

2016. 7. 5 | 제 556 호 |

영국 남부 폐광지역 재생사례와 강원도 시사점

- 추용욱(연구위원)
- 이원학(연구위원)

2016. 7. 5 | 제 556 호 |

영국 남부 폐광지역 재생사례와 강원도 시사점

- 추용욱(연구위원)
- 이원학(연구위원)

우리나라의 석탄산업은 1896년 평양 근처에서 소규모 탄광을 개발하는 것을 시작으로 1970년대 까지 꾸준하게 성장하였다. 하지만, 1980년대 이후 대체 에너지인 석유와 가스의 수입 증가로 석탄수요가 감소하면서 탄광산업의 경쟁력이 약화되기 시작하였다. 결국 정부의 석탄산업합리화 정책으로 강원도를 비롯한 전국의 탄광이 감산 또는 폐광되고 고용감소, 인구유출, 경제약화 등 탄광지역의 쇠퇴가 진행되었다. 이에 대한 대책으로 ‘폐광지역개발 지원에 관한 특별법(1995)’을 제정하고 폐광지역 경제회복과 환경개선을 위한 다양한 사업과 예산이 지원되었으나, 폐광지역의 쇠퇴는 여전히 진행되고 있다.

영국의 경우에도 탄광산업은 산업혁명의 기초가 되고 국가의 핵심 산업으로 성장하였으나, 탄광국유화 정책과 에너지 정책전환에 의해 수많은 탄광이 폐쇄되었다. 이러한 탄광산업 정책 변화에 의한 폐광지역의 경기침체, 실업률 증가 등을 해결하기 위해 국가광산프로그램(NCP), 폐광지역재생기금(CRT)과 같은 정책이 추진되었다. 이는 환경 및 경관개선, 교육 및 기술습득, 건강 및 의료복지 등의 분야에서 거시적인 효과를 거두었다. 또한 국가, 지방 및 지역이 동등한 파트너로서 관계를 유지하고 실제적인 폐광지역 재생 프로그램을 운영하여 다양한 성공사례를 제시하고 있다.

전국적으로 도시재생에 대한 이슈가 뜨겁게 진행되고 있는 가운데 폐광지역의 지역재생 정책도 그 축과 궤를 연계하여 추진되어야 할 것이다. 폐광지역의 역사적·장소적 가치를 재발견하고 지역 특성을 기반으로 하는 창의적인 재생정책이 필요한 시기이다. 폐광지역의 미래와 세대의 조화, 지역 간 경계를 뛰어넘어 상생과 협력으로 새로운 시대를 창출할 수 있는 계기가 마련되기를 기대한다.

I. 강원도 폐광지역 여건과 재생동향

■ 폐광지역 추진사업 현황

- 석탄산업합리화 정책(1989년) 실시 이후, 정부는 석탄산업법 개정 및 탄광지역 진흥사업 5개년계획, 석탄산업종합대책 등 다양한 정책을 추진
- 1995년에 제정된 “폐광지역개발 지원에 관한 특별법(이하 폐특법)”을 통해 국내 탄광지역 7개 시군이 경제자립화를 위한 정부지원을 받고 있음
 - 정부는 「폐특법」1차 연장 시한인 1997~2015년까지 총 6개 대분류 사업에 총 2조 5,709억 원의 사업비 투입

• 폐광지역진흥지구사업('97~'05년, 5,399억)	• 탄광지역개발촉진지구개발사업('97~'10년, 2,293억)
• 탄광지역개발사업('01~'10년, 7,113억)	• 폐광지역개발기금사업('01~'15년, 8,934억)
• 비축무연탄관리기금사업('10~'15년, 1,319억)	• 폐광지역경제자립형개발사업('12~'16년, 651억)

- 폐광지역사업의 유형별 투자 비율(비축기금 제외)
 - 지역기반시설사업(도로개설 및 확대포장 등) : 14,574억 원(약 61.4%)
 - 관광레저사업(리조트 건설 등) : 4,452억 원(약 18.8%)
 - 생활환경사업(후생복지사업 등) : 2,443억 원(약 10.3%)
 - 지역특화사업(대체산업유치 등) : 2,271억 원(약 9.6%)
 - 폐광지역 투자의 대부분은 지역기반 인프라 구축 등 하드웨어 사업에 집중 투자되었고 지역주민의 소득 향상에 직접적으로 관련이 높은 지역특화사업과 후생복지사업은 대체로 부족한 비중을 차지하고 있음

〈강원도 폐광지역사업 유형별 투자금액, 1997~2015년〉

구분	총계(억 원)	공공기반	관광레저	생활환경	지역특화
계	23,740	14,574	4,452	2,443	2,271
태백	6,823	3,925	2,447	112	339
삼척	4,529	3,317	739	366	107
영월	3,370	1,846	675	329	520
정선	7,650	5,101	503	1,349	697
공통	1,368	385	88	287	608

출처 : 탄광지역 개발사업 평가분석(강원도, 2015년)

■ 최근의 폐광지역 재생정책 동향

- 최근 들어 강원도 폐광지역의 재생을 위한 논의가 진행되면서 지역기반 인프라 구축 등 하드웨어 사업 중심에서 지역주민이 참여하고 실행하기 위한 사업으로 패러다임이 전환되고 있음
- 태백시 통리, 2014년 국토교통부의 도시재생 선도지역 사업 추진¹⁾
 - 도시재생사업에 대한 주민 이해도 증진과 적극적인 참여를 위해 도시재생 주민학교 3기 운영, 도시재생 아카데미 6회, 현장학습 2회 등 시행
 - 폐 통리역을 리모델링하여 ‘통리 도시재생지원센터’로 조성하고 센터에서는 통리역 별밤영화제, 통리 사랑방, 행복학교 등을 운영
 - 통리 두드림 협동조합 창립 등을 통해 지역주민의 자체적인 사업 추진과 상호 협력을 위한 프로그램을 지원하고 지역 활성화를 도모

〈태백시 통리 도시재생 선도지역의 도시재생사업 주요 내용〉

사업 구분	주요 사업내용
통리 상권 활성화	· 통리 장터 도로 확장 및 입구 개선 · 빈 점포 특화상점 만들기 등
밝고 아름다운 통리 만들기	· 주민쉼터 및 공연장 조성 · CCTV 및 가로등 설치 등
탄광촌 문화이야기 프로젝트	· 통리역 문화플랫폼 · 통통 튀는 통리 브랜드 개발 · 탄광문화촌 페스티벌 기획 등
공가재생 및 편의시설 확충	· 도서관(학습실) 조성 · 통리 주민자치센터 조성 등
통리 주민공동체 역량 강화	· 통리 도시재생 주민학교 · 주민 주도 공모사업 컨설팅 · 통리 평생교육 프로그램 운영 등
통리 마을기업 활성화	· 주민행복학교 컨설팅 · 통리 마을기업 육성 등



〈통리 도시재생 주민학교 2기 졸업식, 3기 사업 중 통리 가드닝 스테이션사업과 현장학습〉

1) 국토교통부의 도시재생 선도지역 사업은 2014년부터 2017년까지 진행되며, 태백시 통리는 도시재생 근린 재생형 소규모 사업으로 추진되고 있음

- 태백, 삼척, 영월, 정선 등 폐광지역 내 새뜰마을 사업²⁾ 추진
 - 2015년 공모사업³⁾에 태백시(철암 삼방동), 삼척시(근덕면), 영월군(영월읍 하송 도라지마을), 정선군(신동읍)이 선정
 - 2016년 공모사업⁴⁾에는 농어촌지역에 영월군(영월읍 하송 서산마을)과 정선군(신동읍 개미촌마을), 도시지역에 태백시(삼수동), 삼척시(도계 구공탄마을)가 선정됨
 - 폐광지역 내 새뜰마을사업 시군에서는 지역 취약요소를 파악하고, 거주민 안전 확보, 생활 및 인프라 확충 등 주요사업을 진행

- 강원랜드, 좋은마을만들기 포럼 개최(2016.4)
 - 폐광지역의 합리적 지역재생을 위한 논의의 장 마련
 - 앞으로 국내외 도시재생 전문가와 지역주민이 함께 참여하여 폐광지역 재생 사업의 정책방향을 논의할 계획임

- 정선군, 폐광지역 ‘재생지원센터 설립’ 추진단 발족(2016.7)
 - 정선군 내 폐광지역 도시재생을 위한 추진단을 발족하고, 내년 1월부터 본격적인 활동을 위한 계획을 수립할 예정임

- ☞ 폐특법 이후, 강원도 내 폐광지역 활성화를 위한 다양한 시도가 있었으나, 지역발전과 주민 삶의 질 향상을 위한 중장기 계획의 부재를 공감

- ☞ 강원도 폐광지역 재생을 위해서는 다양한 관점에서 합리적인 재생방향을 설정하고 효과적인 정책이 단계적으로 추진되어야 함

- ☞ 국외 폐광지역 재생사례 중에서 “영국 남부지방의 폐광지역 재생사례”를 살펴보고 강원도 여건에 부합되는 정책을 논의하고자 함

2) 국토교통부, 지역발전위원회에서 추진

3) 2015년 공모사업에는 전국 85개소(농어촌 55개, 도시 30개)가 선정되었으며, 강원도에서는 농어촌지역(삼척, 철원, 양구, 인제, 고성, 양양, 정선) 7개, 도시지역(강릉, 동해, 영월, 태백) 4개가 선정됨

4) 2016년 공모사업에는 전국 66개소(농어촌 40개, 도시 22개)가 선정되었으며, 강원도에서는 농어촌지역(양구, 영월, 인제, 정선, 평창, 화천, 홍천) 7개 군, 도시지역(동해, 삼척, 태백) 3개 시가 선정됨

II. 영국 탄광지역의 패러다임 변화와 재생사례

■ 영국 탄광산업의 변화와 재생정책

○ 탄광산업의 성장과 쇠퇴

- 산업혁명 이전부터 석탄수요가 확대되었으며, 철공업과 연계하여 산업연료의 중심적인 지위를 확보하면서 산업혁명의 기초가 됨⁵⁾
- 시설 과잉에 따른 문제점이 제기되고, 1946년 탄광국유화 정책을 시행
- 1974~1979년에 32개의 탄광이 폐쇄되고, 탄광의 75% 이상이 적자 기록⁶⁾
- 2015년 12월, 켈링글리 콜리어리 탄광(노스 요크셔)이 폐광되면서 영국 내 모든 탄광(지하)이 문을 닫음⁷⁾

○ 영국 탄광지역의 재생정책(National Coalfield Program⁸⁾) 추진

- 폐광지역 경기침체, 실업률 증가 등 극심한 지역쇠퇴가 진행되면서 정부 차원에서 폐광지역의 환경보전과 지역경제 활성화를 위한 프로그램 마련
- NCP는 탄광지역 고용, 주거환경, 레저시설, 공공시설 등을 창출하기 위해 1997년 설립되었으며, 이후 10년 동안 414만 파운드(약 65억 원)의 공공 부문 투자와 753만 파운드(약 115억 원)의 민간부문 재정을 지원받음
- 주요 사업으로 약 4,000ha 탄광지역 부지의 새로운 활용, 42,000개 이상의 일자리 창출, 7ha 규모의 상업용도 부지 창출, 10,000여 개의 주거 창출, 20억 파운드(3조 500억 원) 이상의 민간부문 투자 유도 등을 추진
- 중앙의 재정지원에 의존하지 않고 폐광지역의 산업구조 변화를 단계적으로 유도하여 지역경제 기반 및 고용 창출, 인프라 개선 등의 효과를 거둠

5) 1830년에 약 3천만 톤을 생산하고, 1914년에는 약 2억 9,200만 톤을 생산 (당시 약 3,000개의 탄광, 약 100만 명의 광부(鑛夫)가 있었음)

6) 1980년대 에너지 정책전환에 의해 자국 탄광을 수입석탄으로부터 보호하기 위해 실시하였던 탄광보조금이 폐지되면서 수많은 탄광이 폐쇄되었음

7) 영국 정부는 2025년까지 모든 석탄발전소의 단계적 폐쇄를 시사하고, 기후변화 방지 및 온실가스 감축 등을 위해 석탄을 대신하여 신재생 에너지 비중을 높이기 위한 정책을 추진할 계획임

8) 지역발전을 위한 공공기관의 역할(한국광해관리공단, 2011), 탄광지역 중장기 종합발전계획(강원도, 2012) 등 참고

■ 영국 폐광지역의 재생사례

▣ 에덴 프로젝트(Eden Project) : 고령토 폐광산이 생태문화공간으로 변모

○ 배경

- 영국 남부 웨일즈의 콘월 지역은 고령토 광산지역으로 도자기산업이 번창 하였으나, 자원이 고갈되면서 영국 4대 빈곤지역의 하나로 전락
- 약 50만 명의 인구 중에 23%가 연금생활자이며, 1인당 GDP는 영국 평균의 62% 수준에 불과한 지역으로 지역재생에 대한 논의가 제기됨



〈에덴 프로젝트 사업 전·후〉

○ 추진 경위⁹⁾

- 공사기간 1999~2006년, 전체 면적 약 15ha, 사업비 약 2,800억 원 투자
- 1단계 : 관광객 센터 공사 단계부터 일반에 공개(45만 명 이상 건설 전학)
- 2단계 : Biome(면적 23,000m², 높이 15-55m)은 열대식물바이옴(1.55ha)과 온대식물바이옴(0.65ha), 야외 식물전시장으로 구성
- 3단계 : 환경교육전용시설인 The Core 및 건조 식물관 완공
- 개 장 : 2001년(에덴 재단(Eden Trust, 1997년 설립)에서 운영)
- 재 원 : 밀레니엄 재단 지원, 기부금, 민간 용자 등

9) 사진과 주요 내용은 www.edenproject.com 참고

에덴 프로젝트는 영국을 대표하는 세계적인 건축가인 니콜라스 그림쇼(Nicholas Grimshaw)가 디자인함

○ 효과

- 2001~2006년까지 약 826만 명 방문(2015년까지 약 2천만 명 예상)¹⁰⁾
- 1조 3천억 원 이상의 경제효과 창출
 - 고용 인력의 75% 이상 지역주민 고용, 약 1,700여 개의 일자리 창출
 - 식재료 82%, 소비재 상품 55% 등 지역 내 자원 활용
- 영국에서 가장 사랑 받는 현대건축물로 연속 1등 차지
 - 2005년 방문자 설문조사에서 10점 만점에 9.1점 기록
- 인근의 세인트 어스텔 지역의 개발 사업이 이루어질 경우 숙박시설 및 문화시설 등의 확충으로 관광객 수가 더욱 증가할 것으로 기대

▣ 국립 석탄광산 박물관(Big Pit National Coal Museum)

○ 폐광시설에서 유네스코문화유산으로 변모¹¹⁾

- Big Pit 탄광소는 영국 남부 웨일즈 Blaenavon마을 북쪽에 위치
- Blaenavon Ironworks(제철소) 회사가 1860년부터 1980년까지 운영
- 1980년 2월 2일 폐광되었으나, 2000년 유네스코 세계문화유산으로 지정되면서 2001년 박물관으로 개관하고, 보수공사를 거쳐 2004년 재개관함
- Big Pit은 국제적으로 매우 중요한 탄광 박물관이며, 관광객들이 지하로 내려갈 수 있도록 개방되어 있는 영국 탄광박물관의 2개 중 하나임

○ 박물관 프로그램

- 실제 광부들이 사용하였던 장비를 착용하고 91m 지하의 광산을 체험할 수 있으며, 체험 가이드 모두 전직 광부로 구성됨
- 1850년부터 시작된 광부들의 작업환경과 생활상, 광산 시설물 등이 잘 보존되어 당시의 시대상을 생생하게 체험할 수 있음

10) 2008년 유료 관광객 수가 103만 명으로 영국 내 5위 기록

11) <http://www.visitblaenavon.co.uk>, <http://whc.unesco.org/en/list/984> 참조



〈Big Pit National Coal Museum의 전경과 광산 시설물〉

▣ 헤이 온 와이(Hay-on-Wye)

- 작은 시골마을에서 세계적인 책 마을로 변화¹²⁾
 - Big Pit 석탄박물관이 있는 블레나본에서 약 40여 분 거리에 위치
 - 인구 2천여 명의 작은 시골마을이었으나, “책”을 소재로 한 테마로 세계적인 책 마을(Book Town)로 탈바꿈¹³⁾

- 한해 50만 명 이상의 관광객이 방문하고 있으며, 1988년부터 시작된 Hey Festival(북 페스티벌)¹⁴⁾을 통해 매년 관광객이 증가
 - 인근의 Blaenavon마을도 제2의 북 시티 프로젝트를 준비하고 있음



〈Hay-on-Wye 마을의 무인서점, Hay Festival 모습〉

12) <http://www.hay-on-wye.co.uk/gallery/default.asp>

13) 1962년 ‘리처드 부스’가 마을 소방서에 헌책방을 연 것이 계기가 됨

14) 축제 기간에는 저명한 작가와 예술가들이 모여 문학 강연, 음악회 등의 프로그램을 진행하고, 매년 5만 명이 넘는 관광객이 방문(2016년에는 5월 26일~6월 5일 개최), <https://www.hayfestival.com>

■ 영국 남부 탄광지역 재생사례의 교훈

- 에덴 프로젝트의 경우 폐광지역 환경재생과 경제 활성화를 동시에 성공시킨 융·복합 재생정책의 모범적 사례로 손꼽힘
 - 지역의 장기적 성장과 발전을 위한 “특화 프로젝트” 추진
 - 일자리 창출 및 소득증가, 정주여건 개선 등의 재생 효과를 거둠
 - 지역의 꾸준한 발전을 위해 “지역사회 네트워크”를 지속적으로 시행

- Big Pit 박물관과 Blaenavon마을은 옛 광산시설 및 산업경관을 적극적으로 보존하여 유네스코 세계문화유산으로 등록되면서 지역 활성화의 계기 마련
 - 광산체험과 운영 등에는 전직 광부들을 고용하여 실제적인 스토리텔링을 제공하고 있으며, 광부들에게는 폐광 이후 제2의 삶을 위한 기반을 제공
 - Blaenavon마을은 옛 탄광마을이라는 정체성과 특성을 보존하면서 도시 경관 자체로 지역브랜드를 창출하는 표본이 되고 있음

- Hay-on-Wye는 석탄산업이 하락하면서 쇠퇴해 가던 작은 마을에 100여 개의 서점과 중고 골동품 상점 등이 조성되어 마을의 테마를 확실하게 제시하고, 지역문화를 접할 수 있는 프로그램을 추진
 - 연간 100만 부 이상의 책이 유통되면서 관련 분야도 상생 발전
 - Hay Festival을 통해 숙박업~음식업~서비스업 등의 분야도 동반 성장
 - 지역 명소화를 위한 지역주민들의 자발적인 참여와 노력이 성과를 거둠

- ☞ 폐광지역의 환경회복, 일자리 창출, 소득증가, 정주여건 개선 등 지역재생 효과를 증진시키기 위한 ‘지역사회의 공감대 형성과 협력시스템’ 필요

- ☞ 강원도 폐광지역의 특성과 여건을 고려하여, 수도권 및 타지자체와 ‘차별화된 재생정책과 아이템’ 발굴

- ☞ 장기적인 차원에서 폐광지역 재생을 성취하기 위해서는 재생정책의 전문성, 연속성, 창의성 등이 필요

Ⅲ. 강원도 시사점

■ 강원도 폐광지역의 재생 관점

- 우리나라 근현대사의 중추적 역할을 담당했던 강원도 탄광지역에 대한 역사와 문화, 지역의 가치와 정체성 등을 반영하여 폐광지역 재생과 활성화를 위한 체계적인 여건 구축 및 사회적 인식 등이 확산되어야 함
 - 지역재생과 문화, 산업, 경제 활성화를 유도할 수 있는 소프트웨어 구축
 - 타 지역의 재생사례에 대한 정보 공유를 통한 아이디어 발굴
- 지리적으로 인접한 태백, 삼척, 영월, 정선을 ‘강원도 폐광지역’이라는 하나의 권역으로 인식하고, 이 지역을 조화롭게 개발하려는 종합기획이 필요
 - 강원도 내 폐광지역의 특성을 토대로 지역자원의 체계적 발굴과 합리적인 연계를 도모하기 위한 해당 시군의 정책적 공감대 필요
- 폐광지역의 약점보다는 강점을 활용한 “재생모델” 발굴
 - 기존 건축물과 산업시설 등을 이용한 ‘폐광지역 산업문화경관’ 창출을 통해 폐광지역에서만 경험할 수 있는 독특한 프로그램 구축
 - 폐광시설의 적극적 보전과 활용을 위한 아이디어 및 관련 연구 필요
 - 폐광지역의 환경회복을 통한 녹색관광, 치유관광, 안티에이징 등의 차별화된 프로젝트 기획
- 폐광지역 내에서 생산~가공~유통~판매~소비~소득 등 지역의 6차산업화를 이끌어 나갈 수 있는 정책기반과 시스템 필요
 - 지역 로컬푸드, 지역특산품 등을 이용한 지역 내 연계산업 기반 확충
 - 폐광지역 시군이 공동으로 추진할 수 있는 분야를 발굴하여 실제적인 산업화가 진행될 수 있는 여건 마련
 - 지역민과의 유대관계 확보, 관련기업과의 협력 등을 통해 폐광지역의 인적·물적 인프라 구축 필요

■ 폐광지역 재생은 ‘기본에 충실하면서 새롭고 창의적인 관점’ 필요

- 지역을 최우선 순위에 두는 지역재생의 기본방향 적용
 - 에덴 프로젝트가 환경회복과 상업성을 모두 성공시킨 것은 지역주민의 행복을 생각하고 지역사회와 자연자원이 결합하였기에 가능하였음¹⁵⁾
 - 폐광지역의 문화, 역사, 정체성 등을 철저히 연구하고, 아울러 주민들을 위한 문화·복지 서비스 등을 제공하여 지역민들이 행복해야 외부 방문객도 만족할 수 있는 재생 프로젝트가 시행될 수 있음

- 폐특법(2025년까지 연장)사업의 철저한 분석을 통해 폐광지역의 자립기반 구축을 위한 실현 가능한 사업 추진과 주민협의체 구축 필요
 - 행정 중심의 사업추진보다는 주민참여 및 지역발전 중심으로 추진
 - 정부의 도시재생사업과 연계한 중장기 재생계획 수립
 - 지역 연계형 협의체 구축과 지역의 자립화 방안 구축 등

- 폐광지역의 광역단위 공공 거버넌스 구축
 - 탄광지역 전체(태백, 삼척, 영월, 정선, 화순, 문경, 보령)를 아우르는 기획·조정·평가기능을 확보한 통합관리체계(싱크탱크) 기능 마련
 - 지역사업 할당제, 시군 현안사업 위주의 기금 사용, 산발적 계획에 따른 유사사업 중복투자 등의 사업 지양
 - 중앙부처의 유관기관과 재생사업의 효율적 추진을 위한 연계시스템 필요

- ▶ 앞으로 강원도 폐광지역 발전을 효과적으로 진행하기 위해서는 폐광기금을 효율적·체계적으로 운영할 수 있는 주체 설립 필요
- ▶ 폐광지역 기금배분 및 폐광지역 진흥지구 면적 변경 등 시·군간 갈등을 근원적으로 대응·선제할 수 있도록 공공부문의 거버넌스 구축 필요

15) 에덴 프로젝트는 영국 내 50대 브랜드에 선정되었고, 영국 정부가 시행한 32개의 밀레니엄 프로젝트 중 외부 보조금 없이 유일하게 자력으로 운영되는 곳임

- 지역의 미래적 가치와 강한 상징성을 고려한 공공 프로젝트 필요
 - 물리적·상징적 측면에서 폐광지역 재생의 기반을 구축하고, 방문객에게는 최상의 공간을 제공할 수 있는 ‘폐광지역 디자인 프로젝트’ 필요
 - 지역 건축물, 생활환경 등 기본적인 개선도 필요하지만, 문화~예술~산업 등이 연계한 ‘디자인 프로젝트’가 함께 실천되어야 함

- “폐광지역 재생 지원센터(안)” 설립을 통한 효과적인 정책 시행
 - 지역재생의 전문성, 제도적 통제력, 정책전달의 실효성 등을 제고하기 위한 센터 설립 추진
 - 폐광지역 관리체계 매뉴얼 개발, 시설물 DB 구축, 지역 내 활동가 양성 등을 위한 제도 구축과 정책 추진
 - 장기적 안목에서 지역 활성화 분야의 개발과 특화 프로젝트 지원 등

※ 이 정책메모는 여건변화 등에 따라서 추후 내용이 일부 보완·수정될 수 있습니다.