

## 인구문제와 지역재생\*

— 아베노믹스가 방향을 전환한 이유 —

전 영 수\*\*  
change4dre@hanyang.ac.kr

### <요 지>

아베노믹스 1.0과 2.0은 보수우파 아베정권의 정치철학을 감안할 때 낙수효과와 분수효과란 대결구도처럼 상당히 결이 다른 것으로 이해되는 정책내용으로 보인다. 즉 지금까지 추진돼왔던 중앙정부 주도의 도시, 대기업, 수출 등의 정책우선 지향성에서 지방권역을 우선하는 지역, 중소기업, 내수, 가계 등의 지향성으로 정책적인 노선을 전환했을뿐 아니라 그 실현의지와 집행강도도 과거보다 신속해진 것으로 확인된다. 이는 기존의 인구추계와 달리 예측보다 훨씬 빨리 지역의 과소문제가 불거질 것이라고 발표된 2014년의 일명 소멸리스트를 그 출발점으로 한다. 열도의 인구위기를 한층 절감하도록 한 결정적인 계기일 수밖에 없다. 이렇듯 아베노믹스가 지금까지와 달리 그 방향을 전환한 이유는 다양하게 해석된다. 다른 요인도 당연히 작용했을 것이지만, 몇 가지 거시적인 변화계기를 꼽는다면 다음과 같다. 먼저 장기집권 등 정치적인 공학과 연결된 인구문제의 위기확인과 집권여당의 위기가 정책변용의 배경으로 작용했으며, 이를 극복하는 차원에서 아베정권이 그간의 중앙주도의 보수우파적인 정치철학에서 벗어난 지역재생이란 키워드를 선정하게 된 것이다. 따라서 한국에 유효한 정책함의와 시사점은 △과거의 정치철학에서 벗어난 정책변용 △그해결로서 지역재생으로의 접근방식 대전환 △지향점은 사람우선의 혁신과제로 확대연결 등 3가지로 요약된다.

**주제어:** 아베노믹스, 정책전환, 인구문제, 소멸리스트, 지역재생

\* 이 논문은 2018년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A5A8027801).

\*\* 한양대 국제학대학원 교수

## 1. 들어가며

아베정권은 2018년 현재 집권 6년차의 장기권력을 실현한데 이어 2018년 9월 자민당 총재선거에서 승리함으로써 3연임을 확정했다. 따라서 본인이 중의원을 해산하거나 중대상황에 봉착하지 않는한 이론적으로 2021년 9월까지 집권이 가능해졌다. 그렇다면 이는 일본의 역대정부 중 가장 안정적인 장기집권을 실현하는 것으로 내각제의 단명총리 고리를 끊고 정치·경제적 불확실성을 강력한 리더십으로 제거할 확률이 높다. 물론 아베정권은 처음부터 장기집권이 예고된 분위기는 아니었다. 2012년 총재선거에서 1차 패배 후 2차 결선투표에서 간신히 승리했고, 2018년 총재선거도 속투(續投)반대론<sup>1)</sup>이 과반을 차지하며 불안한 모습을 보였다. 그럼에도 결국 승리했고, 게다가 최장기집권의 영광까지 사실상 예약한 상태다. 아베정권의 결과적인 장기집권 성공요인은 다양하다. 대내외의 역풍을 잠재우고 순풍을 끌어들이었다. 그중 압권은 경제부활, 즉 경기회복으로 요약된다. 20년 혹은 30년으로 불리는 잃어버린 시간을 일정부분 되돌리는데 성공함으로써 일본사회의 불안감을 상쇄시키고 자신감을 불러일으킨 공로가 그것이다.

따라서 이견과 감도차이가 없진 않겠으나 아베정권의 경기부활 종합패키지인 ‘아베노믹스’를 장기집권의 일등공신으로 거론하지 않을 수 없다. 실제 아베정권은 2012년 집권이후 5차례의 중의원 선거에서 사실상 압승을 거뒀다. 정권핵심을 찌르는 비리의혹(森友, 加計문제)은 물론 2018년 봄 한반도의 평화무드 속에서의 일본패싱 등 과거였다면 퇴진이 거론될 정치적 위기상황에서도 그의 강력한 리더십은 크게 훼손되지 않았다. ‘아베1강’, ‘아베 다음은 아베’ 등 대체제의 부재도 한몫하지만, 그보다는 장기간 반복된 경기회복, 즉 경제부문이 아베정권의 강력한 지지기반으로 봐도 무방하다. 덕분에 2012년 민주당(당시)으로부터의 정권교체 이후 본격화된 아베정권<sup>2)</sup>의 경기회복 추진전략은 적잖은 악재고비 속에서도 끈끈히 진행 중이다. 이대로라면 아베노믹스경기는 전후 2번째<sup>3)</sup>로 기록된 경기

1) 2018년 8월 아사히신문 여론조사에 따르면 아베총리가 자민당 총재를 계속 맡아서는 안 된다는 의견(53%)이 계속 맡아야 한다(33%)보다 낮게 나왔다.

2) 통상 2006년 아베정권(제1차 아베정권)과 구분해 2012년 11월부터의 재집권기를 제2차 아베정권으로 구분해 부른다. 제1차 아베정권의 슬로건은 ‘전후레짐의 총결산’인데 비해 제2차는 경제 최우선으로서 ‘디플레 탈출(脫却)’로 비교된다.

3) 2018년 현재 전후최장의 경기회복기는 이자나미(いざなみ)경기(2002년 2월~2008년 2월, 73개월)다. 원래라면 그 뒤를 이은 2위가 버블경기(1986년 12월~1991년 2월, 51개월)였지만, 아베노믹스경기(2012년 12월~)가 지속되면서 2017년 이후부터는 3위로 내려앉았다. 아베노믹스경기는 2019

확장기(いざなぎ경기, 1965년 11월~1970년 7월, 57개월) 타이틀은 넘어섰고, 2019년부터는 1번째(いざなぎ경기) 기록까지 물러받을 가능성이 높다.<sup>4)</sup> 실제 주가지수를 비롯해 실업률 등 일부 경기지표가 버블당시 수준까지 회복됐다는 분석이 많다.

이런 아베노믹스였지만, 최초 발표됐을 당시의 평가와 기대는 극명하게 엇갈린다. 2012~13년에 걸쳐 대내외 언론, 특히 한국언론을 중심으로 아베노믹스는 실패할 것이란 논조가 지배적이었다. 금융완화, 재정투자, 구조개혁의 화살 3개로 요약되는 정책세트가 과거와 다를 게 없는데다 자칫 수혜주체(수출·대기업 등)와 부담주체(내수·중소기업 등)의 양극화를 심화시킨다면 부작용이 더 클 것이란 주장이 그렇다. 일부는 경제학자 오바타 세키(小幡績)의 실패근거를 토대로 마치 실패하기를 바라는 것처럼 기사<sup>5)</sup>를 실어 화제가 되기도 했다. 다만 시간이 흐르면서 아베노믹스를 둘러싼 평가는 점차 신중모드로 전환, 적어도 경기회복으로의 분위기 조성에는 성공했다는 호평도 증가했다.

눈여겨봐야 할 것은 아베노믹스의 내용이다. 아베노믹스는 전체로 보면 경기부양을 위한 정책세트라는 표면적 개념정의가 일관적이지만, 사실상 그 세부적인 추진방향과 우선순위는 꽤 달라지는 양상을 띤다. 특히 아베노믹스 1.0은 최초 2년에 한정된 실행전략이며, 2015년부터는 아베노믹스 2.0이 바통을 받아 새로운 업그레이드 버전으로 전환된다. 1.0 때와는 판이하게 다른 접근전략으로, 요약하면 1.0의 정책한계를 극복하기 위한 인식지향과 정책지점의 드라마틱한 변화가 확인된다. 동일정권의 연속정책이라고 여기기 힘들 정도의 전면적인 자세전환이다.

그렇다면 어떤 연유로 1.0과 2.0의 극적인 내용변화가 발생했을까. 많은 고려변수가 있었겠지만, 당시 상황을 종합해보면 정책전환의 변화배경으로 인구문제와 지역재생을 거론하지 않을 수 없다. 경제정책이란 게 수단일뿐이기에 기반상황에 맞춰 변화하는 것은 당연하지만, 1.0과 2.0의 내용변화는 2014년 여름에 발표, 당시 일본사회에 상당한 충격과 화제를 낳은 인구감소 전망보고서<sup>6)</sup>가 큰 역할을

년 1월 이후까지 지속되면 기존 1위를 넘어 새로운 기록을 쓸 전망이다. 다만 아베노믹스경기는 여타 경기확장과 달리 수출, 투자, 소비 등 내·외수환경의 개선세가 미약하고 고용환경은 좋아도 임금인상이 제한돼 체감수준이 낮다는 평가가 대다수다.

4) 日本經濟新聞, ‘アベノミクス景気、戦後3位の52カ月 実感乏しい回復’, 2017.4.6

5) 조선일보, ‘단언컨대, 아베노믹스는 실패합니다’, 2013.10.23

6) 日本創生会議・人口減少問題検討分科会(2014), ‘成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元氣戦略」’. 일명 마츠다보고서로 불리는 소멸리스트를 탑재한 것으로 1,800여개 기초지자체 중 무려 절반 가까이가 2050년 소멸지역이 될 것이란 충격적인 내용을 담았다.

한 것으로 보인다. 기존의 인구추계와 달리 사회이동을 반영한 최초모델로 이를 반영하면 정부공식의 추계결과보다 조기에 사람이 살지 않는 소멸지역이 대거 발생할 것이란 내용이다. 인구감소의 악재를 극복하면서 지속가능한 일본사회의 건설을 전면에 내세운 아베정권으로서는 이를 수용하지 않을 수 없었다. 즉 인구감소가 본격화된 지방권역의 재생전략이 서둘러 제안·실행되지 않을 경우 민심 이반과 지지약화가 불을 보듯 뻔한 상황에까지 내몰렸다.

2.0은 그 결과물답게 1.0과 달리 ‘수출→내수’, ‘대기업→중소기업’, ‘도시→지방’으로의 방향전환이 반영됐다. 요컨대 엔저유도로 수출주도적인 낙수효과의 1.0에서 지방재생을 통한 인구유지의 분수효과로 정책세트를 전환했다. 그렇다고 1.0의 지향목표가 방기된 것은 아니다. 세부적인 실행전략이 달라졌을뿐 1.0의 거시정책은 그대로 유지되고 있으며, 목표달성을 위한 우선순위와 방법론이 수정된 것으로 판단하는 게 타당하다. 2.0 이후 2017년 발표된 전원참가형 사회구축을 위한 세부전략인 ‘근로방식 개혁(働き方改革)’과 ‘Society 5.0(未来投資戦略)’도 동일맥락에서 이해된다.

요약하면 인구감소와 지역재생은 중앙정부의 세부·구체적인 정책세트를 전환할 정도의 강도와 범위를 지닌 시급한 우선순위의 해결과제로 해석된다. 아베정부도 이를 체감했기 때문에 상징과도 같은 아베노믹스의 화살 3개를 수정, 보수 우파라면 채택하기 쉽잖은 ‘거시경제정책의 총동원→소득재분배 및 인재투자 등 사람배려 강화정책’으로 방향을 틀었다고 할 수 있다. 여기에 더해 2.0 이후 발표되는 정부전략의 중심부에 중앙보다 지방을, 성장보다 분배를, 기업보다 사람을 중시하는 형태로 무게중심을 옮긴 것은 아베노믹스의 방향전환이 앞으로도 상당기간 지속될 것이란 정황증거로 이해된다.

본고는 아베노믹스의 방향전환 촉발제로 인구감소·지역재생의 시대과제를 꼽고, 실천전략이 어떻게 수정됐으며, 어떤 결과로 연결되는지 살펴본다. 이를 아베노믹스 1.0과 2.0을 중심으로 확인하고, 2.0의 정책세트가 과거의 인구정책과 어떤 차별점을 가졌는지 그 특징과 의의를 검토한 후 궁극적으로 한국에의 시사점을 도출한다. 인구감소를 비롯해 지역재생을 분석한 선행연구(宇都宮浄人, 2015; 飯田泰之, 2016; 浅川芳裕, 2017 등)는 상당량에 달하지만 아베노믹스 1.0과 2.0의 정책변용의 원인을 해석하거나, 이를 인구감소·지역재생으로 연결해 분석한 선행연구는 찾기 어렵다. 물론 정책변화와 그 동기로 인구문제에 집중함으로써 논리

비약이 발생할 수 있음은 한계이며 후속연구의 과제로 남겨둔다.

## 2. 아베노믹스의 방향수정 배경과 이유

### 2.1. 아베노믹스 1.0의 기대와 평가

아베노믹스<sup>7)</sup>는 2012년 집권민주당으로부터 정권교체를 성공한 아베정부의 디플레 탈출을 내세운 종합적인 경제재건 프로그램을 일컫는다. 1990년대 버블붕괴 이후 인구문제와 함께 불거진 장기침체 국면이 반복되고, 2008년 금융위기 및 2011년 동일본대지진 등 일본경제의 체력과 자신감이 약화된 가운데 대대적인 구조개혁의 불가피성과 그 지향점으로서 지속가능한 사회구축이 제안됐다. 2006년 제1차 아베정권(戦後レジームの総決算)와 구분되는 새로운 슬로건으로 경제최우선(経済最優先)을 내걸며 과거영광을 되돌리자면(日本を、取り戻す) 디플레를 극복(デフレ脱却)하는 게 우선적인 과제임을 밝혔다. 이게 화살 3개로 상징되는 아베노믹스로 연결된다.<sup>8)</sup>

그렇다고 아베노믹스가 제1차 아베정권의 새로운 정책제안은 아닌 게 그 철학과 목표는 가깝게는 2006년 고이즈미정부의 경제성장전략대강과 멀게는 1996년 하시모토정부의 6대 개혁플랜 등과 연장선상에 있기 때문이다. 즉 저금리·고환율 등 고도성장 때 채택된 수출·대기업 주도의 낙수효과를 통해 경기부양을 꾀한다는 점에서 친기업위주의 우파정책이며, 그래서 아베노믹스 화살 3개(△금융완화 △재정투입 △성장전략)도 정부개입의 ‘보이는 손’이란 평가에서 자유로울 수 없다. 때문에 아베노믹스 1.0은 처음부터 상당한 논쟁과 갈등에 휩싸일 수밖에 없었다. 과거와 달리 설명력과 정합성이 떨어진 낙수효과에 의존한 정책세트였기에 1990년대 이후의 상황변화를 반영하지 못했을뿐더러 비록 기간제한 없는 무차별

7) 전영수, ‘마이너스를 플러스로 바꾼 아베노믹스의 힘’, 한경비즈니스, 2018.10.23. 여기서부터 2.0을 다룬 절의 극히 일부내용은 이 원고를 토대로 재구성한 것임을 밝힘.

8) 野口旭(2018), 『アベノミクスが変えた日本経済』, ちくま新書, pp.18-20. 정확하게는 2012년 선거에서 활용된 자민당의 메니페스토(J-ファイル2012종합정책집)가 아베노믹스의 원류이며, 정권교체 이후 이른바 아베노믹스로 구체화되는 과정을 그친다. 메니페스토 중 주요내용은 △새로운 사령탑으로 일본경제재생본부 설치 △잃어버린 국민소득 50조엔 탈환 프로젝트 등이며 이를 위해 축소균형의 배분정책에서 성장에 따른 부의 창출로의 전환을 내세운다. 즉 디플레와 엔고로부터 벗어나 명목 3%의 경제성장 달성을 핵심정책으로 발표한다. 이 정책이 3개의 화살로 정리되면서 2013년부터 아베노믹스가 아베정권 경제정책의 트레이드마크로 정착된다.

적인 정책시행을 뜻하는 이차원(異次元)이란 단어까지 내세웠지만, 화살 3개가 갖는 과거정부의 정책실행 데자뷔가 건재했기 때문이다.

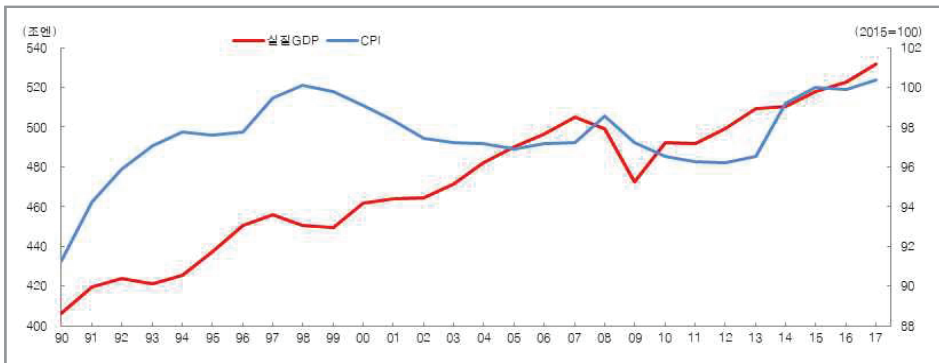
신중론자 혹은 반대론자의 논리를 요약하면 아베노믹스 1.0은 신선하지 않을뿐 더러 방향과 내용까지 잘못 짚었다는 게 중론이다. 3개 화살 모두 복합불황 이후 과거정부에서 채택·실행해본 방법론인데다 1990년대부터 기업부문이 지속적으로 진행해온 주력산업의 구조개혁을 반영하지 못했기 때문이다. 때문에 1.0이 강조된 2013~14년 2년에 걸쳐 아베노믹스의 부작용·역효과가 사그러들지 않은채 견제와 비판에 휩싸일 수밖에 없었다. 낙관적으로도 불황탈출의 기운조성과 인식전환에는 성공했는지 몰라도 체감적인 회복수준에까지는 도달하지 못했다는 의견이 적잖았다.<sup>9)</sup> 실제 ‘물가상승→매출증대→임금인상→소비확대’의 연결고리는 매출증대와 임금인상에서 단절이 발생해 실질적인 정책실행의 완료지점인 소비확대에 도달하지는 못한 것으로 확인된다.<sup>10)</sup> 더욱이 화살 3개와 함께 진행된 소비증세와 사회보장개혁이 실질적인 가처분소득 증대로 연결되지 않은 채 엄청난 재정부담이 결국 스태그플레이션 가능성 △엔고메리트의 실종 △국가부채 부담증대 등의 한계로 나타날 것이란 지적은 여전히 현재진행형의 우려지점으로 인식된다.

결론적으로 실질성장률(GDP)·근원소비자물가(CPI) 각각 2%를 통한 디플레 탈출전략으로 요약되는 1.0은 아베정권 7년차를 앞둔 2019년 12월 현재도 달성하지 못한채 미완의 과제로 남아있다. 여전히 차별적 반응 속에 기업·수출·도시부문은 엔고해소, 법인세인하, TPP협상진행, 규제완화 등을 내세워 찬성인 반면 가계·수입·지방부문은 수입물가 상승압박, 소비증세, 임금인상 소외, 고용불안 등을 이유로 반대입장이다. 다만 초기단계와 달리 집권기간이 길어지면서 비판일변도의 반대감도는 낮아지는 추세다. 스캔들·구설수 등 악재에도 불구하고, 등판초기와 달리 우군이 늘면서 연이은 선거에서 ‘아베1강(強)’을 재현시킴으로써 아베노믹스 효과

9) 小幡績, 池田信夫(2013), 『アベノミクスで日本はどこへ行く?』, アゴラオリジナル Kindle版, アカシックライブラリー. 경제학자 오바타 세키(小幡績)는 아베노믹스가 결국 실패할 수밖에 없는 이유로 △고착화된 낮은 구매력 △낮은 실질임금과 높은 저축의향 △국채폭락 우려 △엔저의 낮아진 경제 기여도 △기대심리에 불과한 주가상승 등 5가지 이유를 내세워 백일몽에 불과하다고 비판했다.

10) 아베노믹스는 논리구조가 ‘양적완화→실적회복→임금인상→소비확대’의 지향이다. 이론대로라면 디플레 탈출과 순환경제가 가능하지만, 관건은 ‘실적회복→임금인상’의 작동여부다. 낙수효과의 확인지점으로 정책초기부터 ‘20(수출) 대 80(내수)’의 GDP 기여비중을 볼 때 우려가 많았는데, 실제 임금인상은 생각보다 더디고 반대로 엔저유도에 따른 수입물가 상승분이 내수파트에 부담을 주고 있는 상황이다.

를 평가절하하는 움직임은 감소세다. 적어도 경제성적표만 놓고 볼 때 목표달성은 아니지만, 상당한 성과를 보였다는 분위기가 많다. 아베등판 이전부터 고용개선·수익확대가 시작됐는데 이게 집권이후 집계됐다거나, 미국경기 등 세계경제의 상승반전이 일본경제를 도와줬다는 등 견제논리를 극복할 통계적 회복징후도 뚜렷하다. 정책목표였지만 하락추세였던 GDP와 CPI가 아베정권 이후부터 상승반전해 적어도 만성적이던 디플레이로부터 벗어난 건 사실이며, 고무적인 회복경로에 올라탔기에 과거와 구분되는 체제전환(Paradigm Shift)을 이뤘다는 점<sup>11)</sup>은 사실에 가깝기 때문이다(<그림1> 참조).



<그림1> 일본의 GDP 및 CPI 장기추이

출처: 필자작성

세를 얻어가고는 있지만, 1.0의 정책효과에 대다수가 동의하는 것은 아니다. 하나하나 뜯어보면 최종적인 통계수치는 회복조짐을 뜻할지 몰라도 그 세부내역은 정책초기에 제기됐던 역차별과 부작용을 뒷받침하듯 냉온차이가 확연하기 때문이다. GDP와 CPI는 물론 낙수효과의 출발지점인 기업수익도 아베정권 등판이전과 이후는 확연하게 달라졌지만,<sup>12)</sup> 그렇다고 마냥 박수만 칠 수 없는 게 호황반

11) 杣村秀樹(2018), ‘アベノミクス3期目に望まれる経済政策’, ビューポイント No.2018-011, 日本総合研究所, pp.2-5.

12) GDP(2016~17년 8분기 연속플러스, 명목GDP 2012년 494조엔에서 2017년 546조엔, 일본은행 2019~20년 GDP 전망 0.6-0.9% 등), CPI(비전통적인 금융완화로 한때 1%까지 육박, 다만 신선식품·에너지가격을 빼면 0%대, 통화당국도 2% 목표달성은 요원하다고 인정, 2018년 1.0~1.2%에서 2019년 1.3~1.6%로 소폭상향 등), 기업수익(집권초기 환율 80엔대에서 2018년 110엔대, 기업순이익 아베등판 이후 1.6배 증가한 50조엔, 엔화약세로 일본관광객 2012년 840만명에서 2017년 2,600만명, 닛케이지수 등판 당시 8,000엔에서 2018년 12월 2만3,000엔대 등) 등 집권초기와 달리 개선세를 보인다.

전의 체감지표가 차별적인 까닭에서다. 가계·내수·지방부문이 대표적인데 경기회복을 인정해도 가계수입·고용환경은 그만그만하거나 혹은 나빠졌다는 인식이 많은 상황이다. 이들도 적어나마 경기회복은 인정하지만 디플레 탈출은 아니며,<sup>13)</sup> 특히 그 수혜결과가 그들을 희생시킨 차별적인 세금·부채투입의 결과란 점에서 상대적 박탈감을 지울 수 없다. 실질적인 완전고용이라지만 실제 취업증가는 고령·여성위주인데다 단기·주변부 비정규직 일자리만 늘어나 2017년 기준 명목임금은 올랐어도(+0.4%) 실질임금은 (-0.6%) 줄었다고 판단한다. 현금급여가 늘어도 하방경직성이 강한 기본급 인상보다는 성과급 등 유동적인 임금인상이라 불확실성도 여전하다. 와중에 일본정부가 GDP 계산방식을 변경한 것<sup>14)</sup>과 해외호황의 하락반전, 2020년 이후 올림픽 효과반감 등을 감안하면 1.0은 본격적인 부작용을 염려해야 할 때라는 입장이다.

## 2.2. 아베노믹스 2.0의 변용과 배경

아베노믹스 1.0이 낙수효과라면 2.0은 분수효과로 사실 문맥상 동일한 아베노믹스라는 슬로건을 사용하지만, 세부내용과 추진전략은 적잖이 차별적이며 대결적이다. 그렇다면 아베노믹스의 버전차이, 즉 상당수준의 내용차별이 반영된 정책변용의 배경에 관심이 집중될 수밖에 없다. 이를 설명하는 데는 다양한 논리가 있다. 대체적으로는 1.0의 정책효과를 인정하는 가운데 추가·연속적인 목표달성을 위한 새로운 세부전략의 채택필요가 거론된다. 거시정책인 1.0이 2년간 진행되면서 목격된 논란과정에서의 정책피로와 우선순위의 조정을 요구하는 상황변화 및 자연스런 미시정책으로의 전환압력 등이 어울리면서 2.0의 제안으로 연결됐다는 논리구조다. 기대한 낙수효과와 정합·효율성이 한계에 이르렀고, 1.0의 큰 그림 이후를 실천할 세부전략의 요구가 이른바 2014년 5월 발표된 ‘소멸리스트(増田レポート)<sup>15)</sup>’와 맞물려 2.0의 새로운 추진체계로 구체화된 것이다.

13) 高田創(2018), ‘アベノミクスの総仕上げとポスト・アベノミクス’, みずほ総合研究所, pp.1-2.

14) 2016년 12월 일본정부는 GDP 계산방식을 변경했다. 제외했던 연구개발투자를 추가하고 건설투자 금액추계 데이터를 변경함으로써 2015년 명목GDP가 32조엔 늘어 532조엔이 됐다. 숫자대로라면 2.0에서의 달성목표(600조엔)는 가까워진다. 반면 이는 체감피로를 숨기려는 분식회계이며 관제(官製)시황이라 구조적 불안감은 상시적이란 반론도 상당하다.

15) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会(2014), ‘成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化」地方元氣戦略』. 이 보고서의 별칭이 ‘소멸리스트’인데, 정확하게 ‘소멸가능성도시 896개 리스트’는 본편이 아닌 부속자료 2-2(人口移動が収束しない場合の全国市区町村別2040年推計人口)에 속함.

특히 1.0에서 2.0으로의 전환은 인구문제의 해결가능한 본질로서 자연증감보다 사회증감이 강조된 결과 지역재생이라는 화두로 최종정리, ‘로컬 아베노믹스’라는 부제로 명명된다. 중앙주도의 불황극복을 위한 거시정책의 총동원이었던 1.0이 2.0으로 전환하는 과정에서 굳이 부제로 지방(Local)이란 타이틀을 붙인 것은 소멸리스트의 충격과 파급력이 집권자민당의 정치공학적인 이해관계를 반영한 조치다. 소멸지역 대다수가 전통적인 자민당 지지터밭인 지방권역으로 사회전출을 방치하면 유권자의 증발로 지속적인 장기집권이 어렵다는 판단이 기여한 것으로 추정된다.

2.0의 제안은 1.0의 추진결과 기업·도시부문에서는 일정부분 성과가 나오지만, 지방·중소기업 등 로컬경제권으로까지 파급효과가 지체, 인구감소·지방쇠퇴의 위기와 맞물려 지방권역을 타깃으로 한 신성장전략의 필요로 시작됐다는 게 공식적인 평가다. 지방경제의 창생을 목표로 한 전략<sup>16)</sup>이 2015년 9월 발표되면서 일본정부는 2015년을 지방창생원년으로 선포한다.<sup>17)</sup> 이와 함께 지방정부도 ‘지방인구비전’과 ‘지방관중합전략’을 통해 인구감소를 저지할 구체적인 부활작업이 개시된다. 뒤이어 2016년 6월 ‘일본 1억총활약플랜(ニッポン一億総活躍プラン)<sup>18)</sup>’에서 새로운 화살 3개가 확정되며 2.0은 공식화된다. 구조적인 문제인 저출산·고령화의 도전으로부터 ‘희망을 품는 강한 경제, 꿈을 실현하는 양육지원, 안심되는 사회보장’의 3가지 새로운 지향목적을 위해 1억총활약사회의 실현을 내건다. 그 달 성과제로 내세운 게 새로운 화살 3개(新・三本の矢)로 △GDP600조엔 △희망출산을 1.8 △간병퇴직 제로 등으로 정리된다. 1.0은 2014년 소멸리스트를 계기로 2015년 제도정비와 함께 2016년 본격시행 후 5년에 걸친 목표기간이 설정됐다.

이 과정에서 2.0은 ‘경제재생’을 내세운 1.0과 달리 ‘1억총활약사회’를 채택함으로써 아베노믹스의 목표과녁이 바뀐 게 아니냐는 연속성의 의심도 받았다. GDP 600조엔 달성이라는 화살을 빼면 2~3번째 화살은 그동안의 성장전략과는 색채와

16) 閣議決定(2015), ‘まち・ひと・しごと創生基本方針2015: ローカルアベノミクスの実現に向けて’. 平成27年6月30日. 2014년 하반기 법안성립(まち・ひと・しごと創生法, 平成26年法律第136号) 후 추진체계(まち・ひと・しごと創生本部の設置について, 平成26年9月3日閣議決定)가 설치된 후 속도를 받으며 2015년 각의결정이 이뤄졌고, 현재 지역재생법(平成27年8月10日施行, 平成28年4月20日施行)까지 만들어진 상태다. 동시에 ‘まち・ひと・しごと創生基本方針2018’이 가장 최신판이며 매년 개정된다.

17) 이를 토대로 아베수상은 2015년 9월24일 자민당양원의원총회 이후 ‘새로운 화살 3개’를 책정·발표, 아베노믹스 2.0으로의 이행을 선언했다. 공식명칭은 ‘아베노믹스 제2단계’이지만, 언론에서 이를 아베노믹스 2.0으로 부르며 1.0과 구분되는 정책전환에 주목했다.

18) 閣議決定(2016), ‘ニッポン一億総活躍プラン’, 平成28年6月2日.

결이 다른 인구문제·사회보장 이슈이기에 1.0의 무게중심을 내려놓았다는 염려가 제기됐다. 물론 공식입장은 1.0의 포기·방기라기보다는 1.0의 효과를 계승하고 제기된 부작용과 우선순위의 재조정을 통해 호황수혜를 균등화하는 구체적인 세부 전략의 제안으로 정리된다. 양적완화와 재정투입의 한계와 딜레마를 극복하면서도 구체적인 새로운 성장전략을 통해 개혁동력을 유지하고 당면한 생활문제를 극복하는 차원이다.

실제 1.0은 논란에도 불구하고, 적잖은 성과를 거뒀지만 인위적인 정책자원의 배분으로 지방·가계·내수부문의 박탈감도 상당하다. 2018년 12월 현재 이미 과거 2위 호황기(いざなぎ경기=1965년 11월~1970년 7월, 57개월)를 추월했고, 2019년부터는 1위(いざなぎ경기=2002년 2월~2008년 2월, 73개월) 기록까지 넘어설 가능성이 높다. 문제는 흘러내려갈 것이라 기대했던 호황수혜의 열매가 모세혈관애까지 닿지 않은 채 임금정체에 머물며 정책조율·순위조절의 압박도 거세진다는 점이다. 여기에 2019년 10월의 소비증세(8%→10%) 역풍과 2020년 올림픽 종료이후 건설경기 하락반전 우려도 예상된다. 점에서 선제적 차원의 내부조정과 방향선회가 필요할 수밖에 없는 상황이다.

### 3. 인구문제와 지역재생의 정책연결

아베노믹스 1.0과 2.0의 변용과정에 영향을 미친 변수는 많지만, 그중 가장 지대한 역할을 한 것을 꼽는다면 인구문제가 아닐 수 없다. 물론 인구문제는 일본 사회의 고질적인 악재로 장기간에 걸쳐 많은 과거정부가 해법도출을 위해 노력해온 의제다. 저출산·고령화라는 단어로 일반화되면서 사회보장의 핵심축을 차지하는 가운데 거액의 재정부담을 안겨준 핵심원인이 인구정책이었다. 특히 일본은 1989년 1.57쇼크라는 출산율 하락기록을 계기로 인구대체율(2.1명)을 향해 1994년 엔젤플랜을 비롯한 다양한 출산정책을 가동했다. 고령정책은 1960년대 복지대국의 타이틀을 공표함으로써 사회보험을 비롯한 사회서비스를 총동원, 고령복지에 천문학적 예산을 투입해왔다.

그럼에도 인구문제는 해결의 실마리를 찾지 못한채 재정부담·장기소요 등의 딜레마 속에 정책투입의 관료적 유인부재로 우선순위마저 밀리며 뜨거운 감자로 전락하는 등 정책실효를 담보하지 못하는 결과를 반복했다. 그나마 출산율(합계

특수)은 2005년(1.26명)을 최저점으로 점차 상승세를 보이며 2001년 한국(1.31명)과 역전(1.33명)되며 출산저지에 적어나마 브레이크가 걸린 걸로 확인된다(<그림2> 참조). 특히 아베정권 개시이후 출산율은 조금씩 상향추세 중인데 여러 이유가 있겠으나, 경기회복과 맞물린 불확실성의 제거 및 출산환경 개선 등도 영향을 미쳤을 걸로 판단된다. 이는 2014년 소멸리스트 발표이후 급격히 높아진 소멸위기와 그 대응책으로서 2.0의 2번째(희망출산율 1.8명), 3번째 화살(간병퇴직 제로)을 둘러싼 실효기대도 한몫했을 수 있다. 간접적이고 개념적인 1.0의 화살 3개보다는 2.0의 출산·WLB(양립조화) 등의 생활단어가 미래세대에 먹혀들었을 가능성이 다. 때문에 자연증감과 함께 사회증감에 주목함으로써 공식추계보다 인구감소가 더 빨라질 수 있다는 소멸리스트의 위기경고는 2.0의 정책세트에 인구문제를 반영하는 기축제였을 수 있다.



<그림2> 한일양국의 합계특수출산율 장기추이

출처: 필자작성

### 3.1. 인구문제의 감도확인파 순위조정

세계유일의 인구감소국(2010년)이자 고령화비율 27.7%(2017년)의 일본에서 인구문제는 아이러니컬하게도 심각한 위기경고와 진부한 체감인식이 공존하는 이슈다. 워낙 장기간 생활공간에서 인구문제의 후폭풍을 자연스럽게 꾸준하게 절감했기에 더 이상 신선감도 위기감도 떨어진 문제다. 2013년 인구문제가 핵심원인일 수밖에 없는 재정부담을 해결하고자 세제·복지개혁을 연결·추진하는 부처초월의 혁신적인 법안(社会保障と税の一体改革)까지 성립되는 성과에도 불구하고, 문제

의 심각성과 정책의 실효성은 일부 이해관계자만의 의제에 불과했다. 그러나 2014년 발표된 소멸리스트는 그동안 인구문제에 녹여든 몇몇 이미지·논리를 일거에 뒤바꾸는 기회를 제공한 것으로 판단된다. 내용자체가 충격적인데다 그 분석모델이 장래인구추계와 실제상황과의 수치괴리를 설명해낸 새로운 방식이라 인구문제의 본질을 이해하는데 꽤 근접한 시도로 평가된 결과다.

즉 과거 사회이동이 제한적인 시절 개발된 장래인구추계의 산정방식이 갖는 모델적 한계를 극복하고자 현대사회의 활발해진 사회이동까지 반영<sup>19)</sup>한 것으로 실질적인 소멸기간이 훨씬 단축된다는 요약정리는 일본열도에 상당수준의 충격과 공포를 던진 것으로 해석된다. 소멸리스트 발표이후 그 파장과 논란은 잠잠하던 혹은 꺼져가던 인구정책 불씨에 기름을 얹은 듯 열도전체에 퍼져나갔다. 공식적인 정부통계(장래인구추계)보다 훨씬 빠른 속도로 인구학적인 위기시점(실질인구감소, 사회보험고갈 등)이 다가온다는 점에서 더 이상 이를 방치하며 무관심할 수 없기 때문이다. 공식통계에선 위기시점이 수십년 후의 일이라 추계했는데, 실제로는 이미 발생했거나 조만간 현실화된다면 인구문제가 가져올 불안감과 위기감은 한층 거세질 수밖에 없다.

정부도 마찬가지로인계 장래인구를 모태로 기획·실행되는 산업정책, 국토정책, 고용정책, 사회보장정책 등의 개혁과제와 재조정을 더 이상 미룰 수 없는 상황에 직면했음을 의미한다. 인구추계가 틀리면 장래비전을 잘 그린들 현실과는 무관한 불필요한 정책일 수밖에 없다는 점에서 소멸리스트는 경각심을 불러일으키기에 충분했다. 그동안 인구추계에 맞춰 각종정책을 폈음에도 실효성이 떨어진 원인이 현실상황을 반영하지 못하는 통계요류 탓일 수 있음을 인지한 것이다. 사회이동을 정확히 반영하지 못하는 한계, 즉 거주지역별 출산율이 다른 가운데(도시 < 지방) 청년인구의 상당수가 통계(주민등록)상 지방에 있지만 실제로는 도시에 거주하는 미스매칭이 인구감소를 한층 추동하는 상황이 밝혀졌다. 출산율이 더 높은 지방청년이 실제로는 덜 낳는 도시지역에 거주하니 추계와 현실의 갭이 발생한 것이다. 2.0은 이를 계기로 거시중심의 경제재생 정책세트인 1.0에서 벗어나

19) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会, ‘ストップ少子化・地方元氣戦略’, 資料 1(人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について). 연구팀은 인구의 재생산을 중심으로 담당하는 20-39세의 여성인구를 ‘재생산력’으로 규정하고(2012년 출산율 1.41명 중 95%가 20-39세의 여성으로 확인), 이들이 감소하는 한 인구재생산은 줄 수밖에 없음에 주목했다. 특히 감소속도가 50% 이상 이면 출산율이 상승해도 인구유지는 곤란해진다는 점에서 인구재생산력이 현행보다 50% 이상 감소하는 지역을 소멸가능성이 있는 것으로 판단했다.

세부적인 방향전환과 함께 실질적인 인구정책을 담아낸 것으로 이해된다. 인구문제를 둘러싼 정부의 인식감도가 달라졌으니 인구정책의 재조정과 우선배치의 전략수정은 당연하다. 출산(희망출산을 1.8명)과 간병(간병퇴직 제로)이 화살 2개를 차지한 배경이다.

### 3.2. 해법으로서 지역재생형 정책전환

1.0이 중앙주도의 도시·수출·대기업 중심의 거시경제 정책세트라면 2.0은 지방위주의 지역·내수·중소기업을 우선함으로써 실질적인 인구문제 해결방책을 목적으로 했다고 할 수 있다. 1.0의 일정성과가 확인된 가운데 2.0의 화살 3개 변용과정에서 인구문제의 본질인식(자연증감→사회증감)을 토대로 비판적 위기감이 증폭되자 이를 아우를 ‘1억총활약’이라는 꽤 구분되는 비전이 제시됐기 때문이다. 낙수효과의 바통을 이어받은 분수효과 지향적인 정책세트로 그 핵심과제에 인구문제가 내포된다. 물론 과거정부도 도농균형을 통한 국토발전론을 장기간 지속해왔다는 점에서 2.0이 완전히 색다른 내용을 갖는 것은 아니다. 지역개발과 관련한 정부정책은 1960년대 전국총합개발계획부터 본격화되며, 지금까지 총 5차례의 개발계획으로 지역격차 해소를 위한 하향식 정책을 도입해왔다. 다만 격차완화 등 일부성과가 있었지만, 2000년대 이후 인구변화와 맞물려 새로운 상황에 봉착함으로써 과거정책에 대한 재고의 목소리도 높아진 상황이다.

2.0이 1.0은 물론 기존의 지역개발과 차별적인 대표적인 이유는 하향식 개발계획의 한계를 인지하고 새로운 접근법으로서 상향식 개발계획이 정부정책으로 채택됐다는 점이다. 물론 2008년 국토형성계획법의 개정으로 하향식 접근법을 지양하고 지방이 자주적으로 개발계획을 세우고 추진하는 상향식 접근법이 채택되긴 했지만, 이 정책시도가 무색하게 인구유출이 심화되면서 지방권역의 소멸우려는 여전했다. 2.0은 이런 기존의 지역정책을 대폭적으로 전환·강화한 새로운 보완정책을 통해 지역이 자립적으로 지역특성에 기초한 정책으로 가시적인 성과를 내놓아야 균형발전이 가능하다는 입장이다.<sup>20)</sup> 때문에 지방주도란 점에서 2.0은 자립성, 장래성, 지역성, 직접성, 결과성의 원칙 속에서 중앙은 철저히 계량적인 성과관리를 통해 목표달성을 지도하는 역할에 머문다. 그간 중앙정부의 하위기관으로 중앙정책의 행정위탁을 수행할 뿐 분권체제가 기능하지 않았던 지방정부로서

20) 김순은(2017), 「일본의 지방창생정책」, 『공공정책연구』 제33집 2호, pp.25-54.

는 소멸리스트의 경고를 극복하기 위해서도 책임·자율성을 강화하지 않을 수 없게 됐다. 결국 ‘중앙→지방’으로 발전전략의 주도권이 일부나마 전환된 계기는 ‘하향식→상향식’의 접근방법을 채택한 아베정권 이후부터로 보는 시각이 지배적이다.

결국 2.0은 통계오류로 가려졌던 인구문제의 심각성을 계기로 그간 보수우파 집권세력이 전가의 보도처럼 채택해온 중앙주도의 도시·수출·대기업 우선의 성장주도론에서 지방중심의 지역·내수·중소기업·가계부문 등 상대적 박탈권역을 위한 분배조정론으로의 방향전환으로 이해해도 무방하다. 실제 1억총활약플랜의 제1항목이 ‘성장과 배분의 호순환 메커니즘의 제시’란 점에서 1.0을 위한 차별적인 호황수혜에서 눈을 돌려 상대적 박탈주체인 소외부문을 위한 분배개선을 염두에 둔 것이 확인된다. 따라서 인구문제의 실질적인 해결공간으로 2.0은 지역을 선정하고 그 실천전략으로 사회이동을 저지할 정책세트(지방고용, 지방이주, 청년직주, 지역부활 등)를 제안한다(<표1> 참조). 2.0의 4대 목표는 그 실현공간으로 지역을 지정할 때 인구문제의 지속가능한 해법으로 기대된다. 이런 점에서 인구문제가 긴 시간에 걸쳐 일본사회의 고질적인 악재였음에도 과거정부에서 이를 화살 3개처럼 뚜렷하고 구체화된 의제로 전면에 내세우거나 최우선순위로 배치하지 않은 점을 감안하면 2.0으로의 변용은 아베정권의 이례적인 행보가 아닐 수 없다.

<표1> 아베노믹스 2.0의 4대 목표와 세부내역

4대 목표	세부내역
지방고용	청년인구 도심유입 환경정비, 청년정규직 증가, 여성취업률 향상 등
지방이주	인구균형 2020년 목표, 사회이동 조정(都→農 4만증, 農→都 6만減) 등
청년직주	결혼·출산희망 불구 고용불안 거세, 경력단절여성 활용, 계속취업 향상 등
지역부활	소형거점 정비, 지역연대 추진, 생활서비스 제공, 커뮤니티·스톡 대책 등

출처: 필자정리

## 4. 아베노믹스 2.0의 특징과 의의

### 4.1. 정치철학에서 벗어난 정책변용

직업으로서의 정치가 아주 중요한 과제이듯 정치인에게 직책이 부여된 직업실

현적인 장기집권은 이를 실천하는 최선의 결과일 수 있다. 이런 점에서 전후최장의 장기집권이 예고된 아베정권은 총리개인은 물론 정당조직까지 직업으로서의 정치에 충실한, 일본정치계에선 간만에 등장한 장기리더십을 보유한 정부다. 2018년 선거에서 승리하면서 아베총리는 2021년 9월까지 임기가 확정(중의원 불해산 때), 3연임에 이어 일본헌정상 최장집권기였던 사토정권(2,798일)을 제칠 확률이 현실화됐다. 여기에 아베노믹스가 결정적인 역할을 했다는 점은 부인하기 어렵다. 2019년 이후엔 전후최장의 경기회복기(いざなぎ景氣)마저 제치며 전대미문의 호황기를 기록할 전망이다. 1990년대 버블붕괴 후 수요·공급측면 양면에서 동시다발로 발생한 복합불황과 그 여파로 발생한 폐색감과 불확실성이 경제주체의 심리를 동결시켰다는 점에서 아베정권의 장기집권은 그만큼 아베노믹스의 강력·지속적인 실현의지로 연결될 수 있어 고무적이다. 비록 디플레 탈출선언까지는 아닌데다 2.0으로의 중심조정·방향선회가 있었을지언정 정치리더십의 장기집권을 통해 경기회복을 위한 아베노믹스의 지속실현이 가능할 것이란 기대가 그렇다.

아베정권은 주지하듯 메이지유신 이후 150여년간 사실상 일본정치를 독점해온 보수·우파정부로 경제측면은 전형적인 친기업정책과 함께 정부개입형 성장주도론(이익유도형 자민당정치)을 주창·고수해온 정치환경에서 탄생했다. 그간 과거 정부에서 분배강화를 위한 일부정책이 실시되기는 했지만, 기본적으로는 판을 뒤 바꾸는 체제개편에 소극적인 정치철학을 견지했다. 2009년 ‘자민당→민주당’으로의 정권교체 당시 ‘콘크리트에서 사람으로(コンクリートから人へ)’라는 슬로건을 내세운 민주당 매니페스토의 3대 핵심의제(고교무상화, 아동수당, 고속도로통행료무료)는 당시 자민당의 사고체계에서는 제안되기 힘든 아이디어였고, 덕분에 분배·사람을 우선하는데 동의한 국민선택이 결국 정권교체로 이어졌다. 같은 맥락에서 2015년 1.0의 피로와 반발을 극복하고 시급히 등장한 현안이슈였던 지역소멸을 적극적으로 반영한 2.0도 중앙중심적 정치철학의 아베정권에서는 적잖이 희귀한 결단인 것으로 판단된다. 2.0의 세부내용은 되레 진보·좌파적 철학에 가까워서다.

아베정권이 강고했던 보수·우파적 정치철학에서 벗어난 2.0으로의 정책변용을 단행한 것은 그만큼 직업정치를 위한 절실하고 우선적인 현안과제를 해결하지 않으면 안 된다는 위기감의 발로로부터 비롯된다. 이는 실패로 끝난 제1차 아베정권의 과거경험이 한몫했다. 실제 아베정권은 2006년 제1차 아베내각 당시 ‘열

린 보수주의(開かれた保守主義)’를 표방했지만, 고이즈미정권 때 미완에 그쳤던 시급한 과제였던 디플레 탈출방안을 제시하지 못한채 어영부영 1년여만에 물러났다. 2012년은 달랐다. 당시 민주당(노다정권)은 경기안정·경제정책의 실망감과 소득재분배 등 재정압박으로 공약포기는 물론 그 해법으로 증세카드마저 제시, 경제이슈가 첨예한 우선과제임이 드러났다. 이때 총리로의 재복귀를 꿈꿨던 아베 진영은 최대쟁점이던 디플레 탈출이라는 승부수를 전면에 걸며 화제인물로 부각, 역전극까지 펼치며 총리에 당선된다. 이후 아베정권은 최우선 경제과제로 화살 3개의 1.0을 내세울 때 ‘대담하고(大胆な)’ ‘기동적인(機動的な)’ 등의 표현을 사용하며 지금까지와의 정권과는 구분되는 의지표명과 차별화를 시도하게 된다. 이는 누구도 상상조차 하지 못한, 지금까지와는 차원이 다른 금융정책임은 물론 이를 위해 일본은행법조차 개정할 수 있다는 강력한 디플레 탈출의지가 확산된 계기다.<sup>21)</sup> 이로써 1.0이 공식채택되기도 전에 환율·주식시장은 아베노믹스를 이유로 정책순응적인 입장으로 방향을 수정한다.

#### 4.2. 지역재생으로의 접근방식 대전환

장기간 강고하게 유지됐던 정치철학에서 벗어난 아베정권의 2.0으로의 정책변용이 실현될 대상무대와 지향공간은 한마디로 지역권역이다. 역으로 ‘로컬’을 명문화한 2.0으로 방향을 선회한 배경도 직업으로서의 정치실현과 맥이 닿는다고 할 수 있다. 안정적인 장기집권을 위해서는 그간 소외된 지방권역의 민심수습이 시급한 과제로 부각됐는데, 그 추동계기가 2014년 소멸리스트의 발표·확산이었기 때문이다. ‘1.0→소멸리스트→2.0’의 연결고리로 이해하면 정치공학의 목적(장기집권)과 수단(지역재생)이 자연스레 이어진다. 그렇다고 과거정부가 지역재생을 하지 않았다는 것은 아니다. 앞서 살펴봤듯 하향식 지방정책은 반복해서 실행됐으며, 그 과정에서 재정투입을 통한 토건경제도 정당성을 확보했었다. 특히 아베총리의 정치적 스승으로 일컬어지는 고이즈미총리 때는 ‘중앙→지방’으로의 권력하방을 위한 특단대책으로 삼위일체 개혁과제(보조금·지방세·교부세의 배분개혁 종합계획)까지 등장한다. 지방분권 요구와 함께 세원이양으로 지방재정의 자립도를 높여 관에서 민으로, 지방이 가능한 건 지방으로 내려보내자는 차원이다. 그럼에도 결과는 민심지지도에도 불구하고, 결정권을 쥐 중앙관료·정치세력의 불만과 반발로

21) 片岡剛士(2013), 『アベノミクスのゆくえ 現在・過去・未来の視点から考える』, 光文社新書, pp.11-13.

마무리됐다.

다만 2.0에 내포돼 추진 중인 지역재생은 과거정부와 적잖이 구분되는 절절한 위기감과 강력한 의지력이 확인된다는 게 특징이다. 아베정권은 국토균형발전론에 따라 그간 진행된 중앙·지방의 연계체계는 수용하되 부작용을 최소화할 새로운 접근방법을 시도한다. 다양한 재생방안이 실시됐지만, 중요한 정책목표인 도농균형 대신 격차확대의 실질적인 배경과 원인에 주목한 시도다. 즉 지속적인 인구감소, 도쿄로의 일극집중, 경기회복의 지역격차 등이 갈수록 심화된다는 점에서 기존방법의 한계를 인정, 비판적인 자세로 새로운 전략마련에 나선다. 실효성을 훼손하는 중앙부처의 칸막이 이기주의, 하향식 접근방식에 따른 천편일률적이고 단편적인 정책수행, 지역특성과 다양성의 발휘가 제한되는 문제, 선택과 집중보다는 균등배분의 사고체계 고집 등 기존한계의 종합적인 반성을 토대로 아베정권의 2.0은 구체화된다.<sup>22)</sup> 결국 2.0은 과거정책과 차별적인 접근전략을 채택, 즉 뚜렷한 목표와 확실한 지향을 강조한다.<sup>23)</sup> 이는 소멸리스트가 안긴 파괴적인 파장과 충격을 과거방식으로는 해결할 수 없을 것이라는 인식과 함께 직업으로서 안정적인 장기집권을 원했던 아베진영의 추진동기·정책유인과 맞물린 결과라고 볼 수 있다.

지역재생에서 확인되는 2.0의 특징은, 따라서 직업으로서의 정치를 실현하자면 당연히 무르익어야 할 절실함 속의 의지력으로 요약된다. 물론 2011년 동일본대지진 발생이후 지역에 대한 관심이 일거에 고조된 것도 소멸리스트와 함께 우선과제로 지역재생이라는 화두도 연결된다. 이를 확인할 수 있는 게 2015년 전후 7번째 개정된 국토형성계획이다. 제5차(21C 국토그랜드디자인·1998년)까지의 하향식 지역개발에서 제6차(국토형성계획법·2008년) 때는 개발용어를 삭제하며 지역중심의 자생적 발전을 강조했다지만, 여전히 중앙·지방의 협력체계를 내려놓지 않았던 것과 비교해 제7차는 꽤 다른 양상을 보인다. 2015~25년간 진행된다는 점에서 ‘일본의 운명을 결정할 10년(日本の命運を決する10年)’이라는 절체절명의 인식과 함께 ‘인구문제를 정면돌파할 최초계획(本格的な人口減少社会に初めて正面から取り組む国土計画)’이란 점까지 강조한 것이다.<sup>24)</sup> 이는 과거의 지역재생 관련정책

22) 김순은(2017), p.26, p.38

23) 閣議決定(2015). 일례로 보고서에 따르면 2020년 시점의 구체적인 달성목표와 이를 완성하는 세부적인 성과지표가 수치일정과 함께 최초로 제시된다.

24) 国土交通省(2015), ‘第二次国土形成計画(全国計画)’, 概要版, pp.1-4

을 전체적으로 정리, 일본부활의 출발지로 지방을 지정함으로써 과거와 구분되는 형태의 자원환류·배치전략을 채택했다. 도시집적이 경제건인의 일등공신이던 일본모델에서 지방분산이 대안인지 반발하던 기득세력조차 잠재운 결과였다. 이로써 2.0은 ‘지방→도시’의 유출저지와 ‘도시→지방’으로의 유출촉진라는 다각적 종합정책이 공식화된다. 이를 통해 직업으로서의 정치완성을 위해 자민당의 지지세력이 집중된 일종의 텃밭인 지방권역을 포섭하는 정치공학적 효과도 확보됐다. 지방권역을 이대로 방치하면 종래의 인구추계보다 훨씬 조기에 지역소멸이 발생, 정치적 이해관계에 악영향을 미친다는 현실적인 판단결과다.

### 4.3. 사람우선의 혁신과제로 확대연결

2.0의 또 다른 특징은 아베노믹스의 연장선상에서 채택된 2.0 이후의 후속정책으로 사람우선을 지향과제로 선정했다는 점이다. 역시 기업마인드가 농후한 아베정권 정치철학과는 결이 다를 수밖에 없는 키워드로 2.0의 차별지점 중 하나다. 정확하게는 2015년부터의 2.0과 2016년부터의 Society 5.0이 연결되는데, 2.0이 5년 스케줄로 제안됐다는 점에서 이 둘은 단절보다는 동시진행 과제란 게 더 설득적이다. 2.0의 화살 3개를 보다 구체화한 세부전략이라는 의미다. 부가하면 1.0과 2.0 다음에 발표된 2017년의 ‘미래투자전략 2017’이 아베정권의 ‘사람우선’ 정책강조를 뒷받침한다. 일명 Society 5.0으로 WLB(Work Life Balance)형 근로방식의 개혁이 궁극적인 목표다. 실제 일본정부는 2017년 경제재정백서에서 최우선적인 공식의제로 ‘기술혁신과 근로방식의 개혁에 따른 새로운 성장’을 내놨으며, 이는 아베노믹스의 연장과제로 이해된다. 결국 1.0과 2.0, 그리고 Society 5.0은 동일선상에 놓은 실천목표로 분석된다. 최종목표는 전원참가형 사회구현을 통해 2.0의 강력경제, 양육지원, 사회보장을 제조혁명과 생산성혁명으로 달성하겠다는 게 Society 5.0의 비전이다. 1.0이 거시정책의 총동원이면 2.0은 소득재분배·인재투자 등 사람배려 강화정책이며, 이게 미래투자·생산성혁명·근로개혁·인재육성 등 한층 뚜렷해진 이미지의 Society 5.0에 닿는다. 장기집권으로 체인고리처럼 일관된 정책수행이 가능해진 덕분이다.

이를 뒷받침하듯 2.0의 세부내용을 살펴보면 화살 3개 모두의 실천전략을 관통하는 지향점으로 사람우선을 내놓아도 손색은 없다(<표2> 참조). 성장목표인 제1화살만 해도 지역경제·개인소비의 부진을 언급하고, 제2·3화살은 아예 청년(출산)

과 고령(간병)을 전면에 내걸며 그들의 생활환경 개선작업을 강조한다. 1.0의 성공을 위해서도 임금인상이 관건일 수밖에 없어 이를 요구하는 강력한 압박과 적극적인 개입이 시작됐다. 언론은 대놓고 반기업정책, 좌파정권 등을 운운하진 않지만, 진보좌파로 평가되는 문재인정부의 소득주도성장론과 거의 유사한 논리구조다. 심지어 노동계의 독점주장이던 동일임금·동일노동조차 아베정권은 “비정규직이란 단어를 이 나라에서 일소하겠다”고 연설(通常国会冒頭の姿勢方針演説·2018), 근로방식의 개혁작업(働き方改革)을 상징하는 간판정책으로 설정<sup>25)</sup>했을 정도다. 덕분에 2016~08년 연속 3%대 임금인상<sup>26)</sup>이 달성되는 성과도 거뒀다. 이런 점에서 인구문제를 풀 방안으로 지역재생과 함께 사람중심의 실행화도를 선정한 2.0과 세부적인 연결정책인 Society 5.0은 기존정책과 비교할 때 적잖이 차별화된 아베정권의 정책선회로 해석된다.

사람중심의 혁신과제를 전방위에 내세운 설계도로써 2.0과 청사진으로서 Society 5.0을 위치시킨다면 일종의 시방서는 근로방식의 개혁작업이다. 경기회복에도 불구하고, 불행증대의 이격지점으로 고도성장 때 설정된 기업중심의 근로모델에 그 혐의를 두고 노동친화적인 제도개선을 통해 추락한 잠재성장률을 높이지는 차원이다. 어차피 생산함수( $Q=f(L, K)$ )의 자원투입이 한계인 상황에서 성장( $Q$ )하자면 총요소생산성처럼 함수( $f$ )를 증가시킬 수밖에 없는데, 이것이야말로 일본경제의 장점인 IT 등 4차 산업혁명<sup>27)</sup>과 현장특화성 및 간만의 완전고용을 활용할 수밖에 없기 때문이다. 이를 통해 사회문제(인구변화·사회보장·구인문제 등)도 지속가능한 해법도출로 연결될 것이란 기대감이 크다. 사람중심 정책전환으로 개별경쟁력을 강화하는 수단이 Society 5.0의 양대바퀴인 인재육성혁명(HR)과 생산성혁명(기술혁신)이다. 1억총활약을 전제로 인적생산성을 키워 기술적인 경제발전을 달성하는 과정에서 인구감소·지역소외 등 고질적인 사회문제도 해결될 것이라는 기대다. 특히 인재육성의 9대 혁명과제와 생산성혁명<sup>28)</sup>을 보면 과거 민주당정권의 정책수용은 물론 성장주도형 아베정권에서는 채택하기 어려운 분배배려형 항목

25) AERAdot, ‘正社員の負担が増える? 働き方改革の看板政策「同一労働同一賃金」’, 2018.2.26

26) 毎日新聞, ‘最低賃金 26円上げ 過去最大幅、全国平均時給874円’, 2018.7.25

27) 제4차 산업혁명의 세부영역으로 IoT, Big Data, AI, Robot 등을 통한 혁신을 지향한다.

28) 유아교육 무상화, 대가아동 해소, 고교교육 무상화, 사립고교 수업료 실질무상화, 간병인제 처우 개선, 안정적인 재원확보, 재정건정성과의 연관, 2018년 검토지속사항, 규제제도 개혁 등이다. 참고로 생산성혁명을 위한 항목으로는 규제 Sandbox 제도화, 4차 산업혁명 사회실현과 생산성 향상 힘든 분야의 규제개혁, 혁신촉진기반의 획기적 강화, Society 5.0의 인프라정비 등이 있다.

이 상당수에 이른다.

<표2> 아베노믹스 2.0의 주요내용

	강한 경제(제1화살)	육아지원(제2화살)	사회보장(제3화살)
목표	GDP 600조엔(2022년)	희망출산을 1.8명(2026년)	간병퇴직 제로(2026년)
당면 과제	성장력 약화 지역경제 위축 개인소비 부진	결혼여건 개선 출산/육아여건 개선	간병환경 정비 건강수명 연장
기본 방침	아베노믹스 1.0 지속 생산성 혁명 촉진 신규 유망산업 창출/확대 임금/가처분소득 증가	청년 고용안정/소득개선 육아/교육환경 정비 직장과 가정의 양립조화	간병기반/인력 확보 부양가족 지원 노인가립 지원
주요 정책	관민전략프로젝트 10 규제/제도개혁 구조도입 혁신창출 및 인재발굴 개혁 2020 프로젝트 최저임금 인상 등	무기계약직 전환확대 (비정규근로자 처우개선) 서비스산업 생산성 제고 보육서비스/보육인력 확보 여성 경제활동 지원	간병인력 확보/처우 개선 시간의 근무제한 간병상담센터 등 지원기관 설립 노인취업 촉진

자료: 이강국(2017), 「아베노믹스, 평가와 전망: 소득주도성장의 관점에서」, 『한국사회경제학회 여름 학술대회 자료집』, p.8

## 5. 나오며: 한국에의 시사점

일본정부의 수상관저 홈페이지에서 아베노믹스를 클릭하면 가장 상단에 등장하는 정책자료가 2018년 6월15일 발표된 ‘미래투자전략(未来投資戦略)2018’이다. ‘아베노믹스 성장전략으로 밝은 일본을(アベノミクス成長戦略で明るい日本に)’이라는 표제어 하단에 미래투자회의가 21회 개최됐음을 밝힌다(2018년 12월 현재). 미래 투자전략의 부제(「Society 5.0」 「データ駆動型社会」への変革-) (について)로 등장한 2가지 지향점이 모두 아베노믹스를 실현하는 최신의 정책과제라는 의미다. 따라서 아베정부 경제정책의 뿌리는 여전히 1.0과 2.0의 아베노믹스이며, 후속의 미래 청사진도 이를 상황변화에 맞춰 점진적으로 세분·구체화하는 연장선상의 추진전략으로 보는 게 타당하다.

눈여겨봐야 할 것은 단계별 새로운 정책내용의 제안배경이다. 불황극복을 통한 지속가능한 총활약사회라는 밑그림과 지향점은 변화가 없지만, 1.0과 2.0에서 제시된 3가지 화살처럼 실행전략은 상당한 차별화를 보이고 있기 때문이다. 즉 1.0

이 낙수효과를 노렸다면, 2.0은 분수효과를 지향한다. 그 이면에 바로 인구문제의 심각성과 지역재생의 절실함이 투영된다는 게 본고의 기본적인 접근자세다. 보수우익의 집권자민당이 2.0에서 제안한 새로운 화살 3개는 사실 진보좌파적인 철학과 아이디어일 확률이 높고, 실제 동일노동·동일임금을 비롯한 최저임금인상론 등은 보수우파인 아베정권과는 결이 다른 내용이다. 이를 전제로 무엇이 이런 극적인 정책전환의 계기였는지 살펴보는 것은 상당한 지적 호기심과 함께 동일상황의 한국에 시사하는 바가 크다.

요약하면 2014년 밝혀진 그간의 정부공식 장래인구추계보다 훨씬 빨리 지역소멸이 발생할 것이라 경고한 소멸리스트의 발표가 아베노믹스 1.0의 변용계기가 됐고, 이를 적극적으로 반영한 결과물이 2.0과 이후의 Society 5.0으로 이해된다. 심각해진 인구문제의 현실인식이 정치철학까지 바꾸는 드라마틱한 정책선회의 토대로 분석된다는 의미다. 그도 그럴 게 절대다수의 소멸지역이 지방권역으로 전통적인 보수우익의 지지텃밭이란 점에서 직업으로서의 정치를 지속하려는 정치공학적 동기와 맞물려 그간 방치·소외됐던 지방재생에 정부자원을 우선투입하는 결과로 연결됐다는 의미다. 결과적으로 아베노믹스 1.0에서 2.0(Society 5.0 포함)으로의 정책변용은 2014년 열도의 인구위기를 절감케 한 소멸리스트를 출발로 △인구문제의 감도확인과 그에 따른 순위조정 △그 해법으로서 지역재생형 정책전환으로 가시화된다. 이런 점에서 아베정권의 경제정책 종합세트인 아베노믹스는 2.0 이후 각각 △정치철학에서 벗어난 정책변용 △지역재생으로의 접근방식 대전환 △사람우선의 혁신과제로 확대연결 등이라는 3가지 특징과 의의를 갖는다고 할 수 있다.

아베노믹스의 정책선회·내용변용은 한국사회에 시사하는 바가 적잖다. 단편적으로는 인구문제의 심각성과 지역재생의 절실함을 알려준 바도 있지만, 무엇보다 중요한 건 정치세력의 유연한 시대인식과 강력한 정책의지 및, 비록 직업으로서의 정치를 위해 표와 돈을 맞바꾸는 정치공학적 해석이 가능해도, 신속한 방향제시 등이다. 2012년 당시 박근혜·아베정권이 비슷하게 임기를 시작했음에도 이후 6~7년간 이렇듯 차별화된 결과물이 목격된다는 건 결국 리더십의 역할부재로 해석될 확률이 높다. 특히 잠재성장률이 높고 해외경기마저 우호적이던 한국상황에서 일본에 역전당한 경기인식은 시장을 지배하는 집권정치의 기능부재·역할방기 혐의로 이어질 수밖에 없다. 와중에 인구위기·지역재생으로 요약되는 절체절명의

약제는 일본보다 훨씬 빨리 한국사회에 침투 중이며, 체감지수가 낮은 도시권역과 달리 과소화된 지방권역은 이미 지속가능성을 상실한 상태다. 균형발전은 커녕 전체인구의 절반이 국토면적 12%의 서울·수도권이 집중된 현상은 개별적으로는 교육·취업 등의 합리적 선택이었으나, 사회전체로는 부동산 등 한정자원을 둘러싼 쟁탈전을 야기하며 스테그플레이션을 비롯한 거액의 거래비용을 요구하는 비합리성을 축적시킨다. 아베정권이 아베노믹스의 방향전환에서 보여준 상황인식과 정책선택의 교훈을 면밀히 분석해야 할 이유다.

### ◀ 참고문헌(Reference) ▶

- 이강국(2017), 「아베노믹스, 평가와 전망: 소득주도성장의 관점에서」, 『한국사회경제학회 여름학술대회 자료집』, p.8.
- 김순은(2017), 「일본의 지방창생정책」, 『공공정책연구』 제33집 2호, 동의대학교 지방자치연구소, pp.25-54.
- 전영수(2018), 「마이너스를 플러스로 바꾼 아베노믹스의 힘」, 『환경비즈니스』 2018.10.23.
- 최원석(2013), 「단언컨대, 아베노믹스는 실패합니다」, 『조선일보』 2013.10.23.
- 澤田晃宏(2018), 「正社員の負担が増える? 働き方改革の看板政策「同一労働同一賃金」」, 『AERA』 2018.2.26.
- 日本經濟新聞, 「アベノミクス景気、戦後3位の52カ月 実感乏しい回復」, 2017.4.6.
- 閣議決定(2015), 『まち・ひと・しごと創生基本方針2015: ローカルアベノミクスの実現に向けて』. 平成27年6月30日.
- \_\_\_\_\_ (2016), 『ニッポン一億総活躍プラン』, 平成28年6月2日.
- 片岡剛士(2013), 『アベノミクスのゆくえ 現在・過去・未来の視点から考える』, 光文社新書, pp.11-13.
- 国土交通省(2015), 『第二次国土形成計画(全国計画)』, 概要版, pp.1-4.
- 小幡織, 池田信夫(2013), 『アベノミクスで日本はどこへ行く?』, アゴラオリジナル Kindle版, アカシックライブラリー.
- 高田創(2018), 『アベノミクスの総仕上げとポスト・アベノミクス』, みずほ総合研究所, pp.1-2.
- 野口旭(2018), 『アベノミクスが変えた日本経済』, ちくま新書, pp.18-20.
- 日本創成会議・人口減少問題検討分科会(2014), 『成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」』.
- \_\_\_\_\_, 『ストップ少子化・地方元気戦略』, 資料 1(人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について).
- 毎日新聞, 「最低賃金 26円上げ 過去最大幅、全国平均時給874円」, 2018.7.25.
- 森村秀樹(2018), 『アベノミクス3期目に望まれる経済政策』, ビューポイント No.2018-011, 日本総合研究所, pp. 2-5.

<ABSTRACT>

## **Population Problem and Regional Regeneration : Reason for Abenomics' Policy Switch**

Young Soo, Jeon (Hanyang Univ.)

Considering the political philosophy of the conservative Abe administration, Abenomics 1.0 and 2.0 are very different as exemplified by the Trickle-down Effect and Fountain Effect. This is because 1.0 is a central policy focused on conglomerates, urban development, and export-oriented growth. However, 2.0 is changing to a regional government-led policy that is considered to prioritize small- and medium-sized businesses, domestic consumption, and family-oriented policies. Obviously, this change will also accelerate its commitment to implementation and execution. This will be the start from the so-called extinction list in 2014. The policy switch of Abenomics from 1.0 to 2.0 is necessary because of the crisis presented by population problems and a long-term seizure of power linked to political engineering. As a result, they selected the keyword Regional Regeneration aside from their conservative political philosophy. The implications thereof for Korea are briefly summarized in the following three categories: policy changes that deviate from their own philosophy, a major shift in approaches to regional regeneration, and an expanded connection to innovation tasks based on people's priorities.

**Key words : Abenomics, policy switch, population problem, Extinction list, Regional Regeneration**

- 투 고 : 2018. 12. 31.
- 심 사 : 2019. 01. 15.
- 심사완료 : 2019. 02. 05.