

일본 지방창생(地方創生) 정책의 탈지방적 성격*

이정환 | 서울대학교 정치외교학부 조교수

아베 신조(安倍晋三) 정권의 지방정책은 지방창생(地方創生) 정책으로 대표된다. 지방창생 정책은 인구감소에 대한 대응책에 중점을 두고 있다는 점에서 지난 20여 년 동안 일본의 지방정책에서도 도입되었던 시책들과 차별화된다. 지방창생 정책은 기존에 분권화와 재정건전의 양대 정책노선에서 논의가 이루어져 왔던 일본의 지방정책 패러다임에서 벗어나 있다. 지방창생 정책이 일본에서 기존의 지방정책 논의들을 벗어날 수 있었던 것은 아베 정권이 인구문제에 대한 대응을 위한 국가개조 전략 속에서 지방창생 정책을 위치시키고 있기 때문이다. 집권 초 양적완화를 통한 경기회복에 집중했던 아베 정권은 2014년부터 보다 장기적인 일본사회의 과제에 대한 대응책을 고민하였으며 그 결과로 일본재흥전략을 추진하고 있다. 지방창생 정책은 일본재흥전략의 하위 프로그램의 위상을 지니며 인구감소의 사회구조적 문제에 대응하기 위해 지방에서 필요한 시책들을 종합해 놓은 성격을 지닌다. 역설적이게도 지방창생 정책은 지방중심적이 아니라는 점에서 의의가 있다.

주제어: 지방창생, 아베 신조, 일본 지방정책, 일본재흥전략

* 본 논문은 2017년 현대일본학회에서 아시아연구기금의 지원을 받아 수행한 공동연구 “아베 시대 일본의 국가전략”의 일환으로 작성되었다.

I. 서론

2012년 이래 장기 지속되고 있는 아베 신조(安倍晋三) 정권의 지방정책은 지방창생(地方創生) 정책으로 대표된다. 2014년 하반기에 지방창생 정책과 관련된 법안 성립과 조직 구성을 속도감 있게 마무리 지은 아베 정권은 2015년부터 지방창생 정책을 본격적으로 추진해 왔다. 2014년 총리 시정연설에서 ‘지방의 가능성을 개화하는’ 시책으로 표현된 지방정책은 2015년 이래로 2018년도 시정연설까지 지방창생의 개념 속에 서술되고 있다.¹ 본 연구는 지방창생이라는 새로운 슬로건 하에서 전개되고 있는 아베 정권의 지방정책이 이전 정권의 지방정책과 비교해서 어떠한 차별성을 지니고 있는지를 살펴보고자 한다.

본 연구는 아베 정권 하 일본의 중앙정부가 내놓은 지방창생 정책의 내용과 예산편성을 분석하여서 이전 정권의 지방정책과의 비교를 시도한다. 이는 본 연구가 각 지방단위에서 지방창생 정책의 세부 프로그램들의 성과에 대한 분석까지는 포괄하고 있지 못한 한계가 있음을 의미한다. 본 연구가 지향하는 바는 중앙정부의 기본적 정책 설계 속에서 지방창생 정책의 성격을 파악하고자 하는 것이다.²

일본정부는 지난 20여 년간 기존의 지방정책 노선에서 벗어나고자 하는

-
1. “第百八十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説”(http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20140124siseihousin.html, 최종접속일: 2018년 3월 16일); “第百八十九回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説”(http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement2/20150212siseihousin.html, 최종접속일: 2018년 3월 16일); “第百九十回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説”(http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement2/20160122siseihousin.html, 최종접속일: 2018년 3월 16일); “第百九十三回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説”(http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement2/20170120siseihousin.html; 최종접속일: 2018년 3월 16일); “第百九十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説”(http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20180122siseihousin.html; 최종접속일: 2018년 3월 16일)
 2. 한국에서 지방창생 정책에 관한 연구는 지금까지 정책결과과정에 집중되어 진행되어 왔다(김순은, 2017; 채우석, 2016; 하혜영·김유정, 2016).

개혁을 꾸준히 추진하여왔다. 1993년 <지방분권 추진에 관한 결의(地方分權の推進に関する決議)>와 이를 바탕으로 하는 1995년 지방분권추진법(地方分權推進法) 성립, 지방분권추진위원회(地方分權推進委員会)의 발족 이래로 지방정책에의 개혁 시도는 끊임없이 지속되어 왔다. 이러한 지방정책 개혁 노력은 전후일본의 지방정책이 지니고 있는 중앙집권적 균형발전의 정책 노선에 대한 비판에서 기인한다. 중앙정부에 의해 행정적, 재정적 양면에서 통제되어온 중앙집권적 지방정책은 경직성의 문제점이 있으며, 이를 극복하기 위해서는 분권화가 필요하다는 주장이 꾸준히 제시되었다. 한편 균형발전 원칙에 입각한 지방에 대한 재정조치가 비효율성을 초래하였고, 이로 인해 국가 전체적 재정부담을 야기하였다는 관점 하에서 재정재건이 지방정책개혁의 또 다른 중요 목표가 되었다. 1990년대 이래로 지방정책들은 탈중앙집권의 분권화를 강조하는 노선과 탈균형발전의 재정건전을 강조하는 노선 사이에서 어떠한 노선에 방점을 찍느냐에 따라서 성격을 달리해 왔다. 대표적으로 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권은 재정건전에 보다 초점을 두었다면, 지역주권(地域主權)의 슬로건을 내세웠던 민주당 정권은 재정건전보다 분권화에 초점을 둔 지방정책개혁을 추진하였었다. 아베 정권이 추구하고 있는 지방창생 정책의 프로그램과 재정 운영 대한 분석은 아베 정권이 분권화와 재정재건의 두 정책 노선 사이에서 지방정책개혁을 어떠한 곳에 위치시키고 있는가에 대한 물음에 답하고자 하는 시도의 일환이 된다. 과거 정권의 지방정책개혁과 지방창생 정책의 노선 사이의 성격을 비교하는 작업은 행정 조치의 미시적 정책 계획을 비교하는 작업을 통해 가능하다.

한편, 국정 계획의 거시적 틀 속에서 지방정책개혁이 차지하는 위상을 분석하는 작업은 지방정책이 그 정권의 정책 과제들 중에서 차지하는 중요도를 보여줄 수 있다. 아베 정권의 경우 아베노믹스의 변화 속에서 지방창생 정책이 어떠한 맥락 속에 등장하였고 어떠한 역할을 담당했는지를 살펴보는 작업을 통해 아베 정권의 국가개조 전략 전체에서 지방창생 정책이 지니는 위상을 파악할 수 있을 것이다.

본 논문은 아베 정권의 국가개조 전략 속에서 지방창생 정책이 가지는 의미와 현대일본의 지방정책개혁 흐름 속에서 지방창생 정책이 지니는 의미를

포괄해서 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선 지난 20여 년간 이루어져왔던 지방정책개혁의 흐름을 일괄하고, 아베노믹스의 큰 그림 속에서 지방창생 정책이 등장한 맥락을 분석할 것이다. 그 후에는 지방창생 정책을 통해 제안되고 실행되고 있는 프로그램들과 재정 조치들에서 발견되는 특징들을 분석한 뒤, 이를 바탕으로 아베 정권이 일본의 지방정책개혁사에서 가지는 의의를 논하고자 한다.

II. 현대일본 지방정책개혁의 흐름

1. 1990년대의 지방분권개혁

전후일본의 중앙-지방 관계는 중앙집권적 균형발전 원칙의 지방정책에 입각해 있었다. 지방분권의 적극적 시행을 주문한 샤프권고(シャープ勧告)로 대변되는 전후개혁 요구는 지자체 수장의 직선제 등을 실현시켰지만, 중앙정부와 지방정부 사이의 행정적, 재정적 관계에서 중앙정부의 관여 체제는 지속되어왔다(北山俊哉, 2006: 26-28). 더불어 재분배시스템에서 지역간 균형발전의 정치적 필요성이 갈수록 증대해 가면서 자민당 정권은 균형발전의 원칙 하에서 지방권의 정치적 지지를 확보해 가기 위해 수혜적 지방정책을 확대해 나갔다(Calder, 1988; Dewit and Steimmo, 2002). 지방정책의 중앙집권적 성격과 균형발전적 성격에 대한 비판은 경기침체가 찾아온 1990년대에 들어 증가하기 시작하였고, 비자민연립정권의 등장이라는 정치적 변화 속에서 지방정책의 변화를 위한 제도개혁의 노력이 시작되었다.

1990년대 지방정책개혁은 1995년 5월에 성립된 지방분권추진법에 입각한 지방분권추진위원회의 활동으로 대변된다. 지방분권추진위원회는 일본의 지방정책이 전국획일적 통일성과 공평성을 과도하게 중시하고 있음을 지적하고 이를 극복하기 위한 개혁을 시도했다. 분권개혁을 메이지유신과 전후개혁에 이은 제3의 개혁으로 의미 부여하면서, 중앙성청에 의한 획일적 행정시스

템에서 벗어나 주민주도의 개성적인 행정시스템을 확립하는 것으로 분권개혁을 정의하고 있다(이정환, 2016: 46-55). 지방분권추진위원회에서 추구된 지방정책개혁은 탈중앙집권에 초점이 모아져있었다. 지방행정에서 중앙정부의 성청들이 관여하는 행정적 제도를 없애고 지자체에 자율성을 부여하는 것을 목표로 제시하고 있다(北山俊哉, 2006: 37-39). 이러한 탈중앙집권 노선의 제도개혁이 결과적으로 효율성 증진과 연결될 것으로 기대하였지만, 효율성 증진을 위한 개혁 내용은 본격적으로 다루지 못했다.

지방분권추진위원회가 탈중앙집권을 위해 추구한 핵심적 제도개혁은 기관위임사무(機關委任事務) 제도의 폐지였다. 기관위임사무는 말 그대로 원래 중앙정부의 행정적 담당사안이지만 지자체가 위임받아서 국민들에게 서비스하는 행정사무를 말한다. 기관위임사무는 전후시기 동안 꾸준히 증가하여 1990년대에는 도도부현 업무의 70~80%, 시정촌 업무의 30~40%를 차지하게 되었다(青木栄一, 2006: 125). 즉, 지자체가 수행하는 행정업무 중 상당수가 개념적으로 해당 지역주민들을 대상으로 하는 것이 아니고, 중앙정부가 일본국민들에 제공하는 행정서비스라는 것을 의미한다. 기관위임사무는 중앙성청이 개별적으로 지자체에 영향력을 행사하는 제도적 틀이었다. 지방분권추진위원회가 기관위임사무의 폐지를 제도개혁의 핵심적 사안으로 제시하자 각 중앙성청들이 소관 기관위임사무의 존재이유에 대해 ‘공격적 설명’에 나선 것은 기관위임사무가 각 중앙성청의 영향력을 구성하는 중요한 수단이었기 때문이다(西尾勝, 1999: 94). 지방분권위원회 활동의 결과로 1999년 7월에 성립된 지방분권일괄법(地方分權一括法)은 기관위임사무 제도를 폐지하는 대신에 기존의 기관위임사무 중 40% 정도를 법적수탁사무로 유지하는 내용을 담고 있다(北山俊哉, 2006: 38). 이러한 변화는 기관위임사무 제도의 폐지라기보다는 부분적 축소로 파악하는 것이 적합하다.

한편, 지자체에 실질적 행정권한을 이양하기 위해서는 재정적 자율성을 부여하는 것이 중요하고, 이를 위한 지방재정개혁이 필요하다는 주장이 지방분권추진위원회 활동 초기부터 제기되었다. 하지만, 지방분권추진위원회는 지방재정개혁에 대해서 다루지 못한 채 미래의 과제로 남겨놓았다(西尾勝, 1999). 또한 지방분권추진위원회 활동에서는 탈균형발전 노선에 입각한 지방

정책 개혁이 본격적으로 제기되지 않았다. 탈균형발전 노선은 재정건전화 목표와 부합될 수밖에 없는데, 1990년대 일본정부는 재정건전보다는 경기침체 탈출을 위해 적극재정에 입각한 경제정책을 주로 추진하였다. 적극재정 노선은 지방에의 공공투자가 오히려 증가되는 상황을 야기하였다. 1990년대 지방정책개혁은 중앙-지방의 행정제도개편에 초점이 맞추어져 있었으며, 지방에의 재정조치가 축소되어야 한다는 탈균형발전의 노선은 두드러지게 나타나지 않았다.

2. 고이즈미 정권의 삼위일체 개혁

2001년 출범한 고이즈미 정권 하에서의 지방정책개혁은 1990년대 다루지 못했던 지방재정개혁을 중심으로 전개되었다. 이 과정에서 지방재정개혁이 지자체에 권한을 부여하는 탈중앙집권의 관점에서 이루어져야 한다는 노선과 국가 전체적 재정건전에 도움이 되는 탈균형발전의 관점에서 이루어져야 한다는 노선 사이의 갈등이 존재하였다(이정환, 2016: 86-95).

2001년 5월 고이즈미 총리에 의해 경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)를 담당하는 경제재정정책담당대신으로 임명된 다케나카 헤이조(竹中平蔵)는 재정건전을 목표로 하는 정책과제의 하나로 지방재정제도의 개혁을 포함하였다(竹中平蔵, 2006: 250). 2001년 6월 각의결정된 <골대의 방침(骨太の方針) 2001>에는 지방재정계획의 세출에 대한 철저한 검증과 지방교부세의 삭감 등을 내용으로 하는 지방재정의 건전화 계획이 담기게 되었다(Doi, 2004: 6-7). 이는 지방정책개혁에서 재정건전의 정책 노선이 현실화된 것을 의미한다. 재정건전을 목적으로 하는 지방교부세의 삭감은 균형발전의 관점에서 이루어졌던 지방에 대한 재정조치의 삭감을 의미하기 때문에 탈균형발전 노선의 대표적 개혁내용이라고 볼 수 있다.

이러한 탈균형발전과 재정건전의 정책 노선은 재무성의 지지를 받았지만, 지방6단체(전국지사회, 전국시장회, 전국정촌회, 전국도도부현의원의장회, 전국시의회의장회, 전국정촌회의회의장회)와 총무성의 반대를 야기하였다. 지방

재정개혁에서 지방의 목소리를 대변하는 총무성은 지방에 대한 재정지원 축소에 준하는 수준의 세원을 국세에서 지방세로 이양하는 것을 골자로 하는 개혁안을 2002년에 경제재정자문회의에 제시하였다. 당시 총무대신이었던 가타야마 도라노스케(片山虎之助)의 이름을 딴 <가타야마 비전>은 재정건전 보다는 지방재정시스템에서 지방에 많은 자율성을 부여하는 탈중앙집권의 관점에서 있다고 할 수 있다(이정환, 2016: 57).

2002년부터 본격적으로 논의가 시작되어 2004년 11월에 정부·여당 합의가 도출된 삼위일체 개혁(三位一体の改革)은 지방자치를 강조하는 탈중앙집권 관점과 재정건전을 강조하는 탈균형발전의 관점 사이의 갈등 속에서 전개되었다. 이 과정에서 지자체들은 국고보조금 삭감과 세원이양이 연동된 합의안을 수용하였다. 그 내용은 2004년부터 2009년까지 총액 9조 엔의 국고보조금을 삭감하고 총액 8조 엔의 세원이양을 실시하는 가운데, 2005~6년 2년 동안 3.2조 엔의 국고보조금 삭감과 3조 엔의 세원이양을 실시한다는 것이다(細井雅代, 2014: 231-232). 재정건전이라는 국가적 대의명분 하에서 국고보조금 삭감을 피할 수 없다면 국고보조금 삭감에 준하는 세원이양을 최대한으로 확보하고자 하는 지자체의 태도가 보인다.

국고보조금 삭감분에 준하는 세원이양을 확보한다면 지자체의 재정운용에 있어서 자율성이 증가될 수 있기 때문에 이는 탈중앙집권 관점에서 긍정적인 변화가 될 수 있었다. 하지만, 고이즈미 정권의 신자유주의적 구조개혁을 견인하던 경제재정자문회의와 재정건전을 강조하는 재무성은 국고보조금 삭감분에 준하는 세원이양에 호의적이지 않았다. 그렇게 되면 재정건전화에 큰 도움이 되지 않기 때문이다. 결과적으로 2004~6년 3년 동안 삼위일체 개혁의 최종적 성과는 4.7조 엔의 국고보조금 삭감과 3.1조 엔의 세원이양, 0.8조 엔의 교부세화로 귀결되었다. 지방정부 입장에서는 삼위일체 개혁을 통해서 1조 엔 규모의 재원상실을 접하게 된 것이다(細井雅代, 2014: 233-235).

삼위일체 개혁 과정에서 국고보조금의 삭감분이 일부 지방교부세화되었다고는 하지만, 고이즈미 정권은 삼위일체 개혁 기간 동안에 지방교부세의 규모 자체를 대폭 축소시켰다. 2003년도에 18.1조 엔이었던 지방교부세는 2006년도에는 15.9조 엔으로 축소되었다(細井雅代, 2014: 234). 지방교부세

를 지자체의 재원보장 기능 측면으로 간주하던 지자체와 총무성은 이러한 축소에 반대하였다. 하지만 재무성은 지방교부세가 지자체의 재원보장 기능으로 계속 전제되어 있으면 지방의 독립적인 발전이 저해될 뿐이라는 논리를 제시하면서 지방교부세의 재원보장 기능을 폐지할 것을 주장하였다.

고이즈미 정권 시절에는 구조개혁의 관점에서 재정건전의 정책 노선이 지방재정개혁 전반에 중심적 위치를 차지하고 있었다. 지방분권추진위원회의 후속조직으로 2001년 7월에 설립된 지방분권개혁추진회의(地方分權改革推進會議)는 고이즈미 정권 시절 지방정책개혁의 중심에 서있지 못했다. 만약 지방분권개혁추진회의가 지방정책개혁의 주도권을 쥐었다면 삼위일체 개혁의 내용이 지자체에 보다 호의적으로 설계되었을 가능성도 있다. 하지만 모든 경제사회관련 정책을 경제재정자문회의가 총괄하는 정책결정과정 속에서 탈중앙집권 노선보다 탈균형발전 노선이 고이즈미 정권기에 강력한 영향력을 확보하고 있었다(이정환, 2016: 90-92).

3. 민주당 정권의 지역주권 개혁

2007년 4월에 발족한 지방분권개혁추진위원회(地方分權改革推進委員會, 지방분권개혁추진회의의 후속조직)는 탈중앙집권의 관점에서 중앙성청 지방사무소들의 정리 및 일원화, 그리고 지자체의 의무와 그 범위에 대한 재검토를 모색하였다. 지방분권개혁추진위원회가 논의하였던 지자체의 의무와 그 범위에 대한 재검토는 2009년 등장한 민주당 정권의 지역주권 개혁에 포함되어 추진된다. 2009년 9월에 출범한 민주당 정권은 10월에 제출된 지방분권개혁추진위원회의 3차 권고의 내용을 받아들이는 형태로 지자체의 의무와 범위를 재검토하고 조정하는 〈지방분권개혁추진계획(地方分權改革推進計畫)〉을 12월에 각의결정하였다.

한편, 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 총리는 지역주권 개혁을 위해 지역주권전략회의(地域主權戰略會議)를 설치하고 행정쇄신회의와 함께 지역주권 개혁을 추진하는 중심조직으로 삼았다. 지자체가 요망하는 사안을 중심으로

지자체의 의무와 범위를 줄이고 조례제정권을 확대하는 것을 내용으로 하는 계획은 2010년 6월의 <지역주권전략대강(地域主權戰略大綱)>으로 발전되었고, 2011년 두 차례에 걸친 일괄법의 제정으로 진전되었다(齊藤由里恵, 2014: 252-256).

지자체의 의무와 그 범위를 재검토하는 것은 지자체의 자율성을 증진시키는 관점 하에서 민주당 정권기에 적극 추진되었다. 탈중앙집권의 관점이 지방정책개혁에 적극적으로 반영된 배경에는 지역주권으로 대표되는 민주당의 분권형, 총리주도, 작은 정부의 국가구상이 존재한다(와타나베 오사무 외, 2010: 72-77). 오자와 이치로(小沢一郎)에 의해 정책 전환이 이루어지기 전에 민주당이 유지하던 탈개발주의 국가체제 개혁구상은 보편적 복지확대의 정책노선이 당의 중심 정책노선으로 자리잡은 이후에도 지방정책개혁 분야에서 작은 정부와 분권화에 대한 적극적 태도로 살아남았다(와타나베 오사무 외, 2010: 78-81). 그리고 이러한 탈중앙집권에 대한 관점이 지역주권의 슬로건으로 대표되었다.

내용적으로 민주당 정권의 지역주권 개혁은 지자체의 행정적 의무에 대한 범위 축소와 더불어 재정적 자율성 증진을 위해 중앙성청이 개별적으로 관여하는 보조금들을 폐지하고 지자체가 자율적으로 사용할 수 있는 일괄교부금으로 바꾸는 지방재정개혁과 연결되어 있다. 일괄교부금화 아이디어는 민주당의 오랜 공약이었다. 1990년대 후반부터 포괄보조금제도 도입이나 공공사업일괄교부금법안 등을 지속적으로 주장하였다(齊藤由里恵, 2014: 257-258). 이는 중앙 성청들이 개별 사안별로 관리감독하는 지자체에의 재정조치를 폐지하고 이 재원을 모아 일괄로 지자체에 지급하고 이것의 운영에 대한 권한을 지자체에 부여하자는 아이디어였다.

민주당 정권은 지역자주전략교부금(地域自主戰略交付金)으로 명명된 일괄교부금을 2011년도 예산에 처음 도입하였다. 2011년에는 총액 5,120억 엔에 해당하는 지역자주전략교부금을 설정하였다. 기존에 국토교통성, 농림수산성, 후생노동성, 경찰청, 문부과학성, 환경성, 총무성 등이 관할하던 9개의 보조금 4,799억 엔과 321억 엔의 오키나와진흥자주전력교부금을 일괄교부금으로 지급하였다. 2012년도에는 오키나와진흥일괄교부금을 제외하고 총 18개 항

목의 6,754억 엔의 지역자주전략교부금을 지자체에 지급하였다(齊藤由里恵, 2014: 260-261). 지역자주전략교부금의 규모는 중앙성청의 관여가 결부된 보조금을 폐지하고 지방에 재정적 자율성을 부여한다는 목표를 달성하기에는 매우 적은 규모이다. 하지만, 지역자주전략교부금은 민주당 정권이 탈중앙집권의 노선에 방점을 찍고 지방정책개혁을 추진하고 있음을 보여주는 예이다.

III. 지방창생 정책 등장의 배경

아베 정권의 지방창생 정책은 2014년 하반기에 구체화되었지만, 지방정책 개혁과 관련된 정책 논의는 정권 초기부터 지속적으로 진행되었다. 우선 아베 정권기에도 탈중앙집권적 성격을 지니는 지자체에 대한 행정권한 이양의 행정개혁이 지속적으로 이루어졌으며, 그 중심에는 지방분권개혁추진본부(地方分権改革推進本部)가 존재한다. 아베 정권은 민주당 정권의 지역주권전략 회의를 폐지하고 2013년 3월 지방분권개혁을 추진하는 지방분권개혁추진본부를 설치하였다(小島功平, 2014: 21). 민주당 정권에서 법제화된 제1차 일괄법과 제2차 일괄법과 유사한 내용 — 지자체의 의무와 그 범위의 조정 — 을 담고 있는 제3차 일괄법은 2013년 6월에 법제화되었다. 그 후, 아베 정권 하에서 제4차 일괄법(2014년 5월), 제5차 일괄법(2015년 6월), 제6차 일괄법(2016년 6월), 제7차 일괄법(2017년 4월)이 매년 제정되고 있다. 제4차 일괄법은 도도부현에서 지정도시로의 사무와 권한의 이양을 중심으로 하고 있으며, 제5차에서 제7차 일괄법은 지자체에서 제안공모방식에 입각한 행정사무를 가능케 하는 법령정비의 내용을 담고 있다.³ 하지만 지자체에 대한 행정사무 권한 이양의 진전이 아베 정권의 지방정책개혁을 대표하고 있다고 보기 어렵다. 지방행정관련 법적 변화는 정권교체와 무관하게 지속되어온 중앙정

3. 아베 정권의 지방분권개혁추진본부에 의해 성립된 제4~7차의 지방분권일괄법의 각 상세한 내용에 대해서는 내각부 지방분권추진본부 홈페이지(<http://www.cao.go.jp/bunken-stuishin/ikkatsu/ikkatsuhou.html>, 최종접속일: 2018년 2월 2일)를 참조.

부와 지자체 사이의 행정기능 조정 작업의 결과라고 볼 수 있다. 지자체에 대한 행재정 권한 부여에 대해서 정권 차원에서 강한 정책선호가 있었던 민주당 정권과는 달리 아베 정권에서 지자체의 행정사무관련 제도개혁은 지방 정책의 초점이라고 보기 어렵다.

경제재건을 위한 정책대응에 총력을 기울였던 아베 정권 초기에 지방정책의 초점도 지방경제활성화에 있었다. 이를 위해 내각부에 지방경제에 관한 유식자간담회(地域經濟に関する有識者懇談会)를 설치하고, 2013년 7월부터 9월까지 가동하였다. 이 간담회에서는 아베노믹스의 성과를 지방에 파급시키기 위한 지방경제정책을 모색하였다. 하지만, 그 내용은 지역산업 진흥과 고용창출, 지역 인재확보, 마치즈쿠리 등 과거부터 논의되어 오던 정책내용을 반복하고 있다.⁴ 양적완화의 통화정책에 정권의 전체적 정책 역량이 집결된 상황에서 아베 정권은 2013년에 독자색을 지닌 지방정책을 보여주지 못했다.

아베 정권 초기 아베노믹스가 거둔 일정한 성과는 지방도시권의 경기활성화로 연결되지 않고 있는 상황이었다. 양적완화에 대한 기대감이 주가 상승과 엔저 현상을 야기하였고, 이를 통해 대기업의 실적 개선과 전반적인 경기 상승에 대한 기대감이 높아진 것은 사실이다(日本經濟新聞, 2014/1/17). 하지만, 내수 소비 심리는 잘 살아나지 않았고, 경기회복이 대도시권을 중심으로 이루어지는 상황에서 아베노믹스가 지방경제 활성화로 연결되지 않는다는 관점이 제기되었다(日經ビジネス, 2014/10/21).

아베 정권에 내세웠던 정책 중에는 국토강인화(国土強靱化) 계획이나 국가전략특구(國家戰略特區) 제도와 같이 지방정책의 중심으로 자리잡을 수 있는 프로그램들이 있었다. 아베노믹스의 제2의 화살인 기동적 재정정책은 국토강인화 계획과 연계된 공공사업 확대를 통해 지방경제 활성화에 일정한 효과를 낳았던 것은 사실이다(日本經濟新聞, 2014/3/11). 국토강인화 계획 아이디어를 제공했으며 아베 정권 출범과 동시에 내각관방참모로 임명되었던 후지이 사토시(藤井聡)의 인프라투자 중심형 경제정책 구상이 아베노믹

4. 내각부 지역경제에 관한 유식자간담회 홈페이지(http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/local_economy/index.html, 최종접속일: 2018년 2월 2일)

스에서 보다 높은 비중을 차지하였다면 국토강인화 계획이 아베 정권의 지방정책의 중심으로 자리잡을 수도 있었을 것이다.⁵ 하지만 이러한 재정투자가 지방경제의 공공사업 의존형 구조로부터의 탈피를 방해한다는 구조개혁론자들의 비판이 지속되었다(小峰隆夫, 2013: 3장). 공공사업으로의 재정투자에 대해서는 일본 내에서 매우 광범위한 비판적 시선이 존재한다. 이러한 조건에서 공공사업 확대 중심의 재정정책은 아베 정권 지방정책의 중심에 자리잡지 못했으며, 국토강인화 계획은 방재와 노후인프라 개보수와 관련된 프로그램으로 한정되었다. 아베 정권 초기에 정책적 가시성이 높았던 또 다른 지방관련 정책프로그램으로 국가전략특구 제도가 있다. 2013년 6월에 성장전략으로 제시된 <일본재흥전략(日本再興戦略)-Japan is Back>에서 국가전략특구는 규제완화 진척을 위한 대표적 정책으로 제시되었다. 국가전략특구 제도는 규제개혁을 목표로 하지만, 그 대상이 논의되던 초기부터 도쿄권, 오사카권, 나고야권의 대도시권 중심으로 계획이 구성되어왔다(日本經濟新聞, 2013/04/18). 2014년 3월에 첫 번째 선정된 특구에 니가타 시나 야부(養父)시와 같이 농업관련 특구의 선정도 있었지만 국토전략특구 제도가 대도시권 진흥계획의 성격이 강한 것은 부인할 수 없다. 즉, 2014년 시점에 아베 정권은 지방도시권을 대상으로 하는 맞춤형 정책을 가지고 있지 못한 상태였다. 2015년 통일지방선거를 염두에 두었을 때 지방도시권에서 정치적 지지를 강화할 수 있는 지방도시권 맞춤형 정책 대응책이 필요했고, 그 속에서 지방창생 정책이 등장하였다.

하지만, 정치적 필요성을 넘어서 2014년 하반기의 지방창생 전략의 대두는 아베노믹스의 성격 변화와 연관된다. 양적완화 중심의 초기 아베노믹스 정책은 경기부양을 위한 단기적 처방의 성격을 지니고 있으며, 장기적으로 일본의 경제적 재흥을 위해 필요한 비전이 잘 드러나 있지 못했다. 아베 정권이 2014년 1월에 경제재정자문회의의 전문조사회로 '선택하는 미래' 위원회(「選択する未来」委員会)를 설치한 것은 향후 50년을 대상으로 하는 장기 비전을 마련해야 한다는 발상에 기반을 두고 있다(日本經濟新聞, 2014/1/

5. 후지이 사토시의 인프라투자 중심형 구상에 대해서는 藤井聡(2010, 2015)를 참조.

20). 단기적 처방인 양적완화를 통한 경기회복에서 어느 정도 일정한 성과를 거두며 정권의 안정성이 확보되자, 보다 장기적 관점에서 일본의 경제사회적 체질개선의 전략 모색이 필요하다는 관점이 현실화된 것이다.

‘선택하는 미래’ 위원회가 지방창생 전략과 연결되는 지점은 ‘선택하는 미래’ 위원회 산하의 지역의 미래 워킹그룹(地域の未来ワーキング・グループ)이다. 그 이유는 민간기구인 일본창성회의(日本創成会議)의 좌장을 맡아 인구감소 시대에 지방의 지속가능성의 곤란과 그에 대한 대처 방안을 제시하였던 마스다 히로야(増田寛也) 전 총무대신이 지역의 미래 워킹그룹의 주임이기 때문이다. 2014년 5월에 일본창성회의는 보고서 <저출산 극복을 위한 지방활성화 전략(ストップ少子化・地方元気戦略)>(통칭 마스다 보고서)를 발표하였다.⁶ 이 보고서 간행 이전에 2013년부터 『주요공론(中央公論)』을 통해 동일한 주장을 지속적으로 발신해왔던 마스다와 일본창성회의는 인구유출로 2040년까지 소멸될 가능성이 높은 896개 기초지자체의 명단을 발표하면서 사회적 관심을 불러일으켰다.⁷ <마스다 보고서>의 출판물인 『지방소멸(地方消滅)』의 출판이 2014년 8월에 이루어졌으나, <마스다 보고서>의 문제제기는 이미 2013년부터 유통되고 있었고, 마스다의 ‘선택하는 미래’ 위원회 활동을 통해 동일한 문제제기와 처방전이 정부의 정책형성에 반영될 수 있었다.⁸ 마스다는 제1차 아베 정권에서 총무대신을 역임하였을 뿐 아니라, 아베 정권의 스가 요시히데(菅義偉) 관방장관과 긴밀한 관계를 맺고 있는 것으로 알려져 있다(岡田知弘, 2014: 65). 하지만, 마스다와 현 정권 지도부 사이의 긴밀한 관계가 <마스다 보고서>의 내용이 아베 정권의 지방창생 정책으로 현실화되는 것을 충분히 설명할 수는 없다. 아베 정권 입장에서 아베 노믹스를 단기처방전에서 장기적 국가개조계획으로 변화시킬 필요성과 이

6. <마스다 보고서>의 내용에 대한 리뷰로는 이정환(2017), 박승현(2017), 槇滿信(2016)이 있다.

7. 마스다 히로야의 지방소멸론은 다음과 같은 도서로 지속적으로 출판되었다. 마스다 히로야(2014), 増田寛也(2015), 増田寛也・富山和彦(2015), 増田寛也・河合雅司(2015).

8. ‘선택하는 미래’ 위원회의 지역의 미래 워킹그룹의 최종보고서(<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/wg3/houkoku/main.pdf>, 최종접속일: 2018년 2월 2일) 내용은 <마스다 보고서> 내용과 일치한다.

과정에서 지방에게 하나의 비전을 제시할 필요성이 존재했다.

아베 신조 총리는 2014년 6월 14일 지역활성화와 지역재생을 중요과제로 하는 지방창생본부의 설치 방침을 결정하였고, 이 내용은 6월 24일에 각의결정된 〈골대의 방침 2014〉에 포함되었다. 2014년 9월 3일 발족한 아베 개조 내각은 이러한 방침에 입각하여 지방창생의 사령탑 역할을 수행하는 지방창생담당대신 포스트를 설치하고, 내각에 마을·사람·일 창생본부(まち・ひと・しごと創生本部)(이하 창생본부)를 설치하였다. 2014년 9월 3일 내각개조에서 새롭게 창설된 지방창생담당대신으로 이시바 시게루(石破茂)가 취임하였다.⁹ 한편, 부대신으로 다이라 마사아키(平将明), 정무관으로 고이즈미 신지로(小泉進次郎)가 기용되었다. 아베 총리의 당내 최대 라이벌로 간주되는 이시바와 유력한 차세대 정치스타인 고이즈미가 지방창생 정책의 얼굴로 등장하면서 지방창생 정책 자체가 일본사회에 부각되는 계기가 되었다(日本經濟新聞, 2014/09/16). 지방창생관련 법안들은 2014년 가을의 제187회 국회(임시회)에서 성립되었고, 이를 근거로 한 〈마을·사람·일 창생 장기비전(まち・ひと・しごと創生長期ビジョン)〉(이하 〈장기비전〉)과 〈마을·사람·일 창생 종합전략(まち・ひと・しごと創生総合戦略)〉(이하 〈종합전략〉)이 12월 27일에 결정되어 지방창생 정책의 내용이 구체화된다(中西渉, 2015: 6).

IV. 지방창생 정책의 정책내용과 집행방식

1. 내용: 일본재흥 속에서의 지방창생

지방창생 정책은 로컬 아베노믹스로 불리며 등장하였는데, 〈일본재흥전략 개정 2014〉에서 서술된 경제성장 성과의 전국적 파급을 위한 지역경제 구조 개혁의 정책과제가 지역창생 정책으로 구체화된 것으로 볼 수 있다. 지방창

9. 이시바 시게루는 지방창생을 자신의 정치적 브랜드화하고자 한다. 이를 위해 지방창생담당대신의 경험을 도서로 출판하였다(石破茂, 2017).

생 정책이 지니는 일본재흥전략의 하위적 성격은 〈장기비전〉에서 확인할 수 있다. 〈장기비전〉에서는 지방창생 정책의 필요성을 인구문제에 대한 대책에서 찾고 있다. 인구감소문제의 극복을 통해 2060년에 1억 정도의 인구를 유지하는 것을 목표로 이를 위해 국민희망출산율을 1.8로 향상시켜서 인구감소에 제동을 걸고 도쿄일극 중심주의를 시정해서 지방도시권의 인구감소 문제에 대응하여야 한다는 정책목표를 제시하였다(まち・ひと・しごと創生本部, 2014a). 〈장기비전〉에 서술된 문제의식은 〈마스다 보고서〉와 거의 전적으로 동일하며, 이러한 점은 지방창생 정책에 대한 〈마스다 보고서〉의 절대적 영향력을 보여준다. 지방창생 정책에서는 지방활성화가 최종 목적이 아니다. 지방활성화를 통해서 지속가능한 인구규모를 유지하는 목표가 제시되고 있다. 이 점은 지방창생 정책이 지방정책 차원에 머무르지 않는다는 점을 의미한다. 오히려 지방정책 차원의 고민보다는 인구감소 문제에 대한 대응책으로 지방에서 추진되어야 할 과제들을 제시하는 측면이 크다.

이러한 측면은 〈종합전략〉에 나타난 지방창생 정책의 4대 기본 목표에서 보다 선명하게 드러난다(まち・ひと・しごと創生本部, 2014b: 11-13). 아래 〈표 1〉에 제시된 4대 기본 목표의 1-3은 지방의 ‘평균 소득의 향상’을 통한 ‘일과 사람’의 선순환 만들기이고 4는 그 선순환을 지원하는 마을의 활성화이다. 과거의 지역활성화 정책들은 지방창생 정책의 기본 목표 중 4에 집중되어 설계되어 있었다. 또한 〈종합전략〉에 제시된 지방창생 정책의 주요 시책 항목들을 살펴보면 지방창생 정책이 지방활성화에만 입각해 있지 않음을 알 수 있다. 2015년도와 2016년도에 각각 발간된 〈종합전략 개정 2015〉와 〈종합전략 개정 2016〉에서도 이러한 성격이 유지되는 가운데, 구체적 시책을 정교화하는 형태의 변화가 이루어졌다(まち・ひと・しごと創生本部, 2015; 2016). 〈표 2〉는 〈종합전략 개정 2016〉에 서술된 지방창생 정책의 주요 시책들을 정리한 것이다. 지방창생 정책의 주요 시책으로 포함된 청년세대의 경제적 안정, 임신, 출산, 육아 지원, 노동개혁 등은 지방창생 정책이 지방활성화 정책 차원에서 설계된 것이 아니라, 저성장과 인구감소에 대한 국가적 대응전략의 한 부분으로 설계되어 있음을 보여준다. 또한 농업규제완화, 관광진흥, 고용개선 등도 지방창생의 독자적 내용이 아니다. 농업개혁,

〈표 1〉 지방창생 정책의 4대 기본 목표

| | |
|---|-------------------------------|
| 1 | (일) 지방에 안정적 고용을 창출 |
| 2 | (사람) 지방에 새로운 사람의 유입을 형성 |
| 3 | (사람) 청년세대의 결혼, 출산, 육아의 희망을 실현 |
| 4 | (마을) 시대에 부합하는 지역만들기 |

출처: まち・ひと・しごと創生本部(2014a)

인바운드소비진흥, 고용개혁의 과제로 일본재흥전략에 포함되어 제시된 정책들을 현실화하는데 지방에서 필요한 제도적 틀을 구축하는 성격이 강하다. 지방창생 정책의 주요시책으로 제시된 많은 내용들은 아베노믹스 제2단계의 주요 내용이 되는 〈일본재흥전략 개정 2015〉의 핵심 내용이기도 하다(日本經濟再生本部, 2015).

지방창생 정책의 일본재흥전략에의 하위적 성격은 아베 정권에 있어서 지방정책이 지니는 정책적 중요성에 대해 의구심을 가지게 한다. 지방창생 정책이 2014년 하반기에 속도감 있게 추진되는 과정에서 야당 측은 2015년 4월에 실시되는 통일지방선거에 대한 일종의 정치적 대응책이 아니냐는 비판의 목소리를 내었다(小田切徳美, 2014). 이러한 비판적 목소리는 지방창생 정책이 지방정책으로서의 자기 완결성이 낮은 상태에서, 지방창생이라는 슬로건으로 과대 포장되었다는 관점으로 연결된다. 하지만 반대로 보자면, 저성장과 인구감소의 구조적 변화에 대한 국가적 종합전략의 일부로 잘 맞물려 설계되었다는 점이 과거의 지방정책과는 차별화되는 지방창생 정책의 장점이라는 해석도 가능하다.

한편, 지방창생 정책내용의 또 다른 특징은 넓은 포괄성이다. 〈종합전략〉의 구체적 시책들은 그 내용에 있어서 산업정책, 도시개발정책, 사회복지정책, 교육정책 등이 모두 다 담겨있다. 달리 말하면 지방창생 정책은 지자체가 다루어야 하는 대부분의 행정 분야를 포괄하고 있다. 그리고 개별 내용들은 과거에 중앙 성청에 의해서 전체적 계획이 입안되고 지자체에 제시되었던 것들이기도 하다. 지역경제활성화와 관련된 많은 내용들은 과거에 경제산업성이 주도했던 산업클러스터 정책이나 중소기업지원대책의 내용의 연속선상에 서있다. 또한 마을만들기의 콤팩트화 전략은 총무성이 주도했던 중심시가지

〈표 2〉 지방창생 정책의 시책

| 1. 지방에 안심하고 일할 수 있는 일자리 창출 | |
|---------------------------------------|---|
| 1) 생산성 높은 지역경제 실현을 위한 종합적 대책 | 지역의 기술 국제화 |
| | 지역의 매력을 브랜드화 |
| | 지역 일자리의 고도화 |
| | 지역기업의 경영체제의 개선과 인재확보 |
| | 지역전체의 매니지먼트 능력 향상 |
| | ICT 이용 등에 의한 지역활성화 |
| | 지역경제의 선순환 확대를 위한 대책 |
| 종합적 지원체제의 개선 | |
| 2) 관광업을 강화하는 지역의 제휴체제 구축 | 일반판 DMO를 핵으로 하는 관광지역만들기, 브랜드만들기의 추진 |
| | 다양한 지역자원을 활용한 콘텐츠만들기 |
| | 관광소비확대 등을 위한 환경정비 |
| 3) 농림수산업의 성장산업화 | 수요프론티어의 확대. 밸류체인 구축 |
| | 농업생산현장의 강화 |
| | 임업의 성장산업화 |
| | 어업의 지속적 발전 |
| 4) 지방에의 인재 환류, 지방에의 인재육성, 지방의 고용확대 대책 | 청년인재의 환류와 육성, 정착 지원 |
| | ‘프로페셔널인재전략거점’의 활용 촉진 |
| | 인재환류정책 간의 연계 강화 |
| | 신규취농, 취업자애의 종합적 지원 |
| 청년, 고령자, 장애인이 활약할 수 있는 사회의 실현 | |
| 2. 지방에의 새로운 사람의 유입을 창출 | |
| 1) 정부관련기관의 지방이전 | |
| 2) 기업의 지방거점강화, 기업에 의한 지방채용, 취학의 확대 | |
| 3) 지방이주의 촉진 | 지방이주희망자애의 지원체제 |
| | 지방거주의 본격 추진(도시농촌교류, 시험거주, 이지역거주의 본격 추진) |
| | ‘생애활약의 마을’ 구상에 관한 선도적 사례 전개 |
| | ‘지역부흥협력대’의 확충 |
| | 지역의 총력 활용 대책 |
| 4) 지방대학의 진흥 | 지식의 거점으로서의 지방대학강화 계획 |
| | 지역학생정착 촉진 계획 |
| | 지역인재육성 계획 |

| | |
|--|--|
| 5) 지방창생 인턴십의 추진 | |
| 3. 청년세대의 결혼, 출산, 육아의 희망을 증족 | |
| 1) 소자화대책에 있어서의 '지역어프로치'의 추진 | |
| 2) 청년세대의 경제적 안정 | 청년 비정규고용대책의 추진 |
| | '소자화사회대책대강'과 연계된 결혼, 임신, 출산, 육아의 각 단계에 대응하는 종합적 대책의 추진 |
| 3) 출산, 육아 지원 | 임신, 출산, 육아에의 단절없는 지원: 육아세대 포괄지원 센터 정비 |
| | 어린이 육아 지원에의 충실 |
| 4) 지역의 실정에 맞는 '노동개혁'의 추진 | 워크 라이프 발란스의 추진 |
| | 장시간노동의 수정 |
| | 시간과 장소에 구애받지 않는 업무방식의 보급 촉진 |
| | 지역에 있어서의 여성 활약 추진 |
| | 지역의 실정에 맞는 '노동개혁'의 실현 |
| 4. 시대에 부합하는 지역만들기 | |
| 1) 마을만들기와 지역제휴 | 마을만들기에서의 지역제휴의 추진 |
| | 도시의 콤팩트화와 주변의 교통네트워크 형성에 관한 정책간 제휴의 추진 |
| | 인구유입에 활기를 부여하는 지역공간의 형성 |
| | 마을만들기에서의 관민제휴와 '가시화'의 추진 |
| | 인구감소에 입각한 기존스톡 관리강화 |
| 2) '작은 거점'의 형성(취락생활권의 유지) | 지역주민에 의한 취락생활권의 장래상에 대한 합의형성과 대책의 추진 |
| | 지역의 과제해결을 위한 지속적 대책체제로서의 지역운영조직의 전개와 활용 추진 |
| | 지역의 살아갈 수 있게 해주는 생활서비스의 유지 확보 |
| | 지역에 있어서의 일자리와 수입의 확보 |
| 3) 도쿄권 등 대도시권의 의료, 개호문제, 소자화 문제의 대응 | 도쿄권 등 대도시권의 의료와 개호문제에의 대응 |
| | 대도시 근교의 공적임대주택단지의 재생과 복지거점화 |
| | 도쿄권을 비롯한 대도시권의 소자화 문제의 대응 |
| 4) 주민이 지역방재를 담당하는 환경의 확보 | |
| 5) '고향만들기의 추진: 후루사토'에 대한 자긍심을 높이는 시책의 추진 | |
| 6) 건강수명을 늘려서 평생현역으로 보낼수 있게 하는 마을만들기의 추진 | |
| 7) 배기가스배출을 삭감하는 지역만들기 | |

출처: まち・ひと・しごと創生本部(2016)의 내용을 저자가 정리

활성화 대책과 연계되어 있다.

지방창생 정책의 구체적 시책들은 통시적으로 지방활성화 대책으로 간주되던 다양한 분야에서의 지방대책들과 공시적으로 일본재흥전략에 입각해서 지방 단위에서 추구되어야 하는 인구감소·소자화 대책들이 종합되어 있다. 이것은 지방창생 정책에는 새로움이 없다는 비판의 이유가 될 수 있다. 또는 지방창생 정책은 지금까지 다양한 정부 조직에 의해 집행되던 정책들을 체계화한 것이라는 긍정적 시각도 가능하다. 지방활성화와 관련된 다양한 정책을 일원하려는 시도는 2007년 후쿠다 야스오(福田康夫) 정권에 의해서 한차례 시도된 바 있다. 당시 후쿠다 정권은 도시재생, 구조개혁신구, 지역재생, 중심시가지활성화, 종합특구 각 정책을 담당하는 내각부의 본부들을 일원화하여 지역활성화통합본부를 설치하여 운영하였다. 하지만, 조직적 통합을 넘어서는 독자적 정책 이름을 지니지 못했다.¹⁰ 지방창생 정책의 최대의 특징은 네이밍 자체에 있다. 내용적으로 새롭지 않지만 이를 포괄하고 여기에 새로운 이름을 부여한 것이 지방창생 정책의 특징이다.

2. 방식: 자기책임, 성과관리, 민관협동

〈종합전략〉에 제시되고 있는 지방창생 정책의 원칙들은 지방창생 정책의 운영방식을 이해하는 기초를 제공해 준다. 〈종합전략〉에는 자립성, 장래성, 지역성, 직접성, 결과중시가 지방창생 정책의 5대 원칙으로 제시되고 있다. 자립성은 지방창생 정책 하의 지원을 받은 프로그램들이 지원 종료 후에도 지속가능해야 한다는 점을 의미한다. 장래성은 지방창생 정책의 프로그램들은 정부에 의해 제공되어야 하는 기초적 행정서비스와 관련되는 것이 아니라 지역을 보다 풍요롭게 할 수 있는 내용을 담아야 한다는 점을 내포하고 있다. 지역성은 지방창생 정책은 중앙에 의해서 일률적으로 요구되는 것이 아

10. 지역활성화통합본부는 자체 프로그램을 가지지 못하고, 5대 본부의 통합회의로 운영되었고, 2007년 10월부터 2009년 4월까지 6회의 회의를 개최하였다. 지역활성화통합본부 홈페이지(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kaisai.html>, 최종접속일: 2018년 2월 2일)를 참조.

니고 각 지자체가 자기 실정에 맞는 스스로의 계획을 추진해야 한다는 점을 의미한다. 직접성은 성과를 가시적으로 낼 수 있도록 정책이 운영되어야 하며, 이를 위해 지방공공단체는 물론 주민대표, 산업계, 대학, 금융기관, 노동단체가 함께 제휴되어 정책이 추진되어야 한다는 점을 담고 있다. 결과중시는 개별 시책의 효과검증을 실시한다는 점을 말한다. 자립성, 장래성, 지역성은 결국 지방의 자기책임 원리로 종합될 수 있으며, 결과중시는 성과관리 원리로, 직접성은 민관협동 원리로 파악 가능하다(まち・ひと・しごと創生本部, 2014b: 5-6). 자기책임, 결과중시, 민관협동 이 세 운영원리는 지방창생 정책의 차별된 지점이라고 보기 어렵다. 이들 원리들은 고이즈미 정권과 민주당 정권의 지방정책 구상에 모두 일관되게 나타난다. 지방사회가 스스로 책임을 지고 정책 운영에 있어서 지방사회를 참여시킨다는 것은 탈균형발전과 탈중앙집권의 노선 차이와는 별개로 일본 중앙 정부의 지방정책 구상에 일관되게 유지되어 오던 가치였다.

지방창생 정책에서 자기책임 원리가 중심적 운영원리로 자리잡아야 한다는 정책결정자들의 인식을 상징적으로 대변하고 있는 것은 <종합전략 개정 2016>의 맺음말에 등장하는 나카무라 마사나오(中村正直)의 소개이다.

“메이지유신이 일어날 때 영국에 유학했던 나카무라 마사나오는 사무엘 스마일의 <자조론>에 감명을 받았다. 나카무라는 귀국 후에 이를 번역하여 <서양입지편>으로 출판하였다. 수신의 교과서로 메이지천황의 어전강의 교과서로 쓰이고 국민적으로 널리 읽혀서 100만 부 이상의 판매를 올린 베스트셀러가 되었다고 전해진다. 일본은 세계에서 선두적으로 인구감소 초고령사회를 맞이하고 있다… (중략) 어느 시대에도 일본을 변화해온 것은 지방이다. 지방창생에 있어서도 ‘자조의 정신’ 하에서 지방이 스스로 생각하고, 책임을 지니고 대처하는 것이 무엇보다 중요하다.”(まち・ひと・しごと創生本部, 2016: 99)

지방의 자기책임을 강조하는 데 있어서 나카무라 마사나오를 인용하는 것은 다소 영뚱해 보인다. 메이지 시대 <자조론>의 번역이 가지는 의미를 애써 언급할 만큼 지방창생 정책에서 아베 정권은 지방창생 정책이 지방에의 수혜적 지원이 아니라는 점을 특별히 강조했다. 지방의 자기책임 원리는 지자체

가 작성해야 하는 <지방인구비전>과 <지방판 종합전략>으로 구체화된다. 2014년 12월에 중앙정부에 의해 작성된 <종합전략>에 입각해서 2015년에 각 지자체들은 자신들만의 5개년 지방창생 전략의 내용을 담은 독자적 계획안을 작성할 것을 요구받았다. 이는 지방의 차별화된 상황에 대처할 수 있는 독자적 계획을 작성하는 자율성을 부여하는 것으로 강조되었다(まち・ひと・しごと創生本部, 2014b: 7).

지자체의 자기책임 원리는 성과관리 원리와 연동된다. PDCA(plan, do, check, action) 메카니즘 하에서 중앙정부의 계획과 지방정부의 계획은 2016년도 이후에 매년 성과검증을 통해 계획 수정이 되어야 하며, 성과검증을 위한 KPI(key performance indicator)를 사전에 설정하여 성과검증의 지표로 사용하여야 한다(まち・ひと・しごと創生本部, 2014a: 10). 성과관리는 일본재흥전략에서도 동일하게 운영원리로 자리 잡고 있다. 성과관리 원리는 과거의 지방정책들이 검증없이 선심성으로 이루어졌다는 비판적 인식과 연결된다. 하지만, 성과관리 원리는 일본의 행정개혁에서 매우 일반적인 운용방식으로 자리잡고 있기 때문에 지방창생 정책의 독특한 성격이라고 보긴 어렵다.¹¹ 또한, 후술하듯 지방창생 정책에 중앙정부가 사용하는 재정지원이 한정적인 상황에서 지자체들의 계획은 중앙정부의 정책패키지 매뉴얼에서 크게 벗어나기 어렵다.

한편 지방의 자기책임 원리는 지자체의 책임만을 의미하지 않는다. 지방의 자기책임 원리는 지방에서 지자체와 지역사회의 유기적 연대 속에서 자체적으로 문제 해결을 꾀하는 민관협동 원리와 연결된다. 지방창생 정책은 방법론적으로 지역내 민관협동의 구축을 강하게 추구하고 있다. <종합전략 개정 2015>와 <종합전략 개정 2016>에서는 지역 내 산관학금노연사(産官学金労言士, 산업계, 관, 대학, 금융기관, 노동단체, 언론계, 전문직)를 명시하면서 이들의 정책참여가 중요함을 강조하고 있다(まち・ひと・しごと創生本部, 2015: 9-10; まち・ひと・しごと創生本部, 2016: 12). 이는 지방창생 정책

11. 자기책임 원리와 성과관리 원리에 입각해 있는 지방창생 정책이 얼마나 지자체에게 정책적 자율성을 부여하고 이를 통해 지자체가 차별화된 정책운영을 실시하였는지를 검증하는 작업은 추후 연구를 통해 진행하고자 한다.

에서는 과거의 지방정책에서 보통 하나로 취급하던 민간 부분을 보다 구체적으로 세분하고 있음을 의미한다. 하지만, 실제적 프로그램에서 세분화된 각각의 민간 부분의 역할이 구체화되어 제시되지 못하고 있다. 이는 지방창생 이전의 지방정책 구상에서 꾸준히 강조되어 온 민관협동 원리를 보다 더 발전시킨 것으로 보기 어렵다.

3. 재정: 제한된 재정지원

지방창생 정책과 관련된 정부의 예산 조치는 3개로 정리된다. 첫 번째는 지방창생추진교부금(地方創生推進交付金)으로 대표되는 교부금, 두 번째는 <종합전략>을 고려한 개별 시책에의 예산, 세 번째는 지방재정계획의 세출 항목에 책정된 창생사업비이다.

지방창생추진교부금은 각 지자체가 설정한 <지방판 종합전략>에 기초하여 지자체가 신청한 사업에 대한 중앙정부의 보조금이다. 지방창생 정책에 대한 각 지자체의 계획이 수립되기 전에 책정된 2015년도 일반회계에는 책정되기 어려웠다. 대신에 2015년에는 2014년도 보정예산에 지방창생선행형교부금(地方創生先行型交付金)으로 총 1,700억 엔을 책정하여 집행하였다. 2016년 회계연도에는 지방창생추진교부금으로 1,000억 엔이 책정된 것에 더해서 2015년 보정예산에 1,000억 엔의 지방창생가속화교부금(地方創生加速化交付金)이 추가되었다. 2017년 회계연도에도 1,000억 엔 규모의 지방창생추진교부금은 유지되었으며, 2016년 보정예산으로 지방창생거점정비교부금(地方創生拠点整備交付金)으로 900억 엔이 추가되었다.¹²

정부는 지방창생추진교부금을 지방창생 정책의 마중물이 되는 중요한 재정지원으로 강조하지만, 지자체들은 다른 관점을 지니고 있다. 일단 일년에 1,000억 엔의 규모 자체에 대한 불만이었다(日本經濟新聞, 2015/08/05). 전국의 광역과 기초의 각 지자체들로 분배되었을 때 이 교부금의 규모는 정부

12. まち・ひと・しごと創生本部 홈페이지의 교부금 페이지(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/kouhukin/index.html>, 최종접속일: 2018년 2월 2일)를 참조.

의 <종합전략>에 제시된 구체적 시책들에 대응하는 획기적 대책을 마련하기에 어렵다는 것이다. 또한 지방창생추진교부금은 정부가 내놓는 지원규모만큼의 사업비를 지자체가 개별 재원으로 확보하여야 한다. 2016년도와 2017년도의 지방창생추진교부금은 정부지원 규모가 각각 1,000억 엔이었지만 사업비 규모는 각각 2,000억 엔이었다. 이러한 재정지원 구조는 지자체 입장에서 보다 과감하고 도전적인 사업을 구상하는 것보다는 원래 자체 예산으로 지출되었을 사업을 지방창생 관련 사업으로 포장하고 지방창생추진교부금을 확보하려는 행태를 야기한다(時事通信社 編, 2015). 2000년대 이후 일본 지방정책의 여러 프로그램들은 지방의 제안서에 대한 평가를 통한 선택적 지원 형태를 많이 택하고 있으며, 지방창생교부금도 이러한 방식에서 벗어나 있지 않다. 지방창생추진교부금은 사실 과거 지방재생계획 하에서 존재했던 지역재생기반강화교부금(地域再生基盤強化交付金)의 이름을 바꾸고 법정교부금으로 만든 것으로도 볼 수 있다.¹³ 지역재생계획이 담고 있는 자체적 계획 수립, 결과 중시 관점에서의 평가제도, 지역재생에 민간을 끌어들이기 위한 NPO 활동지원, 계획에 대한 컨테스트형 교부금 제공 등의 핵심 성격은 지방창생 정책에 고스란히 담겨져 있다.

한편, 일본정부는 2016년도 일반회계에서 교부금 이외에 <종합전략>을 고려한 지방창생 관련 개별 시책 대응 예산으로 6,579억 엔을 책정하였고, 2017년도 일반회계에서도 6,536억 엔으로 동일한 규모를 유지하였음을 기록하고 있다.¹⁴ 하지만, 지자체 입장에서 이들 개별 시책 대응 예산은 지방창생 정책과 관련되어 새롭게 만들어진 재정조치가 아니다. 이들 지방창생관련 대응 예산의 항목들을 살펴보면 중앙 성청 관리 하에서 집행되어 오던 기존의 정부예산 항목들을 지방창생의 시책과 관련이 있다고 모아놓은 것이다. 따라

13. まち・ひと・しごと創生本部 홈페이지의 지역생기반강화교부금 관련 페이지(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/souseikoufukin/kanren.html>, 최종접속일: 2018년 2월 2일)를 참조.

14. 平成 28年度 地方創生関連予算等について(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/pdf/h27-12-24-h28tousyo.pdf>, 최종접속일: 2018년 2월 2일)과 平成29年度 地方創生関連予算等について(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/pdf/h28-12-22-h29tousyo.pdf>, 최종접속일: 2018년 2월 2일)를 참조.

서 이 항목은 지자체 입장에서 지방창생 정책으로 인해 추가되는 정부 지원으로 생각되기 어렵다.

지방창생 정책과 관련된 정부의 재정조치에서 가장 큰 규모의 항목은 지방재정계획의 세출 항목에 책정된 창생사업비이다. 2016년도 회계연도와 2017년도 회계연도 모두 1조 엔의 창생사업비가 책정되었다. 일반회계 전체 예산의 1%를 넘는 해당하는 1조 엔의 규모는 엄청난 재정지원으로 보인다. 하지만, 정부는 지방창생 정책 이전의 지방재정계획에서 큰 변화를 통하지 않고 주로 항목조정으로 창생사업비를 만들었다. 기존에 ‘지역의 건강창조사업비’의 3,500억 엔을 창생사업비 항목으로 흡수하고, 리만사태 이후 경기대책을 위한 특별세출분으로 책정되어 집행되던 1,500억 엔의 ‘지역경제기반강화고용대책비’를 일반세출분으로 바꾸어 창생사업비에 포함하였다. 창생사업비의 내역을 보면 결과적으로 지방창생 정책 시행 이전에도 집행되어 오던 5,000억 엔에 추가적으로 5,000억 엔이 산정된 것이다. 5,000억 엔의 신규세출의 재원은 지방법인과세의 편재시정 등을 통해 확보하였다(鎌田素史 2015, 24-25).

종합적으로 지방창생 정책과 관련된 지방에의 재정지원은 한정적이다. 정부 입장에서도 사회보장을 중심으로 지자체에서 소요하는 세출이 막대한 상황에서 지방창생 명목으로 대담한 재정지원을 만들어 내는 것에는 한계가 있다.

V. 지방정책에 있어서의 아베 정권의 의의

1. 일본재흥전략 하위 과제의 한계

지방창생 정책으로 대표되는 아베 정권의 지방정책은 지방정책개혁 측면에서 선명한 정책노선을 띠고 있지 못하다. 재정건전을 위해 지방에의 재분배 축소를 선명하게 추구했던 고이즈미 정권이나 분권화의 전진을 선명하게

드러냈던 민주당 정권에 비해서 아베 정권의 지방창생 정책은 지역사회에 활기를 불어넣어야 한다는 목표를 넘어서서 어떤 방향성을 가지고 지방을 재구축해야 할 것인가와 관련된 정책노선의 선명성이 부족하다.

정책노선의 비선명성은 긍정적으로 해석하자면 정책내용에 있어서의 포괄성을, 부정적으로 보면 일관성 없음을 의미한다. 지방창생 정책의 구체적 시책에 있어서 지방으로의 기관 이전이나 지방에의 대내직접투자 증진과 같이 지역간 균형발전의 성격을 담고 있는 내용과 지방으로 산업의 재배치보다 지역경제권 내 내적 네트워크를 증가시키는 것을 목표로 하는 탈균형발전을 전제로 하는 내용이 혼재되어 있다. 한편 지방창생 정책에 추구하는 지방도시권으로의 생산거점과 정주의 이주를 통한 이들 지역의 경제활성화 목표는 아베 정권의 국가전략특구 정책을 통한 대도시권에서의 규제완화 추진과 배치되는 성격을 지닌다.

하지만, 이러한 지방정책에 대한 정책노선의 비선명성은 인구감소 문제에 대한 국가적 대응 전략인 일본재흥전략의 하위계획으로서의 강한 선명성을 의미한다. 지방창생 전략은 아베노믹스가 단기적 경기진작 처방전에서 장기적 일본사회의 사회구조변동에 대한 대응전략으로 변동하는 과정에서 등장한 보완물로서의 의미가 강하다. 이러한 점 때문에 지방창생 정책에서는 지방정책개혁에 대한 거시적 지향점보다는 고용, 거주와 관련된 구체적 접근이 중심에 자리잡고 있다.

문제는 지방정책개혁에 대한 거시적 지향점의 부재 속에서, 고용, 거주와 관련된 구체적 접근법들이 효과적으로 작동하는데 필요한 지방행정개혁의 논의를 진전시키지 못하고 있다는 점이다. 지방창생 정책에서 지향하는 고용과 거주가 지속가능한 지역만들기를 위한 구체적 시책들은 지금의 지방행정 체계에서 적용되는데 한계가 있는 것들이 많다. 지방창생 정책은 지역경제권의 중핵도시를 중심으로 해당 권역의 인적, 물적 자원을 집결하여 인구유입의 거점으로 삼고 그 주변 지역은 콤팩트화를 시도하는 지역공간의 재구축 작업을 지향하고 있다. 하지만, 지역경제권의 권역과 도도부현의 행정범위가 일치하지 않고, 지역만들기 과정에서 시정촌 사이의 역할분담을 위한 정책연계가 가능하기 위한 제도개혁의 그림이 보이지 않는다. <마스다 보고서>가

등장하고 이에 기반하여 지방창생 정책이 입안되었을 때, 많은 비평가들은 지방창생 정책이 도주제와 연동되는 것으로 생각하였다(片山善博·小田切徳美, 2015: 76). 지방창생 정책의 내용이 전제하고 있는 지자체 간의 역할분담이 보다 효과적으로 수행되기 위해서는 논의가 자연스럽게 지방행정시스템 개혁으로 연결되어야 하기 때문이다. 하지만, 아베 정권에서 지방행정개혁은 정책의 우선순위에 등장하지 못하고 있다.

2. 경기증진이 가져온 지방재정의 상대적 안정감

아베 정권은 지방에 대한 수혜적 재정지원을 추구하지 않았다. 지방창생 정책과 관련된 보조금과 창생사업비에서 보듯이 지자체 입장에서 큰 혜택으로 간주될 재정지원은 눈에 띄지 않는다. 더불어 아베 정권은 예산편성에서 일관되게 지방교부세의 총액을 축소시켜왔다.

지방교부세의 축소는 고이즈미 정권의 경우에서 보듯이 지자체의 큰 반발을 야기하는 요소가 된다. 하지만, 아베 정권에서 지방교부세의 축소에 대한 지자체의 반발을 찾아보기 어렵다. 그 이유는 아베노믹스로 인한 경기확대의 영향으로 인한 지방세의 세수 증가와 지방재원부족액의 축소에서 기인한다.

예산 편성과과정에서 국세수입의 정률분(2017년도 예산편성 기준, 소득세 33.1%, 법인세 33.1%, 주세 50%, 소비세 22.3%, 지방법인세 전액)이 지방교부세 규모의 기본이 된다(三角政勝, 2017: 39). 지방재정계획에서 국세수입의 정률분보다 더 큰 규모의 지방교부세 이전이 필요할 경우, 그 부족분의 처리는 우선 중앙정부에 의한 재원대책채권의 발행, 지방교부세의 증액, 임시재정대책채권 발행 등에 의한 보충으로 이루어지고, 그 나머지 부족분을

〈표 3〉 일반회계에서 지방교부세 총액 변화 (단위: 억엔)

| 연도 | 2012년도 | 2013년도 | 2014년도 | 2015년도 | 2016년도 | 2017년도 |
|----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 금액 | 174,545 | 170,624 | 168,855 | 167,548 | 167,003 | 163,298 |

출처: 佐藤研資, 2011; 竹之内美砂子, 2012; 安藤範行, 2013; 安藤範行, 2014; 小島功平, 2015; 小島功平, 2016; 三角政勝, 2017.

중앙정부와 지자체가 각 절반을 부담하는 것으로 되어 있다(三角政勝, 2017: 45-46). 예산편성 과정에서 매년 이루어지는 이 과정에서 지자체는 부담해야 하는 규모를 최소화하는 것이 필요하다. 재원부족분의 부담은 지자체에게 수입 감소를 넘어서 부담 증가를 통해 결국은 세출 감소의 영향을 주기 때문이다.

민주당 정권기에는 지방교부세 규모가 확대되었지만, 글로벌금융위기 이후 경기침체 속에서 세입 감소로 인한 재원부족액이 막대했고, 지방정부가 부담해야 하는 소위 '절반대상재원부족'의 규모가 막대했다. 2009년도 회계연도의 경우 '절반대상재원부족'의 규모는 5조 5,106억 엔이었는데, 민주당 정권 하에서 이루어진 2010년도 회계연도의 '절반대상재원부족' 액수는 10조 7,760억 엔으로 급증하였고, 2011년도 회계연도에도 그 규모는 7조 6,308억 엔이었으며, 2012년도에도 7조 6,722억 엔에 달하였다. 이는 지자체가 2010년도에는 5조 3,880억 엔을, 2011년도에는 3조 8,154억 엔, 2012년도에는 3조 8,361억 엔을 부담해야 한다는 것을 의미한다(佐藤研資, 2011: 37). 글로벌금융위기 이후 경기침체 속에서 세수가 급격하게 감소한 조건은 민주당 정권이 지역주권을 선명하게 내세워도 지자체에 부담을 줄이는 데 한계가 되었다. 세수 감소로 인해 지자체에 대한 수혜적 재정지원을 확대하기 어려운 상황 속에서 기존에 있던 보조금들을 모아 조건없는 교부금으로 지자체에 수여 하였던 민주당 정권의 지방재정 계획은 지역주권의 분권화 지향의 정책노선에 부합하지만, 지자체 입장에서는 내 곳간으로 들어오는 금액에 도움을 주지 않는다. 총액으로 보자면, 민주당 정권 시기에 지자체에게 돌아가는 자원 배분은 줄어들었다.

아베 정권 시기에 들어서 지방재원부족분은 지속적으로 급감하면서 지방재원부족분 중에서 지자체가 부담해야 하는 규모가 획기적으로 축소되었다. 이러한 변화는 아베노믹스로 인한 경기진작이 가져온 세입 증가가 지방재원부족분의 감소를 가져왔기 때문이다. 지방을 대상으로 하는 특별한 정책구상보다 국가적 차원의 경기 진작이 지자체의 재정에 도움이 되고 있다. 지방재정의 측면을 보면 경기 회복이 지자체의 재원확보에 대한 요구에 대응하는 가장 효과적인 수단이다.

〈표 4〉 지방재원부족분과 절반대상재원부족의 변화 (단위: 억엔)

| 연도 | 2012년도 | 2013년도 | 2014년도 | 2015년도 | 2016년도 | 2017년도 |
|----------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|
| 지방재원부족분 | 138,846 | 132,808 | 105,938 | 78,205 | 56,063 | 69,710 |
| 절반대상재원부족 | 76,722 | 72,091 | 52,877 | 29,059 | 5,494 | 13,301 |
| 지자체 부담 | 38,361 | 36,045 | 26,438 | 14,529 | 2,747 | 6,651 |

출처: 安藤範行(2013), 安藤範行(2014), 小島功平(2015), 小島功平(2016), 三角政勝(2017).

일본의 중앙-지방 관계에서 고이즈미 정권 시기와 민주당 정권 시기에 비해서 아베 정권 시기의 상대적 안정감은 아베 정권이 독자적 지방정책으로 내세운 지방창생 정책의 효과라고 보기 어렵다. 지방창생 정책과 결부된 한정적 예산지원은 지자체들에게 큰 도움이 되지 못한다. 아베노믹스의 일정한 성과가 반영된 지방재정계획에서의 지자체의 부담 경감 제공이 아베 정권이 일본 지방도시권에 준 가장 효과적 시책이다.

VI. 결론

지방정책개혁의 흐름 속에서 지방창생 정책은 큰 의미가 없다고 볼 수도 있다. 지방창생 정책에는 고이즈미 정권의 삼위일체개혁과 같은 지방사회에 대한 자원배분을 축소하려는 내용도 없다. 또한 그 반대로 자원배분을 크게 늘리려는 것도 아니다. 한편, 민주당 정권이 원래 계획했던 것과 같이 지방에 대한 큰 폭의 권한 부여와 같은 내용도 없다. 즉, 지방정책개혁의 역사 속에서 지방창생 정책은 일본의 중앙-지방 관계 속에 가장 핵심적 부분인 행정권 한과 자원배분에 대한 큰 폭의 변화를 담고 있는 정책 틀이 아니라는 점에서 한계를 지닌다.

하지만, 아베 정권의 지방창생 정책의 최대 의의는 지방정책의 틀을 넘어서서 저성장과 인구감소 시대의 국가개조 전략인 일본재흥 전략에 연동되어 있다는 점이다. 지방창생이라는 슬로건에서 ‘지방’이 아니라 ‘창생’에 방점이 찍혀 있으며, 이 ‘창생’은 일본의 국가적 ‘재흥’의 하위 맥락에서 위치하고 있

다. 지방창생 정책의 내용적 특징은 일본재흥을 위해 지방에서 할 수 있는 거의 모든 정책패키지들을 모아놓은 것에 가깝다.

지방창생 정책의 내용이 가지는 포괄적 성격과 탈지방적 성격은 지방창생 정책의 구체적 시책들이 아베 정권의 정치적 미래와 상관없이 지속될 가능성을 높였다. 왜냐하면 지방창생 정책의 구체적 내용들은 탈중앙집권을 위한 분권화 추구하고 탈균형발전을 통한 재정건전의 추구라는 기존의 지방정책개혁 논쟁과는 무관하게, 인구감소 대책을 위해 지방에서 추진되어야 하는 구체적인 과제들을 담아내고 있기 때문이다. 아베 정권이 포장하고 있는 것과는 달리 지방창생의 내용들은 방점이 지방에 찍혀있지 않고, 역설적이게도 그 점에서 의의를 찾을 수 있다.

투고일자: 1월 15일 심사일자: 2월 25일 게재확정: 3월 26일

참고문헌

- 김순은. 2017. 「일본의 지방창생정책」. 『공공정책연구』 33집 2호, pp. 25-54.
- 마스다 히로야. 2015. 『지방소멸: 인구감소로 연쇄붕괴하는 도시와 지방의 생존전략』. 와이즈베리. [増田寛也. 2014. 『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』. 中央公論新社.]
- 박승현. 2017. 「‘지방소멸’과 ‘지방창생’: ‘재후(災後)의 관점에서 본 ‘마스다 보고서’」. 『일본비평』 16호, pp. 158-183.
- 와타나베 오사무 외. 2010. 『기रो에 선 일본: 민주당 정권 신자유주의인가 신복지국가인가』. 메이데이. [渡辺治 外. 2009. 『新自由主義か 新福祉国家か 民主党権下の日本の行方』. 旬報社.]
- 이정환. 2016. 『현대 일본의 분권개혁과 민관협동』. 서울대학교출판문화원.
- _____. 2017. 「인구감소와 지속가능한 지방만들기: 지방소멸(地方消滅)을 둘러싼 논점」. 『일본공간』 21호, pp. 194-223.
- 채우석. 2016. 「일본의 지방창생법과 국토개혁」. 『토지공법연구』 73집 1호, pp. 109-129.
- 하혜영·김유정. 2016. 「일본 지방창생(地方創生) 정책의 의제형성과정과 정책결정내용에 대한 분석」. 『의정논총』 11권 2호, pp. 271-299.
- まち・ひと・しごと創生本部. 2014a. 『まち・ひと・しごと長期ビジョン』. 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.
- _____. 2015. 『まち・ひと・しごと創生総合戦略 改定 2015』. 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 改定 2016』. まち・ひと・しごと創生本部.
- 岡田知弘. 2014. 「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, pp. 64-73.
- 鎌田素史. 2015. 「地方創生の取組への財政支援」. 『立法と調査』, no. 371, pp. 18-29.
- 藤井聡. 2010. 『公共事業が日本を救う』. 文藝春秋.
- _____. 2015. 『超インフラ論 地方が甦る「四大交流圏」構想』. PHP研究所.
- 北山俊哉. 2006. 「日本の地方自治の発展」. 村松岐夫 編. 『テキストブック地方自治』. 東洋経済新報社.
- 三角政勝. 2017. 「財源不足が拡大する中での一般財源総額の確保」. 『立法と調査』, no. 385, pp. 38-52.
- 西尾勝. 1999. 『未完の分権改革: 霞が関官僚と格闘した1300日』. 岩波書店.
- 石破茂. 2017. 『日本列島創生論—地方は国家の希望なり—』. 新潮社.
- 細井雅代. 2014. 「小泉政権における地方分権改革と地方財政改革」. 小西砂千夫 編, 『日本財政の現代史 3』. 有斐閣.
- 小島功平. 2014. 「国から地方への事務・権限の移譲等」. 『立法と調査』, no. 352, pp. 18-34.
- _____. 2015. 「地方創生・財政健全化の両立と地方一般財源総額確保」. 『立法と調査』, no. 362, pp. 41-55.
- _____. 2016. 「経済・財政再生計画に基づく財政健全化と本格化する地方創生」. 『立法と調査』, no. 374, pp. 40-54.
- 小峰隆夫. 2013. 『日本経済論の罪と罰』. 日本経済新聞出版社.
- 小田切徳美. 2014. 「「農村たみ」に抗する田園回帰: 「増田レポート」批判」. 『世界』 860号, pp. 188-200.
- 時事通信社 編. 2015. 『全論点 人口急減と自治体消滅』. 時事通信出版局.
- 安藤範行. 2013. 「地方公務員給与の削減と地方一般財源総額確保」. 『立法と調査』, no. 338, pp. 40-54.
- _____. 2014. 「歳出特別枠・別枠加算の見直しと地方法人税の交付税原資化」. 『立法と調査』, no. 349, pp. 39-57.
- 日本経済再生本部. 2015. 『日本再興戦略 2015』. 日本経済再生本部.
- 槇満信. 2016. 「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, pp. 37-61.
- 齊藤由里恵. 2014. 「政権交代と地方分権改革」. 小西砂千夫 編. 『日本財政の現代史 3』. 有斐閣.
- 佐藤研資. 2011. 「中期財政フレームに基づき地方一般財源総額を確保」. 『立法と

- 調査』, no. 313, pp. 36-45.
- 竹中平蔵. 2006. 『構造改革の真実: 竹中平蔵大臣日誌』. 日本経済新聞社.
- 竹之内美砂子. 2012. 「地方一般財源総額の維持と復旧・復興費用の別枠確保」. 『立法と調査』, no. 325, pp. 36-47.
- 中西渉. 2015. 「地方創生をめぐる経緯と取組の概要」. 『立法と調査』, no. 371, pp. 3-17.
- 増田寛也. 2015. 『東京消滅—介護破綻と地方移住』. 中央公論新社.
- 増田寛也・富山和彦. 2015. 『地方消滅 創生戦略篇』. 中央公論新社.
- 増田寛也・河合雅司. 2015. 『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.
- 青木栄一. 2006. 「国・都道府県・市町村」. 村松岐夫 編. 『テキストブック地方自治』. 東洋経済新報社.
- 片山善博・小田切徳美. 2015. 「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), pp. 74-84.
- Calder, Kent. 1988. *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*. Princeton: Princeton University Press.
- DeWit, Andrew, and Sven Steinmo. 2002. "The political economy of taxes and redistribution in Japan." *Social Science Japan Journal* 5(2): 159-178.
- Doi, Takero. 2004. "A Missing Link in Decentralization Reform in Japan." PRI Discussion Paper Series. 04A-08: 1-55.
- 『日本経済新聞』
- 『日経ビジネス』

Beyond Local Orientations: The Abe Cabinet's Regional Revitalization Policy in Japan

Junghwan Lee

Assistant Professor, Department of Political Science and International Relations,
Seoul National University

The Regional Revitalization Policy has been a core measure for Japan's localities under the Abe Cabinet since 2014. While decentralization norm and fiscal soundness norm had dominated and competed in local policy area since the 1990s, the Regional Revitalization Policy does not take a side between two norms. This is because the Abe Cabinet organized the Regional Revitalization Policy as a sub-program of the Japan Revitalization Strategy, which is a countermeasure for Japan's shrinking population problem. Although its name reminds the Japanese people of measures for helping economically-depressed localities, it does not have substantial fiscal assistant programs to them. Unlike the former local polices, the Regional Revitalization Policy seeks the sustainability of localities in the future depopulating condition but not local economic resurgence.

Keywords: Regional Revitalization Policy, Abe Shinzo, Japan's Local Policy, Japan Revitalization Strategy