

# 廣域 環境行政化와 權限再調整

安 基 熙  
(本協會 研修部 教授)

전통적인 地方自治의 확립을 경험하지 못한 우리나라 행정제도는 中央集權化가 강하게 작용하는바, 環境法體系下의 環境行政도 中央集權化가 시도되는 것은 당연한 논리라 하겠다.

## 1. 環境行政과 權限配分

오늘날 環境問題는 全國家的·全世界的 共同關心事로 부각되고 있으며, 이러한 관심의 集中에도 불구하고 더욱더 多樣化·複雜化·深刻化되어가고 있다.

이러한 環境問題에 대응하는 環境規制에 관한 權限問題를 놓고 環境行政을 주관하는 기존의 環境廳의 소관업무외에 各部處의 의견을 조정하는 「環境保全委員會」의 業務補強이라든가 中央과 地方間의 委任業務의 再調整問題등이 자주 거론되고 있다.

環境行政이란 「環境에 관련된 人間活動의 規制」라는 事後規制의 측면과, 環境資源의 合理的 管理·利用·保全 次元에서의 「人間環境의 合目的的 形成」이라는 적극적 측면으로 나누어 볼 수 있다. 우리나라는 아직도 前者의 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

1980 년대를 맞이하면서 憲法의 環境權의 明文化和 함께 출범한 環境廳으로서는 날로 급증하는 環境領域에 맞추어 環境行政의 效率化·綜合化·專門化를 기하여 왔으나 各部處에 분산된 업무조정이라든가, 地方分權化와 地方自治化의 바람을 타고 權限委任의 문제를 어떻게 再調整하느냐의 문제는 주요한 관심사가 아닐 수 없게 되었다.

각 市·道를 관류하는 한강, 낙동강등의 수질 관리와 보전문제, 大量生産과 大量消費活動에 연관된 廢棄物의 綜合處理問題, 관할 행정의 時·空을 초월하는 大氣圈의 空氣의 質 보전문제 등은 분명 地方分權의 차원을 넘어 新中央集權化에 따른 廣域環境行政이 요청되고 있는 실정이다. 한편 공단등의 개발에 따른 지역주민의 공기나 물등의 오염문제는 지방자치단체의 自主性·民主性의 측면에서 재고되어야 한다는 논쟁은 쉽게 끝날 수 없이 심화되어 가고 있다. 즉, 環

境行政의 실현을 위하여 規制權限의 내용과 범위를 어떻게 설정하느냐 못지 않게 委任된 權限을 어떻게 再配分하느냐는 環境行政의 성공적 추진과 함께 매우 중요하기 때문이다.

本稿에서는 現代國家의 新中央集權化와 廣域環境行政化의 경향을 살핀 후, 現行 環境法體系下에서의 國家相互間, 中央과 地方間의 權限關係를 개괄적으로 검토해 봄으로써 새로운 接近方案을 모색해 보고자 한다.

## II. 新中央集權化와 廣域環境行政化 경향

### 1. 環境行政과 新中央集權化 경향

전국에 걸친 環境問題 등 새로운 領域의 확대에 접어든 現代國家는 소극적인 행정에서 탈피하여 적극적이고 中央統制的인 行政機能의 수행을 담당하게 되었는 바, 이러한 현상은 行政權의 확대강화로 나타나게 되었으며, 그 결과 점점 巨大政府가 대두하게 된 것이다. 巨大政府를 지향하는 新中央集權化의 보편적인 동인은 ① 과학기술의 발달 ② 지방행정의 나약성 ③ 공기업의 발달등을 들 수 있는바, 그 促進要因은 다음과 같다.

i) 地方經濟로 부터 國民經濟·國際經濟로의 발전.

ii) 分權經濟로 부터 集權經濟로의 전환.

iii) 開發經濟로 부터 保全經濟로의 전환.

iv) 土地, 山林政策, 석유, 가스의 보존으로 資源의 고갈을 방지하여 公共利益을 옹호하기 위한 통일적인 中央統制가 강력히 필요하게 되었기 때문이다.

위에 적시된 바와 같이 環境保全戰略을 위한 新中央集權化의 요청은 때로는 종래의 전통적인 개발론자들 또는 分權化의 요청과 정면으로 맞서게 되며, 地方自治를 서두르려는 현재로서는 더욱 그러하다. 그러나 전 세계적 추세는 광역에 걸치는 환경행정은 新聯邦主義·新中央集權化의 경향을 띄고 있는 것이 공통적이다.

### 2. 廣域環境行政의 필요성

廣域環境行政이란 環境行政의 能率性·民主性·經濟性·合目的性을 높이기 위하여 기존의 고

정적인 行政區域을 초월하여 몇몇 地方自治團體가 중앙의 지원을 받아 行政業務를 통일적·종합적으로 처리하는 行政管理方式이라 할 수 있다.

廣域環境行政의 필요성은 新中央集權化의 촉진요인과 일치하나 우선 地域的인 水準에서 行政을 處理한다는 점에서 그 특색을 찾을 수 있다.

그 廣域環境行政化의 要因을 보면 대강 다음과 같다.

① 通信, 매스컴, 教育, 交通, 과학기술 및 經濟의 발전에 따라 지역주민의 經濟圈·生活圈·交通圈·通信圈의 확대로 中央과 지방이 거의 일치되어 동일 環境行政을 요하는 점.

② 都市化의 급진적으로 集合都市인 大都市圈을 형성하게 되므로써 위성도시, 그린행정구역을 흡수하여 廣域圈 전체에 대한 環境行政의 能率性·經濟性·合理性·合目的性의 추구가 필요한 점.

③ 都市와 農村, 大都市와 주변지역간의 行政的·財政的 能力을 감안 環境行政의 均질화·平準化가 요청되는 점.

④ 都市化와 工業化의 급속한 전개로 갑자기 대두된 環境問題는 地方的 次元에서는 도저히 해결할 수 없으며 강력한 集權化를 요구하고 있는 점.

⑤ 한 地域의 環境의 質을 누리기 위한 地域住民 위주의 地方分權主義와 全國家의 環境의 質을 추구하는 中央集權主義와의 새로운 調和에 중점을 둔 環境行政의 필요성이 高潮되고 있는 점.

⑥ 新中央集權化의 경향에 따른 廣域環境行政의 필요성이 강조되고 있는 점 등이다.

보편적으로 環境行政의 目標指向이 地方自治團體와 中央行政機構와의 融合의 實現, 地方分權主義와 中央集權主義의 調和, 新中央集權化의 경향에 따른 中央集權과 地方分權의 調和와 均衡의 모색에서 찾을 수 있는 廣域環境行政의 新中央集權化의 실질적인 경향은 ① 地方自治團體의 사무중 委任事務가 固有事務보다 압도적으로 증대하고 있는 점. ② 中央政府의 財政的·技術的 支援의 증대와 이에 따른 中央行政의 行政的·財政的 감독강화, ③ 地方事務의 中央吸收 내지 中央政府의 認可·許可事務의 증대, ④ 한국

의 경우와 같이 地方自治團體의 豫算決定權이나 人事權을 中央政府가 가지고 있는 점 등을 들 수 있다.

결국 廣域環境行政은 거대한 정유공장, LNG 공장의 설치 허가와 같이 行政事務의 성격상 전국적으로 영향을 미치는 경우와 아니면 지역자연경관 보존과 같은 지방적인 특수한 사무 및 中央政府와 地方團體間的 中間的 성질의 하천관리사무 등이 상호연결됨에 따라 전적으로 中央政府가 관여해서도 안되며, 반면 地方自治團體의 能力으로서는 도저히 처리될 수 없는 예컨대 배출시설 1종기업 이상의 排出施設設置 許可權 같은 사무가 中央의 기술적 能力下로 재조정 되어야 하며 2종시설 이하는 현행대로 地方에 그대로 두는 문제등 그러한 사무가 복잡하게 증대되고 있기 때문이다.

### Ⅲ. 環境規制權限의 분산과 문제점

環境行政을 주관하는 環境廳의 創設에도 불구하고 근래와서 그 어느 部處를 막론하고 環境問題와 관련을 갖지 않는 사무가 없을 정도로 그 管理對象과 規制領域이 확대일로에 있어 여러 行政機關에 분산된 業務를 조정하는 문제는 環境行政의 效率性과 能率性에 비추어 주요한 당면과제가 된다.

우리나라의 경우 예컨대 自然保護運動은 내무부, 工團管理는 상공부, 에너지 管理는 동자부, 자동차 規制는 교통부, 해양오염방지는 교통부와 환경청, 하천관리는 건설부, 음료수는 보사부가 각각 관장하고 있다. 그외에도 법무, 재무, 과기처 등 거의 전 부처를 망라해서 환경업무를 담당하고 있는 실정이다.

環境問題는 大氣·水質·土壤汚染등의 별개의 문제로서 그 각부처에 대한 對策으로서 全體의 環境問題가 해결되는 것은 아니다. 각각의 環境問題는 상호간에 긴밀한 연관을 가지며, 이에 대처하는 環境行政은 상호유기적으로, 廳 중심으로 環境行政을 종합 조정하는 權能을 가져야만 쉽게 해결될 수 있다.

그러나 아직도 행정부처 상호간에는 파벌 주의,

본로주의가 상존하고 있어 環境行政의 종합화 효율화에는 장애요인이 되지 않을 수 없다.

그렇다고 廳으로서의 開發과 成長優先論을 주장하는 부처간에 상반되는 업무를 강력하게 조정할 기반여건과 權限이 주어지지 않다.

현재로서는 各種基準의 설정, 조사연구사업 외에 종래의 汚染防止業務를 조금 벗어나 환경장기계획, 환경영향평가 등의 環境管理의 方向提示를 하는데 그치고 있으며, 法上 마련된 특별대책지역의 지정이나 總量規制의 실시, 環境汚染防止事業등은 下位法上의 미비로 그 집행이 보류된 채 있다. 그 이외의 시행에 따르는 집행 문제는 대부분이 지방자치단체에 위임하고 있다. 그러므로 올림픽등 세계적 이목이 우리나라로 집중되고 있는 이래 環境行政의 能率性·일관성·전문성·종합성을 확보하기 위해서 새로운 權限再調整이 필요하게 되었다.

### Ⅳ. 國家, 地方間的 권한 재조정

#### 1. 中央集權과 地方分權

現代國家를 이끄는 정부구조의 특징 중의 하나는 地方政府에서 中央政府에로의 事務移管 및 地方政府에 대한 中央政府의 行政的 統制의 강화로 들 수 있다. 따라서 現代政府의 급선무는 地方分權化된 地方自治制度의 基調를 中央政府 밑으로 再調整하는 일과, 中央과 地方間的 協力體制를 구축하는 일이다.

따라서 廣域環境行政化에 따른 中央集權化는 中央에로의 사무이관, 특별지방사무소의 강화, 중앙의 行政統制등을 통하여 보편화되고 있다.

그러나 아직도 전통적 원리의 기초에서 크게 벗어나지 못하는 우리나라의 行政組織과 地方分權化를 서두르려는 정책입안자들에게는 새로운 환경행정 新中央集權化 경향은 큰 부담이 아닐 수 없다.

美國의 경우에도 지방개발의 이익과 국가적 차원의 환경보호와 충돌이 잦아지고 있어 環境行政의 分權化나 集權化의 문제로 고심하고 있다.

전통적인 地方自治의 확립을 경험하지 못한 우리나라의 행정제도는 中央集權化가 강하게 작용

하는바, 環境法體系下의 環境行政도 中央集權化가 시도되는 것은 당연한 논리라 하겠다.

그리고 中央集權의 한 형태로 出發한 地方環境測定事務所에 부여된 廣域에 걸치는 측정감시 업무는 고도의 독립성과 전문성이 요청되므로 大氣의 영향권별 수질의 水系別로 강력한 권한이 부여되어야 할 것이다.

## 2. 國家·地方間의 權限再調整

現行 環境保全法의 委任規定에 의하여 배출시설의 설치허가, 토지이용제한, 소음규제지역의 지정, 폐기물의 운반신고 등 집행업무는 시·도에 위임되고 있다.

廳으로서의 기존 설정, 환경영향평가, 방지시설업, 산업폐기물처리업의 허가, 측정대행자의 지정 등 정책적업무를 관장하고 있다.

어떤자는 업무가 지나치게 集權化되었다면서 分權化를 주장하기도 하나 지방자치의 기반이 빈약한 우리나라의 경우 지방자치에 위임된 권한조차 人的·기술적·재정적 능력상 다시 중앙으로 再調整되어야 하는 경향을 잊어서는 안된다.

그리고 廳 업무가 소극적 人間活動의 규제에 그치지 않고 環境 그 자체의 관리라는 적극적 측면에 설 경우 아직도 廳 업무는 他部處에 비해 크게 미진하며, 人力과 기술상 지방에서 처리가 곤란한 環境행정업무는 지방에서 다시 중앙으로 재조정되는 것이 바람직하다.

## V. 結 語

오늘날 한 地域의 環境문제는 결코 한지역의 문제로 끝나지 않고 중앙에까지 강력한 영향을 미친다는 점이다.

그럼에도 불구하고 현재 우리나라의 環境保全體制는 온산과 같은 지역의 環境문제에 대하여 강력하게 대응할 人的·財政的·技術的 종합행정 체제를 완벽하게 구축하지 못하고 있다. 지역주민의 民主化와 效率性문제를 고려하여 分權化를 시도하면서도 한편으로는 新中央集權化에 따른 廣域環境行政化의 협력체제로의 전환이 시급한 課題라 할 것이다. \*

## 環境保全상담안내

社團法人 環境保全協會에서는 環境保全에 관한 技術指導 및 啓蒙事業의 一環으로 「環境保全相談室」을 設置運營하고 있는바 本相談室에서는 政府施策弘報, 關係法令解説 公害防止關聯技術相談, 自家測定方法指導 其他 建議 및 監路問題相談등을 無料實施하고 있어오니 많은 活用을 바랍니다.

상담실 전화번호 (753) 7640 (753) 7669

社團法人 環境保全協會

## ● 투 고 안내 ●

會員 여러분들의 원고를 기다립니다.

각 회원사에서 일어나고 있는 일들, 연구·개발 현황, 공지사항 그리고 제언이나 시·수필 등을 수시로 본 협회 홍보부(753-7669)로 보내 주시기 바랍니다.

단, 국문으로 씀을 원칙으로 하되 부득이할 경우 괄호내에 원어(한자 또는 영어 등)사용이 가능합니다.

※ 게재된 원고는 소정의 고료를 지불하며 보내주신 원고는 일체 반환치 않습니다.