

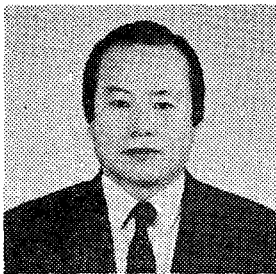
환경행정기구의 개혁방향 재검토

I. 머리말

21 세기를 지향하는 합리적인 행정체제를 마련하기 위해 작년 5월 대통령 민간자문기구로 발족한 행정개혁위원회(행개위)가 1년 2 개월의 작업 끝에 개혁안을 마무리지었다. 비록 짧은 기간이었지만 많은 연구와 노력의 덕분으로 값진 개혁안을 내놓았고 이제 이 안의 확정 시행을 남겨놓고 있다.

경비의 절약, 행정의 절약, 기능별 목적별 기관의 통합정비, 기능중복의 배제 등을 도모하기 위한 행정개혁은 어느 나라를 막론하고 일정기간의 간격을 두고 필요한 것임에는 의문이 없다. 지극히 짧은 기간안에 이루어졌음에도 불구하고 우리 행개위의 최종안에는 훌륭한 내용이 상당히 담겨져 있음에는 의문이 없다. 그러나 이 안에서 기관의 축소 내지 폐지와 기능의 축소가 건의된 기관의 개혁안과 관련하여 적잖은 이론이 제기되고 있는 것 같다.

그런데 행개위의 개혁안중 환경행정기구에 관하여는 현재의 환경청을 환경처로 격상시키고 그 처의 장을 국무위원으로 한다는 것을 결정함에 그



구연창 / 본지 편집위원
경희대 법대교수

쳤다. 이 환경처안 자체에 대하여도 적잖은 논의가 제기되고 있지만, 중앙정부내의 환경행정기능의 재조정문제와 중앙정부와 지방정부 사이의 환경행정기능의 조정문제는 앞으로의 숙제로 남겨놓은채 행개위의 업무는 종결을 보았다. 따라서 앞으로 이 문제는 더 많은 충돌과 논의를 불러일으킬 것이 예상된다.

다른 한편, 지극히 최근에 전국의 상수도급수가 현저히 오염되어 있다는 충격적인 사실의 보도와 함께 온 국민을 경악하게 만들고 있으며, 정부는 범정부적인 대책강구에 신경을 집중하고 있다. 이와 때를 같이하여 내무부는 도·시·군·구에 환경보호전담기구(환경보호과 내지 환경보호계)를 즉각 신설하고 관계요원도 596명을 증원할 것을 발표한 바 있다.

따라서 여기서는 행정개혁회의 환경처안을 재검토해보고, 행개위안에서는 건의된 바 없지만, 지방자치의 시대적 요청과 함께 환경행정기능의 조정을 중앙정부와 지방정부 사이에 어떻게 하여야 할 것인가와 아울러 중앙정부내의 환경행정기능의 재조정문제를 검토해 보고자 한다.

행개위 개혁안중 환경행정기구에 관하여는 현재의 환경청을 환경처로 격상시키고 그장을 국무위원으로 한다고 결정함에 그쳤다.

II. 중앙정부의 환경기구개혁안 검토

중앙의 환경행정기구의 개혁안으로서는 환경부안과 환경처안이 대립되었었다. 이것은 환경행정기능의 재조정과도 깊은 관련이 있는 것이지만 1980년 환경청 신설당시에도 심각히 논의되었던 문제였다. 현재와 같이 보건사회부장관 소속하의 외청인 환경청으로서는 범정부적인 환경문제의 해결을 위한 종합적이고도 계획적이며 효율적인 환경정책의 실현을 도모할 수 없다는 것이 이미 누누히 지적되어온 바이다.

개혁안으로서는 환경부안은 현재의 환경청 신설당시에 관계부처에 산재해 있던 중요한 환경행

정기능을 추출하여 범정부차원의 환경행정기구를 설치하지 못하였던 과오를 이번 기회에 보정함과 아울러 이미 환경행정의 환경행정기구를 설치하지 못하였던 과오를 이번 기회에 보정함과 아울러 이미 환경행정의 집행기능의 중요성이 현저화되었기 때문에 차체에 환경부로 설치하여야 한다는 안이다. 이에 대하여 환경처안은 환경 문제의 범정부적인 종합·조정 의 원활을 도모하려는 안이다.

행개위에서도 환경청의 기구승격에 관하여는 의견의 일치를 보았지만 이를 구체적으로 부: 또는 처중 어느 것으로 할 것인가에 관하여는 적잖은 논의가 있었다. 현재의 산림청 내지 해운항만청의 환경청에의 통합과 함께 환경부로의 승격이 논의된 바 있다. 그러나 농림수산부 및 교통부 등 관련부처의 강력한 반발에 부딪혀 환경행정기능의 본역 확보가 어려웠고, 또한 환경전담 부서의 권한확장 내지 기구확장에 대하여는 경제발전론자들 비롯한 경제부처측의 거부반응 내지는 위구감에 직면하게 되었다. 그리하여 결국 행개위에서는 환경청을 환경처로 승격시키되 그 장을 국무위원으로 하는 것으로 결론을 짓게 된 것이다.

1979년 환경청 신설에 즈음하여 학계에서는 환경전담부서로서의 기구에 관하여 환경처로 할 것이 지배적인 견해였었다. 그 주된 이유는 경제성장에 중점을 둔 국가정책의 기본방향과 조화하여야 한다는 점과 환경규제의 적극성을 기대할 수 없다는 점 그리고 대규모의 환경부로서 시작하기에는 시기상조하다는데에 그 근거를 둔 것이었다. 그러나 1980년 환경청의 설치이래 많은 상황의 변화를 가져왔다. 놀라운 경제성장과 함께 환경문제도 급격히 악화되었을 뿐만 아니라 이에 대처하기 위한 시민의 의식이나 정부의 태도에도 적잖은 변화를 가져왔다.

특히 지방정부의 환경행정능력이나 환경보전 의지의 취약성 때문에 1986년 특별지방 환경행정기구로서 6개의 환경지청이 설치되었고, 환경청의 설치이래 환경행정의 점진적인 발전을 통하여 환경행정기능에 있어 종합·조정기능 못지 않게 환경규제의 집행기능이 더욱 강조되게 된 것이다. 환경 이외의 영역에서도 흔히 볼 수 있는

바와 같이 환경정책에 관한 종합·조정은 결국 국무회의에 의존할 수밖에 없게 된 것이 오늘날 우리 행정조직의 실정인 것이다. 이런 점들을 고려해 볼 때 환경전담기구의 개혁모델로서는 환경부가 차라리 21세기를 지향한 형태가 아닌가 싶다.

따라서 행개위의 환경처안 채택은 관계부처의 태도에 신경을 쓴 너무나 소극적인 태도에서 기인한 것으로 보인다. 만약 최근의 상수도오염에 관한 충격사실이 행개위의 개혁안 결정전에 있었다라면 거의 의심없이 환경전담기구의 모델은 환경부로 결정되었을 것으로 예측된다. 따라서 이 환경처안은 확정·시행단계에 있어 환경부로 전환시키는 것이 바람직하다고 본다. 만약 환경처안이 그대로 채택된다 할지라도 후술하는 지방정부의 환경행정과의 관련에서 보더라도 환경처는 지방의 환경행정집행기능을 겸유하는 기구로서 조직하는 것이 불가결하다 할 것이다.

Ⅲ. 지방정부의 환경행정기구 개혁방향

일반폐기물의 수거·처리와 자연보호활동을 제외한 거의 모든 환경행정기능이 중앙정부에 집중되어 있으며, 다만 중앙정부의 환경행정기능 중 상당부분이 지방정부에 위임되어 있다. 지방정부의 환경행정기구에 있어 서울특별시나 직할시의 경우에는 환경행정의 존재를 다소간 인식해 해주고 있으나, 도의 환경행정기구는 사실상 환경행정의 수행을 할 수 있을 것인지가 의문스럽다. 더구나 시·군·구 등 기초자치단체의 환경행정기구는 유명무실하다 아니할 수 없다. 지방정부의 환경행정능력은 미비, 불완전하기 짝이 없고, 환경예산 역시 취약하기 이를데 없다. 그렇다고 환경정책의 전환을 촉구할만한 지방주민의 환경의식이 확립되어 있지도 않다.

최근에 이르러 정치적·경제적·사회적 민주화의 물결과 함께 우리나라의 행정에 있어서도 어떤 변화가 일어날 것이 예상된다. 그러나 우리나라 환경행정의 영역에 있어서는 다음의 몇가지 요인들이 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다. 분권과 참여로 대변되는 지방화 내지 지방자치의

시대적 요청은 지금까지의 중앙집권적인 시도감독과 통제에서 탈피하여 지방정부의 지방분권적 자치행정으로서의 방향전환을 요구하게 되었다. 이러한 요청은 지방정부의 환경행정기능의 확대, 강화를 요구하게 될 것이다.

그러나 현대국가에 있어서의 정부구조의 기본적인 특징의 하나는 지방정부에서 중앙정부로 사무이관 및 지방정부에 대한 중앙정부의 행정적 통제의 강화이다. 이것이 이른바 선진제국에 있어서의 신중앙집권화경향이며, 환경행정 분야에는 더욱 이 경향이 강하게 적용되고 있다. 아울러 환경행정의 특수성에서 비롯되는 광역행정화경향이 요구되고 있다. 환경문제의 성격상 행정구역에 의한 분할 접근으로서는 이를 적절히 대처할 수 없게 되며, 수질의 수계별 내지 대기의 영향권별 관리가 불가피하게 된다. 이와 같은 여러가지 특수성이 지방자치의 강력한 요청에도 불구하고 환경행정에 있어서의 지방분권에 대한 중요한 제약요인이 되고 있다.

지방화시대의 요청과 환경행정의 효율화의 두 요청에 당면하여 중앙정부, 지방정부 및 환경지청 사이의 환경행정기능의 재조정을 위하여 고려될 수 있는 방안은 대체로 다음의 셋을 들 수 있다. 첫째는 지방정부의 취약한 인적, 물적인 환경행정능력을 대폭 확충, 강화함으로써 지방화의 시대적 요청을 가장 폭넓게 수용하려는 지방정부 강화론이고, 둘째는 환경행정의 특수성, 신중앙집권화경향, 광역환경행정화경향 등 환경행정의 특성에 입각하여 환경행정기능을 영향권화·내지 권역화하려는 환경지청강화론이고, 셋째는 현재의 다양한 상황을 감안하여 현재의 중앙·지방정부 및 환경지청간의 기능배분을 유지하면서 점진적으로 지방정부의 기능을 강화하려는 점진적 개혁론이 있을 수 있다. 이 셋째 유형에 의하면 상당기간후 지방정부의 환경행정능력의 향상과 함께 환경행정기능중 환경규제기능은 지방정부가 정책수립, 종합·조정기능은 중앙정부가 그리고 환경지청은 측정·감시기능을 각각 담당하게 한다 는 것이다.

이에 관하여 외국의 경우를 보면 각각 그 나라의 특수한 정치적·사회적 여건에 따라 상이하다.

미국의 경우에는 환경행정의 중앙집권화경향이 강하고, 환경보호처(EPA)의 권한은 10개의 지역사무소에 이관되어 있으며, 지역사무소는 주정부의 환경행정업무의 수행을 감시하는 기능과 관할내의 환경측정, 감시업무를 담당하고 있다. 이에 반하여 일본의 경우에는 지방자치단체의 환경행정체제가 상당정도 정비·강화되어 있고, 환경행정의 지역사무소는 존재하지 않는다. 지역주민의 높은 환경인식과 참여에 의하여 지방정부의 환경규제는 중앙정부의 그것보다 강화되어 왔기 때문에 환경규제에 중앙정부의 개입이나 지역사무소의 설치가 불필요하였다.

따라서 환경행정기능의 배분·조정에서 우리나라 특유한 사정에 적합하게 할 것이 요청된다. 지방화시대의 분권과 참여의 강력한 요청에도 불구하고 환경행정기능의 지방정부에의 분배·재조정에는 환경행정의 특성, 신중앙집권화경향, 광역환경행정화경향 등에서 오는 제약을 배제할 수 없다. 따라서 중앙정부, 지방정부, 환경지청 사이의 환경행정기능의 재조정에 있어서는 앞에서 본 “점진적 개혁론”이 보다 합리적이고 우리의 실정에 맞는 것이라 할 것이다.

점진적 개혁론에 입각한다 할지라도 지방정부의 현재의 환경행정기구와 인력은 너무나 미비하고 불완전하다. 현재의 기구와 인력으로는 현재 지방정부에 부여된 환경행정업무나마도 적정하게 처리할 수 없다고 본다. 이번 내무부가 발표한 지방정부의 환경행정기구 및 인력확충방안은 아직도 미비하기 이를데 없지만 점진적인 개선방안으로 환영할 일이다.

IV. 환경행정기능의 재조정

현재의 환경청이 담당하고 있는 환경행정기능에 있어서의 문제점은 환경청 설치당시 보건사회부의 일부업무만을 이관받았기 때문에 환경행정기능의 주요부분이 여러 부처에 분산되어 있다는 점과 이들 환경관련업무를 종합·조정할 수 있는 권한이 환경청장에게 없기 때문에 환경행정의 종합화·계획화를 기할 수 없다는 점이다.

행개위의 개혁안에서는 결정을 보지 못했지만

어쩌면 환경청의 기구승격 못지않게 중요한 문제가 환경행정기능의 배분·조정 문제이다.

1980년 환경청 설치당시 환경청에 이관되었어야 했던 기능은 이번 기회에 이관되어야 하고, 환경부처의 공동관장업무의 범위를 확대하고, 또한 환경부처의 협의대상범위 역시 대폭 확대하여야 할 것이다.

자연생태계의 보호·관리, 야생동식물의 보호, 천연기념물지정대상인 동식물의 보호 등 자연환경의 보전은 환경행정의 기본기능에 속하므로 환경부처에 통합·이관되어야 한다. 생활하수, 폐수, 분뇨의 처리는 환경문제의 성격이나 그 기술에 있어 상호 관련이 있는 유사업무인 바, 이들의 소관부처를 달리함은 비효율성과 비경제성은 가져오므로 이들을 환경부처에서 통합·관장토록 하여야 한다. 그리고 보건사회부가 관장하고 있는 음용수의 수질관리를 환경청 관장 사항인 상수원보호와 함께 환경부처에 통합·관장케 함이 바람직하다.

해양환경 및 연안의 보호, 국립공원의 보호는 현재 관장하고 있는 부처와 환경부처가 공동관장함이 바람직하다. 또한 방사능오염은 그 중요성이나 국민으로부터의 신뢰성확보의 견지에서 과학기술처와 환경부처가 이를 공동관장함이 바람직하다.

V. 맺는 말

민주주의국가에서 행정개혁이 얼마나 어려운가는 교과서에서도 이미 잘 입증되고 있다. 이번 행개위의 개혁안 마련을 둘러싼 진행과정을 보면서 우리나라의 경우도 특히 최근 민주화물결의 영향과 함께 행정개혁이 얼마나 어려운 것인가를 잘 보았다. 21세기를 위한 합리적인 개혁을 위한 행개위의 체제를 마련한 것도 그 과정도 어쩌면 우리에게는 역사상 처음 있는 일인지도 모른다. 부디 이해관계에 집착한 근시안적인 편견을 떠나경비의 절약, 행정의 능률화, 기능별 목적별 기관의 통합·정비, 중복의 배제를 위한 국가적 긴안목에서 우리의 행정기구와 기능의 조정이 이루어졌으면 하는 바람이 간절하다. *