

地方化時代に 있어서 環境保護政策의 課題*

金 春 煥**

《 차 례 》

- I. 서 론
- II. 일본의 環境보호정책의 과제
- III. 우리나라의 環境보호정책의 과제
- IV. 결 론

I. 서 론

오늘날 지구환경은 도시화·산업화·지방화·인구증가·소비성향의 증대 등의 요인으로 인하여 그 질이 점차 악화되고 있다. 이와 같이 악화되어 가는 심각한 환경문제를 극복하기 위해 국가는 물론 지방자치단체도 다각적인 노력을 기울이고 있다. 특히 지구환경의 위기상황이 환경파괴적인 도시화에 의해 초래되고 있음을 감안할 때 지구환경의 보전을 위한 전략으로서 지방정부의 역할의 중요성이 강조되지 않을 수 없다. 왜냐하면 지방화시대에 있어서는 지방자치단체가 스스로 지방환경정책을 수립하고 추진하여야 하며, 지방자치단체 상호간에 발생하는 환경분쟁이나 갈등에 관해 적절히 대처해 나가야 할 것이기 때문이다.¹⁾

최근 우리나라도 지방화시대를 맞아 대부분의 지방자치단체가 환경기본조례를 제정하고 있으며²⁾ 환경현장도 선포하고 있다.³⁾

* 이 논문은 2002년 조선대학교 학술연구비 지원에 의하여 이루어짐.

** 조선대학교 법과대학 교수(Prof. Dept. of Law, Chosun University)

- 1) 특히 우리나라는 1990년대의 지역·지방화시대를 맞아 NIMBY현상이라는 지역이기주의의 경향이 점차 확대되어 가고 있으므로 그에 알맞은 환경정책의 수립이 요구된다고 하겠다. 朴秀赫, “地方化時代に 있어서의 우리나라의 環境政策”, 『環境法研究』 제18권, 한국환경법학회, 1996, 105면.
- 2) 광역지방자치단체로는 서울특별시(1995)와 부산광역시와 기초지방자치단체로서는 안산시가 최초

본고에서는 지방화시대에 있어서 우리나라 지방자치단체의 적절한 환경행정의 방향을 모색하기로 한다. 이를 위해 먼저 우리나라와 동일한 상황에 있는 일본의 경험을 검토하고 우리나라의 환경정책의 문제점을 검토한 후, 일본의 지자체의 환경행정에서 시사점을 찾아 우리가 나아갈 방향을 모색하기로 한다.

II. 日本의 環境保護政策의 課題

지자체의 환경보호정책은 소화 30년대 이후의 고도경제성장에 따른 지방 환경의 악화와 그 심각성에 적극적으로 대처하여 소위 공해행정의 분야에서는 일정한 성과를 거두었다고 할 수 있다. 그러나 최근에는 그러한 산업형 공해보다도 자동차공해와 생활배수에 의한 수질오염이 폐기물문제로 상징되는 도시·생활형공해에서 현저하게 높은 비중을 차지하게 됨에 따라 그에 대한 대책마련에 몰두하지 않을 수 없게 되었다. 그리고 지역수준에서도 지구규모의 심각한 환경오염, 소위 지구환경문제에 대한 대응도 초미의 관심사가 되었다. 또한 환경문제가 압도적으로 도시에서 야기되는 현실을 직시할 때 도시에서 고도의 토지이용과 도시환경을 대상으로 하는 도시환경문제가 클로즈업되어 당연히 연구대상으로 되고 있다.⁴⁾ 이와 같은 지자체의 환경대책을 둘러싼 상황변화에 따라, 환경행정을 종합적으로 수행하기 위하여 환경에 관한 지자체행정조직도 체제정비를 위해 노력하여 왔다고 할 수 있다.

이와 같이 환경문제가 큰 변화와 확대를 보임에 따라 1993년 제정된 환경기본법은 행정을 포함하여 일본의 사회전체에서 해결하여야 할 가장 중요한 과제라는 인식에서, 더욱이 그것을 위해 소비형사회에서 순환형사회로의 사회시스템의 변혁을 목표로 기본적 시책에 관한 프로그램을 제시함과 동시에 그것을 실시하기 위한 수단으로써 지금까지의 규제적 수단에 그치지 않고 경제적 수단 등 다양한 수단의 사용 등을 내용으로 하고 있다.

그리고 환경기본법 하에서 환경보전에 관한 법률이 체계화되고 또한 1997에는 환경영

로 환경기본조례를 제정하였다.

- 3) 이는 최근 리우선언에 의하여 탄생된 지방의제(Local Agenda) 21과 밀접한 관련이 있다. 지방의제 21은 “지속가능한 개발”을 보다 구체화시킨 것이다. 또한 지방의제 21의 제2장은 “위기에 직면하고 있는 환경문제의 해결은 그 뿌리를 지방자치체의 행동에 두고 있다”고 규정할 수 있다. 물론 지방의제 21은 구속력이 없지만, 각국이 환경보호를 위해 행동해야할 구체적인 조치들을 열거하고 있다. 朴秀赫, 앞의 논문, 105면.
- 4) 大塚直, “都市環境問題における政策と法”, 『政策と法』, 岩波講座現代の法, 第4卷, 65면 이하.

향평가법이 제정되었다.

이러한 일련의 움직임은 배경으로 환경행정은 소극적·협애적 공해예방과 구제에서 탈피하여 보다 광범위하고 적극적 환경관리대책과 발전⁵⁾이라는 환경행정이념의 전환이 강조되고 있다.

그리하여 환경기본법은 제7조에서 지방공공단체의 책임을 규정함과 동시에 더욱이 제36조에서 그것을 부연하여 “국가에 준하는 시책 및 그 밖의 지방공공단체구역의 자연적·사회적 조건에 따른 환경보전을 위해 필요한 시책을 종합적·계획적으로 추진하고 실시한다”고 규정하고 있다. 이 경우 도도부현은 주로 광역에 걸친 시책 및 시정촌이 실시하는 시책을 종합조정하도록 하였다.⁶⁾ 환경문제는 원래 지역에서 발생하는 것이므로 지역환경을 보전할 책무를 부담하는 지자체가 그 지역의 특성에 맞는 대책을 강구하여야 할 것이다. 그러므로 지자체는 단순한 구제적 수단만이 아니라 다양한 행위형태에 따라 환경정책의 실현을 목표로 하고 있으며, 또한 최근 지자체의 독자적 환경시책도 주목할 가치 있는 독특한 것이다.⁷⁾

환경정책을 실현하기 위해서는 규제적 수단만이 아니라 다양한 수단을 편성하여야 한다.

첫째로 정부는 환경기본법에 의거한 환경기본계획을 수립하고, 지자체는 당연히 그가 달성해야할 환경목표를 설정하고 실현하기 위하여 구체적 시책을 제시하는 지역환경관리계획⁸⁾을 책정하여야 한다. 온난화대책지역추진계획 등 환경 각 분야별 실시계획은 그 하위계획이 된다. 결국 계획이라는 수단이 지역환경문제의 시책추진의 중심이 된다.

둘째로 예컨대 자동차공해 특히 이산화질소농도의 개선을 위한 전기자동차와 천연가스 자동차 등 저공해차로의 전환 또는 보급촉진을 위한 저공해차구입에 대한 조성·용자가 행하여지고 있지만 이러한 환경보전을 위해 민간에게 자금을 융자함으로써 민간활동에 있어서의 환경부하의 경감을 유도할 수 있다.

셋째로 환경교육의 보급과 환경정보의 발신 등 환경문제에 대한 주민에 의한 계발을

-
- 5) 原田尚彦, “公害・環境政策保護法制の推移と現状-公害對對策から環境管理へ”, 「ジュリスト」 1015號, 1993, 43면.
 - 6) 猿田勝美, “公害・環境をめぐる課題と對策”, 「ジュリスト」 1015號, 1993, 213면 이하; 宮崎正壽, “環境の保全・創造と地方公共團體の役割”, 澤井安勇編, 「自治體・地域の環境戰略2-分權化時代の地域環境政策-」, ぎょうせい, 1994, 14면 이하.
 - 7) 門山泰明, “地方自治團體における地域環境施策の動向”, 澤井安勇編, 前掲書, 24면 이하.
 - 8) 宇都宮沈志, “環境基本條例と環境基本計劃”, ジュリ増刊 「新世紀の展望2-環境問題の行方」, 1999, 251면 이하, 255면; 宇都宮沈志, “環境基本條例と環境基本計劃”, ジュリ増刊 「新世紀の展望2 -環境問題の行方」, 1999, 253면 이하; 北村宣宜, “環境基本條例と行政意思決定システム”, 阿部泰隆・水野武夫編, 「環境法學の生成と將來」, 山村恒年先生古稀記念論集, 新山社, 1999, 79면 이하.

들 수 있다. 환경교육·학습으로 주민을 위한 환경문제에 대한 관심을 제고함과 동시에 지자체의 환경행정전반에 대한 시민의 계획에 대한 참여를 전제로 할 수 있을 것이다. 이러한 요청에 따라 선진적인 지자체에서는 환경학습 센터를 개발하고 있다.

이와 같이 지자체환경보호정책은 계획적으로 종합적 체계 하에 실시되어야 하는 것이지만 그 중심이 되는 것은 당해지역의 환경정책이념의 제시와 환경관리계획의 정책실시를 중심으로 하는 환경기본조례이다. 환경기본조례제정의 움직임은 친기시환경기본조례(평년 3년 제정)를 효시로 하여 환경기본법제정 후 도도부현 중심으로 급속하게 확대되었지만 그것은 환경을 포함한 당해지역의 생활환경의 보전·창조를 목표로 하는 소위 지역만들기·마을만들기에 호응하는 움직임으로 볼 수 있다. 그리고 지역의 자주성·자율성의 확립을 표방하는 지방분권과도 일치하는 것이므로 지자체가 스스로 지역을 좋은 환경으로 고쳐 지역의 생활환경을 정비함으로써 지역만들기 일환으로 자리매김을 할 수 있을 정도로 중요한 진전이라고 할 수 있다.⁹⁾

그리하여 일본의 지방분권개혁은 지역의 자기결정의 확충을 목표로 하고 있고, 그것을 위해 기관위임사무폐지와 규제완화 등 지방에 대한 국가관여의 감소에 역점을 두고 있다. 이것을 사무권한이양에서 보면 국가로부터 지방으로 이양보다도 府縣에서 시정촌으로 이양이 현저하고 환경행정분야에서도 특히 공해규제분야에서는 소위 특례시를 중심으로 부현에서부터 이양이 행해지고 있다.¹⁰⁾ 오늘날 분권이 추진됨에 따라 지자체의 환경보호정책의 실시는 인근 시정촌 사이 및 도도부현과 시정촌의 연대 등 한층 광역적 대책이 요구되고 있다.

이하에서는 일본의 지방분권에서의 지자체의 환경보호정책에 대한 과제의 탐구를 목적으로 환경분야에 있어서 오늘날 지방분권에서 실현하고자 하는 국가, 도도부현, 시정촌의 권한관계를 검토하기로 한다. 다만 지자체가 환경보호정책을 실시할 수 있는 헌법상 근거에 관해서 먼저 개괄적으로 언급하기로 한다. 왜냐하면 지자체에 헌법상 보장된 자치권의 내용의 하나로 환경보전이 열거되고 있기 때문이다.¹¹⁾

9) 澤井安勇, “地方分權と地域環境政策”, 同, 前掲書, 3면 이하; 田中充, “自治體環境行政の新たな展開”, 『環境と公害』 26卷 3號, 1997, 19면 이하.

10) 무엇보다도 자연보호분야에서는 국가의 직접집행사무로 되는 것이 있었다.

11) 駒林良則, “自治體の環境保護定策-地方分權における課題-”, 栗城壽夫·戸波江二·青柳幸一, 『未來志向の憲法論』, 新山社, 2001, 359-375면 참조.

1. 自治體環境政策

일본의 지자체는 환경분야에 관해 상당히 독자적인 형태로 정책을 형성하여 실시하고 있지만 그것을 자치권과의 관계에서 어떻게 보아야 할 것인가가 문제이다. 이 점에 관해서는 이전부터 주장되어 온 고유자치사무론을 들 수 있다. 논자에 따라 다르지만 예컨대 헌법이 지방자치를 보장하고 있는 이상 지방공공단체의 사무 중에도 그 중핵적 사무에 관해서는 국가가 법률규정과는 관계없이 지방자치단체가 그 책임과 권한으로 실시하여야 할 것이고 그러한 사무는 지자체에 불가결한 사무이므로 주민의 건강한 생활환경의 유지와 동시에 지역환경보전을 그 내용으로 들고 있는 논자가 있다.¹²⁾ 또한 그가 주장하는 고유자치사무설에 의하면 고유자치사무에 유보된 분야에 대하여 법률상의 규제조치가 정하여진 경우에는 그 법률을 위헌으로 하는 것은 아니지만 당해 법률규정을 전국 일률적으로 최소한 규제로 보는 조례에 의한 초과·추가를 용인하는 효과를 가진다고 한다.¹³⁾ 바꾸어 말하면 이러한 법률로서도 지자체의 조례제정권은 제약되는 것이 아니라 그 법률이 조례에 의한 독자규제를 현저히 한정하는 때에는 당해 법률자체의 위헌가능성이 있다고 할 수 있다.¹⁴⁾

다만 이 이론으로는 구체적으로 무엇이 고유자치사무영역인 지역환경보전의 사무인가가 명확하지 않다. 그런데 지자체행정의 본래적 역할은 부현이든 시정촌이든 그 구역 내의 주민의 복지향상을 위해 종합적인 생활환경질서를 유지하고 정비하는데 있다고 주장하여, 결국 지자체행정의 본래적 역할을 지역적 생활환경질서의 관리에서 구함으로써¹⁵⁾ 이 점을 보다 명확히 한 견해도 있다. 그리고 그는 자치권의 근거로 지자체의 지역환경관리권한을 들고 있다.¹⁶⁾ 지자체주민의 생활환경의 정비는 핵심적 자치사무영역으로 되고 지방자치의

12) 原田尙彦, 「地方自治の法としくみ」(全訂 2版), 學陽書房, 1995, 66-67면; 同, 「環境法」(補正版), 弘文堂, 1994, 141-142면.

13) 原田尙彦, 「地方自治の法としくみ」, 66면.

14) 그러나 현실문제로서 山下淳 교수는 환경영향평가법과 기존의 환경영향평가조례와의 관계를 예로하여 양자의 제정의 선후에 관계없이 법률의 조례에 대한 우위성을 지적한다. 下山淳, “都市と自治體”, 「都市と法」, 庵波講座現代の法, 第9卷, 253면 이하.

15) 이것을 부연하면 磯部力 교수에 의하면 20세기에 있어서 자유권에서 사회권으로 인권이론의 기본적 가치가 변화하였지만 21세기에는 환경권으로 전환한다고 하고, 따라서 그것에 대응하는 행정시스템은 지역자치적인 환경이용질서라고 하는 것을 근간으로 하고 있다. 요컨대 기본적으로 지역사회의 단위에서 보다 인간적이고 자치적인 환경관리질서를 확립하는 것이 지구규모에서의 환경·자원문제에 적확하게 대처하는 데에도 중요하다고 한다, 磯部力, “自治體行政の特質と現代法治主義の課題”, 「公法研究」 57號, 1995, 154면.

16) 磯部力, 自治體行政の特質と現代法治主義の課題, 167면, 173면.

내용을 규정하는 것으로 되며, 그 구체적 내용은 넓은 의미에서 환경행정(공해규제·자연환경보호·공공시설·토지이용규제)으로 파악된다.¹⁷⁾

요컨대 그는 헌법에 의하여 보장되어야 할 지자체행정의 구체적 내용을 종합적인 생활환경질서의 관리로 파악하고 그것이 지방자치의 본지의 내용이라고 인식하고 있다.¹⁸⁾ 이와 같이 종합적인 생활환경의 관리가 지자체행정의 본래 역할로 인식되고 있으므로 이에 따르게 되면 이 관리권한의 확충 그 자체가 지방자치의 신장으로 연결 될 수 있을 것이다.

먼저 고유자치사무의 영역은 과정화되어 있지 않고 사회의 변화에 대응하여 동태적으로 형성되는 것이므로 환경보전에 있어서 개별구체적 사무권한이 고유자치사무로 되는가를 명백히 할 수 있는 것은 아니다. 그리고 환경보전이 국가, 도도부현, 시정촌이 그 역할에 따라 기능분담을 하여 수행해야할 전형적인 행정영역인 것이므로 어떤 사무가 지방에서 국가의 직접집행으로 되었다고 하여도 그것을 즉시 문제시할 수는 없다. 그리하여 지방자치의 본지에 어울리는 지자체의 방식을 고려할 때 지자체의 사무의 범위와 동시에 그것을 얼마나 자유로이 처리할 수 있는가가 새삼 문제된다. 최근 분권개혁에서는 결과로서 권한이양의 문제보다도 국가관여의 문제, 즉 그의 감축이 주목된다. 환언하면 지자체가 가지는 사무처리의 자유도를 높이는 것에 초점이 있다. 이것을 지자체의 관점에서 보면 환경분야에서 기관위임사무가 상당히 자치사무화되는 것은 일단 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 유의하여야 할 것은 이상의 논의의 전제로 자치사무 자체가 이후 지방자치법개정에 의하여 법정수탁사무와 동일하게 지방공공단체의 사무로 법정되고 법정수탁사무와는 국가의 관여면 등 상대적인 차이에 지나지 않는다는 점에 대한 이해가 있다. 지금까지 자치사무개념이 기관위임사무와 대비 속에서 자치권과 밀접한 관련을 포함하고 있는 만큼 새로운 자치사무개념을 자치권과 어떻게 정합적으로 이해해야 할 것인가 검토되어야 한다.

2. 自治體環境行政

1) 自治體權限의 推移

먼저 분권개혁 이전의 국가와 지방의 권한관계에 관하여 개괄적으로 언급하기로 한다. 종전의 공해규제의 분야에서는 개괄적으로 말하면 국가는 규제에 관한 일률적인 기준의

17) 磯部力, “域環境管理者としての地方公共團體と條例”, 『環境法研究』 第13號, 1980, 147면.

18) 磯部力, 自治體行政の特質と現代法治主義の課題, 172면.

설정과 규제 대상인 시설을 설정하고 그 이외의 권한, 예를 들면 총량규제기준의 설정, 신고 수리, 감시·명령·권고·측정·출입검사 등 집행적 사무권한은 도도부현지사가 주로 담당하였다. 다만 그 중에서도 집행적 사무를 중심으로 도도부현으로부터 각법에 의한 명령으로 지정하는 도시, 중핵시 및 명령위임시로 권한이 이양되었다.¹⁹⁾ 또한 초과조례의 권한은 도도부현에 있었다.

자연보호행정에서는 자연공원 가운데 국정공원에서의 이용계획(보호계획 및 중요한 이용계획을 제외)의 책정, 공작물의 신축 등의 허가는 도도부현지사의 기관위임사무로 되어 있었다. 또한 도도부현자연환경보전지역의 지정, 도도부현자연공원의 지정 및 공원계획의 책정은 도도부현의 자치사무로 되어 있었다.

다음으로 환경보호의 분야에 있어서 분권개혁의 내용을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.²⁰⁾ 지방분권추진위원회는 지역만들기 부회와 생활만들기 부회의 2개의 부회제를 채택하여 개혁작업의 심의를 향상시켜왔지만 환경보전은 주로 지역만들기 부회를 대상으로 하여 폐기물관계는 생활만들기 부회가 다루게 되었다. 제1차 권고에서 다른 기관위임사무의 자치사무와 법정수탁사무의 분배 중에서 환경분야에 관한 것은 지역만들기와 관련하여 토지이용관계의 항목에 있어서 조수보호법에서의 보호구역의 설정 및 포획의 허가사무가 자치사무로 되고 수렵구설정 인가도 국가로부터 도도부현으로 이양된 자치사무로 되었다.

제2차 권고에서 환경분야의 권한이 국가로부터 지방으로 이양된 것에는 국정공원에 있어서 특별지역의 지정 등이 있다. 구체적으로는 국정공원에서의 특별지역, 특별보호지구 및 집단시설지구의 지정·해제·변경에 관한 사무 및 손실보상에 관한 사무가 도도부현으로 이양되었다. 그런데 제2차 권고에서는 반대로 도도부현사무에서 국가의 직접집행사무

19) 이 점을 구체적으로 검토하면 공해규제 각 개별법의 위임명령규정에 의해 사무가 위임되어 있다. 대기오염방지법 제31조에 의하여, 동법시행령 제13조 제1항에서 명기된 시의 시장에게 동조항 소정의 권한이 위임된다. 동 제2항에서는 동항 소정의 권한이 지정도시와 중핵시의 시장에게 위임된다. 악취방지법 제18조에 의해 동법시행령 제2조 제1항에서는 동항 소정의 권한이 시정촌장에게 있다. 더욱이 동 제2항에서는 동항 소정의 권한이 지정도시 및 중핵시의 시장에 위임된다. 진동규제법 제23조에 의하여 동법시행령 제5조 제1항의 제1호에서 제7호까지 열거된 지사의 권한이 시정촌장에게 위임된다. 동조 제2항에서는 동항 소정의 권한이 지정도시 및 중핵시의 시장에 위임된다. 소음규제법 제25조에 의하여 동법시행령 제4조 제1항 제1호부터 제8호까지의 지사의 권한이 시정촌장에게 위임된다. 동조 제2항에서는 동항 소정의 권한이 지정도시 및 중핵시의 시장에게 위임된다. 수질오염방지법 제28조에 의하여 동법시행령 제10조 제1항 제1호에서 제10호까지 지사의 권한이 동항 명기의 도시(지정도시, 중핵시, 기타를 포함)의 시장에 위임된다.

20) 이번의 분권개혁에서의 환경행정의 권한의 변화에 관하여는 人見剛, “地方分權と環境法”, 法學セミナー-531號, 1999, 70면 이하.

로의 이양도 제시되었지만 이 가운데 환경에 관련되는 것은 자연공원법상의 국립공원내의 경미한 행위허가 등에 관한 사무, 자연환경법상의 신고수리, 중지명령·협약·통지수리에 속하는 사무 등, 種보전법상의 특정국내중사업자에 관련된 사무 등이다.

또한 제2차 권고에서는 법정수탁사무로 통합되는 사무의 특징을 다시 제시하고 있지만(제1장 1), 그 중 환경보호분야에 관한 것은 「(2) 근간적 부분을 국가가 직접 집행하고 있는 사무 중의 ‘① 국가가 설치한 공물의 관리 및 국립공원의 관리와 함께 국정공원 내에서의 지정 등에 관한 사무’와 ‘③ 환경보전을 위하여 국가가 설정한 환경의 기준 및 규제 기준을 보완하는 사무’이다. ①에 관해서는 국립공원 내에서의 경미한 행위허가 등의 사무, 국정공원 내의 특별지역·특별보호구역 등의 지정 등에 관한 사무가 예시되고, ③에 관해서는 환경기준의 유형적용(수질·교통소음)에 관한 사무, 총량규제기준의 설정에 관한 사무, 대기오염·수질오염·토양오염·교통소음 상황의 감시에 관한 사무가 열거되었다.

더욱이 제2차 권고에서는 공해관계의 분야에 관하여 국가와 지방공공단체가 상호 역할 분담을 명확히 함과 동시에 대등·협력의 입장에서 연대강화를 목표로 권한을 다음과 같이 분류·정리한다. ① 환경기준, 규제기준, 규제대상시설 등의 설정에 관한 사무는 종래대로 국가의 직접집행사무로 한다. ② 환경기준유형의 적용(수질, 교통소음), 총량규제기준의 설정, 대기오염·수질오염·토양오염·교통소음의 상황의 감시 및 측정계획의 작성에 관한 사무는 환경기준, 규제기준의 설정 등 근간적 부분을 ①대로 국가가 행하는 사무이기 때문에 법정수탁사무의 징표 (2)의 ③에 의해 법정수탁사무로 한다. ③ 공해방지계획의 책정, 초과기준의 설정, 개선명령 등 규제의 실시에 관한 사무, 측정에 관한 사무, 보고징수·출입검사에 관한 사무, 관계행정기관 등에 대한 요청·의견등 기타 사무는 자치사무로 한다.

마지막으로 제4차 권고에서는 제3차까지의 권고가 국가로부터 도도부현으로의 권한이양을 선행시키기 위해 특히 시정촌에 대한 권한이양에 초점이 맞추어져 있었지만 그 때 고려되는 것은 행정에 집중하여 사무처리에 필요한 전문적 지식·기술을 구비한 조직의 정비 가능한 시정촌부터 인구규모에 따라 단계적인 권한이양도 필요(제4장)한 것이라고 하여 일정 인구규모에 따라 권한을 통합하여 이양하는 것이다. 그 결과, 환경보호의 주요한 분야는 다음과 같게 되었다.²¹⁾

21) 또한 폐기물행정에 관해서는 산업폐기물처리시설의 설치허가가 지사의 기관위임사무로부터 도도부현의 법정수탁사무로 되고, 일반폐기물처리시설의 설치허가가 자치사무로 되었다.

1. 도도부현으로부터 지정도시(주요한 것을 예시)
 - 근교녹지특별보전지구의 지정(수도권근교녹지법, 근기관의 보전지구의 정비에 관한 법률)
 - 녹지보전지구의 지정(도시녹지보전법)
2. 도도부현으로부터 지정도시 및 중핵시(일부의 사무에 관해서는 보건소설치시를 포함).
 - 대기오염의 공표와 관계행정청의 협력의뢰 등(대기오염방지법)
 - 택지조성공사규제구역의 지정(택지조성 등 규제법 이것은 지정도시에 이양시)
3. 도도부현으로부터 특별시(인구20만 이상).
 - 소음규제법·악취방지법·진동규제법에 관한 규제지역의 지정, 규제기준의 설정 및 공시, 관계행정기관의 장에의 협력의뢰 등(소음규제법, 악취방지법, 진동규제법).
 - 특정시설의 신고 등의 수리, 계획변경명령 등, 상시감시, 공표, 보고징수, 출입검사 등(수질오염방지법. 또한 이것은 동법시행령에서 위임된 시는 이양시)
 - 특정물질배출자에 대한지도, 조연및권고, 보고징수(퇴호내해환경보전특별조치법)
4. 도도부현으로부터 모든 시
 - 사적·명승·천연기념물의 경미한 현상변경 등의 허가(문화재보호법)
5. 도도부현으로부터 모든 시정촌
 - 조수의 포획사육 등의 허가(조수보호법 또한 이양하는 사무의 범위에 관하여는 도도부현조례로 정한다)

또한 관여에 관해서는 제2차 권고에서 도도부현이 공해규제개별법에 있어서의 계획책정에서는 국가와 합의를 요하는 사전협의 외에 공해규제개별법에 있어서의 도도부현 내지는 명령에서 정하는 시의 개선명령 등에 있어서도 국민의 건강피해의 발생을 방지하기 위하여 긴급한 필요가 있는 때에는 국가는 필요한 지시를 하게 되었다. 또한 제3차 권고에서도 자연보호보전법과 자연공원법에 관한 관여가 열거되었다.

2) 環境行政의 評價

처음부터 환경행정에서 국가와 지방의 분담을 어떻게 하여야 할 것인가라는 원칙론에 관하여 예컨대 환경문제가 가지는 지역성을 고려하면 지자체 특히 시정촌의 권한을 강화하여 국가는 최소한 기준의 설정과 광역적 근간적 사업과 동시에 정보제공과 자금조성 등에 의한 지자체 지원을 담당해야 한다는 견해가 있다.

그러나 다른 한편 전국적인 대응 또는 국가 전체적인 조정이 필요한 사무에 관해서 자치사무가 아닌 법정수탁사무로 될 가능성을 인정하고 있다.²²⁾ 오늘날 분권개혁 중에 공

22) 大塚直, 前掲書, 99면.

해규제분야에서는 국가는 환경기준 등의 역할을 주로 담당하게 되고, 성질상 협력적 공해인 소음·악취·진동에 관한 제권한이 도도부현으로부터 시정촌으로 이양되어 이것에 대한 대기오염 및 수질오염에 관해서는 이들 공해가 가지는 광역성이 고려되어 도도부현에 권한이 유보된다. 이들 점을 先程원칙론에 따라 보면, 일정한 평가가 행하여질 수 있다고 한다.

이에 대하여 분권의 논의가 환경청의 권한이양을 둘러싸고 행하여지는 것에 대하여 비판하고 환경행정에 있어서 분권시비는 일본의 환경보전에 바람직한가에 따라 행하여져야 한다고 주장하는 견해도 있다. 그리고 그는 전국적 시야에서 보호가 필요하다는 이유만으로는 국가의 권한으로 되는 것이 아니라는 점을 강조하고 오히려 국가는 국제적인 지역환경문제와 지구환경문제로 그 중점을 이행하여야 한다고 주장한다.²³⁾ 이러한 견해도 분권의 평가에 있어서 중요하다 할 것이다.

환경행정에 관한 이번 분권개혁에 관하여 이것을 전체적으로 보면 국가로부터 지방으로 많은 권한이양이 있다고는 말할 수 없지만 도도부현으로부터 시정촌으로 이양이 두드러질 정도이다. 시정촌의 규모는 별도로 한다. 그러나 이것도 현실적으로는 지금까지 많은 부현에서는 시정촌으로 사무위임을 실시하고, 대개 부현은 그것을 추인 내지는 확대한 것으로 파악할 수 있는 것이다. 그 한에서는 현상이 크게 변화하였다는 인식은 도도부현 시정촌과 동시에 가지고 있지는 않다.

그러나 환경개념에 양호한 주거환경의 현실도 포함하여 파악하는 것이 통례로 되어 있는 때에 이번 분권개혁에서 많은 도시계획결정이 시정촌의 권한으로 되는 것은 평가되어야 할 것이고, 더 나아가 금후 환경보호분야에서도 국가로부터 지방으로 권한이 이양될 가능성도 충분히 있다.²⁴⁾ 또한 이번 분권개혁에서는 인구 20만 이상 시에만 이양할 수 있었던 도도부현의 권한을 조례에 의한 사무처리특례제도에 의하여 그 규모에 관계없이 시정촌에게도 이양한다²⁵⁾는 것에 따라 시정촌의 권한강화가 시도될 가능성도 있다는 것을 명심할 필요가 있다.

23) 자연보호영역에 관한 분권을 다룬 논문으로는 鈴木庸夫, “環境行政と地方分権”, 『千葉大學法學論集』 제11권 2호, 1996, 87면 이하가 있다.

24) 지방분권추진위원회 제4차 권고에서는 정부는 더욱 적극적으로 지방공공단체로 권한이양에 대처할 필요가 있다(제4장)고 하여 권한이양이 계속될 것을 요망하고 있다.

25) 예컨대 대판부는 독자적인 대판관지방분권추진제도에 근거하여 제4차 권고에서는 도도부현으로부터 모든 시로 이양하게 되었던 문화재보호법에 의한 사적·명승·천연기념물의 경미한 현상 변경 등의 허가를 3町(美原町, 太子町, 豊能町)으로 이양하고 있다.

3. 廣域協力體制

환경기본법은 환경보전에 관한 시책에 관하여 국가 및 지방공공단체가 상호협력하여야 한다고 명기하고(제40조), 더 나아가 지방공공단체 상호간의 광역적 협력도 요청되고 있다. 도도부현이 제정하는 환경기본조례에도 환경기본법이 그 규정에 따라 광역적 시책에 관하여 다른 지방공공단체와 협력하여 추진한다는 취지를 규정하고 있다. 또한 환경보전시책을 둘러싼 당해부현과 시정촌과의 정합성이 요청되고 있다. 더욱이 시정촌이 행하는 환경시책에 대한 당해부현의 지원이 명기되어 있다.²⁶⁾

그런데 환경기본법은 제36조에서 환경시책에 있어서의 도도부현과 시정촌의 역할분담에 관하여 도도부현은 주로 광역에 걸친 시책 및 시정촌이 실시하는 시책을 종합조정한다²⁷⁾고 한다. 일반적으로 도도부현과 시정촌의 관계²⁸⁾에 있어서 분권의 진전을 확인하는 도도부현이 담당하는 역할은 시정촌에 대한 지원과 시정촌간의 연락조정, 더욱이 광역적 지자체로서 적극적으로 당해지역을 형성하는 주체로부터 주로 전문성이 높은 사업 및 대규모 사업의 실시라는 것이다. 그리하여 구체적으로는 시정촌에 대한 권한이양에 따른 시정촌 관계공무원에 대한 전문적 연수, 인재를 도도부현에서 관리하는 등의 시정촌에 대한 조언·지원, 시정촌 사이의 연락관계를 확립하기 위한 정보제공 및 기술지원등이 고려된다. 또한 대규모 사업으로서 종합방재체제, 수자원개발, 환경보전 등이 열거될 수 있다.²⁹⁾

분권개혁의 결과, 도도부현과 시정촌의 관계에 관해서는 도도부현과 시정촌의 대등성을 전제로 한 협력관계, 즉 일방적 지도가 아니라 조언과 지원관계수립이 기대될 수 있다. 이것은 대등한 입장에서 인사교류를 포함한 쌍방향 의사소통을 염두에 두고 있는 것이다. 그래서 도도부현조례의 규정가운데 예컨대 도도부현의 당해시책에 대한 시정촌의 협력을 책무로 명기하고 있는 것, 또는 시정촌에 대한 관여형식으로 시정촌에 대한 지도를 규정하고 있는 것이 보여지고 있지만 도도부현과 시정촌의 대등관계를 전제로 할 수 있는 한 적절하다고 할 수 있다.³⁰⁾

26) 예컨대 자가현환경기본조례 제6조 및 제7조. 北村宣宜, 「環境政策法務の實踐」, きょうせい, 1999, 263면 이하.

27) 이것은 개정지방자치법 제2조 제5항에 있어서 도도부현의 기능으로 규정된 것으로 조정한다.

28) 도도부현과 시정촌의 관계는 말할 필요도 없이 지역에 따라 다르고, 또한 시정촌이라고 하여도 지정도시와 그의 관계는 거의 대등하다고 한다. 여기에는 일반추상적인 수준에서의 도도부현과 시정촌의 관계를 모델로 고려할 수 있다.

29) 大阪部地方制度研究會, 地方制度に關する調査(平成 7年 3月)

30) 古田孝夫, “地方分權一括法の施行に伴う條例等の整備に關する一考察”, 「地方自治」, 625號, 1999, 126면 이하.

지금까지 많은 부현에서 이러한 규정에 대한 검토가 행하여지고 있다고 하겠다.

이 점에서는 환경행정에 관한 도도부현조례에서도 예컨대 환경기본조례 가운데 시정촌에 대하여 환경정책의 책정과 그 실시에 관하여 책무규정을 두고 있는데³¹⁾, 그에 관한 검토가 요구되고 있다. 오늘날 지방분권이 진전됨에 따라 환경보전행정의 권한이 시정촌으로 이양됨에 따라 시정촌 독자의 환경행정조직의 정비와 인재육성이 불가피하게 될 것이지만 그것을 지원하기 위해서는 도도부현의 협력이 불가결하다.³²⁾ 부현이 가지는 환경보전의 전문적 지식·기술을 전제로 시정촌의 환경행정에 대한 조언이 기대된다. 그래서 예컨대 도도부현의 환경기본조례에 있어서의 시정촌의 책무규정을 검토할 때에 환경보전시책에 있어서 시정촌과의 제휴, 협력 내지는 조정등을 동조례에서 명기하는 것이 바람직하다 할 것이다.

그렇지만 지자체환경행정의 현상을 보면 규모가 큰 시는 별론으로 하더라도 일반의 시정촌에서 환경행정을 전문적으로 취급하는 조직체제가 정비되어 있는 지자체는 많지 않다. 그래서 부현으로부터 시정촌에 대한 지원으로서의 공해규제 등에 따라 기술계공무원을 부현에서 시정촌으로 파견하는 인적지원이 중심이 될 것이다. 또한 부현의 환경보전부국이 시정촌의 환경행정담당자를 소집하여 환경행정에 관한 정보교환을 주요 목적으로 하는 회의개최도 지원할 수 있을 것이다. 결국 현재 시정촌의 환경행정은 부현에 상당히 의존하고 있다고 할 수 있지만 견해에 따라서는 상호 제휴가 행해지고 있다고 할 수 있다.

환경행정에서 부현과 시정촌의 제휴라는 면에서 지적해 둘 것은 대기오염과 수질오염의 법제도에 있어서 각종 신고사무는 부현사무로 지금까지 그 신고수리에 관해서는 상당히 많은 수가 지원시정촌을 경유하고 있다고 한다.³³⁾ 이러한 실무상 취급은 신고에 관한 정보가 시정촌의 공해규제권한에도 유용하다는 점을 고려하여 시정촌을 경유하게 하는 것이고 당해신고에 관한 정보를 부현과 시정촌이 공유하는 것을 목적으로 하는 것이므로 공해규제의 실효성 내지는 기동성을 높일 수 있다고 기대된다. 이것은 부현과 시정촌의 제휴라고 평가할 수 있다. 그러나 다른 한편 부현과 시정촌의 대등성이라는 견지에서는 본래 불요한 경유사무를 시정촌에 하게 하는 것으로 되는 문제가 있다. 따라서 이러한 취급과는 별개로 부현과 시정촌의 정보공유화를 도모하는 방안을 고려해야 할 것이다.

요컨대 도도부현과 시정촌의 관계는 그 지역에 따라 다르고 또한 지자체가 해결해야 할 환경문제도 지역에 따라서 양상이 크게 다르다. 환경행정에 있어서 도도부현과 시정촌의 권한기관도 획일적일 필요는 없다고 할 수 있을 것이다. 또한 도도부현으로부터의 권한이

31) 이것은 환경기본법 제7조의 접근이다.

32) 大西潤, “地方公共團體における環境行政組織”, 澤井安勇編, 前掲書, 262면.

33) 또한 부현의 공해방지조례에 근거하여 독자적 사무에 관해서도 동일한 취급이 행해진다.

양도 획일적으로 행해져서는 안되고 이양상대인 시정촌의 의향에 따라 실시되지 않을 수 없다. 이를 위해서도 금후 지방자치법개정에 의해 상설된 도도부현으로부터 시정촌으로 조례에 의한 사무위임제도는 시정촌의 의향을 충분한 근거로 한 것이고 또한 그것을 활용할 수 있을 것이다.

마지막으로 폐기물문제로 상징되는 부현역의 경우에 있어서 과제에 대처하기 위해서는 소위 광역제휴의 필요성이 주장되고 있다. 광역제휴라 하여도 현재 특정문제의 해결에 관한 정보교환이 주요한 내용을 이루고 있지만³⁴⁾ 오늘날 환경문제에 대한 지자체의 자주적인 해결이 요구되는 것이라면 정책의 형성에도 발을 들여놓지 않을 수 없다. 그것을 위해서도 특정한 과제마다 지자체간의 네트워크가 보다 강화되어야 할 것이다.

4. 評價

지자체의 환경보호정책은 현재도 많은 과제를 안고 있다. 이 시책은 깊이 생각하면 환경부하를 어떻게 경감시킬 것인가라는 목적으로 되지만 자동차공해를 열거할 필요도 없이 경감을 위한 규제적 수단에는 한계가 있고, 사회전체가 자주적으로 환경부하를 감하는 방향으로 유도해 나가야 할 것이다. 예컨대 최근 자체체가 ISO14001인증을 숭선하여 취득하는 경향이지만 이것은 취득함으로써 기업 등의 환경부하경감에 대한 자주적 해결을 촉구하는 목적이 있다. 또한 지자체는 민간의 자주적인 해결을 지원하기 때문에 계발·교육 시책과 자금조성을 추진하지 않을 수 없다.

더욱이 지구규모에서의 심각한 환경오염은 가까운 장래 지구상 생물의 생존을 위협할 우려가 있다고 하는 인식이 급속히 확대되고 금후 생태계를 유지하는 것이 가능한가의 갈림길에 서있다고 하여도 결코 과장은 아니다. 지자체의 환경보호시책도 이와 같은 것을 시야에 넣고 구축해 나갈 필요가 있다. 그러므로 지자체정책 전반이 환경기본조례의 취지에 따라 환경을 배려하여야 할 것이다. 환경중시의 정책체계의 구축이 급선무인 것은 다언을 요하지 않지만 부현의 현상에 있어서는 역할분담행정을 위해서 행정기관내부에서의 정책조정 필요성이 인식되고 있다. 이미 그 시스템의 자체와 조정의 규율에 관해서는 선진적 지자체에 관하여 소개·검토되어 있는 것이다.³⁵⁾ 오늘날에는 이러한 종합적인 환경행정의 추진을 위하여 행정기관내부조정시스템을 어떻게 기능하게 할 것인가가 일반 시

34) 폐기물문제 등 광역적으로 처리할 필요가 있는 과제에 있어서 지자체간의 협력에 관하여 磯野 弥生, “自治體と環境行政”, 『環境と公害』 26卷 3號, 1997, 15-16면.

35) 北村宣宜, 『環境基本條例と行政意思決定システム』, 85면 이하; 下井康史, “行政の意思決定システムの現状と課題”, 『法學セミナー』 531號, 1999, 62면 이하.

정촌 수준에서도 과제로 되어있다. 주민과 밀접한 관계에 있는 시정촌의 단계에서는 적극적인 환경정보의 공개를 전제로 주민참가 시스템을 구축하여 가야할 것이다.

지방분권형사회의 도래는 확실히 국가가 금후의 지방과의 관계를 어떻게 구축해 나갈 것인가에 큰 영향을 줄 수 것이지만 관주도의 사회로부터 민간주도의 사회로의 전환은 큰 조류로서 불가피할 것이다. 행정전체로서도 그러한 흐름 가운데 NPO 등 민간조직과 어떠한 관계에서 역할분담을 해야 할 것인가를 고려하여야 한다. 이미 NPO를 지원하는 조례제정을 하는 지자체도 있고, 지자체의 NPO와 공조는 현저하게 잘 되어가고 있다. 환경정책의 분야에서는 이미 행정과 환경 NPO와 파트너십의 구축이 적극적으로 논의되고 있다.³⁶⁾

이와 같이 지자체의 환경보호행정은 민간과 역할분담을 가까운 장래의 시야에 받아들임과 동시에 제기되고 있는 환경문제에 기민하게 대응할 수 있는 조직편성을 도도부현과 시정촌이 협력하여 구축하여야 할 시기에 놓여 있다고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 우리나라의 環境保護政策의 課題³⁷⁾

1. 環境保護政策의 現況

1) 環境法の 體系

우리나라 환경법의 체계는 국가차원에서 헌법(제35조)³⁸⁾—경정책기본법·개별대책법(대기환경보전법)—시행령·시행규칙으로 되어 있고,³⁹⁾ 지방자치단체 차원에서는 환경기본조례—

36) 村田哲夫, “環境問題とNGP・NPOの役割”, 『都市問題』 제88권 4호, 1997, 57면 이하.

37) 이하 朴秀赫, 앞의 논문, 112-133면 참조.

38) 우리 헌법 제35조는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하여 국가의 환경보호에 관한 의무를 규정하고 있으므로, 국가는 제1차적으로 환경보전을 위한 정책을 강구할 책임이 있다.

39) 환경정책기본법도 제4조 제1항에서 “국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 환경보전계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다”고 규정하고 있다. 그밖에도 자연환경보전법 등과 같은 각각의 환경분야별로 국가의 책무가 규정되어 있다. 지방자치단체에게도 환경정책에 대한 책무를 부과하고 있다. 즉 환경정책기본법은 제4조 제2항에서 “지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다.” 제10조 제3항은 “특별시·광역시·도는 지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 당해 시·도의

환경기본계획으로 되어 있다.⁴⁰⁾

우리나라는 1990년 종래의 환경보전법을 대체하여 환경정책기본법과 복수법주의를 채택하였다. 그 후 지금까지 개별·매체별 단행법률을 제정해 오고 있다. 이러한 복수법주의는 환경오염이나 재해발생에 적극적으로 대처할 수 있다는 점에서는 바람직하나 법현실과 상치되거나 괴리되는 법이 될 수 있다는 점에서 문제가 될 수 있다.

2) 주요 環境法上の 規制手段

(1) 各種 排出賦課金制度

배출부과금제도는 환경을 오염시키는 자는 그 오염비용을 지불해야 한다는 오염자부담의 원칙을 실현하기 위한 제도적 장치이다. 배출부과금제도는 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에게 경제적 부담을 주어 배출허용기준을 준수토록 유도하기 위한 수단으로 1983년에 도입되었다.⁴¹⁾ 그러나 이와 같은 농도위주의 배출부과금제도는 오염물질 배출량이 적은 중소기업에게는 상대적으로 불리한 제도이며, 오염물질 한계처리비용이 제대로 반영되지 못하고 있다는 문제점을 안고 있다. 그리하여 배출업체서 배출되는 오염물질의 총량에 부과금을 부과하여 사회비용의 내부화가 가능하도록 개정한 바 있다.

(2) 지방자치단체의 환경법제도 정비

우리나라에서는 환경보전을 위한 대부분의 업무가 국가사무이다. 그리하여 지방자치단체는 국가사무를 위임받아 수행하고 있으며, 지방자치단체 스스로 환경관리업무를 수행할 수 있는 법적 뒷받침이 마련되어 있지 않는 상태이다. 왜냐하면 지방자치법 제15조 단서가 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있

조례로 환경기준보다 확대·강화된 별도의 환경기준을 설정할 수 있다”고 규정함으로써 지역적 특수성을 고려한 지방환경정책의 가능성을 열어두고 있다. 자연환경보전법에서도 제4조 제1항에서 지방자치단체의 자연환경보전책무를 부과하고 있다.

40) 현행 지방자치법은 제9조 제2항에서 지방자치단체의 사무범위에 관하여 그 권한을 열거하고 있다. 즉 지방자치단체는 주민의 복지증진에 관한 사무로 청소, 오물의 수거 및 처리, 공유림 관리를, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무로써 도시계획사업이 시행, 주거생활의 환경개선의 장려 및 지원, 자연보호활동, 지방하천·준용하천 및 소하천의 관리, 상·하수도의 설치 및 관리, 도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리, 도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리 등을 각각 관장하도록 하고 있다.

41) 이는 당시 대부분의 산업체가 방지시설을 설치하지 않고 있거나, 또한 방지효율이 낮은 방지시설을 설치 운영하는 등 별다른 환경대책을 강구하지 못하고 개별업체 위주의 농도규정에 초점을 맞추었다.

어야 한다”고 규정하여 지방자치단체가 그에 맞는 환경정책을 실행해 나가는데 기본적으로 필수적인 법적 수단인 환경조례제정권을 원천적으로 봉쇄하고 있기 때문이다.⁴²⁾ 따라서 환경정책기본법의 범정신을 살리기 위해서라도 이를 환경조례입법권의 범위를 확대하는 방향으로 개정되어야 한다.

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

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

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

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

환경분쟁은 폐기물매립지 등 환경기초시설이 입지문제나 비용부담을 둘러싼 분쟁이 주종을 이루고 있으나, 대규모 개발사업과 국책사업에 따른 환경문제로 인한 분쟁도 꾸준히 늘고 있다.⁴³⁾

42) 그러나 지방자치법 제15조 단서가 헌법 제117조 제1항 후단에 위배된다고 볼 수 없다고 한다. 홍준형, “중앙정부와 지방자치단체간 환경정책의 조율을 위한 법제정비의 방향과 과제-지방자치시대의 환경정책과 환경법의 진로모색-”, 『환경법연구』 제17권, 한국환경법학회, 1994, 252면 참조.

2. 環境保護政策의 問題點과 改善方案

1) 環境保護政策의 問題點

환경법정책의 문제점으로 다음과 같은 것을 들 수 있다.

(1) 중앙과 지방자치단체의 부적절한 기능분담

첫째, 중앙과 지방의 업무중복성이다. 환경관리청과 지방자치단체간 2원적인 규제로 발생하는 문제로는 환경관리청의 경우에는 관할범위가 광범위하여 오염단속을 위한 인력과 장비가 뒷받침되지 못한 실정이다. 또한 지방자치단체와 업무가 중복되어 기관간의 갈등 및 예산의 낭비를 초래하고 있다. 그리고 환경관리청은 지역주민에 대한 책임의식이 낮을 뿐만 아니라 지역특성에 적합한 환경보전대책을 수립·집행하기 어렵다.

둘째, 지방정부의 대기오염계획 등 지역특성에 맞는 자치권한이 부족하다. 전반적인 중앙집권적 행정체제와 정부주도의 환경행정의 결과 지방자치단체는 중앙의 지시에 의해 움직이는 수동적 자세를 탈피하지 못하고, 환경문제에 대한 소극적이고 사후적인 대응에 그치고 있다는 점이다. 지방환경행정기관은 주로 중앙정부의 위임사무를 처리하고 있으며, 자치사무는 미약한 실정이다. 위임사무나 자치사무의 대부분이 집행적·규제적 성질의 업무이며, 계획·조정업무를 수행할 수 있도록 규정되어 있지만 실질적으로 거의 이루어지지 않고 있다. 무엇보다도 지방환경행정은 사후적 규제위주의 생활환경관련업무를 주로 수행하고 있다. 따라서 환경행정 기능수행에 있어서 중앙과 지방간의 불균형이 문제이다.⁴⁴⁾

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

(2) 중앙과 지방간의 예산의 불균형

우리나라의 경우 환경업무의 중요성이 점차 인식되어가고 있음에도 불구하고 전체적인 예산 중에서 환경부문 예산이 차지하는 비중이 크지 못하며 중앙과 지방간의 예산에도 심한 불균형을 이루고 있다. 또한 지방자치단체의 경우에도 총예산 중 환경예산의 비중은 광역자치단체와 기초자치단체 모두가 열악한 상황이다.

43) 환경부, 환경분쟁조정제도의 개선방안, 1996.3, 1-3면 참조.

44) 김병완, “지방환경행정의 과제와 발전전망-선진국사례와 한국의 과제-”, 『지방자치와 지역정책』, 한울아카데미, 1996, 249면 참조.

(3) 일선 환경담당공무원에 관한 제반 문제점

최근 환경업무가 급속하게 증가함에 따라 환경조직도 크게 확대되었지만 전문적인 지식을 가진 공무원 채용이 제대로 이루어지지 않아 효과적인 단속업무를 수행하기 쉽지 않다. 이런 이유로 고도의 전문성이 요구되는 환경문제를 전문지식이 부족한 직원이 담당함으로써 주민홍보 및 기술지도 등의 장기적이고 종합적인 행정보다는 규제단속에 치우치는 근시안적인 환경행정을 수행하고 있다.

또한 환경오염의 검사와 측정에는 첨단장비와 전문적인 지식이 필요한데, 장비의 부족과 공무원의 전문성이 부족한 실정이다. 그리고 환경관련법규가 너무 복잡 다양하여 환경공무원이 이해하기 어렵고, 환경담당 공무원의 잦은 인사이동으로 업무파악과 효율성이 저하되고 있다.

이것은 법제도가 아무리 잘 정비되어도 규제집행자가 전문성이 없거나 과업여건이 열악한 경우에는 소기의 목적을 거두기 어렵다는 점에서 집행공무원의 역할이 중요하다는 점을 시사해주고 있다.

2) 環境保護政策의 改善方案

(1) 환경문제에 대한 지방자치단체간의 환경분쟁 해결 방안

지방자치단체간 환경분쟁을 해결하기 위하여 활용할 수 있는 제도적 방법은 크게 사법적 분쟁해결과 재판외적 분쟁조정과의 두 가지 방법이 있다. 사법적 분쟁해결수단으로는 헌법재판소의 권한 쟁의심판과 법원에 의한 재판을 통한 분쟁해결이 있고, 재판외적 분쟁해결수단으로는 행정조직수준에서의 분쟁조정, 행정심판, 민원처리 등 행정내부에서의 분쟁해결, 환경분쟁조정제도에 의한 환경분쟁의 조정, 기타 분쟁조정제도에 의한 분쟁조정, 구역변경 등이 있다. 이중에서 최근 환경분쟁조정위원회의 분쟁조정에 대한 승복율이 높기 때문에 분쟁해결방안으로 크게 활용될 수 있다고 본다. 다만 환경분쟁조정의 대상이 사후분쟁에 한정되기 때문에 사전분쟁에 대한 해결이 불가능하다는 문제점이 있다.

(2) 중앙과 지방간의 환경행정기능의 재조정

지방환경행정의 발전을 위해서는 다음과 같은 환경행정체계의 정비가 요구된다.

첫째, 광역지방자치단체를 단위로 하는 종합적 환경관리체계를 구축하여야 한다. 환경오염은 광역적인 성격을 띠고 있기 때문에 시군구 등 기초자치단체를 단위로 담당하기에는 환경오염의 누출효과가 심하고 지역간의 갈등이 심화될 가능성이 크다. 그러므로 광역적 범위에서 환경문제를 종합적으로 다루기 위한 광역환경행정체계를 구축하여야 한다.

둘째, 자원관리와 환경관리의 유기적인 통합체계를 구축하여야 한다.⁴⁵⁾ 지방자치시대의 행정환경조직은 환경문제의 원인과 결과가 유기적인 체계를 가지고 해결될 수 있도록 재조직되어야 한다.

셋째, 통합적인 환경관리방식으로 지향하여야 한다. 지방자치시대의 환경행정은 종래의 대기·수질·토양 등 환경매체별로 분리하여 관리해 왔던 방식을 벗어나 통합적인 환경관리체계로 전환해야 한다. 환경매체별 관리체계는 어떤 환경문제를 다른 환경문제로 치환하는 일에 불과한 경우가 많다.

넷째, 지방자치단체의 환경관리 능력을 강화하고 그 권한과 역할을 증대시켜야 한다. 지방자치단체는 종합적인 지역환경정보와 자료를 바탕으로 지역환경의 특성을 고려한 지역환경기준을 설정하고, 지역환경관리종합계획을 수립하여 집행하는 기관이 되어야 한다. 무엇보다도 우선 환경계획권은 지방 생태목표 설정권 확보와 같은 맥락에서 일차적으로 지방에 귀속되어야 한다.

(3) 소요재원의 확보와 중앙과 지방간의 재정적 균형

심각한 환경오염을 방지하고 쾌적한 환경조성을 위해서는 환경개선에 대한 소요재원 즉 예산의 확보가 전제되어야 한다. 그러나 중앙과 지방자치단체를 막론하고 막대한 환경재원을 국고나 지방재정에서 조달하기 어렵다. 따라서 환경세와 같은 세제도입 등 다양한 환경재원확보방안을 강구하여야 한다.

(4) 지역의 특수성을 고려한 오염기준설정

우리나라는 환경오염기준이 일괄적으로 정해지고 있는데, 지역·구역의 특성에 맞는 환경오염기준을 적용하도록 하여야 한다. 우리나라는 대기오염물질과 소음에 대한 환경기준을 전국적으로 운영하는 한편 지역환경의 특수성을 고려하여 지방자치단체의 조례에 의해 별도로 환경기준을 설정하도록 되어 있으나, 실제로 별도의 환경기준을 설정 운영하는 지역이 없어 문제이다.

(5) 환경담당공무원의 업무여건 개선

환경행정의 전문성을 높이고 효율성을 확보하기 위하여 전문인력의 채용을 확대하고 기존 공무원에 대한 교육훈련을 계속 실시하여야 한다.

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

IV. 결 론

지방화시대에 있어서 우리나라에서 환경오염 예방과 구제의 실효성을 높이기 위해서는 무엇보다도 법제도를 통한 다양한 환경정책의 도입과 단일 매체별 환경관리방식에서 통합적 관리체계로 전환 및 중앙과 지방정부의 절절한 업무분담과 예산의 균형상태가 중요하다. 아울러 자치단체의 특수성에 맞는 차별적인 환경정책의 개발·적용해야 하고, 환경정책을 집행하는 일선 환경담당공무원의 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 제반여건을 개선해야 할 것이다.

이러한 점에서 볼 때, 지역특성에 맞는 독자적인 환경보전정책의 실시를 위한 지방자치단체에 대한 조례제정권의 인정, 전국적 통일적인 환경보호시책의 실시와 지방자치단체의 책임 하에서 지역특성에 맞는 환경보전의 실시, 주민과 지역환경에 대한 충분한 지방자치단체의 역할 수행을 위한 지방자치법개정으로 인한 환경보전에 대한 지방자치단체의 역할의 명확화, 주민과 지방자치단체간의 신뢰와 긴장관계를 가진 파트너십의 구축 등 일본의 지방분권시대의 환경보호정책을 위한 노력은 우리나라의 지방화시대의 환경보호정책방향에 시사점을 준다고 하겠다.

주제어: 환경행정, 분권, 환경보호정책, 환경문제, 지자체, 지방화시대

【참 고 문 헌】

- 김병완, “지방환경행정의 과제와 발전전망-선진국사례와 한국의 과제-”, 「지방자치와 지역 정책」, 한울아카데미, 1996.
- 朴秀赫, “地方化時代に 있어서의 우리나라의 環境政策”, 「環境法研究」 제18권, 한국환경법 학회, 1996.
- 정희성, “환경행정에 있어서 중앙과 지방간의 역할분담”, 「지방시대의 환경정책과 방향 세 미나 자료집」, 1994.
- 홍준형, “중앙정부와 지방자치단체간 환경정책의 조율을 위한 법제정비의 방향과 과제 - 지방자치시대의 환경정책과 환경법의 진로 모색-”, 「환경법연구」 제17권, 한국환 경법학회, 1994.
- 환경부, 환경분쟁조정제도의 개선방안, 1996.3
- 古田孝夫, “地方分權一括法の施行に伴う條例等の整備に關する一考察”, 「地方自治」 第625 號, 1999.
- 駒林良則, “自治體の環境保護定策-地方分權における課題-”, 栗城壽夫・戸波江二・青柳幸一, 「未來志向の憲法論」, 新山社, 2001.
- 宮崎正壽, “環境の保全・創造と地方公共團體の役割”, 澤井安勇編, 「自治體・地域の環境戰 略2-分權化時代の地域環境政策-」, きょうせい, 1994.
- 磯部力, “域環境管理者としての地方公共團體と條例”, 「環境法研究」 第13號, 1980.
- 磯部力, “自治體行政の特質と現代法治主義の課題”, 「公法研究」 57號, 1995.
- 大塚直, “都市環境問題における政策と法”, 「政策と法」, 岩波講座現代の法, 第4卷.
- 大阪部地方制度研究會, 地方制度に關する調査, 平成 7年 3月.
- 大阪部地方制度研究會, 「環境法」(補正版), 弘文堂, 1994.
- 北村宣宣, “環境基本條例と行政意思決定システム”, 阿部泰隆・水野武夫編, 「環境法學の生 成と將來」, 山村恒年先生古稀記念論集, 新山社, 1999.
- 北村宣宣, 「環境政策法務の實踐」, きょうせい, 1999.
- 鈴木庸夫, “環境行政と地方分權”, 「千葉大學法學論集」 第11卷 2號, 1996.
- 宇都宮沈志, “環境基本條例と環境基本計劃”, ジュリ増刊 「新世紀の展望2-環境問題の行方」, 1999.

原田尚彦, “公害・環境政策保護法制の推移と現状-公害對對策から環境管理へ”, 『ジュリスト』 1015號, 1993.

原田尚彦, 『地方自治の法としくみ』(全訂 2版), 學陽書房, 1995.

猿田勝美, “公害・環境をめぐる課題と對策”, 『ジュリスト』 1015號, 1993.

磯野弥生, “自治體と環境行政”, 『環境と公害』 26卷 3號, 1997.

人見剛, “地方分權と環境法”, 法學セミナー, 531號, 1999.

田中充, “自治體環境行政の新たな展開”, 『環境と公害』 26卷 3號, 1997.

村田哲夫, “環境問題とNGP・NPOの役割”, 『都市問題』 제88권 4호, 1997.

下山淳, “都市と自治體”, 『都市と法』, 庵波講座現代の法, 第9卷.

下井康史, “行政の意思決定システムの現状と課題”, 『法學セミメ』 531號, 1999.

【Abstract】

**The Problems Awaiting Solution in the Policy
of Environmental Protection in the Decentralization
of Power Era**

Kim, Choon Hwan

This paper is the study on the comparative law on policy of environmental protection in the decentralization of power era between Japan and Korea. The author tries to find some good points from Japanese legal system to improve that of Korea. The summary of this paper is as follows.

The local self-governing bodies should provide basic regulations and basic plans with dependent in the policy of environmental protection of decentralization of power era. The environmental right should be included in the provisions because the decentralization of power is a means to realize opinions of residents. Therefore making-regulations should be recognized the right of regulations and environmental decisions of residents to do dependent acts. In addition to the administration of local self-governing bodies try to make the most of guidelines and agreements more clearly and the organization to reflect residents opinions and cooperation among local self-governing bodies are necessary to do.