

지방정부의 환경정책

The Environmental Policy of Local Government

강 홍 균*

Kang, Hong-Kyoon

목 차

- I. 들어가며
- II. 지방분권과 환경정책의 변화
- III. 제주특별자치도 환경정책의 시사점
- IV. 지방정부 환경정책의 한계
- V. 나가며

국문초록

환경정책은 지역적 특수성을 가장 고려해야 하는 분야로 꼽을 수 있다. 지구 온난화에 따른 기후변화의 심각성이 대두되는 최근에 들어서는 지방정부의 환경정책이 지방분권의 중요한 과제로 떠오르고 있다.

우리나라 행정사무의 약 72%가 국가 사무로 되어있고, 자원배분의 약 80%가 국가에 편중되어 있기 때문에 여전히 중앙집권적 행정체제로부터 벗어나지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 비록 참여정부 당시 지방분권을 국정과제로 채택해 어느 정도의 노력을 하기는 했지만 현재까지 우리나라 지방분권은 아직도 진행형이라 할 수 있다.

특히 환경정책의 경우 환경정책기본법 등 관련법규를 살펴볼 때 지방정부

논문접수일 : 2012.09.14

심사완료일 : 2012.10.25

게재확정일 : 2012.10.30

* 경향신문사 기자·법학박사

에게 부여되거나 기대할 수 있는 권한은 별로 없는 것이 사실이다.

지방정부의 환경정책 역량은 미약하기 짝이 없지만, 지역주민에게 최적의 환경조건을 제공해주기 위한 지방정부의 역할은 아주 중요하다. 개발이든 보전이든 지역의 환경조건 변화는 지역주민이 결정해야 마땅하다. 궁극적으로 지방분권형 헌법 개정 추진을 포함해 지방분권 정책을 강화하고, 지역의 환경결정권을 지역주민에게 귀속시켜야 할 것이다.

주제어 : 환경정책, 지방분권, 환경조건, 환경결정권

1. 들어가며

2007년 시작된 제주 해군기지(민군복합형 관광미항) 건설문제가 5년이 지난 2012년 현재까지 해결되지 않고 있다. 제주 해군기지는 건설예정지인 서귀포시 강정동의 마을주민들뿐만 아니라 각종 종교단체, 시민사회단체까지 논의에 참여하면서 한국 사회의 대표적 갈등이슈로 떠올랐다. 강정마을에는 해군기지 건설공사가 진행되고 있지만 반대 주민과 활동가들의 공사 저지시위가 잇따르고 있다.

제주 해군기지 공사를 추진하고 있는 국방부와 해군본부는 절차상 문제가 없다며 공사 강행 방침을 변경하지 않고 있다. 그렇다면 해군기지 건설공사를 행정적으로 뒷받침하고 있는 제주도의 입장은 어떠한가. 제주도는 2009년 국방부, 국토해양부와 '민군복합형 관광미항(제주해군기지)에 관한 기본협약서'를 체결했다. 제주도는 지방정부로서 해군기지 건설과정에 개입했던 것으로 분석된다. 그럼에도 불구하고 제주도는 해군기지를 둘러싼 찬반논쟁과 갈등이 심화되자 2012년 4월 공유수면 공사정지명령 처분 청문을 실시했다.

제주도의 해군기지 공유수면 공사정지명령 처분의 청문 실시는 지방정부 환경행정의 분권화 필요성과 아울러 제약성을 생생하게 보여주는 사례라 할 수 있다. 제주도는 2006년 7월 1일 대한민국 헌정사상 최초로 21세기 환경비전 실천을 목표로 하는 제주특별자치도로 출범했다. 제주특별자치도를 세계

환경수도로 만들기 위하여 전국 유일의 환경부지사 제도를 도입하고 청정환경국을 설치했다. 그럼에도 불구하고 해군기지 건설에 대한 제주도의 환경정책은 구체적 타당성을 결여하고 있다는 지적이 끊임없이 제기되고 있다.¹⁾

제주 해군기지 건설에서 드러나듯이 지방정부의 환경정책은 국가와의 관계 설정이나 법률과의 조화 등 다양한 문제를 안고 있다. 그러나 환경정책은 지역적 특수성을 가장 고려해야 하는 분야라는 점에서 분권화에 의한 지방환경행정체계의 강화 역시 반드시 필요하다고 할 수 있다.

본고는 지구온난화에 따른 기후변화의 심각성이 대두되는 가운데 친환경 지방자치라는 지방분권 과제를 실현하기 위해 바람직한 지방정부의 환경정책의 방향과 한계를 살펴본다. 아울러 세계 환경수도를 추구하는 제주특별자치도의 현재 환경정책과 현황을 진단하고 시사점을 모색한다.

II. 지방분권과 환경정책의 변화

1. 일본 분권개혁 이후의 환경정책

가. 일본 지방정부의 환경문제 대응

지방분권과 환경정책의 문제를 검토하기 위해서는 국가와의 관계 정립이 선결조건이다. 환경정책을 수립 시행함에 있어 국가와 지방정부간의 역할분담 논의가 필요한 이유다. 역할분담은 환경보전정책을 위한 권한을 국가와 지방정부 간에 어떻게 배분할 것인가의 문제, 권한간의 조정문제와도 연결되므로 결국 사무배분의 문제로 귀결된다. 지방정부가 해당지역의 특수한 환경보전을 꾀한다는 차원에서 엄격한 규제내용을 담은 조례제정을 시도할 경우 국가 입법권과의 충돌 및 조정문제가 제기된다.

1) 전국의 시민사회단체로 구성된 제주해군기지 반대 전국대책회의는 해군기지 건설의 기술적, 경제적, 환경적, 군사적 문제점을 제시하며, 공사중단과 원점 재검토를 수차례에 걸쳐 촉구했다(한라일보 2012. 3. 8.).

일본 지방정부는 국가보다 오히려 환경문제에 신속하게 대응해 왔다는 특성을 보여준다. 2차세계 대전이후 일본 정부가 고도경제성장에 매달리고 있는 동안 지방정부는 지역주민의 건강과 생명을 보호하기 위해 국가에 앞서 공해방지 대책을 마련해왔다. 1967년에 공해대책기본법이 제정되었지만 그 이전에 각 지방정부마다 공해방지요령 등을 제정하여 시행해왔다. 2)

같은 규율대상을 놓고 복수의 주체가 관여할 때 양자의 충돌은 당연히 예상되게 마련이다. 일본은 국가와 지방정부간 충돌을 공해방지협정이나 개발지도요강 등을 운용하는 형태로 조정해왔다. 일본은 이후 1997년 7월 지방분권일괄법(지방분권의 추진을 피하기 위한 관계법률의 정비 등에 관한 법률)을 제정하면서 이러한 문제들을 일거에 해소한다. 일본은 1995년 지방분권추진법을 제정하고 지방분권추진위원회를 설치, 1999년 7월에 지방분권일괄법을 제정하기에 이른다. 지방분권일괄법에 의하여 개정된 지방자치법은 기관위임사무를 폐지하였다. 따라서 1997년 7월 이후의 지방자치제도 하에서는 지방정부가 수행하는 사무는 모두 지방정부의 사무이며, 국가의 사무를 위임받아 수행하는 사무는 없게 된다. 3)

나. 분권개혁 이후 지방정부의 환경행정 변화

일본 신 지방자치법(1999년 7월 이후)은 국가와 지방정부간 역할분담에 관한 규정을 신설하였다. 신 지방자치법은 주민의 복지증진을 위한 지방정부의 자주적 역할을 선언하고, 지방정부에 관한 제도의 수립 및 정책의 실시에 있어서 지방정부의 자주성과 자립성이 충분히 발휘되도록 해야 한다고 규정하였다(제1조). 이러한 기본관념에 입각하여 그동안 지방정부 사무의 다수를 차지하고 있던 기관위임사무는 법정수탁사무가 되거나 자치사무화 또는 폐지되는 등 대대적 수술이 이루어졌다. 환경관련 사무와 권한도 신 지방자치법의

2) 荏原明則, “地方分権と環境問題”, 小早川光郎, 小幡純子編, 「あたらしい地方自治 地方分権 (ジュリスト増刊)」, 2000, 5, 123面. 최초로 제정된 것은 1949년의 도쿄도공장공해방지요령이라고 한다. 이어서 1950년에 오사카, 1951년 카나가와현, 1955년에 후쿠오카현이 각각 사업장 공해방지요령을 제정하여 시행했다고 알려져있다.

3) 김치환, “지방분권과 환경법”, 「공법논총」 제6호, 한국국가법학회, 2010, p. 64.

기준과 원칙에 의하여 다시 분배되었다. 환경행정관련 사무중 지방정부의 법정수탁사무 및 자치사무 내용을 간략히 살펴본다.⁴⁾

(1) 환경보전·공해규제 관련

(가) 법정수탁사무

- 환경보전을 위하여 국가가 설정한 환경기준 및 규제기준을 보완하는 사무
- 대기오염방지법, 수질오염방지법상 총량규제기준의 설정
- 공해건강피해의 보상 등에 관한 법률상의 사무의 대부분

(나) 자치사무

- 공해방지계획 및 지정매연총량삭감계획, 수질오염총량삭감계획, 호소오염총량삭감계획
- 가중기준의 설정, 개선명령 등 규제의 실시에 관한 사무, 측정에 관한 사무, 보고징수, 출입검사에 관한 사무, 관계행정기관 등에 대한 요청·의견 등 그 밖의 사무
- 소음규제법과 진동규제법에서 규정하고 있던 기관위임사무의 대부분
- 대기오염방지법, 수질오염방지법상 구체적인 규제 등에 관한 사무의 대부분

(2) 공장입지규제 관련

(가) 자치사무

- 수도권 및 근기권에서의 공장의 작업장, 대학교실의 신증설 등의 허가

(3) 자연환경보전관련

(가) 법정수탁사무

- 자연공원법 가운데 국정공원 관련 사항의 다수가 환경청장관으로부터 도도부현으로 이양됨. 예를 들어 국정공원내 특별지역, 특별보호지구 등의 지구지정 등의 권한

(나) 자치사무

4) 김치환, 전계논문, pp. 66~68.

- 자연공원법 가운데 공작물의 설치허가나 개선명령 등의 실시에 관련된 사무

(4) 마을가꾸기 환경행정관련

(가) 자치사무

- 도시계획구역의 지정 등, 시가화구역·시가화조정구역, 지역지구, 도시시설, 시가지개발사업, 시가지개발사업예정구역에 관한 도시계획 결정이 건설대신의 인가사항에서 자치사무로 됨. 다만 건설대신의 동의를 요하는 협의라는 사전관여를 인정.
- 도시계획결정을 원칙적으로 시정촌의 권한으로 하고, 도도부현의 도시계획결정을 한정하는 방향으로 용도지역, 도시시설, 시가지개발사업에 관한 도시계획결정은 상당부분이 자치사무로서 시정촌에 이양됨.
- 인구 20만 이상의 시에는 자치사무로 된 개발행위의 허가나 시가지재개발사업 등의 구역내의 건축 등의 허가 등도 이양됨.
- 도시녹지보전법에 기초한 녹지보전지구에서의 건축물의 신축허가, 현상회복명령 등의 권한과 도시의 미관풍치를 유지하기 위한 수목의 보존에 관한 법률에 기초한 보조수립 등의 지정 등이 자치사무로 됨.
- 건축기준법에 기초한 기관위임사무도 대부분 자치사무화됨.

(5) 폐기물행정관련

(가) 법정수탁사무

- 산업폐기물처리업의 허가 등에 관한 사무
- 산업폐기물처리시설의 설치허가
- 특별관리산업폐기물의 적정한 처리에 관한 권고
- 산업폐기물처리업자가 산업폐기물처리기준에 위반한 경우 등의 개선명령
- 산업폐기물처리기준에 위반한 행위를 한 자에 대한 지장물의 제거 등의 명령
- 산업폐기물을 배출하는 사업자, 산업폐기물처리업자 또는 산업폐기물처리시설의 설치자에 대한 보고징수와 출입검사
- 폐기물처리센터에 대한 보고징수와 출입검사

(나) 자치사무

- 일반폐기물처리시설의 설치허가는 도도부현지사 또는 보건소 설치市の 자치사무화
- 일반폐기물처리시설의 설치자에 대한 보고징수와 출입검사는 도도부현 또는 시정촌의 자치사무화
- 산업폐기물처리계획의 작성 등의 사무
- 산업폐기물의 최종처분장의 매립종료신고를 받아 하는 대장 작성 및 보관
- 폐기물재생사업자의 등록은 도도부현의 자치사무화

2. 우리나라 지방분권과 환경정책

가. 지방분권의 전개과정

참여정부는 12대 국정과제중 하나로 지방분권과 국가균형발전을 채택하였다. 참여정부는 대통령 자문기관으로 정부혁신지방분권추진위원회를 설치하였다(2003년 4월). 이어 2004년 1월에 지방분권특별법이 5년 한시법으로 제정되었으며, 이와 같은 지방분권의 노력은 지방자치법에 주민소송제도의 도입(2005년 1월)과 주민소환제의 도입(2006년 5월)으로 일정한 성과를 거두었다.

그러나 기관위임사무의 존폐나 국가와 지방자치단체간의 사무배분의 정비 등 추진과제는 산적해 있었다. 지방분권노력이 소기의 성과를 거두지 못함에 따라 이명박 정부는 2008년 2월에 지방분권특별법을 전부 개정하는 형태로 지방분권촉진에 관한 특별법을 제정하였다. 동법상 지방분권촉진사업 주체로 지방분권촉진위원회가 설치되어 있다. 지방분권촉진에 관한 법률 역시 5년의 한시법으로 제정되었다.

지방분권촉진에 관한 특별법은 '지방분권'을 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 의미한다(제2조)고 규정하고 있다. 지방분권은 보다 실질적인 지방자치, 즉 국가로부터 독립되고 자주적으로 자치사무를 수행할 수 있는 지방자치제도를 말한다. 현재 우리나라의 지방분권은 진행형이라고

할 수 있다.

즉 우리나라 행정사무의 약 72%가 국가사무로 되어있고, 재원배분의 약 80%가 국가에 편중되어 있기 때문에 여전히 중앙집권적 행정체제로부터 벗어나지 못하고 있다는 평가가 나오고 있다.⁵⁾

나. 환경정책기본법상 지방정부의 역할

지방분권이 현재의 환경상태를 더 악화시킬 것인지, 생태적 지속성을 그대로 유지할 수 있도록 하는데 기여할 것인지 여부는 단언하기 어렵다. 민선 단체장이 이끄는 지방정부는 주민의 표를 의식해 개발위주의 행정을 펼 개연성이 높은 것이 사실이다. 국가는 환경관련 분야에 있어서 환경 분야 기본법인 환경정책기본법을 통해 자신의 입장을 나타내고 있다. 특히 환경규제에 있어서는 그 주체를 국가로 한정하고 있는 경우가 대부분이다. 다만 개별구체적인 법적의무와 권한을 국가와 지방정부에 부여하고 있다. 환경정책기본법은 원칙상 정책법이지만 예외적으로 규제법 내지 집행법으로 볼 수 있다.⁶⁾

환경정책기본법이 국가와 지방정부를 함께 규율하는 경우는 사전예방 관련(제7조의2 제1항), 자원 등의 절약 및 순환적 사용촉진(제7조의4 제1항), 환경기준의 유지(제10조 제1항), 개발계획사업의 환경적 고려(제14조의5 제1항), 환경상태의 조사와 평가(제15조 제1항), 환경보전에 관한 교육(제16조), 민간환경단체 등의 환경보전활동 촉진(제16조의2), 국제협력 및 지구환경보전(제17조), 환경과학기술의 진흥(제18조), 환경보전시설의 설치관리(제19조), 환경성질환에 대한 대책(제21조의4), 환경보전을 위한 법제상·재정상의 조치의무(제32조), 사업자의 환경관리지원(제34조) 등을 꼽을 수 있다.

환경정책기본법이 지역의 특성을 고려해 지방정부의 의사결정을 허용하는 경우도 있다. 환경기준의 설정과 관련하여, 특별시·광역시·도는 지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 당해 시·도의 조례로 정부의 환경기준보다 확대 강화된 별도의 지역환경기준을 설정할 수 있다(제10조

5) 조성호 외, "현 정부 지방분권정책의 평가와 과제", 「정책연구」, 경기개발연구원, 2011. 3, p. 3.

6) 박균성·함태성, 「환경법(제3판)」, 박영사, 2008, p. 271.

제3항).

환경계획의 수립과 관련하여, 시도지사는 국가환경종합계획 및 중기계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 당해 시도의 환경보전계획을 수립 시행하여야 한다. 수립하거나 변경한 계획은 지체 없이 환경부장관에게 보고 하여야 한다(제14조의 제1항, 제2항).

이상에서 살펴볼 때, 환경정책기본법상 지방정부에게 부여되거나 기대할 수 있는 권한은 별로 없다고 할 수 있다. 국가와 지방정부에 공히 부여되는 사무나 권한 또는 의무는 대개의 경우 노력의무에 그치거나 선언적 성격의 것이고, 개별적인 내용을 담고 있다고 말하기는 어렵다. 환경정책기본법은 여러 항목에서 단체장에게 환경부장관과의 보고의무를 부과하고, 환경보전을 위한 규제 의무를 명시하는 등 국가 중심적 환경규율 입장을 유지하고 있다⁷⁾고 볼 수 있다.

Ⅲ. 제주특별자치도 환경정책의 시사점

1. 환경여건과 정책방향

제주특별자치도는 2006년 7월 1일 특별법⁸⁾에 의하여 출범되었다. 제주도는 한라산을 정점으로 해발 200~600미터 지대의 초지 등 광활한 중산간 지역이 펼쳐져 있고, 온대 및 열대성 청정해역의 독특하고 다양한 동식물상을 보유하고 있다. 또 한라산에 1800여종의 다양한 식물들이 수직적으로 분포함은 물론 368개 오름(기생화산)과 폭포, 동굴 등 독특한 자연경관을 보존하고 있는 지역이다.

제주특별자치도는 21세기 환경비전 실천목표를 인간과 자연이 어우러지는

7) 김치환, 전계논문, p. 74.

8) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법은 2006. 2. 21일 제정되었다. 이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

Human Green Jeju Island 조성으로 설정하였다. 제주 청정환경을 브랜드로 세계 속에 제주 경쟁력을 강화시키고 나아가 제주특별자치도를 세계 환경수도로 만들기 위하여 전국 유일의 환경부지사 제도 및 청정환경국을 새롭게 조직하여 추진하고 있다.

제주특별자치도는 환경 분야 중앙권한을 대폭 이양 받아 제주 특성에 맞는 환경보전 시스템 확립에 선도적이다. 제주특별자치도는 지난 2002년 도 전체 면적의 45%가 유네스코(국제연합교육과학문화기구, UNESCO) 생물권보전지역으로 지정된데 이어 2007년 6월에는 우리나라에서 최초로 세계자연유산으로 지정되었으며, 2009년 10월 그리스 레스보스섬에서 열린 세계지질공원의장단 회의에서 세계지질공원으로 인증되었다. 이에 따라 제주특별자치도는 세계적으로 유일무이하게 유네스코 자연과학분야 3개 분야를 모두 달성하는 3관왕(트리플 크라운) 시대를 열었다.⁹⁾

제주특별자치도는 청정제주의 국제 경쟁력 확보를 위한 주요 시책사업으로 지속가능한 환경교육 의무제의 추진, 지역특성에 맞는 제주형 환경영향평가제의 운영, 제주의 허파라 할 수 있는 꽃자왈을 체계적으로 보존 관리해 나가기 위한 꽃자왈 공유화 범도민 운동의 추진, 축산분뇨로 인한 환경오염을 사전에 예방해 나가기 위한 환경오염 저감대책의 수립, 제주특별자치도 환경비전을 담은 환경헌장의 제정, 도청내 연구기관 연구인력의 집적화로 연구능률 향상 및 결과물의 내실화를 위한 제주환경자원연구원의 설립, 자원재활용을 위한 시스템 구축을 통하여 순환형 도시를 조성해 나가고자 클린하우스 제도의 시행, 지역특색에 맞는 향토수 경관조림 및 가로수의 체계적인 관리, 소나무 재선충병 완전 방제 등을 시행하고 있다.

가. 환경자치역량 강화¹⁰⁾

(1) 환경교육시범도 조성 추진

9) 신동일, "유네스코 3관왕의 의미와 향후 과제", 「JDI OPINION」 제106호, 2010. 11, p. 1.

10) 제주특별자치도, 「2010 환경백서」, 제주특별자치도, 2010. 12, p. 43. 이하는 환경백서의 시책내용을 요약해 간추렸다.

제주특별자치도민 역량 강화와 청정제주 이미지를 각인시켜 국제자유도시의 성공적 추진기반을 마련하고자 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 환경교육시범도 지정 및 지원근거를 마련하여 지속가능한 생태도시를 추진하고 있다. 2008년에는 환경부와 제주특별자치도 간에 환경교육 제도 도입을 위한 협약을 체결하고 환경교육진흥조례를 제정하였다.

(2) 제주형 환경영향평가제 운영

기존의 환경영향평가제의 운영을 객관성, 신뢰성, 투명성이 보장되도록 개선함으로써 개발에 따른 주민, 환경단체 등과의 갈등적 요소를 근본적으로 해소시켜 나가고자 제주형 환경영향평가제를 운영하고 있다. 이를 위하여 환경영향평가 전문기관을 지정 운영하고, 환경영향평가 대상사업의 사후관리 내실화를 위한 환경영향평가 사후관리조사단을 운영하고 있다.

(3) 꽃자왈 공유화 범도민 운동 전개

꽃자왈은 중산간 일대에 점성이 큰 암괴상 용암들이 널려있는 지대에 형성된 숲으로 식생이 양호하고, 하부는 수십겹의 용암층이 시루떡처럼 쌓여있어 지하수 함양에 중요한 역할을 하는 지역이다. 꽃자왈은 생태계의 보고이다. 지하수원으로 중요한 자연자산인 꽃자왈의 지속적인 관리보전을 위하여 2016년까지 10개년 계획으로 사유 꽃자왈 66km²의 10%인 6.6km²를 매입하여 꽃자왈을 체계적으로 관리보전해나가는 꽃자왈 공유화 범도민 운동을 추진하고 있다.

(4) 제주특별자치도 지역환경기준 설정

국가 환경기준은 공장, 자동차 등이 많은 육지부 대도시나 제주도와 같이 자연환경여건이 청정한 곳이나 똑같이 획일적으로 적용해 관리하고 있다. 이 때문에 국가 환경기준을 적용할 경우 오염도가 증가하여도 이를 제한하기 곤란하기 때문에 1999년 4월 제주도 실정에 맞게 지역 환경기준을 국가기준 보다 강화하여 설정하였다.

기준설정은 전문기관이 제주특별자치도 친환경개발을 위한 용역결과와 관계 전문가 및 도민 의견수렴과정을 거쳐 인체건강 영향, 자연생태계에 미치는

영향 등을 고려하고 미국에서 개발된 대기오염지표 즉 PSI를 고려하였다. 또 WTO 권고치와 세계에서 환경기준을 가장 강화하여 관리하고 있는 EU나 스위스 수준으로 대기와 하천 수질분야의 기준을 설정하였는데 이는 국가 기준보다 강화된 것이다. 대기분야의 경우 아황산가스 등 5항목에 대하여 국가 기준보다 최고 3배, 하천수질 분야도 카드뮴 등 5개 항목에 대하여 국가기준보다 최고 10배까지 강화하여 설정하였다.

(5) 제주국제자유도시종합계획

제주국제자유도시의 성공적 추진을 통해 세계 수준의 국제적인 관광 휴양 도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적 기능을 갖춘 중심도시로의 발전기반을 마련하기 위한 중장기 발전방향을 제시하고 있고, 제주특별자치도를 동북아의 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전시키기 위하여 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 핵심 산업 육성책을 마련하고 있다.

제2차 제주국제자유도시종합계획은 특별법 제222조에 근거하여 2011년 수립되었다. 전면적인 세계경제의 개방화와 다극화, 지구온난화, 고령화 사회로의 전진 등 급변하는 시대적 조류에 적극적으로 대처하고, 지역의 창의적인 발전 체제를 구축하기 위한 제주국제자유도시 비전과 전략을 제시하고 있다.

(6) 세계환경수도 조성 기본계획

세계가 인정하는 명품 세계 환경수도 조성을 위하여 2010년부터 2020년까지 10년간 추진하는 장기 환경비전으로 2012년까지 세계 환경수도조성 기본단계(환경수도 선언), 2017년까지 환경자산 가치 확산 및 분야별 세계 탑브랜드 추진, 2020년까지 세계와 환경협력 및 발전모델을 마련해 나갈 계획이다.

세계환경수도란 전 세계의 유명한 환경도시 중 가장 으뜸이거나 모범이 되는 도시를 말한다.¹¹⁾ 제주가 지향하는 세계환경수도는 환경적으로 건전하며 지속가능한 도시, 환경자산의 가치가 주민의 삶을 풍요롭게 하는 도시, 미래

11) 제주특별자치도, 「세계환경수도 조성 기본계획」, 세계환경수도조성 실무위원회, 2010. 12. p. 3.

세대의 환경을 배려한 도시, 인간과 자연이 공존하는 생태도시다.

제주특별자치도는 '생명의 섬, 세계환경수도 제주'를 비전으로 3대 목표, 12대 전략을 마련하고, 과제별 33개 실행지표를 개발하여 2020년까지 10년 장기계획으로 4조1638억 원을 투자하여 제주를 세계환경수도로 조성하기 위한 기본계획을 수립하여 추진하고 있다.

(7) 제주특별자치도 환경보전 중기기본계획

환경정책기본법 제12조3항과 제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제291조2항에 근거하여 수립되었다. 국가환경종합계획(2006~2015) 및 제주특별자치도 환경보전기본계획(1999~2020)과 연계하고, 유네스코 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원 및 세계7대자연경관 선정 등 국제적인 자연환경자산보전지역의 특성에 맞는 환경보전중기 기본계획을 수립하여 추진하고 있다. 친환경적인 국제자유도시 추진을 위하여 환경부문별 현황분석을 통해 환경용량을 바탕으로 한 환경지표 설정, 환경목표 및 지표의 달성을 위한 세부과제를 제시하고 있다.¹²⁾

나. 환경관련조례의 제정 운영

제주특별자치도는 도민참여, 환경과 경제의 통합, 사전오염예방을 환경보전 3대 원칙으로 정하고 있다. 또 난개발 방지 차원에서 도전역 지리정보시스템 구축, 유네스코 지정 제주도생물권보전지역 관리 등을 효율적으로 추진하기 위하여 제주특별자치도환경기본조례, 제주특별자치도환경보전기금설치 및 운용조례, 제주특별자치도환경·교통·재해영향평가조례 등 KQ를 제정해 운영하고 있다.

제주특별자치도환경기본조례는 도민의 책무를 정하고, 환경보전시책의 기본이념과 환경보전시책을 종합적이고 계획적으로 추진하며, 도민이 건강하고 쾌적한 생활을 영위함에 필요한 환경을 관리 보전함을 목적으로 하고 있다. 이

12) 제주발전연구원, 「제주특별자치도 환경보전 중기기본계획」, 2011. 9. p. 26.

조례의 특징은 지역 환경이 수용 가능한 적정수준으로서 경제수준 등에 따라 지속적 증진이 가능한 용량 즉 환경용량과 지역 내 인간 활동이 친환경적으로 이루어지는지를 파악하기 위한 수단으로서 환경기준 등의 의사결정에 이용되는 수단인 환경지표개발 등을 법제화하여 21세기를 대비한 미래지향적 환경정책방향이 제시될 수 있는 기반을 마련한 것이다. 또 2002년 12월 16일 제주도가 유네스코 제주도생물권보전지역으로 지정됨에 따라 그 운영 관리를 체계적으로 추진하기 위한 제도적 장치를 마련 시행하고 있다.

제주특별자치도환경보전기금설치 및 운용조례는 제주도의 환경보전 및 개선을 위한 사업이나 활동을 지원할 수 있도록 하기 위하여 제주특별자치도환경기본조례 제21조의 규정에 의거 제정하였다. 환경보전기금 조성을 위한 재원은 제주도일반회계 등을 기본으로 하고 있으며, 2001년부터 30억 원 조성을 목표로 하고 있다. 조성된 기금은 지역환경보전 및 개선사업 추진, 지역 환경보전을 위한 기술개발과 조사 연구 활동 지원, 환경산업 육성자금지원, 민간환경 단체의 활동지원 등에 활용된다.

이밖에 제주특별자치도의 KQ는 표와 같다.

조례명	제정일
제주특별자치도 환경기본조례	2006. 4. 5
제주특별자치도 환경교육진흥조례	2008. 3. 5
제주특별자치도 환경보전자문위원회설치 및 운영에 관한 조례	2010. 3. 24
제주특별자치도 환경보전기금설치 및 운용조례	2006. 4. 5
제주특별자치도 통합영향평가조례	2006. 4. 12
제주특별자치도 환경영향평가협의내용 사후관리에 관한 조례	2008. 3. 5
제주특별자치도 자연환경관리조례	2006. 4. 5
제주특별자치도 생물권보전지역관리조례	2006. 4. 12
제주특별자치도 도립공원관리조례	2006. 10. 11
제주특별자치도 도립공원관리특별회계 설치 및 운영조례	2010. 1. 13
제주특별자치도 야생동물에 의한 가축 및 농작물등 피해보상조례	2008. 7. 16
제주특별자치도 1회용품사용규제위반사업장에 대한 과태료부과 및 신고포상금 지급조례	2006. 10. 11
제주특별자치도 공중화장실 등의 설치 및 관리조례	2006. 11. 29
제주특별자치도 환경분쟁조정위원회 조례	2007. 1. 8
제주특별자치도 저소득주민 재래식화장실 정비지원조례	2007. 1. 8

제주특별자치도 환경기초시설등 주변지역에 관한 조례	2007. 1. 8
제주특별자치도 친환경상품구매촉진에 관한 조례	2008. 4. 2
제주특별자치도 음식물류폐기물 수집운반 및 재활용촉진을 위한 조례	2006. 10. 11
제주특별자치도 폐기물관리조례	2008. 7. 16
제주특별자치도 폐기물처리시설설치비용징수 및 운용조례	2009. 4. 15
제주특별자치도 쓰레기 줄이기와 자원재활용촉진에 관한 조례	2009. 4. 15
제주특별자치도 폐기물처리시설주변지역 지원 등에 관한 조례	2009. 9. 30
제주특별자치도 광역폐기물 소각시설운영 관리조례	2009. 11. 2
제주특별자치도 대기 수질 오수 및 폐기물관리에 관한 조례	2006. 5. 3
제주특별자치도 공항소음피해지역등의 주민에 대한 지원조례	2006. 11. 29
제주특별자치도 자동차공회전 제한에 관한 조례	2007. 8. 22
제주특별자치도 가축분뇨의 관리에 관한 조례	2009. 4. 15
제주특별자치도 경유사용자동차 저공해조치 및 지원 등에 관한 조례	2010. 1. 16
제주특별자치도 도시공원 및 녹지 등의 관리에 관한 조례	2010. 3. 24
제주특별자치도 가로수조성 및 관리조례	2008. 11. 19

2. 기후변화 대응 환경정책

기후변화로 인한 생태계의 급속한 변화는 국가 및 지역의 환경, 산업, 경제, 문화 분야는 물론 생활양식의 변화에 이르기까지 그 파급효과가 광범위할 것으로 예상되고 있다.

국가의 '기후변화대응 종합기본계획' 수립 및 국가 온실가스 감축 목표 설정에 따라 제주특별자치도는 지역실정에 맞는 온실가스 감축목표의 설정과 달성을 위한 분야별, 단계별 전략을 마련하여야 한다. 제주특별자치도는 이에 따라 2010년 기후변화의 주요 원인인 온실가스의 효과적 감축 등 지역 차원의 기후변화 완화대책 및 기후변화 영향에 대한 적응방안 등의 대책을 마련함으로써 국제적 환경에 사전 대비하며, 친환경산업 발굴 및 육성방안을 마련하고 기후변화를 제주지역 신성장동력의 기회로 활용하기 위해 기후변화대응 종합계획¹³⁾을 마련하였다.

제주특별자치도는 기후변화 대응의 목표를 2020년까지 온실가스 배출량을 BAU(온실가스 배출 전망치) 대비 36% 감축으로 제시하고 있다. 2020년 BAU

13) 제주특별자치도, 「제주특별자치도 기후변화대응 종합계획」, 2010. 11, p. 234.

대비 36% 감축은 약 180만 톤을 감축해야 한다는 것을 의미한다.

제주특별자치도는 효율적인 기후변화대응 업무추진을 위해 부서별로 분산 추진되고 있는 기후변화대응 업무를 통합, 조정하는 조직(기후변화대응추진본부)을 구성하고, 관련 사업을 체계적으로 추진하고 있다. 조직은 총괄기획단, 온실가스감축단, 기후변화적응1단, 기후변화적응2단, 연구개발단으로 구성되어 있으며, 52개 사업을 추진하고 있다.

제주특별자치도 기후변화적응대책 세부시행계획(2012~2016)은 보건, 산림, 생태계, 물관리, 농업, 해양/수산, 재해 등 7개 분야의 세부시행과제를 제시하고 있다.¹⁴⁾

3. 환경관리기능 강화제도

제주특별자치도는 제주국제자유도시특별법을 통해 환경관리기능을 대폭 강화하고 있다. 사전환경성검토 제도와 환경영향평가 제도에 있어 타 지방정부와 다른 기준과 절차를 규정하고 있으며, 제주도의 생명수인 지하수 보전을 위해서도 영향조사 및 개발이용시설 감리제도 등을 도입하였다.

가. 제주특별자치도의 환경영향평가제도¹⁵⁾

제주특별자치도의 환경영향평가제도는 1991년 12월 31일 제주도개발특별법이 제정됨에 따라 환경영향평가 대상사업과 평가방법, 절차 등 전반적인 사항을 제주도지사와 협의하도록 하는 자치환경영향평가제도를 전국에서 처음으로 도입하게 되는 계기를 마련하면서 시작되었다. 1992년 11월 6일 제정된 동법 시행령에서는 제주도의 특성에 맞도록 평가대상사업과 규모를 전국보다 확대 또는 강화하여 규정하였으며, 1993년 7월 5일 제정된 동법 시행조례에서

14) 제주특별자치도 기후변화적응대책 세부시행계획(2012~2016)은 선행연구를 통해 7개 분야별로 적응과제를 도출하고 있다. 각 분야별 적응과제에 대한 자세한 사항은 제주특별자치도 기후변화적응대책 세부시행계획(2012~2016) pp.109~115 참조.

15) 이하는 제주특별자치도 2010 환경백서 pp. 355~371 내용을 요약 정리하였다.

는 환경영향평가서 초안의 공고 및 공청회 개최, 환경영향평가서의 작성방법 등 제반절차를 규정하였다.

1994년 5월 17일 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정을 제정 고시하였으며, 1994년 6월 제주도환경영향평가제도 운영지침이 제정되고, 제주도개발특별법에 의한 제주도종합개발계획이 확정 고시됨으로써 1994년 6월 2일부터 전국 최초로 제주도에 자치환경영향평가 협의를 시작하게 되었다.

1995년 1월 5일 제주도개발특별법 개정 시 제14조의 규정에 환경영향평가에 관한 특례규정을 두어 평가대상사업을 확대 강화하였고, 평가방법과 절차 등은 환경영향평가법을 적용하는 것으로 개정되어 제주도의 환경영향평가제도는 제주도개발특별법에 평가대상사업 및 규모를 정하고, 평가방법과 절차 등은 환경영향평가법의 적용을 받게 되었다.

1995년 6월 30일 제주도개발특별법시행령 개정으로 환경영향평가 대상사업은 18개 분야 65개 사업으로 환경영향평가법에서 정하는 평가대상 사업보다 먹는 물 저수시설, 육상어류양식장, 골재채취, 레미콘 또는 아스팔트제품제조 시설 등 5종이 추가되고, 철도 건설, 운하, 특정지역개발 등 3종은 제외되었다. 1995년 11월 1일 개정된 제주도개발특별법 시행조례에서는 환경영향평가서 심의결과에 대하여 도의회에 통보하도록 하는 규정이 신설됨으로써 주민의 알 권리에 대한 정보의 공개화가 제도적으로 이루어지게 되었다.

규제개혁위원회의 규제정비계획에 따라 정부 주도하에 1999년 2월 5일 제주도개발특별법이 개정되어 경관영향평가를 환경영향평가에 통합하여 동년 5월 26일부터 시행되었고, 2000년 1월 28일 제주도개발특별법 개정으로 환경영향평가 대상사업은 환경영향평가법을 적용받도록 됨에 따라 동법에 근거한 제주도 지역 환경영향평가조례 제정으로 환경영향평가 대상사업은 20개 분야 65개 사업으로 확대되었다.

2001년 1월 1일부터 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법이 시행되었고, 2006년 2월 21일 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법이 제정됨에 따라 동법에 의한 제주특별자치도 통합 영향평가조례가 제정(2006. 4. 12)되어 운영 중이다. 이 조례에서는 국가 환경영향평가 대상사업과 비교하여 육상어류 양식장, 건축물, 공작물의 설치사업이 추가되어 19개 분야 65개

사업으로 조정 운영 중이다.

제주특별자치도내에서 추진되는 개발사업은 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 하기 위하여 환경영향평가 협의시 주요 협의기준을 전국 기준보다 자체적으로 강화하여 운영하고 있다.

첫째, 제주도는 토양이 화산회토로 구성되어 있고 상수원의 대부분이 지하수에 의존하고 있으므로 환경영향평가 대상 개발사업의 오폐수 처리는 개별법이 정한 기준의 1/2 수준으로 강화하거나 오수관로를 설치하여 하수종말처리장에 연계 처리하고 있다. 특히 골프장의 경우는 농약·비료 성분으로 인한 토양 및 지하수오염 방지를 위하여 골프코스 밑에 흡착제(활성탄 등) 또는 차수시설을 설치하고, 그 처리수는 유공관으로 차집하여 다시 활성탄 등으로 여과 처리한후 재활용하고 있으며, 화학농약 사용 절감을 위하여 미생물을 이용한 생물학적 방제시스템을 설치 운영토록 하고 있다.

둘째, 대기질·하천수질은 아황산가스의 경우 국가기준보다 강화된 0.01ppm을 적용하는 등 국가기준보다 2~10배 강화된 제주도환경기본조례에 설정된 지역환경 기준을 협의기준으로 하고 있다.

환경영향평가 협의 업무를 요약하여 비교하면 다음과 같다.

〈 환경영향평가 협의업무 운영비교 〉

구분	환 경 부	제주특별자치도
협의근거	<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향평가법 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제299조 • 환경영향평가법
대상사업	<ul style="list-style-type: none"> • 17개 분야 62개 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 19개 분야 65개 사업
협의기관	<ul style="list-style-type: none"> • 환경부, 지방환경관리청 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도 환경정책과
검토기관	<ul style="list-style-type: none"> • 한국환경정책평가연구원 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도 환경영향평가심의위원 • 검토전문기관 <ul style="list-style-type: none"> - 한국환경정책평가연구원 - 제주지역환경기술개발센터 • 관련부서
평가서심의	<ul style="list-style-type: none"> ※ 심의기능 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 통합평가심의위원회심의 <ul style="list-style-type: none"> - 현지 확인 및 소집심의

자연생태계 보전	<ul style="list-style-type: none"> • 녹지자연도8등급(자연림) 이상 개발 억제 	<ul style="list-style-type: none"> • 녹지자연도8등급(자연림) 이상 개발 억제 • 특별법 시행조례상 생태계보전등급 철저 이행
지하수보전	<ul style="list-style-type: none"> • 오폐수처리는 개별법이 정한 기준 - 골프장 오수: 10ppm 이하 (숙박시설이 포함된 경우 5ppm) 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별법이 정한 기준의 1/2 수준 강화-골프장 오수: 5ppm이하 • 골프장 농약 비료오염 방지대책 - 차수시설 또는 흡착시설 설치 의무화 • 저류지 확대시설(7~24만㎡) - 우수를 잔디용 관개용수로 재활용 • 농약비료사용총량규제 • 빗물이용시설 의무화
평가기준	<ul style="list-style-type: none"> • 국가환경기준 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도지역환경기준(대기질 및 하천수질) - 대기질 2~3배, 하천(중금속) 2~10배
평가소요 일수	<ul style="list-style-type: none"> • 평균 12개월 	<ul style="list-style-type: none"> • 평균 10개월
주민참여	<ul style="list-style-type: none"> • 평가서 초안 공고, 공람, 설명회 또는 공청회 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • 공고, 공람, 설명회 또는 공청회 개최 • 환경영향평가서 및 협의내용 - 읍면동 등에 통보
협의요청 시기	<ul style="list-style-type: none"> • 일반적으로 실시계획 승인 전 	<ul style="list-style-type: none"> • 인가허가 승인 이전
협의내용 사후관리	<ul style="list-style-type: none"> • 협의내용 관리대장 비치 및 관리책임자 지정(미이행시 과태료 부과) • 사후환경영향조사 실시 및 보고서 작성 • 협의내용 이행촉구 및 공사 중지 명령 • 공사중지명령 위반시 벌칙 부과(징역또는 벌금) 	<ul style="list-style-type: none"> • 좌동 • 환경영향평가 사후관리 조사단 운영

나. 지하수 영향조사 및 개발·이용시설 감리제도

제주도에서 지하수는 특별한 의미를 갖는다. 제주도 지하수의 양과 질을 보전하는 것은 문화와 관광 등에서 국제적 비상을 하고자 하는 제주도의 지속

가능한 발전에 더없이 중요한 문제일 것이다. 양적인 문제보다 더 시급한 대책을 요하는 것이 질적인 보전의 문제일 것이다. 제주도 지하수의 수질 저하 문제, 특히 전반적으로 나타나는 얇은 심도의 천부 지하수 수질 저하문제를 해결하기 위해서는 지하수 수질 오염 유발 물질 배출의 총량을 관리하는 방법의 채택이 필요하다.¹⁶⁾

이러한 필요성에 부응하여 제주특별자치도는 다양한 지하수 보전시책을 수립 시행하고 있다. 제주특별자치도가 도입한 독특한 지하수 관리시책인 지하수 영향조사 및 개발·이용시설 감리제도를 살펴본다.

제주도는 연평균 강우량이 전국 평균의 1.5배에 해당하는 다우지역이다. 그러나 화산섬으로서의 특수한 지형 및 지질구조 때문에 지표수가 거의 발달하지 않는다. 이러한 수문지질여건으로 인하여 수자원의 대부분을 지하수 개발에 의존할 수밖에 없어 용수 수요량의 증가를 충족시키기 위한 지하수 개발이 가속화되었고, 이와 함께 무분별한 지하수 개발 이용으로 인한 수위 하강 및 수질 오염 등을 방지하기 위한 보전 관리대책이 중요한 사안으로 대두되었다.

따라서 제주도에서는 1991년 제정된 제주도개발특별법에 전국 최초로 지하수 굴착 이용허가 제도와 함께 지하수영향평가 제도를 도입하였다. 그러나 지하수 영향평가 제도의 시행에 있어 여러 가지 불합리한 문제점이 도출됨에 따라 1995년 제주도개발특별법 개정 시에 지하수영향평가제도를 '지하수 영향조사제도'로 개선해 현재까지 시행해오고 있으며, 2000년 11월부터는 지하수개발 이용시설 공사의 감리제도를 도입하여 공공기관이 발주하는 지하수 개발 이외의 지하수 개발 이용시설공사는 감리원의 감리를 받아야 한다.

지하수 영향조사와 감리제도는 지하수의 개발 이용으로 인한 주변지역의 지하수 수질 및 수량 등에 미치는 영향을 예측 분석하여 지하수 환경에 미치는 영향을 최소화하고 지하수 오염을 사전에 방지함으로써 지하수의 적정개발 이용과 합리적인 보전 관리를 도모하는데 그 목적이 있다.¹⁷⁾

16) 이강근, "기후변화와 지하수자원, 그리고 제주도 지하수", 「제주 지하수 글로벌 브랜드화를 위한 2010 지하수 학술세미나집」, 제주특별자치도 환경자원연구원, 2010. 10, p. 128.

17) 제주특별자치도, 「2010 환경백서」, 제주특별자치도, 2010. 12, p. 379.

4. 시사점

이상에서 살펴보았듯이 제주특별자치도의 환경정책은 나름대로 진일보했다는 평가를 받고 있다. 제주도는 유네스코 세계생물권 보전지역, 세계자연유산 등재와 함께 세계지질공원으로 인증 받아 세계 최초로 유네스코 자연과학분야 '트리플 크라운'을 달성하였다. 제주도의 환경자산의 가치가 세계적으로 인정받고 있다고 볼 수 있다.

제주특별자치도는 환경자산의 가치 보전을 근간으로 삼아 다양한 환경정책을 시행하고 있다. 환경 분야 중앙권한을 대폭 이양 받아 제주특성에 맞는 환경보전시스템 구축을 시도하고 있으며, 지구온난화에 따른 제주지역 피해를 최소화하기 위하여 환경부와 기후변화대응 시범도 조성 협약을 체결하였다. 다른 지방정부와는 차별화된 선도적인 사업의 예라 할 수 있겠다.

그럼에도 불구하고 제주 해군기지 건설공사 과정에서 드러난 갈등에서 알 수 있듯이 제주특별자치도의 환경정책 재량권이 그다지 크지는 않아 보인다. 국책사업과 같은 대형개발프로젝트에서는 국가 우선의 환경정책이 제주지역에도 똑같이 먹혀들고 있다는 것이다. 이는 지방정부가 아무리 환경보전 우선 정책을 실시하더라도 국가가 특정사업을 추진하려 할 경우 제재할 마땅할 방도가 없다는 현실을 입증한다. 국가는 국책사업을 강행하기 위해 해당 지방정부에게 재정지원 중단 등을 내세우며 국책사업 추진을 강요하는 것이 현실이다.

이에 따라 지방정부 환경정책의 실효성을 확보하기 위해서는 그 지역 내에서 시행되는 모든 사업에 대한 결정과 통제권을 지방정부에게 부여하는 획기적 결단이 필요할 것으로 생각된다.

IV. 지방정부 환경정책의 한계

1. 환경행정 분권화의 필요성과 요건

지방분권과 국가균형발전 정책은 지역개발 욕구를 분출시키고, 중앙정부의

선택과 집중논리에 의한 선별적 지방정부 지원은 지방정부간 개발경쟁을 부추기는 결과를 낳게 될 수도 있다. 지방분권과 국가균형발전 정책이 지속가능한 지역발전을 저절로 보장해주지는 않는다는 것이다.

환경행정은 광역적 특성을 지니고 있기 때문에 분권화(decentralization)보다 오히려 집권화(centralization)가 필요하다는 주장도 있다.¹⁸⁾ 첫째, 수질오염이나 수자원 이용과 관련된 하천의 상하류 지역 간 갈등, 쓰레기 매립장 건설을 둘러싼 지방정부가 갈등 등을 줄이기 위해 집권화가 바람직하다. 둘째, 국가적 차원의 균등한 환경기준과 규제수준을 유지함으로써 지역 간 환경질의 격차를 줄일 수 있다는 것이다.

셋째, 지방정부가 정치적 경제적 이유로 지역연고산업에 포획당하여 환경규제가 느슨해지는 것을 막을 수 있다는 것이다. 넷째, 재난이나 위기상황에 처했을 때 일사불란한 지휘체계를 통해 효율적으로 대처할 수 있다는 것이다. 다섯째, 국가적으로 일관된 정책은 물론 개혁이나 쇄신을 추진하기가 용이하다는 것이다.

반면 환경행정의 분권화가 바람직하다는 입장은 다음과 같은 점을 강조한다.¹⁹⁾ 첫째, 환경문제는 지역적 특성을 지니고 있기 때문에 지역실정에 맞는 환경행정을 펼 수 있다는 것이다. 둘째, 지역주민을 참여시키고 그들의 환경욕구를 반영함으로써 환경행정의 민주성과 반응성을 기할 수 있다는 것이다. 셋째, 지역의 환경문제에 해당 지역의 행정기관이 책임지게 함으로써 환경행정의 책임성을 실현할 수 있다는 것이다. 넷째, 하위기관의 재량과 창의력을 증진시킴으로써 자율적이고 적극적인 환경행정을 기대할 수 있다는 것이다.

결국 환경문제의 지역성을 고려할 때 지방분권에 의한 환경행정 분권화가 필요하다고 생각된다. 진정한 지방자치는 단순히 단체장을 뽑는 데서 그치는 것이 아니라 환경을 포함한 모든 분야를 지역주민 스스로 결정하는데 의미가 있기 때문이다. 이와 같이 환경행정의 분권화가 필요함에도 불구하고 지방정부의 전문성이나 역량의 문제, 재정능력의 차이 등 지방분권화를 가로막는 제

18) 김병완, 「환경정책의 논리와 실제」, 나남출판, 2001, p. 141.

19) 김병완, 전계서, p. 142.

약요소들이 적지 않다.

환경행정의 지방분권화를 위해서는 다음과 같은 선행요건들이 진지하게 다뤄져야 한다. 첫째, 중앙정부의 정책조정 및 통합능력이 강화되어야 한다. 중앙정부 차원에서 환경부의 위상을 강화하여 지속가능발전의 관점에서 개발정책과 보전정책의 조정과 통합이 이루어져야 한다.

둘째, 중앙정부의 지방정부 환경행정에 대한 평가체계 개발이 선행되어야 한다. 중앙정부는 지방정부의 환경보전의지와 규제성과를 평가하여 객관적 근거에 의해 차별적 지원과 업무이양이 이루어지도록 해야 한다.

셋째, 지방정부의 환경행정 역량 및 전문성 강화가 이루어져야 한다. 지방정부 스스로 환경행정에 필요한 인력, 재정, 기술수준의 향상을 위한 지원체계를 구축하고, 환경행정 전문인력 확보를 위한 독자적 인사행정체계의 구축도 필요하다.

2. 지방정부 환경정책의 강화전략

우리나라 대부분의 지방정부에서 개발정책 관련 부서보다 환경정책 관련 부서의 위상과 역량이 취약한 것이 사실이다. 이는 환경행정이 사후처리 위주의 소극적 행정의 범주를 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 선개발 후보전의 틀을 벗어나지 못해 개발행정을 견제할 만한 환경행정 역량을 기대하기가 어렵다고 생각된다. 이에 따라 지방정부의 환경정책 역량을 강화할 수 있는 전략을 살펴본다.²⁰⁾

가. 지속가능발전을 이끄는 조직구조 개편

지방정부의 환경행정체계를 사후관리 중심의 소극적 행정체계로부터 '지속가능성'을 정책이념으로 하는 사전예방 및 환경창조 중심의 적극적 행정체제로 전환시킬 필요가 있다. 환경행정 업무범위를 확대시켜 지속가능발전을 통

20) 김병완, "지방분권화 시대의 환경정책 비전과 전략", 『환경정책』 제11권 제2호, 한국환경정책학회, 2003. 12, pp. 165~169 참조.

합적으로 이끌어가는 조직구조가 요구된다는 것이다.

환경행정 범위를 확대시키면 공해규제 행정의 범위를 넘어 자연환경은 물론 하천관리, 산림관리, 자원관리(수자원 및 에너지 수요관리), 토지이용 등의 분야를 포괄해 지속가능 발전을 이끌어나가는 권한과 책임을 가질 수 있게 된다.

지방정부의 무분별한 개발위주 정책을 강력히 견제할 수 있도록 환경행정 조직의 역량과 위상 강화도 절대적으로 필요하다. 동시에 환경행정 담당 공무원의 전문성을 강화하고, 업무의 전문성을 고려해서 환경 분야 일반행정 관리자의 잦은 인사교체를 억제해야 할 것이다. 환경행정의 역량 강화를 위해서는 지방환경행정직의 신설이 요구된다. 기존의 이공계 중심 환경기술직만으로는 전략적·정책적 접근이 요구되는 환경행정을 수행하는데 한계가 있기 때문에 환경윤리, 환경경제, 환경규제제도, 환경갈등관리, 환경거버넌스 등을 전문적으로 다룰 수 있는 환경행정직의 신설이 필요하다.

환경개선 특별회계, 환경관련 조례 제정권 강화, 지역환경기준 설정, 환경관련 부담금 징수권 확대 등을 통해 지방정부의 책임과 권한을 강화해야 한다.

나. 갈등 해소를 위한 합의형성제도 도입

지방환경행정은 공해로 인한 가해자와 피해자간의 갈등, 환경기초시설 입지에 따른 지역이기주의(NIMBY) 갈등, 개발로 인한 편익수혜자와 비용부담자간의 갈등으로 인해 갈등관리행정의 성격이 강하다. 이에 따라 환경행정의 갈등관리능력과 협상능력 강화를 위한 전략적 협상전문 행정가 양성이 요구된다.

환경과 관련된 대형사업들을 계획하거나 심의, 인가하는 과정에서 주민참여를 법적으로 보장하거나 참여에 의한 환경분쟁 해결장치로서 합의형성제도를 도입해야 한다. 지방정부와 주민간 협의과정의 제도적 보장을 통해 갈등요인을 제거할 수 있다. 주민참여에 의한 합의형성제도의 예로는 독일의 공공참여제도, 영국의 공개심문제도, 미국의 시민위원회 제도, 일본의 시민위원회 및 주민투표제 등을 꼽을 수 있다.

다. 환경과 경제의 상생관계 실현

환경과 경제를 동시에 살리는 정책이야말로 지속가능발전 정책의 핵심이라 할 수 있다. 지방정부 차원에서도 환경정책이 경제활동을 제약하는 것이 아니라 환경과 경제를 상생관계로 발전시키는 통합적 환경정책을 실현해야 한다. 이를 위해 첨단 환경기초시설을 설치하고 운영할 수 있는 기술과 능력을 갖추어 환경행정에 대한 주민의 신뢰를 구축해야 한다.

첨단장비와 기술에 의한 과학적인 조사 분석 및 투명하고 효율적인 규제가 이루어지기 위해서는 관련예산과 인력이 개발관련 분야보다 우선적으로 확보되어야 한다.

3. 지방분권형 헌법 개정

분권화 수준이 높은 국가는 사회적 신뢰 및 사회규범의 수준이 높고 사회의 네트워크가 활성화되어 사회적 자본의 형성을 촉진하게 되며, 나아가 국가 경쟁력이 높게 나타나고 있음은 이미 검증된 사실이다. 이는 21세기의 특징인 고도의 불확실성 속에서 국가의 생존을 보장하고 환경변화에 효율적이고 효과적으로 대응하기 위하여 분권체제적인 국가 운영시스템의 모색이 요청되고 있음을 보여준다.²¹⁾

위에서 살펴본 바와 같이 지방정부가 환경정책을 주도적이고 적극적으로 펼치기 위해서는 법률적 보장 이외에 예산이나 조직, 인력 등 다양한 분야에서 개선이 필요함을 알 수 있다. 즉 단순히 지방행정의 녹색화를 추진한다는 구호적 차원이 아니라 실질적으로 지방정부의 환경행정 관리권을 보장해야 한다는 것이다.

우리나라 현행 헌법은 지방자치의 가치와 이념을 선언하고 있음에도 불구하고 헌법에서 보장하여야 될 사항을 법률에 위임케하여, 입법자의 재량에 의해 자치의 내용이 재단되는 한편, 나아가서 법률에 의하여 대통령령이나 부령에 위

21) 신원득 외, "지방분권형 헌법안 연구", 『정책연구』, 2009-95, 경기개발연구원, 2010. 6, p. 3.

임함으로써 궁극적으로 집권화의 운영시스템 한계에 구속되고 있다. 이러한 측면에서 현행 헌법을 지방분권형 헌법으로 개정해 분권지향적 요소를 헌법 이념으로 도출할 필요가 있다 하겠다.

분권형 헌법 개정을 통해 지방정부가 국가의 지시나 감독을 받지 않고 법이 정하는 바에 따라 독자적인 책임 하에 처리하는 조직고권, 재정고권, 조례고권, 계획고권 등 자치고권을 행사할 수 있을 때 지방정부의 환경정책 역시 지역주민의 뜻에 따라 바람직한 방향으로 전환될 수 있을 것이다.

V. 나가며

지방분권의 당위성에 대한 평가가 엇갈리고 있음에도 불구하고 지방의 다양성과 경쟁 촉진이라는 긍정적 측면을 살펴볼 때 지방분권은 정치사회의 민주화와 행정의 효율화를 앞당기는 매개체로 작용할 것이라 생각된다.

21세기를 맞아 환경의 중요성은 더욱 부각되고 있다. 환경은 인류생존의 가장 작은 영역에서부터 지구라는 생존조건에 이르기까지 핵심사안으로 거론된다. 일본 지진으로 야기된 원자력 사태는 환경피해의 첫 당사자가 지역주민임을 다시 한 번 확인해주고 있다. 지역주민들의 생존조건은 바로 그 거주지역이 될 수밖에 없기 때문이다.

국토면적당 원자력 발전소 숫자가 가장 많은 우리나라의 해당 주민들 역시 신경을 곤두세운 채 살아가고 있다. 원자력 발전소 뿐만 아니라 제주 해군기지와 같은 다양한 국책사업은 지방정부의 환경정책이 어떤 방식으로 진행되어야 하는지를 다시 한 번 생각해하는 계기를 제공하고 있다.

위에서 살펴봤듯이 현재 지방정부의 환경정책 역량은 미약하기 짝이 없다. 제주특별자치도의 경우 생태관광을 내세운 환경보전 정책과 법률적 보장에 힘입어 다소 진일보한 면을 갖고 있다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 서귀포시 강정마을에서 추진되는 해군기지 건설공사에서 드러나는 것처럼 특정 국책사업에 있어서 지방정부의 환경정책은 설 자리를 잃고 있다고 보인다. 세계환경수도를 지향하는 제주특별자치도가 이 정도라면 다른 지방정부의 환경의지는

더 퇴색되어 있다고 생각된다.

환경은 지역의 생존조건이다. 개발이든 보전이든 지역의 환경조건 변화는 지역주민이 결정해야 마땅한 것이다. 이를 위해 지방분권의 강화와 이를 통한 지방정부의 환경역량 제고가 시급한 실정이다.

참고문헌

- 김병완, 「환경정책의 논리와 실제」, 나남출판, 2001.
- 김병완, “지방분권화 시대의 환경정책 비전과 전략”, 「환경정책」 제11권 제2호, 한국환경정책학회, 2003. 12.
- 김치환, “지방분권과 환경법”, 「공법논총」 제6호, 한국국가법학회, 2010.
- 박균성·함태성, 「환경법(제3판)」, 박영사, 2008.
- 신동일, “유네스코 3관왕의 의미와 향후 과제”, 「JDI OPINION」 제106호, 2010.
- 신원득 외, “지방분권형 헌법안 연구”, 「정책연구」, 2009-95, 경기개발연구원, 2010.
- 이강근, “기후변화와 지하수자원, 그리고 제주도 지하수”, 「제주 지하수 글로벌 브랜드화를 위한 2010 지하수 학술세미나집」, 제주특별자치도 환경자원연구원, 2010.
- 제주발전연구원, 「제주특별자치도 환경보전 중기기본계획」, 2011.
- 제주특별자치도, 「2010 환경백서」, 제주특별자치도, 2010.
- 제주특별자치도, 「세계환경수도 조성 기본계획」, 세계환경수도조성 실무위원회, 2010.
- 제주특별자치도, 「제주특별자치도 기후변화대응 종합계획」, 2010.
- 조성호 외, “현 정부 지방분권정책의 평가와 과제”, 「정책연구」, 경기개발연구원, 2011.
- 荏原明則, “地方分權と環境問題”, 小早川光郎, 小幡純子編, 「あたらしい地方自治 地方分權 (ジュリスト増刊)」, 2000.

[Abstract]

The Environmental Policy of Local Government

Kang, Hong-Kyoon

The Kyunghyang Shinmun

The environmental policy can be counted as a field of most considering regional particularities. In recent years, the seriousness of climate change due to global warming, the environmental policy of local government emerged as a significant challenge of decentralization.

In Korea, 72% of the national office and approximately 80% of funding allocation is concentrated. That means, our government still evaluated as a centralized administrative system. Although 'Participatory Government' adopted decentralization as a national task to the degree of effort, but until now Korea decentralization is still in progress.

In particular, the case of environmental policy, is the fact that not much authority to local governments that can be granted or expect when you look at the Environmental Policy Act and other relevant regulations.

Environmental policy capacity of local government is weak pairs, but the role of local governments to provide optimal environmental conditions to be very important. Development or conservation, changes in the environmental conditions of the region determined by the local residents.

Ultimately, including constitutional amendment to decentralization, the right of environmental decision should be relegated to the local residents.

Key words : environmental policy, decentralization, environmental conditions, the right of environmental decision