

통합환경관리를 위한 조직통합의 필요성

강 현 호*

차 례

- I. 사인곡선의 길목에 서서
- II. 통합적 환경관리
- III. 행정조직
- IV. 환경관련법령
- V. 통합적 환경관리를 위한 행정조직
- VI. 결론

I. 사인곡선의 길목에 서서

학문의 발전은 언제나 사인곡선(sine curve)을 그리는가라는 질문에 대해서 예스(Yes) 내지 야(Ja)라고 답할 수 있을 것 같다. 세상만사도 사인곡선을 그리면서 무엇인가를 향하여 나아가고 있으며, 학문도 과거의 어느 시점에 있어서는 통합적인 관점이 중요시 되던 때가 있었고 또 어느 시점에서는 세분화 내지 분리가 진행되기도 하였고, 이렇게 세분화되다가는 또 어느 시점에 이르러서는 다시 통합론이 힘을 얻기도 하는 것이다. 이는 의학분야에 있어서도 최근에는 Super General Practitioner(Super GP)가 보다 많이 필요하다는 의견이 제시되고 있기도 한데 다 같은 맥락이라고 볼 수 있다. 환경과 관련하여서도 처음에는 단일

* 성균관대학교 법과대학 교수

의 환경보전법의 형태를 가지다가, 세계적 시대조류와 맞물려서 분법화의 길을 걷게 되었다가, 이제는 다시금 하나로 통합논의가 힘을 얻고 있다.

오늘 다루게 될 주제 역시 환경관리분야에 있어서 과거로부터 현재까지 다양한 매체별로 접근하는 것이 환경보호에 이바지할 것이라는 믿음으로 매체별 환경관리에 치중하여 오고 있었다. 그리하여 우리나라에서도 수질, 대기, 폐기물, 유해화학물질 등으로 구분하여 환경관리를 하였으며, 이에 대응하여 수질환경보전법, 대기환경보전법, 폐기물관리법 등 각각 개별법률들이 제정되었다. 이제는 환경과 관련하여 약 40여개의 법률들이 마련되어서 환경보호 내지 환경관리의 임무를 수행하고 있다.

그런데 근자에 이르러 독일이나 영국, 벨기에, 스웨덴 등 환경선진국에서는 이미 이러한 오염매체별 환경관리에 문제점들이 있음을 직시하고 보다 효율적인 환경관리 방안을 강구하고자 시도하였던바, 그러한 환경관리방안의 하나로 통합적 환경관리방안이 제시되었다.¹⁾ 통합적 환경관리(IPC 또는 IPPC: Integrated Pollution Control, Integrated Pollution Prevention and Control; IVU: Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)란 환경을 관리함에 있어서 개별적인 매체에 따라서 규제하기 보다는, 다양한 매체를 전체적으로 통합적으로 관리하는 것을 의미한다. 즉 개별적인 매체별 접근으로는 환경을 보호하기 어려운 점이 나타나기 때문에 하나의 종합적이고도 총체적인 접근이 요청된다는 것이다. 그리고 이러한 통합적 환경관리의 핵심사항의 하나로서 통합적인 허가시스템을 통하여, 모든 환경오염원(환경오염유발시설)은 반드시 행정청으로부터 통합적 허가(License)를 받아야한 운용이 가능하도록 하고 있다.²⁾

본고에서는 이러한 통합적 환경관리의 필요성에 대해서 그리고 통합적 환경관리를 하고자 한다면 그 환경행정조직은 어떠하여야 하는가에 대해서 고찰하기로 한다. 사실 필자는 이러한 통합적 환경관리 역시 현시점에 있어서 나타나는 거쳐

1) <http://ec.europa.eu/environment/ipcc/index.htm>;
http://ec.europa.eu/environment/ipcc/index_de.htm.

2) 정희성/추장민/전대욱, 통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안연구, 2006, 한국환경정책평가연구원, 17면.

지나가는 시대적 조류의 일종이라고 보고 있다. 얼마간의 세월이 흐른 후에는 다 시금 통합적 환경관리의 문제점이 드러나게 되고, 물론 이러한 문제점은 과학기술의 발달에 기인하는 바가 클 것이지만, 새로이 전문적으로 세분화된 매체별 환경관리 내지 다른 기준에 의거한 새로운 분과적 환경관리의 길이 등장하리라 보고 있다. 다시 말하면 환경보호라는 목표는 불변하지만, 이를 달성하기 위하여 수단적인 의미를 가지는 것들의 하나로서의 통합적 환경관리는 어디까지나 잠정적인 의미를 지남에 그친다고 할 것이다.

아무튼 개개의 매체에 초점을 두는 것이 아니라, 이들을 아우르고 통합하여 환경에 미치는 악영향을 제거 내지 감소시키고 환경을 적정하게 관리한다는 의미에서 통합적 환경관리를 추구한다면 행정조직이 어떻게 변모되어야 하는가에 대해서 살펴보기로 한다.

II. 통합적 환경관리

1. 통합의 의미

통합이란 의미는 영어로는 Intergrated, 독일어로는 Integrierte 라는 단어로 서, 백과사전에 의하면 “둘 이상의 조직이나 기구 따위를 하나로 합침”이라고 되어 있다. 즉 여기 저기분리되어 있는 조직이나 기구들을 하나로 모은다는 의미이다. 이를 환경관리와 연관지어서 생각해 보면, 크게 광의의 통합과 협의의 통합으로 구분될 수 있다. 광의로는 환경과 관련된 업무를 관장하는 행정조직들 특히 환경부와 건설교통부와 같은 행정기관들의 통합을 의미하고, 협의로는 환경을 전담하는 환경부 내에서 매체별로 나뉘어져 있는 환경관리체계를 하나로 통합한다는 의미이다. 광의의 통합과 관련하여서는 조직의 통합의 의미가 강하고, 협의의 통합과 관련하여서는 권한의 조정 내지 정비의 의미가 강하다고 할 수 있다.

현재 유럽의 통합환경관리지침 등 선진제국에서 통합적 환경관리라고 하는 경

우에는 협의의 의미로 보고 있는 듯 하다.

2. 통합적 환경관리의 필요성

(1) 협의의 통합적 환경관리의 필요성

협의의 의미에 있어서 통합적 환경관리란 현재의 개별적인 매체별 환경관리에 반해서 이러한 개별매체를 통합적으로 관리한다는 것이다. 즉 현재는 환경을 관리함에 있어서 수질, 토양, 대기, 폐기물 등으로 매체별로 관리를 하고 있음에 반하여, 통합적 환경관리란 이러한 매체별 접근방식을 지양하고 통합적으로 접근하는 것이다.³⁾ 왜 이러한 통합적 환경관리가 요청되는가 하면, 이는 현재의 개별 매체별 환경관리가 가지고 있는 문제점에 대한 자각으로부터 시작하는데, 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.⁴⁾

첫째, 매체별 환경관리는 아무래도 사후통제중심이다. 수질, 토양, 대기를 관리함에 있어서 주로 배출허용기준(emission limit values (ELVs))을 중심으로 하는 즉 오염원으로부터 배출되는 오염물질을 어떻게 저감시킬 수 있는가에 초점이 맞추어져 있다. 그런데 이러한 사후통제는 아무리 잘해도 본전이 될 수 밖에 없고, 대부분의 경우에는 보충적인 의미를 지님에 그친다. 따라서 사전적인 배려를 통해서 환경을 관리하는 것이 요청되고 이를 위해서는 통합적 환경관리가 요청된다.

둘째, 현재 존재하는 대부분의 오염원은 실제적으로 다수의 오염매체들을 동시에 배출하고 있다. 하나의 오염원에서 하나의 오염매체가 방출된다면 통제하는 것이 비교적 쉬울 수도 있는데, 통상의 사업장의 경우에는 동시다발적으로 수질을 오염시키는 물질을 배출하고, 동시에 대기를 오염시키는 분진들을 발생시키며, 또한 산성비의 형태로 토양을 오염시키기도 한다. 이러한 경우에 특정의 개별

3) <http://www.hpa.org.uk/chemicals/ippc.htm>: IPPC is a regulatory system to ensure that industry adopts an integrated approach to pollution control to achieve a high level of protection for the environment and human health.

4) 개별적 오염매체별 환경관리의 문제점에 대해서는 한상운 박사의 발제를 참조할 수 있다.

오염매체에 대해서는 환경관리를 적정하게 하더라도 다른 오염매체에 대한 관리 소홀로 인하여 환경이 오염될 가능성이 있다. 또한 어느 하나의 오염매체는 다른 오염매체와 전혀 관련이 없는 것이 아니라 상호간에 어느 정도의 관련성을 가지고 있다. 따라서 이러한 오염매체들을 통합적으로 관리하는 것이 환경보호에 보다 효율적이다.

셋째, 매체별 환경관리는 이와 관련된 법제와 조직을 보다 세분화하여 비용이 많이 든다. 매체별 환경관리를 하기 위하여서는 각 매체별로 법제를 마련하여야 하며 또한 이러한 법제를 실행할 조직을 필요로 한다. 법제에 있어서 상당 부분 중복되는 면이 존재하며, 조직 역시 중복적인 역할을 하는 조직들을 별도로 마련하고 있으며, 나아가 상호간에 정합성이 부족한 경우가 발생하기도 한다.

이러한 이유로 인하여 통합적 환경관리를 도모하게 되었는바, 통합환경관리로 인한 장점으로서는 다음의 것들을 들 수 있다.

첫째, 원인적 접근을 가능하게 하고, 사전적 환경관리에 중점을 둔다. 여러 오염매체에 있어서 오염의 원인이 되는 근본을 발견하고, 환경보전을 위한 조치를 취할 수 있게 된다. 통합적 환경관리에 있어서는 이처럼 보다 전단계에서 사전적인 환경관리에 중점을 두게 된다.

둘째, 특정 오염원이 배출하는 다양한 오염원을 동시에 포착하여 관리하게 된다. 특정 오염원이 여러 종류의 오염매체를 배출하는 경우에 이러한 오염매체를 통합적으로 관리하여 최적의 환경보전방안을 강구하게 된다. 이는 곧 환경관리에 있어서 효율성을 가져오게 된다.

셋째, 환경규제의 단순화로 산업경쟁력이 고양된다. 통합적 환경관리를 하는 경우에 환경에 대한 규제가 체계적이고 통일적으로 정비될 수 있어서 사업자의 입장에서 환경규제에 대해서 보다 능동적으로 대처할 수 있다. 환경관리가 사업을 하는 사업자에게 부담으로 작용하는 경우에는 사업자의 능동적인 참여를 유도하기 어렵다. 이에 반하여 사업자들이 환경규제에 대해서 명확하게 인식할 수 있고 적정한 비용으로 환경규제에 대응할 수 있다는 확신을 줄 때, 사업자들은 자발적으로 환경보호에 동참하게 될 수 있다.

통합적 환경관리에 있어서 중요한 특징이 바로 산업경쟁력과 연관성을 시도하고 있다는 점이다. 통상적으로 환경관리라고 할 때 이를 산업의 경쟁력과 결부시키는 것을 터부시하는 풍조가 있는데, 통합적 환경관리의 필요성의 하나로써 산업경쟁력의 강화를 들고 있는 것은 환경과 개발이 조화를 이루어야 한다는 지속가능한 개발의 이념과도 상통하고 있다.

넷째, 국제적인 추이가 통합적 환경관리이다. OECD 환경성과평가보고서에서도 우리나라가 통합적 환경관리를 도입할 것을 권고하고 있다. 통합적 환경관리가 선진국에서 주류적인 대세에 있다는 것은 이것이 가져오는 긍정적 효과가 상당히 검증되었다는 것이다. 선진국의 환경정책에 동참하는 것이 그들의 환경관리 기법등을 전수받음으로서 우리나라의 환경보호에 이바지할 수 있다.

(2) 광의의 통합적 환경관리의 필요성

광의의 통합적 환경관리 즉 환경보호를 위하여 행정기관의 통·폐합을 수반하는 환경관리의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 개발과 환경보전을 담당하는 부서가 나뉘어져 있으므로 인하여 문제가 빈번하게 발생한다는 것이다. 대규모의 국가사업을 추진함에 있어서 개발과 환경보전의 부조화로 인하여 건설교통부와 환경부 사이에서 충돌이 종종 발생하고 있다. 그러므로 대규모 개발사업을 수립하는 경우에는 이를 입안하는 단계부터 개발과 환경보전이라는 이익을 고려하는 것이 요청되고 있다. 이를 위한 방안의 하나로 건설교통부와 환경부를 통합하는 것이 요청된다.

둘째, 개발행정을 담당하는 행정기관이 개발계획을 수립함에 있어서 설령 환경을 고려한다고 하여도 적정하게 고려하지 않는다는 것이다.

셋째, 환경에 대한 관할부서의 다양화로 인하여 효율적인 업무수행이 지장을 받는다는 것이다. 수질에 대한 환경관리정책, 예를 들면 물관리와 관련하여 건설교통부는 수량을, 환경부는 수질을 각각 관리하는 등 정부의 물정책이 이원화되어 있음으로 인하여 많은 문제가 발생하였으며, 나아가 경제협력개발기구(OECD)가 우리 정부에 물관리 정책에서 수량과 수질에 대한 정책기능을 통합할 것을 주문

하기까지 이르렀다.

넷째, 현행법률에 의하면 환경과 관련하여 환경부외에 다른 부처들이 업무를 수행하면서 영향을 끼치고 있다는 것이다. 예를 들면, 과학기술부 소관의 원자력법, 해양수산부의 해양환경관리법이나 수산업법, 항만법, 공유수면매립법 또는 문화재청의 문화재보호법 등이 그러한 법률들이다. 그리하여 최근에 경제협력개발기구(OECD)가 우리나라를 대상으로 작성중인 [환경성과 평가 보고서]의 초안에서 대기오염 정책과 에너지, 산업, 교통, 도시계획 정책의 통합 등을 주요한 내용으로 권고하고 있는 것으로 알려졌다.⁵⁾

Ⅲ. 행정조직

본고에서는 통합적 환경관리를 위하여 특히 행정조직의 통합문제를 다루고자 한다. 행정조직의 통합의 문제는 광의의 통합적 환경관리에서 주로 문제가 된다고 할 수 있다. 협의의 통합적 환경관리에서는 환경부 내부에서 매체별로 나뉘어져 있는 환경관리에 대한 권한을 조정 내지 재정비하는 수준에 그치므로 조직의 통합과는 비교적 거리가 있다고 볼 수 있다.

먼저 행정조직이란 무엇이며, 행정조직과 관련된 원칙들과 예는 어떠한 것들이 있고, 특히 행정조직이 가지는 의미는 무엇인가에 대해서 그리고 현행 환경행정 조직은 어떠한가에 대해서 고찰하기로 한다.

1. 행정조직 일반

행정조직이란 행정주체의 조직이라고도 할 수 있는데, 행정주체에는 시원적 권력의 주체인 국가, 공공단체 그리고 공무수탁사인을 들 수 있다. 따라서 행정조직이란 국가 또는 공공단체 등 행정주체가 행정을 수행함에 있어서 각종의 행정기

5) 노무현 대통령 "건교부와 환경부 통합하라" [프레시안] 2006-06-16 17:11.

관을 수족으로 사용하여 이들 행정기관들에게 일정한 범위의 사무를 분장시키며, 그 상호관계를 체계적으로 편성하는 것을 의미한다.⁶⁾ 행정법이 발전하는 초기 단계에서는 행정조직에 대해서 커다란 관심을 두지 아니하였는데, 이는 행정법의 본질은 국가와 개인의 관계를 규율하는 것이지 행정의 내부에 있어서의 조직에 대해서는 중요하게 여기지 않았기 때문이다. 그러나 사회가 발전하면서 행정조직 내부의 문제도 대외적으로 영향을 끼침을 알고부터 점차적으로 중요시되기 시작하였다.

행정조직과 관련하여 중요한 개념으로서 중앙행정기관, 지방행정기관 그리고 간접행정기관(공공단체)을 들 수 있다. 중앙행정기관에는 대통령, 국무총리, 각 부 장관 그리고 그 직속기관들이 있다. 여기서 중앙이라는 것은 그 행정기관이 관할하는 권한의 범위가 전국에 걸친다는 의미이다. 그리고 지방행정기관에 있어서 지방이라는 말은 그 행정기관의 권한범위가 국가의 일정부분에 한정된다는 의미이다. 그리고 간접행정기관으로서는 지역을 기초로 하는 지방자치단체와 국가사무의 분담을 기초로 하는 공공단체가 있다.

주목할 점은 우리나라에서는 지방행정기관과 지방자치단체가 밀접한 관련을 맺고 있다는 것이다. 국가는 경제성이나 효율성의 측면에서 지방행정기관을 별도로 두지 아니하고 그 지방에 관한 업무를 주로 지방자치단체장에게 위임하여 수행하고 있다.

사건으로는 국가의 지방행정기관을 별도로 두는 것이 바람직하다고 생각한다. 왜냐하면 국가의 지방행정기관을 두지 아니함으로 인하여 물론 어느 정도의 경비 절약과 행정의 효율성에 이바지하기는 하지만, 그로 인하여 지방자치단체장이 상호 모순되는 두 역할을 수행하는 위치가 되기 때문이다. 즉 지방자치단체장은 한편으로는 국가의 지방행정기관으로서의 역할을 수행하는가 하면, 다른 한편으로는 지방자치단체의 수장으로서의 역할을 겸하기 때문이다. 이러한 경우에는 국가 지방행정기관으로서의 임무와 지방자치단체의 수장으로서의 임무가 상호 충돌하

6) 박윤훈, 행정법강의(하), 2004, 박영사, 3면 이하; 강현호, 행정법각론, 2005, 박영사, 127면.

는 경우에 심각한 문제가 발생한다. 아마도 이러한 경우에 지방자치단체장은 주민의 직접선거에 의하여 선출되므로 주민의 이익을 대변하지 아니할 수 없을 것이고, 국가의 사무를 수행함에 있어서도 국가의 이익보다는 지방자치단체의 이익을 우선하는 경우가 종종 발생할 것이다.

2. 행정조직법정주의

우리 헌법은 제96조에서 “행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다.”라고 하여 행정조직을 법률로 정하도록 하는 행정조직법정주의를 규정하고 있다. 헌법에서 이처럼 행정각부의 설치·조직과 직무범위를 법률로 정하도록 한 것은 우리의 헌법제정권자가 행정조직을 매우 중요한 사항으로 평가하였기 때문이며, 이는 다시금 행정각부의 조직이 직접적으로나 간접적으로 국민의 기본권 보장을 위해서 매우 중요한 의미를 지닌다는 것이다. 따라서 행정조직에 대해서 이를 설치하거나 그 조직에 변경을 가져오거나 행정각부의 직무범위를 규율하는 경우에는 의회에서 정한 법률에 의거하도록 하여야 한다.⁷⁾

그럼에도 불구하고 아직까지 우리나라에서는 행정조직에 대해서 행정법적으로 깊이 있는 연구들이 이루어지지 아니하였다. 이는 우리나라의 행정법학이 프로이센식의 입헌군주제의 영향을 받아서 행정조직 내부에는 법주체 사이의 관계가 아니므로 법규가 적용되지 아니한다고 본 것에 기인하는 바가 크다. 그러나 행정조직 여하에 따라서 국민의 기본권보장이 좌지우지 되는 경우가 많을 것이므로 앞으로는 행정조직에 대해서도 깊은 관심이 요청된다.

현행 국가행정조직의 기본법률인 정부조직법에서는 행정조직과 관련하여 중요한 사항을 규율하고 있다. 정부조직법 제2조에 의하면 “중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률로 정한다. 중앙행정기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부처 및 청으로 한다.”라고 규정하고 있으며 동법 제5조에 의하면 “행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때

7) 홍정선, 행정법원론(하), 열번호 9; 강현호, 개발과 환경보전에 관련된 행정조직개편 논의, 토지공법연구, 제35집 2007/2, 140면 이하.

에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다.”라고 규정하고 있다.

동법 제7조 제5항에 의하면 “부처의 장은 그 소관사무의 효율적 추진을 위하여 필요한 경우에는 국무총리에게 소관사무와 관련되는 다른 행정기관의 사무에 대한 조정을 요청할 수 있다.”라고 하여, 국무총리에게 조정권을 부여하고 있다. 동법 제11조에서는 “대통령은 정부의 수반으로서 법령에 의하여 모든 중앙행정기관의 장을 지휘·감독한다. 대통령은 국무총리와 중앙행정기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는 이를 중지 또는 취소할 수 있다.”라고 하여 국정에 대한 최종적이고 종결적인 통할권을 인정하고 있다. 동법 제19조에서는 “국무총리는 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독한다. 국무총리는 중앙행정기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는 대통령의 승인을 얻어 이를 중지 또는 취소할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 동법 제20조 제1항에서는 “각 중앙행정기관의 행정의 지휘·감독, 정책의 조정, 심사평가 및 규제개혁에 관하여 국무총리를 보좌하기 위하여 국무총리 밑에 국무조정실을 둔다.”라고 규정하고 있다.

동법 제40조에서 “환경부장관은 자연환경 및 생활환경의 보전과 환경오염방지에 관한 사무를 관장한다”라고 규정하여, 환경부장관에게 자연환경 내지 생활환경의 보전이나 환경오염방지에 관한 사무에 대해서 기본적인 권한을 부여하고 있다. 따라서 환경부장관은 동법에서 부여한 권한의 일부만 하급의 행정기관에게 위임할 수 있으며, 동법에서 환경부에게 권한을 부여한 의미를 상실할 정도의 권한위임은 동법에 위배된다고 할 수 있다.

3. 행정조직분권주의

행정조직의 일반원칙의 하나로서 행정조직분권주의를 들 수 있는바, 이는 행정권한이 특정의 행정기관에게 집중되지 아니하고 여러 행정기관에게 분산되어지는 것을 원칙으로 하는 것이다. 그리하여 자연환경 및 생활환경의 보전과 환경오염방지에 관한 사무는 환경부장관에게 귀속된다. 또한 분권주의의 유형의 하나로서

지방자치체도를 들 수 있다.

행정조직분권주의의 일환으로서 상급행정기관의 권한이 하급행정기관에게 위임되는 경우가 많이 있다. 특히 지방자치법 제93조에서는 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사 및 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다”라고 규정하고 있다. 이런 사무위임의 경우에 상급행정기관은 하급행정기관을 지휘·감독할 수 있다.⁸⁾

4. 행정조직과 권한

행정조직은 조직을 구성하는 행정기관으로 이루어져 있으며, 개개의 행정기관에는 그에게 고유한 권한이 주어지게 된다. 권한이란 헌법·법률 또는 명령에 의하여 부여된 법률상 유효한 행위를 할 수 있는 자격의 범위로서, 조직의 단일체가 갖는 사무의 범위 내지 그 사무수행에 필요한 각종의 권능과 의무의 총체로서, 이러한 권한은 헌법·법률·명령이라고 하는 객관적인 법으로부터 직접 발생하며 법과 마찬가지로 일반성과 항구성을 가진다.⁹⁾ 권한은 법령에 의하여 부여되어진다고 할 때, 특정의 조직은 겉모습을 의미한다면 이러한 조직의 내부는 법령이 부여하는 권한으로 채워진다.

행정조직법정주의에서 볼 수 있듯이 행정조직은 법령으로 생성되고 법령에 의거하여 권한이 정해진다. 즉 조직은 그 자체로서는 특별한 의미가 없으며 그 조직에 권한이 부여될 때에만 의미를 지닌다.

특정의 행정기관이 가지는 권한을 명확하게 확정하는 것은 행정의 혼란·중복·모순 그리고 책임의 불분명을 방지하고, 행정의 전문화를 도모하는데 이바지하며, 나아가 외부적 영향으로부터의 차단을 통하여 행정임무의 최상의 수행을 보장하며 또한 국민의 권리를 보호하는데 기여함에 그 의의가 있다.¹⁰⁾ 각각 고유의 권한을 가지는 행정기관 상호간에는 다음과 같은 관계성이 요청된다.

8) 강현호, 행정법총론, 2007, 박영사, 130면, 옆번호 248.

9) 강현호, 행정법총론, 2007, 박영사, 136면, 옆번호 262.

10) 홍정선, 행정법원론(하), 옆번호 45.

(1) 존중과 협력

행정절차법 제7조에는 “행정청은 행정의 원활한 수행을 위하여 서로 협조하여야 한다”라고 하여 행정청간의 상호 협력의무를 규정하고 있다. 대등관청에 있어서 행정청은 다른 행정관청의 권한을 존중하여야 하며, 그 권한을 침범할 수 없다. 다른 행정청의 권한이 필요한 경우에는 협조를 요청하고 상호 협력하여야 할 것이다. 어떠한 권한사항에 대하여 둘 이상의 행정관청이 관련되는 경우에, 그 사항은 관련된 행정관청간의 협의에 따라서 처리된다. 관련의 형태로는 어떠한 사항이 둘 이상의 행정관청의 공동관할에 속하는 경우와 어떠한 사항이 특정관청의 주관에 속하지만 다른 관청이 협의를 하도록 되어 있는 경우가 있다. 법령에서 업무처리에 대한 협의결여나 상호간의 권한존중에 대하여 충돌이 발생한 경우에 그 법적 효과에 대해서 보다 상세한 규정이 필요하다.

또한 행정절차법 제8조 제1항에 의하면, 행정청은 법령 등의 이유로 독자적인 직무수행이 어려운 경우나 다른 행정청에 소속되어 있는 전문기관의 협조가 필요한 경우 등에는 다른 행정청에 행정응원을 요청할 수 있다. 이러한 행정응원이 적절하게 활용되어서 권한의 충돌대립을 막고 효율적인 행정업무수행을 할 수 있을 것이다.

(2) 위임

상급행정청이 권한을 행사함에 있어서는 그 권한의 일부를 하급행정관청에게 위임하여 처리하는 경우가 많다. 권한의 위임이 있는 경우에는 수임청은 자기의 명의로 책임으로 권한을 행사하게 되며, 그 권한행사의 효과도 수임청에 귀속하게 된다. 권한의 위임으로 인하여 위임관청과 수임관청에 있어서 권한분배의 변경이 초래되므로 위임을 위한 법적 근거가 요청된다.¹¹⁾ 권한의 위임에 관한 법적

11) 강현호, 행정법총론, 2007, 박영사, 145면 열번호 292; 대법원 1995. 11. 28. 선고 94누 6475 판결: 행정권한의 위임은 행정관청이 법률에 따라 특정한 권한을 다른 행정관청에 이전하여 수임관청의 권한으로 행사하도록 하는 것이어서 권한의 법적인 귀속을 변경하는 것이므로 법률이 위임을 허용하고 있는 경우에 한하여 인정된다 할 것이고, 이에 반하여 행정권한의 내부위임은 법률이 위임을 허용하고 있지 아니한 경우에도 행정관청의 내부적인 사무처리의 편의를 도모하기 위하여 그의 보조기관 또는 하급행정관청으로 하여금 그

근거로서 개별법적인 근거가 있어야 하지만, 개별법적인 근거가 없는 경우에는 일반적 근거법률로는 정부조직법 제6조¹²⁾와 이에 근거한 대통령령인 행정권한의 위임및위탁에관한규정과 지방자치법 제93조와 95조 등이 적용될 수 있다.

(3) 감사·감독과 협의·조정

행정조직은 행정의 통일적인 수행을 위하여 상명하복을 특징으로 하는 상하기관의 계층적 통일체이다. 하급관청의 권한행사를 통제하기 위하여 상급관청은 하급관청에 대해서 감사·감독을 할 수 있다. 위임관청은 수입관청의 수입사무의 처리에 대하여 지휘·감독하고 그 처리가 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는 이를 취소하거나 중지시킬 수 있다.¹³⁾ 정부조직법 제11조에서 의할 때, 대통령은 국가의 모든 행정기관에 대하여 최종적이고 종결적인 통할권을 가지고 있다. 현행 정부조직법상 행정기관들 간의 권한분쟁이 발생한 경우에 국무총리의 조정자로서의 역할이 매우 중요하다.

(4) 권한분쟁

행정기관은 자신에게 부여된 권한의 범위 내에서만 행위를 수행할 수 있다. 그런데 때로는 그러한 권한의 준부 내지 범위와 관련하여 분쟁이 발생할 수 있다. 권한의 충돌에는 적극적 권한충돌과 소극적 권한충돌이 있다. 전자는 하나의 임

의 권한을 사실상 행사하게 하는 것이므로, 권한위임의 경우에는 수입관청이 자기의 이름으로 그 권한행사를 할 수 있지만 내부위임의 경우에는 수입관청은 위임관청의 이름으로만 그 권한을 행사할 수 있을 뿐 자기의 이름으로는 그 권한을 행사할 수 없다.

12) 정부조직법 제6조 (권한의 위임 또는 위탁) ① 행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위탁 또는 위임할 수 있다. 이 경우 위임 또는 위탁을 받은 기관은 특히 필요한 때에는 법령이 정하는 바에 의하여 위임 또는 위탁을 받은 사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 재위임할 수 있다.

13) 행정권한의위임및위탁에관한규정 제6조(지휘·감독) 위임기관 및 위탁기관은 수입기관 및 수탁기관의 수입 및 수탁사무처리에 대하여 지휘·감독하고, 그 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있다.

무수행에 다수의 관청이 권한을 갖는다고 주장하는 경우이고, 후자는 임무수행에 대하여 어떠한 관청도 권한을 가지지 아니한다고 주장하는 경우이다. 이러한 권한분쟁이 야기된 경우에는 동일한 행정주체 내부에서 행정청의 관할이 불분명한 경우에는 당해 행정청을 공통으로 감독하는 상급행정청이 그 관할을 결정하며, 공통으로 감독하는 상급행정청이 존재하지 아니하는 경우에는 각 상급행정청이 협의하여 그 관할을 정할 수 있다(행정절차법 제6조 제2항). 이렇게 하여도 관할이 결정되기 어려운 경우에는 법령의 규정에 따라서 행정소송법상의 기관소송이나 헌법상의 권한쟁의심판을 통하여 권한을 정할 수 밖에 없을 것이다.

5. 환경행정조직

정부조직법 제40조에 의거할 때, 환경부장관은 자연환경 및 생활환경의 보전과 환경오염방지에 관한 사무를 관장한다. 환경행정과 관련하여 환경부장관은 중앙행정기관에 해당된다. 이러한 환경부의 기관구성을 살펴보면, 환경부장관, 차관 그리고 정책홍보관리실, 환경정책실, 자연보전국, 대기보전국, 수질보전국, 상하수도국, 자원순환국이 설치되어 있다.¹⁴⁾

환경부에 소속된 행정기관으로는 중앙환경분쟁조정위원회, 국립환경과학원, 국립환경인력개발원, 한강유역환경청, 낙동강유역환경청, 금강유역환경청, 영산강유역환경청, 수도권대기환경청, 원주지방환경청, 대구지방환경청, 전주지방환경청 등이 있다.

또한 환경부의 업무를 수행하는 영조물법인으로서 한국환경자원공사, 환경관리공단, 국립공원관리공단, 수도권매립지관리공사 등이 설치되어 있다.

이 중에서 가장 중추적인 역할을 하는 환경행정청은 환경부장관이다. 환경과

14) 정부조직법 제2조 ① 중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률로 정한다. ② 중앙행정기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부처 및 청으로 한다. ③ 중앙행정기관의 보조기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 차관·차장·실장·국장으로 하며, 필요한 경우에는 그 밑에 대통령령이 정하는 보조기관을 둘 수 있다. 다만, 실장·국장의 명칭은 대통령령이 정하는 바에 따라 본부장·단장·부장·팀장 등으로 달리 정할 수 있으며, 이 경우 명칭을 달리 정한 보조기관은 이 법을 적용함에 있어서 실장·국장으로 본다.

관련된 각종 계획의 수립이나 정책의 결정 그리고 환경기준의 설정이나 개별사업장의 인·허가에 있어서 중추적인 역할을 수행한다. 이러한 권한은 환경관련법령에서 환경부장관에게 부여한 것이다. 물론 이러한 권한들 중에 일부분은 다시금 하급행정기관인 유역환경청이나 지방환경청이나 지방자치단체에게 위임되고 있다.¹⁵⁾

- 15) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제36조 (환경부소관) ① 환경부장관은 다음의 권한을 유역환경청장 또는 지방환경청장에게 위임한다.
1. 「국가기술자격법」 제16조에 따른 국가기술자격의 취소정지 및 동법 제17조에 따른 국가기술자격의 취소에 관한 청문으로서 다음 각 목 중 어느 하나에 해당되는 자에 대한 사항
 - 가. 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제8조에 따른 평가대행자
 - 나. 「폐기물관리법」 제26조에 따른 지정폐기물처리업자
 - 다. 「도양환경보전법」 제23조의2에 따라 지정된 도양관련전문기관 및 동법 제23조의7에 따른 도양정화업 등록자
 2. 삭제 <2006.4.20>
 3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조제1항의 규정에 의한 도시관리계획안의 협의(도시관리계획의 입안업무가 시장·군수·구청장에게 위임된 경우에 한한다)
 4. 「초지법 시행령」 제16조제1항제4호의 규정에 의한 폐기물처리시설의 설치를 위한 초지전용의 추천
 5. 「관세법」 제95조제1항제1호 및 제2호의 규정에 의한 환경오염방지용품 등에 대한 용도확인
 6. 「관세법」 제92조제6호 및 제7호의 규정에 의한 물품에 대한 용도확인 및 추천
 7. 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 업무에 대한 협의(「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조 및 동법 시행령 제2조의 규정에 의한 환경영향평가대상에서 제외되는 사업, 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 시행령」 별표 4에 규정된 사업 또는 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 해양수산부장관의 권한이 특별시장·광역시장·도지사, 지방해양수산청장 또는 지방국토관리청장에게 위임 또는 위탁된 사업에 한한다)
 - 가. 「공유수면매립법」 제8조의 규정에 의한 공유수면매립기본계획변경
 - 나. 「공유수면매립법」 제9조의 규정에 의한 공유수면매립면허
 - 다. 「공유수면매립법」 제38조제1항의 규정에 의한 공유수면매립 협의 또는 승인
 8. 「환경관리공단법」 제16조의2의 규정에 의한 사업실시계획의 승인·변경승인 및 고시
 9. 「환경관리공단법 시행령」 제8조의4제2항의 규정에 의한 변경내용의 보고 접수
 10. 「환경관리공단법 시행령」 제8조의5제2항의 규정에 의한 실시계획의 사본 송부
 11. 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」 제40조제1항제7호 내지 제9호, 제2항제4호 및 제3항제4호의 규정에 의한 관리대행기관의 지정, 지정의 취소 및 업무의 정지
 12. 「산림법」 제10조의4제2항의 규정에 의한 임도설치 관련 의견제시
 13. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제7조제2항의 규정에 의한 도시관리계획결정에 대한 협의 및 의견제시(동법 시행령 제40조제1항의 규정에 의하여

중앙환경분쟁조정위원회는 환경분쟁을 조정하고 환경피해와 관련되는 민원의 조사·분석 및 상담 그리고 환경분쟁의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의 등을 수행하는 합의제 행정기관이다. 이러한 합의제 행정기관은 정부조직법 제5조에 의거하여 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에 법률이 정하는 바에 의하여 둘 수 있는바, 여기의 중앙환경분쟁조정위원회는 행정청으로서의 성질을 가진다고 볼 것이다.¹⁶⁾

국립환경과학원이나 국립환경인력개발원은 하나의 연구기관으로 볼 것이고, 다양한 유역환경청이나 지방환경청은 지방행정기관 그 중에서도 특별지방행정기관으로서 각 지방에 있어서 특별한 환경행정을 담당하고 있다.

한국환경자원공사, 환경관리공단, 국립공원관리공단, 수도권매립지관리공사 등은 환경부의 업무를 사무적으로 분장하는 공공단체로서 공법상의 법인이다. 이들을 각각의 개별법령에 의거하여 설치되었으며, 개별법령에서 부여하는 권한과 의무를 지닌다.

IV. 환경관련법령

환경관리조직의 내용은 법령이 채운다고 할 때, 먼저 현재 존재하는 환경과 관련된 법률에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 환경관련법령은 환경부 소관법률과 환

도시관리계획결정권한이 시·도지사에게 위임된 경우에 한한다)

14. 「연안관리법」 제8조제4항에 따른 연안관리지역계획의 수립에 대한 협의

② 환경부장관은 다음의 권한을 특별시장·광역시장 및 도지사에게 위임한다. <신설 2006.4.20>

1. 「민법」 제32조에 따른 비영리법인의 설립허가·취소, 정관변경의 허가, 해산 신고의 수리 및 그 밖의 지도·감독에 관한 권한(법인의 활동범위가 인접한 2개 이하의 특별시·광역시·도의 관할구역 안에 국한되는 경우에 한한다)
2. 「국가기술자격법」 제16조에 따른 국가기술자격의 취소·정지 및 동법 제17조에 따른 국가기술자격의 취소에 관한 청문으로서 제1항제1호 각 목의 자를 제외한 자에 대한 사항

16) 강현호, 행정법총론, 2007, 박영사, 170면 옆번호 362.

경과 관련된 유관부서의 법률로 나누어진다.

1. 환경법률의 연혁¹⁷⁾

1960(6)	1970~1980(9)	1990 ~ 2005.5 현재(39)	
공해방지법 (‘63.11.5)	환경보전법 (‘77.12.31)	·환경정책기본법	(‘05.5.31)
		·대기환경보전법	(‘05.3.31)
		·수질환경보전법	(‘05.3.31)
		·한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률	(‘01.1.16)
		·낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률	(‘02.1.14)
		·영산강섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률	(‘02.1.14)
		·금강수계물관리및주민지원등에관한법률	(‘02.1.14)
		·수도권대기환경개선에관한특별법	(‘03.12.31)
		·악취방지법	(‘04.2.9)
		·다중이용시설등의 실내공기질관리법	(‘05.5.31)
		·소음·진동규제법	(‘04.12.31)
		·환경분쟁조정법	(‘02.12.26)
		·환경범죄의 단속에 관한 특별조치법	(‘99.12.31)
		·자연환경보전법	(‘04.12.31)
	자연공원법 (‘80.1.4)	·자연공원법	(‘05.3.31)
		·독도등도서지역의 생태계보전에 관한 특별법	(‘03.12.30)
		·습지보전법	(‘05.3.31)
조수보호 및 수렵에 관한 법률 (‘67.3.30)		·야생동·식물보호법	(‘05.3.31)
		·환경개선비용부담법	(‘99.2.8)
		·환경·교통·재해등에 관한 영향평가법	(‘03.12.30)
		·도양환경보전법	(‘04.12.31)
		·백두대간보호에 관한 법률	(‘05.5.31)
	환경오염방지 사업단법 (‘83.5.21)	·환경관리공단법	(‘03.5.29)
		·환경개선특별회계법	(‘96.12.30)
		·환경기술개발및지원에 관한 법률	(‘04.12.31)
		·친환경상품구매촉진에 관한 법률	(‘04.12.31)

17) 출처: 환경백서 2005.

독물및극물에 관한법률 (‘63.12.31)		·유해화학물질관리법	(‘04.12.31)
오물청소법 (‘61.12.30)	폐기물관리법 (‘86.12.31)	·폐기물관리법	(‘03.12.30)
		·오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률	(‘02.12.26)
		·자원의절약과재활용촉진에관한법률	(‘05.3.31)
		·폐기물의국가간이동및그처리에관한법률	(‘01.1.6)
		·폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률	(‘04.2.9)
		·수도권매립지관리공사의설립및운영등에관한법률	(‘00.1.21)
		·건설폐기물의재활용촉진에관한법률	(‘03.12.31)
	·합성수지폐기물 처리사업법 (‘79.12.28)	·한국환경자원공사법	(‘03.12.30)
하수도법 (‘66.8.3)		·하수도법	(‘05.3.31)
수도법 (‘61.12.31)		·수도법	(‘05.3.31)
		·먹는물관리법	(‘05.3.31)
		·남극활동및환경보호에관한법률	(‘04.3.22)

상기의 도표에서 알 수 있듯이, 환경관련법률들은 1960년대 공해방지법으로 시작하여 1970년대 환경보전법을 거쳐서 1990년대 이후 급격한 분법화 과정을 거친 것을 알 수 있다. 이러한 분법화 과정은 특히 환경매체별로 이루어졌다. 그 예로서 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 토양환경보전법, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법, 하수도법 등이 그러한 법률들이다. 또한 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률이나 낙동강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 등과 같이 환경보호를 위하여 국민의 기본권들을 제한하는 과정에서 이를 보상하기 위한 법률들도 제정되었다. 과학기술의 발달로 인하여 지하철이나 지하시설물들이 증가함에 따라 다중이용시설등의실내공기질관리법도 제정되었다. 환경보호라는 목표를 달성하기 위하여 강제적인 규제만이 능사가 아니라는 점을 인식하고서는, 경제적인 유인책 내지 지원책도 제시하는 환경기술개

발및지원에관한법률이나 친환경상품구매촉진에관한법률도 제정되었다.

2. 환경관련법령의 현황(2006. 10. 4. 현재)¹⁸⁾

일련 번호	법 률(42)	대 통 령 령(43)	부 령(39)
1	환경정책기본법 (’90.8.1 제정, ’05.5.31 3차개정)	환경정책기본법 시행령 (’91.2.2 제정, ’06.5.30 9차 개정) 지속가능발전위원회 규정(’00.8.5 제정, ’03.6.25 전문개정, ’06.4.21 2차 개정)	
2	환경기술개발 및 지원에 관한 법률(’94.12.22 제정, ’00.2.3 전문 개정, ’05.12.30 3차개정)	환경기술개발 및 지원에 관한 법률 시행령(’95.6.1 제정, ’00.8.17 전문 개정, ’06.6.29 3차 개정)	환경기술개발 및 지원에 관한 법률 시행규칙(’95.6.10 제정, ’00.8.30 전문개정, ’06.6.30 5차 개정)
3	환경분쟁조정법(’90.8.1 제정, ’97.8.28 전문개정, ’06.3.24 2차 개정)	환경분쟁조정법시행령(’91.2.2제정, ’98. 2.24전문개정, ’06.7.27 2차개정)	환경분쟁조정법시행규칙 (’91.2.2 제정, ’98.2.28 전문개정, ’06.7.24 3차 개정)
4	환경개선비용부담법(’91.12.31제정, ’99. 2.81차 개정)	환경개선비용부담법시행령 (’92.7.21 제정, ’02.9.11 5차 개정)	환경개선비용부담법시행규칙 (’92.8.8 제정, ’02.9.11 4차 개정)
5	환경개선특별회계법 (’94.1.5 제정, ’96.12.30 1차 개정)		
6	환경범죄의단속에관한특별조치법(’91.5.3 1 제정, ’99.12.31 전문개정)	환경범죄의 단속에 관한 특별조치법 시행령(’97.6.26제정, ’00.6.27전문개정, ’05.12.9 1차개정)	
7	환경관리공단법 (’83.5.21 제정, ’03.5.29 3차 개정)	환경관리공단법시행령 (’86.12.31 제정, ’03.11.27 3차 개정)	
8	유해화학물질관리법 (’90.8.1 제정, ’04.12.31 전부개정)	유해화학물질관리법 시행령(’91.1.28 제정, ’05.12.28 전부개정)	유해화학물질관리법 시행규칙(’91.2.2 제정, ’05.12.30 전부개정, ’06.7.4 1차 개정)
9	남극활동및환경보호에관한법률 (’04.3.22 제정)	남극활동 및 환경보호에 관한 법률 시행령(’05.10.25 제정)	
10	친환경상품 구매촉진에 관한 법률 (’04.12.31 제정, ’06.9.27 1차 개정)	친환경상품 구매촉진에 관한 법률 시행령(’05.6.13 제정)	
11	환경분야 시험·검사 등에 관한 법률(’06.10.4 제정)		
12	자연환경보전법 (’91.12.31 제정, ’04.12.31 전부개정)	자연환경보전법 시행령 (’92.8.31 제정, ’05.12.30 전부개정)	자연환경보전법 시행규칙 (’92.8.31 제정, ’05.12.30 전부개정, ’06.6.30 1차 개정)
13	환경·교통·재해등에관한영향평가법 (’99.12.31 제정, ’03.12.30 1차 개정)	환경·교통·재해 등에 관한영 영향평가법 시행령 (’00.12.30 제정, ’06.2.3 3차 개정)	환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 시행규칙(’00.12.30 제정, ’06.7.4 3차 개정) 환경영향조사 등에 관한 규칙 (’00.12.30제정, ’06.2.3 3차개정)
14	자연공원법(’80.1.4 제정, ’01.3.28 전문개정, ’05.3.31 1차 개정)	자연공원법 시행령 (’80.8.18 제정, ’01.9.29 전문개정, ’05.9.30 1차 개정)	자연공원법 시행규칙 (’92.5.19 제정, ’01.10.17 전문개정, ’06.7.4 3차 개정)

18) 출처: www.me.go.kr.

15	습지보전법 (‘99.2.8 제정, ‘05.3.31 2차 개정)	습지보전법 시행령 (‘99.8.7 제정, ‘05.9.30 2차개정)	습지보전법 시행규칙 (‘99.8.7 제정, ‘05.9.30 2차 개정)
16	야생동식물보호법 (‘04.2.9 제정, ‘05.3.31 1차 개정)	야생동식물보호법 시행령 (‘05.2.7 제정, ‘05.9.14 1차 개정)	야생동식물보호법 시행규칙 (‘05.2.7 제정, ‘05.9.27 1차 개정)
17	백두대간 보호에 관한 법률 (‘03.12.31 제정, ‘05.5.31 1차 개정)	백두대간보호에 관한 법률 시행령 (‘04.12.30 제정, ‘05.11.30 1차 개정)	
18	독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 (‘97.12.13 제정, ‘03.12.30 1차 개정)	독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 시행령(‘98.6.20 제정, ‘04.6.25 1차 개정)	독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 시행규칙(‘98.7.6 제정, ‘04.6.30 1차 개정)
19	문화유산과자연환경자산에관한국민신탁법 (‘06.3.24 제정)		
20	대기환경보전법 (‘90.8.1 제정, ‘05.12.29 10차 개정)	대기환경보전법 시행령 (‘91.1.28 제정, ‘96.8.31 전문개정, ‘06.5.22 9차 개정)	대기환경보전법 시행규칙 (‘91.2.2 제정, ‘96.9.14 전문개정, ‘06.7.4 18차 개정)
21	수도권대기환경개선에관한특별법 (‘03.12.31 제정)	수도권대기환경개선에관한특별법 시행령(‘04.12.30 제정)	수도권 대기환경개선에 관한 특별법 시행규칙(‘04.12.31 제정, ‘06.9.7 1차 개정)
22	소음진동규제법 (‘90.8.1 제정, ‘05.12.30 7차 개정)	소음진동규제법 시행령 (‘91.1.28 제정, ‘05.12.26 8차 개정)	소음진동규제법 시행규칙 (‘91.2.2 제정, ‘06.7.4 11차 개정)
23	다중이용시설 등의 실내공기질관리법(‘96.12.30 제정, ‘03.5.29 전문개정, ‘06.9.27 2차 개정)	다중이용시설등의실내공기질관리법시행령 (‘97.12.31 제정, ‘04.12.30 전문개정)	다중이용시설 등의 실내공기질관리법 시행규칙(‘98.1.26 제정, ‘04.5.28 전문개정, ‘06.3.13 2차 개정)
24	악취방지법 (‘04.2.9 제정)	악취방지법시행령 (‘05.2.7 제정)	악취방지법 시행규칙(‘05.2.7 제정, ‘06.7.4 2차 개정)
25	수질환경보전법 (‘90.8.1 제정, ‘05.3.31 전부개정)	수질환경보전법 시행령 (‘91.1.28 제정, ‘06.3.31 전부개정)	수질환경보전법 시행규칙 (‘91.2.2 제정, ‘06.4.4 전부개정, ‘06.7.19 2차 개정)
26	한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 (‘99.2.8제정, ‘05.12.29 2차 개정)	한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 시행령 (‘99.8.6 제정, ‘05.9.30 3차 개정) 한강수계관리위원회규정 (‘99.4.9 제정, ‘04.4.27 2차 개정)	한강수계상수원수질개선및주민지원등에관 한법률시행규칙 (‘99.8.7 제정, ‘01.4.17 1차 개정)
27	낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률 (‘02.1.14 제정)	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 시행령 (‘02.7.13 제정, ‘05.9.30 2차개정) 낙동강수계관리위원회규정(‘02.4.15 제정)	낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률 시행규칙(‘02.7.29 제정)
28	금강수계물관리및주민지원등에관한법률 (‘02.1.14 제정)	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 시행령 (‘02.7.13 제정, ‘05.9.30 1차 개정) 금강수계관리위원회규정 (‘02.4.15 제정)	금강수계물관리및주민지원등에관한법률시 행규칙(‘02.7.29 제정)
29	영산강섬진강수계물관리및주민지원등에 관한법률(‘02.1.14 제정)	영산강섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 시행령(‘02.7.13 제정, ‘05.9.30 1차 개정) 영산강섬진강수계관리위원회규정(‘02.4. 15 제정)	영산강섬진강수계물관리및주민지원등에 관한법률시행규칙(‘02.7.29 제정)
30	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(‘06.9.27 제정)		

31	수도법('91.12.14 전문개정, '05.12.29 9차 개정)	수도법 시행령('92.12.9 전문개정, '06.6.29 7차 개정)	수도법 시행규칙('92.12.15 전문개정, '06.6.29 7차 개정) 상수원관리규칙('92.12.15 제정, '06.6.29 5차 개정)
32	하수도법('66.8.3 제정, '06.9.27 전부개정)	하수도법 시행령('69.12.1 제정, '05.8.17 8차 개정)	하수도법 시행규칙('71.6.15 제정, '05.9.6 6차 개정)
33	오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률('91.3.8 제정, '02.12.26 4차 개정)	오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률시행령('91.9.7 제정, '97.8.11 전문개정, '03.7.25 4차 개정)	오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률시행규칙('91.9.9 제정, '97.9.18 전문개정, '06.7.4 7차 개정)
34	먹는물관리법('95.1.5 제정, '05.12.29 6차 개정)	먹는물관리법 시행령('95.5.1 제정, '06.6.29 6차 개정)	먹는물관리법 시행규칙('95.5.1 제정, '06.6.30 7차 개정) 먹는물 수질기준 및 검사 등에 관한 규칙('95.5.1 제정, '06.6.29 8차 개정) 지하수의수질보전등에관한규칙('94.8.9 제정, '03.6.18 전문개정, '06.7.4 1차 개정)
35	토양환경보전법('95.1.5 제정, '04.12.31 3차 개정)	토양환경보전법시행령('95.12.29 제정, '05.6.30 3차 개정)	토양환경보전법 시행규칙('96.1.4 제정, '06.7.4 5차 개정)
36	폐기물관리법('86.12.31 제정, '91.3.8 전문개정, '03.12.30 6차 개정)	폐기물관리법시행령('87.4.1 제정, '91.9.26 전문개정, '04.7.13 8차 개정)	폐기물관리법 시행규칙('87.5.30 제정, '96.2.5 전문개정, '06.7.4 11차 개정)
37	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률('92.12.8 제정, '02.2.4 전문개정, '06.9.27 4차 개정)	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 시행령('93.6.24 제정, '02.12.18 전문개정, '06.6.29 7차 개정)	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 시행규칙('93.7.31 제정, '02.12.30 전문개정, '06.6.29 4차 개정)
38	건설폐기물의 재활용촉진에 관한법률('03.12.31 제정, '05.12.29 1차 개정)	건설폐기물의 재활용촉진에관한법률시행령('04.12.31 제정)	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 시행규칙('05.1.19 제정, '05.7.18 1차 개정)
39	폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률('95.1.5 제정, '04.2.9 3차 개정)	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령('95.6.30 제정, '97.12.31 전문개정, '06.2.22 3차 개정)	
40	폐기물의국가간이동및그처리에관한법률('92.12.8 제정, '01.1.16 3차 개정)	폐기물의국가간이동및그처리에관한법률시행령('94.5.28 제정, '01.7.16, 4차 개정)	
41	한국환경자원공사법('93.12.27 제정, '03.12.30 1차 개정)	한국환경자원공사법시행령('94.3.29 제정, '04.6.11 1차 개정)	
42	수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률('00. 1.21 제정, '05.12.29 1차 개정)	수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률 시행령('00. 7.10 제정, '06.6.15 1차 개정)	
		환경부와 그 소속기관 직제(행자부소관)('98.2.28 전문개정, '05.7.22 14차 개정)	환경부와 그 소속기관 직제 시행규칙('98.2.28제정, '06.7.20 17차개정) 국립환경과학원 시험의뢰 규칙('90.3.22제정, '06.7.4 3차개정) 환경부소관비영리법인의설립및감독에관한 규칙('99.12.9 전문 개정)

※ 개정차수는 본법 개정차수를 의미함.

상기의 도표에 의할 때 환경관련법률들만도 40여개에 해당되며, 시행령과 시행규칙을 합하면 80여개에 이른다. 이들 법률 중에서 가장 기본이 되는 법률로는 환경정책기본법을 들 수 있다. 동법률이 다른 모든 개별법률들의 기본이 되는 법률이고, 따라서 환경법의 기본이념과 원인자책임의 원칙이나 사전배려의 원칙 등 환경법상의 기본원칙 또한 국가환경종합계획과 같은 근간이 되는 계획 그리고 환경기준과 사전환경성 검토 등과 같은 기본되는 사항들을 규율하고 있다. 환경보호와 관련하여 중요한 의미가 있는 법률로는 환경·교통·재해등에관한영향평가법이 있다.

그리고 개별적인 매체와 관련되는 법률로는 유해화학물질관리법, 자연환경보전법, 자연공원법, 습지보전법, 야생동식물보호법, 대기환경보전법, 소음·진동규제법, 악취방지법, 수질환경보전법, 수도법, 하수도법, 토양환경보전법, 폐기물관리법 등을 들 수 있다.

환경보호를 간접적으로 지원하는 법률로는 환경기술개발및지원에관한법률, 친환경상품구매촉진에관한법률, 자원의절약과재활용촉진에관한법률 등이 있다.

3. 타 부처 소관 환경관련법률¹⁹⁾

환경과 관련하여 환경부장관이 원칙적인 권한을 갖지만, 여러가지 이유로 인하여 환경과 관련되더라도 다른 중앙행정기관의 관할에 놓여 있는 법률들이 있다. 다음의 도표에 의할 때 환경과 관련된 유관부서의 소관법률은 60여개가 넘으며, 관련되는 유관부서도 15개를 넘고 있다. 유관부서의 예로는 건설교통부, 해양수산부, 문화관광부, 과학기술부, 국방부, 농림부, 법무부, 교육인적자원부 등의 중앙행정기관들을 들 수 있다.

사실상 거의 모든 중앙행정기관이 환경과 직·간접적으로 환경과 관련되어 있다고 볼 수 있다. 이 중에서 가장 커다란 관련이 있는 유관기관으로는 건설교통부, 해양수산부, 문화관광부를 들 수 있을 것이다. 이 중에서 특히 환경보호에 지

19) 출처: 환경백서 2005.

대한 영향을 끼치는 건설교통부의 소관하에 있는 국토기본법, 국토의계획및이용에관한법률과 환경정책기본법, 자연환경보전법 등 환경관련법률과의 통합문제가 대두되고 있다.

부 문 별	법 령 명
대기오염 관계	도로교통법, 원자력법, 원자력손해배상법, 석유사업법, 에너지이용합리화법, 건설기계관리법, 집단에너지사업법, 대체에너지개발및이용보급촉진법, 오존층보호를위한특정물질의제조규제등에관한법률
수질오염 관계	해양환경관리법, 지하수법, 하천법, 공유수면매립법, 골재채취법, 공유수면관리법, 온천법, 댐건설및주변지역지원등에관한법률, 소하천정비법
소음 관계	도로교통법, 학교보건법, 집회및시위에관한법률
일반	국토기본법, 국토의계획및이용에관한법률, 건축법, 도시공원법, 산업집적활성화및공장설립에관한법률, 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률, 도시개발법, 산업입지및개발에관한법률, 택지개발촉진법, 고속철도건설촉진법, 수도권신공항건설촉진법, 신항만건설촉진법, 제주국제자유도시특별법, 수도권정비계획법, 국제회의산업육성에관한법률, 도시 및 주거환경정비법
농업	농약관리법, 농어촌발전특별조치법, 농어촌정비법, 농지법, 식물방역법, 농어업재해대책법
축산	축산법, 낙농진흥법, 초지법
수산업	수산업법, 어항법, 항만법
산림	산림법, 사방사업법, 산지관리법
기타	기업활동규제완화에관한특별조치법, 문화재보호법, 환경친화적산업구조로의전환촉진에관한법률, 광산보안법, 관광진흥법, 과학기술기본법, 광업법, 내수면어업법, 자연재해대책법, 경범죄처벌법, 대외무역법 등

V. 통합적 환경관리를 위한 행정조직

1. 협의의 통합적 환경관리와 행정조직

협의의 통합적 환경관리에 있어서는 오염매체별로 분화하지 아니하고 이를 통합적으로 관리하는 것이다. 이러한 통합적 환경관리는 비교적 환경부 내부에서의

권한분장과 관련된 것이다. 협의의 통합적 환경관리를 위해서는 행정조직을 내부적으로 재정비 내지 조정하는 정도로 족하다고 본다.

특히 협의의 통합적 환경관리에 있어서 핵심적인 내용은 대기, 수질, 폐기물, 유해화학물질 등 매체별로 분화되어 있는 배출시설설치허가를 통합하는 것인데, 이에 대해서는 이미 환경부장관에게 권한이 주어지고 이러한 권한이 특별행정기관이나 지방자치단체장에게 위임된 것에 불과하여, 행정조직법적인 측면에서 커다란 변동을 가져오지는 아니한다.

그런데 협의의 통합적 환경관리를 보다 자세히 고찰해 보면, 현행 환경관리시스템내에서도 이러한 통합성을 찾아볼 수 있다. 현행법상으로도 배출시설허가제도를 운용함에 있어서 인·허가의 의제제도를 통해서 이미 통합적인 역할을 상당부분 수행하고 있다. 예를 들면 대기환경보전법 제24조에 따른 인·허가의 의제제도²⁰⁾나 폐기물관리법 제32조의 인·허가 의제제도가 그러하다.²¹⁾ 따라서 협의의 의미에서의 통합적 환경관리는 현행법령과 행정조직의 테두리 내에서도 행정조직 상호간의 조정과 협력의 기능을 잘 발휘하도록 한다면 충분히 보완할 수 있을 것이다. 또한 시도시장과 특별지방행정기관(유역환경청 내지 지방환경청)에 대하여 환경부장관이 가지고 있는 감시·감독권한을 적절하게 활용한다면 비

20) 대기환경보전법 제24조 (다른 법령에 따른 허가 등의 의제) ①배출시설을 설치하려는 자가 제23조제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 배출시설 설치의 허가 또는 변경허가를 받거나 신고 또는 변경신고를 한 경우에는 그 배출시설에 관련된 다음 각 호의 허가 또는 변경허가를 받거나 신고 또는 변경신고를 한 것으로 본다.

1. 「수질환경보전법」 제33조제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 배출시설의 설치허가 변경허가 또는 신고·변경신고
2. 「소음·진동규제법」 제8조제1항이나 제2항에 따른 배출시설의 설치허가나 신고·변경신고

21) 폐기물관리법 제32조 (다른 법령에 따른 허가·신고 등의 의제(의제)) ①폐기물처리시설을 설치하려는 자가 제29조제2항에 따른 승인을 받거나 신고를 한 경우, 같은 항 제1호에 따른 폐기물처리시설을 설치하는 경우 및 제25조제3항에 따른 폐기물처리업의 허가를 받은 경우에는 그 폐기물처리시설과 관련한 다음 각 호의 허가를 받거나 신고를 한 것으로 본다.

1. 「대기환경보전법」 제10조제1항과 제2항에 따른 배출시설의 설치허가 또는 신고
2. 「수질환경보전법」 제33조제1항과 제2항에 따른 배출시설의 설치허가 또는 신고
3. 「소음·진동규제법」 제8조제1항 및 제2항에 따른 배출시설의 설치허가 또는 신고

교적 무난하게 통합적 환경관리의 효과를 가져오리라 생각된다. 물론 이러한 개별매체들을 통합하면서 오염원의 입지선정이나 오염원인 특정사업의 허가여부를 판단하는데 까지 이른다면 이런 경우에는 광의의 통합적 환경관리로 나아갈 수도 있을 것이다.

2. 광의의 통합적 환경관리와 행정조직

(1) 조직적 통합

광의의 통합적 환경관리에는 특정한 중앙행정기관의 범위를 넘어서서 다른 중앙행정기관과의 유기적인 협력과 조정이 요청되는 것으로서, 특히 환경부와 건설교통부의 행정조직통합이 문제된다. 이러한 통합의 필요성은 환경에 대한 관할권의 충돌이 발생하는 경우에 더욱 그러하다.²²⁾ 수환경의 예를 들면 수량관리기능은 건설교통부가 행사하고 수질관리기능은 환경부가 담당하거나, 하천관리는 건설교통부가 담당하고, 수생태계관리는 환경부가 담당하는 것이 그것이다. 또한 오염원의 입지를 선정함에 있어서도 개발계획에 대해서는 건설교통부가 관장하고 환경부는 사후적인 협의 정도 밖에 할 수 없는 것이 현실이다. 이러한 문제점을 시정하고 오염원의 입지를 결정하는 계획의 수립단계에서부터 환경보호가 고려되기 위하여는 건설교통부와 환경부를 통합하는 것이 절실히 요청된다. 물론 이러한 통합에는 두 부서를 물리적으로 통합하여 하나의 새로운 부서를 탄생시키는 형태를 가질 수도 있겠다.²³⁾

22) 홍준형, 환경법, 2001, 박영사, 584면: 수환경의 구성요소별로도 물이란 매체에 대해서는 수량관리기능은 건설교통부가, 수질관리기능은 환경부가 담당하고 있으며, 하천관리는 건설교통부가, 수생태계관리는 환경부가 담당하고 있다.

23) 독일의 행정조직을 고찰해 보면, 환경·자연자원·핵안전부(Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)가 연방차원에서 존재한다. 개발과 관련이 있는 자연자원과 환경을 통합하고 있다. 1986년까지 연방정부는 환경보호의 이익에 대해서 내무부(das Innenministerium), 농림부(das Landwirtschaftsministerium) 그리고 보건부(das Gesundheitsministerium)가 관할하고 있었다. 1986년 6월 6일에 연방환경·자연자원·핵안전부가 새로이 설치되었다. 이후로부터 동부서가 연방의 환경정책을 주도적으로 관할하게 되었다. 담당공무원의 약 820여명이다. 연방환경부의 관할에

새로운 부서를 만드는 경우에는 가칭 “국토환경부”를 설치하는 방안을 고려할 수 있는바, 동 부서에선 국토의 이용과 관련한 계획기능을 담당하면서 동시에 국토의 계획단계에서부터 환경을 적절하게 고려할 수 있도록 하여야 할 것이다.²⁴⁾²⁵⁾ 그러나 이러한 조직의 재편성은 보다 신중하게 최후의 수단으로 고려되어야 할 것이다.

(2) 기능적 통합

건설교통부와 환경부를 조직적으로는 통합하지 않더라도, 통합적인 효과를 발휘하기 위하여 기능적으로 보다 긴밀한 협조관계를 유지하는 형태를 가질 수도 있을 것이다. 기능적인 통합은 법령상의 내용과 제도적인 정비를 통하여 이루어

속하는 연방부서로서는 2200여명의 공무원으로 구성된 연방환경청, 자연보호청, 방사선 보호청(das Bundesamt für Strahlenschutz)이 있다.

독일의 각주를 고찰해 보면, 함부르크 주에서는 도시발전·환경·주거부(Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Wohnen)가 있고, 브레멘에서는 건설·환경·교통부(Der Senator für Bau, Umwelt und Verkehr)가 있으며, 헤센에서는 환경·공간·소비자보호부(Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz)가 설치되어 있다. 이러한 각주의 부서들을 고찰할 때 개발행정과 환경행정부서들을 통합하고 있음을 알 수 있다.

- 24) 정희성, 녹색국가를 향한 국토환경관리 조직개편의 원칙과 방향, "건교부-환경부 단순통합 안대" [연합뉴스] 2006-07-03 15:55 국토환경부·SOC부 신설 제안 (서울=연합뉴스) 성혜미 기자.

정희성 연구위원은 가칭 “국토환경부”가 담당하여야 할 주요 기능으로 다음의 내용을 들고 있다: 첫째, 국토환경관리와 관련된 기본원칙과 정책을 수립한다. 둘째, 지속가능성의 기준으로 지방자치단체의 환경과 개발에 관련된 각종 계획을 심의하고 지방자치단체간의 계획 간의 모순과 상충을 조정하는 업무이다. 셋째, 자원관리와 조화된 환경정책을 수립하여 자원빈국의 한계를 극복하는 정책을 추진한다. 넷째, 생물종 다양성 보전, 자연생태계보전 지역 관리, 자연공원 등 경관생태보전 등 보전위주로 관리되어야 할 지역을 지정하고 관리를 위한 원칙, 정책, 지침 등을 제정하는 업무를 총괄 담당한다. 다섯째, 기존의 환경부 조직이 담당하였던 환경오염관리업무는 생태산업적인 환경관리가 가능하도록 개편되어야 한다.

- 25) 정희성, 녹색국가를 향한 국토환경관리 조직개편의 원칙과 방향: 사회간접자본부(가칭)이 담당하여야 할 주요 기능으로는 도로, 철도, 항만, 공항, 산업단지개발 등 사회간접자본의 확충과 관리 그리고 건설관련 기술 육성정책을 담당하는 전문부서로서 다음과 같은 업무를 담당하여야 한다.

질 수 있다.

현재로서도 사전환경성검토제도나 환경영향평가제도를 통하여 상당부분 기능적인 통합을 달성하고는 있다. 사전환경성검토제도는 국가, 지방자치단체, 공공기관 등이 각종 개발예정지구지정, 기본계획수립, 실시계획승인과정에 미리 환경적으로 건전성을 고려하도록 함으로써 개발과 환경보전의 조화를 실현하도록 하기 위한 제도이다.²⁶⁾ 그리고 환경영향평가제도는 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의하여 실시되는데, 영향평가대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 실시하는 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측분석하고 이에 대한 대책 강구하는 평가를 의미한다.

이러한 제도에도 불구하고 건설교통부는 ‘국토기본법’, ‘국토의계획및이용에관한법률’, ‘수도권정비계획법’, ‘하천법’ 등에서 계획을 통한 사전적·예방적 토지이용 및 규제권능을 갖고 있음에 반하여, 환경부는 사후적이고도 개별적인 행위규제와 배출규제권한을 가질 뿐이어서, 환경보전이라는 공익이 개발계획의 수립단계에서 충분히 고려되기 어려운 것이 현실이다.²⁷⁾ 법령상 환경정책기본법 제12조²⁸⁾에 근거하여 환경부장관이 환경보전을 위하여 국가환경종합계획이나 자연환경보전법에 근거하여 전국자연환경보전계획 등을 수립하고는 있으나, 이러한 국토환경보전계획들이 실제적으로 개발사업을 근거지우는 국토계획에 정치하게 반영되지 못하고 있다. 그러므로 국토환경보전계획이 실질적으로 국토계획에 반영될 수 있도록 하는 것이 요청된다.

또한 국토계획과 국토환경계획 간에 상호 협의·조정하는 법적 체계가 정교하지 못하고, 또한 계획기간이 국토종합계획은 20년이고 국가환경종합계획은 10년

26) 환경정책기본법 제25조 (사전환경성검토) 관계 행정기관의 장은 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 사전환경성검토를 실시하여야 한다.

27) 오성규(환경정의사무처장), <NGO칼럼>건교부·환경부 통합논의 제대로 해야 [내일신문 2006-07-25 17:33]

28) 환경정책기본법 제12조 (국가환경종합계획의 수립 등) ① 환경부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 국가차원의 환경보전을 위한 종합계획(이하 “국가환경종합계획”이라 한다)을 10년마다 수립하여야 한다.

단위로 수립되어 상호조정에도 걸림돌이 되고 있다.²⁹⁾ 그러므로 양 계획의 수립 기간을 동일하게 조정하여 상호간에 협력과 순환의 체계를 가능하게 하여야 할 것이다.

나아가 국토의 개발과 이용에 대한 각종 공간계획간의 체계가 매우 복잡하고 상호모순적이어서, 어느 특정의 계획에서 환경을 고려하여 계획이 수립된다손치더라도 다른 계획에서 환경에 대한 고려가 무시될 우려도 있다.³⁰⁾

따라서 이러한 장애들을 보완하는 방안으로서 국토기본법과 환경정책기본법을 통합하여 가칭 “국토환경정책기본법”을 마련하는 것도 고려할만 하다. 양법률들을 통합하는 과정에서 국토계획과 환경계획간의 상호 모순되는 내용들을 정비할 수 있을뿐만 아니라, 국토의 개발과 환경의 보전이라는 상반되는 공익을 조화시킬 수 있을 것이다.

(3) 중앙과 지방의 통합

환경부의 업무 중에서 유역환경청이나 지방환경청과 같은 특별지방행정기관이나 지방자치단체로 위임된 업무는 주로 배출업소 관련 인·허가 및 지도·점검·단속 그리고 행정처분 등의 업무이다. 유역환경청이나 지방환경청은 보다 심각한 오염물질에 대하여 특별단속을 하거나 환경오염이 심각한 지역에 대한 단속을 주로 하고, 광역지방자치단체는 주로 대규모의 배출사업장을 관리하고 중소규모는 기초지방자치단체가 관할하고 있다.

현재 실제적이고도 집행적인 환경관리기능은 환경부로부터 특별지방행정기관과 광역지방자치단체인 시·도에 위임되어 있다. 그러므로 정책적인 기능을 중시하는 중앙과 실제적인 기능을 중시하는 지방의 환경관리업무가 유기적인 관련성 하에서 통합되어야 할 것이다. 이는 위임사무에 대하여 상급행정청이 가지는 감시·감독권의 행사를 통하여 할 수도 있으나, 무엇보다도 상호간에 신뢰와 협동을 바탕으로 하는 환경관리가 보다 중요하다. 또한 지방자치단체 내에서도 인·

29) <http://www.pcsd.go.kr>

30) 김남철, 환경친화적 도시개발을 위한 법적 과제, 토지공법연구, 제30집 2006/3, 11면.

허가업무를 담당하는 부서와 지도·단속업무를 담당하는 부서를 조직적으로나 기능적으로 통합하는 것도 생각해 볼 수 있다.

VI. 결론

통합적 환경관리에 대해서 고찰하면서, 과연 통합적 환경관리가 구체적으로 의미하는 것은 무엇인가에 대해서 고민하게 되었다. 통합하는 것이 항상 무조건 좋을 수는 없다. 또한 선진국이 통합을 한다고 하여 우리나라도 통합을 하여야만 하는 것은 아니다. 오히려 서투른 통합은 도리어 환경보호에 역효과를 가져올 수도 있다.

통합의 의미에 대해서 다양한 의미를 지닐 수 있는데, 행정기관의 통폐합을 수반하는 광의의 의미와 특정의 행정기관 내에서 기능의 조정 내지 정비를 의미하는 협의의 의미로 구분할 수 있을 것이다.

협의의 의미의 통합적 환경관리를 함에 있어서도, 개별매체별로는 인·허가를 받을 수 없음에도 불구하고 통합적 환경관리라는 약간은 유동적이고도 불안정적인 기준을 제시하여 오염원의 설치 내지 배출허가시설의 가동을 인·허가 할 수도 있을 것이기 때문이다. 또한 법치주의적인 관점에서는 이러한 통합적이라는 모호한 기준설정은 사업자의 인·허가에 대한 예측가능성에 중대한 제한을 가져오기도 할 것이다. 현행의 시스템하에서는 개별매체에 대해서 기준을 충족시킨다면 사업자는 당연히 인·허가를 받을 것으로 기대할 수 있으며 또한 사업의 진척을 위해서 여러가지 노력을 할 수 있겠지만, 통합적 환경관리라는 명목으로 개별매체에 대한 환경관리기준을 충족하는 경우에도 다른 사유를 들어서 불허가할 수도 있겠기 때문이다. 협의의 통합적 환경관리가 주창되는 이유 중의 하나가 사업자에 대한 규제의 명확성 내지 규제의 완화를 들고 있기도 하지만, 이러한 명확성 내지 규제완화성은 개별 매체별로 명확한 기준이 제시되고 난 이후의 문제가 아닌가 사료된다. 개별매체들을 통합적으로 고려한다고 하여도 여전히 그 통합의

내부에는 개별 환경오염매체별로의 고려가 선행되어야 한다. 또한 사업자에 대한 배출시설의 인·허가 행정의 신속화 내지 일원화의 문제는 기존의 인·허가 의제 제도 내지 집중효 제도를 통해서도 어느 정도 해결할 수 있는 문제로서 이는 행정의 절차적인 정비의 문제로 볼 수도 있을 것이다. 다양한 오염매체를 통합하는 것은 다른 한편으로는 다른 것은 다르게 접근하여야 한다는 원칙에 어긋나는 것은 아닌가 하는 우려도 금할 수 없다. 왜냐하면 수질과 대기 그리고 폐기물 등을 통합하여 다루는 경우에는 전문성이 상실될 수도 있기 때문이다. 그리고 광의의 통합적 환경관리는 행정기관의 통폐합을 가져올 수도 있으므로, 매우 신중하게 고려되어야 한다. 서로 다른 임무를 수행하는 행정기관들을 다만 환경보호라는 명목으로 하나로 통합할 수 있을 것인가에 대해서는 보다 진지한 고려가 있어야 하며, 먼저 법령상의 통합이나 기능적 통합 방안들이 충분히 고려되어야 할 것이다. 그런 연후에도 통합의 필요성이 제기되는 경우에 조직적인 통합을 추진하여야 할 것이다.

참고문헌

- 강현호, 행정법총론, 박영사, 2007.
- 강현호, 행정법각론, 박영사, 2005.
- 강현호, 개발과 환경보전에 관련된 행정조직개편 논의, 토지공법연구, 제35집 2007. 2.
- 김남철, 환경친화적 도시개발을 위한 법적 과제, 토지공법연구, 제30집 2006. 3.
- 박윤훈, 행정법강의(하), 박영사, 2004.
- 정희성/추장민/전대욱, 통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안연구, 한국환경정책평가연구원, 2006.
- 환경백서, 2005.
- 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2007.
- 홍준형, 환경법, 박영사, 2001.
- <http://ec.europa.eu/environment/ippc/index.htm>.
- http://ec.europa.eu/environment/ippc/index_de.htm.
- <http://www.hpa.org.uk/chemicals/ippc.htm>.
- www.me.go.kr.
- <http://www.pcsd.go.kr>.

<Zusammenfassung>

Diskussion über die Verwaltungsorganisation für das integrierte Umweltmanagement

Kang, Hyun Ho

Es gibt seit langer Zeit eine Diskussion über die Verwaltungsorganisation für das integrierte Umweltmanagement. Diese Diskussion führt auf die unvollkommene Wirkung der einzelnen stoffbezogenen Umweltschutzmaßnahmen zurück. Obwohl jeweilige Umweltschutzmaßnahme dem Schutz des eigenen Bereichs gelingt, könnte es ein Umweltschaden ökologisch auf die Ebene der Lebenswelt entstehen. Darum wurde die Notwendigkeit vom integrierten Umweltmanagement hervorgehoben. Durch das integrierte Umweltmanagement versucht man den präventiven Umweltschutz und auch den über den einzelnen Stoff hinaus integrierten Umweltschutz zu erreichen. Dieses integrierte Umweltmanagement sucht auch nach der Konkurrenzfähigkeit der nationalen Industrie.

Um das integrierte Umweltmanagement zu betreiben, ist die Verwaltungsorganisation dementsprechend zu restrukturieren. Die Verwaltungsorganisation bzw. deren Gestalt ist ein Mittel zum Zweck. Nach der koreanischen Verfassung ist die Verwaltungsorganisation in bezug auf die Errichtung, Organisation und Befugnis jedes Ministeriums gemäß dem Gesetz zu bestimmen. Diese Regelung deutet an, daß die koreanischen Verfassungsgeber die Verwaltungsorganisation als wichtig annahm. Die zentrale Befugnis in bezug auf den Umweltschutz gehört dem Ministerium für Umwelt. Die Befugnis, die das Umweltministerium besitzt, wird durch die relevanten Gesetzen konkretisiert. Das integrierte Umweltmanagement könnte in zwei geteilt werden, nämlich in weitem Sinne und auch im verkürztem Sinne.

Das integrierte Umweltmanagement im verkürztem Sinn könnte durch die Restruktuierung der Organisation und auch der Befugnis im Umweltministerium erfolgt werden. Im Gegensatz dazu könnte das integrierte Umweltmanagement im weitem Sinne durch die Integration der Verwaltungsorganisation und auch die Integration derer Funktion erreicht werden. Dazu könnte die Integration zwischen den Gebietskörperschaften und den zentralen Regierung berücksichtigt werden.

주 제 어 : 통합적 환경관리, 행정조직, 사인곡선, 배출허용기준, 환경법령

Keywords : Integrated Pollution Prevention and Control, Verwaltungsorganisation, Sine Curve, Emission Limit Values, Umweltgesetze