

Vol. **2023-42**
2023. 06. 20.

정책특독

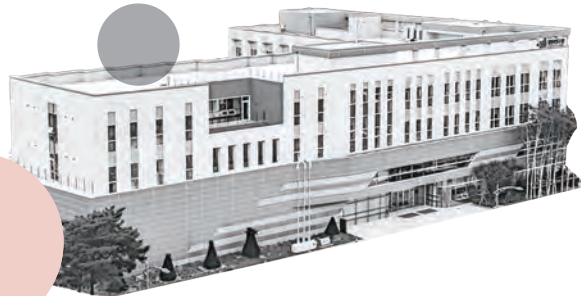
ISSN 2951-3510

환경분권으로 환경이 파괴되지 않는다

김 문 속

책임연구원

033-250-1313 moon153@gi.re.kr



gi 강원연구원

환경분권으로 환경이 파괴되지 않는다

2023년 6월 11일 강원특별자치도가 공식 출범하였고, 특별한 지위와 권한을 부여받았다. 이제 강원특별자치도는 환경·산림·국방·농업 4대 개선 및 권한 이양으로 자치분권 실현이 가능해졌다. 하지만, 일부에서는 강원특별법 특례를 두고 난개발과 환경파괴에 대한 우려가 제기되고 있다. 환경분야의 가장 핵심적 권한인 환경영향평가에 대한 논란이다. 환경영향평가 권한을 도시자에게 이양한다는 것은 제도의 목적을 상실시킬 뿐만 아니라 국토의 환경용량 등 국가 차원에서 판단해야 할 의무를 저버리는 행위라 한다. 이외에도 개정안에 반영되지 않았으나, 첨단과학기술단지에 한정한 상수원보호구역의 행위기준 사무 이양과 폐수배출시설설치 제한지역 예외 특례는 수도권 상수원에 위해를 끼치는 행위라 한다.

강원특별자치도가 추구하는 환경분권의 의미를 올바르게 이해하고 환경훼손 논란에 대한 우려를 해소할 필요가 있다. 먼저, 국토의 환경용량을 결정하는 입지 타당성 등 전략환경영향평가 협의는 기존대로 환경부장관 권한으로 이행된다. 둘째, 환경영향평가제도는 환경영향 예방과 지속가능한 발전의 기능을 가지나, 환경보전에 지나친 집중으로 지자체의 지속가능발전 저해, 지역주민의 경제적 기대 충족 불만 등의 문제점이 제기되어 왔다. 강원특별자치도는 자치분권을 통해 이러한 문제들을 해소하고 환경영향평가 제도의 목적을 제대로 실현하고자 하는 것이다.

또한, 상수원보호구역 행위기준 등의 특례는 도내의 시·군간 상수원보호구역 지정에 따른 행위제한으로 발생하는 갈등을 해소하고자 하는 취지이다. 즉, 수도권 상수원에 위해를 끼치는 권한이 아니다. 폐수배출시설 설치제한지역과 관련해서는 입지규제에 대한 합리적 제도개선을 위해 과학적 수단을 마련하고 있어, 본 특례가 상수원 수질관리를 포기하겠다는 주장은 과장된 표현이다.

결국, 이러한 논란과 우려는 강원도가 추구하는 환경분권의 본질보다 오히려 '규제 자유화', '개발' 등의 키워드에 집중되었기 때문이라 생각한다. 강원특별법은 '탄소중립 녹색성장 중점자치도'를 전제로 '미래산업 글로벌도시' 비전 실현을 위해 환경과 경제의 조화로 지속가능발전을 목표로 하고 있다. 특별법에는 이를 뒷받침하는 환경보전 확대 조항들이 마련되어 있다. 이외에도 환경영향평가의 체계적인 추진을 위해 전문성 확보, 조직체계, 추진체계 등의 준비가 진행되고 있다.



‘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

미래산업 글로벌 도시로 도약하기 위한 지금까지의 과정

- **강원특별자치도는 지방자치분권 강화와 지역균형발전을 위한 대안으로 논의 시작**
 - 2008년 강원도의회에서 최초 논의된 이후 2010년 6월 지방선거 공약
 - 제18대, 제19대 대통령 선거공약으로 채택
 - 2018년 12월 20대 국회에서 심기준의원 대표 발의
 - 2020년 9월, 2012년 4월 21대 국회에서 이양수의원과 허영 의원 대표 발의
 - 2022년 2월, 제20대 윤석열 대통령 강원경제특별자치도 선거공약
 - 2022년 5월 29일 국회 본회의 '강원특별법' 통과
- **2022년 6월 10일 '강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법' 제정**
 - 2023년 2월 6일, 전부개정안 허영 의원 대표 발의
 - 권한 이양, 특례부여 등 137조 부칙 6조 구성
- **2023년 5월 25일, 국회 본회의서 전부개정안 의결**
 - '강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법'으로 새롭게 제명
 - 강원특별자치도의 비전, 핵심 4대 규제(농지, 국방, 산림, 환경)의 개선 및 권한이양, 특화산업 및 자치분권강화 등 총 84개 조항으로 구성
- **강원특별자치도로의 성공적인 출범을 위한 기반을 마련함**
 - 2023년 6월 7일 강원특별법 2차 개정안이 공포되었으며, 2024년 6월 8일 시행
 - 지방자치분권의 강화, 인구감소시대 지방소멸의 적극적인 대응, 균형발전 등이 기대됨



02

강원특별자치도에서의 환경분권의 목표

I 강원특별법 4대 규제 개선 중에서 환경특례가 핵심

- 도지사는 시장·군수 및 민간사업자가 시행하는 개발사업에 한정하여 환경영향평가, 소규모환경영향평가, 자연경관영향협의, 기후변화영향평가 협의, 건강영향평가 협의 등 권한을 가지게 되었음
 - 다만, 정책계획 및 개발기본계획의 적정성, 입지 타당성 등 전략환경영향평가 협의는 기존대로 환경부장관이 권한을 행사함
- 강원특별법에서는 환경영향평가 권한 이양에 대한 우려를 고려한 대응 장치가 마련되어 있음
 - 환경영향평가 권한이양 특례는 존속기한을 법 시행일로부터 3년으로 제한
 - 3년 후 권한이양에 대한 성과평가를 통해 존속여부 판단
 - 환경영향평가서 검토는 「환경영향평가법」 제28조 제2항에 규정된 협의절차를 동일하게 적용

II 강원특별자치도의 환경분권은 '미래산업 글로벌도시' 비전 실현을 위해 환경과 경제의 조화로 지속가능발전¹⁾을 목표로 함

- 개정안 발표 이후, '규제 완화', '개발' 등의 키워드 중심으로 난개발과 환경파괴에 대한 우려가 지속 제기되고 있음
- 그러나, 강원특별자치도는 환경보전과 지역 특성에 맞는 지역개발이 균형을 이루는 '탄소중립 녹색성장 중점자치도'를 선언하고(제59조), 환경보전 확대 방안을 제시하고 있음
 - '인간과 자연의 공존' 지향(제60조), '자연자원의 체계적인 보전·관리'를 위한 대책 마련(제61조), '생태자원의 적극적인 보전과 관리'를 위한 환경보전협력기금 조성(제62조), 환경교육 시범도시 지정 및 육성(제63조)을 추진

1) (지속가능발전기본법 제2조 정의) 지속가능한 경제성장과 포용적 사회, 깨끗하고 안정적인 환경이 지속가능성에 기초하여 조화와 균형을 이루는 발전을 말함



03

강원특별자치도에서의 환경분권의 의미

강원특별자치도의 환경영향평가 권한 이양은 규제 위주의 환경관리에서 지속가능한 환경관리로의 전환을 의미한다고 할 수 있음

• 환경영향평가제도를 둘러싼 제기되었던 논란들

- 환경영향평가제도²⁾는 개발사업이 환경에 미치는 영향을 사전예방하고 지속가능한 발전을 목적으로 하고 있음
- 그러나 환경적 영향을 예방하는 기능을 제대로 수행하지 못한다는 비판이 제기되고 있으며, 이러한 사례는 대부분 대형 국책사업을 추진하는 과정에서 발생하였음

▶ <대형 국책사업의 환경영향평가 논란 사례>

- 새만금 간척사업(대법원, 2006.3.16. 2006두330/ 정부조치계획취소 등)
- 경부고속철도 건설사업(천성산 도룡농 사건/ 대법원 2006.6.2., 2004마1148/ 공사착공금지처분)
- 서울외곽순환도로 사패산 터널 건설사업
- 경인운하건설사업 등

- 환경영향평가 제도는 평가절차 등 운영상의 문제점부터 주민참여 부족 등 갈등 관리 미흡에 이르기까지 다양하게 제기되었음
- 지속된 논란으로 ‘환경부가 손을 떼고 지방자치단체로 권한을 이양하자’라는 주장까지 제기된 바 있음³⁾
- 특히, 개발과 보존의 명제에서 환경보전에의 지나친 집중으로 지자체의 지속가능발전 저해, 지역주민의 경제적 기대 충족 불만으로 이어져 갈등 문제가 발생
- 이러한 상황에서 개발사업의 영향은 환경, 경제, 사회적 측면을 모두 고려하고 직접적으로 관계가 있는 지자체와 지역주민 관점에서의 평가로 전환돼야 한다는 개선책이 제기되고 있음⁴⁾
- 즉, 자연환경의 보전과 동시에 지역주민에게 자원 활용에 대한 우선권을 보장하여 지역경제도 활성화해야 한다는 것임

2) 환경영향평가(Environmental Impact Assessment)는 개발이 환경에 미치는 영향을 미리 검토·평가하여 당해 개발로 인한 환경오염과 환경훼손을 사전에 줄일 수 있는 방안을 강구하게 함으로써 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 도모하게 해주는 제도임

3) 우리나라 환경영향평가제도의 문제점 및 개선방안에 관한 소고(공법학연구, 2009) 재인용
박순주, 벼랑 끝 내몰린 환경평가(환경일보, 2009.4.19.)

4) 윤영채(사회과학연구, 2002), 오수길 등(지방정부연구, 2014) 수정·인용



▶ <우리나라 환경영향평가 제도의 문제점>

구분	주요내용
환경영향평가서 작성단계	·사업자 중심주의(평가대행제도) ·평가대행자와 사업자 간의 종속적 관계(부실 평가서 작성) ·평가항목의 현황조사 및 분석 부실(평가자료 구축 미비)
의견수렴단계	·주민의견수렴 절차 미흡(의견수렴 시기 및 참여 부족) ·형식적인 의견 제출 수준(지자체 지속가능발전 저해) ·지역주민 갈등 유발(경제적 대안 미흡)
협의 및 검토단계	·협의 지연 및 검토기준 미확립(현장 이해 부족, 과도한 의견) ·대상사업 중단이나 대안 제시 현실적 불가(사회·환경 논란) ·지속가능한 발전 개념 미흡 반영(규제 위주의 환경관리)

- 자료1) 한국 환경영향평가 제도에 대한 이해관계자의 인식조사(환경영향평가, 2021)
- 자료2) 제2차 환경영향평가 제도개선 포럼운영(환경부, 2020)
- 자료3) 환경영향평가 정보공개 제도의 평가와 개선방향(환경영향평가, 2019)
- 자료4) 환경영향평가제도 개선을 위한 지속가능성 평가 도입 방안(지방정부연구, 2014)
- 자료5) 우리나라 환경영향평가제도의 문제점 및 개선방안에 관한 소고(공법학연구, 2009)

● 따라서, 강원특별자치도는 자치분권을 통해 환경영향평가제도의 문제점을 해소하고 궁극적인 목적을 실현하고자 함

- 환경적 가치뿐만 아니라 경제적, 사회적 가치를 포함한 지속가능발전을 목표로 지역의 자연환경자원을 현명하게 이용·관리하고자 하는 것임

| 물관리분야 특례⁵⁾는 불합리한 입지규제로 인한 문제를 해소하고 지역의 균형발전 기반마련을 목적으로 함

● 상수원보호구역과 폐수배출시설 설치제한지역에 관한 특례는 과도한 토지사용규제로 인한 지역발전 저해 및 지역 갈등 문제 해소가 목적

- 상수원보호구역 행위제한 기준, 공장설립 제한·승인지역 범위 기준, 공장설립 제한·승인지역 행위제한 기준에 대한 사무이양(도조례)
- 폐수배출시설 설치제한지역의 제한지역, 폐수무방류 배출시설 설치 예외 특례(도조례)
- 첨단과학기술단지에 한정하여 추진하며, 폐수배출시설 설치제한지역 내에는 처리방법에 대한 조건과 환경부장관 협의 조항을 두고 있음
- 그러나, 상수원의 위해는 물론 수질관리 포기 등으로 확대하여 해석되고 있음

5) 강원특별법 2차 개정안(2023.6.7 공포)에는 반영되지 않음



● 상수원보호구역⁶⁾ 공장설립 제한·승인지역에 따른 상류지역의 규제로 인한 갈등 발생

- 상수원보호구역 경계로부터 상류로 유하거리 10km 이내 공장설립 제한·승인지역을 두고 있으며, 건축행위 시 하류지역 시장·군수의 인허가 필요
- 상류지역의 과도한 토지이용규제로 지역개발사업 추진 불가 등 피해 발생

▶ <상수원보호구역 규제로 인한 지역 갈등 사례>

- 원주-횡성 : 원주(원주취수장) 상수원보호구역으로 30년간 횡성을 지역개발 제한, 지역 갈등 초래
- 철원-포천 : 포천(관인취수장) 상수원보호구역으로 철원군 지역발전 저해

● 획일적이고 불합리한 폐수배출시설 설치제한지역⁷⁾ 지정으로 인한 지역발전 저해

- 과도한 배출시설 설치제한지역 지정으로 지역개발사업 추진 불가
 - 원주시의 경우 팔당상수원에 직접적인 영향권⁸⁾ 밖의 상류지역에 해당
- 이와 관련하여 상수원관리지역의 입지규제에 대한 제도개선에 대한 필요성 인식하고, 합리적 근거를 위한 과학적 수단 등이 마련 중임⁹⁾

● 물관리 특례는 이러한 제도의 한계로 인한 문제점을 해소하고 합리적인 지역발전 기반을 마련하고자 하는 것임

- 강원도는 한강상류의 물환경보전을 위한 행·재정적인 책임을 다하고 있으나, 오히려 불합리한 물관련 제도로 불이익을 받아왔음
 - 수도권 상수원 수질관리를 위한 규제면적은 521.9km¹⁰⁾이며, 이외에 76%가 청정지역으로 지정되어 가장 엄격한 폐수배출허용기준이 적용되고 있음
 - 풍부한 수자원과 전국 최고의 수질(BOD 좋음~매우 좋음 90% 이상)을 자랑하나, 지역 낙후, 물 부족, 지역 갈등 등 문제 발생
- 따라서, 수질관리 책임과 함께 균형발전 측면에서 물의 편익과 비용부담의 공평한 배분을 목적으로 함

6) 상수원 확보와 수질보전을 목적으로 각종 개발이나 사업 등의 행위를 규제하는 법정 지역으로 지정·변경은 시도지사에게 위임하고 있지만, 환경부장관의 협의·승인이 필요함

7) 「물환경보전법 제33조제7항에 따라 상수원보호구역의 상류지역, 특별대책지역 및 그 상류지역, 취수시설이 있는 지역 및 그 상류지역의 배출시설로부터 배출되는 수질오염물질로 인하여 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 경우 배출시설의 설치·변경을 제한하고 있으며, 제한지역 범위와 제한대상시설은 고시하도록 하고 있음

8) 팔당상수원 특별대책지역, 취수시설 및 공장설립 제한지역, 수변구역 밖의 상류지역에 해당됨

9) 팔당상수원관리지역의 입지규제 완화요구 및 갈등 지속으로 합리적 개선을 위한 기초연구를 수행 중임(한강수계관리위원회)

10) 상수원보호구역, 자연환경보전지역, 수변구역, 수원함양보호구역(강원연구원, 정책메모 2015-04호)



04

환경영향평가 제도의 체계적인 이행을 위한 과제

- 환경영향평가 권한 이양은 3년 후 성과평가를 통해 존속여부가 결정되므로 전문성 확보를 위한 조직체계와 신뢰성 확보를 위한 제도정비가 필요함
 - 환경영향평가 권한 이양에 따른 개발사업에 대한 평가 업무 증가가 예상되는 만큼 체계적이고 효율적인 업무 추진을 위한 조직개편이 준비 중에 있음
 - 무엇보다 신뢰성 확보를 위해 전문인력을 확보하고, 환경영향평가의 체계화를 위한 전문기관 육성이 필요함
 - 또한, 지역 특성과 실정에 적합한 환경영향평가 항목 및 범위 설정 등 강원형 환경영향평가 가이드라인 마련으로 실효성을 확보할 필요가 있음
- 강원특별자치도의 성공적인 환경분권을 위해서는 환경영향평가의 기본원칙인 ‘보전과 개발의 조화와 균형’, ‘과학적 조사 결과에 근거한 환경보전방안 마련’ 등에 부합하는 평가체계 구축을 위한 지속적인 노력이 필요함
 - 이와 관련하여 전문가, 관계기관 등 논의를 통해 방안을 모색할 필요가 있음¹¹⁾

11) 강원연구원 ‘리버티 환경포럼’에서 논의과정을 진행할 예정임