

# 지방화시대의 환경문제해결을 위한 지방자치단체의 역할

본격적인 지방화 시대를 맞아 환경행정 및 환경전반에 걸쳐  
찬·반 양론의 소리가 높아지고 있다.

이는 지방자치에 따른 자치행정으로 각 자치단체의  
이해관계에 있어서 많은 갈등이 야기될 것을 예상하고 이를  
우려하고 있는 것이다.

또한 지금까지의 개발우선 정책에 따른 경제성장을  
해 오면서 환경오염의 급속한 진행에 의해  
문제를 야기시켜 왔는데 지방자치제 실시를 시작으로  
지역개발에 너무 치우치지 않을까 하고 우려도 없지 않다.



김일태 /  
서울시립대학교 교수

## I. 머릿말

금년들어 정부는 세계화(globalization)와 지방화(localization)라는 시대사적 흐름을 수용할 수 있는 각종 시책을 준비하고 있다. 이 때에 세계화란 정보화와 개방화의 물결 속에서 우리의 활동영역이 전세계로 열려 있음과 동시에 온 세계인이 공동운영체임을 뜻하는 것이고, 지방화란 분권화와 공동체운동을 통해 다양성과 창조성을 추구하는 시대임을 뜻한다. 얼핏 상반되는 것처럼 보여지는 이러한 두가지의 세계사적조류는 원심력과 구심력의 관계처럼 상호조화와 보완적 관계를 가지고 진행되는 것이어서, “세계적으로 사고하고, 지역적으로 행동하자(Think Globally, Act Locally!)”라는 구호는 바로 이러한 Globalization이라는 시대정신을 반영한 것이다.

세계적 차원에서의 지방화의 물결에 편승하여 우리나라에서는 80년대 후반부터 논의되기 시작한 지방자치체가 90년대 초 지방의회의 구성을 통해 부활하기 시작하였고, 오는 6월에 지방자치단체장 및 지방의원의 동시선거를 치르게 되므로서 지방자치의 중단된지 30여년 만에 본격적인 ‘지방화시대’가 열리고 있는 셈이다. 어떤 이들은 이처럼 본격적으로 전개되는 지방시대를 그간 중앙에서 담당해오던 산업 조성이나 지역개발에 관한 의사결정권을 지방자치단체의 수준에서 행사할 수 있도록 하는 ‘개발권의 지방이양’ 정도로만 이해하는 경우가 있다. 그로인해 광역성과 전문기술성을 띠는 환경행정업무의 대부분은 중앙정부의 것일 뿐, 지방자치

**지구환경의 보전이라는 인류 광역공동체화의 이념을 달성하기 위한 실천적인 노력은 바로 세계시민들 각자의 생활의 장인 각지역에서 출발하여야 하는 만큼, 지속가능한 사회(sustainable society)를 위한 각지방자치단체의 다양하고 창의적인 환경보전의 노력이 전개되어야 한다.**

단체는 자신의 고유업무인 쓰레기 처리나 국가 및 상급단체로 부터 위임받은 오염단속업무를 대항하는 것외에는 별다른 권한과 책무를 갖지 않는 것으로 생각하는 경향이 있다. 이러한 현상은 임명직인 지방공직자들의 주민에 대한 정치적 책임감의 부족과 환경행정을 단순히 기업의 오염통제행위 정도로만 파악하는 개발지향적 사고방식에서 발생하는 것으로 볼 수 있다.

그러나 사실 지방자치행정이란 주민의 생활전반에 걸친 문제를 종합적으로 다루는 ‘생활행정’ 이자 ‘종합행정’이고, 또한 환경행정은 종합성과 현지성을 특징으로 하는 것인 만큼, 지방자치단체차원에서의 환경행정은 단순히 기업의 환경오염을 규제하고 정도의 단편적이고 소극적인 것에 그쳐서는 안된다. 각 지방자치단체는 자신의 개발행위와 주민의 생활에서 발생하는 환경오염을 자율적으로 통제할 뿐만 아니라, 보다 바람직한 환경을 적극적으로 창출해내려는 조성행위를 포함하는 보다 종합적이고 창조적인 환경행정을 펼쳐나가야 한다. 뿐만 아니라 지구환경의 보전이라는 인류 광역공동체화의 이념을 달성하기 위한 실천적인 노력은 바로 세계시민들 각자의 생활의 장인 각

지역에서 출발하여야 하는 만큼, 지속가능한 사회(sustainable society)를 위한 각지방자치단체의 다양하고 창의적인 환경보전의 노력이 전개되어야 한다.

따라서 이 글에서는 올 하반기부터 출범하게 될 지방자치정부가 궁극적으로는 지역특성에 따라 주민의 삶의 질이 결정되는 지역환경관리의 책임을 다하기 위해, 어떠한 방향으로 어떠한 노력을 펼쳐가야 할 것인지에 관한 지방환경행정의 기본방향, 실천목표 및 전략적 과제 등에 대해 살펴 보기로 한다.

## II. 지방환경정책의 바람직한 방향

지역경영의 책임자로서의 지방자치단체에게는 지역경제의 활성화와 지역공공시설의 정비에 박차를 가하는 것도 중요하겠지만, 궁극적으로는 주민의 삶의 질을 결정해주는 안전하고 건강하며 쾌적한 환경을 유지·보전할 수 있는 ‘지속가능한 사회(sustainable society)’를 건설할 책임이 주어진다. 그리고 이는 다음과 같은 바람직한 환경윤리를 확립하고, 그를 토대로 ‘지방의 제 21’를 작성, 실천함으로써 가능해진다.

## 1. 바람직한 환경윤리의 확립

미국의 환경윤리학자 K.S. Shrader-Frechette는 환경에 대한 인간의 접근방식을 '개척지(frontier or cowboy) 윤리', '구명선(lifeboat) 윤리', 우주선(spaceship) 윤리'의 3가지로 구분하였다. 이중 첫번째인 개척지윤리는 지구의 유한성을 고려하지 않고 성장과 개발을 추구하는 환경파괴의 윤리이고, 두번째의 구명선윤리는 환경제약과 한정된 자원을 감안하여 사회적 존속을 국민국가의 단위에서 생각하자는 것이다. 그리고 세번째의 우주선윤리는 지구규모의 환경제약하에서 사회존속을 추구하지는 것으로, 이는 남북문제의 인식이 결여되었다는 문제가 있기는 하지만 오늘 날 지구환경문제해결에 기본 바탕이 되는 것이다. 이때의 우주선윤리는 일본의 가또 히사다게(加藤尙武)가 주장하는 '자연의 생존권', '세대간의 윤리' 및 '지구전체주의(global holism)'의 환경윤리나 도다 기요시(戸田 清)의 '인간과 자연의 내재적 가치의 양립', '환경적 공정성(environmental justice)', '지속가능한 지역사회를 기초로하는 지구적 연대 즉 생명지역주의(bioregionalism)'라는 새로운 환경윤리와 맥을 같이 하는 것으로 이들은 다음과 같은 3가지 의미를 갖는다.

첫째, 자연의 생존권을 보장하는 것이다. 오늘날의 생태운동, 환경운동, 자연보호운동 등은 다양한 이데올로기의 스펙트럼을 갖는 것이지만, 기본적으로 자연을 보호하는 것을 목적으로 하고 있으며 자연에게도 생존권이 있다는 것을 인정한다는 것이다. 따라서 위에서의 '자연의 생존권'이나 '인간과 자연의 내

재적 가치의 양립'이라는 환경윤리의 기본원칙은 인간의 종과 마찬가지로 다른 생물의 종의 권리를 다 같이 인정하지는 것이다. 즉 다른 생물의 종은 전멸하지 않는 범위내서 개체의 생명이나, 기본생활 및 사치나 취미생활을 추구해야 한다는 것이다. 이는 1973년 '전멸위험종보호법' 제정이래 1992년 '생물다양성보호를 위한 국제협정'에 까지 이어지고 있다.

둘째, 생태윤리로서의 '대물윤리'를 확립하는 것이다. 이마미찌 도모노부(今道友信)는 '대면윤리'의 성격을 갖는 기존의 윤리학이 현대사회의 복잡한 매개구조속의 인간의 윤리로서는 기능할 수 없다고 보아서, 복잡한 지구환경문제해결을 위해서는 인류의 생명권차원에서 생각하는 무경계 사회에서의 윤리인 '생태윤리(exoethica)'를 확립해야 한다고 주장한다. 즉 종래의 윤리학에서 말하는 이웃의 개념이 정보화와 국제분업화된 오늘 날에 있어서는 전세계를 대상으로 하는 지구전체주의적 이웃으로 파악되어야 하며, 기존의 '대인윤리'도 '인간(-)물질(매개구조)(-)인간'의 교섭이 주를 이루는 오늘 날에 와서는 '대물윤리'로 확장되지 않으면 안된다는 것이다. 따라서 새로운 윤리는 공간적인 전개로서 세계에 까지 그리고 시간적인 전개로서는 미래에 어떻게 영향을 미칠지도 모르는 물적인 대상에 까지 확대되어, 자연에 대한 인간의 책임을 인식하고 자연에 대한 공생의 태도를 갖는 것을 의미한다.

셋째, 생명지역주의를 통해 지구전체주의를 견지하는 것이다. 가또가 주장하는 지구전체주의(global

holism)는 폐쇄된 순환체계로서의 지구생태계를 '우주선지구호'로 생각하고, 지구환경의 전체를 생각하면서 생산, 소비, 여가활동을 하자는 것이다. 또한 도다의 생명지역주의(bioregionalism)라는 것은 지속가능한 지역사회를 기초로 지구적연대를 구축하자는 것으로, 이는 지구전체주의의 윤리에 한걸음 접근한 것으로 지구환경문제는 세계 각국의 시민들이 인류광역공동체화의 이념하에 국가와 지역을 초월하여 동참해야만 해결이 가능함을 뜻하는 것이다. 이러한 점은 지속가능한 개발을 실천하기 위해 '리우지구환경회의'에서 결의 채택된 '21세기 지구환경실천강령(Agenda 21)'서 지방자치단체의 참여와 협조가 이 강령의 목적달성에 결정적 요인임을 밝히고, 1996년까지 지방자치단체는 주민과 협의를 거쳐 '지방의제 21(Local Agenda 21)'에 관한 합의를 도출해야 한다고 밝히고 있는 점에서 잘 나타나고 있다.

## 2 지속가능한 개발과 지방의제 21

인류최대의 위기현상인 지구환경문제를 해결하기 위해 '동경선언(Blundtland 보고서 - Our Common Future -, 1989)'이 채택된 이래 92년 리우환경정상회담을 거쳐 오늘에 이르기까지, 세계환경문제의 해결에 있어서 거의 유일한 대안으로 합참되고 있는 것이 "환경적으로 건전하고, 지속 가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development : ESSD)"이다. "미래세대의 후생을 희생시키지 않는 범위내에서, 현대의 복지를 극대화하는 개발"이라고 정의되는 이 지속가능한 개발(Sustainable Development)은

지구상의 자원의 한계가 분명해진 현 상황에서는 환경이 지탱할 수 있는 범위내에서 환경적으로 건전한 개발을 할 때만이 인류가 지속적으로 생존할 수 있는 유일한 길임을 뜻하는 것이다. 1972년 UN인간환경회의에서 'UN인간환경선언'이 있는 후 20주년 기념행사로 열린 1992년 '리우지구환경회의'에서는 이미 동경선언에서 천명되었던 이러한 지속가능한 개발전략을 실천하기 위한 '21세기 지구환경실천강령(Agenda 21)'을 결의 채택하였다.

이 강령의 제28장에서는 지방자치단체의 참여와 협조가 이 강령의 목적달성에 결정적 요인임을 밝히고, 1996년까지 지방자치단체는 주민과 협의를 거쳐 '지방의제21(Loca Agenda 21)'에 관한 합의를 도출해야 한다고 밝히고 있다. 지방자치단체는 지역환경 정책과 규제방안을 수립하고 국가적 광역환경정책의 수행을 지원해야 하며, 지속가능한 개발의 촉진을 위해 시민을 교육하고 참여시키는데 있어서 지방자치단체가 실질적인 역할을 수행토록 할 것을 결의한 것이다.

그에 따라 UN은 '지속가능개발위원회(CSD)'를 설립하여, 각 국가와 지방자치단체가 지속가능한 개발의 목표를 달성할 수 있도록 돕는 한편 그 진행사항에 대한 보고를 받도록 하였다. 이미 일부 선진국의 각 지방자치단체는 이미 지속가능한 개발을 위한 환경선언과 행동강령 및 개발지침들을 만들어 실천하고 있다. 대표적인 예로 일본의 가나가와현과 가와사키, 스페인의 바르셀로나시, 뉴질랜드의 웰링턴시, 영국의 맨체스터시 등을 들 수 있다. 또한 작년 6월 영국의 맨체스터

지방자치단체차원에서는 서울특별시의 시정개발연구원에서 '연구보고서(Sustainable Seoul Development)'를 발간하는 데에 그쳤고, 안산시는 시민단체들에 의해 '지방의제21'이 시범적으로 준비되었을 뿐, 아직까지는 지방자치단체차원에서 '지방의제21'의 실천에 대한 공식적인 정책의지를 표현한 자치단체는 하나도 없는 실정이다.

에서 열린 각국 NGO들에 의한 「Global Forum '94(6. 24~28)」과 지방자치단체대표들에 의한 「the Local Authority Conference(1994. 6. 27~30)」 및 환경학자들에 의한 「the International Academic Conference on the Environment(1994. 6. 29~7. 1)」 일련의 회의에서는 모두 지방자치단체 차원에서의 지속가능한 개발을 주제로 다루고 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서는 정부가 1992년 유엔환경특별위원회(UNCED)에 제출한 국가보고서(National Report of the Republic of Korea to UNCED, 1992)를 통해, 지속가능한 개발에 대한 정책적 대응을 할 것을 천명한 이래 별다른 실천적 노력을 펼치고 있지않다. 다만 제3차 국토계획(1992~2001)에 환경보전지역(Ecopolis)의 개념을 도입하여 당시의 환경처에서는 포항시와 용인군을 대상으로 환경보전시범사업계획을 수립한 적은 있으나, 이들은 모두 단지 환경오염방지사업에 대한 내용을 다루고 있을뿐 바람직한 환경을 창조하려는 적극적인 대책이 담겨져 있는 것은 아니었다. 한편 지방자치단체차원에서는 서울특별시의 시정개발연구원에서 '연구보고서(Sustainable Seoul Development)'를 발간하는 데에 그

쳤고, 안산시는 시민단체들에 의해 '지방의제21'이 시범적으로 준비되었을 뿐, 아직까지는 지방자치단체차원에서 '지방의제21'의 실천에 대한 공식적인 정책의지를 표현한 자치단체는 하나도 없는 실정이다.

### Ⅲ. 지방자치단체의 환경정책 목표와 실천전략

#### 1. 지방자치단체의 환경정책목표와 기본사책

지방자치정부가 환경정책을 통해 달성하고자 하는 지속가능한 사회의 모습이란 지역의 구조, 기능면에서 환경에 대한 배려가 잘 되어 있음과 동시에 이를 무대로 한 주민의 생활과 행동이 생태적인 다양성, 순환성, 안정성, 자립성을 이룰 수 있는 copolis(환경친화적 도시 또는 생태도시)를 말한다. 그리고 이러한 것은 '순환'과 '공생' 그리고 '참가'의 세가지 원리이래, '환경부하의 경감(오염의 통제), 자연과의 공생(자연보호), 어메니티의 창출(쾌적성)' 등의 기본목표를 달성하므로써 가능하게 된다. 이러한 환경목표는 i) 자연과 공생하는 생태적 공간의 창조, ii) 지역내에서 적절한 물질순환 화고, iii) 여유있고 쾌적한 지역공간의 창조, iv) 환경

과 부드럽게 어울리는 생활과 생산 활동의 전개 등으로 표현될 수도 있다.

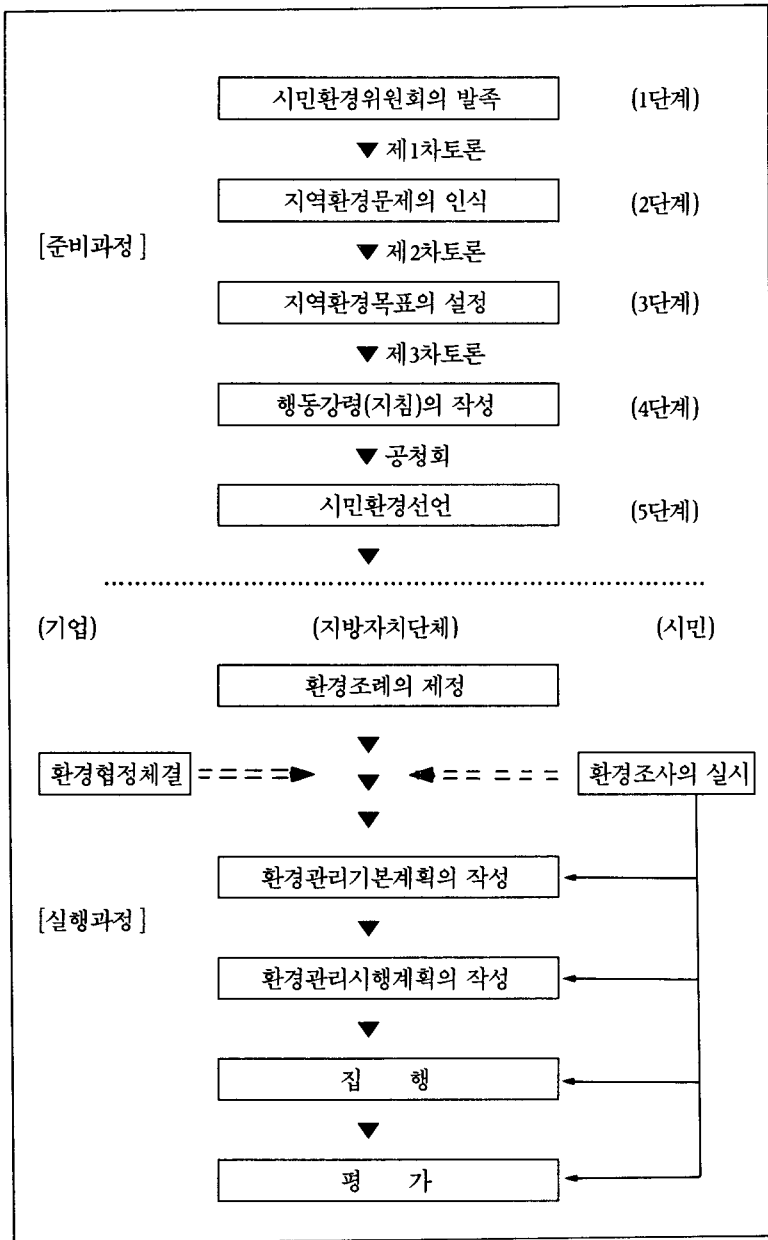
그리고 이러한 목표는 다시 아래의 일본 '고오베(神戸)시 에코폴리스전략'의 예에서 볼 수 있는 바와 같이, 각종 환경정책수단을 강구하고 실행하므로써 달성될 수 있다.

- 환경조화적인 지역개발정책 수립
- 지역기능의 분산적 집중과 직주 근접을 이룰 수 있도록, 인구와 지역기능의 적정배치를 가능케 하는 도시개발계획을 수립, 집행한다.
- 자립, 안정, 순환형의 지역시스템

구축

- 지역냉난방시스템, 지역배열의 효율적 이용, 에너지의 효율적 이용, 자연에너지의 활용 등을 통해 에너지절약 및 대기오염의 감소를 꾀한다.
- 우수의 저류, 우수침투시스템 정비 등을 통한 우수이용을 촉진하고, 중수도 시스템과 분류식 하수도시스템을 도입한다.
- 지역녹화, 수변의 정비, 녹색생물 네트워크의 구축 등을 통해 주민들이 자연에 접촉할 거점을 만든다.
- 자연의 혜택을 느끼는 지역분위기 창출
- 녹색의 연출, 꽃의 연출, 수변의 연출 등을 통해 자연친화적 공간을 창출한다.
- 생태계 지역시스템과 커뮤니티 시설에 대한 연구를 수행 또는 지원한다.
- 환경과 공생할 수 있는 활동을 목표로 하는 조직만들기
- 팸프렛, 비디오만들기, 강연회, 심포지움 개최, 지역사회지도자 육성 등을 통해 환경교육을 체계적으로 실시한다.
- 기금설립, 표창제도, 차안다니는 날, 리사이클 페스티벌, 자연관찰회, 심포지움 등을 통한 주민 참가 및 지원제를 확립한다.
- 공원 등을 환경교육장으로 정비하고, 환경정보센터를 설치하는 등 지역주민의 자주적 환경활동을 위한 시설을 정비한다.
- 주민참가에 의한 공원관리, 환경친화적 상품에 대한 생활정보 제공, 주민의 지역단위녹화운동의 지도 및 지원 등 주민들의 자주적 활동을 위한 제도를 정비한다.

<그림 1> 지방의제21의 준비 및 실행과정도



다.

이상과 같은 '환경과 공생하는 고오베' 창출을 위한 각종 시책에서 눈여겨 볼 수 있는 것은 (1), (2), (3)과 같은 지역개발차원의 hardware 뿐만 아니라, (4)와 같은 지역사회의 조직과 활동 등의 software가 병행되어야 한다는 점이다. 이는 결국 지방자치단체에 의한 공공사업 뿐만 아니라 시민과 기업의 참여를 통한 지역사회구성원들의 총체적 노력이 기울여질 때만이 달성가능함을 뜻하는 것이다.

## 2 지방환경정책의 효과적 실천 전략

지방자치단체가 위와 같은 환경정책목표를 달성하기 위한 가장 효과적인 실천전략은 '지방의제21'의 작성, 실천을 통해 자치단체, 기업, 시민 등 지역사회의 구성원 전체가 참여하는 환경공동체운동을 전개하는 것이다. 지방의제21은 하나의 문서나 이벤트의 형식으로 나타나는 것이기는 하지만, 그것은 지역단위에서 지속가능한 사회를 실현해 나가기 위한 일련의 실천적 행동과정이다. 따라서 지방의제21을 준비하는 과정은 <그림1>에서 보는 바와 같이 5단계의 절차를 거쳐 이루어지도록 해야 한다.

- 제1단계: 지방자치단체내 각 집단의 대표자들로 구성되는 시민환경위원회를 구성하고, 여기에서 지방의제 21을 준비하도록 한다.
- 제2단계: 위원회는 제1차 토론회를 개최하여 환경전문가들과 더불어 자치단체의 환경문제의 실상과 문제점에 대해 파악한다.

**지방자치단체가 환경정책목표를 달성하기 위한 가장 효과적인 실천전략은 '지방의제21'의 작성, 실천을 통해 자치단체, 기업, 시민 등 지역사회의 구성원 전체가 참여하는 환경공동체운동을 전개하는 것이다.**

- 제3단계: 위원회는 제2차 토론회를 통해 바람직한 환경(기본)목표에 대해 논의하여 결정한다.
- 제4단계: 기본목표를 달성하기 위한 각 주제별 행동강령(또는 지침)을 심의, 확정한다.
- 제5단계: 시민환경위원회는 보다 많은 시민들이 참석한 공청회를 통해 시민들의 의견을 수렴하고 손질하여, 최종적으로 '환경선언'을 통해 환경친화적 지역사회의 건설을 위해 노력할 것을 다짐하고, 이를 달성할 행동강령을 채택한다.

다음으로 실행단계에서는 이렇게 준비된 지방의제21을 토대로 지방자치단체의 의회는 환경조례를 제정하고 집행부는 이 법적 근거를 토대로 '환경관리기본계획'을 작성토록 한다. 이 때에 기업은 '기업인 환경선언'을 통해 지방자치단체 또는 시민들과 '환경협정'을 맺고, 친환경적 기업경영에 주력한다. 또한 시민단체는 각종 환경감시를 통해 지속적으로 지역의 환경문제를 지적하고, 때로는 제안을 통해 환경정책결정이나 환경관리계획의 수립 과정에 참여하도록 하는 한편 개인적 실천을 통해 환경관리계획의 집행과정에도 참여하도록 해야 한다.

## IV. 지방화시대의 환경보전을 위한 지방자치단체의 역할

공공재인 환경의 관리과 외부효과가 큰 환경문제의 해결에 대한 일차적인 책임은 지방자치단체에 있으므로, 지역사회의 관리자로서 자치단체는 주민과 기업의 활동이 환경친화적인 것이 되도록 각종 정책수단을 통해 민간활동을 규제, 유도하고 필요한 시설을 조성할 의무가 있다. 이를 위해 지방자치단체는 모든 지역사회구성원이 공동으로 참여하여 바람직한 환경창조해 나가기 위한 '지방의제21'의 수립, 집행을 주관해야 할 뿐만 아니라, 자신들의 행위인 정책결정에서부터 공공사업의 시행 그리고 청사내에서의 업무과정에 이르기까지의 모든 행위를 점검하고 자율적으로 규제하는 친환경적 정부(eco-government)가 되도록 해야 한다.

### 1. '지방의제21'설정의 주관

지방자치단체가 주도가 되어 지역사회내의 각 집단의 대표자들로 조직되는 「시민환경위원회」를 구성하고 여기에서 지방의제 21을 준비하도록 해야 하는데, 가능하면 자치단체내의 모든 그룹(예: 지방의

회의원, 공무원, 청년단체, 여성단체, 종교단체, 환경단체, 전문가, 기업인, 노동자, 농부, 상인, 지역주민 등을 포함시키도록 해야 한다. 이들의 참여는 어느 한 그룹이 다른 그룹을 지배하는 형태가 되어서는 안되고, 모든 그룹이 동등한 지위로서 참여할 수 있는 연합적 조직화 형태(string of pearls model)을 취해야 한다. 이 위원회에서는 여러 차례의 토론회를 개최하여 환경전문가들과 더불어 자치단체의 환경문제의 실상과 구체적인 문제점들을 파악하도록 한다.

우선 위원회는 지역의 환경실태로부터 도출된 정보를 토대로 일정 기간 후에 달성해야 할 바람직한 상태인 「환경목표」를 정하고 합의하여야 한다. 이 때의 기본목표는 달성의 진행정도나 결과를 평가하기 용이하게 측정이 가능한 상태로 조작화(operational definition)되어야 한다. 예를 들면 대기부문의 목표중 하나로 대기질 중 “이황산가스의 오염농도를 현수준(0.06PPM)에서 2004년까지 연평균 0.03PPM으로 유지한다” 등으로 표현한다.

다음으로 기본목표가 설정되면 그것을 달성하기 위한 구체적 수단으로 자치단체내에서 각 부문이 행동해야 할 지침을 마련해야 한다. 이러한 지침은 문서화되어 합의, 채택함으로써 ‘행동강령화’해야 하는데, 강령의 양식은 구체적인 행동요령을 형식없이 나열하는 방식도 있으나 (그림2)와 같이 기본목표, 행동지침, 행동주체별로 구분하여 매트릭스로 작성하는 것이 바람직하다.

이렇게 해서 만들어진 목표와 강령에 대해 공청회를 통해 보다 많

기본목표	환경 친화적 지역형성
행동지침	지역의 녹화사업
시민이 해야 할 일	-가정주변의 녹색화 -녹색운동에의 참여
기업이 해야 할 일	-공장주변 녹화 -회사의 옥상조경
정부가 해야 할 일	-녹지개발프로그램 -공원조성 -시나무배가운동

은 시민들의 의견을 수렴하여, 최종적으로 ‘시민환경선언’을 통해 모든 지역사회구성원들이 이의 실행에 노력할 것을 다짐하고 이를 달성할 행동강령을 채택한다.

## 2 환경기본조례 및 환경영향평가조례의 제정, 시행

앞서 마련된 지방의제2을 보다 실효성있게 실천해나가기 위해 자치단체장은 지방의회와 협력하여 국가의 환경정책기본법과 같은 형태의 「환경기본조례」를 제정할 필요가 있다. 물론 국가가 정한 환경기준과 그에 관련된 법규가 있기는 하지만 이는 국민최저수준(national minimum)을 확보하기 위한 것이므로, 각 지방자치단체는 지역실정에 맞는 환경기준을 별도로 작성하고 지방의제2을 준비, 실행할 것을 의무화하는 조례를 제정하도록 한다. 이에 주민은 안전하고 건강하며 쾌적한 환경을 누릴 권리 즉 ‘환경권’이 있음과 지방자치단체의 모든 정책과 시민 및 기업은 지역의 환경보전에 책무가 있음을 명시해야 한다. 또한 이 조례에는 환경문제의 해결에 있어 시민의 참여와 협동이 중요함을 인식하여 적절한 시민참여의 방식이 마련되어야 한다. 환경

관리계획의 작성시에 시민의 의견을 제출케 한다든지, 집행과정에 시민의 제안을 반영하는 것 그리고 시민의 자주적 활동을 지원하는 것 등을 명시하도록 해야 한다.

일본의 혁신자치단체인 가와사키시가 채택한 총18조로 구성된 환경조례에 포함된 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 조례의목적/환경정책의 이념/환경정책의 기본원칙
- 시의 책무/시민의 책무/사업자의 책무 명시
- 시의 기본적 시책/환경기본계획의 책정
- 시민의 의견수렴/반영
- 환경행정의 종합조정제도/환경조정회의제도/환경조사제도
- 환경정책심의회의제도/연차보고제도
- 조사연구체제의 확충
- 시민활동의 지원

이와 더불어 지역적 특수성을 반영하는 별도의 ‘환경영향평가조례’를 제정, 시행함으로써, 정책의 지역적 실행가능이라는 지방자치가 갖는 장점을 최대한 살릴 수 있도록 하여야 한다.

### 3 환경관리계획의 수립, 집행

지역개발계획과는 별도로 바람직한 지역상을 환경적 측면에서 실현하기 위한 '환경관리계획'을 수립하여 실천하도록 한다. 환경행정의 종합적, 계획적인 추진을 위한 기본 방침을 제시하는 이러한 환경관리 기본계획은 '순환, 공생, 참가'의 세 가지 원리 아래 "환경부하의 경감, 자연과의 공생, 어머니티의 창출"의 기본목표가 달성될 수 있도록 하여야 한다. 이 계획은 대기, 물, 녹지, 자원 및 폐기물 등의 분야로 나누어 구체적인 시책지표를 설정하고, 지역별, 사업별, 주체별 환경배려지침을 담아야 하는데, 이 계획은 단순히 공해방지전반에 관한 것은 물론 자연환경보전, 경관 및 역사적 환경, 자원 및 에너지절약 및 주거환경에 관한 것까지도 포함하는 창조적인 환경행정의 기본지침을 제공할 수 있어야 한다.

예를들면 일본의 '동경도환경관리계획'은 도의 장기계획인 'My Town 동경구상'을 환경보전형의 도시로 이끌어가기 위해 수립된 환경에 관한 기본계획인데, 이는 도가 수행하는 사업의 지침이 되며 도민, 사업자, 구.시.정.촌에 대하여 장기적인 관점에서 바람직한 환경상과 계획목표를 제시하고 있다. 뿐만 아니라 이 계획은 '환경부하의 저감'이라는 물리적 관점의 환경대책에서 탈피하여, 녹지확보와 자연환경의 보전은 물론 도시경관의 창조나 역사, 문화적 환경의 보전 등과 같은 적극적이고 창조적인 환경시책을 담고 있다. 뿐만 아니라 산업구조, 토지이용 및 교통시스템, 자원의 순환이나 에너지재이용시스템 등과 같은 '환경보전형 도시만들기'

**지방의제21을 보다 실효성있게 실천해나가기 위해 자치단체장은 지방의회와 협력하여 국가의 환경정책기본법과 같은 형태의 「환경기본조례」를 제정할 필요가 있다.**

에 관한 것과 환경조사, 환경정보, 환경교육 및 환경기금 등 '환경관리 구조만들기'에 관한 사항들을 포함하고 있다.

### 4. 지속가능한 지역개발의 추진

지방자치단체에 의해 계획, 집행되는 모든 지역개발은 개발과 보전이 조화를 이루는 지속가능한 개발이어야 한다. 따라서 단순히 개발을 보정의 장애로만 볼 것이 아니라 오히려 보전을 위한 수단이라는 인식하에 지역자원의 관리가 이루어지는 보전적 개발이 되도록 해야 하며, 그러자면 다음과 같은 노력이 필요하다.

첫째, 지역개발지표를 작성하여 활용하도록 한다. 지역정책의 공준으로 사용되는 개발지표의 내용을 단순히 경제지표나 생활환경지표 정도로 조합한 형태의 기존의 사회지표보다는, 주민의 복지수준을 보다 포괄적으로 나타낼 수 있는 '삶의 질 지표(Quality Of Life Indicators)'의 내용으로 보완하는 것이 필요하다. 지역사회에 대한 평가나 지역개발평가를 위해 예를들면 '생명도'를 측정하는 것과 같은 새로운 지표를 만들거나, 기존의 지표를 활용하되 자원환경에 관련된 건강성과 쾌적

성 등에 더 높은 가중치를 부여하여 평가하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

둘째, 자연자원의 총량적 수준을 파악할 수 있는 제도적 장치를 마련한다. 지역자원을 분석하고 지역 잠재력을 평가함에 있어, 현재의 자연자원에 대한 정밀한 조사와 활용이 필요하다. 그러자면 지금까지 잠재력을 평가함에 있어서 소홀히 다루어져 왔던 자연자원총량(natural capital stock)을 파악할 수 있도록 정기적인 '자연조사'를 제도화해야 한다. 그리고 이를 '생태계정화'하여 '환경정보체계'를 구축하도록 해야 한다. 생태시스템 또는 자연환경의 전체나 특정지구내의 자연환경과 사회, 경제적 환경과의 관계를 파악할 수 있는 환경정보체계는 지속가능한 개발을 위한 핵심이라고 할 수 있다. 따라서 이의 효과적 활용은 현재 자연자원의 총량적 수준뿐만 아니라, 개발에 따른 수준의 파악과 예측이 가능할 수 있게 할 것이다.

셋째, 지속가능한 개발은 내발적 개발을 의미하고, 이는 상향식 개발 방식인 '지역적 지역계획(local-regional planning)'의 수립과 집행을 통해 가능하다. 그러자면 개발계획의 수립과 집행과정에 주민참여를 제



도적으로 보장하고 활성화하여, 개발과정이 민주적이고 개발결과가 공평하게 배분되는 개발이 이루어지도록 해야 한다.

## 5. 자체환경진단

(eco-office check) 실시 및  
민간환경보전활동의 지원

지방자치단체가 환경보전을 위해 관청내부에서 얼마만큼 자체적인 노력을 하는가하는 것을 점검하여 환경친화적인 관청문화를 확립하도록 해야 한다. 각 부서별로 업무와 관련하여 가능한 환경시책들을 목록화한 후, 이를 점검표로 만들어 각 부서별로 환경보전노력을 측정하고 그 결과를 반영하여 환경보전운동에 솔선수범하도록 한다.

뿐만 아니라 산업활동과 주민생활이 친환경적인 것이 되도록 계도하고 지원하기 위한 '행정계획'을 수립, 시행하도록 한다. 예를들어 'Recycle형 지역사회'를 조성하기 위해 폐기물처리와 관련된 '자원재활용계획'을 수립, 시행한다던가, 각 지구별로 에너지절약이 가능하도록 미세한 부분까지 관리하는 노력이 필요하다.

## V. 맺는 말

지역경제의 활성화와 지역생활기반시설의 확충이 시급한 각 자치단체에서 환경보전이란 선출직 공직자들에게는 인기없는 정책일 것이 분명하다. 선거시에 장미빛 개발공약으로 당선된 자치단체장과 지방의회원들은 지역사회에서의 정경유착은 차치하고라도 당장 차기선거에 대비하기 위해서라도 무리한 공약을 남발하게 되고 또 당선

되면 그를 이행하지 않을 수 없을 것이다. 그렇게 되면 자연히 무분별하고 과도한 개발이 이루어져 장기적으로는 지역환경을 파괴하는 방향으로 나갈 것이고, 그로인해 차라리 과거 관치시대보다 더 환경행정에 소홀해질 것이 분명하다. 이런 점을 감안할 때 비전과 신념을 가지고 미래를 창조하려는 전향적 자세를 가진 지방자치단체라면 가장 심혈을 기울여야 할 부분이 바로 지속가능한 개발을 위한 환경정책의 추진이다. 그러자면 각 자치단체는 자신들의 행위인 정책결정에서부터 공공사업의 시행 그리고 청사내에서의 업무과정에 이르기까지의 모든 행위를 점검하고 자율적으로 규제하는 '친환경적 정부(eco-government)'가 되도록 해야 한다.

금년 하반기부터는 본격적인 자치권을 갖게 될 직선단체장이 이끄는 지방자치단체가 이상과 같은 보다 적극적이고 창조적인 지방환경행정을 펼쳐 나가기 위해서는 다음과 같은 자세를 견지해야 할 것이다.

첫째, 지방자치단체의 모든 정책에 '환경우선의 원칙'을 적용해 나가도록 한다. 지방자치단체는 그 지역의 환경보전에 있어 제1차적인 책임자이므로 행정운영에 있어서 자치단체의 모든 개발행위가 환경파괴를 초래하지 않도록 하며, 행정전반에 환경중시의 원칙을 침투시키는 데에 최대한 노력해야 한다. 이를 위해 환경에 배려할 사항을 적극적으로 밝히고 지침을 작성하도록 하며, 독립된 기구로 하여금 '환경감사'를 실시케 한다.

둘째, 각 지방자치단체는 지역적 특성에 부합하는 환경창조적 행정

을 펼쳐나가기 위한 정책결정능력을 향상시켜 나가야 한다. 지역개발이 곧 지역산업의 진흥이라는 편협한 사고에서 벗어나, 좋은 지역환경이 지역발전의 토대가 된다는 생각으로 보다 쾌적하고 문화적인 환경을 창조할 수 있는 정책을 개발하도록 한다.

셋째, 주민에 대한 환경정보공개와 정책과정에 주민참여를 확대시켜나가도록 한다. 환경친화적 지역사회는 지역활동의 주체인 시민들의 적극적인 감시와 실천적 노력에 의해 이루어지므로, 지방자치단체는 자신이 보유하고 있는 정보를 적극적으로 공개하여 주민의 제안을 행정과정에 투입시키며 또 그들의 환경운동에 지원을 아끼지 않는다.

넷째, 각 자치단체는 자율적 선언을 통해 환경친화적 지역건설을 위한 분위기를 조성하고, 그에 필요한 정보와 기술을 자치단체간에 서로 교환하도록 해야 한다. 뿐만 아니라 지속가능한 사회의 기본철학이 '공생'임을 확인하고, 행정구역이나 국경을 넘어서 자치단체들간의 연대와 협력을 통해 지역적 불균형, 불평등을 시정하려는 노력이 필요하다.