



# 地方自治와 環境問題



盧 隆 熙

/서울대 환경대학원 교수

## 1. 머릿말

금년부터 지방자치가 부활된다. 1952년부터 실시해오던 지방자치가 중단된것이 1961년의 일이니까 30년만의 부활이다. 지방자치란 「일정한 구역을 기초로 하는 단체가 지역주민의 공공복리를 위한 사무를 지역주민의 책임아래 지역주민의 대표자를 통해 처리하는 것」을 말한다. 따라서 지방자치가 실시되려면 중앙정부로 부터는 어느정도 독립해서 독자적으로 행정기능을 처리할 수 있는 법인격을 가진 지방자치단체가 있어야 하고(이것을 단체자치라 함) 이것이 주민의 대표기관에 의해서 처리되어야 한다. (이것을 주민자치라 함) 우리나라에는 257개의 지방자치단체가 있다. 1특별시, 9도, 5직할시와, 시, 군, 구가 그것이다. 이제 이들 지방자치단체에 주민의 대표기관인 지방의회만 구성되면 일단 지방자치의

필요조건은 충족되는 셈이다. 현행 지방자치법은 지방의회 구성을 위한 선거를 금년 6월 30일까지 실시하고, 장을 위한 선거를 내년 6월 30일까지 실시한다고 규정하고 있다.(동법 부칙 제2조 ①항, ②항) 그러니까 지방의회가 구성되는 금년 6월이내에 지방자치는 부활하게 되어있다.

지방자치가 실시되면 환경문제에 대한 시책이 어떻게 달라질 것인가에 관해서 궁금증을 품고있는 사람들이 많다. 어떤이들은 지금까지 중앙정부가 관장해 오던 것에 비해 훨씬 규제가 완화되서 환경과파나 환경오염이 심화될 것이라고 보고, 어떤 이들은 반대로 환경보전이 더 잘될 것이라고 본다.

환경보호론자들의 우려나, 그린벨트내의 거주자들의 희망은 전자에 속하고 지방자치 전문가들의 예상은 후자에 속한다. 지역개발에 관한 각종 선거공약은 남개발(濫開發) 분위기를 만들 가능성이 크고, 미약한 재정에 허덕이고 있는 지방자치단체는 지역경제의 활성화를 통한 재정확충을 위해 경제성장 우선주의 시책을 택할 수 밖에 없을 것이며 이것이 정책결정주체의 다원화를 통해 전국에 확산될 것이 분명하고, 환경규제행정의 피해집단의 목소리가 드세어져 규제가 대폭적으로 완화될 수 밖에 없을것이라는 것이 전자에 속하는 이들의 견해이다.

그러나 지방자치 전문가들의 견해는 이와는 다르다. 이들은 선진공업국가에서 경험한 사례들을 놓고 지방자치의 실시라는 지방분권(地方分權)현상은 국가(중앙)에 의한 중앙집권적 환경시책에 비해 크게 환경보전적 시책을 강화시킬 것으로 내다 보고 있다. 이제 이들이 생각하고 있는 내용을 알아보기로 하자.

## 2. 일본의 사례

흔히들 1970년대를 「분권과 환경」의 년대라고 한다. 이러한 세계적추세는 환경문제의 제기가 주민의 몸가까운 곳에 있는 지방정부의 역할을 부각시킨데서 생긴 것이다. 이 무렵 OECD에서 발간한 「일본의 환경정책」이라는 책자에는 다음과 같은 내용이 서술되어 있다. 공해선진국으로 악명 높던 일본이 공해방지선진국으로 탈바꿈하는데는 지방자치단체의 공로를 빼놓을 수 없다. 언론의 환경오염에 관한 고발

## “공해선진국으로 악명높던 일본이 공해방지 선진국으로 탈바꿈하는데는 지방자치단체의 기여도가 높아”

적 보도와 각종공해문제와 정면으로 맞싸운 주민운  
동도 중요한 역할을 하였지만 이 주민의 요구를 받  
아들여 중앙정부보다 앞지른 법적규제장치를 마련한  
지방자치단체의 기여도가 가장 높다고 보아야 한다  
는 것이다.

일본헌법에는 환경권에 관한 명문규정이 없다. 패  
전후 마련된 헌법이 한번도 개정된 일이 없고 환경  
권은 70년대부터 거론되기 시작한 새로운 기본권의  
하나이기 때문이다. 그러나 대도시의 공해방지구제  
에는 이 환경권을 규정하고 있는것이 많다. 또한 일  
본에는 환경영향평가가 없다. 그러나 이 제도는  
각지방자치단체의 조례로 제정되어 시행되고 있다.

일본의 지방자치법은 「지방자치단체가 제정하는  
조례는 법령에 위반되지 않아야한다」는 규정을 두고  
있다. 그러나 동경도는 법률에 위반하는 조례를 만  
들어 물의를 빚었지만 법률을 개정시켜 조례의 효력  
을 지속시킨 전통을 가지고 있다. 동경도 공해방지  
조례가 그것이다. 60년대말의 공해대책기본법은 이  
른바 「조화조항」을 두고 있었다. 환경보전시책과 경  
제성장시책은 어느 한 쪽이 우선되어서는 아니되고  
조화되도록 마련한다는 취지이다. 이러한 법률이 있  
었음에도 불구하고 동경도 공해방지구제는 환경보전  
우선의 원칙을 밝히고 도내의 산업활동에 엄격한 규  
제를 가했던 것이다. 당연히 이 조례는 위법적인 것  
이기 때문에 무효라는 물의가 일어났다. 그러나 사  
태는 다음해에 공해방지구제 기본법상의 조화조항을  
삭제하는 것으로 마무리되었다. 이리해서 일본의 지  
방자치단체가 만든 조례에는 법률이 규정하고 있는  
규제내용보다 더 엄격한 규제를 가하는 이른바 「우  
와노세」, 그리고 법률이 규제대상으로 삼고 있지않  
은 사항까지도 규제하는 이른바 「요코다시」가 일반  
화되어 있다. 우리나라의 지방자치법은 「법령의 범  
위 안에서」 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있어  
서(동법 제15조) 일본의 「법령에 위반하지 않는 한  
도내에서」라는 규정하의 법이론과 같을 수 없게 되  
어있지만 적어도 환경관계 법률의 제정에 있어서 조  
례제정의 폭을 넓혀주는 방향만 배려한다면 운영상

의 묘미를 살릴 수 있을 것이라는 견해가 전문가들  
의 생각이다.

환경과피나 환경오염에 대한 대책은 장기적인 현  
명(賢明) 없이는 마련되기 힘들다. 그런데 대부분의  
유권자들은 단기적 필요(短期的 必要)에 더 집착하  
게 마련이다. 지역사회가 가난할 수록 더욱 그러하다.  
따라서 경제성장을 통한 지역개발을 선호(選好)하게  
되고 앞으로 일어날 환경문제에는 크게 신경을 쓸  
겨를이 없다. 민주정치란 유권자들의 뜻대로 움직여  
야 하는 것으로 되어있기 때문에 유권자들의 단기적  
필요에 따른 요구를 받아들이는 시책이 앞설 수 밖  
에 없고 뒤늦게 일어난 환경오염사태가 주민들을 괴  
롭힐 때가 되어야 이들을 구제하기 위한 대책을 마  
련하게 되니까 언제나 환경정책은 사후적대책(事  
後的對策)에 머무를 가능성이 크다. 그러나 이러한 문  
제가 먼저 제기되는 곳은 주민의 몸 가까운 곳에 있  
는 지방자치단체이다. 따라서 지방자치단체가 국가  
보다 앞장서서 환경보전시책을 마련한다는 것은 당  
연한 일이다.

이러한 견해가 우리나라의 경우에도 해당되기 위  
해서는 자치단체의 지역개발정책과 주민운동의 현황  
과 앞으로의 전망을 살펴 보아야 한다.

### 3. 지역개발시책과 환경문제

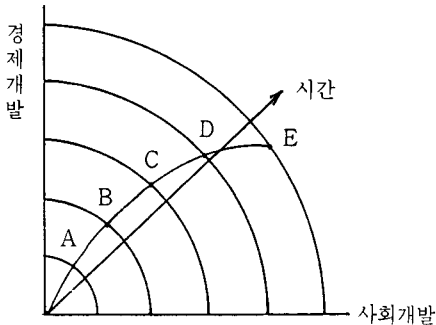
우리나라의 지방자치단체는 지역정책의 주체가기  
보다는 중앙이 결정한 정책을 충실하게 집행하는 중  
앙의 일선기관적 역할을 담당해왔다. 지방자치의 실  
시는 지방자치단체가 정책주체로서 지역개발전략을  
마련해야하고 활동주체로서 거액의 공공투자나 행정  
서비스를 담당해야 한다는 변신을 뜻한다.

지방자치단체의 행정목표는 두말할 필요없이 「주  
민복지의 극대화」이다. 그러나 이 자명한 목표를 달  
성하는 수단은 간단치가 않다. 우선 「개발과 보전」이  
나 「성장과 복지」등과 같은 일견 상충되는듯한 관계  
에 있는 정책수단의 선택에 직면하게 된다. 개발과  
성장을 위한 경제개발시책과 보전과 복지를 위한 사

**“환경관계 법률의 제정에 있어서  
조례제정의 폭을 넓혀주는 방향만 배려한다면  
운영상의 모미를 살릴 수 있을 것.”**

회개발시책의 어느쪽에 중점을 두는가를 시간의 흐름속에 밝힌것이 다음 <그림 1>이다.

지역경제의 규모가 적고 수준이 낮을 때에는 지역



<그림 1> 지역개발유형의 변화

개발은 경제개발우선정책에 기울어지지 않을 수 없다. 기업유치를 통한 고용기회의 증대나 생산확대가 지역생존의 전제라고 생각하기 때문이다. 유형A는 사회개발보다는 경제개발에 역점을 둔 시책이다. 경제개발이 진전됨에 따라 사회개발도 점차 늘어난다(B, C, D). 이리해서 유형 E에 가서는 경제개발보다 사회개발에 치중하는 시책을 쓰게 된다.

그런데 기업유치를 통한 지역개발에는 다음 <표 1>에서 보는바와 같은 두가지 효과를 동시에 가져온다. 지역경제의 팽창은 지역환경의 악화를 몰고올 뿐만아니라 고용기회의 증대는 일차산업의 쇠퇴를 가져오고 주민소득의 향상은 지가나 물가를 양등시키고 조세수입의 증대는 지방교부세의 감소와 시설 유지비의 증대를 통해 재정개선에 도움을 주지 못하

<표 1> 기업유치의 효과

플러스 효과	마이너스 효과
지역경제의 팽창	지역환경의 악화
고용의 확보	제1차 산업의 쇠퇴
주민소득의 수준향상	지가 물가의 상승
세수증대	시설정비비의 압박
지역문화의 향상	지역사회의 황폐화

며 행정수요만 비대화시키고 지역문화의 향상은 지역사회의 전통적 미풍양속을 황폐화시킨다.

이것이 바로 환경보호론자들의 걱정인 것이다. 그러나 대부분의 주민들은 이러한 문제가 있음에도 불구하고 기업유치를 통한 경제성장 「신화」에 대한 신념적 확신에 사로잡혀 있다. 내일 스모그아래사는 한이 있더라도 오늘의 가난한 신세를 면하는 것이 급선무라는 것이다. 이러한 주장을 매도할 수 없음은 오늘날 개발도상국가들의 환경문제에 관한 시각이 폭발하는 인구증가문제(population)와 가난(poverty)으로 부터의 해방을 해결하는 것이 급선무이고 이를 위한 공업화에서 일어나는 환경오염문제(pollution)는 제3차적인 문제라고 보는 이른바 개도국환경문제의 3p시각이 이를 잘 말해주고 있다.

우리나라의 경우 지방자치단체의 재정사정은 천차만태이다. 지방자치의 실시는 지방자치단체로 하여금 지방재정의 중앙 의존도를 줄여야 하는 방향으로 나아가게 되는데 자체수입이 공무원의 기본급여 지불정도의 능력밖에 없는 지방자치단체가 허다하고 보면 일부 부유한 대도시가 환경문제를 거론하고 있는것 자체가 사치스럽게 보이는 것은 지극히 당연하다고 하겠다.

따라서 지역개발의 방향은 지역자본의 빈곤으로 인한 내발적개발(內發的開發)이 곤란한 형편이므로 외부자본의 도입을 통한 외발적개발(外發的開發)이 불가피하다는 주장에 주민동의의 근거를 줄 수 밖에 없게 되어있다.

이 경우 약자의 입장에 선 지방자치단체의 입장에서는 유치성공을 위해 투자기업에게 조건을 불허기 힘들게 되어있고 그 타협점이 환경판매의 대가로 낙착됨은 우리나라의 6, 70년대 공업화 정책에서 잘 나타난 바이고 오늘날 우리를 바짝 뒤쫓아오고 있는 ASEAN국가들의 외자도입정책에서도 이를 알 수 있다.

환경문제를 심각하게 거론 못하고 유치된 기업이 그 활동을 통해 지역사회에 미치는 영향으로 조만간 환경과피에 부딪친 주민들의 저항에 직면할 것은 확

**“지역사회가 가난할수록  
경제성장을 통한 지역개발을  
선호하게 되고 환경문제에는  
크게 신경쓸 겨를이 없어”**

실하다. 피해자들로 구성된 주민집단의 항의는 지역 사회의 분열을 몰고오고 기업유치를 통해 지역경제의 활성화를 꾀하고 이로써 지역주민의 복리증진을 극대화시킨다는 당초의 의도를 의심케하는 상황으로 몰고 갈 것이다.

따라서 길어야 10년 짧으면 5년동안에 일어날 이러한 사태에 대한 대책은 지역개발정책의 결정단계부터 배려되어야 할 사항으로 부각되게 된다. 이러한 관점에서 우리의 지난날을 정리해 보기로 하자.

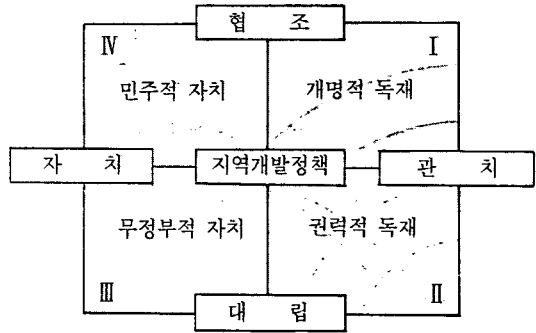
**4. 지역개발과 주민운동**

지역개발정책과 주민의 반응관계를 지방자치 중단 시기와 실시시기로 나누어 <그림 2>와 같은 개념도를 생각해 보았다.

횡축인 「관치」는 지역개발정책이 중앙정부에 의하여 책정되고 지역주민은 이에 따르도록 강제되며 개 개인의 이해는 희생과 양보가 강요되는 체제이고 「자치」는 정책이 지역사회 구성원 전원에 의하여 결정되고 지역주민 전원은 자발적이고 적극적인 자세로 이 결정에 복종하는 체제이다. 한편 종축의 「협조」는 개발정책이 구성원 전체의 이익을 감안해서 합리적으로 사회적가치가 조정된 상태이고 「대립」은 사회적가치가 구성원 사이의 대립·분쟁관계가 해결됨이 없이 사실상 조정 분배된 상태이다. 따라서 이 상태에서는 힘센 집단이 자기들에게 유리하게 반대 세력을 누르고 정책을 결정한 관계로 이들이 차지하는 이익만큼 다른 집단은 손해를 보는 이른바 영화(제로섬) 경향을 띠게 된다.

<그림 2>의 상한 I은 국가에 의한 지역개발정책이 지역주민의 강요된 복종아래 시행되는 개명적독재하의 지역개발을 뜻하고 상한 II는 국가가 마련한 지역개발정책이 주민의 반발에 부딪치지만 권력으로 이를 강압하는 권력적독재하의 지역개발을 뜻한다. 상한 III은 지방자치단체가 마련하는 지역개발정책이 모든 이해집단에 의해 반대되는 이른바 무정부적 자치하의 정책을 뜻하고 상한 IV는 지방자치단체에 의한

합리적 조정을 거친 정책이 주민의 자발적이고 적극적인 협조아래 시행되는 민주적 자치하의 정책을 뜻

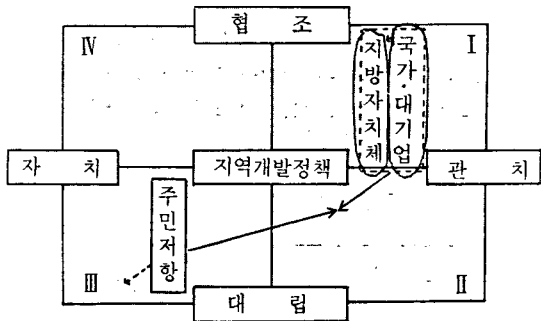


<그림 2> 지역개발정책의 상한적 개념도

한다. 물론 이것은 극단적 상황을 그린 개념도인 까닭에 현실적으로는 복합적 실태를 나타내고 이곳의 개념도와 같은 사태는 발생하지 않는다는 점을 유의해야 한다.

이러한 개념도를 놓고 우리나라의 지역개발정책의 발전과정을 보면 60년대와 70년대의 정책은 <그림 3>처럼 될 것이다.

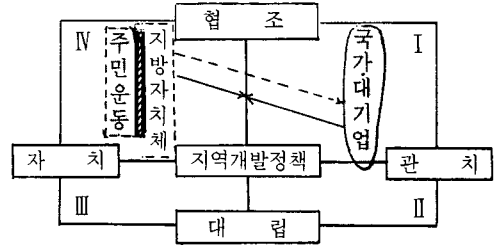
국가가 대기업의 진출을 앞세운 지역개발정책을 마련해서 지방자치단체로 하여금 집행시키고 지역주



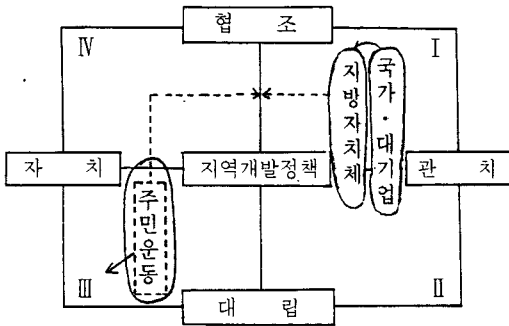
<그림 3> 초기의 지역개발

**“환경보호 단체는 남개발공약을  
남개발 후보자나 이들에게 표를 던질  
유권자들의 의식구조나 가치관에 일대변혁을  
일으킬 계몽운동을 전개해야”**

민에게는 그것이 지역경제를 활성화시키는 것이라고 설득하여 소극적으로 협조하도록 만들던 시기이다. 철거대상이나 토지수용등을 통해 피해를 입은 일부 주민들이 반발하였으나 그것은 일과성에 그쳐서 주민들의 지지를 받지 못했고 공권력으로 억압당했다. <그림 4>는 80년대에 들어와 주민저항은 조직적 주



<그림 5> 바람직한 지역개발



<그림 4> 현재의 지역개발

민운동으로 정리되고 각종 선도적 사회단체의 지원 아래 주민들의 지지를 받게되나 아직도 재산상의 이해관계자들의 집단이 주종을 이루고 환경문제와 같은 장기적 현명을 앞세운 제3자의 집단적 노력은 대단치 않은 단계이다. 지방자치단체는 독자적인 정책 결정 주체로서의 구실을 못하면서 지역주민의 조직화된 주민운동의 공격목표로 부상되면서 종전의 국가시책 집행자로서의 위치에서 주민과 대항해서 억압하던 자세를 버리고 주민운동이 요구하는 바를 국가에 알려 중간적역할을 담당하게 된 시기이다.

<그림 5>는 지방자치가 실시되고 나서 모색되어야 할 바람직한 지역개발정책의 방향이다. 지방자치단체는 정책의 결정과 집행의 주체로서 독자적으로 혹은 중앙정부와의 협조아래 지역개발을 추진하고 주민운동은 투쟁적 대항형운동에서 지속적 대안제시형 운동으로 바뀌어 지방자치단체의 정책결정과 그 집행에 자발적으로 참여하여 개발정책의 합리성을 제고시키는 상태이다.

### 5. 환경문제에 관한 주민운동의 방향

제주도개발특별조치법 제정에 대한 제주도민의 반대운동, 영광원자력발전소 확장반대운동, 안면도개발 계획반대운동등 환경문제에 관한 주민운동은 점차 늘어나고 있다. 상수도수질, 폐기물처리, 소음방지등에 관한 소비자보호단체등 각종 사회단체의 주민운동도 눈에 띄게 활발해져 가는것이 오늘날의 추세이다. 그리고 지구의 날이나 세계환경의 날의 기념행사를 통한 각종 환경보전단체들의 활동도 눈에 띄게 활성화되어 가고 있다.

이제 지방자치의 실시를 앞두고 이와같은 국민운동과 환경보호단체의 운동방향은 새롭게 전열을 가다듬어야할 시점에 와있다. 중앙집권적 체제하에서는 국가시책에 대한 운동으로 족했으나 이제 지방화 시대에는 정책주체의 다원화로 인하여 전국적규모의 운동이 불가피하게 되었고 지구환경문제의 새로운 대두로 인하여 국지적 문제해결자세에서 범지구적 생태문제에 까지 관심을 쏟지 않을 수 없게 되었다.

따라서 환경보호단체의 관심은 우선 정부지방자치단체의 정책결정자 뿐만 아니라 지방선거에서 남개발공약을 남개발 후보자나 이들에게 표를 던질 유권자들의 의식구조나 가치관에 일대변혁을 일으킬 계몽운동을 전개해야 할 것이다. 그리고 그 초점은 개발에 대한 무조건적 반대가 아니라 개발개념의 재정립이 되어야 할 것이다. 생태학적 개발(ecodevelopment)이나 지속가능한 개발(sustainable developm-

**“민주화의 도약계기로 만드는 한편  
자칫 단기적 필요에 따른 환경파괴의 계기로  
지자제실시가 작용하지 않도록 노력해야”**

ent)만이 참된 개발이고 이를 무시한 개발은 남개발임을 깨우쳐 주어야 할 것이다. 그리고 일부 피해집단을 옹호하는 정책비판형집단(advocacy group)에서 구체적인 대안을 제시하는 개발형집단(development group)으로 초점을 바꾸어야 하고 지역사회의 문제만을 거론하는 CBO(community based organization)적 시민운동에서 국제사회에 까지 눈을 돌리는 NGO(non-governmental organization)적 시민운동으로 확대되어야 할 것이다.

## 6. 맺는 말

금년 상반기중에 실시될 지방선거를 통해 지방의 회가 구성됨으로써 지방화시대는 우리앞에 전개되도록 예정되어 있다. 환경애호가들의 걱정은 태산같다. 이 지방선거가 환경파괴를 유발시키는 계기가 될 것이 불을 보듯 뻔하기 때문이다. 경제성장제일주의 신화를 신봉하는 입후보자의 입을 통해 경제개발을 주간으로 하는 지역개발정책이 선거공약으로 난무하고 재정자립도를 제고시키려는 지방자치단체의 안간힘은 자연환경을 파괴시키고, 생활환경을 압박해 올 각종 사업개발에 열을 올릴 수밖에 없을 것이 확실하기 때문이다. 그리고 이러한 열기를 진화시킬 환경보호단체의 전국적 조직력은 아직도 미약하기 때문에 선거전에 대응할 준비태세는 갖추어져 있지 못하다. 더욱이 사태를 악화시킬 것이 분명한 것은 정당을 통한 남개발억제노력을 기대할 수 없다는 점이다. 현행 지방의회 의원선거법과 지방자치단체장선거법은 중간자치단체(특별시·직할시·도)의 경우 정당추천제를 인정하고 있다. 따라서 지방선거전의 선거공약이나 선거후 구성된 지방정부의 개발정책은 이른바 여야의 구도속에서 형성될 것이다. 그런데 우리나라의 정당은 보수당일색이어서 여야대립이 환경정책에 관련한 큰 의미가 없다는데 문제가 있다. 외국의 경우처럼 성장보다는 복지, 개발보다는 보전을 주장하는 혁신정당이 없다는 것이 바로 문제이다. 현재 야당이 환경문제에 더 많은 신경을 쓰고 있

는 것은 사실이나 이는 성장과 개발을 전제로 한 정부여당에 대한 비판이 주류라는 인상이 짙다. 이 야당이 지방자치단체내에서 여당이 되었다 해서 성장과 개발을 외면하고 복지와 보전을 중심으로 하는 대책을 택해줄 가능성은 거의 희박하다고 보아야 할 것이다. 따라서 환경애호인들의 활동이 더욱 더 시급하고 중요하게 된다. 돌아올 지방선거에서 환경문제에 공약을 걸고 나오는 입후보자를 지원하고 부패, 부정, 불법, 금권선거로 선거분위기를 흐리는 입후보자에 대한 감시 못지않게 환경파괴를 자초하는 남개발 공약을 내세우는 입후보자가 없도록 무엇이든 자극을 주어야 할 것이다.

지방자치는 만능약이 아니다. 그러나 민주주의의 정착을 위한 학습기회로서는 그 이상가는 제도도 없다. 모처럼 30년만에 맞이한 지방자치의 부활을 그 부작용으로 인해 중단론이 다시 대두되지 않도록 첫 번째 지방선거부터 공명, 명랑, 합법선거가 되도록 해야 하고, 주민이 대표자로 구성된 지방자치단체가 합리적인 이해관계의 조정을 거친 계획아래 주민참여를 통한 올바른 집행을 하도록 감시하는 한편 멀지않은 앞날에 후회하게될 단기적 필요에 의한 지역개발에 주력하지 않도록 장기적 현명을 깨우쳐야 하겠다. 지자제의 실시는 긴 안목으로 볼때 환경보전에 유익한 것이 사실이다. 그렇기에 성급하게 완벽주의식 사고방식을 버리고 서서히 그러나 착실하게 문제를 점진적으로 해결해 나가는 자세로 지켜 보아야 할 것이다.

우리모두 30년만에 부활되는 지방자치를 우리나라 민주화의 도약계기로 만드는 한편 자칫 단기적 필요에 따른 환경파괴의 계기로 지자제실시가 작용하지 않도록 노력해야 하겠다. 환경인은 외롭고 해야할 일은 산적되어 있다. 그러나 그것이 보람이고 사명임을 어떻게 하랴. 장기적 현명을 우리들의 가치관으로 확립할 수 있는 노력을 지속하자. 그리고 이제부터 바로 시작하자.