

공무원 생태윤리 확립전략:

윤리 범주화와 전제조건*

이도형**

이 글에선 한 나라의 환경수준을 실제로 좌우하는 정책권을 쥐 공무원의 생태윤리 확립 의의를 기존 환경윤리의 성찰과 책임윤리와의 연결 시각에서 논했다. 또 책임윤리 유형, 생태윤리 논의의 시사점, 공직윤리의 주요차원을 종합 고려해, 공무원 생태윤리를 소극적 치유윤리(보호), 소극적 예방윤리(보존), 적극적 치유윤리(복원), 적극적 예방윤리(보전)로 범주화한 뒤, 각 윤리범주를 구체화하기 위한 행위규범과 행동준칙도 살펴보았다. 특히 4대강 정비사업을 예로 들어 공무원 생태윤리의 현 수준을 성찰한 뒤, 인간-자연 간 바람직한 관계설정을 위해 공무원들이 열정을 갖고 생태계 보전, 복원에까지 나서는 적극적 생태윤리를 확립하기 위한 전제조건으로서, 관료의 생태적 자각훈련, 생태친화적 담론형성, 확장된 윤리교육, 복종의무와 신분보장의 적극적 해석, 녹색거버넌스 확립, 생태친화적 정책역량 학습을 강조했다.

주제어: 공무원, 생태윤리, 행위규범, CPR(보존-보전-복원)

I. 서론

경제회생을 위해 시장주의자들이 집권하면서 녹색뉴딜이란 정책적 수사 아래 추진되어온 각종 개발정책들로 인해, 겨우 등지를 튼 인간-자연 간 상생적 국가정책구도가 다시 허물어질 우려가 크다. 우리가 정부의 개발정책을 경계하고 다잡

* 이 논문은 2010년도 충주대학교 장기 해외연수 지원과제에 의해 수행된 연구임.

** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 충주대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정철학, 비교발전행정, 인사행정 등이다(ledoh@hanmail.net).

지 않으면, 4대강 정비처럼 국토생태에 큰 영향을 주는 대규모 토건사업의 재발과 지역경제 최우선의 난개발 등 정부의 각종 개발사업은 국토와 자연을 인간의 정복대상으로 폄하하는 토건국가적 파괴경로를 달리기 쉽다.

그렇다면 토건국가적 망상을 지우고 인간-자연 간 상생을 지향하는 국가정책 구도로 가기 위해 필히 주목해야 할 부분은 무엇인가? 정책을 일선현장에서 구체적으로 설계하고 실제로 관장해 나갈 공무원의 업무철학과 실천의지이다. 환경을 보호하거나 파괴하는 실제행위의 귀착점은 공무원들의 세부적 정책결정과 구체적인 집행에 의해 좌우되기 때문이다.¹⁾

공무원들이 ‘만물은 하나’라는 생태적 전일(全一)성과 자신도 생태계의 일부라는 생태적 존재성에 대한 자각 아래, 자신의 잘못된 의사결정과 반(反) 생태적 정책집행이 위험의 부메랑이 되어 되돌아옴을 깨닫고 늘 자기 행동을 경계할 때, 인간-자연 간 상생적 정책구도의 단초가 마련될 수 있다. 나아가 지역현장에서 공무원이 단기적 개발이익의 향유보다는 반 생태적 정책집행의 흔적을 적극 치유하고 더 이상의 생태계 파괴를 막기 위한 사전예방 노력에 진력할 때, 인간-자연 간 상생적 균형구도가 확립된다.

여기서 공무원들이 국토개발과 지역 생태계 관리에서 최소한 무엇을 해선 안 되고 무엇을 필히 적극적으로 도모해야 하는지 등 생태문제에 대한 공직윤리적 접근이 요구된다. 인간-자연 간 상생의 길을 다지며 생태계 보전에 전념하도록 하기 위해 일선 공무원의 생태윤리²⁾ 확립과 그것을 촉진시키기 위한 전제조건 논의는 매우 긴요한 과제이기 때문이다.

이 연구는 상기한 문제의식 아래 다음과 같은 연구목표를 수행한다.

첫째, 생태적 전일성과 생태문제에 대한 정부의 영향력 논의를 중심으로, 정책 권을 쥔 공무원들의 업무철학과 행동지침 변화를 도모하기 위한 공무원 생태윤리의 확립 의의를 기존 환경윤리의 성찰과 책임윤리와의 연결 시각에서 논한다.

1) 4대강 정비사업은 건설 카르텔의 경기부양을 위해 정권 차원에서 결정된 공격적 공공 프로젝트였지만(제임스 카드, 2010), 사업의 세부 추진방향과 집행지침 결정은 관련 공무원의 업무소관이다.

2) 여기선 공무원이 인간중심 시각에서 자연환경을 외적 주변으로 보고 개발 대상화하기 쉬운 환경윤리에서 벗어나, 생태적 전일성에 터해 생태계 보전, 복원 규범을 스스로 찾아내 공직윤리로 설정하도록 생태윤리 개념을 도입한다.

둘째, 책임윤리 유형, 생태윤리 논의의 시사점, 공직윤리의 주요측면을 종합 고려해 공무원 생태윤리를 다차원으로 범주화한 뒤, 각각의 윤리범주를 구체적 행동으로 옮기기 위한 기본 행위규범과 세부 행동준칙들을 도출한다.

셋째, 윤리범주들을 기준으로, 4대강 정비사업을 예로 들어 공무원 생태윤리 수준을 성찰한다.

넷째, 공무원 생태윤리 확립에 요구되는 전제조건들을 자세히 살펴본다.

Ⅱ. 공무원 생태윤리 확립에 대한 이론적 논의

1. 현대 정부의 환경주의 인식 한계

자연을 지배하기 위해 '아는 것이 힘'이라는 Bacon의 경험론이 서구인의 지배적 사고가 되고, 무소유의 자연을 개척하면 그것이 곧 자기 땅이 된다는 Locke의 사유재산제 정당화 논거에 따라, 자연을 개발해 인간제국의 영역을 넓히려는 개발과 정복의 논리가 각국의 산업화 과정에서 팽배해졌다. 이로써 자연은 인간의 목적달성도구가 됐고, 자연에 대한 도구적 가치관 하에 현대정부의 환경인식은 다음과 같은 한계를 노정했다(한면희, 2005: 54).

현대 정부들은 20세기 산업주의 시대의 절대명제인 '행복하고 번영된 국민 창출'에 고무되어, 산업사회의 효율적 작동을 위해 요구되는 지식, 기술 개발을 행정의 기본역할로 인식했다. 예컨대 20세기 초 미국의 보존운동은 국민의 부와 보건 증진을 위해 자연자원의 과학적 관리와 이용을 중시했다. 1960-70년대의 개혁적 환경주의(reform environmentalism)도 각종오염과 자원고갈 등 산업화의 환경침해를 최소화하기 위해 과학정보에 입각한 환경규제를 추구했는데, 그 궁극적 목표는 산업사회 유지였다. 20세기 말에도 국민 삶의 질 개선을 위한 환경 어메니티 추구 등 정부의 자연 개입은 정당화되었다. 오염관리는 공중보건에 중요했고, 자원고갈은 물질적 복리를 위협했기 때문이다(Cawley, 2001: 84-92).

산업화 시대에선 국가발전조차 성장 문제로 인식되었다. 발전연구는 가치변화를 향한 철학적 탐구가 아니라 물질, 인적 자원을 가장 능률적으로 동원, 배분하는

방법에 대한 기술적 검토, 즉 가치자유적 경제공학으로 여겨졌다(Goulet, 1997: 1170). 특히 도구적 합리성에 의거한 기술관료통치 하에서 사회문제가 계산논리로 규정되고 일상생활이 기술, 행정적으로 제어되면서, 자연도 그들의 도구적 통제 하에 개발대상이 되기 쉬웠다(Parkin, 1994: 22).

현대 환경주의 인식의 한계를 극복하기 위해, 1990년대에 들어 각국 정부는 지속가능한 개발(ESSD)에 합의했다. 그러나 지속가능한 개발에 대한 비판도 만만치 않다. 자원의 현명한 사용에 기반을 둔 지속적 성장이 결국 그 핵심이라는 것이다. 따라서 지속가능한 개발은 궁극적으로 자연보호가 아닌 개발의 보호를 의미한다는 지적도 있다(볼프강 작스, 2001). 비록 지속가능한 개발이 환경-경제의 조화를 강조하긴 했지만, GNP 등 경제기준은 핵심요소로 취급한 데 비해, 생태계지속 측정변수 등 생태적 건전성 논의엔 소홀한 채, 기술, 경제 중심 논의에 경도되고 있다는 것이다(정규호, 2005: 19). 녹색론자들(문순홍, 2006: 308)은 이런 점에서 지속가능 개발론자들이 환경공학에 의지해 생태문제를 국지화, 미시화한 뒤 인간중심주의, 기술 낙관론 등 지배적 세계관을 그대로 수용해, 관례화된 틀 내에서만 작업하며 생태계 파괴를 초래했다고 비판한다(이도형, 2008: 97).

2. 생태적 전일성 및 생태문제에 대한 정부의 영향력 논의

우리가 자연을 인간과 분리된 타자, 즉 이질적 약자나 인간의 목적달성도구로 볼수록, 자연을 지배, 개발하려는 인간의 욕구는 증폭된다. 그러면 사회-환경문제는 경제문제로 환원되고, 우리는 단기적 개발이익과 성장업적에 집착하며 생태계 파괴를 용인한다.

그러나 세상 만물은 좋든 싫든 서로 긴밀히 연결되어 있어 어느 하나가 다른 하나의 존재조건, 존재환경으로 작용한다. 또 그 상호 연결성 때문에 서로가 더불어 같이 존재할 때 각자의 존재가치는 더욱 빛난다. ‘만물은 하나’인 것이다. 이를 생태적 전일성이라고 부르는데, 인간도 이런 생태적 전일성을 토대로 자연스럽게 생태적 존재가 된다.

생태적 전일성과 생태적 존재성에 의거할 때, 국가는 “영토라는 자연계 내에서 국민 공동체적 삶의 관계가 지속되도록 다스려지는 하나의 유기적 생태체계”로

정의될 수 있고, 정부는 영토-국민 간 결합을 통해 통치구조를 조절하고 생명의 지속성 유지를 관리하는 생태조절적 역할자 혹은 생태지속성 관리자가 된다(조명래, 2002).

상기한 이유로 인해, 생태계 관리에 앞선 나라들은 인간의 이익보다는 자연의 순환을 우선 고려한다. 보속(保續)사상에 의거한 항속림, 법정림 보전, 역(逆) 간척, 생태하천형 복원이 그 예이다. 우리도 생태계의 순환능력을 복원하기 위해선, 생태적 전일성과 존재성에 대한 자각 아래, 도구적 자연관을 버리고 생태친화적 정책기조를 차분히 설계하며, 정치-경제-사회를 총체적으로 재구성하는 등 생태적 전환의 돌파구를 찾아내야 한다. 단, 한 나라의 환경수준은 정부관료제의 구체적 정책에 의해 좌우되므로, 생태적 전환의 키를 쥐 공무원의 가치체계, 행동정향, 정책이해를 생태친화적으로 바꾸려는 노력이 우선 요구된다.

Pachlke & Torgerson(1990)에 의하면, 생태계 보전에 대한 공무원의 영향력에 대해선 비관론과 낙관론이 대립된다. 비관론에 의하면, 친 환경적 목표가 정책과정에 제기돼도, 그것이 행정업무단위로 세분화되는 과정에서 기술관료통치적 계산 논리로 인해 성장 목표와 타협하게 된다는 것이다. 그러나 낙관적 견해도 공존한다. 활발한 환경담론 조성과 치밀한 보전계획을 통해 생태적 합리성³⁾이 정책결정 과정을 체계적으로 파고들어 행정마인드를 지배하는 데 성공하면, 일상 행정업무에 의해 생태적 합리성이 사회, 정치과정의 심층까지 파고든다. 그러면 기업도 환경규제의 정당성과 사회압력에 밀려 환경영향평가 실시에 동의한다. 이런 미미한 변화의 축적 위에서 생태적 합리성이 행정, 경제에 침투되어, 개발의 파괴효과를 줄이고 생태친화적 성과를 달성할 수 있다. Dryzek(1987)도 행정과정에 생태적 합리성이 일단 투입되면 관료제의 조직논리가 보다 진전된 형태의 정책을 내놓을 수 있다고 본다. 즉 관료제가 사회행위를 감시하는 방식을 통해 환경규제업무를 시행하지 않을 수 없는데, 여기서 새로 정의된 사회목표인 생태계 보전이 행정성과와 양립될 수 있는 길이 열린다.

결국 공무원이 생태적 전일성에 대한 자각 아래 얼마나 생태친화적 가치체계와 행동정향을 보이느냐에 따라, 국토개발 및 지역생태계 관리의 방향과 성격이 결

3) 체계가 생명을 유지, 증식시킬 수 있는 수용력 등 생태계를 지속적으로 지탱해 주는 능력이다 (Dryzek, 1987).

정된다. 따라서 우리는 현 생태위기를 맞아 생태적 합리성을 제고하는 쪽으로 공무원들의 인식을 전환시킬 필요성에 주목하지 않을 수 없다. 생태문제 원인과 관련해 정부를 필요악으로 보던 기존의 인식틀을 뛰어넘어, 사회 전체를 생태적으로 지속 가능한 쪽으로 전환시키는 핵심기체로서 정부 관료제 역할을 재설정할 필요성이 크다(Eckersley, 2004; 이도형, 2008: 100-101).

3. 공무원 생태윤리의 확립의의: 환경윤리의 성찰과 책임윤리와의 연결

여기서 공무원들이 국토개발과 지역생태계 관리에서 최소한 무엇을 해선 안 되고 무엇을 적극 도모해야 하는지 등 공직윤리에 대한 또 다른 차원의 심층적 논의가 필요해진다.

Jun(1986: 275)에 의하면, 공직윤리는 공무원들이 올바른 행정이 무엇인지 그 답을 찾기 위한 일종의 성찰 과정으로서, 공무원이 자아성찰을 통해 스스로 올바른 행위규범을 발견하고 그것을 실천하는 데 그 목적이 있다. 따라서 공무원은 항상 윤리적 공간(ethical space) 속에 존재해야 하고, 그의 행정행위는 고도의 도덕원칙으로 구성된 가치판단에 뿌리를 두어야 한다. 따라서 가치중립적인 단순한 심부름꾼처럼 행동해선 안 된다(Woller, 1998: 86).

따라서 향후 개발이익이 난무하는 생활현장, 개발현장에서, 자칫 생태문제를 유발할 소지가 있는 세부결정을 내리기 쉽거나 또는 그런 상황에 불가피하게 직면해 당황하게 될 공무원들이 바로 현장에서 무엇을 신속하게 성찰, 자각하고 어떤 가치체계에 의거해 행동방향을 올바르게 수정하며 생태적 가치를 지켜낼지에 대한 구체적 행위규범과 세부 행동준칙을 만들어 체계적으로 제시해 주는 새로운 실천윤리가 요구된다.

이 글에선 환경윤리 대신 생태윤리 개념을 도입한다. 환경은 어원학적으로 인간을 중심에 두고 자연을 그 외적 주변으로 보는 개념이다. 따라서 환경윤리는 자연을 인간의 도구로 보는 인간중심적 세계관을 전제로 해, 자연을 개발 대상화하기 쉽다. 또 공리주의 경제관에 따라 현 물질문명의 틀을 유지하는 한도 내에서 환경문제의 과학기술적 해결을 시도하는 실증주의 과학관과 사후관리 해법식의 규제정책을 옹호한다.

그러나 극심한 환경파괴로 인해 인류생존 자체가 위협을 받는 오늘날, 인간중

심주의를 완전히 극복하지 못한 채 범규준수와 기술낙관론식의 자연활용에 만족하는 환경윤리에서 벗어나, 인간-자연관계를 근본적으로 재정립하기 위한 보다 강한 윤리적 접근이 요구된다.

한편 생태주의는 자연존재 간의 상호 연결성을 바탕으로 한 전체론적 접근과 유기체적 사유 등 생태학적 세계관을 자연-인간관계를 재설정하기 위한 가치관으로 확장하는 새로운 윤리적 해석단계이다(한면희, 2007: 18-22). 생태주의는 인간을 생명공동체의 일원으로 간주해, 인간이 자연 질서를 거스르지 않도록 양자의 관계를 존중하기 위해, 자연을 신중히 이용하되 생태계 파괴를 철저히 제한하는 행동원리로서 생태윤리를 강조한다.

생태윤리는 우리가 생태적 전일성에 대한 자각 아래, 자연에 대한 도구적 관점을 버리고 자연의 순환능력을 보전, 복원하는 쪽으로 행위규범을 스스로 설정하며, 점차 생태적 전환의 돌파구를 찾아가게 하는 개념이다. 또 가치자유적 경제공학이 파생시킨 자연파괴형 성장전략을 성찰하고 인간-자연관계의 질을 높이는 보다 강한 윤리적 기틀을 발전과정에 제시해 준다는 점에서(Goulet, 1997), 환경윤리보다 시대적 적실성을 더 갖는 상위 개념이다.

생태윤리는 그런 점에서 현대윤리학의 핵심인 책임윤리와도 연결된다. 근대윤리학이 자율의지에 바탕을 둔 인간을 상정한다면, 현대윤리학은 과학기술을 통해 확장된 인간의 힘에 비례해 발생하는 도덕적 책임 문제에 답해야 하는 시대상황에 직면해 있기 때문이다.

Jonas(1984)는 인간의 증대된 힘과 그 힘을 따라가지 못하는 지식 간의 윤리 공백을 지적하며, 현대 과학기술의 부정적 측면이 야기한 생태계 파괴와 생명권 유린을 제한하기 위한 인간 가능성을 책임 개념과 연결시킨다.⁴⁾ 여기서 어떤 규범상태를 실현하기 위해 개개인을 강제하는 책임은 윤리와 만난다. 윤리는 제 생명에 대한 도덕적 고려이자 확장된 책임이다(변순용, 2007: 174). 그래서 책임윤리는 자연에 대한 인간의 존재론적 책임확대를 강조한다.

인간-자연 뿐 아니라 미래의 우리 자신과 후손세대를 위해서도, 자연환경과 생

4) 인간의 양심은 자신의 행위를 근본척도(Synderesis)에 연결시키는 반성적 검증행위이자, 자기 행동을 교정해 근본척도에 일치시키려는 자기 회복력, 즉 궁극적 자기구제이다(이정일, 2009: 207-208).

태계에 대한 책임윤리적 확장은 긴요하다(Alroe & Kristensen, 2003: 78). 시간틀(time frame)의 확장을 통한 장기적 정책안목이 요구되기 때문인데, 국민 삶의 질을 제도로써 제고시켜야 할 공무원들은 눈앞의 재선을 염두에 둔 정치가들보다는 직업공무원제 하에서 장기적 시간틀을 자신의 역할관에 보다 잘 통합시킬 수 있고 또 반드시 통합시켜야 한다(Luton, 2001: 77). 이런 점에서 단기적 처방 위주의 환경윤리보다는 장기적 관점에서 근본적 치유를 도모하는 생태윤리 개념이 책임윤리 차원에서 더 적실성을 갖는다.

현재 생명과학(공학)이 보건의료, 농업 및 환경분야의 정책결정과정에 큰 영향을 미치지만, 유전자 복제, 생화학전쟁, 유전자변형식품 등 생물정책(bio-policy)은 공공정책 교육을 받지 못한 과학자들에 의해 주도된다(Meyer-Emerick, 2007: 704). 따라서 책임윤리적 고려가 배제된 의문투성이의 정책결과를 낳지 않도록, 환경, 농업 등 지속가능 정책분야에서 공무원이 광범한 학제간 과학팀을 관리하는 행정 전문가로서 윤리적 중재자 역할을 잘 해야 한다. 지속가능성 문제의 이해는 과학 지식을 필요로 하지만, 그런 정책결정에 수반되는 생명윤리문제의 해결책은 책임윤리 지식을 요구하는 것이다(Leuenberger & Bartle, 2009: 127).

<표 1> 환경윤리의 한계를 극복하기 위한 공무원 생태윤리 확립의 의의

	환경윤리	생태윤리
인간-자연 관계	자연에 대한 도구적 관점, 인간중심주의	전체론적 관점에서 인간을 자연의 일부로 봄. 인간-자연 관계의 근본적 재설정을 위해 보다 강한 윤리적 접근 강조
문제해결의 관점	법과 규제, 과학기술 낙관론적 처방	과학기술의 부정적 측면을 제어하기 위한 책임윤리 강조. 자연에 대한 책임윤리 확장을 통해 인간-자연의 공생, 조화 추구
시간관과 정책이해	자연자원 보호를 통한 단기적 개발이익	장기적 시간틀에 의거해 자연파괴형 성장의 근본적 치유. 사회전체의 생태적 전환. 생물정책 과정에 생명윤리 도입

Ⅲ. 공무원 생태윤리의 주요범주 및 행위규범

생태계에 미치는 모든 정책결과에 대해 공무원이 책임윤리를 갖도록 하기 위

해, 개발이익이 난무하고 반 생태적 정책집행이 이루어지기 쉬운 국토개발현장, 지역경제현장에서 이들이 필히 참고하고 준수해야 할 행위규범과 행동준칙⁵⁾은 무엇인가?

책임윤리 유형과 생태윤리 논의의 시사점, 공직윤리의 주요차원이 공무원 생태윤리의 범주 설정에 참고가 되므로, 이 3가지 논의를 종합한 뒤, 거기서 생태윤리 범주를 도출한다.

1. 책임윤리, 생태윤리, 공직윤리 논의의 시사점

1) 현대 책임윤리의 유형: 소급(치유) 책임과 예방 책임

실천윤리인 공무원 생태윤리는 책임윤리로 진화해야 한다. 실천윤리의 공통주제는 행위자로서 해선 안 되는 것과 꼭 해야 할 것을 규정하는 존재론적 책임의 문제이기 때문이다.

존재론적 책임은 존재적 사실의 결과에 대한 책임에서부터 시작해 미래에 대한 존재적 당위로 전개된다. 이처럼 책임 개념은 당위 개념을 내포하며, 그런 존재당위(Seinsollen)에 대한 반응으로서 누군가의 행위당위(Tunsollen)도 내포한다.

이런 점을 고려하면, 책임윤리의 유형은 행위결과의 사실에 대한 인과적 소급(치유)⁶⁾ 책임과 미래지향적인 행위당위적 책임으로 대분되는데, 다시 전자는 도덕적 사후관리 차원에서 특정 인과적 행위에 대한 소극적 치유 책임과 적극적 치유 책임으로 나뉜다. 그리고 후자는 향후 특정결과가 일어나지 않게 할 적극적 예방 책임이 된다(변순용, 2007: 132).

2) 생태(환경)윤리 논의의 시사점: 자연환경 보호, 보존에서 생태계의 보전, 복원 쪽으로

환경윤리,⁷⁾ 생태윤리와 관련해선 현재 다양한 시각이 존재한다. 크게 보면 인간

5) 윤리는 사람이 특정상황에서 무엇을 어떻게 해야 할지에 대한 준거들을 제공하는 행위규범(code of conduct)이다. 행위규범은 특정상황에서 기대되는 행동준칙(準則; working rules)들로 구체화되고 실천된다.

6) 책임윤리에선 소급 표현을 쓰지만, 소급에서 그치지 않고 치유가 그 궁극적 목적이므로, 여기서 치유라는 개념을 쓴다.

중심주의와 비인간중심주의가 있는데, 전자는 강한 인간중심주의와 약한 인간중심주의로 나뉘고, 후자는 다시 생명중심주의와 생태중심주의로 나뉜다(Stenmark, 2002).

강한 인간중심주의는 자연에 대한 인간의 지배를 강조하고, 자연을 인간이익을 위해 관리, 이용될 수 있는 자원으로 취급한다. 이런 점에서 자연 보호(保護)는 인간효용의 극대화라는 자원개발 목적의 단순한 수단이 되기 쉽다. 반면 약한 인간중심주의는 인간 만족뿐 아니라 우리가 그 일부이기도 한 생태계의 지속도 중시한다. 따라서 자연자원 이용에 대한 최소한의 안전기준을 마련하며, 간혹 자연에 본질적 가치를 부여하기도 한다. 단 비인간적 생물종이 인간의 기본욕구를 위협할 경우(예: 코끼리, 멧돼지의 경작물 파괴, 말라리아 모기에 의한 인간질병 확대)엔 그들 서식지의 보존에 반대한다(Barrett & Grizzle, 1999: 34).

비인간중심주의인 생명중심주의(biocentrism)는 인류생존을 위해 다른 생명체가 필요한 것이 아니라, 그것들이 단지 존재한다는 이유만으로도 그것과 인간 간엔 윤리적 고려의 관계가 성립된다고 본다. 야생지, 웅장한 경관 및 국립공원도 국가유산이나 국가의 역사라는 점에서 본질적 가치를 지닌 것으로 본다(테차르팅, 1999: 214-221). 대표론자인 Taylor는 이런 점에서 출발해 ‘자연에의 존중’ 개념을 창안했다. 자연존중의 태도는 모든 생물, 개체군, 생명공동체가 자신의 본질적 가치를 지닌다는 확신에서 출발하는데, 우리가 모든 생명이 각자 타고난 가치의 주체임을 인식할 때, 그것들을 결코 도구적 기능을 수행하는 객체나 대상으로 전락시킬 수 없다는 것이다.

생태중심주의(ecocentrism)는 생명중심주의의 확장적 견해로서, 자연의 본질적 가치를 더욱 강조한다(Barrett & Grizzle, 1999: 33). Leopold는 자연은 하나의 생태재(ecological good)이며, 전체로서의 자연은 그 자체의 권리를 지니므로, 있는 그대로 보존(保全)되어야 한다는 등 생태계 보전 사상의 주요원칙을 제공했다(Tyburski, 2008: 101-104). 생태중심주의는 인간을 자연 생태계의 평범한 성원으로 보고, 인간이 자연에 간섭하지 않음으로써 자연을 그대로 보전하거나, 자연의 자율적 복원

7) 전술했듯이 환경윤리는 한계를 갖는 개념이지만, 후술하는 4대강 정비사업에서 보듯이 우리의 현실은 소극적 통제책인 법규 위주의 환경윤리조차 제대로 준수되지 못하는 실정이다. 이런 이유로 환경윤리의 일부 측면, 즉 법규제를 생태윤리의 소극적 범주로 설정해 일정부분 활용해 본다.

력을 신뢰할 것을 강조한다(Leopold, 1949).

상기한 것처럼 자연의 도구적 가치에서 벗어나 그 본질적 가치를 인정할 때, 자연에 대한 인간의 인식은 인간-자연을 별개로 보는 분리적 인식에서 체계적 인식으로 전환될 수 있다. 분리적 인식은 인간지식에 의거한 과학적 예측과 통제를 중시한다. 즉 과학지식에 의거해 계산된 위험과 예측된 효용에 비례해 행동할 것을 지지하는 위험진단과 비용-편익분석을 시도한다. 따라서 합리적 의사결정을 추구하지만, 그 과정에서 피영향집단인 자연의 본질적 가치엔 무지하다(Alroe & Kristensen, 2003: 62). 반면 체계적 인식에선 자연 생태계를 인간과 세상만물이 서로 상호작용하는 질적 충만성의 세계로 본다. 인간을 유기체로 보면, 마음, 생각, 자아 같은 인간의 고유한 특성(nature)도 자연(Nature)의 한 부분이란 것이다.⁸⁾ 그런데도 현대 과학지식은 인간의 마음과 자연의 물질세계를 분리시켜, 자연을 가치자유적 인간조종의 객체로 취급한다고 비판한다. 따라서 체계적 인식은 인간지식의 한계를 성찰하며 자연의 자율적 복원(復元)력을 강조한다(Rosenthal & Buchholz, 1998: 399).

자연의 본질적 가치와 인간-자연관계에 대한 체계적 인식을 강조하는 상기한 논의는, 우리가 생명중심주의와 생태중심주의의 본질을 좀더 반영하는 쪽으로 생태윤리의 내포를 깊게 할 필요성을 보여준다. 우리가 자연의 본질적 가치를 인식할 때, 도구적 자연관에 따른 분리적 인식에서나 가능했던 단순한 자연자원 보호나 소극적 환경보존에서 벗어나, 생태계 보전과 복원을 위한 공무원의 적극적 책무에 대해 체계적으로 인식할 수 있다.

3) 공직윤리의 2차원: 소극적 윤리와 적극적 윤리

윤리는 행위의 옳고 그름을 구분하고 판단하는 기준이다(Sheeran, 1993: 49-50). 즉 인간으로서 해선 안 되는 것은 최소한 하지 말도록 법규로 정하고, 인간으로서 응당 해야 할 바람직한 도리라면 그것이 법적 근거가 미비하고 타인이 요구하기

8) 생태주의에선 2개의 자아를 구분하는데, 그 중 하나(self)는 인간의 의식적 신념, 욕구, 내용들로 구성된 자아이고, 다른 하나(Self)는 이런 자아의 배후에서 자연과 함께 있는 큰 자아이다. 큰 자아의 실현은 인간-비인간, 자아-타자 간에 어떤 존재론적 구분도 없음을 체험하는 과정으로서, 결국은 자기를 더 큰 전체인 생태계의 일부로 인식하는 자기 반성의 과정이다(데자르맹, 1999: 353-355).

전이라도 열정을 갖고 적극 출선할 것을 요구한다(Rosenbloom, 1983).

그렇다면 공무원 생태윤리는 자연을 해하는 행동을 하지 말라는 법규준수(legal compliance) 차원의 최소한 통제책을 강조하거나, 해선 안 되는데도 불구하고 이미 파괴시킨 자연에 인위적 관리를 가해 더 이상의 자연자원 훼손을 막고 환경을 보존해 내는 소극적 윤리와, 법에 근거가 없더라도 생태계 보전, 복원이 바람직하다고 생각될 때, 공무원이 스스로 열정(aspiration)을 갖고 생태계 보전, 복원에 적극 나서는 적극적 윤리로 나뉠 수 있다.

상기한 3 논의를 종합해 보면, 다음과 같이 4 차원의 공무원 생태윤리 범주와 각각의 범주를 대표하는 기본 행위규범을 도출할 수 있다.

<표 2> 공무원 생태윤리의 주요범주와 행위규범

공무원 생태윤리		자연 및 미래세대에의 책임윤리	
		치유 책임	예방 ⁹⁾ 책임
공직 윤리	소극적	소극적 치유윤리(보호 규범)	소극적 예방윤리(보존 규범)
	적극적	적극적 치유윤리(복원 규범)	적극적 예방윤리(보전 규범)

2. 공무원 생태윤리의 주요범주와 행위규범들

1) 소극적 치유 윤리(보호)와 소극적 예방 윤리(보존)

공무원의 소극적 생태윤리는 일단은 파괴된 자연환경을 효율적으로 관리, 보호 하면서, 더 이상의 자연환경 파괴를 막기 위한 법규 준수에 일차적 관심을 둔다. 여기서 보호(保護; protection)는 이미 상당히 변경, 훼손된 생태계를 제한적으로 이용하면서, 인간의 지속적 이용을 위해 강력한 법적 규제와 인위적 관리를 가하는

9) 예방에는 곧 닥쳐오리라 예상되는 단기적 환경위험(danger) 제거와, 당장은 대두하지 않지만 위험원천의 인지가 어렵고 영향력도 클 것으로 예측되는 위기(risk) 예방이 있다(정선양, 1999). 여기서 단기적 환경위험 제거를 위한 법규마련과 기술처방을 ‘보존’이라는 소극적 예방윤리로 규정하고, 불확실하지만 파급효과는 매우 큰 생태위기에 근본적으로 대비하기 위해 자연을 있는 그대로 ‘보전’하는 방법을 적극적 예방윤리로 구분한다.

것이다.

각종 오염물질 제거, 방지를 위한 대기 및 수질오염 규제, 살충제 규제, 유해 및 독극 화학물 규제, 폐기물 처리, 정화 등 천연의 토지, 물, 공기오염의 치유를 목적으로 한 법규 제정과 준수, 에너지 이용 합리화, 자원 재활용 등 과학기술적 처방에 의거한 자연자원의 효율적 보호 관리가 그것이다. 국립공원 내 석축, 철책 설치, 등산로 정비도 이에 포함된다.

보호에서 좀더 진화한 개념으로 보존(保存; conservation)이 있다. 이는 원상태가 다소 변형된 생태계의 관리로서, 제한적 이용을 허하되 더 이상의 자연 훼손, 남용을 막기 위해 최소한의 인위적 관리를 하는 것이다(이지훈, 2010: 103). 청정수질 보존, 대양, 연안 보존, 멸종조수 보존 등이 이에 해당된다. 단기적 환경위험요소의 제거도 보존의 한 유형인데, 국립공원 내 침식방지시설 설치가 그 예이다.

국유림 및 공유지 관리도 이에 해당되는데, 미국의 초대 산림청장을 지낸 Pinchot는 “산림지역을 현명하게 이용하기 위해 산림을 보존해야 한다”고 주장했다. 그는 국유림에 대한 과학적 관리경영의 초기 옹호자로서, 공유지 등 자연자원이 대중의 사용을 위한 도구적 가치를 지니므로, 최대 다수의 최대 선을 위해 자연자원의 착취를 막고 최장기간 그 사용을 가능하게 하기 위해 환경보존 법규의 조속한 마련이 필요하다고 보았다. 또 그는 전문가의 과학기술 지식에 의거해 상충된 이익들을 조정함으로써 전체의 선을 극대화시키는 과학적 산림경영기법이 최선의 방법이라고 강조했다(데자르댕, 1999: 59).

소극적 생태윤리의 행위규범인 법규준수와 과학기술적 처방에 의거한 자연보호나 환경보존 조치는, 당대를 기준으로 해 자연이 훼손, 남용되지 않게 자연을 제한적으로 이용하되 그것을 인위적으로 관리하는 것으로서, 도구적 자연관을 완전히 배제하지 못해 자연의 상업화와 개발주의를 일부 허용한다. 특히 환경문제를 과학기술이 해결해 준다는 낙관주의는 문제해결이 아닌 문제치환전략으로 왜곡된다(Barry, 1999). 즉 타 매체(예: 수질오염물을 고체폐기물로), 다른 장소(예: 선진국에서 제3세계로), 미래세대로 환경문제 책임을 치환한다.

2) 적극적 예방 윤리(보전)과 적극적 치유 윤리(복원)

공무원 생태윤리의 궁극적 확립을 위해선, 환경파괴 요인을 법규제와 과학기술

로써 제어하는 소극적 윤리에 그쳐선 안 되고, 생태계 파괴의 소지를 근본적으로 치유, 예방하고, 인간-자연 간의 바람직한 관계를 항상적으로 유지, 확장하려는 다음의 노력이 요구된다.

(1) 보전(무위)

보전(保全; preservation)은 원시(pristine)상태의 생태계를 지속적으로 유지하기 위해, 자연의 제한적 이용은 물론 어떤 인위적 관리도 하지 않는 것이다(Perlman & Milder, 2005: 33). 보존이 당대를 기준으로 해 자연이 더 이상 훼손, 남용되지 않게 돌보는 의미인 반면, 보전은 후세를 위해 자연을 훼손하지 않고 그대로 물려주는 의미가 강하다(Van Jones, 2009). 따라서 이는 국립공원 등 자연 상태가 양호한 생태계에 적용 가능한 개념이다.

야생의 정신적, 심미적 가치를 살리기 위해 자연을 보전하는 것은 아름답고 건강한 야생의 영감을 주는 자연이 소비자로서의 내겐 이득이 되지 않지만, 시민으로서의 내겐 귀중한 것이기 때문이다. 특히 후손세대가 쾌적하고 아름다운 세계에서 살도록 배려하는 차원에서 야생지 보전은 현 세대의 책임윤리이다(테차르 텡, 1999: 107; 151). 보전은 개발환상에 젖어 막대한 생태위기를 자초할 소지를 근본적으로 차단하기 위해, 파괴되기 쉬운 자연을 원상태 그대로 유지함으로써 위협의 부메랑을 사전에 적극 예방하는 의미도 강하다.

1970년대는 미국의 자연환경 보호가 진일보한 시대였지만, 법적 규제만으론 좋은 결과를 얻지 못했다. 그러다가 1990년대 이후 비로소 보전 가치를 강조하고, 인간뿐 아니라 자연의 욕구도 동시에 고려하기 위한 정책적 인식을 갖게 됐다(Leuenberger & Bartle, 2009: 15). 예컨대 미국 연방기관은 야생지의 10,600만 에이커를 보전한다. 국립공원관리청이 그중의 4,400만 에이커를 관리하는데, 관리청은 동식물 서식처 보전을 위해 공유지의 8,400만 에이커도 관리한다(Henry & Armstrong, 2004). 미국 정부는 자연의 순환에 맡기자는 취지에서 산사태도 자연현상의 일부로 보고 그대로 놔둔다. 자연스런 생태적 조정과정인 산불 현장도 후손에게 있는 그대로 보여줘야 할 귀중한 자연자산으로 보고 보전한다.

미국 국립공원 시스템의 가장 큰 특징도 자연 경관을 최대한 있는 그대로 보전하는 것이다. 물론 초창기엔 야외 휴양지로서의 기능을 강조해 과도한 인공편의

시설을 도입했다. 그러나 20세기 중후반부터 레저 기능보다는 자연경관 보전을 최우선시 해 엄격한 공원관리에 들어가면서, 탐방로 통제 등의 제로방식으로 문제를 해결했다(이지훈, 2010: 87).

유럽의 생태계 보전 의지도 확고하다. 독일의 자연보전법은 인간개입에 의한 악영향으로부터 생물사회를 온전히 보전하는 것을 책무로 규정하고, 개발로 인해 생태계에 악영향을 미칠 경우 개발주체가 필히 보상케 하는 생태학적 보상제도를 시행한다(슈지 외, 2007: 127). 영국 도시들도 환경도시로 거듭 나기 위해 시정부와 환경단체를 주축으로, 에너지 저감 및 교통, 오염, 오물처리 등 생태환경보전전략을 수립했다. 공원, 녹지, 강, 철도, 도로변 서식 동식물에 대한 대대적인 생태조사를 통해, 보전을 위해 중요한 곳과 생태적으로 우수한 서식처를 발굴해 생태지도를 만들고, 그 보전을 도시개발 시 우선적으로 고려한다(김태환, 2002).

서양식의 보전 규범은 동양의 무위(無爲) 개념으로도 설명 가능하다. 도교주의는 자연의 자발성 경로추종을 인간 삶의 윤리적 방식으로 옹호하면서 그 자발성을 따르는 방법으로 무위를 강조한다(Chung-ying Cheng, 1998: 228). 여기서의 무위(non-action)는 해야 할 필요가 있는 것을 하지 않는 무행(無行; inaction)이 아니라, 어떤 어설픈 행동도 하지 않도록 단호하게 의도적 결정을 내리는 것이다. 무위가 지향하는 것은 혼란(不治) 없는 세상을 만드는 것인데, 혼란이 생기는 이유는 인간(人)의 자연 개입(爲)이 결국 자연을 속이는 거짓(僞=人+爲)을 낳게 하기 때문이다. 이는 목표설정, 경로선택, 진행방식에 있어 특히 주체적 역량이나 객관적 조건이 미숙한 상태에서 과도한 목표를 추구할 경우 당연히 발생한다.

신영복(2005: 282-304)은 이런 점에서 무위를 은둔이나 피세(避世)가 아니라 세계에 대한 적극 의지를 표명한 또 하나의 개세(改世) 사상으로 본다. 무위는 무행이 아니라 어떤 어설픈 자연파괴 행동도 하지 않도록 또하나의 의도적 결정을 내리고 준열히 지켜나가는 점에서 적극적 윤리이다. 그래서 '자연에 반하는 행동 절대 안 하기,' '자연이 그 자신의 경로를 따르게 그냥 놔두기' 등은 공무원에게 보전 규범의 행동준칙으로 작용할 수 있다.

우리의 경우는 보전을 위한 무위보다는 개발을 위한 인위가 기승을 부려왔다. 1977년에 환경보전법이 제정됐지만, 당시는 개발논리가 워낙 강해 환경보전법은 합리적 개발의 보완수단으로 형식화됐다. 환경보전이 실질보다는 수사학적 성격

이 강해, 1990년에 환경보전 원년을 선포하며 6개의 개별보전법이 제정됐지만, 곧바로 폐놀오염, 낙동강 식수오염, 시화호, 여천공단 오염 등 반 생태적 사건이 잇따랐다(문태훈, 1997). 보전 규범이 가장 필요한 국립공원도 상황은 마찬가지였다. 1960-70년대엔 국토개발, 1980년대엔 수용시설 개발 위주의 국토이용정책에 따라 국립공원 내에 관광도로를 개설하고 골프장, 콘도, 스키장을 개발하는 등 반 생태적 대규모 민간사업이 허용됐다. 1990년대에 들어와 국립공원의 이용-보전을 함께 고려하기 시작해, 자연휴식년제가 실시됐다. 1998년엔 관리기능이 환경부로 이관되면서 보전정책으로 선회하기 시작해, 위락시설의 공원 밖 이관, 생태탐방로 시설이 이루어졌다.

겨우 보전-이용 균형구도가 마련됐지만, 자치시대의 경쟁적 개발압력 아래 정부는 다시 국립공원 내 케이블카 설치에 앞장서고, 연안생태계, 연안국립공원의 지정취지를 무색케 하는 동서남해안발전특별법을 제정한다(이지훈, 2010: 28-30). 지방정부들도 지역생태계 보전보다는 지역경제 활성화를 위해, 골프장 건설, 갯벌 매립, 제방 구축 등 난개발을 일삼는다.

공무원들이 상기한 개발실패를 반복하지 않고 보전 규범을 체화하기 위해선 '생태적 중용과 생태계 자치' 개념을 이해할 필요가 있다. 생태계에서 일어나는 모든 부정적 변화는 결국 인간의 잘못된 잣대로 평가된 자연의 지나친 쌓임과 지나친 부족, 즉 생태적 불균형에서 시발한다. 따라서 사후에 되돌릴 수 없는 막대한 위험 소지를 안고 있는 대규모 댐 개발, 고속도로, 대운하 건설은 함부로 진행해선 안되며, 생태적 중용을 구현하기 위해 사전예방원칙이 환경위험 평가, 관리의 핵심 원칙으로 자리 잡아야 한다. 그래야만 생태계의 내부순환이 이루어져 생태계가 내부 자원만으로도 스스로 기능을 유지하는 생태계 자치력(eco-system autonomy)을 회복할 수 있다(이도원, 2004; Barry, 1999).

비가역성(irreversibility)은 일단 발생한 일은 다시 되돌릴 수 없다는 뜻인데, 생태계가 이를 잘 보여준다. 그래서 '사전예방 원칙'이 필요하다. 생태계는 무단히 변하고 치유하는 자정능력을 갖는다. 단 생태계는 문턱(threshold) 이전까지의 오염에 대해선 참고 버티지만, 그 선을 넘어선 순간 급변하며 붕괴한다. 따라서 생태계가 스스로 복원할 수 있는 회복력을 지닌 상태를 계속 유지, 보전하는 것이 무엇보다 중요하다(우석훈, 2011: 153). 여기서 보전이 공무원 생태윤리의 적극적 예방규

범으로 자리잡을 확고한 근거가 마련된다.

(2) 복원

보전이 어느 한 지역을 원시상태 그대로 유지하는 것이라면, 복원(restoration)은 훼손된 생태계를 적극적으로 치유해 자연의 원상태(original condition)로 되돌려 주는 것이다(Perlman & Milder, 2005: 33). 미국의 생태적 복원협회에 의하면, 생태적 복원은 농업, 산업, 채광 및 레저 등의 인간 활동으로 인해 위협 당하거나 사라질 위기에 처한 자연의 고결성을 회복하기 위한 인간의 정당한 자연 개입이다(Swart, Windt & Keulartz, 2001: 230).

복원은 질적으로 저급해진 생태계의 적극적 치유와 회복을 통해 자연의 본질적 가치를 확장시키는 것이다. 예컨대 침식된 하천의 생물학적 재생, 토양의 생생한 회복, 새로운 자연보호구의 창조(nature development)가 이에 해당된다(Ryn & Cowan, 1996). 복원 규범의 생태윤리적 함의를 되새기기 위해 유럽의 생태하천 및 토양복원 예를 들어보자.

Thur 강은 스위스의 북동쪽을 흐르는 Rhein강의 지류인데, 19세기 중반 3번에 걸쳐 홍수를 겪자 인공호안과 제방을 건설해 강을 직강화했다. 그럼에도 유속이 빨라지는 병목구간에서 대규모 홍수가 발생하자, 직선형 수로의 잘못을 깨닫고 자연형 사행하천으로 복원했다. 그러자 생물다양성이 증가하고 생태계도 복원되었다(최병성, 2010a: 24). 네덜란드의 역(逆)간척도 이와 비슷한 사례이다. 물을 퍼 내는 풍차 대신 강한 터보 엔진을 사용하자, 연간 800억 원의 비용이 소요되면서, 간척은 더 이상 경제적 사업이 되지 못했다. 게다가 물과 함께 상당량의 토사가 유출되며 지반이 침화되어 100년간 50-60cm나 가라앉는 등 자연의 반격이 시작됐다. 그래서 생존을 위해 역간척을 시도했다. 강 유역을 넓혀 물의 흐름을 자유롭게 만드는 등 재자연화 계획에 의해 간척지가 습지, 호수로 되돌려지자, 비버와 황새가 돌아왔다(김소희, 1999). 이처럼 유럽의 정부들은 제방을 없애 범람원을 다시 강에 돌려주며 강물이 넘칠 수 있는 여유 공간을 만들어 주는데, 이런 최신 토목기술을 자연의 순리를 따르는 ‘유연한 기술’이라 부른다(최병성, 2010b: 184).

생태계 복원은 동식물 서식처 복원과도 연관된다. 관계론적 생태윤리를 강조한 Taylor (1986)는 인간-자연 관계의 균형을 위해 절차적 규칙의 하나로서 ‘보상적 정

의'를 제시했다. 이는 인간-타 생명체 간 관계를 인간이 파괴했을 경우 이를 교정해 도덕적 균형을 회복하는 것으로, 파괴된 동물서식지의 복원, 포획동물 자연으로 되돌려 보내기가 해당된다.

<표 3> 공무원 생태윤리의 범주와 그 행위규범, 행동준칙

윤리범주	기본적 행위규범	세부 행동준칙
소극적 치유	- 자연 보호 (환경문제의 법적 규제와, 기술적 처방을 통한 자연자원 보호, 관리)	- 각종 오염배출 규제 및 오염, 폐기물 처리, 정화 - 에너지, 자원의 재활용 - 국립공원 내 석축 설치, 등산로 정비
소극적 예방	- 환경 보존(곧 닦쳐울 환경위험<danger>요소 제거, 자연의 훼손, 남용 방지용 법규제)	- 천연 공기, 땅, 물의 청정수준 보존법규 시행, 단속 - 국유림, 공유림의 과학적 관리 - 국립공원 내 침식방지 시설 설치
적극적 예방	- 생태계 보전 (장기적으로 닦쳐울 생태위기<risk> 요소의 사전 예방) - 자연의 자율적 회복력 유지 - 인위, 작위보다 무위 추구	- 야생지, 황무지의 보전과 생태지도 작성 - 생태조사를 통한 생태보전전략 수립과 생태적 서식처 발굴 및 도시 재개발 시 최우선적 고려 - 생태적 중용과 사전예방원칙의 학습 - 생태계 자치를 위한 무위의 행정기술 습득(자연에 반하는 행동 금지, 자연의 자발성 경로 추종)
적극적 치유	- 훼손된 생태계의 복원, 회복	- 생태적 폐허 복귀(역 간척 등 토양의 생생한 회복) - 재 자연화(제방하천을 자연하천으로 복원) - 유연한 기술 등 복원역량의 습득 - 자연보호구의 창조 - 야생동식물 서식처 복원, 포획동물의 자연귀환

IV. 공무원 생태윤리 수준의 성찰

상기한 생태윤리 범주들을 기준으로, 공무원 생태윤리의 현 수준을 4대강 정비 사업¹⁰⁾을 예로 들어 간략하게나마 진단하고 문제점을 성찰해 보자.

10) 4대강 정비사업만 갖고 공무원 생태윤리의 현 수준을 성찰하는 것에 무리가 있지만, 최근 단행된 가장 큰 규모의 공공 프로젝트였고, 지속적 사회논쟁 대상이 될 만큼 국토생태에 미칠 파급효과가 큰 점에서 예로 든다.

1. 소극적 생태윤리 관점에서의 성찰

4대강 정비사업은 16개의 대형 보를 건설하고 330km의 제방을 강화하며, 수심을 6m로 파서 634km에 걸쳐 5억7천만³m³의 퇴적물을 준설하는 대규모 토건사업이었다. 애당초 대운하 건설에 세찬 반대여론이 제기되자, 정부는 4대강 물길 잇기 → 4대강 하천정비 등 이름을 바꾸며 사업을 단행해 왔다. 처음엔 물류를 위해 대운하를 주장하다가 물류이익이 없음이 밝혀지자, 관광으로 말을 바꾸고 그것이 다시 반대여론에 부딪히자, 물 부족과 홍수예방이라는 명분을 제시했다(최병성, 2010b: 180).

건설교통부가 2006년에 발간한 ‘하천정비 기본계획 수립 및 하천별 정비현황’을 보면, 4대강을 포함한 국가하천 정비는 이미 97.3%가 종료된 실정이었다. 그런데도 정부는 홍수재해 복구 및 예방 투자비가 연 5조 원에 이르므로 단기간에 예산을 집중해 홍수문제를 해결해야 한다고 주장해 왔고, 만일 4대강을 정비하면 본류 및 지천의 홍수위험이 하강해 홍수에 대한 근본대책을 세울 수 있고 물 부족 문제도 해결된다고 4대강 정비를 강행했다.

그렇다면 4대강 정비과정에서 홍수 같은 단기적 환경위험 제거를 위한 법규준수와 기술적 처방 등 ‘보존’이라는 소극적 예방윤리는 실현되었는가? 또 물 부족에 대한 기술적 처방을 통해, 수자원 ‘보호’ 등 자연 보호, 관리 역량은 확보될 수 있는가?

국가재정법을 보면 5백억 원 이상 소요되는 대규모 공사는 시행 전에 필히 예비타당성 조사절차를 거치게 해 행정부를 견제하고 있다. 그러나 정부가 세금으로 4대강 정비사업을 단행하면서도 국가재정법을 비롯해 하천법, 환경영향평가법, 문화재보호법을 위반했다 하여, 국민소송단이 정부에 소송을 제기한 바 있다(임혜지, 2010: 19). 정부는 국가가 정책적으로 추진이 필요한 사업엔 조사 면제를 허용하는 국가재정법시행령 일부 개정령안을 입안, 통과시켜 버렸다. 사전 환경성과 검토를 의무화한 환경정책기본법 등 3개 핵심법의 규정절차도 무시했다. 그래서 22조 원이나 투입되는 국책사업인데도 예비타당성 조사절차가 90% 정도 제외되었고 환경영향평가도 4개월로 단축된 채, 공사기간도 2년에 그쳤다.¹¹⁾ 사업비 22

11) 반면 2500억 원의 예산이 든 군남 홍수조절지 사업은 예비타당성 검토 4년, 환경영향평가 3년,

조 원 중 8조 원을 수자원공사가 부담하게 했는데, 현행법에 그 시행근거가 없자 하천법, 수자원공사법을 개정했고, 부족한 돈은 사업기간 동안 회사채를 발행해 재원을 조달하게 했다.

더욱이 주변지역개발특별법을 제정해 수자원공사와 지방자치단체들 외에 대형 건설사에게도 유역 개발권을 주어, 주변지역을 관광복합단지, 레저시설, 친환경주택단지로 조성해 개발이익을 환수하게 함으로써(임석민, 2010, 김진애, 2010), 강유역의 난개발조차 예상된다.

현 정권 들어 환경부는 개발사업자 및 산업계 부담경감, 토지이용규제 개선, 기업환경 개선, 녹색성장 지원과 기술개발 저해규제 정비 등 86건의 규제완화, 해제 추진계획을 발표했다. 또 사전 환경성과 검토면제 확대, 상수원입지 규제완화 등 환경규제 합리화를 자체평가에서 주요성과로 보고하는 등, 보전부처로서의 존재 이유를 의심케 했다(윤순진, 2009).

2011년 초 정부는 당초 4대강 정비사업엔 없던 국가하천 및 지천까지 대상으로 한 지류정비사업을 제안했는데, 이엔 30곳 이상의 주요 지천에 30개 이상의 댐을 건설하는 내용이 포함돼 있다. 4대강 정비사업의 문제가 심각하게 드러나기 시작한 것은 2010년 추석 쫓 남한강 여주 인근에 쏟아진 호우로 인한 지천피해였다. 본류 중심의 과도한 준설을 추진하니 지천에 내린 호우로 지천 합류부에 과도한 침식이 발생한 것이다. 결국 4대강 사업을 지천정비사업으로 확장하지 않을 경우 홍수피해도 피할 수 없게 된 것이다(박재현, 2011). 한국방재협회에 따르면, 그간 홍수피해의 3.6%만 국가하천에서 발생할 뿐 대부분 홍수는 지방하천과 소하천에서 발생했다. 그런데 이런 지역은 놔두고 4대강 하류에만 관심을 두어 홍수대책으로 보기 어렵다는 지적도 있었다(김정욱, 2010: 21-25). Kondolf 등 국제적 하천 전문가들도 미국, EU의 홍수방어 표준기준에 의하면, 강의 상류가 아닌 4대강 하류에 보를 많이 둔 것은 홍수예방 목적에 맞지 않다고 지적한다(<http://www.kfem.or.kr>).

최근 4대강 사업구간 내의 16개 보 가운데 9개 보에서 누수가 발생했다. 국토해양부는 누수가 경미해 구조적 안전엔 문제가 없다고 하지만, 각종 사전 조사절차를 무시하며 무리하게 공사를 추진한 부작용이란 지적이 많다. 특히 낙동강 보에 누수가 집중된 것은 경상남도와 국토해양부가 사업권 회수다툼을 벌이며 수개월

공사기간이 6년이나 걸려 극명히 대조된다.

자연시켰던 공기를 단축하기 위해 서두른 탓이다(중앙일보, 2011.12.6자). 그간에도 준공일정을 맞추기 위해 설계-시공을 병행하는 패스트 트랙 방식과 돌관공사로 밀어부쳐, 하천생태계 파괴와 수질 악화 등 이미 부실공사를 예고했고(박재현, 2011), 야간공사 강행으로 인부들 인명사고도 그치지 않았다.

상기한 점들을 종합해 보면, 결국 4대강 정비과정에서 공무원들이 무리한 사업 진행을 위해서, 자연보호와 환경보존을 위해 기존에 제정된 법규를 철저히 지키지 않고, 핵심적 환경규제도 적지 않게 완화했던 점을 발견할 수 있다. 오히려 사업시행 근거 마련을 위한 무리한 관련법 개정과 개발이익 환수를 위해 난개발 소지가 있는 법을 제정한 것은 큰 문제이다.

부실공사에 따른 사업효과 저감도 우려된다. 기술 낙관론 아래 강에 제방을 쌓고 준설하는 등 상당한 인위적 관리를 했는데도, 수질악화, 누수발생 등 수자원 보호관리나, 홍수예방효과를 의심케 하는 지천정비 추가수요 발생, 하천생태계 파괴 등 유역환경 보존 등에서 미흡한 결과가 드러난다. 2008년 국립환경과학원 발표에 의하면, 낙동강 폐늘사고 이후 정부가 ‘맑은 물 대책’에 30조 원을 투자해, 강들은 상당히 맑고 바다도 깨끗했다. 4대강 정비사업은 이런 강에 댐을 쌓고 바다를 파 물이 고이게 해 오히려 오염 퇴적물을 만들 소지가 컸다. 여러 곳을 직강화하고 사람이 왕래하기 어려운 강유역에 체육시설, 놀이공간, 자전거길을 설치한 것은 전혀 녹색스럽지 않고 반생태적 개발시대로의 회귀라는 부정적 평가도 있다(윤순진, 2009). 기업에게 유역개발권을 허용해 자연의 상업화와 난개발마저 예상된다.

이런 점에서 우리는 4대강 정비과정에서 후퇴한 환경보존 관련법규를 재정비하고 보존 규범의 법적 규제 기반을 한층 다지는 데 만전을 기해야 한다. 도구적 자연관과 기술낙관론 아래 생태계에 무리한 인위적 관리를 가해온 부정적 정책관행에서도 벗어나야 한다.

2. 적극적 생태윤리 관점에서의 성찰

정부는 4대강 정비를 ‘버려진 강의 복원’이라고 말하지만, 제방 위주 및 보 건설 등 시멘트 위주의 공법으로 일관해 자연 생태계를 파괴하기 쉬워, 생태계 복원은

커녕 하천정비방법으로도 부적합하다는 비판을 받아 왔다(임혜지, 2010; 김정욱, 2010).

국제적으로 저명한 하천전문가들도 4대강 정비사업을 ‘운하의 변종’이며, 복원을 가장한 파괴사업으로 본다(<http://www.kfem.or.kr>). 독일의 Bernhart는 대규모 준설이 강의 투수층 저층대에 서식하는 생명체들을 말살시킨 점과, 강을 운하와 비슷한 구조로 만들어 생길 홍수 위험성을 지적했다. 특히 그는 국토해양부가 네덜란드를 준설 성공사례로 들면서, 이 나라가 상당히 제한된 구역에서만 준설했고 준설 시에도 저층대 서식생물에 미칠 영향을 정밀히 검토했던 점을 충분히 밝히지 않은 점을 비판한다.

미국의 Kondolf도 생태계 관련규정의 과학기준을 적용할 때 4대강은 복원으로 볼 수 없다고 단언한다. 복원이란 명목으로 하천에서 준설이 실시된 국제사례 수는 적고, 선진국의 준설연구가 몇십년 간 드문 이유는 준설이 매우 환경 파괴적이란 인식이 이미 팽배했기 때문이란 것이다. 보로 막힌 강은 잘 흐르지 않아 지하수 수질도 나빠질 것으로 예측했다.

이런 점을 고려하면 4대강 정비사업은 생태계의 진정한 복원과 무관해, 최근 정부가 쓰는 ‘4대강 살리기’란 표현이 무색해진다. 또 개발환상에 젖어 파괴하기 쉬운 자연을 원상태 대로 유지해 후세대에 물려주는 적극적 예방유리인 보전 규범과는 더욱더 거리감을 갖는다.

외국에선 이런 점을 고려해 생태계 보전과 복원에 신중하며, 복원을 통한 재자연화에 들어가는 막대한 비용을 감수한다. 일례로 미국 남부의 에버글레이즈 습지 안의 Kissimmee 강을 직강화하자 조류 90%와 척추동물 80%가 사라지고 플로리다만의 40%도 적조현상을 보여, 관광사업에 타격이 크고 용수공급에 문제가 생겼다. 그래서 직강화한 강을 복원하고 제방을 제거했다. 직강화 비용은 3천만 불이었지만, 복원엔 3억 불이나 들었다.

4대강은 많은 나라들이 천문학적 돈을 들여 복원하는 맑은 여울과 드넓은 백사장 살리기가 필요 없는 살아있는 강이었다. 그대로 두는 것이 공사비 22조 원을 절약하고, 후손의 복원비 수백조 원을 아끼는 길이었다. 우리는 자연을 그대로 두는 것이 가장 경제적이며 가장 뛰어난 보전방법임을 값비싼 복원비용에서 배워야 한다(최병성, 2010a: 25-28).

4대강 사업의 공정률은 이미 완공단계에 와 있고 2012년 초에 준공을 앞두고 있으니, 더 이상 논란을 하지 말자며 정부와 사회 일각에선 비가역성 논리를 주장한다. 그러나 사업에 따른 환경 후유증이 이미 전 국토에서 나타나고 있다. 담수로 인한 녹조, 악취, 지류, 지천의 역행침식, 보 인근의 오염퇴적물 제거를 위한 지속적 준설비용, 하중도, 백사장 등 주요습지의 훼손, 수자원공사의 8조 원 부채를 갚기 위한 상하수도 요금인상도 피할 수 없다.

우리의 대운하 모델이었던 라인-마인-도나우 운하는 공사 20년, 기술개발 준비까지 합치면 100년이 걸렸다. 반대가 심하자 12년간 중단되기도 했다. 예상보다 환경파괴가 심하고 도로, 철도가 발달해 운하가 덜 필요해졌기 때문이다. 수지는 안 맞지만 치열한 공방 끝에 완공했다. 단 학계와 환경단체가 요구한 최신기술을 동원해 친환경적 설계로 변경했다. 그럼에도 불구하고 100년에 1번꼴이던 홍수가 몇 년 간격으로 재발하고, 강유역 토지가 말라가고 지하수가 고갈되었다. 그러자 지금은 강둑을 헐고 범람지와 습지를 되살리는 재자연화 공사가 이루어지고 있다. 공사에 큰돈이 들지만, 홍수피해와 지하수 감소에 따른 향후의 지속적 피해를 돈으로 환산하면 더 큰 액수이므로 자연복원을 강행한 것이다(임혜지, 2010: 16-20). 일본 군마현 안바 댐은 자민당정권이 벌인 최대 토목공사로서 공사가 70% 진행됐지만, 하토야마 내각은 이를 중단시켰다. 큰돈을 들였어도 향후 치를 비용이 더 크면, 당장 그만두는 것이 낫기 때문이다(임석민, 2010: 36). 갯벌은 되살아나는데 몇 백 년이 걸리지만, 강은 1-2년 내 제방을 없애면 되살아난다. 한번 막으면 그만이라는 비가역성보다는 제방을 없애면 강을 다시 살릴 수 있다는 가역성 논리가 생태학적으로 더 타당하다(우석훈, 2011: 195).

V. 공무원 생태윤리 확립의 전제조건

생태계 파괴를 초래하기 쉬운 대규모 토건사업의 재발을 막고 향후 사회의 생태적 전환을 촉진시키기 위해 공무원의 생태윤리 확립이 긴요하다고 해서, 단번에 그것이 확립되는 것은 아니다. 생태윤리에 대한 공무원들의 이해를 돕고 그들의 노력을 독려하기 위해 다음의 조건들이 요구된다.

1. 생태적 자각 훈련

공무원이 생태윤리 확립의 필요성을 체감하며 생태문제 해결자로서 자신의 존재론적 위상을 자발적으로 수용하고 생태윤리를 스스로 체득하게 하는 체계적 학습과정이 필요하다. Campos(2002)는 이를 위해 개인 차원의 체험→성찰→행동단계를 제시한다. 즉 공무원이 자연의 본질적 가치를 몸소 체험하면서 그간의 자연 파괴를 성찰한 뒤, 자연을 보전하기 위한 책임있는 행동 속에서 자연 속 자신의 위치를 확립해 가는 단계를 강조한다.

Leopold(1949)도 자연의 직접적 체험이 인간의 지각과 세계관 변화를 촉진시키는 가장 좋은 방법임을 강조한다. 그는 자연을 체험하기 위해 스스로 자연 속으로 파헤쳐 들어가 그 속에 자신을 던지는 방식을 택해, 자연이 주는 교훈을 얻고자 했다. 그는 이런 체험을 통해, 인간이 자연과의 상호연관을 통해 존재하게 됨을 체험하는 과정인 생태적 자각(ecological conscience)을 맛보았고, 그 자신이 공리주의적 산림공무원에서 생태계 보전을 주창하는 생태철학자로 변신했다. 그는 자연체험을 통해 경제를 포함한 모든 인간 활동이 생태적 전체맥락의 한 하부체계를 이룸을 알게 될 때, 인간은 정복자가 아닌 생태공동체의 평범한 시민이란 새 인식을 하게 되고, 자연에 대해 더 겸손해진다고 보았다.

공무원의 생태적 자각은 이처럼 자연의 본질적 가치를 인정하면서, 인간이 자연의 정복자가 아니라 생태공동체의 일개 성원임을 알게 되는 것이다. 공무원의 생태윤리는 이런 깨달음에서 오는 심오한 내면변화의 외부 표현이다.

2. 정부 내에 생태친화적 담론의 형성

언어는 자연에 대한 인간의 지각을 형성한다. 따라서 공무원이 개발이익 등 인간중심담론에서 완전히 벗어나 자연에 대한 새로운 태도를 형성하도록 생태적 감수성을 함양하는 새로운 담론을 형성해 줄 필요도 있다(Turner, 2009: 195-201).

첫째, 보다 생태적으로 자각된 세계관을 반영하는 용어를 의도적으로 선택, 사용하는 것이다. 즉 animal that 대신 animal who로 변화시켜, 동물을 객체화시켜온 기존 담론에 저항하는 등 언어의 녹색화(greening)를 시도한다. 정부 안에서 생물

종 다양성, 지속가능성, 재활용, 생태발자국, 기후변화, 그린빌딩 등 생태친화적 어휘를 많이 채택할 필요가 있다.

둘째, 전체성, 유기체적 사유, 상호연계 등 인간세계 이상의 것과의 관계에 대한 친밀성을 제고해 주는 사고양식을 교육해야 한다. ‘어머니 지구’ 등 인간 이상의 세계를 추구하는 사고에 의도적으로 관여하면, 우리의 자연인식에 큰 변화가 온다.

3. 확장된 윤리교육

체계적 윤리교육을 통해 인간-자연의 상호작용이 경제적 교환을 초월하는 그 이상의 것임을 공무원들이 분명히 인식하게 할 필요도 있다. 즉 특정한 자연경관과 자연사건이 인간역사와 전통을 어떻게 형성하는지, 생태계 보전, 복원이 후세 인류의 삶의 질에 어떤 영향을 주는지를 이해시키는 등 확장된 윤리교육이 필요하다(Welchman, 1999: 419-420).

지금은 누구를 위한 문제이냐는 더 이상의 원론적 논의보다는 공무원이 생태문제 해결자의 역할을 효율적으로 수행하기 위한 방법론상 문제에 교육초점을 더 둘 때이다. 대안적 행위경로에 서열을 매기는 우선순위 초점적 중심주의(priority-focused centrism)보다는, 도덕적으로 고려하고 윤리적으로 확장해야 할 자연 대상을 빠짐없이 포괄하는 범위초점적 중심주의(scope-focused centrism)로 교육내용도 변해야 한다(Barrett & Grizzle, 1999: 36).

4. 복종업무 및 신분보장의 적극적 해석과 정책 반대자 보호제도 강화

계서제 조직의 특성상 공무원이 상부의 정책지시에 반대의견을 개진할 경우, 사퇴압력을 받거나 보직에서 불이익을 받을 수도 있다. 이런 이유로 인해 4대강 정비사업 시행명령에 순응한 공무원도 있을 수 있다. 그러나 공무원은 적절한 근거와 국민합의가 필수적인 정책과정에서 국민에게 올바른 국토생태 정보를 제공하고 국민의 생태적 요구를 정책과정에 적극 반영해야 한다. 헌법 7조에 명시된 “국민에 대한 봉사자로서 국민에 대해 책임진다”는 공무원 의무는 이를 강조한 것이다. 여기서 우리는 정권변동에 무관하게 환경정책의 일관성을 유지하기 위해

공무원법상 마련된 신분보장의 적극적 의미에 대해 생각해 봐야 한다.

자료가 임금을 섬기는 방법을 묻자, 공자는 “속이지 말고 덤벼들라”라고 답했다. 여기서 ‘덤벼라’는 뜻은 군주의 잘못을 목숨 걸고 간(諫)하라는 권고이다. 군주가 신하의 몸과 뜻을 사유화할 수 없다. 신하가 군주의 수족으로 동화되어선 안 되고, 이성적 거리를 유지하며 가치의 공유를 추구하는 상보적 관계를 추구하는 것이 군신유의의 맥락이다. 결국 임금의 명을 살피 마땅한 것만 헤아려 집행하는 것이 충(忠)이다(배병삼, 2010: 139-141).

법령과 공익에 적합할 것을 요구하는 직무명령의 실질요건에 대해선 학설이 대립하지만, 통설인 절충설은 하위 공무원이 요건을 심사할 수 있고, 법령해석상 차이인 경우엔 복종하지만, 중대, 명백한 법규위반엔 명령을 거부할 의무가 있다고 본다. 즉 반 생태적이고 위법한 직무명령엔, 공익에 입각해 정책반대 소신을 키울 수 있는 조건은 이미 마련되어 있다.

이에 더해 신분보장을 단순한 정년보장이 아닌 정책 일관성 유지라는 적극적 의미로 해석하는 진취적 윤리기풍이 공직사회 내부에 조성되어야 한다. 공무원이 조직에서 윤리적 갈등을 느낄 때 취할 수 있는 방법으론, i)자기의사 표현 후 협조하거나 보직이동 요구, ii)충실히 직무를 수행하면서 이의를 가진 사안만 외부에 자기의견 표현, iii)조직이 필요로 하는 지식,정보를 제공하지 않거나 타인의 정책 수행 방해, iv)내부정보를 비밀리에 외부에 유출하는 내부고발이 있다. 그러나 가장 근본적 해결책은 윤리담론 조성과 윤리적 구성원 보호를 위한 윤리적 조직 만들기이다(임도빈, 2007: 250). 따라서 내부고발자 보호제도 강화와 더불어, 상부의 위법한 직무명령에 대해 하위자들이 집합적 힘으로 반대하며 건설적 대안을 찾기 위해 진지하게 고민하는 정당한 공무원노조운동 및 조직시민행동이 필요하다.

5. 녹색 거버넌스의 확립

특정 지역주민은 토지공동체와 야생자원, 지역 고유의 생태적 특징에 대한 생생한 지식을 갖고 있다. 그들이 생태적으로 갖고 있는 시공간 지식(time and space knowledge)은 건전한 보전정책 결정의 핵심적 구성요소이다(Leuenberger & Bartle, 2009: 34). 따라서 정부는 의사결정에 주민들을 관여시켜 주민의 시공간 지식을 지역생태계의 보전, 복원에 적극 활용해야 한다. 이를 위해선 결국 민과의 파트너십

이 필요하다.

생태계 보전과 복원과정에선 사유재산권 제한으로 인해 많은 이해관계자의 반대와 비판에 직면하기 쉬우므로, 보전-복원정책 내용이 생태 엘리티즘의 함정에 빠지지 않고 이해관계자의 의견을 존중하는 쪽으로 구성되는 것도 중요하다 (Swart, Windt & Keulartz, 2001: 237). 실제로 EU의 보존-복원정책인 Natura 2000은 집행과정에서 멤버국가 내의 농민, 어민, 임업자 및 지역 거주자의 강한 저항에 직면했다. 그래서 EU 소속 정부들은 중앙집권적, 하향적 접근을 포기하고 상호작용적 거버넌스로 선회했다(Keulartz, 2009: 446-449). 즉 공공상담, 심의민주주의, 상호작용적 협치가 이들의 저항을 극복하고 정책산출의 정당성 확보 및 정책집행을 촉진시키기 위해 도입되었다.

6. 생태친화적 정책역량 학습

이젠 단기성과를 노린 녹색성장보다는 생태주의 원칙이 경제정책의 토대가 되어야 하고, 자연의 한계를 걱정하는 생태학원리가 정책현장에서 최대한 존중되어야 한다(브라운, 2003: 182). 따라서 인간중심주의에 터한 개발, 이용 중심인 보호, 보존정책에서 벗어나, 인간-자연관계 회복과 생태계 보전, 복원을 위한 공무원의 생태친화적 정책역량 학습이 요구된다.

먼저 생태조사를 통한 생태지도 작성과 생태보전전략 수립, 야생 생물의 자연 서식처 발굴과 도시 재개발에서의 최우선 고려, 침식하천의 생태적 재생, 매립된 갯벌의 재자연화, 제방하천의 자연 사행하천화 등 다양한 복원역량 학습과 유연한 기술의 습득이 필요하다.

지금까진 개발만 했지만 향후엔 보전의 경제적 가치도 찾아야 한다. 녹지율, 원시림 비율, 법적 보호종 등 기본변수와 유기농지 면적을 통해 생태 자산량, 즉 생태스톡 개념을 도출해, 생태스톡의 연간 변동률을 갖고 중앙 교부금 일부에서 생태스톡 보조금을 지급할 수 있다. 골프장 등 토목건설에 신중한 지자체와 그렇지 않은 지자체 간에 수백억 원의 교부금 차이가 나면, 현 지방의 반 생태적 토건구조에 큰 변화가 온다(우석훈, 2011: 502).

생태적 건전성을 확보하기 위한 대체에너지 육성 등 연성에너지 경로 강화, 폐기물 절감 등 환경부담 최소화를 지향한 녹색 공정기술 개발, 자연파괴에 직결되

는 재개발사업의 합리적 규제와 건축의 녹색화, 생태적으로 바람직하지 못한 물질에 생태세 부과, 환경인증제 등 녹색경제 조세지원, 전차, 철도 중심의 생태적 교통정책 강화, 비료, 제초제 등 인위성을 배제한 유기농, 자연농 지도 등 생태농업으로의 전환도 공무원의 생태친화적 정책학습대상이다.

VI. 결론

이 글에선 한 나라의 환경수준을 실제로 좌우하는 정책권을 쥔 공무원의 생태윤리 확립 의의를 환경윤리 성찰과 책임윤리와의 연결 시각에서 논했다. 책임윤리 유형, 생태윤리 논의의 시사점, 공직윤리의 주요 차원을 종합 고려해, 공무원 생태윤리를 소극적 치유윤리(보호), 소극적 예방윤리(보존), 적극적 치유윤리(복원), 적극적 예방윤리(보전)로 범주화한 뒤, 각 윤리범주를 구체화하기 위한 행위규범과 행동준칙도 살펴보았다. 특히 4대강 정비사업을 예로 들어 공무원 생태윤리의 현수준을 성찰한 뒤, 인간-자연 간 바람직한 관계설정을 위해 공무원이 열정을 갖고 생태계 보전,복원까지 나서는 적극적 생태윤리를 확립하기 위한 전제조건들로서, 관료의 생태적 자각훈련, 정부내 생태친화적 담론형성, 확장된 윤리교육, 복종의무와 신분보장의 적극 해석, 녹색 거버넌스 확립, 생태적 정책역량 학습을 강조했다.

■ 참고문헌

- 김소희. 1999. 《생명시대》. 서울: 학고재.
- 김정욱. 2010. “강은 하나님께서 모든 생명에게 주신 것.” 《녹색평론》, 5-6월호.
- 김태환. 2002. “레스터: 영국 최초의 환경도시.” 국토연구원 엮음, 《세계의 도시》. 서울: 한울.
- 문순홍. 2006. 《생태학의 담론》. 서울: 아르케.
- 문태훈. 1997. 《환경정책론》. 서울: 형설출판사.
- 박재현. 2011. “지류정비사업이 보여준 4대강의 불안한 미래.” (<http://weekly.changbi.com>).

- 배병삼. 2010. “삼강과 오류는 다르다.”《녹색평론》, 5-6월호.
- 변순용. 2007. 《책임의 윤리학》. 서울: 철학과 현실사.
- 신영복. 2005. 《강의: 나의 동양고전 독법》. 서울: 돌베개.
- 우석훈. 2011. 《비버블링: 신빈곤 시대의 정치경제학》. 서울: 개마고원.
- 윤순진. 2009. “이명박 정부 1년과 녹색의 변질.”(<http://weekly.changbi.com>).
- 이도원. 2004. 《생태에세이 (하): 흙에서 흙으로》. 서울: 사이언스 북스.
- 이도형. 2008. “생태관료 육성전략: Re-ing 모델의 전략적 재구성을 중심으로.”《행정논총》, 46(3): 93-120.
- 이정일. 2009. 《실천철학, 오늘의 삶을 말하다》. 서울: 이담북스.
- 이지훈. 2010. 《미국의 국립공원에서 배운다》. 서울: 한울.
- 임도빈. 2007. 《글로벌 시대의 공공윤리》. 서울: 법문사.
- 임석민. 2010. “물류효과 없는 운하, 재론의 여지도 없다.”《녹색평론》, 5-6월호.
- 임혜지. 2010. “4대강 사업.”《녹색평론》, 5-6월호.
- 정규호. 2005. “정치생태학, 생태적 상상력과 급진적 실천의 결합.” 빌 외, [정치생태학]. 당대.
- 정선양. 1999. 《환경정책론》. 서울: 박영사.
- 조명래. 2002. “국가론의 녹색화를 위한 시론.” 바람과 물 연구소 편, 《한국에서의 녹색 정치, 녹색국가》, 13-44. 서울: 당대.
- 최병성. 2010a. 《강은 살아 있다: 4대강 사업의 진실과 거짓》. 서울: 황소걸음.
- _____. 2010b. “4대강 사업의 미래를 보라.”《녹색평론》, 7-8월호.
- 한면희. 2007. “생태주의 이념과 현황 그리고 전망.” UNEP 한국위원회 엮음,《초록눈으로 세상읽기》. 서울: 한울.
- 볼프강 작스. 2001. “신개발.” 맨더, 골드스미스 편저, 《위대한 전환》. 서울: 동아일보사.
- 제임스 카드. 2010. “한국의 4대강 프로젝트: 경기부양책인가 쓸데없는 짓거리인가.”《녹색평론》, 5-6월호.
- Des Jardins, J. R. 1999. *Environmental Ethics*. U. K.: International Thomson Pub..[김명식 역. 1999.《환경윤리》. 서울: 자작나무].
- Brown, Lester. 2001. *Eco-economy*. W. W. Norton & Company[생태경제연구회 역. 2003. 《에코 이코노미》. 서울: 도요새].
- Alroe, H. & Kristensen, E. 2003. “Toward a Systemic Ethic: In Search of Ethical Basis for Sustainability and Precaution. *Environmental Ethics*”, 25(1): 59-78.

- Barrett, B. & Grizzle, R. 1999. "A Holistic Approach to Sustainability Based on Pluralism Stewardship." *Environmental Ethics*, 21(1): 23-42.
- Barry, J. (1999). *Rethinking Green Politics*. London: Sage Pub..
- Campos, Daniel G. 2002. "Assessing the Value of Nature: A Transactional Approach." *Environmental Ethics*, 24(1): 57-75.
- Cawley, R. 2001. "Everything is Hitched to Everything Else: Environmentalism, Governmentality and Legitimacy." *Administrative Theory and Praxis*, 23(1): 83-98.
- Dryzek, John, S. 1987. *Rational Ecology: Environment & Political Economy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Eckersley, R. 2004. *Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. MIT Press.
- Goulet, Denis. 1997. "Development Ethics: a New Discipline." *International Journal of Social Economics*, 24(11): 1160-1171.
- Jonas, H. 1984. *The Imperative of Responsibility: In Search of Ethics for the Technological Age*. University of Chicago Press.
- Jun, Jong S. 1986. *Public Administration: Design and Problem Solving*. Macmillan Pub..
- Keulartz, Jozef 2009. "European Nature Conservation and Restoration Policy-Problems and Perspectives." *Restoration Ecology*, 17(4): 446-450.
- Leopold, A. 1949. *A Sand County Almanac with Essays on Conservation from Round River*. Oxford University Press.
- Leuenberger, D. Z. & Bartle, J. R. 2009. *Sustainable Development for Public Administration*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Luton, Larry S. 2001. "Pleistocene Public Administration: The Import of Paul Shepard's Ecological Philosophy for Public Administration." *Administrative Theory & Praxis*, 23(1): 67-82.
- Meyer-Emerick, Nancy. 2007. "Public Administration and The Life Science." *Administration & Society*, 38(6): 689-706.
- Paehlke, R. & D. Torgerson. 1990. "Environmental Politics and the Administrative State." In Paehlke & Torgerson (eds.). *Managing Leviathan: Environment Politics & The Administrative State*. London: Belhaven Press.
- Parkin, James. 1994. *Public Management: Technology, Democracy and Organization Reform*. Aldershot: Avebury.

- Perlman, D. L. & Milder, J. C. 2005. *Practical Ecology: For Planners, Developers & Citizens*. Washington, D.C.: Island Press.
- Rosenthal, Sandra & Buchholz, Rogene. 1998. "Bridging Environmental and Business Ethics: A Pragmatic Framework." *Environmental Ethics*, 20(4): 393-408.
- Ryn, Sim Van der & Cowan, Stuart. 1996. *Ecological Design*. Island Press.
- Stenmark, Mikael. 2002. "The Relevance of Environmental Ethical Theory for Policy Making." *Environmental Ethics*, 24(2): 135-148.
- Swart, J. A. Windt, H. Keulartz, J. 2001. "Valuation of Nature in Conservation and Restoration." *Restoration Ecology*, 9(2): 230-238.
- Taylor, P. 1986. *Respect for Nature*. Princeton University Press.
- Turner, Rita. 2009. "The Discursive Construction of Anthropocentrism." *Environmental Ethics*, 31(2): 183-202.
- Tyburnski, Wlodzimierz. 2008. "Origin and Development of Ecological Philosophy and Environmental Ethics and Their Impact on the Idea of Sustainable Development." *Sustainable Development*, Vol.16: 100-108.
- Van Jones. 2009. *The Green Color Economy*. HarperOne.
- Welchman, Jennifer. 1999. "The Virtues of Stewardship." *Environmental Ethics*, 21(4): 411-423.
- Woller, Gary M. 1998. "Toward a Reconciliation of the Bureaucratic and Democratic Ethos." *Administration & Society*, 30(1).