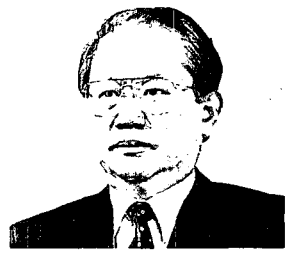
특집

지방자치단체의 환경보전대책



趙 昌 鉉 한양대 지방자치연구소장

1. 지방자치와 환경문제

지방자치는 행정업무의 배분이라는 측면에서 보면 공공사무중 지방적 성격의 사무에 관한 권한을 지방자치단체에 이양하고 이들 지역문제에 대해서 그 지역주민들이 자치적으로 해결하는 것을 말한다.

따라서 지방자치하에서 각급 지방자치단체는 지역개발에 관한 권한을 갖게 될 뿐만 아니라 이와 동시에 지방환경의 보전에 관한 문제를 처리하지 않으면 안된다.

환경보전에 관한 문제라 함은 「환경보전법」에서 명시하고 있는 바와 같이 환경오염으로 인한 危害를 예방하고 자연환경 및 생활환경을 적정하게 관리·보전함으로써 현재와 장래의 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 하기위한 제반 물리적, 제도적 조치를 의미한다.

일반적으로 환경오염은 크게 대기오염 수질오염 토양오염으로 구분된다. 환경오염의 원인으로는 구체적으로 말한다면 자동차·공장·가정연료의 매연, 먼지, 악취, 공장폐수, 축산폐수, 가정하수, 산업폐기물, 해양오염, 일반폐기물(쓰레기), 소음, 진동, 자연훼손등이 대표적이라 할 수 있다.

그런데 이들 환경오염으로 인한 환경보전대책은 다음과 같은 특성과 한계가 있다.

첫째는 비록 한 지방자치단체내의 환경문제라 하더라도 그 원인과 치유는 그 대상이 되는 지역적 범위가 한지역에 국한되지 않고 이웃하는 여러개의 지방자치단체 또는 국가적인 차원에서 처리하지 않으면 안되는 경우가 많다.

둘째는 환경보전대책은 사전예방과 사후원상회복을 위한 노력으로 대별할 수 있는데 여기에 소요되는 비용은 한 지방자치단체의 경상적 재원으로는 확충할 수 없을 정도로 규모가 큰 것이 대부분이다.

따라서 각 지방자치단체는 이를 위한 별도의 수입원을 충당하던가 아니면 국가가 이에 소요되는 비용을 보조하지 않으면 안된다는 것이다.

세째로 환경오염의 문제는 지속적이며 광역적인 것을 특성으로 하기 때문에 부분적이거나 일시적인 규제만으로는 해결되지 않을 뿐만 아니라 훨씬 비효율적이다.

따라서 환경보전대책은 사전예방적인 것이고, 종합적, 지속적인 제도화된 것이어야 하며 주민의 자발적인 의식과 노력이 수반되지 않으면 안된다.

2. 지방자치단체의 환경보전업무

올해부터 지방자치의 실시를 앞두고 환경오염이 더욱 심각해 지리라는 우려가 많다.

그것은 각 지방마다 개발욕구가 분출하면서 환경오염과 자연환경훼손이 가속화될 것이라는 전망이다. 즉 지금까지 중앙정부에 집중되어 있던 공업단지조성 그린벨트내 토지이용등 각종 개발사업의 인허가권이 지방자치단체에 위임되고 이에따라 재정자립도가 취약한 지방자치단체들이 稅收增大를 위해 각종 인허가권을 행사하여 제조업 분야의 생산공장이나 대규모 레저시설의 유치에 적극적으로 나서게 된다는 얘기다.

이러한 과정에서 환경영향을 무시한 채로 공해배출공장이 무분별하게 건설되고 관광단지조성을 위해

"환경보전 특별회계의 설치나 「환경보전을 위한 주민의 모임」등과 같은 지역주민의 자발적인 의식계몽및 감시기구를 설치해야"

자연경관이 크게 훼손될 것이라는 전망이다.

이에 비하여 현재로서 지방자치단체가 환경보전을 위하여 취할 수 있는 제도나 가용재원은 매우 취약한 것이 사실이다.

현행 지방자치법 제9조에 규정된 지방자치단체의 사무중에서 환경보전에 관련된 사무로는 청소, 오물의 수거 및 처리, 지방하천·준용하천 및 소하천의 관리, 상수도·하수도의 설치 및 관리 등이 비록 예시적이기는하나 매우 부분적 일상적인 업무로 규정되어 있다. 다시 말하면 환경보전을 위한 종합적이고 적극적인 업무는 규정되어 있지도 않다.

또한 환경문제를 담당하는 행정조직에 있어서는 중앙정부차원에서는 환경처와 지방에 6개 권역별로 지방자치단체에 위임해서 처리할 수 없는 사무를 관장처리하기 위하여 일선행정기관을 두고 있으며 지방환경업무를 담당하는 지방단위의 조직으로는 시·도보건사회국 환경관리(위생)과 및 시·군 환경관리과·사회과 위생계가 설시되어 있는데 이들 지방환경행정기구의 기능은 지역환경기준수립, 환경오염측정, 업소지도, 단속행정처분 등에 그치고 있다.

또한 현재 지방재정의 취약성으로 인하여 적극적인 환경보전을 위한 막대한 재원의 조달은 엄두를 못내고 있는 실정이다.

3. 지방자치 단체의 환경보전대책

환경보전을 위한 대책은 위에서 언급한 환경문제의 본질상 크게 중앙정부차원에서의 업무와 지방정부차원에서의 업무로 이원화하여 실시하는 것이 불가피하다.

즉 국가적인 차원에서의 종합적인 환경보전대책의 수립과 전국적으로 통일된 업무, 또는 국가적인 차원에서 처리하여야 할 비교적 규모큰 사업에 대해서는 중앙정부가 처리하고, 주민의 일상생활과 밀접하게 관련된 환경문제 또는 지방자치단체에 국한된 문제에 대해서는 지방정부의 업무로 각 지방자치단체가 처리토록 하는 것이다. 다만 이 경우에도 환경문제의 해결에 소요되는 과중한 재정적 부담에 대해서는 중앙정부가 지방재정조정제도를 통하여 전부 또는 일부를 보전해주지 않으면 안될 것이다.

이러한 맥락에서 지방자치단체의 환경보전대책을 위한 몇가지 제안을 들면 다음과 같다.

첫째로 현재 시행되고 있는 환경영향평가제도를 강화하여 그 승인·취소에 대한 구속력을 강화할 수 있도록 한다.

둘째, 원인자부담의 원칙에 의하여 지방세로서 환경보전세를 신설함으로써 환경보전재원에 충당할 수 있다.

세째, 환경보전특별회계의 설치나, 환경오염에 대한 규제 등을 위한 환경조례를 각급 지방자치단체별로 제정 운용할 수 있다.

네째로 환경보전을 위한 민간단체나 「환경보전을 위한 주민의 모임」등과 같은 지역주민의 자발적인 의식계몽 및 감시기구를 설치 운영할 수 있도록 하는 것 등이다.

4. 맺는말

그동안 우리는 급속한 경제성장에만 치중해온 나머지 인구의 과밀화, 산업화, 도시화로 인한 환경오염의 방지에는 등한시해 온 것이 사실이다.

환경오염의 문제는 비단 한 지역에 국한된 문제는 아니지만 단적인 예로 우리의 삶의 보금자리인 자기고장이 극심한 환경오염으로 폐허가 된다면 그 곳에서 무슨 지방자치의 꽃을 피울수 있겠는가?

환경보전을 위한 노력은 개인의 생활주변에서, 아름다운 자기고장 가꾸기노력에서 부터 시작하여야 하는 것이며 애향심과 공동체의식에서 발로한 성숙한 주민의식이야 말로 부분별한 개발과 국토이용으로 인한 환경파괴를 막는 원동력이 될 것이다.