

환경행정체제 강화 방안*

- 정치적 위상과 전문성 제고를 위한 기능 배분 방안 -

정준금
행정학과

〈요 약〉

우리의 환경행정체제는, 고위정책결정자들의 무관심, 경제우선의 지배적인 정치이념, 경제부처들의 반대, 기업들의 저항이라는 열악한 상황에도 불구하고 국무위원급 부처가 탄생하는 등 비교적 빠른 성장을 해왔다. 그러나 이제는 이러한 양적인 성장에 만족할 것이 아니라 실질적으로 환경보전의 효과를 가져오는 내실있는 환경행정을 시행하는데 관심을 가져야 할 것이다.

이러한 관점에서 이 글에서는 현재의 환경행정체제에 대한 점검을 통해 환경행정의 강화를 위한 조직과 기능의 재분배 방안을 고찰하였다. 구체적으로 환경행정체제를 리스크평가체제와 리스크관리체제로 구분하여 이를 평가한 다음 정치적 위상과 전문성 제고를 위한 조직개편 및 기능배분 방안을 제시하였다.

Reorganization of Environmental Administration System for the Improvement of Political Position and Expertise

Jung, Joon-Keum
Dept. of Public Administration

〈Abstract〉

Since 1980s, the Environmental Administration System in Korea has developed gradually, in spite of top-decisionmakers' indifferences, economic growth-oriented political ideology, resistance of industry. But now our concerns must focused not

* 이 논문은 「환경과 사회」 93년 가을호에 게재한 "환경행정 무엇이 문제인가"를 중심으로 수정 보완하여 작성하였음.

so much upon the quantitative growth as upon the effectiveness of the environmental administration system.

In this context, this article is largely concerned with the 'how to' improve the effectiveness of the environmental administration system. For this purpose, this study begins to review the current environmental administration system in Korea, which is composed of risk-assessment system and risk-management system. And I suggest some functional reallocation proposals toward the improvement of political position and expertise of environmental administration system.

1. 서론

환경문제의 심각성에 대한 공감대가 확산되면서 우리정부의 환경행정 기능이 강화되고 이에 따라 환경행정체제도 과거와는 다른 양상을 띠게 되었다. 즉 80년대 이후 새로운 정부가 등장할 때 마다 정부기능의 효율성을 강조하면서 이념적으로나마 '작은정부'를 추진하였으나, 환경행정 분야 만은 보사부의 한 국에서 외청으로 그리고 국무위원급 정부부처의 하나로 성장하는 등 조직, 예산, 인력 면에서 계속 확대되어 왔다.

그러나 우리의 환경행정체제는 전문성 면에서나 조직구성 및 기능배분 면에서 볼 때, 적절한 정책대안을 창출하고 집행하기 위해서는 여전히 부족한 점이 많다는 지적이 있다. 이러한 비판은 환경행정체제가, 첫째 우리의 환경문제를 해결하기 위한 환경규제수단의 마련에 필수적인 전문성이 부족하다는 것과, 둘째 만들어진 규제수단을 효율적으로 집행하는데 필요한 조직구성 및 관련기관 간의 기능배분이 제대로 되어 있지 않다는 것 등으로 요약할 수 있다.

이러한 비판은 기본적으로 우리의 환경행정체제가 환경문제의 특성에 맞도록 구성되지 못하고 있다는 것을 의미한다.¹⁾ 환경문제를 해결은 그로 인한 리스크를 확인 평가하고, 그 결과에 따라 리스크를 줄이거나 제거하기 위한 방안을 마련하여 시행하면 된다. 즉 환경행정은 리스크의 확인 평가(risk assessment) 및 리스크 관리(risk management) 등 두 요소로 구성되어 있다.²⁾ 환경문제로 인한 리스크의 평가에는 다른 문제와는 달리 고도의 과학적, 기술적 전문성이 요구된다. 흔히 환경문제의 해결에 전문성이 요구된다고 주장하는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 그러나 리스크를 제거하기 위한 최선의 수단을 마련하고 또 적용하는 리스크 관리 단계에서는 전문성 뿐만아니라, 정책대안의 선택 및 집행에 참여하는 다수의 공식적 비공식적 관련기관과 집단들을 설득할 수 있는 정치적인 힘을 가지고 있어야 한다. 이는 환경정책이 그 전문기술성에 못지 않게 환경정치(environmental politics)적인 성격을 가지고 있기 때문이다.³⁾

따라서 성공적인 환경정책의 시행이 가능하기 위해서는 환경행정체제 내에 전문성을 발휘하

- 1) 환경문제의 특성에 맞는 독립적인 환경행정기구를 구성해야 한다는 주장은 이미 1970년대 말에 제기되었다. 권태준, "환경행정기구의 조직원칙," 환경법연구, 제2권, 1980, pp.119-133.
- 2) Susan G. Hadden, "Introduction: Risk Policy in American Institutions," in Susan G. Hadden, ed., *Risk Analysis, Institutions and Public Policy* (Port Washington, N.Y.: Associated Faculty Press, 1984); Mark E. Rushefsky, *Making Cancer Policy*, Albany: SUNY Press, 1986).
- 3) 환경정책의 정책적인 특성에 대해서는 정준금, "환경규제의 정치경제적 성격," 사회과학논집 1-2, 울산대학교 사회과학대학, 1991a를 참조할 것.

는 요소와 정치적인 힘을 발휘할 수 있는 요소를 동시에 구비하고 있어야 하는 것이다.⁴⁾ 이 글에서는 이와 같은 관점에서 우리나라의 환경행정체제를 전문성이 요구되는 리스크평가체제와 리스크관리를 위한 관리체제로 구분하여 평가하고, 환경행정체제의 전문성과 정치적 위상을 제고시킬 수 있는 방안을 주로 조직과 기능배분 측면에서 제시하고자 한다.

2. 환경행정체제의 형성 및 발전

우리의 환경행정체제의 발전과정을 되돌아 보면, 이미 1963년도에 공해방지법이 제정되었으나 이것은 환경행정을 담당하는 조직, 인력, 예산도 없는 상황에서 선언적인 의미 외에 아무 것도 아니었다.

〈표 1〉 환경관련법률 및 행정기구의 변천과정(환경처 설치시 까지)

년도	환경법률	환경행정기구
1961	오물청소법	없음
1963	공해방지법 제정	없음
1971	공해방지법 개정	보사부 환경위생과 공해계(67.2) 보사부 위생국 공해과(70.2)
1974	공해방지법 개정실패	보사부 환경위생국 공해관리관, 대기보전과 수질보전과(75.9)
1977	환경보전법 제정	보사부차관 직속 환경관리관, 환경기획과 대기보전과, 수질보전과(77.3)
1977	해양오염방지법 제정	교통부 해운항만청 내무부 해양경찰대
1979	환경보전법 개정	환경청 설치 3국 13과(80.1)
1979	합성수지폐기물법 제정	한국자원재생공사 설립(80.9)
1986	환경보전법 개정	6개 환경지청 설치(86.12)
1986	폐기물관리법 제정	환경청내 폐기물관리국 신설(86.12) 국립환경연구원 설치(86.12)
1987	환경관리공단법 제정	환경관리공단 설립(87.11)
1990	환경정책기본법 제정	환경처 설치 2실 4국 21과 13담당관(90.1)
	대기환경보전법	지방환경청 설치(90.1)
	수질환경보전법	
	소음진동규제법	
	유해화학물질관리법	
	폐기물관리법	
	환경오염피해분쟁조정법	

4) Mark E. Rushefsky, "Elites and Environmental Policy," in J.P.Lester, ed., Environmental Politics and Policy (Durham: Duke University Press, 1989, pp.261-263.

* 환경처 설치 이후에도 계속 환경관련법률이 제정 또는 개정되었는데 제정된 주요법률은 다음과 같다.

1991년 오수 분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률, 자연환경보전법
환경범죄의 처벌에 관한 특별조치법, 환경개선비용부담법

1992년 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률
폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률

** 자료 : 환경처, 환경백서, 1992. 및 정준금, “환경보호를 위한 의회의 역할 - 환경규제법안의 심의과정분석을 중심으로,” 「의정연구」 제62집, 한국의회발전 연구회, 1993. 4, pp.22-23.

〈표 2〉 환경처소관 예산의 연도별 규모 (억원)

연도	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
규모	121	152	208	207	343	421	433	671	773	645	902	2434	2697

* 1992년도 예산에는 지방양여금 1,892억원이 포함되어 있음.

(자료 : 환경처, 환경백서, 1992, p.31)

환경행정기관이 최초로 등장한 것은 법제정 4년 후인 1967년이다. 즉 이 해에 가서야 보사부 보건국 환경위생과에 공해계가 설치되어 중앙정부 차원에서는 최초로 공해문제를 다루기 시작하였다. 그러나 여전히 환경행정 분야의 예산은 전혀 없었다. 공해방지 예산이 처음 일반회계 예산에 포함된 것은 1970년도의 일이며, 이 해에 공해계가 과단위로 승격되었다. 이후 환경행정 담당기관의 수가 증가하였으며, 1979년의 박대통령 지시로 1980년 부터 보사부의 외청으로 환경청이 발족됨으로써 독립된 환경행정기구가 최초로 탄생되었다. 이로 부터 10년 후 환경청이 환경처로 승격됨으로써 환경행정기관이 장관급 중앙부처의 하나로 자리잡게 되었다. 이에 따라 환경행정기관의 수, 환경예산 규모 및 환경관련법률의 수도 증가하였다. 우리나라 환경관련법률의 증가 및 행정기구의 변천과정 및 환경예산 규모의 변화는 〈표 1〉 및 〈표 2〉와 같다.

미국의 경우 환경행정체제의 확립이 사회적 가치의 변화에 따라 일반시민들의 광범위한 참여에 의한 요구에서 비롯된 것에 비해서,⁵⁾ 우리의 경우는 특정한 정치이념의 영향으로 환경문제에 대한 관심이 억제되어 왔기 때문에 시민들의 참여가 아니라 최고 정책결정권자의 지시에 의해서 독립된 환경체제가 등장하게 되었다.⁶⁾ 즉 전세계적으로 환경문제가 정책이슈화 한 것은 60년대 말에서 70년대 초라고 할 수 있으나, 우리의 경우 제3공화국 이후 추진된 경제개발 위주의 정치이념의 영향으로 환경문제는 사회적인 주목을 거의 받지 못하였다. 오히려 환경보호 주장은 노동문제와 함께 반사회적인 것으로 간주되어 논의조차 되지 못한 것이 당시의 상황이었다. 그러나 80년대 중반 이후 환경오염이 실제로 심각한 상황에 이르고, 사회전반적인 분위기도 경제발전 우선에서 사회복지 등을 강조하는 것으로 변화함에 따라 환경문제가

5) 환경에 대한 시민들의 관심의 변화가 미국의 환경정책의 변화에 미친 영향에 대해서는 Samuel P. Hays, "Three Decades of Environmental Politics: The Historical Context," in M.J. Lacey, ed., *Government and Environmental Politics* (Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1991), pp.19-80.

6) 환경청 탄생의 정책과정에 대해서는 김정수, "환경청발족의 정책과정 연구," 연세대학교 정치학석사학위 논문, 1980을 참고할 것.

사회적 이슈의 하나가 되었으며⁷⁾, 이에 따라 환경행정체제도 확대 성장되었다.

공해계로 출발했던 우리의 환경행정체제는 현재 중앙의 환경처를 중심으로 지방에는 환경영향권별로 6개의 환경지청이 있으며, 지방정부에도 별도의 환경행정기관을 두고 있다. 중앙정부 차원에서 환경문제 해결을 위한 정책조정을 위해 국무총리를 위원장으로 하는 환경위원회가 설치되어 있으며, 이와 유사한 기능을 수행하는 위원회가 중앙과 지방에 다수 설치되어 있다.

한편 환경행정의 전문성을 제고시키기 위한 연구기관으로는 환경처 산하에 국립환경연구원 이 있으며, 시 도에 보건환경연구소가 설립되어 있다. 최근에는 사단법인 형태의 환경기술개발원이 설립되었다. 또한 환경처의 산하기관으로서 환경행정 기능의 일부를 수행하는 한국자원재생공사, 환경관리공단, 환경보전협회 등이 있다.⁸⁾

이와 같이 우리의 환경행정체제는 그 동안 양적으로는 확대 성장하여 왔음에도 불구하고, 여전히 정부 내에서 환경행정기관의 위상이 다른 부처에 비해 약한 점, 전문성이 부족한 점, 환경행정기능이 다수의 기관에 분산되어 있는 것을 비롯한 기능배분상의 문제점 등이 지적되어 왔다. 이를 순서대로 보기로 한다.

3. 환경행정체제의 평가

(1) 정치적 위상

환경행정 기능이 강화되고 있지만 정부 내에서 환경행정기관의 위상은 높지 못한 것이 현실이다. 환경정책은 국가정책의 우선순위에서 한참 뒤로 밀려 있다. 이의 원인으로는 우선 환경처가 경제부처의 하나로 분류되어 많은 환경정책이 경제장관회의의 스크린을 거쳐야 하는 점을 들 수 있다. 20여년 이상 우리정부의 지배적인 정책이념이었던 경제개발 우선정책을 추진하여 왔던 경제부처들, 그리하여 전통적으로 힘있는 부처의 하나로 일컬어지는 다수의 경제부처를 상대로 환경처가 환경규제의 강화를 위해 고군분투하지만 대부분의 경우 경제부처들의 저항으로 경제차관, 장관회의를 통과하면서 환경정책은 보류 또는 완화 수정되는 경우가 허다하였다.⁹⁾ 예컨대 환경개선부담금, 폐기물예치금 제도의 시행, 환경기준치의 설정 등에서 경제부처의 반대로 대상범위가 축소되고 기준치가 하향조정되는 등 환경규제의 완화가 초래되었던 것이다. 특히 최근에는 경제상황의 악화, 신경제의 추진 등과 함께 경제를 우선하는 정부의 정책지향이념 때문에 과거 개발년도와 유사한 환경과파괴적인 경제정책들이 추진되어도(예를들면 공장입지조건 완화, 그린벨트규제 완화 등) 환경처는 큰 반대를 못하고 있는 실정이다.

경제부처와 환경처 간의 관계에서 환경처가 수세의 입장에 처하게 되는 이유 중의 하나는 환경처와 경제부처의 '고객'(client) 또는 '수혜집단'(beneficiary group)이 다르기 때문이다.¹⁰⁾ 보통 관료조직과 '압력' 또는 '지지'라는 상호동태적인 관계를 맺고 있는 이들은 부처 간에 갈등이 발생하였을 때 각 부처의 정치적 지지집단으로서의 역할을 한다. 이 때 경제부처

7) 정준금, "환경정책의 집행과정에 영향을 미치는 요인," 한국정책학회 연례학술대회 발표논문, 1993. 6.
8) 우리나라 현행 환경행정체제의 구성에 대한 자세한 내용은 환경처, 환경백서, 1992를 참조할 것.
9) 정준금, "환경규제정책 결정과정의 갈등에 관한 연구 - 관련행정부처간 갈등을 중심으로," 현대사회 제39호, 1991b, pp. 36-52.
10) 정준금(1991b), p. 44; Cynthia H. Enloe, *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective* (N. Y.: David McKay Co., 1975), p. 102.

의 고객인 기업집단이라는 특정집단은 공장입지의 제한, 벌금부과, 검사, 조업정지 등 기업활동에 직접적인 영향을 미치는 환경규제 활동에 조직적으로 저항하는 반면, 환경처의 고객인 일반국민들은 고객집단의 개념 자체가 희박할 뿐만아니라 조직화되어 있지 않아 동원하기가 어렵기 때문에 환경처에 대한 강력한 지지집단이 되기 힘들다. 따라서 특정 고객집단의 강력한 지지를 업고 있는 경제부처와 지지집단이 모호한 환경처의 정치적 능력에는 큰 차이가 있을 수밖에 없다. 최근 환경단체의 조직과 활동이 활발해지고 있어 이들이 환경처의 지지집단이 될 수 있으나 여전히 경제부처와 기업집단 간의 상호지지에 비해서는 크게 미약하다고 할 수 있다.

환경처의 위상이 낮은 또 다른 이유는 최고 정책결정권자인 대통령이 환경문제를 심각하게 고려하지 않기 때문이다. 환경문제를 둘러싼 부처 간의 갈등은 최종적으로는 대통령에 의해서 해결될 수 밖에 없는데 60년대 이후 최근에 이르기까지 대통령의 정책지향은 경제를 우선하는 것이었으므로 환경행정기관에 대한 대통령의 지지는 낮았다고 할 수 있다.¹¹⁾ 물론 대통령의 환경문제에 대한 관심이 고조되는 시기도 있었으나 이는 환경오염사건이 발생하는 등 환경문제로 인해 사회적 위기가 발생한 경우에 일시적인 것으로 그치는 경우가 많았다.¹²⁾ 따라서 대통령이 지속적으로 관심을 갖고 있는 경제정책에 대립적인 성격을 갖고 있는 환경정책은 정치적으로 높은 우선순위를 가질 수가 없었던 것이다.

(2) 전문성

환경규제의 전문기술적인 성격에 비추어, 문제시되는 환경이슈를 명확히 하고 환경규제의 비용, 위험, 편익 등에 대한 정확한 판단을 하며, 복잡한 환경규제정책의 결정 및 집행에 필요한 틀을 만들기 위해서는 고도의 과학적 기술적 지식이 필요하다.¹³⁾ 즉 i) 환경오염의 원인, 오염물질의 종류에 대한 정확한 파악으로 문제해결을 위한 정책대안의 선택과정에서 정책의 합리성에 기여하고, ii) 이 과정에서 외부집단 특히 기업집단에의 의존도를 줄이고 독자적으로 정책수단을 마련하기 위해서는, 환경행정체제가 높은 전문성을 가지고 있어야 한다. 또한 전문성의 강화는 다른 부처와의 협의과정에 있어서 환경처의 입지를 강화해 주는 효과도 가져온다. 따라서 환경행정의 전문성은 이른바 리스크평가 단계에서 절대적으로 필요한 요소이다.

그러나 현행 환경행정체제 내의 전문기관의 전문성은 아직 기대에 미치지 못하고 있는 실정이며, 기능배분 면에서도 문제점을 안고 있다.¹⁴⁾ 이는 연구개발에 대한 투자의 정도에서 확연히 드러나는데, 환경처 산하 전문기관인 환경연구원과 환경관리공단의 환경연구개발비는 1992년의 경우 연간 약 10억원 미만으로서 극히 미미한 실정이다.¹⁵⁾ 그나마 연구분야도 배출기준설정 등과 같은 정밀분석이나 환경오염의 처방대책을 찾는 것 보다는 각종 환경오염상태에 대한 실태조사에 그치고 있다.

최근 설립된 환경기술개발원의 경우도 환경처의 전문성을 제고해 주는 연구기관이 또 하나

11) 김광웅, 한국의 관료제연구 (서울: 대영문화사, 1991); 정정길, "대통령의 정책결정과 전문관료의 역할," 한국행정학회보, 23-1, 1991.

12) 정준금(1993), pp.106-111.

13) Regens and Rycroft, *The Acid Rain* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988), p.113.

14) 현행 환경전문기관의 현황에 대해서는 환경관리공단, 환경관리공단 발전방향에 대한 연구, 1992, pp. 83-92.

15) 환경처, 환경백서, 1992.

탄생하였다는 점에서는 바람직하지만, 지나치게 공학 또는 자연과학 분야의 환경기술위주의 연구를 진행함으로써 기존의 환경연구원과의 기능배분이 모호한 실정이다. 그나마 공식 정부 출연기관으로 인정되지 못함으로써 대기업에 설립 및 운영자금을 의존하는 등 임시적인 재원으로 설립되어 그 활동에 근본적인 한계를 안고 있다.¹⁶⁾

한편 지방정부의 환경행정의 전문성을 좌우하는 각 시·도 보건환경연구원은 주임무가 환경연구라기 보다는 보건분야 연구라고 할 수 있으며, 인력, 장비 등에서 능력의 한계를 드러내고 있다. 지방환경청의 환경기술지도를 위해 구성되어 있는 지방환경기술지원단도 그 인적구성이 지방환경청직원 및 단순 자문역에 그치는 소수의 관계전문가로 이루어져 있으며 운영에 필요한 실질적인 예산이 뒷받침되지 못함으로써 효율적인 환경기술 지원 업무를 수행하지 못하고 있는 실정이다.

(3) 기능배분

첫째, 환경행정기능이 중앙정부의 경우 다음 <표 3>과 같이 13개 부처에 분산되어 있다. 환경문제 자체가 분산적인 성격을 띠고 있으므로 독립적인 환경행정기관이 설립되기 전에는 환경보호업무가 여러 부서에 흩어져 있었던 바, 늦게 탄생된 환경처로 환경업무를 이관하는 과정에서 기존부처의 반대로 환경행정 기능이 여전히 다수의 부처에 분산되어 수행되고 있다.

<표 3> 중앙행정기관의 환경업무 배분현황

기관별	관장업무
과학기술처	원자력 안전규제 방사능 방호대책 핵물질 및 방사능 산업폐기물 규제
내무부 (해양경찰대)	국립공원 지정 및 관리 감독 해양오염 방지활동
농림수산부	농수산 분야 공해대책
상공자원부	독극물 수출입 및 산업폐기물 수입규제 공업배치 및 공업단지 관리업무 신에너지 및 대체에너지 연구 개발
건설부	원자력발전소의 안전관리, 핵폐기물처리 지원 국토건설 종합계획의 입안 및 조정 국토이용관리법에 의한 규제지역의 지정 수자원 종합개발계획의 수립 조정 하천관리 및 하천, 호소의 매립과 점용
노동부	상하수도 계획의 총괄 조정 직업병의 예방대책과 작업환경 개선

16) 환경기술연구원은 1991년 페놀사건 이후 환경문제에 대한 관심이 고조되면서 환경행정의 전문성 강화를 위해 당초 정부출연 연구기관으로 설립할 예정이었으나, 경제기획원의 정부출연 연구소 정리방침에 따라 예산확보에 실패하였다. 그후 이 연구원은 대기업의 출연으로 설립은 되었으나 운영자금이 부족하여 환경관리공단의 예산을 편법으로 끌어 쓰다가 국회의 지적을 받기도 하는 등 운영상에 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다.

교통부	자동차정비 및 검사 자동차 형식승인 및 성능검사 관광지의 지정 및 개발
문화체육부 산림청	회귀동식물 등 천연기념물 지정 및 보호 관리 야생동물의 보호 및 수렵의 규제 산림보호 및 산지훼손행위 단속
농촌진흥청 수산청 해운항만청	토양검정 및 개량 지도 수산자원의 보호 및 공해대책 공유수면의 매립 관리 항만오염방지대책

(자료: 환경처, 환경백서, pp. 23-24).

수질관리만 하더라도 상수원보호는 환경처, 하천 및 댐관리는 건설부, 상수도 수질관리는 보사부, 상하수도 사업은 지방정부 등으로 분산되어 있다. 또한 <표 3>과 같이 과기처의 원자력 이용과 관련한 환경문제업무, 내무부의 자연보호업무 등은 본래 환경보호 업무이며, 상공자원부의 에너지전환사업, 건설부의 각종 건설사업, 보사부의 위생사업, 산림청의 산지보전사업 등은 환경규제 및 보전 활동을 직접적으로 보완하는 사업들이다. 그러나 이들 부처의 환경보전 업무의 수행은 환경문제와 관련이 없는 다른 개별법률에 근거하고 있기 때문에 어디까지나 부차적인 의미를 가지고 있을 뿐이며, 환경처와는 독립된 업무관계에 있다. 따라서 이들은 환경규제가 오히려 자신들의 고유업무를 침범하거나 어렵게 하는 것으로 생각하는 경향이 있어 강력한 환경규제에 제동을 걸거나 환경관련 예산을 삭감하는 등 환경정책의 장애요소가 되고 있는 실정이다.¹⁷⁾ 뿐만아니라 일관성 있고 효율적인 환경정책의 수립에 장애가 되고 있으며, 업무의 관할에 대한 부처 간의 대립도 여전히 존재하고 있다.¹⁸⁾ 환경정책과 관련된 이와 같은 부처간 할거주의를 극복하기 위한 한 방법으로 국무총리를 위원장으로 하고 관계부처장관, 민간단체의 대표로 구성된 환경보전위원회와 같은 의견조정기구가 설치되어 있지만 그 실적은 미미하다.¹⁹⁾

둘째, 환경처와 지방정부와의 환경행정 기능배분을 보면, 각종 환경법률에 근거하여 환경행정의 상당부분이 지방정부에 위임되어 있으나 환경행정과 관련된 지방정부의 자치사무라고는 청소, 오물의 수거 및 처리, 자연보호활동, 하천의 관리 등에 불과하다.²⁰⁾ 환경행정분야 기능의 수행체제를 기관별 담당업무 배분정도에 따라 분석한 연구에 의하면,²¹⁾ 환경관계법률 13개

17) 정준근(1991b).

18) 이달근, "성장과 보전의 균형을 위한 환경정책의 개혁," 현대사회, 제39호, 1991, pp.88-102.

19) 환경보전위원회는 국무총리를 위원장으로 하고 있어 형식상 국무회의에 버금가는 최고의결기구 처럼 보이지만 실제로는 안보관계장관회의나 경제장관회의에 비해 개최회수도 현저히 작을 뿐만아니라, 회의도 현안문제 해결을 위한 적극적인 의사결정 보다는 보고위주로 진행되고 있다. 그렇다고 이 위원회의 실적이 전혀 없는 것은 아니다. 예컨대 팔당호, 대청호지역을 수질보전특별대책지역으로 지정한 것과 팔당호에서의 골재채취를 금지시킨 것 등은 이 위원회의 결정에 따른 것이다. 그러나 결정된 사항이 항상 구속력을 갖는 것은 아니다. 예를들면 환경보전위원회에서 의결된 환경보전 중기계획은 예산확보를 못해 당초계획의 집행에 현저한 차질을 빚고 있으나 환경보전위원회는 아무런 조치를 취하지 못하고 있다.

20) 지방자치법 제9조 참조.

21) 노용희, 이주희, "국가와 지방 간의 환경분야 기능의 적정배분방안에 관한 연구," 1992, pp.12-23.

를 대상으로 추출된 1,573건의 단위사무 중 64%인 1,006건이 환경처를 비롯한 중앙정부에 의해서 처리되고 있는 것으로 나타났다. 이는 우리의 환경행정기능이 중앙집권적으로 수행되고 있음을 말해 준다. 일본의 경험에서 알 수 있는 바와 같이 환경문제의 해결은 환경기준의 설정, 환경오염의 단속 등에서 지방정부의 자율성이 전제되어야 하는데, 우리의 경우 업무위임의 양은 많으나 지방자치가 확립되지 않은 현실에서 지방정부는 환경행정기능의 수행을 부수적인 위임사무의 하나로 인식하고 있는 실정이다. 이와 관련하여 폐놀사건을 계기로 92년 하반기 부터 유해물질 배출업소에 대한 단속업무가 지방정부에 위임되어 지역환경오염에 대한 1차적인 책임을 지방정부가 담당하게 된 것은 지방정부의 권한강화라는 측면에서 방향은 맞는 것으로 생각된다. 즉 이전에는 공업단지내 배출업소와 특정 유해물질 배출업소의 단속을 환경처에서 담당하던 것을 지방자치단체에 이관하였다. 그러나 시·도의 환경행정기관은 인력, 예산, 장비, 전문성 등에서 아직은 능력부족이며, 지방정부의 지역개발의욕, 지방정부 차원의 환경유착 가능성 및 그간의 실적을 감안하면 그 실효성이 의문시 된다고 하겠다.²²⁾

세째, 지방정부와 지방환경청의 기능배분 면에서도 양자 간에 업무분담이 불명확하여 행정능력의 낭비와 혼란이 일어나고 있다. 즉 단속대상영역의 중첩, 환경처와 지방환경청의 지방정부에 대한 중복지시로 인한 업무과중, 업무분장의 복잡성으로 인한 책임소재의 불분명 등의 문제를 야기하고 있다.²³⁾ 이는 근본적으로 지방환경청은 지역의 환경정책 수립에 필요한 전문성 측면에서의 기여가 있어야 하는데 인력, 장비, 예산 등 현실은 이에 미치지 못하므로 이에 부응하지 못하고, 이 대신에 순수 집행적인 성격의 업무를 수행하고 있기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다. 지방환경청과 지방정부로 이원화되어 있던 배출시설에 대한 지도단속권 및 행정처분권이 전술한 바와 같이 92년 7월 1일 부터 지방자치단체로 일원화 됨에 따라 이러한 문제점의 상당부분이 해소되었지만, 환경보전의 홍보와 교육, 환경감시원 임명, 대기과수질오염의 측정, 환경오염원의 조사, 측정, 관할구역 내의 환경보전 종합계획의 수립업무 등은 여전히 중복되어 있는 실정이다.

4. 환경행정체제 강화방안

(1) 환경행정의 정치적 위상 제고

환경처의 정치적 위상이 확립되지 않고 환경정책이 국가정책의 낮은 우선순위에 머물러 있는 한 경제논리를 앞세우는 경제관련부처와 기업집단의 환경규제 반대 주장을 물리치기가 매우 힘들다. 특히 환경규제의 편익과 비용의 배분을 둘러싸고 흔히 관련집단들 간에 심각한 갈등

22) 이달곤(1991), pp. 33-34.; 환경처의 국회보고자료에 따르면 폐수배출업소의 경우 업무이관 이전인 91년 7-8월의 단속업소 총수는 11,583개이고 이중 규정을 위반하여 적발된 업소수는 994개였으며, 업무가 이관된 92년 7-8월의 단속업소수는 12,210으로 이전 보다 증가하였으나 적발된 업소수는 947개로 오히려 낮아진 것으로 나타났다. 이는 단속대상 폐수배출업소의 규정준수 노력 때문인지 아니면 지방정부의 느슨한 단속활동 때문인지는 정확히 알 수 없으나 우리나라의 폐수배출 업소와 그 양이 증가하고 있는 현실을 감안 할 때, 후자의 가능성이 높은 것으로 추정할 수 있다. 환경처의 국회보건사회위원회 보고자료, "공해단속업무 이관과 관련한 환경오염 단속실적," 환경처의 1992년 정기국회보고자료.

23) 노용희외(1992); 이창기, "지방자치시대의 환경보전정책," 관악행정학회 하계학술대회 발표논문, 1993. 8.

등이 야기되는 환경정책에 있어서²⁴⁾ 정책수립 및 집행을 담당하는 환경행정 기관이 갈등조정 의 주체로서 확고한 위치를 잡지 못하면 성공적인 규제가 이뤄지기 힘들다. 정치적 능력이란 자신이 선택한 정책대안을 다른 정책관련자들로 하여금 수용하게 하는 능력을 말하는 바, 환경 행정기관의 정치적 능력을 제고시키는 방법은 정부 내의 조직개편으로 환경처의 지위를 강화 하는 방법과 외부집단(client group)과의 연대를 강화하는 방법이 있을 수 있다.

우선 정부내 조직개편 방법으로는, i) 환경처를 환경부로 전환하여 집행기능을 강화하고 부처 간의 협의 조정과정에서 다른 부처와 대등한 지위를 갖게 하는 것, ii) 환경처장관을 부총리급 으로 격상하여 환경업무의 총괄권한을 강화시키는 방법,²⁵⁾ iii) 대통령 직속으로 환경수석비서 관을 신설하는 방법 등이 거론될 수 있다. 이들 방법은 나름대로의 장단점을 가지고 있으나 문제는 우리정부의 정책지향 또는 지배적 정책이념이 환경보전을 중시하는 것으로 변화하지 않는 한 조직구조의 개편도 어려울 뿐만 아니라 개편된다 하더라도 실효를 거두기가 힘들다는 점이다. 단순한 조직구조의 변경으로 환경행정이 강화되리라고 생각하기는 어렵다.

따라서 우리정부의 정책이념 자체를 환경보전을 우선하는 것으로 바꾸고 이를 통해 환경처 의 정치적 위상도 제고시키기 위해서는 정부외부에서 환경처의 입장을 지지하는 적극적인 활 동을 벌이는 것이 효과적이다. 최근 각종 환경 사회단체, 언론, 정당 등이 벌이고 있는 활발 한 환경보전 활동은 정부내 뿐만아니라 일반국민들의 여론 또는 사회전반의 분위기를 환경보 전을 지향하는 것으로 변화시킴으로써 환경정책의 강화에 크게 기여하고 있다. 환경문제의 이 른바 기업가정치(entrepreneurial politics)적인 성격을 고려할 때,²⁶⁾ 환경운동단체를 중심 으로 한 정부외부집단의 활동은 환경행정의 강화를 위해 필수적이라고 할 수 있다. 이들의 활 동은 비조직화 되어 있는 환경처 지지집단을 조직화하여 정책과정에 동원하는 효과를 가져 온 다. 또한 일반국민의 여론이 조성되면 대통령을 비롯한 고위정책결정권자 및 국회의원 등은 이를 무시할 수 없으므로, 이들의 환경정책에 대한 관심과 지지는 환경규제의 강화에 기여할 것이다. 선진국의 예를 보아도 환경문제의 해결은 정부 외부집단들의 주도하에 시작된 환경운 동이 국민들에게 확산되고 이를 정부가 수용하는 양상으로 전개되어 왔는데, 이러한 점에서 우리의 최근 경향은 고무적이라고 하겠다.

그런데 우리의 경우 환경처와 환경단체, 언론 등 정부 외부기관과의 관계가 외국과 같이 지 지적 상호작용 관계를 유지하지 못하고 있다. 물론 환경단체를 반사회단체시 하던 과거에 비 해서는 많이 변하였지만 여전히 대립적인 측면이 있음을 부인할 수 없다. 이는 경제단체와 경 제부처 간의 상호작용과 극단적으로 대비된다. 이것은 양자 모두에게 바람직하지 않다. 환경 처는 자신에 대한 외부집단의 정책비판에 위축될 것이 아니라, 이들의 주장을 적극적으로 수 용하여 이를 다른 부처와의 협의과정에서 이용하는 지혜를 발휘해야 할 것이다. 또한 환경단 체를 비롯한 외부집단들도 환경처에 대한 비난 또는 공세만으로 자신들이 추구하는 목표가 달 성되리라고 생각해서는 않된다. 정부외부집단이 아무리 목소리를 높여도 이를 수용하여 정책 에 반영할 수 있는 기관은 정부내에서 공식적인 환경정책 결정권을 가지고 있는 환경처라는 사실을 알아야 한다. 즉 환경처를 비난하더라도 항상 환경처는 자신과 같은 '아군'에 속함을 명심해야 한다.

앞으로 정치체제의 운영이 민주화되면 될 수록 외부집단의 지지는 환경처의 정치적 자원이

24) 정준급(1991a).

25) 구연창, 환경법론(서울: 법문사, 1991), pp. 268-272.

26) James Q. Wilson, "The Politics of Regulation," J. Q. Wilson, *The Politics of Regulation* (N. Y.: Basic Books, 1980).

될 가능성이 크며, 정부 내의 환경처의 위상을 제고시켜 줄 것이다. 이 때 환경처는 혹시 환경정책의 주도권을 외부집단에 넘겨 통제가 불가능한 상태에 빠지게 될지 모른다는 우려를 할 수 있으나 이것은 기우에 불과할 것이다. 오히려 '국민환경기금' 또는 '민간환경운동지원기금'과 같은 재정적인 지원수단을 마련하여 이들을 지원해야 할 것이다.²⁷⁾

(2) 환경행정의 전문성 강화

환경행정의 전문성 강화는 현재 수준의 전문성을 높이는 것과 기존의 환경전문기관 간의 기능배분 조정 및 연계의 강화 등 두가지로 구분할 수 있다.

조직과 기능배분의 변화없이 현재 수준의 전문성을 제고하기 위해서는 연구개발예산을 늘려 이에 대한 투자를 증가시키는 수 밖에는 없다. 환경행정의 전문성은 연구인력과 장비가 좌우하는데 이는 결국 환경예산 배분의 우선순위 문제가 된다. 보통 환경행정의 강화하면 기구를 새로 만들고 환경오염 처리시설을 증설하는 것을 우선적으로 생각하는 경향이 있는데, 바로 이러한 사고방식이 우리 환경행정의 전문성을 약화시키는 요인이다. 이에 따라 환경행정기관은 중앙, 지방 할 것 없이 대폭 늘어 났으나 연구인력, 장비 등은 과거에 비해 크게 달라지지 않고 여전히 낙후되어 있는 실정이다. 전문한 바와 같이 환경행정체제의 구성은 리스크 평가체제와 관리체제로 구성되어 있고 '적절한 관리'를 위해서는 '정확한 평가'가 선행되어야 하는데 우리는 후자가 너무 무시되고 있다. 한 예로 환경정책의 목표가 되는 환경기준의 설정도 국민의 보건위생, 생태계, 자연환경 등에 미치는 영향에 대한 전문적인 검토 없이 외국의 기준치를 참고하여 적당히 수정하는 식으로 결정되고 있다. 이에 따라 과학적, 효율적인 규제 대신 주먹구구식 규제가 행해짐으로써 규제의 정당성에 대한 논란, 규제에 대한 불신이 야기되고 결국 규제에 불응(non-compliance)하는 상황이 발생하게 된다. 머리는 없고 팔다리만 제멋대로 움직이는 형국인 것이다. 하루 빨리 환경행정의 전문성에 대한 인식이 전환되어 이에 대한 투자를 늘려야 할 것이다.

다음으로 기존의 전문기관 간의 기능배분 조정과 연계강화를 통해 전문성을 제고시킬 수 있다. 현재 공공부문의 환경전문기관은 환경연구원, KIST의 환경연구센터, 환경기술감리단, 환경관리공단, 환경기술개발원, 수자원공사 등이 있다. 이들은 각자 나름대로 환경분야의 연구에 종사하고 있지만 이들을 종합조정하는 기능이 제대로 이뤄지지 않고 있다. 이에 따라 부족한 연구재원이 중복투자 되거나 낭비되는 예를 볼 수 있다. 따라서 기존연구기관 중의 하나를 환경과학기술을 통합 조정하는 기관으로 지정하던가 아니면 이를 전담하는 별도의 연구기관을 설치할 필요가 있다. 이는 전문연구업무 모두를 하나의 연구기관에 통합하는 것이 아니라 연구는 다양하고 분산된 전문기관에 의해 수행하되 연구과제의 개발 및 선정, 연구결과의 활용 등의 조정을 통해 환경과학기술연구의 체계화를 도모하자는 것이다. 이와 함께 지적할 것은 사단법인 형태의 환경기술개발원을 환경처 산하의 공식 정부출연기관으로 전환하여야 할 것이며, 여기에서는 공학, 자연과학적 연구 보다는 인문 사회과학적인 환경정책연구를 주로 수행하여 기존의 환경연구원과 차별화하여야 할 것이다.

또한 공공부문의 환경전문기관의 전문성을 보완하고 민간부문에서의 환경연구를 활성화하기 위해서 대학, 기업 및 민간 환경전문기관과의 공동연구, 환경정보교환 및 연구인력의 교류 등

27) 실제로 환경처는 1992년도에 큰액수는 아니지만 환경관련 민간단체에 2억 2,500만원을 지원하였으며(환경처의 1992년도 국회보고자료), 지원규모를 늘리고 이에 필요한 재원확보를 위해 1993년도 정기국회에 민간환경운동 지원기금 법안을 제출하였다.

을 시도하는 것이 바람직하다.

한편 각 시도에 분산적으로 설치되어 있는 보건환경연구원을 통합하여 환경영향권별로 설립되어 있는 지방환경청에 대응하는 체제로 바꾸면 지방환경기관의 전문성도 제고되고 예산 및 인력통합으로 보다 진실한 연구기관의 운영이 가능할 것이다.

(3) 환경행정의 기능배분 개선

첫째, 우선 중앙부처 내에 분산되어 있는 환경업무에 대한 종합적 조정체제를 확립하여야 한다. 조직개편을 통해 환경처를 환경부로 개편하는 것은 집행기능은 강화되지만 환경업무의 상당부분이 환경처로 이관되지 않는 한 부처간의 조정은 더욱 힘들어 질 가능성이 크다. 부총리급으로 격상시키거나 대통령 환경수석비서관을 두는 것은 환경업무의 통합 조정을 위해서는 바람직하다. 그러나 전자의 경우 환경업무의 분산성으로 인해 업무관할 범위의 확정이 경제기획원이나 국토통일원 장관처럼 분명치 않은 문제점이 있다.

모든 문제의 해결이 대통령에게 집중되는 것이 바람직한 것인가 하는 의문을 제기할 수 있지만 후자를 고려해 볼 만하다. 왜냐하면 우리의 경우 30여년을 대통령이 앞장서서 경제우선적인 정책이념을 추구해 왔기 때문에, 누구보다 대통령이 나서지 않으면 환경보전이념이 정부 내에 자리잡는 것이 불가능하다는 현실적인 이유 때문이다. 현재 환경업무는 사회문화수석실에서 담당하고 있는데 대통령의 정책지향 또는 국가정책의 우선순위 판단에서 경제와 환경의 균형을 이루기 위해서는 명칭이 무엇이든 대통령 주변에 환경문제를 전담하는 기구와 인력이 필요하다고 본다. 이렇게 되면 대통령의 권위를 빌려 환경문제에 대한 조정이 보다 용이해 질 것이다. 환경업무의 조정을 위해 총리실의 역할을 강화하자는 주장도 있으나 국무총리는 현재도 환경문제의 최고조정기구인 환경보전위원회 위원장인 만큼 새삼 논의할 바가 못된다고 할 수 있다.

환경처를 경제부처에서 제외하는 것도 고려할 수 있는데, 이는 전술한 바와 같이 환경문제가 경제장관회의에서 경제논리에 의해 수정 완화되는 경우가 허다하기 때문이다. 물론 환경수석이 신설되면 이 문제도 완화될 수 있고, 환경문제와 경제문제가 밀접한 관련을 맺고 있는 것이 사실이지만, 차관회의나 장관회의 전에 경제차관회의나 경제장관회의에서 환경정책이 걸러짐으로써 환경정책은 두 단계의 거부점(veto points)을 통과해야 하는 어려움이 있기 때문에 이를 하나로 완화하자는 것이며, 경제부처회의 보다는 전체부처회의에 환경처의 입장을 지지하는 부처가 많을 것이기 때문이다.

또한 지금 여러부처에 산재해 있는 환경업무 중 환경관리기능의 강화를 위해 필요하고 정부업무의 분업화, 분권화를 해치지 않는 범위 내에서 이들 업무를 환경처로 이관시켜야 할 것이다. 물론 업무이관 부처들은 조직, 예산, 인력의 감소라는 이유로 크게 반발하겠지만, 환경문제에 대한 총체적인 종합계획 수립, 재원의 확보 및 배분, 환경정책수단의 개발 및 분석을 위해서는 과감하게 환경전담부처인 환경처로 업무이관이 있어야 할 것이다. 특히 자연환경보전기능, 생활하수, 폐수, 분뇨처리업무, 상수원을 포함한 음용수 수질관리 업무 등은 하루 빨리 환경처가 일괄하여 맡아야 할 대상이라고 할 수 있다.

한편 최근 환경문제에 대한 국제적인 해결노력이 강화되면서, 각종 환경관련 국제협약이 체결되고 이들이 국내경제 사회에 미치는 영향이 커지고 있는 바, 이에 대한 정부차원의 대책수립에서도 부처간 업무의 조정과 협조가 필요하다. 그러나 협약 마다 관련부처가 다르고, 조정 주관부처가 경제기획원, 외무부, 환경처 중 하나로 일원화되어 있지 않아 능동적인 대처가 어

려운 실정이다. 국제간의 협약인 만큼 국익보호 차원에서 장기적이고 종합적인 대책을 수립하기 위해서는 조정의 일원화가 필요한데, 이것도 역시 궁극적으로는 환경문제인 만큼 전담부처인 환경처가 맡는 것이 순리일 것이다.

둘째, 환경처와 지방정부 간의 환경업무의 기능배분은, i) 환경행정의 대상인 환경문제의 속성과 ii) 지방자치라는 제도적인 측면 등 두가지를 고려해야 할 것이다. 우선 지방자치의 실시에 따라 환경업무도 지방정부의 자치권을 강화하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 그런데 지방자치의 실시는 지역주민의 참여에 의한 지역적 환경문제의 자치적 해결이라는 장점이 있으나, 지역이기주의의 대두, 지방정부의 재원마련을 위한 지역개발 추진, 지방정부의 능력 부족 등의 이유로 환경문제가 오히려 악화될 가능성도 있다. 따라서 지방정부에 대한 환경업무의 이관은 장기적인 계획에 따라 지방정부의 역량을 키워가면서 점진적으로 이뤄져야 할 것이다. 특히 중앙정부는 예산, 인력, 전문성 등 전체적으로 지방정부의 환경행정 수행능력을 제고시키는데 적극적인 관심을 가져야 할 것이다.

지방정부로의 업무이관의 우선순위 결정은 업무의 대상인 환경문제의 속성에 따라야 한다. 즉 환경문제의 외부효과(externality)의 범위가 한정된 지역내에 국한되는 것, 문제의 해결에 전문성이 크게 요구되지 않는 것, 주민들의 실생활과 직접적으로 관련있는 환경문제 등을 다루는 기능이 우선적으로 이관되어야 할 것이다. 반면에 외부효과가 전국적 또는 광역에 미치는 환경문제, 전국적인 통일을 기해야 할 환경문제, 해결에 고도의 전문성을 요하는 문제 등은 중앙정부 차원에서 철저한 대책을 마련한 다음 순수 집행기능만을 지방정부에 이관하여야 할 것이다. 특히 쓰레기 매립지전설이나 상수원 보호 문제와 같이 두개 이상의 지방정부와 관련된 환경문제는 현재 우리의 광역자치단체 또는 자치단체 간의 협의 조정기능을 고려할 때 중앙정부가 나서지 않으면 해결하기 어려운 것이 현실이다.

셋째, 지방환경청과 지방정부 간의 기능배분은 '집행기능은 지방정부로, 집행에 필요한 전문기능의 보완은 지방환경청에서'라는 원칙이 지켜져야 한다. 지방환경청도 국가적인 차원의 환경행정을 수행하는 기관인 만큼 집행적인 기능을 가질 수 있으나 집행기능의 이원화라는 비효율이 야기될 수 있다. 따라서 시도 단속이라는 집행기능은 철저히 지방정부로 넘기고, 집행에 필요한 오염원조사, 오염도 측정 및 분석과 같은 전문적인 기능을 수행하는 것이 바람직하다. 지방환경청은 그 지역 내에서 어떤 기관 보다 환경분야의 전문성을 보유함으로써, 지방정부, 지역주민, 관련단체들이 오염도조사 및 분석결과에 무한한 신뢰감을 갖도록 하여야 한다. 이와 같이 양자는 분업화하되 서로 밀접한 상호 협조체제를 구축하고 있어야 한다.

장기적으로 지방정부의 전문성이 강화되면 지방환경청과의 관계설정이 문제시될 수 있지만, 이 경우에도 지방환경청은 지역단위의 환경정보 수집, 환경영향권별 환경보전계획의 수립, 광역적 환경문제의 해결에 필요한 전문적인 조정 등의 기능과, 지방정부의 환경관리 업무의 조정 및 개발계획에 대한 참여를 통해 환경보전적인 지역개발을 유도하는 등의 기능을 수행해야 할 것이다. 또한 특정 유해화학물질과 같이 고도의 전문성이 요구되는 분야의 관리, 환경영향평가 사업에 대한 사후 환경변화 조사 및 관리 등도 지방환경청이 수행해야 할 중요한 업무의 하나이다.

4. 결 론

우리의 환경행정체제는, 고위정책결정자들의 무관심, 경제우선의 지배적인 정치이념, 경제

부처들의 반대, 기업들의 저항이라는 열악한 상황에도 불구하고 국무위원급 부처가 탄생하는 등 비교적 빠른 성장을 해왔다. 그러나 이제는 이러한 양적인 성장에 만족할 것이 아니라 실질적으로 환경보전의 효과를 가져오는 내실있는 환경행정을 시행하는데 관심을 가져야 할 것이다. 이러한 관점에서 이 글에서는 현재의 환경행정체제에 대한 점검을 통해 환경행정의 강화를 위한 조직과 기능의 재분배 방안을 고찰하였다.

우리의 환경행정에 대한 가장 큰 장애는 정부내 정책결정자와 사회 일각에 환경문제를 사소한 것으로 생각하는 경향이 여전히 존재하는 것이다. 이러한 환경문제에 대한 인식부족은 환경행정기구의 확장, 환경예산의 증대를 제한함으로써 환경행정을 형식화하고 있다. 따라서 환경행정의 강화를 위해서는 근본적으로 대통령을 비롯한 고위정책결정자들, 관료, 일반시민들의 환경문제에 대한 인식이 전환되어야 한다. 이 글에서 제시한 조직 및 기능 재분배 방안들이 실제로 정책에 반영되는 것도 관련된 수많은 부처들 간의 협의를 거쳐야 하는 바, 이들의 협조가 없으면 사실상 실현불가능하기 때문이다.

따라서 우선 대통령의 결단이나 언론, 환경단체, 일반시민 등 외부집단의 강력한 지지로 환경행정기관의 정치적 위상을 높이고 나서 이를 바탕으로 환경행정의 강화를 위한 기능조정과 전문성 제고 조치를 취해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 구연창, 환경법론, 서울: 법문사, 1991.
- 권태준, "환경행정기구의 조직원칙," 환경법연구, 제2권, 1980.
- 김광웅, 한국의 관료제연구, 서울: 대영문화사, 1991.
- 김정수, "환경청발족의 정책과정 연구," 연세대학교 정치학석사학위 논문, 1980.
- 노유희, 이주희, "국가와 지방간의 환경분야 기능의 적정배분 방안에 관한 연구," 1992.
- 이달곤, "성장과 보전의 균형을 위한 환경정책의 개혁," 현대사회, 39호, 1991.
- 이시경, "지방환경행정조직의 기구개편과 기능조정," 한국행정학회보, 제27권 제1호, 1993.
- 이창기, "지방자치시대의 환경보전정책," 관악행정학회 하계학술대회 발표논문, 1993. 8.
- 정정길, "대통령의 정책결정과 전문관료의 역할," 한국행정학회보, 23-1, 1991.
- 정준금, "환경규제의 정치경제적 성격," 사회과학논집 1-2, 울산대학교 사회과학대학, 1991a.
- _____, "환경정책의 집행과정에 영향을 미치는 요인," 한국정책학회 연례학술대회 발표논문, 1993. 6.
- _____, "환경규제정책 결정과정의 갈등에 관한 연구 - 관련행정부처간 갈등을 중심으로," 현대사회 제39호, 1991b.
- _____, "환경보호를 위한 의회의 역할", 「의정연구」 제62집 한국의회발전연구회, 1993. 4.
- 환경관리공단, 환경관리공단 발전방향에 대한 연구, 1992.
- 환경처, 환경백서, 1990, 1992.
- _____, 환경연감, 1990, 1992.

Enloe, Cynthia H., *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective*, N. Y.: David McKay Co., 1975.

- Hadden, Susan, T. "Introduction: Risk Policy in American Institutions," in Susan G. Hadden, ed., *Risk Analysis, Institutions and Public Policy* Port Washington, N. Y. : Associated Faculty Press, 1984.
- Hays, Samuel, P. "Three Decades of Environmental Politics: The Historical Context," in M. J. Lacey, ed., *Government and Environmental Politics*, Washington D. C. : The Woodrow Wilson Center Press, 1991.
- Kamieniecki, S. R., O'Brien and M. Clark (eds), *Controversies in Environmental Policy*, Albany: State University of New York Press, 1986.
- Lester, James P. (ed), *Environmental Politics and Policy : Theory and Evidence*, Durham N. C. : Duke University Press, 1989.
- Regens and Rycroft, *The Acid Rain*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.
- Rushefsky, Mark, E., *Making Cancer Policy*, Albany: SUNY Press, 1986.
- _____, "Elites and *Environmental Policy*," in J. P. Lester, ed., *Environmental Politics and Policy*, Durham: Duke University Press, 1989.
- Wilson, James Q. "The Politics of Regulation," J. Q. Wilson, *The Politics of Regulation*, N. Y. : Basic Books, 1980.