

경제와 환경, 상생 또는 공멸?



문 정 호
환경부 수질보전국장

〈필자약력〉

국무총리행정조정실 근무
환경부 기술정책과장, 대기정책과장, 수질정책과장, 기획예산담당관
대통령자문 지속가능발전위원회 기획조정실장
환경부 공보관, 수질보전국장(현)

머리말

오는 8월 26일부터 남아공화국 요하네스버그에서 세계 각국의 정상들과 정부대표, 시민단체, 기업체, 지방자치단체, 국회 등의 대표 약 6만여 명이 참여하는 세계환경정상회의가 개최된다. 이번 회의는 지난 1992년 브라질의 리우에서 처음으로 세계환경정상회의가 개최된 지 꼭 10년만에 다시 열리는 것으로 10년전 리우회의에서 채택된 40개장에 걸친 지구촌 환경행동강령이라고 할 수 있는 「의제21」에 대한 그간의 각국의 이행상황을 종합적으로 점검, 평가하고 향후 10년간 세계 각국이 공동으로 추진해나가야 할 과제들을 도출해내는 것을 주요 목표로 하고 있다.

그런데 이번 세계환경정상회의를 지속가능발전에 관한 세계 정상회의(WSSD: World Summit on Sustainable Development)로 명명하면서 알 수 있듯이 세계는 지난 '92년 리우회의 이후 지속가능한 발전(Sustainable Development)을 지구환경을 보전함에 있어 기본이 되는 이념으로 설정하고, 이러한 이념을 실현하기 위한 구체적인 목표와 실천과제들을 「의제21」 지침에 따라 각국의 실정에 맞게 설정하고 도출해내는 일들을 추진해 왔다. 그러나 「지속가능한 발전」에 대한 개념은 1987년 노르웨이의 여성 수상 브룬트란트(Brundlant)가 발간한 보고서 『Our Common Future』에서 “미래의 우리 후손이 그들 스스로의 욕구를 충족시킬 수 있도록 가능케 하는 능력과 여건을 저해하지 않으면서, 현재의 우리 스스로의 욕구를 충족시킬 수 있도록 하는 개발”로 정의한 이래 아직까지도 그 구체적인 실체를 두고 그것을 다루는 주체들간에 이견이 분분한 것이 사실이다.

환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(ESSD)은 기존의 개발방식이 지구의 환경용량을 초과할 수밖에 없는 무한 생산, 무한소비에 기초하여 왔기 때문에 초래된 환경위기 극복을 위해서는 환경이 지탱할 수 있는 성장의 한계를 스스로 설정하여 재생불가능한 천연자원과 생태계의 파괴를 막아야 한다는 것으로 설명되고 있지만, 경제문제와 환경 문제가 도처에서 충돌하고 있는 현실 속에서 각자의 이해관계를 떠나서 어떻게 하는 것이 '지속가능성'을 보장할 수 있는 방법인가를 찾는 길이란 쉽지 않기 때문이다.

혹자는 이러한 지속가능한 발전의 개념이 선진국들이 후진국들의 후발적인 개발욕구를 억제하여 자국의 경제적 이익을 극대화하기 위한 방편에 불과하다는 주장을 하기도 한다. 이미 지난 수십년간 무절제하고도 무차별적인 개발 정책을 통해 지구환경의 위기를 초래한 선진국들이 그간에 축적된 경제력과 기술을 무기로 삼고 환경보전이라는 그럴듯한 명분으로 포장하여 자신의 책임을 회피하면서 한편으로는 무거운 환경부담을 후발국가들에게 떠넘기려는 술책에 불과하다는 논리이다.

이러한 주장들은 리우회의 이전부터 시작해서 WSSD회의를 앞둔 현시점까지 각종 국제회의의 석상에서 선진국과 후진국간에 끊임없는 불신과 논란의 바탕이 되어왔으며, '빈곤으로부터의 해방과 환경'을 큰 주제의 하나로 설정하고 있는 이번 WSSD회의에서도 예외는 아닌 듯 싶다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 경우 '지속가능한 발전'의 개념을 필요로 하는 곳은 너무나도 많다. 최근에 환경에



대한 인식이 많이 높아졌다고는 하지만, 지난 반세기 동안 우리는 빈곤탈출과 선진국 대열 합류라는 목표달성을 위하여 개발위주의 정책들이 거의 아무런 사전, 사후적 제동장치 없이 추진되어 왔기 때문이다.

자원의 효율적인 배분과 이용, 절차와 기틀부터

‘지속가능한 발전’의 개념은 경제와 환경을 상충의 문제가 아닌 조화의 문제로 풀어나가고자 하는데 있다. 경제와 환경, 사회문제를 통합된 하나의 틀 속에서, 즉 ‘지속가능성’의 잣대를 가지고 다루어야 한다는 것이다. 이것을 자원 배분과 이용의 관점에서 본다면, 계층과 지역과 세대간에 어떻게 형평성과 효율성을 가지고 배분할 것인가의 문제로 귀결될 수 있을 것이다. 달리 말하면 정책결정에 있어 선택의 문제인 것이다.

우리는 어떠한가? 우리는 정책결정에 있어 우선순위를 어디에 두고 있는가? 정부나 기업이나 개인에 이르기까지 크고 작은 정책을 결정하는데 있어 이러한 배분의 문제, 선택의 문제에 직면할 때 우리는 어떠한 잣대를 가지고 어디에 우선순위를 두고 결정하고 선택하는가?

어떤 정책을 결정하든 하나의 잣대를 가지고 모든 정책의 문제를 판단하고 결정하는 것은 매우 어려운 문제이고 또한 위험한 일이기도 하다. 그러나 국민들이 공감할 수 있는 잣대를 만들려는 노력은 해보았는가 하고 물으면 대답은 너무도 미흡했다 라고 밖에 말할 수 없을 것이다.

몇 가지 예를 들어보자. 수자원의 개발과 보전문제를 둘러싼 댐 개발의 필요성에 대한 지리한 논란은 어제, 오늘의 일이 아니지만 아직도 국민적 합의를 도출해내지 못한 채 논란만 계속되고 있다. 댐 건설 문제를 ‘지속가능한 발전’의 관점에서 논하면서도 댐 건설을 지지하는 입장에서는 지속가능한 발전을 위해서는 수자원의 안정적인 확보와 공급이 그 선결과제라고 주장하는 반면, 환경보전을 우선으로 하는 댐 건설을 반대하는 입장에서는 댐 건설은 생태계의 파괴를 가져오기 때문에 지속가능한 발전을 불가능하게 하는 방법이라고 주장한다.

새만금 간척사업의 경우에도 비슷한 논란은 계속되었다. 간척사업의 필요성을 주장하는 쪽에서는 식량안보를 위해서는 반드시 계속되어야 한다는 논리를 시종일관 펼쳐나갔고, 반대하는 쪽에서는 수질오염문제와 갯벌 생태계 파괴문제를 들어 시종일관 공사중단을 주장했다. 이러한 논란이 계속되는 가운데 국민적 합의 도출을 충분히 이루어내지 못한 채 공사는 사실상 계속되는 것으로 결론이 내려졌다.

시화공단과 주변의 대규모 택지개발문제 또한 지역의 개발욕구 내지는 사업 시행주체의 개발이익에 대한 기대와 악취 및 대기오염이라는 환경문제를 둘러싼 이해대립의 한 예이며, 디젤 승용차의 생산문제 또한 수출중심의 우리나라 산업구조가 같은 특성을 반영한 경제와 환경문제의 갈등 사례이다. 이와 같이 경제와 환경, 개발과 보전이 갈등을 겪고 있는 정책 및 사업관련 사례는 지금도 우리 주변 도처에 널려있다.

이러한 개발과 보전이 상충되는 정책과제 또는 대형 국책사업들을 바라보면서 느끼는 것은 어떤 문제에 부딪혀서 그때그때 편의에 따라 판단기준을 정하고 절차를 달리하는 방식으로는 국론을 찬반양론의 극한대립으로 몰고가 결국 합리적인 결론을 도출하기보다는 정치적 타협의 형태로 어정쩡하게 결론을 내리거나 그도 저도 못하고 질질 시간만 끄는 국력의 낭비를 초래하고 있지는 않은가 하는 것이다.

이러한 문제를 최소화하기 위해서는 주어진 자원을 지속가능한 발전의 차원에서 지역간, 세대간, 정책간에 효율적으로 배분할 수 있는 제도적 틀이 마련되어야 할 것이다. ‘지속가능한 발전’이 세계적으로 정립된 기본 이념이고 그것이 우리의 국익방향에도 부합된다면, 이제는 구체적으로 국정 각분야에 걸쳐 지속가능한 발전의 구체적 목표를 어디에 둘 것인지, 그리고 그러한 목표 달성을 위해 개별적인 정책이나 사업을 추진함에 있어 지속가능성에 대한 판단의 기준은 무엇으로 할 지에 대한 사전적 국민합의의 도출 과정이 선행될 필요가 있을 것이다.

효율적인 기능수행체제에 대한 검토

국가의 기능, 역할 분담 및 수행체제는 ‘건제와 균형’을 원칙으로 하고 있다. 헌법에서 규정한 행정·입법·사법 부간의 삼권분립체제가 이의 근간이다. 그러나 ‘건제와 균형’의 원칙이 만능은 아니다. 다시 말하면, ‘건제와 균형’의 원칙을 적용하는 기능 배분의 경계선을 어디에 둘 것인가에 따라 결과는 많이 달라질 수 있다는 것이다. 예를 들어 감사원의 기능을 행정부의 수장인 대통령 밑에 둘 것인가 국회 밑에 둘 것인가에 따라 기능 수행의 범위와 역할이 많이 달라질 수 있을 것이다.

이와 마찬가지로 같은 행정부 내의 기능 배분을 어떻게 할 것인가에 따라 행정능률과 성과는 크게 달라질 수 있다. 경우에 따라서는 앞에서 예로 든 경제와 환경, 개발과 보전간의 많은 갈등 사례들이 유사한 기능의 효율적인 조정 여하에 따라서는 같은 부처 내에서 보다 효율적으로 조정되고 지속가능한 발전 목표를 지향하는 성과를 도출해 낼 수도 있을 것이다.

몇 가지 사례를 중심으로 정부 내에서 부처간 갈등을 보이고 있는 기능 부분을 재검토해보자. 먼저 물관리기능 수행체제를 보면, 수량문제는 건교부, 수질문제는 환경부, 농업용수 문제는 농림부, 발전업 관리는 산업자원부로 나누어 관장하고, 또한 지하수 관리기능도 지하수개발 및 이용은 건설교통부, 지하수 수질관리는 환경부, 온천개발에 관한 것은 행정자치부, 농업용 관정개발은 농림부가 각각 나누어 관장하고 있다. 이와 같은 정부부처간 분산 수행하고 있는 기능수행체제를 두고 이를 일원화하는 것이 바람직한지 현재와 같이 그대로 두고 부처간 조정기능만 강화하는 것이 좋은지 하는 문제가 과거 십년 이상 논란이 되어왔지만, 아직도 그 해답은 보이지 않고 있다. 그나마 다행인 것은 최근에 물관련 전문가와 일부 관계부처에서 일단 물관리의 일원화가 필요하다는데 공감대를 형성해가고 있지만, 아직도 일원화된 기능을 어느 부처에 두어야 할지를 놓고 건교부에 두어야 한다느니, 환경부에 두어야 한다느니, 국무총리실에 두어야 한다느니, 아니면 별도의 부처를 설치해야 한다느니 서로의 이해관계에 따라 주장을 달리하고 있다.

환경부의 자연환경보전기능과 산림청의 산림자원보전기능도 동일한 국토 내의 동식물을 보전, 관리대상으로 하고 있으면서도 정책의 중점을 어디에 두고 있는가에 차이가 있을 뿐 나누어 관리하는 것이 과연 바람직한가에 대해 많은 문제 제기가 있어왔던 분야이다. 다시 말하면, 환경부에서는 동식물을 포함한 국토자연환경에 대해 보전에 중점을 두고 행정기능을 수행하고 있는데 반해, 산림청에서는 동일한 지역적 범위 내에서 산지녹화와 더불어 산림자원의 개발과 이용, 즉 임업에 보다 중점을 두고 관리하고 있을 뿐이다. 그러다 보니 업무를 수행하는 과정에서 업무영역을 둘러싸고 잦은 마찰이 있을 수밖에 없는 것이다. 보다 근원적으로 접근하면, 정부정책의 우선순위를 자연생태계의 보전에 둘 것인가, 임업 진흥 등 산림의 개발, 이용에 둘 것인가에 대한 것을 먼저 정하는 것이 중요한 것을 아직도 업무영역의 다툼 문제에 빠져 헤어날줄 모른다.

환경부의 대기보전기능과 산업자원부의 에너지정책부분도 조정 필요성에 대한 검토대상이다. 에너지원의 개발과 수급, 그리고 사용결과 배출되는 오염물질 관리는 에너지라는 하나의 관리 대상을 놓고 생산에서 소비 이후의 단계에 이르기까지 각 단계가 상호 연계성의 고리 내에서 검토될 때 궁극적으로 효율적인 에너지 관리체제를 이룰 수 있을 것이다. 그것을 따로 떼어놓고 관리함에 따라 석탄과 석유, 천연가스와 원자력, 그리고 대체에너지 등 다양한 에너지원간의 바람직한 조합과 대기오염원 효율적 관리가 어렵지 않나 하는 생각이다.

하나 더 예를 든다면, 토지이용 및 관리에 관한 기능과 국토환경보전기능의 유기적인 연계가 반드시 필요하다. 국토이용에 관해 가장 기본이 되는 토지이용계획을 수립함에 있어 혹자는 모든 지역은 보전을 원칙으로 하되 개발가능한 지역을 예외적으로 허용하는 방식으로 되어야 한다고 주장하지만, 그렇게 까지는 못하더라도 적어도 전반적인 국토환경조사 등을 통해 어느 지역을 개발하고 어느 지역은 보전할 것인가에 대한 구체적인 청사진이 마련되는 바탕 위에 개발을 하더라도 해야 할 것이다. 그렇지 않고 지금과 같이 사업단위별로 유리한 적지를 선정해서 사후적으로 환경성 검토를 하거나 영향평가를 하는 식으로는 언제까지나 국토 난개발의 문제는 해결되지 않을지도 모른다. 바로 이러한 것을 가능하게 하기 위해서는 국토공간을 기획하는 기능이 환경관련 기능과 통합되어 수행되는 것이 바람직하다는 의견이 강하게 제시되고 있으며, 일부 선진국의 경우에서는 이미 그러한 기능수행체제를 갖추고 있다.

WIN-WIN은 가능한가?

이와 같이 여러 부처에 분산되어 있는 유사한 기능들의 효율적인 수행체제에 대해 언급하는 이유는 이러한 유사 기능들을 담당하는 정부의 조직체계를 어떻게 조정하느냐가 국가정책수행의 지표의 하나인 '지속가능성'을 효과적으로 지향하고 달성해내는데 매우 심대한 영향을 미치기 때문이다.

앞에서도 언급하였듯이 '지속가능성'이라는 하나의 개념을 놓고도 개발론자의 입장과 환경론자의 견해가 갈리는 상황에서 정부조차도 개발부처와 보전부처가 갈등관계를 해소하지 못하고, 의당 해야할 일을 놓고도 이러지도 못하고 저러지도 못하는 상황이 계속된다는 것은 분명 국력의 낭비라고 하지 않을 수 없을 것이다. 이제는 정말 부처이 기주의라는 굴레를 벗어나 국정 각 분야의 기능들이 국민복지와 국가의 '지속가능한 발전'의 방향으로 나갈 수 있도록



록 중지를 모아야 할 때이다.

이렇게 하기 위해서는 정부가 지난 2000년 9월 발족시킨 대통령자문 '지속가능발전위원회'를 잘 활용하는 것도 고려해볼직 하다. 지속가능발전위원회는 정부와 학계, 시민단체, 기업체, 전문가 등으로 구성되어 있어 최근에 유행하고 있는 새로운 가버넌스(governance)의 형태를 띠고 있을 뿐만 아니라 개발론자와 보전론자 모두로 구성된 협의체이기 때문이다. 물론 각 분야의 구성비율을 두고 보전론자가 많다든지 시민단체의 비중이 높다든지의 비판이 있지만, 이러한 문제는 얼마든지 보완, 해소될 수 있는 문제이다. 현재 물관리체계 개선에 대해서는 바로 지속가능발전위원회가 지난 1년간에 걸쳐 수량분야 전문가와 수질분야 전문가들이 동등하게 참여한 가운데 연구용역을 추진하고 있다. 바로 이러한 연구 결과와 지속적인 토론을 통해 중지를 모아나갈 수만 있다면 거기에서 나온 결과는 매우 유용한 결과가 될 것이다.

지속가능발전위원회에 그러한 역할을 맡기든 맡기지 않든 중요한 것은 특정부처, 특정집단의 이해에 얽매이지 않고 국민적 합의를 도출해나가는 노력과 그러한 과정을 거쳐 나온 결과를 겸허하게 수용하는 자세일 것이다. 예를 들어 한강, 낙동강 등 4개강 수질개선특별대책을 수립하는 과정에서 수변구역, 오염총량제, 물이용부담금 제도 등 상·하류지역간 이해를 달리하는 새로운 고통과 비용의 분담을 필요로 하는 제도가 도입됨에 따라 대책을 확정하고 이를 뒷받침하는 특별법을 제정하기까지 많은 갈등이 표출되었지만, 수십차례에 걸친 지역주민대표, 지자체 등과의 대화를 통해 상·하류가 서로 공존하는 win-win의 성과를 이루어냈듯이 아무리 서로의 이해가 첨예하게 대립하는 사안이라도 시간을 갖고 합의를 도출해내고자 하는 노력과 목표에 대한 공감대를 형성해 나간다면 그것이 갖는 성과는 생각이상으로 클 것이다.

일부에서는 이러한 새로운 가버넌스, 즉 정책결정과정에서 종전과 같은 정부 주도 방식이 아닌 이해 당사자가 될 수 있는 기업과 시민단체가 참여하는 방식을 두고 월권행위 또는 정부정책에 대한 간섭행위로 받아들이는 경향도 있다. 그러나 정책은 단순히 존재를 목적으로 하는 것이 아니라 시행을 전제로 하는 것이고, 그 시행의 대상이 바로 기업이나 일반국민이라는 점에서 보면 정책결정과정에서 그들이 참여하여 논쟁을 하고 합의를 도출해내는 과정자체가 정책의 시행착오를 줄이는 것은 물론 시행과정에 힘을 받게 될 수 있다는 점에서 오히려 바람직한 방식이라고 해야 할 것이다. 그것이 바로 국민적 합의를 바탕으로 서로가 공존(win-win)할 수 있는 길이요, 앞에서 언급한 여러 가지 사례들을 현명하게 풀어나갈 수 있는 유일한 방법일 것이다.

맺는 말

지구 는 하나뿐이다. 대한민국도 하나뿐이다. 그러나 그 속에서 살아가는 사람은 현대대의 우리들뿐만이 아니다. 우리의 자손들이 대대손손 살아나가야 한다. 그것도 현재의 우리들보다는 보다 쾌적하고 여유로운 삶을 누릴 수 있도록 해줄 책임이 우리들에게 있다. 그런데, 우리와 우리의 후손들이 쓸 수 있는 자원에는 한계가 있다. 아무리 기술이 진보된다고 하더라도 그 한계를 늘릴 수는 없다. 다만, 그 수명을 다소간 늘릴 수는 있을지 몰라도.

그렇기 때문에 우리는 우리가 쓸 수 있는 자원의 양을 적어도 후손이 넉넉히 쓸 수 있는 부분만큼은 남겨둔 채 아껴서 써야 한다. 그러기 위해서는 한정된 자원을 효율적으로, 환경적으로 건전하고 지속가능한 방법으로 사용해야 한다. 이러한 지속가능한 방법을 찾기 위해서는 국민적 합의를 도출해내는 것이 무엇보다도 중요하고, 그렇게 해서 우리의 지속가능한 발전목표와 그것을 달성하기 위한 과제와 방법들이 도출된다면, 그것은 국정 전반에 걸친 최고의 지침으로서 받아들여지고 시행되어야 한다.

이러한 것들을 좀 더 효율적으로 추진해나가기 위해서는 현재의 정부 기능들중 비효율과 갈등을 초래하고 있는 부분들이 무엇인지를 찾아내 지속가능한 발전을 지향하는 방향으로 조정할 필요가 있다. 그리고 그러한 조정과정 역시 국민적 합의도출을 필요로 한다. 국민적 합의를 바탕으로 하지 않는 결정은 또 다른 힘의 논리에 따른 비능률, 비효율을 초래할 가능성이 남아 있기 때문이다. 또한 국민적 합의도출은 정부 주도방식이 아닌 새로운 가버넌스를 통해 추진하는 것이 바람직할 것이다. 정부의 기능과 조직을 어떻게 조정하는가는 바로 행정 서비스를 필요로 하는 국민들의 선택의 문제이기 때문이다. 그리고 새로운 가버넌스에 참여하는 정부와 기업, 그리고 시민단체 모두 서로가 기준에 갖고 있던 입장에서 한발씩 물러나 우리나라의 지속가능한 발전을 생각하는 층정에서 공존할 수 있는 win-win의 방식을 진지하게 찾아나가야 한다.