

강원남부 탄광지역의 쇠퇴와 인구사회학적 변화

정 성 호*

이 글은 강원남부 탄광지역의 쇠퇴와 인구사회학적 변동 양상을 검토하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 우선 탄광지역의 특성을 살펴보고 탄광지역이 쇠퇴하게 된 원인을 규명하고자 한다. 그 다음으로 지역사회에 나타나고 있는 산업구조와 인구구조의 변화를 중점적으로 살피고자 한다.

연구 결과 태백지역이 쇠퇴하게 된 직접적인 요인은 석탄산업 합리화 정책의 시행으로 볼 수 있다. 이와 함께 태백지역은 탄광산업이 지역성장이 유일한 원동력이었다는 사실 즉, 탄광산업의 쇠퇴는 바로 이 지역의 급격한 경기침체와 인구유출의 직접적인 원인이 되었음을 알 수 있다. 급격한 경기침체는 산업구조의 변화에서 잘 드러나고 있으며 인구유출 양상은 지역의 인구변화 추이에서 잘 드러나고 있다.

최근 폐광지역개발지원특별법에 의해 수립된 종합개발계획도 상당 부분 무산되거나 기약 없이 미뤄지고 있다는 점과 지역개발을 강원랜드 카지노에만 지나치게 의존하고 있는 문제점 등이 드러나면서 지역경기 침체와 인구감소 추세는 계속되고 있다. 탄광지역의 주민소득 증대는 물론 새로운 고용창출로 지역경제를 활성화시키는 보다 구체적인 발전 전략이 필요하다.

핵심단어: 석탄산업 합리화, 폐광, 지역쇠퇴, 단일산업, 인구유출, 인구감소, 노령화지수

I. 머리말

강원남부 탄광지역은 태백산맥에 의해서 동서로 접경을 이루는 고산협공의 고원산간지역으로서 임야가 전체면적의 90% 이상을 차지하고 있다. 탄광개발에 따라 이루어진 지역은 협곡에 위치하여 지역기반 및 생활환경이 극히 열악한 상태에 있으나 석탄산업의 사양화에 따른 폐광이 시작된 1988년까지만 하더라도

* 강원대학교, 사회학과 교수

약 44,000명의 광산근로자를 비롯하여 21만 명 이상의 인구가 거주하고 있었다.

이중 태백시, 정선군의 고한, 사북 지역은 대표적인 탄광지역이다. 석탄산업의 사양화로 인해 지역의 쇠퇴를 겪고 있는 지역은 전국적으로 분포되어 있으나 강원도의 고한, 사북과 태백시의 탄광지역은 지역쇠퇴가 가장 극심하고 주민운동이 가장 활발했던 지역이라는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다.

이 지역은 지난 30여 년간 우리나라의 주요 에너지원인 석탄을 안정적으로 생산·공급하여 국가 경제발전에 크게 공헌하였으며, 지역자체로도 석탄생산 증가에 따라 인구증가 및 소득수준 향상 등 지역경제의 발전을 구가하였다. 그러나 89년 이후 정부의 석탄산업 합리화 사업에 의한 폐광조치로 석탄산업이 사양화되어 지역경제가 침체되고, 인구의 외부 유출이 급증하여 지역 전체가 공동화하는 심각한 사회경제적 문제가 발생하게 되었다.

근로자가 떠난 폐광지역은 폐허가 된 사택촌, 석탄장, 탄광사무실 등이 흉물로 남아 있으며, 산림은 석탄 폐석으로 겹겹이 훼손되었고 지역경기는 침체되어 어렵게 구입한 부동산은 헐값에도 구매자가 없어 다른 곳으로 이주조차 할 수 없는 상황이다. 뿐만 아니라 가장 높은 탄광재해와 진폐증 등으로 많은 수의 결손가정, 노약자, 영세민 등은 지역경제의 침체로 생존권마저 위협받고 있는 실정이다.

태백시의 경우 지난 88년까지만 해도 인구 11만 5천명 가운데 1만 5천명이 광원이었고 34개 탄광이 연간 6백76만 톤에 이르는 무연탄을 생산하면서 어느 지역 못지않게 호황을 누렸던 전국 최대의 탄광도시였다. 그러나 석탄산업 합리화 조치를 시작한 이후 상황은 급변하였다. 문을 닫는 탄광이 늘어나고 탄광촌 경기가 급격히 쇠퇴함에 따라 광원들과 주민들의 이주가 크게 늘어나면서 2003년 말 현재 인구가 5만5천명으로 줄었으며 폐광으로 2천1백 세대의 공가(空家)가 발생하는 등 도시공동화 현상을 보이고 있다. 이 때문에 시의 재정자립도도 88년 30.4%에서 2003년 21.4%로 떨어져 강원도내 22개 시, 군 가운데 최하위를 기록하고 있는 등 탄광지역 경제가 뿌리 채 흔들리고 있어 한때 유행했던 “태백지역에는 지나가는 개들도 1만원 짜리 지폐를 물고 간다”는 말을 무색케 하고 있다.

그 동안 국내에서 이루어진 탄광지역에 관한 연구는 대부분 탄광촌의 주거환경, 탄광촌 주민의 의식구조, 탄광촌의 고용관계 및 노동시장구조, 탄광지역 개발방향 등에 초점을 맞추어 진행되어 왔으며, 탄광지역이 쇠퇴하게 된 메카니즘과 그로 인한 지역사회의 변화를 심층적으로 밝히고자 하는 노력은 상대적으로 미흡했다.

이 글은 강원남부 탄광지역의 쇠퇴와 인구사회학적 변동 양상을 검토하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 우선 탄광지역의 구조적 특성과 쇠퇴 과정을 검토하고자 한다. 이와 함께 지역쇠퇴를 설명하기 위한 분석적 틀을 제시하고자 한다. 이는 지역쇠퇴를 설명하는 중요한 설명요인으로 산업의 다양성(diversity)이라는 측면에 초점을 맞추고자 한다. 사실 태백지역은 탄광산업이 지역성장의 유일한 원동력이었으며 탄광산업의 쇠퇴는 바로 이 지역의 급격한 경제적 침체와 인구유출의 직접적 원인이 되었기 때문이다. 그 다음으로 본 연구는 지역이 쇠퇴하는 과정에서 나타나는 산업구조 및 인구구조의 변동 양상을 구체적으로 검토하고자 한다. 이러한 연구를 위해 본 연구는 행정관청의 통계자료, 지역 및 중앙의 신문과 잡지에 실린 기사 및 보고서 등을 중심으로 한 문헌 조사와 지역주민 및 관련 공무원 등을 대상으로 한 심층면접 자료, 그리고 지역주민을 대상으로 한 설문조사 결과를 활용하였다.¹⁾

II. 탄광지역의 구조적 특성과 석탄산업정책

우리나라의 지역개발정책은 80년대까지만 해도 총량적 경제성장을 제일의 국가적 목표로 하는 국가의 중앙집권적 공간정책이 공간관계를 규정하는 가장 큰 힘의 원천이었다. 특정 지역으로 자본과 노동 등의 자원이 집중되어 지역의 기능적 특화가 이루어지게 되면 그 지역은 비교적 안정된 지위를 누리면서 성장을 하게 된다. 이러한 상황은 지방 중소도시를 중심으로 하는 지역개발에서 두드러지게 나타난다.

태백지역은 자원개척지의 하나로서 상품으로 가치 있는 자원 즉 석탄의 존재와 이에 대한 수요의 증가로 인해 개발이 시도된 지역이다. 태백시가 지금과 같은 시의 모습을 갖춘 것은 비교적 최근의 일이다. 1981년 그 이전에는 강원도 삼척군에 속해 있던 장성읍과 황지읍(철암지역 포함)이 통합되어 하나의 시가 되었다. 이들 두 지역은 석탄산업에 의해 발전한 전형적인 불타운(boom town)이었다. 당시 유일한 에너지원으로서 국민경제와 밀접한 관계를 지닌 석탄 수급을 원활하게 하기 위해 석탄산업을 장려하는 과정 속에서 태백지역은 성장하였다. 1981년 태백시는 강원남부 탄광지역의 중심도시로 떠올랐으며 인구도 11

1) 설문조사는 2003년 2월 고한과 사북지역의 주민 460명을 대상으로 실시하였으며, 설문내용은 주로 생활여건 및 지역개발에 관한 주민들의 견해를 포함하고 있다.

만 5천 명에 이르렀다.²⁾ 정선군의 사복읍과 고한읍의 성장 역시 탄광산업의 발전에서 비롯되었다. 이렇듯 태백지역의 형성과 발전은 정부의 에너지정책에 의한 석탄산업 정책에 전적으로 의존하는 양상을 보였다.

1. 탄광지역의 특성

탄광지역은 농어촌이나 산간오지 등의 전통적인 낙후지역과 달리, 이전에는 국민경제에서 일정한 기능을 담당하며 국가경제의 공간적 구조에 통합되어 비교적 안정된 지위를 차지하던 것에서 이제는 그 기능을 상실하면서 쇠퇴하는 특성을 보인다. 탄광지역은 대부분이 산간오지에 위치해 있고, 지역의 개발이 전적으로 자연자원의 부존과 그 채취에 의존하고 있기 때문에 만약 자연자원이 고갈되거나 다른 자원과의 경쟁력에서 뒤쳐지게 되면 급격히 쇠퇴하는 특징을 보인다.

탄광지역은 여러 가지 특징을 보인다. 첫째, 직업적으로 채취관련 노동력이 대다수를 이루며 이들에게 필요한 생필품 및 서비스를 공급하는 제한된 서비스 부문이 다른 한 축을 차지한다. 둘째, 인구중심지로부터 멀리 떨어져 고립되어 개발되었기 때문에 타 지역과의 교통이 불리할 뿐 아니라 집합적소비(collective consumption) 시설이 잘 갖추어져 있지 않기 때문에 정주공간으로서 그리 좋은 곳으로 인식되지 않는다.³⁾ 셋째, 탄광지역에 오는 사람들은 대부분 ‘뜨내기’들이기 때문에 노동력의 교체율이 매우 높게 나타난다. 이들은 영구적으로 정착하기보다는 잠시 머물고 다른 곳으로 가고자 한다.

강원남부권 탄광지역은 국내 유일의 에너지 자원인 석탄산업을 기반으로 한국의 에너지 시장(특히 민수용 에너지)과 긴밀한 관련을 맺으면서 부가가치가 낮은 저임금의 탄광노동을 중심으로 특화된 노동분업구조를 이루며 형성되어 왔다. 1960년대 말 탄광지역은 정부의 석유화학공업육성정책에 따른 에너지 정책의 전환으로 일시적인 지역위기를 경험하기도 하지만, 1970년대 2차래의 국제 에너지 시장의 파동 과정에서 국내 에너지의 위기를 막는 방파제 역할을 하면서 지속적으로 발전해 왔다. 또한 탄광지역은 농업의 급속한 탈산업화로 인한 이농 인구 및 도시지역에서 이탈된 산업예비군의 새로운 거처로서 자리잡기도 하였다.

-
- 2) 그러나 시승격 당시는 도시기반 시설을 미처 갖추 여유도 없이 정책적으로 시승격이 먼저 되다 보니 상하수도시설이나 주택, 도로 등이 도시로서의 제 기능을 못하였고 문화적 공간이나 건전한 여가를 보낼 휴식공간조차 마련되지 않아서 지역사회환경이 전반적으로 취약했다.
- 3) 일반적으로 집합적소비는 주택이나 공공시설, 오락시설 등과 같이 노동력을 재생산하는 소비 영역을 의미한다.

원래 태백지역은 소수의 화전민이 살던 한적한 산골이었다. 그러나 탄광의 개발과 함께 외부로부터 이주민이 유입되면서 여기저기 탄광촌이 형성되어 갔다. 탄광촌은 석탄의 생산규모, 지형적 특성, 철도역의 위치 그리고 지역의 역사적 배경에 따라 다양한 형태로 발전했다. 그 중에 황지읍(현재는 태백시)은 인근에 탄광업체가 즐비했고, 태백역이 위치했으며, 평지가 넓은데다가 지리적으로 교통의 요충지였다. 그리하여 행정의 중심지로 부상하고 전형적인 소비도시의 면모를 갖추게 되었다.⁴⁾

태백지역은 광업을 중심으로 조직된 공간구조(태백시, 사북읍, 고한읍, 도계읍, 상동읍 등)와 농업을 중심으로 조직된 주변의 배후지를 동시에 지니는 이중구조를 가지고 있다. 그리고 광업과 농업지역 각각에 시장을 중심으로 한 도소매 및 서비스산업이 발달되어 왔다.

인구중심지로부터 멀리 떨어진 산간오지에서 발달되는 탄광은 산업기반의 다양화의 부족뿐 아니라 정주공간으로서도 극히 불리한 여건을 지니고 있었다. 청소년에게 필요한 문화공간은 부족한 반면 소비를 부추기는 유흥업소의 난립 등 교육환경이 불량하여 청소년문제가 심각하게 대두되는 경우가 많다. 사택도 그 평수가 대부분 18평 미만으로 작고 급조된 것이어서 쾌적한 주거와는 거리가 멀다.⁵⁾ 이와 함께 탄광지역은 도로망이 발달하지 않아 외부로부터의 접근성이 불량하여 주민들은 심한 고립감을 지니고 있는 경우가 많다.

이에 따라 산업기반의 다변화는 어려워졌고 이러한 상황은 탄광지역의 사회경제적 구조에 직접적으로 반영되어 나타났다. 즉 탄광지역은 직업구조상 탄광업의 절대적 우세와 탄광노동자들의 소비재를 공급하는 서비스업의 발달 그리고 제조업의 빈약이라는 특징을 보인다. 한편 석탄소비지로 석탄을 안정적으로 공급하는 것을 보장하기 위하여 정부는 수송로 개발에 중점을 두었다. 이는 주로

- 4) 반면 지리적으로 주변부에 위치한 탄광촌에서는 허술한 사택이나 개인 가옥들과 소수의 점포가 자리잡았을 뿐 도시의 발달은 이루어지지 않았다. 이미 폐광이 된 고한이나 사북의 계곡에 위치한 군소 탄광업체를 찾아가면 지역 주민들은 거의 떠난 상태에서 근린생활을 위한 시설의 흔적조차 발견할 수 없다.
- 5) 탄광지역은 한때 ‘검은 노다지’의 꿈과 호방함이 있었던 곳으로 현금이 많이 유통되던 곳이다. 지역경제는 석탄산업을 제외하면 전적으로 소비 부문이 주도했다. 이러한 여건에서 소비의 유혹은 할 수밖에 없으며, 탄광지역은 특히 유흥업이 발달한 곳으로 널리 알려져 있다. 탄광지역에는 ‘월부장수’가 유난히 많다는 점, 그리고 화장품 계, 옷 계, 시계 계, 이자나뉘끼기 계, 달줄이기 계 등 다양한 형태의 계는 높은 소비성향을 드러내주고 있다. 탄광지역의 향락적 소비 풍조는 근로자들이 위협을 수반한 강한 육체노동으로 인해 음주 성향이 높다는 점, 3교대 근무를 해야 하는 탄광노동의 특징상 단란한 가정생활을 이루기 힘들다는 점, 여성은 부업을 가지 어렵기 때문에 여가가 많지만 여가선용을 위한 문화 시설이 거의 없다는 점 등의 요인과 맞물려 있다. 이러한 여건에서 성장한 자녀들은 탈선하기 쉽고, 실제로 태백 지역은 도내 다른 지역에 비해 청소년 범죄 발생률이 높았다.

산업철도의 개설로 나타났으며 도로를 통한 인구중심지와의 접근성이 극히 불량한 채로 남게 되는 결과를 가져왔다. 이는 이후 석탄산업이 쇠퇴함에 따라 대체 산업을 모색하는데 있어서 근본적인 장애가 되는 결과를 가져왔다.

2. 석탄산업 합리화 정책의 배경과 영향

석탄산업은 1960년대이래 호황과 불황의 순환을 되풀이하면서 성장하여 왔다. 1960년대 초반 정부는 에너지 수요의 급증에 대비하여 석탄광 활성화를 위한 법제 체제와 지원정책을 수립하여 석탄산업을 적극적으로 육성하였다. 그러나 1967년 이후 정부의 주유종탄(主油從炭) 정책으로의 전환과 석탄산업계의 전근대적 경영방식, 에너지 시장의 변동이 겹쳐 석탄산업은 불황기를 맞게 되었다. 급격히 쇠퇴하던 석탄산업은 1970년대 1·2차 세계석유파동이 발생함에 따라 의외의 호기를 맞이했다. 즉 에너지 위기를 극복하기 위해 정부는 석탄생산 확대와 비축량의 확대 등을 통해 석탄의 수요안정을 위한 다각적인 정책을 추구하였다. 이렇듯 정부의 증산정책과 높은 석탄 수요는 1980년대 중반까지 석탄산업이 성장하는 중요한 원인이었다.

그러나 1980년대 후반기에 석탄산업은 급속한 침체를 맞으면서 한계업종으로 사양화의 길을 걷게 되었다. 석탄산업이 사양화하게 된 요인은 에너지 시장 구조의 변화, 투기적인 산업구조, 국가의존형 산업구조, 노동생산성 향상을 통한 경쟁력 확보의 부재, 석탄수입, 국가의 산업구조조정 정책 등을 들 수 있다.

1967년까지만 해도 석탄은 에너지 소비구조에서 40%를 차지하고 있었으나 그 이후 석유류의 소비가 석탄소비를 앞지르기 시작하고, 원자력 소비의 꾸준한 상승으로 인해 석탄소비는 지속적으로 감소했다. 특히 1987년 이후 이상난동 현상이 매년 계속되고 88올림픽을 대비하여 석유, 가스보일러 등 사용하기 편리한 청정에너지 소비가 급등하면서 석탄소비는 크게 감소하였다.

석탄산업은 그 발전과정에서부터 투기적 산업구조, 국가의존형 산업구조를 재생산하여 왔다. 탄광업의 투기성은 ‘노다지의 꿈’을 찾아 해매는 탄광개발 과정의 특수성에서 찾을 수 있으나 보다 중요한 요인으로는 국내채탄여건의 미비로 인한 기계화 및 합리적 개발의 어려움, 국가의 에너지 정책 및 대탄광-중소영세 탄광의 덕대구조를 들 수 있다.⁶⁾ 또한 국가는 서민생활보호와 인플레이 억제책으

6) 덕대제는 하청업의 한 유형으로 덕대는 광산의 소작농이라 할 수 있다. 덕대는 광업권자로부터 얼마간의 보증금을 내고 광업권의 일부 혹은 전부를 위임받아 채광을 한다. 70년대부터 80년대 중반까지 이들이 생산한 무연탄은 총 생산량의 20% 내외를 점할 정도로 중요한 역할을 담당했다. 그렇지만 덕대 탄광은 자본의 영세성과 투기성을 속성으로 하기 때문에 상습적인 노임체불,

로 탄가관리제를 통해서 저탄가정책을 고수해 왔으며, 생산원가에도 못 미치는 저탄가를 보전하면서 생산을 독려하기 위해서 보조금 지원과 용자 및 조세지원을 실시해 왔다. 이렇듯 탄가의 억제와 국가의 지원이라는 상황에서 대탄광과 중소탄광 모두 국가에 대한 의존성이 커졌다. 이와 함께, 1978년부터 수입되기 시작하여 1984년부터 자유화된 석탄수입은 그간 석탄공사를 통한 정책적 수입에 더하여 일반상사까지 가세하여 과다하게 수입함으로써 국내탄의 공급초과 현상을 가중시키는 요인이 되었다.

이와 같은 구조적 요인에 의해 석탄산업의 대내외적 조건이 불리하게 전개되어 감에 따라 정부는 여러 가지 결함을 제거하고 체질을 강화하기 위해서는 구조조정이 불가피하다고 판단, “적정생산과 구조조정을 통한 석탄산업의 건전육성”이라는 석탄산업 합리화 정책을 추진하게 되었다. 이 결과 비경제탄광의 자율폐광을 적극 유도하게 되었으며 석탄산업은 사양화의 길을 걷게 되었다. ‘탄광개발’과 ‘증산’을 추구하던 것은 이제 옛 말이 됐고 ‘폐광’과 ‘감산’의 시대가 온 것이다.

석탄합리화정책의 목표는 비효율적이고 영세한 탄광을 조기정비하고 장기적으로 경쟁력이 있는 우량탄광을 집중 지원하여 석탄산업의 자생력을 기르고 수요감소에 대비해 적정 생산규모를 유도하는 것이다. 이 사업은 1989년부터 시행되어 1994년까지 전국 355개 탄광 중 303개 탄광이 폐광되고, 31,535명의 광산노동자가 감소되었다. 합리화계획은 그 초기의 취지와 달리 폐광유도, 석탄산업의 사양화, 대규모 실직 등을 부추기는 결과를 가져왔다.

석탄산업 합리화 정책의 특징은 바로 노동력 이주정책으로 토지에 묻혀있는 광산자본을 보상해주고 노동자에게는 퇴직금 및 이주자금을 정부가 보조해 줌으로써 결과적으로 자본 및 노동력의 이동성을 높이는 결과를 초래하게 된 것이(홍원표, 1997). 이는 지원이 탄광노동자와 광업주들에 대한 보상이 대부분이었으며, 명목적으로나마 탄광지역 사회에 대한 대책이 없었다는 특징에서 잘 드러난다.⁷⁾

부도, 잦은 노사분규, 빈발하는 재해 등 사회적 물의를 끊이지 않고 일으켰다(김용환, 1996).

7) 당시 주민들도 합리화정책의 필요성은 인정했다. 그러나 이 정책이 충분한 대안없이 5년이란 짧은 기간동안 급격하게 진행이 되었으며 지역에서는 그 충격을 흡수해낼 능력이 길러지지 않은 상태에 있다는 점이 문제였다. 합리화정책의 모델이 된 일본의 경우도 30년이란 기간동안 서서히 진행되었다.

III. 탄광지역 쇠퇴의 메커니즘

지역쇠퇴(*regional decline*)란 산업적 쇠퇴에 의한 지역경제 쇠퇴라는 의미로서 지역경제에서 중요한 역할을 담당하고 있던 산업이 쇠퇴함에 따라서 지역이 구조적인 변화를 겪게 되는 것을 의미한다. 지역쇠퇴는 모든 산업국가에서 발생하고 있는 매우 일반적인 현상으로서, 특히 “구산업지역(*old industrial regions*)”에서 두드러지게 나타난다. 쇠퇴현상은 흔히 인구감소, 실업 및 범죄의 증가, 지가의 하락 등을 통해 가장 직접적으로 표현된다(Beauregard, 1993; Steiner, 1985; 김만재, 1996).⁸⁾

태백지역의 쇠퇴는 1989년 석탄산업 합리화정책의 시행으로 뚜렷이 나타났다. 석탄산업 합리화 정책의 시행으로 인한 폐광은 사회경제적으로 지역사회에 부정적인 영향을 가져왔다. 첫째, 사회적 측면에서 가장 두드러진 현상은 폐광에 따른 광부들의 실직과 산탄지의 인구감소 현상이다. 이 경우 폐광에 따른 노동자 및 노동자 가족의 이주가 증가 되지만 폐광에 따른 지역경기 침체로 관련산업종사자의 이주로 인한 인구감소 영향도 무시할 수 없다. 둘째, 경제적 측면에서 광업부문의 생산감소로 인한 관련제조업의 위축으로 금융, 서비스 부문도 타격을 받게 된다. 이는 산탄지의 경우 채탄을 주목적으로 한 하부구조가 중심을 이루고 있어 타산업이 산탄지에서 대체산업으로 육성되기에는 많은 투자비와 여건조성이 이루어져야 한다는 점에서 더욱 그러하다.

태백지역의 쇠퇴는 탄광산업이 지역성장의 유일한 원동력이었다는 점에서 찾을 수 있다. 태백지역의 경우 탄광산업의 쇠퇴는 바로 한 지역의 급격한 경제적 침체의 직접적 원인이 되었을 만큼 탄광산업에 대한 의존도가 절대적인 단일산업지역(*single industry area*)이라는 특징을 보이기 때문이다.

이렇듯 태백지역의 쇠퇴는 석탄산업 합리화정책과 단일산업이라는 요인으로 설명할 수 있으며, 이 두 요인은 크게 보아 생산순환론(*production cycle theory*)의 맥락에서 검토될 수 있다.⁹⁾ 이 이론에 따르면 각 산업생산은 혁신단계, 성장

8) 우리나라 농촌의 쇠락 역시 지역쇠퇴의 한 예로 볼 수 있으나 탄광지역의 쇠퇴와는 그 속도에 있어서 큰 차이를 보인다. 농촌지역은 1960년대 이후 산업화 과정을 통해 서서히 쇠퇴과정을 거친 반면, 탄광지역은 1987년 이후 쇠퇴의 기미를 보이다가 1989년 폐광을 기점으로 급격하게 쇠퇴하였다.

9) 일반적으로 지역성장을 설명하는 연구는 다양하게 이루어져 왔으나, 지역쇠퇴를 설명하는 논의는 상대적으로 그리 많지 않다. 생산순환론 이외에 지역쇠퇴를 설명하기 위한 이론적 틀은 Frobel, Heinrichs, Kreye 등의 신극제분업론을 들 수 있는데, 이는 경제의 세계화에 따라 다국적, 초

단계, 성숙단계와 정체 내지 쇠퇴단계를 따른다. 이 중에서 세 번째와 네 번째 단계에 이르면 고도의 표준화가 가능하기 때문에, 세계 어느 곳에서든지 상품을 제조하는 것이 가능해진다. 이는 곧 극심한 경쟁을 의미하며, 이런 상황에서 기업은 상품을 변경하거나, 생산과정을 혁신하거나, 생산자체를 완전히 포기하거나 하는 수밖에 없게 된다(김만제, 1996). 80년대 후반 국제 원유가의 안정세 지속으로 인한 국내 유가 및 가스 가격의 인하 내지는 안정, 탄층의 심부화와 탄질의 저하 등에 따른 채탄 여건의 악화, 재해비용의 증가와 임금상승에 따른 경영난의 가중, 영세탄광(10만톤 미만인 전체 탄광 수의 90.7%)으로 인한 생산성 제고의 한계 등은 국내 탄광산업이 한계상황에 처해있음을 잘 보여주고 있다.

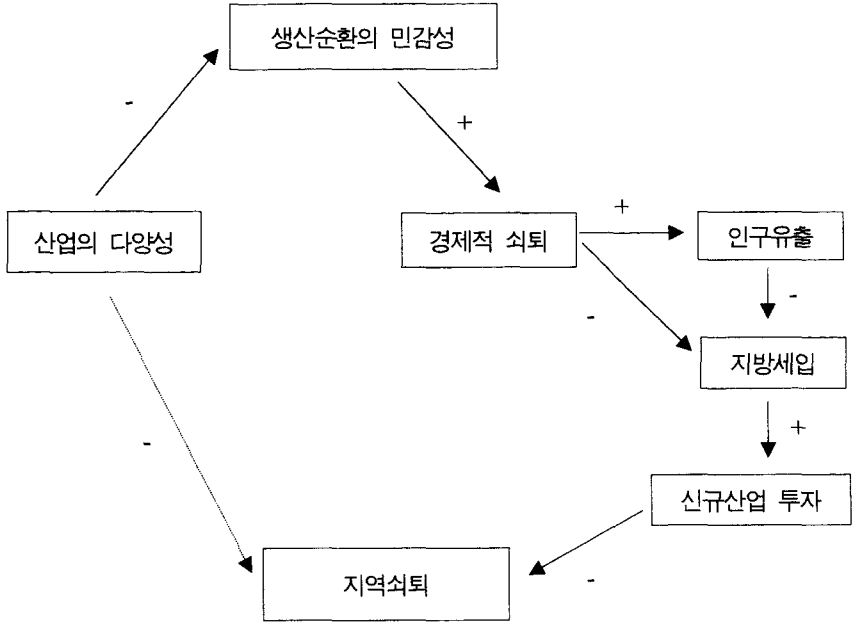
이와 함께 생산순환론은 지역의 경제구조와 밀접한 관련을 맺고 있다. 지역쇠퇴의 중요한 특징으로는 무엇보다도 해당지역이 경제적 지위의 상실로 인한 경제적 쇠퇴를 경험한다는 점이다. 이 결과 취업기회가 감소되며, 이에 따라 다른 지역으로의 이주가 증가하게 된다. 따라서 타 지역으로의 이주에 따른 인구감소는 경제적 쇠퇴의 결과로 이해될 수 있다. 이러한 인과관계에 대한 설명은 유럽과 미국의 도시쇠퇴에 대한 사례연구에서 잘 적용된다(Friedrichs, 1993). Friedrichs는 지역의 경제적 쇠퇴를 가져오는 중요한 원인으로 산업의 다양성(diversity)에 초점을 맞추면서 지역쇠퇴의 메카니즘을 밝히고 있는데, 이러한 이론적 틀은 탄광지역의 쇠퇴를 설명하는데 매우 유용하게 활용될 수 있다(그림 1 참조).¹⁰⁾

여기서 산업의 다양성이란 산업의 종류와 그에 따른 다양한 생산품을 의미하며, 주산업이 한정되어 있을수록, 즉 고용구조가 좁을수록 그 지역은 생산순환에 의해 더 많은 영향을 받으며, 그 결과 경제적 쇠퇴의 가능성이 높아진다. 이에 반해 다양성이 클수록 경제적 쇠퇴의 가능성은 낮아지며, 체계는 더 높은 안정성을 유지하게 된다. 다변화된 산업기반을 가진 지역은 외부의 급격한 환경변화에 대해 단일산업기반에 의존하는 지역보다 유연하고 효율적으로 적응한다. 예를 들어 뉴욕시의 경우 19세기 중반부터 오늘날까지 확고한 위치를 차지할 수 있는 것은 뉴욕시의 산업이 매우 다양하다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있으며, 이에 반해 디트로이트시가 침체의 늪을 벗어나기 힘들었던 것도 자동차산업이라는 단일업종을 고집했기 때문으로 이해될 수 있다.¹¹⁾

국적 기업들이 어떻게 공간적 차별성을 이용했는지를 밝히는데 초점을 두고 있다.

10) 이 그림은 Friedrichs의 틀을 우리나라 상황에 맞게 변형시킨 것이다.

11) 디트로이트시의 경우 자동차산업이 사양길을 걷자 다른 관련 제조업으로의 전환이 필요하다는 주장이 제기되었으나 자동차산업 위주의 전략을 포기하지 못하였고, 그 결과 시는 더욱 더 심한 침체를 겪게 되었다(Cleavel and Kleniewsky, 1990; 김만제, 1996).



(그림 1) 지역쇠퇴의 매커니즘

태백의 경우에서 잘 드러나듯이 우리나라 탄전지대의 특수성은 철강과 석탄산업이 결합되어 종합적인 공업지대를 형성한 독일이나 프랑스 등 유럽의 경우와는 달리 석탄산업이 자연자원의 채굴이라는 제한된 조건에 의해 개발되었기 때문에 지역산업 자체가 석탄산업이라는 단일산업에 의존한다는 점이다(서봉만, 1992). 따라서 다른 제조업이나 산업이 발달하지 못하고 석탄산업과 관련산업, 하청 형태가 지역산업 활동의 대부분을 이룬다. 또한 석탄산업이 지역 산업활동의 대부분을 차지하기 때문에 산업구조조정이 미치는 영향의 강도가 상대적으로 높을 뿐만 아니라 공간적으로 집중되어 나타난다고 볼 수 있다. 이렇듯 지역내의 단일산업구조라는 한계는 탄광산업이 정부의 에너지정책 변화에 따라 재편과정을 겪으면서 나타나는 지역경제 위기와 공동화 현상의 원인이 된다고 볼 수 있다.

지역의 경제적 쇠퇴는 자본의 움직임과 밀접한 관련이 있다. 즉 신규투자의 축소 또는 중단이나 자본의 전면적이 철수(capital flight)에 의해서 지역쇠퇴가 가시화 된다. 자본철수에 따른 지역쇠퇴는 경제적인 측면뿐만 아니라 사회심리적인 측면에서 막대한 영향을 미친다. 또한 자본 및 인구의 유출이 가속화됨에

따라 지역재활성화는 더욱 어려운 조건을 맞게 된다.

지역주민에게 산업쇠퇴는 단순히 실직과 수입감소로 인한 경제적 안정감의 상실뿐 아니라 공동체로 인식되어왔던 삶의 기반으로서의 지역사회의 붕괴라는 의미로 나타난다. 구체적으로 지역쇠퇴는 다음과 같은 결과를 가져온다(홍원표, 1997). 첫째, 직업의 상실이다. 자본의 투자축소나 철수에 의해서 가장 직접적으로 영향받는 것은 해당산업의 고용자들이다. 이들은 직업을 상실하고 실업상태에 놓이게 되며 이에 따라 직업에 관련된 인간관계 및 지위도 함께 상실한다. 이와는 별도로 하청 및 공급업체 등 관련 직종의 노동자 및 업주들도 같은 처지에 빠진다. 이와 함께 이들에게 필요한 서비스를 공급했던 서비스 직종 및 공공부분의 고용자수도 감소한다. 둘째, 가계 자산의 손실을 가져온다. 지역사회의 주민들은 직장 및 이에 관련된 소득의 감소 뿐 아니라 자산의 손실도 경험한다. 그 중 중요한 것은 소득의 감소 또는 상실에서 비롯되는 저축액의 고갈과 부동산 자산의 가격 하락이 대표적이다. 셋째, 공공수입의 감소이다. 지역사회의 쇠퇴는 공공부문에서의 세수를 감소시키고 동시에 사회적 지출비용을 증가시킨다. 이에 따라 공공지출이 가장 필요할 때 세수는 오히려 감소하므로 지역경제의 재활성화 정책을 추진하는데 재정적 부담을 가져온다.¹²⁾ 넷째, 아노미 증대이다. 지역사회의 쇠퇴가 지역주민의 건강에 미치는 충격 또한 막대하다. 실직 및 고용불안에 의해 야기된 스트레스로 인한 불안, 공격성의 증대, 알콜중독이 만연하기 쉽다. 또한 지역사회가 급격한 변화를 겪고 불안정이 증가함에 따라 지역사회는 아노미 상태로 빠져들게 된다.

IV. 지역쇠퇴와 산업구조의 변화

태백지역의 쇠퇴 현상은 자본의 유출과 이에 따른 산업구조의 변화에서 엿볼 수 있다. 폐광을 한 업체 중 대부분은 지역으로부터 빠져나간 것으로 보고되고 있다. 이는 태백지역이 탄광업 이외에는 어떠한 사업을 하기에든 부적당한 곳이기 때문이었다. 이와 함께 쇠퇴하는 지역에서 다른 사업을 시작한다는 것은 그리 가능성이 있지도 않기 때문이다.

폐광의 양상은 초기에는 주로 중소규모의 탄광이 주요 폐광업체였던 것에서 1993년에는 이 지역에서 가장 큰 민영탄광들마저 폐광하는 양상으로 바뀌었

12) 자체수입인 지방세와 세외수입을 뜻하는 자주재원의 경우 태백시는 지속적으로 낮아져 2003년 21.4%에 머무르고 있으며, 정선군 역시 18.3%로 매우 낮은 수준이다(김시겸, 2003).

다. 태백시의 경우 43개에 달하던 탄광중 93%가 문을 닫고 현재 대한 석탄공사 장성광업소, 한보광업소, 태백광업소 세 곳만이 남아있다. 고한에는 삼탄 정암광업소가 남아있고, 사북의 경우 동원탄좌가 있으나 이것 역시 2004년 10월에 문을 닫았다. 석탄산업 이외에는 다른 산업이 전혀 없는 취약한 경제구조를 갖고 있는 탄광지역은 석탄합리화 사업이 시행되면서 산업구조가 크게 변화하였다.

태백지역은 석탄산업을 기반으로 한국의 에너지 시장과 긴밀한 관련을 맺으면서 부가가치가 낮은 저임금의 광산노동을 중심으로 특화된 노동분업구조를 이루는 생산지역이었다. 아래의 총사업체 통계조사보고서에서 보는 바와 같이 석탄산업 발전기인 1985년에 광업부문이 지역 내 산업에서 차지하는 비중은 상당히 높았다.¹³⁾ 이 시기에 지역내 사업체 종사자 중 광업부문 종사자의 비중을 보면 태백시는 61.3%, 정선군은 38.8%이었다.

그렇지만 산업의 재구조화가 이루어지는 1980년대 중반 이후의 산업구조조정으로 인해 이 지역의 광업부문은 급속한 쇠퇴 국면을 맞게 되고, 이것은 사업체 종사자수의 급속한 하락추세로 나타났다. 1985년을 대비하여 1997년의 광업부문 종사자수의 하락 추세를 보면, 태백시는 15,124명이 그리고 정선군은 8,184명이 감소하였다. 광업부문 종사자수의 하락추세는 여타 산업부문에도 일정정도 영향을 미쳤다. 특히 정선군의 제조업 종사자가 급속히 하락했는데(6,435명), 이것은 이 지역 제조업 부문이 광업부문과 상당한 관련을 지니는 제조업 부문이었던 것으로 보인다. 이외에도 이 시기에는 도소매업의 비중도 하락하고 있고, 특히 정선군의 경우 하락세가 두드러진다.

이에 비해 여타산업부문은 광업부문의 급속한 하락 추세를 상쇄할만한 별다른 효과를 내지 못하고 있다. 1990년대 경제의 서비스화 추세와 함께 운수업 및 금융, 보험업, 사회 및 개인서비스업이 부분적으로 상쇄효과를 내고 있지만, 광업의존도가 매우 높은 태백시와 정선군은 광업부문을 대체할만한 수준에 이르지 못하고 있다. 1985년을 대비하여 볼 때, 1997년 현재 태백시의 사업체 종사자의 비중은 40.7%가 하락하였고, 정선군은 53.1%가 하락하였다. 결국 강원남부권 광산지역은 광업부문의 급속한 탈산업화(de-industrialization)를 겪으면서 '위기의 주변지역' 구조로 전락하였다고 볼 수 있다.¹⁴⁾

13) 이 보고서는 주로 사업체로 등록된 업체만을 상대로 하기 때문에, 거의 대다수의 농민과 무허가 업체는 통계에 잡히지 않고, 상당수 건설 일용직 등 불완전 노동자나 가내노동자가 통계에 잡히지 않는다.

14) '위기의 주변지역'이란 자영업이 광범위하게 유지되는 산업구조를 가지며 단순생산직이나 주변 노동력이 중심을 이루는 지역으로 여러 경제·사회적 요인으로 인해 중소기업의 생산이나 소상공

〈표 1〉 태백시와 정선군의 산업중분류 종사자수 현황(1985~2001)

(단위: 명)

		계	A	B	C	D	E	F	G	H	I
태백시	1985	30,320	26	18,508	1,008	96	757	5,490	584	770	3,081
	1997	17,977	38	3,384	956	198	581	5,153	1,235	1,325	5,107
	2001	17,252	-	2,584	1,052	137	977	5,275	1,349	1,224	4,654
	85-97	▼12,343	12	▼15,124	▼52	102	▼176	▼337	651	555	2,026
	97-01	▼725	▼38	▼800	96	▼61	396	122	114	▼101	▼453
정선군	1985	26,305	-	10,194	7,436	48	313	4,589	585	521	2,619
	1997	13,105	51	2,010	1,001	47	1,158	3,752	855	747	3,484
	2001	13,974	77	807	839	42	1,011	3,829	798	894	5,677
	85-97	▼13,200	51	▼8,184	▼6,435	▼1	845	▼837	270	226	865
	97-01	869	26	▼1,203	▼162	▼5	▼147	77	▼57	147	2,193

주 : A-농업, 수렵업, 임업 및 어업, B-광업, C-제조업, D-전기, 가스 및 수도사업,

E-건설업, F-도소매 및 음식 숙박업, G-운수, 창고 및 통신업,

H-금융, 보험, 부동산 및 사업서비스업, I-사회 및 개인서비스업

자료 : 경제기획원, 1986, 《총사업체통계조사보고서》

강원도, 1998, 《1997년 기준 사업체기초통계조사보고서》

강원도, 2002, 《2001년 기준 사업체기초통계조사보고서》.

그렇다면 1997년 이후 대체산업육성과 관련된 법이나 제도 등이 통과된 이후 광산지역의 산업구조는 어떤 변화가 있었는가? 1997~2001년 사이에 광업부문 종사자수는 일정수준 하락하였다(태백시 800명, 정선군 1,203명). 사업체 수 중 사자는 태백시에 725명이 감소하였으며, 대체로 광업부문과 사업 및 개인서비스업 부문에서 두드러지게 나타나고 있다. 이는 광업부문의 탈산업화와 동반하여 IMF 위기 이후 영세제조업 및 도소매업의 위축이 함께 작용하면서 사업체 종사자수의 비중이 줄어든 것으로 이해될 수 있다. 태백시 전체로 볼 때, 탄광업은 아직도 단일산업으로는 가장 큰 비중을 차지하고 있으나 2003년 말 현재 3개의 탄광만이 존속하고 있는 상황에서 탄광업으로 인한 경제적 효과는 인근의 상권에만 집중될 뿐 태백시 전체를 부양하는 이전의 기능은 대부분 사라졌다고 볼 수 있다.

정선군의 경우는 조금 상황이 다른데, 도소매업의 비중에서 급속히 하락 추세를 보임에도 불구하고(837명의 하락), 사회 및 개인서비스업 부문(2,026명)과

건설업 부문(845명)이 광업부문의 하락에 대한 상쇄효과를 보이고 있다. 이것은 무엇보다도 스톨 카지노의 운영과 메인 카지노 건설에 따른 것으로 보인다.

이상의 사실을 볼 때, 여전히 전체적으로 광업부문의 쇠퇴에 따른 대체산업육성의 효과는 그다지 높지 못한 것으로 보인다. 정선군의 경우 카지노의 운영과 건설이 일정정도 상쇄효과를 보이고 있지만, 메인 카지노의 건설 이후 카지노의 운영이나 건설에 따른 추가고용효과가 그다지 없을 것으로 예상되고, 카지노 효과만으로는 도소매 및 음식숙박업 등에서 그렇게 높은 추가고용효과를 내지는 못하고 있다고 판단된다.

이렇듯 태백지역은 부가가치가 낮은 소비재생산(광업)을 중심으로 생산지역으로 발전하였으나 체제의 재편 과정에서 급속한 탈산업화로 인해 위기의 주변지역으로 전락하였다. 1997년 이후 이 쇠퇴의 속도는 완만해졌지만 여전히 위기의 주변지역으로 남아 있다. 한편 정선군의 경우에는 대체산업의 일정 효과가 나타나고는 있지만 아직도 위기의 주변지역을 탈피했다고 보기는 어렵다.

V. 지역쇠퇴와 인구구조의 변화

폐광이후 지역 사회는 커다란 위기를 경험하게 되었다. 노동자들의 실직과 이주로 경기가 악화되고, 토지가격도 하락하게 되었다. 광산노동자들을 주고객으로 영업을 하던 상인, 자영업자들 역시 경기침체를 견디지 못하고 이주하거나 상가를 내놓고 타지역에 정착할 조건을 알아보러 다니는 경우가 많았다. 이렇듯 폐광은 경제적, 사회적, 문화적으로 지역사회 위기의 원인으로 나타난다.

인구학적 측면에서 가장 두드러지게 나타나는 현상은 급격한 인구감소이다. 인구의 유출은 중심 기능의 존립 기반을 약화시키고 투자를 기피하게 하여, 이로 인해 생활기반 시설과 서비스가 부족해지면 다시 인구 유출을 불러일으키는 악순환이 계속되기 쉽다. 폐광이 진행됨에 따라 태백 탄광지역의 인구는 크게 줄어들어 시나 읍 중심지의 기능이 위축되고 있으며, 상업활동의 중요한 몫을 담당하던 소규모 정기 시장들도 최근 잇달아 폐쇄되었다. 또한 낮은 인구밀도와 인구감소로 인해 초등학교의 통폐합 및 폐교가 급증하고 있으며, 연령별 인구구조에도 큰 변화를 가져오고 있다. 더 큰 문제는 인구감소 추세가 좀처럼 수그러들지 않고 있다는데 있다. 이는 사망과 같은 자연적 감소보다는 직장생활과 자녀교육을 위해 다른 지역으로 떠나는 사회적 감소가 훨씬 높다는 점에서 잘 드

러난다. 2004년 총선에는 중앙에서 태백지역 발전을 위해 일할 국회의원 수도 줄어들어 정치적 힘도 약화될 것으로 예상된다.

1. 탄광지역 주민의 인구학적 특징

탄광지역 인구의 대부분은 외지에서 이주해 온 사람들이다. 예를 들어 태백시의 경우 토착인은 그리 많지 않다. 인접지역인 고한, 사북지역도 비슷한 상황이다. 이는 노동력의 잦은 교체에서 비롯된 것으로 빈번한 진출, 전입은 여타 산업이나 지역보다 훨씬 높게 나타난다.

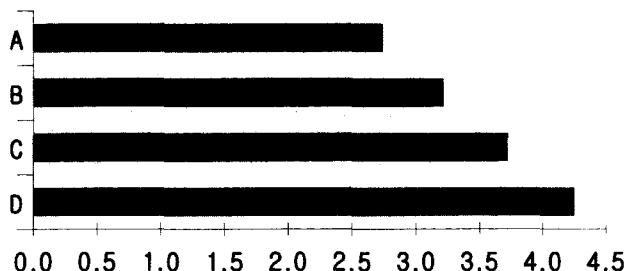
이와 함께 탄광지역은 종종 ‘팔도공화국’이라 불릴 정도로 탄광근로자는 다양한 지역적 배경을 지니고 있다. 육체적인 노동에 대해 상대적으로 취업의 기회와 보수가 좋은 이곳을 찾은 이들은 연줄이나 소개를 통해, 혹은 소문만을 듣고 이 지역에 발을 들여놓았다.

이 같은 목표를 가지고 찾아들었던 만큼 탄광근로자의 지역 정착의식은 약했다. 그래서 석탄산업의 경기애 따라 특히 인구의 이동이 심할 수밖에 없었다. 이러한 현상은 주민들의 낮은 정주의식에서 잘 드러난다. 예를 들어 광산지역사회연구소가 1992년과 1993년에 각각 실시했던 설문조사에서 총응답자 중 태백을 떠날 생각이 있다는 응답이 각각 72.9%, 74.8%에 이르렀다. 일부주민의 경우 지역을 떠나는 사람들을 보면서 “나는 왜 못 떠나는가”하는 자괴감마저 갖고 있는 경우도 있었다.

탄광업에 대한 낮은 사회적 평가 또한 탄광노동자들의 정주의식을 떨어뜨렸다. 이러한 상황은 탄광지역 주민들에게도 예외가 아니었다. 탄광노동자에게나 상인에게나 탄광지역은 단기간 내에 큰돈을 벌 수 있다는 희망을 실현할 수 있는 곳일 뿐 그곳이 영구적으로 거주할 곳이라는 생각을 거의 하지 않는다. 그저 석탄이 나기 때문에 이 지역에 머물러 있을 뿐이다.

그러나 최근 카지노 개장과 함께 지역개발 가능성이 본격적으로 논의되면서 지역에 정착하고자 하는 지역주민의 비율이 점차 증가하고 있다. 예를 들어 2004년 조사에서 응답자들의 29.5%는 “이주할 의사가 없다”라는 견해를 밝히고 있으며, 22.3%는 “여건만 좋아진다면 계속 거주하겠다”라고 응답하고 있다. 이에 반해 “가까운 장래에 이주할 계획이 있다”, “기회만 부여되면 타지역으로 이주하겠다”는 견해가 각각 16.7%, 21.7%에 이르고 있어 지역에 정착하려는 의지가 상당히 증가하고 있음을 알 수 있다. 지역정주에 대한 긍정적이 견해로의 전환은 지역경제에 대한 전망에서도 비슷하게 나타난다. 비록 낙관적인 견해

(31.2%)와 비관적인 견해(30.4%)가 비슷한 비율을 보이지만 석탄산업 합리화의 바람이 몰아칠 때에 비하면 낙관적으로 보는 견해가 상당히 증가하고 있음을 알 수 있다.



(그림 2) 생활여건에 대한 만족도

(그림 2)는 탄광지역의 생활여건들에 대한 만족도를 보여주고 있다.¹⁵⁾ 다양한 지표들 중에서 가족 및 친척간의 화목, 가족건강, 행정서비스 여건, 자연환경 등에 대해서는 만족도가 비교적 높게 나타나고 있다(A그룹). 이에 반해 주거생활, 이웃 및 동네 여건 등은 비교적 낮게 나타나고 있으며(B그룹), 의료서비스 여건, 작업환경, 통신시설 및 정보획득 기회, 치안, 도시미관 등에 대한 만족도 역시 낮은 수준을 그리고 사회복지시설, 시장 여건, 교육 시설 및 수준, 여가 및 문화시설, 교통여건 등의 지표들에 대해서는 만족도가 상대적으로 매우 낮게 나타나고 있다(D그룹). 이 중에서도 시장 여건, 교육 여건, 여가 및 문화시설에 대한 높은 불만족도는 주목할 만하다. 사실 탄광지역에는 재래시장이든 일반상점이든 그 규모가 보잘것없어 지역 주민들은 저렴한 가격에 질 좋은 생활물품을 구입하는데 어려움을 겪고 있으며 이러한 상황은 지역경기의 쇠퇴로 더욱 가속화되었다. 교육 여건에 대해 응답자의 79.6%가 불만족스럽다는 응답을 보인 것은 자녀를 타지역으로 보내 교육시키고자 하는 지역주민이 많다는 사실에서도 잘 드러난다.¹⁶⁾ 또한 마땅한 여가 및 문화시설의 미비로 성인은 유흥가로 자녀는

15) 생활여건에 대한 만족도는 주거생활 및 환경, 교육 및 사회복지시설, 교통여건 등 총22개 항목에 대해 1(매우 만족)~5(매우 불만족)의 5점 척도로 측정되었으며, 위의 그림은 각 항목의 평균을 만족도의 수준에 따라 다시 4개 그룹으로 나누어 표시한 것이다.

16) 태백중의 태백이라 일컫는 칠암 지역의 경우 2001학년도 신입생은 전년도 평균치인 55명을 크게 밑도는 40명을 채우지 못했으며, 학생수 47명의 칠암고등학교는 신입생을 단 9명 확보하는 데 그쳐 폐교가 거론되기도 했다(한만원 외, 2001). 이러한 예는 교육여건 및 시설의 미비에서 비롯된 교육이탈을 잘 보여주고 있다.

탈선의 길로 접어드는 결과를 가져오는 경우가 많다.

2. 인구변화 추이

2000년 말 기준으로 태백시의 인구는 남자 29,133명, 여자 27,934명으로 총 57,067명이며, 세대수는 19,042이다. 태백시의 이 같은 인구는 강원도 총 인구 1,487,011명의 3.84%를 점하며, 강원도내 7개 시 가운데 가장 적은 규모이다. 태백시의 인구는 강원도에서뿐만 아니라 전국의 시 지역 가운데 가장 적은 규모이다. 세대당 인구는 3.0명으로 강원도의 3.1명과 전국의 3.1명과 거의 같은 수준이다.

〈표 2〉태백시의 인구 및 세대 추이

구분 년도	총인구 (명)	세 대	세대당인구 (명)	65세이상 고령자	순이동(%) (전입-전출)
1981	114,095	23,688	4.8	-	1.404(1.2)
1985	113,993	26,365	4.3	2,429	45(0.1)
1986	114,784	26,882	4.3	-	-612(-0.5)
1987	120,208	27,907	4.3	-	-1,203(-1.0)
1988	115,175	27,108	4.2	3,069	-5,991(-5.2)
1989	105,858	25,825	4.1	3,115	-8,363(-7.9)
1990	89,770	23,904	3.8	2,956	-10,172(-11.4)
1995	64,877	18,792	3.5	3,352	-3,497(-5.4)
2000	57,067	19,042	3.0	4,148	-1,810(-3.0)

자료: 태백시, 「태백연감」, 각년도 이하 동일

태백시의 인구추이는 <표 2>에서 볼 수 있듯이 태백시로 승격된 해인 1981년 114,095명이었고 약간의 증감을 거듭하다가 1987년 120,208명을 정점으로 한 이후 지속적으로 감소하고 있다. 특히 석탄합리화 시책이 시작된 1989년 이후 인구는 급격히 감소하여 1989년 105,858명이었던 인구는 1990년 89,770명으로 인구 10만 명 선이 무너졌으며, 1995년 64,877명, 2000년 57,067명 그리고 2003년 3월 현재 54,757명으로 지속적으로 감소하고 있다.

석탄합리화시책 실시 이후의 인구감소 비율을 보면 1989년에서 2000년 동안 무려 46.1%(연평균 4.2%)의 감소율을 보이고 있으며, 1989~1990, 1991~1992 사이에는 각각 15.2%, 11.0%로 10% 이상의 높은 인구감소율을 보였다. 1992년 이후에는 감소 폭이 4~5%대로 그리고 1996년 이후에는 다

시 3%대로 줄어들다가 최근에는 1~2%대로 그 감소 폭이 줄어들었다.

태백시의 인구감소는 다른 지역으로의 인구이동에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 즉 1981년부터 1987년까지의 인구이동 양상은 전입과 전출이 비슷한 수준을 보였으나, 석탄산업 합리화정책이 시행되기 1년 전인 1988년에 순이동율(전입-전출)이 -5.4%, 1989년 -7.9%, 1990년 -11.4%로 급증하는 양상을 보였다. 이러한 전출초과 현상은 이후에도 계속되어 1991년 -10.4%, 1992년 -9.3%, 1993년 -11.3%에 이르렀다. 이후에는 그 초과 폭이 둔화되었으나 전출초과 현상은 지속되고 있다.

세대수는 1981년에 23,688이었던 것이 2000년에는 19,042로 지난 19년 동안 4,646세대가 감소되어 총 19.6%가 감소되었다. 세대수의 증가 추세 역시 이 지역의 인구증감 추세와 비슷한 추세를 보인다. 즉 1981년의 23,699세대에서 1987년 27,907세대로 증가하다가 그 이후에는 감소하는 추세를 보이고 있다. 즉 1989년에는 25,825세대로 감소하였으며 1999년까지 지속적으로 감소하였다. 인구감소와 함께 세대수 역시 지속적인 감소현상을 보이고 있으나, 인구의 감소가 11년간(1989~2000) 총 46.1%가 감소되었음에 비해 세대수는 26.3%의 감소율을 보여 세대수 감소율이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이는 핵가족화 추세에서 비롯된 것으로 이해될 수 있으며, 이와 함께 젊은층은 탄광지역을 떠나고 노년층은 이 지역에 계속 거주하는 인구의 사회적 감소에 따른 것으로 이해될 수 있다. 실제로 세대 당 인구는 1981년의 4.8명에서 1989년에는 4.1명으로 감소하였으며, 이러한 감소추세는 이후 계속되어 2000년에는 3.0명에 이르고 있다. 한편 65세 이상 고령자 인구는 1985년 2,429명에서 지속적으로 증가하여 2000년에는 4,148명에 이르고 있다. 이러한 증가 추이는 비록 그 절대수는 1,719명에 불과하지만 인구구성비의 측면에서는 2.1%에서 7.3%로 3배 이상 증가하여 탄광지역 역시 우리나라의 여타 인구감소 지역에서 볼 수 있는 인구의 노령화 현상이 두드러지게 나타난다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 정선군의 인구 및 세대추이

구분 년도	총인구 (명)	세대	세대 당인구	64세이상 고령자	순이동(%) (전입-전출)
1965	99,465	18,146	5.5	-	-
1970	113,493	21,347	5.2	-	-
1980	133,960	27,780	4.8	-	-
1985	128,781	29,559	4.4	-	45(0.0)
1986	128,968	29,315	4.4	-	612(-0.5)
1987	128,909	29,644	4.4	-	1,194(-0.9)
1988	119,777	28,663	4.2	-	5,981(-5.0)
1989	105,234	26,099	4.0	-	8,357(-7.9)
1990	88,377	23,869	3.7	-	13,322(-15.1)
1995	61,121	18,203	3.4	4,098	5,083(-8.3)
2000	50,572	17,570	2.9	5,399	1,192(-2.4)

자료: 정선군 통계연보, 각 연도, 이하 동일

정선군의 인구추이 역시 탄광산업의 부침에 따라 큰 영향을 받았다. <표 3>에 서 볼 수 있듯이 정선군의 인구는 이미 1960년대 후반에 10만을 넘어섰으며, 1984년까지 소폭이지만 꾸준히 증가하였다. 이후 약간의 감소를 보이다가 석탄 합리화 시책의 실시에 따라 1988년부터 급속히 감소하였다. 1988년 119,777명에서 1989년에는 105,234명으로 그리고 1990년에는 인구 10만 명 선이 무너졌으며, 이러한 인구감소 추세는 이후에도 계속되어 2001년에는 인구 5만 명 선마저 무너졌으며, 2003년 3월 현재 46,746명에 이르고 있다. 1998년과 2001년 13년 사이 인구감소율은 무려 59.1%(연평균 4.5%)에 이르고 있다.¹⁷⁾ 이 같은 인구감소 추세는 2000년 폐광지역 발전의 밑거름이 될 것으로 기대되었던 스포카 지노가 개장되고 2003년에는 메인카지노까지 개장되었음에도 불구하고 계속되고 있다.

정선군의 인구감소 역시 다른 지역으로의 이주에서 비롯되었다. 태백시의 경우와 마찬가지로 인구의 순이동율이 1988년 -5.0%에서 1990년에는 무려 -15.1%로 급증하는 양상을 보였다. 이러한 현상은 이후에도 계속되어 1994년까지 매년 10% 이상의 높은 전출초과 현상을 보였다. 1995년 이후에는 약간 낮은 수준을 보이고 있으나 전출초과 현상은 멈추지 않고 있다.

17) 지난 30여 년간 군부인구의 감소추세는 우리나라 전역에서 빠르게 진행되었다. 강원도의 경우 1990~2000년 사이 11개 군 모두에서 인구감소가 일어났으며, 대부분 개방농정과 UR타결 등에 따른 이농현상에서 비롯되었으나 가장 높은 비율을 보인 정선군(47.9%)과 영월군(32.2%)은 정부의 석탄산업 합리화정책의 시행 결과로 볼 수 있다(정성호, 2003).

세대수 역시 1988년 28,663세대에서 2001년 17,568세대로 38.7%가 감소하였다. 인구감소율에 비해 세대수의 감소가 상대적으로 낮은 것은 핵가족화에 따른 세대 당 인구수의 감소와 젊은층은 떠나고 노년층은 지역에 계속 거주하기 때문인 것으로 이해될 수 있다. 예를 들어 1988년 세대 당 인구는 4.2명이었으나 2001년에는 2.8명으로 전국의 평균치나 강원 전체의 평균치보다도 낮은 수준을 보이고 있다. 인구의 노령화 현상도 잘 나타나는데, 예컨대 1995년 65세 이상 인구는 4,098명으로 전체 인구의 6.7%였으나 2001년에는 전체 인구의 11.3%인 5,538명으로 거의 2배 가까이 증가하였다.

〈표 4〉 정선군의 읍면별 인구추이(1980~2001)

읍면별 \ 년도	1980	1985	1990	1995	2001
정선읍	20,029	18,341	15,332	14,004	13,083
고한읍	-	32,801	20,010	9,846	6,353
사북읍	51,042	23,162	17,218	9,970	7,494
신동읍	21,633	18,804	12,004	6,776	5,204
동 면	5,002	4,369	2,796	2,542	2,141
남 면	7,877	7,375	5,987	5,215	4,199
북 면	16,628	14,273	4,727	3,483	2,804
북평면	-	-	4,121	3,490	3,079
입계면	11,749	9,656	6,187	5,795	4,754

정선군의 읍면 인구증감 추이는 석탄산업 합리화 시책이 얼마나 영향을 끼쳤는지 잘 알 수 있다(〈표 4〉 참조). 정선읍의 경우 1985년 18,341명에서 1990년 15,332명, 1995년 14,004명, 그리고 2000년에 13,038명으로 비교적 완만한 인구감소를 보이고 있다. 이 같은 인구의 감소추세는 비탄광지역인 동면, 남면, 북면, 입계면 등지에서도 비슷하게 나타나고 있다. 이러한 인구의 감소추세는 우리나라 군 지역에서 일반적으로 나타나는 이농현상으로 설명될 수 있다. 이에 반해 탄광지역인 고한읍, 사북읍, 신동읍의 인구감소는 이농현상보다는 석탄산업 합리화 시책에 따른 탄광근로자의 전출에서 비롯되었으며, 이농현상과는 달리 짧은 기간에 급격히 이루어졌다는 특성을 보인다. 예컨대 고한읍의 경우 1985년 32,801명에 달했던 인구가 1990년에는 39.0%간 감소한 20,010명이었으며, 1995년에는 1990년에 비해 50.8%가 감소한 9,846명으로 그리고 최근 2001년에는 6,353명에 이르고 있다. 사북읍과 신동읍의 경우도 고한읍과 비슷하다. 1985

년 당시 인구 23,162명의 사북 지역은 1990년에는 25.7%가 감소한 17,218명으로 감소했으며, 이러한 감소추세는 이후에도 계속되어 1995년에는 9,970명, 2001년 7,494명에 이르고 있다. 신동읍의 경우에도 1985년 18,804명에서 1990년 12,004명으로 36.2%가 감소했으며, 1995년에는 1990년에 비해 43.6%가 감소한 6,776명에 달했으며, 그 이후에는 감소추세가 약간 주춤하고 있다. 그러나 사북 지역에 남아있는 동원탄좌가 2004년 10월로 예정되어 있어 광원가족 2,000여명의 집단이주에 따른 인구감소와 이에 따른 지역경기 고사가 우려되고 있다.

〈표 5〉 태백시와 정선군의 부양비 및 노령화 지수(1985~2000)

년도	구분	총부양비	유소년부양비*	노년부양비**	노령화지수***
1985	태백시	42.5	39.1	3.4	8.8
	정선군	70.0	64.1	5.9	9.2
	전 국	52.1	45.5	6.6	14.5
1990	태백시	33.3	28.4	4.9	17.4
	정선군	57.8	49.6	8.2	16.5
	전 국	44.2	37.0	7.2	19.4
1995	태백시	34.8	27.8	7.0	25.0
	정선군	36.6	27.5	9.1	33.1
	전 국	40.6	32.3	8.3	25.8
2000	태백시	31.9	22.3	9.6	43.0
	정선군	36.0	21.5	14.5	67.5
	전 국	39.4	29.2	10.2	35.0

* 유소년부양비 = 유소년인구(0-14)/청장년인구(15-64)×100

** 노년부양비 = 노년인구(65세이상)/청장년인구(15-64)×100

*** 노령화지수 = 노년인구(65세이상)/유소년인구(0-14)×100

〈표 5〉는 태백지역 인구의 연령별 구조의 변화를 잘 보여주고 있다. 태백시의 총 부양비는 1985년에 42.5%로 같은 해 전국 수준보다 낮은 수준을 보였으며, 1990년 33.3%, 2000년 31.9%로 지속적으로 낮아지고 있다. 유소년부양비의 경우에도 1985년 39.1%, 1990년 28.4%, 2000년 22.3%로 같은 해 전국의 그것보다 낮은 수준을 보이고 있다. 노년부양비의 경우에는 위와 다른 패턴을 보이고 있다. 즉 노령화지수는 1985년 8.8%, 1990년 17.4%로 같은 해 전국의 14.5%, 19.4%에 비해 다소 낮은 수준을 보이고 있지만 급속히 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 2000년의 경우에는 노령화 지수가 43.0%로 전국 수준인 35.0%보다 훨씬 높은 비율을 보이고 있다. 일반적으로 노령화 지수가 30.0% 이상이면 고령

화 사회에 접어든 것으로 볼 때 태백시는 빠른 속도로 고령화 사회로 진입한 것으로 볼 수 있다. 태백시가 이렇게 빠르게 고령화 사회로 진입한 것 역시 석탄산업 합리화 시책에 따른 폐광근로자의 전출과 이에 따른 지역경기의 침체로 젊은 층이 타지역으로 대거 이주한데 비해 노년층은 상대적으로 이주율이 낮기 때문인 것으로 이해될 수 있다.

정선군의 경우 1985년 총부양비는 70.0.1%로 전국의 60.5%에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이에 반해 정선군의 유소년부양비는 전국의 그것보다 훨씬 높게 나타나는데 반해 노년부양비와 노령화 지수는 다소 낮게 나타난다. 1990년에도 이러한 추세는 계속되어 유소년부양비만 전국의 경우보다 높게 나타난다. 1995년에는 이러한 추세가 약간 변하는데 유소년부양비는 전국의 경우와 비슷하게 나타나고 있으며, 노년부양비가 약간 높게 나타나고 노령화 지수도 33.1%로 전국의 25.8%에 비해 다소 높게 나타나고 있다. 2000년에 이르게 되면 유소년부양비는 전국의 그것보다 감소하는데 반해 노년부양비는 다소 높게 나타나며, 특히 노령화 지수는 67.5%로 전국 수준보다 약 2배 가까이 높게 나타나고 있다.

VI. 맺음말

태백지역은 1960년대 이후 한국 최대의 탄광지역이었으며 압축경제성장 과정에서 핵심 에너지를 제공해왔다. 그러나 80년대로 접어들면서 석유 가격이 하락 행진을 계속함에 따라 석탄산업은 사양화의 길을 걸었으며, 이 과정에서 태백지역 경제는 급속히 위축되고, 그 결과 인구가 격감하면서 위기의 주변지역 혹은 침체지역으로 전락한 대표적인 사례이다.

석탄산업 사양화가 본격적으로 시작된 것은 80년대 후반 이후이며, 쇠퇴 요인은 크게 국내적 요인과 국외적 요인으로 구분하여 살필 수 있다. 국내적 요인으로는 채굴장의 심부화와 이로 인한 원가상승, 무연탄에서 유류중심으로의 에너지 소비패턴의 전환을 들 수 있다. 국외 요인으로는 1979년 2차 석유파동 이후 국제원유가격의 하락 및 안정추세를 들 수 있다. 이에 정부는 1989년부터 폐광 대책비 등 각종 보조금 지원을 통해 경쟁력을 상실한 탄광의 자율적인 폐광을 지원하는 석탄산업 합리화 시책을 추진하였다.

석탄합리화 시책은 석탄산업의 구조조정에는 효과를 거두었으나 탄광지역의

경기침체, 이직에 따른 인구감소 등 부작용을 가져왔다. 또한 합리화계획이 폐광에만 치중하는 반면 대체산업개발 등 진흥사업이 지지부진한 까닭에 인구는 급격히 감소되고 탄광촌마다 불경기와 침체로 활기를 잃는 등 공동화 현상이 가속화되고 있다. 석탄산업 합리화정책이 실시된 이후 태백지역이 경험한 인구감소, 지역경기 침체, 도시문제의 심화 등은 지역의 존립 자체를 위협하는 것이었다. 석탄산업 합리화정책과 함께 지역의 산업구조가 석탄산업이라는 단일업종에만 의존하여 다양성을 결여했다는 점도 지역이 급격히 쇠퇴하게 된 요인으로 볼 수 있다.

급속한 합리화의 추진은 많은 부작용을 가져왔다. 더구나 폐광으로 인한 이직 근로자와 탄광지역 주민들을 보호하는 장치가 미비한 상태에서 추진된 합리화작업은 더욱 그럴 수밖에 없다. 석탄산업 합리화 이후 폐허가 된 사택, 엄청난 숫자의 산재사고와 진·규폐 사망자, 지역 경기 침체로 폐업, 전업하는 상인들 등 많은 문제들이 산적해 있고, 폐광이 계속되면 지역경기가 마비되는 사태가 오지 않을까 하는 위기의식이 지역상공인과 주민들 사이에 팽배해 있는 등 탄광 지역 사회는 붕괴의 위기를 맞고 있다.

폐광 이후 지역사회는 커다란 위기를 경험하게 되었다. 경제적인 측면에서는 단일산업(석탄산업)에 의존하던 지역경제 구조의 위축으로 인하여 산업공동화가 심각하다. 석탄업, 석탄관련업, 하청업이 중심인 지역에서 중심산업이 축소된 자리를 메꾸 줄 대체산업이나 대체소득이 생기기까지 지역의 경기침체는 계속 악화될 수밖에 없기 때문이다. 이와 함께 실직한 광부들의 생계대책의 부재, 취업을 위한 이주, 그에 연관되어 광부의 지역주민들이 이주하는 지역인구 감소는 이런 상황을 역시 악화시킨다.

폐광지역의 인구는 석탄산업 합리화 시책의 시행 이후 지속적인 감소세를 유지하고 있으며 탄광지역개발사업들이 추진되고 있고 특히 카지노의 개장으로 새로운 일자리가 창출되기도 했으나 인구의 증가는 이루어지지 않고 있다. 이에 더하여 65세 이상 인구는 계속 증가하고 있는 반면 14세 이하 인구는 계속 감소하고 있어 전체적으로 생산가능 인구의 감소, 또 생산가능 인구 자체의 고령화에 따른 노동생산성 저하 등 지역경제성장의 둔화 요인으로 작용할 것으로 전망되어 지역의 어두운 그림자를 드리우고 있다.

현재 폐광지역은 지난 95년에 주민들의 투쟁으로 제정된 폐광지역개발지원특별법에 의해 수립한 종합개발계획이 모두 무산되거나 기약 없이 미뤄지고 있어서 내국인출입카지노인 강원랜드 하나에만 지나치게 의존하고 있는 문제들이 나타나고 있다. 마치 강원랜드가 없으면 어떠한 지역발전도 이룰 수 없는 것 같은

인식이 광범위하게 퍼지고 있다. 카지노의 개장과 함께 탄광지역의 모습도 크게 변하고 있다. 사북과 고한은 탄광촌의 본래 모습에 전당포와 여관으로 덧칠을 하면서 기형적인 모습으로 변모하고 있으며, 태백시의 중심부인 황지지역도 상업지역으로 더 이상 탄광촌의 모습을 찾기 어렵다. 골프장 및 리조트단지가 건설되더라도 이러한 추세는 더욱 거세질 것인데 과연 이것이 폐광지역 주민들이 원하던 지역발전의 본래 모습이며 그 속에서 실제로 지역주민들이 그 혜택을 받고 있는지는 의문이다.

참고문헌

- 김만제(1996), “탄광도시의 성장과 쇠퇴: 태백시의 사례연구”, 《한국지역개발학회지》 8(2): 1-18.
- 김시겸(2003), “강원랜드카지노가 폐광지역개발에 미치는 영향 및 발전방안”, 강원대학교 정보과학대학원 석사논문.
- 김용환(1996), “석탄산업의 생태와 역사: 태백지역을 중심으로”, 《한국문화인류학》 29(1): 193-244.
- 서봉만(1993), “석탄산업 합리화 정책에 따른 탄광촌 주민의 적응양식: 문경·점촌 지역을 사례로”, 서울대학교 대학원 지리학과 석사학위논문.
- 이강익(1998), “지역위기에 대응하는 지역운동에 관한 연구: 강원 남부권 광산 지역 운동 사례의 분석을 중심으로”, 강원대학교 대학원 사회학과 석사학위논문.
- 이영길 외(1996), 《탄광지역살리기 대책연구》, 춘천: 강원개발연구원.
- 정성호(2001), “농촌인구의 변화와 농촌문제”, 강원대학교 농촌개발연구소 《농촌개발연구》 6: 1-14.
- 한만원 외(2001), 《철암 그 미래를 위한 제안》, 철암지역 건축도시사업팀 제 1차 작업발표회 보고서.
- 홍원표(1997), “지역쇠퇴에 대응한 주민운동에 관한 연구: 태백시를 사례로”, 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 석사학위논문.
- Beauregard, R. (1993), *Voices of Decline*, Cambridge, M.A.: Blackwell Publishers.

- Clavel, P. and Kleniewski. (1990), "Space for progressive local policy: Examples from the United States and the United Kingdom", pp. 199-234 in J.R. Logan and T. Swanson (eds.), *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*, Philadelphia: Temple University Press.
- Friedrichs, J. (1993), "A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Elites", *Urban Studies* 30: 907-917.
- Steiner, M. (1985), "Old Industrial Areas: A Theoretical Approach", *Urban Studies* 22: 387-398.