# 地方自治에 있어서의 地域開發과 環境保全方案에 관한 硏究*

## — 濟州道를 中心으로 —

趙 文 富**
韓 三 寅***
玄 榮 珍****

目 次

Ⅰ. 序 論 - 問題의 提起
Ⅱ. 地方自治의 役割
Ⅲ. 地域開發 및 環境保全에 관한 理論的 考察
Ⅳ. 地域開發과 環境保全의 實態와 問題點
Ⅴ. 地域開發과 環境保全方案
Ⅵ. 地方自治時代의 地域環境政策의 方向
Ⅶ. 結 論

## Ⅰ. 序 論 - 問題의 提起

지금까지의 中央集權主義體制에 의한 地域開發 政策은 여러가지 副作用을 낳게 했다. 그 부작용을 크게 두 가지로 나누어 보면, 그 첫째는 住民의 精神的 側面에서 自治意識을 育成하지 못함으로써 住民들 사이에 中央政府나 地方政府의 行政에만 依存하거나 責任을 轉嫁시키려는 性向을 띄게 된 것이며, 둘째는 國土開發의 空間環境的 側面에서 據點開發方式과 外形的 物量的 開發에만 置重하게 됨으로써 不均衡的 地域開發과 環境毁損의 結果를 낳게 했다는 点이다.

地方自治가 풀뿌리 民主主義, 民主政治의 訓鍊場이라는 의미는 住民들이 地域社會의 問題를 스스로 協議·決定하며 스스로 解決하려고 努力하고 그 結果에 대해서도 住民들 스스로가 責任

* 이 논문은 1995년도 교육부 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.
** 제주대학교 행정학과 교수(行政法·地方自治·行政學).
*** 제주대학교 법학과 교수(民法·環境法).
**** 제주대학교 화학공학과 부교수(化學·化學工學).

을 진다는 것이다. 그렇게 함으로써 地域社會의 問題에 대한 住民들의 關心을 높이고 自律的으로 解決하는 能力을 高揚시키며, 地域開發의 效果와 開發로 인한 生産的 體制確立과 社會經濟的 構造의 經濟性을 提高시킬 수 있는 것이다. 이는 곧 中央集權主義體制에 의하여 그릇된 地域開發과 環境保全의 問題를 地方自治에 의하여 補正함으로써 그 效率性을 提高시켜야 함을 意味하는 것이라고 할 수 있다.

濟州道의 경우도 1960年代부터 오늘에 이르기까지 住民의 自律的 意思와는 關係없이 中央政府의 地域開發政策과 強力한 推進力에 의하여 地域開發이 이루어지게 되었다. 그 結果 地域社會의 問題에 대한 住民의 自律的 解決能力이 向上되지 못하고, 中央과 地方間, 地方과 他地方間에 不均衡的 發展이 이루어졌으며, 自然環境이 많이 毁損되어 그 回復이 容易하지 않은 狀態라고 할 수 있다. 그래서 濟州道의 課題도 地方自治에 의하여 自治能力을 高揚시키면서 住民 스스로가 自然環境을 保全하는 地域開發에 能動的으로 參與하게 하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 住民에게는 地域開發이나 環境保全을 위한 資本과 技術 뿐만 아니라 知識이 不足하다. 地域開發 問題만 해도 均衡的 開發과 再開發이라는 經濟的 開發에 社會開發과 文化開發을 包含시키는 綜合開發을 推進시켜야 하고, 環境保全 問題도 破壞되지 않은 環境에 대해서는 이를 保存하여야 하지만, 破壞된 環境에 대해서는 이를 復元하여야 할 것이기 때문에 住民만이 아니라 地方自治團體의 力量을 合쳐도 그 資本이나 技術이 不足하고, 그에 대한 專門知識이 매우 不足한 實情이라고 할 수 있다. 여기에 中央政府의 力量을 빌리지 않을 수 없는 것이다. 그래서 地方自治와 地域開發 및 環境保全의 問題는 이에 대한 中央과 地方間의 役割分擔과 相互協力의 問題도 다루어져야 할 것으로 본다.

우리 나라에서는 地方自治의 發展을 위한 硏究도 그 實效를 거둘 수 있을 만큼 이루어졌다고 보기는 어렵지만, 地域開發과 環境保全이 調和를 이루도록 하는 問題를 硏究한 正論이 없는 實情이라고 할 수 있다. 그래서 本 硏究는 앞으로의 地方自治가 떠맡아야 할 地域再開發과 環境保全의 問題를 地方自治를 發展시키면서 中央과의 協力을 통하여 어떻게 解決하여야 할 것인가, 그 方案을 硏究하고자 하는 것이다.

本稿는 이같은 목적을 달성하기 위하여 學術書籍과 論文 등 각종 先行硏究資料를 수집·분석·연구하는 文獻的 硏究方法을 주로 하면서, 제주도 및 중앙정부의 統計資料를 수집·분석·연구하는 實態調査의 방법을 보충적으로 취하였다.

本稿의 硏究範圍는 다음과 같다. 첫째, 地方自治의 役割을 그 現況과 향후 發展의 與件과 課題를 중심으로 파악해 보았다. 둘째, 地域開發 및 環境保全의 諸問題를 이론적으로 고찰하였다. 셋째, 地域開發과 地下水汚染現況을 중심으로 한 地域開發과 環境保全의 實態와 문제점을

살펴보았다. 넷째, 地域開發과 環境保全의 主體·地域再開發對策·地下水保全方案을 중심으로 한 地域開發과 環境保全方案을 모색해 보았다. 다섯째, 地方自治時代의 바람직한 地域環境政策의 方向을 고찰해 본 다음에 마지막 結論으로서는 본고에서 考究되어진 爭點들을 要約·整理하였다.

地域開發과 環境保全의 調和에 관한 硏究는 그 성격상 學際的 硏究를 할 수 밖에 없고, 따라서 專攻이 상이한 자들의 共同硏究여서 그 論述體系가 다소 짜임새 있지 못한 限界를 갖고 있다 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 本稿는 다음과 같은 기대효과를 살릴 수 있다고 본다. 첫째, 地下水 水質基準의 기본방향을 설정하여 개발과 보전을 조화시킴으로써 사업주와 지역주민들의 갈등을 해소시킬 수 있는 理論的 根據를 제시할 수 있고, 나아가 住民參與開發을 유도할 수 있다. 둘째, 개발사업자들도 사후 단속만 피하면 된다는 그릇된 관행을 버리고 능동적으로 環境保全技術을 導入·開發하고, 이를 기업경영에까지 확대 적용하는 環境經營體系를 구축하는 계기를 제공할 수 있다고 본다. 셋째, 開發主體들 뿐만 아니라, 地域住民들에게도 環境保全意識을 고취시킬 수 있는 制度의 講究에 一助할 수 있다고 생각한다. 넷째, 지역주민의 삶의 질과 직결되는 地域環境政策의 立案에 어떤 示唆点을 줄 수 있을 것이다.

# Ⅱ. 地方自治의 役割

## 1. 地方自治의 現況

### 1) 地方自治의 理念

우리나라는 憲法에 「地方自治團體는 住民의 福利에 관한 事務를 처리하고 財産을 管理하며, 法令의 範圍안에서 地方自治에 관한 規定을 制定할 수 있다」(憲法117①)고 規定되어 있고, 地方自治法에는 「……國家와 地方自治團體와의 基本的 關係를 정함으로써 地方自治行政의 民主性과 能率性을 圖謀하며 地方의 均衡的 發展과 大韓民國의 民主的 發展을 基함을 目的으로 한다」고 하였다. 地方自治法에 規定된 이들을 分析하면, ① 國家와 地方自治團體와의 關係定立, ② 地方自治行政의 民主性과 能率性 圖謀, ③ 地方의 均衡的 發展, ④ 國家의 民主的 發展으로 要約할 수 있다. 現行法上의 이러한 規定은 다음과 같은 問題點 등을 內包하고 있다.

첫째로 國家와 地方自治團體와의 關係 定立에만 그 目的을 두고 있다는 것이다. 地方自治의 構圖는 住民 ↔ 地方自治團體 ↔ 國家의 關係로 定立할 수 있으며, 地方自治가 發展하려면 住民

↔ 地方自治團體의 關係가 오히려 重要視되어야 하는데, 現行法에는 이와 같은 觀念이 缺如되어 있다고 볼 수 있다. 둘째로 地方自治行政의 民主性과 能率性에는 關心을 두고 있지만 地方政治(住民에 의한 政治的 基盤 形成)가 除外되는 結果, 行政이 모든 課題를 떠맡게 됨으로써 行政主導의 地方自治가 不可避하게 되는 印象을 짙게 하고 있다. 다시 말해서 住民의 民主性과 住民에 의한 社會的 能率性은 考慮할 여지가 없게 되었다. 셋째로 地方의 均衡的 發展에서는 地方間의 均衡的 發展만이 아니라 中央과 地方間의 均衡的 發展이 더 重要한 意味를 갖는다. 地方自治에 의해서 地方이 發展하게 되면 中央의 負擔이 輕減될 뿐만 아니라 中央과 地方間의 差異로 인한 相對的 貧困感과 이로 인한 不滿感이 없어지게 되어 政治的 安定을 이룰 수가 있는 것이다. 그런데 地方의 均衡的 發展은 中央의 調整이나 支援에 의하여 이루어지는 것보다는 住民들의 自生力에 의하여 이루어지는 것이 바람직하다. 이러한 社會的 土臺위에 國家가 政治·經濟·社會·文化의 모든 면에서 民主的으로 發展되어야 한다.

요컨데, 우리나라 地方自治法에서 내세우고 있는 理念은 上向式 民主化가 아니라 下向式 民主化를 내세우고 있고, 憲法에 「住民의 福利에 관한 事務를 處理」하게 한다는 規定을 두고 있음에도 불구하고, 住民의 立場을 考慮하고 있지 못하다는 点에서 住民自治의 側面을 考慮하지 않는 團體自治를 念頭에 두고 있다고 볼 수 있으며, 自治權의 本質도 新固有權說에 立脚한 것이 아니라 傳來權說에 立脚한 것이라고 할 수 있다. 그 結果 地方自治의 發展도 國家(中央)에 의하여 이루어질 수 밖에 없게 되며, 이로 인하여 住民에 의한 自律性과 이를 통한 地方自治의 發展은 期待하기가 어렵게 되어 있다. 왜냐하면 住民의 自律性의 成長은 自律的이라야 하기 때문이다. 만일 住民이 地方自治의 經驗不足으로 自治能力이 모자란다거나 北韓과의 對決이라는 國家的인 特殊한 事情때문에 그렇다면 이스라엘의 경우를 參考하는 것이 좋을 것이다.

### 2) 法制的 側面

우리나라의 憲法은 第8章에 地方自治의 章을 마련하고 地方自治團體의 自治權과 種類 및 地方議會의 組織, 運營에 관한 事項을 規定하여 그 根據를 憲法에 두게 함으로써 地方自治를 憲法的 必須事項으로 設定하였다. 그래서 地方自治團體의 種類 및 地方自治團體의 組織과 運營에 관한 事項을 法律로 定하도록 하고(憲法117②, 118②), 法令의 範圍안에서 自治에 관한 規定을 制定할 수 있도록 했다(憲法117①). 그러나 이 規定에는 法律을 規制하는 規範을 設定하지 않으므로써[1], 中央集權主義 體制下에서 立法府가 行政府의 侍女가 되어 立法權이 形骸化되는 政治體制에서는 中央의 政治·行政權力이 地方自治의 本質을 侵害하는 法을 制定

1) 日本憲法 第92條에는 「地方公共團體의 組織과 運營에 관한 事項은 地方自治의 本旨에 基해서 法律로 定한다」라고 規定하여, 「地方自治의 本旨」라는 法律 羈束의 規範이 있다.

할 可能性이 많다. 그래서 地方自治法은 그 目的에서도 住民의 福利에 관한 文句는 排除되었으며, 重要한 條例制定權도 法律과 命令의 範圍內에서만 行使할 수 있게 하고, 法律의 委任이 없는 限 罰則事項은 물론 權利制限, 義務賦課 事項도 條例로 制定할 수 없게 하였다(法15)[2].

이에 대해서는 包括的 自治權 賦與의 憲法 趣旨에 反하고 他國 立法例에도 없다는 理由 등으로 違憲論이 主張되고 있다[3]. 實際에 있어서도 條例案의 提案이 議會에서 提案되는 것은 18.4%에 不過하고, 執行機關에서 提案되는 比率이 81.6%나 되며[4], 執行機關의 案도 自律的으로 提案되는 것이 아니라 中央의 指針과 條例準則에 의거하여 提案되는 것으로서[5] 地方自治를 形式化하고 있는 가장 대표적인 例라 할 수 있다.

### 3) 政治的 權力構造

政治的 權力構造는 政治的 狀況과 政治文化의 産物이며, 政治家와 國民에 의하여 形成된다고 할 수 있다. 우리나라는 解放後의 混亂과 南北의 對決, 冷戰體制, 6.25事變, 經濟建設의 必要性 등이 強力한 中央集權主義를 낳게 하였고, 카리스마的 權威主義와 軍事的 思考方式을 가진 政治家와 民主主義나 地方分權의 必要性을 認識하지 못한 多數의 國民이 이를 直間接的으로 支持한 結果에 의하여 形成되었다. 이렇게 形成된 中央集權主義的 權力構造가 長期化되면서 惰性化된 政治家나 行政家는 構造的 體制속에 묶여 思考方式이나 行動樣式을 改善하지 못하였고, 이로 인하여 政治·行政的 方法으로서의 法制度를 能率的으로 改善하지 못하였다[6]. 文民政府가 들어서면서 여러가지 改革을 하려고 하고 있지만 政治社會의 體質을 改革하지는 못하고 있다. 地方自治法이 改正되었다고 하나 地方議會의 條例制定權이 여전히 制約을 받고 있을 뿐만 아니라 地方自治 實施 以前의 個別法令이 改正되지 못하고 있으며, 政黨의 民主化가 이루어지지 못하고 國民의 政治意識이 地域的·集團的 利己主義를 벗어나지 못하여 公共의 利益을 위한 倫理意識이 確立되지 못한 것이라던가, 일부분이기는 하지만 行政公務員의 不正과 非理가 아직도 相當數에 이르는 것과 같은 것은 이를 잘 말하여 주고 있는 것이라 할 수 있다.

2) 日本 憲法에는 法令의 範圍안에서 條例를 制定할 수 있도록 한 것이 아니라 「法律의 範圍內에서 條例를 制定할 수 있다」(第94條)고 規定하였고, 地方自治法에서도 法令에 違反하지 않은 限 條例를 制定할 수 있도록 했으며(14①), 法令에 特別한 規定이 있는 경우를 除外하고는 2年以下의 懲役 또는 禁錮刑까지 處할 수 있는 罰則을 條例로서 定할 수 있게 했다(14⑤).

3) 金甫炫·金庸來, 「地方行政의 理論과 實際」, 서울 : 法文社, 1982, pp.364-365 ; 崔昌浩, 「地方自治制度論」, 서울 : 三英社, 1988, p.264 ; 鄭世煜, 「地方行政學」, 서울 : 法文社, 1990, p.149 ; 崔仁基·李鳳雙, 「地方議會論」, 서울 : 法文社, 1993, pp.94-95 ; 金南辰, 「行政法II」, 서울 : 法文社, 1994, p.124.

4) 이는 1993年 1~12月까지의 條例議決에 관한 全國 平均임. 「自治行政」, '93年 12月號, p.124 參照.

5) 濟州道議會의 專門委員과의 面談結果 밝혀진 것임.

6) 尹天柱, 「韓國政治體系」, 서울 : 서울大學校出版部, 1987, pp.283-286.

이와 같은 現狀은 中央權力에 의한 統制가 限界에 이르게 한 것으로서, 善意를 가장한 獨裁의 出現을 可能케 한다든가, 아니면 政治社會의 自律的 調整能力을 必要로 하게 되는데, 前者의 경우보다 後者의 경우가 바람직하다는 것은 말할 必要도 없다. 政治問題를 포함한 社會의 모든 問題가 自律的으로 調整될려면 國民이 政治的으로 訓練되어야 한다. 따라서 中央의 政治·行政界에 있어서는 國民에게 訓練을 받을 수 있도록 하여야 한다. 그 중 重要한 方法中의 하나가 地方自治임은 말할 것도 없지만 地方自治가 發展하고 成功하려면 實際上의 水準보다도 많은 權限이 地方에 移讓되어야 하고 地方議會와 住民에게도 보다 많은 權利가 賦與되어야 하며, 地方議員과 住民은 施行錯誤를 最少化하면서 權利行使의 水準을 높혀 나가야 한다. 그래서 우리나라의 지금까지의 政治的 權力構造는 上部 中心의 效率的 構造에서 下部構造 中心의 民主的·能率的 構造로 改編되어야 한다.

#### 4) 政治文化와 意識構造

政治的 體制가 長期化되면 同一 類型의 政治的 思考方式과 行動樣式이 數代에 걸쳐 反復蓄積됨으로써 政治文化가 形成되게 되나, 政治文化가 形成되게 되면 그 文化속에 사는 社會構成員들에게 影響을 미쳐 그 思考方式이나 行動樣式을 拘束하고 그 範疇를 벗어나기 곤란하게 한다. 그래서 法制度의 改革을 통하여 그 意識과 行動 方向을 改革하려 하나 그 法制度 自體의 改革에도 限界가 있게 마련이며, 法制度를 改革한다 해도 意識과 行動의 現實이 法制度의 水準을 따르지 못하게 된다. 反面에 敎育의 擴散과 社會의 變動은 法制度의 趣旨나 水準을 凌駕하여 旣存의 政治文化를 形成했던 價値觀이나 秩序를 흔들어 무너뜨리게 됨으로써 傳統的 아노미 現狀을 일으키게 된다[7].

우리나라의 경우 傳統的 儒敎文化의 影響인 家父長的 權威主義가 政治文化에도 그대로 나타나[8], 選擧意識이나 政治意識에 合理主義的 要因보다는 血緣·地緣·學緣 등 정서적 要因이 많이 作用하게 되며, 制度나 政策 中心의 政治的 關係보다도 人物中心의 人間關係로 인한 派閥的 政治關係가 보다 濃厚하게 나타나고, 上向式 政治構造의 政治意識보다는 下向式 構造의 政治意識을 보다 自然스럽게 생각하게 된다. 그래서 上下間의 會議의 경우 政治的 合理主義에 의한 意思交換이 아니라 感情이 앞선 權威의 下向과 그 權威에 服從하는 感情의 交流가 優先하게 되고[9], 橫的 關係에서의 會議의 경우 政治權力的 權威에 가까운 편이거나 情的으로

7) 敎育水準이 높은 層이거나 20代의 젊은 層은 政治的으로 活潑한 活動을 하며, 情報追求活動과 抗議活動도 活潑하여 默從型과는 對照를 이룬다고 보고 있다. 韓培浩·魚秀永, 『韓國政治文化』, 서울 : 法文社, 1989, p. 282.

8) *Ibid.*, pp. 63, 305-306. ; 尹天柱, *op. cit.*, pp. 291-294.

9) 韓培浩敎授 등은 韓國의 下位政治文化를 默從型, 擬人主義(personalism), 形式主義(formalism) 등으로 規定하고 있다. 韓培浩·魚秀永, *Ibid.*, pp. 248-278.

가까운 편의 意見에 同調함으로써 支配的 意見을 形成하게 되고, 그 支配的 意見에 贊成·同調하는 者가 政治的 利益을 얻게 되거나, 아니면 感情的으로 對立하여 自己의 意見과 主張을 絶對化하게 되고 目前의 利害關係에 의하여 支配되는 傾向이 많다. 이러한 現象은 選擧時의 投票結果에도 反映된다[10]

## 2. 地方自治 發展의 與件과 課題

地方自治 發展의 條件을 어떻게 보느냐에 따라 우리나라 地方自治의 發展 展望에 대하여 悲觀論과 樂觀論으로 나누어 질 수 있다. 文化決定論, 즉 歷史的, 政治文化的 條件을 重視한다면 우리나라 地方自治의 發展 展望은 悲觀的이며, 文化創造論, 즉 敎育이나 意識改革에 의해서 새로운 制度와 文化를 改善·創造해 나갈 수 있다는 觀點에 立脚하면 樂觀論을 펴도 無妨할 것이다. 前者에 의할 경우 歷史的으로, ① 封建制의 基盤, ② 國民統合(nationalism)의 基盤, ③ 民主政治의 基盤, ④ 民主敎育의 基盤이 있어야 한다는 것이다.

첫째로 우리에게는 封建制의 基盤이 없다. 歷史的으로 우리에게 있는 地方自治의 基盤이란 朝鮮時代의 鄕約·鄕廳制度, 鄕會制度는 있었으나[11], 封建制度는 없었다. 둘째로 3.1運動과 같은 歷史的 過程을 통하여 國民統合이 이루어지는 듯 했으나, 이 過程에서는 主體的 經營的 nationalism이 아니고 抵抗的 nationalism에 不過했으며, 1960年代와 1970年代에 中央政府에 의해서 再建國民運動이나 새마을運動 등을 통하여 國民形成(nation-building)의 基盤을 形成하려고 했었으나 國民의 自律性을 育成하지 못하게 됨으로써 主體的·經營的 nationalism의 形成에는 別로 그 效果를 거두지 못하였다. 셋째로 民主政治의 經驗的 基盤이 弱하다. 民主政治의 發達水準을 判斷하는 基準은 여러가지가 있을 수 있으나, 住民의 政治參加 形態를 가지고 判斷하는 것이 比較的 높은 支持를 받고 있다. 卽 Robert A. Dahl에 의하면 多元制(polyarchy)의 政治體制에 이른 國家가 民主政治가 가장 發達한 나라로 보고, 多元制를 住民의 自由로운 政治參加와 政黨間의 自由競選에 의한 政權交替가 保障되는 政治體制를 指稱하고 있다[12]. 이렇게 보면 우리에게는 住民의 自由로운 政治參加나 自由競選에 의한 政權交替, 그

10) 1991年의 地方議會議員 選擧結果를 分析한 바에 의하면, 大部分의 地方議會議員들은 自身의 貯蓄과 親戚 및 親舊의 財政的 後援에 依存 하였는데, 이는 選擧費用 總額의 80%以上을 차지하였으며, 後援會나 住民성금, 社會團體의 後援, 政黨의 後援, 銀行融資 등은 미미하였으며, 基礎議員의 68.9%, 廣域議員의 63.5%가 地域利益 優先主義를 내세우고 있다고 報告되고 있다. 韓國地方自治學會 鄭世煜外, 「地方議會 議員選擧 分析을 위한 硏究」, (韓國地方行政硏究院 硏究報告書 第145卷), 韓國地方行政硏究院, 1991, pp. 26-30.

11) 孫在植, 「現代地方行政論」, 서울 : 博英社, 1991, pp. 59-62.

12) Robert A. Dahl, Polyarchy : Participation and Opposition, New haven and London, 1972, p. 9.

어느 쪽도 經驗한 바가 없다. 넷째로 民主敎育의 必須要件이 敎育自治라면 敎育에 있어서도 우리는 中央의 指針이나 指示를 받아 왔을 뿐, 敎育自治를 經驗한 바가 없으므로 民主敎育을 經驗하지도 못했다. 따라서 地方自治의 前提條件이 갖추어지지 못했다고 볼 수 있으므로 地方自治의 發展展望은 어둡다고 할 수 있다.

그러면 發展途上國家에서는 地方自治나 民主主義는 發展할 展望이 없는가? Dahl에 의하면, 歷史的으로 閉鎖的 헤게모니體制(絕對君主主義나 獨裁主義)에서 競爭的 寡頭制(政權交替는 이루어지나 住民의 自由로운 政治參加가 이루어지지 못한 政治體制)나 包絡的 헤게모니體制(住民의 政治參加는 이루어지나 競選에 의한 政權交替가 이루어지지 못한 政治體制)를 거쳐 多元制에 이른다고 본다[13]. 여기에는 이미 發展의 契機가 包含되어 있지만, Dahl은 多元制 以前狀態의 混合體制와 準多元制의 存在를 強調하여, 헤게모니體制, 混合體制, 多元制의 3類型으로 나누고,[14] 發展途上國家의 경우 比較的 오랜 동안의 混合體制를 거쳐 準多元制로 發展하고 結局 多元制로 發展한다고 보는 것이다. 混合體制란 閉鎖的 헤게모니體制에서 市民의 政治的 參加와 政黨의 存在 및 競爭이 어느 程度 許容되는 體制를 말한다. 準多元制란 市民의 政治參加가 보다 自由롭게 이루어지고 政黨間의 競爭을 통한 政權交替도 어느 程度 可能한 段階에 이르는 것을 말한다. 그러나 여기에서 注意하여야 할 点은 Dahl이 對象으로 하고 있는 國家는 封建制가 存在했던 西歐社會와 日本이라는 것이다. 이 点은 Dahl이 看過하고 있는 것인데, 封建制의 經驗은 政治的 分權의 意識을 보다 容易하게 形成 可能하게 하고, 國民統合(nationalism)의 經驗은 自律的으로 中央과의 調整을 보다 容易하게 하는 것이다. 그렇다고 하여 封建制와 nationalism의 經驗이 없는 發展途上國家가 多元制의 體制를 形成하지 못한다는 것도 아니며, 더구나 地方自治의 發展이 不可能하다는 것은 아니라고 보는 것이 樂觀論의 立場이다. 그 樂觀論의 根據는 對內的인 要因으로서의 經濟發展과 對外的 要因으로서의 國際化이다. 經濟的 發展이 어느 段階에 이르면 中央統制가 限界에 이르게 되고 住民의 自律에 맡길 수 밖에 없게 되어 住民이 政治的 決定에 參加하게 되며, 住民의 社會生活은 相互間의 紐帶關係에서 有機的인 協同體制를 이루게 됨으로써 管理能力은 發達하게 된다는 것이다. 또한 國際化의 進展에 따라 國際的 交流나 協力關係에서 自律的인 自治意識과 知識이 向上되어 構造分化가 이루어지고 平等하게 政治에 參與하게 되며, 國際的인 競爭關係에서 國民은 主體的·經營的 nationalism이 形成 可能하여 國家社會를 管理할 能力이 向上된다는 것이다[15]. 그러나 이러한 發展 可能性은 自由放任的인 狀態에서 自然發生的으로 可能한 것은 아니고 現實的으로 擡頭하는 여러가지 問題를 解決하고자 하는 創造的 努力이 傾注되어야 할 것이다.

13) 篠原 一, 『市民參加』, 東京 : 岩波書店, 1979, p. 12.
14) Robert A. Dahl ed., Regimes and Oppositions, New Haven and London, 1973, p. 2ff.
15) Fred W. Riggs는 構造의 分化가 政治體系의 質을 決定하고, 政治體系의 量的 變化를 促進하는 平等의 擴大와 管理能力의 增大가 이와 關係를 맺게 된다는 것이다. Fred W. Riggs, "The Theory of Development," in Jamse Charlesworth ed., Contemporary Political Analysis, New York : Free Press, 1967, pp. 317-349.

1) 制度와 意識

制度와 意識은 竝行해야 하나, 意識改革은 國民 多數가 長期間에 걸쳐 이루어져야 하고 法制度의 改革은 少數의 엘리트層에 의하여 短期間에 이루어지므로 發展途上國家의 경우 意識改革에 앞서 制度改革이 이루어지는 傾向이 있다. 그 結果 法制度와 意識間에 一致되지 않고 乖離現象이 나타나게 된다. Fred W. Riggs에 의하면 發展途上國家는 分業化는 이루어졌지만(prismatic), 統合化는 이루어지지 못한 社會라고 한다[16]. 그러면 우리나라는 農村社會나 都市社會를 莫論하고 構造分化가 이루어질만큼 分業化가 되었는가, 構造分化가 이루어졌다면 多數의 專門家로 하여금 平等하게 政治에 參與시킴으로서 自律的인 社會管理 能力을 高揚시켜 效率的인 社會管理가 可能한 統合된 社會(diffracted or refracted society)를 形成시켜야 할 것이다. 그러기 위해서는 法制의 改革과 더불어 敎育을 통하여 專門的인 知識과 技術을 習得하게 함으로써 意識을 改革하게 하여 構造分化를 이룩하게 함과 동시에 多數의 專門家로 하여금 平等하게 政治에 參與시켜 社會의 管理能力을 高揚시킴으로서 社會의 統合化를 이루도록 하여야 할 것이다. 이러한 社會는 企業體나 利益團體와 같은 組織社會에 있어서는 個人이나 各 組織單位마다 自己의 職務와 役割을 專門化함으로써 기대 이상의 創造的인 生産性을 향상시키고 職業倫理나 企業倫理와 같은 社會的 倫理에 의하여 社會的·歷史的 役割을 다하게 됨으로써 浪費가 없어지고 社會的 生産性이 높은 社會가 되는 것이다. 이러한 社會를 構築하기 위한 第一義的 課題는 地方分權化를 통한 地方自治의 發展에 있고, 地方自治를 통한 住民의 權利의 量的 擴大와 權利行使의 質的 高揚에 있다.

이러한 課題를 解決하기 위한 方案은 法制의 改革과 이에 竝行한 意識의 改革에 있다. 法制의 改革을 위해서는 우선 憲法부터 改正해야 한다. 그러면 憲法改正은 可能하며, 改正한다면 어떻게 改正할 것인가가 問題가 될 것이다. 우리나라의 지금까지의 憲法改正의 歷史는 國民의 基本權은 無視되거나 副次的인 것으로 제쳐놓고 權力構造에만 力點이 두어졌다고 해도 過言이 아니며, 그 動機도 非正統的인 方法으로 政治權力이 變動된 데서 起因한 것이었다. 改正의 可能性 與否는 改正의 當爲性에 대한 國民의 共感帶 形成과 그 推進의 熱意 如何에 달려 있다. 오늘날 大部分의 先進國家의 憲法이 그러한 것처럼 自由權的 基本權의 社會的 義務化를 內容으로 하는 社會的 法治國家를 宣言하여 實質的 法治主義를 志向하고 있듯이[17], 이러한 社會的 法治國家의 宣言과 實質的 法治主義의 志向이 切實한 當爲性이 될 것이다. 이와 마찬가지로 地方自治에 있어서의 自治權을 社會的 義務로 할 것을 內容으로 함과 동시에 實質的

16) Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston, Houghton Mifflin, 1964, ch. 1.

17) 社會的 法治國家와 實質的 法治主義에 관해서는 金道昶, 「一般行政法論(上)」, 서울 : 靑雲社, 1992, pp. 119-124 參照.

法治主義의 志向을 當爲性으로 하여, 地方自治를 規定한 憲法의 條項을 改正함에 있어서 基本權과 同一한 地方自治의 本質을 立法이 侵害할 수 없도록 明文의 規定을 두는 것이다[18]. 自治權에 의한 創意性과 專門化의 追求와 社會的 義務化에 의한 社會的 統合이 地域社會와 國家의 發展을 위하여 切實히 必要한 것이라면, 그 當爲性은 國民의 共感帶를 充分히 形成할 뿐만 아니라 改正에 대한 熱意는 넘치고도 남을 것이다.

이와 같이 憲法이 改正되면 이에 따른 地方自治法의 改正은 當然한 歸結로서 改正이 容易하게 될 것이다. 우선은 違憲論이 提起되고 外國의 立法例에 찾아볼 수 없는 第15條의 條例制定權 條項이 改正되어야 하고, 議員의 身分도 無報酬 名譽職에서 有給職으로 바꾸어져야 하며, 固有事務에 관한 規定도 地方自治團體와의 協議없이 國會에서 制限的 列擧主義에 의해서 制定되었다면[19], 이의 改正도 檢討되어야 할 것이다. 왜냐하면 이제 國家와 地方自治團體와의 關係는 上下間의 監督關係가 아니라 相互間의 協助關係로 보기 때문이다[20]. 議會 事務職인 專門委員의 任命權도 議會에 돌려져야 할 것이다. 議會의 權限도 擴大하여 地方自治團體가 訴訟當事者가 될 경우 不服申請·提訴·和解·調整·仲裁 등에 관한 議決權을 認定해야 한다. 다음으로 住民에 관한 權利도 擴大해야 한다. 例를 들면 直接請求制度로서의 條例의 制定·改廢의 請求, 事務의 監査請求, 住民監査의 請求, 住民訴訟과 같은 權利를 漸次擴大하여 나가고, 條例案의 發議, 條例案에 대한 住民投票, 住民召喚制 등의 權利도 漸次 認定해 나가야 할 것이다. 이렇게 地方議員들에게나 住民에게 權利를 認定하여야 하는 理由는 權利行使에 따른 意識의 轉換을 가져오게 하면서 權利行使의 訓練을 쌓게 하고, 地方自治에 관한 責任을 分擔시키며, 地方議會議員들과의 關係에 있어서는 地方議員들의 權利行使를 뒷받침하여 보다 強力하게 權利行使를 할 수 있도록 하자는 것이다. 그래서 이러한 地方自治法의 改正을 위해서는 地方議員들과 住民들 間에 共同戰線을 펴는 것이 보다 現實的일 것이다.

우리나라는 지금 여러가지 課題를 안고 있다. 政治的으로는 政治의 民主化요, 經濟的으로는 國際的 競爭力을 持續化시킬 生産的 構造의 形成이며, 社會的으로는 安定과 福祉의 追求이고, 文化的으로는 傳統的 要素를 土臺로 하면서도 情報化 社會에 適合한 未來志向的 價値觀을 定立하여 環境을 保全하는 것이다. 이를 위해서는 各 個人의 能力을 最大限 啓發하도록 하면서

18) 憲法上의 이러한 立法例는 日本憲法 第92條『地方公共團體の組織及び運營に關する事項は, 地方自治の本旨に基いて, 法律でこれを定める』라고 規定한 것이며, 地方自治의 本旨에 어긋나는 法律을 制定하는 것은 憲法違反이 된다.

19) 地方自治法 第9條에 列擧된 自治事務에 대해서는 이를 例示한 것으로 보아 이 外에도 自治事務로 處理할 수 있다고 보고(鄭世煜, *op. cit.*, p. 202.), 條例制定權을 包括的 授權型으로 보나(鄭世煜, p. 150), 法令의 範圍안에서만 條例를 制定할 수 있다고 하면, 이러한 解析들은 無意味한 것이 될 수 밖에 없다.

20) 國家와 地方自治團體와의 關係를 相互間의 協助關係로 보는 理論에 관해서는 鹽野 廣, 『國と地方公共團體』, 東京 : 有斐閣, 1990, pp. 44-50 參照.

社會的 構造의 能率性을 確保하는 것이 必要하고, 이러한 個人과 社會의 能率性을 確保하도록 하는 最善의 方案이 地方自治를 發展시켜 自然的·社會的 環境을 保全시키는 것이라고 할 수 있다. 따라서 地方自治 發展의 與件과 課題는 다음과 같다고 할 수 있다.

위와 같은 課題를 解決하기 위해서는 制度的 改革과 더불어 意識改革이 必要한 것이나, 兩者를 兼全할 수 없다면 意識改革을 보다 重要視하여야 할 것이다. 制度는 運營을 위한 手段이며, 運營을 위한 創造性은 意識의 産物이라고 할 수 있고, 制度에 의한 意識改革은 強制가 隨伴되지만 意識에 의한 制度改革은 그만큼 副作用이 적고 오히려 自然스러운 것이기 때문이다. 흔히들 意識改革은 敎育에 의하여 이루어 진다고 본다. 그래서 家庭敎育, 學校敎育, 社會敎育이 重要視되나, 이들은 經驗의 現場과 동떨어질 수도 있고, 따라서 觀念的이기 쉽기 때문에 間接的 效果 밖에는 期待하기 困難하다. 우리에게 必要한 것은 社會統合으로서의 個人的 能力의 社會的 結集力이 社會를 發展시키고 國家를 發展시키며, 人類社會에 貢獻할 수 있는 組織的 能力이며, 地方自治야말로 이러한 社會的 力量을 經驗的으로 訓練·育成하는 訓練場이 되는 것이므로 自治意識의 經驗的 育成은 地方自治를 통해서 이루어져야 하고 地方自治의 發展은 곧 必要한 意識改革의 進展을 意味하는 것이다.

中央集權的 體制에서 地方分權的 體制로 移行하는 우리나라와 같은 發展途上國家의 過渡期的 現象에서는 中央에서 權限과 權利가 먼저 주어져야 하는데, 주는 쪽의 姿勢가 重要하다. 오늘날도 극히 少數이기는 하지만 住民의 自治意識의 未成熟과 이로 인한 自治能力의 未熟을 理由로 地方自治의 時機尙早論을 펴는 者가 있는가 하면, 制限的 實施論을 펴는 者가 적지 않다. 그래서 地方議會의 權限을 制限한다든가, 住民의 權利를 最小化하려는 傾向이 많다. 그러나 그러면 그럴수록 中央에 대한 抵抗 내지는 競爭을 하거나[21], 中央依存的 性向 내지는 對中央 責任轉嫁的 無責任한 權限과 權利를 行使하게 되어 權限과 權利意識이 成熟되지 못하고, 地方自治 發展의 社會的 基盤은 그만큼 自生力을 獲得하지 못하게 된다. 社會生活의 具體的인 現實에서 權限과 權利의 行使는 社會的·歷史的으로 肯定的 評價를 받아야 하는데, 그러기 위해서는 이에 相應한 權利가 制度的으로 주어지고, 그 權利를 試行錯誤를 거치면서 行使하게 됨으로써 意識이 改善되고 成長하게 되는 것이다. 따라서 權限이나 權利는 現實的 水準보다 낮추어 주느냐, 높혀 주느냐는 것이 立法政策上 考慮되어야 하는 것이나, 높혀주면 줄수록 多少의 施行錯誤는 있다 하더라도 그 成長에는 그만큼 寄與하게 되는 것이다. 制度가 先行되지 않은 경우에도 意識이 先行되는 경우가 있을 수 있으며, 意識이 先行되어 制度를 確立할 수도 있다. 그러나 이러한 意識이 創出될려면 精神的·知的 活動이 先行되지 않으면 안 된다.

21) 우리나라의 淸州市와 光州市에서 情報公開條例를 制定한 것은 그 좋은 例가 될 것이며, 日本의 경우 1970年의 反公害 住民運動을 契機로 中央에 앞서서 各 地方自治團體가 環境權에 관한 條例를 만든 것은 代表的인 例라고 할 수 있다.

이러한 法制의 改革은 意識改革을 가져오게 하는 原因 中의 하나가 되는 것은 分明하다. 그러나 改革에 따른 權利의 行使에는 보다 先行되어야 할 意識이 있다. 그것은 中央과의 關係에서 協力의 意識이다. 反抗的 意識은 協力을 위한 手段이 되어야지 그 自體가 目的이 되어서는 안 된다. 앞서 말한 바와 같이, 中央과 地方과의 關係는 이제 協助關係이기 때문이다. 現代社會에 있어서는 國內外의 問題가 中央이나 地方이 對立을 하거나 어느 한쪽의 힘만 가지고는 解決이 거의 不可能하기 때문이다. 意識改革은 이러한 問題解決의 次元에서만 必要한 것은 아니다. 消極的으로는 앞서 말한 바와 같은 우리 社會의 病幣的 社會構造의 問題를 解決하기 위한 것이고, 積極的으로는 地方自治 發展의 社會的 基盤을 確立하여야 할 使命感과 責任意識이 있어야 한다.

地方自治 發展의 沮害要因은 中央에 의한 權限의 獨占的 我執이 主된 것이지만 주어진 權利와 權限을 發展志向的으로 行使하지 못하는 것도 重要한 要因中의 하나이다. 그래서 中央에서는 住民의 權利意識과 權利行使能力의 未熟을 들고, 住民이나 地方議會議員들은 주어진 權限과 權利가 不足한 것을 탓한다[22]. 中央과 地方間에 權限을 놓고 서로 不信과 責任轉嫁의 惡循環을 反復하는 것은 國家社會 發展의 沮害要因이 되는데, 이 自體가 地方自治에 대한 價値와 自治意識의 必要性 및 그 方向에 대한 沒認識이 原因이라고 할 수 있다. 中央은 大幅的으로 權限을 移讓하고 地方은 期待效果 以上의 權限行使를 할 수 있어야 하며, 그렇지 못할 경우의 實質的인 損失과 責任은 地方이 直接的으로 지게 되므로 住民 스스로의 自治意識 涵養과 地方自治 發展을 위한 努力이 바람직하다. 또한 自治意識은 被動的으로 形成되기도 하나 自律的으로 形成·成長하는 것이 보다 有效한 것이기 때문이기도 하다[23].

그런데 自治意識은 住民 스스로의 自律性과 責任性을 土臺로 하여 地域社會와 國家의 環境을 保全하면서 生産的인 構造로 發展시키는 것이므로 우리나라에서 改革하고자 하는 가장 必要한 意識이라고 할 수 있다. 이러한 自治意識은 地方自治를 發展시키는 것이지만 地方自治의 發展은 이러한 自治意識의 發展을 意味함과 동시에 우리나라에 必要한 全 國民의 意識改革의 基盤

22) 全國 市·道議會議長協議會에서 1993年 10月 17日字(22491號) 1面에 6個 項目에 걸쳐 地方自治法 등의 改正을 要求한 決意文의 發表는 그 좋은 例가 될 것이다.

23) 이러한 住民의 自治意識을 住民 스스로가 向上시키고 快適한 自然環境과 社會環境을 形成하여 住民生活의 質的 向上을 위한 努力이 先進國家에서는 中央의 支援과 住民의 運動에 의하여 展開되고 있는데, 이것이 콤뮤니티(community)活動이다. 美國에서는 1964年 經濟機會法(Economic Opportunity Act)에 의한 「콤뮤니티 活動事業」(Community Action Program)이 代表的인 例이고(西尾 勝 「權力と參加」, 東京: 東京大學出版會, 1975, p.30.), 日本에서는 1969年에 政府의 國民生活審議會에서 「콤뮤니티-生活의 現場에 있어서의 人間性 回復-」이 決定되고, 1976年에 神戶市의 「新·神戶市總合基本計劃」에서 다루어진 것이 그 例이다(神戶市都市問題研究所編, 「コミュニティ行政の理論と實踐」, 東京: 勁草書房, 1980, PP.18-26.). 우리나라에서는 이에 관한 研究에 着手하지도 못한 狀態이다.

이 되는 것을 意味하는 것이라고 할 수 있다.

西尾 勝 교수는 自治에는 個人의 自治, 集團의 自治, 共同社會(community)의 自治가 있다고 하고, 各各 問題狀況을 달리하는 側面이 있으나, 自治에 共通되는 것은 自律(autonomy)과 自己統治(self-government)의 結合이라고 보고, 意思의 合意過程에서 私的 領域과 公共的 領域을 區分하여 그 境界를 定하고, 個人의 自律과 集團의 自律을 調整하는 規準과 公共的 領域을 規律하는 規準을 定하여야 한다고 하고 있다[24].

그러면 이러한 自治의 土臺가 되는 意識改革은 可能하며, 可能하다면 어떠한 方案이 있겠는가. 여기에서는 몇가지 可能한 方法을 提示함으로써 그 可能性을 診斷하고자 한다.

첫째, 意識改革의 方向과 必要性을 認識하는 段階로서 이는 專門家에 의해서 推進되어야 한다. 그래서 家庭敎育·學校敎育·社會敎育의 進行프로그램을 짜서 段階的으로 實踐에 옮기는 것이다.

둘째, 指標가 되는 것을 모델化하는 것이다. 여기에서도 專門家의 役割이 重要視된다. 專門家는 實踐可能한 理想的인 모델을 項目別로 作成한다. 理想的인 모델이라 함은 地方自治가 追求하여야 할 理想的인 社會像을 具現할 수 있는 思考方式과 行動樣式을 말한다. 社會의 安定과 福祉를 이룩하며, 地域經濟를 活性化시키는 能率的인 社會, 構造的으로 專門化되어 多數가 平等하게 政治에 參與하고 社會統合을 이루어 效率的으로 政治的 效果를 올릴 수 있는 社會 등을 말하는 것이데, 이들을 實踐에 옮길 수 있도록 하기 위해서는 敎育이 必要하고, 이 敎育을 위한 프로그램을 짜서 實踐에 옮겨야 한다.

셋째, 意識改革을 段階別로 實踐에 옮겨서 推進하는 것이다. 여기에서도 專門家의 役割이 重要하다. 基礎段階는 日常生活에서 부터 問題를 發見하고 意識의 모델에 따라 이를 是正하도록 하는 것이다. 小規模 集團別로 實踐이 容易한 것부터 實踐해 나가야 한다. 日本의 경우는 女職工을 班別로 編成하여 退勤時間 前後 適當한 時間 동안 매일 그날 있었던 일을 反省하고 스스로 改善을 위한 方案을 摸索하도록 했던 事例가 있다.

넷째로 콤뮤니티(community)活動 事業의 展開를 통한 意識改革의 段階로 發展하는 過程을 생각해 볼 수 있다. 콤뮤니티活動 事業은 앞서 말한 바와 같이, 美國, 日本 등 先進國家에서는 制度되어 있는 것이다. 우리의 경우도 우리에게 適合한 콤뮤니티 活動의 모델을 啓發하여 地方自治의 前 段階로서 地方自治團體의 社會的 實體가 되는 地域社會의 集團에 實施하면서 試行錯誤를 줄이기 위한 訓練을 쌓음과 동시에 地方自治의 基盤 社會를 健全하게 하고 活性化시켜 나갈 必要가 있다고 본다.

24) 西尾 勝, 『行政學の基礎概念』, 東京 : 東京大學出版會, 1990, pp. 373-374.

### 2) 專門性과 아이디어

地方自治를 통하여 自然環境과 社會環境을 保全하면서 地域開發을 하려면 專門性과 아이디어가 必要하다. 地域開發이나 都市計劃에 있어서도 專門的인 知識이 必要하지만 環境保全과의 關係에서 利益을 比較較量하여 選擇을 하거나 環境의 侵害를 最少化시키도록 調和를 이루게 하려면 專門的인 知識이 必要하게 된다. 專門性이 있으면 아이디어도 생기게 되나, 그렇지 않으면 아이디어가 나오기 힘들다. 그러나 恒常 問題點을 發見하고 이를 解決하려고 努力하는 가운데 아이디어가 생겨나고, 그 아이디어를 살려서 問題解決을 反復하는 가운데 專門的인 知識을 蓄積하게 되는 경우도 있다.

그런데, 中央集權主義體制下에서 財政의 中央集中과 더불어 知識의 中央集中化가 累積되기 때문에 地方은 相對的으로 財政的 貧困만이 아니라 知識의 貧困化가 이루어지게 됨으로써 專門的 知識이 不足하기 마련이다. 그래서 Robert A. Aleshire가 말하는 貧困層의 me-ism, now-ism이나, Fred W. Riggs 가 말하는 分業化 以前의 社會일 可能性이 많음으로서 客觀的 合理性을 追求할 專門性이 缺乏되게 되는 것이다. 여기에 專門性이 不足한 地方을 위하여 相對的으로 知識水準과 專門性이 높은 中央에서 地方의 不足한 專門性을 補完하기 위한 資料·情報·技術 등을 支援하고 이를 위한 財政的 支援을 하여야 하는 것이다.

### 3) 資本과 技術

地方自治團體에서 地域開發과 環境保全을 위해서는 資本과 技術이 必要한 것은 말할 것도 없다. 地域開發은 經濟·社會·文化·環境을 包含하는 綜合開發이라야 하므로 그 計劃과 施行에 있어서 專門性과 아이디어가 있어야 할 뿐만 아니라 動員 可能한 資本과 技術이 必要한 것이다. 中央集權主義體制下에서는 中央의 專門家가 計劃을 세우고 中央의 資本과 技術에 의하여 推進하였다. 그 結果 中央과 地方間에 政治·經濟·社會·文化 등 各 領域에서 不均衡한 發展을 이룩했을 뿐만 아니라 日常生活에서 充分히 感知할 수 있을 程度로 環境破壞의 現狀이 露呈되게 되었다. 그래서 中央과 地方間에 各 領域에서 均衡있는 地域開發을 이루고, 破壞된 環境을 復元·保全하여야 할 무거운 課題가 地方自治團體와 住民에게 賦課되게 되었다. 이러한 結果에 대한 責任은 그 原因을 提供한 中央에 있지만 地方의 住民이 生活上의 苦痛과 負擔을 안게 되고, 이를 是正하여야 할 課題가 住民에게 떠맡겨지게 되었다. 그러나 地方自治團體나 住民에게는 이를 解決할 만한 資本도 技術도 없다. 그만큼 資本과 技術을 育成할 만한 地方財政이 貧弱한 것이다. 그래서 地方財政의 自立度가 論議되는 바이다.

財政自立度는 依存財源과 自主財源 關係의 比較에서 論議된다. 즉 全體의 歲入規模에서 依存財源보다 自主財源의 比重이 클수록 自治團體의 歲入構造는 安定的이며, 地方自治의 精神

에 따라 自主的으로 處理할 수 있다는 意味가 있다. 또한 依存財源은 中央政府로부터 받는 것이므로 自治團體가 이를 非效率的으로 支出하기 쉬우며, 住民들도 自己들이 納付한 稅金이 아니라는 認識으로 支出에 대한 統制와 監視를 소홀히 하기 쉽다. 따라서 地方自治나 地域經濟의 發展을 위해서는 自主財源을 擴充해 나가는 것이 必要하다.

이에 관한 理論은 一般的으로 制度的 接近論과 經營的 接近論을 들 수 있다. 制度的 接近論은 財政自主權의 強化라는 입장에서 國稅中의 一部, 例컨대, 所得稅의 一部를 地方稅로 移讓하고, 新稅를 增設하자는 것, 地方交付稅制나 地方讓與稅制 및 國庫補助金制度를 地方自治團體에 有利하게 改正하자는 것 등이다. 經營的 接近論은 특히 特別會計收入인 事業收入을 增大시키는 方案을 마련하자는 것이다. 그런데 地方財政의 收支는 地域經濟의 活性化를 目標로 하며, 地域經濟의 主體는 地方自治團體와 住民이고, 그 需要가 中央과의 均衡的 發展 또는 世界的 交流와 競爭을 통하여 增加하므로 國民經濟的 次元의 方案이 摸索되어야 한다[25].

地方財政의 問題가 地域經濟의 問題이고, 地域開發로 인한 不均衡的 發展과 環境保全의 問題도 資本과 技術을 必要로 하는 地域經濟의 問題로 歸着될 수 있다면, 그 만큼 國民經濟的 次元의 方案이 摸索되지 않을 수 없는 것이다. 따라서 地方自治團體와 中央政府의 協力과 役割分擔에 의하여 地域經濟의 活性化를 圖謀함으로써 動員可能한 地域의 資本과 技術을 增殖開發하자는 것이다. 그래서 地方自治團體의 經濟的 自立의 根據는 中央과 地方의 協力과 역할分擔에 의하여 産業構造의 高度化=知識集約化에 基盤을 두게 될 때 可能하게 되는 것이며[26], 이를 위해서는 社會資本의 蓄積을 軸으로 하는 産業構造의 知識集約化를 위한 市場政策을 펴야 하는 것이라고 할 수 있다[27].

# Ⅲ. 地域開發 및 環境保全에 관한 理論的 考察

## 1. 地域開發과 環境保全에 관한 理論

地方의 發展을 위한 第一次的 課題는 地域開發에 있다. 오늘의 國民經濟는 經濟構造에 뿌리깊은 構造的 矛盾을 많이 가지고 있다. 여기에서 經濟·社會속에 內包되어 있는 經濟構造的 諸 矛盾을 克服·解決하려고 하는 政策으로서 經濟政策이 重要視되게 되었는데, 地域開發政策

25) 新田俊三, "地方自治體の經濟的自立" (じゅりすと總合特集19), 「地方自治の可能性」, 東京 : 有斐閣, 1980, pp. 202-208.

26) 社會資本의 蓄積과 産業構造 知識集約化의 關係에 관해서는 新田俊三·增田祐司, 「産業再編成」(季刊「中央公論經營問題」, 1977 秋季號) 參照.

27) 新田俊三, *op. cit.*, p. 206.

이 그 중 하나이다. 地域開發政策은 農業政策, 工業政策, 貿易政策과 같은 特殊한 部門的 政策에서 그 效果를 노리는 經濟政策과는 달리, 이들 諸 政策의 結果 나타나는 經濟的 諸 矛盾을 除去하기 위하여 그 矛盾의 根底를 이루는 構造를 問題로 하며, 경우에 따라서는 均衡있는 構造發展을 위한 變革을 目的으로 하는 것이다[28].

이와 같이 地域開發政策은 經濟의 自律的 調整作用과 部門別 經濟政策으로서는 經濟社會의 進步와 安定을 이룩할 수 없다는 認識이 前提가 된 것이지만, 이에 더하여 地域間, 産業間, 企業間, 階層間의 格差와 같은 矛盾을 解決하고자 하는 現代的 意識에서 出發하게 된 것이다.

地域開發이라고 하면 從來에는 地域經濟의 開發을 意味하는 것으로 생각되어, 經濟開發(특히 工業開發)만이 強調되는 傾向이 있었다. 先進國 中에서 1930年代에 美國의 TVA나 英國의 New Town 등 個別地域의 開發計劃이 推進되었고, 美國의 1949年의 住宅法(the Housing Act of 1949)에 의한 都市再開發事業과 1954年의 改正住宅法(the Housing Act of 1954)에 의한 都市改造事業만 해도 住宅을 改造하는데만 注力하였지, 슬람街에 居住하는 低所得層을 위한 社會保障的 對策이 未洽했다는 批判을 받았다[29]. 주로 黑人들이 居住하는 슬람街에는 自發的인 住民團體가 적었을 뿐만 아니라 全地域을 代表할 만한 住民團體도 없었다.

1962年 8月 經濟機會法(Economic Opportunity Act of 1964)이 成立하고, 이에 의하여 콤뮤니티活動事業(Community Action Program)이 展開되게 되었는데, 이에 따라 植物, 簡易住宅, 交通, 衣類 등의 生活必需品과 써비스가 提供되는 外에 住宅事業이나 雇用事業이 行해지게 되었다[30]. 貧困을 除去하고자 하는 經濟的 目的의 事業도 住民의 自主的 發意에 期待를 걸었으나, 貧困層 社會의 콤뮤니티의 住民에게는 共通의 歸屬意識을 갖고 있지도 않았으며, 恒常콤뮤니티를 代表하는 住民團體도 없었으며, 다만 現實에 存在하고 있는 것은 外部로부터의 威脅에 反應해서 그 때마다 發生했다 사라지는 住民團體의 形態에 不過했다[31]. 結局 地域開發에 있어서는 政府에 의한 經濟開發의 推進만이 아니라 住民들의 社會文化的 集團意識과 協同的 集團行動이 重要하다는 것을 뜻하는 것이라고 볼 수 있다.

美國의 TVA나 英國의 New Town 등, 個別地域의 開發計劃은 일찍이 推進되었으나, 우리나라의 國土綜合開發計劃과 같이 全國的인 規模의 開發을 劃一的으로 推進한 나라는 日本이 그 代表的인 例가 될 것이다. 日本은 全國總合開發計劃에 의하여 中央이 定한 開發地域의 基準에 따른 開發地域의 指定, 公共投資에 의한 整備, 租稅政策과 補助金에 의한 開發事業의 推進 등의 結果, 高度成長을 이룩한 反面에, 開發地域과 脫落 地域의 極甚한 格差, 中央政府

28) 池田善長, 「地域開發政策」, 東京: 鹿島出版會, 1971, p.6.
29) 西尾 勝, 「權力と參加」, 東京: 東京大學出判會, 1975, pp.71-77.
30) 橋本廣子, 「住民參加と法」, 東京: 日本評論社, 1991, p.54.
31) 西尾 勝, *op.cit.*, p.172.

와 大企業이 開發主體가 된 大都市型 施設로 인한 自然環境의 破壞와 過疏·過密 狀態의 增加로, 國民經濟的 次元에서는 失敗한 것으로 評價되고 있다[32]

地域開發의 패턴은 國民經濟 패턴의 變化에 따라 變化하여 왔다. 그 形態를 보면, 1930年代의 不況에 대한 對策으로서의 地域開發 政策의 登場, 1950年代의 後半부터 1960年代에 걸친 輕工業政策, 1960年代 後半부터 1970年代 前半에 걸친 重化學工業化 政策, 1970年代 後半부터 1980年代에 걸친 micro-electronics (ME)技術 中心의 技術革新에 의한 하이테크化·情報化·써비스化에 따른 産業構造의 變化와 global한 經濟化가 進展되었다[33]

이때의 支配的인 發展理論은 均衡的 發展論이 아니라 不均衡的 發展論이었음은 말할 것도 없으며,[34] 이와 같은 技術革新에 따른 變化過程에서 變함 없이 一貫性있게 推進된 것은 強力한 中央集權主義體制에 의하여 大企業 中心으로 經濟開發에만 力點을 둔 劃一的인 據點開發方式이었다. 그 結果가 環境의 破壞를 가져오게 했다는 것은 말할 것도 없다.

人類社會가 世界各地에서 環境이 破壞되는 問題에 대하여 重大한 危機感을 느끼게 되고, 그 克復(環境保全)을 위하여 이에 대한 對策을 講究하기 始作한 것은 1960年代末부터 1970年代 初부터였다. 1972年 6月에 스웨덴의 스톡홀름에서 「國際聯合人間環境會議(United Nations Conference on Human Environment)」라는 環境會議가 國際聯合史上 처음으로 開催되어 「人間環境宣言」을 하게 되었는데, 여기에서 「環境에 관한 權利와 責任」이라는 第一原則에서부터 26項目의 諸 原則이 採擇되게 되었고, 이에 따라 國際的으로나 國內的으로 다루어야 할 「行動計劃」도 決定되게 되었다[35].

이 「人間環境宣言」에서는 前文에서 「우리들은 歷史의 轉換點에 서 있다. 지금 世界에서 環境에 대한 影響에 대하여 加一層의 思慮깊은 注意를 傾注하면서 行動하지 않으면 안 된다. 無知와 無關心으로 지낸다면 우리들의 生命과 福祉가 依存하는 地球上의 環境에 대해서 重大하고도 回復할 수 없는 害를 미치게 될 것이다. ……現在와 將來의 世代를 위하여 人間環境을 지키고

32) 日本은 先導的 産業(leading industry)을 中心으로 特定總合開發地域은 맹建設로 電力을 開發하고, 1962年부터 第1次全國總合開發計劃(1全總이라 略함. 重化學콤비나드中心), 2全總(巨大콤비나드中心), 3全總(하이테크 産業), 4全總(리조트 産業)의 段階를 거치면서 全國的인 開發을 推進했다. 宮本憲一, 「全國總合開發計劃30年を檢討する」(日本地方自治學會編, 「地域開發と地方自治」, 東京: 敎文堂, 1993), pp.ii-iii 參照.

33) 中村剛治郎, 「地球環境時代の地域開發と地方自治」(日本地方自治學會編, *op.cit.*), pp.103-104.

34) 均衡的 發展論과 不均衡的 發展論에 관해서는 俞焄, 「行政學原論」, 서울: 法文社, 1984, pp.100-101 參照.

行政이 積極的·能動的으로 「이니셔티브」을 취하여 다른 分野의 發展에 이바지할 수 있다는 主張에 대해서는 Warren F.Ilchman, "Rising Expectation and the Revolution in Development Administration," Public Administration Review, December 1965, p.318 參照.

우리나라가 '60年代에 들어와서 國民形成과 經濟發展을 第一의 目標로 내세웠다는데 대해서는 朴東緖 編, 「發展行政論」, 서울: 法文社, 1974, p.25 參照.

35) 寄本勝美, 「地球時代の環境政策」, 東京: きょうせい, 1994, pp.7-8.

改善한다는 것은 人類에 있어서 地上의 目標, 卽 平和와 世界的인 經濟社會發展이라는 確立된 基本目標와 竝行해서, 또한 調和를 이루도록 追求하여야 할 目標로 되어 있다. ……이 環境上의 目標를 達成하기 위해서는 市民 및 社會, 企業 및 團體가 모든 水準에서 責任을 떠맡고 共通의 努力을 公平하게 分擔하는 것이 必要하다. ……地方自治團體 및 中央政府는 그 管轄範圍內에서 本格的인 環境保全政策과 그 實施에 관해서 最大의 責任을 져야 한다」고 明示되어 있다[36].

1992年 6月 브라질의 리오데자네이로에서 「國際聯合環境開發會議(United Nations Conference on Environment and Development : UNCED)(通稱 : 「地球summit」)가 開催되었다. 이 會議에는 180개 國家가 넘는 各國 政府代表와 各種의 國際機關 代表 및 100余國의 國家元首 내지 國家首腦가 出席했다. 1972年의 「國際聯合人間環境會議」以來 이 때까지 20年동안 遺憾스럽게도 世界 各地에서 일어나는 여러가지 環境破壞가 있었지만 이에 對處하고 克服하는 現實은 반드시 充分한 것은 아니었다. 오히려 1992年 5月에 發表된 UNEP(國際聯合環境計劃)의 報告書 「世界環境報告1972～1992」에서는 이 期間 동안의 20年間을 總括해서 「現在처럼 環境이 威脅에 直面한 적은 地球史上 없다」고 할 정도로 以前보다도 더욱 環境이 破壞된 現實의 深刻性은 그 度를 增加하게 되었다[37].

그래서 이제 地域開發은 단순히 經濟나 社會·文化만이 아니라 環境問題 등, 生活의 全般에 걸친 綜合的·均衡的 發展을 이루고자 하는데 그 目的을 두어야 하고[38], 이것이 國民經濟의 올바른 發展으로 連結되는 것이라고 본다. 우리나라에서는 國土의 綜合的이고 體系的인 開發을 目的으로 國土綜合開發計劃이 樹立되었고, 國土의 效率的 利用과 管理를 위하여 國土利用管理法이 制定되었다. 여기에 立脚하여 推進한 地域開發은 中央에 의한 據點開發方式으로 經濟開發에만 置重하였기 때문에 外形上 日本에서 일어난 問題点이 그대로 나타났을 뿐만 아니라 國民의 意識構造面에서도 地域的 利己主義와 物質萬能主義를 뿌리깊게 심어줌으로써 社會經濟的 構造의 矛盾을 낳게 하는 結果가 되었다. 이에 더하여 大氣汚染, 水質汚染 등 環境汚染이 深化되어 日常生活의 不便만이 아니라 身體와 生命에 威脅을 느끼게 하고 있다.

## 2. 聯關論

이제 地域開發論은 環境을 無視하여 생각할 수 없게 되고 모든 開發事業에 있어서 環境影響評價를 必須的인 節次로 採擇하는 등 環境保全과 關聯하여 論하게 되었다. 그러나 1972年의

36) *Ibid.*, p. 8.
37) *Ibid.*, pp. 5-9.
38) 田中二郎·俵 靜夫·原 龍之助, 「地域開發論」, 東京 : 評論社, 1970, pp. 5-7.

「스톡홀름會議」以後 1992年의 「地球summit」에 이르는 동안 環境問題에 대한 對策에는 消極的이었고, 環境保全을 위한 具體的인 對策을 세우지 않은 채 地域開發을 優先하여 이에 置重하여 왔기 때문에 그로 인한 環境破壞(Environmental Distruption)의 問題는 多樣化·複雜化·構造化하는 樣相을 띄면서 全世界的으로 擴散되어 나가게 되었다[39]. 多樣化하는 樣相을 보면 環境汚染(大氣汚染·水質汚濁·土壤汚染·騷音·振動·惡臭·地盤沈下 등), 아메니티(amenity)破壞(生活環境의 侵害·地域司誨의 歷史性 喪失·地域固有景觀의 喪失·有形文化 및 無形文化의 蓄積 破壞 등), 自然破壞(自然景觀의 減少·綠色의 喪失·森林破壞·野生動植物의 減少·地域生態系의 破壞·地球生態系의 破壞 등) 등으로 나누어 볼 수 있다[40].

### 1) 開發優先論

經濟開發을 優先하는 開發優先論에서는 一般的으로 經濟發展의 指標로 1人當 國民所得(또는 道民所得)과 工業化의 質的 水準을 利用하고 있다. 地域開發에 있어서 이들의 指標가 重要한 政策課題가 되는 것이나, 이에 대해서는 贊反 兩論이 있다. 例를 들면 H. Leibenstein[41], J. Viner[42] 등은 疑問을 갖고 있으나, W. Galenson 등은 이를 肯定하면서 「1人當 生産高와 1人當 所費水準에는 상당한 差異가 있다. 後進地域에 있어서의 많은 貧困을 救濟하는데 興味를 갖는다면, 그들의 1人當 所費水準에 關心을 갖지 않으면 안 된다」[43]고 하고 있다. 그래서 1人當 所得水準의 向上 條件이나 要素에 대하여 E. E. Hagen은 生産技術의 持續的 向上이라고 하고[44], H. Leibenstein은 1人當 財貨와 用役의 産出高라고 한다.

工業化의 質的 水準의 向上에 대해서 Stephen Enke는 後進國 經濟生活의 太半을 支配하고 있는 것이 利潤計算이 아니라 慣習이나 迷信이나, 住民은 工業的이며 都會的인 生活을 熱望하기 때문에 政府는 巨大한 投資計劃 遂行을 壓迫받게 되며, 이러한 計劃에도 當然히 農業生産의 增大가 包含되는 것이라고 하면서 「그와 같은 投資는 지나치게 人口를 增加시키지 않은 工業開發計劃으로 그 方向이 돌려지지 않으면 안 된다」고 하고 있다[45]. 그런데 그는 農業開發보다도 生活環境의 整備와 工業開發에의 投資가 今後의 開發方向이 될 것이라고 한다. 그러나 W. W.

39) 寄本勝美, *op. cit.*, pp. 9-10.
40) *Ibid.*, pp. 10-15.
41) H. Leibenstrin, *Economic Backwardness and Economic Growth*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1957 參照.
42) J. Viner, *International Trade and Economic Development*, Oxford at the Clarendon Press, 1953 參照.
43) W. Galenson, *The Quarterly Journal of Economics*, Aug., 1955.; 池田善長, *op. cit.*, p. 96 參照.
44) E. E. Hagen, *Public Opinion Quarterly*, Aug., 1958.
45) Stephen Enke, *Quarterly Journal of Economics*, Harvard University, Feb., 1957.

Rostow는 工業化를 이룩하기 위해서는 먼저 農業의 近代化와 그 生産性의 向上이 前提되어야 한다고 하고 있다[46].

以上과 같은 指標는 그것이 一般化되어 있다 하더라도 産業社會 以前의 後進社會를 對象으로 한 것이므로 모든 時代, 모든 地域에 妥當한 指標는 될 수 없는 것이다. 工業化는 農業에 比하여 附加價値가 높은 産業을 指稱하는 것에 不過하고, 1人當 生産高의 경우에도 對象産業에 따라 달라질 수 있으며, 附加價値가 높은 産業일수록 높아질 수 있는 것이다. 1次産業보다는 2次産業이, 2次産業보다는 3次産業이, 3次産業보다는 4次産業(情報와 知識産業)이 所得水準을 높게 하는 것이다. 따라서 個人의 創造的 能力과 社會·經濟的 構造 如何에 따라 所得水準은 달라질 수 있는 것이다. 個人의 創造的 能力은 社會·經濟的 構造, 즉 社會·文化的 環境에 의하여 向上되기도 하지만, 逆으로 個人의 創造的 能力이 附加價値가 높은 産業을 創出해 내어 所得水準을 높히고 社會·經濟的 構造를 變化시킬 수 있다. 個人의 創造的 能力은 自律性에 그 바탕을 두고 責任性에 目標를 둘 때 啓發된다고 할 수 있고, 社會·文化的 環境에 의한 被動的인 啓發보다도 能動的인 啓發이 바람직하며, 能動的인 啓發이 社會·文化的 環境을 變化시킬 수 있다. 따라서 地域開發의 指標는 人力開發에 두어야만 하고 그 戰略도 여기에서 出發되어야 할 것이다. W. Malenbaum은 經濟·社會的 發展을 위해서는 計劃이 必要한 것인데, 成功을 保障할 수 있는 計劃이 樹立되고 成功的으로 이 計劃을 推進하는 主體로서의 人間的 要素가 非人間的 要素인 資本이나 自然資源보다도 훨씬 重要하다고 하고 있다[47]. 그런데 이러한 人間的 要素中에서도 보다 重要한 것이 專門性이나 技術보다도 自律性과 自己의 行爲에 대한 責任性이라고 할 수 있다. 住民의 自律性과 責任性은 經濟的 發展만을 위한 것이 아니라 環境保全을 위해서도 그 前提가 되어야 할 必要한 精神的 要素인 것이다.

### 2) 反開發(環境優先)論

환경보전을 위해서는 경제성장을 억제하거나 정지시켜야 한다는 것이다. 이제 더 이상의 경제성장은 사회적 이익보다는 사회적 손실을 초래하게 된다는 것이다. 다시 말하면, 후진국의 많은 自然資源이 선진국의 발전을 위해 추출됨으로써 후진국은 전례없는 환경파괴를 초래했던 사실[48]에 비춰볼 때 환경문제의 가장 중요한 원인은 근대 산업사회가 경험한 너무 가속적인 경제성장임을 부인할 수 없다는 것이다. 1972년 로마클럽의 첫 보고서인 成長의 限界(The Limits to

46) W. W. rostow, *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto*, Cambridge Univ. Press, 1960.

47) W. Malenbaum, *op. cit.*; 池田善長, *op. cit.*, pp. 119-120 參照.

48) Allan Schnaiberg and Kenneth Alan Gould, *Environment and Society : The Enduring Conflict*, New York : St. Martin's, 1994, pp. 168-169.

Growth)에서도, '현재의 인구성장·산업발전·자원사용이 지속된다면 다음 세기 중반까지 지구는 生態學的 把滅을 경험할 것'이라고 예언한 바[49] 있다. 결국 사람도 자연의 한 부분으로서 자연의 법칙에서 벗어날 수 없고, 맹목적인 경제성장추구는 자연고갈과 환경오염·생태계 파괴를 가져와 인류는 돌이킬 수 없는 재앙을 맞게 된다는 논리이다. 우리나라의 경우에도, 反成長論者들은 한번 훼손된 자연환경은 복원이 불가능하고, 훼손된 환경을 복구시키기 위해서는 개발비용보다 더 많은 비용이 필요하므로, 환경은 보전돼야 한다는 것이다[50].

### 3) 補完調和論

환경문제에 대한 認識 내지 對應은 어떤 視角에서 보느냐에 따라 달라질 수 있다. 환경문제를 단순한 産業活動에서 생기는 환경오염의 문제로만 파악하고 환경정책은 배출된 환경오염물질의 처리나 그 抑制에 집중돼야 한다는 시각에서는, 경제성장과 환경보전은 도저히 兩立할 수 없는 排他的·價値對立的 關係에 놓이게 된다. 따라서 이러한 見地에서는, '경제발전을 위해서는 끊임없는 생산의 확장을 근본원리로 하는 디딜방아(treadmill of production)[51]의 길을 따라야 한다고 주장함으로써 경제적·사회적·정치적 및 환경적 부작용을 초래하게 된다'는 지적이나[52], 또는 '지나친 빈곤이나 저개발이 환경문제를 야기시킨다'는 개발론자(경제성장론자)들의 주장은 그 나름대로 설득력이 있다 할 것이다. 그러나 개발의 필요성과 환경보호요청의 兩立이 요구되는 오늘날에 있어서는, 경제성장과 환경의 질 사이의 관계를 零合關係(Zero-Sum)가 아닌 상호보완 가능성의 관계로 보지 않으면 안 된다. 실제로 선진국가에서는 이미 경제성장과 환경보전을 동시에 달성하기 위한 노력이 상당한 정도로 성공을 거두고 있고, 우리나라의 경우에도 이러한 基調는 마찬가지라 할 수 있다. 이렇게 본다면, 開發優先論(經濟成長論)이나 環境優先論은 더 이상 의미가 없는 것으로 봐야 한다. 더우기 1995년에 貿易과 環境을 연계시킨 세계무역기구(WTO)가 출범[53]했고, 環境의 世紀를 눈 앞에 둔 오늘날에 있어서는 開發(成長)과 環境保全의 調和를 꾀하는 것이 환경문제 해결의 기본바탕이 되어야 한다.

1960年에 制定된 西獨의 聯邦建設法에는 環境保護에 관한 규정은 없었고, 단지 住民의 「安全

49) 이정전, 「지속가능한 사회와 환경」, 博英社, 1995, p. 102.

50) 김동영, "보존인가 개발인가", 「자연보호」, 자연보호중앙협의회, pp. 23-24.

51) 생산의 디딜방아란 "자본주의 경제의 특징인 경쟁과 이윤추구의 과정에서는 생산이 더욱 獨占化되고 더욱 擴大되어짐으로써 현대사회에서의 환경문제의 심각성이 증가하고, 生態界의 解體가 가속화되는 기본적인 메카니즘을 뜻"하는 환경우선론자의 견해이다.
Allan Schaniberg, *The Environment: From Surplus to Scareity*, New York: Oxford Univ. Press, 1980, pp. 231-237.

52) Allan Schaniberg (1994), p. 168.

53) 이제 세계환경질서와 조화되는 국내환경정책을 수립하지 못할 경우 國內産業活動은 위축되고 國際通商도 한계에 부딪히게 되며 국제적 고립을 면할 수 없게 되었다.

과 健康」을 목적으로 하며, 이 利益은 都市建設計劃의 策定에 있어서 고려되어야 할 다른 利益과 正當하게 比較較量되어야 한다는 정도에 불과했다(同法第1條4項). 「安全과 健康」이라는 개념에는 環境保護의 의미도 포함된다는데 대하여는 아무런 疑問도 異見도 없었으나 實務上에서는 環境保護의 利益이 輕視되었었다[54]. 그러나 1977年에 改正된 聯邦建設法은 都市建設計劃이 단지 秩序있는 都市建設上의 展開와 公共의 福祉에 適合한 社會的 土地利用을 保障할 뿐만 아니라, 「人間의 價値를 保障할 만한 環境을 확보하는데 기여하도록 하여야 한다.」라고 규정하면서, 都市建設計劃의 策定에서 고려되어야 할 일정한 利益이 열거되고 있는데, 거기에는 「環境保護의 利益」, 「健全한 住宅·勞動關係에 대한 一般的 要請」, 自然的 生態條件, 특히 土壤(鑛物原料産出包含), 물, 氣象, 大氣의 維持와 確保」, 「自然保護와 景勝地 育成의 利益」, 「스포츠, 餘暇, 리크레이숀의 利益」 등 環境에 關聯되는 利益이 揭示되고 있다(第1條6項).

이와 같이 西獨에서는 法律의 明文으로 環境保護를 배려하고 있지만, 특히 都市建設計劃과 環境保護의 관계에 대해서는 두가지의 基本的 視角이 지켜져야 할 것으로 보고 있다. 첫째로 都市建設計劃의 策定에 있어서는 環境保護에 確實히 特別한 重要性이 부여되고 있다. 그러나, 둘째로 聯邦建設法은 環境保護에 대해서 都市建設計劃에 있어서 특히 重要한 他의 公益보다도 無條件的인 優先性을 부여하는 것은 아니고, 무엇이든 利益의 比較較量에 의해서 결정하게 되어 있다(同法第1條7項).

이러한 基本的 視角에서 優先順位를 定하는데, 環境保護라는 그 自體가 正當한 利益이라도, 例컨대, 道路, 鐵道, 飛行場 計劃 등에 의한 交通의 利益, 工業立地에 의한 經濟的 利益, 電氣·가스工場 計劃 등에 의한 對國民 에너지 供給의 必要性 등의 利益보다도 劣後하게 될 경우도 있다. 그래서 環境保護에 優先權을 賦與할 것이냐, 아니면 他 利益의 全部 또는 一部를 우선할 것이냐에 대해서는 各 計劃에 따라 基礎自治團體가 자신의 책임하에 결정할 것으로 하고 있다[55]. 그러나 이러한 결정은 國土整備 및 州計劃의 段階에서 어느 정도 결정되어 있으므로 上位計劃에 적합하게 수립하여야 할 下位計劃으로서의 都市建設計劃에서는 別로 決定할 것이 없고, 있다고 하더라도 극히 적은 細部項目의 결정에 불과하게 된다. 그래서 環境汚染源에 대한 규제가 가능하고 環境保護對策이 충분히 강구될 수 있는 경우는 別問題가 없지만, 그렇지 못할 때, 例를 들면 道路의 交通騷音이나 排氣가스 問題와 같이 對策方法이 없는 경우는 할 수 없이 環境侵害를 어느 程度 줄이도록 하면서 참는 수 밖에 없는 것이다[56].

54) 阿部泰隆, 「國土開發と環境保全」, 東京 : 日本評論社, 1989, p. 190.
55) *Ibid.*, p. 192.
56) *Ibid.*, pp. 192-193.

# Ⅳ. 地域開發과 環境保全의 實態와 問題點

## 1. 地域開發의 實態와 問題点

### 1) 地域開發의 實態

우리나라의 경우 地域開發의 歷史的 過程과 그 實態는 그 패턴이 全國的으로 유사할 것이므로 濟州道 地域開發의 事例와 實態를 중심으로 하여 槪略的으로 살펴보기로 한다.

濟州道 地域開發의 경우, 軍事政變에 成功한 國家再建最高會議 朴正熙議長이 來道하여 觀光, 水産, 畜産의 振興에 總力을 쏟겠다는 약속을 하고, 住民들의 예상을 초월하는 강력한 政策을 추진하여, '60~'70年代에 걸쳐서 道路·上水道·電氣·通信 등의 改革, 港灣과 空港의 擴張 등 産業의 基盤施設을 確立하고, 畜産과 水産分野에는 그다지 큰 성과를 올리지 못하였으나, 柑橘生産의 奬勵, 觀光의 振興 등에 劃期的인 성과를 올려, 道民의 所得水準을 全國의 上位水準에 올려놓았다[57]. 道民들의 대부분이 이를 환영하여 與黨인 共和黨의 公薦者를 國會議員으로 壓倒的으로 當選시켰으며, 維新政權下에서도 統一主體代議員으로 立候補하려는 志望者가 너무 많아 關係當局이 이를 調整하기가 곤란할 정도였다. 1979年度의 道民의 意識調査의 結果는 地域開發에 찬성하는 住民이 79%나 되었으며, 觀光開發에 찬성하는 住民이 75%나 되었다[58].

그러나 '70年代부터 觀光을 중심으로 한 濟州道의 地域開發은 그 自體內에 問題点이 內包되어 있었던 것이다. 1973年에 수립된 「濟州道觀光綜合開發計劃」(1973~1982)에서 濟州道의 産業을 觀光産業 先導型(leading industry type)으로 育成·發展시킨다는 전략하에, 觀光 基盤施設을 조성하고, 據點開發方式에 의하여 觀光團地 및 集約的 觀光圈의 集中的 開發이 추진되었다. 이어 「第1次濟州道綜合開發計劃」(1985~1991)에서는 地域開發計劃으로서의 觀光開發計劃을 樹立했는데, 그 核心的 內容은 3개 觀光團地, 27개 觀光地區의 開發을 중심으로 하는 것이었으며, 이는 據點開發方式에 의한 國際水準의 觀光地 開發을 목표로 하는 것이었다. 여기에서 期待되는 效果로서는 據點開發이 周邊地域의 開發로 連繫 擴散되어 지역간 均衡있는 開發이 이루어 지는 것과 觀光開發에 의한 3次産業의 開發이 1次産業의 發展에 連繫되는 것이었다[59].

第1次 濟州道綜合開發計劃 期間이 완료되기 1년전 政府에서는 「濟州道開發特別法」을 제정하

57) 趙文富, 「濟州島の住民運動とその意味」(都留重人·鈴木武夫·清水誠編, 「環境と公害」, 東京 : 岩波書店, 1993), p. 55.
58) 趙文富外, 「濟州道民의 意識構造調査硏究」(報告書), 濟州道, 1979, pp. 90, 106.
59) 趙文富, *op. cit.*, p. 56.

고 이에 따라 第2次 濟州道綜合開發計劃을 樹立·추진할 것으로 하였다. 그러나 이 『特別法』의 制定過程에서 道民들의 意見은 亂開發, 環境破壞, 外發的 開發로 인한 損失 등을 이유로 反對意見이 많았고, 一部商工人들에 의한 贊成論도 있어서 의견의 일치를 보지 못하여 贊反兩論으로 나뉘어지고 中央의 政治的 爭點으로 飛火되었으며, 開發의 目標達成이라는 方法上의 現實的 問題點은 疏忽히 한 채 妥協의 産物이라는 性格이 濃厚한 草案을 議員立法 形式으로 國會에 상정 통과되어 1991年 12月 31日 法律 第4485號로 公布되었다. 이어 1992年 11月 6日 同 施行令이 大統領令 第13755號로 公布되고, 1993年 7月 5日 同 施行條例가 濟州道條例 第1843號로 公布되었으며, 1994年 6月 2日 濟州大學校 敎授에 의한 學術用役團이 작성한 第2次 濟州道綜合開發計劃(1994~2001)이 確定·公告되었다. 이에 따라 各 市·郡別로 施行計劃이 論難을 일으킨 후[60], 濟州道開發特別法이 改正(1995.1.5, 法律 第4923號)되고, 현재 濟州道綜合開發計劃의 修正補完을 서두르고 있다.

### 2) 地域開發의 問題點

地域開發의 問題點을 살펴봄에 있어서는 住民의 福祉向上을 위한 國家社會의 發展을 목표로 하여 時系列的 觀點, 主體的 觀點, 內容的 觀點, 效果的 觀點에 입각하여 分析的 考察을 하는 것이 필요할 것이다. 國家社會가 外形的으로 發展하였다 하더라도 住民의 福祉가 向上되지 못하면 構造的 脆弱性을 免치 못할 것이기 때문이다. 우리나라에서 오늘날 여러 가지로 문제가 야기되고 있는 것은 社會經濟의 構造的 矛盾과 環境破壞에 기인하는 것으로 볼 수 있기 때문에 이를 是正하기 위한 方向設定이 필요한 것이라고 본다.

첫째로 時系列的 觀點에서 볼 때 經濟開發로서의 地域開發은 成功的이라고 할 수 있다. 經濟的으로 資本과 技術의 蓄積이 없었고, 政治的으로 南北의 對決이라는 惡條件下에서 이룩한 短期間內의 成果는 人類史에 기록될 만한 것이었으며, 오히려 外國 學界의 研究對象으로 浮刻되었다[61]. 오늘날 國民所得의 側面에서 보면 1962年의 87$에서 1992年의 6,749$(暫定)[62]로 77倍나 增加하였고, 産業構造面에서도 '60年代의 農業中心의 産業構造에서 '80年代의 重化學工業 중심의 産業構造로 變貌하였고, 尖端産業과 리조트 중심의 3次産業으로 移行하고 있다.

60) 濟州新聞, 1994.8.31~9.4. 9.9~13 ; 同 社說, 1994.9.17, 19, 10.5~7, 12 ; 濟民日報, 1994, 9.1~7 ; 同 社說, 1994.10.20 등 參照.

61) 日本의 學者로서 韓國의 經濟發展에 관한 研究의 代表的 著述로는 渡邊利夫, 『現代韓國經濟分析』, 東京 : 勁草書房, 1983이 있고, 美國 學者로는 Chalmers Johnson, "Political Institutes and Economics Performance : The Government Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan," Frederick C. Deyo (ed.), *The Political Economy of The New Asian Industrialism*, Ithaca : Cornel Univ, 1987. 등이 있다.

62) 제주도 『통계연보』, 1993, p.384.

濟州道 地域經濟의 경우 '60年代 基準, '90年代 現在, 道民總生産은 100억원에서 13,942억원으로 約 14倍에 달했고, 1人當 道民所得은 30.6千원에서 2,697千원으로 約 88倍에 이르렀으나, '90年代의 1人當 所得이 全國 1人當 國民所得 3,336千원의 80.8%에 不過하다[63]. 産業別 總生産의 年平均成長率은 다음 표와 같다.

〈표 1〉 産業別 總生産의 年平均成長率

單位 : %, 基準 : '65, '85

| 區 分 | '61 ~ '69 | '71 ~ '80 | '81 ~ '89 | '71 ~ '89 |
|---|---|---|---|---|
| 總生産額 | 11.2 | 9.9 | 9.2 | 9.6 |
| 1次 産業 | 17.5 | 7.1 | 9.0 | 8.6 |
| 2次 産業 | 14.9 | 17.9 | 4.0 | 13.7 |
| 3次 産業 | 16.0 | 13.6 | 9.7 | 11.7 |

資料 : 濟州道, 「濟州道誌 第2卷」, 濟州道, 1993, p.623 〈표 2-3〉

둘째로 主體的 側面에서 살펴보기로 한다. 主體的 觀點에서 볼 때 거기에는 問題가 있을 수 있다. 主體面에서 中央政府와 大企業이 地域開發의 主體가 되었기 때문에 強力히 推進할 수 있었고 大規模 投資가 가능했으며, 이를 經營管理할 수 있는 能力이 動員 가능했던 것이다. 이러한 急成長이 그 功績이라고 할 수 있다. 아마도 住民이 主體가 되었다면 住民間에 意見의 合致가 容易하지 않았을 것이며, 資本의 動員이나 經營管理能力面에서 限界에 부딛쳤을 것이다. 반면에 地域住民이 疎外되고 地域社會의 젊은 엘리트들은 中央의 官僚나 大企業으로 進出하려고 하여 地域社會에 되돌아오지 않게 되었다. 政治家가 되려고 해도 中央의 權力的인 背景이 없으면 안되었다.

大企業은 中央의 權力과 癒着하여야만 했으며, 癒着함으로서 開發豫定地域에 관한 情報를 미리 알 수 있었고, 資金動員이 보다 容易해져서 그 地域의 多量의 土地를 可能한 限 低廉한 價格으로 確保할 수 있었다. 買入한 大企業은 그 時價보다도 더 높은 價格으로 銀行에 擔保하여 融資를 받고 다시 不動産을 購入하게 되었다. 이렇게 구입한 不動産의 가격은 開發地域이 되면서 購入價格의 수십배나 폭등하니 不動産 買入으로 인한 이익이 企業에 의한 利潤보다도 훨씬 높게 되므로 企業은 競爭的으로 不動産 投機業者로 轉落하게 되었다. 여기에서 얻은 이익은 政治獻金으로 바쳐지고 政治資金化하여 大選이나 總選에 投入됨으로써 與黨에게 유리하게 작용하도록 했다.

반면 地域住民은 時價보다도 비싸게 땅을 팔아 좋아 하던 것도 瞬間, 이미 賣渡한 地價가

63) 濟州道, 「濟州道誌 第2卷」, 濟州道, 1993, pp.620-622, 표2-1, 표2-4 參照.

數年 사이에 수십배로 상승하니 억울한 생각이 들지만 이를 되돌려 購入할 수도 없는 形便이 되었다. 뿐만 아니라 絕對農地나 그린벨트에 묶인 땅은 그 價格이 凍結된 結果, 開發地域의 地價가 暴騰하는데 比하여 如前히 '60年代의 地價로 踏步狀態에 머물게 됨으로써 産業間·地域間 格差가 極甚하게 됨에 따라 相對的 貧困感이 忍耐의 限界를 넘게 되어 農民인 原住民과 觀光業을 經營하는 外來人間에는 異質感이 생기게 되어 감정적인 반발을 할 수 밖에 없었다[64].

셋째로 地域開發의 內容面을 살펴보기로 한다. 참다운 意味에서의 地域開發은 經濟開發만이 아니라 社會開發과 文化開發이 竝行되어야 하고[65], 社會·經濟的 構造의 矛盾과 環境破壞가 是正되는 것이라야 한다. 落後地域開發의 初期段階에서는 不均衡的 發展論이 불가피하고, 經濟開發에 치중할 수 밖에 없다고 하더라도, 經濟開發로 인한 副作用을 最小化하고 經濟와 社會·文化間의 葛藤을 克服하여 社會·文化的 力量이 經濟成長을 뒷받침할 수 있도록 하여 社會經濟的 構造의 矛盾을 是正·健全化하려면 어느 단계에서는 社會開發과 文化開發을 동시에 추진하여야 하며 環境이 保全되어야 한다. 그러기 위해서는 經濟開發을 위주로 하는 초기 단계의 地域開發에 있어서도 社會開發과 文化開發을 推進하고 環境을 保全할 것을 예상하고 계획·추진하여야 한다. 따라서 地域開發 計劃에는 經濟開發의 社會開發과 文化開發에의 連繫性이 당연히 포함되어 있어야 한다. 그래서 地域開發에는 自然環境의 保全과 더불어 社會環境의 健全化와 生産的 活性化를 위한 내용 및 젊은 後進들에게 未來志向的 公益的 價値觀과 經營能力을 포함한 自然的·社會的 環境의 管理能力을 育成할 수 있는 내용이 포함되어야 한다.

그런데 지금까지의 地域開發計劃에서는 民主市民의 育成, 自律性과 責任性과 같은 住民意識의 育成, 社會의 安定을 위한 自律的 防犯活動, 國內外의 經濟的·社會的 變動에 관한 情報의 交流, 生産·流通·消費의 合理化를 위한 住民의 意識 向上, 利益集團의 育成과 政黨의 民主化, 企業倫理와 職業倫理의 育成, 技術과 經營能力의 向上 등의 計劃이 缺如되어 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 또한 經濟開發에 있어서도 地域社會에 經濟的 再投資가 이루어지도록 하고, 外形的 物量的 成長만이 아니라 經濟精神을 高揚시키는 측면이 병행되어야 하고 環境을 保全하기 위한 대책이 마련되어야 하는데, 이러한 점이 고려되지 않았던 것도 부인할 수 없을 것이다.

넷째, 效果的 側面에서 볼때 大企業의 成長, 物量的 經濟의 成長, 重化學工業과 尖端産業의 成長, 輸出의 振興과 이에 關聯한 大企業의 海外 進出 등 外形的 側面에서의 經濟成長이 괄목할 만한 것이었음은 否認할 수 없을 것이다. 이러한 外形的·物量的 經濟成長에 비하여 內面的인 社會·經濟的 構造面에서는 中央-地方間의 地域間 格差, 階層間·所得間 格差, 産

64) 趙文富, *op. cit.*, p. 56.
65) 田中二郎·俵 靜夫·原龍之助 編, 「地域開發論」, 東京 : 評論社, 1970, p. 6.

業間 格差, 開發地域과 制限地域 地價의 格差 등 經濟構造面에서 현격한 격차가 생겼다. 이와 더불어 內面的인 意識構造面에서 政經癒着 現狀, 物質萬能主義와 形式主義, 法秩序의 輕視와 不信風潮, 個人的·集團的 利己主義에 의한 公益性의 排除 등 後進性의 特質이라고 할 수 있는 me-ism, now-ism으로[66] 轉落하는 現象을 여실히 들어내게 되었다. 또한 地域社會에 대한 관계에 있어서도 中央이나 外來 企業이 얻은 經濟的 利益이 社會開發이나 文化開發에 投資되는 일이 없었음은 물론 地域社會에 經濟的으로 再投資되는 일도 드물어서 地域社會에서는 自然環境과 社會環境을 파괴하게 되었다.

그 結果 企業은 經營을 통한 利潤보다 利益이 높은 不動産의 投機에 關心이 높게 되었고, 勤勞者나 地域社會의 住民은 正當性이 缺如된 企業의 利益追求 現狀에 反撥하여 反抗을 위한 反抗의 感情이 쌓이게 되고 이를 行動으로 表出하는 現象이 頻發하게 되었다. 이 이전에 政府에서는 迅速히 大企業의 公共倫理 確立을 위한 政策과 더불어 不均衡的 發展論에서 均衡的 發展論으로 地域開發政策을 변경시켜, 京鄕各地의 中小企業의 育成政策, 勤勞者를 위한 福祉政策, 地域社會의 住民을 위한 社會開發 및 文化開發 政策, 環境保全 政策으로 轉換했어야 했다. 또한 誘導發展(induced development)의 段階에서 自律發展(autonomous development)의 段階로 移行하는 政策을 펴서 企業에 있어서는 企業倫理와 職業倫理를 確立하도록 하고, 勤勞者나 地域社會의 住民은 反抗의 段階에서 自律의 段階로, 自律의 段階에서 責任性이 隋伴되는 主體的 段階로 成長해 나가도록 하고, 企業, 勤勞者, 住民은 이에 호응하여 자율적으로 성장하도록 하는 노력이 있었어야 했다. 이러한 政府의 發展的 政策轉換과 企業과 勤勞者의 倫理 및 住民의 自律的 責任性은 '80年代부터 推進되기 始作했어야 했는데, 正統性이 약한 政府는 正統性의 是非에서 이를 防禦하기에 汲汲했고, 이를 보좌하는 知識層 엘리트는 知的 水準의 限界 내지는 消極的·傍觀的 位置에서 受動化했었으며, 勤勞者나 地域社會의 住民은 成長의 段階에 관한 知識이 貧弱해서 感情的 次元을 벗어나지 못하게 되었다. 그 이후 이러한 段階的 發展論의 視覺에서 보는 한 文民政府에 이르러서도 하나도 변한 것이 없다.

濟州道 地域社會에서는 1980年代에 들어서면서 地域開發에 대한 住民들의 認識이 달라지기 始作하였다. 그 雰圍氣가 政治的 側面에서 나타나기 시작하여 總選에서의 與黨候補에 대한 絶對的 支持가 與黨候補에 대한 反感으로 作用, 無所屬 當選의 결과를 낳게 했다. 1989年度의 意識調査 結果는 觀光開發에 대한 支持가 逆轉되어 75%의 否定的 見解를 나타내게 되었다[67].

66) Robert A. Aleshire, "Power to the People : An Assesment of the Community Action and Model Cities Experience," in PAR, Vol. XXXII, Special issue (Sep. 1972), p. 436. 自生力이 喪失된 底邊層 住民들에게는 權力이나 權利를 주어도 行使할 줄 모르고 物質을 주어도 浪費할 줄만 알지 生産的인 投資를 할 줄을 모른다는 것이 後進性의 特質이라고 한다. 趙文富, "韓國民主主義의 課題" (濟州大學校 行政大學院, 『濟州地域開發과 政策課題』 濟行論叢 第1輯, 1993), pp. 59-60.

67) 梁永哲, 「內生的 開發에 관한 硏究」(博士學位論文), 1990, p. 79.

여기에서 住民의 感情的인 意識은 '70年代의 開發主體인 中央政府와 大企業에 대한 信賴 내지는 依存意識에서 '80年代의 反抗意識으로 바꾸어져 가고 있었음을 알 수 있다. 그러나 住民 스스로가 主體가 되어 地域開發을 하고자 하는 意識은 形成되지 못하고 있으며, 설사 그 意識이 形成된다 하더라도 어떻게 영세한 住民의 資本을 結集하여 地域開發에 投資하며, 投資한 事業을 어떻게 成功的으로 經營·管理할 것이냐가 문제이며, 이러한 점을 信賴할 수 없기 때문에 가지고 있는 資本도 投資하려고 하지 않게 되는 것이다. 이러한 力量을 住民의 自生力이라고 한다면 住民의 自生力이 성장되지 못한 것이 문제이며, 여기에 한 原因을 提供한 것이 地域開發의 主體가 되어 왔던 中央政府와 大企業이며, 거기에 重大한 責任이 있음을 否認할 수는 없을 것이다. 왜냐하면 中央政府와 大企業은 開發의 利益을 獨占하여 地域經濟에 再投資하려 하거나 地域社會의 中小企業을 育成하려 하지 않았으며, 그 利益을 地域社會의 福祉를 위해서나 人才養成을 통한 經營能力 育成에 投資하려고 하지도 않았기 때문이다.

中央에 의한 地域開發 情報의 獨占, 政經癒着 내지는 私利私慾에 의하여 物神化한 一部官僚의 情報 賣渡 現狀과 같은 상태에서 이에 의한 特定企業의 開發利益 獨占에 대하여 根本的인 對策이 강구되지 못하였다[68]. 그래서 濟州道地域(다른 地域도 유사하겠지만)에는 開發地域과 保存地域(絕對農地地域과 그린벨트 地域)의 地價의 格差, 産業間(觀光 등 3次産業과 農水産등 1次産業) 格差, 企業間(大企業과 中小企業)格差, 情報와 技術에 따른 事業主體間(中央과 外來人에 의한 3次産業과 原住民에 의한 1次産業), 所得間(附加價値가 높은 3次産業에 의한 高所得과 附加價値가 낮은 1次産業에 의한 低所得)格差, 經營能力이나 情實에 따른 雇用上 地位의 格差, 環境破壞에 대한 염려 등 住民의 눈에 보이고 體感할 수 있는 現狀에 대하여 住民에게 合理的인 對處方案을 期待하기는 무리이고 여기에서 住民이 感情的으로 反抗하는 것은 자연적인 현상이라고 할 수 있다.

그래서 濟州道 社會에서는 「第2次濟州道綜合開發計劃」의 樹立을 위한 前提가 되도록 하는 「濟州道開發特別法」의 제정을 둘러싸고 1990年부터 1992年에 이르는 동안 全道民과 國內外의 僑胞들에게까지 擴散되는 住民運動이 전개되었다[69]. 그 後遺症이 「特別法」의 改正過程에서 어느 정도의 影響을 미쳤다고 본다. 그래서 「第2次濟州道綜合開發計劃」에서는 環境分野, 社會福祉分野, 教育分野, 住民參與 등의 分野가 들어 있기는 하나[70], 國際化에 대한 對應戰略이나 住民의 意識改革과 社會的 基盤確立을 위하여 필요한 community(近隣共同社會)에 관한 事項

68) 1980年代 初의 이정식(當時平統事務總長?)의 濟州道 地域開發豫定地의 土地買入事件은 情報의 獨占·漏泄과 政經癒着·官經癒着事件의 한 例인데, 이 事件은 本人에 대한 處罰로 끝내고, 政治·社會的 對策은 講究되지 않았다.

69) 이 住民運動의 展開過程과 그 實態에 관해서는 趙文富, *op. cit.*, pp.57-61 參照.

70) 濟州道, 「濟州道綜合開發計劃(要約)」, 1994 參照.

은 漏落되어 있다[71].

이제 國家的인 차원에서나 地方的인 차원에서 지금까지의 地域開發로 인한 問題에서 일그러진 現狀을 바로잡는 實踐的인 方案은 中央과 地方間의 協力에 의한 地方自治의 成功的 發展과 이를 통한 環境保全 對策이며, 地方自治를 통한 住民의 意識改革이라고 할 수 있다. 즉 中央에 의한 對地方觀이 從來의 形式的인 權威主義的 統制나 指導·監督에서 情報와 技術 및 豫算을 支援하는 協力關係라는 觀點으로 轉換되어야 하고[72], 住民은 感情的인 反抗意識에서 正當한 權利에 의한 抵抗意識으로, 自律性과 責任性에 의한 主體意識으로, 開放性과 信賴性을 토대로 한 社會公益性으로 성장·발전되도록 노력하여야 할 것이다. 이를 위한 方法이 地方自治라고 할 것이다.

## 2. 環境保全의 實態

### 1) 序 言

環境保全의 實態를 原論的 立場에서 살펴보면, 우선 그것이 국가 전반적인 것이든 아니면 특정지역의 것이든 간에, 첫째 環境汚染의 實態로서 大氣汚染, 土壤汚染, 水質汚染, 海洋汚染, 騷音·振動의 現狀을 진단한 다음에, 그 保全方案의 實相을 따져보아야 할 것이다. 그러나 본고에서는 위 오염원 중에서 가장 중요한 水質汚染, 그 중에서 地下水汚染實態를 중심으로 논술하기로 한다.

물은 인간이 살아나가는 데 필수 불가결한 資源이다. 21세기 삶의 질을 향상시키는 環境의 基本要素이다. 물의 효과적인 관리라 불리우는 治水는 國治의 根本이라 하였다. 자연이 가져오는 물을 그대로 받아 활용하다 보니 水害와 災害라는 자연현상이 반복되었다.

70년대에는 국가의 基幹産業을 육성하는 데에 필요한 用水확보에만 매달렸다. 무궁한 자원으로 간주하여 물의 이용차원에서 관리가 시작되었다. 경제가 성장하면서 다양한 生活 必需品, 원자재 및 중간재가 대량으로 공급되기에 이르렀다. 따라서 생활의 편리성을 추구하는 추세도 나타나기 시작하였다. 80년대에 들어서면서도 高度의 成長政策이 추진되었다. 國民의 文化, 享樂, 餘暇, 서어비스 생활의 요구도 더불어 增加하였다. 이에 따라 자동차수는 연평균 30%로, 大氣汚染

71) community는 先進國家의 重要한 實踐課題로 登場한지 오래고, 이의 推進에 政策의 力點이 두어지고 있는데, 美國에서는 1940年代부터 關心을 두어 '60年代부터 積極的으로 推進하였고, 日本에서는 1969年에 政府의 國民生活審議會에서 「콤뮤니티-生活現場에 있어서의 人間性의 回復-」을 規定, 市民으로서의 自主性·責任性, 社會人으로서의 地域性·開放性·信賴性·公益性을 育成할 것으로 하였고, 1976年에 神戶市에서는 「新·神戶市總合基本計劃」에서 이를 實踐할 것으로 하는 것 등이 그 例이다.

72) 中央과 地方의 協力關係에 대해서는 鹽野 廣, 「國と地方公共團體」, 東京 : 有斐閣, 1990, pp. 59-71 參照.

排出業所의 數도 년평균 15%로 증가하는 추세이다. 대기질은 이런 증가추세에도 불구하고 지역의 기후특성에 기인하여 아직도 環境基準에 미달하는 수준이다. 騷音·振動은 개발공사장에서 방출되는 振動과 自動車騷音으로 환경기준치에 미달하는 수준이다. 그러나 공항인근지역의 航空機騷音과 振動은 환경기준치를 초과하여 이의 대책이 요구되는 실정이다. 工業用水에 못지않게 生活用水의 所要量도 급증하였다.

濟州道의 경우도 80년대에 걸쳐 新都市 開發이 꾸준히 진행되었다. 아울러 지역의 고유자원인 觀光産業을 활성화시키기 위해 觀光團地 開發도 병행하였다. 觀光客의 증가로 위락시설들이 들어섰고 다양한 서어비스업들이 출현하였다. 기존 골프장으로는 골프 관광객 유치가 한계를 보여 중산간 지역에 대규모 골프장(18홀 규모)이 증설되고 있다. 따라서 濟州道는 상시하천이 없어 用水所要量을 전적으로 地下水에 의존하고 있다. 생활규모가 커짐에 따라 生活下水 廢棄物의 발생량도 증가하였다. 이의 처리를 위한 쓰레기 매립장, 유해물질 처리시설, 축사들이 무절제하게 곳곳에 들어섰다. 이처럼 生活·産業用水의 전부를 地下水에 의존하면서도 用水管理의 장기적인 對策은 빈약하며 用水利用에만 급급한 실정이다. 이에 따라 地下水, 용천수 또는 용출수의 水質이 과거에 비해 상당히 양호하지 못하다. 염분, 질산성 질소 및 대장균의 함량이 증가하였다. 농약성분들도 일부지역의 하천에서 검출되었다. 生活廢水, 家畜廢水, 쓰레기埋立場의 침출수, 産業廢水들이 河川으로 방류되면서 일부는 숨골을 통해 지하로 浸透하고 있다. 이미 1984년에 인구밀집지역의 10개 지하수관정중에서 4개소의 地下水가 질산성 질소의 기준치(10ppm)를 초과하였다. 8개소의 지하수는 一般細菌과 大腸菌으로 오염되었다.[73]

80년대 중반 이후 생활용수를 확보코자 년당 300여개의 지하수공이 개발되었다. 96년 현재, 공(370여개), 사관정(2,800여개)을 포함하여 약 3,200여개소의 지하수공이 산재해 있는 것으로 알려졌다. 濟州道의 人口가 65만명에 육박하는 2,000년에 이르면 약 5,000여개의 지하수공이 난립할 것이다.

1993년, 韓國水資源公社가 조사한 128개의 광역수질관리 관측정 중 25개의 관측정 地下水가 질산성 질소로 오염되었다. 이렇게 地下水를 用水로 활용하기 시작한 것은 1963년에 주로 農業用水의 확보에 비롯되었다. 그후 30년간 관·민에 의해 地下水가 개발되어 用水를 충당하였다. 用水管理의 획기적인 대책없이는 지하수의 무절제한 개발로 濟州道의 人口가 65만명에 육박하는 2,000년에는 1일 용수소요량이 700만톤/일로서 地下水使用量은 이 양을 훨씬 초과하여 통제 불가능한 수준에 이를 것이다.

1991년 水資源公社가 濟州道의 用水供給施設容量은 55만 2천톤/일로서 이의 67%인 37만톤/일은 地下水에, 33%인 18만 2천톤/일은 상위지하수의 용출수이 의해 공급되는 것으로 제시되었

73) 제주도, 「제주도종합개발계획」, 1992, pp.544-555.

다. 用水 利用量은 공급시설용량의 54%인 29만 6천톤/일로서 지하수 총함량의 15%에 불과하기에 기저지하수 포장량을 감소시키지 않는 범위에서 지속 안정적으로 공급할 수 있는 양이라고 밝혔다. 濟州道 綜合開發計劃에 의하면 용수소요량은 1996년의 532,300톤/일에서 2001년의 585,100톤/일로 용수이용가능량도 1996년의 473,000톤/일에서 2001년의 583,000톤/일로 증가한다. 開發計劃量은 1996년의 110,000톤/일에서 2001년의 50,000톤/일로 감소할 것으로 내다보았다. 주가 生活用水와 農業用水의 所要量이다.

공식적인 用水所要量의 자료와는 상이하게 현재 地下水의 과잉양수가 나타나서 해안가의 용출수량이 현저히 감소하였다. 용출수량의 감소로 해안가뿐만 아니라 다른 지역의 地下水 水位로 감소하는 것으로 밝혀졌다.

1989년 農漁村振興公社가 193개의 관정의 수위중 측정한 바에 의하면 평균 지하수 수위는 개발 초기에 비하여 1.4m 강하하였다. 58개 관정의 地下水는 염소함량 기준치(150ppm)를 초과하였다. 이와 같은 地下水 水質의 實態와 用水管理를 고려해 보면 濟州道의 地下水도 용수의 활용을 허용하는 指針마련을 요구하고 있다.

環境汚染 實態의 경우와 마찬가지로, 여기에서도 주로 濟州地域 地下水 保全方案을 중심으로 環境保全方案을 살펴보기로 한다.

### 2) 지하수 부존형태와 이용실태

2차 유효공극의 수축절리가 발달된 미고결 화산쇄설층으로 이루어진 濟州道의 表土層은 동부지역의 흑색화산회토, 서북부 해안지역의 암갈색 비화산회토와 남부지역의 농암갈색 화산회토로 이루어져 있다.

회색화산회토는 전하량이 크고 유기물 함량이 비화산회토보다 10배 많으며 표면적이 커서 큰 흡착성능을 보인다. 또한 透水速度도 크며 양이온 치환용량도 비화산회토에 비하여 3-5배 이상 크다. Alachlor와 chlorothalonil농약, trichlolroethylene과 tetrachloroethylene과 같은 발암성 유기염소계 화합물, 칼륨과 아연 금속, 질산성 질소의 흡착성능이 높다. 한편 암갈색 비회산회토는 낮은 흡착성능을 보이고 농암갈색 화산회토는 두 토양의 중간성질을 보인다. 따라서 東部地域 地下水質이 西部地域보다 양호하며 동부지역에 양질의 대수층이 편중되어 있다. 유효공극이 큰 암석이나 화산쇄설층을 통해 강수 뿐만 아니라 下·廢水도 쉽게 地下水 대수층으로 침투할 수도 있다.

濟州道의 화산암은 조면암, 안산암, 현무암, 화산 분출물, 화산쇄설물과 사구로 구성되어 있다. 조면암과 안산암은 서귀포, 중문 등 남부지방, 산방산, 한라산 화구에 분포한다. 퇴적암류로서 서귀포층, 성산층과 화순층이 있다. 濟州道의 대수층은 서귀포층의 상위에 분포된 장석,

감람석, 현무암과 본암내에 협재된 수매의 비고결 화산쇄설층으로서 東·西로 넓게 분포되며 南·北으로는 국부적으로 분포한다.

네덜란드의 W.B Ghyben에 의하면 地下水는 海水 위에 떠 있다. 독일의 A. Herzberg에 의해서도 島嶼地方의 地下水는 地下水와 海水(1.03~$g/cm^3$)의 비중차에 의해 海水 위에 부존한다고 밝혀졌다. 이에 따르면 海水面 이하의 담수층 두께는 해수면상 地下水 水位의 40배이다. 地下水의 水位는 해수면 위로도 존재한다. 대수층은 투수성 지층으로 해수와 접촉한다.

濟州道의 地下水는 강수가 지하로 침투하면서 불투수층 치밀암석이나 점토층에 이르러 렌즈형태로 부존하는 기저지하수와 강수가 암석이나 화산쇄설물층과 같은 투수층을 따라 浸透·下降하다가 불투수성 지층에 이르면 地表로 용출하거나 동수구배에 따라 더 낮은 곳으로 흐르다가 공동이나 용암턴넬에 저장되는 바와 같이 기저지하수체 상부의 비포화층에 존재하는 상위지하수로 부존한다. 기저지하수는 지하수부존의 주종을 이루고 있는 지하수 대수층이다. 담수렌즈의 상·하부가 항상 유동하며 담수렌즈의 수축에 따라 해수의 수평 및 수직운동이 일어난다.[74]

기저지하수는 정적 평형상태에 있을 때 해수와의 비중차에 의해 해수면 위에 렌즈 및 포켓상으로 떠 있다. 상하흐름이 층류이며 접촉면에서 해수와 담수의 혼합이 어렵기에 담수는 해수면 위에 축적된다. 실제로는 정적 평형이 깨어지며 접촉면 사이에 염소이온 농도차에 의해 점이대가 형성된다. 상위 지하수의 과잉채수시 기저지하수체는 해수의 침입을 받는다. 상위지하수량은 기저지하수량에 비하여 현저히 적으나 그 분포는 넓다. 상위지하수에 기인한 용천수는 곳곳에 산재해 있으나 용출량이 큰 용천수는 남부지역에 있다.

상위와 기저지하수체간의 뚜렷한 경계면이 없고 내륙에 존재하기에 상위지하수체는 기저지하수체로 지하수를 제공하는 공급로 또는 공급층의 역할을 하며 해수침입을 받지 않는다. 다수의 관정은 상위지하수층에 존재한다.

강수가 비포화대의 투수성 지층을 따라 하강하다 불투수성 지층을 만나면서 침수하지 못하여 지표로 유출되는 지하수인 어승생, 구구, 탐라계곡, 성판악, 돈네코, 아리랑고개, 영실 등의 용천은 상위지하수체에 기인한 것이다. 서귀포자굴이, 제주시의 금산, 신촌, 삼양, 웅포, 애월, 서림, 강정, 좌면의 용천들도 해안가에서 분출되는 상위지하수이다. 용연, 천지연, 정방, 외도천의 용천들은 해저에서 분출되는 기저지하수이다.

1989년 農振公에 의하면 도내 149개소 용천의 용출량은 672,000~$m^3$/일이다. 서귀포와 제주시에는 조면암, 퇴적암, 현무암 사이의 부정합면과 용암, 화산쇄설층 사이 불연속적 클링커층이 발달하여 용출량이 풍부하다.

1970년에 農漁村振興公社가 설립되면서 이 기관에 의해 국지적으로 지하수 부존가능량조사가

74) 제주도수자원연구회, 「지하수자원의 농업용수 활용방안과 수질보전」, 1994, pp.34-43.

수행되었다. 濟州道의 地下水도 지하심부에 있는 두꺼운 담수렌즈층으로 존재한다고 알려졌다. 이때만 해도 지하수 부존량이 아니라 부존양태 추정에만 급급하였다. 동부지역은 강우량이 많고 지형구배가 완만하여 수리지질학적으로 투수성이 양호한 암석과 투수속도, 흡착성능이 큰 흑색 화산회토가 많이 분포되어 있다. 하천의 발달도 미약하여 강수가 직접 바다로 유출되는 양이 적어 지하수 함양량이 많지만 이의 상당량은 기저용천수로서 용출되고 있다.

西部地域은 降雨量이 적고 대수성이 불량한 암석과 흡착성능·투수속도가 작은 암갈색 비화산회토가 많이 분포되어 지하수 함양량이 가장 적다. 南部地域은 강수량이 많으나 지형지질이 급한 하상구배와 저투수성 조면암이 분포되어 지하수 함양량이 東部地域보다는 적다. 北部地域은 하상구배가 급격한 하천이 많이 발달하여 지하수 함양량이 南部地域보다도 적다. 濟州道의 주대수층인 화산쇄설층은 기존개발공의 포화대 중 29%를 차지하며 이의 공극율(孔隙率)은 35%이다. 개발공 포화대의 80%를 차지하는 현무암 또는 퇴적암층의 공극율(孔隙率)은 5% 내외다.

1980년부터 農振公에 의해 地下水 開發可能量 추정조사가 이루어졌다. 1987년 農振公이 역접근법에 의해 20년간 총 강우량이 724억㎥으로 증발산량과 바다로 직접유출량을 공제하면 년간 地下水 부존량을 16.3㎥으로 추정하였다. 地上·下로 용출되는 용천수량(2.5억㎥)의 50%와 기존 개발량(2.8억㎥)의 합인 4.1억㎥을 현 개발량으로 제시하였다. 개발가능한 량은 현 개발가능량의 2배인 8.2억㎥으로 추정하였다. 관측정의 수위조사치에 의하면 년간 평균강우량이 1,578mm로서 년간 총 수자원량을 28.6억㎥으로 추정하였다. 이의 60%인 17.2억㎥이 강수 지표로 유출되거나 증·발산되며 40%인 11.4억㎥의 地下水가 용천수로 용출되어 純粹 地下水 포장량은 9.5억㎥으로 추정하였다. 1989년 동기관이 제시한 지하수 부존량은 강우량 증가에 의한 총 수자원량의 수량을 개발하고 5억㎥을 향후 개발 가능한 량으로 제시하였다.[75]

1993년 韓國資源硏究所의 보고에 의하면 지하수 포장량을 11.8억㎥으로 추정하였다. 용출수 및 기존관정에 의한 개발량을 4.07억㎥으로 향후 개발 가능한 량을 7.73억㎥으로 제시하였다. 동년 水資源公社의 자료에 의하면 1,873mm/년의 강수량에 의해 지하수 총 부존량은 440억㎥이고 년간 수자원 총량을 33.9억㎥으로 추정하였다. 지표로 직접 유출되고 증·발산되는 양인 19억㎥을 공제하면 지하수 포장량을 14.9억㎥으로 제시하였다.

용출수 및 기종관정에 의한 개발량, 향후 개발 가능량을 포함하여 지하수 포장량의 41%인 6.2억㎥을 최적 개발 가능량으로 제시하였다. 濟州道 綜合開發計劃에 의하면 강수량이 1,864mm 이어 총 강수량은 337억 6천만㎥이고 지표로 직접 유출량 63억 4천만㎥과 증발산량 124억 1천만㎥을 공제하면 지하수 포장량은 150억 1천만 ㎥으로 추정하였다. 지역별 포장량은 동부 1.47㎥, 남부 1.23㎥, 북부 1.03㎥과 서부 0.39 ㎥이다. 地下水 水位는 수역별대수층 유형 지질구조,

75) 제주도연구회, 「제주의 물과 환경」, 1993, pp.45-91.

수문, 기상, 양수, 가수량, 증·발산량과 조석간만의 차이에 의해 계속 변한다.

대수층인 담수렌즈체의 두께는 조석운동, 대수층의 불균질성, 불규칙한 강수량 등에 의해 복잡한 유동상태를 이룬다. 해수의 동적 평형을 유지함으로서 담수와 해수가 겹치는 곳에 일정한 점이대가 형성된다. 점이대도 지하수 함양량, 유출량, 조석의 차, 양수량에 의해 영향을 받는다. 짧은 기간동안 과잉 양수시 담수렌즈체 하부에 갑작스런 국부적 변위현상이 일어남으로서 鹽水의 上向運動(upcoming)을 일으키는 넓은 漸移帶가 형성되고 대수층내로 염수가 유입될수 있다.

### 3) 濟州地域 地下水 汚染水準

東部 一部地域의 地下水는 지질구조에 의한 얇은 담수체중 형성하기에 과잉양수로 내륙부 6km까지 海水가 침입하였다. 해안에서 1km지점의 地下水는 鹽度가 1,000ppm을 초과하여 農業用水로 부적합한 水質을 보이고 있다. 地下水의 絶對水位가 해수면 이하인 지역은 김녕, 수산, 상도, 표선 등 동부지역의 11개공, 애월, 신흥 등 북부지역의 3개공이다. 이 지역의 地下水는 이미 海水가 침입하였거나 그 가능성이 큰 관정으로 장기적 수위 및 수질감시가 요망된다.

제주시 6개공, 애월 2개공, 조천 2개공, 구좌·성산·표선 각기 12개공, 서귀포 6개공, 안덕·남원 각기 2개공, 한경·대정·한림 각기 2개공 등 총 32개 관측공 중 27개중의 수위가 1993년 4월부터 9월까지의 6월동안에 시추강시보다 강하였다. 특히 濟州市와 西歸浦 지역의 관정은 평균 7.5m와 10.08m의 수위강하를 보였다. 地下水 利用 可能量의 15%만을 채수함에도 불구하고 수위가 강하하는 것은 대수층의 지하수 포장량 규모와 담수와 해수의 교차면인 점이대 규모에 의한 지하수 부존량 추정, 지하수의 이용 가능량의 산출의 재검토를 요구하는 것이기도 하다.

제주시 17개공, 애월 13개공, 한림 8개공, 한경 13개공, 대정 5개공, 안덕 5개공, 서귀포 11개공, 남원 6개공, 표선 5개공, 성산 10개공, 구좌 16개공, 조천 5개공, 총 114개공에 대하여 1983년에서 1993년까지 농진공이 질산성질소($NO^-_3$ -N), 염소($Cl^-$), 황산($SO^{-2}_4$)의 함량을 측정하였다.

염소함량(기준치 150ppm)은 물론이고 질산성 질소(기준치 10ppm)가 증가하여 제주시 2개공, 애월 2개공, 한림 2개공, 한경 5개공, 대정 1개공, 안덕·서귀포·남원의 각 2개공은 기준치(10ppm)를 초과하였다. 東部地域은 지하수 동수구배가 가장 완만하여 지하수위 등고선이 해수면에 근접함으로써 지하수를 받혀 줄 차수층이 없어 얇은 담수렌즈층이 형성되기에 장기간 양수에 의한 염수의 역상승으로 염분농도가 증가하였다. 西部地域에서는 양돈·가축시설의 축사, 가축분뇨시설에서 배출되는 축산폐수가 地下水로 침투함으로써 질산성 질소의 농도가 증가하였다. 일반세균 및 대장균의 함량도 꾸준히 증가하는 추세이며 이에 1982년 37개소 취수성의 46%인 17개정이 일반세균과 대장균으로 오염되었다.

# V. 地域開發과 環境保全方案

## 1. 地域開發과 環境保全의 主體

地域開發과 環境保全의 主體는 國家와 地方自治團體 및 住民이라고 할 수 있다. 主體를 能動的 主體와 被動的 主體로 나눈다면 中央集權主義體制下에서는 國家가 能動的 主體가 되고 地方自治團體와 住民이 被動的 主體가 되는 것이다. 主體의 役割이 地域開發과 環境保全을 계획하고 資本과 技術 및 人力을 동원하여 그 計劃을 실시하는 것이라면 中央集權主義體制下에서는 國家의 活動을 담당하는 中央政府가 이를 계획하고 실시함에 있어서 地方自治團體와 住民이 필요한 範圍內에서 부분적으로 참여하였다. 그 結果 地方自治團體와 住民 生活의 社會·文化的 領域에서 만이 아니라 經濟的 領域에서도 직접적으로 필요한 分野가 누락되는 현상이 있었고, 특히 環境 領域이 考慮되지 못하여 環境破壞가 많이 이루어지게 되었을 뿐만 아니라 住民의 自律性과 地方自治團體의 自治能力을 배양시키지 못하게 되었다.

그래서 地域開發과 環境保全의 문제를 해결하기 위해서는 그 能動的 主體를 地方自治團體와 住民으로 하고, 中央政府는 이를 적극적으로 協力·支援하는 被動的 主體로 轉換되어야 한다. 地方自治團體와 住民은 地域開發과 環境保全에 있어서 經濟的 領域만이 아니라 社會·文化的 領域에서, 또한 生活環境의 領域에서 직접적으로 필요한 분야를 계획하도록 할 것이며, 이 計劃의 實施에 主體的으로 참여하고, 그 결과에 대한 책임도 지게 하여야 할 것이다. 그러나 地方自治團體와 住民이 지금 地域開發과 環境保全의 主體가 될 만큼 그 力量을 갖추었다고 하기는 곤란할 것이다. 즉 地方自治團體와 住民이 그들의 必要에 의해서 獨自的으로 地域開發과 環境保全을 위한 計劃을 세우고 資金과 技術을 動員하여 이를 실시할만 한 능력을 갖추었다고 할 수가 없는 것이다. 여기에 이미 財政과 專門的인 技術이 집중되어 있는 中央이 그 計劃과 實施 過程에서 資本과 技術이 부족한 地方自治團體와 住民을 지원하여야 하는 것이다.

世界 第2次大戰後 現代國家가 福祉國家로 되어가는 과정에서 政府機能의 전반적인 擴大·膨脹이 이루어지고, 이에 따라서 일어나는 動向이 政府體系에 있어서 地方政府가 차지하는 相對的 比重의 상승인 것이다[76]. 新中央集權이 進行됨과 동시에 地方政府의 膨脹이 竝行해서 이루어지는 理由는 行政機能의 性質, 즉 行政機能의 對象의 多樣性과 行政裁量의 여지의 廣狹에 있다[77].

우선 行政機能의 대상이 되는 人口, 事業所 등의 數가 많으면 많을수록 中央政府의 本廳에서

76) 西尾 勝, 「行政學 基礎槪念」, 東京 : 東京大學出版會, 1990, pp. 428-429.

77) 이 点에 대해서는 Richard Rose로부터 示唆를 받음. Richard Rose, From Government at the Center to Nationwide Government," Y. Mény and V. Wright (eds.), *Centre - Periphery Relations in Western Europe*, George Allen & Unwin, 1985.

직접 집행하는 것은 곤란하게 되며, 이를 어딘가의 適當한 區域水準의 地域에 分散시키지 않을 수 없게 되므로 그 對象數가 많으면 많을 수록 分散度가 높아져서 行政機能을 生産하고 供給하는 一線機關은 基礎自治團體나 그 보다도 더 근접되는 좁은 單位의 自治行政機構로 내려가지 않을 수 없게 되는 것이다. 司法이나 外交 또는 國防과 같이 中央政府가 관장하여야 할 사항과는 달리, 住民들의 生活과 直結되는 郵便, 電信電話, 鐵道, 電力·까스, 勤勞基準의 監督, 職業紹介, 住宅供給, 敎育, 保健衛生, 社會保障, 環境對策 등 現代國家의 새로운 行政機能에는 地方分散을 필요로 하는 것이 많았으므로 國家의 一線機關이나 地方政府의 擴大·膨脹은 불가피한 것이었다[78].

이렇게 地方分散이 불가피한 行政機能을 國家가 一線機關을 통해서 직접 집행할 것인가, 아니면 地方政府에 委任하여 처리하도록 할 것인가를 決定하는 要因은 現業員이 갖는 裁量의 餘地의 廣狹이라는 문제에 걸려 있다. 福祉國家로서의 機能을 다할 수 있도록 하는 行政機能, 즉 社會福祉, 醫療, 保健衛生, 敎育, 環境 등은 對人奉仕를 하는 업무인 만큼 對象者의 事情이 千差萬別이며, 對象者를 맡아 다루는 醫師, 敎師 등 專門職業家 내지 이에 準하는 現業直員의 業務處理에는 裁量의 餘地가 廣範한 것이다. 이와 같은 業務에 관해서는 國家의 一線機關에 의하여 통제하는 것 보다도 地域事情에 適切히 對處하고 民主的 統制가 보다 용이한 地方政府에 위임하는 것이 바람직할 뿐만 아니라 河川, 港灣, 道路, 公園 등의 公共施設이나, 學校, 幼稚園, 保育所, 老人홈, 圖書館, 博物館, 病院, 環境保全 施設 등과 같은 公益施設의 建設運營 分野에 있어서도 地域마다 旣存施設의 有無 등에 차이가 있으며, 그 整備의 緊急度에도 差異가 있어서 그 優先順位의 판단이 지역에 따라 다르고 중요하므로 이 점에 있어서도 地方政府에 委任하는 것이 합리적이라고 할 수 있다[79].

이렇게 해서 國民生活에 관련되는 많은 事務가 地方事務에 위임되는 결과, 國家는 國民社會의 生活管理機能의 대부분을 地方政府에 依存하게 되는 것이나, 그 反面에 地方政府는 그 生活管理의 責務를 遂行함에 必要한 財源의 대부분을 國家에 의존하지 않을 수 없게 되었다. 國家는 政策의 實施를 地方에 의존하고, 地方은 그 財源을 國家에 의존한다는 것이 相互依存모델이며, 國家와 地方政府가 相互依存의 관계에 있다는 것은 相互間에 相對方의 協力을 얻지 않으면 自己의 政策을 충분히 달성하기가 어렵다는 것이다[80].

그래서 R. A. W. Rhodes 는 政府間關係에 組織間關係의 分析틀을 準用하여, 國家와 地方政府가 각각 보유하고 있는 資源에 대해서 論하고, 이어 이들 資源을 動員해서 쌍방이 취할 수 있는 戰略戰術을 分類해서 게임의 룰을 解說하고 있다. 資源으로서는 이를 法的 資源(制度上의

78) 西尾 勝, *op. cit.*, p. 429.
79) *Ibid.*, pp. 429-430.
80) *Ibid.*, p. 432.

權限), 金錢的 資源(財源), 政治的 資源(代表機能에 의한 政治的 正統性), 情報資源(情報의 收集處理能力), 組織資源(政策實施能力)으로 분류하여, 國家는 法的 資源, 金錢的 資源의 側面에서 優位를 차지하고, 地方政府는 情報資源과 組織資源의 側面에서 優位를 차지하고 있다고 한다[81]. 이러한 자원을 가지고 地方政府는 國家에 대해서 影響力, 對抗力을 갖추어 결코 국가의 뜻대로 만은 되지 않을 때, 비로소 政治的 獨立性을 獲得하게 된다는 것이 지방자치에 대한 새로운 視角인 것이다.

그러나 우리나라와 같이 地方自治의 경험이 日淺한 發展途上國家에 있어서는 情報資源과 組織資源이 地方政府가 가진 우위의 자원이라고 할 수 없는 것이다. 즉 情報의 收集處理能力面에 있어서나 政策實施能力面에서 專門的인 知識이나 技術이 중앙보다 나을리 없는 것이다. 그래서 中央은 法的 資源이나 金錢的 資源을 가지고 地方에 대하여 情報資源과 組織資源을 優先育成하는 政策부터 펴야 할 것이다.

## 2. 地域再開發 對策

地域再開發 對策은 지금까지의 地域開發로 인하여 일어난 문제점을 是正改善하며, 地域開發을 미래지향적으로 계획하고 추진하는 것을 말하는 것이다. 지금까지의 地域開發이 經濟開發을 위주로 據點開發方式을 취하여 왔기 때문에 經濟開發에 있어서도 中央과 地方間, 또한 地方과 地方間에 均衡있는 開發을 이루지 못하였을 뿐만 아니라 經濟開發이 社會文化開發과 相互 連繫되는 有機的 聯關性을 갖지 못하였던 것이다. 게다가 環境의 破壞問題를 전혀 考慮하지 못하였거나, 고려하였다 하더라도 이를 소홀히 함으로써 環境을 汚染시키고 生態系의 파괴를 가져오게 하여 인간의 생존을 위협하게 하고 있다. 따라서 環境破壞를 방지하고 더 나아가서 環境을 復元하여 健全한 生態系를 유지하도록 하여야 할 것이다. 그래서 地域再開發의 對策은 均衡있는 地域開發, 經濟開發과 社會文化 開發의 聯關性 確保, 環境保全方案 등 세가지 課題로 나누어 볼 수 있다.

### 1) 地域間 均衡

地域間 均衡있는 開發을 추진한다는 것은 困窮地域에 대한 再開發 政策과 都市 등 富裕地域의 亂開發로 인한 社會的·自然的 環境의 整備 保全方案이 주가 되지만, 兩 地域間에 相互聯關되는 生活圈域의 再編成이라고 할 수 있다. 環境의 整備·保全方案은 項을 달리하여 後述하기로 하고, 여기에서는 困窮地域에 대한 再開發 對策을 중심으로 하여 論하고 富裕地域과의

81) R. A. W. Rhodes, "Intergovernmental Relations in the United Kingdom," Y. Mény and W. Right (eds.), *op. cit.*

聯關性에 대해 言及하고자 한다.

困窮地域이란 一定時點에 있어서, 또는 1개 이상의 基準的 觀點에서 他地域 혹은 특히 全國과 비교해서 經濟的으로 낙후된 立場에 있는 地域을 말한다. 이러한 困窮地域을 發展하도록 開發함에 있어서는 發展 可能性을 基準으로 政策實施上의 필요에 의해서 困窮地域, 潛在的 困窮地域, 發展的 困窮地域으로 나눌 필요가 있다고 본다[82]. 困窮地域은 失業率이 높고 所得水準이 낮으면서 所得增加率이 全國水準보다 낮은 地域을 말하고, 所得水準은 相對的으로 높지만 所得增加率이 낮은 경우에는 潛在的 困窮地域이라 하고, 所得增加率은 높지만 所得이 相對的으로 낮은 地域을 發展的 困窮地域이라고 한다[83]. 兩 變數가 다 같이 全國水準에 도달하여 있다든가, 능가하고 있는 地域을 繁榮地域이라고 할 수 있다.

困窮地域은 위와 같은 分類基準에 따라 구분하여야 하겠지만, 어느 경우에나 공통되는 再開發政策의 특색으로는 ① 基盤施設 ② 人的 資本 ③ 啓蒙 등을 들 수 있다.

① 基盤施設(infrastructures)

地域再開發을 추진함에 있어서는 먼저 再開發 計劃을 樹立하는 것이 重要하나, 이 計劃을 수립함에 있어서는 地域의 特殊事情을 調査하고, 基盤施設에 대한 計劃부터 세워야 한다. 基盤施設은 旣存施設을 이용할 것인가, 아니면 전혀 基盤施設이 없는 새로운 地域에 土地利用計劃부터 수립하여 이 위에 基盤施設을 할 것인가를 검토하여야 한다. 旣存施設의 활용이나 新施設의 設置나 그 어느 경우를 막론하고 地域의 特殊條件과 立地的 與件을 감안하여 資本收益을 前提로 繁榮地域의 施設과 경쟁할 수 있도록 매력있는 施設을 갖추어야 할 것이다. 地域의 魅力이란 自然景觀과 더불어 經濟的, 社會的, 文化的 施設의 質에 의해서 결정되는 것이기 때문이다[84]. 그러나 문제는 質的으로 수준높은 經濟的·社會的·文化的 施設을 갖추도록 하는 專門的인 知識을 어떻게 확보하느냐는 것이다.

② 人的 資本(human capital)

地域再開發에 있어서 고려되어야 할 또 하나의 重要한 問題는 그 地域에서 充分한 人的資源을 확보하는 것이나, 그렇지 못할 때에는 어떻게 2~4次 産業을 育成할 것이냐는 것이다. 困窮地域에 人的 資源이 불충분할 때에는 새로운 産業資本과 더불어 거기에 필요한 中心的

82) Leo H. Klaassen, *Area Economic and Social Redevelopment : Guidelines for Programmers*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 1965, 恒松制治 譯, 「地域再開發」, 東京 : 鹿島研究所出版會, 1971, pp. 23-30.

83) *Ibid.*, p. 26.

84) *Ibid.*, pp. 134-135.

勤勞者(key worker)를 동시에 移入하도록 하는 방안을 생각할 수 있다. 그렇게 하기 위해서는 이들 中心的 勤勞者에 대한 報酬가 他 地域의 勤勞者들 보다 높아야 하고, 그 地方의 社會的·文化的 「生活環境」(livability)이 이들 勤勞者의 移入을 촉진시킬 수 있어야 하는 것이다[85]. 그런데, 財政狀態가 貧弱한 困窮地域의 경우에는 前者의 條件을 충족시키기도 곤란하지만, 後者의 條件인 社會的·文化的 生活環境의 整備가 더욱 容易하지 않은 것이다. 外部 資本家는 이를 위하여 投資하려고도 하지 않지만 그만큼 蓄積期間이 소요되는 것이기 때문이다. 그래서 困窮地域에서는 「人的 資本의 育成」(reconstruction of human capital)이라는 課題가 특히 중요시된다.

③ 啓蒙(enlightenment)

困窮地域에서는 많은 産業活動이 존재하지 않을 뿐만 아니라 거기에서 무엇이 行해지고 있는지를 外部의 社會가 모르기 때문에 그 地域의 事情이 달라지고 있는 것을 大衆이 모르고 있다는 점이 문제인 것이다. 特定地域의 開發에 대해서 大衆이 關心을 갖는다는 것은 매우 중요한 요소가 된다[86]. 大衆의 관심이 높아지면 大衆으로부터 率先垂範하여 地域開發에 협력을 얻을 수 있지만 관심이 낮으면 그만큼 그 地域社會의 大衆으로부터 협력을 얻어내기가 容易하지 않기 때문이다. 大衆의 관심을 높히기 위해서는 地域開發이 他 地域의 開發보다 탁월해야 하고, 言論 등에 의하여 開發計劃의 실시에 있어서 直面하는 障害나 開發 그 自體에 대한 관심과 주의가 기울여져야 한다. 따라서 言論 등에 의하여 開發의 必要性과 卓越性이 홍보되는 등으로 住民 大衆이 啓蒙될 필요가 있다.

이상의 세가지 基本的 課題는 專門性과 技術 및 資本이 갖추어졌을 때에만 可能한 것이다. 地域再開發이 이루어지지 못한 濟州道의 경우 이 세가지 具備條件이 결여되어 있고, 섬이라는 特殊性 때문에 繁榮地域과의 相互補完的 連繫性을 이루도록 하는 側面도 容易하지 않지만, 그것이 可能하더라도 日常生活을 航空便이나 船便에 의존할 수는 없기 때문에 柑橘이나 觀光 등에만 의존하는 單線的 産業構造(mono-culture industry structure)여서는 그 自體의 限界性을 면하기가 어려울 것이다. 따라서 一次産業인 農·水·畜産과 三次産業인 觀光産業을 촉진시킬 수 있는 二次産業을 構築하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 專門 人力의 육성이 우선시되어야 할 중요한 課題라고 할 수 있다.

85) *Ibid.*, p. 136.
86) *Ibid.*, p. 136-137.

2) 經濟開發과 社會文化開發

經濟開發이 중요하며 우선시되어야 한다는 것은 資本이 所要되는 모든 地域開發에 資本形成이 先行條件이 된다는 것을 의미한다. R. Nurkse는 「資本形成은 經濟的으로 뒤떨어진 國家에 있어서 發展問題의 중심적 과제이다. 그러나 經濟發展은 人間的 才能(human endowments), 社會的 態度(social attitutes), 政治的 條件(political conditions), 歷史的 偶然(historical accidents)에 깊은 관계를 갖고 있다. 資本은 發展에 있어서 必要條件이긴 하지만 充分條件은 아니다」[87]라고 하고 있다. 즉, 經濟發展을 위해서는 資本만이 아니라 人間的 才能, 社會的 態度, 政治的 條件 등이 필요하므로 이들 條件을 成就시켜야 한다는 것이다. 人間的 才能이나 社會的 態度 및 政治的 條件 등의 充足은 社會文化의 開發에 의하는 것이므로 社會文化의 開發이 經濟開發을 促進시키는 것이라고 할 수 있다. 따라서 經濟開發을 目標로 하는 地域開發은 經濟開發에만 치중할 것이 아니라 동시에 社會文化의 開發도 촉진시키도록 하여야 할 것이며, 經濟開發이 先行되었다 하더라도 그 結果의 資本을 가지고 社會文化의 開發에 投資되어야 한다.

그래서 「地域開發을 한다고 하는 것은 經濟的으로 본다면 地域社會의 生産力을 향상시키는 것이 목표이지만, 이 生産力은 단지 經濟的인 向上 效果에 그치지 않고 地域에 있어서의 生活의 厚生度를 高揚시키는 것, 換言하면 生活文化의 수준을 향상시킬 수 있는 것이 아니면 안 된다」[88] 라고 하고 있다. 또한 「地域住民의 厚生을 통해서, 그것이 總合된 形態에서 文化에 대한 보다 高度의 發展을 意圖하고 실현한 것이 아니면 안 된다. 말하자면 開發은 하나의 文化形成을 위한 努力인 것이다」[89]라든가, 「開發은 經濟의 發展과 더불어 住民福祉라는 두개의 問題를 命題로 하고 있다」[90]라는 것은 地域開發이 經濟開發만이 아니라 社會文化開發을 동시에 추구하여야 하며, 이 두가지 問題는 相互間에 相乘的 效果를 나타낼 수 있을 만큼 밀접한 相互關聯性을 가진 命題라고 할 수 있다.

濟州道綜合開發計劃(1994)에는 第6節 「保健醫療 및 社會福祉」, 第7節 「敎育振興」, 第8節 「鄕土文化의 保存 및 振興」, 第9節 「文化藝術의 振興」 등의 規定은 있으나 가장 重要한 專門

87) R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, A. T. Brooms and Son, St. Clement's, Oxford, 1955. 池田善長 譯, 「地域開發政策」, 東京 : 鹿島出版會, 1971, p. 200.
88) 池田善長, 「開發政策要論」, 川崎書店, 1950, p. 24.
89) 池田善長, 「開發과 그 課題」, 川崎書店新社, 1957, p. 30.
90) 池田善長 譯, 「地域開發政策」, op. cit., p. 218.

人力의 育成, 人材開發, 情報化의 推進 및 住民의 自治能力을 啓發하고 協同心을 高揚하여 民主的 訓鍊場이 되는 community에 관한 규정 등은 배제되었다.

community(近隣共同社會)는 1910年代와 1940年代에 R.M.MacIver가 提唱한 것으로서 community 혹은 「콤뮤니티 意識」이라는 西歐의 學術用語이다[91]. 美國에서는 1962年에 制定된 經濟機會法(Economic Oportunity Act of 1964)에 의하여 콤뮤니티活動事業(Community Action Program)이 展開되었고, 이에 따라 住民參加運動이 制度的 面에서나 實質的 面에서 活潑히 展開되었다[92]. 日本에서는 1969年에 政府의 國民生活審議會에서 「콤뮤니티 生活現場에서의 人間性 回復」을 宣布하여, 콤뮤니티를 「生活現場에서 市民으로서의 自主性과 責任을 自覺한 個人과 家庭을 構成主體로 하고, 地域性과 各種의 共同目標를 가진 開放的이면서 構成員相互間에 信賴性이 있는 集團」(同指針書, p.2)이라고 정의를 내렸다[93]. 이러한 實踐方針이 決定 公布됨에 따라 콤뮤니티는 脚光을 받게 되고, 많은 市民이 이를 日常用語처럼 사용하게 되었으며, 地方自治團體에 콤뮤니티 모델 地區가 지정되면서 각지역의 특성을 살린 콤뮤니티 形成方案이 진지하게 모색되었다[94]. 1976年 6月에는 第16次地方制度調査會에서 地方自治日 設定, 地方自治敎育의 重視, 콤뮤니티 對策의 推進 등을 건의하게 되어[95], 都市計劃에 community의 設置·運營計劃을 포함시키게 되었으며, 많은 專門家가 住民意識의 實態를 把握하고 妥當性과 信賴性이 높은 콤뮤니티意識의 測定指標를 開發하는데 힘쓰고 있다[96].

神戶市의 「新·神戶市總合基本計劃」(1976年 10月 確定)에서는 콤뮤니티 意識을 「① 同一地域에 居住하고 있는 親友라는 共屬意識, ② 서로 協力하면서 生活하고 있다는 依存意識, ③ 협력하는 가운데 각자가 무엇을 할 것인가라는 役割意識」(同計劃書, p.61)이라고 정의를 내리고, 콤뮤니티의 理念으로서, 「① 市民相互間의 信賴關係 增幅, ② 人間性 回復, ③ 住民의 自主的 生活을 통한 地域問題의 解決, 살기좋은 生活環境의 創造, 새로운 都市生活의 秩序形成, ④ 市民起点의 發想에 의한 都市問題의 解決, 地方自治의 基礎確立」(同計劃書, p.62)의 4가지를 提示하고 있다[97]. 이를 실천해 나가기 위한 細部 項目은 다음 表2와 같다[98].

91) R. M. MacIver, *Community : A Sociological Study*, Macmillan & Co., London : Frank Cass, 1917(4th ed., 1957), cf..
92) 이에 관해서는 西尾 勝, 「權力と參加」, 東京 : 東京大學出版會, 1975, pp.55-68.; 橋本廣子, 「住民參加と法」, 東京, 日本評論社, 1991, pp.54-76 등 參照.
93) 神戶市都市問題硏究所編, 〔コミュニティ行政の理論と實踐〕, 東京 : 勁草書房, 1980, p.18.
94) *Ibid.*, p.10.
95) 久世公堯, 「地方自治制度」, 東京 : 學陽書房, 1988, pp.41-42.
96) 神戶市都市問題硏究所編, *op. cit.*, pp.10-11.
97) *Ibid.*, pp.18-19.
98) *Ibid.*, p.22, 表 I 參照.

〈表 2〉 神戶市政에 있어서의 「Community行政」의 分類

| | |
|---|---|
| ① 意識形成 | 市民大學, 市政白書, Community Library |
| | 區民會議, 地域振興懇談會(leader의 交流) |
| | 住民運動, 市民monitor, 消費學級 |
| ② 環境形成 | 環境形成, 老人會館, Community Center |
| | 體育館, 文化 Hall, 運動公園 |
| | 綠化運動, 어린이 公園, 再資源運動 |
| ③ 組織形成 | 自治會, 婦人會, 老人會, 어린이會 |
| | 볼란티아 團體, 스포츠 團體, 文化團體, 婦人團體 |
| | 公園管理會, 消費者學級, 學校公園協議會 |
| ④ 活動造成 | 防火·防犯, 藥劑撒布, 募金協力 |
| | 綠化活動, 共同購入, 文化·體育活動 |
| | Community Leader, 體育指導員 |

以上과 같은 都市計劃과 都市行政의 目的은 市民의 自律的 參與를 誘導하고, 政治·經濟·社會的 自律 發展을 推進하면서 住民으로서, 또한 市民으로서의 責任感을 高揚하도록 하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 方法은 都市의 自然環境과 社會環境을 살기좋은 環境으로 형성시켜 나감에 있어서 市民의 自律的이며 責任性있는 發想에 의하여 創造해 나가도록 함으로써 都市社會에 대한 市民의 創造 能力을 育成해 나가도록 하자는 것이 되기도 한다.

이러한 都市計劃과 콤뮤니티行政의 추진은 우리 住民의 意識改革을 위하여 參考할 價値가 있는 것으로서 시사하는 바가 많은 것이며, 이를 참고로 하여 우리에게 適合한 community制度를 考案할 필요가 있다고 본다. 우리에게는 東南亞는 물론 日本도 關心의 對象이 되었던 獨特한 地域社會開發運動으로서의 새마을運動이 있었다. 그러나 이 새마을운동은 그 多大한 功績에도 불구하고 두가지 點에서 成功하지 못하였다고 볼 수 있다. 그 하나는 위로부터의 改革이었기 때문에 自律性이 없었다는 것이고, 다른 하나는 이와 關聯된 것이지만 責任性과 協同心을 키우지 못한 것이다. 위로부터의 地域開發이 住民의 自生力을 萎縮시키고 枯渴시키는 것이라면, 住民의 自律性과 責任性을 앙양하도록 하는 意識改革과 創造的 能力 啓發을 통한 地域社會와 地方自治의 發展은 住民의 自生力을 育成하여 사회적 활력을 소생시키고 活性化시키는 社會的 價値創造의 機能을 다하게 하는 것이다. 이러한 經驗의 蓄積은 政策과 豫算의 效率性을 증진시키는 地盤을 형성하게 됨으로써 行政의 民主性과 能率性을 增進시키게 되고, 住民에 대한 行政의 負擔을 덜어주게 되어 經濟的·政治的 合理化를 促進시킬 수 있는 것이다. 다만 이러한 都市計劃과 行政의 推進은 初期段階에서는 이에 필요한 專門知識과 訓練을 쌓은 指導者를 필요로 하게 되므로, 이러한 指導者를 育成하는 것을 制度化할 필요가 있다. 그래서 條例나

規則으로 이를 제정하고 行政的으로 公務員이 이를 추진하도록 하여야 할 것이다.

## 3. 環境保全方案

모든 用水를 地下水에 의존하는 濟州道의 실정을 고려할 때 地下水 保全方案이 요구되고 있다. 특히 地下水에 대한 실증적인 調査資料가 체계적이지 못하면서 난무하여 물의 利用과 保全에 대한 指針이 마련되지 않았다. 따라서 여기에서는 地下水의 水質이 악화되고 있는 자료개발계획에 따른 용수소요량, 수리지질 특성과 외국의 地下水 水質基準 設定 事例를 기초로 하여 濟州道의 地下水를 保全하는 方案을 밝히고자 한다.

### 1) 外國의 地域水質基準과 國內 水質基準의 比較

美國은 70년부터 地下水의 적정이용 관리에 행정·기술적으로 대처하였다. 74년에 안정음료수법(SDWA)이 제정되어 식수의 수질관리가 제도화되었다. 76년에 자연회수보존법(RCA)에 의해 地下水의 수질이 관리되었다. 82년에 환경성(E.P.A)이 지하수 대수층 보호구역을 설정하여 지하수의 이용과 보전 계획을 실천하고 있다. 구암의 전대수층과 텍사스의 에드워드 대수층등 12개의 대수층지역을 보호, 관리하고 있다. 대수층의 전지역 또는 일부지역을 보호하는 계획에서 더나아가서 구체적인 오염기준까지도 관리하는 지역별, 용도별 지역수질기준을 설정하여 도서지역이나 사막지대의 수자원을 엄격히 보존하고 있다.[99]

#### (1) 美國, 日本의 地域 水質基準

하와이는 주 용수원을 地下水에 의존하여 州政府가 이의 용도별, 지역별 기준을 설정하여 집행하고 있고, 내륙수의 수질을 4등급으로 분류하였다. 등급1은 폐기물 투척을 금지하여 자연상태의 수질을, 등급1.a는 오염물에 의한 변화를 판단할 수 있을 정도의 수질을, 등급1.b는 음식물처리를 억제하여 위락·경관 및 수생물을 보호하는 상수원수의 수질을, 등급2는 위락·농업·공업용수로서 이용하지만 수생생물의 번식을 보호하는 수질을 유지한다.

飮用水로 활용하고 있는 내륙수의 독성기준은 Aldrin, Arsenic, Benzen 등 21개항목을 설정하여 관리하고 있다. 연안의 수질은 해양조사연구, 폐류·산호초 보호를 위한 자연상태의 수질을 유지하는 등급AA와 위락경관에 이용할 수 있는 수질을 유지하는 등급A로 나누어 관리하고 있다. 海底의 生態界를 보존하기 위해 海底水도 자연상태의 수질을 유지하는 등급Ⅰ과 위락경관에 이용하면서 海底 生態界를 보호하는 수질을 유지하는 등급Ⅱ로 나누어 관리하고 있다. 또한 해저수를 연안과 대양으로 나누어 기준을 설정하였으며, 대양의 수질은 강어귀의 수질기준과 동일

99) 제주대학교환경연구소, 「제주도환경 보전을 위한 학술 심포지움」, 1995, pp.44-108.

하게 관리하고 있다. 해수욕장, 용암해변가, 해양호수, 동굴·암굴·사주의 수질은 해저수의 수질을 유지하도록 제한하고 있다.

내륙수·하천의 水質은 총질소, Nitrate+Nitrite, 질소, 총인, 총고형 부유물 항목에 대하여 평균치기준, 평균치의 10%초과금지기준, 평균치의 2%초과금지기준을 雨·乾期로 나누어 관리하고 있다. 수소이온농도는 주변조건에 대해 0.5단위 이상의 차이가 없도록, 용존산소는 80%포화농도 이상, 온도는 주변조건에서 1℃ 이상 차이가 없도록, 전기전도도는 300 micromhos/cm를 유지하도록 제한하고 있다.

강어귀의 水質은 질소, 암모니아 질소, 총인, Nitrate+Nitrite, 삼산화질소, 이산화질소항목에 대해 기준을 설정하여 관리하고 있다. 地下水에 해수침입을 억제하기 위해 내륙수의 수질을 염도(Salinity)가 0.5/1000 이하인 담수, 염도가 0.03~0.5인 brackish water와 염도가 0.03 이상인 염수로 나누어 관리한다. 지역별로는 개천, 샘, 호수, 수원지, 고·저 늪지대의 물은 내륙수의 담수수질을, 해변가 늪지대, 강어귀, 염수호, anchialine pool은 내륙수의 brackish water 수질을 유지해야 한다.

버지니아州는 地下水를 州의 총괄기준과 지역별 수질기준을 설정하여 관리하고 있다. 州의 총괄 수질기준 항목에는 Na, Cu등 15개 항목의 중금속이온, aldrin/dieldrin, chlorodane 등 11개의 농약성분, 2,4-D와 silvex 등 살충제 성분, chlorophenoxy의 제초제 성분, 총라듐과 트리티움 등 7개 항목의 방사성 물질을 설정하고 있다. 地域別 水質基準은 총괄기준보다 강화시켰으며 그 기준 항목으로 수소이온농도, 질산성·암모니아성 질소, 알칼리도, 총용존물, 황산이온, 총유기 탄소 색도, 철·마그네슘·나트륨, 철·불소·경도를 설정하였다. 지역별 지하수 수질도 용도에 따라 차등을 두었는 바, 해안평지〉산록지대〉계곡〉큐버랜드평원 순으로 수질기준을 강화하고 있다.

日本 내의 地下水도 지역별로 汚染을 보이고 있다. 4,762개의 관측공 중 18개의 지하수에 트리클로에틸렌(기준치 0.03㎎/ℓ이하)과 테트라클로로 에틸렌(기준치 0.01㎎/ℓ이하)이 기준치를 초과하였다. 카듐, 비소, 총수은도 각각 기준치보다 0.1%, 0.2%, 0.1% 초과하였다. 수질의 보전을 위해 일본은 이미 전국수질기준 과 지역수질기준을 설정하여 집행하고 있다. 수소이온농도, 광물성유, 페놀류 등 15개 생활환경 항목의 전국 수질기준에 대해 지바현은 최소 3배이상 강화시켜 이 기준을 적용하고 있다. 4등급의 해역수질기준 및 4등급의 호소·수질기준에 대해서도 강화시킨 지역기준을 설정하여 수질을 관리하고 있다. 유해 화학물질에 대해 기존 9개항목 중 중금속인 납과 비소 기준치를 강화시켰다. 트리클로로 에틸렌, 테트라클로로 에틸렌, 유기염소계 화합물 9개 항목, 농약성분의 4개 항목의 15물질「$CH_2Cl_2$, $C_2Cl_2H_2$(1·1), $CCl_4$, $C_2H_4Cl_2$, $C_2HCl_2$(1.1.1), $C_2H_3Cl_3$(1.1.2), $C_2Cl_3H$, Cis-1,2-$C_2Cl_3H$, 1,3-dichloro propene, 티오

람, 시마진(CAT), 티오벤카프, 벤젠, 세렌」을 기존 9개 항목에 첨가하여 기준항목으로 地下水 水質을 관리하고 있다. 또한 클로로 포름, 안티몬, 질산성 질소, 아질산성 질소 등 25개 항목을 감시항목으로 설정하여 그 기준치들을 地下水 水質에 적용하고 있다.

(2) 國內 水質基準

環境政策基本法 제10조 1·2항에 의해 하천과 호소를 5등급으로 분류하여 수소이온농도, 생물학적 산소요구량, 부유고형물, 용존산소량, 대장균수, 화학적산소요구량, 총인, 총질소의 기준을 적용하고 있다. 호소 기준 항목에는 사람의 건강보호를 위해 검출되지 않아야 할 카듐, 비소, 시안, 수은, 6가크롬 납, 유기인, PCB의 기준치를 설정하여 적용하고 있다.

地下水의 水質基準은 環境政策基本法 제10조 1·2항에도 불구하고 環境部가 아닌 建設交通部의 水道法 제4조의 음용수 수질기준규칙 제2조의 별표 1에 규정되어 적용되고 있다. 사실상 地下水 水質管理의 二元化로 환경부가 하천 Ⅰ 등급인 상수원 Ⅰ급, 호소 Ⅰ·Ⅱ 등급의 총괄기준에 의해 地下水의 水質 管理를 수행하고 있다. 효과적인 地下水 水質管理가 어려운 실정이다. 또한 環境政策基本法 제10조 3항에 의거 地方自治團體에 地域環境基準 설정이 委任되어 있으나 地域環境基準이 설정되지 않고 있다.[100]

2) 濟州道의 地域水質基準 設定

(1) 基本方向

水資源의 利用뿐만 아니라 保全을 고려하여 상호 調和로운 管理策을 도출할 수 있는 지역별, 용도별 水質基準을 설정함으로써 親環境的 地域發展을 수행할 수 있는 指針을 제시하는데에 기본방향을 두었다.

(2) 基準設定 指針 및 範圍

지역·용도별 水質基準 설정은 私有財産權 行使의 制約을 수반할 수 있다. 따라서 객관적이고 정당성있는 기준을 설정하기 위해 광역 수리 지질의 종합적인 기초조사를 수행해야 한다. 국지적인 수리 지질조사에 의한 강수량이 많고 수직절리, 비고결 화산대설층과 현무암이 넓게 분포되어 기저, 상위 지하수 함양 지대로서 제시된 중산간(해발 400 - 600$m$지질)의 전·일부지역을 검증하는 것이 지침의 객관성을 담보해 준다. 검증된 지역의 토양 및 수리 지질조사 중 통해 흑색화산회도, 공극율이 큰 지질 조사 갖는지를 확인해야 한다. 그후 해저 1500$m$ 지질까지의 시추공에 의해 상위, 기저 지하수의 부존·산출상태와 기저 지하수의 해수면상의 높이를 확인한다. 이에

100) 동화기술, 「환경관계법규」, 1992, pp. 1-25.

따라 대수층 규모에 따른 地下水 賦存量을 정확히 추산해야 한다.

광역 수리지질 기초조사와 더불어 광역 지하수 관측정을 시추하여 이의 수질과 수위강하를 시간·계절·년별로 조사한다. 관측정은 중산간 개발 예정지역, 오염예상지역, 타수자원관측정과 연관된 지점, 대체 용수공급원으로 활용할 수 있는 지역, 인구밀집지역 급수용 양수의 영향을 받는 지역 투수성이 큰 화산쇄설층지역, 해수가 침입하였거나 침입할 수 있는 해변가에 위치해야 한다.

위 두 기초 조사결과에 의해, 水資源이 풍부하게 부존된 地域과 그렇지 못한 地域, 오염 취약성이 없거나 큰 地域을 설정하여 대수층을 분류하고 이에 따른 대수층 보호계획에 의해 취수정 보호구역을 설정한다. 오염 취약성은 투수속도와 동수구배의 大小에 의해 결정되는데 이것이 크면 오염 취약성이 커서 상위 지하수 활용만을 허용하는 기준을 설정한다.

鹽分 및 기타 오염물의 농도가 큰 관정도 폐공할 것이 아니라 지표수를 유입시켜 수위 수질의 변화등 고찰하는 관측정으로 활용한다. 濟州道의 生活用水의 水質基準 項目으로 침전슬러지, 퇴적층 형성물, 기름, 그리스 등의 부유물, 색, 냄새, 탁도를 유발시키는 물질, 고 저온의 살균제, 대장균, 일반 세균 등의 병원균, 독극물, 방사능물질, 부식성물질, 수중 생태계를 교란시키는 농도 이상으로 존재하는 물질 개발사업에 의해 생기는 토사류, 유해화학물질, 농약성분, 살충제성분, 제초제성분 등을 설정한다.

地下水의 대수층, 비대수층지역, 음용수, 위락용수, 산업용수, 농업용수, 인구밀집정도, 토양의 특성, 지질구조의 특성, 용출량의 정도, 자연 경관 보호, 비보호지역, 취수정의 보호·비보호구역, 다른 수원과의 근접도에 따라 위 항목들을 세분화시켜 이들의 함량기준을 설정한다. 음용수로 활용하는 경우 acute toxicity와 chronic toxicity (기준치의 24시간 유지)의 정량적 조사를 통해 human health standard (발암물질의 30일간 허용치)를 만족시키도록 基準値를 設定해야 한다.

하천, 용천 및 연안으로 방출되는 오염물의 기준치는 생태계에 영향을 미치지 않는 필요 희석비로서 chronic 시험에 의해 방류수역에 독성을 나타내지 않는 %농도(N.O.E.C;No, Observed, Effect, Concentration)로 표시한다. N.O.E.C가 100%임은 희석않고 오염물 방류시도 Chronic Toxic Effect가 없다는 의미이다.

(3) 總括水質基準 設定 例

濟州道의 總括 水質基準을 설정하고 이 기준이 허용하는 범위 내에서 지역·용도별 水質基準을 설정토록 한다.

〈표 2〉 지하수 총괄수질기준

| 오 염 물 질 | 단 위 | 허 용 농 도 |
|---|---|---|
| 나 트 륨 | ㎎/ℓ | 270이하 |
| 거품유발물질 | 〃 | 0.05 |
| 비 소 | 〃 | 0.05 |
| 바 륨 | 〃 | 1.00 |
| 카 듐 | 〃 | 0.004 |
| 크 롬 | 〃 | 0.05 |
| 구 리 | 〃 | 1.00 |
| 시 안 | 〃 | 0.005 |
| 납 | 〃 | 0.05 |
| 수 은 | 〃 | 무검출 |
| 페 놀 | 〃 | 0.001 |
| 은 | 〃 | 무검출 |
| 아 연 | ㎎/ℓ | 0.05 |
| 셀 렌 | 〃 | 0.01 |
| 석유탄화수소 | 〃 | 1.00 |
| Toxaphene | ㎎/ℓ | 무검출 |
| Aldrin/Dieldrin | 〃 | 0.003 |
| Chlordane | 〃 | 0.01 |
| DDT | 〃 | 0.001 |
| Endrin | 〃 | 0.004 |
| Heptachlor Epoxide | 〃 | 0.001 |
| Kepone | 〃 | 무검출 |
| Lindune | 〃 | 0.01 |
| 2.4-D | ㎎/ℓ | 0.10 |
| Silvex | 〃 | 0.01 |
| 총 질 소 | 〃 | 0.02 |
| 암모니아성질소 | 〃 | 0.6 |
| 질산성질소 | 〃 | 0.8 |
| 총 인 | 〃 | 0.02 |
| 화학적산소요구량 | 〃 | 0.1 |
| 부유물질량 | 〃 | 0.1 |
| 용존산소량 | 〃 | 15이상 |
| 대 장 균 수 | 〃 | 25이하 |

# Ⅵ. 地方自治時代의 地域環境政策의 方向

## 1. 環境政策의 基本方向

### 1) 總 說

환경정책은, 인간다운 생활을 위해 필요한 최소한의 환경의 질을 모든 국민에게 제공하면서 국가 전체의 經濟的 厚生을 극대화시키는 것을 궁극적인 목적으로 하고 있다.

한편 지속가능 발전을 위한 새로운 개념의 확산과 더불어 실제적 정책방안이 모색되고 실용적인 정책수단이 다양하게 제기되고 있는 것이 오늘의 세계적인 현실이다. 무엇인가 해야 한다는 정서와 필요가 광범위하게 수용되면, 어떤 정책을 어떻게 수립할 것인가에 대한 결정은 서서히 개발된다는 것이다[101]. 이미 여러 나라들에서 종래의 규제적 정책수단의 한계를 인식하고 새로운 정책수단을 통해 지속가능 발전의 이념에 더 근접하려는 노력이 확산되고 있다는 것이다[102].

환경의 질이 삶의 질을 결정짓는 가장 중요한 요소이고, 지속가능한 발전의 이념 및 무역과 환경을 연계한 그린라운드의 世界的 潮流에 비춰볼 때 인간다운 삶을 고려하면서도 세계환경질서와 조화를 이루는 國內環境政策을 수립하지 않으면 안 된다.

이러한 시각에서 보면, 첫째 國際環境法秩序와 조화되는 국내환경정책[103]을 수립해야 하고, 능동적인 환경외교를 펴나가야 할 것이다. 세계환경질서와 조화되는 환경정책을 펼치지 못할 경우에 국내 기업활동은 위축되고 국제통상도 한계에 부딪히게 되며 국제적 고립을 면하기 어렵게 될 것이기 때문이다.

둘째, 환경의 희생을 전제로 한 경제성장·개발최우선정책은 지양해야 한다. 국가는 환경을 우선적으로 고려하여 경제성장률을 계획하고, 기업은 환경비용을 배려하여 利潤率을 정해야 할 것이다.

셋째, 淸淨環境技術의 개발을 통한 代替物質에도 주력해야 할 것이다. 또한 제반 환경관련 정보를 국민들에게 정확히 알려 국민들의 환경에 대한 인식제고를 꾀해야 하고, 관련지역 주민들의 의견수렴에 바탕을 두어 지역환경문제를 해결해 나가야 할 것이다. 물론 각종 환경정보의 수집처리를 위한 환경정보시스템이 구축돼야 할 것이다.

---

101) Robin Bidwell, "Sustaniability : The Link between Conservation and Economic Benefits", *Environmental Impact Assesment Review 12*, 1992, pp. 37-47.

102) 日本國 環境廳, 「環境白書 : 總說」, 大藏省 印刷局, 1994.

103) 환경부가 수립한 우리나라 환경정책의 목표는, ① 쾌적한 삶의 질 달성, ② 자연생태계의 보전과 복원, ③ 지구환경의 보전으로 大別된다. 한편 환경정책의 추진전략을 보면, ① 사전예방의 원칙, ② 조화와 통합의 원칙, ③ 원인자·수혜자 부담의 원칙, ④ 경제적 유인제도의 활용, ⑤ 정보공개와 주민참여의 원칙을 들고 있다. 환경부, 「환경비전 21」, 1996, pp. 12-14.

넷째, 환경관련 법규들을 재정비하고 환경오염행위에 대한 감독·제재를 강화해야 하며, 환경규제기준을 국제수준으로 높여야 할 것이다.

끝으로 환경행정이 통합적으로 이뤄지고 그 위상이 높아져야만 국가의 환경정책이 체계적으로 수립되고 적극 추진될 것이다[104]. 물론 환경관련 예산의 확충도 시급히 이뤄져야 할 것이다.

### 2) 法制的 側面

지속가능 발전을 위한 환경정책을 펴나가기 위해서는 법과 제도의 활용에 있어서 경제발전과 환경보전을 對立的인 關係가 아닌 調和의 관계로 파악하는 기본적인 인식이 필요하고, 國際環境規制에 적합한 입법조치가 필요하다 할 것이다. 여기서는 몇 가지 제도의 주요한 개선방안만을 살펴보기로 한다.

첫째, 환경기준의 경우 국제적 수준으로 그 기준을 높여 나가야 한다. 또한 立法論的 視角에서 몇 가지를 보기로 한다. 현행 환경정책기본법 제37조 ①항에 따르면, 환경자문회의는 환경기준사항에 관한 사항을 심의할 수 있도록 돼 있으나, 이 자문회의는 단순히 임의적 자문에 의한 심의기능에 머무르고 있어 그 실효성이 의문시되고 있다. 따라서 구체적인 환경오염의 실상과 그 수준을 객관적으로 평가하고 과학적·합리적인 환경기준의 설정을 전담할 환경기준심의위원회와 같은 기구를 설치할 필요가 있다. 또한 환경정책기본법 제19조 ②항에 따르면, 환경기준은 단순히 大統領令에 의하도록 돼 있으나, 기준설정에 대한 절차적 규제 및 住民參與의 가능성을 인정하는 방향으로 개정할 필요가 있다[105].

둘째, 환경영향평가제도의 경우를 보기로 한다. 지속가능 발전에 있어서는 발전사업의 미래효과가 강조되기 때문에 이 제도는 중요한 것이다. 그러므로 모든 개발에 있어 환경영향평가제도가 전반적으로 활용되어야 하며[106], 평가서의 객관성을 담보하기 위해 작성의 주체와 검토의 주체가 상호 견제할 수 있는 독립기구를 설치하는 것이 바람직하다. 또한 환경영향평가 과정에서의 住民參與 기회가 보다 확대되고 실질화되어야 한다. 그러기 위해서는 지역주민들의 관심사항을 파악하고 다수의견을 확인하기 위한 주민투표 또는 의견조사(opinion research) 등이 실시되어야 한다. 그리고 환경영향평가사업의 가장 구체적이고 직접적인 이해당사자는 지역주민들이기 때문에 환경영향평가 절차의 진행과 점검과정에 지역주민들의 참여와 개입을 확대시켜 나가는 '환경영향평가제도의 지방화'가 필요하다 할 것이다. 그러기 위해서는, 평가대상사업을 세분화하여 지방자치단체의

104) 최병두, "퇴행하는 환경정책, 심화되는 환경위기", 「자치시대의 지역환경」, 한울 아카데미, 1995, pp. 310-312.

105) 홍준형, 「環境法」, 한울아카데미, 1994, p. 95.

106) WCED(1987), p. 9; L. W. Milbrath, "Envisining a Sustaniable Society", *Learning Our Way Out*, Albany : State Univ. of New York Press, 1989.

조례·규칙 등으로 이를 규율하고, 중앙정부는 지방환경관리청을 통해 이를 지휘·감독할 수 있도록 환경영향평가법·자치관련법규를 정비하는 방안이 모색돼야 할 것이다[107]

셋째, 배출(규제)부과금의 경우를 보기로 한다. 우선 배출규제기준은 현행 濃渡規制方式에서 總量規制方式으로 전환돼야 하고, 모든 오염물질배출량에 대한 배출부과금 징수가 이뤄져야 한다. 기업의 존립목적이 이윤추구에 있다면 기업의 행동원리에 부합되는 합리적인 선택만이 制度의 效率性을 극대화시킬 수 있는 방안이 될 것이기 때문이다[108].

### 3) 企業經營的 側面

지속가능 발전을 이루기 위해 모든 기업은, 환경친화적 제품이 기업이익으로 귀속되는 방안을 강구하지 않으면 안 된다[109]. 그런데 지속가능 발전이 진전될수록 환경친화적인 새로운 사업기회가 확장되고, 다른 한편 환경적으로 개선된 제품이 비교이익을 얻을 수 있어야 지속가능 발전이 성공할 수 있다고 한다[110].

따라서 기업은 환경오염을 방지할 수 있는 시설과 기술개발 투자를 확대해 나가야 한다. 정부도 淸淨技術(clean thechnology)의 개발과 보급을 위한 구체적이고 합리적인 정책을 수립·집행해 나감으로써 기업활동을 도와줘야 할 것이다. 이외에도, 유럽공동체(EU)가 1993년 6월에 만든 「기업환경경영 및 감사제도(Eco-Management and Audict Scheme : EMAS)」는, 기업이 외부전문기관의 환경감사를 거친 후에 관련된 모든 환경관리정보를 일정한 양식에 따라 공개하도록 의무화하고 있다. 이같은 기업환경정보공개제도의 도입도 검토되어야 할 것이다. 또한 국제환경표준규격에 상응하는 국내기준이 제정돼야 하며, 환경마크제도[111]를 개선하는 등 기업의 환경친화적 경영활동을 촉진하는 정책의 추진이 모색되어야 할 것이다[112].

### 4) 環境行政的 側面

1995년 環境部의 발족은, 환경부로 하여금 환경개선업무를 중추적으로 수행하는 기능을 부여한 것이라 할 수 있다. 그러나 현행 환경관련 행정업무가 15개 部處에 분산·중첩되어 있는 것은, 국민들의 환경의 질을 높이고 지속가능 발전을 위한 효율적인 환경정책의 수립·집행을 어렵게 하는 장애가 된다 할 것이다.

---

107) 전재경, 「환경영향평가법연구」, 한국법제연구원, 1994, pp.245-246.
108) 朴銑炘, "한국환경법의 발전과 과제", 「國會報」, 1994. 3, pp.106-107.
109) Frances Cairncross, "UNCED, Environmentalism and Beyond", *The Columbia Journal of World Business*, Fall & Winter, 1992, pp.12-17.
110) S. Chmidheing, "The Business Logic of Sustaniable Development", *The Columbia Journal of World Business*, Fall & Winter, 1992 b, pp.17-24.
111) 환경마크制度란 제품의 생산·소비 및 소비 후 폐기과정에 이르기까지, 다른 제품보다 환경오염을 적게 일으키거나 자원을 절약할 수 있는 제품에 환경마크를 표시하도록 하는 제도를 말한다.
112) 環境部, 「環境白書」, 1995, p.451.

〈표 3〉 환경관련 행정업무의 부처별 관장현황

| 자연환경보전 업무 | 행정기능과 관장부처(근거법) |
|---|---|
| 자연보호·경관유지 | * 국립공원관리 : 내무부(자연공원법)<br>* 한국자연보전협회 지원 : 환경부(자연환경보전법)<br>* 자연보호운동 : 내무부 |
| 야생 동·식물 보호 | * 특정야생 동·식물 보호 : 환경부(자연환경보전법)<br>* 야생조수 보호 : 산림청(조수보호 및 수렵에 관한 법률)<br>* 천연기념물 보호 : 문화체육부(문화재보호법) |
| 자연생태계 보전 | * 자연생태계 보전지역의 관리 : 환경부(자연환경보전법) |

이러한 시각에서 보면, 국립공원행정·산림행정[113]·야생동·식물 보호행정 등의 자연환경관련 행정기능이 環境部로 統合·移管되어야 할 것이다. 이렇게 될 경우 환경부의 自然保全局은 자연보호와 관련한 환경정책을 統制하게 되어 효율적인 환경관리능력이 제고될 것이다.

濟州道는 1995년 7월 1일 民選 道知事 출범 이후의 職制改編에 따라 한라산국립공원관리사무소를 흡수하여, 전국에서 처음으로 산림행정과 국립공원관리 업무가 環境局으로 이관되었다.

한편 이미 상하수도 업무가 환경부로 이관되었기 때문에 水資源行政과 水質行政은 환경부로 통합·이관하는 것이 바람직하다 할 것이다[114].

그리고 환경행정분야는 高度의 專門性이 요구된다는 점에서 환경에 정통한 전문인력의 확충이 시급하다. 이 점은 특히 地方自治團體의 환경관련 행정부서가 효율적인 환경보전 행정을 펴나가기 위하여 반드시 필요하다 할 것이다.

#### 5) 其 他

첫째, 지역적 성격의 환경관련업무를 지방자치단체에 이관함으로써 실질적인 環境行政의 地方分權化가 이뤄져야 할 것이다. 이를 위해서는, 환경관련 지도·단속기능은 지방자치단체로 넘기고, 환경부는 환경정책개발과 평가업무 등에 주력하는 것이 바람직하다. 나아가 지방환경부서와 지방자치단체의 환경행정부서 사이에 적절한 역할분담 내지 권한배분이 행해져야 한다.

둘째, 환경규제를 강화하면 기업의 생산비용을 증가시켜 國際競爭力에 불리하게 작용하는 것으로 파악하는 시각에 의하면 정부규제의 환경정책은 경제발전의 장애요인으로 인식된다. 이러한 상황하에서는 環境費用을 製品價格에 반영하는 經濟的 誘引策을 쓰는 것이 좋다. 이런 의미에서 環境稅(environmental taxes or charges)[115]의 부과는 지속가능 발전을 위한 가장 효과적인

113) 濟州道, 「環境白書」, 1996, p.57.
114) 이상돈, 「지구촌 환경보호와 한국의 환경정책」, 대학출판사, 1995, p.209.
115) 환경세의 상세한 내용에 대하여는 李相龍, 「環境稅」 -實態와 構造-, 韓國地方行政硏究院, 1994를 참조할 것.

제도적 방안이 된다는 점에서, 이 제도의 도입이 검토해야 할 것이다.

셋째, 환경투자는 공공부문투자, 민간부문투자, 환경기술개발이라는 세가지로 나눠 볼 수 있다[116]. 그런데 공공투자의 대부분이 수질오염방지를 위한 사회간접자본시설의 확충에 치중되어 있는 등 예방적 투자 보다 사후처리적 투자가 대부분이기 때문에 투자의 효율성이 떨어지게 된다는 것이다[117]. 따라서 환경관리 기초시설의 투자가 매우 시급하다 할 것이다. 그러므로 이를 위한 환경부문의 예산이 대폭 확대되어야 하고, 이에 따른 환경관리 財源調達方案이 마련돼야 한다.

한편 환경부 자료에 의하면, 우리나라 환경기술(선진국의 92년 6월 수준을 100으로 보았을 때)은 대기·수질분야는 10-80%, 폐기물처리기술 20%, CFC대체물질개발 30%, 淸淨技術 20-30%, 地球環境保全技術 10-30%의 수준으로서 상당히 낙후되어 있는 편이다. 따라서 국제수준의 환경과학기술을 개발[118]하는 것은 지속가능 발전을 위한 가장 효율적인 방법이 될 것이다.

## 2. 地方自治時代의 地域環境政策

### 1) 總 說

이미 앞에서 검토한 바와 같이, 일반적으로 環境政策形成의 巨視的 틀은 지역적 성격의 것을 제외하고는 중앙정부가 맡고, 微視的인 執行은 지방자치단체의 재량에 맡기는(combination of macroconstraints and microfreedom) 것이 바람직하다 할 것이다. 그런데 지방자치시대에 있어서 지역의 환경의 질을 확보할 수 있느냐 없느냐에 대한 제1차적 책임은 지방자치단체에 있다고 봐야 할 것이므로, 이에 따른 권한과 실질적인 집행기능이 지방자치단체에 주어져야 할 것이다.

지방자치시대의 환경정책도 持續可能 發展[119]을 실현할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는, ① 지역환경기준의 설정, ② 지역환경행정기능의 강화, ③ 지역환경회의의 구성, ④ 생태도시의 조성, ⑤ 주민참여의 활성화, ⑥ 환경투자재원의 확충방안 등이 마련돼야 할 것이다.

116) 박수혁, "地球村 時代에 있어서의 우리 나라의 環境法政策", 「現代法의 理論과 實際」, 博英社, 1993, p. 296.

117) 정회성, 「地方自治時代의 環境政策」, 韓國環境技術開發院, 1994, p. 146.

118) 이를 뒷받침하기 위해 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」이 1995년에 제정되었다.

119) 1992년 6월 「리우환경회의」에서 채택된 '의제 21(Agenda 21)'에는 지속가능 발전의 이념을 달성하기 위한, 사회경제·자원의 보전관리·주요그룹의 역할·이행수단 등 4개 분야의 총 40개 장으로 구성된 광범위한 실천계획을 포함하고 있다.

또한 '議題 21의 제28항'은 이 의제의 목적달성을 위하여 지방자치단체의 참여와 협조가 절대 필요함을 밝히고, 각 지방자치단체는 1996년까지 지역주민의 협의를 통한 '地方議題 21(Local Agenda 21)'에 대한 합의를 도출할 것을 밝히고 있다. 이제 지역환경정책의 수립과 지속가능 발전을 위한 지역주민에 대한 환경교육 등은 지방자치단체의 역할로 말겨졌다 할 것이다.

이외에도, 지속가능 발전의 구현을 위한 환경교육이 강화돼야 하고, 生水(먹는 샘물)市販制度 등이 再考되어야 한다. 생수시판은, 무분별한 시추작업으로 지하수 오염·지반침하·하천유지수 고갈 등의 우려가 있고, 특히 생수시판의 허용은 사실상 맑은 물 공급대책의 포기를 뜻하는 것이다. 이제 단기적 측면에서 지역경제에 보탬이 된다(지방자치단체의 재원발굴에 도움이 된다)는 논리하에 펼쳐지는 생수시판정책은 장기적으로 보면, 환경오염을 부추기는 무책임한 환경정책으로서 그 합리적 개선이 요망된다.

濟州道의 경우 1997년 상반기에 1단계로, 먹는 샘물 제조공장을 완공시킨 후 하반기부터 생수시판에 들어갈 예정이다. 세계적 수준의 제주 지하수 상품화를 목표로 하고 있는 이 계획에 따르면, 연간 45만톤을 생산하여 136억의 수익을 얻으려 하고 있다.

### 2) 地域環境基準의 設定

환경정책기본법 제10조 ①항에 근거한 國家環境基準은, 대기·수질·소음의 세 부분을 적용대상으로 하고 있으나 전국적 공간을 적용범위로 하고 있어서, 地域的 與件이 다른 각 지방자치단체의 공간적 영역에서 그 기능을 제대로 발휘할 수 없는 限界가 있다. 이같은 점을 감안하여, 지역환경의 특수성에 비춰 필요하다고 인정될 경우에는 環境部長官의 승인하에 당해 지방자치단체의 條例로 지역환경기준을 설정할 수 있다(환경정책기본법 제10조 ③항).

지방자치단체가 지역적 특수성을 적절히 반영하여, 지역주민의 건강보호와 쾌적한 환경조성을 위해 유지하여야 할 환경상의 조건인 地域環境基準(regional ambient standards)을 설정하는 것은 지극히 당연한 것이다.

국가환경기준은 국민의 건강보호를 목적으로 하고 있어서 전국적 최저기준의 성질을 갖고 있는데 비하여, 지역환경기준은 쾌적한 환경조성을 위한 快適基準의 성질을 갖고 있어서 지역적 특수성을 고려하게 되어 엄격한 기준을 설정할 수 있다[120].

지역환경기준의 설정은, 지역주민의 복지증진을 위해서, 또한 당해 지방자치단체의 지역경제의 특성상 필요한 것이다. 가령 대기오염에 대한 耐性은 식물이 동물보다 강하므로, 관광·농업을 주산업으로 하는 지역은 국가환경기준보다 강화된 大氣汚染基準이 필요하다. 또한 수질의 경우에도 농업이 공업보다 깨끗한 물을 요구하므로 농업·양식업 위주의 지방자치단체는 더 강화된 水質環境基準이 필요한 것이다. 물론 지역실정에 적합한 환경관리를 할 수 있고, 지역주민의 삶의 질을 높일 수 있다는 점에서 시급한 일이다. 그런데 지역환경기준의 설정은 고도의 전문성이 요구되므로, 먼저 지역환경의 실태와 용량에 대한 철저한 현황조사의 토대위에서 이뤄져야 한다.

생각컨대, 환경기준을 선진국형으로 강화해 나가야만 국제경쟁에서 살아남을 수 있다는 점에 비춰볼 때 지역환경기준의 설정은 지속가능 발전의 구현을 위한 효과적인 환경정책의 하나라

120) 지역환경기준의 강화는 기업측에 불안을 주게 된다는 점에서 신중을 기해야 한다는 異見이 있다. 이에 대하여는 대한상공회의소, 「환경법규의 합리화방안 연구」, 1995, pp.42-43을 참조할 것.

할 수 있다.

어떻든 지방자치단체가 작성한 지역환경기준[121]은 지방정부에 의한 지역환경관리계획으로 구체화됨으로써 지역환경정책의 실효성이 확보될 것이다.

濟州道는 1996년 상반기에 「지역환경기준 설정」에 대한 用役을 發注하였다. 이에 따르면 濟州지역 환경기준은 2001년 2010년 2020년의 3단계로 그 기준이 설정된다.

### 3) 自治團體의 環境行政技能의 強化

지방환경행정의 주체는 지방자치단체가 된다는 원칙에 비춰볼 때 자치단체의 환경행정기능이 강화되어야 한다.

환경행정관리체계의 강화와 관련하여, 중앙정부와 지방정부 사이의 역할분담이 이뤄지고 있기는 하다. 즉 중앙정부는 자치단체를 위한 政策指針을 개발하고, 자치단체의 환경관리를 지원·유도하면서, 地方政府間 利害關係의 갈등을 중재·조정하는 기능을 맡고 있다. 또한 특정개발사업과 排出業所에 대한 認·許可나 보전지역에 대한 개발행위 등은 중앙정부의 재심사를 받도록 하는 再審査制度(review system)의 기능을 수행하고 있다.

한편 지방자치단체는 배출업소의 지도·단속, 환경기초시설의 설치·운영, 폐기물(재활용폐기물)의 수집·운반 등 환경정책의 집행에 대한 권한은 광역자치단체와 시·군·구의 기초자치단체가 맡고 있다[122].

이같은 지방자치단체의 환경행정기능을 보면, 일부를 제외하고는 중앙정부로부터의 委任事務가 대부분을 차지하고 있으며, 그것도 대체로 규제업무의 기능에 치우쳐 있다. 따라서 자치단체가 지역환경문제에 대한 사전적 예방이나 탄력적인 대응을 해나가지 못하는 등 지역실정에 적합한 독자적인 地域環境政策의 樹立·執行을 어렵게 하고 있다.

지역의 환경문제는 자치단체의 권한과 책임아래 풀어나가야만 그 효율성을 높일 수 있다는 점에서, 자치단체의 환경관련 자치사무를 대폭 확대·강화할 필요가 있다.

자치단체의 환경관련 사무에는 自治事務의 비중이 낮고 機關委任事務가 많아[123] 지역환경정책을 펼쳐나가는데 어려움이 많다는 것이다. 그러므로 기관위임사무 중에서 광역성과 전국적 획일성·통일성·자치단체 상호간의 조정과 지원에 관한 사무의 경우를 제외하고는 단체위임사무 내지

121) 대전광역시는 1996년 1월 9일 「환경기본조례안」을 확정했고, 현재 서울·부산·인천도 지역환경기준 설정을 추진 중에 있다.

122) 환경부, 「환경비전 21」, 1996, p.134.

123) 지방자치단체는 쓰레기 수거와 埋立業務 등 전통적인 자치사무와 환경정책기본법 등에 의한 기관위임사무를 수행하고 있다. 고유사무를 대별해 보면, ① 관할구역내의 환경보전계획의 수립과 시행에 관련된 사무, ② 대기오염·수질오염·소음·진동 측정망의 설치와 운영에 관련된 사무, ③ 건설소음·진동, 교통소음·진동 등 생활소음의 규제에 관련된 사무 등이 있다. 기관위임사무를 대별해 보면, ① 대기오염·수질오염·소음·진동 그리고 유해화학물질 등의 배출시설의 설치와 관리에 관련된 사무, ② 同 배출시설 管理人의 任·免 관련 사무, ③ 대기오염·수질오염·배출부과금과 각종 과태료의 부과징수, ④ 대기오염과 소음·진동의 관리를 위한 운행차의 점검에 관련된 사무 등이다.

자치사무로 전환시킴으로써 자치단체의 지역환경정책에 대한 자율성을 강화할 필요가 있다는 것이다[124].

자치단체가 지역의 제반 실정을 감안하고 주민의 의견수렴의 절차를 밟아 결정한 지역개발정책을 중앙정부가 재심사할 수 있도록 한 것은, 국토의 효율적 이용·관리 측면에서는 바람직하지만, 上向式開發方式과 지방자치의 본질에 비춰볼 때 그 改善이 요망된다 할 것이다.

지방자치단체에 分散되어 있는 환경관련 행정업무는 환경행정 주무부서로 통합·이관해야 한다. 그렇게 해야만, 강력하고 효율적인 지역환경정책체계가 확립되어 地域環境保全의 內實을 기할 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 점에서 환경부가, 각 자치단체내의 수질·대기·폐기물·상하수도 관련 행정업무를 지역특성을 고려하여 同一部署(환경국 또는 환경실)로 통합할 것을 유도하고 있는 것[125]은 바람직하다 할 것이다.

그리고 자치단체와 지방환경청간의 역할·기능조정이 적절히 이뤄져야 한다. 즉 지역환경문제에 대한 문제의 인식·제기·계획·집행은 지방자치단체가, 자치단체의 환경정책에 대한 평가기능과 이를 뒷받침하는 기술적 자문 및 지원은 지방환경청이 담당하는 것이 바람직하다 할 것이다.

#### 4) 地域環境會議의 構成

각 지역의 환경정책의 제언을 위한 지역환경회의의 구성이 바람직하다 할 것이다.

일본에는 강력한 환경정책의 提言을 하는 시민단체로서 일본환경회의가 있다. 日本環境會議(Japan Environmental Council : JEC)는 1979년 발족하여 동경에 사무국을 두고 활동하는 일본의 대표적인 환경단체이다. 1993년 당시의 회원수는 약 500명으로 등록회원수는 적으나, 구성회원의 대부분이 대학교수·변호사·의사·언론인을 비롯한 각 분야의 전문가 및 公害피해의 당사자, 환경보전운동의 리더 등으로 이뤄져 있어 명실공히 일본을 대표하는 환경운동단체라 할 수 있다. 일본환경회의는 매년 장소를 바꿔 가면서 회의를 개최하는데, 이 단체는 회원이외의 시민들에게도 열린 학회, 각 분야의 학술적 연구자 및 전문가에 의한 學際的인 열린 학회, 일본의 환경정책에 관한 구체적인 제언을 하는 학회의 지향을 목표로 하고 있다. 일본환경회의는 발족한 해인 첫회의에서 '日本環境宣言'을 채택하였고, 그 후에도 일본도시환경선언이나 결의문 등을 채택함으로써 일본의 환경정책에 상당한 영향을 미쳤고 환경보전을 위한 구체적인 代案을 마련하는 등 많은 공적을 쌓고 있다[126].

---

124) 부만근, "지방자치시대의 지역환경정책", 「濟州環境과 經濟發展」, 濟州環境硏究센터, 1995, p. 59.
125) 이외에도, 자치단체의 환경행정의 강화란 측면에서, ① 환경기초시설 관리의 강화, ② 환경직 임용의 활성화의 확대 등을 꾀하고 있다. 환경부, 「환경비전 21」, 1996, p. 135.
126) 이인현, "일본환경회의(JEC)", 「자연보호」, 사단법인 자연보호중앙협의회, 1996. 5·6, pp. 63-65.

地域環境會議(Local Environmental Council : LEC))의 구성과 그 기능 등에 대하여는, 앞에서 음미한 일본환경회의의 경우가 하나의 모델이 될 수 있다. 환경 NGO[127]의 하나가 될 지역환경회의가 구성되면 각 지역 환경의 실태와 그 용량에 바탕을 둔 地域(方)環境宣言의 채택을 통해 지속가능 발전을 위한 지역환경정책의 발굴 내지는 환경친화적인 지역발전에 기여할 수 있을 것이다. 물론 지역환경회의가 구성되면 이 단체가 중심이 되어 지역주민의 의견수렴을 거친 '地方議題 21(Local Agenda 21)'[128]이 채택될 수도 있을 것이다.

### 5) 生態都市의 造成

전지구적 공동관심사(Global Issue)인 地球環境問題는 도시문제의 해결없이는 풀어나갈 수 없게 되어 있다. 도시의 환경문제는 도시생활에서 야기되는 생활쓰레기, 오·폐수, 자동차매연 등으로 인한 대기오염·수질오염 등과 유기적인 복합관계로 되어 있기 때문이다.

이같은 복잡다양한 도시의 환경문제에 비춰볼 때 쾌적하고 자연과 조화를 이루는 도시환경을 조성하기 위해서는, 도시의 물리적 구조나 생활양식은 물론 교통문제 등의 사회·경제적인 계획들을 종합적으로 고려하지 않으면 안 된다.

이미 선진국에서는 에너지 절약형 壓縮都市(Compact city) 또는 生態都市(Eco - polis)라는 개념으로 환경친화적인 도시개발정책의 모색에 많은 노력을 기울이고 있다.

도시의 다양한 활동이나 구조를 자연의 생태계가 가지고 있는 多樣性·自立性·安全性·循環性에 가깝도록 계획·설계되어 만들어진 도시를 생태도시[129]·綠色都市(Green - polis) 또는 環境都市라 한다. 다시 말하면, 환경친화적인 도로·교통체계 속에 야생동·식물의 서식공간을 확보하는 등 도시 자연생태계의 기능을 회복하는데 주안점을 둔 것으로, 대기오염물질을 흡수·정화하는 환경보전림과 가스폭발·유출 등 재해발생에 대비하기 위한 차단녹지의 조성 등을 포함한 종합적인 환경친화적인 도시를 뜻한다.

127) 濟州道의 경우 官 주도의 제주도환경보전자문회의(환경정책기본법 제37조, 제주도 환경보전자문위원회 조례)와 도정 「10대 핵심시책」 환경분야 추진협의회 외에 순수한 환경NGO들로서 환경보전협회 제주도지부, 한국자연보존협회 제주도지부, 제주환경연구센타, 자연보호중앙협의회 제주도협의회, 푸른 이어도 사람들, 경실련, 유독물관리협회 제주도지부 등이 있기는 하다.

128) '지방의제 21'의 하나가 될 濟州地方議題(Cheju Agenda 21)의 설정을 위한 준비·실행과정 등에 대하여는 허목, "지방화 제주환경 보전전략", 「지역발전을 위한 세계화 제주포럼」, 세계화 제주포럼, 1995, pp. 46-48을 참조할 것.

129) 이에 대한 기본적인 문헌으로는 김귀곤, 「생태도시 계획론 : 에코폴리스의 계획의 이론과 실제」, 대한교과서주식회사, 1993; 허목(1995) ; 환경부, 「환경비전 21」, 1996; 환경부, 「전국그린네트워크화 구상」, 1995; 古村元男, エユノピタ : 環境創造の都市」, 學藝出版社, 1993; 伊 滋·高橋潤二郎·尾島俊雄, 「環境供生都市 づくら : エユテシイ·ガイドル」 ぎようせん, 1993; Gordon D., Green City - Ecologically Sound Approach Space, Black Rose Books, Montreal, New York, 1990 등이 있다.

〈표 4〉 생태도시의 기본문제

| 대 상 지 역 | 도 시 |
|---|---|
| 대 상 분 야 | 물, 에너지, 자원, 생태 |
| 주 된 수 단 | 첨단적이며 환경친화적인 기술 |
| 판 단 기 준 | 물질의 순환, 자원의 재활용, 쾌적한 주거(또는 다양성, 순환성, 자립성, 안전성) |
| 주 된 과 제 | 오염, 에너지, 물, 교통, 도시생태 등 인간과 도시환경문제 |
| 비 용 | * 기술과 사회·경제적 여건의 수반이 필요함<br>* 너무 앞서 나갈 경우 많은 비용이 소요됨 |

생태도시의 기본목표는, 대도시의 경우에는 질 높은 자연환경을 재생시킨 지속가능한 도시의 출현을, 신도시에서는 環境負荷(오염의 통제)가 적고 자연과 공생하는 쾌적성의 창출인 것이다[130].

지속가능 발전의 이념은 주거환경이 환경친화적이 될 것을 요구한다. 즉 주거환경이 자연과 조화되고 自然과 共生하는 양태로 발전될 것을 요구하고 있다. 그리하여 주거환경에 다양한 생물서식장소를 확보할 필요가 있다. 이같은 환경친화적 주거환경의 조성은, 「리우환경회의」에서 채택된 '의제 21(Agenda 21)'이 요구하고 있는 것이기도 하다.

중앙정부는 물론 지방정부에서도 식량·수자원·에너지 및 기타 물질을 어느 정도 자급자족할 수 있는 정책의 수립이 필요하다 할 것이다. 이제 자연환경을 창조하는 生態都市의 造成을 장기적인 관점에서 고려해 봐야 할 時點이다.

### 6) 住民參與의 活性化

우리나라의 경우 환경오염에 대한 국민들의 관심은 대단히 높으나[131], 주민들이 참여할 수 있는 제도적 장치는 잘 되어 있지 않다. 따라서 환경오염의 직접적인 피해자이자 환경정책의

130) 환경부는, 도시계획 관련법규를 보완하여 생태도시 개념계획을 적극 도입함은 물론 생태도시 작성지침을 만들어, 신도시는 환경오염이 없고 생태적으로 잘 보전된 생태도시로 개발하고, 기존도시는 지역특성을 감안하여 단계적으로 생태도시로의 전환을 추진하는 등 오는 2005년까지 10개 지역을 조성할 계획을 세우고 있다. 뿐만 아니라 생태도시 조성을 위한 시범사업을 실시하여 선정된 도시에 대해서는 재정·기술 등의 다각적인 재정지원방안을 강구할 방침이라고 한다. 환경부, 「환경비전 21」, 1996, p.63.

131) 환경오염의 심각도에 대한 국민의 관심(인지)도를 보면, 대기오염 80.9%, 수질오염 80.0%, 쓰레기·폐기물 68.0%, 소음·진동 63.4%, 악취 50.3%의 심각성을 느끼고 있는 것으로 조사되었다. 환경부, 「환경보전에 관한 국민의식조사」, 1995, p.85.
한편 濟州道의 경우에도 환경보전에 대한 도민들의 의식수준은 상당히 높은 편이다. 韓三寅, "濟州道 開發에 대한 道民意識", 「社會發展硏究」 第11輯, 濟州大學校 地域社會發展硏究, 1995, p.470.

受惠者인 地域住民들이 환경정책에 직접 참여할 수 있는 방안이 활성화되어야 한다. 그렇게 해야만, 지역환경정책은 주민들의 협조 속에 그 실효성을 확보하게 된다. 다시 말하면, 지역환경정책 과제 중의 하나는 환경오염의 직접적인 영향을 받는 지역주민들을 환경오염문제의 해결에 참여시킴으로써 지역환경을 개선하는 등 환경문제를 풀어가는데 도움이 된다는 것이다. 지방자치제가 정착돼 있는 선진국이 복잡·다양한 환경문제에 대응할 수 있었고, 성공적인 環境管理를 할 수 있었던 배경에는 지역주민의 활발한 정치참여와 그들의 의견수렴에 힘입은 바가 컸다는 것이다[132].

汚染源에 대한 계속적인 감시·감독은 주민의 관심과 협조없이 행정요원만으로는 그 실효를 거둘 수 없는 한계가 있다는 점에서도 地域環境問題에 대한 주민참여의 활성화가 필요하다. 주민참여의 확대방법은 각종 위원회·공청회·토론회 등을 통한 주민의 의견수렴절차와 그 반영이 될 것이다. 그러기 위해서는 지역환경관련 정보가 언론매체 등을 통해 투명하게 공개되어야 할 것이다.

한편 환경오염의 직접적 피해자인 지역주민들이 직접 참여하여 지역환경문제의 민주적 해결을 촉진하기 위한 방안의 하나로서 市民訴訟(Class Action)내지 團體訴訟(Verband Klage)制度의 도입도 신중히 검토되어야 할 것이다[133]. 이 제도는 외국의 경우 大企業·開發業者의 압력에 약해질 수 있는 행정관료나 정치인을 環境保全이라는 목적으로 통제할 수 있는 가장 효과적인 수단으로 평가되고 있다.

미국은 1990년 改正 大氣淨化法(The Clean Air Act §304)을 통해 시민소송에 대한 보다 적극적인 補償制度까지 도입하고 있는 실정이다.

### 7) 環境投資財源의 擴充

지방자치단체의 환경정책 추진의 실효성과 형평성을 확보하기 위해서는 자치단체의 환경재원이 확대되고 강화돼야 한다.

132) 정회성(1994), p. 125.

133) 시민소송은 개인주도적 司法府 중심의 법문화의 산물로 미국을 중심으로 행해지고 있다. 환경법규 위반의 개인에게 또는 정부기관으로 하여금 환경법규상의 의무를 이행하도록 하기 위해 공통의 이익을 가진 集團의 1人 또는 數人이, 그 구성원을 대표하여 소송당사자가 될 수 있는 소송형태를 말한다. 一見하여, 우리나라 民訴法上의 '選定當事者'제도와 유사하나, 구체적으로는 많은 차이가 있다. 단체소송은 집단주도형·立法府 중심의 법문화의 산물로 독일을 중심으로 행해지고 있다. 자연보전법의 영역에서 인정되는 이 제도는 특정당사자가 집단적인 분쟁의 해결을 위해 原告適格을 부여받는 것으로서 이 때의 團體는 권리능력있는 社團으로서의 法人을 뜻한다. 시민소송과 단체소송제도는 救濟의 目的에서는 별 차이가 없다. 우리나라도 이같은 集團訴訟의 도입이 법무부를 중심으로 추진되고 있다.

현재 지방자치단체의 환경관련예산은 지방자치단체 스스로 마련하는 自主財源과 중앙정부의 지원을 받는 外部財源이 있다[134].

자치단체의 自主環境財源으로는, ① 하수도사용료 수입, ② 쓰레기 수입, ③ 상수도사용료 수입, ④ 자연공원 등의 입장료 수입, ⑤ 환경오염방지 사업비용부담금 수입, ⑥ 임업시험장·보건환경연구원의 오염예측실험 수입 등이 자치단체의 환경관리재원이 될 수 있다.

중앙정부의 환경예산지원으로는, ① 환경관련 국고보조비, ② 지방양여금 중 수질오염방지 사업비, ③ 환경관련 부담금의 지방교부금 등이 있다.

그런데 지방자치단체의 환경예산은 그 규모나 우선 순위에 있어서 충분히 확보하지 못하는 문제점이 있다. 뿐만 아니라 자치단체의 환경관련 투자재원은 중앙정부의 補助金 및 讓與金에 크게 의존하고 있고 자치단체 자체의 투자재원 조달은 미흡한 실정이다. 그러므로 주민의 환경보전에 대한 욕구는 급증하고 있음에도 불구하고 자치단체의 환경예산의 증가율은 다른 분야의 예산액 증가율을 밑돌 수 밖에 없다는 것이다. 바로 여기에 자치단체 차원의 環境關聯 財源發掘·擴充의 필요성이 있다 할 것이다. 그 방법의 하나로서는 부과금제도의 개편을 들 수 있다. 즉 大氣·水質環境保全法상의 배출부과금과 환경개선 부담금은 총징수액의 10%만 징수비 보조형식으로 해당 자치단체에 교부되고 있는데, 이 비율을 上向調整해야 하고 이들 징수교부금을 환경개선에만 사용하도록 하는 제약을 둠으로써 실제로 환경예산에 편입되도록 해야 할 것이다. 뿐만 아니라 汚染者負擔의 原則에 충실한 제도개혁을 통해 각종 환경관련 料率을 현실화시켜야 한다. 또한 地方稅 중 사업소세·공통시설세·지역개발세 등의 目的稅를 환경관련 투자재원의 확충을 위해 활용할 수 있도록 하는 방안이 모색돼야 할 것이다.

앞에서 강조한 바와 같이, 종래 우리나라 환경정책의 가장 큰 문제의 하나는 환경관련 투자재원의 부족이다. 환경관련 주요업무를 자치단체로 이관했을 경우 예상되는 문제 중의 하나도, 財政自立度가 미약한 자치단체가 막대한 量의 환경관련투자 및 시설운용비용을 어떻게 조달할 것이냐 하는 점이다. 이를 타개하기 위해서는, 중앙정부와 자치단체간의 一般稅源의 再分配 뿐만 아니라 중앙정부가 미약한 자치단체를 지원할 수 있는 방안을 강구해 나가야 한다. 가령 환경개선비용을 부담할 능력이 없는 자치단체에 대해서는 그 능력이 있는 상급자치단체가 특별 프로그램을 만들어 비용을 부담해 주는 방법도 있을 수 있다. 西歐의 여러나라에서, 일시에 막대한 투자비용이 소요되는 '하수종말처리장 등의 건설' 등 환경개선사업에 대해 중앙정부가 특별 政府支援金制度(grants - in - aid)를 도입하여 그 능력이 없는 자치단체를 지원하고 있음은 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다.

또한 走行稅·에너지稅 등 환경오염을 유발하는 행위에 대한 環境稅를 신설할 필요가 있다.

134) 정희성(1994), pp. 154-166.

환경세는 재원확충의 한 방법일 뿐 아니라 환경오염을 감소시킬 수 있는 기능도 갖고 있다는 점에서 그 도입은 바람직하다 할 것이다. 어떻든 자치단체는 중앙정부의 지원에만 의존할 수 없으므로, 자치단체 나름대로의 環境稅源의 調達·擴充方案을 강구해 나가야 할 것이다[135].

8) 餘　　說(其他)

환경오염의 原因者가 企業行爲인 경우는 물론 그 외의 경우에도 지구환경오염의 바탕은 사람의 행위에서 비롯된다 할 것이다. 또한 지속가능 발전의 이념도 사람에 의해 구현될 수 밖에 없다. 이러한 점에서 사람의 意識과 行動樣態을 개선시켜 나가기 위한 環境敎育은 대단히 중요하다 할 것이다. 이것은 향후 환경법의 주임무이기도 하다[136].

환경교육은 인간과 자연과의 관계 및 인공환경과의 관계를 인정하고, 인간의 고유한 생활을 유지하면서 환경을 보전하는 상호작용이라고 한다[137].

환경교육의 목표는, 지속가능 발전의 이념을 구현할 수 있는 것이어야 한다. 즉 지속적 발전의 실제적 의의와 그 발전을 위해서는 학령전 교육에서부터 대학까지의 학교교육발전 뿐만 아니라 평생교육과 학교밖 교육 등을 통해 모든 세대에 걸쳐 인식하도록 해야 하는데, 환경문제와 환경의 질은 어떤 개인의 일시적 현상이 아니고 모두를 위한 영속적인 것이며, 계속 변화한다는 점을 이해하도록 해야 한다는 것이다[138].

환경교육은 중앙정부가 주도해야 할 것이나, 자치단체도 역할의 범위 내에서 사회교육 등을 통해 환경교육을 강화해 나가야 할 것이다.

# Ⅶ. 結　　論

여기에서는 앞에서 고찰된 내용을 바탕으로, 중요한 점을 강조함으로써 本稿의 마무리에 갈음하고자 한다.

우리나라 地方自治의 과제는 法制의 改正만이 아니라 地方自治團體와 住民의 自治能力의 高揚이며, 이를 통하여 地域開發의 能動的 主體가 되도록 하고, 中央과의 협력에 의하여 지금까

135) 우선 쓰레기수거료 종량제라든가 배출부과금·폐기물예치회수금 등 각종 환경관련 부과금들은 지역실정에 맞게 개선해서 강력하게 실시하는 방안이 적극 모색되어야 할 것이다.
이정전, "지역개발과 환경보전", 「濟州環境과 經濟發展」, 濟州環境硏究센터, 1995, p.27.

136) Blumm, "A Primer on Environmental Law and Some Directions for the Future", *Virginia Environmental Law Journal*, vol.Ⅱ, 1992, pp.395-397.

137) 이정전, 「지속가능한 사회와 환경」, 박영사, 1995, p.242.

138) UNESCO, *Compress : Environmental Education and Training, International Strategy for Action in the Field of Environmental Education and Training for the 1990S*, Nairobi/Paris, 1988.

지의 地域開發에 의하여 야기된 문제점을 해결해 나가는 것이다. 地域間 不均衡을 是正하기 위해서는 地域의 特殊性에 따른 基盤施設을 하고, 人的 資源을 육성하며, 住民의 認識과 관심을 고취시키도록 啓蒙하여 地域의 所得率을 全國水準으로 향상시키는 것이다. 그러기 위해서는 地域開發이 단순한 經濟開發에만 그쳐서는 안되고, 社會文化開發과 聯關되도록 하여야 할 것이며, community制度와 같은 것은 좋은 例라고 할 수 있다.

中央集權主義體制下의 地域開發은 中央政府와 大企業을 開發事業의 推進主體로 하여 據點開發方式에 의한 經濟開發을 위주로 하였기 때문에 중대한 문제점을 야기시켰다. 그 문제점을 요약하여 지적하면, 첫째로 地方自治團體와 住民의 自治能力을 培養할 機會를 배제한 것이고, 둘째로 地域間 不均衡한 發展이 이루어졌으며, 셋째로 經濟開發에만 치중한 나머지 社會文化開發을 度外視하여 外形的 物量的 開發의 결과를 초래하게 했고, 넷째로 生活環境인 自然環境과 社會環境을 파괴하여 인간의 생존을 위협하고 있는 것이라고 할 수 있다.

오늘날의 地域開發에서 가장 중요시되는 課題 중의 하나가 環境保全方案이라고 할 수 있는데, 地域開發과 環境保全 聯關論의 입장에서, 특히 補完調和論의 입장에서, 開發에 따른 公益과 環境保全에 의한 公益을 比較較量하여 選擇決定하되, 開發이 優先되어야 할 경우에도 環境의 破壞를 最少化하도록 하여야 할 것이다.

한편 環境保全方案(앞에서 밝힌 바와 같이, 濟州地域 地下水保全方案만을 취급하였다)의 경우 제주도의 지속적인 개발을 수행하는데 소요되는, 水資源의 합리적 관리에 따른 객관적인 水質基準을 設定하기 위한 先行措置와 그 方向을 다음과 같이 提示할 수 있다.

첫째, 地下水의 賦存狀態·量과 그 水質 變化를 객관적으로 추정하기 위한 광역수리 지질종합조사를 수행한다. 지하수 대수층과 비대수층을 분류하여 대수층에 대하여 광역지하수 수질변화를 조사해야 한다.

둘째, 위 두 조사결과에 의해 濟州道 綜合開發計劃에 용수소요량과 향후 50~60년간 용수소요량을 고려한 총괄수질기준을 설정해야 한다. 총괄수질기준이 허용하는 범위 내에서 지하수대수층·비대수층, 음용수·생활용수·산업용수용, 자연경관이 수려하고 생태계가 다양한 지역, 인구밀집 지역과의 근접의 여부에 따라 유동 인구를 고려한 지역수질기준을 설정해야 할 것이다.

셋째, 總括水質基準의 項目으로 기존음용수기준 항목 외에 제초제와 살충제 농약의 성분을 추가하여 이의 허용치를 제한한다. 또한 총질소, 암모니아성 질소, 질산성 질소와 총인의 허용치를 기존의 기준보다 강화시켜야 한다.

넷째, 폐공된 지하수관측정에 담수를 충진하여 지하수의 수질 수위 변화를 측정하는 장기수질관리망제도의 도입이 필요하다고 본다.

環境政策은 인간다운 생활을 위하여 필요한 최소한의 環境의 質을 모든 국민에게 제공하면서

국가 전체의 經濟的 厚生을 극대화시키기 위한 수단인 것이다. 그렇다면 중앙정부는 인간다운 쾌적한 삶을 고려하면서도 세계환경질서와 조화를 이루는 국내환경정책을 펴나가지 않으면 안 된다. 그것은, 한마디로 법제적·기업경영적(Green GNP)·환경행정적인 측면에서 지속가능 발전의 이념을 구현시킬 수 있는 것이어야 한다.

종래 우리나라의 環境政策은 中央政府가 주도적으로 형성해 왔던 것이 사실이다. 이제 地方自治時代로 돌입하였다. 그러나 아무리 지방자치가 활성화된다 해도, 환경정책형성의 거시적 틀은 지역적 성격의 것을 제외하고는 중앙정부가 맡고, 미시적인 집행은 자치단체의 재량에 맡겨지는 '選擇的 地方化 政策(selective decentralization policy)'이 바람직하다 할 것이다. 어떻든 地方自治時代의 환경정책은 지역주민의 쾌적한 환경의 질을 고려하면서도 지속가능 발전을 실현시킬 수 있는 것이어야 한다.

그러기 위해서는 강화된 엄격한 地域環境基準이 設定되어야 하고, 中央政府가 地方自治團體에 자치단체의 環境關聯 委任事務를 대폭 이관·확대하는 등 지역 환경행정기능이 강화[139]되어야 할 것이다. 또한 순수한 環境NGO이면서도 강력한 환경정책의 제언을 위한 濟州環境會議(Cheju Environmental Council)의 구성이 바람직하고, 점진적으로 生態都市의 모형이 개발·조성되어야 할 것이다. 그리고 지역환경문제의 해결에 주민의 의견을 최대한 반영하는, 環境行政管理 측면에서의 住民參與의 活性化가 이뤄져야 한다. 이 중의 하나로서는, 環境汚染의 직접적인 피해자들인 지역주민의 原告適格을 인정하기 위한 集團訴訟制度의 도입이 바람직하다. 또한 지역환경정책 추진의 실효성을 확보하기 위한 자치단체의 環境財源擴充方案이 다각적으로 모색되어야 한다.

마지막으로 環境問題의 原因提供도 그 해결의 주체이자 실마리는 사람의 의식과 행동이라는 점에서 지속가능 발전의 구현을 위한 環境敎育이 활발히 행해져야 할 것이다. 그것은 地方自治團體의 社會敎育의 몫이기도 한 것이다.

139) 이와 관련하여, 지방자치단체가 地域實情에 부합하는 地域環境政策을 독자적으로 펼쳐 나갈 수 있어야 한다. 그러기 위해서는, '지방자치단체가 法令의 범위내에서만 條例를 제정할 수 있도록 돼 있는' 현행 지방자치법 제15조가 改正되어야 할 것이다. 이 점은, 관련 上位法인 헌법 제117조① 항의 경우에도 마찬가지이다.