

# 地方自治團體와 環境管理廳間의 關係定立方案

Relation Establishment between Environmental Management Office and Local Government for the Implementation of Environmental Policies

李 周 熙

(內務部 地方行政 研修院 教授)

<目 次>

- I. 問題의 提起
- II. 環境管理를 위한 地方行政體制 現況과 問題點
- III. 地方自治團體와 環境管理廳間의 關係 再定立 方案
- IV. 맺음말

<ABSTRACT>

Korea has two kinds of authorities for regional implementation of environmental policies. Those are Environmental Management Office(E.M.O.) instituted under Ministry of Environment and Local Government(L.G. = Metropolitan government, Province). Though the environmental functions in Korea are highly centralized(85.6%), some institutional arrangements have been made for regional environmental management. Legally, the functions of regional environmental management have been distributed between 16 L.G. and 4 E.M.O. But, some problems of administrative nonefficiency and financial wastefulness are being occurred due to the functions overlapped between E.M.O. and L.G.

Therefore this paper aims at finding out the alternatives on the reasonable relation between E.M.O. and L.G. for the effective implementation of environmental policies.

The findings of this study are as follows :

First of all, Central Government must attempt to distribute the functions of E.M.O. and L.G. for the implementation of environmental policies. E.M.O must take charge of adjusting the environmental conflicts which are occurred Inter-L.Gs. and of applying for environmental technology. L.G. must conduct the execution of the environmental policies and regulate to maintain environmental standards. At the same time, central government must strengthen the role of L.G. for regional environmental management.

Secondly, Environmental Station must be abolished for the sake of raising the efficiency of local environmental administration

Finally, we must institute environmental co-operation organisation(Committee) in which Administrative Authorities, Environmental Non-Governmental Organisation, Residents and Specialists take part so as to perform regional environmental management reasonably.

## I. 問題의 提起

세계화와 지방화라는 변화의 소용돌이 속에서 국가나 지방자치단체들은 소위 "지속가능한 개발(ESSD)"을 환경정책의 기조로 삼고 "경제개발과 환경보전"이라는 두 마리의 토끼를 잡기 위해서 노력하고 있다. 경제성장 정책이 필연적으로 초래하는 환경과피를 최소화하고 "환경의 질"의 수준을 향상시키기 위해서 지방에서 환경행정기관들은 나름대로 최선을 다하고 있다. 환경부의 특별지방행정기관인 환경관리청이 지방에서 환경부의 환경정책을 집행하고 있지만 인력부족과 예산부족으로 제 역할을 다하지 못하고 있다. 또한, 지방자치단체는 자치경험이 일천한 탓에 환경보전·관리에 관한 전문성이 축적되지 않아서 제 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 비난을 받고 있는 실정이다. 더구나 환경관리청과 지방자치단체의 업무가 중복되어 환경정책을 집행하는 과정에서 기관간의 갈등이 발생하고 있으며 예산의 낭비를 초래함으로써 지방의 환경관리가 비효율화 되고 있는 상황이다. 환경문제는 광역성, 지역특수성, 전문성 등의 특징을 갖고 있기 때문에 관련기관들이 적잖은 예산을 지출하고 있음에도 불구하고 "환경의 질"은 별로 나아진 것이 없다는 것이 국민

들의 공통된 시각인 것 같다.

세계화 시대를 맞이하여 “환경의 질”의 보전이 보편적인 가치로 인식하면서 그 주도적인 역할을 지방자치단체가 담당해야 한다는데에 많은 국가들과 환경론자들이 인식을 같이 하고 있다. 이에 나날이 심화되고 있는 우리나라의 환경문제를 효율적으로 해결하기 위해서는 무엇보다도 먼저 지방에서 환경정책을 집행하고 있는 (지방)환경관리청과 지방자치단체 간의 역할분담체계를 재정립하는 것이 급선무라고 생각한다.

이 글에서는 우리나라 지역환경정책 집행 체제의 문제점을 도출하고, 이를 해소하는 방안의 하나로써 특히 환경관리청과 지방자치단체간의 관계를 어떻게 재정립할 것인가에 대한 방안을 모색하고자 한다.

## II. 環境管理를 위한 地方行政體制의 現況과 問題點

### 1. 우리나라 環境行政體制

우리나라에서 환경정책의 결정과 집행체제는 중앙정부의 10 개의 부·처·청에 분산 수행되고 있어서 복잡하게 얽혀 있는 상태이다. 즉, 환경부를 비롯한 10 개의 중앙부·처·청<sup>12)</sup>, 환경관리청, 지방환경관리청, 환경출장소, 지방자치단체(시·도·시·군·자치구) 등에 의하여 수행되고 있다. 그 체제와 계층구조는 다음과 같다(<도-1> 참조).

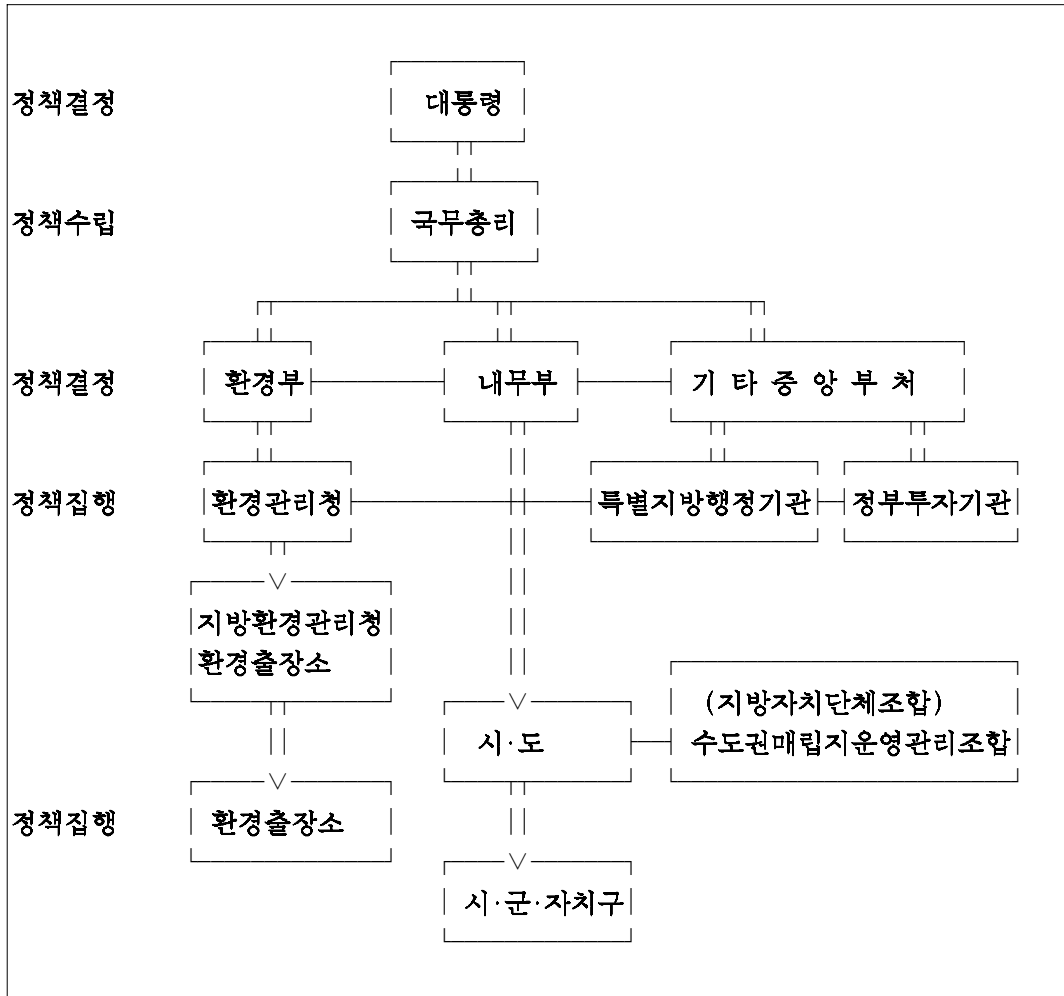
종합적인 환경정책수립을 직접 담당하고 있는 환경부는 1997년 12월31일 현재, 2실 5국 5관 36개과(29개 과, 7인의 담당관)가 편제되어, ① 환경관계법령 제정 등 국가 환경관리를 위한 행정기본체계 확립 ② 환경보전종합계획 수립·규제기준의 설정 및 행·재정적 지원 ③ 국가간 환경보전 협력기능의 수행 등을 수행하고 있다.

환경부 등에 의하여 수립·확정된 환경정책은 지방에서는 환경관리청, 지방환경관리청, 환경출장소, 환경관리공단등과, 지방자치단체인 시·도와 시·도환경보건연구원, 시·군·자치구, 그리고 지방자치단체조합인 수도권매립지운영관리조합<sup>13)</sup>에 의하여 집행되고 있다(<도-1>참조).

12) 10개의 중앙부·처·청은 과학기술처, 내무부, 농림부, 통상산업부, 건설교통부, 노동부, 문화체육부, 산림청, 농촌진흥청, 해양수산부이다.

13) 수도권매립지 운영관리조합은 지방자치법 제149조에 근거하여 설립된 기관으로서 서울특별시, 인천광역시, 경기도가 구성원인 지방자치단체조합이며 인천광역시 검단동에 소재하고 있다.

<도-1>우리나라환경행정체계



## 2. 環境管理廳에 의한 環境行政

환경부는 지방에 4 개의 환경관리청(한강, 낙동강, 금강, 영산강)과 그 소속으로 4 개의 지방환경관리청 및 9 개의 환경출장소를 설치하여 정책을 집행

하고 있다. 특히 시·도와 관계가 깊은 환경관리청과 그 하급 행정기관은 다음<표-1>과 같다.

<표-1> 권역별 환경행정기관

| 환경 관리청    | 지방환경 관리청                 | 환경출장소                     |
|-----------|--------------------------|---------------------------|
| 한강환경 관리청  | 원주지방환경 관리청<br>인천지방환경 관리청 | 서울북부·춘천환경출장소              |
| 낙동강환경 관리청 | 대구지방환경 관리청               | 창원·울산환경출장소<br>*구미·포항환경출장소 |
| 금강환경 관리청  | -                        | 청주환경출장소                   |
| 영산강환경 관리청 | 전주지방환경 관리청               | 여천·제주환경출장소                |

\*는 대구지방환경청 소속 출장소이고 나머지 출장소는 환경관리청의 산하기관임

4 개의 환경관리청에서는 ① 영향권별 환경보전대책 수립 ② 환경영향평가 협의 및 사후관리 ③ 자연환경보전에 관한 사항 ④ 환경오염원의 조사 ⑤ 환경관련산업체 관리 ⑥ 특정폐기물의 수집·운반·처리 및 재활용에 관한 계획 ⑦ 환경오염도 측정 및 오염물질 시험·분석 ⑧ 공단내 환경오염물질 배출업소 관리 ⑨ 환경기초시설 운영에 대한 지도·감독 ⑩ 폐기물 예치금·부담금 부과징수 등을 처리하고 있다.

환경관리청은 고유업무를 처리하기 위한 기본 조직으로 기획평가국(총무과, 기획조정과, 환경평가과, 환경산업과), 관리국(수계관리과, 측정관리과), 시험분석실을 두고 있다. 지방환경관리청과 환경출장소의 직제는 <표-2> 와 같다. 한편 각 국·과별 담당업무는 <표-3>과 같다.

<표-2> 지방환경관서의 직제

| 관 서      | 직 제  |
|----------|--|
| 환경 관리청   | 2국 1실 6과 (기획평가국-운영, 환경평가, 환경산업과, 관리국-수계관리, 환경지도, 측정관리과, 시험분석실) |
| 지방환경 관리청 | 4과 (계획, 측정분석, 관리, 지도)  |
| 환경출장소    | 3계 (행정, 대기, 수질)  |

<표-3> 지방환경기관의 주요기능

| 기관      | 부서별  | 주요기능   |
|---------|--|--|
| 환경관리청   | 운영과  | 서무, 인사, 문서수발, 예산 및 회계, 재산 및 물품관리, 환경보전 및 홍보 교육, 명예환경감시원 위촉 및 운영  |
|         | 기획평가과  | 환경영향평가 협의 및 사후처리, 환경영향평가 대행자의 지정 및 관리, 야생동식물 보호관리, 자연생태계 보전지역의 관리 및 자연환경보전시설의 설치 운영, 국토이용계획 협의, 도군립공원계획의 결정 변경시의 자연환경영향평가결과 협의, 행정계획 및 농공단지입주업체 등에 대한 환경성 검토   |
|         | 환경산업과  | 환경오염방지시설업 등 환경관련영업의 허가등록 및 사후관리, 배출시설 설치(변경)허가, 배출시설 설치완료 확인, 지정폐기물 처리업 허가에 관한 사항, 유독물 제조업 등록, 폐기물예치금 및 부담금의 부과 징수   |
|         | 수계관리과  | 상수원수 수질협의, 상수원보호구역 관리실태 평가, 해양환경보전, 환경오염원 조사, 하수 폐수 분뇨처리장의 운영 및 관리실태조사, 하천오염행위의 감시 및 단속, 수질오염사고 방지대책의 수립 및 사후조치, 영향권별 환경보전계획의 수립시행   |
|         | 환경지도과  | 배출시설설치사업장 지도점검 및 행정처분, 배출부과금 관련업무, 폐기물 처리시설의 설치승인, 특정폐기물 수집 운반 및 재활용, 특정폐기물 배출과 신고 및 지도점검, 폐기물매립지주변 환경조사 및 사후관계  |
|         | 측정관리과  | 환경영향권내 환경오염측정망설치 기본계획수립, 대기 토양, 산성비 등에 관한 환경오염측정망의 설치 운영, 지방자치단체의 환경오염측정망 설치 지점 조정협의, 측정 분석결과 집계 및 분석 총괄, 환경전산제어실 운영 관리  |
| 시험분석실   | 채취시료에 대한 시험분석, 시험분석에 관한 통계자료의 관리, 시험분석기의 운영관리                              |  |
| 지방환경관리청 | 계획과  | 서무, 인사, 문서, 결산 및 회계, 재산 및 물품관리, 환경보존 홍보 및 교육, 환경영향평가 협의 및 사후관리, 자연환경보존에 관한 사항, 환경오염 방지시설업 등 환경관련영업의 허가 등록, 배출시설설치(변경) 허가 신고, 특정폐기물처리업 허가, 폐기물예치금 부담금의 부과징수   |
|         | 측정분석과  | 환경영향권별 환경오염도 측정에 관한 계획의 수립 시행, 환경오염측정망의 설치운영, 오염도 측정결과의 분석 및 통계관리, 채취시료에 대한 시험분석   |
|         | 관리과  | 상수원의 수질협의, 상수원보호구역 관리, 해양환경보전, 환경기초시설 운영관리, 환경오염방지시설업 등 환경관련영업의 허가 등록, 배출시설설치(변경) 허가 및 설치완료 확인, 특정폐기물 처리업 인가, 폐기물예치금 및 부담금의 부과징수, 배출시설설치사업장에 대한 지도점검 및 행정처분, 배출부과금 관련 업무, 폐기물처리시설의 설치승인, 특정폐기물의 수집운반 및 재활용, 특정폐기물 배출자 신고 및 지도점검, 폐기물배출해역 지정, 폐기물 매립지 주변 환경조사 및 사후관리, 폐기물 처리시설의 설치 지원 |
|         | 지도과  | 배출시설설치 사업장 지도점검 및 행정처분, 배출부과금 관련업무, 폐기물 처리시설의 설치 승인, 지정폐기물의 수집운반 및 재활용, 폐기물매립지 주변 환경조사, 폐기물 처리시설의 설치지원, 광역위생쓰레기매립지 운영실태점검 및 사후관리   |
| 환경출장소   | 환경기초시설 운영관리실태 조사, 배출업소 지도점검, 긴급 오염사고 원인조사 및 대책수립, 환경오염 측정망 관리, 환경오염물질 시험분석 |  |

그러나 환경정책을 지방에서 집행하고 있는 환경관리청, 지방환경관리청 등의 운영체제에 대하여 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

첫째, 환경관리청의 관할 범위가 시·도에 비하여 광범위함에도 불구하고 시·도보다 담당 인력이 부족하여 담당업무를 수행하는데 차질을 빚고 있다(<표-4>참조). 또한, 예산부족으로 인하여 현대식 장비를 확보하지 못하여 적시에 문제를 해결할 수 없는 실정이다.

<표-4> 환경행정기관의 수질분야 공무원 인력

| 기관명   | 환경관리청<br>평균 | 서울특별시 | 서울자치구<br>평균 | 광역시<br>평균 | 광역시<br>자치구평균 | 도 평균 | 비 고 |
|-------|-------------|-------|-------------|-----------|--------------|------|-----|
| 인력(인) | 175         | 5,121 | 30          | 682       | 9            | 20   |     |

\* 각 기관의 '97년 통계연보를 기준으로 작성하였음.

둘째, 권역별 환경정책의 집행업무를 환경관리청 및 지방환경관리청과 같은 국가기관과 서울특별시·광역시·도 등의 지방자치단체로 2원화 되어 있어서 업무가 중복될 뿐만 아니라 그로 인해 예산의 낭비를 초래하고 있다. 예컨대, ① 환경보전의 홍보와 교육 ② 대기와 수질오염의 측정 ③ 환경오염원의 조사·측정 ④ 관할구역내의 환경보전종합계획의 수립 등은 환경관리청과 시·도가 중복처리되고 있는 사항들이다.

셋째, 국가기관으로서 환경관리청이 시·도간에 발생하는 환경적 갈등을 조정하지 못하고 있다. 환경관리청의 관내에서 특별시·광역시·도 상호간에 발생하는 환경적인 이해나 갈등을 조정하는 역할을 수행하지 못하고 환경부가 직접 관여함으로써 지역적 특수성과 시의적절한 해결방안이 강구되는데 상당한 시간이 소요되고 있다. 따라서 환경관리청은 공단내 배출업소의 지도·단속 등 규제업무에 치중하고 있을 뿐이기 때문에 동 기관의 존재 의의가 반감된 상태이다.

넷째, 환경사고로 오염이 발생하였을 경우 환경관리청장보다는 상대적으로 주민에게 책임을 져야 하는 시·도지사가 직접 나서서 수습을 하지 않을 수 없는 상황이 초래되기 때문에 권한·책임·수습체계의 일관성을 결하고 있다.

다섯째, 환경관리청, 지방환경관리청, 환경출장소의 업무영역 체계가 불합리하다. 환경관리청과 지방환경관리청의 명칭, 업무 영역, 체계가 애매·불합리하고, 환경출장소의 지위가 환경관리청과 지방환경청의 소속으로 2원화 되어 있지만 그 담당기능은 거의 차이가 없는 상태이다.

### 3. 地方自治團體 의한 環境管理行政

광역지방자치단체인 특별시·광역시·도(이하 시·도라고 칭한다)는 환경관련 자치사무와 중앙의 환경정책을 집행하는 일을 담당하고 있다. 구체적으로는 ① 관할구역내 지역환경보전 대책의 수립 및 집행 ② 환경영향평가 협의 및 사후관리 ③ 환경개선비용부담금의 부과 징수·관리 ④ 공단의 공해배출업소에 대한 지도 및 단속 ⑤ 공단의 공해업소에 대한 행정처분 ⑥ 공단의 공해에 대한 제반 자료의 조사분석 ⑦ 공단의 공해방지에 대한 사업추진 ⑧ 오·폐수처리의 설치 및 관리 ⑨ 기타 생활 및 산업폐기물의 수집 운반 재활용에 관한 사항 ⑩ 자연보호 활동 등을 담당하고 있다.

이상의 기능을 처리하고 있는 조직과 기구를 서울특별시, 광주광역시, 경기도를 표본으로 하여 분야별로 정리한 것이 다음 <표-5>이다.

<표-5> 시·도의 환경행정조직 현황

| 분야--> | 환경관리 분야           | 상하수도관리 분야                              | 폐기물관리 분야                        | 자연독지관리 분야          | 연구원분야   |
|-------|-------------------|--|---------------------------------|--------------------|---------|
| 서울특별시 | 환경관리실·환경계획과·환경보전과 | 하수국·하수행정과·하수처리과·치수과<br>4개하수처리장 상수도사업본부 | 환경관리실 폐기물관리과 1재활용과·폐기물시설과·김포매립지 | 환경관리실 독지과          | 보건환경연구원 |
| 광주광역시 | 환경녹지국 환경정책과·환경관리과 | 주택건설국하수과·수질환경연구소·상수도사업본부               | 환경녹지국 청소과·위생매립장관리사무소            | 도시계획국 공원녹지과 도시계획과  | 보건환경연구원 |
| 경기도   | 환경국 환경보전과·환경정비과   | 보건환경국상하수도과수질관리과                        | 보건환경국 청소행정과                     | 지역계획국 도시계획과·농정국산림과 | 보건환경연구원 |

\* 각 시·도의 기구표를 참조하여 작성한 것임.

한편, 시·군·구는 환경관계법령에서 자치사무로 정한 것과 시·도나 시도지사로부터 위임받은 환경사무를 집행·처리하고 있으나 대부분을 시·도가 환경부로부터 위임받은 업무를 재위임 받아 처리하고 있다<sup>14)</sup>. 시·군·구의 환경업무의 집행은 주로 환경과 및 청소과 등에서 처리하고 있다.

14) 시·군·구가 시·도로부터 재위임받은 사무는 63%에 달한다.(상세한 것은 정희성, 1997 : 51 참조할 것).



<표-6> 구·군·시의 환경행정조직 현황

| 분야-->        | 환경 관리분야        | 상하수도 관리 분야    | 폐기물 관리 분야    | 자연 녹지 관리분야          | 기타분야 |
|--------------|----------------|---------------|--------------|---------------------|------|
| 서울특별시<br>서초구 | 시민국<br>환경과     | 건설국<br>하수과    | 시민국<br>청소과   | 건설국공원녹지과            | -    |
| 광주광역시<br>자치구 | 환경보호과          | 건설과<br>하수계    | 청소과          | 건설과도시계<br>·녹지계      | -    |
| 경기도<br>대도시   | 보건사회국<br>환경보호과 | 상하수국<br>상하수도과 | 보건사회국<br>청소과 | 도시국도시계획과<br>·건설국녹지과 | -    |

\* 각 시·자치구의 기구표를 참조로 하여 작성한 것임

지방자치단체는 민선자치제 실시(1995년 7월)이후 주민들로부터 “환경의 질”에 대한 수요가 다양하게 표출되고 있음에도 불구하고 이에 효과적으로 대응하지 못하는 지방자치단체의 환경행정체제상의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 환경정책에 대한 집행역량이 부족하다. 오랫동안 지방자치를 유보하여 왔기 때문에 우리 자치단체는 스스로 환경정책을 결정·집행할 수 있는 전문적인 능력을 갖추지 못하고 있다. 중앙정부는 단순한 규제수단으로 오염원을 통제·감독하고 지방자치단체는 수동적으로 관할지역의 오염발생자 및 발생원을 정해진 항목과 기준만으로 규제하는 수준에 머물고 있는 실정이다(우동기, 1993 : 195).

둘째, 환경행정을 수행하는 인력과 배정된 예산이 부족하여 환경관리가 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 예컨대, 한강유역에 소재하는 시·군·구의 지방공무원 1인당 담당배출업소 수가 평균 77개업소에 달하고 있는 현실은 공무원 인력만으로 한강의 수질을 깨끗하게 관리하기에는 한계가 있다고 생각된다(이주희, 1994. 3 : 382).

셋째, 환경관리업무가 소위 3D 업종<sup>15)</sup>에 속하기 때문에 공무원들이 근무를 기피하고 있다. 환경사고가 발생할 개연성이 매우 높기 때문에 환경관리업무에 종사하는 것을 기피하고 있다. 공무원의 자의에 반하여 환경부서에 전입된 이후에는 줄곧 전출 기회를 기다리고 있는 현상 때문에 업무의 연속성이나 처리기술의 축적을 거의 기대할 수 없는 형편이다

15) 3D업종이란 영어의 difficult, danger, dirty를 줄인 말로 어렵고·위험하고·더러운 일거리를 뜻하는 의미로 사용되고 있다.

(이주희, 1995. 6 : 7).

넷째, 담당 지방공무원들이 공해배출업소를 소극적으로 단속한다는 비판을 받고 있다. 지방자치단체가 관할구역에서 공해배출업소를 단속하는 소속 공무원과 기업체의 직원간, 자치단체의 간부와 소재 기업의 임원들간에 지연·혈연·학연과 같은 인간적·인정적 관계가 형성되기 쉽기 때문에 불공정한 단속이 이루어질 수 있다는 것이다(김종순, 1995 : 45).

#### 4. 地域의 環境行政體制의 根本的인 問題點

이상에서는 환경부, (지방)환경관리청, 시·도 등에 의한 환경행정체제의 문제점을 살펴보았다. 여기서는 우리나라 지방의 환경행정체제에 내재하고 있는 보다 근본적인 문제점을 적출하면 다음과 같다.

첫째, 국가 경영전략이 경제논리에 의하여 주도되고 있어서 환경정책결정하는 과정에서 중앙부처 상호간 합의를 도출하기가 쉽지 않다.

둘째, 환경관리기능이 10 개의 중앙 정부의 부·처·청에 산재되어 있어서 환경부가 환경정책을 종합적이고 통일적으로 수행하기가 곤란한 상태이다.

셋째, 환경정책 및 집행기능이 지나치게 중앙에 집중되어 있기 때문에 효율적인 환경관리가 이루어지지 않고 있다(이주희, 1995.6. : 8-10).<sup>16)</sup> 환경부와 환경관리청이 광역적인 집행업무를 수행함으로써 지역 주민과는 유리되는 정책 결정과 집행을 하게 되므로 지방의 정서나 지역사정을 제대로 반영하지 못하는 경향이 나타나고 있다.

넷째, 환경정책에 대한 집행기능이 지방환경관리청과 시·도등에 분산되어 있어서 중복행정으로 인한 “환경의 질” 관리에 대한 능률행정의 구현을 어렵게 만들고 있다. 다시 말하면 환경정책집행기능이 기관간 또는 그들 하급기관에 권한이 분산되어 있어서 돌발되는 환경사고에 대해서 즉각적인 대응을 하지 못하고 서로간에 책임 전가 현상까지 나타나고 있는 실정이다.

다섯째, 환경정보와 환경보전 시책에 대해 국민의 불신과 불편을 초래하고 있다. 국가의 지방행정기관과 지방자치단체 두 기관이 환경보전에 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 환경사고가 빈발하고 있기 때문에 주민들은 정부정책을 불신하고 있는 것이다. 한편, 주민이나 기업들이 기관간 업무분장 내용을 잘 알지 못하고 거주지로부터 멀리 떨어진 담당기관을 찾아 다녀야 하는 불편을 안겨 주고 있다.

16) 환경정책 기능은 환경부가 전체의 68.1%를, 환경관리청과 지방자치단체가 각각 12.93%를 차지하고 있다.

### Ⅲ. 地方自治團體와 環境管理廳間의 關係 再定立方案

#### 1. 關係定立의 基本前提

이상에서 살핀 바와 같은 제반 문제점을 해소하기 위해서는 지방의 환경행정기관들은 환경행정서비스의 수준을 높이는 일을 게을리 하지 말아야 할 것이다. 그러한 맥락에서 학자들이 이구동성으로 언급하고 있는 것이 있다면 “환경행정의 분권화”이다(이주희, 1992 : 45 / 정희성, 1995 : 155 / 이시경, 1994 : 98 / 최문규, 1997 : 65). 그러나 그 방법론에 있어서는 환경관리청과 시·도중 어느 기관이 주도권을 가지고 환경정책을 집행하게 할 것인가에 대해서는 나라와 학자마다 견해가 나뉘어 지고 있다. 즉, 미국과 같이<sup>17)</sup> ① 환경관리청이 주도하자는 방안<sup>18)</sup>, 일본과 같이<sup>19)</sup> ② 지방자치단체가 주도하자는 방안<sup>20)</sup>, 영국과 같이<sup>21)</sup> ③ 국가기관과 지방자치단체가 역할 분담을 합리화하자는 방안 등으로 나눌 수 있다.

이상에서 본바와 같은 환경정책의 집행기능을 환경관리청 또는 시·도 두 기관중 어느 한 쪽으로 통합·전담시키자는 주장은 두 기관중 하나를 폐지하지 않을 수 없으므로 최고 통치기관의 정치적·법률적 결단이 없이는 실천이 불가능하다는 점이다. 이러한 현실을 감안하여 환경행정기능에 대한 지방자치단체와 환경관리청, 두 기관의 역할과 기능을 명확히 조정하자는 것이 위 ③의 역할분담론의 요체라고 할 수 있다. 이러한 의미의 “역할 분담론”은

17) 미국은 지역 환경업무를 효과적으로 수행하기 위하여 전국을 10개의 지역으로 나누어 특별지방환경행정을 위한 지역사무소를 설치 운영하고 있다. 이들 지역사무소는 환경보호처로부터 실질적인 권한과 재량권을 부여받아 광역적인 성격을 지닌 지역차원의 독립적인 환경행정서비스를 다양한 형태의 행정조직이 수행하고 있다. 한편, 주 정부는 연방보호처의 지원 하에 실질적인 지역단위의 종합적 환경관리 기능만을 수행하는 것이 아니라 자체적으로 다양한 환경행정을 수행한다.

18) 환경행정의 전문기술성, 광역화의 경향 등의 특수성을 강조하면서 환경관리 및 집행행정 기능은 전문성이 확보된 기관에 의해서 영향권 내지 권역을 중심으로 집행되어야 한다는 주장이다(김중순, 1995 : 43-46).

19) 일본의 지방환경행정체계는 지방자치단체로 1원화 되어 있으므로 환경청의 일선기관으로서의 특별지방행정 기관은 없다. 都·道·府·縣과 市·町·村의 2계층으로 되어 있는 일본의 지방자치단체는 그의 권한으로 환경행정 체계를 구축하여 그 기능을 수행한다. 일본의 지방환경행정은 사전오염발생예방 즉 자연보호기능을 중시하며, 사후 환경오염에 대해서는 통합적 관리를 추구하고 있다.

20) 환경오염은 지역주민에게 불이익을 초래하게 되므로 이를 방지하기 위해서는 주민 가까이 있는 지방자치단체가 집행업무를 전담하여야 한다는 주장이다. 주민의 생활현장에서 예고없이 돌발적으로 나타나는 환경오염 현상에 대하여 효과적으로 대처하기 위해서는 자치단체가 환경정책을 전담하여 집행할 필요가 있는 것이다(이주희, 1992 : 183-191).

21) 영국은 전국 9개소에 환경성 산하 지역사무소가 있지만 실질적인 환경행정업무는 준 독립적인 기관인 지방청, 지역별 수질보전청, 폐기물청, 하천정화위원회 등에 의해 수행되고 있다.

상호 존재를 현실적으로 인정하되 장점은 잘 활용하고 단점은 보완하지는 취지에서 나온 것이다. 따라서 본고에서는 “역할 분담론”을 근간으로 하여 두 기관의 관계정립을 새롭게 모색하기로 한다.

## 2. 地方自治團體와 環境管理廳의 力割分擔

### 1) 역할분담의 기본 방향

환경행정은 생활행정과 밀접한 관련을 맺고 있을 뿐만 아니라 지역의 환경적 특성과 여건을 고려해야 하는 현지성을 요구하는 동시에 다른 행정기능과 밀접하게 관련되는 동시에 지역에서 수행되어야 하므로 지역종합성이 요구되기도 한다. 따라서 환경행정은 지역의 환경적 특성과 주민의 환경에 대한 행정수요를 고려하여 비교적 주민 가까이 위치하면서, 업무를 신속하게 수행하기 위해서는 환경행정의 실질적인 분권화가 추진되어야 할 것이다.

이러한 분권화의 추세와 환경의 현지성 및 환경관리의 전문성을 전제로 지방자치단체와 환경관리청간의 기능을 합리적으로 조정한다 하더라도, 단계적으로는 지방자치단체의 환경행정기능을 확대·강화하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 한편, 환경관리청은 환경행정의 광역성과 전문성을 감안하여 지방자치단체의 환경행정을 지원·감독하는 후견자적 역할을 수행할 수 있도록 지방환경행정기관의 기능을 재조정하는 방향으로 역할 분담을 추진해야 할 것이다.

### 2) 두 기관간의 환경정책집행 역할분담 기준

지방자치단체는 환경관리에 관한 자치사무가 보잘 것 없는 수준으로 배분되어 있을 뿐만 아니라 환경정책 집행에 대한 전문성과 경험이 부족하기 때문에 중앙부처의 위임사무를 처리하는 일선기관으로서의 역할을 하는데 그치고 있는 실정이다. 그러나 '90년대에 들어와 환경과 자치에 대한 의식이 괄목할 정도로 향상됨에 따라 지방자치단체의 환경관리 역할이 예전에 비하여 한층 더 강조되고 있다. 따라서 지방자치단체의 환경관리영역을 확장하기 위해서는 다음과 같이 사무 배분원칙을 재확립하지 않으면 아니될 것이다.

첫째, 환경정책의 집행기능을 기관간에 재배분하는 기준을 새롭게 설정해야 한다. 환경관리행정은 종합성, 현지성, 광역성, 전문성등의 특성을 무시할 수는 없을 것이며, 분권화·지방화·자치시대에는 지방자치단체의 역할이 강화·강조하지 않을 수 없을 것이다. 따라서 우선적으로 지방자치법 제11조에서 정하고 있는 사무배분 기준을 환경기능 배분에도 충실하

게 적용하여야 할 것이다. 중앙정부는 ① 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 ② 전국적 규모의 사무 ③ 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무 ④ 시·도의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등을 담당하고, 이 중에서 시·도간에 걸치는 정책집행사무나 기능은 환경관리청이 담당하도록 한다.

둘째, 환경부와 환경관리청의 정책집행기능을 시·도지사에게 점진적이고 단계적으로 위임(기관위임사무)하여야 한다. 환경행정기능에 관한 기관간 재배분 방안은 자치사무를 확대하는 방안과 환경부의 기능을 지방자치단체에 위임하여 처리하는 방안이 있다. 전자는 비교적 자치적인 발상이라고 할 수 있지만, 후자는 자치시대에는 부합되지 않는 방법이지만 우리나라에서 주로 쓰여온 접근 방법이다. 다시 말하면 지금까지의 권한 재배분의 관행은 환경부의 권한 사항을 시·도지사에게 위임하는 소위 기관위임을 원칙으로 하고 있다<sup>22)</sup>. 문제는 전국적인 보편성뿐만 아니라 지방적 특수성을 동시에 가지고 있는 사무(단체위임사무)나 자치사무적인 성격을 가진 기능조차도 국가사무로 규정해 두고 이를 시도지사에게 위임하고 있다는 사실이다. 문제는 기관위임사무로 하면서 그 사무처리에 필요한 인력과 예산을 국가가 전액 부담하여야 함에도 불구하고 책임만 넘기는 경우가 많다는 점이다(지방자치법 제132조). 그러나 무엇보다도 관심을 가져야 할 사항은 환경관리청이나 환경부의 기능중에서 지방자치단체가 처리하는 것이 합리적이라고 생각되는 기능은 지방으로 완전 이양하여 “자치사무화” 하는 조치를 주저하지 말아야 한다는 점이다.

셋째, 광역 및 기초자치단체간의 환경관리기능을 재배분하여야 한다. 시·도와 시·군·자치구간의 환경기능 배분은 지방자치법 제10조의 기준에<sup>23)</sup> 충실하게 이루어져야 할 것이다. 구체적으로는 기초자치단체는 관할구역의 환경업체 및 시설을 관장하도록 하지만 앞으로 기초자치단체의 환경관리능력이 향상된다면, 종래에 환경부가 시·도지사에게 위임한 후, 시·도지사가 시장·군수·구청장에게 규칙으로 재위임한 사무는 우선적으로 기초자치단체의 사무

22) 기관위임사무란 국가와 지방자치단체간에 사무를 위임할 때 당해 지방자치단체에게 위임하는 것이 아니라 시·도지사에게 위임하는 사무를 말한다. 기관에게 위임하게 되면 수입주체는 위임주체로부터 적극적인 감독을 받게 된다. 지방자치법 제93조는 기관위임을 원칙으로 규정하고 있다.

23) 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).

로 이양하도록 하여야 할 것이다. 또한, 시·도의 관할구역안에 있는 시·군 또는 자치구간의 환경문제 및 분쟁에 대해서는 시·도가 이를 조정·중재·처리하도록 해야 할 것이다.

### 3) 환경관리청 기능의 합리적 조정 방향

환경관리청의 기관형성은 연혁적으로 볼 때 지방자치단체의 환경관리능력에 대한 의구심으로부터 출발했다고 해도 과언이 아닐 것이다. 때문에 많은 환경정책의 집행기능이 환경관리청에 배분되어 있음은 앞에서 이미 언급한 바와 같다. 그러나 많은 연구들이 지방자치단체의 역할 강화를 전제로 하는 기능배분방안을 제시하고 있음에 유의할 필요가 있다(<표-7>참조).

<표-7> 선행연구의 역할 분담론

| 구 분           | (지방)환경관리청 역할  | 시·도 역할  |
|---------------|---|---|
| 이주희<br>(1992) | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 시도의 행정구역을 초월하는 권역별·영향권별·수계별 환경관리대책 수립</li> <li>* 수개의 시·도에 걸치는 환경문제의 조사 및 측정</li> <li>* 종합조정사무</li> <li>* 시·도에 대한 기술 및 재정지원</li> <li>* 시·도의 규제기능의 2차적 규제</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 시·도의 구역안에서 발생한 환경문제</li> <li>* 각종 환경시설의 설치 허가권</li> <li>* 각종 단속권 인정</li> <li>* 각종 처분권 행사</li> </ul>  |
| 이시경<br>(1993) | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 환경행정의 광역성과 전문성의 요청에 부응하는 기능</li> <li>* 조정·평가기능과 연구·개발기능의 강화</li> <li>* 광역적 업무에 대한 조정기능</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 집행·규제기능의 강화</li> </ul>   |
| 정희성<br>(1994) | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 외부효과가 크고 위해성이 높으며 고도의 전문성을 요하는 지역의 환경경행정 업무</li> <li>* 특수한 환경분야에 대해 동일한 환경권 내에서의 자치단체간의 이해 조정과 정 부유통업무 수행</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 환경정책집행의 주체(배추원의 감시와 통제)의 주역</li> <li>* 지역환경경기준의 설정과 지역환경관리계획의 수립과 집행</li> <li>* 환경오염도 측정과 분석</li> <li>* 환경오염원의 감시와 집행업무</li> <li>* 각종 시설설치허가권</li> <li>* 각종 단속권 인정</li> <li>* 각종 처분권 행사</li> </ul> |
| 김종순<br>(1995) | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 지방자치단체의 지원·조정기능</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 정책의 집행·규제 기능</li> </ul>  |

그러나 환경관리청의 현실적인 존재 의의를 재정립하자면 지방자치단체가 수행할 수 있는 기능은 그에게 맡기고, 그들이 수행할 수 없는 업무영역을 포착하여 고유사무화 하는 방향으로 이루어져야 한다. 따라서 이제는 환경관리청의 환경정책 집행기능은 다음과 같은 영역으로 한정·조정되어야 할 것이다.

첫째, 시·도간에 걸치는 광역적 환경정책집행권을 부여하여야 한다. 환경관리청은 영향권 별·수계별로 환경관리대책을 수립하고 관계업무를 시행하는 기능을 담당하도록 하여야 한다. 예컨대, 문제의 영향권이 자치단체간에 걸치기 때문에 광역적으로 해결해야 할 상수원 관리, 자연생태계 관리업무 등은 현재와 같이 마땅히 환경관리청이 담당하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 광역적 환경관리업무에 대한 조정기능을 담당하여야 한다. 환경관리청은 지역간에 대립되는 문제에 대한 조정기능을 수행하도록 되어 있으나 조정결과에 대한 법적 기속력을 인정하고 있지 않으므로 실질적인 조정역할은 수행하지 못하고 있다. 대부분의 환경문제는 여러 지방자치단체가 관련되어 있어서 오염의 원인을 정확하게 규명할 수 없는 경우가 대부분이기 때문에 오염방지 책무를 타방에게 전가하는 지역이기주의적 현상이 빈발하고 있다. 앞으로 지방자치단체의 독립성이 강화되고 지역주민의 자주성이 높아지게 되면 지역간의 환경문제에 대한 갈등과 대립이 더욱 첨예하게 나타날 것이 예상된다. 여기에 지역의 실정을 잘 모르는 환경부등 중앙부처나 갈등과 대립의 당사자가 이러한 문제의 해결을 기대하기는 어려울 것이다.

따라서 지역의 문제 본질을 비교적 잘 알고 있고 제3자적 입장에서 지역간 환경문제의 이해관계를 조정할 수 있는 지위에 있는 환경관리청이 지역간의 이해관계를 조정하는 역할을 맡기는 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다(이주희, 1995 : 15 / 이시경, 1994 : 99).

셋째, 시·도의 환경행정에 대한 감독·평가 기능을 부여하여야 한다. 지금까지 시·도와 (지방)환경관리청은 기본적으로 업무상 수평적 협조관계에 불과하여 (지방)환경관리청이 시·도에 대한 감독과 평가기능을 수행하지 못했다. 그러나 지방환경행정에 있어서 가장 중요하다고 볼 수 있는 배출업소에 대한 규제와 각종 환경업무에 대한 집행기능을 시·도에 이관하여, 독자적으로 업무를 수행하게 되면 전혀 예기치 못한 사건과 사고가 발생할 수도 있을 것이다. 또한 시·도는 단기적으로는 전문성의 부족과 업무처리의 미숙으로 지역환경문제에 적절히 대처하지 못할 우려도 있고, 장기적으로는 기능수행과정에서 오는 타성과 역기능이 발생할 가능성도 배제할 수는 없을 것이다(김중순, 1995 : 46).

따라서 (지방)환경관리청은 이러한 제반 문제를 현지에서 시정하고 재발 가능성을 미리 차단할 수 있는 걸름장치로서 기능하여야 할 것이다. 이와 동시에 시·도가 규제 단속을 실시할 경우에 우려되는 官經癒着으로 인한 배출규제의 소극화를 많은 환경론자들이 한결같이 제기하고 있으므로 (지방)환경관리청이 이를 보완하는 역할도 담당할 수도 있을 것이다.

넷째, 고도의 전문성이 요구되는 환경관리업무를 담당하도록 하여야 한다. 시·도의 경우

는 단순 광역적인 집행업무를 담당하게 하고 고도의 전문성을 요하는 업무(예컨대, 특정 폐기물의 처리 시설설치, 유해화학물질의 제조관리업무등)는 (지방)환경관리청이 맡아야 할 것이다(이시경, 1997 : 98 / 금창호, 1996 : 8).

다섯째, 환경오염방지를 위한 기술의 연구·개발기능을 강화하여야 할 것이다. 환경관리에 대한 시·도의 전문성이 낮은 수준임을 감안할 때 환경관리청이 환경오염방지에 대한 기술연구·개발업무를 전담하여야 할 것이다.

이상의 다섯가지 역할배분 또는 기능배분 원칙을 적용한다면 현재 환경관리청이 수행하고 있는 규제나 단속기능은 원칙적으로 지방자치단체에게 이양하여야 한다. 구체적으로 비교적 단기간내에 이관해도 상관없는 업무의 예로는 ① 수질과 대기오염에 관한 단속업무 ② 그에 따른 배출부과금 관련 업무 ③ 폐기물 예치금 관련 업무 ④ 하천이나 공공수역의 오염단속업무 등이다(이시경, 1995 : 98). 또한, 공단지역의 환경관리기능중에서는 ① 공해방지 시설업의 등록 및 관리 ② 공단지역에 대한 엄격한 대기·수질 배출허용기준 부여 ③ 대기오염 경보발령 ④ 규제지역 지정고시 ⑤ 환경영향평가서의 검토 ⑥ 측정대행업 ⑦ 사업장 폐기물에 대한 신고 ⑧ 지도단속권 등을 시·도로 이양하여도 무방할 것이다.<sup>24)</sup>

### 3. 地方環境行政機關의 發展的 整備

#### 1) 정비의 필요성

지방의 환경행정체제가 국가기관과 지방자치단체로 2원화 되어 있기 때문에 많은 문제점을 노출하고 있음은 앞에서 이미 언급한 바와 같다. 현존하는 기관중에서 환경관리업무를 중복하여 처리하는 기관이나 잘못 배분된 기능을 수행하고 있는 기관 등을 파악하여 정비한다면 예산의 절감은 물론이고 실질적인 환경관리 및 주민의 편의를 도모 할 수 있을 것이다.

#### 2) 정비방안

현재, 지방환경행정기관중에서 1단계로 정비 대상으로 꼽을 수 있는 기관은 현재 전국에 9개소에 설치되어 있는 환경출장소이다. 환경출장소는 관할구역별로 환경관리청 및 지방환경관리청의 소관사무를 분장하여 수행하고 있는 환경관리를 위한 일선기관의 하나 이다.

24) 그 이유나 필요성에 대한 상세한 내용은 이주희(1995 : 15-16)과 내무부지방행정연수원 고급간부양성과정 분임연구보고서 “지방환경청과 시·도간의 합리적인 기능배분방안(1997 : 13-15)를 참조할 것.



환경출장소의 기능은 <표-3>에서 열거하고 있는 내용 외에도 환경오염방지기술 지원, 환경영향평가 협의조건 이행여부 확인, 환경관련영업의 지도·점검, 환경오염원의 조사, 환경오염물질 배출업소 지도·점검, 환경보전 홍보·교육, 각종 환경오염신고 접수 및 민원 안내, 기타 환경관리청장 및 지방환경청장이 지시하는 사항 등을 수행하고 있다.<sup>25)</sup> 비교적 큰 규모 출장소의 하나라고 할 수 있는 울산환경출장소의 직제를 놓고 볼 때 그 역할 수행이 쉽지 않으리라는 판단을 하게 된다. 즉, 소장 1명, 행정계(4명), 대기계(7명), 수질계(3명) 등 15명으로 구성되어 관할구역인 울산광역시 및 양산지역에서 출장소의 법적 사무를 수행하고 있으나 이 정도의 인력과 조직으로 법정의 고유기능을 수행한다는 것은 사실상 불가능하다고 보아야 할 것이다. 특히, 비교적 시간적 여유가 있는 인·허가 등의 업무가 아닌 비상시 업무수행 능력을 놓고 볼 때, 기술적 측면이나 장비동원 능력 등 측면에서 더욱 한계가 없지 않는 것이다. 또한, 지방자치단체 공무원에 비해서 전문성도 높은 것은 아니라고 한다(최문규, 1997 : 68-69).

이러한 문제점을 감안할 때 환경관리청이 공단지역에서 수행하고 있는 환경관리업무중 일부를 시·도에 이양하는 동시에 환경출장소는 시·도의 조직이나 기구로 흡수하여 사업소의 형식으로 전환하는 것이 효율적이라고 판단된다.

그리고 제2 단계로는 지방자치단체가 환경관리에 관한 전문성을 어느 정도 확보한 이후(향후 5년)에는 지방환경관리청을 완전히 폐지하고 그 기능을 시·도가 흡수하여야 할 것이다. 한편, 시와 도에 설치되어 있는 보건환경연구원은 연고가 있는 시와 도(예컨대 인천환경보건연구원과 경기도환경보건연구원의 통합)가 통합하여 운영한다면 규모의 경제와 업무의 전문화를 꾀하는데 효율적일 것으로 기대되는 바이다.

#### 4. 地方自治團體와 環境管理廳間의 協力關係 構築

##### 1) 필요성

환경관리청과 지방자치단체는 영역을 달리한 동일 지역의 환경개선과 보전업무수행과 효율적 관리를 위하여 각종 환경보전계획의 수립·시행·평가·보완하는 과정에서 상호협력함으로써 전 지역환경의 개선·보전에 효율성과 효과성을 확대할 수 있는 것이다. 이를 위하여 환경관리청과 지방자치단체가 계획의 수립·변경·집행할 때 등 환경업무수행과정에서 공동협력을 목적으로 하는 지역환경협력기구를 설치하는 것이 바람직하다.

14) 환경부고시 제95-111호, 「환경출장소의 기능·위치 및 관할구역에 관한 규정」, (환경부,1995.10.14)

이 기구에는 지역과 연고가 있는 환경관리청과 지방자치단체의 대표자는 물론이고, 사안별로 관련 기관·단체의 대표자까지 참여하도록 한다면 지역환경정책 집행내용에 대한 합리성을 확보 또는 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 이 기구를 통하여 지방자치단체가 관리하는 공단외 지역에 대한 환경관리청의 참여 기회를 보장·확대하는 한편, 공단지역에 대한 지방자치단체의 관여 기회를 보장·확대함으로써 환경문제의 광역성과 지역성을 동시에 충족시킬 수 있는 등의 긍정적 효과를 기대할 수 있을 것이다(최문규, 1997 : 72).

## 2) 시·도와 환경관리청간의 협력체제 구축

지역환경협력위원회는 수 개의 시·도를 포괄하고 있는 환경관리청을 중심으로 구성하는 것이 바람직하다. 이 경우 환경관리청 관할구역내의 모든 시·도가 함께 참여하여 지역의 환경문제에 대한 정책형성기관으로서 지위를 부여하는 것이 좋다. 동위원회는 관할구역내의 이기주의 때문에 야기된 환경문제를 중점적으로 처리하는 강한 기구가 되도록 해야 할 것이다.

<표-7> 수계별 수질보전협력위원회

| 명 칭          | 참여환경관리청  | 참여 자치단체(예시)              |
|--------------|----------|--------------------------|
| 한강수질보전협력위원회  | 한강환경관리청  | 서울특별시·인천광역시·경기도·강원도·충청북도 |
| 낙동강수질보전협력위원회 | 낙동강환경관리청 | 부산광역시·대구광역시·태백시·경상남도     |
| 금강수질보전협력위원회  | 금강환경관리청  | 대전광역시·충청북도·충청남도·전라북도     |
| 영산강수질보전협력위원회 | 영산강환경관리청 | 광주광역시·전라북도·전라남도·경상남도     |

이 기구의 구성원은 환경관리청, 관계 시·도의 대표자는 물론이고 검·경찰, 환경전문가, 환경단체 등 환경문제관계자들을 참여시키도록 해야 할 것이다. 여기서 결정된 사항은 환경관리청과 지방자치단체에 대하여 구속력을 갖도록 마땅한 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다. 환경문제의 분야별·영역별로 나누어 현안을 협의할 수 있도록 분과위원회를 두

고, 필요한 경우에는 실무기구도 두어 현실적인 문제를 해결해 나가는 것도 바람직하다(최문규, 1997 : 73-74).

한편, 수계별로 환경오염을 방지·감시·단속 등을 효과적으로 할 수 있도록 구역내 기관들이 모두 참여하는 “합동단속반”을 구성하고 기동운영하는 방향으로 기구를 구성하는 것이 바람직하다. 특히, 雨期에 주로 발생하는 돌발 환경사고에 능동적으로 대처하고 오염심화지역에 환경사고를 방지하기 위하여 환경관리청과 각 지방자치단체가 참여하는 “특별합동기동단속반”을 雨期에 한하여 시한부로 常設하여 운영한다면 환경사고에 능동적으로 대처할 수 있을 것이다(이주희, 1995 : 16-17).

### 3) 지방환경관리청과 시·군·구 협력체제의 구축

지방환경관리청의 관할 구역을 단위로 소속 시·군·구가 참여하는 협력기구를 구성하여 관내의 환경문제를 해결하는 방안도 강구할 필요가 있다. 지방환경관리청과 지방자치단체간의 환경보전협력기구의 구성 내용은 다음 <표-8>과 같다.

<표-8> 지역환경보전협력위원회

| 명 칭            | 참여 지방환경 관리청 | 참여 자치단체(예시)   |
|----------------|-------------|---|
| 원주지역환경보전 협력위원회 | 원주 지방환경 관리청 | 이천시·여주군·양평군,충주시·제천시·괴산군·강원도의 시·군(춘천시·태백시·홍천군·화천군·양구군·인제군·철원군은 제외) |
| 인천지역환경보전 협력위원회 | 인천 지방환경 관리청 | 인천시 자치구,경기도 부천시·김포군   |
| 대구지역환경보전 협력위원회 | 대구 지방환경 관리청 | 대구광역시 자치구, 경상북도의 시·군, 강원도 태백시                                     |
| 전주지역환경보전 협력위원회 | 전주 지방환경 관리청 | 전라북도 시·군(무주군·진안군·장수군을 제외)   |

한편, 수질 보전을 위하여 4 대강의 지천별로 원만한 환경보전 및 관리를 위하여 환경관리청, 관계 시·군·구 의회 의원 및 소속 공무원, 기업대표 및 환경단체가 참여하는 가칭 “000지천 환경관리위원회”를 구성하되 그 운영이 활성화 되도록 관련제도를 구축해야 할 것이다(이주희, 1992 : 16).

## IV. 맺음말

우리나라의 환경정책은 정책결정의 주체인 환경부를 비롯하여 지방환경청, 환경출장소, 지방자치단체, 지방자치단체조합 등이 분담하여 집행되고 있다. 그러나 이들 기관들은 공통적으로 능력부족, 재정부족, 정보부족, 인력부족 등의 4 중고에 시달리고 있다. 이 글에서는 이러한 현실적 제약과 한계를 어떻게 극복하고 지방의 “환경의 질”을 높이기 위하여 국가 기관과 지방자치단체는 그 역할을 여하히 분담·처리해야 하는지를 고찰하였다.

민선 자치시대를 맞이하여 주민의 개발수요와 환경보전 수요를 조화·충족 시켜야 하는 책무는 국가나 지방자치단체에게 공히 있는 만큼 앞으로 환경관리 역량을 신장시키기 위해서는 지방의 환경행정기관간의 관계가 다음과 같이 재정립을 되어야 할 것이다.

우선, 환경부와 그 소속기관이 행사하고 있는 권한을 지방자치단체장에게 대폭 위임하거나 자치단체에게 이양하는 것이야말로 환경적으로 지속 가능한 건전한 개발(E.S.S.D)의 원칙하에 “지방의제(Local agenda) 21”를 실천하는 데 지름길이 될 것이다.

둘째, 환경관리청이나 지방환경관리청에서 처리되고 있는 집행기능은 단계적으로 시·도 또는 시·군·자치구에 이양함으로써 중복행정으로 인한 예산낭비를 줄이도록 하여야 한다.

셋째, 환경관리청은 시·도간에 걸쳐 발생하는 광역적인 환경문제를 전담하고, 시·도는 시·군·자치구간에 발생하는 구역안의 광역적인 환경문제에 대한 집행·조정기관으로서 지위를 확립하여야 할 것이다.

넷째, 현존하는 지방의 환경행정기관중에서 지방자치단체와 업무 영역이나 관할구역이 겹칠 뿐만 아니라 그 역할이 현실적으로 기대하기 어려운 환경출장소는 가능한 한 빨리 폐지하도록 하고, 장기적으로는 지방환경관리청까지 폐지하여 그 기능은 시·도에게 이양하여야 할 것이다.

다섯째, 국가기관인 환경관리청 및 지방환경관리청과 지방자치단체간의 협력관계 구축할 필요가 있으므로 水系別로 수질보전협력위원회, 지역별로 환경보전협력위원회, 지천별로 환경관리위원회를 구성·운영하도록 한다.

이상과 같은 대안들이 효과를 거두기 위해서는 환경부는 지방행정기관이 정책을 집행하는데 어려움이 없도록 집행업무는 지방자치단체에게 가급적 이양하는 동시에 환경관리에 필요한 기술과 재정을 지원하여야 할 것이다. 동시에 지방자치단체가 무엇보다도 염두에 두고 실천해야 할 일은 지방에서 발생하는 환경문제를 스스로 원만하게 해결하기 위해서는 자기 역량을 제고·강화하는데 노력을 아끼지 말아야 할 것이다(본문끝).

## 參 考 文 獻

- 금창호(1996), “ 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계정립방안” 「한국지방행정연구원 연구보고서 95-6」 한국지방행정연구원.
- 김중순(1995), “환경행정에 있어서 중앙과 지방의 역할분담” 한국환경정책학회, 국제화 시대의 환경정책의 과제와 진로에 관한 한독국제 세미나 주제논문.
- 김형운(1993), “지방정부의 환경집행에 관한 연구-행정기능의 지방분권화에 대한 평가와 개선방향을 중심으로-”, 연세대학교 행정학석사 학위논문.
- 노유희·이주희(1992), 『국가와 지방간의 환경행정기능의 적정배분연구』, 한국환경연구원.
- 우동기(1993), “환경자치체 구축을 위한 자치체 경영전략”, 한국환경행정학회, 『지속가능한 개발(ESSD)을 위한 학제간 대토론회 보고서』.
- 이시경(1994), “지방환경체제의 정비방향” 『지방화 시대의 환경정책과 행정』 환경정책학회 ‘94세미나 자료집』 .
- (1995), “자치단체 환경행정체제 정비방향”, 한국환경기술개발원, 『지방화 시대의 환경행정기능 강화방안에 관한 정책 토론회』 보고서.
- 이정전·김태경(1992), “환경오염규제의 효율성”, 『환경논총』 제30권.
- 이정환(1991), “팔당상수원 수계별 하수처리시설확충시책”, 시·도 『도정연구』.
- 이주희(1989), “수도권광역행정체제의 개편구상”, 『지방자치』 1989.4.
- (1993), “한강생태계의 보전과 환경행정-한강수질보전행정을 중심으로-”, 한강물 되살리기 시민운동 제6회 심포지엄.
- (1995), “환경정책 집행권한의 중앙·지방간 분담방안”, 한국환경기술개발원, 『지방화시대의 환경행정기능 강화방안에 관한 정책 토론회』 보고서.
- 정희성(1994), “환경행정에 있어서 중앙과 지방간의 역할분담”, 한국정책학회 ‘94 세미나 자료집.
- (1995), “지방자치하에서 중앙과 지방간의 정책 조정방안에 관한 정책간담회”.
- 최문규(1997), “국가공단내 환경관리방안에 관한 연구”, 내무부지방행정연수원 제17기 고급 간부과정 수료논문.
- 한국지방행정연구원(1991), 『팔당호특별대책지역에 대한 종합대책』.
- 황명찬·이순자(1994), “중앙-지방간 물환경기능배분에 관한 연구” ‘환경정책’ 제 2권 제1호 환경정책학회.

내무부(1995), 『지방행정기구표』.

내무부지방행정연수원(1992), 『국토개발과 자연보전에 대한 포럼보고서』.

환경부(1997), 「1996년 환경통계연감」.

환경부(1995) 환경부고시 제95-111호, “환경출장소의기능·위치및관할구역에관한규정”,  
1995. 10. 14).

환경부(1997), 환경부훈령 제352호, 「지방환경관서사무분장규정」.

시·도 환경관리과(1993), '93 주요업무보고 자료.

阿部 齊·新藤宗幸一(1997), 「概說 日本의 地方自治團體」, 東京大學出版會.

宇都宮 深志(1995), 「環境理念과 管理의 研究」, 東海大學出版會.

Kenneth M. Holland et al(1996), "Federalism and the Environment," in Environmental  
Policymaking in Australia, Canada, and the United States, (Connecticut :  
Greenwoods press).

Stahlr Edmunds and John Letey(1973), "Environmental Administration," (New York :  
McGraw-Hill Book Company).