

環境問題와 環境保存論

李 相 敦

(中央大法大助教授·法博)

3. 環境保全論

(1) 環境保全論의 擡頭

오늘날 各國에는 環境問題에 관한 法, 즉 環境法이란 새로운 法分野가 빠른 속도로 발전하여 가고 있는데, 이러한 環境法이란 法分野가 탄생한 것은 대체로 이야기해서 1970年代 初이다. 즉, 1960年代에 環境問題에 대한 關心이 증가하고, 따라서 環境을 保全하여야 한다는 環境保全運動(environmental movement)이 강력하여짐에 따라 生成된 것이 바로 環境法이다. 따라서, 環境法(environmental law)이야말로 環境保全論(environmentalism)이란 강력한 社會的 動力(social forces)에 의하여 형성된 것이다. 오늘날, 環境法이 이처럼 단시일에 하나의 專門的 法領域을 형성하게 된 것은 바로 이러한 社會的 動力에 힘입은 바가 크다.

環境保全論은 美國, 西유럽 및 日本과 같은 先進産業國家로 부터 발생하였는데 美國에서 1969년에 環境政策法(National Environmental Policy Act)이 제정되고, 環境廳(Environmental Protection Agency)와 環境評議會(Council on Environmental Quality)가 발족한 것은 가장 중요한 발전이었다. 한편, 1972년

Stockholm에서 개최된 UN環境會議(UN Conference on the Human Environment)는 環境問題의 심각성을 國際社會가 인정한 주목할 만한 사건이었다. 또한, 1979년의 石油波動(oil shock)은 에너지 문제의 심각성을 露呈할 것으로, 各國의 經濟 및 資源 政策에 큰 충격을 주었을 뿐더러 環境政策과 環境法에도 영향을 미쳤다.

(2) 環境保全論과 自然保全論

環境保全論은 自然保全論(conservation)의 性向을 띄고 있어서 대다수의 福利를 도모하는 것으로 보이는 開發計劃(development project)을 反對하는 경향이 있다. 즉, 環境保全論者(environmentalists)들은 多目的의 건설이나 大規模干拓事業 또는 深山幽谷에의 高速道路의 건설과 같이 自然의 形狀을 크게 변화하는 開發을 自然毀損 또는 生態破壞라는 이유로 反對한다. 따라서, 開發을 추진하는 企業이나 政府의 입장에서 본다면 이들은 귀찮은 존재일 따름이다. 한편, 이러한 開發計劃으로 인하여 利益을 받는 여러 사람의 입장에서 본다면 이들은 害로운 존재일 수도 있다. 그리고, 環境保全論은 대부분의 경우에 있어 다소 抽象的 觀念에서 있는 듯 하다. “未來의 後孫들에게 깨끗한 自然을 물려주자” 라는 式의 環境保全論은 開發計劃이 가져다 줄 莫大한 利益—이는 經濟的 數値로서 具體的으로 제시된다—에 의하여 공격받게 되면 매우 취약해진다. 그러나, 自然環境의 現狀은 많은 경우에 環境保全論者의 主張을 끝내는 뒷받침하기도 한다. (비록 이미 늦었지만 ...)

[事例 I] 사라진 비치

비치(beach : 沙場)가 있는 바닷가에 건물을 소유하고 있다는 것은 매우 매력적인 것이다. 비치에 붙어 있는 住宅이나 호텔 또는 모텔의 소유자들은 그들의 앞마당에 다른 사람이 들어 오지 못하도록 시설물을 설치하여 왔다. 이것은 隔壁(bulkhead)이라고 불리우는데 나무, 콘크리트, 플라스틱 등을 이용한다. 이 隔壁은 자연상태의 모래사장의 경우의 모래언덕(dune)

의 역할을 대신한다. 그러나, 바다는 파도와 海風이라는 에너지를 지속적으로 육지에 가한다. 자연상태의 모래언덕은 이러한 강한 파도의 힘에 대하여 모래를 방출함으로써 대응한다. 이렇게 하여 바닷물속으로 들어간 모래는 다시 물결의 힘으로 모래사장으로 되돌아 간다. 즉, 바닷가의 모래는 순환을 하는 것이다.

그러나, 隔壁은 이러한 循環系를 차단시킨다. 隔壁이 설치된 바다쪽의 모래는 파도에 의하여 씻겨 내려가고 다시는 되돌아오지 않는다. 그리하여, 비치는 사라져 버리는데, 隔壁이 바닷물에 가까이 설치되어 있을수록 비치는 더욱 빨리 사라진다. 일단 비치가 사라지면 바닷가의 경사가 가파라지고, 땅속의 자갈과 바위가 나타나서, 體養地로서의 가치는 상실된다. 이에 대한 사후대책은 다른 곳에서 퍼온 모래를 퍼붓는 것이나, 이는 지나치게 비용이 많이 들고, 또한 얼마 후에 결국 파도에 씻겨 내려가고 만다. 비치가 사라져가면 결국에는 해안의 건축물도 위협받는다.

岸壁(seawall)은 보다 큰 규모의 콘크리트 벽을 축조하여 이러한 파도의 위협을 예방하고자 한 것이다. 岸壁은 그야말로 海岸의 循環系를 완전히 차단시킨다. 그래서, 岸壁을 축조한 지역의 파도는 더욱 거칠어 진다. 따라서 海岸의 침식은 가속화되고 岸壁은 쉽게 부서진다. 따라서, 폭풍과 함께 해일이 닥쳐오면 岸壁이 설치된 곳이 오히려 큰 피해를 입는다.

Texas 州의 Galveston 市는 1900 년의 하리케인으로 큰 피해를 당하였다. 다시는 해일로 인한 피해를 당하지 않으려는 듯이 Galveston 市는 무려 높이가 21피트나 되는 岸壁을 설치하였다. 이 岸壁은 몇개의 하리케인의 해일로부터 Galveston 市를 보호하였다. 그러나, 岸壁 축조 당시에는 岩壁으로 부터 바닷가까지 폭이 300피트나 되는 비치가 있었으나, 얼마후 비치는 사라져버렸고 보기 흉한 바위가 바닥에 나타나게 되었다. 그리하여, 비치는 영원히 사라져 버렸고, 사람들은 더 이상 수영이나 일광욕을 할 수 없게 되었으며 단지 岸壁 위에서 먼

바다를 바라다 보는 수동적 레크레이션만을 즐길 수 있게되고 말았다.

* 참고문헌 : W. Kaufman & O. Pilkey,
The Beaches are Moving (1979)

[事例Ⅱ] Kissimmee 江의 敎訓

Kissimmee 江은 Florida 州 中部의 Tohopekaliga 湖에서 시작하여 역시 Florida 州 中南部의 最大의 內陸湖水인 Okeechobee 湖로 흘러 들어가는 全長 98마일의 얇은 江이었다. 이 江의 주위는 中南部 Florida에 많이 있는 사이프러스木(cypress tree)이 무성한 늪(swamp) 地帶로서 악어(alligator)와 대머리독수리(bald eagle)과 같은 野生動物의 보금자리이었다. 그러나, Kissimmee 江은 그 수심이 낮아서 夏季에 비가 오면 氾濫하여 인근의 6만 에이커의 土地를 浸水시켰고, 이에 따라 農耕地 및 住居地에 被害를 종종 초래하곤 하였다.

이러한 漫性的인 氾濫을 방지하기 위하여 1964 년에 陸軍 工兵團은 2,900 萬\$을 투입하여 Kissimmee 江의 남쪽 부분이 52마일에 걸친 運河(channel)를 건설하였다. 원래의 江을 浚濶하여 水深을 깊게 하고 堤防(뚝)을 쌓아서 원래의 水路보다 다소 直線化한 이 運河가 완성됨에 따라 氾濫은 사라졌고, 주위의 늪지는 모두 건조한 土地로 변모하였다. 따라서, 쓸모 없는 것으로 여겨졌던 늪지가 農耕과 住居에 적합한 土地로 바뀐 것이다.

그러나, 이 運河의 建設은 南部 Florida의 生態界를 무시한 극도로 어리석고 또한 環境에 災殃을 초래한 것으로 밝혀 졌다. Kissimmee 江을 위시한 中部 Florida의 많은 작은 江들은 400 만명의 南部 Florida의 食水源을 이루는 水系(water system)의 一環이며, 또한 南西 Florida의 Everglades로 물을 供給하는 것이다. 따라서, 뚝을 쌓아서 물의 자연스러운 흐름을 억제한 것은 北美州에 마지막 남은 天然의 숲지 Everglades에의 물의 공급을 감소시키고 또한 食水源을 위협한 것이었다. 뿐만 아니라, 人工 堤防이 축조되고 江 부근에 늪지가 사라지자 악어와(alligator)와 대머리독수리(bald eagle)

와 같은 野生動物의 서식지를 파괴시켜 이러한 動物이 거의 자취를 감추고 만 것이다.

1984년 7월, Florida 州 政府는 South Florida Water Management District 로 하여금 工兵團이 20년 전에 건설한 運河를 파괴하여 Kissimmee 江의 原狀을 복구하도록 하였다. 앞으로 15년간에 걸쳐 6,500 만 \$까지 소요될 이 事業은 Kissimmee 江을 가능한한 원래의 모습대로 되돌리려는 것이었다. 따라서, 이 지역은 과거 수십만년 전부터 그래왔던 것 같이 악어와 사이프러스木이 있는 늪지대로 다시 돌아가게 된 것이다. 土木 技術 및 生態學의 진보는 이와 같은 復元을 가능하게 한 것이다. Kissimmee 江은 人間이 무책임하게 變形시킨 自然을 復元시키는 대규모의 첫 事業으로 큰 意味를 가지고 있다. 이는 또한 人間은 결코 알파한 당장의 利益을 위하여 自然 그 自體를 變形하는 것이 얼마나 어리석은 것인가를 보여 주는 事例이다.

* TIME, Aug. 6, 1984. p. 36 참조.

(3) 環境保全論에 대한 論爭

開發論者들은 開發이 비록 自然상태를 훼손하거나 변형을 가한다고 하더라도 이는 國民 대 다수의 福祉를 위한 것이라고 주장한다. 그리고, 그들은 항상 어떠한 開發計劃이 창출하는 效果를 經濟的 數値로서 제시하는 경향이 있다. 따라서, 이들의 주장은 費用 對 利益의 分析 (cost to benefit analysis)으로서 합리화 된다.

自然을 保護하자는 運動은 이미 20세기 초부터 있었다. 그러나, 이 運動은 어디까지나 自然을 保護하고 資源을 節約하자는 運動으로서, 自然과 環境은 人間의 公共福利를 위하여서만 사용되어야 한다는 일종의 功利的 觀念(utilitarian concept)에 근거한 것이었다. 따라서, 이는 단지 自然의 濫用을 반대하는 것이었고, 費用 對 利益의 分析으로서 合理化되는 開發에는 異議를 제기하지 않았다.

그러나, 1970年代 初에 팽배한 環境保全論

은 이러한 종전의 태도와는 그 기초를 달리 한다. 美國의 Sierra Club, Natural Resources Defense Council 또는 Audubon Society 와 같은 環境保全集團(environmentalists group)으로 대표되는 70年代의 環境保全論(Martin Krieger 는 이를 “ecology movement”라고 지칭하였다)은 人間이 環境 그 自體에 價値를 두고 있고, 따라서 環境이 人間에게 다른 혜택을 주기 위하여 희생되는 것을 전적으로 거부한다. 즉, 이들은 과거의 功利的 政策이 결국 環境을 파괴하였다면서 環境이 人間을 위하여 훼손되는 것을 反對하는 것이다.

이와 같은 環境保全論을 Martin Krieger 는 다음과 같이 비판한다.

우선, 무엇이 自然環境인가는 그것을 정의하는 文化와 社會에 좌우되는 것이다. 따라서, 어떠한 社會는 그들 나름대로 自然環境을 규정할 수 있다. 어떠한 지역의 環境이 그 社會에 象徴的인, 또는 社會的인, 또는 歷史的 價値를 갖고 있는 수도 있다. 따라서, 人間이 技術을 적용하여 人工的 環境(artificial environment)을 창조할 수도 있다. 따라서, 人間은 代替的 環境(proxy environment)을 창조할 수 있다. 이러한 人工的 平原과 人工的 野生山川을 人間이 만족스럽게 體驗하지 못한다고 생각할 이유는 존재하지 않는다. 따라서, 플라스틱으로 만든 나무(plastic trees)가 나쁜 이유는 없다. 대부분의 사람들은 이런 나무를 보고 自然을 體驗하게 될 것이다. 人間이 自然을 體驗하는 것은 그가 속한 社會의 條件下이다. [Krieger, What's Wrong with the Plastic Trees? 179 Science 446 (1973)]

“Plastic Trees”는 실제로 1972년에 Los Angeles 市에 의하여 街路樹로 사용되어서 環境保全論者들의 批判을 받았다. 그러나 人造自然은 이에 한하지 않는다. 人工잔디가 그러하고, 中部 Florida 州의 “自然”을 파괴하고 건설된 거대한 “人工自然”의 慰樂施設인 Walt Disney World가 또한 그러하다. 이러한 人工自然은 비판의 대상이 될 것인가? 사실, 環境保全

論者들은 天然에 毛製의 코트보다는 化學纖維로 만든 코트를 입어야 한다고 주장하지 않는가?

사실, 어떠한 상태가 가장 理想的인 環境인가는 判斷하는 사람에 따라 다르다. 험한 山을 배낭을 지고 등산하기를 좋아하는 사람에게 理想的인 自然이란 原始林 그 자체일 것이다. 그러나, 어떠한 사람들은 산등어리까지 山間道路가 개통되고 중간에 호텔과 같은 慰樂施設이 잘 되어 있는 “開發된 自然”을 좋아할 수도 있다. 國立公園에 케이블카를 설치하는 것도 이와 동일한 爭點을 제기한다. 케이블카의 설치는 분명히 많은 원래의 自然의 파괴를 수반한다. 그리고 많은 사람들이 케이블카를 타고 山頂에 오르게 됨으로 부대시설이 설치되고 쓰레기가 생긴다. 그러나, 老約者와 不具者도 케이블카를 타고서 自然을 즐길 수 있게 되는 플러스의 면을 看過하여서도 아니될 것이다.

Krieger의 비판과 같은 功利的 立場은 開發과 保全의 均衡論이라고 할 수 있다. 이러한 입장에서는 이른바 費用 첫 利益(cost/benefit)의 分析을 강조한다. 이러한 입장에서 環境은 결코 그 自體로서 價値가 있는 것이 아니고 人間에 주는 惠澤으로서 價値가 있는 것으로 보고 있다. 최초로 北美大陸에 정착하였던 英國의 移民들에 있어서 美國의 自然은 무서운 존재였다. 이들은 분명히 두고온 고향 英國이 神의 축복을 받은 땅이었으며, 汚染되지 않은 神天地인 美國땅은 정복되어야 할 對象이었다. 그러나, 200년 후 현재의 美國人들은 얼마 남아 있지 않은 自然을 保全하러 노력하고 있는 것이다. 따라서, 環境은 그 社會의 文化的 傳統에 비추어서 해석되어야 하며, 그러한 意味로서 保全되어야 한다는 것이다. [Sagoff, on Preserving the Natural Environment, 84 Yale L. J. 205 (1974)]

環境保全論의 입장에서는 위와 같은 功利的 자세는 人間の 意志와 慾求를 中心으로 놓고 설정된 理念的 偏見(ideological bias)의 產物이며, 이는 人間이 自然을 지배한다는 基督教

전통의 發露라고 비판한다. [Tribe, Ways Not To Think About Plastic Trees : New Foundations for Environmental Law, 83 Yale L. J. 1315 (1974); White, The Historical Root of Our Ecological Crisis, 155 Science 1203 (1967)] 또한, 環境이란 개념은 傳統的 意味로 해석되어야 한다는 데 대하여서, 環境政策은 과거의 모델을 답습하여서는 아니되고 未來(imagined future)를 추구하여야 한다고 주장한다.

[Tribe, From Environmental Foundations to Constitutional Structures ; Learning from Nature's Future, 84 Yale L. J. 545 (1975)]

功利的 立場은 開發의 主體인 企業家와 經濟學者들에 의하여 일반적으로 지지되고 있으며, 自然 그 自體에 가치를 두고 있는 環境保全論은 이러한 開發에 反對하는 環境保全論者들에 의하여 지지되고 있다. 이러한 對立은 環境에 영향을 미치는 國家政策에 대한 論爭 및 環境訴訟의 核心을 이룬다.

4. 結 論

이상, 外國 學者들의 견해를 중심으로 오늘날 논의되고 있는 環境問題의 本質과 原因, 그리고 70年代의 環境保全論에 대하여 살펴 보았다.

오늘날 人類가 처하고 있는 심각한 環境問題에 대한 손쉬운 解答과 對策이 있을 수 없음은 누구나 인식하고 있는 常識일 것이다. 그러나, 보다 더 중요한 문제는 많은 경우에 環境問題가 있는지 또는 없는지 마저도 不分明한 수가 있으며, 또한 오랜 세월이 지난 후에야 비로소 중대한 環境的 問題를 초래하였음이 밝혀지는 수도 있다는 점이다. 아마도 環境에 관한 法과 政策에 있어서 가장 어려운 점은 이러한 면이 아닌가 한다.

따라서 環境問題와 環境保全論에 대하여 다소의 知識을 갖는 것은 環境法을 理解하는데 반드시 필요할 것이며, 本稿는 이에 있어서 다소 指針이나마 제공하고자 한 것이다. <끝>