

인구감소와 지속가능한 지방만들기

— 지방소멸(地方消滅)을 둘러싼 논점

이정환 _ 서울대학교

목 차

- I. 서론
- II. 지방소멸과 '선택과 집중'의 지방만들기
- III. 지방소멸론에 대한 비판
- IV. 지속가능한 지방만들기를 위한 행·재정, 민관협동, 이노베이션
- V. 결론

국문초록

일본창성회의의 지방소멸론은 인구감소와 지방의 지속불가능성을 연결시켜서 일본사회에 큰 반향을 불러일으켰다. 인구감소로 지속가능하지 않은 지방문제에 대응하기 위해서, 도쿄권으로 인구가 유출되는 것을 방지하고 지방으로 인구를 유입시킬 필요가 있다고 주장하였다. 이를 위해 지방중핵도시로 '선택과 집중'의 지방공간 재조정이 필요하다는 내용을 담고 있다. 하지만 '소멸'을 방지하기 위해 필요한 방법으로 일본창성회의가 제시한 내용에 대해서는 논쟁이 지속되고 있다. '선택과 집중' 패러다임이 내포하고 있는 신자유주의적 성격을 비판하면서 지방의 내발적 발전을 도울 수 있는 것은 지방에 자율성을 보장해 주는 것이라는 주장이 존재한다. 한편 반대로 일본창성회의가 부정적으로 보고 있는 도쿄집중을 옹호하면서 지방이주 촉진이 지방에 대한 비효율적 자원배분으로 이어질 것을 우려하는 관점도 존재한다. 이렇게 지방정책에 대한 백가쟁명식 토론이 다시금 활발하게 이루어지게 만들었다는 점에서 지방소멸론은 의의를 지닌다.

주제어

마스다 보고서, 지방소멸, 선택과 집중, 일본지방정책

I . 서론

제2차 아베 신조(安倍晋三) 정권은 2014년 9월에 발족한 ‘마을·사람·일 창생본부(まち・ひと・しごと創生本部)’를 중심으로 지방창생(地方創生) 정책을 추진하고 있다.¹⁾ 지방창생 정책은 그 대두과정에서 지방소멸(地方消滅)론을 둘러싼 뜨거운 사회적 관심 속에서 등장하였다. 지방소멸론을 일본사회에 제기한 일본창성회의(日本創成会議)와 그 회의 좌장인 마스다 히로야(増田寛也) 전 총무대신의 주장이 지방창생 정책의 목적과 전략에 고스란히 담겨져 있다. 일본창성회의 인구감소문제검토분과회(人口減少問題検討分科会)가 2014년 5월에 공표한 「저출산 극복을 위한 지방활성화 전략(ストップ少子化・地方元氣戦略)」(이하 「마스다 보고서」)²⁾은 일본사회에 엄청난 반향을 불러일으켰고, 반년도 되지 않아 일본정부의 중

1) 지방창생 정책에 대해서는 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf> (검색일: 2017.6.4)를 참고. 또한 초대 지방창생담당대신을 역임한 이시바 시게루(石破茂)의 저서 『日本列島創生論－地方は国家の希望なり－』(新潮社, 2017)이 도움이 된다. 지방창생 정책에 대한 한국어 연구로는 다음의 문헌들이 있다. 김순은, 「일본의 지방창생정책」, 『공공정책연구』 33집 2호, 2017; 채우석, 「일본의 지방창생법과 국토개혁」, 『토지공법연구』 73집 1호, 2016; 하혜영·김유정, 「일본 지방창생(地方創生) 정책의 의제형성과정과 정책결정내용에 대한 분석」, 『의정논총』 11권 2호, 2016.

2) 日本創成会議, 「ストップ少子化・地方元氣戦略」, <http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf> (검색일: 2017.6.4)

심적 정부시책으로 융합되었다. 「마스다 보고서」에 대한 면밀한 검토는 단기적으로 아베 정권이 추진하고 있는 지방창생 정책을 이해하기 위한 기초적 작업이다. 또한 「마스다 보고서」는 일본사회에 인구감소 시대의 지방정책에 대한 밀도 높은 토론의 장을 마련하였다. 「마스다 보고서」에 대한 다양한 찬반 논의가 등장하면서, 기존 지방정책의 문제점과 앞으로 나아갈 방향에 대한 다양한 관점이 부각되는 계기가 되었다. 따라서 「마스다 보고서」에 대한 비교서평인 본 논문은 일본사회에서 지방의 지속가능성을 모색하는 담론구조의 변화를 살펴보는 시도이기도 하다.

「마스다 보고서」는 2014년 5월에 발표되었지만, 지방소멸론은 『주오코론(中央公論)』 2013년 12월호에 「전율의 시뮬레이션 2040년, 지방소멸. 〈극점사회〉가 도래한다(戦慄のシミュレーション 2040年, 地方消滅. 〈極点社会〉が到来する).³⁾」를 통해 이미 제기되었다. 『주오코론』의 논문과 동일한 내용을 담고 있는 「마스다 보고서」가 2014년 5월의 발표 당시에 강렬한 인상을 남긴 이유는 일본창성회의가 ‘소멸가능성’이 높은 896개의 지자체 리스트를 함께 발표하였기 때문이다.⁴⁾ 「마스다 보고서」의 핵심적 내용은 도쿄일극집중의 시정을 통해 지방에서의 인구감소 대책을 만들어야 한다는 것이다. 하지만 그러한 내용은 ‘소멸’이라는 이미지에 의해 압도되었다. 「마스다 보고서」가 발표되자마자 자신이 거주하는 지자체가 소멸될 명부에 올랐는지 아닌지가 주된 화제 대상이 되었었다. 2013년 12월의 논문과 『주오코론』 2014년 6, 7월호에 실린 논문들이 새롭게 정리되어 2014년 8월에 『지방소멸(地方消滅)』의 제목으로 출판되었고, 지방소멸은 2014년에 많이 회자되는 유행어가 되었다.⁵⁾ 마스다는 2015년에 도야마

3) 増田寛也, 「戦慄のシミュレーション 2040年, 地方消滅. 「極点社会」が到来する」, 『中央公論』, 2013년 12월호, 2013, 18~31쪽.

4) 日本創成会議, 「全国市区町村別「20~39歳女性」の将来推計人口」, http://www.policy-council.jp/pdf/prop03/prop03_2_1.pdf (검색일: 2017.6.4)

5) 마스다 히로야, 『지방소멸: 인구감소로 연쇄붕괴하는 도시와 지방의 생존전략』,

가즈히코(富山和彦), 가와이 마사시(河合雅司)와의 대담집을 발간하고, 인구문제가 도쿄 대도시권의 지속가능성에도 한계를 제공할 것이라는 『도쿄소멸-개호파산과 지방이주(東京消滅-介護破綻と地方移住)』를 발간하면서 지방소멸론을 지속적으로 일본사회에 확산시켰다.⁶⁾

지방소멸론에서 제기하는 한계취락의 문제는 새로운 주제가 아니다. 「마스다 보고서」는 익히 알려져 있던 인구감소로 인한 지방의 지속가능성 어려움에 대해서 ‘소멸’이라는 이름표를 붙였다고 할 수 있다. 「마스다 보고서」의 가장 큰 의의는 이 ‘소멸’ 이미지를 통해서 지방의 지속불가능성에 대한 일본사회의 경각심을 키웠다는 데 있을 것이다. 지방소멸론이 일본사회에서 심각하게 받아들여지는 가운데, 지방소멸에 대한 대책으로 일본창성회의가 제시한 해결책에 대해서 크게 두 가지의 반론이 등장하였다. 첫째는 ‘선택과 집중’을 통한 지방공간 재구축의 방법론이 신자유주의적 성격을 지니고 있다는 비판이고, 둘째는 지방소멸론이 도쿄집적을 지나치게 부정적으로 파악하여 도쿄집적의 장점을 소홀히 한다는 비판이다.

지방소멸론에 대한 비교서평인 본 논문은 우선 「마스다 보고서」와 그 후속작업들에 나타난 지방소멸론의 주장을 일괄하고, 이에 대한 양대 비판이 어떠한 내용을 담고 전개되었는지를 살펴볼 것이다. 이러한 작업을 통해 현재 일본에서 지방정책을 둘러싼 담론구조가 어떠한 양상으로 전개되는지에 대한 큰 그림을 드러내고자 한다.⁷⁾

와이즈베리, 2015(増田寛也, 『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』, 中央公論新社, 2014).

- 6) 増田寛也・富山和彦, 『地方消滅 創生戦略篇』, 中央公論新社, 2015; 増田寛也・河合雅司, 『地方消滅と東京老化: 日本を再生する8つの提言』, ビジネス社, 2015; 増田寛也, 『東京消滅-介護破綻と地方移住』, 中央公論新社, 2015.
- 7) 지방소멸을 둘러싼 종합적 정리는 時事通信社 編, 『全論点 人口急減と自治体消滅』(時事通信出版局, 2015)을 참고. 지방소멸론에 대한 기존의 서평논문으로는 다음의 연구물들이 있다. 槇満信, 「地方消滅論をめぐる考察」, 『鹿児島経済論集第』6巻第1-4合併号, 2016; 박승현, 「지방소멸과 ‘지방창생’: ‘재후(災後)의 관점에서 본 ‘마스다 보고서’」, 『일본비평』16호, 2017.

Ⅱ . 지방소멸과 ‘선택과 집중’의 지방만들기

1. 인구감소를 가속화하는 도쿄집적

저출산으로 인한 인구의 자연감소는 일본 미래 전망에서 상수이다. 2005년 1.26의 출산율로 역사상 최저 수준을 기록한 뒤에 출산율은 다시 회복되고 있는 추세이다. 하지만, 인구치환수준 출산율인 2.07 수준으로 출산율이 회복되기는 어려운 일이다. 단카이(団塊) 주니어 세대가 이미 40대에 들어선 상황에서, 출산증가는 쉽지 않은 과제이다. 한편, 인구분포에서 비중이 높은 단카이 세대가 고령자로 편입되면서 고령화 비율도 지속적으로 증가하고 있다. 일본창성회의는 국립사회보장·인구문제연구소(国立社会保障・人口問題研究所)의 계산을 인용하여 출산율이 1.35 수준을 유지할 때, 2010년 1억 2800여만 명의 총인구와 23%의 고령화율(65세 이상 인구의 비율)이 2040년에는 1억 700여만 명의 총인구와 36.1%의 고령화율, 2060년에는 8700여만 명의 총인구와 39.9%의 고령화율, 2090년에는 5700여만 명의 총인구와 41.2%의 고령화율로 변동될 것으로 본다. 앞으로의 인구 변화는 3단계로 나뉘어 진행될 것으로 예측된다. 총인구는 완만하게 감소되지만 노년인구는 급격히 증가하는 1단계(2040년까지), 총인구는 급격하게 감소되고 노년인구는 그 수가 유지되는 2단계(2040년부터 2060년까지), 총인구와 노년인구 모두 급격하게 감소하는 3단계(2060년 이후)이다.⁸⁾

하지만, 「마스다 보고서」가 초점을 두고 있는 것은 전국적인 추세와는 상관없이 각 지방에서 이미 인구변화의 2단계와 3단계에 접어든 경우가 많다는 점이다. 전반적으로 도쿄도 23구와 같은 대도시 지역은 여전히 1단계에 머무르고 있다. 하지만, 인구 5만 명 이하 지방도시에서는 노년 인구는 유지되는 가운데 총인구가 감소하는 2단계의 현상이 이미 나타나

8) 마스다 히로야(2015), 22~24쪽.

고 있다. 또한, 과소지역에서는 총인구가 줄어드는 가운데 노년인구도 감소하는 3단계의 현상이 벌써 보이고 있다는 것이다.⁹⁾

지방에서 인구감소 추세가 더욱 급격한 이유는 젊은이들이 대도시로 유출되기 때문이다. 전후 일본에서 지방으로부터 대도시로 인구가 유출되는 것은 새로운 현상이 아니다. 1960년대 고도성장과 맞물린 제1차 인구이동, 1980년대 버블경제와 맞물린 제2차 인구이동, 2000년대 이후 제3차 인구이동 모두 대도시권에의 인구집적을 야기했다.¹⁰⁾ 제1차 인구이동은 도쿄권, 간사이권, 나고야권에의 인구집적을 가져왔지만, 제2차와 제3차 인구이동은 도쿄권으로의 인구집적만을 야기했다. 이러한 인구의 도쿄집적 추세는 지방의 젊은이들이 일자리를 찾기 위해서 도쿄권으로 이동하기 때문인 것으로 판단된다. 지방 청년층이 도쿄권으로 유출되는 현상은 지방의 인구변동 추세가 전국적 추세보다 빨리 인구감소의 2단계와 3단계로 변화하는 배경이 된다.

인구의 도쿄집적은 인구구조에 두 가지 문제를 제기한다. 첫 번째는 지방의 소멸가능성이다. 일본창성회의는 소멸가능성을 측정한 정확한 지표가 존재하지 않는다고 인정하고 있다.¹¹⁾ 대신에 일본창성회의는 소멸가능성을 재생산력과 관련하여 해석하고 있다. 일본창성회의는 재생산력의 핵심지표로 해당 지역에서 출산을 담당하는 가임기 여성(20~39세 여성)의 숫자를 제시하고 있다. 가임기 여성의 숫자가 줄어드는 추세가 지방의 소멸가능성을 판단하는 지표가 된다. 일본창성회의의 기준으로 2040년 20~39세의 여성 인구가 2010년보다 50% 이상 감소할 것으로 전망되는 지방은 '소멸 가능성 도시'가 된다. 일본창성회의의 계산에 의하면 896개 자치단체가 이에 해당하며 이 규모는 현재 일본 기초지자체의 49.8%에 달한다.

9) 위의 책, 24~25쪽.

10) 위의 책, 26~27쪽.

11) 위의 책, 30쪽.

그 중 2040년 기준으로 총인구가 1만 명 이하가 되는 523개 지자체는 '소멸가능성이 높다'고 파악하였다.¹²⁾ 일본창성회의가 발표한 소멸가능한 지방의 리스트 작업은 「마스다 보고서」가 일본사회에서 가장 주목을 받게 된 이유이다.

도쿄집적의 두 번째 문제는 도쿄권의 낮은 재생산성(출산율)에서 기인하는 일본의 전체적 출산율에의 악영향이다. 청년층은 일자리를 찾아 도쿄권으로 이주하지만, 도쿄권은 결혼, 거주, 출산, 육아에 유리한 여건을 제공하지 못하고 있다.¹³⁾ 일본창성회의가 말하는 유리한 여건의 핵심은 결혼, 거주, 출산, 육아의 상대적 비용이다. 물가수준이 높은 도쿄권에서 출산율이 상대적으로 낮고, 이로 인해 전국적인 출산율 저하가 강화되고 있다는 것이다.

2. 지방 인구감소의 대처법

일본창성회의가 제시하고 있는 인구문제에 대한 대처법은 보편적 저출산대책과 지방 인구감소에 대응하기 위한 지방정책으로 나뉜다. 일본창성회의는 희망출산율 1.8을 출산율 향상의 1차적 목표로 제시하고 있다. 기혼부부의 희망 자녀수, 독신 여성의 결혼 희망률, 독신 여성의 (결혼을 상정할 때) 희망 자녀수를 계산하여 현실적인 최대 목표치로 잡은 것으로 볼 수 있다.¹⁴⁾ 일본창성회의의 계산으로는 희망출산율 1.8을 최대한 빨리 2025년에 달성하고, 그 후 10년 후인 2035년에 인구치환수준인 2.1 출산율을 달성하면 장기적으로 2090년에 9500여만 명에서 총인구가 안정화된다.¹⁵⁾ 따라서 우선 희망출산율 1.8을 최대한 빨리 현실화하는 것

12) 위의 책, 31~38쪽.

13) 위의 책, 41~43쪽.

14) 위의 책, 81~82쪽.

15) 위의 책, 83~85쪽.

이 필요하고 이를 위한 정부의 적극적인 시책을 주문하고 있다.

일본창성회의가 제시하는 보편적 저출산대책은 아베 정권이 2015년 이후 추진하고 있는 일억총활약(一億総活躍) 계획과 완벽하게 일치한다. 결혼·임신·출산에 대한 교육 강화와 지원제도 강화, 대기아동 문제 해결과 보육교사 처우 개선, 보육서비스 질의 개선을 내용으로 하는 육아 지원, 고용제도 개선(육아휴직 활성화와 경력 단절 극복, 장시간 노동문화 개선 등), 이를 통한 일과 생활의 양립 지원으로 대표되는 저출산대책과 관련된 내용은 「마스다 보고서」와 「일본일억총활약계획(ニッポン一億総活躍プラン)」에 고스란히 중첩되어 있다.¹⁶⁾ 또한 지방창생정책의 주요 시책에 이러한 보편적 저출산대책(임신, 출산, 육아의 단절방지 지원, 노동개혁과 일과 생활의 양립)이 중요 부분으로 포함되어 있다.¹⁷⁾

하지만, 지방의 소멸가능성 문제에 대처하기 위해서는 지방으로부터 도쿄권으로 향하는 인구이동 추세를 막아낼 대책이 필요하다. 「마스다 보고서」가 제시하고 있는 대책은 지방의 인구 유출 방지 대책과 지방으로의 인구 유입 진흥 대책으로 나뉜다. 개인의 생애주기에서 일반적으로 인구이동의 계기는 대학/전문학교 진학, 첫 취직, 40대 무렵의 이직·재출발, 정년의 네 기회로 나뉜다. 이 네 기회마다 사람들이 지방에 남거나 지방으로 돌아올 유인을 만들어야 한다는 것이다.¹⁸⁾ 이 경우 지방에서 인구 유출을 막는 방법은 대학/전문학교 진학과 첫 취직의 기회에서 지방에 남을 이점을 만들어 제공하는 것이고, 지방으로 인구를 유인하는 방법은 이직·재출발의 시기와 정년의 시기에 지방으로 돌아올 유인책을 마련하는 것이다.

지방에서 인구 유출을 막는 방법은 결국 지방에 청년들의 일자리를 마련하는 것과 양질의 교육을 지방에서 제공하는 것에 방점이 찍혀있다.

16) 위의 책, 87~102쪽과 「ニッポン一億総活躍プラン」, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusokatsuyaku/pdf/plan1.pdf> (검색일: 2017.6.4)를 참조.

17) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」, 40~45쪽.

18) 마스다 히로야(2015), 66쪽.

우선 지방에서 양질의 교육을 제공하여 지방에서 대도시 특히 도쿄권으로 대학진학을 위한 인구 유출을 막아야 한다는 구상은 『지방소멸』에서 “대학·대학원 교육 단계에서는 인터넷을 활용한 ‘E에듀케이션’을 통해 지방 대학에서 도쿄권의 대학과 동등한 학위를 받을 수 있는 시스템을 실현한다”로 서술되어 있다.¹⁹⁾ 또한 대학이나 연구 기관의 지방 이전, 지방 대학 강화 등의 내용이 서술되어 있어서 마치 지방 대학의 경쟁력 강화를 위한 지원책으로 오해될 수 있는 여지가 있다. 하지만, 지방 대학 강화는 실용적 교육의 강화를 의미한다. 이는 지방 대학에서 이루어지고 있는 대부분의 교육이 현실적으로 쓸모없다는 비판 속에서 제기되고 있다. 마스다와 도야마의 대담집인 『지방소멸 창생전략편(地方消滅 創生戦略篇)』에서 두 저자는 지방 대학 특히 인문계열에서 교육되고 있는 내용이 실제 기업현장에서 아무런 도움이 되지 않는다고 비판하고 있다.²⁰⁾ 글로벌 경제권과 로컬 경제권의 성장전략이 달라야 한다고 과거부터 주장해왔던 도야마에게 지방 대학의 역할은 회계, 관광비즈니스실무 등으로 상징되는 실용적 교육이 이루어져야 하는 곳일 뿐이며, 학문적 교양 축적의 공간이 아니다.²¹⁾ 이들에게 지방대학은 졸업 후에 직업교육 없이 바로 현장에 투입이 가능한 실용인재를 육성하는 곳이다. 즉 실용교육 강화로 도쿄권의 대학들과 차별화하고, 실용교육으로 길러진 청년들이 지방경제권에서 활동하게 만들어야 한다는 것이다.

일본창성회의는 지방에서의 일자리 창출 방안도 제시하고 있다. 지방 기업에 취직한 젊은이에게 고용 보험을 통한 소득 지원을 실시하자는 제언 등이 포함되어 있다. 하지만 이러한 내용은 지방에서의 일자리 창출을 위한 보조적인 대책이지 본질적인 대책이 아니다. 일본창성회의는 의

19) 위의 책, 67쪽.

20) 増田寛也・富山和彦(2015), Kindle Location 662-812.

21) 富山和彦, 『なぞローカル経済から日本は甦るのか—GとLの経済成長戦略』, PHP 연구소, 2014.

료·복지, 버스, 수도, 교육 등 산업 부분에서의 고용 창출, 지역 금융의 재구조화를 통한 지역 경제권의 역군들에 대한 적극적인 재정·금융지원, 농림수산업의 '제6차 산업화'를 통한 경쟁력 강화 등을 지역 경제를 지탱하는 기반 조성을 위해 장기적이고 본질적으로 필요한 대책으로 제안하고 있다.²²⁾ 일본창성회의가 제시한 대책들은 지방창생의 주요 시책에 포함되어 있다. 농림수산업의 성장산업화, 관광업을 강화하는 지역연대체계 구축, 지방 중핵기업 지원 등이 그것이다.²³⁾ 하지만, 이러한 정책 대응이 지방으로부터 인구 유출 흐름을 일거에 바꿀 수 있을 것으로 기대하기는 어렵다. 지방에서 양질의 일자리를 만드는 일이 쉽지 않다는 것은 일본 지방산업정책의 역사가 보여주고 있다. 외부로부터의 투자 유치와 내재적 산업 네트워크 강화의 양대 방법론²⁴⁾ 모두 대도시권으로의 집적 강화 흐름을 되돌릴 힘이 약하다.

지방으로 인구를 유입시키기 위한 정책 제언으로 일본창성회의는 중노년의 지방 이주 지원을 제시하고 있다. 중노년의 지방 이주 지원은 두 가지 다른 맥락에 입각해 있다. 첫 번째는 40대 무렵의 이직·재출발을 모색하는 사람들 중에서 '지방 이주 관심층'이 지방으로 실제 유입될 수 있도록 돕는 지원 정책이다. 지방으로 이주에 관심을 지니는 사람들에게 정보소개를 수행하는 정책적 기능을 강화하는 것과 도쿄 같은 대도시에서 경영과 기술 노하우를 쌓은 사람들이 지방에 소재하는 기업에서 활동할 수 있는 중개 역할을 강화하여 지방으로 중년층 이주를 증진시키는 방법이 제안된다.²⁵⁾

두 번째는 도쿄권 고령자의 지방 이주 제언이다. 도쿄권은 앞으로 급

22) 마스다 히로야(2015), 70~75쪽.

23) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」, 16~32쪽.

24) 이정환, 「대외적 투자유치 대 내재적 네트워크 강화: 2000년대 일본 지방산업 정책의 지역적 분화」, 『국제·지역연구』 20권 3호, 2011, 77~110쪽.

25) 마스다 히로야(2015), 68·72쪽.

속도로 고령화가 진행될 것으로 예상되고 있다. 이 급속한 고령화로 인해 도쿄권에서 개호서비스가 원활하게 공급하는 것이 불가능하리라는 전망을 낳고 있다. 도쿄권에서 발생하는 개호서비스 수요와 공급의 불일치 문제는 「마스다 보고서」에서도 다루어지고 있지만, 일본창성회의 수도권문제검토분과회(首都圈問題検討分科会)의 2015년 6월 보고서 「도쿄권 고령화위기 회피전략(東京圏高齢化危機回避戦略)」을 정리한 『도쿄소멸(東京消滅)』에서 보다 구체적으로 다루어지고 있다. 도쿄권과 비교할 때 지방에서는 개호서비스 공급의 여력이 남아있기 때문에 도쿄권의 고령자를 지방으로 이주시켜서 개호서비스 수급 문제에 숨통을 틔워야 한다는 것이 핵심적 주장이다.²⁶⁾ 도쿄권 고령자의 지방 이주는 또한 지방에서 개호서비스와 관련된 일자리 창출에 도움이 된다. 따라서 이는 지방으로부터 인구 유출 흐름을 막는 정책지향에 부합하는 대책이 된다.

지방으로부터 인구 유출을 방지하고 지방으로 인구를 유입하는 두 정책 방향은 결국 하나로 융합된다. 대도시권과 차별화된 서비스 위주의 지역경제 시스템을 구축하고, 이 시스템 속에서 고용될 수 있는 실용지식 능력을 지닌 인재 양성을 담당하는 특성화 교육체제를 구축하는 한편, 서비스 위주의 지역경제 시스템에 수요를 제공할 수 있는 고령자를 지방으로 이주시키자는 것이다.

3. ‘선택과 집중’에 입각한 지방 내부의 공간 역할 분담

이러한 지방인구대책은 지방공간의 재구축을 필요로 하고, 일본창성회의는 ‘선택과 집중’에 입각한 지방공간 재구축을 전면에 내세우고 있다. ‘선택과 집중’은 1990년대 시작된 중심시가지활성화 정책 등에서 이미 등장하였던 개념으로 일본의 지방정책에서 새로운 것은 아니다.²⁷⁾ 또한, 자

26) 위의 책, 69~70쪽; 増田寛也(2015).

기책임의 강조와 효율성 증진의 차원에서 시장주의적 제도개혁의 담론 언술 체계에서 빈번하게 등장하는 표현이기도 하다. 하지만, 일본창성회의가 사용하는 ‘선택과 집중’ 용법은 여러 시장주의자들이 도쿄집적의 이익을 강조하기 위해 사용하던 것과 차별화된다. 일본창성회의가 사용하는 ‘선택과 집중’은 모집단이 지방에 국한되고 있다. 전국적 차원에서 도쿄집적의 이익을 추구하는 것과는 거리가 멀다. 일본창성회의가 ‘선택과 집중’을 사용할 때, 이 개념은 도도부현(都道府県)과 시정촌(市町村) 사이의 균형발전을 염두에 둔 패러다임에 대한 반대에서 있다.

일본창성회의는 지방에서 인구유출을 막고 지방으로 인구유입을 견인할 수 있는 ‘댐’과 같은 ‘방어·반전선’을 구축하여야 한다고 본다.²⁸⁾ 지방에서 이러한 방어·반전선의 역할을 담당하고 이를 위해 집중적 투자가 이루어져야 할 공간을 일본창성회의는 ‘지방중핵도시(地方中核都市)’로 명명하고 있다.²⁹⁾ 지방중핵도시는 현재 광역자치단위인 도도부현 별로 정립되지 않고, 보다 광역블록으로 하는 지방경제권에서 규모의 경제를 가져올 수 있는 집적이 가능한 곳이다. 현실적으로 지방중핵도시 개념은 일본정부가 2013년에 인구 50만 이상의 정령지정도시(政令指定都市)와 인구 20만 이상의 중핵시(中核市) 중에서 베드타운의 성격을 지니고 있지 않은 61개 도시를 지방중추거점도시(地方中核拠点都市)로 선정하고 이들 도시들을 정주와 경제의 중심으로 삼으려 하는 구상과 일맥상통한다.³⁰⁾ 지방중핵도시는 대학과 기업, 공공기관, 의료 서비스 등을 중심으로 재생산 능력을 갖출 수 있고, 지방에서 도쿄권으로 이동하려는 인구를 잡아놓을 수 있으며, 도쿄권에서 지방으로 이주 희망하려는 사람들을 유인할 수

27) 이정환, 「고이즈미 정권 하의 지역개발정책개혁의 이중구조: 시장개혁과 공동체참여의 지역적 불균형」, 『한국정치학회보』 45집 1호, 2011, 187~209쪽.

28) 마스다 히로야(2015), 59~60쪽.

29) 위의 책, 61쪽.

30) 위의 책, 63~64쪽.

있는 토대가 정비된 곳이다.

이들 지방중핵도시의 외곽 지자체들은 지방중핵도시와 네트워크 구축을 통해서 공존하여야 한다는 것이 일본창성회의의 주장이다. 즉 현재로는 별개 지자체이지만, 지방중핵도시를 중심으로 하는 지방경제권의 전체 비전과 전략을 역내 시정촌들이 공유하고 이에 입각해서 자신들의 역할을 찾아 공존방안을 모색하여야 한다는 것이다. 이는 자원 배분과 공공서비스 공급에서 대등한 단위로 기능하여 왔던 지자체 간의 새로운 관계 설정을 의미한다.

한편, 지방중핵도시 주변의 지자체에서는 공공서비스를 효율적으로 제공하기 위한 ‘콤팩트 시티(コンパクトシティ)’화가 함께 진행되어야 한다는 것이 일본창성회의의 제언이다. 기존 시가지 외곽에의 신규 개발은 인구감소 시대에 결국 공공서비스 공급에의 효율성을 떨어뜨릴 가능성이 높다. 행정, 의료·복지, 상업과 같은 서비스업의 입지를 중심시가지로 집중하고, 분산된 정주형태를 이 중심시가지로 연결하는 교통·정보 네트워크 구축이 콤팩트 시티 계획의 핵심적 사항이다.³¹⁾

일본창성회의는 인구감소가 가져올 지방의 지속가능성 문제에 대한 해법을 지방산업정책과 지방도시개발정책 등과 연결시켜서 제안하고 있다. 일본창성회의는 기존의 대도시 집적 이익을 강조하는 관점과 지방의 내발적 균형발전의 필요성을 강조하는 관점에서 이해되어 오던 기존 지방정책의 패러다임이 인구감소 시대에는 모두 부합하지 않으며, 지방경제권 내에서의 공간적 역할 분담이 필요하다는 주장을 선보였다.

31) 위의 책, 64-66쪽.

Ⅲ. 지방소멸론에 대한 비판

‘소멸’의 개념으로 일거에 세론의 중심에 서게 된 「마스다 보고서」에 대한 비판은 2000년대 이후 지방정책에 대한 두 개의 패러다임 양쪽 모두로부터 나오고 있다. 우선, 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권의 신자유주의적 개혁노선에 반대하며 내발적 균형발전을 주장하는 관점은 「마스다 보고서」의 ‘선택과 집중’ 패러다임을 신자유주의의 연장선으로 보고 있다. 한편, 지방균형발전이 일본 전체의 경쟁력을 신장하는 데 제약을 준다고 파악하는 관점에서는 도쿄집적에 반대하는 「마스다 보고서」가 결국 지방에 대한 자원의 비효율적 분배로 귀결될 것을 우려하고 있다.

1. ‘선택과 집중’의 신자유주의적 성격에 대한 비판론

「마스다 보고서」 발간 이후 지방소멸론에 대한 수많은 비판적 출판물들은 2014년 이후 우후죽순 등장하였고, 일본창성회의의 ‘선택과 집중’ 패러다임을 아베 정권과 공명하며 지방에 대한 자원 배분을 줄이려는 신자유주의적 이데올로기 성향을 지니는 것으로 비판하고 있다.³²⁾ 「마스다 보고서」의 ‘선택과 집중’에 대한 이러한 비판의 핵심적 논점은 『세카이(世界)』 2014년 9월호의 오다기리 도쿠미(小田切徳美)의 논문, 사카모토 마고토(坂本誠)의 논문, 2014년 10월호의 오카다 도모히로(岡田知弘)의 논문, 2015년 5월의 가타야마 요시히로(片山善博)와 오다기리의 대담 논문에 대부분 담겨있다고 볼 수 있다.³³⁾ 비판의 주된 논점은 사실 오류, 정치적

32) 山下祐介, 『地方消滅の罨-「増田レポート」と人口減少社会の正体』, 筑摩書房, 2014; 小田切徳美, 『農山村は消滅しない』, 岩波書店, 2014b; 山下祐介・金井利之, 『地方創生の正体-なぜ地域政策は失敗するのか』, 筑摩書房, 2015; 上念司, 『地方は消滅しない!』, 宝島社, 2015; 山田順, 『地方創生の罨』, イースト・プレス, 2016.

33) 坂本誠, 「「人口減少社会」の罨」, 『世界』 860号(2014-09), 2014; 小田切徳美, 「「農村

의도성, 농촌비판의 의도성, 전원회귀 경향에 대한 몰이해, 내발적 정책 공간에 대한 소홀 등이다.

우선 「마스다 보고서」의 지방소멸론은 ‘선택과 집중’의 지역재편 전략을 제시하기 위해 사실을 과도하게 왜곡하고 있는 것으로 비판받는다. 우선, 인구감소의 위험 그 자체보다 인구감소로 지방이 소멸된다는 담론 자체가 지방사회에서 체념론을 확산시키고 있다는 비판이 제기된다.³⁴⁾ 소멸을 체념적으로 받아들여야 할 만큼 확실한 것인가? 일본창성회의도 언급하였듯이 소멸의 기준은 존재하지 않는다. 인구 1만 명 이하의 지자체가 보다 더 소멸가능성이 높은 이유는 무엇인가에 대해서도 일본창성회의는 특별한 기준을 제시하지 않고 있다. 또한 소멸가능도시로 언급된 기준인 20~39세 여성 인구가 50% 이상 축소(2010년에서 2040년 비교)는 그 자체가 주는 이미지가 강렬하지만, 일본 전체의 인구추세 분석에서 40%의 축소는 인구의 자연감소 때문이다. 즉, 지방들 사이에 있는 인구감소 차이를 논하기 전에 지금의 출산율 추세가 지속된다면 일본 전체적으로 2040년에는 20~39세의 여성 인구가 지금에 비해서 40%가량 축소될 것인데, 이러한 전체적 흐름을 빼놓고 50%의 축소가 모두 그 지방으로부터 인구가 유출되는 것에서 기인하는 것처럼 서술한 것은 소멸의 이미지를 강화하려는 사실 왜곡이다라는 비판이다.³⁵⁾

한편, 「마스다 보고서」의 탄생 배경에 아베 정권과의 정치적 연결성이 존재하고 있고 이에 입각해서 의도적으로 발표 시점을 선택하였다는 의심이 존재한다. 가타야마 전 총무대신은 「마스다 보고서」가 민간의 정

たたみに抗する田園回帰：「増田レポート」批判，『世界』 860号(2014-09)，2014a；岡田知弘，「さらなる「選択と集中」は地方都市の衰退を加速させる：増田レポート「地域拠点都市」論批判」，『世界』 861号(2014-10)，2014；片山善博・小田切徳美，「対談 眞の「地方創生」とは何か：下請け構造から脱却し，内発的な地域づくりへ」，『世界』 869号(2015-05)，2015.

34) 小田切徳美(2014a)，188쪽.

35) 坂本誠(2014)，202~203쪽.

책제언 형태를 띠고 있지만 일본창성회의 자체가 사실상 정부 영향 하의 태스크포스적 성격이 있어서 초기부터 총무성과 재무성의 전 간부들이 작성에 참여한 것으로 간주한다.³⁶⁾ 오카다는 제1차 아베 내각에서 총무 대신을 역임하였던 마스다는 스가 요시히데(菅義偉) 현 관광장관과 친밀하며 보고서의 발간 시점을 스가 관방장관과 이미 상의하였다는 기사보도를 소개하면서, 「마스다 보고서」가 아베 정권이 지향하는 정책을 일본 사회에 발신하는 역할을 수행하고 있다고 보고 있다.³⁷⁾ 「마스다 보고서」가 발간된 같은 달인 2014년 5월에 경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)가 내놓은 보고서 「미래에의 선택(未來への選択)」과 다음 달인 2014년 6월에 각의결정된 「경제재정 운영과 개혁의 기본방향 2014(經濟財政運営と改革の基本方向2014)」에 「마스다 보고서」의 내용과 동일한 내용이 담겨지고, 9월에 바로 지방창생 정책으로 전개된 것은 그러한 의구심이 근거 있는 것으로 보이게 하고 있다.³⁸⁾ 2016년 5월에 있을 통일지방선거에 대한 대응책으로 지방창생의 이름을 가진 정책을 만들어 내는 과정에서, 이 정책이 가지는 신자유주의적 내용의 가시성을 떨어뜨리는 동시에 지방사회에서 받아들이지 않을 수 없을 만큼 지방사회에 위기의식을 심어주는 역할을 담당한 것이라는 것이다.

내용적으로 「마스다 보고서」의 ‘선택과 집중’ 패러다임은 지방에서 농촌(산촌과 어촌을 포함하는)의 지방공간에 대한 비판론으로 해석된다. 일본에서 농촌에 대한 비판론은 1980년대부터 있어왔지만, 농촌에 대한 관용적 배려와 비판은 정부의 정책적 지향에 따라 부침을 경험하였다.³⁹⁾ 지방중핵도시로의 정주와 투자 양면의 집중 계획은 결국 저밀도로 분산되어 있는 농촌 공간에 대한 지금까지의 정책적 배려가 과도하고 지나치

36) 片山善博·小田切徳美(2015), 74쪽.

37) 岡田知弘(2014), 65쪽.

38) 小田切徳美(2014a), 189쪽.

39) 위의 글, 193-194쪽.

다는 관점으로 연결된다. 전후일본의 사회정책에서 농촌에 대한 과도한 보호는 사실이다. 하지만, 지방도시개발정책 차원에서도 농촌에서 정주 공간 축소, 농촌철퇴를 지향하는 필요성이 있는지에 대한 의문이 제기된다.⁴⁰⁾ 「마스다 보고서」의 콤팩트 시티 구상은 농촌으로 대표되는 과소지역에서 정주를 제어하고 소규모도시의 중심지로 정주를 집중하는 것을 의미한다. 하지만, 유럽에서 처음 콤팩트 시티 개념이 사용될 때, 이 개념은 도시공간과 농촌공간을 아우르는 개념이 아니었다. 농촌으로부터 정주 철퇴를 내용으로 하고 있는 「마스다 보고서」의 콤팩트 시티 구상은 탈도시화를 지향하는 전원회귀와 연관된 지방만들기의 자발적 흐름을 저해하는 요소가 된다.

실제로 일본사회에서 전원회귀의 흐름은 지속되고 있다. 전원회귀 흐름에 대해 전문가들이 과도하게 강조하는 경향이 있지만, 도시에서 벗어나 지방으로 정주를 옮기는 양상은 꾸준히 지속되고 있으며 동일본대지진 이후 이 흐름은 강화되고 있다.⁴¹⁾ 이러한 흐름은 「마스다 보고서」가 긍정적으로 바라보고 있는 지방으로의 인구이전이기는 하다. 하지만, 대도시권에서 지방으로의 이주는 지방거점도시에만 집중되는 것이 아니며 과소지역인 농촌 지역으로의 이주도 포함하고 있다. 이러한 농촌 지역으로의 전원회귀는 ‘선택과 집중’의 패러다임 속에서는 환영 받을 수 없는 흐름이다. ‘선택과 집중’에 대한 비판론자들은 전원회귀의 흐름을 융합할 수 있는 지역정책이 되지 못한다면, 지속가능한 지방만들기의 다양성과 장래성에 큰 제약이 있을 것으로 본다. 농촌 공간으로의 전원회귀는 「마

40) 위의 글, 196쪽.

41) 전원회귀에 관해서는 다음의 문헌을 참조. 藤山浩, 『シリーズ田園回帰1 田園回帰1%戦略』, 農山漁村文化協会(農文協), 2015; 小田切徳美・広井良典・大江正章・藤山浩, 『田園回帰がひらく未来—農山村再生の最前線』, 岩波書店, 2016; 小田切徳美・筒井一伸, 『シリーズ田園回帰3 田園回帰の過去・現在・未来』, 農山漁村文化協会(農文協), 2016.

스다 보고서」도 강조하고 있는 농업의 제6차 산업화, 농업과 재생에너지 생산의 결합 등에도 도움이 될 수도 있다.

결국 「마스다 보고서」의 ‘선택과 집중’ 패러다임에 대한 비판론의 핵심은 일본창성회의가 지속가능한 지방만들기를 위한 지방활성화정책을 제시하고 있지만 그 내용은 결국 중앙정부에 의한 획일적 시책으로 귀결될 것이라는 점이다.⁴²⁾ ‘선택과 집중’을 통한 지방의 공간 재조정에서 지방의 자율적 결정 공간은 물론 존재할 수 있다. 실제 지방창생정책보조금은 지자체의 자체적 계획에 대해서 주어진다. 하지만, 지방중핵도시로의 정주와 경제의 집중, 소도시의 콤팩트 시티 구상, 그리고 이와 연계된 농촌철폐의 기본 구상은 정주와 경제의 집중이 아닌 형태의 자발적 정책의 실현에 제약이 될 수 있다.

2. 도쿄집적 옹호론

일본창성회의는 도쿄권으로의 경제집적에 대해 부정적이지 않다. 글로벌 경쟁력을 확보하는 중심적 역할을 수행할 공간으로서 도쿄권의 역할에 대해서 긍정적이다. 도쿄권의 이러한 역할은 도쿄올림픽을 계기로 더욱 강화되어야 한다고 본다.⁴³⁾ 하지만 인구의 도쿄집적은 출산율 저하와 고령자의 개호서비스 공급에 어려움을 야기하기 때문에, 정주의 지방분산이 필요하다고 주장한다. 하지만 이러한 관점에 대해서 도쿄에의 인구집중이 가지고 있는 부정적 양상이 너무 과장되어 있으며, 인구의 지방분산을 위한 지방정책이 결국은 지방에 대한 이익유도로 연결될 가능성에 대한 비판이 존재하고 있다.

우선 인구의 도쿄집중은 과장되었다는 비판이 존재한다. 1980년부터

42) 片山善博·小田切徳美(2015), 79-81쪽.

43) 마스다 히로야(2015), 76-77쪽.

2005년까지의 인구이동 추세를 볼 때, 도쿄권으로의 인구집중은 오사카 권이나 나고야권에 비해 확연하게 눈에 띄는 것은 사실이다. 하지만, 나고야권보다 인구 규모가 작지만 총인구가 50만 명 이상인 지방 중심도시들은 동일한 시기에 도쿄권에 비해서 보다 높은 인구증가 비율을 보여 왔다.⁴⁴⁾ 이것은 일본창성회의가 앞으로 인구의 지방분산에서 수용의 핵심 거점으로 삼고자 하는 지방중핵도시들이 지금까지 인구 유입을 지속적으로 경험해왔다는 것을 의미한다.

또한 도쿄권의 저출산율에 대한 비판에 대해서도 의문을 표한다. 2010년 『국세조사(国勢調査)』에 의하면 전국 평균 출산율 1.39에 비해 도쿄권에 속하는 1도3현-도쿄도, 사이타마(埼玉)현, 지바(千葉)현, 가나가와(神奈川)현-의 출산율은 1.24로 낮다. 특히 도쿄도의 출산율은 1.12에 머무르고 있다. 하지만 결혼한 여성의 출산율의 경우에는 도쿄권이 다른 지방에 비해서 특별히 낮지 않다.⁴⁵⁾ 이는 도쿄권의 낮은 출산율이 여성이 출산을 하지 않기 때문이 아니라 결혼하지 않은 여성 비율이 높기 때문이라는 것을 의미한다. 지역과 상관없이 결혼의 비율을 높이는 것이 인구감소에 대한 대책이 되어야 하며, 출산율이 낮은 지역에서 높은 지역으로 인구를 이동한다고 해결될 문제가 아니라는 것이다.

오히려 도쿄권은 일본 전체적으로 결혼 증가에 공헌하고 있다는 반론도 존재한다. 도쿄도는 전국 평균에 비해서 여성의 혼인율이 매우 낮다. 하지만, 도쿄권에 속하는 도쿄의 주변 지자체(사이타마현, 지바현, 가나가와현)만 보자면 30세 이후에는 전국의 평균보다 높은 수준의 혼인율

44) 中川雅之, 「東京は「日本の結婚」に貢献-人口分散は過剰介入」, 公益社団法人 日本経済研究センター, 『老いる都市, 「選べる老後」で備えを-地方創生と少子化, 議論分けよ』, 公益社団法人 日本経済研究センター, 2015, 51-53쪽.

45) 猿山純夫, 「大都市に集う大卒女子-都市型サービスに活躍の場」, 公益社団法人 日本経済研究センター, 『老いる都市, 「選べる老後」で備えを-地方創生と少子化, 議論分けよ』, 公益社団法人 日本経済研究センター, 2015, 36-37쪽.

을 보이고 있다.⁴⁶⁾ 이는 도쿄도의 인구 유출·유입 분석을 통해서 그 이유를 유추해 볼 수 있다. 2010년 『국세조사』에서 도쿄권은 전국으로부터 1인 세대의 유입을 경험하였지만, 2인 이상 세대의 경우에는 도쿄권의 주변 지역으로 상당한 규모의 유출을 보여주고 있다. 이것은 도쿄권의 중심인 도쿄도로 이주해온 사람들이 결혼을 하고 가정을 구성하면 도쿄권의 주변지역으로 이주하고 있음을 의미한다.⁴⁷⁾ 도쿄권의 높은 비혼 비율은 문제지만, 이것이 지방으로 인구를 분산한다고 해결될 문제가 아니다. 오히려 도쿄권에서 결혼을 위한 만남의 기회가 더욱 크다.

도쿄권의 개호서비스 공급 문제에 대한 우려를 고령자의 지방 분산으로 해결하여야 한다는 일본창성회의의 주장은 도쿄의 집적 이익을 강조하는 관점에서도 어느 정도 수용되고 있다.⁴⁸⁾ 수요공급 불일치 문제에 대해 수요의 분산은 설득력이 있다. 하지만, 도쿄권에 거주하고 있는 단카이 세대 부모와 단카이 주니어 세대 자녀들은 1시간 이내 거리에서 거주하면서 소비행동을 공유하는 의사대가족 형태를 취하고 있는 경우가 많다.⁴⁹⁾ 부모 세대의 고령자를 지방으로 이주하는 것은 이러한 부모와 자녀 사이의 공간적 근접성이 가지는 이점을 저해할 수도 있다. 이러한 점을 고려하면, 도쿄권에서 노후를 보내는 경우를 무조건 부정적으로 간주할 필요가 없다. 오히려 이에 대한 적극적 준비가 필요하고 이에 대한 정부의 적극적 대응도 필요로 한다. 하지만, 일본창성회의의 주장이 도쿄권에서 개호·의료서비스와 주택문제에 대한 정부 정책대응의 우선순위를 낮추게 하지 않을까하는 우려가 존재한다.

46) 中川雅之(2015), 56~57쪽.

47) 위의 글, 57~58쪽.

48) 猿山純夫(2015), 40~41쪽.

49) 清水朝一, 「大都市と「老後の住まい」ー共同住宅のサ高住化で備えよ」, 公益社団法人 日本経済研究センター, 『老いる都市, 「選べる老後」で備えをー地方創生と少子化, 議論分けよ』, 公益社団法人 日本経済研究センター, 2015, 89쪽.

일본창성회의의 제언이 결국은 지방에 대한 비효율적 자원 분배를 통해 도쿄권에서 집적의 효율성을 저해하는 것으로 귀결되는 것 아닌가 하는 의심은 뿌리가 깊다. 고미야 다카오(小峰隆夫)는 「마스다 보고서」와 이에 기반을 둔 지방창생 정책이 다시 ‘집중에서 분산’의 관점에서 이루어지고 있는 점을 우려하고 있다. 그는 ‘소멸’에 대한 강렬한 이미지가 지방의 한계지자체가 생존 자체를 위한 적극적 움직임으로 나서는 계기가 되고 있다고 보고 있다.⁵⁰⁾ 도쿄집적론과는 거리가 있지만 가타야마도 콤팩트 시티 구상에는 도시계획을 둘러싼 업자와 구 건설성 출신 관료들의 이해관계가 개입되어 있다는 의심을 보여주고 있다.⁵¹⁾

전체적으로 도쿄집적론은 일본창성회의가 해결되어야 할 과제로 보고 있는 인구감소의 문제는 대도시 집적 속에서도 해결될 여지가 있다고 파악하고 있다. 일본창성회의가 또 다른 문제점으로 제기하고 있는 지방의 과소문제에 대해서 도쿄집적론은 그다지 큰 관심을 기울이지 않는다. 오히려 지방의 과소문제를 해결하기 위한 제시되는 여러 정책 대응이 비효율적 자원 낭비가 될 것을 우려하고 있다.

IV. 지속가능한 지방만들기를 위한 행·재정, 민관협동, 이노베이션

「마스다 보고서」는 지방의 지속가능성 문제에 대한 대처 방법을 인구감소의 구조적 문제와 직결시켜서 논하고 있다는 점에서 의의가 있지

50) 小峰隆夫, 「老いる都市への対応を考える」, 公益社団法人 日本経済研究センター, 『老いる都市, 「選べる老後」で備えを一地方創生と少子化, 議論分けよ』, 公益社団法人 日本経済研究センター, 2015, 14~15쪽.

51) 片山善博·小田切徳美(2015), 75쪽.

만, 지방정책에서 반드시 고려되어야 할 부분들을 면밀하게 융합시키고 있지 못했다. 대표적으로 행·재정 제도개혁, 민관협동의 증진, 이노베이션의 활용 방법이 지방정책에 포괄되어 다루어져야 한다.

일본창성회의가 제시한 지방의 새로운 공간 구성과 역할 분담은 지방행정의 제도개혁과 직결될 수밖에 없다. 지방중핵도시를 중심으로 하는 지방경제권 형성 구상은 도주제(道州制)를 떠올리게 한다. 실제로 「마스다 보고서」 이후에 지방제도조사회(地方制度調査會)에서 진행된 논의는 도주제 제도개혁 구상이 「마스다 보고서」와 맞물려 진행되고 있다는 인상을 준다.⁵²⁾ 하지만, 마스다는 도주제와의 관련성을 부정하면서, 지방경제권 내에서 지자체 간에 역할을 분담하는 것은 현재의 지방행정 제도 속에서 진행될 수 있다고 주장한다.⁵³⁾ 하지만, 실제 현재의 지자체 제도 내에서 「마스다 보고서」가 주장하는 지자체 간의 역할 분담이 어떻게 전개될 수 있는지에 대한 구체적 상이 드러나지 않고 있다. 지방창생 정책 하에서 대부분의 지자체는 자체적 인구대책을 준비하였다. 그 와중에 각 지자체의 구상이 유기적으로 연결되고 역할이 분담되는 것은 잘 이루어지지 않고 있다. 오히려 각 지자체가 유사한 구상을 가지고 경쟁하는 형태로 전개되는 양상이 보인다. 또한 일본창성회의가 제시한 제언 중에서 대표적인 고령자의 지방 이주는 지방에서 개호서비스 부담의 증가를 의미한다. 개호서비스에 대한 재정 부담이 중앙정부와 지방정부가 공동으로 지고 있는 상황에서 지자체들이 개호서비스 증가에 대한 재정부담을 어떻게 수용하고 이를 지방의 경제활성화에 활용할지에 대한 재정적 제도개혁에 대해서도 추가적 논의가 필요하다.⁵⁴⁾ 나아가서 지방창생정책이 중앙정부에 의한 지자체에의 보조금으로 지급되는 형태가 아니라 지자체

52) 片山善博·小田切徳美(2015), 76쪽.

53) 時事通信社 編(2015), 4~5쪽.

54) 小峰隆夫(2015), 11쪽.

가 자기주도적으로 계획을 세우고 진행할 수 있는 것이 가능하기 위해서는, 보다 근본적인 지방재정 개혁에 대한 논의가 전제되어야 할 것이다.

한편, 「마스다 보고서」에는 일본의 지방정책에서 지난 20여 년간 왕성하게 논의되어 온 민관협동의 방법론이 뚜렷하게 부각되지 않고 있다. 민간의 사회적 활력을 이용하자는 아이디어는 지방의 도시재개발, 공공시설관리, 산업네트워크 강화 등의 정책 프로그램에서 활발하게 논의되고 있다. 민관협동의 이데올로기적 성격이나 효과성에 대한 평가는 차지하더라도, 「마스다 보고서」의 정책 제언은 과도하게 거시적 수준의 인적 이동과 이에 대한 지자체의 정책대응에만 집중되어 있다. 지방활성화를 위한 정책적 재원은 축소될 수밖에 없는 상황이다. 이러한 상황에서 지방사회 구성원의 정책공간에의 참여 증진을 대안으로 보는 관점은 일본사회에서 강력하게 부상하고 있다.⁵⁵⁾ 대안이 아니더라도 보완적 수단으로 민간의 참여증진을 지방정책에 포괄하는 구체적 구상이 필요하다.

「마스다 보고서」의 독특점이자 한계는 노동의 공급과 수요에만 집중하여 논의를 전개하고 있다는 점이다. 인구감소는 노동공급 감소를 의미하고 노동공급 감소가 극심한 지방은 더욱 어려움을 겪을 수밖에 없다. 또한 고령자가 집중된 도쿄권은 이들에 대한 개호서비스의 수요과잉으로 어려움을 겪을 수밖에 없다는 점은 틀린 말은 아니다. 하지만, 인구 증가가 노동생산성 향상을 의미하지 않고 노동생산성 향상은 언제나 이노베이션에서 나온다는 지적은 주목할 필요가 있다.⁵⁶⁾ 여기서 이노베이션은 지방 소재 기업의 생산성 향상에만 해당하는 것이 아니다. 지방소멸론이 가장 우려하는 것은 지방의 과소지역에서 앞으로 발생할 공공서비스의 비효율성 문제이다. 공공서비스를 철폐할 수 없기 때문에, 공공서비스에 대한 수요자들의 정주를 집중하여 공공서비스 공급의 효율성을 추구해야

55) 山崎亮, 『縮充する日本「参加」が創り出す人口減少社会の希望』, PHP研究所, 2016.

56) 吉川洋, 『人口と日本経済—長寿, イノベーション, 経済成長』, 中央公論新社, 2016.

한다는 점이 지방소멸론의 핵심적 주장일 것이다. 하지만 공공서비스 공급의 비효율성은 꼭 수요자의 정주집중만으로 해결될 수 있는 것은 아니다. 아무리 콤팩트 시티화를 진행하더라도 과소지역에서 모든 공공서비스 공급을 없앨 수는 없다. 과소지역에서 정주하는 거주민은 현실적으로 존재할 가능성이 매우 높고, 이들을 위한 공공서비스는 지속적으로 공급되어야만 하기 때문이다. 이러한 상황에서 이노베이션을 통한 공공서비스 공급의 효율화는 공공서비스를 수요하는 거주민들의 정주 이전보다 보다 현실적인 대응책일 수 있다.

V. 결론

일본창성회의의 지방소멸론은 인구감소와 지방의 지속불가능성을 연결시켜서 일본사회에 큰 반향을 불러일으켰다. 인구감소로 지속가능하지 않은 지방문제에 대응하기 위해서, 도쿄권으로 인구가 유출되는 것을 방지하고 지방으로 인구를 유입시킬 필요가 있다고 주장하였다. 이를 위해 지방중핵도시로 '선택과 집중'의 지방공간 재조정이 필요하다는 내용을 담고 있다. 하지만, 일본창성회의의 「마스다 보고서」는 이러한 구체적 내용보다 '소멸'이라는 이미지를 통해서 일본사회에 인구문제와 지방문제에 대한 큰 환기효과를 가져왔다. 「마스다 보고서」의 최대의 공헌은 인구감소 시대에 지방이 지속가능하기 위해서 무언가를 하지 않으면 안 된다는 인식이 일본사회에 확산되게 한 데 있다.

하지만 '소멸'을 방지하기 필요한 방법으로 「마스다 보고서」가 제시한 내용에 대해서는 논쟁이 지속되고 있다. 「마스다 보고서」의 '선택과 집중' 패러다임이 내포하고 있는 신자유주의적 성격은 결국 지방의 지속가능성을 해칠 뿐이며 대안은 지방사회가 가지고 있는 내발적 발전의 잠

재력을 끌어낼 수 있도록 지자체와 지방사회에 진정한 자율성을 보장하는 형태의 개혁이 필요하다는 주장이 존재한다. 한편 반대로 「마스다 보고서」가 부정적으로 보고 있는 도쿄집중을 옹호하면서 지방이주 촉진에 지방에 대한 비효율적 자원배분으로 이어질 것을 우려하는 관점도 존재한다. 이렇게 지방정책에 대한 백가쟁명식 토론이 다시금 활발하게 이루어지게 만들었다는 점에서 「마스다 보고서」는 의의를 지닌다.

「마스다 보고서」의 정책제언은 아베 정권에 의해서 지방창생 정책으로 수용되어 집행되고 있다. 지방창생 정책의 결과는 「마스다 보고서」의 제언에 대한 평가를 가늠하는 기준이 될 것이다. 지방창생 정책의 실제 결과가 「마스다 보고서」에 대한 비판론의 예상에서 벗어나 일정한 성과를 낼지에 대해서 논하기는 아직 이르다. 하지만, 지방 행·재정 개혁, 민관협동의 증진, 이노베이션의 활용 등이 유기적으로 포괄되어 있지 않은 가운데, 지방창생 정책은 「마스다 보고서」에서 제안한 인구 이주에 도움이 되는 시책들에 대한 보조금 지급을 중심으로 작동되고 있는 것으로 보인다. 보조금을 통한 자원 지원이 압도적이라면 그 자체로 큰 변화를 가져올 가능성도 있지만, 한정된 보조금 지원만으로 실질적인 인구 이주 흐름에 큰 변화를 가져오기는 쉽지 않다.

「마스다 보고서」는 지방이 ‘소멸’될 수 있다는 것을 강조하고 있다. 여기서 소멸될 가능성이 있는 ‘지방’은 지자체를 중심으로 하는 공공서비스 공급망이다. 공공서비스 공급망의 효율화를 위한 수요층의 ‘선택과 집중’이 필요하다는 「마스다 보고서」에는 지방 거주민들의 의사나 지방커뮤니티의 의미 등에 대한 고려가 잘 드러나지 않고 있다. 하지만, 지방거주민은 공공서비스에 대한 수요자일 뿐만 아니라 정책결정과 집행에 있어서의 참여적 주체이기도 하다. 인구감소 시대에 지속가능하지 못한 과거 제도에 변화가 필요하다는 「마스다 보고서」의 주장은 설득력이 있다. 하지만, 수요공급의 문제 해소 방법을 인구 재배치를 중심으로 논하고 있

는 「마스다 보고서」에서 이러한 변화를 통해 추구하고자 하는 미래에 대한 비전이 잘 느껴지지 않는 것은 수요자를 넘어서는 지방거주민과 지방공동체에 대한 고민이 부족하기 때문인 것으로 보인다. 日本空間

논문 투고일 : 2017년 5월 15일

논문 심사일 : 2017년 6월 2일

게재 확정일 : 2017년 6월 11일

참고문헌

- 김순은, 「일본의 지방창생정책」, 『공공정책연구』 33집 2호, 2017.
- 마스다 히로야, 『지방소멸: 인구감소로 연쇄붕괴하는 도시와 지방의 생존 전략』, 와이즈베리, 2015(増田寛也, 『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』, 中央公論新社, 2014).
- 박승현, 「지방소멸과 ‘지방창생’: ‘재후’(災後)의 관점에서 본 ‘마스다 보고서」, 『일본비평』 16호, 2017.
- 이정환, 「고이즈미 정권 하의 지역개발정책개혁의 이중구조: 시장개혁과 공동체참여의 지역적 불균형」, 『한국정치학회보』 45집 1호, 2011.
- 이정환, 「대외적 투자유치 대 내재적 네트워크 강화: 2000년대 일본 지방산업정책의 지역적 분화」, 『국제·지역연구』 20권 3호, 2011.
- 채우석, 「일본의 지방창생법과 국토개혁」, 『토지공법연구』 73집 1호, 2016.
- 하혜영·김유정, 「일본 지방창생(地方創生) 정책의 의제형성과정과 정책결정내용에 대한 분석」, 『의정논총』 11권 2호, 2016.
- 岡田知弘, 「さらなる「選択と集中」は地方都市の衰退を加速させる: 増田レポート「地域拠点都市」論批判」, 『世界』 861号(2014-10), 2014.
- 吉川洋, 『人口と日本経済—長寿, イノベーション, 経済成長』, 中央公論新社, 2016.
- 藤山浩, 『シリーズ田園回帰1 田園回帰1の戦略』, 農山漁村文化協会(農文協), 2015.
- 富山和彦, 『なぜローカル経済から日本は甦るのか—GとLの経済成長戦略』, PHP 연구소, 2014.
- 山崎亮, 『縮充する日本 「参加」が創り出す人口減少社会の希望』, PHP 연구소, 2016.
- 山田順, 『地方創生の罨』, イースト・プレス, 2016.
- 山下祐介, 『地方消滅の罨—「増田レポート」と人口減少社会の正体』, 筑摩書房, 2014.
- 山下祐介·金井利之, 『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか』, 筑摩書房, 2015.
- 上念司, 『地方は消滅しない!』, 宝島社, 2015.
- 石破茂, 『日本列島創生論—地方は国家の希望なり—』, 新潮社, 2017.
- 小峰隆夫, 「老いる都市への対応を考える」, 公益社団法人 日本経済研究センター, 『老いる都市, 「選べる老後」で備えを—地方創生と少子化, 議論分けよ』,

- 公益社団法人 日本経済研究センター, 2015.
- 小田切徳美, 「「農村たたみ」に抗する田園回帰: 「増田レポート」批判, 『世界』 860号(2014-09), 2014a.
- 小田切徳美, 『農山村は消滅しない』, 岩波書店, 2014b.
- 小田切徳美・広井良典・大江正章・藤山浩, 『田園回帰がひらく未来—農山村再生の最前線』, 岩波書店, 2016.
- 小田切徳美・筒井一伸, 『シリーズ田園回帰3 田園回帰の過去・現在・未来』, 農山漁村文化協会(農文協), 2016.
- 時事通信社 編, 『全論点 人口急減と自治体消滅』, 時事通信出版局, 2015.
- 猿山純夫, 「大都市に集う大卒女子—都市型サービスに活躍の場」, 公益社団法人 日本経済研究センター, 『老いる都市, 「選べる老後」で備えを—地方創生と少子化, 議論分けよ』, 公益社団法人 日本経済研究センター, 2015.
- 楨満信, 「地方消滅論をめぐる考察」, 『鹿児島経済論集第』6巻第1-4合併号, 2016.
- 中川雅之, 「東京は「日本の結婚」に貢献—人口分散は過剰介入」, 公益社団法人 日本経済研究センター, 『老いる都市, 「選べる老後」で備えを—地方創生と少子化, 議論分けよ』, 公益社団法人 日本経済研究センター, 2015.
- 増田寛也, 「戦慄のシミュレーション 2040年, 地方消滅。「極点社会」が到来する」, 『中央公論』, 2013年12月号, 2013.
- 増田寛也, 『東京消滅—一護破綻と地方移住』, 中央公論新社, 2015.
- 増田寛也・富山和彦, 『地方消滅 創生戦略篇』, 中央公論新社, 2015.
- 増田寛也・河合雅司, 『地方消滅と東京老化: 日本を再生する8つの提言』, ビジネス社, 2015.
- 清水朝一, 「大都市と「老後の住まい」—共同住宅のサ高住化で備えよ」, 公益社団法人 日本経済研究センター, 『老いる都市, 「選べる老後」で備えを—地方創生と少子化, 議論分けよ』, 公益社団法人 日本経済研究センター, 2015.
- 坂本誠, 「「人口減少社会」の罨」, 『世界』 860号(2014-09), 2014.
- 片山善博・小田切徳美, 「対談 真の「地方創生」とは何か: 下請け構造から脱却し, 内発的な地域づくりへ」, 『世界』 869号(2015-05), 2015.
- 「ニッポン一億総活躍プラン」, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/pdf/plan1.pdf> (검색일: 2017.6.4)
- 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf> (검색일: 2017.6.4)

日本創成会議, 「ストップ少子化・地方元気戦略」, <http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf> (검색일: 2017.6.4)

日本創成会議, 「全国市区町村別「20~39歳女性」の将来推計人口」, http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03_2_1.pdf (검색일: 2017.6.4)

Abstract [Review Article]

Population Decline and Making Sustainable Localities in Contemporary Japan: Issues on the Local Extinction

Jung-Hwan Lee

The 'Local Extinction' discourse has attracted overwhelming public attention in the Japanese society. Masuda Hiroya and his colleagues in the Japan Policy Council suggested that Japan's localities should provide measures for shrinking their own residents' moving-out and for encouraging moving-in from Tokyo metropolitan area. In order to realize this plan, Japan's localities should transform their regional planning in a basis of 'selection and concentration' principle. This argument of the 'local extinction' has provoked intense debates about principle and measures for Japan's local policy. The current Abe Cabinet has incorporated the 'local extinction' discourse in its own local policy profile under the slogan of the '*Chihou Sousei*.' However, the 'local extinction' discourse falls short of discussions on local administration reform, public-private partnership, and innovation.

Key words

Masuda Report, Local Extinction, Selection and Concentration, Japanese Local Policy