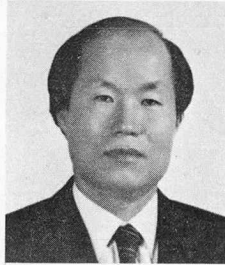


# 환경보전의 중요성과 향후 정책전망



안 기 희

(민정당 보사전문위원  
행정학<환경정책> 박사)

## I. 환경문제와 새로운 인식

「인간환경의 보호와 개선은 인간의 복지와 경제발전  
에 있어 주요문제이므로, 이는 전세계 인간의 절박한  
염원이고 모든 정부의 책임이다」. 이 말은 UN인간환경  
선언의 한 귀절이다.

이와 같은 내용이 UN의 차원에서 범세계적으로 천  
명되는 이유는 인간은 누구나 쾌적한 환경을 소유할 수  
있는 보편적인 권리가 있고, 장래 닥쳐 올 생태학적 위  
기 (ecological crisis)를 방어할 의무를 지기 때문이다.

오늘날 경제성장과 사회발전의 과정에서 인간활동이  
활발해 짐에 따른 과도한 폐기물 등으로 인하여 자연환  
경에 미치는 영향이 점차 증대되는 반면, 자연계의 양은  
점점 줄어드는 경향이다.

또한 환경오염과 파괴의 양상도 생태계의 자정작용  
(self-purification)에 의존할 수 없을 정도로 확대일로  
에 있다. 이러한 파급효과는 자연생태계의 파괴는 물론,  
우리 인간이 터잡고 있는 생활환경에 이르기까지 지대  
한 영향을 미치고 있다.

그러므로 오늘날 도시의 대기오염과 수질오염, 소음,  
악취 등으로 인한 환경의 질을 보전하는 문제는 가장  
중요한 사회적 이슈의 하나로 대두되었고, 실제로 환경



문제에 관한 정부와 시민의 관심은 급격히 증대되고 있다.

이러한 환경보전의 관심은 어느 지역이나 한 나라에 국한되는 문제가 아닌 전지구적 공동 관심사로 부각되고 있다.

일부론자들은 금세기의 말을 가리켜 고도의 공업화와 경제성장의 시대인 동시에, 인구의 급증가와 자원의 대량 고갈로 인한 자연환경의 파괴와 오염의 시대라고 주장하고 있다.

우리나라의 경우 1960년대부터 지속적으로 고도경제성장을 강력히 추진해 온 결과 1인당 GNP 4,300불이라는 경이적인 양적 성장을 이룬 반면, 지역환경용량을 초과하는 대량의 폐기물에 대하여 정부나 공공단체가 거시적, 장기적 안목에서 기업이나 산업군을 적절히 대응하지 못한 관계로 발전속의 고뇌(오염)라는 짐을 더 지게 되었다.

그럼에도 불구하고 현대산업사회는 인구, 토지이용, 생산, 소비 등의 모든 면에서 기하 급수적인 성장을 계속하고 있다. 이러한 성장패턴은 인구폭발, 식량문제, 환경오염, 천연자원의 고갈 등 생태학적 위기를 가속적으로 증대시키고 있다. 이와 같은 과학기술의 발전을 통한 경제성장은 자유주의와 공산주의를 불문하고 전 세계적인 체제이념으로 되어왔다.

그 결과 1972년 로마클럽에서 보고한 「성장의 한계」라는 경고는 「지구환경은 물리적 한계가 있고 환경용량을 초과할 경우 견잡을 수 없는 오염과 파괴가 예상되므로」 우리들에게 오염없는 깨끗한 성장을 촉구하고 있다. 또한 이와 같은 취지는 UN인간환경선언문에서도 잘 반영되고 있다.

「우리는 역사의 전환점을 맞이하고 있다. 이제 우리는 전세계적인 차원에서 환경영향에 대한 사려깊은 주의를 배려하면서 행동하지 않으면 안된다. 계속해서 무리와 무관심으로 오늘을 보낼 경우 우리의 생명과 복지의 근간인 지구환경에 대해 돌이킬 수 없는 중대한 해독을 끼치게 될 것이다.」

한편 1980년대를 맞이하면서 미국에서도 인류의 앞

날을 예측한 보고서가 나왔다. 카터 대통령의 요청으로 환경문제 자문위원회와 국무성이 공동으로 연구한 결과로 '2000년대의 지구'라는 보고서를 낸 바 있다. 이 보고서는 만일 현재의 경제성장 추세가 지속된다면 2000년의 세계는 현재에 비해 보다 인구가 조밀하고 오염되고, 생태론적으로 한층 더 불안정하고 붕괴되기 쉬운 세계로 내다 보고 있다.

모두 환경위기를 알리는 경고이다. 그러므로 새로운 환경문제에 대한 새로운 인식의 전환이 필요하다.

## II. 환경보전의 중요성

환경보전이란 쾌적한 환경을 있는 그대로 유지·보호하는 개념이며, 오염되고 파괴된 환경을 개선·정비·정화하는 개념이다. 더 나아가 현재보다 더 좋은 환경을 창조해 내는 개념이다.

그런데 서울을 비롯한 대도시의 대기오염은 환경기준치를 2배 이상 초과하는 '위험수준'에 육박하고 있다. 수질오염도 팔당의 상수원이 그 급수원으로 전락하고 있으며, 농어촌의 토양오염도 점점 심각한 실정이다.

이와 같은 환경문제는 한정된 국토에다 과밀인구와 무분별한 도시계획 내지는 국토이용관리에도 문제점을 노출하고 있다.

또한 이러한 지적 외에도 현대산업사회는 대량생산과 대량소비체제를 맞이하면서 많은 인구는 자원의 고갈을 심화시키면서 결국 오염문제를 야기하게 된다.

최근들어 식생활의 변화와 농가소득의 증가로 축산농가가 늘어나면서부터 축산폐수는 공업폐수 못지않게 수질오염의 원인이 되고 있다.

과학과 기술의 접근도 한계가 있는 한 이러한 폐수문제를 적절히 처리한다는 것은 현실적으로 어려움이 있다.

이러한 환경문제에 대해 선진국은 말할 것도 없거나와 개발도상국에 이르기까지 최우선 정책과제로 등장하고 있다.

세계적으로는 「전환기에 선 인류」, 「국제질서의 재

편성, 「낭비시대를 극복하고」 등의 이른바 생태론적 개발에 찬의를 보내는 보고서들이 나오고 있다. 즉, 환경과 개발의 조화내지는 환경보전 우선에 점점 중요성을 더해가고 있다는 논거가 된다.

이와 같은 노력은 세계 각국이 「세계보전전략」을 결의하고 유엔환경계획(UNEP)의 활동을 통해 환경문제 해결에 박차를 가할 것을 권고하고 있는 예가 된다.

한편, 선진 공업국가들의 조직인 경제개발협력기구(OECD)는 1972년에 오염자 부담원칙을 결의한 바 있고, 1974년에는 환경영향평가의 의무화를 결의한 바 있다.

우선 오염자 부담원칙이란 모든 기업의 활동으로 인한 오염을 그 기업자가 오염방지비용을 부담한다는 원칙이다. 이러한 추세는 대부분의 국가들이 받아들이고 있다. 또한 환경영향평가란 개발행위를 함에 있어서 그 개발로 인한 이로운 영향(+)과 해로운 영향(-)을 상호·비교·검토·분석함으로써 해로운 영향을 사전에 예방하려는 제도이다.

위와 같은 두가지 환경정책은 이미 1977년 우리나라 환경보전법에도 법제화 되어 현재 환경청에서 실시중에 있다.

이러한 노력에도 불구하고 세계 각국은 지속적인 경제성장을 하고 있다. 그렇다면 지구가 보유하고 있는 환경자원은 명백하게 물리적 한계가 있을 것이고, 언젠가는 제로성장 또는 비성장의 시대가 도래할 것이다. 그러나 향후 반세기 동안은 성장을 지속할 수 있다고 비교적 낙관론을 펴고 있는 주장이 있다.

그리고 영국의 서섹스 대학 연구팀도 환경보전에 대한 적극적인 대응책만 강구된다면 환경문제의 해결은 가능하다는 주장을 펴고 있다. 이와 같은 낙관론은 극히 예외적인 것이고 대부분의 연구결과는 전지구적 규모의 환경문제로 확대일로에 있다고 본다.

전 지구적 규모의 환경문제로 주로 거론되는 주제는 산성비로 인해 생태계와 인류가 멸망하지 않을까 하는 우려와 화석 연료소비에 따른 온실효과로 지구의 육지가 수면에 잠길 것이라는 전망, 그리고 오존층의 파괴로

인한 지구 생태계의 위기를 들고 있다. 그 외에도 수질의 부영양화와 적조현상과 농약 등에 의한 생물계의 농축현상 등은 전지구의 앞날을 비관론으로 몰아가고 있다.

이러한 범세계적인 환경위기를 적절히 관리함으로써 인류 및 모든 생태계가 온전하게 살아가야 한다는 것은 우리가 당면한 최대의 과제가 된다.

왜냐하면 우리 인간을 형성하는데 있어서 필요불가결한 공기, 물, 그리고 영양소는 쾌적하고 깨끗한 환경에서 얻어지기 때문이다.

우리 인간은 43%의 공기(정신)와 57%의 육체로 형성되어 있다. 그리고 인간의 57%인 육체는 다시 75%의 물과 25%의 영양소로 이루어졌는데, 영양소는 토양에서 오는 단백질, 지방질, 탄수화물, 무기질, 비타민 등이

그렇다면 공기, 물, 토양의 환경이 오염된다는 뜻은 인간이 오염된다는 뜻이다. 인간의 근본요소인 환경인자를 보전하여야 할 절박한 사명은 이제 전세계 인류의 가슴에 메아리치게 될 것이다.

### Ⅲ. 환경정책의 전환

오늘날 경제성장에 비례해서 숨쉬는 공기, 마시는 물, 먹이를 얻는 토양은 점점 오염되어 가고 있다. 이러한 인간과 환경에 대한 생태론적 위기의식을 중요한 사회적 이슈로 등장하였고, 환경보전에 대한 공공정책(환경정책)의 논의는 이제 중요한 정치적 이슈로 대두되고 있다. 이와같이 여론의 힘을 얻은 사회적·정치적 이슈는 마침내 국가기본정책적인 차원에서 새로운 환경정책의 전환을 요구하고 있다.

이러한 정책변화로 대응하지 않으면 인류의 생존이 위험하다는 비관적인 주제(doomsday theme)의 개념은 선진국들에게 거의 공통적으로 지배되고 있다.

우리나라의 경우에도 88올림픽을 성공적으로 치루는 과정에서 쾌적한 환경을 급격히 조성함으로써 국민들의 다양한 환경욕구를 충족시켜야 한다는 환경윤리관

이 확립되어 가고 있는 중이다.

경제적인 측면에서도 최근 노사간의 분쟁으로 다소 침체되고 있지만, 고도경제성장과 국제수지의 흑자기조를 이루고 있다. 이렇게 다져진 환경기반 위에서 고도경제성장의 추구는 밖으로는 국제경쟁력을 강화하고, 안으로는 국민의 건강한 생활과 다양한 욕구를 충족시켜 주게 될 것이다.

그러한 뜻에서 '87년 환경행정을 광역적으로 조정할 수 있도록 대기의 영향권별, 수질의 수계별에 의한 환경지청의 신설은 기존의 환경행정에서 환경요소를 고려한 일대 획을 긋는 환경정책의 전환이라 할 수 있다. 그에 맞추어 환경관련법의 개정강화는 환경정책의 새로운 이정표를 제시했다고 볼 수 있다.

여기서 우리는 환경정책이 가지는 주요 특성을 살펴볼 필요성이 있다.

일반적으로 공공정책이란 넓게는 「환경에 대한 정부단위의 관계」로 보며, 좁게는 「정부가 결정하는 모든 것」이라 정의된다. 이러한 공공정책의 개념은 환경정책에서도 그대로 적용될 수 있다.

린튼 콜드웰(Lynton K. Caldwell)은 환경정책을 한마디로 「인간환경의 합목적적 형성」이라고 규정하고 있다. 오스트롬(V. Ostrom)은 「환경공공의 적절한 수요와 공급 또는 집합적 선택(Collective Choice)에 의한 공익의 표현」이라고 환경정책을 요약해서 말하고 있다. 좀더 다른 견해를 소개하면 환경정책이란 「바람직한 환경창조의 행동들」이며 「삶의 개선 및 쾌적(amenity)을 보전하기 위한 국가 공권력에 의한 공공재 성격」이라는 것이다.

그런데 이러한 환경정책은 다음과 같은 세가지의 원칙적인 문제가 배려되어야 한다.

첫째, 환경정책의 목적은 개발과 보전의 서로 피할 수 없는 상충되는 이슈로 관련되어 있다는 점이다. 그래서 개발을 강화하면 보전이 오염되거나 파괴되기 마련이라는 점이다.

둘째, 모든 환경정책은 그 실현과정에서 개발과 보전의 적정조화를 도모해야 된다는 점이다. 적정조화가 도

모되지 않을 경우 개발의 근간이 환경이 극도로 악화되어 개발의 본래 의미조차 부여받지 못하게 되게 된다.

세째, 환경정책은 모든 생태계의 생명과 건강 그리고 자연환경의 미적가치와 인간의 위락적인 이익이 고려되어야 한다. 전국도의 공원화의 토대 위에서 자연계를 세계적으로 각광받고 있는 스위스가 바로 이러한 정책기반위에서 형성된 것이다. 인간의 근본인 자연미를 최대한 살리는 환경정책의 전환은 현시점에서 매우 바람직하다.

#### IV. 향후 환경정책의 과제와 전망

향후 우리나라가 안고 있는 과제는 양적 경제성장을 최대 원리로 삼던 종래의 전통적 경제성장을 지향하고 새로운 환경철학의 형성, 정치이념의 모색, 새로운 가치 및 원리의 창조, 사회체제의 변화 및 생존전략 등을 필요로 한다.

앞으로의 정책은 생태학적 미덕(ecological virtue)을 실현하기 위하여 후기산업사회의 관점에서 비오염적, 자원절약적 산업을 주도하는 방향으로 전개되어야 한다.

그러기 위해서는

첫째, 국가환경정책기본법을 조속히 제정 실시하며, 국가환경정책선언으로 정책전환을 유도하고,

둘째, 환경행정의 구조적 측면에서 환경의 생태학적 상황과 생물산업쪽으로 개편되어야 하며,

세째, 환경행정의 관리적 측면에서 책임을 수반한 환경문제해결능력과 환경정책목표의 달성을 위한 타부처 기관과의 상호 협동적·탄력적 대응논리가 필요하다.

그 외에도 환경계획의 작성, 행정구조의 변화, 환경규칙의 강화, 전문인력의 확보, 환경정보시스템, 환경교육, 환경윤리, 시민의 정책결정참여 등은 우리나라가 당면한 환경정책의 주요과제들이다.

이와 같은 환경체제는 전국도의 효율적 관리라는 거시적 안목에서 보다 심도 있는 연구와 논의가 활성화되어야 할 것이다. ■■■