

# 일본 쿠시로 산탄지역의 지역사회 재활성화 사업에 관한 연구

최윤서\* 최민욱\*\*

## | 목 차 |

I. 서론	영기업의 역할
II. 선행연구 고찰	V. 쿠시로 산탄지역 지역사회 연구
III. 쿠시로 산탄지역의 지역사회 재 활성화 정책과 일본 정부의 역할	와 일본 전문가 집단의 역할
IV. 쿠시로 산탄지역의 석탄사업 운	VI. 결론

## | 논문요약 |

본 연구는 산탄지역의 지역사회 재활성화 추진에 있어서 일본 쿠시로 산탄지역의 재활성화 관련 사례를 중심으로 중앙·지방 정부, 석탄사업 운영기업, 관련 연구 전문가 집단의 역할 및 사업 등을 고찰하였다. 본 연구에서는 첫째, 일본 중앙정부의 산탄지역 재활성화 추진 관련 법제도 구축과 해당 지방정부인 홋카이도·쿠시로시 정부의 산탄지역 진흥정책 시행, 둘째, 타이헤이요탄광을 계승한 쿠시로콜마인(KCM)의 산탄지역 재활성화 관련 사업 운영, 셋째, 산탄지역의 ‘근대 산업발전 유산으로서의 석탄산업 관련 자료 보존’ 및 ‘탄광 기억의 전승’과 관련한 연구 전문가 집단을 중심으로 하는 민관 연계·협력의 공동연구 사업 추진 등 세 가지 측면에 대한 사례 연구를 통해 ‘한국형’ 폐광지역 지역사회 재활성화 사업의 지속가능한 발전 모색과 향후 방향성 논의에 있어서 다음과 같은 의의와 시사점을 도출하였다. 첫째, 산탄지역 재활성화와 관련한 법제도 설계에 기반을 두고 산탄지역 재활성화 관리체계를 효과적으로 관리하고 있고, 둘째, 산탄지역의 역사·인문·사회적 배경과 맥

\* 제1저자: 중국 베이징대학 사회학과 박사수료

\*\* 교신저자: 보모어 연구위원회 이사·연구위원

락을 고려하여 지역 자체의 특색 있는 산탄지역 재활성화 사업을 추진하고 있으며, 셋째, 정부 주도의 산탄지역 재활성화 사업 추진의 틀에서 민간의 자발적인 참여를 유도하는 민관 연계협력 모델을 통해 산탄지역 재활성화 사업을 추진하는 등 무리한 개발사업의 추진보다는 도시재생을 통한 지역 재활성화에 더욱 주안점을 두고 있음이 확인된다.

- 주제어: 산탄지역, 지역사회 재활성화, 일본, 쿠시로 산탄지역 재생 모델, 탄광의 기억

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

21세기 들어, 일본은 지속가능한 산업발전 목표의 달성과 저탄소 사회의 구축을 위하여 석탄화력 발전에 대한 ‘청정석탄기술(Clean Coal Technology: CCT)’의 추진 및 보급<sup>1)</sup>을 자국 에너지 정책의 주요 방침으로 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 과거 1963년도부터 시작되었던 일본의 석탄산업 합리화 정책은 ‘임시 석탄광해 복구법’(1952년 제정), ‘석탄광업 합리화 임시조치법’(1955년 제정), ‘탄광노동자의 고용안정 등에 관한 임시조치법’(1959년 제정), ‘산탄지역 진흥 임시조치법’(1961년 제정), ‘석탄광해 배상 등 임시조치법’(1963년 제정) 과 같이 석탄산업, 탄광노동자, 산탄지역에 관련된 법적·제도적 근거의 마련을 통해 석탄 광산업에 대한 구조조정 추진을 중심으로 진행되어 왔다.

특히, 일본 석탄산업 구조조정의 최종 단계로서 1992년도에서 2001년도

- 1) 일본은 청정석탄기술(CCT)의 추진 및 보급 외에도, 해외석탄 수입에 높은 의존도(약 99% 이상)를 보이는 수급구조 불균형 상황에서 아시아 개도국의 석탄수요 확대 및 이에 따른 석탄가격 급등에 대비하고자 해외 석탄생산국에서 생산된 석탄의 안정적인 국내 공급 확보 역시 자국 에너지 정책의 주요 방침으로 설정하고 있다.
- 2) 經濟産業省資源エネルギー廳 (2009), “我が國石炭政策の歴史と現状,” [http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources\\_and\\_fuel/coal/japan/pdf/23.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources_and_fuel/coal/japan/pdf/23.pdf). (2019년 2월 22일 검색)

말까지 시행되었던 일본의 ‘포스트 8차 석탄정책’에서는 기존의 석탄산업 합리화 기조에 맞추어 석탄산업 구조조정 가속화와 일본 내 석탄생산의 단계적 축소를 지속적으로 추진하는 한편, 탈석탄 및 폐광 정책을 보완하는 사회안전망의 구축 차원에서도 산탄지역 진흥 및 재활성화, 탄광노동자 이직 및 재취업, 광해 방지 및 관리 등과 관련한 대책 등이 적극적으로 시행되었다.<sup>3)</sup>

이러한 석탄산업 관련 정책·제도의 배열과 함께, 일본 정부는 지역사회 활성화 및 지역경제 부양 정책의 일환으로 자국의 근대화 산업유산에 대한 보존과 관리를 추진하고 있으며, 이를 통해 일본의 주요 산탄지역인 홋카이도 산탄지역과 큐슈·야마구치 산탄지역 등이 ‘근대화 산업 유산군(群)’으로 지정됨으로써 과거의 석탄산업 유산을 활용한 산탄지역 지역사회 재활성화 사업이 국가와 중앙정부 차원에서 적극 추진되고 있다.<sup>4)</sup> 또한, 일본에서는 20세기 말에서 21세기에 걸쳐, ‘근대 산업발전 유산으로서의 석탄산업 관련 자료의 보존’과 ‘탄광 기억의 전승’을 연구주제로 하여 과거 탄광산업이 성행했던 홋카이도와 큐슈의 산탄지역 지역사회를 대상으로 사회사적인 관점에서 이를 재조명하는 움직임이 동시 다발적으로 전개되어 왔다(嶋崎尙子 2014).

우리나라에서도 ‘저탄소 녹색성장 기본법’에 따라 화석연료에 대한 의존도 감소와 청정에너지 사용 및 보급 사업 확대에 대한 논의가 추진되고 있으며, 아울러 전력수급·설비 관련 장기 계획인 ‘제8차 전력수급기본계획(2017-2031)’<sup>5)</sup>을 통해 석탄발전에 대한 단계적인 감축과 신재생·친환경에너지의 대폭 확대 역시 강조되고 있다(산업통상자원부 2017).

에너지 정책의 패러다임 변화에 따른 석탄산업의 사양화 추세와 함께 1989년도부터 시행된 석탄산업 합리화 정책에 따라, 우리나라에서는 폐광지역의 개발 및 경제회생을 목적으로 1995년에 ‘폐광지역 개발지원에 관한 특

3) 經濟産業省資源エネルギー廳 (2014), “石炭政策について,” [http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources\\_and\\_fuel/coal/policy.html](http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources_and_fuel/coal/policy.html). (2019년 2월 22일 검색)

4) 經濟産業省地域經濟産業グループ (2018), “地域活性化の観点からの近代化産業遺産の保存・活用について,” [http://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/chiiki\\_keizai/pdf/07\\_02\\_00.pdf](http://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/chiiki_keizai/pdf/07_02_00.pdf). (2019년 2월 22일 검색)

5) 특히 ‘제8차 전력수급 기본계획(2017-2031)’에서는 2022년까지 노후 석탄발전소 10기 폐지와 당진에코파워 등 석탄 6기에 대한 LNG로의 연료전환 등 석탄발전 감축계획을 제시하였으며, 30년 이상의 노후 석탄발전 설비의 봄철 가동중단, 미세먼지경보 시 지역 내 석탄발전에 대한 추가 제약 등의 제도적인 구체화 방침을 강조하였다(산업통상자원부 2016; 산업통상자원부 2017).

별법'(이하 폐특법)이 제정되었으며, 폐광지역의 경제 활성화 및 지역 간 균형발전을 도모하기 위한 '폐광지역 진흥 지구 개발사업(1997-2005)' 등의 국책사업을 비롯하여 지방정부 차원에서도 강원도의 '탄광지역 종합개발 계획'과 '탄광지역 2단계 개발 계획(2006-2015)' 등을 통하여 폐광지역의 지속가능한 발전을 도모하고 있다. 또한 한국광해공단에서는 폐광지역의 환경과 여건에 적합한 대체·신규 사업의 적극적인 개발을 장려하는 차원에서 폐광지역 진흥사업의 일환으로 '대체산업 융자지원 사업'을 1996년부터 본격적으로 추진하여 왔다.

한편 국내에서는 1995년 '폐특법' 제정 이후 폐광지역의 지속적인 발전 현황에 대한 조사를 통해 폐광지역의 지역재생 사업을 다각적으로 평가(김만재 1996; 김원동 2010; 이태원 2014)하는 한편, 지역재생 사업이 폐광지역 주민과 석탄산업에 종사했던 노동자의 삶에 미친 영향(이인혜 2005; 노효련 2015; 노지현 2016)에 대한 고찰 등의 연구들이 활발히 진행되어 왔다. 그러나 인구의 지속적인 감소 추세와 지역 산업·경제 침체 등 폐광지역의 부정적인 사회·경제적 지표와 함께 교육·의료·주거 방면에서의 열악한 환경과 이로 인한 지역 주민들의 '삶의 질'의 미개선 등이 여전히 노정되고 있어, '폐특법' 제정 이후 현재까지 추진되었던 폐광지역의 지속가능한 경제적 자립을 위한 일련의 정책사업들이 다소 성공적이지 못하였다는 의견이 제기되어 왔다(김원동 2010; 이태원 2014; 고도인 2014).

이에 본 연구에서는 일본의 주요 산탄지역<sup>6)</sup>인 홋카이도 쿠시로(釧路) 산탄지역에서 추진되고 있는 지역사회 재활성화 사례를 중심으로 하여 산탄지역 재활성화 관련 법제도 구축 및 진흥정책 시행을 담당하고 있는 중앙·지방 정부의 역할을 살펴보고, 기존 석탄사업의 계승 운영 및 관련 해외 연수 사업을 2002년도부터 추진하고 있는 석탄사업 운영기업인 쿠시로콜마인

6) 일본의 산탄지역은 '산탄지역 진흥 임시조치법(産炭地域振興臨時措置法)'(1961년 제정) 제2조 규정인 '석탄 광산업의 불황으로 인해 피해가 현저한 석탄생산지역 및 이와 인접한 지역 중에서 해당 지역 광공업 등의 진흥과 밀접한 관련을 가지는 지역'에 의거하여 정령으로 정해지며[衆議院 (2014), "産炭地域振興臨時措置法 法律第二百十九号(昭三六・一一・一三)," [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/houritsu/03919611113219.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/03919611113219.htm). (2019년 2월 25일 검색)], 1997년 4월부터는 홋카이도, 후쿠오카현, 구마모토현, 나가사키현 등 4개 광역자치체의 102개 시정촌(기초자치체)이 지정되었다.

(KCM)의 역할과 함께, 석탄산업 및 산탄지역 관련 자료의 발굴·수집, 기록·보존, 관리·활용 등에 있어 민관 연계협력의 공동연구 사업을 활발히 추진하고 있는 연구 전문가 집단의 역할 등에 대해 고찰하고자 한다.

이를 통해 한국형 폐광지역 지역사회 재활성화 사업의 지속가능한 발전과 향후 추진 방향에 대한 논의에 있어서 산탄지역 문화와 석탄산업 유산을 활용한 전승사업 추진과 함께 ‘탄광의 기억’에 대한 보존 작업을 통해 지역사회 재활성화 사업을 추진하고 있는 쿠시로 산탄지역 재생 모델이 내포하고 있는 의의와 시사하는 바를 제시하고자 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

지금까지 우리나라에 일본 산탄지역 재활성화의 대표적인 사례로 알려져 왔던 유바리(夕張) 산탄지역 ‘개발’ 모델은 테마공원과 스키장 건설, 유바리 국제 영화제 개최 등으로 한때 주목을 받았으나, 산탄지역의 역사·인문·사회적 배경과 맥락을 고려하지 않은 채 대규모 자금 차입과 개발사업의 무리한 추진 등으로 인해 결국 지방정부의 재정 파탄을 야기하였으며(『연합뉴스』 2019/02/22), 한국형 폐광지역 지역사회 재활성화 사업의 지속가능한 발전에 있어 중대한 교훈을 주는 반면교사가 되고 있다.

이에, 본 연구에서는 우리나라에서 추진되고 있는 폐광지역 지역사회 재활성화 사업의 지속가능한 발전에 대한 논의와 향후 방향성에 대한 검토에 있어서 산탄지역 문화와 과거 석탄산업 유산의 활용과 함께 산탄지역 커뮤니티 관련 자료의 수집·기록, 보존 및 관리를 통한 지역 재활성화 사업을 추진하고 있는 일본 쿠시로 산탄지역 ‘재생’ 모델에 대한 고찰을 통해 의의와 시사하는 바를 제시하고자 한다.

본 연구에서 논의한 일본 산탄지역의 지역사회 재활성화 주요 사례인 홋카이도 쿠시로시는 다음의 특징을 가지고 있다(<표 1>). 첫째, 일본에서도 대표적인 석탄산업 지역인 쿠시로시는 도시탄광<sup>7)</sup>의 형태를 보유하고 있으

7) 일본의 쿠시로 지역연구 전문가(嶋崎尙子 2014)에 따르면, 탄광회사가 탄층을 따라 채탄작업 및 대규모 개발을 추진하는 대부분의 탄광 경우, 탄광 및 탄광회사를 중심으로 탄광노동자와 가족들이 모여 산탄지역 마을과 도시를 형성하게 되는데, 이러한 도시 내 탄광이 위치하는 형태를 ‘도시탄광’으로 정의하고 있다. 일본의 대표적인

며, 석탄산업 합리화 정책 시행 이후 현재까지 일본 국내에서 유일하게 해저 갱내 채굴을 진행하고 있다. 둘째, 쿠시로시에서는 중앙정부의 석탄산업 진흥 정책 외에도, 홋카이도(광역) 및 쿠시로시(기초) 등 지자체 차원의 석탄산업 진흥 및 지원정책이 시행되고 있다. 셋째, 쿠시로 산탄지역에서는 지자체 정부, 지역 소재의 자료관, 탄광기업, 탄광종사자, 관련 연구 전문가 집단 등 민관 연계 협력을 통해 ‘탄광의 기억’에 대한 보존과 관련한 공동연구 사업이 활발히 진행되고 있다.

**<표 1> 연구대상 지역 개요(단위: km<sup>2</sup>, %, 명, 세대)<sup>8)</sup>**

구분	쿠시로시	비고
위치	홋카이도 동부 지역 위치	-
면적	5,997.38	홋카이도 전체의 7.2
인구	170,139(2019년 1월 말 기준)	227,234(1980년 기준)
가구	94,562(2019년 1월 말 기준)	74,662(1980년 기준)
지역특성	도시탄광(탄광이 도시 내 위치)	-
지역산업	석탄산업, 목재가공·제지업, 어업·수산물가공업 등	-

▪ 쿠시로시의 인구는 1980년까지 지속적인 증가세를 보였으며 1980년을 정점으로 이후 지속적인 하락 추세를 보여왔음

본 연구에서는 쿠시로 산탄지역 지역사회 재활성화와 관련하여 일본 중앙정부 유관부처인 경제산업성 및 산하 정책기구(NEDO, JCOAL, JOGMEC 등), 광역지자체인 홋카이도정부 및 기초지자체인 쿠시로시정부 등의 유관 정책 문건과 민관 연계협력의 공동연구 사업을 추진하고 있는 ‘산탄지역연구회(JAFCOF)’, ‘와세다대학 문학학술원’, ‘전국 석탄산업 관련 박물관 등 연수 교류회’ 등 연구 전문가 집단의 문헌·자료에 대한 조사분석과 함께 두 차례

도시탄광인 쿠시로 타이헤이요탄광은 탄광회사가 복수의 탄광을 경영하지 않는 ‘하나의 회사, 하나의 탄광(一社一山)’의 구조적 특성으로 인해 탄광노동자의 낮은 이직률과 지역사회 커뮤니티의 높은 연대의식이 주요 특징으로 나타나고 있다.

8) <표 1>은 다음 사이트의 내용을 참고하여 저자가 재구성함. 北海道釧路総合振興局, <http://www.kushiro.pref.hokkaido.lg.jp/>. (2019년 3월 5일 검색), 釧路市役所, <https://www.city.kushiro.lg.jp/>. (2019년 3월 5일 검색)

에 걸친 현지조사의 시행을 주요 연구방법으로 진행하였다.

특히, 1차 현지조사(2017. 11. 23-11. 26)에서는 쿠시로시 소재의 쿠시로콜마인(KCM), 쿠시로시립박물관, 타이헤이요탄광 탄광전시관 등의 시찰 및 방문조사를 통해 쿠시로 산탄지역 석탄산업의 실태 현황 및 주요 특성, 석탄사업 운영기업의 구체적인 사업 운영 등에 대한 중점조사를 진행하는 한편, 쿠시로시립박물관 현지 큐레이터 및 ‘타이헤이요탄광 관리직 쿠시로클럽(太平洋炭礦管理職銚路俱樂部)’ 관계자와의 면담조사를 통해 일본의 석탄산업 합리화 정책 시행으로 인한 현지 석탄산업 및 지역사회의 영향, 석탄산업 관련 자료의 수집 및 보존 실태 등을 조사하였다. 그리고 2차 현지조사(2018년 3월 17일-3월 19일)에서는 석탄산업 및 산탄지역 관련 연구 전문가 집단과 쿠시로 산탄지역 지역사회 간의 공동협력 연구사업 추진 실태 및 민관 상호연계협력 네트워크 구축 현황 등에 대한 조사를 수행하였다.

## II. 선행연구 고찰

### 1. 일본 내의 관련 선행연구 고찰

본 연구와 관련한 일본 내의 관련 선행연구 고찰에 있어서, 석탄산업 합리화 정책에 따른 폐광지역 탄광 노동자들의 생계유지 및 지역 기반산업의 쇠락에 따른 문제를 중심으로 하여 1990년대 초반부터 조반(常盤)탄광을 사례지역으로 하는 탄광노동자 이직 문제에 대한 연구가 체계적으로 진행되고 있으며(正岡寛司 2007), 특히 嶋崎尙子(2017)는 폐광을 대규모의 강제적이고 즉각적인 산업전환의 한 형태로 전제하고, 폐광 이후 발생하는 탄광종사자의 이직 및 재취업 문제, 그리고 그 과정에서 탄광종사자 가족들이 처하는 상황 등에 대한 문제 제기를 통해서 탄광종사자의 라이프코스 재형성 과정을 고찰한 바 있다. 본 연구에서는 일본 석탄산업 합리화 정책의 추진 및 석탄산업의 쇠락에 따른 일련의 폐광 조치 과정에서 조반탄광, 카이지마(貝島)탄광, 유우베쓰(雄別)탄광, 미쓰이아시베쓰(三井芦別)탄광, 미쓰이미이케(三井三池)탄광, 이케시마(池島)탄광 및 타이헤이요(太平洋)탄광을 사례로 하여

탄광종사자의 재취업 특징과 차이점을 비교하는 등 폐광지역의 연구에 있어서 사회학적 접근을 시도하였다.

또한, 지방정부-기업-대학-전문가 집단이 공동 참여하여 일본의 석탄산업을 연구대상 및 주제로 하는 공동연구 사업을 통해 일본의 근대 산업유산인 석탄산업의 발전과 쇠퇴 과정, 산탄지역 사회 및 커뮤니티, 석탄산업 종사 노동자와 가족의 생애사, 탄광기업의 경영과 노동조합의 활동 등을 심층 조사한 연구(嶋崎尙子 2018), 산탄지역의 석탄산업 자료에 대한 기록과 수집을 통해 석탄산업 발전과정을 고찰하고 산업·기업·가족 등의 관점에서 탄광사회가 내포하는 역사적 의미를 논의한 연구(中澤秀雄·嶋崎尙子 2018), 그리고 일본 ‘소라치 탄광의 기억 추진 사업(空知炭鉱の記憶推進事業)’과 소라치 산탄지역에 소재하는 아카비라(赤平)시의 지역재생을 연구대상으로 하여 산탄지역 문화 및 석탄산업 유산의 전승, 그리고 관련 자료의 발굴·기록·보존 작업에 기초한 지역 재활성화 사업의 의미 및 방향성을 고찰한 연구(木村至聖 外 2017) 등이 최근 이루어져 왔다.

## 2. 국내의 관련 선행연구 고찰

본 연구에서 주로 논의하는 산탄지역 재활성화와 지역재생 등과 관련하여 국내의 선행연구에서는 다음의 연구 경향 및 특징을 가지고 있음이 확인 가능하다. 첫째, 산탄지역에 대한 정부의 개발정책, 그리고 지역재생 사업의 현황, 성과분석 및 평가에 중점을 두고 있다. 둘째, 대학 및 연구기관과 지역 사회 간의 협력과 관련한 사례연구로서 주로 일본의 지역창생(地域創生, 지역균형발전), 도시재생, 지역사회 및 경제의 활성화 등과 관련한 지역개발 정책사업을 소개하고 있다. 셋째, 폐광 조치 이후 폐광지역 주민과 석탄산업에 종사하였던 노동자들의 삶에 미친 영향에 관련한 연구가 진행되고 있다.

산탄지역에 대한 정부의 개발정책과 지역재생 사업의 현황, 성과분석 및 평가에 관련한 연구로는 김원동(2010), 김승희·문영기(2013), 정진성(2013), 고도인·조명래(2014), 이태원(2014)이 대표적이다.

김원동(2010)의 연구에서는 강원도 폐광지역의 주요 사회경제적인 쟁점을 도출하는 한편 강원랜드와 ‘폐특법’이 이들 지역에 미친 사회경제적 영향

에 대한 평가를 수행함으로써 해당 지역사회와 자치단체의 '폐특법' 재연장 문제에 대한 향후 대응 방향 및 전략을 고찰하였다. 이를 통하여 중앙정부의 투자 및 재정지원 방식, 강원랜드의 고용창출 효과 여부, 폐광지역 내 지역 간 균형발전계획 등과 같은 기존의 사회경제적인 쟁점 사항을 해소하는 한편, 지역의 주거·교육·의료 환경 개선과 주민의 '삶의 질' 향상 등을 제도화할 수 있도록 '폐특법'의 개정 및 재연장을 제시한 바 있다.

김승화·문영기(2013)는 강원도 폐광지역 공공분야 관련 기존 개발사업에 대한 성과분석(공공예산 투자, 연도별 투자, 분야별·지역별 사업 추진 등에서의 실적)과 폐광지역 개발사업을 통한 지역사회에의 영향 분석(인구, 산업구조 및 사업체, 지역경제, 생활환경, 사회기반시설 등에서의 변화) 등을 통해 향후 지역개발 방향 수립에 있어서 산탄지역 발전을 위한 상위개념 재정립의 필요성과 함께, '지역 주민의 소득 창출'을 위한 단기과제와 '지역발전 핵심산업 육성'을 위한 중장기 과제의 동시 추진 방식의 중요성을 강조하였다.

정진성(2013)은 1961년 일본의 '산탄지역 진흥 임시조치법 제정' 이후 1971년 '제3차 산탄지역 진흥계획 책정'까지의 기간을 연구대상으로 하여 제3차 산탄지역 진흥계획의 신규추가 항목인 산탄지역 진흥정책과 전국 종합개발 계획과의 연계, 산탄지역 생활환경 정비의 중시, 개별지역 특성에 맞는 적지적성 산업의 육성 등에 대한 분석을 통해 일본의 산탄지역 진흥정책이 기존의 산업구조 조정정책의 성격에서 탈피하여 산탄지역 경제 활성화 모색과 경제·사회·문화 부문의 지역문제 해결을 위한 종합적 정책으로서의 지역개발정책으로 변화하게 되었음을 제시하였다.

고도인·조명래(2014)의 연구에서는 석탄산업 사양화로 낙후된 국내 폐광지역의 재생사업에 대한 예산 투입의 효과분석 및 향후 폐광지역 진흥방안의 모색을 목적으로 하여 관련 이론 고찰, 사회·경제적 현황 분석, 지역재생사업성과에 대한 시계열 분석, 지역재생사업의 문제점과 대책 분석 등을 통해 폐광지역 재생사업의 효과적인 추진을 위해서 공공재원의 투입과 사업성과의 창출 간 상호 연계성을 강화할 수 있도록 지역재생사업 예산의 효과적·효율적 관리가 필요함을 강조하였다.

이태원(2014)은 1989년 석탄산업 합리화 정책의 시행 이후 급격한 사회·경제적 침체를 경험해 왔던 강원도 4개 폐광지역의 개발사업에 대해 국가,

지방정부, 전문가 집단의 역할을 각각 폐광지역 개발기금 등 재정지원의 측면, 정책수립·사업집행 및 평가 과정의 측면, 정책보고서 작성 및 개발효과 연구의 측면 등에서 분석 및 평가하였다.

대학 및 연구기관과 지역사회 간의 협력과 관련한 사례연구로서 일본의 지역균형발전, 도시재생, 지역사회 및 경제 활성화 등 지역개발 정책사업을 소개하였던 연구로는 손승호(2007), 김철영(2013), 이태희 외(2016), 최민욱 외(2018)의 연구가 있다.

손승호(2007)는 지역사회가 보유한 자원을 적극 활용하고 있는 일본 지자체의 재활성화 사업을 대상으로 하여 일본의 대학-지역사회 협력관계의 형성과정, 역할별·지역별 사업의 시행현황 등에 대한 분석을 통해 대학-지역사회 협력관계는 지역사회 주민의 참여를 유도하고 대학과 지역사회 간의 연대감을 형성하게 함으로써 지역주민의 '삶의 질' 향상, 지역경제 활성화, 인재교류 등 해당 지역의 당면문제 해결 및 도시 재활성화에 긍정적인 역할을 할 수 있음을 강조하였다.

김철영(2013)은 대학 및 지역사회 연계활동의 유형, 목적 및 성격, 개념, 지역사회와의 관계 등의 이론적 고찰을 기초로 하여 일본 요코하마(横浜)시의 '대학-지역사회 연계의 마을 만들기(まちづくり)'를 통한 지역 활성화 사업의 추진실태와 조직운영의 특징 등에 관한 사례연구를 통해 지역 활성화 사업에 대한 대학의 주도적인 참여와 행정 및 지역사회와의 긴밀한 협조체계 구축하에서 대학이 지역사회 활성화의 주요 구성원으로서 중요한 역할을 담당하고 있음을 제시하였다.

이태희 외(2016)의 연구에서는 지역사회 구성원들의 자체적인 역량 강화를 통해 지속 가능한 도시재정비를 추구하는 도시재생 계획들이 최근 우리나라에서 진행되고 있는 상황에서 대학과 지역사회 간의 긴밀한 협력을 통해 대학이 보유한 다양한 자원이 활용될 필요성을 강조하였으며, 특히 대학과 지역사회 간 협력 증진을 위해 추진되고 있는 일본 지역재생 사례인 요코하마시와 요코하마시립대학의 대학-지역사회 간 협력을 살펴봄으로써 중앙정부의 지원과 지방정부 추진조직의 역할분담 및 운영시스템, 협력의 유형과 범위, 협력 실현의 방식 등에 대한 고찰과 함께 지역사회가 당면하고 있는 문제의 해결에 대한 대학이 보유한 다양한 자원의 활용과 기여 형태

등에 대해 구체적인 추진 방안을 제시하였다.

최민욱 외(2018)는 도쿄도의 도시재생정책 관련 제도설계, 사업내용 및 발전전략에 대한 사례분석과 고찰을 통해 첫째, 도시재생 관련 법률·제도 설계에 기반을 두고 도시계획 관리체계에 대한 효과적인 관리를 추진하고 있고, 둘째, 장기적 관점의 지역 운영·관리로의 전환을 통한 도시의 지속가능한 발전을 모색하는 동시에 지역 특색의 일체화된 종합 도시계획을 추진하고 있으며, 셋째, 정부 주도의 도시재생 사업의 틀에서 민간의 자발적인 참여를 유도하는 민관 연계·협력 모델을 통해 도시 정비계획의 공동 추진을 진행하고 있는 등 일본의 최근 도시재생 정책 및 사업 추진의 추이와 주요 특징을 확인하였다.

석탄산업의 사양화로 인해 폐광조치 이후 낙후된 폐광지역에 거주하고 있는 주민들의 삶에 관련한 연구로는 이인혜(2005), 노효련(2015)이 있으며, 탄광종사자의 생애사 관련 연구에는 노지현(2016)이 있다.

이인혜(2005)는 카지노가 위치한 강원도 남부 폐광지역(고한·사북읍, 태백시, 기타 정선군 지역 등) 주민들의 도박 참여 및 도박 중독 실태조사를 통해 카지노가 주민들의 삶의 만족도에 미치는 영향을 분석하였으며, 연구 분석의 결과 낙후된 지역 경제를 활성화하고자 설립된 카지노는 해당 지역 주민에게 도박 중독 등 부정적인 영향을 미치고 있으며 이를 해결하기 위한 대책이 요구됨을 강조하였다.

노효련(2015)은 강원도 삼척시 폐광지역에 거주하는 주민을 대상으로 생태체계 요인이 생활만족도에 미치는 영향에 대한 분석을 통해 정신건강과 경제적 요인은 생활만족도에 복합적으로 작용하고 있음을 도출하였다. 특히 ‘폐특법’ 시행 이후 해당 지역의 경제가 활성화되었다고 인지하는 응답자의 경우 전체 생활만족도가 높다는 결론을 도출하는 한편, 폐광지역 주민의 정신건강 증진을 위한 사회적 지원 프로그램의 이행이 경제 활성화 정책의 시행과 함께 필요함을 강조하였다.

노지현(2016)은 폐광 이후 탄광종사자의 신분에서 카지노 도박 중독자로 전락하게 된 한 개인의 생애사 연구를 통해 국가의 경제정책(석탄산업 합리화 및 폐광지역 경제 활성화 사업)이 개발과 발전이라는 명분으로 개인의 삶을 희생시켰음을 논증하였으며, 사회적 구조의 개선을 위해서는 폐광 이

후 탄광노동자의 재취업 지원 및 사회복지 프로그램 구축 등 실질적인 대안이 필요함을 강조하였다.

이에 본 연구에서는 기존 선행연구에서 논의되었던 산탄지역 재생에 대한 정부의 개발정책에 대한 분석, 대학 및 연구기관과 지역사회 간 협력 모델에 대한 고찰 등의 분석 틀을 견지하고 일본 쿠시로 산탄지역의 지역사회 재활성화 사례를 중심으로 산탄지역 재활성화 관련 석탄사업 운영기업 및 산탄지역 연구 전문가 집단의 역할과 의의에 대한 논의를 확장하였다. 이를 위해서 쿠시로 산탄지역 ‘재생’ 모델에 있어 중앙·지방 정부, 석탄사업 운영기업, 연구 전문가 집단의 역할 및 각각의 사업내용에 대한 고찰을 통해 우리나라에서 추진되고 있는 폐광지역 재활성화 사업의 지속가능한 발전에 대한 논의와 향후 방향성에 대한 검토에 있어서 의의와 시사점을 도출하고자 한다.

### Ⅲ. 쿠시로 산탄지역의 지역사회 재활성화 정책과 일본 정부의 역할

일본의 석탄산업 합리화 정책은 1992년도부터 ‘포스트 8차 석탄정책’을 통해서 산업 구조조정의 가속화, 석탄생산의 단계적 축소를 기본적으로 추진하면서 동시에 탈석탄·폐광 정책에 대한 사회안전망 구축을 위한 제도의 개선과 관련 정책을 시행하는 등 석탄산업 합리화 정책의 최종단계에 접어들었다. 그리고 21세기 들어 일본에서는 지역사회 활성화 및 지역경제 부양 정책의 일환으로 근대화 산업유산에 대한 보존·관리와 과거의 석탄산업 유산을 활용한 산탄지역 재활성화 사업들이 국가 및 중앙정부 차원에서 적극 추진되어 왔다.

이에 본 장에서는 쿠시로 산탄지역을 중심으로 하여 산탄지역의 지역사회 재활성화에 있어 일본 정부의 역할, 특히 중앙정부의 법제도 구축과 지방정부(홋카이도·쿠시로시 정부)의 산탄지역 진흥정책 등에 대해 살펴보고자 한다.

<표 2> 일본 석탄산업 합리화 정책의 주요 내용9)

회차 (년도)	기본방침	생산목표	비고
제1차 (1963)	-세계 에너지혁명에 대응하는 생산구조 재편 -석탄광산업 붕괴가 야기할 경제·사회적 영향에 대한 방지	5,500만 톤 확보	-미이케(三池) 탄광 탄진폭발(1963) -미쓰이다가와(三井田川) 탄광 폐광(1964) -세계 1위의 석탄수입국 부상(1964)
제2차 (1965)	-에너지의 높은 수입 의존도 탈피 및 국산 석탄 에너지자원 확보를 통한 공급 안정성 모색	5,500만 톤 유지	-유바리(夕張)·야마노(山野) 탄광 가스폭발(1965) -비효율 탄광 125개소 폐광(1964-1965)
제3차 (1967)	-경영인프라 복구대책과 석탄수요 확보대책을 통한 5,000만 톤 수준의 출탄량 유지 모색	5,000만 톤 확보	-석탄대책 특별회계 창설(1967)
제4차 (1969)	-안정된 출탄·공급체계 구축과 석탄기업 재건 모색과 함께 석탄산업합리화 정책 동시 추진	-	-눈사태로 인한 100개소 폐광(1969-1971)
제5차 (1973)	-석탄수요 증가·확보 대책 추진 -석탄광산의 급격한 감축에 따른 사회혼란 방지	2,000만 톤 수준 유지	-미쓰비시오유바리(三菱大夕張) 탄광 폐광(1973) -일반탄 수입 개시(1974) -석탄생산량 2,000만 톤 하회(1975)
제6차 (1976)	-국내 석탄생산량 유지와 해외 석탄 수입 원활화를 통한 에너지수급의 안정화 모색	2,000만 톤 이상 유지	-석유대체 에너지 기술개발 추진 목적의 NEDO 설립(1980) -호쿠탄유바리(北炭夕張) 신탄광 가스유출(1981)
제7차 (1982)	-국내 석탄생산량 유지와 석탄광산업 자립화 달성에 대한 지원 -안전성 및 에너지안보 확보 모색	2,000만 톤 이상 달성	-유바리 신탄광 폐광(1982) -미이케 탄광의 아리아케갱(有明坑) 갱내 화재(1984) -미쓰비시미나미오유바리(三菱南大夕張) 탄광 화재(1985) -다카시마(高島)탄광 폐광(1986)
제8차 (1987)	-해외 석탄과의 경쟁구조 심화에 따른 국내 석탄생산의 단계적 축소 추진 -감축이 경제·고용에 미치는 영향 완화 추진	1,000만 톤 수준 유지	-미쓰이쓰나가와(三井砂川) 탄광 폐광(1987) -호로나이(幌内) 탄광 폐광(1989) -석탄생산량 1,000만 톤 하회(1990)
포스트 제8차 (1992- 2001 말)	-일본 석탄산업 구조조정의 최종단계 -산업 구조조정의 가속화, 국내 석탄생산 단계적 축소의 지속적 추진 -동시에, 탈석탄·폐광 정책에 대한 사회안전망 구축 차원에서 산탄지역 진흥 및 재활성화, 탄광노동자 이직 및 재취업, 광해 방지 및 관리 등 관련 대책 시행	-	-미쓰이아시베쓰(三井芦別) 탄광(1992), 아카비라(赤平) 탄광(1994), 소라치(空知) 탄광(1995), 미이케 탄광(1997), 이케시마(池島) 탄광(2001) 등 폐광 -쿠시로콜마인(KCM) 설립(2001. 12. 27) -타이헤이요 탄광(太平洋炭鉱) 폐광(2002. 1. 30), -KCM 출탄개시(2002. 4. 9)

9) <표 2>는 다음 사이트의 내용을 참고하여 저자가 작성함. 經濟産業省資源エネルギー廳 (2009), “我が國石炭政策の歴史と現状,” [http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources\\_and\\_fuel/coal/japan/pdf/23.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources_and_fuel/coal/japan/pdf/23.pdf). (2019년 2월 22일 검색)

## 1. 일본 중앙정부의 관련 법제도 구축

일본 정부는 1960년대 초부터 석탄 광산업의 구조조정 정책과 산업합리화 기조에 따른 석탄산업 정책을 시행해 왔다. 일본의 석탄산업 합리화 정책(<표 2>)에서는 ‘임시 석탄광해 복구법’(臨時石炭鉱害復旧法, 1952년 제정), ‘석탄광업 합리화 임시조치법’(石炭鉱業合理化臨時措置法, 1955년 제정), ‘탄광노동자의 고용안정 등에 관한 임시조치법’(炭鉱労働者等の雇用の安定等に関する臨時措置法, 1959년 제정), ‘산탄지역 진흥 임시조치법’(産炭地域振興臨時措置法, 1961년 제정), ‘석탄광해 배상 등 임시조치법’(石炭鉱害賠償等臨時措置法, 1963년 제정) 등 석탄산업, 탄광노동자, 산탄지역과 관련한 법적·제도적 기반의 구축을 통해,<sup>10)</sup> 근 40년 동안 에너지수급의 안정화를 진제로 하여 석탄산업 구조조정 정책이 대대적으로 시행되었다.

이와 동시에, 탈석탄·폐광 정책에 따른 경제·사회적 혼란을 방지하기 위하여 사회안전망 정비 관련 대책 역시 추진되어 왔으며, ‘포스트 8차 석탄정책’이 종료된 2001년도 말 이후에는 석탄산업 합리화 정책 해체에 따른 유관 법제도의 정비와 개선이 이루어져 왔다.

다른 한편으로, 일본 정부는 1961년 ‘산탄지역 진흥 임시조치법’(이하 산탄법)과 ‘산탄지역 진흥사업단법’의 제정을 통해 산탄지역 광공업의 신속하고 계획적인 발전, 석탄 수요의 안정적인 확대, 석탄산업의 구조조정으로 침체된 산탄지역의 재활성화, 산업기반 정비와 지역산업 진흥을 통한 지역경제 부양 등을 추진하는 ‘산탄지역 진흥사업’의 법적 근거를 마련하였다.

일본 정부는 이러한 ‘산탄법’과 산탄지역 진흥 기본·실시 계획 등에 의거하여, 관련 지자체 정부, 유관 주무부처와의 연계·협력을 통해 ‘산탄지역 진흥 정비공단’을 통한 산업단지 조성, 기업유치 추진과 산탄지역 진흥에 기여하는 핵심 사업주체의 설립, 산탄지역 활성화 기금 조성, ‘산탄지역 진흥 임시교부금’을 통한 해당 지자체의 재정 지원 등 산탄지역에 대한 종합적인 진흥대책을 적극적으로 시행해 왔다(外川健一 2003, 331-332).

이후 1971년 ‘제3차 산탄지역 진흥계획’에서는 산탄지역 진흥정책을 전국 종합개발 계획과 연계하고, 산탄지역 생활환경 정비를 중시하며, 개별지역

---

10) 위의 글.

특성에 맞는 적지적성(適地適性) 산업을 육성하는 등의 신규항목 추가와 기존 ‘산업구조 조정정책’ 성격의 수정을 통해 산탄지역 경제 활성화 모색과 경제·사회·문화 부문의 지역문제 해결을 위한 ‘지역개발 종합정책’으로 질적 개선을 추진해 왔다(정진성 2013).

<그림 1> 일본 주요 산탄지역의 위치 분포



- 木村至聖(2018)의 내용을 참고하여 저자 재구성
- 일본의 근대화 시기, 당시 최고의 석탄 생산량(전체 41.2%)을 기록하였던 치쿠호탄전에는 후쿠오카(福岡)현의 기타큐슈(北九州)시, 나카마(中間)시, 노가타(直方)시, 이즈카(飯塚)시, 다가와(田川)시, 야마다(山田)시 및 온가(遠賀)군, 구라테(鞍手)군, 가호(嘉穂)군, 다가와군 등 ‘6시 4군’이 포함됨

이러한 일본 정부의 석탄산업 합리화 및 산탄지역 진흥 관련 정책·제도적 배열과 함께, 일본에서는 지역사회 활성화와 지역경제 부양 정책의 일환으로 자국의 근대화 산업유산에 대한 보존 및 관리가 추진되어 왔다. 일본 경제산업성은 근대화 산업유산에 대한 체계적 정리를 목적으로 2007년에 구성된 전문가 집단인 ‘산업유산 활용 위원회’를 주축으로 에도막부 말기·메이지(明治)유신 이후부터 1945년 이전까지 자국 산업근대화에 공헌하였던 전국

33개의 ‘근대화 산업 유산군’을 지정 및 공표하고 관련 575개의 개별 근대화 산업유산 관련 스토리 콘텐츠를 발굴 및 개발하는 한편, 이에 대한 보존 및 활용 방법의 구체화, 홍보 활동의 추진 등을 지속적으로 추진하고 있다.

이를 통해 일본의 주요 산탄지역(<그림 1>)인 홋카이도 산탄지역과 큐슈·야마구치 산탄지역이 각각 ‘우리나라의 근대화를 지탱해 온 홋카이도 산탄지역의 발자취를 말해 주는 근대화 산업 유산군(我が國の近代化を支えた北海道産炭地域の歩みを物語る近代化産業遺産群)’과 ‘산탄지역의 특성에 맞는 근대기술 도입 등 큐슈·야마구치 석탄산업발전의 발자취를 말해 주는 근대화 산업 유산군(産炭地域の特性に応じた近代技術の導入など九州・山口の石炭産業発展の歩みを物語る近代化産業遺産群)’으로 지정됨으로써 과거의 석탄산업 유산을 활용한 산탄지역 지역사회 재활성화 사업이 국가 및 중앙 정부 차원에서 활발하게 추진되고 있다.<sup>11)</sup>

## 2. 홋카이도·쿠시로시 지방정부의 산탄지역 진흥정책

1961년부터 추진되었던 ‘산탄지역 진흥대책’은 그 근거법인 ‘산탄지역 진흥 임시조치법’의 효력 상실(2001년 11월)에 따라 본 대책의 원활한 종료를 위해 마련된 5년의 유예기간 동안 진행되었던 ‘종료 이후의 격변에 대한 완화 조치’를 끝으로 2006년도 말에 최종 완료되었다.

이에, 쿠시로 산탄지역이 소재하는 광역지자체인 홋카이도 정부에서는 중앙정부의 ‘산탄지역 진흥대책’ 종료 이후에도 산탄지역 내 산업경제 쇠퇴 및 재정 감소 문제, 인구감소 및 고령화(65세 이상 인구 증가) 지속 문제, 지역 사회 커뮤니티 소실 문제 등 탄광 폐광이 가져오는 부정적인 영향에 대해 적극적으로 대처하고, 산탄지역의 재정기반 확립을 통한 자립화 지원, 지역 자원의 활용과 인재육성 지원, 신산업 창출 및 산업 진흥, 타 권역과의 연계·교류기능 강화 등에서 산탄지역의 지역사회 재활성화를 실현하기 위해 ‘홋카이도 산탄지역 산업진흥 방침(北海道産炭地域産業振興方針)’(이하 방침)을 지방정부 차원의 ‘산탄지역 진흥대책’으로서 2007년 3월부터 추진하고 있다.

11) 經濟産業省地域經濟産業グループ (2018), “地域活性化の観点からの近代化産業遺産の保存・活用について,” [http://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/chiiki\\_keizai/pdf/007\\_02\\_00.pdf](http://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/chiiki_keizai/pdf/007_02_00.pdf). (2019년 2월 22일 검색)

특히, 본 ‘방침’에서는 쿠시로 산탄지역에 소재하는 쿠시로시, 쿠시로정, 앓케시(厚岸)정, 시라누카(白糠)정, 우라호로(浦幌)정, 그리고 소라치(空知) 산탄지역에 소재하는 유바리(夕張)시, 아시베쓰(芦別)시, 아카비라(赤平)시, 미카사(三笠)시, 우타시나이(歌志内)시, 카미스나가와(上砂川)정 등 시정(市町, 기초지자체)을 대상으로 하여 개별지역의 역사·사회·자연·문화적 특성과 보유자원을 활용한 산업 육성·진흥 정책의 추진, 신산업의 창출 및 기업·인재 유치활동의 전개 등을 통해 지역경제 활성화를 추진하고 있다. 이를 통해 개별 산탄 지역·도시들이 타 권역과의 연계교류뿐만 아니라 유관기관 및 사회단체·전문가 집단과의 협력 네트워크를 구축하여 산탄지역 재활성화를 위한 주체적이고 자율적인 활동을 적극적으로 전개할 수 있도록 광역지자체인 홋카이도 정부와 사업 추진 기구인 ‘홋카이도 산탄지역 진흥센터(北海道産炭地域振興センター)’가 지원하고 있다.<sup>12)</sup>

<표 3> 홋카이도 산탄지역 진흥센터의 산탄지역 종합발전 기금 활용(단위: 엔)<sup>13)</sup>

구분	~2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
쿠시로 산탄지역	5억 5200만	6억 9700만	12억 6710만	14억 1370만	20억 3770만	27억 6500만
소라치 산탄지역	1050만	2억 5240만	15억 6680만	20억 2540만	21억 9040만	26억 5580만
합계	5억 6250만	9억 4940만	28억 3390만	34억 3910만	42억 2810만	54억 2080만

· 홋카이도정부는 2012-2016년을 ‘신기금 활용 촉진기간’으로 정하고, 산탄지역 소재 도시의 적극적인 기금 활용을 장려하는 등 도내 산탄지역 산업진흥 추진의 가속화를 시행하였음

홋카이도 정부는 쿠시로·소라치 산탄지역 소재 개별 도시들이 시행하고자 하는 지역산업 인프라 정비 사업, 기업의 신·증설 및 지역 신산업 창출·

12) 北海道廳環境エネルギー室 (2017), “北海道産炭地域産業振興方針,” <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/kke/coal/santanhousin.htm>. (2019년 2월 25일 검색)

13) <표 3>은 다음 사이트의 내용을 참고하여 저자가 재구성함. 北海道廳環境エネルギー室 (2012), “空知・釧路産炭地域新産業創造等基金活用額の累計値,” <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ssa/h24seikasihyou-keizai/05030204-santanchiikishinsangyousouzoutoukikin.pdf>. (2019년 2월 25일 검색)

진흥 관련 사업들에 대해서 중앙정부의 ‘산탄지역 진흥 임시교부금’을 받아 재정 지원을 이행하는 동시에, 사업 추진 기구인 ‘홋카이도 산탄지역 진흥센터’에 ‘산탄지역 종합발전 기금(産炭地域総合發展基金)’을 조성함으로써 도내 산탄지역의 지역·산업 진흥대책 추진 가속화를 위한 재정적 뒷받침을 마련하고 있다(<표 3>).

한편, 쿠시로 산탄지역이 소재하는 기초지자체인 쿠시로시 정부에서도 역시 신산업 육성, 고용창출 및 지역·산업 진흥을 위해 ‘쿠시로시 신산업 창조 등 사업 촉진 조례(釧路市新産業創造等事業促進條例)’, ‘쿠시로 산탄지역 신산업 창조 등 사업 조성 취급요령(釧路産炭地域新産業創造等事業助成取扱要領)’ 등 기초지자체 차원의 유관 조례 및 시행규칙 제정을 통해 ‘홋카이도 산탄지역 진흥센터(쿠시로 산탄지역 종합개발 기구)’의 제도 및 유관 법률규정과 정합성을 유지하면서 정보기술 사업, 지역특산품 사업, 친환경 재활용·재처리 사업, 에너지 사업, 관광 사업, 건강증진·복지 사업, 그 밖의 쿠시로시 시장이 인가하는 사업 등을 영위하는 민간 사업자와 법인을 대상으로 보조금 교부와 자금 대출을 지원하고 있다.<sup>14)</sup>

### 3. 소결

본 장에서는 쿠시로 산탄지역의 지역사회 재활성화에 있어 중앙정부의 법제도 구축과 지방정부(홋카이도·쿠시로시 정부)의 산탄지역 진흥정책 등 일본 정부의 역할에 대해 살펴보았으며, 이를 통해 일본 정부는 산탄지역의 재활성화와 관련한 법제도 설계에 기초하여 산탄지역 재활성화에 대한 관리체계를 효과적으로 관리 및 운영하고 있음을 확인할 수 있었다.

먼저, 일본 정부는 석탄산업의 구조조정에 따라 침체된 산탄지역의 재활성화와 산업기반 정비 및 지역산업 진흥을 통한 지역경제 부양을 목적으로 ‘산탄지역 진흥 임시조치법’을 통해 산탄지역 진흥사업의 법적 근거를 마련하였으며, 이와 함께 산탄지역 진흥 기본·실시 계획 등에 의거하여, 관련 지

14) 釧路市役所 (2005), “釧路市新産業創造等事業促進條例,” <https://www.city.kushiro.lg.jp/common/000015567.pdf>. (2019년 3월 5일 검색), 釧路市役所 (2006), “釧路産炭地域新産業創造等事業助成取扱要領,” <https://www.city.kushiro.lg.jp/common/000015563.pdf>. (2019년 3월 5일 검색)

자체 정부, 유관 정부부처와의 연계협력을 통해 산탄지역에 대한 종합적인 진흥대책을 추진하여 왔다. 특히, 일본 석탄산업 구조조정의 최종단계로서 진행되었던 ‘포스트 8차 석탄정책’에서는 석탄산업 구조조정의 가속화와 일본 내 석탄생산의 단계적 축소를 지속적으로 추진하는 한편, 탈석탄 및 폐광 정책에 대한 사회안전망 구축 차원에서 산탄지역 진흥 및 재활성화, 탄광노동자 이직 및 재취업, 광해 방지 및 관리 등과 관련한 대책 등이 적극적으로 시행되었다. 그리고 21세기 들어 지역사회 활성화 및 지역경제 부양 정책의 일환으로 자국의 근대화 산업유산에 대한 보존·관리와 과거의 석탄산업 유산을 활용한 산탄지역 재활성화 사업들이 국가 및 중앙정부 차원에서 적극 추진되고 있다.

한편 광역지자체인 홋카이도 정부에서는 탄광 폐광에 따른 경제·사회 문제에 능동적으로 대처하고, 산탄지역 재활성화를 지원하기 위해 사업 추진 기구인 ‘홋카이도 산탄지역 진흥센터’의 설치와 ‘산탄지역 종합발전 기금’의 조성을 통해 지방정부 차원의 산탄지역 진흥대책인 ‘홋카이도 산탄지역 산업진흥 방침’을 추진하고 있으며, 기초지자체인 쿠시로시 정부에서도 ‘쿠시로시 신산업 창조 등 사업 촉진 조례’, ‘쿠시로 산탄지역 신산업 창조 등 사업 조성 취급요령’ 등 유관 조례 및 시행규칙의 제정을 통해 홋카이도 정부의 산탄지역 진흥대책 관련 제도 및 유관 법률규정과 연계하여 정보기술, 지역특산물, 친환경 재활용·재처리, 에너지, 관광, 건강증진·복지 관련 기업들을 대상으로 보조금 교부와 자금 대출을 지원함으로써 신산업 육성, 고용창출 및 지역·산업 진흥을 추진하고 있다.

## IV. 쿠시로 산탄지역의 석탄사업 운영기업의 역할

석탄산업은 홋카이도 쿠시로시의 핵심 산업으로 어업·수산가공업, 목재가공·제지업과 함께 주요 3대 산업 중 하나이다. 쿠시로시 소재의 타이헤이요 탄광(太平洋炭礦)이 2002년 1월 30일에 폐광됨에 따라 이를 계승한 쿠시로

콜마인(Kushiro Coal Mine: 이하 KCM)은 일본 석탄산업 합리화 정책의 최종 단계인 ‘포스트 8차 석탄정책’ 이후 현재에 이르기까지 일본 국내에서 해저 갱내 채굴을 유일하게 진행하고 있으며, 석탄사업 외에도 채탄 및 광산보안 기술 관련 해외 연수사업과 기타 친환경 재활용·재처리 사업 등을 진행하고 있다.

이에 본 장에서는 쿠시로 산탄지역을 중심으로 하여 산탄지역 재활성화에 있어 석탄사업 운영기업의 역할, 특히 KCM의 기존 석탄사업의 계승 운영과 석탄사업 관련 해외 연수사업 추진 등에 대해 살펴보고자 한다.

### 1. 쿠시로콜마인(KCM)의 주요 사업 개요

홋카이도 쿠시로시 동남쪽에 위치한 KCM의 전신인 타이헤이요탄광은 1920년부터 2002년까지 운영되었던 탄광으로 생산규모 500만 톤의 원탄을 채굴하여 200-250만 톤의 석탄을 생산·판매하였던 실적을 보유하고 있으며, 일본의 ‘포스트 제8차 석탄산업 합리화 정책’에 의해 2002년 1월 30일에 폐광되었다.

타이헤이요탄광의 규모를 축소<sup>15)</sup>하여 계승 및 신규 운영되고 있는 일본 국내 유일한 해저 갱내 채굴 탄광인 KCM은 해수면 아래 약 300미터에서 SD채탄시스템(Combination of Shield Support and Drum Shearer)을 활용한 채탄 작업을 진행하고 있으며 연간 50만 톤의 석탄 생산을 달성하고 있다. 채굴된 석탄은 주로 난방석탄, 제지공장 등에 공급되고 있으며 2020년 11월 가동예정인 쿠시로화력발전소의 주요 에너지원으로도 공급될 예정이다.<sup>16)</sup>

한편, KCM은 석탄사업 외에도 자회사인 ‘(주)쿠시로 에코크리에이션(釧

15) 2002년 1월 30일 타이헤이요탄광의 폐광 당시 직원 수는 약 1,500명이었으나, 폐광 다음날인 2002년 1월 31일부터 KCM이 이를 계승하여 509명의 직원으로 석탄사업 운영을 개시하였다. 松本裕之 (2018), “釧路火力発電所建設の経緯と概要,” [http://www.kushiro-rc.gr.jp/meeting\\_report/2017\\_2018/37/](http://www.kushiro-rc.gr.jp/meeting_report/2017_2018/37/). (2019년 3월 14일 검색)

16) 쿠시로화력발전소(2017년 12월 착공)는 당초 2019년 12월 가동을 계획하고 있었으나, 한랭지역의 현지 기후 사정으로 인해 자재 반입일정 및 건설공사의 작업공정 등이 지연되는 점이 감안되어, 약 1년이 연기된 2020년 11월에 운전을 개시할 것으로 2018년 12월 26일에 운전가동 일정 연기가 발표되었다(『日本經濟新聞』 2018/12/26).

路エコクリエイション株式会社)이 쿠시로시 정부의 위탁을 받아 대형쓰레기 처리센터를 운영·관리하는 등의 친환경 재활용·재처리 사업을 운영하고 있으며, 자체 보유의 채탄 및 광산보안 기술을 쿠시로시의 에너지자원과 인적자원에 결합하여 종합기술·교육·환경·관광 교육 센터의 역할을 담당하는 ‘쿠시로 자원 에너지·생태 공원’의 설립을 추진하고 있다(松本裕之 2006). 이러한 KCM의 주요 사업들은 국가 및 중앙정부, 홋카이도(광역)·쿠시로시(기초) 등 지방정부, 석탄사업 관련 정부산하 정책기구(NEDO, JCOAL, JOGMEC 등), 지역사회 주민들의 공조와 협력을 통해 이루어지고 있다.<sup>17)</sup>

그리고 KCM에서는 일본 경제산업성 산하 정책기구의 위탁을 받아 중국, 베트남, 인도네시아 등 국가를 대상으로 채탄 및 광산보안 기술 관련 해외 연수사업을 시행하고 있다. KCM 연수사업은 사업 첫 해인 2002년도부터 현재까지 위탁기관 주체와 추진사업에 따라 1기와 2기로 구분될 수 있다.

KCM 연수사업 1기(2002-2011년)에서는 경제산업성 산하 ‘신에너지·산업 기술 종합개발기구(NEDO)’의 위탁을 받아 ‘탄광기술 해외이전 사업(炭鉱技術海外移轉事業)’(2002-2006년)과 ‘산탄국가 석탄산업 고도화 사업(産炭國石炭産業高度化事業)’(2007-2011년)이 시행되었다. 이후 관련 법 개정에 의한 위탁기관 변경에 따라 KCM 연수사업 2기(2012-현재)에서는 경제산업성 산하 ‘석유천연가스·금속광물자원기구(JOGMEC)’가 주관이 되어 ‘산탄국가 석탄채굴 및 보안기술 고도화 사업(産炭國石炭採掘・保安技術高度化事業)’(2012-2016년)을 추진하였으며 이후 ‘산탄국가에 대한 석탄채굴 및 보안에 관한 기술이전 사업(産炭國に對する石炭採掘・保安に關する技術移轉事業)’(2017-현재)이 시행 중에 있다.

17) 松本裕之 (2014), “日本における石炭採掘技術の現状-釧路コールマインの現状と新たな展開,” <https://www.kaneko-lab.iis.u-tokyo.ac.jp/event/20140225/20140225-5.pdf>. (2019년 3월 14일 검색), 松本裕之 (2018), “釧路火力發電所建設の経緯と概要,” [http://www.kushiro-rc.gr.jp/meeting\\_report/2017\\_2018/37/](http://www.kushiro-rc.gr.jp/meeting_report/2017_2018/37/). (2019년 3월 14일 검색), 松本裕之 (2018), “Coal Resources Development of Kushiro Coal Mine (KCM),” <http://www.jcoal.or.jp/event/upload/Coal%20Resources%20Development%20of%20Kushiro%20Coal%20Mine%20%28KCM%29%20-%20Activity%20Plan%20for%20Local%20Production%20for%20Locan%20Consumption%20in%20KCM.pdf>. (2019년 3월 14일 검색)

## 2. KCM의 석탄사업 관련 연수사업

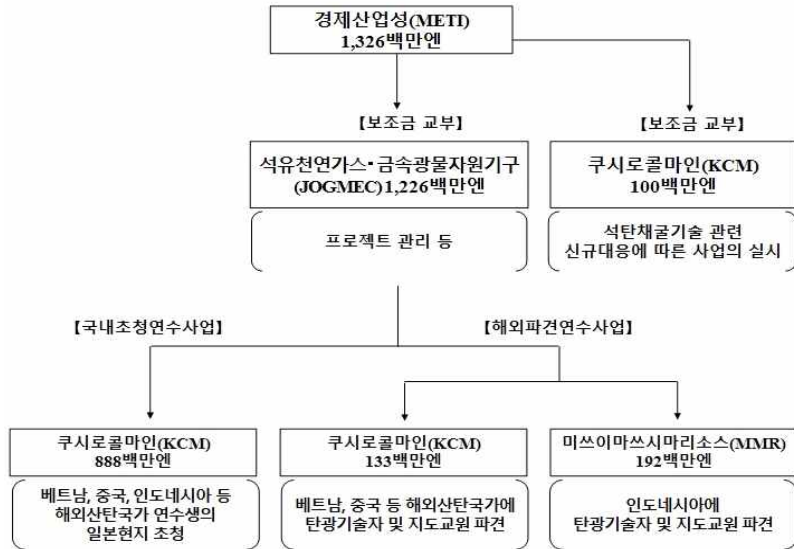
21세기 들어 아시아·아프리카 지역을 중심으로 한 신흥개도국의 가파른 경제성장과 급속한 도시화는 인프라 구축에 대한 글로벌 수요의 증가 추세를 유인하였으며, 이에 일본 정부는 관련 인프라의 설계·건설·운영 및 관리 등을 포함하는 전 과정에서의 인프라시스템을 수출하는 사업 프로젝트를 통해 자국 경제의 지속가능한 성장 모색과 국제 인프라 시장에서의 경쟁우위 강화를 추진하고 있다. 또한 정부 대 정부 차원에서 추진되고 있는 ‘민관 일체형’ 인프라시스템 해외수출 사업은 일본 자국 기업의 성장·발전과 상대국 인프라 구축에 상호 호혜적인 구도를 실현 가능케 할 뿐 아니라, 일본이 필요로 하는 에너지 광물자원을 해외로부터 안정적이고 저렴한 가격에 확보할 수 있다는 점에서 시사하는 바가 존재한다.<sup>18)</sup>

이러한 거시적 상황하에서 진행되고 있는 KCM 연수사업의 추진 목적은 다음과 같이 크게 대외·대내적인 요인으로 구분된다. 먼저, 대외적인 요인으로는 아시아 지역 및 국가를 중점 대상으로 하여 일본이 보유하고 있는 우수한 석탄 채굴 및 광산보안 기술의 해외이전을 추진함으로써 해당 국가·지역의 석탄생산 효율 향상과 생산량 확대를 도모하고, 대내적인 요인에는 해외 석탄생산 국가·지역에서 생산된 석탄의 일본 내 안정적인 공급을 확보하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 특히, 2011년 동일본대지진 이후 일본에서는 일부 원자력발전 가동·운동을 중지하고 석탄을 에너지원으로 운영하는 화력발전의 발전량이 증가하였기 때문에 이를 위한 안정적인 석탄 공급채널을 확보하는 차원에서 KCM 연수사업의 의의와 중요성이 더욱 강조되고 있다.

2017년도부터 사업명이 변경되어 현재까지 시행 중에 있는 ‘산탄국가에 대한 석탄채굴 및 보안에 관한 기술이전 사업’은 2014년 4월 일본 국무회의의 ‘에너지기본계획(エネルギー基本計画)’ 결정과 이에 따른 ‘인프라시스템 수출전략(インフラシステム輸出戦略)’의 본격적인 시행에 의거하여 일본이 보유하고 있는 우수한 인프라시스템과 노하우의 아시아 개도국을 포함한 해외 주요 산탄지역·국가에 수출을 추진하는 전략의 주요 일환으로 추진되고 있다.

18) 首相官邸 (2018), “インフラシステム輸出戦略(平成30年度改訂版),” <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dai37/siryou2.pdf>. (2019년 3월 7일 검색)

<그림 2> '산탄국가에 대한 석탄채굴 및 보안에 관한 기술이전 사업'의 자금 흐름(2017년도 실적 기준)<sup>19)</sup>



• 대괄호 안은 각 단계 해당자금 수요처의 지출항목임

특히 이 사업에서는 ① 아시아 지역을 중심으로 하는 석탄생산국과 석탄 채굴 및 광산보안 기술의 기술이전 협력 실시, ② 해외 석탄생산국의 석탄생산 효율 향상 및 생산량 확대 도모, ③ 해외 석탄생산국과의 협력관계 강화를 통한 일본 내 해외 석탄의 안정적인 공급 확보, ④ 기존 산탄지역의 특성과 여건을 최대한 반영한 지역산업의 보전 및 활용 작업의 추진, ⑤ 산탄지역의 산업 경쟁력 강화를 통한 지역 재활성화의 시너지효과 창출 등을 주된 사업 목표로 설정하고 있다.

이에, 본 사업을 주관하는 경제산업성 산하 정책기구인 JOGMEC는 중국 국가안전생산감독관리총국(SAWS) 산하의 국제교류협력센터(NCICS), 인도네시아의 에너지·광물자원의 인적자원개발위원회(HRDAEMR), 베트남의 석탄광물공사(VINACOMIN) 등과 사업 추진에 관한 MOU를 각각 체결함

19) <그림 4>는 다음 사이트의 내용을 참고하여 저자가 재구성함. 經濟産業省 (2018), “平成30年度行政事業レビューシート,” [http://www.meti.go.jp/information\\_2/publicoffer/review2018/saisyu/29018700METI.xlsx](http://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/review2018/saisyu/29018700METI.xlsx). (2019년 2월 22일 검색)

으로써, 아시아지역 석탄생산국과의 우호협력 관계 구축 및 강화를 통해 일본 내 석탄 수급의 안정화와 공급채널의 확보를 추진하고 있다.<sup>20)</sup>

본 사업을 총괄 책임 및 관리·평가하는 경제산업성(METI)은 사업의 운영 유지를 위해 총 1,326백만 엔(2017년도 기준)을 책정하고 사업의 주요 운영 주체인 JOGMEC와 KCM에 운영자금을 지원하고 있다(<그림 2>). 먼저, 경제산업성은 JOGMEC에 본 사업의 두 축인 ‘국내초청 연수사업’과 ‘해외파견 연수사업’의 관리를 위해 1,226백만 엔을 지원하며, KCM에 석탄채굴기술에 관련한 신규대응 사업 실시를 목적으로 100백만 엔을 보조금 교부의 형태로 지원하고 있다. 그리고 국내초청 연수사업에서는 KCM이 JOGMEC의 위탁(888백만 엔 규모)을 받아 베트남, 중국, 인도네시아 등 해외 석탄생산국 연수생의 일본현지 초청사업을 추진하고 있으며, 해외파견 연수사업에서는 KCM과 MMR이 JOGMEC의 위탁(각각 133백만 엔, 192백만 엔)을 받아 KCM은 베트남과 중국에, MMR은 인도네시아에 탄광기술자와 지도교원을 현지 파견하는 사업을 추진하고 있다.

전술한 바와 같이, KCM 연수사업은 국내(일본 현지)초청 연수사업과 해외파견 연수사업으로 구성되어 있으며, 구체적으로 국내초청 연수사업은 중국, 베트남, 인도네시아 등 아시아지역 석탄생산국의 탄광기술자를 일본 국내로 초청하여 7-14주의 체류기간 동안 석탄 채굴 및 광산보안 기술을 실제 탄광현장에서 직접 지도하는 연수사업을 주내용으로 하고 있다.<sup>21)</sup> 이 사업은 주로 실내 강의교육과 석탄 갱 내외에서의 현장 실기연수 등을 포함하는 교과과정으로 구성되어 있으며, 해당 연수지도 교원이 통역을 통해 강의교육과 현장 실기연수를 지도하고 있다. 또한 협정체결 국가의 수요에 의거하여, 중국의 경우에는 탄광관리자, 광산보안관리자, 탄광기술자 등에 요구되는 연수과정이며, 베트남의 경우에는 탄광관리자, 탄광기술자를 위한 연수과정이 맞춤형으로 제공되고 있다. 한편, 쿠시로시 정부는 아시아지역 석탄생산국

20) 石油天然ガス・金属鉱物資源機構 (2017), “各産炭國への炭鉱技術移轉に関する覚書等を署名交換” [http://www.jogmec.go.jp/news/release/news\\_06\\_000249.html](http://www.jogmec.go.jp/news/release/news_06_000249.html). (2019년 3월 11일 검색)

21) 중국, 베트남, 인도네시아 등 아시아지역 석탄생산국의 탄광기술자에 대한 국내 초청 연수사업의 경우, KCM 외에도 일본석탄에너지센터(JCOAL), 미쓰이마쓰시마리소스(三井松島リソース)의 나가사키탄광기술연수센터(長崎炭鉱技術研修センター) 등이 경제산업성 산하 유관 정책기구의 위탁을 받아 시행하고 있다.

연수생들과 쿠시로 지역주민과의 문화교류 및 우호증진을 추진하기 위하여 ‘시민교류사업 추진위원회’의 운영과 관련 교류협력 프로그램의 개발 등을 통해 지자체 차원에서 연 10회 이상의 교류사업을 현재 추진하고 있다(<표 4>).

<표 4> 2002-2018년 국내 초청 KCM 연수사업 실적(단위: 명)<sup>22)</sup>

구분	년도	중국	베트남	인도네시아	콜롬비아	계
탄광기술 해외이전 사업	2002	69	77	0	0	146
	2003	95	88	0	0	183
	2004	105	103	0	0	208
	2005	103	103	0	0	206
	2006	109	111	0	0	220
	소계	481	482	0	0	963
산탄국가 석탄산업 고도화 사업	2007	93	91	0	0	184
	2008	90	116	0	0	206
	2009	83	108	0	0	191
	2010	79	102	0	0	181
	2011	69	92	0	0	161
	소계	414	509	0	0	923
산탄국가 석탄채굴 및 보안기술 고도화 사업	2012	0	143	0	0	143
	2013	58	83	0	0	141
	2014	63	82	0	0	145
	2015	56	84	10	0	150
	2016	54	84	12	0	150
	소계	231	476	22	0	729
산탄국가에 대한 석탄채굴 및 보안에 관한 기술이전 사업	2017	52	74	20	0	146
	2018	56	70	20	5	151
	소계	108	144	40	5	297
합계		1,234	1,611	62	5	2,912

▪ 2018년도 실적은 예정 수치임

22) <표 4>는 다음 사이트의 내용을 참고하여 저자가 재구성함. 釧路市役所産業振興部産業推進室 (2018), “これまでも、これからも共に,” <https://www.city.kushiro.lg.jp/common/000068559.pdf>. (2019년 3월 5일 검색), 釧路コールマイン株式會社, <http://www.k-coal.co.jp/training.html>. (2019년 3월 14일 검색), 石炭エネルギーセンター(JCOAL), <http://www.jcoal.or.jp/>. (2019년 3월 14일 검색), 釧路市立博物館, <https://www.city.kushiro.lg.jp/museum/>. (2019년 3월 5일 검색)

그리고 KCM의 해외파견 연수사업은 경제산업성 산하 정책기구(연수사업 1기: NEDO, 연수사업 2기: JOGMEC)의 위탁을 받아 일본석탄에너지센터(JCOAL)와 계약 또는 공동주관의 방식을 통해 일본의 탄광기술자와 전문지도교원을 중국, 베트남, 인도네시아 등 아시아지역 석탄생산국에 장기간 파견을 시행하는 사업으로, 이를 통해 대상국가의 현지 직원들에게 현지 탄광현장에 적합한 기술 활용 및 현장에서 발생 가능한 사고위험 방지 등을 주내용으로 하는 기술교육을 실시하고 있다. 이 사업 역시 협정체결 국가의 현지 수요에 의거하여, 중국의 경우에는 강의교육 및 세미나 방식을 중심으로 석탄 갱내 현장 실무 관련 교육을 실시하고 있으며, 베트남과 인도네시아의 경우에는 석탄 갱내 현장에서 실무교육을 직접 현장 지도하고 있다(<표 5>).

<표 5> 2002-2018년 해외파견 KCM 연수사업 실적(단위: 명)

구분	년도	중국	베트남	인도네시아	계
탄광기술 해외이전 사업	2002	10	35	0	45
	2003	17	40	8	65
	2004	24	50	12	86
	2005	19	85	12	116
	2006	19	115	12	146
	소계	89	325	44	458
산탄국가 석탄산업 고도화 사업	2007	8	165	0	173
	2008	29	202	0	231
	2009	32	244	0	276
	2010	33	183	0	216
	2011	25	374	0	399
	소계	127	1,168	0	1,295
산탄국가 석탄채굴 및 보안기술 고도화 사업	2012	0	429	0	429
	2013	15	492	0	507
	2014	12	457	0	469
	2015	4	230	0	234
	2016	3	169	0	172
	소계	34	1,777	0	1,811
산탄국가에 대한 석탄채굴 및 보안에 관한 기술이전 사업	2017	4	185	0	189
	2018	4	160	0	164
	소계	8	345	0	353
합계		258	3,615	44	3,917

▪ <표 4>의 출처와 동일

▪ 2018년도 실적은 예정 수치임

### 3. 소결

본 장에서는 쿠시로 산탄지역의 지역사회 재활성화에 있어 석탄사업 운영기업의 역할, 특히 KCM의 기존 석탄사업의 계승 운영과 석탄사업 관련 해외 연수사업 추진에 대해 살펴보았으며, 이를 통해 일본 정부는 정부가 주도하는 산탄지역 재활성화 사업 추진의 틀에서 민간의 자발적인 참여를 유도하는 민관 연계협력 모델을 통하여 산탄지역 재활성화 사업을 추진하고 있음을 확인할 수 있었다.

일본의 산탄지역 재활성화 사업은 민관 연계협력의 틀에서, 정부가 사업 위탁, 보조금지원, 자금대출 등 정책 지원을 제공함으로써 기업법인, 지방공공단체와 NPO, 대학 및 연구기관, 현지 지역 주민단체와 협의체 등 민간 역량이 지역사회 재활성화 사업에 자발적으로 참여하고 각자의 역할과 책임을 강화하도록 유도하고 있다.

일본 정부가 추진하고 있는 산탄지역 진흥대책에서는 산탄지역 진흥정책과 전국 종합개발 계획과의 연계, 산탄지역 생활환경 정비의 중시, 개별지역 특성에 맞는 적지적성(適地適性) 산업의 육성 등을 강조하고, 산탄지역 경제활성화 모색과 경제·사회·문화 부문의 지역문제 해결을 위한 ‘지역개발 종합정책’으로 질적 개선을 모색하여 왔다. 그리고 지방정부 차원의 산탄지역 진흥대책인 ‘홋카이도 산탄지역 산업진흥 방침’에서는 쿠시로·소라치 산탄지역 소재 도시들을 대상으로 하여 개별지역의 역사·사회·자연·문화적 특성과 보유자원을 고려한 산업 육성 및 진흥 정책의 추진, 신산업의 창출 및 기업·인재 유치활동의 전개 등을 통해 지역경제 활성화를 추진하는 한편, 개별 산탄 지역·도시들이 타 권역, 유관기관 및 사회단체·전문가 집단과의 연계협력 네트워크 구축을 통해 지역 맞춤형 재활성화 사업을 추진할 수 있도록 지원하고 있다.

특히 이러한 민관 연계협력 틀에서 쿠시로 타이헤이요탄광을 계승한 석탄사업 운영기업인 쿠시로콜마인(KCM)은 경제산업성 산하 정책기구의 ‘산탄국가에 대한 석탄채굴 및 보안에 관한 기술이전 사업’ 위탁 및 재정지원을 통해 베트남, 중국, 인도네시아를 대상으로 자체 보유한 석탄 채탄 및 광산 보안 기술과 관련한 국내초청·해외파견 연수사업을 2002년도부터 추진하고

있다. 이를 통해 산탄지역의 특성과 여건을 최대한 반영한 지역 산업의 보전·활용 가속화 추진과 함께 산탄지역의 산업 경쟁력 강화를 통한 지역 재활성화의 시너지효과 창출에 기여하고 있다.

## V. 쿠시로 산탄지역 지역사회 연구와 일본 전문가 집단의 역할

일본에서는 20세기 말부터 ‘근대 산업발전 유산으로서의 석탄산업 관련 자료 보존’과 ‘탄광 기억의 전승’을 연구주체로 하여 과거 탄광산업이 성행 하였던 홋카이도 및 큐슈·아마구치의 산탄지역을 대상으로 지역사회 커뮤니티에 대한 사회사적인 관점에서의 재조명이 동시다발적으로 진행되어 왔다.

이에 본 장에서는 홋카이도 쿠시로 산탄지역의 재활성화에 있어 전문가 집단의 역할, 특히 지자체 정부, 지역 내 자료관, 석탄사업 운영기업, 탄광중사자들과 연계 협력하여 석탄산업 및 산탄지역과 관련한 자료의 발굴·수집, 기록·보존, 관리·활용 등에 있어 민관 연계협력의 공동연구 사업을 활발히 추진하고 있는 ‘산탄지역연구회’, ‘와세다대학 문학학술원’, ‘전국 석탄산업 관련 박물관 등 연수교류회’ 등 전문가 집단의 연구사업에 대해 살펴보고자 한다.

### 1. 산탄지역 연구회의 산탄지역 연구사업

산탄지역 연구회(Japan Association for the study of Former COalField: 이하 JAFCOF)는 인적교류, 연구활동 및 교류, 자료의 수집·활용, 지역재생 연구의 활성화 등을 목적으로 2008년부터 결성된 일본 국내 산탄지역 관련 연구 전문가 집단으로, JAFCOF의 연구사업 활동영역은 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 산탄지역 도시재생 분야의 관계자간 교류협력을 통한 국내외 네트워크 추진으로, 일본의 주요 탄전 관련 연구자·현지 큐레이터·사회단체활동

가와의 연구 협력을 통해 전국의 주요 탄전을 연계하는 네트워크 사업을 진행하고 있다.<sup>23)</sup>

둘째, 학술심포지움 개최 및 연구논문의 집필·출판을 통한 홍보활동 추진으로, JAFCOF는 삿포로가쿠인(札幌學院)대학, 와세다(早稻田)대학, 비바·이와미자와(美唄·岩見澤)의 NPO법인 ‘탄광의 기억 추진 사업단(炭鉱の記憶推進事業団)’, 웨일즈 스완지대학 등 국내외 대학 및 연구기관과 함께 산탄지역의 지역재생과 사회교육 등과 관련한 연구내용을 교류하고 성과를 발간하고 있다.

셋째, 산탄지역의 유관 사회문화 자료의 통합 및 아카이브 작업 추진으로, 광범위하게 산재되어 있는 석탄산업·탄광 관련 자료, 소재 및 서지 정보 등을 통합하여 문헌종합목록과 탄광관련 용어집 등을 발간하고 있으며, 협력 관계에 있는 ‘탄광의 기억 추진 사업단’의 이와미자와 관리센터가 소장하고 있는 관련 문헌자료를 일체 디지털화하여 보관하고 있다. 또한, 조반탄광 관련 자료에 있어서 후쿠시마(福島)대학, 와세다대학과 아카이브를 공동 구축하고 있으며, 홋카이도지역 탄광 관련 자료에 있어서는 게이오기주쿠(慶応義塾)대학, 오하라(大原)사회문제연구소, 쿠시로시립박물관 등과 협력체제 구축을 통해 탄광자료의 수집·활용을 통한 산탄지역 연구를 진행하고 있다.

넷째, 산탄지역 지역재생 연구의 활성화 추진으로, 산탄지역의 문화생활사에 대한 인터뷰 및 기록 활동, 자료DB 구축을 통한 생활사 아카이브 복원(인구조사 데이터를 이용한 산탄지역의 변천과정, 탄광관련시설 및 주거지역의 변화상 등), 국내외 산탄지역 사례 비교연구 등을 통해 산탄지역 지역재생 연구의 활성화에 적극적으로 기여하고 있다.

특히, JAFCOF 연구자들은 홋카이도 쿠시로 산탄지역의 석탄산업, 탄광 및 지역사회에 관련한 연구를 다음의 사업 영역을 통해 수행하고 있다.

첫째, JAFCOF에서는 2002년 1월 30일에 폐광된 타이헤이요탄광 직원 및 관계자를 대상으로 폐광 당시의 직무와 재취업 실태에 대한 1차적인 조사를

23) JAFCOF에서는 일본 국내네트워크 추진 방면에서 홋카이도의 쿠시로탄전과 이시카리(石狩)탄전, 후쿠시마현 조반탄전, 야마구치현 우베(宇部)탄전, 후쿠오카현의 치쿠호(筑豊)탄전과 미이케(三池)탄전, 나가사키현 다카시마(高島)탄전 등에 소재하는 탄광회사 및 관계자, 석탄산업·산탄지역 관련 연구자들과의 네트워크를 구축하고 있으며, 국외네트워크 추진 방면에서 사우스웨일즈와의 학술심포지움 연례 개최를 통해 교류·협력 관계를 구축하고 있다.

가장 초창기 연구로서 실시하였다. 탄광 폐광에 따라 퇴직자의 일부를 방문 조사원으로 채용하는 등 일자리 창출 사업의 일환으로 실시된 본 조사는 타이헤이요탄광의 석탄산업 관련 기록을 일괄 수집하고 학술자료로서 보존하는 것을 목적으로 하였으며(須藤直子 2012), 연구 전문가 집단의 주도하에 탄광노동자 및 관계자의 ‘탄광의 기억’을 수집·기록하는 ‘방문청취조사’ 방식, 탄광지역 지역사회 커뮤니티의 경제활동 및 생활상에 관련된 실제 자료들을 수집·기록하는 ‘자료 전수조사’ 방식, 탄광 관련 신문보도 기사들을 수집·기록하는 ‘관련 기록조사’ 방식 등의 조사방법<sup>24)</sup>을 통해 타이헤이요탄광 및 협력사, 탄광노동자(이직자 및 쿠시로시에 거주하는 퇴직자 모임 회원 등) 등이 보유하고 있는 탄광 관련 정보와 자료를 수집·조사하고, 쿠시로시 석탄산업의 역사와 현황에 관련한 기록을 보존·관리하는 것을 주된 내용으로 진행되었다(嶋崎尚子 2014).

둘째, JAFCOF에서는 KCM의 쿠시로탄광이 1920년 설립된 타이헤이요탄광의 석탄사업을 계승하여 현재에도 일본 내 유일하게 갱내채굴 사업을 운영하는 점에 착안하여 타이헤이요탄광의 급여체계, 직무·직능, 조직구조와 관련한 제도분석을 통해 광부(블루칼라)와 직원(화이트칼라)이 혼합 구성된 노동조합 체제 운영, 고정급 중심의 급여체계로의 전환 등과 같은 인적자원 관리의 신분차별 철폐와 노사관계의 안정화 모색 등을 타이헤이요탄광 사업이 장기간 존속 가능했던 요인으로 분석(島西智輝 2013)하는 동시에, 광해

24) 특히, ‘방문청취조사’에서는 2002년 9월 1일부터 총 3,503명(폐광 당시 해고자 1,066명, 협력사 직원 259명, 이전 석탄산업 합리화 조치에 따른 조기퇴사자 158명, 탄광퇴직자 2,000명 등)을 대상으로 설문조사와 면접조사 등의 방식을 통해 탄광 이직자의 동향 정보와 타이헤이요탄광의 역사 관련 정보를 수집·조사하였고, ‘자료 전수조사’의 경우, 탄광이직자, 협력사이직자, 조기퇴사자, 탄광퇴직자, 탄광회사 및 협력사(갱내 하청 7개사 및 갱외 하청 12개사), 노동조합 및 관련조합 21개사 등을 대상으로 탄광 회사경영 및 채탄작업 관련 실제 자료와 회사발간 및 근무자 기록의 간행물, 사진자료 등에 대한 수집·조사를 진행하였으며, ‘관련 기록조사’에서는 타이헤이요탄광, 쿠시로탄전 소재 기타 탄광, 석탄산업에 관련된 신문기사과 일본 석탄산업의 주요 동향 및 산탄지역 실태와 관련한 신문 기사를 중심으로 1942년 11월부터 2002년까지의 홋카이도 신문 보도 기사를 수집·조사하였다. 이러한 조사들을 기반으로 하여 JAFCOF에서는 타이헤이요탄광회사 직원과 협력사 직원을 대상으로 폐광 이후 7개월 시점 및 3년 시점에 대해 각각 두 차례의 폐광 이직자 재취업 현황 조사를 통해 폐광이직자의 폐광 당시 연령과 근속년수가 그들의 재취업에 유의미한 영향을 미쳤던 요인이었음을 분석·도출하였다(須藤直子 2015).

(鑛害)에 대한 효과적인 관리와 채탄작업 효율성 제고를 위한 타이헤이요탄광의 채탄기술 개발 및 발전이 일본 석탄산업 합리화 정책의 최종단계인 ‘포스트 8차 석탄정책’ 기간까지 장기간 운영 가능케 하였던 요인으로 평가하였다(清水拓 2014).

셋째, JAFCOF에서는 쿠시로 타이헤이요탄광 외에도 홋카이도 쿠시로탄전(釧路炭田)에 소재하는 쇼로탄광(庶路炭礦)과 샤쿠베츠탄광(尺別炭礦)의 폐광조치 전후 시기를 대상으로 하여 쿠시로 산탄지역의 역사기록과 보존이라는 관점에서 산탄지역 전반의 연구를 수행하고 있다. 특히, 쇼로탄광에 대해서는 탄광 노조관계자의 강연 내용을 활용하여 폐광조치 전후 시기 탄광의 역사를 수집·기록해 왔으며(笠原良太 外 2016), 샤쿠베츠탄광에 대해서는 폐광 결정 이후 샤쿠베츠탄광중학교의 폐교조치 전후 상황을 기록하는 동시에, 폐교 진행과정에서 부모의 재취업·이사·전학 등으로 인해 지역 진출을 경험해야 했던 중학생들이 당시 작성했던作文 내용을 대상으로 한 연구를 통해 탄광 폐광조치가 성장기 청소년에 미치는 영향과 의식의 변용에 대한 분석(新藤慶 2016)을 시도하는 한편, ‘석탄산업 구조조정과 석탄산업 합리화 정책 시행이 산탄지역 사회, 탄광노동자 당사자 뿐만 아니라 노동자의 가족, 특히 청소년들의 삶의 변화에 있어 다양한 측면에서 지대한 영향을 미칠 수 있음’을 제시하였다(嶋崎尚子·笠原良太 2016).

넷째, JAFCOF에서는 산탄지역의 생활사 발굴과 해당 지역에 대한 ‘집합적 기억’의 전승이라는 관점에서 홋카이도 산탄지역의 탄광주부회 및 탄광주부협의회에 관련한 연구 역시 진행하고 있다. JAFCOF는 우타시나이(歌志内)시 소재의 소라치(空知)탄광주부회, 아시베쓰(芦別)시 소재의 미쓰이아시베쓰(三井芦別)탄광주부회, 미카사(三笠)시 소재의 호로나이(幌内)탄광주부회, 쿠시로시 소재의 타이헤이요탄광주부회 등 홋카이도 주요 산탄지역의 탄광 도시를 중심으로 활동하였던 ‘탄광주부회’와 ‘일본 도시탄광주부협의회(道炭婦協)’의 ‘탄광의 기억’에 대한 기초자료를 수집하고, 주부들이 주체가 되어 추진되었던 탄광주부회 활동이 지역사회에서 차지하였던 역할과 정체성, 그리고 여성의 사회활동에 미쳐 왔던 영향관계 및 현재에까지 이어지는 연속성 등에 대한 고찰에 중점을 두고 탄광주부회 및 탄광주부협의회 관계자들에 대한 청취조사와 관련 자료 수집·정리 작업을 수행하여 왔다(西城戸誠 外 2015).

## 2. 민관 연계협력의 공동연구 사업 추진

일본 쿠시로 산탄지역 연구는 먼저, 2002년 1월 타이헤이요탄광이 폐광됨에 따라 석탄산업 관련 자료의 보존을 위해 지자체 정부 산하의 전문가 집단인 ‘쿠시로시 총무부 지역사료실(釧路市總務部地域史料室)’의 ‘지역사료 조사연구 전문위원회(地域史料調査研究専門委員會)’, ‘쿠시로시 중앙도서관 향토행정자료실(釧路市中央図書館郷土行政資料室)’이 주축이 되어 타이헤이요탄광 퇴직노동자 모임인 ‘타이헤이요탄광 관리직 쿠시로클럽’과의 상호 연계 및 협력을 통해 타이헤이요탄광 관련 자료에 대한 수집·기록, 보존 및 관리 작업을 추진하여 왔다.

특히, 쿠시로시 총무부 지역사료실에서는 2002년도 ‘긴급지역 고용창출 특별대책 추진사업 보조금(緊急地域雇用創出特別對策推進事業補助金)’을 교부받아 타이헤이요탄광 노동자의 청취 조사를 통한 탄광기록 복원 및 전승 사업(‘炭鉱に生きた人によるヤマの記録づくり’)을 신규 고용창출 사업의 일환으로 추진하였다(嶋崎尙子 2014). 그리고 타이헤이요탄광 관리직 쿠시로클럽은 폐광 직후인 2002년 5월 자료수집 및 기업사 연보 간행작업의 착수를 통해, 같은 해 10월에 타이헤이요탄광 채탄 기계화 발전과 관련하여 『타이헤이요탄광의 82년[太平洋炭礦の八十二年: 創業(大正九年)-閉山(平成十四年)]』을 간행하였으며, 2005년 5월 쿠시로시정부 교육위원회의 지역사료 사업 일환으로 개설된 ‘타이헤이요탄광 자료실’<sup>25)</sup>을 운영·관리하고 있다.<sup>26)</sup>

한편, 일본의 주요 사립대학인 와세다대학의 문학학술원에서는 쿠시로 산탄지역의 석탄산업 조사연구를 목적으로 2013년에 홋카이도 쿠시로시와 상호 협정을 맺고 민관 공동연구를 진행하고 있다(『釧路新聞』 2017/09/22).

공동연구 사업의 책임을 담당하고 있는 시마자키 교수는 ‘현존하는 탄광

25) 타이헤이요탄광 자료실(쿠시로시립 시로야마(城山)초등학교 내 소재)에서는 쿠시로시의 중요한 근대화 산업문화 유산으로 전승되어 온 타이헤이요탄광회사 경영 관련 자료 약 600점과 노동조합 관련 자료(노조결성 당시에서부터 59년간 노사협상 관련 전체 기록, 탄광노조신문, 조합복리후생 관련 서류 700점) 등을 포함한 노사측 자료들이 5개 부문의 25개 항목에 걸쳐 정리·보관되어 일반 대중에 공개되고 있다.

26) 釧路市議會事務局 (2016), “市政のあらまし,” <https://www.city.kushiro.lg.jp/common/000091434.pdf>. (2019년 3월 5일 검색)

과 쿠시로연구(“生きている炭鉱”と釧路研究) 사업을 통해 타이헤이요탄광과 KCM을 주요 연구대상으로 하여, 탄광노동자의 현장 노동 실태, 탄광노동자 가족의 삶, 산탄지역의 실상 등을 기록하고, 폐광된 타이헤이요탄광을 계승운영하고 있는 KCM의 지속성과 변용을 노사관계 및 제반 기술(채광·선탄·광산보안 등) 현황 등의 측면에서 비교분석하는 연구를 진행하고 있다. 한편, 석탄산업 관련 연구에만 국한되지 않고 쿠시로 산탄지역의 대표적인 산업인 어업·수산물가공업, 목재가공·제지업 등에까지 연구범위를 확장하여 쿠시로 산탄지역 재활성화와 산업진흥 정책 추진에 있어 지역산업 전반에 대한 검토를 수행하고 있다(嶋崎尙子 2018).

그리고 와세다대학 문학학술원은 2015년 가을에 쿠시로서립박물관과 인턴십에 관련한 양해각서 체결을 통해 쿠시로 산탄지역 지역사회 현지와 더욱 강화된 협력체제를 구축하고 있다. 이러한 쿠시로-와세다 공동연구 협정은 지역사회(쿠시로시)와 대학 연구기관(와세다대학)이 상호 연계 강화 및 협력관계 구축을 통해 산탄지역의 역사적 경험과 관련 학술연구 사업을 연계시키고 상호 보완을 추진하는 데 있어 핵심적인 역할을 담당하고 있는 것으로 평가된다.<sup>27)</sup>

실제로, 이 협정을 통해 지역사회가 보유하고 있는 산탄지역 재활성화를 위한 학술연구 자원이 대학 연구기관에 제공되는 동시에, 대학이 보유한 우수한 인적 자원 및 네트워크, 다양한 학술연구 사업 노하우 등이 지역사회와 공유되고 있다. 특히, 쿠시로시에서는 교육·연구 활동 및 국제 학술문화 교류 등 분야에서 와세다대학과의 상호 연계 및 협력을 통해 지자체 차원에서의 교육·학습 활동의 질적 향상을 추진하는 한편, 공동연구 활동 및 성과를 산탄지역 재활성화와 지역재생 사업 전반에 적극적으로 활용하고 있다.

또한, 일본 내 지자체 행정기관, NPO(독립행정법인), 박물관·자료관에 종사하는 큐레이터와 석탄산업·산탄지역 관련 연구자 및 교원을 중심으로 하여 일본 국내외 다양한 분야에서 활동하고 있는 석탄전문가와 탄전지역 재생 전문가들로 구성되어 있는 ‘전국 석탄산업 관련 박물관 등 연수교류회(全國石炭産業關連博物館等研修交流會: 이하 진탄박연)’에서는 2011년 홋카이

27) 釧路市教育委員會 (2016), “平成28年第18回11月定例会會議錄,” <http://www.city.ku-shiro.lg.jp/common/000099232.pdf>. (2019년 3월 5일 검색)

도 쿠시로시에서 제1회 포럼 개최를 필두로 하여 매년 하반기 주요 산탄지역 도시 개최의 정례화를 통해 주요 산탄지역의 현지 시찰·견학 및 해당 지역사회 커뮤니티 공청회 개최, 산탄지역 연구 관련 학술보고·연구교류회 및 지역재생 관련 학술 심포지엄 등을 진행하고 있다(<표 6>).

특히, 2018년 10월 19-22일에는 우리나라 강원도에서 제8회 포럼 개최를 통해 대한석탄공사 장성광업소(강원 태백시 소재) 채탄현장과 제2수갱, 장성지역 도시재생 사업 현장 등을 현지 시찰하는 한편, 한일 산탄지역의 석탄 산업 현황 및 산탄지역 재활성화 사업 추진방안 모색 등의 의견 교류 등을 진행한 바 있다(『에너지타임즈』 2018/10/22; 『한국에너지』 2018/10/22; 『강원일보』 2018/10/23). ‘전탄박연’에서는 이러한 산탄지역 재활성화 관련 연수 교류 사업을 통해 주요 산탄지역을 거점으로 하는 일본 석탄산업의 역사 및 발전과정에 대한 연구조사와 함께 산탄지역 커뮤니티의 사회·문화 활동 등을 홍보 및 재조명하는 한편, 관련 큐레이터, 연구자, 유관단체 관계자와의 인적교류 활성화와 지역연구의 협력네트워크 구축을 적극적으로 추진하고 있다.

<표 6> 전탄박연 교류회 회차별 개최일자 및 지역

회차	개최기간	개최지	회차	개최기간	개최지
제1회	2011. 10. 22-25	홋카이도 쿠시로 (北海道釧路)	제5회	2015. 10. 16-19	후쿠오카현 미이케 (福岡縣三池)
제2회	2012. 11. 23-26	나카사키현 나가사키 (長崎縣長崎)	제6회	2016. 10. 21-24	홋카이도 이시카리 (北海道石狩)
제3회	2013. 11. 22-25	후쿠오카현 치쿠호 (福岡縣筑豊)	제7회	2017. 10. 20-23	야마구치현 우베 (山口縣宇部)
제4회	2014. 10. 18-21	후쿠시마현 조반 (福島縣常磐)	제8회	2018. 10. 19-22	한국·강원도

▪ 木村至聖(2018)의 내용을 참고하여 저자 재구성

### 3. 소결

본 장에서는 쿠시로 산탄지역의 지역사회 재활성화에 있어 전문가 집단

의 역할, 특히 석탄산업 및 산탄지역과 관련한 자료의 발굴·수집, 기록·보존, 관리·활용 등에 있어 민관 연계협력의 공동연구 사업을 활발히 추진하고 있는 ‘산탄지역연구회’, ‘와세다대학 문학학술원’, ‘전국 석탄산업 관련 박물관 등 연수교류회’ 등 전문가 집단의 연구사업들을 살펴 보았다. 이를 통해 일본의 전문가 집단은 지자체 정부, 지역 내 자료관, 석탄사업 운영기업, 탄광 종사자들과 연계 협력하여 산탄지역의 역사·인문·사회적 배경과 맥락을 고려하여 지역 자체의 특색 있는 산탄지역 재활성화 사업을 추진하고 있음을 확인할 수 있었다.

이러한 쿠시로 산탄지역 ‘재생’ 모델은 국내에 다수 소개 및 논의되었던 유바리 산탄지역 ‘개발’ 모델과 차별화될 수 있는 사례로 판단된다. 유바리 산탄지역 ‘개발’ 모델의 경우 산탄지역의 역사·인문·사회적 배경과 맥락을 고려하지 않은 채 대규모 자금 차입과 개발사업의 무리한 추진을 통해 지방 정부의 재정 파탄을 야기하였던 대표적인 사례인 반면, 쿠시로 산탄지역 ‘재생’ 모델에서는 지역 고유의 창조적인 스토리텔링에 기반을 둔 역사·문화·지역산업·관광 관련 사업의 발굴을 통해 산탄지역 문화 및 석탄산업 유산을 활용한 전승사업 추진과 ‘탄광의 기억’에 대한 발굴·보존·활용 작업에 기초한 지역사회 재활성화 사업의 특징을 확인할 수 있다.

일본의 석탄산업 및 산탄지역 관련 연구 전문가 집단은 쿠시로 산탄지역의 ‘근대 산업발전 유산으로서의 석탄산업 관련 자료 보존’, ‘탄광 기억의 전승’과 관련하여 산탄지역 내 각계 각층과 연계·협력하여 관련 자료의 발굴·수집, 기록·보존, 관리·활용 등에 있어 공동연구 사업을 활발히 진행하고 있다. 이러한 전문가 집단이 주체가 되어 추진되는 연구사업들은 지역 재개발 및 재활성화 사업 이후 자칫 훼손될 수 있는 지역 고유의 역사·사회·문화 관련 자료와 ‘탄광의 기억’을 보존하는 한편, 산탄지역 커뮤니티를 관통하는 가치관과 문화의 연속성을 현재와 미래에까지 유지하는 데 기여하고 있다.

## VI. 결론

본 연구에서는 일본의 주요 산탄지역 중 하나인 홋카이도 쿠시로 산탄지

역에서 추진되고 있는 지역사회 재활성화 추진 사례를 중심으로 하여 산탄 지역 재활성화에 있어서 중앙·지방정부, 석탄사업 운영기업, 관련 연구 전문가 집단 등의 역할과 사업 내용에 대해 살펴보았다.

우리나라에서도 화석연료 의존도 감소, 석탄발전 단계적 감축, 신재생·친환경에너지의 사용 및 보급 확대 등 에너지정책의 패러다임 변화와 석탄산업 사양화 추세가 출현됨에 따라 1989년도부터 석탄산업 합리화 정책이 시행되어 왔으며, 이에 대해 폐광지역의 개발과 경제회생을 목적으로 근거법인 ‘폐광지역 개발지원에 관한 특별법’ 제정과 함께, 관련 국책사업 및 지방정부 차원의 폐광지역 진흥사업들이 꾸준히 시행되어 왔다.

그러나 폐광지역의 지속가능한 경제적 자립을 위하여 ‘폐특법’ 제정 이후 현재까지 추진되었던 사업들은 국가의 폐광지역 재생사업 관련 기본계획 및 사업진행 과정에서의 감독·규제 부재, 지방정부의 단순하고 조급한 폐광지역 개발 관련 사업 추진, 관련 정책수립 과정에서의 전문가 집단의 자율성 및 학문적 엄격성 제약 등의 원인(이태원 2014)으로 인하여 폐광지역의 산업·경제 침체, 열악한 교육·의료·주거 환경, 폐광지역 주민들의 ‘삶의 질’ 미개선, 폐광지역 인구의 지속적인 감소 등의 문제를 효과적으로 해결하지 못하고 있다.

이에, 본 연구에서는 일본 중앙정부의 산탄지역 재활성화 추진 관련 법제도 구축과 지방정부(홋카이도·쿠시로시 정부)의 산탄지역 진흥정책 시행, 타이헤이요탄광을 계승한 쿠시로콜마인(KCM)의 산탄지역 재활성화 관련 사업 운영, 그리고 관련 연구 전문가 집단들이 산탄지역의 ‘근대 산업발전 유산으로서의 석탄산업 관련 자료 보존’ 및 ‘탄광 기억의 전승’과 관련하여 민관이 연계·협력하여 추진하고 있는 공동연구 사업 등의 측면에서 일본 쿠시로 산탄지역의 지역사회 재활성화 추진 사례에 대하여 고찰하였다. 쿠시로 산탄지역 지역사회 재활성화 모델과 관련 추진사업에 대한 고찰을 통해 첫째, 산탄지역 재활성화 관련 법제도 설계에 기반을 둔 산탄지역 재활성화 관리체계의 효과적인 관리, 둘째, 정부 주도의 산탄지역 재활성화 사업 추진의 틀에서 민간의 자발적인 참여를 유도하는 민관 연계협력 모델을 통한 산탄지역 재활성화 사업의 추진, 셋째, 산탄지역의 역사·인문·사회적 배경과 맥락을 고려한 지역 자체의 특색 있는 산탄지역 재활성화 사업의 추진 등이

‘한국형’ 폐광지역 지역사회 재활성화 사업의 지속가능한 발전에 대한 논의와 향후 방향성에 대한 검토를 위한 의의와 시사점으로 도출 가능하였다.

본 연구에서 논의한 일본 산탄지역 재활성화 사업 추진의 전반적인 흐름과 쿠시로 산탄지역의 지역사회 재활성화 사례는 우리나라 폐광지역 재활성화 사업의 안정적이고 지속가능한 발전 방안을 논의하고 모색하는 데 있어 의의와 시사하는 바를 제공할 수 있는 주요국 정책제도 동향 자료이자, 정책 판단근거가 될 수 있을 것으로 판단된다.

한편, 일본의 산탄지역 재활성화 사업 모델 및 쿠시로 산탄지역의 재활성화 사업 기법에 대해서 맹목적인 수용보다는 비판적인 연구검토와 사례적용이 선행될 필요도 존재한다. 한때 산탄지역 재활성화 정책의 모범사례로서 우리나라에도 많이 소개가 되었던 일본 유바리 산탄지역 ‘개발’ 모델이 중국에는 지방정부 재정 과탄을 야기한 실패 사례가 된 점(『日經電子版』 2014/01/07)에 대해, 한국형 폐광지역 지역사회 재활성화 사업의 지속가능한 발전 방안을 모색하는 데 있어서 타산지석과 반면교사의 교훈을 얻어야 한다.

그리고 우리나라 폐광지역의 역사·인문·사회적 배경과 맥락, 도시별·지역별 여건과 현실상황에 대한 폭넓고 심도 있는 고려를 수반하여 한국형 폐광지역 지역사회 재활성화 사업의 향후 추진 방향에 대한 논의를 심화시켜야 하며, 이를 통해 석탄산업의 쇠퇴와 사양화에 따른 산탄지역의 도시쇠퇴 및 인구유출뿐만 아니라, 저출산·고령화로 인한 인구절벽과 지역불균형 발전에 따른 지방소멸 위기가 급격히 진행되고 있는 현 시대적 변화에 중앙·지방 정부와 민간 역량이 적극적으로 연계·협력하여 보다 능동적인 정책으로 대응할 필요가 있다.

## | 참고문헌 |

### 1. 논문 및 단행본

- 고도인 (2014). “지역재생 사업의 성과영향 요인 분석: 폐광지역 7개 시·군을 중심으로.” 『한국지역개발학회지』 제26권. 제3호, pp. 181-206.
- 고도인·조명래 (2014). “폐광지역 재생사업의 현황과 성과분석: 태백시 등 7개 시·군을 중심으로.” 『GRI연구논총』. 제16권. 제3호, pp. 305-328.
- 김만재 (1996). “탄광도시의 성장과 쇠퇴: 태백시의 사례연구.” 『한국지역개발학회지』. 제8권. 제2호, pp. 1-18.
- 김승희·문영기 (2013). “폐광지역 개발사업 성과분석과 지역개발 방향에 관한 연구.” 『사회과학연구』. 제52권. 제1호, pp. 155-188.
- 김원동 (2010). “강원도 폐광지역의 쟁점과 미래 전망 그리고 대응전략: ‘강원랜드’와 ‘폐특법’을 중심으로.” 『사회과학연구』. 제49권. 제2호, pp. 133-181.
- 김철영 (2013). “대학과 지역의 협력을 통한 지역사회 활성화 방향에 관한 연구: 일본의 대학과 지역이 연계하는 마을만들기 추진실태를 중심으로.” 『도시설계』. 제14권. 제5호, pp. 65-78.
- 노지현 (2016). “탄광지역 노동자의 생애사 연구: 탄광촌 키드에서 카지노 방랑자로.” 『비판사회정책』. 51호, pp. 521-563.
- 노효련 (2015). “생태체계 요인이 폐광지역 주민의 생활만족도에 미치는 영향.” 『한국산학기술학회논문지』. 제16권. 제10호, pp. 6869-6877.
- 손승호 (2007). “일본의 대학-지역사회 파트너십과 도시 재활성화.” 『한국도시지리학회지』. 제10권. 제2호, pp. 105-117.
- 이인혜 (2005). “카지노 유치지역 주민의 도박 참여 및 도박 중독 실태와 삶의 만족도: 강원도 폐광지역을 중심으로.” 『한국심리학회지: 문화 및 사회문제』. 제11권. 제4호, pp. 67-82.
- 이태원 (2014). “강원도 폐광지역 개발사업 분석: 국가 지방정부 그리고 전문가집단의 역할을 중심으로.” 『사회과학연구』. 제53권. 제1호, pp. 37-75.
- 이태희·박소은·김태현 (2016). “일본의 대학-지역사회 협력을 통한 도시재생에 관한 연구: 요코하마시와 요코하마시립대학교 간의 협력 사례를 중심으로.” 『대한지리학회지』. 제51권. 제1호, pp. 57-75.
- 정진성 (2013). “일본의 산탄지역 진흥정책: 산업구조 조정정책에서 지역개발정책으로.” 『일본비평』. 8호, pp. 260-295.
- 최민욱·김오석·김걸 (2018). “일본 도쿄도의 도시재생 정책과 시사점: 특정·도시재생

- 긴급정비 지역의 사례.” 『한국도시지리학회지』. 제21권. 제1호, pp. 35-51.
- 嶋崎尚子 (2014). “釧路地域資料アーカイブズの意義と課題: <實體としての炭鉱>と<記憶としての炭鉱>の架け橋.” *Waseda Rilas Journal*. No. 2, pp. 7-17.
- \_\_\_\_\_. (2017). “炭鉱閉山と労働者・家族のライフコース: 産業時間による説明の試み.” 岩上眞珠・池岡義孝・大久保孝治. 『変容する社会と社会学 - 家族・ライフコース・地域社会』. 東京都: 学文社, pp. 152-176.
- 木村至聖 (2018). “日本の主な産炭地の紹介.” 日韓の炭鉱地域シンポジウムと民間交流会. 韓国江原道, 全国石炭産業関連博物館等研修交流会, pp. 1-17.
- 松本裕之 (2006). “釧路コールマインとアジア産炭国における技術および人材交流.” 『資源と素材』. No. 122, pp. 542-545.
- 外川健一 (2003). “ポスト石炭としての環境産業振興政策: とくに廃棄物処理・リサイクルビジネスを題材に.” 『九州大学学術情報リポジトリ』. Vol. 69. No. 3・4, pp. 331-347.
- 中澤秀雄・嶋崎尚子 (2018). 『炭鉱と「日本の奇跡」石炭の多面性を掘り直す』. 東京都: 青弓社.

## 2. 기타

- 嶋崎尚子 (2018). ““生きている炭鉱”と釧路研究V: 石炭産業の新たな轉換と釧路.” 東京都: 早稻田大学文学部社会学コース.
- 嶋崎尚子・笠原良太 (2016). “尺別炭礦の閉山と子どもたち.” 『JAFCOF釧路研究会リサーチ・ペーパー』. Vol. 7. 東京都: 産炭地研究会.
- 島西智輝 (2013). “太平洋炭礦の長期存続要因.” 『JAFCOF釧路研究会リサーチ・ペーパー』. Vol. 8. 東京都: 産炭地研究会.
- 笠原良太・石川孝織・嶋崎尚子 (2016). “炭鉱マンから行政マンへ.” 『JAFCOF釧路研究会リサーチ・ペーパー』. Vol. 8. 東京都: 産炭地研究会.
- 木村至聖・玉野和志・西城戸誠・井上博登・平井健文 (2017). “炭鉱の記憶にもとづく地域再生.” 『JAFCOF釧路研究会リサーチ・ペーパー』. Vol. 1. 東京都: 産炭地研究会.
- 西城戸誠・大國彦彦・久保ともえ・井上博登 (2015). “太平洋炭鉱主婦會の記録.” 『JAFCOF釧路研究会リサーチ・ペーパー』. Vol. 5. 東京都: 産炭地研究会.
- 須藤直子 (2012). “「ヤマに生きた人」調査分析(1): 調査概要と基礎集計.” 『JAFCOF釧路研究会リサーチ・ペーパー』. Vol. 1. 東京都: 産炭地研究会.
- \_\_\_\_\_. (2015). “「ヤマに生きた人」調査分析(2): 太平洋炭礦閉山離職者の再就職過程.” 『JAFCOF釧路研究会リサーチ・ペーパー』. Vol. 6. 東京都: 産炭地研究会.

- 新藤慶 (2016). “炭鉱閉山がもたらす子どもの生活と意識の変容.” 『JAFCOF釧路研究会リサーチ・ペーパー』, Vol. 9. 東京都: 産炭地研究会.
- 正岡寛司 (2007). “炭鉱労働者の閉山離職とキャリアの再形成: 旧常磐炭礦K.K. 礦員の縦断調査研究.” 東京都: 早稲田大學文學部常磐炭礦アーカイブ研究室.
- 清水拓 (2014). “太平洋炭礦における採炭の機械化過程.” 『JAFCOF釧路研究会リサーチ・ペーパー』, Vol. 3. 東京都: 産炭地研究会.
- 산업통상자원부 (2016). “30년 이상 노후 석탄발전 10기 폐지.” 보도자료.
- \_\_\_\_\_ (2017). “제8차 전력수급기본계획(2017-2031).” 보도자료.
- “석탄공사 장성광업소 채탄현장 방문한 ‘日 석탄전문가그룹.’” 『에너지타임즈』, 2018년 10월 22일.
- “日 석탄산업 연수교류회원 장성광업소 방문.” 『강원일보』, 2018년 10월 23일.
- “日 석탄 전문가들, 장성광업소 채탄현장 등 방문.” 『한국에너지』, 2018년 10월 22일.
- “태백시, 과산한 일본 유바리시 벤치마킹하다가 실패도 답습.” 『연합뉴스』, 2019년 2월 22일.
- “「財政破綻」は實際にどういうことなのか, 夕張市長鈴木直道(1).” 『日経電子版』, 2014년 1월 7일.
- “早大大学院 共同研究で石炭産業を調査／釧路.” 『釧路新聞』, 2017년 9월 22일.
- “釧路の火力發電、稼働を20年11月に延期.” 『日本經濟新聞』, 2018년 12월 26일.
- 經濟産業省 (2018). “平成30年度行政事業レビューシート.” [http://www.meti.go.jp/information\\_2/publicoffer/review2018/saisyu/29018700METI.xlsx](http://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/review2018/saisyu/29018700METI.xlsx). (2019년 2월 22일 검색)
- 經濟産業省資源エネルギー廳 (2009). “我が國石炭政策の歴史と現状.” [http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources\\_and\\_fuel/coal/japan/pdf/23.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources_and_fuel/coal/japan/pdf/23.pdf). (2019년 2월 22일 검색)
- 經濟産業省資源エネルギー廳 (2014). “石炭政策について.” [http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources\\_and\\_fuel/coal/policy.html](http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources_and_fuel/coal/policy.html). (2019년 2월 22일 검색)
- 經濟産業省地域經濟産業グループ (2018). “地域活性化の観点からの近代化産業遺産の保存・活用について.” [http://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/chiiki\\_keizai/pdf/007\\_02\\_00.pdf](http://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/chiiki_keizai/pdf/007_02_00.pdf). (2019년 2월 22일 검색)
- 北海道廳環境エネルギー室 (2012). “空知・釧路産炭地域新産業創造等基金活用額の累計値.” <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ssa/h24seikasihyou-keizai/05030204-santanchiikishinsangyousouzoutoukikin.pdf>. (2019년 2월 25일 검색)
- 北海道廳環境エネルギー室 (2017). “北海道産炭地域産業振興方針.” <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/kke/coal/santanhousin.htm>. (2019년 2월 25일 검색)

- 石油天然ガス・金属鉱物資源機構 (2017). “各産炭國への炭鉱技術移轉に關する覺書等を署名交換.” [http://www.jogmec.go.jp/news/release/news\\_06\\_000249.html](http://www.jogmec.go.jp/news/release/news_06_000249.html). (2019년 3월 11일 검색)
- 松本裕之 (2014). “日本における石炭採掘技術の現状 - 釧路コールマインの現状と新たな展開.” <https://www.kaneko-lab.iis.u-tokyo.ac.jp/event/20140225/20140225-5.pdf>. (2019년 3월 14일 검색)
- \_\_\_\_\_ (2018). “釧路火力發電所建設の経緯と概要.” [http://www.kushiro-rc.gr.jp/meeting\\_report/2017\\_2018/37/](http://www.kushiro-rc.gr.jp/meeting_report/2017_2018/37/). (2019년 3월 14일 검색)
- \_\_\_\_\_ (2018). “Coal Resources Development of Kushiro Coal Mine (KCM).” <http://www.jcoal.or.jp/event/upload/Coal%20Resources%20Development%20of%20Kushiro%20Coal%20Mine%20%28KCM%29%20%20Activity%20Plan%20for%20Local%20Production%20for%20Locan%20Consumption%20in%20KCM.pdf>. (2019년 3월 14일 검색)
- 首相官邸 (2018). “インフラシステム輸出戦略(平成30年度改訂版).” <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dai37/siryout2.pdf>. (2019년 3월 7일 검색)
- 衆議院 (2014). “産炭地域振興臨時措置法法律第二百十九号(昭三六・一一・一三).” [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/houritsu/03919611113219.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/03919611113219.htm). (2019년 2월 25일 검색)
- 釧路市教育委員會 (2016). “平成28年第18回11月定例会會議録.” <http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000099232.pdf>. (2019년 3월 5일 검색)
- 釧路市役所 (2005). “釧路市新産業創造等事業促進條例.” <https://www.city.kushiro.lg.jp/common/000015567.pdf>. (2019년 3월 5일 검색)
- \_\_\_\_\_ (2006). “釧路産炭地域新産業創造等事業助成取扱要領.” <https://www.city.kushiro.lg.jp/common/000015563.pdf>. (2019년 3월 5일 검색)
- 釧路市役所産業振興部産業推進室 (2018). “これまでも、これからも共に.” <https://www.city.kushiro.lg.jp/common/000068559.pdf>. (2019년 3월 5일 검색)
- 釧路市議會事務局 (2016). “市政のあらまし.” <https://www.city.kushiro.lg.jp/common/000091434.pdf>. (2019년 3월 5일 검색)
- 北海道釧路總合振興局. <http://www.kushiro.pref.hokkaido.lg.jp/>. (2019년 3월 5일 검색)
- 石炭エネルギーセンター(JCOAL). <http://www.jcoal.or.jp/>. (2019년 3월 14일 검색)
- 釧路コールマイン株式會社. <http://www.k-coal.co.jp/training.html>. (2019년 3월 14일 검색)
- 釧路市立博物館. <https://www.city.kushiro.lg.jp/museum/>. (2019년 3월 5일 검색)
- 釧路市役所. <https://www.city.kushiro.lg.jp/>. (2019년 3월 5일 검색)

| 논문투고일 : 2019년 05월 14일 |

| 논문심사일 : 2019년 05월 23일 |

| 게재확정일 : 2019년 06월 10일 |

| ABSTRACT |

## **A Study on the Regeneration Projects for Coal-Mining Regions in Kushiro, Japan**

**Yunseo Choi**

(Dept. of Sociology, Peking University)

**Min Uk Choi**

(Committee of Research, Bomore Inc.)

This study reviewed the role of central and local governments, coal-mining business operators, and related research expert groups in the regeneration projects for coal-mining regions in Kushiro, Japan. Based on the comprehensive analysis, this study emphasized the significance of the Kushiro Regeneration Model that has been promoting coal-mining regions and communities regeneration projects, not only by utilizing region-cultural resource and coal-industrial heritage, but also by carrying out discovery, preservation and utilization on the memory of coal mine. Lastly, this study tried to present the political implications for discussing on the sustainable development in the revitalization of Korea's abandoned coal-mining regions.

- Keywords: Coal-Mining Regions, Regional Revitalization, Japan, Regeneration Model of Kushiro's Coal-Mining Regions, Memory of Coal Mine