

地方自治와 環境行政

Local Autonomy and Environmental Administration.

盧 隆 熙

(서울大教授/本研究院 諮問委員)

〈目 次〉

- I. 日本의 經驗
- II. 韓國的 現實
- III. 自治時代의 環境行政의 進路

I. 日本의 經驗

日本은 公害先進國에서 公害對策先進國으로 탈바꿈하는데 成功한 나라로 指目받고 있다. 環境權에 관한 憲法上의 明文規定을 갖고 있는것도 아니고 環境影響評價制度를 法律로 확정 짓는 것조차 실패한 日本이 이와 같은 變身을 할 수 있었던 要諦는 무엇이었을까? 그들의 環境行政이 환경문제 전반에 대응하기 보다는 公害防止行政에 力點을 둔 것이었고, 經濟的 高度成長期에 노출된 이따이 이따이 病, 水俣病, 四日市喘息등으로 대표되는 産業公害에 대한 學界의 警鐘(代表的인 것으로 壓司光·宮本憲一「可恐할 公害」(1964年, 岩波新書)를 들 수 있다), 住民運動의 展開나 公害訴訟의 提訴 및 言論의 社會告發의 役割擔當 등이 크게 寄與하였음은 두 말할 必要가 없거니와 이에 決定的 役割을 수행한 地方自治團體의 功勞를 간과할 수 없다. 1977

年에 發刊한 『日本의 環境政策』(OECD, Environmental Policies in Japan, Paris, 1977)이란 報告書속에서 OECD는 이 점에 대해 다음과 같이 敍述하고 있다.

『日本의 (環境)政策의 네번째 特色은 地方自治團體의 役割이다. 日本은 高度로 中央集權化되어 있던 나라여서 地方自治는 비교적 새롭게 시작된 나라이다. 法律이나 政會는 모든 경우와 모든 地域에 대해 規定하고 있다. 必要한 경우에는 地域을 區分하여 相異한 基準을 마련해서 이 基準의 適用地域까지 指定하고 있다. 따라서 地方自治團體가 關與할 여지는 거의 없는 것 처럼 보인다. 그러나 이렇게 보는 것은 잘못이다. 왜냐하면 地方自治團體쪽이 住民의 「니-즈」나 要求에 接할 機會가 많고 순수한 政治的(黨派的)理由 등으로 해서 中央政府보다 오히려 革新的이고 嚴格할 수 밖에 없었기 때문이다. 公害의 規制는 사실상 地方自治團體가 앞장서 시작했고 이때까지 中央政府는 이問題에 대해 크게 配慮하지 않고 있었다. 報償制度도 自治團體에 의하여 開始되었고, 一定地域內에서의 總量規制의 接近도 自治團體가 發想한 것이었다. 대부분의 地方自治團體는 中央政府가 마련한 基準보다 더 嚴格한 排出基準을 規定해 왔다.

地方自治團體의 介入에는 또 하나의 理由가 있다. 細部的인 『行政指導』를 하는 것이 日本의 政策의 特色이지

만 이것을 東京의 中央官廳이 完全하게 한다는 것은 不可能한 일이었다. 이리해서 實際로는 많은 基準들이 地方레벨에서 交渉되고 設定되어 實施됨에 이른 것이다.

地方公務員에게는 中央政府의 決定을 實施한 任務가 公式化되어 있고 그리고 많은 法律이 地方自治團體의 役割을 規定하고 있는것은 事實이나, 地方自治團體의 發案에 따른 施策이 모두 法的 根據을 가진 것이라고 보기는 힘들었다. 어떤 施策은 合憲성이 없다는 非難도 받았다. 그러나 이러한 問題가 法廷에 比화된 사례는 전혀 없다.

中央과 地方政府의 相對的인 重要도는 <表-1>에 나타난대로 各級政府에서 公害行政에 從事하는 公務員수가 極해 미흡하긴 하지만 잘 反映되어 있다.』

<表-1> 公害防除行政에 종사하는 公務員數(1974年)

| | 公務員數 | 구성비(%) |
|------|--------|--------|
| 中央政府 | 996 | 7 |
| 都道府縣 | 5,852 | 44 |
| 市町村 | 6,465 | 49 |
| 合計 | 13,313 | 100 |

OECD의 이러한 主張을 이해하기 위해 附錄인 日本의 公害對策沿革一覽을 參考해 가며 公害法體系 形成過程을 살펴 보기로 하자.

公害對策基本法이 制定된 1967年 當時 日本은 戰後의 荒廢에서 급속한 産業復興, 經濟成長을 이룩한 時期이고 그 副作用으로 全國的인 環境의 汚染이나 破壞가 進行되고 있었다. 특히 1960年代에 들어와 各지의 工業地帶에서는 水俣病이나 四日市喘息등으로 대표되는 比참한 公害病이 발생해서 심각한 社會問題로 되어 있었다. 當時의 マス콤은 連日 公害告發캠페인을 펴고 政府對策의 지지 부진과 미흡함을 指摘하면서 反公害 輿論을 형성해 나갔다. 이러한 狀況아래서 制定된 것이 公害

對策基本法이었다. 물론 그 이전에도 公害關係法이 없었던 것은 아니다. 이미 1958년에 水質關係兩法이 制定되어 있었고 1962년에는 煤煙規制法을 制定하고 있다. 이러한 個別的이고 斷片的인 措置만으로는 당시의 심각한 公害現象에 적절하게 대응할 수 없었던 것이다. 이리해서 國家가 『公害對策의 종합적 추진을 도모하고 이로써 國民의 健康을 보호함과 同時에 生活環境을 保全할 目的』으로 基本法을 1967年 制定한 것이다. 『公害憲法』이라고도 할 수 있는 이 法律의 制定과 4년뒤인 1971년에 『公害의 防止, 自然環境의 保護 및 整備』를 關장하는 環境廳의 設立과 더불어 公害法의 體系化와 公害行政의 推進에 크게 기여하여 無過失責任의 확대나 公害罪의 창설을 통해 民刑法의 古典理論을 변모시키고, 行政法理論에도 커다란 變革을 가져왔다. 종래의 行政法理論에서는 權力行政이란 國家가 權力을 행사하여 國民의 『自由와 財産』을 제약함으로써 公益目的을 실현시키는 作用으로 생각해 왔다. 權力行政에 대한 이러한 해석을 전제로 行政法이란 國家權力의 行使로부터 國民의 『自由와 財産』을 수호할 목적으로 法理論을 전개해 왔다. 公益을 앞세운 人權抑壓의인 行政權力에 대해 制約을 과하는 것에 行政法의 存在理由가 있었던 것이다. 그러나 公害行政分野에서의 公害發生源의 規制란 公共秩序維持라고하는 公益實現을 目的으로 하는 작용이라기 보다 住民의 건강이나 財産을 보호하는 작용으로서의 측면이 더 강하다. 따라서 문제로 되는것은 規制權力의 행사가 지나쳐서 事業者의 활동이 위법하게 억압되는것 보다 오히려 行政廳이 權力의 行사를 태만해서 사업자의 公害 발생행위를 방치하여 그 결과 주민의 健康이나 재산이 침해되지 않도록 하는 것이었다. 公害行政法의 주안점은 行政廳의 과대한 권력행사를

억압시키는 것보다는 그 과소한 권력행사를 지탄하고 행정청으로 하여금 적정한 권력을 행사시켜 공해와같은 社會的 害惡으로 부터 국민생활을 지키는 책무를 수행시키는데 있다고 보게된 것이다. 이리해서 判例나 學說은 행정청이 規制權을 적절하게 행사하지 않았기 때문에 國民의 被害가 발생했을 때에는 행정청의 規制권 불행사라고 하는 不作為의 違法을 문제로 국가의 책임을 묻고 國家賠償을 청구할 수 있다고 決定하게 되었다. 이것은 행정법의 기본구조에 커다란 변혁을 가져 온 것이라고 하겠다.

公害行政이 가져온 行政法상의 커다란 또 하나의 變化는 地方自治團體의 權能과 役割에 대한 見解의 變化를 들 수 있다. 지금까지는 일반적으로 地方自治團體란 국가가 정한 政策을 준수하고 이것을 보조적으로 執行하는 국가에 대한 從屬의 團體로 보는 見解가 많았다. 따라서 地方自治團體가 국가의 政策이나 方針에 저촉되는 施策을 적극적으로 내세우고 이를 실시한다는 것은 생각조차 못하였다.

그러나 公害를 방지하고 地域의 環境保全을 꾀하는 公害行政의 場에서는 地方自治團體가 國家 施策의 종속적 위치에 머물러서는 그 책무를 충분히 達成할 수 없게 되었다. 특히 국가가 産業振興에 중점을 두고 地域開發을 추진하는 상황하에서는 더욱 그러하다. 지역의 環境보전을 다 하기 위해서는 지방자치단체가 국가시책의 종속적 집행자가 아니라 적극적으로 독자적인 環境行政상의 시책을 개척하고 전개해나갈 필요성을 강하게 부각시켰던 것이다. 이리해서 國家가 基本法을 制定하기전에 이미 先進의인 地方自治團體중에는 條例의 制定을 통해 公害發生源에 대한 規制나 公害紛爭의 仲裁에 나서게되었다.

이러한 점을 감안해서 公害對策基本法은 『地方自治團體는……國家의 施策에 준하는 시책을 강구하는 외에 당해지역의 自然的, 社會的條件에 따른 公海의 防止를 위해 필요한 기타의 시책을 실시할 수 있다』(第18條)는 규정을 두게되었다. 이것은 國家가 地方自治團體에게 어느정도 공해행정상의 自主性을 인정하고 이를 확인한 것이라고할 수 있다. 이리해서 日本의 각급 지방자치단체는 적극적으로 公害防止·環境保全에 대응한 創意와 研究를 다한 지금까지의 시책들을 追認받고 앞으로 새로운 시책을 마련할 수 있게된 것이다. 이리해서 나타난것이 이른바 우와노세·요코다시 條例問題이다. 우와노세(上乘せ)란 국가 법률이 정한 規制보다 더 엄격한 기준을 條例로 만드는 것을 뜻하고 요코다시(横出い)란 規制의 범위를 法律보다 앞서 넓게잡은 條例를 만드는 것을 뜻한다. 1970年 이후 東京都를 비롯한 대부분의 府縣이나 工業地帶가 있는 大都市들이 이러한 條例를 制定하여 公害防止의 철저를 기했음을 두말할 필요가 없다. 앞서 본 OECD의 報告書가 말하는 地方自治團體의 役割이란 바로 이러한 것을 뜻하는 것이다. 이러한 예는 허다하지만 여기서는 한가지 東京都 公害防止條例와 公海對策基本法의 調和條項削除 경위만을 들어 보기로 하자.

1967年 제정된 公害對策基本法은 第1條의 目的規定에서 第1項에 『이 法律은 事業者, 國家 및 地方公共團體의 公害防止에 관한 責務를 밝히고, 아울러 公害의 防止에 관한 施策의 基本이 되는 事項을 정함으로써, 公害對策의 綜合的 推進을 도모하고 이로써 國民의 健康을 보호함과 동시에 生活環境을 保全함을 目的으로 한다』고 정하고 第2項에서 『前項에 規定한 生活環境의 保全에 대해서는, 經濟의 健全한 發展과의 調和가 이루어지도록 한

다』고 規定하고 있었다. 이것이 이른바 調和條項이다. 이보다 2년뒤인 1969년 7월 2일에 制定된 東京都公害防止條例는 그 前文에서 公害對策基本法の 調和條項規定을 무시하고 生活環境保全 優先의 原則을 밝히고 法律보다 嚴格한 規制를 가할 수 있도록 規定함으로써 法律과 條例의 關係를 둘러싼 論爭을 일으켰다. 이제 參考로 東京都公害防止條例의 前文을 여기에 轉載한다.

『人間은 自然의 資源과 法則을 利用해서 文明을 구축하고 自然이 주는 恩惠를 받아 그 필요를 충족시켜 왔다. 그러나 文明은 또한 自然을 파괴하고 大氣의 汚染, 水質의 汚濁, 騒音, 振動, 地盤의 沈下, 惡臭 등에 의한 公害를 물고왔다. 즉 公害는 人間이 創出한 産業과 都市에 그 發生原因이 內在하고 明白한 社會的 災害이다. 이 公害는 文明의 集中的表現인 都市, 그 중에서도 巨大都市 東京에서 심하고 日本國憲法이 모든 國民에게 保障한 健康하고 文化的인 最低限度的 生活를 영위할 權利를 阻害할 뿐만 아니라 激化擴大의 길을 더듬어 가려 하고 있다. 이에 우리들 東京都民은 大都市에 있어서의 健康하고 安全하며 快適한 生活를 妨害하는 모든 公害를 엄격하게 防止絶滅시키기 위하여 다음 諸原則을 宣言함과 동시에 그 實現을 위해 이 條例를 制定하는 바이다.

第1原則, 모든 都民은 健康하고 安全하며 快適한 生活를 누릴 權利를 지니는 것으로 이 權利는 公害에 의하여 侵害되어서는 아니된다.

第2原則, 모든 都民은 他人이 健康하고 安全하며 快適한 生活를 누릴 權利를 尊重할 義務를 지고, 그 權利를 侵害하는 公害의 發生原因이 될 수 있는 自然 및 生活環境의 破壞行爲를 해서는 아니된다.

第3原則, 東京都民의 自治組織體인 東京都는 道民의 健康하고 安全하며 快適한 生活를 누릴 權利를 保障하는 最大限의 義務를 지고, 이 義務를 수행 하기위하여 모든 手段을 다 하여 公害의 防止와 絶滅을 꾀하지 아니하면

아니 된다.

이 條例는 以上の 諸原則에 밝힌 目的을 達成할 수 있도록 解釋하고 運用하지 아니하면 아니된다.

이러한 前文의 原則아래 東京都公害防止條禮가 規定하고 있는 規制內容의 特性은 다음과 같다.

첫째로 國家의 法令이 公害對策基本法을 기본으로 개별오염원별로 大氣汚染防止法, 水質汚濁防止法, 農用地의 土壤汚染防止 등에 관한 法律, 惡臭防止法, 騒音規制法, 公共用飛行場周邊의 航空機騒音에 의한 障害防止에 관한 法律, 特定空港周邊航空機騒音對策特別措置法, 防衛施設周邊의 生活環境整備 등에 관한 法律, 振動規制法, 湖沼水質保全特別措置法, 瀬戸内海環境保全特別措置法, 工業用水法, 建築物用地下水採取의 規制에 관한 法律, 廢棄物의 處理 및 清掃에 관한 法律, 淨化槽法, 海洋汚染 및 海上災害防止에 관한 法律, 化學物質의 審査 및 製造등의 規制에 관한 法律 등, 個別法律의 形式을 택하고 있는데 대해 東京都公害防止條例는 이를 綜合해서 單一法形式을 택하고 있다.

둘째로 法令에서는 申告制로 되어 있는 것이 대부분인데 條例는 工場設置를 許可制로 하고 있다. 許可를 얻기 위해서는 煤煙, 粉塵, 有害가스, 汚水, 騒音, 振動, 惡臭의 防止方法, 産業廢棄物의 종류, 발생량 및 處理方法, 自動車出入口가 接한 路幅 등 廣汎하고 綜合的인 事前審査를 할 수 있는 申請書를 提出해야 한다.

셋째로 法令의 規制基準에 비해서 總量規制, 構造·燃料規制, 立地規制 등을 채용하고 있다.

넷째로 改善命令이나 其他處分에 따르지 않고 操業을 계속하는 工場에 대해, 다른 手段으로 操業을 停止시키기가 困難하다고 認定되는 때에는 工業用水와 業務用水의 全部 또는 一部를 供給停止시킬 수 있도록 되어 있다(條例 第35條).

다섯째로 住民參與에 대한 配慮의 하나로 違反者를 公開하도록 하고 있다.

以上과 같은 東京都公害防止條例는 基本法上の 調和條項을 무시하고 生活環境保全을 위하여 經濟發展行爲를 嚴格하게 制限하고 있는데 이중 工場設置의 干涉制나 工業用水의 供給停止 및 違反者公表 등은 違法이라는 論議가 提起되었다. 원래 法令과 條例의 關係에 있어서는 일단 법령이 規制對象으로 한 경우 法令에 特別한 規定이 없는 限 條例로 이를 重複해서 規制할 수 없고 法令上の 未規制公害만이 條例의 規制對象이라고 보는 것이 一般論이었다. 이에 대해 法令에 의한 未規制公害에 대한 規制만으로는 深刻하게 進行되는 公害에 대응할 수 없다는 立場에서 法律의 規制란 全國에 一般的으로 適用될 必要最少限의 規制基準(이른바 내쇼날미니멈)인 관계로 地方自治團體는 地域의 特殊事情에 따라 必要한 規制措置를 條例로 定할 수 있어야 한다는 主張이 강하게 擡頭되었던 것이다. 이 條例의 制定을 놓고 法律先占論, 내쇼날미니멈論 등 法律論爭이 크게 벌어졌으나 法廷까지 飛火되지는 않고 결국 基本法上の 調和條項 削除라는 方向으로 낙착되었다.

이것은 全的으로 公害와 맞서 싸운 당시의 社會의 狀況에 기인된 것이래 하겠다. 여하간 우와노 세·요코다시 條例의 制定은 中央政府에 대한 地方自治團體의 地位를 強化시켜 이른바 『地方의 時代』를 開幕케 한 序曲이 되었다. 그리고 條例까지는 制定하지 못했지만 地方自治團體중에는 行政要綱의 策定, 企業과의 協定締結 등 새로운 非公式的 行政手法을 써서 試行錯誤의으로 다채로운 독자적인 公害防止對策을 내 세우는 곳이 적지 않게 되었다. 이러한 施策가운데는 有害物質의 總量 規制나 環境影響評價制度和 같은 國家가 엄두도

못내는 行政施策을 앞질러 推進한 경우도 많았다. 새로운 規制技法을 地方自治團體가 國家보다 앞서서 개발했다는 事實은 公害行政의 展開에 있어서 國家에 從屬되고 國家가 정한 法令의 執行者에 머물렀던 종래의 지방자치단체의 地位를 엄청나게 바꾸어 놓았던 것이다. 그것이 地方自治權의 強化를 가져 왔음은 물론이고 이 자치권의 강화는 各급 지방자치단체가 먼저 住民의 要望을 받아 들이고 이를 具體的인 施策으로 만들어 나아가다 最大公約數의인 措置를 國家가 法律로 立法한다는 새로운 上向式立法方式을 確立시켜 준 것이다. 公害行政의 展開를 통해 法律制度를 近代의인 것에서 現代의인 것으로 轉化시킬 수 있게 된 것이다.

여기서 한가지 留意해야 할 점은 이러한 環境行政의 推進이 전혀 對立마찰없이 순조롭게 進行된 것은 아니라는 점이다. 中央政府에서는 厚生省과 通産省의 對立이 있었고 地方行政에서는 革新市政과 補修市政간의 대립이 있었다.

원래 公害對策課가 정부기구로 마련된 곳은 通産省이었다. 1963년의 일이다. 産業界를 動員하여 經濟成長에 注力하는 通産省에 公害對策課가 新設되었다는 것은 多分히 經濟成長에 부수되는 公害問題를 必要惡이라는 정도로 國民을 撫摩하려는 뜻이 있음은 두말할 필요조차 없다. 公害問題가 더욱 深化되자 다음해인 1964년에는 厚生省에 公害課가 생겼다. 公害被害者를 中心으로 公害問題를 保健衛生問題로 파악했기 때문이다. 이무렵 公害로 인한 住民運動은 점차 격화되어 地方自治團體의 公害擔當部課에는 잡다한 苦情, 陳情, 連坐테 모등이 끊임없이 일어났다. 이때 全國의으로보아 公害 專管課를 설치한 都道府縣의 수는 10여개에 不過했지만 이들이 全國公害行政協議會를 만들어 國家에 의해 基本法 早期制定運動을 전개하게 되었

다. 이러한 運動에 대해 厚生省은 雙手를 들어 歡迎하였다. 經濟成長의 主役이라고 自負하는 産業界는 猛烈하게 反對하였고 그들의 主張을 受檢해야하는 通産省의 主張은 딱한 것이었다.

産業界가 反對하는 表面的 理由는 公害規制所管을 厚生省에 주었다는 점이었다. 國民의 保健面만 重視하는 나머지 産業의 發展을 소홀히할 우려가 있다는 것이다. 따라서 總理府나 經濟企劃廳으로 所管을 옮기는 것이 옳다는 主張이었다. 이러한 産業界의 反발이 經濟와의 調和條項을 衆議院産業公害特別委員會에서 添加시킨 원인이 되었고 環境基準第1互인 SO_2 의 基準規定을 놓고 厚生省과 通産省이 대립되어 2年이나 끌게만든 이유였다. 이러한 反撥은 그 뒤에도 계속되어 景氣沈滯를 理由로 規制緩和라는 方向으로 環境行政을 물고 가고 있음은 周知의 事實이다.

한편 東京都의 濃部都政과 大阪府의 左藤府政은 革新, 保守間의 對立으로 法律과 條例의 관계에 대한 解釋을 놓고 東京型和 大阪型이라는 對立되는 論爭을 일으켰다. 앞서 본 바와 같이 東京都에서는 法律보다 앞서는 健康과 環境優先의 理念을 내 세운 東京都公害防止條例를 만들었다. 이 條例는 公害企業을 一般에게 公表하고, 公害業體工業用水의 供給을 停止시키며, 都民으로 구성된 公害監視組織을 育成하고, 工場은 許可를 얻어야 建設할 수 있다는 등 法律의 規制보다 훨씬 엄한 內容을 담고 있었다. 이에 대해 保守側을 代表하는 左藤知事が 이끄는 大阪府에서는 『法律은 條例에 優先한다. 條例의 內容은 法律的으로 事實上으로나 實施可能한 것에 限定되어야 하고 宣言的인 條項은 避해야 한다』는 方針을 밝힘으로써 宣言보다 實踐, 實効第一主義등을 내 세웠던 것이다. 이러한 對立은 결국 1970年의 公害國會를 통해 基本法에서 調

和條項을 削除함으로써 東京型の 勝利로 돌아갔다.

여기서 한가지 더 添言하고 싶은 것은 1970年의 公害對策基本法 改定時 參議院 公海對策特別委員會에 參考人으로서 出席한 飛鳥田一雄 橫濱市長(當時)의 陳述內容이다. 그는 經濟와의 調和條項을 削除하고 公害對策은 全的으로 國民의 生命과 健康의 問題로 추진되어야 하며 公害團束權限은 公海가 地域의 特殊性을 지닌 問題인 까닭에 第1次的 處理를 담당하는 市町村이 행사해야 하되 그것도 國家의 機關責任事務로서가 아니라 固有事務로 주어야 하며 公害對策財源으로 地方交付稅 이외에 公害稅같은 自主財源을 마련해야 한다고하고 國家가 추진하는 公害行政은 17省廳으로 分轄 管掌되어있어서 調整問題가 困難하니 組織과 機能을 一元化시켜야 한다고 陳述하였다. 당시의 環境行政에 대한 地方自治團體의 立場을 잘 밝힌 것 이라고 한다.

以上 살펴 본 日本의 經驗은 化石燃料를 中心으로한 資源에너지의 活用을 통해 급속도로 발전한 工業化社會에서의 産業公害問題에 중점을 둔 公害行政에 관한 것이었다. 따라서 環境行政은 産業公害對策을 中心으로한 對症療法的인 特定發生源에 대한 規制行政이나 責任追求行政을 核心으로 하고 있었다. 이것은 公害對策基本法이 提示한 對策이 公害 즉, 事業活動등에 起因한 環境汚染을 媒介로 發生된 사람의 健康이나 財産上의 被害를 防止하기 위해 最低限度의 制約을 事業活動등에 과하는 것이 主된 것이었기 때문이다. 다시말하면 産業의 利益과 住民의 利益과는 對立·緊張關係에 있다는 前提아래 住民의 健康·財産 기타 個人的 法益을 産業活動으로부터 保護하기 위해 事業活動등에 制約을 과하는 것으로 傳統的인 警察法이

나 不法行爲法의 基本理念과 크게 다를바 없는 것이었다. 따라서 이 基本法에 따른 公害行政은 住民의 이익을 옹호하기 위하여 産業의 이익을 敵對視하고 이를 告發하는 형태로 추진되어 왔던 것이다. 따라서 이러한 公害行政은 景氣沈滯로 産業의 不景氣가 住民의 不利益과 直決되거나 또는 告發할 産業이 어떤 理由로든 줄어들어감에 따라 目標을 상실하게 되어 褪色할 수 밖에 없는 것이었다. 70年代에 겪은 2차례의 油일 쇼크를 계기로 이와 같은 現象이 現實化되었다. 産業面에서는 鐵鋼·造船을 비롯한 資源·에너지多消費型인 重原長大産業의 構造不況, 重化學工業의 生産據點의 海外移轉, 바이오·메가트로닉스·엘렉트로닉스·新素材 등 輕薄短小産業인 尖端技術産業의 發展 등 變化가 있었고 在來産業의 경우에도 公海防止施設이 어느정도 整備되었으며, 經濟不況에 따라 産業을 敵對視하기 困難한 事態에 直面하게 된 것이다. 이러한 公害行政의 後退 現象은 環境影響事業 評價法 制定의 挫折, 窒素酸化物에 관한 環境基準의 緩和改正, 公害健康被害報償法의 改正, 地方自治團體의 公害行政機構 縮小와 人員減縮 등에서 찾아볼 수 있다. 이리해서 公害行政中心의 環境行政에 대한 批判의 소리가 높아가고 있다. 이제부터의 環境行政은 從前과 같이 産業公害中心으로 原因者를 追求하여 이를 先發해서 그 行爲를 制限 規制하는 警察規制나 不法行爲의 豫防策에 머물 것이 아니라 地域環境이라고 하는 有限한 資源을 良好한 狀態로 管理를 위해 環境行政 當局은 그것이 中央이건 地方이건 ① 環境廳測과 事前評價方法의 科學성을 높혀 人爲的活動이 가져오는 環境에 대한 影響을 豫見하는데 精密성을 높혀야 하고 ② 開發行爲를 環境面에서 制約하는 消極的關與에 머무르지 말고 開發과 環境의 調和를 겨냥한 綜合

의 觀點에서 未來를 豫見하고 展望性이 있는 環境의 利用과 保全에 관한 具體的인 構想을 마련해서 國民的 合議를 얻어야 하며 ③ 이러한 成果를 바탕으로 國土計劃, 土地利用計劃, 都市計劃, 施設計劃 등에 積極的으로 關與해서 開發側과 環境利用方法을 共同決定하는 機能을 強化시켜 나가야 한다는 主張이 크다. 이러한 日本의 環境行政이 公害對策에서 環境의 人爲的이고 計劃的인 管理에도 發展해야 한다는 主張은 우리나라 環境政策基本法의 方向에 큰 指針이 된다고 하겠다.

II. 韓國의 現實

우리나라에서 環境行政에 관한 基本的 法律이 制定된 것은 1963년의 일이다. 이 해에 公害防止法이 制定되었다. 周知하는바와 같이 經濟開發5個年計劃이 갖 시작된 이 무렵에는 産業公害가 現實的인 問題로 대두되기 전의 일이다. 勤勞基準法, 國土開發綜合計劃法, 食品衛生管理法 등과 마찬가지로 이 무렵에 制定된 많은 觀念法의 하나로 公害防止法도 制定되었던 것이다. 觀念法이란 現實的으로 規制할 對象이 없거나 法으로 施行할 때 現實을 全面否定하지 않으면 안될 理想的 基準을 內容으로하는 法制를 뜻한다. 法의 必要性을 國民은 아직 못 느끼고 있는데 一部 專門家들이 앞으로 닥치게 될 事態를 先進國의 過去를 보아 미리 짐작해서 만드는 先進立法인 것이다. 따라서 觀念法은 그 實効성이 얼마동안은 없게 마련이다. 公害防止法도 大氣汚染 水質汚染, 騒音, 振動 등에 대한 排出基準을 마련해 그 施設을 단속한다는 지극히 原初的인 公害防止를 위한 內容을 담은 것이었지만 8년 가까운 歲月동안 施行되지 않은 잠자는 法이었다. 그러나 이 法의 制定은 우리나라 環境行

政에 두가지 커다란 遺産을 남긴 意義를 지니고 있다. 그 첫째는 環境行政의 內容을 公害中心으로 굳혔다는 점이고 그 둘째는 地方自治 不在時代의 立法이라서 地方自治團體의 役割을 전혀 인정치 않았다는 점이다. 이 두가지 遺産은 오늘날까지 면면하게 계승되어 오고 있다. 第2次經濟開發5個年計劃이 끝날무렵인 1971년에 蔚山地域등 工業團地地域內 住民들의 汚染被害가 現在化되면서 公害防止法은 改正되었다. 이 때에 처음으로 中央部署에 公害防止擔當機關이 마련되었다. 保社部 環境衛生課內에 公害係가 생겼던 것이다. 이 機構는 課로 擔當管制로 昇格되었다가 1980년에 外廳으로 까지 成長하게 된다. 그러나 地方自治團體의 機構改編은 전적으로 中央統制下에 있었고 中央統制는 全國의으로 劃一化되어 地方의 特殊性은 고려하지 않고 있던 때라서 公害問題가 深刻하게 되어 住民抵抗이 거세게된 70年代에 들어와서도 蔚山市의 關係職員數는 2名에 머무르고 있는 形狀이었다. 國家形成의 牽引車인 產業界의 經濟活動에 制動을 가한다는 것은 國益에 反하는 것이라는 國家政策이 우선했던 이 時期에 마련된 公害防止法의 改定은 個別業體의 排出基準만을 救濟하는데 끝냈던 관계로 公害防止보다는 公害許容法의 구실 이상의 것을 할 수 없었다. 1977년에 政府는 公害問題의 深刻性을 깊이 깨닫고 그 對策으로 公害防止法을 廢止하고 環境保全法을 制定하여 지금까지 公害防止法을 廢止하고 環境保全法을 制定하여 지금까지 公害防止法이 規制對象으로 삼지 않았던 自動車輩出가스와 土壤汚染을 포함시키는 한편 海洋汚染防止法도 새로 制定하였다. 그러나 이 해에 自然保護運動을 汎國民運動으로 展開시킴으로써 産業公害問題에 대한 國民의 關心을 自然保護로 돌리고 이를 內務部로 하여금 專担케 하

었다. 이는 地方自治團體의 活用과 汚物投棄行爲에 대한 團束의 側面을 自然保護運動의 中心으로 생각하는 思考方式의 表出이었다. 1980年 第5共和國 憲法은 그 第22條에 環境權을 明文化하고 81년에는 環境廳을 設置하였다. 그러나 經濟成長 第一主義式 思考方式은 그대로 持續되어 憲法上的 環境權規定은 宣言의인 것에 머무르고 新設된 環境廳을 主軸으로 새롭게 마련된 環境影響評價制度의 實施를 免罪簿의 要式行爲 이상의 實益을 얻게 만들 수는 없었다. 1986년에 環境廳은 全國에 支廳을 設置하여 지금까지 道知事에게 機關委任되었던 規制業務와 廣域性 自治事務의 一部를 직접 管掌하게 되었다. 이 사이 地方自治團體와 環境廳支廳間에 業務管掌을 놓고 일부 마찰이 있었으나 地方自治不在下의 解決方式으로 結말이 났음은 물론이다. 地方自治가 實施되지 않고 있는 現在로서는 不可避한 일이라 하겠다.

한편 우리날의 環境保全關係法은 總65個에 이르고 이를 管掌하는 有關中央行政機關은 1處, 9部, 6廳에 이르고 있다. 科學技術處, 內務部, 農林水產部, 商工部, 動力資源部, 建設部, 保健社會部, 勞動部, 交通部, 文化公報部, 山林廳, 農林振興廳, 水產廳, 鐵道廳, 海運港灣廳, 環境廳) 이것은 環境行政의 機能別分化가 심하여 그 調整統轄이 困難함을 뜻한다. 그리고 더욱 特異한것은 이 모든 法律이 中央政府中心이고 地方自治團體는 이를 從屬적으로 돕는데 끝하고 獨自의인 領域을 전혀 認定받고 있지 못하다. 이러한 경향은 環境廳이 1987년에 마련한 環境政策基本法의 草案이나 1977년부터 自然保護運動을 맡고 있는 內務部가 마련한 自然保護基本法의 草案에도 그대로 繼承되어 있다. 總會의 必要性만 強調되고 多極化는 전혀 配慮되어 있지 않는것이다. 그 提案理由를 보기로 하자. 環

環境政策基本法 草案의 提案理由를 보면 『政行 環境保護法이 大氣, 水質, 騒音, 振動 등 異質의 事項을 混合規定하고 있어 날로 多樣化, 複雜化해가는 環境問題에 能動的으로 대처하기에는 미흡한 실정이므로 이를 各 개별 單行法으로 분리함과 동시에 환경관계법규 상호간의 體系의 統一성을 확보하고 環境政策의 基本理念과 方向을 정립하는 한편 환경시책 환경행정의 국가 전체로서의 一貫性있는 추진을 기하기 위함』이라고 되어 있고 自然保護法草案에는 그 提案理由로 『汎國民的인 自然保護運動을 시작한지가 10년에 이르고 있으나 ----- 自然毀損 및 汚染行爲는 날로 深化되어 가고 ----- 自然改造 및 파괴행위는 廣域化, 大規模化되어 자연의 황폐화는 물론 人間과 모든 生物의 生存에 까지 위협받기에 이르렀다. 따라서 國民의 健康과 文化的인 生活의 영위를 보장하고 관련 자연보호사업의 완벽한 추진과 제도적 뒷받침을 위하여 自然環境의 체계적, 종합적인 保護管理와 효율적인 규제단속을 위한 自然保護法을 制定 運用하고자 하는것』으로 밝히고 있다.

環境行政의 綜合的 基本法이 못되고 中央部處의 管轄權 是非로 兩分되어 있는 점도 問題이지만 兩法案이 지니고 있는 가장 根本的인 問題로 中央과 地方間의 關係鼎立이라고 생각된다. 機能配分上의 水平의 關係가 中央과 地方에 있어서의 各部處國間의 機能分擔問題라고 한다면 華直的關係는 中央과 地方의 機能分擔問題인데 이 後者가 소홀하다는 것이다. 環境政策基本法草案을 보면

第5條 第2項에서 『地方自治團體는 管轄地域의 特性을 考慮하여 國家의 環境保全施策에 準하는 施策을 樹立하여 施行하여야 한다』고 하여 前述한바있는 日本의 公害對策基本法의 第18條에 規定된 前般部만 導入하고 自治團體의 獨自의 施策

의 마련을 義務化하는 后般部는 削除되어 있다. 그리고 草案 第12條 第3項에 『市·道知事は 政府가 定하는 環境基準의 유지를 위하여 必要한 國家支援事業 및 自體事業計劃을 環境廳長이 정하는 바에따라 作成하여 環境廳長에게 提出하여야 한다』고 規定함으로써 環境基準을 機關委任事務로 만들거나 自治團體의 自體計劃도 環境廳長에게 提出하고 있다. 뿐만아니라 草案 第26條에는 『環境廳長은 環境汚染의 狀況을 파악하고 그 防止事業을 강구하기 위하여 行政管轄區域에 불구하고 大氣汚染의 影響圈地域 또는 水質汚染의 水系別地域등에 대한 環境의 影響圈別 管理를 할 수 있다』고 規定함으로써 廣域行政의 性格하나만을 앞세워 地方自治團體와의 協議節次없이 汚染影響圈에 대한 管理를 中央이 直接하도록 規定하고 있다. 이와같은 規定 이외에 大部分의 條項이 中央中心이고 地方은 從屬的으로 執行만을 責任지우고 있다. 自然保護法도 또한 마찬가지로 되어 있다. 물론 良法草案이 모두 6.29宣言 以前에 作成된 것이어서 當時의 行政風土로 보아 이상할 것은 없다고 하겠다.

이보다 더 한심한 것은 地方自治法의 內容이라고 하겠다. 1949년에 制定된 우리나라 地方自治法은 516軍事쿠데타가 일어날 때까지 전후 5차례의 改定세례를 받았다 516후인 1961년 10월에 地方自治에 관한 臨時措置法이 마련된 후부터 각종 특별법을 통한 地方制度의 改革은 많았으나 地方自治法은 特別法이나 后法에 의해 왜곡된채 운영되어 오다가 1987年 3월에 대대적인 改正을 보게 되었다. 이 改正內容은 從前法의 內容에 비해본다면 自治的側面이 강조된 진일보한 것이었다. 그러나 이 法案은 6.29宣言 이전에 정부가 마련한 改正案을 骨子로 한 것이어서 當時의 政治行政風土로 보아

서는 革新的인 것이라 할 수 있으나 참된 地方自治를 俱現하기에는 未治한 점이 많은 것이었다. 地方自治團體의 自治權의 範圍, 國家關與方法 등에 있어서 종전의 中央官治行政時代의 舊款을 크게 벗어나지 못한 것이었다. 이 改正草案이 6.29宣言 後에도 별반 새로 손을 대지 못한채 慣行대로 野黨의 退場戰術이라는 責務拋棄와 與黨의 一方的通過라는 數의 橫暴속에 改正法律이 成立한 것이다. 따라서 새로 改定된 地方自治法에도 그것이 舊法에 없던 地方自治團體의 事務範圍를 包括적으로 例示하고 地方自治團體의 종류별로 平務配分基準을 새로 規定하고 있음에도 不拘하고 自治權의 伸張을 찾아 보기 힘들게 되어 있다. 住民과 密接한 關聯이 있는 環境汚染分野의 計劃立案權이나 防止事務의 處理權을 自治事務로 例示하고 있지 않을 뿐만 아니라 自治團體의 技術이나 財政能力으로 감당하기 어려운 事務는 國家事務로 만들어 놓은 듯한 規定을 됴으로써 自治權의 認定幅을 좁혀 놓고 있다. 그리고 條例도 『法令의 범위안에서』 制定할 수 있도록 함으로서 法令에 근거를 두지 않은 條例의 制定權을 認定치 않고 있다. 改正案이 參考한 日本의 地方自治法을 보면 第2條 第3項 7號에 『清掃, 消毒, 美化, 公害防止, 風俗 또는 清潔을 汚染시키는 行爲의 制限, 其他 環境의 整備保全, 保健衛生 및 風俗醇化에 관한 事項을 처리하는 것』이 들어있고 그 第14條 第1項에는 『法令에 違反되지 않는 限度內에서』 條例制定權을 인정하고 있다. 이러한 우리 法의 規定內容은 이제 다시 거론되고 있는 改定論議와 아울러 點檢되어야 할 대목들이다.

흔히 70年代를 分權·參與·環境의 時代라고 부르는 學者들이 있다. 生活環境問題가 住民과 地方自治團體와의 關係를 보다 密接하게 만들어 자

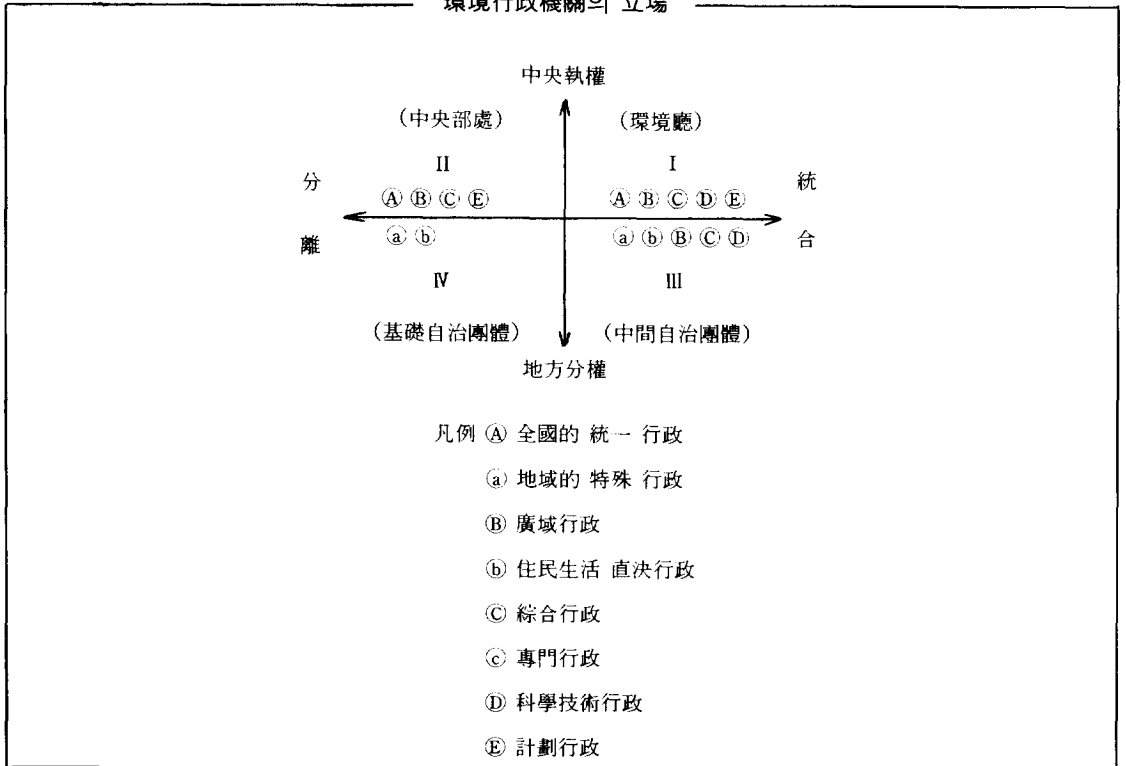
治權의 擴大가 어느때 보다 크게 要請되었다는 뜻이다. 철두철미한 中央執權的 行政體制를 나폴레옹時代 이후 계속 유지해온 프랑스가 1982年 地方分權法을 제정하여 철저한 分權化와 住民自治를 강화하게 된 것도 이와같은 世界的思潮의 反映이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 9年동안의 地方自治實施期를 中斷시키고 철저한 中央執權的 官主導 行政을 통해 開發獨裁를 꾀은 5.16軍事쿠데타 이후 오늘 날까지 28年동안은 地方自治不在時代였다. 經濟成長과 安保의 論理를 앞세운 強力하고 統一的이며 能率爲主의 開發行政은 分權과 參與와 自律의 價値를 認定하려 들지 않았던 것이다.」 이리해서 法律上 讀者의 行爲能力을 지녔다는 法人格을 賦與받고 있는 地方自治團體는 國家의 一線機關으로 轉落되어 國家의 施策을 地方에서 執行하는 從屬的地位에 머물러 온 것이다. 高度의 經濟成長을 이룩해 오는 가운데 提起된 環境問題도 必要惡으로 認定되어 舉論하는것조차 禁忌되어 왔다. 그러나 國民所得의 向上은 抵抗型 住民運動을 提高시켜 住民의 몸가까운 地方自治團體는 거센 住民들의 怨聲의 的이 되어 連坐데모등을 통한 攻擊의 對象이 된지 오래나 環境問題의 解決에 必要한 權限을 갖고 있지 못한 地方自治團體로서는 속수무책일 수밖에 없었다. 參與와 自律化에 대한 國民들의 慾求噴出은 급기야 6.29宣言을 통해 權威主義行政의 불식과 地方自治制 實施를 통한 民主化方向으로 나아갈 길이 트게 만드는데까지 이르렀다. 그러나 官主導, 中央中心의 官廳의 論理는 아직도 改善될 氣味를 보이지 못하고 있다. 官廳의 論理에서 住民의 論理, 中央의 論理에서 地方의 論理로, 能率의 論理에서 效率의 論理로 目的의 論理에서 過程의 論理로 轉換해야할 價値觀의 變質은 時代的 要請이다. 그러나 아직도 混亂한

지속하고 있을뿐 새로운 가치관의 밝은 날이 渡來하고 있지 못 하다. 地方自治의 實施는 요즈음 政街에서 시끄러우리만큼 떠들고 있는것처럼 地方選舉의 실시를 통한 議會와 長을 直選만 하면 그로서 끝나는 間斷한 問題가 아니다. 적어도 中央과 地方間의 機能, 人力, 財源의 合理的인 配分없이는 不可能하기 때문이다. 그러나 이러한 配分努力은 극히 미미하고 根本方向에 대한 合意조차 얻고있지 못하고 있는 形便이다. 住民의 몸가까운 곳에서 住民이 아쉬워하는 問題는 모두 解決시켜야 하는 것이 行政團體의 管轄을 反對하는 것에 그치는 것이 아니라 中間自治團體의 管轄조차 反對하는 立場이다. 環境行政의 地方事務化에는 반대하는데, 그 이유는 科學 技術的 特性이 강해서 人力技術,

財政面에서 準備가 全無한 中間自治團體가 擔當하도록 政置하는것은 環境行政의 拋棄를 의미한다고 主張한다.

環境行政의 概念은 대단히 廣範하다. 따라서 地方自治를 實施한다 하여 無條件 이를 分權化할 수는 없다. 以上과 같은 概念圖를 前提로 우선 分權化를 통해 住民參與의 機會를 擴大시키고 統合性은 具體的인 行政內容에 따른 檢討와 아울러 環境行政의 地域的 特殊性和 住民生活直結性을 들어 地方自治(local autonomy)에 맡기도록 分權化되어야 한다고 主張한다. 그러나 이 때에도 廣域自治團體인 中間自治團體는 環境行政의 廣域性和 綜合性 및 科學性을 들어 基礎自治團體보다는 中間自治團體가 担當해야 옳다고 主張한다. 象限(Ⅲ)

環境行政機關의 立場



에는 環境廳 支廳의 立場도 포함된다. 그러나 支廳의 立場은 環境廳의 一線機關으로서 地方分權을 要求하는 點은 中間自治團體와 같으나 이 時의 分權은 權限의 委任을 통한 行政的分權이라는 점에서 獨立的分權을 주장하는 中間自治團體와 다르게 統合에 대한 要請도 基礎 象限 (I)과 (II)는 中央各部處의 立場이다. 環境行政은 全國의 統一性 (national unity)을 요하는 廣域行政이고 計劃行政인 까닭에 中央政府가 管掌해야 하고 地方自治團體가 擔當할 수 없다고 보아 中央權體制下에서 얻은 既得權을 分權化하려 하지 않으려 한다. 象限 (I)은 環境行政의 綜合性과 科學性을 強調하며 有關中央行政機關(1處, 9部, 6廳)에 分散되어 있는 機能을 한곳에 統合시키는 것이 바람직하다고 주장하지만 自然保護를 擔當하는 內務部, 國土開發計劃이나 國立公園등을 專担하는 建設部, 産業配置를 擔當하는 商工部, 文化財를 관장하는 文公部 등 環境行政의 一部를 擔當하고있는 有關中央行政機關은 그 專門性을 내세워 統合에 反對하는 立場이다. 한편 地方自治團體의 立場은 象限 (III) (IV)에서 보를 거쳐 確定지워야 할 것이다. 地方自治를 強化한다하여 모든 環境行政을 全面的으로 分權化하는 것은 새로운 混亂을 몰고 올 素地가 있기 때문이다. 順次的으로 收容態勢를 갖추게 하고 分權化를 추진해야 할 것이다. 專門技術人員, 組織, 財源의 充實이 前提되어야 함은 물론이다. 이런 點에서 國家機關인 環境廳 地方支廳이 環境行政의 執行(規制)業務를 地方에서 擔當하고있는 問題도 時間을 두어 解決해야 할 것이다. 地方의 能力不定이 理由가 되어 國家가 直接 執行하는 것은 地方政府의 責任感을 輕減시켜 發展의 契機를 마련하지 못하는 問題가 있다. 그렇지 않아도 地域經濟中心의 自治行政을 통해 工業化推進을 위한 企

業維持에 앞장설 것이 分明한 自治團體로 하여금 規制를 擔當케 하는 것이 과연 成果面에서 뜻이 있겠는가 하는 現實的인 問題도 있다. 이리해서 地方自治의 實施를 앞 두고 檢討해야 할 일이 한두가지가 아니다. 環境行政이 지니고 있는 特異性은 다른 行政分野보다 더 이 問題를 複雜하게 하고 있다.

첫째로 國家와 地方을 막론하고 行政의 目標設定에 따른 問題點이다. 國家의 경우 經濟政策을 國際競爭에서 弱者의 立場에 있는 企業을 지원하는 것이 行政의 目標로 되어 있고 地方의 경우 地域開發을 위해 維持해 온 企業의 利益을 돌보는 일이 行政의 主眼點이 될 수 밖에 없다. 그러나 이러한 企業들은 地域住民에 비하면 强者라는데 問題가 있다. 이것이 자칫 加害者와 被害者의 對立이 예상되는 環境行政에 있어서 利益의 調整을 加害者에게 有利하게 解決할 가능성을 주고 있다.

둘째로 被害者들의 組織的 抵抗運動이 參與의 住民參加로 昇華될 때까지 一過性反抗에 公權力이 시달리고 公權力은 이에 대해 國益 또는 地域社會全體의 利益을 내세워 諦念을 강요하는 樣相은 우리 周邊에 흔히 있는 일이다. 理解關係에 따른 自然發生的抵抗運動이 아니라 秩序있는 廣範한 平和的 住民運動으로 展開되어 法制化되는 學習課程을 익히는 努力이 環境行政의 當面科題라하겠

다.

셋째로 環境行政의 경우 規制範圍의 不認定에서 提起되는 問題가 있다. 加害者 中心일 때에는 範圍가 縮小되는 傾向이 있고 被害者 中心일 때에는 擴大되는 것이 常禮이다.

넷째로 官僚主義의 폐단이 綜合調整을 어렵게 한다는 點이다. 調整의 困難은 對策을 뒤늦게 만들어 被害發生後의 事後對策을 마련하는 追從行

政에 그치고 中央 各部處의 責任回避로 地方自治 團體만 골탕 먹는 일을 여러차례 보아왔다. 權限 없는 責任追求는 結局 住民들에게 不利益으로 돌아가는 것은 뻔한 일이다. 이리해서 行政의 化石化現像이 생겨나게 된다. 새로운 行政需要에 대한 彈力的對應이 있으려면 住民의 몸가까운 곳에서 이를 處理할 수 있는 權限이 있어야 하는 것이다.

끝으로 環境行政을 困難하게 만드는 것은 加害者意識이 없다는 점이다. 企業은 企業대로 國際競爭力 弱化를 내세워 規制強化에 反對하고 住民은 住民대로 自身이 被害者일 뿐만 아니라 加害者이기도 하다는 意識이 전혀 없다는 점이다. 이리해서 環境行政은 受惠者라고 생각하는 勢力이 없는 까닭에 消極的인 것으로 되지 않을 수 없는 형편이다.

Ⅲ. 自治時代의 環境行政의 進路

1980年代의 마지막 해인 금년 1989年의 時代的思潮는 우리에게 커다란 發想의 轉換을 요구하고 있다. 지난 30年 가까운 歲月동안 國家安保와 所得增大를 위한 經濟成長政策은 南北統一과 貧困克服이 國家政策의 最高價值였다. 이것은 劃一的이고 統一的이며 強力한 行政力의 必要를 正當化시켜 開發指向的 權威主義 統治形態의 出現을 낳고 中央執權·官主導行政을 當然한 것으로 만들어 分權과 參與·自律化없는 行政으로 一貫되어 結局은 國民의 欲求不滿을 增幅시켜 왔다. 이제 6.29 宣言과 6共和國 出帆은 民主化를 促進시키고 그 方案의 하나로 地方自治制의 實施를 約束하고 있다. 이로서 지금까지 中央의 一線機關으로 充實하게 中央政策만을 執行해 왔던 地方官治行政은 地方自治行政으로 轉換되어야 하고 또한 지금까지 參與와 規制없는 주어진 團體自治的 地方行政은

住民自治行政으로 轉換되어야 함을 뜻한다. 이를 위해서도 ① 地方自治團體의 自主性·自律性이 強化되어야 하고 ② 地方行政의 簡素化·効率化가 提高되어야 하며 ③ 地方의 時代를 擔當할 廣域的인 行政體制가 地方行政 内部에서 確立되어야 할 것이다. 요지의 各 政黨의 政治人들이나 一部 學者들 중에는 ①만을 重視하는 나머지 民主性의 充足이면 그것도 地方選舉만해서 住民이 議員을 直選만하면 地方自治는 저질로 되고 그것이 곧 民主化를 結束한다는 單細胞的 思考方式에 사로잡혀 있는 듯한 印象을 주는 發言들을 하고 있다. 地方自治行政의 效率性 提高問題에는 全혀 言及하거나 研究하려는 姿勢를 全혀 보이지 않고 있다. 이것은 자칫 地方自治의 實施가 非能率, 非効率이라는 非難을 받게 되어 原點으로 되돌아오는 反動現象을 낼런지도 모른다는 憂慮를 갖게 한다. 地方自治의 運命은 民主性 뿐만 아니라 이에 能率性을 어떻게 調和시키는가에 달려 있는 것이다. 이러한 見地에서 國家는 行政的立場에서 地方自治團體를 보살펴야 한다는 見解나 中央과 地方을 對立的關係로 보고 地方自治의 實施는 無條件 中央으로부터 地方이 權限을 爭取하는 것이라고 보는 見解는 모두 옳지 않다고 보아야 한다. 中央이나 地方이나 모두 國家의 統治機構의 一環인 까닭에 兩者의 관계는 各各 機能과 責任을 나누어 가지고 國民福利의 增進이라는 하나의 目標을 向해서 協力하는 協同關係로 보아야 하는 것이다. 이러한 角度에서 環境行政에 관한 機能도 分擔되어야 한다. 環境行政이란 環境汚染防止를 위한 規制行政에서 부터 새로운 環境創出을 위한 先導行政에 이르기까지 그 範圍가 넓다. 따라서 무엇보다 서둘러야 할 일은 우선 行政과 民間의 機能分擔을 밝혀서 行政의 守備範圍를 確定시켜야 하고 그 行政을 中央과 地方

이 분擔하되 國家의 監督限界를 分明히 하고 中央과 地方의 共同事務에는 計劃과 決定은 中央이 하고 그 實施와 執行은 地方이 한다는 方式으로가 아니라 決定에는 地方의 參與, 實施에는 中央의 責任自覺이라는 協力關係로 이끌어 나가야 할 것이다. 이와같은 根本姿勢는 中間自治團體와 基礎自治團體間的 경우에도 同一하다.

따라서 環境行政이 지니고있는 計劃性, 綜合性, 廣域性, 科學性, 統一性등 要求만을 앞세워 中央優先의 權限管掌 發想도 問題이고 地域의 多樣性, 住民生活直結性만을 앞세워 徹底한 分權을 強要하는 發想도 問題가 있다. 따라서 地方自治의 實施를 앞두고 이에대한 檢討가 있어야 하겠다. 中央各部處間的 機能配分에서 問題가 있거니와 中央과 地方間的 機能配分이나 監督關係에도 問題가 허다한 것이 確實하고 現在대로의 地方自治制 實施

는 不必要한 마찰을 中央과 地方間에 일으킬 것이 확실하기 때문이다. 漸增의 改革을 통한 民主化는 學習過程의 重要性을 의미하고 이것이 單純한 試行錯誤에 머물러 國力消耗에 그치지않게 하기 위해서는 不斷한 改革努力이 必要한 것이다. 이제 地方議會나 長의 直選을 통해 正統性을 확보하고 住民의 代表機能과 統合機能을 다할 수 있는 自治行政의 方向을 量的 行政에서 質의 行政으로, 中央依存行政에서 地域充實化行政으로, 目標達成重視行政에서 到達課程重視行政으로 그리고 官廳, 便宜行政에서 住民便宜行政으로 서서히 바뀌어 갈것이 확실하다. 그러나 무엇보다 行政의 文化化를 통한 環境創造行政이 地域經濟開發行政에 代身될날도 머지않은 관계로 이에 대한 준비를 위해 環境行政에 있어서의 自治團體의 役割을 하루 빨리 定着시키는 研究檢討를 해야할 것이다.

(附錄-1) 日本의 公害對策沿革一覽(環境研究 No. 69, 1987에서)

- 1878年 : 渡官瀬川(梶木縣)에서 足尾銅山의 鑛害 深化되다.
- 1885年 : 別子銅山(愛媛縣)의 亞黃酸가스 被害 擴散
- 1895年 3月 : 『狩獵法』公布
- 1914年 : 日立鑛山, 높이 156m 인 世界一의 煙室 完成, 煙害 거의 없어지다.
- 1923年 : 關東大地震后 江東區 地盤沈下 確認(10~15cm/年)
- 1931年 4月 : 『國立公園法』公布
- 1939年 12月 : 『鑛業法』改正. (無過失責任制度 導入)
- 1941年 : 安中(群馬縣)의 煙害惡化
- 1948年 7月 : 『温泉法』 『農藥團束法』公布
- 昭和30年代~昭和40年代(1955~1974) : 昭和30年代(1955~1964)부터 40年代(1965~1974)에 걸친 高度經濟成長期에는 環境汚染이 加速度的으로 擴散되어 이따이 이따이 病(富山縣), 水俣病(熊本縣), 四日市喘息(三重縣), 新瀉水俣病등으로 代表되는 悲慘한 公害가 社會問題化됨에 이른다.
- 1956年 6月 : 『工業用水法』公布

- 1957年 6月 : 『自然公園法』公布
- 1958年 6月 : 本州製紙江戸川工場(東京)의 汚水事件으로 沿岸漁民들이 工場에 亂入하여 警察隊와 衝突
- 1958年 12月 : 『公共用水域의 水質保全에 관한 法律』『工場排水等の 規制에 관한 法律』
- 1962年 5月 : 『建築物用地下水의 採取規制에 관한 法律』公布
- 1962年 6月 : 『煤煙의 排出規制等에 관한 法律』公布
- 1964年 3月 : 公害對策推進連結會議 設置
- 1965年 9月 : 公害審議會 第1回 總會
- 1965年 10月 : 公害防止事業團 設立
- 1966年 10月 : 公害審議會 答申(公害에 관한 基本的施策에 대하여)
- 1966年 11月 : 産業構造審議會 答申(産業公害對策에 대하여)
- 1967年 5月 : 公害對策基本法案 閣議決定, 國會提出
- 1967年 8月 3日 : 『公害對策基本法』公布
- 1968年 6月 10日 : 『大氣汚染防止法』, 『騒音規制法』公布
- 1968年 9月 26日 : 水保病의 原因이 窒素水銀工場 排水中の 有機水銀이라는 趣旨의 政府 統一見解 發表
- 1969年 5月 23日 : 最初の『公害白書』를 國會에 報告
- 1969年 7月 2日 : 『東京都公害防止條例』制定
- 1969年 12月 15日 : 『公害에 關聯된 健康被害의 救濟에 관한 特別措置法』公布
- 1970年 5月 16日 : 海中公園 地區制度 導入
- 1970年 7月 18日 : 東京都 杉並區·世田谷區에서 光化學스모그 發生
- 1970年 7月 22日 : OECD 環境委員會 設置(汚染者 負擔의 原則(The polluter-Pays Principle)의 實施에 관한 勸告』等을 採擇하고, 先進國間的 環境協力の 場으로서 重要な 役割을 하고 있다.)
- 1970年 7月 31日 : 公害對策本部 設置(公害에 관한 情報機能의 一元化와 公害對策의 一體化)
- 1970年 10月 8日 : 第1回 日美公害關係會議 開催
- 1970年 12月 1日 : 內閣總理大臣, 第1次 公害防止計劃(四日市와 千葉·市原·水島の 3地域)을 承認
- 1970年 12月 18日 : 公害國會『公害對策基本法의 一部를 改定하는 法律』等 公害關係 14法の 制定
- 1971年 5月 25日 : 騒音에 관한 環境基準 設定
- 1971年 6月 1日 : 『惡臭防止法』公布

- 1971年 6月 24日 : 카도미움을 農用地土壤汚染法上の 特定有害物質로 指定.(72年 10月 27日에 銅, 75年 4月 8日 砒素追加指定)
- 1971年 7月 1日 : 環境廳 設置
- 1971年 8月 7日 : 熊本縣知事등의 水俣病認定申請棄却處分을 取消시킴과 同時에 事務次官 通知로 水 病認定要件을 提示함
- 1971年 8月 27日 : 『尾瀨自動車道路의 工事中止에 대하여』 閣議諒解
- 1971年 12月 28日 : 水質汚染에 관한 環境基準 設定
- 1971年 12月 28日 : 『環境保全上 緊急을 要하는 航空機 騒音對策에 대하여』를 運輸大臣에 勸告
- 1972년 : 1971년부터 1973년에 걸쳐 4大公害裁判에서 原告勝訴 判決이 내림(71年 9月 新瀉水俣病, 72年 7月 四日市喘息, 72年8月 이따이 이따이病(71年 6月 第1審), 73年 3月 熊本水俣病)
- 1972年 1月 31日 : (財) 公害調査센터 設立(76年 4月 20日 環境調査센터로 改稱)
- 1972年 2月 : 로마클럽 『成長의 限界』 發表(地球資源의 有限性 強調)
- 1972年 4月 1日 : 國立, 國定公園內의 特定民有地 買上制度 發足(1984年 2月 大台々原가 制度適用 1號)
- 1972年 4月 27日 : PCB汚染對策推進會議 設置(1968年, PCB가 混入된 米糖油症에 의한 『가네미油症事件』이 發生되고, 71年경부터 PCB에 의한 環境汚染이 明白해져 취해진 行政措置)
- 1972年 6月 1日 : 『特殊鳥類의 讓渡等の 規制에 관한 法律』 公布
- 1972年 6月 5日 : UN人間環境會議 開催(『人間環境宣言』등 採擇(스톡홀름), UNEP 設置(나이로비))
- 1972年 6月 6日 : 『各種公共事業에 關聯된 環境保全對策에 대하여』를 閣議에서 諒解(環境影響評價에 대한 本格的 試圖)
- 1972年 6月 22日 : 『自然環境 保全法』公布.
- 1972年 6月 22日 : 無過失責任制度의 導入(大氣汚染防止法, 水質汚濁防止法의 一部改正)
- 1972年 7月~8月 : 瀨戶內海播磨灘에서 赤潮 大發生
- 1972年 12月 20日 : 環境保全上 緊急을 요하는 新幹線 騒音對策에 대하여』 運輸大臣에게 勸告
- 1973年 3月 1日 : 公害研修所 發足
- 1973年 4月 1日 : 第1回 自然環境基礎調査인 『프름의 國勢調査』 始作
- 1973年 5月 8日 : 二酸化窒素, 光化學옥시단트等에 관한 環境基準設定
- 1973年 6月 4日 : 魚貝類의 水銀汚染 問題化

- 1973年 6月 5日 : 第1回 環境週間(每年 6月5日을 「世界環境의 날」, 6月6일부터 1週日間을 「世界環境週間」으로)
- 1973年 6月 12日 : 水銀等汚染對策推進會議 設置
- 1973年 8月 2日 : 窒素酸化物 固定發生源에 대한 規制
- 1973年 9月 27日 : 大阪府 環境管理計劃 策定
- 1973年 10月~12月 : 1次오일 속으로 省資源·省에너지化 推進
- 1973年 10月 2日 : 「瀨戶内海環境保全臨時措置法」公布
- 1973年 10月 5日 : 「公害健康被害補償法」公布
- 1973年 10月 16日 : 「化學物質의 審査 및 製造等の 規制에 관한 法律」公布
- 1973年 10月 18日 : 大雪山 縦貫道路計劃 中止
- 1973年 11月 6日 : 「自然環境保全基本方針」閣議決定
- 1973年 12月 27日 : 航空機騒音에 관한 環境基準 設定
- 1974年 2月 : 天神崎市民地主運動 開始(和歌山縣)
- 1974年 3月 : 國立公害研究所 發足
- 1974年 3月 25日 : 國立公園內에 마이카 規制의 導入
- 1974年 5月 9日 : 瀨戶内海環境保全審議會 答申(向后 埋立은 抑制해야한다는 基本姿勢)
- 1974年 6月 1日 : 亞黃酸化物에 관한 總量規制制度 導入
- 1974年 6月 5日 : 自然保護憲章 制定
- 1974年 6月 25日 : 「國土利用計劃法」公布
- 1974年 7月 : 東海自然步道 完成
- 1974年 9月 19日 : 日美철새 保護條約 發效(81年4月 日濠, 6月日中間協定)發動
- 1974年 9月 30日 : 總水銀, 알킬水銀의 水質環境基準 強化
- 1975年 2月 3日 : PCB에 관한 水質環境基準 追加
- 1975年 7月 16日 : 六價크롬汚染問題 表面化
- 1975年 7月 29日 : 新幹線 騒音에 관한 環境基準 設定
- 1975年 8月 5日 : 日美環境保護協力協定 發效
- 1976年 1月 28日 : 自然環境保全審議會 自然環境部會의 「自然保護를 위한 費用負擔問題에 대하여」 中間報告
- 1976年 3月 5日 : 「新幹線鐵道 騒音對策要綱」閣議諒解
- 1976年 3月 12日 : 「環境保全上 緊急을 要하는 新幹線鐵道 振動對策에 대하여」 運輸大臣에게 勸告
- 1976年 5月 18日 : 國土利用計劃 全國計劃을 閣議決定
- 1976年 6月 10日 : 「振動規制法」公布

- 1976年 6月 16日 : 中央公害對策審議會「自動車騒音 許容限度の 長期設定方案에 대하여」答申
- 1976年 6月 16日 : 廢棄物 最終處分場等の 規制強化
- 1976年 10月 4日 : 「川崎市 環境影響評價에 관한 條例」制定
- 1976年 12月 15日 : 水俣病認定處分不作爲違法確認請求訴訟判決(熊分地法) 確定
- 1977年 5月 16日 : 環境保全長期計劃 策定
- 1977年 7月 20日 : 本州四國連絡架橋事業의 實施에 대한 環境影響 評價 基本 指針 提示
- 1977年 11月 4日 : 第3次全國綜合開發計劃을 決定.(定住圈構想)
- 1977年 12月 26日 : 中央公害對策審議會「自動車 排出가스 許容限度 長期設定方案에 대하여」答申
- 1978年 4月 1日 : 揮發油(LPG) 乘用車의 78年度 排出가스 規制實施(美國의 1970年 머스키-法과 같은 規制)
- 1978年 4月 20日 : 「特定空港周邊航空機騒音對策 特別措置法」公布
- 1978年 4月 21日 : 「瀨戶內海環境保全基本計劃」閣議 決定
- 1978年 6月 13日 : 「瀨戶內海環境保全臨時措置法」의 恒久法化, 磷削減措置, 總量規制制度의 導入
- 1978年 7月 11日 : 二酸化窒素에 관한 環境基準 改正
- 1978年 10月 1日 : 國立水俣病 認定業務의 促進에 관한 臨時措置法」公布
- 1979年 4月 10日 : 中央公害對策審議會「環境影響評價制度에 대하여」公布(環境汚染을 未連에 防止하기 위한 有力한 手段인 이 環境影響評價는 1972年6月의 閣議諒解가 있은후 公有水面埋立法等 個別法이나 各省廳의 行政指導 및 地方自治團體의 條例·要綱등으로 實施되었는데 制度로서 統一의 節次를 確立하기 위한 政府의 立制化努力으로 1981年 4月에 環境影響評價法이 國會에 提出되었으나 通過되지 못하고 83年 11月 衆議院의 解散으로 廢案되었다. 84年 8月에 「環境影響評價의 實施에 관하여」를 閣議에서 決定하여 이 要綱에 따르고 있다.)
- 1979年 6月 23日 : 富士山 淨化大作戰
- 1980年 5月 1日 : 「幹線道路의 沿道整備에 관한 法律」公布
- 1980年 7月 1日 : 琵琶湖周邊住民에 의한 合成洗劑 不買運動속에 滋架縣「琵琶湖의 富榮 養化防止에 관한 條例」制定
- 1980年 7月 : 美國 「2000年의 地球」報告書 公表
- 1980年 10月 20日 : 「東京都環境影響評價條例」制定
- 1981年 1月 30日 : 空瓶問題連絡協議會 設置(環境廳등 11省廳으로 構成)

- 1981年 4月 26日 : 自然公園 50周年紀念
- 1981年 6月 2日 : 窒素酸化물에 관한 總量規制制度 導入
- 1981年 8月 10日 : 國民保健溫泉地制度 發足
- 1981年 11月 18日 : 地盤沈下防止等對策關係閣僚會議 開催
- 1981年 12月 16日 : 大阪空港公害訴訟 最高裁 判決
- 1982年 4月 1日 : 『京都府空瓶回收條例』實施
- 1982年 12月 25日 : 湖沼의 窒素 및 磷에 관한 環境基準 設定
- 1983年 4月 8日 : 『環境美化行動의 날』設定
- 1983年 4月 21日 : 中央公害審議會 『앞으로의 交通公害對策에 대하여』答申
- 1983年 10月 2日 : 船舶으로부터의 廢油 其他 有害物質의 排出規制를 強化하는 『1973年의 船舶에 의한 汚染防止를 위한 國際條約에 관한 1978年의 議定書』發效.(5月 26日 『海洋汚染防止法』의 一部改正으로 國內法化)
- 1984年 5月 24日 : 아메니티·타운 指定(初年度 20 市定町村)
- 1984年 7月 27日 : 『湖沼水質保全特別措置法 公布
- 1984年 12月 3日 : 印度 보팔事件(農藥工場 유니온 카바이트社에서 有毒가스가 漏出되어 2千名以上 死亡)
- 1984年 12月 7日 : 『湖沼水質保全基本方針』閣議決定
- 1985年 3月 28日 : 名水百選 發表
- 1985年 8月 16日 : 熊本水俣病 第2次訴訟控訴審判決(福岡高裁)確定
- 1986年 3月 10日 : 野生物保護對策懇談會 設置
- 1986年 4月 1日 : 『高山植物의 讓渡等의 規制에 관한 條例』施行(山梨縣)
- 1986年 4月 1日 : 『스파이크타이어 對策條例』施行(宮城縣)
- 1986年 5月 7日 : 『化學物質의 審査와 製造等의 規制에 관한 法律의 一部改正하는 法律』公布(難分解性 및 有害性 있는 化學物質에 대한 事後管理制度導入)
- 1986年 10月 28日 : 湖沼水質保全特別措置法에 따른 指定湖沼 및 指定地域을 閣議에서 決定.
- 1986年 10月 30日 : 中央公害對策審議會 『公害健康被害補償法 第1種 地域에 대하여』答申
- 1987年 1月 20日 : 中央公害對策審議會, 環境廳長官에게 『社會經濟條件 및 公害態樣의 變化에 對應한 公害防止計劃에 關하여』意見 答申
- 1987年 9月 26日 : 公害健康被害補償등에 관한 法律改正 法律 公布
- 1987年 10月 30日 : 上記法 施行令 閣議 決定