

# 폐광지역 개발 지원사업의 경제성 제고를 위한 정책 방안 -강원남부 폐광지역의 경제적 파급효과 분석을 중심으로-

유원근<sup>1</sup>, 최호영<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>강원대학교 지역경제학과, <sup>2</sup>환동해북방산업연구원

## A Policy Plan for Promoting the Economic Efficiency of the Development Aid Project on the Closed Mine -Focused on the Analysis of Economic Spreading Effect upon the Southern Part of Closed Mine in Gangwon Province-

Won-Keun Yu<sup>1</sup> and Ho-Yeong Choi<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Department of Regional Economics, Kangwon National University

<sup>2</sup>East-Sea Rim Research Institute of North Industry

**요약** 본 논문은 폐광지역에 대한 개발 지원사업의 경제적 성과를 분석하고 향후 폐광지역의 자립적 성장을 이끌어 낼 수 있는 대체산업을 발굴하기 위한 정책적 대안을 제시하는 데 목적을 둔다. 2001년부터 2010년간 전개된 폐광지역 개발 지원사업에도 불구하고 경제적 성과는 미흡한 것으로 나타났다. 개발 지원사업의 내용과 규모에서 낙후 지역의 자립적 경제구조의 성립에 한계를 가질 수밖에 없는 지역적 여건을 극복하기 위해서는 지역의 특성을 감안한 전략적 재원의 배분과 체계적인 지원체계를 구축하는 것이 중요하다.

**Abstract** The aim of this paper is analyzing the economic outcome of development aid project on closed mine and submitting the policy alternatives to seek for substitute industries which lead independent growth of that area. Despite the aid project deployed from 2001 to 2010, the economic result appears to be fragile. It is obvious that the contents and magnitude of aid projects has its own limitation to build independent economic structure in closed mine area. Conclusively, to overcome the regional restrictions, it is important to establish the aid project scheme to make a strategic and systematic resource distribution under the regional circumstances.

**Key Words** : Closed Mine, Development Aid Project, Regional Development

### 1. 서론

석탄산업합리화사업(1989-1994) 이후 정부는 침체된 폐광지역의 경제 활성화를 위해 다양한 법과 제도적 장치를 통해 개발사업을 지원해 왔다. 특히 『폐광지역개발 지원에관한특별법(이하 『폐특법』, 1995)』의 제정 이후 정부는 폐광지역진흥지구사업 5,406억원(1997-2005년 종료사업), 탄광지역개발사업 7,113억원(2001-2010년 종료사업), 폐광지역개발기금사업 4,370억원(2001-2010, 2015년 종료예정사업) 등을 통해 1997년부터 2010년까지 총 1조

6,888억원의 재정적 지원을 수행하였다[1]. 또한 1998년에는 폐광지역에 대한 대체산업으로 내국인 출입 카지노(주)강원랜드를 설립·운영을 통해 지속적으로 지역경제의 활성화를 위해 노력해 왔다.

그러나 정부의 재정적 지원에도 불구하고 강원남부 폐광지역의 경제적 상황은 기대만큼의 성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다. 그 이유는 무엇보다 재정지원사업이 대체산업 및 성장동력산업을 향해 체계적으로 집중되지 못했기 때문인 것으로 파악된다. 실제 재원의 상당 부분이 도로나 산업기반시설 등의 인프라 부문으로 배분되

\*교신저자 : 최호영(hyiscp@hanmail.net)

접수일 10년 12월 21일

수정일 11년 01월 12일

게재확정일 11년 01월 13일

었는데, 이것이 투자재원의 단기적 성과를 제약한 요인이 되었다. 이러한 점을 감안하여 본고의 문제의식은 「폐특법」 이후 전개된 재정사업의 성과가 미흡한 요인을 평가하고 이를 극복할 수 있는 전략산업의 어떻게 설정할 것인가 하는 점에 초점을 둔다.

폐광지역에 대한 기존 연구의 초점은 크게 두 가지로 대별된다. 하나는 대체산업의 육성을 통한 지역경제의 활성화화를 위한 대안에 대한 것이고, 다른 하나는 강원랜드 카지노 산업의 폐광지역에 대한 실증적 파급효과 분석과 관광산업에 대한 파급력에 대한 분석이다. 전자는 지역 어메니티 자원의 경제적 가치실현을 통한 활성화를 중심으로 논의가 이루어지고 있고, 후자의 경우 강원랜드가 지역활성화에 미치는 실증분석에 초점을 두고 있다.

폐광지역의 활성화화를 위한 대체산업 육성의 중요성을 주장하는 논의는 「폐특법」에 의한 재원이 지역의 특성과 지역간 연계성을 통해 효율적으로 배분되어야 할 과제의 중요성이 지적되고 있고[2-4], 이와 함께 지속가능한 개발을 위해 지역 어메니티 자원의 보존이 수반되어야 할 필요성이 부각된다[5,6]. 이와 함께 내국인 카지노 산업의 지역사회에 대한 역할 확대와 지역개발 전략과의 연계성 강화가 강조되고[7,8], 동시에 지역관광개발의 독창성을 위해 폐광산을 하나의 산업관광자원으로 전환시킬 필요성도 지적되고 있다[9,10]. 한편 카지노산업의 부정적 영향을 최소화하기 위한 방안으로 지역개발의 목표를 공유하여 지역 갈등을 최소화할 수 있는 시스템 구축의 필요성도 제기되고 있다[11,12].

실증 분석은 주로 강원랜드의 지역사회에 대한 파급효과를 분석하는데 초점을 둔다. 우선 지역산업연관표를 이용해 이충기는 강원랜드 카지노의 경제적 파급효과를 생산, 소득, 부가가치, 고용, 지방재정 등의 면에서 분석하고 있다[13]. 또한 전국산업연관표를 통한 카지노 산업의 경제적 파급효과 분석[14]과 함께 2개 연도 사이의 시점간 분석을 통해 강원랜드 카지노 산업의 경제적 효과를 분석한 박종현의 연구[15]도 정책적 시사점을 제공하고 있다.

그러나 실증연구의 경우 강원남부 폐광지역에 대한 정량적 파급성 분석에 그치고 있어 지역의 구조적 문제에 대한 정책 대안이 부재하다는 한계를 갖는다. 이러한 문제점에 대해 지적하고 강원랜드가 폐광지역에 대한 지속적인 개발 유인을 제공할 필요성을 주장한 연구로 최성락 외[16]와 함께 대체산업으로서의 관광산업 연계형 종합산업으로서의 전환가능성을 모색한 연구로서 이정철 외[17]는 카지노가 단순한 게임 위주의 산업에서 테마형, 리조트, 컨벤션 등의 복합산업으로의 전환을 주장하고 있다.

한편 강원랜드가 지역사회에 대한 재정적 지원에도 불구하고 지역간 편중성[18], 사회적 자본의 감소효과[19], 장기적 침체를 유발할 가능성[20] 등에 주목하여 장기적으로 부정적 효과를 억제할 수 있는 대책과 함께 지역 개발의 성과가 집단간, 공간간, 산업간 배분에 대한 연구의 필요성도 제기되고 있다.

이상과 같이 폐광지역의 대체산업 연구 분야는 주로 지역 어메니티 자원을 활용할 수 있는 관광개발에 초점이 두어지고 있다. 그리고 강원랜드 카지노 산업의 파급효과에 대한 연구분야는 강원랜드 카지노 산업이 대체산업의 성격을 지니는 것으로 파악되어 지역과의 연계성 강화를 통한 지역 균형발전 및 관광산업 연계 산업으로서의 지역개발정책에 초점을 두고 있다.

본고는 폐광지역의 경제활성화를 위한 대체산업의 발굴을 위해 먼저 「폐특법」 이후 수행된 개발 지원사업의 경제적 효과를 실증적으로 분석하고, 지역의 특성을 고려한 대체산업의 개발 방향에 대한 고려점을 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 「폐특법」 이후의 개발지원사업의 세부 사업을 산업별로 분류하고, 이를 지역산업연관표 [21]를 사용하여 경제적 파급효과를 도출할 것이다(분석 대상기간은 2001-2010년임). 다음으로 지역의 산업적 특화를 위한 입지 여건을 고찰하여 폐광지역의 경제적 활성화와 대체산업의 육성을 위한 정책 방향을 제시할 것이다.

## 2. 폐광지역 개발지원사업의 경제적 파급효과

### 2.1 분석 방법

#### 2.1.1 표준산업분류 기준에 의한 사업의 분류

분석 대상기간에 이루어진 개발 지원사업은 총 252개 사업으로 구성된다. 개별 사업의 산업분류를 위해 본고는 한국표준산업분류 9차 개정안을 사용하였다[22]. 이는 생산단위가 주로 수행하는 산업활동을 그 유사성에 따라 체계적으로 유형화 한 것으로, 이 분류의 범위는 국민계정에서 정의된 것처럼 경제활동에 종사하고 있는 단위에 대한 분류로 국한한 것으로 국민계정의 생산영역에 의해 정해진 범위와 일치한다.

한국표준산업분류 기준에 의해 지역별로 수행된 사업의 내용을 분류할 때 기본적으로는 대분류 기준을 적용한다. 그러나 지역별 사업에서 제조업에 해당되는 경우 사업의 경제적 파급효과를 구체적으로 산출하기 위해 중분류 기준을 적용하였다. 또한 대분류 기준에 의한 부동

산 및 임대업과 사업서비스업을 통합하였고, 교육서비스와 보건 및 복지를 통합하였다. 기타 오락, 문화 부문과 종전에 공공·개인·가사서비스로 분류되었던 부문과 기타 부문을 '사회 및 기타 서비스'로 통합하였고, 나머지 산업부문은 '기타'로 분류하여 추계하였다.

### 2.1.2 강원권 산업별 유발계수의 추계 방법

지역산업연관표는 단일지역(single-region)과 다수지역(many-regions) 산업연관표로 구분되며, 다수지역 산업연관표를 작성방법에 따라 지역간 산업연관표(IRIO: inter-regional input-output table)와 다지역 산업연관표(multi-regional input-output table)로 구분된다. 여기서는 지역간 산업연관표를 사용하는데, 이는 일정 지역의 산업이 생산활동을 위해 구입한 원·부재료가 어느 지역에서 생산된 제품인지를 구분하여 표시해주기 때문이다. 여기서 최종산출행렬은 지역별 투입액이 구분된 중간재를 반영한 값으로 도출된다. 여기서 중간투입액을 산출액으로 나는 지역투입계수( $A_{ij}$ )를 이용하면 최종산출액은  $X=AX+Y$ 이 된다. 이 식을  $X$ 에 대해 정리하면  $X=(I-A)^{-1}Y$ 가 된다. 이식에서 최종수요와 생산과의 관계를 나타내는 생산유발계수(레온티에프 역행렬계수)가 도출되며 이것을 이용해 지역간 파급효과를 계측할 수 있게 된다[21].

한 산업에 대한 최종수요가 발생할 때, 그 산업은 이를 충족시키기 위해 다른 산업으로부터 원재료를 구입하게 되고, 이 산업은 원재료를 제공하기 위해 또 다른 산업으로부터 원재료를 구입하게 되는 연쇄 파급효과가 끝없이 이어진다. 투입계수가 직접효과의 크기를 나타내는 변수라고 하면, 생산유발계수는 산업간의 연쇄 파급으로 인한 직간접효과 또는 직간접 유발효과를 나타내는 변수이다. 이때 역행렬  $(I-A)^{-1}$ 이 생산유발계수행렬이고, 최종수요 1단위가 발생할 때 경제 전반에 걸쳐 파급되는 직간접 유발생산효과를 나타낸다. 단, 식에서  $X$ 는 지역 총산출액의 열벡터이고,  $Y$ 는 지역 최종수요 열벡터 그리고  $A$ 는 지역 투입계수 행렬이다[23].

부가가치유발계수는 각 산업부문별 부가가치를 그 부문의 총투입액으로 나누어 산출한다. 이를 지역생산유발관계식[ $X=(I-A^d)^{-1}Y^d$ ]으로부터 도출하면,  $V=A^v(I-A^d)^{-1}Y^d$ 가 된다. 이 때  $A^v(I-A^d)^{-1}$ 가 지역부가가치유발계수행렬이며, 최종수요가 1단위 발생할 때 지역경제 전반에 걸쳐 직간접 및 유발로 파급되는 부가가치효과를 나타낸다.

고용유발계수를 구하기 위해서는 먼저 고용계수행렬 또는 노동계수행렬( $A^l$ )을 구하고, 이를 생산유발관계식[ $X=(I-A^d)^{-1}Y^d$ ]에 대입하여  $L=A^l(I-A^d)^{-1}Y^d$ 를 얻게 된다. 이 때  $A^l(I-A^d)^{-1}$ 를 지역고용유발계수행렬이라고 하고, 한 산업부문에 대한 최종수요가 1단위 발생할 경우 지역경제

전반에 걸쳐 직간접으로 유발되는 고용효과를 나타낸다. 고용계수행렬 또는 노동계수행렬( $A^l$ )은 각 산업부문별 노동자수를 그 부문의 총투입액으로 나누어 산출한다.

### 2.1.3 산업별 생산, 부가가치, 고용유발계수

강원권 산업별 생산유발계수, 부가가치유발계수, 고용유발계수의 추정치는 다음의 [표 1]과 같다.

[표 1] 강원권 산업별 생산, 부가가치, 고용유발계수표

유발계수		생산	부가가치	고용(명)
최종수요발생부분		전체	전체	전체
01	농림수산업	1.679	0.873	54.576
02	광업	1.751	0.863	13.805
03	음식료품	1.895	0.858	20.233
04	섬유및가죽제품	2.181	0.661	28.754
05	목재및종이제품	2.043	0.628	22.734
06	인쇄및복제	1.922	0.834	22.453
07	석유및석탄제품	2.434	0.548	10.514
08	화학제품	2.031	0.702	12.807
09	비금속광물제품	2.038	0.714	10.361
10	제1차금속제품	1.775	0.471	4.840
11	금속제품	2.465	0.705	18.754
12	일반기계	2.282	0.720	14.359
13	전기및전자기기	2.135	0.630	13.318
14	정밀기기	2.093	0.628	13.267
15	수송장비	2.527	0.709	11.398
16	기타제조업제품	2.143	0.726	23.106
17	전력,가스및수도	1.508	0.788	4.874
18	건설업	2.026	0.820	16.626
19	도소매업	1.665	0.913	43.460
20	운수업	1.758	0.879	38.470
21	숙박및음식점업	1.700	0.762	17.528
22	출판,영상,정보	1.838	0.898	10.290
23	금융및보험	1.760	0.929	16.343
24	부동산및사업서비스	1.509	0.952	10.801
25	공공행정및국방	1.543	0.900	12.224
26	교육및보건	1.573	0.905	21.597
27	사회및기타서비스	1.892	0.892	26.893
28	기타	2.755	0.781	29.520
	전산업평균	1.962	0.775	19.425

산업별로 최종수요가 발생했을 때 강원지역의 생산유발계수는 수송장비, 금속제품, 석탄산업 등에서 가장 높은 것으로 나타났다. 서비스 부문에서는 금융 및 보험업과 도소매업, 출판·영상·정보, 그리고 문화·오락 부문이 포함된 사회 및 기타 서비스 부문의 생산유발계수가 큰 것으로 나타났다.

부가가치유발계수의 경우 대체로 생산유발계수의 분포를 반영하고 있다. 금융 및 보험, 도소매업, 사회 및 기

타 서비스 등은 제조업 부문을 크게 상회하고 있다. 농림 수산업의 부가가치 및 고용유발계수가 상대적으로 높다는 것인데, 이는 대재산업의 개발에 시사점을 제공하는 것이다.

요약하면, 강원도의 경우 1차 산업의 경쟁력은 취약하나 지역적 특성상 부가가치 및 고용유발계수는 상대적으로 높았다. 제조업의 경우 타 산업에 비해 낮지만, 3차 산업의 경우 생산, 부가가치, 고용 등에서 유발계수가 상대적으로 높았다. 이는 지역의 어메니티 자원활용형 3차 산업이 1차 및 연계형 2차 가공산업과의 융합될 수 있는 산업정책의 가능성을 시사해주는 것이라 파악된다.

## 2.2 개발지원사업의 경제적 파급효과 분석

### 2.2.1 지원사업의 재원 현황

「폐특법」에 의해 지원된 재원의 시군별 투자현황은 분석기간(2001~2010)동안 [표 2]와 같이 도 공통분을 포함하여 총 1조 4,160억원에 달하는 것으로 나타났다.

[표 2] 탄광지역 공공예산 투자현황(2001~2010)

(단위: 백만원)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	계
공통	-	175	112	4,481	4,659	3,187	3,941	14,217	10,892	15,509	57,173
태백	35,388	45,688	53,402	54,956	62,766	45,172	28,943	43,427	41,842	40,425	452,009
삼척	14,028	22,05	39,168	35,566	48,874	28,479	15,269	29,846	21,185	40,797	275,417
영월	9,215	10,739	12,984	13,776	17,166	10,304	16,146	18,339	21,342	19,291	149,322
경선	36,867	37,634	39,238	44,824	45,098	51,888	44,532	55,633	63,026	63,371	482,131
계	95,498	96,461	144,504	153,603	178,563	139,030	108,851	161,462	158,287	179,393	1,416,052

주: 투자액=진흥비+탄개발+폐기금입. '진흥비'는 '진흥지구개발사업비'(1997-2005) 중 2001년부터 산정함. '탄광지역개발사업' 기간은 2001-2010년임. '폐광지역개발사업' 기간은 2001-2015년임.

자료: 강원도청

### 2.2.2 사업의 경제적 파급효과

폐광지역 개발 지원사업의 재원은 지역의 낙후성이 반영되어 상당 부분이 기반시설 및 생활환경개선 등과 같은 건설부문에 대한 사업에 집중되었다. 파급효과의 추계를 위해 건설 부문의 설계 분야는 사회서비스 분야로 구분하여 건설사업 중 설계가 필요하다고 판단한 경우 총액의 10%를 할당하였다. 관광은 도소매 및 음식숙박업, 그리고 관광교통 부문을 포함하여 사회서비스로 분류하였고, 관광개발의 경우 도로 및 주차장의 건설사업은 건설업으로 포함시켰다. 경제적 파급효과의 추정은 시계열적 일치를 위하여 2001-2010년을 대상으로 하였으며, 4개 지역별 파급효과의 추정을 위하여 도공통분(571억원)은 분석에서 제외하였다. 지역별로 추정된 경제적 파급효

과는 다음의 [표 3]과 같이 분석 대상기간에 총 2조 6,422억원의 생산유발효과와 1조 1,693억원의 부가가치유발효과, 그리고 약 24,418명의 신규 고용유발 요인이 나타날 것으로 추정되었다.

[표 3] 폐특법 관련 개발지원 사업의 지역별 파급효과 (2001-2010년)

(단위:백만원,명/10억원)

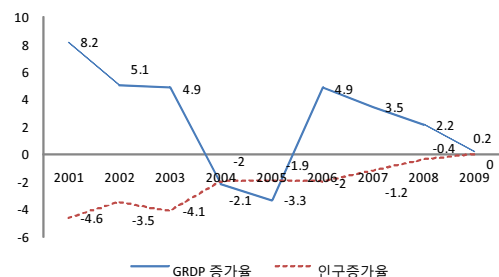
시군	투자분야	투자액	생산유발	부가가치	고용유발 (명)
태백	총 합 계	1,378,729	2,642,267	1,169,367	24,418
	기반시설	86,123	165,122.4	71,475.3	1,275.3
	정비및복지	130,237	253,486.4	109,957.0	2,296.2
	지역특화	17,300	32,827.7	14,322.2	247.0
	관광	217,861	430,223.0	181,493.8	3,495.3
	기타	488	736.5	464.5	5.3
합계	452,009	882,396.1	377,712.7	7,319.1	
삼척	기반시설	9796	18,062.7	8,081.6	128.1
	정비및복지	71914	140,427.9	60,545.0	1,235.0
	지역특화	140532	252,516.2	121,770.7	2,528.9
	관광	71568	140,936.5	59,695.1	1,142.1
	기타	1457	2,247.2	1,378.8	15.7
	합계	295,267	554,190.5	251,471.3	5,049.9
영월	기반시설	35,300	62,513.5	28,963.3	403.4
	정비및복지	67,696	129,749.5	58,287.4	1,331.0
	지역특화	25,555	48,712.5	21,522.6	558.3
	관광	20,471	40,187.2	17,181.2	346.7
	기타	300	452.8	285.5	3.2
	합계	149,322	281,615.4	126,240.0	2,642.6
정선	기반시설	80132	156,793.2	66,923.9	1,245.8
	정비및복지	238514	449,669.2	208,340.2	4,990.6
	지역특화	129929	251,886.3	110,571.0	2,585.9
	관광	33556	65,716.5	28,107.6	584.0
	기타	482,131	924,065.3	413,942.6	9,406.3
	합계	482,131	924,065.3	413,942.6	9,406.3

자료: 한국은행(2009), 「2005 지역산업연관표」; 강원도청.

## 3. 지원사업의 경제적 성과 분석

### 3.1 지역내총생산 및 인구의 추이

개발 지원사업의 경제적 성과의 검토를 위해 지역내총생산 및 인구의 변화를 보면 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 지역내총생산 및 인구 증가율 추이

강원남부 폐광지역의 지역내총생산(GRDP)는 추세적으로 감소세를 보이는 반면 인구감소율은 점차 완화되는 것으로 나타났다. 『폐특법』에 의한 개발지원 사업이 본격화된 2001년부터 2003년까지의 성장률은 감소세를 보이면서도 일정 수준을 유지하였으나, 전국적으로 경기 호황기인 2004년과 2005년에 마이너스 성장률을 보였다. 이후 2006년에 성장률은 회복되나 추세적으로 하락세를 보이고 있어 지원사업의 성과가 지속되지 못하고 있는 것으로 파악된다.

폐광지역이 당면한 문제 중 가장 심각한 것은 정주권 약화에 의한 인구의 지속적인 감소현상이다. 인구의 유출은 지역의 구매력을 감소시켜 지역경제를 위축시키고 이는 다시 인구의 유출을 가속화하는 악순환 고리를 형성시킬 수 있기 때문이다. 다만 1989년 이후 급속히 감소하기 시작한 폐광지역의 인구가 『폐특법』에 의한 지원사업이 본격화된 2001년 이후 감소율이 크게 저하하면서 2009년에 감소율이 멈춘 점이 사업의 긍정적 성과로 평가된다.

낙후지역의 경기 침체와 인구 감소의 근본적 원인은 대체산업의 안정성을 확보하지 못한 데에 있다. 단일산업에 대한 의존도가 높은 강원남부 폐광지역에서, 석탄산업의 사양화는 고용의 감소와 지역경기의 침체, 인구의 유출, 경제규모의 축소, 구매력의 감소를 초래하였다. 석탄산업을 대체할 수 있는 산업의 발굴이 필요했으나, 지역의 특성상 전통적인 제조업의 유치와 같은 외생적 발전 전략의 효과가 미흡할 수밖에 없었다. 뚜렷한 대안이 마련되지 않은 상태에서의 지원사업은 상대적으로 취약한 기초 인프라의 구축이나 생활환경 개선 등의 부문에 집중될 수밖에 없었다. 이에 따라 사업은 지역에 대한 투자유인을 높이거나 지역민의 소득에 직접적인 파급효과를 제공하지 못하였던 것이다.

### 3.2 폐광지역 사업체수 및 종사자수

이 점은 지표를 통해 확인할 수 있다. 사업 기간 중 폐광지역에서 사업체수는 감소경향을 보였고, 삼척을 제외한 지역에서 고용 수준은 보합 및 약간의 증가세를 보이는 데 그치고 있다. 폐광지역 사업체의 지속적인 감소는 자원채취형 산업 분야에서 발생한 것으로 파악된다.

【표 4】 사업체수종사자수 변동 추이단위: 개소, 명)

		2000	2002	2005	2008
강원	사업체수	110,065	113,276	116,163	117,150
	종사자수	405,532	431,064	436,972	466,538
태백	사업체수	4,239	4,301	4,006	4,023
	종사자수	15,060	17,478	16,929	17,214

삼척	사업체수	5,552	5,523	5,270	5,197
	종사자수	21,399	22,117	20,138	20,720
영월	사업체수	3,350	3,238	3,194	3,279
	종사자수	12,156	12,232	11,545	13,001
정선	사업체수	3,596	3,501	3,410	3,407
	종사자수	13,387	14,035	14,680	17,718
전국	사업체수	3,013,417	3,131,963	3,204,809	3,264,782
	종사자수	13,604,274	14,608,322	14,813,669	16,288,280

자료: 통계청; 강원도청.

### 3.3 산업구조의 변화

산업구조의 경우(【표 5】 참조), 생산액의 면에서 1, 2차 산업의 비중은 줄어드는 반면 3차 산업의 비중은 크게 증가하고 있다.

【표 5】 산업구조 변화추이(백분율)

지역	구분	생산액			종사자 수		
		2000	2003	2007	2000	2003	2007
강원	1차	6.6	5.4	5.6	0.5	0.6	0.4
	2차	41.8	43.7	40.7	18.6	19.5	18.1
	3차	51.7	50.9	53.7	80.9	79.9	81.5
태백	1차	1.9	3.2	2.2	0.2	0.0	0.1
	2차	45.3	43.4	41.4	19.6	24.9	26.1
	3차	52.8	53.5	56.4	80.2	75.0	73.8
삼척	1차	6.4	4.5	5.6	2.1	0.5	1.0
	2차	52.9	57.1	47.9	28.4	31.4	28.9
	3차	40.7	38.4	46.5	69.6	68.1	70.1
영월	1차	7.5	5.5	6.8	0.3	0.8	0.1
	2차	59.7	65.1	57.2	22.9	25.9	25.8
	3차	32.9	29.4	36.0	76.8	73.3	74.1
정선	1차	11.5	9.7	9.1	0.2	0.1	0.1
	2차	41.2	43.5	40.3	26.8	21.9	13.0
	3차	47.2	46.7	50.6	73.0	78.0	86.8

자료: 강원도청.

종사자수의 경우에도 1, 2차 산업의 비중은 꾸준히 줄어들고 있는 반면, 3차 산업의 비중은 커다란 증가세를 보이고 있다. 태백시의 경우 예외적으로 2차 산업의 비중이 증가한 것은 광업종사자가 일정한 비율을 유지했기 때문에 나타난 상대적 증가로 파악된다. 2006년의 경우 태백과 삼척의 광업종사자 비율은 15% 정도를 유지하고 있었는데 반해 그 외의 지역은 5% 이하의 수준으로 저하되었다[24].

종합적으로 볼 때, 석탄산업합리화 조치 이후에 급속하게 하락되기 시작한 강원남부 4개 시군의 지역경제는 정부의 지원 사업에 힘입어 침체의 완화라는 성과를 보았으나, 지역의 성장을 견인할 수 있는 대체산업을 정착시키지는 못하고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

강원랜드 카지노 산업의 경우 지역에 대한 재정적 지

원을 통해 활성화 노력을 전개하고 있으나, 강원랜드 연계형 사업의 부재가 지원사업의 성과를 제약하는 것으로 파악된다.

## 4. 대체산업의 개발을 위한 정책 방안

### 4.1 지역별 대체산업의 선정 기준

대체산업을 고려할 때 어떤 산업을 어디에 위치시킬 것인가의 문제에 직면하게 된다. 이때 중요한 점은 경제적인 조건 뿐 아니라 자연적 및 사회문화적 조건에 대한 고려이다.

경제적인 면에서 대체산업을 도입할 경우에는 산업별로 유치 조건의 평가에 따라 가중치가 달라진다. 제조업의 경우 자본의 형성에 의한 생산과 부가가치 등으로 가시적인 측정이 가능하다. 반면 서비스산업은 보이지 않는 형태의 가치 측정 문제와 유발효과를 고려하여 서비스의 공급과 수요의 공간적 일치성을 충족시켜야 한다.

대체산업의 입지에 직접적인 영향을 미치는 요소들은 생산에 필요한 원료, 노동력과 자본, 동력원과 운수, 그리고 토지 등과 같은 유형의 생산자본이다. 간접적으로 생산에 영향을 미치는 요소는 시장의 형태와 규모, 환경, 정부의 정책 등이다. 이때 중요한 입지요인으로 토지 및 거주지 요인, 원료와 부품, 교통, 노동력, 시장, 정보, 인프라, 정부정책 등의 요인이 실증적으로 확인되고 있다.

폐광지역에 대한 대체산업 선정 기준은 우선, 유출된 인구의 재유입을 가능하게 하는 부문을 고려해야 한다. 둘째, 지리적 제약을 극복할 수 있는 지리적 장애의 해소와 관련 문제이다. 셋째, 지역의 특성을 고려한 산업적 특화 가능성 여부이다.

폐광지역의 취약한 생산성과 규모의 영세성을 극복하기 위해서는 지역의 동질성을 토대로 지역간 공동 성장 전략을 수립함으로써 자원배분의 유기적 연계성을 제고시켜야 한다. 지역간 연계 발전을 위해서는 개별 지역의 산업적 특화를 기초로 한 네트워크 시스템을 구축해야 한다. 이를 통해 중복투자과 과잉경쟁의 비효율성의 제거와 지역간 단절에 의한 경쟁력 저하를 극복할 수 있어야 한다. 요컨대 지역별 분화 및 특화에 입각한 전문화와 네트워크화를 가능하게 하는 부문이 대체산업 선정의 기준이 되어야 한다.

### 4.2 폐광지역의 대체산업 입지 여건

지역의 경제활동은 크게 두 부분으로 나뉜다. 하나는 상품과 서비스를 지역 외부로 판매하여 지역 내부로 소

득을 가져오는 기반활동이고, 다른 하나는 지역내로 유입된 소득이 창출하는 부수적 수요의 충족 활동으로서의 비기반활동이다. 이 때 한 지역이 주변의 다른 지역과 어떻게 경제적 연관성을 지니며, 그 지역의 경제적 성장의 원천이 무엇인가에 대한 포괄적인 설명은 입지계수를 통해 측정된다. 입지계수는 정태적 현상에 대한 지표로 특정 지역의 건전성 여부를 설명해 주는 것이 아니라 당해 지역에 특화된 산업이 무엇인지를 말해준다. 입지계수는 다음의 식으로 표현된다.

$$LQ_i = \frac{Ri/R}{Ni/N} = \frac{\text{지역 } i \text{ 산업 고용자수} / \text{지역 총고용자수}}{\text{전국 } i \text{ 산업 고용자수} / \text{전국 총고용자수}}$$

이때 입지계수(LQ)가 1보다 크면 전국의 i 산업의 구성비보다 당해 지역의 i 산업의 구성비가 크다는 것으로 그 지역은 i 산업에 특화되어 있다는 것을 의미한다. 따라서 지역의 특화와 전략을 담보하기 위한 산업의 선택은 그 산업이 성장하고 있는 분야인지 사양화되고 있는 분야인지에 대한 추가적인 검토가 필요하다.

[표 6]에서 보는 바와 같이 폐광지역 4개 시군의 특징적인 변화는 농업부문에서 특화를 보여주던 입지계수가 2006년대 이후 비기반산업으로 전환되었다.

[표 6] 폐광지역의 입지계수 변화 추이

구분/연도	농림어업	광업	제조업	전기가스수도	건설업	도소매업	
태백	95	0.69	75.98	0.21	3.91	0.35	0.88
	01	0.00	99.78	0.25	1.73	1.25	0.90
	06	0.01	167.45	0.30	2.92	1.13	0.99
삼척	95	3.34	46.81	0.50	1.24	1.31	0.83
	01	1.95	80.31	0.36	0.55	1.50	0.86
	06	0.05	177.38	0.41	0.77	1.15	0.91
영월	5	0.28	24.17	0.44	10.92	0.82	0.92
	01	3.18	26.71	0.48	2.14	1.09	0.95
	06	0.02	61.45	0.75	1.11	1.23	0.89
정선	95	0.16	75.32	0.25	0.71	0.41	0.85
	01	2.06	38.47	0.25	0.66	1.60	0.72
	06	0.03	23.48	0.25	0.81	0.94	0.55
구분/연도	음식숙박업	운수,통신업	금융보험업	부동산및사업서비스	기타공공사회및개인서비스	비고	
태백	95	1.11	1.29	0.74	0.23	1.08	
	01	1.27	1.11	1.03	0.33	1.18	
	06	1.57	0.94	1.09	0.75	1.03	
삼척	95	1.03	0.93	0.82	0.46	0.93	
	01	1.21	0.83	0.96	0.51	1.12	
	06	1.58	0.68	1.07	1.05	1.04	
영월	95	1.26	1.05	0.85	0.40	1.23	
	01	1.13	0.87	0.74	0.28	1.37	
	06	1.60	0.71	0.80	0.70	1.15	
정선	95	1.31	1.08	0.86	0.27	1.07	
	01	1.27	0.81	0.75	0.40	3.04	
	06	1.92	0.66	0.64	0.56	1.66	

자료: 한국은행(2009), 『2005 지역산업연관표』.

광업의 경우 2000년 이후 정선을 제외한 나머지 지역에서 여전히 압도적인 특화를 보이고 있다. 제조업은 폐광지역 4개 시군에서 성장 동력 산업으로 특화되지 못하고 있는 것으로 관찰된다. 반면 관광을 포함한 음식숙박업, 사회 및 개인서비스업 부문에서 특화 가능성을 보여주고 있다.

종합적으로 볼 때 석탄산업의 사양화에 따른 석탄산업 합리화 조치 이후 이들 지역에서는 대체산업으로서 새롭게 정착된 산업부문이 없는데, 이는 지역 활성화가 제조업 중심의 외생적 발전전략과는 차별화된 지역 어메니티 활용형 연계산업으로의 전환 가능성 여부에 달려 있음을 의미하는 것이라 볼 수 있다.

### 4.3 대체산업의 정착을 위한 정책 방안

#### 4.3.1 지역산업의 복합화와 고부가가치화 방안

입지계수를 통해 볼 때 강원남부 폐광지역의 산업구조는 사양산업에 집중되어 있다. 성장 동력을 얻기 위해서는 경제적 지배력을 가질 정도의 산업분야가 형성되고 타산업과의 연계성이 높아야 하지만, 객관적 여건상 이러한 성장극(growth pole)의 형성은 어려워 보인다. 따라서 이러한 제약을 극복할 수 있는 새로운 성장전략이 필요하다. 우선 폐광지역을 광역적 관점에서 파악하고, 지역적으로 분산된 영세사업체들을 네트워크화함으로써 산업적 복합화를 추구할 수 있는 방안을 고려해야 한다.

지역산업의 복합화는 지역내 어메니티 자원의 보존과 개발을 동시에 이룰 수 있는 방향으로 설정되어야 한다. 또한 지역의 청정성을 살린 1차 산품이 2차 가공산업의 원재료가 되는 형태로 부가가치 사슬을 확장시킬 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 이때 소규모 가공 제조업체는 지리적 분산 가능성을 전제로 원재료의 특산지에서 정착되고, 생산과정의 분산성은 네트워크망을 통해 연계되어야 한다. 요컨대 분산적 특화를 전제로 네트워크망을 통해 생산이 조직화될 수 있는 새로운 개발 모형이 도입되어야 한다.

이처럼 지역산업 복합화의 전제는 지역산업의 조직화에 있다. 이를 통해 지역별 특성에 따라 특화된 작물에 전문화를 추구하고, 생산물의 표준화와 고품질화가 가시화된다. 나아가 지역 산품의 유통 및 가공을 포괄하는 1, 2, 3차 산업의 복합화에 입각한 지역 어메니티의 가치 실현 방안을 모색해야 한다.

#### 4.3.2 지역간 협력모형의 개발

강원남부 폐광지역을 광역권적 관점에서 협력적 공동개발을 추진해야 한다. 이들 지역을 개별화 할 경우 경제

규모가 작아 생산과 시장에서 규모의 경제성을 실현할 수 없다. 지리적 인접성과 산업적 동질성을 바탕으로 지역들을 광역화하고 지역개발 정책을 공유함으로써 사업의 합리적 관리와 운용을 모색해야 한다. 이 모형은 유럽에서 지역발전기구(RDA: Regional Development Agency)로 알려져 있으며 소규모 국가들의 효율적인 지역발전을 위해 채택하고 있다[3].

광역적 관점의 협력적 개발사업의 이점은 우선, 규모의 경제성에 있다. 폐광지역의 경제 및 인구 규모에 비해 지나치게 높은 경제의 외부적 의존성도 광역경제권의 형성을 통해 완화시킬 수 있게 된다.

둘째, 지역산업의 광역화를 통해 네트워크 외부성을 최적화함으로써 지역간 어메니티 자원의 공동 활용 체계의 구상과 실현[25], 지역산업 클러스터화의 가능성 제고[26], 시장수급의 분석과 공동 대응 및 수요자 관리 시스템의 구축[27] 등의 실현을 가시화할 수 있다.

셋째, 광역적 지리 정보시스템(RIS: Regional Informational System)의 구축을 통해 비용 절감과 함께 지역간 어메니티 연계 상품을 표준화·고품질화함으로써 경쟁력을 강화시키는 물론 나아가 지역민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 지속가능한 관광시스템[28]의 구축이 가시화될 수 있다.

현재 강원랜드는 복합문화 지향적 시설투자를 통해 인근 지역과의 어메니티 자원 연계형 관광상품의 개발을 모색하고 있다. 투자액은 2009년부터 총 1조 3,854억원 정도의 규모로 계획되어 있으며, 지역별로 E-City(태백), 모터스포츠 패밀리리조트(영월), 스위치백리조트(삼척), 탄광문화관광촌(정선-사북), 하이원 컴플렉스 타운(정선-고한) 등의 벨트화를 통해 지역통합 마케팅 활성화를 구상하고 있다[6]. 폐광지역은 강원랜드를 거점으로 차별화된 관광상품을 개발하여 기존의 이미지 개선과 함께 지역 어메니티 자원의 활용도를 제고시킬 수 있는 계기를 모색할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

#### 4.3.3 「폐특법」에 의한 지원 체계의 연장

석탄산업합리화 계획은 에너지 수요 패턴의 변화에 따른 비경제적 탄광의 합리화를 모색한다는 정책목표 아래 수행된 것이었지만, 결과적으로는 단일 산업에 의존하고 있던 폐광지역에 결정적인 타격을 주고 말았다. 정부는 1992-1997년간 ‘탄광지역진흥사업’을 시작으로, 1995년 「폐광지역개발지원에 관한 특별법」의 제정에 의한 재정적 지원, 1998년 (주)강원랜드의 설립과 2000년 스톱카지노의 개장, 2003년 메인카지노의 개장과 지역에 대한 지원 등을 통해 폐광지역의 자립적 개발을 지원해 왔다. 탄광지역진흥사업은 1992년부터 1997년간 지역경제의 회

생을 위해 추진된 것으로 강원남부 탄광지역 4개 시군을 대상으로 약 1,983억원의 재원을 투입하였다. 『폐특법』에 의해 1997-2010년간 전개된 지원규모는 총 1조 5,215억원으로 추산된다[1].

그러나 2005년 종료된 ‘폐광지역진흥지구사업’을 포함하여 2010년을 기점으로 ‘탄광지역개발사업’이 종료된다. ‘폐광지역개발기금사업’의 경우에도 『폐특법』이 종료되는 2015년에 만료되며 강원랜드의 내국인 카지노의 독점적 지위 유지가 불투명해질 전망이다. 여기서 문제는 지원된 사업의 내용과 지원규모에서 나타난다.

무엇보다 그동안 전개된 지원사업의 경제적 성과가 미흡하다는 것이다. 지원사업은 지역경제의 급속한 침체를 상당 부분 완화시켰지만 지역의 지속적 성장을 견인할 수 있는 대체산업의 발굴이라는 가시적인 성과는 거두지 못했다. 그러나 이 결과로 지원사업 자체의 실패를 단정할 수는 없다. 그 이유는 첫째, 강원남부 폐광지역의 기초적인 인프라와 생활환경이 지나치게 낙후되어 있었을 뿐 아니라, 이를 개선시키기 위한 재원도 타지역에 비해 훨씬 높은 비용을 감당해야 했기 때문이다. 둘째, 개발 지원사업의 기간과 규모에서 미흡했다는 것이다. EU와 일본의 경우 낙후지역에 대한 재원의 투하는 1980년대 부터 각각 약 750조원과 1,200조원 규모였고[29], 필요할 경우 새로운 지원정책을 통해 장기적으로 지역의 자립화를 위한 대체산업의 육성을 지원했다. 이와 비교할 때 폐광지역에 대한 사업의 지원규모와 지원기간은 모두에서 제한적이었다는 점이다.

따라서 2010년에 종료되는 ‘탄광지역개발사업’과 2015년에 종료될 ‘폐광지역개발사업’은 연장되어야 할 당위성을 갖는다. 낙후지역이 10년 정도의 제한된 기간에 충분한 지원도 계획도 없이 자립적 구조를 형성할 수 있을 것이라고 기대할 수는 없다. 특히 그동안의 사업내용은 지역의 장기적이고 체계적인 계획에 입각한 산업정책에 입각한 것이 아니라, 오히려 급속한 붕괴에 직면한 폐광지역의 구제와 생활환경의 개선 등을 통해 지역의 파탄을 막기 위한 단기 처방이었다. 결론적으로 지역의 자립적 개발의 기반 조성을 위한 지원 체계는 자립적 경제구조의 형성에 필요한만큼 연장될 필요가 있다.

## 5. 결론

석탄산업합리화 조치 이후 급속하게 침체되기 시작한 지역경제를 활성화시키기 위해 정부는 다양한 법과 제도를 마련하여 개발사업을 지원해 왔다. 1995년 이후에는 『폐특법』의 제정을 통해 전개된 개발 지원사업에도 불구

하고 강원남부 폐광지역의 경제적 성과는 미흡한 것으로 평가된다. 단지 급속한 침체를 완화시키면서 일정한 정도 경제적 인프라의 구축을 통해 대체산업 형성을 위한 기반이 구축되었다는 점과, 지역의 생활환경 및 관광기반시설을 현저히 개선시켰다는 점이 긍정적으로 평가된다. 그러나 문제는 개발 지원사업의 축소와 종료를 앞둔 시점에서 여전히 지역의 성장을 견인할 수 있는 대체산업이 정착되지 않았다는 데 있다.

『폐특법』 이후 본격 지원된 개발지원사업비의 투자내역과 규모, 그리고 지역산업연관표에서 도출된 생산, 부가가치, 고용 등의 유발계수를 통한 실증분석 결과 산업별로 전략적인 재원의 배분이 필요한 것으로 파악되었다. 또한 입지계수에 의한 투자효과의 제고 가능성도 관찰되었다. 무엇보다 시급한 것은 폐광지역의 정체 상태를 극복하고 지속가능한 성장을 견인할 수 있는 자립 모형을 구축하는 것이다.

지역산업의 조직화를 통한 복합화를 통해 지역의 어메니티 자원을 보존하고 효율적으로 개발할 수 있는 성장 전략이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 지역내 원료산업의 육성, 2차 가공산업과의 연계망 형성, 지역생산물의 유통과 판매의 광역화 등을 체계적으로 수행할 수 있어야 한다.

요컨대 새로운 대체산업의 형태는 내재적 발전전략에 무게중심을 두고 이를 네트워크화함으로써 광역적 의미에서 폐광지역의 경제권역을 하나로 묶어 개발하는 방식이 되어야 할 것이다. 이 경우 필요한 것은 지역의 자립적 생산구조를 형성하기 위한 재원의 지속적인 지원체계이다. 향후 장기 프로젝트의 형태로 진행시켜 지역의 자립적이고 안정된 경제구조의 정착과 개발사업의 성과를 지속시키기 위해서는 폐광지역 경제권을 제도적으로 지원할 수 있는 새로운 조치가 필요하다.

끝으로 본 연구는 지역의 구체적인 인적·물적 자원의 분포 및 활용정도 등에 대한 정보를 토대로 구성되지 못하여 정책적 제언이라 해도 다소 추상적인 논의에 그치고 있다는 한계를 갖는다. 향후 지역 산업의 존재형태 및 활용도에 대한 구체적인 조사를 토대로 한 실증연구가 지속됨으로서 정책적 구체성을 확보할 수 있어야 할 것이다.

## 참고문헌

- [1] 강원도청(<http://www.provin.gangwon.kr>)
- [2] 정성호, “강원남부 폐광지역의 개발현황과 과제”, 지역개발연구, 제13호, pp. 150-165, 2005.



[3] 김용욱, “강원도 폐광지역의 재래시장 활성화 패러다임에 관한 연구”, 유통정보학회지, 제8권 제1호, pp. 28-46, 2005.

[4] 김용욱, “강원도 폐광지역 공동지역혁신을 위한 전략 산업 연계방안-태백시와 정선군을 중심으로-”, 한국지역개발학회지, 제19권 제1호, pp. 45-67, 2007.

[5] 심승섭, “폐광지역의 지속가능한 개발에 관한 연구”, 관동대학교 석사학위논문, 2004.

[6] 강원랜드 & 하이원, “Vision 2012”, 2010.

[7] 최병천, “낙후지역 재활성화 수단으로서 관광개발 효과에 대한 연구”, 건국대학교 박사학위논문, 2004.

[8] 안창선, “침체지역의 대체산업이 지역경제활성화에 미치는 효과 분석”, 중앙대학교 석사학위논문, 2003.

[9] 김승량, “문화관광이벤트를 통한 낙후지역 개발역량 강화 방안에 관한 연구”, 관동대학교 석사학위논문, 2005.

[10] 안재균, “폐광지역 산업유산 보전을 중심으로 한 Eco-Museum 계획”, 홍익대 석사학위논문, 2007.

[11] 김형미·최승담, “관광개발에서 지역 간 갈등 영향요인 분석: 강원남부 폐광지역을 사례로”, 관광·레저연구, 제19권 제2호, pp. 37-52, 2007.

[12] 윤상현·박석희, “관광개발과 갈등: 강원남부 폐광지역을 사례로”, 관광학연구, 제30권 제3호, pp. 72-89, 2006.

[13] 이충기, “강원랜드 리조트카지노의 강원지역에 대한 경제적 파급효과와 영향력 분석-조사기법에 의한 지역산업연관모델을 중심으로-”, 관광연구, 제24권 제2호, pp. 145-156, 2009.

[14] 송덕중, “산업연관분석을 통한 카지노산업의 경제적 파급효과에 관한 연구”, 경희대학교 관광대학원 석사학위논문, 2006.

[15] 박종현, “강원랜드가 폐광지역 경제에 미친 영향에 관한 연구”, 한국외국어대학교 석사학위논문, 2002

[16] 최성락·황혜신, “강원랜드 설립정책이 폐광지역개발에 미친 성과평가에 관한 연구”, 행정논총, 제44권, 제1호, pp. 220-238, 2006.

[17] 이정철·신철호, “한국 카지노산업의 발전방안”, 한국콘텐츠학회 논문지, 제18권 제9호, 2008.

[18] 김시겸, “강원랜드카지노가 폐광지역개발에 미치는 영향 및 발전방안”, 강원대학교 석사학위 논문, 2003.

[19] 이동재, “카지노 사업이 사회자본에 미친 영향에 관한 연구”, 강릉대학교 박사학위논문, 2009.

[20] 김천권, “카지노산업과 지역개발에 얽힌 담론”, 한국지역개발학회지, 제17권 제4호, 2005.

[21] 한국은행, “2005년 지역산업연관표”, 2009.

[22] 통계청, “한국표준산업분류 종합색인표”, 2007.

[23] 이춘근, “지역산업연관분석론”, 학문사, 2006.

[24] 한국광해관리공단, “폐광지역개발사업 성과분석 및

증장기계획 수립”, pp. 228-230, 2009. 12.

[25] 전효재, “관광네트워크 구축을 위한 다지역 관광협력체계 개발”, 한국문화관광연구원, 2009.

[26] 김정호·박문호·김태연, “지역농업 클러스터 형성과 발전방향”, 한국농촌경제연구원, 2004

[27] 국승용·최병욱, “고객지향적 농산물 유통사례 연구”, 한국농촌경제연구원, 2009.

[28] 이원희, “지속가능한 관광개발 계획모델에 관한 연구”, 한국문화관광정책연구원, 2005.

[29] 최윤기·사공목, “낙후지역 발전모델에 관한 연구”, 산업연구원, 2005.

### 유 원 근(Won-Keun Yu)

[정회원]



- 1989년 8월 : 고려대학교 일반대학원 경제학과 (경제학석사)
- 1997년 2월 : 중앙대학교 일반대학원 경제학과 (경제학박사)
- 1997년 8월 ~ 현재 : 강원대학교 지역경제학과 교수

<관심분야>

경제체제, 한국경제, 국제경제

### 최 호 영(Ho-Yeong Choi)

[정회원]



- 1993년 2월 : 국민대학교 일반대학원 경제학과 (경제학석사)
- 2000년 2월 : 국민대학교 일반대학원 경제학과 (경제학박사)
- 2007년 1월 ~ 현재 : 환동해북방산업연구원 연구실장

<관심분야>

노동경제, 지역경제, 계량경제