

▶▶▶ 특별논단: 지방자치를 다시 고민하다 ▶▶▶

인구감소시대의 지역활성화와 지방분권

- 일본의 지방소멸론과 지방창생을 소재로 -

Regional Revitalization Policy and Decentralization of Japan in the Era of Declining Population

하 동 현 (안양대학교 행정학과 조교수)

Abstract

Dong-hyun Ha

In this study, we tried to grasp the context and character of Japan's situation and counter - response in the era of declining population, focusing especially on the debate over the Local extinction approach and the Regional Revitalization policy.

With the announcement of the Masuda's report that the population is declining and the provinces are disappearing due to the concentration of large cities, the Abe regime has pursued regional revitalization policies.

In this process, first, there are debates between local extinction approach and Critical Views. Second, the Regional Revitalization policy is going to proceed in the framework of the new inter-governmental relationship rather than the past. However, there are also path-dependent limitations such as government-led scope and inducement of inter-provincial competition by subsidies.

In conclusion, we need to ① establish the philosophy of local revitalization, ② transform the policy-driven manner based on decentralized view, and ③ establish and promote the policy program by self-awareness of the local self.

주 제 어: 인구감소, 지방소멸, 지방창생, 지방분권, 지역 활성화

Keywords: declining population, local extinction approach, regional revitalization policy, decentralization

I. 들어가며

일본에서는 2008년을 기점으로 인구가 점점 줄어들고 있다. 그동안에는 경제성장이 성장하면서 인구가 지속적으로 증가하여 왔다. 이를 토대로 사회기반이 형성되었고 각 종 정책들이 전개되어 왔다. 하지만 이러한 전제조건들이 하나 둘씩 허물어지고 있다. 1990년 버블경제가 붕괴되면서 경제성장은 거의 멈추어져 있고 저출산·고령화의 여파는 인적 규모의 성장을 어렵게 하였다. 오히려 인구가 감소하는 축소의 시대가 되어 버렸다. 급격한 인구구조의 전환과 낮은 경제성장일 결합되면서 발생될 미증유의 사회경제현상들은 새로운 정책적 도전을 요구할 것이다.

한편 일본은 1990년대 이후 지방분권개혁을 일회성이 아닌 장기개혁과제로 선정하여 추진해 왔다. 2014년에는 지방분권 개혁 20년을 맞이하여 개혁추진의 성과(個性を活かし自立した地方をつくる~地方分権改革の総括と展望)를 다시 점검하고 앞으로의 방향을 재설정하였다(地方分権改革有識者会議, 2014). 지방자치의 발전이 민주주의의 성숙이라는 원론적 차원만이 아니라 국가 전반의 구조개혁적 성격도 내포되었다는 걸 보여준다.

그렇다면 이른바 인구가 감소되고 사회경제적인 질적 변화가 예상되는 시대에 과연 지방은 어떻게 대응해 나가야 하는가? 인구나 각 종 물적 기반이 쇠퇴하는 어려움을 극복하고 새롭게 제도약을 발판을 마련할 수 있는가? 지역을 활성화하기 위해서는 어떠한 논리적 접근이 필요하며 이러한 과정에서 중앙과 지방은 어떻게 협력하여야 하는가? 지방은 상기의 변화와 압력이 발생하는 최전선이라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 인구감소시대를 맞이하는 일본의 현황과 대응을, 특히 지방소멸론과 지방창생을 중심으로 살펴보고자 한다. 인구감소로 인하여 지방이 소멸한다는 충격적인 견해(지방소멸론)가 등장하면서 지방에 큰 반향을 불러왔다. 자신의 일이라는 위기의식과 자각을 조성했다는 점이 어찌 보면 긍정적이라면 긍정적이라고도 할 수 있다. 이 견해는 자민당 아베총리가 지방창생으로 구체화하여 주요 국정과제로 추진하고 있다. 과연 이러한 진단과 처방이 타당하며 지방분권의 차원에서 적절하게 추진되고 있는가가 검토될 필요성을 지닌다.

본 연구는 다음과 같이 진행된다. 먼저 인구감소시대를 맞이하는 지방차원의 맥락을 검토한다. 일본의 인구구조의 변화 및 지방분권 개혁을 중심으로 파악하고, 둘째 본고가 인식하는 분석의 흐름을 제시한다. 셋째 지방소멸론과 대항 논리들의 내용과 논리적 구조들을 살펴보면서, 넷째 지방창생의 내용과 비판들을 분석한다. 마지막으로 우리에게 주는 함의를 도출한다.

II. 이론적 배경: 인구구조의 변화와 지방분권 개혁

1. 인구구조의 변화와 지역별 양상

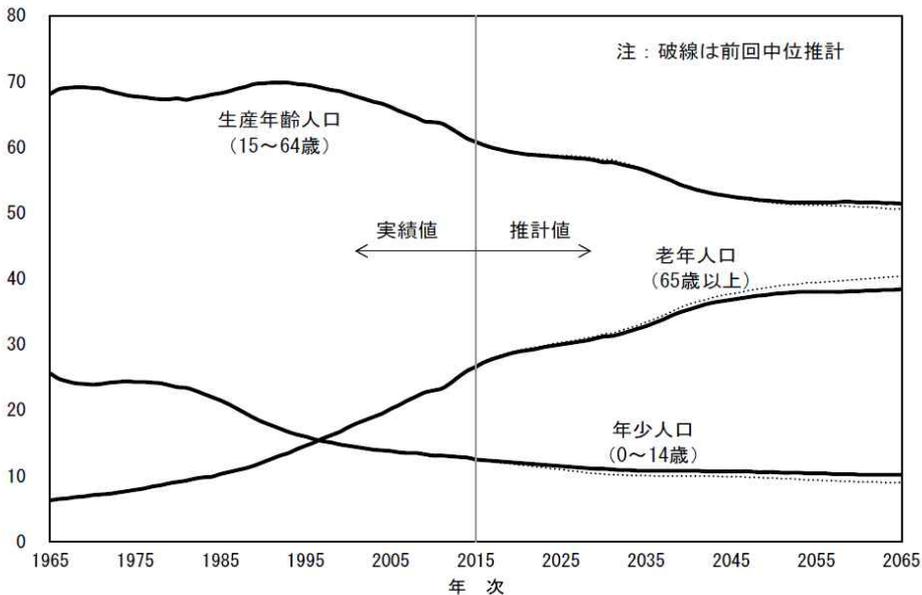
일본의 국립기관인 사회보장·인구문제연구소(国立社会保障·人口問題研究所)가 발간하는 '장래추계인구' 보고서를 바탕으로 인구구조의 변화 및 지역별 양상을 살펴본다.

1) 인구와 출생률의 변화

2015년 일본의 총인구는 국세조사에 따르면 1억 2709만명이다(国立社会保障·人口問題研究所, 2017:1-4). 총 인구는 인구 감소기에 돌입하였다. 2040년에는 1억 1092만명을 거쳐, 2053년에는 1억명 이하(9924만명)가 되어, 2065만명은 8808만명으로 추산된다(출생 중위, 사망 중위의 추계).¹⁾

출생수는 1973년 209만 명에서 2015년의 101만까지 감소하였다. 그 결과 0-14세 인구가 1980년대 초반 2700만명 규모에서 2015년에 1595만명까지 감소하였다. 2021년에 1400만 명대로 줄어들고 지속적으로 감소하여 2056년에 1000만 명 이하로, 2065년에 898만 명의 규모로 예측된다. 따라서 총인구의 비율이 2015년의 12.5% 수준에서, 2065년에는 10.2%까지 줄어든다.

〈그림 1〉 인구비율의 추이(%)



출처: 国立社会保障·人口問題研究所, 2017:3

1) 인구변동의 요인인 출생, 사망, 국제인구이동에서 각 요인에 대한 통계지표의 실적치를 바탕으로 그 동향을 수리모델로 추계하였다. 출생·사망률의 고위·중위·저위를 각각 가정하여 인구변화 추이를 제시하고 있는데, 여기서는 중위를 기본으로 변화비율을 소개하였다.

4 「한국지방행정학보」 제14권 제3호

노년인구(65세 이상)는 2015년 현재의 3387만 명에서 2020년 3619만 명으로 증가한다. 이후에도 완만한 증가세를 보이다가 제2차 베이비붐 세대가 노년기에 들어간 뒤에 2042년에 3935만 명으로 최고치를 기록한다. 계속 감소 추세를 띄다가 2065년에는 3381만 명이 된다. 총인구 비율로 살펴보면 2015년에는 26.6%로 4명당 1명 수준이었고 2036년에 3명당 1명(33.3%), 2065년에는 2.6명당 1명(38.4%)에 이르게 된다.

일본의 인구파라미드는 시기별로 출생수가 증감을 보여 주었다. 제1차 베이비붐(1946년-1949년)에서는 출생수가 증가하였으나 1950년대 초 중반(1950년-1957년)에는 감소하였고, 제2차 베이비붐(1971-1974년)에는 다시 늘어났다. 2015년 현재의 인구피라미드는 제1차 베이비붐 세대가 60대 후반, 제2차 베이비붐 세대가 40대 전반이지만 2040년에 제1차 베이비붐세대는 90대 전반, 제2베이비붐세대는 60대 후반이 된다. 따라서 2040년까지 인구 고령화는 제1차 베이비붐 세대로 지속되고 제2차 베이비붐 세대가 고연령층이 된다. 2065년까지 낮은 출생률 하에서 세대별로 인구규모가 축소해 나간다.

2) 지역별 격차

(1) 광역자치단체

2040년의 총 인구는 모든 자치단체에서 2010년 수준보다 낮아질 것으로 예상된다(国立社会保障·人口問題研究所, 2013:36-42). 2005년에서 2010년까지 지역별 총인구(47광역자치단체)의 추이를 살펴보면, 38광역자치단체에서 줄어들고 있다. 2010년에서 2015년까지는 41광역단체, 2015년부터 2020년까지는 오키나와를 제외한 46광역단체에서 줄어들게 된다. 2020년 이후에는 오키나와현 역시 감소하게 되고 2040년 시점에는 모든 광역자치단체가 2010년보다 인구가 적은 상황을 맞이한다.

가장 많은 인구 비율이 높은 지역은 도쿄(10.3%), 가나가와(7.1%), 오사카부(6.9%)의 순으로 대도시권이다. 앞으로도 도쿄도와 주변 지역의 인구가 총인구에서 차지하는 비율이 증가한다. 특히 15-64세대의 연령층에서 매우 높다.

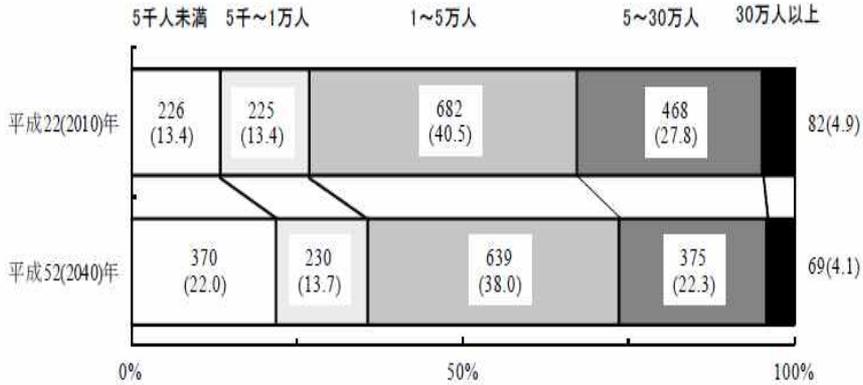
2040년 시점에서는 모든 광역자치단체에서 65세이상 인구 비율이 3할을 넘게된다. 75세 이상 인구의 비율은 오사카, 오카야마현 등 일부 지역에서 감소하기도 하지만 거의 대부분의 광역자치단체에서는 증가하고 있다. 특히 도쿄, 가나가와 등의 대도시가 속한 광역단체들은 2배 이상 급증한다(2010년에서 2040년). 결론적으로 2020년에는 인구의 20%를 넘는 곳이 한 곳도 없으나, 2040년에는 40광역자치단체에 이른다.

(2) 기초자치단체: 시구정촌

2013년 현재, 1683개 자치단체를 대상으로 추계되었다(776시, 도쿄23구, 715정 169촌)(国立社会保障·人口問題研究所, 2013:62-64). 2010년을 기준으로 2040년이 되면 총인구가 5만 명이

상 되는 자치단체는 550곳에서 444곳으로 감소한다. 5천명 미만의 자치단체가 226곳에서 370곳으로 1.6배 증가하고 그 비율이 2010년의 13.4%에서 22.0%로 비율이 높아진다.

〈그림2〉 기초자치단체의 인구규모의 변화



출처: 国立社会保障・人口問題研究所, 2013:62

2. 지방분권: 중앙지방관계를 바라보는 관점

1) 일본에서의 중앙지방관계론

일본에서는 중앙지방관계를 어떻게 바라볼 것인가에 대한 논의가 일찍부터 제기되어 왔다. 중앙집권적 국가구조라는 인식 속에서 중앙과 지방의 관계가 어떠한 상황이며 향후 어떻게 변화해야 한다는 문제인식이 있었기 때문이다(하동현, 2017a). 크게 두 시기로 구분할 수 있는데 초기의 대표학자들로 아마가와 아키라(天川 晃, 1986), 무라마츠 미치오(村松 岐夫, 1988), 진노 나오히코(神野 直彦, 2004) 등이 있다. 아마가와와는 집권/분권의 축과 융합/분리의 축을 활용하여 일본의 전후 지방제도 개혁을 설명하였고, 진노는 전후 재정부문에서의 중앙지방관계를 집권과 분산으로 평가하였다. 무라마츠는 중앙 집권 속에서도 지방의 자율성에 주목하면서 '상호의 존모델'을 제시하였다. 이후 이토 슈이치로(伊藤 修一郎, 2002), 이치가와 요시타카(市川 喜崇, 2012), 소가 겐고(曽我 謙悟, 2013) 등의 후속 연구자들이 개념을 새롭게 발전시키거나 다른 분야에의 적용을 시도하였다. 이토는 무라마츠의 연구를 정책부문에 적용하여, 지방에 의한 정책 확산을 '동적상호의존모델'로 정립하였다. 이치가와는 복지부문의 중앙지방 관계를 살펴 보면서 집권화와 분권화의 유형을 세분화하였다. 소가는 정부간 관계를 양적 차원과 질적 차원을 구분하였다.

결국 중앙지방 관계는 어떠한 측면을 중심으로, 어떻게 바라보느냐에 따라 그 정의와 모델이 다르게 구축되고 있었다.

〈표 1〉 일본 주요 학자들의 중앙지방관계의 개념과 논의

학자	개념	분석
아마가와 아키라	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집권/분권: 행정자원의 배분권 ○ 융합/분리: 서비스 공급의 방식 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전전: 집권/(강한)융합→전후: 분권/(약한)융합 ○ 융합수준의 변화, 재정도 감안
무라마츠 미치오	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방의 영향력/중앙지방의 정치과정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체의 정치적 영향력: 수직적 행정통제모델 → '수평적 정치경쟁모델', '상호의존모델'
진노 나오히코	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집중/분산: 공공서비스의 공급주체 ○ 집권/분권: 결정권한의 주체 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일본 지방재정제도: 집권·분산시스템(재정이전, 비대칭재원)
이토 슈이치로	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책측면에서의 지방의 자율성 연구(지방에 의한 정책확산) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동적 상호의존모델 -상호참조와 출서기 경쟁
이치가와 요시타카	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집권/분권: 중앙정부의 통제수준, 사무사업의 실시권한 ○ 집권화의 유형: "중앙통제 증대형"과 "사무사업 중앙실시형" ○ 분권화의 유형 "중앙통제감소형"과 "사무사업이양형" ○ '기능적 집권'과 '포괄적 집권체제' 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전전: '포괄적 집권'(일반사항)→전후 '기능적 집권'(개별행정)로 변용 ○ 융합방식의 질적 변용, 개별
소가 겐고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집권/분권: 양적 측면, 질적 측면 ○ 양적 측면(자치단체의 활동량): 집중/분산, 질적 구분(자치단체의 자율성): 분리/융합 ○ 분립성과 종합성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고도 성장기: 융합/분산/분립형 추진 → ○ 분권개혁: 권한과 재원의 분리/분산/종합화

출처: 각 종 문헌들을 필자가 정리

2) 중앙지방 관계를 구분하는 요인들

중앙지방관계를 규정하는 대상은 대체로 다음으로 구분할 수 있다.

첫 번째, 권한의 소재이다. 중앙과 지방이 누가 얼마큼 제도적 권한을 가지고 있는가의 여부이다. 아마가와, 진노, 이치가와의 집권/분권 개념이다.

두 번째, 서비스의 공급 주체이다. 중앙과 지방 중 누가 서비스를 공급하고 있는가의 여부이다. 아마가와와 융합/분리, 진노의 집중/분산의 개념이다.

세 번째, 권한의 대상이다. 권한 배분의 대상이 일반적인 사무인가? 개별적 행정사무인가?이다. 조직구성이나 인사배치 등은 지방자치법에 해당하는 사무이며, 정책영역별 사무는 개별 행정사무이다. 이치가와의 포괄적 집권체제와 기능적 집권체제와 관련 있다.

네 번째, 업무의 활동방식이다. 영역별로 특정한 업무를 중앙과 지방이 각각 나누어 진행하는가? 아니면 동일한 영역의 업무를 진행과정에서 분담하여 진행하는가의 여부이다. 융합과 분립이다.

다섯 번째, 업무의 활동량이다. 지방이 실시하는 업무의 양이라고 할 수 있다. 무라마츠와 소가의 개념과 관련되어 있는데, 소가의 경우 집권/분권을 양적측면에서 파악한 것으로 집중/분산으로 나뉜다.

여섯 번째, 중앙과 지방간의 동적 관련성이다. 정책을 기획, 형성, 집행하거나 예산을 확보하는 과정에서 중앙과 지방이 서로 교섭과 논의가 이루어진다. 그렇다면 지방은 어떠한 영향력을 행사하는가? 무라마츠는 교섭과정에서, 이토는 정책아이디어의 확산과정에서 양자들 간의 관

계와 영향력을 분석하고 있다.

일곱 번째, 행정서비스 제공방식이다. 지방이 종합기관으로서 서비스를 제공하는가? 아니면 정책 영역별로 제공하는가? 분립과 종합/통합 등이 개념과 관계되어 있다.

3. 일본 지방분권개혁의 경과과정

여기서는 90년대 중반부터 시작된 제1차, 제2차에 걸친 일본의 지방분권개혁이 중앙지방의 관계의 측면에서 어떠한 방향에서 실시되었는가를 살펴본다(하동현, 2017b)

1) 제1차 분권개혁

1993년 6월 중의원과 참의원으로 구성된 일본의 국회에서 지방분권 추진에 대한 결의가 선포되었다. 이를 바탕으로 1995년에 지방분권추진법이 제정되면서 국가 차원의 지방분권개혁이 본격화되었다. 개혁의 추진방식은 총리 직속으로 설치된 지방분권추진위원회가 논의를 거쳐 권고안을 제시하면 정부가 이를 바탕으로 추진계획을 작성하고, 최종적으로 새로운 지방분권 일괄법을 제정할 것을 목표로 하였다.

1995년 지방분권추진위원회가 출범하여, 5차에 걸친 권고안과 최종보고서를 제출하였다. 특히 최종보고서에서는 지금까지의 제1차 분권개혁의 성과와 미비점을 평가하고 향후 분권개혁의 방향을 제시하였다. 정부는 이 안들을 바탕으로 두 번의 지방분권추진계획(98년 5월, 99년 3월)을 작성하였고, 지방자치법의 개정을 포함한 지방분권일괄법을 국회에 제출하여, 1999년 7월에 통과하였다.

2) 개혁 연계기

2001년 집권한 고이즈미 총리는 '지방이 할 수 있는 일은 지방에, 민간이 할 수 있는 일은 민간에'라는 슬로건으로 성역 없는 구조개혁을 주창하였다. 이 개혁의 일환으로 국고보조금개혁과 세원이양, 지방교부세 삭감을 통합적으로 실시하는 삼위일체 개혁을 구현하고자 하였다. 2002년 6월에 발표된 '핵심 방침(骨太の方針2002)'에서는 1년 이내에 삼위일체 개혁의 구체적인 개혁방안을 마련하도록 하였고, 2003년 '핵심방침 2003'에서는 국고보조부담금의 폐지와 축소, 지방교부세의 총액 억제, 세원이양 등의 로드맵이 제시되었다.

한편 '헤이세이의 대합병'이라고 불린 기초자치단체들 간의 통합이 합병특례채의 기간만료를 앞두고 2003년에서 2005년 사이에 집중적으로 이루어졌다.

3) 제2차 분권개혁

삼위일체 개혁과 기초자치단체 간의 합병이 일단락되면서, 제1차 분권개혁에서 완수되지 못했던 미완의 과제들을 해결하려는 움직임이 지방을 중심으로 활성화되기 시작했다. 지방6단체는 06년 6월 '지방분권 추진에 관한 의견서'를 국회와 내각에 제출하였는데, 이는 지방이 제1차 분권개혁 직전에 의견서를 제출한 이후(1994년 9월), 12년 만이었다.

정부는 이를 수용하여 06년 7월 경제정책의 '핵심방침 방침2006(骨太の方針)'에서 제1차 분권개혁의 미완의 과제들,²⁾ 특히 국가와 지방의 역할분담 방식의 개선을 중심으로 분권개혁의 방침들을 구체화되기 시작했다. 06년 9월에 탄생한 제1차 아베내각은 제2차 지방분권개혁 추진의 법적 근거인 '지방분권개혁추진법'을 국회에 제출하고 제정(12월)되면서 제2차 분권개혁이 막을 열었다.

'지방분권개혁추진법'은 종전의 지방분권의 성과를 바탕으로 지방분권개혁을 3년 내에 실현하도록 규정하고 있으며 추진방식은 동일한 체계를 지니고 있다. 지방분권추진위원회에 해당하는 지방분권개혁추진위원회는 2007년 4월에 설치되었고 논의과정을 걸쳐 4차례 권고안을 제시하였다. 정권교체에도 자민·공명연립정권과 민주당 정권이 차례로 분권개혁의 성과물로서 2016년까지 6차례의 일괄법을 제정하여 시행하였다.

4) 중앙지방 관계론에서 바라본 지방분권 개혁의 평가

중앙지방 관계의 개념 축은 결국 분권개혁의 방향성과 관련성이 깊다. 개념 축을 활용하여 현재의 분권상황을 평가할 수 있으며, 앞으로 어떠한 분권개혁의 방향으로 나아갈 것인가를 설정할 수 있기 때문이다.

일본은 지난 20여 년간 지방분권 개혁을 추진하여 왔다. 니시오는 사무배분과 행정서비스의 업무 수가 정부간 관계를 결정하는 주요 요인으로 보았는데, 제1차 분권의 방향은 지방이 자유도를 확충하고 소장사무를 확대하는 것이라고 이해하였다. 무라마츠는 분권개혁으로 지방의 활동량과 자율성이 점차 확대되고 있다고 평가하면서도, 상호 간에 상충관계(trade-off)가 존재하고 있음을 지적한다. 아마가와와 입장에서 개혁의 변화상을 살펴보자면, 수직/융합적인 관계에서 수평/융합적인 관계로, 불완전하지만 서서히 이동하고 있음을 알 수 있다.

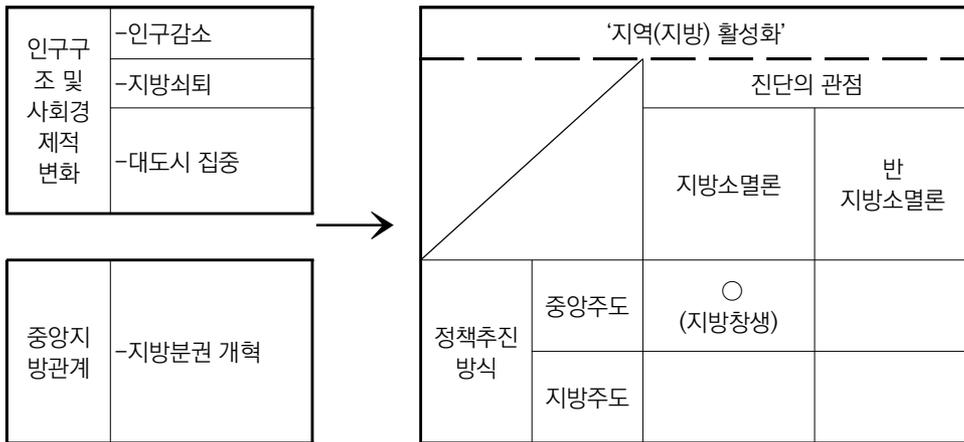
2) 제1차 분권개혁은 미완의 개혁으로 과제를 제시하였다. 첫째 지방재정질서의 재구축, 둘째 지방자치단체의 사무에 대한 법령의 제약 사무의 완화, 셋째 지방분권이나 시정촌 합병 추진을 바탕으로 한 새로운 지방자치의 틀에 관한 검토, 넷째 사무사업의 이양, 다섯째 제도규제의 완화와 주민자치의 확충방안, 여섯째 지방자치 본지의 구체화

4. 분석의 흐름

본 연구는 다음의 흐름으로 분석하고자 한다. 지방에 큰 영향을 미치고 있는 두 가지의 변화, 인구구조에 따른 사회경제적 변화와 지방분권 개혁을 맥락으로 하여, 지역활성화를 둘러싼 다양한 사회적 진단들이 제시된다. 가장 쟁점이 되었던 ‘지방소멸론’도 현 상황에 대한 일종의 진단이다. 지방소멸론과 대립되는 논리적 진단들도 존재하며 방법론을 어떻게 선택하고 체계화하며 시도할 지가 논의된다. 지방창생 정책은 일종의 처방이다. 지방소멸론을 기반으로 지방창생이라는 이름으로 구체화한 정책프로그램이다. 이를 추진하는 과정에서는 지방분권 개혁의 성과가 반영된다. 즉 중앙지방간 역할 분담을 바탕으로 지방창생의 정책추진체계가 구성되며 이에 따라 그 성과가 좌우될 수 있다.

본 연구에서는 진단으로서의 지방소멸론 대 反지방소멸론 그리고 처방으로서의 지방창생 정책을 비판적으로 평가하면서 일본사례가 주는 함의를 도출하고자 한다.

〈그림 3〉 분석의 흐름



Ⅲ. 지역 활성화를 둘러싼 사회적 논쟁: 지방소멸론 대 반 지방소멸론

1. 지방소멸론

1) '마스다 리포트'의 등장 개요

‘일본생산성본부(공익재단법인)’는 2011년 3월에 발생한 동일본대지진을 복구하는 과정에서 일본 사회 전체를 그랜드 디자인해야 한다고 주장하였다. 2011년 5월에 마스다 가츠야(増田

寬也) 전 총무대신(전 이와테현 지사 역임)을 좌장으로 하는 ‘일본창생회의’가 발족되었고 그 내에 ‘인구감소문제검토분과회’가 설치되었다. 각 분야의 교수, 공무원 등 11명의 전문가들이 논의하여, ‘성장을 지속하는 21세기를 위한「stop 저출산, 지방활력 전략」’이라는 제목의 이른바 ‘마스다 리포트’를 발표하였다(2014년 5월). 이 시점을 전후로 마스다는 대표적 월간지 ‘중앙공론’에 핵심내용을 연차적으로 게재하였다(2013년 12월호, 2014년 6월호).³⁾ 또한 ‘지방소멸’이라는 타이틀로 책을 출간하였고 2015년에 베스트셀러에 오르는 등 큰 사회적 반향을 불러일으켰다.

2) 지역소멸론의 논리와 진단

(1) 인구감소의 실태와 단계

먼저 인구의 실태를 살펴보자. 일본의 인구는 2010년을 정점으로(1억 2806만명)로 인구가 감소하기 시작했다. 2048년에는 1억 이하로 떨어지고, 2050년에는 9708만명, 2100년에는 4959만으로 100년 사이에 현재의 40% 수준이 될 것으로 예상된다(国立社会保障·人口問題研究所, 2017). 보통 출생율이 높아지면 출생자 수가 많아진다. 하지만 일본에서는 출생률이 올라가도 출생자 수가 늘어나지 않는다. 제1차 베이비붐기간에는 출생률이 4.32였으나, 계속 저하하여 2005년에 과거 최저인 1.26을 기록했다. 이후 조금 상승했지만 출생자 수는 줄어들고 있다. 즉 출생률이 높아도 출생자 수가 늘지 않고 감소하는 특이한 상황이 진행되고 있다.

인구감소는 3가지 단계로 진행된다. 제1단계는 2040년까지의 ‘노년인구증가, 생산·연소인구감소’, 제2단계는 2040년부터 2060년까지의 ‘노년인구 유지·미세 감소, 생산연소인구의 감소’, 제3단계는 2060년 이후의 ‘노년인구감소, 생산 연소인구 감소’이다. 이미 제2단계 혹은 3단계까지 이미 진행된 지역들도 있다. 요컨대 2010년 이후부터 2090년까지 14세 이하의 ‘연소인구’와 15-64세의 ‘생산연령인구’가 감소한다. 65세 이상의 ‘노년인구’는 2040년까지 증가하고 거의 평행선을 그리다가 2060년 이후 감소해 간다. 그 결과 총인구는 2040년경까지는 조금씩 줄어들다가, 이후에는 급격히 떨어지게 된다.

(2) 인구감소의 원인

지방소멸론은 인구감소의 원인을 두 가지로 진단한다(増田, 2014:2015).

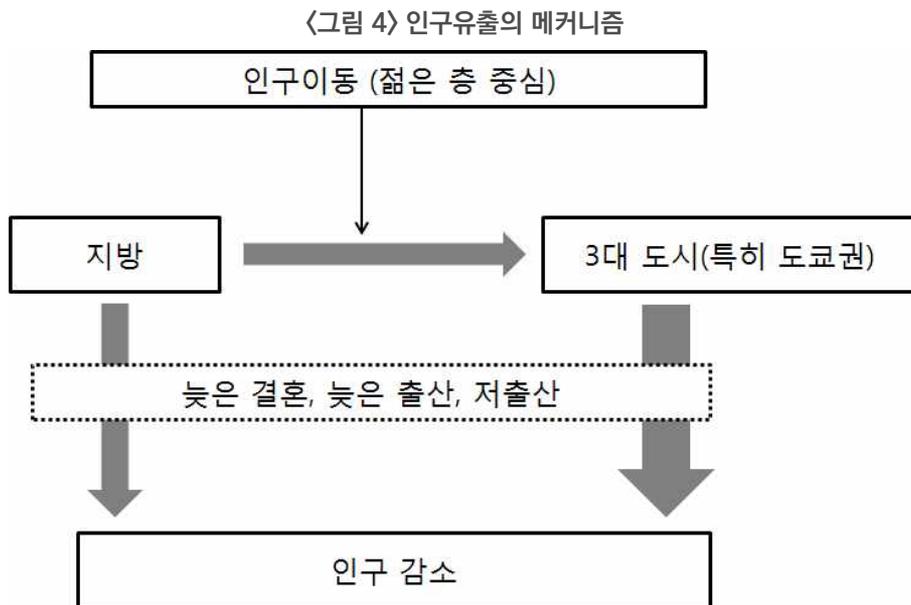
첫째 20-39세의 젊은 여성들이 감소하며, 늦은 결혼과 늦은 출산이 낮은 출산율을 낳고 있다. 출생율은 2005년(1.26) 이후 조금씩 증가해 왔다. 1971년에서 1974년에 태어난 제2차 베이비붐세대(단카이 주니어)때문이다. 하지만 이들이 40세를 넘기면서 출생율과 출생자 수가 감소하고 있다. 20-39세의 젊은 여성 자체가 베이비붐 이후 줄었기 때문에 그들의 출산율이 높아도

3) ① 중앙공론 2013년 12월호 ‘특집 기사하는 지방도시 2040년 지방소멸, 극점사회가 도래한다’

② 중앙공론 2014년 6월호 ‘특집 소멸하는 시정촌 523 전 리스트’

출생자 수 자체가 줄어들고 있는 것이다.

둘째 지방에서 대도시권, 특히 도쿄권으로 유입되는 인구이동이다. 일본에서는 전후 3차례의 인구이동이 있었다. 제1기는 1960년-1970년대의 고도성장기, 제2기는 1980- 1993년의 버블경제기, 제3기는 공공사업의 감소로 지방경제가 악화된 2000년 이후의 시기이다. 제1기, 제2기는 고용 흡수력이 증가하면서 발생했지만, 현재의 제3기는 지방 경제와 고용이 악화되면서 발생하였다. 대부분 젊은 세대가 도시권으로 이동하면서 지방의 인구재생산력이 유출되고 있다. 한편 젊은 층이 모인 대도시권, 특히 도쿄권은 주거환경이 나쁘고, 아이를 낳고 기르는 환경 또한 좋다고 할 수 없다. 가족과 주변의 지원을 받기 어렵고, 주위와는 관계가 단절되어 있다. 즉 결혼하기 어려운 환경이 결국 만혼을 불러오고 아이를 늦게 낳게 되면서 매우 낮은 출산율로 이어지고 있다.



출처: 増田, 2014:22

문제는 앞으로도 대규모 인구이동이 발생할 가능성이 높다는 것이다. 2010년부터 2014년 사이에 도쿄권(수도권)으로 인구유입이 크게 늘어났는데, 진학이나 취직을 목적으로 하는 15세에서 24세의 젊은이들이 대부분이다⁴⁾. 한편 도쿄권에는 2025년 이후 지방에서 이동한 단카이 세대 모두가 75세 이상이 되면서 개호서비스의 수요가 급증할 것이다. 현재의 상황으로는 도쿄권에서 개호관련 인력을 보충하기 어려우며 결국 지방에서 찾게 될 것이다. 그렇게 되면 젊은 세대의 대도시 유입은 더욱 빨라지고 지방 인구의 유출은 더욱 가속화될 것이다. 도쿄가 블랙홀처럼 청년들을 흡입하여 도쿄만이 남게 되는 ‘극점사회(極点社會)’로 변모해 갈 것이다. 지방

4) 2014년 도쿄권의 경우 15-19세는 2만 6천, 20-24세는 6만 2천, 25-29세는 2만 명이 유입되었다.

은 더 이상 일정한 규모를 유지할 수 없고 점차 소멸해 간다. 도쿄 역시 지방으로부터의 인구유입이 사라지면, 소멸할 가능성도 존재한다.

(3) '소멸가능성도시'의 추계

대도시로 인구가 집중되고 지방이 쇠퇴하면서 소멸하는 도시가 등장하기 시작한다. 2010년에서 2040년에 걸쳐 20-39세의 젊은 여성 인구가 5할 이하로 감소하는 기초자치단체(시구정촌)을 '소멸가능성 도시'로 정의하였다. 출생률이 1.4가 지속되면 대략 30-40년 후에는 젊은 여성은 현재의 5할이 감소한다. 이러한 가정 하에 살펴보면, 전국 1799개 중 896곳이 소멸가능성 도시에 해당되며, 특히, 그 가능성이 매우 높은 1만명 미만은 523곳(전체의 29.1%)에 이른다.

〈표 2〉 소멸가능성 도시

2010년에서 2040년 사이의 20-39세 여성 인구가 5할 이상 감소하는 기초자치단체				
변화율로 본 기초자치단체의 수	유지/증가: 7자치단체(0.4%)	3할 미만 감소: 322자치단체(17.9%)	3할 이상 5할미만의 감소:1097자치단체(61.0%)	5할이상 감소: 373자치단체(20.7%)
5할 이상 감소하는 기초자치단체의 인구규모별 내역	10만 이상 자치단체: 10곳(전체의 0.6%)	5만이상 10만 미만 자치단체: 11곳(전체의 0.6%)	1만 이상 5만 미만 자치단체: 109곳(전체의 6.1%)	1만명 미만 자치단체:243곳(전체의 13.5%)

출처: 増田, 2014:25

3) 지방소멸론의 인구감소 대응전략

지방소멸론은 인구감소에 대응하기 위해 전략들을 제시하였는데 그 중 몇 가지를 살펴보자. 첫째 출산율을 끌어올리는 전략이다(増田, 2015:69-80). 그는 국민의 '희망출생률'이 실현되어야 한다고 주장하고 있는데, '희망출생률'이란 '국민의 희망이 실현된 경우의 출생률'을 의미한다. 결혼하여 출산과 육아를 하고자 할 때 국민들의 소망을 가로 막는 요인들을 제거하는 정책에 집중해야 한다. 재원은 노년 세대가 차세대를 지원하는 관점에서 배분해야 한다. 기본적으로 1.8을 목표로 하는데, 이것이 국민을 압박하는 수단이 되어서는 안된다고 한다.

둘째 지방에서 대도시로 흘러가는 인구의 흐름을 변화시키는 전략이다(増田, 2015:47-62). 지방인구 감소는 젊은 층의 대도시 유입에 기인하며 저출산을 낳고 있다. 따라서 인구 이동이 일어나지 않도록 하기 위해서는 젊은 층에게 매력있는 지역거점도시를 육성해야 한다. 새로운 집적구조를 구축하는 전략을 국가적으로 수립해야 하며 광역블록 단위의 지방중핵도시를 방어/反전선으로 인식해야 한다. 즉 지방중핵도시에 자원과 정책을 집중적으로 투입하여 지역 거점으로 삼으며, 각 지역의 생활경제권과 연결하여 서로가 지탱하는 '유기적 집적체'가 구성되어야 한다는 것이다. 인재와 자원을 투자하여 지역경제의 기반을 구축하고, 지방기업에의 취업이나

이주를 지원함으로써 지방에 사람을 불러 모을 수 있는 정책이 필요하다. 즉 젊은 층에 매력 있는 지역거점 도시를 중심으로 새로운 집적구조를 구축할 것을 기본 방향으로 제시하고 있다.

2. 지방소멸론의 비판과 대항논리

1) 지방소멸론의 비판

지방소멸론이 제기되면서 다양한 문제제기와 비판이 이어졌다. 이취지(伊地知, 2017:93-97)는 비판들을 몇 가지로 분류하고 있다.

먼저 추계방법이다. 소멸가능성 도시와 인구추계의 정의가 모호하며 추계방식에 문제가 있다고 지적한다. 둘째 저출산 문제이다. 원인을 판단하는 논거가 불충분하고 제시된 지방창생 대책은 오히려 저출산을 더 가속화시킬 가능성도 있다. 하지만 비판적 입장 역시 구체적이고 이론적인 논거가 불충분하다는 평가가 있다. 셋째 선택과 집중이다. 마스다가 중시하는 선택과 집중은 지금까지 지방에 폐해를 가져온 종래 정책의 연장선에 있는 것으로 이해된다. '선택'에는 배제가 함축되어 있다는 것도 우려된다. 넷째 도주제의 추진이다. 지방소멸, 지방창생 자체의 비판도 해오고 있지만, 정치적 문맥을 살펴보면 결국 도주제로 가려는 것이 아닌가라는 우려가 있다. 다섯째 컴팩트시티이다. 지금까지 시정촌 합병 등 자치단체들 간의 통합이 이루어져 왔다. 그 폐해를 인식해야 하며 컴팩트시티의 이미지로만 판단해서는 안 된다. 여섯째 '지방소멸'이라는 용어 자체의 부적합성이다. 자극적인 단어를 사용함으로써 소멸가능도시로 제기된 지역의 사기를 저하시키는 등 매우 부정적 영향을 미치고 있다. 또한 시장원리주의를 침투시키려는 의도로 보인다.

2) 지방소멸론에의 대항 논리

지방소멸론의 논리성과 내용에 대한 비판만이 아니라 다른 관점에서 지방을 새롭게 활성화할 수 있다고 관점이 주창되었다. 오카다 토모히로(岡田 知弘)교수, 오다기리 토쿠미(小田切 徳美)교수, 야마시타 유스케(山下 祐介)교수 등이 대표적인 학자들로 각 종 저작과 언론을 통해 지방소멸론과 대립되는 관점의 지론을 설파하였다(山下, 2014; 小田切, 2014; 岡田, 2014; 槇, 2016).

(1) 오카다 교수의 '지역 내 재투자력'

오카다(岡田, 2014) 교수는 지방소멸론은 도쿄집중이 최대로 이루어졌던 2005-10년의 동향을 바탕으로 삼고 있고, 2011년 이후의 새로운 경향을 보고 있지 못하고 있다고 의문을 표한다. 자치단체들이 적극적으로 추진하는 다양한 정주대책과 지역만들기의 노력을 무시하고 본다.

지방의 인구감소는 비정규직의 확대와 자치단체의 합병의 영향에 그 원인이 있다. 지방소멸론에서 제시하는 대책들은 종래 실패한 지역개발정책의 연장성에 있을 뿐이라고 평가한다.

지역일 발전하는 결정적인 요소는 지역 경제주체들의 다수를 점하는 중소기업, 농가, 협동조합, NPO, 자치단체가 매년 반복적으로 재투자를 실시하여, 일자리와 소득이 발생시키고 생활을 유지, 확대하는 것이다. 이러한 재투자의 규모, 개성적인 산업, 기업, 지역경관의 구축 등 양적이고 질적인 측면에서 어떻게 향상시킬 것인가가 요구되는데, 이러한 힘을 '지역내 재투자력'으로 부른다. '지역 내 재투자력'은 지역산업을 활성화시키고 주민생활을 영위시킨다. 결국은 지역경제의 자율성을 향상시켜 재정력을 강화시킬 수 있다. 지역의 생활, 자연환경의 재생산으로도 국토를 보전시킨다. 지역에서 이러한 '재투자력'을 양적/질적으로 어떻게 선순환 구조를 구축하는 것이 무엇보다 중요하다.

그는 주민자치와 단체자치가 결합된 지역만들기가 이러한 힘을 구축할 수 있다고 설명한다. 글로벌화된 세계 속에서 지역의 개성이 중요하며, 주민들이 다양한 학습과 논의를 통해 지역적 개성을 찾고 관계성에 기반한 지역만들기를 진행함으로써 지역의 자치능력을 향상시키고 진정한 지역만들기의 주체가 될 수 있다(주민자치). 또한 자치단체, 특히 기초자치단체는 주민생활을 책임지는 조직이자 지역 내 재투자력을 형성시키는 주체(단체자치)로서 지역자치조직(주민)들과 협력하는 역할을 수행한다. 양자의 결합적 노력이 지역내 재투자력을 향상시키나갈 것이다.

(2) 오다기리 교수의 '전원회귀론'

오다기리(小田切, 2014) 교수는 2010년도 이후 '전원회귀'라는 새로운 바람이 불기 시작하고 있다고 주장한다. 과소화가 시작되었다고 알려진 추고쿠의 산간지방(中国山地)등에서 점차 인구가 증가하는 등 도시주민의 농산촌에 관심이 새롭게 변화되고 있다. 이주자들의 농산촌은 따뜻하며 멋지다는 새로운 인식아래 ①20-30세가 많고, ②여성비율이 높아지고 있으며, ③직업은 연간 60만엔의 일을 5가지 지니는 다업화이며, ④지역활성화 협력대 등의 제도들을 적극적으로 활용하는 특징이 있다고 한다. 이러한 현상을 '전원회귀'로 명명한다.

농산촌은 지역민들의 애착이 강하면서도 그 토대는 약한 모순적인 통합체이다. 따라서 농산촌을 재생시키기 위해서는 주체, 장소, 지속성의 요건을 구축하는 전략이 전개되어야 한다. 먼저 주체형성은 지역에 대한 당사자의식을 갖추고 지역역사, 문화, 자연 등 독자적 가치관을 구축하는 지역만들기의 가장 중요한 요소이다. 둘째 장소의 형성으로 커뮤니티를 활성화하면서도 의료, 교육, 교통 등의 생활인프라의 정비도 필요하다. 셋째 지속성으로 지역산업을 육성하고 지역 내에서 순환되는 구조가 필요하다. 이러한 방식은 순환형 사회를 설계하려는 것으로, 대규모, 집중, 전문화, 원격화라는 규모의 경제가 아닌, 소규모, 분산, 복합화, 근린순환이 운영의 원리가 된다. 지방소멸론이 성장추구형 도시적 사회를 따르는 것이라면, 전원회귀는 탈성장형 도시농촌 공생적 사회를 목표로 한다.

구체적으로는 '전원회귀 1%전략'이 제시되기도 한다(槇, 2016:49). 지역 주민 1% 수준이 돌아오면 인구감소가 줄어들며, 이주민들이 집락 내에서 일하여 부가가치를 찾아 소득을 올린다는 것이다.

(3) 야마시타 교수의 '다양성의 공생'

야마시타(山下, 2014; 山下·金井, 2015) 교수는 지방소멸론에 대한 직접적인 비판서를 출간하면서 가장 활발히 지방소멸론을 공격하고 있다. 지방소멸론이 첫째 지방소멸론이 종래의 '한계집락'처럼 특정 지역이 버려져도 어쩔 수 없다는 분위기를 조성하는 '선택과 집중'의 논리를 정당화하고 있으며, 둘째 인구감소의 발생 원인을 분석하기 보다는 단순하게 일자리를 만들고 육아를 행정 지원하면 된다 식의 발상에 기초하고 있으며, 셋째 도쿄 집중을 막아야 한다고 하면서도 도쿄에 본부를 설치하는 등 중앙집권적 방식으로 운영되고 있다고 비판한다(山下, 2016:37-38).

그는 '다양성의 공생'을 대항 논리로 내세운다(山下, 2014). 기초자치단체간 합병으로 전국에는 이미 20만이 넘는 도시들이 각지에 존재한다. 전국 체인점이 여기저기에 위치하고 그 네트워크의 휘하에 지역업자들이 들어가는 등 '선택과 집중'을 별도로 하지 않아도 자본의 집적은 이미 이루어지고 있다. 즉 전면적인 총도시화는 도시농촌의 관계를 변화시키고 외부 자본은 지역 간의 가족, 일자리 등의 균형을 크게 붕괴시켜 왔다. 이것이 인구 감소의 원인이다. 마스다가 주장하는 지방중핵도시를 통한 인구의 유지는 오히려 그러한 균형을 더욱 허무는 일이다. 일본은 현재까지 집중화를 길을 걸어왔다. 큰 파탄에 이르기 전에 이런 불균형을 재조정하고 인구감소사회에 맞는 새로운 방법을 찾아야 한다.

'다양성의 공생'은 '선택과 집중'의 대체 이념이 될 수 있다. 다양한 것이 다양한 채, 서로 존재를 인정하면서 공생하는 길을 선택해야 한다. 선택과 집중은 국민의 의존을 배태한다. 의존하는 자를 모두 포섭할 수 없는 이상 선택과 집중은 의존해도 좋은 자와 의존시키지 않는 자의 차별을 낳고 배제를 가져온다. 하지만 '다양성의 공생'은 자립을 기조로 한다. 상호 지탱하며(상호의존) 다양한 것을 포섭하고자 한다. 집중이 아닌 분산과 회귀로, 지속력으로 대체되어야 한다. 지방에의 분산과 회귀를 추진하여 다양한 가치관이 공생하면서도 도시와 농촌, 중앙과 지방이 균형을 재구축하여 인구문제를 해소할 수 있을 것이다. 즉 그는 다양성의 공생을 기본으로 획일성을 배제하고 선택에는 다양성을, 집중에는 분산과 회귀가 대체하여, 성장을 전제로 한 경제지향이 아니라 지속과 순환을 목표로 하는 구조를 구축해야 한다고 주장한다.

IV. 지방창생 정책과 비판적 평가

1. 지방창생의 추진

1) 지방판 아베노믹스로서의 지방창생의 등장

(1) 지방창생본부의 설치

2012년 말에 출범한 제2차 아베정권은 금융, 재정, 성장전략을 축으로 하는 이른바 '아베노믹스'를 적극적으로 추진하여왔다. 아베노믹스는 엔저, 주가 상승을 전제로 한 수출확대와 대규모 제조업 중심의 경제정책으로 고도성장 시대의 정책유산으로 평가되었다(小川, 2016:18-19). 그동안 침체되었던 일본 경제가 반등하는 회복세를 일부 보이기도 했으나, 대기업과 일부 대도시만이 그 수혜를 누린다는 비판이 제기되었다(小田, 2017:39-41).

그 즈음 2014년 5월 마스다 리포트가 발표되었다. 보고서가 사회적으로 큰 반향을 일으키면서 아베정권은 2015년 통일지방선거를 대비한 대책마련에 들어갔다(川北, 2016:28). 아베총리는 마스다 리포터를 바탕으로 관저주도로 '지방판 아베노믹스' 전략을 수립하였다(6월 24일). 내각을 개편하면서 '지방창생담당대신'이라는 새로운 자리를 신설하고 본부장을 총리로 모든 각료가 참여하는 '마을, 사람, 일자리 창생본부'(まち・ひと・しごと創生本部, 이하 지방창생본부)를 설치하였다(9월 3일). 기존의 대기업, 수출, 대도시권 중심의 아베노믹스 정책에 '지방중시' 경향이 도입되었다(小田, 2017:46).⁵⁾

(2) 지방창생 정책의 체계화

일본정부는 2015년을 '지방창생 원년'으로 규정하고 각 종 제도와 정책들을 정비해 나갔다. 먼저 지방창생 정책을 추진하는 기본법으로 '마을, 사람, 일자리창생법'(まち・ひと・しごと創生法, 이하 지방창생법)을 제정하였고 지방재생법을 개정하였다(2014년 11월 28일). 지방창생본부는 장기적인 정책 방향을 제시한 '마을, 사람, 일자리 창생 장기비전'(まち・ひと・しごと創生長期ビジョン, 이하 지방창생 장기비전) 및 5개년의 목표, 기본방향, 사업이 포함된 국가의 지방창생종합전략(まち・ひと・しごと創生総合戦略, 2015-19년)을 수립하였다(14년 12월 27일). 전국의 자치단체들에게는 2015년 3월말까지 국가의 종합전략을 바탕으로 '지방인구 비전'과 '지방판 종합전략'을 수립하도록 요청하였다.⁶⁾

일본 정부는 2015년 6월 30일에 '지방창생 기본방침 2015'(まち・ひと・しごと創生基本方針

5) 아베노믹스 제3의 화살(성장전략)의 지방판으로서의 역할, 지방의 조직적 재정적인 집약/활성화(구체적으로는 효율, 통폐합, 기능의 집약화, 열심히 하는 지방에의 지원)으로서 역할

6) 내각부 지방창생추진실 작성 매뉴얼 '지방인구비전의 책정을 위한 가이드스'(2015년 1월)를 따르도록 하고 있다.

2015)을 확정하였다. 국가의 종합전략 속에 포함된 정책패키지를 발표하면서 신형교부금을 창설하였다(8월 4일). 아베노믹스 제2단계로 ‘일역총활약 사회’가 주창되었고 실현하는 긴급 사안으로 지방창생이 간주되었다(9월). 이후 일부 내용이 수정된 ‘지방창생 종합전략 2015 개정판’(まち・ひと・しごと創生総合戦略2015改訂版)이 공포되었다(12월 24일).

〈표 3〉 지방창생 정책의 전개

년도	주요 내용
2014	<ul style="list-style-type: none"> ●지방창생의 시작 ○ 국가의 종합전략 수립 -지방창생 선행교부금 1700억 엔
2015	<ul style="list-style-type: none"> ●지방의 체재정비 ○ 지방판 종합전략의 수립 -지방창생가속화교부금: 1000억 엔 -지방거점 강화세제
2016	<ul style="list-style-type: none"> ●지방창생의 본격 가동 ○ ‘로컬 아베노믹스’의 중점화 ○ 지방의 자주적 발의와 유연한 대응 지방창생추진교부금 1000억엔 지방창생거점 정비교부금 900억엔 기업판 고향납세
2017	<ul style="list-style-type: none"> ●지방창생의 새로운 전개 ○ 종합전략의 중간 연도 ○ 추진을 가속화하기 위해 지방창생의 새로운 사업 -지방창생에 도움되는 대학개혁 -지역자원을 활용한 일자리 만들기 -빈집점포, 유휴농지, 오래된 민가 등의 유휴자산의 활용 -정부관계기관의 지방이전 -중앙성청의 지방 사무소 - 지방에의 본사이전 촉진 - 지역경제 견인사업에의 투자 촉진

출처: 자료를 토대로 필자 구성

2016년도에는 ‘정부 관계기관 이전기본방침’을 결정했고(3월 22일), 지방창생추진교부금, 지방창생응원세제 등 지역재생법을 일부 개정했다(4월 14일). ‘지방창생 기본방침2016’(まち・ひと・しごと創生基本方針2016) (6월 2일)과 ‘지방창생 종합전략’이 2016개정판(まち・ひと・しごと創生総合戦略2016改訂版)으로 수정되었다(12월 22일). 종합전략 2016개정판의 기본목표와 정책패키지가 정부방침(‘지방창생 기본방침 2017’(まち・ひと・しごと創生基本方針2017)으로 정리되었다(2017년 6월).

2) 지방창생 정책의 주요 내용

인구 감소가 진행되고 소비와 경제력이 저하되면서 일본 사회 자체를 유지하는데 큰 불안을 느끼게 되었다. 이를 극복하고자 인구감소 대책과 지역의 마을, 사람, 일자리를 활성화하는 대책을 통합적으로 전개하는 방식으로 지방창생이 추진되고 있다. 특히 지방창생법에 ‘인구감소의 중지’ ‘도쿄권 집중의 시정’이 처음 명기되는 등 그 어느 시기보다 위기감이 강하게 나타나고 있다(溝口, 2015:39-40).

지방창생 정책은 크게 국가와 지방의 역할을 나누고 있다. 중앙에서는 장기비전과 종합전략을, 지방에서는 지역의 지방인구비전과 지방관 종합전략을 제시하도록 하고 있다.

먼저 중앙차원의 역할이다. 장기비전에서는 인구감소시대가 도래했다는 기본 인식하에 2060년에 1억 정도의 인구를 확보한다는 방향에서, 도쿄 집중을 해소하고 젊은 세대의 취업, 결혼, 육아를 지원하며, 지역별 과제를 해결하고자 한다. 종합전략에서는 2015년을 시작으로 5개년 간의 정책목표와 시책의 기본방향, 사업을 제시한다. 시책의 기본 목표로, 첫째 2020년까지 5년간 30만 명의 안정적인 청년고용을 지방에서 창출하며, 둘째 2020년까지 연간 10만 명의 수도권 전입초과 현상을 바로 잡아 새로운 인적 흐름을 형성한다. 셋째 젊은 세대가 안심하고 결혼, 출산, 육아를 할 수 있도록 하며, 넷째 개성적인 지역을 만들고자 다양한 ‘작은 거점’을 정비하고 지역 간 연계를 추진한다. 이러한 4가지 기본목표 별로 세부적인 정책프로그램과 중요업적 평가지표(KPI)가 제시되었다. 여기에 기본목표들을 보완하는 국가전략특구, 사회보장제도, 세제, 지방재정 등의 새로운 정책방향들도 포함되었다.

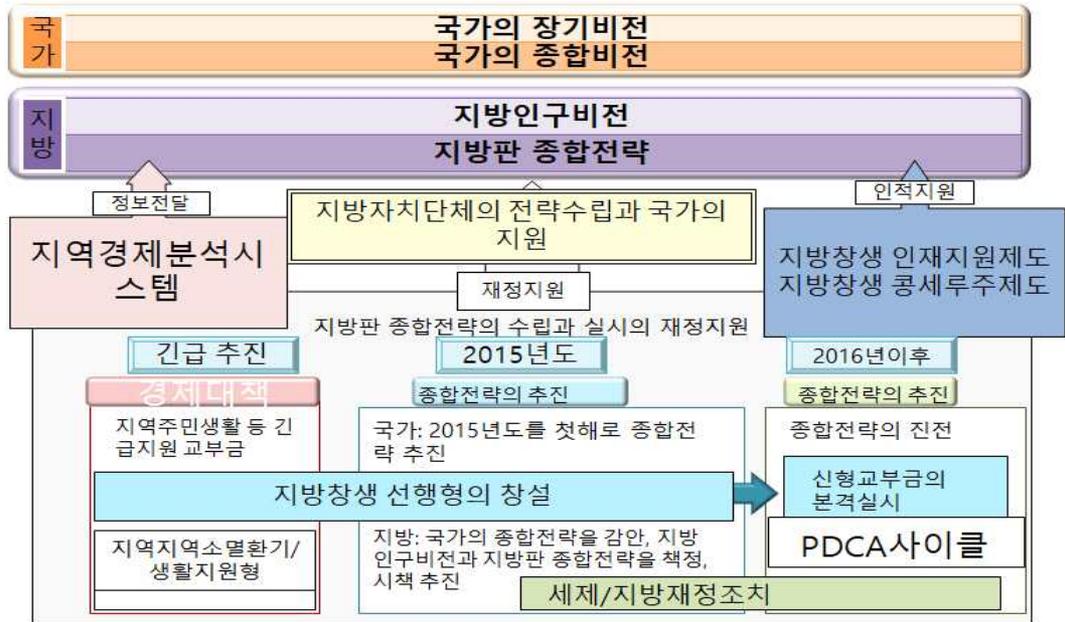
둘째 지방차원의 정책이다. 각 자치단체들은 지방인구비전에서는 각 지역별 인구동향과 장래 인구추계를 분석하고 중장기 전망을 제시하도록 하였다. 국가의 종합전략을 토대로 2015-19년의 5년 간 지방의 정책적 목표가 담긴 지방관 종합전략을 수립하였다. 기본적으로 국가가 지방창생의 큰 방향을 설정하고 정책프로그램의 유형을 설계하면, 지방이 세부적인 추진 시책을 수립한다. 정부는 지방인구비전과 지방관 종합전략을 수립하는데 필요한 작성의 가이드라인을 제공하였다.⁷⁾ 또한 정보, 재정, 인력을 지원한다. 국가는 ‘지역경제분석시스템(Regional Economy Society Analyzing System: RESAS)’을 정비하였다⁸⁾. 각 지역이 산업, 인구, 사회인프라에 필요한 데이터 분석을 실시하고 지역과제를 추출하거나 대처할 수 있도록 지원하는 시스템이다. 산업구조, 지역경제순환, 기업활동, 관광, 마을만들기, 고용/의료복지, 지방재

7) 작성의 주요 포인트로 ① 모든 자치단체들은 2015년 중에 지방인구비전과 지방관종합전략을 수립하는데 노력한다 ② ‘지역경제분석시스템’을 활용하여 지역특성을 파악한 효과적인 정책을 입안한다 ③ 명확한 목표와 KPI(중요업적평가지표)를 설정하고 PDCA사이클에 의한 효과를 검증 개선한다. ④ 지방자치단체를 포함하여 산업계, 지방자치단체와 국가기관, 대학, 금융기관, 노동단체, 언론, 여성, 청년, 고령자 등 모든 계층과 협력, 참가를 촉진한다. ⑤ 지방의회도 수립과 검증에 적극적으로 관여한다. ⑥ 각 지역에서 자율적인 추진과 지역 간 연계를 추진한다.

8) <https://resas.go.jp/#/13/13101>

정으로 분류하여 데이터를 파악할 수 있게 한다. '지방창생 선행형' 재정지원제도를 창설하여 지방관 종합전략이 조기에 수립되고 실시되도록 하였고, 신형교부금 제도도 도입되었다. '지방창생인재지원제도'와 '지방창생 안내제도(콩세르주)'를 통해 인력을 지원한다. 전자는 소규모 기초자치단체에 국가공무원을 단체장의 보좌역으로 파견하는 것이며 후자는 기초자치단체가 희망하면, 해당 지역에 애착이나 관심을 가진 국가공무원을 상담창구로 선임하는 것이다.

〈그림 5〉 지방창생 정책의 추진방식



출처: まち・ひと・しごと創生本部, 2014

2. 지방창생 정책의 비판적 평가

1) 자기 반성적 출발

일본 정부는 지방창생의 정책적 효과를 거두고자 자기 반성에서 부터 시작하였다. 과거에도 지방의 인구 유출과 출산율 저하 문제를 해결하고자 하였으나 별다른 성과를 거두지 못하였다. 원인을 다음과 같이 진단하고 있다(まち・ひと・しごと創生本部, 2014b:4).

첫째 종적 구조(縦割り)로 정책을 추진하였다. 정부 조직들 간에 각 종 유사한 사업들이 중복되어 있다. 윈스톱 창구를 설치하는 등 통합적 방식으로 종적구조의 폐해를 줄여야 관할방식에서 오는 비효율성을 배제할 수 있을 것이다(木村・多田・寺林, 2015:30-31). 둘째 지역특성을 고려하지 않았다. 보조금정책은 지역의 주체성보다는 특정 정책의 관점에서 실시되었다. 종래의 공모형 사업도 거의 유사한 것이 다수였다. 셋째 정책의 효과를 검증하지 않았다. 객관적이고

구체적인 데이터에 기초하여 정책의 타당성을 검증하지 않았다. 퍼주기식 정책을 실시한다는 비판이 많았다. 넷째 지역에 침투하지 않은 사업이 피상적으로 실시되었다. 임시적으로 일회성 사업을 배제하도록 한다. 다섯째 단기적 성과를 요구하였다. 사업자체가 단 년도로 추진되면서 짧은 시간 내에 결과가 나지 않으면 반복적으로 변경하거나 폐지하여 왔다. 따라서 중장기적인 방향이 결여되었고, 전문 인재를 육성하기도 어려웠다.

이러한 반성 하에 지방창생 정책이 유효한 성과를 낼 수 있도록 새로운 원칙(이시바 5원칙)을 규정하였고⁹⁾, 기존의 정책 방식을 변경하고자 하였다.

2) 비판적 평가

(1) 새롭지 않은 정책 내용

1960년대 이후 각 종 고도경제성장의 폐해와 불균형이 노정되기 시작했다. 전체적으로 인구와 경제가 성장하였지만, 확장된 곳은 3대도시권, 지방의 현청소재지 그리고 중핵 도시였다. 반면 농산촌의 인구는 지속적으로 감소하면서 지역 간 인구밀도, 노동, 자본, 기술의 격차가 확대되었다. 그동안 균형적인 국토개발을 목적으로 지역활성화 정책이 추진되어 왔는데, 사회발전 양상에 따라 지금까지 6차례가 시도되어 왔다(森, 2017).

‘지방창생’에서는 지방의 인구감소와 도쿄일극집중을 핵심 문제로 파악하고 있다. 지금까지 지속적이고 반복적으로 다루어진 문제였다(木村·多田·寺林, 2015:28-29). 지방의 인구과소 대책은 1970년 과소지역대책긴급조치법부터 시작되었다.¹⁰⁾ 도쿄일극 집중’ 역시 마찬가지인데, 특히 제4차 전국종합개발계획(第四次全国総合開発計画, ‘四全総’)에서 그 폐해를 본격적으로 다루었다.

지금까지의 국토계획들은 지역소멸론이 제시하는 ‘선택과 집중’의 방식으로 추진되어 왔다. 거점개발과 공장분산(제1차), 대규모 프로젝트(제2차), 정주권 구상(제3차), 교류네트워크 구상(제4차), 다축형 국토구조 형성(제5차에 해당)등 전국 특정 지역을 지정하고 집중 발전시키며 서로 연계하는 방식이었다. ‘다극분산형 국토’는 다수의 특색있는 기능을 지닌 지점(극, 極)을 구성하여 일정한 규모가 집적된 지역발전의 중심도시를 생성하는 것이다. ‘다축형 국토구조’는 태평양지역만이 아니라 북동권, 서일본권, 동해권 등 새로운 범위를 확대하여 균형발전을 이루자는 것이다. 국토축(国土軸)이란 기후와 풍토, 지리적인 특성으로 공통점을 지닌 지역과 폭넓은 권역을 말한다. 이러한 다양한 조치에도 불구하고 지방인구의 감소와 도쿄권의 집중이라는

⁹⁾ 첫째 자립성= 외부인재의 활용 등 지방자립을 지원하는 시책, 둘째 장애성=지방이 주체가 되어 전망있는 시책, 셋째 지역성=객관적 데이터에 따라 지역별 실정을 바탕으로 한 시책, 넷째 직접성=사람과 일 자리의 변화, 창출에 직접적인 효과가 있는 시책, 다섯째 결과중시=성과가 구체적으로 상정되고 검증되는 시책

¹⁰⁾ 1980년 과소지역진흥특별조치법, 1990년 과소지역활성화특별조치법, 2000년의 과소지역자립촉진특별조치법 등

흐름을 막지 못하였다.

〈표 4〉 일본 국토계획의 경과

계획	개요	관련 법제
1962년제1차 전국종합개발계획(全国総合開発計画, '一全総')	배경: 고도경제성장에서의 이행, 과대도시문제, 소득배분계획 목표: 지역 간의 균형있는 발전 방법: 거점개발구상과 공장 분산 과제: 태평양벨트 중심으로 공업집적이 추진, 거점개발은 진전되지 못함	1959년 공장제한법 1961년 후진지역공공사업특례법, 저개발지역공업개발촉진법 1962년 신산업도시건설촉진법 1967년 공해대책기본법
1969년제2차 전국종합개발계획(新全国総合開発計画, '新全総'/'二全総')	배경: 고도경제성장, 대도시집중 목표: 풍요로운 환경의 창조 방법: 대규모 프로젝트 구상 과제: 다수의 대규모프로젝트 개발이 좌절, 공장재배치계획의 지연	1970년 과소지역대책기금조치법 1971년 농촌지역공업도입촉진법 1972년 공장재배치법 1974년 電源3법
1977년제3차 전국종합개발계획(第三次全国総合開発計画, '三全総')	배경: 안정경제성장, 지방분산, 환경/자원문제 목표: 인간거주의 종합적 환경의 정비 방법: 정주구상, 지역특성을 살린 분산화, 공장재배치와 테크로폴리스 지역 지정 과제: 지역산업정책의 불충분	1977년 제1차 공장재배치계획 1983년 테크노폴리스법
1988년 제4차 전국종합개발계획(第四次全国総合開発計画, '四全総')	배경: 도쿄일극집중, 산업구조의 변화, 국제화 목표: 다극분산형 국토의 구축 방법: 교류네트워크의 구상, 서비스기능의 분산화, 지방에서의 관광산업 진흥 과제: 애매한 다극분산, 다수의 리조트 개발 좌절	1988년 다극분산형 국토형성촉진법, 두뇌입지법 1989년 리조트법 1992년 지역거점도시법 1997년 지역산업집적활성화임시조치법
1998년 21세기 국토의 그랜드디자인(21世紀の国土のグランドデザイン)	배경: 지구시대, 인구감소/고령화, 고도정보화 목표: 다축형 국토구조 형성의 기초구축 방법: 참가와 연계, 다자연거주지역의 창조, 대도시리노베이션, 지역연계축의 전개, 광역국제교류권의 형성 과제: 지방과 민간의 자주성의 격차	1998년 마을만들기 관련 3법 1999년 지방분권일괄법, 신사업창출촉진법 2002년 구조개혁특구법 2005년 지역재생법
2008년 국토형성계획	배경: 성숙형사회, 국가와 지방의 협동, 경제사회정세의 대전환 목표: 새로운 공에 의한 지역만들기, 국토의 관리/승계 재해대응, 동아시아 연계, 지속가능한 지역의 형성 방법: 연계와 협동, 전국계획 및 광역지방계획의 책정	(2005년 국토형성법) 2013년 국토강인화기본법 2014년 마을, 사람, 일자리 창생법 2014년 개정 지방자치법, 개정 지역재생법

출처: 木村·多田·寺林, 2015: 29

지방창생본부는 각 자치단체에 종합전략을 작성하도록 요청하였는데, '연계중구도시권(連携中枢都市圏)'과 '정주자립권'을 구상하고 있다. '연계중구도시'는 정령지정도시나 중핵시, 주간 인구가 야간인구보다 그 비율이 같거나 높을 때, 3대도시권 외에 소재하는 것이 성립의 요건이 된다. '연계중구도시권'은 연계중구도시를 중심도시로 하여 사회경제적인 통합성을 지닌 근린 자치단체들이 연계협약을 체결하여 구성된 권역이다. 예를 들어 이시가와 현에서는 가나자와

시를 중심으로 6곳의 자치단체들¹¹⁾이 상호 연계하여 연계중구도시권(‘이시가와중양도시권 비전’)을 형성하고 있다. 기초자치단체들이 상호 연계하여 콤팩트 및 네트워크를 구축하면, 일정 권역에 인구가 확보되고 활력있는 거점이 형성될 수 있다. 권역 전체의 경제성장을 견인하고 도시기능이 집적되며, 생활 관련 서비스를 향상시킬 수 있다. 전국의 30권역을 목표로 23권역이 형성되었다(2017년 5월).

과연 특정 권역에서 중심도시가 콤팩트화되고 도시들 간에 네트워크가 이루어지면 의도한 성과를 산출할 수 있을까? 오히려 연계중구도시권 내 중심도시로 인구집중이 우려된다. 중심도시가 콤팩트화되면 권역의 주변에서 중심도시로 일방 통행으로 흐르면서 더욱 집중화될 수 있다. 교토부지사이자 전국지사회장인 야마다는 보다 근본적인 문제는 제기한다. 도시기능의 콤팩트화는 미니도쿄를 만들자는 발상이며 대도시의 아류만을 만들면서 결국, 지방과 전원에 주저하는 가치관을 사라지게 한다고 비판한다. 콤팩트화는 지방으로의 가치관이나 구조를 전환시키는 것이 아니라 오히려 도쿄를 정점으로 한 새로운 계급을 만들 위험요소가 지니고 있다. 무엇보다 중요한 것은 해당 지역의 주민들 간에 상호 신뢰를 형성하고 일체감을 양성하도록 하는 것이다(第31次地方制度調査会, 2016).

(2) 여전히 지속되는 중앙 주도적 추진

일본 정부는 기존의 정책추진방식이 유효한 성과를 거두는데 적합하지 못했다고 반성하면서 새로운 방식으로 변화할 것임을 시사하였다. 또한 1990년대 중반부터 지방분권 개혁이 추진되면서 분권적 거버넌스의 재정립도 모색되고 있었다. 그렇다면 과연 지방창생 정책이 기존과는 차별화된 방식으로 추진되고 있는 것인가?

기본적으로는 지역 스스로가 지역 수요에 맞는 프로그램을 구성하도록 하고 있다.¹²⁾ 대다수의 지방자치단체들은 지방관 종합전략을 수립하면서 지역관계자들을 광범위하게 참여시켰다. 주민들의 의사를 청취하였다. 주민대표가 전략추진 조직에 참여하고 수요조사를 실시하기도 한다. 특히 젊은 층의 인식을 중점적으로 파악하였다. 또한 지역 기업, 행정기관, 교육기관만이 아니라 지역 노동단체와 언론들로부터도 견해를 물었다. 지방의원이 추진조직에 참여하기도 하고 전략을 심의하기도 하였다. 한편 국가는 정보, 재정, 인력 등을 지원하는 보충성의 원리도 제도화시키고 있다. 지방이 필요한 데이터를 쉽고 자유롭게 접근할 수 있도록 ‘지역경제분석시스템’을 홈페이지로 구축하였다. 신형교부금을 지원하거나 선행형을 창설하여 활용할 수 있도록 창설하였다. 또한 인재지원제도나 콩세루주제도를 통해 지방이 필요한 인력들을 지원한다.

하지만 여전히 중앙주도적인 방식이 정착되어 있어 제한적인 지역 주도성이 작동하고 있다고 볼 수 있다(山崎, 2017:381). 먼저, 국가가 정책의 범위를 설정하였다. 정부는 지역소멸론의

11) 金沢市、白山市、かほく市、野々市市、津幡町、内灘町

12) 지방인구비전 및 지방관 종합전략의 수립상황(2016년 4월 19일)

관점에서 지방에 해당하는 지방창생 전략을 구성하였고, 지방창생법을 통해 지방판 종합전략을 작성하도록 지방에게 이른바 '노력의무'를 부과하였다. 2014년 12월에 지방창생의 큰 틀이 만들어졌는데 2015년도 내에 국가의 종합전략을 토대로 작성하도록 하였다. 시간적 여유가 결여되었음에도 불구하고 모든 광역자치단체와 1737곳의 기초자치단체(전체의 99.8%)가 2015년에 종합전략의 작성을 완료하였다. '노력의무'라고 하지만, 사실상 '수립의무'라고 보인다. 자치단체들에게도 그만큼 급선무인 과제일 수 있으나, 한편으로는 작성하지 않으면 여러 차원에서 국가로부터 불이익을 받을 수 있거나 압력을 느끼고 있는 것으로 보인다.

둘째 보조금과의 연계이다. 2016년도에 신형교부금이 창설되었는데, 종합전략의 규모나 대상범위에 차이를 매겨 지방에 교부금을 배분한다. 수치 목표를 기준으로 효과를 검증하여 사업을 수정하도록 하고 교부금의 수준을 변경한다. 평가를 통한 보조금의 조정은 지방의 보조금 의존을 심화시킬 수 있다. 국가의 의도에 맞추어 지방의 의사를 조절할 수 있다. 지방이 고유과제를 도출하고 자발적으로 추진하기보다는, 국가의 정책적 틀과 보조금에 이를 맞추게 되는 것이다(中村, 2015:46). 또한 보조금과의 연계는 자치단체들 간의 경쟁을 조장한다. 제한된 재원을 누가 차지하는가? 지역 활성화를 한다는 것은 지역의 특색을 부각하고 강화시키는 내적 치유 작업이다. 경쟁으로 예산을 획득하는 방식이 과연 지역을 자립시킬 수 있는가?

(3) 지표 중심의 단기적 평가

지방창생 정책은 객관적이고 성과 지향적 목표를 설정하여 체계적인 방식으로 진행하며 그 효과를 검증하고자 한다.

먼저 객관적인 자료를 바탕으로 종합전략을 작성하도록 한다. 종합전략은 인구 현황과 장래의 전망을 활용하여 구축한다. 개관적인 자료수집에 해당하는 것이 국가는 장기비전, 지방은 지방인구비전이다. 둘째 종합전략에는 기본목표 별로 하위의 사업들이 제시되고 수치목표(KPI)가 설정된다. 5개년 계획을 구성하여 직접성과 결과중시라는 관점에서 사업 실시와 평가의 과정을 거친다. 예를 들어 '지방에의 새로운 사람의 흐름을 만든다'는 두 번째 기본목표 아래 지방이주 정책을 추진한다. 여기에 연간 이주 알선 건수를 1만 1천, 지역대학 진학률 평균 36% 등을 수치목표로 정하였다. 셋째 PDCA 사이클을 작동시킨다¹³⁾. 특히 결과를 분석하고 이를 새로운 종합전략에 환류하여 수정한다. 이 부분들이 종래의 방식과는 다르다는 점을 명확히 하고 있다(창생법 제8조).

하지만 이러한 방식에 대한 우려와 비판의 목소리도 존재한다. 먼저 5개년 단위의 단기적 성과지표를 중심으로 평가되고 있다. 알선 건수나 활동조직 수, 시장 규모 수, 고용자 수 등 수치위주의 평가가 주류가 되면서 수치달성만이 목표가 되는 경향도 있다. 세부적 시책에 주목

13) Plan은 수치목표, 객관적 지표가 설정된 계획이다. Do는 종합전략 하에 사업을 실시한다. Check는 각 중 지표 달성도를 통해 성과를 객관적으로 검증한다. Action은 검증결과를 바탕으로 시책을 수정하는 동시에 필요에 따라 지방판 종합전략을 개정한다.

하면 지방창생이 궁극적으로 목표로 한 지역의 미래와 활성화가 보이지 않게 된다. 둘째 수치 지표(KPI) 자체의 유효성을 정기적으로 검증해야 한다는 것이다. 지표의 성과가 낮거나 부적합한 것은 과감히 변경하거나 제외시켜야 하는데 경로 의존의 경향에서 탈피할 수 있겠냐는 것이다. 셋째 누가 어떻게 지방창생 정책을 검증하느냐이다. 행위자 스스로 자가 평가를 하는 것도 중요하지만, 외부 관계자들이 독립된 방식으로 중장기적인 목표와 연계하면서 현재의 진척 상황을 평가하는 것도 중요하다.

V. 결론을 대신하여

지금까지 지방소멸론의 등장과 지방창생 정책을 둘러싼 논쟁과 비판을 살펴보았다. 일본 사례를 통해 저출산 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있고 조만간 인구감소 시대에 진입할 것이 예상되는 우리나라에 어떠한 함의가 있는지를 살펴보면서 마무리 짓고자 한다.

첫째 지역을 활성화하는 논리적 관점을 어떻게 확립할 것인가? 의 문제이다. 지방소멸론은 인구의 감소와 대도시로의 집중이 더 이상 지방에 맡겨서는 안 되는 국가적 난제이므로, 국가적 차원에서 시급하게 다루어야 한다고 주장한다. 제한된 자원을 효율적으로 활용하기 위하여 지역을 불균형적으로 선택하고 집적화시켜 네트워킹한다면 쇠퇴하는 지역의 일부라도 살려낼 수 있다고 본다. 반면 지역 내 재 투자력, 전원회귀론 등에서 지방을 재생시킬 수 있는 것은 결국 지방 스스로 자체적인 상생구조를 확립하는 것에 좌우된다고 본다. 기본적으로 지방이 자각하고 그 필요성을 깨달아야 하며 국가는 이러한 지방의 노력을 지원해야 한다는 논리이다.

기본적으로 지방의 문제를 어느 수준에서 바라보느냐와 관계가 깊다. 국가라는 거시적 차원인가 아니면 지방의 미시적 차원인가, 지역 문제를 어느 지점에서 어느 시선으로 이해하는가의 문제이다. 지금까지 국가 차원에서 국가 주도적인 선택과 배분에 따라 단기간에 성장을 이루어 왔다. 지방소멸론은 이러한 방식의 재등장이며 발전국가 패러다임의 연장선으로 보인다. 저출산·고령화에 따른 초성숙사회의 등장은 사회경제적 구조가 근본적으로 변화한다는 것을 의미한다. 전제조건에 맞는 새로운 패러다임이 요구된다. 지방의 문제는 지방이 문제해결자로서 주도적으로 해결해 나가야 한다. 국가 주도는 일시적인 해법은 될 수 있지만 중장기적이고 근본적인 대안은 되지 못한다. 적어도 지금까지 시도적 국가 주도적 선택과 집중의 정책들은 성과가 미미한 것으로 나타났다. 지방소멸론의 주장과는 달리, 시간적 공간적 범위에서 파레토적 자원배분의 수준과 지역활성화에 대한 정의는 달라 질 수 있다. 따라서 지역 활성화 대책은 국가가 아닌 지역을 단위로 지역의 긍정적인 에너지를 생성시키는 관점에서 일련의 정책들이 형성되어야 한다. 우리나라 역시 어떠한 지역 활성화의 논리를 가지고 중장기적으로 추진해 나갈 것인가? 사회적 논쟁과 합의의 과정이 선행되어야 할 것이다.

둘째 지역활성화 정책을 추진할 때 국가와 지방간의 역할 분담을 어떻게 할 것인가?의 문제이다. 분권개혁이 이루어지면서 중앙과 지방간의 새로운 협력적 거버넌스가 설정되어야 한다. 지방에 자율성을 부과하고 책임성을 가지는 방향 속에서 자치입법권, 자치재정권, 자치행정권 등 자치권의 범위를 구체적으로 어떻게 제시하고, 실행해야 하느냐의 여부이다. 지방창생은 국가가 의도를 지니고 시작한 국가사업의 성격을 지닌다. 하지만 기존방식의 반성, 지역 사업의 특성, 분권개혁의 성과 등이 모태가 되어 새로운 정부간 관계 속에서 지방창생 정책이 실행되어야 한다. 국가와 지방이 각자의 수준에서 종합전략을 수립하고 상호 연계하여 실천한다. 특히 대학, 행정, 산업, 금융, 노동, 언론 등 다양한 지역 구성원들의 의견을 폭넓게 청취하고 집약 시키도록 한 것도 지방 스스로의 의사에 기반한 동기부여를 설정하려는 노력으로 이해된다. 하지만 여전히 중앙주도적인 한계성도 나타나고 있다. 지역과 충분히 소통하여 종합전략을 구성 하라고 하면서도 국가는 작성 기간을 임의적이고 편의적으로 설정하였다. 지역 활성화는 타 지역과의 경쟁이라기보다는 지역 내부에서 무언가를 축적해 나가는 작업으로 절대평가적인 방식이 필요하다. 그럼에도 상대 비교적인 수치와 연결하여 보조금을 둘러싼 상호 경쟁으로 유도하고 있다. 3할 자치시대의 방식이 여전히 활용되고 있다. 일본은 분권시대로 나아가면서 새로운 거버넌스를 구축하고 있는 이행기에 놓여 있다.

문재인 정부는 분권개혁을 주요 국정의제로 선정하여 추진하고 있다. 우리나라는 일본보다도 더욱 강한 중앙집권성을 띠고 있다고 평가된다. 권한과 재원만이 아니라 정책의 추진 체계와 방식에서도 나타나고 있다. 지역 활성화는 단순히 국가 주도로 재원과 정책을 집중적으로 투자함으로써 효과를 거둘 수 있는 것이 아니다. 권한과 재원의 집권에서 분권으로, 정책추진의 수직적 상하관계에서 수평적 협력관계로 변화해야 지역 정책적 성과를 획득할 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 하동현. (2017a). 일본의 중앙지방관계의 현황과 개혁방향. “한국지방자치학회 동계대회 논문집”. 한국지방자치학회.
- 하동현. (2017b). 일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로. “국정관리연구” 12(3): 197-226. 성균관대학교 국정관리대학원.
- 市川 喜崇. (2012). 「日本の中央—地方関係: 現代型集権体制の起源と福祉国家」, 法律文化社.
- 伊地知 恭右. (2017). 地方消滅・地方創生論における思想を探る. 「実践政策学」, 3(1): 91 -104.
- 小田 清. (2017). 地方創生政策と地方消滅論の諸問題:北海道における地域戦略の検討から. 「開発論集」, 99: 33-56. 北海学園大学開発研究所.

- 小田切 徳美. (2014). 「農山村は消滅しない」, 岩波書店.
- 岡田 知弘. (2014). 「自治体消滅」論を超えて, 自治体研究社.
- 川北 泰伸. (2016). 地方創生における自治体の現状と政策実施. 「同志社政策科学研究」, 27-43. 同志社大学政策学会.
- 小川 長. (2016). 地方活性化と地方創生. 「尾道市立大学経済情報論集」, 16(2): 17-37. 尾道市立大学経済情報学部.
- 多田 忠義. (2015). 地方創生を理論から検討する—企業立地・人口の一極集中に注目して—. 「農中総研調査と情報」, 49: 14-15. 農林中金総合研究所.
- 金井 利之. (2007). 「自治制度」. 東京大学出版会.
- 木村 俊文・多田 忠義・寺林 暁良. (2015). 地方創生の検討課題. 「金融市場」, 7月号: 26-33. 農林中金総合研究所.
- 木村 俊文. (2015). 地方創生政策の基本方針2015が閣議決定. 「金融市場」, 8月号: 20-21. 農林中金総合研究所.
- 木村 俊文. (2016). 地方創生総合戦略 2015 改訂版と新型交付金の概要. 「金融市場」 3월호: 34-35. 農林中金総合研究所.
- 北山 俊哉. (2015). 能力ある地方政府による総合行政体制 (森脇俊雅教授 退任記念論集). 「法と政治」, 66(1): 59-89.
- 時事通信社. (2015). 「全論点 人口急減と自治体消滅」, 時事通信社.
- 神野 直彦. (2002). 「財政学」, 有斐閣.
- 増田 寛也. (2014). 「地方消滅—東京一極集中が招く人口急減 (中公新書)」, 中央公論新社.
- 増田 寛也. (2015). 極点社会を回避するために東京一極集中と人口減少問題を考える. 「日本不動産学会誌」, 29(2): 28-35.
- まち・ひと・しごと創生本部. (2014a). 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」.
- まち・ひと・しごと創生本部. (2014b). 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」.
- まち・ひと・しごと創生本部. (2016). 「まち・ひと・しごと創生総合戦略2016 改訂版」.
- まち・ひと・しごと創生本部. (2017). 「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」.
- 溝口 洋. (2015). まちひとしごと創生の経過と今後の展開. 「市町村アカデミー」, 113: 38- 43.
- 村松 岐夫. (1988). 「地方自治」, 東京大学出版会.
- 森 寛史. (2017). 戦後地域政策の中の地方消滅論. 「宇都宮共和大学論叢」, 18: 75-98. 宇都宮共和大学.
- 地方分権改革有識者会議. (2014). 「個性を活かし自立した地方をつくる~地方分権改革の総括と展望~」.
- 槇 満信. (2016). 「地方消滅論をめぐる考察」『鹿児島経済論集』Vol. 56(1-4): 37-61. 鹿児島国際大学経済学部学会.

- 山下 祐介. (2016). 「地方創生言説・政策の構造と展開 社会分析の可能性」『都市社会研究』Vol. 20: 35-57.
- 山下 祐介・金井 利之. (2015). 「地方創生の正体: なぜ地域政策は失敗するのか (ちくま新書)」, 筑摩書房.
- 山崎 朗. (2017). 地方創生の政策法と政策手法. 「経済学論纂」, 57(3/4): 375-395. 中央大学経済学研究会.
- 中村祐司. (2015). 地方創生をめぐる総合戦略と地方自治体一國策から自治への轉換は可能か-. 「宇都宮大学国際学部研究論集」, 40: 43-48. 宇都宮大学.
- 西尾 勝. (2007). 「地方分権改革」, 東京大学出版会.
- 太田 達之助. (2016). 地方創生をいかに成功させるか. 「コンサルティング重点テーマレポート」, 大和総研.
https://www.dir.co.jp/consulting/theme_rpt/public_rpt/local-rev/20160325_010758.html
- 市川 拓也. (2016). 地方版総合戦略は地方の持続可能性を高めるのか. 「コンサルティング重点テーマレポート」, 大和総研.
https://www.dir.co.jp/research/report/esg/esg-report/20160719_011082.html
- 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22(2010)~52(2040)年」.
- 国立社会保障・人口問題研究所. (2017). 「日本の将来推計人口推計結果報告書(2017年7月刊行)」.
http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_ReportALL.pdf
- 수상관저 홈페이지まち・ひと・しごと創生.
https://www.kantei.go.jp/jp/headline/chihou_sousei/
- 내각관방, 내각부 종합사이트.
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>

접수일(2017년 12월 01일)

수정일(2017년 12월 14일)

게재확정일(2017년 12월 18일)