

일반논문

한국에서 자연의 신자유주의화의 다중스케일적 과정에 대한 연구*

강원도 양양 케이블카 유치 갈등을 사례로

A study on the multi-scalar processes of nature's neoliberalization in South
Korea: the case of controversies over Mt. Seorak cable-cars
in Yangyang County, Gangwon Province

장덕수** · 황진태***

본 연구는 한국에서 진행되는 자연의 신자유주의화를 다중스케일적 과정으로서 접근하고자 한다. 이를 확인하기 위한 구체적인 사례로 강원도 양양 오색 케이블카 유치과정 및 갈등을 살펴본다. 본 논문의 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 환경단체와 종교단체에서는 케이블카 건설이 국립공원의 자연을 파괴할 것이라는 내러티브를 생산, 확대하는 반면에, 지역에 근거한 세력들은 케이블카 건설은 자연을 보호하고, 사회적 약자의 관광권을 보장한다는 복지의 논리가 포함된 대항 내러티브로 대응하고 있음을 밝힘으로써 자연의 신자유주의 프로젝트를 둘러싸고 사회세력에 따라서 상이한 내러티브가 생산되었다. 둘째, 국가의 안과 밖을 가로지르는 사회세력들의 정치적 경합은 국가가 주도하는 자연의 신자유주의 프로젝트의 정책방향을 역동적으로 변화시킬 수 있다. 지금까지 환경운동진영과 진보적 학계에서는 자연의 영역에서 진행된 신자유주의화를 이해하는 데 국가는 자본의 이해의 실현에 복무하는 것으로 단정 짓는 경향이 강하였다. 하지만 본 연구에서 밝혀듯이 다양한 사회세력들의 정치적 충돌, 갈등, 경합에 따라서 자연의 신자유주의 프로젝트의 양상은 예측 불가능한 경로로 전개될 수 있다. 앞으로 자연의

* 본 논문은 2015년 2학기 상명대학교 국토관리체계론 수업(담당교수: 황진태)에서 작성된 장덕수의 기말보고서를 수정·보완한 것이며, 2014년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단 한국사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014S1A3A2044551).

** 상명대학교 일반대학원 지리학 석사과정(제1저자, dsj@ssen.or.kr)

*** 서울대학교 아시아연구소 선임연구원(교신저자, dchjt@naver.com)

신자유주의화와 국가의 관계에 대한 다중스케일적 인식을 통하여 환경운동진영에서 국가에 대한 전략적 활용을 포함하여 좀 더 입체적인 대응논리와 전략을 마련하길 기대한다.

주요어: 자연의 신자유주의화, 다중스케일적 접근, 국립공원, 강원도 양양

1. 서론

본 연구는 한국에서 진행되는 자연의 신자유주의화를 다중스케일적 과정으로서 살펴보고자 한다. 서구 정치생태학계에서 활발히 논의되고 있는 ‘자연의 신자유주의화(neoliberalization of nature)’(Castree, 2008a; 2008b; Bakker, 2010) 연구는 단일하고, 동질적인 경제 이데올로기로서 신자유주의(neoliberalism)를 이해하기보다는, 개별 자연의 영역에서 탈규제화, 상품화, 시장화가 도입, 전개되는 신자유주의화(neoliberalization)라는 구체적인 과정을 조망하는 데 방점을 두고 있다. 이는 신자유주의와 자연 간의 관계가 그 지역의 사회세력, 자연의 물질적·담론적 특성과 같은 우발성에 따라서 매우 다양하게 나타날 수 있음을 열어두고 있다. 이러한 통찰을 받아들이면서 본 연구는 특정 신자유주의 프로젝트를 둘러싸고, 어떻게 상이한 이해관계를 맺고 있는 사회세력들이 자연의 파괴 혹은 보호라는 대립하는 내러티브들을 생산하고, 경합하는지를 주목하고자 한다.

더불어, 기존 자연의 신자유주의화 테제에서 상대적으로 덜 논의된 부분을 주목하고자 한다. 카스트리(Castree, 2008a)를 중심으로 정리된 자연의 신자유주의화 테제는 동아시아 발전주의 국가의 맥락에서 국가의 역할이 자연의 신자유주의화에 미치는 영향을 이해하는 데 한계가 있다. 카스트리가 제시한 국가의 역할의 유형화에는 제1세계와 제3세계 국가들의 경험을 바탕으로 국가가 보유하고 있던 권한과 책임을 시장이나 시민사회에 이전하는 유형만을 언급했던 것과는 달리, 황진태·박배균(2013:

354)은 동아시아 국가들과 같이 경제개발과정에서 강한 국가의 역할이라는 경로의존성을 띠고 있는 곳에서는 국가가 보유한 권한, 책임, 자원을 적극적으로 활용하여 자연의 신자유주의 프로젝트를 주도할 가능성이 높다고 지적하였다. 따라서 사회세력들은 자신들의 정치경제적 목적을 달성하기 위하여 국가의 의사결정에 영향을 미치는 것을 중요한 전략으로 간주하고, 사회세력들의 경합의 결과에 따라서 국가가 주도하는 자연의 신자유주의화의 양상은 다양하게 나타날 수 있음을 강조하였다.

이상의 논의를 경험적으로 증명하기 위하여 설악산 국립공원에 건설될 양양 오색 케이블카 유치과정 및 갈등을 살펴보고자 한다. 1967년 공원법이 제정되면서 “자연풍경지를 보호하고 국민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적”(공원법 제1조)으로 국립공원제도가 시행되었다. 국립공원, 도시공원 등의 지방자치제에서 관리하는 공원과 달리 국립공원은 “우리나라 풍경을 대표할 만한 수려한 자연풍경지”(공원법 제2조)로서 건설부 장관에 의하여 관련 의사결정이 수립되면서 중앙정부의 관리하에 있다. 국립공원의 시초적 정의라고 할 수 있는 1933년 런던에서 개최된 자연보호에 관한 국제회의에 따르면, 국립공원은 “공권(公權)의 지배를 받고, 권한 있는 입법조치에 의거하지 않고는 경계를 변경할 수도, 일부를 이양할 수도 없는 지역으로서 공중의 이익을 위하여 또는 공중의 레크리에이션을 위하여 미적(美的)·지리적·고고학적, 그 밖에 학술적 가치가 있는 사물·기념물·사적 등을 보존하고, 야생동물의 번식과 보호를 도모하여 수렵이나 동물의 포획, 초목의 채집과 벌채는 공원 당국의 지시가 아니고는 금지한다”고 규정하고 있다(두산백과 홈페이지, 2016년 5월 8일 접속). 이상의 정의에 따르면, 국립공원은 국가의 강력한 통제와 관리하에 놓여있고, 학술적 가치와 동물의 보호를 명시한다는 점에서 사익의 추구를 지양하고 공공성이 강조된 공간임을 확인할 수 있다.

398.237km²에 이르는 광대한 면적을 차지하는 설악산은 1970년에 국립공원으로 지정되고, 이후 1982년에는 유네스코로부터 세계적으로 희귀한 자연자원이 분포하고 있는 것으로 평가를 받으면서 동(同)지구로부

터 생물권보전지역으로 지정되었다(설악산국립공원 홈페이지, 2016년 5월 18일 접속). 하지만 한국에서 국립공원이 제정된 초창기부터 국립공원은 “관광객을 유치하여 외화를 벌어들이는 장소”(《경향신문》, 1970년 8월 11일)로 기대되면서 사익의 논리가 반영될 가능성이 높았고, 1972년에 설악산 권금성과 속초를 연결하는 케이블카가 설치된다.¹⁾ 하지만 이후 설악산 국립공원에 추가적인 케이블카 건설 요구가 있었음에도 불구하고 더 이상의 케이블카가 건설되지 않았다는 사실은 국립공원의 운영에 있어서 국가가 “산림의 경영, 자원의 배양, 기타 자연 및 국토보존에 유의”(공원법 제4조)한 것으로 볼 수 있다. 즉, 국립공원으로 지정된 초창기부터 설악산을 둘러싼 공익과 사익의 논리가 경합하였음을 확인할 수 있다.²⁾

1980년대 후반 민주화와 1990년대 지방자치제 실시 그리고 1990년대 후반부터 최근까지 거듭되는 경제위기는 지역에 근거한 세력들로 하여금 지역경제 활성화를 명목으로 자신들의 지역경제공간과 인접한 국립공원 구역에 케이블카 설치허가를 중앙정부에 지속적으로 요구하게 되었다. 그리하여 환경단체와 종교단체의 반발에도 불구하고, 2015년 8월 29일 국립공원 케이블카 시범사업에 강원도와 양양군이 추진하였던 오색 케이블카의 심의가 통과하여 2016년 착공하기로 결정된다.

이 사례를 바탕으로 첫째, 환경단체와 종교단체에서는 케이블카 건설이 국립공원의 자연을 파괴할 것이라는 내러티브를 생산한 반면에, 지역에 근거한 행위자들은 케이블카 건설로 자연을 보호하고, 사회적 약자의 관광권을 보장하는 복지의 논리가 포함된 대항 내러티브를 제시하는 것

1) 본 연구에서는 1960년대 후반 국립공원이 제정되는 과정에서 국가관료, 자본, 지역주민 등의 이해당사자들이 어떠한 영향력을 행사했는가에 대해서는 다루지 못하였다. 다만, 본 연구를 하면서 확인한 당시 신문기사들을 보면서 국립공원 제정과정을 단순히 공익이란 명분으로 국가관료에 의하여 제정된 것으로만 환원할 수 없는 여러 행위자들의 실천들이 발견되었다. 후속연구를 통해서 본 논문에서 논하지 못한 부분을 밝히고자 한다.

2) 런던 자연보호 국제회의에서 발표된 ‘공중의 레크리에이션’을 광의로 적용한다면 당시 환경을 최소한으로 파괴하는 선에서 케이블카를 ‘제한적으로’ 건설한 것으로 볼 수도 있다.

을 통하여 자연의 신자유주의 프로젝트를 둘러싸고 사회세력에 따라서 상이한 자연의 내러티브가 생산되고 있음을 드러낸다. 이는 민주화 이후, 환경과 복지에 대한 관심이 높아지면서 개발담론만으로는 신자유주의 프로젝트를 관철하기 어려워지면서 환경 및 복지담론이 적극적으로 전유된 것으로 볼 수 있다(Hwang, 2017). 둘째, 국가의 안과 밖을 가로지르는 사회세력들의 정치적 경합은 국가가 주도하는 자연의 신자유주의 프로젝트의 정책방향을 역동적으로 변화시킬 수 있다. 지금까지 환경운동진영과 진보적 학계에서는 자연의 영역에서 진행된 신자유주의화를 이해하는 데 국가는 자본의 이해의 실현에 복무하는 것으로 단정 짓는 경향이 강하였다. 하지만 본 연구에서 밝혀듯이 다양한 사회세력들의 정치적 충돌, 갈등, 경합에 따라서 자연의 신자유주의 프로젝트의 양상은 예측 불가능한 경로로 전개될 수 있다. 앞으로 자연의 신자유주의화와 국가의 관계에 대한 다중스케일적 인식을 통하여 환경운동진영에서는 국가에 대한 전략적 활용을 포함하여 좀 더 입체적인 대응논리와 전략을 마련하길 기대한다.

이하 논문의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 동아시아 맥락에서 자연의 신자유주의화와 국가의 관계를 재검토한다. 3절부터 6절까지는 이론 논의를 바탕으로 강원도 양양 케이블카 유치 과정에서의 갈등지형을 살펴본다. 끝으로 결론에서는 연구결과를 정리하고, 본 논문의 의의를 정리한다.

2. 다중스케일적 관점에서 자연의 신자유주의화와 발전주의 국가 한국의 관계 재검토

카스트리(Castree, 2008a; 2008b)를 중심으로 정치생태학자들이 연구하고 있는 자연의 신자유주의화 테제는 1세계와 3세계를 중심으로 연구되어 왔었다. 본 테제의 독창성은 신자유주의는 필연적으로 자연을 파괴한다

는 교조적 마르크스주의의 일면적 인식을 재고하고, 자연이 상품화되는 구체적인 공간에서 발생하는 물질적·담론적 과정들에 주목했다는 점이 다(최병두, 2009). 하지만 권상철(2012)이 지적하듯이 서구 정치생태학 논의는 “선진국과 후진국의 특정 지역분야에 대한 사례 연구에 기초하고 있어, 보다 다양한 지역 상황을 포괄하는 사례 연구를 지속함으로써 가열되는 대립 구도를 넘고, 실제로 전개되는 자연의 상품화에 대한 안목을 확대”(359)할 필요가 있다는 점에서 동아시아 맥락에서 사례 발굴의 필요성을 환기시킨다.

동아시아 맥락에서의 자연의 신자유주의화를 검토할 때, 주목할 부분으로는 전후 동아시아 경제성장에서 국가의 역할이다. 이와 관련하여, 황진태·박배균(2013: 354)은 카스트리의 국가 논의를 검토하면서, 카스트리가 자연의 신자유주의화 과정에서 국가를 기존에 환경을 담당하던 책임들을 민간영역과 시민사회로 덜어내는 최소국가(minimal state) 형태에 국한하고 있음을 지적한다. 이러한 유형화는 신자유주의화에 직면하여 국가의 역할이 축소된 제1세계의 케인스주의 복지국가와 제3세계 개발도상국의 사례에 기초했기 때문이다. 황진태·박배균(2013)은 동아시아 발전주의 국가의 경험처럼 “자본주의의 발전과 경제성장에서 국가의 역할이 매우 클 수 있음을 고려한다면, 동아시아 발전주의 국가와 같은 특정의 역사적·제도적 유산하에서는 국가가 주도하는 환경적 조정이 나타날 개연성이 충분히 존재한다”(354)고 보면서 자연의 신자유주의화에서 있어서 국가의 적극적인 역할을 주목한다. 최병두(2010)와 이상현(2009)은 이명박 정권이 추진한 녹색성장과 4대강 살리기 사업을 분석하면서 자연의 신자유주의화 과정에서 국가의 적극적인 역할을 밝히려 했다는 점에서 황진태·박배균(2013)의 문제의식을 공유한다.

정치사회학자 밥 제습(Bob Jessop)이 제시한 전략관계적 국가론은 국가를 사회세력들의 정치투쟁과 전략의 장(site)으로 바라보고, 국가정책은 국가관료들의 순수한 계획합리성의 산물이기보다는 다양한 사회세력들이 국가 안과 밖을 가로지르면서 충돌, 갈등, 경합, 절충의 과정을 거친

우발적 산물로서 접근한다(Jessop, 1990). 이러한 시각은 국가관료, 국가기
구뿐만 아니라 국가정책에 영향을 미칠 수 있는 다양한 지리적 스케일에
위치한 행위자들(지역성장연합이나 초국적 자본, 국제기구 등)에 주목해야
함을 환기시킨다(Hwang, 2016).

특히, 기존 발전주의 국가론자들은 발전주의 시기(1960년대~1980년대)
의 사례들에 대한 분석의 스케일로서 국가 스케일을 우선시하고, 중앙정
부의 의사결정이 지역에 일방적으로 영향을 미치는 것으로 설정하면서
지역 스케일에서의 상향적인 움직임이 어떻게 국가에 영향을 미쳤는지
를 간과해왔다(박배균, 2012). 이러한 인식은 자연의 사회적 생산 논의에
도 반복되면서 국가가 자연의 생산의 주요한 행위자로 의문 없이 간주되
어 왔었다(황진태·박배균, 2013). 하지만 1960년대 박정희 정권 시기의 수
자원 정책 연구에서도 밝혀졌듯이 정부의 댐건설로 인한 피해보상을 위
하여 강원도 지역주민 천여 명이 서울로 상경하여 시위를 하고, 지역신
문은 시위를 지지하고, 정부를 비판하자, 정부는 지역의 요구사항을 상당
부분 받아들이는 것으로 의사결정을 선회하였다(Hwang, 2015: 1933). 즉,
권위주의적 정권하에서도 지역에 근거한 세력들은 자신들의 정치경제적
이해관계를 관찰시키기 위하여 국가를 상대로, 그리고 국가를 통하여 다
양한 (비)공간적 실천들을 시도할 수 있었다. Cox(1998)의 용어를 빌리자
면, 지역의 장소의존적 행위자들이 존재하는 의존의 공간(space of depend-
ence)을 지키기 위하여, 직접적인 이해관계가 없는 행위자들로부터 협력
을 이끌어내어 연대의 공간(space of engagement)을 구성하려는 스케일의 정
치가 발생할 수 있는 것이다. 권위주의적 정권이 종식된 이후, 정치적·경
제적 민주화의 도래는 지역에 근거한 세력들이 국가정책에 자신들의 이
해관계가 반영되기 위한 실천들을 더욱 활발하게 펼칠 수 있는 조건을
제공한다.

조희연·서영표(2009)는 이명박 정권이 들어서고 신자유주의가 한국사
회에 본격적으로 지배적인 양식이 되었다고 평가하면서 “이전에 시장의
원리가 작동되지 않았던 공적인 영역까지 상품화폐의 원리가 침투하고

일상생활까지 시장의 경쟁원리에 의해서 지배되는 현재의 조건자체가 보수주의자들의 헤게모니의 기반”(172~173)이 되었다고 분석하였다. 비록 조희연·서영표(2009)는 노동정책, 경제정책 등을 분석의 대상으로 삼았지만, ‘이전에 시장의 원리가 작동되지 않았던’ 자연의 신자유주의화 경향 또한 주목할 필요가 있다. 특히, 선행연구인 최병두(2010)와 이상현(2009)의 자연의 신자유주의화 분석은 주로 국가기구와 국가스케일에만 천착했다는 점에서 국가와 지역 스케일 간의 긴장관계를 중심으로 다양한 스케일 상에 놓여 있는 여러 사회세력들이 자신들의 이해관계를 실현시키기 위하여 어떻게 특정한 자연의 내러티브를 물질적·담론적으로 전유하고, (재)생산하는 지를 새롭게 발굴할 필요가 있다. 다음 장에서 살펴볼 강원도 양양 케이블카 유치 사업 논쟁이 관련된 경험연구의 공백을 조금이나마 채워줄 것이다.

3. 지역경제 활성화의 수단으로서 설악산 국립공원 케이블카 사업

3절에서는 설악산 오색 케이블카 사업 추진의 구체적인 양상을 살펴 보기 전에 한국의 발전주의의 시기에서부터 최근까지 어떻게 설악산 국립공원 케이블카 사업이 자연에 대한 개발과 보존 사이에서 경합하는 대상이 되었는지를 고찰하고자 한다.

국내에서 케이블카가 최초로 설치된 곳은 서울 남산 케이블카이다. 남산 케이블카는 1962년 서울의 관광지 조성사업의 일환으로 추진되었는데, 당시 최첨단 과학기술의 집합체로 간주하여, 서울을 방문하면 꼭 들려야 하는 명소였다(조성윤, 2011).³⁾ 이후 1967년 공원법 제정으로 건설부

3) 가령, 당시 전북 정읍에 살던 한 초등학생이 서울을 방문한 소감을 《경향신문》 독자란에 서울구경이란 제목으로 쓴 글에서는 “서울에서 본 것 가운데서 가장 잊혀지지 않는 것이 있습니다. 덩실덩실 춤추던 창경원의 흰곰, 남산의 방송국

가 관리하는 국립공원 제도가 신설되면서 지리산, 설악산, 불국사(경주국립공원), 해인사(가야산국립공원)가 국립공원으로 지정되었다. 남산 케이블카의 성공을 목격한 정부는 국립공원에 관광도로, 풍치림(風致林), 상하수도시설 및 관리사무소, 휴게소, 화장실과 같은 공공시설을 투자하면, 숙소와 수영장, 케이블카에 대해서는 민간투자가 이어질 것으로 기대한다는 신문기사가 1966년 7월에 보도되었고(《동아일보》, 1966년 7월 7일자), 약 1년 후인 67년 6월에 제정된 최초의 공원법에서 정부는 수영장, 승마장, 골프장과 더불어 케이블카도 공원시설로 포함시켰다(법제처 홈페이지, 2017년 6월 3일 접속). 그리하여 1972년 설악산 권금성과 속초를 연결하는 케이블카가 설악관광회사라는 민간기업의 5천만 원 투자에 의해 개발되었다(《동아일보》, 1971년 1월 30일자). 1967년을 기준년도로 하는 강원도 관광개발 5개년 계획이 제정되면서 설악산에 케이블카 설치가 추진되었는데 이는 강원도의 지역발전, 특히 관광산업 발전의 목적과 궤를 같이 하였다(《매일경제》, 1967년 4월 5일). 1960년대 중반부터 강원도는 관광산업육성에 초점을 두기 시작했다(《강원일보》, 1965년 4월 17일, 4월 23일, 8월 18일, 1966년 8월 9일). 도정 10대 중점시책의 일환으로 관광개발이 선정되었고, 강원도관광협회에서는 중앙방송을 통해 강원도 관광지를 선전하거나 서울-춘천 간 직행열차운행을 정부에 건의하기도 하였다(《강원일보》, 1965년 1월 16일, 4월 17일, 6월 29일).

중앙정부는 1975년에 “관광사업에 대한 국민의 인식을 높이고 관광환경 및 관광분위기를 조성”하고, “우리나라 관광지를 소개하여 관광한국의 면모를 널리 알”릴 목적으로 영월 고씨굴(高氏窟)과 함께 설악산을 세계관광의 날 기념우표에 수록될 경관으로 선정하였다(한국우표포털서비스 홈페이지, <그림 1> 참조). 이는 중앙정부가 설악산을 주요 관광산업지역

과 복잡한 안테나, 안중근 의사의 동상, 신나는 케이블카 등이었습니다. 그중에서도 케이블카를 타는 기분이란 (이루) 말할 수 없었습니다. 눈이 빙빙 돌았습니다. 꿈속을 가는 것 같았습니다. ... 서울에 자꾸만 있고 싶은 생각이 들었습니다”(《경향신문》 1962년 11월 3일).

산 지역의 관광산업을 발전시키고자 하는 인식이 존재했었다.

당시 설악산이 전국에서 매력적인 관광자원이기도 했지만, 권금성 케이블카는 설악산을 방문한 관광객들에게 기존 등산로에서 볼 수 없는 설악산 상공의 풍치를 제공하면서 설악산 국립공원의 관광사업수입을 증대시키는 데 한몫했다. 또한 설악산에 대한 관광객들의 접근성을 향상시키기 위하여 설악산 내 국도시설을 개선하고, 케이블카와 주변 해안가를 중심으로 리조트, 호텔과 같은 숙박 시설을 증설하면서, 속초가 영동권의 대표 관광도시가 될 것이라는 기대감이 고조되었다(《동아일보》, 1970년 1월 13일).

남산과 설악산 국립공원에 케이블카가 설치된 이후, 관광객이 증가하고, 지역경제에 긍정적인 효과가 발생하자 자연관광자원을 보유한 지자체들에서는 관광객 유치를 위한 케이블카 설치를 중앙정부에 요구하게 된다(《동아일보》, 1973년 9월 4일; 《경향신문》, 1977년 5월 14일). 1982년 이전에는 중앙정부의 관광개발정책과 기업의 신청에 의해 국립공원 내 케이블카의 설치가 승인되는 구조였으나, 이후 양상이 달라지는데, 바로, 케이블카가 환경 보존의 수단인지, 파괴의 수단인지에 대한 논란이 공론화되었기 때문이다(《동아일보》, 1982년 12월 24일).⁴⁾ 국립공원 내 건설사업은 건설부 산하 국립공원위원회의 의결에 의하여 결정되어왔지만, 1982년에 설악산이 유네스코 생물권 보존지역으로 지정되면서 보존업무를 담당하는 문화재위원회가 국립공원위원회와 합동회의를 통하여 최종적으로 내장산 국립공원과 더불어 설악산 국립공원에 케이블카를 설치하는 것을 요구한 내용을 부결하였다. 이는 그간 지방정부와 지역주민의 케이블카 건설의 요구에 대하여 중앙정부가 전면 제동을 걸은 것이다.⁵⁾

4) 1980년 1월 공원법이 자연공원법과 도시공원법으로 이분화되면서 국립공원은 자연공원법에 의해 관리되었다. 특히 자연공원법 5장 23조(공원의 점용 및 사용허가) 1항에서 공원구역 내 건설 사업을 하기 위해서는 공원위원회의 허가가 필요함을 명시하였는데 공원시설에는 도로·교량·궤도·삭도 및 자동차·선박·헬리콥터 등에 의한 교통·운송에 필요한 시설이 포함되어 있다. 국립공원의 경우 건설부 산하 국립공원위원회에 해당된다.

이상 살펴보았듯이, 1980년대에는 국립공원 내 케이블카 사업추진이 어렵게 되었음에도, ‘케이블카=지역경제 활성화’라는 인식은 지역에 근거한 세력들의 뇌리에 깊게 남게 되었다. 그리하여 지역 내 자연경관에 케이블카 설치를 요구하는 여론은 지역경기가 나빠지거나, 1986년 서울 아시안 게임이나 1988년 서울올림픽과 같은 대규모 국제행사를 앞두고 반복적으로 수면 위로 노출되었다(《동아일보》, 1982년 12월 24일).

1990년대에 지방자치제가 실시된 이후, 지자체의 재정자립도와 지역경제 활성화를 주요 공약으로 삼아온 것에서 보듯이 정권은 지역의 이해관계로부터 자유롭지 못하였다. 그리하여 지역의 요구를 받아들여 2001년 12월에 낙후된 지역경제를 살린다는 명분으로 정부는 설악산, 지리산, 한라산 등 국립공원이 포함된 지자체들은 케이블카 사업승인을 시도했지만, 환경부에서 모두 반려시켰다(《연합뉴스》, 2001년 12월 17일). 이는 발전주의 시대의 산물인 환경오염이 삶의 질을 악화시킨다는 사회적 공감대가 확산되고, 민주화를 기점으로 환경시민단체가 증가하면서 국가정책의 시행에서 국가가 환경에 더욱 민감해졌음을 보여준다(Hwang, 2017).

5) 또한 당시 재계 부정부리 스캔들도 케이블카 사업에 악영향을 미쳤다. 당시 레저사업으로 알려진 명성(明星)그룹은 지리산 인근의 관광사업을 진행하면서 약 6.24km에 이르는 지리산 케이블카(화엄사~노고단)를 건설부로부터 승인을 받아 사업을 진행하였다. 당시 전국적으로 콘도사업에 공격적으로 투자하던 명성그룹은 통일교와 연관이 있다는 혐의와 1983년 6월 15일~7월 20일까지의 세무조사를 통해 변칙회계 사실이 드러났다(《동아일보》, 1983년 7월 5일). 1981년 교통부장관과 주택공사 부사장(전(前)건설부국토계획국장)이 유착하여, 미발표된 국토이용계획을 명성그룹에 미리 알려주고, 명성그룹을 도와주도록 압력을 넣은 것이 밝혀졌다. 결국, 명성그룹은 법정관리에 들어갔고 지리산 케이블카를 지정된 시기에 착공하지 못하게 되면서 케이블카 사업도 중단되었다(《동아일보》, 1983년 7월 6일).

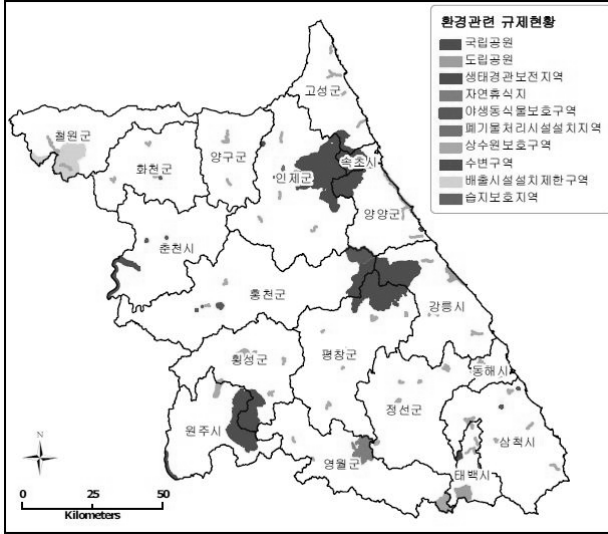
4. 자연관광자원 중심의 양양군의 지역경제

3절에서는 발전주의의 시대에 권위주의적 정권이 추진한 국가정책에 대하여 지역에서의 상향적 움직임이 표출될 정치적 공간은 전무한 것으로 인식하던 기존 사회과학과는 다른 풍경이 있음을 확인했다. 즉, 국가가 자연보호를 목적으로 지정한 국립공원에 대하여 지역에 근거한 세력들은 지역경제를 위한다는 명분하에 국립공원의 자연을 훼손할 수 있는 개발사업을 추진하려한 것이다. 이번 장에서는 보다 구체적으로 강원도 양양군의 지역경제는 어떠한 물질적·담론적 요인들에 의하여 구성되었는지를 밝힘으로써 후술할 양양군 지역에 근거한 세력들의 케이블카 사업을 추진하기 위한 (비-)공간적 실천이 추동된 배경을 파악하고자 한다.

발전주의 시기의 고도성장은 지역불균등발전을 야기 및 심화시켰고, 강원도는 수도권에 안정적인 용수공급을 비롯한 각종 개발억제를 이유로 저발전되었다. 강원도의 지역발전계획을 담당하는 싱크탱크인 강원발전연구원은 “강원도의 청정한 대기와 맑은 물은 지역민뿐만 아니라 지역을 방문하는 국민들 삶에 긍정적 가치를 제공하고 있는 반면 이를 보존하기 위해 설정된 각종 규제는 지역민의 경제활동을 제약하고 있다”고 보면서 “강원도와 같이 그 동안 수도권과 타 지역을 위해 수많은 규제에 묶여 있던 지역의 문제”가 부각될 필요가 있다는 인식이 담긴 보고서를 출간하였다(김진기·배선헌, 2009: 1). 보고서에서는 <그림 3>과 같은 환경관련 규제지역의 설정이 강원도 지역의 경제성장의 실패로 이어졌다고 보고 있다. 이처럼 강원도 지역에서는 지역의 경제성장을 제약해왔던 것으로 인식되어온 자연을 활용하여 지역성장을 도모하려는 움직임이 다른 지역보다 강하게 나타났다.

<표 1>에서 보듯이 경제활동별 GRDP(지역 내 총생산)의 비중에서 전국의 업종별 GRDP 비중과 강원도 GRDP의 비중을 비교하면, 전국 제조업 비중이 28.3%인데 반해 강원도는 9.4%로 2차 산업이 발전하지 못하였다. 또한 <표 2>에서 보듯이 전국과 비교할 때 강원도는 상대적으로

<그림 3> 강원도 환경 관련 규제지역



자료: 김진가·배선화, 2009: 20.

<표 1> 2013년 GRDP를 기준으로 한 강원도 산업구조 현황

(단위: %)

구분	제조업	건설업	관광관련산업	농업	기타	공공행정·국방
강원	9.4	8.4	18.9	5.4	57.9	24.4
전국	28.3	4.7	16.8	2.1	41.6	6.5

출처: 국가통계포털

*관광관련산업 업종에는 도소매업, 음식숙박업, 운수업, 문화, 기타서비스업이 포함됨.

<표 2> 전국, 강원도의 자연관광자원 현황(2006년)

단위: 개, %

구분	국립공원 등	폭포·계곡	호수·강·동굴	휴양림 등	기타	계
강원(A)	99	107	31	19	113	369
전국(B)	442	308	109	155	679	1,693
비율(A/B)	22.4	34.7	28.4	12.3	29.5	21.8

출처: 한국은행 강원본부

*기타에는 자연생태관광지, 해변, 섬, 등대 등이 포함됨.

상당한 자연관광자원을 보유하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 자연관광중심으로 형성된 지역경제에 속해있는 지역 세력들은 제조업과 같은 새로운 산업보다는 기존 지역경제구조에서 이윤을 창출해왔던 관광산업의 연장선에 있는 사업의 추진을 선호할 수 있다. 설악산 케이블카 설치 사업이 그러한 사업 중 하나가 될 수 있다.

설악산 케이블카 설치 사업은 양양군의 숙원사업으로서 지역에서 꾸준히 회자되었다. 2001년 12월 환경부가 사업승인을 거부했음에도 불구하고, 2002년 양양군에서는 오색~대청봉 케이블카 설치 기본계획이 제시되고, 2000년 12월에 한국관광공사에 요청한 타당성 검토용역의 긍정적 결과와 2003년 지역주민들의 지지를 받아 오색케이블카 설치를 추진하였다. 당시 도의원과 양양군변영회장을 공동위원장으로 ‘오색-대청봉 케이블카 설치추진위원회’를 구성하여 1만 명 서명운동과 서울에서 대규모 공청회를 개최하였다(《문화일보》, 2003년 7월 4일). 2002년 이전까지는 지역 주민들이 자발적으로 조직을 만들거나 집단행동을 하지 않았다는 점에서, 지역주민들이 직접 나서서 조직을 만드는 집단행동을 하고, 선거마다 케이블카 사업이 주요공약에 포함되었다는 점에서 2002년 이후부터 양양 주민들에게 오색케이블카는 지역숙원사업으로 자리 잡은 것으로 볼 수 있다(《강원일보》, 2008년 4월 5일).

하지만 2004년 백두대간보호법이 제정되면서 백두대간 마루금을 중심으로 3차 수계까지 보호구역이 되면서, 백두대간이 포함된 강원도 12개 시·군의 면적의 35%도 보호구역으로 지정되었다. 이에 따라 강원도에서 시행하고자 했던 72개 사업 중 오색-대청봉 케이블카, 태백 대체산업단지, 대관령풍력발전, 동해 무릉계곡 관광지 조성, 삼척 동굴특구, 영월 장산스키장, 고성 홀리고원스포츠휴양지, 인제 필레온천지구개발, 강릉 한라석회광산 등 52개의 사업은 시행이 어렵게 되었다(《연합뉴스》, 2004년 7월 29일). 이어서 2004년 12월 1일 환경부가 삭도설치 허용여부와 입지선정 기준, 시설 설치기준, 삭도설치 계획 결정절차, 환경친화적 삭도운영 정책방향을 규정한 ‘자연공원 내 삭도 설치 검토 및 운영지

<표 3> 강원도와 설악권의 총부가가치 관련 지표

단위: 백만 원, %

구분	강원도			설악권(속초, 양양, 고성)			한국 GDP 증감률(%)
	총부가가치	관광관련산업		총부가가치	관광관련산업		
		총부가가치	증감률		총부가가치	증감률	
2000	30,844,721	5,042,698	-	2,778,101	611,860	-	-
2001	32,154,531	5,411,619	6.8	2,645,027	605,849	-1.0	3.75
2002	34,875,915	5,902,538	8.3	2,958,692	681,830	11.1	6.84
2003	38,568,580	6,464,738	8.7	3,416,777	708,800	3.8	2.42
2004	40,982,875	7,309,234	11.6	3,544,858	748,359	5.3	4.51
2005	42,143,204	7,522,615	2.8	3,491,835	758,216	1.3	3.71
2006	44,189,065	7,908,792	4.9	3,804,103	805,217	5.8	4.67
2007	47,965,060	8,848,176	10.6	3,925,580	797,595	-1.0	4.97
2008	51,247,664	9,875,081	10.4	4,126,774	835,534	4.5	4.97
2009	52,792,435	9,365,055	-5.4	4,219,732	841,186	0.7	0.23
2010	56,095,147	10,970,545	14.6	4,430,395	932,580	9.8	6.00
2011	59,905,983	11,835,188	7.3	4,616,271	962,600	3.1	2.91

출처: 국가통계포털

*관광관련산업 업종에는 도소매업, 음식숙박업, 운수업, 예술 및 스포츠 여가 관련 서비스업이 포함됨.

침⁶⁾을 확정함에 따라 백두대간이 포함된 강원도의 지방자치단체에서 추진하던 케이블카 설치 사업은 전면 중지된다.

<표 3>은 2000년부터 2011년까지 연도별로 강원도와 설악권의 관광 관련산업의 총부가가치의 증감률을 보여준다. 표를 통해서 2005년과 2009년이 전체에 비하여 관광관련산업이 고전했음을 확인할 수 있다. 여러 감소요인들을 추정할 수 있겠지만 2005년에는 양양군의 대표 관광명소인 낙산사가 산불에 의해 소실되면서 관광객이 줄었다. <표 2>에서 확인했듯이 자연관광자원이 지역경제에서 상당한 비중을 차지하고 있음

6) 운영지침에는 기존 오색-대청봉 케이블카 불가(케이블카 2km 제한), 2km 이상 식도의 경우 공사시행 인가 전에 환경영향평가 협의 필요 등의 이전보다 엄격한 기준과 절차가 포함되었다.

을 감안한다면 낙산사의 소실은 지역경제에 치명적인 영향을 미쳤고, 양양군 지역에 근거한 세력들은 낙산사를 대체할 수 있는 다른 관광자원을 개발한다는 명분으로 케이블카 설치 사업을 제기하게 된다(《헤럴드경제》, 2005년 4월 8일; 《한겨레》, 2005년 4월 8일; 《강원일보》, 2005년 4월 21일). 2009년에는 2008년 미국발 금융위기의 여파와 신종플루의 확산이 국내관광산업에 영향을 미친 것으로 보인다(류광훈, 2009). 이처럼 위기를 돌파하기 위하여 자연관광산업에 기반을 둔 양양군 지역의 세력들은 설악산 케이블카 사업을 지역숙원사업으로 삼고, 중앙정부를 상대로 사업 승인을 받기 위한 노력을 전개하였다.

정리하면, 강원도는 고도성장 시기에 저발전을 경험하였고, 이러한 저발전은 국가가 부여한 강원도의 자연에 대한 각종 규제와도 연관이 있었다. 이처럼 공업화가 어려운 구조적인 조건과 자연재난 및 경제위기에 직면하면서 강원도 지역사회에서는 강원도의 자연을 활용한 관광산업을 통하여 지역경제의 성장을 추구하는 주장이 탄력을 받았고, 케이블카 사업이 대안 중 하나가 된 것이다. 다음 절에서는 정권의 시장주의 지향성과 경제위기와 같은 우발적이고, 역동적인 정치경제적 국면 속에서 국가의 조절양식의 변화와 양양군의 지역성장정치가 결합하면서 케이블카 사업이 가시화되는 과정을 확인하고자 한다.

5. 친시장주의적 정권하에서 국가 주도의 자연의 신자유주의화

양양군 지역에 근거한 세력의 케이블카 사업 추진이 성공하기 위해서는 사업을 제도적으로 승인하고, 재정적으로 지원할 역량을 갖춘 중앙정부의 의사결정이 결정적이다. 발전주의 시기에 환경의 보전보다는 환경의 이용 및 파괴를 정당해온 정부부처(대표적으로 건설부)와 관련 사업을 시행해온 재벌건설기업 그리고 이러한 사업을 지역에 유치하는 것을 지역발전으로 정당해온 지역에 근거한 사회세력들(지역정치인, 지역상공회의

소 등)은 민주화 이후에도 국가정책에 끊임없이 영향력을 행사해왔었다(박배균, 2009). 국가 주도의 자연의 신자유주의화 프로젝트가 본격적으로 시작된 시점은 서울시장으로 청계천 복원사업을 추진하고, 대통령 당선 후에는 4대강 살리기 사업과 녹색성장 정책을 추진한 이명박 정권으로 볼 수 있다(황진태, 2008; 이상현, 2009). 김대중, 노무현 대통령으로 이어지는 민주화 세력이 집권한 10년 동안 사회는 1997년 외환위기와 저성장을 경험하면서 2007년 대선에서는 경제 의제가 최우선적으로 다뤄지게 되었고, 발전주의 시기에 성장했던 재벌과 지역에 근거한 세력들의 지지를 중심으로 한나라당 소속의 이명박 대선후보는 ‘선진화’, ‘실용주의’, ‘경제대통령’, ‘747’(7대 강국 진입, 7% 성장과 국민소득 4만 달러) 공약을 내세워 당선된다. 친시장주의적 정권의 출현은 자연의 신자유주의화 프로젝트를 통하여 이익을 실현할 것으로 기대하는 사회세력들의 활동을 좀 더 용이하게 하는 환경을 제공하게 된다.

이명박 대통령 공약의 기업 환경 개선 분야에서 규제최소화, 법인세 인하, 창업절차 간소화 등이 강조된 것에서 보듯이, 각종 규제의 완화 및 폐지가 예정되었다. 대통령 취임 이후 대통령 직속 국가경쟁력강화위원회가 발족되었는데 이 위원회에서는 규제 개혁과 공공 부문 개혁, 투자 유치, 법·제도 선진화를 통한 투자활성화와 경제 전반의 효율성 제고를 통한 7% 수준 성장잠재력 확충을 목표로 했다(국가경쟁력강화위원회 홈페이지, 2017년 4월 17일 접속). 2008년 10월 30일에 제8차 국가경쟁력강화위원회 회의에서 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안이 상정·논의되었다. 특히, 사전적 입지규제와 환경영향평가 협의 과정을 단순화하고, 보전산지 내 행위제한산지관리법 제12조를 완화 및 폐지가 제안되었다. 또한 동년 12월 12일 개최된 제9차 국가경쟁력강화위원회 회의에서는 관광산업 경쟁력 제고 방안이 상정·논의되었는데 국내관광산업의 문제점으로 보존 위주의 정책이 언급되었다. 이후 위원회의 방침에 따라 환경부는 ‘자연친화적 로프웨이 협의체’를 구성하였고 2008년 12월 ‘자연공원 로프웨이 설치·운영 가이드라인’을 만들어 지자체에 전달하였다.

<표 4> 2012년 전국 지방자치단체가 신청한 삭도 시범사업 심의 후보지

공원	지자체	노선	길이
설악산	강원 양양군	오색약수~대청봉	4.7km
지리산	전남 구례군	지리산온천~성삼재	2.7km
	경남 산청군	중산리~장터목	4.5km
	경남 함양군	청암산~제석봉	3km
	전북 남원시	고기마을~정령치	3.5km
월출산	전남 영암군	천황주차장~광암터	3km
한려해상	경남 통영시	한산도~남해군 금산~거제시 내도 외도~ 내도	3.2km

규제를 완화한다는 취지에 따라 새 가이드라인은 케이블카 입지 금지 조항을 모두 삭제하고, 과거 지침은 입지 금지지역을 분명히 명시한 반면 새 가이드라인은 ‘가급적 피함’, ‘최대한 회피’ 등의 표현으로 입지 가능한 지역을 확대하였다. 결정적으로, 2010년 10월 1일 환경부는 자연공원 법령을 개정하여, 공원자연보존지구 내 삭도의 길이는 2km에서 5km로 연장되고, 정거장의 높이제한은 9m에서 15m로 완화된다. 이처럼 친시장 주의적 대통령의 집권 이후, 일시적으로 잠잠했던 지자체들의 케이블카 추진계획은 다시 지역사회에서 중요현안으로 부상하였고, 지자체뿐만 아니라 국립공원관리공단에서도 장거리 케이블카 계획을 수립하게 된다.

2010년 10월 25일에는 삭도 시범사업 추진방침을 환경부 국립공원관리위원회가 의결함에 따라 내륙 및 해상 국립공원별로 모델사업을 선정하기로 발표하면서 지자체에서는 사천(한려해상 국립공원), 전북 남원시, 전남 구례군, 경남 함양군, 경남 산청군(지리산 국립공원), 강원 양양군(설악산 국립공원)에서 케이블카 설치를 신청하였다(<표 4>). 2011년 5월 3일에 삭도 설치 가이드라인이 완화되고, 같은 해 12월 21일에는 국립공원 삭도 시범사업 선정절차가 확정되고, 2012년 2월 3일 최종적인 국립공원 삭도 검토기준이 마련되었다. 2012년 6월 26일 국립공원 삭도 시범사업 선정 심의를 통해 해상형인 한려해상 국립공원의 케이블카만이 승인되었고, 내륙형인 지리산과 설악산은 부결되었으나 환경부는 “지리산,

설악산에 대한 삭도 시범사업의 필요성에 공감”(환경부, 2012: 3)한다면서 두 지역의 사업 가능성을 열어두었다(《강원일보》, 2013년 1월 3일).

이명박 정권에 이어 동일한 친시장주의 정권인 박근혜 정권에서도 경기부양책의 일환으로 케이블카 사업을 활성화할 수 있는 규제완화를 단행하였다. 비록, 환경부의 관리주의적 입장으로 인하여, 사업 승인을 요청한 모든 지자체들이 사업을 추진할 수는 없었지만, 환경부의 권한을 넘어서 경기부양효과를 기대한 박근혜 정권은 한려해상 국립공원을 시작으로 케이블카 사업을 전국적으로 확대하고자 했다. 2014년 8월 12일 박근혜 대통령은 제6차 무역투자진흥회를 주재하면서 전경련(전국경제인연합)이 요구한 산지관광 규제 완화를 받아들이면서 오색 케이블카 사업을 정책과제로 지정하였고, 두 달 후 10월에는 박 대통령이 강원도로부터 2018년 동계올림픽 준비상황을 보고받은 자리에서 “오색 케이블카 조기 추진”을 직접 언급하여, 대통령의 지지에 힘입어 문화체육관광부의 ‘2015 관광분야 정책’에 설악산 친환경 케이블카 설치 사업이 포함된다(《mountain》, 2015년 9월 26일).

5절에서는 친시장주의적인 이명박·박근혜 정권이 국가정책 전반의 탈규제화를 추진하였고, 이러한 흐름은 노무현 정권에서 전면 중단되었던 케이블카 사업논의를 재점화시켰음을 확인했다. 대통령 중심제의 국가형태(state form)하에서, 친시장주의적 정체성이 강한 대통령의 집권은 환경보존을 목적으로 세워진 환경부로서도 대통령의 국정철학의 영향을 받게 되면서 전임 정권에서 중단된 케이블카 사업을 재추진하기 위한 제도들(자연공원법령 개정 및 삭도 설치 가이드라인 완화 등)을 마련한다. 그런데 여기서 특히 주목할 부분은 환경부는 친시장주의적 정권의 자연의 상품화 정책을 전적으로 따르는 것은 아니었다는 점이다. 환경부는 삭도 시범사업의 심의과정에서 “삭도 설치로 인한 생태·경관의 영향 최소화 및 친환경적 공공복리 증진을 위한”(환경부, 2011)다는 목적을 세우고, 이를 달성하기 위한 기준을 제시했다.⁷⁾ 이러한 기준을 갖고서 환경부는 2010년도 10월 양양군의 1차 신청과 2013년 9월의 2차 신청을 부결하였

다(환경부, 2015).

환경부는 부결된 케이블카 시범사업에 대하여 여전히 사업 추진 가능성을 열어뒀다는 점에서 친시장주의적 정권의 색깔에 조용하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 동시에 환경부 조직의 존재 목적인 공익적 차원에서 환경에 대한 보존을 강조하는 관리주의적 입장도 사업의 평가과정에서 확인할 수 있었다. 즉, 대통령 중심제에서의 행정부 내부에서도 국가부처 간의 충돌, 타협, 절충의 상호작용의 결과로서 일부 지역만 사업을 허용하는 공간선택성이 나타난 것이다.⁸⁾ 이처럼 수차례의 부결을 겪으면서 양양군 지역에 근거한 세력들은 환경부의 요구에 맞추기 위한 대응전략을 모색하게 된다.

6. 케이블카 찬성세력의 스케일의 정치와 친환경 담론의 전유

김대중, 노무현 정권과 비교하여 친시장주의적인 이명박·박근혜 정권에서 케이블카 사업 승인 가능성이 상대적으로 높았음에도 불구하고, 두 차례에 걸쳐서 환경부로부터 사업 승인이 부결된다. 그리하여 양양군을 기반으로 한 케이블카 찬성세력들은 사업 승인을 얻기 위한 다양한 (비)공간적 전략들을 활용하였다.

7) 주요 기준으로는 “기존 탐방로나 도로의 제한 내지 폐쇄를 유도할 수 있는 지역 등 자연친화적 공원환경 조성에 기여할 수 있는 지역을 우선 선정”, “중요한 생태·경관자원과 전통사찰 등 문화자원은 최대한 보전”하며, “주요 경관을 조망할 수 있는 곳에 설치하되, 주요 봉우리는 피함”, “왕복이용을 전제로 하고 기존 탐방로와 연계를 피함”, “자연환경 훼손을 최소화할 수 있는 친환경기술을 활용하고, 훼손지에 대한 복원·복구방안을 적극 강구(환경부, 2011)하는 것 등이 담겨 있다.

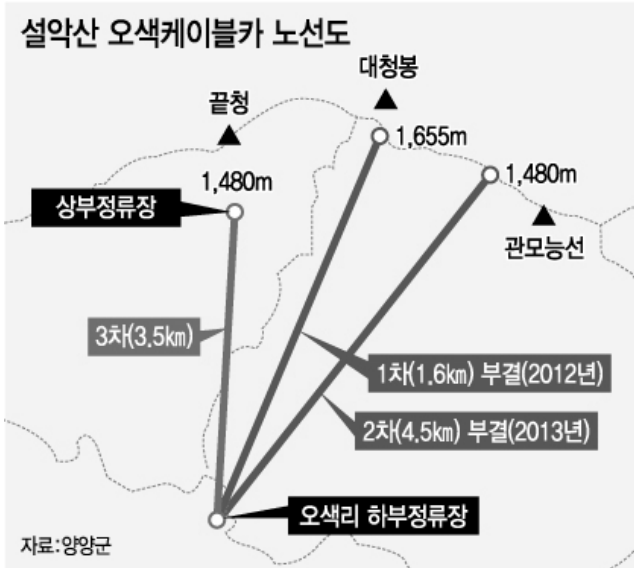
8) 사안의 중요성에 따라서 국가부처의 상대적 자율성은 대통령의 의사결정에 상당한 영향을 받을 수 있다. 예컨대, 이명박 정권에서 추진된 한반도 대운하(이후 4대강 살리기) 사업에서 환경부는 운하사업 추진의 정당성을 제공하는 데 적극 협력했다(황진태·고민경, 2008).

세 번째 사업계획서를 제출하기에 앞서서, 중앙정부로부터 케이블카 사업에 대한 긍정적인 신호가 나오면서 케이블카 찬반세력들의 움직임도 더욱 활발해졌다. 먼저, 사업반대측은 전국적인 환경시민운동단체인 녹색연합을 중심으로 ‘자연공원케이블카반대범대위’를 결성하여, 케이블카라는 인공구조물이 야생동물들의 정상적인 번식을 방해하고, 탐방객 수를 증가시켜 설악산 정상부의 생태계 훼손을 가속화할 것을 우려하였다. 특히, 설악산은 국립공원, 유네스코 생물권보전지역, 산림유전자원보전지역, 천연보전구역, 백두대간보호지역 등 총 5가지 보호구역으로 지정된 곳임을 주장하며 보존의 필요성을 주장하였다(《한겨레》, 2015년 1월 24일). 또한 사업승인의 근거가 되는 경제적 수익성 조사에서도 정부기관의 평가에 의문을 제기하였으며,⁹⁾ 사업을 둘러싼 갈등상황을 시민들에게 알리기 위해 광화문 1인 시위와 환경부 앞 1인 시위, 반대서명 등을 시도했다(《연합뉴스》, 2015년 7월 13일). 반대세력은 국립공원 지역에 속한 다른 지자체들에서도 케이블카 사업의 문제점을 알리면서, “설악산을 막지 못하면 다른 곳도 막을 명분이 없다”면서 설악산 케이블카 사업이 단순히 지역의 환경문제가 아니라 국가적 문제로서 부각시키고자 하였다(《한겨레》, 2015년 1월 24일).

한편, 이미 두 번의 승인실패를 경험한 양양 지역의 케이블카 찬성세력[양양군청, 지역정치인(국회의원, 도의원), 양양군번영회, 지역청년회, 지역숙박업체 등]은 3차 신청을 앞두고서 박근혜 정권의 긍정적 신호와 환경단

9) 2015년 3월 31일에 강원도와 양양군은 한국환경정책평가연구원(KEI)에 경제성 검증을 요청하였고 내부수익률이 사회적 할인율을 상회함으로써 사업성이 있다는 연구보고서를 제출하였다. 그러나 케이블카 유치를 반대하는 집단들은 이 보고서에 대한 의문을 제기하였다. 2015년 9월 11일 국회 환경노동위원회의 환경부에 대한 국정감사에서 우원식 의원이 오색 케이블카 설치에 대한 의문을 환경부장관 윤성규에게 질의하면서 양양군이 케이블카 설치 심의 통과를 위해 제작한 KEI 검증 보고서 내용을 조작한 사실을 폭로하였다. KEI는 경제성 비용편익분석만을 한 보고서를 제출하였는데, 양양군이 제출한 사업신청서에는 사회적 편익까지 추가되어 KEI 이름으로 보고서를 제출한 것이 문제가 되었다. 추후 사회적 편익의 내용은 강원발전연구회의 연구보고서에서 작성된 것으로 밝혀졌다(국회사무처, 2015).

<그림 4> 양양군이 추진했던 설악산 오색케이블카 노선도



출처: <http://news.joins.com/article/18532569>

체에서의 반대의 목소리가 높아지면서 스케일의 정치와 자연의 생산이 연계된 (비)공간적 전략들을 적극적으로 시도하게 된다. 환경부가 사업승인요청을 두 차례 거부하고, 환경단체가 사업추진을 반대한 핵심 이유는 국립공원 생태계 파괴의 우려였다. 이에 대한 우려를 해소하지 못하는 한, 3차 신청 또한 거부당할 확률이 높았다. 이러한 조건에서 케이블카 찬성세력은 3차 사업계획서에서 다음과 같은 대항논리를 제시한다.

<그림 4>에서 보듯이 찬성세력은 케이블카 노선으로 생태계 파괴가 우려되는 지역인 “국립공원특별보호구역, 아고산식생대, 백두대간 마루금 등 보호지역을 회피”하는 제3노선을 제시하여 “기존 탐방로와 연계되지 않도록 정상통제방안을 수립하여 친환경적으로 철저히 운영·관리 할” 수 있다고 주장한다. 즉, 단순히 보호지역을 개발하지 않는다는 점에서 친환경적인 것이 아니라 케이블카가 도리어 급증하는 등산객들

을 분산시켜 이동시킬 수 있다는 점에서 친환경적이라는 논리를 고안한 것이다. 더불어, 케이블카가 “사회적 약자(어린이, 노약자, 장애인 등)를 비롯한 모든 국민이 즐길 수 있”다는 이동의 권리를 보장할 수 있다는 복지의 논리도 명시하였다(양양군 홍보과, 2015).¹⁰⁾¹¹⁾

이러한 ‘친환경적 케이블카’의 틀짓기(framing)는 케이블카 사업은 필연적으로 생태계를 파괴할 것이라는 명제를 정면으로 반박한다. 또한 이 사업을 통해 얻게 될 편익이 지역주민에게만 국한되지 않고, “모든 국민”이 설악산에 접근할 수 있다는 복지의 논리를 강조함으로써 양양 지역을 넘어선 사회적 동의를 얻고자 하였다. 이처럼 케이블카 찬성세력이 제시한 논리는 언론을 통하여 일반 국민들에게 확산되었다.

역사적으로 한국의 지역개발정치에서 지역에 근거한 세력들이 활용하고자 하는 주요한 전략적 스케일은 국가 스케일이었다. 국회의원은 지역구를 통하여 선출되는 동시에, 입법과정에 참여한다는 점에서 지역에 근거한 세력들은 지역개발의제를 자신의 지역구에 속해있는 국회의원을 통하여 중앙정부에 더욱 더 효과적으로 전달할 수 있다(황진태·박배균, 2014). 발전주의 시기에 2차 산업을 유치하면서 산업화와 도시화를 경험한 지역에서는 국회의원뿐만 아니라 재벌총수, 유력한 정치인, 국가관료 등을 배출하면서 다양한 인적 네트워크를 보유하고 있었다(Park, 2003). 반면에 강원도는 이러한 네트워크가 매우 열악하다는 점에서 지역에 근거한 세력들이 국가정책에 영향을 미칠 수 있는 거의 유일한 통로로서 자신의 지역구에 속한 국회의원을 적극적으로 활용하였다.

정문헌 국회의원은 지난 2012년 제12대 국회의원 선거에서 케이블카 사업을 주요 지역공약으로 삼고 양양에서 당선된 인물이다. 지방정부인

10) 그밖의 근거로는 양양국제공항의 활성화와 2018년 평창동계올림픽을 계기로 설악산이 세계적인 국립공원이 될 수 있음을 제시했다.

11) 케이블카 사업이 친환경적이고, 사회적 약자를 배려한다는 논리는 2007년 강원도청이 주최한 케이블카 사업 토론회에서 당시 발표자였던 국민일보 박강섭 문화부장이 제안했었는데(《강원일보》, 2007년 4월 14일), 이후 양양군청에서 그의 논리를 3차 계획서에 적극 반영한 것으로 추정된다.

양양군청이 정문헌 국회의원을 비롯한 도의원, 군의원 등의 지역정치인 들을 초청한 간담회를 통해서 사업에 대한 지지를 요청한 것(《강원일보》, 2015년 3월 13일)을 시작으로 정 의원은 케이블카 사업 승인을 위한 다양한 활동을 전개한다. 2015년 3월 양양군 정문헌 국회의원, 장석삼 도의원, 최홍규 양양군의장, 양양군의원 초청 간담회에서 김진하 군수가 오색삭도사업이 시범사업에 선정될 수 있도록 지원해줄 것을 요청하였고 강원도와 양양군은 2015년 4월 8일 케이블카 설치 심의를 재요청하였다(《강원도민일보》, 2015년 3월 13일).

또한 정문헌 의원과 강원도청, 양양군청은 2015년 7월 28일 국회의원 회관에서 ‘친환경케이블카 국제 심포지엄’을 개최하였다. 이 심포지엄에서는 산지관광이 활성화되어 있는 오스트리아의 케이블카 설치 해외전문가와 개발사업에 대한 환경 컨설팅을 하는 해외전문가를 초청하여 해외사례를 소개하도록 하였다(《중앙일보》, 2015년 7월 27일). 이처럼 케이블카 사업을 생태적으로 긍정적인 것으로 간주하는 해외사례와 이를 소개하는 해외전문가를 국내토론회에 끌어들이으로써 케이블카 찬성세력이 주장한 오색 케이블카 사업의 친환경성을 뒷받침하고자 한 것이다. 또한 2008년 통영 케이블카의 성공 사례에 바탕한 ‘케이블카는 지역경제 활성화의 최고의 상품’이라는 주장은 케이블카를 유치하고자 하는 양양군에게 중요한 성공사례로 언급되었다(문화체육관광부, 2014: 33; 《조경뉴스》, 2015년 8월 28일).¹²⁾

결정적으로 2015년 8월 28일 오색케이블카의 최종승인을 앞둔 제113차 국립공원관리위원회심의회가 개최될 과천 정부종합청사 환경부 앞에서 정문헌 의원은 강원도의회장, 도의원, 양양군민 1천여 명을 동원하여, 오

12) 173억 원의 사업비로 첫해 43억 원의 영업이익을 시작으로 연간 30억 원 이상의 흑자를 기록하였다. 또한 2013년 케이블카를 운영하는 통영관광개발공사의 매출은 110억 원, 지역 경제에 미치는 파급효과를 연간 최대 1,500억 원으로 추산하였는데, 통영 지역 총생산의 6.5%에 해당하는 액수로, 통영시가 1년간 거둬드리는 지방세 1,100억 원을 웃도는 수준이었다(《한국방송》, 2014년 9월 13일).

<그림 5> 환경부 앞 오색케이블카 설치 촉구 시위

(5-1)



(5-2)



출처: 강원도의회 홈페이지

색케이블카 설치를 촉구한 시위를 도모하였다(《아시아뉴스통신》, 2015년 8월 28일). <그림 5>의 (5-1)과 (5-2)에서 보듯이 시위에서는 케이블카 찬성세력이 환경부와 환경단체에 대한 대항 논리로서 제시한 ‘케이블카는 환경을 보전한다’는 환경담론의 전유(“오색케이블카로 자연을 지키자”, “환경생태는 케이블카가 살린다”)와 복지의 논리(“노약자도 설악산 탐방 권리 있다”)를 전면에 내세워 케이블카 설치를 정당화하였고, 결국 심의에서 오색케이블카 사업이 최종 승인된다.

소결을 내리면, 번번이 케이블카 사업 승인 부결을 경험해왔던 케이블카 찬성세력은 친시장주의적 정권하에서 사업승인 가능성이 높아진 조건하에서 케이블카 반대세력의 주요한 반대근거인 환경파괴의 가능성에 대하여 사업을 통하여 환경이 보전된다는 대항적인 자연의 내러티브를 고안함으로써 사업승인을 정당화하였다.

7. 결론

본 연구는 국가 주도의 자연의 신자유주의화 프로젝트로서 강원도 양양 케이블카 사업 유치 과정 및 갈등을 살펴보았다. 이를 통하여 첫째,

자연의 신자유주의화 과정은 단순히 환경을 파괴한다는 내러티브만 존재하는 것이 아니라 자연을 보호할 수 있다는 대항 내러티브가 생산될 수 있음을 확인했다. 친환경 담론의 전유는 일반 국민들로부터 사업의 동의를 구하는 데 효과적일 수 있다는 점에서 환경운동세력의 입장에서는 어떻게 대항 내러티브에 대한 재(再)대항 내러티브를 구축할 것인지에 대한 전략적 고민이 제기된다. 더불어 단순히 자연의 내러티브를 담론의 영역에서만 한정짓지 않고, 이러한 친환경 담론을 전유한 내러티브가 어떻게 물질성을 띠게 되는지에 대해서도 주목할 필요가 있다. 예컨대, 케이블카 찬성세력이 말했듯이 케이블카 설치 이후에 등산객들의 분산이동이 생태계에 실제 긍정적인 영향을 미쳤는지에 대한 사후 연구가 필요하다. 둘째, 기존의 서구 정치생태학에서 간과되었던 국가 주도의 자연의 신자유주의화 과정에서 사회세력들의 정치적 갈등, 경합의 과정이 국가의 의사결정에 영향을 미치는 지점을 환기했다. 하지만 국가와 지역 스케일 간에 좀 더 내밀한 상호작용을 밝혀내기에는 본 연구가 사용한 문헌중심의 연구방법론은 제한적이었다. 국회의원을 비롯한 지역에서의 케이블카 찬반세력들을 대상으로 한 심층인터뷰를 통하여 문헌에서 포착하지 못한 각 세력들의 동기와 논리, 실천들을 밝혔어야 했다. 이러한 방법론적 한계는 후속연구에서는 보완되어야 할 것이다.

원고접수일: 2017년 4월 29일

심사완료일: 2017년 5월 28일

게재확정일: 2017년 6월 11일

최종원고접수일: 2017년 6월 15일

❖ Abstract

A study on the multi-scalar processes of nature's neoliberalization:
the case of controversies over Mt. Seorak cable cars
in Yangyang County, Gangwon Province

Jang, Duksoo & Hwang, Jin-Tae

This paper examines the multi-scalar processes of nature's neoliberalization in the context of South Korea. It explores the case of controversies over Mt. Seorak cable cars in Yangyang County, Gangwon Province. The results are as follows: First, diverse social forces have attempted to produce particular natures in the process of establishing a neoliberal nature project. Environmental NGOs and religious groups have produced a narrative that describes cable cars as destroyers of nature on Mt. Seorak, while local dependent actors argue that cable cars will save nature and guarantee access to tourist sites for vulnerable members of society (i.e., the disabled and the elderly). Second, I show that how the state's role in regulating national parks for public needs has been transformed into a more neoliberal form by competing with diverse social forces, especially after the establishment of the local autonomy system and the spread of neoliberalism. Through this study, progressive environmental groups and radical intellectual scholars may be encouraged to analyze neoliberalism more sensitively without merely assuming that the state necessarily follows the logic of capital.

Keywords: neoliberalization of nature, multi-scalar approach, national park, Yangyang County

참고문헌

- 권상철. 2012. 「물의 신자유주의화: 상품화 논쟁과 한국에서의 발전」. 《한국경제지리학회지》, 15(3), 358~375쪽.
- 국회사무처. 2015. 『2015년도 국정감사 환경노동위원회회의록-‘피감사기관 환경부’』. 국회사무처.
- 김진기·배선휘. 2009. 「강원도 토지이용관련 규제지도 기초연구」. 강원발전연구원.
- 류광훈. 2009. 「한국관광산업의 최근 동향」. 《한국관광정책》, 37, 23~30쪽.
- 문화체육관광부. 2014. 「친환경케이블카 설치방안 연구」.
- 박배균. 2009. 「한국에서 토건국가 출현의 배경: 정치적 영역화가 토건지향성에 미친 영향에 대한 이론적 연구」. 《공간과 사회》, 31, 49~87쪽.
- _____. 2012. 「한국학 연구에서 사회-공간론적 관점의 필요성에 대한 소고」. 《대한지리학회지》, 47(1), 37~59쪽.
- 양양군 홍보과. 2015. 「보도자료: 설악산 오색케이블카 설치사업 공원계획변경 승인 신청」. 4월 29일
- 이상현. 2009. 「MB 정부 ‘저탄소 녹색성장 전략’에 대한 정치경제학적 고찰」. 《환경사회학연구 ECO》, 13(2), 7~41쪽.
- 조성윤. 2011. 「지방자치단체의 개발정책과 주민운동」. 《담론201》, 14(4), 75~103쪽.
- 조희연·서영표. 2009. 「체제논쟁과 헤게모니전략」. 《마르크스주의 연구》, 6(3), 154~187쪽.
- 최병두. 2009. 「자연의 신자유주의화」. 《마르크스주의 연구》, 6(1), 10~56쪽.
- _____. 2010. 「신자유주의적 에너지정책과 ‘녹색성장’의 한계」. 《대한지리학회지》, 45(1), 26~48쪽.
- 한국은행 강원본부. 2008. 「강원경제의 현황과 발전방향」. 3~15쪽.
- 환경부. 2011.5. 「자연공원 사도 설치운영 가이드라인」.
- _____. 2012.6. 「보도자료: 국립공원위원회. 사도 시범사업 심의결과」.
- _____. 2015.8. 「보도자료: 국립공원위원회. 설악산 케이블카 시범사업 심의 통과」.
- 황진태. 2008. 「이명박·신자유주의·신개발주의 삼위일체」. 새로운사회를여는연구원 엮음. 『바뀐 5년의 전망. 이명박 시대의 대한민국』. 시대의창, 266~275쪽.
- 황진태·고민경. 2008. 「지역 주도의 개발주의 관성에 관한 검토: 한반도 대운하 프로젝트 중심으로」. 《진보평론》, 36, 213~244쪽.
- 황진태·박배균. 2013. 「한국의 국가와 자연의 관계에 대한 정치생태학적 연구를 위한 시론」. 《대한지리학회지》 48(3), 348~365쪽.

- Bakker, K. 2010. "The limits of 'neoliberal natures': Debating green neoliberalism." *Progress in Human Geography*, 34(6), pp. 715~735.
- Castree, N. 2008a. "Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation." *Environment and Planning A.*, 40(1), pp. 131~152.
- _____. 2008b. "Neoliberalising nature: processes. effects. and evaluations." *Environment and Planning A.*, 40(1), pp. 153~173.
- Cox, K. R. 1998. "Space of dependence. space of engagement and the politics of scale. or: Looking for local politics." *Political Geography*, 17, pp. 1~23.
- Hwang, J. T. 2015. "A study of state - nature relations in a developmental state: the water resource policy of the Park Jung-Hee regime. 1961~79." *Environment and Planning A.*, 47(9), pp. 1926~1943.
- _____. 2016. "Escaping the territorially trapped East Asian developmental state thesis." *The Professional Geographer*, 68(4), pp. 554~560.
- _____. 2017. "Changing South Korean water policy after political and economic liberalisation." *Journal of Contemporary Asia*, 47(2), pp. 225~246.
- Jessop, B. 1990. *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press.
- Park, B. G. 2003. "Territorialized party politics and the politics of local economic development: State-led industrialization and political regionalism in South Korea." *Political Geography*, 22(8), pp. 811~839.

- 《강원도민일보》, 2015.03.13. "양양 현안 국비확보 힘 모은다."
- 《강원일보》, 1965.1.16. "입체적 관광선전."
- 《강원일보》, 1965.4.17. "예산에 부딪친 관광개발사업."
- 《강원일보》, 1965.4.23. "강원도의 중소기업 육성방향."
- 《강원일보》, 1965.6.29. "도, 서울-춘천 간 직행열차운행건의."
- 《강원일보》, 1965.8.18. "강원 경제정책의 방향."
- 《강원일보》, 1966.8.9. "관광망치는 비싼 물가."
- 《강원일보》, 2005.04.21. "양양으로 수학여행 오세요"
- 《강원일보》, 2008.4.5. [후보 초청 토론회] 속초-고성-양양: "관광·산업 차별화만이 살길 한목소리."
- 《강원일보》, 2013.01.03. "[양양]오색케이블카 유치 반드시 실현."
- 《경향신문》, 1962.11.3. "서울구경."
- 《경향신문》, 1970.8.11. "公害·人害로 잃어버린 自然을 되찾자."
- 《경향신문》, 1977.5.14. "자연경관 망친다 한라산에 케이블카 추진."
- 《동아일보》, 1966.7.7. "고유의 풍치를 담을 국립공원."

- 《동아일보》, 1971.1.30. “국립공원에 케이블 카 설치.”
- 《동아일보》, 1970.1.13. “70년대 청사진을 편다 (6) 설악산 개발.”
- 《동아일보》, 1973.9.4. “시 허가 여부 검토 중 북한산 백운대 등 두 곳에 케이블카 설치 신청 접수.”
- 《동아일보》, 1982.12.24. “雪嶽山 케이블카 설치 自然보호나 파괴냐.”
- 《동아일보》, 1983.7.5. “명성그룹 세무조사.”
- 《동아일보》, 1983.7.6. “『명성』의 베일 벗겨질까.”
- 《매일경제》, 1967.4.5. “觀光 韓國의 길.”
- 《문화일보》, 2003.07.14. “오색~대청봉 케이블카 주민들이 본격 추진.”
- 《아시아뉴스통신》, 2015.08.28. “정문헌 국회의원 ‘설악산 오색케이블카 설치 촉구’ 시위 참여해.”
- 《연합뉴스》, 2001.12.17. “환경부. 국립공원 케이블카 시기상조.”
- 《연합뉴스》, 2015.07.13. “‘설악산 오색케이블카 어떻게?’ ... 환경부 공청회 추진.”
- 《조경뉴스》, 2015.08.28. “설악산 오색케이블카 오늘 판가름 ‘찬반대립.’”
- 《중앙일보》, 2015.07.27. “‘친환경 케이블카’ 국제 심포지엄 개최.”
- 《한국방송》, 2014.09.13. “[이슈] 타고 갈까? 걸어갈까?”
- 《연합뉴스》, 2004.07.29. “강원, 백두대간 보호지역 지정 반발.”
- 《헤럴드경제》, 2005.04.06. “火魔에 찢긴 강원지역 영농·관광타격 ‘주름살.’”
- 《한겨레》, 2005.04.18. “양양·속초 ‘여행와 달라’ 각처에 요청.”
- 《한겨레》, 2015.01.24. “대청봉 편히 오르자고 ‘털종 1급 산양’ 내쫓나.”
- 《mountain》, 2015.09.26. “[진단] 설악을 사랑한다 말하는 정반대의 두 얼굴.”

강원도의회 홈페이지. <http://www.council.gangwon.kr>

국립공원관리공단 홈페이지. <http://knps.or.kr>

법제처 홈페이지. <http://moleg.go.kr>

설악산 국립공원 홈페이지. <http://seorak.knps.or.kr>

한국우표포털서비스 홈페이지. <http://stamp.epost.go.kr>