

地方化時代に 있어서의 우리나라의 環境法政策*

朴 秀 赫(서울市立大 法大 教授)

目 次

- I. 序 論
- II. 現行 地方自治관련 環境法政策
 - 1. 現行 법령
 - 2. 法政策的 접근
- III. 우리나라의 環境法政策의 수단
 - 1. 環境법의 체계
 - 2. 주요 環境법상의 규제수단
 - 3. 지방자치단체의 環境법제도 정비
- IV. 現行 우리나라 環境法政策의 문제점
 - 1. 중앙과 지방자치단체의 부적절한 기능분담
 - 2. 중앙과 지방간의 예산의 불균형
 - 3. 일선 環境담당공무원에 관한 제반 문제점
- V. 環境문제 접근을 위한 바람직한 法政策
 - 1. 새로운 環境소송유형의 도입
 - 2. 環境문제에 대한 지방자치단체간의 環境분쟁 해결방안
 - 3. 국제환경법규의 수용 고려
 - 4. 중앙과 지방간의 環境행정기능의 재조정
 - 5. 소요재원의 확보와 중앙과 지방간의 재정적 균형
 - 6. 環境공개제도 등 環境행정의 투명성 제고 방안
 - 7. 環境영향평가제도의 개선
 - 8. 지역적 특수성을 고려한 오염기준 설정
 - 9. 環境담당공무원의 업무여건 개선
 - 10. 규제자와 피규제자간의 상호협력적 오염배출 표준 설정
 - 11. 협력과 동의를 통한 정책결정
- VI. 結 論

*이 연구는 1995년도 韓國學術振興財團의 공모과제연구에 의하여 연구되었음.

I. 序 論

오늘날 우리의 환경은 도시화·산업화·지방화·인구증가·소비성향의 증대 등의 요인으로 인하여 환경의 질이 점차 악화되고 있다. 단적인 예로 서울시의 경우 1995년 7월 23일 서울 강북 전지역을 대상으로 오존주의보를 첫 발령한 이후, 6월 6일과 8일 이틀간 연속으로 오존농도가 경보를 발하여야 할 단계에 도달하였다는 점이다.

그리하여 최근 우리나라도 지방화시대를 맞아 이미 서울특별시와 부산광역시 등의 광역지방자치단체와 안산시 등 지방자치단체가 환경기본조례를 제정한 바 있고, 환경현장도 선포하고 있다. 이는 최근 리우선언에 의하여 탄생된 地方議題(Local Agenda) 21과 밀접한 관련이 있다.

지방의제 21은 “지속가능한 개발”을 보다 구체화시킨 것이다. 또 지방의제 21의 제28장은 “위기에 직면하고 있는 환경문제의 해결은 그 뿌리를 지방자치체의 행동에 두고 있다”고 규정하고 있다. 물론 地方議題 21은 구속력은 없지만, 각국이 환경보호를 위해 행동하여야 할 구체적인 조치들을 열거하고 있다. 그만큼 지구환경의 위기상황이 환경파괴적인 도시화에 의해서 초래되었다는 점에 문제의식을 같이 하고 있다. 그리고 지구환경 보존을 위한 전략으로서 ‘지방정부의 역할 증대’를 꼽고 있다. 지방자치단체가 지방화시대에 있어 스스로 지방환경정책을 수립하고 추진하여야 하며, 세계화시대에 있어 다른 나라 지방자치단체와 직접 교섭하고 접촉해야 한다. 뿐만 아니라 자치단체 상호간에 발생한 환경분쟁이나 갈등의 증가에 적절히 대처하여야 한다.

요컨대 우리나라는 1990년대의 지역·지방화시대를 맞아 NIMBY 현상이라 일컬어지는 지역이기주의의 경향이 확대됨에 따라 지방화시대에 걸맞는 환경정책의 수립이 요구된다고 하겠다.

Ⅱ. 현행 地方自治관련 環境法政策

1. 현행 법령

(1) 우리나라

1) 憲 法

우리나라의 현행법상 환경보호의 주체는 국가와 지방자치단체이다. 즉 헌법 제35조는 환경보호에 관한 국가의 의무를 규정하고 있는 바, “① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다” 라고 규정하고 있다. 따라서 국가는 제1차적으로 환경보전을 위한 정책을 강구할 책임이 있음을 명백히 하고 있다.

2) 環境政策基本法 등

환경정책기본법도 제4조 제1항에서 “국가는 환경오염과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 환경보전계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다” 라고 규정하고 있다. 환경정책기본법에 의한 환경부장관의 권한은 대통령이 정하는 령이 정하는 바에 의하여 그 일부를 시·도지사 또는 지방환경관서의 장에게 위임할 수 있다. (제41조 제1항)

그 밖에도 자연환경보전법 등과 같은 각각의 환경분야별로 국가의 책무가 규정되고 있다. 지방자치단체에게도 환경정책에 대한 책무를 부과하고 있다. 즉 환경정책기본법은 제4조 제2항에서 “지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다”고 규정하고 있다. 또 환경기준에 대하여도 “서울특별시·광역시 또는 도지사는 지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 환경부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 條例로 별도의 환경기준을 설정할 수 있다”고 규정함으로써 지역적 특수성을 고려한 지방환경정책의 가능성을 열어두고 있다.

자연환경보전법에서도 제5조 제4항에서 지방자치단체의 의무를 부과하고 있다.

3) 地方自治法

현행 지방자치법은 제9조 제2항에서 지방자치단체의 사무범위에 관하여 그 권한을 열거하고 있다. 즉 지방자치단체는 주민의 복지증진에 관한 사무로 청소, 오물의 수거 및 처리, 공유림 관리, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무로써 도시계획사업의 시행, 주거생활의 환경개선의 장려 및 지원, 자연보호활동, 지방하천·준용하천 및 소하천의 관리, 상·하수도의 설치 및 관리, 도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리 등을 각각 관장하도록 하고 있다. 또 지방자치법은 청소·오물에 관한 사무, 도시계획사무, 공공하수도에 관한 사무 등을 자치구가 아닌 특별시·광역시에서 처리하도록 하고 있다.

지방자치단체에 있어서 환경정책은 서울특별시의 경우 환경관리실에서, 광역시·도에서는 보사환경국에서, 그 밖의 시·군·구 등 기초자치단체의 경우에는 환경과에서 그 업무를 수행하고 있다.

(2) 외국에 있어서의 지방자치단체의 환경입법권

미합중국의 경우 1970년 Illinois주가 헌법을 개정하면서 “각인은 주정부가 법률로써 정하는 합리적인 제한 및 규제에 따른 상당한 법률상의 절차를 통하여 모든 정부기관 또는 사인에 대하여 그 권리를 행사할 수 있다”(제11조 제3항)라고 규정하고 있다.

독일연방공화국은 1972년의 기본법 개정으로 연방과 주의 결합적 입법관할 중에 대기의 청정화 및 소음의 방지에 관한 사항을 포함하고 하고 있다. (제74조 제24호)

스위스는 1971년에 개정된 연방헌법 제24조의7에서 “(1) 연방은 사람과 사람의 자연환경을 침해로부터 지키기 위한 법규를 제정할 수 있다. (2) 법규의 집행은 법률에 의하여 연방에 유보되지 아니하는 한 州에 위임된다.”고 하고 있다.

(3) 지방자치단체의 環境條例

1) 서울의 경우

지방화시대를 맞아 서울특별시는 1995년에 환경기본조례를 제정한 바 있으며, 계속하여 지방화시대에 걸맞는 각종의 환경조례를 제정하기 시작하였다.

(가) 서울특별시 環境基本條例 제정

① 제정이유

현행 환경법령체계는 전국적으로 획일화되어 있어 지역여건에 따라 다양하게 증가하는 시민의 환경욕구에 적절하게 대처할 수 없고, 또한 국제도시로서 서울의 위상에 걸맞는 환경관련 자치법규가 마련되어 있지 않아, 지방화시대에 맞추어 서울의 지역실정에 적합한 환경보전방향을 제시하고 시민참여와 국제협력에 의한 환경관리를 통하여 서울이 인간과 자연이 공생하는 환경도시가 될 수 있도록 기본조례를 새로이 제정하였다.

② 제정경위

서울특별시 환경기본조례를 제정하기 위하여 '95.7월부터 9월까지 국·내외 자료를 검토하고 '95.10월부터 11월에 환경 및 법률전문가의 자문과 협의과정을 거쳐 조례안을 작성하였으며, '95.12월부터 '96.1월까지 입법예고하여 의견을 수렴하였다.

또한 '96.2월부터 3월까지 시민공청회를 시민과 환경전문가 등의 회의견을 최종 수렴하여 '96.4월 제84회 서울시의회 임시회의 의결을 거쳐 '96.5.20.에 공포하였다.

③ 條例의 성격 및 주요내용

서울특별시 환경기본조례는 환경법령의 체계가 환경정책기본법과 21개 세부법률로 이루어진 것과 같이 서울의 환경보전을 위한 정책방향 등 기본적인 사항을 명시하였으며, 이 조례에 의하여 7개분야의 세부적인 사항은 별도의 조례로 '97년까지 분야별로 제정할 계획이며 본 조례의 주요 내용은 다음과 같다.

- 서울특별시의 환경보전에 관한 기본이념 및 기본원칙을 정함(제2조, 제3조).
- 서울자치구·사업자·시민의 책무 또는 권리와 학교·언론·민간 환경단체의 역할을 정함(제5조 내지 제10조).
- 서울특별시 환경기본계획은 10년마다 수립하되 그 주요내용·수립방법을 정하고, 시의 주요계획 수립·변경시 환경을 우선적으로 고려하여 환경기본계획과 배치되지 않도록 함(제11조).
- 자연환경보전의 기본원칙과 지구환경보전의지를 명시함(제12조, 제13조).
- 서울특별시의 독자적인 환경기준·배출허용기준 및 환경영향검토에 관한 사항은 따로 조례로 정할 수 있도록 함(제14조 내지 제16조).
- 서울특별시 환경개선 재원조달을 위하여 환경보전기금을 조례로 설치할 수 있도록 하고, 시민의 환경보전활동에 대하여 재정 등을 지원할 수 있도록 함(제19조, 제20조).
- 시는 환경보전시책의 신뢰성 확보 및 시민의 알권리 충족을 위하여 개인 및 법인의 권리를 침해하지 않는 범위 내에서 환경관련 정보를 공개하도록 함(제25조).
- 시의 환경시책의 추진 등에 시민이 참여하는 녹색서울시민위원회를 구성할 수 있도록 함(제26조).¹⁾

(나) 동경의 경우

1969년에 「동경도 공해방지요령」을 제정하여 공해의 발생원에 대한 규제강화, 하수도·폐기물처리장 등의 정비, 공장의 이전·집단화 등의 시책을 추진하였다.

1972년에는 「동경에 있어서의 자연의 보호와 회복에 관한 조례」를 제정하여, 자연의 보호와 회복을 위해 노력하였다.

1980년에는 「동경도 환경영향평가조례」를 제정하여 대규모사업

1) 서울특별시 환경백서, 1996.

의 실시에 의한 환경에 대한 영향을 최소화하기 위하여 노력하였다.

1987년에는 「동경도 환경관리계획」을 책정한 바 있고 1992년에는 이를 개정하여 21세기를 지향한 쾌적한 환경을 만들어 나가기 위해 종합적·체계적 시책을 추진하고 있다.

1992년에는 지구환경문제의 고양을 위하여 지구환경보전에 대한 행동을 추진해 나가기 위한 행동지침으로써 제시된 「동경도 지구환경보전 행동계획」에 기초하여 지구환경문제에 적극적인 추진을 도모해 왔다.

최근 1994년에 동경도는 환경보전의 이념, 환경보전에 관한 기본적인 시책의 대강 등을 정한 「동경도 환경기본조례」를 제정하였다.

2. 法政策的 접근

(1) 법제도의 역할

환경질을 관리하기 위한 중요한 규제수단에는 법과 제도가 있다. 환경오염을 줄이기 위하여 법과 제도는 사전적 규제기능을 수행한다. 법제도에는 법률과 명령이나 시행령 그리고 조례 등이 포함된다. 법제도는 오염유발자가 무임승차를 하거나 비용지불을 회피할 때 규제할 수 있고, 명령을 따르지 않을 경우 상벌권을 줄 수 있는 권한이 주어지기 때문에 일반 환경오염뿐만 아니라 대기오염방지의 필수적인 조건이다. 법제도적인 측면에는 환경정책기본법 이외에 ① 오염정화시설의 설치를 의무화하도록 하고 배출허용기준을 정하며 저오염연료를 사용하도록 규제하고 권장하는 수질·대기·폐기물 등 각 분야별 환경보전법, ② 환경에 중대한 영향을 미치게 될 사업 및 사업계획에 대하여 환경영향을 미리 검토·분석 및 평가하여 개발과 보전의 조화 차원에서 그 부정적인 역할을 제거하거나 감소시킬 수 있는 방법을 모색하는 제도인 환경영향평가제도, ③오염배출자에게 오염정화비용을 부담시키는 배출부과금제도 등이 있

다. 그리고 ④ 환경오염에 관한 정보공개는 각종 환경공해나 위해 물질에 대한 위험성의 정도에 대한 정보, 즉 집적된 자료를 공개하는 것이다. 환경오염에 관한 정보가 불완전할 경우에 위해로부터 정보부재로 손실을 당할 수 있기 때문에, 국민의 알권리 차원에서 정보공개는 중요하다.

(2) 중앙과 지방간의 업무영역

중앙과 지방간의 적절한 업무분장은 지역적 환경의 특수성을 고려한 중앙과 지방간 과업영역의 적절한 분권화에 관한 것이다. 우리나라 환경관리정책은 일반 행정정책과 마찬가지로 중앙집권적인 시스템을 유지하여 왔으나, 앞으로는 중앙집권체제로부터 중앙과 각지역이 상호 기능적인 조화를 유지하면서, 국민에게 쾌적한 환경을 위해 양질의 서비스를 제공할 수 있는 분권형 시스템으로 전환되어야 한다. 다시 말하면, 지방정부의 환경행정이 그 지역 주민들의 욕구를 반영하여, 이를 행정에 반영하는 노력들이 경주되어야 한다는 것이다. 중앙정부 수준에서 입안하는 것이 효과적인 성질의 것도 있고, 지방정부 수준에서 입안하는 것이 더 효율적인 것이 있다. 또 지역환경문제는 동일한 문제일지라도 지역마다 배경이 다르고, 그 접근 방법도 다를 수 있다. 지역에 더 비중이 있는 문제는 지방에 보다 많은 계획업무나 규제·통제 권한을 부여하는 것이 바람직하다.

(3) 일선 환경담당공무원의 제반 행정 여건

1) 환경관리 예산·장비·인력

환경정책 전반에 걸친 중요한 측면은 정책을 집행하는 예산의 확보라 할 수 있다. 아무리 계획을 잘 세워도 이를 실천에 옮길 예산이 없다면 탁상공론에 그치고 만다. 예산은 대기오염을 관리하는 조직을 만들고 운영하며, 오염실태를 측정하고 제어하는 첨단장비의 설치와 유지비용, 그리고 이를 수행하고 집행하는 사람의 인건

비 등과 관련된다. 이처럼 가장 기초적인 예산뿐만 아니라 확보된 전담조직, 적절한 장비, 적절한 단속인원이 없다면 효과적인 환경관리가 어렵다.

환경오염원을 단속할 수 있는 공무원의 절대적인 부족은 단독·형식적으로 될 가능성이 높고, 깊이있는 단속이 어렵다. 그리고 오염원의 오염도를 측정할 수 있는 장비가 없다면, 객관성을 확보하지 못하여 단속이나 점검의 타당성을 확보하지 못하여 지도와 개선에 많은 한계가 노출될 수 있다.

2) 전문성의 확보

환경법정책에서 전문성이 결여된다면 효율적인 환경관리를 할 수 없다. 예산이 아무리 많고 조직과 인원이 많아도 전문적인 지식이 없다면 훌륭하고 첨단 오염측정장비도 무용지물이다. 기존의 장비를 최대한 효과적으로 활용할 수 있으려면 전문성은 필수불가결하다. 전문적인 지식이 없는 상황에서 전반적인 환경정책을 설계한다면 실효성에 대한 의문이 제기되지 않을 수 없다. 환경문제에 대한 국제적인 분위기가 급변하는 상황에서 전문지식이 없다면 국가적인 손실은 크다.

때문에 대기, 수질, 유독물질 등 다양한 환경분야의 전문적인 지식이 필요하다. 따라서 환경관리자로서 행정영역에도 전문화된 환경분야에 맞도록 재편성되지 않고서는 효과적인 환경관리가 불가능하다.

Ⅲ. 우리나라의 環境法政策의 수단

1. 환경법의 체계

우리나라 환경법의 체계는 국가차원에서 헌법(제35조)-환경정책기본법-개별대책법률(대기환경보전법)-시행령·시행규칙으로 되어

있고, 지방자치단체 차원에서는 환경기본조례-환경규칙-환경기본계획으로 되어있다. 우리나라는 1990년 종래의 환경보전법을 대체하여 환경정책기본법과 복수법주의를 채택하였다. 그 후 지금까지 개별·매체별 단행법률을 제정해 오고 있다. 그리하여 환경정책기본법을 중심으로 수질·대기환경보전법, 소음·진동규제법, 환경영향평가법, 자연환경보전법 등이 제정되었다. 그 후 우리나라는 위에서 열거한 법률을 여러 차례 개정하였을 뿐만 아니라, 복수법주의에 입각하여 법률을 새로이 제정하여 오고 있다. 예를 들면 환경기술품발및지원에관한법률, 먹는물관리법, 실내공기질관리법 등이 제정된 바 있다. 그 밖에 환경오염피해분쟁조정법, 해양환경보전법, 수질·대기환경보전법이 여러 차례 개정되었거나 개정을 앞두고 있다. 앞으로 토양오염방지법이나 호소관리법, 환경통계법, 민간환경단체지원법, 재해대책기본법, 수질개선촉진법 등의 법률제정을 검토하고 있다. 환경오염이나 재해발생에 적극 대처한다는 측면에서는 이들 입법이 바람직하나, 다른 한편에서는 법현실과 상치되거나 괴리되는 법이 되지 않도록 신중한 대응을 기하여야 할 것이다.

그러나 충분한 검토없이 헌법에 환경권을 규정함으로써 발생하는 환경권조항의 강령적 성격과 크로스미디어(crossmedia, multimedia)문제가 제기됨으로 인하여 발생한 복수법주의의 장단점이 문제점으로 잠복되어 있다.

2. 주요 환경법상의 규제수단

(1) 각종 배출부과금제도

배출부과금제도는 환경을 오염시키는 자는 그 오염비용을 지불해야 한다는 오염자부담의 원칙을 실현하기 위한 제도적 장치이다. 부과금제도에는 배출부과금제도가 대표적이다. 배출부과금은 대기나 물에서 배출되는 오염물질의 매 단위당 세금이나 요금을 부과하는 것을 뜻한다. 그러나 순수한 형태의 배출부과금제도는 오염피해

비용을 정확하게 산정할 수 없기 때문에, 이에 대한 대안으로 규제적 부과금제도가 흔히 운영되고 있다. 우리나라에서는 환경보전을 위한 경제적 유인효과가 대단히 미흡하고 행정체제의 일종으로 인식되어 왔던 것이 사실이다.

배출부과금제도는 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에게 경제적 부담을 주어 배출허용기준을 준수토록 유도하기 위한 수단으로 1983년에 도입되었다. 이는 당시 대부분의 산업체가 방지시설을 설치하지 않고 있거나, 또한 방지효율이 낮은 방지시설을 설치 운영하는 등 별다른 환경대책을 강구하지 못하고 개별업체 위주의 농도규정에 초점을 두고 만들어졌다.

그러나 90년대 들어와 대기배출시설 및 배출되는 오염물질의 절대량은 증가됨은 물론, 개별업체가 배출허용기준을 준수함에도 불구하고 배출되는 오염물질량은 전체적인 환경용량을 초과하고 있으며, 이로 인하여 환경기준을 초과하고 있는 실정이다. 따라서 개별업체가 배출허용기준을 초과하는 경우에 한하여 배출부과금을 부과함으로써 전체적인 환경용량을 초과하는 오염물질을 삭감하기 위한 대책을 추진하기는 어렵다. 또한 농도 위주의 배출부과금은 오염물질 배출량이 적은 중소기업에게는 상대적으로 불리한 제도이며, 오염물질처리 한계비용(marginal)이 제대로 반영되지 못하고 있다는 문제점을 안고 있다.

이와 같은 문제를 해소하기 위해서는 변화되고 있는 현실여건을 수용하는 한편, 국제적인 환경동향에 보조를 같이하기 위한 노력의 일환으로 배출부과금제도의 근본목적인 개별업체에서 배출되는 오염물질의 총량에 부과금을 부과하여 사회비용의 내부화(internalization)가 가능할 수 있도록 개정한 바 있다. 아울러 배출허용기준 이내라도 경제적 부담을 부과함으로써 기업으로 하여금 생산공정 자체의 개선 또는 최선의 방지시설을 선택하도록 유도해야 한다.

(2) 환경관련정보의 공개

환경정책에서 정보의 공개는 환경의 오염정도에 대한 국민들의 알 권리를 충족시켜주는 차원에서 중요하다. 그럼에도 불구하고 환경선진국에서와 달리 우리나라에서는 아직 환경공개정보에 필요한 법률이 제정되어 있지 못하다. 환경오염정보나 공해나 산성비·오존 등에 대한 모든 정보가 투명하게 공개되어 있지 못하고, 공개할 때 여러 단체의 여론을 통해 좀더 적절한 대안을 마련할 수 없다. 즉 현재 우리나라 환경보전정책의 가장 큰 문제점의 하나로 지적되고 있는 중앙정부의 불투명한 환경행정으로 정보공개가 거의 이루어지지 않고 있다. 환경오염문제는 그 인과관계가 매우 복잡하여 많은 경우 증거를 모아야 해결책을 발견할 수 있음에도 불구하고, 한국적 관료의 무사안일주의는 개발사업과 환경관련정보를 일반대중은 물론 전문가에게 공개하길 주저하고 있다. 그리하여 개발행위에 따른 환경파괴를 잘못 예측하거나 그 정도를 과소평가하여 효과적으로 대처하지 못하고 있다.

3. 지방자치단체의 환경법제도 정비

현재 환경보전을 위한 대부분의 업무가 국가사무로서 지방자치단체는 국가사무를 위임받아 수행하고 있으며, 지방자치단체 스스로 환경관리 업무를 수행할 수 있는 법적인 뒷받침이 마련되지 않은 상태이다.

현행 지방자치법 제15조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정함으로써 자치입법권을 엄격히 제한해왔던 종래의 제도를 그대로 견지하고 있다. 다만, 법 제20조와 제130조에서 조례위반에 대한 과태료와 사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항을 조례로 정하도록 하고 있을 뿐이다. 이와 같은 자치입법권에 대한 일반법적 제한은 환경조례가 성립할 여지를 사실상 배제

한 것이나 다름이 없다. 이 규정은 헌법 제117조에 의한 지방자치의 보장에 반하기 때문에 위헌이라는 비판이 제기되어 왔다. 이 문제를 신중히 검토해 보면 지방자치법 제15조 단서가 반드시 헌법 제117조 제1항 후단에 위배된다고는 볼 수 없다는 결론이 나온다.²⁾

그러나 지방자치법 제15조 단서는 이를 반드시 위헌이라고는 할 수 없을지라도 지방자치가 실시되지 않았던 시대의 산물로서, 오늘날에는 맞지 않다고 하겠다. 환경조례제정권은 지방자치단체에 맞는 환경정책을 실행해나가는 데 기본적이고 필수적인 법적 수단인데, 지방자치법 제15조 단서의 일반조항은 이를 원천적으로 봉쇄하는 장애요인으로 작용하고 있기 때문이다. 따라서 환경정책기본법의 법정신을 살리기 위해서라도 이를 환경조례입법권의 범위를 확대하는 방향으로 개정하는 것이 바람직하다.

개별법에는 지방자치단체에게 환경관련조례를 제정할 수 있도록 명시적 수권규정을 두고 있는 예가 많다. 그러나 주로 수수료나 사용료의 징수, 관련업무의 대행, 위탁 등에 관한 것에 국한하여 있어 환경자치입법의 형성을 촉진시키는 데는 불충분하다. 환경자치입법의 형성을 촉진시키기 위하여는 전국최저기준입법과 대강입법의 방법을 검토할 필요가 있다.

현재 지방자치단체는 단순히 배출시설허가, 지도·점검 등 위임 업무를 수행하고 있으며, 지역내 환경기준 유지를 위한 적극적인 노력이 미흡하다. 따라서 당해 지역내의 대기오염도·대기오염물질 배출량 등 대기오염 실태를 파악하고, 지역실정에 맞는 종합적인 관리대책을 수립·시행해 나가야 할 필요성이 절실하다. 특히 지방화시대에 있어서 지역주민들의 참여를 통한 지역내 대기환경보전계획의 수립·시행은 불가피하기 때문에 지역적인 오염문제에 대하여는 지방자치단체의 장에게 관리책임과 권한을 부여하는 것이 당연

2) 홍준형(1994), 중앙정부와 지방자치단체간 환경정책의 조율을 위한 법제정비의 방향과 과제 - 지방자치시대의 환경정책과 환경법의 진로모색, 環境法研究 제17권, 한국환경법학회, 252면 참조.

하다.

지방자치단체의 역할은 현재보다 증대하여야 하는 바 관할구역내의 대기오염물질 배출원에 대한 실태조사를 설치하고, 이를 통하여 오염물질별 발생량 및 장래예측량 등을 분석·평가하여 오염물질저감을 위한 세부집행계획을 수립하고, 이를 토대로 한 지역 대기환경관리 실천계획을 시행토록 의무화할 필요가 있다. 이를 위해 환경부에서는 대기오염물질 저감목표와 방향을 제시하고 소요예산을 지원하는 등, 중앙정부와 지방자치단체간의 역할을 분담해야 한다.

미국의 경우 1970년에 대기정화법을 개정하여 주정부 이행계획(SIP)을 규정하여 대기질 규제지역을 설정하고 각 지역을 대기오염 정도에 따라 분류하여 오염도가 높을수록 충족 수준까지 오염물질 삭감계획을 수립하도록 하고 있다.

더욱 중요한 문제는 오늘날 국가와 지방자치단체간의 분쟁이 증가하여 큰 문제로 대두되고 있다는 사실이다. 지방자치제 실시 이후 지방자치단체간의 환경분쟁이 급증하고 있는 추세이며, 지방자치단체의 환경분쟁을 효과적으로 해결할 수 있는 제도적 수단이 마련되어 있지 않고 또 기존의 분쟁해결수단들이 실효를 거두기 못해 분쟁이 장기화·고질화되고 지역간 대립의 경향을 보이고 있다.

환경분쟁은 폐기물매립지 등 환경기초시설의 입지문제나 비용부담을 둘러싼 분쟁이 주종을 이루고 있으나, 대규모 개발사업과 국책사업에 따른 환경문제로 인한 분쟁도 꾸준히 늘고 있다.³⁾

〈표 1〉에서 알 수 있는 바와 같이 분쟁의 당사자도 종래처럼 사업주체와 지역주민 등이 대립된 분쟁 외에 지방자치단체 상호간의 분쟁, 지역주민간의 분쟁 및 국가와 지방자치단체간, 광역자치단체 연합간의 분쟁의 조짐도 나타나고 있으며, 오염매체면에서는 물과 관련한 분쟁이 절반 이상을 차지하고, 대기와 자연환경분야에는 분쟁이 많이 발생하지 않고 있다.

3) 환경부, 「환경분쟁조정제도의 개선방안」, 1996. 3, 1~3면을 참조.

〈표 1〉 환경분쟁상황 현황

출처 : 환경부, 「환경분쟁조정제도의 개선방안」(1996. 3)

분 야 당 사 자		합계	물	환경기초시설관련		자연 환경	소음 진동	대기
				폐기물	하 수 (분뇨)			
환경피해분쟁 (사업자-피해주민)		97	19	—	—	9	54	15
국가, 자치단 체를 당사자 로 하는 분쟁	합 계	59	27	14	14	4	—	—
	자치단체간	34	22	4	8	—	—	—
	자치단체와 지역주민간	16	—	10	6	—	—	—
	국가와 지방 자치단체간	5	4	—	—	1	—	—
	국가와 지역 주민간	4	1	—	—	3	—	—

Ⅳ. 현행 우리나라 環境法政策의 문제점

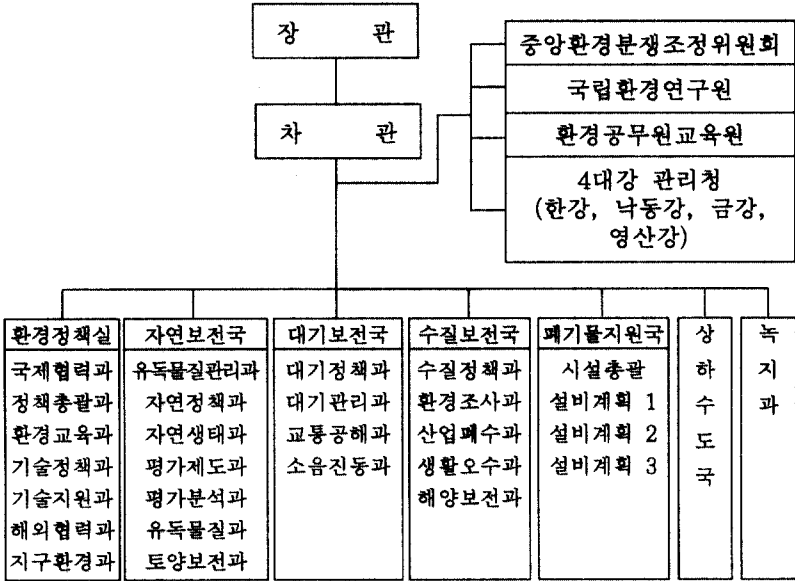
1. 중앙과 지방자치단체의 부적절한 기능분담

우리나라의 경우 중앙정부 차원의 환경행정이 실질적으로 이루어지게 된 것은 1967년 보건사회부 환경위생과에서 공해계를 신설한 것으로부터 출발하였다. 공해계는 1970년에는 공해과로, 1977년 환경관리관으로 확대되다가 1980년에야 보사부의 외청인 『환경청』으로 승격되었다. 그후 1991년 환경처에서 1994년 12월 환경부로 승격되었다. 종래의 환경행정은 공해관리 위주였으며, 환경오염원의 원인과 결과를 실질적으로 연결시켜 근본적인 해결책을 찾지는 못하였다는 지적이 있다.⁴⁾

4) 정희성, 우리나라 환경행정체계, 「환경백서」, 1996.

환경부는 최일선의 환경행정기관으로 환경출장소를 두고 있다.

〈표 2〉 환경부 조직 도표



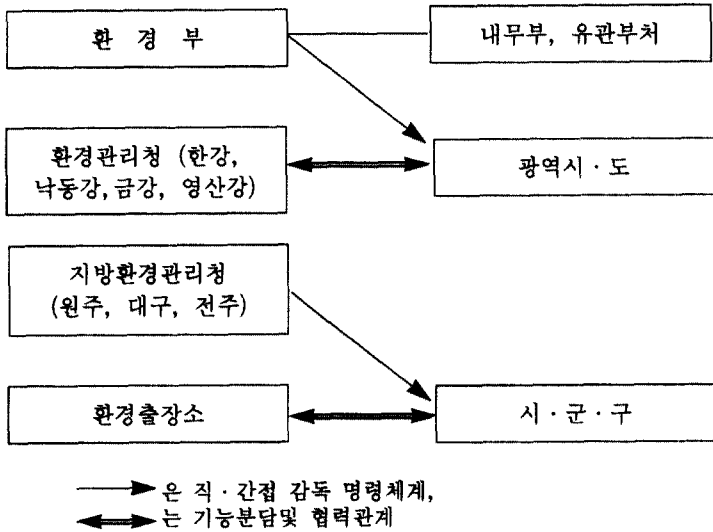
출처 : 환경백서(1996)

광역 환경행정체계는 환경부를 제외하고도 내무부, 건설교통부 등 관련 부처가 13개나 된다. 그리고 地方政府 차원에서 환경행정이 이루어진 것은 1983년 이후 환경전담계가 신설되면서부터이다. 그리고 1989년에 1991년에 걸쳐 전국 시·군·구에 환경업무 관련과를 신설하기에 이르러, 인구 15만 이상인 시에는 청소업무와 환경업무를 분리하여 운영하기 시작하였다. 그 업무 또한 양적·질적으로 증가·발전하여, 최근에 이르러서는 쓰레기 수거업무, 환경오염원 단속, 배출시설 설치허가 등 소극적인 업무 형태에서 자원의 보전, 광역적 대기오염 물질관리, 폐기물이동규제, 수자원의 양적·질적 관리 등 적극적인 업무의 형태로 전환되고 있다.⁵⁾

5) 김정국, 지방환경행정현황과 발전방향, 「환경정책」, 3(1), 1995.

이와 같이 지방자치단체의 환경관련 행정업무는 서울시의 경우에는 환경관리실이, 광역시와 각 도의 경우에는 '환경보건국' 또는 보건환경국이 담당하고 있다.

〈표 3〉 한국의 지방자치단체 환경행정체계



출처 : 김병완(1996: 249), 이시경(1994: 17), 「한국환경기술개발원」(1995: 81)

환경행정체계는 다음 〈표 3〉과 같다. 우리나라 광역시와 도의 지방환경행정업무는 (지방)환경관리청과 지방자치단체의 환경녹지국과 보사환경국 등이 (서울특별시의 경우는 환경관리실) 분담하여 수행하고 있다. 지방환경관리청은 직제상 환경관리청의 소속기관으로 되어 있으나, 실질적인 업무는 상당히 독립적으로 수행하고 있다. 지방환경관리청은 대부분의 업무는 환경부의 직접적인 감독을 받는 반면, 환경녹지국과 보사환경국은 내무부의 직접적인 감독을 받고, 환경부로부터는 간접적인 감독을 받는다고 볼 수 있다. 그리

고 중앙과 지방지방자치단체는 시·군·구 환경과가 환경관리 역할을 담당하고 있으며, 읍·면·동에서는 환경행정을 수행하는 별도의 기구나 기능이 거의 없는 실정이다.⁶⁾ 중앙과 지방자치단체간의 관계를 간략히 나타내면 다음과 같다.

이들 광역지방자치단체는 환경에 관한 고유업무와 위임업무를 처리하는데, 산하에 각각의 보건환경연구원을 두어 오염도를 조사·측정하는 업무를 담당하게 하고 있다. 그리고 시·군·구 등 기초자치단체는 환경보호과가 환경업무를 담당하고 있다. 지방자치단체의 환경행정조직의 문제점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 중앙과 지방의 업무중복성이다.

환경관리청과 지방자치단체간 2원적인 규제가 발생시키는 문제로서 먼저 환경관리청에 관련된 문제점으로서, 관할 범위가 광범위한 만큼 오염단속을 위한 인력과 장비가 뒷받침되지 못한 실정이다. 또 지방자치단체와 업무가 중복되어 기관간 갈등 및 예산의 낭비를 초래하고 있다는 점이다.⁷⁾ 또한 환경관리청은 지역주민에 대한 책임의식이 낮을 뿐만 아니라 지역특성에 적합한 환경보전대책을 수립·집행하기 어렵다는 점도 한계점으로 지적할 수 있다.

둘째, 지방정부의 대기오염계획 등 지역특성에 맞는 자치권한이 부족하다.

전반적인 중앙집권적 행정체제와 정부주도의 환경행정의 결과 지방자치단체는 중앙의 지시에 의해 움직이는 수동적 자세를 탈피하지 못하고, 환경문제에 대한 소극적이고 사후적인 대응에 그치고 있다는 점이다. 지방환경행정기관은 주로 중앙정부의 위임사무를 처리하고 있으며, 자치사무는 미약한 실정이다. 위임사무나 자치사무의 대부분이 집행·규제적 성질의 업무이며, 계획·조정업무를 수행할 수 있도록 규정되어 있지만 실질적으로 거의 이루어지지 않

6) 이시경(1994: 17), 지방환경행정체제의 정비방안, 「지방시대의 환경정책과 방향 세미나 자료집」,

7) 이주희, “지방환경체제의 개편방안”, 「지방행정연구」 10(2), 1995.

고 있다. 무엇보다도 지방환경행정은 사후적 규제 위주의 생활환경 관련업무를 주로 수행하고 있다. 즉 환경행정 기능수행에 있어서 중앙과 지방간의 불균형이 문제이다.⁸⁾

셋째, 지방의 열악한 과업수행여건이다. 자치단체의 주민들의 환경의 질에 대한 욕구 못지않게 개발욕구도 증대하여 환경에 대한 욕구를 충족시키기 위한 환경행정역량의 강화가 요구되고 있지만, 조직·인력·장비 등 모든 면에서 열악한 실정이다,

2. 중앙과 지방간의 예산의 불균형

우리나라 지방자치단체의 예산 규모는 그 역사의 일천성에서 추측할 수 있듯이 지방자치제도의 전면적인 실시 이전과 크게 다르지 않다. 환경업무의 중요성이 최근에 와서 인식된 점에서도 원인이 있듯이 전체적인 예산 중에서 환경부문의 예산이 차지하는 비중이 크지 못한 실정이다. 이것은 원초적으로 중앙부처의 환경투자비용이 아직도 미흡함은 물론이거니와 지방자치단체의 경우는 더욱 열악하다.

예컨대 대기환경오염에 대한 중앙과 지방간의 예산을 보면 중앙과 지방간의 예산에서도 역시 불균형을 이루고 있다. 중앙의 연도별 환경예산을 본다면 94년·95년 전체 환경예산은 과거보다 큰 폭으로 증가하였으나, 대기관련 부문의 예산은 1989년부터 거의 변동이 없다. 이것은 수질보전분야에서의 획기적인 증가와는 대조적이다.⁹⁾

지방자치단체의 경우를 본다면 총예산 중 환경예산 비중은 광역자치단체와 기초자치단체 모두가 열악한 상황에 처해 있다.

8) 김병완, "지방환경행정의 과제와 발전방향", -선진국사례와 한국의 과제-, 「지방자치와 지역정책」, 한울아카데미, 1996, 249쪽 참조.

9) 출처 : ① 서울특별시(, 1996), 서울시 예산 이렇게 쓰입니다.

② 한국환경기술개발원, (1996)

〈표 4〉 중앙부처의 연도별 환경투자 현황

구 분	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95
환경부문합계	2,515	3,447	4,570	5,819	6,919	11,232	17,394
정부예산*	269,967	325,369	393,669	438,421	511,879	644,575	745,344
정부예산대비(%)	0.93	1.06	1.16	1.33	1.35	1.74	2.33
환경부**	645	1,172	2,718	1,396	1,887	4,716	6,729
정부예산대비(%)	0.24	0.36	0.69	0.32	0.37	0.73	0.90
수질보전	406	476	1,846	125	183	1,823	3,937
폐기물관리	38	69	244	289	351	430	1,456
대기보전	23	41	30	20	24	27	29
환경관리 기타	178	316	314	371	345	397	1,307

* 일반회계와 특별회계의 세출순계 규모,
 ** 1995년부터 환경개선특별회계로 운영, 1989~1994은 환특체계로 구성한 예산,
 출처 : 환경백서(1996: 532)

지방자치단체의 예산의 경우, 환경개선부담금 중 10%만 징수교부비용으로 받고 있어 재정상의 부족이 심각하다. 환경개선부담금은 쾌적한 환경조성과 이를 추진할 소요재원의 원활한 확보를 위하여 오염원인자 부담원칙에 의거 부과·징수하는 환경개선부담금을 각종 바닥면적 160m² 이상의 시설물과 경유사용 자동차를 대상으로 연 2회(3월, 9월) 부과·징수하고 있다. 그러나 서울시의 경우 전국의 46%(년447억)를 부과·징수하고 있음에도, 환경부에서는 징수금의 10%(시 1%, 자치구 9%)만 징수교부비용으로 배분하고 나머지 90%를 국고로 납입함으로써 서울의 쾌적한 환경조성 및 보전과 환경개선에 필요한 재원확보에 어려움이 있고, 또한 부담금 산정방법이 복잡하여 민원의 대상이 되고 있는 실정이다.

〈표 5〉 지방자치단체별 환경예산비중 및 재정자립도(1995년도 예산)

자치단체명	총예산 중 환경예산비중		환경지출의 재정자립도		
	광역	기초	광역	기초	전체
서울	0.15	0.14	1.00	0.81	0.82
부산	0.12	0.09	0.95	0.91	0.92
대구	0.16	0.10	0.92	0.65	0.69
인천	0.18	0.16	0.94	0.81	0.83
광주	0.13	0.14	0.91	0.85	0.86
대전	0.17	0.14	0.99	0.97	0.97
경기	0.13	0.18	0.73	0.73	0.73
강원	0.12	0.14	0.29	0.67	0.65
충북	0.08	0.13	0.55	0.66	0.65
충남	0.08	0.13	0.15	0.63	0.60
전북	0.13	0.11	0.12	0.63	0.59
전남	0.07	0.12	0.20	0.70	0.68
경북	0.10	0.13	0.48	0.60	0.59
경남	0.07	0.16	0.15	0.73	0.70
제주	0.10	0.19	0.37	0.61	0.57

자료 : 한국환경기술개발원(KETRI), 1996

〈표 6〉 전체예산에서의 환경예산

항목	예산(억원)
도시방재	5,265(7.4%)
환경	14,132(21.1%)
도로교통	21,928(31.1%)
사회복지	3,784(5.4%)
문화교육	5,743(8.2%)
도시개발주택	6,513(9.2%)
산업경제 국제교류	504(0.7%)
일반행정	2,292(3.3%)
자치구지원	9,543(13.5%)
기타	787(1.1%)
계	7조 491억원

〈표 7〉 환경예산의 추진사업내용

항목	예산
맑은물 공급	2,653 억원
한강수질보전	2,187 억원
맑은 공기 보전	476 억원
자연환경가꾸기	1,052 억원
폐기물처리	589 억원
계	1조4132억원

출처 : 서울특별시(1996)

3. 일선 환경담당공무원에 관한 제반 문제점

(1) 환경업무의 급격한 증가로 인한 문제

환경업무의 증가는 효율적 집행을 방해한다. 환경관련 업무는 70년대 이후 86년까지는 거의 변화가 없었다. 배출업소의 지도단속과 무허가배출업소 관리가 대부분이다. 86년 이후부터 환경업무는 서서히 변화하여, 90년 환경처의 발족 이후에는 엄청난 변화를 가져왔다. 그 영역도 점차 확대되고 있다. 확대된 주요업무로는 연료전환, 비산먼지발생원규제, 자동차배출가스단속, 유독물, 환경개선부담금 등이 있다. 업무량은 86년 이전에 비해 10배 이상으로 증가하였고, 특히 환경개선부담금 부과와 자동차 배출가스단속은 업무의 과다 등으로 실무자가 가장 기피하는 업무로 조사될 정도이다.

이러한 이유로 환경부는 최근 몇 년 동안 급속환경청에서 환경처로, 환경부로 급속한 조직팽창을 한 결과 전문적인 지식을 가진 공무원 채용이 이루어지지 않았다. 따라서 단속업무와 단속인원의 부족으로 효과적인 단속이 어려웠다. 이는 법제도가 아무리 잘 정비되어도 규제집행자가 전문성이 없거나 과업여건이 열악할 경우에는 소기의 목적을 거두기 어렵다는 점에서 집행공무원의 역할이 중요하다라는 점을 시사해주고 있다.

예컨대, 서울시의 환경행정은 초기 각구 보건소에서 시작되어 산업과 환경계를 거쳐 1980년도부터 환경과로 개편, 환경행정을 총괄하게 되었으나, 중앙부처에서 환경업무를 종전 보건사회부에서 관장해 왔던 관계로, 직원의 구성원이 보건행정 위주로 편성되어 환경업무를 수행하던 것이, 현재까지 그 명맥을 이어오고 있다. 이런 관계로 고도의 전문성이 필요한 환경문제를 전문지식이 부족한 직원이 담당함으로써, 주민홍보 및 기술지도 등의 장기적이고 종합적인 행정보다는 규제단속에 지우치는 근시안적인 환경행정을 수행하게 된 원인이었다. 지방자치단체의 단속공무원 1인당 단속대상 사업소의 비율은 평균적으로 1 : 20 정도이다. 부산과 대구 및 인천은 1 : 35가 넘는다.

〈표 8〉 시·도별 환경관리직 1인당 담당배출업소수

구 분	배 출 업 소			환경관리 직원수	비 율 (개소/인)
	대 기	수 질	합 계		
합 계	27,874	24,980	52,854	2,990	17.7
서 울	1,224	2,868	4,087	355	11.5
부 산	3,348	2,298	5,646	160	35.3
대 구	2,146	1,724	3,870	107	36.2
인 천	1,989	1,737	3,726	100	37.3
광 주	685	613	1,298	58	22.4
대 전	693	736	1,429	58	24.6
경 기도	4,889	4,349	9,238	508	18.2
강 원 도	1,159	974	2,133	204	10.5
충청북도	1,364	1,032	2,396	135	17.7
충청남도	1,679	1,273	2,952	191	15.5
전라북도	1,203	1,277	2,480	180	13.8
전라남도	1,420	1,184	2,604	267	9.8
경상북도	2,339	1,822	4,161	289	14.4
경상남도	3,343	2,680	6,023	326	18.5
제주도	393	418	811	52	15.6

출처 : 지방시대 환경행정기능 조정, 환경기술개발원(1995)

(2) 환경오염측정과 단속을 위한 제반여건 부실

환경오염의 검사와 측정을 하는 장비의 부족과 관료들의 전문적 지식의 부족이 또한 문제가되고 있다. 규제와 단속공무원의 전문성이 떨어져 사업소가 오히려 더 전문적인 지식을 가지고 있는 경우가 많다.

예컨대, 일선 환경행정을 책임지고 있는 실무자가 전문지식은, 은평구(94년 기준)를 볼 때 상식 수준이 122명으로 약 70%를 차지하고 있고, 업무 숙지도는 20~30%정도의 직원만이 업무에 자신감을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그리고 환경관련 전문교육 이수자는 실무자의 34%만이 교육을 이수하였고, 환경업무를 전반적으로 자신있게 처리할 수 있는 직원은 68명, 본인의 업무 외에는 모른다는 직원이 146명으로 조사되어, 환경업무 수행이 종합적으로 이루어지지 않고, 한 분야에 편중되어 있는 직원의 전문성 부족

이 역력히 입증되고 있다.¹⁰⁾

그리고 단속장비 역시 절대적으로 부족한 실정이다. 시·도별 대기오염장비당 대기오염 배출업소 간의 비율을 보면 평균 30대 1이다. 즉 장비 1개로 30개 사업소를 담당한다는 것이다. 특히 대구와 부산의 경우에는 더욱더 장비부족이 심각한 실정이다.

(3) 환경담당공무원의 잦은 인사이동과 전문성 부족

환경관련 법규가 너무 복잡 다양하여 환경담당공무원이 이해하기 어렵다는 지적도 있다. 우리 환경관계법규는 70년대부터 90년초까지는 공해방지법이나, 환경보전법만 알면 업무수행에 있어 큰 지장은 없었으나, 90년 이후 환경정책기본법 등 관련법규가 93년까지 무려 16개로 세분화되어 그 양상이 달라졌다. 또한 이에 따른 시행령 및 시행규칙 등이 많은 것은 물론이고, 93년 이후 1년에도 수차례씩 개정되고 있는 실정이므로 일선 환경업무를 수행하는 실무자가 타부서에서 1년만 근무해도 업무를 다시 배워야 한다.¹¹⁾

그리고, 환경담당 공무원의 잦은 인사이동으로 업무파악과 효율성이 또한 저하된다.

일선 환경행정의 현실적인 가장 큰 문제점은 잦은 인사이동에 있다. 조사자료에 의하면 자치구 과장 중 17명이 행정직으로 대부분이 사무관 신규임용자 또는 정년퇴직 직전의 간부로 구성되어 있고, 그 임기도 2년 미만이다. 또한 실무자의 61%가 2년 미만 근무 후 인사이동되었고, 현재도 22개 자치구 320명 중 189명인 60%가 2년미만 근무자로 구성되어 있다. 법규의 잦은 개정은 현장 실무자의 근무 의욕을 상실하게 하며 행정의 일관성을 유지할 수 없게 된다.

10) 서울시 지방공무원 교육원, "일선현장에서 본 환경오염과 대책", 문제해결사례 연구발표회 -, 1994.

11) 서울시 지방공무원교육원, "일선현장에서 본 환경오염과 대책", 문제해결사례 연구발표회 -, 1994.

V. 환경문제 접근을 위한 바람직한 法政策

1. 새로운 환경소송유형의 도입

지방자치단체의 반발이 격증하고 있는 환경문제에 효과적으로 대응하기 위하여 환경법상의 단체소송(Verbandsklage)이라든가, 미국에서 허용되는 대표당사자소송(class action), 대기정화법상의 시민소송(citizen suit)이나 공익소송(public action)과 같은 소송 유형의 도입을 신중히 고려할 필요가 있다. 또 지방자치단체 상호간의 환경갈 등에 대하여 지방자치법을 적용하는 것보다 환경오염피해분쟁조정법을 적용할 수 있는 법률장치가 강구되어야 한다.

또 다수인이 관련된 집단적 환경분쟁의 경우, 특히 사업의 계획단계에서 발생하는 분쟁의 경우, 지나치게 엄격한 당사자적격의 관념에 얽매는 것은 대체적 분쟁조정제도의 본질에 비추어 그다지 바람직하지 못하다. 그러한 경우 독일처럼 등록된 환경단체나 소비자단체 등에게 조정절차의 신청·수행권을 주는 방안과 일정한 요건을 갖춘 주민단체에게 이를 인정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그러나 조직화되지 않은 주민들에게 주민단체 결성을 기대하기 곤란하고 또 대표성을 둘러싼 또 다른 분쟁이 생길 수 있다는 점에서 전자의 방안이 우선적으로 검토될 필요가 있다고 하겠다.¹²⁾

2. 환경문제에 대한 지방자치단체간의 환경분쟁해결 방안

지방자치단체간 환경분쟁을 해결하기 위하여 활용할 수 있는 제도적 방법은 크게 재판외적 분쟁조정과 사법적 분쟁해결의 두 가지로 나눌 수 있다. 재판외적 분쟁해결수단에 해당하는 것으로는 행정조직수준에서의 분쟁조정, 행정심판·민원처리(고충민원처리를 포함) 등 행정내부에서의 분쟁해결, 환경분쟁조정제도에 의한 환경분쟁의 조정, 기타 분쟁조정제도에 의한 분쟁조정, 구역변경 등이

12) 環境部, 環境問題와 관련된 葛藤解消方案에 관한 研究, 287면.

있다. 또 사법적 분쟁해결에 해당하는 것으로는 헌법재판소의 권한쟁의심판과 법원에 의한 재판을 통한 분쟁해결이 있다.

3. 국제환경법규의 수용 고려

현행 환경정책기본법은 환경오염의 국제화 문제에 대비하여 국제협력의 강화를 선언(환경정책기본법 제17조)하고 있다. 그러나 환경법정책의 수립이나 집행에 있어서의 중요한 기본법원칙으로 부각되고 있는 환경개선비용의 원인자부담원칙이나 수혜자부담원칙에 대하여는 환경정책기본법에 명시규정을 두고 있지 않다. 이것은 세계적 추세를 반영하지 못한 일면이 있다. 그리하여 현재 170여개에 달하는 국제환경협약을 비롯하여 북서태평양지역 해양보전실천계획(NOWPAP) 등과 같은 인접국가와의 환경협약의 중요한 내용이 국내의 중요환경법규에 적극적으로 신속하게 수용되도록 하여야 할 것이다.¹³⁾

일본의 경우는 환경기본법에 지구환경의 보전에 대한 국제협력등을 중요한 원칙으로 부각하고 있다. 세부적으로 보면 지구환경보전 등에 관한 국제협력(제32조) 등과, 감시·관측 등에 관한 국제적인 연대 등의 확보 등(제33조), 지방공공단체와 민간단체 등에 의한 활동을 촉진시키는 조치(제34조), 그 밖에 국제협력의 실시 등에 있어서의 배려를 상세히 규정하고 있다. 다시 말하면 오늘날 국가차원의 환경보전은 지구환경보전과 불가분의 관계에 있는 바, 국내법 차원의 환경입법활동의 경우에도 지구환경 보전을 위한 국제협력을 반드시 고려하여야 할 것이다.

4. 중앙과 지방간의 환경행정기능의 재조점

환경정책의 궁극적인 목적은 인간다운 생활을 위해 필요한 최소한의 환경의 질을 모든 국민에게 제공하면서 국가전체의 경제적인

13) 박수혁, 환경법의 현실과 과제, 한세정책, 7월호 제25호, 1996.

후생을 극대화하는 것이다. 이를 위해서는 거시적인 정책의 틀을 형성하여야 하며, 미시적으로는 정책운영과 집행에 있어서 자유를 주는 방향으로 환경정책을 운영해야 한다. 환경정책의 집행에 있어서 자유를 주는 방향으로 환경정책을 운영해야 한다. 환경정책의 기본적인 골격은 중앙정부가 형성하되, 이 정책은 지방자치단체의 재량적인 집행을 통해 구체화된다는 것이다. 그런데 지방자치단체의 재량영역에 들 수 있는 환경정책은 그 성격에 대한 면밀한 분석을 통하여 차별화할 필요가 있다. 그 이유는 환경정책의 지방분권화는 부정적인 측면과 긍정적인 측면의 양면적 성격을 가지기 때문이다. 그러므로 지역환경관리체계의 현황과 극복할 수 있는 지역환경관리체를 구축하여야 한다. 이러한 선택적 지방화(혹은 분권화) 정책(selective decentralization)을 근간으로 합리적으로 운영되는 지방자치제는 중앙집권적 체계보다 환경정책의 목적을 더 쉽게 달성시킬 수도 있다고 본다.

지방환경행정의 발전을 위해서는 무엇보다도 우선 환경행정체계의 정비가 요구되는데, 이를 위한 구체적인 과제와 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 광역지방자치단체를 단위로 하는 종합적 환경관리체계를 구축해야 한다. 환경오염은 광역적인 성격을 띄고 있기 때문에 시·군·구 등 기초자치단체를 단위로 담당하기에는 환경오염의 누출효과가 심하고 지역간 갈등이 심화될 가능성이 크다. 그러므로 광역적인 범위에서 환경문제를 종합적으로 다루기 위한 광역환경행정체계를 구축해야 할 것이다. 구체적인 예를 들면 광역시·도에 환경관리국을 설치하고, 그 안에 환경계획과·대기보전과·수질보전과·폐기물관리과·자연보호과 등을 두어 광역적인 차원에서 적극적인 환경행정을 펴나갈 수 있는 조직체계를 구축하는 것이 바람직 할 것이다.

둘째, 자원관리와 환경관리의 유기적 통합체계를 구축하여야 한

다.¹⁴⁾ 지방자치시대의 환경행정조직은 환경문제의 원인과 결과가 유기적인 체계를 가지고 해결될 수 있는 방향으로 재조직되어야 한다.

셋째, 통합적 환경관리방식으로 지향해야 할 것이다. 지방자치시대의 환경행정은 종래의 대기·수질·토양 등 환경매체별로 분리하여 관리해 왔던 방식을 벗어나 통합적인 환경관리체계(integrated pollution control)로 전환해야 한다. 환경매체별 관리체계는 어떤 환경문제를 다른 환경문제로 치환하는 일에 불과한 경우가 많다. 예를 들면, 매립폐기물을 줄이기 위한 소각은 대기오염문제를 초래할 우려가 있으며, 폐기물감량을 위한 일회용 사용규제는 수질오염의 증대를 초래할 우려가 있다. 이와 같이 어떠한 오염매체에 대한 규제의 강화는 다른 오염매체의 발생을 증대시키는 경향이 있다.

넷째, 지방자치단체의 환경관리 능력을 강화하고 그 권한과 역할을 증대시켜야 한다. 지금까지 중앙집권적인 환경관리의 관성 때문에 지방자치단체의 독자적인 환경관리를 위한 전문성과 자율성이 부족하였으며, 향후 보다 심각해질 것으로 예상되는 환경문제는 지방자치단체간의 전문적 관리능력과 적극적인 노력없이 해결하기 어렵다. 지방자치단체는 종합적인 지역환경정보와 자료를 바탕으로 지역 자연환경의 특성을 고려한 지역환경기준을 설정하고, 지역환경관리종합계획을 수립하여 집행하는 기관이 되어야 한다. 무엇보다도 우선 환경계획권은 지방 생태목표 설정권 확보와 같은 맥락에서 일차적으로 지방에 귀속되어야 한다.

5. 소요재원의 확보와 중앙과 지방간의 재정적 균형

심각한 환경오염을 방지하고 쾌적한 환경조성을 위하여서는 환경 개선에 대한 소요재원 즉 예산의 확보가 전제되어야 한다. 그러나 앞에서 고찰했듯이 재정의 열악한 문제는 여전히 해결해야 될 과제이다. 환경문제를 해결하기 위해 재원에 대한 별도의 대책이 없는

14) 정희성, 환경행정에 있어서 중앙과 지방간의 역할분담, 「지방시대의 환경정책과 방향 세미나 자료집」, 1994.

한 환경문제의 해결이 어렵다. 재정이 우수한 서울시에서조차 자치백서를 통해 세목 신설을 주장하고 지방교부세의 배분을 요구하고 있는 상황을 생각할 때, 재정자립도가 낮은 타 지방자치단체의 환경관리예산 부족은 언급할 필요가 없다. 현재의 서울시는 환경보전과 정화사업투자에 소요되는 재원으로 쓰기 위해서 현재 시민이 부담하는 환경개선부담금 중 시에 주는 비율 10%에서 50%로 높이고자 93년부터 96년 6월 현재까지 환경부, 국무총리실 등에 여러 차례에 걸쳐 관계법령의 개정을 요구한 바 있다. 현행 지방세제는 재산관련세목 위주로 되어있어 깨끗한 환경의 질을 위한 세원신장을 하기 어렵기 때문에 소득소비세부문에 있어 지방자치단체의 세원공유가 필요하다. 이와 같이 중앙과 지방자치단체를 막론하고 막대한 환경재원을 국고나 지방재정에서 조달하기는 어렵다. 따라서 별도의 재원조달 정책이 없다면 좋은 질의 환경보전은 어렵고 환경세와 같은 세제를 도입하는 등 다양한 대안을 고찰하여야 한다. 최근 공보처의 조사에 의하면 국민들이 개발보다는 환경을 우선해야 한다는 여론이 80%가 넘었다는 사실은 국민들의 지지도 상당한 수준이라는 것을 의미한다.

6. 환경 정보공개제도 등 환경행정의 투명성 제고 방안

지방화시대에 있어서의 환경법정책에 있어서 국민의 알권리와 정보권은 무엇보다도 중요하다. 이는 각종 환경행정의 투명성이 확보될 때 보장될 수 있다. 우리나라에 있어서 환경행정의 투명성제고는 무엇보다도 환경선진국가에서와 같이 「환경정보법」과 「환경통계법」을 제정하여 실현될 수 있다. 또 최근 대기오염과 관련하여 우리의 주목을 받고 있는 오존오염 경보제도도 환경행정의 투명성이 전제되어야만 그 실효성이 제고될 수 있다. 위험정보의 공개는 민간영역에서 대기오염을 유발하는 인자를 통제하는 데 도움을 받을 수 있어서 현재의 단속과 검사공무원의 인원부족을 어느정도 해소

시켜줄 수 있다. 바람직한 환경국가의 건설은 무엇보다도 국민들이 환경정보를 중심으로 한 환경실태를 정확히 알 수 있는 바탕 위에서 자발적인 협력을 통해서만 가능할 것이다. 뿐만 아니라 환경관련 각종 통계를 정확하게 파악·제공하고 환경기술정보의 수집·보급확대를 위한 환경기술정보 데이터베이스(data base)를 구축함으로써 환경행정의 투명성이 제고된다.¹⁵⁾

7. 환경영향평가제도의 개선

환경영향평가의 상징적인 이용과 형식적인 절차에 그치지 않도록 하기 위해서 적절한 상벌제도가 유지 마련되어야 한다. 이런 점은 지방자치제 실시 후 환경영향평가의 실효성에 회의적임을 알고 환경처는 이러한 문제에 대응하여 1993년 '환경영향평가법'을 제정하기는 하였지만 아직도 미흡하다. 1994년 제정된 환경영향평가법은 중점평가방식을 활용, 주민참여제도의 확대, 환경영향평가수가의 표준화, 사후환경영향조사의무 등 개선방안을 담고 있다. 그러나 역시 제도가 정교하지 못하여 문제점이 발생하였고 더 나아가 지방자치단체의 전격적인 실시로 문제가 더 심각해져 급기야 1996년 7월 당정회의를 통해 지방환경관리청의 환경영향평가업무 및 관리권한을 환경부 산하에 신설될 환경영향평가원(가칭)에 모두 이관·일관하기로 결정하였다. 그 이유는 지방자치단체가 각종 개발사업을 위해 환경영향평가절차를 묵인하는 사례가 많고 대규모 관광단지, 골프장 개발사업을 둘러싸고 지방-중앙간의 마찰이 빈번해 종합적인 환경영향평가의 관리일원화가 불가피하다는 점 때문이었다.

8. 지역적 특수성을 고려한 오염기준설정

우리나라는 환경오염기준이 일괄적으로 정하고 있는데, 지역·구역의 특성에 맞는 오염기준의 적용을 하도록 해야 한다. 공단지역

15) 박수혁, 앞의 책(주14), 18면, 1996.

과 도심지역을 일괄적으로 정하는 것은 불합리하다. 오염의 대기환경기준은 사람의 건강을 유지하고 쾌적한 환경이 유지되도록 세계보건기구(WHO)가 권장한 기준을 적용하는 것이 바람직하지만, 환경기준은 국가 또는 일정지역 내의 환경보전 목표로서의 의미를 가지기 때문에 각 지역의 오염정도나 기타 조건 등을 감안하여 설정하게 되므로 국가별 또는 지역별로 차이가 많다.

그러나 우리나라에서는 대기오염물질과 소음에 대한 환경기준을 전국적으로 운영하는 한편 지역환경의 특수성을 고려하여 지방자치단체의 조례에 의해 별도로 환경기준을 설정토록 하고 있으나, 실제 별도의 환경기준을 설정·운영하는 지역은 없다는 데 문제점이 있다.

따라서 공단지역과 도심지역 교외지역에 동일한 오염기준을 적용하거나 또는 이들 세 지역을 통합하여 지방자치단체 전체의 오염도를 평균치내는 것은 적절하지 못하며, 이를 기준으로 할 경우 대기오염개선에 방안은 실용성이 없을 뿐만 아니라 별 의미가 없다.

9. 환경담당공무원의 업무여건 개선

따라서 효과적인 검사를 할 수 있는 장비가 필요하고 전문적인 지식부족과 과도한 업무 등이 효과적인 규제활동을 수행하기 어렵다는 점이 지적되고 있어 기존의 공무원은 교육훈련을 통한 방법으로 전문성을 높여주고 신규채용시 전문성을 위주로 선발하는 방법이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 전문인력의 채용을 확대하여 환경행정의 전문성 확보에 있어서 가장 기초가 되는 것은 전문인력의 채용 확대에 있다. 전문성이 부족한 실무자가 전문인력을 갖춘 업소를 상대로 지도 점검하고, 방시시설업체에서 작성한 허가서류를 검토한다는 것은 너무도 모순된 일이다. 그러므로 조속히 전문인력의 채용을 확대하여, 환경실무자의 자질을 향상시켜서 권위주의적인 단속을 지양하고, 기술지도

등의 계도행정으로 전환해야 한다. 또한 환경공무원 신규채용시, 현재 포함되어 있지 않는 전공과목을 포함시키거나, 응시자격을 자격증 소지자로 제한하여, 기초가 다져진 전문인력을 채용해야 한다.

둘째, 조직구성원의 재편성이 이루어져야 한다. 서울시의 경우 자치구 일선 환경행정실무자의 직종별 구성을 보면, 전체 근무자 30명 중 행정직 59명(18.4%), 보건직 109명(44%), 화공직 65명(20.3%)이며, 환경직이 87명(27.2%)으로 자치구 계장 이상 간부직 구성도 전체 89명 중 행정직 31명(35%), 보건직 39명(44%), 화공직 6명(7%), 환경직 13명(14%)으로 이루어져 있다. 이러한 인적 구성은 환경행정의 전문화 추세와는 방향을 달리하고 있다. 날로 늘어나는 주민의 환경권 수요욕구를 충족시키지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 서울시도 다른 지방자치단체처럼 환경부서 근무자를 전문직으로 단일화하여, 전문성을 향상시켜 문제 발생시 즉각적이고 신속하게 대처하여 문제를 해결할 수 있는 능력을 배양하여야 한다.¹⁶⁾

셋째, 환경교육의 전문성 제고를 고려해야 한다. 일선 환경행정 실무자의 전문성제고가 시급하다 은평구의 경우 환경전문교육 이수 여부에 관한 설문문을 조사한 바, 응답자 181명 중 전문교육을 이수한 사람은 62명으로 34.3%이며, 교육 미이수자는 그 2배에 가까운 109명인 65.7%로써, 대다수의 직원이 교육을 받지 않고 근무하고 있는 것으로 조사되었다(서울특별시 지방공무원 교육원 1994). 실무에 대한 전문교육이 시급하다 하겠다. 이렇듯 전문교육을 이수하지 않은 지원이 많은 이유로는, 교육대상자의 선정과 교육이수자 사후관리에 문제가 있기 때문이다. 대상자의 선정에 있어 교육이 반드시 필요한 사람을 정확히 선정하고, 교육 이수자를 교육과 관련없는 타부서로 인사이동시켜 또 다른 사람이 교육받은 사례가 계속 반복되지 않도록 해야 한다.

16) 서울특별시 공무원교육원(주9), 1994.

10. 규제자와 피규제자간의 상호협력적 오염배출표준 설정

지금까지 중앙이나 지방행정기관이 피규제자들에게 일방적인 규제를 행함으로써 피규제자의 여건을 무시한 과잉규제가 이루어졌고, 결과적으로 수용하기 곤란한 괴리현상이 발생하여 왔다. 따라서 앞으로는 규제기준(performance standards)을 상호협약을 통하여 설정하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 앞으로의 규제방식을 규제수단의 보완, 기업 자율규제의 확대, 사전적·예방적 규제로의 점진적 전환 등이 필요한 것으로 생각된다.

11. 협력과 동의를 통한 정책결정

환경당국은 한편으로는 복잡한 사안과 또 다른 한편으로는 행정의 제한된 자원에 직면하여 조사와 집행에 있어서 빈번히 당사자의 협력에 의존하고 있다. 이러한 상황에서 소위 비공식적인 행동방식이 발생하는데, 이 행동방식은 고권적 일방적 결정 대신에 점점 협상과 계약을 결과로 나타낸다. 어떤 사람에 의해서는 법치국가적인 관점에서 의심스러운 것으로 분류되고, 어떤 사람에 의해서는 집행재량(Vollzugsermessen)의 범위에서 환경보호의 최적화를 위한 고권축소적 동반자적 방책으로 허용될 수 있으며, 불가피한 것으로 간주되는 이러한 정책은 협력의 원칙 내에서 점점 법학의 주의도 받게 되었다. 마침내는 이러한 비공식적 행동방식이 개선의 범위에서뿐만 아니라 제안을 하는 경우 심의의 범위에서도 법률관계의 양상을 통해 통용되는 법체계와 행정체계에 통합될 수 있게 된다. 이때 물론 규정유보(Regelungsvorbehalt)에 대한 문제가 제기되는데, 이 규정유보가 관여하는 경우에는 그러한 비공식적 행동방식이 배제되어야 한다.¹⁷⁾

17) Hermann Hill, Umweltrecht als Motor und Modell einer Weiterentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, 1995, S.98.

VI. 結 論

앞에서 언급한 바와 같이 지방화 시대에 있어서의 우리나라의 환경법정책은 다양한 접근이 필요하다. 무엇보다도 법제도를 통한 환경오염 예방과 구제의 실효성을 높이는 발상의 전환이 필요하다고 하겠다. 또 다양한 환경정책의 도입과 단일매체별 환경관리방식에 통합적 관리체계로 전환 및 중앙과 지방정부의 적절한 업무분담과 예산의 균형상태가 중요하다. 아울러 자치단체의 특수성에 맞는 차별적인 환경정책을 개발·적용해야 하고, 환경정책을 집행하는 일선 환경담당공무원의 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 제반 여건을 개선해야 할 것이다.