

지방분권개혁과 환경법의 과제

최철호*

《 차 례 》

- I. 서론
- II. 환경사무의 분류와 환경행정의 분권화
- III. 환경사무에 있어서 조례의 적용범위와 효력
- IV. 우리나라의 환경행정의 지방분권화에 대한 시사점
- V. 결론

I. 서론

환경문제는 지역주민의 생활에 밀접하게 관련이 있는 특히 지역성이 강한 과제이다. 우리나라도 마찬가지로이지만 일본도 과거 경제개발을 위하여 중화학 산업을 적극적으로 육성·발전시켜 나가는 고도경제성장 시대에는 국가차원의 정책에서는 환경보전정책 보다는 개발우선의 정책을 채택하였다. 특히 이 당시에는 환경보전정책이라고 해도 전국적 단위의 일률적인 환경이 고려의 대상이 되었고 지역적 특색을 지닌 환경은 국가차원에서는 고려의 대상에서 소외되었던 것도 사실이었다.

따라서 지역차원의 환경보전정책은 결국 해당 지방자치단체의 몫으로 돌아왔고 여기에 지방자치단체는 지역주민의 생명이나 건강을 지키기 위해 국가에 앞서서 공해발생원 대책을 실시해왔던 것이다.

1960년대 후반 일본의 오사카¹⁾ 등 대도시들이 산업의 고도경제성장에 힘입어 중화학 공업단지가 집중되고 이 때문에 대기오염과 수질오염 등의 공해가 심각해지는 도시문제가 일어났는데 이러한 문제에 대처하는 중앙정부차원의 정책은 전국 일률적이고 평균적인 환

* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

1) 오사카에서는 이미 1870년대에 공해방지를 위한 조례를 제정하여 굴뚝이 있는 공장을 오사카 시내에 세우는 것을 제한하였다.

경정책을 그대로 적용하는 것으로서 환경오염이 심한 지역의 환경오염문제를 해결할 수 없는 것이었다.

이러한 도시의 환경오염문제를 해결하기 위해 지역의 환경시민운동이 활발히 전개되었고, 그 환경시민운동 중의 하나가 지역의 시민단체 등이 주도하여 정부·여당의 중화학공업 우선의 고도경제성장 정책에 반대하는 새로운 지방자치단체장을 선출하여서 개발위주의 정책을 지양하고 지역환경보전정책을 펴기 시작했는데 이러한 지방자치단체를 ‘혁신지방자치단체’라고 한다.

이러한 혁신지방자치단체 가운데 美濃郡동경도지사는 1969년 획기적인 공해방지조례를 의회에 제출하였는데 이 조례는 기존의 공해대책기본법의 개발과 환경의 조화론을 버리고 기업에 최대한의 공해방지의무를 부과하는 환경우선정책을 규정한 것이었다.

일본정부는 처음에는 이 조례를 위법한 것으로 간주하여 무효화하였으나 결국 여론에 밀려서 1970년말 이른바 ‘공해국회’를 열어 공해대책기본법을 전면 개정하여 개발과 환경의 조화론을 버리고 동경도의 조례와 같이 생활환경우선과 환경보전에 대한 지방자치단체의 역할과 기능을 강조하는 취지를 동법률의 목적에 규정²⁾하게 되었고, 또한 동시에 14개 환경보전관련 법률을 제정하였고 1971년에는 이들 환경법을 집행하는 책임기관으로서 환경청을 발족시켰다.

이 외에도 현재 일본의 국가차원에서 시행하고 있는 많은 환경정책도 사실은 지방자치단체가 국가보다 앞서서 실행한 것이 많다.³⁾

이와 같이 일본의 경우는 환경오염에 직접적으로 영향을 받는 지역주민에 의하여 구성되는 지방자치단체가 지금까지의 환경규제행정을 이끌어 왔다고 해도 과언이 아니지만⁴⁾

2) 공해대책기본법 제5조는 “지방공공단체는 주민의 건강을 보호하고, 생활환경을 보전하기 위하여 국가의 시책에 준하는 시책을 강구함과 동시에 당해 지역의 자연적, 사회적 조건에 맞는 공해의 방지에 관한 시책을 책정하고 그것을 실시할 책무를 진다”고 규정하여 지역의 환경행정에 있어서는 지방자치단체가 주체적인 역할을 할 수 있는 제도를 마련하였다.

3) 국가의 규제 법률이 미제정상태인 경우는 지방자치단체가 선행하여 조례를 제정하고, 그것을 법률이 뒤쫓아가는 상황은 종래부터 종종 보여졌던 현상이다. 예를 들면, 川崎市환경기본조례는 국가의 환경기본법보다 먼저 제정된 예이다. 川崎市환경영향평가조례(1976년)와 환경영향평가법(1997년) 등 예는 많이 있다.

4) 예를 들면, 공해에 의한 건강피해자를 구제하는 법률을 들 수 있다. 일본 중부에 있는 四日市에서 공해환자를 구제하기 위해 1965년에 공해환자의 의료비 보조제도를 만들었는데 이를 바탕으로 정부는 1969년 공해환자의료비의 자기 부담분의 2분의 1을 기업에 부담시키는 법률을 만들었다.

또한 전국 각지의 공해지역에서 발생한 공해피해배상 재판을 계기로 해서, 공해오염지역의 지방자치단체가 공해환자에 대해서 실시해온 생활보장제도를 1973년에 국가차원의 공해건강피해보상

이러한 지방자치단체의 환경정책들이 그 뒤에 제정되는 국가의 환경관련법제도에 점차 수용되면서 환경정책의 수립·결정권한을 국가가 가지게 되었고 또한 그 법적규제기준도 지역적인 환경오염의 규모나 정도를 고려하지 않은 채 전국 일률적이고 평균적인 환경기준으로 법정화된 것이 많았다.

즉, 지방자치단체가 시행해오고 있는 환경정책들을 마지못해 국가가 수용하지만 실질적으로는 지역에 따라서 그 실효성을 담보하지 못하는 국가의 환경정책이 되어버린 것이다.

따라서 국가의 환경법제가 정비되어가면 갈수록 환경조례가 적용될 여지는 그만큼 좁아지기 때문에 각 지방자치단체가 이를 해결하기 위해서 사용한 수단이 바로 조례로서 법령 초과기준을 정하는 초과조례, 법정규제대상의 확대를 인정하는 추가조례, 그리고 규제대상 시설의 범위를 소규모시설로까지 확장하는 조례 등을 제정하여 대응해 왔다.⁵⁾ 또한 이와 함께 행정지도⁶⁾나 공해방지협정,⁷⁾ 개발지도요강 등의 비권력적 수법도 활용하는 등 다양한 지역환경정책을 시행하여 왔고⁸⁾ 나아가서 법률에 규정되면서 국가사무화된 환경행정에 대한 권한을 지방자치단체의 권한으로 확대할 것을 계속 요구해 왔다.

이러한 일련의 노력을 환경행정에 대한 지방분권화⁹⁾라고 할 수 있고 이를 제도적으로 뒷받침한 것이 바로 지방분권개혁에 수반하는 지방자치법의 개정과 더불어 각종 환경관련 법률에 규정되어 있던 환경행정에 관한 국가의 기관위임사무를 폐지하고 그 중 많은 부분을 자치사무화 내지 법정수탁사무화한 것이다.

법을 제정해서 규정하여 1974년 9월부터 실시한 것 등을 들 수 있다.

- 5) 대기오염방지법, 수질오염방지법에서 조례로서 (법정기준)초과조례, (규제대상)추가규제를 인정하는 규정(대기오염방지법 제4조, 제32조, 수질오염방지법 제3조, 제29조)이 확인규정인지 아니면 창설규정인지에 대해서는 논의가 없는 것은 아니지만 학설상으로는 확인규정이라고 이해하는 것이 다수설이다.
- 6) 그러나 허가신청자가 행정지도에 따르지 않은 것을 이유로 한 불허가처분이 위법하다고 하여 취소된 판례가 있다. 札幌高判 平成9. 10. 7 判例地方自治 172号 34면.
- 7) 그러나 일본의 경우 산업폐기물행정에 대해서 허가권한을 가진 知事が 부근주민과의 이해조정을 위해 사전에 주민과의 교섭, 동의, 지방 市町村과의 공해방지협정의 체결 등을 요구하는 내용의 조례, 요강 등을 제정하고 이 사전절차를 거치지 않은 경우에 신고서를 반려한 행위를 위법이라고 한 판례가 있다. 宇都宮地判 平成3. 2. 28 行裁例集 42卷 2号 355면 등.
- 8) 阿部泰隆·淡路剛久編, 環境法(第2版), 有斐閣, 1999, 43면. 이외의 수단으로는 토지이용규제수단, 이익의 몰수수단, 계약수단 등을 든다.
- 9) 환경행정의 지방분권화에 대해서, 환경정책의 국가와 지방자치단체간의 분업구조로 재편되어야 함을 강조하면서 지방자치단체에게 독자적인 환경정책을 수립할 수 있는 영역을 확보해줌으로써 환경정책에 대한 지방자치단체의 역할을 제고하는데서 출발해야 한다고 하는 견해는 이를 잘 대변하고 있다고 하겠다. 홍준형, 「21세기 지방화시대의 자치환경법정책」, 『환경법연구』 제22권, 1999, 48면.

본고는 일본에 있어서의 환경행정에 관한 지방분권의 개요를 정리·평가한 다음에 이것을 토대로 현재 우리나라가 직면하고 있는 지방분권개혁의 큰 흐름 속에서 환경행정의 지방분권화가 어떠한 방향으로 이루어져야 하는가에 대한 금후의 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다.

Ⅱ. 환경사무의 분류와 환경행정의 분권화

1. 의의

환경행정 또는 환경정책에 있어서의 지방분권화란 상술한 바와 같이 환경정책의 국가중심적인 편향을 시정하여 국가환경정책과 환경자치간의 균형 있는 분업체계를 구축하는 것이고 이를 위하여는 환경자치의 법적여건을 개선하는 것이 급선무인데 이렇게 하기 위해서는 환경정책상 국가와 지방자치단체의 역할을 재정립하고 환경정책에 관한 자치입법권을 지속적으로 확대해 나가야 할 것이라고 한다.¹⁰⁾

이러한 점에서 보면 일본의 지방분권개혁의 가장 큰 특징으로서 국가사무인 기관위임사무를 폐지하고 이를 국가의 직접집행사무, 자치사무, 법정수탁사무 등으로 분류한 것은 환경정책 내지 환경사무의 지방분권화에도 그대로 해당하는 사항이다.

여기에서 환경정책에 대하여 지방자치단체의 입법권의 대상으로 하기 위해서는 환경정책이 국가사무 또는 기관위임사무가 아닌 자치사무인 것이 기본적인 전제가 되어야 한다. 따라서 환경정책에 관한 자치입법권의 확대는 곧 환경정책의 자치사무화의 확대를 뜻한다고 하겠다.

이하에서는 일본에서 국가사무 내지 기관위임사무로 되어 있던 환경사무가 자치사무 내지 법정수탁사무로 분류된 것에 대해서 환경사무의 지방분권화와 관련해서 살펴보기로 한다.

2. 환경사무의 자치사무화

1) 지방분권추진위원회권고 및 地方分權一括法에 의한 변경

지방분권추진위원회¹¹⁾의 권고(제1차부터 제5차)에 기초하여 제정된 地方分權의推進を圖

10) 홍준형, 상계논문, 55면.

るための關係法律の整備等に關する法律(이하 ‘地方分權·括法’이라 한다)에 의해 환경관련 기관위임사무가 폐지되면서 지방자치법 및 각 개별 법률에 규정된 환경관련사무가 (국가의) 직접집행사무, 자치사무와 법정수탁사무¹²⁾로 나뉘어졌는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

2) 기관위임사무의 폐지에 따른 환경사무의 재편성

(1) 환경기본법의 개정

환경기본법상의 환경기준의 책정권한과 환경기준의 유형의 적용에 대해서는 政令으로 정하는 2이상의 都道府縣에 걸치는 지역이나 수역의 지정에 관한 권한이 정부의 권한으로 규정된 반면 기타의 경우에는 법정수탁사무로 되었다(환경기본법 제16조 2항). 환경영향평가법에서는 평가대상사업에 관한 제2종사업의 판정 등에 관해 제2종사업과 관련 있는 허인가 등이 다른 법률의 개정으로 인해 법정수탁사무로 된 경우에는 이 허인가에 관한 사무도 법정수탁사무로 되었다(동법 제59조).

(2) 환경기준 및 공해규제관계

지방분권추진위원회 제2차 권고에서 “환경보전을 위하여 국가가 설정한 환경의 기준 및 규제 기준을 보충하는 사무”를 법정수탁사무로 할 것을 권고한 것을 바탕으로 하여 결국 국 환경보전·공해에 관한 규제권한은 종전대로 국가사무로 분류된 것이 적지 않다.¹³⁾

구체적인 내용을 보면 기관위임사무였던 환경기준, 규제기준, 규제대상시설의 설정에 관한 사무, 총량삭감기본방침의 제정, 총량규제대상지역·항목의 지정에 관한 사무는 국가의 직접집행사무로 되어서(환경기본법 제16조 1항·제21조 이하) 규제권한의 면에서 본다면 종전과 별다른 변화가 없었다. 즉, 대기오염, 수질오염관계에서는 규제기준의 설정(수질오염방지법 제3조 등)은 기본적으로 국가의 직접집행사무로 되었지만 시설의 신청수리(동법 제

-
- 11) 지방분권추진법에 의해 1995년 7월에 설치된 내각총리대신의 자문기관. 위원회 아래에 지역만 들기부회와 생활조성부회의 2개의 전문부회를 두었다. 1996년 12월부터 1998년 11월까지 5차례의 권고를 수상에 제출했다. 그 후 2001년 6월에 지방분권에 관한 최종보고서를 제출하고 동년 7월에 해산했다. 이 위원회를 이어서 지방분권개혁추진회의가 2001년에 내각부의 정령으로 설치되었다.
 - 12) 논란이 없는 것은 아니지만 자치사무와 법정수탁사무는 모두 지방자치단체의 사무인 것에는 차이가 없어서 조례로서 적용이 가능하지만 국가가 관여할 수 있는 정도 등에 차이가 있다. 여기서는 사무의 분류론에 대한 자세한 언급은 하지 않는 것으로 한다.
 - 13) 환경보전·공해관계사항에 관해서는 기관위임사무를 폐지하고 재분류하는 데 처음부터 지방분권추진위원회와 환경청 사이에서 의견의 대립이 심했다고 한다.

5조 등) 이후의 사무는 원칙적으로 자치사무로 되었다.

법정수탁사무로 된 것은 환경보전을 위해 국가가 설정한 환경기준 및 규제기준을 보완하는 사무, 대기오염방지법, 수질오염방지법의 총량규제기준의 설정 등(대기오염방지법 제5조의 2, 수질오염방지법 제4조의 5)의 사무이다.

또한, 公害健康被害の補償等에 관한法律과 관련이 있는 지정 질병의 확인(제4조), 공해의료기관에의 지도(제21조) 등의 기관위임사무도 대부분이 법정수탁사무로 분류되었다(동법 제143조의 2).

자치사무로 바뀐 것은 환경대신이 제시한 기본방침에 근거한 공해방지계획의 작성(환경기본법 제17조), 초과기준의 설정, 개선명령 등 규제의 실시에 관한 사무, 측정에 관한 사무, 보고징수·출입검사에 관한 사무, 관계행정기관 등에 관한 요청·의견 등 기타의 사무이다.

총량규제에 관해서는 대기오염방지법 및 수질오염방지법의 총량삭감계획의 책정이 자치사무로 된 것에 대해서 NOx법의 총량삭감계획의 작성(동법 제7조)은 법정수탁사무로 되었다.¹⁴⁾

소음규제법과 진동규제법상의 기관위임사무도 폐지되면서 그 대부분이 자치사무로 되었는데, 소음, 진동, 악취, 토양오염 및 지반침하관계는 자치사무로 된 것이 많다. 특히 근린공해의 요소가 강한 소음, 진동 및 악취에 대해서는 규제지역의 지정(소음규제법 제3조 등)이나 규제기준의 설정(동법 제4조 등)도 기관위임사무에서 자치사무로 되었다.

(3) 자연보호관계

자연보호관계에서는 자연공원법 중 國定公園 관계사항의 많은 부분이 환경대신으로부터 도도부현으로 이양되었다. 즉, 國定公園 내의 특별지역, 특별보호지구 등의 지구지정 등이 도도부현지사의 권한으로 되었다(동법 제17조 1항·제18조 1항).

즉, 자연공원법의 토지이용규제에 관해서는 보호의 중요도에 맞추어서 국립공원, 국정공원 및 현립공원의 사무구분이 정리되어 국가와 도도부현의 역할분담이 명확해졌다.

다음으로 자연보호와 밀접하게 관련을 맺고 있는 삼림법에 관해서는 특히 민유림에 대해서 도도부현의 역할이 대폭 확대되었다. 일부의 민유림의 유역보전보안림의 지정, 해제가 국가의 직접집행사무에서 법정수탁사무로 되고, 유역보전보안림 이외의 보안림의 지정, 해제(제25조의 2 이하)가 자치사무로 된 것 외에 지역삼림계획의 수립(제5조)이나 민유림의

14) 이 점에 대해서 도로·물류 등 사회경제기반정비의 근간에 관계되는 사무에 대해서는 국가의 일관된 권한행 사에 중점을 둔 조치라고 비판하는 견해가 있다. 磯野弥生, 「環境問題と分權の課題」, 森島昭夫·大塚直·北村喜宣編, 「ジュリスト増刊 環境問題の行方」, 1999, 248면.

개발허가(제10조의 2)도 도도부현의 자치사무로 되었다. 보안림의 해제는 리조트 개발 등을 둘러싸고 자주 다투어져 온 것으로 나아가 지방자치단체가 스스로 제3섹터를 설립해서 개발사업주체로 되는 예도 있다.¹⁵⁾

(4) 폐기물관계

사무의 처리권한의 배분문제에 있어서 가장 쟁점이 되었던 부분이 바로 폐기물처리사무에 관한 권한의 배분문제였다.

지방분권추진위원회 제4차 권고에서는 폐기물처리행정에서 국가와 도도부현 또는 시정촌 사이의 책임분담을 명확히 하여야 한다고 권고하면서도 현재의 기관위임사무제도 하에서 발생하고 있는 혼란은 폐기물처리행정이 단지 법정수탁사무이나 자치사무이나 라는 사무구분의 정리로 해결될 문제는 아니고 국가의 책임 하에서 폐기물의 적정처리와 시설의 원활한 설치를 가능하게 하는 구조를 구축해야 한다고 한다. 이를 위하여는 국가의 역할과 책임의 강화를 내용으로 하는 근본적인 제도개정이 필요하나 폐기물관련법이 곧 개정될 예정으로 있기 때문에 이번의 사무구분은 그 제도개정의 전까지 이루어지는 잠정적인 것으로 정리한 것이다.¹⁶⁾

이러한 잠정적인 사무구분에 따라 廢棄物의 處理 및 清掃에 관한 法律(이하 廢棄物法이라 한다)에서 기관위임사무로 되어 있었던 사무 중에서,

① 자치사무로 된 것으로서는 다음과 같다.

- ① 일반폐기물처리시설의 설치허가 등에 관한 사무(제8조, 제9조~제9조의 3, 제9조의 5, 제19조의 5), 산업폐기물처리계획의 작성 등의 사무(제11조, 제12조, 제12조의 2)
- ② 일반폐기물처리시설의 설치자에 대한 보고징수 및 출입검사(제18조, 제19조)에 관한 사무는 도도부현 또는 시정촌의 자치사무로 되었다.
- ③ 폐기물재생사업자의 등록(제20조의 2)사무는 도도부현의 자치사무로 되었다.

② 법정수탁사무로 된 것은 다음과 같다.

- ① 산업폐기물처리업의 허가 등에 관한 사무(제14조~제14조의 6) 및 산업폐기물처리시설의 설치허가 등에 관한 사무(제15조~제15조의 4), 산업폐기물처리업자가 산업

15) 일정한 보안림의 해제에는 농림수산부장관의 동의를 요하는 협의가 필요하게 되어 있다.

16) 동 권고에서는 폐기물의 배출량이 좀처럼 감소하지 않는 상황에 비추어 보면 국가가 지금까지 이상으로 적극적으로 그 역할을 수행할 것이 강하게 요구되고 있다고 하여 국가의 역할을 강조하고 있다.

폐기물처리기준에 위반한 경우 등의 개선명령(제19조의 3), 산업폐기물처리기준에 위반한 처분을 행한 자 등에 대한 지장의 제거 등의 조치명령(제19조의 4)은 당분간 도도부현·보건소설치시의 법정수탁사무로 되었다.

- ② 산업폐기물을 배출하는 사업자, 산업폐기물처리업자 또는 산업폐기물처리시설의 설치자에 대한 보고징수(제18조) 및 출입검사(제19조) 사무는 당분간 도도부현 또는 시정촌의 법정수탁사무로 되었다.
- ③ 폐기물처리센터에 대한 보고징수 및 출입검사(제15조의 13, 제15조의 16)에 관해서는 도도부현·보건소설치시의 법정수탁사무로 되었다.

③ 폐기물처리사무의 사무구분의 특징을 든다면 일반폐기물에 관한 사무는 대부분이 市の 수준에서의 자치사무가 되었고 이에 대해 산업폐기물에 관한 사무는 거의가 법정수탁사무로 되었는데 이중 특기할 만 한 것은 산업폐기물에 관한 사무는 산업폐기물처리업의 허가(산폐법 제14조 등)를 비롯하여 기본적으로는 법정수탁사무이지만 그러한 산업폐기물처리계획의 작성(제11조) 및 산업폐기물의 최종처분장의 매립종료의 신고를 받는 자의 장부의 調製, 보관(제19조의 7)에 관한 사무가 자치사무로 분류된 점이다.

3) 광역지방자치단체로부터 기초지방자치단체에로의 권한 이양

(1) 政令指定都市¹⁷⁾에로의 이양

근교녹지특별보전지구의 지정(首都圏綠地法 제5조), 녹지보전지구의 지정 등(都市綠地法 제3조, 제12조. 다만, 이것은 지정도시 뿐만 아니라 중핵시에도 이양).

(2) 中核市¹⁸⁾에로의 이양

대기오염의 공표(대기오염방지법 제24조).

(3) 인구 20만 이상의 市¹⁹⁾에로의 이양

17) 指定都市란 지방자치법 제252조의 19에서 말하는 “政令으로 지정하는 인구 50만 이상의 시”를 말한다. 실무상으로는 인구 약 100만 명을 기준으로 하여 지정이 이루어져서 현재 大阪, 名古屋, 京都, 横浜, 神戸, 北九州, 札幌, 川崎, 福岡, 廣島, 仙台, 千葉의 12개의 시가 지정도시로 되어 있다.

18) 중핵시는 1994년의 지방자치법개정에 의해서 신설된 기초지방자치단체를 말한다. 요건은 인구는 30만명 이상, 면적은 100평방킬로미터 이상이다. 권한은 행정구를 설치할 수 없는 것을 제외하고는 거의 정령지정도시에 준하는 권한이 주어져 있다.

19) 인구 20만명 이상의 시 중에서 정령에서 지정하는 도시를 특례시라고 하는데, 특례시는 지방분

소음규제지역지정, 규제기준의 설정, 공시, 관계행정기관의 장에의 협력의뢰 등(소음규제법 제3조, 제4조, 제22조), 악취원인물의 배출규제지역의 지정, 규제기준의 설정, 공시, 주변市町村長의 의견청취, 관계행정기관의 장에의 협력의뢰 등(악취방지법 제3조~6조), 진동규제지역지정, 규제기준의 설정, 공시, 관계행정기관의 장에의 협력의뢰 등(진동규제법 제3조, 제4조, 제20조) 등.

4) 환경사무에 대한 특징

사무구분을 진행하는 동안 개발지향성이 강한 지방자치단체에 의한 환경악화를 미연에 방지하고 국가최소기준(내셔널미니멈)을 확보하기 위해 환경청은 기관위임사무를 되도록이면 법정수탁사무로 할 것을 주장한 반면 환경에 관한 자치사무를 확대하여야 한다고 하는 지방분권추진위원회가 날카롭게 대립하였다고 한다.²⁰⁾

이러한 환경청의 강한 반발로 인하여 기관위임사무를 폐지하고 사무를 재편할 때 공해문제와 같이 지역성이 강한 사무가 전부 자치사무로 되지 않고 많은 사무가 법정수탁사무로 되었던 것이다.²¹⁾

그러나 과거에 공해관련사무가 기관위임사무로 되어 있었다 하더라도 실제적으로는 국가보다 강한 주도권을 가지고 행정을 해왔다고 한다. 왜냐하면 환경행정은 지역주민의 일상생활과 밀접하게 관계가 있기 때문에 지방자치단체는 법률에 인정한 기관위임사무의 틀을 넘어서 독자의 입장에서 초과조례, 추가조례, 공해방지협정체결조례 및 요강, 그리고 행정지도 등을 통하여 규제대책에 몰두해서 환경보전에 노력해 왔기 때문이다.

이런 의미에서 국가의 법률상 규제는 전국적인 최소한의 규제(내셔널미니멈)로 되고 지역특성에 맞게 법률의 규제를 상회하거나 혹은 다른 각도에서의 규제대책이 각 지방자치단체의 행정에 의해 전개되어 왔던 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 지방자치단체의 환

권추진위원회의 권고를 받아서 국가 및 시도부현으로부터 권한이양을 촉진하기 위한 조건을 만드는 것을 목적으로 해서 2000년 개정지방자치법에서 정해졌다. 권한은 중핵시가 처리할 수 있는 사무 가운데 시도부현이 일체적으로 처리하는 편이 효율적인 사무 등을 제외하고 정령에서 정한다. 위의 환경관련사무 외에 도시계획시설이나 도시계획구역내의 건축물의 허가 등의 권한이 중심을 이룬다.

20) 大森彌・神野直彦編, 地方分権なんでも質問室, ぎょうせい, 1999, 42면 이하 참조.

21) 환경관련사무의 많은 부분이 법정수탁사무로 되었던 것은 환경청관료가 지역, 지방자치단체의 개발지향에 대해서 크게 우려한 점, 환경청 자체가 다른 성청에 비해 상대적으로 약한 권한을 가지고 있는데다가 공해관련사무의 대부분을 자치사무화한다면 환경청 존립에 위기감을 느낀 환경청이 반발했기 때문이었다고 한다. 大森彌, 地方分権と地方自治, 新地方自治法講座12巻, ぎょうせい, 1998, 248면.

경행정은 일반적으로 폭넓게 받아들여졌고 중앙정부로부터도 별다른 관여는 거의 행해지지 않았던 것도 사실이었다.

따라서 학자에 따라서는 환경관련사무는 형식적 법리는 기관위임사무로 되어 있더라도 이미 지방자치단체의 자치사무로 취급되어 왔다고 해도 과언이 아니라고 한다.²²⁾

Ⅲ. 환경사무에 있어서 조례의 적용범위와 효력

1. 조례제정권한의 해석

지방자치단체는 주민에게 가장 가까운 지역사회의 종합적 관리자로서 각각의 지역의 실정에 따라서 주민의 안전·건강·복지를 증진하고, 지역의 문화·산업 등을 발전시키는 것 등을 그 임무로 하고 있고 이들 사무를 수행하기 위하여 헌법과 지방자치법에 의해 조례제정권이 인정되고 있다(일본헌법 제94조, 지방자치법 제14조 1항). 이러한 조례는 지방자치법 제2조 2항에서 규정하는 지방자치단체의 사무에 적용하는 것인데 이러한 지방자치법 제2조 2항의 사무는 법령이 국가의 사무로 하고 있는 것을 제외하고는 지방자치단체의 역할과 기능을 생각하면 이 조항을 한정적으로 해석되어서는 안 된다고 한다.²³⁾

조례제정의 범위에 대해서 일본헌법은 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있고(헌법 제94조), 지방자치법은 법령에 반하지 않는 한 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있다(지방자치법 제14조 1항).

따라서 조례제정의 범위에 대해서는 2가지의 경우로 나누어서 고찰할 필요가 있다.

먼저 헌법의 규정대로 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다면 법률에 규정이 없는 경우나 법률 자신이 정하는 것으로 한 영역의 사항에 관해서는 조례를 제정하여 적용할 수는 없다고 한다. 이것은 이른바 법률선점론²⁴⁾으로서 논의되던 것이었다. 그러나 여기에 대해서 일본 판례는 국가의 법률이 규정하고 있지 않은 법률규제대상 외의 사항에 관해서도 조례로 정할 수 있다고 긍정하고 있다.²⁵⁾

22) 原田尚彦, 『環境法(補正版)』, 弘文堂, 1994, 137면 이하.

23) 成田頼明, 都市づくり條例總論, 成田頼明編 都市づくり條例の諸問題, 第一法規, 1992., 12면.

24) 공해문제에 있어서 법률선점론을 논의하고 있는 문헌으로서, 倉阪秀史, 『環境影響評價制度における法律と條例の關係について』, 畠山武道·井口博, 『環境影響評價法實務』, 信山社, 2000, 79-81면 참조.

25) 最判 昭和53년12월 21일·民集32권9호 1723면.

그리고 지방자치법상의 법령에 반하지 않는 한이란 의미의 해석에 대해서도 법령과 조례가 같은 사항을 규제대상으로 하더라도 서로 다른 목적으로 규제하는 것은 전통적으로 시인되어 왔을 뿐만 아니라 동일한 규제대상에 관하여 동일한 목적에 의한 규제라고 하더라도 국가의 법령이 전국적으로 일률적으로 동일내용의 규제를 하는 취지가 아니라 각각의 지방자치단체에서 그 지방의 실정에 따라서 조례로서 별도의 규제를 하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때는 인정된다고 한다.²⁶⁾

2. 조례제정권의 확대

1) 조례대상의 확대

종래 기관위임사무로 되어 있던 환경관련 사무에는 조례를 적용할 수 없었으나 이 기관위임사무의 많은 부분이 자치사무 또는 법정수탁사무로 전환됨으로 해서 이 사무들에는 조례를 적용할 수 있기 때문에 전체적으로는 지방자치단체의 조례로 규제할 수 있는 환경관련 사무는 많아졌다.

그러나 환경관련 기관위임사무에 대한 환경기준 등을 많이 규정하고 있었던 통달이 폐지되거나 환경관련 기관위임사무가 자치사무나 법정수탁사무로 됨과 동시에 그 환경기준들도 조례로 이관되지 않고 국가의 정령에서 규정하는 것으로 된 경우에는 조례로서 규정할 수 있는 여지는 상당히 줄어들 것이다.

2) 과료의 처분

종래에는 과료의 처분은 지방자치단체의 장이 행정처분으로서 과할 수 있다는 점에서 그 실효성이 있다²⁷⁾고 하겠는데 지방분권개혁 후에는 환경관련조례에서도 5만원 이하의 과료를 부과할 수 있는 근거규정이 마련되었다.²⁸⁾

3) 경제적 수단

지방분권개혁 가운데 재정에 관한 개정으로서 지방세 가운데 이때까지는 지방자치단체가 법정외보통세를 창설, 부과할 때에는 국가의 허가를 얻어야 했지만 이제는 동의를 요하는 협의로 바뀌어져서 법정외세의 부과가 종전보다는 좀더 완화되었다. 또한 법정외목적세가 신설된 것도 재정권의 확대에 중요한 진전이였다. 기존의 환경관련세²⁹⁾로는 저공

26) 最判昭和50년9월10일·刑集29권8호 489면.

27) 芝池義一, 條例, 小早川光郎·小幡純子編 JURIST 増刊 あたらしい地方自治・地方分権, 2000, 70면 참조.

28) 군마현생활환경보전조례는 과료를 부과하는 규정을 만들었다.

해차의 자동차세를 경감하는 대신 환경부하가 큰 자동차에 대해서는 세부담을 증가시킬 수 있도록 한 동경도의 자동차세의 초과불균일과세의 실시에 관한 조례가 있다.³⁰⁾

이러한 환경관련세는 전국 일률적인 국세로서 도입하는 편이 유효한 면이 없지 않지만 자동차의 집중 등 각 지역의 실정에 맞는 독자의 환경세로 도입할 필요도 적지 않을 것이다.³¹⁾

3. 환경영향평가조례

1) 환경영향평가법상의 절차의 특례와 조례

환경영향평가는 지역적 특수성에 기인하여 어떠한 사업이 당해 지역의 환경에 미치는 영향을 예측·평가하고 환경에의 악영향을 저감시키는 방법을 찾는 제도이다. 거기에서는 지역의 환경에 책임을 지는 지방자치단체의 역할은 지극히 크다. 왜냐하면 환경기본법 제7조는 지방자치단체가 국가의 시책에 준한 시책뿐만 아니라 당해 지역의 자연적·사회적 조건에 따른 시책을 수립하여 실시할 책무를 지는 것을 규정하고 있기 때문이다.

환경영향평가법은 동법에서 조례와의 관계라는 조항을 설치하여, 지방자치단체가 환경영향평가에 관한 절차를 환경영향평가법의 규정에 반하지 않는 한 조례로서 규정하는 것을 금지하고 있지는 않다(동법 제61조 1, 2호).³²⁾ 그러나 이 규정에서 알 수 있듯이 동조항 1호는 당연히 영향평가의 대상이 되는 제1종 사업이 아닌 영향평가를 받아야 할지 여부

29) 일본에서의 환경관련 법정외세로는 廢棄物稅나 水源環境稅 등의 창설을 고려할 수 있는데 한국에서는 원자력발전소가 입지해 있는 지역의 원자력세 등이 환경관련세로서 지방세법에 도입되었다.

엄밀히 말하면 한국의 원자력세는 지방세법에 그 규정이 있기 때문에 법정외세라고 하기는 어려우나 이 원자력세는 한국에서 법정외세의 도입에 관한 논의의 과정에서 탄생한 것이다. 법정외세를 도입하려면 먼저 지방세법의 개정을 전제로 해야 하고 나아가서는 헌법적 문제까지 쟁점이 될 수 있다. 이렇게 법정외세를 도입하기에는 많은 제도적 문제점이 있기 때문에 법정외세를 도입하는 대신 지방세법에 각 지역의 특수성에 맞추어서 원자력발전소가 입지해 있는 지역에 지방세의 하나로서 원자력세를 도입하게 된 것이다.

30) 大久保規子, 地方分權と環境行政の課題, 季刊行政管理研究(제91호), 46면.

31) 大久保規子교수의 상계논문은 일본의 환경관련세의 현황에 대해서 일본의 三重현의 예를 들어서 자세하게 설명하고 있다.

32) 제61조 이 법률의 규정은 지방공공단체가 다음에 드는 사항에 관해서 조례로 필요한 규정을 정하는 것을 방해하지 않는다.

1. 제2종사업 및 대상사업 이외의 사업에 관계있는 환경영향평가 그 외의 절차에 관한 사항
2. 제2종사업 또는 대상사업에 관계있는 환경영향평가에 대한 당해 지방공공단체의 절차에 관한 사항(이 법률의 규정에 반하지 않는 것에 한한다).

를 판정받은 다음에 영향평가를 하는 제2종사업과 아예 처음부터 영향평가의 대상에서 제외되는 사업에 관한 영향평가의 절차에 관한 규정이다.

따라서 동 규정의 문맥상 여기에서 말하는 제2종사업이란 판정결과 영향평가대상사업이 아닌 것으로 결정된 제2종사업을 가리키는 것으로 해석해야 바로 뒤의 영향평가대상사업 외라고 하는 문장과 연결된다고 하겠다.

이 1호는 결국 환경영향평가법상의 영향평가의 대상에서 제외된 사업과 또 법률이 정한 제2종사업의 규모를 충족하지 못한 소규모의 사업에까지 추가 또는 확대하여 조례로서 독자의 영향평가 절차를 규정할 수 있다는 취지로서 환경영향평가법의 대상이 되는 사업에는 동 조항의 적용은 없는 것으로 해석된다.³³⁾

또한 동조항 제2호에서는 제2종사업³⁴⁾ 또는 영향평가대상사업과 관계가 있는 환경영향평가에 대한 지방자치단체의 절차에 관한 것을 규정하고 있어서, 환경영향평가법상의 영향평가의 대상이 되지 않는 사업에 대해서 규정하고 있는 제1호와와는 그 의미가 다르다고 하겠다.

그런데 위 2호의 단서 가운데 “이 법률의 규정에 반하지 않는 것에 한한다”라는 의미는 법률로 정해진 절차를 변경한다든가 또는 법적 절차의 진행을 방해하는 것³⁵⁾과 같은 형태로 사업자에게 또다른 의무를 부과하는 것은 허용되지 않는다는 의미라고 한다.³⁶⁾

조례로 정할 수 있는 것이 당해 지방자치단체에서의 절차에 관한 사항이라고 하는 환경영향평가법 제61조의 취지에서 본다면 조례로서 절차가 아닌 영향평가항목을 추가하는 것은 허용될 수 없다고 하겠다.³⁷⁾

2) 환경영향평가조례의 대상사업

환경영향평가법은 환경영향평가의 대상으로 되는 사업을 제1종사업과 대상이 되는지의

33) 倉阪秀史, 전계논문, 84면.

34) 따라서 제60조 1호, 2호가 규정하고 있는 제2종사업은 문맥으로만 보면 차이가 없는 것 같이 보이지만 1호의 제2종사업은 판정결과 영향평가의 대상이 되지 않는 제2종사업이고, 2호의 제2종사업은 판정결과 영향평가의 대상이 되는 제2종사업인 점에서 실질적으로는 차이가 있다 하겠다.

35) 그러나 법적 절차 이외에 조례로서 절차를 부가하는 것은 논란의 여지가 있다. 그 부가가 절차의 진행을 방해하는 것에 해당하는가가 명백하지 않기 때문이다.

36) 조례로서 환경영향평가법보다 큰 부담을 사업자에게 과하는 절차는 환경영향평가법이 사업자의 의무를 일정범위에 한정시키고 있는 점과의 관계에서 범위반이 될 것이다.

37) 입법론으로서는 환경영향평가의 지역적 특성을 고려하면, 절차뿐만 아니라 평가항목 등도 조례에서 독자적으로 정할 수 있도록 하는 것이 타당하다는 견해도 있다. 日本辯護士連合會, 環境アセスメント制度のあり方についての意見, 1996, 3. 참조.

여부에 대해서 개별판정이 요구되는 제2종사업으로 하고 있다(동법 제2조 2, 3, 4항).

여기서 문제가 되는 것은 위의 각 항에 해당하지 않는 것을 조례로서 대상사업으로 지정할 수 있는가 하는 점이다.

환경영향평가법은 정령으로 새로운 대상사업종을 추가할 수 있다고 하고 있어서 조례로서는 대상사업을 추가할 수 없다고 해석할 수 있다. 그러나 어떤 사업의 환경에의 영향의 정도는 그 지역의 특성 기타의 조건에 의하여 규정되는 것이어서 법률에 규정된 전국일률적인 대상사업 외라 하더라도 당해 지역의 환경관리에 책임을 지는 지방자치단체는 조례로서 영향평가를 할 수 있어야 한다는 견해도 있다.³⁸⁾

지방자치단체가 조례로 환경영향평가제도를 두는 경우에는 통상 환경영향평가법의 대상에서는 제외된 소규모의 사업을 대상으로 한다.³⁹⁾

어떠한 사업자가 실질적으로는 환경영향평가법의 환경영향평가의 대상이 되는 사업을 영향평가대상이 되는 규모요건에 해당하지 않게 하기 위하여 하나의 사업을 여러 개의 소규모로 분할하여 시행함으로써 환경영향평가를 회피하고자 하는 경우가 발생할 수 있다.

이 경우에 그러한 사업이 환경영향평가법상의 환경영향평가의 대상에서는 빠지더라도 2차적으로 환경영향평가조례의 대상이 될 여지는 얼마든지 있다. 그런데 환경영향평가조례의 대상이 되는 규모보다도 더 적게 사업을 분할할 경우에는 최종적으로 환경영향평가를 회피할 수 있게 되는 경우가 발생할 수 있다.

개발허가의 경우 선행사업에 관하여 허가를 받아 행해진 개발행위가 완료된 후 일정기간(예를 들면 1년) 내에 동일사업자 또는 실질적으로 동일사업자로 보여 지는 자가 후행사업의 허가신청 등을 하는 경우에는 두 사업을 동일사업으로 보고 선행, 후행사업을 합해서 개발행위의 규모를 판단하는데, 이러한 것을 환경영향평가에도 도입하여 소규모로 분할된 사업 하나만을 가지고 이것이 영향평가의 대상이 되는 규모인지 판단하지 말고 분할된 사업 전체를 합쳐서 이것이 환경영향평가법상의 환경영향평가의 대상이 되는 규모인지 여부를 판단하여야 한다.

그리고 또한 선행, 후행사업이 일정기간 내에 계속되는 경우에는 후행사업을 실시할 때에 그것이 환경영향평가법상의 영향평가대상이 되지 못하는 사업이라면 환경영향평가조례를 가지고 영향평가를 해야 한다. 이 때에는 선행사업과 합해서 환경에의 영향을 평가해야 한다.

38) 大久保規子, 「環境影響評價法の意義と課題」, 『法律時報』 69卷 11号 17면.

39) 따라서 환경영향평가법의 영향평가의 대상이 되는 사업의 규모에 관한 요건은 환경영향평가법상의 영향평가의 대상이 되는지 안되는지에 관한 문제가 아니라 환경영향평가법상의 영향평가를 할 것인지 아니면 환경영향평가조례에 의한 영향평가를 할 것인지에 관한 것이 된다.

그런데 이러한 견해에 대해서 환경영향평가는 공사착수 전에 행해야 하는 것으로서 이미 실시한 사업은 영향평가의 대상으로는 되지 않는다는 견해도 있다.⁴⁰⁾ 그러나 이 견해에 따른다면 단독으로는 환경영향평가를 해야 하는 사업에 해당함에도 불구하고 환경영향평가를 실시하지 않고 사업에 착공해 버리면 사후에는 환경영향평가를 할 수 없다고 하는 결론에 이르게 되어서 찬성하기 어렵다.⁴¹⁾

IV. 우리나라의 환경행정의 지방분권화에 대한 시사점

1. 기관위임사무위주의 환경사무의 개정

위에서 살펴본 바와 같이 일본의 환경행정에 관한 지방분권화에 관한 논의를 주로 환경행정사무의 기관위임사무로부터 자치사무화를 중심으로 살펴보았다.

이러한 논의를 바탕으로 우리나라의 환경행정의 지방분권화에 대해서도 기관위임사무위주로 되어 있는 환경관련사무의 자치사무로의 배분이 바람직하다는 견해를 견지하면서 이를 서술하기로 한다.

환경행정에 있어서 지방자치단체의 역할과 기능에 관해서 규정하고 있는 일반적인 법률은 크게 환경정책기본법과 지방자치법을 들 수 있다.

환경정책기본법은 제4조 2항에서 지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다고 규정하고 있어서 이 규정에 의하면 지방자치단체에게 지역의 환경보전행정에 대해서는 1차적으로 권한과 책임을 부여하여 상당히 전향적인 법규정인 것 같이 보인다. 그러나 이 규정을 자세히 살펴보면 지방자치단체가 수립하는 지역의 환경에 관한 계획은 독자성이나 전권한성이 있는 것이 아니라 1차적으로 국가가 수립한 환경보전계획에 따라서 2차적으로 지역환경계획을 수립하는 것으로 되어 있으므로 국가의 제약으로부터 자유로울 수 없는 한계를 지니고 있다.⁴²⁾

40) 環境影響評價法の施行について. 環境廳通知 平成 10. 1. 23. 제8-1.

41) 본래 환경영향평가는 착공 전에 행해야 한다고 하지만 환경영향평가의무를 회피할 목적으로 분할 실시할 것을 도모하여 일부공사를 마쳐 버린 사업에는 사후에라도 환경영향평가를 행하게 하는 것은 당연할 것이다.

42) 홍준형, 「중앙정부와 지방자치단체간 환경정책의 조율을 위한 법제정비의 방향과 과제-지방자치시대의 환경정책과 환경법의 진로모색-」, 『환경법연구』 제17권, 242면.

그리고 지방자치법 제9조 2항은 지방자치단체의 사무의 범위를 예시하고 있는데 이 가운데 환경과 직간접적으로 관련된 사무는 2호의 주민의 복리에 관한 사무 중 청소·오물의 수거 및 처리사무와 4호의 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 중 자연보호활동, 도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리에 관한 사무 정도이다.⁴³⁾

이 외 많은 개별환경관련법률에서는 소관 환경사무를 대부분 국가사무로 분류하고 있고 이를 시도지사나 시군구의 장에게 위임 또는 재위임하는 이른바 기관위임사무의 형태로 처리하고 있다.⁴⁴⁾

이렇게 환경부의 업무 중 국가사무의 비중이 지방자치단체의 고유사무 및 단체위임사무에 비해 압도적으로 높은 것은 환경정책에 관한 국가주도적 발상이 아직도 존재하고 있다는 것을 나타낸다고 하겠다.⁴⁵⁾

물론 이러한 현상을 시정하기 위한 노력이 없었던 것이 아니었다. 즉 1999년 제정된 중앙행정권한의지방이양추진등에관한법률에 의해 설치된 지방이양추진위원회는 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분이 필요한 사무를 조사·발굴하여 1999년부터 2004년까지 총 1,090건의 사무를 지방이양대상사무로 결정하였는데 그 중 환경부 소관 사무가 총 154건으로 중앙행정기관 중에서 가장 많았다고 한다.⁴⁶⁾

그러나 지금까지 각 부처에서 이양 완료한 사무는 456건(42%)에 불과하여 아주 저조한 실정이었다. 이에 현 정부는 지방분권개혁을 국정 의 주요 과제로 설정하여 지방분권개혁을 제도적으로 추진하기 위하여 2003년에 지방분권특별법을 제정하였는데 동법 제6조에 사무배분의 원칙에 관한 조항을 두어 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 사무배분의 원칙을 규정하고 있다. 그리고 이 법률의 취지를 이어서 2004년 6월에는 지방이양추진위원회가 이양을 결정한 사무 중에서 법률을 개정해야 하는 515개 사무(80개 법률)를 동시에 개정하기 위해서 가칭 ‘중앙행정권한의일괄적지방이양을위한관계법의정비등에관한법률안’⁴⁷⁾을 마련하여 입법예고하는 등 사무배분을 의욕적으로 추진하였으나 동법률안은 국회심의과정에서 폐안되고 말았다.⁴⁸⁾

43) 지방자치법 시행령 제8조 별표에는 이러한 지방자치단체의 환경관련 사무를 다시 시·도가 처리하는 사무와 시·군·구가 처리하는 사무별로 자세하게 세분하여 규정하고 있다.

44) 환경부소관법률의 환경사무 중 시·도에 위임하여 처리하는 사무의 현황에 관하여는, 한귀현, 지방자치단체의 환경보호에 관한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2002. 83면 참조.

45) 홍준형, 전계주43의 논문, 243면 참조.

46) 지방이양사무로 확정된 환경부소관의 사무의 내용의 전체 현황은, 한귀현, 전계 보고서, 101-113면 참조. 다만 이 보고서에는 1999년부터 2002년까지의 사무의 현황이 보고되어 있다.

47) 행정자치부 2004년 6월 10일자 보도자료.

2. 자치입법권의 확대

이렇게 환경관련사무가 자치사무화되면 지방자치단체가 제정하는 조례가 적용될 여지가 많아지게 되어서 지방자치단체가 자주적으로 환경사무를 처리할 수 있게 될 것이다. 그런데 현행 우리나라의 지방자치법은 지방자치단체의 자치입법권인 조례의 제정범위에 대해서, “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”(동법 제15조)고 규정하여 조례제정시의 법령에 의한 제약, 그리고 벌칙⁴⁹⁾의 부과 시 법률의 위임을 요하는 등 2종의 제약을 가하고 있다.⁵⁰⁾

환경과 관련한 조례는 필연적으로 환경을 오염시키는 자에 대한 제재나 환경보전을 위하여 주민의 권리제한이나 의무를 부과하는 것을 그 중요 내용으로 하는 것이 일반적이는데 현행 지방자치법의 해석대로라면 환경을 오염시키는 자에 대한 지방자치단체 차원의 실효성 있는 제재수단은 아주 미비한 것이라고 하겠다.⁵¹⁾

이러한 문제점에 대하여 환경관련조례로서 5만원 이하의 과료를 부과할 수 있는 일본의 군마현의 생활환경보전조례는 그 시사하는 바가 있다고 하겠다.

V. 결 론

환경관련사무의 지방분권화란 현재 환경관련사무의 많은 부분이 국가사무 내지는 기관 위임사무로 되어 있는 것을 지방자치단체가 독자적으로 처리할 수 있는 자치사무로 분류 하자는 것이고 이것은 나아가서는 환경사무에 대한 지방자치단체의 권한의 확대와도 관련 되어 있는 문제이다.

그런데 이러한 기관위임사무의 자치사무화는 비단 환경관련 사무에만 관련되어 있는 사안이 아니고 지방제도의 전체적 개혁과 관련해서 논의되어야 할 문제이다.

48) 가칭 지방이양일괄법의 제정방향과 내용의 분석에 관한 보고서로는, 소순창, 「지방일괄이양법」(가칭)의 제정방향, 한국법제연구원, 2002.

49) 지방자치법 제20조와 제130조에서는 조례위반에 대한 과태료와 사용료, 수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항을 조례로 정할 수 있도록 하고 있다.

50) 지방자치법 제15조 단서조항의 위헌성에 관한 연구문헌으로는, 홍준형, 전계주 37의 논문 250-252면, 최우용, 현대행정과 지방자치법, 세종출판사, 2002, 282면 참조.

51) 홍준형, 전계주 37의 논문, 250면.

일본도 환경관련 사무를 포함한 기관위임사무의 자치사무화는 2000년에 성립된 지방분권일괄법에 의한 지방자치법의 개정, 그리고 이에 따른 많은 환경관련 개별 법률의 개정에 의해서 이루어진 지방분권개혁의 큰 흐름 속에서 생겨난 것이고 이러한 개혁에 이르기까지 일본은 지방분권추진위원회를 만들어서 본격적인 논의에 착수한지 5년이 넘게 걸렸다.

전술한 바와 같이 현재 우리나라도 지방제도 전반을 개혁하기 위한 정부차원의 노력이 가시화되고 있는 과정에 있다. 우선 2003년 7월의 지방분권로드맵의 작성 및 추진, 이를 바탕으로 하여 2003년 12월에 지방분권특별법 등을 만들어서 제도적으로 지방분권개혁을 추진하고 있다.

이러한 지방분권의 큰 흐름 속에서 환경행정에 관한 사무도 국가주도의 기관위임사무에서 지방자치단체가 지역의 환경보전의 주체로서 자주적으로 처리할 수 있는 자치사무로 자연스럽게 배분될 수 있을 것이다.

【참 고 문 헌】

- 강재규, 환경법상 지방자치단체의 권한, 법학연구, 2000.
- 소순창, “지방일괄이양법”(가칭)의 제정방향, 한국법제연구원, 2002.
- 조원제, 일본에 있어서의 지방분권과 환경정책, 법제, 2004.
- 천병태·김명길, 환경법, 삼영사, 2004.
- 최우용, 현대행정과 지방자치법, 세종출판사, 2002.
- 한귀현, 지방자치단체의 환경보호에 관한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2002.
- 홍정선, (제2판)지방자치법학, 법영사, 2003.
- 홍준형, 중앙정부와 지방자치단체간 환경정책의 조율을 위한 법제정비의 방향과 과제-지방자치시대의 환경정책과 환경법의 진로모색-, 환경법연구 제17권.
- 홍준형, 21세기 지방화시대의 자치환경법정책, 환경법연구 제22권, 1999.
- 한국지방자치법학회, 지방자치법주해, 박영사, 2004.
- 행정자치부 2004년 6월 10일자 보도자료.
- 阿部泰隆·淡路剛久編, 環境法(第2版), 有斐閣, 1999.
- 磯野弥生, 環境問題と分權の課題, 森島昭夫·大塚直·北村喜宣編, JURIST 増刊 環境問題の行方, 1999
- 大久保規子, 環境影響評價法の意義と課題, 法律時報 69卷 11号.
- 大久保規子, 地方分權と環境行政の課題, 季刊行政管理研究(第91号).
- 大塚直, 環境法, 有斐閣, 2002.
- 大森彌, 地方分權と地方自治, 新地方自治法講座12卷, ぎょうせい, 1998.
- 大森彌·神野直彦編, 地方分權なんでも質問室, ぎょうせい, 1999.
- 芝池義一, 條例, 小早川光郎·小幡純子編 JURIST 増刊 あたらしい地方自治·地方分權, 2000.
- 倉阪秀史, 環境影響評價制度における法律と條例の關係について, 畠山武道·井口博, 環境影響評價法實務, 信山社, 2000.
- 成田頼明, 都市づくり條例總論, 成田頼明編 都市づくり條例の諸問題, 第一法規, 1992.
- 原田尚彦, 環境法(補正版), 弘文堂, 1994.
- JURIST 増刊 環境問題の行方, 有斐閣, 1999.
- 環境廳, 環境影響評價法の施行について. 環境廳通知 平成 10. 1. 23. 제8-1.
- 日本辯護士連合會, 環境アセスメント制度のあり方についての意見, 1996, 3.

【Abstract】

Decentralization reform and the challenges for the environment law

Choi, Chol Ho

Environmental problems are closely related to people's lives and have strong local characteristics.

During the economically fast growing era, while the central government focused on the development of industries, local governments have implemented pioneering pollution prevention measures to protect people's lives and health.

The Article 5 of 'Law against environmental pollution' stipulates that "The Local Government has the responsibility to establish and implement policies in accordance with the national pollution policies to prevent pollution." This law prescribes that local governments have the authority and responsibility only second to those of the central government. Article 2 of The Local Government Act stipulates "pollution prevention" as a local government's affair.

Owing to decentralization reform, much part of environment related affairs that used to be under the control of central government can be independently handled by local governments now. As a result, the environmental affairs that were not affected by the environmental ordinances enacted by a local government in the past are under the control of local government now. And the local government's authority on environment administration has been expanded.

In general, the regulation standards of environment protection laws are national minimum. Therefore, to protect the local environment, the local government should be able to enact ordinances that have higher legal and regulation standards than the national standards and are applied to wider scope.

The purpose of this study is to clarify the duties of local government for future environment administration by organizing and evaluating the important points of decentralization regarding environment administration.

Key Words : Law against environmental pollution, National's Affair, Local Government's Affair, environmental's ordinance, environmental affair, national minimum
--