

일본의 산탄지역 진흥정책*

산업구조 조정정책에서 지역개발정책으로

정진성(丁振聲)

1. 머리말

일본의 석탄산업은 1950년대 말부터 ‘에너지 혁명’ - 석유에 의한 석탄의 대체 - 이 본격화됨에 따라 사양화하기 시작했다. 1961년도에서 1972년도 사이에 석탄생산량은 5500만 톤에서 3100만 톤으로, 광부 수(상용 노무자 수)는 19만 8000명에서 3만 7000명으로 감소했다. 석탄산업의 사양화는 지역사회에도 커다란 충격을 주었다. 산탄지역은 인구의 감소, 높은 실업률, 빈곤, 재정위기라는 심각한 문제들에 직면했다.

1960년에서 1965년 사이에 일본의 인구는 약 5.2% 증가했지만 산탄

丁振聲 방송통신대학교 교수. 서울대학교 경제학과, 동 대학원 경제학과를 졸업하고 일본 쓰쿠바대학에서 문학박사 학위를 취득했다. 최근 전후 일본의 석탄산업 사양화 과정에 대해 연구하고 있다. 주요 논문으로는 「重要産業統制法下における石炭獨占組織の市場統制政策」(『社會經濟史學』, 第59卷 第4号, 1993), 「高度經濟成長期の石炭産業調整政策: 生産維持と雇用調整を中心に」(『社会經濟史学第』, 第72卷 第2号, 2006), 「재벌비판을 통해서 본 일본의 반기업정서」(『日本研究論叢』, 제27호 2008) 등이 있으며, 역서로는 『일본경영상』(한울, 2001년)가 있다.

* 이 연구는 2011년도 후기 한국방송통신대학교 학술연구비 지원을 받아 수행된 것임.

지역¹의 인구는 3.4% 감소했다. 생활보호율²은 1964년에 전국 평균 16.5에 대해 산탄지역은 43.8로 2.6배나 높은 반면, 재정력지수³는 전국 평균 70.6에 대해 59.3에 불과했다. 석탄산업에 대한 의존도가 높았던 ‘6조 지역’⁴의 피해 정도는 드라마틱할 정도다. 1960년에서 1964년 사이에 인구는 15.2% 감소, 생활보호율은 39.6에서 69.0으로 상승, 재정력지수는 62.4에서 40.1로 급락했다.⁵

이와 같이 산탄지역 사회의 피해가 심각해짐에 따라 일본 정부는 산탄지역 대책을 석탄대책의 중요한 한 축으로 고려하지 않을 수 없게 되었다. 정부의 본격적인 산탄지역 대책은 1961년 4월 1일 산탄지역 진흥심의회가 통상산업성(이하 통산성)의 자문기구로 설치되는 것으로 시작되었다. 같은 해 11월 13일에 산탄지역 진흥정책의 법적 근거를 마련한 산탄지역 진흥 임시조치법이 공포·시행되었으며, 다음 해 4월 30일에는 산탄지역 진흥사업을 총괄하는 산탄지역 진흥사업단법이 공포되고 7월 20일에 산탄지역 진흥사업단이 설립되어 활동을 개시했다. 산탄지역 진흥 임시조치법은 처음에는 5년간의 시한입법으로 제정되었지만 이후 계속 연장되어 2001년까지 무려 40년 동안 유지되었다.

이처럼 산탄지역 진흥 임시조치법에 근거한 산탄지역 대책은 1962년 이후 40년 동안 실시되어 왔지만, 시기에 따라 산탄지역 대책의 내용과 성격은 변화했다. 이 글에서는 특히 산탄지역 진흥 임시조치법 제정 이후 제3차 산탄지역 진흥계획이 책정되는 최초의 10년간을 대상으로 하여, 이 기간 중의 산탄지역 대책의 내용 변화 및 그런 변화를 가져온 요인을 구명하고자 한다.

1 여기서의 산탄지역은 산탄지역 진흥 임시조치법에서 산탄지역으로 지정한 지역(2조지역)을 말한다.
 2 1000명 당의 숫자. 생활보호는 생활보호법의 규정에 따라 경제적으로 곤궁한 국민에게 정부나 지방자치체계가 최저한도의 생활을 보장하기 위한 생활비를 지급하는 제도다.
 3 재정력지수는 기준재정 수입액을 기준재정 수요액으로 나눈 값이다.
 4 6조지역은 산탄지역 진흥 임시조치법에 규정된 석탄산업에 대한 의존도가 특히 높은 지역을 말한다.
 5 通商産業省産炭地域振興課, 『産炭地域の現況』, 1972年 10月.

산탄지역정책에 대한 연구는 많지 않지만, 그 대부분은 산탄지역 진흥정책의 성과에 대한 평가에 초점을 맞추고 있다. 야다(矢田)⁶는 1960년대 초부터 1990년대 초까지를 대상으로 하여 구조조정정책으로서의 산탄지역 진흥정책에 대한 평가를 시도했다. 그러나 그는 단기적으로는 정책의 효과를 확인할 수 있지만, 장기적으로는 거의 모든 지역이 인구감소 내지는 재정곤란 상태에서 벗어나고 있지 못한 점에서는 실패라고 평가할 수 있을지도 모른다는 애매한 평가를 내리는 데 그치고 있다. 이와 모토(岩本)⁷는 1965~1985년의 기간을 대상으로 하여, 석탄광업에서 제조업으로 산업전환을 촉진한다는 산탄지역 진흥정책의 취지를 반영할 수 있는 3개의 지표⁸를 설정하고 그 지표에 의해 정책효과에 대한 정량적 분석을 시도했다. 그의 분석에 따르면, 일찍부터 산업전환이 시작되었으며 경제발전 지역이 인접하고 있는 지리적 이점이 있고 지역 소재의 석탄기업이 적극적인 고용전환 정책을 실시한 이와키(いわき) 지역(조반(常磐)탄전 지역)이 가장 좋은 정책효과를 올렸다고 한다. 산탄지역정책의 효과를 객관적 지표에 의해 정량적으로 제시했다는 것은 중요한 성과라고 평가되지만, 좋은 정책효과가 과연 정책 때문인지, 아니면 정책과 관계 없이(혹은 정책의 실시에도 불구하고) 입지조건이나 개별 기업 혹은 지역 커뮤니티의 자구 노력의 결과인지는 여전히 판단할 수 없다.⁹

위와 같은 산탄지역정책을 직접 대상으로 하는 연구 외에 사회학을

6 矢田俊文, 「構造不況と地域政策: 戦後日本の石炭産業の衰退と産炭地域政策」, 『産業学会年報』第10号, 1995年.

7 岩本直, 「産炭地域政策の政策効果に関する研究」, 『第32回土木計画学研究・講演集』, 2005年, http://www.jsce.or.jp/library/open/proc/maglist2/00039/200511_no32/index.html

8 세 개의 지표는 정책달성률(광업에서 제조업으로의 취업인구의 전환 동향), 제조업 취업 인구증가율, 구조전환율(취업구조의 변화)이다.

9 사와구치(澤口)는 이와키 지역이 상대적으로 지역경제의 회복이 빨리 일어난 요인을 석탄기업, 지방자치단체, 노동조합의 대응과 상호적 연계가 중요한 역할을 했기 때문이라고 밝히고 있다. 이 연구는 산탄지역정책 자체를 분석하고 있지 않지만, 산탄지역의 활성화에는 정책 자체의 효과보다 정책적 지원을 활용할 수 있는, 기업과 노조를 포함하는 지역 커뮤니티의 존재방식이 더 중요함을 시사하고 있다. 澤口恵一, 「石炭産業の衰退と漸進的撤退の戦略: 常磐炭田の事例から」, 『大正大学研究紀要』第96輯, 2011年 3月.

베이스로 하는 산탄지역에 대한 사례연구들이 있다. 히라나 등(平兮·高橋·内海)의 연구¹⁰는 과거 일본 최대의 석탄생산지였던 규슈(九州) 지쿠호(筑豊) 지역의 이이즈카(飯塚) 시를 대상으로 역사·문화로부터 경제, 생활, 교육, 가족, 복지, 건강, 범죄 등 다방면에 걸친 학제적 연구로서, 다우라(田浦)가 집필한 제2장에서 산탄정책에 대한 평가를 하고 있다. 여기서 다우라는 산탄지역정책의 결과를 보여주는 3개의 자료 즉, 석탄대책 관계 예산, 정부가 발표하는 산탄지역 진흥정책의 성과지표(고용창출 효과, 공업출하액 증가, 실업률, 재정력지수, 생활보호율 등), 기업 유치 실적에 대한 분석을 통해 산탄지역 진흥정책의 성과에 대해 대체로 부정적 평가를 내리고 있다.

다카하시(高橋) 등¹¹도 역시 지쿠호 지역, 특히 미야타(宮田) 정을 중심으로 한 사회학적 연구를 했는데, 와카바야시(若林)가 집필한 제1부 제4장에서 지쿠호 지역 및 미야타 정의 인구동태 및 산업구조의 변화(1990년까지)를 다루고 있다. 와카바야시는 지쿠호 지역에서 석탄산업의 붕괴 후 커다란 지역사회의 변화를 겪는 가운데 산업전환이 원만하게 된 곳과 그렇지 못한 시정촌(市町村)이 존재함을 밝히고, “시정촌의 활성화에 중요한 역할을 하는 것으로 제2차산업의 동향, 특히 제조업의 성쇠가 있다”고 하면서, “이것은 산탄지역 진흥사업의 주요시책인 공업단지의 건설과 공장유치가 강력히 추진된 결과의 표상으로 볼 수 있다”고 하고 있다. 그러나 이러한 판단은 산탄지역정책 효과에 대한 엄밀한 분석에 기초한 것은 아니며, 지역의 활성화가 정책에 의한 것인지, 유리한 입지 조건 등 다른 요인에 의한 것인지는 이 연구로서도 역시 알 수 없다.

위에서 본 바와 같이 산탄지역정책에 관한 연구는 주로 그 성과에 대한 평가를 중심으로 하여 이루어져 왔지만, 연구자에 따라 긍정, 부정의

10 平兮元章·高橋薫·内海洋一 編著, 『旧産炭地の都市問題: 筑豊・飯塚市の場合』, 多賀出版, 1998年.

11 高橋伸一 編, 『移動社会と生活ネットワーク-元炭鉱労働者の生活史研究』, 高菅出版, 2002年.

평가가 갈리고 있어 아직 합의점에 이르지 못하고 있다. 이와 같은 혼란스러운 상황에 이르게 된 중요한 요인의 하나는 정책평가에 대한 엄밀한 방법론 없이 정책평가를 시도하는 데서 찾아볼 수 있다.

기존 연구의 또 하나의 문제점은 산탄지역 대책의 내용이 불변임을 암묵적 전제로 하여 정책성과의 평가를 시도해 왔다는 것이다. 그러나 정책이 수행되어 가는 과정 중에 그 내용이나 중점 분야에 적지 않은 변화가 있었으며, 이러한 변화를 무시한 채 40년간 실행된 정책을 동일한 잣대로 평가하는 것은 자칫 무의미한 작업이 될 수 있다. 산탄지역정책이 단순히 공업의 유치가 아니라 지역 특성에 맞는 산업의 육성을 목표로 한다거나, 공업 유치보다도 주민의 복지를 우선하는 방향에서 시행된다면 산탄지역의 산업구조 전환 정도만을 가지고 정책의 성과를 판단할 수는 없는 것이다.

이 글에서는 산업구조 조정정책으로 시작되었던 산탄지역 진흥정책이 1971년 11월에 책정된 제3차 산탄지역 진흥계획의 책정을 계기로 지역개발정책의 성격을 띠게 되었음을 밝히고, 그러한 성격의 변화를 가져온 요인을 파악하고자 한다. 산업구조 조정정책¹²으로서 산탄지역 진흥정책의 목표는 쇠퇴산업인 석탄산업에서 경쟁력 있는 공업으로 생산요소가 원활히 이동하도록 하는 것이다. 한편 지역개발정책¹³으로서의 산탄지역 진흥정책은 산탄지역 경제의 활성화와 함께 지역주민의 생활과 안전, 건강, 교육과 같은 사회·문화에 걸친 종합적 개발을 목표로 한다. 이처럼 산탄지역 진흥정책의 성격이 변화했다면 산업진흥정책에 대한 평가도 산업구조의 전환이나 인구, 재정력지수 같은 지표만이 아니라 주민의 복지

12 산업구조 조정은 경쟁력을 잃은 쇠퇴산업에서 경쟁력이 있는 산업으로 노동이나 자본 등의 생산요소를 원활히 이동시키는 것을 의미하며, 산업구조 조정정책은 그 조정을 시장 메커니즘에만 맡기지 않고 정책적 개입을 통해 조정을 원활히 하고자 하는 정책을 의미한다.

13 지역정책은 지역문제를 해결하기 위해 공공부문이 경제과정에 개입하여 지역경제의 구조와 지역 간 관계를 개조하는 공공정책을 말하며, 지역개발은 지역경제의 불균등을 시정하고 지역문제를 해결하기 위한 경제·사회·문화를 망라한 종합적 개발을 말한다. 宮本憲一·横田茂·中村剛次郎 編, 『地域経済学』, 有斐閣, 1990년, 23쪽, 122쪽.

를 측정할 수 있는 다양한 지표의 활용이 요구된다고 할 수 있다.

이 글의 작업을 수행하면서 이미 간행된 자료 외에 산탄지역 진흥심의회 회의 내부자료¹⁴를 이용할 수 있었다. 이 자료는 산탄지역 진흥심의회 제1회 총회부터 1995년까지의 각종 회의 자료를 수록하고 있으며, 이 글은 1972년까지의 자료를 주로 이용했다.

2. 산탄지역 진흥정책의 제도적 틀의 정비

일본 정부의 산탄지역정책에 대한 최초의 명확한 언급은 1959년 12월에 제출된 석탄산업심의회 기본문제부회 중간답신에서 볼 수 있다. 이 답신은 탄가 1200엔 인하를 목표로 하는 강력한 ‘스크랩 앤드 빌드(scrap and build)’ 정책의 제언으로 유명하지만, “탄광이직자 다발 지대 문제의 심각성을 감안하여 지역사회의 종합적 대책을 수립하는 것이 당면 초미의 급선무”라고 하여 산탄지역 진흥대책의 조속한 수립도 촉구했다.

이에 따라 통산성은 1961년도 예산편성에서 ‘산탄지역 진흥사업단’과 ‘중소탄광센터’ 구상을 가지고 대장성과 절충한 결과 이 구상들은 거부되었다. 그러나 그 대신 산탄지역 진흥조사비 3000만 엔을 인정받음으로써 통산성은 산탄지역 진흥정책의 제일보를 내디딜 조건을 마련할 수 있었다.¹⁵

한편 일본 최대의 산별노조인 일본탄광노동조합(탄로)은 1959~60년

14 이 자료는 심의회 제1회 총회부터 1995년까지의 총회, 종합부회, 소위원회, 전문위원회의 회의 자료를 포함하고 있다. 이 글이 대상으로 하는 심의회 설립부터 1972년까지는 제1회 총회, 제1회 종합부회에서 제26회 종합부회(제15, 16, 21, 22, 24, 25회 종합부회 자료는 결락), 1965년, 1968년, 1970년, 1971년, 1972년에 있었던 소위원회의 자료를 이용할 수 있었다. 종합부회 자료의 경우, 제1회부터 12회까지는 심의의사록은 있지만 회의에 배포된 자료는 포함하고 있지 않다. 반면 제13회부터는 의사록은 없는 경우가 대부분인 반면 배포자료는 포함하고 있다. 이 자료는 현재 PDF로 되어 있어 누구나 이용할 수 있으며, 여기서 이 자료의 내용을 인용할 경우 PDF자료번호를 사용했다.

15 九州大学産炭地問題研究所, 『産炭地域住民の生活実態調査報告書(1)』, 1964년, 160쪽.

에 걸쳐 일어났던 미이케(三池)쟁의 후 방향전환을 하여 1960년 가을부터 산탄지역 진흥정책을 중요 요구조건의 하나로 하는 석탄정책전환 투쟁을 전개했다.¹⁶ 이러한 탄로의 강력한 정책전환 투쟁에 의해 제29회 임시국회에서 1961년 10월 31일 ‘석탄산업 위기 타개에 관한 결의’를 채택했다. 그 중에는 조속히 산탄지역 진흥정책을 확정하여 이를 강력히 추진할 것을 촉구하는 내용도 포함되었다.

한편, ‘전국광업관계시정촌연맹’은 1961년 2월 2일에 통산성의 산탄지역 진흥사업단 구상이 일시 후퇴하는 가운데 그 조속한 실현을 요구하는 ‘산탄지 시정촌 진흥의 적극적 대책 요망 결의’를 하여 관계 관청과 국회에 압력을 가했다.¹⁷

이와 같이 산탄지역 대책 수립을 요구하는 소리가 높아지는 가운데, 전술한 바와 같이 1961~62년 사이에 산탄지역 진흥심의회 설치, 산탄지역 진흥 임시조치법의 제정, 산탄지역 진흥사업단의 설립 등 석탄지역 진흥정책을 수행하기 위한 법적, 제도적 준비가 이루어졌다.

1) 산탄지역 진흥 임시조치법의 제정

1961년 11월에 제정된 산탄지역 진흥 임시조치법(이하 진흥법)의 목적은 “산탄지역에서의 광공업 등의 급속하고 계획적인 발전과 석탄 수요의 안정적 확대를 도모하는 것”이다(제정 당시 11조와 부칙으로 구성). 이 목적을 달성하기 위해 동 법은 산탄지역 진흥계획의 수립(제3, 4조), 산탄지역으로의 기업 도입, 산업기반 정비 촉진, 진출기업에 대한 세제우대 조치, 지방공공단체에 대한 재정 원조 등을 규정했다. 진흥법은 5년 시한법으로 제정되었지만, 1966년 6월 개정으로 1971년까지 5년 연장되었다.¹⁸

16 탄로의 정책전환 투쟁에 대해서는 정진성, 「에너지혁명기 일본석탄산업의 노동운동: 석탄정책전환 투쟁을 중심으로」, 『한일경상논집』 제56권, 2012년 참조.

17 九州大学産炭地問題研究所, 『産炭地域住民の生活実態調査報告書(1)』, 160쪽.

18 1971년 3월 개정으로 다시 10년 연장되었으며, 1980년 11월에 다시 10년 연장, 1991년에 다시 10년 연장되어 2001년까지 40년간 존속하게 되었다.

진흥법은 제2조에서 산탄지역 진흥정책의 대상이 되는 산탄지역을 “석탄광업의 불황에 의한 피해가 현저한 석탄산출지역 및 이에 인접하는 지역 중 당해 석탄산출지역에 있는 광공업 등의 진흥과 밀접한 관련을 가지는 지역”으로 정의하고 있다. 이 지역(2조 지역)은 산탄지역 진흥계획의 대상이 되는 지역이다. 1962년 2월 26일에 2조지역으로 지정된 시정촌은 238개에 달했다(1972년 3월 현재 216 시정촌).

동법 6조는 지방공공단체가 부동산취득세, 고정자산세를 감면한 분에 대해 지방교부세로 재원을 보전해 주는 규정으로서, 특히 피해의 정도가 심각하여 이 규정을 적용받는 시정촌을 ‘6조지역’이라고 했다. 진흥법 제정 당시의 6조지역은 99개 시정촌이었으나 1972년 3월 현재 103개 시정촌이 지정되어 있었다.¹⁹

1965년 5월에는 진흥법이 일부 개정되어 지방공공단체에 대한 재정상의 특별조치가 추가되었다. 즉, 새로 추가된 10조에서 산탄지역의 공공사업을 위해 허가된 지방채에 대해 그 이자 지급의 일부를 도현(道縣)에 보조하도록 하였고, 제11조에서는 제10조가 규정하는 지역 내의 시정촌에서 시행하는 17개 사업에 대해 국고보조율을 인상하도록 했다. 10조의 적용을 받는 지역을 ‘10조지역’이라고 한다(1972년 3월 현재 180개 시정촌).

2) 산탄지역 진흥사업단의 설립²⁰

산탄지역 진흥사업단(이하 사업단)은 전술한 바와 같이 통산성이 1961년도에 그 설립을 의도했지만 대장성의 반대로 무산된 바가 있었다. 통산성은 1961년에 산탄지역 진흥심의회에 대해 ‘석탄광업의 현상에 비추어 산탄지역에서 석탄 수요의 확대와 석탄광업 불황에 의해 피해를 입은 산탄지역 진

19 1972년 6월의 진흥법 개정에서 6조를 개정하여 지방세의 과세면제에 수반하는 조치에 사업세를 추가했다.

20 산탄지역 진흥사업단에 대한 서술은 주로 産炭地域振興事業団, 『産炭地域振興事業団十年史』(1972年)에 의거하고 있다.

흥에 대해 취해야 할 대책'을 자문했는데, 동 심의회는 1961년 12월의 중간답신에서 '조속히 실시해야 할 대책'의 하나로 산탄지역 진흥대책 추진모체로서 산탄지역 진흥사업단의 설립이 필요함을 지적했다. 통산성은 이 중간답신에 기초해서 사업단법안을 국회에 제출하여, 법안은 1962년 4월 30일에 제정·공포되었다. 사업단은 7월 20일에 전액 정부출자에 의한 특수법인으로서 설립되었다.

사업단의 목적은 “석탄광업의 불황에 의해 특히 피해를 현저한 산탄지역에서의 광공업 등의 계획적 발전을 도모하기 위해 당해 지역에서의 광공업 등 진흥에 필요한 업무를 행하는 것”으로 되어 있다. 사업단법에 규정되어 있는 업무는 대별하면 다음과 같다.

- ① 토지조성사업: 산탄지역 진흥에 필요한 광공업 등을 위한 용지 조성 및 조성한 용지의 양도.
- ② 용자사업: 산탄지역 내에서 생산설비의 신·증설을 하는 기업에 대한 설비자금 융자.
- ③ 수탁사업: 이상의 사업에 부대하는 업무나 광공업 등의 진흥에 필요한 조사의 수탁사업.

이후 사업단법은 1963년 3월, 1966년 6월에 개정되어 폐탄산²¹ 처리, 공업용 수도에 의한 공업용수의 공급, 장기운전자금의 대부, 기업에 대한 출자가 업무에 추가되었다. 이외에 1967년도부터는 공장건물 양도 및 대부업무도 시행하게 되었다.

사업단은 사업단법의 개정으로 1972년 10월 2일 공업재배치공단과 통합되어 공업재배치·산탄지역 진흥공단으로 개편되고 다시 1974년 8월 지역진흥정비공단으로 개칭되었다.

21 폐탄산은 석탄을 채취할 때 발생하는 사석(捨石)의 집적장을 말한다. 일본에서는 폐탄을 보타(ボタ), 폐탄산을 보탄산이라고 한다.

3) 산탄지역 진흥심의회

산탄지역 진흥심의회(이하 심의회)는 통산대신의 자문에 응하여 석탄산출 지역의 진흥에 관한 중요사항을 조사·심의하는 것을 업무로 하고 있다(‘산탄지역 진흥심의회령’ 제1조). 진흥법에서 산탄지역 진흥계획의 책정 시에 심의회의 의견을 듣도록 규정하고 있다. 심의회는 위원 50명 이내로 조직하며, 위원은 관계행정기관 및 지방공공단체 직원 및 학식경험자 중에서 통산대신이 임명하도록 되어 있다. 심의회 발족 당시의 위원은 48명이었다. 또 심의회는 전문 사항을 조사하기 위해 전문위원을 둘 수 있었다.

심의회 내에는 종합부회²²와 각 지역부회가 있어, 종합부회는 산탄지역 진흥대책에 관한 기본적 사항의 심의 및 종합조사, 그리고 지역부회의 심의를 거쳐 올라오는 각 지역 요구사항을 종합, 조정하는 기능을 했다.²³

심의회가 최초로 구성될 당시 종합부회는 부회장(部會長) 외에 관계 각 성청 사무차관 7명(대장성, 운수성, 노동성, 건설성, 자치성, 경제기획청, 홋카이도개발청), 재계 5명(재계단체 2명, 석탄업계 2명, 전력업계 1명), 노동조합 2명(탄로, 전탄광), 지방자치단체 1명, 학계 2명, 정부계 금융기관(일본개발은행) 1명으로 구성되었다(〈표 1〉 참조).

1971년 11월 현재의 종합부회 위원 구성을 보면, 1964년 4월의 제7회 종합부회부터는 산탄지역 도현의 지사가 종합부회의 정식 멤버로서 참가한 점, 1966년 4월의 제12회 종합부회부터 농림성 사무차관이 참가한 점이 눈에 띈다. 각 성청 대표와 자치단체장 및 부회장을 제외한 나머지 위원은 재계 3명(재계단체 1명, 석탄업계 1명, 철강업계 1명), 노동조합 2명(탄로, 전탄광²⁴), 지방자치단체 1명, 학계 1명, 정부계 금융기관(일본개발은행)

22 원래의 명칭은 종합부회(綜合部會)이지만 여기서는 한국어 용법에서 익숙한 종합부회로 번역했다.

23 심의회 제1회 총회에서의 기시(岸道三) 종합부회장의 발언(綜1-G).

24 전국석탄광업노동조합(全國石炭鉱業労働組合), 투쟁적이었던 탄로에 비해 전탄광은 노사협조 노선을 취하고 있었다.

〈표 1〉 산탄지역 진흥심의회종합부회 위원

	1961년 발족 당시	1971년 11월 제23회 종합부회
종합부회장	岸道三(日本道路公団総裁)	有沢広巳(東京大名譽教授)
	足立正(日本商工会議所会頭)	景山衛司(日本商工会議所専務理事)
	植村甲牛郎 (日本經濟団体連合会副会)	X
	大和田悌二 (エネルギー經濟研究所理事長)	X
	坂田九十百 (全国工業関係市町村連合会会長)	○
	菅礼之助(電気事業連合会会長)	X
	鈴木雅次(日大理工学部教授)	高橋正雄(九州大名譽教授)
	武内礼蔵 (日本石炭鉱業連合会会長)	X
	萩原吉太郎(日本石炭協会の会長)	倉田與人(日本石炭協会の会長)
	原茂(日本炭鉱労働組合委員長)	森田久雄(日本炭鉱労働組合副委員長)
	重枝琢巳 (全国石炭鉱業労働組合委員長)	道下一治 (全国石炭鉱業労働組合委員長)
	平田敬一郎(開銀副総裁)	福地豊(開銀副総裁)
		新海英一(事業団長)
		松岡義彦(朝日論説委員)
		山本正雄(毎日論説委員)
		徳永久次(新日本製鉄専務取締役)
		堀坂正太郎(共同印刷常務)
지역부회장	岡松成太郎 (北海道電力株式会社社長) 清宮一郎(東部石炭協会の会長) 橋本正之(山口県知事) 佐藤篤二郎 (九州商工会議所連合会会長)	岩本常次 (北海道電力株式会社社長) 能登志雄(東北大学教授) 赤羽善治 (九州商工会議所会頭)
관련 성청 사무차관	○	○
관련 지방자치단체장	X	○

주: 1) 관련 성청은 대장성, 운수성, 노동성, 건설성, 자치성, 경제기획청, 홋카이도개발청, 농림성임.

농림성은 1966년 4월 제12회종합부회부터 참여함.

2) 관련 지방자치단체는 北海道, 福島県, 茨城県, 山口県, 福岡県, 佐賀県, 長崎県, 熊本県.

관련 지방자치단체장이 종합부회 멤버로 참여하는 것은 1964년 제7회 종합부회부터임.

출처: 「産炭地域振興審議会委員専門委員名簿」, 「産炭地域振興事業団十年史」(部23-S-5).

1명, 언론계 2명, 사업단 2명으로 구성되었다. 재계 위원 2명, 학계 1명이 감소하고 사업단 관련 위원 2명,²⁵ 언론계 위원 2명이 새 멤버가 되었다. 재계 위원에서는 경제단체연합회(經團連) 대표, 일본석탄광업연합회 대표, 전력업계 대표가 빠지고 철강업계 대표가 참가했다. 중소탄광업자 단체인 일본석탄광업연합회 대표가 빠진 것은 1971년 시점에서 중소탄광은 거의 다 폐광했기 때문에 그 존재의의가 없어졌기 때문이라고 생각된다. 언론계 위원이 2명 참가하고 있는 점이 주목되지만 언론계 인사를 종합부회 위원으로 참여시킨 정확한 경위는 알 수 없다. 산탄정책의 이해관계에서 자유로운 중립적 위원으로서 참가시킨 것으로 추측된다.

한편 각 지역부회는 홋카이도가 7명, 동부지역이 6명, 서부지역이 6명, 규슈 지역이 10명이었으며, 위원의 관련분야별 구성을 보면 지방자치단체 관련 위원 12명, 지역 재계 및 기업 관련 위원 7명, 석탄기업 관련 5명, 학계 위원 5명이었다. 지방자치단체 및 지역의 재계 관련 위원이 압도적 비중을 차지하고 있는 반면, 노동조합 관련 위원이 참가하고 있지 않는 것이 주목된다.

이러한 심의회 구성은 심의회가 국민경제 전체의 입장보다는 지역의 이해관계를 보다 강하게 대변하는 방향에서 심의하는 경향을 가지도록 했다고 추측된다. 앞서 언급한 바와 같이 종합부회는 지역부회에서 올라오는 안건을 종합, 조정하는 역할을 부여받았지만, 종합부회의 멤버로 참석하고 있는 자치단체장들은 자신이 행정수반으로 되어 있는 지역의 요구조건 수용을 종합부회의 장을 통해 강력히 요구하곤 했다. 이들의 요구는 대체로 지역의 산업기반 확충을 위한 공공사업에 대한 국고보조를 증대해 달라는 것이었지만, 이들의 주장을 국민경제적 입장에서 조정하는 기능이 심의회에는 부족했던 것으로 보인다. 한편 현재의 NGO와 같

25 堀坂正太郎는 공동인쇄상무(共同印刷常務)이지만, 동시에 사업단 이사이기도 하여 사업단 관계 위원으로 분류했다.

〈표 2〉 산탄지역심의회 지역부회 위원(심의회 발족 당시)

北海道地域部会		
部会長	岡松成太郎	北海道電力株式会社社長
	浅見義弘	北海道大学工学部長
	橘内末吉	北海道鉱業市町村会会長
	佐藤正義	北海道経営者協会会長
	町村金五	北海道知事
	広瀬経一	北海道商工会議所連合会会長
	水越徹三郎	日本石炭協会北海道支部長
東部地域部会		
部会長	清宮一郎	東部石炭協会会長(常磐炭礦社長)
	岩上二郎	茨城県知事
	佐藤善一郎	福島県知事
	須藤仁郎	福島県商工会議所連合会会長
	高島秀吉	茨城県市長会会長
	能登志雄	東北大学理学部教授
西部地域部会		
部会長	橋本正之	山口県知事
	蔭山如信	山口県経営者協会会長
	国吉省三	船木鉄道株式会社社長
	今川博	山口大学講師
	中安閑一	宇部興産株式会社社長
	星出寿雄	宇部市長
九州地域部会		
部会長	佐藤篤二郎	九州商工会議所連合会会長
	池田直	佐賀県知事
	鶉崎多一	福岡県知事
	木曾重義	中興鉱業株式会社社長
	向野丈夫	直方市長
	小島良利	日本石炭協会九州支部長
	佐藤勝也	長崎県知事
	寺本広作	熊本県知事
	鳥居健男	九州經濟調査会理事長
	馬場克三	九州大学經濟学部教授

출처: 『産炭地域振興事業団十年史』.

은 주민단체는 참여하지 않고 있어, 지방자치단체 또는 기업과는 다른 관점에서 산탄지역 주민의 이익을 옹호하고자 하는 그룹의 주장이 심의회에 반영될 기회는 없었다. 또 노동조합 대표는 2명만이 참여하고 있었으며 심의회에서의 발언도 초기를 제외하면 대체로 활발하지 않았다. 이것은 노동조합 자체가 산탄지역 문제에 대해 심각하게 관여하지 않았기 때문이며, 석탄산업의 쇠퇴에 따라 노동조합의 존재감 자체가 줄어들어갔기 때문이라고 생각된다.

3. 산탄지역 진흥정책의 전개

1) 산탄지역 진흥정책의 내용

진흥법의 제정과 사업단의 설립에 따라 산탄지역 진흥정책이 1962년부터 본격적으로 시행되었는데, 그 내용은 크게 세 가지로 구성된다. 첫째는 산업기반 조성, 둘째는 기업 유치, 셋째는 지방자치단체에 대한 재정 지원이다. 이외에 탄광 이직자 대책, 중소기업 대책에 관한 내용도 포함하고 있다. 주요한 정책수단은 정부의 보조금 및 교부세 지원, 정부계 금융기관을 통한 진출기업에 대한 융자다. 정책주체는 통산성을 비롯한 각 관계 관청(건설성, 운수성, 문부성, 자치성 등), 지방자치단체다. 1972년까지 시행된 진흥정책의 내용을 정리하면 <표 3>과 같다.

2) 산탄지역 진흥정책의 예산 규모

산탄지역 진흥정책은 통산성뿐만이 아니라 정부의 다른 여러 관청에서도 실시하고 있었기 때문에 예산의 전모를 파악하기는 곤란하다. 그러나 분명한 것은 1961년의 진흥법 제정 이후 산탄지역정책 관련 예산이 대폭 증가했다는 점이다.

우선 시계열적 변화를 확인할 수 있는 통산성의 산탄지역 진흥정

〈표 3〉 산탄지역 진흥정책의 주요 내용

항목	내용	
산업기반 조성	각 성청의 공공사업 우선채택	
	*도현 공공사업에 대한 기채 총당률 인상 및 이자보급(1965~)	
	**시정촌 공공사업에 대한 보조율 인상(자치성)(1965~)	
	공업용수 개발 보조(1965~)	
	공업용지 조성	
기업 유치 정책	조정비	
	지방세 감면제도(자치성)	
	특정사업용 자산을 교체구입한 경우 양도소득과세 특별조치(1970~)	
	감가상각 특례	
	사업단 업무	설비자금 융자
		장기운전자금 융자(1966~)
		조성한 토지의 할부양도
		출자
		공장건물의 할부양도 또는 대부
	정부관계 금융기관의 협조융자	
기업 유치 활동		
지방재정 원조	특별교부세	
	*도현 공공사업에 대한 기채 총당률 인상 및 이자보급(1965~)	
	**시정촌 공공사업에 대한 보조율 인상(자치성)(1965~)	
	산탄지역 임시교부금(1969~)	
	지방세 감면제도(자치성)	
탄광 이직자 대책	사업단 업무	폐탄산 처리사업
		용자기업에서의 탄광 이직자 관계 고용 의무화
	산탄지역 개발 취업·노동사업(1969~)(노동성)	
중소상공업 대책	정부관계 금융기관의 특별융자	
	신용보완상의 특별조치	

출처: 『産炭地域振興事業団十年史』, 『産炭地域振興対策の概要』(部29-S-4).

주: *와 **는 같은 사업을 중복 기재한 것임.

책 관련 예산의 추이를 보면, 산탄지역 대책 예산은 1962~72년도에 6억 8000만 엔에서 약 80억 1500만 엔으로 10년 간 10배가 넘게 증가했음을

알 수 있다(〈표 4 참조〉). 재정자금에 의한 용자를 포함하면 같은 기간에 1962년도 7억 3000만 엔에서 1972년도 약 194억 1500만 엔으로 증가했다. 그 내용을 보면 재정자금을 별도로 하면 산탄지역 진흥사업단에 대한 출자금이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 1969년부터 시행된 산탄지역 진흥 임시교부금이 컸다(1972년도의 경우 산탄지역 진흥대책비 중 출자금의 비율은 72%, 산탄지역 진흥 임시교부금의 비율은 16%).

산탄지역 진흥정책 사업추진의 모체인 사업단의 사업예산은 1962~63년도에는 약 43억 엔이었으나, 1972년도에는 약 195억 엔으로 증가했다(〈표 5〉 참조). 사업단의 자금은 주로 정부의 출자금과 차입금이었다(1972년도에 각각 30%, 59%). 차입금은 재정자금을 사업단에 용자한 것이다.

이와 같이 산탄지역 진흥정책 관련 예산이 크게 증가했음에도 불구하고 정부의 석탄대책 관련 예산 중 통산성 관련 산탄지역 진흥정책이 차지하는 비중은 크지 않았다. 재정자금을 포함하지 않은 예산만을 보면 1972년도에도 산탄지역 진흥대책비는 석탄대책 특별회계²⁶를 중심으로 한 석탄대책 관계 예산의 8%를 차지하였을 뿐이다.²⁷ 다우라에 의하면 1967년도에서 1994년도까지의 석탄대책 특별회계 예산에서 산탄지역 진흥대책비는 6.5%에 불과했으며, 석탄대책비의 절반 가까이는 석탄산업 자체의 생산체제 개선이나 탄광정리 촉진을 위한 보조금 등의 석탄기업을 위해 투입되었다.²⁸

그러나 이와 같이 석탄대책 특별회계 중의 통산성 관련 산탄지역 진흥대책비만을 가지고 석탄대책이 석탄기업 위주로 시행되었다고 결론을

26 1967년 5월에 성립한 석탄대책특별회계법에 의해 종래 일반예산으로 시행되었던 석탄대책 관련 예산이 원유·중유 관세의 일부를 재원으로 하는 석탄대책 특별회계로 통합되었다. 석탄대책 특별회계에는 탄광업 합리화 임시조치법, 탄광 이직자 임시조치법, 산탄지역 진흥 임시조치법, 임시 석탄광해 복구법 등의 법률에 근거하여 집행되는 사업에 관련된 예산이 포함되어 있다. 석탄대책 특별회계의 대부분은 통산성 관할 사업이 차지하고 있으나 대장성과 노동성도 일부 관여하고 있다. 〈표 4〉의 산탄지역 진흥대책 예산은 석탄대책 특별회계의 일부를 이룬다.

27 産炭地域振興事業団, 『団史』(整備・近代化編), 374~375쪽.

28 平兮元章·高橋薫·内海洋一 編著, 『日産炭地の都市問題』, 55쪽.

〈표 4〉 산탄지역진흥관계예산

(천 엔)

	1961	1962	1963	1964
산탄지역진흥대책비	30,000	680,000	1,330,328	2,049,095
산탄지역진흥사업단출자금	-	650,000	1,300,000	2,000,000
산탄지역진흥조사위탁비	26,500	27,300	27,300	37,300
산탄지역 소수계(小水系) 용수개발사업비보조금	-	-	-	-
기업유치촉진사업비보조금	-	-	-	8,040
산탄지역진흥임시교부금	-	-	-	-
산탄지역진흥사업채조정분리 자보급금	-	-	-	-
사무처리비	3,500	2,700	3,028	3,755
재투자금(再投資金)				
산탄지역진흥사업단용자	-	50,000	1,900,000	3,000,000
합계	30,000	730,000	3,230,328	5,049,095
	1965	1966	1967	1968
산탄지역진흥대책비	2,564,117	2,837,139	3,055,358	3,700,053
산탄지역진흥사업단출자금	2,500,000	2,675,000	2,760,000	3,400,000
산탄지역진흥조사위탁비	38,800	34,300	34,300	31,899
산탄지역 소수계(小水系) 용수개발사업비보조금	3,500	76,000	164,250	121,500
기업유치촉진사업비보조금	8,040	8,040	8,040	7,477
산탄지역진흥임시교부금	-	-	-	-
산탄지역진흥사업채조정분리 자보급금	10,000	39,200	82,762	133,523
사무처리비	3,777	4,599	6,006	5,654
재투자금(再投資金)				
산탄지역진흥사업단용자	3,800,000	3,800,000	4,000,000	5,200,000
합계	6,364,117	6,637,139	7,055,358	8,900,053
	1969	1970	1971	1972
산탄지역진흥대책비	5,696,949	6,490,836	7,997,683	8,015,830
산탄지역진흥사업단출자금	4,100,000	4,500,000	5,760,000	5,760,000
산탄지역진흥조사위탁비	31,899	31,899	31,899	31,899
산탄지역 소수계(小水系) 용수개발사업비보조금	355,750	469,350	492,797	564,000
기업유치촉진사업비보조금	7,477	7,477	7,477	7,477
산탄지역진흥임시교부금	1,000,000	1,200,000	1,400,000	1,299,503
산탄지역진흥사업채조정분리 자보급금	195,770	274,550	297,827	344,604
사무처리비	6,053	7,560	7,683	8,347
재투자금(再投資金)				
산탄지역진흥사업단용자	7,100,000	7,600,000	8,600,000	11,400,000
합계	12,796,949	14,090,836	16,597,683	19,415,830

출처: 『九州産炭地域の現況』, 1974년 8월.

주: 통산성 관계분만 계산한 것임.

〈표 5〉 산탄지역진흥사업단 사업예산과 자금내역

		1962~63	1964	1965	1966	1967
자금	출자금	1,950,000	2,000,000	1,750,000	2,675,000	2,760,000
	차입금	2,400,000	3,000,000	4,550,000	3,800,000	4,000,000
	국고보조금	0	0	0	55,000	78,750
	시정촌에서의 수입	-	-	-	-	-
	자기자금	12,192	200,000	500,000	700,000	36,250
	기타	0	0	0	0	0
	계	4,362,192	5,200,000	6,800,000	7,230,000	6,875,000
사업	토지조성사업	2,572,912	2,500,000	2,800,000	3,200,000	2,700,000
	용자사업	1,750,000	2,700,000	4,000,000	3,800,000	3,800,000
	공업용수도사업	0	0	0	180,000	175,000
	출자사업	0	0	0	50,000	50,000
	공장건물대여사업	0	0	0	0	150,000
	기타	40,000	0	0	0	0
	계	4,362,912	5,200,000	6,800,000	7,230,000	6,875,000
		1968	1969	1970	1971	1972
자금	출자금	3,400,000	4,100,000	4,500,000	5,460,000	5,760,000
	차입금	5,200,000	7,100,000	9,800,000	9,000,000	11,400,000
	국고보조금	4,500	31,500	74,700	19,260	81,050
	시정촌에서의 수입	-	16,500	24,500	3,540	49,065
	자기자금	5,500	578,000	1,500,000	1,800,000	2,200,000
	기타	0	0			
	계	8,610,000	11,826,000	15,899,200	16,282,800	19,490,115
사업	토지조성사업	2,700,000	3,200,000	4,000,000	4,570,000	5,070,000
	용자사업	5,900,000	8,200,000	11,600,000	11,400,000	14,000,000
	공업용수도사업	10,000	70,000	179,200	47,800	185,115
	출자사업		150,000		50,000	50,000
	공장건물대여사업		50,000		150,000	150,000
	기타	0	156,000	80,000	65,000	35,000
	계	8,610,000	11,826,000	15,859,200	16,282,800	19,490,115

출처: 『産炭地域振興事業団十年史』, 70~71쪽.

주: 1966년도까지는 일반회계, 67년도 이후는 석탄대책 특별회계.

내리는 데에는 신중할 필요가 있다. 산탄지역 대책은 통산성만이 아니라 다른 여러 관청에서도 나뉠대로의 정책을 시행하였기 때문이다.

〈표 6〉은 통산성 관할이 아닌 산탄지역 대책 관련 예산 중 확인할 수 있는 것만을 정리한 것이다. 우선 석탄대책 특별회계에 포함되는 노동성 소

〈표 6〉 산탄지역에 대한 정부 지원(통산성 이외)

		1965	1966	1967	1968
산탄지역개발취업·노동사업 (억 엔)					
산탄지역 도현에 대한 지방 채 이자보조액 (천 엔)	예산	10,000	39,200	82,762	133,523
	실적	0	25,530	56,506	101,347
산탄지역 시정촌에 대한 국고보조 실적 (천 엔)		549,629	566,054	612,429	785,278
		1969	1970	1971	1972
산탄지역개발취업·노동사업 (억 엔)		25.2	31.5	35.1	39.3
산탄지역 도현에 대한 지방 채 이자보조액 (천 엔)	예산	195,770	274,550	297,827	344,604
	실적	155,730	211,702	267,964	337,522
산탄지역 시정촌에 대한 국고보조 실적 (천 엔)		1,283,458	1,745,678	2,596,491	4,003,850

출처: 「産炭地域振興対策の概要」(部29-S-4).

주: 산탄지역개발취업사업은 노동성 소관으로서 석탄대책 특별회계에 포함된다.

관의 산탄지역개발 취업·노동사업(1969년도부터 시작)을 보면, 1969년도에는 약 25억 엔, 1972년도에는 약 39억 엔의 자금이 투입되었다. 산탄지역개발 취업·노동사업을 산탄지역 진흥대책비에 포함시키면 1972년의 산탄지역 진흥대책비는 119억 엔이 되어 석탄대책 특별회계예산의 약 11%를 차지하게 된다.

석탄대책 특별회계에 포함되지 않는 정부의 석탄지역 지원사업에는 1965년의 진흥법 개정(10조, 11조)으로 새로이 시행된 산탄지역의 도현 및 시정촌에 대한 재정지원이 있다. 산탄지역 도현에 대한 지방채 이자보조액(예산 기준)은 1965년도에 1000만 엔에 불과했으나 1972년도에는 약 34억 엔으로 증가했으며, 산탄지역 시정촌에 대한 국고보조금은 1965년도에 약 5억 5000만 엔, 1972년도에는 약 40억 엔이었다. 이외에 6조지역에 대한 지방세 감면에 대한 정부의 보조, 조세특례 등이 있지만 그 금액은 파악하지 못했다.²⁹⁾

이상에서 본 바와 같이 산탄지역에 대해 통산성 이외의 부서에서 지원하고 있는 금액을 합해서 보면, 정부의 산탄지역 대책비는 반드시 적다고는 할 수 없다. 1972년도를 예로 들면, 이자보조액, 국고보조금, 산탄

〈표 7〉 산탄지역 진흥계획 기본계획의 목표와 조치

(1) 산탄지역 진흥의 목표	
제1차 산탄지역 진흥계획	제3차 산탄지역 진흥계획
1. 고용기회의 창출 2. 석탄 수요의 안정적 확대 3. 지역경제의 진흥	1. 중핵기업의 도입 및 적지적성 산업의 육성 2. 지역 내 고용의 확대와 지역인구 감소 방지 3. 주택, 복지시설의 충실과 생활환경 정비에 의한 주민생활 향상 4. 석탄 수요의 확대
(2) 산탄지역 진흥을 위한 조치	
제1차 산탄지역 진흥계획	제3차 산탄지역 진흥계획
1. 산업기반의 확립 2. 기업의 유치 3. 석탄 수요의 확대 산탄지 화력발전소 건설 석탄 수송 방법의 개선 4. 고용 확대 및 직업의 전환 5. 산탄지역 진흥상 필요한 기타 조치 광해의 복구 정부관계 공장 및 국가시설의 도입	1. 산업기반의 정비 2. 기업의 유치 3. 석탄 수요의 확대 4. 생활환경의 정비 문교시설의 정비 광해 복구 등 5. 고용기회의 창출 및 직업의 전환

자료: 『産炭地域振興事業団十年史』.

지역개발 취업·노동사업비의 합계만으로도 약 113억 엔에 이르러, 같은 연도의 석탄대책 특별회계 예산 중의 통산성 관련 산탄지역 진흥대책비 80억 엔을 33억 엔이나 초과하고 있다. 특히 지방자치단체에 대한 재정지원 금액, 그 중에서도 진흥법 11조에 의한 시정촌에 대한 국고보조금 지원이 큰 비중을 차지하고 있다.³⁰ 산탄지역 대책은 사업단 중심의 통산성 관계 대책보다도 시정촌에 대한 재정지원이 더 핵심적인 내용으로 되어 가고 있다고 할 수 있으며, 그 때문에 산탄지역 시정촌은 진흥법의 존속

29 1969년도에는 부동산취득세 2800만 엔, 고정자산세 1억 3300만 엔의 감면분에 대한 보전이 있었다. 『産炭地域振興対策の概要』, 30쪽, 1970년 7월(部20-S-2). 참고로 1979년도의 지방세 보전액은 9억 엔이었다. 『産炭地域振興対策の概要』, 1980년 5월(部29-S-4).

30 지방자치단체에 대한 재정지원은 1970년대에 더욱 증가하는데, 1979년도의 경우, 산탄지 도현에 대한 지방채 이자보조는 약 12억 9000만 엔, 산탄지 시정촌에 대한 국고보조금은 약 180억 엔에 이르게 된다. 『産炭地域振興対策の概要』, 1980년 5월(部29-S-4).

및 연장을 계속 강력히 요망해 왔던 것이다.³¹

4. 산탄지역 진흥정책의 성격 변화

앞에서 살펴본 바와 같이 진흥법 제정 이후 1972년까지 산탄지역 진흥 관련 예산 규모는 크게 증가했지만, 그러한 양적 성장 외에도 이 10년간 진흥정책의 성격에 중요한 변화가 일어나고 있음에 주목할 필요가 있다. 1971년 12월에 책정된 제3차 산탄지역 진흥계획은 산탄지역 진흥정책의 기본성격이 크게 변화하고 있음을 잘 보여주고 있다. 이하에서 1963년 10월에 책정된 제1차 산탄지역 진흥계획(이하 제1차 진흥계획)과 1971년 12월에 책정된 제3차 산탄지역 진흥계획(이하 제3차 진흥계획)의 기본계획을 비교하면서 양 계획의 차이점을 명확히 하고 그러한 차이가 발생한 요인에 대해 분석하고자 한다.

1) 제1차 진흥계획과 제3차 진흥계획의 내용 비교

우선 제1차 진흥계획과 제3차 진흥계획의 기초 설명 부분에 해당되는 기술을 비교해 보도록 한다. 제1차 진흥계획 기본계획은 기초 설명에서 산탄지역의 피폐라는 사태를 타개하기 위해 “산탄지역 광공업 등의 급속하고 계획적인 진흥을 추진하고 탄광 이직자에 대한 고용기회를 창출하며 석탄 수요의 안정적 확대 및 산탄지역의 경제적 지위의 향상을 도모하여 국민경제의 균형 있는 발전에 기여할 필요”가 있음을 주장하고 있다. 한편 제3차 진흥계획 기본계획의 기초 설명에서는 산탄지역의 피폐라는 사태를 타개하기 위해 “산탄지역 지방공공단체에 대한 소여의 재

31 1980년의 진흥법 10년 연장 시에 산탄지역 시정촌이 진흥법의 연장을 강력히 요망하는 이유를 당시의 신문은 “동법 11조에 대한 ‘매력’” 때문으로 설명하고 있다. 『海峡』, 『北海道新聞』, 1980년 11월 22일.

정조치를 강구하여 산탄지역에서 산업기반을 정비하고 석탄광업을 대신 하는 중핵산업을 도입하고 국토의 종합적 개발과 조화되도록 배려하면서 산업의 급속하고 계획적인 진흥을 도모함과 함께 생활환경의 정비 등의 조치를 강구함으로써 산탄지역을 풍요로운 경제·사회·활동의 장으로서 재생, 발전시켜 이를 통해 주민복지의 향상과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여할 필요”(밑줄은 인용자)가 있음을 주장하고 있다. 즉, 제3차 진흥계획에서는 제1차 진흥계획에서는 없었던 국토의 종합적 개발과의 조화, 생활환경의 정비에 의한 주민복지의 향상을 거론하고 있는 반면, 석탄 수요의 안정적 확대에 대해 언급하지 않고 있는 점이 주목된다.

그렇다면 이러한 계획의 기초에서 나타난 차이가 계획의 목표 및 구체적 조치로서는 어떻게 나타나고 있는지 <표 7>을 통해 보도록 한다.

제1차 진흥계획 기본계획의 목표는 탄광 이직자의 산탄지역에서의 고용기회 창출, 산탄지역에서의 석탄 소비형 산업 진흥, 석탄 수요의 안정적 확대 도모, 지역경제의 진흥 추진이었다. 이러한 목표를 달성하기 위한 구체적 조치로서는 산업기반 정비, 기업 유치, 산탄지 화력발전소 건설을 주요 내용으로 하는 석탄 수요 확대, 고용 창출 및 직업 전환, 기타 산탄지역 진흥상 필요조치가 제시되었다.

제3차 진흥계획을 제1차 진흥계획과 비교해 보면(<표 7>), 기본목표에서는 ‘주택, 복지시설의 충실과 생활환경 정비에 의한 주민생활 향상’이 추가되고 1차 계획에서의 ‘지역경제의 진흥’ 추진이라는 막연한 표현이 ‘중핵기업의 도입 및 적지적성(適地適性) 산업의 육성’으로 구체적으로 제시되고 있다는 차이가 있다. 구체적 조치에서도 역시 생활환경 정비에 관한 사항이 추가된 반면, 석탄 수요의 확대가 대단히 소략하게 기술되고 산탄지 화력발전소에 대한 언급이 없어졌다는 점이 주목된다.

제1차 진흥계획과 제3차 진흥계획 사이에 1967년 8월에 책정된 제2차 진흥계획이 있었지만, 제2차 진흥계획에서는 실시계획만을 개정하고 기본계획은 변경하지 않았다. 그런 점에서 제2차 진흥계획은 제1차 진흥

계획과 같은 정책 기조에 있는 것으로 판단할 수 있다. 단, 개정된 실시계획에는 제1차 실시계획보다 각 지역의 특수성을 고려한 보다 구체적인 내용을 담고 있는데, 특히 문교대책 등 사회환경 정비, 그리고 공업 외의 농업, 관광업의 진흥에 대해서도 언급하고 있는 점이 주목된다. 이 점은 앞에서 본 바와 같이 제3차 진흥계획에서 더욱 큰 비중을 차지하게 된다.

이상 제1차 진흥계획과 제3차 진흥계획을 비교했을 때, 국토의 종합적 개발과의 조화, 생활환경의 정비를 통한 주민복지의 향상, 적지적성 산업의 육성, 석탄 수요 확대의 비중 저하라는 차이가 있음을 알 수 있다. 이하에서는 이러한 차이가 나타나게 된 배경에 대해 차례로 살펴해보도록 한다.

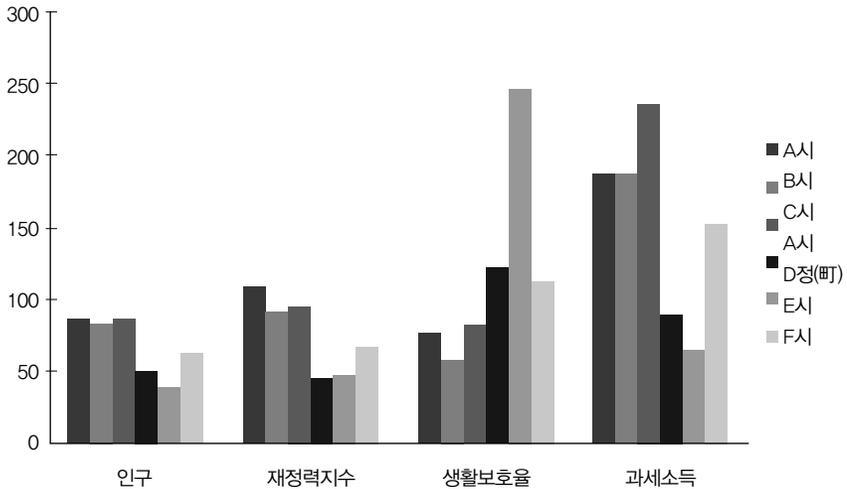
2) 국토종합개발과의 조화

제1차 진흥계획은 산탄지역의 피폐라는 당면의 문제를 타개하기 위한 산탄지역에서의 산업구조 전환을 목표로 하고 있는 반면, 제3차 진흥계획에서는 종합국토개발과 관련된 지역개발정책의 성격이 부여되었다.

산탄지역 진흥정책의 주관 부서인 통산성은 당초 산탄지역정책을 종합적인 지역개발과는 별도의 ‘산탄지역에서의 산업 전환(공업의 유치)’의 문제로 취급한다는 방침을 가지고 있었다.³² 제1차 총회에서는 이러한 통산성의 방침에 대해 심의회 위원으로부터 광범한 분야에 걸친 문제가 제기되었으나, 석탄국장은 “산탄지역 진흥이라는 표제는 광범위하지만, (중략) 정면에서 종합개발을 다루는 것은 아님”을 다시 확인했으며, 통산성 정무차관도 “지역의 종합개발은 각각 담당하는 기관에서 해야 한다. 환언하면 석탄을 다 파낸 뒤 노무자가 어떻게 생활할 것인가라는 당면의 문제를 어떻게 타개할 것인가가 산탄지역 진흥대책 즉, 본 심의회의 의제이다. (중략) 문제의 범위가 좁은 점은 아쉽지만 이 방침에 따라 심의”³³

32 산탄지역 진흥심의회 제1회 총회에서의 석탄국장의 발언(總1-G).

33 산탄지역 진흥심의회 제1회 총회(總1-G).



〈그림 1〉 산탄지 간 격차

자료: 「産炭地域市町村の現状と施策の効果」(小470804-S2).

주: 1965년을 100으로 했을 때의 1971년의 지수.

해 주길 부탁하고 있었다. 이상의 정책 당국의 발언에서 볼 때 당초의 산탄지역정책은 종합지역개발정책과는 별도로 산탄지역의 피폐라는 당면의 문제를 해결하기 위한 산업전환정책으로서 입안, 실행된 것이며 제1차 진흥계획은 이런 방침을 기본으로 하여 책정된 것이었다. 이러한 방침 하에 책정된 제1차 계획의 핵심은 기업 유치에 의한 산업 전환, 다시 말하면 산탄지역 생산요소(노동력, 토지 등)의 보다 경쟁력 있는 공업부문으로의 이동 촉진에 있었다. 이러한 산탄지역 진흥정책은 석탄합리화정책³⁴ 및 노동력 유동화를 목표로 하는 고용정책³⁵과 더불어 산업구조 조정정책의 성격을 가지는 것이었다.

34 석탄광업합리화정책의 주요 내용의 하나는 정리촉진교부금의 교부 등을 통해 비능률탄광의 퇴출을 원활히 하는 것, 달리 말하면 석탄산업의 높은 퇴출장벽을 낮추는 것이었다. 석탄산업합리화정책에 대해서는 矢田俊文, 『戦後日本の石炭産業: その崩壊と資源の放棄』, 新評論, 1975년; 石炭鉱業合理化政策史研究会, 『石炭鉱業合理化政策史』, 1990년. 참조.

35 당시의 탄광 이직자 대책은 탄광 이직자를 발전적인 타산업, 타지역의 안정된 직업으로 재취직시키는, 환언하면 노동력의 유동화를 촉진하는 방향에서 실시되었다. 丁振聲, 「高度経済成長期の石炭産業調整政策: 生産維持と雇用調整を中心として」, 『社会経済史学』 第72巻 第2号, 2006, 21쪽.

반면 제3차 진흥계획에서는 산탄지역 진흥정책에 지역개발정책으로서의 성격을 부여하고 있다. 이 점은 이미 1968년 12월에 열린 심의회 제 18회 종합부회에서 정책당국에 올린 건의에서 “지역정책의 효율적 실시의 관점에서 과소과밀대책으로서의 전국적인 규모의 공업 분산재배치대책과의 조정에 대해 충분히 배려”할 것을 촉구한 데 나타나고 있다. 이것은 당시 경제기획청에서 작성 중이던 신전국종합개발계획(新全國綜合開發計畫: 新全總 또는 二全總)을 의식한 것이었다.³⁶ 신전국종합개발계획은 1969년에 수립되었지만 1968년에 이미 그 내용이 제시되고 있었는데, 그 중요내용의 하나는 ‘과밀·과소 및 지역격차 문제의 해결’이었다.³⁷ 1968년 6월 심의회 제17회 종합부회에 보고된 석탄국의 ‘금후의 산탄지역 진흥정책에 대해’에서 “신전국종합개발계획과의 관련에 유의하면서 산탄지역의 특성에 대응한 지역진흥정책이란 시각에서 새로운 대책을 검토하는 것이 긴급”³⁸함이 강조되었는데, 이러한 것이 1968년 12월의 건의 내용에 반영된 것이라고 생각된다.

1970년 8월의 심의회 제20회 종합부회의 결정에 따라 진흥법 연장에 관한 심의를 위해 설치한 소위원회의 제1회 회의 심의 내용은 산탄지역 대책을 지역개발정책으로서 자리매김하게 되는 배경을 좀 더 명확히 보여주고 있다. 여기서는 진흥법 제정 당시와 현재(1970년 시점) 사이의 경제사정의 변화—고도성장, 노동력 부족 등—에 따라, 새로운 시야에서 산탄지역 진흥정책이 필요하며, 그것은 단순한 폐광 이후 산탄지역의 사후 처리적인 차원이 아닌 전국적 시야에 선 지역개발정책으로서, 즉 태평양 벨트로의 과도한 산업인구의 집중을 시정하고 균형 잡힌 발전을 위한 공업분산과 같은 전국적 시야에 선 지역개발정책으로서 다시 검토되어야

36 신국종합개발계획에 대한 개설적 소개로는 宮本憲一·横田茂·中村剛次郎 編, 『地域経済学』, 有斐閣, 1990을 참조.

37 經濟企画庁, 「新全國綜合開發計畫の策定について」, 1968年 4月 30日(部17-S4).

38 石炭局, 「今後の産炭地域振興対策について」, 1968年 6月 10日(部17-S7).

한다는 의견이 강력히 제기되었다.³⁹

이와 같이 산탄지역정책을 지역개발정책으로서 자리매김시키고자 한 것은 1971년 11월에 만료가 되는 진흥법을 연장하고자 하는 시점에서, 일부 산탄지역에서 지역경제의 활성화가 나타남에 따라 산탄지역 진흥정책을 계속 시행하도록 합리화하는 새로운 논리가 필요했기 때문이라고 생각된다.

산탄지역 간 격차는 1970년대 이후에 명확히 나타나지만,⁴⁰ 1970년대 초에도 비록 뚜렷하지는 않지만 지역 간의 차이가 나타나기 시작하고 있었다. <그림 1>은 회복되고 있는 지역 A시, B시, C시와 회복의 조짐이 보이지 않는 D정(町), E시, F시를 1965년과 1971년의 두 시점에서 인구, 재정력지수, 생활보호율, 과세소득이란 네 항목에 관해 비교한 것이다. 이에 따르면 1971년 시점에서 회복의 정도에 상당한 차이가 나타남을 알 수 있다. 1971년 시점의 A, B, C 세 지역은 인구, 재정력지수에서는 아직 1965년의 수준에 미치지 못하고 있으나 생활보호율은 크게 낮아졌으며 과세소득은 증대하고 있어 이러한 경향이 지속된다면 지역경제가 다시 활성화될 전망이 밝았다. 반면에 D정, E시, F시는 인구, 재정력지수가 1965년의 절반 수준에 불과하고, 과세소득 역시 F시를 제외한 D정, E시

39 호리사카(堀坂) 위원은 산탄지역 문제가 처음 대두되었을 때는 “탄광의 폐산에 수반하는 사후처리적인 면이 대단히 강조되어 산탄지역 문제가 지역개발이라고 하는 정부 정책 중에 좀처럼 들어가지 못하는 느낌이 강했다”고 하면서, “전국적 시야에서 하지 않으면 안 되는 지역개발이라든가 지역보존이라든가, 그러한 정책의 일환으로서 산탄지역이 보다 좋은 지역으로서 남겨지고 혹은 개발된다고 하는 방향에서, 지역정책에도 도움이 된다고 하는 감각을 가지고 생각해도 좋은 시기에 온 것은 아닌가”라는 문제 제기를 하였으며, 다카하시(高橋) 위원은 “이 법률이 나올 때의 문제의식은 산탄지역은 (석탄-인용자) 산업이 쇠퇴하여 갔지만 토지도 인구도 대체로 남아 있다는 것을 전제로 석탄이 없어진 진공을 어떻게 메워갈 것인가라는 것이었다. 그 후의 경제성장, 노동력 부족 등 일본 전체의 제사정의 변화로부터 산탄지역이 새로운 시야에서 재검토하게 된 것이 아닌가. 그러한 시대에 태평양 벨트 등에 산업·인구의 과도한 집중이 일어났기 때문에 이러한 것을 전국적으로 보아 균형 잡힌 것으로 해야 하기 때문에 분산시킬 필요가 나온 것이다”라고 명확히 신중합국토개발계획을 의식한 발언을 하고 있다. 『産炭地域振興審議會 第1回 小委員会 議事概要』, 1970년 8월 27일(小450827-G).

40 산탄지역 간 격차가 현저해짐에 따라 1980년 11월의 진흥법 연장 때 산탄지역 지정을 해제하는 제도가 도입되어 1987년 4월에 ‘이와키 산탄지역 경제생활권’(조반탄전 지역)이 산탄지역 지정에서 해제되었다.

에서는 1965년 수준에 미치지 못하고 있으며, 생활보호율은 세 지역 모두 1965년보다 높은 수준이었다. 단, 회복의 조짐이 보이고 있는 A, B, C 세 지역도 재정력지수나 생활보호율에서는 전국 평균에 크게 미치지 못하고 있어, 1971년 시점에서는 상대적으로 여전히 피폐되어 있는 상태에서 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 진흥정책의 진전과 함께 지역경제가 활성화되는 지역이 나타나기 시작함에 따라 진흥정책을 언제까지 실시해야 하는가, 또는 진흥정책이 앞으로도 필요한가 하는 문제가 현실감을 갖고 제기되었다. 예를 들면, 소위원회에서 마쓰오카(松岡) 위원은 “산탄지역 진흥은 어디까지 진흥한다고 하는 것인가? 예를 들면 재정력을 전국 평균으로 끌어올릴 때까지 진흥책을 실시하지 않으면 안 되는가? 후진지역 정도로도 괜찮은 것인가? (진흥책 종료-인용자)시기의 기준이라는 것이 있는가”에 대해 질문하고 있다.⁴¹ 마쓰오카 위원의 질문은 긴급한 사후처리책으로서의 의미가 퇴색한 경우 산탄지역에 대한 지원을 어떤 논리에 입각해서 계속할 수 있을 것인가 하는 문제제기라고도 할 수 있다. 다카하시 위원이 산탄지역 진흥정책의 목표가 당초에는 “지반침하를 일본적 평균까지 끌어올리는 것이었지만, 현재는 (중략) 신전총(新全総)의 관계 등에서 일본 국토 전체의 여러 지표로부터 보아” 산탄지역 대책을 재검토할 것을 주장한 것은 마쓰오카 위원의 질문에 대한 하나의 해답이라고 할 수 있다.⁴² 즉 폐광에 따른 긴급한 사후적 처리가 어느 정도 달성된 후에 지속적인 산탄지역 진흥정책을 실행하기 위해서는 산탄지역 진흥정책을 전국종합개발계획의 일환으로 자리매김시켜 공업의 분산, 지역격차 축소 등의 논리

41 「産炭地域振興審議会 第1回 小委員会 議事概要」, 1970년 8월 27일(小450827-G). 이 질문에 대하여 위원장은 ‘입지적 조건의 재정비가 진전되어 지역이 본래 가지고 있던 잠재적 능력이 발휘될 수 있게끔 하는, 즉 자립적 발전의 에너지가 붙으면 되는 것’이라는 추상적인 답변에 그치고 있다.

42 진흥정책의 목표점에 관한 논의는 1980년의 진흥법 10년 연장 시에 다시 한 번 보다 명확하게 나타난다. 당시의 신문기사는 어떤 상황이 되었을 경우가 (진흥정책의-인용자) 졸업인가라는 판단을 내릴 기준의 필요성을 지적하고 있었다. 「産炭地振興に必要な自助努力」, 『朝日新聞』, 1980년 11월 12일.

로 그 정당성을 주장할 필요가 있었던 것이다.

3) 생활환경의 정비

제3차 진흥계획에서는 제1차 진흥계획에서는 없었던 생활환경의 정비가 진흥계획 목표의 하나로 강조되었다. 생활환경의 정비가 강조된 배경에도 전국종합개발정책이 있는 것으로 생각된다. 예를 들면 생활환경 정비에서 큰 비중을 차지하는 탄주(炭住)문제가 제기되는 배경에 대해 규슈경제조사협회에서 간행한 「구탄광주택 실태와 산탄지역 생활환경 정비에 관한 조사연구」⁴³에 따르면, “고도경제성장기를 경과한 쇼와 40년대 후반(1970년대 전반-인용자) 이후 일본경제 소비수준의 고도화, 공업발전과 도시팽창 중에 과소·과밀문제가 심각해짐과 함께 생활환경의 보전·정비의 과제가 일본의 기본적 정책 중에 중요한 위치를 점하게 됨”에 따라 산탄지역 진흥정책에도 “그러한 경향이 반영되어 산탄지역에 중핵적 공장의 유치를 실현시키기 위해서도 생활환경 정비, 즉 오늘날의 탄주 문제의 재검토와 재개발이 필수조건도 되고 있다”고 하고 있다. 그러나 생활환경에 대한 강조가 전국종합개발계획에서 명확한 형태로 나타나는 것은 1977년에 결정된 제3차 전국종합개발계획⁴⁴이었기 때문에 1988년 시점에서의 위 기술은 전국종합개발계획의 영향을 지나치게 강조한 것일 수도 있다.

제3차 진흥계획 책정 당시의 자료를 보면, 생활환경의 정비는 주민복지의 향상이라는 측면보다는 기업 유치를 위한 조건 정비로서 강조된 측면이 강했던 것으로 생각된다. 이러한 인식은 특히 산탄지역의 노동력 확보가 곤란해지면서 강화되었다. 1969년 9월의 제19회 종합부회에서

43 九州經濟調査協會, 『旧炭鉱住宅の実態と産炭地域の生活環境整備に関する調査研究』, 1988.

44 제3차 전국종합개발계획은 기본이념으로서 ‘정주(定住)구상’을 내놓았는데 그 내용은 “인간과 자연이 조화를 이루는 안정감 있는 건강하고 문화적인 인간 거주의 종합적 환경을 계획적으로 정비하는 것”이다. 宮本憲一·横田茂·中村剛次郎 編, 『地域経済学』, 226쪽.

보고된 통산성의 ‘산탄지역의 당면과제와 그 대책’에 따르면, 노후 탄주의 슬럼화로 상징되는 산탄지의 생활환경, 사회복지의 개선을 도모하는 것이 기업 진출의 전제조건으로서 중요함을 지적하고 있으며, 또 대도시 공업권을 중심으로 하는 역외로의 노동력 유출이 급속히 진행되어 기업 유치 요인으로서 적정한 노동력 확보가 강조되었다.⁴⁵

앞서 언급한 진흥법 연장에 대한 심의를 하는 소위원회에서는 생활환경의 정비 강화에 대한 요구가 각 지방자치단체로부터 제기되었는데, 예를 들면 1970년 10월 3일의 제4회 소위원회에서 유바리(夕張) 시장은 “노동력의 안정 확보에 대해서는 우선 생활환경의 개선을 도모할 필요가 있으며 이를 위해 불량주택 개량을 대폭 도모”⁴⁶할 것을 주장했다. 이러한 지역에서의 요구에 대해서 종합부회 위원인 호리사카는 “탄주에 대해서도 인구유출 방지대책으로서 주택을 건설하고 지역에서의 재취직자 우대조치를 강구할 필요성”을 지적했다.⁴⁷ 즉, 단순히 기업 유치만 하면 산탄지역이 활성화되는 것이 아니라, 기업 유치를 하기 위해서도 산탄지역의 생활환경 정비가 필요하다는 점을 인식하고 이런 시각에서 생활환경의 정비가 산탄지역 대책의 중요한 과제로 부각된 것이다.

4) 적지적성 산업의 육성

제3차 진흥계획에서 ‘적지적성 사업의 육성’을 기본목표로 제시한 것은, 종래 광공업 육성 중심의 지역활성화 정책이 각 지역 특성에 맞는 산업의 육성으로 전환한 것을 의미한다.

제1차 진흥계획에서도 진흥대상 업종으로 공업 이외에 농업, 임업, 광공업 등도 열거하고 있지만, 육성의 중점은 어디까지나 공업에 있었다. 아직 진흥법이 제정되기 전인 1961년 7월에 열린 심의회 제1회 총회에서

45 通商産業省, 「産炭地域の当面する課題とその対策」, 1969年 9月 17日(部19-S-9).

46 通商産業省産炭地域振興課, 「産炭地域振興審議会 第4回 小委員会」, 1970年 10月 3日(小451003G).

47 通商産業省産炭地域振興課, 「産炭地域振興審議会 第3回 小委員会」, 1970年 9月 19日(小450919G2).

석탄국장은 산탄지역 피폐의 근본적 해결을 위해서는 “이전부터 석탄에 전적으로 의존하여 왔던 산업구조를 개편하여, 이 지역에 성장률이 높은 산업을 도입, 육성하고 다각적인 광공업지대로 다시 만들어야 한다”⁴⁸고 하여, 산탄지역을 광공업지대로 재편하는 것이 진흥정책의 목표임을 분명히 했다.

이러한 방침에 대해 지역대표 위원으로부터 농업 등 공업 외의 산업 부문에 대한 배려가 요구⁴⁹되기도 하고, 진흥법 제1조에서 진흥법의 목적으로 제시된 ‘광공업 등의 발전’의 ‘등(等)’에 대한 구체적 설명이 요구되기도 했다.⁵⁰ 이에 대해 석탄국장은 ‘등’의 “법률적 해석으로는 농업까지 들어가지만, 실제문제로서는 농업의 진흥까지 포함하는 것은 문제가 있다”⁵¹고 하여 산탄지역 진흥정책이 생각하는 산업의 진흥은 공업의 진흥이라는 견해를 명확히 밝혔다.

이처럼 산탄지역정책의 목표가 초기의 공업 육성에서 각 지역 특성에 맞는 ‘적지적성 산업의 육성’으로 바뀐 것은 산탄지 간의 지역격차 확대와 낙후지역에 대한 공업 진흥의 현실적 곤란성에 대한 인식에 의한 것이다. 앞에서 인용한 제19회 종합부회에서 보고된 통산성의 ‘산탄지역의 당면과제와 그 대책’에서 “홋카이도 일부 시정촌과 같이 기업 유치에 당장은 곤란한 지역에 대해서는 긴급을 요하는 민생문제에 배려하면서 농업, 임업 진흥 등 기존산업 개발을 촉진할 것”을 제언했다. 1970년의 제2회 소위원회에서도 홋카이도는 ‘광공업 등의 도입’이란 문장을 보다 명확히 하여, 1차산업 혹은 3차산업도 산탄지역 진흥 내용에 들어간다는

48 「産炭地域振興審議會第1回總會議事概要」, 1961年 7月 17日(総1-G).

49 예를 들면, 제1회 종합부회에서 사토(佐藤) 규슈상공회의소연합회 회장은 규슈 지역에서 광공업만이 아니라 농업에 대해서도 배려할 것을 요구했다. 「産炭地域振興審議會 第1回 総合部會 議事概要」, 1961年 8月 23日(部1-G).

50 심의회 제3회 종합부회에서의 전국광업관계시정촌연합회장인 사카타(坂田) 위원의 질문. 「産炭地域振興審議會 第3回 総合部會 議事概要」, 1962年 2月 9日(部3-G).

51 「産炭地域振興審議會 第3回 総合部會 議事概要」, 1962年 2月 9日(部3-G).

형태의 문장으로 바꿀 것을 요구했고,⁵² 후쿠오카 현에서도 공업만이 아니라 축산, 과수, 원예에 대해서도 특단의 배려를 요구하고 있었다.⁵³

즉, 입지조건 등의 요인으로 기업 유치가 현실적으로 곤란한 지역은 무리하게 공업 유치를 위한 정책을 취하지 않고 그 지역 특성에 맞는 다른 산업, 농업이나 임업 또는 관광업 등을 육성하도록 한 것이다. 이러한 방침 전환에 따라 종래 제조업에만 인정되었던 특별상각제도가 1970년 5월 1일부터는 농업, 임업, 수산·양식업, 광업(석탄, 아탄광업 제외) 및 가스업에도 적용되게 되었다.

5) 석탄 수요 확대의 비중 저하

제1차 진흥계획에서는 석탄 수요 확대, 특히 산탄지 화력발전소 건설이 중요한 과제로서 제기되고 있었다. 석탄 수요 확보를 위한 산탄지 화력발전소 건설 구상은 통산성에서 진흥법을 준비하고 있을 당시부터 구상되고 있었다. 1961년 4월 13일 차관회의에서 결정된 ‘산탄지역 진흥 임시조치법안’에는 산탄지 발전을 석탄 수요 안정책으로서 장려하는 방침이 명확히 나와 있으며, 7월 22일 통산성이 종합에너지대책 간담회에서 밝힌 ‘산탄지역 진흥사업단 구상’에는 742억 엔으로 북규슈에 출력 66만 킬로와트의 산탄지 발전소를 건설하여 한신(阪神)지방에 초고압 송전하는 내용이 포함되어 있었다.⁵⁴

한편, 1961년 8월 17일에 설치된 에너지 간담회(좌장 有沢広巳)가 8월 31일 발표한 석탄대책에 대한 중간답신은, 지쿠호 지역에서 발생할 가능성이 높은 과잉탄 300만 톤에 대한 대책으로서 규슈지방에 대규모 산탄지 발전소를 건설하여 발생한 전력을 초고압 송전선으로 한신지역에 송전하거나(A안), 혹은 전력업계의 석탄장기구매계획에 300만 톤을 추가하

52 「産炭地域振興審議会 第2回 小委員会」, 1970年 9月 9日(小450909G).

53 「産炭地域振興審議会 第2回 小委員会」, 1970年 9月 9日(小450909G).

54 九州大学産炭地問題研究所, 『産炭地域住民の生活実態調査 報告書(1)』, 161쪽.

고 그 소화를 위해 소비지 석탄화력발전소를 건설하는 것(B안)을 제시했다.⁵⁵ 이 답신을 계기로 산탄지 발전인가, 소비지 발전인가에 대해 격렬한 논쟁이 벌어졌다. 그 결과 A안은 전력업계의 반대로 실현되지 못하고 통산성은 B안을 선택하여 사업단에서 소비지 발전소를 건설하고자 했다. 그러나 사업단에 의한 소비지 화력발전소 건설도 새로운 시장 진입자에 의한 혼란을 염려한 전력업계의 반대에 부딪혀 실현되지 못하고, 최종적으로는 전력업계 스스로가 중유 전소(專燒) 화력을 석탄·중유 혼소(混燒) 화력으로 전환하거나 소비지 석탄화력을 신·증설하는 것으로 통산성, 석탄업계, 전력업계 사이에 합의가 이루어졌다.⁵⁶

이와 같이 산탄지 화력발전을 둘러싸고 통산성과 업계 사이에 절충이 이루어지고 있는 가운데 심의회에서도 이 문제를 둘러싼 논쟁이 벌어졌다. 심의회 제1회 총회에서 이미 산탄지 화력발전에 대한 문제가 제기되고 있었으며, 제1회 종합부회(1961년 8월 23일)에서는 전력업계 대표로부터 산탄지 화력발전에 대한 반대의견이 개진되었다.⁵⁷ 통산성은 당초 산탄지 화력발전에 긍정적이었지만,⁵⁸ 전력업계의 반대에 부딪혀 산탄지 화력발전이 좌절된 후⁵⁹인 제2회 종합부회(1961년 12월 4일)에서는, 산탄지 화력발전은 기술적, 경제적인 난점이 있어 일단 이 문제는 보류(pending)

55 大同通信社, 『石炭年鑑 1962年版』, 44쪽.

56 島西智輝, 『日本石炭産業の戦後史: 市場構造変化と企業行動』, 慶応義塾大学出版会, 2011년, 221~223쪽.

57 제1회 종합부회에서 전기사업연합회 회장인菅 위원은 규슈에서 발전하여 한신까지 송전하는 것은 경제적으로 현실성이 없다고 하였으며(『産炭地域振興審議會 第1回 総合部会 議事概要』, 1961년 8월 23일(部1-G)), 제4회 종합부회에서도 북해도전력(주) 사장인岡村 위원은 산탄지 화력발전은 휴머니즘 정책으로서 경제적 합리성은 없다고 주장했다(『産炭地域振興審議會 第4回 総合部会 議事概要』, 1963년 5월 30일(部4-G)).

58 제1회 종합부회에서 석탄국장은 어느 정도의 산탄지 발전사업을 하면서 합리적으로 석탄 생산을 유지하고 그 사이에 비능률 탄광을 폐지하는 것을 생각해야 한다고 하며, 초고압 송전은 일정 조건 하에 성립하는 것이라면 꼭 실시해야 한다는 견해가 강하지만 기술적인 면에서 수정을 할 필요가 있다고 하고 있다(部1-G).

59 통산성은 1961년 9월 6, 7일의 통산성 국장회의에서 산탄지 발전 구상을 게이한신(京阪神) 지역에서의 소비지 발전으로 하는 것으로 방침을 변경했다. 九州大学産炭地問題研究所, 『産炭地域住民の生活実態調査 報告書(1)』, 161쪽.

하고 석탄 수요 확보 차원에서 석탄 소비지에서의 화력발전소 건설을 더 현실적인 것으로 생각하고 있었다(석탄국장의 발언).⁶⁰ 결국 산탄지 화력발전은 산탄지역의 강력한 요청에 의해 석탄 수요의 확대를 위한 조치로서 제1차 진흥계획의 기본계획에 포함되었지만 그 실현가능성은 거의 없는 상태였다.

제3차 진흥계획에서는 산탄지역 화력발전 항목은 보이지 않으며 석탄 수요의 확대도 제1차 안에서는 기본목표에서 제외되어 있었다.⁶¹ 최종 안에서 석탄 수요 확대는 다시 기본목표로 설정되었지만, 그 내용은 대단히 소략한 것에 그치고 있었다.⁶²

석탄 수요 확대의 중요성이 낮아진 것은 석탄 수요의 확대에 대한 전망을 잃었기 때문이었다. 제3차 진흥계획이 세워지던 1971년에는 제4차 석탄대책이⁶³ 시행 중이었는데 제4차 석탄대책은 석탄의 출탄 규모를 명시하지 않은 채 석탄기업에게 사업의 유지·재건이 곤란한 경우에는 용단을 내려 진퇴를 결정할 것을 촉구하면서 석탄광업의 폐광 및 축소는 가능한 완만하게 이루어지도록 배려할 것을 요구하고 있었다. 또 제3차 진흥계획 수립 다음 해인 1972년에 발표된 제5차 석탄대책은 1975년도의 석탄수급 규모를 2000만 톤 정도로 상정하는 것이었다. 이와 같이 석탄 수요의 감소와 석탄산업의 축소지향이 명확해지는 상황에서 산탄지역 진흥을 위한 석탄 수요 확보의 중요성이 크게 떨어진 것은 당연한 것이라고 할 수 있다.

60 「産炭地域振興審議會 第2回 総合部会 議事概要」, 1961年 12月 4日(部2-G).

61 「産炭地域振興基本計画新旧対照表」, 1971年 10月 28日(小461028-S-3).

62 그 이유는 명확하지 않지만 조반지역의 기타이바라키(北茨城) 시에서 도쿄전력 사이에 화력발전소의 유치문제가 있었기 때문인 것으로 추측된다. 「産炭地域振興審議會 第2回 小委員会 議事要旨」, 1970年 9月 9日(小450909-G).

63 제4차 석탄대책은 1968년 12월 25일의 석탄광업심의회회의의 답신에 기초하여 1969년도부터 시행되었다.

5. 맺음말

일본 정부의 산탄지역 진흥정책은 1961년에서 1962년에 걸쳐 그 법적, 제도적 정비가 이루어지고 산탄지역 진흥계획이 수립되면서 본격적으로 시행되었다. 산탄지역의 산업구조 조정, 즉 석탄산업에서 공업으로의 산업 전환을 목표로 하는 산탄지역의 산업기반 조성, 산탄지역으로의 기업 유치, 산탄지역 지방자치단체에 대한 재정지원이 그 중요 내용이었다. 그러나 1971년 12월에 책정된 제3차 진흥계획에 이르러 산탄지역정책은 산업구조 조정정책에서 지역문제를 해결하기 위한 경제·사회·문화 부문에 걸친 종합적 정책인 지역개발정책으로 그 성격이 변화했다. 이러한 변화를 단적으로 보여주는 것이 산탄지역 진흥정책과 전국종합개발계획과의 연계, 산탄지역 생활환경 정비의 중시, 공업만이 아닌 지역적 특성에 맞는 적지적성 산업의 육성과 같은 제3차 진흥계획에 새로이 나타난 항목들이었다.

산탄지역 진흥정책의 성격 변화가 나타난 배경으로서는 우선 일본 사회가 1960년대의 고도성장과정에서 과밀·과소의 문제가 제기되면서 전국적 시점에서의 지역 균형발전에 대해서 관심이 높아진 것을 생각할 수 있다. 특히 신전국종합개발계획이 제정되면서 과소지역 혹은 저개발 지역으로서의 산탄지역에 대한 진흥정책을 종합개발계획과 정합적인 관계에서 실행하고자 하는 모색이 이루어졌다.

더욱이 산탄지역 진흥정책이 10년 가까이 실행되는 가운데 나타나기 시작한 산탄지 간 격차의 발생은 산탄지역 진흥정책에 지역개발정책의 성격을 부여할 필요성을 더욱 증대시켰다. 지역경제가 활성화되는 지역이 나타나기 시작함에 따라 진흥정책의 목표(또는 종료의 기준) 설정이 현실적 문제로 등장했다. 산탄지역 진흥정책이 단순히 산탄지역의 피해를 타개하기 위한 산업구조의 전환을 목표로 할 경우 활성화되고 있는 산탄지역에 대한 진흥정책을 계속 실시하도록 정당화할 근거가 약해질 우려

가 제기되는 가운데, 과소지역대책 또는 국토 균형발전의 필요성은 산탄 지역 진흥정책을 계속 실행하는 논리적 근거가 될 수 있었다.

산탄지 간 격차의 발생은 종래의 공업 유치 중심으로 시행된 산탄지역 대책의 변경도 불가피하게 했다. 활성화되고 있는 지역에서는 공업 유치만이 아니라 교육, 문화, 복지 등의 사회개발적 측면에 대한 요구가 증대되었다. 또 입지조건이 나쁘고 여전히 침체되어 있는 지역에는 공업 이외의 지역 특성에 맞는 산업을 육성할 필요에 직면하게 되었다. 이러한 요구에 따라 생활환경의 중시와 적지적성 산업의 육성이 중요한 목표가 되었다.

또 하나 지적해야 할 사항은 산탄지역의 노동력 확보가 곤란해지게 되었다는 점이다. 종래에는 산탄지역의 저렴하고 풍부한 노동력의 존재가 기업 유치를 위한 조건이었다. 그러나 고도성장에 따른 대도시 등에서 노동력 수요 증대와 탄광 이직자 대책 등의 노동력의 유동화정책의 효과로 산탄지역에서의 노동력 확보가 곤란한 상황에 이르게 되었다. 즉, 기업 유치를 위해서도 노동력 확보, 노동력 유출 방지가 필요했고 이를 위해서는 주거시설을 비롯한 생활환경의 정비가 시급히 요구되었다.

반면에 당초 큰 비중을 차지했던 석탄 수요의 확대, 특히 산탄지 화력 발전소의 건설은 그 의미가 크게 퇴색되어 버리고 말았다. 과거 5500만 톤의 생산규모가 2000만 톤 규모로 급속히 축소되어 가는 중에 석탄 수요의 확보는 현실적으로도 용이하지 않았고 산탄지역 대책으로서의 중요성도 감소했기 때문이다.

이처럼 산탄지역 진흥정책은 제3차 진흥계획 책정을 계기로 지역개발정책의 성격을 강화해 갔지만, 그것은 여전히 과거의 기업 유치 중심, 또는 산업개발 중심적 시각에서 벗어나지 못했고, 지역주민을 주체로 한 지역주민의 전면적 발달을 목표로 하는 지역개발정책으로 발전하는 데는 한계가 있었다. 이 점에 대해서는 별도의 연구가 필요하지만, 여기서는 시론적으로 몇 가지 문제점을 지적해 두고자 한다.

첫째, 종합개발정책 자체가 중앙집권적, 대기업 우선의 사업입지계획에 치중함으로써 공해나 자연파괴 등의 지역문제를 일으키는 결과를 가져왔다. 전국종합개발정책과의 연계 속에서 산탄지역 진흥을 꾀한 정책도 당시의 이와 같은 종합개발정책의 한계를 그대로 가지고 있을 수밖에 없었다.

둘째, 첫째 문제와 관련되는 것으로 제3차 진흥계획에서 중요시된 생활환경의 정비가 주민의 입장에서 본 생활환경 정비가 아닌 기업 유치를 위한 환경 정비였다는 점에서도 지역개발정책으로서의 한계를 보여주는 것이다.⁶⁴

셋째, 산탄지역 자치단체의 주된 관심은 정부 지원에 의한 공공사업 추진에 있었고, 주민의 자발적 노력에 의한 진흥정책 추진이 보이지 않는다는 점이다. 심의회에도 주민의 자발적 조직의 참여는 보이지 않았다.

이러한 것들이 산탄지역 진흥정책이 지역개발정책으로서의 성격을 강화해 감에도 불구하고, 주민의 입장에서 선 자발적 진흥 노력이 보이지 않은 채, 여전히 중앙정부 의존 일변도, 기업 유치 일변도라는 비판을 받게 된 요인으로 작용했다고 생각된다.

64 1988년에 간행된 탄주에 대한 조사연구서에는 제3차 진흥계획에서는 생활환경의 정비가 목표의 하나로 설정되어 있긴 하지만, 그것은 어디까지나 산업개발=중핵사업 도입에 필요한 한에서의 생활환경 정비일 뿐으로 제3차 진흥계획은 여전히 생산력 중시의 논리가 작용하고 주민복지의 향상은 종속변수적인 지위에 머물러 있다고 비판하고 있다. 九州經濟調査協會, 『旧炭鉱住宅の実態と産炭地域の生活環境整備に関する調査研究』, 36쪽.

업원을 대상으로 고용의 보장을 전제로 하는 장기고용시스템이 형성되어 가는 과정에서 생긴 것이며, 내부 노동시장을 발달시키고 있던 기업은 결혼을 이유로 조기퇴직의 우려가 있는 여성을 미리 배제할 필요가 있었다. 그 때문에 이 제도는 경제합리성을 가지며, 법적인 근거를 잃은 후에도 직장의 불문율로서 잔존했다. 역사적으로 보자면 기업은 일관하여 가정책임을 지지 않고 생산노동에 전념할 수 있는 노동자를 지속적으로 찾아왔다. 일본의 고용관행에 의해 규정된 젠더규범은 강고하게 계속 작용할 것이다.

주제어: 여성노동, 결혼퇴직, 내부 노동시장, 비정규 고용, 젠더

일본의 산탄지역 진흥정책: 산업구조 조정정책에서 지역개발정책으로 | 정진성

투고일자: 2012. 8. 17 | 심사완료일자: 2012. 8. 22 | 게재확정일자: 2013. 2. 6

석탄산업의 사양화가 산탄지역의 피해를 초래함에 따라, 일본 정부는 1961년에서 1962년에 걸쳐 산탄지역 진흥을 위한 법적, 제도적 틀을 정비하고 산탄지역 진흥정책을 본격적으로 시행했다. 산탄지역의 산업구조 조정, 즉 석탄산업에서 공업으로의 전환을 목표로 하는 산탄지역의 산업기반 조성, 산탄지역으로의 기업 유치, 산탄지역 지자체에 대한 재정지원이 그 중요 내용이었다. 그러나 1971년 12월에 책정된 제3차 산탄지역 진흥계획에 이르러 산탄지역 진흥정책은 산업구조 조정정책에서 지역문제를 해결하기 위한 경제·사회·문화 부문에 걸친 종합적 정책인 지역개발정책으로 그 성격이 변화해 갔다. 이러한 변화를 단적으로 보여주는 것이 산탄지역 진흥정책과 전국종합개발계획과의 연계, 산탄지역 생활환경 정비의 중시, 공업만이 아닌 지역적 특성에 맞는 적지적성 산업의 육성과 같은 제3차 진흥계획에 새로이 나타난 항목들이었다.

주제어: 사양산업, 산탄지역, 산탄지역 진흥정책, 산업구조 조정정책, 지역개발정책

외국인 문제에 대한 일본인들의 인식과 규정요인 분석: 2000~2008년 일본판 총합사회조사 자료 분석을 중심으로 | 김범수

투고일자: 2012. 10. 17 | 심사완료일자: 2012. 12. 6 | 게재확정일자: 2013. 2. 6

이 연구는 오사카상업대학 비교지역연구소가 도쿄대학 사회과학연구소와 공동으로 일본 거주 만 20세 이상 89세 이하 성인남녀를 대상으로 2000년부터 실시해 온 '일본판 총합사회조사(日本版總合社會調査; JGSS: Japanese General Social Survey)' 자료 분석을 통해 외국인 증가에 대한 일본인들의 인식은 어떠한지, 그리고 그러한 인식에 영향을 미치는 요인들은 무엇이 있는지 살펴보고자 한다. 구체적으로는 JGSS 2000~2008년 자료 분석을 통해 연령, 정치의식, 생활정도, 지역에 대한 애착 정도, 외국인 대면 기회와 영어 회화 능력 등의 변수가 외국인 증가 찬반 여부를 설명하는데 통계적으로 유의미한 영향력을 미치고 있음을 보여주하고자 한다. 이러한 분석을 통해 이 연구는 최근 일본 사회에 중요한 사회적 이슈로 등장하고 있는 외국인 문제의 본질을 이해하고 이 문제에 대한 일본인들의 견해를 이해하는 데 기여하고자 하며, 더불어 최근 외국인 노동자와 결혼 이민자의 증가로 급격히 다문화 사회로 변화하고 있는 한국 사회에 필요한 정책적 함의를 모색해 보고자 한다.

주제어: 일본, 외국인 문제, 일본판 총합사회조사, 다문화 사회

The institutionalization of post-marriage retirement was implemented also because the labor market worsened in terms of job opportunity during Japan's rapid economic growth period. The institutionalized practice can be seen as a result of the circumstances of the post-WWII times that sought the formation of a long-term employment system, in order to secure work for full-time. For companies that were equipped with a developing internal labor market, it was 'necessary' to exclude in advance those women who were deemed likely to retire early upon marriage. Accordingly, this system maintained its economic logic and persisted as an unwritten code in the workplace, notwithstanding the disappearance of its legal support. Considering historical records, Japanese companies have consistently sought workers who could devote themselves exclusively to the production labor, without any consideration given to their familial responsibilities. It can be said that ideas of gender distinctions inherent in Japan's employment practices continue to persist in effect today in ways unseen.

• **Keywords:** Female labor, post-marriage retirement, internal labor market, non-regular employment, gender

The Revitalization Policies for Coal-Mining Areas in Japan during the 1960s

| CHUNG Jin Sung

During 1961-1962, the Japanese government introduced the revitalization policies for coal-mining areas, as the decline of the coal-mining industry resulted in the population decrease and impoverishment of the areas. Initially, the revitalization policies were established in order to adjust the industrial structure of the coal-mining areas—for instance, to change the dominant industry of the areas from a coal-mining industry to a manufacturing one. Some of the important tasks included tasks such as building infrastructure and inviting manufacturing companies and offering financial aids to the municipalities of the areas. However, after the establishment of the third revitalization plan in December 1971, the revitalization policies changed in nature from that of initial structural adjustment policies to that of area development policies, made to resolve various economic, social and cultural problems. This transition is visible in: certain new points that are emphasized in the third plan; the connection between the revitalization policies and the comprehensive national development plans; the betterment of the inhabitants' living conditions; the fostering of various business enterprises appropriate to the areas and of manufacturing.

Keywords: declining industry, coal-mining areas, the revitalization policy for coal-mining areas, structural adjustment policy, area development policy

Japanese Views on the Increase of Foreigner Population in Japan: An Analysis of the 2000~2008 Japanese General Social Survey (JGSS)

| KIM Bum Soo

By analyzing the Japanese General Social Surveys (JGSS), planned and conducted by the