

지방 재정 확보에 대한 고찰

안 경 문

녹색성장연구소장

I. 서론

우리나라는 민주공화국이다. 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다. 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다. 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다. 헌법에 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다. 환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다. 국가는 주택 개발 정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다. 대통령 중심제이면서 지방자치제가 실시하므로 헌법에 있는 일부 환경권을 30년 동안 환경 공무원으로서 수행하였고 작년에 3급 환경공무원으로 퇴직 하였다. 새 정부가 출범하고 ‘국민을 섬기는 정부’가 되겠다고 공약한 시기에 퇴직을 함으로서, 마치 중학교나 고등학교를 졸업하면 고등학교와 대학을 진학하듯이, 정부에 도움이 되는 국민이 되도록 해야 할 것이다. 그것은 작년 제63주년 광복절에 대통령이 저탄소 녹색성장을 제시하였고, 경제를 살리기 위한 녹색 성장에 대한 소견을 연구하게 되었다. 이 논문이 환경친화적 개발에 도움이 되기를 바란다.

II. 행정 경험 사례

1. 부산 동구에서는 환경경제과로 출범과 지방 의제 활동 개선

공직 체험 사례를 크게 3가지로 소개하겠다. 첫째 환경행정은 경제와 대립으로 생각하는데 오히려 환경행정도 경제논리라고 생각한다. 따라서 6년전 전 2003. 3. 1 전국에서 처음으로 환경경제과로 조직 개편하는데 일조를 하였고 초대 환경경제과장을 임용 받았다. 공해관리도 궁극적으로 투자를 적게하고 효과를 크게 발휘하는 경제논리라는 제안을 구 간부 공무원과 구 의회 의원을 설득하고 반영되어 지방자치의 하나의 산물이다. 지금은 환경경제과에서 환경위생과로 환원되었다.

2. 부산시 환경 교통 재해 영향 평가 조례 제정 기여

둘째는 행정 공무원이 조례 제정이 기여하였다. '03. 7. 18부터 '04. 7. 18까지 1년간 자연생태 담당으로 근무하게 되었다. 여러 가지 업무 중 환경영향평가 업무가 있다. 부산시는 '03. 11. 20 부산시 환경 교통 재해 영향 평가 조례가 제정·공포되었다. 시의원에게 환경영향평가는 개발영향평가라고 설명하였다. 공포 후 '04. 1. 7 부산시청 국제회의실에서 대대적으로 개발 부서 관련 공무원들을 모두 참석하라고 공문을 통보하여 다시 설명회를 개최하였다. 그리고 같은해 5. 5 조례 시행규칙을 제정 공포한 후 최종적으로 5. 21부터 시행하게 되었다. 그 당시 환경국장에게 조례상 하수처리장과 소각장 등 조례상 해당되는 사업을 추진할 경우 환경국장이 환경영향평가심의위원회 위원장이므로 하수처리장의 건설에 대하여 협의하고 모범을 보여야 할 것이라고 설명하였다.

① 도시개발 등을 계획할 경우 일을 하는 순서를 바꾸어 보자.

기존의 개발은 건축 허가 후 의무적으로 설치하여야하는 정화시설을 설치하거나 또는 하수처리장을 건설하여야 하는데 돈이 없어 하수처리장을 건설하지 못하는 것이 현실이다. 밑빠진 독에 비유하면 이를 개선하기 위하여 먼저 지방채를 발행하여 재원을 확보한 후에 하수처리장을 조기에 건설하자는 것이다. 다시 말하면 기존의 도시는 개인의 건물에 정화시설과 지방자치단체가 건설하는 하수처리장을 각각 설치하여 2개의 정화시설이 설치되는 반면에 앞으로 개발되는 지역은 조기에 하수처리장을 건설하여 하수처리장 하나만 설치·운영하자는 것이다. 도시개발 등을 계획할 경우 예컨대 100층 건물도 허가할 수도 있고 10층 건물을 허가할 수 있으므로 개발용량을 결정해야 할 것이다. 신도시 건설 지역과 기존의 하수처리구역에서도 새로 건축 허가가 되는 곳도 적용할 수 있다. 따라서 도시개발을 하는 지역마다 환경을 보호하면서 환경설계

를 하는 개발 기법이 도입되어야 한다. 하수처리장을 선투자, 후충당 체계로 환경을 보호하면서 개발하는 것이다. 후충당은 건축 허가시 정화시설을 설치하지 않는 대신에 건물의 규모로 환산하여 원인자부담금을 징수할 수도 있을 것이다.

② 서낙동강 정화계획에 의거 김해시 적용 사례

부산 강서구 근무 당시 서낙동강 정화계획을 수립하여 김해시 하수처리장을 조기에 건설할 수 있는 방안을 행정 지도하였다. 김해시 하수처리장은 1일 15만2천톤 규모에 822억3천8백만원 투자 계획으로 '93년에서 '97년까지 완공한다는 것이다. 김해시의 경우 20톤 이하의 생활오수 정화시설을 설치할 경우 톤당 1,717천원인데 정화시설을 설치하지 않을 경우 94.1%인 1,616천원을 징수하고 있다. 규모가 증가될수록 저렴해진다. '02년 이전에는 자료가 없어 언급은 불가능하고, '03년에서 '07년까지 5년 동안 건축허가는 2149건에 221억원의 원인자 부담금을 확보하는 것이다. 따라서 20년동안 건축허가시 4배가 되므로 884억원을 징수하는 셈이다. 적용은 건축주가 정화시설을 선택하여 결정한다. 그리고 정화시설을 설치할 경우에는 기존의 건물에 정화시설이 설치하고 관리하듯이 관리한다. 현재의 원인자 부담금은 하수처리장 건설비를 역으로 환산 적용하는 데 정화시설 설치비용에 근거해서 적용되어야 한다. 왜냐하면 하수처리장 건설에도 2차 처리만 하는 곳이 있고 2차 처리뿐만 아니라 고도 처리하는 곳도 있어 김해시 외에도 예컨대 서울대학교가 있는 관악구는 톤당 314천원(2008년 기준), 부산시의 경우 607천원을 징수하는 차이가 있기 때문이다. 행정 중심 복합 도시를 건설할 경우 즉 새로운 도시개발 지역은 재원 확보가 가능하므로 각 지방자치단체는 환경을 보호하면서 개발하는 것이다.

③ 개발 이전에 재해 대책

재해가 발생될 경우 국가재원과 지방재원으로 충당해야 할 것이다. 재해를 방지하기 위하여 하천의 상류에 댐을 건설해야 할 것이다. 댐 건설 중 예컨대 동강 댐이 백지화된 적이 있다. 다시 환경친화적 댐건설 방안은 무엇인가? 그 해답이 중요하다. 동강 댐의 지역적 여건은 잘 모르겠으나 기존의 동강 댐과 지천을 여러 곳으로 분산하여 건설하는 방안을 환경영향평가 초안에서 제시하고, 최종적으로 비용편익 분석을 통하여 환경친화적 댐 건설을 결정하는 것이다. 그 외 방법으로 개발하는 지역마다 중수도를 건설이다. 예컨대 행정 중심 도시 건설시 73.1km² 면적이다. 농지라면 폭우시 30cm 물을 담아 놓는 22백만 톤의 댐 역할을 했던 것이다. 농지가 아니라도 개발후에 주변에 피해가 없도록 지하의 구조물을 피하여 중수도시설을 설치해야 할 것이다. 폭우에도 하천의 피해가 없도록 200년 빈도에 하천계획을 수립하고 있으나 500년 빈도에도 재해가 발생하지 않는 환경설계가 강구되어야 할 것이다. 개발하는 지역마다 지하의 중수

지방 재정 확보에 대한 고찰

도시설과 새로운 댐을 지속적으로 건설하므로 어떠한 악 천우에도 재해의 피해가 없어야 할 것이다.

④ 해양의 재해 방지 대책

해양수산부 해양보전과장의 논문에 의하면 2005년 해양 배출량은 총 9,929천 m^3 으로 나타났다. 축산폐수가 2,745천 m^3 등으로 나타났다. 해양 배출의 주된 이유는 경제적인 측면으로 소각시 톤당 20만원 소요하는 반면에 해양 배출은 1만4천원 나타났다. 해양 배출은 적조 발생의 여러 가지 요인 즉, 양식장의 남은 사료 등 하나에 해당이 될 것으로 사료된다. 해양 배출보다 소각은 소각후 발생하는 열에너지를 이용한다면 단순히 톤당 20만원의 처리 비용에서 재활용이 되는 셈이다. 결국 하수 오니와 보조 연료를 합하여 발생하는 열에너지를 인근에 열소비처가 있을 경우 하수 오니도 훌륭한 에너지 자원이 된다. 홍수시 강 하류에는 너무 많은 스티로폼 등 가연성 폐기물이 많이 떠 내리 온다. 레드오션(Red Ocean)에서 블루오션(Blue Ocean)으로 만들기 위하여 대책이 필요하다. 해양배출을 육지에서 방지하기 위하여 우선 하수처리장의 조기 건설과 소각시설을 충분히 확충하여야 하며, 에너지 자원까지 종합적으로 비용편익분석을 하여 검토해야 할 것이다. 특히 소각시설은 해양투기에 소요되는 가연성 분뇨 찌꺼기의 처리 비용인 톤당 14천원을 오히려 에너지를 생산할 수 있을 것이다. 해양에 물고기가 죽는 환경은 사람 대신에 죽어가는 환경을 대변해 준다고 생각해야 한다. 그 이유는 독성학의 실험 대상이 하등 동물이 되고 하등동물이 죽으면 독성이 있다고 판단하므로 특단의 노력을 해서 적조 발생에 대한 대책을 육지에서 해결해야 할 것이다.

3. 개발제한구역 근무시 산업폐기물 단속 등이 환경대책을 강구하는데 큰 도움

① 개발제한구역에 근무한 행정 경험이 환경대책을 강구

마지막으로 환경공무원이 그린벨트에 근무한 사례이다. 강서구에 근무한 행정경험이 도움이 되었다. 근무 당시 강서구는 대부분 개발제한구역이다. 개발제한구역에 무허가가 성행하고 있었다. 특히 개발제한구역의 환경개선이 어려웠던 이유는 행정 대집행을 수행하면서 폐기물처리 업체를 찾지 못한 데에 있다. 처리비용의 예산을 4년 동안 2100만원 확보하였으나 겨우 집행 예산은 450만원만 집행하고 집행되지 못한 1650만원은 반납하였다. 환경관리공단 온산사업소까지 직접 방문했으나 소각로 설계가 폐합성수지는 안된다는 것이었다. 결국 처리 능력이 부족한 탓으로 단속은 더 이상 증가하지 않는 선에서 반복 고발하는 악순환만 반복되었다. 그러던 중에 산업폐기물 무단 수집소에서 나에게 충격적인 한 사건이 발생했다. 초등학교 2명이 불량난을 하다가 화재가 발생해 한 학생은 목숨을 잃고, 한 학생은 부상당하는 엄청난 사고가 발생했

다. 그 때 담당 계장인 나와 담당자는 직무 유기 혐의로 경찰서에서 내부적으로 둘 중에 한사람을 구속시켜는 것으로 방침을 정하고 조사를 하고 있었다. 그러나 무단 수집소에 대한 고발 사건이 처리 중에 있었으므로 우리는 구속은 모면했다. 그러나 양심적으로 도의적으로 내가 구속을 면한 것이 문제가 아니었다. 지금도 그 어린 학생과 그 학생의 부모님을 생각하면 가슴이 아프다. 고인의 명복을 빈다. 제대로 정비되지 못한 환경 탓으로 발생한 실로 어처구니없는 희생이 아닐 수 없었다. 그러므로 안전한 생활환경을 마련해 주지 못한 우리 기성세대 모두가 그 어린 학생의 희생을 초래한 원인제공자라고 할 수 있다. 개발제한구역 해제가 20가호 이상은 주거지역으로 해제되는데 20가호 이하의 농경지역은 전용공업지역으로 모색되어야 할 것이다. 녹색성장이 되기 위하여 나무없는 곳에서 개발하면서 나무도 심어서 불법이 없도록 적법하게 환경친화적 소각시설이 필요하다.

② 공해관리기사 1급 자격증으로 환경문제에서 환경대책으로 강구

공해관리기사 1급 자격증을 약 30년 전에 취득하였다. 꼴찌인 146위의 환경오염부하량에서 4강의 환경오염 부하량으로 개선을 하기 위하여 일을 할 때 마치 축구 선수가 응원을 할 때 힘이 나듯이 국민의 성원이 중요하다. 국민의 공감대를 형성하기 위하여 용어의 정의가 매우 중요하다. 용어를 혼돈해서 사용하는 것 중 다이옥신을 환경 호르몬으로 지칭하는 것이 있다. 다이옥신은 약과 독 중에서 선택하라고 하면 약보다는 독이다. 뇌분비계 장애물질이므로 장애물질이 환경 호르몬이 될 수 없을 것이며, 독은 공해 호르몬이다. 이 공해 호르몬까지도 소각시 온도를 높이거나 발생한 다이옥신도 후처리하여 제거하여야 환경 호르몬으로 전환하는 숙제로 남는다. 환경공무원은 다이옥신같은 공무원이 아니고 다이옥신을 없애거나 최소한 저감을 시키는 공무원이다. 환경전문가는 이를테면 개발 이전에 지하에 먼저 하수처리장을 조기에 건설되는 진행사항만 보더라도 할 수 있을 것이다. 모든 공사를 기초가 튼튼하게 하기 위하여 일선 환경과장이 중심이 되어 중매기법으로 빠짐없이 점검하고 개발하는 것이 환경친화적 개발이라고 생각한다. 일선 환경과장의 작용이 있기 위하여 사업의 진행상 혁신이 필요하다. 소 잃고 외양간 고치거나 튼튼한 외양간에 소 기르거나 그것이 문제이다. 혁신이 되지 않으면 소 잃고 외양간 고치기이고 절대로 튼튼한 외양간에 소 기르기가 되지 않으므로 여기서 혁신이 필요하다. 따라서 가래로 막던 경험을 살려서 호미로 막으므로 경제적인 개발을 할 수 있을 것이다.

③ 일본에서 박사를 취득한 교수의 초청으로 환경법 특강

9년 전 '00. 10. 5 19시에 동아대학교 법정대학 최우용 교수의 초청으로 대학생들 대상으로 환경법 특강을 하였다. 동구 환경과장 시절에 무료 강의 후 필자가 법대 출신도 아니고

고위 공무원도 아닌데 강의하게 된 이유를 질문하였고, 답변은 일본에서 박사를 취득하였는데 일본에서는 일선 지방자치단체 과장을 초청하여 강의를 듣고 앞으로 정책을 개발하는데 참고한다고 하면서 안과장의 홈페이지를 보고 초청하였다고 하였다. 일본은 현장행정으로 풀뿌리 민주주의를 하는 것으로 판단하였다. 강의 내용은 그당시 7년전 '93. 4. 30 대학교수와 공동으로 책을 쓴 국토개발과 환경대책 실무자를 위한 이론안내서의 요약으로 설명하였다. 즉 환경 용어와 국토건설종합계획법에서부터 시작하였다. 결론으로 우리 속담에 '훈련의 땀이 전쟁에서 피를 적게 흘린다'와 '호미로 막아야 할일이 가래로 안된다'에서 가래로 막던 교훈을 살려서 호미로 막아 보자. 호미로 막기 위하여 훈련의 땀이 필요하다. 훈련의 땀이 환경영향평가법의 작용이고 전쟁의 피는 환경분쟁조정법의 작용이 적용될 것으로 마무리하였다. 환경친화적 개발을 위하여 모든 공사는 기초가 튼튼하듯이 환경영향평가 초안의 중요성을 강조하였다.

III. 결 론

환경은 사유재산이 인정된 민주국가에서는 비경제적으로 개발이 되는 경향이 있다. 난개발이 증명이 되고 있고, 난개발에서 환경친화적 개발로의 전환이 되어야 할 것이다. 이 때 혁신이 되지 않으면 말로만 환경친화적 개발이 되고 언행일치의 환경친화적 개발이 되지 않을 수가 있다. 그리고 중앙정부에 재원을 의존하는 것보다 지방에서 최대한 재원을 확보하고 부족한 재원만 중앙정부에 충당해 줄 것을 건의해야 지방자치가 될 것이다. 아무튼 환경단체는 대부분 개발을 반대하는데 퇴직한 3급 환경공무원은 반대하는 요인을 분석하여 대책을 강구해서 환경친화적 개발이 되도록 하는 것이 꿈이다. 환경친화적 개발이 되어서 국민에게 적은 세금으로 사회간접시설을 확충하고 그로 인하여 일자리 창출이 될 것이다. 예컨대 경부고속철도 천성산 구간과 사패산 터널의 공사 중단으로 시간도 돈인데 돈을 낭비하고 제도적으로 환경영향평가 현의를 하여도 5년이 경과하여도 착공이 되지 않을 경우 재협의를 하도록 되어 있다. 재원이 확보된 사업도 현실적으로 예정대로 진행이 되지 않아 사고이월이나 명시이월이 되는 사업도 우리 주변에서 쉽게 볼 수 있다. 결론적으로 모든 공사는 기초가 튼튼해야 하듯이 환경의 접근에서 환경영향평가 초안이 여러 장소에서 다양하게 추진되었는지 점검을 해보아야 할 것이다. 환경영향평가가 사유재산이 인정된 민주국가에서 어렵게 찾아낸 접근방법과 우리는 번역으로 도입한 접근방법의 차이가 환경친화적 개발 여부에 있다. 따라서 지방 자치와 지방 자원 확보를 위하여 모방의 시대에서 창조적 시대로 열어가야 할 것이다. 🙏

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

1. 부산광역시, 김해시 등 홈페이지 참조
2. 안경문 ‘환경공무원은 소귀에 경읽기인가?’, ’05. 8. 5 거북골
3. 안경문 ‘너죽고 나죽자에서 너살고 나살자로’, ’04. 10. 5 거북골
4. 박만준, 안경문. 국토개발과 환경대책 실무자를 위한 이론안내서(늦잠잔 토끼는 다시 뛰어야 한다) 이문출판사, ’93.4.30
5. 안경문 ‘폐기물에서 에너지 생산 대책’, ’08. 8. 22
6. 안경문 ‘국민을 섬기게 된 정부에 일조하기 위한 상수원 상류 등 공장입지 규제 개선에 대한 대책’, ’08. 5. 17
7. 안경문 ‘17대 대통령 임기 초기 정책에 뒷받침되고자 과학기술로 경제를 살리자’, ’08. 1. 15
8. 안경문 “혐오시설을 넘비에서 핼피로의 해결방안 연구”, ’04. 2. 19.
9. 안경문. “환경보호행정과 컴퓨터와의 비교 연구”, ’95. 12.
10. 필자의 한글 도메인 www.경제살리기.kr

