

21세기의 환경과 국토개발

박 결 호

환경부 상하수도국장

우리 협회 회원

환경이라는 등지안의 인간

봄·여름·가을·겨울, 변하는 계절마다 이름 모를 들꽃과 맑은 물이 흐르는 계곡, 단풍에 물 들인 호수, 그리고 눈덮인 산봉우리는 우리들에게 자연의 아름다움과 삶의 풍요로움을 실어다 준다.

밤하늘에 반짝이는 별들을 바라보면 자연의 신비함에 감탄하게 된다. 살아 있다는 것, 산다는 것은 이 모든 자연의 생명을 느낄 수 있어 아름다운 것이다.

수백명의 사망자를 낸 삼풍백화점 붕괴사고에서 기적같이 살아나온 젊은이에게 온국민이 가슴 벅차게 환성을 올린 것은 산다는 것이 그 어떤 가치보다 앞서고 아름다운 철학이기 때문이다.

환경은 인간이 자연과 더불어 살아가는 터전이다. 우리는 지난 30여년 동안 숨가쁘게 경제 성장에 몰두하여 개발지향적으로 달려오면서 환경문제를 제대로 고려할 여유를 갖지 못하였다.

그 결과 오늘날에는 누적된 환경오염문제가 경제성장의 목표인 삶의 질 향상을 가로막는 장

애요인으로 작용하고 있다.

한번 파괴된 환경은 막대한 비용과 긴 시간을 들여도 되살리기 어렵다. 그것은 환경은 加工자원이 아닌 불가역성의 특성을 갖는 천연자원이기 때문이다.

이제는 개발우선정책보다는 보전과 개발간의 조화를 추구하지 않으면 안 될 시점이며, 삶의 질을 결정하는 것은 환경 그 자체라는 관점에서 국가적인 환경보전대책이 최우선적 과제로 다루어져야 하는 것이다.

환경보전은 남을 위한 일이 아니라 너와 나 우리 모두의 일이다. 환경보전은 오늘을 사는 우리시대의 과제일 뿐 아니라 영원히 이 땅위에서 삶을 펼쳐갈 우리의 후손들을 위한 역사적 책무인 것이다.

국민적 에너지를 한데 모아 눈부신 경제발전을 이루었듯이 이제는 하나뿐인 국토환경보전에 우리모두의 힘과 정성을 모아 맑은 물과 깨끗한 공기, 자연과 조화를 이루는 주거지와 울창한 삼림을 되찾고 가꾸어 나가야 할 것이다.

소득수준이 높아갈수록, 그리고 인구구조가 노령화 될수록 맑은 물, 깨끗한 공기, 아름다운

안전칼럼 1

경치에 대한 갈망은 비례적으로 높아가게 마련이다.

국가란 무엇인가. 국민들이 원하는 것, 진정으로 바라는 바를 지키고 가꾸고 키워야 하는 것이 아닌가.

아름다운 환경을 갖는 주거환경, 국토환경을 만드는 일에 관심을 집중하지 않고는 어떤 정부도 국민적 사랑을 받을 수 없게 될 것이다.

개발이 좋았던 국가정책

1962년 경제개발을 본격적으로 착수한 이래 지속적인 고도성장에 힘입어 오늘날 1인당 국민총생산액이 8,483달러에 달하여 세계 10대 경제대국의 국력을 자랑하기에 이르렀다.

한정된 국부와 자원의 제약속에서 산업화를 통한 경제성장을 추진하는 과정에서 환경오염을 예지하고 그 부정적인 영향을 줄이는 대책은 뒷전으로 밀릴 수밖에 없었다.

좁은 국토공간에 경제적으로 이용가능한 토지의 부족으로 환경적으로 건전한 개발에 대한 고려는 처음부터 설 땅이 없었는지 모른다.

특히 환경용량이 지역별로, 계절별로 큰 폭의 편차를 가지고 있는 우리나라의 자연적 여건에 비추어 환경친화적인 국토계획과 토지이용계획 아래 도시개발과 공단개발이 추진되어야 했음에도 오히려 환경오염 피해를 크게 가중시키는 개발이 진행되어 왔다.

1980년대에 들어오면서 심각해진 환경문제를 해결하기 위한 다양한 국가환경정책이 마련되고 시행되어 왔으나 크게 실효성을 거두지 못하고 있다.

특히 1990년대에는 낙동강 폐놀사건 등 크고 작은 환경오염사고가 빈발함으로써 환경문제에 대한 국민의 우려와 환경정책에 대한 불신이 높아가고 있다.

학교교육에서 환경교육이 접목되지 못하고 사회교육적 차원에서도 체계적인 국민적 환경교육의 부재와 함께, 정확한 환경오염 실상보다는 현안문제 위주의 환경보도가 급증하면서 환경오염에 대한 막연한 위기의식이 나타나기도 하고 있다.

그러나 한정된 토지자원 위에 수많은 인구가 역동적인 경제활동을 펼쳐가지 않을 수 없는 우리의 국토환경을 단순히 보전우위론적 시각에서만 바라볼 수는 없는 일이다.

이른바 인간의 활동을 수용하는 범위안에서 환경보전이 이루어져야 하는 바, 순서를 바꾸면 오늘날 범지구적 선언으로 회자되는 「환경적으로 건전하고 지속가능한 개발」이 허용되어야 하는 것이다.

경제개발을 위한 자연자원의 훼손이나 환경의 비용은 주어진 환경의 수용능력 범위안에서 이루어져야 하는 것이다. 여기서 환경오염과 같은 악영향은 최대한 줄여야 하는 것이다.

새로운 환경시대의 개막

△ 환경부하와 환경수요

우리사회는 앞으로도 지속적으로 인구가 증가할 것이며 경제성장전략도 수정할 수 없는 명제가 될 것이므로 환경오염 부하가 꾸준히 늘어날 것으로 전망된다.

경제성장에 따른 생활수준의 향상과 도시화의 진전으로 생산과정에서 발생하는 오염뿐 아니라 소비과정에서 파생되는 오염의 중요성이 보다 커질 것이다.

국민의 환경질 개선에 대한 점증하는 수요와 욕구는, 여가선용을 위한 골프장 등 체육시설, 관광·위락단지의 건설수요를 불러오으로써 자연환경파괴라는 負의 효과를 가져다 줄 것이다.

△ 지방자치제하의 환경문제

본격적인 지방자치시대의 도래로 개발과 보전에 대한 지역간 갈등이 심화될 것이나 그 조정체계는 오히려 약화될 우려가 크다.

또 지방자치시대에서 환경기초시설 설치를 둘러싼 님비(NIMBY)현상은 심각한 도를 더해 갈 것이다.

△ 남북한 환경협력

냉전체제가 끝나면서 급격한 한반도 정세의 변화는 남·북한의 경제협력 가능성과 필요성을 한결 높이고 있다.

북한의 경제발전과 환경보전이 동시에 이루어지기 위해서는 남한으로부터의 체계적인 경제개발 지원과 환경협력이 강조될 수 밖에 없다.

궁극적으로는 한반도 환경공동체의 구축이라는 장기적인 목표의식을 가지고 통일한국의 환경문제를 염두에 둔 환경정책의 수립과 집행이 필요하다.

△ 동북아 환경공동체

최근 중국을 비롯한 동북아지역의 급격한 산업경제규모의 팽창으로 산성비의 강하, 황해의 오염 등 지역내의 환경문제가 점차 심각해지고 있다.

중국의 급속한 경제개발과 산업화는 우리나라의 환경에 직접적으로 영향을 주는 越境문제로 나타나고 있다.

이것은 한·중간, 한·일간, 한·러간 등 쌍무적 협력뿐 아니라 한·중·일·러간의 다자간 환경협력의 강화를 통해 한반도 주변의 환경질 개선을 추구해야 한다는 당위성을 제시하고 있다.

△ 친화적 산업정책

60년대 이래 성장하였던 오염배출산업은 사양화될 수 밖에 없고 앞으로의 우리의 경제사회 여건은 기술집약적인 하이테크(High-Tech) 산업으로의 발전을 요구하고 있다.

환경보호정책의 강화는 기술변화, 투자촉진, 생활효율 개선, 신규산업의 창출, 새로운 시장개척 등을 촉진함으로써 산업의 국제경쟁력 향상에 핵심적인 결정인자로 작용하게 될 것이다.

△ 무역과 환경연계

기후변화, 오존층 파괴, 사막화 현상 등 지구 환경문제에 대한 우려는 각종 국제환경협약으로 나타나고 있어 이에 대한 이행의무와 적절한 대응책 강구가 요구되고 있다.

「기후변화협약」, 「생물다양성협약」 등 현재 160여개의 지구환경문제와 관련한 국제협약 중 18개는 강제적인 무역규제조항을 규정하고 있어서 환경문제와 무역문제를 연계하는 국제동향에 적극적으로 대응하지 않으면 안될 상황을 맞고 있다.

세계무역기구(WTO)의 출범과 함께 선진공업국을 중심으로 환경과 무역을 연계시키려는 「환경라운드」가 본격적으로 논의될 것으로 전망된다.

지구차원의 지속가능한 개발전략을 마련하여 제품의 원료, 생산, 유통, 소비, 폐기 및 재활용 과정에서 개별국가의 엄격한 오염저감노력을 무역에 연계시키려는 것이다.

환경정책의 방향

△ 예방적 환경관리

안전칼럼 1

우리가 내리는 현재의 결정은 미래의 수세대에 걸쳐서 경제개발이나 환경의 질에 영향을 준다.

개발정책과 사업 등 우리의 행위가 초래할 현세대는 물론 미래세대에 미칠 환경영향을 신중하게 고려하여 지속가능한 개발양식을 선택하여야 한다.

한번 형성된 생활양식은 쉽게 고칠 수 없으므로 인간과 자연환경과의 상호작용관계를 재정립하는 것은 무엇보다 중요하다.

도시계획, 교통계획, 토지이용과 산업계획은 물론 에너지, 자원개발, 산업개발정책을 장기적 관점에서 환경성을 고려하여 수립하고 집행하여 환경친화적인 사회경제체계를 구축하여야 할 것이다.

또 환경과학기술과 환경산업을 육성하고 청정기술의 개발을 촉진하며, 우리의 생산과 소비양식 그 자체가 환경친화적인 형태가 되도록 함이 요구된다.

환경과학기술과 환경산업의 육성으로 환경라운드(Green Round)로 표현되는, 무역과 환경을 연결하는 선진국의 시도에 대응하지 않으면 안된다.

△ 조화와 통합의 추진

산업경제정책과 환경정책의 연계성을 강화하여 경제와 환경의 상충·갈등관계를 相助·보완관계로 전환함으로써 경제에 도움을 주는 환경정책과 환경에 도움을 주는 경제정책을 개발하고 추진해야 할 것이다.

경제개발 성과를 국민환경복지의 차원에서 평가하고, 환경규제체계를 개혁하여 환경친화적인 생산과 소비체계를 구축함이 필요하다.

인구증가, 소득증가, 여가시간의 증가에 따른 개발수요도 적절히 만족시켜 주면서 우리자신과

후손을 위해 환경보전을 추구하는 정책의 추진이 요구되는 것이다.

절대보전지역과 개발가능지역을 엄격히 판별하여 보전지역에서의 개발은 최대한 억제하고, 개발가능지역에서의 개발은 환경친화적이 되도록 유도하여야 한다.

△ 오염자부담원칙의 강화와 경제적 수단의 활용

오염을 야기한 자가 오염방지비용뿐만 아니라 그 피해복구에 대한 책임도 지도록 오염자부담의 원칙을 강화하여 적정환경 관리와 환경갈등 조정의 기초로 삼아야 할 것이다.

특히 지방자치시대의 도래와 함께 대두될 수 있는 지역이기주의적인 오염방치행위에 대해서는 오염자부담원칙에 따른 엄격한 제재제도의 마련이 시급하다.

막대하게 소요되는 환경관리재원을 조달하기 위해서 환경자원의 이용자에게 미래세대를 위한 재원까지 부담하도록 하는 수익자부담원칙을 강화하는 것도 필요하다.

공원 입장료, 상하수도료, 지하수 부담금, 入漁料(낚시면허세 등) 등 환경관련 요율을 현실화하고 강화하여 자원절약을 유도하면서 자원보호 비용과 파괴된 자원복구비용으로 충당해야 할 것이다.

비효율적이면서 기술개발에 대한 동기부여가 미흡한 직접규제방식을 탈피하고 간접적인 유인제도를 적극적으로 활용하여 자발적인 환경개선 노력을 유도하여야 한다.

△ 정보공개와 주민참여 확대 및 책임분담

환경정보공개제도를 강화하여 국민의 “알 권리”를 보장하고 합리적인 환경정보체계를 구축

하여야 한다.

생활환경, 환경생태계, 지구환경의 상태를 파악하고 이를 개선하고 보전할 수 있는 정책들에 대한 종합환경정보체계를 구축하고 주민, 전문가, 학계, 민간단체의 접근을 이용하게 하여야 할 것이다.

특히 정보력이 부족한 환경피해자를 위한 개방참여형 환경관리로 모든 환경관리분야에 대한 환경정의가 실현될 수 있도록 한다.

중앙정부와 지방자치단체간에 환경정책상의 역할분담관계를 명확히 하고 지방자치단체의 환경관리역량을 강화하여 그 역할을 증대시켜야 할 것이다.

중앙정부는 정책수립과 지자체의 정책조정을, 자치단체는 이같은 정책의 집행업무를 담당하도록 그 역할이 분담되어야 한다.

危害성이 커서 고도의 전문적인 관리가 필요하거나, 지역이기주의와 개발우선주의의 대상이 될 수 있는 특수한 성격의 환경관리는 중앙정부의 지방조직 또는 중앙의 재심사제도를 활용함이 타당하다.

환경오염과 환경정책의 영향을 직접 받는 지역주민과 산업체를 환경오염문제의 해결에 적극 참여하도록 하여 폐쇄적이고 경직될 우려가 있는 공공부문의 정책과정을 보완해 나가야 할 것이다.

새로 가꾸어 나가야 할 국토환경

△ 훼손된 자연의 복원

곤충, 새, 들짐승과 들꽃, 수풀, 산림은 산맥을 따라서 물길을 따라서 그 본래의 서식처를 차지하고 넓혀 나가는 것이다.

종래 기능위주로 개발·정비되어 온 도로와 하천은 이와 같은 생물종의 서식지를 파괴하여

나 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

도로의 개설로 잘려나간 산허리를 복개하거나 터널화함으로써 끊어진 생태계 연결고리를 이어 주고 생태계가 살아 움직이는 水變환경을 만들어 주어야 한다.

直江化된 도심의 하수로를 굽이쳐 흐르는 자연상태의 河道로 정비하고 제방경사면을 콘크리트 대신 덩불, 수목이 자랄 수 있는 토사재료로 치환해 나가야 할 것이며 벽돌이나 콘크리트담을 허물고 생울타리를 침으로써 주거지역부터 단절된 생태계를 복원하는 운동이 필요하다.

즉 인공구조물의 형태를 친자연적인 모습으로 되돌려 주는 노력이 필요한 것이다.

△ 자연에 가까운 인공자연의 창조

지금까지의 무분별한 국토개발을 지양하고 국토를 보전하는 방향에서 국토를 이용해야 한다는 것은 삶의 질 향상에 더 큰 가치를 둘 수 밖에 없는 미래의 시대에 지향해야 할 당위적인 과제인 것이다.

21세기를 대비한 범지구적 차원에서 환경과 개발간에 조화를 이룰 것을 결의한 '92년 6월의 "리우환경회의"에서 천명된 원칙은 바로 우리나라의 국토개발정책의 방향을 제시한 것이라 할 수 있다.

지방자치제의 전면적인 실시와 지역간 균형발전을 촉진하기 위한 생산활동의 지방 분산화가 이루어지게 됨에 따라 지역개발에 대한 욕구와 그 수요는 더욱 증대되리라 예상된다.

이는 결과적으로 오염원의 지방으로의 확산을 뜻하게 되며 환경파괴의 가속화를 의미하게 될 것이다.

한편으로 전반적인 소득수준의 향상과 함께 지방자치제의 실시는 지역 주민들의 깨끗한 환경에 대한 욕구를 더욱 강하게 표면화시킬 수도

안전칼럼 1

있을 것이다.

보다 안락한 삶을 추구하는 인간의 본질상 자연을 단지 “보존” 대상으로 둘 수 만은 없는 것이므로 개발은 하되 환경적으로 바람직한 새로운 자연을 만들어 내는 적극적인 국토개발정책을 추진해 나가야 하는 것이다.

△ 환경보전과 양립하는 국토개발

오늘날 도시지역에서는 개발에 따른 부정적 효과, 즉 환경오염, 생활의 질 저하, 교통혼잡 등으로 말미암아 개발보다는 “생활의 질” 개선에 대한 욕구가 강한 반면, 상대적으로 낙후됐거나 경제력이 취약한 농어촌지역에서는 개발을 지향하고 있다.

경제성장이 환경보전의 동기를 유발하기 전에는 환경보전과 개발은 상호 대립적인 관계를 가진다. 그러나 환경적으로 건전한 지속가능한 개발을 주창하고 있는 “리우선언”은 분명 개발과 환경보전은 양립할 수 있음을 제시하고 있다.

환경보전과 국토개발을 어떻게 병립시킬까 하는 것은 앞으로 우리나라가 해결해야 할 중대한 문제가 되고 있다. 환경보전대책과 개발계획이 국토환경의 용량의 범위안에서 상호 밀접한 연관성을 가지고 수립·추진되어야 하는 것이다.

공원, 녹지, 운하, 강, 개천, 철도, 정원, 빌딩, 주택 등이 모두가 훌륭한 생태계의 서식처가 되도록 꾸며져야 하는 것이다.

이를 위해서는 개발부서와 환경부서를 환경개발부서로 조직을 일원화하는 것도 고려해 볼만하다.

환경부서와 개발부서로 나누어져 있는 한 마찰과 갈등을 빚는 일이 많을 수 밖에 없으나 부서가 통합되면 도시계획가와 환경전문가, 엔지

니어와 시민이 다함께 개발과 환경이 조화를 이룰 수 있는 방안을 짜내기 위해 머리를 맞댈 것이기 때문이다.

삶의 질을 높이는 건설로

현대국가가 추구하는 정책의 목표는 국민의 행복을 증진하는 데 있으며 이는 생활의 질을 높이는 데 있는 것이다. 이제 어느 분야를 막론하고 환경을 빼놓고 생활의 질을 이야기하기는 어렵다.

능률적인 국토공간체계를 창출하는 圖工의 역할을 맡고 있는 우리 건설 전문가들도 종래 환경을 도외시한 개발의 주역으로 홀린 땀이 과연 우리의 후손들에게 자연속의 개체로서 인간답게 살 수 있는 국토건설로 연결되었는지 자성해 볼 필요가 있는 것이다.

국가경쟁력의 강화라는 우리의 당면한 목표에 집착하여 종래와 같이 최소의 비용으로 최대의 효율을 갖는 사회간접자본시설의 확충에만 관심을 가진다면 자연에 의존해서 살아갈 우리의 삶과 역사를 파괴하는 결과로 나타날 것이다.

따라서 건설활동의 주안점을 산업경쟁력 제고를 위한 사회간접자본의 효율적 확충에만 둘 것이 아니라 앞으로는 삶의 질과 환경의 질을 높이는 데에 더 큰 비중을 두어야 한다.

안으로는 굽고 겉으로만 번지르한 기반시설이나 공공시설물이 더 이상 들어서지 않아야 하는 것이다.

국토개발사업의 조사단계에서부터 계획과 설계, 그리고 시공과 운영관리의 전과정에 이르기까지 이제는 실적주의에서 벗어나 자연과 인간이 공생하고 조화를 이루도록 건설활동이 전개되어야 하는 것이다.