

저출산·고령화에 따른 지역발전의 영향과 향후 대책

: 일본 로컬아베노믹스와 지방창생전략의 시사점

Discussion on Public Agenda and Policy Impacts
for Local Development against Low Fertility & Aging Society
: Implications of Japan's Recent National Strategy

전 대 옥*

Jeon, Dae Uk

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지역사회 쇠퇴·소멸과 관련된 인구예측의 주요 논점
- III. 저출산·고령화에 대응한 경제적 지역발전 정책론
- IV. 저출산·고령화에 대응한 사회적 및 공간적 지역발전 정책론
- V. 결론: 한국 지역발전 정책으로의 시사점 및 정책제언

최근 국내에서 수행된 인구통계적 혹은 경제학적 변화에 대한 분석과 예측결과는 한국이 전례없던 인구감소의 위기에 직면하고 있음을 경고하고 있다. 소위 일컬어지는 ‘인구절벽’은 유효수요의 부족이나 노동인구의 감소 등과 같이 국가적 혹은 거시경제적 충격을 초래할 뿐만 아니라, 낙후 지역의 소멸과 함께 중심 지역의 쇠퇴를 동반하여 지역의 지속가능성에 큰 영향을 미치는 위기로 귀결된다. 따라서 향후 국가와 지방자치단체는 이에 대응하는 정책을 어떻게 펼쳐나갈 것인가를 보다 신중하게 논의해야 할 시점에 접어들었다.

본 논문은 국가 및 지방자치단체에서 저출산·고령화에 대응하기 위한 적절한 지역발전 정책의 방향과 수단을 논의하는 시론적 목적을 지닌다. 이를 위해 유사한 경험을 지닌 일본의 로컬 아베노믹스와 지방창생전략 등 국가 및 지자체의 지역발전을 위한 경제적, 사회적, 물리적 측면의 정책을 리뷰하며, 그 시사점을 중심으로 향후 대응방향을 제시하고자

* 한국지역진흥재단 마을공동체발전센터장(단독저자)

논문 접수일: 2017. 2. 1, 심사기간: 2017. 2. 1~2017. 3. 21, 게재확정일: 2017. 3. 21

한다. 저자는 본 논문을 통해 저출산·고령화에 대한 지역발전 정책에 대한 범부처적 대응이 시급하나, 지역특성에 맞고 지역적으로 차별화된 접근 하에서 지역발전 이외의 정책과 시너지를 창출하는 것이 필요하며, 특히 저출산·고령화를 비롯한 뉴노멀 시대에 맞는 새로운 정책으로서 다핵적 지역생태계의 협력적 거버넌스 구축에 의한 지역회복력의 제고가 필요함을 강조한다.

□ 주제어: 저출산, 고령화, 인구절벽, 지역경제 활성화, 지역발전 정책, 지역회복력

In Korea there have been increasing warning signs of a demographic cliff asserted by recent demographic and economic studies. The so-called “cliff” is normally believed to lead unprecedented impacts to the national economy such as consumption and labor drops. The cliff is furthermore regarded as a trigger for local extinction that implies the disappearance of rural localities that eventually causes the decline of central cities. It is thus urgent that the central government and local authorities in Korea prudently discuss how and what to respond against low fertility and longevity.

This paper aims at providing a rich discussion of and helping central and local administrators to find an appropriate direction and instruments of local development policy toward prosperity under low fertility and aging societies in Korea. The author reviews the case of “Local Abenomics” and “Regional Rehabilitation Strategy” in Japan, and also argues that people should consider local development policy to be driven centrally with a strong political leadership, applied locally with relevance to local characteristics, and operated collaboratively with policies of other aims, and that building polycentric governance systems of localities seems to be necessary to enhance local and community resilience in a New-Normal time such as the phenomenon of low fertility and aging society in Korea.

□ Keywords: low fertility, aging society, demographic cliff, local development policy, resurrection of local economies, local resilience

I. 서론

1. 연구의 배경: 저출산·고령화 문제의 제기

지난 2014년 5월 일본에서는 민간 공익재단법인인 일본생산성본부 산하의 일본창성회의(日本創成會議) 인구감소문제검토분과회를 통해 “소멸자치체리스트” 및 “STOP 저출산·지방 활력전략(ストップ少子化・地方元氣戰略)”을 공포하였다. 이 리스트에서는 지역의 지속가능성에 대한 판단기준으로 인구재생산력을 나타내는 지표를 출산인구의 대다수를 차지하는 20~39세 여성인구로 보고, 해당 인구가 2010년부터 2040년까지 30년간 현 수준대비 50% 이하로 줄어드는 지방자치단체를 소멸가능성이 높은 지역으로 발표하였다. 전국 1,800개의 시·정·촌 중에서 약 50%에 해당하는 869개 지방자치단체(인구 1만명 미만 523개, 1만명 이상 373개)가 소멸가능성이 높은 도시로 발표되었다.

이러한 충격적인 결과는 동 회의의 좌장인 마스다 히로야(増田寛也)의 이름을 본뜬 “마스다 리포트”로 알려지기 시작하였고, 이후 지방소멸론에 대한 논쟁이 불붙는 계기가 되었다. 마침내 같은 해 6월 아베 수상은 50년 후에도 인구 1억 명을 유지하는 것을 목표로 하는 “지방창생본부”를 설치할 것을 발표하였다. 같은 해 9월 제2차 내각 개편을 통해 수상을 본부장으로 하고 새로 기용된 지방창생담당상과 관방장관을 부분부장으로 하는 ‘마을·일·사람 창생본부’를 발족 시켰고, 같은 해 11월 『마을·일·사람 창생법(まち・ひと・しごと創生法)』을 제정·공포함으로써 저출산·고령화라는 국가적 위기에 대한 정부의 총력대응 체제로 접어들게 된다.

이러한 일본의 움직임은 일본과 경제성장 과정이 상당히 흡사한 우리나라에서도 본격적인 저출산·고령화에 대한 경각심을 불러일으키기 시작한다. 특히 우리나라에서는 미국의 경제예측 전문가로 알려진 H. Dent의 “인구절벽(The Demographic Cliff)”이라는 저서에서 제시된 것처럼 2018년 이후 한국의 인구절벽이 도래하며 그에 따른 심각한 디플레이션에 대비해야 한다는 경고(Dent, 2014: 30-43)가 최근 회자되기도 하였다. 일반적으로 경제학자들은 한국이나 중국 등 동아시아에서 상대적으로 값싼 노동력에 의한 경제성장의 한계를 예측해 왔으며(Das & N'Diaye, 2013), 이러한 흐름의 일환으로 우리나라에서도 인구절벽이 생산가능인구와 소비의 감소, 투자의 위축으로 인한 경기침체 및 재정위기와 함께 경제성장에 악영향을 미칠 수 있다는 전망으로 인해 인구절벽을 큰 경제적 위기로 인식하기 시작하였다.

그러나 동아시아 등 급속한 산업화와 이촌향도(離村向都)를 겪은 지역에서의 인구절벽 현상은 단지 경제적·재정적 문제뿐 아니라 지역사회의 쇠퇴와 소멸이라는 사회적 문제를 수반함에 특히 주목할 필요가 있다. 이러한 측면에서 지역 활성화의 관점에 따라 다양한 분석과

언론의 경고들이 2014~6년에 활발히 제기되기 시작하면서 대중적 인식이 확산되기 시작하였다. 인구학자들은 과거부터 우리나라와 지역의 인구변화에 대해서 많은 연구를 거듭해왔으나 특히 최근의 일련의 연구(이상호, 2016; 심재현, 2016; 윤정미 외, 2015; 경상북도, 2015; 성주인 외, 2014)들은 이러한 지역사회의 쇠퇴와 소멸이라는 측면에서 정책적인 노력과 전환이 필요함을 역설하고 있다.

2. 관련정책과 본 연구의 포커스

한국은 지난 2000년 노인인구비율 7.2%를 기록하면서 고령화사회에 진입하였고, 지난 2001년 합계출산율 1.30명을 기록하면서 초저출산사회에 진입하였다고 볼 수 있다(보건복지부, 2015: 13). 또한 2005년에는 합계출산율 1.08명을 기록하면서 보건복지부 등을 중심으로 『저출산·고령사회 기본법』을 제정하였고, 2006년에는 법정계획으로서 『제1차 저출산·고령사회 기본계획(새로마지플랜 2010)』을, 2010년과 2015년에는 제2차 기본계획 및 제3차 기본계획(브릿지플랜 2020)을 발표하였다. 정부는 이렇게 일찍부터 국가적 의제로서 저출산·고령화 대책의 마련과 추진에 힘썼지만 그럼에도 불구하고 지역쇠퇴나 소멸의 관점에서 접근하지 못하였고, 결과적으로 2015년 합계출산율 1.24에 머무는 등 저출산의 추세를 반전시키지 못하였다.

이와 별도로 최근에는 국토부나 행자부 등을 중심으로 지역쇠퇴나 소멸의 관점에서 접근을 시도하고 있으나 이제 시작하는 단계로 볼 수 있다. 국토교통부는 지난 2013년 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』을 제정하였고, 인구 및 사업체, 노후건축물 등의 변화지표를 바탕으로 사회적, 경제적, 물리적 쇠퇴지역에 대한 진단과 함께 도시재생 사업을 추진하였다. 또한 행정자치부는 지난 2016년 하반기부터 인구절벽으로 인한 지역사회의 쇠퇴와 소멸에 보다 적극적으로 대응하기 위해 전담조직인 ‘저출산·고령화대책 지원단’ 및 ‘인구감소 지역 발전추진단’을 신설하였고 2017년 각 중앙부처 및 시·도별 계획을 종합하여 정부차원의 『(가칭)인구감소지역 발전계획』을 수립을 추진(행정자치부, 2017: 31)하는 등 일련의 대책마련에 부심하고 있다.

본 논문은 저출산·고령화 혹은 인구절벽에 관련된 이와 같은 대책 가운데에서 지역사회의 쇠퇴와 소멸에 대응하기 위한 지역발전 정책을 중심으로 정책동향을 비판적으로 검토하고 향후 지역발전 정책의 적절한 추진 방향을 제시하는 데에 그 목적을 둔다. 국내에서는 전술한 저출산·고령화에 대응한 국가계획을 도출하는 과정에서 결혼·출산·육아 및 고령화 대응과 관련된 연구나 도시쇠퇴와 관련된 연구는 많았지만, 인구절벽과 지역쇠퇴·소멸의 위기대응 관점에서 정부의 대응책을 리뷰하고 전략을 논한 체계적인 연구는 접하기 어려운 실정이다. 따라서 그동안 제시되었던 지역별 현상을 검증하고 예측하는 분석을 넘어서, 그 결과로부터

도출된 대응책들을 종합하고 새로운 정책방향을 논함으로써 지역쇠퇴 및 소멸이라는 측면에 집중한 지역발전 정책의 방향과 전략을 제안하는 데에 그 의의가 있다고 할 수 있다.

본 논문에서는 이러한 목적을 달성하기 위해 일본의 최근 일련의 대응정책을 집중적으로 분석하고 그로부터 한국의 정책에 대한 시사점을 도출하는 것을 주요 내용으로 한다. 일본의 사례는 급속한 이촌향도와 청년층의 수도권 집중이 단기적으로 발생하는 사회문화적 특수성을 공통적으로 가지고 있으며, 특히 지역발전 정책을 경제적, 사회적 및 물리적(혹은 공간적) 측면에서 다각적으로 접근했다는 점에서 시론적인 연구로서의 본 연구의 취지에 잘 부합한다. 구체적으로 II장에서는 지방소멸과 관련된 인구예측의 주요 논점을, III장에서는 저출산·고령화 대응방안 중 지역일자리 창출, 규제개혁을 통한 지역경제 활성화 등 로컬 아베노믹스로 대별되는 지역경제 정책의 주요 논점을 소개하고, IV장에서는 정주여건 및 생활서비스 개선을 위한 지역진흥 및 지역사회·공간재편 정책 등을 중심으로 지방창생전략의 주요 논점을 소개한다. 마지막으로 V장에서는 이러한 정책추진 사례의 논점을 정리하여 시사점을 도출하고, 저출산·고령화에 대응한 국가 및 지방자치단체의 정책에 관한 제언을 제시한다.

II. 지역사회 쇠퇴·소멸과 관련된 인구예측의 주요 논점

1. 인구동태론과 지방소멸론

통계청의 장래인구추계 등 인구예측과 관련된 분석에 활용되는 전형적인 인구동태(population dynamics) 모형은 인구의 증감요인을 자연적 및 사회적 증감요인으로 나누어 접근한다. 일반적으로 출생과 사망 등이 지역사회 인구동태의 자연적 증감요인으로, 전입과 전출은 사회적 증감요인으로 제시된다. 도시동태(urban dynamics) 모형은 도시의 성장, 쇠퇴 및 소멸 등을 분석하기 위하여 인구가 도시의 경제적 및 물리적 자본들에 대한 원천적인 수요원임을 가정하고, 인구동태 모형을 기반으로 경제적 자본과 주거자산 등의 도시화 요인들에 대한 인구스톡과의 동태적 상호작용에 기반한 예측을 수행한다(Alfeld & Graham, 1971; 문태훈, 2007: 137-167).

이와 같은 도시동태 모형의 시사점은 지역사회의 인구스톡과 일자리 여건, 주거 및 기타 생활여건 등이 상호 영향을 미친다는 데에 있다. 사회경제적 요인들은 결혼·출산·육아 등에 영향을 미쳐 자연적인 출생률에 영향을 미치며, 보건·의료 및 경제적 여건 등은 자연적인 사망률에 대한 영향을 미친다. 또한 지역의 사회경제적 여건들은 사회적인 전입·전출에 영향을 미치며, 반대로 인구가 증감하는 경우 상대적으로 일자리의 경쟁이나 주거비용 등의 증감을 통해 인구의

사회적 이동을 가속화시킨다. 따라서 지역사회에서 인구의 증감과 사회경제적인 자본이나 인프라 등의 여건들은 상호 영향을 미치며 동태적으로 상호작용하는 시스템적 관점이 필요하다.

다만 대다수의 인구통계학적 예측에서는 이러한 사회경제적 여건의 변화를 충분히 그 분석모형에 반영하기 보다는, 현재의 여건이 크게 변화하지 않는다는 가정 하에서 인구스톡을 연령별 코호트(cohort)로 분리하여 그에 따른 인구의 변화전망을 하고 있다. 대표적인 예로 앞서 언급한 마스다 리포트에서는 2005-2010년의 5년간 지역내 인구변화의 추세가 고정됨을 가정하고 향후 30년간의 지방자치단체별 인구예측을 실시하였고, 그 결과 전체의 약 절반정도인 869개 지자체가 소멸가능지역으로 분류되었다(増田寛也, 2014: 19-43).

2. 국내의 지역쇠퇴·소멸가능성 진단

한편 이상호(2016)는 이러한 마스다 리포트의 분석모형을 그대로 적용하여 국내의 지역별 소멸가능성을 예측하였다. 이 분석에 따르면, (1)2004년 국가적으로 20~39세 여성인구(이하 '젊은 여성인구')가 65세 이상의 고령인구(이하 '고령인구')보다 2배 많았지만, 2014년 이 비율이 1:1로 줄어들면서 국가적인 인구절벽이 예상되며, (2)젊은 여성인구가 고령인구의 절반에도 미치지 못해 소멸이 예측되는 지자체는 2014년 기준으로 79개이며, (3)이들은 대부분 비수도권으로서 지역격차가 심화되고 있고, (4)젊은 여성인구가 밀집된 지역일수록 출산률이 낮으며, 특히 서울의 경우 출산률이 0.98(2014년 기준)로서 도쿄권의 출산율은 1.13(2013년)보다 더 심각하다는 사실이 제기되었다.

물론 이와 같은 분석은 소멸가능성의 판단기준이 되는 젊은 혹은 출산가능한 여성인구라는 핵심지표 그 자체나 30년 후 해당인구가 절반 이하로 줄어들 때 소멸가능하다는 판정기준에 대한 이론적·실제적 근거가 전혀 제시되지 않아 자의적이며, 아울러 2008년 근방의 경기불황이나 2011년 동일본 대지진 등으로 인한 청년층의 지역회귀 현상이나 여타 반작용 등 다양한 사회경제적인 여건변화를 반영하지 않았다는 비판(김준영, 2016: 109-112)에 직면한다. 그 외에도 아베내각의 지방창생전략을 위한 정치적 목적으로 "지방소멸"과 같은 선동적인 표현을 한다는 점, 인구감소에 영향을 미치는 원인보다는 결과인 인구증가에 초점을 두는 점, 농촌을 사실상 포기하는 '콤팩트시티' 조성론의 오용 등 마스다 리포트의 해법들에 대한 비판(小田切徳美, 2014)도 존재하지만, 무엇보다도 인구감소의 문제를 지역의 쇠퇴와 소멸의 측면에서 조명한다는 점에서 이와 같은 예측들은 의미를 지니고 있다고 할 수 있다.

이러한 영향을 받은 일부 지역에서는 시·도 수준에서 향후 20-30년간의 장기인구 예측을 통해 시·군별 쇠퇴 및 소멸을 분석하였다. 대표적으로 코호트 요소 모델을 활용한 심재현(2016)의 충남지역 연구를 들 수 있으며, 통계청 장래인구추계의 방법에 따라 자체 추계한

경상북도(2015)의 추계결과 등을 들 수 있다. 이러한 분석결과는 현재의 추세를 감안할 때 특히 저개발지역에서 저출산·고령화가 빠르게 진행되고 있다는 점에서 이상호(2016)의 연구와 같은 맥락의 결과를 제시하고 있다고 볼 수 있다.

한편 윤정미 외(2015)는 충남지역을 대상으로 읍·면·동 이하의 자연마을 및 행정리 단위의 인구실태를 매핑하였는데, 이는 저출산·고령화에 따라 소멸이 예상되는 소지역 단위의 예측과 통계자료의 구축이라는 측면에서 정책적 의의를 지니고 있다고 볼 수 있다. 이러한 연구는 2013년 도시재생 특별법의 제정을 전후로 행해진 많은 도시쇠퇴 분석의 연장선에서 이루어졌다고 볼 수 있지만, 도시재생 사업을 목적으로 한 도시쇠퇴 분석에 대해서는 인구 외에도 노후건축물이나 사업체 등 도시쇠퇴 지표를 활용하여 분석한 것으로, 본 연구목적과 거리가 있어 본 논문에서는 생략하기로 한다.

Ⅲ. 저출산·고령화에 대응한 경제적 지역발전 정책론

지역의 쇠퇴·소멸과 관련되어 앞서 소개한 도시동태 모델에서는 지역내 일자리 등 경제적 여건과 주택 등 주민생활과 관련이 있는 사회적 인프라 및 여건들이 인구스톡과 상호작용한다는 점을 언급한 바 있다. 지역사회의 쇠퇴·소멸 혹은 인구절벽과 관련된 지역발전 정책과 관련해서는 우선 인구감소로 인한 경제적 여건의 변화를 중심으로 한 대응정책과 생활환경 등 사회·공간적 여건의 변화와 대응정책을 고려할 필요가 있다. Ⅲ장에서는 일자리창출과 규제개혁, 특구전략 등의 내용을 중심으로 전자를 다루고, IV장에서는 후자를 다룬다.

1. 인구절벽과 경기부양책

인구절벽으로 인한 경제적 대응정책은 전통적인 경제성장론적 관점에서 접근(Prettner, 2013)할 수 있다. Dent(2014)는 국제비교를 통해 일생에서 가장 소비규모가 큰 연령대를 45-49세로 보았을 때, 한국의 경우 현재 인구구조에서 가장 큰 비중을 차지하는 1971년 전후의 베이비 붐 세대가 47세에 이르는 2018년 이후로 국내소비, 즉 유효수요가 줄어드는 현상을 지적한다. 수요의 감소는 상대적으로 과잉된 공급에 의해 디플레이션을 야기시키고, 이는 다시 생산과 투자가 위축되고 실업이 증가하는 경기후퇴 현상과 함께 노동·자본소득의 하락으로 소비가 더욱 위축되는 악순환의 고리를 초래하므로 이에 대한 대응책이 필요하다.

〈표 1〉 아베노믹스의 경제정책 중 6대 대도시권의 ‘국가전략특구’ 정책(1차 지정)

특구명	특구성격	정책과제·추진사업
도쿄권(東京圏): 카나가와현(神奈川縣), 치바현 나리타시 (千葉縣成田市) 일원	세계 자금·인재·기업 등 유치, 국제 비즈니스 거점 형성 및 국 제경쟁력 향상	글로벌 기업·인재·자금 수용 촉진, 외국인 거주자를 포함해 비즈니스를 지원하는 생활환경 정비, 2020년 도쿄올림픽에 걸맞은 국제도시 형성
관서권(關西圏): 오사카부(大阪府), 효고현(兵庫縣), 교토부(京都府) 일원	건강·의학 분야로서 국제적인 개혁 거점 형성, 인재 집약, 국제 도시 형성	의료기술 혁신과 관련된 의료기관·연구기관·제조회사 등의 집적·연계 강화, 첨단약품·의료기기 등의 연구 개발 방해요인 철폐, 외국인 진료허용 등 글로벌인재 집약, 고용환경 정비 등
니가타현 니가타시(新潟市)	농업의 국제경쟁력 강화를 위한 거점 형성	농지 집약·집적, 신기술 활용 혁신적 농업개발, 농산물 수출촉진, 농업벤처 창업지원, 경작포기농지 재생
효고현 야부시(養父市)	고령화를 적극 이용한 농업구조 개혁과 새로운 농업모델 구축	경작포기농지 재생, 고부가가치 신농식품 개발, 농업과 관광·역사·문화의 일체화를 통한 지역 진흥 등
후쿠오카현 후쿠오카시(福岡市)	고용개혁과 산업 국제경쟁력 강화를 통한 고용 확대	창업지원으로 창업을 향상, 벤처기업 고용조건 정비, 다양한 외국인 수용과 체류자격 재검토, 고용노동 상담 센터 설치, 창업자 인재확보 지원을 위한 인재유동화지 원시설 설치 등
오кина와현 (沖縄縣)	국제적 개혁거점 형성으로 외국 인 관광객 증대와 관광 비즈니스 진흥	외국인 관광객이 쉽게 여행할 수 있는 환경 정비, 지역 감점을 살린 관광 비즈니스(카지노 통합형 리조트) 모델 진흥, 국제적인 환경이 조성된 개혁거점 정비, 해외인재 수용 등

자료원: 조경엽·허원재(2014: 50-52) 재구성 및 내각부 지방창생추진사무국 국가전략특구 홈페이지
(www.kantei.go.jp), 2017년 1월 31일 확인

저출산·고령화에 의한 성장의 한계는 경제성장론에서 개도국 경제성장의 한계를 의미하는 “루이스 전환점(Lewis turning point)”으로 보기 어렵다. 이는 1979년 노벨경제학상을 받은 윌리엄 아더 루이스(W. A. Lewis)의 개도국 경제발전 단계이론에서 제시된 개념으로, 농촌에서 공급된 저임금 노동력에 의존한 제조업 발전이 한계에 이르면서 고도 성장세가 둔화되는 시점¹⁾을 의미한다(Ranis, 2004). 마스다 리포트(増田寛也, 2014: 24-29)와 김준영(2016: 104-107)은 일본에서 1980년대 거품경제기와 2000년대 이후 2차례에 걸쳐 지방으로부터 도쿄권으로 지속적인 청년층 순유입 현상을 두고 루이스 전환점과는 다른 “일극 집중(一極集中)” 현상으로 칭하였고, 특히 2000년대 이후 엔고와 버블붕괴 등으로 지역경제가 붕괴되면서 일자리를 찾아 지역 청년들이 도시로 내몰린다는 점에서 과거처럼 도시가 지방청년을 끌어당기는 ‘풀(pull)형’이 아닌 ‘푸쉬(push)형’ 인구가동임을 밝힌다.

1) 루이스 전환점은 일본에서는 지난 1960년대 후반, 한국에서는 지난 1970년대, 중국에서는 2010년부터 2020-205년까지 다양하게 예측되고 있다(Das & N’Diaye, 2013; Minami & Ma, 2010).

즉 문제는 디플레이션 하에서 지역경제가 붕괴되어 일자리를 찾지 못한 청년들이 대도시 권으로 내몰리는 현상이 지역소멸을 가속화시킨다는 것이다. 이에 대한 대응정책²⁾으로 일본에서는 “잃어버린 20년”의 장기 디플레이션 탈출을 위해 2013년초부터 이른바 “아베노믹스”를 추진하였다(정성춘 외, 2013).

아베노믹스의 정책대응과 그 효과에 관한 연구(Dourille-Feer, 2015; Botman et al., 2015; 조경엽·허원제, 2014; 송석원·공정승, 2013; 김양희, 2013)는 뭉치면 쉽게 부러지지 않는 “세 개의 화살”에 빚댄 아베정권의 경기부양 정책을 논의한다. 세 개의 화살은 (1) 재정지출 확대, (2) 통화량 무한증가의 ‘양적 완화(quantitative easing)’, (3) 기업경쟁력 강화, 규제개혁 및 산업재흥전략³⁾, 6대 대도시권을 중심으로 한 “국가전략특구⁴⁾”(〈표 1〉참조) 등을 포괄한 ‘일본재흥전략⁵⁾’의 3개 정책아젠다를 의미한다. 상기 경기부양책에 관한 연구들에서는, 아베노믹스로 대별되는 대응정책은 도입 직후 주가상승과 분기성장률 제고 등의 성과를 보이며 단기적 호응을 얻고 있지만, 국가부채 급증과 유동성 함정 등 정책의 효과성이나 지속가능성 등 과제를 남기고 있다는 공통적인 비판을 제기한다.

2. 로컬 아베노믹스와 지역경제 활성화 정책

아베정권은 2014년 9월 ‘마을·일·사람 창생본부’ 발족 및 11월 『마을·일·사람 창생법(まち・ひと・しごと創生法)』의 제정 이후, 2015년 9월 “일본재흥전략”의 2015년 개정판⁶⁾을 통해 양대 전략의 축으로서 미래투자를 통한 생산성 혁명과 함께 “로컬 아베노믹스”를 천명하면서 아베노믹스의 제2기⁷⁾를 시작한다(한국산업기술진흥원, 2015).

2) 일반적으로 디플레이션 하에서는 뉴딜 정책 등 총수요 확대정책을 취하지만, 이는 재정지출을 수반할 뿐 아니라 인구감소 상황에서는 적합하지 않다.

3) 기업경쟁력 강화는 법인세 인하 등이 주된 내용이며, 규제개혁 및 산업재흥전략은 인구절벽으로 인한 생산가능인구의 지속적 감소에 대응하기 위해 청년, 고령자, 여성, 외국인 등 노동시장 참여 확대 및 차별철폐, 서비스시장 등 규제개혁에 관한 것으로, 특히 여성에 관한 부문은 통칭 “위미노믹스(Womenomics)”로 불리워지며 전형적인 하향식 정책의 한계에 대한 비판 등에 직면하고 있다(한국금융연구원, 2015a).

4) 과거 지자체 주도의 특구와 달리 중앙주도로 규제완화 및 공공인프라 민간개방 등 6대 대도시권을 외국자본과 인재유치를 위한 전략특구로 조성하는 것이 핵심내용이다(조경엽·허원제, 2014).

5) 일본재흥전략(日本再興戦略, JAPAN is BACK)은 일본산업재흥계획, 전략시장창조계획, 국제활동 전개전략의 3대 실천계획과 13대 전략분야로 구성되어 있다(한국과학기술기획평가원, 2013).

6) 일본재흥전략은 아베노믹스 세 번째 화살로서 2014년 6월에 초안이 발표되었고, 이후 2014년 일부 개정, 2015년 전면개정, 2016년 일부개정 등 총 4차례에 걸쳐 개정되었다.

7) 로컬 아베노믹스 외에도 아베노믹스 2기는 “1억 총활약사회”와 “새로운 세 개의 화살”을 천명한다.

〈표 2〉 아베노믹스의 경제정책 중 ‘지방창생특구’ 정책(국가전략특구 2·3차 지정)

특구명	특구성격	정책과제·추진사업
2차 지정	아키타현 센보쿠시(仙北市)	농업·의료관광 활성화 외국인 의사를 활용 의료관광 추진, 국유림 민간개방 및 방목 등 활용, 무인비행기(드론) 등 첨단기술의 기술실증, 경작 포기 지 등의 생산농지 전환·재생
	미야기현 센다이시(仙台市)	여성노동력 활용·사회적기업 육성 여성, 젊은이, 시니어 등을 중시한 의욕있는 창업가 배출, 주식회사나 NPO법인 등 창업절차 간소화, 창업가·벤처기업의 경영안정화·고용 확대, 대기아동 해소를 위한 특구한정 보육사 제도 도입 및 여성의 사회 참가 확대, 재난대응 및 산업부흥을 위한 차세대 이동체 시스템의 실증 추진
	아이치현 (愛知縣)	산업인재 육성 교육·고용·노동 공립학교에서 다양한 교육제공에 의한 산업인재 육성, 농업소득 향상과 성장분야로 전환, 선진 의료 확대, 외국인 등 최적 고용환경 정비, 성장산업·첨단기술의 중핵 거점 형성
3차 지정	히로시마현 이마바리시(廣島縣 今治市)	항공우주산업 형성 외국인 인재 영입 외국인 창업활동 촉진, 창업자 인재확보 지원, 고용조건 명확화를 위한 ‘고용노동 상담센터’ 설치, 창업자 인재확보 지원을 위한 인재유동화지원시설 설치, 국도특산물점(道の驛) 설치, 수의대학 규제완화 등
	치바현 치바시(千葉市)	도쿄권 1차지정 통합특구 NPO 비영리법인 창업절차 간소화, 드론택배 실증 추진 등
	기타큐슈시 (北九州市)	후쿠오카시 1차지정 통합특구 시니어 헬로우워크(공공직업안내소) 설치, 노인요양시설에서의 노인간호로봇 실증 추진, NPO 비영리법인 창업절차 간소화, 외국인체류 민박 촉진, 포도주 특산물 생산 세제혜택 등

자료원: 한일산업·기술협력재단 일본경제리포트(www.kjc.or.kr) 및 내각부 지방창생추진사무국 국가전략특구 홈페이지(www.kantei.go.jp), 2017년 1월 31일 확인

아베노믹스의 첫 번째 및 두 번째 화살이 수요확대로 디플레이션 갭의 해소⁸⁾를 목표로 하는 단기적 처방이라고 한다면, 세 번째 화살인 로컬 아베노믹스 등의 일본재흥계획은 공급측면의 체질개선을 통해 잠재GDP를 끌어올리는 중장기적 성장전략으로서의 의미를 지니고 있

과거 고도성장기의 낙수효과 등으로 전 국민이 중산층이라는 인식(一億總中流社會)이, 인구절벽과 디플레이션 하에서 청년, 고령자 등 전국민이 활약을 해야 한다는 정책목표의 전환을 뜻한다(김은혜·박배균, 2016: 30). 또한 새로운 화살은 기존의 세 개를 ‘강한 경제(2020년 명목GDP 600조 달성)’로 통합하여 첫 번째 화살로 칭하였고, ‘꿈을 엮어내는 육아 지원(출산율 1.8로 견인)’과 ‘안심하고 지속되는 사회보장(취업포기 방지 및 연금 등 고령자 생계지원 등)’을 나머지 두 화살로 칭했다. 이러한 목표치의 비현실성에 대해서 논란의 여지가 있으며, 일각에서는 두 번째와 세 번째 화살이 정치적인 구호에 불과하다고 하여 기존 세 개의 화살과 변동이 없다고 비평하기도 하지만, 소득재분배나 청년층 지원 등에 대해서는 긍정적으로 평가하기도 한다(한국금융연구원, 2015b)

8) 디플레이션 갭은 경제가 디플레이션 상황이 아닌 완전고용 상황에서 달성할 수 있는 잠재GDP와 실제 디플레이션 상황에서 달성한 GDP 사이의 갭을 의미하며, 이의 해소는 디플레이션 상황을 탈출하여 잠재GDP에 근접한 경제성장을 달성한다는 것을 의미한다.

으며, 두 개의 화살에 의한 급박한 위기 해결 후 본질적인 문제해결을 위한 체질개선의 시도로 해석할 수 있다(若田部昌澄, 2015; 여인만, 2016).

로컬 아베노믹스 정책의 핵심으로 제시된 국가전략특구는 2013년말 『국가전략특구법』의 제정에 따라, 2014년 3월 6개 대도시권(〈표 1〉 참조)을 선정하였고, 2015년 3월 2차 지정(지방창생특구)을 통해 3개소를, 2015년 12월 3차 지정(지방창생특구 제2탄)을 통해 3개소를 추가로 지정(〈표 2〉 참조)하였다(김규판, 2015; 김은혜·박배균, 2016: 32-33). 김규판(2015) 이러한 로컬 아베노믹스 중에서 특히 국가전략특구의 1-2차 특구지정 현황과 각 특구별 성과를 자세하게 소개하고 있으며, 정책추진을 위한 정치적 리더쉽과 법적 추진체계의 확립, 일률적으로 적용되는 규제개혁의 단점을 기업이나 특구 지정지역 등 차별적으로 시도하였다는 점 등에서 의의를 논한다.

실제로 아베노믹스의 규제개혁 프레임웍은 (A)그간 개혁에 대한 저항이 많았던 의료, 농업, 고용·노동의 3분야에 대한 중점적인 규제개혁으로서 전국적으로 적용되는 일률적 혹은 통상적 규제개혁, (B)특구지정에 의한 특구내 규제완화 등 지역별로 필요한 규제개혁을 선제적으로 실시하는 특정지역형 규제개혁, (C)특례규제조치가 포함된 기업의 신규사업계획에 대한 정부승인 방식을 취하는 기업실증특례제도 및 그레이존해소제도 등 특정기업을 대상으로 하는 규제개혁 등의 세가지 방식으로 진행되었다. 따라서 로컬 아베노믹스가 추구하던 지역경제 활성화 정책으로서의 규제개혁은 확실히 과거와 다른 유연성을 보이며, 이는 저출산·고령화에 따른 지역별 상황을 감안한 조치로서의 의의가 있다고 할 수 있다.

한편 김종걸·전영수(2016)는 로컬 아베노믹스야말로 인구절벽과 지방소멸이라는 새로운 위기에 대응하기 위해 일본의 국가정책을 중앙중심에서 지역중심으로 전환한 시도라는 점에서는 의의를 지니고 있다고 평가한다. 그러나 로컬 아베노믹스가 담고 있는 다양한 우려와 반론을 소개하면서 특히 지역격차의 심화나 중앙정부의 하향식 정책으로 인한 재정투자의 비효율성을 비판한다. 이러한 지적은 김은혜·박배균(2016)에 의한 비판과도 맥을 같이한다. 이들은 국가특구전략 등 인구절벽과 재정위기가 가속화된 2000년 이후 도입된 다양한 특구정책의 특징을 고찰하면서, 공간적 케인즈주의에 입각한 균형발전형 전략으로부터 신자유주의형으로 전환되는 일본의 공간성에 대한 비판을 통해 로컬 아베노믹스는 지역발전 정책에 대한 재정지원의 축소와 함께 탈균형적 지역발전을 초래했다고 지적한다.

IV. 저출산·고령화에 대응한 사회적 및 공간적 지역발전 정책론

1. 지방창생전략과 지역진흥 정책

아베정권은 2014년 하반기 법과 본부의 신설 등 정비는 물론 장기비전의 수립을 통해 일본창생의 미래가 지방창생에 달려있다는 정책의제를 설정하고, 『마을·일·사람 창생 종합전략(まち・ひと・しごと創生総合戦略)』을 2014년말 수립, 2015년말 개정하였다⁹⁾. 종합전략에는 도쿄 일극집중의 시정, 젊은세대의 취업노동결혼양육 희망실현, 지역특성에 입각한 과제 해결의 기본적 관점에 따라, 지방창생에 관한 정책패키지는 물론 지방자치단체로의 정보, 인재 및 재정적인 지원내용을 포함하고 있다. 지방에서도 2016년 3월말 기준 47개 도도부현, 1,737개 시구정촌에서 지역주민과 공공단체 등 이해당사자들의 의견을 충실히 수렴하여 ‘지방관 종합전략’이 책정되었으며, 지역의 실정에 따른 구체적인 정책이 추진되고 있다(まち・ひと・しごと創生本部, 2016).

〈표 3〉은 지방창생전략의 구체적인 정책패키지 현황을 요약하고 있다. 표에는 제시되지 않았으나 지자체에 대한 중앙정부의 지원제도로 (1) 빅데이터 수집·분석 등 “지역경제 분석시스템(REASAS)”에 의한 정보지원 체계, (2) 지방창생 인재지원 제도(공무원·민간전문가·도시청년 등 인구감소지역 파견 등), 공공기관 전문상담제도(地方創生コンシェルジュ), 관민협력 인재육성 시스템으로서의 “지방창생칼리지(地方創生カレッジ)” 등의 인재육성 및 지원 체계, (3) 기업의 지역 정착을 위한 세제지원 및 지자체 재정지원(신형교부금 신설, 지방창생가속화교부금 등) 체계 등을 들 수 있다(まち・ひと・しごと創生本部, 2016; 하혜영·김유정, 2016).

9) 이와 관련하여 『지역재생법』, 『중소기업에 의한 지역자원활용 촉진법』, 『관광수요에 대한 중소기업자 수주확보에 관한 법률』 등 관련법령의 개정이 동시에 추진되었다.

<표 3> 아베정부의 지방창생 종합전략의 분야별 정책추진 현황(2016년 기준)

분야	주요 정책과제
지역일자리 창생: 로컬 아베노믹스 실현	지방과 세계를 잇는 로컬 브랜딩 (일본판 Destination Management/ Marketing Organization), 지역상사)
	로컬 이노베이션에 의한 지방 양질의 일자리 창출 (일본형 이노베이션·에코시스템, 청년창업)
	로컬 서비스 생산성 향상 (서비스업의 생산성-경영인재 육성, IoT의 전략적 활용, JETRO 활용 대일직접투자 확대 등)
	지방의 선구적, 주체적 대응을 선도하는 지역인재 육성 (다양한 인재육성 및 확보, 지방창생칼리지 설립, 전문인재 지역내 유입촉진 등)
	혁신을 담당할 조직형성 지원 (민간노하우의 최대한 살린 프로젝트 사업주체 형성, 공익사업 담당 공공벤처 육성 및 자금지원 등)
지역내 인구유입	기업의 지방거점 강화
	정부관계기관의 지방이전
	"생애활약마을" 추진 (사회활동 지원, 안심간병 등 고령친화타운)
젊은 세대 결혼·출산·육아 희망달성	지역어프로치에 의한 저출산 대책 추진, 지역 실정에 따른 근로 방식 개혁 (지역근로방식개혁 회의 운영, 포괄적 지원을 위한 지역센터 개소, 아웃리치(기업지원) 및 지방창생 인턴십(대학생 지역기업인턴십) 지원, 지방이주희망자 자립지원, 지방취직지원 장학금 등)
마을만들기, 지역연대 및 집락생활권 유지	자립형(수익창출) 마을만들기
	Compact + Network (콤팩트시티 및 광역연대의 추진)
	연대중추도시권 (중핵성을 가지는 권역의 시정촌을 연계한 도시권)
	정주자립권 (중심도시를 중심으로 주변지역의 농림수산업, 자연환경, 역사·문화 등 장점을 활용하여 민관연계·협력으로 권역 전체를 활성화)
	마을 생활권 유지를 위한 "작은 거점" 및 지역 자치운영조직의 형성

자료원: まち・ひと・しごと創生本部 (2016)에서 재구성

김종걸·전영수(2016: 25-26)는 그 외에도 지방이주지원(원스톱 상담체계 구축 및 이주·교류정보가든, 전국이주내비게이션 등 콘텐츠 개발 등), 지역부흥 프리미엄 진흥권(지역사랑 상품권), 고향세(출향민 등 지역외부 기부)¹⁰⁾, 지역활성화 협력대(도시청년 지역파견)¹¹⁾, 지역홍보 상징캐릭터 개발¹²⁾ 등의 지역활성화 관련 정책을 제시한다.

10) 수도권 주민들이 고향 혹은 출신지역과 무관한 비수도권 지자체에 기부(지자체 특산물 답례품 증정 등)하는 경우 주민세·소득세 등 지방세 감면혜택을 부여함으로써, 지역홍보·활성화 및 지방재정 확충을 기하는 정책. 카드결제까지 가능하며 2008년 도입이후 2014년 20만명의 200억엔 기부까지 규모가 확대되었다(김종걸·전영수(2016: 25-26)).

11) 도시청년의 지역이주를 통해 지역활동을 지원하는 청년파견제로서, 파견 청년은 임기 2년(1년 연장 가능)의 지자체 계약직 공무원으로 근무하며, 농업지원·이사기획·도시교류 등의 업무를 담당한다. 2012년부터 시행되어 2015년 지역정착률 약 60%를 기록하고 있으며, 2017년까지 3배인 3,000명까지 파견규모를 확대할 예정이다(이기배, 2016b).

2. 지방창생전략과 지역 공간구조 개편

한편 이기배(2016a)는 2016년 일본 총무성의 4대 미션 중 지역발전과 관련된 미션인 '지방창생과 경제순환 확립'과 관련된 11개 시책 및 세부정책 내용을 상세히 소개하고 있다(〈표 4〉 참조, 표에서는 11개 시책 중 지역진흥 관련 2개 정책을 제시함). 또한 이기배(2016a), 김은혜·박배균(2016), 차미숙(2016)은 2014년 7월 책정된 『국토 그랜드디자인 2050』과 이를 반영한 2015년 8월의 10개년 계획인 『국토형성계획』을 통해, 아베정권의 지방창생전략에 따라 '대류촉진형(對流促進型) 국토'의 구현을 위해 도시기능을 집약함과 동시에 네트워크를 통하여 각종 도시기능에 대한 권역단위 인구규모를 확보하는 "콤팩트+네트워크" 국토구조의 형성에 관한 정책을 논한다. 이기배(2016a)는 인구확보를 위해 새로운 직접(콤팩트)을 형성하고 지역적 다양성에 기반한 지역자원을 연계(네트워크)함으로써 대류를 촉진시키고 자립을 촉진한다는 의미를 설명하고 있으며, 이를 반영한 2016년 일본 국토교통성의 지역진흥사업 '활력과 매력있는 지역만들기'(〈표 4〉 참조)를 설명한다.

채우석(2016)은 지방창생은 인구절벽으로부터 시작되었으나 그 정책범위는 산업과 인구의 전국적인 공간개편으로 볼 수 있으며, 차미숙(2016)은 지방창생을 위한 국토공간의 개편정책에 대하여 콤팩트시티 및 네트워크의 전략에 따라 대도시권-지방도시-중산간 지역의 각기 다른 지역특성에 맞도록 지역공간구조를 개편함을 설명하고 있다. 즉, 저출산·고령화에 대비한 지역포괄케어 등 지원서비스가 생활권에서 적절히 제공될 수 있도록 대도시권을 형성하고, 지속가능성 제고를 위한 도시의 공간적 관점에서 다핵네트워크형 콤팩트 시티를 지향하는 지방도시를 추진하여, 인구 30만 정도의 연계중추도시권이나 정주자립권 형성을 촉진시킨다. 또한 중산간 지역에서는 도보이동이 원활할 정도로 거주지 집약을 통해 '작은 거점'과 주변집락 간 연계를 통해 사람, 물자 및 서비스 등이 순환되는 '집락생활권'을 형성하는 것으로 지역공간의 구조개편을 제시한다.

요컨대, 국토에 관한 지방창생의 정책기조는 저출산·고령화에 대비하여 주민조직과 경제적 자립역량 등 지역역량을 키우고 생활서비스의 원활한 제공을 통해 집약적이며 지역연계적인 공간구조를 만든다는 것으로 요약될 수 있다. 이러한 기조는 아베정권 이전의 인구절벽의 대책을 찾던 일본¹²⁾에서 이미 도입되었던 '작은 거점' 및 '향토집락생활권'과 신자유주의적인 메가시티 등의 개념들이 통합된 것으로 볼 수 있으며, 2000년 이후 탈집권적이며 탈하드웨어

12) 친근감·지명도 제고를 위한 이벤트로서, 지역홍보를 위한 상징캐릭터 개발·보급. 구마모토현 영업부장인 '구마몬' 등 지자체마다 지역특색을 반영한 독특하고 귀여운 인형캐릭터 등을 추진 중에 있다(김종걸·전영수(2016: 25-26).

13) 『과소지역 자립촉진 특별조치법(2000~2020)』은 1970년대 최초로 제정되었고, 이후 10년마다 개정되었다. 2000년 개정을 통해 작은 거점과 향토집락생활권, 소프트웨어 사업 등이 추가되었다.

어적으로 지역주민과 지역의 중소기업 등을 키워내는 책의 연속선상에서 볼 수 있다(임상연·변필성, 2014; 전대욱 외, 2016: 42-43).

<표 4> 아베정부 총무성 및 국토교통성의 지역사회·공간정책

정책과제		세부 정책내용
총무성	지역자립 촉진	이주·교류정보가든 등 지방으로의 이주·교류 추진, 지역활성화협력대 및 지역인재 환류 촉진, 과소대책 추진(빈집활용 정주촉진대책, 유희시설 재정비 등 지원, 지역자치운영조직 형성 및 지속적 운영지원), 지자체 공공데이터 개방 및 공공서비스 산업화(지역특산물 글로벌 온라인마케팅, 기반산업 강화, 민간연계 정보시스템 클라우드 제공 등)
	새로운 지역만들기: 연계중추도시권, 정주자립권, 취약네트워크권 추진	연계중추도시권 형성 및 지자체사업 지원. 조건불리지역의 도도부현 및 시정촌 연계 추진(시정촌간 광역연계 불가능한 경우), 3대 도시권 연계 추진, 정주자립권 정책성과 측정 및 형성지원 사업, 취약네트워크권 형성 추진 및 주민생활 서포트 시스템 구축, 마을산업 지원 등
국토교통성	'작은 거점'을 핵으로 하는 '고향 취락생활권' 형성 추진사업	인구감소·고령화가 가속되는 조건불리지역(과소, 산촌, 반도, 도서, 대설지역) 기간취락 생활서비스 체고 및 지역활동의 '작은 거점' 형성(시설재편·집약 등), 시정촌 생활권 기본방향 구상 검토, 공공시설 활용 시설개보수 사업 등
	U·I·J턴주), 2지역거주 추진	청년의 지방체험 교류(대도시권 청년대상 지방체험 교류프로그램을 운영하는 시정촌 정보취합: 전국 도도부현 운영 UIJ턴 포털), 2개 지역 거주를 위한 조사수행 등
	지역만들기 정보교류	지역만들기 표창(창의적 광역만들기를 통한 지역활성화 우수사례 발굴, 지역간 연계·교류 촉진 등), 지역만들기 교류회의 운영(활동가, 주민, 공무원 등 네트워킹 및 정보교류 등)
	다양한 주체간 협력	지역주민, NPO, 기업 등 민간 활동형태의 다양화 및 고령화, 공공적 가치를 포함하는 활동영역 확대 추진, 민간주체의 자치·지역현안 해결시스템 구축 및 활동환경 정비 등
	관련법령에 의한 사업	과소지역자립촉진특별조치법(2000), 산촌진흥법(1965), 특수도양지대 재해방제 및 진흥 임시조치법(1975), 특정농산촌지역 농림업 등 활성화를 위한 기반정비 촉진에 관한 법률(1993), 지방거점도시 지역의 정비 및 산업업무시설 재배치 촉진에 관한 법률(1992), 종합보양지역 정비법(1987), 저개발지역 공업개발 촉진법(1961), 일본정책금융 특별대부제도(기업활력강화 대부, 지역활성화 및 고용촉진자금) 등

주: U턴은 도시거주자의 출신지로 귀향을, I턴은 무연고지로 귀향을 의미, J턴은 출신지는 아니지만 출신지 인근의 지방도시로 귀향을 의미하며 출신지에 일자리 등이 없을 때 주로 발생함.

자료원: 이기배(2016a)에서 재구성

한편 김은혜·박배균(2016: 31)과 김종걸·전영수(2016: 24-25)는 국토형성계획에 '균형발전'의 개념이 포함되었음에도 불구하고 하향식·토건적 공공사업의 재판이 될 수 있다는 비판을 제기하였고, 채우석(2016)은 지역격차야말로 인구절벽과 지방소멸을 야기시킨 원인 이었으나 오히려 이를 심화시켰으며, 국토의 지방창생은 여전히 분권적이지 못하고 지역현장으로 부터 시작되지 못하였다는 비판적 시각을 제시한다.

V. 결론: 한국 지역발전 정책으로의 시사점 및 정책제언

이상과 같이 인구절벽으로 묘사되는 저출산·고령화 상황에서 취할 수 있는 혹은 취해왔던 경기회복, 지역일자리 창출, 규제개혁 등 지역경제 정책과 그 외의 지역진흥 및 지역재생, 공간구조 개편 등에 관한 지역발전 정책의 이론적 논의와 함께, 일본을 중심으로 한 추진사례와 주요 논점 등을 논의하였다. 저출산·고령화는 경제적인 충격 및 정부재정의 위기, 행정서비스 정책의 전환과 아울러 지역이 쇠퇴와 소멸이라는 본질적인 위기를 우리에게 시사하고 있다. 이러한 가운데 일본이 취했던 주요 정책들의 시사점과 그로부터 제안할 수 있는 향후 한국의 지역발전 정책의 추진방향은 다음과 같다.

첫째, 저출산·고령화는 단순한 경제적 위기를 뛰어넘어 지역의 소멸을 의미하므로 국가적으로 가장 시급하게 다루어야 하는 정책임을 강조해도 지나침이 없다. 저출산과 고령화의 문제는 마을이나 근린생활권 등 소지역에 대한 쇠퇴와 소멸을 의미하며, 이러한 소지역의 쇠퇴는 지역과 지방자치단체의 소멸이라는 중대한 국가적 위기를 초래하므로, 이에 대한 국민적 합의와 정치적 리더십을 어떻게 확보할 것인가가 중요한 문제로 제기된다.

이와 관련하여 정부에서는 범정부적 차원에서 보다 적극적인 대국민 인식개선과 정책의 중요성을 설득하는 과정이 요구되며, 저출산·고령화에 따른 지역사회의 소멸에 대응한 새로운 범정부적인 추진체계를 필요로 한다. 예컨대, 과거의 균형발전 전략과 소지역중심주의(localism), 그와 상반되는 지역거점 경제권의 육성과 광역중심주의(regionalism)에 대한 적절한 정책혼합을 도모하여 인구감소에 따른 지역진흥을 위한 제3부총리직의 신설을 통해 범부처간 리더십을 확보하고, 기존 대통령직속 지역발전위원장이나 행정자치부장관 등이 이러한 부총리직을 수행하면서 기존의 지역발전위원회를 개편하여 새로운 범부처적 대응체계를 구축할 필요가 있다.

둘째, 저성장 및 인구감소 시대에 맞는 새로운 정책으로의 전환을 더 이상 늦출 수 없으므로, 새로운 국가 및 지역의 발전에 대한 심도깊은 논의와 이에 기반한 정책의 전환이 필요하다. 인구절벽에 의한 경제침체와 지역소멸 위기 등은 저성장 혹은 뉴노멀 시대를 대별하는 정책아젠다로 볼 수 있다. 일본의 지방창생전략 역시 민관협력과 지역의 역량을 강화시키는 것을 정책의 목표이자 핵심적인 정책수단으로 제시하고 있다는 점은 매우 시사적이다. 물론 이는 정부의 신자유주의적인 책임회피라는 비판도 가능하나, 한편 인구절벽 하에서 정부의 재정한계를 극복하는 영국의 “빅 소사이어티(Big Society)”나 혹은 일본의 “제3의 길”¹⁴⁾를

14) 자민당 아베정권 이전 민주당 하토야마 정권에서 주창했던 주민이나 NPO 등과의 민관협치에 의한 정책론으로서, 정권교체 이후 아베정권에서도 인구감소에 대응하기 위해 농산어촌의 주민자치공동체를 강화하는 것으로 승계됨

지향하는 것이 현실적인 대안으로 부각되는 현실에서는 더욱 의미가 있다고 볼 수 있다.

특히 마을공동체의 자치와 자립기반을 조성하는 등 주민조직과 지역공동체 활성화 정책을 통해 주민을 지역의 성장(혹은 양적 팽창)이 아닌 발전과 번영(prosperity)의 주체로 성장시키고, 분권과 자치의 강화를 통해 “다핵적인 지역거점공간의 거버넌스 체계(polycentric governance)”로 재편하려는 노력은 뉴노멀 시대의 저출산·고령화를 대응하기 위한 정책의 가장 중요한 기반이 되어야 한다. 이러한 다핵적 거점의 거버넌스 체계에 의한 지역생태계의 구축은 저성장 시대의 변화에 대응하는 최적 전략으로서 “사회경제적 회복력(socioeconomic resilience)”을 제고시킨다고 볼 수 있다(전대욱 외, 2016; 하수정 외, 2014). 이러한 지역생태계를 구축하기 위한 주민공동체의 활성화는 인구감소의 원인과 유형에 따라 대도시와 지방 중소도시 및 농산어촌 등에서 차별적으로 수행될 필요가 있으며, 지역특성에 맞는 주민공동체 및 주민자치조직을 육성할 필요가 있다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 저출산·고령화에 대응한 지역공동체 활성화 전략(안)

	대도시권	지방거점도시권 (인근 농산어촌 포함)	거점이격 농산어촌 특수상황지역
현황 및 문제점	청년층 초저출산률 고령화 지속	대도시로 청년인구 유출, 농산어촌 인구유입 한계	인구유출, 지역소멸 지역재생인력 부족
일본의 대응방안	규제개혁, 지역상생·인재교류, 위미노믹스(전국) 등	로컬 아베노믹스 Compact + Network 연계집락생활권 촉진 등	“작은 거점” 마을 조성 공공서비스 축소 대응 주민자치운영 조직화 등
지역공동체 중심 정책추진 전략방향	“청년공동체 육성” 주거·교육공동체 중심, 지방과 상생·협력 추진 (청년 지역과건 등)	“매력적인 지역만들기” 지역청년 중심의 문화·창조·경제공동체, 퇴직공무원 등 J턴 촉진	“생활거점마을 조성” 생활서비스·다문화 관련 주민공동체 활성화 촉진, 주민·출향민 애함심 제고
구체적 추진방향	공동체자산화, 협동조합주택, 온오프육아· 교육공동체 육성, 시니어 공동체(복지·고독사 방지) 등	청년의 영리·비영리 창업 확대, 주민기반 교부가가치 서비스업 육성, 문화예술 공동체모임 육성, 시니어활동 촉진 등	공공서비스 위탁형 주민자치조직 및 마을기업 육성, 빈집·폐교 등 유휴자원뱅크 설치, 귀농귀촌 및 도시와의 연계 확대 등

셋째, 법제와 관련 정책의 준비를 신속히 추진할 필요가 있다. 일본의 아베노믹스와 지방 창생 정책에서 나타난 것과 같이, 인구절벽에 대응하기 위한 정책은 일자리창출, 규제개혁 등 지역경제 활성화, 인재양성 및 교류, 국토공간 개편 등 다양한 중앙부처의 정책들이 관련 되어 있으므로, 아베정부의 제2차 내각개편과 동시에 기본법 성격의 법제를 정비하였다. 뒤 이어 범부처적 추진조직, 종합계획 및 지방계획, 계획추진 및 규제개혁을 위한 관련 법령의 제·개정 등의 추진을 신속하게 완료하였다.

한국의 경우 『저출산·고령사회 기본법』이 이미 제정되었고, 그에 따라 제3차 5개년 계획(브릿지플랜 2020)까지 이미 수립이 완료되었다. 다만 여기에는 로컬 아베노믹스와 지방창생전략과 같이 인구절벽과 청년유출을 방지하는 지역사회의 사회경제적 역량의 강화보다는 국가 일률적인 일·가정 양립정책이나 복지서비스에 편중되었다는 점은 유감스럽다. 이에 비해 일본은 지역경제의 체질을 개선하여 지역일자리를 만들고 근로환경과 정주환경 등을 총체적으로 지원함으로써 결혼·출산·육아 등에 걸림돌이 되는 근본적인 원인을 제거하는 적극적이며 탈칸막이적인 정책을 보인다. 현재 한국의 인구절벽의 원인 역시 일자리, 주거, 교육 등에 있음은 자명하며, 따라서 이러한 본질적인 원인을 직접적이고 전략적으로 다룰 수 있도록 기존의 법을 개정하고, 관련된 계획을 수정하는 방향으로 추진이 필요하다.

이러한 관점에서 행정자치부가 최근에 추진하고 있는 저출산·고령화 혹은 인구절벽에 대응한 정책적 움직임은 한편 고무적이며 또 한편 아쉬움의 여지도 존재한다. 우선 분권과 자치, 지역공동체 활성화 등의 주무부처로서 행정자치부가 저출산·고령화에 깊은 관심을 가지고 있다는 것은, 이 문제의 가장 중요한 측면의 하나인 지역쇠퇴·소멸의 위기를 중요하게 고려하기 시작했으며, 그에 따라 관련된 처방을 추진할 수 있기에 매우 바람직한 움직임이라고 볼 수 있다. 행정자치부는 2016년 하반기 지방행정실 산하로 ‘저출산·고령화대책지원단’과 ‘인구감소지역 발전추진단’을 설치하였고, 지역발전 정책의 측면에서 2017년 부처 업무계획에 그 추진의지를 천명하였다. 구체적인 지역발전 정책사업으로서, 그간 추진해왔던 “마을기업 육성” 및 “마을공동체 활성화” 등 지역공동체 활성화 정책과 아울러 “고향희망심기운동¹⁵⁾”과 이들을 연계한 “지역희망뿌리단¹⁶⁾”과 같은 사업들을 추진하고 있다.

이러한 사업들은 지역으로 직접적인 인력이나 재원을 투입하거나, 혹은 네트워크와 거버넌스를 통한 자원의 연계와 활용이라는 측면에서 일본의 지방창생전략이 추구하는 바와 유사하다. 따라서 인력과 자원, 정보 등을 지속적으로 지원함으로써 지역역량을 제고시키고 지역일자리를 창출하고 자립역량을 강화시키는 방향으로 사업들을 지속적으로 확장할 필요가 있다. 다만 일본의 로컬 아베노믹스와 지방창생전략의 비판에서 제기된 바와 같이, 하향식이거나 혹은 빠른 성과견인을 위해 중앙주도적으로 추진되지 않도록 민관 간 혹은 중앙-지방 간 수평적이고 협력적인 거버넌스 하에서 정책이 추진되어야 하며, 이를 위해 주민공동체를 조

15) 지난 2016년초부터 행정자치부 지역발전과를 중심으로 추진해 온 출향인사들의 고향사랑 국민운동의 형태로서, 고향세와 같은 기부 등을 포함한 다양한 지역사회 공헌활동을 병행하고 있다.

16) 지역희망뿌리단은 일본의 총무성과 지방자치단체 등에서 실시하는 도시청년의 지역과건을 통해 지역내 정착 및 지역 공익활동을 수행하는 “지역활성화협력대”와 같이, 행정자치부에서 2017년부터 도시의 청년들을 대상으로 지역과건을 통해 마을기업 창업, 지역내 공익활동 수행 등의 임무를 부여하는 사업을 말한다. 행정자치부의 정보화마을 사업에서의 “마을사무장”이나 일부 자치단체들의 마을활동가 지원제도인 “마을사무장 파견제도” 등과 유사하다.

직화하고 조직학습을 통한 역량강화가 될 수 있도록 정책적인 노력이 필요하다.

다만, 소지역에서 지역현안의 해결이나 일부 측면에서의 정책적 성공이 지역의 인구감소를 막을 수 없다는 지적도 존재한다. 예컨대 ‘요리장식용 나뭇잎(妻もの葉っぱ)’으로 전국적 유명세를 탄 도쿠시마현의 카미카스마을(上勝町) 등 나름대로 지역특화자원을 활용한 성공사례들이 2015년 국세조사(일본의 인구총조사)의 결과 인구감소율이 높은 지자체 순위에서 높은 위치에 있다는 사실(김준영, 2016: 102-103)은 저출산·고령화 문제가 단순히 지역발전의 문제만 가지고 해결될 수 없음을 반증하는 것이기도 하다. 그러나 현재 한국이나 일본의 인구절벽 문제에 있어서 결코 지역의 쇠퇴와 소멸에 대한 대응이라는 문제는 그 중심에 있다고 말할 수 있다. 마치 아베수상이 아베노믹스를 이야기할 때 “화살 한 개는 부러지지만 세 개는 쉽게 부러지지 않는다”라고 한 것처럼, 지역발전 정책만 가지고는 부러질 수 있어도 지역발전 정책이 국가적인 저출산·고령화 정책의 중심축 중의 하나가 될 필요가 있음은 명백하다.

이상과 같은 논지는 저출산·고령화가 야기시키는 다양한 문제점 중 지방소멸과 이에 대응하는 지역발전 정책에 대한 시론적 연구의 결과로서 그 의의가 있지만 동시에 한계도 존재한다. 본 논문은 우리와 가장 비슷한 상황이라고 볼 수 있는 일본의 사례를 중심으로 한 국가적 대응체계를 거시적으로 분석한 결과로부터 도출된 결론으로서 보다 넓은 연구범위에서 보다 효과적인 방안과 정책제안이 이루어져야 할 것이다. 즉, 저출산·고령화에 대한 대응은 여기에서 논한 지역발전 정책 외에도 도시재생 등 다양한 경제·사회·공간적 발전전략의 프레임워크 하에서 유기적 연계체계 하에서 검토될 필요가 있으며, 또한 사회복지나 여성가족 등의 정책과 병행할 때 효과적이라고 볼 수 있다. 또한 지역발전 수준에 따라 사회복지 정책을 지속적으로 강화해 온 유럽 선진사례들과 비교분석하여 함의점을 도출할 필요성도 있다¹⁷⁾. 따라서 이러한 시론적 연구가 갖는 본질적인 한계는 후속연구를 통해 지속적으로 추진되고 보완될 필요가 있다.

17) 이상과 같은 연구의 한계를 지적해 주신 익명의 심사위원들께 감사의 뜻을 전한다.

【참고문헌】

- 김규판. (2015). 아베노믹스의 국가전략특구 추진 현황과 시사점. 『KIEP 오늘의 세계경제 15권 15호 (2015년 5월 28일)』. 세종: 대외경제정책연구원.
- 김양희. (2013). 아베노믹스의 이론적 메커니즘과 파급경로의 현실적 작동 가능성. 『동향과 전망』 89 (2013 가을·겨울호): 291-321.
- 김은혜, 박배균. (2016). 2000년대 이후, 일본의 국가 스케일 재편과 특구 전략. 『공간과 사회』 26(2): 10-43.
- 김종걸, 전영수. (2016). 지역발전: 일본의 경험과 한국에의 제안. 『일본학보』 106: 17-31.
- 김준영. (2016). 일본의 총인구 감소와 지역 간 인구 양극화의 진전. 『고용이슈』 2016년 11월 호: 95-118. 충북: 한국고용정보원.
- 문태훈. (2007). 『시스템사고로 본 지속가능한 도시』. 서울: 집문당.
- 박종규. (2013). 아베노믹스의 미래와 한국경제의 대응. 『한국경제포럼』6(2): 71-86.
- 성주인·엄진영·박유진·정규형. (2014). 『농촌의 중장기 인구 변화에 대응한 지역활성화 과제』. 세종: 한국보건사회연구원.
- 송석원, 공정승. (2013). 아베노믹스 1년의 평가와 한국경제. 『한림일본학』 23 (2013.12): 253-280.
- 심재현. (2016). 『충남 2040년 시군별 장래인구추계』. 충남연구원.
- 여인만. (2016). 아베노믹스를 둘러싼 논점. 『일본비평』 15: 282-309.
- 윤정미·최돈정·김정하. (2015). 인구센서스 자료(2000~2010)와 연계한 충남 과소·고령마을 실태분석. 『충남 정책지도』2015-2호: 1-8. 충남: 충남연구원.
- 이기배. (2016a). 일본 지역발전정책의 방향성 및 주요 사업. 『마을공동체 이슈프리즘』 2016년 제3호. 서울: 한국지역진흥재단.
- 이기배. (2016b). 일본 지역활성화협력대: 외부지역 인재를 활용한 지역활성화 활동 지원. 『마을공동체 이슈프리즘』 2016년 제4호. 서울: 한국지역진흥재단.
- 이삼식·이지혜·최효진. (2013). 『인구예측모형 국제비교』. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이상호. (2016). 지역 고용동향 심층분석: 한국의 '지방소멸'에 관한 7가지 분석. 『지역 고용동향 브리프』 2016년 봄호: 3-17. 충북: 한국고용정보원.
- 임상연·변필성. (2014). 일본의 과소지역 정책동향과 시사점. 『국토정책 Brief』제492호(2014년 12월 8일). 경기: 국토연구원.
- 전대욱. (2016). 회복력(resilience) 이론과 지역경제적 적용. 한국지역정책학회 박경 편, 『저성장시대 지역정책의 새로운 패러다임 모색』: 229-269. 서울: 푸른길.
- 전대욱·윤현호·김보미·최일선·윤남경. (2016). 『지역공동체 활성화 마스터플랜 수립 연구』. 서

- 울: 행정자치부·한국지역진흥재단.
- 정성춘·이형근·서경영. (2013). 일본 아베노믹스의 추진현황과 정책 시사점. 『KIEP 오늘의 세계경제』. 13권 5호(2013년 2월 27일). 세종: 대외경제정책연구원.
- 조경엽·허원제. (2014). 『아베노믹스 평가와 시사점』. 서울: 한국경제연구원.
- 차미숙. (2016). 인구감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안. 『국토정책 Brief』 제555호(2016년 2월 29일). 경기: 국토연구원.
- 채우석. (2016). 일본의 지방창생법과 국토개혁. 『토지공법연구』 73(1): 109-129.
- 하수정·남기찬·민성희·전성제·박종순. (2014). 『지속가능한 발전을 위한 지역 회복력 진단과 활용 방안』. 경기: 국토연구원.
- 하혜영·김유정. (2016). 일본 지방창생(地方創生)전략의 추진 현황과 시사점. 『이슈와 논점』제 1220호(2016년 11월 03일). 서울: 국회입법조사처.
- 한국금융연구원. (2015a). 국제금융 이슈: 아베의 "위미노믹스(Womenomics)"에 대한 반응과 시사점. 『주간 금융브리프』 24(11): 16-17. 서울: 한국금융연구원.
- 한국금융연구원. (2015b). Japan Inside: 아베노믹스 2탄(새로운 세 개의 화살) 발표 및 평가. 『주간 금융브리프』 24(44): 20-21. 서울: 한국금융연구원.
- 若田部昌澄. (2015). 『ネオアベノミクスの論点』. 京都: PHP新書·PHP研究所.
- 岡田豊. (2016). 人口減少下の二極化の進展-國勢調査にみる大都市や都心への人口集中. 『みずほインサイト(2016年4月5日)』. 東京: みずほ総合研究所.
- 小田切徳美. (2014). 『農村たたみ』に抗する田園回歸-『増田レポート』批判. 『世界』2014年9月号(860号): 188-200.
- 増田寛也. (2014). 『地方消滅: 東京一極集中が招く人口急増』. 東京: 中央公論新社. (김정환 역. (2015). 『지방소멸』. 서울: 미래엔·와이즈베리.)
- Alfeld, L., A. Graham. (1976). *Introduction to Urban Dynamics*. MA: Wtight-Allen Press, Inc.
- Börsch-supan, A., A. Ludwig, J. Winter. (2006). Ageing, pension reform and capital flows: a multi-country simulation model. *Economica* 73(292): 625 - 658.
- Botman, D., J. Danninger, J. Schiff. (2015) *Can Abenomics Succeed?: Overcoming the Legacy of the Lost Decades*. Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF). <http://dx.doi.org/10.5089/9781498324687.071>, Retrieved 31 January 2017.
- Das, M., P. N'Diaye. (2013). Chronicle of a Decline Foretold: Has China Reached the Lewis Turning Point? *IMF Working Paper No. 13/26*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

- Dent, H. (2014). *The Demographic Cliff: How to Survive and Prosper During the Great Deflation of 2014-2019*. New York: Portfolio, Penguin Group.
- Dourille-Feer, E. (2015). Can the magic of Abenomics succeed? *CEPII Working Paper, No 2015-24-December*. Paris: Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII).
http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2015/wp2015-24.pdf,
 Retrieved 31 January 2017.
- Minami, R., X. Ma. (2010). The Lewis turning point of Chinese economy: Comparison with Japanese experience. *China Economic Journal* 3(2): 163 - 179.
- Prettner, K. (2013). Population aging and endogenous economic growth. *Journal of Population and Economics* 26(2): 811 - 834.
- Ranis, G. (2004). Arthur Lewis' contribution to development thinking and policy. *Center Discussion Paper No. 891*, New Haven, CT: Economic Growth Center, Yale University.

- 경상북도 법무통계담당관실. (2015). 「시군단위 장래인구 추계 최종 결과보고」.
- 대한민국정부. (2015). 「2016-2020 제3차 저출산·고령사회 기본계획(브릿지플랜 2020)」.
- 보건복지부. (2015). 「인구정책 추진현황과 과제」.
- 한국과학기술기획평가원. (2013). 「일본재흥전략 분석」. 과학기술동향 심층분석보고서 1호. 세종: 미래창조과학부.
- 한국산업기술진흥원. (2015). 「아베정부의 일본재흥전략(2015년 개정판)」. KIAT 산업기술정책 브리프(2015-09호). 서울: 한국산업기술진흥원.
- 행정자치부. (2017). 「2017년 업무 추진계획」.
- 日本創成會議. (2014). 「ストップ少子化・地方元氣戦略」.
www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf. Retrieved 31 January 2017.
- まち・ひと・しごと創生本部. (2016). 「まち・ひと・しごと創生基本方針 2016」.

전 대 욕: 한국과학기술원(KAIST)에서 경영공학 박사학위(경제발전과 지속가능성의 상호작용, 2009)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 파견(고용휴직)으로 한국지역진흥재단 마을공동체발전센터장으로 재직하며 『지역공동체 활성화 기본법(안)』 제정추진 등 행정부의 지역경제·지역발전 정책을 지원하고 있다. 한국시스템다이내믹스학회 부회장을 역임(2015~)하고 있으며, 주요 논저로는 “저성장시대 지역정책의 새로운 패러다임의 모색: Resilience 이론과 지역경제 적용(2016)” 등이 있다(dujeon@krila.re.kr).