

환경행정의 방향과 전략에 관한 연구

김성준*

목 차

- I. 서론
- II. 지역개발이론
 - 1. 개발개념과 발전개념
 - 2. 발전의 개념
 - 3. 지역개발의 전략이론
- III. 제주도의 지역개발과 환경문제
 - 1. 제주지역개발의 특징
 - 2. 제주도내 개발분쟁사례에 나타난 환경문제
- IV. 환경행정의 대응방안
 - 1. 환경행정의 의의
 - 2. 환경행정의 방향과 전략에 대한 대응 방안
- V. 결론

I. 서론

환경문제는 전 인류의 피할 수 없는 문제중의 하나이다. 지구환경의 보전이 세계공통의 문제로 채택된 최초의 국제회의는 1972년 스톡홀름회의였다.¹⁾ 그 후 스톡홀름회의의 10주년 기념 행사인 유엔환경계획회의²⁾에서 채택된 나이로비 선언은 "지속가능한 개발(sustainable

* 법정대학 행정학과 (Dept. of Public Administration, Cheju Univ., Cheju-do, 690-756, Korea)

- 1) 113개국이 참가하여 내건 "하나밖에 없는 지구 (Only One Earth)"라는 UN인간환경회의의 슬로건은 지구의 유한성과 세계 시스템의 유기적 상호의존성을 나타내고 있다. 그리고 이 회의에서 채택된 '인간환경선언'에 의하면, "환경은 인간을 지탱할 뿐만 아니라 인간의 복지, 기본적 권리로서 보호되어야 하며 모든 국가는 현재 및 장래의 세대를 위하여 환경보호와 개선에 대하여 엄숙한 책임을 져야 한다."라고 인류의 중대한 관심사를 표명하고 있다. 안기회 의 3인 공저, 「환경경제론」(서울, 동화기술), 1989, p.11.
- 2) 이 회의에서 설치된 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)는 1987년 4월에 내놓은 「우리들 공유의 미래」(Our Common Future)라는 보고서에서, "미래세대의 욕구를 배려하려는 자세로 자원·환경을 보존하면서 현재대의 욕구를 충족시킬 수 있는 개발을 추진해야 한다."고 주장하고 있다.

development)”이라는 새로운 개념정립을 통해 환경과 개발에 관한 선진국과 개도국간의 의견을 접근시키는 계기를 마련하였다. 그리고 1992년 6월 브라질의 리우데자네이루에서 개최되었던 유엔환경개발회의(리우회의)는 스톡홀름회의의 20주년을 기념하고 그간의 지구환경보호를 위한 국제적 회의를 총정리하기 위해 유엔총회의 결의에 따라 열린 20세기 최대의 국제회의였다. 지금까지 경제성장과 환경보전은 양자택일의 관계로 보아 왔는데 이것을 통합시켜 양립될 수 있는 것으로 마련된 개발의 개념이 바로 ESSD(Ecologically Sound and Sustainable Development)로서 이 개념을 통해 선진국과 개도국의 주장을 절충할 수 있게 되어 국제적으로 크게 호응을 얻어 리우회의의 중심테마로 되었다.

이러한 경제성장과 환경보전의 통합문제를 보는 시각은 국가간, 지역간, 시대의 사정에 따라 달라질 수 밖에 없을 것이다.

요즈음 우리사회에서도 지역개발과 환경보전의 조화와 통합에 관해 치열한 논쟁들이 있어 왔고, 앞으로도 그리 간단하지는 않지만, 이에 대한 해결방안을 모색하는데는 모두가 노력해야 할 과제인 것이다.

본 논문에서는 이러한 문제의식을 가지고 지역개발과 환경보전의 통합이란 측면에서 환경문제에 대한 대응전략들을 모색하게 될 것이다. 그러므로 제2장에서는 환경과 관련된 지역개발의 전략이론들의 변천과정을 살펴보고, 제3장에서는 제주지역개발에서의 환경문제를 개발분쟁사례속에서 고찰한 후, 환경문제에 대한 대응전략을 끝으로 제시하고자 한다.

II. 지역개발이론

1. 개발개념과 발전개념

지역개발이란 궁극적으로 인간의 삶의 질을 추구하는 것이다. 인간의 삶의 질은 소득과 분배, 복지, 환경 등과 같은 분야로 이루어진다. 그러므로 이들 분야는 지역개발 즉 개발의 철학과 목표, 전략과 수단의 관련체계하에서 다루어지는데, 항상 우리가 지향하는 바대로 지역개발정책이 추진되고 있는 것은 아니다.

흔히 지역개발에서 언급하는 개발(development)이란 인간의 삶의 질을 향상시키는 과정을 의미한다. 그러나 지역개발에 있어서 “개발”이라는 개념과 “발전”이라는 개념은 밀접히 관련된 것이기는 하지만, 서로 관점을 달리하는 것임에도 불구하고 엄격한 구분 없이 사용되고 있기 때문에, 자주 혼란을 일으키고 있다³⁾. 그러므로 “개발”과 “발전”이라는 두 개념이 어떠한 관계에 놓여 있는 것인지를 우선 검토하여야 한다.

3) 윤양수·고호성·김성준, “제주도내의 개발분쟁에 대한 환경법적 연구”, 「사회발전연구」(제주대학교 사회발전연구소, 제8집), 1992, p.12.

“발전”은 우선 어떤 “변화”를 말하는 것이다. 그러나 그 “변화”는 변화 전부를 말하는 것이 아니라 일정한 방향 즉 향상되는 방향으로의 변화를 말하는 것이다. 그리고 “발전”은 어떠한 “상태”나 “과정”을 객체적으로 말하는 것이기 때문에, 그 주체나 특히 그 주체의 의지를 직접적인 개념요소로 하는 것은 아니다. 이 점이 “발전”이라는 개념과 “개발”이라는 개념이 크게 다른 점이다. “개발”은 “발전의 의도적인 추진”을 말하는 것이기 때문이다. 그러므로 “개발”은 “누가” 발전이라는 상태 또는 발전이라는 결과를 초래하려고 하고 있는가 하는 점이 문제되게 되는 것이다. “발전”이라는 개념과 달리 “개발”이라는 개념은 그 주체를 개념적 요소로 하고 있다는 것이다.

이상과 같은 논리를 정리하면 결국, 개발은 “정책적 개념”인데 비하여, 발전은 “분석적 개념”이라는 것이 된다. 그러나 가끔은 가령 “발전행정”이라든지 “발전정책”이라든지 하는 용어례에서 보여지는 것처럼, “발전”이라는 개념을 정책적 개념으로 사용하는 경우도 발견된다. 하지만 우리의 일상적인 언어사용례에 비추어 보면, 이러한 용어례는 이례적인 것이라 하지 않을 수 없다. 이러한 용어례는 기존의 “개발”관점과는 다른 어떤 관점을 나타내기 위하여 무리하게 “발전”이라는 개념을 사용한 것이거나, 아니면 영어에서는 정책적 개념으로서의 “개발”과 분석적 개념으로서의 “발전”을 구분하지 않고, “development”라는 용어를 혼용하는 데서 오는 혼동으로 생각된다. 그러나 이러한 용어례는 발전이론과 개발전략을 혼동시키는 경향이 있기 때문에, 여기에서는 “발전”이라는 개념은 분석적 개념으로 “개발”이라는 개념은 정책적 개념으로 사용하기로 하겠다. 개발을 “의도적인 발전 또는 성장”이라고 파악하는 견해⁴⁾도 같은 입장인 것으로 생각된다.

“개발”은 “발전의 의도적인 추진”을 말하는 것이기 때문에, “개발”이라는 정책적 개념은 “발전”이라는 분석적 개념에 의존하고 있는 것이다. 그러므로 “개발” 개념을 구체화시키기 위해서는 “발전” 개념에 대한 구체적 검토가 선행되어야 한다.

2. 발전의 개념

가. 전통적인 발전개념

1) 經濟的 成長으로서의 發展

발전이 어떤 변화를 말하는 것이라면, 그 변화의 내용이 어떠한 것인가 하는 점이 발전개념의 핵심적 문제가 된다. 전통적인 발전개념은, 발전에 관한 일반적인 문헌이나 개발 프로젝트의 표현에서 흔히 보여지는 것처럼, 상대적으로 간단하고, 전통적이고, 농업적인 사회가 “산업화”되거나 “근대화”되는 것을 “발전”으로 파악되고 있다.

Riggs, Montgomery, Rostow와 같은 대표적인 발전이론가들이 제시한 Agraria... Industria,

4) 전철환, 「한국경제론」, 창작사, 1986, p.27.

Traditional... Modern, Take off... Mass Consumption 등의 대비는 이러한 전통적인 발전개념의 전형적인 예라고 할 수 있을 것이다.

이러한 전통적인 발전개념은 다음과 같은 기본적 가정에 기초하고 있는 것으로 지적되고 있다.⁵⁾ 첫째, 전통적인 발전개념은 경제적 성장을 발전이나 근대화에 있어서 우선적인 것으로 가정하고 있다. 둘째, 전통적인 발전개념은 지속적인 발전이나 근대화가 가능한 것으로 가정하고 있다. 셋째, 전통적인 발전개념은 발전이나 근대화의 주요 측면은 어디에서나 동일한 것으로 가정하고 있다.

이러한 가정 아래에서 전통적인 발전개념은, 발전을 전통적인 사회가 근대적인 사회라는 확정된 최종적 목표를 향하여 단선적으로 진행되는 과정으로 파악하고 있다. 이것을 발전의 연속성 이론(continuum theory of development)⁶⁾이라고 한다.

이상과 같은 전통적인 발전개념의 요체는 무엇보다도 경제적 성장(economic growth)을 발전으로 파악한다는 것이다. 또한 "발전=경제적 성장"이라는 등식은 양적 확대의 관점에서 파악하는 서구적인 사고방식이다.

이처럼 "발전=경제적 성장"이라는 개념 아래에서, 개발도상국들은 서구적인 발전모델을 흉내 내도록 요청되었고, 서구인처럼 되는 것이 발전이나 근대화과정의 필수조건으로 위치지워졌다. 그래서 성장지향적인 에토스가 우리들의 일상생활 스타일, 습관, 사고방식에 깊이 뿌리박히게 되었고, 이러한 사고방식을 극복하는 것은 매우 어려운 일이 되었다.

이러한 성장지향적인 전통적인 발전개념은 실증경제학(positive economics)이라 불리는 무한한 성장을 전제하는 경제이론에 의하여 뒷받침되었다. 그러므로 이러한 실증경제학의 영향 아래에서 서구의 발전이론가들은 발전이론을 가치중립적인(value free) 것으로 파악하는 경향을 보여 왔다. 그들은 과학적이고 실증적인 paradigm을 이론들로 사용하는 것이 보통인데, 그들은 이러한 이론들의 적용가능성은 보편적인 것이고 개발도상국들이 따라야 하는 유일한 최선의 발전모델⁷⁾이 있다고 믿어 왔던 것이다. 그들은 발전의 윤리적이고 가치론적인 가정을 고려하지 않으며, 형이상학적인 탐구를 무시하였다.

5) cf. Fukashi Utsnomiya, *Politics of Development & Environment : Towards a New Civilization*, Tokyo : Tokai University Press, 1980, p. 34.

6) 발전의 연속성 이론에 의하면, 발전과정의 양 극단에는 두 가지의 전형적 사회유형... 전통적인 유형과 근대적인 유형...이 자리잡고 있게 되는데, 극 전형적 사회유형은 다음과 같은 특징을 지닌다. 우선 저발전 또는 미발전의 전통적인 사회는 비합리적(non-rational), 비효율적(inefficient), 종교적(sacred), 배타적(particularistic), 귀속지향적(ascription-oriented),宿命론적(fatalistic), 집단지향적(group-oriented)이다. 이에 비해서 발전의 최종적 목표인 근대적 사회는 합리적(rational), 효율적(efficient), 세속적(secular), 보편적(universal), 성과지향적(achievement-oriented), 조작적(manipulative), 개인지향적(individual-oriented)이다.

7) 발전과 근대화의 이상적인 타입은 효율성(efficiency), 합리성(rationality), 전문화(specialization), 복합조직(complex organization), 경쟁(competition)을 강조하는 단어들로 고경화·개념화되어 있다.

따라서 개발에 대한 전통적이 접근방식은 결정론적인 것이고 단선적인 것이었다고 할 수 있는 것이다.

2) 經濟的 成長 및 社會的 變化로서 發展概念

1960년대에 들어와 경제적 성장 이외에 사회제도적 변수가 발전개념에 추가되게 되었다. 이것을 경제적 성장 및 사회적 변화로서의 발전개념이라고 할 수 있을 것이다. 발전은 경제적 성장만이 아니라, 사회적 변화 또는 문화적 변화를 요구하는 것이라는 것이다. "사실, 이 둘 사이에는 상호적인 관계가 있고, 어느 쪽의 과정도 다른 쪽이 없이는 오랫동안 지속될 수 없다."⁸⁾

이러한 경제적 성장 및 사회적 발전으로서의 개발개념은 "사회적 발전"의 관념으로 포괄될 수 있다. 그런데 사회적 발전의 초점은 "저개발된" 사람들이 서구 선진국의 삶의 양태에 접근하는 방향으로 맞추어져 있다.

결국 경제적 성장 및 사회적 변화로서의 발전개념 역시도 서구 편향적인 것⁹⁾이고, 경제적 성장으로서의 발전개념과 마찬가지로의 에토스에서 유래된 것이라 할 수 있다. 특히 전통적 문화는 경제적 발전에 장애가 된다는 것을 전제로 하여, 문화적, 사회적 변화를 경제적 성장의 전제조건으로 파악하는 경향이 있는 것은 이러한 점을 분명하게 보여주고 있다. 즉 사회적 변화의 개념은 경제적 성장의 개념에 의존하고 있는 것이다.

그리고 약간의 뉘앙스를 달리하는 설명들도 있지만, 경제적 성장 및 사회적 변화로서의 발전개념 역시도 경제적 성장으로서의 발전개념과 본질적인 차이를 보이는 것이라고 할 수 없다.¹⁰⁾

3) 近代化 概念과 社會的 發展概念

경제적 성장으로서의 발전개념을 실증경제학이 뒷받침해 주고 있었다면, 경제적 성장 및 사회

8) Gerhard Colm & Theodore Geiger, *Country Programming as a Guide to Development: Development of the Emerging Countries*, Washington, D.C. : Brookings Institution, 1962, p. 47.

9) 다음과 같은 설명들이 그러한 점을 보여주고 있다.

"대부분의 개발도상국에 있어서, 과학적 지식과 기술적 지식의 결여는 중대한 제약 요소가 아니고...용용의 주된 장애는 경제적이고 사회적인 것이다. 거기에는 교육, 커뮤니케이션, 새로운 관념에 대한 수용성, 행정적인 효율성, 기업가 정신, 정치적 리더쉽 등이 포함되어 있다. 사회적, 문화적인 전통은 변화에 대한 적극적인 장애가 되는 경우가 많고, 경제적 성장은 사회적, 정치적 구조는 물론 인간의 가치관과 태도 광범하고도 집중적인 변화를 요구한다." : Graham Jones, *The Role of Science and Technology in Developing Countries*, London : Oxford University Press, 1971, p. 7.

"산업화는 가치관, 규범 그리고 인간관계에서도 기본적인 변화가 일어나야만 가능하다. 아시아에 있어서 최근의 근대화의 어떤 측면들은 발전적인 변화없이 수행될 수 있었지만, 근대화에 있어서 가장 중요한 많은 것들은 그 성공을 위하여 전통적 생활방식의 기본적 변형에 의존하는 것이다." : Fred W. Riggs, "Modernization and Political Problems: Some Developmental Prerequisites," in *Developing Nations*, ed. by Willard A. Beig and George O. Totten, New York : Van Nostrand Reinhold, 1970, pp. 61~62.

10) 김성준 외, 전계논문, p. 16.

적 변화로서의 발전개념 즉 사회적 발전개념은 사회학이 뒷받침해 주고 있었다. 일부에서는 “사회적 발전”이라는 개념이 부적당한 것일 뿐 아니라 어떤 점에서는 해로운 것이라는 지적도 있었다.¹¹⁾

그러나 많은 사회학자들은 “근대화”라는 개념으로 사회적 발전의 문제를 다루고 있다. 그래서 “근대화” 개념은 “사회적 발전” 개념의 다른 명칭이라고 할 수 있는 것이다. “근대화” 개념의 핵심은 “발전” 개념과 마찬가지로 근대화의 최종적 목표인 “근대성(modernity)”의 내용이다. 사회학자들은 “근대성”의 내용으로 어떤 특수한 사항을 지적하여 왔는데, 그것은 대부분 근대화를 “유럽화”, “서구화”로 파악하여 제시된 것이었다.

사회학에 있어서 근대화에 대한 체계적, 이론적 접근의 결정적인 계기는 1958년에 출판된 Daniel Lerner의 「The Passing of Traditional Society」이다. Lerner의 근대화 모델은 근대성의 내용을 “도시화(urbanization)… 문자해득(literacy)… 대중매체 노출(mass media exposure)… 소득과 투표(income and voting)”으로 파악하는 것으로 정리될 수 있다.¹²⁾ 그리고 Benedix는 “Lerner의 연구의 커다란 장점은 서구적인 근대화를 지구적 차원에서 적용가능한 모델로 솔직하게 사용하는 점에 있다”¹³⁾고 지적하고 있다.

그리고 Marion J. Levy, David E. Apter, C. E. Black, 그리고 Benjamin Schwarz는 근대화의 개념을 나름대로 규정하고 있는데,¹⁴⁾ 이러한 근대화이론들을 정리하면 결국 근대화는 합리성(rationality), 효율성(efficiency), 전문화의 증가나 분업의 증가, 보편성(universality)에 대한 강조와 함께 복합조직(complex organization)의 발전과 도시화로 파악할 수 있는 것이다.

나. 전통적인 발전개념에 대한 문제제기

1) 實證經濟學에 대한 批判

전통적인 발전개념에서 지배적이었던 경제적 성장으로서의 발전개념을 뒷받침해 주었던 것이 실증경제학이었기 때문에, 실증경제학에 대한 비판은 곧 전통적인 발전개념에 대한 비판이라고 할 수 있다. 최근 환경론자와 급진론자들에 의한 실증경제학 비판에 증대되면서, 실증경제학은

11) Herbert Blumer는 “사회적 발전의 관념은 사회학적 사상에 있어서 선택이 없는 새로운 관념으로서, 새로운 체제, 사회적 제도와 저개발된 것으로 생각되는 사람들의 생활방식을 “개발할” 필요성이 추정되는 영역을 강조하는 것이다. 사회학자들은 사회적 발전의 문제에 대한 우선적인 관심을 가지고 있지만, 그들의 학문분과에서 안출된 이론적 구조와 확립된 지식체제를 가지고 있지 못하다”고 지적하고 있다. : Herbert Blumer, “The Idea of Social Development,” *Studies in Comparative International Development*, 2, 1966, p. 4.

12) Everett M. Rogers, *Modernization Among Peasants*, New York : Holt, Rinehart & Winston, 1969, p. 45.

13) Reinhart Benedix, “Tradition and Modernity Reconsidered,” *Comparative Studies and History*, 9 : 3, 1967, p. 309.

14) 이에 대한 자세한 내용은 김성준 외, 전계논문, pp. 17~18를 참조할 것.

일종의 위기에 봉착하고 있다. 그래서 실증경제학에 대한 최근의 비판은, Kuhn의 개념을 적용하면, 경제학에 있어서 "paradigm chage"라 부르는 것이 요구되고 있는 상황이라 할 수 있을 것이다. 실증경제학 비판자들이 주장의 핵심은, 실증경제학이 단지 기존의 사회조직과 공공정책의 합리화일 뿐 아니라, 심지어는 기존체제의 쇠약에 대한 변명이라는 것이다.

실증경제학 비판자로는 우선 John Kenneth Galbraith와 E. J. Mishan과 같은 자유주의적 경제학자¹⁵⁾, 그리고 두 개의 주요한 비판그룹…신좌파에서 성장한 "급진적 경제학자들"이고, 다른 하나는 이들보다 온건하기는 하지만, James Buchanan의 업적에 큰 영향을 받은 이른바 "버지니아학파(Virginia School)"…이 있다.

특히 이 두 그룹의 비판은 다음과 같이 요약된다.

(1) 실증경제학은 종종 기존의 공공정책, 정치적 leadership과 사회체제의 합리화이다. (2) 실증경제학은 정치적 요소와 사회적 요소를 설명하는 데 실패했다. (3) 실증경제학은 정책연관성을 무시하고 기술적인 우아함과 상세함에 사로잡혀 있다.

그래서 비판자들은, 실증경제학이 인간행위와 활동의 과정을 비인간화하였고, 성공의 기본적인 기준을 단순히 주어진 기간 동안에 산출된 상품의 총량에 지나지 않는 것으로 파악하고 있다고 보고 있다. 결국 실증경제학은 인간보다도 상품이 더 중요한 것으로 생각하고, 소비를 창조적 활동보다 더 중요한 것으로 생각한다는 것이다.

2) 從屬理論的 問題提起

1950년대부터 저개발국가 특히 라틴 아메리카의 저발전을 대상으로 한 이론적 논쟁이 활발하게 전개되었다. 이 논쟁은 저개발국이 발전되지 못하는 것을 근대화이론이 아닌 종속이론의 형태로 전개되었다. 종속이론은 행태주의적이고 미시사회학적인 근대화이론에 대하여 구조적이고 거시사회학적인 방법론을 채택하였다. 그래서 근대화이론이 개인이나 단체, 가치관, 종교 등에 관심을 가지는 것에 비하여 종속이론은 생산양식, 국제무역형태, 중심-주변국가 엘리트들의 정치·경제적인 관계, 단체와 계급의 동맹과 투쟁 등에 관심을 가졌다. 또한 근대화이론은 국내사회를 분석의 주요단위인 반면에, 종속이론의 세계체제 및 국내사회와 세계체제의 상호작용에 나타나는 여러가지 형태를 분석의 중요대상으로 삼았다.¹⁶⁾

15) Galbraith는 소비자 주권이라는 실증경제학의 정통적인 관념의 수용을 거부하였다. 이러한 반박은 「The Affluent Society」에서 정치한 형태로 제시되었고, "어떤 사회가 점점 풍요로와질수록 수요는 그것이 만족되는 그 과정을 통하여 계속 창출되게 된다. 생산증가의 상대측면인 소비증가는 광고와 상술을 통하여 수요를 창출하는 암시와 모방에 의하여 작동한다. 그러므로 수요는 산출에 의존하게 되는 것이다." 또한 생산과 소비에 대한 사적 결정에 의하여 지배되는 경제는 공공영역을 결핍되게 한다.

Mishan은 한 걸음 더 나아가 「The Cost of Economic Growth」에서, 기본적으로 더 많은 물질적 상품을 축적하는 것에 관심을 가지는 물질주의적인 사회는 인간적인 가치를 파괴하고, 인간의 행복에 정반대인 목표를 추구한다고 주장하고 있다. 김성준 외, 전계논문, pp. 18~19.

16) 엄홍철 편저, 「종속의 극복」(서울: 풀빛출판사), 1985, p. 45.

종속이론에 의하면, 제3세계국가들의 저발전은 오히려 제3세계국가들이 자본주의적 세계경제에 통합되는 과정에서 형성되는 세계자본축적의 산물이다. 바꾸어 말하면, 자본주의의 발전과 세계시장의 발전은 양면적인 과정으로서, 제3세계의 저개발과정은 선진국의 발전과정의 산물 또는 결과라는 것이다.¹⁷⁾ 따라서, 세계시장의 재편성과정에서 절대적으로 유리한 위치에 있었던 선진자본주의 국가들은 후진국으로부터 식민지배나 다국적기업과 같은 방법으로 경제적 잉여를 수탈하여 갔기 때문에, 서구 선진국들은 더욱 빠른 속도로 성장을 하였지만, 후진국들은 경제적으로 침해되어 저개발상태에 머물게 되었다는 것이다.

이러한 종속이론의 논리는 지역발전현상에도 적용되어, 이른바 내적 식민지(internal colonialism) 이론이 주장되었다. 내적 식민지 개념은 높은 경제성장과 도시의 빠른 발전에도 불구하고 계속 증대되는 농촌의 빈곤에 대한 구조적 현상을 설명하는 것이다.

Hechter의 내적 식민지 모델에 따르면 세계가 중심국가(core nation)와 주변부국가(peripheral nation)로 구성되어 있는 것과 마찬가지로, 각 국가는 국가마다 중심지역(center region)으로 구성되어 있다. 그러므로 선진국에 있어서도 저개발지역이 존재하고, 그러한 저개발지역은 결국 중심지역의 내적 식민지 결과인 것이다.¹⁸⁾

3) 環境論的 問題提起

1970년대에 들어와 발전에 대한 환경론적 문제제기가 대두되었다. 이러한 환경론적 문제제기는 발전이나 근대화의 계속성에 대한 확신에 위협을 가하는 것이었다. 「Limits to Growth」, 「Blueprint for Survival」 등이 그러한 환경론적 문제제기에 중대한 역할을 하였다. 1972년 MIT에서 연구한 결과인 「Limits to Growth」는 현대문명은 그것을 지탱할 지구의 능력을 넘어 버려서 인구증가와 산업생산을 즉각 단축시키지 않고는 붕괴되어 버릴 것이라고 경고하고 있다.

이러한 경고들과 맥을 같이 하면서, Jay Forrester는 「World Dynamics」¹⁹⁾에서 다음과 같이 주장하였다.

(1) 산업화는 지구 생태계와 인구에 더 한층 기본적인 장애요소가 될 것이다.

(2) 기존의 선진국가들에서 보여지는 생활수준에 기존의 저개발국가가 도달할 수 있으리라는 현실적인 희망은 전혀 없을 것이다. 지구환경시스템에 주어지는 선진국 국민일인당 오염과 천연자원 부담은 저개발국 국민 일인당 부담의 20배지 50배로 추정된다. 기존의 선진국 국민수의 4배에 달하는 저개발국 국민수를 고려한다면, 저개발국이 기존의 선진국의 경제적 수준에 도달하게 되면, 지구환경에 주어지는 천연자원과 오염부담은 10배의 증가를 가져오게 된다는 결과가

17) 려상철외, 「지방의 재발전」(서울: 민음사), 1985, p. 45.

18) Hechter는 영국내의 지역발전에 대한 연구의 결과, 주변지역은 경제적으로 불안정하며, 중심지역과의 격차는 더욱 벌어지고, 이로 인하여 주변지역이 정치적으로 의식화되어 굶기야는 정치적 투쟁이 행동화되고, 분리주의운동이 확산되었다고 보고 있다.

19) Jay Forrester, *World Dynamics*, Cambridge, Mass., Wright-Allen Press, 1971.

된다. 토양과 공기, 특히 해양에 이미 일어나고 있는 파괴를 생각하면, 생활수준의 그러한 상승을 감당할 능력은 없는 것이다. 그러므로 선진국과 저개발국 간의 기존의 불균형은 저개발국에서의 상승에 의해서가 아니라 선진국에서의 하락에 의해서 교정되어야 하는 것이다.

(3) 높은 산업화수준에 있는 사회는 지속될 수 없다. 그러한 사회가 의존하고 있는 천연자원이 고갈되게 되면 저절로 소멸되게 될 것이다. 감소하는 천연자원의 대체가 끊임없이 가능하다 하여도, 오염과 환경권에 대한 새로운 국제적인 갈등이 생활수준의 범세계적인 기준을 한 세기 전의 수준으로 후퇴시킬 것이다.

(4) 백년의 장기적인 관점에서 보면, 저개발국가들이 산업화를 달성하려는 현재의 노력은 현명한 것이 아니다. 저개발국가들은 선진국보다는 지금 환경과의 궁극적 균형상태에 더욱 가까이 있다. 현재의 저개발국가들이 선진국보다는 다가올 범세계적인 환경적, 경제적 압력에 살아남을 더 나은 조건에 있다. 세계인구의 몰락을 야기시킬 정도의 여러 강력한 힘 중 하나가 생겨나면, 저개발국가들은 그 몰락률에 비해서 훨씬 적은 고통을 받게 될 것이다. 그것은 저개발국가처럼 조직화, 통합화, 전문화가 적게 이루어진 경제가 몰락에 덜 취약하기 때문이다.

다. 規範的인 發展概念 또는 人間的인 發展概念

1) 問題의 提起

경제적 성장을 축으로 삼는 전통적인 발전개념은 이제 한계에 봉착하였다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는, 발전의 가치론적 전제 자체를 문제삼아 "발전"과 "근대화"에 대한 규범적 접근방법²⁰⁾이 필요한 것이다.

이러한 규범적 접근방법이 가능하려면, 우선 전통적인 발전개념과 연결되어 있었던 성장지향적이고 서구지향적이었던 상징들과 지식의 체계로부터 해방되어야 한다. 그리고 나서 발전에 대하여 새로운 가치론적 근거를 제시하거나, 또는 기존의 가치를 새로운 가치론적 관점에서 재해석하여야 하는 것이다.

그러므로 발전에 대한 규범적 접근방법은 기존의 규범, 가치, 체제, 제도등을 재검토하는 인식론적 기초일 뿐만 아니라, 사회의 재조직과 변형을 요구하는 강력한 수단이기도 한 중요한 비판적 이론의 하나라고 할 수 있다.

2) 規範的인 發展概念에 관한 既存의 論議

규범적인 발전개념의 형성에 공헌한 주요한 인물들은, Raymond Aron, Jacque Austruy, Louis-Joseph, Lebre, Francois Perroux와 같은 프랑스의 발전이론가들과, Kenneth

20) Manfred Stanley 와 Dudley Seers는 발전은 무엇보다도 규범적인 개념이고 따라서 윤리학과 철학에 적합한 주제라고 주장하고 있다 : Manfred Stanley, "Social Development as a Normative Concept," *The Journal of Developing Areas* 1, 1967, 4; Dudley Seers, "What Are We Trying to Measure?," *The Journal of Development Studies* 8:3, 1972, 4.

Boulding, John Kenneth Galbraith, Babara Ward, Lynton Caldwell, Denis Goulet와 같은 영미학자들이다.²¹⁾

그 중에서도 특히 규범적인 발전개념 형성에 강한 영향을 미친 것은 프랑스의 발전이론가들인데, 그들의 견해는 매우 인도주의적이었다. 또한 규범적인 발전개념을 주장하는 영미학자들 중에서는 우선 Goulet가 주목된다.

그러나 규범적인 발전개념은 성장지향적인 발전개념을 주로 분배론적 관점에서 비판한 이론들이었지만, 환경론적 관점에서 전통적인 발전개념을 비판하는 이론도 존재하는데, 그것이 Lynton Caldwell의 이론이다.

Caldwell은 발전개념을 생태학적 관점에서 파악하여야 한다고 주장한다.²²⁾

이 외에도 근대화이론의 관점에서 규범적 접근방식을 주장한 것으로는 Guerreiro-Ramos의 P이론을 들 수 있다. Guerreiro-Ramos는 전통적인 발전이론을 "필연성이론"이라는 뜻으로 N이론이라고 이름짓고 이를 비판하면서, 그 자신이 N이론에 대비되는 것으로 P이론이라고 부른 매우 통찰력 있는 "가능성 이론"을 개발하였다.²³⁾

3) 人間の인 發展概念… 成長, 分配, 環境이라는 세 가지 價値

규범적인 발전개념이 발전의 가치를 문제삼고 있는 것이라면, 그 가치의 내용이 규범적 발전개념의 핵심적 문제라 할 수 있을 것이다.

앞에서의 논의에서 처럼, 규범적인 발전개념이 지향하고 있는 가치는 분배와 환경만이라고 할 수는 없다. 왜냐하면 규범적인 발전개념이 함축하고 있는 또 하나의 전제, 즉 발전의 가치를 서구적인 편향에서 벗어나도록 한다는 것에서 본다면, 부국에서의 발전개념과 빈국에서의 발전개념은 다를 수 있기 때문에, 빈국에서의 발전개념은 경제적 성장이라는 가치를 포함할 수도 있는 것이다.

그러므로 규범적 발전개념은 성장 (growth), 분배 (distribution), 환경 (environment)이라는 세 가

21) F. Utsunomiya, op. cit., p. 58. 그리고 규범적인 발전개념을 논의한 학자들의 자세한 내용은 다음을 참조할 것 : 김성준 외, 전개논문, pp. 22~25.

22) 그는 "발전과정 그 자체가 본래부터 생태학적이기 때문에, 생태학적 관점은 발전의 유효한 개념에 필수적이다"라고 주장하고 있다.

23) 그는 다음과 같이 지적한다. "N이론의 중요한 가정은, 근대화에 관한 한, 모든 사회가 이른바 개발된 사회나 근대화된 사회가 점하고 있는 단계에 도달하려고 하도록 강요하는 역사적 필연성의 법칙의 있다는 것이다. 이러한 사회들은 이른바 개발도상국에 그들의 미래상을 제시한다. 반대로 P이론은 근대화와 관련하여 두개의 중요한 특징을 가지고 있다. : 1. 근대성이 세계의 어느 특정 부분에 위치하고 있는 것이 아니라고 가정한다. : 즉 근대화과정은 어떤 플라톤적 원형(platonic archetype)으로 방향지워진 것이 아니라고 가정하는 것이다. 2. 어떠한 나라나, 현재의 위상이 어떠한든, 항상 그 자신의 근대화의 가능성을 가진다." : Alberto Guerreiro-Ramos, "Modernization : Towards a Possibility Model," in *Developing Nations : Quest for a Model*, ed. by Willard A. Belling & George O. Totten, New York : Van Nostrand Reinhold Co., 1970, pp. 22~23.

지 가치를 중심으로 규정되는 것이라고 할 수 있다. 이러한 세 가지 가치는 상호보완적이면서 상호모순적인 복합적 관계를 형성하게 되어, 이러한 상호모순적 관계는 결국 그 세 가지 가치 사이의 선택이나 조정으로 해결될 수 밖에 없을 것이다. 따라서 규범적 발전개념은 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치 사이의 가치선택 또는 가치조정에 의존하는 개념이라고 할 수 있는 것이다.

라. 規範的인 發展概念의 課題

발전개념에 관한 한, Kuhn의 용어를 적용하면, 현단계는 pre-paradigmatic stage라고 하지 않을 수 없다. 발전개념은 이제 겨우 규범적 개념으로의 인식론적 변화를 시작한 데 지나지 않은 것이다. 그러므로 규범적이 발전개념과 관련된 확립된 상징, 도식이나 지식체계는 아직 없는 것이 당연하다.²⁴⁾

그러므로 규범적 발전개념은 합의가능한 분석기준과 지표를 개발하는 것이 시급한 과제라 할 수 있다. 규범적 발전개념을 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치 사이의 가치조정 문제로 보는 입장에서는, 성장지표와 분배지표 그리고 환경지표를 통합하는 어떤 지표를 개발하는 것이 중요한 것이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 점과 관련하여 삶의 질(QOL)이라는 개념에 주목하여 발전지표를 규정하려는 많은 노력이 있었지만, 아직까지도 그 구체적 기준에 있어서 합의가능한 내용을 도출해내지 못하고 있는 실정이다.

3. 지역개발의 전략이론

발전의 개념을 규범적으로 파악하여, 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치 사이의 선택이나 조정에 의존하는 개념이라고 생각할 때, 발전을 추진하기 위한 개발 전략도 성장, 분배, 환경이라는 가치 중에서 어느 것을 중시하는가에 따라 「성장지향적 개발전략」, 「분배지향적 개발전략」, 「환경지향적 개발전략」으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 그리고 성장지향, 분배지향, 환경지향과 같은 가치선택적 태도를 지양하고, 세 가지 가치의 조정을 중시하는 입장을 취한다면, 「가치조정적 개발전략」이라는 관점도 성립할 수 있을 것이다.

이하에서는 이러한 틀을 가지고 기존의 개발전략들을 간략히 정리하고, 본 논문에서는 주제와의 관련을 고려하여, 그 중에서도 거시적이고 실제상의 중요도가 큰 개발전략을 중심으로 개관

24) 모든 규범적 발전이론가들이 발전은 인간주의에 기초하고 있어야 한다는 점에는 동의하고 있지만, 규범적 발전개념의 정의나 분석기준 등에 대한 합의는 도출해내지 못하고 있다. 그래서 규범적 발전개념의 가치관념은 주관적이 것이라는 비판이 가해지고 있는 것이다. "이처럼 주관적인 paradigm에 전적으로 의존하는 것은, 그 설명을 위하여 관찰불가능한 것에 의지할 수 밖에 없기 때문에, 가치를 형이상학적 영역으로 밀어내는 결과를 가져오기 쉬운 것이다." (F. Utsunomiya, op. cit., p.38에서 재인용)

하기로 한다.

가. 成長指向的 (growth-oriented) 開發戰略

전통적인 발전개념이 경제적 성장을 말하는 것으로 이해되었던 것과 마찬가지로, 전통적인 개발전략도 성장지향적 개발전략을 중심으로 전개되어 왔다. 이러한 성장지향적 개발전략은, 저발전국가는 물론 서구 여러나라에 있어서도, 2차대전 이후 특히 60년대에는 전쟁으로 인한 황폐한 국토의 재건, 그리고 신생독립국가의 건설 등의 필요성으로 말미암아, 당시로서는 시대적 과제에 부응하는 것이었다고 할 수 있을 것이다.

이러한 성장지향적 지역개발전략으로서 가장 큰 역할을 해 온 성장거점전략 또는 거점개발전략을 비롯하여, 때루의 成長據點 (Growth Pole) 理論, 허쉬만의 極化效果와 漏滴效果 (polarization & trickling-down) 理論, 뮈르달 (Myrdal) 의 累積的 因果過程 (cumulative causation) 理論, 그리고 프리드만의 中心-周邊地域의 相互作用 (core-periphery interaction) 理論 등이 성장지향적 지역개발전략²⁵⁾의 범주에 속한다.

나. 分配指向的 (distribution-oriented) 開發戰略

성장지향적 개발전략의 결과, 양적인 면에서는 어느 정도의 성공을 거두기도 하였지만, 질적인 면에서는 많은 문제점들이 나타나게 되었다. 지역간, 계층간 또는 산업부문간의 불균형, 도시의 과대화로 인한 외부불경제의 심각성, 농촌의 과소화로 인한 기형적인 산업구조의 발생, 지역간의 실업과 빈부 차이의 심각성 등의 그러한 문제점들이었다. 그래서 70년대, 특히 특히 80년대에 들어서면서 성장지향적 개발전략에 대해서는 비판이 높아지게 되었고, 분배의 문제가 개발정책의 수립과 추진에 있어서 중심적 관심사로 떠오르게 되었다.

분배지향적 개발전략으로서 가장 일반적인 형태를 띠고 있고, 또 가장 많은 주목을 받았던 것은, 이른바 “基礎需要戰略”²⁶⁾ (basic needs strategy) 이라는 것이다.

基礎需要戰略은, 지역개발의 우선순위를 분배문제에 두어 발상의 전환을 꾀하고 있다는 점에서 거점개발방식과 같은 성장지향적 개발전략을 대신할 개발전략으로 적극적으로 모색되게 되었다.²⁷⁾

25) 성장지향적 개발전략들에 대한 구체적인 내용은 다음을 참조할 것. 김성준 외, 전제논문, pp. 29~35.

26) 基礎需要戰略은, 1976년 제네바에서 개최된 “세계고용회의” (World Employment Conference)에서 국제노동기구 (ILO)가 이것을 제창함으로써, 비로소 세계적 주목을 받기 시작하였고 또한 국제적 차원에서의 基礎需要戰略에 대해서는, 저개발국가들로부터 상당한 의혹이 제기되기도 하였다. ILO, Employment, Growth and Basic Needs: A one-World Problem, ILO, 1975: 長峰晴夫 著, 최상철·임성수 역, 「제3세계의 지역개발」(서울: 유풍출판사), 1988, p. 192.

27) 기초수요전략의 핵심적 문제는 기초수요의 내용에 있다고 볼 수 있는데, 기초수요의 내용과 그 전략의 한계에 대해서는 다음을 참조할 것. 김성준 외, 전제논문, pp. 36~39. 그리고 기초수요전략은 다양한 빈곤퇴치 프로그램과는 개념적으로 다른 것이라는 점을 유의할 필요가 있다.

다. 環境指向的(environment-oriented) 開發戰略

성장지향적인 가치관념에 입각한 대규모 개발이 진행됨에 따라, 환경과괴현상이 점증하기 시작하였다. 그래서 60~70년대부터는 환경론적 문제제기가 전면으로 떠오르게 되었다. 이제 “無限한 成長”이라는 가정은 깨어지고, 일부에서는 개발의 중단을 요구하는 극단적 움직임도 나타나게 되었던 것이다. 그러나 장기적인 관점에서는 성장과 환경이 양립할 수도 있다는 견해가 나타나기 시작하였다. 1972년 스톡홀름에서 개최된 UN 환경회의(UN Conference on the Human Environment)의 중요한 결론 중의 하나가 바로 그러한 것이었다. 이러한 사고방식에 따라, UN 환경계획(UNEP)의 사무총장인 M. F. Strong이 “生態學的 開發”, (eco-development)라는 개념을 창안해냈다.²⁸⁾

오늘날까지도 환경지향적 개발전략은 모색의 단계에 머물러 있다. 환경지향적 개발전략은 “生態學的 開發, “持續可能한 開發”(sustainable development) 등의 개념을 중심으로 활발한 논의가 계속되고 있지만, 아직까지도 그 구체적인 내용이 체계화되어 있지는 못한 것이다. “生態學的 開發戰略”은, 환경적 한계 속에서의 경제성장을 추구한다는 것은 기본사상으로 하고 있지만, 특히 두 가지 점을 강조하고 있다. 첫째는 각각의 지역은 나름대로의 독특한 기후, 자원, 역사, 전통, 문화, 발전단계 등을 지니고 있는 것이기 때문에, 개발의 내용은 그러한 각각의 지역조건에 적합한 것이어야 한다고 하는 것이다. 둘째는 지역조건과 환경보호에 적합한 기술(technology)을 채택하여야 한다는 것이다.

생태학적 개발전략의 발전은 I. Sachs에 힘입은 바 크다. 그는 생태학적 개발전략을 다음과 같이 요약하고 있다.²⁹⁾ 첫째, 기초수요(basic needs)에 필요한 자원만을 개발한다. 그리고 선진국의 소비행태를 따르지 않는다. 둘째, 인간자원(human resources)을 중요시하고, 고용, 안전, 인간관계, 문화의 다양화 등을 강조한다. 셋째, 자원의 관리와 이익은 먼 미래를 항상 염두에 두도록 한다. 그래서 고갈이 우려되는 자원에 대해서는 절약하도록 하고 재생이 가능한 자원은 재생하여 사용하도록 한다. 넷째, 환경에 부정적인 효과를 가져오는 인간활동은 자제하도록 한다. 그리고 생산조직의 형태와 절차를 재구성하여 환경과 인간활동이 항상 서로 보완적이 되도록 한다. 다섯째, 특수한 형태의 사회생태적 기법(echo-technique)을 개발하고 새로운 사회조직과 교육제도를 마련한다. 여섯째, 필요한 제도를 마련한다. 이것은 세 가지 원칙에 따라 마련되도록 한다. 첫째, 수평조직을 갖도록 한다. 그래서 어느 특정한 사업을 위한 것이 아니고 주민 전체를 위한 것으로 한다. 둘째, 생태학적 개발을 이해시키고 모든 주민의 참여에 의하여 운영한다. 셋째, 외부의 압력에 의하여 방해받지 않도록 한다. 생태나 환경에 대한 인식, 가치관, 형태 등을 개선하기 위한 준비교육을 실시한다.

28) J. G. Beale, *The Manager and the Environment*, Pergamon Press, 1980, p.8.

29) cf. I. Sachs, “Alternative Patterns of Development”, *Environment and Development*, D. M. Dworfin (ed.), Scope Miscellaneous Publication, 1974, pp.390~398.

라. 價値調整的 開發戰略

가치조정적 개발전략은 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치간의 우선순위의 조정과 갈등의 해결을 중시하게 된다. 그러나 성장, 분배, 환경의 적절한 조정수준은 시간과 지역에 따라 다를 수 밖에 없는 것이기 때문에, 내용적으로 객관적이고 보편적인 조정기준을 마련할 수는 없는 것이다. 그러므로 가치조정적 개발전략을 생각함에 있어서는, 질차적인 측면에서 어떠한 조정방법을 마련할 것인가 하는 관점에서 출발하여야 할 것이다.

이런 관점에서 특히 주목을 끄는 것은 이른바 “能力提高”(capacitation)라는 개념³⁰⁾이다. capacitation의 개념을 명확히 하기 위하여, 예를 들어 보면, 1960년대 후반의 일본에서 급격히 악화하였던 환경과피문제에 대하여, 피해자들, 그를 지원하는 각종 시민조직, 매스미디어, 중앙 및 지방의 행정기관, 각계의 전문가들, 국회와 지방의회의 정치대표자들, 그리고 드디어 재판소까지 포함, 전 사회가 강한 대응력으로써 급속히 대처할 수 있었는데, 바로 이런 경우가 能力提高된 社會라고 할 수 있다 는 것이다.

長峰晴夫는 社會能力提高(capacitation)를 위한 구체적 방법으로 특히 “監視와 評價”(Monitoring & Evaluation)의 방법을 주목하고 있다.³¹⁾ 왜냐하면 감시와 평가의 기법은, 단순히 개발을 위한 「계획」의 단계를 넘어 사업의 실시과정에서의 「인간」과 사업의 실시장소로서의 지역사회·커뮤니티에서 행동할 활동에 대하여 체계적인 지침을 제시하고 있기 때문이다. 그리고 여기서 말하는 「인간」은 개발사업을 추진하는 정부기관의 행정관들과 함께 주민 자체도 포함하고 있다는 점이 중요하다고 한다. 또 주민의 의욕적인 개발사업에의 참가의 체험을 통하여 이루어지는 「학습의 축적」이야말로 社會能力提高(capacitation)을 향한 가장 기초적인 과정이라고 할 수 있다고 한다. 다만, 이 때의 住民參加라함은, 단지 노무봉사를 위하여 주민을 동원시킨다는 문맥이 아니고, 주민의 수요항목의 선정과 그 충족을 위한 수단의 선택, 개발사업의 선정, 그리고 그 실시과정에서 여러가지 협력을 포함한 참가를 말하는 것이라고 한다.

長峰晴夫는 더 나아가, 새로운 제도가 있다 하여도, 그 제도에 「정신을 집어넣는」 것은 결국 각 지역사회의 개발을 담당하는 「사람들」, 또는 그들이 경험과 지혜를 모아 문제해결책을 강구하는 토의의 장소로서의 사람들의 「조직」이라고 한다. 그러므로, 감시와 평가의 기법이 진정으로 사회능력제고를 위한 수단이 되기 위해서는, 감시와 평가의 기법을 지원하는 주민참가의 제

30) 이 개념은 제2차 UN개발 10년(1971~80)의 개발목표달성을 위한 수법으로 논의되었던, 이른바 “統合計劃戰略”에서 처음으로 제기되었다. 統合計劃戰略에서는 개발추진을 위해 가장 중요한 것은, 재래의 기법으로 장래를 예측한다든지 마스터플랜을 작성한다든지 하는 것이 아니라, 「인간」 내지는 「지역사회」가 불의의 사태에 시시각각으로 대처해 나가는 問題解決의 능력이라고 하였고, 그와 같은 문제해결의 능력을 강화하는 것을 “能力提高”(capacitation)라고 개념화했던 것이다. 최상철·임성수 역, 전계서, p.230.

31) 상계서, p.231.

도로서 커뮤니티 내의 모두가 참여한 組織形成이 추진되어야 한다고 하고 있다.

이상과 같이 감시와 평가의 기법을 중심으로 한 能力提高戰略은 地域住民의 開發參與의 이상적 모습을 보여주고 있는 것으로 생각되며, 이러한 住民參與에 의해서만 각 지역에 적합한, 성장, 분배, 환경의 가치조정은 이루어질 수 있을 것이다.

Ⅲ. 제주도의 지역개발과 환경문제

1. 제주지역개발의 특징

한국의 지역개발은 크게 두가지 형태로 구분된다. 하나는 경제개발 5개년 계획에 의한 것이고, 다른 하나는 국토종합개발계획에 의한 것이다. 경제개발 5개년 계획은 1962년에 착수되어 현재 제7차 경제사회개발 5개년 계획이 실시되고 있다. 국토종합개발계획은 1972년도에 착수되어 현재 제3차 국토종합개발계획이 실시되고 있다. 1960년대의 경제개발계획은 주로 산업기반시설의 확충에 역점을 두었고 1970년대의 경제개발계획 및 국토개발계획은 전국 산업의 공업화에 역점을 두었다. 1980년대에는 국가경제의 안정성장과 국민생활 환경개선 및 국토공간의 균형적 발전에 중점을 두면서 1990년대는 지방자치의 정착, 국제화, 개방화에 대처하는 경제 및 국토개발에 역점을 두고 있다. 특히 1990년대에는 통일에 대비한 지역개발이 이루어지고 있다.³²⁾

이러한 지역개발의 방향은 제주의 지역개발에도 마찬가지로 적용되어 왔다. 물론 제주도라는 지역 특수성이 감안되기는 하였어도 커다란 틀속에서 제주지역개발이 수행되었다고 볼 수 있다.

그동안 제주개발의 연혁에 나타난 제주개발의 특징³³⁾을 다음과 같이 지적할 수 있다.

제주개발의 첫째 특징은 성장지향적 발전개념과 개발전략에 따라 제주개발이 이루어져 왔다는 점이다. 제주개발의 연혁에 있어서, 분배나 환경이라는 가치는 항상 뒷전으로 밀려 왔으며, 계획 내용에 약간의 고려가 있을 때에도 그것은 성장지향적 개발전략에 부수하는 장식적 성격에서 벗어나지 못했다. 개발의 목표와 성과는 항상 국민총생산 (GNP)이라는 지표에 의해서 평가되었던 것이다. 그러나 이러한 경향은, 그 간의 개발의 성과 속에서 점차 강력한 반발에 부딪히게 되었다. 90년대에 들어와, 「특별법」 제정과정에서 나타난 주민들의 치열한 반대운동은 그러한 점을 여실히 보여주고 있다.

제주개발이 둘째 특징은 정부주도형 개발전략에 따라 제주개발이 이루어져 왔다는 점이다. 물론 이러한 지적이 주민들이 자주적인 개발노력이나 민간주도형 개발이 전혀 없었다는 결론으로 잘못 유도되어서는 안된다. 자료상의 난점 때문에 체계적으로 파악하기는 어렵지만, 주민들에

32) 김영모, "환경보존 시각을 통해서 본 지역개발", 「지방행정」(대한지방행정공제회, 1992. 8), p. 31.

33) 제주개발의 연혁에 대한 자세한 내용은 다음을 참조할 것. 김성준 외, 전계논문, pp. 44~49.

의한 자주적인 개발도 분명히 있어 왔고, 특히 감귤농업부문의 개발은 주민들에 의한 자주적 개발로서의 성격이 대단히 강하다고 할 수 있을 것이다. 그러나 전체적으로 볼 때에는, 제주개발은 정부의 강력한 의지에 의한 개발정책 추진에 의해 개발의 전체적 내용이 규정되었다는 점을 부인하지 못할 것이다.

제주개발의 특징을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제주개발은 중앙정부가 주체가 되어 개발계획을 수립하고 집행하는 하향식 개발방법(top-down approach)에 의하여 추진되었다. 하향식 개발방법은 상향식 개발방법과는 달리 중앙정부가 계획 및 개발의 1차적인 주체로 되며, 지방정부는 부분적으로 중앙정부의 위임하에 개발의 주체가 되는 것이다. 하향식 개발방법은 전국적인 파급효과에 개발목표를 설정하여 개발을 추진하게 되기 때문에, 지역주민들의 요구나 기본 수요를 반영하는 것은 등한시하게 된다. 지역주민의 입장에서는 정책결정과 개발사업의 선정·집행에 제대로 참여하지 못하기 때문에 소외감과 이익배분에 있어 피해를 받고 있다는 생각을 갖게 된다.

둘째, 제주개발은 주로 외발적 개발방법(development from outside)에 의존되어 왔다. 외발적 개발방법은 개발을 위한 투자재원을 주로 외부로부터의 지원 및 유입을 통해 충당시키는 개발방법이다. 외발적 개발방법은 지역개발사업의 투자재원을 주로 외부에 의존하는 것이기 때문에, 지역의 주체성을 약화시키고 투자의 과실인 소득을 지역외로 누출시키는 결과를 가져온다.

셋째, 제주개발은 주로 불균형적인 거점개발방식으로 추진되어 왔다. 거점개발방식은 앞에서도 설명한 것처럼, 한정된 투자재원을 지역개발을 위하여 배분할 때, 각 지역이 균형적으로 성장할 수 있도록 고루 배분하는 균형개발방식과는 달리, 개발잠재력이 가장 큰 몇 개의 지역을 선정하고 한정된 투자재원을 그 지역에 집중함으로써 주변지역으로 개발효과를 확산시켜 나가는 개발방법이다. 그러나 이러한 개발은 경험적 입장에서 볼 때, 개발효과의 주변지역으로의 확산이 기대에 미치지 못하였고 지역간 불균형발전을 심화시키는 결과를 가져왔다.

2. 제주도내 개발분쟁사례에 나타난 환경문제

우리나라의 지역개발은 높은 도시화, 고도의 경제성장, 수도권에의 기능집중, 도시와 농어촌간의 격차등의 문제를 가져왔고, 더욱이 지역개발의 과정에서는 심각한 환경문제가 등장되었다.

이러한 경제성장과 지역개발의 결과로 나타난 환경문제는 정도상의 차이는 있지만, 전국적으로 보편적 현상이라 할 수 있다. 여기서는 제주도내의 개발분쟁사례에 그 범위를 한정하여, 제주지역의 환경문제를 살펴보고자 한다.

환경문제 중에서 첫번째로 심각한 것은 대기오염이다. 대기오염중에서도 가장 심각한 것은 화석연료의 연소과정에서 발생하는 아황산가스에 대한 오염이다.³⁴⁾ 이러한 아황산가스는 석탄과

34) 아황산가스의 농도가 높아지면 호흡기능을 자극하여 기관지 수축, 기도저항, 호흡기 점막의 분비, 해소 등을 수반하다가 더 높게 진행되면 결국에는 사망에 도달된다. 그리고 아황산가스를 계속 호

석유를 사용하는 금속채련, 화력발전, 자동차, 가정난방 등에서 주로 발생하고 있는데, 우리나라 대도시의 오염도는 연평균 아황산가스 환경기준을 초과하고 있고 또한 대도시 산성도 수준은 연평균으로 볼 때 환경기준에 육박하고 있는 것으로 나타나고 있다.³⁵⁾ 이들 대기오염이나 산성비가 계속 증가된다면 이로 인한 산림피해나 생태계의 파괴는 물론 인체에 심각한 피해를 가져올 것으로 예상된다. 따라서 우리나라의 대기오염은 매우 심각하다. 그러나 제주도의 경우는 대도시의 대기오염과 비교할 때 상대적으로 그 심각성이 덜하다고 볼 수 있다.

환경문제 중에서 두번째로 심각한 것은 수질오염이다. 수질오염은 자연적인 요인과 사회적인 요인에 의해 발생되고 있다. 자연적인 요인이란 하천유역에서 토사가 퇴적되고 이로 인한 각종 부유물질이 하천으로 유입되면서 오염이 발생하는 것을 뜻한다. 그리고 사회적 요인이란 도시화, 산업발전, 인구집중 등에 따른 폐기물, 폐수 등 각종 오염물질의 배출에 의하여 오염되는 것을 의미한다. 그러므로 수질오염은 생활폐수, 산업폐수, 농약과 비료사용, 축산, 양식장 등에서 주로 발생된다. 이미 우리나라도 하천수질오염은 매우 심각하다.³⁶⁾ 특히 한강을 비롯한 4대강의 수질은 3급수에 해당되는데, 3급수라 하면 오염정도가 심각하여 간단한 소독만으로는 안심하고 마실 수 없는 경우를 의미한다. 4대강의 수질이 날로 떨어지고 있는 것은 오염발생량은 계속 늘어나는 반면 하수 처리율은 매우 저조하기 때문이다.

제주도의 경우도 생활하수, 산업폐수, 가축폐수 등으로 인해 하천수질오염이 예상된다. 특히 제주시의 산지천의 경우는 5등급 하천인 공업용수 3등급의 수질환경기준치를 훨씬 상회하고 있는 것으로 나타난 바 있다.³⁷⁾ 그리고 제주도는 사면의 바다로 둘러싸여 있어서, 이러한 하천수질오염은 바로 해안 오염으로 연결되기 때문에 어장황폐화와 생태계의 파괴를 초래하고 있다. 주로 양식장, 전분공장, 감귤공장, 축산물공판장 등에서 발생하는 폐수와 생활하수가 수질오염의 주된 원인이 되고 있다.

환경문제 중에서 세번째로 심각한 것은 쓰레기 오염이다. 쓰레기 오염은 크게 두가지로 분류되는데, 하나는 생활 쓰레기이고 다른 하나는 산업 쓰레기이다. 쓰레기에 의한 환경오염은 미관상의 불량은 물론 대기, 수질, 토양 등의 오염을 발생시킨다. 우리나라의 경우 생활 쓰레기는 하루에 78,000톤씩 배출되는데 이중에서 불과19.2%만이 위생처리 되든가 재활용되고 있으며, 나머지 80.0%는 그냥 버려지든가 아니면 위생처리 없이 매립되고 있는 실정이다.³⁸⁾ 근래 들어 쓰레기 발생량은 계속 증대하는 반면 쓰레기 처리를 위한 쓰레기 수거, 관리, 처리시설 등이 미흡하여 쓰레기 문제는 계속 심각해지고 있다. 또한 쓰레기를 위생적으로 처리하기 위한 처리시

흡하게 되면 장기적으로 생체발육장애를 가져온다. 이것이 식물의 잎에 점막되면 그 잎은 물을 빼앗기고 건조되어 말라죽게 된다. 안기회, 「환경관리론」, 국문사, 1982, pp. 54~71.

35) 김영모, 전계논문, pp. 35~36.

36) 상계논문, p. 37.

37) 제주지역하천의 수질오염을 조사·분석한 자료로서는 다음을 참조할 것. 김근배, "제주지역하천의 수질오염에 관한 연구", 「논문집」(제주대학교 행정대학원, 1992), pp. 225~239.

38) 김영모, 전계논문, p. 38.

설 입지의 선정³⁹⁾에도 상당한 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 앞으로 쓰레기로 인한 지하수나 토양의 오염이 우려되므로, 이에 대한 지속적인 해결노력이 있어야 할 것이다.

환경문제 중에서 네번째로 심각한 것은 자연생태계의 훼손이다. 여기서 자연생태계의 훼손이란 산림, 야생동물권, 농약과 비료 등을 포함한다. 이러한 자연생태계가 계속 훼손되고 있는 것은 크게 4가지 요인으로 요약될 수 있다.⁴⁰⁾ (1) 도시화와 산업화의 증대는 산림면적을 감소시킨다. (2) 최근 골프장⁴¹⁾, 스키장 등의 여가생활 증대는 산림녹지를 잠식한다. (3) 환경오염과 각종 개발사업⁴²⁾은 서식 야생물을 감소시킨다. (4) 농약이나 비료사용의 증대는 토양과 지하수를 오염시킨다. 따라서, 이들 자연 생태계의 훼손은 결국 경제활동의 결과인 것이다.

환경문제 중에서 다섯번째로 심각한 것은 지구환경오염이다. 지구환경오염에서 주요시 하고 있는 것은 프레온가스와 이산화탄소 등이다. 이러한 프레온가스나 이산화탄소 등은 지구의 오존층을 파괴시키고 지구의 온난화 현상을 가져오기 때문에, 이의 방지를 위한 국제적인 노력이 현재 진행중에 있다.

IV. 환경행정의 대응방안

1. 환경행정의 의의

환경법, 환경정책, 환경행정이라는 개념은 비교적 그 생성의 역사가 짧은 편이다. 그러므로 환경개념이 그러하듯이 환경행정 역시 명확히 확립된 개념은 아니다. 환경행정의 개념은 다양하게 정의될 수 있지만, 여기서는 개발과 보전의 측면에서 다음과 같이 파악할 수 있겠다. 첫째는 자원, 환경의 적극적인 개발을 강조하는 측면이다. 여기에는 토지자원 및 자연환경의 이용과 개발이 포함된다. 둘째는 "환경에 관련된 인간활동의 규제"라는 적극적 측면이다. 여기서는 직접적인 관심의 초점은 사람이 환경을 침해할 때의 그 행동이다. 그러므로 환경을 오염시키는 행동의 규제나 환경을 보전하는 행정활동이 포함된다. 셋째는 양자를 포괄하는 개념으로 파악하는 입장이다.

39) 제주시에 소재한 봉개동 쓰레기 처리장의 경우, 부지선정과정에서 지역주민과 지방정부간에 심한 갈등을 보여 사회문제화된 경우가 있다. 봉개동 쓰레기 처리장 건설사태에 대한 자세한 내용은 다음을 참조할 것. 김성준 외, 전계논문, pp. 77~78.

40) 김영도, 전계논문, pp. 38~39.

41) 제주도내의 개발분쟁에 있어서 대표적이 사례중의 하나가 골프장 건설인 경우이다. 골프장이 건설 되면 맹독성 농약의 사용으로 주변환경의 파괴는 물론 중산간 지질구조상 지하수의 수질오염을 가져올 것으로 주민들은 크게 우려하고 있다. 이 경우는 환경문제와 더불어 재산권분쟁의 성격을 지닌 포괄적인 것으로 파악해야 할 것이다. 김성준 외, 전계논문, pp. 54~59.

42) 제주도의 경우 자연생태계의 훼손을 가져오는 개발사업으로는 골프장 건설을 비롯하여 유원지건설, 양식장건설 등을 대표적으로 꼽을 수 있다.

이러한 환경행정의 분야는 비록 역사는 짧지만, 지금까지 발전된 환경행정을 기능별로 나누어 파악하는 그 자체가 말로, 앞으로 환경행정이 나가야 할 방향과 대응 전략들을 마련하는데 많은 도움을 주게 될 것이다.

환경행정을 내용에 따라 분류한다면 환경관리행정, 환경오염규제행정, 자연환경 보전행정 및 폐기물규제행정으로 크게 4분할 수 있다. 그리고 환경행정의 작용에 의한 분류로는 정책수립기능, 집행·규제기능, 종합·조정기능, 연구·개발기능 및 소송구제기능을 들 수 있다. 또한 중앙정부, 지방정부 및 특별지방행정기관의 기능으로 환경행정을 담당기관에 따라 분류할 수 있다.⁴³⁾ 환경행정은 제도적 구조, 정책의 기획 및 경험적 검증 등 행정학의 모든 분야를 포함하고 있다.

이처럼 환경행정을 기능적 측면에서 파악하여 미래의 환경문제를 해결하려면, 다음과 같이 환경행정의 방향과 전략에 대폭적인 수정과 전환이 뒤따라야 할 것이다.

2. 환경행정의 방향과 전략에 대한 대응 방안

가. 환경정책을 입안하는 정책결정자들의 인식전환

1970대에 들어오면서 발전에 대한 환경론적 문제제기가 대두되었다. 지금까지 성장지향적인 가치관념에 입각한 대규모 개발이 진행됨에 따라 환경과괴현상이 점증하기 시작하였다. 그러므로 이제는 "무한한 성장"이라는 가정은 깨어지고, 장기적이 관점에서 성장과 환경이 양립할 수도 있다는 생태학적 개발이라는 개념이 중요시되고 있다.

후진국에 있어서 대부분의 환경문제는 사회경제의 개발이익과 환경보전 및 개선이익을 어떻게 조화시키며 환경의 질적 수준을 높이기 위한 생태학적 노력을 어느정도 국가정책의 우선순위에 반영하는 가에 달려 있다.

그동안 환경문제는 국가정책의 우선순위에서 경제성장과 개발이라는 가치에 밀려 뒤쳐져 있었던 것은 사실이다. 특히 오늘에 와서야 환경지향적이고 가치조정적인 개발전략들이 정책결정자들에 의해 수용이 되고 있다. 환경지향적이고 가치조정적인 국가정책이 수립되기 위해서는 정책결정자들이 환경문제를 보는 시각이 달라지고, 달라진 시각을 정책에 반영시키는 일이 필요하다.

그러나 환경정책의 성공은 정책결정자들만의 노력으로 달성되는 것은 아니다. 우리나라의 환경정책 결정과정을 살펴보면, 환경정책이 관계부처의 반대로 인하여 야기되는 갈등을 극복하고 정책으로 채택되느냐의 여부를 결정하는 중요한 요소로는 환경처의 정책대안에 대한 대통령의 지지와 정부외부집단의 강력한 환경문제 해결요구를 들 수 있다. 이는 근본적으로 환경문제가 누구에 의하여 어떻게 정책의제화 하느냐와 관련되어 있는 것으로서, 환경오염사건이 발생하여

43) 한국환경과학연구협의회, 「환경행정의 제도적 기반분석·평가 및 개선책 강구」, 1989. 2, pp. 7~11.

외부집단의 문제해결요구가 거세고 또 이를 대통령이 수행하여 문제해결 지시를 내린 경우가 환경처의 정책대안의 채택될 가능성이 제일 높고 또 그 내용도 강력한 것이 될 가능성이 높다. 이러한 경우에 비교적 강력한 환경규제정책의 수립도 가능해질 것이다.

따라서 환경정책을 둘러싼 관계부처 간의 갈등을 적절히 해소하고 우리의 실정에 맞는, 국민이 요구하는 수준의 환경규제정책이 결정될 수 있도록 하기 위해서는 대통령을 비롯한 정부고위정책결정자들의 환경문제에 대한 인식이 전환되어야 하며, 환경처도 환경보호집단의 활동을 배척할 것이 아니라 보호 육성하여 정책결정과정에서 자신에 대한 지지집단으로서 활용하여야 할 것이다.⁴⁴⁾

나. 환경행정의 효율화

1990년 환경청을 환경처로 승격시켜, 환경행정의 범위는 넓어졌다고는 하나 여전히 환경오염 규제업무의 범위를 크게 벗어나지 못하고 있다. 앞으로 폭주하게 될 환경행정 수요에 효율적으로 대응하기 위해서는 환경행정에 대폭적인 개선이 있어야 할 것이다.

우리나라 환경행정의 첫번째 문제점은 환경오염의 원인과 결과를 실질적으로 긴밀하게 연결시키지 못한채 환경오염이란 결과의 뒷수습에 치우친 행정이었다고 따라서 구조적으로 대중요법위주의 환경행정이 될 수 밖에 없었다.

따라서 앞으로 환경문제를 근원적으로 대처하기 위해서는 자연자원의 이용에서 부터 환경오염에 이르기까지 전과정을 일관성있게 관장하는 체계적이고 종합적인 환경관리가 필요하다. 그러기 위해서는 자연자원의 이용 및 관리정책, 경제정책, 그리고 환경오염에 대한 정책, 이 세가지 정책이 한 묶음으로 종합 조정되어야 할 것이다.

우리나라 환경행정의 두번째 문제점은 과거 환경청 시절, 환경행정에 직결된 많은 사항들이 다수의 다른 부처에 방만하게 흩어져 있어 환경행정이 효과적으로 이루어지지 못한 점이다. 좀더 구체적으로 보면, 과거의 환경행정의 비효율성은 여러가지 면에서 지적된다. 그 첫째는 관장 영역의 문제이다. 환경행정의 방대함에 비추어 환경청의 인력과 예산은 매우 미흡함으로 인한 문제를 말한다. 두번째는 분업화의 문제이다.

행정전담부서의 업무가 전문화되지 못함으로 인해서 환경행정에 있어서 분업화의 장점을 최대한 살리지 못하였다. 세째는 분권화의 문제이다. 그동안 중앙부서에서 시달된 환경시책이 전국에 걸쳐 획일적으로 시행된 결과, 환경행정은 지역별 특성을 살릴 수 없었다.

그러므로 앞으로의 환경행정의 종합조정기능은 특히 다음 두 가지 측면에서 강화되어야 할 것이다. 즉, 자연자원-경제활동-환경오염은 연계를 고려하여 환경오염이라는 결과를 그 원인과 유기적으로 연결시키는 의미에서 종합조정과 환경관리와 결부된 관계자들 사이를 유지적으로 연결하는 의미에서의 환경관련부서들 사이의 종합조정의 강화가 필요하다. 다음으로 환경행정의 분

44) 정준금, "환경규제정책 결정과정의 갈등에 관한 연구", 「현대사회」(1991, 가을·겨울호), p. 52.

권화 및 분업화도 두 가지 측면에서 이루어질 필요가 있다. 즉, 중앙부처와 지방부처사이의 업무분장을 통한 분업화 그리고 정부와 민간부문 사이의 분업화이다.⁴⁵⁾

다. 지방환경행정능력의 제고⁴⁶⁾

환경행정의 분권화와 분업화의 측면에서 본다면, 그 지역의 환경문제는 지역별로 합리적인 보존관리체계하에서 수행되는 것이 필요하다. 이러한 지역환경을 합리적으로 보존 관리하기 위해서는 지방자치단체의 행정능력을 제고시키는 일이 진요하다고 아니할 수 없다.

지방자치단체를 보장하는 우리 헌법의 정신에 따를 때, 지역주민의 쾌적하고 건강한 삶의 여건유지와 관련된 지역환경사무는 지방자치단체가 그 책임과 권한으로 처리해야 할 사무라고 볼 수 있고, 환경오염방지나 환경보전사무는 우리 헌법상의 지방자치제도의 보장취지나 지방자치단체의 존립목적에 비추어 그 자치사무의 핵심을 이룬다고 할 수 있을 것이다.

특히 제주도는 우리나라의 다른 지방자치단체들과 달리 그 지역이 섬으로 되어 있기 때문에 환경행정의 광역화 주장이 제주도에는 적합하지 않다고도 할 수 있다.

그리하여 이제는 환경행정분야에서도 지방정부의 책임과 판단과 노력으로 지방정부가 더 큰 정책결정권과 실행력을 발휘할 수 있어야 할 것으로 보아진다.

그러나 현재로는 중앙과 지방간의 관계재정립이 충분히 이루어지지 아니한 상태이며, 실제로 지방자치단체의 환경행정능력을 향상시켜 나가는 것은 그렇게 쉬운 일이 아니다. 특히 제주도의 지역환경기준설정이나, 국제적 관광자원이 될 수 있는 제주도의 자연환경자원을 보존 관리하기 위한 제주도 조례의 제정 시행이 가능하다고 보아지지만, 아직 그 실현이 안되고 있을 뿐만 아니라, 제주도의 환경보전관리를 위한 전문인력이나 장비, 기자재, 財源 등도 극히 빈약한 실정이다. 그리고 현재의 제주도의 환경행정능력부족현상이 법제상의 문제에 기인하는 바도 있지만, 지방자치단체의 집행기관등의 지역환경보전을 위한 정책의지의 결여에서 비롯되는 면도 적지 않음을 나타내는 것이다. 따라서 앞으로는 지방자치단체의 집행기관이나 지방의회 등의 확고한 의지와 부단한 노력이 절실히 요구되고 있다.

지방환경행정은 그 내용면에서, 지역환경보전계획, 지역환경보전관리(환경기준의 설정, 보전지역 지정, 환경영향평가, 환경오염실태의 상시측정 조사등), 환경오염규제, 환경보전을 위한 홍보 및 행정지도, 환경오염피해분쟁조정 등 다양한 작용을 내포하고 있다.

그러므로 지방자치단체의 환경행정능력의 향상은 지역환경보전관리를 위한 정책수립 및 평가기능, 종합조정기능, 연구 조사기능, 피해구제 분쟁조정기능, 환경영향평가기능, 환경오염규제기능, 자연환경보전대책기능, 환경교육기능, 중앙정부 및 타지방자치단체와의 협력증진기능 등 여러 측면의 환경행정기능의 확충 강화를 통해 이루어 진다고 할 수 있다.

이러한 諸機能의 강화를 위해 지방자치단체가 확보되고 강구해야할 구체적인 사항을 몇가지

45) 이정건, "환경문제와 환경정책의 과제와 전망", 「현대사회」(1991, 가을·겨울호), pp.8-9.

46) 김성준 외, 전개논문, pp.110~117.

예시하면 다음과 같다.

- 1) 환경기준, 환경영향평가⁴⁷⁾, 배출부과금, 총량규제 등을 효율적으로 운용할 수 있는 인적·물적 능력이 구비 확충되어야 한다.
 - 2) 환경행정의 성공적 추진을 위하여 충분한 재정적 지원이 이루어 져야 한다. 환경오염피해 상황의 상시측정을 위한 상시측정망, 하수도, 하수처리시설등의 설치나 환경관계의 조사연구가 빈약한 상태에서나 환경보전관리가 제대로 될 수가 없다.
 - 3) 환경보전을 위한 과학기술은 환경파괴의 그것보다 그 개발이 뒤지는 것이 보통이므로 특히 이를 지원 촉진시키지 않으면 안된다. 환경보전대책의 추진을 위하여 필요한 기술개발 조사연구·요원훈련 등이 제대로 이루어져야 한다.
 - 4) 환경기준, 특별대책지역, 보전지역, 배출허용기준, 총량규제등의 실시에 필요한 환경실태에 관한 기초조사로 이루어져야 한다.
 - 5) 기업은 기업이윤을 추구하면서 환경문제에는 소홀하기 쉬우며, 지방기업은 그 대부분이 영세성을 면하지 못하여 오염방지능력이 미약한 실정이므로, 기업의 환경오염방지능력을 보충 제고시키지 위한 노력이 요청되어진다.
 - 6) 환경전문가만이 아니라 지역주민들의 환경의식 여하가 궁극적으로 환경행정의 성패를 좌우하는 관건이 되고 환경정책추진의 원동력이 되는 것이므로, 일반주민의 환경의식수준의 향상과 민간환경보전단체의 육성 지원 및 환경행정에의 주민참여확대를 위해 노력해야 한다.
- 이러한 사항들이 충분히 갖추어지고 지방자치단체의 지역환경보전관리를 위한 정책의지만 확고하다면 현행 법제상 지방환경행정권보장이 미흡하게 되어 있을 지라도 지역환경보전의 효과를 지금보다 훨씬 증대시켜 나갈 수 있을 것으로 보아진다.

라. 공사혼합체의 활용

우리나라 환경정책과제는 정부주도만이 아닌 민간부문(주로 기업체와 민간인)으로 하여금 자발적·적극적으로 환경개선을 위해 공동노력하는 방안이 필요하다.

특히 지역환경문제의 심각화에 대해 지역사회는 개발이나 환경이냐의 양자택일적 발상에 중지를 찍고 省자원·省에너지, 리사이클 시스템을 지방자치단체와 기업, 지역주민이 협력함으로써 환경보전형의 사회로의 전환을 꾀하여야 할 것이다.⁴⁸⁾

이미 가치조정적 개발전략에서 강조된 바 있듯이, 능력제고의 개념을 실현할 수 있는 사람들

47) 환경영향평가제의 운영에 있어서는 환경영향평가의 주체, 대상사업, 평가항목, 평가시기, 평가방법, 절차, 평가기준, 주민참여 및 주민의견반영, 환경영향평가서의 공개 등의 문제도 중요하지만, 환경영향평가의 본래의 목적을 달성하기 위해서는 사후관리의 문제도 그에 못지 않게 중요한 것이라고 아니할 수 없다. 그리고 현행 환경정책기본법 및 제주도 개발특별법상의 환경영향평가제는 이 제도의 운영을 통하여 보다 합리적인 지역환경 보전관리 및 환경분쟁예방을 기할 수 있도록 하기 위한 제도개선방안에 대해서는 다음을 참조할 것: 김성준 외, 전계논문, pp. 105~110.

48) 宮本憲一/自治體問題研究所 第三セクター研究會 編, 「現代の地方自治と公私混合體(第三セクター)」, 1992, pp. 294~295.

이 조직이 필요하다. 일례로, 1960년대 후반의 일본에서 급격히 악화되었던 환경파괴문제에 대하여, 피해자들, 그를 지원하는 각종 시민조직, 매스미디어, 중앙 및 지방의 행정기관, 각계의 전문가들, 국회와 지방의회의 정치대표자들, 그리고 드디어 재판소까지 포함, 전 사회가 강한 대응력으로써 급속히 대처할 수 있었는데, 바로 이런 경우가 能力提高된 社會라고 할 수 있다는 것이다.

이러한 사회는 주민참여가 활발히 이루어지기 때문에, 지역개발에 따른 지역환경문제도 관과 민의 혼합된 조직⁴⁹⁾을 통해 해결해 나 갈 수 있다고 본다. 이러한 제도적 장치를 보완하는 의미에서, 지방의회에 환경상임위원회를 설치하여 지역실정에 맞게 음브즈만 제도를 고려해 볼 수 있다. 그리고 지방의회의 환경상임위원회 구성이 어렵거나 그 역할이 여러가지 제약요인으로 말미암아 지역환경음부즈만적 기능을 수행하기 곤란하다고 판단될 경우에는 장기적 전망에서, 지방의회소속의 상설기구로서 지역환경 전문가들로 구성되는 지역환경행정감찰위원회(상임위원 및 비상임위원로 구성)를 설치하여, 위의 지역환경음부즈만의 기능을 온전하게 수행할 수 있도록 하는 방안이 강구되어질 필요가 있다고 보아진다.⁵⁰⁾

V. 결 론

환경대책의 기본이념은 경제성장과 환경보전의 두 가치간의 관계를 여하히 설정하느냐에 따라서 경제성장우선주의, 경제성장·환경보전조화주의, 환경보전우선주의로 구분된다. 그러므로 정부가 어느 환경이념에 입각하느냐에 따라 환경행정의 본질과 정책방향은 달라지게 마련이다.

본 논문에서는 환경정책에 대한 기본이념의 변천과정과 방향을 지역개발 이론 속에서 고찰하였고 제주도의 지역개발에 따른 환경문제도 살펴보았다.

앞으로 환경문제는 정부만이 책임이 있다기 보다는 민간부문도 앞장서서 함께 해결해야 될 분야인 것이다. 따라서 환경문제의 해결을 위해서는 다음과 같은 환경행정의 방향과 대응방안을 제시할 수 있다. 첫째, 환경정책을 입안하는 정책결정자들의 인식 전환이 필요하다. 둘째, 환경행정이 종합조정기능을 강화하여 환경행정의 효율화를 기해야 한다. 셋째, 환경행정의 분권화와 분업화란 측면에서의 지방환경행정능력이 향상 되어야 한다. 끝으로 공사혼합체의 활용을 통하여 지역환경은 물론 환경행정의 문제들을 해결 할 수 있을 것으로 사료된다.

49) 공사혼합체의 경우 새로운 주체의 형성이 바라지고 있다. 유감이지만 「행정개혁」 「민활」형의 공사나 제3섹터는 그러한 주체에는 될 수 없다. 앞으로의 과제는 기존의 공사·제3섹터의 개혁과 공사혼합체의 새로운 형성에 어떻게 대처하는가에 있다. 그리고 유럽의 公協 complex, 미국의 公私(民) PARTNERSHIP은 그 의미에서 적극적인 참고가 된다 할 것이다. 또한 일본에서의 자치체를 공공주도형의 제3섹터나 민간활력의 활용에를 적극적으로 발굴해나가는 일도 중요할 것이다. 宮本憲一/自治體問題研究所 第三セクター研究會 編, 전제서, p.295.

50) 지방의회 환경상임위원회의 제도화와 환경음부즈만제도의 기능에 대한 자세한 내용은 다음을 참조할 것 : 김성준 외, 전제논문, pp.117~123.

Summary

A Study on the Direction and Strategies of Environmental Administration

Seong-Jun Kim

Environmental administration starts with the assumption that man is part of nature and has his being in the energy-nutrient cycles of the ecosystem. Since the ecosystem provides the very essence of his existence as an organism, he cannot live apart from it nor outside natural laws or biological processes.

Yet, ironically, a framework of thought and decision structure has come into being, from the scientific and industrial revolutions, that man can "conquer" nature operate outside of its biological process. This failure to include himself as part of the biological process is the crux of the environmental crisis, because the residuals from productive activity are overwhelming the ecosystem's ability to absorb the wasteload. The result is a potential ecological disaster.

An angle on the combination between economic growth and the preservation of the environment can be differed in view of the peculiar circumstances of the country.

This study aims to find strategies to the problem of the environment with the above standpoint. Accordingly, the theory of the regional development is reviewed in chapter II and the problem of the environment in Cheju Do is studied in reation to the case of development dispute in chapter III.

In conclusion, the direction and strategies to solve the problem of the environment can be suggested as follows.

First, the recognition of the policy-maker who form and implement the environmental policy should be converted from growth-oriented to environment-oriented strategy.

Second, the efficiency of environmental administration is required.

Third, the capacity in local environmental administration must advanced.

Finally, we need make the most of mixed organization between the public and the private.