



# 환경기구의 형태와 권한관계

安基熙 / 本協會 개발부장 · 行博

## I. 환경기구의 필요성

환경관리의 종합화·효율화를 위하여 세계 각국은 여러가지 형태의 환경기구를 설치하여 광범위한 권한을 부여하고 있다. 이러한 기구는 나라마다 형태상 차이가 많고 정부기구중 차지하는 비중도 각양 각색이다. 특히 한국은 환경기구의 창설이 일천하나 지방자치시대를 앞두고 전반적인 기구조정이 예상된다는 관점에서 이기구의 제문제를 살펴보는 것도 의미있는 일이 될 것이다.

1967년 스웨덴의 환경보호청을 비롯하여 1970년을 전후하여서는 영국의 환경성(Deparement of Environment), 영국의 환경보호청(Environmental Protection Agency), 프랑스의 자연보호성, 캐나다의 環境省, 서독의 연방환경청 및 일본의 환경청이 설치 운영되고 있다.

각국은 그들 나름대로 部, 省이 횡적으로 모두 참여하는 위원회의 설치를 비롯하여 院·處·廳의 독립기구를 설치·운영하고 있으나 일관성 있고 조정된 환경관리기능을 담당하는 행정조직은 水平的 구조의 측면에서 다음 5가지로 대별할 수 있다.

즉, ①行政部省(ministry)의 上位나 下位에 위치하는 조정적위원회(Coordinating Council-

il), ②환경문제를 전담하는 새로운 行政部省, ③환경문제에 관한한 각 부를 기속할 수 있는 獨立의 廳, ④새로운 處, 廳으로서의 환경청, ⑤기존의 각 部, 省에 환경관리업무만을 추가시키는 유형의 기구등이 있을 수 있다.

그러나 이들 5가지의 유형이 서로 배타적인 관계에 있는 것이 아니고 사실상 이들중 몇가지 서로 병행해서 채택되는 경우도 많다. 이들 5가지 유형을 水平的 구조의 측면에서 구체적으로 검토해 본 다음 下位の 권고적 기구로서 자문위원회에 대해서도 약간 언급하고자 한다.

## II. 환경기구의 형태

### 1. 調整的 위원회

이 기구는 환경문제의 여러분야 즉, 대기오염 수질오염, 토양오염, 공중보건, 자원, 식량, 어업, 산림문제등에 직접 관련되는 모든 部, 省이 직접 참여하는 위원을 설치·운영하는 방식이다. 이러한 위원회는 흔히 규제권한이 있는 행정기관에 추가하여 형성되며, 대개의 경우 정책을 수립하고 조정된 행정을 지시하는 權能을 가진다. 그러나 때로는 이러한 위원회는 水平的 또는 垂直的 권한의 어느것도 갖추지 못하고 다만 그러한 위원회가 설치되어 있다는 사실만으로서

조정적 효과를 얻는 경우도 있다. 위와 같은 위원회방식을 채택하는 나라로서는 우선 濠洲를 들 수 있다. 濠洲의 연방환경위원회(Australian Environment Council)는 환경관계위법상의 相異點을 조정하고, 조사연구의 필요성을 평가하며, 환경기준치에 대한 전국적 기준을 설정한다. 넓게 보아 서독의 경우도 內務相 주재하에 각료급의 환경문제협의회를 두고 있으며, 소련은 경제계획과정에서 이 방식을 채택하여 환경문제를 다루고 있으며 칠레의 국가환경대책위원회(National Environmental Pollution Committee)도 이 예에 속한다고 볼 수 있다.

이러한 위원회를 채택하는 장점은 ①환경문제의 복잡·다기성에 비추어 각 부처간의 증지를 모으고 ②정책결정의 신중성을 기하고 ③部, 處간의 전문성의 확보보다는 정부 환경개선 노력의 초점을 제공하는 점이다. 반면에 단점으로는 ①정책결정을 산만하고 지연되게 처리하며 ②문제의 접근을 어렵게 하고 ③책임의 소재를 불분명하게 한다.

## 2. 새로운 행정부의 창설

환경업무를 집중화하고 각 부처와 상호대등한 관계에서 조정하기 위한 방식의 하나로써 전국적으로 환경문제만을 담당하는 기구를 새로 창설하는 경우를 생각할 수 있다.

環境部로 독립설치할 경우 다른 위원회 방식에서 찾아볼 수 없는 다음과 같은 몇가지 장점이 있다.

①환경업무를 분산되어 비능률적으로 되기 쉬운 많은 政府活動을 集約化할 수 있다는 점 ②각부처간의 협력·조정에서 대등한 지위 확보 ③환경정책의 초점을 제공하여 관련 계획의 조정을 기할 수 있다는 점 ④전문인력과 豫算權의 확보로서 환경행정의 효율화와 능률화를 도모할 수 있다는 점 ⑤지방자치단체의 위임업무를 강력한 통제로 규제할 수 있다는 점 등으로 평가받고 있다.

한편 단점으로서, 환경문제는 다면적 접근과 다양한 견해의 반영이 요구되어야 하나, 하나의 강력한 행정부서에 의하여 전적으로 좌우되는 것

은 타당치 못하다는 점 ②환경행정의 소극성에 비추어 충분한 인원·장비·예산이 뒤따르지 못해 권한없는 부서로 전락될 우려가 있다는 점 ③각 부처간의 고유업무 때문에 환경업무를 형식성·경직성에 직면할 우려가 예상되는 점 ④강력한 기구설치 운영으로 말미암아 경제성장을 위축시킬 수 있다는 점 등을 들고 있다.

이 범주에 드는 예로서는 영국의 환경성등을 들 수 있다. 우선 영국은 1970년부터 분산되어 운영되어 오던 운수성·건설성·자치성의 환경업무를 統轄과 함께 환경규제업무를 관장하는 환경행정기구를 설치 운영하고 있다. 캐나다의 연방정부도 자연보호와 오염방지업무를 관장하는 環境省을, 프랑스는 오염방지·자연공원관리·鳥獸보호업무를 관장하는 自然保護省을, 동독의 「환경보호 및 水管理省」도 이러한 경우로 1972년에 신설되었다. 이 밖에도 濠洲의 環境省이 있고, 서독도 1974년에 연방환경청을 설치하여 서독을 대표하도록 하고 있다.

## 3. 독립적 廳의 설치

이 방식은 어떤 행정부에도 감독을 받지 않고 오히려 행정부로 부터 전적인 독립된 기구의 설치를 말한다. 예컨대 이 방식의 廳의 長 및 직원은 신분보장 뿐만 아니라 독립된 기능을 享有하게 되는 미국의 環境保護廳(Environmental Protection Agency)을 들 수 있다. 또 한편 어느 정도 規內閣의(Super-Cabinet)의 지위에 있어서 보통의 행정부문의 관할권에 구애되지 않고 行政廳에 의하여 처리되는 일본의 환경청(총리대신 직속)을 예로 들 수 있다. 보통 신분의 보장은 엄격히 규제적 기능만을 가지는 행정청에 주어지는 것이지만 미국의 환경보호청은 기준의 설정·조정·연구개발의 기능과 함께 신분보장도 향유하고 있다. 일본의 환경청도 환경문제에 관계될 때에는 다른 部, 省의 활동을 指示·감독할 수 있다.

이 독립된 廳이 설치될 경우의 장점은 ①강력한 조정권 중심의 전문적인 환경행정을 도모할 수 있는 점 ②上位의 위치에서 원활한 협력을 증진할 수 있는 점 ③환경행정의 능률성과 효

율성의 확보를 기할 수 있는 점 ④각 부처 고 유업무의 배타성을 위해 조정을 위한 지역의 지 양 등을 들 수 있다.

한편 독립적 ‘廳’설치의 단점으로서 ①통 제권이 上位에서는 강하나 下部에서 약화될 우 려가 있다는 점 ②연구조사기관으로 전락할 우 려가 있다는 점 ③공권력에 의하여 환경행정을 하게 된다는 환경보전 본래의 목적을 망각할 우 려가 있다는 점 등을 지적할 수 있다.

#### 4. 外廳으로서의 環境廳의 설치

현재의 보건사회부 산하의 환경청이 이방식에 속한다. 이 방식은 농수산부 산하의 산림청이나 재무부 산하의 관세청과 같은 예에 속한다. 주 로 기존의 행정부 소속하에 외청으로서 설치하 는 경우이다. 스웨덴의 농림성 소속하의 환경보 호청도 이 범주에 속하나 우리나라는 보건부산 하 외청이라는 점과 다를 뿐이다.

흔히들 환경청을 보사부의 외청으로 두고 있 는 경우가 으뜸이고, 내무부·농수산부·건설 부 산하 순서로 외청을 설치하고 있는 실정이다.

이 외청으로서의 환경청의 장점으로서 ①환경 행정을 전문적으로 다룰 수 있다는 점 ②部·處 의 설치를 미래의 계획에 두고 과도적 준비기간 으로는 무난한 기구라는 점 ③규제업무를 통괄 할 수 있다는 점 등이다. 이에 반해 단점으로서 는 ①廳長이 국무위원이 아니기 때문에 부처간 대등한 협조관계가 어렵다는 점 ②환경문제가 날로 심각화·다양화 하는 점에 비추어 기동성 을 발휘할 수 없다는 점 ③廳은 때로는 감독 있는 部의 局이나 室보다 결재나 결심이 어렵다 는 점 들이다.

#### 5. 下位의 勸告의 기구

정책결정기구의 바로 下位에 있는 자문위원회 과 기타의 권고적 기구는 환경정책의 결정에 필요 한 사항이 대부분 여기에서 이루어진다는 점에 서 매우 중요한 역할을 한다. 정책결정 과정에 서 이들 위원회가 차지하는 위치와 그 구성은 환경정책결정의 형태와 본질을 나타내 준다.

예를 들어 정책결정을 심의하는 위원회는 보 다 정치적일 것이며 집행기관을 보좌하는 자문

위원회는 일반적으로 기술적일 것이다.

정책결정기구에 자문위원회를 두고 있는 나라 즉, 美·英·日·스웨덴·멕시코 등에서는 전문 적인 자문위원회가 집행부서에 기술적인 조언을 제공한다. 그런가 하면 호주·덴마크 등에서는 여러종류의 전문가들로서 구성된 자문위원회가 정책결정과 집행기능을 함께 가지고서 이 환경 기관들의 정책개발·기준의 설정·업무조정활동 등을 돕고 있다.

우리나라의 경우에도 환경보전법 제 10조에 규 정된 환경보전위원회는 권고적 기능과 함께 부처 간 조정기능을 가지며, 同法 제 11 조의 환경보전 자문위원회는 환경보전에 필요한 기술적 자문에 응하기 위한 기구라 할 수 있다.

이러한 기구외에도 아직까지 독립적 환경기구를 설치하지 못한 세계 여러나라들은 기존의 각 部, 省에 환경관리업무를 추가로 떠맡겨 운영하고 있다.

### Ⅲ. 환경행정기구의 권한 및 책임관계

여기서는 환경행정의 정의와 권한배분, 新中央 集權化와 廣域環境行政化 경향, 환경규제권한의 분산과 문제점 및 中央과 지방간의 권한재조정 문제에 대해 언급하기로 한다.

이렇게 함으로써 현행 우리나라 환경행정기구의 유지, 통합, 균형, 안정, 지속성, 적응, 확대 조정에 일고의 가치를 부여할 수 있다고 생각되 기 때문이다.

#### 1. 환경행정과 권한배분

환경행정 (Environmental Administration) 이란 인간과 환경간의 물리적 또는 사회적 상태 에 대한 공공관리를 의미하며, 다음의 두가지 측면에서 환경의 질 (environmental quality) 을 보전하기 위한 기능을 가진다.

첫째로, 적극적인 측면에서 환경행정은 ‘인간 자신에 의한 인간환경의 습目的的 형성’을 의 미하며 이 경우에 행정가는 창의적 전문가 (technocrat)로서 역할한다. 지난번 환경청 및 지 청의 창설이 이에 해당된다.

둘째로, 소극적 측면에서 환경행정은 ‘환경에

관련된 인간행동의 통제'를 의미하며 이 경우에 행정가는 관리적 통제자(Controllor)로서 역할을 한다.

이러한 면에서의 환경행정은 제도적 구조, 정책의 기획 및 결정, 행정패턴, 행정과정, 행정통제 및 책임, 행정쇄신 및 개혁, 체제분석 및 경험적 검증 등 행정학의 모든 분야를 포괄한다.

환경행정학은 1970년대 이후 새롭게 생성하는 분야로서 因果關係, 경험적 자료의 불분명성 등으로 과학성 및 방법론에 관해서는 논란의 여지가 없는 것은 아니다. 그러나 전세계적으로 환경정책수립의 필요성이 점점되고 있고, 환경행정의 개념적 상황 정립이나 환경행정수요에 대한 사회적 압력이 상존하는 입장에서는 향후 환경행정은 국가의 주요 관심분야가 아닐 수 없다.

우리나라의 경우에는 1980년대를 맞이하면서 헌법의 환경권이 명문화되고 환경행정을 주관하는 환경청이 창설되었고, 지난해는 전국 6개의 환경지청이 확대 신설되는 등 큰 전환기를 겪고 있다. 이에 비해 환경행정의 전문성·능률성·효율화 문제는 각 부처간의 분산된 업무조정과 지방자치화의 바람을 타고 온 分權化의 영향으로 큰 난관에 봉착될 위기에 있다. 특히 우리나라 대부분의 관료들이 아직도 지방자치화가 되면 중앙의 모든 행정권한이 지방으로 몽땅 이양되는 것으로 믿고 있다. 그러나 각市·道의 경계와 時空을 초월하는 대기문제, 수질문제 또는 대량생산과 대량소비활동에 연계된 폐기물의 광역처리문제 등은 분명 地方分權의 차원을 넘어 新中央集權化에 따른 광역환경행정을 요청하고 있는 실정이다. 그러한 면에서 보면 향후 지방분권화에 맞추어 지역주민의 환경의 질을 요구하는 자주성과 민주성의 측면과 광역행정화에 따른 중앙의 정책적·재정적·기술적 지원의 조화가 뒤 따라 주어야 한다는 점이 강조되고 있다. 그래서 오늘날 환경행정의 실현을 위해서 규제권의 내용과 범위를 어떻게 설정하느냐도 중요하지만 그에 못지 않게 위임된 권한을 재조정하고 전국토의 효율적 환경관리를 위하여 권한을 재배분하느냐 하는 점이 환경행정의 성패

여부를 좌우한다고 할 것이다.

## 2. 新中央集權化와 廣域行政環境化 경향

오늘날 국지적 차원을 넘어 전국적으로 확대일로에 있는 환경문제는 소극적인 행정에서 탈피하여 적극적이고 중앙통제적인 행정기능의 수행을 담당하게 되었다. 이러한 현상은 환경행정수요의 증대를 가져오게 되었고, 그 결과 환경행정기구의 신설등 점점 거대 정부화 하고 있다.

최근 巨大政府를 지향하고 있는 신중앙집권화의 보편적인 원인은 ①과학기술의 급진적 발달 ②지방재정 및 행정의 나약성 ③公企業의 발달 등을 들 수 있다. 그리고 이러한 신중앙집권화의 촉진요인을 들면 대강 다음과 같이 요약된다.

I) 지방경제로 부터 국민경제·국제경제로의 발전

II) 분권경제로 부터 집권경제로의 전환

III) 개발경제로 부터 보전경제로의 전환

IV) 토지, 산림, 석유, 가스의 보전으로 자원의 고갈을 방지하여 공공이익을 옹호하기 위한 통일적인 중앙통제가 강력히 필요하게 되기 때문이다.

위에 지적된 바와 같이 광역환경관리를 위한 新中央集權化의 요청은 때로는 종래의 전통적인 개발론자들 또는 분권화의 요청과 정면으로 맞서게 되며 지방자치를 서두르고 있는 현재로서 더욱 그러하다. 그러나 전세계적 추세는 환경행정에 관한 한 新연방주의·新중앙집권화의 경향을 띄고 있다는 점은 분명하다.

한편, 신중앙집권화 경향과 더불어 광역환경행정의 필요성에 대해 언급하기로 한다.

廣域環境行政이란 환경행정의 능률성·민주성·경제성·합목적성을 높이기 위하여 기존의 고정적인 행정구역을 초월하여 몇몇 지방자치단체가 중앙의 지원을 받아 행정업무를 통일적·종합적으로 처리하는 행정관리방식을 말한다. 환경행정이 이러한 廣域行政으로 지향되어야 하는 필요성은 보편적으로 新中央集權化의 촉진요인과 일치하나 우선 지역적인 수준에서 행정을 처리하는 관점과 그 특색에서 찾아볼 수 있다.

그 지역환경행정화의 요인을 보면 대강 다음

과 같다.

①통신, 매스컴, 교육, 교통, 과학기술 및 경제발전이 따라 지역주민의 經濟圈, 生活圈, 교통권 및 통신권의 확대에 중앙과 지방이 거의 일치되어 동일 환경수요와 환경행정을 요하는 점.

②급진적인 도시화로 집합도시인 대도시권을 형성하게 되므로써 위성도시, 근처행정구역을 흡수하여 광역권 전체에 대한 환경행정의 능률성, 경제성, 合目的성의 추구가 필요한 점.

③도시와 농촌, 대도시와 주변지역간의 행정적·財政的 능력을 감안 환경행정의 균질화·평준화가 요청되는 점.

④도시화와 공업화의 급속한 전개로 갑자기 대두된 환경문제는 지방적 차원에서는 도저히 기술적·재정적으로 해결할 수 없으며 강력한 집권화를 요구하고 있는 점.

⑤한 지역의 환경의 질을 누리기 위한 지역주민 위주의 지방분권주의와 전 국가의 환경의 질을 보전하려는 중앙집권주의와의 새로운 조화에 중점을 둔 환경행정의 필요성이 고조되고 있는 점 등이다.

보편적으로 환경행정의 목표지향이 지방자치단체와 중앙행정기구와의 融合의 실현, 지방분권주의와 중앙집권주의와의 조화, 新中央集權化에 따른 중앙집권과 지방분권의 조화와 균형의 모색에서 찾을 수 있는 광역환경행정에 따른 신중앙집권화의 실질적인 경향은 다음과 같은 이유에서 촉진되고 있다. ①지방자치단체의 사무중 위임사무가 고유사무 보다 압도적으로 증대하고 있는 점. ②중앙정부의 財政的 기술적 지원의 증대와 감독강화 ③지방사무의 지방흡수 내지 중앙정부의 인가, 허가 사무의 증대, ④지방자치의 예산결정권이나 인사권을 중앙정부가 가지고 있는 점 등이다. 이러한 예는 거대한 정유공장의 건설시 허가업무를 지방에서 해내지 못하고 다시 중앙으로 환원된 기술감리 업무 등에서도 잘 반영되고 있다.

3. 환경규제권의 분산과 권한조정상의 문제점  
환경행정을 주관하는 '환경청'의 창설에도 불

구하고 아직도 내무부는 자연보호업무, 공단관리는 상공부, 에너지 관리는 동자부에서 관장하고 있다. 그러나 이러한 업무중 환경행정에 속하는 사항은 당연히 환경청으로 조정되어야 한다. 아직도 행동부처 상호간에는 파벌주의나 본로주의가 상존하고 있는 것은 이해하나 환경정책의 종합화와 효율화의 측면에서도 반드시 이러한 업무는 조정되는 것이 바람직하다. 지금 환경영향평가를 시행한지 7년째 접어들지만 아직도 강력한 개발부서에 밀려 그 실효를 거두지 못하고 있다. 지켜야 할 대상은 하나인데 '開發'이나 '保全' 이나의 부처간 틈바구니에서 멎든 졸속 개발은 이제 중지될 수 있도록 환경을 위한 업무조정권이 강화되어야 한다는 점이다.

#### IV. 結 語

중앙과 지방간에 반드시 권한 재조정이 있어야 한다. 따라서 地方分權化된 지방자치체도의 기초를 중앙정부 밑으로 재 조정하는 일과 중앙과 지방간의 협력체제로 구축하는 일은 시급한 과제가 아닐 수 없다. 그러나 아직도 전통적 원리의 기초위에서 크게 벗어나지 못하는 우리나라의 행정조직과 지방분권화를 서두르려는 정책 입안자들에게는 새로운 환경행정의 광역화와 신중앙집권화에로의 경향은 큰 부담이 아닐 수 없다. 미국의 경우에는 지방개발의 이익과 국가적 환경보호간에 상호 충돌이 잦아지고 있다. 하물며 전통적인 지방자치를 경험해 보지 못한 우리나라의 환경행정체계는 당연히 중앙집권화로 재 조정되는 것이 바람직하다. 즉, 광역에 걸치는 대기의 영향권, 수질의 수계별관리 또는 대량폐기물의 광역처리시스템은 중앙으로, 그 이외의 일정규모 이하의 허가 업무, 토지이용제한, 소음 규제지역 지정, 폐기물의 운반업무 등은 종래와 같이 대폭 지방으로 위임되는 것이 바람직하다.

한마디로 '廳'은 환경기준의 설정·환경영향평가·常時측정제 등 주요 정책업무는 현행과 마찬가지로 존속하여야 할 것이며, 이러한 의도

는 人的, 기술적, 재정적, 측면에서도 중앙집권화는 당연한 논리위에 설 수 있다. 그리고 '廳' 업무가 종래와 같은 소극적인 인간활동의 국제 업무에서 벗어나 적극적인 '인간환경의 습목적

的 형성'이라는 업무로 전환될 경우 사전예방과 전국토의 관리라는 대국적 견지에서도 地方分權化와 관계없이 중앙집권화로 조정되는 것이 더욱 바람직하다. \*

## “제2회 환경보전 생활수기모집”

우리 세대와 우리 자손이 살아갈 유일한 땅인 이 강산을 깨끗하고 쾌적한 환경으로 보전하기 위하여 환경오염을 사전에 방지하고 줄일 수 있도록 힘쓰는 것은 바로 우리들의 사명입니다. 더우기 “명예회원”들에게 있어서는 환경보전을 위해 각 지역에서 지도자로서 솔선수범해야 하는 중대한 임무를 띠고 있습니다. 따라서 본 협회 명예회원께서 환경보전활동을 위해 겪으신 생활수기를 공모, 여러분의 활동을 널리 알리고자 합니다.

- ▲자 격 : 본 협회 “환경보전명예회원”
- ▲원고매수 : 10매 이상 (200자)
- ▲접수방법 : 연중 계속 접수
- ▲게 재 : “환경보전협회보”(격주간) “환경보전명예회원보”에 게재 (소정의 고료 지급)
- ▲시 상 : 게재된 수기들을 연말에 종합심사하여 시상함
- ▲접 수 처 : 서울시 중구 남대문로4가 45 대한상의빌딩 12층  
사단법인 환경보전협회 홍보부

社団法人 環境保全協會