

민선 자치단체장 이후의 환경정책의 변화 분석*

정준금
행정학과

<요 약>

이 글에서는 민선 지방자치단체장이 등장한 이후 우리의 지방정부들의 환경정책에 어떠한 변화가 나타났는가를 개괄적으로 분석하였다. 이를 위해 우선 지방자치의 실시가 지방정부의 환경정책의 변화에 미치는 영향을 이론적으로 검토하였으며, 이를 토대로 민선단체장이 등장한 이후의 환경정책의 변화를, 자치단체의 정책성향이 개발과 환경보전 중 어디에 중점이 두어지고 있는가, 환경규제활동은 어느 정도 변화하였는가, 지역환경정치는 어떻게 변화하였는가, 환경조례와 아젠다21의 작성과 같은 새로운 환경정책의 도입이 어떻게 나타났는가 등을 중심으로 살펴보았다. 그 결과 민선자치단체장이 선출된 이후 지난 1년 동안 우리의 지방자치는 여러가지 면에서 성과를 거두었지만 환경분야에서는 긍정적인 영향 보다는 부정적인 영향이 더욱 두드러지게 나타난 것으로 보인다.

What Has Been Changed in Environmental Policies of Local Governments Since the Directors of Local Governments Were Elected by the People?

Joon Keum Jung
Dept. of Public Administration

<Abstract>

* 이 논문은 한국일보사와 시민운동지원기금의 연구비 지원으로 참여민주사회시민연대 지방자치센터에서 수행한 [민선 자치단체장 1년 평가] 연구 중 필자가 작성한 "환경부문 평가"를 수정 보완한 것임.

This article analyzed what has been changed in environmental policies of local governments in Korea since the directors of local governments were elected by the people. For this research purpose, at first the writer made a theoretical review on the influences of local autonomy on environmental policies. On the basis of theoretical review, I evaluated the changes according to the subjects as follows: 1) the policy orientation of local governments, economic development or environmental protection, 2) local environmental politics, especially the participation of the people, 3) the introductions of new environmental policies, for example, local agenda 21, environmental rules, 4) environmental protection activities. The results of this study reveals that our local autonomy system has made a negative influence on the environmental protection.

I. 머리말

지방자치의 의미에 대해서는 여러가지 측면에서 논의될 수 있으나 지역주민의 '삶의 질'을 향상시키는 것은 지방자치의 핵심적인 목표의 하나가 될 것이다. 이러한 점에서 환경문제에 대한 지방자치단체의 접근이 어떻게 이루어지고 있는가를 분석하는 것은 지방자치의 목표달성 여부를 판단하는 중요한 자료가 될 수 있다. 환경문제야말로 말로 인간의 삶의 질을 좌우하는 가장 중요한 요소의 하나이기 때문이다.

근본적으로 환경문제는 지역적인 차원에서 전개되고 있으며, 그 해결 또한 지역적인 노력이 없이는 불가능한 성격을 가지고 있다. 환경문제의 전지구적 해결을 위해 리우회의에서 채택된 리우선언과 의제 21(Agenda 21)에서도 지방정부의 역할을 강조하고 있으며, 의제 21에 명시되어 있는 내용의 70% 정도가 지방정부의 적극적인 참여 없이는 실현불가능하다는 주장도 있다. 이러한 경향을 반영하여 1년전의 지방자치단체장 선거에서 각 후보자들은 환경문제의 해결을 중요한 공약의 하나로 제시하였고, 당선된 이후에도 환경정책에 많은 관심을 기울여 왔다. 이에 따라 몇몇 자치단체에서 환경조례가 제정되고 환경예산과 인력이 증가되었으며, 환경단체를 비롯한 시민들의 환경정책과정에서의 참여도 확대되었다. 그러나 한편으로는 무분별한 지역개발과 환경파괴적인 공장이나 시설의 입지승인으로 지역환경이 오히려 악화되는 경우도 나타나고 있으며, 특히 재정자립도가 낮고 경제발전이 낙후된 지역일수록 이러한 경향이 두드러지게 나타나고 있다.

이러한 관점에서 이 글에서는 민선 지방자치단체장이 등장한 이후 우리의 지방정부들의 환경정책에 어떠한 변화가 나타났는가를 개괄적으로 분석하고자 한다. 물론 민선단체장이 등장하여 구체적인 정책변화를 시도한 시기가 1년에 불과하고 이들의 활동 결과가 구체적인 자료로 정리되지 못하였기 때문에, 이 논문에서는 객관적인 자료를 바탕으로 한 정량적인 평가를 시도하기 보다는 그 동안 민선단체장이 추구하여 온 환경정책의 변화 노력을 몇가지의 관점에서 질적인 분석을 시도하면서 환경정책의 방향을 제시하고자 한다. 이것은 일천한 우리의 지방자치 경험에 비추어 볼 때 민선단체장의 단기간의 활동에 대한 선부론 평가 보다는 앞으로 남은 임기 동안의 방향을 제시하는 것이 보다 중요한 의미를 갖을 것이라는 연구자 나름대로의 판단 때문이다. 그래서 이 논문에서는 민선단체장이 등장

한 이후의 환경정책의 변화를, 자치단체의 정책성향이 개발과 환경보전 중 어디에 중점이 두어지고 있는가, 환경규제활동은 어느 정도 변화하였는가, 지역환경정치의 변화는 어떠한가, 특히 환경정책과정에서의 주민참여의 정도가 증가하였는가, 환경조례의 제정 등 환경정책을 강화하기 위한 활동은 어떻게 나타났는가 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 지방자치가 환경정책에 미치는 영향

지방자치는 환경문제의 해결이라는 관점에서 볼 때 ‘기회’이기도 하면서 한편으로는 ‘도전’이라고 할 수 있다. 즉 지방자치는 환경정책의 강화에 기여할 수도 있지만 환경문제의 해결에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 특히 민선단체장은 무엇 보다도 지역주민들의 표를 의식하지 않을 수 없기 때문에 그 지역의 선호와 필요를 반영하여 환경정책을 수행해 나가게 된다. 이러한 지역주민에 대한 대응성(responsiveness)의 증가가 환경정책의 강화에 기여할 것인가 아니면 환경정책을 약화시킬 것인가에 대해서는 의견이 달라지고 있다.

1. 지방자치와 환경정책 강화론

지방자치의 실시는 우리보다 지방자치의 경험이 오래된 외국에서 나타나는 것처럼, 중앙정부가 설정한 환경기준 보다 훨씬 더 강화된 환경규제기준을 정하거나 중앙정부가 미처 고려하지 못한 새로운 환경정책을 도입함으로써 환경정책의 강화에 기여하는 측면이 있다. 그러면 지방자치의 실시, 특히 민선단체장의 등장은 왜 환경정책을 강화시키게 되는가.

첫째, 우선 지방자치는 제도적으로 지역실정에 맞는 환경정책의 결정과 집행을 가능하게 한다. 즉 지역에 따라 환경정책을 강화시킬 수 있는 법적 권한을 자치단체장이 갖게 되었다. 예를 들면 현행규정으로도 각 지방자치단체는 지역실정에 따라 환경기본조례의 제정을 통해 전국적인 기준 보다 강화된 기준을 설정할 수 있다. 따라서 환경이 심하게 오염된 지역의 자치단체장은 다른 지역에 비해 강화된 기준을 설정함으로써 환경문제의 자체적인 해결을 도모할 수 있는 것이다. 또한 민선단체장의 예산, 인력, 조직에 관한 권한의 증대도 환경분야에 대한 자원배분의 증가 가능성을 높였다는 점에서 환경정책의 강화에 기여할 수 있는 요소라고 할 수 있다. 그러나 이러한 권한 증가는 반대로 환경정책을 약화시키는 방향으로 작용할 수도 있다.

둘째, 지방자치는 지역주민들을 소극적인 공공서비스의 수요자에서 지방자치단체의 대표선출자로 지위를 격상시켜줌으로써 주민들의 정책과정에서의 참여정도가 높아지는 것을 물론이고 이에 대한 자치단체의 대응성 또한 높아졌다. 이에 따라 각 지역별로 활동하는 지역환경단체가 무수히 등장하였으며, 이들의 의견을 수렴하여 정책과정에 반영하기 위한 시민참여 제도도 속속 등장하고 있다. 이것은 민선단체장이 지역의 여론에 민감한 반응을 나타내고 있음을 말해주며, 결과적으로 환경정책의 강화를 요구하는 지역주민들의 요구와 지역 환경단체의 압력에 대한 민선단체장의 수용정도가 높아질 것이다(Thompson and Scicchitano, 1986). 특히 심각한 환경오염을 경험한 지역의 민선단체장은 그들의 본래의

정책성향과 관계없이 환경정책을 강화하는 방향으로 정책을 펼치게 될 것이다(Mazmanian and Sabatier, 1983). 이러한 경향은 선도적인 역할을 하는 환경단체와 다수시민의 여론 지지가 존재할 때 환경규제의 강화가 가능하다는 환경규제의 기업가정치적인(entrepreneurial politics) 상황(Wilson, 1980)을 고려할 때 환경문제의 해결에 매우 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 이의 대표적인 예로서는 지방자치단체들로 하여금 고도성장을 최고의 목표로 추구하던 중앙정부 보다 훨씬 강화된 환경기준을 설정하게 한 일본의 지역차원의 주민 환경운동을 들 수 있다.

셋째, 지방의회 또는 지방자치단체장 선거와 같은 지방차원의 선거에 환경친화적인 인사들이 직접 후보에 출마하거나 환경단체들의 활동에 의해 지방선거에서 환경문제가 선거 이슈화 하는 것도 환경문제의 해결에 긍정적인 영향을 미친다(정준금, 1995a). 일단 환경문제가 이슈화하면 각 후보자들은 지역의 환경문제 해결을 공약에 포함시키지 않을 수 없으며 선거과정에서의 논란은 환경문제에 대한 일반시민들의 정치적 관심을 증폭시키는 결과를 가져오게 될 것이다. 이것은 선거 이후 당선자의 행태에도 적지 않은 영향을 미칠 것이며, 해당 지방정부 차원에서 환경정책의 우선순위도 높아질 것이다. 더 나아가 환경운동가와 같은 환경보호지향적인 인물이 당선될 경우에는 적어도 그 지역의 환경정책은 이전과는 크게 다른 양상으로 나타날 것이다. 실제로 지난 95년 지방선거에서도 거의 모든 지역의 선거에서 각 후보자들이 공약에 환경관련 문제를 포함시켰으며, 이에 따라 선거과정에서 환경문제는 중요한 이슈로 등장하였다.

2. 지방자치와 환경정책 약화론

그러나 지방자치의 실시가 이와 같이 환경정책의 강화에 긍정적인 영향만을 미치는 것은 아니다. 지방자치는 환경개선에 부정적인 영향을 미칠 소지도 많으며 실제로 여러 지방정부에서 이러한 경향이 나타나고 있는 것도 사실이다.

첫째, 우선 선거과정에서 후보자들에 의해 지역개발 공약이 남발되고 이로 인해 지역주민들에게도 개발지향주의가 만연될 가능성이 크다. 특히 상대적으로 개발이 덜 되었거나 낙후된 지역이라고 인식되고 있는 지역의 경우에는 지역개발을 내세우는 후보자를 당선시킴으로써 환경과파괴적인 지역개발정책이 급속히 추진될 가능성이 크다(Peterson, 1981; Feiock and Rowland, 1991) 또한 당선자들도 대규모 투자재원이 소요되면서도 가시적인 성과가 나타나기 힘든 환경보전에 대한 관심보다는 쉽게 눈에 띄는 새로운 지역개발 사업에 우선순위를 둘 가능성이 높다. 더욱이 민선 지방자치단체장의 등장으로 지역주민들의 지역개발에 대한 기대 및 새로운 행정서비스에 대한 수요가 폭발적으로 증가하고 있으며, 자치단체장도 각종 공약의 실천을 위해 재원조달이 절실한 실정이다. 이러한 상황에서 자치단체장은 자체적인 재원조달을 위해 공단조성과 공해기업유치와 같은 환경과파괴적인 개발우선정책에 관심을 기울이게 될 가능성이 크다(Rowland and Marz, 1982). 그 결과 환경에의 악영향을 이유로 미루어져 왔던 공해기업 또는 공해공장의 설치허가 건수가 민선 자치단체장의 등장 이후 오히려 증가하는 경향을 나타내는 지역도 있다.

둘째, 정치단위에 있어서 구성원의 규모와 다양성 그리고 이에 따른 정치적 갈등의 규모 면에서 중앙정부에 비해 지방자치단체의 환경정책이 약화될 가능성이 크다는 주장도 있다(Beer, 1973; Caputo and Cole, 1974). 즉 중앙정부는 보다 다양하고 폭넓은 이해관계

를 반영하기 쉬우며 지역의 특수이익집단과도 격리되어 있기 때문에 환경규제 완화 요구 집단인 기업의 요구에 비교적 냉정하게 대응할 수 있다. 그러나 지방자치단체의 경우 구성원이 작고 지역의 이해관계자들과 정치엘리트들이 밀접하게 연결되어 있기 때문에 환경규제가 약화될 가능성이 크다는 것이다. 요컨대 이러한 주장을 전술한 기업가정치적인 상황에 비추어 설명하면, 규제의 주된 비용부담집단인 기업의 영향력이 지방자치시대에는 더욱 커질 가능성이 높기 때문에 이른바 규제기관의 포로(capture) 현상(Burnstein, 1955)이 발생하고, 이에 따라 환경정책이 약화될 것이라는 것이다.

셋째, 환경정책이 가져오는 비용과 편익의 배분이 지역적으로 공평하게 배분되지 않는 점도 환경정책을 약화시키는 한 요인이 된다. 환경정책으로 인해 초래되는 비용은 보통 해당 지역 내에 국한되지만 그 환경정책이 가져오는 사회적인 편익은 해당 자치단체에 국한되는 것이 아니라 다른 자치단체에 파급(spillover)된다. 이 때 확산된 편익을 누리는 자치단체는 자발적으로 그에 상응하는 대가를 지불하지 않으려고 하는 것은 물론이다. 따라서 자신의 환경정책으로 인해 자신들만 주로 비용을 부담하게 되는 지역에서는 환경정책을 강화시키고자 하는 동기가 약해지게 된다. 예컨대 팔당 식수원을 보호하기 위해서는 한강 상류지역 지방자치단체들의 노력이 필요한데 이들은 서로에게 책임으로 미루며 공해단속에 소극적인 태도를 나타낸다. 이러한 현상은 많은 경우 환경문제의 해결을 위해서는 여러 지방자치단체들의 공동의 노력이 필요하다는 것을 의미하는 바, 자치단체들 간의 집합행동(collective action)의 어려움 때문에 결과적으로 바람직한 수준의 환경정책을 수행하는 데에는 미흡하게 된다. 민선자치단체장은 표를 의식하여 비용부담에 대한 주민들의 동의를 얻는 것을 중시하므로 상황은 더욱 악화되는 셈이다.

넷째, 민선자치단체장의 등장 이후 지방자치단체와 지역주민들은 우리나라의 정책과정에서 매우 중요한 정책참여자가 되고 있다. 그런데 이들의 참여의 증대는 환경정책의 강화에 기여하는 측면도 있지만, 환경정책이 야기하는 비용이 특정지역에 집중되는 경우 이른바 지역이기주의적인 NIMBY 행태를 나타냄으로써 환경문제의 해결에 큰 어려움이 초래되고 있다(정준근, 1994 및 1996) 특히 쓰레기매립지 건설, 핵폐기물처리장 건립과 같은 혐오적 환경시설의 설치와 광역적 환경문제의 경우에는 자치단체나 지역주민간 또는 중앙정부와 지방정부간의 갈등으로 그 해결이 더욱 더 어려워진 경우도 있다.

다섯째, 지방자치단체가 가지고 있는 인력, 조직, 예산, 장비 등 환경정책 수행 능력의 한계 때문에 비록 의욕이 있다고 하더라도 효과성있는 환경정책의 집행이 현실적으로 불가능한 경우도 있다. 이러한 점은 민선자치단체장 등장 이전인 1992년에 지역 내의 공해단속권을 자치단체에 이전 한 이후 자치단체의 능력 부족으로 공해단속실적이 오히려 감소(유재원 외, 1995)한 것에서도 나타나고 있다.

이상에서 논의한 바와 같이 지방자치는 환경문제의 해결에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있으나 부정적인 변수로 작용할 소지도 얼마든지 있다. 이는 지방자치 자체가 환경문제의 해결책 또는 장애물이 된다고 단정적으로 규정할 수 없음을 의미한다. 자치단체장, 지방의원, 지방관료, 지역주민, 환경운동단체, 기업가, 언론 등 지역의 환경문제해결과 관련한 당사자들이 지방자치라는 새로운 제도를 어떻게 운용하는가에 따라 환경보전에 기여하는 정도는 자치단체에 따라 매우 큰 편차를 보이게 될 것이다. 그렇다면 지난 1년 동안 우리의 지방자치는 환경보전이라는 관점에서 어떻게 운용되어 왔는가. 특히 민선 지방자치단체장은 지난 1년 동안 지역환경보전을 위해 어떠한 노력을 기울여 왔는가. 이제부터 이를 보다 자세히 살펴보기로 한다.

III. 민선 자치단체장 이후의 환경정책의 변화: 평가와 전망

민선 자치단체장이 등장한 이후의 환경정책의 변화에 대해서는 여러가지 관점에서 검토할 수 있으나 여기에서는 자치단체의 정책지향, 환경규제활동의 변화정도, 환경정책과정에의 주민 및 환경단체의 참여정도, 새로운 환경보전제도의 도입 여부, 환경관련 지역갈등의 해결노력 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 자치단체의 정책지향 - 환경보전과 지역개발

환경정책은 다른 정책에 비해 정치체제가 환경보전과 경제개발 또는 지역개발 중 어떤 정책지향을 보다 우선시 하느냐에 의해 크게 영향을 받는 특징을 가지고 있다(정준금, 1995c). 따라서 민선단체장 등장 이후 환경정책의 변화를 분석하기 위해서는 민선단체장의 등장 이후 지방정부의 정책지향이 어떻게 변화하였는가를 분석할 필요가 있다.

자치단체장들은 거의 예외 없이 선거과정에서 지역개발을 공약으로 제시하였고, 당선 후에도 지역개발을 가장 최우선의 정책목표로 생각하는 경향이 나타나고 있다. 지역에 따라 정도의 차이는 있지만 많은 지역의 주민들이 환경보전을 더 중요하게 생각할 만큼 자신들의 소득수준이 높다고 생각하지 않기 때문에 민선 자치단체장의 등장 이후 지역 소득 증대 위주의 개발에 대한 요구가 분출하고 있는 것이 사실이다. 그리하여 그린벨트 해제를 요구하고 공업단지의 유치를 주장하는 주민들의 목소리가 높아지고 있으며, 민선 자치단체장들은 주민들의 요구를 충족시키기 위하여 동분서주하고 있다.

기존에 이미 개발이 어느정도 이루어지고 소득수준도 상대적으로 높은 지역의 경우에는 개발을 멈추거나 감소시키면서 환경을 개선하는데 관심을 두기 보다는 높은 경제적 수준, 많은 일자리와 같은 기존의 경제적 이점을 그대로 누리려는 욕구가 강하다. 특히 산업기반이 확보된 공업도시들은 지역내 기업의 성장이 정체하면 지역경제 전체에 악영향을 미치고 시민들의 일자리와 소득수준에 부정적인 영향을 미치므로 이 지역의 주민 관심은 높은 환경오염에도 불구하고 여전히 '경제' 또는 지역개발에 집중된다(정준금, 1995b). 한편 산업기반이 확립되지 못하여 상대적으로 소득수준은 낮지만 환경상태는 양호한 지역의 경우에는 환경보전 보다는 소득수준의 향상과 재정자립도를 높이기 위하여 공장유치와 지역개발에 매진하게 된다(Rowland and Marz, 1982).

이와 같이 어느 경우든지 우리나라 지방자치단체들은 환경보전 보다는 소득수준의 향상, 이를 위한 지역개발에 더 큰 비중을 두고 있다. 그 결과 민선자치단체장이 등장한 이후 자연녹지가 택지나 공장용지로 전환되고, 그린벨트지역에 공공시설이나 주민체육시설이 주민편의의 증대라는 명목으로 버젓이 들어서는 등 환경파괴가 가속화되고 있다. 따라서 지난 1년 동안의 지방자치는 지역소득 증대 위주의 경제개발에 대한 주민들의 요구가 분출하여 각 지역의 환경파괴가 가속화된 시기라고 할 수 있다.

물론 이러한 현상은 민선 자치단체장만의 책임은 아니다. 환경파괴적 지역개발의 상당 부분은 지역주민들의 요구를 수용한 것이기 때문에 주민들의 환경보전에 관한 의식전환도 필요하다. 일반적인 여론조사에 의하면 주민들의 환경보전의식이 강하고 공해산업의 유치에 대해서 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 실제로 주민들은 지방자치 이후 지역개발을 통한 경제적 이익의 증대를 기대하고 있으며, 환경보전을 통한

‘삶의 질’의 향상 보다는 소득수준의 증대를 중요하게 여기는 경향이 있다. 이것은 민선자치단체장 선거에서 거의 예외 없이 모든 후보들이 지역개발을 중요한 선거 이슈로 제시한 것에서도 알 수 있다. 따라서 주민들도 환경보전이 장기적으로 가져다 주는 경제적 가치를 인식할 필요가 있으며, 단기적인 경제적 이익의 증대를 위한 지나친 환경파괴적 개발은 장기적으로 엄청난 규모의 복구비용이 소요된다는 점을 인식해야 할 것이다(이정진, 1995). 자치단체장도 주민들의 기대에 부응하는 것도 좋지만 가시적이고 단기적인 개발이익에 집착하여 궁극적으로 주민들의 삶의 질을 파괴하는 무분별한 지역개발을 지양해야 할 것이며, 주민들이 환경에 대한 올바른 인식을 할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

2. 지역환경정치: 지역환경단체 및 주민의 참여

환경정책은 보호적 규제정책의 일종으로서 정책과정에 참여하는 비용부담집단과 편익향수집단 간의 치열한 상호작용의 산물이라고 할 수 있다(정준금, 1995c). 따라서 지방자치단체 수준의 환경정책은 해당지역의 환경정치(local environmental politics)의 산물이라고 볼 수 있다. 즉 지역 환경문제의 이해관계자들의 참여와 갈등의 결과로 자치단체의 환경정책이 결정된다. 과거의 자치단체는 중앙정부의 환경정책을 집행하는 일선행정기관으로서의 성격이 강했으므로 지역에 고유한 환경정치가 존재하기가 어려웠으나, 이제는 제한된 범위에서나마 지역의 실정에 맞는 독자적인 환경정책의 결정과 집행이 가능해졌다. 따라서 민선시장의 등장 이후의 환경정책의 변화를 보기 위해서는 지역 환경정치의 변화를 분석할 필요가 있다.

지방자치 이후 자치단체의 환경정책에는 과거에 비해 직접적, 간접적 이해관련자들의 참여가 크게 증가하고 있다. 우선 정책과정의 민주화와 분권화로 인해 참여의 통로가 제법 많아 졌다. 민선 자치단체장은 그 권력기반이 주민들의 지지에 좌우되므로 주민들의 의견에 민감하게 반응하고 있으며, 지방의회의 활동 또한 주민들의 참여의 폭을 확대시키고 있다. 지방자치 이후 양적으로 증가한 지역언론의 활동, 지역차원의 이슈들을 다루는 다양한 지역사회단체의 등장 등도 환경정책과정에서의 참여의 증대에 기여하고 있다.

이러한 참여의 증대는 환경정책의 속성상 환경정책의 강화에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 즉 환경정책의 수혜자(beneficiary group)로 인식되는 다수의 주민들이 자치단체장과 지방의회를 비롯한 다양한 통로를 통해 정책과정에 참여하여 기존의 환경정책과정을 주도하던 공해배출기업에 대항함으로써 환경정책의 강화에 기여하고 있다. 또한 지역언론의 환경관련 보도가 증가하고 지역차원의 환경단체의 활동이 활발해지면서 주민들의 환경보전 의식이 강화되고 있다. 이것은 과거 소수의 이른바 ‘지역유지’ 중심으로 전개되던 지역 환경정책과정을 민주화하는데 기여하고 있으며, 결과적으로 보다 강력한 환경정책을 도입하는데 기여하고 있다.

그러나 지난 1년 동안의 경험을 보면 참여의 증대가 긍정적인 결과만을 가져온 것은 아니다. 환경보전을 요구하는 참여의 증대 못지 않게 지역개발과 경제적 이익 증대를 요구하는 참여도 증대하고 있기 때문이다. 그런데 지방자치단체의 내부 의사결정과정에서 환경보전 요구를 반영하는 조직의 힘이 지역개발 요구에 대응하는 조직의 힘에 압도당하고 있기 때문에 똑같은 요구투입이 있다고 하여도 구체적인 정책으로 반영되는 정도는 지역개발에 대한 요구가 훨씬 더 크다. 즉 환경보전 요구는 광역자치단체의 경우 보건환경국

또는 환경녹지국 등에 투입되는 반면 지역개발 요구는 지역경제국, 건설국 등에 투입되는 바, 환경담당 부서의 힘이 지역개발 담당부서의 힘에 미치지 못하기 때문에 구체적인 자치단체의 정책으로 결정되는 것은 지역개발과 관련한 것이 많을 수 밖에 없다.

또한 환경보전을 요구하는 환경단체와 환경보호부서와의 연대의 정도는 지역개발요구집단과 경제개발담당부서에 비해 훨씬 낮을 뿐만아니라 오히려 서로 적대적인 관계를 형성하고 있는 경우도 많아 지역개발 우선적인 정책 추진에 대항할 만한 정치적 힘을 갖추지 못하고 있다. 이것은 마치 중앙정부 차원의 환경정책결정에서 개발부처의 주장이 환경부처를 압도하여 환경정책이 제대로 결정되지 못하는 것(정준금, 1991)과 동일한 상황이 지방정부 차원에서 전개되고 있음을 의미하는 것이다. 이러한 구도를 변화시킬 수 있는 것은 지방자치단체장이라고 한 수 있으나 이들도 지역유지 중심의 개발주도세력의 주장에 반하는 환경정책을 도입하는 것에 정치적 부담을 가지고 있기 때문에 쉽게 환경보전 우선의 정책을 시행하기가 어렵다.

따라서 자치단체장은 환경정책 결정과정을 공개하고 가급적 시민들과 지역의 환경단체의 참여를 유도하는 제도를 도입해야 할 것이며, 특히 지역의 환경보호단체에 대한 시각을 바꿔 이들과의 관계를 새롭게 설정할 필요가 있다. 즉 지역의 환경단체를 정책집행의 방해물이나 걸림돌로 생각할 것이 아니라 오히려 자치단체의 환경보전정책을 도와주는 협조자 또는 동반자로서 인식해야 할 것이다. 특히 환경문제와 관련한 지역내 분쟁에 있어서 주민들로 부터 신뢰를 얻고 있는 사회단체의 중재는 자치단체가 직접 나서는 것보다 훨씬 더 효과적이다. 또한 지역의 환경보전을 위해서는 주민들의 환경의식의 변화, 소비행태의 변화, 환경보전의 일상생활화 등이 필요한 바, 이러한 변화를 유도하는데 있어서도 환경단체는 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 따라서 자치단체는 이들에게 지역의 정확한 환경정보를 제공하는 것은 물론이고 환경단체에서 제시하는 다양한 정책대안에 귀를 기울여야 할 것이다. 더 나아가 서울시와 같은 일부 자치단체가 이미 시행하고 있는 바와 같이 이들 단체의 연구조사활동에 필요한 경비를 지원하는 것도 고려해 볼 수 있다.

이러한 점에서 서울시, 대전시 등 일부 자치단체에서 도입하고 있는 '시민환경위원회'와 같은 참여의 제도적인 장치는 환경정책과정을 변화시키는 중요한 계기가 될 수 있을 것이다. 주민대표로 구성된 시민환경위원회에서 자치단체의 환경에 영향을 미치는 주요 정책에 대해 환경보전이라는 관점에서 사전심의를 하고 이를 정책내용에 반영하게 한다면 지역의 환경보전에 긍정적인 효과를 가져올 수 있을 것이다. 그러나 시민환경위원회 설치 자체는 지역의 환경보전을 위해 매우 바람직한 것이지만 실질적인 효과를 가져오기 위해서는 시민환경위원회의 구성과 권한, 기능 등을 규정하는데 있어서 신중을 기해야 할 것이다. 자치단체장의 일방적인 지명에 의해 위원회가 구성되고 자치단체장에 대한 형식적인 자문기구로서의 기능만을 한다면 오히려 환경파괴적인 개발정책에 면죄부를 부여하는 '악역'만을 맡게될 가능성도 있다. 따라서 공정한 절차에 의해 중립적인 인사들을 선임하고 지역의 환경정책의 결정에 어느정도 실질적인 권한을 보유하는 준 독립적인 기구가 되어야 할 것이다.

3. 환경규제 활동

지역의 환경보호에 직접적이고 가시적인 효과를 가져오는 것은 자치단체가 직접 예산과

인력을 투입하여 수행하는 환경규제 활동이다. 지난 1 년동안 민선자치단체장은 환경보전을 위한 투자자원을 늘려 각종 환경기초시설의 확충하였으며, 환경관련 조직과 인력을 확충하여 환경오염방지를 위한 지도단속 활동도 강화하는 등 지역의 환경보전을 위한 노력을 기울여 왔다. 우리나라의 대표적인 환경오염도시의 하나인 울산시에서도 보건 및 생활환경예산이 전년도에 비해 35.4%가 증가하였으며, 환경중기종합계획의 수립을 위한 환경오염 기초조사를 실시중에 있다. 설문조사에서도 민선자치단체장의 등장 이후 지방자치단체의 환경규제는 강화된 것으로 나타나고 있다.¹⁾ 예를들면, 김재훈(1996)에 의하면 민선단체장의 환경규제의지가 강화된 자치단체가 47%, 이전과 변화가 없는 자치단체는 32.1%, 규제의지가 오히려 약화된 자치단체는 20.9%로 나타나, 민선단체장의 환경규제 의지는 과거 임명직 단체장에 비해 전반적으로 강화된 것으로 나타나고 있다. 또한 전영평(1996)의 조사에 의하면 지방자치 실시 이후 지방정부의 환경규제가 강화되었다고 응답한 비율은 58.9%, 완화되었다고 응답한 비율은 25.3%, 과거와 같다는 응답은 15.3%로서 많은 사람들이 지방자치 이후, 특히 민선단체장의 등장 이후 지방정부의 환경규제가 강화된 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 자치단체가 환경보전 업무를 제대로 수행하기에는 현재의 조직, 인력, 예산, 장비 등 모든 면이 부족한 실정이다. 전술한 설문조사(김재훈, 1996)에서도 자치단체장의 환경규제의지가 강화된 단체는 절반정도에 달하고 있지만, 실제로 환경규제에 필요한 자원 배분에 직접적으로 영향을 미쳐 조직, 인력, 예산 등 자치단체의 환경규제행정 자원을 증가시킨 자치단체는 29.8%에 지나지 않았고, 절반이 넘는 자치단체들은 거의 변화가 없었으며, 환경규제 자원이 축소된 단체도 15.5%에 달하는 것으로 나타났다. 이것은 현행 지방자치 관련 법규를 볼 때 기초자치단체장이 환경규제행정의 강화에 필요한 자원배분권을 행사하는데 상당한 제약이 있고, 이들의 재직기간이 짧다는 것을 감안할 때 어쩔 수 없는 상황이라고 볼 수도 있으나, 현실적으로 자치단체의 환경규제활동을 강화하는데 큰 문제점으로 등장하고 있다. 예컨대 울산시의 지도단속 대상 오염물질 배출업소는 총 1,601개인 데 비해 시(구청 포함)의 환경관련조직의 전체 인원은 57명이며, 이들 중 순수 단속업무에 종사하는 인원을 30명으로 추산해도 한사람 당 연간 500여개 이상의 업체를 지도단속해야 한다. 이에 따라 적발된 위반업소는 119개로 전체의 7.4%에 지나지 않는다. 이러한 사정은 다른 자치단체도 거의 마찬가지이다. 이와 같이 자치단체의 지도단속활동은 인력과 예산의 부족으로 형식적인 것에 그치는 경우가 많고, 1996년 한탄강유역의 오염사건에서 나타난 바와 같이 야간, 우천시 등 취약시간대의 단속은 더욱 더 어려운 실정이다. 또한 관할 구역 내의 공해배출업소와 단속 공무원 간의 지역적인 연고주의에 따른 '파주기'도 공해단속을 어렵게 하는 요소가 되는 경우도 있다.

따라서 자치단체장의 높아진 환경규제의지를 실천하여 가시적인 환경보전 성과를 나타내기 위해서는, 민선단체장은 많은 제약에도 불구하고 인사권, 예산권 등을 적절히 활용하여 환경규제 행정에 필요한 자원배분을 늘리려는 노력을 기울여야 할 것이다.

1) 민선단체장의 등장 이후 자치단체의 환경규제 활동실적에 대한 객관적이고 구체적인 자료는 아직 마련되지 못하고 있으므로 연구자들은 객관적인 데이터의 분석 보다는 설문조사에 의존하는 방법을 사용하고 있다. 김재훈은 전국의 230개 기초자치단체의 환경보호(관련)과의 과장이나 객장을 대상으로 설문조사를 하였으며, 전영평은 공무원, 기업인, 지방의원, 연구직종사자 등을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 따라서 민선단체장 이후 환경규제활동에 어떠한 변화가 있었는가에 대해서는 앞으로 수집될 구체적인 데이터를 통해 보다 면밀하게 검증되어야 할 것이다.

4. 새로운 환경정책의 도입 노력

민선 자치단체장의 등장 이후 변화 중의 하나는 과거 관선 자치단체장 시기에는 중요한 환경정책 이슈로 논의되지 않았던 새로운 분야의 환경정책 도입 노력이 나타난다는 점이다. 이것은 바로 민선단체장에 의해 자치단체마다 독자적인 환경관리 노력이 시도되고 있음을 의미하는 것으로서, Local Agenda 21의 작성과 환경조례의 제정을 대표적인 사례로 들 수 있다. 따라서 다음에서는 민선자치단체장의 의해 수행된 지난 1년 동안 이 두가지의 새로운 변화의 전개과정을 분석하고자 한다.

(1) Local Agenda 21의 작성

1992년 리우에서 열린 유엔 환경개발회의에서 채택된 의제 21의 28장에서는 “1996년까지 각국의 대부분의 지방정부들은 주민들과 협의하는 과정을 거쳐 지역사회를 위한 지방의제 21에 대한 합의에 도달되기를 기대한다.”라고 적고 있다. 이 조항에 근거하여 지방의제 21 작성을 주도하고 있는 국제환경자치체협의회 소속 단체들을 중심으로 세계의 수 많은 지방자치단체들이 지방의제 21의 작성을 완료하였거나 준비중에 있다.

이러한 세계적인 추세에 맞추어 우리나라의 자치단체들도 지방의제 21에 관심을 기울이고 있으며, 몇몇 지방정부들은 이미 작성을 마쳤다. 인천시는 이미 1995년 4월 5일 우리나라에서는 최초로 도시환경선언인 ‘그린 인천 21’ 선언대회를 가졌고 그 해 6월 3일에는 ‘그린 인천 아젠다 21’(Green Incheon Agenda 21)을 작성한 바 있다. 부산시는 1995년 9월 19일 부산에서 열린 제4차 동북아 환경협력회의에 맞추어 부산환경선언을 발표함과 동시에 ‘녹색도시 부산 21’(Green City Pusan 21)을 발표하였다. 광주시도 1995년 10월 27일 시와 민간단체협의체인 ‘푸른 광주 21 협의체’를 구성하여 광주환경선언과 ‘푸른 광주 21’을 작성 중에 있다. 이 외에도 서울시가 서울 환경선언을 발표하였으며, 대구, 대전, 울산, 순천, 안산 등의 자치단체에서 지방의제 21 작성을 위한 준비작업을 진행하고 있다.

이와 같이 많은 자치단체에서 환경보전을 위한 기본방향과 각 주체들의 구체적인 행동계획을 포함하는 지방의제 21의 작성에 노력을 기울이고 있는 것은 바람직한 현상이라고 볼 수 있다. 그러나 지방의제 21의 작성은 그 내용에 못지 않게 작성과정이 중요하다. 즉 지역사회의 다양한 목소리를 반영하여 이들의 합의를 도출해야만 지방의제 21이 단순한 선언으로 그치지 않고 그야말로 지역주민들의 환경보전 실천강령이 될 수 있는 것이다. 지방의제 21의 작성과정에 다양한 관련집단의 참여를 통해 지방의 환경실태를 정확히 인식하고, 지방정부가 가지고 있는 환경정책 수행능력을 이해하며, 지역구성원 모두가 지역의 지구환경보전이라는 공동이익을 위한 역할분담을 명확히 인식하는 것이 중요하다(이창우, 1995). 요컨대 지방의제 21의 핵심은 시민과 기업과 지방정부가 서로 협력하여 만드는 공동의 작품이어야 한다는 것이다. 예컨대 미국의 시애틀시는 ‘Sustainable Seattle 1993’이라는 프로젝트를 통하여 자원봉사조직이 중심이 되어 다양한 이해관계를 가진 많은 시민들의 참여에 의해 ‘지속성 지표’ 개발작업이 진행되었으며, 이러한 작업을 통하여 지방의제 21의 작성에 이르렀다.

이러한 점에서 그 동안의 지방의제 21 작성과정은 몇가지 문제점을 안고 있다. 우선 지방의제 21의 중요성과 진정한 의미를 인식하지 못하고 지방자치단체 마다 마치 하나의 유행처럼 지방의제 21의 작성에 나서고 있다는 점을 지적할 수 있다. 또한 작성과정에 있어

서도 환경보전 실천 주체인 주민과 기업의 참여가 배제된 채 지방정부의 공무원들이 비공개적으로 외국 또는 다른 지방정부에서 작성한 것을 적당히 짜맞추는 식으로 지방의제 21이 작성되는 경우도 있다. 이러한 방식으로 작성되는 지방의제 21은 특정 지방자치단체가 지방의제 21을 작성하였다는 선언적인 의미 외에 어떠한 환경보전 효과도 거둘 수 없을 것이다. 따라서 지방의제 21을 작성 중에 있거나 계획하고 있는 자치단체들은 지방의제 21의 진정한 의미를 구현할 수 있도록 다양한 이해관계를 가지고 있는 주민과 기업들을 참여시켜 이들 간에 지역 환경보전과 관련한 합의를 이끌어 낼 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

(2) 환경조례의 제정

지방자치 시대의 환경정책이 성공을 거두기 위해서는 지방자치단체 마다 지역실정에 맞는 지속가능한 환경규제기준을 정하고 이를 각자 실천해 나가는데 있다. 이러한 점에서 자치단체의 환경조례 제정은 자치단체가 독자적인 환경정책을 수행해 나갈 수 있는 법률적 기반이 되며, 지방자치의 실시에 따라 개발우선적인 정책에 의해 지역의 환경과 생태계파괴가 더욱 악화될 것이라는 우려를 불식시킬 수 있는 법적인 안전판 역할을 할 것이다(홍준형, 1996). 환경정책기본법 제4조 제2항에서도 “지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다”고 규정하고 있으며, 환경기준에 관해서도 “서울특별시, 광역시장 또는 도지사는 지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 환경부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 별도의 환경기준을 설정할 수 있다”고 규정하고 있다.

이와 같이 국가법에서 부여한 환경자치권은 자치단체가 스스로 자치입법권을 행사함으로써 가능한 것이다. 즉 자치단체가 환경조례를 통해 자치단체가 집행해야 할 환경행정의 원칙, 이념, 각 단위의 책무 등을 규정함으로써 환경자치권이 제도적, 법적으로 보장되는 것이다. 그럼에도 불구하고 그동안 우리의 자치단체들은 환경관련 조례의 제정에 큰 관심을 기울이지 않았다. 이것은 현재의 법제도상 자치단체의 조례제정의 범위가 한정되어 있고 환경조례의 실천에 필요한 재정적, 행정적 능력이 부족한 것이 중요한 원인이지만 무엇보다 자치단체의 환경에 대한 관심부족 때문이었다고 할 수 있다.

그러나 1995년 말 부터 서울시를 비롯한 광역자치단체를 중심으로 환경기본조례를 제정하기 위한 준비작업이 진행되기 시작하였으며, 1996년에 들어 서울시, 대전시 등에서 환경기본조례가 제정되었다. 또한 여러 기초자치단체에서도 환경조례의 제정 움직임을 보임에 따라 앞으로 선국의 자치단체에서 환경기본조례의 제정을 위한 노력이 진행될 것으로 예상된다. 이러한 경향은 자치단체가 환경보전을 위한 법적인 장치를 마련하려는 노력을 기울이고 있다는 점에서 민선자치단체장의 등장 이후 환경정책의 획기적인 변화의 하나라고 할 수 있다. 그런데 문제는 지금까지 제정되었거나 준비 중인 자치단체의 환경조례의 내용을 보면 개별규정들이 추상적이고 선언적인 것들이 많고 과태료와 같이 규범적 효력을 담보해 줄 수 있는 제도적인 장치들이 미비하여 그 실행가능성을 기대하기 어렵게 되어 있다는 것이다. 이것은 아직까지는 선언적인 의미가 큰 환경기본조례의 제정에 주력하고 있는 실정이며, 독자적인 환경규제기준의 설정, 지역환경영향평가와 같은 실질적인 환경보전효과를 달성할 수 있는 조례의 제정을 이루어 지지 않고 있기 때문이다.

일본의 경우 급격한 산업화에 따른 공해문제로 공해대국이라는 오명을 안고 있었지만

이후 효과적인 공해대책으로 환경선진국의 면모를 갖추게 될 수 있었던 데에는 지방자치단체의 역할이 매우 컸다. 일본의 지방자치단체는 중앙정부의 법률이 정한 규제의 범위와 기준 보다 더 넓고 엄격하게 적용하여 조례를 제정할 수 있는 권한과 환경오염방지를 위한 종합계획을 작성할 수 있는 권한을 부여 받고 있다. 일본의 지방자치단체들은 이러한 권한을 활용하여 유해물질의 총량규제나 환경영향평가제도와 같이 보다 엄격한 환경조례를 제정함으로써 오히려 중앙정부의 환경정책을 앞질러 왔다. 예컨대 일본의 대표적인 공업도시인 가와사키(川崎)시는 이미 1969년도 말에 ‘대기오염에 의한 건강피해의 구제조치에 관한 규칙’을 제정하여 시행하였으며, 1970년 초에는 중앙정부가 가와사키시를 공해지역으로 지정하기 이전임에도 불구하고 시가 독자적으로 해당지역을 공해맹인정지역으로 지정하여 피해자 구제를 개시하였다. 또한 시의 독자적인 환경목표치나 공해오염물질의 총량규제 방식을 정해놓은 ‘공해방지조례’를 1972년도에 제정하였으며, 1973년도에는 녹지보전의 지정신청권을 시민들에게 인식시킨 ‘자연환경의 보존 및 회복 육상에 관한 조례’를 제정하였고, 1976년도에는 일본 최초로 ‘환경영향평가조례’를 제정하였다.

우리의 경우 일본과는 달리 조례제정은 법률의 위임이 있어야 가능하고, 환경관련 상위법이 지방자치가 본격화하기 이전에 제정된 것으로서 국가전체의 환경정책에서 지방자치단체가 어떠한 역할을 수행해야 하는지가 구체화되어 있지 못할 뿐만아니라 자치단체의 환경정책을 중앙정부의 환경정책에 종속되는 것으로 인식하는 중앙집권적인 발상을 근간으로 하고 있다는 점에서 환경조례의 권한이 매우 제약되어 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 일본의 예를 감안할 때 우리의 지방자치단체들도 독자적이면서도 강력한 환경관련 조례의 제정을 통해 지역환경 보전에 더 한층 노력을 기울여야 할 것이다. 따라서 앞으로 제정되는 자치단체의 환경조례에서는 특히 위반시 과태료의 부과를 통한 조례의 실효성 확보, 환경정보의 공개, 환경피해의 구제, 지역환경영향평가의 강화, 시민참여의 제도화 등을 포함하여 환경조례가 단순히 선언적인 것에 그치는 것이 아니라 지역환경보전에 실질적으로 기여할 수 있는 것이 되도록 하여야 할 것이다.

VI. 맺는말

민선자치단체장이 선출된 이후 지난 1년 동안 우리의 지방자치는 여러가지 면에서 성과를 거두었지만 환경분야에서는 지방자치의 부정적인 면이 더욱 두드러지게 나타난 것으로 평가할 수 있다. 물론 긍정적인 측면이 없었던 것은 아니다. 정책과정에 환경보전을 요구하는 주민과 지역환경단체의 참여가 증가하였으며, 비록 지역이기주의라는 비난을 받기도 하였지만 부분별한 환경파괴적 지역개발에 환경문제에 대한 관심이 증가한 주민들이 직접 제동을 걸기도 하였다. 자치단체 스스로도 환경관련 예산규모를 늘리고 지방의세 21의 작성이나 환경조례의 제정을 위해 노력하였으며, ‘시민환경위원회’와 같은 주민참여의 제도적인 장치를 마련하는 데에도 관심을 기울였다. 자치단체에 따라서는 독자적인 환경관리 프로그램의 개발을 위해 상당한 예산을 투입하고 지역개발에 있어서도 가급적 환경친화적인 개발을 시도하는 등 지역환경보전을 위해서 나름대로 노력한 지역도 있었다.

그러나 자치단체의 전반적인 정책지향이 적어도 지난 1년 동안은 지역개발 위주로 형성되어 있었으며, 이에 따라 환경파괴적인 부분별한 개발이 자행되었고, 지역소득 증대에 기

여하는 것이라면 일부주민들의 반대에도 불구하고 기업이나 공장을 유치하려는 경향을 나타내었다. 또한 체육시설, 학교용지 등 각종 공공시설 또는 주민편의 시설의 확충을 명목으로 그린벨트와 녹지가 훼손되는 경우도 민선자치단체장이 등장한 이후 더욱 많아졌다. 요컨대 지난 1년은 전국이 지역개발에 대한 기대에 파묻히면서 환경부문은 상대적으로 소홀히 취급되는 결과가 초래되었다.

이러한 상황에서 앞으로 우리의 지방자치가 환경관리에 긍정적인 결과를 가져오기 위해서 고려해야 할 사항을 두가지로 요약하여 지적하고자 한다.

우선 환경보전 노력과 지역개발은 상충되는 것이 아니다. 지방자치 이후 거의 모든 자치단체가 환경보전 보다는 지역개발에 주력하게 된 가장 큰 원인은 지역개발과 환경보전의 가치를 상충되는 것으로 인식하는 것이다. 즉 지역개발은 소득수준을 향상시켜 주민들의 복지를 증대시켜 주지만 환경보전은 지역개발을 정제시킴으로써 소득수준의 하락을 가져와 주민들의 복지를 떨어뜨릴 것이라고 생각하기 때문이다. 따라서 환경은 어느정도 훼손되더라도 일단 지역개발에 주력하자는 사고방식이 지난 1년 동안 지방자치단체마다 주류를 사고방식이었고, 이것은 그린벨트의 해제 요구, 자연녹지의 용도전환, 공해공장의 허가 등으로 표출되었다. 그러나 주민들의 복지수준은 전적으로 소득수준에 좌우되는 것은 아니다. 국민소득 1만불시대의 주민들의 '삶의 질'은 소득 보다는 오히려 문화적 욕구의 충족, 깨끗한 물과 공기 등에 의해 좌우된다. 이러한 점에서 마치 지난 60-70년대 중앙정부의 경제우선적인 개발방식을 그대로 답습하는 것과 같은 지역개발은 자제되어야 한다. 이제는 개발도 환경을 생각하는 개발, 즉 환경적으로 수용가능한 환경친화적인 개발전략을 세워야 한다. 이것은 지역특성에 맞는 개발전략을 수립해야 하는 것과 밀접한 관련이 있다. 다른 지역에 어떤 공장이 들어선다고 해서 우리지역에도 그러한 공장이 들어와야 하는 것은 아니다. 지역의 환경적인 조건에 맞는 독자적인 개발전략을 수립해야 하는 것이다. 더 나아가 지역개발 보다는 환경보전에 주력하는 것이 오히려 경제적인 가치가 더 클 수도 있다. 소득수준이 증가함에 따라 깨끗한 환경에 대한 수요가 증가한 것이며, 이 경우에는 환경보전이 잘 된 지역 또는 자연녹지를 많이 보유하고 있는 지역의 경제적 가치가 더욱 높아질 것이 때문이다. 물론 지역개발로 인한 경제적 효과는 단기간에 집중적으로 나타나고 환경보전의 가치는 장기간에 걸쳐 분산적으로 나타나기 때문에 현실적으로 지역개발에 대한 주민들의 욕구를 조절하는 것이 쉽지는 않을 것이다. 그러나 지역주민들의 경제적 이익의 증대와 '삶의 질'의 향상을 위해서 민선자치단체장은 장기적인 관점에서 지역개발에 대한 접근을 시도해야 하며, 필요한 경우에는 주민들에 대한 설득을 통해서라도 환경파괴적인 지역개발은 억제되어야 할 것이다.

다음으로 자치단체가 독자적인 환경관리 프로그램을 개발하고 수행하고 싶어도 현행 환경관련 제도와 법률의 제약으로 이를 시행하지 못하는 경우도 있음을 지적하고자 한다. 중앙정부와의 업무배분에 있어서도 주로 사후적인 규제위주의 업무를 처리하게 되어 있어 사전적인 환경계획의 수립이 어려울 뿐만 아니라 지방환경청과의 관계에 있어서도 업무의 배분과 협조상에 갈등의 소지를 안고 있다. 또한 환경조례의 제정이나 지역 환경영향평가를 실시하는데 있어서도 지역의 실정을 감안한 내용을 반영하기가 어렵게 되어 있다. 따라서 환경관리에 있어서도 지방정부에게 지방자치에 걸맞는 수준의 권한을 부여하는 중앙정부의 조치가 수반되어야 할 것이다. 사실 지금과 같이 대부분의 환경제도와 법률이 중앙집권적인 발상을 전제로 하여 수립되어 있는 상황에서는 자치단체가 독자적으로 환경관리를 시도할 수 있는 권한의 범위가 매우제한되어 있기 때문에 지방자치단체의 환경개선

노력을 평가한다는 것이 큰 의미가 없을 수도 있다. 이와 관련하여 최근 행정쇄신위원회에서 시도지사에게 환경영향평가 조례제정권을 부여하고 환경영향평가 위반자에 대해 과태료를 부과할 수 있도록 개선안을 제출한 것은 매우 바람직스러운 조치라고 할 수 있다.

한편 이 연구는 민선단체장의 등장 이후 환경정책의 변화를 객관적인 자료 보다는 연구자 나름대로 몇가지 관점에서 질적인 분석을 시도하고 있다는 점에서 한계를 안고 있다. 이것은 서론에서도 밝힌 것처럼 민선단체장의 환경정책의 변화 노력을 평가하기에는 시간적으로 이른 감이 있고, 분석 가능한 객관적인 자료의 입수가 97년초에야 가능하기 때문에 어쩔 수 없는 측면이 있다. 따라서 이러한 한계는 객관적인 자료가 입수되는 대로 보완되어야 할 것이다. 이러한 한계에도 불구하고 이 연구는 민선단체장이 남은 임기동안 고려해야 할 환경정책의 강화방향을 제시하고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

참 고 문 헌

- 김병완 외 (1996), 지방자치와 지역정책, 서울: 한울아카데미.
- 김재훈 (1996), "민선단체장 이후의 환경규제행정의 변화 및 요인분석," 미발표 논문.
- 유재원 외 (1995), "환경규제권의 분권화 효과," 한국행정학보, 29(1).
- 이정전 (1995), "지역개발과 환경보전," 환경과 사회, 8.
- 이창우 (1995), "지방의제 21 작성을 위한 시민, 기업의 참여방안," 환경과 사회 8.
- 전영평 (1996), "지방화시대의 환경의식과 규제방안," 한국행정학보, 30(1)
- 정준금 (1991), "환경규제정책 결정과정의 갈등에 관한 연구: 정부부처간 갈등," 현대사회, 39.
- (1994), "집단민원에 대한 지방정부의 대응," 한국사회와 행정연구, 6(1).
- (1995a), "한국의 환경운동과 환경정책," 한국사회와 행정연구, 7(1)
- (1995b), "공업도시의 환경사회정책," 환경과 사회, 6.
- (1995c), "환경정책론," 정재춘외, 환경학의 이해, 울산대출판부.
- (1996), "지방자치 이후의 갈등 어떻게 해결할 것인가" 참여+자치, 1.
- 한국지방행정연구원(1996), 지방자치시대의 행정 변화
- 홍준형 (1996), "환경기본조례제정의 의의와 기본방향," 서울특별시 환경기본조례에 관한 공청회
- Beer, Samuel H.(1973), "The Modernization of American Federalism," *Publius: The Journal of Federalism*, 3.
- Bernstein, M.(1955), *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton: Princeton University Press.
- Caputo, David A. and Richard L. Cole (1974), *Urban Politics and Decentralization*, Lexington, Mass.: D.C. Heath.
- Feiock, Richard and C.K. Rowland (1991), "Environmental Regulation and Economic Development: The Movement of Chemical Production Among States," *Western Political Quarterly* 43(Sept.)

Mazmanian Daniel A. and Paul A. Sabatier(1983), *Implementation and Public Policy*, Glenview, IL: Scott, Foresman.

Peterson, Paul E.(1981), *City Limits*, Boston: Little, Brown and Co.

Rowland C.K. and Roger Marz (1982), "Gresham's Law: The Regulatory Analogy," *Policy Studies Review*, 1.

Thompson, Frank J. and Michael J. Scicchitano(1987), "State Implementation and Federal Enforcement Priorities: Safty versus Health in OSHA and the State," *Administration and Society*, 19(1)

----- (1986), "OSHA, the States, and Gresham's Law: From Carter to Reagan," in Edwin Benton and David R. Morgan (eds), *International Relations and Public Policy*, New York: Greenwood.

Wilson, James Q.(1980), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.

Wong, Kenneth (1988), "Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking," *American Journal of Political Science*, 32.