

환경행정기능의 개혁 및 그 기능의 재조정

구연창 / 경희대학교 법대교수

I. 머리말

정치적, 사회적, 경제적 여건의 현저한 변화에 따른 수요에 부응키 위하여는 그에 적절히 대응할 수 있는 행정기구의 개혁과 행정기능의 조정이 불가피하다. '80년대 이후 우리 나라가 바로 이러한 개혁과 조정의 불가피성을 인정하고 지난 봄부터 우리의 행정전반에 걸친 개혁과 조정을 위하여 행정개혁위원회가 구성되어 바야흐로 활발한 논의를 추진하고 있는바, 그 검토의 주요대상 중의 하나로서 환경행정을 들 수 있다. 왜냐하면 그간에 경제성장에 가치를 편중시킨 결과 현저한 경제성장은 가져왔지만 이와 함께 환경보전에 소홀할 수밖에 없었기 때문에 우리의 환경문제는 우려하지 않을 수 없게 된데다 국민의 환경보전에의 욕구가 점점증하는 경향을 묵과할 수 없기 때문이기도 하다.

선진제국에서는 환경문제가 현저화함과 함께 환경보전의 목적달성을 위하여 환경정책 내지 환경행정의 종합화, 적극화, 일원화, 과학화, 계획화, 효율화, 민주화를 도모해 온 것이 일반적인 추세이다.

우리 나라에서도 비록 미비, 불완전하였지만 이러한 방향으로 노력해 왔다고 할 수 있으며, 앞으로 우리의 환경문제의 해결을 위하여는 이러한 지표의 확충, 강화를 위한 대책이 강구되지 않으면 아니될 것이다.

여기서는 환경행정기구 자체의 조직상의 문제와 환경행정기능의 재조정문제를 중점적으로 논급하고자 한다.

II. 환경행정기구의 개혁

먼저 환경행정에 관한 중앙행정기구에 관하여 보면, 우리 나라의 환경행정기구는 보건사회부내에서 서서히 발전해 왔다. 1967년에 환경위생과내에 "공해계"가 탄생되어 공해행정을 다루게 되었다. 1970년 처음으로 공해방지에산이 책정됨과 함께 공해계는 위생국내에 "공해과"로 승격되었다. 그리고 1975년 9월에는 환경위생국내에 다른 3개과와 함께 공해과는 대



기보전과와 수질보전과로 분화, 확충되면서 공해관리관 제도가 신설되었다. 그러다가 환경보전법안의 준비작업과 때를 같이하여 1977년 3월에는 환경위생국으로부터 분리시켜 보건사회부 차관직속하에 환경관리관을 두고, 그 아래 환경기획과, 대기보전과, 수질보전과를 설치하였다. 이 체제는 형식적으로 환경국의 설치없이 실질적으로는 이를 설치한 것과 같은 기능을 하게 한 것이다.

그러던 중 1979년 5월 고 박대통령의 환경행정 전담부서의 설치에 관한 지시에 따라 정부내에서는 물론 학계에서도 기구설치에 관한 열띤 논의가 있었으며, 결국 1980년 1월 보사회장관 소속하의 외청으로서 환경청의 신설을 보았다. 당시에는 계획조정국, 대기보전국, 수질보전국의 3개국 14개과로서 출발하였다.

그러다가 1986년 환경청내에 폐기물관리국을 신설함과 함께 지방에 6개의 환경지청을 신설함으로써 그 기구의 대폭적인 확충이 있었다.

이러한 환경행정기구의 확충에도 불구하고, 환경문제가 복잡다기화하고 심각화함에 따라 보건사회부의 외청으로 설치된 환경청이 우리 나라 환경행정을 종합적, 적극적, 효율적으로 추진함에는 많은 문제점이 제기되기 시작하였다.

무엇보다도 현행 정부조직법 체제하에서는 국무위원이 아닌 환경청장이 국가정책의 결정에 참여하여 이에 환경적 요인을 반영할 수 없을 뿐 아니라, 오늘날 복잡다기화된 환경문제는 여러 관계부처의 업무와 관련을 가지는 관계로 이들을 범국가적 차원에서 종합, 조정할 필요성이 불가피함에도 불구하고 우리 나라의 현재의 정부조직문화에서도 보건사회부장관을 통한 환경청의 지위에서 종합·조정 기능을 수행함에는 적잖은 장애가 있다. 그렇다고 환경보전법상의 환경보전위원회가 이 기능을 수행해 주지도 못하고 있는 실정이다.

이것은 환경청 설치 당시부터 우려했었던 문제로서, 환경행정을 보건행정 내지 위생행정의 아류로서 인식하고서 환경행정 전담부서의 설치에 임한 데다가 그때까지의 소관부처였던 보건

사회부의 기득권적 아집에서 야기된 것이라고 할 수 있을 것이다. 환경청은 그 설치이래 정부조직법상의 지위 및 경제성장 우선주의의 철학에서 오는 제약된 여건하에서 환경규제의 집행기능의 확충·보완에 관심을 집중할 수밖에 없었고, 입법의 미비로 종합적인 정책수립 기능이나 관계부처간의 환경관련업무를 종합·조정하는 기능은 지극히 빈약하다고 볼 수밖에 없다.

중앙행정기구는 오늘날의 수요에 적절히 대처하기 위하여는 환경행정이 보건행정과는 그 성격을 전혀 달리한다는 점에서 보건사회부의 소속으로부터 떠나야 한다는 것은 필연적이다.

그렇다면 어떤 유형이 바람직한가에 관하여는 환경처안과 환경부안의 두 가지가 제기된다. 환경처안은 환경행정의 종합·조정적 측면을 강조한다면 바람직하기도 하다. 그러나 이미 환경지청의 설치를 통하여 집행기능이 강화되었을 뿐 아니라 앞으로 지방자치의 활성화와 함께 이들 지청으로 하여금 광역지방자치단체의 환경행정기능을 지원, 협력, 감시하도록 하여야 할 기능이 더욱 중요시되고 있다.

따라서 10년전의 사정과는 달리 집행기능, 정책수립기능, 종합·조정기능을 모두 갖춘 기구가 필요한 상황에 처하게 되었다. 따라서 이제 행정각부의 하나로서 환경부를 설치하는 것이 가장 바람직하고 또한 마땅하다고 본다.

환경부로서의 설치와 함께 각 부처에 산재해 있는 환경행정기능의 일부를 통합하고, 기존의 환경행정기능의 확대에 따른 약간의 기구개편이 뒤따라야 할 것으로 본다.

지방자치의 활성화와 함께 환경행정기능도 상당 정도 지방정부로 이관되어야 한다는 요청이 있다. 그러나 환경문제의 광역성, 전문성에 따른 광역환경행정화 경향과 선진제국에서의 신중양집권화 경향과 함께 환경행정은 광역화, 영향권화하는 경향을 보여 주고 있다. 따라서 지방화의 강열한 요청에도 불구하고 특별지방행정기관인 환경지청은 앞으로 그대로 존치·유지시키면서 광역환경행정을 담당함과 아울러, 지방행부의 환경행정기능을 지원, 협력, 감시하도록

하는 것이 가장 이상적이다. 이와 아울러 환경 행정의 전문화를 위하여는 현재와 같이 환경청의 인적구성이 전문직보다 일반직이 다수를 점하여서는 아니될 것이다. 앞으로 사무자동화율의 제고와 함께 재고되어야 할 점이다.

Ⅲ. 환경행정기능의 재조정

환경행정기능은 오늘날 환경관리기능, 환경오염규제기능, 폐기물규제기능, 자연환경보전기능으로 4분해 볼 수 있다. 그런데 환경청의 설치당시에는 오직 산업시설로부터의 대기오염, 수질오염, 소음·진동의 규제와 폐기물규제기능만을 보건사회부로부터 부여받았을 뿐이었다.

이것은 환경기능의 극히 일부에 지나지 않는 것이다. 여기에 우리 정부가 급격하고도 다양하게 전개되는 환경문제에 적절하게 대응할 수 없고, 때로는 환경문제의 사각지대가 노정되는 이유가 있는 것이다.

만약 환경청을 설치할 당시에 위생행정의 아류로서가 아니라 독립된 환경행정으로 인식하고서 범정부적 차원에서 기구의 신설에 임하였다면 현재 당면하고 있는 많은 문제점이 해소될 수 있었을 것이다. 방사능오염의 방지에 관하여는 과학기술처에 전적으로 위임되었고, 자연환경의 보전, 음용수의 수질, 하수처리 시설의 설치·관리등은 모두 다른 부처의 소관이거나 중복됨으로써 종합적인 환경행정에 차질과 비경제성을 가져다 주게 된 것이다.

자연환경의 보전을 예로 들어보면, 자연생태계 보전구역의 지정은 환경청장에게, 자연공원의 관리는 건설부장관에게, 자연보호는 내무부장관에게, 천연기념물(동식물)의 지정·보호는 문공부장관에게, 야생동식물의 보호는 산림청장과 환경청장에게 분장되어 있다. 이들 중 자연생태계, 야생동식물, 천연기념 동식물의 보호·관리는 환경청의 주요대상이 아닐 수 없다. 더구나 개발위주의 업무가 그 보영역인 부처에다 관할의 기득권에 입각하여 보전이 절대적으로 요청되는 영역의 업무를 그대로 맡긴다

는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다.

또한 환경청의 자연생태계조사, 내무부의 자연환경조사, 건설부의 국토조사는 자연생태계에 관한 한 중복되어 예산의 낭비를 가져온다.

환경행정기능의 재조정에 있어 적용되어야 할 기본 철학은 이 시점에서 환경행정 부서를 새로이 신설한다는 시각에 입각하여야 한다는 것이 매우 중요하다. 그러나 환경행정기능의 재조정에 적용될 원칙은 환경관련기능을 반드시 환경부처에 통합함에 국한되는 것은 아니다. 예컨대, 자연생태계의 관리, 하수종말처리장의 설치·관리, 야생동식물의 보호, 천연기념물 지정대상인 동식물의 보호 등은 환경부처로 이관·통합됨이 바람직하다. 그리고 방사능오염은 그 중요성에 비추어 과학기술처와 환경부처가 이중규제케 함이 좋다. 해양보전, 연안보호 및 음용수의 수질관리등은 소관부처의 환경부처가 공동 관장토록 함이 바람직하다. 그리고 특히 유의해야 할 것은 환경관련업무에 관한 환경부처의 협의범위를 대폭 확대하지 않으면 아니된다.

여기에 부언코자 하는 것은 환경관련 업무를 담당하는 전부처에 환경문제를 관장하는 소규모의 파나 담당관을 두도록 하여 종합·조정이나 정보교환, 상호협력을 위한 창구의 구실을 하도록 할 필요가 있다.

Ⅳ. 맺는말

요컨대, 환경행정의 새로운 행정영역으로서의 중요성을 인식하고서 범정부적 차원에서 이제 새로이 환경행정기구와 기능을 다분다는 시각에서 이번의 개혁 및 조정이 이루어져야 할 것이요 망된다. 행정조직의 고질인 할거주의, 문로주의, 개혁거부분능등 때문에 모처럼 마련한 거국적인 행정개혁의 의지와 기회가 용두사미가 되지 않았으면 하는 바람이 간절하다. 우리 세대는 그만두고서라도 다음 세대에게 욕되지 않는 환경을 남겨주고 싶기 때문이다. 이를 위하여 가장 중요한 것은 문제해결에 적절한 기구의 설치와 기능의 확충이라는 점은 우리의 경험에서도 쉽게 터득한 바이다.