

地方自治時代の 地域環境政策

夫 萬 根*

目 次

1. 序 論
2. 地域環境政策의 內容과 重要性
3. 地方自治가 地域環境에 미치는 影響
4. 地域環境政策의 基本方向
5. 自治團體의 環境政策 遂行能力 강화
6. 結 論

1. 序 論

우리나라는 1960년대부터 공업화를 통한 經濟開發計劃을 지속적으로 추진한 결과 괄목할 만한 경제성장과 국민생활수준의 향상을 이룩하였다. 그러나 그 과정에서 산업의 고도화, 인구의 급격한 증가, 도시의 과밀화, 소비생활 양식의 변화에 따라 수질·대기·토지의 오염을 비롯한 각종 環境汚染이 심화되었고 자연환경도 크게 훼손되어 생태계의 유기적인 순환능력까지 저해시키고 있는 실정이다. 이러한 환경문제는 이제 양적 확대 및 지역적 일반화는 물론이고 내용의 복잡화, 피해의 격화 등 先進諸國에서와 같은 양상을 띠게 되었다.

그러나 그 동안 우리나라의 環境問題는 경제개발 우선주의에 밀려 그 해결에 정책적인 노력을 적극적으로 기울이지 못해 왔다. 1960년대~1970년대 중반기까지의 環境政策은 산업화의 부정적 측면을 회색시키기 위한 방편으로 활용되는데 불과하였으며 그 후

* 濟州大學校 行政學科 教授, 行政學博士, 前濟州大 行政大學院長

1980년대 중반까지는 주로 公害를 감소시키기 위한 대증요법적 수단의 환경정책을 추진하였다. 한편 1980년대 후반부터는 국민들의 환경문제에 대한 관심이 크게 제고됨과 함께 정부의 환경정책도 크게 전환되어 경제성장과 환경보전의 調和를 추구하는 政策基調를 갖게 되었다.

그 결과 환경관련부서의 설치와 함께 環境權이 국민의 기본권으로서 헌법에 명문규정되었으며¹⁾ 1990년에 제정된 環境政策基本法에서는 「국가와 지방자치단체는 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하여야 한다」고 규정²⁾하여 환경보전노력을 의무화하고 있다. 그러나 이러한 법적, 제도적 장치에도 불구하고 우리나라의 환경오염과 자연훼손은 그 심각성을 더해 가고 있어 보다 거시적, 적극적 차원의 대책수립이 절실한 실정이다.

또한 고도의 중앙집권체제의 영향으로 그 동안의 정책형성은 주로 中央政府에 의하여 이루어졌기 때문에 환경정책에 지역적 여건이나 특성이 반영되지 못했으며, 그 결과 지방자치단체는 국가에서 위임된 전국적으로 획일화된 환경관련업무를 기계적으로 처리하는 一線機關에 머물러 있었다고 해도 과언이 아니다. 그러나 1991년에 지방의회가 부활되고 1995년에 지방자치단체장의 선출로 지방자치제가 본격적으로 시행됨에 따라 지역주민들은 자치단체가 지역실정에 적합한 環境政策을 수립·집행함으로써 지역환경 문제에 바람직하게 대처하고 住民福祉向上에 적극적으로 기여해야 한다는 주장을 강력히 제기되게 되었다.

지방자치의 가치는 그것이 민주적 정치원리의 지역적 具現이라는 정치적 요청뿐만 아니라 주민의 일상생활과 관련된 요구와 서비스를 주민스스로가 파악하고 해결하는 자율적 요청에 부합되는 제도라는데 있다³⁾. 따라서 우리가 지향하고 실천해 나가려는 지방자치는 중앙정부 주도적인 획일적인 행정이나 정책이 아니라 지역적 여건을 고려한 다양성과 對應性을 동시에 추구하는 것이 아니면 안 된다.

1) 1980년 10월 27일에 개정된 헌법 제35조는 「모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며 ……」라고 명문화하여 환경권을 기본권의 하나로 규정하고 있다.

2) 환경정책기본법 제2조 참조.

3) 김학로 외, 부산지역 환경행정의 관리체계에 관한 연구, 지방과 행정연구, 제5집, 부산대 사회과학연구소, 1990, p. 82.

지방자치시대에 있어서 지역주민들의 생활수준의 향상과 그로 인한 욕구수준의 증대는 環境行政需要를 종전보다 엄청나게 증가시킬 것이다. 따라서 지방자치의 실시로 자치단체는 중앙정부주도의 획일적 環境政策에서 탈피하여 住民參與아래 지역실정에 적합한 환경정책을 추진함으로써 환경의 오염과 파괴를 방지하고 쾌적한 환경조성을 통하여 주민들의 「삶의 질」을 향상시켜야 한다는 무거운 課題를 안게 되었다. 이러한 전제아래 본 논문은 지방자치시대에 자치단체가 추구해야 할 地域環境政策의 기본방향과 함께 이러한 정책수행능력의 강화방안을 제시하는데 그 목적을 두었다.

2. 地域環境政策의 內容과 重要性

1) 地域環境政策의 內容

환경정책의 概念範圍는 환경의 개념을 어떻게 파악하느냐에 따라 다양해 진다. 환경정책의 연혁에서 볼 때 처음에 강조된 것은 환경에 관련된 인간활동의 規制라고 하는 소극적 측면이었다. 여기에서는 사람이 환경을 침해한 결과로서의 汚染, 즉 대기오염, 수질오염, 소음, 진동의 排出規制가 환경정책의 주된 초점이 되었었다⁴⁾.

그러나 인간과 환경과의 관계에 대한 올바른 판단과 함께 오염의 규제만으로는 바람직한 성과를 거둘 수 없음을 인식하게 됨에 따라 환경정책의 초점은 환경보전적 측면에서 환경을 조성한다는 적극적 측면으로 이행하게 되었고 오늘날에는 적극적 측면과 소극적 측면을 포괄하는 概念으로 파악되고 있다. 이렇게 볼 때 일반적으로 環境政策이란 「환경에 관한 인간의 제반 활동을 규제하거나 조장함으로써 환경과 인간활동간의 조화를 모색하고 국민(주민)의 복리증진을 도모하는 공공정책」이라고 할 수 있다.

지역환경정책은 국가환경정책과 마찬가지로 전통적으로는 環境汚染規制와 自然環境保全의 두 영역으로 구분하여 왔다. 前者는 대기오염, 수질오염, 소음, 진동 등의 생활환경규제와 피해구제, 오염방지사업 등을 그 대상으로 하고 있는데 대하여 後者는 자연생태계의 보전과 동·식물의 보호를 주된 대상으로 하고 있다. 그러나 이들 두 분야가

4) 구연창, 지방정부의 환경행정기능, 한국지방행정연구원 편, 지방자치 정착을 위한 당면과제, 1988, p. 347.

이론적으로 명확하게 구별되는 것은 아니다.

그 이유는 대기, 물, 토지, 동·식물 등은 모두 자연환경의 構成要素가 되므로 이를 지키는 것을 자연환경보전이라고 할 수 있는가 하면, 반대로 환경오염규제는 인간의 건강과 함께 대기, 물, 토지 등에 악영향을 주지 않도록 인간활동의 규제를 통해 生活環境을 보전하려는 것이므로 결국 생활환경의 보전은 자연환경을 보전하는 것이 되기 때문이다. 그렇다고 해도 환경정책의 내용을 위와 같이 두 가지로 구분하는 것은 沿革的으로나 현실적으로 의의가 있다⁵⁾.

그런데 최근들어 환경정책에 대한 접근방법이 종래의 대증요법적 접근에서 適正管理的 接近으로 전환됨에 따라 환경정책의 영역을 확대시켜 環境管理를 포함시키게 되었다. 환경관리는 환경기준을 비롯하여 환경영향평가, 汚染源의 상시측정 등 생활환경과 자연환경 모두에 걸치는 종합적인 사안을 그 대상으로 하고 있다. 한편 급속한 도시화와 산업화, 생산과 소비의 대량화는 폐기물의 양적 팽창과 질적 문제를 초래하여 그 처리가 중대한 사회문제로 부각됨에 따라 폐기물규제 역시 환경정책 영역의 하나로 포함시키는 추세에 있다. 폐기물규제는 원래 環境汚染規制의 일종으로 취급하여 왔지만 그 처리방법 여하에 따라서 환경에 직·간접적으로 큰 영향을 주게 된다는 중요성에 비추어 볼 때 이를 독립된 범주의 환경정책부문으로 하는 것도 의의가 있다고 본다. 이에 따라 오늘날 지역환경정책은 그 영역을 기준으로 분류한다면 크게 환경오염규제, 자연환경보전, 환경관리, 폐기물규제의 네 가지로 구분할 수 있다고 본다.

2) 地域環境政策의 重要性

현대의 환경문제는 廣域性을 그 특징으로 하고 있지만 일반적으로 환경오염이나 자연훼손은 지역적, 국지적으로 발생하여 점차 누적되고 확산되는 것이기 때문에 우선은 發生源가 가까이 있는 주민들이나 生態環境이 더 큰 피해를 입게 된다는 점에서 그 해결의 1차적 책임은 당해 지방자치단체에 있다고 하지 않을 수 없다. 뿐만 아니라 지방자치단체는 본질적으로 쾌적한 지역환경을 조성하여 주민들의 「삶의 질」을 향상시켜야

5) 우리나라 환경정책기본법 제3조도 환경을 자연환경과 생활환경으로 나누어, 자연환경은 「지하, 지표 및 지상의 모든 생물과 이를 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태」를 의미하는 것으로, 생활환경은 「대기, 물, 폐기물, 소음, 진동, 악취 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경」을 의미하는 것으로 규정하고 있다.

한다는 지방자치의 理念을 구현시킬 책임이 있다. 이러한 점에서 지역환경정책은 그 중요성이 강조되는 것이다.

그런데 환경정책의 地方化에 대해서는 환경정책이 광역성, 전문성, 종합성을 갖고 있기 때문에 그 영향권화 내지 광역화가 바람직하므로 자치단체차원의 환경정책능력의 강화가 반드시 필요한 것은 아니라는 反論이 있을 수 있다⁶⁾. 그러나 지방자치를 보장하고 있는 우리 헌법의 정신에 따를 때 지역주민의 쾌적하고 건강한 삶의 與件을 유지하는데 관련된 지역환경업무는 자치단체가 그 권한과 책임으로 처리해야 할 것이라고 볼 수 있고, 오염방지나 환경보전업무는 지방자치단체의 존립목적에 비추어 그 자치사무의 핵심을 이룬다고 할 것이다.

그 이유는 양호한 地域環境을 보전하고 환경오염방지를 도모함으로써 건강하고 쾌적한 지역을 만드는 것은 지역주민의 利害와 깊은 관계가 있는 사항이고, 이러한 사항에 관해서는 자치단체가 주민의 의사를 집약하여 주체적으로 관장하는 것이 지방자치의 본뜻에 가장 합치되는 것이라고 생각되기 때문이다⁷⁾.

또한 지방자치단체는 中央政府에 비하여 지역사정에 밝으며 환경오염이나 자연훼손의 실태와 그 예상되는 결과를 보다 정확하게 파악할 수 있는 위치에 있으며 주민과 밀착하여 지역사회의 형성에 관한 民意를 수렴하기 쉬운 입장에 있다는 점을 감안하더라도 환경문제의 해결이 자치적으로 처리하기에 적합한 업무라는 것이 명료해 진다. 따라서 지방자치단체는 지역환경정책을 수립·시행하는데 중앙정부에 비해 훨씬 적합한 지위에 있다고 하겠다.

이러한 점에서 지방자치단체는 주민들의 자발적 참여를 토대로 하여 지역실정에 적합한 環境政策을 주체적으로 형성하고 시행해 나가야 한다. 유럽이나 日本이 지역환경문제에 대처해 온 정책사례를 보면 우선 지역의 환경문제를 지역스스로 해결해 나가고 그것이 중앙으로 파급되어 국가적 차원에서의 해결책을 모색하는 방향으로 진행되는 경우가 대부분이다⁸⁾.

6) 한국환경과학연구협의회, 환경행정의 제도적 기반분석 평가 및 개선책 강구, 1989, pp. 99~100.

7) 윤양수 외, 제주도내의 개발분쟁에 대한 환경법적 연구, 사회발전연구, 제8집, 제주대학교 사회발전연구소, 1992, p. 111.

8) 한국환경공간학회 편, 새로운 공간환경론의 모색 (서울: 한울아카데미), 1995, p. 438.

환경문제 해결을 위한 主體로서의 자치단체의 역할은 우리나라의 환경관계법령이나 국제적 환경관련 協約에서도 강조되고 있다. 예를 들어 우리나라 환경정책기본법 제4조 제2항은 「지방자치단체는 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 環境保全計劃에 따라 당해 자치단체의 계획을 수립하여 이를 수행할 책무를 진다」고 규정하고 있다. 또 우리나라 環境保全宣言文의 환경보전원칙 제4항에서는 중앙정부와 자치단체는 환경보전 우선의 시각에서 국토이용계획을 수립하고 우리 사회가 지속적으로 발전할 수 있는 기반조성을 위해 이미 훼손된 자연자원과 파괴된 생태계를 복원하는 사업을 추진해야 한다고 밝히고 있다⁹⁾.

한편 1992년 브라질의 리우데자네이로에서 합의한 “21세기를 위한 환경강령”(議題 21) 제28장에서도 「지방정부는 환경조직을 구성·운영하고 지역환경정책과 규제방안을 수립하여 국가적 광역행정수행을 지원하고, 持續可能한 개발의 촉진을 위해 주민을 교육·동원하여 책임을 지우는 역할을 수행해야 한다」고 규정하고 있다¹⁰⁾.

이제 우리나라는 지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 중앙정부의 환경관련업무와 권한이 자치단체에 적지 않게 이양될 것이고, 자치단체는 스스로 地域環境問題의 해결을 위한 정책을 수립하고 집행할 수 있는 가능성이 열리게 되었다. 그러나 이러한 자치단체의 역할이 어느 정도 成果를 거둘 수 있는가의 여부는 自治團體의 노력과 이를 뒷받침하고 추진시키는 지역주민들의 역량에 달려 있다고 하겠다.

3. 地方自治가 地域環境에 미치는 影響

앞으로 전개될 지방자치의 활성화는 지역환경에 큰 영향을 미칠 것으로 전망되는데 그 영향은 긍정적인 면도 있을 것이며 부정적인 면도 있을 것이다. 따라서 지방자치시대의 地域環境政策을 논의하기 위해서는 먼저 지방자치가 지역환경에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 검토할 필요가 있다.

9) 환경처, 국가환경선언문 해설, 1992, p. 3.

10) 최병두, 진정한 지방정부의 바람직한 환경정책, 한겨레신문사 편, 지방자치 이렇게 해야 한다, 1995, p. 30.

1) 肯定的인 影響

첫째, 지방자치단체가 보다 자주적인 입장에서 地域環境管理를 할 수 있다.

지방자치는 자율과 자립의 원리를 강조하기 때문에 자치단체가 환경문제에 대한 관리·통제권을 강화시켜 自己權限아래 지역여건과 특성을 고려한 적절하고도 개성있는 지역환경정책을 수립하고 시행해 나갈 수 있을 것이다. 또한 지방자치는 자치단체의 자발적 책임을 제고시키게 되므로 지역환경보호의 책임도 스스로의 것으로 인식하는 성향을 갖게 될 것이며, 이는 환경보전을 위한 책임있는 활동으로 연계되어질 것이다¹¹⁾.

둘째, 지역환경정책을 추진하는데 있어서 住民參與가 활성화 될 것이다.

지방자치의 활성화는 지역개발에 대한 의사결정을 다원화시킴으로써 각종 개발행위가 사전에 공개되어 주민들의 평가를 받게 될 것이며 지역환경에 관련된 정보도 보다 많이 공개될 것이다. 그 결과 주민들이 지역개발과 관련되는 環境問題에 더 깊은 관심을 가지게 되어 환경정책의 형성과 집행에 주민참여가 활발하게 이루어질 것이다.

셋째, 자치단체의 환경문제에 대한 對應性이 강화될 것이다.

지방자치행정은 일선행정이기 때문에 환경문제에 대한 지역주민들의 압력에 대해 중앙정부보다 훨씬 민감하게 반응하게 된다. 지방자치가 활성화되면 환경오염방지 등에 대한 주민들의 요구와 주장은 더욱 거세어질 것이며, 이에 따라 자치단체는 개발위주의 사고방식에 젖은 중앙정부에 앞서 환경문제해결을 위한 노력을 하게 될 것이다.

네째, 개발과 환경보전을 둘러싸고 초래되는 地域葛藤을 해소하는데 기여할 수 있다.

개발과 보전에 관련된 정책결정권한이 중앙정부에 집중되어 있을 때에는 利害關係를 가진 자치단체의 참여나 의견을 수렴함이 없이 정책이 결정되는 수가 허다했다. 이러한 정책결정의 결과, 부유하고 정치적 영향력이 강한 자치단체에는 環境을 덜 파괴하는 개발행위가 이루어지는 반면에, 빈곤하고 정치적 영향력이 약한 자치단체에는 환경파괴적 개발이 집중되는 경향¹²⁾이 초래되어 피해지역 주민들의 집단적 반발이 일어나는 경

11) 김안제, 지방자치단체의 환경정책의 방향, 지방행정연구, 제10권 제2호, 한국지방행정연구원, 1995, p. 4.

12) 정희성, 지방화시대의 환경정책 발전 방향, 지방자치연구, 제5권 제1호, 한국지방자치학회, 1993, p. 83.

우가 많았다. 그러나 지방자치의 활성화로 分權化가 이루어지면 개발피해지역 주민들의 의사가 자치단체를 통해 수렴되고 적절한 보상이 실현됨으로써 지역갈등을 어느 정도 완화시킬 수 있다.

2) 否定的인 影響

첫째, 開發優先主義가 팽배하여 환경의 오염과 훼손을 심화시킬 우려가 있다.

지방자치를 통한 지역간 경쟁과정에서 주민들은 지역발전을 경제적 효율성과 양적 증대라고 인식하여 「개발의 질」보다는 「개발의 양」에 초점을 둘 소지가 많다¹³⁾. 그 결과 타지역보다 경제적으로 낮은 수준에 있는 지역의 주민들은 地域開發을 위해 공장 과 시설의 적극 유치를 주장할 것이며, 再選을 염두에 두어야 하는 자치단체장도 환경 보전보다는 경제개발에 우선순위를 두게 될 가능성이 많다. 이와 함께 재임기간동안 단기적인 실적을 확보하려는 졸속한 의사결정으로 환경파괴의 최소화를 위한 노력을 소홀리할 우려가 있다.

둘째, 환경오염문제의 廣域化에 따른 地域葛藤을 심화시킬 가능성이 있다.

지역주민들의 환경문제에 대한 인식이 점차 높아지는 상황에서 자치단체들은 혐오시설은 가급적 다른 지역에, 選好施設은 자기 지역에 입지시키려고 할 것이며, 또 자기 지역에 입지가 불가피한 혐오시설은 자치단체의 구역경계에 입지시켜 外部不經濟를 다른 지역에 수출하려는 강한 동기를 가짐으로써¹⁴⁾ 지역간 갈등을 유발시킬 가능성이 있다. 한편 자치단체의 재정능력이 단기간 내에 급신장되기 어려울 것이기 때문에 혐오시설의 입지로 발생하는 생활권 피해에 대한 適正補償도 수월하지 않을 것이므로 주민들이 NYMBY현상에 따른 저항을 조직화하고 정치세력화 함으로써 지역갈등이 심화될 우려가 있다.

셋째, 지방자치의 활성화는 국가적으로 귀중한 자연자원이나 自然生態系의 보전을 어렵게 만들 가능성이 있다.

자연자원의 보전과 관리의 실익에 대한 가치평가는 국가와 국민전체의 입장 또는 지

13) 윤양수, 지방자치단체의 환경보전시책, 지방행정, 1995. 5월호, 한국지방행정공제회, p. 27.

14) 성희성, 앞의 논문, p. 84.

역주민의 입장에 따라서 크게 다를 수가 있다. 예컨대 국립공원, 회귀 동·식물, 또는 특이한 자원은 국가적 입장에서는 그 중요성에 따른 가치가 매우 클 수 있는 반면에, 지역주민의 입장에서는 현저히 낮을 수가 있으며 반대로 開發價値는 클 수가 있다. 이럴 경우 자치단체는 이들 자원에 대한 개발을 서두르게 되고 보호나 보전은 等閒視할 우려가 있다¹⁵⁾. 특히 이러한 자원이 여러 자치단체구역에 걸쳐 있고 중앙정부가 부분적인 개발을 허용한다면 관련 자치단체간의 개발경쟁으로 중복개발과 졸속개발로 인한 환경파괴현상이 가속화될 가능성도 있다.

네째, 환경문제의 접근에 있어서 광역적 협조가 어렵고 전국적인 통제를 원활하게 하지 못할 우려가 있다¹⁶⁾.

환경오염과 자연훼손은 공간적으로 광역성을 띠고, 시간적으로 장기성을 가지며 피해에 있어서는 不特定性을 보이는 특색이 있기 때문에 그 조사·분석과 대책마련에는 중앙정부와 관련 자치단체들의 적극적 협조를 필요로 한다. 그러나 지방자치제의 실시에 따라 자치단체들이 각각 개별성과 독립성만을 지나치게 고수하게 된다면 環境保全을 위한 협조적 노력이 저하되고 국가와 상급자치단체에 의한 전국적 내지 광역적인 조정·통제가 어려워질 가능성이 있다.

이상에서 지방자치의 활성화가 地域環境에 어떤 영향을 미치게 될지를 전망해 보았는데 이를 종합해 보면 자치단체와 주민들이 경제개발과 환경보전 중에서 어디에 더 관심을 갖는가 하는 인식의 차이에 따라 그 영향이 달라질 것이라는 점이다. 즉 경제개발에 더 깊은 관심을 갖게 된다면 이는 地域環境에 부정적 영향을 끼칠 가능성이 커지게 되며, 「생활의 질」의 향상에 관심이 높다면 긍정적 영향으로 작용할 가능성이 커질 것이라는 점이다.

그러나 현실적으로 볼 때 지방자치시대에 있어서는 지방산업의 육성과 地域開發을 통해 경제발전은 지속되어야 하며, 쾌적한 환경을 바라는 주민들의 欲求 역시 충족되지 않으면 안 된다. 이러한 점에서 지방자치단체는 경제와 자연, 개발과 보전이라는 양면적 목표를 동시에 추구할 수 밖에 없으며, 그 과정에서 이들 목표를 상호조절하고 調和시켜 나가야 할 무거운 책무를 가지고 있다고 할 것이다.

15) 윤양수, 앞의 논문 p. 29.

16) 김안제, 앞의 논문 p. 5.

4. 地域環境政策의 基本方向

환경을 보전하고 오염을 방지하여 쾌적한 지역환경을 조성하는 일은 주민들로 하여금 자연과 조화를 이룬 건강하고 생산적인 삶을 영위하게 하여 복지증진에 기여할 뿐만 아니라 궁극적으로는 地域發展의 불가결한 요소가 된다고 하겠다. 지방자치시대를 맞아 환경보전 및 오염방지를 위한 공공기능과 활동을 더욱 활성화함으로써 地域環境問題를 해결하기 위해서는 다음과 같은 방향에서 지역환경정책이 올바르게 형성되고 효율적으로 집행되어야 할 것이다.

1) 地域特性에 적합한 環境基準의 설정

지방자치시대에 지역환경정책을 추진함에 있어서 가장 중요하고 시급한 것의 하나는 지역의 특성과 실정에 적합한 地域環境基準¹⁷⁾을 설정하고 이를 이행하는 일이다. 環境政策基本法 제10조 제1항은 「정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 해야 한다」고 규정하고 있다. 그러나 한 국가내에서도 地域에 따라 추구하는 목표가 다르고 주민들의 환경문제에 대한 인식, 오염정도, 지리적 여건 등이 상이하기 때문에 정부가 설정한 전국적으로 획일화된 環境基準을 단순히 지역적 차원에서 적용하는 것은 오히려 지역환경문제의 해결을 둘러싼 중앙과 자치단체간의 갈등을 유발하고 환경보전 정책의 추진에 있어서 그 효율성을 저해하기가 쉽다.

따라서 자치단체별로 지역의 특수성을 적절히 반영하여 지역주민의 건강보호와 쾌적한 環境을 조성·유지하는데 반드시 필요한 基準으로서 지역환경기준을 설정하는 것은 당연한 것이라고 할 수 있다¹⁸⁾. 이러한 취지를 감안하여 우리나라도 환경정책기본법 제10조 제3항에서 시·도지사가 地域環境의 특수성을 감안하여 필요하다고 인정되는 때에는 환경부장관의 승인을 얻어 지방자치단체의 條例로 별도의 환경기준을 설정할 수

17) 지역환경기준이란 쾌적한 환경을 보전하고 국민의 건강을 보호하려는 환경정책상의 목표를 지역적 차원에서 달성하기 위해 유지·확보될 것이 요구되는 지역환경상의 조건이라고 할 수 있다. 이에 대해서는 한표환, 지역환경기준의 설정과 유지방안에 관한 연구, 지방행정연구, 제7권 제1호, 한국지방행정연구원, 1992, p. 27 참조.

18) 한표환, 위의 논문, p. 31.

있도록 하고 있다. 그러나 우리나라에서는 地域環境基準을 설정한 자치단체가 아직 없
는 실정인 바, 자치단체별로 조속한 설정이 이루어져야 한다¹⁹⁾.

현행 환경정책기본법과 同 施行令은 環境基準으로서 전국적 환경기준과 지역환경기준
의 두 가지를 규정하면서도 지역환경기준의 설정에 대해서는 전국적 환경기준과는 달리
그 범위 및 내용에 대한 세부지침을 구체적으로 명시하지 않고 있기 때문에 條例로
지역환경기준을 설정하는 경우에 혼란이 일어날 소지가 있다.

정부가 설정하는 전국적 환경기준은 그 대상범위를 대기, 수질, 소음의 세 분야로
구분하여 설정대상지역, 설정항목, 그리고 等級別 基準을 각각 다르게 하고 있으며 각
부문별 허용기준은 「사람의 건강보호」와 「쾌적한 환경조성」의 두 가지로 구분하여 설정
하고 있다. 여기에서 사람의 건강보호를 위한 허용기준은 사람의 건강에 위협을 주지
않는 최저한도의 환경을 목표로 하는 기준이며, 쾌적한 환경조성을 위한 허용기준은
인간이 쾌적한 생활을 향유할 수 있는 환경의 유지를 그 목표로 하는 기준이다²⁰⁾.

이러한 두 가지 기준은 地域環境基準의 설정에 있어서도 당연히 준수되어야 할 것이
지만 지역의 특수성 및 사정을 감안하여 그 내용에는 어느 정도 차이를 둘 수도 있을
것이다. 그러나 사람의 건강보호에 관한 허용기준은 지역적 차등없이 어느 지역에서나
동일하게 적용되어야 할 것이다. 왜냐하면 사람의 健康保護는 그 자체가 절대적인 것으
로서 지역환경은 사람의 건강에 해를 주지 않을 환경상의 조건에 관한 엄격한 기준이
되어야 하기 때문이다. 이에 반하여 쾌적한 환경조성을 위한 許容基準의 설정에는 지역
의 특수성, 특히 經濟開發과의 조화를 생각할 여지가 있기때문에 지역환경에 심각하고
현저한 악영향을 초래하지 않는 범위내에서 그 내용을 완화하든지 適用을 차등화할 수
도 있을 것이다²¹⁾.

지역환경기준이 합리적으로 설정되어 지역실정에 적합한 環境管理가 이루어지기 위해

19) 선진국에서는 대부분의 지방정부가 지역환경기준을 설정하고 있는데 日本의 경우는 지역환경기
준이 縣마다 다르고 美國에서도 州마다 다르며 동일한 州안에서도 지역마다 특성에 따라 기준을
달리하는 경우가 많다. 전정조, 환경기준과 지역사회, 지역사회개발연구, 제16집 제1호, 한국지
역사회개발학회, 1991, p. 93 참조.

20) 구연창, 환경기준의 유지 및 확보, 경희법학, 제16권 제1호, 경희대 법학연구소, 1979, pp.
41~42.

21) 한표환, 앞의 논문, p. 32.

서는 지방자치단체가 기준을 설정하기에 앞서 자연환경을 비롯한 지역환경에 대한 現況 調査를 철저히 하여 기초자료를 충분히 확보하여야 한다. 그렇지 못할 경우는 지역환경 기준의 설정과정에서 전국적 環境基準을 거의 그대로 적용하려는 경향을 띠게 되며 전국적 환경기준이 지역적 차원에서의 적정여부를 판단할 수 있는 기준을 제공해 주지 못한다. 또 지역환경기준의 설정에 앞서 地域環境容量을 적절하게 산정할 수 있는 指標도 개발되어야 할 것이다²²⁾.

한편 지역환경기준이 바람직하게 설정된다고 하더라도 이를 이행하기 위한 수단이 확보되지 않으면 쾌적한 환경조성은 불가능하다는 점을 감안, 지역별 排出許容基準 설정권한을 광역자치단체장에게 부여되는 방안이 강구되어야 할 것이다. 현행 法令에는 환경기준을 확보하기 위한 수단으로서의 배출허용기준 설정권한이 자치단체장에게 부여되지 않고 있기 때문에 地域環境基準이 설정된다고 하더라도 그 실효성이 확보될 수 없다는 문제가 있다²³⁾. 따라서 대기환경보전법 등 관계 법령을 개정하여 광역자치단체장이 환경부장관의 승인을 얻어 당해 자치단체의 條例로 별도의 배출허용기준을 설정할 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 事前豫防的 環境管理

환경정책은 정부가 환경문제에 개입하는 시기에 따라 사전예방적 환경정책과 사후규제적 환경정책으로 구분할 수 있다. 前者는 환경오염이나 자연환경 훼손을 사전에 예방하기 위한 조치를 취하는 것으로서 예를 들면 그린벨트의 조성, 국립공원의 지정 등을 통해 환경훼손을 미리 방지하거나 도로건설, 공업단지 조성 등 각종 개발사업에 대하여 미리 환경에 미치는 영향을 평가하여 사업을 금지시키거나 적절한 보완조치를 강구하도록 하는 것이다. 이에 대해 後者는 이미 설치한 시설의 이용이나 資源의 이용과정에서 발생하는 오염물질의 배출량과 농도 등을 규제하는 것이다.

지금까지 지방자치단체의 환경정책은 환경문제의 사전적 예방보다는 주로 대증요법적 차원의 事後的 規制에 치중해 왔다. 이렇게 일단 환경문제가 발생한 다음에 취해지는

22) 한국공간환경학회 편, 앞의 책, p. 445.

23) 이창우, 지속가능한 개발을 위한 지방정부의 역할, 지방행정연구, 제10권 제2호, 한국지방행정연구원, 1995, p. 30.

사후규제적 정책으로는 환경의 오염이나 파괴를 예방하지 못할 뿐 아니라 파괴된 환경의 사후복구를 위한 투자도 환경보전을 위한 사전적 투자보다 훨씬 비경제적이 된다²⁴⁾. 따라서 앞으로의 地域環境政策은 소극적 방법인 사후규제보다는 적극적 방법인 사전예방 위주로 되어야 할 것이다. 사전에 적절한 수단을 도입하여 환경의 이용에 잘못이 없도록 하여 오염이나 훼손을 방지하는 것은 현재의 環境狀態의 존속을 보장하기 위한 것으로서 환경정책원칙의 하나인 事前對備原則에도 부응하는 것이다.

이러한 점에서 開發이 가져올 환경피해를 최소화하기 위하여 이루어지는 環境影響評價制度는 사전예방적 환경정책의 대표적 수단인 바 지역환경정책의 합리화를 위해서는 이 제도의 개선이 시급히 요청되고 있다.

환경영향평가제도는 다음과 같은 세 가지 측면에서 긍정적인 효과를 가지고 있다²⁵⁾. 첫째, 환경영향평가의 실시로 인해 事業者는 사업계획 추진과정에서부터 環境問題를 고려하기 때문에 환경오염과 자연자원의 훼손을 사전예방할 수 있다. 둘째, 환경영향평가 결과 예측되는 환경오염을 방지하기 위하여 폐기물 처리시설, 하수처리장 등 환경기초시설의 설치를 의무화하고 있기 때문에 환경투자를 확충할 수 있다. 셋째, 환경영향평가과정에서 사업계획 내용에 주민의사가 반영될 수 있고 評價內容의 공개 등을 통하여 환경보전에 대한 사회적 관심을 제고시킬 수 있다.

환경영향평가는 위와 같은 장점이 있는 것이 사실이지만 원래 이 제도는 環境保全이라는 적극적인 정책수단으로 도입되었다기 보다는 소극적으로 환경파괴의 정도를 다소나마 줄이기 위한 代案으로 도입된 것이라고 할 수 있으며²⁶⁾ 제도의 실제 운영에 있어서도 평가대상사업의 제한, 평가서 작성의 형식성 등 적지 않은 한계와 문제점을 가지고 있다. 따라서 환경영향평가제도가 환경보전을 위한 적극적 豫防政策의 수단이 되기 위해서는 다음과 같은 제도적 차원의 개선이 이루어져야 할 것이다.

24) 프랑스에서의 조사결과에 의하면 환경문제에 국민총생산의 2%를 사전에 투자한다면 환경보전 및 관리가 가능한 반면, 환경이 파괴된 후에 그것을 복구하려고 할 때에는 국민총생산의 4%를 투자해야 하는 것으로 밝혀지고 있다. 이에 대해서는 노재식, 환경과학인문, 전과과학사, 1985, p. 37 참조.

25) 김병진, 우리나라 환경영향평가제도의 운영실태와 개선방향, 한국행정연구, 1995년 가을호, 한국행정연구원, p. 79.

26) 권해수, 지방자치시대의 환경정책, 지방자치, 1995년 11월호, 현대사회연구소, p. 69.

첫째, 지방의 특수성에 따라 달리 시행되는 地方環境影響評價制度가 도입되어야 한다. 환경적 특성이나 보전해야 될 환경의 내용은 지역마다 다를 수 있으므로 정부의 환경영향평가정책의 내용을 본질적으로 일탈하지 않는 범위내에서 지역실정이 고려되는 환경영향평가가 이루어져야 할 것이다. 현재 제주도의 경우는 제주도개발특별법에 따라²⁷⁾ 지방환경영향평가제도가 도입되어 제주도지사가 환경영향평가서를 심사하고 있는데 이러한 제도가 다른 광역자치단체에도 확산시킬 필요가 있다.

둘째, 地域環境影響評價方式을 도입할 필요가 있다. 현재의 환경영향평가는 16개 유형의 59개 사업단위로 실시되고 있는데 이러한 방식으로는 여러 건의 사업이 한 지역에서 동시에 시행될 때 그러한 사업들이 복합적으로 지역환경에 미치는 영향에 대해서는 평가가 불가능하다²⁸⁾. 따라서 보다 바람직한 환경보전을 위해서는 동시에 시행되는 개발사업들이 지역환경에 미치는 영향을 종합적으로 평가할 수 있는 지역환경영향평가방식을 도입하는 것이 바람직하다.

셋째, 전략적 환경영향평가를 도입할 필요가 있다. 전략적 환경영향평가는 事業에 대해서 뿐만 아니라 정책, 장기계획, 중기계획의 전과정에 걸친 환경영향평가를 말한다. 이 評價技法은 현행 환경영향평가제도가 사업자체의 持續可能性에 대한 검토를 하는 것이 아니라 단지 개발사업으로 야기될 수 있는 사후적 영향만을 평가함으로써 사업을 하지 않을 수 있는 代案을 고려하지 아니하는 불합리를 개선하기 위하여 나온 것으로서 지역사회, 지방, 全國, 나아가서는 지구에 걸친 환경영향을 모두 고려하게 된다²⁹⁾. 따라서 지방화, 세계화시대의 환경문제해결을 위해서 지방자치단체는 전략적 환경영향평가제도를 도입하는 것이 바람직하다고 본다.

3) 統合的 環境管理

지방자치시대의 地域環境政策은 다른 지역정책들과 환경문제를 분리해서 생각하던 종래의 접근방법에서 탈피, 이들과 연계성을 강화하면서 종합적, 체계적 관점에서 수립되어야 한다. 최근에 환경보전을 위한 지방정부의 주도적 역할이 강조됨에 따라 선진외국

27) 제주도개발특별법 제14조 제1항 참조.

28) 권해수, 앞의 논문, p. 70.

29) 이창우, 앞의 논문, p. 29 참조.

지방자치단체들의 환경정책은 일반적으로 이러한 종합적 접근방법을 취하고 있다³⁰⁾.

환경문제와 직접 관련된 지역정책으로는 토지이용정책, 도시개발정책, 에너지정책, 교통정책, 자원관리정책, 산업개발정책 등 여러가지를 들 수 있는데 이들 政策과 환경정책이 서로 연계되면서 체계화가 이루어진다면 이들 정책들은 환경문제해결에 기여할 수 있는 구체적 내용들로 시행될 수 있다. 예컨대 土地利用政策의 경우만 해도 환경정책과 연계된다면 자연생태계 보전을 위한 토지확보와 함께 토지이용을 적정하게 혼합배치하여 교통수요를 최소화 함으로써 환경오염방지에 기여할 수 있는 것이다.

이러한 접근방법은 環境政策과 지역개발정책이 상호 모순되거나 적대적인 정책이 아니라 종합적인 관점에서 조화가 가능하다고 보는 것인데 앞으로의 지역환경정책은 다른 지역정책들과 긴밀하게 연결되면서 다양한 내용을 포괄할 수 있도록 체계화되어야 할 것이다³¹⁾.

또 지역환경정책은 그 정책의 細部領域들 간에도 체계성, 종합성이 확보되는 방향으로 수립되어야 할 것이다. 지역환경정책은 환경오염에 따른 각종 피해를 예방하고 자연생태계의 다양성을 적절하게 보호하며 지역주민의 일상생활에 쾌적성을 유지하는 것을 基本理念으로 하고 있다. 따라서 지역환경정책은 오염억제, 자연보호, 쾌적성보전이라는 세 가지의 政策領域으로 이루어진다.

그런데 이들 정책영역은 상호 밀접한 관련성을 가지고 있으며 상호 연속되고 있다. 그러므로 지역환경정책은 어느 하나의 정책영역에만 중점을 두고 다른 영역을 소홀리해서는 안 되며 모든 領域이 均衡이 이루어지도록 하여 이들이 종합화된 체계성을 구비할 것이 요청된다. 그렇게 될 때 地域環境政策에 의한 지역내 환경의 총체적 관리가 가능해질 것이다.

4) 住民參與에 의한 環境管理

지역환경정책이 바람직하게 추진되어 그 목표가 달성되기 위해서는 주민들의 자발적 참여와 협조가 전제되어야 한다. 환경정책과정에 있어서의 住民參與는 첫째, 전문가의

30) 문태훈. 지방정부의 환경정책과제, 지방자치, 1995년 8월호. 현대사회연구소, p. 55 참조.

31) 최병두. 앞의 책, p. 306.

지배를 거부하고 다수의 이익을 대표하는 목표를 설정함으로써 환경정책의 정당성을 확보할 수 있다. E. T. Haefele은 환경관리에 관한 한 주민참여를 배제한 소수의 특정 전문가들에 의한 정책결정은 필요하고도 충분한 代案을 광범하게 모색하기 곤란하며, 동시에 객관성 없는 전문적 판단을 초래할 위험 및 誤謬의 가능성을 배제할 수 없다³²⁾고 지적하면서 주민참여의 필요성을 강조하고 있다. 지역환경정책에 있어서 기본적인 정당성은 그 정책의 수용자인 지역주민들의 同意에 있다. 따라서 지역환경정책의 기본목표를 주민들의 의사에 따라 설정하고 利害關係者의 의견을 수렴하여 정책수단으로 채택할 수 있는 절차적 구조를 확립하는 것은 그 민주적 정당성을 확보하는 동시에 정책의 실효성을 제고시키는 요체가 된다.

둘째, 주민참여는 지역환경정책의 내용을 合理化하는데 기여할 수 있다. 참여는 정책결정을 둘러싼 주민들의 주장과 각종 爭點들을 토론의 장으로 끌어들이어 정보의 상호교류를 통하여 정책당국으로 하여금 환경수요와 그 파급효과 등에 보다 정확한 인식을 갖도록 함으로써 정책목표를 주민들의 요구에 보다 부합되도록 하여 정책내용의 합리화를 기할 수 있다.

셋째, 지역환경문제에 대하여 주민들간의 利害를 조정하고 협동을 증진할 수 있다. 정책과정에 주민참여가 요청되는 실질적 문제의 하나는 정책과 관련된 개개의 利害關係를 어떻게 조정하여 전체이익과의 통합·조화를 실현하느냐에 있다. 이런 점에서 지역환경정책 수립과정에서의 주민참여는 그 정책내용에 민감한 이해관계를 갖고 있는 주민들이 대화와 토론을 통해 그들의 이해를 조정하고 전체의사와 公益에 도달하도록 하는데 기여하며, 또 이러한 과정은 주민들간의 협동증진에도 도움을 주게 된다.

넷째, 주민참여는 지역환경정책의 집행에 있어서 주민들의 자발적 협조를 얻을 수 있을 뿐 아니라 사회적 衡平性を 확보하는데 기여할 수 있다. 公共管理에 있어서 사회적 형평성이 주민들에게 균등한 봉사를 강조하는 것이라고 할 때 이는 平等을 근거로 하는 주민참여를 통해서 실현될 수 있는 것이다. 따라서 정치적, 경제적, 사회적으로 무력하고 조직화되지 못한 약자들을 지역환경정책의 수립과정에 참여시켜 選好를 표명

32) E. T. Haefele, Representative Government & Environmental Management (Baltimore : The Johns Hopkins univ. press, 1973), pp. 19~20.

하게 하고 행정의 이에 반응하는 것은 이들의 소외의식을 완화시키는 한편 사회적 형평을 확보하는 수단이 된다.

그런데 지역환경정책의 수립과 집행과정에서 주민참여가 활성화되기 위해서는 첫째, 環境關聯情報가 제대로 공개되어 지역주민들이 이를 共有할 수 있어야 한다.

정보의 공개는 주민들로 하여금 지역환경이 현재 어떠한 상태에 있으며, 앞으로 환경보전과 오염방지를 위해 어떻게 행동할 것인가를 이해시키며, 주민과 행정간에 신뢰가 증진됨으로써 力動性을 가진 협력관계가 이루어질 수 있다. 반면에 주민참여의 기회가 아무리 제도적으로 보장되어 있다고 하더라도 주민들이 정보를 용이하게 접할 수 없으면 실제로 참여가 이루어질 수 없거나, 설령 이루어진다고 하더라도 바람직한 성과를 거둘 수 없다. 地域環境政策과 같이 전문적, 기술적 정보가 필요한 분야에서는 더욱 그러하다.

그러므로 情報公開의 형태와 내용은 주민참여의 확대를 결정짓는 중요한 요건이 되고 있으며 정보에의 접근없이 參與指向은 생기지 않는다³³⁾는 의미에서 「정보가 없으면 참여도 없다」는 말까지 나오고 있다. 따라서 환경관련정보는 加減없이 사실 그대로 공개되어야 하며 事後的 정보도 중요하지만 환경정책결정과 직접 관련되는 사전적 정보를 보다 많이 공개함으로써 정책결정의 초기단계에서 부터 참여가 활성화될 수 있도록 해야 할 것이다. 그렇게 되기 위해서는 자치단체별로 환경관리정보체계를 조속히 구축할 필요가 있다³⁴⁾.

둘째, 지역내의 環境運動團體를 적극적으로 지원해 주어야 한다.

환경정책에의 住民參與는 개인적으로 보다는 조직을 통해 참여하는 것이 참여의 본질에도 합당할 뿐만 아니라 그 효과도 크게 나타난다는 점에서 조직적 참여는 매우 중요하다. 지역환경문제에 대한 環境運動團體의 역할은 오염 등 환경문제의 심각성을 폭로하는 自救運動, 전문지식을 통해 환경문제해결의 방향을 제시하는 代案提示運動, 자치단체로 하여금 환경규제를 강화하는 정책의 수립과 집행을 요구하는 정치압력운동, 환

33) 本田弘, 情報公開制度論(東京:北樹出版社), 1989, p. 18.

34) 최병두, 앞의 책, p. 308.

경오염을 유발하는 기업의 제품에 대한 불매운동을 전개하는 기업압력운동, 가정에서의 오염유발행위를 자제하도록 교육하는 생활양식변화운동 등 실로 다양한 실천적 요소를 지니고 있다.

환경운동단체의 역할이 이렇게 중요한데도 불구하고 우리나라의 경우, 정부와 지방자치단체는 그동안 환경운동단체를 부정적으로 보아온 경향이 있으며 그에 따라 정부와 환경운동단체의 관계도 대립과 갈등의 양상을 자주 보여왔다. 그러나 이제 지방자치단체가 주민참여를 통한 地域環境問題의 해결을 위해서는 환경운동단체를 상호협력의 대상으로 인정하고 그 활동을 활성화시키기 위한 지원방안이 적극적으로 강구되어야 할 것이다.

환경운동단체의 力量增進을 통한 활동의 강화야말로 주민들이 親環境의 인식을 갖도록 하고 환경에 대한 관심을 참여로 전환시키는데 크게 기여할 수 있기 때문이다.

5) 環境保全을 위한 國際協力

환경문제는 환경의 개방체제적 특성으로 인해 광범위한 지역으로 확산되는 경향을 가지고 있다. 따라서 이제 환경문제는 특정지역이나 특정국가만의 문제가 아니라 전세계적이며 全地球的 차원에서 해결을 필요로 하는 과제이다. 그 때문에 오존층 보호를 위해서 염화불화탄소의 생산 및 사용을 규제하는 몬트리올 議定書(1987년), 유해폐기물의 국가간 교역을 규제하기 위한 바젤協約(1989년), 이산화탄소의 규제를 위한 세계기후변화협약(1992년) 등 환경에 관련된 국제협약이 많이 체결되고 있다.

이렇게 환경문제에 대한 지구적 차원의 대응 및 협력방안의 모색과 함께 지방자치단체 차원에서도 지구환경보전을 위한 노력과 상호협력의 필요성이 강력히 요청되고 있는데 1992년 브라질의 리우會議에서 채택된 '地方議題21'도 자치단체의 이러한 역할을 강조하는 것이다³⁵⁾.

사실상 酸性雨나 유해폐기물의 국경간 이동, 해양오염 등과 같은 환경문제는 지역적, 국가적 활동만으로는 결코 해결할 수 없게 되었으며 철새나 해양동물을 비롯한 일부의 生物資源도 국제협력을 통해서만 그 보전이 가능하기에 이르고 있다. 이러한 전지구적

35) 한국공간환경학회 편, 앞의 책, p. 448.

환경위기를 극복하기 위해서는 자치단체 차원에서도 국제협약의 내용을 준수하는데 노력하는 한편 외국의 자치단체와 협력을 강화해 나가지 않으면 안 된다.

따라서 자치단체는 국제협력기관을 통하거나 또는 개별적으로 유사한 환경적 특성을 갖고 있는 외국의 지방정부와 환경정보 및 기술을 교류하고 자연환경의 조사·분석 및 보호에 상호 협력하여야 한다. 자치단체간의 이러한 협력은 환경의 보호·개선에 대한 기술적 연구를 보다 용이하게 하고 총비용을 감축시킬 수 있으며, 보다 광범한 데이터 베이스를 구축하는데 크게 기여할 수 있다.

또 자치단체는 '地方議題21'의 작성을 서둘러야 한다. 지방의제21은 리우회의에서 채택된 '議題21'이 제시하고 있는 여러가지 목표를 달성하기 위한 지방자치단체의 구체적인 實踐計劃으로써 UN이 지구환경위기를 극복하기 위해 지방자치단체의 동참을 권유하는 권고사항이라고 할 수 있다³⁶⁾. 지방의제21은 자치단체가 중심이 되어 지역내의 주요 집단과 협력하여 중·단기적으로 환경보전활동을 전개하고 궁극적으로는 環境自治로 나아가기 위한 자치단체와 시민간의 協定이라고도 할 수 있는데 이것이 작성되어 시행될 때 지역환경문제와 지구환경문제의 해결이 연계될 수 있다. 그리고 그 작성과정은 환경문제를 둘러싸고 지금까지 자주 알뜰을 빚어 왔던 지방정부, 그리고 시민과 기업이 지역환경을 개선하기 위하여 협조체제를 유지해야 한다는 새로운 인식을 갖도록 하는 계기가 될 수 있다.

5. 自治團體의 環境政策 遂行能力 강화

지방자치시대를 맞아 자치단체가 地域環境問題에 효율적으로 대처해 나갈 수 있기 위해서는 정책수행능력이 강화되어야 한다. 우리나라 자치단체의 환경정책 수행능력은 아직도 초보단계에 있는데 그 이유는 환경행정기능의 취약, 환경투자재원의 영세, 그리고 환경관련 인력의 부족과 전문성의 약화때문이라고 하겠다. 따라서 자치단체의 환경행정에 대한 기능강화, 재원확충, 공무원의 전문성 확대는 지역환경정책을 효율적으로 추진하기 위한 先決問題라고 할 수 있다.

36) 김일태, 지방의제21이란 무엇인가, 지방행정, 1996년 4월호, 한국지방행정공제회, pp. 16~17.

1) 自治團體 環境行政機能의 強化

고도의 중앙집권화경향을 갖고 있는 우리나라는 그 동안 환경행정에 대한 주요 機能 이 중앙정부에 집중되어 왔기 때문에 자치단체가 지역실정에 적합한 環境政策을 수립하여 지역환경문제에 탄력적으로 대응하지 못했으며 주로 국가에서 委任된 환경사무를 기계적으로 처리하는 一線機關의 역할에 머물 수 밖에 없었다. 그러므로 지방자치시대에 있어서 지역별 종합행정을 책임지고 있는 자치단체가 지역주민의 환경행정수요에 능동적, 적극적으로 대응하면서 환경문제를 해결해 나가기 위해서는 중앙과 지방간의 機能再調整을 통해 자치단체의 환경행정기능을 대폭 강화시켜야 한다.

중앙과 지방간에 환경행정기능을 어떻게 나눌 것인가 하는 기능분담의 판단기준에 대해서는 다양한 주장이 있으나 이를 종합하여 보면 정책업무의 성격을 구체적으로 판별하여 ① 외부성 또는 環境財의 편익이 미치는 범위 ② 오염현상의 유해성 또는 不可逆性 ③ 환경비용서어비스 생산비용함수의 형태 ④ 환경행정에 대한 지역주민의 참여 ⑤ 환경오염업체 또는 개발업체에 대한 統制可能性 등에 대한 평가를 들 수 있다³⁷⁾.

이러한 평가를 통해서 볼 때 중앙정부는 환경정책의 주요 골격과 基本原則을 정하고 이를 지방자치단체를 통해 구체화하는 방식의 역할을 해야 할 것인 바, 구체적으로는 국가환경정책의 수립, 국제 환경관련업무, 국가차원의 환경관련 연구와 개발, 환경문제와 관련된 광역자치단체간의 조정·지원업무, 광역자치단체의 환경정책 수행에 대한 지도·감시업무 등을 담당해야 할 것이다.

이에 대해 자치단체는 국가환경정책의 범위내에서 지역적 특성이 반영되고 지역주민의 環境需要가 충족될 수 있는 내용의 지역환경정책을 수립하고 집행하여야 한다. 이를 구체적으로 보면 자치단체는 지역환경관리정책의 수립·시행, 地域環境基準의 설정, 환경오염도의 측정과 분석, 汚染源의 감시·감독, 환경영향평가 협의 및 사후관리, 환경관련산업체와 工團內 오염물질 배출업소 단속, 일반폐기물 관리 및 오수·분뇨·축산폐수의 처리업무 등을 담당해야 할 것이다.

이와 함께 환경행정에 대한 권한과 책임을 명확히 하기 위하여 현재 委任事務로 처

37) 정희성, 환경 및 자원관리에 있어서 중앙과 지방의 역할분담, 국토정보, 1995년 7월호, 국토개발연구원, p. 43 참조.

리되고 있는 업무 중에서 廣域性과 전국적 통일성, 그리고 조정·지원을 위한 업무를 제외하고는 自治事務로 전환하는 것이 바람직하다.

환경행정에 대한 기능재조정은 자치단체와 국가간에서 뿐만 아니라 자치단체와 특별행정기관인 地方環境管理廳간에도 이루어져야 한다. 현재 광역적 환경관리업무는 환경관리청과 광역자치단체가 담당하고 있기 때문에 兩者間에 업무가 중복되어 갈등이 초래되는 경우가 적지 않다. 따라서 기능재조정을 통하여 앞으로 지방환경관리청에 대해서는 圈域別 환경영향시설의 설치 및 관리, 권역별 환경관리대책의 조정·지원, 특정 유해물질의 관리, 지역간 환경문제에 대한 利害關係調整, 환경보전 특별대책지역의 관리·지도 등 광역화, 전문화된 업무를 담당하도록 하는 반면 지방자치단체는 그 이외의 업무를 包括的으로 담당케 하는 것이 자치단체의 환경정책 수행능력을 향상시킬 수가 있다고 본다.

이러한 기능재조정과 관련하여 자치단체의 環境行政機構도 합리적으로 개편되어야 할 것이다. 지금까지 자치단체, 특히 廣域自治團體의 환경행정기구는 지역특성을 고려함이 없이 거의 全國 劃一的으로 편성되어 경직적으로 운영되어 왔기 때문에 변화하는 지역의 환경상황에 합리적으로 대응할 수가 없었다. 따라서 앞으로 자치단체의 환경행정기구는 지역의 環境特性을 반영하고 환경수요에 능동적으로 대응할 수 있는 탄력적인 구조로 개편이 이루어져야 할 것이다.

또 현재 분산하여 수행되고 있는 일반환경관리, 폐기물관리, 상·하수도업무, 공원·녹지관리 등 여러가지 환경관리업무를 통합관리하는 專擔部署를 설치하는 방안이 검토되어야 한다. 이러한 지역특성에 적합한 환경행정기구가 설치되기 위해서는 현재 중앙정부가 갖고 있는 地方行政機構 개편권한이 자치단체에 주어져야 할 것이다.

2) 環境關聯 公務員의 專門性 향상

현재 지방자치단체의 환경관련공무원은 전체 공무원의 2~3%에 불과하여 환경행정을 수행하는데 절대 부족한 실정이며 그나마 상당수가 행정직으로 충당되고 있는 등 전문성이 크게 미흡한 상태이다. 환경행정을 수행하는데는 전문성과 기술성을 필요로 한다. 예컨대 오염규제의 경우만 해도 當該地域의 현재의 오염상태, 향후의 전망은 물론 汚染源에 대한 자료, 기상학적 또는 水文學的 정보, 그리고 사회·경제활동에 대한 현황

및 예측에 관한 정보와 자료의 분석이 필요한 것이다.

따라서 지역환경정책이 제대로 추진되기 위해서는 환경관련공무원을 충원하는 한편 전문성을 강화시켜야 한다. 그 방안으로서는 特別採用 등 환경전문인력의 채용을 확대 하며, 현재 행정직, 보건직, 화공직, 환경직 등으로 다원화된 환경관련공무원을 환경직 공무원으로 점차 단일화하여야 한다. 또 환경전문교육을 강화하며 환경관련 자격증소지자를 우대하는 한편 환경업무의 연속성, 일관성을 유지하기 위하여 담당공무원의 빈번한 인사이동을 억제하여야 할 것이다.

3) 環境投資財源의 擴充

지역환경정책이 효율적으로 추진되어 쾌적한 환경을 조성하고 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 環境投資가 제대로 이루어져야 한다. 그러나 환경문제의 심각성에도 불구하고 자치단체의 환경예산은 다른 부문에 비해서 그 절대액이 크게 부족할 뿐만 아니라 伸張率도 저조한 실정이다.

우리나라 자치단체의 환경투자예산은 1985년~1992년까지 전체예산의 13.5%~20.0%에 불과하며, 年平均 신장율도 18.2%로서 전체예산 신장율 23.5%보다 크게 뒤지고 있다³⁸⁾. 뿐만 아니라 지출내용으로 볼 때 환경예산은 주로 쓰레기처리와 수질오염을 해결하는 데에 투자되고 있고 대기오염, 방사능오염, 소음 등에 대해서는 별로 쓰여지지 않고 있으며 사전적 豫防活動보다는 사후적 대책위주로 쓰여지고 있다. 또 자치단체별로 현격한 재정격차현상 때문에 財政自立度가 낮은 자치단체는 필요한 환경기초시설을 설치하려고 하여도 地方費를 부담할 능력이 없어 사업을 추진하지 못하는 경우까지 생기고 있다.

이러한 실정에 비추어 볼 때 지역환경정책을 원활하고 적극적으로 수행하기 위해서는 環境投資財源의 적절한 확보가 무엇보다도 필요하다. 자치단체의 환경재원을 확보하는 방안으로는 크게 네 가지를 지적할 수 있는데 첫째, 오염방지와 환경보전의 시급성과 중요성을 감안하여 자치단체 일반회계에 있어서 環境管理費의 비중을 상향조정하는 것이다.

38) 최병두 외, 자치시대의 지역환경(서울:한울아카데미), 1995, pp. 330~331 참조.

둘째, 原因者負擔原則을 강화하여 자체재원을 확대하는 것이다. 현재 排出賦課金制度는 원인자부담금제도로서의 역할을 다하지 못하고 있으므로 배출부과금제도와 環境改善分擔金制度를 통합하여 총량부과방식을 도입할 필요가 있으며, 料率이 너무 낮아 회수가 제대로 안 되고 있는 폐기물예치금제도에 대해서는 그 요율을 한계처리비용까지 인상시키도록 해야 한다. 또 배출부과금과 환경관련 부담금의 수입에 대한 配分方式도 조정할 필요가 있다. 현재 이들 수입은 중앙정부의 재정에 편입되고 10%의 징수교부금만 자치단체의 수입으로 배분되고 있는데 이를 조정하여 자치단체에 대한 배분비율을 크게 높여야 할 것이다.

세째, 지방세 중에서 事業所稅, 지역개발세 등 목적세의 일부를 환경투자재원으로 활용하는 것이다. 사업소세는 원래 도시 등의 환경개선과 정비에 필요한 財源을 충당하기 위하여 부과되는 목적세이지만 현재 본래의 취지와는 달리 도로보수비 등으로 사용되고 있는 바, 그 稅收의 일부를 환경개선사업에 사용할 수 있어야 한다. 그리고 지역개발세는 일종의 資源稅의 성격을 가지고 있기 때문에 자원개발 및 이용과정에서 환경 파괴나 오염이 유발될 경우에는 원인자부담원칙에 입각하여 그 복구 및 처리를 위한 비용의 일부를 지역개발세에서 충당하여야 할 것이다³⁹⁾.

네째, 재정능력이 취약한 자치단체에 대해서는 정부가 환경투자재원을 많이 지원해주어야 한다. 정부는 사회적 형평성에 입각하여 環境投資能力이 크게 부족한 지방자치단체에 대해 환경관련 地方交付金을 대폭 지원하는 방안을 강구함으로써 환경기초시설을 설치할 수 있도록 해야 한다. 先進外國의 경우에는 환경정책 주요 수단으로 다양한 형태의 환경관련 교부금제도를 채택하여 자치단체를 지원하고 있는데 우리나라에서도 도입이 되어야 할 것이다.

6. 結 論

지금까지의 우리나라 環境政策은 중앙정부의 주도아래 결정되어 왔기 때문에 자치단체는 委任事務의 집행을 위주로 하는 일선기관적 성격에서 탈피하지 못하여 지역의 특

39) 최병두 외, 위의 책, p. 336.

성과 주민의사를 반영하는 지역환경정책을 추진할 수가 없었다. 그러나 지방자치가 본격화됨에 따라 地域住民들은 자치단체가 지역실정에 적합한 환경정책을 수립·집행함으로써 지역환경문제를 바람직하게 해결해야 된다는 주장을 강력하게 제기하게 되었고 자치단체는 이러한 주민들의 輿望을 충족시켜 주어야 하는 무거운 과제를 안게 되었다.

地域環境政策은 환경오염의 방지와 환경보전을 통해 쾌적한 지역환경을 조성함으로써 주민들이 안전하고 건강한 삶을 영위할 수 있도록 하는 것을 그 政策理念으로 하고있다. 따라서 지역환경정책의 수립에 있어서는 이 같은 정책이념을 실현하기 위한 基本方向이 바람직하게 설정되어야 한다. 그러한 기본방향으로서는 지역실정에 적합한 環境基準의 설정, 사전예방적인 환경관리, 지역내의 다른 地域政策과 연계된 통합적 환경관리, 주민의 참여와 협조를 통한 환경관리, 환경문제에 대한 국제적 협력 등을 들 수 있다.

이러한 기본방향을 갖는 지역환경정책을 효율적으로 추진해 나가기 위해서는 자치단체의 환경행정기능의 강화, 환경투자재원의 확대, 환경행정기구의 개편, 환경관련 인력의 전문성 향상을 통한 환경정책 수행능력이 대폭 강화되어야 한다. 그러나 地域環境政策은 다른 지역정책들과의 관계도 고려해야 하므로 너무 理想的인 내용의 것이어서는 그 목적을 달성하는데 여러가지 문제가 있다.

따라서 우리나라에서의 地域環境政策은 당분간은 환경우위적이라기 보다는 環境親和的 方向을 지향하는 政策基調아래서 추진되어야 한다고 본다. 앞으로 일정기간 동안은 악화된 환경기능을 조속히 회복시키는 실질적인 성장·환경조화 정책기조를 지켜나가되, 그 이후에 경제적 부담능력이 커지게 되면 선진국 수준의 환경기능회복과 지속적 環境保全을 가능하게 하는 環境優位的 정책으로 발전될 수 있도록 해야 할 것이다.

그런데 地域環境政策의 바람직한 수행은 자치단체의 노력만으로는 결코 이루어질 수 없으며 생산자인 기업과 소비자인 일반시민의 적극적 參與와 協力이 있을 때라야 비로소 가능한 것이다. 企業들은 이윤추구와 環境規制는 반비례의 관계에 있다고 보는 단기적 안목에서 벗어나 환경보전을 기업활동의 부담요인으로 보지말고 그린라운드에 대비하는 경쟁력의 기초로 인식하여야 한다. 그리하여 기업이 입지하고 있는 地域社會와 조화를 이루고 주민들의 요구에 부응하며 환경보전의 倫理를 스스로 실천하는 방향으로 기업활동이 이루어져야 할 것이다.

한편 一般市民들은 환경문제에 대한 책임이 생산자에게만 있는 것이 아니라 그 상당

부분이 소비자에게도 있다는 사실을 인식하고 과도한 소비지향적 生活樣式에서 탈피하여 자원의 소비절약, 폐품재활용 등에 노력해야 하며 자치단체의 지역환경정책과 기업의 생산전략이 環境親和的으로 나아갈 수 있도록 부단히 감시해야 할 것이다. 이 같이 지역환경정책의 수립과 집행과정에서 자치단체, 지역기업, 그리고 일반시민들의 三位一體的인 노력과 협력이 계속될 때 쾌적한 地域環境造成은 보다 앞당겨질 수 있을 것이다.