

지방화 · 세계화시대 지역 환경관리의 과제와 정책방안

이창훈 정회성 이병준

연구진

연구책임자 이창훈(한국환경정책·평가연구원 책임연구원)

참여연구원 정희성(한국환경정책·평가연구원 연구위원)

이병준(한국환경정책·평가연구원 연구원)

산·학·연·정 연구자문위원

김재훈 (서울산업대학교 행정학과 교수)

이남웅 (환경부 총무과장)

이주희 (국가전문행정연수원 자치행정연수부 교수)

이창우 (서울시정개발연구원 연구위원)

© 2004 한국환경정책·평가연구원

발행인 윤서성

발행처 한국환경정책·평가연구원

서울시 은평구 불광동 613-2

우편번호 122-706

전화 380-7777 팩스 380-7799

<http://www.kei.re.kr>

인쇄 2004년 12월

발행 2004년 12월

출판등록 제17-254호

ISBN 89-8464-101-4 93530

값 6,000원

서 언

우리나라에 지방자치제가 부활된 지 벌써 10여년이 지났습니다. 지방자치제의 실시 이후 행정권한의 지방이양이 지속적으로 추진되고 있고 중앙집권적 권위주의체제 하 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적·종속적 관계는 수평적·협력적 관계로 변화하고 있습니다. 지방화와 환경이라는 관점에서 볼 때 지방화가 지역환경관리에 긍정적인 영향을 미친다는 견해와 부정적인 견해를 미친다는 견해가 대립하고 있습니다. 환경행정은 대부분 규제행정인데 규제권한을 지방자치단체에 이양 및 위임하였을 경우 아직도 개발지향적 성향을 보이는 지방자치단체가 환경관리에 소홀할 것이라는 우려입니다. 하지만 지방자치제의 취지에 부합하고 동시에 지역실정에 맞고 지역사회의 참여를 바탕으로 한 지역환경관리가 되기 위해서는 환경행정권한의 지방이양 및 위임은 일정 부분 필요하다고 생각합니다. 문제는 환경행정의 여건변화에 맞춰 중앙과 지방간의 새로운 역할분담체계를 세우는 것과 지방자치단체의 환경관리역량을 제고하는 것이 될 것 입니다.

지방화와 더불어 경제의 세계화가 급속도로 진행되고 있습니다. 국가간의 무역장벽이 제거되고 있으며 정보통신기술의 비약적인 발전은 시간적·공간적 거리를 축소시켜 전지구적 차원의 경제활동을 가능하게 하였습니다. 경제의 선도적 세계화에 이어 정치·사회·환경 등 다양한 분야에서도 전지구적 규범의 관철이 요구되고 있으며 특히 환경분야에서는 각종 국제환경기구, 국제환경회의, 국제환경협약 등의 논의를 통해 환경정책의 글로벌 스탠더드(Global Standards)가 형성되는 중입니다.

지방화·세계화시대의 주체로 등장한 지방자치단체의 환경관리가 글로벌 스탠더드에 비추어 보아 어떤 문제점이 있는지를 보이고 이를 극복하기 위한 정책방안을 제시한 것은 본 연구의 중요한 연구성과입니다. 또한 본 연구는 참여정부가 강력히 추진하고 있는 지방분권정책의 맥락 하에서 볼 때 새로운 연구과제를 제시했다는 점에서 매우 시의적절하며, 이 연구성과물을 바탕으로 지역환경관리의 개선방안에 대한 논의가 활발히 일어날 것을 기대합니다.

본 연구결과가 나오기까지 많은 분들의 노고가 있었습니다. 먼저 본 연구를 맡아 수행한 본원의 이창훈 박사, 정희성 박사, 이병준 연구원에게 감사를 표합니다. 바쁘신 가운데서도 자문을 맡아주신 서울산업대학교 김재훈 교수, 환경부 이남웅 과장, 국가전문행정연수원 이주희 교수, 서울시정개발연구원 이창우 박사 그리고 본원의 문현주 박사, 박창석 박사, 이현우 박사에게 감사를 드립니다. 또한 지방자치단체의 환경관리 사례에 대한 공동연구에 참여해 주신 부경대학교 이석모 교수, 인천발전연구원 조경두 박사, 대구경북개발연구원 남광현 박사, 동신대학교 조진상 교수, 대전발전연구원 정환도 박사, 울산발전연구원 이상현 박사, 경기개발연구원 성현찬 박사, 강원발전연구원 박상헌 박사, 충북개발연구원 류을렬 박사, 충남발전연구원 정종관 박사, 전주대학교 임성진 교수, 광주전남발전연구원 김종일 박사, 대구대학교 조덕호 교수, 경남발전연구원 윤성윤 박사, 제주발전연구원 김태운 박사에게 이 기회를 빌어 감사하는 마음을 전합니다.

2004년 12월

한국환경정책·평가연구원

원장 윤서성

국 문 요 약

지역환경관리에 대한 그 동안의 연구는 지방자치제 실시에 따른 환경기능의 중앙과 지방간 역할분담이나 환경규제행정의 변화에 대한 진단에 초점을 맞추었다. 그러나 지방화와 더불어 세계화가 급속도로 진전되고 지구환경문제에 대한 국제적인 관심과 노력이 증대되고 있는 시점에서 지방화·세계화라는 동시적 과정이 지역환경관리에 미치는 영향에 대한 체계적 접근은 거의 전무하였다. 지방화·세계화라는 국내·외적인 여건변화에 능동적으로 대처하면서 친환경적이고 지속가능발전을 실현하는 지방자치단체의 환경관리방안에 대한 연구가 필요한 상황이다.

본 연구는 경제의 세계화과정에 대한 심층 분석을 통해 이에 대한 대응전략으로 역설적으로 지방의 권한을 강화하고 역량을 증진시키는 지방화가 필요하며 또 환경분야의 세계화도 경제의 세계화에 대한 대응으로 진행되고 있음을 보였다. 국제환경기구, 국제환경회의, 국제환경협약 등을 통해 형성되고 있는 지역환경관리의 글로벌 스탠더드를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지속가능한 발전은 지역환경관리의 목표로 인식되고 있다. 경제발전에 의한 부정적인 환경영향을 차단하고 환경용량의 범위 내에서 경제개발을 허용하는 지속가능발전은 지방자치단체의 수준에서도 정책의 목표가 된다. 둘째, 환경관리의 분권화가 요구되고 있다. 지방화·세계화과정속에서 지방에 대한 요구와 기대가 증가하면서 중앙기능의 지방이전이 추세로 정착되고 있다. 셋째, 통합적 환경관리가 강조되고 있다. 선진국의 경우 매체별 통합관리만 아니라 환경과 경제의 통합, 환경과 사회의 통합, 환경과 경제·사회를 통합하는 방향으로 환경정책이 나아가고 있다. 넷째, 환경관리에 대한 거버넌스적 접근이 세계적 대세를 이루고 있다. 정부와 전문가가 주도하던 환경정책에서 시민단체, 지역주민, 기업 등 다양한 이해관계자가 참여하는 환경정책으로 변화하고 있다. 지역차원에서도 정부, 시민사회, 기업의 협력적 파트너쉽에 의한 지역환경 거버넌스체제의 구축이 요구되고 있다. 다섯째, 환경관리의 계량화가 정책방향으로 자리잡고 있다. 특히 환경성과를 계량적으로 평가

하고 이를 지속적으로 모니터링하는 방향으로 환경관리가 바뀌고 있다. 여섯째, 지구 환경보전을 위한 국제협력의 증진이 환경관리의 핵심과제로 부상하였다. 기후변화, 생물다양성 보존, 오존층 파괴, 사막화 등 지구환경문제를 해결하기 위한 국제환경레짐이 형성되고 있다. 개별국가만이 아니라 지방자치단체도 국제환경레짐에 능동적으로 참여하고 지구환경보전을 위한 정책을 수립·집행할 것을 요구받고 있다.

위와 같이 도출된 환경정책의 글로벌 스탠더드의 관점에서 우리나라 지역환경관리의 현황과 문제점을 분석하였다. 본 연구에서는 지역환경관리의 측면 중에서 중앙정부와 지방정부의 새로운 관계 설정과 지방정부의 자체역량 강화에 초점을 맞추었다. 즉 지역환경관리를 중앙정부와 지방정부 환경행정권한의 분담, 환경예산의 배분, 지방정부의 환경행정조직, 지역환경 거버넌스의 네 부분으로 나누고 각각의 분야에서 환경정책의 글로벌 스탠더드가 어떻게 수용되고 있는지를 살펴보고 다음과 같은 문제점을 발견하였다. 첫째, 환경행정의 역할분담에 있어서는 지방자치단체의 의지와 역량의 차이를 고려하지 않고 일괄적으로 환경행정권한의 이양 및 위임이 이루어지고 있다. 행정권한의 이양 또는 위임 후에도 사후관리·평가 및 통제시스템이 제대로 작동되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 환경예산의 배분에 있어서는 국고보조금의 지원규모와 보조사업의 항목선정이 지방자치단체의 실정을 제대로 반영하지 못하고 있으며, 지방자치단체의 개발우선주의적 예산배분으로 인해 환경부분에 대한 투자가 미흡한 것으로 나타났다. 셋째, 환경행정조직은 환경업무의 통합적인 관리체계를 구축하고 있지 못하며, 지구환경문제 및 국제환경협력을 다루는 체계도 거의 갖추고 있지 못한 것으로 조사되었다. 또한 국(局) 차원의 독립적인 환경부서를 가지고 있지 못한 경우도 있고, 지역특성을 반영하는 환경조직을 형성하고 있지 못하였다. 넷째, 지역환경 거버넌스에 있어서는 지방의제21이 지속가능발전에 입각한 환경·경제·사회의 통합을 가져오지 못하고 환경보전 및 환경개선운동에 그침으로써 지역사회 의 폭넓은 합의형성과 참여를 이끌어내지 못했음을 지적했다. 또한 그 동안 기업의 역할이 저조하였고 형식적인 시민참여가 이루어져 왔음을 보였다.

지방자치단체 환경관리의 사례는 특별시·광역시의 대도시지역과 도지역으로 나누어 각 지역의 환경여건과 환경문제의 특성을 분석한 후 각 지역에 대하여 자연환경,

대기, 수질 등의 분야별 환경관리의 실태 및 국제환경업무의 수행실태에 대하여 살펴 보았다. 사례연구의 결과 나타난 문제점은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체가 지구환경문제에 능동적으로 대처하지 못하고 있다. 특히 기후변화협약에 대비한 지방정부 차원의 효과적인 온실가스 감축정책은 크게 부족한 실정이다. 둘째, 통합적인 환경행정이 이루어지지 않고 있다. 자연환경, 대기, 수질, 폐기물 등 환경오염 매체별 통합관리는 물론 환경·경제·사회 등 부문별 통합환경관리가 이루어지지 못하고 있다. 셋째, 광역환경관리가 미흡하다. 수도권을 제외한 대부분의 대도시에서 대기의 광역적 관리가 이루어지고 있지 못하며, 수질·수자원 및 폐기물관리에 있어서 광역적 환경관리의 미흡으로 지방자치단체간 갈등과 분쟁이 계속되고 있다. 넷째, 지역특성에 부합하는 환경관리가 이루어지고 있지 못하다. 대도시지역과 도지역이 가지고 있는 환경문제와 환경여건이 다른 데도 불구하고 거의 획일적인 환경행정이 이루어지고 있다.

본 연구는 지역환경관리의 실태 및 사례분석을 통해 나타난 문제점을 해결하여 지방자치단체의 지속가능한 발전에 기여하기 위해 다음과 같은 정책방안을 제시하였다.

첫째, 주어진 환경문제의 해결에 있어 중앙정부나 지방정부 중 더 적합한 곳으로 환경행정권한을 배분하고, 지방으로 권한의 지방위임 또는 이양이 결정되었을 경우 지방정부별로 환경사무의 수행 역량과 의지를 평가하여 권한의 차등위임이 이루어져야 한다. 위임이 있는 후에도 지속적인 사후평가를 실시하고 평가결과에 따라 적절한 인센티브나 벌칙을 부여하여 지방정부로 하여금 위임사무를 성실히 이행할 수 있는 토대를 마련하여야 한다.

둘째, 지방자치단체의 환경재원을 확충하고 예산편성 자율권을 강화하여야 한다. 동시에 지방자치단체의 재정자립도를 반영하여 국고보조율을 조정하고, 개별사업별로 지급되는 보조금을 통합하여 포괄보조금의 형태를 확대하고, 환경여건과 환경성과의 평가에 기초한 재정적 지원체계를 구축하여야 한다.

셋째, 지방자치단체의 지속가능발전을 실현하고 효율적인 환경보전을 수행하기 위해서는 오염매체별 및 환경관련 업무가 통합적으로 관리되어야 한다. 특히 경제·사회·환경 관련 부서간의 유기적인 업무연계 및 협조체제 구축과 정책간 조정·통합

이 이루어져야 한다. 통합환경관리를 위해서는 현행 대기, 수질, 토양, 폐기물, 자연환경 등 단일 매체별로 이루어지고 있는 환경관리를 다매체조직으로 개편할 필요가 있고, 경제·사회·환경 관련 부서간의 유기적인 업무연계 및 정책의 조정을 확보하기 위한 방안으로서 지방지속가능발전위원회(LCSD)의 설치가 요망된다.

넷째, 수질 및 대기오염 등 광역적인 환경문제를 해결하기 위해서는 인접한 지방자치단체간의 상호협력의 중요하다. 자연생태계 보전을 위한 광역녹지축의 구축, 하천의 수질개선, 대기오염의 확산방지와 광역적 관리, 폐기물 처리시설의 공동이용 등과 같은 광역적인 환경문제를 합리적으로 해결하기 위해서는 상위기관의 기능조정 및 지자체간 행정협의회 구축·운영이 획기적으로 강화되어야 한다.

다섯째, 지역환경 거버넌스가 성공적으로 운영되기 위해서는 정부·기업·시민사회의 상호이해와 신뢰를 바탕으로 합의를 형성해가는 문화와 제도를 이룩하여야 한다. 지방의제21과 지방지속가능발전위원회 등 지역환경 거버넌스체제의 제도화가 이루어져야 하고, 지방의제21과 지방지속가능발전위원회의 유기적인 연계를 이끌어 내야 한다.

여섯째, 지방자치단체가 환경정책의 글로벌 스탠더드를 수용하고 지구환경문제와 국제환경레짐에 능동적으로 대처하기 위해서는 적어도 광역지자체 수준에서 지구환경문제와 국제환경협력을 다루는 전담팀이 구성되어야 한다. 또한 각종 국제환경회의나 국제환경기구에 참여하여 지자체 의견을 개진하거나, 세계의 여러 지방정부와 국제환경협력을 통하여 지역(regional) 및 지구환경문제에 적극적으로 대응하여야 한다.

차 례

서 언 국문요약

제1장 서 론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
가. 연구의 필요성	1
나. 연구의 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	3
가. 연구의 범위와 내용	3
나. 연구의 방법	4
제2장 지방화·세계화시대와 지역환경관리	6
1. 지방화·세계화의 의의	6
가. 세계화의 의의	6
나. 지방화의 의의	9
2. 지방화·세계화의 환경영향	11
가. 환경에 대한 지방화의 영향	11
나. 환경에 대한 세계화의 영향	16
3. 국제환경레짐과 국제환경규범의 등장	28
가. 국제환경레짐의 동향	29
나. 지역환경관리의 글로벌 스탠더드	39
4. 지방화·세계화시대 지역환경관리의 과제	40

제3장 지역환경관리의 현황과 문제점 43

- 1. 환경행정권한의 분담 43
 - 가. 권한분담의 현황 43
 - 나. 환경행정권한의 지방이양 45
 - 다. 환경오염물질 배출업소 지도 및 단속권한 위임 51
 - 라. 문제점 65
- 2. 환경예산의 배분 67
 - 가. 중앙정부의 환경예산 67
 - 나. 지방에 대한 환경예산 지원체계 73
 - 다. 지방자치단체의 환경예산 84
 - 라. 문제점 90
 - 마. 토론: 지방자치단체 환경예산의 추계(한국은행) 92
- 3. 환경행정조직 95
 - 가. 지방자치단체 환경조직의 변천 95
 - 나. 환경행정체계의 현황 96
 - 다. 환경행정조직의 문제점 104
- 4. 지역 환경 거버넌스 구축 107
 - 가. 환경 거버넌스 구축 현황 108
 - 나. 문제점 115

제4장 지방자치단체 환경관리 사례 연구 119

- 1. 특별시·광역시 대도시지역의 환경관리 119
 - 가. 환경여건과 환경문제의 특성 119
 - 나. 환경관리의 실태 125
 - 다. 지구환경보전 및 국제환경업무 수행실태 132

2. 도지역 환경관리	138
가. 환경여건과 환경문제의 특성	138
나. 환경관리의 실태	143
다. 지구환경보전 및 국제환경업무의 수행 실태	151
3. 사례연구의 시사점	155
제5장 지역환경관리의 정책방안	159
1. 지방자치단체의 의지와 역량에 따른 사무위임	159
2. 지방의 재정여건과 재정자율권을 고려한 국고지원	160
3. 성과평가 및 보상체계의 강화	161
4. 통합 환경관리체계 구축	162
5. 광역 환경관리체계 구축	166
6. 지방의제21과 지방지속가능발전위원회의 제도화 및 연계 강화	168
7. 지구환경문제 대응체계 확립	171
제6장 연구의 요약 및 향후 과제	172
1. 연구의 요약	172
2. 연구의 한계 및 향후 과제	175
참고문헌	176
Abstract	186

표 차례

<표 2-1> 무역자유화의 환경영향 과급효과	25
<표 2-2> UNCSD 주요의제	32
<표 2-3> 환경정책의 제도적 틀 변화	34
<표 2-4> OECD 환경전략의 5대 추진목표	35
<표 2-5> ISO 14001 환경경영체계 규격	37
<표 2-6> ISO 14001과 기존 환경관리의 비교	38
<표 3-1> 부처별 이양확정 및 완료사무 현황	46
<표 3-2> 환경행정업무의 지방이양 추진현황	48
<표 3-3> 환경행정업무의 지방이양 추진현황	50
<표 3-4> 오염물질 배출업소에 대한 지도·단속권한 변천	52
<표 3-5> 오염물질 배출업소 관리에 관한 중앙부처와 지방정부의 의견	53
<표 3-6> 위임과 지방이양의 차이	54
<표 3-7> 오염물질배출업소 관리의 지방이양에 관한 대안별 비교	55
<표 3-8> 지도·단속권의 위임에 의하여 위임되는 환경관리 항목	57
<표 3-9> 시·도별 배출업소 관리인력 충원현황	58
<표 3-10> 시·도별 배출업소 관리인력 및 1인당 관리업소 수	59
<표 3-11> 전년 동기간 대비 점검 실적비교	61
<표 3-12> 연도별 배출업소 지도·단속 및 조치내역	62
<표 3-13> 환경감시대와 지자체의 지도·단속 실적비교	63
<표 3-14> 지도·점검 분야별 주요 평가결과	64
<표 3-15> 종합평가의 우수기관 및 미흡기관의 비교	75
<표 3-16> 중앙정부의 환경예산 현황	68
<표 3-17> 환경부소관 예산의 회계별 현황	70
<표 3-18> 환경개선특별회계의 세입예산 내역	71
<표 3-19> 환경개선특별회계의 주요 자체세입원 내역	72

<표 3-20> 환경부 소관예산 부문별 투자현황	73
<표 3-21> 지방양여금 재원배분비율의 변화	74
<표 3-22> 수질오염방지사업 연도별 재원배분비율	75
<표 3-23> 수질오염방지 지방양여금 지원체계	76
<표 3-24> 지방자치단체에 대한 지원예산 현황	77
<표 3-25> 환경부 소관예산 지원체계	78
<표 3-26> 수계관리기금의 운용규모	81
<표 3-27> 수계관리기금의 사업별 지출현황	82
<표 3-28> 수계관리기금의 집행주체별 지출현황	83
<표 3-29 > 광역자치단체 환경보호지출	85
<표 3-30> 광역지자체별 세출대비 환경분야 지출비중	86
<표 3-31> 재정자립도와 환경분야 지출비중	87
<표 3-32> 자체재원에 의한 환경지출의 세출비중	89
<표 3-33> 자체재원에 의한 환경지출의 세출비중과 재정자립도간의 상관관계 ..	90
<표 3-34> 지방자치단체 재정자립도 현황	91
<표 3-35> 지방자치단체별 환경관리'향'의 편성비교	93
<표 3-36> 대도시지역 환경행정 수행체계	97
<표 3-37> 지방환경기능의 예(경기도 환경국)	99
<표 3-38> 광역지자체(도)의 환경행정조직	100
<표 3-39> 수원시의 환경조직 및 인력 현황	101
<표 3-40> 포항시의 환경조직 및 인력 현황	102
<표 3-41> 의정부시의 환경조직 및 인력 현황	103
<표 3-42> 무주군(郡)의 환경행정조직의 예	103
<표 3-43> 환경업무부서의 유형에 따른 광역자치단체의 예	106
<표 3-44> 지방자치단체 지방의제21 수립현황	109
<표 3-45> 녹색서울시민위원회 연혁	111
<표 3-46> 녹색서울시민위원회의 위원구성	112

<표 3-47> 경기도 지속가능발전위원회 위원구성	114
<표 3-48> 담양군 지속가능발전위원회 위원구성	115
<표 4-1> 대도시지역 생활폐기물 처리현황	124
<표 4-2> 특별시·광역시·광역시 ISO 14001 인증 취득현황	131
<표 4-3> 국제간 환경교류 및 협력 현황	134
<표 4-4> 매립가스 자원화시설 현황	137
<표 4-5> 경기도 산림면적 변화추이	139
<표 4-6> 수자원개발 및 이용과 관련한 지역갈등 사례	141
<표 4-7> 도지역의 ISO 14001 인증 취득현황	150
<표 4-8> 충청북도 자발적 협약(VA) 체결업체 현황	152
<표 5-1> 통합환경관리의 장점과 장애요인	163
<표 5-2> 환경관련 업무간의 조정·통합관리체계 구축방안	165

그림 차례

<그림 2-1> 연구의 논리체계	42
<그림 3-1> 통합지도·점검 추진체계	57
<그림 3-2> 재정자립도와 환경분야 지출비중과의 관계	88
<그림 3-3> 자체재원에 의한 환경지출의 세출비중과 재정자립도와의 상관관계	90
<그림 3-4> 녹색서울시민위원회 조직도	112
<그림 4-1> 1970년대와 2000년대 광주천의 모습비교	122

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적

가. 연구의 필요성

경제의 세계화(globalization)는 이제 개별국가가 더 이상 거스를 수 없는 대세로 인식되고 있다. 김영삼 정부는 세계화를 국가발전전략으로 삼고 세계시장에 능동적으로 편입하고자 했으며, 김대중 정부도 IMF위기를 세계화의 가속화를 통해 극복하고자 하였다. 경제의 세계화는 경제의 기본단위인 기업의 조직과 경영이 지구적으로 확대되고 있음을 뜻한다(권태준, 1995: 259). 정보·통신기술의 비약적인 발달을 통해 국가간의 시간적·공간적 거리가 축소되고, 기업이 생산 및 판매를 전지구적 차원에서 계획·실행할 수 있는 물적 토대가 이룩되었다. 1980년대 후반 동구사회주의국가의 몰락과 함께 국제정치차원에서 경제논리가 정치논리를 대체하게 되면서 당시 서구자본주의국가들을 휩쓸고 있던 시장지상주의적 신자유주의가 세계통합의 이념적 토대가 되었다.

경제의 세계화는 각국에 분산된 시장들을 하나의 시장으로 통합하는 것이지만 시장에서의 경쟁규칙까지 일반화시킨 것은 아니었다. 경제의 선도적·일방적 세계화에 대한 대응으로 경쟁규칙, 즉 시장(경쟁)의 규범적 틀을 세계화하려는 시도가 지속적으로 이루어졌다. 오늘날 세계화는 이미 경제의 세계화를 넘어 정치·군사·사회·문화영역 등 사회의 전 분야에 걸쳐 진행되고 있으며, 환경분야에서는 특히 1992년 리우회의나 2002년 지속가능발전 세계정상회의(WSSD: World Summit on Sustainable Development)와 같은 국제환경회의나 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development)와 같은 국제기구에서의 논의를 통해 환경분야의 세계적 표준(Global Standard)이 형성되고 있다.

세계화 시대에서는 국가가 관세나 무역정책을 통해 더 이상 보호막 역할을 할 수

없고, 기업이나 지방이 세계시장에 직접적으로 노출되기 때문에 지방은 더 이상 국가의 변방이나 소외된 지역이 아니라 세계체제 내에 다른 나라, 다른 나라의 지방과 대등한 위치에서 경쟁하여야 하는 독립된 행위주체가 된다. 지방이 세계화의 물결에서 자생력을 확보하고 경쟁력을 지닌 행위주체로 살아남기 위해서 지방의 역량강화는 피할 수 없는 시대의 과제이다. 즉 지방화는 세계화의 요구이며 지방화와 세계화는 '동전의 양면'(최창호, 2002: 822)과 같은 현상이다.

지방화는 한 국가 내에서 중앙에 집중되어 있던 권력이 지방으로 이양되고, 지방이 정체성을 찾아가는 과정이다. 지방화시대에 있어서 지방정부는 중앙정부와 함께 국가의 한 부분으로서 국가경쟁력을 결정짓는 중요한 행위주체가 되고 있으며, 중앙정부와의 수직적 종속관계가 아닌 수평적 협력관계를 형성하고 있다. 우리나라의 지방화는 1991년 지방의회와 1995년 지방자치단체장 직접선거를 통한 지방자치제의 실시로 본격화되었다.

참여정부는 세계화라는 '시대적 요구에 대응'(정부혁신지방분권위원회, 2004b: 3) 하에 지방분권을 정권의 핵심과제로 삼고 '분권형 선진국가'를 목표로 (1) 국가사무의 지방이양, (2) 재정분권, (3) 자치행정역량, (4) 지방의정 및 선거제도, (5) 지방정부의 책임성, (6) 지역시민사회, (7) 정부간 관계 등 7개 영역에서 지방의 권한 및 역량 강화를 추진하고 있다. 2004년 11월 수립된 '지방분권 5개년 종합실행계획'은 지방분권 추진원칙 중의 하나로 선 분권·후 보완의 원칙을 들고 있는데, 이는 지방정부와 시민사회의 자율역량에 대한 신뢰의 표현으로 분권화정책의 부작용이 크지 않을 것이라는 기대의 결과라 할 수 있다. 그러나 지방정부의 개발우선주의에 대해 의심의 눈초리를 보내면서 "지방분권과 국가균형발전 정책은 지역개발 욕구를 분출시키고 ... 중략 ... 국토의 구석구석은 개발시대의 광풍이 다시 한번 몰아쳐 개발의 논리 앞에 보전의 논리가 맥을 추지 못하고 지역개발을 가로막는 걸림돌 정도로 간주되지 않을까 하는 우려"(김병완, 2003: 147)의 목소리도 적지 않다.

문제의 핵심은 지방분권이 지속가능한 지역발전을 저절로 보장해주지 않는다는 점이다. 세계화에 대한 대응전략으로 지방화가 요구되지만 필요한 지방화의 정도는 여전히 문제로 남는다. 세계의 무대에서 경쟁력 있는 주체로 살아남기 위해 지방화가

지속적으로 추진되어야 하지만 환경문제의 특수성은 지방화전략에 한계가 있음을 지적하고 있다. 지방화·세계화시대의 지역환경관리의 과제는 세계화에 대응하는 환경 분야 지방화전략 수립에 있다.

나. 연구의 목적

본 연구의 목적은 지방화·세계화라는 국내외적인 환경변화에 능동적으로 대처하면서, 지방자치단체의 환경친화적이고 지속가능발전을 실현하기 위한 지역환경관리 과제와 정책방안을 도출하는 데 있다. 이를 위하여 중앙정부와 지방자치단체간의 바람직한 역할분담과 지방자치단체의 환경관리역량을 강화하는 방안을 제시하는 동시에 환경정책의 글로벌 스탠더드를 수용하여 지역환경관리를 선진화하는 방안을 제시하려고 한다.

2. 연구의 범위와 방법

가. 연구의 범위와 내용

지역환경관리를 체계론적 관점에서 보면, 지방자치단체가 주어진 '정책환경'(중앙정부, 상위 및 인근 지방자치단체, 세계부문)과 상호작용 하에 지역의 생활 및 자연환경의 보호와 개선을 위해 여러 가지 수단(환경계획, 직접규제, 경제적 유인제도, 정보와 교육, 자율환경관리 등)을 사용하는 전체 체계를 의미한다. 본 연구의 목적은 지방화·세계화라는 여건의 변화에 부응하는 지역환경관리의 과제를 도출하는 데 있고, 세계화·지방화과정은 무엇보다 지방의 환경관리역량의 강화를 요구하고 있으므로, 본 연구는 지역환경관리체계의 여러 측면 중에서 지방의 권한강화와 지방의 자체역량 증진의 측면에 국한하여 논의를 진행한다. 지방의 권한 강화는 중앙과 지방의 행정행 정권한의 분담과 예산배분의 차원에서, 지방의 자체역량증진은 환경행정조직 및 지역환경 거버넌스 차원으로 나누어 지방화·세계화가 요구하는 지역환경관리의 과제들

을 살펴본다.

우선 제2장에서는 경제의 세계화과정의 심층적 분석을 통해 역설적으로 지방화의 필요성을 부각시키고, 환경분야 세계화추세를 살펴봄으로써 환경정책의 글로벌 스탠더드를 도출하고자 한다. 지방화·세계화시대 지역환경관리의 과제가 지방의 권한과 역량을 강화시켜 환경분야에서 지방의 경쟁력을 높이는 데 있고, 이는 지역환경관리의 글로벌 스탠더드를 수용해 지역환경문제를 해결하는 것임을 밝힌다.

제3장에서는 우리나라 지역환경관리의 현황과 문제점을 환경정책의 글로벌 스탠더드에 비추어 살펴본다. 전술한 바와 같이 지역환경관리를 지방화의 관점에서 중앙과 지방의 환경행정권한의 분담 및 환경예산의 배분, 환경행정조직과 지역환경 거버넌스 등 총 네 개의 차원에서 우리나라 지역환경관리의 실태와 문제점을 환경정책의 글로벌 스탠더드 관점에서 진단해 본다.

제4장에서는 지역환경관리의 여건과 정책수단 면에서 지방자치단체별로 차별성이 있는지 지방자치단체에 대한 사례연구를 통해 알아 본 뒤 제5장에서 지방화·세계화시대의 지역환경관리 과제와 정책방안을 제시한다. 마지막으로 제6장에서는 연구결과를 요약하고 향후과제를 도출한다.

나. 연구의 방법

본 연구는 세계화·지방화 및 지역환경관리에 관련된 문헌들을 조사하고 분석함으로써 연구의 기초자료를 수집하고 연구의 방향 및 이론적 체계를 정립하였다. 또 지방자치단체 담당공무원과의 면담을 통해 지역환경관리의 실태와 문제점을 파악하고 과제와 정책방안을 도출하는 데 도움을 받았다. 시·도개발(발전)연구원 및 지역환경전문가와 공동연구를 추진하여 각 지방자치단체의 특성에 맞는 환경관리가 무엇인지를 알아보았으며, 세미나·전문가 자문회의 등을 통하여 연구의 전문성과 합리성을 높이도록 하였다.

시·도개발(발전)연구원 및 지역환경전문가와와의 공동연구는 16개 시·도지역에 대하여 각각의 연구자를 선정한 후 연구자별로 해당지역의 환경관리에 대하여 연구를

의뢰하였다. 각 연구자들에게 의뢰한 연구내용은 해당지역의 환경관리의 여건과 환경문제의 특성, 환경관리의 실태와 문제점(자연환경, 대기환경 등 부문별 환경관리 실태와 문제점, 환경행정조직, 환경예산, 환경 거버넌스 등의 실태와 문제점, 지구환경 문제의 대처 등), 해당지역의 환경여건의 변화 전망과 향후 정책과제 및 정책방안 등이다. 이상의 연구결과를 가지고 2004년 9월과 2004년 10월 두 차례에 걸쳐서 지역환경관리 전문가 세미나를 개최하였다. 이 세미나에서 나온 결과들을 연구보고서에 수록하였다.

제2장 지방화·세계화시대와 지역환경관리

1. 지방화·세계화의 의의

가. 세계화의 의의

무역을 통해서 국가간에 서로 필요한 물자를 주고 받는 관행은 오랜 역사를 가지고 있다. 인류문명의 초기에는 주로 근접한 국가들 간에 소규모 물자가 거래되다가 교통수단의 발달과 함께 점차 그 규모와 거리가 확대되었다. 인접국가간의 교역은 다른 대륙으로 확산되었다. 기원전 1세기 전한(前漢) 시대에 “비단길”이 처음 개척되었고 이어 당나라 시대에는 동·서양을 잇는 대륙간 장거리 교역이 점차 증가하였다. 중국과 유럽간 교역의 팽창과 함께 15세 후반 콜럼버스의 신대륙발견으로 유럽이 아프리카와 신대륙에 식민지를 개척하게 되고 노예무역이 이루어지면서 18세기 중반까지 세계경제의 통합은 보다 진전되었다(이대근, 1998: 124-140).

18세기 후반 산업혁명이 발생한 이후 유럽 특히 영국에서는 자율적인 시장경제와 국제분업을 찬양하는 경제학 이론이 아담 스미스, 데이비드 리카도 등에 의해 제기되면서 자유무역의 장점이 널리 설파되기 시작하였다. 자유무역주의는 리카도의 비교우위론을 통해 이론적으로 체계화되었고 이념적인 정당성도 확보하기 시작하였다.¹⁾ 이와 함께 철도, 증기선, 전보 등 교통수단과 통신기술의 발달로 19세기 이후 세계무역은 보다 활성화되었다. 1870~1914년에는 무역, 이주, 자본이동 등으로 세계경제의 통합이 매우 활발하게 진행되었다. 제1차 세계대전과 러시아혁명으로 일시 중단된 세계경제의 통합은 대공황과 제2차 세계대전 이후 재개되었다(McNeill, 2000: 319).

제2차 세계대전 중 세계의 주요 교역국들은 세계경제의 재건과 교역확대를 목표로

1) 영국에서 발달한 자유무역주의 사상은 당시 세계의 공장으로 확고한 지위를 구축하고 있던 영국의 신흥 산업자본의 대외팽창 이념에 불과하다는 비평이 있다(이대근, 1998: 150-151). 즉 불법적인 노예무역을 담당하였던 이전의 중상주의적 상업자본 국제무역에서의 기득권을 탈취하기 위한 산업자본의 대외진출 이념이 자유무역주의라는 설명이다.

1943년 7월 브레튼우즈 협정을 체결하였다. 동 협정의 주요내용은 외환분야에 있어 '국제통화기금(IMF)', 경제개발분야에서의 '세계은행(IBRD)', 그리고 국제무역분야에서의 '국제무역기구(ITO)' 등을 설치하는 것이었다. 브레튼우즈 협정에서 합의한 '세계은행'과 '국제통화기금'은 1946년과 1944년에 각각 출범하였다.

전쟁이 끝난 1947년에는 23개국이 모여 '무역 및 관세에 관한 일반협정(GATT)'을 체결하였다. 자유무역의 확대를 목적으로 하는 동 협정은 1948년 1월 1일 발효되었고, 1950~1970년대 세계경제의 고도성장을 가능케 하는 주춧돌이 되었다(이대근, 1998: 187-232). 'GATT 협정'은 상품교역에 있어서 관세율 인하와 수출입제한 철폐를 추진하였다. 그러나 국제무역기구는 1950년 12월 ITO헌장을 미 행정부가 의회에 제출하지 않기로 결정함에 따라 설립이 무산되었고, ITO업무는 GATT 사무국에서 담당하게 되었다.

자유무역을 저해하는 무역장벽의 제거를 위해 GATT는 딜론라운드, 케네디라운드, 동경라운드, 우루과이라운드 등 8차의 다자간 무역협상회의를 개최하였다. 1964-67년 간의 케네디라운드에서는 평균 35%의 일괄관세인하가 타결되었고 1973-79년의 동경라운드에서는 평균 33%의 추가적인 일괄관세인하와 함께 비관세장벽의 철폐를 위한 다자간 무역협정(MTN Code)이 제정되었다. 1986-1994년의 우루과이라운드에서는 관세의 33% 추가 인하와 관세장벽의 대폭 철폐가 이루어졌고 농산물, 서비스, 지적재산권, 직접투자 등도 다자간 무역체제 속으로 편입되었다. 이와 함께 우루과이라운드 협상결과와 효과적 이행을 위해 「세계무역기구(WTO)」를 설립하였다.

WTO체제는 '시장개방의 확대'와 '다자체계의 기능강화'라는 두 가지 방식으로 과거의 다자간 무역체제였던 GATT의 한계를 극복하려는 시도이다(손찬현, 1996). WTO는 우루과이라운드 협정을 이행하는 기구로서 동 협정의 모든 내용을 관할한다. 특히 공산품의 관세 인하, 생산물 교역에 대한 다자간 협정의 채택, 서비스 교역에 대한 새로운 다자간 규범의 도입, 지적재산권 보호의 무역체제로의 편입, GATT 규범의 명료화 및 교역의 공정성 제고 등으로 회원국들의 시장개방을 대폭 확대하고 있다. 즉 WTO는 'UR협정의 이행기구' 및 '국제무역에 관한 UN'으로 역할을 한다고 할 수 있다.

무역장벽의 철폐와 함께 정보·통신 기술(Information and Telecommunication Technology)의 발전은 경제의 기본단위인 기업이 자신의 행동반경을 전지구적으로 확대할 수 있도록 하였다. 정보·통신기술의 비약적인 발달은 국가간의 시간적·공간적 거리를 축소시켰고, 기업의 의사결정을 지구적 차원에서 실행할 수 있는 물적 토대를 형성하였다. 1980년대 후반 동구사회주의국가의 몰락과 중국의 자본주의적 시장경제화를 통해 국제적 이념대립체제가 해체되면서 세계는 '하나의 세계'로 통합되었다(권태준, 1995: 259). 동서 냉전체제의 종식과 함께 지구의 공간분할을 가져왔던 정치논리가 후퇴하고 그 대신에 경제적 이익을 추구하는 경제논리가 전면에 등장하였다. 이는 1980년대 이후 서구자본주의국가들을 휩쓸고 있던, 시장지상주의의 신자유주의가 세계통합의 이념적 토대가 되었음을 의미한다. 이처럼 세계화는 경제적인 시각에서 보면 일국의 경제가 세계경제의 한 부분으로 통합되는 과정, 즉 세계경제가 단일시장이 되고 이 단일시장에서 경쟁이 일반화되는 과정을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 즉 경제의 세계화는 "각 국가경제가 세계경제로 통합되는 현상으로 국가 및 지역간에 존재했던 상품, 서비스, 자본, 노동, 정보 등에 대한 인위적인 장벽이 제거되어 세계가 거대한 단일 시장으로 통합되어 가는 과정"(윤창인, 2002: 11)을 말한다.

경제의 세계화는 각 국에 분산된 시장들을 하나의 시장으로 통합하는 것이지만 시장에서의 경쟁규칙까지 일반화시킨 것은 아니었다. 경제의 선도적·일방적 세계화에 대한 대응으로 경쟁규칙, 즉 시장(경쟁)의 규범적 틀을 세계화하려는 시도가 지속적으로 이루어졌다. 세계화는 단지 경제적 측면에서의 시장통합과정만을 의미하는 것이 아니라 정치·경제·사회·문화·행정·환경 할 것 없이 국가의 전 영역에 걸쳐서 국가는 물론 국가내의 지방정부, 기업, 단체, 개인들이 서로간의 상호의존성을 심화시켜 가는 과정으로 그 의미가 확대되었다. 즉 세계화는 "다양한 네트워크의 구축에 따른 국제질서의 변화과정"(이창우, 2003: 114)으로 광범위하게 해석할 수 있다.

바로 여기에서 세계화(globalization)와 국제화(internationalization)의 차이점을 찾을 수 있다. 세계화가 국경의 소멸과정을 의미한다면, 국제화는 국경의 존재를 인정하고 국민국가가 주체가 되어 교류가 확대되고 국가간 연계성이 높아져 가는 과정이라

고 할 수 있다. 즉 국제화는 국가가 중심이 되어 외국과의 교류를 확대하는 것을 의미하며, 주로 무역이나 경제에서의 변화를 중심으로 하는 개념인 반면, 세계화는 국가뿐만 아니라 지방정부, 기업, 개인 등 다양한 주체들이 상호간의 자유로운 교류를 증대시켜 나가고, 이러한 교류증대가 경제·정치·사회·문화 등 모든 부문에서 총체적으로 일어난다는 점에서 국제화와 차이가 난다.

오늘날 세계화는 개별국가가 거스를 수 없는 대세로 인식되고 있다. 김영삼 정부는 세계화를 수동적으로 적응해야 하는 객관적인 추세에서 적극적으로 추진해야 할 전략으로 전환시켜 국가핵심발전전략으로 채택하였다(안용석외, 2000: 492). IMF 위기가 통제받지 않는 세계금융시장에 기인한다는 비판이 다수 있었음에도(스티글리츠, 2002) 김대중 정부의 위기극복전략은 세계시장에 적극적으로 편입함으로써 세계화의 과실을 향유하자는 데 있었다.2)

나. 지방화의 의의

세계화는 국경을 초월한 생산요소(자본, 노동)와 생산물의 이동을 통제하는 국가의 능력을 감퇴시켰고, 국내지역간 균형발전과 복지국가의 실현을 위한 지역간, 부문간 자원을 재배분하는 국가의 역할을 위축시켰다(차미숙, 2003: 52). 가속화하는 세계화 과정 가운데서 국민국가는 생활의 큰 문제에 대해서는 너무 왜소해졌고, 반면 생활의 작은 문제들에 대해서는 너무 큰 것이 되어 버렸다(Daniel Bell; 권태준, 1995: 263).

2) 세계화가 가져오는 부정적인 영향은 다음과 같이 요약할 수 있다(외교통상부, 2002). 첫째, 세계화에 잘 적응하고 있는 선진국과 일부 개도국은 혜택을 받고 있는 반면, 많은 개도국의 세계화과정에서 소외되고 있다. 이에 따라 국가간의 소득격차는 더욱 확대되고 있으며, 한 국가내에서도 계층간의 소득격차가 확대되고 있다. 둘째, 투자 및 금융의 자유화로 인하여 국제금융기관이 거대화되고 국제 자본흐름이 급격히 증가하였으나 투기성 단기자본의 국제적 유출입을 적절히 관리하지 못함에 따라 국제금융시장의 불안정성이 크게 증가하고 있다. 셋째, 세계화는 최소한 단기적으로는 지구생태·환경의 파괴, 노동조건 악화, 전통적 가치 및 문화의 훼손 등의 문제점도 수반하고 있다. 넷째, 정보통신 기술로 인한 세계화가 더욱 가속화됨에 따라 인적자원 개발, 지식 및 기술에 대한 접근의 격차를 초래함으로써 소위 정보화 격차(digital divide) 현상의 확대가 우려되고 있다. 이러한 세계화의 도전에 대응하여 UN, G7, G20, IMF, 세계은행, OECD 등 국제기구들은 최빈국 및 개도국의 성장지원 강화, 경제성장과 환경보호를 결합한 지속가능발전 전략 추진, 환경과 무역과의 연계, 국제금융체제의 안정화, WTO 다자무역체제의 개선 등의 논의를 진척시키고 있다.

동시에 사회관계가 수평적으로 확대되고 세계적으로 동일한 과정의 일부가 됨으로써 지방적 자율과 지역의 문화적 정체성에 대한 요구는 오히려 증대하고 있다. 다니엘 벨이 말하는 '생활의 큰 문제'란 전통적으로 국가의 경제적 기능으로 여겨져 왔던 거시안정화, 소득재분배문제와 같은 것들인데, 이런 문제에 대해서 국가가 너무 왜소해졌다는 것은 국민경제에 대한 국가의 통제력이 약해지고 있다는 것을 의미한다. 이에 따라 국가보다는 하위 공간단위인 지방에 대한 '새삼스런 기대'(권태준, 1995: 269)가 증대되고 있다.

생산요소와 생산물의 국제적 이동이 자유로운 세계화 시대에서 국가는 더 이상 관세나 무역정책 등을 통해 지방을 보호할 수 없고 지방은 세계시장에 직접적으로 노출되게 된다. 세계시장과 개인의 일상적 생활세계에서 전통적으로 국가가 담당해 오던 부분을 지방과 분담하거나, 국가의 역할이 약화된 일정부분을 지방이 훌륭히 메워 주리라는 기대가 증대되고 있다. 국가의 부분단위에 지나지 않던 지방이 이제는 세계시장에서 독자적인 행위주체로서 역할을 요구받고 있으며, 이에 따라 지방은 독자적인 정치·경제·사회·문화적 공동체로 발전되고 있는 것이다.

따라서 지방화는 하나의 시대적 조류만은 아니다. 전략으로서의 지방화는 한 나라의 무게중심이 중앙으로부터 지방으로 분산·이동하여 지방의 정체성과 자율성이 높아지는 것을 말한다. 중앙의 권한이 지방으로 옮겨가고 지방자체의 역량이 증가하는 그러한 과정이다. 경제적 세계화는 지방화의 의식적 추진을 요구한다. 국경이 허물어진 상황에서 삶의 공동체를 유지하고 세계시장의 경쟁에서 살아 남기 위해서는 충분한 재량권과 역량을 갖춘 지방을 필요로 하기 때문이다. 국가와 지방의 지속가능한 발전이라는 측면에서 볼 때 지방의 권한과 역량 강화는 피할 수 없는 세계화 시대의 과제인 것이다. 이런 의미에서 세계화와 지방화는 불가분의 관계를 가지며, 양자간의 직접적 연관성을 강조하기 위해 일명 '세방화(glocalization)'라는 조어가 등장하였다.

2. 지방화·세계화의 환경영향

가. 환경에 대한 지방화의 영향³⁾

1) 환경문제의 공간성과 지방화

환경문제가 지닌 특성 중의 하나는 공간성(Spatial Dimension)이다. 환경오염이나 파괴현상은 대체로 특정한 공간을 중심으로 일어나며 그 피해의 범위에도 공간상의 불일치가 존재한다. 대기오염현상은 보편적으로 하나의 공장이나 공업단지 또는 도시를 중심으로 발생하며, 수질오염은 공장이나 도시가 입지한 수계를 중심으로 발생한다. 생태계의 파괴도 이 생태계 주변에서 이루어진 개발행위 때문에 일어난다. 물론 작금의 환경오염현상이 경제성장과 도시화에 따른 오염원의 대규모화와 공간적 확산에 의해 광역화되는 경향이 있지만, 환경오염현상과 이에 따른 피해의 정도는 대체로 특정지역의 자연적 조건과 매우 밀접하게 관련되어 있다.

환경오염문제가 지니는 본질적인 입지고정적(location-specific) 특성은 다음과 같은 두 가지 정책적 의미를 내포한다. 우선 환경오염현상에 대한 접근에는 항상 당해지역의 지리학적인 특수성이 잘 고려되어야 한다는 것이다.⁴⁾ 환경문제의 지역성은 환경오염에 대한 정책의 수립과 집행에 있어 개개 지역의 특수성이 잘 고려되어야 한다는 것을 의미하며, 환경오염문제에 있어 지방분권적인 접근을 요구한다. 또 지역주민의 환경보전에 대한 욕구가 잘 반영된 환경관리가 최선의 환경관리가 될 것임을 암시한다. 즉 분권적 환경관리가 때로는 사회적으로 최선일 수 있다는 점을 시사한다.

그런데 대부분의 환경오염물질은 기상학적 또는 수리학적 힘에 의해 확산되기 때문에 환경오염의 파급효과에는 분명한 경계가 없어 행정구역의 경계와 일치하지 않는 경우가 많다. 최근 환경문제는 보다 광역화되어 환경오염과 파괴현상이 기존의 행

3) 지방화의 환경영향부분은 주로 정회성(1994)를 참고하여 정리하였다.

4) 예를 들어 대기오염의 경우에는 풍속, 풍향, 지형, 대기온도 등이, 수질오염의 경우에는 수량, 유속, 수온 등이 오염현상의 주요 결정변수이다. 오염에 따른 피해의 정도는 당해지역의 인구밀도 또는 산업밀도, 그리고 동식물 등 자연자원의 분포에 따라 달라진다. 뿐만 아니라 환경의 질에 대한 주민의 욕구도 주민의 인구사회학적인 구성에 따라 달리 나타나게 마련이다.

정구역범위를 벗어나서 환경재의 이용과 관련된 이득과 손실이 동일 지역에 발생하지 않는 현상이 빈번해 지고 있다. 어떤 사업에 따른 긍정적 효과(편익)와 부정적 효과(비용)의 공간적인 불일치 현상은 환경문제에 대한 지역간 마찰의 원인이 되며, 때론 ‘지역이기주의’ 논쟁⁵⁾을 불러일으키기도 한다. 이 같은 환경파괴의 공간적 범위의 확산은 광역적 환경관리에 대한 요구를 수반하며(김선기, 1992), 집권적 환경관리의 논리적 배경을 제공한다.

환경문제의 공간성은 지역환경관리라는 측면에서 볼 때 다양한 함의를 지니고 있다. 전통적으로 지방분권화된 체제를 유지하고 있는 선진국의 예를 보면 환경문제는 환경오염의 광역화에 따라 점차 중앙정부의 역할이 증대되는 방향으로 발전되어 왔다. 이 점은 중앙집권적인 체제에서 탈피하여 지방자치단체의 역할을 증진시키려는 우리나라의 사정과 다르다. 그러므로 우선 지방분권화가 초래할 것으로 예상되는 환경정책 상의 영향을 분석해 보는 것이 필요하다.

2) 지방화의 긍정적 환경영향

첫째, 지방분권의 강화는 정부간 합리적 분업으로 환경행정의 효율을 증진시킬 수도 있다. 정부간 분업은 궁극적으로 정책형성과 계획기능은 중앙정부가, 이에 대한 집행은 지방자치단체가 담당하는 정부간 분업의 형태로 발달할 것이다. 환경정책의 집행업무는 주민과 시간적으로 공간적으로 밀접하게 관련되어 있어 주민의 의사를 잘 반영할 수 있는 시·도 그리고 시·군·구가 분담하고, 중앙정부는 이들의 업무수행을 협조·지원함으로써 업무의 전문성을 살릴 수 있을 것이다. 특히 지방정부의 적극적인 환경행정에의 참여는 지역특성에 따른 환경관리를 할 수 있다는 효과도 노릴 수 있다.

5) 우리나라에서 “지역이기주의”란 용어는 분뇨처리장, 쓰레기매립장 등 환경기초시설이 당해지역에 입지하는 것을 반대하는 지역주민들을 비난하기 위하여 사용되는 경향이 있다. 그러나 이러한 태도는 현재 이들 환경기초시설들의 조악한 환경오염방지대책을 감안한다면 극히 잘못된 “피해자 부담의 원칙”(Victim Pays Principle)에 대한 강요라고 볼 수 있다. 환경기초시설에 대한 주민의 관심과 반대는 환경오염피해의 내재화를 촉진시켜 줄 수 있어 환경정책의 효과성의 증진이란 측면에서 오히려 바람직스럽다고 할 것이다. 선진국들이 환경문제를 극복하는 과정을 살펴보면 지역사회에 뿌리를 둔 환경단체와 주민들이 환경기초시설을 비롯하여 환경오염 유발시설에 대해 철저히 감시하고 고발하여 이들의 경영상, 기술상의 혁신을 유발하여 환경문제를 극복하였음을 주지할 필요가 있다.

누구보다도 자기 지역의 경제·사회적, 자연적인 특성을 잘 알 수 있는 지방자치단체가 자신의 특성에 맞는 환경관리계획을 수립하여 집행할 수 있으므로 보다 원활하고 효과적인 환경관리가 가능할 것이다.

둘째, 환경관리권한의 지방이양은 환경행정의 주민참여의 증대라는 긍정적인 효과를 수반할 가능성이 크다. 지방화는 개발행위에 대한 의사결정과정을 다원화·투명화하여 개발행위에 대한 사전심의를 강화할 가능성이 있다. 환경관련정보의 공개와 이에 대한 활발한 연구와 토론은 주민의 환경문제에 대한 관심을 제고하여 환경정책의 형성과 집행에 있어서 주민참여를 활성화시켜 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이에 따라 이해관계주민의 관심이 고조되어 환경파괴적인 개발행위에 대한 효과적인 압력수단이 될 것이다.

셋째, 지방정부가 중앙정부보다 환경오염피해 주민들의 압력에 훨씬 민감하게 반응할 것이라는 점도 간과할 수 없는 지방분권화의 이점이다. 미국이나 일본의 예에서 보듯이 개발위주의 사고에 젖은 중앙정부가 환경오염문제에 적절히 대응하지 않았을 때, 지방자치단체가 주민의 압력으로 환경관련법령이나 조례를 작성하여 중앙정부에 앞서 환경문제에 대응하였음은 널리 알려진 사실이다. 그 이유는 환경파괴가 우선 국지적인 현상에서 출발하여 광역화되는 경향이 있고, 또한 지역적인 압력단체의 조직이 전국적인 압력단체의 조직보다 용이하다는 점에 있다. 또 소규모의 개인적인 친분관계가 유지될 수 있는 지역사회의 환경단체의 결속력이 대규모의 전국적 환경단체보다 강할 수도 있다(Olson, 1965). 때로는 환경관련 압력단체가 자원을 지방정부에 집중하였을 경우가 중앙정부에 집중하였을 경우보다 용이하게 환경보호목적을 달성할 수 있으리라는 점도 소홀히 할 수 없는 지방화의 장점이다.

넷째, 지방자치의 활성화는 환경정책의 실험장을 제공하여 환경정책에 있어서 혁신을 촉진시켜 줄 가능성도 있다. 우리나라 부과금제도의 모태가 되고 있는 미국의 「1977년 대기정화법」상의 '불이행벌과금' 제도는 Connecticut주가 공해업소에게 만연해 있는 법규 불이행에 대한 대안으로 개발한 것을 연방법이 수용한 것이다. 또한 「1990년 대기정화법」이 도입하고 있는 '시민소송보상제'는 California주에서 주민발안에 의해 도입한 제도를 모방한 것이다. 일본과 독일의 경우에도 중앙정부 차원에서

환경영향평가제가 법상 제도로 도입되기 이전에 지방자치단체들이 이를 도입하여 활용함으로써 동 제도를 발전시켜왔음은 주지의 사실이다. 또, 최근 들어 일본에서는 지구화시대의 환경보전정책의 주도권(initiative)을 지방자치단체가 취하여 환경기본조례 또는 종합환경보전조례 등 포괄적인 환경조례를 제정하고 있는 것도 주목할 만한 현상이다.

3) 지방화의 부정적 환경영향

첫째, 지방정부정책에 있어서 개발우선주의의 팽배로 환경오염현상을 보다 격화시킬 우려가 있다. 지역주민의 '관심이 개발의 질 보다 개발의 량'이라면, 재선의 가능성을 항상 염두에 두어야 하는 지방자치단체의 장은 환경보전에 집중할 수 없을 것이다. 이에 따라 지방정부의 정책결정자들은 환경보전보다 경제개발에 정책의 우선순위를 둘 우려가 있다. 그 결과 자치단체들은 확대된 자신의 행정상 재량권을 환경보전보다는 경제개발을 촉진하는 쪽으로 이용하려 할 것이다. 특히 재선을 목전에 둔 지방자치단체의 장은 단기적인 실적을 확보하기 위해 '내가 재임하는 기간 중에'(Please in My Term of Office: PIMTOO)현상이 발생하여 개발에 따른 환경파괴의 극소화를 위한 노력을 소홀히 할 우려도 있다.

뿐만 아니라 지방자치단체간의 지역개발을 위한 경쟁은 이른바 '죄수의 오류'(Prisoners' Dilemma)현상을 초래하여 환경파괴를 한층 가속화시킬 수도 있다. 예를 들어, 비록 어떤 지방자치단체가 환경보전에 특별한 관심을 가지고 보다 엄격한 환경기준을 설정하여 집행하려 하여도 이 자치단체는 자기 행정구역에 입지해 있는 또는 입지할 예정인 기업이나 개발업자들이 이 정책으로 상대적인 불이익을 받을 것이라는 점을 우려하지 않을 수 없을 것이다. 이와 같은 우려 때문에 각 지방자치단체들은 비록 주민들이 높은 환경의 질을 요구하더라도 중앙정부가 요구하는 것 이상의 환경보전행위는 하지 않을 가능성이 있다. 이러한 현상은 모든 지방자치단체에 확산되어 환경파괴가 보다 심화될 우려가 있다. 또한 이와 같은 개발경쟁은 '내 집 뒷뜰은 안 된다'(Not In My Back Yard: NIMBY)현상과는 반대되는 '제발 내 집 앞에'(Please In My Front Yard: PIMFY)현상이 발생하여 환경파괴가 가속화될 우려도 있다.

둘째, 지방분권화는 오염문제의 광역화에 따른 지역간 갈등을 심화시킬 수 있는데 이에 대한 조정을 어렵게 한다는 문제가 있다. 환경오염에 대한 인식이 점차 제고되는 상황에서 각 지방자치단체는 혐오시설은 타 지방에, 선호시설은 자გი지방에 입지시키려 할 것이다. 또한 자გი지역 입지가 불가피한 혐오시설은 경계지역에 입지시켜 외부불경제를 타 지방에 수출하려는 강한 동기를 가질 것이다. 지방자치가 활성화되지 않고 있는 현 상태에서는 환경행정 상의 대부분의 권한이 중앙정부에 속해 있어 그런대로 중앙정부의 직권에 의해 지방정부간 갈등을 조정하여 왔다. 지방자치의 활성화는 이러한 갈등조정능력을 약화시키며 자치단체 상호간의 협상능력이 현저히 증가하지 않는다면 심각한 문제를 야기시킬 수 있다는 것이다. 특히 현재 지방자치단체의 취약한 재정능력을 감안하면 보상이 수반하기도 수월하지 않아 환경오염에 대한 주민의 관심과 우려의 증가와 함께, NIMBY현상에 따른 저항을 조직화하고 정치세력화하여 지역갈등을 보다 악화시킬 가능성도 있다.

셋째, 지방자치의 활성화는 국가적으로 매우 중요한 자연생태계의 보전을 더욱 힘들게 할 수 있다. 어떤 자연자원의 보전과 관리의 실익에 대한 가치평가는 국가전체의 입장에서 보느냐 또는 지방자치단체의 입장에서 보느냐에 따라 현저하게 다를 수 있다. 어떤 자원이 가지는 외부성이 전 국토에 균일하게 미칠 경우 지방자치단체의 입장에서 평가한 이 자원의 가치는 국가 전체의 입장에서 본 그것보다 현저히 적을 것이다. 만일 이들 자원에 대한 보호관리의 책임을 전적으로 지방자치단체에 일임한다면 지방자치단체는 이들 자연자원보전의 중요성을 과소평가할 가능성이 다분히 있다.

예를 들어 국립공원이나 희귀 야생동·식물이 서식하는 지역보전의 중요성에 대한 지방자치단체나 지역주민의 평가는 국가나 국민 전체의 평가보다 현저히 낮을 것이다. 역으로 이러한 지역의 상대적 개발가치에 대한 지역입장에서의 평가는 국가적인 입장에서의 그것보다 클 것이다. 그리하여 이 자치단체는 이들 자원의 개발을 서두르고 보호와 보전에 소홀히 할 우려가 있다. 만일 이들 자연자원이 여러 자치단체의 영역에 걸쳐 있고 중앙정부가 부분적인 개발을 허용한다면 관련 자치단체 간의 개발경쟁으로 중복개발과 졸속개발로 인한 환경파괴현상이 심해 질 가능성도 있다. 일 예로 지리산, 설악산 등 주요 국립공원의 무분별한 개발로 인한 환경파괴현상은 강력한

중앙정부의 통제 하에서도 심한데, 이러한 환경과피는 지방자치의 활성화로 보다 더 심해 질 우려가 있다.

넷째, 지방화의 진전과 함께 환경상 불평등이 증폭될 수 있다. 우선 지방자치단체 상호간의 환경정책상 불평등 문제가 거론될 수 있다. 잘 사는 지역은 주민소득과 교육수준이 높아 환경에 대한 관심이 우선 높을 것이다. 뿐만 아니라 가장 중요한 지방자치단체의 세원인 부동산 가격도 높을 것이기 때문에 이 자치단체는 환경보전에 투입할 자원도 풍부할 것이다. 반면에 못 사는 지역은 환경오염에 대한 주민의 관심도 낮고 투자재원도 부족하여 환경의 질이 좋지 않아 부동산 가격도 낮을 가능성이 있다. 이럴 경우 상위정부에 의한 적절한 통제와 조정이 없다면 환경정책상의 불평등성은 지방자치의 본격적인 실시로 보다 심화될 것이다.⁶⁾

환경정책상 불평등의 문제는 동일 지방자치단체 내부에서도 제기될 수 있을 것이다. 지방자치가 본격화되면 지역계획, 또는 도시계획이나 지역 지구제의 활용에 있어 지방정부의 역할이 증대될 것이다. 그러면 환경이 비교적 양호한 잘 사는 사람들이 사는 지역은 보다 더 깨끗해지는 반면, 오염된 지역 즉 가난한 사람이 사는 지역은 더욱 오염되는 현상이 보편화되어 환경정책상의 형평성 문제를 야기시킬 수도 있을 것이다. 동일행정구역 내에서도 이렇게 차이가 나는 것은 비교적 잘 살고 교육수준이 높은 사람들이 환경오염에 대한 관심도 높고 자치단체의 의사결정과정에 대한 영향력도 비교적 클 것이기 때문이다.

나. 환경에 대한 세계화의 영향

1) 세계화의 환경영향에 대한 논쟁

경제의 세계화가 환경오염을 가중시키는가에 대한 의문은 환경론자와 신고전파 경

6) 이 점은 우리나라에서는 크게 문제가 되지 않을 수 있다. 왜냐하면 현재 잘 사는 지역은 개발지역으로 환경오염이 심하며 저개발지역은 비교적 깨끗한 환경을 지니고 있기 때문이다. 그런데 우리나라의 문제는 저개발지역의 용수 등 자연환경자원을 개발지역에서 이용하면서 보전압력이 매우 드세다는 점이다. 또 환경상의 혐오시설의 입지문제가 대두되면서 지가 등을 이유로 저개발지역에 입지하려는 경향을 보이기 때문에 형평성의 문제가 다른 차원에서 제기될 수 있다.

제학자들 사이에 오래된 논쟁이다. 주요 쟁점은 지구환경의 환경용량 초과문제, 오염 이전 및 기술이전 문제, 경제성장과 사회발전을 통한 간접적 영향 문제이었다(정희성, 2002: 12-18). 이를 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 열역학의 법칙들은 지구환경의 수용용량에 일정한 한계가 있을 수 밖에 없음을 보여주고 있다. 대다수의 환경학자들은 지구환경이 종래의 빈 상태(an empty world)에서 이제는 수용능력의 한계에 이른 포화상태(a full world)에 이르렀다고 평가한다(Brown, 2001: Chapter 2 & 3). 그리고 자유무역이 지구수용용량의 급격한 감소에 기여하고 있다고 주장하고 있다. 물론 자유무역은 특정국가의 환경적 제약을 극복하는데 도움을 줄 수 있다. 그러나 세계적으로는 자유무역이 지구의 수용용량을 급격하게 고갈시키고 있다는 주장이다.

그러나 경제학자들은 지구가 포화상태에 있다는 점을 인정하지 않으며 오히려 환경용량이라는 개념 자체를 부정한다. 자연자원의 고갈이나 한계라는 개념은 자원의 개념에 대한 몰이해에서 오는 것이라고 강변한다(Simon, 1999). 인간의 창의성과 기술 개발능력으로 말미암아 자원이 희소해지면 자원을 보다 효율적으로 이용하고 또 대체자원을 개발할 것이기 때문이다. 인구증가도 우려할 것이 못된다고 보는데 이는 인구증가는 보다 창의적이고 도전적인 발전의 가능성을 높여줄 수도 있을 것으로 보기 때문이다(Simon, 1984).

지구수용용량의 한계를 볼 수 있는 1차적인 지표는 광합성에 의한 생산량 즉 1차생산량으로 살펴 볼 수 있다. 인간은 현재 지구의 1차 총 잠재 생산량의 27%(육지생태계 생산량의 경우 40%)를 이용·낭비·파괴하고 있다고 한다(Miller, 1996: 39). 또한 1990년대 초 유엔식량농업기구(FAO)는 세계의 17개 주요어업이 지속가능한 수준을 넘어서서 포획하고 있으며, 9개 어업분야는 감소하고 있다고 밝힌 바 있다.

지구의 수용용량에 핵심적인, 식량생산을 위한 세계경지는 토양침식으로 매년 0.3-0.5%씩 파괴되고 있다. 이 같은 범세계적인 토양침식은 1945년 이후 미국이 주도하고 있는 세계경제통합에 의해 촉진되고 있다(McNeill, 2000: 44-47). 커피, 오렌지, 바나나, 육우 등의 사육을 위한 열대우림과 저습지가 개발되고 있기 때문이다. 이러한 현상은 세계경제의 통합이 자연을 상품화하는데 기여하고 특정 공급지역에 광범위한

수요가 집중되도록 하였기 때문이다.

다른 한편 생물종 다양성의 감소는 모든 생물종에 대한 지구의 수용용량의 감소를 초래하고 있다. 지구상에는 약 3,000만여 종의 생물이 존재하는 것으로 추정되고 있다. 생물종은 인간에게 새로운 식량, 의료, 에너지, 유전정보 등 다양한 혜택을 준다. 생물종 다양성은 또 환경오염물질을 흡수하여 물을 정화시키고 토양을 비옥하게 하며 적절한 기후조건을 유지하는 데도 기여한다. 생물종 감소는 그 생물종의 존재 유무뿐만 아니라 생태계의 안정성과 자정능력을 감소를 의미한다.

생물종 다양성은 산업혁명 이후 세계경제의 통합의 진행과 함께 급격하게 감소되고 있다. 월슨은 매년 최소 50,000 무척추종이 열대 우림 서식지의 파괴로 멸종위기에 노출되어 있다고 밝히고 있다(Wilson, 1992: 8). 특히 토착종과 열대종이 높은 멸종위기에 노출되어 있다. 세계자원연구소는 2020년까지 15%에 이르는 지구상의 생물종이 멸종할 수 있다고 경고하고 있다.

생물종 다양성 감소원인으로는 열대 및 아열대의 우림 파괴로 인한 서식지의 파괴가 가장 심각하다. 개발도상국의 세계시장을 향한 자원개발과 토지개간이 열대와 아열대 지역의 산림을 파괴하여 생물의 서식지를 파괴하고 있다. 20세기 초 지구의 산림면적은 약 50억ha로 추정되었다. 그런데 현재에는 29억ha로 축소되었다. 또한 사막화 현상은 세계의 건조지역의 70%에서 진행 중이고 지구 전체 육지면적의 1/4에서 발생하고 있다. 이러한 현상을 보면 생물종 다양성의 감소도 그 원인의 일부가 된다.

그리고 세계시장을 향한 대량생산은 작물종의 단순화를 초래하여 주요 작물 및 가축에 대한 의존도를 심화시키고 있다.8) 녹색혁명이 촉진한 농업의 기계화와 화학화도 작물의 단순화, 단작(monoculture)의 보편화에 기여하고 동시에 해충방제와 인공비료 사용을 범세계화하여 환경오염과 생물종 다양성의 감소를 촉진시켰다.

지구자원의 한계에 대한 논의는 로마클럽의 「성장의 한계(Limits to Growth)」라는 보고서가 발간되면서 활성화되었다. 환경학자들은 미래의 인류생존을 위협하는 자원

7) 산림파괴는 임산물에 대한 수요의 증가나 산지의 농지로의 전환에 기인한 바가 크다. 그리고 이렇게 전환된 농지는 다시 토양침식에 의해 불모지화 되고 있다.

8) 인류는 3,000여종의 생물종을 식량자원으로 활용하였었다. 그런데 이제는 40여종의 동물과 100여종의 식물만이 가축화와 작물화(domestication)로 그 성장지역이 확대되고 개체수가 증가하고 있다.

고갈과 부족을 경고하는 보고서를 지속적으로 발표하였다. 반면 경제학자들은 보강기술(backstop technology)의 개발가능성을 확신하면서 환경학자들의 비판론을 비판하고 있다. 지구 자원문제에 대한 비판론과 낙관론이 불러온 재미있는 일화가 있다. 비판론자의 대표격인 인구학자 에르리히(Paul Ehrlich)와 낙관론자의 대표격인 경제학자 사이몬(Julian Simon)간에 벌어진 내기에서 에르리히가 패배한 것이 그것이다.⁹⁾

성장론자들은 자원낙관론의 승리를 자원의 희소성 증가에 따른 보강기술의 개발에서 찾고 있다. 인간의 지적 능력은 어떤 자원이 희소해지면 대체자원을 개발하여 자원 부족의 문제를 해결하여 왔다는 것이다. 역사를 통해 볼 때 산림의 황폐화로 목탄이 희소해지자 석탄과 석유를 연료로 사용하는 기술을, 그리고 화석연료가 고갈되면서 원자력, 태양열, 풍력 등 대체에너지 기술을 개발하는 것 등이 그 사례가 될 수 있다.

그러나 환경론자들은 아무리 기술이 발전하더라도 자연자원을 인위적으로 생산할 수는 없기 때문에 기술개발에 의한 자연자원의 무한한 대체가능성에는 근본적인 한계가 있다고 주장한다. 즉 자연자원도 유한하기 때문에 이들을 대체하는 기술개발의 한계를 지적한다. 종래 풍부한 자연자원이 존재하던 시대와 달리 자연자원이 희소해지고 있는 상황에서는 인조자원과 자연자원간의 관계는 보완관계로 바뀌고 있기 때문이라는 것이다.

또한 환경론자들은 자유무역시장에서의 경제의 통합은 국가간의 환경기준의 하향평준화 경쟁을 초래할 수 있다고 우려한다. 생산활동이 초래하는 모든 사회적 또는 환경적인 비용을 자신의 가격에 내재화하는 데 소홀한 기업과 이들 기업을 보유하고 있는 국가들은 국제교역에서 비교우위를 점할 수 있다. 자유무역은 사회적 책임을 다하고자 하는 생산자들 보다는 가장 저렴한 비용으로 제품을 생산하고자 하는 생산자에게 상을 줄 것이다. 때문에 직접투자를 포함한 국가간 기술 및 자본의 이전이 선진

9) 그 내용은 다음과 같다. 사이몬과 에르리히는 1980년 자원고갈로 인한 원자재 가격의 급등에 대해 논란을 하면서 내기를 벌인 바 있다. 내기방식은 1,000불로 살 수 있는 동일한 양의 원자재를 선택하여 10년 후에 동 광물의 가격변화를 평가하는 것이다. 만일 원자재 가격이 상승하면 사이몬 교수가 그 차액을 지불하고, 하락할 경우에는 에르리히 교수가 그 차액을 지불한다. 광물가격이 오를 것으로 전망되는 원자재는 에르리히에 의해 구리, 크롬, 니켈, 주석, 텅스텐 등 5개 광물이 선택되었다. 그런데 에르리히가 선택한 5개 광물의 가격은 동 10년간 동안에 50%이상 떨어져서 1990년 에르리히 교수는 사이몬 교수에게 576.07달러를 지불하여야 했다(Tierney. 1990).

국의 공해산업을 개도국으로 이전하도록 한다는 것이다. 환경과괴적인 기술이 환경 규제가 엄격한 선진국에서 규제가 느슨한 후진국으로 이전된다는 이른 바 '오염피난처 가설(pollution heaven hypothesis)'이다.

실제로 개도국의 경제발전 초기단계에서 산업의 오염집약도가 상승한다는 실증분석이 많다. 그러나 이들 연구들은 오염집약도가 상승하는 원인이 환경규제수준의 차이에 따른 오염산업의 이전 때문이라는 해석에는 다소 유보적이다. 루카스 등은 제조업의 유독물질 배출통계를 분석하여 1970년~1980년대에 개도국 산업의 오염집약도가 상승하고 있다는 것을 발견하였다(Lucas·Wheeler·Hettige, 1992). 그러나 이들은 오염집약도의 상승 이유를 오염산업의 이전(migration)보다는 산업의 확산(dispersion)에 기인하는 것으로 보았다.

로우와 이이츠는 43개 산업을 공해산업으로 규정하고 1965년부터 1988년 사이 동산업의 무역량 통계를 가지고 공해산업의 이전여부를 분석하였다. 그 결과 선진국의 오염산업 제품의 수출량이 감소하고, 개도국의 공해산업 제품 수출량이 증가하는 것을 발견하였다(Low·Yeats, 1992). 그러나 이들은 산업구조 및 무역형태의 차이는 환경규제의 차이보다는 임금수준이나 부존자원의 차이 또는 산업발전 단계의 차이 때문으로 해석하였다.

다른 한편 국제교역이 환경 친화적인 기술 이전을 촉진하여 환경보전에 공헌한다는 주장도 제기되고 있다. 라틴 아메리카를 대상으로 한 연구에 따르면 제3세계에서의 공해산업 비중이 높아지고 있다고 한다. 세계를 저·중·고 소득국가로 나누어 볼 때, 저소득국가는 1980년대에 고소득국가 보다 높은 유해화학물질 집적도(toxic intensity)를 보인다고 한다. 그러나 개방체제의 국가는 폐쇄체제의 국가보다 경제성장과 함께 보다 낮은 유해물질 집적도를 보였다. 폐쇄국가에서 초기 소득수준과 무관하게 높은 경제성장은 결국 높은 유해물질 집적도를 의미하는 것으로 나타났다. 이는 개방경제, 특히 고도성장을 하는 개방경제가 개발국으로부터 급격한 청정생산기술의 이전혜택을 누릴 수 있었기 때문이라는 것이다(Finn, 1999: 511-512).

미국의 저명한 환경학자 코머너는 1940년대에서 1960년대에 걸친 미국경제의 성장 패턴을 분석하고 기술적인 선택이 환경에 커다란 영향을 미친다는 것을 보여 주었다

(Commoner, 1971). 예를 들어서 농업생산에서는 전통적인 농업방식을 비료와 농약에 의한 새로운 기술이 대체하면서 수질오염을, 교통부문에서 철도를 자동차가 대체하면서 대기오염 문제를 악화시켰다는 것이다. 이는 바로 기술개발이 빈번하게 예기치 못한 부작용을 초래하곤 하였다는 ‘기술개발의 역설’(paradox of technological change)이다. 코머너의 모형은 일본과 한국 등 여타 국가에서도 입증되었다(Rhee, 1975; 정희성, 1981).

그런데 자원고갈과 환경문제가 심화되면서 세계는 다시 자원절약적이며 환경친화적인 기술개발이 활발하게 이루어지고 있다. 환경문제가 제기된 이래 세계경제는 상품생산에 있어서의 물질 및 에너지 집약도를 크게 개선하고 있다.¹⁰⁾ 특히 정보통신기술, 생명공학기술, 나노기술 등의 발달은 종래 물질지향적인 생산기술에 대해 대안적인 접근을 제시하고 있다. 지식기반경제의 출현은 기술혁신과 공유를 보다 쉽게 하여 기술확산에 기여하고 있다. 세계경제의 통합은 이러한 기술혁신의 확산으로 환경에 기여할 것이라는 것이 무역론자들의 믿음이다.

자유무역반대론자들은 현재 97%의 특허권을 선진국의 국민들이 소유하고 있으며 저개발국에서도 80%의 특허권이 선진국의 시민들에 의해 소유되고 있다는 점을 지적한다. 지적정보가 선진국의 소수에 의해 독점되어 있는 현대의 세계경제 구조에서는 첨단기술개발의 효과가 개발도상국에 까지 확산되어 그 혜택이 인류에 고루 나누어질 가능성이 높지 않다는 것이다. 설령 선진국의 기술개발이 환경친화적으로 진행된다고 하더라도 후진국은 환경파괴적인 기술에 의존할 수밖에 없을 것이라는 우려이다.

넷째, 경제의 세계화를 통해 초래된다고 보는 경제성장과 소득향상의 환경영향을 두고 논란이 있다. 국민국에는 기초생활을 유지하기 위한 의식주를 충족시킬 자원조차 없기 때문에 환경투자에 투자할 여력이 없다. 그러므로 소득 증가에 의한 환경의

10) 주요국가에서의 국민경제의 총물질적인 요구량, 즉 국민 개인당 연간 물질요구량은 경제성장이 지속되고 있는 데에도 불구하고 증가하지 않고 있다. 세계자원연구소는 1975~1993년 미국, 독일, 네덜란드, 일본의 단위제품을 생산하는 데 요구되는 물질자원량은 증가하지 않고 있고 있음을 밝히고 있다. 사례국가들의 단위생산량당 물질요구량은 45-85톤/인/년으로 가장 낮은 국가는 일본이고 가장 높은 국가는 미국이라고 하고 있다(The World Resources Institute(WRI), 1997).

식의 제고와 환경투자 여력의 확보가 환경문제 해결의 출발점이 된다. 소득 증가는 깨끗한 환경에 대한 수요를 증가시키고, 동시에 환경개선을 위한 규제강화와 공공투자 증대를 위한 정부의 능력을 제고시킬 수 있을 것이다.

우선 경제성장에 따른 소득향상이 환경오염 문제에 어떠한 영향을 줄 것이냐 하는 것이다. 이 문제는 경제수준의 변화에 따른 규모효과와 환경친화적인 기술발전에 의한 대체효과 중 어떤 것이 보다 큰 지에 대한 의문이다. 경제와 환경이 대립되는 관계에 있다는 기존의 사고에는 전자가 크다는 사고가, 경제가 성숙되면 경제와 환경이 조화를 이룰 수 있다는 주장은 후자가 크다는 입장이다.

그로스만과 크루거는 학자들이 소위 '환경쿠즈네츠곡선(Environmental Kuznet Curve)'라고 부르는 경제성장과 환경오염간의 역U자형의 관계가 존재할 수 있다고 하였다. 그리고 1977년부터 1988년까지의 세계보건기구(WHO)와 지구환경감시체계(GEMS)의 아황산가스의 일별(日別) 농도자료를 분석하여 아황산가스 오염도가 이러한 모습을 보이는 것을 밝혀냈다. 경제성장과 환경오염의 관계는 1인당 국민소득이 \$4,000~5,000이 될 때 전환점에 도달한다고 한다(Grossman·Krueger, 1991). 셀든과 송도 비슷한 현상을 밝혀냈으나 그 전환점이 \$8,000을 넘어서며 아황산가스와 분진(SPM)만이 이러한 관계를 보인다고 한다(Seldon·Song, 1994).

논리적으로 볼 때 경제성장에 의한 소득증가가 쾌적한 환경에 대한 수요를 증가시킨다는 주장은 설득력이 있다. 그러나 주요국가의 경제성장과 환경문제의 관계를 살펴 볼 때 소득수준의 향상에 따라 특정오염문제는 완화되나 다른 오염문제가 대두되는 경우를 많이 목격하게 된다. 예를 들면, 경제성장에 따라 공장이나 가정용 연료사용이 주요 원인인 분진, 아황산가스, 산업폐수 등의 오염문제는 완화된다. 그러나 소득향상이 초래한 소비공해인 오존오염, 쓰레기 배출 등은 심화되는 경향이 있다.

다섯째, 경제의 세계화가 사회발전에 미치는 영향에 대한 평가에 있어서도 의견이 갈라선다. 세계화 옹호론자는 자유무역이 자원을 효율적으로 이용하는 시장경제의 학습에 도움을 주고, 교역을 위한 정보교류는 주권재민 등 민주적인 가치를 개도국에 확산시키는 결과를 가져올 수도 있다고 주장한다. 다양한 문화적 상품의 교류는 문명의 진화에도 도움이 될 수 있다. 자유무역은 보다 강한 국가가 약소국가에 자신의 환

경기준을 따르도록 압력을 가할 수도 있다. 이는 수입에 대한 제한으로 타국의 환경규제를 개선하도록 하는 효과를 초래할 수도 있다.

그러나 세계화는 다양한 측면에서 사회발전에 부정적인 영향을 줄 수가 있다. 우선 자유무역은 해당국가의 정책자주성을 감소시키며 국가주권의 행사를 어렵게 하는 측면도 있다. 또 국내 환경정책상의 우선순위를 뒤바꾸어 환경정책의 효율성을 저하시킬 수 있다. 자유무역 촉진을 위한 국제규약이 해당국가의 실정에 맞는 효과적인 환경정책의 수행을 어렵게 할 수 있기 때문이다. 세계경제의 금융화도 자국정책에서의 환경에 대한 고려의 여지를 축소시키고 있다(McNeill, 2000: 321).

그리고 자유무역은 환경변화를 막아주던 전통적인 공공자산 지배구조를 파괴한다. 세계화는 전통사회의 붕괴를 초래하여 사회적인 불안을 악화시킬 수가 있으며 가족농업, 고유음식 등 전통문화를 보전하고 식량안보를 확보하려는 국가의 능력을 저해할 수 있다. 실제로서 수많은 개도국이 세계경제의 통합과 함께 고유언어와 문화를 상실해 가고 있는 실정이다. 다국적 기업에 의한 국내산업기반 잠식도 전통적인 지역사회의 붕괴를 촉진시키는 요인이 될 수 있다.

세계화에 대한 비판 중 가장 설득력 있고 현실적인 것은 자원배분의 불공정성 문제일 것이다. 교역조건에 있어서 절대우위가 없는 경제주체들은 보통 저개발국가들이며 국가내에서는 빈곤계층이다. 자유로운 교역은 정치적·경제적인 약자의 위치를 보다 약하게 하는 경향이 있다. 교역에 따른 경제적인 이득이 불공정하게 배분되면 세계화는 부와 권력을 특정국가나 계층에 보다 집중되게 하여 상대적인 빈곤감의 팽배로 정치·사회적인 불안정을 초래할 가능성이 높다.

국제적으로는 세계경제의 통합이 급격하게 진행되면서 극빈국은 더욱 가난해지는 경향이 있다(Chosoudovsky, 1997). 다수의 최빈국가들은 장기침체와 내전에 따른 사회불안정으로 매우 낮은 경제성장율을 보이고 있으며, 환경오염과 자연파괴 또한 매우 심각하게 진행되고 있기도 한다. 이에 대해 무역옹호론자들은 이들 국가의 오랜 분쟁과 불안정한 거시경제에 기인한다고 하나 이 역시 이들 국가들이 세계시장에 개방되면서 초래된 측면이 없지 않다.

세계화는 국내적으로도 부의 분배를 왜곡할 가능성이 있다. 국제교역에 치중하는

국가경제가 내수에 바탕을 둔 경제보다 국민의 생활수준 향상에 어려움이 크다. 자유스러운 국제교역에 정책역량을 집중하는 국가는 임금을 낮게 유지하려 하는 반면 내수를 위한 생산에 치중하는 경제는 임금을 낮게 유지해야 하는 욕구가 낮기 마련이다. 많은 국가들이 경제개방으로 성장을 촉진시키는 데 성공하였다. 그러나 부의 분배에 있어서의 왜곡으로 성장의 성과를 쉽게 상실하기도 한다.¹¹⁾

그리고 소득분배의 불공정은 자원배분을 현재의 이용에 집중되도록 할 가능성이 높으며, 빈곤계층의 소득증대라는 명목 하에 개발의 필요성을 과잉 표출되게 할 수도 있다. 즉 현세대의 부의 분배에 있어서의 불공평은 세대간의 자연자원의 배분에 있어서도 현세대 우선으로 이루어질 가능성이 높다. 또한 소득분배의 불공정은 사회적 불안의 초래할 것이며, 이를 해소하기 위한 맹목적인 경제성장의 추구는 다시 자원낭비와 고갈을 촉진시키게 될 것이다.

경제의 세계화의 환경영향에 대한 논란을 요약하자면, 환경론자들은 산업화의 확산과 국제교역의 확대가 효율적인 자원배분을 가능하게 하고 경제성장과 대중소비의 물질 기반을 제공하여 사회적 후생을 개선시켰지만, 반면 대량생산체제를 통해 부존자원을 고갈시키고 생태계의 자정용량을 넘어서는 환경오염을 누적시켜 왔다고 주장한다. 무역자유화의 부정적 환경효과의 대부분은 자유무역에 따른 국제특화가 세계시장 전체를 공급대상으로 하는 대량생산시설을 특정지역에 편중시킴으로써 환경오염유발 활동의 지역적 집중을 야기한다는 데 있다. 개방과 경제성장에 따른 소비수준의 증가도 과도한 자원이용이라는 점에서 환경압박요인으로 간주할 수 있다. 여기서 환경오염의 집중과 자원고갈이 국가경제는 물론 세계경제 전체의 지속가능한 발전기반을 위협시킬 수 있다는 우려가 제기된다(환경부, 2001: 94).

한편 국가간 자유로운 상품거래를 옹호하는 자유무역론자들은 국제분업과 특화과정에서 발생할 수 있는 환경 친화적 기술혁신의 파급효과가 위와 같은 부정적인 환경효과를 충분히 상쇄시킬 수 있을 것으로 믿는다. 이들에게 자유무역은 가용자원의 효

11) 예를 들어 아르헨티나는 경제개방의 확대로 1990년에서 1998년 사이에 40%를 넘는 고도성장을 하였다. 그러나 1987년에서 1997년 사이의 상위 10%의 국민과 하위 10%의 국민사이의 소득격차는 15대 1에서 24.8대 1로 크게 증가하였다. 그리고 지난 2-3년간 아르헨티나는 또 다른 경제위기와 사회불안에 직면하였다.

율을 높이는 환경친화적 생산기술들을 후진지역으로 신속히 확산시키는 주요 통로를 제공함으로써 한 나라는 물론 세계전체의 환경보호에 긍정적으로 기여할 수 있을 것으로 인식된다. 이들은 또한 자유무역이 가져온 소득증대 효과가 환경친화적 수요를 진작함으로써 궁극적으로 환경개선에 기여한다고 믿는다(환경부, 2001: 94). 일본 환경성은 무역자유화가 환경에 미치는 영향을 다음과 같이 요약하고 있다(일본환경성, 2003).

<표 2-1> 무역자유화의 환경영향 파급효과

구분	긍정적 영향	부정적 영향
생산물 이동에 의한 영향	환경 친화적인 재화 및 서비스의 국제적 이동으로 환경에 영향이 적은 원자재 사용이 증가	환경 유해한 재화 혹은 생태시스템을 파괴하는 재화의 이동가능성 등장
경제규모와 시장확장에 의한 영향	경제성장을 가속화시키는 자본형성과 환경문제를 해결하려는 조치들이 증가	경제활동과 재화의 이동이 증가함에 따라 환경적 수용능력 이상의 과도한 자원사용, 천연자원의 파괴 또는 고갈되는 외부적 환경비용이 증가
생산활동 및 소비의 국제적 위치/밀도의 변화에 의한 영향	환경적 수용능력과 여타 조건들에 의존하는 경제활동의 재배치를 통한 자원의 효율적 사용	특정지역에 특정상품이 과도하게 특화되거나 특정지역/그룹에 환경자원의 집중이 일어나 생산과 소비가 부적합하게 재배치될 가능성 등장
환경정책/규범에 의한 영향	환경정책/규범의 조화(긍정적·부정적 영향)	

자료: 일본 환경성, 2003. 무역협정의 환경성 평가 연구팀 내부자료.

2) 자유무역의 환경영향에 대한 실증사례

자유무역의 환경영향에 대한 그간의 실증분석들을¹²⁾ 살펴보면 세계화가 지역환경에 미치는 영향과 지역환경관리에 부여하는 과제를 도출해 볼 수 있다.

12) 환경부, 2001. 「무역자유화의 환경성 평가에 관한 조사연구」 참조.

먼저, 중국의 WTO 가입으로 무역자유화가 중국의 면화산업에 미치는 사회적, 경제적, 환경적 영향을 평가한 연구사례이다. 분석의 결과를 보면 무역자유화는 중국의 섬유, 의류산업 수출을 자극하며 이는 면화의 수요를 증가시킬 것으로 예상되었으며 농산물의 수입은 중국 내 농산품의 공급여건을 개선할 수 있을 것으로 기대되었다. 동시에 중국의 농업생산 구조조정이 활발해지고 환경적으로는 면화수입에 의한 국내 재배면적의 감소와 화학비료와 살충제의 사용이 감소하여 긍정적인 파급효과가 나타날 것으로 예측되었다. 그러나 이러한 긍정적인 효과와 달리 중국의 WTO편입은 중국의 섬유 및 의류산업에 불확실성을 증가시킬 수 있으며 특히 교역상대국의 위생 및 검역조치들이 장애요인으로 작용할 경우 섬유류의 생산과 가격에 큰 변화를 가져올 것으로 우려되었다. 섬유산업의 변화는 후방효과를 통해 면화생산과 그 가격에 영향을 주게 되는 데 면화수입에 대한 관세할당(TRQ)은 국내 면화생산 시장에 상당한 충격을 가져올 수 있으며 경작면적과 산출이 감소하고 면화의 국내시장가격의 하락이 예상되어 농업부문의 고용감소와 이에 따른 면화재배농의 소득감소가 초래되는 등 농촌지역의 경제기반이 악화되고 사회불안 요소가 증폭될 수도 있다는 무역자유화의 부정적인 측면도 부각되었다. 재배면적의 축소와 병행하여 많은 경작지가 비농업 용도로 전환되어 도시의 확장, 산업시설, 공장입지로 사용될 가능성이 있고 이는 중국의 농업생산 능력의 지속가능성에 유해한 결과를 초래할 것으로 예상되었다.

다음은 에콰도르 바나나 재배업에 대한 연구이다. 에콰도르 바나나 재배 부문에 대한 무역자유화의 환경영향 연구에서는 에콰도르 바나나 수출의 증가가 단위 면적 당 수확량의 증가보다는 생산면적의 증가를 가져왔으며, 이는 기술효과보다 커서 토지 및 기타 천연자원의 사용의 증가로 인해 자연자원에 대한 압박이 가중되었음이 확인되었다. 이 같은 연구결과는 시장개방이 생산자들의 전문성을 촉진하여 농업경영 기술개선과 효율적 자원이용 등 긍정적인 기술효과를 가져오나, 천연자원의 사용증가라는 부정적 파급효과도 수반한다는 것을 보여준다. 또한 WTO가입과 함께 기술, 환경, 위생 등의 기준이 국제수준으로 강화되고, 강화된 환경규제 적용분야의 현대화와 환경개선에 관한 정치적 관심도가 향상되는 규제효과도 확인되었다. 동 연구는 개발정책의 수립과 이행에 이해 당사자들의 참여를 확대하고 조세와 관세 신용인센티브

와 환경인증제도, 관련 가격의 고정정책 등의 경제적 인센티브와 연구능력 향상, 환경 관련 수상, 제도 정책 등의 비경제적 인센티브를 동시에 강화해야 한다는 정책대안을 제시하고 있다.

위 사례들의 결과를 종합해보면 특정조건과 특정시점을 기준으로 한 무역자유화의 긍정적 혹은 부정적 환경효과를 바탕으로 추가적 시장개방여부에 대한 정책방향을 결정하는 것은 충분치 않아 보인다. 즉 무역자유화는 환경적으로 부정적인 영향과 긍정적인 영향을 동시에 가져오고, 두 영향의 상대적 크기는 개별국가의 경제 및 산업 구조에 따라 달라지므로 무역자유화의 환경적 효과를 일반화시키기 어렵다는 것이다. 따라서 실용적인 관점에서 무역과 환경연계에 대한 연구는 무역자유화가 긍정적인 환경효과를 유발할 수 있는 전제조건들에 대한 연구와 이러한 전제조건을 충족시키기 위한 관련정책 수단의 개발과 검토에 중점을 두어야 한다는 것을 지적한다. 위 분석결과는 자유무역의 환경과급효과가 자유무역의 결과가 일어나는 지역 혹은 국가간 산업특화 구조의 환경친화성에 따라 다르게 나타난다는 점을 보여줌으로써 자유무역 확대의 환경 위해성에 대한 일반적 결론을 도출할 수 없다는 점을 분명히 해준다.

우리나라의 경우 무역자유화는 제조업의 활성화와 농업부분의 축소를 유발할 것으로 보인다. 우선 자유무역에 의한 제조업의 수출증가로 산업활동이 활발하게 되어 에너지 사용량이 늘어나고 오염물질의 배출이 증가할 것이다(환경부, 2003). 또한 산업 입지의 수요가 늘어남에 따라 수도권 등 경쟁력 있는 산업입지 지역에서의 개발압력이 심화될 것이다. 이러한 현상은 지역의 환경부하를 높이는 결과를 가져올 것이다. 지방정부는 산업활동이 활성화됨에 따라 오염배출량과 환경비용의 증가에 따른 대책 수립과 오염 배출업소의 지도·단속권을 가지고 있는 지방자치단체의 환경규제정책을 어떻게 펴야 하는 지에 대한 새로운 정책과제를 부여받게 될 것이다. 그리고 산업 입지에 대한 수요가 증가함에 따라 새로운 기업입지의 수요가 증가하게 될 것이다. 이는 국내기업의 확장과 외국기업의 국내유치에 따른 결과이다. 그러나 늘어난 기업 입지 수요와 토지이용규제와 갈등을 빚게 될 것이다. 따라서 기업은 토지이용규제의 완화를 요구하게 되고, 개발부서는 기업활동의 자유화와 지역경제의 활성화, 국제경쟁력 강화 등을 들어 토지이용규제의 완화정책을 추진하게 될 것이다. 이에 따라 지

방정부는 지역의 환경을 지킬 것인가 아니면 지역개발 및 지역경제를 활성화시킬 것인가에 대하여 정책적 선택의 문제에 놓일 가능성이 있다.

한편 농산품의 경우 수출보다는 수입이 증가하게 되고 이는 국내의 농작물 재배에 영향을 미치게 될 것이다. 장기적으로 볼 때 가격경쟁력이 약하고 우수한 외국 농산품에 의한 국내농산품의 대체효과가 겹쳐 전체적으로 국내 농산품의 재배가 감소하게 될 가능성이 있다. 이는 국내 농산품 재배에 사용되는 농약과 환경유해보조금의 감소로 이어지고 가격경쟁력에 대응하기 위한 친환경농산품에 대한 재배가 늘어나 환경에 대한 긍정적인 영향이 나타날 것이다. 하지만 감소되는 농작물 재배면적에 대하여 농지의 전용 압력이 있고 그것이 무역자유화로 활성화된 제조업의 공장 부지나 아파트 등 건축용도로 전용될 가능성이 있다. 이는 개발에 따른 새로운 환경문제를 가져올 것이다.

경제의 세계화가 지역환경에 미치는 영향은 결국 구체적 사안에 따라 그리고 지역 특성에 따라 상이하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 경제의 세계화를 통해 세계시장에 직접 노출되는 지방이 세계화의 과실을 향유하고 문제점을 극복하기 위해서는 지방자치단체의 역량이 강화되어야 하고 각 지방의 특수성을 잘 반영할 수 있는 분권화된 의사결정구조가 형성되어야 한다. 이것이 경제의 세계화에 대한 대응으로 지방화가 필요한 이유이다.

3. 국제환경레짐과 국제환경규범의 등장

경제의 세계화로 나타날 수 있는 부정적 환경영향을 사전에 차단하고 세계를 지속가능발전으로 유도하기 위한 국제적 노력은 규범의 세계화에서 찾을 수 있다. 규범의 세계화는 시장경쟁을 지구적으로 일반화하는 경제의 세계화에 대응하여 경쟁규칙도 세계차원에서 일반화시키려는 노력이다. 경쟁이 허용되는 사회적, 문화적, 환경적 틀을 규정하는 경쟁규칙은 고삐 풀린 경쟁의 폐해를 방지하기 위한 것으로 일국시장에서는 법적으로, 규범적으로 작동하고 있지만, 세계시장에서는 경쟁규칙이 확립되기 전에 무제한적인 경쟁이 먼저 관철되었다. 제3세계 노동자들과 환경자원의 무분별한

착취 등 세계화의 부정적인 영향에 대응하여 경쟁규칙도 서둘러 일반화하지는 노력이 바로 규범의 세계화과정인 것이다(윤영관·이근, 2003).

환경규범의 세계화는 경제의 세계화 및 지구적인 환경문제에 대한 공동대응으로부터 출발하여 환경에 관한 국제규범(Environmental Global Standards)으로 발전해가고 있다. 환경분야 국제규범은 환경보호를 위해 국제적으로 요구되는 물리적 기준(예를 들어 NOx 농도)만이 아니라 정책적 노력도 포함한다. 본 연구에서는 이 후자에 초점을 맞추어 환경정책분야의 국제적 추세 내지 경향으로서의 환경정책 또는 환경관리의 글로벌 스탠더드를 논의하려 한다(이창우, 2003). 환경정책의 글로벌 스탠더드(Global Standard)는 국제환경레짐을 통해 형성되고 있는데 이하에서는 국제환경회의의 및 국제환경기구에서의 논의를 중심으로 지역환경관리의 글로벌 스탠더드를 도출해보고자 한다.

가. 국제환경레짐의 동향

1) 국제환경회의

지구환경문제에 대한 범세계적인 대응이 이루어지기 시작한 것은 1972년부터이다. 1972년 로마클럽이 「성장의 한계」라는 보고서를 발간하여 자원고갈과 환경파괴에 따른 지구의 위기를 경고하였고, 같은 해 스웨덴 스톡홀름에서는 113개국 대표가 참가한 유엔인간환경회의(UNCHE: UN Conference on Human Environment)가 개최되어 지구차원의 환경보전대책을 마련하기 위한 기반을 조성하였다. 1987년 환경과 개발에 관한 세계위원회(World Committee on Environment and Development)의 보고서인 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」에서 지속가능발전의 개념이 최초로 정립되었다. 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED: UN Conference on Environment and Development)에서는 지속가능발전을 지구환경보전의 이념이자 목표로 정하고, 리우 선언과 의제21을 채택하였다.

2002년 9월 남아공 요하네스버그에서는 1992년 리우회의 이후 10년간 국제사회의 지속가능발전 정도를 평가하고 지속가능발전 의지를 재확인하면서 향후 10년간의 추

진전락을 마련하기 위해 세계지속가능발전정상회의(WSSD: World Summit on Sustainable Development)가 개최되었다.

동 회의의 결과물인 이행계획에서는 리우선언의 핵심내용인 공동의 차별화된 책임 원칙과 사전예방원칙을 재확인하였고, 지속가능한 소비 및 생산을 가속화하기 위해 10개년 계획(10-year framework of programmes) 수립, 전주기 분석(life-cycle approach) 활용, 에코라벨링(eco-labelling) 적용 확대 등을 합의하였다. 한편 1차 에너지 중 재생에너지 비율을 수치로 구체화하지는 않았으나 시급성을 가지고 대폭 증가시켜야 함을 촉구하였다. 지속가능한 에너지 시스템을 장려하기 위해 환경에 해로운 보조금 철폐를 포함한 시장 왜곡적인 조치를 제거하는 정책을 시행하고, 2020년까지 화학물질이 인체와 환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 방향으로 생산 및 사용될 것과 중금속의 위해를 감소할 것을 합의하였다. 자연자원의 보호와 고갈어족자원의 회복을 촉구하였다. 기후변화에 대비하여 교토의정서를 비준하지 않은 국가에 대해 비준을 촉구, 지구환경금융(GEF)에 토지황폐화를 중점자원분야로 추가할 것을 촉구하고 사막화방지협약의 재정체계가 될 것을 요청하였다. 2010년까지 현재의 생물 다양성 상실 추세를 대폭 억제하고, 유전자원 활용에 따른 이익의 공정한 분배를 위한 국제제임을 고려하고 생물다양성협약(CBD)의 테두리 내에서 협상할 것을 주장하였다. 세계화는 지속가능발전에 기회와 도전을 제공함을 언급하고, 세계화의 영향에 대해 긍정적 측면과 부정적 측면이 있음을 인식하고 이에 대한 균형잡힌 시각을 가지려고 노력하였다. 세계화에 대한 대응노력을 지지하며 환경과 무역을 연계하는 도하아젠다의 협상성공을 지지하며 기업의 책임성 증진을 강조하였다. 또 건전한 관리체계(Good Governance)가 지속가능발전에 필수임을 확인하고 건전한 관리체계의 요소로서 건전한 경제정책, 민주제도, 자유, 평화, 안전, 인권, 개발권리, 법치, 남녀평등, 시장정책, 정의롭고 민주적인 사회에 대한 공약 등을 거론하였다. 그리고 2005년까지 국가별로 지속가능발전 전략을 수립하고 이행할 것을 합의하였다.

한편 WSSD에서는 지방정부회의가 별도로 샌톤지역에서 8월 27일-30일에 걸쳐서 개최되었다. 동 회의에서 세계지방정부들과 국제환경지자체협의회(ICLEI: The International Council for Local Environmental Initiatives)는 지방정부가 지속가능발

전의 주체임을 인식하고, 지방의제21의 리우+10을 평가하고 지방의제21의 구체적 실천전략으로 지방행동 21(Local Action 21)을 제안하였다. 또한 지방정부회의에서는 요하네스버그 요청성명서와 지방정부 선언문을 채택하였다. 요하네스버그 요청은 지방정부의 중요성과 새로운 형태의 지구적 연대, 국제관계의 근본적 재구조화를 호소하면서, 지방행동21의 개념정의와 지방정부회의 참가자들의 지방행동21 이행을 다짐하고 있다. 지방정부 선언문은 전문, 배경, 원칙, 지방정부의 책무, 중앙정부에의 요구 사항 등 총 10개항으로 되어있는데 이 중 제6항에서 지방의제 21의 성공적 이행과 지구 공공재산(global common goods)의 보호, 지속가능한 지역사회 창조를 위해 지방행동 21의 촉진을 약속하고 있다. 제8항에서는 지속가능한 국가발전전략 수립 시 지방정부를 동등한 파트너로 포함시켜 줄 것을 중앙정부에 요구하고 있다.

지방행동21은 지방의제21 이행의 틀이라는 성격을 가지고 있고, 모토(motto), 위임(mandate), 운동(movement)의 3M으로 요약된다. 요하네스버그 요청에서 정의된 지방행동21의 개념을 보면 “지방행동21은 WSSD 이후 10년 동안의 지속가능한 발전 이행을 촉진하고자 하는 모토(Motto)이고, 지방의제 21을 실천하기 위해 WSSD가 지방정부에게 준 위임(Mandate)이며, 각급 지방자치단체 및 협의체들이 펼치는 운동(Movement)이다”라고 정의하고 있다.¹³⁾ 국제환경지자체협의회(ICLEI)는 지방행동21의 준거 틀로서 지구헌장¹⁴⁾과 멜버른 원칙을 제시하고 이를 준수할 것을 권장하고 있다. 멜버른 원칙은 2002년 4월 3-5일, 호주 멜버른에서 개최된 ‘지속가능한 도시’를 위한 국제회의에서 채택된 것으로 전문, 비전, 목표, 10개의 원칙으로 되어 있다(환경부, 2003b: 4-5).¹⁵⁾

13) 이를 상술하면 첫째, 지방행동 21은 모토(Motto)이다. 지방행동 21은 21세기를 맞아 이제 지방자치단체가 지금껏 설정된 의제를 이행하기 위한 행동을 취해야 한다는 의미로서의 구호 내지 표어이다. 지방행동 21은 “21세기 지구환경을 살리기 위하여 지방차원에서 행동하자”라는 구호로 표현된다. 둘째, 지방행동 21은 WSSD가 지방의제 및 지방행동을 이행하라고 지방정부에 내린 명령이며, 위임이며, 과업이다. 위임으로서 지방행동 21은 WSSD를 계기로 지방의제 21을 본격적으로 이행하지는 지방정부 서로간의 다짐이다. 셋째, 지방행동 21은 지방정부가 벌이는 지속가능한 발전을 위한 운동이다. 여기서 운동은 지방정부가 펼치는 환경운동이며 사회운동이다. 이는 앞으로 지방정부가 이러한 운동을 적극적으로 주도해 나가야 함을 시사한다(이창우, 2002).

14) 지구헌장은 2000년 3월 30여 개국이 참가한 지구헌장위원회에서 채택한 문서로 “지속가능한 발전을 이루기 위한 실천지침과 세계적으로 공유된 윤리원칙들”(16개 주요 원칙, 61개 세부원칙)을 담고 있는 문서이다. 자세한 내용은 지구헌장캠페인 홈페이지: <http://www.z9.or.kr>를 참조.

2) 국제환경기구

가) 유엔지속가능발전위원회(UNCSD)

UNCSD는 1992년 6월 리우 유엔환경개발회의에서 채택된 「의제21」의 이행상황을 점검하고 후속방안을 마련하기 위하여 1992년 12월 유엔총회 결의에 의해 경제사회이사회 산하의 고위급 위원회로서 설립되었다. UNCSD는 설립이후 1993년 6월 1차 회의부터 매년 4-5개 분야를 선정하여 정부간 협상을 가졌으며, 2003년 5월까지 11차례의 회의를 가졌다. 2002년 WSSD에서는 UNCSD로 하여금 정부간 협상을 2년 간격으로 가질 것을 권고하여 2003년 4월 28일-5월 9일간 열린 제11차 회의에서는 2004년부터는 UNCSD의 활동을 2년 주기로 개편하고 2004년-2017년간 논의할 의제를 확정하였다(환경부, 2004a). 아래 표에 나온 의제들과 이슈들을 살펴보면 이슈의 통합적 논의가 환경정책의 세계적 추세임을 잘 알 수 있다(이창우, 2003).

<표 2-2> UNCSD 주요의제(2004-2017년)

연도	주요의제	관련이슈
2004-2005	물, 위생, 인간정주	빈곤퇴치, 소비·생산, 자연자원보전·관리, 세계화, 건강, 이행수단, 제도적인 체제, 성평등, 교육 등
2006-2007	지속가능발전을 위한 에너지, 산업개발, 대기 및 대기오염, 기후변화	상동
2008-2009	농업·농촌개발 및 토지, 가뭄·사막화·아프리카	상동

15) 델버른 원칙에서 제시하고 있는 10개의 원칙은 다음과 같다. 원칙 1: 지속성 및 세대간 사회적·경제적·정치적 평등과 개성을 바탕에 둔 도시의 장기적 비전을 제공한다. 원칙 2: 장기적인 경제·사회적 안정성을 확보한다. 원칙 3: 생물종 다양성 및 자연생태계의 본질적 가치를 인식하고, 보호하고 복원한다. 원칙 4: 지역공동체로 하여금 생태적 발자국을 최소화하도록 한다. 원칙 5: 건강하고 지속가능한 도시의 개발과 육성에 있어 생태계의 특징에 기반을 둔다. 원칙 6: 인간·문화적 가치와 역사·자연시스템을 포함한 도시의 고유한 특성을 인식하고 이것을 바탕으로 도시를 구축한다. 원칙 7: 사람들의 역량을 기르고 참여를 장려한다. 원칙 8: 협동 네트워크를 확대하고 네트워크를 통해 지속가능한 공동미래를 향해 함께 일을 할 수 있도록 한다. 원칙 9: 환경적으로 건전한 기술의 적절한 이용과 효과적인 수요관리를 통하여 지속가능한 생산과 소비를 증진시킨다. 원칙 10: 책임, 투명성, 거버넌스에 입각한 지속적인 성장이 가능하도록 한다(김귀순, 2002).

연도	주요의제	관련이슈
2010-2011	운송, 화학물질·폐기물관리, 광업, 지속가능한 소비·생산패턴에 관한 10개년 프로그램체제 수립	상동
2012-2013	산림·산악, 생물다양성·생명공학, 관광	상동
2014-2015	해양·바다, 해양자원, 도서개도국, 재난관리 및 이에 대한 취약성	상동
2016-2017	의제21·WSSD 이행계획 등에 대한 전반적인 이행평가	상동

자료: 환경부, 2004a.

나) 경제협력개발기구(OECD)

OECD는 세계경제의 지속적인 성장과 복지증진을 목표로 1961년 9월에 설립된 기구이다. 2003년 현재 30개 회원국으로 구성되어 있고, 우리나라는 1996년 12월에 제29번째 회원국으로 가입하였다. 이들 국가의 총인구는 세계인구의 21.5%에 불과하나 전 세계 총 GDP의 83%, 총수출의 75%, 총수입의 73%를 차지하고 있어 실질적으로 세계 경제를 이끌어가는 선진국가의 모임이다(환경부, 2004a). OECD 초기에는 경제건설, 무역자유화 등에 치중하였으나, 최근에는 지속가능발전과 같은 환경, 경제 및 사회적 관심사에 초점을 맞추고 있다.

OECD는 환경정책의 기본원칙으로 오염자 부담 원칙, 환경기준의 설정, 환경정책에 경제적 유인 수단 활용, 종합적 오염 예방 및 통제를 들고 있으며, 2001년 4월에 'OECD 환경전망(OECD Environmental Outlook)'을 발간하고, 동년 5월에는 OECD 환경장관회의에서 '21세기 첫 10년 환경전략'을 채택하였다.

'OECD 환경전망'에서는 환경정책에 영향을 미치는 제도적 틀을 <표 2-3>과 같이 제시하고 있으며 이에 기초하여 향후 10년간의 OECD 환경전략을 수립한 것이 '21세기 첫 10년 환경전략'이다. 2010년까지 시행하며 환경성과 평가 및 환경지표로 진척사항을 확인한다. OECD는 회원국들의 사정을 감안하여 동 보고서의 정책권고사항을 개별국가에서 반영하도록 유도하고 있다. OECD는 오염물질 배출통제 및 자원효율성 향상은 전반적으로 상대적인 개선효과는 있으나 향후 지속적인 경제성장으로 인한 생

<표 2-3> 환경정책의 제도적 틀 변화

구분	전단계	현단계	미래단계
정책 맥락의 진전	- 환경 대 경제 - 공급에 초점	- 환경 대 경제(부문 통합) - 수요에 초점	- 환경, 경제 및 사회적 목표 (지속가능발전) - 수요와 공급의 통합에 초점 - 예방적 접근방법 중시
국가 환경제도의 틀	- 엄격한 구조 - 제공자로서의 정부 - 환경제도는 과학적 고려 및 전문가가 지배	- 보다 탄력적 구조이나 전통적 구조가 지배 - 지방으로 분권화 - 협상 파트너로서의 정부 - 경제적 기술 중시	- 개방적/탄력적 구조 - 네트워크의 강조 - 촉진자 및 촉매자로서의 정부 - 지속적 분권화와 기능적 균등 - 정부역할의 진전 - 통합적 분석기술 필요
국제 환경제도	- 발전단계 - 환경목표 지배적 - 정책목적은 종종 정성적 용어로 기술 - 경제를 부정적 '문제의 근원'으로 봄	- 부분적 통합단계(경제 제도의 확산과 연계) - 다자간 환경협력 확산	- 완전한 통합단계(다자간 환경 협력은 보다 사회적, 경제적으로 민감, 예: 교토의정서) - 정책목표는 점점 더 정량적 용어(목표치, 일정)로 기술 - 국제적 협력 필요 증대
국제 경제 제도들	- 경제성장 - 환경이 부정적 용어로 사용(비용증가)	- 환경과 공존 - 보호주의의 해제 - 환경이 보다 중립적인 용어로 사용	- 환경이 보다 긍정적인 용어가 됨 - 새로운 환경규정이 다자간 경제체제의 일부로 구축
일반 대중	- 정보교환에 초점	- 자문 및 대중참여 - 투명성(정보접근)이 점차 증가	- 대화에 초점 - 책임, 입증, 투명성이 제도의 신뢰도를 높임 - 환경교육 중요 - 환경정책/행동에 대한 대중의 능력 증가
NGOs	- 좁은 기반의, 단일 이슈적 NGO - 종종 주요정책 논의에서 제외	- 보다 체계적인 접근방법(네트워크, 인터넷) - 일상적인 정책결정에 NGO의 영향 증대 - NGO의 민주적 결함이 점점 관심가가 됨	- 주요 정책논의에서 활동적 파트너가 됨 - 신생 NGO의 참여 - NGO들 사이의 네트워크 증가
기업계	- 환경규제의 대상 (방어전략)	- 환경정책의 형성과 집행에 있어 정부와 협력적	- 환경보호 및 지속가능발전 실현에 보다 전향적 - 환경보전에 기업의 역할 강화 - 다국적 기업의 표준화된 환경실천 - 민영화 확산

자료: 대통령자문 지속가능발전위원회, 2001.

산과 소비의 양적 증가가 이를 상쇄할 것이라고 전망하고 경제성장으로 인한 환경악화를 차단(de-couple)하고, 환경에 대한 압력을 지속가능한 수준으로 유지할 필요가 있음을 강조하였다. 그리고 환경적으로 지속가능한 발전을 달성하기 위하여 환경적 지속성(Environmental Sustainability) 4대 기준과 5대 추진목표를 설정하였다. 4대 기준으로 자원의 재생가능성 기준(재생가능한 자원을 효율적으로 이용), 재생불가능한 자원의 대체가능성 기준(재생불가능한 자원을 효율적으로 사용하고 대체가능한 것은 대체가능 수준으로 제한), 환경용량 준수(동화)의 기준(환경용량, 즉 자연정화능력 범위 내에서 오염물질 배출), 비가역적 활동의 회피기준(생태계 등을 파괴할 활동 회피)을 들고 있다.

5대 추진목표는 생태계의 건전성 유지, 경제-환경부하 연계차단(de-coupling), 환경지표를 이용한 의사결정 정보 개선, 사회-환경 연계문제의 해결로 삶의 질 향상, 지구환경분야 협력 개선이다. 추진목표별 세부과제는 다음과 같다.

<표 2-4> OECD 환경전략의 5대 추진목표

목표	세부내용
효율적인 자연자원 관리에 의한 생태계의 건전성 유지	- 온실가스 배출감축 등 기후변화협약 체계 준수 - 담수 공급, 지하수·지표수 오염방지 등 수자원 관리 - 생태계의 다양성 유지 및 생물종에 대한 위협 감소
경제성장과 환경훼손의 연계차단(De-coupling)	- 농업과 관련된 부정적인 환경영향 감소 - 대기오염 등 교통으로 인한 부정적인 영향 감소 - 에너지 생산 및 사용에서 발생하는 부정적인 환경영향 감소
의사결정을 위한 정보개선: 환경지표의 사용	- 환경전략 이행을 점검하기 위한 환경지표 개발 및 사용 - 국가목표와 관련된 각 회원국의 국내정책 지원
사회와 환경의 조화를 통한 삶의 질 향상	- 사회와 환경간의 연결고리 파악 - 도시환경문제의 해결 - 환경정책의 공평한 분배, 참여와 교육
지구환경보전을 위한 상호 협력 증진	- 국제환경관리구조 강화와 일관성 보장 - WTO 등 국제기구의 환경협력 활동 강화

자료: 환경부, 2004b.

5대 목표 달성을 위한 주요 실천계획으로 보조금 제거, 환경세 개혁, 배출권 거래제

도 등 시장원리에 근거한 정책도구 및 자발적 협약을 통한 환경목표 달성, 환경 외부비용의 내부화를 통한 수요관리, 토지이용, 경제·재정 정책 수립 시 생물다양성에 대한 고려, 2010년까지 환경위해적인 정책과 보조금 단계적 철폐, 환경관련 의사결정 시 정보의 접근가능성과 민간참여 보장, 공간·환경통합계획 수립을 위한 도시지역의 에너지·수자원 효율성 증진, 지구환경문제 해결을 위한 비회원국과의 공평한 의무분담방식 개발 등을 제시하고 있다.

다) 국제표준기구(ISO)

국제표준화기구(ISO: International Organization for Standardization)는 1926년 국가표준협회 국제연맹으로 발족했으며 1947년 10월 현 명칭으로 개칭하였다. 현재 스위스 제네바에 사무소를 두고 있다. ISO의 설립목적은 상품 및 용역의 국제적 교환을 촉진하고 지적, 학문적, 기술적, 경제적 활동 분야에서의 협력증진을 위하여 국제표준화 및 관련활동의 발전을 촉진시키는 데 있다. 이러한 목적을 위하여 ISO는 표준 및 관련활동의 세계적 조화를 촉진하고, 국제규격을 개발·발행하며, 회원기관과 관련 국제기구와의 협력을 도모하고 있다.

ISO는 환경경영에 관한 국제 규격(ISO 14000 시리즈)을 제정하고 있다. ISO 14000 시리즈가 출현하게 된 연혁은 다음과 같다. ISO는 환경관리에 대한 국제 규격화의 요청이 1990년대 들어 대두됨에 따라 1991년 국제전기표준회의(IEC)와 공동으로 '환경에 관한 전략자문 그룹(SAGE : Strategic Advisory Group on Environment)'을 설치하였다. SAGE는 1992년 10월에 ① 환경경영의 통일된 접근방법 개발 및 보급, ② 환경성과의 개선을 달성하고 측정할 수 있는 조직의 능력 배양, ③ 환경을 빌미로 한 무역장벽을 제거함으로써 국제교역을 촉진할 것 등 환경경영 국제표준화 작업에 관한 세 가지 원칙을 제시하면서 그 필요성을 ISO에 건의하였다(한국인정원, 2003a). 이에 따라 1992년 환경경영에 관한 국제 규격을 개발하는 기술위원회(TC 207)¹⁶⁾가 ISO

16) ISO/TC 207은 환경경영에 관한 국제표준화 작업을 수행하기 위하여 구성된 기술위원회로서 환경경영과 관련된 제반 규격과 지침에 대한 표준화작업을 담당하고 있다. ISO/TC 207은 각 주체별로 6개의 분과위원회와 17개의 작업반으로 구성되어 있다. ISO/TC 207의 사무국은 캐나다가 담당하고 있으며, 영국, 네덜란드, 호주, 미국, 노르웨이 등이 분과위원회의 간사국으로 활동하고

내부에 설치됨으로써 환경경영시스템을 비롯하여 환경경영에 관한 국제 규격(ISO 14000 시리즈) 제정을 검토하게 되었다. ISO/TC 207에서 검토된 환경경영규격안은 1993년 3월 캐나다 토론토에서 개최된 제1회 ISO 환경경영 총회(TC 207)를 비롯하여 1996년 6월 브라질 리우에서 개최된 제4회 TC 207 총회에 이르기까지 거듭된 보완 작업 끝에 1996년 9월말 국제 환경경영시스템 규격인 ISO 14001이 제정되었으며, 동년 10월에는 환경감사 규격이 제정·공표되었다.¹⁷⁾

ISO 14000 시리즈는 환경경영시스템(14001과 14004), 전과정평가(14040 시리즈), 환경친화적 제품설계(14062), 환경라벨링과 선언(14020 시리즈), 환경의사소통(14063), 환경성과평가(14030 시리즈), 환경경영시스템 심사(19011) 등으로 구성된다. 이 중 ISO 14001은 조직경영의 일부분으로서, 조직활동에 의해 발생할 수 있는 부정적인 환경영향을 지속적으로 개선하기 위한 체계적인 접근방법으로 그 목적을 조직의 성장과 환경성과의 개선을 도모하는 데 두고 있다. ISO 14001에서 규정한 환경경영시스템의 기본적인 내용은 지속적인 환경성과의 체계적인 개선을 위해서 조직은 환경경영 체제를 수립·유지하고, 환경개선에 대한 전 조직원의 책임을 명시하고, 환경개선을 위한 노력들이 효과적으로 이루어질 수 있도록 조직 내의 자원을 적절히 배분할 것을 규정하고 있다. 또한, 환경에 대한 인식과 책임의식을 제고하기 위해 전 조직원에게 교육과 훈련을 지속적으로 실시하고, 환경방침을 충실히 실천하는 지를 정기적으로 감시하고 점검하는 감사를 실시하며, 환경성과를 대내·외에 공표하도록 하고 있다.

<표 2-5> ISO 14001 환경경영체계 규격

조항번호	요구사항	조항번호	요구사항
4.1	일반요건	4.4.4	환경경영체계 문서화
4.2	환경방침	4.4.5	문서관리
4.3	계획	4.4.6	운영 관리
4.3.1	환경측면	4.4.7	비상시 대비 및 대응
4.3.2	법률 및 그 밖의 요건	4.5	점검 및 시정조치
4.3.3	목표 및 세부목표	4.5.1	감시 및 측정

있다(노광배, 2003).

17) 한국인정원 홈페이지(<http://www.kab.or.kr>) 참조.

4.3.4	환경경영 추진계획	4.5.2	부적합 시정 및 예방조치
4.4	실행 및 운영	4.5.3	기록
4.4.1	구조 및 책임	4.5.4	환경경영체제 감사
4.4.2	훈련, 인식 및 자격	4.6	경영자 검토
4.4.3	의사소통		

자료: 한국인정원, 2003b.

ISO 14001은 대부분 기업에 적용되었지만, 최근 들어 지방자치단체 및 공공기관에서도 활발히 적용되고 있다. OECD에서도 가입국 정부에 14001 규격에 의한 환경경영시스템 구축을 권고하고 있어 국제적으로도 정부기관의 ISO 14001 인증취득이 증가하는 추세이다. 공공행정조직에 환경경영시스템의 도입은 사후관리 중심의 환경관리에서 예방 중심의 환경관리로 패러다임의 변화를 추구할 수 있다.

<표 2-6> ISO 14001과 기존 환경관리의 비교

구분	14001	기존 환경관리
접근방법	시스템적 접근	사안별, 과제별 접근
대상범위	기존 환경문제이외에 자원, 에너지 보존, 그린구매, 환경친화적 제품 개발 등을 포함한 포괄적 접근	대기, 폐기물 등 환경유해요인 관리 중심의 기존 환경문제에만 국한
참여조직	전 조직 참여	환경관리 담당부서 중심 참여
대응방식	예방 중심 - 문제 발생의 근원지 관리 (source 관리)	사후 관리 - 발생된 문제의 확산 방지 (end of pipe 관리)
관리영역	지구 차원 관리	자체 지역 한정
대외 의사소통	이해관계자와 공개 의사소통 - 지구환경, 지방의제21 등 국제환경 이슈에 동참·기여	가급적 비공개 - 지역적 환경문제 국한, 교류 기피
접근태도	적극적 - 사회적 책임 담당(직원의 도덕적 마인드 고양) - 신기술 적극 활용	소극적 - 법규 준수 수준에 안주

자료: 한국인정원, 2003b.

나. 지역환경관리의 글로벌 스탠더드

이창우(2003)는 Elkington의 패러다임의 변화¹⁸⁾, OECD 환경정책의 현재와 미래전망, 향후 15년간 다루게 될 UNCSD 주제 및 통합이슈, 국제환경동향 및 환경정책 전문가들의 미래전망을 토대로 환경정책의 글로벌 스탠더드를 다음과 같이 제시하고 있다. 즉, ① 지속가능한 발전, ② 쟁점통합적 환경정책, ③ 수요공급 통합관리, ④ 환경거버넌스 체계, ⑤ 기업의 역할 강화, ⑥ 환경정책의 분권화, ⑦ 인센티브에 기초한 환경정책, ⑧ 자연, 인간, 지구중심의 환경정책, ⑨ 환경정책의 계량화 등이다.

이창우가 제시한 글로벌 스탠더드와 본 연구에서 살펴본 국제환경레짐의 논의내용을 토대로 환경정책의 국제적 흐름을 종합하여 지역환경관리에 적용가능한 글로벌 스탠더드를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역환경관리의 목표는 지방자치단체의 지속가능한 발전이다. 경제발전에 의한 부정적인 환경영향을 차단하고 환경용량의 범위 내에서 경제개발을 허용하는 지속가능발전을 지방자치단체의 수준에서도 정책의 목표가 되어야 한다.

둘째, 환경관리의 분권화이다. 지방화·세계화과정 속에서 지방에 대한 요구와 기대가 증가하면서 중앙기능의 지방이전이 추세로 정착되고 있다.

셋째, 환경관리의 통합적 추진이 강조되고 있다. 매체별 통합관리에서 환경과 경제의 통합, 환경과 사회의 통합, 환경과 경제·사회를 통합하는 방향으로 환경정책이 나아가고 있다. 또한 매체별, 부분별 내에서의 자원관리와 환경관리가 통합하고 있다.

넷째, 환경관리에 대한 거버넌스적 접근이 요구된다. 정부와 전문가가 주도하던 환

18)

주제	1950-2000: 풍요사회	2001-2050: 가이아 사회
세계관	제1, 제2, 제3 세계	하나의 세계
정치	자본주의 vs. 공산주의	연성 vs. 경성 자본주의
경제	성장	지속가능성
초점	양, 용량부과	질 가치부과
척도	재정적 수지결산	사회, 경제, 환경 통합결산
자본	물리적, 재정적, 지적	인간적, 사회적, 자연적
거버넌스	배타적, 주주	참여적, 이해관계자

자료: Elkington, J. 1999. "The Third Wave". 『Tomorrow』. No.6. Vol.IX. 이창우. 2003에서 재인용

경정책에서 시민단체, 지역주민, 기업 등 다양한 이해관계자가 참여하는 환경정책으로 변화하고 있다. 지역차원에서 정부, 시민사회, 기업의 협력적 파트너십에 의한 지역환경 거버넌스 체제가 구축되어야 한다.

다섯째, 환경관리의 계량화이다. 특히 환경성과를 계량적으로 평가하고 이를 지속적으로 모니터링하는 방향으로 환경관리가 바뀌고 있다.

여섯째, 지구환경보전을 위한 국제협력의 증진이다. 기후변화, 생물다양성 보존, 오존층 파괴, 사막화 등 지구환경문제를 해결하기 위한 국제환경레짐이 형성되고 있다. 개별국가만이 아니라 지방자치단체도 국제환경레짐에 능동적으로 참여하고 지구환경보전을 위한 정책을 수립·집행할 것을 요구받고 있다.

4. 지방화·세계화시대 지역환경관리의 과제

경제의 세계화를 통해 지방은 국경이라는 보호막을 상실하고 세계시장에 직접적으로 노출되었다. 지방의 권한과 능력의 강화를 의미하는 지방화는 하나의 시대적 흐름이기도 하지만 동시에 지방이 세계시장에서 경쟁력있는 행위주체로 살아남기 위해서 요구되는 일국차원의 전략이기도 하다. 다른 한편, 경제의 세계화에 대응하여 정치, 경제, 문화, 환경 등 각 분야의 세계화도 추진되고 있어 시장경쟁의 지구적 규칙과 틀을 형성해나가고 있다. 환경정책분야의 세계화는 환경정책의 글로벌 스탠더드의 형성으로 나타나며 이는 각국 환경정책의 이정표로 작용하고 있다.

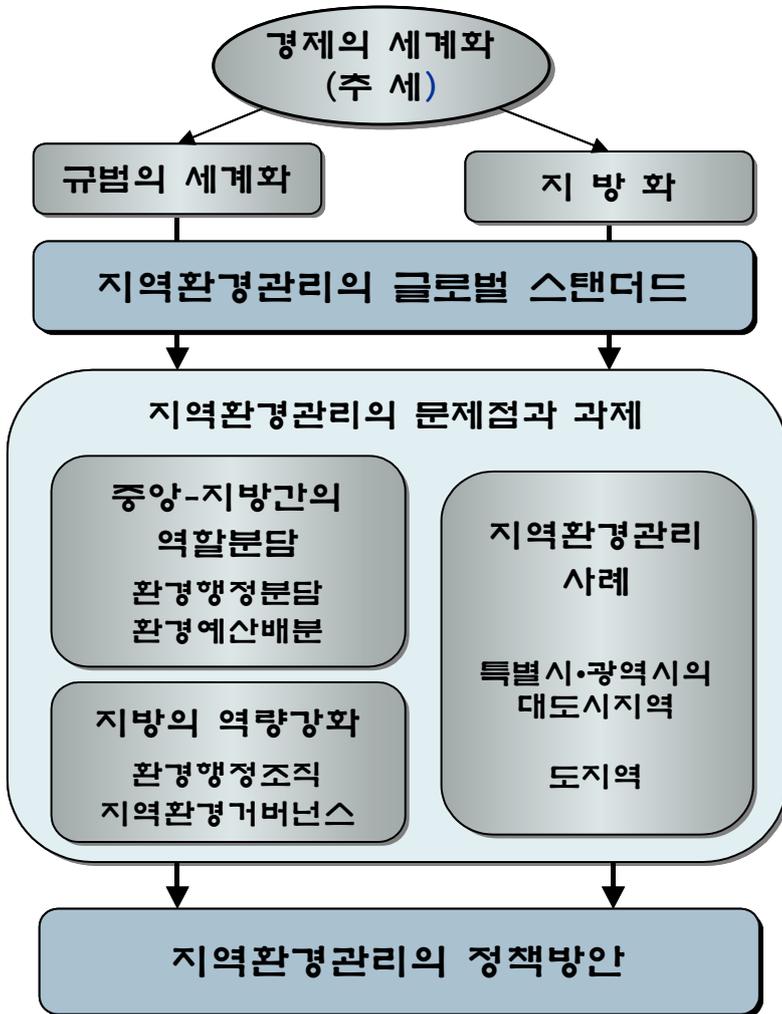
세계시장에서 경쟁력을 지닌 지방을 육성하기 위해 요구되는 지방화전략은 환경정책의 글로벌 스탠더드이면서 동시에 본 연구의 암묵적 전제이기도 한, 지속가능한 발전이라는 (국가 및 지방의) 발전목표를 통해 평가되고 구체화 되어야 한다.¹⁹⁾ 환경문제의 공간적 성격(=입지교정성)은 지방화의 촉진제이면서 동시에 제약을 나타내기도

19) 정규호(2004)는 '한국형 녹색국가 모델 탐색'이라는 세미나에서 오늘날 한국은 국가발전의 방향과 전략을 수립함에 있어서 개방화와 국가경쟁력의 담론을 쫓아 신자유주의와 신개발주의를 결합시킨 '경쟁국가(competitive state)' 체제로 나갈 것인지, 아니면 현실화되고 있는 생태문제의 위기적 특성에 주목하면서 생태주의와 민주주의를 창조적으로 결합시킨 '녹색국가(green state)'로의 새로운 발전전략을 모색할 것인지 중요한 선택의 기로에 있음을 전제한 뒤, 지방정부 차원에서 녹색행정의 실현을 제안하고 있다.

한다. 본 연구의 목표는 세계화에 대한 대응인 지방화전략을 환경문제의 특성을 고려하여 구체화하는 데 있다. 동시에 환경분야의 세계화를 반영하여 환경정책의 글로벌 스탠더드가 환경분야의 지방화전략에 수용되어야 한다.

즉 지방화·세계화시대 지역환경관리의 과제는 지방의 권한과 역량을 강화시켜 환경분야에서 지방의 경쟁력을 높이는 데 있고 이는 지역환경관리의 글로벌 스탠더드를 수용해 지역환경문제를 해결하는 것이다.

본 연구가 초점을 맞추는 지역환경관리의 측면은 지방의 환경관리역량부분이다. 지방화를 지방의 환경권한 강화측면과 자체역량 강화측면으로 나누고 전자를 다시 지방의 환경행정권한의 강화와 예산지원의 강화, 후자를 지방자치단체의 환경행정조직 개선 및 지역환경 거버넌스 내실화 차원에서 살펴보았다. 이런 네 차원의 지방화 관점에서 지역환경관리 글로벌 스탠더드가 어떻게 적용되는 가를 살펴보는 것이 중요하다. 이하에서는 전술한 바 있는 지방화의 네 차원에서 우리나라 지역환경관리의 실태를 글로벌 스탠더드에 비추어 진단해보고 문제점을 도출하고자 한다. 그리고 지방자치단체의 환경관리실태를 사례연구를 통해 구체적으로 분석해보고자 한다. 이상과 같은 본 연구의 논리체계를 그림으로 표시하면 <그림 2-1>과 같다.



<그림 2-1> 연구의 논리체계

제3장 지역환경관리의 현황과 문제점

본 장에서는 환경정책분야 글로벌 스탠더드의 관점에서 우리나라 지역환경관리의 현황을 분석하고 문제점을 도출하고자 한다. 전술한 바와 같이 본 연구는 지역환경관리체계의 여러 측면 중에서 중앙과 지방과의 관계 및 지방의 자체역량 측면에 국한하여 논의를 진행한다. 중앙과 지방의 관계는 환경행정권한의 분담과 예산배분의 차원에서, 지방의 자체역량은 환경행정조직 및 지역환경 거버넌스 차원으로 나누어 지역환경관리 글로벌 스탠더드의 수용 또는 관철 여부를 살펴보고자 한다.

1. 환경행정권한의 분담

1990년대 이후 지방분권이 정치·행정의 핵심 아젠다로 자리잡고 있는 우리나라 현실에서 수직적 환경행정권한분담은 중앙행정권한의 지방이양의 맥락에서 논의되고 있다. 세계화·지방화는 지방의 경쟁력 강화를 요구하고 있어 행정권한의 지방이양이 불가피해 보이지만 앞장에서 살펴본 환경분야의 특수성 때문에 무조건적인 지방이양은 문제가 있다. 여기서는 지방행정권한 강화와 지속가능발전이라는 두개의 글로벌 스탠더드에 비추어 우리나라 환경행정권한의 지방이양과정을 조명해보고자 한다.

가. 권한분담의 현황²⁰⁾

현행 우리나라 환경정책·행정은 대통령을 비롯하여 중앙정부의 여러 부·처·청 그리고 지방자치단체에 분산되어 수행되고 있다. 먼저 대통령은 우리나라의 최고정책 결정 기관으로서 주요 환경정책에 대한 최종적인 결정권을 갖는다. 대통령직속 자문 기관으로 개발과 보전의 사전 조율을 통한 환경친화적이고 지속가능한 정책제안 및

20) 환경부. 2004a:19-22 참조.

조정을 수행하기 위하여 민·관 합동의 지속가능발전위원회(PCSD: Presidential Commission on Sustainable Development)가 설치되어 운영되고 있다.

환경부는 환경보전의 주무부처이며, 소속기관으로 중앙환경분쟁조정위원회, 국립환경연구원 및 8개 지방환경관서를 두고 있다. 산하기관으로는 환경관리공단, 한국환경자원공사, 국립공원관리공단, 수도권매립지관리공사가 있다. 그리고 환경정책에 대한 심도 있는 연구와 정책개발, 환경영향평가서 검토업무를 담당하는 한국환경정책·평가연구원(KEI)이 국무총리실 소속으로 설치되어 있다. 환경부는 종합적인 환경정책을 수립하며 ① 환경법령의 제·개정, 환경관련 제도 도입 등 국가 환경관리를 위한 환경행정 기본체계의 확립, ② 환경보전을 위한 중장기 종합대책의 수립 및 시행, ③ 각종 규제기준의 설정, ④ 지방환경관서 및 자치단체의 환경관리를 위한 행·재정적 지원, ⑤ 국가간 환경보전협력기능수행 등을 담당하고 있다.

지역환경관리를 위한 특별지방행정관청으로 한강·낙동강·금강·영산강 유역환경청과 경인·원주·대구·전주지방환경청이 있으며, 소속기관으로 9개 환경출장소(부산, 울산, 구미, 포항, 청주, 여수, 제주, 안산, 춘천)를 두고 있다. 지방환경관서는 ① 영향권별 환경관리계획의 수립 및 시행, ② 사전환경성검토협의 및 환경영향평가협의, ③ 자연생태계 보전 등 자연환경보전, ④ 환경오염원 조사 및 환경오염도 측정·분석, ⑤ 환경관련 산업체 육성·지원, ⑥ 지정폐기물 배출업소 및 처리업체 관리, ⑦ 환경기초 시설 운영에 대한 지도·감독, ⑧ 폐기물 부담금의 부과·징수 등의 업무를 처리하고 있다. 지방환경관서 중 한강 등 유역환경청에서는 이외에도 수계관리위원회 운영, 수계관리기금 운용, 자치단체 수질개선 사업의 승인, 수질오염 총량관리 시행계획의 승인 및 평가, 전용수도사업자에 대한 물이용부담금의 부과·징수 등 4대강 수계 특별법에 의한 업무를 추가로 수행하고 있다.

환경정책을 총괄하는 환경부 외에도 건설교통부, 해양수산부 등 9개 부처가 직접 또는 하부기관이나 자치단체 위임을 통하여 일부 환경업무를 수행하고 있다. 대표적인 경우로는 산림을 관리하는 산림청, 환경문제와 분리될 수 없는 국토이용계획, 수량관리 및 하천관리, 교통정책 등을 담당하는 건설교통부, 해양오염과 보전을 담당하는 해양수산부, 대기오염문제와 관련되는 에너지 수급정책, 산업체에 대한 육성 및 관리

정책을 담당하는 산업자원부 등이 있다.

환경행정업무와 기능은 또 중앙과 지방간에 분리·수행되고 있다. 즉 환경부는 환경관계법령의 제정과 규제기준의 설정 등 환경정책의 기본 틀을 마련하고, 그 집행책임은 지방환경관서와 지방자치단체가 분담하고 있다. 지방자치단체는 ① 관할구역 내 지역환경보전대책 수립 및 시행, ② 생활폐기물의 수집·처리, ③ 오수·분뇨·축산폐수의 처리, ④ 소음·진동 및 자동차배출가스 규제 등 고유업무와 ① 산업단지 내외의 환경오염물질 배출업소 관리, ② 환경개선부담금의 부과·징수 등 환경부장관으로부터 위임받은 사무를 처리한다.

나. 환경행정권한의 지방이양

우리나라의 중앙과 지방의 기능배분은 1994년 당시 총무처가 발표한 「중앙·지방사무총람」에 잘 나타나 있다(김용철, 2003). 동 자료에 의하면 우리나라의 전체 행정사무는 15,774종인데 이 중 중앙정부가 담당하는 사무는 75% (11,744)이고, 지방정부가 담당하는 사무는 25%(4,030)인 것으로 나타났다. 그런데 지방에서 담당하는 기능 25%를 자세히 살펴보면 이 중 12%(1,920)가 위임사무²¹⁾이고, 자치사무는 13%(2,110)에 지나지 않는다. 따라서 전체 국가사무는 위임사무까지 합할 경우 87%(13,664)로 국가와 지방사무의 배분실태가 불균형적임을 알 수 있다. 이러한 국가와 지방간의 사무배분의 불균형이란 상황에서 중앙행정사무의 지방이양에 대한 논의가 진행되고 있다.

1995년 지방자치제가 본격적으로 시행된 이후 국가와 지방간의 사무의 지방이양은 1999년 설치된 지방이양추진위원회를 통하여 이루어지고 있다. 동 위원회는 1999년 제정된 「중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한 법률(지방이양촉진법)」에 의해 대통령 직속으로 설치되었으며, 민간인과 공무원으로 구성되어 있고 법적 강제력이 있는 권한을 부여받고 있다. 이 위원회에서는 과감하고 실질적인 지방이양의 추진을 위해 과거의 단편적인 사무전수 위주의 이양보다는 기능 단위 중심의 일괄이양으로 작업

21) 자치사무는 지방자치단체의 고유권한에 속하는 사무이고 위임사무는 국가사무 중 지방자치단체에게 위임하여 처리하게 하는 사무를 뜻한다.

을 추진하고 있다. 지방이양촉진법에 담긴 지방분권화의 주요원칙은 다음과 같다. 첫째, 자치단체 의사 존중의 원칙, 둘째, 관련 사무 일괄이양의 원칙, 셋째, 기초자치단체 우선의 원칙, 넷째, 행정적·재정적 지원병행의 원칙, 다섯째, 차등이양의 원칙, 여섯째, 권한 환원의 원칙(지방으로 이양된 사무라도 부득이한 경우 위원회의 의결로 중앙으로 환원조치가 가능하도록 하는 원칙) 등이다.

지방이양추진위원회가 출범(1999년 8월 30일)한 이후 2004년 2월까지 총 1,090개(국가→지방 482, 시·도→시·군·구 392, 기타 216)사무의 지방이양이 확정되었다.

<표 3-1> 부처별 이양확정 및 완료사무 현황(2004.2.18 현재)

(단위: 개 사무)

구 분	계	법령개정 완료	법령개정 미완료
계	1,090(100%)	422(100%)	668(100%)
건설교통부	195(17.9%)	72(17.1%)	123(18.4%)
과학기술부	12(1.1%)	12(2.8%)	-
교육인적자원부	18(1.7%)	4(0.9%)	14(2.1%)
농림부	83(7.6%)	69(16.4%)	14(2.1%)
문화관광부	89(8.2%)	24(5.7%)	65(9.7%)
법무부	2(0.2%)	-	2(0.3%)
보건복지부	115(10.6%)	31(7.3%)	84(12.6)
산업자원부	108(9.9%)	68(16.1%)	40(6.0%)
여성부	15(1.4%)	13(3.1%)	2(0.3%)
재정경제부	21(1.9%)	15(3.6%)	6(0.9%)
정보통신부	7(0.6%)	7(1.7%)	-
해양수산부	119(10.9%)	12(2.8%)	107(16.0%)
행정자치부	63(5.8%)	18(4.3%)	45(6.7%)
환경부	185(17.0%)	63(14.9%)	122(18.3%)
중소기업청	9(0.8%)	-	9(1.3%)
산림청	24(2.2%)	-	24(3.6%)
문화재청	6(0.6%)	2(0.5%)	4(0.6%)
해양경찰청	4(0.4%)	-	4(0.6%)
청소년보호위원회	12(1.1%)	12(2.8%)	-

공정거래위원회	3(0.3%)	-	3(0.4%)
---------	---------	---	---------

자료: 지방이양추진위원회 홈페이지; <http://www.dpla.go.kr/>.

이양확정 1,090개 사무 중 이양이 완료된 것은 255개(국가→지방 111, 시·도→시·군·구 125, 기타 19)이고, 624건(57.3%)은 정상추진이며, 177건(16.2%)은 추진이 지연되고 있고 나머지 34건은 국회심의 중 현행준치로 결정되어 추진이 불가능하게 되었다. 부처별로 사무이양을 살펴보면 건교부가 195개(17.9%)로 가장 많고, 그 다음은 환경부 185개(17.0%), 해양수산부 119개(10.9%), 보건복지부 115개(10.6%), 산업자원부 108개(9.9%)의 순으로 되어 있는 데, 이는 이들 부처들이 이제까지 중앙정부에서 많은 권한과 업무를 가지고 있었다는 것을 반증함과 아울러 지방자치시대에 지역에서 자치적으로 처리해야 할 업무가 많다는 것을 의미한다.

참여정부는 지방분권화를 국정핵심전략으로 삼고 이양결정사무 중 미이양사무를 중심으로 2004년부터 3년간 단계적으로 「지방일괄이양법」을 제정하여 지방이양의 신속한 완결을 추진하고 있다. 2004년 1차 일괄법을 제정하여 이양결정사무 중 미이양사무 606개를 중심으로 행정권한을 지방에 이양하고, 2005년 2차 일괄법에서는 기존 심의보류사무와 2004년 신규발굴사무를 중심으로 행정권한을 이양하며, 2006년 제정할 3차 일괄법에서는 사무구분체계에 의한 위임사무를 일괄적으로 정비한다는 것이다. 선 분권·후 보완이라는 추진원칙²²⁾ 하에 정채된 이양과정의 가속화를 꾀하고 있다.

지방화·세계화시대에 지방의 환경관리역량강화를 위해 환경행정권한의 지방이양이 요구되고 있지만 환경행정은 광역화와 전문성을 요하기 때문에 중앙에서 지방으로의 이양이 반드시 유리한 것은 아니다. 대부분의 환경업무가 중앙과 지방의 유기적인 협조를 통해 정책목표를 달성해 나가야 하고, 환경은 국민의 건강과 직결되므로 오염사고 대응체계 등 충분한 사전검토와 준비가 필요하다. 따라서 지방정부로의 환경행정기능의 이양은 지방이양의 대상이 되는 환경업무의 특성, 투입되는 정책수단

22) 지방분권의 또 다른 추진원칙으로 주민생활과 밀접한 권한은 주민에 가까운 지방정부로 배분하고 지방자치단체가 수행할 수 없는 기능은 중앙정부가 처리하게끔 하는 보충성의 원칙, 중·대단위 사무를 중심으로 포괄이양하는 포괄성의 원칙이 있다(정부혁신지방분권위원회, 2004b: 6).

의 종별 및 속성, 환경문제의 특성, 대상지역의 여건, 대상 지방자치단체의 능력, 이양의 타이밍(timing) 등 일정한 요인들과 기준 하에 추진되어야 한다(김종순, 2002). 2004년 2월 현재 지방이양추진위원회에서 추진하고 있는 행정권한의 지방이양 중 환경행정 부문의 구체적인 이양현황을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-2> 환경행정업무의 지방이양 추진현황(완료 63개 업무)

사무내용	이양결정내용
<input type="checkbox"/> 먹는물관리법 - 샘플개발 허가 등 4개 사무 - 수출용 먹는 샘물 제조기준 등 1개 사무 - 먹는 샘물 관련 1개 사무 - 먹는 샘물 관련 1개 사무	국가→시·도 국가→시·도 국가→시·도 사무폐지
<input type="checkbox"/> 대기환경보전법 - 비산먼지 발생사업장 관리 3개 사무 - 운행차 검사대행자 관련 2개 사무 - 대기환경보전법상 환경관리인 교육 1개 사무	국가, 시·도→시·도 시·도→시·군·구 국가→국가, 시·도
<input type="checkbox"/> 소음진동규제법 - 생활소음·진동 규제 등 8개 사무 - 이동소음규제지역 지정 등 3개 사무 - 공장소음·진동의 규제 등 14개 사무 - 교통소음·진동의 규제 3개 사무 - 소음진동규제법상 환경관리인 교육 1개 사무	시·도→시·군·구 시·도→시·군·구 시·도→시·군·구 시·도→특별시, 광역시, 시군 국가→국가, 시·도
<input type="checkbox"/> 수도법 및 시행령 - 간이상수도 설치 등 3개 사무 - 중수도 및 절수시설 설치 이행명령 2개 사무 - 수도물 재처리 판매행위 관련 1개 사무	시·도→시·군·구 국가, 시·도→시·군·구 국가→특별시, 광역시, 시군
<input type="checkbox"/> 하수도법 - 하수종말처리시설의 설치인가 등 2개 사무	국가→시·도
<input type="checkbox"/> 조수보호및수렵에관한법률(야생동식물보호법) - 수렵자의 설정 1개 사무 - 수렵면허 1개 사무	국가, 시·도, 시·군·구→시·군·구 시·도→시·군·구

사무내용	이양결정내용
<input type="checkbox"/> 자연환경보전법 - 시·도생태계보전지역 지정 승인 1개 사무	국가→시·도
<input type="checkbox"/> 수질환경보전법 - 호소의 수질보전 관련 2개 사무 - 호소의 수질보전 관련 1개 사무 - 폐수처리업 등록 관련 2개 사무	국가→국가, 시·도 국가→시·도 국가→시·도
<input type="checkbox"/> 토양환경보전법 - 토양환경보전 관련 14개 사무 - 토양환경보전 관련 4개 사무 - 토양환경보전 관련 1개 사무 - 토양환경보전 관련 1개 사무	시·도→시·군·구 국가, 시·도→국가, 시·도, 시·군·구 시·도→시·도, 시·군·구 국가, 시·도→국가, 시·군·구
<input type="checkbox"/> 독도등도서지역의생태계보전에관한법률 - 특정도서의 지정 및 관리 관련 12개 사무	국가→국가, 시·도
<input type="checkbox"/> 자연공원법 - 국립공원의 지정 관련 1개 사무 - 도립공원의 지정 관련 1개 사무	시·도→시·군·구 국가→시·도
<input type="checkbox"/> 자원의절약과재활용촉진에관한법률 - 제품의 포장방법 등에 관한 검사명령 등 2개 사무	국가→시·군·구
<input type="checkbox"/> 환경기술개발및지원에관한법률 - 환경오염물질 방지시설업 등록 등 5개 사무 - 환경오염물질 측정대행업 등록 관련 4개 사무	국가→시·도 국가→시·도
<input type="checkbox"/> 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률 - 식품접객업 등 허가, 등록취소 관련 1개 사무	국가→시·군·구

자료: 지방이양추진위원회 홈페이지; <http://www.dpla.go.kr/>.

<표 3-3> 환경행정업무의 지방이양 추진현황(미완료 122개 업무)

사무내용	이양결정내용
<input type="checkbox"/> 먹는물관리법 - 먹는 샘물 영업 및 관련 27개 사무 - 샘물개발 허가 등 6개 사무 - 품질검사기관의 위탁 1개 사무	국가→시·도 국가→시·도 국가→시·도
<input type="checkbox"/> 대기환경보전법 - 생활악취의 규제 1개 사무(악취방지법) - 운행차 검사대행자 관련 1개 사무 - 자동차 운행의 규제 2개 사무	국가, 시·도→시·군·구 시·도→시·군·구 시·도→특별시, 광역시, 시·군·구
<input type="checkbox"/> 소음진동규제법 - 자동차 운행의 규제 1개 사무	시·도→시·군·구
<input type="checkbox"/> 조수보호및수렵에관한법률(야생동식물보호법) - 조수의 수출입 또는 반입 허가 3개 사무 - 조수의 수출입 또는 반입허가 사무 중 천연기념물에 관한 사무 1개 - 수렵면허 1개 사무 - 조수보호 2개 사무	시·도→시·군·구 국가→시·군·구 시·도→시·도, 시·군·구 시·도→시·군·구 또는 시·도, 시·군·구
<input type="checkbox"/> 수질환경보전법 - 수질환경보전법상 환경관리인 교육 1개 사무	국가→국가, 시·도
<input type="checkbox"/> 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률 - 분뇨처리시설의 설치 2개 사무 - 축산폐수의 처리 4개 사무 - 시·군·구 축산폐수공공처리시설의 설치관리 2개 사무 - 분뇨처리시설의 설계시공업 3개 사무 - 오수처리시설 제조업 등록 2개 사무	국가→시·도 국가→시·군·구 국가→시·도 시·도→시·군·구 국가→시·도
<input type="checkbox"/> 지하생활공간공기질관리법 - 지하생활공간(지하역사 2000㎡이상 지하도상가) 공기질 관리 3개 사무	국가→시·도

자료: 지방이양추진위원회 홈페이지; <http://www.dpla.go.kr>.

다. 환경오염물질 배출업소 지도 및 단속권한 위임

여기서는 환경행정업무의 지방이양에 있어서 가장 큰 이슈가 되었던 오염물질배출업소 지도·단속권을 중심으로 환경행정업무 지방이양의 과정과 논점, 그리고 이양 후의 평가 등에 대하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

1) 지도·단속권한의 변천

1977년 환경보전법의 제정이후 배출시설 관리업무는 시·도가 담당하였다. 그러나 1984년 환경청에 중앙지도점검반이 설치되면서 중앙정부가 주요 공단, 특정 유해물질배출업소, 그리고 공단 외 대형(1-3종) 배출업소의 단속권을 담당하고, 시·도는 공단의 업소와 소형배출업소만을 관리하는 분담체제로 개편되었다. 1986년 10월에는 6개 지방환경청이 신설됨에 따라 공단의 소형배출업소를 제외한 공단내 업소와 특정 유해물질 배출업소, 공단 외 대형배출업소를 모두 지방환경청이 관리하게 되었다.

그러나 1991년 3월 폐놀오염사건이 발생하자 중앙집권적인 환경행정체제가 효율적인 사전예방과 신속한 초기대응을 어렵게 한다는 비판이 제기됨에 따라 1992년 7월부터 모든 배출업소에 대한 규제권한을 시·도로 이관하였다. 그러나 2년 후인 1994년 1월 낙동강 식수 오염사고가 발생하자 이번에는 광역적 성격이 강한 환경문제를 지방자치단체에만 전적으로 맡겨둘 수 없다는 지적이 제기되어 1994년 5월부터는 공단 내 배출업소에 대한 허가·단속·행정처분권은 지방환경청이 담당하고, 시·도는 공단 외 배출업소만 관리하는 분담체제로 다시 전환되었다.

그러나 지방자치제의 실시로 1995년 7월부터 민선단체장이 등장하면서 새로운 국면으로 접어들게 되었다(정정화, 2003). 경기도와 울산광역시 등은 배출업소에 대한 관리업무의 지방이양을 주장하며 환경부와 끊임없이 마찰을 빚었다. 전국의 시·도는 1999년 공동으로 규제권한의 지방이양을 건의하였고, 2000년 12월에는 여성환경연대 등 15개 시민단체도 지방이양에는 반대하지만 지방위임에 대해서는 적극적 검토의사 성명을 발표하였다. 1999년 지방이양추진실무위원회에서 국가의 지도·감독권을 배제하지 않고 지방정부의 참여를 허용하기 위해 '위임사무'로 결정되어 1999년 12월 심

의에 올렸으나 위임결정은 지방이양추진위원회의 이양권한에 포함되지 않는다는 법제처의 유권해석에 따라 2000년 12월 13일 행정분과 제14차회의에서 재검토되었다. 한편 지방이양추진실무위원회에서는 환경부의 자진위임을 강력히 권고하기 위하여 2001년 1월 20일까지 환경부에서 지방위임(안)을 제출하지 않을 경우 지방이양으로 차기 실무위원회에 상정기로 조건부 가결하였다. 그리고 2001년 7월 제11회 지방이양추진실무위원회에 다시 상정되어 재 심의되어 환경부로 하여금 늦어도 2002년 6월말까지 국가공단 내 배출업소관리권을 지방으로 위임하는 절차와 제도개선을 하도록 심의권고결정을 내리면서 일단락되었다.

<표 3-4> 오염물질 배출업소에 대한 지도·단속권한 변천

시기	분담체계	환경부(지방환경청)	시·도	비고
1977-1984.2	시·도 전담	-	전담	1980.1 환경청 발족
1984.3-1986.12	환경부와 시·도 분담	환경청 중앙지도점검반: 주요 공단, 특정유해물질배출업소, 공단 외 대형(1-3종) 배출업소 * 단속권만 분담하고, 허가·행정처분권은 시·도가 보유	공단 외 업소, 소형배출업소	1986.10 지방환경청발족
1986.12-1992.6	환경부와 시·도 분담	지방환경청 신설: 공단 내 배출업소, 공단 외 대형배출업체, 특정유해물질 배출업소 * 허가·단속·행정처분권을 분담	공단 외 소형배출업소	1990.1 환경처 승격 1991.3 대구폐놀 오염사건
1992.7-1994.5	시·도 전담	-	전담	1994.1 낙동강식수오염 사건
1994.5-2002.9	환경부와 시·도 분담	지방환경청: 공단 내 배출업소 * 허가·단속·행정처분권을 분담	공단 외 배출업소	1994.12 환경부 승격
2002.10-현재	시·도 전담	* 단, 환경부 중앙환경감시기획단 환경감시대의 특별 지도·기획단속	전담	-

결국 2002년 10월을 기해, 과거 산업단지 내 배출업소 관리권은 유역(지방)환경청장이 수행하고, 그 밖의 업소는 지방자치단체에서 관리하던 것을 산업단지 내·외의 구분없이 자치단체에서 모든 배출업소의 일상적이고 정기적인 지도 및 점검업무를 수행하게 하였다. 2002년 10월 1일부로 산업단지 내 배출업소에 대한 관리업무가 시·도로 위임됨에 따라 오염물질 배출업소 지도·단속의 관리업무가 지방자치단체로 일원화되었다. 전국 137개 산업단지 13,380개 사업장 관리업무가 지방자치단체로 이관되었다. 반면 환경부는 대기·수질환경보전법시행령 및 4대강 특별법을 근거로 4대강 환경감시대를 정규화하여 상습위반업체, 상수원 유역 배출업소에 대한 특별기동 점검업무를 담당하게 되었다.

환경오염 배출업소 지도 및 단속업무의 이러한 복잡한 변천사는 지금까지 우리나라의 환경규제 기능의 개편이 충분한 이론적 검토나 실증분석에 기초하여 이루어졌다기보다는 심각한 환경오염 사고가 발생하거나 정부의 조직개편이 있을 때마다 대증적(對症的)으로 이루어졌다고 평가할 수 있다(김종순, 2002: 89).

2) 지도·단속권 위임과정에서의 쟁점

환경오염 배출업소 지도 및 단속업무의 지방이양을 둘러싸고 환경부와 지방자치단체간의 주장이 첨예하게 대립되었다. 쟁점을 요약하면 다음과 같다.

<표 3-5> 오염물질 배출업소 관리에 관한 중앙부처와 지방정부의 의견

구분	찬성·반대의 사유
찬성: 전시·도	<ul style="list-style-type: none"> · 환경분야에 관한 법정신에 의거 지자체 관장이 타당 · 지역문제는 지역책임 하에서 스스로 해결하는 것이 바람직 · 민원업무의 신속한 처리로 효율성 확보 · 환경오염사고 발생시 신속한 대응 및 피해 최소화 · 시민, 기업체 등 지역주민들도 지방이양을 원함
반대: 환경부	<ul style="list-style-type: none"> · 물, 공기는 특정 지역주민 뿐만 아니라 전체국민의 공유자원으로서 중앙정부차원의 관리필요 · 한 자치단체의 노력만으로 환경개선효과를 높이는 것은 한계가

	<p>있으므로 중앙정부차원에서 광역적으로 관리 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> · 위임된 상태에서도 환경관리를 소홀히 하는 사례가 빈번한데, 이양하는 경우 더욱 소홀히 할 우려가 있고 책임부과 등 실효성있는 통제수단이 없음 · 자치단체의 특성상 적극적인 지도·단속의 한계 · 현행 지자체 고유업무 및 위임업무수행도 미흡한 상태에서 추가적 업무이양은 지자체 관리역량의 한계를 초과하여 오염심화 우려 · 산업단지 분산관리로 행정의 효율성 저해
--	---

자료: 지방이양추진위원회, 제14차행정분과위원회 심의안건 대안검토 내부자료.

김선희·박혜자. 2001. 재인용.

오염배출업소의 지도·단속업무의 지방이양의 방법에 관하여 ① 국가에서 시·도로 이양, ② 국가와 시·도의 공동사무화, ③ 국가에서 시·도로 기관위임, ④ 국가에서 1개 시·도씩 시범이양 등의 대안이 논의되었다. 이 중에서 핵심적으로 논의된 것은 자치단체 고유사무로 지방으로 완전히 이양하는 것이냐 하는 것과, 국가사무로 하되 자치단체에 기관위임하는 것이냐 하는 것이다. 이양과 위임의 가장 큰 차이는 중앙정부의 감독권의 크기에 있다. 위임의 경우에는 직무해태시 직무이행명령을 내릴 수 있고 위임사무에 대한 감사도 가능하나, 이양의 경우에는 지방자치단체의 고유사무로 되어 불가능하다.

<표 3-6> 위임과 지방이양의 차이

구분	국가위임사무 (위임)	자치사무 (이양)
직무해태시 직무이행명령	- 가능 - 미집행시 대집행	- 불가능 - 조언, 권고, 지도만 가능
사무에 대한 감사	- 가능	- 법령위반사항에 한하여 행정자치부장관이 실시
지자체장의 명령·처분에 대한 시정·취소·정지명령	- 위법·부당한 경우가능	- 위법한 경우에만 가능
국정감사 대상 여부	- 국정감사 대상	- 대상이 아님

자료: 김선희·박혜자. 2001.

<표 3-7> 오염물질배출업소 관리의 지방이양에 관한 대안별 비교

구분	주요내용
이양	<ul style="list-style-type: none"> · 외국사례: 일본의 경우 지방자치단체 사무임 · 장점: 민원과 환경오염의 신속한 대응가능, 지방자치단체에 의한 종합적인 지역환경실천계획 수립과 실천가능 · 단점: 환경행정의 광역성으로 인한 지방자치단체가 분쟁발생시 조정근란, 지방자치단체의 부당한 처분에 견제장치가 없고, 위법한 처분에 대해서는 시정장치 미약, 지방자치단체의 관리역량 초과우려, 지방환경의 대폭적 인력감축 필요 ※ 지방환경관리청 총인력 471명 중 배출업소관리업무 인력은 184명 정도
위임	<ul style="list-style-type: none"> · 후속조치사항: 지방환경관리청의 인력·예산을 지방자치단체로 이체 · 외국사례: 미국은 연방과 주정부간 개별협상에 의해 위임업무를 결정 · 장점: 대부분 지방자치단체가 수급할 수 있고, 민원과 환경오염의 신속한 대응이 가능, 지방자치단체의 위법·부당한 행정행위에 대한 시정·통제가능 · 단점: 환경부의 조직축소로 인한 저항 예상 · 후속조치사항: 지방환경청의 배출업소 관련 인력·예산의 지방자치단체 이체 필요

자료: 지방이양추진위원회. 제14차행정분과위원회 심의안건 대안검토 내부자료.

김선희·박해자. 2001:119에서 재인용.

논의의 결과 끝에 오염물질 배출업소 사무배분은 지방이양이 아닌 기관위임 형태로 결정되었다. 이러한 결정이 나오게 된 것은 환경규제의 성격과 지방자치단체의 환경규제 능력과 정책성향 등을 종합적으로 고려한 결과로 보인다. 우선 지방자치단체로 권한이 완전히 이양되는 경우에 환경부는 오염 배출업소 지도·단속권에 대한 독자적인 감사권이 없으며, 배출업소 관리소홀에 따른 문제 발생시에도 위법함이 명백한 경우 이외에는 시정조치를 요구할 수 없기 때문이다.

문제가 되는 것은 유재원(1995)의 연구처럼²³⁾ 오염물질 배출업소의 단속·처분권의

23) 유재원(1995)은 1992년 7월 환경 관계법령의 개정으로 종래 지방환경청과 지방자치단체에 분산되어 있던 환경규제 권한 중 공해 및 유해물질 배출업소에 대한 단속·처분권을 지방자치단체로

지방이관이 환경규제를 대폭 완화한다는 것과, 자치단체별로 규제의 의지와 능력, 규제 여건 등에 있어서 차이가 나고²⁴⁾ 이로 인하여 규제의 성과가 달라진다는 것에 대하여 사전에 준비가 필요하다는 것이다.

3) 지도·단속권의 지방위임 후 변화 분석

이하에서는 2003년 8월 및 2004년 2월에 실시되었던 배출업소 환경관리실태에 대한 환경부의 평가(서)를 토대로, 지도·단속권의 지방위임 후 지도·단속업무가 어떻게 변화했는지 살펴본다.

첫째, 권한의 위임에 따라 지방자치단체에 위임된 사무는 대기배출업소관리 업무 14개, 폐수배출업소 관리 13개, 유해화학물질 관리 10개 등 총 37개 업무이다(<표 3-8> 참조). 이에 따라 지자체는 대기·수질오염물질배출시설, 오수·축산폐수배출시설, 유독물등록업체 등 관할지역 내의 모든 환경오염물질 배출업소에 대한 허가(신고), 지도·점검, 행정처분 등의 일상적인 관리업무를 전담하게 되었다. 그러나 지방환경청의 지도·단속권한이 완전히 상실된 것은 아니다. 유역(지방)환경청은 종합병원 배출 감염성폐기물, 지정폐기물 배출 및 처리업체에 대한 지도·점검업무를 담당하고, 유역환경청의 환경감시대는 상수원 수질보전을 위한 특별지도·점검, 환경오염이 심각한 지역의 오염방지를 위한 특별지도·점검, 환경법령을 반복적으로 위반한 업체에 대한 특별 지도·점검 등의 업무를 담당하게 되었다. 한편 환경부는 중앙에 환경오염물질 배출시설에 대한 감시·단속업무의 종합·조정, 환경사법경찰제도의 운영에 관한 사항 등에 관한 사무를 관장하기 위하여 중앙환경감시기획단을 운영하고 있다.

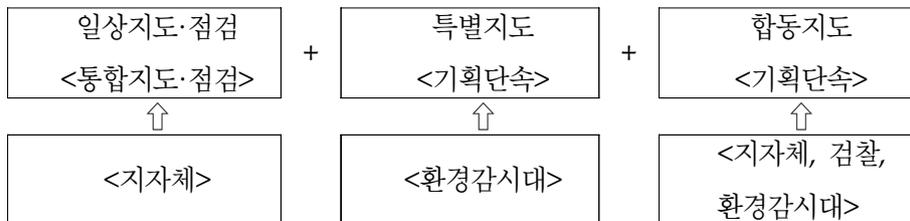
대폭 이관시켰으나, 결과는 각 시·도의 인력이나 소요장비가 부족하여 업무수행에 차질을 빚었고 환경규제권의 분권화가 오히려 규제활동의 완화를 초래하였다고 분석하였다.

24) 김창수(2000)는 지방자치체의 실시가 지방자치단체의 환경규제 대응방식에 차이를 가져오고, 이것이 지방자치단체의 환경규제 성과에 차이를 가져온다는 사실을 한강 수계와 낙동강 수계를 비교·분석함으로써 검증하였다. 이 연구에 따르면 한강 수계는 수질이 양호하였고, 주변자치단체들이 경제적으로 낙후되었으며 재정자립도도 낮았다. 이러한 상황에서 지방자치의 실시는 자치단체들의 규제 의지 및 규제 능력에 부정적인 영향을 미쳐 수질 악화를 초래하였다는 것이다. 반면에 낙동강 수계는 수질오염이 상당히 진행되었기 때문에 지방자치의 실시가 자치단체의 규제 능력과 규제 의지에 긍정적인 영향을 미쳤고, 그 결과는 수질개선이라는 긍정적인 결과를 가져왔다는 것이다(김중순, 2002: 103).

<표 3-8> 지도·단속권의 위임에 의하여 위임되는 환경관리 항목

구분	항목
대기오염 물질 배출업소 관리	1. 배출시설의 설치허가 및 신고, 2. 방지시설의 설치 등, 3. 배출시설 등의 가동개시 신고, 4. 측정기기의 부착 등, 5. 개선명령, 6. 조업정지 명령 등, 7. 배출금의 부과 및 징수, 8. 허가의 취소 등, 9. 과징금의 처분, 10. 위법시설에 대한 폐쇄조치 등, 11. 환경관리인, 12. 보고 및 검사, 13. 휘발성 유기화합물질의 규제, 14. 과태료의 부과징수
폐수 배출업소 관리	1. 배출시설의 설치허가 및 신고, 2. 방지시설의 설치 등, 3. 배출시설 등의 가동개시 신고, 4. 개선명령, 5. 조업정지 명령, 6. 배출부과금, 7. 허가의 취소, 8. 과징금의 처분, 9. 위법사실에 대한 폐쇄조치 등, 10. 환경관리인, 11. 보고 및 검사 등, 12. 특정시설의 설치신고 등, 13. 과태료의 부과 징수
유해화학 물질 배출업소 관리	1. 유독물영업의 등록, 2. 폐업 등의 신고, 3. 등록 등의 취소, 4. 취급제한 유독물 영업의 허가, 5. 과징금 처분, 6. 개선명령 등, 7. 관리자 및 시설장비 공동활용 승인, 8. 보고 및 검사, 9. 청문, 10. 과태료의 부과 징수
계	37개 사무

둘째, 유역(지방)환경청의 지도·단속권이 완전히 사라지지 않았으므로 지방자치단체와 유역(지방)환경청간의 업무조율이 필요하다. 환경부가 제시한 「통합지도·점검 지침」에 따르면 일상적인 지도·점검은 해당 지자체에서 실시하고, 환경부 유역환경청의 환경감시대는 특별지도나 기획단속을 실시한다. 그리고 지방자치단체·환경감시대·검찰은 합동으로 합동지도 및 기획단속을 실시한다.



<그림 3-1> 통합지도·점검 추진체계

셋째, 인력의 충원은 총 227명이 이루어졌다. 먼저 환경부 이체인력 86명과 행자부 순증인력 13명 등 99명을 시·도에 증원하였고, 행자부에서 시·도의 배출업소에 대한 관리인력 추가 증원 조치를 하여 지도·점검인력 71명과 검사인력 57명 등 128명을 증원하여 총 227명을 증원하였다. 또한 환경부는 본부에 중앙환경감시기획단을 설치하고 환경감시대를 정규직화(46명)하였다. 그러나 이러한 인력의 충원이 제대로 이루어지지 않아 2003년도 상반기의 경우 배출업소에 대한 단속율과 위반업소수가 전년 같은 기간에 비하여 다소 감소하는 결과를 가져왔다. 227명의 인력의 충원은 권한위임이 있는 지 1년 이상이 지나서야 이루어졌다. <표 3-9>는 2003년 8월에 실시되었던 「2003년도 상반기 시·도 배출업소 지도·점검 등 관리실태 평가」 자료인데 당시 인력 충원이 제대로 이루어지지 않았던 상황을 보여준다.

<표 3-9> 시·도별 배출업소 관리인력 충원현황(2003.8)

구분	증원인력				충원현황		향후 충원계획
	총계	업무위임시 (2002.10)	추가증원(2003.2)		충원	미충원 (연구직)	
			일반직	연구직			
시·도 전체	227	99	71	57	198	29(22)	'03하반기-04년 채용계획

자료: 환경부. 2003. 「2003년도 상반기 시·도 배출업소 지도·점검 등 관리실태 평가」

2003년 8월 현재 전체 지방 공무원 수 230,672명 중 배출업소 관리인력²⁵⁾은 1,444명으로 배출업소 관리인력 비율은 전체인력의 0.62%이며, 1인당 관리대상 평균 배출업소 수는 64개이다(전체 배출업소 수는 92,490개소). 하지만 2004년 2월 현재 관리인력은 전체 지방공무원 230,852명 중 1,622명으로 전체공무원의 0.70%이고 1인당 관리대

25) 배출업소 관리인력은 지자체에서 대기·수질 등 배출업소에 대한 지도·점검, 인·허가, 행정처분 등 업무를 수행하고 있는 인력이다.

상 배출업소 수는 평균 57개이다(전체 배출업소 수는 92,490개소). 관리인력은 2003년도에 비하여 2004년도에 많은 증원이 이루어졌다.

<표 3-10> 시·도별 배출업소 관리인력 및 1인당 관리업소 수(2004)

구분	관리인력			1인당 관리업소 수		
	시·도 공무원 수 (A)	배출업소 관리인력 (B)	배출업소 관리인력 비율 (B/A)	배출업소 수	배출업소 관리인력	1인당 배출업소 수
계	230,852	1,622	0.70	92,490	1,622	57
서울	40,752	221	0.54	10,358	221	47
부산	14,951	198	0.66	5,322	198	54
대구	9,722	69	0.71	4,584	69	66
인천	10,445	86	0.82	5,935	86	69
광주	5,684	38	0.67	2,057	38	54
대전	5,808	22	0.38	2,010	22	91
울산	4,492	50	1.11	1,825	50	37
경기	29,018	192	0.66	22,510	192	117
강원	14,339	70	0.49	3,446	70	49
충북	9,636	68	0.71	4,051	68	60
충남	10,998	158	1.44	5,464	158	35
전북	13,241	69	0.52	4,208	69	61
전남	18,570	94	0.51	4,910	94	52
경북	20,580	217	1.05	7,044	217	32
경남	18,350	152	0.83	7,765	152	51
제주	4,266	18	0.42	1,001	18	56

자료: 환경부, 2004c. 「2003년도 배출업소 환경관리실태 평가보고회 자료」

넷째, 지자체 지도·점검체계는 (1) 지도·점검 전담팀, (2) 점검기관간 네트워크, (3) 지역주민이 참가하는 환경감시 네트워크 또는 자율환경감시단으로 구성되어 있다. 광역지자체의 경우 모두 지도·점검 전담팀(산업환경팀 등)을 구성하여 통합지도·점검을 실시하고 있다.²⁶⁾ 기초자치단체는 대부분 환경관리과(또는 환경위생과, 환경보호과)에서 대기·수질·유독물에 대한 통합지도·점검업무를 수행하고 있으나²⁷⁾, 청소과(또는 청소행정과, 생활위생과)에서는 폐기물에 대한 지도·점검을 따로 실시하고 있다. 점검기관간 네트워크 구축·운영은 16개 시·도와 환경감시대, 기초자치단체 등이 파트너십을 구축하여 단속기관간 환경감시 정보교환, 합동점검 실시 등 네트워크를 구축하여 운영하는 것인데, 이것은 활성화되고 있는 것으로 나타났다. 환경감시 네트워크 또는 자율환경감시단은 지역주민, 시민단체들이 점검기관과 파트너십을 형성하여 환경오염 감시·점검활동에 참여하는 것으로, 일부 지방자치단체에서는 이를 성공적으로 구축하여 지역환경문제의 해결 및 점검업무를 투명성과 효율성을 높이고 있는 것으로 나타났다. 지역주민, 시민단체의 환경감시 활동 참여의 우수사례는 경기도 시흥시의 시화지구 민간환경감시단, 강원도의 환경감시대, 제주의 민간환경감시 패트롤, 경기도 안산시 민간환경감시단, 서울시 을미미 환경순찰대, 구미시 토미 환경지킴이 등이다.²⁸⁾

26) 대부분의 점검기관에서 산업단지와 산업단지 외로 구분하여 배출업소를 따로 관리하는 것으로 나타났다. 경기도의 경우 환경보전과의 환경관리계에서 1-2종 폐수배출업소를 관리하고 있으며, 대기관리계에서는 1-2종 대기배출업소와 유독물관리를, 공단환경지도계에서는 시화·안산 산업단지 내 대기·폐수·유독물관리를 각각 따로 담당하고 있다. 한편 서울시와 대구시는 배출업소 관리업무를 기초자치단체에 전면 재위임하였다(환경부, 2004c).

27) 234개 기초자치단체 중 223개 기관에서 지도·점검 전담팀을 구성하여 통합지도·점검을 실시하고 있다. 참고로 서울시의 경우 25개 구청 중 18개 구청이, 광주시는 5개 구청 중 1개 구청이 지도·점검 전담팀을 구성하여 운영하고 있다(환경부, 2004c).

28) (사)안산환경개선시민연대는 경기도 안산시 반월공단 내 악취로 민원이 반복적으로 발생되고, 주민들의 불편이 초래되어 이를 해결하고자, 시에서 운영하던 「민간환경감시단」을 개편하여 구성한 것이다. 이 단체는 반월공단 내 악취배출업소 등 환경오염행위 감시활동을 하고 있으며, 감시단은 13명으로 구성되어 있고 1일 4명씩 3교대 근무한다. 서울시 을미미 환경순찰대는 서울시와 서울환경연합 등 시민단체가 주축이 되어 구성된 것이다. 동 단체는 상수원보호지역 및 한강과 지류천의 수질오염행위를 집중 감시하고, 수질보전활동 등을 공동으로 추진하는 활동을 한다. 순찰대는 51명으로 구성되어 있다. 구미시 토미 환경지킴이는 구미시 지역주민들이 자율적으로 구성한 것이다. 이 단체는 하천 감시활동 및 방제활동에 자율적으로 참여함으로써 환경오염사고 예방에 기여하고 있다. 감시단 구성은 106명(환경모니터요원 78명, 자율감시단 11명, 자율방재단 17명)이고, 상수원 상류 등 5개 지점에 대하여 매일 5회의 순찰을 돈다(환경부, 2004c).

다섯째, 점검실적을 살펴보면, 2003년도 상반기의 경우 점검업소 수와 위반업소 수가 약간 감소하였으나 2003년도 전체로는 시도·점검업소 수 7,742개, 위반업소 수 792개가 증가하였다. 이는 2003년도 상반기에는 업무위임에 따른 증원인력의 충원이 지연되고, 점검에 대한 열의가 부족한 것에 기인하나 2003년도 하반기 단속업무의 인수인계와 단속인력 충원이 마무리되면서 단속력이 크게 강화된 것으로 풀이된다. 그러나 고발건수의 경우 2003년도 전체적으로 100건이 감소되어 대조를 보이고 있다. 이는 점검공무원의 전문성 부족과 지역경제 우선, 지역여론 중시 등에 따라 강력한 점검이 이행되지 못했기 때문으로 풀이된다.

<표 3-11> 전년 동기간 대비 점검 실적비교

구분	02상반기	03상반기	증감	02년도	03년도	증감
점검대상업소 수	88,292	92,490	4,198 (4.8%)	88,292	92,490	4,198 (4.8%)
점검업소 수 (점검률 %)	52,273 (59.2%)	52,489 (56.8%)	216 (0.4%)	112,029 (126.9%)	119,771 (129.5%)	7,742 (2.6%)
위반업소 수 (위반율 %)	3,806	3,501	△305 (△8.0%)	7,173 (6.4%)	7,965 (6.7%)	792 (0.3%)
고발건수	1,598	1,192	△406 (△25.4%)	3,176	3,076	△100 (△3.1%)

자료: 환경부. 2004c. 「2003년도 배출업소 환경관리실태 평가보고회 자료」.

1998년부터 2003년까지 6년간을 비교하여 볼 때 점검업소 수의 경우 1998년 124,895개소에서 1999년 122,118개소, 2000년 122,942개소, 2001년 120,595개소이던 것이 2002년에는 112,029개로 급격히 감소되었다가 2003년 119,771개로 다시 상승하였다.

2002년에 점검업소 수가 급격히 줄어든 것은 시도·단속권을 위임하는 과정에서 생긴 업무혼란에 기인하는 것으로 여겨진다. 위반율의 경우는 1998년 5.4%, 1999년 5.9%, 2000년 8.0%, 2001년 7.7%, 2002년 6.4%, 2003년 6.7%로서 1998년에서 2001년까지

지 위반율이 대체적으로 상승하는 추세에 있다가 2002년 지도·단속권의 지방위임이 있었던 해부터 위반율이 급격히 낮아지는 것을 볼 수 있다. 그리고 조치내역에서도 2000년, 2001년 비교적 강한 제재내용을 보여주었으나 2002년 2003년 제재내용이 약화된 것으로 나타났다.

<표 3-12> 연도별 배출업소 지도·단속 및 조치내역

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
점검업소 수	124,895	122,118	122,942	120,595	112,029	119,771	
위반업소 수 (위반율)	6,747 (5.4)	7,191 (5.9)	9,812 (8.0)	9,323 (7.7)	7,173 (6.4)	7,965 (6.7)	
조치 내역	개선명령	2,925	3,116	3,102	2,309	1,645	2,027
	조업정지	538	706	973	880	705	856
	사용중지	777	850	1,283	1,704	1,408	1,188
	폐쇄명령	569	594	1,439	1,200	1,099	938
	경고 및 기타	1,805	1,775	2,803	2,978	2,171	2,794
	순수고발 (병과)	133 (1,973)	150 (2,024)	212 (3,983)	252 (3,288)	145 (3,031)	162 (2,914)

자료: 환경부, 2004c. 「2003년도 배출업소 환경관리실태 평가보고회 자료」

유역환경청의 환경감시대와 지자체간 지도·단속실적을 비교해보아도 지도·단속권의 지방위임 후 규제의 시행강도가 낮아졌음을 알 수 있다. 2003년 지자체의 적발율(위반율)은 6.7%로 환경감시대의 22.8%와 비교하여 1/3수준이며 지자체의 고발율은 38.6%로서 환경감시대(65.7%)와 비교하여 1/2수준에 지나지 않는다. 또 1인당 단속업소 수도 환경감시대가 지자체의 3배 수준으로 나타나고 있다. 지도·단속권의 위임된 지 1년 밖에 되지 않았을 뿐만 아니라 단속실적의 비교결과는 환경법에 의한 환경규

제 수준의 변화나 지역의 여건 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 사항이긴 하나,²⁹⁾ 지도·단속권의 지방위임을 통해 지도·단속업무가 강화되지 않은 것은 확실해 보인다.

<표 3-13> 환경감시대와 지자체의 지도·단속 실적비교(2003년)

구분	환경감시대	지방자치단체
담당인력	46명	1,722명
단속업소 수(1인당 단속업소 수)	8,195(178)	119,771(70)
위반업소 수(적발률)	1,872(22.8%)	7,965(6.7%)
고발건수(고발률)	1,229(65.7%)	3,076(38.6%)

자료: 중앙환경감시기획단. 2004. 내부자료

환경부는 지방자치단체에 위임한 배출업소 관리업무의 정착여부를 판단하기 위해 2003년도 상반기와 2003년도 전체를 대상으로 16개 시·도에 대한 평가를 실시하였다. 평가는 지도·점검체계(5), 점검계획수립(3), 점검실적(8), 행정처분 및 사후관리(5) 등 4개 분야, 21개 항목에서 이루어졌는데, 2003년도 전체에 대한 평가결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

29) 유재원(1995)은 환경규제권의 분권화가 환경규제활동에 어떠한 변화를 가져왔는가를 규명하기 위하여 1992년 7월 정부가 단행한 배출규제업소 규제권의 지방자치단체로의 이양조치가 지방자치단체의 환경규제 활동에 어떠한 영향을 미쳤는가를 계량적인 방법으로 분석·검토하였다. 그는 이 논문에서 단속률, 적발률, 제재의 경중을 중심으로 환경규제의 시행강도 변화를 분석하여 지방자치단체에 배출업소 규제권이 이양된 후 오히려 규제의 시행강도가 약화되었다는 사실을 밝혀내었다. 그러나 홍준형(2002)은 유재원의 논문의 결과를 놓고 이를 일반화하거나 환경자치에 대한 국가 주도적 환경정책의 비교우위를 말해주는 증거로 오해해서는 안 된다고 신중한 자세를 보이고 있다. 그는 단속률, 적발률, 제재내용의 경중의 변화는 관계 환경법상의 규제기준의 변화나 배출업소의 준수율, 환경규제에 대한 순응도 등에 의하여 영향을 받는 것이므로, 환경관계법에 의한 환경규제 수준의 변화와 배출업소의 배출형태 변화를 함께 고려해야만 의미있는 결론을 이끌어내는 근거가 될 수 있다고 하였다. 따라서 이러한 전반적인 고려를 하지 못하고 있는 유재원의 연구결과에 대하여 단지 당시와 같은 여건 하에서 분권화의 효과에 관한 부분적인 진실을 밝힌 것으로만 보아야 한다고 주장하였다(김종순. 2002: 65-66).

<표 3-14> 지도·점검 분야별 주요 평가결과

구분	평가결과
체계 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 배출업소 지도·점검 전담팀제 운영은, 광역자치단체의 경우 모두 전담팀(산업환경팀 등)을 구성하여 통합지도·점검을 실시하고 있으며, 기초자치단체는 대부분 환경관리과(또는 환경위생과, 환경보호과)에서 대기·수질·유독물에 대한 통합지도·점검업무를 수행하고 있으나, 폐기물에 대해서는 청소과(또는 청소행정과, 생활위생과)에서 지도·점검을 따로 실시하고 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 기초자치단체의 경우 통합지도·점검의 효율적 수행을 위해서는, 현행의 환경매체별 팀제 운영을 지도·점검업무 전담팀(대기, 수질, 유독물, 폐기물) 또는 지역별 팀제 운영 방식으로 개편하는 것이 바람직 ○ 배출업소 관리인력은 시·도(시·군·구 포함)의 전체공무원 230,852명 중 1,622명으로 전체공무원의 0.70%이며, 1인당 관리대상 배출업소 수는 평균 57개 소 ○ 점검기관간 네트워크 구축·운영은 16개 시·도와 환경감시대, 기초자치단체 등이 파트너십을 구축하여 단속기관간 환경감시 정보교환, 합동점검 실시 등 네트워크 운영이 활성화되고 있음 ○ 일부 자치단체에서는 지역주민, 시민단체들이 점검기관과 파트너십을 형성하여 지역주민이 참여하는 환경감시 네트워크를 구축하고 있으며, 환경오염 감시·점검활동에 참여하여 업무의 투명성을 높이는 등 지역환경문제 해결에 노력하고 있음
계획 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대부분의 점검기관(시·도, 시·군·구)에서 통합지도·점검계획 및 합동점검계획, 무허가 배출시설 점검계획 등을 수립하면서 구체적인 세부추진계획의 수립은 미흡하였으나 2003년 하반기 이후 점차 개선·보완되고 있음 ○ 배출업소 현황카드 등 자료관리실태는, 대부분의 점검기관에서 지도·점검시 파악한 자료 등이 현행으로 정비되지 않고 있어 배출업소 지도·점검업무에 관련 정보의 활용이 미흡한 것으로 나타남
실적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역자치단체에서는 모두 지도·점검 전담팀을 구성하여 통합지도·점검을 실시하고 있으나, 기초자치단체의 경우 전체적으로 통합지도·점검이 잘 안되고 있는 것으로 나타남(폐기물의 경우 독자적인 지도·점검 실시) ○ 분야별 지도·점검계획 대비 실적은 대기·수질·유독물영업자의 경우 우수하였으나, 폐기물배출시설에 대한 점검실적은 계획에 미치지 못하였음 ○ 지도·점검공무원의 개인별 일일업무일지 작성 관리실태는 일부 지도·점검공무원 중에서 관리소홀이 나타나고 있음
행정처분 및 사후관리 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위반업소에 대한 행정처분이 지연되는 사례가 발생 ○ 관할구역 내 배출업소에 대한 지도·점검 결과를 주기적으로 보도자료 제공 또는 자체 홈페이지에 공개 ○ 환경신문고를 모든 기관에서 담당자를 지정하여 운영하고 있으며, 대부분의 시·도에서는 자체적으로 환경신문고 운영실태를 분기별 1-2회 실시 ○ 환경오염행위 신고포상제도는 248개 점검기관(시·도, 시·군·구)중 208개 기관이 조례·규칙 또는 지침 등으로 운영

자료: 환경부. 2004c. 「2003년도 배출업소 환경관리실태 평가보고회 자료」

2003년 8월, 2004년 2월, 2회에 걸친 평가를 기초로 우수기관과 미흡기관이 선정되었다. 환경부는 우수기관에 대해서는 표창과 언론기관을 통한 홍보를 실시하고, 타 자치단체가 벤치마킹을 할 수 있도록 이를 전파하였다. 반면 미흡한 사항에 대해서는 시·도별로 대책을 마련하여 보완하도록 조치하였다.

<표 3-15> 종합평가의 우수기관 및 미흡기관의 비교 (2003년)

구분	평가분야		우수기관	미흡기관
2003년 상반기	종합평가		충북, 부산, 울산	-
	분야 별 평가	지도·점검체계 분야	울산, 경기, 충남, 전북	서울, 대전, 전남
		지도·점검계획수립 분야	충북, 광주, 대전, 충남, 경북	인천, 강원, 서울
		지도·점검 실적 분야	울산, 충북, 부산, 광주	인천, 서울, 대구
		행정처분 및 사후관리 분야	충북, 부산, 대전, 경기	강원, 전남, 서울
2003년 전체	종합평가		경북, 강원, 울산	-
	분야 별 평가	지도·점검체계 분야	경북, 충남, 울산	광주, 경기
		지도·점검계획수립 분야	충북, 경북, 울산	서울, 인천
		지도·점검 실적 분야	강원, 인천, 부산	대전, 대구, 경남
		행정처분 및 사후관리 분야	경기, 대구, 강원	충남, 전남

자료: 환경부. 2004c. 「2003년도 배출업소 환경관리실태 평가보고회 자료」.

라. 문제점

환경행정사무의 지방이양 및 위임에 대하여 지방정부간에는 이양 및 위임수용 능력과 자세에 차이가 많다. 많은 지방정부가 재정난과 인력난을 겪고 있어 지방이양에 적극적이지 못한 지방정부도 존재한다. 지방자치단체 환경업무 및 환경규제의 추진과 관련하여 지방자치단체 역량의 차이로 인하여 환경정책 및 규제의 성과가 달라진다는 연구의 성과가 다수 존재한다. 환경규제 권한이 모두 지방으로 이양된 1993년

시·군·구를 대상으로 분석한 김재훈·정준금(1996)의 연구결과는 환경규제 실적이 시·군·구별로 차이가 심하다는 것과 시·군·구의 환경규제의 실적에 다양한 요인들이 영향을 미친다는 것을 보여주고 있다. 규제대상 업체의 수, 예산의 규모, 재정력 등에 따라 자치단체가 내리는 처분의 강도도 다르다는 것이다. 즉 지방자치단체별로 규제의 의지와 능력·역량에 따라 규제의 성과에 적지 않은 차이가 존재한다는 것이다. 지방마다 서로 다른 규제성과가 문제 되는 이유는 환경문제가 광역적 성격을 지니기 때문이다. 대부분의 지방자치단체에서 훌륭한 성과를 거두더라도 일부 지역에서 오염원관리에 실패하면 그 효과가 다른 지역에 파급되거나 사후에 복구가 어려울 정도로 치명적인 피해를 초래할 수 있기 때문에(김종순, 2002: 102-103) 환경분야 행정권한의 지방이양 및 위임에 조심스런 접근이 필요하다. 하지만 우리나라의 그동안 환경행정업무의 지방이양 및 위임과정을 살펴보면 다음과 같은 문제점을 표출하고 있다.

첫째, 지방자치단체간의 의지와 역량의 차이를 고려하지 않은 채 일괄적으로 이양·위임이 이루어지고 있으며, 또 시도·단속권의 변천에서 잘 드러나듯이 환경사고 같은 상황에 따른 대응적(對症的) 대응인 측면이 강하였다. 참여정부는 선 분권·후 보완이라는 추진원칙(정부혁신지방분권위원회, 2004b: 6)하에 정채된 행정권한 이양과정의 가속화를 꾀하고 있는데, 이 경우 지방자치단체의 의사나 역량이 고려되지 않아 개발 우선주의가 팽배하고 환경정책이 후퇴할 위험이 있다(김병완, 2003).

둘째, 행정권한의 이양 또는 위임 후에도 사후평가 및 통제시스템이 제대로 작동하지 않고 있다. 시도·단속권의 지방위임 이후 환경부가 정례적으로 성과평가를 시도하고 있으나 시도·단속의 구체적인 “질”을 평가하기에는 부족한 면이 있다. “고발률”이라는 형식적 성과지표로는 단속위주의 시도·단속이 시도위주의 시도·단속에 비해 높은 성과를 보이나, “오염배출개선”이라는 실질적 성과지표에서는 반대의 결과가 나올 수 있기 때문이다. 또 성과평가에 대한 보상체계가 미흡한 실정이다. 현재 시도·단속 우수지자체에 대해서 환경부장관의 표창과 언론발표 등을 통해 보상하고 있으나 재정적·기술적 지원과는 연계되지 않아 인센티브적 성격이 약하다. 시도·단속에 문제를 보인 지자체에 대해서는 현재 특별한 벌칙이 없고, 지적 사항에 대해서 관계 시도별로 대책을 마련하여 보완토록 하고 있을 뿐이다.

2. 환경예산의 배분

예산은 일정기간 내에 있어서 해당 기관의 수입과 지출의 예정액을 계상한 계획을 의미한다. 예산은 정부기능의 실행을 뒷받침하는 도구중의 하나이므로 환경예산은 환경질의 개선이라는 기능을 달성하기 위해 계획된 지출액과 환경에 직·간접적으로 연관된 재정수입이라 정의할 수 있다. 이때 환경과 관련된 기능이 반드시 환경주무부서(중앙정부의 경우에는 환경부, 지방자치단체의 경우에는 환경국(과) 등)에서만 행해지는 것이 아니기 때문에 환경예산의 범위는 주무부서의 예산범위를 넘어선다. 여기에서는 중앙정부에 의한 지방자치단체 환경예산지원체계를 중심으로 중앙정부와 지방자치단체의 환경예산을 살펴본다.

가. 중앙정부의 환경예산

중앙정부의 환경예산의 범위는 협의로는 환경부 소관예산을 의미하며, 광의는 환경부 소관예산 이외에 타 부처 환경관련 예산의 합을 말한다. 즉 광의의 환경예산에는 환경부 소관예산, 행정자치부 소관 수질개선투자사업, 건설교통부 소관의 광역상수도 사업, 행정자치부와 농림부 소관의 농어촌 생활용수개발, 해양수산부 소관의 해양환경보전예산, 재정경제부 관리의 공공자금관리기금 중 수질개선자금³⁰⁾ 등이다. 환경예산이 환경부 이외에도 행정자치부, 농림부, 건설교통부, 재정경제부 등에 산재해 있다는 것은 환경행정기능이 중앙부처 내 수평적 분담이 이루어지고 있음을 의미한다.

정부의 재정활동은 주로 일반회계, 특별회계에 의해 운용되고 있으나 예산회계법 7조에 따라 특정분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하거나, 사업의 탄력적인 집행이 필요한 경우 세입·세출예산에 의하지 아니하고, 기금을 설치

30) 공공자금관리기금은 정부의 예산범위에 포함되지 않으나, 환경부문과 관련하여 공공자금관리기금이 지방자치단체의 하수처리시설 설치와 하수관거 정비사업에 지원되고 있어 환경예산 범위에 포함시킬 수 있다(장기복 외, 2002).

하여 운용할 수 있다. 환경부 소관 기금으로는 환경개선특별회계로 통합되면서 폐지되기 전인 1994년까지 환경오염방지기금과 폐기물관리기금이 있었으며, 1999년 이후 4대강 수계법에 의하여 징수하는 물이용부담금을 효율적으로 관리하기 위하여 설치된 4대강 수계관리기금이 있다. 한강은 1999년 8월, 낙동강·금강·영산강 등 나머지 3대강은 2002년 7월에 설치되었으며 각 기금의 관리는 각 수계별 광역자치단체장과 환경부장관(위원장) 등으로 구성된 수계관리위원회에서 맡고 있다. 수계관리위원회의 인원구성상 기금의 운용이 수변광역자치단체와 협의 하에 진행되고 그 용도가 주로 지방자치단체의 수질개선기반조성, 수질개선지원, 주민지원이므로 다음절에서 중앙정부의 예산과 독립적으로 살펴본다. 우선 중앙정부의 (광의의) 환경예산은 다음과 같이 요약할 수 있다.

<표 3-16> 중앙정부의 환경예산 현황

(단위: 억원)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004
환경부문 합계	27,639	30,581	32,236	33,465	34,482	32,209
□ 정부예산1)	1,200,206	1,251,792	1,398,487	1,459,602	1,556,659	1,594,343
(정부예산대비, %)	2.09	2.32	2.28	2.28	2.15	2.02
국내총생산2)	4,827,442	5,219,592	5,515,575	5,963,812	6,276,980	6,781,147
(GDP대비, %)	0.57	0.57	0.58	0.56	0.55	0.47
□ 환경부	11,536	13,023	14,143	14,336	14,037	14,492
(정부예산대비, %)	0.96	1.04	1.01	0.97	0.86	0.91
-상수도	2,416	2,442	2,836	3,296	2,433	1,958
-수질보전	3,552	4,092	3,691	3,322	3,336	3,772
-폐기물보전	2,686	2,865	3,024	2,889	3,086	2,868
-대기보전	95	465	615	647	856	1,042
-자연보전	592	742	848	887	914	1,075

-환경기술및연구	1,140	1,267	1,875	1,895	1,813	2,068
-환경관리기타	1,055	1,150	1,254	1,400	1,569	1,709
구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004
□ 건설교통부	4,707	5,231	3,882	2,828	2,738	2,588
-광역상수도	4,707	5,231	3,882	2,828	2,738	2,588
□ 행정자치부	8,301	9,916	12,990	15,181	16,805	13,987
-수질보전양여금	6,714	9,317	12,250	14,293	15,837	13,419
-지방교부금	1,000	0	0	0	0	0
-농어촌생활용수	587	599	740	888	968	568
-국립공원관리3)	0	0	0	0	0	0
□ 농림부	361	361	408	408	408	598
-농어촌생활용수	361	361	408	408	408	598
□ 해양수산부	219	450	433	457	526	544
-해양보전4)	219	450	433	457	526	544
□ 재정경제부	2,512	1,600	380	255	0	0
-공공자금관리기금	2,512	1,600	380	255	0	0

주: 1) 일반회계와 특별회계의 세출순계 규모(공공자금관리기금 제외)

2) 2002년 이전은 실적치, 2003년 이후는 잠정추계치

(2002년 5%, 2003년 8% 경상GDP 증가율 적용)

3) 국립공원관리는 '98 내무부에서 환경부로 이관

4) 해양보전은 '96 해양수산부로 이체

자료: 환경부. 2004e. 「환경예산과 예산제도」.

기획예산처. 2004. 「2004년 예산개요」.

중앙정부의 환경지출규모는 정부세출예산 순계대비(일반회계+특별회계) 약 2.0-2.3%의 수준을 보이고 있으며 2000년을 기점으로 하향추세에 있다. 부처별 환경 예산을 보면 2001년까지는 환경부 소관예산이 환경예산에서 제일 큰 비중을 차지하였으나, 2002년에는 행정자치부 환경부문 소관예산이 환경부 소관예산을 넘어서고 있다. 이는 행정자치부 소관의 지방양여금을 일부 환경개선사업재원으로 전환함과

동시에, 다음절에서 자세히 설명하듯이, 수질오염방지 지방양여금의 재원을 대폭 확충하였기 때문이다.

환경부 소관예산은 환경개선특별회계, 재정융자특별회계, 농어촌특별세관리특별회계 등 3개의 특별회계로 구성되어 있다. 이중 환경개선특별회계가 전체예산의 대부분 (87.3%)을 차지하고 있다.

<표 3-17> 환경부 소관예산의 회계별 현황

(단위: 억원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004
계	13,023	14,143	14,336	14,037	14,492
환경개선특별회계	10,505	11,467	11,682	12,241	12,652
재정융자특별회계	1,886	1,960	1,971	1,115	1,023
농어촌특별세관리특별회계	388	527	577	680	817
국유재산관리특별회계	243	189	106	0	0

자료: 환경부, 2004e. 「환경예산과 예산제도」.

환경개선특별회계의 세입은 크게 자체세입과 일반회계 전입금예산으로 구성되어 있다. 2004년의 경우 자체세입은 환경개선부담금, 배출부과금, 폐기물부담금, 재활용부과금³¹⁾, 수질개선부담금, 생태계보전협력금 등 6대 부담금과 용자원리금 수입 및 기타 세입으로 구성되어 있고 2004년 전년대비 10% 증가하였다. 2004년 기준 6대 부담금의 세입액 (6,570억원)이 자체세입총액 (9,026억원)의 72.8%를, 용자원리금 세입액은 1,811억원으로 자체세입의 20.1%를 차지고 있다. 계속 증가하는 자체세입과는 달리 일반회계로부터 전입금은 2002년 이후 매년 10%정도씩 감소하고 있다. 즉 자체세입의 증가가 세출증가로 이어지지 못하고 전입금 감소재원으로 충당되어 환경예산이 정체 내지는 감소되는 결과를 초래하고 있다.

31) 생산자책임재활용제도의 도입으로 2004년도부터 재활용부과금이 신규 부과되고 있다.

<표 3-18> 환경개선특별회계의 세입예산 내역

(단위: 백만원)

구분	2002		2003		2004		
	예산(A)	실적	예산(A)	전망(B)	예산(C)	증감 (C-B)	%
합계	1,168,240	1,175,438	1,224,107	1,210,407	1,265,215	41,108	3.4
<특별회계수입>	740,046	747,244	820,522	806,822	902,605	82,083	10.0
○ 환경개선부담금	443,961	452,561	497,812	499,413	567,288	69,476	14.0
-시설물	126,202	124,881	140,508	137,174	147,515	7,007	5.0
-자동차	317,759	327,680	357,304	362,239	419,773	62,469	17.5
○ 배출부과금	27,951	12,912	18,092	15,869	16,389	△1,703	△9.4
-대기	10,626	7,037	8,227	7,320	7,412	△865	△10.5
-수질	17,325	5,875	9,815	8,549	8,977	△838	△8.5
○ 폐기물예치금	23,856	13,792	397	141	148	△231	△60.9
○ 재활용부과금		-	-	-	4,999	4,999	100.0
○ 폐기물부담금	50,743	49,882	57,234	52,875	37,614	△19,620	△34.3
○ 수질개선부담금	23,795	13,660	16,059	15,157	17,825	1,766	11.0
○ 생태계보전협력금	4,297	1,491	6,406	6,759	12,885	6,479	101.1
○ 용자원리금	138,420	147,880	174,285	149,654	181,059	6,774	3.9
-원금	52,852	72,481	75,400	76,383	99,118	23,718	31.5
-이자	85,568	75,399	98,885	73,271	81,941	△16,944	△17.1
○ 수입대체경비	105	184	120	174	165	45	37.5
○ 기타	26,918	38,124	29,292	41,451	38,904	9,612	32.8
○ 전년도이월금	-	16,758	20,843	25,329	25,329	4,486	21.5
<전입금·차입금>	428,194	428,194	403,585	403,585	362,610	△40,975	△10.2
○ 일반회계전입금	428,194	428,194	403,585	403,585	362,610	△40,975	△10.2

자료: 환경부, 2004e. 「환경예산과 예산제도」.

<표 3-19> 환경개선특별회계의 주요 자체세입원 내역

구분	근거법	기본성격	부담주체	부담대상물
환경개선부담금	환경개선비용부담법 제9조	유통·소비과정오염원인자부담금	시설물, 자동차 소유자	시설물(연료·용수사용량), 경유 자동차
배출부과금	대기·수질환경보전법 등 제19조	배출허용기준 초과시 부과하는 벌과금	배출업소	대기및수질오염물질 (27종)
폐기물 예치금	자원의절약과재활용촉진에관한법률 제38조	폐자원의 적정처리를 위한 원인자 예치금	생산·수입업자	종이팩 등 6품목 12종 제품
폐기물 부담금	자원의절약과재활용촉진에관한법률 제19조	폐기물발생원인자부담금	생산·수입업자	종이기저귀 등 10품목제품
수질개선 부담금	먹는물관리법 제28조	지하자원 이용료	생수제조·수입업자	먹는 샘물 판매액의 20%
용자원리금	환경개선특별회계법	방지사설설치 등 용자 회수	용자사업체	-
폐기물수출·입수수료	폐기물의국가간이동 및그처리에관한법률 제23조	폐기물처리를 위한 수수료	수출·입업자	폐섬유류, 폐가죽 등 99종
지정폐기물 처리장 재투자비	환경개선특별회계법	국가시설 감가상각비 회수	수탁관리자 (관리공단)	폐기물을 반입하는 자
공단폐수 처리장시설 재투자비	환경개선특별회계법	국가시설 감가상각비 회수	수탁관리자 (관리공단)	오염물질 유입자
기타수입	환경관련법 등	-	-	-

자료: 환경부, 2004e. 「환경예산과 예산제도」.

한편 환경부소관예산의 부문별 지출구조를 살펴보면 전반적으로 물관리 (상수도 와 수질관리)예산이 감소추세에 있는 반면 대기환경보전과 환경기술부문에 투자가 증가하고 있음을 볼 수 있다. 2000년 이후 특히 2002년 월드컵에 대비해 대기보전에

대한 투자가 대폭 확대되었다. 2003년, 2004년 대기보전 예산 중 천연가스버스 보급지원이 차지하는 비중이 각각 79.3% 와 61.0%에 달하는 것에서 알 수 있듯이 대기보전을 위해 예산이 주로 천연가스버스 보급사업의 지원에 투자되었다(환경부, 2004e: 28). 환경기술연구부문은 2001년 차세대 핵심환경기술개발사업의 신규지원에 따라 대폭 증가하였다.

<표 3-20> 환경부 소관예산 부문별 투자현황

(단위: 억원, %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004
계	13,023(100)	14,143(100)	14,336(100)	14,037(100)	14,492(100)
상수도	2,442(18.8)	2,836(20.1)	3,296(23.0)	2,433(17.3)	1,958(13.5)
수질보전	4,092(31.4)	3,691(26.1)	3,322(23.2)	3,366(23.8)	3,772(26.0)
폐기물 관리	2,865(22.0)	3,024(21.3)	2,889(20.1)	3,086(22.0)	2,868(19.8)
대기보전	465(3.6)	615(4.4)	647(4.5)	856(6.1)	1,042(7.2)
자연보전	742(5.7)	848(6.0)	887(6.2)	914(6.5)	1,075(7.4)
환경기술연구	1,267(9.7)	1,875(13.3)	1,895(13.2)	1,813(12.9)	2,068(14.3)
기타	1,150(8.8)	1,254(8.8)	1,400(9.8)	1,569(11.4)	1,708(11.8)

자료: 환경부, 2004e. 「환경예산과 예산제도」.

나. 지방에 대한 환경예산 지원체계

지방자치단체에 대한 중앙의 환경관련 예산지원은 크게 행정자치부 소관 수질보전양여금, 환경부 소관의 용자 및 보조금 그리고 4대강 수계관리기금을 통해 이루어지고 있다.

1) 지방양여금을 통한 지원

지방양여금은 국가가 징수하는 국세 중 특정세목의 전부 또는 일부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여(세원의 공동이용)하여 도로, 수질오염방지 등 지방의

특정한 목적의 사업에 사용할 수 있도록 해줌으로써 지방재정의 지원 및 지역간 균형 발전을 도모하고자 하는 재정이전제도이다. 지방양여금제도는 사회·경제적 필요, 재원의 자연증가, 정치적 요인, 정부 부처간 협상 등에 의해 규모와 대상사업을 계속 확대하여 왔다. 도입당시(1991년) 5,570억이었던 재원이 2004년에는 4조9,189억원으로 증가하였으며 또 대상사업도 도로사업에서 수질개선사업, 농어촌개발사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등으로 확대 적용되었다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 이들 사업 중 도로정비사업은 계속 감소하고 있는 반면 수질오염방지사업은 점점 늘어나고 있는 추세이다.

<표 3-21> 지방양여금 자원배분비율의 변화

(단위: 억원, %)

구분	계	도로정비	수질오염방지	농어촌개발	청소년육성	지역개발
1999	27,729(100.0)	13,923(50.2)	6,714(24.2)	2,347(8.5)	204(0.7)	4,541(16.4)
2000	36,710(100.0)	17,800(48.5)	9,317(25.4)	3,050(8.3)	265(0.7)	6,278(17.1)
2001	47,795(100.0)	22,927(48.0)	12,250(25.6)	3,862(8.1)	329(0.7)	8,427(17.6)
2002	43,496(100.0)	17,177(39.5)	14,293(32.8)	3,963(9.1)	337(0.8)	7,726(17.8)
2003	49,035(100.0)	19,379(39.5)	15,837(32.3)	4,301(8.8)	366(0.7)	9,151(18.7)
2004	43,972(100.0)	19,134(43.5)	13,419(30.5)	3,554(8.1)	302(0.7)	7,562(17.2)

자료: 장기복 외. 2002. 「환경예산과 정책목표」; 환경부. 2004e. 「환경예산과 예산제도」.

수질보전과 관련된 지방양여금의 변화를 보면 하수처리시설 설치, 하수관거 신설, 분뇨처리시설 신설, 오염하천정화사업 등 수질개선사업이 1992년에 처음으로 지방양여금 재원으로 시행되었다. 동시에 대상사업의 확대로 소요되는 투자재원을 확보하기 위해 주세의 양여율을 15%(1991)에서 60%(1992)로 상향조정하였다. 1995년에는 농특세의 19/105를 지방양여금에 전입하면서 면단위하수도, 소하천정비 및 마을 하수도 사업 등 3개 사업에 확대 적용하였고, 1997년에는 하수관거 개·보수사업과 노후

분뇨·축산폐수공동처리장 등을 환경개선특별회계지원에서 지방양여금지원사업으로 전환하면서 주세의 양여비율을 80%³²⁾에서 100%로 상향조정하고 이중 10%를 수질오염방지사업에 배당하였다. 또 기존재원 중 수질오염방지사업비율을 17%에서 2000년 24.5%까지 단계적으로 상향하였다. 또 2002년에는 주세양여재원 중 도로정비사업에 배분되는 6.6%를 수질오염방지사업으로 전환하여 46.6%로 상향조정하고, 농특세 전입재원 비율을 19/150에서 23/150로 상향조정하여 그 중 50%를 수질오염방지사업에 배분하였다.

<표 3-22> 수질오염방지사업 연도별 재원배분비율

연도	재원배분비율
1992-1996	특정재원(주세 60%+전화세 100%)의 17%
1997	특정재원(주세 60%+전화세 100%)의 19%+주세 10% + 농특세전입액(19/150)의 40%
1998	특정재원(주세 60%+전화세 100%)의 21%+주세 10% + 농특세전입액(19/150)의 40%
1999	특정재원(주세 60%+전화세 100%)의 23%+주세 10% + 농특세전입액(19/150)의 40%
2000	특정재원(주세 60%+전화세 100%)의 24.5%+주세 10% + 농특세전입액(19/150)의 40%
2001	주세 40%+농특세전입액(19/150)의 40%
2002	주세 46.6%+농특세전입액(23/150)의 50%

자료: 장기복 외, 2002. 「환경예산과 정책목표」.

수질오염방지양여금의 지원은 대상사업별, 지원받는 지방자치단체의 위계에 따라 상이한 비율로 이루어지고 있다. 하수종말처리시설사업과 하수도관정비사업이 전체 양여재원의 80%이상을 차지하고 있고 광역시가 도청소재지나 일반시·군보다 더 큰 비율의 지방비를 매칭펀드로 제공해야 한다.

32) 지방교부세의 결손분을 보충하기 위하여 국세와지방세의조정등에관한법률 개정으로 주세의 양여비율을 60%에서 80%로 1994년 상향조정하였다.

<표 3-23> 수질오염방지 지방양여금 지원체계(2004년)

사업명		구분	재원분담비율(%)		비고	2004년 예산 (백만원)
			양여금	지방비		
계		-	-	-	주세 46.6% + 농특세전입액 의 5/10	1,341,870
하수종말처리시설사업		광역시	10	90	주세양여재원 의 55%	606,100
		도청소재지	50	50		
		일반시·군 (괄당대책지역)	53 (70)	47 (30)		
하수도관 정비사업	신 설 및 교체	광역시	30	70	주세양여재원 의 35.6%	458,137
		도청소재지	50	50		
		일반시·군	70	30		
	개·보수	광역시	10	90		
		도청소재지	20	80		
일반시·군	30	70				
분뇨·축산폐수처리		광역시	60	40	주세양여재원 의 4.4%	51,700
		일반시·군	80	20		
오염하천정화		광역시	60	40	주세양여재원 의 5%	58,700
		도청소재지	65	35		
		일반시·군	70	30		
농어촌하수도사업중 면단위하수도정비		전체	70	30	농특 5/10	167,233

자료: 환경부, 2004e. 「환경예산과 예산제도」.

지방양여금제도는 그러나 2004년에 폐지되며 2005년부터는 지방양여금중 수질오염방지사업비는 환특회계에 편입되어 국고보조사업으로 전환될 예정인데, 환경관리상 다음과 같은 영향이 있을 것으로 예상된다.

첫째, 2003년부터 수질오염방지방양여사업 중 사업별 배분비율을 환경부장관이 결정할 수 있게 되었는데, 2005년 이후에는 수질오염방지에만 사용되었던 주세양여분을 수질오염방지 외 다른 용도로 사용할 수 있게 되어 환경부의 예산결정권이 더욱 강화

될 것으로 보인다. 둘째, 지방양여금의 경우 재원은 행정자치부, 재원의 배분은 환경부 관할로 되어 있어 지방자치단체의 양여금 집행에 대한 중앙정부의 통제가 원활하지 않았지만 국고보조사업으로 전환되어 환특회계로 편입됨에 따라 집행실적이나 성과에 대한 중앙정부(환경부)의 감독이 강화될 전망이다. 셋째, 수질양여금이 목적보조금의 성격을 가지고 있는 것을 비추어 볼 때 국고보조금화 된다고 하여도 '끈이 달린' 보조금으로서의 성격은 변하지 않는다. 환경부의 예산결정권은 강화되어도 지방자치단체의 예산결정권에는 영향이 없으며 중앙정부의 통제가 강화된다는 측면을 감안하면 오히려 지방자치단체의 자율성이 약화될 수도 있다.

2) 환경부 소관예산을 통한 지원

환경부 소관예산을 통한 지방자치단체의 지원은 국고보조금과 융자금을 통하여 이루어진다. 이중 융자금의 비율은 2002년을 기점으로 감소하고 있으며 이는 시중이 자율의 하락에 따라 융자금의 이점이 사라져 지방자치단체의 융자신청이 대폭 감소하였기 때문이다. 2003년에 집행이 부진한 중소도시 지방상수도 개발, 노후관 개량, 연안 하수처리장 융자예산을 대폭 삭감하였다. 이에 따라 전체 환경부소관 예산 중 지방자치단체에 의해 집행되는 예산의 비중도 2002년을 기점으로 60%대에서 50%선으로 급격히 축소되었다.

<표 3-24> 지방자치단체에 대한 지원예산 현황

(단위: 억원)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
환경부소관예산	11,131	11,536	13,023	14,143	14,336	14,037	14,492
지자체 지원예산	소계	6,708 (60.3%)	6,978 (60.5%)	8,165 (62.7%)	8,478 (59.9%)	8,310 (58.0%)	7,241 (50.0%)
	지자체 융자금	3,358	3,489	3,846	4,313	4,478	2,860
	지자체 보조금	3,350	3,489	4,319	4,165	3,832	4,515

자료: 환경부, 2004e. 「환경예산과 예산제도」.

<표 3-25> 환경부 소관예산 지원체계(2004년)

구 분	지 원 기 준 (%)				국고지원 근거
	국고	양여금	지방비	기타	
<상수도부문>					
○ 고도정수처리시설	50	-	50	-	- 4대강 수질개선대책
○ 경남지역용수공급사업	50	-	50	-	- 수도법 제56조
○ 지방상수도 개량사업	50(재특용자)	-	50	-	- 수도법 제2조, 제56조
○ 중소도시 지방상수도					- 수도법 제2조, 제56조
-시(가뭇지역 10%가산)	50(환특용자)	-	50	-	
-군(가뭇지역 10%가산)	60(환특용자)	-	40	-	
○ 도서지역 식수원 개발	70	-	30	-	- 수도법 제56조
○ 농어촌 생활용수 개발	50(농특보조)	-	50 ¹⁾	-	- 총 50억원 이내 지원
- 2004년 신규사업	80		20		
○ 상수원보호구역 주민지원	30			70 ²⁾	- 수도법 제6조의 2
○ 유수율제고민자유치	25		25	50 ³⁾	- 수도법 제6조의 2
<하·폐수부문>					
○ 연안지역 하수처리장					
- 광역시(환특용자)	50	10	40	-	- 수질환경보전법 제150조
- 시·군(환특용자)	70	-	30	-	- 시·군용자는 양여금으로상환지원(이자포함)
○ 팔당특별대책지역지원	70	-	30	-	- 하수도법 제35조
○ 섬진강수계마을하수도					- 하수도법 제35조
- 시지역	15	70	15		
- 군지역	7.5	70	22.5		
○ 하수관거정비(서울시)	50 (환특용자)	-	50	-	- 수도법 제56조
○ 하수슬러지처리시설, 하수처리장고도처리시설					-
- 광역시(환특용자)	30	-	70	-	- 방류수수질기준강화에 따른 긴급소요 중
- 도청소재지(환특용자)	50	-	50	-	- 양여금부족분을 용자지원
- 일반시군(환특용자)	70	-	30	-	- 기타는 개인부담
○ 오수처리시설 설치	50	-	30	20	- 수도권은 50%
○ 공단하·폐수처리장	100	-	-	-	
○ 농공단지 폐수처리장					
·일반지원 농어촌 (18개시 8개군)	50	-	-	50	- 수질환경보전법 제50조
·추가지원 농어촌 (22개시 26개군)	70	-	-	30	
·우선지원 농어촌 (2개시 46개군)	100	-	-	-	·농공단지개발시책통합
					지침('93.1.28)

○ 자발적협약지역 환경개선사업지원	50	-	50	-	- 김해 대포천 환경전시관 건립지원
<폐기물관리>					
○ 쓰레기소각시설					- 폐기물관리법 제52조
- 서울시(광역)	30	-	70	-	- 단독 미지원
- 광역시(광역)	40	-	60	-	- 단독 미지원
- 일반시군(단독/광역)	30/50	-	70/50	-	
- 도서지역(소형)	50	-	50	-	
○ 공공재활용기반시설	30	-	70	-	
○ 농어촌 폐기물종합 처리시설	정액보조 (농특세)	-	잔여사업 비	-	- 개소당 15억원
○ 쓰레기매립장					
- 시설비	30	-	70	-	
- 설계 및 부지매입비	-	-	-	100	
○ 비위생매립지정비	50	-	50	-	- 폐기물관리법 제52조
○ 음식물쓰레기 공공 처리시설	30	-	70	-	- 폐기물관리법 제52조
○ 유해폐기물처리대책	70		30		
<기 타>					
○ 천연가스시내버스보급					
- 버스	1,125만원	-	1125만원	-	- 1대당
- 연료가격차	50	-	50	-	- m ³ 당 104원
○ 울산공단완충녹지조성	50	-	50		
○ 자연환경보전이용시설	30	-	70		- 국가지정 생태계보전 지역은 국고보조 50%
○ 생물다양성관리계약지원	30		70		

주: 1) 행자부 교부금 2) 수도사업자 출연금 3) 민자유치.

자료: 환경부, 2004e. 「환경예산과 예산제도」.

정부혁신지방분권위원회가 지방분권특별법 제 10조에 의거 수립한 「지방분권 5개년 종합실행계획(2004)」은 지방재정운영의 자율성을 제약하는 기존 국고보조금제도의 문제점을 지적하고 국고보조금의 정비를 지방재정분권의 핵심사안으로 다루고 있다. 동 위원회가 「종합실행계획」의 사전작업으로 수립한 「국고보조금 정비방안」에서는 기존의 국고보조사업을 사무의 성격, 지역별 분포도, 국가정책과의 연계성 및 집행의 효율성을 기준으로 지방이양사업, 국가균형발전특별회계 대상사업, 국고보조 유지사업으로 나누고 있다.

첫째 지방이양 대상사업은, 명백한 지방사무에 대한 국고보조사업(지방문화재보수 정비, 지역특화사업 등), 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업(지역평생교육 센터, 장애인체육관, 여성농업인센터 운영 등), 단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업(공자기금 등의 이차보전사업 등), 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업(지역단위 소규모 문화관광축제, 수산물위생안전, 친환경화장실 등) 등이 해당한다. 둘째 국가균형발전특별회계 대상사업으로는 낙후지역, 농산어촌 및 지역 SOC개발 관련 사업(도서종합개발, 농촌종합개발, 산촌개발, 국가지원지방도 등), 지역의 문화·예술·관광자원 개발 관련 사업(공공도서관 건립, 지역문화회관 건립, 남해안 관광벨트 등), 지역전략산업, 문화관광클러스터 등 지역혁신 관련 사업(지역산업 진흥, 지역문화산업기반 조성, 지방과학기술 혁신 등), 기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업(농공단지, 개발제한구역 관리 등) 등이 있다. 셋째, 사무성격상 명백하게 국가사무인 경우(여권발급업무, 국가안전관리시스템 등), 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 경우(환경, 산림, 보건의료 분야 보조사업 등), 또는 중앙정부의 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우(농업구조조정 지원, 국민기초생활 보장, 교육과정 개정 등)에는 기존의 국고보조가 유지된다.

지방이양이 결정된 사업은 전체 533개 국고보조사업 중 163개 사업(1.1조억원)으로³³⁾ 환경부문의 경우 2004년 국고보조사업 중 (1) 축산폐수공공처리시설 이차보전(2004년 예산, 40백만원), (2) 노후수도관개량사업 이차보전(660백만원), (3) 하수처리장 이차보전(7,834백만원), (4) 재활용기반시설 이차보전(12백만원), (5) 나눔장터 생활문화 정착(500백만원) 등 5개 사업의 지방이양이 결정되었다.

또 「국가균형발전특별회계」의 출범(5.5조억원)에 따라 126개 국고보조사업이 균특회계로 이관되는데, 환경부문의 경우는 환특회계사업 중 (1) 고도정수처리시설(2005년 예산안, 860백만원), (2) 도서지역 식수원개발(49,837백만원), (3) 강변여과수개발(1,000백만원), (4) 자연환경보전이용시설(14,244백만원), (5) 국가산업단지 완충녹

33) 국고보조사업의 지방이양에 따른 지방자치단체의 추가재정부담을 보전하기 위해 지방교부세율이 2005년부터 0.8% 추가 인상된다. 따라서 지방교부세율은 지방양여금의 폐지에 따라 인상되는 3.3%를 포함하여 2004년 15%에서 19.13%로 증가한다 (기획예산처, 2004. '2005년 나라살림 예산안 및 기금운용계획안' 참조).

지(2,500백만원), 농특회계사업 중 (6) 농어촌 생활용수 개발(96,610백만원) 사업 등 총 규모 1,600억 정도의 사업이 균특회계로 이관된다(환경부, 2004f).

전체 36개 환경부문 국고보조사업 중 25개 사업은 국가적으로 필요하나 지방이양 시 축소가 예상된다고 보아 기존의 국고보조체제를 그대로 유지하고자 하였다.

3) 수계관리기금을 통한 지원

수계관리기금은 수질개선 및 상수원관리지역 주민지원사업 등을 위하여 4대강 특별법에 의거 상수원 하류지역 주민들에게 징수하는 물이용부담금을 효율적으로 관리하기 위해 4대강 수계별로 설치된 기금이다. 물이용부담금의 요율 및 기금의 용도는 환경부장관을 위원장으로 하고, 수계별로 관계 시·도지사, 한국수자원공사 사장 등 물관련 기관의 장을 위원으로 하여 구성된 수계관리위원회에서 결정된다.

4대강 수계관리기금의 2004년도 운용규모 (계획)는 총 5,243억원으로 2003년도보다 4.8%(266억) 감소하였다. 수계관리기금의 조달은 거의 전적으로 (2004년의 경우 96%) 물이용부담금을 통해서 이루어지고 있는데, 물이용부담금은 4대강 수계로부터 취수된 원수를 공급받는 최종수요자에게 물수요량에 비례하여 부과·징수하고 있다. 현재 요율은 한강이 톤당 120원, 낙동강은 톤당 110원, 금강 및 영산강·섬진강은 톤당 130원이며 2005년부터 톤당 20원씩 인상할 예정이다.

<표 3-26> 수계관리기금의 운용규모

(단위: 백만원)

구분	2003 실적(A)	2004 계획(B)	증감	
			(B-A)	%
계	550,853	524,262	△26,591	△4.8
한강	301,111	286,587	△45,524	△1.5
낙동강	149,149	137,287	△11,862	△8.0
금강	52,110	50,423	△1,684	△3.2
영산강	48,483	39,965	△8,518	△17.6

자료: 대한민국정부. 2004. 「2004년도 기금운용계획」; 각 수계관리위원회 내부자료.

2004년도 수계관리기금 운용계획에 따르면 환경기초시설 설치·운영비, 토지매수 등의 수질개선기반조성사업에 3,397억원을 지출할 예정이다. 또한 주민지원사업에 1,205억원, 녹조방지사업·청정산업지원·수변녹지조성사업·오염하천정화사업 등 수질 개선지원사업에 530억, 기타 기금관리·교육홍보비·조사연구사업 등에 111억원을 집행할 예정이다.

<표 3-27> 수계관리기금의 사업별 지출현황

(단위: 백만원)

구분	2003 실적(A)		2004계획(B)		증감	
	금액	비율(%)	금액	비율(%)	(B-A)	비율(%)
계	550,853	100.0	524,262	100.0	△26,591	△4.8
기금관리비	3,611	0.7	871	0.2	△2,740	△75.9
사업운영비	6,352	1.1	10,233	2.0	3,881	61.1
주민지원사업	88,803	16.1	120,472	23.0	31,669	35.7
수질개선기반조성사업	283,353	51.4	339,735	64.8	56,382	19.9
수질개선지원사업	47,809	8.7	52,951	10.0	5,142	10.8

자료: 대한민국정부. 2004. 「2004년도 기금운용계획」; 각 수계관리위원회 내부자료

수계관리기금의 집행주체별로 지출현황을 알아보면 다음 표와 같다. 기금의 20% 이상은 각 수계관리위원회의 사무국이 집행하고 있는데, 기본적인 기금관리비나 사업운영비 외에도 수변구역 토지매수 또는 일부 주민지원사업을 사무국에서 직접 수행하기 때문이다. 지방자치단체별로 보면 수계의 상류에 위치한 강원, 충북, 경북과 수도권 및 부산권의 상수보호를 목적으로 경기도, 경남에 수계관리기금의 지원이 집

중되어 있음을 알 수 있다.

<표 3-28> 수계관리기금의 집행주체별 지출현황

(단위: 백만원)

구 분		2002	2003	2004(계획)
수계관리기금총계		302,496	550,853	524,262
사무국 집행		81,955	176,561	107,464
지방 자치 단체	계	220,368	373,723	401,082
	서울	5,787	7,120	7,799
	부산	113	1,339	1,153
	대구	72	10,056	12,222
	인천	524	597	613
	광주	65	799	2,323
	대전	31	3,176	4,575
	울산	16	56	154
	경기	130,852	152,593	155,696
	강원	56,740	56,822	55,711
	충북	25,699	31,660	46,066
	충남	51	2,916	3,375
	전북	55	7,637	7,286
	전남	92	27,470	18,009
	경북	112	43,561	57,682
	경남	159	27,921	43,418
	제주	-	-	-
	기타(수자원공사)		173	569

자료: 각 수계관리위원회, 2004. 내부자료.

수계관리기금은 법률상 환경부소관 기금으로 되어 있고 사무국이 각 유역환경청에 설치되어 있으며 환경부장관이 관리위원회의 장을 맡고 있어 수계관리기금을 통한 지방자치단체의 지원이 중앙정부에 의한 지방자치단체의 지원의 형식을 띄고 있으나 엄밀히 이야기하면 지방자치단체간의 자율적 상호협조의 성격이 강하다. 수계관리위

원회가 광역지방자치단체장으로 구성되어 있고, 기금의 조성이 해당 지방자치단체에 부과된 물이용부담금이며, 중앙정부가 지원항목이나 내용을 일방적으로 정하는 국고 보조금과는 달리, 수계에 걸쳐 있는 광역자치단체들이 상호 협의 하에 지원대상 사업을 결정한다는 점에서 수계관리기금은 환경영향의 공간적 확산에 대응하는 광역환경 거버넌스의 일종으로 볼 수 있다.

이러한 협의체적 지배구조는 지역의 자율적인 의사결정이라는 점에서 지방화·세계화의 요구에 부응하는 것으로 보이나 다른 한편으로 기금운영의 효율성을 저해한다는 비판을 받고 있다. 기획예산처의 「2003년도 기금평가보고서」는 기금 운용주체가 해당지역 지방자치단체장으로 구성되어 있어 통합적이고 신축적인 기금운영을 방해한다는 점을 지적하고 있다. 타당성이 낮은 사업의 폐지, 변경 또는 축소가 어렵고, 기금의 중장기 비전이나 운영전략을 종합적으로 수립하고 추진하는 데 태생적인 한계를 지니고 있다는 것이다.

다. 지방자치단체의 환경예산

김홍균·임종수(1995) 이후로는 예·결산서의 전수분석에 기초한 지방자치단체의 환경예산에 대한 공신력 있는 통계가 만들어지지 않고 있다. 본 보고서에서는 한국은행이 「환경보호지출 및 수입통계(2002)」³⁴⁾를 작성하기 위해 수집·정리한 데이터를 이

34) '환경보호지출 및 수입(Environmental Protection Expenditure and Revenues : EPER)'통계는 환경보호 활동을 위해 정부, 기업, 가계 등 경제주체가 부담한 지출액과 환경관련 서비스를 제공하고 그 대가로 지급받은 수입액을 경제주체별 및 환경영역별로 추계한 통계로서 UN의 1993 SNA에 의한 환경계정을 작성하는 데 필요한 기초통계이다. 한국은행은 환경계정 편제를 위한 준비작업의 일환으로 1995년부터 환경오염방지지출(Pollution Abatement and Control : PAC) 통계를 매년 편제, 발표하고 1998년부터는 동 통계를 OECD에도 제출해 왔다. 그러나 주요 선진국들이 1970년대 후반이후 환경오염방지지출 통계를 각 나라의 사정에 맞게 개발하여 작성해와 그 포괄범위나 작성기준이 상이하여 각 국의 통계를 직접 비교하는 데는 한계가 있었다. 이에 따라 OECD와 유럽통계청(Eurostat)은 각 국에서 작성하고 있는 환경통계의 질적 개선을 도모하고 국가간 비교가능성을 높이기 위해 새로운 환경상태조사표 및 매뉴얼을 만들어 회원국들에게 제공하고 2002년 통계부터는 환경오염방지지출통계 대신 환경보호지출 및 수입통계를 작성하여 제출할 것을 권고함에 따라 한국은행도 2002년부터 공식적으로 이 매뉴얼에 따라 EPER 통계를 작성하고 있는 중이다. PAC 과 EPER의 가장 큰 차이점은 포괄범위에 있는데 EPER은 PAC에 대상으로 하는 환경오염 관련 비용지출 외에 종(種)의 다양성 보존, 자연경관 보호, 방사선으로부터의 보호, 환경관련 연구개발활동 등 환경보호를 위해 각 경제주체들이 지출한 모든

용하여 지방환경예산의 규모와 비중을 살펴보고자 한다.³⁵⁾ 다만 한국은행 자료에는 우리나라에서 전통적으로 환경분야로 간주되는 상수도부문이 빠져있어 환경부의 「2002년 상수도통계」로 보완하였다. 하지만 2002년 한 해에 한해 한국은행 자료가 존재하므로 체계적인 추세분석이나 통계분석은 불가능하고 따라서 본 보고서에서는 주로 비율분석을 통해 지방환경예산에 접근하고자 한다.

먼저 각 광역지방자치단체별, 분야별 지출현황을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-29 > 광역자치단체 환경보호지출 (2002년)

(단위: 백만원)

구분	합계	대기	수질/ 하수도	폐기물	토양/ 지하수	소음/ 진동	생물 다양성	연구 개발	상수도	기타
합계	10,289,996	87,155	2,933,855	2,543,232	258,300	30,521	488,687	28,610	3,738,740	180,896
서울	1,725,207	27,411	314,519	555,897	29,242	7,789	24,334	5,745	746,179	14,092
부산	626,794	5,647	143,419	185,736	3,541	584	6,281	3,582	271,236	6,769
대구	496,104	6,086	163,890	108,715	2,546	2,937	6,198	445	199,276	6,010
인천	478,704	4,706	119,341	110,091	4,534	1,437	8,968	121	222,091	7,415
광주	185,507	4,429	32,054	72,708	1,407	249	3,987	181	65,742	4,751
대전	197,339	5,049	24,704	56,048	2,846	163	4,333	1,251	98,720	4,227
울산	247,983	3,747	98,029	41,885	1,555	1,618	8,126	325	88,456	4,242
경기	2,067,921	12,272	660,974	535,609	32,017	4,170	43,388	3,337	733,098	43,056
강원	580,525	2,070	174,894	107,615	41,384	1,318	94,249	4,677	138,658	15,660
충북	315,351	1,895	99,539	56,202	13,767	276	24,346	826	109,682	8,818
충남	493,169	2,255	197,282	110,851	18,824	7,231	31,124	3,237	112,819	9,546
전북	545,926	2,342	131,937	122,184	18,857	516	41,592	779	217,898	9,822
전남	551,897	2,081	199,530	107,058	29,026	621	51,555	800	150,578	10,648
경북	782,914	2,594	217,416	175,662	33,166	655	53,893	1,373	278,125	20,028
경남	789,957	4,101	270,125	159,551	19,889	625	67,603	1,405	255,415	11,244
제주	204,698	471	86,202	37,420	5,698	335	18,711	527	50,767	4,567

자료: 한국은행. 2004. 내부자료; 환경부. 2003. 「2002년 상수도 통계」.

비용을 포괄하고 있다.

35) 한국은행의 지방자치단체 환경예산 추계방법에 대해서는 p.92 보론 참조.

앞에서 살펴본 중앙정부의 예산분류와 다른 점은 토양·지하수가 독립된 카테고리 로 통합되어 있다는 점이다. 중앙정부 환경예산분류에서는 토양은 자연보전 범주에, 지하수는 수질 범주에 각각 포함되어 있다. 중앙정부의 예산과 마찬가지로 수질·하수도, 폐기물, 상수도 분야가 환경분야 지출의 90%이상을 차지할 정도로 물과 폐기물 관련 환경기초시설의 건설 및 유지에 환경재원의 대부분이 투입되고 있다. 환경분야 예산이 전체 지방재정에서 차지하는 비중을 알기 위해 우선 광역지방자치단체별 2002년 세출(순계결산기준)에서 환경분야 지출이 차지하는 비중을 보면 다음과 같다.

<표 3-30> 광역지자체별 세출대비 환경분야 지출비중(2002년 순계기준)

(단위: 백만원)

구분	환경부문 지출액	세출결산액 (순계기준)	환경분야 세출비중
계	10,289,996	72,883,799	14.1%
서울	1,725,207	12,499,664	13.8%
부산	626,794	4,995,884	12.5%
대구	496,104	2,974,169	16.7%
인천	478,704	2,938,657	16.3%
광주	185,507	1,799,967	10.3%
대전	197,339	1,646,223	12.0%
울산	247,983	1,242,775	20.0%
경기	2,067,921	12,458,842	16.6%
강원	580,525	4,013,624	14.5%
충북	315,351	2,611,043	12.1%
충남	493,169	3,868,909	12.7%
전북	545,926	3,836,035	14.2%
전남	551,897	5,354,701	10.3%
경북	782,914	5,321,677	14.7%
경남	789,957	5,928,179	13.3%
제주	204,698	1,393,447	14.7%

자료: 행정자치부, 2003. 「지방재정연감 2003」.

우리나라 지방자치단체는 평균적으로 재정지출의 14.1%를 환경보호 및 개선을 위해 지출하고 있는데 대표적인 공업도시인 울산이 20%를 넘어서는 반면 전남 및 광주 지역은 10% 정도의 낮은 비율을 보이고 있어 지역별 편차가 큰 실정이다. 이런 환경분야 세출의 비중은 지방자치단체의 재정자립도와 밀접한 관계를 맺고 있다. 아래 표는 2002년 기준 광역지방자치단체의 재정자립도와 <표 3-30>에서 구한 환경분야 지출비중을 함께 나타내고 있다.

<표 3-31> 재정자립도와 환경분야 지출비중

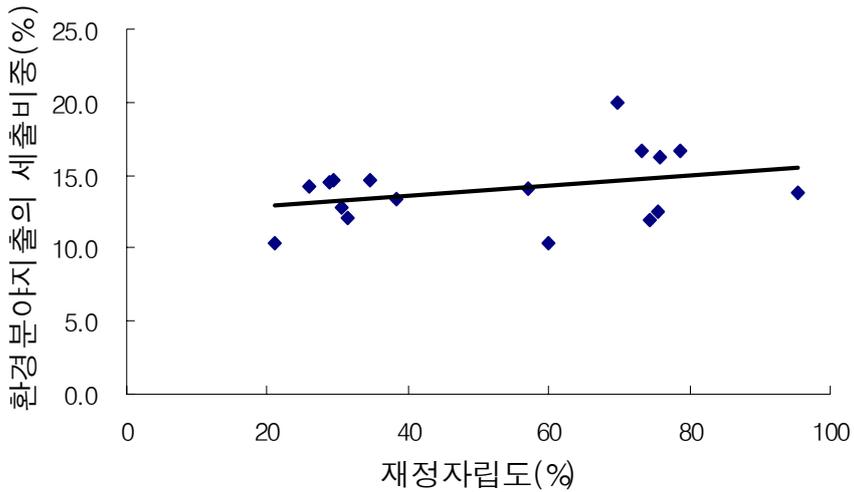
(단위: 백만원)

구분	재정자립도	환경분야 세출비중
계	57.2%	14.1%
서울	95.5%	13.8%
부산	75.6%	12.5%
대구	73.2%	16.7%
인천	75.9%	16.3%
광주	59.8%	10.3%
대전	74.4%	12.0%
울산	69.6%	20.0%
경기	78.8%	16.6%
강원	28.9%	14.5%
충북	31.3%	12.1%
충남	30.5%	12.7%
전북	25.9%	14.2%
전남	21.1%	10.3%
경북	29.4%	14.7%

경남	38.3%	13.3%
제주	34.7%	14.7%

자료: 행정자치부. 2004. 「재정자립도 현황 (2002)」

다음 그림은 세출에서 환경분야 지출이 차지하는 비중과 재정자립도간에 정(正)의 상관관계가 있음을 보여준다.



<그림 3-2> 재정자립도와 환경분야 지출비중과의 관계

지방자치단체의 재정자립도가 낮을수록, 즉 재정여건이 열악할수록, 환경분야 지출이 세출에서 차지하는 비중이 낮다는 것을 볼 수 있다. 이런 관계는 자체재원으로 부터 조달한 환경분야 지출이 세출에서 차지하는 비중과 재정자립도를 비교하면 더욱 명확해진다. 자체재원 환경지출은 세출에서 보조예산 (수질양여금 + 국고보조금 + 수계관리기금)을 뺀으로써 구한다.

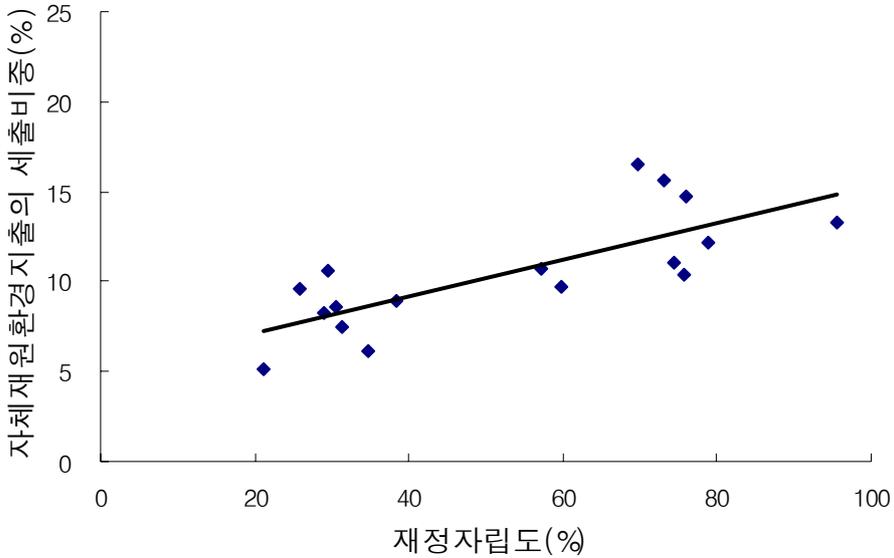
<표 3-32> 자체재원에 의한 환경지출의 세출비중

(단위: 백만원)

구분	세출결산 (순계기준) (A)	환경부문 지출액 (B)	보조예산				자체재원 환경지출	
			소계 (C)	지방 양여금	국고 보조금	수계관 리기금	금액(D) (B-C)	비율(% (D/A)
계	72,883,799	10,289,996	2,452,294	1,429,314	802,644	220,336	7,837,702	10.8
서울	12,499,664	1,725,207	63,950	0	58,163	5,787	1,661,257	13.3
부산	4,995,884	626,794	107,995	28,575	79,307	113	518,799	10.4
대구	2,974,169	496,104	32,583	4,300	28,211	72	463,521	15.6
인천	2,938,657	478,704	44,173	8,827	34,822	524	434,530	14.8
광주	1,799,967	185,507	11,377	3,730	7,600	47	174,130	9.7
대전	1,646,223	197,339	14,741	1,446	13,264	31	182,598	11.1
울산	1,242,775	247,983	42,588	35,269	7,303	16	205,394	16.5
경기	12,458,842	2,067,921	555,393	324,156	100,385	130,852	1,512,528	12.1
강원	4,013,624	580,525	251,227	120,856	73,631	56,740	329,297	8.2
충북	2,611,043	315,351	119,393	74,891	18,803	25,699	195,959	7.5
충남	3,868,909	493,169	161,505	113,494	47,960	51	331,664	8.6
전북	3,836,035	545,926	178,272	144,553	33,664	55	367,654	9.6
전남	5,354,701	551,897	276,084	162,389	113,617	78	275,813	5.2
경북	5,321,677	782,914	215,830	149,423	66,295	112	567,084	10.7
경남	5,928,179	789,957	258,684	172,561	85,964	159	531,273	9.0
제주	1,393,447	204,698	118,496	84,844	33,652	0	86,202	6.2

자료: 환경부, 각 수계관리위원회 내부자료

자체재원에 의한 환경지출이 전체 세출에서 차지하는 비중과 재정자립도간의 상관 관계를 그림과 표로 표시하면 다음과 같다.



<그림 3-3> 자체재원에 의한 환경지출의 세출비중과 재정자립도와의 상관관계

<표 3-33> 자체재원에 의한 환경지출의 세출비중과 재정자립도간의 상관관계
- 회귀분석결과-

	y 절편	재정자립도
환경지출비중	4.79	0.11
t-통계량	3.36	4.26
P-값	0.005	0.001
결정계수: 0.58		신뢰수준: 95%

라. 문제점

지방자치단체의 재정자립도가 50%를 넘지 못하고 있고 환경부문 투자에 대한 지방자치단체의 관심이 높지 않은 상황에서 지방의 환경분야 지출에 대한 중앙정부의 지원은 불가피해 보이지만 현행 국고지원제도는 다음과 같은 문제점을 노정하고 있다.

첫째, 국고보조금 지원규모가 지방자치단체의 실정을 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판이 크다(강만옥, 2003: 51). <표 3-25>에서 알 수 있듯이 국고보조율은 지자

체의 행정적 위계에 따라 획일적으로 적용되고 있어 지자체의 재정여건을 충분히 고려하지 못하고 있다. 그러나 지방자치단체의 재정자립도는 특·광역시, 도, 시·군·구간에 차이가 심하고, 같은 시·군·구 지역간에도 그 격차가 큰 실정이다.

<표 3-34> 지방자치단체 재정자립도 현황 (2004)

구분	합계	구성비(%)	광역시·도	시	군	자치구
합계	248	100	16	76	87	69
10%미만	7	3	0	0	7	0
10-30%미만	121	49	6	30	75	10
30-50%미만	87	35	2	31	4	50
50-70%미만	23	9	3	15	1	4
70-90%미만	8	3	4	0	0	4
90%이상	2	1	1	0	0	1

자료: 행정자치부, 2004. 「재정자립도 현황 (2004)」.

이러한 상황에서 획일적인 보조율을 적용함에 따라 재정여건이 나쁜 지자체는 매칭 펀드로 제공해야 하는 지방비 확보가 어려워 사업추진을 주저하게 된다. 특히 농·어촌 지역의 경우 환경기초시설의 보급률이 높은 도시지역에 비해 투자소요는 큰 반면 재정여건은 열악한 형편이어서 환경기초시설에 대한 투자가 지연되는 경향이 있다.

둘째, 국고보조 사업항목의 선정은 전적으로 중앙정부에 의해 결정되기 때문에 각 지역의 구체적인 환경현안을 반영하기 어렵다. 지방자치제도가 정착되면서 국고보조 사업의 수가 증가하고 있는데³⁶⁾, 이는 중앙정부가 자금지원을 통해 지방자치단체의 의사결정에 우회적으로 영향력을 행사하려고 시도하고 있음을 의미한다(Cheong, 2004 참조). 물론 이러한 영향력 행사가 환경부문에서는 반드시 부정적인 것은 아니다. 제2장에서 살펴보았듯이 지방화가 환경에 미치는 위험요인 중의 하나가 지방자치단체장의 개발우선주의인데, 환경부문 보조금은 이에 대한 안전판 역할을 수행하여 지역발전을 환경친화적으로 유도하는 수단이 될 수 있기 때문이다. 문제는 그러나 국고보조사

36) 국고보조금 사업 수는 2000년 384개에서 2004년 533개로 증가하였고 환경부문 국고보조금의 경우도 1995년 12개, 2000년 29개에서 2004년 36개로 늘어났다 (정부혁신지방분권위원회, 2004a; 환경부 내부자료 참조).

업의 경우 <표 3-25>에서 알 수 있듯이 그 사업항목이 너무 구체적이어서 지방의 재량권을 제한하고 있고 각 지역현실에 적합한 사업선택을 어렵게 한다는 데에 있다.

셋째, 균특보조사업의 경우 지방자치단체가 자신에게 할당된 균특예산 한도 내에서 자율적인 예산편성권을 가지므로 기존의 국고보조사업의 경우와는 달리 포괄보조금적 성격을 띤다. 따라서 지역현실에 맞지 않는 국고보조사업의 선정이라는 기존 국고보조금제도의 문제점에 대한 적절한 정책적 대응이라고 볼 수 있다. 하지만 지방자치단체의 개발우선주의적 사업선정을 통해 환경부문에 대한 투자가 뒷전으로 밀릴 수 있다는 위험도 상존하다. 실제로 2005년도 균특회계예산 중 환경부에 약 2,000억의 예산이 배정되었는데(환경부, 2004g), 최초 지방자치단체의 요구안은 1,000억 정도에 불과했으며, 이후 몇 차례의 조정을 거친 후에도 1,600억원에 불과해 당초 배정된 예산액을 채울 수 없었다. 결국 지방자치단체들의 예산편성자율권의 증대가 환경부문에 대한 투자의 감소를 초래한다는 우려가 실증된 것이다.

마. 보론: 지방자치단체 환경예산의 추계(한국은행)

지방자치단체의 환경관련 예산을 분석하기위한 기본적인 자료는 각 지방자치단체의 결산서와 예산서이다. 예산서는 회계기간의 시작 전에 지방의회의 승인을 얻은 세입·세출계획이고, 결산서는 그 회계연도의 수입과 지출의 실적을 확정적인 수치로 나타낸 것으로 그 다음연도에 작성되어 지방의회에 의해 심의·의결된 것이다. 확정된 수치라는 점에서 결산서가 예산서보다는 객관적 데이터로서의 가치가 더 높다. 특히 일년에 몇 번씩의 추가경정예산을 작성하는 우리나라의 현실 하에서는 예산서를 가지고 지역간 비교분석하기에는 많은 어려움이 따른다. 결산서의 약점은 그러나 구체적인 환경관련 수입·지출데이터를 얻기가 불가능하다는 점이다. 지방자치단체의 예산편성과 결산서 작성시 지방예산편성지침³⁷⁾에 따라 예·결산과목을 구분하고 설정해야 하는데, 세입예산의 장·관·항·목의 구분과 설정, 세출예산과 계속비의 장·관·목의

37) 지방재정개혁 로드맵에 따르면 참여정부는, 행정자치부가 매년 각 지방자치단체에 내려 보내는 지방예산편성지침을 2005년부터 폐지하고 예산편성에 있어서 지방자치단체의 자율성을 제고하려 하고 있다.

구분과 설정은 행정자치부장관이 정하는 바에 따라야 하지만 세출항목의 '항'과 '세항'은 각 지방자치단체의 실정에 따라 지방자치단체가 임의로 구분·편성할 수 있다.³⁸⁾ 다음 표에 보면 환경관련예산이 주로 편제되어 있는 사회개발비 '장'(2000), 보건 및 생활환경개선비 '관'(2200), 환경관련 '항'에 나타나는 환경관리 '세항'들이 지방자치단체별로 어떻게 다른 지 나타나 있다.

<표 3-35> 지방자치단체별 환경관리 항의 편성비교

강원도		광주		경상남도		인천	
환경관리(2220)		환경녹지관리(2220)		환경관리(2220)		환경관리(2220)	
세항번호	세항이름	세항번호	세항이름	세항번호	세항이름	세항번호	세항이름
2221	환경정책	2221	환경관리	2221	환경정책	2221	환경보전
2222	환경보전사업	2222	공원녹지관리	2222	수질개선	2222	청소행정
2223	자연환경연구공원	2223	수질보전관리			2225	수질보전
2224	맑은물보전사업	2224	폐기물관리			2226	송림위생환경사업
2225	보건환경연구원	2225	무등산공원관리			2228	울도위생환경사업
		2226	광주공원관리			2228	상수도수자원관리
		2227	우치공원관리			2230	공원녹지관리
		2228	위생매립장관리			2231	녹지행정
						2232	도시공원조성
						2233	동부공원사무소
						2234	서부공원사무소

자료: 해당지방자치단체 2002년 결산서.

38) 행정자치부. 2003. 「지방자치단체예산편성기본지침」 참조..

폐기물소각시설의 경우에 광주시의 경우에는 독립된 '세항'에 표시되어 있지만 경상남도의 경우에는 환경정책 '세항'에 포함되어 있으리라 추측³⁹⁾만 할 수 있고 또 그 구체적인 크기를 알 수 없다. 따라서 결산서 분석만으로는 환경행정의 부문별 예산을 알 수 없는 결정적인 문제가 발생한다.

예산서의 경우 결산서와 같은 편제로 되어 있지만 결산서와는 달리 산출근거를 명시하게 되어 있어, 각 세항에 포함된 환경예산을 환경행정의 주요부문으로 나누어 구분할 수 있다. 예를 들어 경상남도 2004년 예산서를 보면 환경정책 '세항'(2221)의 보조사업 '세세항'(2221-210), 자치단체 등 자본이전 '목'(403)을 보면 이 '목'의 예산액을 산출하는데 기초가 된 모든 기초지자체 자본보조사업 (폐기물소각시설 설치, 매립시설 설치, 자연환경보전시설 설치, 천연가스버스 보급 등)을 열거하고 있어 환경행정부문별 기초지자체 자본보조액을 구할 수 있다.

결국 예산서와 결산서 하나만을 분석해서는 정확한 환경예산을 추계하기 어려우므로 양자를 동시에 고려할 필요가 있다. 한국은행은 모든 지방자치단체의 예산서 분석을 통해 지자체별 조사표를 작성하여 해당기관으로 발송한 뒤 지자체별로 결산액을 기입·회신하도록 하였다(신세용, 2004). 조사표에는 그러나 다음과 같은 3가지 항목이 빠져 있어 간접추계를 통해 보완되었다. 첫째, 소규모 지출의 경우 예산서 전반에 걸쳐 존재하는데 조사의 효율성을 위해 이러한 항목에 대해서는 지자체의 특성별로 대표 지자체만 조사하여 나머지 지자체에도 확대 적용하였다. 둘째, 공무원보수의 경우 환경관리 '항'에 나타나지 않고 일반행정비에 포함되어 있기 때문에 결산서를 통해 추정된 1인당 평균보수에 환경영역 공무원 수를 곱하여 추산하였다. 환경영역 공무원 수는 표본조사를 통해 산출한 공무원 총원대비 영역별 공무원 수의 비율을 전체 공무원 수에 적용하여 추정하였다. 셋째, 공공기관의 자동차에 들어간 산화촉매장치나, 공공기관 건축물 내 오수정화조 설치와 관련된 비용은 각종 물량자료와 간이서베이를 통해 추정하였다.

39) 예산서분석을 통해 이 추측이 옳바르다는 것을 확인할 수 있다.

3. 환경행정조직⁴⁰⁾

가. 지방자치단체 환경조직의 변천

우리나라 지방자치단체의 환경행정은 1970년대까지 이렇다할 조직을 형성하지 못하였다. 1960년대 지방자치단체에서 환경업무는 보건사회국 내의 청소담당부서와 위생담당부서에서 주로 다루어졌다. 중앙정부에서 환경업무의 시초라고 할 수 있는 공해계가 1967년 설치되었고 지방에서는 1968년 서울시 보건국 보건과 공해방지계를 필두로 만들어지기 시작하였다. 1972년 충청남도 보건사회국 위생과에 공해방지계가 설치되었고 그 후 1979년 5월에 대구광역시와 부산광역시에 보건사회국 환경위생과 공해방지계가 설치되었다. 도 단위에서는 1980년 1월 보건사회부 환경청의 승격과 더불어 1980년 2월에 전라북도, 경상북도, 충청북도, 대전시 등에서 보건사회국 환경위생과 공해방지계가 설치되었다.

과(課)단위수준에서 지방환경 행정조직이 만들어진 것은 1972년 서울시 보건사회국 환경과이고, 광역시 차원에서는 1987년 4월 부산시, 대구시가 기존의 공해방지계를 환경관리과로 전환하였다. 도단위에서는 1989년 9월 기존의 환경위생과가 위생과와 환경보호담당관으로 분리되면서 “과” 차원의 환경조직이 신설되었다. 당시 설치된 환경보호 담당관실에는 자연보호계, 환경관리계, 환경지도계의 3계를 두었다.

국(局)차원에서 환경업무를 다루게 된 것은 1973년 서울시 환경국이 처음이며, 대부분의 광역지자체에서는 1990년 환경처가 설치된 이후부터이다. 1991년 기존의 보건사회국이 보사환경국으로 개편되고 환경보호담당관실이 환경보호과로 바뀌면서 환경행정의 과단위의 기구로서 자리를 잡게 되었다. 부산시, 대구시, 경북, 제주도, 전북, 경기도, 대전시 등에서 보사환경국 또는 환경녹지국 등으로 국단위의 환경행정기능이 나타났다. 1992년 이후에는 경상북도, 경기도, 충북, 전북, 충남 등의 지자체에서 환경보호과를 환경관리과로 개칭하고 환경지도과를 신설하였다.

한편 1994년 5월 낙동강 수질오염사건에 대응하기 위한 중앙정부 차원의 노력 즉

40) 이 부분은 본 연구의 제4장에 수록되어 있는 지방자치단체별 사례연구를 참조하여 기술하였다.

건설국 상하수도 3개과(수도정책과, 하수도과, 수도관리과)와 보건사회부 음용수관리과의 환경부이관이라는 중앙정부 수질관리 일원화 정책과 연계되어, 1995년 경북, 충북, 경기도, 전북, 충남 등 도 건설(도시)국에 있었던 상하수도 업무를 환경관리과 또는 환경지도과로 이관하여 본격적인 물관리 업무를 추진할 수 있는 기반을 마련하였다.

1995년 민선자치시대의 시작과 함께 자치단체의 자율적인 행정능력수행과 지역특성을 반영한 환경조직으로서의 전환을 위해 1996년 대부분의 지자체에서 환경조직의 개편이 있었다. 기존의 보사환경국을 보건환경국이나 환경국으로 개칭하여 환경행정의 전문화를 꾀하였다. 1998년 9월 범정부적인 조직의 축소정책에 따라(국민의 정부 출범과 민선2기 출범, IMF 경제위기의 효과적인 극복과 고비용 저효율의 구조를 개선하기 위한 조직개편) 환경보건국 등이 복지환경국 등으로 개편되고 1단계 구조조정이 있었다. 1999년 정부의 2단계 구조조정과 맞물려 1999년 하반기에 제2차 지자체 구조조정이 있었다. 제2차 구조조정을 통하여 업무수행기능이 유사한 조직들이 통폐합되었다. 2002년 10월 공단 내 배출업소 관리권한이 시도지사에게 위임됨에 따라 시도에 공단환경담당, 공단지도담당 또는 산업환경관리담당이 신설되었다.

나. 환경행정체계의 현황

1) 대도시지역

대도시 광역자치단체의 환경행정조직은 독립된 환경국을 가지고 있는 것이 특징이다. 명칭은 환경국과 환경녹지국으로 되어 있으나 담당하는 업무는 비슷하다. 환경행정업무는 부산시의 녹지공원과가 도시계획국에 소속되어 있는 것을 제외하면 대부분의 지자체에서 환경정책과, 환경관리과, 수질보전(관리)과, 청소(폐기물)과, 하수과, 공원녹지과를 두고 있다. 대도시에서 문제가 되는 대기의 경우 서울시와 울산시만이 대기과와 대기보전과의 과조직을 두고 있는 것이 특징이다.

부문별로 살펴보면 환경기획 및 환경관리는 환경정책과, 자연환경보전은 환경정책과의 자연환경 담당, 대기환경 보전은 대기(보전)과 또는 환경보전(정책)과의 대기보전 담당, 수질환경 보전은 수질관리(보전)과, 하수도는 하수도과 또는 수질관리과 하

수도 담당, 지하수는 수질관리과 지하수 담당, 폐기물 관리는 청소과 또는 폐기물관리과(울산시는 환경자원과), 상수도는 상수도사업본부, 환경에 관한 검사 및 연구는 보건환경연구원, 공원녹지는 부산시를 제외하고 환경국 내의 공원녹지과에서 해당 업무를 수행하고 있다.

기초지방자치단체인 자치구, 군의 환경행정은 사회산업국의 환경(위생)관리과와 환경청소과에서 환경관리와 환경지도, 폐기물 관련 업무를 수행하고 있다. 하수와 지하수는 도시국 건설과, 공원녹지는 도시국 도시관리(개발)과에서 담당하고 있어 광역 지자체와 다른 조직구조를 가지고 있다.

<표 3-36> 대도시지역 환경행정 수행체계

구분		주관국	주관과 및 관장업무	
서울시	본청	환경국	환경과, 수질과, 대기과, 청소과, 공원과, 조경과, 민주공원조성추진지원단,	
			녹색서울시민위원회, 보건환경연구원, 상수도사업본부, 2개 하수처리사업소, 7개 수도사업소, 6개 정수사업소, 공원녹지관리사업소, 서울대공원관리사업소, 한강시민공원사업소 등	
	자치구	생활복지국	청소행정과에서 폐기물, 재활용, 청소시설 담당 환경위생과 또는 산업환경과에서 환경기획, 대기보전, 수질보전 업무 담당 청소행정과와 환경위생과의 환경부문을 통합해 환경관리과나 청소환경과 등의 단일부서를 두는 지자체도 있음	
		도시관리국	공원녹지과에서 공원관리, 가로수 및 녹지관리	
		건설교통국	하수과, 토목과, 치수(방재)과 등의 명칭을 가지고 하수, 지하수, 하천관리	
광역시	부산시	본청	환경국	환경정책과, 환경보전과, 청소관리과, 하수도과
			도시계획국	녹지공원과
			보건환경연구원, 상수도사업본부, 환경시설공단, 청소시설관리소 등	
	자치구	사회산업국	환경위생과(환경관리, 환경지도)와 청소행정과(청소행정, 재활용, 오수정화), 지역경제과(공원녹지)에서 담당	
		도시국	건설과(하수 및 지하수)	
대구시	본청	환경녹지국	환경정책과, 폐기물관리과, 수질관리과, 하수과, 공원과, 녹지과 보건환경연구원, 상수도사업본부, 위생매립장관리사업소 등 6개 사업소	
	자치	사회산업국	청소과(청소행정, 재활용 및 폐기물)와 환경관리과(환경관리, 대기 및 수질보전)로 분리하여 운영하거나 환경관리과나 환경	

	구		청소과로 통합
		도시국	건설과(하수)와 도시관리과(공원녹지) 담당
인천	본청	환경국	환경정책과, 청소행정과, 수질보전과, 녹지조경과
		보건환경연구원, 상수도사업본부, 위생환경사업소 등 5개 사업소	
	자치구	사회산업국	청소과(청소행정, 재활용, 폐기물)와 환경위생과(환경관리, 환경지도)로 분리하여 운영되거나 환경관리과로 통합
		도시국	건설과(하수)와 도시관리(정비)과(공원녹지)
광주	본청	환경녹지국	환경정책과, 공원녹지과, 수질보전과, 폐기물관리과
		보건환경연구원, 상수도사업본부, 무등산, 광주, 우치공원관리사업소 등	
	자치구	사회산업국	청소행정과(청소행정, 폐기물, 재활용)과 환경위생과(환경관리, 대기 및 수질관리)로 분리하거나 환경(관리)과로 통합
		도시국	건설과(하수)와 도시개발과(공원녹지)
대전	본청	환경국	환경정책과, 수질관리과, 공원녹지과, 청소행정과
		지속가능발전위원회, 보건환경연구원, 상수도사업본부, 공원관리사업소 등 4개 사업소	
	자치구	사회산업국	환경관리과나 환경보호과(환경관리, 환경지도 및 보호, 청소행정, 재활용, 폐기물, 오수관리)
		도시국	건설과(하수)와 도시개발과(공원녹지)
		서구청은 도시환경국(환경관리과, 공원녹지과), 경제복지국(청소행정과), 건설교통국(시설관리과:하수)	
울산	본청	환경국	환경정책과, 대기관리과, 환경자원과, 수질보전과, 녹지공원과
		보건환경연구원, 상수도사업본부, 환경자원사업소 등 4개 사업소	
	자치구	경제사회국	환경미화과(환경미화, 재활용, 폐기물, 음식물처리)와 환경위생과(환경관리와 환경지도)
		건설도시국	건설과(치수 및 하수)와 도시(공원)과(공원녹지)
		울주군은 경제사회국의 환경보호과(환경관리, 환경지도, 오수관리, 상수도, 환경미화, 재활용)와 산림과(산림관리와 공원)	

2) 도지역

도의 환경행정조직은 환경부문과 관광, 문화, 보건, 복지, 해양수산, 교통, 건설 등 다양한 분야와 혼합하여 구성하고 있다. 경기도만 독립적인 환경국을 가지고 있다. 대부분의 지자체에서 환경정책이나 환경관리과와 수질보전(관리)를 공통적으로 가지고 있다. 환경정책 및 환경관리과에서는 환경기획, 환경관리, 환경지도, 대기관리, 폐기물관리, 자연환경보전을 담당하고, 수질보전(관리)과에서는 수질보전, 수계관리, 상수도, 하수도, 지하수업무를 담당하고 있다. 치수 및 하천관련 업무는 건설교통국 치

수방재과에서, 공원녹지 및 산림업무는 농림수산국의 산림과에서, 해양환경보전은 농림수산국 해양수산과에서 담당하고 있다. 도의 경우는 광역시와 달리 도시적 특성을 가지고 있지 않고 관할범위가 상대적으로 넓기 때문에 사업적 성격의 업무를 담당하기보다 기획, 조정 등의 환경관리업무를 주로 관장한다(최창호. 2001).

<표 3-37> 지방환경기능의 예(경기도 환경국)

과명	업무분장
환경 정책과	담당: 환경기획, 환경협력, 공원생태, 환경분쟁조정 (1)국 소관 행정의 종합기획·조정, (2)자연환경, 대기관리, 폐기물관리, 수질관리 등 환경정책의 중장기 종합계획 수립, (3)지방의제21 추진, (4)지구환경문제, 국제환경협약 및 자치단체간의 환경협력 등에 관한 사항, (5)법령 및 제도 개선에 관한 연구, (6)환경관련 신기술 도입 업무, (7)환경보전기금 관리, (8)환경정보시스템 구축에 관한 사항, (9)환경단체 및 교육홍보에 관한 사항, (10)환경분야 충무계획 수립·시행, (11)환경영향평가에 관한 사항, (12)생태계 관리에 관한 사항, (13)자연환경조사에 관한 사항, (14)토양보전에 관한 사항, (15)국립공원에 관한 사항, (16)야생조수의 보호 및 수렵에 관한 사항, (17)기타 국내 다른 과에 속하지 아니하는 사항
	담당: 환경관리, 대기관리, 생활환경, 공단환경관리, 공단지도 (1)환경보전 등에 관한 종합계획 수립, (2)대기보전에 관한 사항, (3)배출업소 관리에 관한 사항, (4)생활환경에 관한 사항, (5)환경개선부담금에 관한 사항, (6)유해화학물질에 관한 사항, (7)자연휴식지 지정관리, (8)자연보호 관련 사무, (9)환경의날 행사 등에 관한 업무, (10)보건환경연구원·북부지원의 지도·감독에 관한 사항(환경분야에 한함)
환경 자원과	담당: 환경자원, 재활용, 환경시설 (1)폐기물처리 기본계획 수립, (2)폐기물감량 업무, (3)쓰레기 종량제에 관한 사항, (4)자원재활용 기본계획 수립, (5)폐기물 재활용에 관한 사항, (6)폐기물 매립지·소각장 설치 승인 및 관리에 관한 사항, (7)소각기술개발 및 보급에 관한 사항, (8)수도권매립지 관리업무
	담당: 지하수, 한강수계, 수질관리, 하수도, 상수도 (1)상하수행정의 종합계획수립·조정, (2)상하수회계에 관한 업무, (3)상수도 사업에 관한 사항, (4)하수도 사업에 관한사항, (5)지하수 관련 사무, (6)먹는물관리에 관한 업무, (7)상수원 보호구역 지정관리 및 상수원수질보전특별대책 지역 종합관리, (8)오수분뇨 및 축산폐수에 관한 업무, (9)환경기초시설의 관리운영 및 기술개발, (10)보급과 관리에 관한 사항, (11)호소·하천에 대한 수질보전 및 관리에 관한 사항, (12)팔당상수원관리사무소 지도·감독에 관한 사항

<표 3-38> 광역지자체(도)의 환경행정조직

시·도	국	과(課) 및 환경관련기관
경기도	환경국	환경정책과, 환경보전과, 환경자원과, 상하수도관리과
	건설교통국	건설계획과(치수 및 하천관리 등)
	농정국	산림녹지과(도시녹화 및 공원녹지 조성 등), 해양수산과(해양환경)
	제2도청 환경보전국	환경관리과, 맑은물보전과
	팔당상수원관리사무소, 보건환경연구원, 산림환경연구소, 경기도민물고기연구소 등	
강원	환경관광문화국	환경정책과, 맑은물보전과, 자연환경연구공원추진반
	농정산림국	산림정책과, 산림관리과
	보건환경연구원, 동강관리사업소, 산림개발연구원 등	
충북	복지환경국	환경과, 수질관리과
	농정국	산림과
	보건환경연구원, 산림환경연구소 등	
충남	복지환경국	환경관리과, 수질관리과
	건설교통국	치수방재과(상수도, 하천)
	농림수산국	산림과, 해양수산과(해양오염관리)
	보건환경연구원, 산림환경연구소, 휴양림관리사무소 등	
전북	환경보전국	환경정책과, 수질보전과
	건설교통국	치수방재과(하천)
	농림수산국	산림행정과, 수산과(해양수질관리)
	보건환경연구원, 산림환경연구소 등	
전남	해양수산환경국	환경보전과, 수질해양과
	농정국	산림과
	건설교통국	재난재해관리과(하천)
	보건환경연구원, 산림환경연구원 등	
경북	보건환경산림국	환경관리과, 수질보전과, 산림과
	건설도시국	치수방재과(하천)
	농수산국	해양수산과(연안오염관리)
	자연환경연구수원, 보건환경연구원, 산림환경연구소, 팔공산도립공원관리사무소, 수자원개발연구소 등	
경남	환경녹지교통국	환경정책과, 수질개선과, 산림녹지과
	건설도시국	치수재난관리과(하천)
	농수산국	항만수산과(해양환경보전)
	보건환경연구원, 산림환경연구원 등	
제주	환경건설국	환경정책과, 환경산림과, 건설과(하천)
	농수축산국	해양수산과(연안관리)
	보건환경연구원, 제주도광역수자원관리본부, 한라산국립공원관리사무소 등	

인구 50만 이상으로 광역시가 아닌 도시는 행정구를 가지고 있기 때문에 본청과 구가 업무를 분장(分掌)하여 환경행정을 수행하고 있다.⁴¹⁾ 수원시와 같이 독립적인 환경국을 가지고 있는 경우도 있지만 대부분의 도시에서는 보건, 복지, 사회, 경제, 교통부문과 혼합하여 환경행정조직을 구성하고 있다. 즉 고양시는 교통환경국, 성남시 보건환경국, 전주시와 청주시는 복지환경국, 포항시는 사회환경국 등의 조직을 가지고 있다. 이처럼 다양한 환경조직의 양태를 보여주는 것은 대도시가 갖는 다양한 도시적 특성을 보여준다고 하겠다.

수원시의 경우 <표 3-39>에서 보듯이 환경녹지국 산하에 환경위생과, 청소행정과, 하수관리과, 녹지공원과를 두어 환경행정을 수행하고 있다. 지하철은 건설교통국 건설과에서 담당하고, 상수도는 상수도사업소에서 담당하고 있다. 그리고 행정구청에 환경위생과와 건설과를 두어 청소와 환경관리, 녹지 및 하수업무를 분담하고 있다.

<표 3-39> 수원시의 환경조직 및 인력 현황

구 분	기구		
	국	과	담당
수원시	환경녹지국	환경위생과	환경정책, 대기환경, 수질관리
		청소행정과	청소행정, 화장실문화, 재활용
		하수관리과	하수행정, 하수시설, 하수정비
		녹지공원과	녹지관리, 공원관리, 공원조성, 산림, 산림시설
	건설교통국	건설과	지하수, 하천
	상수도사업소, 환경사업소(하수종말처리장, 위생처리장)		
	행정구청	환경위생과	청소, 환경관리
건설과		녹지, 하천, 하수	

자료: 수원시 홈페이지

41) 우리나라 인구 50만 이상의 대도시는 총11개로 수원, 성남, 고양, 부천, 안산, 안양, 용인, 청주, 전주, 포항, 창원시이다. ‘지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정’ 제10조에 의하면 인구 50만 이상의 시로 행정구 미설치 시에는 실·국 6개, 실·과 25개를 둘 수 있고, 인구 50만 이상의 시로서 행정구 설치시에는 실·국 4-6개, 실·과 19-25개를 둘 수 있다.

포항시는 사회환경국에서 환경행정을 수행하고 있다. 사회환경국 내에는 환경위생과와 청소과 이외에 사회복지과와 여성청소년과를 함께 두고 있다. 도시건설국 건설과에서 지하수, 도시녹지과에서 공원녹지, 상하수도사업소에서 하수도와 상수도업무를 수행하고 있다. 그리고 행정구청에 사회환경과, 농림과, 건설교통과를 두어 환경보호, 환경지도, 산림보호, 지하수 등의 업무를 분담하고 있다.

<표 3-40> 포항시의 환경조직 및 인력 현황

구 분	기 구		
	국	과	담당
포항시	사회환경국	환경위생과	환경관리, 대기관리, 수질관리, 폐기물관리
		청 소 과	청소행정, 청소시설, 매립장관리, 재활용
	건설도시국	건 설 과	하천, 지하수
		도시녹지과	녹지행정, 녹지조성, 산림관리, 산림문화
	건설환경사업소(하수처리장, 위생하수처리), 상·하수도사업소(하수도과, 상수도과, 정수과), 공원시설관리사업소(공원관리, 공원시설)		
	행정구청	사회환경과	환경보호, 환경지도
		농림과	산림자원, 산림보호
건설교통과		지하수, 하천	

자료: 포항시 홈페이지

일반도시(인구 50만 이하의 시)는 행정구가 없이 본청 내에 환경관련국과 그 산하에 과를 두어 환경행정기능을 수행하고 있다. 일반시의 경우 다양한 환경행정조직을 가지고 있다. 일반시는 사회산업국, 산업건설국, 행정지원국, 복지환경국 등에서 사회, 복지, 산업·경제, 행정지원 등의 업무와 연계시켜 환경업무를 수행하고 있다. 참고로 의정부시는 환경복지국 산하에 환경위생과, 청소행정과 및 상·하수도과를 두어 환경행정기능을 담당하고 있다. 그러나 상하수도의 경우 환경부서에 두는 경우도 있지만 구미시와 같이 도시건설국에 상하수도과와 수도사업소를 두어 상하수도 업무를 수행하는 경우도 많다.

<표 3-41> 의정부시의 환경조직 및 인력 현황

구 분	기구		
	국	과	담당
의정부시	환경복지국	환경위생과	환경관리, 환경지도, 중량천관리
		청소행정과	폐기물관리, 재활용, 폐기물시설
		상수도과	상수행정, 상수시설, 상수관리
		하수도과	하수행정, 하수시설, 하수관리
	재정경제국	농림과	공원, 녹지, 산림보호
	건설교통국	건설과	하천, 지하수
	환경사업소(하수처리)		

자료: 의정부시 홈페이지

군의 경우는 국(局)제가 없기 때문에 과제로 환경행정기능을 담당하고 있다. 과 이름은 환경보호과가 가장 많으며, 환경관리과 환경위생과 순이다. 지역에 따라서는 산림조직과 연계하여 환경산림과를 두는 경우도 많다. '과'제이기 때문에 복지나 보건 등의 기능과 복합적으로 편성되는 경우는 거의 없다. 한편 상하수도의 경우 환경부서에서 담당하는 경우와 도시 및 건설부서에서 담당하는 경우로 크게 양분되어 있으나 1998년 및 1999년의 지방행정조직 구조조정 이후 사업소 형태로 운영되는 경우가 늘어난 것이 특징이다. 아직은 미흡한 실정이지만 몇몇 지방자치단체의 경우 지방자치제의 실시와 맞춰 지역특성에 맞는 행정조직을 구축하려고 시도하고 있다. 예를 들어 무주군은 환경행정조직으로 자연환경과를 두고, 과내에 자연보호담당을 두어 반딧불 생태계조사 연구, 보호관리, 반딧불되살리기 운동 등의 업무를 담당케 하고 있다.

<표 3-42> 무주군(郡)의 환경행정조직의 예

구분	기구	
	과	담당
무주군	자연환경과	환경위생, 상하수도, 청소미화, 자연보호
	산림공원과	산림조성, 공원개발

자료: 무주군 홈페이지

다. 환경행정조직의 문제점

우리나라 환경행정조직의 문제점을 환경관리의 글로벌 스탠더드의 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 환경업무의 통합적 관리체계가 미흡하다. 중앙정부에서와 같이 지자체 내부에서도 환경기능이 여러 부서에 분산되어 수행되고 있다. 분산된 기능간의 관련성이 높아 통합관리의 필요성이 높은 데도 불구하고 환경행정기능이 분산되어 수행됨으로써 환경행정이 지역환경 문제에 효과적으로 대처하지 못하고 있다⁴²⁾. 환경업무의 통합적 관리가 이루어지기 위해서는 자연환경, 대기, 수질, 폐기물, 상하수도 등 매체별 통합관리는 물론 환경과 에너지, 교통, 도시계획, 산업단지 등 다른 부분과의 연계 및 통합적 관리가 중요하다. 광역시 행정의 경우에는 환경국 또는 환경녹지국으로 어느 정도 환경오염 매체의 통합이 이루어지고 있으나⁴³⁾, 광역지자체인 도(道)나 기초지자체의 경우는 환경업무의 매체별 통합도 이루어지지 못하고 있다. 분산되어 수행되고 있는 환경기능을 조정할 수 있는 기구가 없다는 것도 문제이다.

통합적 환경관리를 이루고 지속가능발전을 실현하기 위해서는 환경오염 매체의 통합적 관리를 넘어 환경과 경제 그리고 사회부문의 조화와 통합이 이루어져야 한다는 데 대부분의 지자체에서 아직 환경관련 정책이나 업무를 조정·통합할 수 있는 조직

42) 경기도의 경우 기존에 농정국 산림녹지과에서 공원, 녹지, 가로수, 보호수 등을 통합 관리하여 왔으나, 공원만을 환경국으로 옮기면서, 환경정책과 내 '공원생태담당'의 기형적인 부서가 탄생되게 되었고, 이에 따라 도시공원의 지정은 건설도시국, 녹지·가로수·보호수의 조성과 관리는 농정국, 공원의 조성과 관리는 환경국으로 산재되는 문제점을 낳게 되었다. 즉, 도시 내 공원녹지의 지정과 조성·관리가 산재되어 통합적 행정이 불가능한 문제점이 발생되고 있다(성현찬, 2004).

43) 울산시의 경우 2004년 7월 수질행정의 중요성을 고려하여 기존의 하수관리과의 하수시설 및 관리업무에서 수질정책업무를 이관하여 수질보전과로 확대 조직 개편하였다. 환경업무는 각각의 환경요소 상호간에 깊은 관련성을 가지고 기능하는 시스템이므로 수질보전 업무와 하수관리 업무의 통합은 바람직한 방향이다. 하지만 여전히 수질환경 관리의 효율적인 추진 면에서 본다면 지속적인 통합조직이 요구된다. 수질보전의 대표적인 정책부분인 하천관리부분에서 현재 건설행정과에 역할분담이 되어 있어 수질과 수량이 여전히 구분되어 관리되고 있다. 지하수 업무도 이와 유사한 체계를 유지하고 있다. 따라서 효율적인 물관리를 위해서는 수질관리와 하수관리, 하천관리가 서로 통합되어 수질과 수량의 통합적 관리체계를 구축하여야 한다(이상현, 2004).

및 관리체계가 구축되지 못하고 있다. 지자체의 환경정책이나 환경보호과 또는 환경관리과는 직제규정상 환경행정의 주무과로서 환경계획과 조정기능을 수행하도록 규정되어 있다. 그러나 실질적 권한이 부족하고 사업과 관련된 예산을 배분할 수 있는 권한이 없어 조정기능을 거의 수행하지 못하고 있다. 지자체 내에 환경보전위원회 등이 있으나 단순히 자문에 그치고 실질적인 안전심이나 협의조정이 이루어지지 않고 있다. 또한 지방의회 소속 환경관련 위원회는 환경관련 예산심의회와 조례의 제·개정 및 각종 청원의 처리업무를 수행한다. 그러나 환경문제에 대한 의원의 전문성이나 관심부족 등으로 인하여 집행기능을 견제하고 비판하며 새로운 대안을 제시하는 역할을 제대로 수행하고 있지 못하는 것이 현 실정이다. 다만 서울시와 경기도, 대전시, 담양군은 각각 녹색서울시민위원회와 지방지속가능발전위원회를 설치하여 환경정책과 개발정책간의 조정·연계 및 통합을 실현할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 있다.

둘째, 지구환경문제, 국제환경회의, 국제환경협력에 대응하는 지자체의 노력이 매우 취약하다. 세계화에 능동적으로 대처하는 지자체의 적극적인 대응이 부족하다. 즉, 지구환경문제 및 국제환경협력을 다루는 체계가 갖추어져 있지 않다. 경제의 세계화와 관련해서 무역자유화가 지역환경에 미치는 영향과 환경규범의 세계화에 따라 나타나는 지구환경문제의 국제적 공동 및 협력 대응, 국제환경협력에의 동참, 국제환경회의 참석, 국제환경협약에의 지방정부적 대응, 환경과 무역의 연계 등을 체계적으로 다룰 수 있는 시스템을 갖추고 있지 않다. 특히 지구온난화와 생물다양성에 지방정부 수준에서 대응할 수 있는 조직, 인력, 프로그램이 한 두 지자체를 빼 놓고는 거의 전무한 실정이다. 현재 광역지자체의 경우 환경정책과 등 환경업무를 총괄하는 부서에서 지구환경문제 대응이나 국제환경협력을 담당하고 있으나 인력과 역량이 절대적으로 부족한 실정이다.

셋째, 지역특성에 맞는 대응체제를 갖추고 있지 못하다. 자치단체가 자연환경, 대기, 수질, 폐기물 등을 모두 다루고 있으나 자치단체의 성격 혹은 수준에 따라 특징적으로 나타나는 환경문제에 적절히 대응하지 못하고 있다. 강원도의 경우 폐광지역 환경문제를 다룰 특별대책반이 편성되어 체계적인 환경관리가 필요함에도 불구하고 조직, 예산, 인력이 부족하여 적극적인 대책을 강구하지 못하고 있다(박상헌, 2004). 경

기도의 경우, 환경정책, 수환경, 폐기물(환경자원) 부문은 '과'단위의 행정조직이 만들어져 있으나, 난개발과 고밀도 개발이 집중적으로 이루어지고 있는 경기도에서 가장 필요한 '자연환경'의 담당부서가 명료하지 않다. 산림녹지과가 있기는 하나, 주로 산림의 경영부문이며, 개발에 따르는 자연환경의 보전 분야는 다루고 있지 않다. 따라서 환경정책과 '공원생태담당'의 '계'단위에서만 관리하고 있는 것은 문제가 있다. 그리고 수도권 전체의 대기오염문제가 심각한 상황이고 대기관련 특별법이 발효된 시점인데도, 대기문제를 담당하는 부서는 '계'단위에 불과하다(성현찬, 2004).

넷째, 광역자치체인 도의 경우 독립적인 환경부서를 가지지 못하고 있다. 즉 강원도는 환경문화관광국으로 환경부서가 관광과 문화관련 부서와 혼재해 있고, 충북과 충남은 복지 및 보건관련 부서와, 전북과 경북은 보건위생부서와, 전남은 해양과 어업관련 부서와, 경남은 교통부서와, 제주 지역정책과 건설부서와 혼합하여 국을 구성하고 있다.

<표 3-43> 환경업무부서의 유형에 따른 광역자치단체의 예

환경부서의 유형	부서명칭의 예
환경	환경국(경기도)
환경+보건/복지	환경보건국(전북), 복지환경국(충북, 충남), 보건환경산림국(경북)
환경+건설/수산	환경건설국(제주), 해양수산환경국(전남)
환경+문화/관광	환경문화관광국(강원)
환경+녹지/교통	환경녹지교통국(경남)

환경조직이 독립적으로 환경업무만 처리한다면 다른 부서의 업무와 동일하게 취급되는 것이 일반적이다. 그러나 환경조직이 다른 업무 즉 보건, 복지, 건설, 문화, 해양수산, 교통 등과 같은 업무와 복합적으로 처리되면 환경업무의 독자성을 살리지 못하고 지역의 환경문제를 중점적으로 처리하는 데 어려움이 있게 된다. 환경조직이 국(局) 차원에서 복합적으로 되어 있는 경우라도 과(課) 수준에서 구분되어 있기 때문에

독립적으로 처리된다고 주장하지만 국(局) 수준의 업무가 발생하였을 경우에는 다른 업무가 환경업무보다 중요시될 가능성이 더욱 많게 된다. 특히 지역주민들이 민감하게 생각하는 복지업무, 건설, 교통업무와 복합적으로 고려할 경우에는 더욱 그러하다 (한국행정학회, 2003)

기초지자체의 시·군의 경우도 도농통합시를 포함하여, '환경국'이 별도로 독립되어 설치되어 있지 않다. 수원시 같은 큰 도시의 경우 '녹지환경국'으로 독립되어 자연환경과 생활환경 모두를 통합 관리하는 부서로 자리매김하고 있으나, 대부분의 시·군지역에는 '환경국'이 독립되지 못하고, 타 분야에 포함된 '국'의 위상을 가지고 있다. 경기도의 대표적인 도농통합시인 남양주시와 평택시를 살펴보면, 남양주시는 '경제환경국'으로 경제관련 부서 환경관리과에 포함되어 있으며, 평택시는 '사회환경국'으로 사회관련 부서 3개 과에 환경관리과 1개 부서만이 포함되어 있는 실정이다. 이는 대부분의 기초지자체에서 아직 '환경'부문이 '경제', '건설', '도시', '복지' 등의 부문과 같은 위상의 수준에 못 미치고 있다는 것이며, 이는 도시행정에서 환경행정의 위상을 대변해주고 있다고 볼 수 있다.

4. 지역환경 거버넌스 구축

정부, 시장, 시민사회간의 파트너십을 통한 협력⁴⁴⁾을 의미하는 거버넌스는 리우데자네이로에서 개최된 UN환경개발회의(UNCED)에서 지구환경보전을 위한 실천적 틀로써 제안되고 2002년 WSSD에서도 그 중요성이 재확인되었다. WSSD 이행계획 제4항에는 '굿 거버넌스(good governance)'가 지속가능발전에 필수적이라고 명시되어 있고, 제150항은 '모든 수준에서 지속가능발전의 달성을 위한 프로그램 및 활동에 대하여 모든 주요 단체뿐만 아니라 자발적 단체를 포함한 비정부 관계자들과 정부

44) 이는 정부부문과 민간부문간의 경계가 무너지면서 나타나는, 넓은 의미의 거버넌스 개념이다 (Rhodes, 1997). 좁은 의미의 거버넌스는 공식적인 권위없어도 다양한 행위자들이 자율적이며 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조정의 형태를 의미한다(Kooiman, 1993). 이는 주로 국가와 시장기제와는 구별되는 시민사회 영역 내에서 존재하는 자발적이고 자율적이며 자기조직적인 조정양식을 나타낸다.

관계자들간의 협력을 강화'할 필요가 있음을 강조하고 있다. 이러한 거버넌스는 국제적·국가적으로는 물론 지방수준에서도 중요하다는 인식이 널리 공유되고 있다. 1992년 리우회의에서는 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할을 강조하면서 지방정부, 주민, 시민단체, 기업 등과의 협력과 합의에 의한 지방의제21을 수립할 것을 권고하고 있다. 지방의제21은 지역적 차원에서 구현되는 거버넌스의 전형을 보여주고 있다.

지역의 지속가능한 발전을 실현하는 데 있어 또 하나의 거버넌스 체제로 거론되고 있는 것은 지방지속가능발전위원회(LCSD)이다. 지역사회의 지속가능발전을 보다 효과적으로 추동하고 지역환경관리를 효율적으로 수행하기 위하여 지방정부의 주요행정계획 및 개발사업들을 지속가능성 차원에서 종합적으로 조율하고 평가·심의할 수 있는 제도적인 틀이 필요하다는 인식이 확산되면서 지방지속가능발전위원회의 설치가 요구되고 있다. 이 절에서는 지역환경 거버넌스의 현황 및 문제점을 지방의제21과 지방지속가능발전위원회를 중심으로 살펴본다.

가. 환경 거버넌스 구축 현황

1) 지방의제21 수립현황

지방의제21은 지속가능발전을 지역수준에서 실현함으로써 지구환경위기를 극복하는 것이다. 지방의제21은 궁극적으로 지구환경보전을 추구한다는 점에서 세계화에 대한 대응이고, 추진주체가 지역사회의 주민, 기업, 시민단체, 지방정부의 자율적인 협력체제라는 점에서 지방화에 부응하는 것이다(김중순 편, 2002).

지방의제21은 세계 120여 개 국의 6,500여 개 지방자치단체들이 추진하고 있고, 우리나라에서도 전국 250개 지방자치단체의 91%이상이 추진하고 있다. 2004년 8월 31일 현재, 우리나라 250개 지방자치단체 중 80%인 199개 지방자치단체가 지방의제21을 수립하였고, 11%인 28개 지방자치단체가 지방의제21을 수립 중에 있다.

<표 3-44> 지방자치단체 지방의제21 수립현황 (2004.8.31현재)

구 분	광역자치단체	기초자치단체			합 계
	수립완료	수립완료	수립중	미추진	
서울	1	25	0	0	26
부산	1	16	0	0	17
대구	1	5	2	1	9
인천	1	2	6	2	11
광주	1	1	1	3	6
대전	1	1	0	4	6
울산	1	1	1	3	6
경기	1	24	6	1	32
강원	1	7	6	5	19
충북	1	11	0	1	13
충남	1	10	3	3	17
전북	1	13	1	0	15
전남	1	21	1	0	23
경북	1	23	0	0	24
경남	1	20	0	0	21
제주	1	3	1	0	5
합 계	16	183	28	23	250

자료: 지방의제21 전국협의회 홈페이지.

이처럼 지방의제21이 국내는 물론 전지구적으로 확산되고 있는 것은 세계화·지방화 그리고 민주화라는 시대적 흐름 속에서 그 근거를 찾아볼 수 있다. 즉 이러한 변화의 배경에는 먼저 1992년 리우회의를 계기로 지구환경문제에 대하여 새롭게 인식하게 되었고 국제환경규범에 대한 관심이 증대되었다는 점, 둘째, 1980년 이후 획일화된 사회발전 방향에 대한 반성과 함께 생태가치를 고려하는 새로운 발전방향에 대한 모색의 필요성이 제기되었고, 1987년 6·29선언 이후 사회·정치·경제적 민주화가 크게 신장되고 시민사회단체들이 양적·질적으로 괄목할 만한 성장을 이루었다는 점, 셋째, 1991년 30년 만에 지방자치체가 부활되고 1995년 본격적인 민선자치시대를 맞이하게 되면서 다양한 풀뿌리 주민자치조직들의 활동이 활발하게 되었다는 점 등이 크게 작용하였다. 그러나 지방정부와 기업, 시민사회가 공동으로 참여하는 이러한 거버넌스 체제는 다양한 주체들이 공통의 목적을 위해 자발적으로 참여하고 협력해 본

경험이 부족한 우리나라에서는 민간부문과 공공부문 모두에게 새로운 실험이자 도전이 되고 있다.

우리나라의 지방의제21 추진과정을 보면 그동안 관 주도 및 전문가 중심의 개발계획에서 벗어나 지역주민과 기업인, 시민단체, 지방정부 등 다양한 지역사회 구성원들이 거버넌스 체제를 구성하여 함께 참여하고 협의해나가는 모습을 보이고 있다(환경부, 2004d). 이 중에서 특히 시민사회단체의 적극적인 참여가 큰 역할을 하였다. 많은 지역에서 시민·환경단체들이 앞장서서 지방의제21 추진기구들을 만들어 왔으며 추진기구 참여위원의 과반수 이상이 지역주민과 시민사회단체의 구성원들이다. 현재 우리나라 지방자치단체의 지방의제21 추진을 위한 조직 또는 기구에는 평균 82명의 추진위원들이 참여하고 있으며, 지역주민(33%), 시민·종교단체(13%), 기업계(9%), 학계 및 전문가(8%), 공무원(7%), 환경단체(6%), 여성계(5%), 교육계(2%) 등 지역사회의 다양한 주체들이 지방의제21에 참여하고 있는 것으로 나타났다(환경부, 2004d).

지방의제21 추진과정에서 시민·환경단체들이 프로그램을 기획·진행하고 행정은 예산을 지원하는 방식으로 각종 실천사업들을 전개하고 있다. 지방의제21에서 다루고 있는 정책 및 실천사업은 환경, 지역개발, 교육, 경제 및 산업, 복지, 교통, 에너지, 여성 등이다. 이 중에서 자연생태계 복원과 보전, 도시생태공원의 조성 및 자연학습장 조성, 생태하천 만들기, 녹색교통 및 에너지 절약운동, 현장체험 학습프로그램 개발 등 환경분야에서 특히 많은 성과를 나타내고 있다.

한편 우리나라의 지방의제21이 타 국가에 비하여 그 확산속도가 빠른 것은 환경부와 지방자치단체의 관심, 그리고 시민사회단체의 적극적인 참여와 협력이 큰 역할을 하였지만 이에 못지않게 지방의제21 전국협의회의 역할이 크다. 지방의제21 전국협의회는 지방의제21에 관한 정보교류와 상호협력, 그리고 교육훈련 등을 통해 각 지방정부 등의 지방의제21 작성 및 추진사업을 지원하는 것을 활동의 핵심내용으로 하여 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간, 지방정부와 민간부문간의 파트너십 강화와 상호학습과정을 촉진시키는 데 중요한 역할을 담당해 오므로써 지속가능발전을 위한 환경 거버넌스의 '인큐베이터(incubator)' 기능을 수행하였다(환경부, 2004d).

2) 지방지속가능발전위원회 설치현황

가) 서울시

서울시 녹색서울시민위원회는 서울이 환경적으로 지속가능한 발전을 이루도록 시민, NGO, 환경전문가, 기업, 시가 함께 참여하여 환경개선 프로그램을 발굴하고, 시의 주요정책에 대한 지속가능성 평가·자문과 대안제시, 환경보전과제인 「서울의제 21」 실천 등을 통해 "자연과 사람이 어울려 사는 녹색서울" 구현에 기여하고자 1995년에 설치되었다.

<표 3-45> 녹색서울시민위원회 연혁

구분	연혁
1995. 11. 22	위원 100명을 위촉하고 제1기(95.11 ~ 98.2) 출범 및 활동 시작
1996. 5. 20	서울특별시 녹색서울시민위원회설치및운영조례를 제정함
1997. 1~5월	서울의제 21 추진협의회(200여명)를 구성하고 서울의제 21 작성에 들어감
1997. 6. 5	제25회 세계환경의 날을 맞아, 「서울의제 21」 선포함
1998. 2. 17	위원 67명을 위촉하고 제2기(98.2~2000.3) 활동전개
2000. 1. 15	서울특별시 녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례를 개정함. 녹색위에 지속가능발전위원회(CSD)기능 부여, 공동위원장제 도입, 서울의제 21 실천협의회 구성 등 분과위원회를 재편함
2000. 3. 8	위원 94명을 위촉하고, 제3기(2000.3~2002.2) 활동전개
2002. 3. 7	위원 99명으로 제4기(2002.3~2004.3) 활동전개
2002. 3. 20	서울특별시 녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례를 개정
2002. 4. 25	서울특별시 녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례 시행규칙 제정
2004. 4. 19	위원 60명을 위촉하고 제5기(2004.4~2006.4) 활동전개

자료: 서울시청 홈페이지.

녹색서울시민위원회는 (1) 지속가능한 시정을 위한 보전과 개발의 통합 조정에 관한 평가·자문, (2) 서울특별시장이 부의한 주요 정책·계획 등의 지속가능성 평가·자문, (3) 서울의제 21의 실천·이행상황 점검, 자치구의제 21 추진에 관한 방향 제시 및 자문, (4) 시민과 기업의 협력을 통한 환경개선 활동 등의 기능을 한다.

녹색서울시민위원회의 위원은 공동 위원장 3인(시민대표, 기업대표, 시장)을 포함한 100인 이내의 위원으로 구성되며, 위원은 크게 위촉직 위원과 당연직 위원인 서울

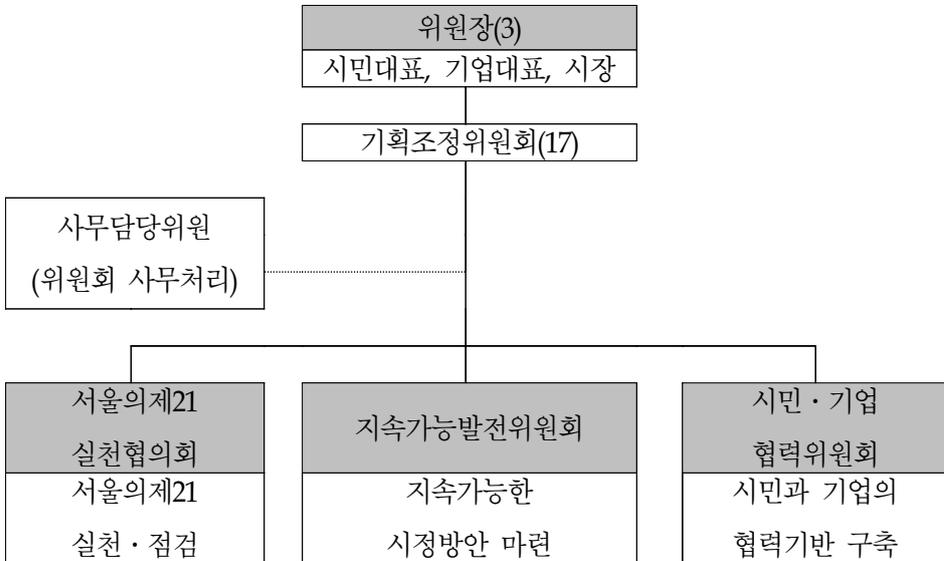
시 국장 7명(산업국장, 환경국장, 교통국장, 도시계획국장, 건설기획국장, 주택국장, 정책기획관)으로 구분된다.

<표 3-46> 녹색서울시민위원회의 위원구성

구분	계	시민 시민단체	교수 연구전문가	기업인	언론·교육 법조인	시의원	당연직
제1기	100	51	20	3	19	7	-
제2기	67	34	12	10	6	5	-
제3기	91	31	30	13	4	5	8
제4기	89	29	20	21	6	5	8
제5기	60	16	17	14	-	5	8

자료: 서울시청 홈페이지.

서울시 녹색서울시민위원회는 제1기(1996-1997), 제2기(1998-1999)를 거쳐 제3기(2000-2001)에 이르러 지속가능발전위원회(CSD)가 설치되고 시정부, 기업, 시민사회 대표 3인의 공동위원장 체제가 되면서 거버넌스 체제를 갖추게 되었다.



<그림 3-4> 녹색서울시민위원회 조직도(출처: 서울시청 홈페이지)

위원회는 효율적인 업무추진을 위해 기획조정위원회와 서울의제 21 실천협의회, 지속가능발전위원회, 시민·기업협력위원회 등의 3개 분과위원회를 두고 있다.

기획조정위원회는 공동대표(시민대표) 1인을 포함하여 17인 이내로 구성되며, 기능은 (1) 위원회의 사업계획 수립 및 지속가능성 등 주요업무에 관한 협의·조정, (2) 위원회의 예산·결산에 관한 총괄 조정, (3) 위원회에서 위임된 사항 및 긴급을 요하는 사항, (4) 기타 협의회 구성 및 운영 사항등이고 월 1회(필요시 수시) 개최한다.

「서울의제 21」 실천협의회는 협의회장 1인과 총무 1인을 포함한 40인 이내로 구성되며, 기능은 (1) 「서울의제 21」 실천활동 및 이행상황 점검, (2) 자치구의제 21 추진에 관한 방향제시 및 자문, (3) 「서울의제 21」 및 자치구의제 21 실천을 위해 시민단체, 기업등과 시·자치구간 협력체계 구축·운영, (4) 환경교육·홍보, 환경감시 활동, 의제 21실천단의 구성 및 운영 등이고 회의는 필요시 수시로 개최한다.

지속가능발전위원회는 분과위원장 1인과 총무 1인을 포함한 30인 이내로 구성되며, 기능은 (1) 시정의 주요 행정계획 및 사업에 대한 지속가능성 평가·자문 및 이행점검, (2) 지속가능한 개발전략 수립, (3) 시정분야별 친환경적 지침제시 등이고, 회의는 필요시 수시 개최한다.

시민·기업협력위원회는 분과위원장 1인과 총무 1인을 포함한 30인 이내하고, 기능은 (1) 시민과 기업간의 협력 기반 구축 및 환경보전 프로그램 공동 참여, (2) 기업의 친환경적 기술개발 및 시민의 환경친화적 소비문화 촉진, (4) 기업의 친환경적 경영 및 환경개선 프로그램 개발·유도 등이며 회의는 필요시 수시로 개최한다.

나) 경기도

경기도는 2003년 9월 22일자로 '경기도지속가능발전위원회조례'를 제정하고 경기도지속가능발전위원회를 설치하였다. 동위원회는 공동위원장 2인을 포함하여 30인 이내의 위원으로 구성한다. 위원회는 (1) 개발과 환경보전을 동시에 고려해야 할 도정의 주요행정계획 설정 및 계획의 수립에 관한 사항, (2) 주요 개발사업의 지속가능성에 관한 사항, (3) 기타 환경친화적이고 지속가능한 경기도의 발전에 관하여 도지사가

자문을 구하는 사항이다.

한편 경기도는 '경기도지속가능발전위원회조례시행규칙(안)'에 의하면 다음의 각 호 및 사업의 시행시 지속위의 심의 및 자문을 받도록 하고 있다. (1) 환경정책과 통합적으로 조정·연계가 필요한 주요 행정계획 및 그 변경계획, (2) 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토 대상사업, (3) 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의한 환경영향평가를 실시하여야 하는 대상사업, (4) 그 밖에 경기도지사가 부의한 주요행정계획이나 개발사업 등에 대한 지속가능성의 자문을 구하는 사항이다.

경기도지속가능발전위원회는 사회전문 소위원회(사회문제 및 전문성을 요하는 사항), 환경전문 소위원회(환경문제 및 전문성을 요하는 사항), 경제전문 소위원회(경제문제 및 전문성을 요하는 사항) 등을 두고 위원장 1인을 포함하여 10인 이내로 구성된다. 한편 조정위원회를 두도록 하고 있다.

<표 3-47> 경기도 지속가능발전위원회 위원구성

구분	계	시민 시민단체	교수 연구전문가	기업인	경기개발연구원 PCSD 위원 교육계	도의원	당연직
인원	30	8	9	1	3	3	6

주: 당연직: 정무부시장, 농정국장, 환경국장, 건설교통국장, 지역개발국장, 정책기획관
 자료: 경기도. 2004. 내부자료.

다) 대전광역시

대전광역시는 2004년 5월 14일 '대전광역시지속가능발전위원회조례'를 제정하고 지속가능발전위원회 설치를 추진 중에 있다. 대전광역시지속가능발전위원회는 공동 위원장 2인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성되며 (1) 환경친화적이고 지속가능한 대전광역시의 발전에 관한 사항, (2) 개발과 환경보전을 동시에 고려하여야 할 주요행정계획의 설정 및 수립에 관한 사항, (3) 주요 개발사업의 지속가능성에 관한 사항 등에 대한 대전광역시시장의 자문에 응한다. 위원회는 분과위원회를 둘 수 있도록 하고 의안조정위원회를 둘 수 있도록 하고 있다.

라) 담양군

기초자치단체 수준에서 지속가능발전위원회를 설치한 시군은 담양군이 유일하다. 담양군은 2003년 4월 15일 '담양군지속가능발전위원회및생태도시담양21협의회설치조례'를 제정하고 담양군지속가능발전위원회를 구성하였다. 동 위원회는 위원장 1인을 포함하여 35인 이내로 총괄·기획, 환경·도시, 경제·농업, 문화·복지, 자치·재무 등 5개의 분과로 구성되어 있다.

위원회의 기능은 (1) 개발과 환경보전을 동시에 고려하여야 할 군정의 주요시책에 대한 지속가능한 방향 설정 및 계획의 수립에 관한 자문·평가, (2) 생태도시화의 미래상 수립 및 개발과 보전을 조정·평가하는 대안 제시, (3) 기타 환경친화적이고 지속가능한 군정의 발전을 위하여 군수가 자문을 구하는 사항 등이다. 그리고 주요행정계획, 환경정책기본법에 의한 사전환경성 검토 대상사업과 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의한 환경영향평가 대상사업 등을 평가한다.

담양군 지속가능발전위원회는 총 47명의 위원으로 구성되어 있다. 이를 분과별로 보면 다음과 같다.

<표 3-48> 담양군 지속가능발전위원회 위원구성

구분	계	시민 시민단체	교수 연구전문가	기업인	시의원	당연직 행정
총괄기획분과	2	-	1	-	-	1
환경도시분과	12	5	2	1	1	3
경제농업분과	11	5	2	1	1	2
문화복지분과	12	6	2	1	-	3
자치재무분과	10	4	2	1	-	3

자료: 담양군. 2004. 내부자료.

나. 문제점

지방의제 21 및 지방지속가능발전위원회는 지역사회를 구성하는 주민이나 시민사

회단체, 기업, 지방정부 등이 참여와 협력을 통해 지역사회 공통의 현안을 지속가능한 방향으로 해결하기 위한 지역공동체의 거버넌스 구조이다. 지역환경관리의 글로벌 스탠더드의 측면에서 우리나라의 현실을 비추어 보면 다음과 같은 문제점들이 드러난다.

첫째, 정부, 시장(기업), 시민사회의 3자 협력체제인 거버넌스에서 기업의 참여와 역할이 저조하다는 점이다. 지방의제21의 기업인 비율은 9%에 불과하며 현재 LCSD가 구성되어 있는 서울시, 경기도, 담양군을 검토하여 볼 때 서울시를 제외한 경기도, 담양군 LCSD의 경우는 기업인이 1명밖에 참여하고 있지 않다. 지속가능발전위원회의 경우에는 아직 초창기이고 그 영향력이 미미하여 기업인의 참여가 저조한 것으로 보이나 지방의제21의 경우는 지방의제21이 환경중심으로 이해되고 환경중심으로 작성·추진됨에 따른 문제점으로 보인다. 지방의제21이 환경중심으로 작성됨에 따라 지역발전의 문제가 도외시되었고 이는 지역적 합의와 동참을 이끌어내는 데 큰 부담으로 작용하였다. 이로 인해 다양한 시민사회단체들의 참여가 미비하였고, 기업의 관심과 참여를 이끌어내지 못하였다.

둘째, 지방의제21이 지속가능발전을 실현하기 위한 지방정부 수준에서의 거버넌스 구축이라는 제도적인 틀로서 접근하였다기보다는 환경보전 및 환경개선운동이라는 하나의 운동차원에서 추진되었다는 점이다. 이로 인하여 지방의제21과 관련된 법적·제도적 장치들이 미비하였다. 정부차원의 재정적·기술적 지원이나 정보제공이 미약하였고 예산 및 인력과 조직이 제도적으로 뒷받침되지 못하고 지방자치단체 장의 실천의지에 의존함에 따라 의제21 실천사업들이 일회성에 그치는 등 지속적으로 추진되지 못하는 사례가 발생하였다. 제도적 여건이 취약한 것은 지방지속가능발전 위원회도 마찬가지이다. 담양군의 사례를 보면 LCSD를 위한 조례가 2003년 4월 제정되고 LCSD를 구성하였으나 LCSD의 기능인 지자체 주요행정계획 및 개발사업에 대한 지속가능성 평가 및 자문, 환경보전과 개발의 조화를 위한 환경정책과 개발계획과의 연계·조정, 지속가능발전의 비전 및 전략 수립 등은 하지 못한 채 단순한 환경부 자문의원회의 하나로 운영되고 있다는 점이다. 이러한 현상이 발생하는 이유는 LCSD를 기획실에서 담당하여야 한다는 민간위원들과 환경과에서 담당해야 한다는 자치단

체간의 갈등이 존재하고, 기초지자체의 경우 아직 지역개발의 욕구가 강하기 때문이다. 그리고 기초지자체의 경우 관련전문가가 부족하고, 민간단체·기업의 역량과 활동이 부족하여 LCSD가 유명무실한 기구로 전락할 것이라는 지적이 있다.

셋째, 거버넌스 실천과정에서 강조되어야 할 참여와 파트너십이 실제로는 상당부분 약화되거나 왜곡되었다. 지방의제21 작성과 실천과정을 보면 참여자들이 지역주민, 시민단체, 기업, 전문가, 공무원 등으로 다양하게 구성되어 있어 외형상으로는 참여와 파트너십 원칙을 지키려고 노력한 것으로 보이지만, 실제에 있어서는 지방의제21의 필요성과 의미에 대해 해당 지역주민들로부터 폭 넓은 관심과 참여를 얻어내지 못하였다. 시민은 공청회나 설문조사와 같은 형식적인 참여에 머무는 것이 대부분이었고 시민사회단체가 시민참여의 영역을 대신하는 경향이 높았다. 의제작성이 지역사회의 폭 넓은 참여와 합의에 의하여 이루어지지 못하고 관련공무원이나 전문가 등 소수 참여집단을 중심으로 단지 문건으로서의 지방의제21을 수립하는 사례가 적지 않았다. 지방의제21이 추진주체인 지방자치단체들의 충분한 준비가 없는 상황에서 경쟁적으로 이루어짐으로써 지역사회 폭 넓은 합의형성과 참여를 이끌어내지 못했다. 이는 결국 작성된 의제의 실천력을 제약하는 요인으로 작용하였다. 그리고 지방의제21의 실천력이 떨어짐으로써 구체적인 실천프로그램들이나 실행결과들을 모니터링하고 평가할 수 있는 수단도 마련하지 못하였다.

넷째, 지방의제21이 지구환경문제를 해결하기 위하여 제시된 지속가능발전전략과 의제21을 지방정부 차원에서 실행하여야 하는 행동계획임에도 불구하고 글로벌 차원의 이슈에 대해서 소홀히 하였다. 기후변화와 생물다양성 감소 등 지구환경문제에 대한 대응이 미흡하였고 국제간 공동협력에 소극적이었다.

구축초기단계인 지방지속가능발전위원회를 논외로 치면, 지방의제21에 의한 거버넌스는 형식적인 면에서 거버넌스적 모습을 갖추기는 하였지만 참여주체들간의 상호 이해와 협력, 그리고 실질적인 제도화를 통한 추진기반 조성 등을 통해 내실화가 이루어지지 못함으로써 거버넌스 형성 초기에 의욕적으로 참여했던 주체들이 이탈하거나 거버넌스 기능 자체가 정상화되지 못하는 현상이 나타나고 있다(환경부, 2004d). 그리고 지방의제21을 지방정부 자신이 직접 수행하기 부담스러운 정책을 민간영역으로 이

전시키는 수단으로서, 시민사회단체들은 행정에 대한 정치적 압력과 정치참여 수단적 통로로서 활용하는 모습이 나타나고 있다. 기업들은 파트너로서 공적 가치에 대한 의무와 책임을 소홀히 한 채 소극적이고 수동적인 자세에 안주하려는 경향을 보이고 있다. 중앙정부 역시 지방의제21의 제도적 기반 조성이나 적극적인 인센티브를 제공하려는 노력이 부족하다. 이러한 상황 하에서 지역사회의 지속가능한 발전을 실현하여야 할 지방의제21이 지역주민들로부터 적극적인 지지와 참여를 이끌어내지 못하고 있다.

제4장 지방자치단체 환경관리 사례 연구

이 장에서는 지역환경관리사례에 대한 시·도발전(개발)연구원들과의 공동연구⁴⁵⁾를 토대로 하여, 지역을 특별시·광역시의 대도시지역과 도지역으로 나누어 각 지역의 환경여건과 환경문제의 특성을 분석한 후, 각 지역에 대하여 분야별 환경관리의 실태 및 국제환경업무 수행실태를 살펴본다.

1. 특별시·광역시 대도시지역의 환경관리

가. 환경여건과 환경문제의 특성

1) 인문·사회적 여건

서울시와 부산시를 제외한 5개 광역시 모두의 인구가 증가하고 있다. 서울시와 부산시의 경우 1990년대 들어 인구가 감소하고 있으나, 인천시, 대구시, 대전시, 광주시, 울산시는 계속적으로 인구가 증가하고 있다. 대구시의 최근 10년간(1992-2002) 인구 증가율은 연평균 1.10%이고, 대전시는 1.6%였다.

대도시의 토지이용은 계속해서 변하고 있는데, 도시화와 산업화의 영향으로 농경지 및 임야 등의 면적이 감소하고 있는 반면 대지와 공장용지, 도로용지는 증가하고 있다. 도시 내의 녹지공간의 감소는 자연환경은 물론 생활환경의 악화를 가져오는 원인이 되고 있다.

대도시의 산업구조는 1차 산업의 퇴조와 3차산업의 지속적인 증가라는 모습을 보여주고 있다. 3차산업의 경우 울산을 제외하고 대부분의 도시가 70% 내지 80%를 넘는 산업비중을 보이고 있다. 울산의 경우 2차산업의 비중이 39.1%에 달해 공업도시로서의 면모를 나타내고 있다. 그리고 광주시의 경우 1차산업 비중이 다른 도시보다 높은 것이 특징이다.

45) 공동연구의 전체 결과물은 본 보고서의 자료집에 실려 있다.

2) 환경여건

가) 자연환경

대도시는 토지의 집약적 이용, 각종 개발사업, 불투수토양포장도의 증가 등으로 생태환경이 매우 취약한 구조를 가지고 있다. 자연생태환경을 취약하게 만드는 가장 큰 요인은 도시녹지의 감소이다. 우리나라 대도시는 외연적 확산을 거듭하면서 성장하였다. 인근의 농촌지역을 흡수하고 이들 지역을 개발하면서 도시가 팽창하였다. 인접하는 군(郡)지역을 대도시가 흡수함으로써 행정구역의 면적과 녹지의 절대치는 높아졌으나, 도시 내 토지이용 중에서 녹지가 차지하는 비중은 계속 감소하였다. 도시가 빠른 속도로 성장하는 과정에서 시가지 외곽으로 개발이 계속 확대되고, 상대적으로 지가가 저렴하고 녹지가 풍부한 인근의 농촌지역의 개발이 선호되었다.

도시녹지의 감소와 함께 문제가 되는 것은 녹지의 부족과 생활권 주변 이용가능한 녹지가 없다는 것이다. 우리나라 대도시의 경우 행정구역 대비 공원면적과 1인당 일상공원의 면적이 작다. 1인당 일상공원의 면적이 작은 것은 대도시 공원면적의 대부분을 일상적인 이용이 어려운 자연공원, 도시자연공원, 묘지공원이 차지하고 있기 때문이다. 공원의 면적 부족과 함께 문제되는 것은 자치구간 공원의 불균등한 배분, 장미집행 도시공원의 양산, 시설위주의 도시공원 등이다(변병설·이병준, 2002).

녹지가 서로 연결되지 못하고 하나의 섬처럼 존재하는 경우가 많다. 이는 녹지정책·사업이 체계적이고 종합적이며 일관되게 이루어지지 못하고, 단기적 필요에 의하거나 개발사업의 구색맞추기식으로 이루어져 왔다는 것과, 환경정책·계획이 개발계획과 개발사업을 제어하지 못함에 따라 무분별한 개발이 이루어졌다는 것에 기인한다. 도시녹지의 단절과 파편화는 도시녹지의 생태적 기능을 저해하고, 도시 내 생태계의 단절과 생물서식공간의 감소를 가져온다.

나) 대기현황

대도시의 대기오염은 산업활동과 자동차의 급속한 증가에 기인한다. 1980년대까지 대도시 대기오염은 주로 산업 및 난방시설에 의한 것이었으나, 1990년대 들어 도시의 외연적 확산과 자동차의 급격한 증가로 최근의 대기오염은 주로 자동차에서 배출되

는 대기오염물질에 기인한다고 볼 수 있다. 수도권은 경우 1990년 후반 이후 대기오염이 전반적으로 악화되고 광역화되는 추세를 두드러지게 보여주고 있다. 수도권은 도시개발규모의 양적 팽창과 질적 다변화로 자동차 등록대수 및 운행횟수의 증가뿐만 아니라 주행거리 증대에 의한 대기오염물질이 다량 배출되어 수도권 공간 확산에 의한 대기오염의 광역화 요인이 되고 있다.

오염물질별 오염도를 보면 청정연료의 사용, 저황유 공급 확대, 저공해자동차의 보급 등 대기오염 저감정책에 힘입어 아황산가스는 개선되는 추세에 있다. 하지만 미세먼지(PM-10)와 이산화질소(NO₂)의 오염도는 거의 개선되지 못하고 있으며, 자동차의 증가로 최근 들어 오히려 오염도가 증가하는 추세에 있다.

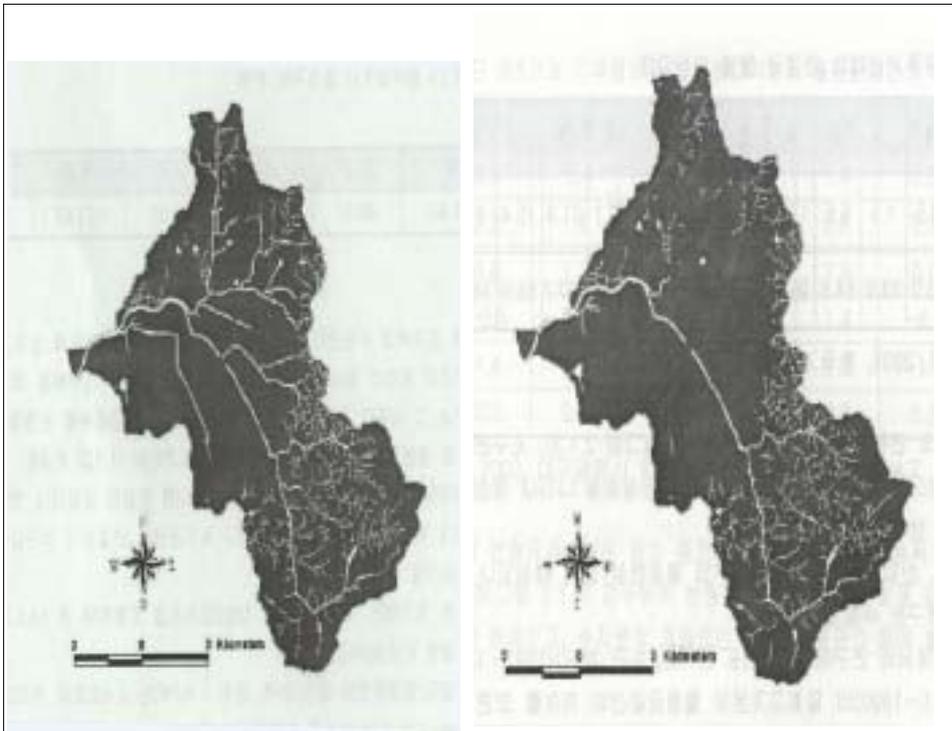
대도시의 소음공해는 공장소음, 건설공사장 소음, 이동행상에 의해 많은 피해를 유발하고 있으나, 가장 큰 소음공해는 자동차 증대로 인한 교통소음이다. 대도시 도로변 지역을 중심으로 소음환경기준치를 초과하는 경우가 많이 발생하고 있다. 대도시의 경우 소음공해 뿐만 아니라 지하생활공간공기질을 비롯한 실내공기질의 악화가 문제된다. 대도시의 경우 도시의 인구집중, 토지이용의 극대화에 따라 지하생활공간이 확대·증가하여 왔으나 지하공기질의 관리가 제대로 이루어지지 않아 사회적인 문제가 되고 있다. 특히 최근에는 지하생활공간공기질과 더불어 실내공기오염물질원의 증가, 환기부족 등으로 실내공기오염이 심화되어 “새집증후군”, “화학물질과민증” 등 신종 질병이 부각되고 있는 상황이다.

자동차의 증가와 함께 도시화로 인한 토지이용의 변화는 도시녹지의 감소, 도로포장율의 증가, 도시하천의 식생환경의 변화 등을 유발하여 주변 교외지역과는 다른 도시 특유의 기후를 형성하고 있으며, 이의 대표적인 현상은 도시열섬이라는 기온상승 효과로 나타나고 있다. 도심열섬 현상으로 도심이 교외지역보다 3-5℃ 정도 높게 나타난다

다) 수환경보전

우리나라 대도시에는 많은 하천들이 관통하고 있다. 즉 서울시의 경우 35개, 부산시 44개, 인천 30개 등 많은 하천이 도시를 관류하고 있다. 그러나 이중 많은 하천들이

도시화·산업화 과정을 거치면서 심하게 오염되고 복개되어 하천이 하수구화되고 건천화가 진행되어 하천으로서 제 기능을 하지 못하고 있다. 하천이 복개되면서 식생형성불능, 생물서식공간의 파괴, 수질오염 가속과 유량감소, 악취발생, 생태계 단절, 친수공간 상실 등의 문제가 발생하고, 하천구간이었다는 사실마저 알지 못하게 되어 하천관리가 거의 이루어지지 않은 채 방치되고 있다. 도심하천의 건천화현상도 심각하다. 건천화는 도시의 불투수성 면적의 증가로 인한 지하수 함량 부족, 생활하수의 차집관거를 통한 하류의 대형 하수 처리장으로 차집, 지하수의 무분별한 이용으로 인한 지하수 고갈이 원인이다(박제철. 2001).



<그림 4-1> 1970년대(왼쪽)와 2000년대의 광주천 모습비교 (조진상. 2004)

하천 오염원은 생활하수, 공장폐수, 축산폐수의 점오염원과 비점오염원으로 구성되어 있다. 오염원별 기여도를 보면 생활하수가 가장 큰 비중을 차지하고, 공장폐수,

축산폐수의 순이다. 따라서 생활하수의 적정한 처리가 하천오염을 줄일 수 있는 가장 중요한 요인이다. 울산시는 대규모 산업공단이 많아 산업폐수의 양이 생활하수의 배출량보다 많은 편이다. 하수종말처리장 등 환경기초시설이 확충되고 우수와 오수의 분리 등이 이루어짐에 따라 대도시 하천수질이 점차 개선되고 있으나, 아직도 목표수질을 초과하는 하천이 대부분이다. 그러나 최근 복개하천의 복원과 자연형 하천으로의 복원에 대한 논의와 실천사업들이 일어나고 있다.

대도시마다 용수가 부족하다. 따라서 대도시마다 안정적인 상수원 확보가 관건이다. 대도시지역 상수원의 수질은 2등급에 그치고 있다. 부산지역 상수원은 대구·구미 등에서 배출되는 생활하수와 축산폐수 그리고 산업폐수 등으로 상수원 수질상태가 좋지 않다. 한정된 수자원을 효과적으로 사용하기 위해 용수공급량 확대 중심에서 물수요 관리정책으로 전환이 요구되고 있다.

지표수의 오염, 댐에 의한 용수공급의 한계, 물소비량의 증가 등으로 지하수의 이용량의 증가와 활용에 대한 관심이 증가하고 있다. 부산시의 경우 수돗물에 대한 불신이 큰 관계로 타 대도시에 비하여 지하수의 이용률이 높은 실정이다. 부산지역의 지하수 연간 총 이용량은 약 60.1백만 m^3 으로 2002년 수돗물 이용량(약 360백만 m^3)의 17%에 이른다. 지하수의 수질보전, 지속적인 지하수 함양 및 활용성 증대가 요구되고 있다.

대도시의 하수도 보급률은 울산을 제외한 대부분의 도시에서 전국수준을 상회하고 있다. 울산시의 경우 현재 방어진하수처리장과 언양하수처리장이 준공되는 2004년 이후에는 90%까지 증가할 전망이다(울산광역시, 2003). 대도시의 하수도 시설 대부분은 우수, 도시생활 우수, 공장폐수가 동일 관로로 배수되는 이른바 합류식 관거로 되어 있다. 그러나 우수처리 위주로 시설을 확충하여 하수관의 파손, 이음부 불량 등 극히 불량한 상태로 유지되고 있어 하수가 누수되고 지하수, 토양, 하천을 오염시키고 있을 뿐만 아니라 지하수가 하수관거로 유입되어 하수처리장의 처리부하량을 증가시키고 처리효율을 떨어뜨리고 있다.

한편 해양오염과 관계되는 지역은 부산시, 인천시, 울산시이다. 해양수질은 COD 기준으로 II등급수준이나 인구의 집중과 대규모 산업활동, 선박활동 등 많은 오염원이 산재해 있어 해양수질 관리에 어려움이 있다. 주요한 오염원은 해양으로 유입되는

생활하수 및 산업폐수, 선박활동과 유류 유출사고, 매립용 준설토 등이다. 인천지역의 경우는 인천국제공항의 건설과 송도신도시의 건설을 위한 연안매립이 해양생태계의 교란요인으로 작용하고 있다.

라) 폐기물현황

대도시지역의 생활폐기물은 1995년 쓰레기종량제가 실시된 이후 크게 감소하였다. 그러나 1998년 또는 1999년 이후 서울시, 부산시, 대전시, 울산시 등을 중심으로 증가하는 추세에 있다. 사업장폐기물의 경우 도시마다 약간씩의 차이는 있지만 IMF로 인하여 1997년, 1998년 폐기물발생량이 일시 감소하였다가 1999년 이후 증가하는 추세에 있다. 폐기물의 처리는 전반적으로 재활용비율이 크게 확대되고 매립처리비율은 크게 낮아지는 추세에 있다. 소각처리비율은 점진적으로 증가하는 추세이다. 대도시 지역에서 폐기물매립시설과 소각시설의 지속적인 확보가 필요한데, 당해 시설의 설치 시 지역주민의 반대가 심해 이를 어떻게 극복할 것인가가 관건이다.

<표 4-1> 대도시지역 생활폐기물 처리현황

(단위: %)

구분	계	재활용	소각	매립
전국	100	44.0	14.5	41.5
7대도시 평균	100	43.1	16.5	40.4
서울(2002)	100	48.6	6.4	45.0
부산(2002)	100	54.4	11.8	33.8
인천(2003)	100	41.0	23.0	36.0
대구(2002)	100	42.0	16.0	42.0
광주(2002)	100	35.4	24.2	40.4
대전(2002)	100	39.8	9.8	50.4
울산(2002)	100	40.7	24.3	35.0

나. 환경관리의 실태

1) 자연환경관리

우리나라 대도시는 인구의 급속한 증가와 도시화·산업화로 인하여 자연환경의 훼손 및 파괴가 일어났다. 자연생태계를 고려하지 않은 개발로 인하여 도시 내 녹지가 감소하고 녹지의 축이 단절되었다. 또한 습지 등 생물이 서식하는 생태계우수지역들이 파괴되었고, 야생동·식물이 감소되거나 도시에서 자취를 감추었다. 하천의 오염과 복개, 콘크리트화로 하천생태계가 파괴되었다.

대도시는 이러한 자연환경의 문제를 치유하기 위하여 크게 자연생태계의 보전관리, 야생동식물 보호관리, 도시녹지의 조성의 세부분에서 정책과 업무를 시행하고 있다. 자연생태계의 보전관리를 위하여 자연생태계조사, 생물서식지 보호 및 복원, 습지 등 생태계우수지역의 보전, 복개하천의 복원 등 하천생태계 복원과 친수공간 조성, 생태공원 조성, 생태네트워크 구축 등의 시책을 수행하고 있다. 야생동식물 보호관리를 위해서는 철새 등 야생조수의 서식지 및 도래지 보호, 야생조수 먹이주기, 야생조수 구조 및 치료, 밀렵·밀거래 방지, 생태계 외래 동·식물 퇴치, 시 지정 보호야생동식물 지정·관리, 조수보호구 지정 등 야생동식물 서식환경 조성 등의 시책을 펼치고 있다. 도시녹지의 확충을 위해서는 신규 공원녹지의 조성, 기존 공원녹지의 정비, 미집행 공원녹지 조성, 유원지 개발, 옥상 및 벽면녹화, 녹지네트워크 구축, 조림 및 육림사업, 산불방지 및 병해충 방지, 보호수 지정·관리 등의 업무를 수행하고 있다.

토양은 공기, 물과 더불어 사람뿐만 아니라 동·식물 등 모든 생명체의 생존의 기반이 되는 것이다. 토양은 인위적인 증식이 거의 불가능하기 때문에 한정된 양 만큼 사용한다. 대도시에서 토양의 문제 중 가장 중요한 것은 불투수토양포장이 많다는 것이다. 서울시의 경우 서울시 전체면적의 49%가 불투수토양포장도 70% 이상에 해당되어 개발된 공간 대부분이 불투수포장 되어 있다. 서울시는 불투수토양포장 증가에 대한 규제를 하고 있는 바, 현재 상태보다 불투수토양포장 면적이 증가하는 개발을 제한하고 일정면적 이상의 투수토양포장을 하는 개발사업에 대해서는 인센티브를 부

여하는 정책과 불투수토양포장된 토양의 나대지화를 추진하고 있다. 대부분의 지자체에서 토양오염유발시설을 지정·관리하고, 토양오염 실태조사와 토양오염지역 복원사업을 실시하고 있다.

한편 도시별 특징적인 시책을 살펴보면 부산시는 습지의 소실을 막고 낙동강하구의 습지보전을 위하여 낙동강하구보전사업을 전개하고 있다. 부산시는 낙동강하구 생태계조사(1996.11.1-1997.10.31)를 실시하고 1999년 습지보전지역의 지정과 발맞춰 2000년 「낙동강하구일원의환경관리기본계획」을 수립하여 시행하고 있다. 또한 습지의 국제적 보호를 위해 물새보호를 목적으로 하는 철새네트워크 가입과 람사협약 등록을 추진하고 있다. 서울시의 경우 복개되었던 청개천을 복원하고 있으며, 광주시는 광주역과 효천역까지 10.8km² 구간의 도심철도 폐선부지를 시민들과 함께 근린공원으로 조성하고 있다.

도시녹화와 관련하여 여러 도시에서 도시녹화 마스터플랜을 작성하여 시행하고 있다. 서울시는 1998년부터 2002년까지 생명의 나무 1,000만 그루 심기를 추진하였고, 대구시는 푸른 대구가꾸기 1,2차 5개년계획(1982-1991)을 시행하였고, 민선자치단체장 이후 푸른 대구가꾸기 사업을 다시 시작하여 추진하고 있다(1단계: 1996-2000, 2단계: 2001-2006). 대구시는 동 사업의 일환으로 실시된 공공기관 담장허물기를 통한 시민휴식공간 조성 및 확보는 여러 지자체의 벤치마킹의 대상이 되었다. 대전시는 녹색환경도시 대전가꾸기를 위하여 생명의 나무 1,000만 그루 심기를 1,2단계로 나누어 10개년 계획(2003-2012)으로 추진하고 있다. 또한 대전시는 1992년부터 시의 출연금으로 녹지기금을 조성하여(녹지기금조성및운용조례(1992 제정)) 1993년부터 2003년까지 총 15,680백만원을 조성하였으며, 이 기금을 공원 및 휴양림 조성 사업 등에 사용하고 있다. 울산시는 1993년부터 10개년간 푸른 울산가꾸기 1,000만본 식수운동을 실시하였고 1997년에는 울산광역시 도시녹화 마스터 플랜을 수립하여 체계적인 도시녹화를 추진하고 있다. 그리고 실무차원에서 효율적으로 녹화사업을 전개하기 위해 세부적이고 구체적인 사항을 담은 녹화지침서를 작성하여 배포하였다.

2) 대기환경관리

대도시지역과 기타지역이 가장 크게 구별되는 환경문제는 대기오염문제이다. 대도시지역은 밀집된 토지이용, 산업활동의 집중, 과도한 자동차의 증가로 그 어떤 지역보다도 대기문제가 심각하다. 대도시지역의 대기정책의 일반적 수단은 지역실정에 맞는 지역대기환경기준, 지역배출허용기준 설정, 청정연료 및 저황유 공급, 배출사업장 지도·단속 강화, 대기오염 측정망 운영, 오존경보제 운영, 대기환경 규제지역 지정·관리 등이다. 대도시지역 대기오염의 주 원인인 자동차 배출가스를 저감하기 위하여 운행차 배출가스 허용기준강화, 자동차 무료점검 확대, 배출가스 단속 강화, 천연시내버스 지속적 보급, 공회전 방지 등이다.

차량증가, 건설공사장의 증가 등으로 인하여 발생하는 소음·진동을 저감하기 위하여 교통소음규제지역 지정(울산시), 이동소음원 규제지역(울산시, 부산시, 대구시), 방음벽 설치, 소음측정망 설치·운영 등을 실시하고 있다. 또한 악취와 비산먼지 관리는 악취발생업체나 악취발생시설, 비산먼지 사업장에 대한 지도·단속강화로 나타난다. 인구의 도시집중과 토지이용 효율을 극대화하기 위하여 대도시지역은 지하생활공간이 많아 이에 대한 대책이 요구된다. 지하공기질 개선을 위해 각 지자체는 환기설비 및 공기정화시설을 설치하여 운영하고 있다.

대도시 대기환경관리를 위해 특징적인 것은 수도권대기질개선특별법 시행으로 지역별, 배출업소별 오염총량제 실시(서울시와 인천시), 광주시와 대구시의 태양에너지 보급 등이다.

3) 수환경의 관리

대도시의 수환경관리 실태는 하천수질 및 생태계, 상수도, 하수도, 지하수, 해양환경 등으로 나누어서 살펴볼 수 있다. 먼저 하천수질의 개선과 하천생태계의 복원을 위한 시책을 살펴보면 수계별 수질오염측정망 설치·운영, 폐수배출허용기준 강화 및 지도·단속 강화, 분뇨 및 축산폐수처리시설 확충, 수계별 민·관하천감시체제 구축(울산시), 복개하천의 복원(서울 청개천), 하천살리기(부산시) 등을 들 수 있다.

울산시의 수계별 하천감시체제 구축은 환경관련 공무원과 환경에 관심이 많은 민

간인을 대상으로 자율하천감시반을 구성·운영하여 정기적인 하천순찰을 통하여 오염물질 투기행위를 사전에 차단하고 수질오염사고를 조기에 발견하여 대처하는 것을 목적으로 하고 있다.

부산시의 하천살리기는 부산의 하천을 자연친화적으로 복원하는 시책을 민·관파트너십을 구축하여 추진하는 운동을 말한다. 부산시는 관내에 있는 수영강, 온천천, 동천살리기를 실시하였다. 그리고 단기적으로는 복개율 50% 미만인 하천을 중점대상으로 하천살리기를 추진하고, 장기적으로는 도심복개하천에 대하여 하천살리기 마스터 플랜을 수립하여 단계적으로 생태하천복원을 추진한다는 계획이다. 부산시는 시민과 함께하는 하천살리기를 표방하고 자율적인 지역주민조직을 지원함과 아울러 2003년 5월 하천살리기 시민운동본부를 발족하고 민·관파트너십에 의한 하천살리기를 시행하고 있다(부산광역시, 2003).

안심하고 마실 수 있는 수돗물 공급을 위해 상수도 노후관의 개량을 통한 유수율 제고, 먹는물 수질기준의 단계적 강화, 먹는물 수질 감시항목제도 운영, 상수원보호구역 지정·관리, 수도요금 현실화, 중수도 보급 확대, 장래의 용수확보 등을 추진하고 있다. 하수도는 공공수역의 수질보전과 하천생태계의 보전을 위해 하수관거 신설 및 정비(분류식외로), 고도처리시설을 갖춘 하수종말처리장의 확충, 수계별·지역별 소규모 하수처리장 건설하여 하천의 건천화 방지와 하천의 수질개선에 기여, 하수도사용료 현실화 등을 시행하였다. 최근 지하수 이용이 증가하고 있으나 지하수 관리는 소홀하다. 지하수 관리를 위하여 방치된 폐공찾기 운동, 폐공의 원상복구, 지하수수질 측정망 설치·운영, 지하수 오염방지를 위한 무분별한 개발 규제, 지하수관리계획 수립(부산시, 대구시) 등을 시행하고 있다.

해양환경의 보전을 위해서는 육상오염원에 대한 환경기초시설 확충, 수질측정망 운영, 불법 해양투기 지도·단속, 적조 및 유류오염방지대책 수립, 폐기물및그밖의물질의투기에의한해양오염방지에관한협약(런던협약)의 사전검토 및 대책마련, 특별관리해역 지정·관리 등의 정책수단을 사용하고 있다. 한편 인천시는 인천연안해역의 갯벌보전과 습지 및 생태계보전지역 지정을 추진하고 있다. 강화도와 영종도, 영흥도 갯벌은 국제자연보호연맹(IUCN)과 아시아습지보호협약(AWB)에 의해 주요 보호대

상습지로 지정을 받은 곳이다.

4) 폐기물관리

폐기물처리는 지자체의 고유사무로서 지방자치제 실시 이후 지자체의 역할이 강조되고 있다. 그러나 지방자치제의 실시로 폐기물처리시설에 대한 NIMBY(Not In My Back Yard)현상이 가속화되고 폐기물처리시설의 광역화 요구에 적절히 대응하지 못하는 문제를 노정하고 있다.

우리나라의 폐기물 정책은 1993년 이후 지속가능발전을 위한 폐기물최소화를 추구하고 있다. 폐기물최소화는 폐기물 발생 억제(Prevention), 감량(Reduction), 재이용(Reuse), 재활용(Recycle), 에너지 회수(Energy Recovery)를 포괄하는 개념으로 매립이나 소각을 최소화하는 정책이다. 이런 정책기조 하에 1992년 ‘자원의절약과재활용촉진에관한법률’이 제정되었고, NIMBY의 극복과 폐기물처리시설을 원만히 추진하기 위하여 1995년 ‘폐기물처리시설설치촉진및그주변지역지원등에관한법률’이 제정되었다. 또한 1994년 바젤협약에 가입하면서 바젤협약의 국내이행을 위해 ‘폐기물의국가간이동및그처리에관한법률’을 제정하였다. 또한 2003년부터는 제품에 기인하는 폐기물에 대해 생산자에게 물리적·재정적 책임을 전적으로 지우는 생산자책임재활용제도(Extended Producer Responsibility)를 시행하고 있다.

대도시의 폐기물관리는 폐기물 최소화, 폐기물 자원화, 폐기물처리 효율화 측면에서 이루어지고 있다. 폐기물최소화를 위하여 반입쓰레기 감량, 1회용품 사용 규제, 포장폐기물 감량화, 녹색소비문화의 생활화를 위한 프로그램 개발·보급을 실시한다. 그리고 체계적인 수집 및 운반을 위하여 문전수거제의 시행, 음식물 쓰레기 분리배출·수거·운반체계를 구축한다. 폐기물 재활용 및 자원화 확대를 위해서는 재활용품 수거체계 강화와 수거품목의 확대, 재활용산업 활성화, 공공기관의 재활용품 구매 확대, 음식물 쓰레기 전량 자원화(퇴비 및 사료)를 추진한다. 발생된 쓰레기의 효율적이고 안전한 처리를 위하여 위생매립장 조성·운영의 합리화, 침출수에 의한 수질 및 토양오염 방지, 안전한 소각장 운영, 소각장 여열의 재활용 등을 시행한다. 그리고 쓰레기관리 전반에 걸쳐 시민참여를 활성화 한다.

한편 유해화학물질의 사용 증가에 따라 환경보건상의 위해가 증가하고 있어 문제된다. 유해화학물질 관리에 있어 유독물 영업자 지도·단속강화는 지자체의 중요한 관리수단이다.

5) 환경관리기반

특·광역시 모두 지속가능발전을 지방정부 차원에서 실현하고 지구환경보전에 동참하기 위하여 지방의제 21을 수립하여 시행하고 있다. 그리고 서울시와 대전시는 각각 녹색서울시민위원회와 지속가능발전위원회를 조직하여 지방정부의 정책과 계획을 지속가능성 차원에서 검토하고 환경정책·계획과 개발계획 및 산업정책과의 연계 및 사전조정을 시도하고 있다.

환경의 사전배려의 원칙과 지속가능발전의 원칙을 가장 잘 대표할 수 있는 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 실시하고 있으며, 지역실정에 부합하는 환경영향평가를 시행하기 위하여 지자체 환경영향평가조례를 제정하여 시행하고 있다(서울시, 대전시, 부산시, 인천시). 그리고 자율환경관리 일환으로 환경친화기업을 지정하여 관리하고 있다.

지방정부의 지속가능발전 실천방법의 하나로서 제시된 환경경영을 도입하고 있다. 지자체는 국제적인 조류에 부응하고 국제규격에 적합한 환경관리체계를 구축함으로써 선진외국의 효율적인 환경관리제도를 도입하고자 ISO 14001을 취득하고 있다. ISO 14001이 제정된 초기에는 대부분 기업에서 적용되었으나, 우리나라의 경우 1999년부터 지방자치단체 공공행정분야로 확산·보급되기 시작하였다. 지방자치단체는 ISO 14001을 취득함으로써 환경관리시스템을 국제적 수준으로 향상시키고, 환경경영을 통한 지속가능발전을 실현할 수 있는 계기를 마련하고 있다. 2004년 12월 현재 서울시청 환경국, 부산시청 환경국, 대전시청 환경국 등이 ISO 14001을 취득하였다. 특별시·광역시 및 관할지역 내 기초지자체의 ISO 14001 인증 취득현황을 보면 다음과 같다.

<표 4-2> 특별시·광역시의 ISO 14001 인증 취득현황

구분	인증범위	인증 취득일	
서울시	본청 환경국	환경계획, 대기보전, 수질보전, 폐기물처리 및 재활용, 공원개발, 조경과 관련한 환경경영체제	2003.8.30
	송파구청	- 행정관리, 생활복지 및 건설교통 및 서비스 - 청소행정, 환경, 치수, 공원녹지와 관련한 환경경영체제	2000.11.17 2004.1.16
	중구청	공공행정서비스 품질/환경경영시스템 통합 인증	2002.3.22
	구로구청	환경, 청소행정, 공원녹지, 토목, 치수분야에 관한 환경경영체제	2001.10.13
	금천구청	환경관리, 청소, 재활용처리분야에 관한 환경경영체제	2002.10.26
	양천구청	환경위생, 청소행정, 공원녹지, 하수, 지역교통에 관한 환경경영체제	2001.12.01
	용산구청	환경보호, 공원녹지, 토목, 하수분야와 관련한 환경경영체제	2003.9.30
	서대문구청	총무, 민원봉사, 지적, 세무1,2, 교통행정, 청소행정, 보건행정, 보건지도, 의약과 관한 환경경영체제	2001.10.17
	상수도사업본부	전기, 가스, 수도 공공행정	2000.11.22
	수도기술사업소	전기, 가스, 수도, 공공행정, 연구 및 개발	2000.11.1
	강북/구의/광암/뚝도/암사/영등포정수사업소	전기, 가스 공공행정	2000.11
	중랑하수처리사업소	계획행정, 하수처리관련시스템(전부서)	2000.1.19
	공원녹지관리사무소 드림공원관리사무소	공원운영관리, 시설관리, 환경보전과 관련한 환경경영체제	2003.10.27
	부산시	본청 환경국 4개과	환경정책과, 환경보전과, 청소관리과, 하수도과
생곡쓰레기매립장 (청소시설관리사업소)		-	2002.8
상수도사업본부 덕산정수사업소		수돗물 생산, 공급 및 공공 행정서비스	2001.9.8
대구시	상수도사업본부 두류정수사업소	수돗물 생산 및 수질관리에 대한 공공행정서비스	2000.11.24
	상수도사업본부 고산정수사업소	상수도 정수처리관련 환경경영시스템	2000.10.11
대전시	환경국	환경행정에 관한 환경경영체제(환경국, 제1쓰레기소각장, 금고동 위생매립장)	2000.12.23
	대덕구청	환경보호, 도시개발, 건설분야와 관련한 환경경영체제	2003.9.27
	서구청	공공행정서비스(민원봉사실)	2002.12.24
	수도사업본부 수원·월평정수사업소	수돗물의 생산, 공급과 행정에 관련한 환경경영체제	2001.12.19
광주시	덕남정수장	수도공급, 시설물유지관리, 공공행정과 관련한 환경경영체제	2003.12.13
울산시	상수도사업본부 수질연구소	수돗물의 검사·연구 및 공공 행정관련 환경경영시스템	2001.11.20
	회야정수사업소	상수도공급 및 공공행정서비스	2004.10.8

자료: 한국인정원 홈페이지: <http://www.kab.or.kr/>.

서울특별시 홈페이지: <http://www.seoul.go.kr/>.

부산광역시 홈페이지: <http://www.busan.go.kr/>.

한편 각 지방자치단체는 지방환경분쟁조정제도를 두어 지방정부 차원에서 환경분쟁을 조정하고 있다. 그리고 환경교육 시범학교 지정·운영하는 등 학교 환경교육을 지원하고, 민간환경단체와 협력하여 사회환경교육을 실시하고 있다.

다. 지구환경보전 및 국제환경업무 수행실태

특·광역시는 환경기본조례를 제정하여 지방자치단체 환경에 관한 기본 이념과 책무 등을 규정하고 환경시책의 종합적·계획적 추진을 도모하고 있다. 환경기본조례에서는 지구환경보전과 국제환경협력을 위한 규정을 두고 있다. 환경보전의 기본이념으로 지구환경보전을 규정하고 있고, 기본원칙으로 지구환경보전·관리를 위한 사전배려의 원칙, 국가 및 국내외 다른 지방자치단체와의 협력의 원칙을 들고 있다. 또한 지자체는 시의 책무로 지구온난화 방지, 오존층 보호, 산성비 예방 등 지구환경보전을 위하여 노력하여야 한다는 것을 제시하고 있다. 지구환경보전과 국제협력 강화를 위하여 지방자치단체, 민간단체 및 관계기관 등과 지구환경보전에 관한 정보기술의 교류 및 국제환경협력 등에 노력하여야 한다고 명문화하고 있다.

1) 서울특별시

서울시는 환경과 홍보협력팀에서 국제환경협력에 관한 업무를 맡고 있다. 국제적 환경협력체계를 구축하기 위하여 지구온난화와 오존층 파괴 등 지구환경문제를 해결하기 위하여 국제적 차원에서의 환경협력을 강화하는 한편 동북아시아 주요도시와의 환경협력을 강화하고 있다. 또한 동북아 황사발생 및 이동에 따른 피해를 예방·저감하기 위하여 동북 3국의 관련 도시간 협력방안을 강구하고 있다. 이에 따라 서울시는 지구환경보호와 도시열섬 억제를 위한 온실가스 배출량 감축을 위해 온실가스 배출량 DB 구축 및 감축방안을 추진하고 있다. 황사문제에 적극적으로 대처하기 위해 유엔 사막화방지협정(UNCCD)의 황사방지 및 피해예방 프로그램의 참여, 황사피해 예방을 위한 동북아시아 자치단체 황사협의회를 구성하려고 한다. 그리고 2000년 8월 30일 환경관리실, 2003년 8월 30일에 환경국이 ISO 14001 인증을 취득하였고 하수처

리사업소, 정수사업소 등도 ISO 14001 인증을 취득하는 등 국제적인 환경경영시스템 구축에 노력하고 있다.

2) 부산광역시

부산시는 환경국 환경정책과 환경정책담당에서 국제환경협력에 관한 업무를 맡고 있다. 부산시는 그동안 활발한 국제환경협력사업을 전개하였다. 1995년 한국·일본·중국에 참여하는 제1회 동아시아(환황해) 환경보존회의에 계속적으로 참여하여 환황해 권역의 환경보호를 위한 협력방안에 대하여 논의하고 있다. 또한 한국, 일본, 중국, 러시아, 몽골이 참여하는 제4차 동북아 환경협력회의를 1995년 9월 19일에 개최하여 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할을 구체적으로 실행하기 위한 공동방안을 수립하였다. 또한 부산은 이 회의를 통하여 전국 최초로 “부산환경선언”과 “부산 Agenda 21”를 채택하여 국내·외에 선포하였다. 부산은 1999년 7월 ICLEI(국제지자체국제환경협의회)에 회원으로 가입하였고, 동 지구에서 지속가능한 물관리 캠페인 (sustainable water management)을 벌이고 있는 Blue Wave Campaign의 working group의 일원으로 위촉되어 활동하고 있다. 2002년 5월에는 ICLEI 한국사무소 개소를 계기로 ICLEI 사업의 활성화와 국제동향에 대한 공통인식을 도모하는 계기를 마련하였다. 1999년 1월 아시아·태평양 시장환경정상회의국제회의의 개최에 참가하여 지속가능한 도시발전을 위한 환경문제 해결책 마련에 기여하였다. 또한 2002년 8월 남아프리카 요하네스버그에서 개최된 “지속가능발전에 관한 세계정상회의(WSSD)”에 참석하였다(이석모, 2004).

<표 4-3> 국제간 환경교류 및 협력현황

교류·협력명칭	지방정부명	협력근거	협력내용
부산·후쿠오카시 간행정교류 회의	부산광역시-후쿠오카시	1989년 양 시장간 합의문 교환(1991년부터 매년 행정교류)	• 1991년부터 환경행정교류 회의 매년 개최 - 주요의제를 선정, 환경문제에 대한 공동연구 및 대처방안 강구
동아시아(환황해) 도시회의 환경보존회의	한국-부산, 인천, 울산 중국-청도, 대련, 천진 연대 일본-北九州, 下關	1990년 북구주 동아시아 연구센터에서 교류실행위원회 구성	• 동아시아지역 한·중·일 주요 도시간의 교류협력 증진
한일해협연안 환경기술교류 사업	한국-부산, 전남, 경남, 제주 일본-福岡, 佐賀, 長崎	1992년 8.25 한·일해협연안지사교류회의시 제안사업	• 1993년-1996년 산성비 공동조사 • 1998년 1999년 하천수 질생물검증공동조사 - 연구조사결과 상호교환
동북아환경협력회의	한국, 일본, 중국, 러시아, 몽골	1988년-1992년까지 개최된 한일환경과학심포지엄이 확대 발전되어 1992년 성립	• 제4차 동북아환경협력회의 개최 • 1995년 9.19 부산에서 개최 - Local Agenda 21인 녹색도시부산21 선언
ICLEI(지자체환경협의회)	세계 400여개 지방자치단체 회원가입	1990년 9월 UN에서 개최된 지속가능한 발전을 위한 지방정부의 세계총회를 계기로 결성	• 지속가능한 발전을 위한 지방정부의 역량강화
아시아·태평양시장환경정상회의	미국, 캐나다, 중국, 일본, 한국, 호주	1999년 하와이 호놀룰루주 제안으로 격년 개최	• 아시아·태평양지역 도시간 환경문제해결을 위한 국제협력관계 구축

자료: 부산광역시. 2003.

3) 대구광역시

대구시는 환경녹지국 환경정책과 환경기획담당에서 지구환경문제와 국제환경협력 업무를 맡고 있다. 대구시는 UN 산하기구인 UNEP(국제연합환경계획)을 통하여 푸른 숲의 도시로 변모된 아름다운 환경도시를 세계적으로 알리는 데 최선을 다하고 있으며, 이와 함께 환경도시건설을 위한 실무 Task Force팀을 구성하여 각종 정책을 추진하고 있다.

대구시는 OECD 산하 국제에너지기구(IEA)에서 환경친화적 재생가능에너지사용 등 환경도시 건설을 지향하는 실천프로그램인 Task30: Solar City사업의 시범도시로 선정되어 이 프로그램에 참여하고 있다. Solar City란 환경친화적 에너지 사용, 환경

도시 건설을 지향하는 실천프로그램으로 OECD 산하 국제에너지기구(IEA)에서 추진하며 에너지 사용과 CO₂ 감축, 도시지속가능 프로그램에 선도적인 세계 12개 시범도시를 선정, 2002-2006(5년간) 도시별 실행계획 수립·추진을 위한 것이다. 대구시는 시가 그동안 추진해 온 도시녹화사업과 환경개선 노력의 성과를 국제적으로 인정받아 2000년 11월 21일에 국제에너지기구(IEA)의 Task30 즉, Solar City로 정식 참여하게 되었다.

대구시는 전문가, 유관기관, 관계공무원 등 12명으로 구성된 Task Force를 구성하여 각종 세미나, 포럼을 개최하였다. 2001년 4월 21일에는 솔라시티 5개년 실행계획을 수립하여, 그 해 4.19-4.25까지 호주 멜버른 제4차 Solar City워크숍에 참석 '대구 솔라시티 5개년 실행계획'을 발표하였고 7월 20일 '솔라시티 대구시민연대'를 발족하여 시민과 함께 하는 계기를 마련하였다. 그리고 2001년 9월 15일 경북대학교 에너지 환경경제 연구소를 '대구 솔라시티 센터'로 지정하여 앞으로 솔라시티 추진과 관련한 연구·자문 및 정책방향을 연구하고 국제에너지기구의 솔라시티 업무 및 국제협력추진에 필요한 여건을 갖추게 되었다.

대구시의 사업추진 내용은 2001년 태양열 시범사업으로 시립희망원 요양병동을 포함한 6개 사회복지 시설에 6억원의 예산을 투입하여 급탕시설을 설치·완료하였으며, 2002년도에는 태양열 급탕시설을 사회복지시설인 정심수양원을 포함한 7개소에 설치하였으며, 2003년도에는 북구문화예술회관 외 4개소에 설치 중에 있다. 또한 태양광 발전시설은 신천 하수처리장을 포함한 5개소에 설치중에 있으며 2003년 사업으로 태양광 발전시설, 소수력 발전시설, 솔라스쿨 등을 실시설계 추진중이거나 설계용역 시행중에 있다. 대구시는 계속해서 태양광 발전시설, 소수력 발전시설, 솔라스쿨, 솔라캠퍼스 등을 설치하여 Solar City로서의 새로운 도시이미지 향상에 노력할 계획이다.

2004년 11월 14일부터 18일까지 대구시에서 제1회 세계솔라시티총회가 개최되었다. '솔라시티 시장회의'에서는 솔라시티 국제네트워크가 구성되고 솔라시티의 환경 및 신재생에너지에 대한 책임을 규정하는 '대구선언'이 채택되었다. 대구선언은 지구 온난화로 인한 기후변화 문제를 해결하는 데 있어서 도시의 중요성과 역할에 대한 역사적·사회적 의미에 대한 철학적 토대를 제공하게 될 것이다. 이 회의의 부대행사

로 열린 ‘솔라시티 전시회’에서는 국내 신재생에너지와 고효율 제품, 환경친화제품들이 한 자리에 모여 국내기술 수준을 한 눈에 볼 수 있게 하고, ‘솔라시티 비즈니스포럼’에서는 태양에너지, 풍력 등 신재생에너지 관련기업 관계자들이 참석해 국내외 선진기술에 대한 정보를 공유하는 자리가 되었다. 그리고 ‘솔라시티 시민포럼’을 개최하여 시민과 함께 하는 행사가 되도록 하였다. 대구는 이번 행사를 통해 지구환경문제와 신재생에너지 보급을 선도하는 세계적인 도시로 부각되는 동시에 이를 바탕으로 솔라시티 프로젝트를 활성화시킴으로써 혁신적인 대구 건설을 이루려는 발판을 마련하였다.

4) 광주광역시

광주시는 환경녹지국 환경정책과에서 국제환경협력 업무를 담당하고 있다. 광주시는 전국적으로 태양에너지가 풍부한 지역특성을 살려 수년 전부터 태양에너지모범도시만들기사업을 추진하고 있다. 광주광역시가 추진한 주요 사업은 다음과 같다. 『대체에너지원으로서의 태양에너지 활용방안 연구』 수행(에너지기술연구소, 1999.1.) 솔라시티 건설계획 (2002-2006) 수립 및 시행(행정내부계획으로서 태양에너지시설확충방안, 태양에너지도시기반조성방안, 관련산업육성방안, 친환경적 도시개발을 통한 관광자원화방안)을 도출하였다. 그리고 가정용 태양열 온수기 보급, 광주광역시청, 광주월드컵경기장, 자연공원 및 도시공원 등에 태양에너지시설 도입, 조선대학교 내에 태양에너지 실증연구단지 및 태양에너지 시범주택단지(기숙사) 조성, 국제 교류협력사업으로 2004. 국제태양에너지학회(ISES)를 개최하였다. 또한 광주시는 2005년에 제14차 동북아환경협력회의(NEAC)와 제2차 아·태 지역지방의제21 국제포럼 등 환경관련 국제회의 유치에 추진하고 있다.

민간부문에서도 다양한 태양에너지 도시만들기 운동을 전개하고 있다. 광주시청사, 광주월드컵경기장, 전시 컨벤션센터 등 공공건물 내 태양에너지시설 도입 요구하였다. 또한 태양에너지 도시만들기 관련 각종 토론회 개최, 태양에너지 시범도시만들기 관련 팸플릿 제작 및 보급, 태양마을 태양축제의 개최, 태양광 포장마차의 제작 및 운영을 추진하고 있다(조진상. 2004).

5) 대전광역시

대전시의 국제환경레짐에의 대응은 지속가능발전위원회의 설치 및 조세제정 등을 통하여 지구환경문제 해결을 위한 본격적인 활동을 추진 중에 있다. 대전시는 지구온난화방지를 위한 저에너지정책을 통해 이산화탄소 배출량을 삭감하고 있다. 대전시 내 2개소에 대기오염 전광판을 설치하여 지구온난화의 주범인 이산화탄소 등의 오염 물질에 대한 배출량을 시민들에게 상시 알림으로써 시민들에게 지구온난화 문제의 심각성을 일깨우고 있다.

대전시는 지구온난화방지대책으로 천연가스 시내버스 보급(322대로 보급율 33%), 쓰레기매립장내 매립가스(LFG: Land Fill Gas, 주로 메탄 및 이산화탄소로 구성)를 이용한 발전시설 설치 등의 사업을 실시하고 있다.

<표 4-4> 매립가스 자원화시설 현황

구분	내용
위치	대전시 유성구 금고동 (매립장 면적: 602천m ²)
발전용량	3MW
사업방식	사업자가 사업비를 선 투자한 후 시설운영 수입금으로 상환
사업자	(주)효성, 토탈 이엔에스(주)
운영기간	설치완료 후 10년
성과배분금 납부	매출액의 6%를 대전시에 납입

자료: 정환도, 2004.

또한 대전시는 매립지에서 발생하는 매립가스를 정제하여 청소차연료(Bio Gas)로 사용하므로 청소차를 저공해차량으로 전환하고 청소차에 대한 연료 자급화를 도모하고자 바이오가스 청소차 도입을 추진 중에 있다.

청정개발체제 사업준비를 위해 대전시 상술한 매립가스발전소 운영으로 인하여 발생하는 저감 탄소톤(감축실적)을 CDM에 의거 해외내부거래로 판매하는 것에 대해

검토를 진행 중이다. 이를 위한 검토계획 1단계로는 민간기업차원에서 국내에이전트와 해외에이전트를 선정하여 탄소톤 판매에 대한 위·수탁 협약 체결하는 것을 목표로 하고, 2단계로서 선진국 탄소톤 구매사를 확보·계약체결을 목표로 하고 있다.

6) 울산시

울산시는 환경녹지국 환경정책과에서 지구환경보전과 국제환경협력에 관한 사항을 담당하고 있다. 울산시는 산업도시와 열악한 생활환경이라는 이미지 연결고리를 가지고 있다. 따라서 시민들의 환경피해 의식을 불식시키고 산업도시이지만 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시로 발전하기 위하여 새로운 도시이미지 창출이 절실히 요구되고 있다. 이를 위해 울산시는 UN에서 지정하는 환경도시 지표와 수준을 달성하고 이와 동시에 국내외 환경모범도시로 인정받을 수 있는 유엔 환경계획(UNEP)의 글로벌 500 환경상 획득을 추진하고 있다. 이를 위하여 UNEP "글로벌 500상" 추진위원회를 구성하고 단계적 추진 전략 및 행동계획을 수립·추진하고 있다.

2. 도지역 환경관리

가. 환경여건과 환경문제의 특성

1) 인문·사회적 여건

도지역의 인구는 경기도, 충청남도, 제주도를 제외한 지역 모두에서 감소하고 있다. 강원도, 충청북도, 경상북도, 전라남도, 전라북도 등의 인구는 감소하는 반면 수도권인 경기도와 인근의 충남의 인구는 꾸준히 증가하고 있다. 특히 경기도의 경우 수도권의 인구증가에 따른 인구의 집중과 과밀화가 발생하고 있다. 경기도의 인구는 1985년 전인구의 11.9%에서 2000년 19.5%로 늘어났다.

도지역의 토지이용에 있어서 도시지역과 마찬가지로 농경지와 임야는 계속 감소하고 있고 반면 대지와 공장용지는 계속 증가하고 있다. 경상북도의 경우 1995년 임야면적은 13,800km²이었으나 2001년에는 13,761km²로 줄어들었고, 대지는 242km²에서 264

km²로 늘어났다. 산업구조는 1차산업인 농림어업은 계속해서 줄어들고 있는 반면 3차 산업인 사회간접자본 및 기타서비스업은 증가하는 추세에 있다.

2) 환경적 여건

가) 자연환경

도 지역의 자연환경은 대도시지역에 비하여 비교적 잘 보전되어 있다. 강원, 충북, 전남, 전북, 제주 등은 우수한 자연환경을 지니고 있다. 그러나 국토 전체적인 측면에서 볼 때 산업화, 도시화와 국민소득의 증대, 여가문화의 확산, 지방자치단체의 개발 지향적 성향 등에 따른 지역개발사업으로 산림면적의 감소, 야생동·식물 서식지 파괴, 야생동·식물의 감소와 멸종 등이 일어나고 있어 자연환경의 여건이 밝지 못하다.

특히 경기도의 경우 각종 개발로 인한 산림면적의 감소가 심각하다. 경기도는 1980년부터 2000년까지 약 20년간의 산림면적은 1980년에 6,431.42km²에서 2000년에 5,702.40km²로 줄어, 1980년 산림면적의 11.3%인 729km²가 감소되었다. 1인당 산림 면적은 1980년 1인당 1,303m²를 점하던 공간이 2000년에는 615m²으로 절반 이하인 52.8% 감소되었다.

<표 4-5> 경기도 산림면적 변화추이

구분	경기도 면적(km ²)	인구(인)	산림면적 (km ²)	산림면적율 (%)	1인당 산림면적 (m ²)
1980년	11,070	4,935,200	6,432	58	1,303
1985년	10,859	4,794,294	6,290	58	1,312
1990년	10,773	6,154,321	6,179	57	1,003
1995년	10,115	7,811,468	5,791	57	741
2000년	10,189	9,280,013	5,702	56	615

자료: 성현찬. 2004.

나) 대기환경

대기환경은 산업시설이 밀집된 일부 공업지역이나 인구 50만의 대도시를 제외하고

는 아황산가스, 먼지, 이산화질소, 일산화탄소 등의 측정항목별로 환경기준을 만족하고 있어서 대체적으로 매우 양호한 수준이라고 할 수 있다. 오염물질별로 보면 아황산가스, 먼지, 일산화탄소 등의 오염도는 감소하는 추세이나, 자동차 배출가스의 영향이 큰 이산화질소와 오존 오염도는 증가하는 경향을 보이고 있어서 쾌적한 대기환경을 유지하기 위해서는 자동차 배출가스의 저감이 시급하다.

발생원별 대기오염물질 배출량을 보면 경기도의 경우 이동오염원<산업>발전<난방>의 순이나, 경상북도는 산업<이동오염원>난방<발전이고, 충남은 발전<이동오염원>산업<난방, 제주도는 이동오염원<발전>난방<산업으로 나타났다. 이는 지역이 지니는 특징에 따라 발생원별 대기오염물질 배출량 순위가 바뀔을 보여준다. 즉 경기도의 경우 수도권의 차량 증대와 이동량 증대로 자동차에 의한 오염물질배출량이 전체 오염물질 배출량의 70-80%를 차지하지만, 화력발전소가 많은 충남의 경우 발전부분이 가장 높고, 산업시설이 많은 경북의 경우는 산업부분의 오염물질 배출량이 가장 많은 것으로 나타났다. 그러나 공통적인 특징은 자동차의 급속한 증가로 이동오염원에 의한 오염물질 배출량이 점점 많아지고 있다는 점이다.

다) 수환경

우리나라 전체적으로 수자원 이용량에 비하여 공급량이 부족해지고 있다. 도시의 인구집중과 산업화, 생활수준의 향상 등의 영향으로 수자원의 수요는 지속적으로 증가할 것이나 댐건설이 어려워지고, 수질 및 지하수의 오염 등으로 수자원을 안정적으로 확보하는 데 문제가 있다. 수자원의 지역적 편중으로 인해 발생하는 지역간 갈등도 문제이다. 수자원 분포와 이용지역이 편재되어 있어 수자원의 지역간 이동량이 많고, 이에 따라 댐의 저수량 및 하류 하천의 유지수량 부족 등을 야기하여 유역간, 자치단체간 물 분쟁의 가능성이 상존하고 있다. 예를 들어 영산강의 경우 전라남도를 비롯하여 1개 광역시, 2개 시, 7개 군의 전체 혹은 일부를 관통하고 있어 수자원개발·이용·보전의 관점에서 적지 않은 분쟁과 갈등이 발생되고 있다.

<표 4-6> 수자원개발 및 이용과 관련한 지역갈등 사례

구분	지역갈등내용	관련기관·자치단체
영산강	영산강 수질오염 사고(물고기 폐사 등)	전라남도, 목포시, 나주시 ↔ 광주광역시
	하수처리장 운영비 분담	기초자치단체 ↔ 환경부, 광주광역시
	영산강·황룡강 치수대책사업 추진	환경단체, 전라남도 ↔ 광주광역시
	황룡취수장 취수기간 연장	장성군 ↔ 광주광역시
주암댐	주암댐 상수원보호구역 지정	순천시 ↔ 전라남도
	주암댐 하류의 하천유지수량 부족	곡성군 ↔ 한국수자원공사, 건설교통부
	안개일수 증가에 의한 농작물 피해	순천, 보성, 화순군 ↔ 한국수자원공사
	저온수에 의한 댐 하류 농작물 피해	순천시 ↔ 한국수자원공사
	영산강·섬진강수계 특별법 제정	순천, 보성, 화순군 ↔ 환경부, 전라남도
동북댐	동북댐 원수이용료 부담	화순군, 전라남도 ↔ 광주광역시
	동북댐 하류의 하천유지수량 부족	화순군 ↔ 광주광역시
탐진댐	수몰지역 도로의 페아스팔트 제거	물 수혜시·군 ↔ 한국수자원공사
	탐진강 하천유지수량 부족	장흥군·강진군 ↔ 한국수자원공사

자료: 김종일. 2004.

수질환경은 그동안 범정부적인 차원에서 환경기초시설의 확충, 4대강 특별대책 수립 및 특별법의 제정·시행 등으로 1997년 이후 전반적으로 수질이 개선되고 있다(환경부, 2004a). 그러나 아직 수계별 목표수질 달성률이 50%를 넘지 못하고, 수도권을 포함한 도시지역에서의 하천의 수질이 악화될 우려가 있다. 경기도의 경우 2001년 기준 하천의 수질현황(BOD 기준)을 살펴보면, 양화천 등 19개 하천이 II등급, 복하천 등 10개 하천이 III등급, 왕숙천 등 6개 하천이 IV등급, 오산천 등 2개 하천이 V, 신천

등 6개 하천이 수질환경기준 등급 외로 나타났다. 수도권 지역으로의 인구유입 추이나 각종 개발계획 등을 고려할 때 하천의 수질은 더 악화될 우려가 크다. 한편 도 내의 농촌지역의 경우 축산폐수에 의한 수질오염이 우려된다.

상하수도의 경우 도시지역과 농촌지역이 심한 편차를 보이고 있다. 2001년 기준 경기도의 상수도 보급율은 88.7%로 높은 편이지만, 지역적 편차는 심하다. 즉 성남시, 부천시, 군포시 등은 99.7%인 반면 화성시 38.4%, 양평군 29.8%로 낮은 수준이다. 하수도보급률의 경우도 경기도 전체는 75%로 전국 평균 수준이나 군지역은 43%에 불과하고, 특히 화성, 파주, 안성 등 도농통합시의 하수도보급률이 10% 미만이어서 처리시설의 보급이 절실한 상황이다. 농어촌지역이 많은 경북의 경우 하수도보급률, 하수관거보급율은 각각 49.2%와 55.8%에 그치고 있다. 그리고 설치된 하수관거 대부분이 합류식으로 되어 있어서 하수처리의 효율을 떨어뜨리고 있다. 경상북도 하수관거의 총 시설연장 중 57.1%인 3,102km가 우수배제를 위한 합류식 시설이고, 분류식 시설은 42.9%인 2,331km로서, 이중 우수관이 49.3%인 1,149km, 오수관은 50.7%인 1,182km이다.

라) 폐기물현황

종량제 실시에 따라 생활폐기물의 발생량이 크게 줄었다가 2000년 들어 다소 증가하는 추세이다. 생활폐기물의 처리현황을 보면 매립비율의 감소와 재활용비율의 증가, 소각비율의 정체를 나타내고 있다. 도의 농업지역의 경우 폐비닐, 농약빈병 등 영농폐기물이 농경지, 도로, 하천변 등에 무단 방치되어 수질 및 토양을 심하게 오염시키고, 농촌의 아름다운 경관을 해치고 있다. 어촌의 폐어선 등이 방치되고 있는 것도 문제이다. 이러한 영농폐기물의 처리는 대도시지역에는 없는 도지역의 특징적인 것이다. 도지역은 대도시지역보다 매립하는 비율이 높아 매립장에 대한 관리의 철저가 요구된다. 비위생매립장 및 현재의 매립장에서 발생하는 침출수에 의한 토양 및 지하수 오염이 우려되고 있다. 농촌지역 및 소규모 무허가 공장지역에서 소량으로 배출되는 유해폐기물 및 가정용 생활폐기물의 수거시스템이 제대로 갖추어져 있지 않아 불법적으로 소각되거나 매립 및 투기되고 있다.

마) 해양환경

우리나라 해양환경은 광양만 등 일부 산업시설이 집중되어 있는 곳을 제외하고는 수질환경 I 등급을 유지하고 있다. 그러나 육상으로부터의 생활하수 및 산업폐수의 유입, 대규모 간척사업, 선박폐기물 투기, 선박오염사고, 적조발생, 육상양식장 증가에 따른 배출수 유입량의 증가 등으로 연안수질이 점진적으로 악화되고 있는 실정이다.

나. 환경관리의 실태

1) 자연환경관리

자연환경관리를 위한 국내외적 환경변화가 지자체에게 새로운 도전을 던져주고 있다. 그동안 우리나라 국토는 환경을 고려하지 않는 무분별한 개발로 인하여 자연생태계가 훼손되어 왔다. 1992년 리우회의 이후 지속가능발전과 친환경적 개발이라는 논의가 활발하게 전개되었으나 최근에는 친환경이라는 이름 하에 신개발주의라는 또 다른 형태의 환경파괴적 개발이 일어나고 있다. 이처럼 다양한 형태의 개발행위로부터 자연생태계를 보전하고 생물다양성협약(CBD) 등 국제환경협약에 적극적으로 대응하여야 하는 등 지방자치단체의 자연환경관리 역할이 강조되고 있다.

도지역의 자연환경관리는 크게 자연환경 보전 및 관리기반 확립, 야생동·식물 보호, 자연공원조성 및 관리로 나누어서 살펴볼 수 있다. 자연환경 보전 및 관리를 위해서 자연환경보전조례 제정, 자연환경보전계획 수립, 자연생태계조사, 자연환경보전·이용시설 설치, 국토대청결운동, 자연 및 하천 휴식년제, 생태계보전지역, 습지보전지역 등 보호구역 지정·관리 등을 실시하고 있다. 야생동·식물 보호를 위한 관리방안은 야생동식물 서식지 조사, 멸종위기종 및 보호야생동식물 관리, 시·군수렵장 설치·운영과 밀렵단속, 겨울철새 보호운동, 야생동물 이동통로 설치, 생태계위해 외래종 퇴치사업 등이다. 자연공원조성·관리를 위해서는 자연공원생태계조사, 자연공원 개발사업, 생태공원 조성, 자연공원환경개선 사업 등을 시행하고 있다.

특정적인 도의 시책으로는 경기도의 경우 도로와 신도시개발 등으로 인하여 감소

되고 단절된 녹지에 광역녹지축 설정을 추진하고 있다. 이를 위하여 8개의 녹지거점, 5개의 주녹지축, 11개의 부녹지축을 설정하였다. 강원도는 동강댐 건설로 인하여 환경갈등이 일어났던 지역을 동강생태계보전지역(64.97km²)으로 지정하여 관리하고 있고, 생물종다양성이 풍부하고 자연유물로서의 가치가 큰 동해안 자연석호 보전사업을 시행하고 있다. 제주도는 2002년 11월 설악산 국립공원에 이어 우리나라에서 두 번째로 유네스코 생물권보전지역으로 지정되어 세계적 차원에서 제주도의 자연생태계를 보전할 수 있는 기틀을 마련하였다. 또한 한라수목원을 조성하여 희귀식물종을 보호·육성하고 있다..

2) 토양오염 관리

토양오염 문제는 대기나 수질오염과는 달리 그 영향이 서서히 나타나며 그 피해가 간접적이어서 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다. 그러나 토양오염은 인위적 복원이 외에는 자연적인 정화나 치유를 기대하기 어렵기 때문에 한번 토양이 오염되면 그 기능을 회복하는 데에는 장기간이 소요되고 과도한 비용과 노력이 요구되기 때문에 사전에 철저한 관리가 필요하다.

토양오염의 관리방안으로는 토양측정망 운영과 토양오염 실태조사, 토양오염유발시설 관리, 토양보전대책지역 지정·관리, 폐광산 토양오염방지사업, 폐광지 산림복구, 황폐지 복구, 농약에 의한 토양오염 방지사업 등이 있다. 강원도의 경우는 동해안 지역에서 자주 발생하는 산불로 인한 토양 및 산림의 황폐화를 막기 위하여 산림발생지역 복구방안을 추진하고 있다.

3) 대기환경관리

도지역은 관할지역이 넓고 대도시에 비하여 인구의 집중이나 산업활동과 교통이용이 집약적으로 일어나지 않기 때문에 대기오염으로 인한 문제는 그리 크지 않다. 다만 50만 이상의 도시나 일부 공업도시의 경우에는 대기오염이 악화되거나 심각한 경우도 있다. 따라서 도지역 전체에 대해서 동일한 관리수단을 적용하기 보다는 대기환경의 악화정도에 따라 지역적으로 선택적이고 차별있는 정책적용이 필요하다.

도지역의 대기환경관리는 대기환경기준 및 배출허용기준 강화, 대기오염 측정망 구축·운영, 대기오염 전광판 설치·운영(대규모 산업단지가 있는 도시), 아황산가스 저감을 한 저황유 공급 확대, 청정연료의 사용과 의무화(공업지역), 도시가스 보급 확대, 공장, 도로변, 생활주변의 먼지저감, 대기배출업소 지도·단속 강화 등을 실행하고 있다. 그리고 자동차 배출가스 저감을 위해서 운행차 배출허용기준과 배출가스 단속 강화, 자동차 배출가스 무료 점검 및 정비, 천연가스버스 보급 확대, 자동차 5-10부제 및 주 1일 자동차 운행 안하기 운동 등을 실시하고 있다. 한편 악취관리는 악취중점관리업체 지정, 악취중점관리시설 지도·점검을 실시하고, 소음·진동관리는 방음벽 설치, 소음측정망 운영, 소음진동규제지역 지정·관리를 시행하고 있다.

경기도는 인천과 안산, 시흥 등의 산업단지에서 배출되는 대기오염물질이 서울과 경기 남부지역으로 이동·확산하는 것을 저감시키기 위해 광역 인공 완충녹지대 조성을 추진하고 있다. 충청북도는 공단지역에서 발생하는 분진, 악취 등 대기오염물질로 인한 도시지역의 영향을 최소화하기 위하여 지역풍을 고려한 위치선정과 공단의 곽에 일정 폭 이상의 완충녹지를 조성을 추진하고 있다. 완충녹지에는 환경수림을 조성하여 분진, 소음 및 악취의 차단효과와 도시공원으로 활용될 수 있도록 하고 있다. 또한 충북은 1998년부터 청주환경관리공단을 통하여 산업체(67개 업체)와 『에너지 절약 및 온실가스 배출감소를 위한 자발적 협약』을 체결하여 온실가스 배출에 의한 지구온난화에 적극적으로 대응하고 있다(류을렬, 2004). 제주도는 바람이 많은 특성을 이용하여 북제주군, 서귀포 등지에 600-750kW급 풍력발전기 15기를 운영하여 지역 내에 청정에너지를 공급하고 있다(제주도, 2003).

4) 수환경관리

도지역의 수환경보전은 4대강 수계에 의한 유역별 관리라는 큰 틀에서 광역적 관리가 요구된다. 또한 상·하류간에 수질오염에 대한 책임과 토지이용규제를 둘러싼 갈등이 발생하고 있어 갈등·분쟁해결을 위한 협력과 제도적 장치 마련이 요구되고 있다.

도지역의 수환경관리는 수질보전, 상수도관리, 하수처리, 오수 및 분뇨축산폐수처

리, 지하수 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 수질관리는 4대강 물관리 종합대책의 틀 속에서 이루어지고 있다. 수질보전을 위한 대책은 먼저, 수질오염예방대책으로 수변 구역의 지정·관리, 산림의 수원함양기능 증진, 오염총량 관리제도 시행 등을 실시한다. 둘째, 오염물질 저감대책으로 환경기초시설 확충, 오염물질 배출기준 강화, 비점 오염원 관리 강화를 추진한다. 셋째, 수질개선 유관대책으로 자연친화적 하천관리, 환경친화적 농업진흥, 물수요관리 강화, 하천 유지용수 확보 등을 추진한다. 넷째, 규제 지역 지원대책으로 물이용부담금제도 도입 등 지역주민과 지자체에 대한 지원강화 등을 시행한다. 이외에도 각 지자체는 관할구역 내의 자연친화적 소하천 정비사업, 수질측정망 운영, 수질오염사고 대응체제 구축, 민간자율하천감시반 운영(경북 등), 폐수배출업소 지도·점검 강화 등을 시행하고 있다.

도지역의 상수도 관리는 광역상수도·지방상수도·간이상수도 등 상수도 확충, 상수도보급률 증진, 노후 수도관 정비, 수도물 수질검사 강화, 상수원보호구역 지정·관리, 절수기 보급과 수도물 10% 아껴 쓰기 등 물절약 시책 추진, 중수도 보급 확대 등을 시행하고 있다. 하수도 관리는 하수관거 정비(분류식 하수관거 설치), 하수종말처리기술 선진화, 하수도 보급률 향상 등을 추진한다. 오수 및 분뇨축산폐수처리를 위하여 오수·분뇨·축산폐수처리시설을 확충한다. 특히 축산시설 대형화와 사육규모의 증가로 인한 축산폐수의 발생량이 증가하고 있으나 축산폐수처리시설이 부족하여 축산폐수의 효율적 관리가 요망된다. 지하수 관리를 위하여 지하수 수질 검사, 폐공관리 철저, 유류 및 오염물질유발시설의 관리 철저 등을 시행하고 있다.

5) 폐기물관리

도지역에서도 대도시지역과 마찬가지로 폐기물관리는 폐기물 감량화, 폐기물 자원화, 폐기물처리 효율화를 목표로 하고 있다. 도지역의 경우 지금까지는 생활폐기물 처리를 대부분 매립에 의존하였으나 침출수에 의한 토양, 지하수, 기타 생태계의 오염이 발생하고 있어 소각이나 재활용 위주로 그 처리방식을 전환하고 있다.

도지역은 폐기물 감량화를 위하여 쓰레기 종량제의 내실 운영, 음식물 쓰레기 줄이기, 1회용품 사용규제 등을 시행하고 있다. 폐기물의 자원화를 위하여 재활용품 지정

과 처리체계 구축, 재활용센터 운영, 음식물 자원화시설 확충, 재활용품 구매 확대, 재활용산업 육성, 배출·수거 및 재활용체계 구축 등을 추진하고 있다. 폐기물의 안정적이고 효율적인 처리를 위하여 위생매립장 확보 및 비위생매립장 정비, 소각시설 설치 등을 시행하고 있다. 그리고 유해화학물질 관리는 유독물 영업장 지도·점검, 유독물 사고 대응 체계 구축 등을 통하여 하고 있다.

6) 해양환경보전

해양오염물질은 일반적으로 육상에서 해양 내로 유입되는 오염물질이 80%를 차지한다고 알려져 있다. 해양 인근의 시·군지역에서 발생하는 생활하수는 바다오염의 주요 원인이다. 또한 양식장 배출수, 산업활동에서 발생하는 산업폐수, 각종 생활 및 산업폐기물, 영농활동 등에서 비롯되는 비료농약의 각종 영양물질 및 화학물질과 축산폐수, 항만건설과 공유수면매립 등을 포함한 각종 연안개발사업의 부유물질 등도 중요한 해양오염물질이다. 이처럼 육상에서 발생하는 오염원뿐만 아니라 해양에서 발생하는 선박과 해양시설에서 발생하는 오·폐수 및 기름 유출, 해난사고에 의한 기름 유출, 각종 폐기물의 해역 배출 등도 주요한 해양오염원이다.

도지역의 해양환경관리는 해양환경측정망 운영, 연안어장 정화사업, 어선 폐윤활유 처리 및 폐선박 처리, 해양폐기물 수거·처리, 해양오염 감시·단속활동, 해양오염 사고 대응체계 구축⁴⁶⁾, 오염해역 준설사업, 적조발생 및 예방대책 마련, 연안통합관리 구축, 수산물 공동 폐수처리장 운영 등을 시행하고 있다.

7) 친환경농업

WTO, DDA 협상 등 환경과 무역의 연계 등이 고조됨에 따라 각종 국제기구·회의와 협약에서 농업을 지속가능한 농업, 친환경농업으로 전환시키기 위한 논의가 활발

46) 우리나라는 해양오염사고의 신속·효과적인 대비·대응태세 구축 및 체계적인 방제조직을 위하여 「1990년 기름오염대비·대응및협력에관한국제협약」(ORPC협약)에서 요구된 「기름오염대비·대응을위한국가긴급계획」을 수립·보고(2000.1.11)하였으며, 이를 통한 실효성 확보를 위하여 전국을 12개 해역으로 구분한 지역방제실행계획을 수립하였다. 충청남도의 경우 태안지역방제실행계획이 수립·시행중에 있으며, 태안경찰서장을 위원장으로 하는 지역해양오염방제대책위원회를 구성·운영하고 있다(충청남도. 2003: 228).

히 진행되고 있다. 국내적으로는 그동안 농업정책이 다수확을 위한 생산성 증대에 초점이 맞춰짐으로써 농약, 화학비료 등을 과도하게 사용하여 토양 및 수질을 오염시켰다. 또한 과도한 농약 사용에 의하여 생산된 농산물은 인체에도 유해한 영향을 미치고 있다. 생활수준이 향상되고 최근 들어 웰빙(well being)에 대한 관심이 높아지면서 국내에서도 친환경농산물에 대한 수요가 급증하고 있다. 이러한 국내외적인 농업환경에 부응하기 위하여 각 지자체는 친환경농업을 적극 추진하고 있다.

친환경농업육성을 위한 주요시책은 첫째, 영농과정에서 발생하는 농약, 화학비료, 축산분뇨 등의 오염원을 최대한 줄이고, 둘째, 농토의 지력과 농업용수의 수질 등 농업자원을 유지·개량해 나가며, 셋째, 친환경농업을 실천하는 농가를 지원·육성하고, 넷째, 친환경농산물의 유통을 활성화하여 농가가 안정적으로 농산물을 생산·판매토록 한다는 것이다.

친환경농업의 세부방안은 농약 및 화학비료 사용량 감축, 폐 영농자재 수거체계 개선, 농토배양사업과 농업용수 수질개선, 친환경 농업마을 조성, 친환경농업 대규모 및 소규모 조성·지원사업, 친환경농업 직접지불제 실시, 친환경농산물 표시 신고제, 친환경농업 기술지도, 병해충 종합관리(IPM) 사업 등을 실시하고 있다.

한편 경상북도는 2001년 환경농업행정 분야에 ISO 14001 인증을 취득하여 경상북도에서 재배하여 친환경농산물품질인증 받은 농산물에 대하여 ISO 14001 인증로고를 부착하고 있다. 그리고 전라남도는 농업을 미래의 전략산업으로 육성하기 위하여 농업의 정책기조를 친환경농업으로 설정하고 「생명식품(Bio-Food) 생산 5개년계획(2005~2009)」을 수립하여 농업과 환경을 살리는 정책을 추진할 계획이다. 전남은 화학비료와 농약사용량을 매년 5% 이상 감축하여 2009년까지 현재 사용량의 30%까지 감축시키고, 2009년까지 친환경농산물 인증면적을 30%까지 확대해 선진국 수준의 친환경농업 생산기반을 확충하는 목표를 설정하고 있다.

8) 환경관리기반

광역지자체인 도와 기초지자체인 시·군 모두 대부분의 지자체에서 지방의제 21을 수립하여 시행하고 있다. 지방지속가능발전위원회는 광역지자체의 경우는 경기도, 기

초지자체의 경우는 담양군에서 설치하고 있다. 경기도의 경우 지속가능발전위원회 조례와 시행세칙을 만들어 동 위원회의 제도적 기반을 구축하였고, 경기도 내에서 수립·시행되는 각종 행정계획을 지속가능성 차원에서 사전에 심의하는 역할을 부여하고 있다. 이러한 과정을 통하여 환경정책·계획과 개발계획 및 산업정책의 조정과 통합을 모색하고 있다. 담양군의 경우 기초자치단체가 지니는 인적 구성의 한계와 지역 개발의 요구로 인하여 처음에 의도했던 바대로 운영되지는 못하고 있다.

광역시자체인 도의 경우도 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 시행하고 있다. 지역실정에 부합하는 환경영향평가를 시행하기 위하여 강원도, 제주도 등 여러 지자체에서 지자체 실정에 맞는 환경영향평가조례를 제정하여 시행하고 있다. 다만 제주도의 경우는 2000년 1월 28일 제주도개발특별법을 개정하면서 제13조에 '환경·교통·재해등에관한영향평가의 특례' 조항을 두어 통합영향평가제도를 도입하였고, 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」이 2001년 1월 1일부터 사업승인기관 또는 사업자는 통합영향평가서에 대하여 도지사에게 협의요청 하도록 하였고, 도지사는 통합영향평가서를 심의하기 위하여 제주도통합영향평가 심의위원회를 구성 운영하도록 하고 있다. 그리고 「제주도환경·교통·재해영향평가조례」(2001. 9. 19)를 제정 운영하고 있다. 또한 제주도는 제주국제자유도시특별법 제36조에 의하여 사전환경성검토 대상 중 제주국제자유도시종합계획에 그 사업이 반영된 경우에는 제주도지사가 사전환경성검토 협의를 시행할 수 있도록 하였다(제주도, 2003).

도지역에서도 ISO 14001를 취득하여 지방정부의 환경관리시스템을 국제적 수준으로 향상시키고 환경경영을 통한 지속가능발전을 도모하고 있다. 도지역에서는 강원도청과 충청남도청이 ISO 14001 인증을 취득하였다. 도(道)의 광역지자체와 관할지역 내에 있는 기초지자체의 ISO 14001 인증현황을 나타내면 다음과 같다.

<표 4-7> 도지역의 ISO 14001 인증 취득현황

구분		인증범위	인증 취득일
경기도	하남시청상수도관	수돗물의 생산, 공급과 행정에 관련한 환경경영체제	2002.5.17
	파주시상수도사업소	상수도 정수처리 및 관련 공공행정	2002.12.10
	양평군환경사업소	환경기초시설 운영(하수, 분뇨, 축산폐수)에 관한 공공행정서비스	2000.11.17
	안성시수도사업소안정정수장	수돗물의 생산, 수질관리 및 공공행정	2004.8.31
	안산시상수도사업소안산정수장	수돗물 생산, 수질관리에 대한 공공행정서비스	2000.10.20
	성남시상하수도사업소	수돗물 생산 및 공급서비스	2001.2.2
	군포시청	환경위생, 청소, 지역경제, 노사지원, 교통행정, 공원녹지 관련 환경경영시스템	2001.6.26
강원도	본청	강원도청(본청)의 공공행정서비스	2003.12.31
충청북도	충주시수질환경사업소	충주처리장 : 생활하수, 분뇨, 침출수의 처리 및 계획 행정/ 수안보처리장 : 생활하수 처리 및 계획 행정	2000.9.27
충청남도	본청 환경관리과, 수질관리과	환경정책과 자연환경보전 및 대기·수질·폐기물관리행정에 관련한 환경경영시스템	2001.10.30
	아산시환경사업소	생활하수, 분뇨수집처리 및 계획행정	1999.7.21
경상남도	김해정수장	수도물공급 및 공공행정서비스	2004.7.10
	진해시청	환경보호과 내 5개 업무부문의 환경행정시스템 환경관리 환경지도, 청소행정, 자원재활용, 오수관리	2003.10.24
제주도	남제주군청	공공행정서비스(환경관리과) 공공행정서비스(환경관리과)	2000.12.1 2004.4.23
	북제주군청	공공환경행정 서비스	2003.12.13

자료: 한국인정원 홈페이지: <http://www.kab.or.kr/>.

그리고 광역지자체인 도는 자율환경관리 일환으로 환경친화기업을 지정하여 관리하고 있다. 또한 지방환경분쟁조정제도를 두어 지방정부 차원에서 환경분쟁을 조정하고 있으며, 환경교육 시범학교 지정·운영하는 등 학교 환경교육을 지원하고, 민간 환경단체와 협력하여 사회환경교육을 실시하고 있다.

다. 지구환경보전 및 국제환경업무의 수행 실태

도지역에서도 환경기본조례를 제정하여 지구환경보전과 국제환경협력에 관한 규정을 두고 있다. 환경보전의 기본이념으로 지구환경보전의 추진을 규정하고, 기본원칙으로 생태계 및 지구환경 배려를 제시하고 있다. 그리고 도의 책무로 지구의 온난화 방지, 오존층의 보호, 산성비의 예방 등 지구환경보전에 관한 사항을 들고 있다. 또한 도지사는 지구환경보전을 위하여 외국의 지방자치단체와 자매결연 또는 국제협력을 통하여 환경정보 및 기술교류 등 국제환경협력에 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

1) 경기도

경기도의 지구환경보전 및 국제환경협력 업무는 환경국 환경정책과 환경협력담당 이 맡고 있다. 경기도는 1996년 국제환경지자체협의회(ICLEI)에 가입하였다. 1996년부터 '지속가능한 도시를 위한 20%클럽'에 가입하고, 1997년 1월 일본 가나가와현에서 개최된 지속가능한 도시를 위한 20%클럽 국제회의와 11월 나고야 국제환경회의에 참석하여 경기도의 우수사례를 소개하는 등 국제적 환경문제에 적극 대응하고 있다.

1998년 경기도·가나가와현·요녕성 3지역 우호교류회의를 통해 환경문제공동 연구 실시 및 환경전문가 초청을 통해 상호 인적교류를 실시할 것을 합의하였고, 2001년 일본에서 개최된 한·중·일 워크숍을 양평군에 개최하여 양평군과 함께 친환경 농업을 발표하였다.

2002년 4월 27-28일 일본 가나가와현 요코하마시에서 개최된 아시아지방자치단체에 의한 국제환경심포지움에 참가하여 아시아 지방자치단체의 지속가능한 개발에 대한 가나가와 선언을 채택하였다. 2002년 11월 경기도 및 시·군공무원의 선진 환경정책 벤치마킹을 위해 가나가와현 연수교육에 참여하였고, 2003년 20%클럽 한·중·일 워크숍을 양평군에서 개최하여 지역간의 실질적인 환경협력 촉진을 위한 교류의 장 마련하였다.

2) 충청북도

충청북도의 지구환경보전 및 국제환경협력업무는 환경과 환경기획담당에서 맡고 있다. 충청북도는 자발적 협약에 의한 지구온난화 방지를 유도하고 있다. 충청북도 청주환경관리공단에서 추진 중에 있는 『에너지절약 및 온실가스 배출감소를 위한 자발적 협약(Voluntary Agreement)』은 산업체와 지방자치단체간 행정협약에 의한 환경관리 사례를 보여주고 있다. 충청북도 청주환경관리공단에서는 지난 1998년 12월부터 충청북도 내 기업체를 대상으로 온실가스 배출에 의한 지구온난화를 방지하고, 범지구적으로 추진하고 있는 기후변화협약에 능동적으로 대응하기 위하여 기업체 대표와 충청북도지사간 협약기간 5년의 자발적 협약을 체결하고 있다. 2004년 6월 29일에 27개 업체와 협약식을 체결함으로써 도내 총 88개 대상업체 중 67개 업체와 협약을 체결하였다.⁴⁷⁾

<표 4-8> 충청북도 자발적 협약(VA) 체결업체 현황

(단위 : TOE)

체결 년도	업체명	에너지사용량 합계	비고
합 계	67개 업체	2,579,839	재협약 1개 업체 제외
1998	한일시멘트공업(주)	455,567	-
1999	성신양회(주) 단양공장 등 8개 업체	1,370,950	-
2000	현대시멘트(주) 단양공장 등 4개 업체	259,420	-
2001	OB맥주(주) 등 10개 업체	112,876	-
2002	(주)대농 등 10개 업체	144,128	-
2003	동부전자(주) 등 8개 업체	80,958	-
2004	삼화제지(주) 등 27개 업체	155,940	재협약 1개 업체 포함

자료 : 충청북도 경제통상국 기업지원과

47) 「에너지절약 및 온실가스 배출감소를 위한 자발적 협약의 협약서」의 내용은, “업체명과 주소를 기입하고, 내용은 위 업체와 충청북도는 에너지절약을 통한 국가경쟁력을 강화하고 온실가스에 의한 지구온난화현상을 방지하고, 범지구적으로 추진되고 있는 기후변화협약에 능동적으로 대응하기 위하여 『에너지절약 및 온실가스배출 감소를 위한 자발적 협약』을 체결한다” 라고 되어있다. 그리고 첨부부속서는 1. 자발적 협약 협약내용 1부, 2. 자발적 협약 이행계획 개요서 1부이고, 서명권자는 충청북도지사와 협약기업 대표로 되어 있다(류을렬, 2004).

충청북도(경제통상국 기업지원과 에너지관리 담당)는 지난 2000년까지는 연간 에너지 사용량이 3만TOE(Ton of Oil Equivalent : 석유환산톤) 이상 사용업체를 대상으로 이 제도를 실시하였다. 그러나 사업효과의 확대를 위해 2001년 8월부터는 5천TOE 이상 사용업체, 2004년부터는 에너지 다소비업체 절약시설 투자촉진을 위해 2천TOE 이상인 업체로 확대하였다. 새로 협약을 체결하는 업체들은 향후 5년간 에너지관리공단으로부터 공정개선, 고효율기기 설치, 노후설비 개체 및 보완 등 에너지절약 시설자금을 지원받고, 에너지절약시설 세제지원(시설투자금액의 7%) 및 전기에너지 진단비용 전액지원, 기술지원 및 우수사례 홍보 등의 인센티브를 받게 된다.

반면, 대기오염물질 배출감축 목표와 달성방법 등을 제시하여 인센티브를 지원받고 있는 협약기업은 이행계획서에 맞추어 추진하고 감축목표를 달성하기 위하여 최대한 노력하여야 하며, 이행결과 및 목표달성에 대한 결과보고서를 에너지관리공단에 제출하여야 하는 의무도 주어진다. 이상의 경험을 토대로 이러한 자발적인 환경보전 노력 유도정책은 기업 등 산업체뿐만 아니라 일반 가정과 기초지자체와의 사전협약 또는 약속에 의하여 일정한 인센티브를 제공하는 방식으로 시행할 수 있을 것이다.

국제환경레짐에 대응하기 위한 충북의 노력으로는 지난 2002년의 세계지속가능발전정상회의에 12명의 도내 지방의제 21 추진협의회, 지방자치단체, 환경관련 NGO 대표가 참석하였고 이러한 노력은 지방의제21의 도 단위 추진 주체인 「청풍명월21」 추진협의회가 추진하는 각 사업에 반영되고 있다.

3) 충청남도

충청남도의 지구환경보전 및 대외환경협력업무는 복지환경국 환경관리과 환경정책담당에서 맡고 있다. 충청남도청의 환경관리과와 수질관리과는 2001년 10월에 ISO 14001 인증을 취득하였다. 2002년 5월에는 동북아 국제환경심포지엄을 개최하였고, 2002년부터 매년 중국 강소성 환경보호청과 환경행정교류를 통해 양국간의 환경정보 교환 및 환경보전을 위하여 교류를 하고 있다.

4) 전라남도

전라남도의 지구환경보전 및 국제환경협력에 대한 업무는 해양수산환경국 환경보전과에서 맡고 있다. 전라남도는 지구환경보전문제를 지방의제21 차원에서 대처하고 있다. 환경보전과 담당직원은 국제환경협력 동향을 수시로 파악하여 각 시군에 전파하고 있다. 지구환경문제에 대한 시책적 접근은 거의 이루어지지 않고 있으며, 다만 첨단산업과에서 기후변화협약과 에너지절약 차원에서 공공기관 내 대체에너지 보급 사업을 추진하고 있다.

5) 경상북도

경상북도는 보건환경산림국 환경관리과 환경기획담당이 지구환경문제와 국제환경협력 업무를 담당하고 있다. 경상북도는 국내외적인 여건변화를 반영하여 친환경농업을 적극 추진하고 있다. 경상북도는 “지속가능한 농업(sustainable agriculture)”을 실현하고, 1992년 6월 리우선언 및 그 세부추진계획인 의제21의 채택으로 모든 참여국들이 농업정책을 환경측면에서 재조명하고 지속가능한 농업 및 농업개발을 실천토록 하고 있다는 것, 그리고 OECD에서도 농업환경지표에 대한 종합보고서를 발간하는 등 친환경농업을 강조하고 있다는 점을 고려하여 친환경농업정책을 추진하고 있다. 친환경농업정책은 농업환경정책과 무역이 서로 연계되고, 향후 확대될 농업개방에 대비하기 위한 목적이 중요하게 작용하고 있다. 한편 유럽국가들은 유기농업 육성 목표를 2005년까지 전체 농산물의 5-10%, 2010년까지는 10-20%까지 확대를 설정하여 추진하고 있다. 경상북도는 광역자치단체로는 처음으로 2001년 3월 환경농업행정 분야에 대하여 ISO 14001을 취득하였다. 경상북도의 친환경농업 육성정책으로 농약사용량 감축, 화학비료 사용량 감축, 친환경농업지구 지정, 친환경농업마을 조성, 친환경농업 직접직불제, 지력증진을 위한 푸른들 가꾸기, 특수농법(무농약) 쌀 재배단지 조성, 친환경들관조성 종합지원, 환경 친화형 농업기술 보급 등을 시행하고 있다.

6) 제주도

제주도는 2002년 11월 UNESCO에서 생물권보전지역으로 지정받음에 따라 제주의

생태계는 세계적인 차원에서 보존해야 하는 중요한 가치를 인정받게 되었다. 제주도 생물권보전지역은 우리나라에서 설악산에 이어 두 번째로 지정된 것이다. 제주도 생물권보전지역 지정으로 제주도에 대한 국내외 인지도가 높아져서 관광객의 증가는 물론 다양한 국제적인 협력활동인 연구·교육·훈련·국제행사 개최, 지구환경보전을 위한 국제적 노력에 동참하는 역할을 담당하게 되었다.

제주도는 1992년부터 한일해협 연안 시·도·현 환경기술교류회의를 한국의 부산, 전남, 경남과 일본의 후쿠오카, 나가사키와 환경협력을 해오고 있다. 동 회의에서는 한·일간 산성비 실태조사, 한국의 섬진강과 일본의 카세강의 생물검정, 육수 및 그 집수지역의 질소유동 조사, 한·일도시간 대기오염도 비교평가, 한·일 시도현간 대기오염도 비교평가 등의 공동연구사업을 진행하고 있다. 아시아에서 최초로 2004년 3.27-3.31까지 제주도에서 유엔환경계획 제8차 특별집행이사회 및 제5차 지구환경장관포럼, 연계회의인 제5차 지구시민사회포럼과 무역과 환경 그리고 지속가능한 발전에 관한 고위급 포럼 등이 각각 개최됨에 따라 국제환경무대에서 제주도의 위상이 높아지는 계기를 마련하였다.

또한 제주도는 도 및 시·군 환경분야 공무원이 선진환경기초시설의 현지시찰을 통하여 환경에 대한 국제적인 감각과 안목을 넓혀 나가고, 선진환경기술의 습득과 업무연찬의 기회로 삼기 위하여 일본의 후쿠오카현, 사가현, 나가사키현, 아마구치현관 내에 있는 환경기초시설을 시찰하고 있다.

3. 사례연구의 시사점

첫째, 지구환경문제에 능동적으로 대응하지 못하고 있다. 기후변화협약 등 대기환경정책과 경제활동전반에 영향을 미치는 각종 환경협약에 대한 지방정부적 대처가 미흡하다. 지구온난화와 기후변화에 대응하기 위한 국제간의 협력이 증대되고 지구환경문제가 국제사회의 새로운 쟁점으로 부각되고 있는 시점에서 대기환경관리의 일차적인 책임을 지고 있는 지방정부의 역할이 강조되고 있으나 지방정부 차원에서 온실가스 감축방안을 마련하여 대기환경 개선과 경제·산업활동의 균형과 조화를 이룰

수 있는 방안 모색은 매우 미흡하다. 이와 아울러 동북아 대기오염의 중요한 원인인 황사와 중국으로부터 오는 이동성 대기오염물질에 대처하기 위한 지방정부적 노력 또는 중앙정부와의 공동대처 및 협력이 부족하다.

생물자원의 관리에 있어서도 지방정부의 대응이 미흡하다. 멸종위기종이 증가하고 있고, 생물다양성이 감소해가고 있는 지구환경문제에서 생물자원은 국가의 중요한 자산이 되고 있다. 생물다양성협약, CITES 등 야생동식물 및 생물다양성 분야의 많은 국제협약들이 체결되어 있다. 생물주권이 강조되고 있는 시점에서 지역이 지니는 생물자원을 보전하고 이를 자원화하려는 노력이 부족하다.

둘째, 통합적인 환경행정이 이루어지고 있지 못하다. 자연환경관리에서 가장 문제 되는 것은 각종 개발행위에 의한 도시녹지의 감소와 생물서식지의 훼손 및 파괴이다. 따라서 지역 내의 주요 생태계가 각종 개발사업에 의하여 더 이상 훼손이 없도록 개발행위의 통제와 도시계획 및 개발계획의 친환경적 유도가 필요하다. 지역의 경우 자연환경을 보전해야 한다고 하면서 실질적으로는 개발을 지향하고 있는 것이 문제이다. 각종 개발행위에 친환경이라는 용어만 거창하게 늘어놓은 채 아직도 생태계를 훼손하는 각종 개발행위가 만연하고 있는 것이 우리나라 지역환경관리의 실정이다. 또한 자연환경관리가 비체계적이고 비과학적으로 이루어지고 있다. 자연환경의 관리가 몇몇 생태계우수지역에 대한 점적인 관리나 몇몇 야생동식물의 보호에 그치는 것이 아니라 공간환경정보에 의한 면적 관리가 되어야 하는데 아직까지 그렇지 못하고 있다.

대기환경관리를 살펴보면, 대기환경관리에 있어서 교통, 에너지, 토지이용, 도시계획(바람길), 도시녹지 등과의 과의 연계 및 통합정책이 부족하다. 대기환경관리가 환경친화적 교통관리체계 수립, 대체에너지 개발, 바람길과 열섬효과 등 도시 미기후를 이용한 도시계획 및 개발사업, 도시녹지의 확충과 녹지 네트워크의 구축 등과 연계됨으로써 대기개선의 효과를 극대화할 수 있으나 아직까지 대기관리가 단일매체적 접근에 놓여있다고 볼 수 있으며 통합환경관리라는 측면에서 접근하지 못하고 있다.

수환경관리에 있어서도 수량과 수질관리의 분리로 인한 문제가 발생한다. 분산에 대한 관리부서가 분산되어 있어서 정책의 연계와 통합성이 떨어지고 있다. 중앙부서

의 물관리가 환경부에 의한 수질관리와 건교부에 의한 수량관리로 분산되어 있는 것과 같이 지방자치단체에서도 환경부서에 의한 수질관리와 건설부서 및 도시관리부서에서 수량관리를 하고 있다. 수질관리는 환경부서, 하천 및 지하수관리는 건설부서, 상수도는 상수도사업본부, 농업용수관리는 농림부서에서 담당하는 등 물관리를 담당하는 부서는 많으나 이를 조정하고 업무의 연계와 통합할 수 있는 체제를 갖추고 있지 못하다.

해양오염물질은 육상에서 해양 내로 유입되는 생활하수, 양식장 배출수, 산업활동에서 발생하는 산업폐수, 각종 생활 및 산업폐기물, 영농활동 등에서 비롯되는 비료농약의 각종 영양물질 및 화학물질과 축산폐수, 항만건설과 공유수면매립 등을 포함한 각종 연안개발사업의 부유물질과 해양에서 발생하는 선박과 해양시설에서 발생하는 오·폐수 및 기름 유출, 해난사고에 의한 기름 유출, 각종 폐기물의 해역 배출 등도 주요한 해양오염원이다. 이러한 다양한 오염원을 통합하여 관리할 수 있는 연안통합 관리방안이 시행되지 못하고 있다.

셋째, 광역환경관리가 이루어지지 못하고 있다. 대기오염의 광역적 대처가 미흡하다. 대도시지역의 대기오염의 발생원인은 거의 자동차 배출가스에 의한 것이다. 자동차의 증대와 지역간 자동차 통행수요와 주행거리 증대, 대도시 인접지역의 산업활동에 의한 대기오염물질의 확산 등으로 대도시지역의 대기오염의 광역화 문제가 발생한다. 따라서 대도시 대기오염의 해소를 위해서는 지자체간 공동협약과 협력을 통한 지자체간의 상호 노력이 필요한데 이에 대한 대응이 미흡하다. 수도권 경우 수도권 대기질개선특별법의 제정으로 수도권 대기오염 총량제가 시행되는 등 대기오염의 광역적 관리의 틀이 마련되고 있지만 다른 광역시의 경우 광역적 접근이 거의 이루어지지 않고 있다.

폐기물관리의 경우 매립장, 소각장 등 환경기초시설이 NIMBY 현상으로 인해 조성 및 건설이 용이하지 않다. 경기도는 1998년부터 시·군별 소각시설 설치계획을 조정하여 경기도 19개 시·군 7개 권역으로 구분하고 권역별 협의회를 구성하여 시·군간 협의 조정의 역할을 수행하고 있으나 입지선정 및 광역화에 대한 주민 반발 등으로 추진에 어려움을 겪고 있다. 전남의 경우도 군지역은 인구가 지속적으로 감소하고 있

고, 제조업체도 적어 폐기물의 발생이 매우 적다. 따라서 군 지역에서 발생하는 폐기물의 경우 가급적 광역시설로 조성하는 것이 환경관리에 효과적일 뿐만 아니라 경제적인 효율성을 높일 수 있다. 그러나 쓰레기매립장을 비롯하여 하수처리장, 하수슬러지 처리시설 등이 주민의 집단민원에 직면하여 광역시설의 설치가 사실상 불가능한 실정이다.

하천과 호소의 수질관리도 광역환경관리가 필요한 분야이다. 광역상수원과 주요 하천의 수질을 보전·개선하기 위해서는 상하류 유역 또는 수혜 시·군과 댐 상류에 위치한 광역 및 기초자치단체간의 긴밀한 협조가 필수적이다. 2000년 1월 광주와 전남은 “시·도는 영산강과 주암호의 수질보호 및 개선을 위하여 공동 노력한다”는 내용이 포함된 광주·전남 공동발전선언문을 발표한 바 있다. 그러나 양 시·도가 경쟁적으로 지역개발사업을 추진하면서 각 자치단체에서는 하천정비사업, 치수대책사업, 유원지 및 친수공원 조성사업, 골재채취에 의한 경영수익사업 등 영산강권역의 하천을 다양한 용도로 개발·이용하기 위한 계획을 독자적으로 수립·추진하고 있다(김종일, 2004). 이러한 사항은 광역행정관리가 생각만큼 쉽지 않다는 것을 보여준다. 이처럼 광역적인 환경관리가 어려운 원인은 지방자치제도 실시 이후 광역자치단체 및 중앙정부의 정책조정 기능의 약화를 하나의 원인으로 지적할 수 있다. 광역자치단체의 조정 능력이나 조정 기회가 부족하고, 자치단체간의 정책이나 갈등을 효과적으로 해결할 수 있는 기구도 부재한 실정이다.

넷째, 지역의 환경특성에 부합하는 환경행정이 이루어지지 못하고 있다. 대도시지역과 도지역이 가지고 있는 환경문제의 특성이 다른데도 불구하고 거의 획일적인 환경행정이 이루어지고 있다. 대도시의 경우는 광역지자체와 기초지자체인 자치구·군이 대도시의 특성을 같이 보이고 있으므로 기초자치단체간의 차별적인 환경행정의 요구가 그리 크지 않은 편이다. 오히려 대도시 전체적인 특성을 반영하는 통일적인 환경행정이 필요하다. 반면에 도지역의 경우 도시지역과 농촌지역이 혼합해 있고, 해안지역과 산간지역 등 다양한 지역적 특성과 환경문제의 특성을 지니고 있다. 따라서 지역환경관리의 효율화를 위해서 지역에 환경특성에 부합하는 환경정책 및 환경관리 수단을 활용해야 한다.

제5장 지역환경관리의 정책방안

지금까지 우리나라 지역환경관리의 실태와 문제점을 지역환경관리 글로벌 스탠더드의 관점에서 살펴보았다. 이 장에서는 제2장에서 설정한 지역환경관리의 과제, 즉 환경분야에서 지방의 경쟁력 강화를 달성하기 위한 정책방안을 지역환경관리 글로벌 스탠더드의 구체적 적용이라는 시각에서 제시하고자 한다.

1. 지방자치단체의 의지와 역량에 따른 사무위임

환경행정사무의 지방이양 및 위임에 대하여 지방정부간에는 이양 및 위임수용 능력과 자세에 차이가 많다. 많은 지방정부가 재정난과 인력난을 겪고 있어 지방이양에 적극적이지 못한 지방정부도 존재한다. 이러한 측면을 고려해 볼 때 현행 처럼 환경규제사무를 지방정부의 의지나 역량과 관계없이 일괄적으로 이양 및 위임을 하는 것은 문제 있다. 따라서 환경규제의 의지와 역량, 그동안의 실적을 평가하여 지방정부 별로 선별적으로 기능과 권한을 위임하고, 자치단체별로 위임의 범위와 권한을 달리하는 방안이 검토되어야 한다.

지방정부 환경규제의 의지와 역량, 그리고 성과에 대한 평가는 일회성 평가가 아닌 정기적으로 반복되어야 한다. 특정시점에 환경규제 의지와 능력이 있는 지방정부라 하더라도 나중에 지역주민의 요구가 지역개발에 집중하거나, 개발지향적인 자치단체장이 등장하면 환경규제의 의지와 능력이 약화될 수 있기 때문이다. 평가의 결과 지방정부의 환경규제의 의지와 역량이 약화되고 성과가 미흡한 경우 이러한 지방정부에 대하여 중앙정부의 통제방안이 마련되어야 한다.

이런 경우 활용할 수 있는 미국의 제도가 부분선점제도이다(김재훈, 1997). 부분선점제도는 연방정부의 주정부에 대한 통제강화와 지방정부의 성과제고를 목표로 하고 있다. 주 및 지방정부는 언제든지 규제책임을 연방정부로 이전할 수 있도록 하고, 반대로 연방정부는 정책집행의 효율성이 확보되지 않았을 경우 주 및 지방정부로부터

권한을 회수할 수 있도록 하여 규제정책의 성과를 높이지는 것이다(정용택, 2003).

부분선점제도가 주정부와 지방정부의 자율성을 확대하면서 동시에 연방정부의 정책목적을 달성할 수 있는 수단으로써 간주되어 환경규제권한의 배분에 활용되고 있으나 다음과 같은 문제가 있다. 부분선점제도는 행정제도의 비탄력성과 경직성으로 인하여 실제로 그 권한을 회수할 수 있을 것인가 하는 것과, 환경규제권한이 실제로 회수되었을 경우 기존의 조직과 인력은 어떻게 할 것인가 하는 것이 문제된다. 공공 부문은 그 특수성으로 인하여 행정조직과 인력을 탄력적으로 증감시키기 어려운 측면이 있다. 따라서 부분선점제를 실시할 경우 현실적으로 권한회수가 어렵고 회수가 이루어진다 하더라도 하위정부의 기존 조직과 인력을 처리하는 데 한계가 있다(정용택, 2003). 또한 부분선점제도는 성과평가의 곤란성과 책임전가의 문제 등이 있다.

그러나 이러한 문제가 있음에도 불구하고 환경규제의 사무를 수행할 수 있는 역량과 의지를 갖추지 못하여 환경오염이 가속화되는 지방정부의 경우에는 정치적, 행정적, 재정적 부담이 있더라도 환경규제권을 회수하여야 할 것이다. 환경오염 행위를 적극적으로 지도·단속할 의지와 역량을 갖추지 못한 단체가 계속 업무를 담당함으로써 발생할 수 있는 환경오염의 피해와 비교할 때 이와 같은 부담은 감수해야 한다. 하지만 부분선점제도의 권한 및 인력의 선별적 회수는 우리나라 행정에서 거의 시도되지 않은 조치이기 때문에 이의 적용가능성에 대해서는 면밀한 검토가 요구된다 하겠다(김종순, 2002).⁴⁸⁾

2. 지방의 재정여건과 재정자율권을 고려한 국고지원

지방자치단체의 개발위주의 정책결정에 대한 우려가 완전히 가시지 않는 한, 지방자치단체의 환경분야 예산을 확보한다는 차원에서도 환경분야 국고보조금을 유지하는 것은 필요하다. 하지만 보조사업의 경우 지방정부가 집행은 하지만 그 사용목적은

48) 우리나라의 『행정권한의위임위탁에관한규정』 제6조는 “위임기관 및 위탁기간은 수입기관 및 수탁기관의 수입 및 수탁사무처리에 대하여 지휘·감독하고, 그 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있다”는 규정을 두어 당해 사무에 대한 취소·정지권을 두고 있다.

중앙정부의 정책우선순위에 따라 결정되므로 지방에 따라 지역실정에 적합하지 않을 수 있다. 지방자치단체가 환경부 선정사업 중 자신들의 이해관계에 맞는 사업을 자발적으로 신청한다는 점에서 국고보조사업이 지방자치단체의 이해와 상반되는 것은 아니지만 지방자치단체의 선택의 폭을 줄이고 비효율적인 자원배분을 초래할 수 있다. 물론 국가의 지속가능한 발전을 담보하기 위해 중앙정부가 국가환경정책의 기본방향을 설정하고 그 방향으로 지방자치단체를 비롯한 경제주체들을 유도하는 것도 필요하기 때문에 환경분야 모든 보조금을 하나로 통합하는 것도 바람직하지 않다. 보조금의 통합은 따라서 환경정책 부문별(대기, 물, 폐기물 등)로 이루어지거나(김홍균, 1996: 82-84 참조) 국고보조예산의 일정비율을 할애하여 포괄보조금으로 설정할 수 있다. 포괄보조금을 아래에서 논의할 환경성과 및 보상체계와 연계하여 지방자치단체에 지원하면, 지자체의 자율적 의사결정을 보장하는 동시에 환경보전에 대한 지방자치단체의 관심을 증진시키는 이중의 효과를 볼 수 있다.

국고지원 시 각 지방의 재정여건을 고려하여야 한다. 제3장의 분석을 통하여 재정자립도가 낮은 지방자치단체일수록 전체예산에서 환경분야 지출이 차지하는 비중이 낮은 것을 밝혀내었다. 이는 재정여건이 열악한 지방자치단체일수록 국고에서 보조되는 사업 이외의 환경보호사업에 투자할 자금여력이 부족하기 때문이다. 현재 보조금의예산및관리에관한법률 제10조와 동법시행령 제5조에 차등보조율제도의 근거가 마련되어 있으므로, 지방자치단체의 재정자립도를 고려하여 보조율을 차등 적용하는 탄력보조율제도를 도입할 필요가 있다.

3. 성과평가 및 보상체계의 강화

환경행정과 같은 규제적 업무를 지방정부에 부여할 때에는 중앙정부는 지방정부에 권한의 위임 및 이양에 그치는 것이 아니라 지방정부가 당해사무를 원활히 처리할 수 있도록 적절한 지원과 통제를 하여야 한다. 즉, 중앙정부는 환경보전에 적극적인 지방정부에 대해서는 각종 인센티브를 제공하고, 환경보전에 소극적인 지방정부에 대해서는 이를 통제하여야 한다. 이를 위해서는 지방정부의 환경성과를 평가하여 재

정보조금과 연계하는 방안을 마련하는 것이 필요하다(김중순, 2003).

이양 및 위임된 환경업무를 지방정부가 효율적으로 처리할 수 있도록 지역사회의 통제와 협력이 필요하다. 위임 및 이양된 환경규제사무를 지방정부가 제대로 수행하고 있는 지를 중앙정부 차원에서 통제하는 것도 중요하지만 지역사회 내의 시민단체와 주민에 의한 통제도 중요하다. 이를 위해서는 정보의 공개가 철저히 이루어져야 할 것이고 시민단체에 대한 적극적인 지원이 이루어져야 한다.

제2장에서 지방분권화의 부정적 환경영향으로 언급했듯이 지방자치단체가 분권화 이후 개발우선의 정책결정으로 환경파괴를 초래할 위험이 크다. 특히 환경여건이 우수한 지역은 개발낙후지역들이 많고 개발의 유혹이 높은 편이다. 이들 지역의 무분별한 개발을 방지하고 환경보전을 금전적으로 지원하기 위해 우선적으로 국립공원, 생태계보전지역 등 법정 보호구역을 많이 보유한 지자체에 대하여 충분한 보상이 이루어져야 한다. 기존처럼 개발이 보상을 받는 시스템에서 탈피하여 보전이 보상을 받는 시스템을 구축하여야 한다. 그리고 국고지원도 환경성과 및 환경여건의 객관적 평가에 기초하여 이루어져야 한다. 환경정책 수행성과가 뛰어난 지역의 경우 개발관련 지원에 있어 우선권을 주도록 하고, 환경파괴를 방지하고 타지역에 환경오염을 방출하는 지자체에 대해서는 개발사업(도로건설, 도시개발 등)의 지원을 축소하거나 중단함으로써 지역개발과 환경보전이 조화를 이루도록 한다.

4. 통합 환경관리체계 구축

현행 지방자치단체의 환경관리는 대기, 수질, 토양, 폐기물 등의 매체별로 배출행위를 관리하는 방식을 택하고 있다. 그러나 매체별 환경관리로는 총체적인 환경정책의 효율성을 높이는 데 어려움이 있다. 하나의 매체를 관리함으로써 나타나는 환경오염의 저감이 다른 매체를 통해 환경오염을 증가시킬 수 있기 때문이다. 또한 환경매체별 관리는 특정지역의 환경적 특성을 반영한 환경관리를 어렵게 한다는 문제도 있다. 따라서 매체별 상호영향관계를 파악하거나 지역을 특성을 파악하여 오염물질을 통합적으로 관리해야 할 필요성이 제기되고 있다. 오염물질이 배출원에서 한 개 이상의

환경매체에 들어가거나 환경매체간 경계를 넘어 상호영향을 미칠 때 오염물질을 통합적으로 관리할 필요성이 제기되는 것이다(이시경, 2004). 오염물질을 단일매체와 다매체로 구분한다면 오염물질의 통합관리는 다매체관리라 할 수 있다. 환경오염의 주요 매체인 물, 대기, 폐기물, 유해화학물질, 토지 등이 매체간 상호작용을 통하여 다양한 형태의 오염현상을 초래하기 때문에 복수의 오염매체를 통합적으로 관리할 수 있는 정책수단이 필요한 것이다.

물론 단일매체 중심의 관리는 관리의 대상이 명료하여 환경관리에 대한 책임소재가 명확하고 단기적인 성과가 높게 나타나는 장점이 있지만, 다양하고 복잡한 요인으로 인하여 발생하는 환경문제를 효율적으로 해결할 수 없다는 단점이 있다. 개별적 환경관리와 통합적 환경관리가 상호보완적인 관계에 있으나 오늘날과 같이 환경문제의 복잡성이나 타 부문과의 상호관련성이 높아져가고 있기 때문에 전체적인 환경관리에서 통합적 관리의 비중을 늘려야 한다.

<표 5-1> 통합환경관리의 장점과 장애요인

통합 환경관리의 장점	통합 환경관리 도입의 장애요인
- 환경오염이 매체별 전이를 막고 환경문제의 실질적 해결 도모	- 선택가능한 정책수단에 대한 포괄적 지식이 요구됨
- 정책 대상 및 수단에 대한 선택가능성의 증가로 효율적인 환경관리 가능	- 조직의 저항과 공동화현상이 발생할 우려가 있음
- 다른 쟁점분야와 통합접근가능	- 기관간 상호협력체계, 공동정책결정체계, 환경기술의 발전을 전제함
- 환경행정체계의 단순화	

자료: 정희성, 1996.

통합환경관리는 내적 통합과 외적 통합으로 구분할 수 있다. 먼저 내적 통합은 환경오염물질을 통합적으로 관리하는 것으로, 내적 통합을 이루기 위해서는 대기, 수질, 폐기물, 토양 등 개별 오염매체별로 이루어지고 있는 환경관리를 통합적으로 관리할 수 있는 정책과 관리수단들을 개발하여 실행하여야 한다. 환경규제개혁과 연계하여 통합 인·허가와 통합지도·점검체제를 구축하여야 한다. 다음으로 외적 통합은 환

경과 관련된 경제·사회 등의 부문을 환경관리의 측면에서 통합적으로 관리하는 것을 말한다. 이를 위해서는 환경정책과 교통, 에너지, 토지이용, 경제정책간의 상호연계성을 높이는 방향으로 환경정책을 펴나가야 한다. 특히 특정지역의 통합적 환경영향평가와 관리체계를 확립하기 위하여 토지이용계획과 연계한 환경관리가 이루어져야 한다. 기후변화협약에 대비하여 대기정책과 에너지정책, 산업정책을 연계하여야 한다. 도시 내의 무분별한 개발행위로 인하여 도시녹지가 감소·단절되고 대기환경이 악화되는 문제가 발생하기 때문에 대기환경정책, 녹지정책, 교통정책, 개발정책을 상호 연계하고 통하는 관련 정책간 정책통합이 이루어져야 한다. 사회환경의 변화가 새로운 환경문제를 야기시키고 환경문제는 인간의 보건에 영향을 미치기 때문에 환경정책과 사회정책과의 통합도 필요하다.

경제·사회·환경 관련부서간의 유기적인 업무연계 및 조정을 통해 지자체의 지속가능발전을 확보하기 위하여 첫째, 현재의 행정조직에서 기획실에 지속가능발전을 위한 정책조정기능을 부여하는 방안, 둘째, 현행의 도시계획위원회 또는 환경보전자문회의 등 각종 위원회를 활성화하는 방안, 셋째, 행정조직을 개편하여 지속가능발전담당관(또는 환경정책담당관)을 신설하여 정책조정 및 지속가능성 평가 등의 업무를 관장하는 방안, 넷째, 지방지속가능발전위원회(LCSD)를 설치하는 방안, 다섯째, 지방의회에 환경위원회를 두어 집행기관의 환경정책을 지원하고 개발정책을 통제하는 방안 등을 검토할 수 있다(김종일, 2004 참조).

이들 대안 중에서 첫째, 기획실에 지속가능발전에 대한 정책 조정 및 통합기능을 부여하는 방안은 기획실의 업무가 과중하고 지속가능발전에 대한 기획실의 의식이 부족하여 자치단체장의 강력한 의지가 없을 경우 업무가 소홀해질 수 있는 단점이 있다. 둘째, 도시계획위원회나 환경보전자문회의에 지속가능발전에 대한 정책조정 기능을 부여하는 방안은 동위원회가 지역개발이나 환경보전의 어느 한 분야의 업무에만 관여되어 있고, 위원회가 형식적으로 운영되고 있어 지속가능발전 업무의 정책조정 및 통합기능을 수행하기에는 어려움이 많다. 셋째, 행정조직을 개편하여 지속가능발전담당관(또는 환경정책담당관)을 신설하여 정책조정 및 지속가능성 평가 등의 업무를 관장하는 방안을 검토할 수 있으나 이는 행정자치부의 직제승인 및 자치단체의

조례개정 등이 선결되어야 한다. 넷째, 지방지속가능발전위원회를 설치하는 방안이다. 대통령자문지속가능발전위원회(PCSD)와 일부 자치단체에서 지속가능발전위원회를 구성·운영하고 있어 각 자치단체가 쉽게 도입할 수 있는 방안이다. 그러나 관련 전문가가 부족하고, 민간단체의 활동이 미약한 郡 지역에서는 자칫 유명무실한 기구로 전락할 위험 또한 적지 않다. 다섯째, 지방의회는 집행기관이 아니므로 통합적인 정책을 적극적으로 추진할 수 없다는 단점이 있지만 통합환경행정을 할 수 있는 자치법규를 만들고 예산을 지원하며 정책을 통제할 수 있다는 점은 장점이다.

<표 5-2> 환경관련 업무간의 조정·통합관리체계 구축방안

도입방안	장점	단점
기획실에 지속가능발전 기능 부여	- 현 행정조직 내 도입 가능	- 지자체장 의지에 따라 좌우될 가능성 많음 - 기획실의 지속가능발전에 대한 마인드 부족 - 기획실의 업무 과중
각종 위원회 활성화	- 현 행정조직 내 도입 가능	- 행정관료의 관행상 실질적 기대효과 미흡 예상 - 형식적인 위원회 운영
지속가능발전담당관 신설	- 정책조정, 평가기능 부여	- 직제승인 및 조례개정 선결과제
지방지속가능발전위원회 구성·운영	- 기존 자치단체의 설치·운영 활용	- 군 지역의 거버넌스 구성이 어려움 - 조례제정 필요
지방의회에 환경위원회 설치 및 기능강화	- 자치법규를 통한 제도화와 예산의 지원 용이	- 집행기관이 아님

이상의 대안들을 고려해 볼 때 지방분권의 추진, 자치단체의 여건 등에 따라 개별 사안들을 적용하거나 상호보완하면서 추진할 필요가 있다. 다만 경기도와 몇몇의 광역지자체와 담양군의 기초지자체가 지속가능발전위원회를 설치하는 등 향후 지방지속가능발전위원회의 설치가 늘어날 전망이다. 지방지속가능발전위원회가 설치될 경

우 지방의제21과 연계되어야 하고 지방의회와의 적절한 관계설정이 중요하다. 이 경우 지방의회의 환경위원회는 지방지속가능위원회를 제도적, 재정적으로 지원하고 보완하는 역할을 하도록 한다.

5. 광역 환경관리체계 구축

지역의 환경개선과 지속가능발전을 촉진하기 위해서는 지방자치단체 자체의 환경관리 역량을 극대화하는 것도 중요하지만, 환경문제가 지니는 광역성과 당해 지방자치단체의 인력·자원 등에 한계가 있기 때문에 인접한 지방자치단체와의 상호협력이 필수적이다. 특히 수자원 이용, 수질개선 및 하천생태계 복원, 녹지축의 복원, 대기오염 관리, 폐기물 처리시설 등 비선호시설의 입지에 따른 지역갈등과 같은 광역적인 환경문제를 합리적으로 해결하기 위해서는 상위기관의 기능조정 및 지자체간 행정협의회 구축·운영이 획기적으로 강화되어야 한다.

자연생태계의 보전·관리를 위하여 광역녹지축의 복원 및 조성사업을 추진하여야 한다. 시·군 단위에서의 지역 내 녹지축도 중요하지만 생태계의 연결성을 고려하여 지역간의 녹지를 연결하여 광역녹지축을 구축하는 것이 무엇보다 중요하다. 수도권을 포함한 경기도의 경우 도로에 의하여 단절된 주 녹지축이 5개 42개 지점에 이르고, 5개 주 녹지축과 11개 부 녹지축을 지나가는 축선 방향에 시가지가 개발되어 단절되거나 단절될 위험에 처해 있는 녹지축이 39개 지점에 이르고 있다(성현찬, 2004). 광역녹지축에 대한 계획적 관리가 이루어지지 않는다면 각종 개발로 인한 녹지축의 단절은 심화될 것이다. 따라서 적어도 도(道) 단위에서는 광역녹지축을 설정하여 이를 계획적으로 조성·관리하여야 한다.

무엇보다도 광역적 환경관리가 요구되는 부문은 대기환경이다. 수도권의 경우는 '수도권대기환경개선에관한특별법'이 시행됨에 따라 '수도권 대기질 개선 특별대책'에 의하여 광역적인 대기질 관리가 이루어질 전망이다. 그러나 동 대책이 제대로 추진되기 위해서는 서울, 인천, 경기 등 3개의 광역지자체의 유기적인 협조체계가 이루어져야 한다. 현재 설치되어 있는 '수도권 대기질 광역협의회'를 단순히 행정협의 역

할 뿐만 아니라 자료의 수집, 분석, 정책의 개발 및 집행 등을 실질적으로 담당할 수 있는 기구로 전환할 필요가 있다. 이외에도 수도권외의 경우 인천과 안산, 시흥 등의 산업단지에서 배출되는 대기오염물질이 서울과 경기 남부지역으로 이동, 확산되어 대기오염의 광역화를 초래하고 있다. 이러한 대기오염의 확산을 저감시키기 위해서 경기도 서남부 공업벨트를 따라 광역녹지축과 연계된 완충녹지대를 창출할 필요가 있다(성현찬, 2004). 수도권과 대도시지역 이외에도 특정지역의 경우 대기오염이 심각한 지역이 있는데 이런 지역의 경우도 광역적인 대기관리가 이루어져야 한다. 전라남도의 광양만권의 경우 대기오염이 심각한 수준인데 앞으로도 대규모 산업시설의 입지와 확장, 주변배후도시의 성장에 따라서 대기오염이 더욱 악화될 전망이다. 따라서 광양만권의 대기환경관리를 위해서는 여수, 순천, 광양 등 전남의 지자체와 인근 경상남도와의 공동협력이 요구된다(김종일, 2004).

지역 내 기피시설로 인식되고 있는 폐기물처리시설의 광역화가 지속적으로 요구된다. 쓰레기 소각시설의 경우 각 시·군별로 설치하는 것보다는 몇 개의 시·군을 권역화하여 권역별로 설치하는 것이 바람직하다. 권역별 협의회를 구성하여 시·군간 협의 조정을 지속적으로 수행하여야 한다. 특히 도지역의 군(郡)의 경우에는 인구의 급격한 감소로 쓰레기발생량은 줄어들었는데 소각시설은 과다한 시설용량으로 설계되어 예산을 낭비하는 사례가 있다. 이러한 문제를 사전에 예방하기 위하여 소각시설을 인근 시·군이 공동으로 사용하는 방안을 적극 강구하여야 한다.

수환경부문의 광역환경관리를 위해서는 하천별, 유역별 행정협의회를 구성하는 것이 바람직하다. 그동안 행정협의회를 구성하여 성공적인 수질개선사업을 수행하고 있는 협의회가 섬진강 환경협의회와 안양천수질개선대책협의회이다. 섬진강 환경행정협의회는 공동연대를 통해 '섬진강 지키기 운동'을 추진하기 위해 1997년 섬진강수계 전남, 전북, 경남의 10개 시·군과 영산강유역환경청 등 4개 특별기관 등 14개 기관이 결성한 광역협의체이다. 이 협의체는 그동안 섬진강 토속어종 치어방류, 마을단위 환경기초시설 설치, 합동방제훈련, 환경감시활동, 골재채취사업 휴식년제 시행 등 공동사업을 역점적으로 추진하고 있는 등 활발한 활동을 벌이고 있다(김종일, 2004). 또한 안양천수질개선대책협의회는 안양천 수질개선을 위하여 1997년에 결성된 행정

협의회이다. 2004년 현재 안양천수질개선대책협의회는 서울시의 강서구, 관악구, 구로구, 금천구, 동작구, 양천구, 영등포구의 7개구와 경기도의 광명시, 군포시, 부천시, 시흥시, 안양시, 의왕시의 6개 시 등 모두 13개 기초자치단체들로 구성되어 있다. 안양천수질개선대책협의회는 지자체간 협력과정을 통하여 형성된 자율관리규칙을 활용하여 성공적인 수질개선을 하고 있다. 협의회는 지자체간에 자발적으로 수질개선에 상호 협력해 나가면서 지역주민 및 지역의 환경단체들의 참여를 적극적으로 유도하는 로컬 거버넌스의 모습도 띄고 있다. 그동안 안양천수질개선대책협의회는 겨울철새 모이주기 및 서식 실태조사, 수질오염도 합동조사, 폐수배출업소 합동단속, 하천지도 작성, 식재 수종 통일과 식재, 수질개선과 생태하천 조성을 위한 용역 의뢰, 안양천 살리기 이벤트 행사 등을 실시하였다(주재복, 2004).

6. 지방의제21과 지방지속가능발전위원회의 제도화 및 연계 강화

새로운 국정관리 방식으로서 거버넌스를 기존의 법률과 제도로 운영하기에는 어려움이 있기 때문에 이를 뒷받침할 수 있는 법률제정 및 제도적 개선이 필요하다(환경부, 2004d). 그동안 지방의제21이 제도적 기반이 취약한 상태에서 운영되어와 조직, 인력, 재정면에서 열악한 상태를 보이고 있다. 이러한 것은 지방의제21이 활성화되는데 장애로 작용하여 왔다. 따라서 지속가능발전촉진법을 제정하거나 지방자치법, 지방분권법 등 관련 법을 개정하여 지방의제21의 추진과정 및 내용, 지원 등이 법정화되어야 한다. 영국의 경우 지방자치법을 개정하여 지속가능발전을 지방정부의 가장 중요한 과제로 설정하고 있고 지방의제21이 도시계획과 짝이 되는 법정계획으로 제도화되어 있는⁴⁹⁾ 만큼 우리나라도 지방의제21 작성을 법정계획으로 규정하여 의제작성 과정이 시민과 행정을 연계시키는 행정계획이 되도록 한다. 그리고 지방의제21을

49) 영국은 2000년 지방정부법에서 지방정부로 하여금 해당지역의 발전과 삶의 질 향상을 위한 커뮤니티 전략의 수립 및 추진의무를 새롭게 부여하였다. 법정계획으로서 커뮤니티 계획을 작성하고 여기에 지방의제21의 내용을 포함시키도록 하였다. 그동안 법적 근거가 미약하였던 지방의제21을 커뮤니티계획 속에 반영시켜 법적 집행력을 갖추도록 하면서 지방의제21의 성격을 포괄적 지역사회 개발계획으로 전환하였다.

안정적이고 지속적으로 추진할 수 있도록 지방의제21을 위한 실질적이고 독립적인 예산·기구·인력 확충방안이 법·제도적으로 마련되어야 한다. 그리고 지방의제21과 지방자치단체 관련정책 및 환경계획 등과 연계하여 지방의제21의 실천력을 높이고, WSSD에서 제시되고, 지방의제21을 실제적인 행동으로 옮길 수 있는 지방행동21(Local Action 21)로 확대 발전되어야 한다.

지방화시대 지역수준의 지속가능발전을 이끌기 위해서는 지방자치단체에 지방지속가능발전위원회(LCSD)의 설치가 요구된다.⁵⁰⁾ 지방의제21이 지방의제21전국협의회를 통하여 전국적으로 활성화되었듯이 LCSD의 확대에서 PCSD의 역할을 강화하여야 한다. PCSD의 기능을 강화하고 LCSD와 PCSD가 상호 연계성을 가지고 운영되는 것이 필요하다. 서울시, 경기도, 대전시, 담양군 등이 조례의 제정을 통하여 LCSD를 설치하고 있다. 자치단체가 처한 상황에 따라 LCSD의 역할과 기능이 조금씩 달라질 수는 있지만 LCSD가 가지는 본질적인 사항 즉, 정부-시민사회-기업의 3주체간의 파트너쉽에 의한 거버넌스가 되어야 한다는 점, 지방의 지속가능발전을 가져올 수 있도록 지방정부의 정책을 지속가능성의 입장에서 평가할 수 있어야 한다는 점, 환경정책 및 환경계획과 개발정책 및 개발계획과 사전에 연계 및 조정이 이루어져야 한다는 점은 반드시 실현되어야 한다. LCSD의 구성에서 고려해야 할 점은 LCSD를 어디에 위치시켜야 하는 지에 대한 것이다. LCSD를 자치단체장 직속기구로서 정책을 총괄기획하는 부서에 두는 것이 타당하나 현재는 환경부서에 두고 있는 상황이어서 향후 개선이 요망된다.

LCSD와 지방의제21 추진기구와의 연계방식은 크게 3가지 유형으로 대별해 볼 수 있다. 첫째, 지방의제21 주도형이다. 기존의 지방의제21 추진기구를 확대(환경+경제+사회 의제), 강화(위상과 권한)시켜 LCSD의 기능을 편입시켜 수행하도록 하는 것이다. 둘째, 양기구 병렬형이다. 기존의 지방의제21은 주로 집행(실천)기능을 담당하도록 하고, LCSD를 신설하여 정책조정/통합/투입/평가기능을 담당하도록 하는 것이다.

50) 지방지속가능발전위원회의 설치가 불필요하다는 견해도 있다. 현재 환경보전과 지역개발에 대한 각종 위원회가 있기 때문에 이들 위원회를 잘 운영하면 되지 굳이 지속가능발전위를 설치할 필요가 없다는 것이다. 지방지속가능발전위원회가 설치될 경우 다른 위원회와 중복내지 옥상옥 성격을 지니게 되어 동 위원회를 설치하지 않는 것이 바람직하다는 것이다.

셋째, LCSD 주도형이다. LCSD를 설치하여 그 하위조직으로 지방의제21 추진기구를 편입시키는 방안이다.

LCSD와 지방의제21 기구는 상호보완적 관계에 있으면서도 위상과 역할체계에서 차이가 난다. LCSD는 정책 및 계획 그리고 주요 개발사업에 대한 지속가능성을 확보하고 지속가능발전에 대한 중장기 비전과 전략을 수립하는 기능을 담당하는 반면 지방의제21 추진기구는 지속가능발전의 실천사업 중심의 집행기능을 담당한다. 하지만 양자는 지속가능발전의 실현을 목표로 한다는 점과 지방정부-시민사회-기업의 거버넌스 체제로 구성되는 점으로 인하여 지역사회 전문가와 실무자들이 중복될 가능성이 있다. 따라서 LCSD의 설립이 기존의 지방의제21 활동역량을 약화시키지 않도록 세심한 배려가 필요하다. 지방의제21과 LCSD가 서로 연계하여 추진되어야 할 필요성이 있는 것이다. 이러한 현실을 고려하면서 LCSD는 지방의제21 추진기구와의 상호관련성과 지역현실을 고려하면서 단계적으로 도입·적용하여야 한다.

대도시와 광역지자체의 경우 다른 지역에 비하여 거버넌스를 구축할 인적, 물적자원이 상대적으로 풍부한 반면 정책결정 및 집행과정을 둘러싼 이해당사자들간의 갈등이 심하게 표출되는 경우가 많다. 따라서 지속가능성의 측면에서 정책을 사전에 심의하고 조정하는 LCSD 기능과 시민참여에 기반한 정책 집행과 실천의 지방의제 21은 가급적 분리될 필요가 있다. 이러한 점에서 LCSD의 신속한 도입을 통해 기존에 활동하고 있는 지방의제21 추진기구들과 기능적인 역할분담을 통해 병행 발전하는 전략이 필요하다(환경부, 2004d. 참조).

지방 중소도시와 군의 경우에는 지방의제21을 추진하기 위한 인적·물적 기반이 상대적으로 취약하다. 이러한 상황에서 LCSD를 무리하게 추진할 경우 자칫 지방의제 21이 와해될 가능성이 있다. 따라서 우선 지방의제21 추진기구의 기능정상화와 활성화를 위한 제도적 기반조성에 역량을 집중하면서 LCSD를 도입하여야 한다. LCSD를 어떻게 운영할 것인가도 중요하다. 지역사회의 지속가능발전에 대한 시민사회의 폭넓은 관심과 참여역량을 바탕으로 LCSD의 역할 수행을 위한 제도적 기반이 충분히 마련되지 못하면 오히려 각종 개발사업들을 정당화시키는 데 LCSD가 이용될 가능성이 있다는 점을 주의해야 한다(환경부, 2004d. 참조).

7. 지구환경문제 대응체계 확립

지구환경문제 등 국제환경레짐에 대응하는 지방자치단체의 대응체제는 지방의제 21이다. 지방의제21은 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할을 강화하고 지방정부 수준에서 지속가능발전을 실현하고자 제안된 것이었다. 그러나 현재 우리나라에서 지방의제21이 지구환경문제 등 국제환경레짐을 반영하지 못하고 있다. 지방의제21 자체가 실천력 없이 하나의 보고서로 묻히고 있는 실정이다.

지방자치단체 조직 내에 지구환경문제와 국제환경협력을 다루는 부서는 환경정책과 등 환경업무를 총괄하는 부서에서 담당하고 있다. 현재 특별시·광역시나 道 등 광역지자체의 경우 환경과, 환경정책과, 환경관리과 등에서 한 명 정도의 담당인력이 다른 업무를 동시에 담당하면서 동 업무를 처리하고 있다. 따라서 우리나라 지방자치단체의 지구환경문제에의 대응이나 국제환경협력 등에 있어서 조직적, 인력적으로 매우 취약함을 알 수 있다.

따라서 광역지자체 수준에서는 지구환경문제와 국제환경협력을 다루는 전담팀을 구성하여 국제환경협약의 동태가 어떠한지, 국제환경협약이 지방행정에 어떤 영향을 미치고, 지방정부는 이에 어떻게 대응하여야 하는지 등에 대한 면밀한 대처를 하여야 한다. 또한 각종 국제환경기구나 국제환경회의에 지방정부가 참여하여 의견의 개진과 국제환경문제의 흐름을 파악하여야 한다. 국제적으로 여러 도시들과 환경협력의 구축을 통하여 지역 및 지구환경문제에 적극적으로 대응할 수 있도록 한다.

제6장 연구의 요약 및 향후 과제

1. 연구의 요약

경제의 세계화 과정 속에서 지방은 국경이라는 보호막을 상실하고 세계시장에 직접적으로 노출되었다. 지방은 더 이상 국가의 변방이나 소외된 지역이 아니라 세계체제 내에서 다른 나라의 지방과 대등한 위치에서 경쟁해야하는 독립된 행위주체이다. 지방이 세계화의 물결에서 자생력을 가지고 경쟁력을 지닌 행위 주체로 살아남기 위해서는 지방정부의 권한과 역량이 강화되어야 한다. 세계시장에서 경쟁력을 지닌 지방을 육성하기 위해 요구되는 지방화전략은 환경정책의 글로벌 스탠더드이면서 동시에 본 연구의 암목적 전제이기도 한, 지속가능한 발전이라는 국가 및 지방의 발전목표를 통해 평가되고 구체화 되어야 한다. 환경문제의 공간적 성격 특히, 입지고정성은 지방화의 촉진제이면서 동시에 제약을 나타내기도 하기 때문이다. 본 연구는 세계화에 대한 대응전략인 지방화전략을 환경문제의 특성을 고려하여 구체화하였다. 우리나라 지역환경관리의 실태와 문제점을 환경행정권한의 중앙과 지방의 역할 분담, 중앙과 지방의 환경예산 배분의 측면, 지방자치단체의 행정시스템, 지역환경 거버넌스 등 지방화의 네 가지 차원에서 논의한 뒤 다음과 같은 정책방안을 제시하였다.

첫째, 주어진 환경문제의 해결에 있어 중앙정부나 지방정부 중 더 적합한 곳으로 환경행정권한을 배분하고, 지방으로 권한의 지방위임 또는 이양이 결정되었을 경우 당해 지자체가 환경사무를 수행할 역량과 의지를 얼마나 가지고 있는가를 정확하게 평가하여 권한의 차등위임이 이루어져야 한다. 위임의 범위가 정해지고 위임이 이루어질 경우에는 권한과 함께 재정과 인력을 병행 이관하여 지방정부의 자율성과 책임성을 높여야 한다. 위임이 있는 후에도 지속적인 사후평가를 실시하여 지방정부가 위임된 사무를 제대로 이행하고 있는가를 평가하여야 한다. 평가결과에 따라 적절한 인센티브나 벌칙을 부여하여 지방정부로 하여금 위임사무를 성실히 이행할 수 있는 토대를 마련하여야 한다. 지방정부가 위임받은 환경사무를 수행할 의지가 없거나 역량

이 미흡할 경우, 그리고 이행성과가 좋지 않은 경우 위임된 권한과 사무를 회수할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다. 그리고 위임된 환경규제사무를 수행함에 있어서 시민사회와의 협력 또는 시민통제가 강화되어야 한다.

둘째, 2005년 이후 수질오염방지양여사업이 국고보조사업으로 전환되면 국고보조금은 중앙에 의한 지방의 환경분야 예산지원의 핵심을 이루며 지방자치단체에 따라 국고보조금이 환경분야 지출액의 50%를 넘을 정도로 지방자치단체 환경예산의 주요 재원이 된다. 지방자치단체의 환경재원을 확충하고 예산편성 자율권을 강화하며 동시에 환경친화적 발전을 유도하기 위한 지자체 환경예산 및 일반예산지원제도의 개선은 재정자립도를 반영하여 국고보조율을 조정하고, 개별사업별로 지급되는 보조금을 통합하며, 환경여건과 환경성과의 평가에 기초한 지원체계를 구축하는 방향으로 이루어질 수 있다.

셋째, 환경행정과 같은 규제적 업무를 지방정부에 부여할 때에는 중앙정부는 지방정부에 권한의 위임 및 이양에 그치는 것이 아니라 지방정부가 당해사무를 원활히 처리할 수 있도록 적절한 지원과 통제를 하여야 한다. 즉, 중앙정부는 환경보전에 적극적인 지방정부에 대해서는 각종 인센티브를 제공하고, 환경보전에 소극적인 지방정부에 대해서는 이를 통제하여야 한다. 이를 위해서는 지방정부의 환경성과를 평가하여 재정보조금과 연계하는 방안을 마련하는 것이 필요하다(김중순, 2003). 특히 환경여건이 우수한 지역의 무분별한 개발을 방지하고 환경보전을 금전적으로 지원하기 위해 우선적으로 국립공원, 생태계보전지역 등 법정 보호구역을 많이 보유한 지자체에 대하여 충분한 보상이 이루어져야 한다. 기존처럼 개발이 보상을 받는 시스템에서 탈피하여 보전이 보상을 받는 시스템을 구축하여야 한다.

넷째, 지자체가 글로벌 스탠더드인 지속가능발전을 실현하고 효율적인 환경보전을 수행하기 위해서는 환경관련 업무의 통합적 접근이 요구된다. 특히 경제·사회·환경관련부서간의 유기적인 업무연계, 정책조정 및 통합, 협조체제 구축을 통해서 자치행정의 지속가능성을 확보하여야 한다. 경제·사회·환경 관련부서간의 유기적인 업무연계 및 조정을 통해 지자체의 지속가능발전을 확보하기 위한 방안으로서 지방지속가능발전위원회(LCSD)의 설치가 요망된다. 통합환경관리를 위해서는 현행 대기, 수

질, 토양, 폐기물, 자연환경 등 단일 매체별로 이루어지고 있는 환경관리를 다매체조적으로 개편할 필요가 있다. 현재 대부분의 자치단체의 환경관련 부서는 다른 업무와 복합적으로 편성되어 있어 환경업무가 부차적이거나 일반행정 업무의 하위업무로 취급되는 경향이 높아 지방정부 내에 환경마인드의 관철이 어렵다. 지방행정의 녹색화를 이루기 위해 환경관련부서의 행정체계 내 위상을 강화하여야 한다. 또 광역지자체와 기초지자체간 정책의 공동수립과 업무협조를 원활하게 하기 위하여 업무연계성이 확보될 수 있도록 조직구성을 하여야 한다.

다섯째, 수질 및 대기오염 등 광역적인 환경문제를 해결하기 위해서는 인접한 지방자치단체간의 상호협력이 중요하다. 자연생태계 보전을 위한 광역녹지축의 구축, 하천의 수질개선, 대기오염의 확산 방지와 광역적 관리, 폐기물 처리시설의 공동이용 등 비선호시설의 입지에 따른 지역갈등과 같은 광역적인 환경문제를 합리적으로 해결하기 위해서는 상위기관의 기능조정 및 지자체간 행정협의회 구축·운영이 획기적으로 강화되어야 한다.

여섯째, 지역환경 거버넌스가 성공적으로 운영되기 위해서는 정부·기업·시민사회의 상호이해와 신뢰를 바탕으로 합의를 형성해가는 문화와 제도를 이룩하여야 한다. 지방의제21의 성공적인 수행을 위해서는 다양한 이해당사자들간의 협력적 의사결정과정들이 이루어져야 한다. 이들 참여주체들이 서로에 대한 인정과 신뢰를 통해 갈등과 대립을 지양하고 창조적인 협력관계로 거듭나야함을 의미한다. 지방의제 21가 지방지속발전위원회를 제도화시키고 양자의 연계를 이끌어 내야 한다.

일곱째, 지방자치단체가 환경정책의 글로벌 스탠더드를 수용하고 지구환경문제와 국제환경레짐에 능동적으로 대처하기 위해서는 적어도 광역지자체 수준에서 지구환경문제와 국제환경협력을 다루는 전담팀이 구성되어야 한다. 국제환경동향을 수시로 파악하고 이것이 지역환경관리에 어떠한 영향을 미치고, 이에 따라 지방자치단체가 어떻게 대응하여야 하는 가 등이 파악되어야 한다. 또한 각공 국제환경회의나 국제환경기구에 참여하여 지자체 의견을 개진하거나, 세계의 여러 지방정부와 국제환경협력을 통하여 지역(regional) 및 지구환경문제에 적극적으로 대응하여야 한다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 지방화·세계화의 흐름 속에서 환경부분 지방화과정의 실태를 진단하고 문제점을 추출한 뒤에 그 해결을 위한 정책방안을 제시하고자 하였으나 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

첫째, 세계화가 지역환경관리에 미치는 영향을 국내 사례를 들어 보다 구체적이고 실증적으로 분석하지 못하였다.

둘째, 지역환경관리의 부문을 환경행정권한의 분담, 환경예산의 배분, 환경행정조직, 지역 환경 거버넌스의 네 부분으로 한정하여 환경행정인력, 환경자치법규, 환경정책수단 등은 다루지 못하였다.

셋째, 환경정책을 글로벌 스탠더드를 도출한 후 이것에 근거하여 지방자치단체들의 환경관리실태를 분석하였으나 충분한 분석이 되지 못하였다.

넷째, 한정된 연구기간 내에 광범위한 주제를 다루다 보니 지방자치단체에서 실천 가능한 구체적인 프로그램의 성격을 지니는 정책대안을 제시하지 못하였다. 향후 연구를 통해 제시된 정책대안들을 보다 구체화하여야 한다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 강만옥·이병국·이임호. 2003. 「우리나라 환경예산의 발전 방안 연구-예산편성 및 운영체계를 중심으로」. 한국환경정책·평가연구원.
- 강상인·김재준. 2003. 「자유무역협정의 환경친화성 제고방안」. 한국환경정책·평가연구원.
- 공성용·김상헌. 2004. “유럽통합제품정책”. 「환경포럼」 제8권 제15호. 한국환경정책·평가연구원.
- 권태준. 1995. “세계화에 대응하는 지방화”. 「세계화·지방화 추진전략」. 공보처
- 김귀곤. 2002. “WSSD 이후의 지역발전과 환경보전 방안”. 「글로벌 거버넌스와 지방행동21」. 지방의제21 전국협의회.
- 김귀순. 2002. “WSSD 지방정부 세션 평가 및 한국의 지방행동21을 위한 과제”. 「글로벌 거버넌스와 지방행동21」. 지방의제21 전국협의회.
- 김병준. 2003. 「한국지방자치론」. 성지사.
- 김병완. 2001. 「환경정책의 논리와 실제」. 나남출판.
- 김병완. 2003. “지방분권화 시대의 환경정책 비전과 전략”. 「환경정책」 제11권 제2호. 환경정책학회.
- 김선기. 1992. “환경문제의 외부성과 광역적 대응: 상수원 수질보전을 중심으로,” 「지방행정연구」 제7권 제1호.
- 김선희·박혜자. 2001. “환경행정업무 지방이양추진과정의 문제점과 개선방안”. 「환경정책」 제9권 제1호.
- 김용철. 2003. “지방분권을 위한 중앙-지방간 행정사무분담 체계의 개선방향”. 「지방행정」 6월호.

- 김재훈. 1996. “민선단체장 이후 환경규제행정의 변화”. 「한국행정학보」. 제30권 제3호.
- 김재훈·정준금. 1996. “지방자치단체의 환경규제 결정요인 분석”. 「한국행정학보」. 제30권 제4호.
- 김재훈. 1997. “집권과 분권의 조화: 환경규제를 중심으로”. 「한국행정학보」. 제31권 제1호.
- 김종순. 2002. 「지속가능 발전과 환경거버넌스」. 대영문화사.
- 김종일. 2004. “지방화·세계화시대의 전남지역 환경관리의 과제와 정책방안 연구”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 김진현. 1995. “21세기를 지향하는 한국의 세계화·지방화 전략”. 「세계화시대의 지방화」. 여의도연구소.
- 김창수. 2000. “지방자치제 실시와 환경정책집행의 효과성 차이에 관한 연구: 한강 및 낙동강수계 수질개선정책 집행사례를 중심으로”. 「한국행정학보」 제34권 제4호.
- 김태운. 2004. “지방화·세계화시대의 제주지역 환경관리의 과제와 정책방안 연구”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 김학로. 2002. “세계화·지방화시대 분권화와 지역발전”. 울산대학교 사회과학논집 제12권 2호.
- 김홍균·임중수. 1995. 「국내·외 환경지출 분류기준 및 규모에 대한 비교·분석」. 한국환경기술개발원.
- 김홍균. 1996. 「환경예산의 관리·지원체계 개선방안에 대한 연구」. 한국환경기술개발원.
- 남광현. 2004. “지방화·세계화시대의 대구지역 환경관리의 과제와 정책방안 연구”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 노광배. 2003. “자치단체에서의 ISO 14001환경경영시스템 적용에 관한 연구”. 전남대학교 산업대학원 석사학위논문.

- 대통령자문 지속가능발전위원회. 2001. 「OECD 환경전망」.
- 류을렬. 2004. “충북지역 환경관리의 과제와 정책방안 연구”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 문태훈·김종래. 2000. “부분선점제도 도입을 통한 환경행정의 권한배분과 조정”. 한국행정학보 제34권 제3호.
- 박상헌. 2004. “지방화·세계화시대의 강원지역 환경관리의 과제와 정책방안연구”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 박재창. 2001. 「새천년 녹색정부 구현을 위한 국가환경행정체계 정립에 관한 연구」. 한국행정학회.
- 박제철. 2001. “도시하천의 생태적 관리 및 개선방안”. 「생태도시의 이해」. 환경정의시민연대 엮음. 다락방.
- 변병설·이병준. 2001. 「쾌적한 도시환경을 위한 녹지확보 방안」. 한국환경정책·평가연구원.
- 부산광역시. 2003. 「2003 환경백서」.
- 손찬현. 1996. “WTO체제 정착 현황과 신통상의제의 등장,” 「WTO체제의 정착과 신통상 의제」. 대외경제정책연구원 손찬현 외 4인 공저.
- 성현찬. 2004. “경기도 지역환경관리의 과제와 정책방안 연구”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 신세용. 2004. “지방정부 환경보호지출”. 미발표자료.
- 안용식·강동식·원구환. 2000. 「지방행정론」. 대영문화사.
- 울산광역시. 2003. 「2003 환경백서」.
- 유재원. 1995. “환경규제권의 분권화 효과”. 「한국행정학보」. 제29권 제1호.
- 윤성운. 2004. “지방화·세계화 시대의 경남지역 환경관리의 과제와 정책방안 연구”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 윤용관·이근. 2003. 「세계화와 한국의 과제」. 한울아카데미.
- 윤창인. 2002. “세계화 문제의 극복과 지속가능한 발전”. 「OECD FOCUS」 제2권.

- 외교통상부. 2002. 「세계화와 국제경제 관리체제」.
- 일본환경성. 2003. 무역협정의 환경성 평가 연구팀 내부자료.
- 이대근. 1998. 「세계경제론 : 세계 자본주의와 국민경제(전정판)」. 박영사.
- 이상현. 2004. “울산시 환경현황 및 전망과 정책방향”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 이석모. 2004. “부산시 환경관리의 과제와 정책방안 연구”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 이성복 외2인. 2003. “지자체의 환경행정조직 강화방안”. 2003년 한국행정학회 동계학술대회.
- 이시경. 2004. “통합환경관리의 시론적 모형”. 「한국사회와 행정연구」. 제15권 제1호.
- 이주희. 2000. “환경행정의 역할과 분담”. 「새 천년을 향한 환경행정 정책비전과 전략」. 한국행정학회 기획세미나 발표논문집.
- 이창우. 2002. “WSSD 이후의 지방정부의 향후전략과 과제”. 「지역의 실천이 지구를 구한다」. 제4회 지방의제 21 전국대회, 지방의제 21 전국협의회.
- 이창우. 2003a. “세계화시대의 환경정책 비전과 전략”. 「환경정책」. 제11권 제2호.
- 이창우. 2003b. “지방정부”. 「WSSD 이행계획에 대한 국가대응전략 연구」. 대통령 자문 지속가능발전위원회.
- 이창우. 2004a. “글로벌 스탠더드에 맞추어 서울시 환경정책을 세계화해야”. 「이달의 소식」. 2월호. 시정개발연구원.
- 이창우. 2004b. “서울시 환경관리의 과제와 정책방안”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 임성진. 2004. “지방화·세계화시대 전북지역의 환경관리 과제와 정책방안”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 장기복·김홍균·노상환·박재성. 2002. 「환경예산과 정책목표」. 한국환경정책·평가

연구원.

- 전영평. 2003. “지방정부의 거버넌스 모형 구축: 공익형NGO의 형성정도와 정책참여 수준을 중심으로”. 「행정논총」. 제41권 제1호.
- 정규호. 2002. “지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 합의형성에 관한 연구”. 서울대학교 환경대학원 박사학위논문.
- 정규호. 2004. “녹색행정론: 행정의 녹색화 과제와 방향”. 「한국형 녹색국가 모델 탐색」. 바람과물연구소 2004 ‘녹색국가’ 연구 중간발표회.
- 정부혁신지방분권위원회. 2004a. 「국고보조금 정비방안」.
- 정부혁신지방분권위원회. 2004b. 「지방분권 5개년 종합실행계획」.
- 정용택. 2003. 「한국 환경행정기능의 정부간 적정배분에 관한 연구」. 건국대학교 박사학위 논문.
- 정종관. 2004. “지방화·세계화 시대 논산시 환경관리의 과제와 정책방안”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 정환도. 2004. “지역특성을 고려하는 대전형 환경도시 창출 방안”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 정희성. 1981. 「한국의 경제성장과 공업화가 환경오염에 미친 영향」. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 정희성. 1994. 「지방자치시대의 환경정책」. 한국환경기술개발원.
- 정희성. 2002. “지속가능한 발전에 대한 세계화의 영향”. 권태준 교수 퇴임기념 논문집. 「국토와 환경」. 한울아카데미.
- 제주도. 2003. 「제주 환경백서」.
- 조경두. 2004. “지방화·세계화시대의 인천지역 환경관리의 과제와 정책방안 연구”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 조덕호·배민기·엄홍석. 2004. “지방화·세계화 시대의 경상북도 환경관리방안”. 한국환경정책·평가연구원. 미발표자료.
- 조지프 스티글리츠. 2002. 「세계화와 그 불만」. 송철복 옮김. 세종연구원.

- 조진상. 2004. “광주광역시 환경관리과제와 정책방안”. 한국환경정책·평가연구원.
미발표자료.
- 주재복. 2004. “협력적 로컬 거버넌스 대두: 안양천 수질개선사례를 중심으로”.
2004년도 한국행정학회 하계학술대회.
- 지방이양추진위원회. 제14차행정분과위원회 심의안건 대안검토 내부자료.
- 차미숙. 2003. “세계화시대 OECD국가의 지역개발정책 동향과 시사점”, 「OECD
FOCUS」 9월호.
- 충청남도. 2003. 「환경백서」.
- 최낙균·이명현·주문배. 2000. 「WTO 뉴라운드 공산품협상의 시나리오별 실증분
석과 한국의 협상전략」. KIEP.
- 최봉기. 2002. 「한국지방자치의 발전전략」. 계명대학교 출판부.
- 최창호. 2001. 「지방정부기능론」. 삼영사.
- 최창호. 2002. 「지방자치학」. 제4판. 삼영사.
- 최홍진. 2003. “OECD 환경업무 추진현황 및 시사점”. 한국환경정책·평가연구원.
미발표자료.
- 한국인정원. 2003a. 「ISO 전문 분야별 인증제도 동향」.
- 한국인정원. 2003b. 「공공부문의 환경경영시스템 ISO 14001」.
- 한국환경자원공사. 2004. 「국내·외 환경정책 동향과 공사기능 혁신 추진계획」.
- 한국행정학회. 2003. 「지자체 환경행정기능 강화방안에 관한 연구」.
- 환경부. 2001. 「무역자유화의 환경성 평가에 관한 조사연구」.
- 환경부. 2003a. 「도하개발아젠다 환경 파급효과 분석 및 대응방안 연구」.
- 환경부. 2003b. 「환경관리시범지자체 발전방안 연구」.
- 환경부. 2003c. 「2003년도 상반기 시·도 배출업소 지도·점검 등 관리실태 평가」.
- 환경부. 2004a. 「환경백서」.
- 환경부. 2004b. 「21세기 OECD 환경전략 이행사항 평가 연구」.
- 환경부. 2004c. 「2003년도 배출업소 환경관리실태 평가보고회 자료」.

- 환경부. 2004d. 「지속가능한 지역발전을 위한 환경거버넌스 구축방안」.
- 환경부. 2004e. 「환경예산과 예산제도」.
- 환경부. 2004f. 「2005년도 지방자치단체 국고보조금 예산내역」.
- 환경부. 2004g. 「2005년도 환경예산 요구안 개요」.
- 환경정의시민연대. 2003. 「녹색정부 실현을 위한 환경행정체제 구축 방안」.

외국문헌

- Bhagwati, Jagdish. 1998. "The Case for Free Trade". Conca, Ken & Geoffrey D. Aabelko (eds.). 「Green Planet Blues: Environmental Politics from Stockholm to Kyoto」 (2nd ed.). Colorado; Westview Press. pp.179-186.
- Chossudovsky, Michel. 1997. "The Globalization of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms" Third World Network(IBON), (이대훈 역. 1998 「빈곤의 세계화: IMF 경제신탁통치의 실상」.서울; 당대)
- Commoner, Barry. 1971. "The Environmental Costs of Economic Growth," Resources for the Future Forum on Energy, Economic Growth and the Environment, Washington, D.C. (April, 20)
- Costanza, Robert et. al. 1997B. 「An Introduction to Ecological Economics」, Boca Raton, Florida; St. Lucie Press.
- Daly, Herman E. 1998. "The Perils of Free Trade," Conca, Ken & Geoffrey D. Aabelko (eds.), Green Planet Blues: Environmental Politics from Stockholm to Kyoto (2nd ed.), Colorado; Westview Press. pp.187-194.
- Daly, Herman E. 2001A. "Globalization and Its Discontents," unpublished manuscript.

- Elkington, J. 1999. "The Third Wave". 「Tomorrow」. No.6. Vol.IX
- Finn, Daniel. 1999. "Trade and the Environment," Desjardins, Joseph. Environmental Ethics: Concepts, Policy, Theory, Mountain View, California; Mayfield Publishing Company. pp.502-517.
- Grossman, G. M. and A. B. Krueger. 1991. "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement." NBER Working Paper Series No. 3914, Nov.
- Kooiman, I. 1993. Societal-Political Governance: Introduction. in. J. Kooiman. ed. Modern Governance: New Government-Society Introductions. London: Sage.
- Low, P. and A. Yeats. 1992. "Do "dirty" Industries Migrate?," Patrick Low, (ed.) International Trade and the Environment. World Bank Discussion Papers 159. World Bank. pp.67~86.
- Lucas, R. E. B., D. Wheeler, and H. Hettige. 1992. "Economic Development, Environmental Regulation and International Migration of Toxic Industrial Pollution: 1960~88." Patrick Low, (ed.) International Trade and the Environment. World Bank Discussion Papers 159. World Bank. pp.67~86.
- McNeill. 2000. 「Something New under the Sun」. New York; W.W. Norton & Company.
- Miller, G. Tyler. Jr.. 1996. 「Sustaining the Earth: An Integrated Approach」. (2nd ed.), Belmont; Wadsworth Publishing Company.
- Musgrave, Richard M. 1959. "The Theory of public Finance. NY: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace E. 1972. "Fiscal Federalism. NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson, Mancur. 1965. "The Logic of Collective Action: Public Goods and the

- Theory of Goods". Cambridge, Massachusetts; Harvard University Press.
- Peterson Paul E. 1981. 「City Limits」 . Boston : Little & Brown.
- Rhee, Jeong J. 1975. "Economic Growth, Technological Changes, and Environmental Problems in Japan," Master's Thesis, Iowa State University.
- Rhodes, R. A. W. 1997. "Understanding Governance: Policy Networks. Governance. Reflexity and Accountability. Bristol, PA: Open University Press.
- Seldon, T. M. and D. Song. 1994. "Environmental Quality and Development; Is There a Kuznets Curve for Air Pollution Emissions?" Journal of Environmental Economics and Management, Vol. 27. pp.149-162.
- Simon, Julian L. 1984. "The Case for More People," Kent Gilbreath (ed.), Business and the Environment toward Common Ground (2nd ed.), Washington, D.C.; The Conservation Foundation, pp.167-173.
- Simon, Julian L. 1999. "Natural Resources are Infinite," Joseph Desjardins (ed.), Environmental Ethics: Concepts, Policy, Theory, Mountain View, California; Mayfield Publishing Company, pp. 60-65.
- Tierney, John. 1990. "Betting the Planet." The New York Times Magazine (Dec. 2) pp. 52, 72, 81.
- Wallage E. Oates. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism". Journal of Economic Literature Vol. XXVII
- Wilson, John C.. 1992. 「Conserving Biological Diversity」 Lester R. Brown. et al. (eds.), State of the World 1992, London; W.W. Norton.

인터넷자료 및 기타

- 경기도청 홈페이지. <http://www.gg.go.kr/kg21/>.
- 무주군청 홈페이지. <http://www.muju.org/muju/>.
- 부산광역시 홈페이지. <http://www.busan.go.kr/>.
- 서울시청 홈페이지. <http://www.seoul.go.kr/>.
- 수원시청 홈페이지. <http://www.suwon.ne.kr/>.
- 의정부시청 홈페이지. <http://www.ui4u.net/>.
- 지방의제21 전국협의회 홈페이지. <http://www.la21.or.kr/>.
- 포항시청 홈페이지. <http://www.ipohang.org/>.
- 한국인정원 홈페이지. <http://www.kab.or.kr/>.
- 환경부 홈페이지. <http://www.me.go.kr/>.

Abstract

A Study on Local Environmental Management and Policy Options in Localization and Globalization Era

In the era of globalization, the provinces are no longer isolated areas that are protected by the national border, but have become independent actors which are directly exposed to the worldwide competition. They are now required to compete with provinces of another country on an equivalent basis. In order to make a province self-reliant and competitive so that it can survive against the turbulent waves of globalization, power and competency of the municipalities should be reinforced. This research touches upon the strategies for provinces in response to globalization, by focusing on environmental issues. It reviews the current status of the local environmental management and problems in four different aspects: division of roles for the environmental administrations between the central and local governments, allocation of environmental budgets between the central and local governments, administration systems of the municipalities, and local environmental governance.

This paper provides the following policy options which can contribute to sustainable growth of the municipalities. The suggestions were based on understanding of the current problems and analysis of the current status of the local environmental management.

First, for a given environmental problem, it is to decide, if local governments are more appropriate to solve the problem and are the authority to be delegated. Once a decision is made to transfer or delegate the authority to the municipalities, the

capability and willpower of the environmental administration and management should be evaluated by the local authority so that a tiered allocation of authority based on the evaluation results can be carried out. Once the authority has been transferred, follow-up activities should be continued and proper incentive or punishment should be given based on the evaluation results, offering a basis for the local government to faithfully carry out the obligations.

Second, the resources for tackling the environmental issues at municipalities need to be expanded and they should be given more leeway in budgeting. At the same time, the ratio of subsidizing the municipalities needs to be adjusted in line with the degree of its self-reliance. By integrating the subsidies that have been allocated to each project, a comprehensive type of subsidy system should be expanded and a financial support system based on the evaluation results of the environmental conditions and performance should be in place.

Third, in order to realize sustainable growth for the municipalities and for more efficient environmental protection, the environmental-related tasks need to be managed in an integrated approach, classified by the medium of contamination. In particular, an organic job link and support system in charge of economic, social and environmental affairs and adjustment and integration of different policies should be built among the different divisions. For an integrated environmental management, the current management that has been implemented for each single different medium for air, water, soil, waste, and natural environment needs to be integrated. In addition, an installation of the Local Commission on Sustainable Development is required to ensure an organic job connection among different divisions in charge of economic, social and environmental affairs and adjustment of the policies.

Fourth, in order to solve the environmental problems affecting a wide area or region such as air or water contamination, it is essential to cooperate with the

neighboring municipalities. The environmental problems including the establishment of green networks to preserve the natural ecosystem, an improvement of the water quality of rivers, prevention of spread of air pollution, management of air quality across wide areas, and joint utilization of waste treatment facilities, call for high-level organizations for a coordination of conflicting interests of related municipalities.

Fifth, for a successful operation of local environmental governance, a system of consensus based on the mutual understanding and trust among government, enterprise, and civil society is required. Such local environmental governance as the Local Agenda 21 and the Local Commission on Sustainable Development should take root in the local system and an organic link needs to be formed between the two.

Sixth, in order for the municipalities to accept the global standards and actively respond to the global environmental issues and international environmental regime, there should be a task force team formed to tackle global environmental problems and promote international cooperation at the level of the municipalities. In addition, they should be actively responding to the environmental problems at the local or global level by setting forth their opinions by attending various international conferences on environmental issues or joining international environmental organizations or promoting cooperation with local authorities of the other countries.