



## 제10장 미래발전 전망

1. 비전 제시의 필요성과 발전 여건 분석  
옥한석(강원대학교)
2. 현안분석  
옥한석(강원대학교)
3. 향후 발전 전략  
옥한석(강원대학교)



## 1. 비전 제시의 필요성과 발전 여건 분석

### 1) 21세기 강원도 지역 발전을 위한 비전 제시의 필요성

우리나라의 초기 근대화 과정에서 강원도는 석탄, 수자원을 비롯한 다양한 자원을 수도권 등의 산업 지역에 공급하였음에도 불구하고 저개발 상태에 머무르게 되었다. 이는 지역사 회보다는 국가사회가 우선이라는 개발중심, 국가중심의 근대화 논리에 따른 것으로서 아직 까지 강원도 내의 많은 지역주민들이 급양, 주거, 교통, 문화 등 다양한 차원에서 삶의 질이 열악한 실정이다. 특히, 춘천권, 원주권, 강릉권, 속초-양양권, 동해권을 제외한 지역에는 낙후한 농촌지역이나 폐광지역 등이 집중되어 있어 지역주민들의 삶의 질이 크게 위협받고 있는 실정이다.

1982년부터 10년 단위로 계획, 추진되어온 「제1차 강원도 종합개발 10개년 계획(1982~1991)」 「제2차 강원도 건설종합계획(1992~2001)」은 각각 중앙정부의 제2차 및 3차 국토종합개발계획에 근거를 두고 있다(표 10-1 참조). 1980년대에 진행되었던 제1차 도 계획에서는 성장거점도시로 춘천, 원주, 강릉을 지정하여 도시내부의 주택 및 교통망을 근대화하는 데에 역점을 두었고, 개발촉진지역, 개발정비지역, 정비조전지역, 보전우선지역, 특수개발지역 등 농촌과 소도시들을 아우르는 개발권역을 설정하여 낙후한 생활환경을 개선하고자 하였다. 제2차 도 계획에서는 '보존적 개발'이라는 개념을 토대로 하여 무분별한 도시화를 지양하고 천혜의 관광자원을 바탕으로 관광휴양지를 전략적으로 육성하고자 하였다. 그러나 이들 지역개발계획은 '개발(development)'이라는 용어에서도 알 수 있듯이, 도시와 농촌의 이분법(dualism)에 토대를 두고 도내의 농촌지역을 근대화, 도시화하여 기본적인 인간정주체계를 마련하고 간선 교통망 등과 같은 사회간접자본(SOC)의 확충에 초점을 두어왔다. 이러한 까닭에 도시는 '성장핵'으로 농촌은 '주변지역'이라는 이분법적인 사고로 인하여 주민복지와 삶의 질 향상이라는 차원에 기초한 발전전략이 수립되지 못했

다. 또한, 1,2차 도 개발계획은 중앙정부의 국토종합개발계획의 ‘하위’ 계획으로써 지방정부와 지역주민이 주체가 되지 못한 채 국가의 상위계획을 지역단위에서 집행하는 수준에 머물렀던 탓에 한계를 지닐 수 밖에 없었다.

[표 10-1] 제1차 및 제2차 도계획의 주요 목표, 특징 및 성과

구분	제1차 강원도 종합개발10개년계획 (1982-1991)	제2차 강원도 건설종합계획 (1992-2001)
핵심 목표	태백권 종합개발계획 복지강원의 건설 -인간정주체계 확립 -쾌적한 생활환경 조성 -지역성장기반 강화	보존적 개발체계확립 교통의 고속화, 국제화, 체계화 관광개발촉진 주민복지수준의 향상 및 지역간 균형개발
개발 전략	성장거점도시개발: 춘천, 원주, 강릉 개발전략권별 계획 추진 -개발촉진지역, 개발정비지역, 정비조건 지역, 보전우선지역 및 특수개발지역 지 정	다핵구조의 개발 -주핵: 춘천, 원주, 강릉, 속초 -부핵: 동해, 삼척, 태백 특수지역개발: 점경지역, 고랭지 농어촌개발: 산간지역의 오지개발
특징	- 지역적 특성을 고려했으나 중앙정부의 국토계획 하에서 하향식 개발방식에 토대를 둔 - 농업 및 광공업에 치중 - 간선교통망의 확충	- 영동고속도로 확장 및 중앙고속도로의 개설 - 지역의 특성에 기반하여 자치단체 중 심의 상향식 개발방식을 지향함 - 관광지의 개발 및 육성
종합 평가	- 성장거점도시로서 춘천, 원주, 강릉을 개발하였으나, 지역산업기반을 구축하 지 못하여 효과가 주변지역에 미치지 못함 - 영동고속도로를 4차선화하는 등 SOC 기반을 확충하였으나 목표에 이르지 는 못함	- 성장거점도시에 산업기반을 조성하지 못함 - 산업기반을 강화하지 못하고 농축산업 과 어업 육성 및 광업의 합리화에 집중 - 지역의 특성을 고려하지 못함 - 국도와 지방도 등 지선교통망 확충

자료 : 강원도, 1982, 강원도 건설 종합계획, 1982-1991 ; 강원도, 1992, 강원도 건설 종합계획 1992-2001.

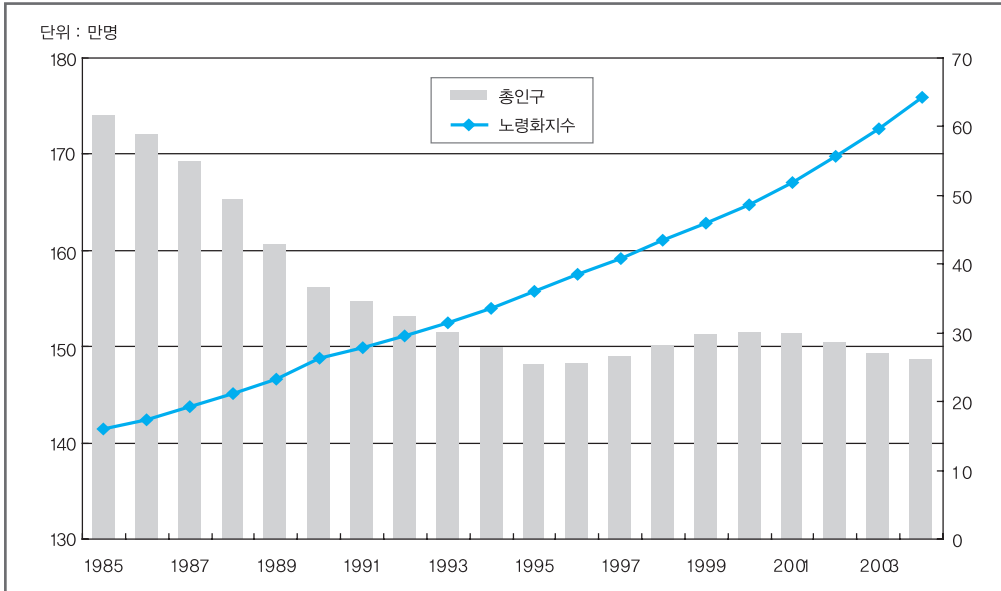
그러나 이제 강원도는 전면적 지방자치의 실시 이후 최초로 1996년 9월 「인간과 자연이 함께 사는 강원도의 비전 21」을 수립하여 자치시대의 지역발전 구상을 강원도가 주체가 되어 추진해오고 있다. 2001년 9월에는 ‘인간’과 ‘자연’이라는 핵심 개념에 ‘지식’을 추가하고 2000년부터 2020년까지를 목표기간으로 하여 「제3차 강원도 종합계획」을 발표함으로써 장기적인 발전 전략을 수립하였다. 또한, 참여정부가 제시한 「국가균형특별법」을 근거로 위의 20년 종합계획의 일부로써 2004년 7월 2004년부터 2008년까지를 목표로 「제1차 지역 혁신발전 5개년계획」을 발표하였다. 이 단기 계획에서는 지역혁신시스템(RIS: Regional Innovation System)을 구축함으로써 ‘자립형 지방화’를 위한 지역발전의 토대를 마련할 것을 목표로 하고 있다.

1990년대 이후 지방자치제가 실시되고 있지만, 여전히 강원도는 취약한 산업기반으로 인하여 전국에서 가장 낮은 재정자립도를 보이고 있다. 금강산 관광 붐과 함께 강원 동해안을 따라 발달한 관광지들은 외부로부터의 관광객 유입으로 인하여 이득을 보기도 하였으나, 이는 여름철의 짧은 기간에 집중되어 온 탓에 지역주민의 경제적 기반과 유리되어 실질적인 지역발전으로 이어지지 못했다. 이제 강원도가 수도권에 대한 부차적인 존재임을 넘어 강원도의 내발적(endogenous) 발전을 도모하고 국가에 기여할 수 있는 지역중심이 되기 위한 21세기 새로운 지역발전의 비전을 제시하여야 할 것이다.

## 2) 발전여건 분석

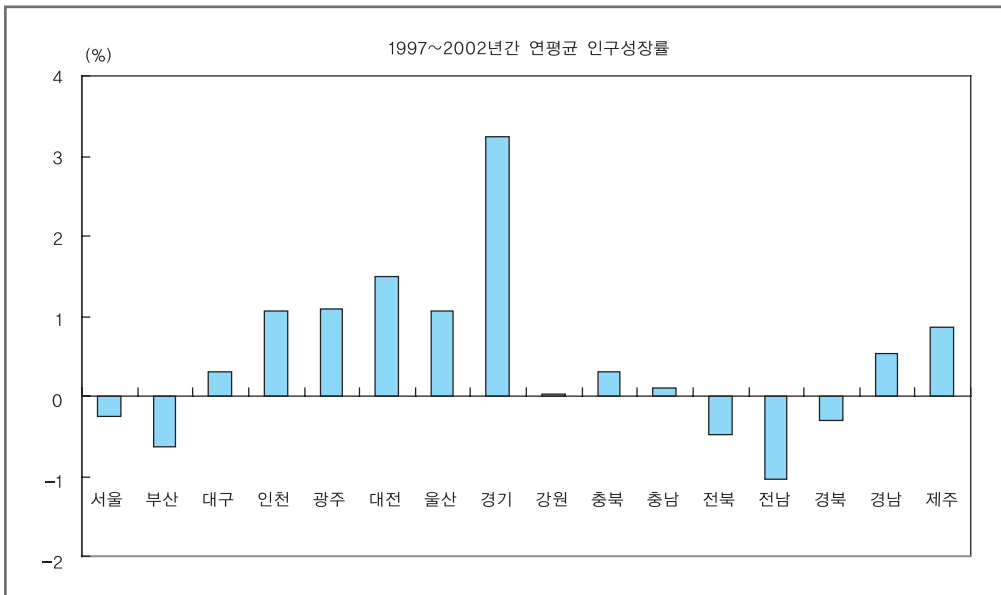
### (1) 인구구조

지난 20여 년간의 강원도의 인구추세를 살펴보면 1980년대 중반까지 석탄 중심의 광업의 발전으로 180만 명에 육박하던 도내 인구가 1985년을 기점으로 하여 점차 감소하기 시작한다. 특히 석탄산업에 대한 합리화조치가 막바지에 이른 1988년부터 1990년에 이르는 기간에는 150,000여 명의 인구가 감소하였다. 1990년대 초반에 들어서면서 인구의 감소추세가 둔화되다가 1995년 이후부터는 완만한 증가와 감소를 반복하는 현상을 보이고 있다. 2004년 강원도 추계인구는 148만 명으로 전국 인구의 3.5% 정도에 불과하다(〈그림 10-1〉 참조).



〈그림 10-1〉 강원도의 인구 및 노령화 지수의 추이

자료 : 강원도, 2005, 강원통계연보.



〈그림 10-2〉 광역자치단체의 연평균 인구성장률 비교

자료 : 통계청, 2005, 한국통계연보.

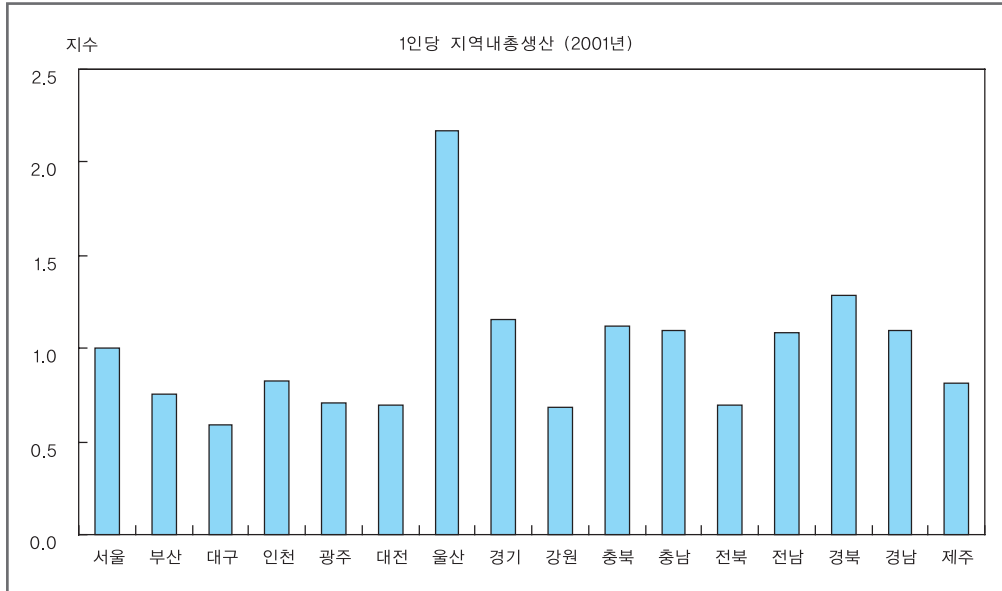
1997년에서 2002년에 이르는 기간 동안의 연평균 인구성장률을 광역자치단체별로 비교해보면 경기도가 가장 높고, 대전, 광주, 울산, 인천 등의 광역시가 높은 인구성장률을 보이고 있는 반면, 전남과 전북은 마이너스 증가율을 보이고 있다. 강원도의 경우 인구성장률은 0에 가까워 인적자원의 부족이라는 문제를 보여주고 있다(〈그림 10-2〉 참조).

강원도의 인구가 이처럼 증가하지 못하는 원인으로서는 지역 내 기반산업의 부재와 그에 따른 일자리 부족으로 인한 청장년층 인구의 감소 및 교육 및 문화 여건이 수도권에 비해 절대적으로 불리하면서 유년층의 인구가 감소하는 데에 기인하는 것으로 생각된다. 무엇보다 가장 심각한 문제는 도내 노령인구의 증가에 있다. 노령화는 한국의 국가적인 문제이지만 이는 강원도와 같이 농촌인구의 비율이 상대적으로 높고 지역 산업기반이 취약한 지역의 경우 특히 심각한 것으로 나타난다. 노령화 지수는 유년인구(0-14세 인구)에 대한 노년인구(65세이상 인구)의 비율로 계산되는데, 강원도의 경우 1985년에 노령화 지수는 15에 지나지 않았으나 2004년 현재 64에 이르는 것으로 나타난다(〈그림 10-1〉 참조). 이는 전국 광역자치단체의 평균 노령화 지수인 61.3을 크게 상회하는 수치이다. 노년층의 인구는 1985년에 8만여명에 불과하였으나 2004년 현재 18만명으로 2배 이상 증가하였던 반면, 유년층 인구는 1985년 당시 55만명에 달하였으나 2004년 현재 28만명에 불과한 실정이다.

강원도의 이러한 인구추이는 향후 강원도의 경제성장이라는 측면과 지역주민들의 삶의 질이라는 두 측면에서 중요한 정책적 함의를 보여주고 있다. 강원도의 지역발전을 이끌어 나갈 유년층의 인구가 지극히 낮다는 것은 향후 인적자원이 절대적으로 부족할 것이라는 점을 보여준다. 이는 향후 노년층 인구의 증가로 인하여 경제활동인구가 절실히 요청될 것이라는 점에서 볼 때 특히 심각하여, 강원도의 경제성장과 아울러 노년층의 삶의 질을 부양할 수 있는 경제인구가 절대적으로 부족할 것이라는 점을 보여주고 있다.

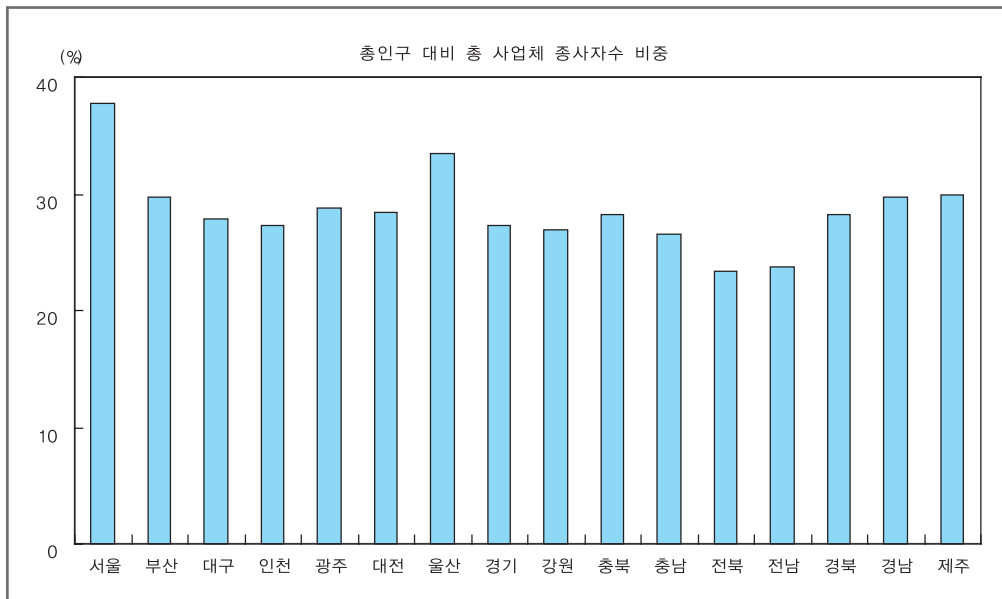
## (2) 지역 내 총생산

지역 내 총생산 지수는 전국평균을 1로 보았을 때의 해당 광역자치단체의 수준을 상대적으로 보여주는데, 2001년 현재 강원도의 1인당 지역내 총생산 지수는 0.7에 불과한 것으로 나타난다. 이는 강원도의 1인당 지역내 총생산이 1인당 국가총생산의 70%에 불과하다는 것으로, 인구 규모도 적고 인구의 소득수준도 낮은 강원도의 경제 현실을 보여준다(〈그림 10-3〉 참조).



〈그림 10-3〉 시·도별 소득수준 관련 지표 현황

자료 : 통계청, 2003, 2001년 시도별 지역내총생산 및 지출.



〈그림 10-4〉 시·도별 산업발전 지표 현황

자료 : 통계청, 2003, 2001년 사업체기초통계조사보고서.

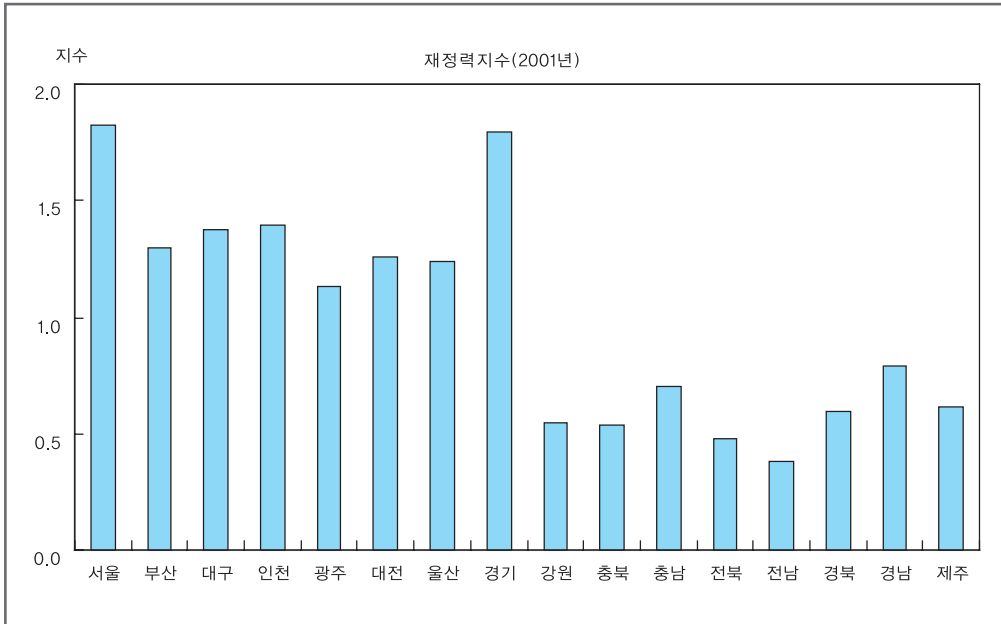
총인구 대비 총 사업체 종사자의 비중을 살펴보면, 전남과 전북에 이어 강원도가 매우 낮은 수치를 보여주고 있으며 30%에 미치지 못하고 있다. 강원도에서 총 인구대비 경제활동 인구가 상대적으로 적다는 점을 반영함과 동시에, 지역 내에서 일자리를 창출할 수 있는 산업기반이 취약하다는 점을 보여주고 있다(〈그림 10-4〉 참조).

한편, 지역 내 총생산을 전국과 비교하여 살펴보면 [표 10-2]와 같다. 국가총생산은 2004년 현재 787조에 달하는데, 이중 강원도가 차지하는 비중은 21조로 2.7%를 차지한다. 산업별로 보면 광업의 경우 강원도의 비중이 22.5%로 전국에서 가장 높은 기여도를 보이고 있으며, 공공행정, 국방 및 사회보장이 전국의 8.6%를, 그리고 농림어업이 전국의 5.2%를 차지하고 있다. 그러나 제조업의 경우 국가총생산에 대한 비중이 1.1%에 불과하며, 부동산 및 사업서비스업, 도소매업, 금융보험업의 경우도 2%에도 미치지 못할 정도로 열악한 실정이다.

[표 10-2] 지역내 총생산과 총부가가치의 산업별 및 전국대비 비중

	전국		강원도		전국대비 비중(%)
	비중(%)	총생산(백만원)	비중(%)	총생산(백만원)	
농림어업	3.5	24,641,420	6.6	1,285,652	5.2
광업	0.2	1,577,153	1.8	355,075	22.5
제조업	28.4	198,509,106	11.0	2,135,734	1.1
전기,가스및수도사업	2.4	16,888,612	2.1	414,351	2.5
건설업	9.4	65,445,734	15.1	2,938,543	4.5
도소매업	7.0	48,704,508	4.9	947,644	1.9
숙박및음식점업	2.7	18,504,177	4.4	857,583	4.6
운수업	4.5	31,634,912	3.6	698,864	2.2
통신업	2.4	16,564,068	2.2	437,255	2.6
금융보험업	8.5	59,293,571	5.8	1,137,836	1.9
부동산및사업서비스업	12.7	88,897,018	7.4	1,445,425	1.6
공공행정,국방및사회보장	6.1	42,801,761	18.8	3,670,752	8.6
교육서비스업	5.8	40,588,600	7.7	1,493,180	3.7
보건및사회복지사업	2.6	18,186,764	3.0	586,801	3.2
기타서비스업	3.7	25,953,222	5.6	1,092,427	4.2
<b>지역내 총부가가치</b>	<b>100.0</b>	<b>698,190,626</b>	<b>100.0</b>	<b>19,497,122</b>	<b>2.8</b>
순생산물세		89,605,029		2,130,040	2.4
<b>지역내 총생산</b>		<b>787,795,655</b>		<b>21,627,162</b>	<b>2.7</b>

자료 : 통계청, 2004, 시도별 지역내 총생산.



〈그림 10-5〉 시·도별 SOC 및 지자체 재정력 지표 현황

자료 : 산업연구원, 2003, 국가균형발전 지표개발연구 ; 지역발전 종합지표를 중심으로.

한편, 강원도 내에서 산업별 구성을 보면, 공공행정, 국방 및 사회보장과 같은 중앙정부 단위에서의 사업을 제외하면 여전히 건설업 15.1% 및 제조업 11.0%의 지역내 총생산에 대한 기여도가 높은 실정이며, 농림어업의 경우는 지역내 총생산에 대한 비중이 6.6%에 불과하다.

이는 두 가지 중요한 함의를 가지고 있다. 첫 번째, 강원도는 전국에 대해 광업 및 농림어업이 차지하는 비중이 상대적으로 높는데, 이는 전국적인 수준에서 볼 때 강원도가 여전히 1차 산업에 있어서 상대적인 이점을 가지고 있다는 점을 보여준다. 그러나 강원도 지역 내에서의 산업별 비중에서는 광업 및 농림어업의 기여도는 총 9%에도 미치지 못할 정도로 미미한 부문이며, 오히려 건설업과 제조업의 부문이 강원도의 산업기반을 이루는 부분이라 하겠다. 따라서, 강원도의 경우 건설업과 제조업에 대한 부문별 투자를 통해 지역 산업기반을 강화할 필요가 있으며 동시에 농림어업과 광업이 전국에 대해 상대적인 우위에 있기 때문에 이에 대한 지원도 요청된다 하겠다.

(3) 지역재정특성

2001년 현재 강원도의 재정력지수를 살펴보면(〈그림 10-5〉 참조) 서울과 경기를 비롯한 수도권과 광역시의 경우 모두 전국 재정력 평균을 상회하고 있는 반면, 강원도를 비롯한 도 단위의 자치단체들은 대개 재정력지수가 0.5 정도에 불과하여 재정이 취약함을 보여준다.

전국 광역자치단체의 평균 재정자립도는 2001년 57.6%인데, 강원도는 29.8%에 불과하다. 서울 특별시와 광역시는 84.8%에 육박하여 대조를 이룬다. 한편, 전국 도본청의 평균 재정자립도는 35.2%인데 강원도의 경우 26.4%, 전국 시단위의 평균 재정자립도가 49.6%인데 반해 강원도내의 도시들은 평균 33.5%, 그리고 전국 군단위의 재정자립도는 21.0%인데 강원도는 17.8%에 불과하다. 이는 강원도의 재정자립도가 도 단위, 시 단위, 그리고 군 단위 모두에 있어서 취약하다는 점을 보여주고 있다.

장노순(2002)에 따르면, 2000년 최종 예산 기준으로 강원도의 총계예산규모는 3조 557억원이며, 도본청은 1조 1,882억원으로 32.4%, 7개 시는 1조 1,813억원으로 36.7%, 11개 군은 1조 1,814억원으로 30.9%로 배분되어 기초자치단체인 군이 가장 적은 규모로 나타나고 있다. 이는 기초자치단체가 재정적으로 매우 취약하다는 점과 아울러 도와 시 단위에서의 예산에 치우쳐 있음을 보여준다(〔표 10-3〕 참조).

[표 10-3] 강원도 자치단체규모별 기능별 세출예산 총계규모

구분	강원도 전체		도본청		7개 시		11개 군	
	예산액 (백만원)	구성비 (%)	예산액 (백만원)	구성비 (%)	예산액 (백만원)	구성비 (%)	예산액 (백만원)	구성비 (%)
합계	3,557,967	100	1,188,211	100	1,188,334	100	1,181,422	100
일반행정	619,014	17.4	102,483	8.6	278,083	23.4	238,448	20.2
사회개발	1,204,472	33.9	370,932	31.2	411,306	34.6	422,234	35.7
경제개발	1,501,643	42.2	598,260	50.3	437,149	36.8	466,234	39.5
민방위비	58,331	1.6	48,883	4.2	6,979	0.6	2,469	0.2
지원 및 기타	174,507	4.9	67,652	5.7	54,817	4.6	52,038	4.4

자료 : 장노순, 2002, 강원지방재정 특성과 과제.

2002년 강원도 전체의 경우 경제개발비의 비중이 42.2%로 가장 높으며 그 다음으로 사회개발비가 33.9%를 차지하는 것을 볼 때, 경제 개발에 대한 부문이 사업의 최고 순위임을 알 수 있다. 그러나, 도본청의 경우 경제개발비의 비중이 50.3%에 달하지만, 시단위에 군단위에서는 경제개발비가 차지하는 비중이 각각 36.8%와 39.5%로 낮은 편인 반면 일반 행정비의 비중이 각각 23.4%와 20.2%로 상대적으로 높다는 점을 알 수 있다. 시단위와 군단위에서 자치단체의 행정규모가 크거나 행정업무가 도본청에 비하여 상대적으로 많다는 점을 시사한다. 따라서 시 및 군단위에서 행정업무 및 규모를 축소할 수 있는 전략이 수립됨과 동시에 이에 배분되어야 할 자원을 어떻게 사회 및 경제개발부문으로 보다 효율적으로 할당해야 하는가에 대한 논의가 필요하다 하겠다.

#### (4) 문화

강원도는 제3차 종합계획에서 문화산업을 ‘21세기 최고의 고부가가치산업’이라는 점을 강조하면서 인구가 밀집되는 생활거점을 중심으로 문화예술기반을 확충하고 다양한 문화·예술활동을 활성화시킬 것을 목표로 하고 있다. 특히, 제1차 지역혁신발전 5개년 계획에서는 ‘관광’과 ‘문화’를 상호융합된 것으로 인식하여 전통문화, 지식, 교육, 언론, 출판, 순수예술 등을 포함하는 것으로 개념화하고 있다. 이는 도 단위의 계획으로서 문화를 관광산업의 주요 자원으로 활용하여 강원도의 지속가능한(sustainable) 발전전략에 핵심적인 요소이다. 이러한 까닭에 강원도의 종합계획에서는 문화를 ‘삶의 질’과 관련하여 이해함으로써 시나 군단위에서 지역 주민들에게 보다 나은 문화 및 여가생활의 여건조성에 대한 ‘아래로부터의’ 전략들이 상대적으로 빈약하다.

우선, 문화를 역사적, 문화적 관광자원이라는 측면에서 살펴보면, 강원도는 고유한 지리적 조건으로 인하여 경관이 수려한 곳에 역사가 오랜 문화재가 곳곳에 분포할 뿐만 아니라 그 보존상태도 매우 양호하다. 사실, 역사적으로 강원도는 신라의 경주, 백제의 공주, 고려의 개성 등과 같이 특정 왕조의 중심이 아니었기 때문에 특정 왕조의 지배적 문화유산이 없다는 단점도 있다. 그러나 오히려 강원도가 한반도에서 특정 왕조의 중심 지역이 아니었던 바로 그 지리적 주변성(marginality)으로 인하여 오늘날 역사적 다층적(multi-layered)인

전통과 문화를 내재하고 있다. 예를 들어, 선사시대의 문화유적으로서 고성 문암리의 신석기 유적지, 속초 조양동의 청동기 유적지, 춘천 천전리의 지석묘군과 중도의 적석총, 그리고 강릉 해안가에 풍부하게 분포하는 철기시대의 마을유적지 등은 매우 소중한 고고학적, 역사적 가치를 담고 있다. 또한, 삼국시대 이후에 건설된 고분과 산성 유적들이 곳곳에 남아있으며, 절터, 석탑, 부도, 불상, 탑, 범종, 당간지주 등 풍부한 불교문화재들과 강릉의 오죽헌이나 선교장 등과 같은 보존가치가 높은 유교적 유산들도 많이 남아 있다.

지역 주민들의 일상적인 문화 및 여가생활의 차원에서는 무엇보다도 문화인프라의 구축이 핵심인데, 이는 문화예술이 발전하기 위한 기본 토양으로써 지역마다 설립된 물리적인 문화시설과 이를 뒷받침하는 지방정부의 문화예산 등을 포함한다 (유현옥, 2005). 강원도의 경우 우선 예산부문을 살펴보면, 2004년 강원도의 전체문화예산 1,037억 가운데에 관광분야 예산이 66%인 685억, 문화부문이 34%인 352억을 차지한다. 강원도는 도내의 문화인프라를 획기적으로 확충한다는 목표 하에 ‘강원 문화인프라 구축 10개년 계획’을 2003년부터 추진하고 있으며, 2012년까지 문화부문 예산 5% 확보, 문화재단 육성기금 300억원 조성 등 예산의 확대와 2002년 현재 11개인 문화예술회관을 2012년에는 36개로 늘릴 것을 목표로 하고 있다 (유현옥, 2005). 지역문화시설이란 지역의 문화발전과 주민의 공동체적 지역문화 행위를 수용할 수 있는 물리적 공간으로써, 지역문화예술이 발전하기 위한 거점이자 동시에 지역문화를 상징적으로 대변하는 공간을 가리키는데 이에 문화예술회관이 대표적으로 포함된다. 문화예술회관은 자체의 기획공연이나 시민이 참여할 수 있는 프로그램 보다는 대관 위주의 운영에 치우치고 있다. 양구군이 건립한 박수근 미술관은 건립 과정에서 다양한 외부인사를 영입하고, 자체의 전시 기획 및 프로그램 연계 등을 통해 재정자립도가 약한 군 지역에서 대단히 성공적으로 문화공간을 발전시키고 있는 사례가 되고 있다 (유현옥, 2005). 그 외에 시립 및 군립 공공 도서관이나 도내의 전통문화를 발굴, 계승하는 문화전수시설 및 교육공간들도 재정적인 한계로 인하여 프로그램 및 운영에 있어서 비효율성이 높다.

강원도의 문화발전은 네 가지 차원 즉, 역사적 전통문화, 순수예술문화, 대중소비문화, 그리고 삶의 질과 직결된 여가와 문화활동으로 나누어 살펴볼 수 있는데 이들은 특정 지역에 역사적으로 계승되는 유형, 무형의 전통문화를 평가하는 ‘문화유산지수’, 공연음악 및 전시

미술 등의 순수예술과 도서관 등의 문화 인프라를 포함하는 '문학·예술지수', 영화 등 대중들의 문화소비와 관련된 '대중문화지수', 그리고 시민들의 삶의 질과 직결된 일상생활문화에 기반한 '사회문화적 활동 및 여가활동지수' 등의 4가지 범주로 나눌 수 있다([표 10-4] 참조). 이 네 가지 차원은 서로 밀접하게 연관되어 있지만, 문화유산지수는 관광산업의 주요 자원으로 활용될 수 있으므로 지역의 경제적 발전에 중요하며, 다른 세 가지 차원은 지역주민들의 사회적, 문화적 삶의 질을 향상시키는 데에 있어서 핵심적인 요소들이다.

[표 10-4] 문화지수 구성항목

지 수	2002 지 수 체 계
문화유산지수	지정 유형문화재 수, 지정 무형문화재 수, 연간 박물관 관람률
문학·예술지수 I	문학인 수/인구, 출판사 수/인구, 연간 도서관 이용률, 공연예술단체 수/인구, 연간 공연예술행사 수/인구, 연간 공연행사 관람률, 조형예술인 수/인구, 연간 조형예술전시회 관람률
문학·예술지수 II	출판사 수, 연간 도서관 이용률, 연간 공연예술행사 관람률, 연간 조형예술전시회 관람률, 공연시설 수/인구, 전시시설 수/인구
대중문화지수	영화관 좌석 수/인구, 6개월간 영화 관람률, 월간 비디오테이프 대여율, 연간 대중음악공연 관람률, 6개월간 대중음악 음반 구입률, 월간 만화책 독서율, 월간 PC/인터넷 게임 이용률
사회문화적 활동·여가활동지수 I	예능계 사설 학원 수/인구, 연간 문화교육 참여율, 월간 자원봉사활동 참여율, 월간 여가시간, 월간 문화활동 시간, 월간 여가비 지출액, 월간 문화비 지출액
사회문화적 활동·여가활동지수 II	예능계 사설 학원 수/인구, 연간 문화교육 참여율, 월간 자원봉사활동 참여율, 월간 여가시간, 월간 문화활동 시간, 월간 여가비 지출액, 월간 문화비 지출액

자료 : 문화관광부 · 한국문화정책개발원, 2002, 국민문화지수 개발 연구.

[표 10-5]에 따른 문화유산지수는 강릉의 경우 0.2 이상으로 가장 높게 나타나는데 이는 강릉이 역사적으로 오랜 유형, 무형의 문화유산을 가지고 있기 때문인 것으로 추정된다. 강릉의 경우 특히 다양한 문화적 습속에 기반하여 관노가면극, 단오제를 중심으로 하는 귀중한 예술무형문화재와 각종 문화인물 등 다양하고 개성있는 문화자원을 보유하고 있다. 정선군의 경우도 정선아리랑 등 중요한 예술적 가치를 지닌 문화유산이 있지만 이것을 관광

과 연동하여 보다 외부인이 즐기고, 배우고 참여할 수 있는 프로그램으로 발전시키는 것이 중요할 것으로 생각된다. 문학예술지수는 태백시, 속초시, 강릉시 등이 높게 나타나며, 특히 공연시설 및 전시시설을 평가하는 문학예술지수 II의 경우 강릉시가 월등히 높는데 이는 지역적인 문화유산이 풍부한 것에서 기인하는 것으로 나타난다. 대중문화지수는 동해시, 속초시, 원주시, 춘천시, 태백시 등 도시지역에서 0.3 이상의 높은 수치를 보이고 있다. 이는 강원도 내에서도 영화나 음악과 같은 대중문화를 향유할 수 있는 정도가 도시지역과 농촌지역 간에 큰 격차를 보이고 있음을 반영한다. 네 지수를 모두 고려했을 때에는 문화유산 및 문학예술지수가 높은 강릉시가 수위도시였다.

[표 10-5] 강원도의 시군별 문화지수

항목 지역	문화유산 지수	문학·예술 지수 I	문학·예술 지수 II	대중문화 지수	사회문화 활동 · 여가활동 지수 I	사회문화 활동 · 여가활동 지수 II	합계
춘천시	0.0802	0.2407	0.2103	0.3236	0.3284	0.3201	1.5033
원주시	0.1439	0.1676	0.1772	0.3381	0.3131	0.3035	1.4434
강릉시	0.2098	0.2472	0.3942	0.2950	0.3032	0.2986	1.7480
동해시	0.0914	0.1349	0.1645	0.3606	0.2970	0.2928	1.3412
태백시	0.1427	0.2621	0.1302	0.3034	0.3149	0.3153	1.4686
속초시	0.0801	0.2491	0.1852	0.3641	0.2809	0.2771	1.4365
삼척시	0.1527	0.2247	0.2161	0.3036	0.2633	0.2592	1.4196
홍천군	0.1053	0.1183	0.1786	0.1819	0.2510	0.2459	1.0810
횡성군	0.1676	0.1506	0.1657	0.1708	0.3069	0.2999	1.2615
영월군	0.1356	0.1326	0.2573	0.1967	0.2601	0.2619	1.2442
평창군	0.1729	0.0554	0.1872	0.2159	0.2859	0.2873	1.2046
정선군	0.1541	0.1608	0.2281	0.1801	0.3374	0.3377	1.3982
철원군	0.1051	0.1237	0.1378	0.2091	0.3688	0.3631	1.3076
화천군	0.0475	0.0573	0.1494	0.1782	0.3352	0.3313	1.0989
양구군	0.1121	0.0871	0.1626	0.1719	0.2427	0.2332	1.0096
인제군	0.0811	0.0420	0.1342	0.1854	0.3631	0.3599	1.1657
고성군	0.1099	0.1250	0.2247	0.2087	0.3240	0.3180	1.3103
양양군	0.1354	0.0502	0.1546	0.2016	0.2778	0.2860	1.1056

자료 : 문화관광부 · 한국문화정책개발원, 2002, 국민문화지수 개발 연구.

(5) 자연 환경

김창환(1998)이 지적하는 것처럼 강원지역은 우리나라의 다른 지역에 비해 비교적 자연환경이 잘 보존되어 있는 것으로 알려져 있지만, 청정 강원의 이미지를 살릴 수 있는 자연환경적, 생태적 특성에 관한 연구 성과가 많지 않은 실정이다. 이는 강원도가 자연환경을 지역의 독특한 가치로 표방해왔으나 이를 관광자원으로 이용하는 데에 치중해오면서 이에 대한 지식체계, 관리 및 보존체계, 그리고 특성화 전략에 대한 고민이 상대적으로 적었기 때문이다. 일반적으로 강원도는 지형과 기후의 특색이 국지적으로 다양한 까닭에 관광자원으로 활용될 수 있는 다양한 자연경관과 보존가치가 지극히 높은 생태환경을 가지고 있다. 현재, 강원도의 관광권역별 관광객의 분담률을 보면 강릉·태백권이 전체 관광객의 48%를 차지하고 설악권이 36%를 점유하고 있음을 볼 때(김성기, 1997), 경관가치가 뛰어난 산악지역과 해안가 모두에 접근성이 뛰어난 동해안 일대가 자연환경을 관광산업으로 연계하는데에 성공하고 있는 것으로 추정된다. 1994년부터 2002년까지의 국립공원 관광객 수를 살펴보면, 강원도는 전국 관광객의 14.25%를 점유하고 있는데 이는 1994년 이후 점차 증가하는 추세에 있다는 점에서 매우 고무적이다([표 10-6] 참조).

그러나 국내 전체적으로는 국립공원 관광객의 수가 지속적으로 감소하고 있는 실정이고 설악산을 비롯한 강원도의 주요 국립공원 또한 관광객의 절대 수에서 감소추세를 보이고 있다. 이는 자연환경의 훼손이나 파괴의 측면보다 해외로 여행하는 국내 관광객의 수가 급증하고 있을 뿐만 아니라, 강원도가 자연환경에만 의존하는 것이 아니라 관광객이 직접 참여하고 흥미를 가질 수 있는 보다 능동적인 관광상품을 개발하지 못하고 있기 때문인 것으로 추정된다. 한편, 강원도의 풍부한 산림은 지역주민과 관광객에게 아름다운 경관을 제공

[표 10-6] 국립공원 탐방객 수의 현황: 1994~2002

(단위: 천명)

국립공원	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	평균
전체	36,400	38,230	37,013	36,452	32,734	32,381	33,918	23,919	23,042	32,676
강원도	5,001	5,324	4,338	5,029	3,910	4,433	4,551	4,310	4,193	4,565
비율(%)	13.74	13.93	11.72	13.80	11.94	13.69	13.42	18.02	18.02	14.25

자료 : 신효중, 2003, 강원도의 환경복지.

하며, 목재뿐만 아니라 송이버섯, 약초, 나물 등 지리적 토속성을 갖춘 임산물을 제공하고 있다. 이는 생태관광(eco-tourism), 그린관광(green tourism), 참여관광(participant tourism) 등과 같은 지속가능한 형태의 관광발전이라는 측면에서 매우 중요한 자산이라 하겠다.

강원도는 1997년 발표한 「강원환경종합계획」에서 생물종의 다양성을 근거로 생태계 우수 지역, 생태계 양호지역, 생물다양성 우수지역, 생태계 통로지역, 기타 생태계 보호지역의 5가지 지역을 설정하여 생물권의 생태적 가치를 보전하기 위한 노력을 기울이고 있다. 또한, 강원도는 2000년 4월 자연환경보전법에 의거하여 「자연환경기본조례」를 제정, 공포하였고 강원도의 ‘밀레니엄 르네상스 환경운동’ 추진을 위한 「강원 자연환경보전 분야별 실천 계획」을 수립, 시행하고 있다. 특히, 제3차 강원도 종합계획에서는 ‘야생동식물 보전과 멸종방지를 위한 대책수립, 생물다양성 증진, 생태계 보전 및 복원 등 자연환경을 더욱 풍부히 해 가는 정책추진과 함께 도시와 백두대간 및 자연생태 네트워크를 구축’할 것을 목표로 하고 있다([표 10-7] 참조).

[표 10-7] 강원도의 생물권 보전지역의 설정

구분		지정목적	대상지역
생물종 다양성 지역 (생물권 보전지역)	생태계 우수지역	자연생태계의 구성상태가 우수하여 적극적으로 보호해야 할 지역	12개 지역: 건봉산, 향로봉, 대암산, 설악산, 점봉산, 가칠봉, 오대산, 발왕산, 대성산·대덕산, 광덕산, 화악산, 북배산
	생태계 양호지역	자연생태계의 구성상태가 양호하여 향후 조사, 발굴을 통해 보전적 가치가 높은 지역	8개 지역: 한석산, 방태산, 계방산, 두타산, 청옥산, 응봉산, 사명산, 석룡산, 삼악산
	생물 다양성 우수지역	생태계 우수·양호지역에는 속하지 않으나 종의 다양성이 높아 보전적 가치가 높은 지역	6개 지역: 태백산, 동화산, 공작산, 태기산, 백덕산, 치악산
생태계 통로지역		생태계 보호 및 복원을 위한 야생 동·식물 이동 통로	13개 지역: 가칠봉, 가리왕산, 만덕봉, 청옥산, 고양산, 곰봉, 적근산, 대성산, 백운산, 노봉, 금병산, 대룡산, 가리산
기타 생태계 보호지역		자연환경보전지역(국토이용관리법), 생태계보전지역(자연환경보전법), 천연기념물보호구역(문화재보호법), 천연산림보호구역(산림법), 조수보호구역(조수보호 및 수렵에 관한 법률) 등	

자료 : 강원도, 1997, 강원환경종합계획.

한편, 도시지역 주민들의 삶의 질과 관련하여, 도내 주요 도시들에서 대단위 공단조성이 활발해지고 도시지역의 물리적 팽창과 교통량의 증가로 인하여 도시에서의 환경오염도 점차 중요한 문제가 되고 있다. 김승호(1997)의 연구에 따르면 춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시 등 주요 강원지역의 도시들은 아황산가스나 이산화질소와 같은 대기오염물질량은 다른 도시들에 비해 매우 낮은 수준을 유지하고 있으나, 총 먼지의 양(TSP)과 오존(O<sub>3</sub>)은 증가 추세를 보이는 것으로 나타났다. 이는 자동차 등록 대수의 증가와 아파트를 중심으로 하는 신규건설량의 증가에 기인한 것으로 추정된다.

한편, 1980년대 말부터 진행된 석탄산업합리화 조치 추진에 따라 1998년까지 지역 내에서 160여개의 탄광이 폐쇄되었고, 3만7천명의 광산근로자가 일자리를 잃었으며, 탄광지역의 심각한 공동화 현상이 나타나고 있다. 더욱이 폐광에 따른 주변 환경오염도 심화되어, 폐석, 폐시설물 등 폐광잔해가 방치되고 있고 폐광지의 산림훼손 상태가 심각한 상태이다(강원도, 2000). 도시지역과 가까운 곳에 위치한 경포호, 향호, 매호, 청초호, 영랑호, 송지호, 화진포호 등 동해안의 주요한 석호들은 오래전부터 생태적, 역사적, 경제적으로 인근 주민 및 방문객들에게 큰 가치를 제공해왔다. 특히, 관광지, 낚시, 철새 도래지 등의 관광자원이며 주변의 해수욕장과 연계되어 훌륭한 경관과 휴식처를 제공한다. 그러나 전방욱(1998)은 최근 매립 및 준설에 의한 생태계 파괴와 축산 및 생활하수에 의한 수질오염이 증가하고 있음을 보고하면서, 유기물의 유입에 의한 부영양화와 침전물의 퇴적으로 인한 자정능력의 감소를 지적하고 있다. 특히 강릉시와 인접한 경포호의 경우는 10년 전에 비해 호수의 면적이 20% 이상 감소하였으며 수질 또한 크게 악화되었다.

강원도의 환경은 지난 관광산업을 위한 자원으로 활용되면서 지역주민들의 경제에 일정 정도 기여해왔으나, 지역 주민들의 삶의 질과 상충되는 측면도 중요하다. 신호중(2003)에 따르면 강원도의 생활쓰레기 발생량은 2001년 현재 10,322톤으로써 전국의 발생량 252,927톤의 4.08%로 제주도를 제외한 광역자치단체 가운데에 가장 낮은 수치를 보이고 있다. 그러나 흥미롭게도 1인당 생활쓰레기 발생량을 보면 2001년 현재 울산, 대전, 서울과 같은 대도시들 다음으로 수치가 높음을 알 수 있다(표 10-8) 참조). 이는 강원도의 자연환경 훼손이 다른 지역에 비해 결코 덜하지 않음을 보여주는 지표인데, 이는 특히 여름철의 외부 관광객들이 동해안에 여행을 오면서 음식물을 비롯한 많은 쓰레기들을 내다버리고 가

기 때문인 것으로 분석된다(신효중, 2003). 이는 자연경관에 의존한 강원도의 관광산업이 점차 자연환경을 파괴하고 있다는 점에서 심각한 문제이며, 지역 주민들의 환경과 결부된 삶의 질을 악화시키는 요인이다. 이는 자연경관과 아울러 도내의 각 지역이 수요자의 요구와 취향에 부합하는 다양하고도 양질의 서비스를 갖춘 관광업을 발전시켜야 한다는 점을 시사하고 있으며, 이는 관광산업의 부가가치를 높일 뿐만 아니라 지속가능한 관광(sustainable tourism)의 실현이라는 측면에서도 매우 중요하다 하겠다.

[표 10-8] 전국의 1인당 생활쓰레기 발생량

지역	1인당 쓰레기 발생량(kg/일)				
	1997	1998	1999	2000	2001
전국 평균	1.05	0.96	0.97	0.98	1.01
서울	1.22	1.04	1.06	1.10	1.16
부산	1.07	1.01	1.03	1.07	1.07
대구	1.10	1.02	1.06	1.04	1.04
인천	0.85	0.85	0.89	0.90	0.84
광주	1.18	1.13	1.04	1.08	1.06
대전	1.14	1.02	0.97	0.96	1.28
울산	1.26	1.05	1.14	1.29	1.34
경기	1.01	0.91	0.91	0.87	0.91
강원	1.05	1.09	1.05	1.04	1.13
충북	0.95	0.92	1.03	1.09	1.09
충남	0.95	1.03	1.05	1.00	1.01
전북	0.87	0.80	0.80	0.83	0.83
전남	0.90	0.89	0.88	0.84	0.92
경북	0.89	0.84	0.85	0.86	0.81
경남	0.95	0.87	0.88	0.87	0.88
제주	1.05	1.01	1.03	1.04	1.13

자료 : 신효중, 2003, 강원도의 환경복지, 309.

## 2. 현안분석

### 1) 강원권의 SWOT 분석

인구구조의 특성, 지역 내 총생산의 현황, 지역재정 특성, 문화적 기반, 그리고 자연환경이라는 5가지 측면에서 평가한 자료를 근거로 하여 강원도의 지역발전에 있어서 고려해야 할 강점과 약점, 기회와 위협의 요소, 즉 SWOT 분석 결과는 다음과 [표 10-9]와 같다.

[표 10-9] 강원도 지역발전 현황의 SWOT 분석 결과

강점(Strength)	위협(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지형, 기후 및 생태적 환경이 다양함</li> <li>- 보존상태가 우수한 자연환경</li> <li>- 풍부한 역사적 전통과 문화</li> <li>- 북한 접경에 대한 높은 접근성으로 향후 협력경제(관광)를 형성할 수 있음</li> <li>- 농촌 및 산촌지역에서의 독특한 취락 경관과 전통 생활양식이 잘 보존</li> <li>- 복지(well-being)에 대한 관심에 부응할 수 있는 청정성을 내재하고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업단지의 육성으로 인한 환경파괴</li> <li>- 도시 중심의 개발로 인한 농촌 공동체의 파괴</li> <li>- 인구의 고령화 추세로 인한 청장년의 부양 부담 증가</li> <li>- 외부의 투자가 춘천 및 원주와 같은 수도권과 접근성이 좋은 도시지역에 집중될 수 있어 농촌지역과의 괴리가 증대됨</li> <li>- 관광산업이 환경파괴를 초래할 수 있음</li> </ul>
기회(Opportunity)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 혁신도시의 건설</li> <li>- 관광관련 중앙부처의 이전</li> <li>- 제2영동고속도로의 건설</li> <li>- 정부차원의 종합계획과 강원도의 발전 전략에 높은 상관성이 있음</li> <li>- 일본, 러시아와 연계된 환동해권 경제가 형성되고 있음</li> <li>- 한류와 관련하여 외국인 관광객의 방문이 증가하여 관광산업을 국제화하기에 용이함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도내 인구의 감소에 따른 인력기반구조의 취약</li> <li>- 기본 사회간접자본(SOC)의 부족</li> <li>- 낮은 재정자립도로 인한 지역자체의 사업 추진 곤란</li> <li>- 외부투자를 유치할 수 있는 체계 미비</li> <li>- 지역의 특성을 고려한 선택과 집중 분야가 없음</li> <li>- 자연환경을 보다 효율적으로 이용하고 보전할 수 있는 시스템이 미비</li> </ul>

강원도의 강점으로는 지형, 기후 및 생태적 환경의 다양성, 보존상태가 우수한 자연환경, 풍부한 역사 및 문화 유적지, 그리고 무공해 청정 산업을 발전시킬 수 있는 역량을 가지고 있다는 점을 들 수 있으며, 이에 대한 약점 요소로서는 다양한 간선교통망으로 수도권 및 충청권과 연결할 수 있는 SOC 기반의 취약성, 자치단체의 낮은 재정자립도로 인한 지역 자체의 사업 추진 곤란, 그리고 관광산업을 하나의 지식산업으로 고려하여 총괄적으로 관리하고 관광체계에 혁신을 일으킬 수 있는 시스템이 부재하다는 점을 들 수 있다.

기회요인으로서는 정보·지식집약적인 산업들이 원주와 같은 혁신도시에 점차 집중되고 있다는 점, 정부차원의 종합계획과 도계획이 상호 연계되어 시너지 효과를 창출할 수 있다는 점, 그리고 환동해권에 대한 시각이 점차 중요해지면서 강원도의 세계화를 보다 앞당길 수 있다는 점을 들 수 있다. 마지막으로 위협요인으로서는 관광산업이 지속가능성(sustainability)을 일차적인 가치로 삼지 않는 한, 지역 주민들의 삶의 질과 자연환경에 대한 점진적 파괴가 불가피하다는 점, 외부로부터의 투자가 춘천이나 원주와 같은 도시지역에 집중될 수 있다는 점, 그리고 농촌 공동체 및 경관을 지속적으로 보전하면서 농촌주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 전략이 부재하다는 점 등을 들 수 있다.

## 2) 도시와 농촌의 삶의 질 향상을 위한 SWOT 분석

강원도는 다른 광역자치단체와는 달리 거대한 종주도시(primate city)가 없는 대신 춘천시, 원주시, 강릉시, 속초시, 동해시 등 유사한 규모의 중소도시들이 지역적으로 산재하고 있는 까닭에, 특정한 자원의 배분이나 개발전략을 구사하는 데에 있어서 한 지역 혹은 도시로 집중되지 않는다는 것에 큰 강점이 있다. 이를 도시와 농촌의 삶의 질 향상 잠재력 SWOT 분석으로 살펴볼 수 있다([표 10-10] 참조). 즉 쾌적한 자연환경과 역사 문화적 전통을 가지고 있어서 관광 산업뿐만 아니라 지역주민들의 여가 향유라는 차원에서도 강점을 지니고 있으며 최근 중앙정부 및 도차원에서 기획되고 있는 '새농촌건설'의 계획으로 인하여 군단위에서의 지역참여도가 점차 높아지고 있다는 점도 강점으로 추정된다.

지방자치단체의 재정자립도가 취약한 까닭에 외부로부터의 공적, 사적 자본의 투자를 유입할 수 있는 다양한 인센티브를 개발하여야 한다는 점은 강원도의 주요 약점이며, 도시와

농촌의 상생발전을 장기적으로 추진할 수 있는 지역 거버넌스(governance)의 구축을 위한 인적, 물적, 지식적 차원의 토대가 미약하다는 점 또한 강원발전에 있어서의 주요 취약점인 것으로 추정된다. 기회요인으로는 중앙정부가 강원지역의 공간경제를 특성화함에 있어서 바이오, 의료기기, 신소재/방재, 문화/관광 등을 강조하고 장기적 계획사업으로 추진하고 있다는 점이 강원도의 제3차 발전계획과 연계될 수 있는 측면이 강하다는 점을 들 수 있다. 또한, 한국사회가 선진화되면서 국민들의 건강, 보건, 환경, 관광 등에 대한 수요가 증가하고 있고, 특히 주5일제의 시행으로 주말 여행객들이 증가하고 있다는 점 또한 기회요인으로 추정된다. 마지막으로 위협요인으로는 도내 각 자치단체 및 지역주민간의 경쟁이 격화되어 사회비용을 증가시킬 수 있으며, 특히 '삶의 질'의 향상이 주민복지에 대한 예산 증가만을 초래하여 지역의 경제발전과 연계되지 못할 가능성도 높을 것으로 추정된다.

[표 10-10] 도시와 농촌의 삶의 질 향상 잠재력의 SWOT 분석 결과

강점(Strength)	위협(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도내에 종주도시(primate city)가 없어서 도내 지역 간의 불균등성이 심하지 않음</li> <li>- 쾌적한 자연환경을 갖추어 관광, 생명산업을 통해 도시와 농촌이 상생 발전할 수 있는 토대 마련</li> <li>- 지역주민의 참여의식 팽배</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외부투자 및 관광자원에 있어 지역 간의 경쟁 격화 가능성 높음</li> <li>- 인구의 고령화 추세로 인하여 농촌지역에서의 사업주체가 취약함</li> <li>- 관광산업이 환경파괴를 초래할 수 있음</li> <li>- 삶의 질 향상이 주민복지에만 머물러 지역의 경제기반강화와 연동되지 못할 수 있음</li> </ul>
기회(Opportunity)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부의 국토종합계획에서 강원권에서 바이오, 의료기기, 신소재, 문화 및 관광을 집중 육성할 것을 목표로 하고 있음</li> <li>- 환경, 건강, 복지에 대한 국민의 관심과 욕구 증대</li> <li>- 주5일 근무제 실현에 따라 수도권으로부터의 주말여행객 유입 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌에서의 경제기반 및 교육기반이 취약하여 장년층 인구가 취약</li> <li>- 외부투자를 유도할 인센티브가 부족</li> <li>- 산업기반의 영세성과 전문 인력의 부족</li> <li>- 농림어업 부문에서의 혁신역량 부족하고 상품에 대한 국지적 유통시스템이 영세함</li> </ul>

### 3. 향후 발전 전략

#### 1) 전체적 비전 및 전략

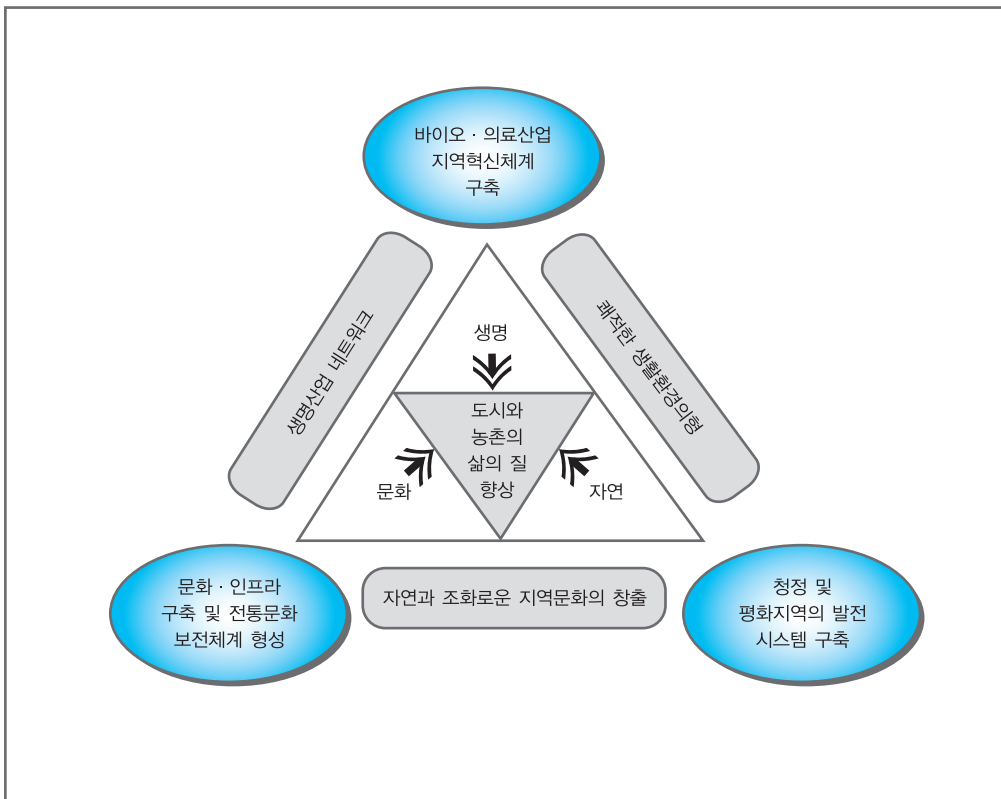
오늘날 지역발전에 있어서는 다양한 발전 주체들로 구성된 혁신적인 지역 거버넌스(regional governance)의 구축이 가장 중요하다. 이는 지방정부가 정치적 권위와 재정적 권력에 의하여 발전주체들을 흡수하여 계층적인 발전체계를 구축하던 기존의 방식을 탈피하는 것에서 출발하여, 기업, 엘리트 집단, 시민단체, 지역주민 등이 지방정부와 동등한 수준의 행위자(actors)로 기능하면서 전문화와 유기적 협력을 바탕으로 하는 네트워크를 구축함으로써 형성될 수 있다. 또한 발전 목표도 국가의 지역적 기능을 수행함으로써 지역의 경제적 성장을 이룩하는 기존의 방식으로부터 다양한 범위(scope)와 규모(scale)에서의 발전을 바탕으로 특정 마을, 도시, 혹은 지역에 뿌리를 내리고 삶을 영위하는 주민들의 ‘삶의 질’을 향상하는 것으로 전환되어야 할 것이다.

이를 위해서는 다양한 서브시스템이 형성되어야 하는데, 경제적으로 지역혁신시스템(RIS: regional innovation system)나 혁신환경(innovation milieu)의 조성, 정치적으로 참여민주주의와 시민사회 네트워크의 강화를 통한 민관협력체계 구축, 문화적으로 지역의 장소마케팅 전략을 통한 지역 이미지의 제고, 사회적으로 지역 정보의 축적과 발전 전략에 대한 지식생산 네트워크(knowledge production system)의 구축, 그리고 환경 및 관광의 차원에서 등이 포함된다.

그러나 지역의 발전을 선도, 관리, 조정할 지역 거버넌스의 구축은 도 정부 차원에서 단시간의 대규모의 프로젝트를 통해서 이루어질 수 없다. 왜냐하면, 특정 공간 단위에서의 거버넌스는 행위자들 간의 유기적(organic), 진화적(evolutionary), 유연적(flexible) 관계에 뿌리박고 있기 때문이다. 따라서 장소의 특수성에 대한 인식에 기반하여 발전전략을 수립, 집행하는 과정에서 특정 계획의 단기적 목표를 달성하는 것도 중요하지만, 무엇보다 그 과정에서 다양한 지역발전 주체들의 성장을 도모하고 협력관계를 구축하여 장기적인 지역발전 시스템을 구축하는 것에 전략적인 무게를 두어야 할 것이다.

인구구조와 지역 내 총생산, 그리고 자치단체의 재정력에서 살펴본 것처럼, 강원도는 인

적, 경제적 기반에서 매우 취약하여 지역주민들의 경제적 삶의 질을 향상시키는 데에 주안점이 두어져야 할 것이다. 또한 자원과 생활여건으로서의 자연환경과 역사적 전통과 여가 생활로서의 문화적 측면은 다른 지역에 비해 우위를 가지고 있으며, 향후 지역발전에 있어서 핵심적인 자산임과 동시에 장기적으로 보전, 관리되어야 할 중요한 가치라는 점이 도출되었다. 강원도의 지역 거버넌스는 도시와 농촌에서의 경제기반의 공고화를 통한 경제적 삶의 질의 향상과 자연환경 및 문화의 보전을 통한 사회문화적 삶의 질의 확대라는 전략적 목표위에서 구축되어야 한다. 따라서 강원도 내의 도시 및 농촌의 지역적 다양성이라는 토대 위에서 위의 두 가지 차원의 '삶의 질' 향상을 목표로 하였을 때 다음 <그림 10-6>에서 볼 수 있듯이 자연(nature), 생명(life), 문화(culture)라는 세 개의 핵심적인 지역발전의 '가치' 를 도출할 수 있다.



<그림 10-6> SWOT 분석에 의한 강원도 지역발전전략의 기본 가치

생명(삶)은 지역발전에 있어서 가장 기본적인자 궁극적으로 지향해야 할 발전가치이며, 생명가치의 실현은 지리적 특성을 포함하는 자연(환경)적 가치의 실현과 이를 지속가능하게 이용, 보전하는 문화적 가치의 실현이라는 두 측면의 상호작용을 통해서 이루어진다. 세 가지 핵심 가치들은 쾌적한 생활환경의 조성, 자연과 조화로운 지역문화의 창출, 그리고 생명산업 네트워크의 형성이라는 보다 구체적 전략들을 구현함으로써 달성될 수 있을 것이다. 이러한 장기 전략에 토대를 두고 생명, 자연, 문화의 가치 실현을 위해 강원도에서 상대적 강점을 가지고 추진할 수 있는 프로젝트들로는 각각 '바이오·의료산업 혁신체계의 구축', '문화 인프라 구축 및 전통문화 보전 체계의 형성', 그리고 '청정지역의 발전 및 보전 시스템의 구축'이 포함된다. 이 세 가지 계획들은 강원도가 제3차 지역계획의 일환으로 수립한 제1차 지역혁신발전 5개년 계획이 정하고 있는 목표들, 즉 '지식기반산업발전을 통한 산업구조의 고도화, 인간·생명 지역혁신체계 구축, 관광산업혁신, 농·산·어촌 특화산업 발전 등과 연계될 수 있다는 측면에서 그 실현가능성 및 효과가 극대화될 것으로 생각된다. 이러한 비전을 구현하기 위한 보다 구체적인 전략은 다음과 같다.

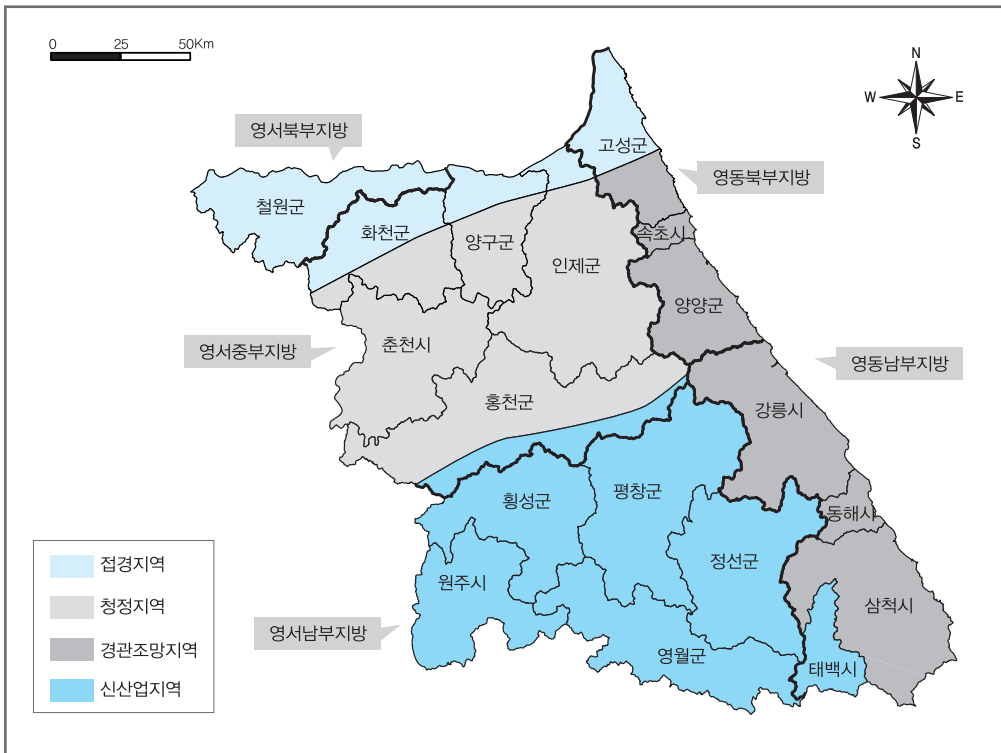
## 2) 비전의 구체적 구현을 위한 발전 대책

자연, 문화, 생명이라는 세 가지 핵심 가치는 구체적으로 청정(cleanness), 경색(scenery), 바이오산업(bio industry), 평화(peace)를 지역발전의 개념으로 할 때 구현될 수 있을 것으로 생각된다. 이는 지역별로 볼 때, (1) 춘천, 화천, 양구, 인제 및 속초를 중심으로 하는 청정지역, (2) 원주, 횡성, 영월 및 평창을 중심으로 하는 바이오 중심의 신산업 지역, (3) 강릉, 양양, 동해, 삼척을 중심으로 하는 경관조망지역, 그리고 (4) 철원 및 비무장 지대(DMZ) 인근을 포함하는 접경지역으로 구분할 수 있다. 이 중에서 홍천, 영월, 정선, 태백, 고성은 위의 요소들이 혼합된 성격으로 나타난다.

### (1) 청정지역의 발전 및 보전 시스템 구축: 춘천, 화천, 양구, 인제, 속초

개발위주의 근대화 과정에 내재되어 있던 다양한 사회적, 환경적 문제들이 드러나게 되면서, 오늘날 청정(cleanness)은 새로운 발전 전략을 모색하는 데에 핵심적인 개념이라 할 수

있겠다. 청정이라는 개념은 미개발, 농촌, 시골, 옛날 등과 같은 어휘로 상징되는 것처럼 지난 근대화의 과정에서 부정적이거나 주변적인 것으로 인식되어 왔지만, 오늘날 환경보전에 대한 인식이 강해지고 관광, 건강, 복지, 의료 등의 산업이 핵심적인 부문으로 대두되면서, 청정에 대한 새로운 접근이 요구된다 하겠다. 청정은 본래 깨끗함 혹은 맑음 이라고 정의될 수 있겠으나, 이는 단순하게 오염되지 않은 자연적인(environmental) 측면을 일컫는 것이 아니라 사회적(social), 경제적(economic) 측면에서의 투명성까지를 아우르는 한 차원 높은 개념으로 인식되어야 한다. 즉, 청정성(cleanness)이란 특정 지역에 살고 있는 사람들의 삶과 관련하여 건강한 삶을 잉태하고 유지하는 환경, 범죄와 같은 사회위협 요소들을 통제하고 최소화할 수 있는 사회 환경, 그리고 ‘개발’ 위주가 아닌 지역의 ‘발전’이라는 차원에서 도시와 농촌에 상생할 수 있는 경제 환경을 아우른다.



〈그림 10-7〉 소권역별 새로운 비전

자료 : 강원도, 2001, 제3차 강원도 종합계획.

‘청정’이라는 개념은 특히 건강관련 산업과 여가 및 관광이라는 두 가지 차원에서 춘천, 화천, 양구, 인제, 속초에 중요한 발전 전략이 될 수 있다. 우선, 춘천을 아우르는 강원북부 벨트는 건강과 관련하여 청정 환경을 바탕으로 하는 무공해 유기농산물의 생산 및 유통의 국가적 중심부로 지역의 발전을 도모할 수 있다. 이는 특히 WTO 체제가 강화되면서 세계 시장과 경쟁해야 하는 강원도 내 중소 농민들의 심각한 경제적 상황을 타개할 수 있는 좋은 전략이 될 수 있다(전운성, 1998). 강원도 내 농업은 청정성이라는 자연적 강점에 기반하고 있음에도 불구하고, 이러한 청정성을 농업부문의 혁신성으로 연결시키지 못함으로써 여전히 다른 지역의 농업에 비해 상대적으로 열악한 실정이다.

따라서 깨끗한 물, 오염되지 않은 토양, 풍부한 삼림자원 등을 바탕으로 하여 고부가가치를 생산할 수 있는 농업 부문의 혁신성을 강화할 수 있다. 특히, 건강과 복지에 대한 전국민적 관심이 어느 때보다 높은 현실을 감안할 때, 신선하고 안심할 수 있는 무공해 농산물을 생산하고 유통할 수 있는 시스템을 갖추는 것은 이 지역의 경제적 기반을 강화하는 데에 크게 기여할 수 있을 것이다. 이를 위하여 가칭 ‘유기농산물 유통센터’와 같은 독립적 기관을 설립하여, 농업 종사자들과의 협력 하에 고부가가치를 노릴 수 있는 다양한 유기농 상품을 개발하고 이를 전국 뿐만 아니라 세계의 다른 지역에 직접적으로 신속히 공급할 수 있는 시스템을 개발하는 것은 중요한 전초적 사업이 될 수 있을 것이다.

여가와 관광과 관련하여, 혼탁한 공기, 오염된 물과 토양으로 둘러싸여 있는 서울 대도시 주민들이 이들 청정지역을 방문하여 휴식과 여가활동 및 농산물 구입이 이루어진다면, 이 지역은 관광산업에 있어 청정의 이점이 큰 힘이 될 수 있다. 춘천시가 위치한 북한강 상류와 소양강은 1급수의 맑은 물을 포함하고 있으며, ‘호반의 도시’라는 지역의 정체성에서 알 수 있듯이 호수를 중심으로 하는 수변경관은 높은 생태 및 관광 가치를 지니고 있다. 또한, 현재 건설 중인 동서고속도로가 완공되어 수도권으로의 접근성이 향상되면, 더 많은 수도권 인구를 춘천으로 유인함으로써 풍부한 볼거리와 먹거리를 중심으로 하는 레저산업을 육성할 수 있을 것으로 기대된다. 이는 오늘날 새로운 농업지역의 발전 양식으로 급부상하고 있는 그린 투어리즘(green tourism)이라는 관점에서 특히 중요하다 하겠다.

전운성(1998)에 따르면 그린 투어리즘(green tourism)이란 종래의 명소순례나 리조트의 관광여행과는 그 성격이 다른 것으로, 녹색이 풍부한 아름다운 자연경관 속에서의 휴양, 자

연관찰, 지역의 전통적, 개성적 문화화의 만남, 농촌 생활 체험, 농촌 사람들과의 교류를 위한 여행이다. 그린 투어리즘은 이탈리아에서는 애그리 투어리즘(agri tourism), 독일에서는 루럴 투어리즘(rural tourism)이라고도 불리우는데, 이들은 공통적으로 ‘농업 종사자인 농민 및 그들의 일상적 농경생활을 중심’으로하여 대규모의 상업화된 관광조직과 구별되는 ‘로컬(local)’ 하고 ‘장소에 기반한(place-based)’ 투어리즘을 특징으로 한다. 전운성(1998)에 따르면 그린 투어리즘은 기업 및 지방정부의 역할도 중요하지만 무엇보다 ① 지역 내 주민들의 의지가 중요하다는 점, ② 지역의 투어리즘 통제가 중요하다는 점, ③ 지역에서 직접 운영, 경영되어야 한다는 점, ④ 지역의 문화적 특징을 살려야 한다는 점, 그리고 ⑤ 지역에 모든 사회적, 경제적 이익이 환원됨으로써 지역 주민의 실질적 경제적 삶의 질 향상에 기여할 수 있어야 한다는 점이 중요하다.

이러한 비전에 기반하여, 춘천, 화천, 양구, 인제, 속초를 중심으로 하는 청정지역의 SWOT 분석 결과는 [표 10-11]과 같다. 강점으로는 그린 투어리즘과 청정 유기농 상품의 개발을 위한 연구인력을 확보할 수 있는 전문인력이 풍부하다는 점과 기존의 관광산업 기반을 활용할 수 있다는 점을 들 수 있다. 물론, 전문 인력간의 네트워크가 취약하고 위의 비전을 구체적으로 조직할 수 있는 시스템이 아직까지 갖추어지지 않았다는 점은 약점 요인으로 생각된다.

[표 10-11] 청정지역의 발전 및 보전 시스템 구축을 위한 춘천, 화천, 양구, 인제, 속초권역의 SWOT 분석 결과

강점	대학내 전문인력 풍부 기존주력산업과의 높은 연계성 기존의 연구역량 보유
약점	지역특성을 고려한 선택과 집중분야가 없음 기술개발 및 이전에 대한 지원조직 미약 전문인력간 네트워크가 취약
기회	정부 지역특화산업 고령화사회 진행 및 건강식품 이미지 증대 청정환경유지요구
위협	투어리즘 분야의 국내외 지역간 경쟁심화 건강관련 식품의 법규 강화

한편, 중앙정부가 강원도를 청정환경 지역으로 개념화하고 이를 적극적으로 지원할 계획이라는 점, 그리고 한국사회가 고령화 사회로 진입하면서 전 국민적으로 건강, 여가, 복지에 대한 관심이 매우 높다는 점은 중요한 기회요인으로 평가된다. 물론, 한국사회가 성숙한 후기산업사회로 이행하면서 관광산업 부문의 경쟁이 격화되고 있다는 점과 건강 및 유기농 관련 법규와 지원체계가 아직까지 미비하다는 점은 장기적 차원에서 위협요인으로 작용할 것이다.

요컨대, 청정농산물의 생산 및 유통의 중심지의 건설, 그리고 레저, 여가 및 휴양을 중심으로 하여 일회적 관광이 아닌 지속가능한 투어리즘의 확충이라는 두 가지 과제는 강원 지역에 농업과 도시의 상생발전을 이룩하는 데에 있어 엄청난 잠재력을 지니고 있다. 따라서 강원청정지역을 중심으로 이러한 두 가지 목표를 실천할 수 있는 구체적 사업을 추진함으로써, 이 지역의 발전뿐만 아니라 다른 지역에서도 이를 확대발전시킬 수 있는 모범사업이 될 수 있다는 점에서 매우 중요하다 하겠다.

## (2) 바이오·의료산업을 위한 지역혁신체계의 구축: 원주, 횡성, 영월, 평창

지역의 산업으로 정착되고 있는 원주의 의료기기산업을 중심으로 강원권 건강·생명클러스터 육성을 위한 대 기획이 필요하다. 이는 원주를 중심으로 의료기기산업과 기술의 메카를 형성하고, 횡성에서 홍천까지 이어지는 의료기기산업 특화지구 육성, 영월과 평창으로 연결되는 바이오산업을 위한 다양한 지역적 자원활용 등을 고려하는 클러스터 장기 추진전략이 요망된다. 이와 같은 바이오·의료기기산업 클러스터를 기획하면서 동시에 추진해야 할 전략은 다음과 같다.

첫째, 원주의 기업도시와 혁신도시 유치로 인해 강원도의 지역적 분열을 극복할 수 있는 사회·정치통합적인 새로운 지역발전플랜이 제시되어야 한다. 이는 강원도를 산업과 기술을 중심으로 지역별 특성화전략의 성과를 재평가하여 시장에서의 지역과 국가경쟁력을 강화시킬 수 있는 새로운 전략모색을 의미한다.

둘째, 바이오·의료기기산업의 전문인력양성 프로그램이 재운영되어야 한다. 이는 학교기업의 활성화, 주요 산업단지를 중심으로 가족기업제도의 활성화 등으로 연계되어야 한다.

셋째, 마케팅, 물류, 컨설팅 등 기업지원서비스체계의 강화전략이 필요하다. 현재 강원도의 물류는 원주를 허브로 하여 다른 지역으로 유통·분배되고 있는 바, 제3자, 제4자물류의 확대를 통해 내륙 물류기지의 거점강화전략이 필요하다.

마지막으로, 가장 중요한 전략으로, 지자체의 지원의 정책적 의지이다. 클러스터 실패의 가장 중요한 원인 중 하나가 지자체장이 바뀌면서 기존의 산업기술패러다임을 경시하는 성향을 들 수 있는데, 정부의 정책적 의지를 확고히 추진하는 전략이 필요하다. 아울러, 강원도, 원주 등 해당 지자체장들 간의 유기적인 협력 또한 적극적으로 추진해야 할 사항이다 ([표 10-12] 참조).

[표 10-12] 바이오·의료 산업 혁신체계 구축을 위한 강원권 SWOT 분석

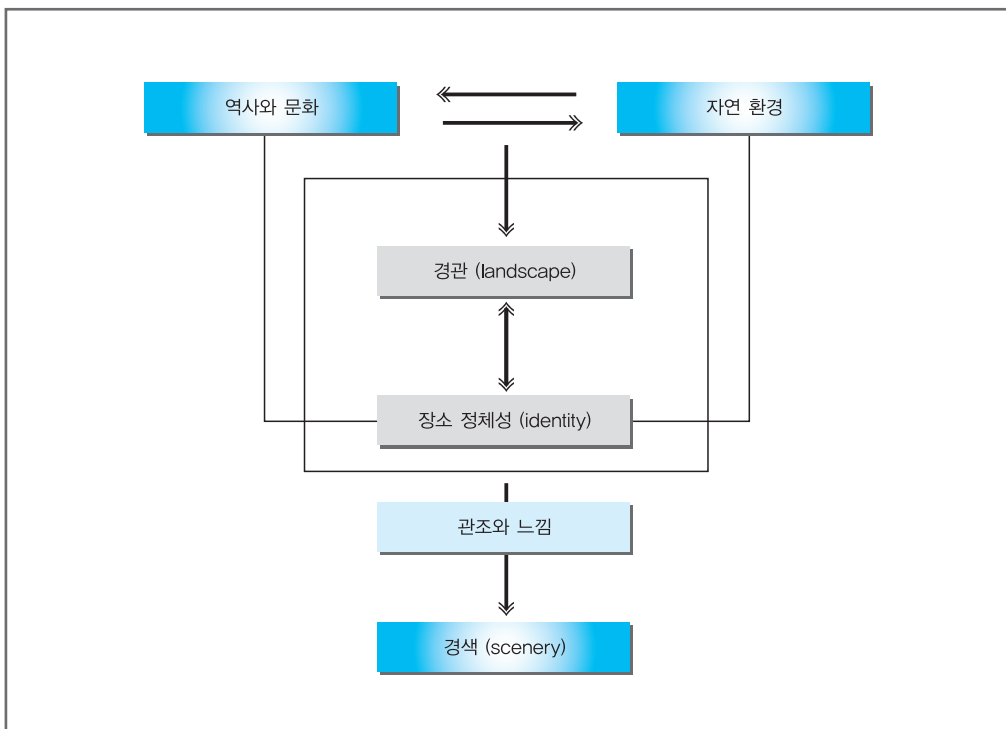
강점	보건, 의료기기산업과 관련한 국내 인력양성 및 연구 기반 구축 산학연관 및 연계기관을 단일 건물에 집중한 첨단의료기기테크노타워 건립 의료기기 전용공단의 건설
약점	노동집약적 생산방식에 의한 업체의 영세화 고급인력 및 생산기능 인력 부족 마케팅, 금융, 물류 등 기업지원체계 미비
기회	고령화 사회에서 양질의 보건 서비스에 대한 사회적 욕구 증대 지역산업 진흥사업으로서 정부의 육성이지 고속기간 교통망의 확충
위험	인증을 통한 무역장벽 증대 자본투자 및 기술개발 투자 부족 다국적 기업의 국내시장 공략

(3) 경관조망 및 전통문화 보전체계 형성: 강릉, 양양, 동해, 삼척

경관(landscape)이란 단순한 자연적 경치를 의미할 뿐만 아니라, 특정 지역에 거주하는 주민들과의 오랜 상호작용에 걸쳐 나타난 문화와 역사를 포함하는 인문적 환경까지를 아우르는 중요한 지리적 요소이다. 따라서 경관이란 지역이라는 한 장소의 독특한 정체성(identity)이 재현되어 있어 외부인이 시각적으로 즐기고, 감상할 수 있는 중요한 관광자원일 뿐만 아니라, 주민들이 자신들이 살고 있는 지역에 대한 애착과 자부심을 드러내는 상징

이기도 하다. 특히, 경색(scenery)은 외부 관찰자의 시선이 읽는 경관의 가치와 상징성을 드러내는 개념으로써, 오늘날 경관을 통해 관광 및 여가산업을 육성할 수 있는 핵심적인 요소라고 하겠다.

이렇게 볼 때, 강릉, 양양, 동해, 삼척지역은 바다와 산간계곡이 이루어낸 아름다운 자연 경관으로 유명하다. 또한, 강릉은 오랫동안 문학과 예술의 도시로서 훌륭한 역사적 유산을 가지고 있는 도시이기도 하다. 이들 경관을 감상하며 휴식을 취할 수 있는 곳에 숙박지, 별장, 조망시설을 설치하여 수도권과 중국, 일본, 러시아의 관광객이 이 지역을 방문하고, 또한 이 지역의 전통문화를 체험하며 수준 높은 문화예술의 의미가 이루어진다면, 이 지역은 크게 발전할 수 있다. 그러나 현재 수도권으로의 접근성이 대단히 제한되어 있을 뿐만 아니라, 이 지역의 다양한 경색을 세계적으로 육성할 수 있는 전략이 아직까지 마련되지 않고 있다([그림 10-8] 참조).



〈그림 10-8〉 경색을 통한 관광객의 유인

오랫동안 화랑도는 강원도에서 화랑도의 기품을 세웠고, 승려들은 강원도에서 구도의 길을 열었으며, 선비들은 강원도에서 선비의 풍류를 높였다(김영기, 1998). 이처럼 빼어난 자연경관에 스며있는 역사적, 문화적 가치를 체험함으로써, 단순히 경치를 보고 즐기는 것에 머무르는 것이 아니라 방문객들을 '관광객다운 관광객'으로 만들어내어 또 다시 찾아오도록 만들 수 있는 것이 바로 '경색'이 아닐까한다.

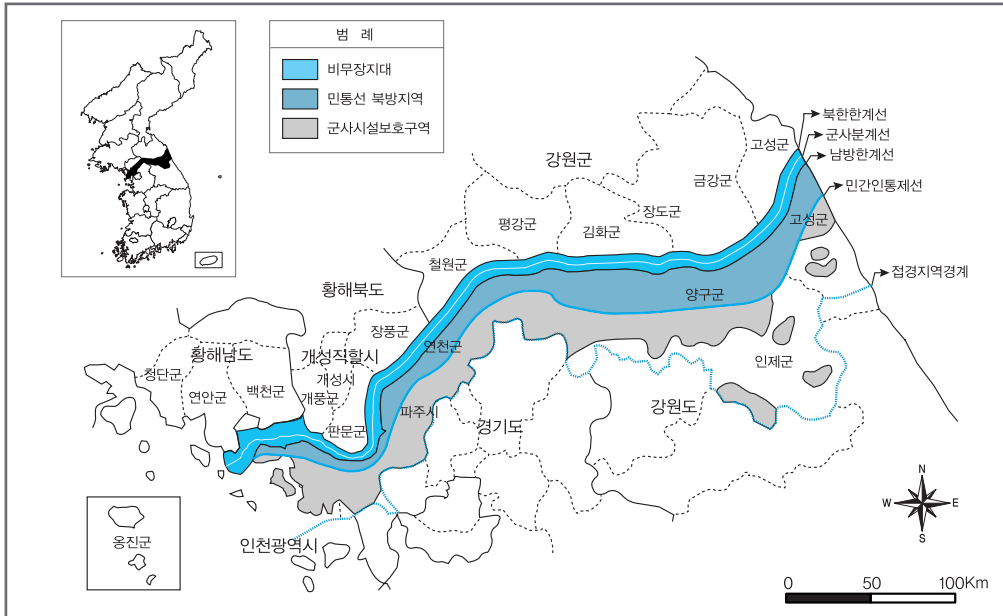
따라서, 다양한 경치를 외부인이 보고 배울 수 있는 '경색'의 관점에서 새롭게 발견, 이해함으로써 단기적, 일회적, 수동적 방식의 여행을 탈피하여, '순환형'(circularity), '체류형'(staying), '능동형'(activity)의 관광을 통해 지역 경제에 기여하고 주민들의 삶의 질에 기여할 수 있는 전략이 중요하다.

#### (4) 평화와 공존의 무대: 철원 및 비무장지대(DMZ) 인근 지역

강원도 철원지역은 한반도의 중심지역이며 옛 태봉국의 도읍지이기도 하다. 세계적인 철새도래지이고 또한 최근 각광받고 있는 철원 오대미의 산출지역으로도 유명하다. 또한, 서울에서 철도로 약 1시간 30분 이내에 다다를 수 있고 동시에 추가령 구조곡을 통한 경원선으로 원산까지의 접근성도 뛰어나다. 이러한 까닭에 특히, 원주까지의 철원은 강원도 접경지역 중에서도 북한과 교류가 비교적 용이하게 이루어 질 수 있는 평야지대에 위치한다(〈그림 10-9〉 참조).

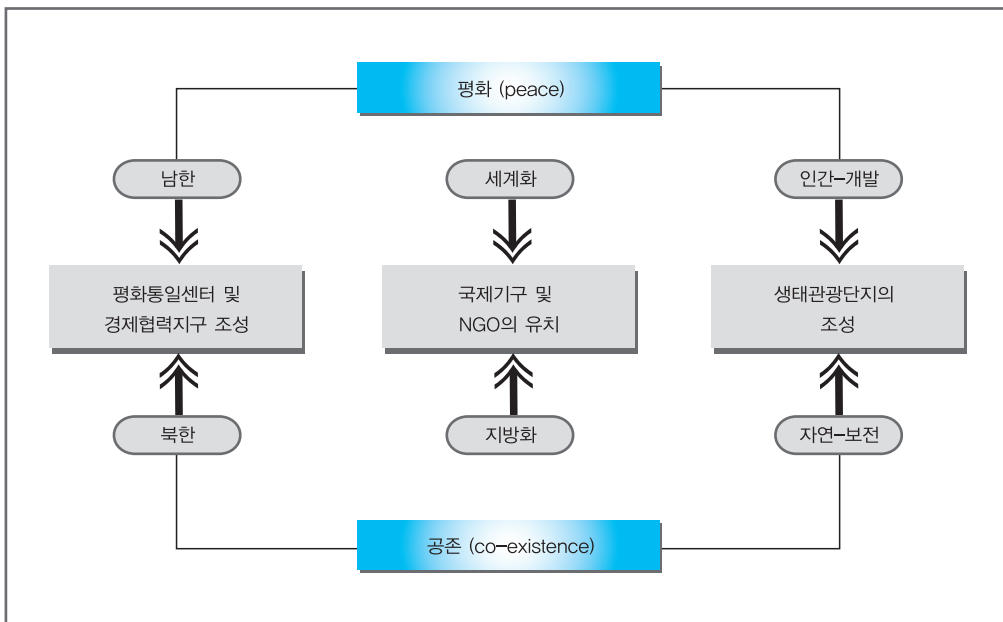
또한, 비무장지대(DMZ)를 따라 춘천으로부터 시작하여 화천, 양구, 인제 그리고 속초까지 연결되는 일련의 지역벨트는 세계적으로 유례없이 잘 보존되어 있는 자연적 생태환경을 내재하고 있다. 특히, DMZ와 인접한 지역은 인간이 거주하기에 적합한 지역이면서도 정치적인 이유로 인간의 발걸음이 지난 50년 이상 닿지 않았던 까닭에 다양한 동식물상이 보존되어 있을 뿐만 아니라 무공해 자연농산물을 생산할 수 있는 천혜의 자연지리적 조건을 가지고 있다.

이러한 점들을 고려할 때 철원시 일대는 '평화와 공존'이라는 가치를 실현할 수 있는 최적의 정치적, 자연적, 사회적 조건을 가지고 있다. 특히, 냉전시대가 막을 내린지 이미 15년 이상이 지났음에도 불구하고 여전히 한 민족, 두 국가라는 분단의 상처를 안고 있는 우리나라의 현실을 고려할 때, 철원이 정치적 이념을 넘어선 세계 인류의 평화와 공존에 기여할 수 있는 상징성은 실로 중차대하다고 할 수 있겠다.



〈그림 10-9〉 접경지역의 공간적 범위

자료 : Korea DMZ 홈페이지 (www. korea-dmz.com).



〈그림 10-10〉 평화와 공존의 도시로서 철원시의 비전

자료 : 강원도, 2005, 철원 평화시 건설 기본구상 연구, 국토연구원 · 강원발전연구원.

이렇게 볼 때, 철원은 평화와 공존이라는 가치를 실현할 수 있는 최적의 여건을 가지고 있으며, 이는 구체적으로 남한과 북한이라는 상이한 정치체제의 공존, 세계화와 지방화라는 상이한 경제적 프로세스의 공존, 그리고 인간위주의 개발과 자연위주의 보전이라는 상이한 발전 태도의 공존이라는 세 가지 측면에서 구현이 가능하다 하겠다(〈그림10-10〉 참조). 먼저, 남한과 북한의 평화와 공존의 측면에서 볼 때, 교류협력을 통한 점진적인 통일방안은 공간적으로 접경지역의 활용에 달려있다고 해도 과언이 아니며, 접경지역의 역할을 전략지역으로 수립할 수 있는 계획이 중요하다. 이는 두 가지 차원에서 접근가능하다.

우선 경제적인 차원에서, 철원을 중심으로 한 접경지역에 남한의 자본 및 기술력을 북한의 노동력과 결합하여 개성에 버금가는 남북경제협력지구의 조성이 일차적인 과제가 될 수 있겠다. 이는 단순히 상품 생산의 공간으로서만이 아닌 남과 북의 주민이 향후 경제적 공동체제를 구축하는 데에 있어 하나의 모범적인 사례를 제시하기 위한 교류 및 협력을 구현하기 위한 전략으로 이해되어야 한다. 두 번째 차원의 냉전체제의 종식 및 민족의 재통일을 기억할 수 있는 독립적, 협력적 기구의 설립이다. 특히, 세계적 관점에서 다른 나라 관광객들에게 정치적 이유에 따른 민족의 분단이 함의하는 중요한 현실적 교훈을 보여줄 수 있다는 점에서 중요한 가치를 내재하고 있다.

둘째, 평화와 공존의 가치는 오늘날 세계 자본주의의 성장에 따라 나타나는 사회 양극화(polarization), 경쟁의 심화, 지역 전통의 붕괴 등과 같은 부정적 결과들을 극복하고 세계화의 시대에 보다 지속가능한 지역발전을 선도한다는 의미에서 세계화(globalization)와 지방화(localization)의 평화와 공존이라는 차원에서도 중요하다 하겠다. 이는 우선 철원시가 가지는 정치적 역사의 장점과 관련하여, UNESCO와 같은 평화관련 국제조직의 지부를 유치함으로써 세계 평화에도 기여하고 지역의 정체성을 상징적으로 수립할 수 있는 전략을 펼칠 수 있다. 또한, 세계화의 또 다른 흐름으로 다양한 NGO들이 활동하고 있는 오늘날, 이들의 다양한 정치적, 사회적 관점들을 발전적인 차원에서 지원하여 이들 비정부기구들이 세계화의 부정적인 차원을 극복하는 데에 기여할 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

마지막으로 개발로 대표되는 인간과 보전으로 대표되는 자연의 두 가지 흐름을 상생적인 차원에서 통합하여, 세계에서 모범적인 지역발전 사례를 보여줄 수 있게끔 하는 인간-자연의 평화와 공존체제의 구축도 중요하다. 앞서 언급했던 바와 같이, 이들 접경지역은 군사도

로개설 및 시계청소 등으로 식생이 재개된 곳이 많으나, 삼림지대와 계곡 등을 중심으로 한 곳에 식생이 우수하고 생물 다양성이 높지 평가되므로, 교류협력과 자연환경을 접목한 지역으로 발전시킬 필요가 있다. 따라서 철원 및 DMZ 인근 접경지역의 발전에 있어 높은 생태적, 환경적 가치를 보존함과 동시에 이 지역의 가치를 세계적 차원에서 관측함으로써 지속가능한 생태관광, 그린 투어리즘을 모범적으로 실현하는 전략 또한 중요하다.

### 3) 기업도시와 산업 클러스트 전략

#### (1) 기업도시

2005년 7월 8일 원주·무안·충주·무주 등 4곳이 기업도시로 선정이 되었고, 현재 원주시는 기업도시 개발사업을 추진 중에 있다. 우선 “기업도시”라 함은 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시를 말한다.(건교부-기업도시계획기준) 이러한 “기업도시”의 유형에는 ‘산업교역형’, ‘지식기반형’, ‘관광레저용’, ‘혁신거점형’ 등의 유형이 존재하며, 원주시는 이중 “지식기반형 기업도시”건설을 추진 중에 있다. 정확히 “지식기반형 기업도시”라 함은 인간의 지식과 지적 능력을 생산과정에 최대한 활용함으로써 기존 산업의 생산성 향상과 제품의 고부가가치화를 이루거나, 신기술 산업을 창출하거나, 고부가가치의 지식서비스 그 자체를 제공하는 산업을 말한다. 이러한 지식기반형 기업도시의 혁신주체를 살펴보면 기업부설연구소, 대학, 공공기관연구소, 행정기관으로 나뉜다.

우선 기업부설연구소의 경우 기업도시에 입지하는 주도 기업의 경우에 자체의 혁신능력을 갖추기 위하여 기업부설연구소를 설치·운영하여야 한다. 주도 기업이 아닌 기타 기업의 경우에는 개별연구소 또는 기업과 지방자치단체가 공동출자한 연구소를 설치·운영하도록 노력하여야 한다. 그리고 대학의 경우 자체적으로 연구기능을 확보하기 어려운 중소기업의 연구개발 활동을 지원하기 위하여 관련 이공계대학을 이전 또는 유치하거나, 타 지역에 있는 대학과 산학협력을 통하여 기술개발을 촉진하도록 노력한다. 공공기관연구소 유치에는

입지하는 기업들과 연관성이 있는 공공연구기관을 유치하여 중소기업의 연구기능을 지원하도록 노력하여야 한다. 행정기관의 경우 기업도시에 입지하는 기업들과 연관성이 있는 공공기관의 유치를 촉진하도록 노력하여야 한다고 기업도시 계획기준에 명시되어 있다.

혁신네트워크 구축에 있어서도 산학연 네트워크 구축을 위한 공동연구, 세미나, 강연회, 기술지도, 현장실습 등의 협력프로그램을 추진. 산관네트워크 구축, 군집형 토지이용계획 및 혁신시설지구건설을 위해 단일 용도로 구성되는 산업도시의 개념을 초월하여 기술개발과 혁신이 지속되는 도시를 조성하여야 한다. 이를 위해 용도 간 상호 연계성이 고려된 군집형 토지이용계획을 수립하고, 산·학·연·관 시설이 집적된 혁신시설지구(Innovation Zone)를 계획하여야 함을 명시하고 있다.

이러한 계획아래서 현재 원주시는 지정면 가곡리 일원에 1차 100만평에 R&D단지 및 주거시설, 배후지원시설 등을 건설 중에 있으며, 주요사업 내용으로는 생명·건강산업·의료기기 R&D센터설립, 주거·공공·편의시설 등 지원시설 설치를 주 골자로 하고 있다. 기업도시는 2006년 1월부터 2015년 12월까지 근10년 간 이루어질 계획이다. 본 기업도시가 들어서게 되면 민간기업의 투자촉진으로 공공복리가 증진되고 국민경제와 국가 균형발전에 일익을 담당하리라 기대된다. 또한 원주시 낙후지역인 가곡리 개발을 통해 인구의 유입, 이에 따른 지역경제의 활성화·고용창출 효과도 기대된다.

그러나 이에 대한 문제점도 존재한다. 즉, 위의 혁신도시에서는 공공기관을 중심으로 혁신클러스터를 구축하고 기업도시에서는 기업을 중심으로 혁신클러스터가 구축됨을 전제로 하고 있다. 하지만 기업도시에서는 혁신클러스터를 이끌어갈 대기업이 없는 상태이다. 또한 기업도시와 혁신도시가 구축하고자 하는 혁신클러스터 구축을 통한 지역의 자생력강화측면의 중복성문제도 불거지면서 강원도 지역 내 갈등도 간과할 수 없는 상태이다. 그리고 용수 공급 측면에서 기업도시를 살펴보면, 또 다른 문제점이 발견된다. 한 예로 섬강을 살펴보면, 강원 횡성군 둔내면(屯內面)과 평창군 봉평면(蓬坪面)의 경계에 솟은 태기산(泰岐山)에서 발원하여 서쪽으로 흐르다가 원주시를 지나 남서쪽으로 물길을 바꾸어 경기·강원도가 접하는 지점 가까이에서 남한강에 합류한다. 비교적 강수량이 많은 지역을 통과하므로 수량이 많다고는 하지만 기업도시건설이 시작되면 이곳을 중심으로 중소기업들이 집중될 것이다. 공업이 발달하기 위한 중요한 조건 중 하나가 공업용수임은 두말할 나위가 없다. 특히 기업

도시를 정의하는 부분 중 '주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시'라는 부분을 살펴보았을 때 생활용수 공급이 충분하지는 않을 것이다.

## (2)산업클러스트 전략

현재 원주의료기기산업은 지역전략산업육성의 성공사례로 꼽히고 있다. 원주의료기기혁신클러스터 구축과정을 살펴보다라도, 관·학의 주도로 환경을 구축한 후 기업을 끌어들이 산업이 성장한 것이다. 현재 동화 의료기기 전용공단과 태장 의료기기 산업단지, (재)원주 의료기기테크노밸리의 삼각벨트를 축으로 의료기기산업이 성장하고 있다. 이중 원주 태장농공단지에 가장 많이 분포하고 있다.

원주시 의료기기산업을 살펴보면 중간재(부품) 생산 업체는 소수일 뿐이고, 나머지는 모두 최종재(소비품) 생산 업체다. 이는 원주 지역 의료기기 클러스터의 현주소를 정확히 반영한다. 적어도 현재까지는 원주 지역 의료기기 업체들이 생산에서의 유기적 분업 체계를 이루기 위해 지역 집중을 이루고 있다고 해석할 수 있는 여지는 별로 없다. 현재로서는 의료기기 업체들이 적어도 생산 측면에서는 서로 별 관계없이 단지 한 지역에 모여 있는 것에 지나지 않는다. 이 경우 집적의 시너지 효과는 제한적일 수밖에 없다. 또한 인력 채용에 있어서도 기업이 어려움을 호소한다. 이렇게 인력 채용이 어려운 이유는 주로 지방 중소기업보다는 수도권 대기업에 근무하려는 경향이 크기 때문이다. 영업, 생산, 관리 분야는 수도권을 선호하고 지방을 기피하는 것이 가장 큰 이유며, 연구개발 분야는 대기업을 선호하고 중소기업을 기피하는 것이 가장 큰 이유다. 특히 연구개발 분야에서는 인력이 절대 부족한 것도 인력 채용에 어려움을 가중시키는 큰 이유다. 그리고 강원 지역 의료기기 업체들은 부품을 주로 강원 외 지역의 벤더에 의존한다. 이는 두 가지로 해석할 수 있다. 하나는 산업 클러스터를 이루는 주요한 동기가 역내 생산 분업 체계에 있지 않다는 것이거나, 또 다른 하나는 산업 클러스터가 적어도 현재까지는 역내에서 생산의 분업 체계를 이룰 정도까지는 규모가 커지지 못했다는 것을 의미한다.

이러한 두 가지 추측은 모두 나름대로 근거가 있으며 이를 위한 해결책은 다음과 같다. 첫째, 중간재 업체를 포함해 지역 내 산업 규모를 키우는 문제와 관련해서는 특별히 중간재

업체를 유치하기 위해 별도의 우대 조치를 취하기보다는 산업 규모를 키워 중간재 업체들을 유인하는 전략 방향이 바람직하다. 둘째, 현대 클러스터의 특성대로 지역 집적의 시너지를 생산 체계보다는 지식과 연구개발 네트워크에서 찾는 것이 바람직하다. 그런데 이러한 지식과 연구개발 네트워크 구축을 위해서는 고급인력확보가 중요한 요소로 떠오른다. 인력 채용이 어려운 이유는 주로 지방 중소기업보다는 수도권 대기업에 근무하려는 경향이 크기 때문이다. 강원 출신 직원 비율이 낮은 것은 무엇보다도 수도권을 선호하고 지방을 기피하면서 인력 공급이 절대 부족하기 때문이다. 이렇게 지방 중소기업을 기피하는 풍토가 완화되지 않는 한 클러스터 발전은 많은 제약을 받을 것이 분명하다. 물론 지역 산업이 발전해야 양질의 인력이 모이는 것은 사실이다. 그러나 거주하고 싶은 지역이 되지 않고서는 지역 산업이 발전하기 어려운 것 또한 사실이다. 따라서 강원 지역을 의료기기산업 클러스터로 발전시키기 위해서는 경제, 교육, 환경 등 여러 측면에서 살고 싶은 지역으로 만들려는 지역 개발 전략이 병행돼야 한다.

강원 지역은 지식 네트워크라는 면에서도 좋은 상황이 아니다. 강원 지역 의료기기 업체들의 부품 개발 실태를 보면, 자체 개발하거나 벤더와 공동 개발하는 경우가 많고, 전문 벤더가 개발하거나 산학협동을 통해 개발하는 경우는 적다. 특히 산학협동에 의한 부품 개발이 적다는 것은 연구개발 네트워크에서 대학이 별 역할을 하지 못하고 있다는 것을 뜻한다. 대학이든 대기업 연구소든 지식 네트워크의 축이 될 연구개발 역량이 형성되지 못한다면 클러스터로서의 발전은 그만큼 어려울 수밖에 없다.

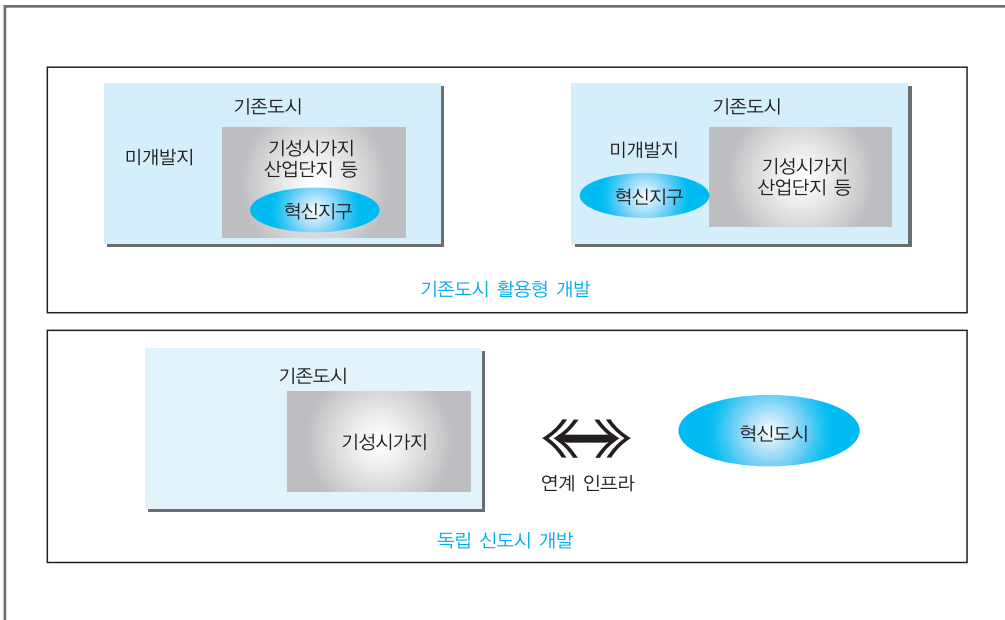
### (3) 혁신도시건설

2005년 12월 4일 원주시 반곡동 일대 105만평이 혁신도시 후보지로 최종 선정됐다. 하지만 춘천·강릉 등 탈락지역의 반발로 재검토 작업을 벌이는 등 우여곡절을 겪기도 했다. 혁신도시는 지방이전 공공기관 및 산·학·연·관이 서로 긴밀히 협력할 수 있는 최적의 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·의료·문화 등 정주환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시를 말한다.(혁신도시입지선정지침 중 혁신도시의 개념) 즉, ‘공공기관지방이전협약’에 따라 1개의 혁신도시를 건설하고 강원도로 이전하는 기관들은 원칙적으로 혁신도시로 이전해

야 한다. 이에 따라 원주시 반곡동에는 대한석탄공사, 국민건강보험공단, 대한적십자사 등 13개 공공기관이 이전할 계획에 있다. 원주시는 혁신도시에 선정됨에 따라 효율적 수행을 위해 혁신도시 전담팀을 구성, 이들 공공기관의 의견을 충분히 수렴하고 건교부 협의 등을 거쳐 도시 기본계획을 수립할 계획에 있다.

이러한 혁신도시의 특징과 혁신도시건설에의 시사점을 살펴보면, 첫째 혁신클러스터를 형성하고 네트워크 도시를 건설하여 혁신주체들간의 다양한 교류가 가능하게 하는 물리적 시설을 구축한다. 그리고 이러한 네트워크의 활성화를 위해 사회적 자본의 장기적 축적 및 발전을 꾀한다. 이를 위해 산·학·연·관의 협력을 지원하는 제도가 필요하다. 그리고 수준 높은 정주환경 건설을 통한 삶의 질적 만족도를 높여, 고급인력의 유입을 꾀한다. 이러한 단계별 전략을 구사하여 혁신클러스터구축을 피하여 지역의 새로운 성장동력 발전소로서 기능함을 목표로 하는 것이다. 하지만 해결해야 할 과제도 많다.

우선 혁신도시의 개발유형을 신중히 결정해야 한다. 즉 혁신창조형, 혁신보조형, 혁신지원형 중에서 결정하여야 한다(〈그림 10-11〉 참조). 이는 결국 혁신도시 입지 및 개발방식과



〈그림 10-11〉 혁신도시 개발유형

자료 : 국가균형발전위원회 · 건설교통부, 2004, 신수도권 발전 및 혁신도시건설 방안.

도 연계되어 있기 때문이다. 현재 혁신도시 입지 및 개발방식에 따른 세 가지 유형과 혁신도시의 주변여건 및 유치기능에 따른 세 가지 개발유형(신도시형, 신시가지형, 재개발형)을 조합할 경우 개발유형은 총 9가지로 구분가능해 진다.

이러한 9가지 유형 가운데 가장 적합하면서 실현 가능성이 높은 유형의 조합은 재개발/혁신지원형(면적 5~10만평), 신시가지/혁신보조형(면적30~50만평), 신도시/혁신창조형(면적 100만평 이상)이라 할 수 있다. 여기서 원주시는 신도시/혁신창조형을 선택했다고도 볼 수 있는데 이는 원주시 반곡동 일대 105만평이 혁신도시 후보지로 최종 선정된 것을 통해 간접적이거나 알 수 있다. 신도시/혁신창조형의 도시기능은 신시가지형+대학, 산업기능을 하며, 개발여건 및 혁신환경은 자족적인 도시가 되도록 제조업을 포함한 산업기능을 유치하는 것으로 보면 된다. 원주시가 신도시/혁신창조형으로 구분되어져 개발을 한다고 가정했을 시 또 다른 문제점이 생긴다.

우선 혁신주체인 기업, 연구소, 대학을 혁신도시에 유치하는 것이 담보되어야 한다. 하지만 클러스터구축의 핵심은 상호신뢰와 협력이며, 클러스터 구축을 위해서는 주체 간 이해타산과 코드가 맞아야 한다. 이러한 과정이 없는 상태에서의 인위적결집이 얼마만큼의 효과가 있을지는 미지수이다. 물론 이전이 확정된 공공기관의 산업특화기능과 관련 있는 기업체, 대학, 연구기관이 자발적으로 혁신도시 내에 집적한다고 해도 한 가지 문제가 생길 수 있다. 즉, 성과가 가시적으로 보이지는 않지만 소규모클러스터가 구축된 상태에서 관련 주체가 혁신도시로 이탈하는 상황도 고려해 보아야 할 것이다.

이러한 문제는 비단 혁신도시내부의 문제로만 제기되는 것은 아니다. 기업도시 및 원주의료기산업도 혁신클러스터의 확고한 구축을 목표로 하고 있는 바, 혁신주체들의 명확한 관계정립이 필요하다. 이러한 관계정립은 첫째, 원주시 지정면 가곡리 일원을 중심으로 건설되는 기업도시, 문막읍을 중심으로 하는 의료전용공단, 반곡동을 중심으로 한 혁신도시 건설 등 3개 사업의 지리적 거리를 고려한 혁신주체간의 관계정립이 필요하다. 자칫 핵심역량의 분산을 초래할 위험이 존재하기 때문이다. 다음으로 지리적 거리상의 단점을 극복하더라도 각 거점별 혁신주체를 효율적으로 이어주는 중재자적 역할수행기관 및 단체가 필요하다.