

## 지속가능한 지역활성화는 실현되는가\*

— 시와초의 재생실험 —

전 영 수\*\*  
change4dre@hanyang.ac.kr

### <요 지>

갈수록 한국사회의 도농불균형이 심화되고 있다. 이 결과 소외권역인 지방지역을 활성화하려는 공공사업이 급속도로 증가하는 추세다. 원래 비슷한 취지의 이런 프로젝트는 특유의 공공사업답게 중앙·지자체가 사업전권을 쥐고 해당사업을 행정주도적으로 실행해온 경로가 있다. 그럼에도 결과는 낮은 투입대비산출효과에서 확인되듯 가성비가 열악한 실패사업으로 기억되는 게 일반적인 상황이었다. 즉 거액의 혈세가 투입되지만 애초취지인 지역활성화는커녕 오히려 사업이후 추가적인 유지관리비로 불쌍사나운 방치인프라로 전락한 사례가 적잖다. 따라서 지속가능성을 담보할 새로운 사업모델이 필요한 시점일 수밖에 없다. 이와관련해 시와초의 오갈프로젝트는 최근 일본에서도 회귀사례이자 모범사례로 평가받는 대안적인 공공사업을 실험하고 있는 곳이라 주목된다. 오갈프로젝트의 지역활성화 구조를 분석하면 다음의 3가지로 정리된다. △수익창출 우선의 지역활성화(영리우선의 PPP방식 사업채택) △주도권을 넘겨준 지역활성화(민간주체의 결정권과 의견조율) △순환경제를 위한 지역활성화(역내자원 우선동원과 특화사업) 등으로 각각 정리된다. 결국 핵심은 보조금 없이도 시민참가와 민간주체를 통해 수익을 창출하며 지역을 복원하는 지속가능성의 확보에 있음을 알 수 있다. 따라서 일본과 유사한 경험경로에서 고민하고 있는 한국의 지역활성화에도 성공적인 활로제공의 시사점이 확인된다고 할 수 있다. 반드시 반관반민 혹은 주민주도가 지역활성화를 성공시킨다고 볼 수는 없지만, 적어도 실패확률을 낮춘다는 점에서 주목해볼직하다.

**주제어 :** 지역활성화, 오갈프로젝트, PPP방식, 공민연대, 순환경제 등

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임  
(NRF-2018S1A5A8027801)

\*\* 한양대 국제학대학원 교수

## 1. 왜 지역활성화인가?: 지역활성화의 새로운 도전

서울시 성수동의 성동안심상가는 2018년 지자체(성동구)가 값비싼 임대료로 고전하는 자영업자들을 위해 기부채납된 인기상권 신규건물을 시세보다 30% 저렴하게 제공, 화제를 모았다. 젠트리피케이션을 초래하는 도시재생의 한계를 극복하려는 시도로 공공임대상가란 타이틀이 붙으며 다른 지자체도 검토·도입 중이다. 하지만 실제 결과는 의외의 부작용으로 연결됐다. 취지는 좋으나, 공실보다 감사를 신경쓰는 관제(官製)상가란 오명답게 부실한 관리로 상권활성화에 기여하지 못했다. 임대주체가 민간인이었다면 절대 방치할 수 없거니와 생존과 지속가능성을 위해 각고의 사활노력을 걸었을텐데 결과는 그렇지 못했다.<sup>1)</sup> 이는 일부사례의 극단적인 일반화일 수 있지만, 지역활성화의 추진주체로 적어도 행정은 후순위일뿐더러 정부가 손대면 안 망할 것도 망한다는 일각의 우려를 증명해준 것으로 이해된다. 지금까지와는 다른 형태의 지역활성화가 필요하다는 점에서 그 출발지점으로 추진주체의 역할·방식 등 재검토가 요구되는 이유다.

지역활성화는 지역재생, 지역부활, 도시재생, 지방창생 등 다양한 타이틀로 장기간에 한일양국에서 펼쳐졌다. 도시화·산업화·대형화·현대화와 맞물려 도농불균형이 확대되면서 도시로의 일극집중과 지방의 유출러시를 감안할 때 균형발전과 직주(職住)완성을 위한 지역활성화의 필요는 굳이 강조할 필요가 없다. 그럼에도 지금까지 진행된 다양한 지역활성화가 투입대비산출효과의 감소는 물론 재정낭비, 이권독점, 주민배제 등 지속가능성을 훼손하며 사업자체를 둘러싼 의심·갈등을 초래한 현실은 타파하는 게 바람직하다. 공공사업답게 중앙·지자체의 직접사업으로 진행된 지역활성화를 다른 추진주체, 특히 가성비와 지속가능성에 특화된 민간영역에 넘기는 방식도 고민해볼 시점이다. 보조금의 퍼주기식인 일시·단편적인 SOC·인프라·건물신축보다는 지역활성의 토대인 지역주민이 주도·참가해 실질·수혜적인 지속가능성을 담보하는 쪽으로 사고체계를 전환하자는 의미다. 와중에 주목을 받는 성공모델이 존재하는데, 바로 본고의 분석대상인 시와쵸(紫波町)<sup>2)</sup>의 지역활성화 사례다. 이 케이스는 일본에서 꽤 성공

1) 조선일보, '임대료 걱정없이 장사하라더니, 官製상가의 비명', 2019.02.28. 국토교통부를 필두로 상생협력상가 등을 2019년부터 본격 조성하겠다는 벤치마킹이 많지만, 적어도 성동안심상가의 경우 불과 1년여만에 입주자와의 갈등과 추가적인 헐세지출이 발생하며 관주도의 한계를 드러냈다.

2) 본고의 분석대상인 시와쵸는 열도본토의 동북지방에 위치한 전형적인 농산간지역으로 이와테

적이며 차별화된 지역활성화 프로그램 중 하나로 평가받으며<sup>3)</sup> 추진구조·지방 지점을 배우려는 후속작업이 활발하다. 시와초의 지역활성화는 인구감소·산업 쇠퇴·직주불능·재정악화 등 제반위기에 노정된 일본의 지자체는 물론 동일악재에 더 빠른 속도·규모로 노출된 한국의 지역활성화 과제에도 상당한 시사점을 제공한다. 차별화는 추진주체의 전환, 영리구조의 채택, 순환경제의 실현 등으로 압축된다.

지역활성화를 연구·분석한 선행사례는 많다. 한국에서는 1990년대부터 본격적인 선행연구가 확인되는데, 수도이전·지역소멸·사회적경제·도시재생 등 시대변화와 맞물린 연대기적인 의제전환이 확인된다. 유형은 몇가지로 분류된다. △농산물·스포츠·예술·산업 등 특정아이템을 통한 지역활성화(남성진, 2011: 정지욱, 2018 등) △역세권·컴팩트시티 등 복합개발을 통한 지역활성화(이윤홍, 2016: 최수범, 2016 등) △지역활성화와 관련된 법·제도 등 개선방안(심재승, 2017: 김원중, 2016 등) △지방자치·지역행정의 실현수단으로서 지역활성화(오수길, 2011: 배나미, 1995 등) 등으로 구분된다. 사례가 많진 않지만, 해외사례와의 국제비교도 있다(소순창, 2015 등).

그럼에도 본고의 차별지점은 일반적인 지역활성화 추진체계·성과평가의 반성으로, 최근 부각 중인 영리적 관민연대 사례에 주목해 일본현장·전문가를 직접 시찰·인터뷰해 특장점과 시사점을 도출했다는 점이다. 특히 현재진행형 사업답게 한국에서는 거의 연구되지 않은 사례로 일부 탐방보고서는 존재하나,<sup>4)</sup> 학술적인 연구논문은 없다는 게 강조된다. 연구방법은 현장시찰을 전제로 사전·사후의 서면질의·통계정리와 함께 현지출간 보고서·서적 등 문헌연구를 토대로 핵심인물의 대면·심층인터뷰를 채택했다. 한계도 적잖은데, 인터뷰 과정에 자

(岩手)현 중심부에 위치한다. 쌀·메밀·보리를 비롯한 사과·포도·서양배 등 각종과일·야채의 주산지임과 동시에 동북권역과 수도권을 연결하는 국도(6개선)를 비롯해 역(3개)을 갖춘 교통요충지로 알려졌다.

3) 週刊文春, ‘地方創生への本物の処方箋’, 編集部, 2016.11.20. 매체는 “지금까지 왜 다른 지자체가 따라하지 않을까 이상할 정도로 하나하나 아주 정통의 활성화 길을 걸었다. 시민의견을 확실히 듣고 사업에 반영했으며, 처음부터 틀에 가두지 않고 왜 민간임차인을 들일지 정밀하게 조사하고, 무리하지 않은 임대료를 설정하게끔 건축비를 설정했다. 철저하면서 세련된 계획이지 않을 수 없다.”는 서평을 실었다. 이밖에도 시와초 사례를 내세워 “돈버는 거리가 지방을 바꾼다”거나 “이익 없이는 활성화도 없다”, “민간주도·행정지원의 공민연대의 교과서” 등의 평가가 적잖다.

4) 광주시도시재생공동체센터, ‘일본 이와테현 시와초에서 광주의 도시재생 방향을 찾다’, 2018.06.01. 및 한국지방행정연구원, ‘한일지역정책연구회 결과보고서’, 2017

의·임의적인 해석이 있을 수 있고, 평가를 뒷받침할 통계근거가 다소 부족하다는 게 대표적이다. 무엇보다 일반화가 힘든 특이사례일 수도 있기에 기반조건이 다른 한국에 이 모델을 채택할지는 추가적인 후속연구가 필요하다.

## 2. 시와초의 위기와 대응5): 인구변화를 중심으로

시와초(紫波町)<sup>6)</sup>는 1955년 인근지역과의 합병(1町8村)을 통해 현재의 행정구역으로 탄생했다. 광역지자체(盛岡市)에 접했기에 직주(職住)이탈적인 베드타운 기수도 맡고 있지만, 인구쟁탈전에서는 수도권과 광역으로의 이중적인 사회유출로 고전을 반복했다. 따라서 열도중심의 지리적 접근성이 좋고 토산물·문화자산 등 지역색이 뚜렷하지만, 인구감소, 노후인프라, 재정압박 등 일반적인 지방권역의 공통적인 과소형 악재로부터 자유롭지 못한 그저그런 기초지자체 중 하나일 수밖에 없다. 유사한 위치지형을 가진 인근지자체와 비교할 때 가시적인 차별지점은 거의 찾아볼 수 없다. 이런 시와초지만 그들의 지역활성화는 대체적인 호평 속에 바람직한 개발모델로 인식, 대내외의 관심을 받는다. 가령 2016년 기준 지자체의 시찰건수 1위(시와초 오갈프로젝트)<sup>7)</sup>인 시와초는 최근 일본의 지역활성화와 관련해 지속가능성을 겸비한 선구·성공적인 평가를 받는 대표사례다.

시와초의 제반위기는 독특하지 않다. 과거 선택과 집중의 성장지향적인 개발논리와 함께 고도성장이 본격화되면서 수도권으로 지역자원이 유출되면서 공동체 쇠락과 지방경제 침체가 동시다발로 발생한 과소지역의 전형에 가깝다. ‘인

5) 지역활성화 일본사례 현지시찰을 위해 2018년 8월8일 시와초 재생프로그램(오갈프로젝트)에 밝은 카마다 센이치(鎌田千市)씨와 대면·심층인터뷰를 실시했다. 현직(岩手県 紫波町 企画総務部 企画課 소속 企画主幹)이면서 地域開発室長을 겸직)이면서 재생과정 초기부터 지금까지 관련사업의 핵심주체로 참여하고 있다. 사업진행 당시 지자체장의 독려로 PPP를 배우고자 석사과정을 다녔으며 이후 지역활성화 전문가로 오갈프로젝트의 행정창구로 활동 중이다. 인터뷰 전후로 추가확인 및 정보취득을 위해 수차례 이메일 인터뷰도 동시에 진행했다.

6) 시와초 홈페이지 게재정보를 토대로 요약·정리한 내용임.  
(<http://www.town.shiwa.iwate.jp/chosei/gaiyo/2194.html>; 검색일: 2018.12.20.)

7) 닛케이BP종합연구소의 웹사이트(新·公民連携最前線)가 전국지자체를 대상으로 행정시찰 신청건수의 실태조사를 실시한 결과(2017년 시찰건수랭킹) 시와초의 오갈프로젝트는 2016년 합계 270건으로 1위에 올랐다(2위는 114건 熊本城公園). 상위 30개 지자체 중 인구가 2번째로 적은 소형지자체지만 민관협력의 도시정비로 호평을 받았다. 47개 광역 및 1,741개 기초지자체를 대상으로 2017년 7월 설문조사를 실시한 결과다.

구유출 → 상권몰락 → 경제침체 → 재정악화 → 행정악화 → 인구유출'의 악순환이 반복되면서 중심시가지(日詰상점가)는 도시기능을 상실, 사람도 돈도 회전되지 않는 몰락수순을 밟아왔다. 특히 1970년대부터 주변 광역대도시(盛岡)의 베드타운으로 지목되면서 뉴타운개발이 본격화, 교외지역의 주택개발과 자동차에 의지한 서구형 대형유통망이 조성된 것도 인구분산과 행정비용을 유발해 전체적인 주거환경을 악화시키는 결과를 낳았다. 시와초의 지역활성화는 이런 위기경위에서 2000년대부터 본격사업에 돌입한다. 지역활성화의 대표상징인 '오갈프로젝트(オガールプロジェクト)'가 시와중앙역전지구에 탄생한 배경이다.

지역활성화의 동기와 출발은 다양하지만, 일차적인 촉발지점은 역내경제의 생산·소비주체인 인구의 양적·질적인 변화위기로부터 비롯된다. 시와초도 물론 예외는 아니며 자연감소(출산하락)와 사회감소(전출증가)가 맞물려 해당권역의 지속가능성에 위기경고가 울린 후 지역활성화가 우선적인 화두로 등장했다. 물론 그나마 지리적 입지 덕에 시와초의 인구변화는 기타지역보다 하방경직성이 가능한 걸로 추정된다. 시와초 인구는 1955년부터의 고도성장기와 맞물려 집단상경 등의 영향으로 감소했지만, 이후 2000년대 중반까지는 주택개발·베드타운화 등의 호재로 반전·증가했다. 구체적으로 1965년(2만8,442명)부터 꾸준히 증가, 1990년대 3만을 넘기며 2005년 정점(3만4,564명)을 찍은 후 매년 100~200명 감소세를 보인다(2018년 8월말, 3만3,066명). 반면 세대수는 1965년(5,574호), 1992년(7,771호), 2018년(1만1,925호) 등 매년 증가세<sup>8)</sup>를 보인다. 인근 광역도시이자 현청소재지로의 통근가능 배후지역답게 여타 지역처럼 인구유출이 심하지는 않았다는 의미다.

다만 장기불황의 지속여파가 본격화된 2005년 전후부터 인구감소와 함께 생산가능인구의 하락반전, 고령화비율의 점진증가 등 전형적인 인구구조의 위기변화가 목격되기 시작했다. 특히 2000년대 이후부터 자연증감(출산수-사망수)이 마이너스로 전환됐고, 사회증감(전입수-전출수)은 플러스를 유지하다 2005년부터 거의 균형상태를 보인다. 사회전입이 적어나마 인구감소를 억제함으로써 구조적 전출초과의 기타지역과는 다소 구분된다. 합계특수출산율은 2010년(1.36명)을 분기점으로 전국평균(1.39명)은 물론 해당광역(1.45명)보다 낮아져 자연감소가 시와

8) 세대수의 증가경향은 둔화세이긴 하지만, 세대당 인원감소가 동반해 줄면서 결과적인 증가세다. 핵가족, 단신세대 등이 늘어났기 때문이다. 세대수는 1970~2010년 5,839호에서 1만513호로 증가, 세대당 인원은 4.53명에서 3.17명으로 감소했다. 2019년 8월말 현재 1만2,180세대가 거주한다.

초의 인구변화에 큰 영향을 주는 것으로 나타났다. 결과적으로 2000년대 중반까지 사회증가가 전체인구를 지지해줬지만, 갈수록 자연감소까지 없어지면서 과소경고가 발동된 셈이다. 교육·취업을 위한 15~24세 청년인구의 사회전출과 25~45세의 사회전입이 비교되지만, 전출이 전입보다 많은 상황이다.<sup>9)</sup>

한편 2014년 발표된 소멸리스트에 따르면 시와초는 896개 소멸가능성도시에 포함되지는 않는다. 재생산력(20~39세 여성인구)의 2010~40년간 증감율이 -43.3%로 소멸수치로 판단하는 -50%를 가까스로 피해갔다(<표1> 참조).<sup>10)</sup> 줄긴 줄지만, 적어도 일본지자체 평균치보다 더딘 감소율을 기록했다. 동일기간 재생산력은 3,539명에서 2,006명으로 감소해 감소율 1위(난모쿠무라)의 -89.9%보다 인구감소세가 월등히 양호한 상태다. 반대로 비교군으로 선택한 가와키타마치는 재생산력이 증가한 15개 지자체 중 1위의 증가율(15.8%)을 기록, 인근지역(金沢市·小松市)으로의 통근가능성과 산업유치(저팬디스플레이 등)에 따른 재정안정 등이 인구유입의 성공배경으로 분석된다. 이 정도면 사실 인구악재의 파고를 비교적 잘 선방한 사례로 보여지나, 지금처럼 교육·취업을 이유로 사회전출이 집중되는 청년그룹의 사회이동이 심화되면 결코 안심할 수 없다.

실제로 인구가동을 감안하지 않은 경우(封鎖人口)<sup>11)</sup>의 시와초 재생산력(청년여성인구변화율)은 2010~2040년 994명(3,539명-2,545명)만 줄어들드는 것에 그쳐 사회전출을 반영한 소멸리스트 추정결과(1,533명)와는 상당히 차이가 난다. 종합하면 기존추계의 자연감소(3,539명-2,545명=994명)와 별도로 사회전출(2,545명-2,006명=539명)를 합한 1,533명(3,539명-2,006명)의 재생산력이 30년간 증발됨을 뜻한다. 사회이동을 반영하니 시와초의 인구감소도 만만찮은 상황이란 얘기다. 단순추계지만 여기에 2017년 합계특수출산율(1.40명)을 적용하면 시와초의 출산아는 2,146명((3,539명×1.40명)-(2,006명×1.40명))이 감소한다. 이 중 자연감소를 빼고 사회전출로 빠져나갈 재생산력의 사회감소만으로 봐도 755명(539명×1.40명)의 출산아가 유출되는 셈이다.

9) 紫波町まち・ひと・しごと創生推進本部(2016), ‘紫波町まち・ひと・しごと創生人口ビジョン’, 2016년2월, pp.2-28

10) 増田寛也(2014), 『地方消滅』, 中公新書 2282, pp.208-213. 청년여성(20~39세)의 인구감소율(2010년→2040년)이 50%를 넘어설 경우 소멸가능성도시로 지정되며, 특히 2040년 시점 전체인구가 1만 명을 밑도는 523개 지자체는 그중에서도 가능성이 높은 곳으로 분석된다.

11) 国立社会保障・人口問題研究所(2013), ‘日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)’ (<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>; 검색일 2018.12.20.)

<표1> 시와초의 인구추계 (소멸리스트 vs 장래인구추계)

구분	청년여성 (20-39세) 인구변화율	2010년(명)		2040년(명)		기존추계 총인구 (社人研)
		청년여성인구	총인구	청년여성인구	총인구	
시와초 (紫波町・이와테)	-43.3%	3,539	33,288	2,006	25,111	25,902 (2,545)*
난모쿠무라 (南牧村・군마)	-89.9 (상위 1위)	99	2,423	10	626	702
가와키타마치 (川北町・이시카와)	+15.8 (하위 1위)	864	6,147	1,001	7,906	7,672

- 주: 소멸리스트 결과 1,799개 지자체 중 난모쿠무라는 최저치(감소율 상위 1위), 가와키타마치는 최고치의 증감율(감소율 하위 1위)이며, 이와 비교할 기존추계는 2013년 국립사회보장인구문제연구소의 ‘지역별장래인구추계’ 결과치임. \*는 재생산력(청년여성)의 2040년 추계인구임.
- 자료: 増田寛也(2014)와 国立社会保障・人口問題研究所(2013)의 발췌・재구성

결국 시와초의 인구이동은 Pull형과 Push형의 단계별 유인배경과 맞물려 결과적인 인구감소를 초래했다. 즉 대도시권의 고용흡수력 증대(Pull형)와 지방경제의 고용력 저하(Push형)가 시차를 갖고 발생하면서 시기별 인구유출의 원인이 됐다. 버블붕괴 이후 2000년대의 Push형 사회전출은 대도시권의 비정규직 증가, 엔고발 제조업의 해외이전, 공공사업 감소, 인구감소에 따른 소비저하 등 지방권역에는 일자리가 사라져 어쩔 수 없이 발생한 경우로 해석된다. 고도성장기와 달리 도시조차 지방보다 크게 매력적이지 않음에도 그나마 상황이 나올 것이라는 실망적인 이동에 가깝다. 특히 사회전출의 핵심인구는 재생산력(가임기여성)으로 이들의 사회전출은 지방권역의 출산감소를 한층 가파르게 유도한다.<sup>12)</sup> 도시보다 출산율이 높은 지역에 잔존하면 해당지역 평균출산율은 나오는데, 출산율이 낮은 도시로 떠나면 도시권역 평균출산율로 수렴할 수밖에 없다.<sup>13)</sup> 주거·교육 등 고비용의 생활원가가 필수인 도시출산율이 저하경향이란 점에서 재생산력의 사회전출은 잠재적 출산능력의 감소를 뜻한다. 이로써 시와초는 종합전략의 지방관(紫波町まち・ひと・しごと創生人口ビジョン)을 2016년 책정·발표했다.<sup>14)</sup> 인구변화 등 냉엄해진 현실을 보니 지속가능성을 제고하지 않으면 비판적

12) 増田寛也(2014), 上掲書, pp.19-21  
 13) 2017년 기준 합계특수출산율 1.43명 중 도쿄는 1.21명, 광역(이와테현)은 1.47명으로 볼 때 도시권역의 출산율이 일반적으로 전국평균보다 낮다.

인 시나리오에 힘이 실리며 소멸터널에 진입할 수 있기 때문이다.

### 3. 시와초의 지속가능성 구조분석

#### 3.1. 수익창출형 지역활성화: 영리우선 PPP방식 사업채택

시와초의 지역활성화는 ‘오갈프로젝트(オガールプロジェクト)’로 상징된다. 기본개념은 ‘보조금에 의존하지 않는 자생적인 수익창출 지역활성화’로 요약된다. 수익창출과 지속가능을 만고불변의 기본원칙으로 삼는 민간영역의 영리기반적인 경영감각을 그간의 행정주도형 지역활성화에 적극적으로 반영한 사례로 평가된다. 때문에 시와초가 채택한 민간주도 후 행정지원은 그간의 보조금투입형의 행정주도<sup>15)</sup> 지역활성화와는 개념과 성격, 흐름이 구분된다. 물론 처음부터 민간주도의 수익창출형 경영감각을 채택한 것은 아니다. 자연감소·사회감소의 동시다발적 인구위기 속에 다양한 지역활성화 정책내용을 경험하며 2007년에 이르러서야 오갈프로젝트의 본격추진을 위한 작업에 착수한다.<sup>16)</sup> 즉 느닷없이 등장한 개념은 아니며, 순환형·협동형의 지역활성화를 진행하는 가운데 그 한계극복과 대안마련 차원에서 정리된 게 오갈프로젝트를 대상으로 한 새로운 접근방식이다. 시와초에 풍부한 유기·삼림·무기자원을 적극적으로 활용(순환형)해 지역특수성을 강화하고, 그 추진체계로 시민참가를 지역활성화 등 공익활동에 적극 편입시킴으로써(협동형) 결과적인 공민연대(公民連帶)를 실현해내겠다는 발전경로를 갖는다. 이 과정에서 일부사업에 채택된 개발방식(PPP=Public Private Partnership)<sup>17)</sup>

14) 중앙정부는 인구문제를 극복하고 지방생산을 연결해 활력이 넘치는 일본사회를 유지하고자 2014년 지방창생법(まち・ひと・しごと創生法) 제정한 후 인구현상과 장래모습의 목적·방향을 제시한 장기비전(まち・ひと・しごと創生長期ビジョン) 및 5개년 목표·시책의 기본방향과 구체적인 내용을 담은 전략(まち・ひと・しごと創生総合戦略), 이른바 지방관 종합전략을 순차적으로 작성하도록 했다.

15) 물론 행정주도의 사업성과를 전혀 무시하는 것은 아니다. 지역활성화와 관련해서는 특히 지자체 슈퍼공무원(スーパー公務員)의 역할을 간과할 수는 없다. 발로 뛰어다니는 공무원들의 아이디어와 역할이 크다는 점에서 선불리 행정역할을 평가절하할 이유는 없다.

16) 시와초의 지역활성화는 2000년 순환형(循環型まちづくり), 2005년 협동형(協働のまちづくり)에 이어 2007년 공민연대형(公民連携によるまちづくり)의 연결고리를 조례시행을 통해 완성, 2009년 오갈프로젝트의 본격시행에 돌입한다.

17)鎌田千市(2018), ‘共有地における公民連帯: 紫波町オガールプロジェクト’, 漢陽大視察資料, 2018년8월 8일, p.5. PPP방식은 오갈프로젝트에서 처음 실행된 게 아니며, 2005년 관리형정화조정비(PFI사업)와 2006년 화장장정비(PFI사업), 2007년 수도시설정비·유지관리사업(DBO방식) 등 유사사례를

의 경험축적도 오갈프로젝트의 특징적인 사업모델에 기여했다(<표2> 참조).

<표2> 오갈프로젝트(紫波中央駅都市整備事業)의 개요와 특성

발 주 자	이와테현(岩手県) 시와초(紫波町)
시설개요	-계획면적 21.2ha(町有地 10.7ha 포함) -공공시설 △정보교류관(2,700㎡) △지자체청사(6,650㎡) △도로·공원·하수도 등
사업내용	-A지구: 오갈베이스(PPP: 토지대부) -B지구: 오갈플라자(PPP: 토지대부, 구분소유) -C지구: 청사(PFI) -D지구: 지역열공급시설, 보육소, 민간동 -이와테현 축구센터(PPP: 토지대부) -오갈타운(건축조건부 택지분양)
사업기간	오갈플라자: 총 32년 10개월(2010년 11월~2043년 8월) 등
사 업 비	52억4,000만엔(공공분/민간투자별도) 중 오갈플라자 11억엔, 청사정비 34억엔 등
특 징	△공유지를 활용해 공공시설·민간시설의 복합개발 기획 △B지구는 민간사업자가 주도해 시설정비, 완성 후 지자체가 공공시설부분을 구입 후 구분소유건물로 정리 △오갈플라자·오갈베이스·청사는 현지목적 활용, 토종기업의 참여·건설 △2014년 기준 약 170명 고용창출, 연간내방객 목표(30만명) 초과달성(80만명↑) 성과

- 출처: 内閣府 PPP/PFI推進室(2018), ‘PPP/PFIの概要及び事例集’, p.8.

이를 위해 먼저 시와초 지역사회의 당면한 문제발굴 및 해결방식<sup>18)</sup>을 분석해 냈다. 이때 합의된 진행방식이 수익창출형 경영감각을 채택한, 요컨대 PPP를 통한 지역활성화 프로젝트다. 일종의 민관합작투자사업으로 전통적인 상황에서는 정부예산으로 착수·운영되던 것을 공적자금과 민간재원이 함께 투입하는 구조다. 정부예산만으로는 충분한 성과를 거두기 어려울 때 민간재원·민간주체가 결합해 불확실성과 위험성을 경감·분담하는 방식이다. 일종의 정책목적을 갖는 사업시행 때 민관이 사업설계, 의사결정, 사업운영, 지분소유, 자금조달 등의 역할을 분담한다. 위험(Risk)과 수익(Retern)의 분담설계가 핵심이며, 계약으로 거버

경험한 후 채택됐다.

18) 鎌田千市(2018), 前掲報告書, p.7. 모두 3개의 행정과제(△시와중양역전에 위치한 미이용 町有地 10.7ha △청사의 노후화와 분산문제 △도서관 신설요망)와 5개의 해결방식(△지자체 수장의 경영감각과 리더십 △PPP를 담당할 키맨(岡崎正信)의 존재 △2007년 실질공채비 23.3%의 재정문제 △PFI사업의 실적 △東洋대 대학원과의 협정)을 도출해냈다.

년스를 규정한다. 황재승(2019, 8~10)은 PPP방식의 경우 인프라시설의 건설·운영관리에 새로운 기술을 도입하고 민간의 창의와 효율을 접목시켜 투자효율성을 제고하며, 행정주도의 전통방식과 달리 민간이 계획부터 운영까지 일괄 책임지는 사업구조라 단계별로 다양한 민간의 이해관계자가 주체적인 역할을 맡는다고 했다.<sup>19)</sup>

PPP방식에의 주목은 2013년 중앙정부의 개혁의지(抜本改革) 발표이후 일종의 금융수법으로 공공시설 재편, 유적지활용 등을 포함한 개념에 확대·적용되기 시작했다.<sup>20)</sup> 사실 PFI(Private Finance Initiative)방식은 그간 꽤 부담스런 사업이었다. 사업비의 3/4을 사업자가 선투자해 시설정비비·유지운영관리비 등에 투입되고, 지자체는 계약기간 동안 서비스구입료 명목으로 연납하는 구조였다. 때문에 연납방식인 PFI에서 민간이 주도적으로 경영하는 형태의 PFI로 추진대상을 전환하자는 의견이 많았다. 특히 관이 소유한 공공시설에 공공시설 등 운영권을 설정, 민간이 사업위험을 지고 주체적으로 공공시설을 경영하는 방식이 주목됐다. 또 협소한 PFI에서 폭넓은 관민연계를 의미하는 PPP라는 개념으로 확대하자는 의견도 제안된다. PFI는 PPP와 병렬하는 개념이 아니고 PPP의 하부요소로 이해하는 게 옳다. 오갈프로젝트 이후 성공경험이 확산되면서 지방권역에서도 PPP방식을 우선적인 검토모델로 설정해 민간제안을 포함한 적극적인 안건형성 등 지역플랫폼을 형성하려는 움직임이 구체적이다. PPP방식이 갖는 특유의 공적재정의 부담삭감, 새로운 비즈니스 기회창출, 지역경제의 선순환 공헌 등의 장점 때문이다.

결국 당연한 얘기지만, 오갈프로젝트는 지속가능한 흑자경영에 방점을 찍었다. 중앙보조금 등 일시적인 외부지원에 의존해 건물만 짓고 흉물스런 소외사업으로 끝나기 십상인 지금까지와의 지역활성화와 달리 애초부터 수익과 위험을 민간시선에 맞춰 구조적으로 흑자경영이 가능하도록 설계했다. 지원이 끊겨도, 사람이

19) 황재승(2019), '민간투자사업에서 프로젝트관리자의 리더십 유형이 프로젝트 성과에 미치는 영향', 한양대 박사학위 논문, 한양대학교, pp.9-10. PPP의 추진방식으로 BTO(Build Transfer Operate), BTL(Build Transfer Lease) 등이 있으며 그간의 재정사업과 달리 불확실성이 높고 복잡한 조직체계를 지니며 갈등발발의 염려가 배태돼 효율적인 관리가 어렵다는 게 한계다. 한편 영국 감사원에 따르면 대부분의 PPP사업은 일부 우려에도 불구하고, 80~90%에 달하는 양질의 결과물(비용, 기간, 품질 등의 준수율)을 낸 것으로 알려졌다(데일리헤외건설, 'PPP사업, 탄생과 그 평가', 건설에너지동향, <https://conpaper.tistory.com/64781>(검색일: 2019.02.25.)).

20)鈴木文彦(2017), 'PPP/PFIと地域活性化~公共施設の効率的な整備から官民連携による新たなビジネス機会の創造~:地域活性化への課題と展望', 大和総研調査季報 2017年夏季号(Vol.27), pp.60-75.

빠져도 내재적인 영리추구형 사업모델로 자생·독립적인 가치창출이 계속되도록 행정자본은 힘을 빼고 민간논리를 적극적으로 도입한 덕분에 가능했다. 물론 최근의 젠트리피케이션 논란에서 확인되듯 일시적인 소비인구만으로는 지속가능성이 떨어진다. 트렌드와 소비변심이 상존하는한 집객공간의 한계는 불거질 수밖에 없다. 때문에 부동산의 가치향상이 지역활성화의 유력방안일지언정 소비만을 목적으로 하지 않는 집객규모도 결정적인 변수다. 오갈프로젝트는 그 규모로 30만명을 제안, 이 경우 자발적인 상업시설이 만들어질 걸로 봤다.

오갈시와<sup>21)</sup>는 이른바 ‘돈버는 인프라(稼ぐインフラ)’를 실현하고자 조직체계를 설립 1년만인 2010년 재구축하며, 민간시스템을 대폭 채택한다. 민간기업의 증자를 받고 대표이사도 민간에 넘기면서 사실상 민간기업에 가까운 제3섹터로 조직을 바꾼다. 사업부장이 된 민간키맨은 이때부터 본격적인 PPP방식을 적용하고자 SPC(특수목적회사)로 오갈플라자<sup>22)</sup>를 설립한다. 오갈시와가 정비사업 이외부문에서 도산할 우려를 배제하기 위해 오갈플라자에 시설소유·유지관리를 분리한 것이다. 공공시설도 오갈플라자에 위탁해 민간감각으로 만들어졌다. 토지는 지자체가 오갈플라자에 임대(사업용 정기차지권 설정)해주고, 건물완성 이후에 공공부문을 지자체가 매입했다. 지자체로서는 저가에 안정적인 시설취득이 가능해졌을뿐만 아니라 민간시설의 임대료와 고정자산세 등의 추가수입이 발생, 공공시설의 유지관리비로 사용한다. 지자체로서는 큰돈 들이지 않는 ‘돈버는 인프라’를 가진 셈이다. 이렇듯 오갈시와와 오갈플라자는 애초부터 영리추구를 위한 PPP형 사업추진을 위해 설립됐으며, 경영상황도 순조롭게 개선되며 후자규모를 확대하고 있다(<표3>, <표4> 참조).

21) 오갈시와(주)는 시와중양역전도시정비사업에 따라 공민연대를 추진하기 위해 2009년 6월1일 설립했으며, 설립당시 자본금은 3,900만엔(시와초 출자비율 100%)이었으나 2010년 1억엔으로 증자(시와초 출자비율 39%)했다. 2018년 현재 임원은 2명이며, 그중 1명은 시와초 행정경험자(出向·退職者)가 근무한다. 직원은 9명으로 이들은 행정출신이 아니며 임직원 전체의 평균연령은 46.3세로 젊은 편이다. 설립초기(2010년)와 비교해 임원수는 동일하나 2명 모두 시와초 공무원 경험자였다는 점과 직원이 3명(평균연령 30.3세)에 불과했다는 것은 해당조직의 변화지점으로 이해된다.

22) 오갈플라자(주)는 2012년 8월1일 자본금 1억5,000만엔으로 설립, 그중 7,000만엔(7만주)은 시와초의 우선주(2호)로 의결권이 없다. 특히 시와초의 자본결합은 오갈플라자에 입주하는 양육응원센터의 내장공사비 비용을 충당하는 차원에서 출자했다. 오갈플라자의 건설부터 유지·관리·운영 등 일체의 업무를 담당하며, 설립초기 1명의 임원에서 출발했으나 지금은 확대·운영되고 있다.

<표3> 오갈시와(주)의 경영상황 추이

	2009-2010년기	13-14년기	16-17년기	17-18년기
총자산	7,020	121,638	143,423	138,394
부채	2,829	96,440	89,133	74,587
순자산	4,191	25,198	54,290	63,807
이익잉여금	291	15,198	44,290	53,807
총수입	28,533	252,666	402,007	391,802
총수입 중 지자체 위탁금	28,494	10,737	5,270	0
경상손익	494	10,086	19,096	11,957
당기손익	291	7,567	14,388	9,517

- 자료: 홈페이지(매년 대차대조표 및 손익계산서를 토대로 발취·정리, 단위: 천엔)

<표4> 오갈플라자(주)의 경영상황 추이

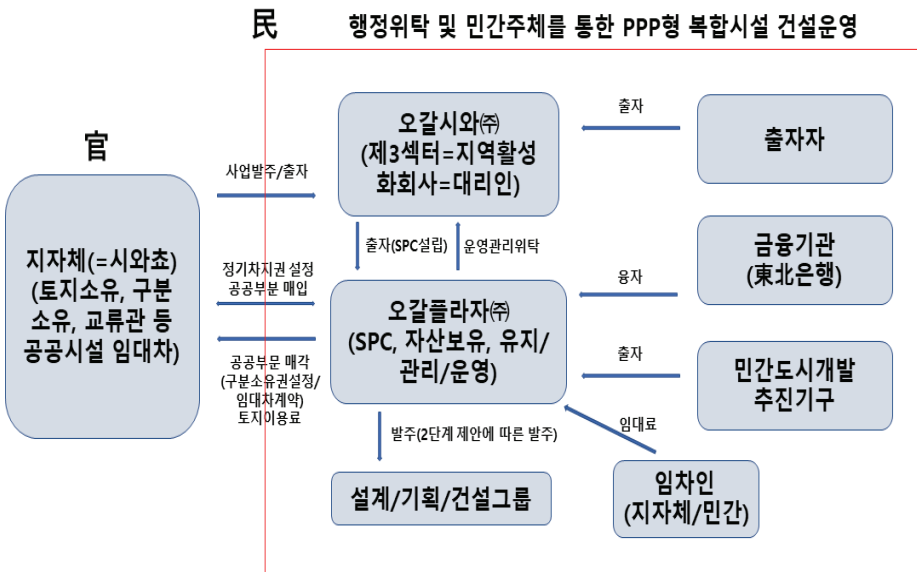
	2010-2011년기	11-12년기	16-17년기	17-18년기
총자산	6,060	154,685	239,189	230,239
부채	1,603	8,929	81,826	69,403
순자산	4,456	145,756	157,363	160,836
이익잉여금	△544	△4,245	7,363	10,836
총수입	287	3,535	57,010	57,759
총수입 중 지자체 위탁금	0	0	0	0
경상손익	△544	△4,245	6,422	5,690
당기손익	△544	△3,701	4,810	4,073

- 자료: 홈페이지(매년 대차대조표 및 손익계산서를 토대로 발취·정리, 단위: 천엔)

### 3.2. 권한이양형 지역활성화: 민간의 의견조율과 결정권

공민연대로 강조되는 오갈프로젝트는 따라서, 관(행정)·민(지역주민)의 역학 관계를 고려할 때 참여율 및 의사결정도 등 전체적인 주도권이 지역주민에 부여·집중된 사업구조로 보는 게 타당하다. 인터뷰 대상자(鎌田)는 단순한 지역주민이 아니라 지역창조회의(세부대상 1町8村)를 구성해 19개의 NPO는 물론 중간 지원조직, 직역단체 등과 함께 심지어 이사해온 전입인구까지 홍보 등 각종수단을 총동원해 대표성을 갖는 민간주체로 흡수했다고 밝혔다. 즉 시민참가이자 행정과 대등한 연대파트너로 자리매김이 가능하도록 했다. PPP사례를 분석·확산 시키려는 일본정부가 오갈프로젝트를 ‘민간사업자애의 공유지 대출<sup>23)</sup>’로 명명한 것에서도 민간주도성은 확인된다. 결국 PPP방식은 민간에 해당사업의 주도권을

넘겨준다는 행정단위의 결심이 전제된다. 정경유착의 이해결탁이 고질적이라는 혐의가 적잖은 그간의 지방정치에서 목격되던 관행·타성과는 결이 다른 접근방식이다. 즉 위(중앙)에서 돈을 뿌리면 아래(지자체)가 대행하되, 거대·독점적인 사업시공사가 주도·재하청하고 건설종료 후 넘겨받아 사업운영의 채산성을 고민하던 실패한 재정사업과는 구분된다. 계획·건설·운영이 분절적이던 전통방식과 달리 기획·자금·운영·소유 등을 하나의 연장적인 일관체계로 두고 행정(官) 대신 민간사업자가 종합·주도하는 방식을 택한 것이다(<그림1> 참조).



<그림1> 오갈프로젝트의 추진주체별 역할구조(PPP형 공민연대)

- 자료: 內閣府 PPP/PFI推進室(2018) 및 鎌田千市(2018)을 통한 재구성

민간의 지혜·자금을 활용한 공민연대의 지역활성화라는 게 중앙정부가 판단하는 오갈프로젝트의 핵심포인트다.24) 때문에 민간입주(임차인) 수요도 치밀한 사전조사와 유치전략 속에 측정, 지속적인 활성화로 연결된다. 수요조사를 통해

23) 內閣府 PPP/PFI推進室(2018), ‘PPP/PFIの概要及び事例集’, p.8. 일본정부는 민간자금활용사업의 사례범주 중 PFI방식으로 △서비스구입형 △수익형 △수익시설병설형 △운영권매각형(Concession) 등을, PPP방식으로는 △오갈프로젝트형을 단독으로 선정했다.

24) 首相官邸(2018), ‘地方創生に資する不動産流動化・証券化事例集’, pp.3-6.

개업시점에 입주율 100%를 맞추고자 필요한 건물면적을 역산해 건축하며 사업 위험을 낮추는 비즈니스적인 치밀함을 보였다. 임차가치를 높임으로써 후속건물은 더 좋은 조건으로 개발자금을 조달했다. 이렇듯 민간주체인 오갈플라자(SPC)가 사업위험을 제한함으로써 사업비를 낮춰 종래의 공공주도 시설정비와 비교해 지속가능성을 높였다. 자기자본 완비 및 출자구조 안정과 맞물려 지역은행의 용자는 물론 민간자금의 출자도 용이해졌다. 내려놓은 만큼 지자체의 실속도 많았는데, 당장 재정부담을 경감하며 공공시설을 확보했고, 유지관리비를 낮추며 조세수입도 증가했다. 과잉투자를 막고 채산성을 높이려는 철저히 계산된 민간각각의 사업수익 우선확보가 사업성패를 갈랐다. 지자체 출자 등 행정조직이 사업에 결합하긴 했으나, 사업구조와 운영주체가 영리적 채산성을 우선하니 각종의 사업관계자와의 연대도 쉬워져 지역금융으로부터의 자금조달은 물론 업무지원도 자연스레 증진되는 효과를 낳았다.

이는 재정악화로 사실상 버려진 공유지를 더는 방치할 수 없다는 위기감과 해당공간을 지역문제의 해결무대로 치환시키려는 발상의 전환이 있었기에 가능했다. 특히 작동방식으로 공민연대 개념을 선택한 지자체 수장의 리더십(후지와라 타카시, 藤原孝, 당시 町長<sup>25)</sup>)과 PPP방식을 제안한 민간출신 키맨(오카자키 마사노부, 岡崎正信<sup>26)</sup>)간의 의견일치가 있었기에 가능했다.<sup>27)</sup> 이를 구체화하고자 대학(東洋大)의 PPP 전문연구진과 협업해 민간자금을 활용한 미국형 PPP방식 개발의 유효성(紫波町PPP可能性調査報告書)을 확인, 지역사회와의 설득·공감작업에 착수했다. 현장방문 당시 인터뷰 대상자(鎌田)에 따르면 2007년 8월 PPP방식의 설명과정은 꽤 난해한 작업이었다. 23명(농상공관계자, 주민, 행정)의 추진협의회가 결성된 이후 주민의견교환회를 2년에 걸쳐 모두 100회 이상 진행했음에도 초기에 제기된 PPP방식과 공민연대의 불안감은 상당했다. PPP라는 개념인식이 없었을뿐더러 공유지의 민간주도 개발사례마저 적어 반대·저항이 컸던 것이다.

25) 1998년 지자체장에 당선된 이래 4기 16년간(~2014년) 근무했다. 언론평가에 따르면 지역주민의 시선에서 모든 걸 판단하는 일관된 지도자로 특히 지역활성화는 공무원이 아닌 지역주민이 주도하고 관은 지원한다는 입장을 고수했다. 후임(熊谷泉)은 2014년에 취임했다.

26) 시와초 출신으로 도쿄에서 대학졸업 후 8년의 지역진흥정비공단(현재 UR도시기구)을 거쳐 귀향, 가업(岡崎建設)을 이어받아 활동하던 중 2016년 도쿄대학(東洋大)에서 공민연대전공으로 석사학위를 취득했다. 현재는 오갈시와 이사 및 오갈플라자·오갈베이스 대표이사, (사)공민연대사업기구 이사와 중앙정부의 지역활성화전도사로 활동 중이다.

27) 鎌田千市(2017), ‘公民連帯による紫波中央駅都市整備事業’, 市街地再開発 2017年11月 第571号, pp.48-56.

그럼에도 PPP방식의 공유지 개발사업을 통한 지역활성화는 역풍을 딛고 설득과 참여과정을 반복하며 조금씩 진행됐다. 낯설고 복잡하지만, 시간을 갖고 지역사회와 호흡을 맞추며 PPP방식이야말로 영리창출을 담보하는 최적모델이자 지역사회의 지속가능성에 직결된다는 걸 기획단계부터 주민·기업·행정의 역할분담으로 가시화시켰기에 가능했다. 이때 개발사업을 제로베이스로 두고 오픈마인드로 접근했으며, 행정과 주민의 대립관계를 해소하고자 외부의 중도입장 조력자(Facilitator)를 적극 활용하는 등 대화를 중시했다. 관건인 공민연대를 위해 서도 지자체 리더십의 발휘로 조직내부에 공민연대실(2007년)을 설치, 지역사업가·상업단체·NPO·주민 등을 끌어안은 창구로 활용했다. PPP방식의 실현을 위해 민간을 조직화해내는 단계에서는 40여 지역기업을 설득해 연구회를 구성, 사업구상의 초기단계부터 영리·시장성을 우선적인 추구가치로 채택했다.

동시에 PPP의 생소한 방식인데도 민간컨설팅에 의존하지 않고 자발적인 연구·분석으로 계획초안(紫波町公民連帯基本計画·2009년)을 만들었다는 것도 강조된다. 결정적인 역할인 공민연대의 추진주체로는 제3섹터를 지향하는 새로운 조직(오갈시와주)을 설립했다. 그럼에도 초기단계는 어쨌든 관이 주도하는 형태일 수밖에 없다. 오갈시와의 소유지배(Governance)는 설립당시(2009년) ‘행정대리인(町の代理人)’의 역할담게 대표이사를 지자체장이 맡고 민간키맨을 사업부장으로 뒀다. 즉 지자체가 100% 출자하는 지자체출자법인으로 시작했다(100%=78주). 2013년 조직체계 변경이후 지자체 지분(39%=78주)은 감소했고, 9개(개인 2명) 민간조직이 다수(61%=122주)를 점하도록 바꿨다. 사업내용도 초기의 조사·연구에서 실질적인 사업수행으로 전환, 공민연대의 핵심조직이자 지역활성화의 추진체계인 오갈플라자(SPC)를 민간출자자 및 지자체와 함께 커버한다.

초기단계 지자체의 주도는 불가피했지만, 이후 민간영역에의 일임은 신속했고 또 적극적이었다. 민간키맨에의 권한위임과 함께 부동산의 유효활용으로 지역활성화 프로젝트를 수행해본 민간전문가(시미즈 요시츠구, 清水義次<sup>28)</sup> 등)를 마스

28) <https://www.arc-agency.jp/magazine/2664>(검색일: 2019.03.22.) 및 日本經濟新聞, ‘公民連携の教科書 清水義次(功)著’, 2019.02.08. 등의 발췌요약. 도쿄대 도시공학과 졸업이후 컨설턴트회사를 거쳐 경제성을 갖춘 지역활성화라는 분야를 개척해온 도시·지역재생프로듀서로 유명하다. 전국곳곳에 부동산에 특화된 지역재생 프로젝트를 진행했으며, 현재 도쿄명물이자 인기관광지인 오모테산도(表参道)의 집객거리를 조성한 주인공이다. 저서 『リノベーションまちづくり』는 지역재생의 교과서로 안착, 공민의 유희부동산을 활용해 지역가치를 향상시키는 1인자로 불린다. “지역활성화의 기본은 민간이 돈버는 것”, “보조금에 의존하지 않는 지역재생”, “정말 좋은 거리를 남기자면 당사자를 늘려야”, “자신의 삶은 자신의 손으로 만들어야” 등의 신조를 강조한다.

터플랜수립조직(오갈디자인회의)에 결합시켜 민간보유의 노하우와 사업성 등을 흡수해냈다. 즉 실제사업에서는 프로 중의 프로로 불리는 외부(민간)전문가로 팀을 구성, 건물뿐 아니라 거리·간판 등의 그래픽전문가는 물론 지속가능성을 가늠하는 금융프로까지 모셔왔다.<sup>29)</sup> 결국 포인트는 사람이 자연스레 모여드는 집객능력의 확보였는데, 청사와 도서관의 공공수요만으로는 부족해 오갈플라자 등에 각종 민간수요를 커버할 비즈니스를 결합시키게 됐다. 역할분담은 뚜렷했다. 지자체는 민간활력을 유도하는 사회인프라 정비에 머무는 한편 오갈시와는 민간감각으로 활성화를 주도한다. 사업입지가 기존시가지와 농업지대의 중간지점이란 점에서 도시농촌의 접합공간에 사회적 공통자본을 구축한다는 게 가이드라인의 핵심이다.

지자체의 민간위탁은 관소유 공유지의 활용구조에서 확인된다. 행정주도의 진행루트였다면 건설재정이 부족해 방치될 수밖에 없는 공유지를 민간의 기획·설계·건축주도는 물론 완료이후 소유지배·운영관리까지 전권을 넘김으로써 민간위탁형 공민연대가 완성됐다. 지역사업 중 상당수는 정부가 개입하면 안 망할 것도 망한다는 일각의 염려처럼 지자체는 보유한 땅만 지역활성화의 무대로 제공하고 나머지는 민간조직이 스스로 모든 걸 결정하도록 일임했다. 이때 PPP가 민관을 전면에 내세우는 논리구조로 채택됐지만, 핵심기제는 민관의 협치실현을 위한 ‘관의 내려놓음’에 있었다는 게 특징적이다. 내려놓음은 지역정치·토호경제·야합이권 등 전통적인 관치사업에 내포되기 마련인 금전·정치적 이해관계를 스스로 포기했음을 의미한다. 여기에는 상술했듯 권한·이해를 내려놓겠다고 결단한 지자체 수장(藤原孝)의 공익우선적인 리더십·마인드와 이를 영리적 사업모델로 받아들일 수 있는 민간출신 핵심키맨(岡崎正信)의 기획력·열정이 동반됐기에 가능했다.

### 3.3. 순환경제형 지역활성화: 역내자원 우선동원과 특화사업

오갈프로젝트의 목표는 내발적 자생력의 순환경제 달성이다. 그 중심무대를 버려진 땅의 영리적 재활용으로 구축, 사회적 공통자본을 형성하고자 했다. 공공시설만이 아닌 민간수요까지 흡수해 자연스레 찾아오는 관민복합시설을 위해 광장 등 9개 이용시설을 만들었다. 지자체 소유인 청사·광장을 제외하면 기본

29) 清水義次(2014), 『リノベーションまちづくり: 不動産事業でまちを再生する方法』, 学芸出版社, pp.156-158.

적으로 민간주체가 개별건물을 소유하며, 토지의 경우 민간이 장기차지권을 얻는 대신 토지임대료를 지자체에 제공하는 형태다(구분소유). 이 과정에서 돈버는 인프라적 하드웨어도 중요하지만, 해당지역에 거주하는 지역주민의 향상된 생활 수준을 뒷받침하는 소프트웨어도 강조된다. 역내자원을 통한 지역활성화일 때 자체적인 순환경제가 달성되기 때문이다. 이는 사회감소를 저지하고 자연증가를 촉진하는 자생적인 생활기반으로서 ‘시와초라이프스타일’의 제안으로 연결된다. 벤치마킹은 북유럽스타일로 핀란드의 지방도시(에코빅키시)를 쫓았는데, 대지주인 중앙·지자체가 아무도 살지 않는 지역개발을 고집하기보다 처음부터 전문능력(Developer)을 중시해 민간경쟁방식으로 사업을 추진한 사례다.<sup>30)</sup> 공유지를 시민자산으로 인식해 그들 손에 그들이 살 땅을 스스로 기획·개발하도록 해 순환경제를 위한 민간과위가 발휘되도록 했다. 즉 오갈프로젝트는 라이프스타일의 연장선상에서 순환경제를 지향한다.

오갈프로젝트는 시와권역이 지닌 독특한 지역특색을 충분한 활용한다. 즉 역내자원 우선활용의 특화사업으로 기대효과를 극대화했다. 주민숙원이던 도서관은 농업에 포인트를 맞춰 색을 입혔다. 전체세대의 40%가 농업생계인 점에 주목해 ‘농업지원도서관’이라 부른다. 도서관 중심부엔 농업관련 주요서적과 지역기반 농업보고서 등이 배치된다. 정보교류관의 요리스튜디오는 지역농산물을 원자재로 쓰는 게 원칙이다. 민간임대 건물은 이 도서관을 감싸는 형태로 배치, 자연스레 동선을 확보했다. 민간임대라 점포입지가 가장 중요한데 이를 주민이 가장 많이 찾는 도서관 주위에 배치해 사업성을 높였다. 임차인이 충분히 지대·임대료를 벌고 세금(고정자산세<sup>31)</sup>)까지 내줘야 유지관리비도 감당된다. 영리지향성의 반영이다.<sup>32)</sup> 같은 맥락에서 대형산지직송시설(오갈마르쉐)<sup>33)</sup>도 동선에 흡수되도록 구조화했다. 소비공간이 있고 고객이 몰려든 결과 새로운 집객신호

30) 猪谷千香(2016), 『町の未来をこの手につくる.紫波町オガールプロジェクト』, 幻冬舎, pp.131-140.

31) 2018년 일반회계예산(보정)을 보면 세입(134억3,355만엔) 중 최대항목은 역시 지방교부세(38억 5,610만엔·28.7%)지만, 지역활성화의 결과로 추정되는 지방세(町税=31억3,150만엔·23.3%)도 만만찮다. 특히 지방세 가운데는 주민세(町民税=13억6,682만엔)와 재산세(固定資産税=14억5,276만엔)가 압도적인 비중을 차지한다.

32) 清水義次(2014), 『リノベーションまちづくり: 不動産事業でまちを再生する方法』, 学芸出版社, pp.160-161.

33) 오갈마르쉐는 시와초 전체에 만들어진 9개소의 주변부 직관체계와 연결해 매출증진·정보교류·수요회유 등에 활용한다. 중심부가 주변부를 잡아먹는 게 아니라 새로운 부가가치를 창출하는 정보네트워크를 구축한 셈이다.

로 해석돼 추가적인 방문인구를 유인한다. 덕분에 인근토지에 민간사업자의 사업제안이 늘어나고, 호텔이 들어서며, 임대료와 지가도 상승한다. 공공이 지닌 시설기능과 민간이 가진 산업기능을 융합, 저투자·고효율의 경영시스템이 구축된 것이다. 지금은 지역활성화의 바통을 받아줄 후속인재 확보와 자립적인 민간 조직 지원, 새로운 현장·민간주도 프로젝트의 다수발굴 등에 주력한다.

에코타운(오갈타운) 건설사업은 역내의 순환경제 달성노력이 잘 반영된 사례다. 사업은 시와초가 지정한 지역사업자(域內工務店)가 시공하는 건축조건부토지 매매로 진행됐다. 사실 땅만 팔면 토지대금만 지자체 수입이지만, 지역기업이 집을 지으면 건축비의 70%가 역내경제에서 순환된다는 점에 주목했다. 히즈메 21구(日詰二十一區)로 불리는 오갈타운은 기반시설(시와형환경순환주택)을 갖춘 최신형 주택가로 2013년부터 6차에 걸쳐 분양했다. 주변지역과의 인적·물적교류(시와초 식량자급률 170%, 오갈타운 역내재료 이용 80%)를 토대로 시와초 전체의 경제순환모델로 추진됐다. 2019년 8월 현재 56개 물건전량이 완판됐다.<sup>34)</sup> 특히 13개 건설사업자는 모두 시와초 지역기업으로 건설관련 자금순환이 역내경제에 잔류, 자립적인 순환경제를 유도하려는 노림수가 반영됐다. 특히 정부보조의 지역열은 민간기업의 에너지스테이션에서 공급되는데, 전량 지역목재(바이오매스)를 원료로 해 지역기여형 순환경제와 맞물린다. 일본최대 수준의 목조건물인 청사도 지역자재를 사용했다.

오갈프로젝트는 현재진행형이다. 사업기간은 2010~43년까지로 사업성과를 예단하기는 이르다. 그럼에도 일부사업은 가치창출 성적표를 기대이상 확보했다(<표5> 참조). 지역농업을 강조한 도서관은 2012년 오픈이래 2017년 1만6,742명이 등록했고, 이용주민은 누계 18만7,186명을 기록했다(하루 641명). 이와테현축구센터는 2017년 4만5,000명이 이용했고, 오갈플라자에 위치한 도서관시설 중 정보교류관은 2017년 32만1,000명의 지역주민이 방문했다. 오갈광장은 시민참가를 위한 워크숍이 초기 2년에 17회에 불과했지만, 2017년 시민이벤트 40건, 바비큐파티 142건 등으로 확대되며 일상적인 시민공간으로 변신했다. 에너지스테이션은 지역의 산림자원인 목재활용으로 500kW의 에너지를 공급한다. 특히 오갈플라자는 아동센터, 소아과·아동환자보육실, 안과·치과, 음식·주점, 아웃도

34) 연대사업답게 지자체 지원도 많은데, 최대 170만7,500엔의 보조금뿐 아니라 고정자산세는 5년에 걸쳐 최대 31만8,500엔을 감액해준다. 이중 137만엔은 지역열공급을 활용하기에 중앙정부 보조금이며, 지자체는 33만7,500엔(시와초산 목재이용의 주택건설 장려사업보조금)을 부담한다.

어점포, 등반타워, 카페·베이커리, 미용실, 영어학원, 사무소 등을 갖춰 그 자체로 지역주민을 불러올 수 있는 기반시설을 갖췄다. 민설민영(民設民營)의 보육원은 2017년 개원 후 150명의 아동을 지역내부에서 길러낸다. 이 과정을 통해 약 2017년 170여명의 신규고용을 창출한데 이어 연간방문객 목표치(30만명)는 2014년 기준 80만명으로 이미 돌파했다. 2018년 창출가치는 더 개선됐는데, 정주민구(450명), 교류인구(96만명)는 물론 고용창출(250명)도 증가했다. 버려진 공유지를 돈버는 인프라로, 모이는 복합시설로 재구성한 덕분이다. 특히 지역의 원부자재를 통해 역내자금의 역외유출을 차단, 자생적 순환경제·승수효과를 확보한게 주목된다.

<표5> 오갈프로젝트의 창출가치(2017년 기준)

구분		창출가치(2016년 대비)
복합스포츠시설(サン・ビレッジ紫波)		이용자수 7만7,000명(124%)
이와테현축구센터		이용자수 4만5,000명(105%)
오갈플라자	정보교류관	내관자수 32만1,000명(93%)
	교류관 도서관	내관자수 18만7,000명(96%)
	양육지원센터	이용자수 1만2,000명(98%)
	시와마르쉐	계산대 통과자수 36만명(104%)
정보교류관 스튜디오		이용건수 3,755건(83%)
도서관		대출건수 22만6,316권(98%)
시와마르쉐	매출액	5억6,907만엔(106%)
	회원출하분	1억7,628만엔(99%)
(참고)시와중양역 승강객수		2,980명(103%), 2018년5월29일 기준
2018년 종합적 창출가치		정주민구 450명, 교류인구 96만명, 고용창출 250명

- 자료: 鎌田千市(2018), pp.29-30의 내용 중 발췌·재구성

#### 4. 나오며: 한국에의 시사점

오갈프로젝트의 성공여부를 판단하기는 이르다. 따라서 아직은 성공모델이라기보다는 실험사례로 보는 게 타당하다. 그럼에도 투입(Input)단계에서는 저비용을 실현했으며, 활동(Activity)단계에선 공민연대라는 새로운 추진주체를 선택했다는 점에서 주목된다. 향후 가시화될 것으로 기대되는 다양한 지역활성화의 가

치창출 성과(Output, Outcome, Impact)를 감안하면 꽤 고무적인 프로젝트로 보인다. 투입대비 재무가치는 PPP방식과 민간주체(오갈플라자 등)의 채산성에서 확인되듯 단기간에 플러스로 전환, 영리적 지속가능성을 증명해냈다. 복합시설의 직접매출과 고용창출, 조세수입은 물론 지역주민이 체감하는 자부심과 기대감, 그리고 생활만족의 정성효과는 충분히 사회적 가치창출(Social Value)로 연결된다. 이로써 관계적 관행·타성을 벗고 자발적인 연대체계를 구축·실행하면서 축적한 사업경험·의견조정·시민참가·자원결합 등의 경험은 시와초가 지속가능한 지역공간이 될 수 있음을 보여준다. 지자체의 각오와 민간의 아이디어가 절충되며 유연한 결단과 외부자원의 적극적인 결합이 만들어낸 결과다. 지역과 자원, 사람을 총체적으로 연결시켰기에 그들은 스스로를 ‘팀오갈(Team Ogal)<sup>35)</sup>’로 부르며, 모범적인 지역활성화 사례로 자부심을 갖는다.

결국 시와초는 외부자원, 특히 중앙정부의 예산지원(보조금 등)을 전제로 한 톱다운형의 의존적인 지역활성화와는 구분되는 지점이 존재한다. 먼저 지역성을 무시한 획일적인 토목건설형 SOC사업에서 벗어나 지역자본을 적절히 활용함으로써 경로의존성에 부합하는 내발·자생적인 사업기획을 도모했다. 단점·한계였던 방치·소외된 지역자본을 지역활성화의 플랫폼으로 재구성함으로써 외부의 존성을 줄여냈다. 즉 지역활성화의 추진주체(Governance)로서 지역국한의 인적자본이 구성·발휘될 수 있었는데, 민간역할을 전제로 지자체의 측면지원이라는 점이 차별적이다. 이를 통해 공민연대(公民連帶)라는 협치모델을 완성했다. 덕분에 지역활성화에 필수불가결한 다양한 자원결합도 이뤄졌다. 인적자원인 개인(핵심인력=Keyman)과 공동체(公民連帶)가 주체로 나서 그들만의 지역자본(유희공유지)을 사업자본(영리형 부동산개발)으로 구축하되, 이때 필요한 금융자본(지역자금)과 행정자본(지자체)은 부가요소로 활용함으로써 성과를 담보해냈다. 중앙정부가 빠져도 자생적인 순환경제가 가능할 수 있다는 점에서 지속가능성을 담보한 비교우위를 갖는다. 일본정부도 시와초의 유효성을 인지, 유희부동산을 활용해 유동화·증권화하는 프로젝트<sup>36)</sup>에 주목한다.

35) 鎌田千市(2017), p.55.

36) 首相官邸(2018), ‘地方創生に資する不動産流動化・証券化事例集’, pp.3-6. 내각부는 대표적인 성공 사례 중 첫 번째로 상업 등 복합시설을 내세운 유형인 시와초를 △유희의 공적부동산의 민간활용 △관민연대(PPP·공공시설복합화 등) △민간회사·단체의 주도적 역할 △사업성 평가에 근거한 지역금융의 활용 △공적 리스크머니의 활용(민간도시개발추진기구의 재생출자) △주식회사의 SPC 활용 등의 특징을 언급했다.

현재 한국에서도 지역활성화는 초미의 관심사다. 도시집중·지역과소의 양극화 속에 주민생활의 품질이 악화일로에 있기 때문이다. 그럼에도 적잖은 지역사업이 중앙주도의 재정투하형 건설이슈로 한정되는 경향이 짙다. 유희부동산을 활용한 새로운 고용창출·관광진흥·산업부흥 등의 시도도 많다. 시와초의 실험 사례는 한국현실을 감안할 때 상당한 시사점을 제공한다. 사업의 소유·이용·운명을 분리하는 사고체계와 연대추진을 통해 지역특수성을 지역자원화로 엮어 낸다면 사회문제와 지속경영을 꺾을 수 있기 때문이다. 그럼에도 관계적 작동방식이 여전히 많아 문제해결은커녕 비슷한 실수·패착을 반복하지는 않는지 의심스럽다. 그 결과물이 예산·노력을 투하했음에도 도농격차가 확대되는 부작용이다. 중앙주도의 균형발전론은 단임제의 한국적 특수성이 낮은 정책분절과 중앙주도적 하향정책의 추진관성 등의 한계로 정책효과성이 낮다는 게 그간의 경험칙이다. 특히 지방분권·지방자치의 추세와 달리 지역주체는 정책결정 수립·실천과정에서 소외됐다. 문재인정부도 국정방침 중 하나로 획기적인 자치분권과 실질적인 주민참여를 제시했지만, 기존의 중앙주도적 정책실행의 관성이 여전히며, 지역주체의 존재감도 희박하다. 지역주체의 참여·역할이 제한되면 자발성과 협력성은 발휘되지 않는다. 현행 균형발전특별법에도 인구감소·지역소멸을 위한 대응규정은 여전히 누락됐다.<sup>37)</sup> 시와초의 오갈프로젝트는 지속가능한 지역활성화를 위해 누가, 무엇을, 어떻게 해야할지 한국적 종합검토를 요구한다.

## ◀ 참고문헌(Reference) ▶

- 광주시도시재생공동체센터(2018), ‘일본 이와테현 시와초에서 광주의 도시재생 방향을 찾다’.  
 송우경(2018), ‘국가균형발전특별법의 변천과 발전방향’, Issue Paper 2018-448, 산업연구원, p.59.  
 조선일보, ‘임대료 격정없이 장사하러더니, 官製상가의 비명’, 2019.02.28.  
 황재승(2019), ‘민간투자사업에서 프로젝트관리자의 리더십 유형이 프로젝트 성과에 미치는 영향’,  
 한양대 박사학위 논문, 한양대학교, pp.9-10.  
 한국지방행정연구원(2017). ‘한일지역정책연구회 결과보고서’.

37) 송우경(2018), ‘국가균형발전특별법의 변천과 발전방향’, Issue Paper 2018-448, 산업연구원, p.59. 2004년 제정된 이후 2009년, 2014년, 2018년 신정부 수립과 맞물려 전면적인 법개정이 진행됐다. 균형발전특별법의 제4조 제2항에 따르면 국가균형발전계획에는 16개 항목이 포함될 것을 규정했지만, 지방소멸과 관련된 내용은 없다. 동시에 정권초기 자치분권비서관과 균형발전비서관이란 직제를 신설하면서 균형발전의 기대감이 높았으나, 2018년 7월 직제개편 때 자치발전비서관으로 통폐합함으로써 지역반발을 낳기도 했다.

- 猪谷千香(2016), 『町の未来をこの手でつくる:紫波町オガールプロジェクト』, 幻冬舎, pp.131-140.
- 鎌田千市(2018), 『共有地における公民連帯: 紫波町オガールプロジェクト』, 漢陽大視察資料, 2018年8月8日, p.5.
- (2017), 『公民連帯による紫波中央駅都市整備事業』, 市街地再開発 2017年11月 第571号, pp.48-56.
- 清水義次(2014), 『リノベーションまちづくり: 不動産事業でまちを再生する方法』, 学芸出版社, pp.156-158.
- 国立社会保障・人口問題研究所(2013), 『日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)』.
- 鈴木文彦(2017), 『PPP/PFIと地域活性化~公共施設の効率的な整備から官民連携による新たなビジネス機会の創造へ:地域活性化への課題と展望』, 大和総研調査季報 2017年夏季号(Vol.27), pp.60-75.
- 紫波町まち・ひと・しごと創生推進本部(2016), 『紫波町まち・ひと・しごと創生人口ビジョン』, 2016年2月, pp.2-28.
- 内閣府 PPP/PFI推進室(2018), 『PPP/PFIの概要及び事例集』, p.8.
- 日本経済新聞, 『公民連携の教科書 清水義次ほか著』, 2019.02.08.
- 増田寛也(2014), 『地方消滅』, 中公新書 2282, pp.208-213.
- 首相官邸(2018), 『地方創生に資する不動産流動化・証券化事例集』, pp.3-6.
- 週刊文春, 『地方創生への本物の処方箋』, 編集部, 2016.11.20.

<https://www.fujisakikotaro.jp/blog/activity/entry2674.html>(검색일: 2019.08.14.)

<https://conpaper.tistory.com/64781>(검색일:2019.02.25.)

<http://www.town.shiwa.iwate.jp/chosei/gaiyo/2194.html>:(검색일: 2018.12.20.)

<https://www.arc-agency.jp/magazine/2664>(검색일: 2019.03.22.)

<https://www.town.shiwa.iwate.jp/soshiki/1/1/8/2211.html>(검색일: 2019.09.17.)

시와초 홈페이지 및 오갈시와, 오갈플라자 홈페이지의 연도별 경영상황 통계

<ABSTRACT>

## **Is Sustainable Regional Revitalization Possible? : Shiwacho's Experiment**

Young Soo, Jeon (Hanyang Univ.)

With increasing imbalance between urban and rural areas, public projects aimed at regional revitalization are also on the increase. Originally, these projects were under the full control & initiative of central & regional government. Nevertheless, the effects of input-output table were low. It is commonly remembered as a failed business that has poor effects. A large amount of government funding was invested, but local revitalization could not be realized. After the project, it remains a neglected infrastructure demanding more costs. Demand for new business models arose to ensure sustainability. Shiwacho's Ogal Project is an alternative experiment which is considered as a rare and exemplary case in Japan. The distinguishing features of the highly regarded Ogal Project are divided into several categories: 1) Regional revitalization prioritizing revenue generation (PPP method of emphasizing surplus) 2) Regional revitalization handing over the initiative (decision & coordination by private sectors) 3) regional revitalization for economic circulation (ocal resources' priority & specialization projects). The BM's key lies in restoring the region & securing the sustainability of revenue creation through civic engagement and private sectors without subsidies. The Ogal project is expected to act as guideline and example in the process of Korea's regional revitalization which is in a similar situation.

**Key words : Shiwacho, Ogal Project, PPP, Regional revitalization, Economic circulation**

- 투 고 : 2019. 09. 30.
- 심 사 : 2019. 10. 05.
- 심사완료 : 2019. 11. 05.