

# 폐광지역 발전을 위한

# 실질적 수단 모색

(강원특별법 제3차 개정을 맞이하여)

**유재원** 법률사무소 메이데이 대표 변호사  
(전) 국회 환경노동위원회 입법조사관, 법제관





## Prolog.

### 서설

2021년 9월 18일 태백시청 대회의실에서 중요한 행사가 열렸다. 강원특별자치도와 강원일보 및 관계 지자체 및 기관이 합동으로 <강원특별법 3차 개정을 위한 폐광지역 토론회>를 개최한 것이었다. 특히 태백시의 적극적인 참여로 지역 현안을 중심으로 논의가 이루어졌는데, 그중 경석 자원의 신소재 활용, 정선 내국인카지노의 규제완화 등에 관한 것이 주를 이루었다. 이 배경에는 강원특별자치도가 주도하는 강원특별법 3차개정에 관한 논의가 그 베이스를 이룬다.

## 강원특별법 3차개정의 주된 논제 (기존에 성숙한 논의들)

올 한해 강원특별자치도에서는 여러 차례 입법적인 논의를 진행 시켜 왔는데, 강원특별자치도법(3차개정안)에 담고자 하는 주제는 실로 다양했다. 1) 폐광지역 카지노 사업에 대한 규제 해소 2) 석화석 폐광지역에 대한 지원 3) 경석 자원화 4) 핵심광물 채굴 지원 5) 수도권 공공기관 이전 등에 관한 부분이고, 특히 앞선 세 가지 주제는 구체적인 입법안이 제시되거나 관계부처 담당자와의 지속적인 질의응답이 차분히 진행되고 있었다.

첫 권한 '이양'이다. 이는 폐광지역법에 따라 내국인채, 폐광지역 카지노와 관련한 부분은 '카지노 사업자에 대한 중복규제 해소 및 카지노로 설립된 이후, 20여 년이 흐르면서 점차 규제 일변도의 사업으로 변질되거나 코로나19 같은 외부상황 외에도 사업침체가 확연히 보이기 시작했다'는 것이다. 이에 따라 강원특별자치도와 관련 지역 주민들은 매출총량제의 완화(폐지), 게임테이블 대수 및 면적 확대, 영업시간 제한 폐지, 배팅한도의 완화, 주류 금지·출입일수 제한 등 관련 규제 폐지 등을 논의하고 있었다. 이미 국회<sup>1)</sup>에서도 매출총량제의 문제점을 비판적으로 검토하는 의견이 나오기 시작했으며, 그 근거로는 사행산업 남용의 실효성이 적고 결국 카지노 관련 업종을 성장도 쇠퇴도 없는 고정적 사업으로 고착화하는 효과가 있으며 결국 외국과 비교할 때 국내 카지노 사업이 도태될 것이라는 점이었다. 강원특별자치도에서는 미래적인 비전으로 MICE형태의 '강원랜드 복합레저리조트'의 추진을 꺾고 있으며 입법적으로 강원랜드 관련 입법의 형태 외에도 강원특별법의 3차 개정(특례 신설<sup>2)</sup>)을 통하여 강원도에 소재한 국내 유일 내국인 카지노 산업을 다시금 부흥시킬 전략을 구상하고 있다. 물론 관련 입법으로 사행산업 통합감독위원회법, 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법, 관광진흥법 등이 있고, 이에 대한 순차적이고 동반적인 입법적 개선이 필요할 수는 있겠다.

1) 천우정, "사행산업 명칭 변경하고 매출총량제 폐지해야", TPN기고문, 2022.7.29. 참조. 해당기사의 상세는 「정책제안 : 사행산업 명칭 변경하고 매출총량제 폐지해야」, 월간 공공정책 Vol.200, 2022.6. 에 실려 있다.

2) 비교 입법례, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 참조.

둘째, 석회석 폐광지역 지원에 관한 특례의 신설 부분이다. 이는 강원특별자치도가 중점적으로 추진할 것으로 예상하는 것으로서 강원특별자치도 내에 소재한 석회석 폐광지역의 환경오염, 낙후, 경제침체 등을 일거에 해소할 수 있는 것으로, 지역개발 및 지원에 관한 법률의 여러 특례를 끌어오고, 산지관리법·자연환경보전법·농지법 등의 각종 규제를 감면하는 것을 그 주된 입법 방향으로 한다. 강릉시 옥계면, 동해시 삼화동의 경우 석회석 광산이 폐광으로 변질 또는 잔존하게 될 경우 심각한 환경오염과 경관 악화 그리고 경제위축의 악순환을 가져올 것이므로, 향후 특단의 대책이 필요하다는 점에 많은 공감대를 이루고 있다. 그 예시로 동해시 삼화동의 폐광지(무릉지구)에 있어서는 무릉별유천지 조성을 그 기획 사업으로 구상하고 있고, 물론 관련 입법의 추진과 정책적인 뒷받침, 예산 지원이 필수적이라고 하겠다.



셋째, 경석자원화와 관련한 부분이다. 경석은 강원특별자치도내 각 지역 광업소 및 폐광(탄광, 석회석광산, 중석광산 등 다양)에서 두루 배출되나 특히 폐광에서 나오는 석탄경석이 그 사업대상으로 물망에 오르고 있다. 과거에는 광해방지사업의 대상이거나 폐기물 정도로 여겨지며 지표에 2억톤 상당이 적치되고 있어 왔으나, 앞으로 경석을 자원화하여 경석적치문제 해소 및 신소재자원재활용을 꾀하고자 하는 것이다. 전문가들은 합성 제올라이트라는 정화 소재로 활용하거나 경량골재, 순환골재, 건축자재 등으로 사용 가치가 있다고 제안하고 있다. 강원특별자치도와 환경부는 (석탄)경석에 대한 접근법이 다른데, 이는 폐기물관리법에서의 폐기물 처리 등과 관련한 해석 차이에도 기반하는 것이다. 그 외에도 강원특별자치도와 국토교통부-산업통상자원부는 산지관리법 또는 광업법 등에 있어서 법률적인 해석 차이를 보이고 있는 실정이다. 강원특별자치도는 이번 강원도특별법 3차개정에서 법률적인 해석 간극을 좁히고 '특례신설'을 통한 입법적인 해결을 꾀하고 있다.

## 태백시 토론회의 특징들



다시 9월 18일 태백시청 토론회로 돌아가 보면, 이번 태백시청의 토론회는 수많은 관계자와 지역주민이 참여하면서 호황을 이뤘다. 공무원·전문가부터 공공기관 및 지역사회단체까지 모여 성황을 이루었는데, 주된 논의는 1) 경석자원을 활용한 원료산업 활성화 방안 2) 폐광지역 발전을 위한 강원랜드 규제 완화 등 발전 제안에 집중되었다.

첫 주제는 태백, 정선, 삼척, 동해 인근에 산재한 경석자원(전국의 80%이상이 집중되어 있음)을 어떻게 해소할 것인가였다. 신소재사업의 자원 또는 원료가 될 것이라고 예상하고 있었는데, 실제로 강원테크노파크에서 시험 실시 중인 원료산업지원사업의 소개와 전망이 집중 조명되었다. 관계자(김왕현)에 따르면 다음으로 요약된다.

“경석자원의 신소재 산업원료 활용이 필요하다. 무연탄을 켜 후 경석이 발생한다. 예전에는 연구 개발이나 기업의 관심이 전혀 없었다. 방치돼있던 경석을 원료 산업에 쓰게 되면 경석을 이를 제거하는 광해사업에 드는 행정력이나 비용들이 절감된다. 경석의 자원화는 유희자원의 원료 활용, 광해 방지 및 비용 절감, 폐광지 신산업 창출의 효과를 가져올 수 있다.



1,252억원의 원료생산, 부산물 판매 매출 증대, 원료 생산에 따른 1,160억원의 수입대체 효과, 270억원의 광해 재정부담, 678억원의 광해 방지로 인한 주민 편익을 기대할 수 있다. 폐광지에는 2억4,000만톤의 경석자원이 쌓여있다. 경석의 대부분은 암석분이며 탄소분도 있다. 암석분은 대량 소비를 위해 점토벽돌, 무기단열재, 인공 경량골재 등 가치는 조금 낮을지 모르지만 빨리 소진할 수 있고 대량의 원료로 활용할 수 있는 산업군에 활용할 수 있다. 한 단계 더 나아가 2단계에는 고부가가치 소재로 활용도를 높여야 한다. 탄소분도 알뜰하게 써야 한다. 열량이 낮아 발전소에서는 쓸 수 없지만 캠핑용 등 기술 난이도가 낮은 제품에는 바로 적용할 수 있다. 2단계로 우주항공, 국방, 환경산업에 소재로 쓸 수 있다. 단열재로 활용이 가능한 발포 세라믹, 환경 정화 소재인 제올라이트로도 쓸 수 있다. 광업법, 산지관리법, 폐기물관리법과 절차가 복잡하다. 경석의 산업화가 미진한 이유다. 강원특별법 개정을 통해 산업화 원료로 접근이 쉬워진다. 대한민국 산업 발전을 이끌던 폐광지역의 당연한 권리다”

이에 대하여 각계의 전문가들의 토론이 있었고, 본 필자는 입법전문가로서 이번 경석자원 활용과 관련한 입법적인 방향이 과연 맞는지 의문을 제시하였다. 즉, 입법을 구상하는 강원특별자치도 관계자들 일부가 이 경석자원을 일단 폐기물로 규제받는다 생각하고 그에 관련한 특례에 집중하다 보니, 실제로 자원순환기본법 또는 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 등의 선제적 입법을 활용하지 못하는 문제가 있다는 것이다. 이는 최근 “건설순환골재를 폐기물에서 제외한다”라는 입법발의(2022년 5월 김용판 의원 발의 “건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안) 등에도 관심을 가질 필요가 있다. 그 외에도 이번 강원특별법이 기존의 지방분권, 경제공동체 자립 운영 외에, 미래산업 글로벌 도시 조성을 위한 탄소중립과 지속가능발전이 담겨 있으므로(2차 개정된 것), 향후 3차 개정에서는 1차 변환(경석의 단순 가공)외에 첨단소재의 발굴, 고부가가치 신소재 자원 활용에 더욱 연구와 관심을 기울여야 한다는 것이다. 우리가 사용하는 여러 전자기기가 결국 광물에서 그 자원-원료를 구한다는 점에서 착안한다면, 2차-3차의 변환과정을 거치면서 나오는 신소재 발굴에 힘써야 하고 경석 그 자체를 그대로 활용하겠다는 구상은 상당히 늦다는 점을 토론하였다. 필자는 공직에 머물면서 법제업무, 입법조사업무, 국정감사업무, 국가사업예산의 편성과 검토 등 예·결산 업무 등을 수행해온 바 있다. 이런 차원에서 보면 국가(중앙정부)가 발벗고 나서서 경석 자원에 관심을 기울일 정도까지 강원특별자치도가 스스로(自立) 산업 기술적이거나 공학적인 분석을 기반으로 하여 향후 정책적 입법적인 구상을 하여야 하고, 단순히 강원 특별자치도법을 개정하여 특례로 들어두겠다는 정도의 법제적 접근은 지양할 필요가 있다.

두번째 주제는 한국의 17개 카지노산업 사업장 중 최대규모라고 할 수 있는 정선카지노(강원랜드카지노)의 발전과 육성에 관한 것이었다. 강원랜드 카지노는 관광진흥기금과 폐광기금 등에 기여하는 바가 크고 그를 통하여 지역사회(폐광지역)의 부흥을 이끌어 온 바가 있다. 그러나 점차 정체되고 쇠퇴하는 면모를 보이고 있어, 대대적인 규제개혁의 논의가 필요하다는 점이다. 관계자(이재경)의 말을 들어보면 다음으로 요약된다.



# 강원특별법 3차개정을 위한 폐광지역 토론회



- 주 제** | 폐광지역 석탄경석의 자원화 방안 및 폐광지역 발전을 위한 강원랜드 규제완화
- 일 시** | 2023년 9월 18일 (월) 14:00~16:00
- 장 소** | 태백시청 대회의실
- 주최·주관** | 강원특별자치도, 18개 시군, 강원일보사

구 분	시 간	프 로 그 램
개 회 식	14:00 ~ 14:05	개회선언, 내빈소개
	14:05 ~ 14:10	축사
세 선 I	14:30 ~ 14:55	<b>발제</b> 폐광지역 석탄경석 자원화 방안 김왕현 강원테크노파크 원료산업지원센터장
	14:25 ~ 15:00	<b>패널토론 및 질의응답</b> 김상영 강원특별자치도 특별자치추진단장 김대승 태백시 산업과장 정영호 강원연구원 책임연구원 구재삭 클링페 엔지니어링 대표
휴 식	15:00 ~ 15:05	자리정리
세 선 II	15:05 ~ 15:20	<b>발제</b> 폐광지역 발전을 위한 강원랜드 규제완화 이재경 前한국관광공사부사장 전 GKL카지노부사장
	15:20 ~ 15:55	<b>패널토론 및 질의응답</b> 한영선 강원특별자치도 자치분권과장 김주영 태백시 지역현안대책위 위원장 김태호 고한사북남면신동 지역살리기 공동추진위원회 위원장 황승훈 정선군 전략산업과장 김정섭 강원연구원 팀장 성철경 한국개발원(KDI) 경제정책자문위원

## 강원특별법의 입법적인 향배

첫째, 강원특별법은 만능 법이 아니다. 이번 2차 개정을 통하여 강원특별자치도법은 단순한 자치, 자립 법이 아니라 “강원특별자치도가 ‘자치권’이 보장되는 명실상부한 특별자치도로 운영될 수 있도록 핵심적인 권한이양과 특례규정을 마련하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완한다”라는 개정 취지를 반영하고자 하였다. 이에 따라 강원특별자치도는 미래산업글로벌도시 조성을 위한 기본 법이 되었고, 타 지자체에 비하여 선구적으로 월등히 선제적인 정책추진이 가능하게 되었다. 그러나 이번 3차 개정에서 다시금 여러 현안이 새로이 덧붙여지자, 과연 강원특별자치도법에 이 많은 것들을 다 특례로서 담을 수 있는가에 대한 입법적인 의구심이 생길 수 있다. 결국 관련 입법(자원순환법, 폐광지역 특별법) 등의 개정까지도 구상하면서 동반적 입법 법제 방향을 짚 필요가 있다.

둘째, 카지노는 카지노대로 갈 필요가 있다. 이는 단순히 입법적으로 특례를 신설한다고 해결할 문제가 아니다. 이는 법 외에도 시행령, 시행규칙, 각종 고시와 지침 등으로 강원랜드 카지노를 규제하는 중앙정부와의 힘겨루기가 반복되는 상황이다. 카지노 규제를 일거에 해소하는 ‘헤라클레스의 외양간 청소’ 방법은 없다. 결국 관련 입법이 모두 동반될 필요가 있고, 종국적으로는 강원랜드법(가칭)의 제정까지도 고민할 문제이다. 결국 이는 입법적인 뒷받침도 필요하고 문화체육관광부와 사행성감독위원회 등과의 공조가 절실히 필요한 것이라고 보인다.

셋째, 경석에 관한 부분은 심도있는 시뮬레이션이 필요하다. 공학적이거나 산업 기술적인 분석과 시험도 필요한 분야다. 1차 물질을 다시금 1차 물질로 변조, 가공하는 것을 넘어서서 신소재의 추출과 개발이 절실히 필요하다. 입법적인 개정(특례신설)에 있어서도 폐기물이라는 점(규제 회피)에 집중하기보다는 순환자원이라는 개념, 신소재라는 개념, 규제 완화라는 관점<sup>3)</sup>에서 접근하여야 한다.

넷째, 입법적인 연구와 기초 조사가 필요하다. 구슬이 잘 꿰이면 보석이 된다. 간단하게, 아무렇게나 법을 만들 수 없다. 구슬이 서 말인데 꿰지 않으면 그냥 구멍난 구슬에 불과하다. 목걸이든 무엇이든 만들어야 한다면 그 절실함으로 입법이 하나하나 완성되어야 한다. 정책적인 검토와 입법적 필요성 외에, 관련 입법들이 어떠한지와 강원특별자치도 및 폐광지역 등에 어떠한 입법적인 접근이 유효한지를 검토해야 한다. 강원특별자치도와 직간접으로 연계된 법률이 한두 가지가 아닐진대, 앞으로 관련입법을 최대한 도정과 도민에게 활용하기 위하여는 상시적이거나 전문적인 입법 서브조직(지원조직과 인력)이 필요하다고 보인다.



3) 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법, 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 등 선행입법도 검토할 필요가 있다.



## Epilog

### 결어

동이 트기 전에는 가장 어둡다는 말을 기억하면서, 뭐든지 해야 한다. 권투선수 타이슨은 “누구든 전략을 가지고 있다, 내 앞에서 얻어맞기 전까지는 말이다” 라는 말을 남겼다. 타이슨은 본능적으로 자신의 목 근육과 어깨를 단련했고 기존에 화려한 위빙과 테크닉에 침잠한 복싱에 새바람을 불어넣었다. 그가 창시한 인파이터 복싱의 새로운 지평은 지금도 회자 되고 있다.

“검은 밤은 내게 한 쌍의 검은 눈을 주었네. 그러나 나는 그것으로 밝은 빛을 찾아다니네...중국시인(구청) 동트기 전 어두움을 누구든 두려워한다. 검은 밤에 있으면 검은 눈을 가지게 되나, 사람의 본성은 빛을 희구하기 마련이다.

강원특별자치도법 3차개정은 새로운 빛을 찾는 신선하고도 경건한 경험이 될 것으로 예상된다. 정책적이거나 입법적으로 결실을 맺기 위하여는 한줄기 빛으로 형상화될 수 있을 정도가 되어야 한다. 앞으로 강원특별법과 강원특별자치도에 전국민적인 성원이 있기를 바란다.

