

지방화시대에 있어서 지방환경정책의 방향

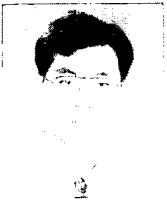
우리나라 지방환경정책은 환경을 효과적으로 관리할 수 있는 여건이 갖추어져 있지 않음은 작년 낙동강에서 발생하였던 여러 수질오염사건에 비추어 보더라도 이를 충분히 알수있다. 이에 '95년 지방자치제의 본격적인 실시에 따라 지방환경정책이 나가야 할 방향을 모색해 보고 이를 감안하여 보다 나은 환경을 누릴수 있는 시대를 만들고자 본지는 앞서 지방환경정책의 방향에 대해 실어보았다.

1. 지방자치의 활성화가 환경에 미치는 영향

지방자치의 활성화가 미치는 영향에 대해서는 비관론과 낙관론의 상반된 견해가 존재한다.

비관론의 첫번째 근거로서는 일반적으로 지방자치단체의 환경행정관리능력이 부족하다는 것이다. 아직 우리나라의 지방환경행정이 환경을 효과적으로 관리할 만한 여건이 갖추어져 있지 않음은 작년 낙동강의 독극물 수도물 사건의 예를 보더라도 충분히 수긍이 가는 일이다. 해마다 되풀이되는 수질오

염사고중 하나이기도 하지만 작년은 새해초부터 낙동강에서 인체에 치명적일 수 있는 벤젠과 같은 유해화학물질이 검출되었고 이 사고로 말미암아 지방환경청이 4대강 유역중심의 환경관리청으로 개편되는 계기가 되었다. 정수장에서의 정수처리와 각 가정으로의 상수공급을 책임지고 있는 지방자치단체는 독극물이 든 물이 가정의 수도꼭지에 도달할 때까지 아무런 손을 쓰지 못하고 있었다. 이와 같은 원시적 형태의 지방환경행정은 수질환경기초시설의 운영실태를 조사한 한강환경관리청의 조사결과에



조진상 /
국민고충 처리위원회
전문위원

도 그대로 나타나고 있다. 한강환경 관리청은 1994년 5월부터 6월에 걸쳐 하수종말처리장, 분뇨처리장 등 관내 7개 수질환경기초시설을 대상으로 생물화학적 산소요구량(BOD), 부유물질, 대장균수 등을 점검한 결과 41.5%인 32개소가 수질 기준을 초과하는 방류수를 내보냈다고 밝히고 있다.

비관론의 두번째 근거는 지방자치단체는 환경보전에 힘쓰기 보다는 주로 개발우선의 정책결정을 하게 되고 따라서 자치단체간 개발경쟁이 가속화될 것이라는 우려이다. 이러한 주장을 뒷받침하는 실례는 우리 주변에서 흔히 찾아 볼 수 있다. 최근 용도지구의 변경에 관한 권한이 지방정부에서 위임된 이후 도시녹지의 잠식비율이 현저하게 높아졌으며 섬진강변 자치단체들이 경쟁적으로 강모래를 과도하게 채취함으로 인해 하상이 낮아지면서 해수가 유입되어 강의 생태계가 점점 파괴되고 있다고 한다. 또한 지난 1994년 1월부터 준농림지역에 대한 토지이용규제가 완화되면서 경치가 좋은 전국의 준농림지역에 건축물이 무분별하게 들어서게 되어 환경오염을 부채질하고 있다.

비관론의 세번째 근거로서는 지방자치가 활성화되는 경우 광역환경행정을 수행함에 있어 자치단체간 갈등이 심화될 것이라는 주장이다. 최근 들어 강원도 영월군과 충북 제천시간의 물분쟁은 자치단체간 환경분쟁의 좋은 예라고 할 수 있다. 1991년부터 상류에 있는 제천시가 취수장을 건설하려고 하자 하류에 있는 영월군측은 수량부족에 따른 하류 관광사업계획의 차질, 영월군내 상수원보호구역 설정에 따

지방자치가 환경보전에 긍정적영향을 미칠 것이나 아니냐는 양자 택일식으로 결론지을 수 있는 것은 아니라고 보여지며 지방정부, 지역주민, 지방기업의 지방자치를 어떻게 이해하고 운용하느냐에 따라 부정적으로 작용할 수도 있고 긍정적으로 작용할 수도 있는 것이다.

른 주민불편, 수량부족에 따른 수질 악화 등을 이유로 반대한 것이다

그러나 다른 한편으로는 지방자치의 활성화는 오히려 환경보전에 긍정적 역할을 하게 될 것이라는 견해도 만만치 않다. 지방자치의 활성화란 과거 국가가 가지고 있는 권한이 지방자치단체에 위임·이양되어 지방자치단체의 권한이 보다 강화됨을 뜻한다. 이는 지금까지의 중앙집권화된 행정체제하에서 지방자치단체의 각 부서가 수평적 협력보다는 오히려 중앙정부의 눈치만 보던 것에서 벗어남을 의미한다. 지방자치권의 확대는 지역개발을 도모할 권한이 증가함을 의미하기도 하지만 환경을 보존하고 창조하는 권한도 아울러 확대됨을 의미한다. 이를 통해 지방자치단체는 창의적이고 사전예방적이며 부서간·환경매체간 통합적 환경 프로그램의 수행이 가능해진다. 지방자치단체간의 다양한 환경정책은 지금까지의 전국적으로 획일화되고 밀어붙이기식의 행정이 지닐 수 있는 폐단, 예를 들어 사전검증 절차를 거치지 못한 채 오류가 전국화되고 대규모화되는 것을 방지할 수 있게 한다.

지방자치의 활성화는 지역주민이 지방자치단체의 의사결정에 참

여할 수 있는 기회의 신장을 뜻하게 된다. 지역주민은 지방자치단체의 계획을 보다 쉽게 파악할 수 있어 지방자치단체가 반환경적인 계획을 추진하는 것을 사전에 방지하는 것이 가능해진다. 지방자치단체의 의사결정에 있어 주민의 적극적인 참여를 촉진하게 됨으로써 주민에게 환경적 위해가 많은 공해성 기업이 입지할 가능성을 그만큼 줄어 들게 되고 보다 친환경적인 환경정책의 수립이 가능해진다.

또한 지방자치단체의 환경정책이 때때로 국가의 환경정책을 선도하는 것도 가능해진다. 지방자치가 발달되어 있는 나라에서는 지방자치단체가 국가보다 더 진보적인 환경정책을 시행하는 사례가 자주 있다. 1977년 미국연방정부는 대기정화법상 불이행 벌과금제를 채택하였다. 이 제도는 코네티컷주가 공해업소의 법규불이행 만연풍조에 대한 대안을 만들라는 주민들의 요구를 받아 들여 주조례로 제정하여 시행하던 것이었다. 일본 가와사키시는 1977년 중앙정부에 앞서 일본에서 최초로 환경영향평가조례를 제정하여 시행해 오고 있다. 독일의 카셀시에서는 시 차원에서 포장부담금제도를 도입하여 기업에 의한 폐기물 발생을 원천적으로 줄이고자

노력하고 있다. 우리나라에서도 자치단체가 주민의 요구를 받아 들여 국가보다 먼저 솔선수범한 사례를 찾아 볼 수 있는 바 경기도 과천시, 충북 청주시, 경남 진해시 등에서는 국가에 앞서 충치예방을 위한 상수도불소화사업을 추진하였으며 이 사업의 효과가 인정되자 보건복지부는 전국에 확대 실시할 계획으로 있다.

지방자치가 환경보전에 긍정적인 영향을 미칠 것이냐 아니냐는 양자택일식으로 결론지을 수 있는 것은 아니라고 보여지며 지방정부, 지역주민, 지방기업의 지방자치를 어떻게 이해하고 운용하느냐에 따라 부정적으로 작용할 수도 있고 긍정적으로 작용할 수도 있는 점에 대한 사전예방책의 마련과 함께 긍정적으로 작용할 수 있는 점의 적극적인 활용이 중요한 관건이라고 하겠다.

2 지방화시대에 있어서 지방환경정책의 기본원칙

우리나라의 지방자치단체에 있어서 과연 지금까지 환경정책이라고 부를 만한 것이 존재하는지에 대해서는 논의의 여지가 있다. 오랜 동안 국가가 정책의 수립을 독점해 온 상황에서 지방자치단체는 단지 위에서 지시하는 일만 수동적으로 따르는 경우가 대부분이었다. 이러한 자세는 지방자치 중반이후 처음으로 지방의회가 구성되었던 지난 4년 동안에도 뚜렷한 변화를 찾아 볼 수는 없었던 것이 사실이다. 그러나 환경에 대한 인식이 하루가 다르게 변화되고 있고 환경문제의

해결에 지방자치단체가 적극적으로 나서야 할 필요성이 급격하게 높아지고 있는 현실에서 지방자치단체의 과거와 같은 수동적이고 관습적인 환경관리행정자세는 지역의 환경을 보전함에 있어 큰 장애가 되고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 조만간 전개될 지방화시대를 대비함에 있어서 지방환경정책의 기본원칙을 정리해보는 것도 나름대로 의의가 있을 것이다.

첫째, 지방화시대에 있어 지방자치단체의 환경정책은 사후처리적 환경정책에서 사전예방적 환경정책으로 전환하여야 한다. 지금까지의 지방자치단체의 환경정책은 대부분 쓰레기 매립장이나 소각장의 설치, 하수처리장의 설치 등 오염방지시설의 설치에 집중되어 왔다. 환경관련 예산도 대부분 이러한 부문에 쓰이고 있다. 많은 지방자치단체가 지역의 환경문제가 아직 만족할 만큼 해결되고 있지 않은 것은 오염방지시설이 제대로 갖추어져 있지 않기 때문으로 판단하며 앞으로 이러한 시설을 잘 갖춰 놓으면 환경문제는 해결될 것으로 믿는다. 그러나 유감스럽게도 오염방지시설을 잘 갖추었다고 해서 환경문제가 해결되지 않는다는 것은 서구 여러 도시의 경험에서 이미 잘 알려져 있는 바와 같다.

둘째, 단일환경매체관리정책에서 여러 환경매체를 종합적으로 관리하는 정책으로 전환하여야 한다. 현재 환경관리정책은 폐기물관리, 수질오염방지, 대기오염방지 등 각각의 환경문제를 개별적으로 취급하는 방식이었다. 그러나 단일환경매체관리위주의 환경정책은 자칫 환경매체간에 오염물질을 이동시

켜 놓은 것에 불과한 결과를 초래하기도 한다. 별다른 대책없이 정부가 1회용 기저귀의 사용을 심하게 규제하면 폐기물관리정책에 있어서는 어느 정도 성공을 거둘 수 있을 것이다. 그러나 천기저귀를 매일 세탁함으로 인한 수질오염의 심화를 가속화시키는 문제가 발생할 수 있다는 것을 유의해야 한다. 또한 재활용품 분리수거체계의 개선없이 쓰레기 배출량의 감소에만 지나치게 집착하는 쓰레기종량제 정책이 뜻하지 않게 불법소각에 의한 대기오염의 심화를 초래할 수도 있다. 지방화시대의 환경정책은 수질·대기·쓰레기·토양 뿐만 아니라 동·식물보호, 자원, 에너지 등의 문제까지도 포함하여 이들 전체를 종합적으로 고려하는 것이어야 한다.

셋째, 환경정책의 대상은 지방행정의 모든 행정부문으로 확대·적용되어야 한다. 지금까지의 지방자치단체의 환경정책의 대상은 쓰레기처리, 상·하수관리, 도시녹지관리 등 매우 제한적으로 적용되어 왔다. 그러나 한 지역의 환경은 이와 같이 전통적으로 환경행정이라고 부르는 부문에서의 환경보전 노력이상으로 다른 행정부문의 정책이 어떠한가에 따라 매우 다르게 나타난다. 예를 들어 보자, 주택공급을 촉진하기 위해 시행되는 토지구획정리사업이나 택지개발사업은 대량의 도시주변녹지를 일시에 주거용 토지로 바꾸어 버린다. 층수가 낮은 집을 허물고 그 자리에 높은 집을 짓는 재건축사업은 아직 상당 기간동안 번듯하게 사용할 수 있는 수십채 또는 수백채의 집을 일시에 무너뜨리는 자원낭비적 주택개발

사업에 속한다. 대중교통촉진책이나 자전거교통 또는 보행을 촉진하는 정책은 승용차 배기가스 배출허용기준을 강화하는 것보다 환경보전에 더욱 큰 효과를 발휘할 수 있다.

네째, 경제개발과 환경보전을 통합적으로 바라보아야 한다. 아직도 많은 사람들이 경제개발과 환경보전을 이분법적으로 대립하여 보는 경향이 많은 것 같다. 이들은 경제를 살리기 위해서는 환경을 파괴할 수 밖에 없는 것이고 이는 불가피한 조치라고 생각한다. 그러나 근시안적인 경제성장의 추구는 자칫 후일 더 많은 댓가를 치르는 경우가 많다. 서울시가 1960년대초에 성급하게 많은 돈을 들여 지은 남산 아파트 단지를 이제와서 허물어야 한 다든지, 종로 3가의 번듯한 세운상가를 헐고 그곳에 도시공원조성계획을 확정할 수 밖에 없다든지의 사례가 바로 실증적인 예라고 하겠다. 성급한 공업화나 도시개발은 오히려 지역의 경제성장에 부정적 영향을 미친다는 것을 유의해야 한다.

다섯째, 지방자치단체의 의사결정에 지역주민이 적극적으로 참여하여야 한다. 오늘날 환경문제는 어느 특정부문이나 특정지역에서만 발생하는 것이 아니기 때문에 주민의 적극적인 협조없이 환경정책의 목적을 제대로 달성하기 어려운 경우가 많다. 오늘날 발생하는 환경문제는 매우 복잡적이어서 전문가마저도 그 인과관계를 정확하게 밝히는데 어려움을 겪고 있는 경우가 흔하며 이때 주민이 가지고 있는 경험과 지식은 문제해결에 큰 도움이 되는 경우가 많다. 1992년 리우 회담에서 채택된 의제 21의 제28장

지금까지의 지방자치 단체의 환경정책 대상은 쓰레기 처리, 상·하수관리, 도시녹지 관리등 매우 제한적으로 적용되어 왔으나 그 이상으로 환경정책의 대상은 지방행정의 모든 행정부문으로 확대·적용되어야 한다.

제3절에서 규정하는 지방의제 21에서 세계 각국의 지방정부는 1996년까지 '주민들과의 협의하에' 지방의 전을 위해 지역주민의 참여가 매우 중요함을 보여 주는 것이다.

여섯째, 자연과 공생하는 도시가 되도록 노력하여야 한다. 우리의 도시는 사람만이 사는 공간이 아니라 동·식물이 함께 사는 공간이다. 그러나 지금까지의 지방자치단체의 환경정책을 보면 자연보호를 위한 고려가 매우 약하다. 자연보호에 있어서도 대부분 산이나 강가에 버려져 있는 쓰레기를 줍는 정도라고 생각하는 경우가 많다. 서울의 한강 개발정책에서 보여주는 것처럼 한강 양쪽을 모두 시멘트로 발라 물고기의 서식공간을 없앤다든지, 도로개발에 있어서 걸핏하면 산자락을 잘라내어 동물의 이동통로를 가로막는다든지 하는 일이 비일비재하다.

일곱째, 성장제일주의·경제제일주의에서 탈피하여야 한다. 지방자치단체가 오늘날 심각한 환경문제에 직면하게 된 것은 무엇보다도 성장제일주의·경제제일주의의 사고가 지배하고 있기 때문이다. 우선 지방자치단체는 큰 도시가 되는 것이 곧 발전하는 것이라는 막연한 믿음에서 탈피할 필요가 있다. 교통

·주택·환경 등 많은 지역환경문제가 근본적으로는 지역의 수용능력을 초과하고 있기 때문에 발생하는 것이다. 우리나라의 도시개발계획을 보면 한결같이 보다 큰 도시가 되고자 애를 쓰고 있는 느낌이다. 서울 근방의 도시만 해도 가까운 시일내에 인구 100만명을 목표로 하는 도시는 성남, 남양주, 고양, 김포 등 한두개가 아니다. 이들 도시의 계획인구를 다 합하면 수도권 인구는 아마 족히 2000만명은 넘을 것이다. 얼마전 우리나라 각 도시의 주민을 상대로 자신의 도시의 삶의 질을 조사한 중앙일보의 조사결과에 의하면 가장 살기 좋은 도시는 서울이나 부산과 같은 대도시가 아니라 환경조건이 좋은 소도시인 과천이었다고 한다. 슈마허가 주장했던 바와 같이 '작은 것이 아름답다'는 말의 의미를 되새길 필요가 있다.

여덟째, 지방자치단체는 도시개발을 당대에 모두 해치울려고 하는 사고에서 탈피할 필요가 있다. 도시란 과거에도 있어 왔고 앞으로도 지속되어야 할 삶의 터전이다. 따라서 도시란 현재를 살아 가는 현 세대만의 것이 아니라 미래의 세대가 살아 나갈 공간이기도 하다. 우리는 미래의 세대를 위해 현재 남아 있

는 자원을 모두 써버려서는 안된다. 특히 도시의 유한한 자원인 토지는 이제부터라도 가능한 한 개발되지 않은 형태로 남겨 놓아야 할 책임이 있다. 빈 땅은 빈 땅이기 때문에 대단히 소중한 자원이며 어떤 목적으로도 이용하지 않는 것이 경우에 따라 가장 지혜로울 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 서울의 여의도 광장이나 난지도 매립지는 성급하게 개발의 대상으로 보려고 하기 보다는 당분간 그냥 놓아 두는 것이 가장 최선의 방법이 될 것이다.

3 지방화시대에 있어서 지방 환경정책의 방향 및 정책수단

가. 지방자치권의 확대와 지방조례제정운동의 전개

국가와 지방간의 역할분담모형에 대한 여러가지 논의 중 정책수립은 국가가, 그 집행은 지방자치단체가 맡아야 한다는 주장이 많이 제기되고 있다. 그러나 국가와 지방자치단체의 역할분담은 기능배분에 근거하여야 하지 정책수립과 집행으로 구분되어야 할 사항은 아니라고 본다. 말하자면 어떤 기능이 국가에 속하는 경우 그 기능에 대해서 국가는 정책수립과 집행을 모두 책임져야 하며 어떤 기능이 지방자치단체에 속하는 경우 지방자치단체는 그 기능에 대한 정책수립과 집행을 모두 책임져야 한다는 의미이다.

이와 같이 지방자치단체가 자체 계획권을 확보하고 있을 때 비로소 진정한 지방자치의 틀이 형성된다고 할 수 있으며 환경보전에 있어서도 지방자치단체가 자율적으로

통합적인 환경정책을 수립하고 집행할 수 있는 바탕이 형성되는 것이다. 지방화 시대에 있어서 환경보전을 위한 중앙과 지방간의 관계는 가능한 한 환경계획의 1차적 권한과 책임을 지방자치단체에 두고 이에 상응하는 인적, 물적 환경행정능력을 확충, 강화함으로써 주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 환경정책이 실현되도록 노력하여야 한다. 이를 위해서는 현재 중앙정부에 속해 있는 행정기능 중 많은 부분을 자치사무로 전환할 필요가 있다. 지방자치단체의 특성에 따라서는 국가의 환경기준이나 환경계획보다 더 엄격한 환경정책의 수립 및 집행이 가능하게 하는 지방조례가 제정될 수 있도록 관련 법·제도의 정비가 필요하다.

나. 지방자치단체간 환경분쟁조정 장치의 마련 및 분쟁조정 과정에 있어서 지방자율성의 존중

2개 이상의 지방자치단체에 걸쳐서 발생하는 환경분쟁에 있어서는 당사자간의 합의를 우선할 수 있도록 하고 합의가 이루어지지 않을 경우에만 제한적으로 중앙정부가 중재, 조정하는 방식으로 운용되어야 한다. 사사건건 중앙정부가 개입하는 방식으로는 지방정부가 자기 책임하에 관할구역내 환경문제를 해결하고자 노력하기 보다는 중앙정부에 대한 의존적 형태를 갖기 쉽기 때문이다.

현재 건설교통부가 추진중인 하천법 개정안 중 하천수이용에 관한 협의회의 구성과 분쟁조정위원회의 설치에 시사하는 바 크다. 이 개정안에 의하면 협의회는 각 수계별

로 관련 지방자치단체, 댐·하천의 관리자, 주요 용수업체, 주민대표 등으로 구성될 예정이며 지역간 수리권 분쟁 발생시 자율협의의 방식으로 조정되되 합의가 이루어지지 않을 경우 건설교통부가 분쟁조정위원회를 통해 강제조정할 수 있도록 하고 있다.

다. 광역환경행정에 있어서 지방자치단체간 합리적 비용분담의 강화

아울러 환경정책의 집행에 있어서 비용부담과 편익수혜가 같은 행정구역에서 일어나지 않는 경우에 대해서 구체적이고도 명확한 환경관리재원의 분담기준이 마련되어야 할 것이다. 지방자치의 활성화는 개발피해주민의 의사가 자치정부를 통해 수렴되고 적절한 보상을 수반하여 오히려 지역갈등이 해소될 수 있는 계기가 될 수도 있다. 수도권 매립지 관리조합의 운영비 분담 및 매립지 주변 지역의 지역개발을 위한 지원, 팔당수질보전대책 지역내 수질보전기초시설의 운영비에 대한 수도권 자치단체간 경비 분담 및 동 지역내 유기농업촉진을 위한 서울시의 지리용자 및 판매처 알선 등은 광역환경행정에 있어서 지방자치단체간 환경관리비용분담의 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

다. 지방자치행정에 대한 주민참여의 확대

우리나라 지방자치단체의 환경정책수행과정에서 주민참여와 관련한 큰 문제점 중의 하나는 주민참여가 너무 늦게 이루어진다는 점이다. 즉 많은 환경분쟁에 있어서 주민들은 공사가 시작되고 나서야

사업에 대해 알게 되는 경우가 많다. 행정기관의 입장에서 보면 이미 도시계획시설결정, 시설계획인가, 건축허가 등 필요한 행정절차를 이미 마친 상태에서 주민이 반대한다고 해서 이를 취소하거나 변경하는 것은 매우 어렵게 된다.

우리나라 지방자치행정에서 주민참여의 시점이 이같이 늦게 이루어지는 가장 큰 원인은 주민참여절차제도의 미비에서 비롯된다. 도시계획법상 도로·광장·주차장·학교·공원·공동묘지·폐기물처리시설 등의 도시계획시설결정이란 그 시설이 들어 설 입지를 결정하는 것으로 지역환경에 미치는 영향은 대단히 크다고 할 수 있다. 그러나 도시계획법 제16조의 2에 대한 주민의견의 청취는 도시계획법 시행령 제14조의 2 제6항에 의하면 "일간신문에 2회 이상 공고하고 14일 이상 일반에게 공람시켜야 한다"고만 정하고 있는 바 사실 이러한 정도의 공람공고만으로는 당해 사업과 직접적 이해관계가 있는 주민들조차 그 내용을 제대로 파악하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 가능한 한 초기에 주민이 참여할 수 있는 절차를 제도적으로 강화할 필요가 있다.

또한 지방자치단체는 법으로 정하는 바 최소한의 주민참여절차를 거친 것만으로 의무를 다했다는 소극적 태도를 견지하기 보다는 자율적으로 지역신문·방송, 지역설명회, 지역포럼, 주민투표, 시장의 편지 등 다양한 주민참여수단을 통해 실질적인 주민참여가 이루어지도록 노력할 필요가 있으며 조례의 제정을 통해 지역실정에 맞는 다양한 주민참여제도를 운영하는 것이

지방화 시대에 있어서 환경보전을 위한 중앙과 지방간의 관계는 가능한 한 환경계획의 1차적 권한과 책임을 지방자치단체에 두고 이에 상응하는 인적, 물적 환경행정능력을 확충, 강화함으로써 주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 환경정책이 실현되도록 노력하여야 한다.

필요하다.

다. 지역환경보전계획의 수립

지방자치단체의 환경보전에 대한 노력은 수질·대기·쓰레기 등에 머물지 않고 지방행정의 전 부문에 걸쳐 이루어져야 하며 환경매체간, 행정부문간 통합적 환경보전 정책이 수립 및 집행되어야 함은 앞에서 논한 바와 같다. 이러한 의미에서 지역환경보전계획의 작성은 매우 중요한 바 지역자연보전계획은 환경매체간 및 행정부문간 상호관계에 대한 이해를 도울 뿐만 아니라 환경보전의 목표가 보다 뚜렷해지는 효과가 있다. 지역환경보전계획의 작성을 위해서는 행정내부인력이나 전문가의 지식 뿐만 아니라 지역주민과 기업의 적극적인 참여를 유도할 필요가 있다. 지역환경보전계획은 리우회의에서 강조하는 바 지방의제 21을 대체하는 계획이 될 수도 있을 것이고 상호 보완하는 형태의 계획이 될 수도 있을 것이다. 지역환경보전계획을 수립하기 위한 방법으로는 지방자치단체 차원에서의 환경보전지역의 지정, 지역환경기준의 설정, 지역자연환경보전계획의 수립 등을 들 수 있다.

바. 지방환경영향평가제도의 도입

현재의 환경영향평가법은 주로 대규모의 건설사업에 대해서 소위 사업환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있다. 그러나 환경영향평가법에 의한 평가대상은 대부분 자치단체의 관할범위에서 벗어나기 때문에 이 법에 의한 환경영향평가는 지방자치단체의 각종 행정행위에 대해 효과적인 대응을 하기 어렵다. 따라서 지방자치단체가 행하는 각종 행정행위에 대한 환경성을 검토하기 위해서는 지방자치단체의 자발적인 환경영향평가를 행할 필요가 있다.

지방환경영향평가의 개념은 지방자치단체가 규정하는 바에 따라 다르겠지만 일반적으로 '행정의 내부통제수단으로서 지방행정의 지속적 과제이며 모든 사업부서에서 당연히 해야 할 과제'로 이해된다. 환경영향평가의 대상은 도로건설, 주택단지건설의 물적 건설사업뿐만 아니라 주민참여절차의 변경 등 추상적인 것도 포함될 수 있다. 지방쓰레기관리계획이나 지방도로건설계획과 같은 각종 계획도 평가의 대상이 될 수 있으며 쓰레기 요금체계에 관한 조례의 변경도 평가의 대상이 될 수 있다.