

地方自治團體의 環境政策의 方向

Desirable Environmental Policies of Local Government

金 安 濟

(서울大 環境大學院 教授)

< H 次 >

I. 序 論

II. 環境과 관련된 地方自治機能

III. 地方自治가 環境에 미칠 影響

IV. 地方自治團體의 環境政策의
基本方向

V. 結 論

I. 序 論

거금 30여년만에 실시된 지방자치제는 정치·행정 뿐만 아니라 경제·사회 및 교육·문화를 위시한 국민생활의 모든 영역에 대하여 광범한 영향을 미치게 될 것으로 전망된다. 이러한 영향 가운데는 바람직한 것과 바람직하지 못한 것이 함께 일어나게 되며, 특히 지방자치의 초기단계에는 좋은 효과 보다는 바람직하지 못한 문제점들이 더 많이 발생할 가능성이 크다. 이러한 문제점 가운데 우리가 깊은 관심을 기울여야 할 주된 대상의 하나가 환경보전의 과제이다.

공업화와 도시화로 인해 야기된 환경보전의 필요성은 1960년대 이후 줄곧 강조되어 왔으나 문제의 深度는 더욱 깊어가고 있다. 경제성장을 위한 공업화정책은 강화되고 편익증진을 추구하는 국토개발은 확대되고 있으며, 인구의 도시집중에 따른 대도시화는 지속되고 있어 자연훼손과 환경오염은 날로 심화되고 있는 실정이다. 경제성과 편리성이 제고되는 한편으로 자연과 환경은 제 모습을 잃으면서 변모되고 변질되어 가고 있다. 우리가 살고 있고 또 책임져야 할 90년대는 개발과 보전이 상충하고 성장과 쾌적이 대결하는 모순과 갈등의 경합시대가 될 것이다.

민선자치제하에 있는 대부분의 자치단체는 환경의 보전보다는 개발에 더 큰 비중을 두는 게 일반적이므로 자연의 파괴는 더욱 가속될 것으로 전망된다. 우리는 「우리의 환경은 적절히 보전되어야 한다」는 명제를 다시 한번 확인하면서, 지방자치제가 이러한 명제를 위해

올바로 기능해 주기를 고대함과 아울러 우리가 해야 할 책임과 역할을 충실히 수행해야 함을 절감하고 있다.

이러한 맥락에서 본 논문은 먼저 환경과 관련된 지방자치기능을 개관하고 지방자치가 환경에 미칠 영향을 究明한 다음에 지방자치단체가 취할 환경정책의 기본방향을 정립하는데 초점을 두고자 한다.

II. 環境과 관련된 地方自治機能

현재 실시되고 있는 지방자치법은 종전과는 달리 지방자치단체가 수행할 기능과 사무를 열거식으로 규정하고 있다. 지방자치법 제9조에서 지방자치단체가 사무를 관할구역의 자치 사무와 법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무로 정의하고, 이에 해당하는 것으로 57종의 사무를 예시하고 있다.

이들 자치단체 사무 가운데 자연을 개발·이용하고 환경에 영향을 주게 되는 것으로는 20종이 있으며, 이는 다음과 같은 것들이다.

- (a) 地域開發事業
- (b) 地方土木·建設事業의 施行
- (c) 都市計劃事業의 施行
- (d) 地方道·市郡道の 新設·개수 및 유지
- (e) 地方軌道事業의 經營
- (f) 停車場·交通標識 등 交通便宜施設의 設置 및 管理
- (g) 住居生活環境改善의 장려 및 지원
- (h) 農村住居改良 및 聚落構造改善
- (i) 小溜池·沢 등 農村用水施設의 설치 및 관리
- (j) 農·畜·水産物の 생산 및 유통 지원
- (k) 複合營農의 운영·지도
- (l) 農外所得事業의 육성·지도
- (m) 農家副業의 장려
- (n) 소규모 畜産開發 및 酪農振興事業
- (o) 地域産業의 육성·지원
- (p) 地域特化産業의 개발과 육성·지원

- (q) 優秀土産品개발과 觀光民藝品개발
- (r) 中小企業의 육성
- (s) 地方公企業의 설치 및 운영
- (t) 地域經濟의 육성 및 지원

한편 자연을 보호하고 환경을 정화하는 기능과 관련된 지방자치단체의 사무로는 10종을 열거하고 있으며, 이는 다음과 같다.

- (a) 自然保護活動
- (b) 地域河川·準用河川 및 小河川의 관리
- (c) 上水道·下水道의 설치 및 관리
- (d) 簡易給水施設의 설치 및 관리
- (e) 道立·郡立 및 都市公園, 綠地 등 觀光·休養施設의 設置 및 관리
- (f) 公有林 관리
- (g) 墓地·火葬場 및 納骨堂의 운영·관리
- (h) 公衆接客業所의 위생개선을 위한 지도
- (i) 清掃·汚物の 수거 및 처리
- (j) 災害對策의 수립 및 대책

이들 지방자치단체의 사무를 市·道와 市·郡·自治區에 배분함에 있어 광역적인 것은 市·도가, 局地的인 것은 市·郡·自治區가 담당하도록 기준화하고 있다(지방자치법 제10조). 즉, 행정처리결과가 2개 이상의 市·郡·自治區에 미치는 광역적 사무, 市·道 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 사무, 지역적 특성을 살리면서 市·道 단위로 統一性을 유지할 필요가 있는 사무, 국가와 市·郡·自治區간의 連結·調整 등의 사무, 市·郡·區가 독자적으로 처리하기에 부정당한 사무, 2개이상의 市·郡·區가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무는 市·도가 담당하고, 그 이외의 사무는 市·郡·區가 담당토록 되어 있다. 그리고 市·도와 市·郡·區의 사이에 경합을 이루는 사무에 있어서는 市·郡·區가 우선적으로 담당·처리하게 되어 있다.

지방자치단체는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 國家事務를 처리할 수 없으며, 이러한 국가사무 가운데 자연과 환경의 개발 및 보전과 관련된 것으로는 두가지 유형을 들 수 있다(지방자치법 제11조). 하나는 國家綜合經濟開發計劃, 國土綜合開發計劃, 直

轄河川, 국유림, 指定港灣, 고속도로, 일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무이고, 또 하나는 고도의 기술을 요하는 檢査·試驗·研究, 航空管理, 氣象行政, 原子力開發 등과 같이 지방자치단체의 기술 및 능력으로 감당하기 어려운 사무이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 환경보전에 관한 기능은 그 分布와 屬性으로 인해 국가와 시·도 및 시·군·구에 모두 관련되어져 있음을 알 수 있다.

Ⅲ. 地方自治가 環境에 미치는 影響

지방자치체의 실시가 환경에 미치는 영향은 긍정적인 것과 부정적인 것, 직접적인 것과 간접적인 것, 국지적인 것과 광역적인 것, 부분적인 것과 전반적인 것 등의 여러 형태로 나타날 것이나, 여기서는 긍정적인 것과 부정적인 것으로 나누어 살펴보기로 한다.

지방자치로 인한 긍정적인 효과는 한마디로 자기지역내의 환경관리를 독자적인 입장에서 보다 적극적으로 추진하리라는 사실이다. 지방자치실시로 인하여 주민집단의 지위와 권한이 강화되고 그들 스스로 자연과 환경을 깨끗이 보전하려는 욕구와 주장이 커지게 되며, 이는 지역정부의 환경정책에까지 영향을 주어 보다 적극적이고 강력한 시책을 실시하도록 작용하게 될 것이다. 그리고 지방자치는 자율과 자립의 원리를 강조하기 때문에 각 지방자치단체는 자기 지역의 여건과 특성을 고려한 적절하고도 개성있는 환경정책을 발전시켜 나가게 될 것이다. 또한 지방자치는 지방주민과 지방정부의 자발적 책임감을 제고시키게 되므로 환경보전의 책임도 스스로의 것으로 인식하는 성향을 갖게 될 것이며, 이는 환경보전을 위한 책임있는 활동으로 연계되어질 것이다.

그러나 한편 지방자치실시로 인해 환경에 좋지 못한 영향을 주게 될 소지도 적지 않으니, 이의 주된 것은 開發의 촉진과 마찰의 심화라고 볼 수 있다. 지방자치가 실시될 때 지방산업의 진흥과 지역여건의 개선을 위한 지역개발사업이 한층 더 강조되고 활발하게 되며, 이는 지방자치단체 상호간의 경쟁과 지방주민의 기대향상에 의해 가속화될 것이다. 이로 인해 토지를 위시한 자연자원의 이용·개발은 촉진되고, 이에 따라 자연과 환경의 모습은 크게 달라지고 변질되어질 것이다. 공장을 위시한 생산시설이 확대되고, 도로·공항·항만 등의 社會間接資本과 주거·慰樂地·商街·교육기관·문화시설 등의 생활공간이 크게 늘어남으로써 자연의 변형과 환경의 파괴는 불가피하게 증가할 것으로 전망된다.

이러한 변화로 인하여 일어날 지방정부의 필연적 고민은 상반된 목표의 調整問題이다. 주민의 定着基盤을 강화하고 지방재정의 자립능력을 제고하기 위해서는 지방산업을 육성하

고 지역경제를 활성화시켜야 하는 한편, 쾌적한 환경을 유지하려는 주민들의 욕구를 충족시키기 위해서는 자연보호와 환경보전에 역점을 두어야 할 필요성과 당위성이 커지게 될 것이다. 이러한 상반된 두개의 기본목표를 동시에 추구함에 있어 각 지방자치단체는 자체 내부에서 많은 마찰과 갈등을 야기하게 되고, 이는 집단간의 對立과 不和를 심화시키게 될 것으로 보인다. 지방자치는 경제와 자연, 개발과 보전이라는 양면적 목표들을 첨예화시키며, 이를 올바르게 조화하고 조절해야 할 무거운 責務를 지게 된다.

지방자치가 가져올 또 하나의 부정적 효과는 환경문제의 접근에 있어 광역적 협조가 어렵고 전국적 통제가 圓滑하지 못하게 되리라는 점이다. 自然毀損과 環境汚染은 공간적으로 광역성을 띄고, 시간적으로 장기성을 가지며, 피해에 있어 불특정성을 보이는 특색을 갖고 있기 때문에 넓은 지역에 걸친 調査·分析과 대책의 마련이 이루어져야 하고, 많은 기관과 단체들의 협조를 크게 필요로 하고 있다. 환경문제는 광역행정의 대표적 대상이며, 그러한 성격은 더욱 확대되고 있다. 따라서 환경보전을 위한 공공적 기능은 관련 자치단체들의 협조에 의해 이루어져야 하고, 국가와 자치단체가 함께 수행해야 할 성질의 것이다. 그러나 지방자치단체들은 각각의 개별성과 독립성만을 지나치게 고수하게 되어 환경보전을 위한 자치단체간의 협조적 노력이 저하되고, 국가와 상급자치단체에 의한 전국적 내지 광역적 관리가 어렵게 될 가능성이 짙어지게 된다.

IV. 地方自治團體의 環境政策의 基本方向

지방자치실시에 즈음하여 우리가 견지해야 할 기본적 자세는 지방자치로 인해 나타날 환경보전의 긍정적 효과를 극대화하고 그의 부정적 영향을 제거 내지 최소화하는 것이다. 오히려 긍정적 효과의 제고보다는 부정적 효과의 억제에 더 큰 관심과 노력을 기울여야 옳을 것이다. 지방자치실시를 계기로 하여 환경보전의 과제를 효과적으로 해결하고 환경보전을 위한 공공기능과 활동을 더욱 활성화하기 위해서는 다음과 같은 방향의 정책들이 올바르게 강구되고 철저히 실천되어야 할 것이다.

그 첫째는 적절한 기능분담의 조치이다. 환경과 관련된 기능과 사무는 대단히 광범하고 복잡하여 분담의 한계를 명확히 설정하기 어려운 대상이다.

그러나 이제 지방자치를 실시함에 있어 국가와 지방자치단체간의 기능배분이 적절하고도 명확하게 이루어져야 하고, 광역지방단체와 기초자치단체간에도 사무분담을 올바르게 설정해야 할 것이다. 국지적이고 자치적이며 기초적인 것은 시·군·구가 담당하고, 광역적이고

조정적인 기능은 시·도 가 수행하며, 전국적이고 高技術的이며 대규모적인 사업은 국가가 처리한다는 원칙에 따라 권한과 책임을 일치시키고 이의 수행을 가능케 할 재원과 인력을 함께 고려하여 바람직한 방향으로의 역할분담이 이루어지도록 해야 한다.

둘째는 원활한 협조와 조정체제의 확립이다. 환경문제는 그것이 갖고 있는 특수한 성질과 양상으로 인하여 지역적, 기관간, 집단간에 깊은 관련성을 갖게 되며, 따라서 긴밀한 협조와 원활한 조정을 필요로 하게 된다. 국가 — 시·도 — 시·군·구의 縱的인 관계에서 뿐만 아니라 자치단체 상호간의 橫的인 관계에서도 바람직한 협조와 조정을 크게 필요로 하고 있다. 특히 환경행정에 있어 권한 및 책임의 한계모호성, 法令解釋의 복잡성, 資金負擔의 불명확성 등은 지방자치실시로 더 큰 혼란을 야기시킬 우려가 있으므로 지방자치제하에 있어서의 환경행정은 개별적이고 독립적인 수행보다는 상호간의 공동적이고 협동적인 체제로 추진되도록 함이 보다 바람직할 것이다.

셋째는 상반된 목표의 조화로운 결합이다. 지역개발과 환경보전은 지방자치제의 실시에 따라 한층 더 중요시되고 강조될 양대 목표이지만 상호관계에 있어서는 서로 상반되는 속성을 띠고 있어 동시에 양자를 극대화하기는 어려운 과제인 것이다. 지방자치제의 목표, 지방자치단체의 존립목표, 지방주민의 욕구와 수요 등을 고려할 때, 지역개발과 환경보전은 지속적으로 추진되고 강화되어야 할 필수적 분야이며, 어느 하나도 소홀히 할 수 없는 지방적 과제이다. 양자를 결합한 조화로운 정책방향과 행정수단이 주민의 합의를 통해 확고히 정립되고 철저히 실현되도록 해야 할 것이다.

넷째는 적절한 기술의 개발과 활용이다. 환경의 보전과 淨化는 자연의 법칙과 인공의 원리를 결합한 고도의 과학기술을 필요로 한다. 따라서 지방자치단체가 보다 적극적인 환경보전기능을 담당·수행하기 위해서는 이에 필요한 과학기술을 습득하고 개발하여 올바르게 활용할 수 있는 능력을 갖추어야 할 것이다. 아울러 유능한 인력을 확보·육성하고 적절한 시설과 準備를 갖추며 필요한 재원을 확보토록 노력해야 할 것이다.

다섯째는 환경영향평가제도의 강화이다. 지금까지의 환경영향평가제도는 환경부를 중심으로 한 중앙정부에 의해 주로 운영되어 왔으나 지방자치제가 실시되고 있는 향후에는 지방자치단체에 그 운영이 확대되어야 할 것이다. 지방자치단체의 자치기능 뿐만 아니라 국가기능으로 수행되는 지역 및 국토개발사업에 대한 환경영향평가는 당해 자치단체도 함께 관여하여 이루어지게 해야 할 것이다. 아울러 현재의 형식적이고 피상적이며 개발지향위주의 평가방법을 지양하고 보다 실질적이고 환경보전위주의 방향으로 전환해 나가도록 해야 할 것이다.

여섯째는 기업의 사회적 윤리관을 바로 확립하는 일이다. 지금까지의 많은 기업들은 생산성과 이윤성만을 지나치게 추구함으로써 자연과 환경의 보전을 위한 노력은 게을리 했으며, 자연을 파괴하고 환경을 오염시키는 주역으로 기능해 왔다고 볼 수 있다. 그러나 지방자치실시로 주민의 소리와 요구가 커지게 되고 지방자치단체의 자주적 권한이 제대로 발휘되어지면 이러한 기업의 사고와 자세는 근본적으로 불식되어야 하고 또 불식되지 않을 수 없게 될 것이다. 기업이 입지하고 있는 지역사회와 조화를 이루고 주민요구에 부응하며 환경보전의 윤리를 몸소 실천하는 방향으로의 기업활동이 이루어지도록 노력해야 하며, 지방정부는 이러한 여건과 풍토가 조속히 조성되도록 적극적 유도가 있어야 할 것이다.

끝으로 또 하나 강조해야 할 것은 지방주민의 건전한 책임의식이다. 지방자치의 주역은 지방주민이고 지방자치단체를 건강하게 유지하고 관리할 책임은 지방주민에게 있다. 주민은 자기 지역의 자연을 올바르게 보전하고 환경을 깨끗하게 만들어 쾌적하고 살기 좋은 고장으로 가꾸어 나가야 할 무거운 책임을 갖고 있으며, 스스로 실천하고 문제를 해결해 나가야 할 使命을 띠고 있다. 주인으로서의 주체의식을 가지고 지방자치를 통한 환경보전의 풍토를 올바르게 조성해 나가는 건전한 자세와 높은 역량을 키워나가야 한다. 지방정부의 환경정책 역시 주민의 이러한 의식과 태도 위에서 올바르게 구현될 수 있으므로 주민의 참다운 환경의식을 제고하기 위한 제도적 장치의 마련과 사회기풍의 조성에 앞장서 노력해야 할 것이다.

V. 結 論

국민의 기대와 우려를 함께 안고 출범한 지방자치제가 우리의 기대는 저버린 채 우려만을 적중시키는 상황으로 전개되어서는 결코 안될 것이다. 환경보전이라는 원천적이고 생존적인 과제에 있어서도 지방자치실시 이후가 그 이전에 비해 더 악화되는 현상이 일어나서는 안될 것이다. 지방자치제실시가 환경보전을 더욱 적극화하고 활성화하는 전기가 될 수 있도록 우리의 슬기로움을 올바르게 발휘해야 할 것이다.

국가에 의해 주도되어 온 중앙집권적 환경정책은 지방자치실시를 계기로 하여 지방분권적인 지방자치단체의 기능으로 옮겨가야 할 것이며, 또 그렇게 될 것이다. 모든 지방자치단체와 지방주민은 지역간의 경쟁으로 개발에만 치중하는 자치행정을 해서는 안되며, 주민의 참된 삶의 질을 영원히 보장하기 위한 환경보전을 함께 조화시켜 나가는 현명함을 발휘해야 할 것이다.

지방자치제의 출범과 지방자치시대의 개막을 맞이하여 자율과 자치에 입각한 효과적인 환경보전사업을 활발하게 추진함으로써 명실상부하게 開發과 보전이 조화를 이루는 보람찬 미래를 창조해 나가야 할 것이다. 그리하여 적절한 환경정책의 구현을 통하여 모든 지방자치단체가 지속가능한 개발이 중단없이 전개되도록 해야 할 것이다. 환경에 대한 권한을 할애하여 분담시켜 주는 것은 국가의 의지요 행위이지만 주어진 권한을 올바르게 활용하여 적절한 환경정책을 수립하고 이를 민주적이고도 능률적으로 실현시키는 책임은 지방자치단체에 있는 것이다.

參 考 文 獻

권숙표, 「환경과학」, 형설출판사, 1984.

김안제, 「한국지방자치발전론」, 대명출판사, 1995.

김안제의, 「한국의 지방자치와 지역개발」, 박문각, 1993.

노유희, 「한국의 지방자치」, 녹원출판사, 1987.

손재식, 「한국지방자치의 진로」, 박영사, 1991.

정 용의, 「환경생태학」, 개문당, 1984.

최창호교수 화갑기념논문집 간행위원회, 「지방자치와 행정」, 삼영사, 1995.

Hollis, Guy, Gail Ham and Mark Ambler, 「The Future Role and Structure of Local Government」, London: Longman, 1992.

Osborne, David and Ted Gaebler, 「Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector」, New York : A Plume Book, 1993.

Sanderson, Ian, 「Management of Quality in Local Government」, London: Longman, 1992.

Spooner, Brian, 「Ecology in Development: A Rational for Three Dimensional Policy」, Tokyo: United Nations University, 1984.

Thompson, Frank J., 「Revitalizing State and Local Public Service」, San Francisco: Jossey-bass, 1993.

Weiss, Carol H., 「Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think」, Newbury Park: Sage Publications, 1992.

高寄昇三, 「地方自治の新領域: 匠業と創意と文化性」, 東京: 學陽書房, 1990.

大場啓二, 「手づくり まちづくり」, 東京: ダイセもげ社, 1991.

本田弘, 「現代地方自治の機能と役割」, 東京: ぎょうやい, 1990.

佐藤 竺 編著, 「地域開發: 公害への對應」, 東京: 學陽書房, 1974.