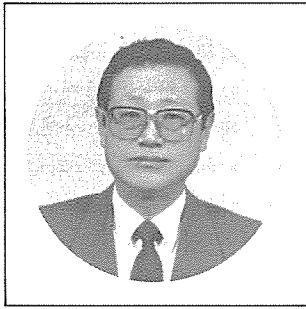


지역개발에 따른 자연보호운동의 전개방향

“自然保存없는 地域개발은 無意味”



盧 隆 熙

서울대학교수 · 환경법

자연의 적절한 이용과 보전의 조화는 인류의 영원한 과제이고, 각 지역에서 터살이를 하는 주민들의 직접적인 책임이라고 하겠다. 자연환경을 어느 정도 희생하고 개발을 통해 그 대가로 얼마만한 물질을 획득할 것인가 하는 것은 전 세계, 한 국가, 한 지역사회 그리고 궁극적으로는 각 개인의 선택에 달린 문제이다. 그러나 이러한 선택에 있어 인간은 매우 자유로울 것 같지만 현실적으로 그렇지 못하다는 것이, 오늘날 국제적 규모로 진행되고 있는 환경파괴와 오염에 의해 증명되고 있다.

분명 인간은 생물적 생존을 추구한다는 점에서 다른 동물들과 비슷하지만, 적응능력의 정도나 추구하는 비생리적인 목표의 넓음이라는 점에서는 독자적인 존재이다. 그로 인해 인류는 더없이 다양한 조건하에서, 그의 목표를 추구하며 문명의 발전을 이루어가기는 하지만 역설적으로 이 지극히 다양한 활동은 내적 항상성으로의 총동에 의해서 규제된다는 사실이다. 인간은 다른 동물과 똑같이 체내에 일정량의 수분과 혈액 속에는

일정량의 산소와 당분을 유지하여야 하며, 이 내적 균형이 파괴될 때 인간은 전혀 쓸모없이 되어 버린다. 따라서 항시 우리를 둘러싸고 있는 환경에 적응하거나 그 균형이 회복될 수 있도록 환경의 상태를 양호하게 유지·변화시키려고 노력해야 한다.

이러한 것은 인류가 과학과 기술의 발전을 토대로 절대선이라고 생각했던 「개발」이라는 합목적적 행위를 통해 무한히 진보할 수 있다는 「상승기대혁명(revolution of rising expectation)」에 분명한 제약이 따름을 뜻하는 것이다. 그리고 또한 “개발이냐? 보전이냐?”하는 선택의 자유에 여유가 없음을 시사하는 것이며, 「생태학적 개발」, 「지속가능한 개발」 또는 「환경계획」에 의한 발전을 전제하지 않을 수 없음을 뜻한다.

지금까지 환경보전의 문제는 한 국가와 국민의 선택에 따라 그 우선순위를 뒤로 미룰 수도 있어 이는 국가적 또는 개인적 선택의 문제였다고 할 수 있었으나, 이제부터는 그에게 더 나아가 세계적인 그리고 한 지역사회의 문제로까지 확대되

었다.

우선 전세계적 문제가 되었다는 것은 각국의 경제환경의 변화와 관련된 것으로 미래학자들의 확신에 찬 豫斷처럼 ‘세계주의’와 ‘상호주의’가 대두되는 한편으로 ‘지역주의’와 ‘신민족주의’의 태동이라는 모순성에서 비롯되는 것이라고 하겠다. 드러커(P.A. Drucker)의 표현처럼 이제 세계 경제는 기존의 무역장벽을 걷어낸 완전자유경쟁의 ‘지구촌경제시대(age of global economy)’에 들어섰음에도 불구하고, 한편으로는 불력경제라는 지역화 현상이 강화되어 가고 있다. 이로 인해 새로이 후진국과 개발도상국들은 나타난 「국제환경협약」이라는 거대한 무역장벽 앞에서 그다지 자유롭지 못한 발전을 추구해야 한다는 것이다.

한편으로 지역사회 차원의 문제가 되었다는 것은 우리의 지방자치제 실시에 따라 지역개발의 주체가 과거의 국가에서 지방정부로 그리고 개발결정의 주체가 공공부문에서 지역주민의 손으로 넘어가게 되므로 인해 지역환경보전의 책임도 지역사회의 것이 되었다는 것을 뜻한다. 개발행정의 분권화와 더불어 환경보전행정의 중앙집권화의 필요성에서 비롯되는 갈등은 지역주민들의 욕심만큼 발전의 정도와 방식을 추구할 수 없다는 것과 광역적 차원의 공익과 협역적 차원의 주민의 가치판단이 충돌할 수도 있다는 것을 의미한다.

이제 우리는 지방자치제의 실시와 더불어 제2의 지역(국토)개발기에 들어서 있다고 하겠다. 과거의 30여년이 국가주도에 의한 특정지역 중심의 국지적 지역개발이었다면 지금부터는 각 지역별로 지방정부와 주민주도하의 지역개발이 전국적으로 확산되는 시기라고 할 수 있다. 제1기에 해당하는 그간의 국가주도의 개발이 이유야 어찌되었든 우리의 환경을 이만큼 오염시키고 파괴시켜 온 것이 사실일진대, 이제 국토개발의 제2기에 진입하는 마당에서 앞으로 전국적 규모로 이루어질 지역개발이 우리의 자연환경에 어떠한 영향을 미치게 될 것인지 그리고 그러한 영향을 줄이기 위해 어떠한 노력들이 기울여져야 할 것인지에 대해 신중하게 검토해 보아야 할 시점에 와 있다.

■지방자치, 지역개발 그리고 자연보호

광역의회 의원선거가 끝났고 내년 자치단체장의 선거가 치루어지면 1990년대 초는 우리에게 있어 실질적인 지방시대의 개막기라 하겠는데, 이때에 지방시대는 대체로 다음과 같은 세가지의 의미를 갖는다. ① 우선 정치적 측면에서 지방자치제의 실시를 통해 정치행정적 분권화를 이루고, ② 이를 토대로 지역개발의 촉진을 통해 경제적 측면에서 지역경제의 활성화를 꾀하며, ③ 더 나아가서 사회·문화적인 차원에서는 지역사회활동의 강화와 지방문화의 재생을 통해 지역의 주체성을 확립함으로써 궁극적으로는 지역주민의 복리증진과 국가의 균형발전을 꾀하자는 것이다.

그러나 이러한 자명한 목표를 달성하는 수단인 선택 즉 「개발과 보전」, 「성장과 복지」 그리고 「산업과 문화」 등의 일견 상충되는 것과 같은 관계에 있는 정책수단의 불가피한 선택에 직면하게 될 것이므로, 위와 같은 지방시대의 세가지 목표달성이 그리 간단치 않을 것이라는 데에 우리의 고민이 있다. 어떤 수단을 선택할 것인가는 그 지역의 발전정도나 지역주민의 가치판단에 의해 결정될 것이지만 우리와 같이 지역경제가 낙후되어 있는 상황에서는 지역주민의 단기적 필요에 의해 개발, 성장, 산업을 선호하게 될 것이고, 그러다 보면 보전, 복지, 문화는 자연히 뒷전에 밀리게 될 것은 분명하다. 이중에서도 복지, 문화는 언젠가 달성된다는 보장만 있으면 뒤로 미룰 수도 있어 별 문제가 없지만, 환경보전에 관한 문제만은 그렇지 못하다는 것이 지금 국내외에서 겪고 있는 여러가지 환경위기에서 배울 수 있다. 따라서 이제 자치시대를 맞으면서 세삼스레 지역개발과 환경보전(자연보호)의 문제를 다시 생각해 볼 때라고 여겨진다.

1. 지역경제의 활성화와 생활환경의 오염

본격적인 지방자치제의 실시를 앞두고 각 지방자치단체는 스스로 지역특성에 맞는 산업전략을 세우기 위해 자체 ‘지역경제연구소’를 설립하고, 지방정부차원의 경제개발계획을 수립하고 있다.

도단위에서는 중복이 이미 도단위의 「공업화종합개발계획」을 수립하여 제7차 경제사회발전 5개년계획 등 향후 국가경제정책수립에 반영해 줄 것을 요청하고 있고, 대구, 광주, 대전, 전주 등 대도시 정부에서도 지역경제연구소의 설립을 위한 준비작업에 들어가 있다고 한다. 이러한 현상은 과거 국가로부터의 일방적이고 하향적 개발정책이 빚어낸 지역간 불균형발전을 시정하기 위해, 중앙정부가 지역발전계획에 해당지역 주민의 의사를 적극 반영하기 위해 도입키로 한 「지역경제제」와 맞물려 더욱 확산될 전망이다. 이제 각 지방정부는 지역생산의 확대와 고용기회의 증대가 지역개발의 절대조건이라고 여겨, 경쟁적으로 기업을 유치하여 공업발전을 꾀하려 하거나, 급격히 증대되는 국민위락·관광수요에 부응하여 지역자연자원을 활용한 골프장이나 관광단지의 개발에 주력하려 할 것이다. 특히 지역사회가 빈곤할 수록 내일 당장 환경지옥 속에서 살게되더라도 오늘의 가난한 신세를 면하는 것이 급선무라고 주장하는 유권자들의 요구에 의해 보전을 염두에 두지 않은 개발정책이 마련될 수 밖에 없고, 재정자립도가 취약한 자치단체의 입장에서도 은근히 그에 동조하는 입장일 것이다.

이 경우 가장 우려되는 것은 자연환경의 파괴와 오염의 문제를 깊이 생각하지 못하고 유치된 개발과 기업이 조만간 환경피해를 입은 주민집단의 거센 항의에 부딪히고, 이는 지역사회의 분열을 몰고오며 지역경제활성화를 통해 주민복지를 극대화시킨다는 당초의 의도를 의심케 된다는 점이다. 사실 지역자본의 빈곤한 지방자치단체에서 유치하고자 하는 외부의 투자기업에게 환경보전 등 까다로운 조건을 붙이기 힘들게 되어 있고, 그 타협점이 환경판매 즉 지역환경자원의 오염과 파괴에 따른 대가일 수 밖에 없다. 이는 과거 우리나라 '60~'70년대의 공업화정책과 현재의 개발도상국들의 외자도입정책에서 확인할 수 있는 사실이다. 또한 실령 환경문제를 어느 정도 극복할 수 있다 하더라도 기업의 유치가 지역사회에 반드시 긍정적 효과만을 가져오지 않는다는 것이다.

지역경제의 팽창은 그로 인한 ① 고용의 증대

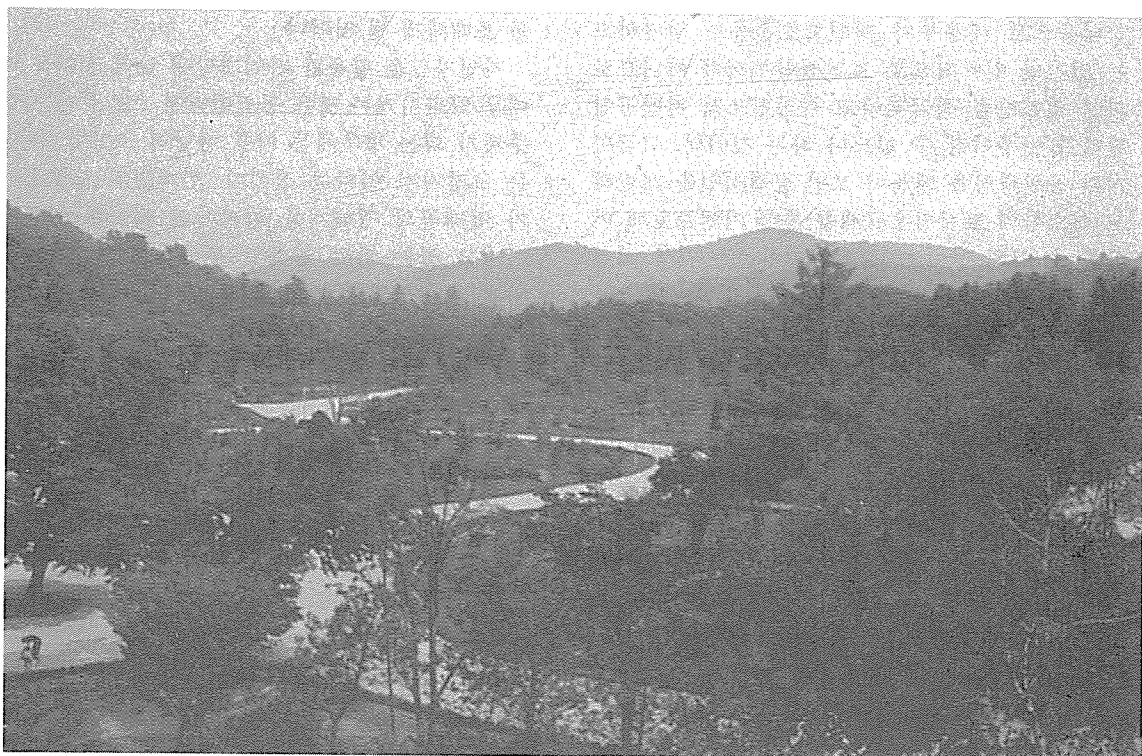
가 1차산업의 쇠퇴를 가져오고, ② 주민소득의 향상은 지역사회의 지가나 물가를 앙등시키며, ③ 조세수입의 증대는 결과적으로 지방교부세의 감소와 시설유지비의 증대를 통해 재정개선에 큰 도움을 주지 못하고, ④ 획일화된 대중문화의 발달은 지역사회의 전통적 미풍양속을 황폐화시킬 우려가 있다는 점에서 성급한 성장주의의 지역개발은 그렇게 바람직하지만은 않다고 하겠다.

2. 지역개발과 자연환경의 파괴

이상은 기업유치로 인한 생활환경의 오염에 관한 것이었으나, 다음은 지역개발과 자연환경보전의 관계를 몇가지로 구분해 살펴보기로 하겠다.

첫째, 지방자치의 실시로 그간 중앙정부가 독점적으로 행사하던 지방개발(계획) 권한의 상당 부분이 지방으로 이양되었고, 지방정부는 이를 통해 주민의 의도에 따라 토지를 개발할 수 있게 되었다. 물론 「환경영향평가제」라는 자연환경보전을 위한 제도적 장치가 있기는 하지만 이 제도 운용의 불완전성과 시민의 편의를 위한, 그리고 공영개발이라는 이름 아래 무분별하게 활성화될 주택개발과 도로건설 등의 공공사업들은 우리가 반드시 지켜가야 할 자연환경을 쉽사리 파괴할 가능성을 안고 있다. 뿐만 아니라 계속되는 각종 선거에서 지역개발에 대한 무책임한 선거공약으로 인해 남개발의 분위기로 호를 가능성이 있다.

둘째, 한 때에 소위 관원이라는 이름으로 그린벨트의 훼손에 정부가 앞장서고 있다는 비판을 받았던 개발제한구역관리에 관한 「제도개선사항」이란 명칭으로 작년 10월말발표되었던 그린벨트내의 행위제한 규제완화조치를 들 수 있다. 그린벨트내 주택증축허용면적의 상향조정, 공공기관에 의한 체력단련시설 또는 부대시설 및 공공청사의 신축허용, 시내버스 차고지의 개설허용 등 무려 16개의 항목에 걸쳐 있고, 3백평 이상의 공공건물의 신축때 건설부장관의 권한사항 20건중 16건을 도지사, 시장, 군수에게, 도지사의 권한사항 26건중 15건을 시장, 군수에게 넘겨주는 등 규제권한의 대폭적인 이양이 포함되어 있다. 이는 규제의 합리적 조정의 수준을 넘어서 구역의 보



전보다는 지방정부의 개발을 위한 여지를 마련해 놓고 있다는 비판을 면할 여지가 없게 되어 있다. 이는 또한 지금까지 이루어졌던 그린벨트의 대량 훼손 사례가 선례로 작용하거나 또 구역내 사유 재산권의 제약을 받고 있는 주민들의 그린벨트 해제에 목소리가 높아진다면 이들이 장차 그린벨트의 보전적 관리에 가장 큰 장애요인으로 작용할 수 있는 것들이다.

셋째, 지역개발과 자연보호문제는 자연공원의 관리와도 깊은 관련이 있다. 그동안 자연공원업무는 국토의 계획적 이용과 관리라는 차원에서 건설부에서 담당토록 했으나, 자연공원업무가 개발적 측면보다는 보전적 성격이 강한 점을 강조해 개발부서가 아닌 보전부서로 그 소관을 옮겨야 한다는 주장들이 있어 왔다. 그러나 이런 주장과는 달리 자연공원업무는 보전부서인 환경처가 아닌 내무부의 소관으로 귀착되었다. 명분은 공원주변정비와 쓰레기청소 등 자연공원관리의 정상화를 위해 필요한 충분한 인력과 장비를 갖춘 지방행정조직을 활용해야 한다는 것이었으나 과

연 의도만큼 보전적관리가 이루어질 수 있는가 하는 의문을 남겨놓고 있다. 내무부가 공원관리의 주무부서인 '자연공원과'를 '지역경제국'에 소속토록 했다든지, 「자연휴식년제」를 도입하기 위해 국립공원 내에서 산악제, 취사 등의 금지와 등산로의 폐쇄를 결정했으나 얼마전 등산로를 다시 개방하기로 한 점 등은 이러한 우려를 그대로 뒷받침하고 있다.

우선 자연공원관리업무의 내무부로의 이관에 따른 문제점으로 지적되었던 바처럼 각 자치단체가 지역경제의 활성화와 자체 예산충당을 위해 골프장, 숙박업소 등 대단위 위락시설을 신속토록 함으로써 오히려 국립공원을 훼손하게 될 수도 있다. 물론 지역자원을 최대한 활용해 지역주민의 복리를 증진토록 할 지역사회의 권리가 있기는 하지만 절대적 보호가 필요한 자연풍경지는 국익차원에서 반드시 보전되어야 하고 그로 인해 발생하는 지역사회의 개발포기에 따른 불이익은 별도의 제도적 장치로 보상되도록 해야 한다는 것을 망각할 수도 있을 것이다.

다음으로 내무부가 자연보호운동을 담당하고는 있지만 원칙적으로 보전전담부서가 아니므로 과연 얼마만큼 적극적이고 환경창조적 자연공원 관리가 이루어질 수 있느냐 하는 것이다. 지금까지의 공원행정을 되돌아 보면 공원시설을 개발하고 최소한의 토지이용규제를 통한 자연보호에 머무를 수 밖에 없었고, 공원관리청들은 각종 개발 압력을 방어하기에는 무력할 정도의 행·재정력 밖에 없어 공원은 계획대로 보호될 수 없었다. 결과적으로 지정과 해제를 되풀이하면서 각종 사회 부조리를 낳았고, 적은 예산으로 공원시설을 마련하는 건설행정이 전부어서 자연을 파괴하는 남 개발을 면하기 어려웠다. 우리의 자연공원행정은 법제에서부터 말단 공원관리청의 규제행위까지 적지않은 문제점이 있지만(노용희, “복지사회를 향한 자연공원의 보존과 이용”, 제9회 자연공원 학술세미나 주제발표논문, 한국국립공원협회, 1988. 5.19~21), 아주 기본적인 문제는 그간 중앙부처와 각 공원관리청이 자연공원법 제3조 제1항에 규정된 바처럼 “국가, 지방자치단체, 국민은 공원 자원을 보호·육성하여 자연의 질서를 유지·회복하는데 정성을 다해야 한다”라고 규정한 공원 보호의무조항을 얼마만큼 성실하게 이행하려 노력했는지 하는 것이다. 예를 들어 본다면 공원계획의 결정에 「환경영향평가제도」의 도입을 규정하고 있음에도 국방부 등 공공기관이 주체가 되는 개발사업에 대해 평가대상이 너무 협소하게 규정되어 있거나, 그의 면죄부적 운용이 이루어져 왔다는 것과 영향평가의 내용에 자연환경에 미치는 영향을 미리 평가한다고만 되어 있어 인문사회적 환경에 미치는 영향이 고려되지 않고 있으며, 또한 평가대상에서 지역수용력(또는 환경용량)에 관한 사항이 빠져 있다는 점이다. 이처럼 공원계획이나 관광지개발에 있어서 지역수용능력을 고려함이 없이 지역경제의 활성화라는 차원에서 관광수입의 증대만을 고려한 개발과 이용에 주력하다 보면, “마치 한꺼번에 많은 황금을 얻고자 매일 한개씩 황금알을 낳는 닭의 배를 갈라버리는게 되는 어리석음을 범하는 것”처럼 쉽사리 귀중한 지역자연자원을 손상하게 되는 결과

를 초래하게 될 것이다.

자연자원을 활용한 지역개발에 있어서 더욱 사태를 악화시키는 것은 공원관리청 스스로가 사업 주체가 되는 경우에는 이를 마땅히 조정할 수 있는 조정자가 없다는 점이다. 한계령의 도로공사가 전계곡의 생태계를 파괴시킨 뼈아픈 경험을 가지고 있는 차에 얼마전 부산시가 도시개발을 위해 을숙도의 남부지역을 「자연환경보전지역」에서 해제해 줄 것을 요구했다는 우울한 소식이 들려오고 있다.

■ 제2의 지역개발기의 자연보호 전략

이처럼 지방자치제의 실시에 따른 지역개발의 활성화가 환경보호론자들의 걱정처럼 주민들의 단기적 필요에 따라 환경파괴의 계기로 작용할 수도 있으나 반드시 그렇지만도 않을 것이라는 것 또한 환경전문가들의 견해이다.

사실 우리의 경우는 외국처럼 성장보다는 복지를, 개발보다는 보전을 주장하는 혁신정당이 성장하지 못하여 정당활동을 통한 국가환경정책에 큰 기대를 하기 어려운 처지에 있다. 그러나 지역 차원에서 지방자치의 제도운영의 묘를 살려가면서 지속적 성장이 가능한 환경계획에 입각한 지역개발이 이루어지고, 더 나아가 주민들이 지역 발전에 대한 보다 현명하고 장기적인 안목을 갖출 수만 있다면 이들이 반드시 부정적인 방향으로만 나아가지는 않을 것이다.

1. 환경창조에서의 지방행정의 역할

흔히 '70년대를 '분권과 환경의 연대'라고 하지만 이는 당시 세계적인 문제로 대두되었던 환경 문제의 제기과 해결에 지방정부의 역할을 크게 기여한 바 있음을 부각시킨 말이다. '경제적 동물'과 '공해선진국'으로 불리우던 일본이 '공해방지 선진국'이 되어 평성 원년(1989)을 환경원년으로 정하고, '세계에 공헌하는 일본'을 표방하고 국제적 환경보전운동에 앞장서고 있다. 일본이 이렇게 되기까지에는 각종 공해문제와 정면으로 싸워 나간 주민운동과 환경오염의 고발에 대한 언론의

전향적 보도자세도 큰 기여를 했지만, 이러한 주민들의 요구를 받아들여 중앙정부보다 앞서는 법적, 제도적 규제장치를 마련한 지방자치단체의 역할이 컸다고 보아야 하겠다.

일본 헌법에는 환경권을 규정하고 있지 않고, 환경영향평가법이 없음에도 불구하고 각 대도시 정부들의 '공해방지조례'에는 이들이 규정·시행되고 있다. 또한 각 지방정부는 법률이 규제대상으로 삼지 않는 사항까지도 규제하거나, 법률이 정하는 규제내용보다 더 엄격한 규제를 가하며, 때로는 독자적인 환경시책을 개발하여 시행함으로써 이들이 차후에 국가정책화하는 경우가 많다. 일본의 지방자치법은 지방자치단체가 제정하는 조례는 법령에 위반되지 않아야 한다"고 규정하고 있음에도, 동경도는 법률에 위반하는 규제를 가하게 되었다. 당연히 이 조례가 위법임을 밝히는 물의가 일었지만 그 다음해에 「공해방지대책기본법」상의 환경보전과 경제성장의 '조화조항'을 삭제하도록 만들었다. 일본의 전국 8위의 대도시인 가와사끼시는 「환경방지조례」, 「Assessment(환경영향평가조례)」, 「도시녹화조례」 등을 제정하고 있는데, 일찍부터 「공해병인증환자의 요양에 관한 조례」를 제정하였고, 「공해규제기금」을 설치하였으며, 도시내 「환경감시센터」의 설치, 국가기준보다 높은 시 자체의 환경기준치를 설정함으로써 시정부가 일본국 환경정책을 선도해 나가고 있다.

여기에서 눈여겨 볼 것은 소위 '녹의 헌법' 또는 'green조례'라 불리는 「도시녹화조례」이다. 이시는 환경영향평가를 통해 자연환경을 보호함은 물론 환경창조행정의 차원에서 쾌적성(amenity)과 '녹의 창조'를 위한 다음과 같은 다면적인 '녹화프로그램'을 마련하고 있다. 즉 ① 시와 사업소가 녹화협정을 맺어 공장부지면적의 10%를 녹지로 조성토록 하는 '공장녹화협정'을 제도화하였으며, ② 지역주민의 협력을 얻어 각 지역별로 개성있는 지역(민유지) 녹화사업을 추진하기 위한 '녹화추진지구'를 지정하고, ③ 「민간녹화운동」을 확산시키기 위해 시정부는 시민들에 대한 '녹화상담', '기술강습회'를 개최하며, 시민조직인

'자연환경지도원제'나 '공원에호회' 등을 지원하며, ④ 역사적 건조물이나 자연풍경지를 영구적으로 보전하기 위해 시민들의 출연금을 모아 「도시녹화기금」을 조성하고, 이를 재원으로 보존대상물을 매입하도록 하고 있다.

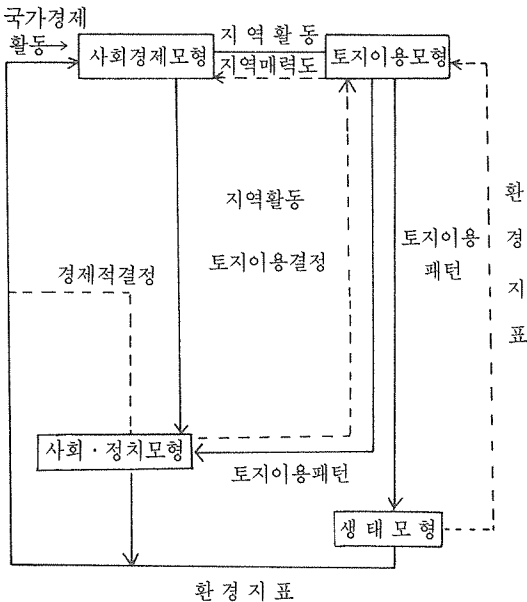
이러한 것들이야말로 지방자치단체가 국가보다는 주민을 위해 봉사한다는 자세를 그리고 지방자치단체가 정책의 지역적 실험을 가능케 한다는 장점을 최대한 살려나가는, 우리에게는 무척 부러운 현상이라 하겠다. 우리 지방자치법 제15조에서는 "법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다……"라고 하여, 일본처럼 독자적인 조례의 제정을 어렵게 하고 있다. 다행스럽게도 우리의 '90년대초는 '폐놀식수사건' 등 각종 환경문제로 인해 점차 국민들의 환경의식이 싹트고 있고, 이제 막 지방자치시 시작되고 있으므로 인해 우리의 입장에서 보면 '90년대는 '분권과 환경의 연대'라고 해도 좋을 것이다. 이 점을 감안하여 환경관계법률에서 만이라도 조례제정의 폭을 넓혀주는 배려를 한다면 우리도 그들처럼 환경보전과 자연보호에서 지방자치의 운영상의 묘를 충분히 살려갈 수 있는 여지가 있다고 하겠다.

2. 「보전적 개발」의 제도적 장치

「세계자연(환경)보전전략(WCS)」은 인류의 존속과 번영에 대한 최대의 위협은 '생명권(biosphere)'의 황폐라고 보고, 생물자원 보호를 통해 '지속성이 있는 개발'의 성과를 증진시키기 위한 각종 전략과 시책을 다음과 같이 제시하고 있다.

- ① 생태학적 프로세스와 생명유지시스템 보전
 - ② 유전학적인 다양성 유지
 - ③ 생물종과 생태계의 영속성이 있는 이용 등
- 이와 같은 실천을 위한 몇가지 정책지침을 제시하고 있는 이 전략은 전국적, 광역적, 국지적 등 각 지역수준에서 '중요도', '긴급도', '불가역도'의 세가지 기준에 의해 보전의 우선순위가 결정되어야 한다고 보고 있다. 이 전략이 갖는 중요한 특징이라면 "단순히 개발을 보전의 장애로만 보는 것이 아니라 오히려 보전을 위해 중요한 수단

이 된다”고 시사하고 있다는 점과 환경을 하나의 시스템으로 파악하고 있다는 것이다. 이는 곧 자치시대의 각 지역사회가 각자의 지역특성에 맞는 「환경계획(Environmental planning)」을 수립하고 그에 따라 ‘보전적 개발’을 수행해야 함을 뜻합니다. 그러자면 (그림-1)에서 보는 바와 같이 지역환경체계를 사회·경제모형, 사회·정책모형, 토지이용모형, 생태모형으로 구분하여 분석하고, 이를 「지역환경정보체계(regional information system)」로 하여 지역특성에 맞는 환경계획을 수립하여야 할 것이다.



〈그림-1〉 Knoxville 지역환경체계 분석(RESA)

일반적으로 환경계획이란 “환경의 용량(capacity)과 질(quality)의 최적증진(optimal enhancement : 보호, 보존, 개선, 창조 및 복원의 의미가 포함된 개념임)을 목적으로 하여 특정 환경이나 환경 자원에 대하여 의도적인 행위를 조직화하는 것”을 뜻한다. 이 때 환경의 질은 인간활동과 환경용량의 두 변수간의 함수관계로 결정지워진다고 한다. 따라서 우리가 공공사업이나 관광개발과 같은 지역개발을 추진함에 있어서 반드시 고려하여야 할 것은 그 지역이 가지고 있는 「수용능력(car-

rying capacity)」을 분명히 파악하고 이를 지역성장관리의 기초로 해야 한다는 것이다.

수용능력은 “자연 및 인공환경체계가 다양한 이용요구를 부양할 수 있는 능력으로서, 생태계가 불안정, 퇴화 및 회복불가능한 손상을 발생하게 함이 없이 그 체계가 외부의 변화를 흡수할 수 있는 고유의 최대한계”라고 정의되고, 이는 환경용량, 경제용량, 제도·서비스용량, 지각·형태용량의 4가지 차원으로 분류된다고 한다.

물론 이를 추정함에 어려움이 없는 것은 아니지만 문제는 우리의 개발사업에 이러한 수용능력이 얼마만큼 활용하려고 하는가 하는 것이다. 다른 개발사업은 차치하고라도 자연공원관리에 관한 것만을 살펴보면 그러한 노력의 흔적은 거의 찾아 볼 수 없는데, 앞서 보았던 것처럼 우리 자연공원법은 공원계획의 결정에 있어 환경영향평가를 실시토록 하면서도 공원시설계획 중심의 제도운영이라는 인상을 받게 한다.

또한 「자연휴식년제」를 실시하기 위한 국립공원내의 특정구역 설정의 근거도 이러한 수용력을 토대로 하여야 함에도 불구하고 일부 등산로의 출입금지를 결정하지 얼마되지 않아 다시 개방하기로 반복하는 것을 볼 때에, 특정구역의 지정이 단순히 관광·위락 수요의 증대에 따른 관리상의 한계만 고려해 이루어지는 것과 같은 인상을 받게 된다.

우리의 환경영향평가제도가 1977년 환경보전법의 제정과 더불어 도입된 이래 운영상 많은 취약점을 내포한 채 개발사업의 극히 일부분에만 적용되어 왔으며, 그나마도 대부분이 개발사업을 사후적으로 합리화 해주는 역기능을 발휘해 온 것이 사실이다. 다행스럽게도 수차례에 걸쳐 평가대상의 확대, 평가서 초안작성 과정에서의 주민 의견수렴, 협의내용 이행확인 및 조사제도의 강화 등 많은 제도적 보완이 이루어져 이 제도의 올바른 정착을 위한 기틀이 마련된 셈이다. 여기에 조금 더 욕심을 부린다면 ① 우선 평가대상을 곧 시행될 개발사업에만 한정시킬 것이 아니라 차후로도 개발을 유발하게 될 각종 제도의 마련에도 미리 검토해 보도록 하는 조금 지나치다 할

정도의 일종의 노파심을 갖는 것도 필요하다. 그러자면 서구에서처럼 장차 각종 개발을 유도하게 될 정책·계획·법령의 제정 및 인·허가업무 등에도 확대 적용되어야 하겠다. 자연공원의 경우에는 공원의 지정단계에서부터 평가대상으로 삼고, 또 기존의 자연공원법 시행령에서 규정하는 바처럼 상당부분을 경미한 사항으로 처리하여 제외시킬 것이 아니라 이로 인해 자칫 간과되기 쉬운 사항이 재검토되어야 할 것이다. 자연공원의 개발뿐만 아니라 이용면에 있어서도 자연휴식년제를 적용하기 위한 보전구역의 지정도 마땅히 영향평가의 대상이 되어야 하며, 평가의 내용에도 마땅히 인문사회적 환경에 관한 것까지 포함시켜야 할 것이다.

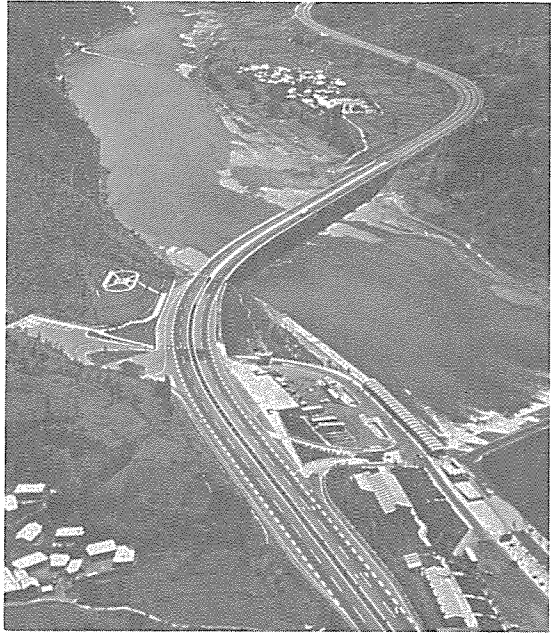
② 다음으로 지방자치단체나 지역차원에서 개성있는 영향평가조례를 제정·시행하도록 해야 할 것이다. 자연 그대로의 상태를 미개발의 천덕꾸러기로 생각할 것이 아니라 당해 지역의 귀중한 부족자원이라는 인식하에 보다 소중하게 보존해 두려는 지역적 노력이 필요하고, 국가는 이러한 노력을 뒷받침하기 위한 영향평가 전문기관을 설립하도록 하여야 하겠다.

③ 그리고 이에서 더 나아가 지역개발사업에의 적극적 주민참여의 유도와 자치단체별 심의회나 협의회의 조직과 교류를 위한 주민, 정부, 사업주체간의 정보교환이 원활히 이루어질 수 있도록 「지역정보체계」의 구축 등에 관심을 가져야 할 것이다.

결국 보전적 개발이란 지역수용력에 대한 연구를 바탕으로 하고, 환경영향평가제도를 갖대도록 한 지역특성에 맞는 환경계획을 수립·집행할 때에 가능해진다고 하겠다.

3. 녹색 주민운동

오펀스(William Ophuls)는 종래의 '반생태적 사회'에서 '균형사회(Equilibrium Society) 또는 정상상태의 사회(Steady-state Society)'로 나아가자면, ① 개인주의 → 지역주민의 공생주의, ② 자유주의 → 권위주의, ③ 평등적 민주주의 → 계도적 엘리트주의, ④ 성장지향적인 경쟁적 시장메카니즘



의 포기, ⑤ 체제적 패러다임(Holism)의 채택, ⑥ 문화적 규범의 다양화, ⑦ 공리적 만족에 의한 공익과 사익의 포기 등 모두 18가지의 조건을 제시하고 있다. 우리와 같이 자유민주주의체제를 택하고 있으며, 여·야 모두 보수정당의 지배하에 있는 상태에서 '생태적 정치문화(Bio-political Culture)'를 정치·행정체제에서 구하기에는 근본적으로 한계가 있다. 따라서 이러한 것이 가능할 수 있다면 자연생태학적 휴머니즘을 강조하는 새로운 신념과 가치관을 갖춘 지역주민들의 녹색운동을 통해서 일 것이다.

이를 위해 주민 각자는 ① 자연이 파괴되면 자신을 둘러싼 환경만 파괴되는 것이 아니라 그를 통해 자기자신도 함께 파괴되는 것이며, ② 안분지족의 생활태도와 수용력의 범위내에서의 개발만이 생물과 종과 생태계의 영속적인 이용이 가능할 수 있는 '생태적 개발' 또는 '지속가능한 개발'이 되고, ③ 동·식물의 유전학적 다양성의 보호는 결국 우리를 위한 중요한 보험과 투자의 역할을 한다는 것을 깨닫고 이를 실천할 때만이 가능하게 된다. 이 때 주민들의 실천에 관한 방식을 다음의 세가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 개발정책과정에 적극적으로 참여하여 자

연보호운동을 전개하는 일이다. 이와 관련하여 미국 더어람(Durham, New Hampsher) 지역의 '80만대 1,200사건', 일본 가나가와縣 逗子市の '주민소환(Recall)사건' 그리고 우리나라의 제주도 개발특별조치법 제정에 대한 제주도민의 반대 운동, 영광원자력발전소 확장반대운동, 안면도 개발계획 반대운동 등 국내외 많은 사례가 있으나, 수년전 일본 동경의 '권양도' 건설에 대한 찬반논쟁은 여러가지 측면에서 다시 한번 눈여겨 볼 만한 가치가 있다고 생각된다.

「동경의 수도고속도로는 이미 통행량이 도로 용량을 초과해 그 기능을 상실한 바, 東京都西部, 崎玉縣을 거쳐 千葉縣 木更津市까지를 환상으로 연결하는 수도권중앙연결도로(권양도)의 건설을 계획하고 있었다. 이 도로는 도심에서 4~50km 떨어진 외곽도시와 도심에서 방사선으로 연결되는 6개의 간선도로와 연결되므로, '1석2조의 대형 프로젝트' 또는 '21세기의 하이웨이'라고 언론에서 까지 극찬을 받으며 도심의회의 심의만을 남겨놓고 있었다. 그런데 이 시점에서 東京都 八王子市の 지역주민과 여기에 가세한 자연보호단체의 반대에 봉착하게 되었는데, 그 이유는 국정공원인 高尾山の 터널공사가 고미산의 자연을 파괴시킨다는 것이었다. 총 8개의 터널중 고미산 중턱을 관통하는 터널공사로 인해 "지하수가 분단되고, 터널의 배기가스가 멧구(天狗: 일본의 동화에 나오는 전설의 산 사나이)의 발원지인 고미산을 파괴시킬 것"이라는 것이었다. 그런 한편으로 도(환경영향평가)심의회는 2년전 접수한 환경영향평가안에 대해 4개의 분과회를 설치하고 장장 2년간의 심의를 거쳐, 심의회 창설이래 최초로 많은 무려 57개의 항목에 대해 지적사항을 나열하며 "공사착공시에 환경보전을 위한 조치에 대해 가능한한 대책을 모두 강구할 것"이라고 끝을 맺는 답신을 제출하였다. 이에 대해 반대운동자들은 도심에서 수 천명의 전단을 돌리고, 고미산의 아름다운 풍경을 담은 슬라이드를 상영하였으며, 모의 도심의회의 심의광경을 재현하여 심의회의 답신을 비웃는 집회를 갖기도 하였다. 그 후 언론의 뒷받침을 받은 건설론자들과 반대운동

자들의 토론은 끈질기게 계속되어 갔다.」

이 사례의 결과에 상관없이 우리는 여기에서 ① 건설사업계획에 대한 영향평가와 심의회의 심의를 통한 신중한 개발결정, ② 2년여에 걸친 심의회의 성실한 심의태도, ③ 주민과 자연보호단체의 문화와 자연에 대한 애착과 열정 그리고 ④ 주민운동방식의 다양성 등에 대해 많은 것을 느낄 수 있다. 면죄부적 성격의 환경영향평가, 성급한 개발결정과 집행, 반대운동에 대처하는 자세 그리고 주민들의 세련된 반대운동 등은 팔당호의 준실작업 등의 사례에 비추어 보면 우리에게 많은 것을 시사한다고 하겠다.

둘째, 지역사회활동에 참여하여 자연보호와 생활환경보전운동을 전개하는 것이다. 흔히 녹색운동은 자연정화, 자연상태의 보존과 복원 등 자연을 직접 대상으로 하는 것만을 생각하기 쉬우나, 사실 녹색운동은 자연을 포함하여 우리의 사회, 문화, 생활의 전반에 걸치는 것으로 보아야 한다. 요즘은 우리사회에서도 전개되고 있는 유기영농운동, 생활협동조합운동, 중고품재활용운동 등은 이러한 고무적인 예이나 개인과 개인, 개인과 사회, 개인과 자연, 사회와 자연과의 균형있는 관계를 유지하겠다는 것보다 적극적인 주민운동이 전개되어야 할 것이다. 선진제국에서 펼쳐지고 있는 지구를 살리기 위한 녹색소비자운동인 '환경보전관련에 대한 소비자인증제도(Eco-Label)'나 환경은행운동(Eco-Bank: 서독, 핀란드 등에서는 시민들의 자발적 참여로 은행을 설립하고 환경우선관련사업에만 출자하도록 정관을 마련하고 운영한다)들은 우리의 주민운동이 나아가야 할 방향을 제시하고 있다.

셋째, 직접적인 것은 아니나 선거를 통해 녹색정치를 구현하는 것이다. 여기에서 그 내용을 모두 설명할 수 없으나 직접청구제도, 주민투표와 주민소환 등 직접민주제가 가미된 지방자치제하에서 일본의 지방주민들이 선거를 통해 자연보호운동을 성공적으로 이끌어낸 '逗子市 리콜사건'은(이에 관한 내용은 노용희, 「한국의 지방자치」, 녹색출판사, 1987, pp.556~558을 참조), 유권자로서 주민의 자세가 어떠해야 하는가를 보여주는

좋은 예라고 하겠다. 우리의 지방자치는 직접민주제의 요소가 배제되어 있어 오직 임기제의 지방의회의원과 자치단체 장을 선출하도록 되어 있다는 한계가 있으나 주어진 범위내에서 현명한 유권자의 자세를 갖는다면 무분별한 개발에 대한 어느 정도의 통제가 가능할 수 있다고 보겠다. 지방선거에서 경제개발을 신봉하거나 남개발을 공약하는 후보자에게는 투표하지 않으며, 자기 지역사회만 잘 살게 하겠다고 하는 소위 '지역적 이기주의자' 또는 '넘비(NIMBY)형 인사'들 보다는, 국가는 물론 국제사회까지 눈을 돌리는 '사고는 지구(국제)적으로, 행동은 지역적으로 하는 인사'를 선택하는 현명함을 보이도록 계몽되어야 할 것이다.

■ 맺 음 말

과거에는 인간의 활동이 생명권에 미치는 영향이 국지적이었거나 한 국가에 한정될 수도 있었지만, 오늘날처럼 그 영향이 전지구적인 것이어서 생명권 내의 모든 구성원이 운명공동체로서 살아야 하는 지구촌시대에 이제 각 구성원이 해야 될 일은 분명해졌다. 선진국들은 고도의 소비적인 생활방식을 바꾸어가지 않으면 안되고, 개발도상국들은 환경과 조화되는 과학기술을 사용하여 발전을 꾀하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 것은 한 국가내에서의 도시와 농촌의 발전노력에서도 특히 우리처럼 지방화시대, 제2의 지역(국토)개발기에 그대로 적용되는 것이라 하겠다. 이제 우리는 국가가 절대빈곤에서 어느 정도 탈피한 시점에서 '진정한 발전의 문제'를 논하는 슈마허(E.F. Schumacher)의 '지역균형발전론'과 '중간(적합)기술론'에 귀 기울이지 않을 수 없다. 중심부만의 성장은 허구이고, 지속적일 수도 없을 뿐만 아니라 온갖 병폐의 근원이 되며 선진지역의 생산양식이나 소비패턴의 무분별한 도입과 모방은 저발전의 원인이며, 후진지역 주민의 무력감이나 열등의식을 자아낸다는 것이다.

이러한 오류를 더 이상 범하지 않기 위해 우리가 해야 할 일은 대체로 다음과 같은 것이다. 우

선 국가는 국토의 균형발전을 위해 그동안 상대적으로 낙후되었던 지역에 공공투자를 확대해 나가는 일이다. 그러자면 무엇보다 입법예정인 '지역균형개발법'의 조속한 제정과 '농어촌발전특별조치법'에 의거한 「농어촌정주생활권개발」에 대한 투자확대가 이루어져야 한다.

한편으로 각 지방은 지역개발을 추진함에 있어 지속적 성장이 가능하고, 지역실정에 적합한 개발형태를 모색해야 할 것이다. 중간(적합)기술을 토대로 지역자원과 한계자원을 활용한 자연산업의 활성화와 더불어 지역수요능력을 토대로 한 환경계획에 입각한 지역개발사업이 이루어지도록 하는 것이다.

끝으로 최근 일본과 필리핀에서의 화산폭발, 아프리카니스탄에서의 폭우와 파키스탄의 흑서 등 환태평양지대에서 잇따라 발생하는 자연재해를 보면서, 그리고 필리핀 원주민 이에타족 추장의 "무모한 개발에 신이 노한 것"이라는 말을 들으면서 이제 다시 상기해야 할 것이 있다. 속칭 '빠빠라기(문명인)'들의 자구책이라 할 수 있는 「세계환경보전전략」에서 자연보호의 장애가 되는 요인으로 제시한 내용을 다시 한번 되새겨 볼 필요가 있다.

- ① 생물자원의 보전은 특수한 활동에 불과하며, 그것을 인간활동의 모든 분야에 고려해야 할 정도로는 중요성이 없다고 생각하는 것.
- ② 환경계획이 부적절하다든가 토지나 물의 이용이 합리적이지 못하고 융통성이 없다고 생각하는 것.
- ③ 자연보전에 근거하여 개발을 진행시켜야 할 농촌지역에서 개발과 보전에 관한 조치가 통합되지 못하고 산만하게 진행되는 것.
- ④ 자연보호에 대한 입법조치와 조직화의 미비, 훈련된 요원 부족, 보전우선순위 결정에 필요한 정보의 결여 등

◇ 이 글은 6월26일부터 28일까지 자연보호중앙협의회 주관으로 열린 제13회 자연보호세미나에서의 기초강연 내용을 전재한 것임 편집자