

# 地方環境行政體制의 改編方案

Reorganization of Local Environmental Administrative System

李 周 熙

(內務部 地方行政研修院 教授)

<目 次>

- |                            |                                    |
|----------------------------|------------------------------------|
| I. 問題의 提起                  | IV. 市·道의 役割 強化를 위한<br>執行體制의 再整備 方向 |
| II. 環境機能의 役割分擔體制와<br>그 問題點 | V. 結 論                             |
| III. 環境管理廳과 市·道間의<br>役割分擔論 |                                    |

<ABSTRACT>

Recently as the environmental problems increase, the environmental administrative organizations and the distributions of environmental service between the Ministry of Environment(MOE) and local governments are regarded as important areas of study.

This study aims at redistribution of administrative functions between MOE and local government.

For this purpose, it is necessary to examine the structures and functions of central and local government organizations in the area of environmental administration.

This article is divided into three parts actually as follows:

- 1) to analyze the environmental administrative system according to the existing laws and enforcement regulation.
- 2) to redistribute environmental administrative functions between Local Environmental Authorities of MOE(LEA) and Upper level(Si-Do) of Local Government.
- 3) to reconsolidate the role of Si-Do for the of implementation of environmental policy.

This paper suggests some recommendations to successfully meet the needs of the era of local autonomy :

- a) reallocating environmental policy tools reasonably between LEA and Si-Do
- b) enhancing cooperation systems among the executive authorities of environmental policy
- c) strengthening the executive capacity at local government by means of upgrading the capability of the staffs and financial resources.

## I. 問題의 提起

우리 나라는 민선 지방자치시대를 맞아 이에 걸맞는 분권화를 추진하고 있으며, 開放化와 관련된 世界化를 국가시책화 함으로써 국가경영관리체제에 일대 개혁을 추진하고 있다. 이러한 변화의 소용돌이 속에서도 주민의 복리증진을 목적으로 하는 지방자치는 특히 「環境의 質」의 문제에 대한 주민들의 관심도 날로 증대되고 있는 추세이다. 환경문제는 현지성과 동시에 광역성을 가지고 있기 때문에 “지구적으로 생각하고 지방적으로 행동하자”(Globally think, Locally act)는 UN 회원국들의 다짐이 우리 국민들의 공감을 크게 사고 있는 것이 현실이다. 우리 나라에서도 개발과 보전을 조화시키는 소위 “지속가능한 개발(Environmentally Sustainable and Sound Development : ESSD)”을 실현하기 위하여 地方自治團體가 환경정책을 형성하여 집행하여야 한다는 논의는 무성하지만 그것을 실행하고 있는 자치단체는 별로 없는 것 같다.

환경문제는 그 특성 때문에 중앙정부의 11개의 부·처·청에 분산 수행되고 있다. 환경부등에 의하여 수립·확정된 정책은 환경부 산하 환경관리청, 지방환경청, 환경출장소와 지방자치단체인 시·도와 시·군·자치구, 그리고 수도권외의 쓰레기 매립지 관리를 고유 업무로 하고 있는 수도권매립지운영관리조합에 의하여 집행되고 있다. 이렇듯 중앙정부와 지방자치단체가 따로 자기의 하부 행정기관을 설치하여 정책을 집행하고 있기 때문에 업무의 중복이나 그로 인한 기관간의 갈등초래, 예산의 낭비 등 적잖은 문제점이 초래되고 있는 상태이다.

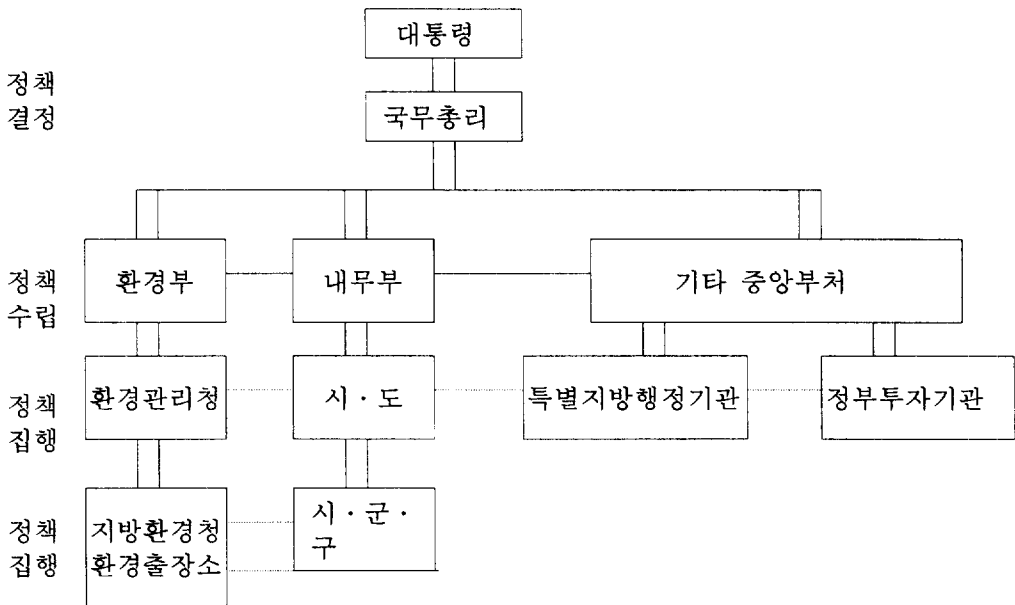
여기서는 환경부에 의해서 결정된 환경정책을 집행하는 환경관리청과 광역자치체인 시·도간의 역할 분담을 전제로 할 때, 어느 기관이 주도적으로 환경정책을 집행하는 것이 효과적인 것인가를 고찰하고자 한다. 이를 위하여 먼저 환경정책의 수립 및 집행 체제의 현황을 살펴서 이들 행정기관들의 기능 및 역할분담 체제상의 문제점을 수도권 지역을 중심으로 분석하고 이를 해소하는 방안을 모색하고자 한다.

## II. 環境機能의 役割分擔體制와 그 問題點

### 1. 環境政策 樹立 및 執行體系

1) 환경행정체제

우리 나라의 환경 정책의 수립 및 집행은 앞서서도 언급한 바와 같이 환경부를 비롯한 11개의 중앙부·처·청(과학기술처, 내무부, 농림수산부, 통산산업부, 건설교통부, 노동부, 문화체육부, 산림청, 농촌진흥청, 수산청, 해운항만청 등), 환경관리청, 환경출장소, 지방자치단체(시·도 시·군·자치구) 등에 의하여 수행되고 있다(<그림 1> 참조).



<그림 1> 환경행정체제

환경정책은 수립을 직접 담당하고 있는 환경부는 1995년 1월 현재 2실 5국과 24과 7담당관 30개 과로 구성되어 있으며 다음과 같은 업무를 수행하고 있다.

- 환경관계법령 제정 등 국가 환경관리를 위한 행정기본체제 확립
- 환경보전종합계획 수립·규제기준의 설정 및 행·재정적 지원
- 국가간 환경보전 협력기능의 수행

환경부는 국립환경연구원, 중앙환경분쟁조정위원회, 환경공무원교육원, 각 지방환경청을 그 소속기관 또는 산하기관을 두고 있다.

## 2) 환경정책의 집행체계

환경부의 소속으로써 지방에 사무소를 두어 환경정책을 직접 집행하고 있다. 즉, 4개의 환경관리청(한강, 낙동강, 금강, 영산강)과 그 소속으로 3개의 지방환경관리청(원주, 대구, 전주) 및 6개의 환경출장소(인천, 춘천, 창원, 청주, 순천, 제주)가 설치되어 있다. 특히, 수도권 지역과 관계가 깊은 환경관리청과 그 하급 행정기관은 다음과 같다.

<表 1> 환경관리청과 그 하급 행정기관

환경관리청	지방환경관리청	환경출장소
한강환경관리청	원주지방환경관리청	인천환경출장소 춘천환경출장소

한강환경관리청에는 기획평가국(총무과, 기획조정과, 환경평가과, 환경산업과), 관리국(수계관리과, 측정관리과), 시험분석실을 두고, 다음과 같은 기능을 담당하고 있다.

- 영향권별 환경보전대책 수립
- 환경영향평가 협의 및 사후관리
- 자연환경보전에 관한 사항
- 환경오염원의 조사
- 환경관련산업체 관리
- 특정폐기물의 수집·운반·처리 및 재활용에 관한 계획
- 환경오염도 측정 및 오염물질 시험·분석
- 공단내 환경오염물질 배출업소 관리
- 환경기초시설 운영에 대한 지도·감독
- 폐기물 예치금·부담금 부과징수

## 3) 도의 환경정책집행체계

광역 지방자치단체인 시·도는 다음과 같은 환경관련 자치사무와 중앙의 환경정책을 집행하는 일을 담당하고 있다.

- 관할구역내 지역환경보전대책의 수립 및 집행
- 환경영향평가 협의 및 사후관리
- 환경개선비용부담금의 부과·징수·관리
- 공단의 공해배출업소에 대한 지도 및 단속

- 공단의 공해업소에 대한 행정처분
- 공단의 공해에 대한 제반 자료의 조사분석
- 공단의 공해방지에 대한 사업추진
- 오·폐수처리의 설치 및 관리
- 기타 생활 및 산업폐기물의 수집 운반 재활용에 관한 사항
- 자연보호 활동

이상의 일들을 서울특별시 및 인천광역시에서는 환경녹지국 산하 환경과에서 주로 처리되고 있는 바, 환경보전계획과 수질, 대기, 소음, 진동 등에 관한 사항을 처리하고 있으나 環境問題의 深刻性에 비해서 조직과 인력이 보잘 것 없는 수준에 머물러 있다. 서울특별시는 환경녹지국에 공원과, 환경과, 녹지과, 조경과를 두고 있지만 다른 국과 산하의 12개 과에서, 경기도는 보건환경국 산하에 환경관리과, 환경지도과 등에서 집행업무를 처리하고 있다.

#### 4) 정책 수립 및 정책집행체계의 문제점

환경정책을 수립하는 환경부가 그 직무를 수행하는 데 있어 다음과 같은 애로가 발생하고 있다.

첫째, 환경기능에 대한 주무부처는 환경부이긴 하지만 그 외에 10개의 부·처·청에 산재되어 있어서 환경정책을 綜合的이고 統一的으로 수행하기가 곤란한 상태이다.

둘째, 국가 경영전략이 아직도 경제논리에 의하여 지배되고 있어서 환경정책을 집행하는 데 있어서 부처간에 相互合意를 導出하기가 쉽지 않다.

셋째, 환경관리에 소요되는 豫算이 不足하기 때문에 구호행정에 그치는 경우가 많아서 국민들이 환경정책에 대한 不信感이 澎湃한 상태이다.

넷째, 기업들의 환경오염 방지를 위한 투자도 미약할 뿐만 아니라 지역이기주의 때문에 환경정책을 구현하는 과정에서 많은 抵抗에 봉착하고 있는 실정이다.

다섯째, 개발사업에 대한 환경영향평가가 주민들로부터 신뢰를 확보하지 못하여 사업전후 내내 集團民怨이 빈발하고 있는 실정이다.

여섯째, 환경문제를 원활하게 수행하기 위하여 구성된 환경부의 수많은 위원회가 예산 부족 때문에 會議를 召集하지 않아서 그 설치 목적을 제대로 달성하지 못하고 있다.

또한 환경부가 수립한 환경정책을 지역적으로 집행하고 있는 환경관리청과 시·도의 2원화로 인한 체계상의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 환경관리청의 관할 범위가 매우 광범위하지만 인력이 보잘것 없는 수준이기 때문에 공장에서 公害物質을 배출하였을 때 즉각적인 단속은 물론이고 裝備 不足으로 실질적인 조치가 사실상 어려운 실정이다.

둘째, 광역적인 환경관리업무는 환경관리청과 시·도가 담당하고 있는 관계로 특별지방 행정기관과 광역자치단체간에 業務가 重複될 뿐만 아니라 기관간 갈등이 초래되고 있으며, 그로 인한 예산의 낭비를 초래하고 있다.

셋째, 환경관리청은 지역주민에 대한 責任意識이 비교적 낮을 뿐만 아니라 지역특성에 맞는 환경보전 대책을 수립·집행하기가 어렵다는 점이다.

넷째, 환경관리청이 관내 시·도로부터 업무상 협조를 받고, 관내에서 발생하는 상호간에 이해를 조정하는 지위를 확보하지 못하기 때문에 주로 배출업소의 지도·단속 등 規制業務에 치중할 수 밖에 없는 한계를 안고 있다.

한편, 지방자치체가 1995년 7월부터 전면적으로 실시되면서 주민의 환경의 질에 대한 수요가 다양하게 표출되고 있지만, 지방자치단체는 이에 적절하게 대응을 하지 못하고 있다. 그 이유는 다음과 같은 환경행정체제상의 문제점이 있기 때문이다.

첫째, 시·도의 환경정책 집행은 力量不足에다, 문제가 악화된 뒤에 수동적인 대응의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 우리 나라는 오랫동안 지방자치를 유보하여 왔기 때문에 자치단체가 스스로 의사를 결정·집행할 수 있는 능력이 부족하고, 책임 의식도 약한 편이다. 뿐만 아니라 환경문제를 스스로 해결해 나갈만한 재원도 부족한 상태이다. 중앙정부 조차도 단순한 규제수단으로 오염원인자를 통제·감독하고 있으며, 지방자치단체는 소극적으로 관할지역의 오염발생자 및 발생원을 정해진 항목이나 기준만으로 통제하는 수준에 머물고 있는 실정이다(우동기, 1993: 195쪽).

둘째, 주민들의 환경행정수요나 산업계의 동향으로 볼 때 지방자치단체의 環境行政人力이 太不足한 상태이다. 특히, 한강유역에서는 공무원 1인당 담당배출업소수가 평균 77개업소에 달하고 있는 현실은 공무원만에 의하여 한강의 수질을 관리하기에는 벅찬 것이 현실이다(이주희, 1994. 3: 382쪽).

셋째, 시·도에는 “과” 단위의 전담조직은 있지만 전문적인 환경업무를 제대로 수행할 수 있는 人力과 能力이 확보되어 있지 않는 경우가 대부분이다. 또한 환경업무가 비교적 3D(Dirty, Difficult, Dangerous :귀찮고 구질구질하며 문제가 생기면 책임을 져야 하는 위험한 업무이다)에 해당하며, 사고발생의 개연성이 높기 때문에 환경관리업무에 종사하는 것을 기피하고 있는 실정이다. 결국 전입 이후부터 줄곧 진출 기회를 기다리고 있는 현상도 없

지 않기 때문에 업무의 연속성이나 처리하는 기술 축적도가 매우 낮은 상태이다.

넷째, 지방자치단체가 관할구역에 소재하는 공해배출업소를 단속하는 소속 공무원과 기업체의 직원간, 자치단체의 간부와 소재 기업의 임원들간에 지연·혈연·학연 등과 같은 人間的·人情的 關係가 형성되기가 쉽기 때문에 공정한 단속이 이루어지지 않을 가능성을 배제하지 못한다(김종순, 1995: 45쪽).

## 2. 役割分擔現況과 問題點

### 1) 업무배분 실태

총무처가 1994년에 펴낸 “중앙·지방사무총람”에 의하면 환경관련 단위사무는 총 1,051건으로 집계할 수 있는데 이 중에서 환경부가 전체의 78.5%를 담당하고 나머지 21.5%는 중앙의 다른 부처에서 처리하고 있다. 한편, 지방자치단체는 14.4%의 자치사무와 20.3%의 기관위임사무를 처리하고 있어서 전체적으로는 34.7%를 담당하고 있다(<表 2> 참조)(김종순, 1995: 32쪽).

<表 2> 국가·지방사무 배분실태

(단위: 단위사무수, %)

사무구분		환경처		타 부처		합 계	
		단위사무	%	단위사무	%	단위사무	%
국 가 사 무	중앙기관	374	45.3	85	37.6	459	43.7
	특별지방행정기관	154	18.7	27	11.9	181	17.2
	민간위탁	9	1.1	6	2.7	15	1.4
	부속기관	22	2.7	5	2.2	27	2.6
	타기관위탁	0	0.0	4	1.8	4	0.4
소 계		559	67.8	127	56.2	686	65.3
지방 위임 사무		142	17.2	72	31.9	214	20.3
지 방 사 무		124	15.0	27	11.9	151	14.4
합 계		825	100.0	226	100.0	1,051	100.0

출처: 김종순(1995. 5: 32쪽)

이하에서는 주요 분야별로 환경부와 지방자치단체간의 기능배분 실태를 총무처의 중앙·지방사무 총람에 따라 살펴보면 다음과 같다!).

1) 환경기능에 대한 환경부와 지방자치단체간에 배분된 건수로 비교하는 것은 최선의 방법이 아니다. 왜냐하면 그 건수는 실제처리 하는 업무량이 아니기 때문이다. 그럼에도 지금 까지의 많은 연구들이 이러한 건수를 중

첫째, 환경정책기능은 환경부가 전체의 68.71%를, 환경관리청과 지방자치단체가 각각 12.93%를 차지하고 있다. 다만, 환경부는 시·도지사에게 6건의 사무를 위임하고 있는 상태이다(<表 3> 참고).

<表 3> 환경정책기능의 중앙·지방간 배분

(단위: 단위사무수, %)

기능분류	국 가 사 무				지방사무	지방위임 사 무	합 계
	중앙기관	특별행정	민간위탁	부속기관			
환경부	101	19	1	1	19	6	147
	68.71	12.93	0.68	0.68	12.93	4.08	100.0
타부처	3	0	0	0	0	0	3
	100.0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.0
합 계	104	19	1	1	19	6	150
	69.33	12.67	0.67	0.67	12.67	4.00	100.0

출처: 김종순(1995: 33쪽)

둘째, 대기보전 기능은 총 175개 사무 중 국가사무가 56.56%를 차지 하고 있는데 이 중 에서 33.71%는 환경부가 직접 수행하고 있으며, 13.14%는 환경관리청이 처리하고 29.71%인 52건의 사무는 지방자치단체장에게 기관위임하고 있다(김종순, 1995: 36쪽). 따라서 전체의 약 43%는 시·도가 처리하고 있는 셈이다(<表 4> 참조).

<表 4> 대기보전기능 중앙·지방간 배분

(단위: 단위사무수, %)

기능분류	국 가 사 무				지방사무	지방위임 사 무	합 계
	중앙기관	특별행정	민간위탁	부속기관			
환경부	59	23	2	15	24	52	175
	33.71	13.14	1.14	8.57	13.71	29.71	100.0
타부처	0	0	0	2	0	0	2
	0.00	0.00	0.00	100.0	0.00	0.00	100.0
합 계	59	23	2	17	24	52	177
	33.33	12.99	1.13	9.60	13.56	29.38	100.0

출처: 김종순(1995: 37쪽)



셋째, 수질보전 관련분야의 업무는 총 209건인데 환경부가 38.27%를 수행하고 있으며, 지방자치 업무가 52건으로 전체의 24.9%를 차지 하고 있지만 여기에 기관위임사무를 합하면 50.23%를 나타내고 있다(<表 5> 참조).

<表 5> 수질보전분야 기능

기능분류	국 가 사 무				지방사무	지방위임 사 무	합 계
	중앙기관	특별행정	민간위탁	부속기관			
환경부	80	24	-	-	52	53	209
소관(%)	38.27	11.48	-	-	24.88	25.35	100.0

출처: 황명찬 외(1995: 36쪽)

그러나 환경처와 관련된 총 580건의 물환경 관련업무 가운데 50.8%인 295건이 국가사무로서 중앙부서인 환경부가 처리하고 지방자치단체는 자치사무와 기관위임사무를 합하여 34% 정도인 197건을 처리하고 있다(황명찬, 1994: 44~45쪽).

## 2) 업무배분상의 문제점

이상에서 살펴 본 바와 같이 업무배분상의 나타난 문제점은 다음과 같다.

첫째, 환경정책 및 집행기능이 中央에 集中되어 있다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 환경부와 한강환경관리청이 집행업무를 수행함으로써 지역 주민과는 유리되는 정책결정을 하게 된다. 때문에 지역 주민의 목소리를 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판이 나오고 있다.

둘째, 환경정책에 대한 執行機能이 지방환경청과 시·도에 分散되어 있어서 효과적인 환경행정을 제대로 수행하지 못하고 있다. 특히 환경부의 지방행정기관인 환경관리청과 시·도 간, 또는 환경출장소와 시·군간의 業務上 摩擦이 뒤따르고 있다.

셋째, '환경의 질' 관리에 대한 責任行政 구현이 어렵다. 두 기관간의 권한이 분산되어 있어서 돌발되는 환경사고에 대해서 즉각적인 대응을 하지 못하고 그에 대해 서로간에 책임 전가를 일삼고 있는 실정이다.

넷째, 이상의 문제점의 복합적인 결과로 환경정책에 대한 國民의 不信 및 不便을 招來하고 있다. 중앙의 일선기관 및 지방자치단체, 이들 두 기관에서 환경을 보전하고 있음에도 불구하고 환경사고가 빈발하고 있기 때문에 주민들은 정부를 불신하고 있다. 뿐만 아니라 주민들이 기관간 업무분장 내용을 알지 못하여 사무소를 찾아 다니며 일을 처리하기 때문에 불편을 안겨 주고 있는 것이다.

### III. 環境管理廳과 市·道間의 役割分擔論

#### 1. 새로운 分擔體制의 摸索의 必要性

이상에서 살펴 본 바와 같이 환경정책을 집행함에 있어서 많은 문제점을 안고 있을 뿐만 아니라, 환경관리청과 시·도의 역할분담체제를 새롭게 구축할 이유는 다음과 같다.

첫째, 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)을 추진해야 하기 때문이다. 환경에 영향을 미치는 사업계획을 수립하거나 계획된 사업을 시행할 때에는 UNCED의 기본이념인 ESSD의 방향으로 추진하여야 한다. 즉, 각종개발사업을 실시함에 있어서는 環境影響을 最小化하도록 指導·規制한다. 동시에 지방의제 21(Local Agender 21)를 구체화하여 실천하지 않으면 “환경의 질”을 유지 또는 향상시킬 수 없게 될 것이다(김귀곤, 1993, 31~51쪽 참조). 요컨대, 지금까지의 문제접근 방식에서 벗어 나지 못하면 결과적으로 형식적인 대응으로 끝나고 말 것이므로 새로운 접근 체제를 모색해야 할 것이다.

둘째, 「환경의 질」에 대한 市民들의 信賴를 확보해야 하기 때문이다. 정부나 자치단체에서 발표하는 수질 오염치와 민간기관에서 조사된 수치가 상당한 차이가 나면 시민들은 정부발표를 일단 불신하고 있는 실정이다. 특히, 정부가 일반 국민 보다는 환경파괴자인 기업의 입장에 서는 경향이 많아서 정부를 불신하는 것 같다. 또한, 일반 국민이나 민간단체 또는 연구기관들이 정책을 개발하고자 하여도 環境에 관한 情報의 公開를 꺼리기 때문에 합리적인 정책대안의 제시가 어려운 실정이다. 따라서 환경과 관련된 기관이 지역단위로 조사된 권한을 행사하게 함으로써 지역의 주민들의 신뢰를 회복할 수 있는 체제를 갖추어야 할 것이다. 가능한 한 환경정책의 집행권한은 원칙적으로 하부에 전량 위임하고 환경정보를 자율적으로 공개할 수 있게 함으로써 환경문제에 능동적으로 대처할 수 있게 체제를 갖추어야 한다.

셋째, 分權的 環境行政體制가 效果的이기 때문이다. 세계 각국들은 보다 나은 행정서비스를 위해서는 분권화가 바람직하다고 판단하고 이를 적극적으로 추진하고 있는 상황이다. 이에 환경정책의 집행의 효율성 및 효과성을 확보하기 위하여 권한을 밑으로 대폭적으로 위임할 필요가 있겠다.

넷째, 限定된 管理資源을 效率的으로 活用하여야 하기 때문이다. 환경문제중에서 특히 수질오염은 광역적으로 나타나는 것이 보통이므로 이를 방지하는데 드는 비용이 과다하여 특

정 지방자치단체만의 힘으로는 해결할 수 없는 특성을 지니고 있다. 따라서 지방자치단체간에 상호 협조체제를 구축하여 대응하는 것이 효과적이다. 또한 환경부등 환경문제에 관련이 있는 중앙부처와 지방자치단체간, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 역할분담을 명확하게 하고, 필요하다면 환경시설을 공동으로 형성하여 문제에 대응하는 것이 바람직하다.

## 2. 새로운 政策執行體制 構築을 위한 視覺과 論議

환경행정의 분권화를 통해서 실질적인 행정서비스를 제공하지는 점에는 많은 사람들이 동의하고 있으나, 환경관리청과 시·도중 어느 기관이 주도권을 가지고 집행하게 할 것인가에 대해서는 의견이 크게 엇갈리고 있다.

첫째는 環境管理廳이 全擔하지는 방안이다. 환경행정의 전문기술성, 광역화의 경향 등의 특수성을 강조하면서 환경관리 및 집행행정 기능은 전문성이 확보된 기관에 의해서 영향권 내지 권역을 중심으로 집행되어야 한다는 주장이다. 고도의 전문성과 기술이 요구되는 환경행정은 시·도의 고유기능으로 하기에는 한계가 없지 않으므로 현재의 中央執權的 環境行政體制를 그대로 유지하면서 환경부의 1차적인 일선기관인 환경관리청으로 하여금 환경부의 정책기능을 수행하도록 하는 것이 효과적이라는 것이다. 또 다른 이유로는 민선 자치시대에는 자치단체장과 의회가 다같이 스스로의 선거 공약과 주민들의 개발수요를 충족시키다 보면 환경보전에는 소극적으로 대응하게 될 우려가 있다는 것이다. 현실적으로는 지방자치단체의 환경보전 예산이 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 관련 공무원의 전문성이 부족한 취약점을 극복하기 위해서는 환경관리청이 전담하는 것이 바람직하다는 입장이다.

환경행정의 분권화가 지방자치단체에 의하여 실천하는 경우 지방자치단체와 환경오염원 인자간에 소위 官經癒着(官經癒着)이 발생할 가능성이 높다는 지적은 앞에서 본 바와 같다. 이를 방지 하기 위한 방안으로는 기능적으로 이해가 상반되고, 중앙과 지방간 인적 교류가 잦아서 官經癒着관계가 형성될 가능성이 비교적 낮은 환경관리청의 집행기능을 강화 하는 것이 바람직하다는 것이다. 우리 나라 지방자치단체는 재정력이 취약하고, 자치단체장이나 소속 공무원에 의한 규제가 효과적으로 집행될 수 없는 정치·경제적인 상황을 현실적으로 무시할 수 없다고 본다(이달곤, 1991: 33~34면).

둘째는 지방자치단체가 전담하지는 방안이다. 환경오염은 지역주민에게 불이익을 초래하게 되므로 이를 방지 하기 위해서는 주민 가까이 있는 지방자치단체가 집행업무를 전담하

여야 한다는 것이다. 지방자치는 지방의 일은 지방 스스로 결정하여 집행하고 책임지는 정치체제인 것이다. 주민의 생활현장에서 예고없이 돌발적으로 나타나는 환경오염 현상에 대하여 효과적으로 대처하기 위해서는 自治團體가 環境政策을 全擔하여 집행할 필요가 있다고 본 것이다. 그러나 지방자치단체의 환경조직이나 전문성에는 현실적인 한계가 있으므로 이를 해소하기 위해서는 스스로의 業務修行體制를 整備하고, 담당공무원의 전문화를 꾀하여야 할 것이다. 더불어 중앙정부는 지방자치단체에 대한 財源 및 技術 支援을 적극적으로 확대하여야 할 것이며, 중앙정부가 행사하고 있는 환경관리기능을 점진적으로 자치단체에게 위임 또는 이양함으로써 명실상부한 자치시대를 구축하여 나아가야 할 것이다(이주희, 1992: 183~191쪽 참조).

따라서 자치단체의 관할구역안의 환경에 대한 모든 수요를 지방자치단체가 스스로 충족시키기 위해서는 중앙정부의 환경행정기능 중 상당부분을 위임하여 수행케 할 것이 아니라 지방자치단체의 자치사무로 이양하여야 한다는 것이다. 따라서 현재 환경관리청이 담당하고 있는 담당업무를 시·도에 완전 통합해야 한다고 주장한다. 지방자치단체의 기능 강화를 통해서 환경행정의 분권화 내지 지방화의 주장은 환경행정이 지역성 및 현지성이 강하게 요청되는 지역주민의 생활행정이므로 이를 종합적으로 책임지고 있는 지방자치단체가 스스로 그 문제를 해결하는 것이 바람직 하다고 보고 있다.

자치시대를 맞이하여 '환경자치체' 개념까지 등장하고 있는 현실에서(須田春海·田中充·熊本一規 編, 1993) 지방자치단체에 의한 1차적인 환경관리가 강조되어야 한다. 한편, 시·도에 걸쳐 야기되는 환경문제는 지방자치단체 조합을 구축하여 해결할 수 있을 것이다(이주희, 1994: 389~390쪽).

셋째, 두 기관간의 役割分擔을 合理的으로 새롭게 하자는 방안이다. 이 역할분담론은 환경정책의 집행기능을 환경관리청 또는 시·도 두 기관중 어느 한 쪽으로 통합·전담 시키는 주장은 비현실적이라서 설득력을 가지지 못한다고 본다. 환경행정의 분권화 내지 지방화는 지방자치단체와 환경관리청의 두 機關의 役割을 明確히 하는 방향으로 정비·분담 하되 현재의 그 기능 배분을 재정비 하자는 것이다. 두 기관간의 역할 분담을 철저하게 하는 경우에도 현재의 상태에서 어느 기관의 역할을 중시·강조하느냐에 따라서 결과가 달라지는 것은 물론이다.

우선 환경관리청의 역할 강화론의 논거는 다음과 같다(김중순, 1995: 43~46쪽 참조).

첫째, 현대 산업사회의 환경문제는 대부분 자치단체의 행정구역을 초월하여 발생하고 있는 바, 그 해결은 광역적인 협의와 고도의 전문 기술성을 필요로 하기 때문이다.

둘째, 자치시대에 자치단체장과 지방의회가 주민들로부터 제기되는 개발수요에 부응하다 보면 환경보전의 논리보다는 개발의 논리에 집착할 기능을 배제할 수 없기 때문에 제3자적 기관의 지위에 있는 환경관리청에 의한 환경보전에 관한 정책집행이 용이하다는 점이다.

셋째, 앞서서도 살핀 바와 같이 지역사회에서 지연·혈연·학연 때문에 관내의 오염물질 배출업소에 대한 단속은 사실상 어려워질 가능성이 높다는 점에서 환경관리청이 전담하는 것이 객관적인 집행을 할 수 있다는 것이다.

넷째, 지방자치단체가 환경행정을 전담할 경우에는 환경문제로 인하여 지역간 갈등과 불균형문제가 심화되기 때문에 지역간 환경문제를 방치할 가능성도 전혀 배제하지 못한다.

그러나 지방자치단체의 역할 강화를 주장하는 입장은 사뭇 다르다.

첫째, 중앙부서가 주도하는 환경정책은 그 성격상 전국을 대상으로 하기 때문에 지역적인 특성을 면밀하게 제대로 반영하지 못하게 되므로 地方自治團體가 主導해야 한다는 것이다.

둘째, 지방자치단체는 환경정책의 형성과 집행과정에서 주민과의 접촉이 용이하므로 개발과 환경보전을 둘러 싸고 일어날 수 있는 地域內 葛藤을 最小化 하고, 양보와 타협을 비교적 쉽게 얻어 낼 수 있다는 것이다.

셋째, 지방자치단체는 환경오염의 직접적인 피해 당사자인 住民의 要求에 민감하게 對應하기 때문에 환경보전이 원활해진다는 것이다.

넷째, 지방자치단체의 환경에 관한 전문성 부족은 부인할 수 없지만 地域事情을 소상하게 把握하고 있는 공무원들이 단속업무에 투입될 수 있기 때문에 효과적인 환경보전을 추진할 수 있다는 것이다(김형운, 1993: 66~67쪽).

이상에서 살핀 바와 같이 역할 분담론은 상호간의 존재를 인정하되 그 장점은 잘 활용하고, 단점은 보완하자는 논지의 요체를 쉽게 발견할 수 있다.

## IV. 市·道の 役割強化를 위한 執行體制的 再整備 方向

### 1. 地方自治團體의 政策執行機能 強化

지방자치단체의 환경정책 집행기능을 다음과 같은 방향으로 강화하여야 할 것이다.

첫째, 環境政策 執行機能의 再配分 原則 및 基準을 設定해야 한다. 환경관리행정은 종합성, 현지성, 광역성, 전문 기술성 등의 특성을 갖고 있을 뿐만 아니라 자치시대에 부응하기

위하여 지방자치단체의 역할이 강화·강조되어야 할 것이다. 우선 지방자치법 제11조 및 제10조에서 정하고 있는 일반적인 사무배분 기준을 우선 적용하지 않을 수 없을 것이다. 즉, 국가의 지방행정기관인 환경부는 ① 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 ② 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무 ③ 시·도의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등을 담당하는 것을 원칙으로 하고, 환경정책의 집행기관으로서 지방환경관리청은 시·도간에 걸치는 사무를 담당하도록 한다. 그러나 환경정책 집행기능의 성격을 기술적으로 판단할 때, ① 외부성 또는 환경재의 편익이 미치는 범위 ② 오염현상의 유해성 또는 불가역성 ③ 환경행정서비스의 생산비용 함수의 형태 등을 판별해서 결정하도록 한다. 한편, 환경행정에 민주성을 도모하기 위해서는 ④ 주민참여를 확대하는 동시에 기관의 수용능력을 감안하여야 하고 ⑤ 환경오염업체 또는 개발업체에 대한 통제 가능성을 평가하여 사무나 기능을 배분 하여야 할 것이다(정희성, 1995. 5: 16쪽).

이러한 기준에 의하면 중앙정부는 ① 국민의 환경권을 보장하는 환경정책의 수립 ② 국제 환경관련업무 ③ 환경관련 연구와 개발(R&D) ④ 전국적인 규모의 개발에 따른 환경오염원의 감시와 집행업무 ⑤ 환경문제와 관련된 시·도간의 조정·지원업무 ⑥ 자치단체의 환경정책의 수행에 대한 감시 또는 통제업무 등을 담당하도록 한다. 한편, 시·도는 ① 지역환경기준의 설정과 지역환경관리계획의 수립과 집행 ② 환경오염도의 측정과 분석 ③ 환경오염원의 감시와 집행업무를 담당하도록 한다. 특히, 새로운 환경보전 영역에 대하여 ① 각종 환경시설의 설치 허가권 ② 각종 단속권한 ③ 각종 처분권 행사등을 우선적으로 자치단체의 사무하는 것이 바람직할 것이다(정희성, 1995. 5 : 16쪽).

둘째, 環境部の 權限을 시·도지사에게 점진적이고 단계적으로 委任(기관위임사무)한다. 환경행정기능에 관한 재배분 방법은 자치사무를 확대하는 방안과 환경부의 기능을 지방자치단체에 위임하여 처리하는 방안이 있다. 그 중에서 후자는 자치시대에 합당한 방법은 아니지만 자치단체의 인적·물적 여건상 기능 재배분의 관행대로 시·도지사에게 위임함을 원칙으로 하고, 전국적인 보편성 뿐만 아니라 지방적 특수성을 동시에 가지고 있는 사무나 기능은 단체위임사무로 하여 처리하도록 한다. 다만, 기능의 이양을 기관위임사무로 할 때에는 그에 필요한 인력과 조직을 갖추는 데 소요되는 처리비용을 국가가 전액부담하는 것을 전제로 하지 않으면 안될 것이다. 환경관리청의 기능 및 환경부의 기능중에서 지방자치단체가 처리하는 것이 합리적이라고 생각되는 기능은 지방으로 이양하도록 한다.

셋째, 廣域 및 基礎自治團體間的 機能 再配分도 이루어져야 한다. 광역자치단체인 시·도와 기초자치단체인 시·군·자치구간 환경기능의 배분은 지방자치법상의 기준에 따른다.

즉, 시·도에서는 ① 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 ② 시·도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 ③ 지역적 특성을 살리면서 시·도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 ④ 국가와 시·군 및 자치구간의 연락·조정등의 사무 ⑤ 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 ⑥ 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무 등의 사무를 처리하고 시·군 및 자치구는 앞의 ①~⑥의 기준에 의해서 시·도가 처리하는 것으로 되어있는 사무를 제외한 사무를 처리하도록 한다(지방자치법 제10조 제1항). 한편, 시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 그 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리한다(동조 제3항). 구체적으로 기초자치단체는 관할구역의 환경업체 및 시설을 관장하도록 하지만 앞으로 기초자치단체의 환경관리능력을 향상을 전제로 할 때, 종래에 환경부가 시·도지사에게 위임한 후, 시·도지사가 시장·군수·구청장에게 다시 규칙으로 재위임한 사무는 기초자치단체의 사무로 이양하도록 하여야 할 것이다. 또한, 환경문제중 시·도의 관할 구역안에 있는 시·군 또는 자치구간의 환경문제와 분쟁에 대해서는 시·도가 이를 처리하도록 해야 할 것이다.

넷째, 환경업무중에서 자치사무로써 두개의 시·도간에 걸치거나, 시·군·자치구간에 걸치는 업무는 地方自治團體 組合을 構成하여 처리하도록 하여야 할 것이다(구체적인 것은 3. 3) 참조).

## 2. 現行 體制下의 役割分擔의 再整備

지방자치단체가 지역 환경행정의 집행 및 규제기능을 맡고, 환경관리청은 시·도의 환경행정기능 수행을 감시·지원·조정 하는 역할을 담당하도록 해야 할 것이다. 이러한 환경행정 역할의 배분 방식은 지방자치단체의 환경행정의 능력을 높일 수 있고, 환경관리청의 지방자치단체에 대한 환경행정의 감시 역할도 동시에 수행함으로써 지방에서 환경행정의 실효성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 환경관리청은 하나의 행정구역을 초월하는 권역별, 또는 영향권내의 환경문제를 처리하도록 하되, 환경관리청에 지방자치단체간의 이해를 종합·조정할 수 있는 법적 지위를 부여하여야 한다는 주장이 있다. 현재와 같은 환경관리청과 시·도간의 법적 지위로써 광역적인 환경문제의 처리나 지역간의 갈등 조정이 어렵다는 점은 앞절에서 이미 언급한 바와 같다. 때문에 환경관리청의 법적 지위를 시

·도보다 높혀서 시·도간의 이해관계를 실질적으로 조정하도록 해야 한다는 것이다(이시경, 1994: 98~99쪽). 그러나 그렇게 하더라도 주민의 이해에 민감한 자치단체장의 지위를 고려할 때 조정능력이 생길 것인가는 의문이 아닐 수 없다. 다만 여기서는 環境管理廳과 시·도간에 업무영역을 재조정할 필요가 있는 구체적인 몇가지 예를 들면 다음과 같다.

\*사무명(1) : 공단배출업소 지도단속 및 행정처분 권한

\*법적근거 : 대기환경보전법 제44조/ 수질환경보전법 제49조

\*이관방향 : 환경관리청 → 시·도

\*이관사유 : 환경관리청의 설립취지에 맞게 한강수계에 대한 전반적인 총괄관리를 하여야 함에도 불구하고 현재는 공단배출업소를 관장하고 있기 때문에 불합리함

\*사무명(2) : 공해방지 시설업의 등록 및 관리

\*법적근거 : 대기환경보전법 제44조/ 수질환경보전법 제39조

\*이관방향 : 환경관리청 → 시·도

\*이관사유 : - 등록처리 및 관리에 특별한 기술이나 전문성을 요하지 않는 단순업무임에도 불구하고 관리청에서 관리하고 있음.  
- 등록업체 대부분이 시·군에 소재하고 있어서 민원편의적인 측면에서 이관이 필요함

\*사무명(3) : 팔당특별대책지역의 종합관리

- 환경기초시설(하수, 오수, 축산폐수처리장 등)

\*법적근거 : 환경정책기본법 제22조/ 환경처 고시 90-15, 16호

\*이관방향 : 시·도 → 환경관리청

\*이관사유 : - 팔당호는 수도권 1800만 주민의 식수원이므로 국가단위 총괄관리가 필요함  
- 환경기초시설의 운영관리에 있어 지방자치체가 본격화 되면 의회의 반대가 예상되어 예산확보에 어려움이 예상되기 때문임  
- 외국의 경우에도 국가가 관리하고 있음(테임즈강, 라일강의 관리는 국가가 관리하고 있음)

\*사무명(4) : 정화조 제조업 등록관리

\*법적근거 : 오수 분뇨 및 축산폐수처리에 관한 법률 제39조 동법 시행규칙 제61조

\*이관방향 : 시·도 → 환경관리청

\*이관사유 : 정화조 처리 효율평가 등에 고도의 전문기술 및 지식이 요구됨



\*사무명(5) : 환경영향평가 협의 사항 관리감독

\*법적근거 : 환경영향평가법 제24조

\*이관방향 : 시·도 → 환경관리청

\*이관사유 : 사업시행부서가 다원화 되어 있어 부서별로 관리되고 있으므로 국가가 통합 관리가 필요함

### 3. 政策執行機關間的 協力體制 強化

#### 1) 환경관리청과 관련 시·도간의 협력체제 구축

여기서는 수도권외의 경우를 한정하여 살펴보면 첫째, 한강환경관리청은 한강유역에 소재하는 서울특별시, 인천광역시, 경기도에 대하여 환경관리에 필요한 전문기술 및 인력을 지원하고, 시·도는 환경관리청에 대하여 환경정보를 제공함으로써 상호 협력체제를 구축한다. 또한 지천별로 원만한 환경보전 및 관리를 위하여 한강환경관리청, 관계 시·도의회 의원 및 소속공무원, 기업대표가 참여하는 가칭 “XXX지천 환경관리위원회”를 구성하되 그 운영을 활성화하도록 한다. 그리고 돌발하는 환경사고에 능동적으로 대처하고 오염심화지역에 대하여 한강환경관리청과 각 지방자치단체가 참여하는 ‘특별합동기동단속반’을 구성하여 운영할 필요가 있다.

#### 2) 시·도간 행정협의 강화

시·도간의 행정협의를 강화하기 위한 방향은 다음과 같이 설정하여야 할 것이다.

첫째, 費用分擔體制를 구축한다. 예컨대, 한강상류지역의 특별대책지역이나 상수원보호구역으로 지정된 지방자치단체의 토지이용규제 및 배출규제에 따른 주민들의 재산권의 침해 및 행사상의 불이익을 해소하기 위하여 상류지역의 희생 위에서 혜택을 받는 지방자치단체에 대하여 수익자부담금을 징수하여 그 재원으로 피해 주민이 있는 자치단체에게 교부하는 제도를 도입해야 할 것이다.

둘째, 오염방지를 위한 地域別 責任管理制를 실시한다. 한강유역에 소재하는 지방자치단체는 각각의 관할구역 구간의 수질보전을 위하여 지역책임제 및 기업 하천 보호 책임제를 실시하도록 한다. 왜냐하면 한강의 보전은 일부만 보전을 철저하게 한다고 해도 효과가 없기 때문이다.

셋째, 業務의 交流 및 委託管理體制를 활성화한다. 지방자치단체에 종사하는 환경직 공무원

원들의 승진기회를 보장하고 사기를 양양하기 위하여 지방자치단체간에 또는 기초와 광역자치단체간에 인사교류를 실시하고, 자치시대에 자치단체의 환경업무의 능률성을 확보하기 위하여 필요한 경우에는 타 자치단체에게 환경업무를 위탁하거나 환경오염방지시설을 공동으로 설치하되 한 자치단체에게 위탁하여 관리함으로써 규모의 경제를 확보하도록 한다.

### 3) 지방자치단체 조합결성의 활성화

지방자치단체상호간의 광역적인 문제를 해결하기 위하여 외국에서는 지방자치단체조합을 구성하여 운영하고 있는 바, 우리 나라에서도 수질보전과 관련하여 지방자치단체조합 제도를 활성화할 필요가 있다. 앞서서도 언급한 바와 같이 우리 나라는 수도권매립지운영관리조합이 유일하게 구성되어 운영되고 있지만, 독일(과거서독)전국에는 1,269개의 게마인데조합이 있고(서울특별시, 1987), 노르트라인-베스트팔렌주의 경우는 총 232개의 목적사무조합이 구성되어 있는데 그 중에서 하수시설조합이 22개, 상수공급조합이 46개나 된다(이기우, 1992). 한편, 일본에서는 총 2,862개의 일부 사업조합이 구성되어 있는데 그 중에서 수질과 관련된 조합은 37% 수준인 1,062개 조합이 구성되어 있다. 이러한 외국의 일반적 현상에 비추어 보더라도 수질의 보전이나 관리를 위해서는 외국에서 그 예를 쉽게 찾을 수 있는 '특별구'제도를 고려할 수 있으나 일단은 현행 지방자치법상 제도화 되어 있는 지방자치단체조합의 구성을 하루 빨리 활성화할 필요가 있는 것이다.

광역자치단체를 달리하는 시·군·자치구간의 수질관리문제(상수 또는 하수)에 능동적으로 대처하기 위하여 해당 자치단체가 구성원이 되는 地方自治團體組合을 다음과 같이 構成하여 운영하도록 한다.

첫째, 수도권 광역 상수도조합은 상수보호구역 및 상수원의 급수구역에 속하는 자치단체를 구성원으로 하는 特別地方自治團體로 한다. 조합회의 구성원인 조합위원은 자치단체에서 위촉한 인사로 하되 조합장은 비용분담을 가장 많이 하는 자치단체의 추천인사로 한다. 사무국 직원은 해당 자치단체로부터 파견된 직원과 소속 직원 반반으로 구성한다. 조합이 하는 일은 급수시설 및 관리, 요금의 징수, 상수보호구역의 관리 및 지원 등을 열거할 수 있을 것이다.

둘째, 하수도관리조합의 경우에는 주로 하수도건설, 하수종말처리장의 시설과 그 관리, 오염물질배출단속, 배출부과금의 징수, 구성방법은 배수구역에 속하는자치단체를 구성원으로 하나 당해지역에 입지하고 있는 일정한 규모 이상의 기업도 조합회의 위원이 될 수 있게 하도록 한다.

셋째, 조합의 운영이나 사업비용은 固有한 財源을 策定해 주어야 한다. 왜냐하면 고유한 재원이 없을 경우에는 조합운영이나 조합회의 의결자체가 소속 자치단체 지방의회의 이기 주의적인 행태 때문에 본래 목적을 달성할 수 없게 되기 때문이다. 따라서 일정한 비율의 국고보조금, 교부금, 양여금 및 이용료를 재원으로 확보할 수 있게 조치하도록 한다.

넷째, 組合會議은 條例制定權과 豫算議決權을 갖도록 한다. 이는 수도권매립지운영관리조합의 운영과정에서 야기되는 문제를 최소화하기 위함이다.

#### 4. 地方自治團體의 環境力量強化

##### 1) 자치입법에 의한 적극적인 환경보전

환경이 한계상황에 처해 있는 대도시와 공업도시들에 대해서는 법령의 범위안에서 환경보전에 관련된 조례를 적극적이고 독자적으로 제정하게 自律權을 賦與할 필요가 있다. 특히 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 울산시, 여천시 등의 자치단체는 환경기준에 관련된 조례를 자율적(법령이 위임하지 않는 사항에 대해서도)으로 제정하여 시행하도록 한다. 또한, 한강유역의 인구 50만 이상인 대도시(성남, 안양, 부천 등)에서는 총량규제방식을 조례로서 채택하되 그 내용에는 총량저감계획, 총량규제기준, 사전 또는 개선조치·명령 등을 포함하여야 할 것이다.

##### 2) 자치단체의 관련 조직 및 기구의 강화

첫째, 앞으로의 환경행정의 중요성을 감안할 때 모든 시·도에 환경관리국을 설치하고 현재 환경관리과를 대기관리과, 수질관리과, 폐기물처리과로 확대·개편할 필요가 있다.

둘째, 시·도의 보건환경연구원을 발전적으로 통·폐합하여 관할 행정구역과는 상관없이 지역적으로 인접한 시·도가 공동으로 보건환경연구원을 설립하고, 환경오염의 측정 및 감시를 위한 장비의 과학화 및 현대화를 추진한다(이주희, 1992).

셋째, 2개 이상의 시·도에 걸친 환경문제를 해결하기 위해서 시·도는 지방환경청과 긴밀한 협력체제를 구축하여 대응한다.

넷째, 같은 시·도안의 2개 이상의 시·군·자치구에 걸치는 환경오염방지사업은 지방자치단체조합을 구성하여 운영하도록 한다(이주희, 1989).

##### 3) 전문인력의 확보 및 육성

첫째, 지방자치단체의 환경관리능력을 제고하기 위하여 시·도에서도 7급 지방공무원 환경직의 모집을 활성화 하여야 한다.

둘째, 환경관리행정의 속성상 현재 환경감시원의 신분을 임시 고용직에서 최일선 기관인 읍·면·동에 별정직 환경담당공무원을 선발·배치함으로써 신분보장을 받은 자에 의한 계속적인 감시·감독을 실시하도록 한다.

셋째, 환경부의 산하기관인 환경공무원교육원이 실시하는 환경담당공무원의 교육기간을 현재 2주간에서 1개월로 늘이고 교육 加點을 교육기간에 비례시킨다.

넷째, 당분간 지방공무원중 행정직이 환경과장으로 보임받고자 하는 자는 1개월 정도의 기간을 '국립환경연구원' 또는 '환경공무원교육원'에서 연구 또는 이수경력이 있어야 가능하도록 제도화 한다.

다섯째, 시·군·자치구의 환경공무원의 수를 일률적으로 할 것이 아니라 단속업체수 및 오염물질배출량, 장비의 최신화 수준 등을 기준으로 차등화하여 배정할 수 있도록 하여야 한다.

#### 4) 우선 조치가 요구되는 사항

이와같이 환경관리기능을 재배분하여 당장 실시할 수 없다고 해도 틀린 말이 아니다. 왜냐하면 지방자치단체의 환경행정능력이 미치지 못하기 때문이다. 따라서 이를 효율적으로 접근 하려면 ① 중앙정부는 관계법령을 단계적으로 정비하도록 하되 ② 환경영향평가와 그 사업에 대한 사후관리를 철저히 하고 ③ 지방자치단체의 역량을 감안하여 환경기능배분을 단계적으로 재배분하되, 기능 재배분시에 상향적인 의견 수렴절차를 형성하여야 하며 ④ 환경시설 주변을 쾌적하게 조성하여 혐오적 인식을 불식시키고 ⑤ 일선에서 환경오염을 단속하는 지방공무원에게 사법권을 인정하는 법제를 마련할 필요가 있다.

## V. 結 論

이상에서 살펴 본 바와같이 환경정책은 정책결정의 주체인 환경부를 비롯하여 지방환경청, 환경출장소, 지방자치단체, 지방자치단체조합 등이 분담하여 집행되고 있다. 이들 기관들은 공통적으로 인력부족, 능력 및 기술부족, 재정부족, 관심부족, 신뢰부족, 정보부족, 열의부족 등의 7중고에 시달리고 있다.

민선 자치시대에는 자치단체장은 주민의 개발수요와 환경보전 수요를 조화·충족시켜야

하는 책무가 있는 만큼 환경부와 그 소속기관이 행사하고 있는 권한을 지방자치단체장에게 대폭 위임하거나 자치단체에게 이양하는 것이 ESSD를 실현하고 “지방의제(Local agenda 21)”를 실천하는 지름길이 될 것이다. 다만, 환경관리청은 시·도간에 걸쳐 발생하는 광역적인 환경문제를 전담하고 시·도인 지방자치단체는 시·군·자치구간에 발생하는 구역안의 광역적인 환경문제의 집행에 중점을 두는 선에서 문제를 처리하는 것이 바람직하다. 또한, 환경업무중에서 자치사무로써 두개의 시·도간에 걸치거나, 시·군·자치구 간에 걸치는 업무는 지방자치단체 조합을 구성하여 처리하도록 하여야 할 것이다.

따라서 향후 환경정책에 대한 지방자치단체의 집행기능은 다음과 같은 방향으로 전개되어야 한다는 점을 다시 한번 강조하는 바이다.

첫째, 소득수준이 향상됨에 따라 생활의 질이 중요하게 인식될 것이므로 환경부로 하여금 환경문제를 종합화하는 권능을 부여하고 부처간의 업무를 환경적인 차원에서 조정할수 있게 하여야 할 것이다. 또한 환경기준을 선진국 수준으로 강화하고, 그린라운드(GR)에 대처해 나가도록 각 부처는 상호 협조와 협력을 아끼지 말아야 할 것이다. 그 전략으로는 여건이 허락하는 자치단체에서는 공해방지산업을 적극적으로 육성함으로써 환경오염을 줄이는 동시에, 그 생산품을 외국에 수출함으로써 부가가치를 높이는 일석이조의 성과를 거두도록 한다.

둘째, 민선자치시대에는 지방자치단체의 환경보전의 책무가 한층 강조되므로 그 역량의 강화를 전제로 하지 않을 수 없을 것이다. 따라서 환경부나 환경관리청의 집행기능중에서 하나의 시·도에 국한되는 업무는 단계적으로 지방에 이양 또는 위임하도록 해야 할 것이다. 자치단체 스스로는 자치입법에 의한 환경기준을 강화하도록 하고 조직과 기구도 환경의 국제적 수준에 맞추어 개편하며, 전문인력을 확보하는 제도적 장치를 강구할 필요가 있다.

셋째, 시·도 상호간에 발생하는 환경문제를 해결하기 위하여 스스로의 역량을 강화하고, 일단 협력체제(조합구성)를 구축하여 해결을 모색하되 그렇지 못한 경우는 환경관리청이 그 업무를 처리하도록 하여야 할 것이다.

넷째, 현재 지방환경청이나 환경출장소에서 처리되고 있는 기능은 단계적으로 시·군·자치구에 이양하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

다섯째, 환경보전은 정부나 지방자치단체의 노력만으로는 한계가 없지 아니하므로 민·관·산·학협동생산(공생산)체제를 구축하여야 할 것이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 본 연구는 환경정책의 집행 주체에 대한 연구를 진행함에 있어서 현재의 역할 분담 정도를 파악하는데 1993년도를 기준으로 한 총무처의 “중앙지방간 사무총람”(1994년)을 사용하였다. 그러나 법령상에 규정된 사무 건수와 현실적으로 나타나는 업무량간의 괴리는 매우 다른 것임에도 불구하고 여태까지 수 많은 연구의 결점을 보완하지 못하고 그대로 인용함으로써 문제의 본질을 파악하는데 무리가 있었다는 점을 여간 아쉽게 생각하지 않는 바이다. 하루 빨리 이 같은 원시적인 기법을 벗어나 현실적인 업무 처리량에 기초한 실질적인 연구가 수행되어야 한다는 점을 이 기회에 다시 한번 강조하는 바이다. 또한, 본 연구에서는 환경정책의 집행에 대한 기능분담에 초점을 두었을 뿐 이를 처리 하기 위한 지방자치단체의 환경관련 조직개편, 인력의 개발 및 배치, 재원의 염출방안에 대해서는 언급을 하지 않았으므로 이에 대해서는 다음 기회로 미루고자 한다.

## 參 考 文 獻

- 경기도 환경관리과, 「'93 주요업무보고자료」, 1993. 4.
- 권숙표, “한강개발과 한강수질오염의 실태”, 서울YMCA, 「제2회한강물되살리기심포지엄」, 1993.
- 김정훈, “공공서비스 협동생산에 있어서의 주민참여”, 「지방자치연구」, 1993. 6.
- 김종순, “환경행정에서 중앙과 지방의 역할분담”, 한국환경정책학회, 국제화 시대의 환경정책의 과제와 진로에 관한 한독국제 세미나 주제논문, 1995. 5, pp. 23~24.
- 김형윤, “지방정부의 환경집행에 관한 연구 - 집행기능의 지방분권화에 대한 평가와 개선방향을 중심으로 -”, 연세대학교 행정학석사 학위논문, 1993.
- 노용희·이주희, 「국가와 지방간의 환경행정기능의 적정배분연구」, 1992.
- \_\_\_\_\_, “국제환경문제에 대응하는 지방행정의 자세”, 「지방행정」, 1993. 9.
- 내무부, 「지방행정기구표」, 1995. 4.
- 내무부지방행정연수원, 「국토개발과 자연보전에 대한 포럼보고서」, 1992.
- 우동기, “환경자치체 구축을 위한 자치체 경영전략”, 한국환경행정학회, 「지속가능한 개발(ESSD)을 위한 학제간 대토론회 보고서」, 1993. 11.
- 윤양수, “국토개발전략과 한강종합개발”, 서울YMCA 「제2회한강물되살리기심포지엄」, 1993. 7.
- 이달곤, “중앙과 지방간의 기능배분방향의 모색-에너지자원행정을 중심으로-”, 「행정논총」,

- 제29권, 제2호, 서울대학교 행정대학원.
- 이기우, “독일의 목적조합”, 1992.
- 이시경, “지방환경체제의 정비방향 지방화 시대의 환경정책과 행정”, 「환경정책학회 '94세미나 자료집」, 1994. 10.
- 이정전·김태경, “환경오염규제의 효율성”, 「환경논총」, 제30권, 1992.
- 이정환, “팔당상수원 수계별 하수처리시설확충시책”, 경기도 「도정연구」, 1991. 6.
- 이주희, “경제성장과정에서의 환경지출방안연구”, 서울대학교 환경대학원 석사논문, 1977.
- \_\_\_\_\_, “수도권광역행정체제의 개편구상”, 「지방자치」, 1989. 4.
- \_\_\_\_\_, “한강생태계의 보전과 환경행정-한강수질보전행정을 중심으로-”, 「한강물 되살리기 시민운동 제6회 심포지엄」, 1993. 12.
- 정 용, “환경공해문제의 효율적 대응을 위한 관·산·학의 역할” 경기도 「도정연구」, 1992. 6.
- 정혁진, “신경제5개년계획과 도시환경오염방지대책”, 「도시문제」, 1993. 7.
- 정희성, “환경행정에 있어서 중앙과 지방간의 역할분담”, 「한국정책학회 '94 세미나 자료집」, 1994.
- \_\_\_\_\_, “지방자치하에서 중앙과 지방간의 정책 조정방안에 관한 정책간담회”, 1995. 5.
- \_\_\_\_\_, “지방화시대 환경부문의 과제와 정책방향”, 한국환경기술개발원, ESSD 달성을 위한 환경정책 심포지움, Session 1 신경제정책과 환경부문의 과제, 1993. 10.
- 한국지방행정연구원, 「팔당호특별대책지역에 대한 종합대책」, 1991. 10.
- 황명찬·이순자, “중앙·지방간 물환경기능배분에 관한 연구”, 「환경정책」, 제2권, 제1호, 환경정책학회, 1994. 10.
- 서울시정개발연구원, 「서울시 환경관리체계 구축을 위한 연구 중간보고서」, 1993. 11.
- 현대경제사회연구원, 「환경보호를 위한 정책체계 - 선진국 사례를 중심으로 -」, 1993. 4.
- 환경처, U.N. 환경개발회의 합의문서, 1992. 8.
- G. J. Gordon, 「Public Administration in America」, St. Martin's Press, 1982.
- J. Naisbitt, 「Megatrends : Ten New Directions Transforming Our Lives」, Warner Books, Inc., 1982, pp 97~130.
- J. Baldwin, 「Environmental Planning and Management」, Westview Press, 1985.
- J. F. Burton & T. Thomason, “The Extent of Collective Bargaining in the Public Sector”, in

Public Sector Bargaining, eds. B. Aaron, J. M. Najita, 「The Bureau of National Affairs」,  
1988.

Shozo Adachi and Kenji Oya, 「The Role of Local Communities in Regional Development and  
Environmental Management : A Case Study of the Yahagi River Basin, Central Japan」,  
Environmental Management for Local and Regional Development, UNEP, 1987.

須田春海・田中充・熊本一規 編纂, 「環境自治體の創造」, 學陽書房, 1993.

宇都宮深志, 「環境創造の行政學的 研究」, 東海大學出版會, 1984.