

Vol. **2023-31**
2023. 04. 27.

정책특독

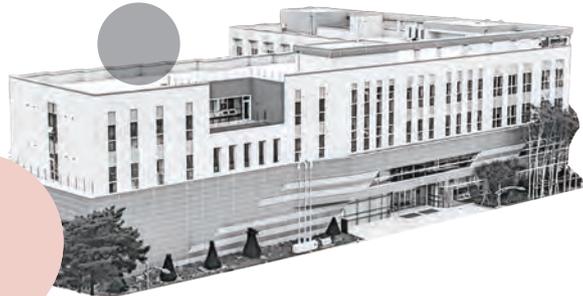
ISSN 2951-3510

환경관리, 중앙집권형에서 지방분권형으로

김경남

선임연구위원

033-250-1325 robert00@gi.re.kr



Gi 강원연구원

● ● 환경관리, 중앙집권형에서 지방분권형으로 ● ●

우리나라는 경제개발 우선의 정책환경 속에서 수다한 수질오염 및 대기오염 사건을 겪었다. 그때마다 새로운 법규와 제도가 도입되었고, 우리는 당연히 여겼다. 당연시하는 인식 배경에는 저널리즘에 의해 생산된 급진적 환경감수성이 자리하고 있다. 지금은 그 감수성이 사회적 손익판단을 왜곡시키고 있다. 환경재 사용과 생산에 있어 도시는 무임승차, 지방은 기회손실, 그 사례가 강원도이다.

청정환경이 자랑인 강원도는 광범위한 환경규제를 받아 왔고, 그 과정에서 매년 약 60조 원의 기회손실을 입었다. 그 결과 GRDP 전국 최하위, 소멸에 직면한 시군이 18개 중 14개이다. 이렇듯 경제사정이 어려운데 도민이 자연환경 관리에 관심을 쏟을 수 있을까? 나의 생업과 생활이 청정환경과 직간접적으로 연계되고 그곳에서 소득이 발생한다고 가정한다면, 자연은 보호받고 지속가능하게 되지 않을까?

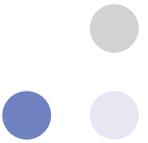
이러한 질문에 대한 모범답안은 있다. 노벨경제학자 Elinor Ostrom은 생업과 생활이 자연과 밀접하게 연결된 공동체라면 자율적으로 자연자원 관리제도를 만들어 환경 지속가능성을 유지시킨다는 사례를 제시하였다. 이때 분권은 주민자율이 작동할 수 있는 기초 토양이다. 우리의 환경관리, 지속가능성을 위해서라도 중앙집권형에서 지방분권형으로 변태(變態)되어야 한다. 강원특별법은 자연자원 관리의 자율성 구축을 위한 전국 최초의 도전이다. 강원도민은 국가에 이의 적부(的否) 검토를 요청한다.



‘정책특독’은 강원도 미래가치의 현재화를 위해 시의성 있고 실용적인 정책발굴 및 아이디어 제공을 목적으로 하고 있습니다.

*본 자료의 내용은 연구자의 견해이며 강원연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

* 본 보고서의 내용을 보도하거나 인용하실 경우에는 「정책특독」 및 「집필자명」을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.



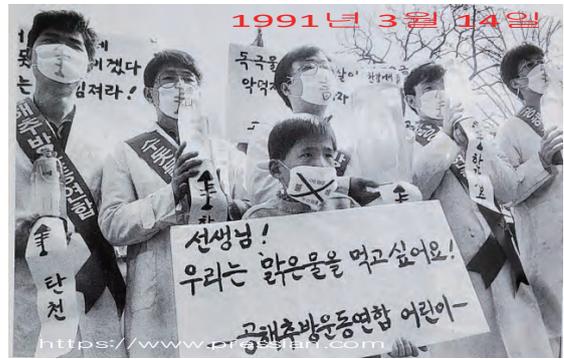
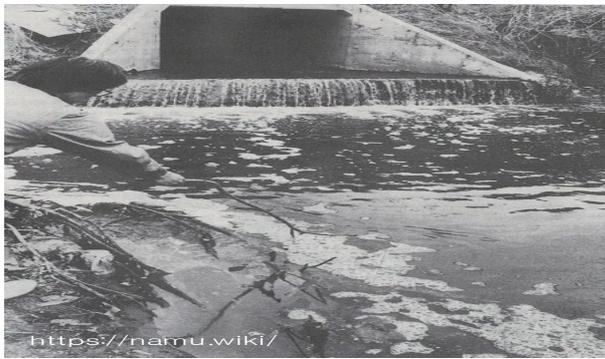
01

환경감수성 그리고 사회 이슈화

• 공동체의 안전과 편리를 위협하는 쇼킹한 사건은 그 반작용도 크다

- 구미 공업단지 내 두산전자가 1991년 3월 14일과 4월 22일 두 차례에 걸쳐 각각 폐놀 30여 톤과 1.3 톤을 낙동강으로 유출, 국민은 폐놀의 위험성 각인
- 높아진 수돗물 불신 풍조는 정수기 사업과 당시 불법이던 생수시장을 활성화시켰고, 「환경범죄의 처벌에 관한 특별조치법」 제정의 계기가 됨

<그림 1> 1991년 낙동강 폐놀사건 당시의 뉴스 사진



우리의 환경감수성은 산업활동에서 발생된 문제에서 시작되어, 생활 및 자연환경 전반에 대해 강력한 제제와 감시라는 사회적 공감대 형성의 기초가 됨

• 높아진 환경감수성은 환경이슈를 소모적으로 확대 재생산한다.

- 사례 1: “2018 평창 동계올림픽 정선 알파인 스키장”에 포함된 생태자연도 1등급지(약 62ha), 유전자보호림(9ha)을 위해 최대 2천억 원을 추가 투자하여 복원하자는 다툼(건설비 2천억 원 투자 별도)

<그림 2> 강원도 정선군 가리왕산 소재 알파인스키장 시설 전후의 전경



전국의 생태자연도 1등급지는 약 9,913.8km², 유전자보호림은 가리왕산에만 2.475km²가 있는 등, 희소성 기준으로 사회적 경중을 충분히 판단할 수 있음

- 사례 2: CNN이 “세계의 겨울 7대 불가사의”로 선정한 화천 산천어 축제도 “생명을 담보로 한 인간중심의 향연”이라는 세간의 지적을 받음(2020년)

<그림 3> 화천산천어 축제에 대한 지적과 항의



▶ 축제에 사용되는 산천어는 법·제도 준용, 검증된 사육기술 및 사회적 통념에 기반하여 1년여 동안 치밀하게 준비되었음에도 논쟁의 소재로 전락

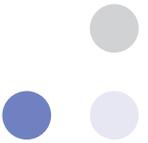
● 환경훼손이 수도권을 위해 서라면, 지역 이기주의로 호도된다.

- 기 당 약 600m를 훼손하는 철탑 230기를 건설하는 동해안~신가평 송전선로시설 계획(영월, 정선, 평창, 횡성, 홍천 경유~ 수도권으로 500KV 송전)은 사회적 환경이슈화 및 주민동의 없이 관련 중앙부처 승인을 신속하게 획득

<그림 4> 송전선로 경유지와 주민들의 항의 모습



▶ 절대보호구역인 백두대간보호구역, 생태자연도 1등급지, 보전산지를 통과하는 사업이지만, 국가차원의 이슈화가 아닌, 지역주민의 생존권으로만 치부됨



02

절대규제의 배경, 매우 높은 강원도의 국유산지 비율

- 행정면적 약 17,800km², 산지면적 13,600km² 그중 50%가 국가소유, 개발 불가
 - 1910년대 총독부 산림조사 당시 소유권을 증빙하지 못하는 문맹자의 산지 및 마을 땔감산지의 국유화 그리고 최근의 국유산지 확대 정책은 강원도내 산지를 최대한 국유화 시켰고 타 지역 대비 그 비율이 매우 높아지는 결과 초래



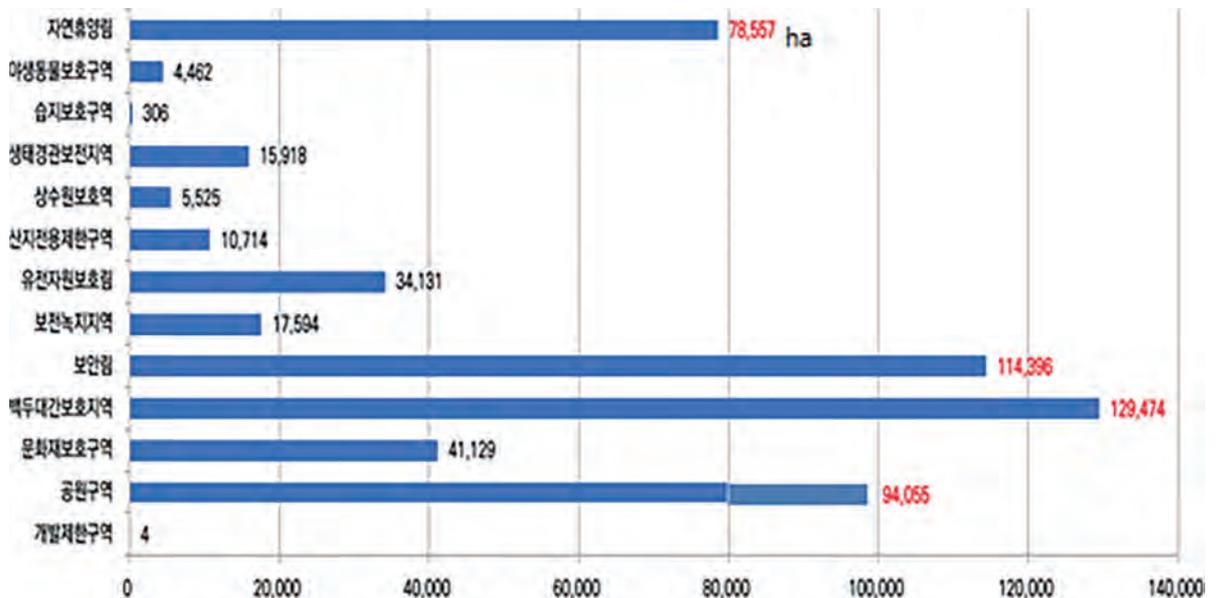
대도시는 환경재 생산에 무임승차, 대신 강원도가 전담해야하는 상황 초래

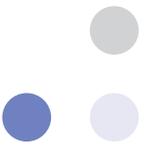
<그림 5> 강원도 산림 용도 실태



- 2005년 즈음부터 보다 강화된 환경/산림 규제
 - 환경부 소관 9개 및 산림청 소관 4개 구역설정에 의한 강원도내 규제산지는 546,269ha. 이로 인해 산지가 포함된 경제 산업 육성 전략 대부분이 좌초

<그림 6> 강원도내 산지를 대상으로 한 환경/산림 규제 현황





03

강원도 청정자연의 역설과 진실

● 청정자연, 첨단산업화 및 제조업 육성의 기회를 포기하게 만든다

- 푸른 산, 맑은 물 그리고 깨끗한 공기, 환경공공재 생산기능만을 채근받게 되면서 청정자연이 강원도 GRDP 성장의 족쇄로 작용

▶ 준수도권에 위치하나 전국 최하위의 산업단지 보유 및 산업생산력에 직면

<표 1> 2022년 2분기 산업단지 현황('21년 기준)

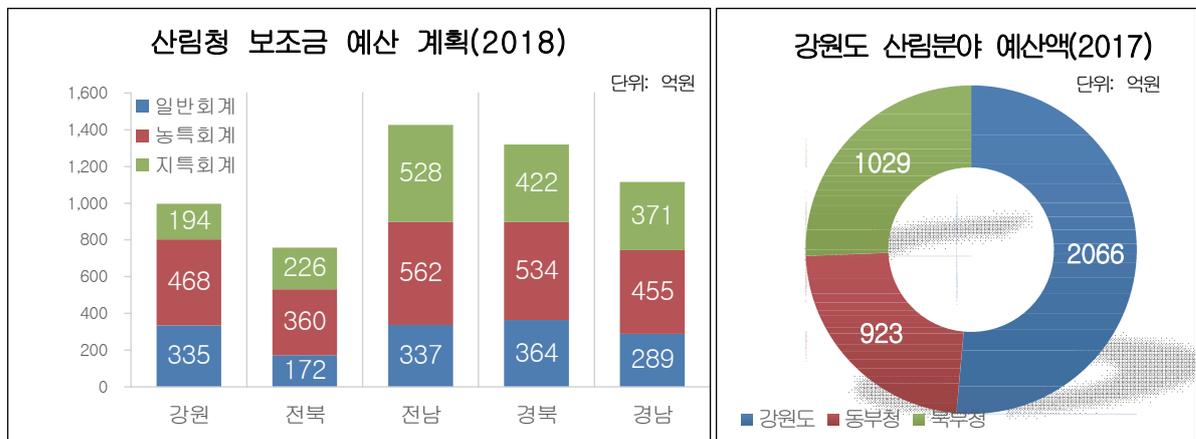
구분	강원도		전국		
	단지수	지정면적(천m ²)	단지수	지정면적(천m ²)	
산업 단지 현황	국가	1	4,278	47	799,817
	일반	25	14,887	701	555,117
	도시첨단	6	465	38	9,216
	농공	45	7,123	476	77,265
	종합(개)	77	26,753	1,262	1,441,415
누계생산액(백만원)		4,871,225		631,047,652	

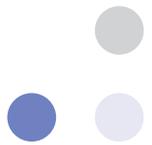
● 환경공공재 생산 비중과 지역별 예산투자 규모는 일치하지 않는다.

- 전국 임가(임가)는 86,953가구로서 경북 22,942>경남 13,257>전남 12,490>강원 7,827 순으로서 절대보전 임지가 큰 강원도의 임가 수는 전국 4번째

▶ 이·활용에 제한이 큰 국유산지 비율이 높아, 임가 수도 면적대비 적음

<그림 7> 지자체별 산림청의 보조금 예산계획 및 강원도 산림분야 투자 규모





• 큰 개발이익이 불법행위를 유인한다.

- 대도시 주변의 불법행위는 큰 이익을 염두에 둔 개발이익이 주류이고, 농림지에서는 개간을 통한 경작행위가 주류를 이룸
- 강원도의 “타 용도 전용”은 교통인프라 확충을 위한 것이었음

<표 2> 2021년 산지 훼손 및 전용·사용 현황

(면적단위: ha)

구분	불법훼손 현황		타 용도 전용 현황			산지일시 사용 현황		
	건수	면적	합계	보전	준보전	합계	보전	준보전
경기	545	105.8	2,291	586	1,705	179	90	89
경북	477	512.0	674	113	561	243	157	86
강원	228	59.9	498	144	354	231	134	97

- 개발수요와 기대이익이 높은 경우, 환경 리스크를 감수하는 경향이 있음

<그림 8> 용인시 기흥구의 2009(좌) vs 2019년(우)의 전경 비교



<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201906191575311488>

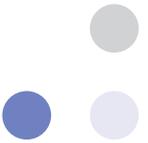
- 산지일시 사용 유형: ‘21년 기준 강원도 보전산지의 용도 전용은 214ha 이나 대부분 임업활동과 관련된 것임. 타 시도는 임업 외 “기타”의 전용이 가장 큼

<표 3> 2021년 “산지일시 사용 현황”의 유형 분류

(면적단위: ha)

구분	진입로 임도, 숲길 등			산림관상 식물재배			기타		
	합계	보전	준보전	합계	보전	준보전	합계	보전	준보전
경기	21	17	4	35	16	19	121	55	66
경북	78	62	16	10	5	5	147	86	61
강원	101	78	23	69	31	38	44	14	30

* 면적이 작은 광업, 농업어용 분야를 제외하였기에 231ha에서 101ha로 차이 발생



04

공정하고 합리적인 환경관리 방안

• 환경재 국가관리의 틀, 사회구조에 맞게 수정, 보완이 시급하다.

- 전통적으로 환경재 관리 방식은 ① 국가중심적 접근→명령과 통제 ② 시장중심적 접근→사적 재산권을 설정하고 시장을 통한 자율적인 협상과 거래로 자원 관리 ③ 자원 이용자가 자율적으로 관리활동에 참여하는 방식
- 현재의 국가중심 환경관리는 환경자원이 전부인 지역에서 조차 자연자원의 이·활용을 제한하여 지역간 격차 및 지역 쇠퇴의 원인이 되고 있음



지역간 산업경제 활동 경쟁이 첨예한 가운데, 환경자원 마저 이용에 제한이 걸릴 경우, 주민들은 환경자원 관리 방식에 대한 이견 분출

• 환경갈등이 큰 강원도, 그간 숙원사업의 재검토가 필요하다.

- 사례 1: 2023년 기준 41년간 추진되어 온 “설악 오색케이블카 사업”은 고령화 시대의 산지관광의 기초인프라
- 2015년 “육상케이블카 시범사업” 선정 이후, 자연공원법, 문화재관리법, 환경영향평가법에 근거하여 “승인 vs 부동의”가 반복되었고, 행정심판은 관련 행정기관에 권한 남용 및 국가 신뢰상실을 지적



과학·공학이 환경 위해도는 낮추고, 지속가능성은 높이는 시공성을 담보

<그림 9> 설악 오색케이블카 노선 개념도(좌) 및 위치도(우)



<http://plushankyung.com/apps/newsinsideview/?aid=2017112469781&category=NEWSPAPER>

- 사례 2: 1970년대 개발된 대관령 선자령 일원의 초지는 도암댐 수질 문제, 고랭지의 흙탕물 발생, 도암댐 발전 기회손실 등, 추계액 약 1,200여 억원의 기회비용 발생. 2013년 이의 일소를 위해 “천상의 화원 조성 사업” 추진



강원도는 관련 계획을 바탕으로 담당 기관과 협의를 진행했으나, 초지의 반환 및 재산지화에 대한 주장이 커 추진 중단



<그림 10> 시범단지 조성 제안 위치도



● 자율적인 환경관리 참여를 위해 지역에 환경공공재 관리권한을 부여해야 한다.

- 스위스 “알프스” 처럼 산지에서 친환경 기반의 소득과 일자리를 창출할 수 있도록 산림이용진흥 지구의 지정 및 운영에 대한 권한을 도지사에게 부여
- 주민의 생업 및 생활 그리고 재산권 행사에 큰 영향을 미치는 산지관리법의 운용에 특례를 두어 환경공공재 생산기여에 상응하는 자율권 보장
- 공정하고 합리적인 자연자원의 활용을 위해서는 환경영향평가로 대표되는 국가중심의 개입과 강제력 동원 방식 외에 도지사에게 책임과 권한부여

지역기반 전문가들의 환경 과학과 공학의 전문성이 높고, 행정은 전산화, SNS 기반으로 수행되므로 각 사안에 대한 투명성을 확보할 수 있어 지자체 역시 환경관리에 높은 성과를 낼 수 있음