

# 해양환경보호를 위한 지방의회의 역할 제고 방안

## - 부산광역시의회를 중심으로 -

성은혜\* · † 김상구

\*한국해양대학교 해양행정학과 박사과정 수료, † 한국해양대학교 해양행정학과 교수

**요 약** : 해양환경문제는 지역적으로 시작하여 광역적으로 확산되기 때문에 지방정부에서 사고 시에 신속하게 대응하고 상시에 사전에 방적으로 관리하는 것이 중요하다. 현행 해양환경관리는 대부분 중앙정부가 담당하고 있기 때문에 지방정부의 역할을 보다 강화할 필요가 있다고 본다. 본고는 역대 부산광역시의회 안건처리일람을 분석함으로써 해양환경관리 부문에 있어서 지방의회의 역할을 분석하고자 하였다. 이는 지방정부 정책형성과정의 공식적 참여자로서, 또한 지역주민의 의견을 수렴하는 대표기관으로서 지방분권 시대에 그 중요성이 점차 높아지고 있는 지방의회의 역할을 되짚어 본다는 측면에서 의미가 있다고 하겠다.

**핵심용어** : 해양환경, 지방의회, 항만관리, 폐기물관리, 해양 및 환경시설

### 1. 서 론

본 연구는 해양환경관리에 관한 지방의회의 역할을 논의하기 위해 역대 부산광역시의회 안건처리 일람을 대상으로 분석하였다. 분석대상을 지방의회로 정한 이유는 첫째, 지방자치단체 혹은 단체장의 역할에 대한 언급은 선행연구들에서 종종 있어 왔지만, 지방의회의 역할에 대해 논의하거나 지방자치단체와 의회를 분리해서 논의하는 연구는 비교적 일천하기 때문이며 둘째, 지방의회는 주민의 대표기관이자 정책형성과정의 공식적 참여자로서 지방분권화 시대에 그 중요성이 점차 높아지고 있기 때문이다. 부산광역시의회는 1991년 제1대 전반기를 시작으로 2013년 현재 제6대 후반기에 이르고 있다. 본 연구의 분석범위는 제1대부터 제6대 전반기까지 과거 20년간의 조례안, 동의·승인안, 결의안, 건의안 등을 대상으로 하였다. 그리고 분석의 편의를 위해 조례안을 제외한 안건들은 기타안으로 분류하여 비교하였다. ‘해양환경’을 명명한 조례안은 거의 없기 때문에 내용상 해양환경과 관련된 조례안 및 기타안을 대상으로 몇 가지 범주로 나누어 분류하고, 분석하였다. 분석의 초점은 조례형성과정에서 의원 역할의 실태를 파악하는 것으로 조례발의 주체 즉, 시장발의 및 의원발의 여부와 원안가결 및 수정가결 여부 등을 중심으로 분석하였다. 이를 토대로 해양환경 관련 상임위원회의 기능강화 방안을 제안하였다.

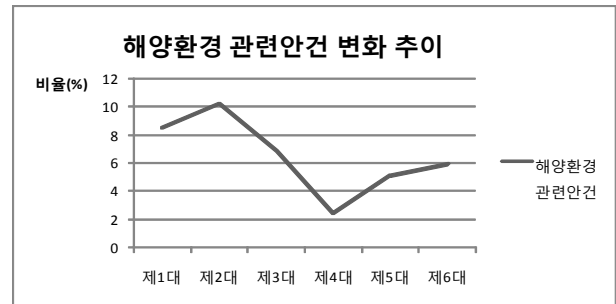
### 2. 해양환경 관련 부산광역시의회 조직의 변천과정

\* 주저자 일반회원 eunedat@daum.net

† 교신저자 일반회원 ksg1515@hhu.ac.kr

### 3. 부산광역시의회의 해양환경 안건처리 분석

Fig 1. Changes in the marine environment-related agenda processing from 1st to 6th Busan metropolitan council



역대 해양환경 관련 안건처리 변화 추이 그래프를 그려보면 Fig 1과 같다. 제1대에서 제2대는 증가하는 곡선을 그리다가 제4대까지 감소, 다시 증가하는 모습을 보이고 있다. 제2대의 회 시기 낙동강 폐놀오염사고에 대응하기 위한 안건들이 다수를 차지하였기 때문에 증가하다가, 환경문제보다는 지역경제 발전에 관심이 쏠렸던 제4대까지 감소하는 경향을 보인다. 지방의회 유급제 도입 이후 의원들의 전문성이 높아지고, 환경에 대한 인식이 증가하면서 해양환경 관련안건들도 점차 증가하는 추세를 보이고 있다.

Fig 2의 조례안과 기타안의 비율을 살펴보면, 전체적으로 조례안의 비율이 높게 나타나고 있다. 변화추이를 살펴보면, 제1대에는 조례안의 비율이 압도적으로 높았지만, 제2대에 들어 기타안의 비율이 많이 증가했고, 제3대부터 제5대까지 감소하다가 제6대에 들어 다시 증가한 것을 볼 수 있다. 기타안에는 동의·승인안, 의견청취안, 건의안, 결의안 등이 포함되어 있는데, 주로 당시 시급하고 사회적으로 관심도가 높은 현안에 대해 의원들이 의견을 표명할 때 쓰이는 방식으로 많이 활

용되었다. 이러한 이유로 제2대의 높은 기타안 비율은 낙동강 페놀오염사고에 대한 대응으로 설명할 수 있다.

Fig 2. The ordinance ratio compared to the rest of the agenda

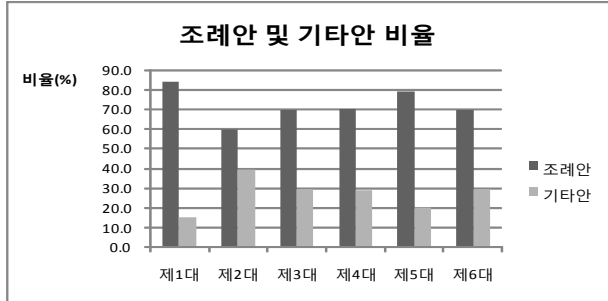
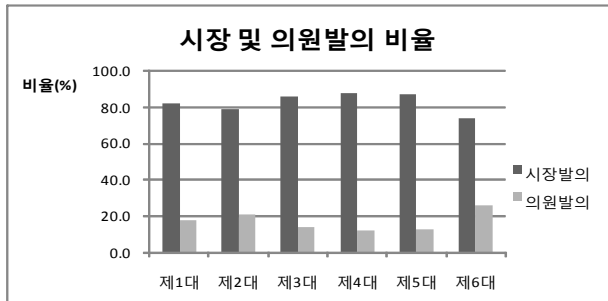
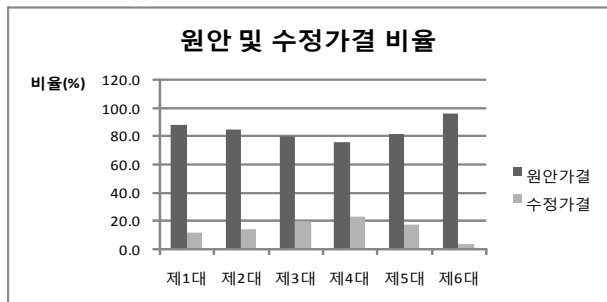


Fig 3. The ratio of proposal by the mayor compared to by council members



역대 시장발의 대비 의원발의 비율 변화는 Fig 3과 같이 나타난다. 전반적으로 시장발의가 80% 가깝게 나타남으로써 여전히 행정부 주도의 지방의정이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 제6대에 들어서 의원발의가 20% 이상을 차지하여 최고점을 기록하고 있는데, 이는 의원의 전문성 제고 측면에서 긍정적으로 평가할 만하다.

Fig 4. The ratio of the draft approval compared to the amendment approval



원안가결 대비 수정가결 안건 비율은 Fig 4와 같다. 전반적으로 원안가결 비율이 80%에 달하고 있으며, 제1대부터 제4대까지 원안가결비율이 낮아지다가 제5대에 와서 다시 높아지고 있다. 의원발의 비율이 높아지면서 원안 그대로 가결되는 경향을 배제하고서라도, 양자의 압도적인 비율로 볼 때, 여전히 지방의회의 기능이 형식적인 심의·의결에 머물러 있지는

않는지 그 역할을 되돌아볼 필요성이 있는 것으로 판단된다.

#### 4. 해양환경 관련 지방의회의 기능강화 방안

첫째, 해양환경에 대한 정책우선순위를 높이기 위한 활동을 전개해야 한다. 해양환경에 대한 국제적인 패러다임은 생태적 패러다임으로 변화하고 있는데, 여전히 경제 및 산업발달의 일부분으로 해양환경을 인식하고 있다. 해양환경에 관한 정책적 우선순위를 보다 높이기 위해서 의회가 전문성과 의지를 갖고 다양한 방식을 통해 적극적 역할을 해야 한다.

둘째, 해외도시와의 교류를 이용한 해양환경 국제협력체계를 마련해야 한다. 부산광역시의회는 일본의 후쿠오카시의회, 중국의 상하이 인민대표대회 상무위원회, 러시아의 블라디보스토크시 등과 지속적으로 교류를 맺고 있다. 이들은 우리 해양과 맞닿아 있는 도시로서 상시에 해양환경보호를 위해 협력하고 유사시에 빠른 시간 내에 공동으로 대응할 수 있는 협력체계를 마련하는 것이 필요하다.

셋째, 의회내 산·학·관·연·정 등의 정책 거버넌스 체계의 마련이 필요하다. 의회가 비판을 받은 가장 큰 이유는 의원들의 전문성에 대한 의문 때문이었다. 해양환경 분야는 정책수립에 있어서 과학기술 및 지식의 이해를 특히 필요로 하기 때문에 산·학·관·연·정을 아우르는 정책 거버넌스 체계를 마련한다면 이를 상당부분 보완해 줄 수 있을 것이다.

넷째, 해양환경에 대한 시민의식을 제고해야 한다. 환경문제의 특성상 큰 사고가 터지고 나서야 이에 대한 관심이 환기되는 상황이 많으므로 해양환경 사고는 사전에 예방하는 것이 중요한데, 이를 위해서 정부의 정책적 노력뿐만 아니라, 시민의 의식 및 행동도 중요하다. 정치인들이 해양환경과 관련하여 잠재적 위험성이 있는 사안 등에 대해 시민들의 정책적 관심 및 의식을 제고하는 역할을 해야 한다.

#### 5. 결론 및 시사점

##### 참 고 문 헌

- [1] 국토해양부(2008), 부산해양환경관리 기본계획에 관한 연구
- [2] 국토해양부·환경부·농림수산식품부·해양경찰청(2011), 제4차 해양환경종합계획
- [3] 부산광역시의회(2013), 부산의정 20년사
- [4] 부산광역시 해양농수산국(2013), “동북아 해양수도 건설을 위한” 2013년도 주요업무계획