

生態學的 危機管理 와 公共政策의 비전

安 基 熙
(本協會 專任教授)

- I. 序
- II. 生態學的 政策理論의 必要性
 - 1. 成長體制의 限界
 - 2. 生態學的 政策理論
- III. 生態學的 危機管理와 公共政策
 - 1. 人間/自然의 二元主義 영향
 - 2. 生態學的 危機管理와 公共政策
- IV. 保全과 開發의 統合戰略
 - 1. 組織上의 戰略
 - 2. 保全과 開發의 統合戰略
- V. 結 語

I. 序

環境政策의 目的은 人間과 環境間의 生産的인 고도 快適한 調和를 촉진하는데 있다.

現代產業社會는 「로마클럽」의 「成長의 限界」라는 경고속에서도 아직도 人口, 土地利用, 生産, 消費 등의 모든 면에서 幾何級數的인 成長을 지속하고 있다. 이러한 成長패턴은 人口爆發, 食糧問題, 環境問題, 天然資源의 枯渴 등 生態學的 危機(Ecological crisis)를 加速的으로 증대시키고 있다.

1960년대 이후 부터 人間과 環境間의 관계는 「輿論의 기적」이라 할 만큼 社會的인 이슈가 되어왔고, 環境汚染에 대한 環境政策의 필요성은 公共定策의 새로운 要因이 되고 있다.

各國마다 環境法의 制定, 環境機構의 설치, 環境團體의 캠페인, 매스컴 및 國民의 관심은 새로운 制度的·政治的인 變혁을 要求하고 있다.

특히 世界的인 잔치를 치루어야할 우리나라로서는 전통적인 物量成長政策의 再考는 물론 새로운 生態學的인 次元에서 國家環境政策의 立法 및 制度化가 필요 불가결한 것이다.



環境政策은 環境과 生物圈에 대한 被害를 防止 또는 억제하고 人間의 健康과 福祉를 증진하는 노력을 촉진하며, 國家의 중요한 生態學的 조직과 自然資源의 害를 제거하는 方向設定을 하게 된다.

즉, 環境政策은 이를 구체적으로 실현하게 되는 環境行政의 人間과 物理的 또는 社會的 環境의 상태에 대한 公共管理를 의미하며 다음의 두가지 측면에서 環境의 質을 保全하기 위한 기능을 가진다.

첫째, 적극적 측면에서의 環境行政은 “人間自身에 의한 人間環境의 合目的 形成”을 의미하며 이 경우의 環境行政家는 創意的 專門家로서 既存의 成長論者들과 투쟁하여 새로운 環境政策을 수립·시행하는 역할을 담당하게 된다.

둘째, 소극적 측면에서의 環境行政은 “環境에 관련된 人間行爲의 통제”를 의미하며 이 경우의 行政家는 管理的 統制者로서 기존의 틀속에서 成長論者들의 눈치를 살피며 최소한의 行政을 펴게 된다.

지금 우리나라의 判료는 소극적 관리자로서의 통제는 물론 적극적인 측면에서 새로운 環境政策을 창출해야 할 중대한 책무까지를 겸하고 있는데 어려움이 있다.

어떻든 1980년에 접어들며 2000년대의 미래를 열고 있는 우리들의 당면과제는 成長으로 인해 汚染되고 破壞된 環境을 어떻게 改善하고 창조하느냐에 있다.

즉, 1人當 國民소득 2000 달러를 육박한 우리國民들의 主觀심은 생존에 필요한 최소한의 基本욕구단계를 지나 이제 어떻게 하면 모든 國民이 맑은 공기, 푸른 숲, 청정한 물, 깨끗한 토양 및 수려한 自然景觀을 누리며 快適하게 살아가느냐에 최대의 초점을 두게 된다.

都市사람들은 汚染된 공기와 물, 혼잡한 교통문제에 시달려야 하므로 설악산, 지리산 주변에서 행복하며 즐겁게 살아가는 사람을 부러워 한다. 이제 環境問題에 대한 國民들의 環境權意識은 많이 提高되었다.

그러나 현재 우리나라의 環境政策과 環境法

및 行政的 措置들은 成長政策의 관성에 밀려 그 시행에 많은 애로를 겪고 있다. 그런면에서 우리의 政策은 아직도 環境 그 자체의 예방과 自然보호 보다는 汚染規制 내지 減少體制를 크게 벗어나지 못하고 있다.

그러므로 本稿에서는 環境의 質 보존을 위한 環境政策의 비전을 제언하기 위하여 우선, 生態學的 政策理論의 필요성 및 成長體制의 限界를 살폈으며, 生態學的 危機管理와 公共政策의 비전을 종합적 측면에서 고찰하였으며, 保全과 開發의 綜合戰略手段을 언급하였다.

II. 生態學的 政策理論의 必要性

1. 成長體制의 限界

科學과 技術의 발전을 통한 社會體制의 成長理念은 資本主義體制는 물론 共產主義體制에 있어서도 거의 社會的 宗教라 할 정도로 深化되어 신성불가침의 體制理念이 되어왔다.

그러나 科學과 技術의 발전도 限界가 있는한 生態學的 危機를 근본적으로 해결할 만한 과학적 지식과 방법이 있는지 의문이다.

「로마 클럽」을 비롯한 成長의 限界論者들은 地球의 受容能力에는 物理的인 限界가 있다고 경고하고 있다. 즉, 同 클럽의 「成長의 限界」(limits to Growth)에 관한 보고서에 의하면 세계인구, 食糧생산 및 自然資源의 사용이 현재 의 성장추세로 계속된다면 향후 2050년경에는 地球의 物理的인 受容能力은 限界에 이를 것이라고 경고하고 있다. 同 보고서를 주관한 美國 MIT의 연구팀은 동태적 접근방법 즉, 시스템 다이내믹스(system dynamics)를 응용하여, 人口, 食糧, 資源, 汚染 및 資本投資의 5개 變數를 컴퓨터에 투입 世界모형을 만들고 世界體制의 성장추세를 동태적으로 분석하였다.

그 주요관점은 ① 기하급수적 성장이 人口와 資本體系의 속성이며, ② 人口와 資本의 성장에는 物理的 限界가 있고, ③ 세계 시스템의 還流過程(feed back process)이 장기적으로 지연

되고 있다는 것이다. 이에 대한 대책으로서 성장세를 약화시키거나 또는 限界에 이르기 전에 근본요인을 제거할 수 밖에 없으며, 앞으로 세계 시스템은 成長社會에서 均衡社會 또는 定常狀態(steady state)로 전환하는 것이 시급하다는 것이다.

成長의 限界論에 대하여 成長論者들은 英國의 Sussex 대학 연구팀은 적극적인 대응책으로 해결이 가능하다고 주장하고 있다.

어떻은 이러한 成長에 관한 논쟁은 成長體制를 전제로 한 종래의 전통적 政策體系의 재검토를 필요로 한다. 즉, 物量的 產出의 固定과 非資源消費的·非汚染的 活動만을 증진시키는 均衡狀態下의 生態學的 政策理論으로 代替되어야 한다는 점이다.

2. 生態學的 政策理論

○ 生態學的 패러다임(paradigm)

토마스 쿤(Thomas Kuhn)에 의하면 한 시대의 특정한 社會에서 보통으로 인정되는 정상과학의 변화는 역사적 견지에서 누적되거나 직선적인 진보를 통하여 이루어 지지 않고, 既存의 패러다임을 거부하는 비정상적인 제요소의 도전을 받아 危機와 混同, 저항과 갈등의 과정을 거치는 동안 새로운 지식, 견해, 대안등이 급진적 또는 혁명적으로 득세하여 새로운 次元의 패러다임의 위기와 갈등속에서 변화·발전되어 왔다고 할 수 있다.

최근 人間과 環境狀態에 대한 生態學的인 危機意識은 중요한 社會的 이슈로 등장하였고 環境保全에 관한 公共政策의 논의는 중요한 정치적 문제가 되고 있다.

이러한 政治的 이슈는 마침내 國家 政策의 1차元에서 새로운 環境政策의 필요성과 코페르니쿠적인 政策의 전환을 요구하고 있다.

Marvin W. Mikesell은 최근 環境保全에 관한 이유는 대개 다음과 같은 특징으로 한다고 주장하고 있다.

- ① 環境破壞로 인하여 人類의 生存이 위협하는 비관적인 주제

- ② 폐쇄된 체제(closed system), 생명유지 체제(life-support system)로서의 우주선의 概念

- ③ 리사이클링(recycling)의 요구

- ④ 環境 이슈의 긴급성

- ⑤ 물리적 요구의 재검토와 생활양식의 변화

- ⑥ 제로성장, 定常狀態, 非成長 등의 균형개념

- ⑦ 계획, 통제를 통한 급진적 變化의 요청

- ⑧ 유기적 시스템의 상호 의존성

- ⑨ 環境汚染破壞의 예측 불가능성

- ⑩ 생태계, 생물권, 생태적 개념 등이다.

위와 같은 생태학적 주제들은 環境問題의 綜合性, 包括性 및 多樣性을 시사하고 있는바, 環境科學으로서의 環境政策學도 理論과 實際에 있어서 급격히 변화하는 生態學的 危機에 신속하고 효율적으로 대응하기 위하여 生態學的 우선의 次元에서 새로운 패러다임의 형성이 요청되고 있다.

그러므로 生態學的 政治理念 問題를 살펴볼 때 人間에게 必要한 자원과 재화의 결핍에 정치 불가피하게 만들었다고 한다면 生態學 또는 環境學은 政治學과 밀접한 관계를 가진다.

기본적으로 政治的 問題는 依·食·住의 해결 또는 生態的 욕구를 충족시키거나 再生産을 위한 環境을 造成하는 등 共同社會의 生存問題이며 이는 곧 生態學的 再問題와 직결되는 것이다.

특히 우리나라의 政策理念도 과거의 의식주의 해결에서 오늘날은 生態學的 욕구를 충족시키는 방향으로 전개하지 않을 수 없게 되었다.

아리스토텔레스도 일찌기 「최대 다수에 속한 것이 가장 소홀히 취급되기 마련이다」라고 지적한 바와 같이 많은 人間들이 가장 혼하다고 여겨온 공기, 물 문제 등이 새로운 政策이슈로 등장하고 있다는 것은 우리의 成長體制가 새로운 전환을 요청받고 있다는 것이다.

그러므로 Kenneth Boulding은 人類의 平等은 生産·成長의 문제라기 보다 오늘날은 分配·平等의 문제라고 역설하고 있다.

Ⅲ. 生態學的 危機管理과 公共政策

1. 人間 / 自然의 二元主義의 影響

린·화이트(Lynn White)가 지적한 바와 같이 人間이 非人間(non-human)을 지배할 수 있다는 전통적인 서구의 의식구조 내지 政治文化는 人類의 生態學的 危機를 초래한 역사적 근원이 되었다. 즉, 人間이 動·植物 기타 自然에 비하여 도덕적으로나 政治的으로는 물론 본질적으로 우월하다는 관념이 종래의 정치철학을 지배하여 왔다.

現在 전세계의 文化의 꽃을 피었다고 자부하는 西歐의 중세 기독교 철학에 의하면 人間은 自然의 支配者였으며, 이러한 人間中心의 人間/自然의 二元主義가 마침내 人間의 자연정복사상을 고취하면서 개혁정신을 불려와 物質文明의 발달을 가져왔고, 자유방임적인 民主的 文化를 형성하여 결과적으로 生態學的 危機의 근원이 되었다고 주장한다.

그러므로 그 나라가 어떠한 政治(策)文化를 형성하는가에 따라 그 나라의 環境管理, 統制, 企劃은 결정적인 영향을 받는다.

린튼 콜드웰(Lynton Caldwell)에 의하면 人間이 環境에 대응하는 태도는 다음과 같은 4가지 유형으로 구분한다고 주장한다.

① 自由放任主義 : 직접적이고 명백한 치명적인 環境破壞의 방지 외에는 특별한 행동이 필요 없다는 입장이며 生態學的 危機나 경고를 거의 무시한다.

② 技術에의 確信 : 生態學的 危機는 인정하나 專門技術로서 충분히 해결할 수 있다는 낙관적인 입장이다. 이들에 의하면 人口폭발, 자원의 부족도 기술의 개발로 가능하다는 주장이다.

③ 反技術主義 : 技術과 科學에 의한 產業主義는 環境汚染 및 環境破壞의 근본적인 원인이므로 즉각 포기해야 하며 政府의 介入이나 技術發展에 의한 環境의 質的인 回復을 의심한다. 극단적인 경우 과학기술의 발전을 포기하고 自然으로 돌아갈 것을 주장한다.

④ 選別文化 : 유일한 실제적 政策은 生態學的으로 목표를 달성하기 위하여 과학과 기술의 사용을 통제, 기획, 관리하는 것뿐이다.

콜드웰은 유토피아적·反技術·反官僚의 접근 방법 및 自發的인 自然復歸는 現代產業管理社會에서는 거의 실현 가능성이 없으므로 生態學的 原理에 기초한 計劃經濟·統制管理등 目標과 수단을 명백히 하는 選別文化의 형성이 기본적 과제라고 주장한다. 이러한 生態學的 文化圈을 형성하기 위하여 첫째, 個人的 수준에서 불매 生態學的 政治·社會化 과정에서 맑은 공기, 청정한 물, 깨끗한 토양 및 일조권 등 環境權의 방어를 위한 여론형성과 社會的·政治的 이사회가 조성되도록 집단적으로 대응하는 것이 바람직하며, 둘째, 社會的 수준에서 환경관리기구의 창설, 위원회 구성, 議會의 재편성, 주민참여, 공공정책결정, 環境教育 등 새로운 접근과 정책변화의 전환이 시급하다.

〈다음호에 계속〉

投 稿 案 內
<p>會員 여러분들의 원고를 기다립니다.</p> <p>各 회원사에서 일어나고 있는 일들, 연구·개발 현황, 공지사항 그리고 제언이나 시·수필 등을 수시로 본 협회 홍보부(753-7669)로 보내 주시기 바랍니다.</p> <p>단, 국문으로 씌울 원칙으로 하되 부득이할 경우 괄호내에 원어(한자 또는 영어등) 사용이 가능합니다.</p> <p>※ 게재된 원고는 소정의 교료를 지불하며 보내주신 원고는 일체 반환치 않습니다.</p>