

지속가능한 도시를 위한 도시정부의 역할

김일태 (서울시립대학교 도시행정학과 교수)

- I. 시민의 행복 추구하고 도시정부의 책무
- II. 지속가능한 도시건설을 위한 도시정책방향
- III. 지방의제21 운동과 도시정부의 역할
- IV. 생태도시계획의 수립·시행
- V. 성찰적 근대화와 지속가능한 도시

I. 시민의 행복 추구하고 도시정부의 책무

인간들은 왜 살아가고 있는지는 모르지만, 어떻게 살 것인지는 굳이 묻지 않아도 본능적으로 알고 있다. 인간은 '행복'을 추구하는 목적지향적인 생명체인데, 그러면 과연 그 '행복'이란 어떠한 상태를 말하는 것일까? 보통 사람들의 행복은 무엇일지 이웃집 아주머니에게 여쭙어 보자. "행복이란 게 뭐 별거 있겠습니까? 등 따습고 배 부르고, 이웃간에 정리 있게 사는 거지. 그러나 뭐니 뭐니해도 제 몸 튼튼한 게 최고여"라고 하실 것이다. 이 아주머니는 행복을 구성하는 여러 가지 조건 중에서 어느 누구에게나 공통적으로 적용될 수 있는 3가지 필요조건(물질, 사랑, 건강)을 나열하고 그것이 충족된 상태라는 소박한 행복관을 제시하고 있다. '물질', '사랑', '건강'을 행복의 필요조건이라고 한다면, 그것을 가능하게 하고 영속적으로 보장해줄 수 있는 또 다른 조건이 필요하다. 우리는 그것을 행복에 '충분조건'이라고 할 수 있는데, 이는 바로 '좋은 환경'을 말한다. 일반적으로 인간환경은 '인공(시설)환경', '사회적 환경', '자연환경'의 세 가지로 구분할 수 있는데, 사람들은 그러한 환경들을 이용하여 각자가 소망하는 물질, 사랑, 건강을 추구하게 된다.

시민의 복리증진을 위해 노력해야 하는 도시정부에게는 이 세 가지 종류의 환경이

균형 잡히고 바람직한 상태로 유지될 수 있도록 노력해야 할 책임이 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 우리 도시정부들은 ‘인공시설환경’을 잘 조성·관리하는 것만을 ‘도시계획’과 ‘도시행정’이 해야 할 일의 전부인 것으로 여겨왔다. 사회적 환경의 조성은 국가의 책임이고, 자연환경은 이미 우리에게 주어진 것이기 때문에 그저 잘 이용하면 된다는 사고방식이었다. 그러다 보니 무분별한 근대화로 인해 오늘날과 같은 ‘위험사회(risk society)’를 초래했고, 대부분의 우리 도시들은 과도한 개발로 인해 자연환경이 심하게 파괴되고 오염되어 시민들의 삶의 질(QOL)이 저하되고 있다.

그럼에도 불구하고 최근에는 지방의 중소도시들은 자치시대를 맞아 지역경제의 활성화와 지역경쟁력 강화라는 명분아래, 자연환경을 희생시키는 일이 있더라도 각종 도시개발사업에 몰두하고 있다. 기존의 대도시가 밟아 왔던 ‘지속불가능한 개발’이라는 전철을 그대로 밟아가려 하고 있다. 시가지의 고밀도 개발은 물론 준농림지역에 까지 아파트단지를 건설하며, 도시개발의 활성화를 위해 개발제한구역이 해제되기만을 손꼽아 기다리고 있는 지방의 도시들이 바로 그들이다.

이제 우리는 이러한 개발지향적 도시정책이 과연 도시민의 진정한 행복을 얼마만큼 보장해 줄 수 있을 것인가에 대해 근본적인 반성을 해보지 않을 수 없는 시점에 와 있다. 물질을 극대화할 수만 있다면, 건강이나 사랑과 같은 행복을 구성하는 다른 요소들과 불균형을 이루더라도 과연 참된 행복이 유지될 수 있을 것인가? 물질과 건강 및 사랑은 동시에 균형극대화가 이루어 질 수 없는 것일까? 물질을 증대시키기 위해 건강과 사랑을 희생해야 한다면 과연 어느 정도까지 가능할까? 그래서 도시개발만이 시민들의 복리증진을 위한 도시행정책임의 전부인가?

도시에서는 한정된 공간내의 자연생태계를 집약적으로 이용하게 되므로 혼잡현상으로 인한 도시문제의 해결을 위해 ‘인공시설환경’을 개선하는 도시개발을 계속할 수록, 그와 비례해서 시민들의 생존과 건강을 보장해주는 자연환경은 희생되어 질 수밖에 없다. 우리가 물질적으로 궁핍할 때에는 생활의 풍요로움이나 편리함을 행복의 가장 중요한 조건으로 생각하였지만, 점차 생활수준이 높아지면서 건강과 쾌적성 등 삶의 질(Quality Of Life)에 관심을 갖게 된다. 우리는 물질을 보장해주는 인공시설환경을 개선하기 위한 도시개발의 노력을 멈출 수는 없다. 그렇다고 우리 자신들의 건강과 이웃은 물론 후손에 대한 사랑을 보장해 줄 자연환경의 보전 또한 포기할 수 없는 것이다. 결국 개발과 보전이 조화를 이루는 지속가능한 발전(ESSD)을 통해 ‘지속가

능한 도시(sustainable city)'를 만들어 나가지 않으면 안 된다.

이를 위해 도시정부는 지속가능한 행복공동체를 실현해 나가기 위한 '지방의제 21(Local Agenda 21)'을 작성·실천해 나가면서, 그 프로그램 중의 하나로서 '생태 도시계획(Ecocity Planning)'을 수립·집행해야 한다. 따라서 이 글에서는 지속가능한 도시의 개념을 정리해보고, 이러한 도시건설을 위해 '지방의제21운동'과 '생태도시계획'을 실천해 나가는 과정에서 주로 우리의 도시정부가 어떠한 노력을 펼쳐 나가야 할 것인지에 대해 살펴보기로 한다.

II. 지속가능한 도시건설을 위한 도시정책방향

1. 지속가능한 도시의 개념과 기본철학

지속가능한 도시 또는 생태도시란 “도시를 하나의 유기적 복합체로 보아 다양한 도시활동과 공간구조가 생태계의 속성인 다양성, 자립성, 순환성, 안정성 등을 띠도록 하므로써, 인간과 자연이 공존할 수 있는 환경친화적인 도시”라고 정의 할 수 있다.¹⁾ 따라서 이러한 생태도시는 동식물을 비롯한 녹지의 보전이 이루어질 뿐만 아니라, 에너지와 자원이 절약, 재활용, 순환되어 결과적으로 환경에 대한 부하가 줄게 되는 상태를 말한다.

그러나 지속가능한 도시는 “자연생태계의 보전과 복원은 물론 에너지와 수자원의 순환적 이용이 가능한 도시시스템을 구축할 뿐만 아니라, 그러한 하드웨어들과 상호작용을 하는 소프트웨어 즉 도시의 정치·경제·사회·문화적 구조까지도 친환경적으로 변화된 지속가능한 사회(sustainable society)'를 담는 그릇으로 이해되어야 한다.

이러한 지속가능한 도시란 <그림 1>에서 보는 바와 같이 인간과 자연이 변증법적

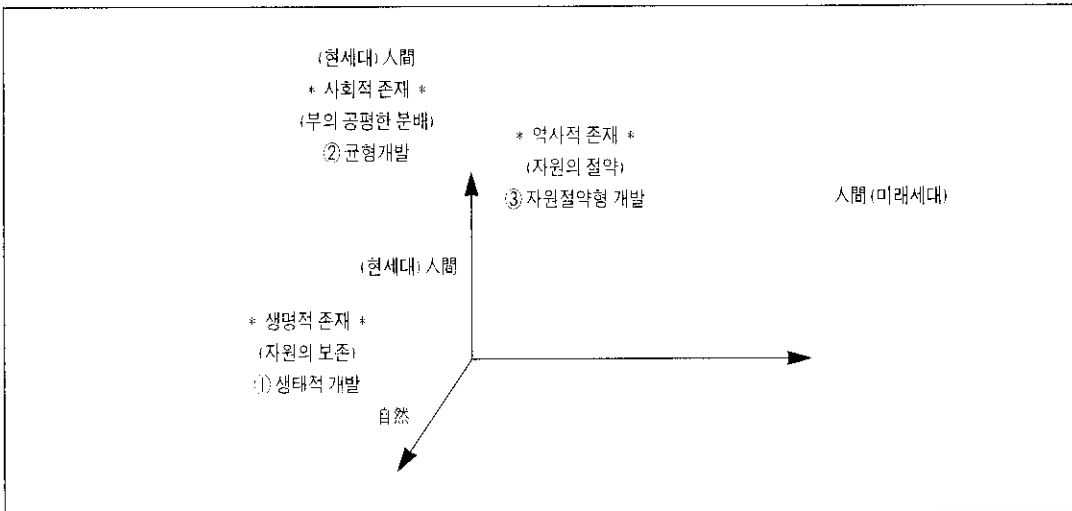
1) 일본도목학회는 생태도시를 “도시의 구조, 기능면에 있어서 환경에의 배려가 실되어 있으며 동시에, 이를 무대로한 인간의 생활·행동면에서 시민개인의 시각에 기반을 둔 환경배려기 유입되어 있는 이상상”이라고 정의하고 있다. 1988년 일본 환경청에서 에코폴리스 구상을 하여, 고오베(神戸)시와 시가(滋賀)현에서 시범적으로 실시한 후, 다바(多摩)신도시, 요코하미(横浜)시, 기타큐슈(北九州)시 등으로 확산되어 갔다. 뿐만 아니라 일본의 건설성은 물질의 리사이클, 에너지 절약, 쾌적한 주거에 목표를 둔 '에코시티' 계획용, 농수산성은 '에코로폴리스' 임야성은 '삼림도시', 통산성은 '테크노폴리스' 등을 추진하였다. 그리고 최근에는 히수도의 친수가능을 강화하여 물환경의 재생과 보전을 도모하기 위해 '친수도시(aqua-topia)'의 개념도 도입하고 있다.

으로 통합되어 있다는 통찰에서 출발하여, 그간에 소외되었던 “인간과 자연”, “인간과 인간”, “인간과 역사”와의 관계를 회복시킬 수 있도록 세 가지 차원에서 공생(共生)을 유지하는 정의롭고 친환경적인 도시의 모습을 의미한다.

첫째, 인간과 자연이 공생할 수 있는 생태지향적인 도시이다. 인간은 생태계의 한 종에 불과한 생명적 존재임을 인식하고, 개발과 보전을 위한 판단기준을 인간의 효용만이 아니라 생태계의 안정과 균형까지를 배려하는 ‘생태적 개발’이 이루어지도록 해야 한다. 그러자면 환경이 지탱할 수 있는 범위 즉 지역수용력(regional capacity)의 범위 내에서 도시개발이 이루어지도록 하고, 파괴된 자연생태계를 복원에 노력해야 한다.

둘째, 인간은 사회적 존재임을 인식하고 현세대내의 사회구성원간의 공생이 가능하도록 분배의 정의에 입각한 균형발전이 이루어지는 도시이다. 저개발지역의 주민이나 도시빈민들은 오염된 환경의 위협에 취약할 수밖에 없거나 생존을 위해 불가피하게 생태계를 파괴하게 된다. 반면 자본의 논리에 의해 추진되는 도시개발은 쉽게 환경을 파괴하게 되고, 그로부터 혜택을 독점한 부유층들은 자연자원의 남용과 낭비를 가져오게 된다. 따라서 지속가능한 사회로 지향하기 위해서는 지역간·계층간에 자원배분이 공평하게 이루어지도록 하여, 비록 풍요롭지는 않지만 ‘나눔의 미덕’을 가지는 평등한 사회체제의 구축이 필수적이다.

〈그림 1〉 지속가능한 개발의 다차원성(3공생)



셋째, 인간은 역사적 존재임을 인식하고 세대간의 공생을 염두에 두고 발전하는 자원절약형의 도시이다. 자연은 현세대뿐만 아니라 미래세대의 생존기반임을 인식하고, 현세대의 욕망을 위해 지나치게 많은 토지와 자원을 소비하지 않도록 절제하는 도시 시스템을 갖추어야 한다. 재생 불가능한 자원을 절약하고, 재생가능한 자원이라 하더라도 재생성이 확보될 수 있는 범위 내에서 신중한 이용이 이루어지도록 해야 한다.

2. 지속가능한 도시 건설을 위한 도시정책방향

'지속가능한 도시'의 모습이란 "도시의 구조와 이를 무대로 한 시민들의 생활과 행동에 환경에 대한 배려가 잘 되어 있어서, 도시가 생태적인 '다양성', '순환성', '안정성', '자립성'을 갖게 되는 상태를 말한다. 이러한 상태에 도달하기 위해서 도시 정부는 '循環', '共生', '參加'의 원리 하에 '환경부하의 경감'(汚染統制), '자연과의 공생'(自然保護), '어메니티의 창출'(快適性) 등을 기본목표로 하는 시책을 전개해 나가야 한다. 그러자면 지금까지 '환경관리계획'을 수립·집행하여 환경문제를 해결하는 방식에서 탈피하여, 우리 도시의 구조와 기능을 보다 친환경적으로 바꾸려는 사전 예방적이고, 창조적인 도시정책으로 전환되지 않으면 안 된다."²⁾

우선 환경관리계획의 차원에서 더 나아가 물리적 공간계획에 환경성을 투여하므로써 지속가능한 도시공간구조를 만들어가려는 노력이 요구된다. 환경문제는 일차적으로 우리에게 주어진 토지, 물, 에너지와 같은 자연자원을 어떻게 이용하느냐에 달려 있다. 따라서 대기, 수질, 폐기물, 소음·진동 등과 같은 환경오염을 직접 통제하는 환경관리계획 보다는 도시의 골격, 토지이용, 교통, 에너지이용 등을 다루는 도시공간 계획차원에서 환경성을 검토하려는 노력이 앞서야 한다. 그러자면 각 도시정부는 지속가능한 발전이라는 관점에서 현재의 개발지향적 '도시기본계획'을 재검토하여 새롭게 작성하거나, '생태도시계획'을 수립하고 이에 준거하여 기왕에 작성된 도시기본

2) 이러한 목표들은 생태도시 건설의 고선식이고 무법적 사례라고 할 수 있는 일본의 고우베(神戸)시의경우에서 찾아 볼 수 있다. 일찍이 1972년 '人間·環境都市宣言'을 통해 에코폴리스를 추구했던 일본의 고우베(神戸)시는 "환경과 공생하는 도시상 만들기"의 4대 기본목표를 (1) 자연과 공생하는 생태공간의 창조, (2) 도시내 물질순환의 적정화, (3) 여유 있고 쾌적한 도시공간의 창조, (4) 환경과 부드럽게 어울리는 생활과 생산활동의 전개로 정하였다.

또 다른 예로 일본 시가(滋賀)현의 환경보전시범도시계획에서는 ①환경에 순응된 생활, ② 생물과의 공생, ③ 적절한 물질생활 등을 기본목표로 정하였고, 1996년 도쿄(東京)도가 수립한 환경보전형 도시계획에서는 ①공해 없는 도시 만들기, ② 자연의 보호와 자연의 기능을 배려한 도시 만들기, ③ 에너지절약형 도시 만들기, ④ 자원의 절약과 순환이용형의 도시 만들기, ⑤ 인간활동과 환경이 조화로운 도시 만들기의 5대 기본목표를 정하였다.

계획을 부단히 수정해 나가지 않으면 안 된다. 뿐만 아니라 지구상세계획, 도시설계 및 건축계획 등과 같은 미시적 공간계획의 단계에서도 환경부하를 저감시키는 계획과 설계가 이루어지도록 해야 한다.

다음으로 도시공간구조(hardware)를 친환경적으로 바꾸어 나가는 한편, 도시기능 체계(software)를 지속가능한 상태로 변혁시키려는 노력이 따라야 한다. 진정한 의미의 지속가능한 도시는 환경을 배려한 도시시스템의 정비만으로는 달성될 수 없으므로, 환경부하를 저감시키기 위한 시민과 기업의 의식과 행동, 그리고 정치·경제, 법률·행정, 사회·문화 등의 사회시스템(software)을 환경친화적으로 바꾸어 나가는 것을 또 하나의 목표로 포함시키지 않으면 안 된다. 이는 지방의제21운동에서 보는 바와 같이 도시정부의 노력도 중요하지만, 도시사회를 구성하는 또 다른 주체인 시민과 기업의 참여를 유도함으로써 지역사회구성원들의 총체적 노력을 통해 이루어낼 수 있음을 뜻하는 것이다.

결과적으로 지속가능한 도시를 건설하기 위해 도시정부가 해야 할 일은 지방의제 21을 작성·실천하면서, 그 중에서 도시정부가 해야 할 중요한 과업중의 하나인 생태 도시계획을 수립·시행하는 것이다.

III. 지방의제21 운동과 도시정부의 역할

1. 「지방의제21(Local Agenda21)」의 실천전략

지방의제21이란 “21세기에도 지속가능한 사회(sustainable society)를 건설하기 위하여, 지역사회 구성원 모두가 협력하여 각자의 맡은 분야에서 지속적인 환경운동을 펼쳐 나가자는 지역사회의 약속”이라고 정의할 수 있다. 이는 지역사회를 구성하는 3주체인 지방정부, 주민, 기업(법인주민)의 자율규제와 상호견제메카니즘에 의한 종합환경대책이라고 할 수 있다.³⁾ 그리고 3주체들의 참여와 협동으로 이루어 가는 일종의 ‘지역사회개발운동’의 성격을 띠는 환경공동체운동이기도 하다.

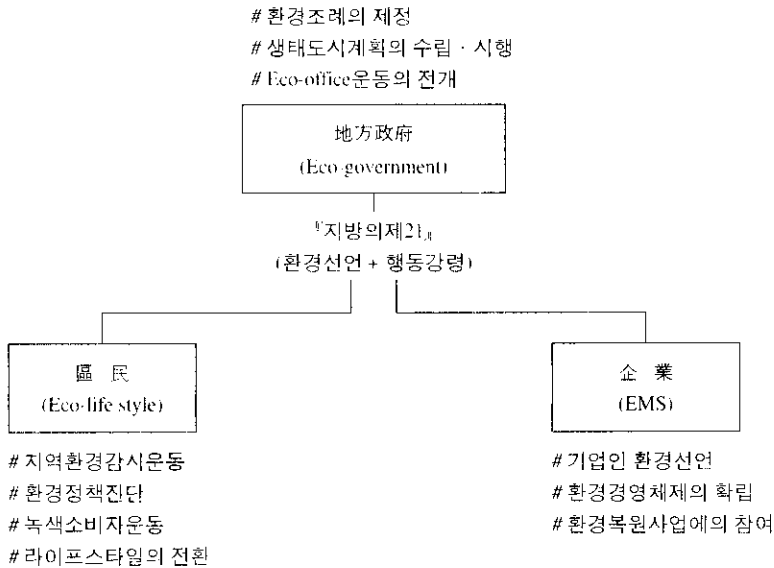
우리 나라에서는 1995년 경기도 안산시를 비롯하여 몇몇 지방자치단체가 시민단체를 중심으로 지방의제21을 만들기 시작하였으나, 이에 대한 지방정부의 이해가 부족하여 출발이 부진하였다. 그러다가 1996년부터 중앙정부가 이의 작성을 자치단체에 지시하자 갑작스럽게 많은 자치단체가 관심을 갖게 되었고, 1997년 환경부에서

'작성모델'을 개발하여 보급하자 많은 수의 자치단체가 유행처럼 지방의제21을 만들기 시작하였다. 그 결과 1998년 8월말까지 우리 나라 248개의 지방자치단체 중에서 52개 단체가 작성을 완료하였고, 80개의 단체가 작성 중에 있다. 그러나 이들 대부분이 관청과 전문가들에 의해서 작성되었을 뿐만 아니라 그에 대한 실천의 움직임이 없어서, 단지 국가에서 시키니까 마지못해 보고서를 발간하는데 목적을 둔 것 같은 인상을 주어 그 실효성이 의문시되고 있다. 이는 지방의제21의 취지, 내용, 실천방식 등을 충분히 이해하지 못한 데에서 비롯된 것으로 보여진다.

이러한 지방의제21이 어떠한 내용을 담고 있어야 할 것인지에 대해서는, 각 지방자치단체마다 지역실정, 환경실태, 주민들의 가치관 등이 다양하기 때문에 일률적으로 정하기 어렵다. 다만 지방의제21이 보다 효과적으로 추진되기 위해서 필요한 실천 전략을 행동주체별(지방정부·시민·기업)로 구분하여 살펴보면 <그림 2>에서 보는 바와 같다.⁴⁵⁾

- 3) 선진국에서는 90년대 초부터 지방의제21을 작성하여 실천하고 있으며, 1994년의 Global Forum과 1996년의 HABITAT II를 거치면서 이에 대한 관심이 증폭되어, 유엔지속가능개발위원회(UNCSD)와 국제 환경사치체협약회(ICLFI)가 공동조사한 바에 따르면 1996년말까지 64개국 1,812개의 자치단체가 지방의제21을 작성하였거나 작성 중에 있는 것으로 나타났다. 우리와 가까운 일본의 경우에는 1993년 국가에서 '의제21행동계획'과 '지방의제21작성가이드'를 발표한 이래 전국 35개 부현과 8개의 정령지정도시(총 47개부현, 12지정도시)가 지방의제21의 작성을 완료하였다. 이중 가나가와현과 가와사키시의 지방의제21은 일찍이 우리에게 소개되어진 바 있다. 영국은 맨체스터시를 비롯하여 여러 자치단체가 이 운동에 참여하고 있는데, 금년 초 토니 블레어수상이 전국의 각 지방자치단체장에게 서신을 보내 2,000년까지 모두 지방의제21을 작성할 것을 당부한 바 있다. 스페인인 바르셀로나시, 뉴질랜드의 웰링턴시, 캐나다의 오타와시, 미국의 시애틀시 등이 대표적인 예인데, 특히 덴마크에서는 지방의제21의 작성을 법적 의무화하는 법안을 야당이 국회에 제출하는 등 전 세계적으로 지방의제21에 대한 관심이 고조되어 가고 있다.
- 4) 시민이나 시민단체들은 다음과 같은 노력들을 통해 자신들에게 주어진 지방의제21의 실천과제를 책임을 다해야 한다. ① 시민들에 의한 환경운동은 단순히 쓰레기분리수거나 재활용에 그치지 않고, 주민조직이나 시민단체의 일원으로 서 근린지역과 광역지역의 환경감시에 나서야 한다. ② 시민들은 지방정부가 충분하고 올바른 환경시책을 마련하여 추진하고 있는지에 대해 진단하여 보고, 그 결과에 따라 필요한 제도나 정책을 요구하여야 한다. ③ 시민들은 지역사회에 입지한 기업들의 활동에 관심을 가지고 환경보전에 기여하는 기업의 제품을 우선적으로 선택하는 [환경마크(ecomark)운동]이나 지역사회내의 기업들과 지역의 환경보전에 관한 협정을 맺는 등의 적극적인 노력이 필요하다. ④ 시민 자신들의 일상생활이 얼마만큼 환경친화적인 생활을 하고 있는가 하는 것을 점검해보고, 보다 '환경도가 높은 생활양식(eco-lifestyle)'을 유지해가도록 노력하는 생활개혁이 필요하다.

〈그림 2〉 지방의제21의 실천을 위한 부문별 실천과제



2. 도시정부의 「지방의제21」 실천전략

지방의제21은 도시민의 생존을 위해서라도 절실하게 필요한 것임에도 불구하고, 대부분의 도시정부들은 단지 상부의 지침이니까 형식적으로 ‘지방의제21 계획안’ 이나 만들어 두는 사례가 많다. 실천을 염두에 두지 않거나 실천이 어려울 정도로 지나치게 의욕적이고 화려한 지방의제21안은 차라리 만들지 않는 것이 낫다. 어설픈 지방의제21을 환경보전을 위한 부적(符籍) 증으로 여기고, 지역경제활성화라는 명분아래 지역환경을 파괴하는 산업진흥이나 개발사업을 전개한다면 지방의제 21은 오히려 환경파괴적 지역개발의 면죄부(免罪符) 역할을 할 것이기 때문이다. 따라서 각 도시정부는 환경관련조례의 제정, 생태도시계획의 수립·시행, 에코·오피스운동의 전개 등 3가지 사항만은 반드시 실천해 나가야 할 것이다.

5) 지역환경의 최대소비자인 법인주민은 지역내의 기업은 다음과 같은 노력을 통해 지역사회에 대한 책임을 다하도록 해야 한다. ①지역내 기업인들은 선량한 시민으로써 지역환경보전에 기여하는 생산활동을 하겠다. ②지용적 감의로서 지역기업인 환경선언을 하도록 한다. ③지역의 환경보전 뿐만 아니라 ISO 14,000에 대비하여 기업의 환경경영선략의 일환으로 5R운동(reformulation, redesign, reuse, reduce, recycle)을 전개해 나간다. ④기업들은 자신의 사업장의 녹색사업은 물론 기업의 지역사회봉사차원에서, 도시내 자연환경이나 역사적 환경의 보전 및 복원사업에 참여하거나 환경행사에 협찬하는 등 분적·재정적 기여를 하도록 한다.

가. 환경관련 자치법규의 제정·시행

각 도시정부가 지방의제21을 보다 실효성 있게 실천해나가기 위해 시장은 시의회와 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 도시정부는 지역실정에 맞는 환경기준을 별도로 작성하고 환경관리기본계획의 작성을 의무화하는 내용의 조례를 제정하도록 해야 한다. 이에 주민은 안전하고 건강하며 쾌적한 환경을 누릴 권리 즉 환경권이 있음과 지방정부의 모든 정책과 시민 및 기업은 지역의 환경보전에 책무가 있음을 명시해야 한다. 또한 이 조례에는 환경문제의 해결에 있어 시민의 참여와 협동이 중요함을 인식하여 적절한 시민참가의 방책이 마련되어야 한다. 환경관리계획의 작성 시에 시민의 의견을 제출케 한다든지, 집행과정에 시민의 제안을 반영하는 것 그리고 시민의 자주적 활동을 지원하는 것 등을 명시하도록 해야 한다.”⁶⁾

또한 지역적 특수성을 반영하는 별도의 ‘환경영향평가조례’를 제정·시행하도록 해야 한다. 기존의 환경영향평가법에 의한 평가대상사업의 규모가 지나치게 커서 대부분의 도시개발사업이 평가에서 제외될 수밖에 없으므로, 대상사업의 범위를 넓히고 사업규모도 작게 하여 상당부분의 개발사업이 평가의 대상이 되도록 해야 한다.

그밖에도 생태도시계획을 실현하기 위해서 필요한 단지개발 및 건축관련 조례를 제정하는 것 뿐만 아니라 지방의제21에 의한 시민과 기업부문의 실천사업을 지원하기 위한 각종 조례 및 규칙의 제정이 필요하다.

나. 생태도시계획(ecocity planning)의 수립

지방의제21의 실천을 위해 도시정부가 해야 할 하나의 중요한 일은 기존의 개발지향적인 도시계획을 재검토하여 ‘생태도시계획’을 수립·시행하는 일이다. 흔히 ‘환경

6) 서울특별시 환경기본조례(96.5.20)는 제4장 총 29조로 되어 있는데, 이 조례에 포함된 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. ① 총칙 : 조례의 목적(제1조)/기본이념/기본원칙/정의/시의 책무/자치구의 책무/사업자의 책무/시민의 권리/학교 및 언론의 역할(제10조) ② 환경기본계획 등 : 환경기본계획(제11조)/지연환경의 보전/지구환경보전(제13조) ③ 환경보전정책 : 시환경기준의 설정(제14조)/시 배출허용기준의 설정/환경영향의 검토/환경시설의 설치 검토/자원의 순환적 이용의 추진 등/환경보전기금의 설치/환경보전활동에 대한 재정적 지원/규제조치/부정처리 및 피해규제/국가 및 타 지방자치단체 등과의 협력/지구환경보전을 위한 국제협력(제24조) ④ 정부공개와 시민참여: 정보공개(제25조)/시민참여/환경홍보·교육 등의 진흥/환경조사 및 연구의 실시/환경백서(제29조)

관리계획'이 수립되어 있으니, 별도의 환경보전을 위한 생태도시계획이 필요 없다고 생각하는 경향이 있으나, 지속가능한 발전(ESSD)의 관점에서 현재의 '도시기본계획'을 재검토하여 새롭게 작성하거나, '생태도시기본계획'을 수립하고 이에 준거하여 기왕에 작성된 도시기본계획을 무단히 수정해 나가지 않으면 안 된다. 이를 위해 각 도시정부는 도시계획을 담당하는 부서에 '지속가능(생태도시)계획팀'을 별도로 두어 이 작업을 수행토록 해야 한다. 생태도시계획에 대한 사항은 뒤에서 다시 상술하기로 한다.

다. 친환경적 관청문화(eco-office) 운동의 전개

도시정부가 지방의제21운동을 실천수범하여 실천해 나가기 위해 해야 할 일 중의 하나는 친환경적 관청문화(eco-office) 운동을 전개해 나가는 것이다. 그러자면 최대의 서비스산업이자 사무실산업인 행정관청에서 다음과 같은 노력이 전개되어야 한다.

첫째, 근로자로서의 공무원들은 친환경적인 업무환경을 만드는데 앞장서야 한다. 절전운동과 과열난방을 피하고, 이면지의 활용, 재생용지와 재생비누의 사용, 분리수거운동 등으로 에너지와 자원을 절약하도록 해야 한다. 이를 위해 업무환경친화도를 측정하는 점검표(eco-office check)를 통해 각 부서별로 성과를 측정하고, 그를 토대로 관청문화를 바꾸어 나가려는 노력이 필요하다.

둘째, 행정업무의 처리과정을 친환경적으로 바꾸어 나가야 한다. 정보화와 행정전산화의 진척으로 최근에는 문서 없는 관청 즉 '전자정부'의 개념이 등장하고 있다. 그리고 더 나아가서는 행정업무의 재설계(BPR : Business Process Reengineering)를 통해 불필요한 절차와 서류를 줄이므로써 행정능률을 높이는 한편, 궁극적으로는 자원과 에너지를 절약하여 지속가능한 사회로 나갈 수 있도록 해야 한다. 차후로는 행정서비스의 전달과정에도 전과정평가(LCA)기법을 도입하려는 발상의 전환이 요구된다.

셋째, 공공청사의 신축 시에도 친환경적 건축을 하려는 노력이 필요하다. 석면이나 열대재를 사용을 금지하는 것은 물론이고, 중수도시설과 태양열 이용 및 실내조경 등의 환경친화적 건축기법을 사용하여 녹색사무실을 만드는 노력 등을 통해 민간부문을 선도하는 노력이 필요하다.

IV. 생태도시계획의 수립·시행

1. 생태도시계획의 기본원칙

지속가능한 도시건설을 위한 생태도시계획을 수립·시행시 지켜야 할 원칙들로는 '미래세대에 대한 배려, 자연생태계의 보전, 자급자족성, 사회적 형평의 달성, 공동체와 주민참여 등을 들 수 있다. 최근에 이와 관련하여 여러 가지 원칙들이 제시되고 있는데, Ahwahnee Principles, Model Principles, Hanover Principles, Cityshape2020 Guiding Principles 등이 있다.⁷⁾ 이중 1991년 미국의 지방정부위원회에서 모든 지방정부에 적용가능한 '신도시주의'(new urbanism)에 입각한 도시개발원칙인 Ahwahnee Principles(총23개)중 몇 가지만 소개하면 다음과 같다.⁸⁾

- 지역(도시)의 토지이용계획은 고속도로보다는 대중교통수단을 중심으로 건설된 교통망과 통합되어야 한다.
- 지역은 그린벨트나 야생지 등과 같은 자연적 조건에 의하여 경계가 지어지도록 한다.
- 지역의 중추관리기능(정부기관, 박물관, 경기장 및 기타 공공시설 등)은 도심에 위치해야 한다.
- 건설방식과 사용자재는 그 지역의 역사와 문화의 연속성을 나타낼 수 있어야 하고, 그 지역의 특성과 지역사회의 정체성을 확립할 수 있도록 그 지역풍토와 조화를 이루도록 해야 한다.
- 도시기본계획은 반드시 설정된 지속가능한 개발원칙과 부합되도록 개정되어야

7) Model Principles은 캐나다 온타리오주에서 개최된 Ontario Round Table on Environment and Economy에서 제시된 지역사회 차원에서의 지속가능한 개발을 달성하기 위한 12개의 원칙을 제공한 것이며, Hanover Principles은 2000년에 엑스포를 주최하는 독일의 Hanover시에서는 1992년에 "인간성, 자연 그리고 기술"이라는 슬로건 아래 도시, 건축물, 제품 등에 관한 설계철학으로 9개의 원칙을 정하였다. Cityshape2020 Guiding Principles 은 1994년 미국의 Portland시가 지속가능한 도시를 만들기 위해 도시계획과 관련된 고위직 공무원들이 준수하여야 할 10가지의 원칙을 말한다. 이와 더불어 1998년에는 미국, 캐나다, 독일, 영국, 스웨덴의 과학자 공무원, 법률가, 노동자 및 환경단체등이 모여, 현재의 환경규제와 환경영향평가 등으로는 인간의 건강과 환경을 보호할 수 없다고 보아 인간의 활동을 지도할 '예방의 원칙'(Precautionary Principles)이라는 것을 합의한바 있다. 이들에 관한 자세한 내용은 「지속가능한 도시개발론(서울, 보성각, 1999)」을 참조.

8) 현재 환경부에서는 생태도시조성 국가기본계획을 수립하고 있다. 이 계획이 확정되면 2,000년까지 5-6개의 도시를 선정하여 시범사업을 추진하여 그 효과를 분석한 다음, 전국 주요도시로 확대해 나갈 계획으로 있다. 곧 국가에 의한 생태도시기본모델이 작성되면 각 도시의 성격에 맞는 추진사업의 내용과 기법 관한 정보를 얻을 수 있을 것이다.

한다.

- 민간개발자가 주도하는 단편적인 개발보다는 지방정부가 개발계획과정을 담당해야 한다.
- 도시기본계획에는 어느 곳에서 신개발, 추가적 개발, 재개발 등이 가능한지를 지정해 두어야 한다.
- 어떠한 개발이든 “계획 없이 개발 없다”는 원칙 하에 상세계획을 준비하여야 한다.

2. 생태도시계획을 위한 도시정부의 역할

이상과 같은 원칙 하에 수립되는 생태도시계획의 내용 중에서 도시정부가 특별히 도시정책의 차원에서 다루어야 할 내용만을 살펴보면 다음과 같다.

가. 지역수용능력을 감안한 토지이용계획의 수립

- 지역의 수용능력을 평가하고, 이를 토대로 토지이용계획을 수립해 간다.
- 분산집중형 도시구조를 계획하고, 혼합용도지역을 확대해 나간다.
- 도시개발사업시 각종 영향평가(인구 및 교통, 환경, 재해, 경관 등)를 엄격히 실시한다.
- 용도지역을 세분하여 밀도통제나 도시설계기법을 연계하고, 건물과 건물 사이에 공공용지를 최대한 확보한다.
- 개발권양도제도(TDR) 등의 도입 등을 통해 개발압력을 분산한다.
- 구릉지, 강변, 문화유적지 등에 정관관리계획을 수립하여 무분별한 개발을 억제한다.

나. 대중교통중심의 교통체계 확립

- 대중교통수단의 질을 높이고, 개인교통수단에 대한 우위를 보장한다.
- 교통정책을 교통수요관리(10부제, 혼잡통행료, 차고지증명제, 주차요금인상 등)에 초점을 맞춘다.
- 자전거이용촉진을 위한 시설확충에 노력한다.
- ‘보행환경기준지침’을 만들어 차 없는 거리, 걷고 싶은 거리를 늘려 나간다.

- 에너지절약형·저공해형 교통수단에 대한 지원책을 마련한다.

다. 녹화사업 및 도시생태계의 보전

- 공원을 이용목적별로 유형화(예: 도시공원, 자연공원, 생태공원 등)하고, 유형별로 효과적인 관리방안을 마련한다.
- 다양한 녹화사업(예: 공원녹지확충5개년계획)을 전개한다.
- 공단이나 도시내 미활용 토지에 환경림이나 생태공원을 조성한다.
- 끊어진 녹지축을 연결하고, 자연습지보전대책의 마련은 물론 인공습지를 조성한다.
- 야생동식물 보호지역의 지정과 관리기준을 마련한다.
- 복개하천이나 수로 정비된 하천을 자연형 하천으로 복원한다.
- 하천변에 자연학습장을 조성하여 친수공간을 확대한다.
- 그린벨트의 공공시설이전을 억제하고, 주민주도의 자연보전을 지원한다.
- 시민이나 기업들의 옥상 및 벽면녹화사업을 촉진할 수 있는 지침마련과 지원책을 강구한다.

라. 친환경적 도시기반의 조성

- '생태도시건설지침'을 마련한다.
- 인구 및 교통영향평가 등을 통해 급속한 도시인구증가를 통제한다.
- 도시계획시설을 설치할 때 환경친화적 공법을 사용하도록 한다.
- 투수성 포장도로를 확대해 나간다.
- 신개발이나 대규모 재개발시 중수도시설의 설치를 의무화한다.
- 에너지절약형 주택 및 사무실모형을 연구하고, 민간부문에 대한 지원체계를 확립한다.
- 지구환경과 조화를 이루는 공영주택을 건설한다.
- 재개발·재건축사업의 개발이익을 사회적으로 환수하여, 공유공간이나 공공시설의 확보에 재투자한다.

〈그림 4〉 생태도시계획과정 및 방법

단 계	과 정	방법 및 내용						
1 단계	계획책정의 기본 방향에 관한 의사결정	각 지방자치단체의 각종 종합계획에서 에코폴리스 계획이 수행해야 할 기능, 역할과 효과의 검토						
2 단계	계획대상지역의 설정	생태도시계획 실시 대상의 설정을 위한 평가						
3 단계	현황조사, 분석 및 과제도출	<table border="1"> <tr> <td>자연환경조사 및 분석</td> <td>사회환경조사 분석 및 예측</td> <td>생활환경조사분석 및 예측</td> </tr> <tr> <td colspan="3">종합환경검진단의 수행 과제도출</td> </tr> </table>	자연환경조사 및 분석	사회환경조사 분석 및 예측	생활환경조사분석 및 예측	종합환경검진단의 수행 과제도출		
자연환경조사 및 분석	사회환경조사 분석 및 예측	생활환경조사분석 및 예측						
종합환경검진단의 수행 과제도출								
4 단계	생태도시 계획 작성	<ul style="list-style-type: none"> 21세기를 향한 대상지역의 미래상 · Community Vision · 목표설정 · 목적설정 · 지표설정 · 기준설정 · 기본목표설정 환경지속성 관점에서 현재의 정책평가 기본구상 기본계획 부문별 체계정비방침 생태도시조성을 위한 적용가능한 생태기술 						
5 단계	생태도시계획의 추진을 위한 시행 방안	<ul style="list-style-type: none"> 지속가능한 도시개발 선언 및 지방행동계획 계획실행의 프로그램화 						
6 단계	모니터링 및 생태 도시의 평가	<ul style="list-style-type: none"> 주기적인 모니터링의 실시 기대되는 효과분석을 통한 생태도시의 평가 						

자료: 서울대학교 외, 『생태도시계획지침』, 1996. P.9

3. 생태도시계획의 추진방법

일반적으로 생태도시를 구성하는 요소는 토지이용, 도시농업, 물, 대기, 에너지, 생물다양성, 교통, 사회·경제, 쓰레기 등에 걸쳐 다양하다. 그러나 현실적으로 이러한 모든 요소를 포괄적·종합적으로 그리고 이들을 동시에 개선에 나갈 수는 없으므로, 실천가능성을 토대로 하여 이들 간에 우선순위를 정하고 추진해 나갈 수밖에 없다. 또한 공간적 범위도 도시(지역)전체를 대상으로 하는 경우와 부분지역(區, 洞, 里) 및 근린주구를 대상으로 할 수 있는데, 실천가능한 요소와 공간적 범위(지역)를 조합하여 점진적으로 생태도시를 건설해 나가는 방법이 바람직하다. 이러한 생태도시계획의 수립·시행과정과 방법을 살펴보면 <그림 4>에서 보는 바와 같이 5단계의 절차를 거쳐 이루어진다.

V. 성찰적 근대화와 지속가능한 도시

최근에 일부 도시에서는 ‘생태도시’(Ecopolis 또는 Ecocity)라는 구호아래 도시생태계를 보전·복원하려는 고무적인 운동이 전개되고 있다. 그런 반면 이에 대해 특히 경제적으로 어려운 시기에 자연보전을 위해 투자해야 한다는 것은 매우 사치스럽고 낭만적인 발상이라는 비판도 만만치 않다. 이러한 비판은 생태도시의 개념을 너무 협소하게 이해하고 있거나, 우리의 삶의 방식에 대한 성찰이 부족한 데에서 비롯되는 현상이다. 생태도시란 “도시를 하나의 유기적 복합체로 보아 다양한 도시활동과 공간구조가 생태계의 속성인 다양성, 자립성, 순환성, 안정성 등을 띠도록 하므로써, 인간과 자연이 공존할 수 있는 환경친화적인 도시”를 말한다. 이러한 생태도시를 단순히 “자연과 조화를 이루는 쾌적한 도시” 정도의 좁은 의미로만 이해하여 도시녹지를 보전하거나 소생태권(biotope)을 복원하는 하는 정도로만 생각하는 경향도 있다. 이 경우에는 차라리 ‘녹색도시(green city)’ 나 ‘어메니티도시(amenity town)’ 라고 표현하는 것이 적합할 것이고, 그 경우에는 낭만과 사치라는 비판적 시각에서 자유로울 수 없을 것이다.

그러나 생태도시를 시민들이 보다 건강하게 살아갈 수 있는 ‘환경보전형도시’ 나 ‘건강도시(hygeia city)’ 그리고 더 나아가서 ‘지속가능한 도시’의 개념으로 파악하려 한다면, 생태도시를 건설하기 위한 노력은 다른 어느 도시정책 보다 중요하게 인식

되어야 할 과제이다. 특히 오늘 날 우리의 도시들이 처한 심각한 환경위기와 더 나아가서 전지구적 차원의 환경위기 및 자원부족 등과 같은 인류의 위기현상 등을 감안한다면, 새로운 세기를 바로 눈앞에 두고 있는 이 시점에서나마 우리의 ‘근대화’와 ‘도시개발’에 대한 깊은 성찰이 요구된다.

이제 우리는 삶의 방식에 대해 근본적인 반성을 하지 않으면 안 된다. 사람들은 ‘육구의 충족도’(행복= 충족/육망)라고 규정하고서는 충족을 극대화하기 위해서 무진애를 쓰며, 때로는 자연을 무참히 파괴하고 비인간적인 일도 서슴지 않는다. 그들은 서구의 물질문명에 취해서 분자인 육망충족정도만을 키우는 것이 행복을 증진시키는 유일한 길이고 생각하고 있다. 분모인 육망을 줄이는 것도 행복도(幸福度)를 높이는 한 방법이다. 동양의 정신문명을 토대로 육망을 잘 관리하는 노력이 “더불어 그리고 건강하게 사는 사회”를 만들어 갈 수 있을 것이다. 이제 ‘성찰적 근대화’와 ‘성찰적 도시개발’이 절실히 필요한 시기이다.

우리는 물질을 보장해주는 인공시설환경을 개선하기 위한 도시개발의 노력을 멈출 수는 없다. 그렇다고 우리 자신들의 건강과 이웃은 물론 후손에 대한 사랑을 보장해 줄 자연환경의 보전 또한 포기할 수 없는 것이다. 결국 개발과 보전이 조화를 이루는 지속가능한 발전(ESSD)을 통해 ‘지속가능한 도시’를 만들어 나가지 않으면 안 된다. 이를 위해 도시정부는 지속가능한 행복공동체를 실현해 나가기 위한 ‘지방의제 21(Local Agenda 21)’을 작성·실천해 나가면서, 그 프로그램 중의 하나로서 ‘생태도시계획(Ecocity Planning)’을 수립·집행해야 한다. 잘 추진되어지는 지방의제 21 운동과 생태도시운동은 우리 후손들을 위해 들어 두어야 하는 보험(保險)과 같다. 우리 공동의 미래를 우리세대의 욕심 때문에 망가뜨리는 세대이기주의(世代利己主義)에서 벗어나지 않으면 안 된다. 그러나 지속도시의 건설을 위해 무엇보다 중요한 것은 소비측면에서 육망을 어떻게 자율적으로 조절할 수 있을 것인가 하는 것이다. 문화적 차원에서 육망을 재조직화하고, 복지적 측면에서 필요(needs)의 균등한 보장을 확보해내는 노력이 필요하다. **HEM**

■ 참고문헌

1. 경실련 환경개발센터(편), 『지속가능한 도시 실현을 위한 지역의 행동』, 1996
2. 권용우 외, 『도시의 이해』, 박영사, 1998
3. 김귀곤, 『생태도시계획론』, 대한교과서주식회사, 1993
4. 김귀곤, “생태도시의 개념적 틀과 서울시에의 적용방안”, 『서울특별시 도시생태분야 정책수립을 위한 워크샵 주제발표논문』, 서울시정개발연구원, 1998.11.13
5. 김일태, “지속가능한 사회를 위한 지방자치정부의 환경관리전략”, 『한국토지행정학회 세미나 주제발표논문』, 1994.10
6. 김일태, “지방의제21이란 무엇인가?”, 『지방행정』, 제45권 제510호, 대한지방행정공제회, 1996.4, pp.15-23.
7. 김일태, “지속가능한 사회건설을 위한 참여행정전략”, 『한국도시행정학보』, 제9집, 한국도시행정학회, 1996.12, pp.25-46.
8. 김일태, “도시행정문화화를 위한 전략”(공동연구), 『한국도시행정학보』, 제10집, 한국도시행정학회, 1997.12, pp.1-20.
9. 박종건, “한국의 생태도시 조성정책방향”, 『지방의제 21과 생태도시 개발에 관한 국제 심포지엄 주제발표논문』, 세종문화회관 대회의실, 1996.1.7.
10. 서울대학교 · UNDP · 과학기술처 · (주) 대우, 『생태도시계획지침』, 1996
11. 서울특별시, “21세기 녹색서울 만들기”, 1997
12. 하성규 외, 『지속가능한 도시개발론』, 보성각, 1999
13. 한국도시연구소, 『생태도시론』, 박영사, 1998
14. 황기원, “도시의 정체성과 쾌적성”, 『지방화시대의 도시정체성 회복과 조경의 과제』, 한국조경학회 '95년 학술세미나 주제발표논문, 1995.12.6,
15. Bjur, H., “Eco-cycles in the City”, in Roln, M. (ed.), Urban Policies for an Environmentally Sustainable World, the OECD-Sweden Seminar on the Ecological City, June 1-3, Stockholm, 1995, p.140