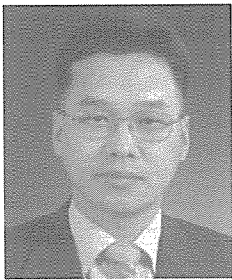


국토개발과 환경

# 생태적 관점 기존개발계획 재검토후 지속가능한 사회발전전략 마련해야



黃 尙 圭  
(환경운동연합 사무처장)

## 준농림지 3백75만평 아파트단지돼

우리의 국토가 난개발로 몸살을 앓고 있다. 멸종한 산허리가 잘려 나가고, 논밭 한가운데로 불쌍사납게 도로가 뚫리기도 하고, 여기저기 난데없이 고층 아파트가 들어서고 있다. 국토의 허리라고 하는 백두대간도 곳곳이 잘려 나가 만신창이가 되고 있고, 세계적으로도 보기 드문 서해안 갯벌들이 간척사업이라는 미명 아래 사라질 위기에 놓여 있다. 난개발의 여파는 곧 우리 인간들에게 그대로 되돌아 오고 있다. 불과 한달여 전인 지난 7월 중순 경기지역 일원에 내린 1백여mm의 집중호우에 15명이 숨지거나 실종되고 4천여채의 집과 1만여

평의 농경지가 물에 잠기는 물난리가 났다. 정부 당국은 이 피해가 난개발 때문이 아니라고 발뺌하고 있지만, 지역 주민들은 마구잡이 개발이 그 원인이라고 확신하고, 건설업체와 해당 시군을 상대로 피해보상 소송을 내기로 했다. 98년 3백mm가 넘는 폭우에도 멀쩡했던 마을에 야산을 허물고 택지개발을 한 뒤 침수 피해가 났다는 것이 피해 주민들의 증언이다. 수천년에 걸쳐 균형을 이루어 온 자연을 마구잡이로 파헤치고 개발하니, 그 영향이 없다면 그것이 이상한 일이다.

최근 난개발에 대한 여론의 비판이 거세지자, 정부는 마구잡이 개발의 온상이 된 준농림지 대부분을 녹지로 묶고, 건폐율 제한을 강화하는 등 '선계획 후개발'의 원칙에 따라 새로운 국토이용 관리대책을 세우겠다고 밝히고 있다. 아울러 도시계획법과 국토이용관리법 등을 통합해 『국토계획·이용 및 관리에 관한 기본법』을 제정하기로 했다. 그러나 이미 파괴될대로 파괴된 지역에 대해서는 이렇다할 대책이 없다. 정부의 정책이

'소유했고 외양간 고치기' 식의 뒷북 행정이란 꼬리표를 받고 있는 이유는 바로 여기에 있다.

준농림지 개발은 94년 김영삼정권 초기 신경제 5개년 계획의 일환으로 추진되면서 이미 예견되었다. 94년 준농림지 제도가 시행된 후 98년까지 준도시지역으로 용도가 바뀌어 대규모 아파트단지로 변한 준농림지는 전국적으로 3백75만평에 이르며 이중 수도권 지역이 1백95만평으로 절반이 넘는다. 건교부 스스로도 '준농림지가 도시 녹지지역보다 오히려 개발이 쉬워 도시 외곽의 고층·고밀도 개발을 촉진하는 결과를 초래했다'고 정책실패를 인정하고 있다.

유감스럽게도 최근의 난개발 문제는 정부의 그린벨트 후퇴정책으로 설상가상의 지경이 되었다. '개발제한구역'으로 불리는 그린벨트는 1971년 서울을 시작으로 현재 14개 도시권에 지정되었는데, 총 면적은 5천3백97km<sup>2</sup>로 전 국토의 5.4%에 달한다. 그린벨트는 도시팽창 억제와 도시환경 보전에 기여해 왔다는 긍정적 평가에도 불구하고 주민의 재산권 행사

를 제약한 측면도 부정할 수 없다. 국민의 정부는 출범 직후 그린벨트 구역조정작업에 착수하였고, 건교부는 98년 4월 '개발제한구역제도개선협의회'를 구성하여 7개월여만에 상당한 정도의 해제를 포함하는 제도개선안을 발표하였다. 이 개선안의 골자는 도시팽창압력이 작은 중소도시권의 그린벨트를 전면 해제하고 대도시권의 그린벨트는 환경평가 후 조정한다는 것이었다. 그러나 시민단체들은 그린벨트의 졸속 해제가 초래할 무분별한 개발과 환경훼손을 우려하여 그린벨트 전면 해제 반대와 구역조정 연기를 요청하고 나섰다.

정부의 계획대로라면 14개 그린벨트 권역 중 춘천, 청주, 전주 등 7개 중소도시권역은 전면 해제하고, 수도권과 대구, 부산 등 7개 대도시 권역도 구역 면적의 15~40%를 풀게 되어 전체 그린벨트 면적 가운데 적으면 32%, 많으면 50%까지 풀릴 것으로 예상된다. 이쯤되면 그린벨트 정책이 뿌리째 뒤흔들리게 된다는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 이런 상황에서 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전할 수 있는 정책 수단은 어떻게 보완하겠다는 것인지 심히 우려하지 않을 수 없다.

정부는 그린벨트의 대폭 해제로 주민들의 민원은 다소 해소할 수 있을지 모르나, 토지공개념의 적용 범위가 더 축소될 수밖에 없게 되었고, 도시·환경정책에 심각한 위해를 끼치고, 마구잡이 개발을 조장하는 결과가 될 것이라는 사실은 불을 보듯 뻔

하다. 현 국민의 정부가 국토를 파괴하는 데 앞장섰다는 비난을 조금이라도 덜 받으려면 지금이라도 국토 전체의 중장기 도시계획 및 녹지보전 정책에 따라 그린벨트 정책을 전면 수정해야 할 것이다.

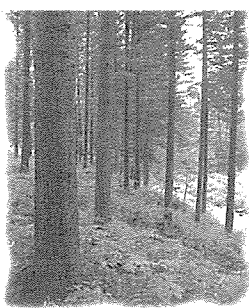
### 물공급 감안 통합관리정책 마련해야

물은 국민생활은 물론 경제활동에서 없어서는 안되는 요소이다. 물은 수량확보 및 수질관리와 이수 및 치수의 목적에서 통합적인 관리가 필요하다. 물의 통합관리란 단순히 수질과 수량을 함께 고려하는 것 외에도 물의 공급을 감안하여, 도시를 개발하고 물의 수요관리를 고려해서 물의 가격을 결정해야 한다는 면에서 국토계획과 경제정책의 측면도 가지고 있다. 특히 현대에 와서 전 세계적으로 심각한 물 부족문제에 직면하고 있다. 미국의 '국제인구행동연구소'는 '21세기 세계 각국의 수자원 현황(98년)'이라는 보고서를 통해 우리나라는 90년에 이미 '물 부족국가'로 분류되었으며, 2050년에는 '물 기근국가'로 전락할 것이라고 경고한 바 있다. 물문제는 수질오염도 문제지만, 수량확보와 효율적인 물이용의 과제가 더욱 중요하다. 일반적인 수량확보 방법인 댐 건설은 대규모 생태계 파괴를 초래하여 세계 여러나라에서 갈등요소로 등장하고 있다.

지난 6월 5일 정부는 몇년동안 사회적 문제가 된 동강댐 건설을 백지화한다고 발표했다. 이는 물문제와 환경문제가 얼마나 긴밀히 연결되어

있는가 잘 보여준다. 건교부와 수자원공사는 홍수조절과 용수공급을 이유로 동강유역에 1조원 가량의 예산을 들여 댐 건설을 추진하였다. 이에 생태계 파괴를 우려하는 국민들의 반대여론이 거세지고, 전문가들마저 동강댐 건설의 문제점을 지적하고 나서자, 정부는 민관합동조사단을 구성하여 1년여 동안 재평가에 들어갔다. 결국 동강지역에 식물 3백여종의 식생군락, 조류 72종, 어류 34종, 포유류 등 다양한 희귀동식물종이 서식하는 생태계의 보고라는 사실이 밝혀지자 댐 건설계획을 취소하기에 이른 것이다.

그동안 우리나라의 물 수급정책은 댐 건설을 중심으로 한 공급위주의 정책이었다. 경제성장의 과정에서 일단 공급량부터 늘려 놓고, 다양한 수요를 해결해 나가겠다는 전략이었다. 그러나 이제 수자원 확보를 위한 댐 건설은 환경생태학적으로 더욱 많은 사회적 비용을 수반하게 되었다. 특히 공급위주의 수자원 정책은 많은 비용을 들여 공급한 물이 각 용도에서 제대로 효율적으로 쓰이고 있는지 되돌아보지 않게 만들어 수자원을 낭용하는 결과를 낳았다. 동강댐 건설 백지화는 수자원 문제를 해결하기 위해 댐 건설에만 매달리던 기존의 정책에 경종을 울리고 있다. 물절약, 중수도시설 확충, 절수기기 보급, 기존 수자원의 통합 관리 방법 등을 활용한 수요관리를 통해 환경친화적이고 지속가능한 수자원 정책을 마련해야 할 것이다.



## 특집 국토 개발 문제있다

그동안 갯벌은 쓸모 없는 땅으로 인식되었다. 그러나 이는 갯벌의 가치에 무관심했을 때의 일이다. 갯벌이 살아 있는 생태계의 보고라는 사실은 과학적으로 입증되고 있다. 세계적으로도 광활한 갯벌은 5개 지역 정도에 불과하다. 그 중 하나가 우리나라 서남해안 일대의 갯벌이다. 독일이 자국의 전체 갯벌을 국립공원으로 지정하여 보전하고 있는 이유는 그만큼 갯벌의 생태학적 가치가 크기 때문이다. 갯벌은 지구상에서 생물종 다양성이 가장 뛰어난 뿐만 아니라, 생산력도 농지의 3.3배 이상으로 가장 뛰어난 곳이다. 뿐만 아니라 수질정화 기능으로서의 가치, 태풍과 홍수조절 등의 가치 등 이루 헤아릴 수 없다.

갯벌은 조수간만의 차이 등 독특한 자연현상과 특수한 지형으로서의 가치 외에 인근 해양생물의 60% 이상이 이곳에서 산란, 서식하고 있다는 데 그 중요성이 있다. 또한 시베리아를 번식지로 하고 호주를 월동지로 이동하는 무수히 많은 철새들의 중간 기착지로서 먹이 공급원이 되고 있다. 이런 점을 감안할 때, 현재 군산, 김제, 부안에 걸쳐 있는 새만금 지역을 비롯한 서해안 간척사업은 전면적으로 재검토되어야 한다. 특히 새만금 간척사업은 국민 혈세의 낭비로 진행되고 있어 조속히 공사중단의 결정을 내려야 한다. 간척사업이 시작될 당시 예산은 8천2백억원이었으나 현재는 2조2천1백37억원으로 예산이 증가하였다. 더욱이 새만금호 수질개선을 위하여 환경기초시설 건설비로

8천2백억원, 하수관거시설 공사비 6천5백6억원, 이외에도 새만금호 수질개선을 위하여 앞으로 얼마가 더 추가로 투입될지 모르는 상황이다.

새만금 간척사업이 세계 최대의 생태계 파괴라고 비난받는 또 하나의 이유는 갯벌의 매립과 방조제 공사와 매립지 조성을 위하여 엄청난 규모의 토석(土石)이 필요하기 때문이다. 99년 국회 국정감사자료에 의하면, 농업기반공사(전 농어촌진흥공사)와 한국수자원공사 등 공공기관과 당진군 등 9개 자치단체는 새만금, 시화지구 등 20개 간척사업을 벌이느라 106.3km의 방조제를 쌓으며 15톤 트럭 4백38만대분의 흙과 돌을 채취하여 전국 1백50개 산들이 형체도 없이 사라지거나 크게 망가졌다고 밝힌 바 있다.

현재 환경단체들은 높은 생산성과 생태계 보존가치가 큰 갯벌을 매립하는 것은 근시안적인 정책이며, 새만금 간척사업의 경우 제2의 시화호가 될 것을 우려하며 공사중단을 요구하고 있다. 정부는 갯벌의 합리적 이용과 환경친화적 연안역 관리를 위해 그리고 불필요한 예산낭비 방지를 위해 지금이라도 새만금 간척사업을 전면 재검토하여야 할 것이다.

### 산림도 환경위주 정책으로 바뀌어야

지금까지 산림은 목재생산과 연료채취, 약초채배 등 그 경제적 기능이 중시돼 왔으나 이제는 환경문제와 관련하여 국토보존과 대기정화, 수원함양 및 수질정화, 기후조절과 방풍,

휴양지 제공 등 공익적 기능이 보다 중시되고 있는 것이 세계적인 추세다. 거대한 녹색댐과 산소공장 등으로 산림이 갖는 공익적 기능의 경제적 가치는 GNP(국민총생산)의 12%에 상당하는 27조6천억원이나 된다고 산림청은 밝히고 있다. 경제적 기능으로서의 가치가 8천2백억원에 불과한 것과 대조적이다. 이는 앞으로의 산림정책의 방향이 어디로 가야 하는지를 잘 보여주는 수치라 할 수 있다.

깨끗한 공기와 맑은 물, 푸른 숲은 우리 인간에게 없어서는 안되는 요소들이다. 우리 숲은 해마다 1천3백만톤(연간 배출량의 17%)의 이산화탄소를 정화시켜 주고 있고, 7만7천톤의 아황산가스와 3만7천톤의 먼지를 깨끗하게 청소해주고 있다. 1억3천만명이 숨쉴 수 있는 3천6백만톤의 산소를 공급해주고 대형 댐 10개와 맞먹는 1백80억톤의 물을 저장하고 정화해준다.

그러나 개발욕구를 자제하면서 절제된 도시계획으로 엄격하게 관리해온 그린벨트가 허물어지기 시작하고, 잘못된 국토이용정책으로 골프장, 공장, 택지 등이 무질서하게 들어서면서 산림이 훼손되어 30여년 쌓아온 노력이 물거품이 될 위기에 처한 것이 요즘의 현실이다. 21세기를 맞으면서 우리는 숲의 중요성을 다시금 되새기며, 숲에 대한 인식을 새롭게 하고 산림정책을 근본에서부터 새로 짜야 할 때가 되었다. 산지녹화사업의 추진체계와 산림의 보호 및 효율적

관리방안을 모색하는 등 철저한 재점검이 필요하다. 산림보전을 국민 생존권과 환경권의 관점에서 새로이 인식하고 삶의 질을 보장하는 주요 정책과제로 설정해야 할 것이다.

지금까지 살펴본 국토개발과 관련된 문제들의 근원에는 중장기 '국토종합계획'이 있다. 지난해 7월 말 국토연구원은 제4차 국토종합계획을 발표한 바 있다. 국토연구원은 △차세대 국토골격 구축 △지역별 경쟁력 고도화 △친환경적 국토관리 강화 등 7가지 전략적 방향에서 국토종합계획을 세웠다고 밝혔다. 제1차 국토종합개발계획은 72~81년에 실시되었고, 그 후 매 10년마다 국토종합개발계획이 발표되었다. 이번 제4차 국토계획안은 그 기간이 20년으로 늘어났으며, 계획의 명칭도 '개발'이라는 말을 삭제함으로써 친환경적 이미지를 담으려 한 노력은 엿보인다.

그러나 이 계획은 그 출발부터가 잘못되어 있다. 이 계획은 1992년 6월 리우선언과 의제21에서 강조하고 있는 '시민의 참여' (Partnership)가 철저히 배제되었기 때문이다. 개발은 누구를 위해 하는가? 바로 시민, 국민을 위하여 한다. 그런데 이번 계획은 시민이 원하는 것이 무엇인지도 알아보지도 않고 밥상부터 차린 격이다. 국토연구원은 1백회 이상의 공청회와 토론회를 거쳤다고 말하지만, 시민단체나 환경단체들의 의견수렴은 제대로 이루어지지 않았다. 더욱이 20년이라는 장기간을 전망하느라, 계획안 곳곳에는 탁상공론식 전망이 난

무하고 있다. 국민들의 삶의 질에 대한 고찰이 부족하고, 국가적 차원의 환경, 교통, 재해, 경관을 어떻게 관리해나갈 것인지 언급이 없다.

21세기는 환경과 문화의 시대가 될 것이라 한다. 이번 계획안에서는 21세기 지속가능한 사회건설을 위하여 개발과 환경의 통합이라는 새로운 원칙을 수립했다고 주장하고 있지만, 전체적으로 이 계획은 투기를 조장하고, 건설·토목업계의 입장을 큰 폭으로 반영한 대규모 개발전략일 뿐이다. 수변역관리제, 토지적성평가제 등 환경친화적인 국토개발을 위한 제도를 도입하겠다고 밝히고 있지만, 이런 제도는 현재의 상수원보호구역제도, 환경영향평가제도 등에 비해 별로 새로울 것이 없다.

더욱이 이 계획은 상당히 무모한 가정(假定)위에서 있다. 3배 이상 늘어나는 고속도로를 비롯하여 철도, 항만등이 건설되고 에너지 소비가 상당히 증가할 것으로 예측되지만, 향후 우리나라의 에너지 사용은 오히려 줄여나가야 할 상황이다. 이미 기후변화협약과 각종 무역규제를 통하여 직·간접적으로 에너지 사용을 줄이도록 압력을 받고 있지 않은가? 이와 관련하여 핵발전소와 대형 화력발전소 등에 관한 정책이 어떻게 추진될 것인지 막연하고, 예상되는 물 부족 문제를 해결하기 위하여 공급위주의 정책을 기조로 할 것인지, 수요관리 정책을 기조로 할 것인지도 분명치 않다. 그리고 2020년을 예견하면서도 고도로 집중화된 수도권에 대한 계획

이 부재하고, 통일시대를 대비한 국토계획 비전을 제시하지 못하고 있다. 즉, 물질문명적 하부구조에 대해서는 언급하고 있지만, 성장과 개발의 결과 및 후유증을 치유할 환경친화적 사회조건에 대해서는 고려하고 있지 않다. 20세기를 주도했던 성장 제일주의와 개발위주의 사고가 그대로 반영되어 있는 것이다.

21세기 국토계획은, '생태적 시각', '지역자치의 원리', '사회복지의 원리' 등 새로운 패러다임의 기초 위에서 새롭게 만들어져야 한다. 수도권 의 과도한 집중을 효율적으로 분산시키면서, 국토 전체를 살기 좋은 곳으로 만들려는 노력이 필요하다.

이를 위해서는 '토지공개념'을 실현해야 하며, 생태도시건설 계획을 전국적인 단위에서 추진해야 하고, 남북통일 이후의 시대까지도 여러 각도에서 준비하는 계획이 되어야 한다. 거시적 관점에서 국토계획의 정립방향은 우선 생태적 관점에서 각종 개발계획들을 재검토해야 한다. 그리고 성장 제일주의 패러다임을 재검토하는 한편, 사회 전체의 공공성을 해치는 부정적이고 반환경적인 제도를 규제하는 노력이 필요하다. 그리하여, 우리나라 도시, 농촌, 해양 등에 적용되는 '환경적으로 건전하고 지속가능한' 사회발전 전략을 수립해야 할 것이다. 이에 따라 국토와 환경자원을 효율적으로 관리하고, 후세들의 몫을 고려하여 적정 수준에서 국토를 이용하고 자연자원을 활용하는 정책이 수립되어야 한다.