

## 21세기 환경 친화적 개발의 논리와 실천전략

### 1. 머리말

1992년 브라질 리우에서 개최된 '환경과 개발에 관한 유엔회의'(UNCED)에서 "환경적으로 건전하고 지속가능한개발"(Environmentally Sound and Sustainable Development)<sup>1)</sup>과 이를 위한 실천강령으로서 '의제 21'(Agenda 21)<sup>2)</sup>이 선언된 이후 환경친화적 개발에 대한 논의와 이를 위한 실천방안이 범지구적 차원에서 이루어지고 있다.

특히 오존층의 파괴와 사막화 현상, 지구온난화 문제 등 최근 들어 심각하게 제기되고 있는

범지구적 차원의 환경문제는 특정 지역 또는 국가의 노력만으로는 이와 같은 환경문제에 효과적으로 대처할 수 없다는 점에서 국가간의 협력과 공동의 노력이 필수적임을 상기시키고 있다.

우리나라에서도 리우회의 직후 경제기획원 산하에 지구환경대책반을 설립하여 국가 차원의 지구환경대책을 모색해 왔으며, 1996년부터는 지방자치단체들도 경쟁적으로 지속가능한 개발을 위한 실천강령을 준비하게 되었다. 충청남도에서도 1996년 10월 5일 개도(開道) 100주년을



김 혜 천

목원대학교  
도시공학과 조교수

- 1) "지속가능한 개발"의 이념은 1980년 국제자연보전연맹회의에서 채택된 '세계보전전략'에서 최초로 제기되었으며, 환경보전과 개발을 위한 새로운 개념으로 정립되고 공문화 하게된 것은 '환경과 개발에 관한 세계위원회'(WCED)의 보고서 "우리 공동의 미래"(Our Common Future)라 할 수 있다.(환경부, 1997, p.4)
- 2) '의제 21'은 21세기의 지속가능한 사회를 위한 분야별 정책목표와 실천계획을 담은 지침서적인 성격으로, 총 4개 분야 40개 장으로 이루어져 있다.

맞아 「푸른 충남 21」선언과 함께 「푸른 충남 21」을 실천하기 위한 행동강령을 마련하여 공표한 바 있으며, 15개 광역자치단체와 일부 기초자치단체에서도 '지방의제 21'을 선언 또는 준비중에 있다.

그러나 이와 같은 국가 및 지방자치단체 차원의 노력에도 불구하고 지속가능한 개발은 말처럼 그렇게 쉽게 이루어지지 어렵다. 지난 수세기 동안 우리 사회가 경제성장과 개발지향적인 사고(思考)의 틀 속에서 살아 왔고, 이는 고효율과 에너지 다소비(多消費), 환경부하 증대를 불가피하게 수반하였기 때문이다. 특히 환경 친화적이고 지속 가능한 사회를 이루기 위해서는 물리적 개발과정에서 뿐 아니라 시민들의 의식과 소비생활, 기업의 생산활동 등 경제·사회·문화생활의 모든 영역에서, 그리고 중앙정부와 지방정부, 민간기업, 시민에 이르기까지 모든 구성원 공동의 노력이 전제되어야 하기 때문이다.

그러면 적절한 수준의 개발과 쾌적한 환경의 공존, 지속 가능한 개발과 환경 친화적 사회는 과연 요원한 것인가? 지속 가능한 개발이 우리 미래의 후손을 위해 우리사회가 지향해야 할 불가피한 선택이라면 그 실천전략은 무엇인가? 리우회의 이후 지속 가능한 개발의 의미와 접근방법, 각 분야별 실천방안에 대해 정부차원에서 뿐

아니라 다양한 분야의 학자들과 관련 연구기관을 중심으로 논의와 연구가 진행되어 왔다. 그러나 이와 같은 논의와 연구결과가 정책방향의 설정과 집행과정에 큰 기여를 해온 것도 사실이나, 현실적인 사회·경제적 여건과 맞물려 실천적인 면에서는 적지 않은 한계가 있다는 비판도 제기되고 있다.

이 글은 지속 가능한 사회를 지향하기 위한 환경 친화적 개발의 논리와 조건, 접근방법에 대해 논의하고, 국토 및 도시개발사업에서의 환경 친화적 개발의 실천전략을 모색하고자 한다. 나아가 최근 들어 진행되고 있는 세계화의 개방체제하에서 환경 친화적 개발의 현실과 한계, 과제가 무엇인가 하는 점을 검토함으로써 지속 가능한 사회를 향한 몇 가지 정책 제언을 제시하고자 한다.

## 2. 환경 친화적 개발의 논리와 접근방법

### 1) 환경 친화적 개발의 논리

리우선언 제 1조의 “인간은 지속 가능한 개발을 위한 주체가 되어야 하며, 자연과 조화를 이룬 건강하고 생산적인 삶을 향유하여야 한다”<sup>3)</sup>는 원칙이 선언된 이후 지속 가능한 개발의 원칙은 21세기를 지향하는 전 인류의 공통된 과제이며

3) Human beings are the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature(Rio Declaration on Environment and Development, Principle 1)

새로운 이념으로 인식되고 있다. 여기서 지속 가능한 개발은 “미래 우리 후손들의 기본적 개발욕구를 저해하지 않는 범위 내에서 현 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 수준의 개발”이라는 의미로 정의하고 있다.<sup>4)</sup>

이러한 정의는 다음과 같은 두가지 중요한 함의(含意)를 지니고 있다. 즉, i) 자원의 남용과 환경의 파괴, 문화유산 보호하기 위해 절대적 빈곤계층(지역)의 기초수요를 충족시키는 적정 수준의 경제개발은 불가피하다는 점, ii) 이러한 개발은 생태계의 수용능력과 조화를 이루어야 한다는 점이다(환경부, 1997, p5). 즉, 우리 사회가 항구적으로 지속가능하기 위해서는 자연환경의 보전과 개선이 무엇보다도 시급한 과제이나, 이러한 과제가 현실적이고 지속적으로 달성되기 위해서는 경제·사회구조의 개편과 함께 지구상의 빈곤계층의 퇴치가 전제되어야 한다는 점이다. 지구상의 빈곤계층이 상존하는 한 환경파괴 행위는 막을 수 없기 때문이다.

이와 같은 관점에서 볼 때 지속 가능한 개발은, ‘환경의 보전’과 ‘개발’이 상호 통합되어야 하며, 따라서 종래의 소극적인 환경보호론과는 달리 환경의 보전과 함께 미래의 잠재력을 향상시키는 동태적인 개발과정이 포함되어야 함을 함축하고 있다.

## 2) 환경 친화적 개발의 조건과 접근방법

그러면 어떤 수준의 개발이 지속 가능한 개발인가? 지속 가능한 개발의 조건과 접근방법은 무엇인가? ‘환경에 대한 부담을 최소화하는 개발’, ‘지역의 환경용량(environmental carrying capacity) 또는 자정능력(assimilative capacity)을 감안한 개발’, ‘생태 다양성을 유지하는 개발’, ‘세대간의 공평성과 문화적 가치를 존중하는 개발’ 등 학자에 따라 물리적 측면에서부터 정신·문화적 측면에 이르기까지 다양한 관점에서 논의되고 있으며, 이러한 개념들을 총괄하여 ‘환경 친화적 개발’이라는 개념으로 접근하기도 한다. 지속 가능한 개발을 위한 실체적이고 현실적인 접근이 어려운 것은, 앞서도 언급한 바 있듯이 지속 가능한 사회는 정치·경제·사회·문화의 총체적인 구조와 시민의식의 변화를 전제로 하기 때문이며, 한편으로는 우리 사회(특히 도시지역)가 이미 환경침해적 구조로 고착화되어 있기 때문일 것이다.

환경 친화적 개발의 조건과 접근방법을 모색하는데 있어 하나의 개념적 틀을 제시해주는 이론으로 ‘물질균형론적 접근’(Material Balance Approach)을 들 수 있다.<sup>5)</sup> 이 개념은 물리학에서 설명하는 질량불변의 법칙을 환경관리체계에 응용한 것으로 지속 가능한 개발의 정책방향을 설

4) Sustainable development is development which meets the needs of the present without endangering the ability of future generations to meet their own needs(World Commission on Environment and Development, 1987, p.43)

5) 물질균형론적 접근에 관한 본문은 이정전 교수의 저서(이정전, 녹색경제학, 한길사, 1994, pp.57-67)의 내용을 참고한 것임.

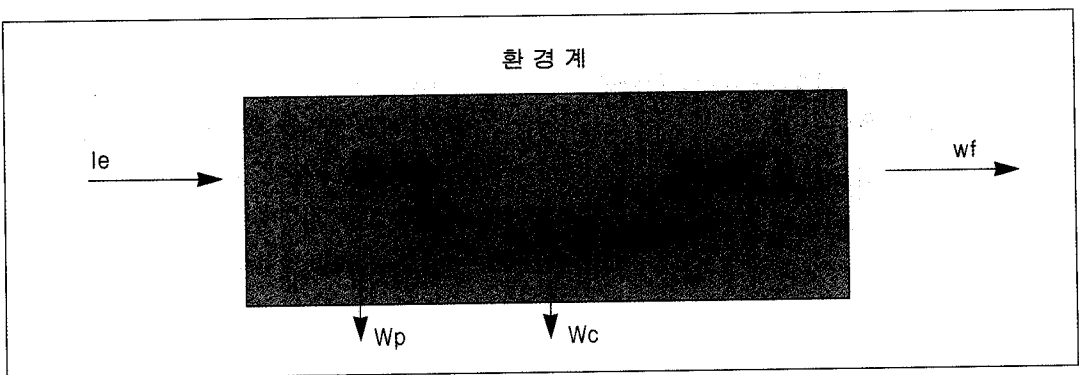
정하는 데 시사하는 바가 크다.

아래 그림에서와 같이 각종 개발과 생산활동, 소비활동 등 경제활동이 이루어지는 영역을 경제계라 하고 이를 둘러싼 환경의 범위를 환경계라 하면, 각종 개발과 생산을 위해 환경계로부터 경제계에 투입된 자연자원의 총량( $I_e$ )은 경제계로부터 환경계에 버려지는 폐기물 등 오염물질의 총량( $W_f + W_c + W_r$ )과 같다는 점이다. 즉, 일단 생산을 위해 투입된 자원은 생산과정과 소비과정, 재활용과정에서 경제계를 순환하다가 결국 오염물질(폐기물이나 수질, 대기오염 등 어떤 형태로든)로 환경계에 배출되는 양과 일치한다는 점이다.

이러한 관점에서 보면, 환경오염 문제를 가장 확실하고 원천적으로 해결하는 첫번째 방법은 환경계로부터 채취되어 경제계로 유입되는 자연자원의 물량 그 자체를 줄이는 방법이다. 그러나 이 방법은 사회적 합의를 이루기가 쉽지 않다. 투입자원의 축소는 생산감축과 물질적 생활수준의 저하라는 고통을 수반하게 되며, 이는 결국

빈곤계층의 기초수요를 충족시키기 어려워 지속 가능한 개발의 원칙에 맞지 않기 때문이다. 한가지 방법은 산출(복지수준)은 적정수준으로 유지하면서 자연자원의 투입을 최소화하는 생산방식의 개발이다. 즉, 기술개발을 통해 고효율·저에너지를 이용하는 생산방식의 활용이다.

두 번째의 접근방법은, 일단 투입된 자연자원이 재활용이나 절약을 통해 경제계내에서 오랫동안 순환할 수 있도록 하는 방법이다. 그럴 경우 동일한 복지수준을 유지하면서 자원의 사용(즉, 오염물질의 배출)을 최소화할 수 있기 때문이다. 신규자원의 투입은 그 양만큼 새로운 오염물질을 배출한다는 점을 감안하면 자원의 재활용은 지속 가능한 개발을 위해 매우 중요한 요소가 된다. 우리 주변에는 흔히 불필요한 자원낭비 현상을 발견하게 된다. 최근 대도시지역의 신시가지 개발정책도 같은 맥락에서 재고의 여지가 있다. 도심지역은 공동화 현상으로 기존 시설과 토지가 유희화 또는 저이용되고 있는 반면, 도시 외곽지역은 신규 택지가 경쟁적으로 개발되고 있어 농



경지나 산림자원의 파괴가 가속화되고 있다. 따라서 지속 가능한 개발을 위해서는 재활용과 기존시설의 유효이용을 유도하는 정책이 강구되어야 할 것이다.

마지막으로 검토될 수 있는 접근방법은, 유형의 재화나 물적 시설의 개발을 통한 복지수준의 증대보다는 위락활동과 정신·문화적 서비스의 개발·공급을 통해 복지수준을 향상시키는 방안이다. 이러한 접근방법은 자연자원의 낭비를 줄일 뿐 아니라 문화유산과 자연경관을 잘 보전하도록 유도함으로써 일거양득의 효과를 가져올 수 있다.

이상에서 볼 수 있듯이 진정한 의미에서의 지속가능하고 환경 친화적인 개발을 위해서는 자연자원에 대한 물리적 개발과정에서 뿐 아니라 자원의 생산과정과 소비과정, 관리과정에서의 근본적인 구조변화가 선행되어야 함을 시사한다. 그런 점에서 중앙정부나 지방정부의 노력만으로는 지속 가능한 사회를 기대할 수 없으며, 기업과 민간단체, 시민들의 공동의 노력이 전제되어야 한다. 리우선언에서도 바로 이점을 천명하고 있다.

### 3. 국토·도시개발사업에서의 환경 친화적 개발의 실천전략

본 장에서는 이상에서 검토된 지속가능성의 조건과 기본방향을 기초로 하여, 국토·도시개발분

야에서 환경 친화적 개발을 위한 실천전략이 무엇인가 하는 점을 검토하고자 한다. 국토·도시개발사업도 도로건설사업에서 주거단지개발에 이르기까지 매우 다양한 성격을 가지고 있기 때문에 각 사업별로 환경 친화적 개발의 구체적 방안을 검토하는 것은 지면상 어렵다. 따라서 여기서는 각종 개발사업에 공통적으로 적용될 수 있는 몇가지 기본적인 방안을 중심으로 검토해 보고자 한다.

#### 1) 계획 및 관리과정의 실질적 통합운영

물적 개발사업의 사전적 계획과정과 관리과정의 연계·통합은 토지자원의 효율적 이용, 나아가서는 지속 가능한 개발의 중요한 요소가 된다. 사실 계획이라는 행위 자체는 사후 시행되는 개발과정과 관리·운영과정에서의 사회적·경제적·환경적 영향요소를 모두 예측하여 수립해야 한다는 점에서 관리과정과 연계·통합을 전제로 하고 있다. 그러나 현실적으로 상당수 개발사업의 계획과정이 관리과정과는 별도로 진행되거나 개발후의 영향에 대해서는 미흡하게 취급되어 환경에 대한 피해, 나아가 사회적 비용을 확대시키는 사례를 자주 보게 된다.

따라서 지속 가능한 개발을 실천하기 위해서는 기존의 '개발후관리'(management after development)적 접근에서 '관리 지향적 개발'(management-related development)의 개념으로

6) 「의제 21」(Agenda 21), 제 28장.

전환될 필요가 있다.

특히 국토·도시개발은 사업의 성격상 토지자원에 대한 물리적인 개발을 전제로 한다는 점에서 환경훼손의 우려가 가장 큰 사업이다. 따라서 현행 제도상으로도 일정 규모 이상의 개발사업에 대해서는 사전에 환경영향평가를 받도록 의무화되어 있다(「환경영향평가법」 제4조). 그러나 기 시행되고 있는 환경영향평가는 기본설계 및 실시설계가 완료된 후 이루어지고 있어 사전예방제도로서의 영향평가 본래의 목적을 상실하고 있다는 비판과 함께, 환경피해에 대한 소극적인 개선에 초점을 두고 있어 쾌적하고 환경 친화적인 개발에 대한 요구에 적절히 부응하지 못하고 있는 실정이다.

최근 들어 국내·외적인 환경압력이 증대되면서 국토·도시개발사업에 대한 환경관리절차와 환경성 검토가 강화되고 있다. 이러한 추세에 부응하여 건설교통부와 수자원공사, 한국도로공사 등 일부 사업시행 부서를 중심으로 환경 친화적 개발사업의 시행지침이 마련되고 있다. 그러나 중요한 것은 형식적인 절차의 합법성에 있는 것이 아니라, 실제 시행과정에서 개발과정과 개발후의 영향이 어느 정도 적극적으로 검토되어 계획과정에 환류되고 있는가 하는 점이다. 다음 항목에서 검토하게 될 세 가지 실천방안도 근본적으로는 개발과 관리과정의 통합이라는 큰 틀에 포함되는 내용이라 할 수 있다.

〈표 1〉 환경 친화적 건설사업추진 지침

구 분		환경 친화적 건설 추진지침	주 요 내 용
국 토 부	건설기준과	· 환경 친화적 건설사업 수행요령 ('97. 5) · 건설폐기물 처리 및 재활용 요령 ('97. 5)	· 환경 친화적 건설사업 수행요령 - 도로건설사업, 공항건설사업, 댐건설사업, 도시개발사업 등 · 건설공사현장의 환경관리요령 · 건축폐채의 재활용 지침
	도로건설과	· 환경 친화적 도로건설수행요령 ('98. 8)	· 환경 친화적 도로설계 · 환경 친화적 도로시공방법 · 도로환경영향평가요령 · 도로녹화기술 등
	하천계획과	· 하천환경관리지침('96)	· 하천환경정비업무시행절차 · 하천환경정비새기술지침

구 분	환경 친화적 건설 추진지침	주 요 내 용
환경친화적 건설	환경친화적 건설 추진지침(국토개발연구원, 1998) 환경친화적 건설실무기준(안)	환경 친화적 설계 지침 - 환경친화적 설계 등 환경 친화적 설계실무기준(안) - 자원의 절감 - 환경 부하를 줄이는 도로 및 터널
환경친화적 건설	환경친화적 건설실무기준(국토개발연구원, 1998) 환경친화적 건설실무기준(안)	환경친화적 건설실무기준, 환경친화적 건설실무기준 등 검토
환경친화적 건설	환경친화적 건설실무기준(국토개발연구원, 1998) 환경친화적 건설실무기준(안)	환경 친화적 건설 등

자료 : 국토개발연구원, 환경 친화적 국토개발사업 추진방안, 1998, p.40.

## 2) 수요관리적 차원의 계획과 공급

제 2장에서도 언급한 바 있듯이, 환경오염을 줄이는 가장 원천적이고 확실한 방법은 자연자원의 투입량(즉, 생산량)을 줄이는 방법과, 에너지 사용과 오염배출이 많은 재화의 생산 자체를 줄이는 방법이다. 그러나 일정한 수준의 물질적 생활수준은 유지되어야 한다는 점을 감안할 때 수요관리적 개념이 도입되어야 한다. 수요관리적 전략에는 크게 두가지 접근방법을 검토할 수 있다. 첫 번째는 수요(소비)구조를 환경 친화적 구조로 전환하는 방법이며, 두 번째는 불필요한 공급을 줄이는 방법이다.

먼저, 소비구조를 환경 친화적 방향으로 유도·관리하는 방법은, 생산 또는 개발과정에서 에너지사용과 오염배출이 많은 재화에 대한 수요를 에너지와 오염배출이 적은 대체가능한 재화로 전환시키는 방법이다. 자가용 이용을 억제하고

대중교통을 이용하도록 유도함으로써 교통체증 해소와 도로확장 수요를 줄이는 정책은 대표적인 경우다. 물론 수요관리 정책을 효과적으로 집행하기 위해서는 가격정책이나 조세제도 등 경제적 유인정책과 함께 규제정책도 병행되어야 한다.

다음으로 소비절약과 함께 과다한 공급을 줄이는 방법이다. 우리 주변에는 공급주체의 공급과잉으로 수요를 부추기는 경우가 있는가 하면, 과소비 습관으로 인해 지속적으로 자원이 투입되어야 하는 경우가 허다하다. 댐 건설은 자연환경을 훼손하는 대형사업이나, 댐을 아무리 많이 건설해도 물 사용의 과소비 구조를 바꾸지 않는 한 물 부족 문제는 해결되지 않는다.

또 개발주체가 수요예측을 잘못하거나 기관의 조직유지를 위해 필요이상의 개발사업을 시행함으로써 자연환경을 훼손·방치하는 경우도 많다. 기 개발된 택지와 산업단지가 장기간 미분양되거나, 수려한 경관을 파헤치다 공사가 중단된 골프

장, 관광시설들을 우리 주변에서 흔히 목격한다.<sup>7)</sup> 따라서 정확한 수요예측과 적정한 수준의 개발·공급, 환경 친화적 소비구조로의 전환 등의 수요관리정책은 가장 적은 비용으로 환경 친화적 개발에 이르는 길이라 할 수 있다

### 3) 환경성 및 세대간 활용성을 고려한 개발 타당성 검토

국토·도시개발사업은 개발비용이 클 뿐 아니라 지역주민과 환경에 미치는 영향이 지대하기 때문에 사업 시행전에 개발타당성을 검토하는 절차를 거치게 된다. 그러나 대부분의 개발사업이 사업주체(공공이든 민간이든)의 재무적 타당성(수익성) 위주로 검토되고, 지역의 자연환경과 생활환경에 미치는 영향이 적극적으로 반영되지 않아 사업시행을 정당화하는 형식적 절차에 거치고 있다.

그러나 국토·도시개발사업은 토지의 형질과 자연환경의 변형을 수반하기 때문에 환경훼손의 우려가 가장 크며, 한번 훼손된 자연환경은 원상복구가 매우 어렵다는 점에서 사전에 개발에 따른 파급효과를 충분히 고려하여 결정해야 한다. 이와 같은 과정을 거치지 않고 개발사업을 계획하게 될 경우 사업시행과 관리·운영과정에서 지

역환경과 자연 생태계의 파괴, 주민들의 집단적 반발 등 엄청난 사회적 비용을 지불하게 된다.<sup>8)</sup>

사실 개발사업의 시행과 관리·운영과정에서 발생하게 되는 자연경관의 훼손, 생태안정성 파괴와 같은 부정적인 파급효과를 비용항목에 충실히 반영하여 사업타당성 여부를 판단하게 되면 환경오염이나 자연경관의 훼손을 상당부분 줄일 수 있다. 특히 최근에는 자연환경에 미치는 각종 파급효과에 대한 비용과 편익의 경제적 가치를 계량화하는 기법들이 개발되어 환경성을 강화하는 대안의 모색이 가능하기 때문이다.

또 한가지 지속 가능한 개발이라는 측면에서 타당성 검토과정에 고려해야 할 중요한 사항은, 현세대의 수요뿐 아니라 미래 세대의 수요도 함께 고려해야 한다는 점이다.

토지자원의 경우 한번 개발되면 원상복구가 어려운 불가역적 성격(irreversibility)을 가지고 있어 현세대의 요구에 따라 공업단지나 주거단지 위주로 개발되면 나중에 수요가 변화되어도 다른 용도로 이용하기가 매우 어렵기 때문이다. 특히 토지자원의 이와 같은 불가역적 성격은 다음에 설명하게 될 '현장자원으로서의 토지'에서 주로 발생하게 되는 바, 이러한 성격의 토지에 대한 수요는 소득이 향상됨에 따라 증가하는 반면 공

7) 1997년말 현재 개발된 전국 산업단지중 30%가 미분양된 상태며, 강원·제주지역의 경우 72%가 미분양된 것으로 조사됨(대한상공회의소, '97 전국산업단지 현황조사, 1997)

8) 최근 대전시에서 시행한 천변고속화도로 계획은 대표적인 사례라 할 수 있다. 환경성에 대한 충분한 검토 없이 계획됨으로써 환경단체의 반대에 부딪히고, 결국 노선변경과 사업기간 장기화라는 사회적 비용을 지불할 수밖에 없는 난관에 봉착해 있다.



급은 국토개발과정에서 지속적으로 감소한다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 따라서 토지자원의 이와 같은 불가역적 성격으로 인한 리스크(risk)가 타당성 분석과정에 반영되어야 한다.

#### 4) 현장자원으로서의 토지자원에 대한 공공 부문의 관리 강화

환경 친화적 개발과 관련된 토지자원의 중요한 특성중의 하나는 일부 토지자원의 경우 '현장자원으로서의 토지'(in site resources)의 성격을 가지고 있다는 점이다. 농경지나 택지, 상·공업용지와 같은 일반적인 토지와는 달리, 현장자원으로서의 토지는 생산과정의 인위적인 노력이 가해짐 없이 자연상태로 현장에 존재하면서 직접 개인 또는 사회에 효용을 발생시키는 토지를 의미한다. 설악산의 수려한 경관과 산림자원, 자연생태지역과 같은 토지자원은 그곳에 존재하는 그 자체가 우리에게 많은 편익을 제공해 준다. 산림의 대기정화기능, 토양의 수질정화기능, 아름다운 경관이 주는 심미적 가치와 위락기능, 생태다양화기능은 대표적인 경우다.

이러한 성격의 토지자원은 대체재(代替財)가 매우 드물고 또 기술혁신을 통해서도 상대적 공급량을 증대시킬 수 없는 특성을 가지고 있다. 설악산에 대한 수요가 증대된다고 해서 다른 지역에 설악산을 다시 하나 만들 수 없는 것과 같은 이유 때문이다. 문제는 현장자원으로서의 토지에 대한 수요는 소득수준의 향상과 여가시간의 증대에 따라 앞으로 점차 증가할 것으로 예상되

는 반면, 각종 생산적 용도(주로 현대의 수요)의 토지개발을 위해 지속적으로 잠식되고 있다는 점이다. 현장자원으로서의 토지는 부분적으로 공공재(public goods)적 성격을 가지고 있어 현장자원의 토지가치가 시장가격에 충분히 반영되지 않기 때문이다.

이처럼 현장자원의 토지가치가 우리에게 주는 편익이 매우 큼에도 불구하고 현행 시장가격기구 하에서는 과소 평가 될 수밖에 없으며, 결과적으로 생산적 용도의 토지개발 압력에 의해 지속적으로 잠식될 수밖에 없다. 특히 공공재적 성격으로 인해 어느 누구도 적극적으로 나서서 공급하려 하거나 잘 관리하지 않을 뿐더러, 오히려 무임승차하여 이용할 따름이다. 따라서 현장자원으로서 토지의 중요성과 수요·공급상의 의미를 감안할 때, 미래세대의 토지수요와 지속 가능한 개발을 위해 현장자원으로서의 토지자원은 공공부문에 의해 적절히 공급·관리되고 극히 제한적으로 개발되어야 한다.

#### 4. 21세기 개방체제하에서의 환경 친화적 개발의 전망과 과제

지속가능하고 환경 친화적인 개발을 위한 이와 같은 실천전략과 노력들은 21세기의 세계화·개방화의 흐름 속에서 어떤 모습으로 진행될 것이며, 우리의 과제는 무엇인가?

과연 지속가능하고 환경 친화적인 사회가 이루어질 수 있을 것인가? 불행하게도 미래에 대한

예측능력의 부족으로 이러한 물음에 대한 충분한 답을 기대할 수 없는 것이 우리의 현실이다. 다만 20세기말 현재 진행되고 있는 사회·경제적 흐름이 앞으로도 지속될 것이라는 전제하에 환경 친화적 사회를 위한 정책방향과 앞으로의 과제를 모색할 수 있을 따름이다.

일반적으로 21세기는 크게 두가지 상반되는 이념과 현상이 지배할 것이라는 견해가 있다. 하나의 큰 흐름은 정보·통신기술의 발달에 힘입어 세계화·개방화의 흐름이 더욱 가속화될 것이라는 견해와, 다른 한편으로는 지구환경에 대한 관심의 고조와 국제협력의 증진으로 생명존중의 생태주의적 이념이 강화될 것이라는 견해다. 전자는 시장의 힘에 의해 진행되는 큰 변화의 '현실적인 흐름'인 반면, 후자는 21세기를 바라보는 우리 인류의 '이상이고 바람'이다. 따라서 후자의 이념에 근접하기 위해서는 모든 구성원의 치열한 노력과 함께 공동의 협력이 전제되어야 한다.

세계화의 진전에 따라 국내·외적으로 초래되는 가장 큰 변화는 국경없는 무한경쟁의 가속화라 할 수 있다.<sup>9)</sup> 이러한 현상은 세기말인 현재 이미 나타나고 있으며, 앞으로도 계속되리라는 전망이다. 무한경쟁의 시대는 다음과 같은 두 가지 측면에서 환경 친화적 사회에 대한 기대를 어렵게 하며, 이러한 제약요인을 해소하는 노력이 우리의 과제이기도 하다.

먼저 무한경쟁시대에는 경쟁성 강화와 효율화를 위한 '탈규제화'와 '시장자유화', '민영화'의 신자유주의적 원칙이 지배할 것으로 전망된다. 따라서 생산이나 공급, 분배의 모든 부문에 있어서 공공부문의 시장개입은 점차 줄어드는 반면, 효율성과 수요-공급원칙 위주의 시장원칙이 중요한 기준으로 자리 매김할 것이다. 시장원칙의 적용과 규제완화정책은 특히 자연환경의 보전·관리 측면에서 중대한 악영향을 미칠 수 있다. 앞서에서도 논의하였듯이 공공재적 성격이 강한 일부 토지자원(특히 현장자원으로서의 토지)에 대해서는 정부의 관리와 규제가 더욱 엄격하게 적용되어야 하나, '탈규제화'의 조류속에서는 시장의 압력으로 이를 지키는 것이 매우 어려울 것이기 때문이다.

'민영화 정책' 역시 난개발과 자연환경의 훼손을 가속화시킬 우려가 있다. 국토·도시개발사업은 개발의 속성상 자연환경이나 생활환경에 대한 피해는 불가피하며, 따라서 개발의 방법과 범위를 선택함에 있어 환경파괴가 최소화될 수 있도록 추진해야 한다. 지금까지 국토·도시개발사업을 주로 공공부문이 담당했던 것은 이러한 이유 때문이다. 그러나 경영의 효율화와 경쟁성 강화라는 이유로 각종 도시개발사업에 대한 민간부문의 참여를 확대하게 되면 환경 친화적 개발의 원칙이 적용되기 어렵다. 민간부문이 개발주

9) 세계화란 나라간 국경 자체의 한계를 뛰어넘어, 처음부터 지구촌 전체를 하나의 경영단위로 삼는, 보다 공격적이고 전략적인 기업활동을 의미한다(강수돌(역), 1997, p.12).

체가 될 경우 수익성 위주로 개발할 수밖에 없고, 또 수익성만 있으면 필요 이상으로 개발하게 되어 난개발, 과잉개발의 문제를 야기시킬 수 있기 때문이다. 최근 국가경쟁력 강화라는 목적으로 추진되고 있는 수도권 입지규제와 건축규제의 완화, 공기업의 민영화 시책은 이런 점에서 그 방법과 범위에 대한 선택에 좀더 엄밀한 검토가 요구된다.

다음으로 세계화의 무한경쟁시대가 초래할 또 한가지 우려는, 빈곤계층과 빈곤지역(국가)의 양산이다. 효율성 위주의 무한경쟁은 인력절감을 지향하는 기술개발을 촉진시키게 될 것이며, 이는 대량의 실업자를 양산시켜 소수의 엘리트가 다수의 빈곤계층을 부양하는 소위 '20대 80의 사회' (강수돌(역), 1997, p.13)가 도래할 수 있다는 점이다.

80년대 이후 서구사회에서 진행되고 있는 조직 축소(downsizing)와 구조조정(re-engineering), 이로 인한 엄청난 규모의 실업자 양산은 이와 같은 우려를 갖게 한다.

따라서 지구상에 상존하는 빈곤계층의 퇴치가 지속 가능한 개발의 기본전제라는 점을 감안하면, 효율성 위주의 시장원칙과 파괴적 무한경쟁에 대한 지구적 차원의 적절한 대책 없이는 환경 친화적이고 지속 가능한 개발은 기대할 수 없다.

## 5. 지속 가능한 사회를 위하여

그러면 지속 가능한 사회는 과연 요원한 것인가? 당연한 결론이지만 그것은 우리 공동의 노력과 실천의지에 달려있다고 할 수 있다. 앞장에서는 무한 경쟁적 사회가 초래하게 될지도 모를 부정적이고 비관적인 측면을 강조하였다. 그러나 21세기 지식·정보화사회는 환경 친화적 개발을 가능케 하는 많은 긍정적 요소가 준비되어 있는 것도 사실이다. 따라서 이러한 긍정적인 여건을 적극적으로 활용하는 것이 출발점이 된다.

21세기 지식·기술의 사회에서는 환경 친화적인 기술의 개발과 적용이 일반화될 것으로 전망된다. 태양열과 풍력, 조력을 이용한 에너지 생산, 대기오염을 줄이는 교통수단의 개발 등 무공해 자연자원을 이용한 각종 에너지의 생산·공급은 환경부하가 적은 생산환경과 생활환경을 가능하게 할 것이다.

또 21세기 지식사회는 물질적 풍요보다는 정신·문화적 서비스에 더 큰 가치를 부여하는 사회적 여건이 조성될 것으로 기대된다. 앞에서도 언급하였듯이 자원의 투입을 줄이면서 복지수준을 높이는 방법은 위락·문화서비스와 같은 무형의 재화공급을 확대하는 방법이다.

물론 이러한 긍정적인 여건의 조성은 자동적으로 달성되는 것은 결코 아니다. 환경 친화적 기술 개발을 강화하는 경제적·제도적 유도장치의 마련과 함께, 정신·문화적 서비스에 높은 가치를 부여하는 사회여건의 조성이 이루어져야 한다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 지구환경 보전을 위한 범지구적 차원의 인류 공동의 노력과 강력한 실천의지다. 중앙정부와 지방정부 차원의 정책의지만으로 지속 가능한 사회를 만들 수는 없다. 민간기업과 시민사회의 참여와 노력, 특히

환경에 대한 시민의식의 변화가 전제되어야 한다. “사회를 변화시키는 일은 개인의 삶을 변화시키는 일로부터 출발한다”(박용남, 1999, p.41)는 환경운동가의 목소리를 재음미해 볼 필요가 있다. **열린정부**

## 참고 문헌

- 강수돌(역), 세계화의 덫, 서울: 영림카디널, 1997.
- 국토개발연구원, 환경 친화적 국토개발사업 추진 방안, 1998.
- 김혜천, “수요지향적 토지개발의 의미와 한계”, 목원대학교 논문집, 제 32집, 1997. pp.333~350.
- 김혜천, “도시개발사업의 민영화 논리와 접근방법”, 목원대학교 논문집, 제 35집, 1998. pp.249~261.
- 대전광역시, 꿈과 희망의 푸른 대전 21, 1996.
- 대한상공회의소, '97 산업단지현황 조사, 1997.
- 박용남, “환경 친화적 사회를 위하여”, 지속 가능한 개발을 위한 충청지역의 과제와 전망, 99 대한 국토·도시계획학회 춘계논문발표대회, 1999. 5, pp.33~41.
- 윤양수, “환경 친화적 국토관리”, 국토, 국토개발연구원, 1999. 1, pp.32~38.

이정전, 녹색경제학, 한길사, 1994.

충청남도, 푸른 충남 21 행동실천계획, 1996.

하성규(외), 지속 가능한 도시개발론, 서울: 보성각, 1999.

한국환경기술개발원, 지방의제 21(Local Agenda 21) 작성지침, 1995.

환경부, 생태도시조성 기본계획 수립을 위한 용역사업, 1996.

환경부, 지방의제 21 모델개발 연구, 1997

ICLEI, *The Local Agenda 21 Planning Guide : An Introduction to Sustainable Development Planning*, 1995.

World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, London : Oxford University Press, 1987.

Nijkamp. P.(ed.), *Sustainability of Urban System*, Aldershot : Avebury, 1990.