

시급한 環境行政의 제도적 기반 확립

구연창 / 경희대 법대교수 · 本協편집위원

건강하고 쾌적한 환경에서 문화적인 생활을 영위할 것을 요구하는 예전에 없었던 명제가 새로이 대두되었을 뿐만 아니라, 이는 환경권이라는 헌법상의 기본권으로 성문화되기에 이르렀다. 이것은 인구증가, 공업화, 도시화, 기술개발등으로 우리의 삶의 터전인 환경이 파괴되고 오염됨으로써 우리의 생활을 심각하게 위협하기 시작하는데에서 비롯된다. 따라서 옛날에 없었던 환경보전이라는 새로운 관념이 이미 우리 모두의 일상 용어로 되었고, 환경정책, 환경입법, 환경행정이라는 새로운 영역이 등장, 발전하게 되었다. 그러나 환경보전의 목적 달성여부는 너무나 다양하고 상호간에 밀접하게 관련된 정치적, 경제적, 사회적, 기술적인 요인에 의하여 좌우되기 때문에 그 어느 영역보다도 어렵다고 아니할 수 없다. 어떠한 환경보전정책이나 행정의 실태를 평가하거나 그 목적 달성을 위해 필요한 지표로서 제시되는 관념이 몇 있다. 즉 환경정책 내지 행정의 적극화, 종합화, 과학화, 일원화, 계획화, 공개화, 민주화가 그것이다. 이러한 지표는 어느 한 두 가지만을 독자적으로 달성할 수 있는 것은 아니고, 그 모두가 상관성을 가지고 있기 때문에 그 실현은 더욱 어려운 것이다. 환경보전의 목적달성을 위하여는 무엇보다도 환경행정의 종합화, 과학화, 계획화, 적극화, 일원화, 효율화, 민주화를 기할 수 있는 환경행정의 제도적 기반의 조성 및 확립이 불가결하다. 이러한 환경행정의 제도적 기반의 조성 및 확립에 있어 가장

중요시되는 것은 환경관리체계의 확립, 환경관리입법의 확충, 환경관리예산 및 요원의 확보, 그리고 환경과학기술연구의 증진으로 집약해 볼 수 있다.

우리나라에 있어서는 1977년의 환경보전법의 제정, 특히 1980년의 환경청의 설치를 기점으로 하여 환경행정의 제도적 기반이 서서히 조성되기 시작하였고, 특히 1986년을 지나면서 우리나라로서는 현저한 제도적 기반의 정착화가 엿보이기 시작했다고 할 수 있다. 무엇보다도 환경청의 설치 이후부터 우리나라의 환경행정의 면모를 찾아 볼 수 있게 되었고 1986년 환경지청의 설치에 이에 더욱 박차를 가하게 되었다. 뿐만 아니라 환경행정의 근거가 되는 환경보전법은 제정 이후 세 차례의 개정을 거치면서 괄목할만한 확충을 보았다. 환경보전예산도 현저한 신장을 가져왔다. 그러나 정부는 이에 그치지 아니하고 환경정책기본법의 제정과 함께 환경입법의 개별화, 분법화를 준비하고 있다. 나아가 지금까지 배려할 여력이 없었던 환경과학기술의 연구·개발분야에 대하여도 관심을 기울이기 시작하였다. 이렇듯 정부가 환경행정의 여러 가지 제도적 기반을 점진적으로 조성, 확충해 간다는 것은 우리나라 환경보전의 목적달성을 위하여 더없이 기쁜일이 아닐 수 없다. 그러나 이 조성, 확충은 보다 적극적이어야 하면 서도 더이상 시행착오를 범해서는 아니되며 앞으로 조성·보완되는 제도적 기반요건은 현재 및 장래의 우리나라 실정에 최적인 것이어야 한다는



환경입법 내지 정책의 수립을 통하여 아무리 훌륭한 대책을 마련했다 할지라도 이를 구체화시킬 수 있는 인적, 물적 능력이 확보되지 않으면 그 실효성을 기할 수 없다.



명제가 요청되고 있다. 그런데 우리 나라에 있어서는 환경행정의 전담부서로서 환경청을 설치할 당시 보건사회부장관소속하의 외청으로 설치한 때문에 환경문제의 심각화에 대처하기 위한 환경행정의 적극화경향과 함께 관계부처간의 관계에 있어 환경청의 환경관리기능상의 비효율성이 노출되기 시작하였다. 환경보전정책의 종합화 및 효율화를 기하기 위하여는 환경청의 환경오염규제 기능 이외에 거의 전부처에 관련된 환경관계의 기능을 환경전담부서로 하여금 종합조정할 수 있도록 하지 않으면 아니된다. 그러나 현재의 우리 정부조직법체제하에서는 환경청이 그 기능을 할 수가 없다. 이것은 우리 나라 환경행정의 비효율성 뿐만 아니라 비경제성까지도 야기시키고 있다.

앞으로 전개될 지방자치제의 실시와 함께 환경청과 지방자치단체간은 물론 환경지청과 지방자치단체간의 환경관리기능에 관한 분장조정과 협력증진이 중요한 현안의 문제점으로 등장하게 되었다. 따라서 우리의 실정에 맞는 환경관리기구의 체제 및 기능분장에 관한 적절한 모델의 마련이 시급하게 되었다. 한편 환경행정의 규범적 근거가 되는 환경입법에 관하여 정부가 추진하고 있는 환경정책기본법 그리고 환경대체법의 개별화, 분법화는 우리 나라 환경입법의 방식상의 발전과정에서 볼 때, 지극히 시의적절할 뿐만 아니라 긴요하다 하겠다.

우리 나라에 있어서는 1977년의 환경보전법과 해양오염방지법이 제정된 후, 1979년 합성수지 폐기물처리사업법, 1983년의 환경오염방지사업단법, 1986년의 폐기물관리법이 제정되었다.

여기에 덧붙여 환경보전법을 개별화하여 대기보전법, 수질보전법, 소음·진동방지법, 환경분쟁조정법, 환경피해보상법, 자연환경보전법, 유독물관리법, 토양오염방지법, 악취방지법 등을 새로이 제정하여야 할 것이다. 환경행정은 고도로 전문화된 고급인력과 물적 장비를 불가결한 요건으로 하는 영역이다. 환경입법 내지 정책의 수립을 통하여 아무리 훌륭한 대책을 마련했다 할지라도 이를 구체화시킬 수 있는 인적, 물적 능력이 확보되지 않으면 그 실효성을 기할 수 없다. 뿐만 아니라 환경행정의 성공적인 추진을 위하여는 막대한 재정적인 지원이 불가결하다. 상시측정망, 하수도 시설, 하수처리장등의 설치나 운영에는 엄청난 예산의 뒷받침이 요구된다. 선진제국이 심각했던 환경문제를 점차 해결해 나갈 수 있었던 것은 환경정책의 구현을 가능케 하는 인적, 물적 능력과 재정적 뒷받침이 있었기 때문이다.

우리 나라의 환경행정요원의 확충은 행정기구의 확충 과정에 비례해 왔다고 할 수 있다. 보건사회부내에서 가장 그 기구의 규모가 확대되었던 환경관리관, 3개과의 체제하에서도 불과 수십명밖에 안되는 인적 요원을 갖추고 있었고, 각 시나 도에도 불과 3 내지 4명의 요원이 있었을 따름이었다. 두말할 것도 없이 환경행정의 인적 요원의 극적인 증원은 1980년 환경청의 설치와 때를 같이 한다. 1986년의 환경청의 기구확장이 전에 있어 환경행정의 인력구성을 보면, 환경청 본청이 218명, 국립환경연구소에 109명, 환경측정관리사무소에 164명으로 총 491명이었다. 그리고 서울특별시, 직할시, 도의 환경행정전담인



더구나 우리를 경악케 하는 것은 중앙환경행정기구가 확장되고 인적요원이 증원되는데 반하여, 시·도의 환경관계요원은 감소하였다는 점이다.



력은 84명, 각 시, 도의 보건연구소의 인력은 98명, 그리고 시, 군, 구의 인력은 475명으로서, 13개 시, 도의 전체 환경업무담당인력은 657명으로 되어 있었다. 그런데 1986년의 환경청의 일대기구확충과 함께 환경청 본청이 253명, 국립환경연구원 116명, 환경지청이 363명으로서 총 732명이 되어, 확장전에 비해 241명이나 대폭적인 증원을 가져왔다. 이에 꼭 대조적인 것은 시, 도의 환경행정인력은 이 기간동안 오히려 감소하였다는 점이다. 즉, 시·도의 본청은 74명으로 종전에 비해 10명이 줄었다. 보건연구소는 98명으로 종전과 같고, 시·군·구의 경우 482명으로 종전보다 7명이 늘어, 총 654명으로서 3명이 줄었다. 환경청의 설치이후, 특히 1986년 이후 환경청의 인적요원의 현저한 증가를 보여 주고 있음은 환경행정의 적극화경향과 비례하고 있다고 할 수 있다. 그런데 놀라운 것은 실제의 규제업무를 담당하고 있는 시, 도의 환경인력이 거의 명목적인 의미밖에 없다는 것이다. 더구나 우리를 경악케 하는 것은 중앙환경행정기구가 확장되고 인적요원이 증원되는데 반하여, 시·도의 환경관계요원은 감소하였다는 점이다. 현재의 시, 도의 환경요원으로써는 실효성있는 환경행정의 실현이 거의 불가능하다고 아니할 수 없다. 이러한 점에서 1986년의 환경지청의 설치의 우리 나라 환경행정의 실현을 위하여서는 불가피했던 것이 자명하게 입증되는 것 같다.

환경보전관계의 예산규모는 환경기구의확장 및 환경정책의 적극화와 비례하여 증가하는 추세를 보여 왔다. 환경청 설치전인 보건사회부내 체제

에서의 환경분야 예산규모의 추이를 보면, 1970년에 최초로 2천만원, 1971년에 5천만원, 1972년에 9천만원, 1973년에 9천만원, 1974년에 1억 1천만원이었으나, 1975년부터 대폭 증액되어 10억 6천만원, 1976년에 13억 3천만원, 1977년에 22억 1천만원, 1978년에 25억 1천만원이었고, 1979년에는 배증하여 51억 7천만원이 되었다. 환경청의 신설과 함께 1980년에는 120억 5천만원으로 되었고, 1981년에 152억 2천만원, 1982년에 207억 7천만원, 1983년에 206억 9천만원, 1984년에 343억 1천만원, 1985년에 420억 5천만원, 1986년에 432억 7천만원, 1987년에 671억원 그리고 1988년에 773억원으로 점증추세를 보여왔다. 우리나라의 환경보전예산을 우리 나라 전체예산액과 대비해 볼 때, 1979년에 이르러서야 환경예산의 전체에 대한 비율이 0.100%이 되었고, 1984년부터는 0.330%로 되어 비로소 그 비율이 0.3%를 넘게 되었다. 그러나 이 비율은 선진제국에 비할 때에 너무 낮다는 비판을 피할 길이 없을 것 같다. 환경행정의 적극화와 함께 필연적으로 요청되는 것이 환경예산의 확보이다. 그 어느 행정분야보다도 막대한 재정적 뒷받침 없이는 그 실현이 어려운 영역이 아닐 수 없다. 여기에 바로 이미 오염되고 파괴된 환경은 어느 수준의 경제성장이 없이는 개선의 실효성을 기할 수 없는 이유가 있는 것이다. 또한 환경행정의 과학화를 위한 제도적 기반으로서는 불가결한 것은 환경과학기술의 발전이다. 환경문제의 해결을 위하여는 자연과학은 물론 사회과학 전반

그러나 환경정책의 계획화, 공개화, 특히 민주화는
아직도 갈 길이 멀다고 하겠다.

의 종합적 협력이 요구된다. 환경과학기술의 개발은 대학, 국립 및 사립의 환경관계연구소에 의존해오고 있다. 또한 우리 나라 환경관계요원은 이들 대학과 연구소에 의하여 양성되고 기술향상의 기회를 부여받고 있다. 다른 한편 환경관계의 학회 역시 환경과학기술의 연구 및 개발에 중요한 역할을 담당한다. 환경청이 1987년 1월 전국의 16개 환경과학관계학회를 연계시켜 한국환경과학연구협의회를 조직할 계기를 마련해 주었을 뿐 아니라, 비록 적은 액수이긴 하지만 조직적이고도 종합적인 연구를 할 수 있는 지원을 시작한 것은 그 의의가 자못 크다할 것이다. 연구축진을 위해 앞으로 보다 지원규모 확대한다면 우리나라 환경행정의 과학화를 위하여 크게 기여할 것으로 기대된다.

우리 나라에 있어서는 환경보전법의 제정에서 환경청의 신설 및 확장에 이르는 과정을 거치면서 위의 환경정책의 지표들은 현저한 발전을 해왔다. 특히 환경행정의 적극화, 종합화, 과학화, 일원화는 아직도 불완전하고 문제점을 안고 있지만, 점진적인 발전을 보여 주고 있다. 그러나 환경정책의 계획화, 공개화, 특히 민주화는 아직도 갈 길이 멀다고 하겠다. 어쨌든 우리나라의 환경정책 내지 행정은 비록 느리긴 하지만 점진적인 발전을 도모해 오고 있다고 할 수 있을 것 같다. 그러나 국민 개인의 평균소득이 3천불을 넘어서면서 1991년에는 5천불이 될 것이 쉽게 예측되는 우리의 상황하에서는 국민들의 보다 쾌적한 환경에의 욕구는 폭발적으로 될 것 같다. 개발과 성장위주의 철학에 오랫동안 익숙해왔던

우리의 정책결정 풍토를 극복하고 더욱 복잡하고 어렵게 전개될 환경문제에 대처하여 보다 나은 환경을 확보하기 위하여는 두 가지 측면에서 획기적인 개선이 요청된다. 하나는 정부차원의 것으로서, 현재의 환경청의 지위를 좀더 확충, 강화시키는 일이다. 지금까지의 우리 나라 환경행정의 발전과정에서도 쉽게 발견할 수 있듯이 담당행정기구의 설치 및 확충이 환경정책 내지는 행정의 발전에 선도적 요인이 되고 있다. 물론 지금까지도 적잖은 확충이 있었지만 환경문제에 관하여 관계부처간을 종합조정할 수 있는 기능이 절실히 요청되고 있다. 환경적 요인은 그 어느 부처의 업무에도 관련이 되는바, 국가의 통일적인 환경정책적 차원에서 이들이 종합조정되지 않는다면 환경정책의 효율성, 경제성, 종합성의 큰 손실을 피하기 어렵다. 따라서 환경청을 환경부나 적어도 국무총리 소속하의 환경처로 격상시키고 아울러 그 장을 국무위원으로 하는 일이다. 또한 이는 환경행정의 민주화를 과감하게 추진하는 일이다. 정치적, 사회적 민주화의 요청과 함께 행정의 민주화가 강열히 요구되는 것이 최근의 실정이다. 따라서 환경행정의사결정과정에서의 시민의 참여 기회를 확대시킴과 아울러 환경정보 및 자료에 대한 시민의 접근기회를 최대한으로 증진시킬 것이 필요하다. 이것은 개발위주의 철학에 익숙해져 온 범정부적 기본자세를 전환시켜 환경보전지향적 조화주의를 정착시킬 수 있는 민간주도적 내지는 시민운동적 기반을 조성하는 데 기여할 것으로 본다.*