

경제개발과 환경보전에 대한 이해와 오해

정회성*

Some Understandings and Mis-understandings on Economic Growth and Environmental Conservation

Hoi Seong Jeong

I. 들어가면서

근래 우리 사회에서는 환경갈등과 분쟁이 빈번하게 발생하고 있다. 적당한 사회적 갈등은 분권화되고 민주화된 사회의 보편화된 모습으로 크게 우려할 문제는 아닐 것이다. 그러나 갈등의 해결기제가 정립되지 못한 상태에서의 빈번한 사회갈등은 사회불안과 혼란으로 국가통합에 위협을 줄 수도 있다. 때문에 우리 사회의 빈번한 환경갈등에 대해 해결방안을 모색하려는 시도도 다각적으로 이루어지고는 있으나 아직 뚜렷한 실마리를 찾고 있지는 못하다.

환경문제가 우리사회에서 본격적으로 관심을 끌기 시작한 것은 아마도 1990년대에 들어서 일 것이다. 물론 환경오염문제가 일부 전문가와 행정부문의 관심사가 되기 시작한 것은 1970년대 중반부터이다. 그러나 사회구성원 대부분이 환경문제에 관심을 가지고 환경문제를 전문적인 관심사로 한 환경단체가 국민의 지지와 신뢰를 받아 본격적으로 활약하기 시작한 것은 1990년대 중반 이후라고 할 것이다.

이렇게 본다면 우리나라는 10여년이 약간 넘은 일천한 기간에 환경문제가 모든 국민의 관심사가 되고 사회적 갈등의 중심에 자리 잡은 것은 놀라운 일이다. 그리고 쓰레기종량제 도입과 감량화, 님비시설의 선호시설화, 유역관리체제의 정비 등 선진국에 못지 않는 환경정책의 열거를 구성한 점도 특기할만하다. 이제는 보전하자고 주장하는 집단이나 개발을 주장하는 집단이나 환경보전의 중요성을 부정하지는 않는다.

그렇다고 우리사회가 환경문제의 정책 그리고 이에 대조되는 경제개발과 개발정책의 본질

* 한국환경정책평가연구원 연구위원

에 대해 올바른 이해와 태도를 가지고 접근하고 있다고 보기는 힘들다. 최근 들어 다양한 분야의 많은 전문가와 집단이 환경논의에 참여하여 무수히 많은 환경정책과 대안들이 제안되고 있다. 하지만 이러한 논의들이 진정으로 환경정책의 궁극적인 목표에 부합되고 있는지에 대해서는 생각해 볼 여지가 있다. 오히려 생태계의 본질에 어긋나면서 자의적이고 아전인수적인 환경문제와 정책에 대한 주장만이 난무하고 있는지 반성해볼 필요도 있다.

그리고 이러한 논의과정에서 다양한 개념들이 혼란스럽게 사용되는 경우가 적지 않다는 점이다. 경제우선주의적인 입장에서 환경정책에 대한 오해가 발생하는 것은 이해될 수도 있다. 그러나 환경보전을 주장하는 입장에서 있는 집단의 주장도 환경정책에 대한 그릇된 전제나 개념에 입각한 경우가 적지 않다.

이 글은 이러한 문제인식에서 출발한다. 우리사회의 경제개발과 환경보전 논의에서 빈번하게 거론되는 각종 개념이나 주장들이 그 본래의 취지나 생태계의 원칙에 맞게 이해되고 사용되고 있느냐를 따져 보다 건전한 환경정책 논의를 위한 단초를 제공하고자 하는 것이다.

II. 환경생태, 인간사회, 그리고 자연자원에 관한 인식

1. 환경생태와 인간사회 : 지구생태계의 하위체계로서의 경제계

환경문제와 관련하여 문제가 되는 가장 근본적인 것은 생태계와 경제계, 즉 환경문제와 인간의 생활문제, 즉 경제문제에 관한 이해와 관련되어 있다. 대체적으로 경제문제를 중시하는 집단들은 생태계에 대한 이해가 미흡하고 환경문제를 중시하는 집단은 경제문제에 대한 이해가 부족하다고 할 수 있다. 대부분의 우리국민은 생태계와 경제계를 별개로 보고 그 결과 환경문제와 경제문제간의 관계도 잘 인식하지 못하고 있다.

경제계는 생태계의 내에 있어 자연으로부터 유용한 자원을 추출하고 이용한 후에 폐기물로 되돌려주는 개방체계(open system)이다. 그리하여 인간세계와 자연계는 공진화적인 발전(co-evolutionary development)관계를 맺고 있다.¹⁾ 즉 자연상태의 변화가 인간생활과 관습의 변화로 인간기술과 문화의 변화가 자연상태의 변화로 서로 영향을 주고 받으면서 진행된다는 것이다. 비록 인류의 과학과 기술의 발달이 때로는 자연을 정복한 듯한 느낌을 갖는 것도 사실이지만 인간과 인간계(지식, 인공물, 문화, 기술 등)는 자연계와 유기적으로 공진화 한다. 즉 환경 하위체계는 가치, 지식, 사회조직, 기술 등 하위체계와 상호작용을 하면서 공진화하

1) Norgaard, Richard B., 1994. *Development Betrayed: The End of Progress and a Co-evolutionary Revisioning of the Future*, London: Routedge.

면서 발달하여 가는 것이다.

그런데 200년 전에 출현한 경제학에서는 인간과 자연의 관계를 매김하는데 있어서 근본적인 물질적 풍요에 대한 도덕관을 변화시켰다. 인간의 도덕성 추구는 물질적인 기초수요가 충족되어야 한다는 전제하에서 개인의 물질주의 추구가 정당화되었다. 특히 현대경제학을 대표하는 신고전학파는 자연, 즉 생태계의 본원적인 가치를 부정하고 수단적인 가치만을 인정하였다.²⁾ 그리하여 환경을 인간경제의 한 부분, 즉 생산요소의 하나로만 간주하였다. 환경이 제공하는 원료 공급자로서의 기능, 직접적인 인간생존을 위한 서비스공급자로서의 기능, 인간경제활동이 배출하는 폐기물 처리자로서의 기능은 소홀히 취급되었다.³⁾ 비록 이러한 가치들이 인식되었다더라도 환경이 제공하는 재화나 서비스를 필수 불가결한 것으로 인식하지 않고 인간이 만든 자본(man-made capital)이 자연자원(nature-made capital)을 대체할 수 있을 것으로 가정하였다. 경제계가 지구생태계의 하위체계로서 개방체계라는 점을 무시한 것이다.

환경악화의 모습이 그 사회와 경제계의 자화상이다. 하위체계인 경제계가 기형화되고 비대해 지면서 상위체계인 생태계가 질식되고 있는 모습이 현대 사회의 모습이다. 전체체계와의 연관과 조화를 무시한 하부체계의 독자적인 성장은 암과 같은 존재로 결국 전체체계를 망가뜨리고 자신도 파괴되고 만다.

2. 지구환경과 열역학 법칙 : 에너지와 자원의 유한성

최근 중동정세의 불안정으로 원유가격이 급등하면서 우리경제의 시름도 깊어가고 있다. 석유 부존량이 전혀 없어 매년 원유 수입 대금만으로도 200억불이상을 지불해야 하는 우리경제의 취약성을 노정하고 있는 것이라고 할 수 있다. 그러나 우리사회는 여전히 매우 낭비적인 자원이용 구조를 가지고 있다. 우리사회는 아직도 세계는 자원의 제약이 없는 무한성장이 가능하다는 신화에 젖어 있는 듯하다. 지구환경이 제공할 수 있는 에너지와 자원이 아직도 충분하다는 착각에 빠져 자원낭비와 오용을 하고 있는 것이다.

인간을 비롯한 지구상의 생명체가 존립하기 위해서는 에너지와 물질의 지속적인 투입이

2) Thomas Purgh. 1996. *Natural Capital and Human Economic Survival*. Solomons, MD; ISEE press. pp. 17-18

3) 보다 정확하게 경제학적으로 표현하면 이러한 기능이 무한하여 가치가 없다고 간주한 것이라고 할 수 있다. 즉 한계효용이 가치를 결정한다고 본 초기 신고전학파 경제학에서는 무한하게 공급되는 맑은 물, 깨끗한 공기는 가치 또는 가격이 영이 될 수 밖에 없다. 최근에는 신고전학파의 방법론을 이어받은 자원경제학이나 환경경제학은 이러한 환경의 기능의 유한성을 인정하고는 있다. 그러나 여전히 신고전학파 경제학 주류는 가격기구와 기술진보가 자연자원의 유한성을 보완해 줄 것이라는 강한 믿음을 가지고 있다고 할 것이다.

필요하다. 그런데 에너지와 물질의 흐름은 열역학 법칙의 지배를 받는다.⁴⁾ 열역학의 법칙들은 우리 인류의 현재와 같은 양적인 팽창에 몰두하는 경제활동 양태는 필연적으로 한계에 봉착될 것임을 보여준다.⁵⁾ 열역학 법칙의 지배를 받는 생태계에서는 모든 것이 서로 연관되어 있다. 때문에 어떠한 행위라도 그 원인이나 결과로부터 완전히 떼어 놓을 수 없으므로 “이 세상에는 공짜란 없다”는 명제가 성립된다.

인간은 지구상의 에너지와 물질을 창조하거나 제거할 수 없으며 에너지와 자원 이용의 증가는 저엔트로피 자원의 감소와 고갈을 수반할 수밖에 없기 때문이다.⁶⁾ 즉 열역학의 법칙들은 물질적인 통과량에서의 지속적인 성장이 불가능하다는 점을 시사한다. 그런데 우리사회는 생태계의 한계에 대한 인식을 바탕으로 한 인간경제의 적정규모(optimal scale) 문제를 아직도 심각하게 고민하지 않고 있다. 인간의 기술개발능력이 자연자원의 무한성을 보장해 줄 전가의 보도라는 믿음을 갖고 있다.⁷⁾

지구환경의 유한성은 지구생태계의 폐기물 처리능력과도 관련되어 있다. 현대의 산업활동에 따른 대량의 물질변형 활동은 필연적으로 다량의 폐기물을 배출하고 있다. 폐기물 처리와 관련하여 인간의 기술이 할 수 있는 것은 다만 변형시키거나 위치를 바꾸는 것 정도이다. 열역학의 법칙에 의하면 현대의 폐기물 처리방식으로는 그 어떤 것도 버려지지 않아 오염문제

4) 열역학의 법칙은 제1법칙과 제2법칙으로 구성되어 있다. 열역학 제1법칙은 질량불변의 법칙이라고도 하는데 물질과 에너지는 창조되거나 파괴될 수 없고 단지 변형될 뿐이라는 것이다. 엔트로피법칙(the Entropy Law)이라고도 하는 열역학 제2법칙은 비록 총에너지와 물질은 불변이지만 일단 일을 한 후에는 이용도가 감소한다는 것이다.

5) Georgescu-Roegen, Nicholas. 1996. "Selections from "Energy and Economic Myths." Herman E. Daly and Kenneth N. Townsend (eds.), *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press : 89-112.

6) 물론 태양열, 지열, 바이오 등 재생에너지는 그 한계용량이 존중되는 한 계속하여 사용될 수 있다. 그리고 고갈성 자원도 재이용 그리고 재활용 체계를 완벽하게 구축한다면 그 고갈기간을 연장시킬 수는 있을 것이다. 그러나 신재생에너지로서 지구상의 폭발적인 인구증가와 경제성장에 따른 모든 에너지와 자원수요에 대응하는데에는 한계가 있다.

7) 우리 인류는 어떤 문제가 봉착하면 그 문제를 극복하여 현실에 적용하는데 탁월한 능력을 보여 왔다. 이러한 능력은 인간이 다른 동물들과 달리 도구를 사용하고 기술과 문화를 창출하는 능력을 지니고 있기 때문이다. 그런데 문제는 특정문제를 해결하기 위한 기술개발이 때로는 예기치 못한 부작용을 초래하는 경우가 많다는 점이다. (Barry Commoner. 1971, "The Closing Circle: Nature, Man, and Technology, New York, U.S.A: Alfred A. Knopf 송상영 옮김, 「원은 닫혀야 한다: 자연과 인간과 기술」, 서울: 전파과학사) 기술개발은 빈번하게 예기치 못한 부작용을 초래하곤 하는 현상을 학자들은 “기술개발의 역설”(paradox of technological change)이라고 표현한다. 그런데 자원고갈과 환경문제가 심화되면서 세계는 다시 자원 절약적이며 환경 친화적인 기술개발이 활발하게 이루어지고 있다. 환경문제와 자원문제가 제기된 이래 세계경제는 상품생산에 있어서의 물질 및 에너지 집약도를 크게 개선하고 있다. 특히 정보통신기술, 생명공학기술, 나노기술 등의 발달은 종래 물질지향적인 생산기술에 대해 대안적인 접근을 제시하고 있으며 지식기반경제의 출현은 기술혁신과 공유를 보다 쉽게 하여 기술확산에 기여하고 있다. 그러나 이러한 기술개발이 어떠한 사회경제적인 부작용을 초래할지 그리고 유한한 지구환경에 경제활동규모의 무한한 팽창을 수용할 수 있을 지는 의문이다.

가 처리되었다고 해서 사라지는 것이 아니고 우리의 관심범위에서 사라진다는 것만을 의미한다.

문제는 현대의 세계경제는 국경이 없는 세계화 현상으로 자원은 물론 폐기물도 지역과 국경을 넘어서 수요가 있는 곳으로 이동하고 있다. 때문에 경제적으로 풍요하여 구매력을 가지고 있는 지역이나 국가, 즉 정치경제적으로 우월한 위치에 있는 국가나 지역에 거주하는 사람들은 자기가 처한 환경과 자원 제약에 대해서 실감하기가 힘들다.⁸⁾ 즉 자원이 무한한 것처럼 보이는 착시현상을 느끼게 된다는 것이다. 우리나라는 석유를 단 한 방울도 생산하지 못하지만 막대한 량의 석유를 소비하고 산유국에서 수입하여 사용하고 있다. 그래서 일반인들은 에너지와 자원 제약으로 향후 경제의 양적인 팽창이 불가능해질 것이라는 것을 실감하지 못하고 있으며 현재와 같은 낭비적인 소비활동이 지속될 수 있을 것으로 믿고 있다.

Ⅲ. 지속가능한 개발, 환경정책, 그리고 규제개혁에 대한 논쟁

1. 지속가능한 개발 : 환경악국과 경제악국 모두를 위한 감초?

우리사회에 최근 환경문제와 관련하여 최근에 가장 많이 사용되는 용어가 있다면 “지속가능한(Sustainable)”이라는 형용사 또는 “지속가능한 개발(Sustainable Development)”이라는 명사구일 것이다. 그러나 이 단어처럼 혼란이 많고 쓰는 사람에 따라 다의적으로 활용되고 있는 단어도 드물 것이다. 환경론자와 개발론자 모두 이 용어를 매우 좋아 하는데 전자는 보전을 최우선이라고 해석하는 반면 후자는 지속적인 경제성장을 통한 사회발전에 치중하는 개념으로 이해한다.

지속가능한 개발 개념은 그 용어가 태생될 때부터 선진국과 개도국간의 모호한 정치적인 타협의 산물이기 때문에 이 같은 개념상의 혼란이 놀라울 것은 없다.⁹⁾ 지속 가능 개발론은

8) 이와 관련하여 소위 “환경쿠즈네츠곡선(Environmental Kuznet Curve)”라고 부르는 경제성장이 환경보전에 도움이 된다는 즉 경제성장과 환경오염간의 역U자형의 관계가 존재한다는 주장을 음미해 볼 필요가 있다.(Grossman, G. M. and A. B. Krueger. 1991. “Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement,” *NBER Working Paper Series* no.3914.) 현실의 세계에서 잘사는 나라일수록 경제적인 풍요와 함께 쾌적한 환경을 누리고 있어 경제성장에 의한 소득증가가 쾌적한 환경을 제공해 준다는 동 가설의 주장이 설득력을 지니기도 한다. 그러나 문제를 범지구적으로 보았을 때 세계경제가 성장하면서 선진국이 쾌적한 환경을 누리는 만큼 개도국의 자연파괴와 환경오염이 심화되고 있다는 점이 역사적인 현실로서 선진국에서의 후진국으로의 자연파괴와 환경오염의 이전이 이루어지고 있는 것이 아니냐 라는 의문이 들기도 한다.(Lofdahl, Corey L. 2002. *Environmental Impacts of Globalization and Trade: A System Study*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.)

종래의 환경 보전론과는 달리 절대빈곤상태의 개발도상국의 입장을 반영하여 경제성장을 용인하고 있다. 절대빈곤상태의 국가에게는 빈곤 그 자체가 환경파괴의 원인이 되고 있으므로 경제성장을 용인하여 환경보전을 위한 여력을 키워주어야 한다는 취지에서이다. 그리하여 정책결정자나 경제학자 등 경제성장론자들에게는 동 개념을 지속적인 경제성장을 옹호하는 개념으로 이해하는 경우가 적지 않다.

그런데 지속가능한 개발 개념이 나오게 되는 배경에는 지구환경의 수용용량이 근본적으로 한계를 지닌다는 인식이 있다.¹⁰⁾ 전장에서 언급한 바와 같이 지구생태계는 인간의 경제활동을 무한정 수용할 능력이 없다. 그러므로 우리 인류가 지구상에서 지속적으로 생존하려면 이 지구환경의 수용능력의 범위 내에서 경제활동을 하여야 한다. 이 범위를 넘어서면 지구생태계는 붕괴되어 인류의 생존기반으로서의 역할을 제대로 할 수 없게 된다는 것이다. 즉 지구생태계의 지속가능성을 강조한다는 것은 종래의 무분별한 물질적인 성장 추구를 탈피하여 지구 환경용량의 한계를 인식한다는 것이다.¹¹⁾

지구환경이 제공하는 생산능력의 총량이 고정될 수밖에 없다면 자원이나 재산을 현세대 내는 물론 현세대와 미래세대간에 균등하게 배분되어 모든 인간이 기초적인 생활(basic needs)을 영위할 수 있도록 관리하는 것이 중요해진다. 즉 종래의 성장위주의 개념에서 탈피

9) 지속 가능한 개발이라는 개념은 1982년의 UNEP(United Nations of Environmental Programme)회의의 결정에 의해 설립된 “환경과 개발에 관한 세계위원회”(WCED: World Commission on Environment and Development)의 1987년 4월 “Our Common Future”라는 보고서에 의해 정립되었다. 동 개념은 1992년 6월 브라질 리우에서 개최된 환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED: United Nations Conference on Environment and Development) (일명 지구정상회담)에서 거론되어 리우선언문과 의제21(Agenda 21)이 채택되었다.

10) 지구수용용량의 한계를 볼 수 있는 1차적인 지표는 광합성에 의한 생산량 즉 1차생산량으로 살펴볼 수 있다. 우리 인간은 현재 지구의 1차 총 잠재 생산량의 27%(육지생태계 생산량의 경우 40%)를 이용·낭비·파괴하고 있다고 한다.(Miller, G. Tyler, Jr., 1996. *Sustaining the Earth: An Integrated Approach* (2nd ed.), Belmont: Wadsworth Publishing Company.: 39) 또한 1990년대 초 유엔식량농업기구(FAO)는 세계의 17개 주요어업이 지속가능한 수준을 넘어서서 포획하고 있으며 9개 어업분야는 감소하고 있다고 밝힌 바 있다. 지구의 인구의 수용용량에 핵심적인 식량생산을 위한 세계경제는 토양침식으로 매년 0.3-0.5%씩 파괴되고 있다. 이 같은 범세계적인 토양침식은 1945년 이후 미국이 주도하고 있는 세계경제통합에 의해 촉진되고 있다.(McNeill, 2000. *Something New under the Sun*, New York: W.W. Norton & Company.: 44-47)

11) 지구생태계의 지속가능성을 유지하기 위해서는 다음과 같은 점을 인식해야 한다고 한다. 첫째, 우리 인류는 생태계의 재생능력과 정화능력을 넘어서는 물질적인 팽창을 할 수는 없다. 그러므로 이러한 한계를 넘어서는 통과자원량의 성장은 지속가능하지 않다. 둘째, 재화의 생산에 있어 상대적인 서비스 부문도 규모에 있어서 한계를 지닌다. 서비스 부문이라고 무한정 팽창할 수 있는 것은 아니다. 셋째, 많은 서비스부문도 통과자원량 집약적이라는 점을 인식하여야 한다. 관광, 고등교육, 보건 등이 그 예이다. 넷째, 첨단기술(high-tech)분야의 성장은 비교적 덜 통과자원량 집약적이다. 그런데 성장이 보다 필요한 지역은 첨단기술 개발능력이 부족하다는 점이 문제이다. (Robert Costanza, et al. 1997. *An Introduction to Ecological Economics*, Boca Raton, Florida: St. Lucie Press. pp.15-17.)

하고 자원배분에 있어서 배분적인 정의를 제고하고 기회의 균등을 확보하도록 하는 것이다. 그리고 희소한 자원을 그 효용을 최대한 추출할 수 있도록 효율적으로 활용하는 것이 또한 한정된 자원의 고갈을 막고 보다 많은 사람들에게 그 편익이 가도록 할 수 있다는 것이다. 즉 한정된 지구환경을 적재적소에 활용되도록 배분하고 (정태적 효율성 제고) 주어진 자원을 가장 효율적으로 이용할 수 있는 기술을 개발하여 활용하는 (동태적 효율성 제고) 것이 매우 중요한 지속가능한 발전의 과제가 되는 것이다.

결국 지속가능한 개발이라는 개념은 환경보전, 환경용량의 보전을 전제로 개발의 양과 방향을 정립하되 한정된 지구환경용량을 공평하고 효율적으로 활용하자는 개념인 것이다.¹²⁾ 지속적인 경제개발, 즉 경제의 양적 팽창을 용인하는 것이 아니고 환경용량의 보전 즉 환경생태의 보전을 중심가치로 하는 개념이라는 것이다. 그리고 환경용량의 수용능력의 범위 내에서 자원배분의 공정성, 생태계 원리에 충실한 기술개발, 환경친화적 생산 및 소비행태 구축, 문화활동의 창달 등 경제와 사회의 질적 발달로 인류의 행복지수, 삶의 질을 향상시키자는 것이다.

2. 환경정책의 본질과 성격 : 적지 않는 환경정책의 기회비용과 부정적 분배효과

필자가 대학원 석사과정을 마치고 연구소에 근무하던 80년대 초 한 환경정책 토론장에서 발생한 일화이다. 당시 한 젊은 경제학자가 환경정책의 경제학적 접근에 관한 논문을 발표하면서 생명의 경제학적 가치라는 개념을 설명하였다. 그러자 그 자리에 있던 저명한 환경학 교수 한 분이 발끈하여 환경을 어떻게 가치로 평가하느냐며 환경은 숭고한 생명으로 가치 평가의 대상이 될 수가 없다고 강변하였다. 어떻게 소중한 내 생명을 1억, 2억 등으로 평가하는 불경을 저지르느냐 하는 것이다. 환경보전을 위한 환경정책은 경제적 가치로 환산할 수 없는 소중한 것으로 지고지상의 가치가 되어야 한다는 것이다. 이러한 논란은 여전히 발생하고 있다.

그런데 현실의 정책여건은 이러한 이상주의적인 환경론자에게는 너무도 냉정하다. 본시 정책이란 사회에 있어서 희소한 자원과 가치를 배분하는 기능을 한다. 환경문제가 발생하는 근저에는 지구환경용량의 한계 즉 환경자원의 희소성에 그 원인이 있다. 깨끗하고 맑은 물, 청정한 공기가 무한정 공급되었던 고대사회에서는 환경정책이 필요 없었다. 누구나 원하는 만큼 충분하게 남에게 피해를 주지 않고 사용할 수 있었기 때문이다. 그런데 도시화와 산업화가 과도하게 진행된 근대사회로 발전해 오면서 환경자원이 희소해지면서 환경정책의 필요

12) WCED (1987), *Our Common Future*, London: Oxford University Press.

성이 대두된 것이다. 즉 현대사회의 환경정책이란 결국 희소해진 환경자원을 사회적 후생을 극대화할 수 있도록 배분하기 위한 것이다. 즉 사회적 가치를 최대한 높일 수 있도록 때로는 희귀한 환경자원을 보호하고 이미 오염된 생태계의 경우에는 개선을 위한 투자를 한다.

그런데 환경개선에는 막대한 자원투입이 필요하다. 즉 환경을 보호하려면 비용이 든다. 예를 들면 환경오염 예방조치를 하면 해당제품의 생산원가가 올라가고 결국 사회는 해당제품을 보다 적게 사용해야 한다. 해당 제품의 사용으로 발생하는 효용을 누리지 못해 사회적 후생수준이 낮아 질 수도 있다. 산림을 보호하려고 하면 나무를 벌목하여 먹고사는 사람의 소득이 감소하게 된다. 만일 동일한 물질적인 생활수준을 누리하고자 한다면 보다 많은 환경재의 채취와 이용이 필요하다. 그런데 환경피해도 마찬가지로 돈을 부담시킨다. 멸종된 생물종, 오염된 강과 더럽혀진 공기, 황폐화된 산림 등은 그것으로 말미암아 현세대 또는 미래세대의 누군가가 경제적, 사회적 손실을 입을 것임을 뜻한다.

자원을 이용해 어떤 행동을 택하면 그 자원을 다른 방법으로 사용할 수 있는 기회를 잃게 된다. 이처럼 잃어버린 기회가 그 자원을 이용하는 실질비용이다. 경제학자들은 잃어버린 기회로 나타난 행동의 비용을 해당행동의 “기회비용”(opportunity costs)이라고 부른다. 즉 환경개선은 적지 않는 기회비용의 지불을 요구한다. 즉 환경정책, 즉 환경개선행위에도 기회비용이 존재한다는 것이다. 그리고 잘못된 즉 자원낭비를 초래하는 환경정책은 환경을 보호하고 개선하기 보다는 파괴하는 정책이 되고 만다는 것이다.¹³⁾

뿐만 아니라 여타 정책과 마찬가지로 환경정책도 사회계층간의 부의 재분배를 초래하는 경우가 많다. 특정지역에 소각장이 건설되면 소각장 주변지역의 주민은 다이옥신 위협은 물론 지가하락이라는 경제적 가치의 손실을 본다. 반면 자신이 배출하는 쓰레기를 동 소각장에서 처리하는 주민은 건강위험도 받지 않으며 지가하락이라는 재산손실도 보지 않는다. 보다 현저한 예는 개발제한구역(Green Belt)정책으로 동 제도가 도입되어 20여년이 지나자 해당 지역 주민과 인근지역주민간의 막대한 부의 격차가 발생하였다.¹⁴⁾ 그 결과 해당주민의 반발 때문에 이 제도를 더 이상 유지하기 힘든 상황에 이르게 되었던 것이다. 최근 폐기물소각장 등 환경기초시설의 설치, 생태계보전지역 지정 등 각종 환경보전정책에 대한 해당지역주민의 치열한 반대는 결국 이러한 정책이 초래하는 상대적인 부의 감소에 대한 지역주민의 우려

13) 환경개선으로 인한 이득과 환경개선을 위해 투입되는 자원을 비교평가해서 전자가 큰 환경정책을 수립하고 운영하지 못한다면 해당 정책은 자원을 낭비하는 것이 된다. 우리가 경제활동을 하면서 이용하는 에너지와 자원은 결국 자연환경에서 추출하는 것이기 때문에 자원의 낭비는 결국 환경과 피해를 의미한다.

14) 만일 개발제한구역정책을 도입할 당시 또는 해당정책을 운영하면서 정부가 동 정책이 초래할 수 있는 또는 초래하고 있는 부정적인 분배효과를 고려하여 해당 토지를 매입하거나 적절한 지원과 보상으로 접근하였다면 이 정책은 크게 성공한 정책으로 평가될 수 있었을 것이다.

의 발로이다.

결국 유념해야 할 것은 맹목적인 환경유일주의가 때로는 환경개선이나 사회적 발전에도 부정적인 영향을 줄 수도 있다는 것이다. 부주의하고 잘못 도입된 환경정책은 막대한 사회적 비용을 초래할 수가 있다. 사회전체에 대한 경제적 이득과 분배적 정의에 기여한다는 측면에서 포괄적이고 균형감을 갖지 못하고 환경보전만을 지고지선의 가치로 추구하는 것이 환경보전을 더욱 어렵게 하는 경우가 발생할 수 있다는 점이다. 모든 인간의 경제활동은 궁극적으로는 환경재를 이용하면서 이루어진다. 때문에 비효율적인 환경정책은 그 자체로 환경자원의 요용과 남용을 의미한다.

그런데 환경정책은 개발정책과 대립관계에서 발달하여 오는 경향이 있다. 즉 개발정책과 사업이 초래한 환경오염이나 자연파괴를 예방하거나 치유하기 위한 노력의 일환으로 환경정책이 발달하여 왔다고 해도 과언이 아니다. 그런데 우리나라의 경우 개발정책이 가지는 비효율과 낭비, 즉 잘못된 개발이나 과잉개발이 환경악화의 핵심적인 요인이 되고 있다. 개발정책의 정부정책이나 예산에서의 비중이 환경부문과 비교도 되지 않을 정도로 막대하기 때문에 이러한 점을 소홀히 해서는 안 될 것이다. 즉 환경유일주의도 경계해야 될 문제지만 만연한 개발지상주의가 초래하는 정책실패가 더욱더 큰 사회적 그리고 환경적 문제라는 점을 망각해서는 안 될 것이다. 다시 강조하자면 현명한 개발은 환경보전의 필요조건이며 낭비없는 환경정책은 충분조건에 해당한다고 할 수 있다.

3. 환경규제의 한계와 규제개혁의 문제 : 이데올로그적 접근에서의 탈피

1980년대 후반이후 우리사회에 유행하고 있는 정책화두의 하나를 들라고 하면 규제개혁이라고 할 수 있다. 새로 출범한 모든 정부들은 항상 규제개혁(완화 또는 철폐)을 정책우선순위로 제시하였고 다음 정부 또한 같은 목표를 제시하곤 하였다. 정부규제 때문에 기업활동에 장애가 크며 규제를 철폐하여 기업활동을 장려하여 경제성장에 기여하자는 것이다. 정부주도형 경제성장 정책의 한계와 폐해에 대한 인식에 근거한 것이다. 주로 경제규제를 대상으로 하는 것 같지만 환경규제와 같은 사회규제도 여기에는 예외가 아니다.

규제개혁에 대한 논란의 근거에는 정부정책에 대한 불신이 있다.¹⁵⁾ 주지하는 바와 같이 환경정책은 시장기구가 환경재를 사회적으로 바람직하게-효율적이면서도 형평성을 해치지 않는 방식으로-배분하지 못하였을 경우 정부가 이를 시정하려는 노력으로 인식되어 왔다. 그런데 시장기구가 불완전한 것과 마찬가지로 정부의 정책과정도 정책의 수립에서부터 집행

15) 정희성, 「지속가능한 사회를 향한 환경규제정책의 발전방향」, 한국환경정책평가연구원, 2002년 6월.

그리고 평가에 이르기까지 불완전하여 환경오염과 파괴에 대해 적절히 대응하지 못하고 환경재의 비효율적인 이용을 초래하는 수도 있다.¹⁶⁾ 시장기구가 불완전한 만큼 정부로 대표되는 공공부분도 불완전하다. 정책을 수립하는 정책과정도 결함이 많으며 수립된 정책을 집행하는 행정체계도 불완전하다.¹⁷⁾

특히 환경정책은 전형적인 규제정책인데 규제라는 것은 어떤 형태의 행동을 권장하거나 또 다른 형태의 어떤 행동을 금지하는 것이다. 그리고 권장하거나 금지하는 내용들은 필연적으로 현재의 과학기술에 대한 지식과 정보에 바탕을 두고 만들어진 것이다. 그런데 과학기술과 지식은 급격히 변하고 있으나 규제는 뒤로 처져 옛날 모습 그대로인 경우가 많다. 그러면 규제당하는 행동도 똑같이 뒤쳐져 남아 있게 마련이다. 때문에 시대를 초월하여 보편타당성을 지니는 규제정책수단은 있을 수 없어 규제개혁이 필요하다는 논리는 항상 설득력이 있다.

문제는 규제개혁을 주장하는 자들이 대안으로 제시하는 환경문제에 대한 시장주의적 접근 논리이다. 시장주의자들은 완전경쟁을 가정할 경우 모든 경제문제는 시장에서 가장 잘 해결할 수 있는 것으로 믿는다.¹⁸⁾ 그런데 환경재의 배분을 전적으로 시장의 힘에 맡길 경우에 환경문제가 해결되고 생태계가 보전될 것이라는 주장이 얼마나 신뢰성을 가질 수 있을까 하는 점이다. 그런데 시장은 도덕적이지도 못하지만 장기적으로 진화하는 생태계문제를 잘 다루기에는 근시안적(myopic)이라고 할 수 있다. 시장할인율이나 자본의 기회비용은 기껏해야 수십년의 기간을 고려의 대상으로 삼는다. 단기적이고 이기적인 시장이 장기적으로 진화하며 인류를 위한 공공재인 환경을 보호해 줄 수 있다는 주장을 신뢰하기 힘든 이유이다.¹⁹⁾

그런데 시장의 실패를 치유하여야 한다고 하는 정치과정도 문제가 많아, 정부의 실패 또는 정책의 실패에 대한 논의가 제기되는 것이다. 현대의 정부구조는 시장과 마찬가지로 환경문제를 적절하게 다룰 수 없는 구조적인 문제점을 지니고 있다. 국민의 무지와 합리적인 무시, 정치인의 높은 시간할인율, 현대 관료제의 폐쇄성과 경직성, 환경정보의 부재와 이에 따른

16) 고재경, “수자원 관리정책의 정부실패에 관한 연구: 주인-대리인 모형을 중심으로,” 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 박사학위논문, 2001년 8월.

17) Wolf, Jr., Charles. 1979. “A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis.” *The Journal of Law and Economics* XXIII(1) (April): 107-139.

18) 후생경제학에서는 시장의 실패라는 개념으로 시장의 한계를 인식한다. 이들에 의하면 환경오염과 자연파괴는 시장의 불완전성이 초래하는 문제로서 인식한다. 때문에 환경문제에 대한 정부의 개입을 정당화한다. 그러나 경제학의 다른 일파인 정치경제학에서는 정부의 실패를 거론하면서 시장메카니즘에 의한 환경문제 해결을 주장한다.

19) 더욱이 시장은 미래에 대한 완벽한 정보를 제공하지도 못한다. 시장에는 미래의 환경가치를 정확하게 파악하려는 주체가 없으며 경제적 편익의 측정방식인 시민의 선호는 매우 가변적인 반면 환경재에 대한 침해는 불가역적인 경우가 많다. 그리고 시장은 미래세대의 선호를 반영하려는 도덕적인 책무도 느끼지 못하며 설령 느낀다고 하더라도 반영할 수 있는 방법을 가지고 있지 못하다.

정책평가의 어려움 등 때문이다.²⁰⁾ 특히 선거를 염두에 두는 정치인의 시계는 길어야 수년이며 때로는 수개월에 불과할 수도 있다. 그리고 정치와 행정과정도 역시 이타적인 존재들이 봉사하는 곳은 아니다.

결국 매우 장기적인 시각에서 움직이는 실체인 생태계와 시장이나 정치인의 시각과는 본질적인 불일치 문제를 안고 있으며 우리는 항상 이러한 불일치를 염두에 두어야 한다.²¹⁾ 장기적으로 진화하는 환경을 보호하여 지구생태계의 생명지원기능을 보전하기 위해서는 환경규제는 불가피하다. 그러나 환경문제의 높은 불확실성을 고려하여 환경규제는 사회·경제·기술의 발달에 따라 꾸준히 개선해 나가야 한다. 즉 환경규제는 꾸준히 개선해 나가야 하지만 시장이나 정부나 하는 단선적이고 이념적인 접근은 피해야 한다는 것이다. 정부의 역할에 대한 맹신도 문제지만 시장에 대한 숭배도 똑같이 문제이기 때문이다.

물론 이때의 환경규제개혁의 지향점은 장기적으로 진화하는 생태계의 원리를 보다 충실하게 반영한 환경규제체계를 확립하는 것이 되어야 한다.²²⁾ 환경문제의 불확실성은 생태계의 원리에 충실한 환경관리로 극복될 수 있기 때문이다.

IV. 환경가버넌스, 환경파괴 책임, 자연복원사업에 관한 이해

1. 만병통치약인 환경가버넌스와 그 한계

오늘날 환경문제에 대한 해법을 언급할 때면 약방의 감초처럼 등장하는 해법이 환경가버넌스(Environmental Governance)이다. 가버넌스를 우리말로 옮기면 공치, 협치, 협력적 관리 등이 될 수 있으며 다차원성 다접근성을 그 특징으로 한다.

환경가버넌스는 간략하게 말하면 “다자간 협력을 통한 환경문제의 해결방식”이라고 할 수 있다.²³⁾ 환경문제와 관련이 있는 주요 당사자 또는 이해관계자가 모여서 상호토론과 참여 협력의 방식으로 문제를 해결해 갈 수 있다는 주장이다. 시장과 시민사회를 통해서 정부의 역할을 보완한다는 취지의 가버넌스는 다양한 방식으로 실천되고 있지만 근본구성은 국가,

20) 고재경, 전제논문.

21) Talbot Page. 1991. "Sustainability and The Problem of Valuation," Robert Costanza (ed.) *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*. New York: Columbia University Press. pp. 58-74.

22) Daniel C. Esty and Marian R. Chertow. 1997. "Thinking Ecologically: An Introduction," Daniel C. Esty and Marian R. Chertow (eds.), *Thinking Ecologically: the Next Generation of Environmental Policy*. Yale University Press: New Haven, pp. 1-16.

23) 김석준 외 3인공저, 「뉴가버넌스 연구」, 서울: 대영문화사, 31-60면.

시장(기업), 시민사회 등의 결합으로 나타난다고 할 것이다.

환경정책의 결정이나 집행과정에서 민주적인 협업체계 구축의 중요성은 아무리 강조해도 부족함이 없을 것이다. 원래 가버넌스란 개념은 행정학에서 폐쇄적이고 경직적이며 비능률적인 공공부문의 한계를 극복하는 대안으로 기업경영적인 요소를 정부개혁에 활용하자는 취지로 제기되었다. 그리하여 정부업무의 민영화, 공공부문의 실적평가, 복식부기식 회계제도 개혁 등이 신행정체계(new governance)라는 개념으로 대두되었다.²⁴⁾

그러던 것이 지구환경문제와 관련하여 시민참여의 중요성이 강조되면서 환경가버넌스란 용어로 다수의 이해관계집단이 참여한 협의형 정책운영체계를 의미하는 것으로 확장되었다. 그리하여 최근에는 어떠한 사회문제가 제기되어도 사회의 모든 관련집단이 참여하는 가버넌스 체계의 구축이 당연시되었고 이러한 절차를 거치지 않는 정책은 잘못된 것으로 인식되고 있다. 그리고 이러한 가버넌스에 대한 새로운 인식이 정책의 수립과 운영과정에 대한 신중함과 투명성 그리고 공정성을 높이는데 기여하여 왔다고 평가될 수 있다.²⁵⁾

그런데 때로는 이해관련 집단이 모두 참여한 민주적 의사결정이 사회적 최적 정책, 즉 환경을 가장 잘 보전하는 정책으로 귀결되지 않을 수도 있다는 점이다. 경우에 따라서는 몇몇 이해관계집단의 담합이 단기적인 이해의 조정에 치우쳐 전문적인 분석이 소홀하게 취급될 수 있으며 가버넌스를 빙자하여 소수의 강력한 이해집단이 의사결정과정을 독점할 우려도 있다. 장기적인 생태계 원칙에 입각하여 수립되고 운영되어야 할 환경정책이 그 전문적인 분석을 소홀히 하였을 경우에 초래할 문제는 심각하다. 즉 가버넌스에 대한 지나친 강조는 환경정책 결정의 상식주의(아마추어리즘)를 초래할 가능성이 적지 않으며 민주적인 환경보전을 빙자한 환경파괴의 우려가 있다는 것이다. 그러므로 환경가버넌스가 과학적이고 냉철한 판단이나 분석 그리고 분명한 원칙과 기준을 토대로 운영될 수 있도록 주도면밀하게 설계되어야 한다는 것이다.

24) 이계식·문형표 편, 「정부혁신 - 선진국의 전략과 교훈 -」, 한국개발연구원, 1995.

25) 가버넌스 논쟁은 환경행정이론의 발달과도 맥을 같이 한다. 환경문제가 사회적인 문제로 처음 인식되었던 1960년대와 70년대에는 환경문제를 해결하기 위해서는 과학과 기술이 중요한 것으로 인식되었다. 그러나 80년대와 90년대에 들어서는 환경문제의 해법으로 적절한 유인장치를 고안하고 비용-효과적인 환경규제체계를 설계하는 문제, 즉 환경경제가 그 논의의 핵심이었다. 그러나 과학과 기술 그리고 경제적 분석은 무엇이 효과적이고 효율적이냐에 대한 해답은 주지만 무엇이 공정한가에 대한 해답을 주지는 못한다는 점에서 환경가버넌스가 지속가능한 발전의 핵심요소로 등장하게 된 것이다.(France J. Seymour. 2004, "Environmental Governance and the Role of Civil Societies," (October) (unpublished manuscript))

2. 환경오염과 자연파괴의 책임 : 탐욕스런 양상군자 대 무능한 포도대장

환경문제나 자연파괴가 왜 발생할까? 그것은 환경오염물질을 배출하고 자연을 파괴하는 행위자가 있기 때문이다. 현재와 같이 얽히고 설킨 인간관계를 지니는 사회에서 누가 진정으로 환경을 오염시키고 자연을 파괴하느냐 즉 오염원인자를 식별해 내는 것은 심히 어려운 일이다. 그러나 환경문제에 대한 논의에는 환경을 파괴하고 오염시키는 자와 이것을 막기 위한 정책당국이 주요한 행위자가 된다. 절도행위에 비유하자면 양가집의 물건을 훔치고자 하는 도둑(양상군자)²⁶⁾과 도둑행위를 사전에 막거나 사후에 도둑을 검거하여 도둑 없는 사회를 만들고자 하는 경찰(포도대장)간의 숨바꼭질 결과로 환경오염수준이 결정된다는 것이다.

즉 환경정책과정에서는 규제자(포도대장)와 피규제자(양상군자)간의 게임이 불가피하게 발생하는데 이러한 게임이 운영되는 사회적인 분위기가 어떻게 형성되느냐가 정책성공의 중요한 요소가 될 수 있다. 환경정책 게임은 정부와 환경오염자간의 2인 게임이라기보다는 정부 규제당국과 환경오염자(기업, 개인) 간의 주 경기를 시민(NGO, 언론)이 관전하면서 참여하여 승패를 결정하는 3자 또는 다자 게임으로 볼 수 있다. 이러한 게임에서는 시민의 게임에 대한 인식과 참여방식이 게임의 승부를 결정하는 중요한 인자가 된다. 성숙한 관전자를 지니는 축구 경기장에서 보다 격조 높은 경기가 이루어지는 이치와 같다.

이러한 제3자 역할의 중요성을 강조한 환경정책에 관한 이론 중의 하나가 침례교 신자(Baptists)와 양조장 주인(Bootleggers) 간의 관계이론이다.²⁷⁾ 엔들(Bruce Yandle)은 환경규제가 환경규제를 받는 기업에 보다 유리한 방식으로 되어있는 현상을 분석하면서 원용한 것으로, 공익보호를 주장하는 집단의 주장이 때로는 오히려 특수이익(special interests) - 여기서는 오염기업의 이익 - 에 기여하는 방향으로 나타날 수 있음을 제시하고 있다.²⁸⁾ 즉 도덕적

26) 이 글에서는 환경오염을 야기하는 자와 자연을 파괴하는 개발자를 양상군자(梁上君子)로 비유해 본다. 양상군자를 중국의 고사성어로서 부득이한 생활고로 도둑질을 하지만 군자인 집주인의 교화로 개과천선하는 도둑을 지칭한다. 환경에 부담을 주는 많은 개발행위가 빈곤의 탈출 등 인간에게 경제적으로 풍요로운 삶을 제공하는 측면도 많다. 그러나 사회적으로 수인되어서는 안 될 정도의 환경오염과 자연파괴를 하는 것은 결국 현재세대와 미래세대를 위한 귀중한 사회적 공유자산을 본인만의 사욕을 위해 훔치는 행위로 볼 수 있기 때문에 절도행위로 비난받아야 할 행위이다. 이러한 양면성을 때문에 위해 환경오염 (또는 자연파괴) 행위자를 양상군자에 비유해도 무리가 없을 것이다.

27) Bruce Yandle, 1989, *The Political Limits of Environmental Regulation; Tracking the Unicorn*, New York: Quorum Books.

28) 이 이론은 환경규제를 미국 건국 초기 남부에 있었던 일요일금지법(the Sunday Closing Laws) 제정 과정에서의 침례교도와 양조장 주인 관계에 빗대어서 설명한 것이다.

즉 침례교도들은 주민건강과 도덕적인 이유로 일요일금주를 주장하고 안식일의 주류판매 금지조치를 원하였다. 반면 양조장 주인은 어차피 일요일에 음주를 하는 주민은 이를 법적으로 금지하더라도 어떠한 방법으로도 음주를 하게 마련이라고 생각하였다. 정치인들은 침례교신자의 도덕적인 명분과 양조장 주인의 이익을 절충하여 일요일 금주가 아닌 일요일 주류 판매금지라는 규제를 고안하였다.

당위를 가지고 특정정책을 옹호하는 사회집단이 그 정책이나 주장이 초래할 수 있는 영향을 면밀하게 살피지 못하였을 경우 자신이 비판해 마지 않는 사회적으로 바람직하지 못한 행위를 하는 집단에게 부당한 이득을 줄 수도 있다는 점을 경계해야 한다는 것이다. 즉 환경문제와 해법을 바르게 이해하려면 환경정책 게임에 참여하는 집단의 이해관계를 잘 살펴야 하며 특히 이들의 행위에 대한 사회적 평가가 엄정하여야 한다는 것을 보여준다.

어떤 환경오염사고나 자연파괴가 나타났을 경우에 우리사회의 여론, 특히 언론과 NGO는 오염사고를 일으키는 업체(또는 개발주체, 개발당국, 개인) 보다는 이를 미연에 막지 못한 환경행정 당국에 보다 준엄한 심판을 내리는 경우가 적지 않다. 물론 막대한 국민의 혈세를 사용하면서 국민의 생존권이 달려있는 환경보전의무를 소홀히 한 환경정책 당국은 지탄받아야 마땅하다. 그러나 환경파괴적인 개발정책을 입안하고 자연을 훼손하는 개발사업을 시행하는 정책당국과 사업체에 대해 사회 전체가 준엄한 감시와 비판 그리고 심판을 하지 않는다면 환경문제는 근절할 수가 없고 환경정책은 성공할 수가 없다.²⁹⁾ 즉 이기적으로 자기이익만 추구하는 양상군자에 대한 감시와 책임추궁에 보다 집중할 수 있어야 효과적으로 환경개선 성과를 달성할 수 있다는 것이다.

환경오염을 하는 양상군자가 비록 동정의 여지가 있다고 하더라도 준엄하게 꾸짖는 분위기가 형성되어야 한다. 무능한 포도대장을 질책하기 위해 사회적 공공선인 환경을 이기적인 목적으로 훼손하는 양상군자를 색출하고 처벌하는 것을 소홀히 하는 어리석음을 범해서는 안 될 것이다.

그런데 주류판매 금지조치는 침례교신자에게는 주일 금주라는 명분을 주나 양조장 주인에게는 폭리를 취할 수 있는 기회를 제공한 반면 정책의 수혜자인 주민은 값싼 저질의 술을 마시게 되었다는 것이다. 즉 침례교 신자의 숭고한 뜻이 자신의 가치를 발로하는데 도움도 되지 못하고 오히려 지탄을 받아야 할 양조장(오염행위자)를 배불려 주는 결과를 초래하였다는 것이다.

엔들은 이 같은 이론을 직접규제가 경제적 유인보다 광범위하게 이용되는 미국의 정치과정을 비판하는데 활용하였는데 주요한 시사점은 주장이 옳다고 그 달성하는 수단의 선택에 소홀히 하거나 책임추궁의 대상이 잘못되었을 경우에는 정책이 실패할 수 있음을 보여주고 있다.

29) 환경오염의 방지는 막대한 경제적 비용의 지출을 개발업자나 배출업자에게 요구한다. 환경보전을 위해서 개발업자는 막대한 이윤을 남기는 개발을 포기해야 될 경우가 있고 배출업소는 환경규제의 준수를 위해 오염관리를 위한 비용을 부담한다. 규제준수를 위한 오염관리비용이 너무 높을 경우 규제를 준수하기보다는 위반하고 벌칙을 이행하는 것이 보다 유리할 수 있다.

개발업자나 배출업소를 통제하고 규율하는 정부당국은 다양한 수단을 동원하여 사회가 요구하는 환경수준을 지키려고 노력할 것이다. 그런데 환경규제를 위해서는 막대한 행·재정적인 자원의 투입이 필요하다. 오염원의 규제 준수율을 높이기 위해서는 규제당국은 지도단속에 보다 많은 비용을 지불하여야 하며 노력을 기울여야 하는데 완벽한 감시감독체계를 구축하는 것은 거의 불가능하다. 그러므로 자신의 경제적 이익의 극대화를 추구하는 환경이용 행위자는 환경오염과 자연파괴를 하려는 동기를 가질 수 밖에 없는 반면 규제당국이 완벽하게 환경오염 행위를 적발하고 처벌하는 것은 불가능하여 사회적 감시는 불가피하다고 할 수 있다.

3. 자연환경과 인조환경 : 무분별한 자연복원사업의 자연환경 파괴연상

최근 우리나라 환경논의의 한 특징은 자연적인 것에 대한 맹목적인 추구이다. 자연형 하천, 자연친화적 건축 등등 “자연적”이라는 형용사가 들어가야 환경보전적이고 선이며 인위적인 것은 반환경적이며 악인 것처럼 인식되고 있다. 지속 가능하기 위해서는 모든 것이 자연적이어야 하고 인공적인 것은 마치 지속 불가능한 개발의 전형인 것처럼 인식되고 있다. 그리하여 우리사회에서는 고가도로, 하천 등 인공구조물을 철거하고 자연형으로 인위적으로 개조하는 사업들이 붐을 이루고 있다. 그런데 이러한 주장은 지구환경의 구성원리를 통찰하지 못한 잘못에 기인한다.

지구상의 모든 인공구조물들은 지구환경에서 에너지와 자원을 채취하여 만든 것이다. 비록 보기 싫은 인공구조물이라도 자연훼손과 파괴에 의해 건설된 것이라는 것이다. 자연적인 에너지와 자원의 투입이 없는 인공적인 구조물이나 생산품은 지구상에 존재하지 않는다. 이러한 인조물을 철거하고 자연적인 것으로 바꾸는 데에는 다시 자연의 신세를 져야 한다. 즉, 구조물을 철거하기 위해서는 지구환경으로부터 에너지와 자원의 투입이 필요하고, 철거된 잔해를 처리하기 위해서도 환경오염 물질의 발생과 자연생태계의 훼손은 불가피하다. 비록 반생태적이거나 보기 싫어 철거하더라도 이 과정에는 자연환경을 훼손한 에너지와 자원의 투입이 불가피하다. 그런데 자연형의 구조물을 다시 건설하고 운영하는 데에도 역시 막대한 에너지와 자원을 지구환경에 의존해야 한다.

결국 우리는 자연적인 모습을 인위적으로 만드는 개발이 초래할 수 있는 자원낭비와 환경 파괴가 막대할 수 있음을 망각해서는 안 된다. 물론 물리적 수명과 기능이 다하거나 경제적 가치의 측면에서 문제가 있는 구조물을 생태계의 원칙에 입각하여 개수하거나 새로운 개발이 자연형으로 이루어지는 것은 바람직하다. 그리고 경제가 성장함에 따라 변화되는 국민의 선호를 충족시키기 위한 인공구조물의 개선사업은 필요하다. 그러나 멀쩡한 인공구조물에 대해 인위적인 자연형 개조사업의 무분별한 시행은 자연환경과 자원을 파괴하고 고갈을 촉진시키는 것으로 지속가능성의 원칙에 벗어난다는 점이다.

V. 나가면서

정책논의에 있어서 개념의 혼란은 정책결정에 있어서 적지 않은 오류와 낭비를 초래하기 마련이다. 때문에 올바른 개념에 대한 이해가 무엇보다 중요하다. 그릇된 환경과 개발 문제에 대한 인식으로 국가정책의 수립과 운영의 효과성이 위협받는 경우도 적지 않게 목격된다. 환

경과 개발에 대한 인식의 차이와 오류는 환경분쟁을 양산할 뿐만 아니라 정책이 의도하는 바와는 정반대의 효과를 초래할 수도 있다.

가장 근본적인 문제는 역시 생태계와 경제계의 관계에 대한 이해의 부족이다. 지구의 환경 생태계는 40억년이란 오랜 기간 동안 발전해 온 것이다. 지구상의 인간의 역사도 150만년에 이른다. 우리 인간은 지구상에 존재하는 생물 그리고 무생물과 상호 밀접한 상호작용관계를 이루면서 문명을 가꾸어 왔다. 그리하여 생태계와 경제계는 기술과 문화를 매개로 상호 영향을 주고받는 공진화적인 관계를 유지하고 있다. 여기에서 경제계는 생태계 즉 환경을 배경으로 하지 않고는 존재할 수 없지만 생태계는 경제계 없이도 유지 발전해 왔다는 점에서 경제계는 생태계의 하부체계로 볼 수 있다. 그런데 수 만년을 지나면서 형성된 지구환경과 인간 간의 균형이 급격하게 무너지고 있으며 인간과 자연간의 균형의 붕괴는 다시 인간의 생존을 위협하는 요소로 등장하고 있다. 즉 하위체계인 경제계가 비대해지고 왜곡되면서 전체체계인 생태계가 붕괴시키고 결국 자신도 붕괴될 수 있는 우려를 자아내고 있는 것이 환경문제의 본질이다.

그리고 환경정책의 본질과 효과 그리고 그 한계에 대한 정확한 이해도 중요하다. 비록 환경보전이 인류의 생존을 보장해 주는 사회적 선이라 할 것이지만 환경보전 그 자체 역시 적지 않는 기회비용을 요구한다는 점이다. 무조건적인 환경보전은 사회후생 증진에 해가 될 수도 있으며 환경보전에도 도움이 되지 않을 수도 있다. 그렇다고 환경규제가 없이 시장이 환경을 보전해 줄 것이라는 주장도 넌센스이다. 즉 합리적인 환경정책과 규제가 필요하다는 것이며 중요한 것은 규제를 없애는 것이 아니고 효율적이지 못하거나 효과성이 낮은 규제와 정책을 없애는 것이다. 그리고 그 규제의 방향은 생태계의 원칙에 대한 이해를 배경으로 하여야 한다는 것이다. 에쉬워드의 주장처럼 “생태학의 원칙을 무시한 자유기업이나 경제법칙을 무시한 법적 환경보호주의는 단지 지구상에서 우리들의 지위를 일시적으로 밖에 개선시키지 못 한다”는 점을 이해해야 한다는 것이다.³⁰⁾ 이와 함께 환경정책의 수립과 운영과정에서 논의되고 있는 정책대안들도 그 효과성과 한계에 대한 명확한 인식이 필요하다. 만병통치약처럼 거론되고 있는 환경가버너스는 오히려 단기적인 해법에 치중하거나 정책의 상식주의(아마추어리즘)를 조장할 우려도 있다. 진정한 생태계의 원칙에 부합되지 않는 정책수단도 문제가 될 수 있다. 인위적으로 만드는 자연이 환경친화적이며 지속가능하다는 착각도 경계해야 할 점이다.

결론적으로 건설적인 환경정책 논의가 활성화되기 위해서는 우리는 우리가 주장하고 있는

30) William Ashworth, 1995. *The Economy of Nature: Rethinking the Connection Between Ecology and Economics*. 유동운 옮김, 「자연의 경제: 생태학과 경제학의 만남」, 서울: 비봉출판사, 1997. 43면.

환경문제의 본질에 대한 끊임없는 탐구와 분석을 게을리해서는 안 될 것이다. 단편적인 지식이나 정책이해를 토대로 자기주장만을 고집하는 것은 경제개발론이나 환경보전론 할 것 없이 환경보전은 물론 사회발전, 경제성장에도 도움이 되지 않는다는 점에 대한 인식을 공유할 필요가 있다.