

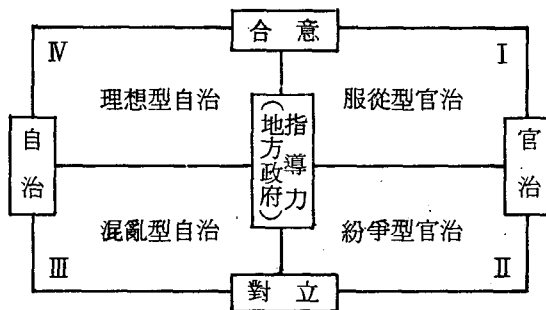
地方自治時代の 環境行政

노동희/서울대 環境大學院 교수·本報 編輯委員

분권관 참여의 시대, 지방화시대, 지방자치시 대등 많은 표현이 20세기 중반을 장식하는 세계적인 유행어로 되어 있다. 이러한 표현들이 지니는 개념적 의의가 무엇인가를 따져보지 않더라도 이들이 모두 중앙집권적 행정체제의 官主導의 行政獨走에 대한 반성의 일환으로 제창되는 소리임에는 틀림없는 것 같다. 이제 우리도 분권과 참여를 내용으로 하는 지방화시대를 맞이하려 하고 있다. 1961년 5.16으로 지방의회가 해산 당함으로써 住民自治가 중단되고 4반세기여가 지난 오늘에 이르기까지 지속되어 온 단체자치 片走시대가 이제 종말을 고하려 하고 있다. 주민자치와 단체자치의 결합위에 현대적 지방자치가 성립되고, 대의제적 지방자치행정을 택하는 한, 지방의회 구성이 주민자치 실현을 위한 제1의적 시발점이 됨은 분명하다. 그러나 우리가 지금 맞이하려고 하는 지방자치시대의 개막은 지방의회라는 제도적 장치의 부활에 끝나는 단순한 것이 아니고 지방행정에 대한 여러가지 주민참여방법의 擴幅이라는 복합적 의미를 지녔다는 점에 그 의의가 있음을 알아야 하겠다. 따라서 앞으로의 지방자치는 5.16 이전 9년 동안의 이른바 지방자치실시시기에로의 환원을 뜻하는 것이 아니고 새로운 지방자치시대에 부응하는 「주민의, 주민에 의한, 주민을 위한」 참된 주민자치의 창조를 뜻한다. 따라서 중앙정부중심적이고 행정관청 중심적이며, 효율성을 무시한 능력중심적인 국가적 이익만을 앞세운 주민경시의 획일행정을 깊이 반성하고, 주민을 위한 지방행정을 보다 주민의 몸 가까운 곳에서 주민들에 의하여 펴 나갈 수 있도록 각종 제도적 틀과 운영상의 시각을 고쳐 나가야 할 것이다. 이러한 변화를 예상할 때 환경행정은 커다란 변혁에 직면하게 될 것이 확실하다.

環境行政의 정비범위는 생활환경과 자연환경에 걸친 광범한 전역에 관련되어 있다. 그리고 모두가 현지주민의 몸 가까운 곳에서 제시되는 문제이면서도 광역성과 종합성 및 계획성을 띠고 있다. 전자가 환경행정에 있어서의 분권의 요청을 강하게 하는 것이라면 후자는 중앙의 관여가 불가피함을 뜻한다. 1982년 新지방분권법의 제정을 계기로 전통적인 중앙집권을 수정해서 새로운 지방자치체를 마련한 프랑스의 경우 그 이상적 배경인 지방자치단체의 권한擴幅과 지역주민의 자치적 참여강화는 모두 환경문제라는 새로운 행정수요에 따른 대응책으로 마련된 것으로 알려져 있다. 따라서 우리도 새롭게 맞이하게 될 지방자치시대에 있어서의 환경행정의 내용이 정책결정에 있어서 주민과 관청, 업무분담에 있어서 중앙정부와 지방정부라는 대립의 회 속에 어떻게 위상을 결정해야 할 것이냐의 두가지 차원에서 검토되어야 할 것이다. 이러한 검토를 위해 다음 圖式은 크게 도움이 될 것 같다.

〈지방자치시대의 환경행정〉



그림의 橫軸은 사회통합의 방법을 官治와 자치로 구분한 것인데, 官治란 공적 결정이 중앙정부에 의하여 마련되고 지방자치단체와 지역

주민은 희생과 양보를 강요당한채 복종하도록 되어 있는 사회통합방법이다. 이 때의 지방정부(지도력)는 고도의 관리능력을 가지고 지역주민의 의사와는 무관하게 중앙정부가 마련한 결정내용을 집행만 하면 된다. 自治란 지방정부의 지도력에 따라 지역사회 주민이 하나가 되어 公的결정을 하고 주민들이 권력자로서 사회통합을 해 나가는 방식이다. 이 때의 지도력은 지역주민 전원이 자발적이고 적극적으로 공약결정의 장에 참가하도록 유도하고 결정된 내용에 대해 자발적, 적극적으로 복종하도록 인도하는 일이 된다.

한편 縱軸은 사회적 가치의 조정 분배에 대한 공공정책의 마련에 대한 상반된 개념을 합의와 대립으로 표현한 것이다. 합의한 사회적 가치의 조정 분배를 위한 공공정책의 결정에 있어서 지역사회 구성원 전체의 이익을 고려해 가면서 합리적으로 마련해 가는 방법이다. 이 때의 지방정부의 지도력은 사회적 가치의 전국표출과 그 이해관계 대립의 조정을 중점적으로 담당한다. 대립은 사회적 가치가 구성원간의 분쟁이나 투쟁관계를 통해서 사실상으로 조정분배되는 불합리한 분배방법을 뜻한다. 이 때의 지방정부의 지도력은 시비의 대상이 되는 사회적 가치가 힘에 따라 불합리하게 배분되어도 이를 교정할 줄 모르고 쟁취자와 피쟁취자간의 零和的 경향에서 나온 사회적 부정을 默認하는데 그치고 있다.

官治와 합의로 형성된 象限Ⅰ을 복종형 관치행정이라고 한다면 이는 70년대까지 우리가 경험한 지방행정이 된다. 국가발전을 앞세운 지역사회의 불이익이 감수되도록 강요 받고 국민은 있으되 주민은 부재하는 지방행정시기에 있었던 형태이다. 지방의회가 없음은 물론 자치단체의 장이나 고위직은 모두 중앙이 임명한 국가공무원이 담당하는 형편이었고 주민의 대표권은 전혀 인정되지 않은채 국가의 경제성 정책을 위한 입지제공으로 인한 외부불경제를 지역주민이 일방적인 희생속에 받아 들여지던 시기의 지

방행정의 모습이다. 환경문제의 거론이 금기시 되었음은 물론 보상없는 이주를 강요당하고도 전체의 힘에 눌려 이의제기조차 못하던 때의 일이다.

官治와 대립으로 형성된 象限Ⅱ는 경쟁형관치행정을 뜻하는데 이는 80년대에 들어와 개발정책의 희생자들이 집단행동을 통해 중앙의 결정에 거부하고 지역사회의 희생대가를 요구하기 시작한 때의 지방행정의 모습을 뜻한다. 전체사회의 이익을 앞세운 부분사회의 희생이 당연하다는 종전의 논리가 일보후퇴하였음을 木洞사태의 분쟁수습에서 서울시가 보여준 결단을 놓고 보면 알 수 있다. 이를 70년대까지 이룩된 댐 건설이나 고속도로, 또는 대규모 공업단지 건설에서 정부가 보여준 철거민대책이나 보상책과 대비해 본다면 隔世之感이 없지 않다. 이때까지 철거민대책에서 활용된 중국적방법은 공권력의 발동이었다. 그러나 80년대에 들어와서는 주민들의 집단항거가 분권력 동원으로 진정되기 힘들 정도로 대립양상이 격화되었음을 뜻하고 이들의 항의소동은 지방행정을 마비상태까지 몰고 온 심각성을 띠고 있었다.

자치와 대립으로 형성된 象限Ⅲ을 혼란형자치행정, 자치와 합의로 형성된 象限Ⅳ를 이상형자치행정이라고 한다면 앞으로 우리가 나아갈 방향은 자명해 진다. 象限Ⅲ을 거치지 않거나 거치더라도 짧은 시간, 한정된 지역에서 경험하는데 끝나고 가능하면 빠른 시간안에 상한Ⅳ로 도달하는 것이 우리의 목표가 되어야 한다. 이를 위해서 필요한 것은 官治에서 自治로, 대립에서 합의에로의 전환을 조속하게 이룰 수 있는 길을 마련해야 할 것이다. 앞으로의 환경행정이 이러한 방향에서 모색되어야 하고 광역성과 통일성만을 내세운 중앙의 자세나, 국가정책의 수혜자적 입장에 있는 의존형주민만을 전제로 한 시책결정은 반성되어야 한다. 이제 행정의 現地性은 분권화를 요청한다. 의존형주민은 당사자의식을 지닌 참가형주민으로 탈바꿈하게 되었기 때문이다.*