

강원도 폐광지역 재생사업과 태백시의 새로운 도전

정 종 은 상지대학교 문화콘텐츠학과 교수

윤 은 성 (주) 낭만사 객원연구원

본 브리핑은 석탄산업 합리화 정책 이후 시행된 ‘폐광지역개발 지원’ 사업의 성과와 한계를 살펴보고, 기존의 문제점을 개선하여 문화 및 관광 진흥 정책을 혁신하고자 하는 태백시의 ‘대중음악 아카이빙 클러스터’ 프로젝트를 간략히 소개한다. 유재하를 진입지점으로 삼아 <전설의 무대, 아카이브 K>를 제작한 (주)11018과의 협업을 통해 태백을 대한민국 대중음악 아카이브의 발신기지로 조성하겠다는 태백시의 계획이 삼척, 정선, 영월을 아우르는 강원도 폐광지역 문화재생 사업의 새로운 전환점을 마련할 수 있을까? 이 물음에 대해 함께 탐색해보자.

■ 석탄산업의 부침과 석탄산업 합리화 정책

1903년, 궁내부 내장경 이용익이 프랑스의 용동상회와 함께 평양 사동탄광을 개발한 것이 국내 최초의 석탄 채굴 사업으로 알려져 있다. 일제강점기와 제 2차 세계대전을 거치면서 한반도 내 광물 착취는 점점 심해졌고, 이로 인해 탄광개발도 확대되었다. 해방과 6.25 전쟁을 거치면서, 우리나라 정부는 석탄 운반을 위한 철도 공사를 전개하고 석탄 증산 사업을 전개한 끝에, 1960년대 중후반 석탄의 자급자족을 실현했다. 당시 석탄 산업은 국가 기반 산업 역할을 하며 핵심 에너지원으로 자리를 잡았고, 석탄 사업을 지역 특화산업으로 육성했던 태백, 삼척, 정선, 영월 등 탄광 지역들도 인구 증가와 경제 발전의 호황기를 누렸다.

연탄 파동 등 수요와 정세에 따른 호황과 불황을 거듭한 끝에, 1980년대 중후반 국제 유가가 안정되고 산업구조가 변화하면서 석탄 산업은 쇠퇴하기 시작했다. 국제 유가 폭락 이전부터 이미 선진국들은 석탄 산업 이후를 준비하고 있었고, 우리나라 역시 소득 수준 향상, 올림픽 개최에 걸맞은 도시환경 정비 등으로 인해 연탄 소비가 빠르게 줄고 있었다. 이에 정부는 1988년

석탄산업 합리화 방안을 확정하여 ‘석탄산업법’을 개정하였으며, 이를 근거로 1989년부터 폐광지역 지원 사업을 시행하게 된다.

■ 석탄산업 합리화의 파장과 ‘폐특법’ 제정

석탄 합리화 정책 이후 석탄이 유일한 사업이었던 지역들은 빠르게 무너져 내렸다. 예컨대, 1988년 전국 347개에 이르던 탄광은 1996년 11개로, 1988년 62,259명에 달하던 탄광 노동자는 1996년 말 10,725명으로 감소하였다. 특히 제 1 광도였던 태백시는 1989년 석탄산업 합리화 정책 시행 이후 20년 만에 인구가 50% 수준으로 감소했다. 다른 폐광지역도 사정은 크게 다르지 않았는데, 특히 유소년, 생산가능 인구가 빠르게 감소하면서 대부분 지방소멸 위험 단계에 진입하게 된다.

이러한 과정에서 정부는 1995년, 석탄산업 사양화로 인해 낙후된 폐광지역의 경제를 진흥하고, 지역 간 균형 있는 발전과 주민 생활 향상 도모를 목적으로 하는 ‘폐광지역개발 지원에 관한 특별법’을 제정하게 된다. 이후 ‘폐특법’은 여러 차례 개정되었는데, 2011년 개정을 통해 적용 시간이 2025년으로 연장되었던 폐

특법은 2021년 개정으로 현재 효력이 2045년까지 늘어난 상태이다.

폐특법 시행 이후, 폐광지역의 인구 유출과 지역 붕괴를 막기 위해 개발기금을 바탕으로 ‘인프라 확충’ 및 ‘대체 산업 육성’, ‘정주 요건 개선’을 위한 다양한 사업들이 추진되었다. ‘폐특법’ 시행령 제 16조에 의하면, 폐광지역 개발기금이 사용되어야 하는 사업 유형은 1) 대체 산업 육성을 위한 지원 사업, 2) 도로 등 기반시설 사업, 3) 교육, 문화 및 예술 진흥사업, 4) 환경개선, 보건위생 및 후생 복지 사업, 5) 관광진흥 사업, 6) 그 밖에 진흥지구와 관련된 사업으로 구성된다.

표 1. 강원도 4개 시·군 기준 대표적인 폐광지역 개발기금 (2018년 기준) (단위: 억 원)

구분	사업기간	사업내용	사업비
탄광지역 개발사업	2001년~2010년	석탄산업 관리 폐광지역 개발, 대체산업 지원,	7,113억 원
진흥지구 개발사업	1997년~2005년		5,406억 원
개발촉진지구 개발사업	1997년~2011년		2,293억 원
경제자립형 개발 사업	2011년~2017년		598억 원
폐광지역 개발사업	2001년~계속사업		1조 2,699억 원
비축무연탄 관리사업	2007년~계속사업		1,477억 원

(출처 : 이원학, 2019)

‘강원랜드’ 등으로 대표되는 폐광지역 개발기금 관련 사업들은 ‘폐특법’의 효력이 2045년으로 연장되면서 기존 사업 연장 및 신규 사업 개발이 동시에 추진되고 있는 상황이다.

■ 강원도 폐광지역 재생사업의 주요 성과

강원도 폐광지역 4개 시·군은 40% 이상의 기금을 기반 시설에 투자했다. 이는 도로, 상하수도, 편의시설 등 주요 인프라가 열악했던 4개 시·군의 상황을 고려한다면, 당연한 결과라 할 수 있다. 예컨대, 주요 기반 시설 사업을 통해 태백시의 시가지 도로 확포장, 삼척

시의 도계시가지 차선 정비, 영월군의 북쌍~신천간 도로 개통, 정선군의 고한·사북 시가지 정비 등 낙후된 교통 환경이 눈에 띄게 개선되었다.

환경개선 사업 외에도 폐광지역 재생사업은 다양한 방식으로 전개되었다. 우선 태백시의 주요 성과로는 관광진흥 분야의 안전체험 테마파크 ‘365세이프 타운’과 대체사업 분야의 ‘서학레저단지’ 조성(O2 리조트) 등이 꼽힌다. 365 세이프 타운과 서학레저단지의 경우 사후관리의 문제점과 미약한 홍보전략 등으로 초기 방문객 유치는 미미했다. 하지만 2019년 다양한 콘텐츠의 보강과 확충 작업이 이뤄지면서, 전년대비 방문객 수가 약 3만 명이 증가했다.

삼척시의 주요 성과는 강원대 도계캠퍼스 조성 및 학사 운영 지원 사업으로, 이와 관련된 대체사업, 후생복지 분야가 주를 이룬다. 삼척시는 강원대 도계캠퍼스를 설립함으로써 지역 환경 및 이미지 개선과 청년층 증가, 지역 경제 활성화에 기여했다는 평가를 받았으며, 이를 기반으로 폐광지역 개발기금의 상당 부분을 교육문화 부문에 투자해왔다. 하지만 대학과 도심 간의 거리 문제로 학생들의 도심체재기간이 길지 않아 경제적 파급효과가 낮다는 문제가 있으며, 이를 해결하기 위한 사업을 계속해서 시도하고 있다.

영월군의 주요 성과로는 관광진흥 분야의 중앙시장 시설 현대화 사업으로 재개발 및 정비 사업으로 하드웨어를 조성하고 카드형 지역화폐인 ‘영월별빛고운카드’를 도내 최초 발행하였다는 점 등이 꼽힌다. 박물관 고을 브랜드를 유지하기 위해 공립 박물관과 사립 박물관을 활성화하는데도 관련 기금이 많이 투입되었다. 하지만 천문학적인 예산을 들인 대체산업 분야의 ‘동강리조트 조성’은 많은 적자를 내며 공공사업으로서의 힘을 잃고 민간 기업에 매각되는 일도 발생했다.

마지막으로 정선군의 주요 성과로는 관광진흥 분야의 아라리 민속촌 활성화 기반 시설 조성, 교육문화 분야의 정선 아리랑 센터 조성 등이 있다. 정선군이 관광레저와 지역특화 부문에 투입하는 예산은 다른 폐광지

역에 비해 크지 않지만, 강원도 무형 문화재인 ‘정선 아리랑’이라는 문화자원을 집중적으로 육성하면서 우수 숙박 시설을 기반으로 매년 관광객 수 증가를 경험하고 있는 중이다.

■ 강원도 폐광지역 재생 사업의 한계

이처럼 국내 폐광지역은 ‘폐특법’을 기반으로 많은 지원과 집중적인 투자, 행정적 지원 등을 받아왔으나 특례에 비해 눈에 띄는 경제 성장과 지역 자생성 회복은 이루어지지 못했다. 물론 험난한 산맥에 위치한 폐광지역의 낙후된 인프라를 확충하고 기반시설을 조성, 정비하는 과정은 반드시 필요했고, 따라서 이러한 노력이 무의미했다고 볼 수는 없다. 폐광지역 재생사업은 대체 산업, 교육문화, 기반시설 등 다양한 분야에서 지원이 이루어지고 있으며, 이로써 인프라 확충, 농산물 생산량 증가, 일자리 창출, 폐광지역 주민 문화향유 확대, 지역 경제 활성화와 같은 유의미한 결과들을 산출했다. 또한 추진 과정상에서 여러 문제들을 인식하면서, 단발적 사업 대신에 지속가능 발전을 위해 주민 아이디어를 결합하여 사업을 진행하는 시도 역시 계속 되고 있다.

하지만 낙후된 인프라 개선과 일자리 창출, 경제 활성화를 위한 사업 전반의 성과들에 비해서, 폐광지역 주민 문화 향유 기회 확대나 관광 활성화 등을 위해 추진된 문화콘텐츠 개발 사업은 상대적으로 부진한 결과를 낳아왔다. 폐광지역 재생사업 현황 분석 또는 성과 분석 보고서에서 공통적으로 지적되고 있듯이, 이는 주로 ‘하드웨어 조성’ 위주의 사업들이 진행되면서 문화 및 관광 활성화를 위한 매력적인 콘텐츠는 부족한 상황이 발생했기 때문이다. 지역 특산물 수요 확대나 관광 활성화를 위해 조성한 다양한 체험관은 신선하고 특색 있는 콘텐츠의 부족으로 조성 직후 ‘반짝 수요’ 이후에는 방문객이 끊겨 명맥만 유지되는 상황이 반복되고 있다. 하드웨어 중심의 사업은 타당성 검토 부실로 이어지고, 결국 기존 시설이나 사업과 유사한 결과물들을 만들어내지만, 짧은 기간 안에 눈에 보이는 성과

를 얻기 위해서 일단 건축물을 짓는 데 초점이 맞춰진다는 것이다. 건축물이 먼저 들어서고, 그 안을 채울 콘텐츠나 소프트웨어를 위한 기획은 뒤로 밀리는 일이 곳곳에서 반복되어 왔다.

예컨대, 많은 예산을 들여서 체류형 관광을 위한 다목적 체험관, 숙박시설 등을 만들었지만 삼척 ‘하이원 추추파크’, 태백 안전체험테마파크 ‘365 세이프 타운’, 영월 ‘동강시스타’는 ‘강원랜드’ 방문객 수의 10%도 안 되는 방문객만을 유치하면서 운영난을 겪었다. 천문학적 예산을 들여서 만든 시설이어도 방문객을 유인할 매력적인 콘텐츠가 부재하기 때문에, 폐광지역이 가지고 있는 기존의 생태관광 자원만큼의 성과도 내지 못하고 있다는 목소리가 나온다.

물론 태백, 삼척, 정선, 영월 등이 공유하고 있는 인문·사회·자연·경제 환경 등으로 인해 서로 간에 유사 사업을 완전히 배제하기는 쉽지 않을 것이다. 하지만 많은 유사 사업들이 추진되면서, 인근 지역 내 중복 사업으로 각 기초자치단체의 매력도가 반감되고, 기금을 활용한 중복투자로 예산 사용의 효율성이 떨어졌다는 지적은 간과할 수 없는 문제이다. 사업 간 차별화를 이끄는 킬러콘텐츠가 없고 입장료 외에는 수익을 기대하기 힘든 열악한 수익구조 문제가 겹치면서, 폐광지역의 관광진흥 사업은 수 백 억 원의 예산을 들여도 그 효과성을 입증하기 어려운 상황에 처한 것이 사실이다.

■ (자연+광산) x 대중음악 = 태백시의 새로운 도전

과거 제 1의 광도였던 태백시는 폐광지역 4개 시·군 중 가장 많은 예산을 관광진흥 사업에 투자한 지역이다. 하지만 이러한 사업들이 예산의 규모에 비해 관광 활성화와 지역 경제 부흥에 크게 기여하지 못했고, 사후관리에 있어서도 많은 비판을 받아왔다. 천편일률적으로 3차 산업, 그 중에서도 관광산업에 치중하면서 2차 산업과 1차 산업의 기반이 축소되었고, 관광·식음

료 서비스 위주인 자영업으로만 돌아가는 불균형적인 도시산업 구조가 자리를 잡게 되었다.

새로운 부가가치 창출을 위한 전환의 요구에 부응하면서, 태백시는 중앙 및 광역의 계획들을 참고하면서 그린 뉴딜이라는 새로운 방향 아래 제조업 유치와 신산업 개발에 관심을 기울이고 있다. 신재생에너지 개발, 신소재 산업 육성 등 석탄 산업을 대체할 수 있는 산업에 대한 중장기 계획을 수립하고 실행하는 초입에서, 그간 같은 방식으로만 시도되어왔던 문화 및 관광진흥 사업 역시 새로운 관점에서 혁신해야 할 시점이라고 하겠다.

이러한 맥락에서 태백시가 주목하고 있는 인물이 바로 유재하이다. 태백시는 대한민국 1세대 싱어송 라이터 중 한 명인 故유재하의 고향이 태백이라는 점에 주목하면서, 문화예술기반 조성의 일환으로 ‘대중음악 아카이빙 클러스터’를 조성하려는 계획을 검토하고 있다.

유재하는 우리나라 대중음악계의 흐름에 큰 영향을 미친 음악인으로, ‘한국형 발라드’에 있어서 유재하 이전과 유재하 이후를 구분 지을 정도로 한 획을 그은 인물이다. 무엇보다 그가 생전에 남긴 단 한 장의 앨범에 영향을 받은 후배 음악인들이 많다는 점이 주목된다. ‘유재하 음악 경연대회’가 지속적으로 주최되면서, 유재하의 후예들도 계속 배출되고 있다. 그들이 음악활동을 왕성하게 할수록 유재하의 영향력은 점점 커지게 되는 것이다.

태백시와 유재하, 대중음악이라는 키워드들은 아직까지는 많은 이들에게 유기적인 주제라기보다는 낯선 어감으로 다가올 수 있다. 하지만 폐광지역 문화재생을 위한 태백시의 시도가 중요한 것은 ‘대중음악 아카이빙 클러스터’라는 킬러콘텐츠를 한강과 낙동강의 수원지라는 ‘자연 및 생태 자원’과 장성광업소나 철암탄광촌과 같은 ‘광산 자원’을 연결 짓고 재구조화하는 거점이자 촉매제로 기획하고 있다는 사실 때문이다.

유재하를 진입지점으로 삼아 <전설의 무대, 아카이브 K>를 제작한 (주)11018과의 협업을 통해 태백시를 대한민국 대중음악 아카이브의 발신기지로 조성하겠다는 계획이 얼마나 효과를 거둘 수 있을까? 유재하의 음악에 영향을 받은 신중년과 레트로 음악에 열광하는 MZ세대, 투박한 원형의 모습으로 인기를 끄는 인더스트리얼 디자인, 대한민국 대표 수원지들과 고생대의 풍광을 고스란히 간직한 천혜의 자연환경에 이르기까지 광산과 자연을 대중음악과 연결할 기회와 계기는 충분하다.

기존의 ‘탄광’이라는 정체성과 ‘자연’의 매력을 심분 활용하되 창조적인 발상을 통한 전혀 새로운 문화적 자원과 활동이 더해지지 않는다면, 태백시의 문화 및 관광의 획기적인 발전을 기대하기란 쉽지 않은 상황이다. 태백시가 고민하고 있는 ‘대중음악 아카이빙 클러스터’가 장기적 관점에서 단계적으로 차근차근 추진되었을 경우, [(자연+광산)x대중음악]이라는 태백시의 새로운 그림이 멋지게 실현될 수 있을까? 그리고 이것이 탄광이라는 투박한 기억 위에 엇비슷한 하드웨어들이 덧씌워진 것 같은 인근 지역들의 문화적 재생 사업의 이미지 역시 혁신할 수 있을까? 태백을 필두로 한 삼척, 정선, 영월 등 강원도 폐광지역 문화재생 사업의 미래가 사뭇 궁금해진다.



그림 1. 故 유재하 신문 기사

(출처 : 김채연(2022.02.09.), 톱스타뉴스)

참고자료

- 강원도 경제진흥국(2021), 「폐광지역 개발기금 운용계획」, 춘천: 강원도.
- 강원도·강원연구원·탄광지역발전지원센터(2021), 「2019년 폐광지역 개발기금 사용 우수사례집」, 춘천: 강원도.
- 강원연구원(2020), 「폐광지역 연계협력형 관광상품 개발 및 타당성 용역」, 강원연구원.
- _____ (2021), 「2021 탄광지역 SNS 트렌드 보고서」, 춘천: 강원도.
- 김채연(2022.02.09.), “‘얼라이브’ 유재하 재현, 사망 원인-당시 나이 등 ‘눈길’”, 톱스타뉴스, Available : <https://www.topstarnews.net/news/articleView.html?idxno=14669702>
- 이원학(2019), ‘폐광지역 개발사업의 성과와 반성’, 한국광해관리공단 공식 블로그, Available : <https://blog.naver.com/mireco2016/221686335410>
- 지역N 문화포털, ‘탄광의 형성과 발전 및 쇠퇴기’, Available : <https://ncms.nculture.org/coalmine/story>



본 저작물을 인용하실 경우
다음과 같이 출처를 표기해주시기 바랍니다.

정종은·윤은성(2022). “강원도 폐광지역 재생사업과 태백시의 새로운 도전”, 문화예술지식정보시스템. 아키스브리핑 제300호. 한국문화관광연구원.

정종은 kultur18@sangji.ac.kr
윤은성 almonshell@gmail.com
ACKIS브리핑 발행일 2022.12.09.

#태백시 #삼척시 #정선군 #영월군
#폐광지역개발 지원에 관한 특별법
#유재하 #대중음악 아카이빙 클러스터