

2011. 6. 21 | 제 58 호 |

## 폐광지역의 부활 : 개념세우기와 현실화 전략

- 김종민(원장)
- 김승희(부연구위원)
- 이원학(부연구위원)
- 이영길(선임연구위원)

강원발전연구원  
RESEARCH INSTITUTE FOR GANGWON

RIG

2011. 6. 21 | 제 58 호 |

## 폐광지역의 부활 : 개념세우기와 현실화 전략

- 김종민(원장)
- 김승희(부연구위원)
- 이원학(부연구위원)
- 이영길(선임연구위원)

석탄은 지난 반세기 넘게 국가의 경제산업과 민생을 지켜온 필수 에너지원이었으나, 우리는 강원도의 탄광을 폐광이라 부르고 소중한 토종 에너지 능력을 스스로 사장시켜 왔다. 지난 11.4.14. 정책메모 제39호 ‘폐광지역의 르네상스, 첨단에너지 생산지대로의 부활’은 첨단 기술을 활용한 강원도 폐광지역의 미래지향적 변신과 부활이 역사적 순리임을 적시하고 있다. 전 세계적으로 석탄 에너지가 새롭게 평가 받으면서 최근 폐광 속에 버려진 석탄이 크게 주목을 받는다. 풍부한 매장량을 지닌 강원도의 탄광지대가 지난날의 시행착오를 버리고 국가에너지 공급의 영원한 버팀목으로 자리매김하도록 지혜를 모아야 한다.

태백, 삼척, 영월, 정선이 폐광지역이 되면서 이곳에는 지난 13년 간 4조 847억 원이 투자되었다. 현재까지 228개의 단위사업이 완료되었거나 추진 중에 있다. 기반시설조성에 22%, 도시정비 및 복지에 49%, 지역특화사업에 13%, 관광휴양시설에 12%가 투입되었다. 3조 5천억 원을 투자하여 213조 원을 창출하겠다는 국제과학비즈니스벨트 프로젝트보다 6천억 원 정도가 많은 돈이 쓰였다. 국가미래를 주도할 수 있는 필수적 에너지 프로젝트나 R&D 그리고 항구적으로 지역경제를 선도할 규모 있는 핵심대체산업을 위한 투자에 적극적 배려가 있었다고 보기가 어렵다.

막대한 재원의 투입으로 기반시설의 확충과 정주여건의 개선 등에 상당한 진척을 이루었으나 아쉬움 또한 많이 남는 것이 사실이다. 하이원, O<sub>2</sub>리조트, 동강시스타만으로 이들 지역과 강원도의 내일을 담보하고 개척해 나가기에는 많이 부족하기 때문이다. 더 이상 폐광 지대가 아닌 에너지자원지대로 부르면서, 국내적으로 그리고 국제적으로 확실한 비교우위를 갖는 첨단미래에너지 능력과 연관 기능들의 강원도 탄광지대 배치를 서둘러야 할 때이다. 이를 위해서 치열한 개념투쟁이 필요하며 지역발전의 상위개념을 바로 그럴 필요가 있다. 아울러 단기과제와 중장기과제를 동시 해결하는 투 트랙 업무추진의 일상화가 중요하다.

## I. 강원도 폐광지역 들여다보기

### ■ 투자와 실적 개괄

- 지난 13년 간 총 4조 847억 원이 도내 폐광지역(태백/삼척/영월/정선)에 투자
  - 공공 1조 7천 568억 원, 민자 2조 2천 343억 원, 폐광기금 도공통분 797억 원, 도비축단기금 139억 원이 '97년부터 도내 폐광지역에 투자
  - 경북·충남·전남의 경우 2조 2천억 원 투자(폐광지역 전체 6조 3천억 원 투자)

- 
- ☞ 도내 폐광지역에 투자된 규모는, 거대 공공 프로젝트와 비견한 수준
    - 국제 과학비즈니스 벨트(3조 5천억 원 투자 → 213조 원 창출) 1.1개 규모
    - 강원도 경제자유구역(2조 8천억 원) 1.4개 규모
    - 원주-강릉간 철도(3조 4천억 원) 및 춘천-속초(3조 8천억 원) 조성 규모
- 

- 현재까지 총 228개의 사업이 완료되거나 추진 중
  - 기반시설 조성사업에 투자비용의 22%, 도시정비 및 복지사업에 48.7%, 지역특화사업에 13%, 관광휴양시설 조성사업에 12%가 투입
  - 1개 사업당 평균 170억 원꼴로 대규모 단위사업에 주로 지원
  - 도시정비 등 기반시설 확충에는 상당한 진척이 있었지만, 지역경제 진흥의 가장 중요한 전제조건인 대체산업 육성 실적 미흡

- 
- ☞ 막대한 지원으로 기반시설 확충과 정주여건의 상당부분 개선은 있었으나, 국가미래를 주도할 수 있는 필수적 에너지 프로젝트나 R&D 그리고 항구적으로 지역 경제를 선도할 규모 있는 핵심대체 산업을 위한 투자가 미약
-

### ■ 현재까지 강원도 폐광지역에의 투자와 실적 총괄

#### 「지금까지('97~'10) 투자 실적」

총 4조 847억 원 투자 (경북, 충남 전남 포함시 6조 3천억 원)

- 공공 1조 7천 568억 원
- 민자 2조 2천 343억 원
- 폐광기금 도공통분 797억 원
- 도비추담기금 139억 원

➡ 비교) 국제 과학비즈니스 벨트 7년 간 3조 5천억 원 투자예정  
 세종시 12년간 8.5조 원 투자 예정  
 강원도 경제자유구역 10년 간 2조 8천억 원 투자예정  
 원주-강릉(춘천-속초)철도 7년 간 3조 4천억(3조 8천억 원)

➡ 국제과학비즈니스 벨트 1.5개 및 강원도 경제자유구역 2개 조성규모의 투자비가 폐광지역에 투자됨

#### 「지난 13년 간 추진성과」

총 228개 사업 추진중 (17개 사업당 평균 170억 원 지원)

- 기반시설 조성 사업 22%
- 도시정비 및 복지사업 48.7%
- 지역특화사업 13%
- 관광휴양시설 조성사업 12%
- 기타 4.3%

➡ 재원 운영이 주로 도로건설, 골프장, 석탄박물관 등 주로 대규모 단위사업에 지원되는 확립적 사업 추진에 초점

➡ 지역특성 반영이 미흡하여 지원 성격을 구분하기 어려운 중북부자 사업이 대분이었다는 평가가 주류

#### 「폐광지역 개발사업에 대한 평가 종합」

- ➡ 지난 13년 간 도내 폐광지역(영월, 정선, 태백, 삼척)에만 4조여 원 투자가 대체산업 육성보다는 기반시설 조성이나 도시정비 및 복지사업에 집중되어 지속적 고용창출과 수익에의 한계를 가져옴
- ➡ 대부분 사업이 국비사업에 의존한 결과, 단기성과 및 신성장 사업 위주로의 주먹구구식 개발로 이어지고, 지역별로 경쟁적인 대규모 프로젝트(리조트, 골프장)와 중북부자(국비투입 골프장 4개 시군 모두 보유) 초래
- ➡ 지역의 정주환경 개선에는 기여를 했지만, 폐광지역 성장을 견인할 수 있는 대체산업 발굴 미흡
- ➡ 미래지향적 대한민국 에너지 공급지대로서의 주도권을 확보하는 최상위개념설정에 무관심 : 이 결과 첨단에너지 R&D, 파일릿 프로젝트, 상용화설비, 관련인력양성공급체계, 고등과학기술교육기관, 연계MICE산업육성 등 투자에 소극적

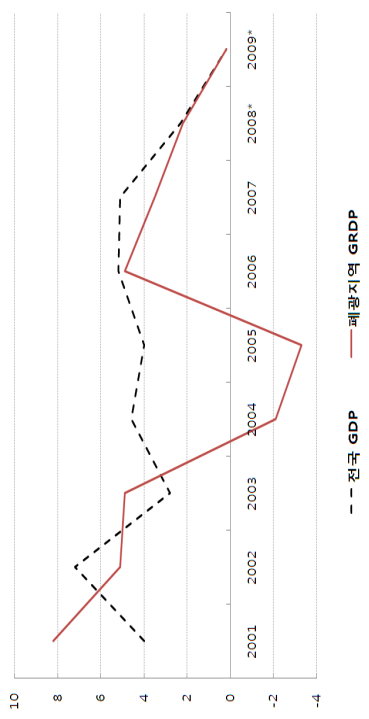
### ■ 폐광지역 인구 현황

- ➡ 산업 기반 및 정주권 약화에 의한 인구의 지속적 감소현황
- ➡ 폐특법에 의한 개발지원사업이 본격화된 2001년 이후에도 지속적 감소세

구 분	1988년말		1995년말		2009년말	
	세대 수	인구 수	세대 수	인구 수	세대 수	인구 수
강 원 도	412,209	1,730,905	459,469	1,530,000	617,693	1,525,542
탄광지역	102,445	441,370	79,949	269,446	88,777	204,683
태백시	27,108	115,175	18,792	64,877	21,182	50,730
삼척시	28,869	132,370	26,440	90,043	31,233	72,431
영월군	17,805	74,048	16,514	53,405	17,945	40,522
정선군	28,663	119,777	18,203	61,121	18,417	41,000

### ■ GRDP 성장률

- ➡ 폐특법에 의한 사업 본격화된 2001년 이후 2003년 동안 전국 GRDP 성장률을 상회하였지만, 2004년 이후 마이너스 성장률, 2006년 이후 전국 성장률을 하회
- ➡ 폐광지역에 대한 지원사업의 경제적 성과가 미흡한 것으로 나타남



### ■ 폐광지역 사업체 수 및 종사자 수 변동 추이

- ➡ 개발지원사업 전개에도 불구하고 폐광지역 전체에서 사업체 수의 감소 현상
- ➡ 폐광지역에서는 제조업 분야의 지속적인 감소와 서비스업의 증대 현상

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전국	사업체 수 3,046,554	3,131,963	3,187,916	3,189,890	3,204,809	3,224,381	3,262,925	3,264,782	
	종사자 수 14,109,641	14,608,322	14,729,166	14,818,754	14,813,669	15,217,892	15,943,674	16,288,280	
강원	사업체 수 111,610	113,276	115,302	116,338	116,163	116,338	116,705	117,150	
	종사자 수 415,357	431,064	433,109	436,787	436,972	440,522	447,979	466,538	
태백	사업체 수 4,286	4,301	4,234	4,093	4,006	4,016	4,054	4,023	
	종사자 수 17,027	17,478	15,457	16,232	16,929	16,280	16,108	17,214	
삼척	사업체 수 5,469	5,523	5,464	5,349	5,270	5,238	5,245	5,197	
	종사자 수 20,534	22,117	21,124	21,459	20,138	20,467	21,053	20,720	
영월	사업체 수 3,334	3,238	3,212	3,202	3,194	3,208	3,268	3,279	
	종사자 수 11,563	12,232	11,824	11,773	11,545	11,491	11,899	13,001	
정선	사업체 수 3,595	3,501	3,443	3,343	3,410	3,329	3,402	3,407	
	종사자 수 13,880	14,035	15,301	14,621	14,680	16,642	17,053	17,718	

총 투자실적('97~'09) : 공공 17,568억 원(개축포함), 민자 22,343억 원 (단위 : 개소, 억원)

구 분	계		태 백		삼 척		영 월		정 선	
	사업량	투자비	사업량	투자비	사업량	투자비	사업량	투자비	사업량	투자비
계	228	38,975	56	10,726	35	4,026	56	2,804	81	21,419
진흥사업	38	5,406	11	1,684	7	840	7	665	13	2,217
*개축지구	16	2,335	4	563	4	311	5	567	3	894
탄개사업	59	6,196	15	2,517	7	1,349	12	256	25	2,074
기금사업	85	2,695	14	708	13	649	25	631	33	707
민자사업	30	22,343	12	5,254	4	877	7	685	7	15,527

\* 폐광기금 도공통분 797억 원, 도비추담기금 139억 원 별도

#### 주요 사업 내역

- 기반시설 조성 사업
  - 태백(합백산 수림장, 태백체험공원, 철암지역주거환경개선, 노후교량정비, 하천정비 등)
  - 삼척(상대진입로 확보장, 교량개설 및 개수, 하천복개, 하천정비, 도계 상수도 정비 등)
  - 영월(도로 확보장, 상동시가지 정비, 폐광배후도시정비, 마차시가지 정비, 상동상수원확충 등)
  - 정선(도로확보장, 시가지 정비, 하천정비, 상수도 정비 등)
- 도시 정비 및 복지사업
  - 태백(주거환경개선, 장성시장 주변환경 정비, 주민체육센터 건립 등)
  - 삼척(주거환경개선, 청송년 장학센터, 석공 도계 변소 이전, 진규해 근로자 복지회관, 후생시설 정비 등)
  - 영월(주거환경개선, 청송년 장학센터, 조성, 커뮤니티 스포츠 파크, 태양전지용 실리온 실증단지 조성)
  - 정선(주거환경개선, 중앙비온전교육 기자재 구입, 청송년 장학센터 조성, 신동업대아파트 건립)
- 지역특화 및 관광휴양시설
  - 태백(시합테러단지, 황시연못레마공원, 대체산업단지, 국민안전체험테마파크 조성, 고원스포츠타운 조성 등)
  - 삼척(도계 캠프지, 상동문화장, 지역특화 및 생산기반시설, 생활수변 관광시설 정비, 제조업체 유치 등)
  - 영월(개요농단지 조성, 농산물가공 및 유통시설, 폐광기대채산업 등)
  - 정선(새물위탁시설, 아우라지 종합개발, 자연드레킹코스, 구절지구대채산업, 하이원 상품거리 조성 등)

## II. 폐광지역의 재개념화

### ■ 폐광 속에 버려진 잠재력의 재발굴

- 지반 반세기에 걸쳐 6억 톤의 석탄을 공급해온 폐광지역은, 대한민국 에너지 지대라는 명성보다는 ‘폐광’이라 부르고 토종 에너지 능력이 사장화됨
- 하지만 현재 폐광지역에 남아있는 10억 톤의 석탄매장량으로 청정석탄산업 등 첨단에너지 생산이 가능한 상황으로 폐광지대로 부르는 것은 넌센스임
  - ☞ IGCC, CTL, SNG, DEM, CCS, CBM 등 청정석탄 기술 개발 가능
  - ※ 정책메모 제39호 ‘폐광지역의 르네상스, 첨단에너지 생산지대로의 부활’ 참조
  - ☞ 더 이상 폐광지역이 아닌 에너지자원지대로 명명하고 표기할 필요
- 에너지 관련 프로젝트나 R&D 그리고 지역경제 선도 산업으로 투자가 되지 못해온 시행착오에서 벗어나, 국가 신에너지 공급원으로서의 역할과 기능을 수행하도록 각종 계획에서 확고한 개념 정립·부여 필요

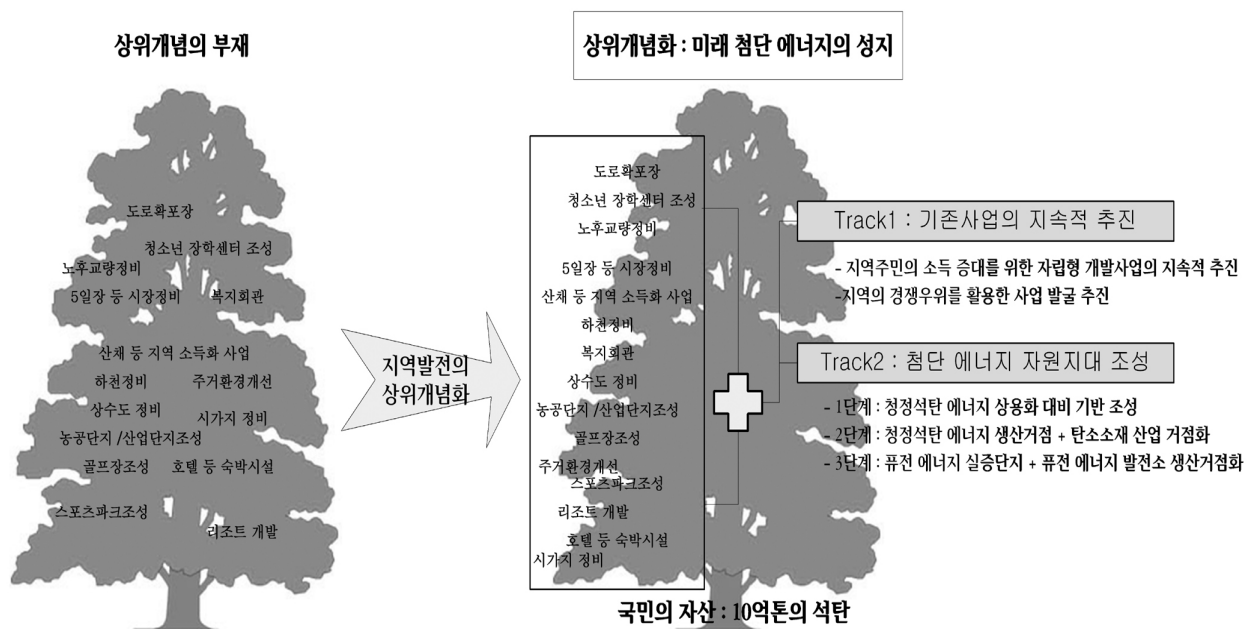
### ■ 에너지 성지로서의 재조명

- 폐광지역은 석탄생산에 따른 희생을 감내하면서 국민 에너지 공급원으로서의 중추 소임을 해 온 「에너지 성지」라 할 수 있음
  - 석탄산업死 : 5천 명(출수사고, 가스폭발, 붕락, 각종 안전사고)
  - 1980년~2003년(23년간): 사고와 진규폐증으로 1만 3천 명 사망
  - 2010년 현재 도내 거주 진폐재해자 4,220명
  - 폐석으로 인한 지역 경관의 훼손과 폐광이 주는 이미지
- 열악한 여건에서 희생적으로 에너지를 공급해온 것에 대한 종합적 기회비용의 지변과 오늘의 국가적 번영에 기여해 온 지역에 대한 보상적 배려 차원에서, 강원도 탄광지대는 첨단에너지 공급지대로서 역할을 지속적으로 해내도록 특단의 계획 필요

### Ⅲ. 폐광지역 발전과 그 현실화 전략

#### ■ 지역발전 상위개념의 재설정

- 개념 나무의 결함(Defect in Concept-tree)을 극복할 수 있는 상위개념의 재설정과 이에 상응하는 전략 구사 필요
  - ‘국가에너지 책임공급’이라고 하는 상위개념 없이 중·하위 개념에 해당하는 관광·휴양 등 사업에 직접 접근하여, 핵심 미래가치 구현에 해당하는 목적 개념의 실패 초래
  - 「에너지 지대의 성지」라고 하는 목적 가치를 구현해 주는 컨셉을 갖고 추진하지 못한 상위계획 설정 결함
  
- 국가 고품위 에너지 공급지대(ex : 핵융합에너지 등)로서의 자리매김을 할 수 있는 상위 개념의 재설정과, 설정된 상위개념에 부합되는 단계별 / 중장기적 프로젝트 개발 및 개념투쟁



■ Two-Track 업무 추진의 일상화

- 현재 폐광지역 주민의 경제자립을 위한 단기과제와, 국가 신에너지 지대로의 비약을 위한 중장기과제를 동시에 해결할 수 있도록 투 트랙으로 정책과제를 추진할 필요성

Track 1	기존 사업(폐광지역 경제자립형 개발사업) 등의 지속적 추진
---------	----------------------------------

- 지역 주민의 소득 증대를 위한 자립형 개발사업 적극 추진
  - 기존의 관광 분야의 접근뿐만 아니라 산업단지 조성, 지역특화 산업 육성 등 주민 소득 증대사업 적극 추진
  - 주민생계와 관련된 소규모 생산 지원을 지속적으로 추진
- 지역의 경쟁우위를 활용한 사업 발굴 추진

Track 2	미래 대비 첨단 에너지 자원지대로의 부활 추진
---------	---------------------------

- 폐광지역에 국가 R&D 유치를 통한 에너지 자원지대 기반 조성
  - 국가 R&D 연구소 유치를 통해 석탄자원의 포괄적 활용방안에 대한 연구 수행
  - 에너지 관련 전문화된 특성화 연구 교육기관 설립. 세계적인 학술대회 유치를 통한 연구기술 획득과 에너지 거점 지역 이미지 제고
  - 국제 과학비즈니스벨트 연구단 유치로, 민간·출연연·도내대학 등 기존 역량과의 컨버전스화 추진
- 청정석탄 에너지 및 퓨전 에너지 지대화를 위한 산업화 여건 마련
  - 고급 연구인력 및 운영/유지/보수 인력 양성
  - 국가 및 지역의 인력양성계획 수립을 통해, 고급 연구 및 운영 인력의 안정적 공급 필요

- 에너지 자원이대 조성을 위한 경쟁력 제고 방안 마련
  - 청정석탄 에너지 및 퓨전 에너지의 효과적인 기술개발을 지원하기 위한 강원도·석탄공사 등이 중심이 된 지원 협의체 구성
  - 석탄관련 기금, 발생수입금, 민간자본 유치 등을 효율적으로 수행하기 위한 ‘에너지자원 펀드’ 조성

■ 개구리 뿔뿔기식 중장기적 전략 구사

- 기존의 접근방식에서 벗어나, 단계적이고 중장기적 발전전략을 추진하여 기반조성이 계단식으로 이루어지는 성장형 전략을 구사할 필요성

