다. 여기에는 지역환경감사방식, 지속성 지표개발방식, 지방환경계획수립방식 및 지역환경기준수립방식 등이 있다.

한편 地方議題 21은 의제 21의 제원칙을 지방차원에서 실현하기 위한 구체적인 행동계획이다. 여기에서 유의하여야 할 사항으로는 다음과 같은 것이 있다. 첫째, 계획으로서의 地方議題 21 작성주체는 지방자치단체이다. 둘째, 계획기간이 명시되어야 하며 장기계획, 전략계획으로서의 중기계획, 그리고 연차별 집행계획으로서의 행동계획이 모두 포함되는 형식을 취하여야 할 것이다. 셋째, 상위계획이나 지침을 따라야 한다. 계획으로서의 地方議題 21은 의제 21의 제원칙을 우선 수용하여야 한다. 그러나 의제 21 실현을 위한 지역공동체 단위의 환경선언이나 전략이 있을 경우 이를 따라야 할 것이다. 지속가능한 개발을 위한 국가환경전략이 수립되면 이에 기초하여 우선 지방정부차원에서의 환경선언이나 환경기본조례의 작성이 있어야 할 것이며 이러한 단계를 거쳐 각 지방정부의 地方議題 21이 수립되는 것이 바람직하다. 넷째, 地方議題 21의 공간적 범위가 정하여져야 한다. 地方議題 21의 공간적 범위는 개별 지방자치단체의 행정구역내가 되겠지만 수도권지역이나 광역시 등에 있어서는 광역의제 21 작성의 필요성이 있다. 다섯째, 실천계획의 목표가 예측가능한 수치로 나타나야 한다. 이러한 수치는 단순히 대기 및 수질환경기준차원의 수치가 아니라 지역의 문화와 전통, 지역경제와 관련된 지표를 개발하는 것에서부터 출발하여 목표연도에 달성할 구체적 수치까지 제시될 필요가 있다.

마지막으로 보고서로서의 地方議題 21을 작성함에 있어서 몇가지 유의사항이 있다. 첫째, 보고서의 내용은 의제 21의 내용을 수용하는 방향에서 정해져야 한다. 둘째, 보고서의 분량

전국연맹 국제환경정보교육센터, 1995. 6. 5; 이창우, "지방의제 21과 지방자치단체의 역할", 「지방자치」, 제 82호, 1995. 7 등 참조

은 적절하여야 한다. 셋째, 외국어로 번역된 보고서를 준비하여야 한다. 넷째, 지방정부가 총괄할 수 있는 역량을 길러야 한다.

위와 같은 의미를 지니는 地方議題 21은 다른 한편으로는 지방정부가 세계화와 지방화로 나아가야 할 새로운 목표를 정하는데 있어 좋은 기회를 제공해 준다⁷⁾. 충실하게 수행되는 지방회는 건실한 세계화의 초석이 된다. 地方議題 21이라는 것이 지구환경을 보호하기 위한 의제 21의 제원칙을 실현하기 위한 지방정부의 행동계획이라는 차원에 머물러서는 안되고 보다 광범위한 의제를 담을 필요가 있다. 단지 공해를 방지하고 도시생태계를 보호하며 자원을 재활용한다는 차원을 뛰어 넘어 보다 근본적인 사회경제체제의 변화가 요구되는 것이다. 지구 및 지방환경문제의 해결을 위하여 작성되는 地方議題 21이 지방정부가 복지사회를 추구함에 있어 사회경제체제의 제반 문제점을 개혁하고 정치제도를 변화시키는 중요한 계기가 되어야 한다.

이와 같이 이해되는 지속가능한 개발을 지방정부가 추구함에 있어 여러 가지 저해요인들이 지방행정의 곳곳에 산재해 있다. 그러한 저해요인들을 극복하지 않고는 지방정부의 지속가능한 개발은 제대로 실현될 수 없을 것이다.

Ⅲ. 持續可能的 開發의 沮害要因

위와 같은 의미를 가지는 지속가능한 개발이 그냥 쉽게는 이루어지지 않는다. 근본적으로 우리 나라 地方行政의 實際에 대한 總體的 批判이 선행되어야 하며 이와 더불어 地方을 보는 새로운 認識轉換이 전제되어야만이 진정한 의미에 있어서의 지속가능한 개발이 가능하기 때문이다. 여기서는 지속가능한 개발을 저해하고 있는 우리 나라 지방행정의 현재의 문제점을 저해요인을 중심으로 정리한다. 저해요인을 살펴보기 전에 한가지 언급하고자 하는 사항은 地方自治와 관련된 몇가지 誤解이다. 필자는 지속가능한 개발과 관련하여 지방자치에 대한 오해를 다음과 같이 들고자 한다.

1. 持續可能的 開發과 關聯한 地方自治에 대한 誤解

1) 지방자치가 지역경제를 활성화시킬 것이라는 오해

7) Tim O'Riordan, "The radical agenda of localism and democracy", 『Town & Country Planning』, 1995. 7, pp.162~163.

지방자치가 되면 지역경제가 당연히 활성화될 것이라고 많은 사람들이 믿고 있다. 그러나 그렇게는 되지 않을 것이다. 지방자치가 성숙된 유럽 선진국의 경우에도 지방자치와 지역경제 활성화는 상관관계가 없는 것으로 보인다. 지역경제 활성화는 국제경기의 변동과 국가경제의 운용에 보다 민감하게 반응하고 있으며 민주성을 중요시하는 지방자치하에서 능률성이 저해되어 오히려 지역경제가 쇠퇴하게 될 우려도 있다. 그리고 자원 배이스가 취약한 지방자치단체의 경우에는 지방정부의 지역경제 활성화를 위한 노력에도 불구하고 그 성과가 크지 않을 수 있다. 지역균형개발을 위한 중앙정부의 세심한 배려가 없이는 지방자치단체별로 부익부 빈익빈 현상이 나타나게 될 것이다. 이렇게 볼 때 지방자치의 지역경제의 활성화를 보장하지 않는다.

2) 지방자치의 지방환경보전에 이바지할 것이라는 오해

민선 지방자치단체장들이 財政自立度를 높이기 위하여 收益性이 높은 지역개발사업을 추진하는 과정에서 환경을 파괴함으로써 주민과 마찰을 빚는 環境紛爭이 발생할 개연성이 많다. 예를 들면 경기도 광주군이 광주읍 목현리 일대에 유스호스텔, 골프연습장, 눈 썰매장 등을 갖춘 위락단지를 건설하여 개발재원을 마련할 계획을 수립하고, 인천시 남동구청이 관내 만수6동 하천변 150m를 복개하여 유료 롤러 스케이트장을 설치하고 구청 직영주유소를 건립하기로 하는 등 많은 지방자치단체들이 지방자치에 경영마인드를 도입하는 과정에서 정책결정자들이 환경마인드가 되어 있지 않음으로써 환경파괴가 가속화될 우려가 있다. 특히 수익성이 높은 골재채취사업에 경기도 고양시를 비롯하여, 충청북도 옥천군, 청원군 등이 참여하여 직영사업을 추진하고 있으며, 전라남도 영광군, 완도군, 경상남도 거제시 등은 저수지나 공유수면을 매립하여 농경지, 농공단지 또는 택지를 조성하여 분양함으로써 재정수입을 올리려고 하고 있고, 경상남도 산청군은 무학그룹과 함께 지리산 산청생수를 만들어 지하수개발에 나서는 등 골재, 공유수면, 지하수 등의 자연자원을 개발함으로써 재정수입을 올리려고 하는 지방자치단체가 많이 있으나⁸⁾, 개발과정에서 環境費用을 제대로 계상하지 않고 收益性 基準만 고려하여 장기적 측면에서의 환경피해를 고려하고 있지 않다. 생태계를 고려하지 않고 자연자원을 함부로 이용하는 어떠한 개발도 지속가능하지 않다. 이와 같은 경우 지방자치의 지방의 환경보전에 이바지할 것이라고 믿는 것은 오해라고 하지 않을 수 없다.

8) 지방자치경영협회, 자치경영소식, 1995. 3.

3) 지방자치가 지방문화를 창달할 것이라는 오해

각 지방정부가 유행처럼 國際交流課를 신설하고 世界化를 부르짖는 와중에서 우리 나라 고유문화와 전통에 대한 존중심과 연구가 없음에 따라 오히려 서구식 도시개발 모델을 추종할 우려가 있다. 세계화와 지방화를 동시에 추구함에 있어 우리 것에 대한 자신감의 결여가 자칫 지방화된 세계화가 아니라 세계화된 지방화로 이어지고, 세계화된 지방화는 결국 서구화된 지방화로 이어지게 될 것이다. 되찾아야 할 우리 것이 거의 자취를 감추어 버린 현대사회에 있어 지방자치의 실시는 지방자치 선진국의 모델을 단순히 모방함으로써 지방문화를 더 쇠퇴하게 만들 우려가 있다. 이 경우 지방자치가 당연히 지방문화를 창달할 것이라고 믿는 것은 순진한 오해라고 할 것이다.

4) 지방자치가 각종 분쟁을 증가시킬 것이라는 오해

본격적인 지방자치를 계기로 地域利己主義가 팽배해 지면서 지방자치단체간에 紛爭이 심화될 것이라고 예상하며 중앙정부차원에서 紛爭調停委員會를 구성하고, 광역자치단체수준에서 自治區協議會 등을 새로이 조직하는 한편, 大都市圈行政協議會, 環境紛爭調停委員會 등 기존의 분쟁조정기구들을 활성화시키고자 하는 움직임이 활발하다. 그러나 지방자치의 실시와 분쟁 증가간에는 單純因果關係가 성립하지 않는다. 중앙집권시대에 있어서는 지방정부나 지역주민의 의견을 묻지 않고 上命下達式 意思決定, 密室行政, 官僚優越主義, 行政便宜主義, 情報의 未公開, 의견개진 기회의 차단, 시민참여의 원천적 봉쇄 등으로 중앙정부나 개발사업자가 도로의 건설이나 환경기초시설의 설치를 마음대로 하였기 때문에 오히려 사전에 예방할 수 있었던 분쟁이 발생하였다고 봄이 보다 정확한 분석이 될 것이다. 따라서 정보가 공개되고 다양한 의견이 의사결정전에 개진되고 시민과 지방정부와 중앙정부가 서로 협조하여 일을 처리하면 오히려 중앙집권적 지방행정체제에서보다 분쟁이 감소하든지 아니면 분쟁이 발생하더라도 민주적으로 해결될 여지가 더욱 많아질 것이다. 시민참여가 활성화되고 정보가 공개되는 지방자치제도하에서는 그러하지 못하였기 때문에 야기되었던 자치단체간 또는 자치단체와 주민간의 분쟁은 오히려 감소될 수도 있으므로 지방자치의 실시가 분쟁을 단순히 증가시킬 것이라고 보는 것은 오해일 수 있다. 그러나 여기에서 유의할 사항은 헌법상 주어진 기본권으로서의 환경권을 향수하고 삶의 질을 추구하고자 하는 과정에서 야기되는 환경분쟁이나 혐오시설의 입지로 인한 재산상 피해가 수반되는 환경분쟁 등은 앞으로 계속 증가하게 될 것이라는 점이다. 요컨대 지방자치의 실시와 각종 분쟁의 증가를 직접적인 인과관계로서 이해하는 것은 오해일 수 있다는 것이다.

위와 같은 오해와 더불어 우리 나라 지방행정에는 아직까지 지속가능한 개발을 저해하는 많은 요인들이 있다. 그러한 저해요인이 무엇인지를 밝히는 작업은 지속가능한 개발을 위한 지방정부의 역할을 논함에 있어 필수불가결한 과정이라고 할 것이다.

2. 持續 가능한 開發의 沮害要因

지금까지의 우리 나라 지방행정, 특히 환경관련 행정은 위에서 논의한 지속가능한 개발의 원칙 및 시각 등을 기준으로 판단해 볼 때, 한마디로 지속가능하지 않았다고 말할 수 있다. 어떠한 측면에서 지금까지의 지방행정이 지속가능하지 않았는지를 살펴보는 것은 지속가능한 개발을 위한 지방정부의 역할을 모색하고 논의하기 위한 필수적인 절차라고 판단된다. 지속가능한 개발을 저해하는 요인에는 다음과 같은 것이 있다.

1) 불합리한 기능배분

환경행정의 대부분이 중앙정부의 위임사무로 되어 있어 환경관리의 담당자로서의 지방정부의 역할을 제대로 할 수 없게 되어 있다. 시·도에 위임된 환경행정업무가 시·군·구에 재 위임됨에 따라 指揮監督體系가 중복되고 責任限界가 불명확하게 되는 문제점이 있다. 고유사무의 경우에 있어서도 청소, 쓰레기 및 오물수거처리, 지방하천 이하의 관리를 포함한 자연보호활동에 그치고 있어 매우 제한적이다.

중앙정부의 위임사무는 지시와 예산지원에 의하여 수동적으로 행하여짐으로써 지방자치단체가 능동적으로 업무를 추진할 수 없다. 나아가 쓰레기 수거와 같은 清掃行政은 지방자치단체의 고유사무임에도 불구하고 재정적 취약으로 선진국 수준이 되기에는 아직도 요원하다⁹⁾. 적절한 기준에 의거하여 중앙과 지방간의 기능배분이 효율적으로 이루어지지 않는다면 지속가능한 개발은 실현될 수 없을 것이다.

중앙정부와 지방정부간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능이 제대로 배분되어 있지 않기 때문에 지속가능한 개발의 실현이 저해받고 있다. 지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 기능배분에 따른 갈등은 심화될 것으로 예상된다. 그리고 한 지방자치단체 내부에서도 각부처간에 유기적 통합이 이루어지지 않음으로써 갈등이 심화될 우려가 있다.

9) 정순오, "지방자치단체의 환경관리: 한국적 현황과 전략 - 통합환경관리", 「지방자치연구」, 제6권 제2호, 1994. 12, pp. 203~204.

2) 지방정부간 갈등

지방정부간 갈등이 심화됨으로써 지속가능한 개발이 실현에 있어서 필수적인 統合的 接近이 저해받고 있다. 예를 들면, 수도권에 있어 上水源保護區域의 추가지정이란 문제를 두고 서울시와 경기도가 의견을 달리하고 있다¹⁰⁾. 서울시의회가 최근 정부에 대하여 한강상류구간 가운데 상수원보호구역으로 지정되어 있지 않은 서울시계~팔당댐간을 상수원보호구역으로 추가지정해 줄 것을 건의하자 경기도가 반대의 움직임을 보이는 경우이다. 이와 같은 유형의 분쟁은 앞으로도 계속 발생할 것으로 예상되는데 지속가능한 개발을 실현하는데 있어 저해요인으로 작용하고 있다.

지방정부간 갈등을 해결하기 위하여 地方自治法에 이미 行政協議會의 구성이 명문화되어 있다. 1994년 5월 31일 현재 전국적으로 60개 권역, 180개 자치단체가 행정협의회에 참여하고 있다. 그리고 광역자치단체간의 행정협의회는 수도권, 부산권, 대구권, 광주권, 대전충청권 협의회 등 모두 5개 대도시권 행정협의회가 구성되어 있는 바, 전북과 제주도만 광역자치단체에 참여하고 있지 않다. 市郡統合으로 기초자치단체가 참여하는 행정협의회는 앞으로 감소하게 될 것이다. 그동안의 행정협의회는 운영에 있어서 몇가지 문제점을 노정하였다¹¹⁾. 첫째, 지방의회 의원이나 주민들이 참여하지 않아 합의사항이 원활하게 이행되지 못하였다. 둘째, 實務協議會에 권한이 부여되지 않아 협의회 운영이 형식적이었다. 셋째, 대부분의 광역자치단체에서 廣域行政 全擔部署를 설치하지 않아 효율적인 업무추진이 어려웠다. 넷째, 주민이 반대하는 문제는 처음부터 안전상정이 되지 않음으로써 행정협의회가 좌담회 성격에 지나지 않았다. 다섯째, 권한을 가진 자가 아니라 대리자가 참석하여 협의를 함으로써 협의회에서 협의된 내용의 실천이 보장되지 못하였다.

3) 비효율적 환경행정체제

우리 나라 환경행정은 다음과 같은 문제점을 가지고 비효율적으로 운영되고 있어 지속가능한 개발을 저해하고 있다.

첫째, 환경처의 환경부로의 격상으로 중앙정부의 환경행정능력은 강화되었으나 아직 지방자치단체의 환경행정수행능력은 초보적인 단계에 있다. 그 원인은 환경기초시설의 낙후, 전문인력의 부족, 운영관리의 미흡으로 지적할 수 있다.

둘째, 쓰레기처리, 상하수도관리, 대기오염방지, 소음진동의 통제 등이 지방자치단체 환경

10) 중앙일보, 1995. 8. 25.

11) 신기현, "자치시대 행정협의회와의 구성과 전망", 「지방자치」, 제82호, 1995. 7, pp. 87~90.

행정 的 全부인양 이해되고 있다. 그러나 環境행정은 정치·경제·사회·문화·교육 등을 포함하는 종합적인 것이 되어야 한다.

셋째, 環境관련계획의 수립권은 중앙정부에 있고 지방정부는 단지 집행만을 담당하고 있다.

넷째, 環境행정기능이 지방정부내 여러 부처에 산재되어 있어 업무조정이 어렵게 되어 있다.

4) 성장위주의 지역개발정책

지역개발의 목표가 성장이 아니라 지속가능한 개발이 되어야 함에도 불구하고 아직까지 많은 지방정부가 성장과 지속가능한 개발간의 차이를 인식하지 못하고 있다. 여전히 “빨리”, “크게”, “눈에 보이게”라는 낡은 신념하에 넓은 도로, 높은 건물을 건설하기 위하여 희소자원을 낭비하고 자연자원을 훼손하고 있다. 가로수는 경관의 의미를 넘어서서 도시생태계를 유지하는 중요한 요소로서 인식되고 있으며, 깨끗이 정리되고 시설이 완비된 공원보다 生態公園이나 自然保護地가 도시에서 더욱 중요한 의미를 가지게 되었다.

아직까지 지역개발과 環境보전은 양립할 수 없는 것으로 이해하는 지방자치단체장들이 있다. 지방재정을 확충하기 위하여는 지역경제가 성장하여야 하고 이를 위하여 環境은 어느 정도 희생되어도 좋다는 생각이다. 예를 들면 소하천을 복개하여 주차장을 만들어 개발재원을 마련하겠다는 발상은 소하천이 가지는 도시생태계 보존효과에 대한 검토가 미약한 결과이며 임상이 양호한 산림을 대단위 위락단지로 개발하여 개발재원을 마련하겠다는 계획도 산림보전에 역행하는 개발방식이라고 할 수 있다.

5) 불합리한 재정지원제도

중앙정부의 지방정부에 대한 재정지원제도는 개별 특정사업을 지원하는 個別補助金 방식을 취함으로써 投資事業間의 連繫性 確保가 어려운 문제점을 가지고 있다. 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 경우 필요한 環境基礎施設을 설치하기 위하여 國庫補助事業을 실시하려고 하여도 地方費를 부담할 수 없어 사업추진이 안되는 경우가 있다. 재정지원시에도 총사업비를 고려하지 않고 공사비만을 고려함으로써 부지매입비나 연계사업에 대한 지원이 없어 지원대상사업이 효과적으로 수행되기 어렵게 되어 있다. 그리고 지방정부간 재정격차가 커서 투자적 지출은 국고보조금이나 양여금에 의존하는 실정으로 지역에 필수적인 투자를 중심으로 하는 우선순위를 정하는 것이 어렵게 되어 있다. 지방정부는 環境문제의 심각

성을 인정하면서도 여전히 예산편성에 있어 환경보전에 우선순위를 두지 않고 있다¹²⁾.

6) 이기적인 시민문화

지방차원에서 지속가능한 개발을 가장 큰 저해요인은 文化的 要素가 될 것이다. 여기서 문화적 요소란 지방주민들의 價値觀, 態度, 世界觀 등을 말한다. 기득권을 가진 계층들은 개혁과 변화를 꺼리는 한편, 지역의 중추적 역할을 담당하는 사람들은 서구중심의 사고방식에 몰들어 우리 나라 고유의 전통과 문화를 경시하고 있다. 그러나 한 국가와 한 지방의 전통과 문화에 뿌리박지 못한 어떠한 개발도 지속가능하지 않다. 토지를 보는 시각에 있어서도 주민들은 여전히 부동산 가치에 최우선을 두고 있으며 토지가 가진 生態學的·文化的 要素의 중요성을 경시하고 있다. 삶의 질을 生活水準과 동일시하는 사회에 있어서는 지속가능한 개발은 쉽게 실현될 수 없다. 자연의 가치를 인정하면서도 텃밭을 가꾸면서 자연을 만끽하려고 하기보다는 자가용을 타고 강원도 산악지대나 타 지방의 국립공원을 찾아나서 자연을 즐기려 하고 있다. 이웃과의 접촉이 없음을 안타까워 하면서도 지역사회모임에는 참여를 꺼린다. 자연을 보는 우리의 의식, 소비생활과 생활태도에 대한 근본적 변화없이 지속가능한 개발은 이루어지기 어려울 것이다.

이와 같은 지속가능한 개발을 저해하는 요인들을 극복하고 지속가능한 개발을 실현하기 위하여 지방정부는 어떠한 역할을 하여야 할 것인지를 다음에서 살펴본다.

IV. 持續可能한 開發을 위한 地方政府의 役割

지방정부의 일반적 역할은 지방자치법에 따라(지방자치법 제9조) 주민의 편의와 복리증진을 위하여 다음과 같은 사무를 처리하는 것이다.

첫째, 공유재산관리나 호적 및 주민등록관리와 같은 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정 관리

둘째, 사회복지시설의 설치운영 및 관리, 생활곤궁자의 보호 및 지원, 공중접객업소의 위생개선을 위한 지도, 청소 오물의 수거 및 처리 등과 같은 주민의 복지증진

셋째, 농가소득사업의 육성지도, 지역산업의 육성지원, 중소기업의 육성, 우수토산물 개발과 관광민예품 개발 등과 같은 농림·상공업 등 산업진흥

12) 정희성, “지방자치시대 지역환경관리체계의 강화방안”, 환경기술개발원, 「정책토의자료집 지방화시대의 환경행정기능 조정」, 1995. 6, p. 8.

넷째, 지역개발사업, 도시계획사업의 시행, 주민생활환경개선의 장려 및 지원, 자연보호활동, 상수도·하수도의 설치 및 관리, 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리, 지역경제의 육성 및 지원 등과 같은 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리

다섯째, 각급 학교의 설치·운영·지도, 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리, 지방문화·예술의 진흥 등과 같은 교육·체육·문화·예술의 진흥

여섯째, 지역 및 직장민방위조직의 편성과 운영 및 지도·감독, 화재예방 및 소방 등과 같은 지역민방위 및 소방

지속가능한 개발을 위해서는 물론 위와 같은 전통적인 영역에서의 사무를 처리하는 역할들을 계속하여야 하겠지만 그 절차와 방법, 사무에 접근하는 의식 및 태도, 지구환경보호문제도 지방행정의 대상영역이 되어야 함에 따른 行政守備範圍의 擴大와 행정사무의 相互關聯性的의 重視 등에 대한 새로운 시각을 필요로 한다.

지속가능한 개발을 위한 중앙정부, 지방정부, 시민, 기업의 역할 중 지방정부의 역할이 가장 중요하다고 할 수 있다. 본격적인 지방자치의 실시로 모든 활동의 중심이 지방이 되면서 지방정부가 중앙정부와 시민, 기업을 잇는 중개자의 역할을 하여야 한다. 특히 환경문제에 관한한 우리가 현재 겪고 있는 환경문제의 뿌리가 과도한 인구집중에 의한 도시화와 산업화에 있다고 볼 때, 지방정부의 역할은 매우 광범위하고 중요하다 할 것이다. 여기에서는 環境마인드에 입각한 地域經濟活性化, 市民이 主人되는 都市開發體制의 確立, 效果的인 環境保全을 위한 環境行政體制의 確立이라는 3가지 큰 역할을 정하고 각 역할에서 세부적 역할을 제시하는 형식으로 지속가능한 개발을 위한 지방정부의 역할을 제시하도록 한다.

1. 環境마인드에 입각한 地域經濟活性化

1) 자원이용에 있어서의 누출방지와 자원활용의 극대화

지방정부는 여러 분야에서의 資源의 漏出을 방지하여야 한다. 작게는 각 가정의 수도물, 난방, 전기에서부터 크게는 세금이나 불합리하게 올려두고 있는 공한지에 이르기까지 지속가능한 개발을 위해서는 지방의 작동시스템에서 새고 있는 것들을 찾아내고 이를 틀어막는 역할을 지방정부는 하여야 한다.

자원의 누출을 막는 한편으로 지방정부내에서 제대로 활용되고 있지 않는 자원들을 최대한 활용하여야 한다. 이것은 자원의 누출방지와 함께 지역경제의 효율성을 제고하게 만들 것이다. 이를 위하여 지방정부는 관내의 모든 유형의 인적·물적 유희자원들의 목록을 작성

하여야 한다. 예를 들면 유휴 노동력은 얼마나 되는지를 통계적으로 정리해 둘 필요가 있다. 여성 노동력은 얼마나 늘려두고 있는가? 노령인구 중 자원봉사할 수 있는 인력은 몇명이나 되며 실제로 유급노동력으로 이바지할 수 있는 인력은 또한 몇명이나 되는지를 조사하여야 한다. 놀리고 있는 시유지인 공한지의 면적은 얼마나 되며 이중 용도별로 개발가능한 공한지와 개발불가능한 공한지는 얼마나 되는지를 조사분석하여야 한다.

2) 지역경제의 활성화

지역경제를 활성화함에 있어 한 지방에서 생산되는 자원으로 만드는 물건을 최대한 그 생산지에서 소비하도록 하는 소위 域內貿易의 原則이 구현되어야 한다. 이는 소비자들의 자유스런 선택의 권리를 침해한다는 비판을 면할 수 없을 것이나 제품의 생산, 유통, 소비 단계에서 사용되는 에너지의 양을 생각해 볼 때, 자기 지방에서 생산된 물품을 사용하도록 권장되어야 한다. 어느 지방정부를 막론하고 자기 지방에서 수출하는 것보다 더 많은 것을 수입하는 지방정부는 결국 파산하고 말 것이다. 수입은 줄이고 수출은 늘리되 자기 지방에서 생산되는 재생불가능자원이 수출되는 것은 최대한 억제하여야 한다. 이와 함께 외부로부터 대기업을 끌어들이기 보다는 자기 지방에 있는 중소기업을 지원하고 키우는 일에 지역경제 활성화 정책의 우선순위를 두어야 한다.

3) 경영마인드와 환경마인드가 균형잡힌 도시개발

자연은 恒常性을 가지고 있다. 과도하거나 과소할 때 적정수준을 유지하는 시스템이 작동하는 것이다. 인간의 체온이 일정하게 유지되는 것이 바로 이러한 원리이다. 지방정부차원에서 이러한 恒常性을 유지함에 있어 중요한 변수는 인구이다. 適正人口를 어떻게 유지하느냐 하는 것이 지속가능한 개발을 위한 중요한 관건이다. 인구가 과밀해지면 에너지의 과다사용으로 인한 에너지의 양적 낭비가 생길 것이며, 인구가 과소해지면 에너지의 과소사용으로 인한 에너지의 질적 낭비가 초래될 것이다. 따라서 자연에 존재하는 항상성의 기제를 지방행정체제의 운영시스템에 도입하여 한 지방정부내의 적정인구 뿐 아니라 특정 분야에 있어서의 적정활동인구도 자율적으로 유지될 수 있도록 하여야 한다.

경영마인드에 걸맞는 환경마인드를 지역개발에 구현하는데 긴요한 원칙으로 失手親和性의 原則이 있다¹³⁾. 한 마디로 개발사업 수행시 어떠한 잘못이 발생하더라도 위기상황에까

13) Thijs De La Court, 「Beyond Brundtland - Green Development in the 1990s」, London: Zed Books, 1990, pp. 135~139.

지는 도달하지 않도록 하는 개발철학을 말한다. 예를 들면 어린이가 거실의 소파에서 놀고 있는 것은 방치해 두어도 괜찮지만 고층아파트의 베란드를 기어올라가는 것은 막아야 한다는 논리이다. 소파에서 넘어 떨어지더라도 생명에는 지장이 없겠지만 고층아파트에서 떨어지는 것은 죽음을 의미하기 때문이다. 즉 대규모 개발사업을 되도록 하지 않도록 하여야 하며 불가피하게 그러한 대규모 공사를 진행할 때에는 세심한 주의를 기울여야 한다는 것이다. 失手親和性의 原則이란 자주 실수를 하여도 좋다는 뜻이 아니라 어떠한 실수가 발생하였을 때 그 실수로 인한 피해가 최소화되도록 사전에 준비가 되어 있어야 한다는 뜻이다. 失手親和性이란 自然의 수용능력의 한계를 초과하여서는 안된다는 원칙과 일맥상통하고 있다. 지역개발개발사업 뿐 아니라 여러가지 행사에 있어서도 이러한 失手親和性의 原則이 광범위하게 적용되어야 할 것이다.

2. 市民이 主人되는 都市開發體制的 確立

1) 현대도시계획체제의 근본적 변화

지속가능한 개발을 실현하기 위하여는 우리 나라 도시계획체제가 기존의 성장위주의 틀을 깨고 환경친화적 사고의 기초위에서 재편성되어야 한다. 환경보전 중심, 시민위주의 도시계획체제가 이루어지지 아니 하고는 지속가능한 개발은 이루어질 수 없다. 한 지역의 개발을 책임지고 있는 도시계획담당 공무원과 전문가들은 지금까지 도시계획을 틀지우고 있는 패러다임을 다시 한번 되돌아 보아야 한다. 도시계획 담당 공무원은 都市基本計劃을 마련하고 都市再整備計劃을 수립하는 것으로 도시계획업무를 다한 것이라는 전근대적 사고방식에서 하루빨리 벗어나서 시민과 함께 머리를 맞대고 현재 및 미래의 시민의 삶의 터전으로서의 도시공간을 꾸미는데 힘과 뜻을 함께 모아야 한다. 현재의 성장위주 지역개발체제로는 지구환경 및 도시생태계를 고려할 여지가 없다. 오존층 파괴문제와 지구온난화문제 및 생물다양성 감소문제를 해결할 방도를 기존의 지역개발방법론과 도시계획의 틀 속에서 는 찾을 수 없다.

지속가능한 개발을 위한 도시계획의 기준은 첫째, 도시계획에 의한 개발이 현재 및 미래의 지방주민의 삶의 질을 향상시키는가? 둘째, 도시계획이 일정지역의 수용능력의 한계내에서 개발이 이루어지도록 통제할 수 있는가? 셋째, 선언으로서가 아니라 구체적인 행동으로 옮길 수 있는 실행가능한 계획인가? 이다. 이 세가지 기준에 어긋나는 도시계획은 그 어떠한 경우에도 지속가능하다고 할 수 없다.

적어도 한 도시에 있어서의 도시계획적 차원에서의 지속가능한 개발을 위한 구체적 행동은 교통, 에너지 및 도시공간구조의 개편을 통하여 실현될 것이다. 이 세가지 과제는 불가분의 관계를 가지면 한가지 문제의 해결을 위해서는 다른 두가지 문제도 동시에 고려되어야 한다. 지방정부는 도시계획을 수립할 때, 環境影響評價(기존의 방식과는 전혀 다른 방법에 의한 영향평가), 公害防止, 地域別 環境基準의 設定, 成長管理戰略 등을 도시계획의 최우선과제로 다루어야 한다.

에너지를 절약하고 에너지효율을 추구하고, 교통량을 줄이고, 시민이 주인되는 도시공간을 창출하기 위해서는 세부적인 건축물에서부터 가로 및 도시설계, 도시재정비계획, 도시기본계획에 이르기까지 전반적인 재검토가 있어야 한다. 기존의 성장위주의 틀속에서 만들어진 현대도시계획체제에서는 지속가능한 개발은 이루어질 수 없다.

2) 시민참여의 활성화

시민이 주인되는 도시개발을 위하여 시민참여를 보다 활성화하여야 할 것이며 이를 위하여 공무원을 재교육시키고 시민참여전문 공무원을 채용하여야 한다. 최근 서구 선진국에 있어서의 시민참여는 새로운 양상을 띄고 있다. 관련 공무원은 공청회 등의 모임에서 단지 듣기만 한다. 주민들이 의제를 정하고 토론하고 결론을 도출하고 건의를 하며 사업추진의 주도권을 가진다. 이러한 방식의 시민참여를 조장하기 위하여 선진국의 지방정부는 특별하게 훈련받은 공무원을 임용하거나 시민참여에 관한 외부전문가를 특채하기도 한다.

본격적인 지방자치하에서는 지금까지의 중앙정부의 상명하달식 개발방식이 아니라 지방정부차원에서의 시민참여에 의한 개발방식이 일반화될 것이다. 기존의 시민참여에 소극적인 도시개발방식들, 예를 들면, 국토종합개발, 신도시개발, 택지개발사업, 토지구획정리사업, 도시기본계획에 따른 도시개발사업 등은 지역주민들의 호응을 받지 못할 것이다. 특히 지역주민과 그 주민들의 자손이 살아갈 삶의 터전을 개발하면서 지역주민의 의견을 무시한 채 밀실에서 모든 결정이 이루어지고 그러한 비밀행정이 오히려 정당화되는 택지개발예정지구의 지정을 통한 택지개발사업은 시민의 참여를 원천적으로 봉쇄하고 있어 지속가능한 개발에 반하는 개발방식이다. 앞으로의 도시개발은 지역사회단위의 소규모 개발, 재개발·재건축을 위주로 하는 개발사업이 주축이 될 것이며 마침내는 개발이 아니라 관리중심의 도시계획이 중심이 될 것이다. 이러한 시대적 흐름을 잘 살피 지방정부는 도시개발행정 및 예산, 조직, 인력의 편성 및 배분을 고려하여야 할 것이다.

성장의 시대에서 억눌려 왔던 사회적 약자계층들의 권익을 회복하고 보호하는데 지방정

부가 앞장서야 한다. 사회적 형평과 분배적 정의의 추구는 지방정부차원에서의 지속가능한 개발을 위하여 빠뜨릴 수 없는 요소이다. 그러나 현대도시는 여성, 노인, 어린이, 지체부자유자 등 소위 사회적 약자에 대한 고려가 미약한 상태로 개발되고 관리유지되고 있다. 연령이나 성에 따른 차별에서 해방될 때만이 진정한 의미에서의 지속가능한 개발이 가능하게 될 것이다.

3) 환경친화적 교통계획의 수립

소위 赤色교통수단을 억제하는 한편, 綠色교통수단을 조장하는 정책을 펴나가야 한다. 교통진정대책의 수립, 보행자전용도로망 및 자전거전용도로망의 구축을 비롯한 환경친화적 교통계획이 수립되어야 한다. 이 때 유의하여야 할 것은 한가지 측면에서 장점을 가진 교통정책이 다른 측면에서는 단점을 가질 수도 있다는 점이다. 예를 들면 신호체계를 효율화함으로써 교통소통을 원활히 하는 장점이 있는 반면, 과속에 따른 교통사고 위험이 높아지고 보행자나 자전거 이용자에게는 오히려 불편을 초래할 수도 있다는 점을 고려하여야 한다¹⁴⁾.

녹색교통수단으로서의 자전거 이용의 확대를 꾀함에 있어서도 단지 자전거전용도로의 확충 및 전용도로망 확대에만 지방교통정책의 목표를 두어서는 안되고 자전거 이용을 쉽게 할 수 있도록 하는 여러 측면에서의 구체적이고도 실행가능한 행동계획들이 수립되고 실천되어야 한다. 예를 들면, 자전거 보관소를 적절한 장소에 설치하고, 기차에 자전거칸을 만들어 장거리 이동자의 편의를 도모하며, 자전거 이용에 따른 교통사고를 줄이기 위하여 자전거가 통행할 수 있는 곳과 없는 곳을 분명히 하는 내용을 포함하는 자전거 이용에 관한 조례나 세부규정을 제정하고, 자전거 출퇴근자의 편의를 위하여 각 사무실마다 갱의실과 샤워실을 의무적으로 설치하도록 하는 조치를 취하여야 한다¹⁵⁾.

3. 效果的 環境保全을 위한 環境行政體制의 確立

1) 도시환경선언 및 환경관련조례 제정

도시환경선언에는 한 도시에 살고 있는 시민들의 삶의 질을 보장할 수 있는 내용으로서 장기적인 비전이 담겨져야 한다. 環境基本條例는 지방정부의 환경정책기본법이라 할 수 있

14) Tony Hams et al., 「Greening your Local Authority」, Harlow, Essex: Longman, 1994, p. 53.

15) 이창우, “지방의제 21과 지방자치단체의 역할”, 「지방자치」, 1995. 7, p. 45.

는 것으로서 한 지방정부의 환경관리를 위한 기본적인 법규가 된다. 이 도시환경선언과 환경기본조례의 시안 작성시에는 시민들이 의견을 개진할 기회가 부여되어야 한다. 또한 環境適合性 評價條例 등 환경영향평가 관련 조례가 제정되어야 한다. 환경적합성 평가조례란 개발정책이나 사업이 환경에 미치는 부정적 영향 뿐 아니라 가능한 한 긍정적인 영향까지도 평가하여 개발주체로 하여금 환경보전 및 환경개선에의 노력을 고양하고 궁극적으로는 지속가능한 개발이 이루어지도록 유도하는 환경영향 평가를 위한 조례이다. 이와 함께 대기환경보전 조례, 수질환경보전조례, 자연경관보존 조례 등 환경과 관련된 많은 조례들이 제정되어야 한다. 이 때 자치단체 의회와의 긴밀한 협조관계가 필요하다. 조례의 제정이 의회 의원들의 적극적 지원과 협조없이 원활히 추진될 수 없기 때문이다.

2) 환경재정의 건설화

지속가능한 개발을 효과적으로 추진하기 위한 재원을 확보하기 위한 역할을 지방정부는 하여야 한다. 지속가능한 개발을 실현하기 위한 구체적인 실행수단으로서 가장 중요한 부분이 재정 확보이다. 재원이 없으면 지속가능한 개발도 이루어질 수 없다. 첫째는 환경예산을 최대한 많이 배정하는 작업이 필요하며, 둘째는 지방정부의 재정을 확충하기 위한 노력을 하여야 한다. 이때 개발재원을 마련한다는 명분을 내세워 산림을 훼손하는 등으로 환경을 파괴하면서 수익성있는 개발사업을 벌이는 것은 근시안적인 정책으로서 지속가능하지 않다고 할 것이다. 따라서 지방자치단체에도 지방의 특성에 맞는 地方環境保全特別會計를 도입함으로써 장기적인 環境改善投資計劃을 반영할 수 있도록 하여야 할 것이다⁶⁾.

3) 지방환경영향평가제도, 지역환경영향평가제도 및 전략적 환경평가제도 도입

우리 나라의 현행 개발사업에 대한 평가제도로는 환경영향평가법에 의한 '환경영향평가', 수도권정비계획법에 의한 '인구영향평가', 도시교통정비법에 의한 '교통영향평가', 그리고 제주도개발특별법에 의하여 제주도지역만 대상지역으로 되어 있는 '경관영향평가' 제도가 있다. 이 이외에 1993년 1월 7일 국무총리훈령 제299호로 '행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한 규정'에 의거하여 환경영향평가의 대상에서 제외된 행정계획이나 개발계획에 대한 '사전환경성 고려제도'가 실시되고 있다. 이렇게 분산된 환경에 대한 영향평가를 한가지 영향평가제도로 통합하여야 하며 차제에 지방의 특수성에 따라 달리 시행되는 지방환경영향

16) 정희성, "지방자치시대 지역환경관리체계의 강화방안", 한국환경기술개발원, 「정책토의자료집 지방화시대의 환경행정기능 조정」, 1995. 6, p. 31, 참조.

평가제도가 도입되어야 한다¹⁷⁾. 또한 한 지역에서 여러 개발사업들이 동시에 시행될 때 그러한 여러 개발사업들이 지역에 미치는 환경영향을 종합적으로 평가하기 위하여 지역환경영향평가방식도 도입되어야 한다. 현재의 16개 유형의 59개 사업단위로 실시되고 있는 환경영향평가제도로는 수개 사업이 한 지역에서 동시에 시행될 때 그러한 사업들이 복합적으로 지역환경에 미치는 영향에 대하여 평가할 수 없게 되어 있다. 예를 들면 경기도 광주군 실촌면의 경우 2개소의 18홀 규모 골프장이 운영되고 있는 가운데 새로이 4개소의 골프장이 사업승인되었는데¹⁸⁾, 이 경우 개별 골프장 건설에 관한 환경영향평가만으로는 6개의 골프장이 종합적으로 이 지역에 미치는 환경영향을 정확히 알 수 없다. 따라서 인근의 수개 골프장 예정지 또는 실촌면에 있는 6개소의 골프장 전부가 실촌면 나아가 인근 지역에 미치는 종합적인 지역환경영향평가가 실시되어야 한다.

이와 함께 현행 환경영향평가제도의 한계를 극복하기 위하여 전략적 환경평가(SEA: Strategic Environmental Assessment)제도를 도입할 필요가 있다. SEA는 사업(Project)에 대하여 뿐 아니라 정책(Policy), 장기계획(Plan), 중기계획(Programme)의 소위 4P의 전과정에 걸친 환경영향평가를 말한다. 기존의 환경영향평가제도가 사업자체의 지속가능성에 대한 검토를 하지 아니 하고 단지 개발사업으로 야기될 수 있는 미래의 불확실한 환경영향을 예측하면서 개발사업의 실시를 전제로 하는 사후적 환경영향을 평가함으로써 사업을 하지 않을 수 있는 대안을 고려하지 않는 불합리를 개선하기 위하여 새로이 나온 기법이 SEA이다. SEA는 지구, 전국, 지방, 나아가 지역사회에 걸친 환경영향을 모두 고려하게 되므로 지방화시대, 세계화시대에 있어서의 지방정부의 필수적인 환경영향평가방법이 되어야 한다.

4) 지역환경기준 및 지역배출허용기준의 설정

환경정책기본법 제10조 제3항에 의하면 광역자치단체장은 지역환경의 특수성을 고려하여 지방자치단체별 조례에 의하여 별도의 환경기준을 설정할 수 있도록 되어 있으나 현재 우

17) 일본의 경우 이미 카와사키시는 1976년에 「가와사키시 환경영향평가에 관한 조례」를 제정하고 1977년에 「가와사키시 환경영향평가에 관한 조례 시행규칙」를 제정한 바 있고, 동경도는 1980년에 「동경도 환경영향평가조례」를 제정하고 이듬해인 1981년에 「동경도 환경영향평가조례 시행규칙」을 제정하였다. 최근 우리나라에서도 지방정부의 환경영향평가 조례제정에 대한 관심이 고조되고 있으며, 지방정부의 지속가능한 개발을 위한 환경영향평가제도로서 환경적합성 평가제도의 도입에 관한 연구가 활발하게 이루어지고 있다. 환경적합성 평가에 대하여는 양병이, “지속가능한 개발을 위한 환경적합성 평가”, 『환경논총』, 제31권, 1993, pp. 245~281; 남영숙, “지속가능한 지역사회 건설을 위한 지방자치단체 환경성평가에 관한 연구”, YMCA국제 환경정보센터, 『환경리포트』, 통권 14호, 1995. 7-8, pp. 88~98 등을 참조할 것.

18) 박영규, “환경분쟁의 지역사회”, 배달녹색연합 주최, 지방자치시대의 환경분쟁, 어떻게 해결할 것인가?- 정부, 전문가, 민간단체, 주민의 역할을 중심으로-, 1995. 8. 17.

리 나라에서 지역환경기준을 설정한 지방자치단체는 없다. 다만 현재 서울시가 지역환경기준에 관한 조례를 만들기 위한 작업을 하고 있을 따름이다. 본격적인 지방자치의 실시와 때를 맞추어 차제에 지역의 특수한 환경여건에 맞추어 지역환경기준을 자치단체별로 새로이 설정하여 국가환경기준보다 강화시켜야 진정한 의미에서의 지방자치시대의 환경행정이 성숙할 수 있을 것이다. 이 경우 유의할 것은 지역환경기준이 반드시 바람직한 것만은 아니라는 점이다¹⁹⁾. 시·도지사가 지방의 여러 이익단체의 로비에 의하여 지역환경기준을 임의로 설정하고 운영할 소지가 있으며 이로 인하여 전국적 환경기준의 유지가 어렵게 될 수도 있기 때문이다. 그리고 현행법상 전국환경기준과 지역환경기준의 이원화를 법적으로 인정하고 있으면서도 중앙정부차원에서 지역환경기준 설정의 범위 및 내용에 관한 세부지침이 없는 등으로 조례제정시 문제점이 발생할 수 있다.

지역환경기준 설정과 관련된 문제로서 지역별 배출허용기준의 설정문제가 있다. 환경기준이라는 목적을 달성하기 위한 수단으로서의 배출허용기준의 설정권한이 지방자치단체장에 없어 설혹 지역환경기준이 설정된다고 하더라도 그 실효성이 확보될 수 없다는 문제가 있다. 따라서 현행 대기환경보전법 제8조, 수질환경보전법 제8조, 소음진동규제법 제8조에 각각 “서울특별시·광역시 및 도지사는 지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 환경부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 별도의 배출허용기준을 설정할 수 있다”라는 항을 신설하는 것이 목적과 수단간의 균형있는 연계라는 차원에서 바람직한 것이다.

5) 환경관리계획 및 지방의제 21 수립

지방정부는 관할구역내의 자연을 현상태로 보존하는 한편 파괴된 자연은 하루빨리 회복하는 조치를 취하여야 한다. 이를 위하여 환경관리계획을 수립하는 한편 지방환경문제를 지구환경보전문제와 연계시키는 地方議題 21의 작성도 서둘러야 한다. 이러한 계획을 수립함에 있어 기존의 정책우선순위를 재검토할 필요가 있다. 예를 들면 도시생태계의 회복과 관련하여 에너지 절약 및 효율적 이용이 매우 중요함에도 불구하고 단지 이 문제가 가시화하기 어려운 분야라는 이유로 정책의 우선순위에서 밀려나 있다. 에너지 문제를 구체적인 사례로서 풀어나가는 아이디어가 나와야 할 것이며 이를 위하여 지방정부가 주관하는 에너지 절약에 대한 모임과 학술대회, 전시회 등이 많이 기획되어야 할 것이다. 폐기물처리문제도 환경관리계획차원에서 접근하여야 한다. 현재로서는 관심의 초점이 쓰레기의 효율적 수

19) 한표환, “지역환경기준의 설정과 유지방안에 관한 연구”, 「지방행정연구」, 제7권, 제1호, 1992. 2, p. 31.

집 및 처리 그리고 재활용에 집중하고 있어 보다 중요한 문제인 쓰레기 발생의 절감에 대한 논의는 상대적으로 적다. 재활용을 중시하는 정책은 장기적으로 볼 때 역효과를 가져올 것이다. 이미 설치된 다수의 재활용센터의 경영효율화를 위하여 시민들은 쓰레기를 더 많이 내놓지 않으면 안될 것이다. 따라서 소비생활패턴의 변화를 통하여 쓰레기를 원천적으로 줄이는데 지방정부의 자원이 동원되어야 한다. 갈아끼워 쓰고(refill), 다시고쳐 쓰고(reuse), 안되면 쓰레기로 내놓되 그 양을 줄이고(reduce), 마지막으로 재활용한다는(recycle) 순서로 지방정부의 쓰레기 및 에너지 정책의 우선순위가 정하여져야 할 것이다.

6) 환경분쟁의 사전적 예방

국가간의 환경분쟁이 環境安保(environmental security)차원에서 다루어지듯이 한 국가내의 지방에서 발생하는 환경분쟁도 地方環境安保(local environmental security)차원에서 다루어져야 한다²⁰⁾. 외부의 침입으로부터 국민의 생명과 재산을 지키는 것이 國防이라면, 다른 나라의 환경오염으로 인하여 우리 나라 국민의 재산과 생명에 피해가 발생하였을 때 이를 국가 안보차원에서 다루어야 한다는 것이 環境安保의 論理이다. 이 논리를 지방정부수준에서도 도입하여야 한다. 환경오염이라는 보이지 않는 적으로 부터 주민들의 생명과 재산을 보호하기 위하여 지방정부가 국방개념에서 나서야 한다는 새로운 개념에 입각하여 지방정부의 환경분쟁 해결 노력은 사전예방차원에서 이루어져야 한다. 그러나 대부분의 환경분쟁의 경우 전문적이고 기술적인 내용이 포함됨으로써 지방정부가 직접적인 중개자 역할을 하기에는 제약이 있다. 따라서 중립적인 입장에 서는 전문가나 민간단체를 적극 활용하여야 한다. 전문가 또는 민간단체는 분쟁당사자간의 인식차이나 환경오염이 초래할 위해성에 대한 불확실성을 완화시켜 주므로 지방정부는 전문가나 민간단체를 중개자로 삼아 개발업자, 주민, 지방정부간의 갈등을 풀어나가야 한다.

그리고 기존의 환경분쟁조정위원회나 행정협의회 등을 보다 활성화시켜 주민과 지방정부간, 지방정부 상호간의 분쟁을 해결해 나가는 한편, 매립장 건설운영이나 하천관리 등의 분야에서 특별지방자치단체를 구성하는 등으로 여러 자치단체에 걸치는 환경분쟁을 사전에 방지하기 위한 방안을 강구하여야 할 것이다.

20) Gwyn Prins ed., 「Threats without Enemies - Facing environmental insecurity」, London: Earthscan, 1993, 참조 .

V. 結 論

본 논문에서는 持續可能한 開發을 강한 지속가능한 개발과 약한 지속가능한 개발로 나누고, 광범위한 분야에 걸친 통합적인 사회개혁을 추구하는 강한 지속가능한 개발을 중심으로 우리 나라 지방자치시대에 있어서의 지속가능한 개발의 새로운 의미를 살펴 보았다. 이제 지방정부는 중앙정부의 지침에 따라서 움직이는 하부행정기관이 아니라 주민의 입장에서서 환경문제를 비롯한 여러가지 지방의 문제를 해결하는 결정적 주체가 되었다. 지역사회의 기업과 주민, 그리고 각종 민간조직과 서로 협조하면서 지속가능한 개발을 달성하기 위하여 새로운 제도를 마련하고, 지속가능한 개발의 원칙에 반하는 기존의 법과 제도를 스스로 개혁하여야 하는 막중한 의무가 지방정부에게 주어졌다.

그러나 지방정부가 지속가능한 개발을 실현하고자 함에 있어 여러 가지 저해요인이 있다. 불합리한 기능배분, 지방정부간의 갈등, 비효율적인 환경행정체계, 성장위주의 지역개발정책, 불합리한 재정지원제도, 이기적인 시민문화 등의 요인들은 지방정부의 지속가능한 개발의 추진을 저해하는 요인들이다. 이러한 저해요인을 극복하고 지속가능한 개발을 실현하기 위하여 지방정부는 환경마인드에 입각하여 지역경제를 활성화하여야 하며, 시민이 주인 되는 도시개발체제를 확립하여야 하고, 효과적인 환경보전을 위하여 환경행정체제를 새로이 정비하여야 한다.

21세기는 市民이 主人되는 環境의 時代이며 文化의 時代가 되리라는 전망이 설득력있게 제시되고 있는 이 때, 본격적인 지방자치시대를 맞은 우리 나라 지방정부의 공무원들은 成長時代의 구각을 깨고 나와서 환경시대, 문화시대의 일꾼이 되기 위하여 새로이 태어나야 한다. 지방정부는 지방행정사무를 처리함에 있어 미래세대의 이익을 고려하고, 자연을 보호하며, 시민참여를 보장하고, 사회적 형평을 추구하며, 자급경제를 실현하여야 한다는 지속가능한 개발의 제원칙을 항상 명심하면서 지방자치의 정착을 위하여 한층 더 노력하여야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 남영숙, “지속가능한 지역사회 건설을 위한 지방자치단체 환경성평가에 관한 연구”, YMCA 국제환경정보센터, 「환경 리포트」, 통권 14호, 1995. 7·8월호.

- 박영규, “환경분쟁의 지역사례”, 배달녹색연합 주최, 지방자치시대의 환경분쟁, 어떻게 해결할 것인가?- 정부, 전문가, 민간단체, 주민의 역할을 중심으로, 1995. 8. 17.
- 신기현, “자치시대 행정협의회의 구성과 전망”, 「지방자치」, 제82호, 1995. 7.
- 양병이, “지속가능한 개발을 위한 환경적합성 평가”, 「환경논총」, 제31권, 1993.
- 이창우, “국토개발, 에너지 그리고 환경 특집 2: 우리 나라 도시개발의 문제점과 새로운 접근”, 「환경과 생명」, 제5호, 1995.
- 이창우, “도시농업과 지속가능한 도시개발 - 서울을 사례로 하여 -”, 대한국토도시계획학회, 「제83회 정기학술발표대회 논문집」, 1995.
- 이창우, “녹색도시 건설과 지방의제 21”, 녹색도시, 녹색소비자운동에 관한 전국YMCA 심포지움, 한국YMCA 전국연맹 국제환경정보교육센터, 1995.
- 이창우, “지방의제 21과 지방자치단체의 역할”, 「지방자치」, 제82호, 1995, 7.
- 정순오, “지방자치단체의 환경관리: 한국적 현황과 전략 - 통합환경관리” 「지방자치연구」, 제6권 제2호, 1994.
- 정희성, “지방자치시대 지역환경관리체계의 강화방안” 한국환경기술개발원, 「정책토의자료집 지방화시대의 환경행정기능 조정」, 1995.
- 지방자치경영협회, 「자치경영소식」, 1995, 3.
- 한국환경기술개발원, 「환경비전 21(시안)」, 1995.
- 한표환, “지역환경기준의 설정과 유지방안에 관한 연구”, 「지방행정연구」, 제7권, 제1호, 1992.
- Carley, Michael and Ian Christie, 「Managing sustainable development」, London: Earthscan, 1992.
- Daly, Herman E. and John B. Cobb Jr., 「For The Common Good: Redirecting the Economy towards Community, the Environment and a Sustainable Future」, London: Green Print, 1990.
- Hans, Tony et al., 「Greening your Local Authority」, Harlow, Essex: Longman, 1994.
- La Court, Thijs De, 「Beyond Brundtland - Green Development in the 1990s」, London: Zed Books, 1990.
- O’Riordan, Tim, “The radical agenda of localism and democracy”, 「Town & Country Planning」, Vol. 64, No. 7, 1995.
- Prins, Gwyn ed., 「Threats without Enemies -Facing environmental insecurity-」, London: Earthscan, 1993.