

‘지방소멸’과 ‘지방창생’

‘재후’(災後)의 관점으로 본 ‘마스다 보고서’*

박승현



2015년 '신서대상 1위'로 선정된 마스다 히로야의 『지방소멸』(왼쪽)의 표지와 아베 내각의 '마을·사람·일 창생본부사무국' 현판식(오른쪽)

박승현(林承賢) 서울대학교 인류학과에서 석사학위를 받고, 「1DK에서의 고독과 죽음, 그리고 존엄: '도쿄 기타구 기리가오카 공영단지'의 고령화와 재건축에 대한 인류학적 연구」(2016)라는 논문으로 도쿄대학 종합문화연구과에서 박사학위를 받았다. 현재 서울대학교 비교문화연구소 연구원이다. 고령화와 인구감소라는 사회변화 속에서의 가족과 주거, 노년과 죽음, 그리고 신자유주의 사회의 복지와 공공성에 대한 연구를 하고 있다.

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(과제번호 NRF-2008-362-B00006).

1. 들어가며

인구감소 문제는 ‘저출산 고령화’에 가려져 최근에 와서야 사회문제로 부각되기 시작했다. 그러나 인구감소라는 낯선 인구현상은 이미 사회 전반에, 또한 개인의 삶에 결정적인 영향을 미치고 있다. 2014년 5월에 발표된 일본 창성회의(日本創成会議)¹의 보고서 「성장을 이어가는 21세기를 위하여: 저출산 극복을 위한 지방활성화 전략」(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)²은 통칭 「마스다 보고서」(増田レポート, 이하 마스다 보고서로 약칭함)라고 불리며 일본사회에서 인구감소 문제에 대한 사회적, 정치적, 학문적 관심을 불러일으켰다.

마스다 보고서는 현재와 같은 인구유출이 지속된다면 2040년까지 인구가 사라질 가능성이 높은 896개 지역을 열거하는 ‘마스다 리스트’(増田リスト)를 발표하고, 출생률이 낮은 도쿄로 집중되는 극점사회는 블랙홀처럼 인구를 빨아들일 것이라는 과감한 도식을 제시한다. 지방에서의 인구 유출, 즉 ‘지방소멸’이 지방의 문제로 그치는 것이 아니라, 결국 일본 전체의 인구 급감을 초래한다는 위기의식을 불러일으키며, 인구문제에 대한 사회적인 관심을 촉구한 것이다. 이 내용은 2014년 6월, 7월에 『중앙공론』(中央公論)에 발표되고, 2014년 8월에는 『지방소멸: 도쿄 일극중심이 초래하는 인구급감』(地方消滅: 東京一極集中が招く人口急減)³이라는 제목으로 출간되었으며, 2015년 신서대상(新書大賞)⁴을 수상할 만큼 일본사회에서 큰 관심을 모았다.

1 일본창성회의(日本創成会議, Japan Policy Council)는 일본생산성본부가 2011년 5월에 발족한 민간회의체다. 동일본대지진으로부터의 부흥, 동북지방의 창생을, 일본창성의 계기로 삼자는 취지로 발족했다. 마스다 히로야는 총무대신을 거쳐 2011년부터 일본창성회의의 좌장을 맡고 있다.

2 <http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>(검색일: 2016. 12. 12).

3 増田寛也 編, 『地方消滅: 東京一極集中が招く人口急減』, 中公新書, 2014.

4 중앙공론신사(中央公論新社)가 주최하는 신서대상(新書大賞)은 1년간 간행된 모든 신서 중에서 서점직원과 평론가, 각 출판사의 신서 편집부, 기자들의 투표로 그해 ‘최고의 한 권’을 선정해 수상하는 상이다. 『지방소멸』은 2015년에 제8회 신서대상으로 선정되었다(https://www.chuko.co.jp/special/shinsho_award, 검색일: 2016. 12. 21).

마스다 보고서가 발표된 직후인 2014년 9월 3일에는 저출산 문제를 돌파하기 위한 ‘지방창생’(地方創生)을 모토로 제2차 아베 내각이 발족했고, ‘2060년에 1억 인구’라는 목표하의 일련의 정책은 ‘로컬 아베노믹스’라고 불리기도 한다. ‘로컬 아베노믹스’는 첫해에 ‘좋은 성적’을 거두어 2015년 일본의 출생률은 1.45로 상승했고, 또한 출생자 수도 6년 만에 증가했다. 한편, 같은 해 한국의 상황을 보면, 출생률은 1.24에 머물러 세계 최저 수준이며, 그런 가운데 2016년 12월 말에 행정자치부가 작성한 ‘대한민국 출산지도’의 가임기 여성(15~49세) 인구분포지도가 거센 논란을 일으키기도 했다.⁵ 20~39세의 여성인구의 추이를 통해 소멸가능 지역 리스트를 작성한 마스다 보고서와 이를 둘러싼 일본의 인구 논의는 한국사회의 현실과 그 미래 전망을 논의하는 데에 시사하는 바가 크다고 하지 않을 수 없다.

이 글에서는 마스다 히로야(増田寛也)의 『지방소멸』에 대한 분석과 비판을 시도하고, 이를 통해 중앙과 지방, 그리고 인구문제에 대한 일본 연구의 최근 동향을 검토하고자 한다. 특히 전 시기로부터의 일본 정부의 인구인식과 그 정책의 변화, 중앙과 지방의 관계에 대한 논의를 검토함으로써, ‘지방소멸’과 ‘지방창생’의 역사적 맥락을 고찰하고자 한다. 이는 ‘경제지상주의’, ‘국가지상주의적 국민총동원’이라는 마스다 보고서에 대한 비판의 역사적 맥락을 살피는 과정이기도 할 것이다. 또한 이러한 문제의식의 연장선에서 중앙에 의해 ‘선택받고’, ‘동원되고’, ‘버려진’ 전후(戰後)의 후쿠시마를 돌아보며, ‘재후’(災後)의 일본이라는 새로운 국면에서 일본 정부의 인구 인식이 안고 있는 문제를 짚어보고자 한다.

5 행정자치부 저출산고령화대책지원단은 전국 243개 광역·기초 지자체의 출산 통계와 출산지원을 파악할 수 있는 대한민국 출산지도(<http://birth.korea.go.kr>)를 2016년 12월 29일 개설했다. 그러나 지자체별 ‘가임기 여성(15~49세) 인구 수’ 분포지도는 ‘여자가 애 낳는 기계인가’라는 거센 논란을 일으켰고, ‘홈페이지 수정 보안을 위한 공지’와 함께 출산지도 서비스는 하루 만에 중단되었다.

2. 마스다 보고서의 '지방소멸'과 아베 내각의 '지방창생'

이른바 '1억 총 중류사회'⁶ 일본에서 '격차'가 사회문제로 논의되기 시작한 것은 1990년대다. 격차에 대한 논의가 막 시작된 당시, 격차는 고령자의 연금생활이 장기화됨에 따른 경제적 격차, 즉 인구의 고령화에 따르는 현상으로 설명되기도 했다. 그러나 2000년대 들어 일본사회 '활력'의 상징이던 젊은이들이 '사회적 약자'로 전락하는 문제가 본격적으로 논의되기 시작한다. 최근에는 젊은이들 스스로 '젊은이의 문제'를 다룬 연구들이 공감을 얻고 있기도 하다. 후루이치 노리토시(古市憲寿)는 '행복'을 지탱해주는 생활기반이 서서히 썩어들기 시작한 '뒤틀린' 사회구조 속에서 젊은이들 스스로 '행복하다'라고 여기는 '기묘한' 안정감을 분석하며, 이러한 행복감은 '오늘보다 내일이 더 나아질 것이다'라고 믿지 않기 때문이며, 희망이 없기 때문에 비로소 느끼는 '행복감'이라고 비판한다. 그리고 과연 엄습하는 불안 속에서 진정 행복할 수 있을까를 되묻는다.⁷ 일할 수 없는 청년의 문제를 다룬 『무업사회』(無業社会)에서는 '일을 하고 가족을 꾸리는 평범한 삶'이 더 이상 평범하지 않게 된, '소속 없는 사람'이 대거 등장한 사회현실이 보고된다.⁸

이러한 가운데 노년층의 자가소유비율은 다른 세대를 압도하며, 이에 더해 사회보장비용의 상당비율이 노년복지에 집중되어 있다는 통계 등은 젊은이들에게 심각한 박탈감을 주고 세대갈등을 부추기는 것이기도 하다. 그러나 한편으로 NHK 스페셜은 홀로 사는 고령자가 600만 명에 달하는

6 1958년부터 내각부의 '국민생활에 관한 의식조사'에서 계층귀속의식을 묻는 설문조사가 실시되었고, '상, 중상, 중중, 중하, 하'의 다섯 가지 선택지 중에서, '중'에 해당하는 중상, 중중, 중하를 선택하는 이들의 계층의식을 '중류의식'이라 한다면, 그 비율이 1958년의 72.4%에서 지속적으로 높아져, 1964년에는 87%, 1970년에는 89.5%, 1973년에는 90.2%에 달한다. 이로부터 '1억 총 중류론'이 대두된다(박승현, 「주거복지의 후퇴와 거주의 빈곤: 전후 일본에서 '공공주택에 산다는 것'의 의미변화」, 『한국문화인류학』 49(2), 2006, 55쪽).

7 후루이치 노리토시, 이연숙 옮김, 『절망의 나라의 행복한 젊은이들』, 민음사, 2014.

8 구도 게이·니시다 료스케, 곽유나·오오쿠사 미노루 옮김, 『무업사회』, 펜타그램, 2015.

가운데 연수입이 생활보호 급여 수준에 못 미치는 사람이 그 절반에 이르고, 그 가운데 생활보호 급여를 받고 있는 노인은 70만 명이라는 통계와 함께, 무엇이 평범한 도시 노인들을 파산으로 내모는가를 취재한다. 그 생생한 기록은 ‘장수리는 악몽’이라는 부제를 달고 『노후파산』(老後破産)이라는 제목으로 출판된다.⁹ 은퇴하고 연금에 의지하는 생활을 하다가, 예금을 조금씩 털어서 쓴 끝에 최종적으로 ‘서서히 다가오는 노후파산’은 이후 신문과 잡지의 특집기사들로 이어진다. 『현대사상』(現代思想) 2016년 2월호는 ‘노후붕괴’(老後崩壊)를 특집으로 하여, 하류노인, 노인간 격차, 고독사, 연금문제 등을 다루었다.¹⁰

이러한 총체적인 난국 속에서, 마스다 보고서가 발표된 직후인 2014년 9월 3일, 도쿄 일극중심을 시정하고, 지방의 인구감소를 막아, 일본 전체의 활력을 높이고자 하는 일련의 정책으로서의 ‘지방창생’(地方創生)을 모토로 제2차 아베 내각이 출범한다. 그리고 2014년 12월에는 2015년부터의 5개년 계획을 수행하기 위한 ‘마을·사람·일 창생본부’(まち・ひと・しごと創生本部)가 설치된다.¹¹ ‘마을·사람·일 창생본부’는 2060년에 ‘1억 인구’를 확보한다는 중장기 전망을 제시하고, 이를 위해 지방의 고용과 인구유입, 젊은 세대들의 결혼과 출산, 육아 지원을 꾀하면서 지역 활성화를 추진하는 것을 목표로 내세운다. 이 일련의 과정은 ‘로컬 아베노믹스’라고도 불리기도 한다.

이어서 2015년 10월 아베 정부는 ‘1억 총 활약’(一億総活躍)이란 슬로건을 내건다. ‘1억 총 활약’ 특명 장관을 임명하고, ‘강한 경제’, ‘육아 지원’,

9 NHKスペシャル取材班, 『老後破産: 長寿という悪夢』, 新潮社, 2015.

10 現代思想, 「特集=老後崩壊: 下流老人・老老格差・孤独死…」 2月号, 2016.

11 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou1.pdf>(검색일: 2016. 12. 26).
http://www.kantei.go.jp/jp/headline/chihou_sousei/(검색일: 2016. 12. 26). 내각관방 마을·사람·일 창생본부(まち・ひと・しごと創生本部)와 내각부 지방창생추진사무국(内閣府地方創生推進事務局)이 지방창생 추진의 양축이 되고 있다.

‘사회보장’이라는 ‘새로운 세 개의 화살’(新·三本の矢)의 실현을 목표로 설정하기도 했다. 한편, 2016년 6월 내각회의에서 결정된 ‘1억 총 활약 플랜’은 성장과 분배, 안정된 고용을 기반으로 희망출생률 1.8을 달성하고, 전후 최대의 명목 GDP 600조 엔을 달성하기 위한 방안, 10년 앞을 내다보는 로드맵을 만들어가자는 목표를 제시한다.¹²

희망출생률을 1.8명으로 설정하고, 출산을 방해하는 요소를 제거하여 출생률을 끌어올리는 것은 일본창성회의의 마스다 보고서가 제안한 당면목표이기도 하다. 『지방소멸』의 책 커버에는 ‘지방창생을 위한 필독서’라는 홍보문구가 적혀 있기도 한데, ‘지방소멸’이 불러일으킨 사회적 위기감이 ‘지방창생’으로 이어짐으로써 인구문제를 둘러싼 목표와 실천 방향이 구체화되었다.

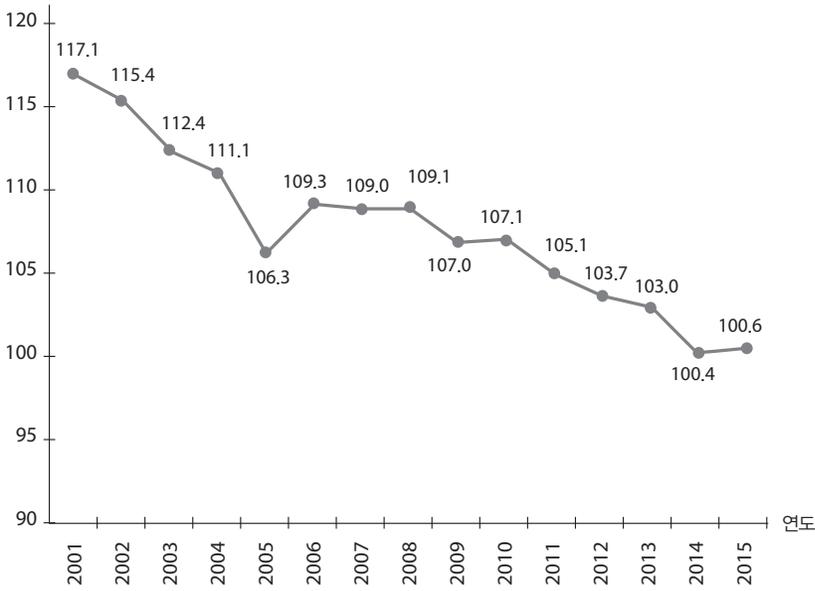
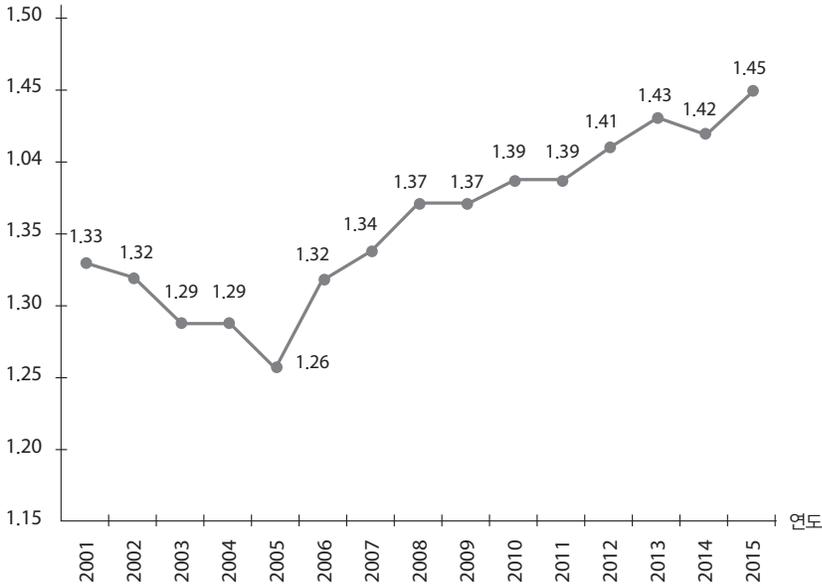
아베 정부가 중장기 목표로 제시한 ‘2060년 1억 명 정도의 인구’를 확보하기 위해서는 2030~2040년에는 ‘인구유지를 위한 출생률’이라고 일컬어지는 2.07까지 출생률이 회복되어야 한다.¹³ 마스다는 일본에서 출생률이 가장 높은 오키나와의 경우 2013년에 1.94였고, OECD 가맹국의 약 절반은 출생률이 1.8을 넘는다는 점을 통해, 1.8은 실현 불가능한 수치가 아니며, 1.8이 성공할 경우, 2.1까지 목표치를 올릴 수 있을 것이라고 전망하기도 한다.

그러나 1997년부터 일본의 여성인구의 수 자체가 감소하는 추세고, 그중 출생률이 높은 연령층 여성의 비율 역시 2004년부터 줄어들고 있다. 이 때문에 <그림 1>에서 보는 바와 같이 합계특수출생률은 2005년의 1.26쇼크 이후 상승 추세로 전환된 가운데서도 출생 수는 감소하고 있다.¹⁴

12 <http://www.kantei.go.jp/jp/headline/ichiokusoukatsuyaku/>(검색일: 2016. 11. 19).

13 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei15/index.html>(검색일: 2016. 12. 25).

14 <http://www.garbagenews.net/archives/2013423.html>(검색일: 2016. 12. 26). 합계특수출생률은 ‘한 명의 여성이 15세부터 49세까지 출산하는 자녀의 평균수’를 가리킨다.



〈그림 1〉 2001년 이후 합계특수출생률(명)의 추이(위)와 2001년 이후 신생아 출생 수(만 명)의 추이(아래)

아베 내각의 '1억 총 활약'은 이와 같이 피할 수 없는 인구감소의 경향 속에서 어떻게 '강한 일본'을 유지할 것인가에 관한 고민이다. 그리고 인구감소는 피할 수 없지만 '인구의 급감'은 막아야 한다는 문제의식에서 '지방창생'은 그 핵심과제로 떠올랐다.

3. 마스다 보고서: 도쿄 일극집중이 초래하는 인구의 블랙홀

마스다 보고서는 2008년을 정점으로 일본은 인구감소로 돌아서 2010년에 1억 2,806만 명이던 인구가 2050년 9,708만 명, 2010년 4,959만 명으로, 앞으로 100년이 채 안 되는 기간 동안 현재의 약 40%, 메이지시대 수준으로 인구가 급감할 것이라는 '국립사회보장·인구문제연구소'의 통계를 제시하면서, 대도시의 사람들은 지방에서의 인구유입으로 인구감소를 실감하지 못하지만, 이미 전국 794개의 시구정촌(市区町村)에서 고령인구가 줄어들고 있어, 인구감소는 미래가 아니라 현재의 문제임을 강조했다.¹⁵

특히 지방에서 대도시권으로의 '인구이동'을 일본 인구감소의 특수성으로 지목하면서, 지방에서 도시로의 인구유출은 지방의 인구재생산력의 유출을 의미하는 동시에, 도시로 유입된 젊은이들의 저출산으로 이어짐을 지적한다. 2012년 일본 전체의 출생률은 1.41인데, 도쿄의 출생률은 1.09로, 47개 도도부현 가운데 꼴찌다. 한편, 도쿄의 '개호대기노인'이 현재 4만 3천

15 마스다 보고서에서 인구감소는 3단계 과정으로 설명된다. 2040년까지는 '노년인구 증가+생산 연소 인구감소'의 제1단계, 2040년부터 2060년까지의 '노년인구 유지 및 미비한 감소'의 2단계, 2060년 이후의 '노년인구감소+생산 연소인구감소'의 제3단계가 그것이다. 2010년 이후 2090년까지 14세 이하의 인구나 15~64세의 생산연령 인구는 꾸준히 감소하며, 65세 이상의 노년인구는 2040년까지는 증가하며, 그 후 보합상태다가, 2060년 이후에는 감소하기 시작한다. 그 결과 총인구는 2040년까지는 어느 정도 감소하지만, 그 이후에는 급속히 감소한다. 인구감소 양상의 지역차를 고려한다면, 현재 대도시 등의 중핵도시는 '제1단계'지만, 지방의 많은 지역은 이미 2단계나 3단계의 인구감소 양상을 보이기 때문에, 인구감소는 많은 지역에서 이미 '현재'의 문제다(増田寛也 編, 『地方消滅』, 15~20쪽).

명인테, 2040년에는 후기 고령자가 두 배로 늘어나고 반대로 젊은층은 40% 감소한다. 고령자 대책에 따른 비용이 급증함에 따라 저출산 대책에 투입할 수 있는 재원에도 한계가 있어, 극점사회의 연장선에는 출생률이 가장 낮은 도쿄로 인구가 빨려들어감에 따른 ‘인구의 블랙홀’과 같은 현상이 우려된다는 것이다. 그리하여 일본 전체의 출생률을 높이고, 인구감소를 막기 위해서는 대도시권으로의 인구 집중이라는 거대한 흐름이 바뀌지 않으면 안 된다는 것이 마스다 보고서의 주장이다. 게다가 인구정책이 5년 늦으면 전국적으로 300만 명의 인구가 더 줄어든다는 급박함 속에서 ‘지방을 소멸의 위기에서 구해야만’ 일본의 인구 급감을 막을 수 있다고 주장한다.

마스다 보고서는 도쿄와 지방의 인구이동, 인구배치에 대한 문제 제기다. 『지방소멸』은 896곳에 이르는 소멸가능 도시, 도쿄로 집중되는 인구 집중이 야기하는 인구의 블랙홀 현상을 우려하는 한편, 도쿄 일극집중을 어떻게 막을 것인가에 대한 제안을 싣고 있다. 그 대책이 바로 ‘방위·반전선’(防衛·反転線)으로서의 지방도시, ‘선택과 집중’을 통해 젊은이들을 다시 불러들일 수 있는 매력적인 지방중핵 도시를 축으로 새로운 국토구조를 구축하는 것이다.¹⁶

한편, 마스다 보고서에서는 출산 적령기의 여성의 수가 급격히 줄어들고 있는 것에 촉각을 곤두세우며, 인구의 재생산을 담당하는 ‘20~39세의 여성인구’에 인구 문제의 열쇠가 있음을 강조한다. 소멸가능 지역을 의미하는 ‘마스다 리스트’는 20~39세 여성의 인구동향을 토대로 한 것이기도 하다. 이 연령의 여성의 수가 감소하는 한 인구의 ‘재생산력’의 저하, 총인구수의 감소는 막을 수 없기에, 출산가능연령 여성의 인구 추이를 해당 지역의 ‘소멸가능성’을 측정할 수 있는 지표로 삼은 것이다. 이로써 마스다 보고서는 2010년부터 2014년까지의 ‘20~39세’의 여성 인구감소율이 50%를 넘

16 増田寛也 編, 『地方消滅』, 47~48쪽.

는 896개 자치단체를 ‘소멸가능성 도시’로, 이 중에서 2040년에 인구가 1만 명 미만으로 추계되는 523개 자치단체를 ‘소멸가능성이 높은 도시’로 분류한다. 이로써 인구감소의 문제는 ‘어떻게 젊은이의 고용을 안정시키고 결혼과 출산을 성사시킬 것인가’의 문제로 좁혀진다.

‘희망출생률은 어디까지나 정책의 평가지표로 삼으며, 이를 국민에게 강요해서는 안 된다’는 것을 언급하면서, 마스다는 현 시점에서의 ‘희망출생률’을 1.8로 상정한다. 그리고 이 수치는 2010년 출산동향기본조사 결과 부부의 ‘이상적인 자녀 수’로 평균 2.42명, ‘예상하는 자녀 수’ 2.07명, 독신 여성의 결혼 희망률 89.4%, 그리고 이들이 ‘결혼했을 때 희망하는 자녀 수’로 2.12명이었음을 감안하여 산출한 것이라고 밝힌다. 결혼하고 싶고 아이를 낳고 싶어도, 이를 위한 경제적 기반이 없다는 것이 출산에 걸림돌이 된다는 것에 집중하여, 출산을 방해하는 요소를 적극적으로 제거하는 국가정책, 즉 고용안정, 복지지원, 출산지원, 육아지원을 통해 ‘국민의 희망’이 이루어져야 함을 역설하는 것이다.¹⁷

한편, 인구감소의 대책, 인구 집중과 감소를 야기하는 사회이동의 문제에서 중앙과 지방의 관계가 다시금 부각된다. 마스다 보고서는 경제성장기에 젊은이들이 도시로 이동한 것이 도시가 지방의 젊은이들을 ‘끌어당긴 것’이라면, 지금의 도시집중은 지방의 고용기반이 무너져 젊은이들을 ‘밀어낸 것’이라는 면에서 차이가 있다고 분석한다. 2000년대 이후의 본격적인 세계화로 인해 지방의 대규모 공장들이 해외로 이전되고, 기계화로 인해 취업자 수가 줄어들었으며, 정부의 공공사업이 줄어들었을 뿐 아니라, 서비스업이 설 자리도 없어져 고용 측면에서 도쿄와 지방의 격차가 커진 것이 그 원인으로 지목된다.¹⁸ 이 때문에 인구의 ‘자연적 감소’는 일본 전역에 나타

17 増田寛也 編, 『地方消滅』, 69~71쪽.

18 마스다 보고서에서는 전후 일본에서는 세 차례 지방권에서 대도시권으로의 대량 인구이동이 있었다고 분석한다. 1기는 경제력의 지역 간 격차가 최고조에 달했던 1960~1970년대 전반까지의 고도성

나지만, ‘사회적 증감’은 지역 차가 큰 것이다.

지방의 인구가 소멸하고, 도쿄권만이 살아남는 ‘극점사회’는 과연 유지 가능할 것인가. 세계와 어깨를 나란히 하기 위한 성장 엔진이 가능할 것인가. 이를 위해 인구문제를 더 이상 외면할 수 없다는 것, 이에 대한 국민들의 관심이 절실하다는 것이 마스다 보고서의 문제의식이다. 마스다는 인구의 도쿄 집중은 지진 등의 재해에도 취약하다고 덧붙임으로써 그 긴장감을 더한다. 마스다는 ‘선택과 집중’을 통해 인구유출을 막을 댐 기능을 해줄 ‘방어·반전선’으로서 지방중핵도시를 육성하고, 중노년층의 지방 이주를 포함하여 국민 한 사람 한 사람의 선택이 ‘최적의 인구배치’가 되어야 할 것을 강조한다.

일본사회에서 중앙과 지방, 그리고 인구에 대한 학문적 논의는 다양한 연구 분야를 통해 오랫동안 축적되어왔다. 그렇다면 마스다 보고서가 새삼스럽게 인구문제에 대한 논쟁을 촉발시킬 수 있었던 이유는 무엇일까. 중앙과 지방, 그리고 인구 논의의 흐름 속에서 『지방소멸』에 제기된 비판을 검토함으로써 마스다 보고서가 불러일으킨 논쟁의 초점을 뚜렷이 하고, 이것이 현재 일본사회에서 가지는 함의를 짚어보겠다.

장기로, 지방의 젊은이들이 3대 도시의 중화학공업 노동자로 취업하기 위한 이동이었다. 1970년대에는 경제고도성장기에서 안정성장기로 이행하면서, 공장들은 지방으로 분산되기 시작하고, 경제력의 지방 격차도 축소된다. 그 결과, 대도시권에서 U턴(고향으로 돌아가는), 혹은 J턴(지방중핵도시로의 이동)이 일어나는 등 인구이동의 균형이 이루어졌다. 인구이동 제2기는 1980~1993년의 버블경제기를 포함한 시기다. 도쿄권이 서비스업, 금융업의 중심이 되는 동시에, 지방의 중화학공업은 엔고로 인해 곤경을 겪는다. 결과적으로 경제력의 지역격차가 커지고, 인구의 도시유입도 늘어난다. 제3기는 2000년 이후로 제조업의 타격, 공공사업의 감소, 인구감소 등으로 지방의 경제와 고용 상황이 악화된 것이 인구이동의 원인이다(増田寛也 編, 『地方消滅』, 17~24쪽).

4. 중앙과 지방, 그리고 인구

1) 인구 논의 속에서의 '지방'

일본사회가 본격적으로 고령자 복지비용으로 앓기 시작한 것은 1990년이지만, 인구고령화에 대한 논의는 이미 1970년대부터 이루어져왔다. 전후 노년인구는 1950년부터 10년마다 30% 이상씩 증가했고, 1970년 당시 노인인구비율은 8.88%로 이미 일본은 고령화사회에 접어들었다. 일본사회의 고령화 문제를 본격적으로 다룬 저서는 1974년 요시다 스미오(吉田寿三郎)의 『20년 후의 장수지옥』이다.¹⁹ 이 책의 커버에는 현재 일본에서는 장년 일꾼이 한 명의 노인을 부양하지만, 21세기가 되면 두 명이 한 명을 부양해야 한다는 '예언'이 담겨 있다. 그리고 이즈음부터 고령화 문제, 고령화와 복지, 가족, 연금, 고용 문제 등에 대한 연구서가 등장하기 시작한다.

당시 '일본노년학회'의 이사를 역임했던 요시다 스미오는 1981년에 『고령화사회』를 출판하는데, 이 책은 후생성 고위관료에게서 “요시다 씨, 출생률을 높이려면 어떻게 해야 할까요?”라는 질문을 받고 순간 대답이 궁했다는 이야기로 시작된다. 그즈음 인구문제심의회가 발족되어 출생률 저하의 원인을 조사해 후생성에 보고하기도 했다고 쓰고 있다. 고령화가 당장 일본사회의 문제는 아니지만, 고독한 '노인지옥'을 맞보는 것은 '지금의 젊은이들'이 될 것이라는 예고를 덧붙이기도 한다.²⁰ 통계적으로 보아도 1970년대에는 출생률이 2.1대를 유지하다가, 1974년에 인구치환 수준²¹인 2.08을 기록한 이후 출생률이 감소하는 추세로 굳어졌을 뿐 아니라, 출산이 가장 많이 이루어졌던 25~29세 여성의 미혼율은 1985년에 30%를 넘은 후 줄곧 상승한다. 요시다 스미오의 저서를 통해 저출산과 고령화에 대한 학문적 관심

19 吉田寿三郎, 『日本老残: 20年後の長命地獄』, 小学館, 1974.

20 吉田寿三郎, 『高齢化社会』, 講談社, 1981.

21 인구유지를 위한 합계특수출생률은 2.07~2.08로, 이를 '인구치환 수준'이라고 부른다.

역시 이즈음부터 본격화되었음을 짐작할 수 있다. 또한, 당시에 뚜렷이 드러나지 않았지만, 저출산과 고령화의 문제는 인구감소의 전조였음을 알 수 있다.

한편, 가네코 이사무(金子勇)는 이미 1906년에 야나기타 구니오(柳田国男)가 “소규모라도 각 지방의 원료로 각 지방의 노동을 이용해야 한다”라고 인구의 도시집중 문제를 지적했음을 상기시키며, 대도시로의 인구 집중과 지방의 인구유출은 산업화 이전부터 진행된 문제임을 전제로 삼기도 한다.²² 그러나 인구의 도시집중이 지방마을의 지속가능성을 위협하는 것으로 인식하기 시작한 것은 보다 최근이며 1990년대에 오노 아키라(大野晃)의 ‘한계집락’(限界集落) 논의는 이에 대한 문제의식을 본격화했다.

한계집락은 65세 이상의 고령자가 집락생활자의 과반수를 넘고, 독거노인 세대가 증가하여, 사회적 공동생활을 유지하기 어려운 상태에 놓인 촌락을 가리킨다. 그리고 이 상태에서 그 한계를 넘으면, 집락의 소멸에 이르는 것이다. 한계집락은 고령화된 대규모 단지와 같은 ‘도시형 한계집락’을 가리키는 용어로 쓰이기도 했다. 오노 아키라는 2008년에 『한계집락과 지역재생』²³을 출간하고, 일본열도의 7,878개의 집락(국토교통성 조사) 가운데, 2,643개의 촌락이 소멸 위기에 있으며, 이는 일본의 국토정책의 시급한 과제임을 강조했다.

이에 농촌정책 연구자인 오다기리 도쿠미(小田切 徳美)는 2009년 『농산촌 재생』(農山村再生)이라는 저서를 통해, 한계집락이라는 용어가 널리 쓰이게 되면서 집락의 현장에 대한 이해 없이 고령화율만으로 안이하고 피상적으로 촌락의 현실을 파악하게 되었다고 비판한다. 뒤이어 2012년 아마시타 유스케(山下祐介)는 한계집락의 소멸위기에 대한 떠들썩한 보도에도 불구하고

22 金子勇, 『地方創生と消滅』の社会学: 日本のコミュニティのゆくえ, ミネルヴァ書房, 2016, 42쪽; 柳田国男, 『時代と農政』, 『柳田国男全集 29』, 筑摩書房, 1906 = 1991, 7~227쪽.

23 大野晃, 『限界集落と地域再生』, 静岡新聞社, 2008.

고, 실제로 소멸한 마을은 거의 없다고 주장한다.²⁴ 이에 덧붙여, 한계집락이라는 이름을 붙임으로써 있지도 않은 일이 발생하는, 자기예언적 성취의 함정이 있는 것이 아니겠는가라는 문제를 제기한다.

1960년대의 ‘도시화와 커뮤니티’, 1970년대의 ‘일본열도개조론’, 이어 이은 ‘디스커버리 재팬’, 1980년대의 ‘마을만들기’와 ‘일촌일품운동’까지, 일본사회의 ‘지방’은 중앙과의 관계 속에서 끊임없이 재정의되고 재정립되어 왔다. 1980년대까지는 지역자원을 활용한 성과를 토대로 지역사회의 미래상이 제시되었다고 한다면, 고령화의 경향이 선명해지고 지방의 인구증가나 경제성장을 기대하기 어려워진 1990년대 이후의 상황에서도 ‘지역활성화’, ‘지속가능성’, ‘공생사회’를 모토로 ‘풍요로운 지방만들기’, ‘21세기의 지방도시 구상’, ‘지역재생’을 둘러싼 논의가 계속되었다. 또한 도쿄 일극중심에서 탈피하여 지방산업을 육성하고, 지방산업의 지속가능성을 모색하자는 주장 역시 꾸준히 제기되었다.²⁵

한편, 2011년 동일본대지진과 대규모의 방사능 오염 이후 재해 복구와 지역재생은 일본사회가 봉착한 가장 큰 과제가 되었다. 이주와 가설주택의 고독사 문제 등 후쿠시마 재해 복구의 과정에 대해 ‘부흥재해’²⁶라는 문제 제기가 이루어지기도 했다. 마스다 보고서 이후에는 ‘지자체 붕괴’, ‘지역재생의 실패학’²⁷과 같이 이전보다 과격하고 비관적인 제목의 저서들이 눈에 띈다.

이러한 흐름 속에서 본다면, 마스다 보고서가 불러일으킨 사회적 관심에 비해 그 내용이 새롭다고 하기는 어려울 것이다. 그러나 이전의 논의들에서 지방살리기의 문제가 지방에 국한되고, 중앙은 흔들림 없이 빛나는 존

24 山下祐介, 『限界集落の真実: 過疎の村は消えるか?』, 筑摩書房, 2012.

25 山崎充, 『「豊かな地方づくり」を目指して』, 中公新書, 1991; 酒田哲, 『地方都市・21世紀への構想』, 日本放送出版協会, 1991. 本間義人, 『地域再生の条件』, 岩波書店, 2007.

26 塩崎賢明, 『復興「災害」: 阪神・淡路大震災と東日本大震災』, 岩波書店, 2014.

27 田村秀, 『自治体崩壊』, イースト・プレス, 2014; 飯田泰之, 『地域再生の失敗学』, 光文社, 2016.

재라 한다면, 마스다 보고서의 도쿄는 인구의 블랙홀이 될 수 있는 ‘중양’이며, 재해의 위험마저 동반한 ‘중양’이다. 또한 한계집락의 논의가 해당 지역이 안고 있는 고령화의 문제에 초점을 맞추고 있다면, 지방소멸의 핵심은 지방에서 중앙으로의 인구이동이 일본 전역의 인구 급감을 초래한다는 문제의식이다. 이 때문에 중앙과 지방은 절망적인 상황을 앞에 두고 공생을 피해야 할 관계에 놓이게 된다. 이러한 설정 속에서 지방의 중핵도시들은 ‘최후까지 버티면서’ 인구를 잡아둘 수 있는 방어선으로서의 임무를 맡게 되고, 이 방어선이 무너지면, 도쿄라는 인구의 블랙홀로 빨려들어 일본사회는 파국을 맞이하리라는 위기감이 조성되고 있는 것이다.

2) 『지방소멸』에 대한 비판

한계집락의 논의에 문제를 제기했던 연구자들은 마스다 보고서 발표 이후에도 즉각 이에 대한 비판을 제기한다. 먼저 야마시타 유스케(山下祐介)는 『지방소멸』이 불리일으킨 과문에 강한 의구심을 느껴 급히 쓰기 시작했다 고 하면서 2014년 12월 『지방소멸의 덧』(地方消滅の罨)을 출간한다.²⁸

그는 2014년 5월 일본창성회의의 소멸가능성 도시 리스트는 ‘이대로 두면 소멸하게 되니, 어서 이를 막자’라는 취지였으나, 이것이 ‘896자치체의 소멸 우려’(마이니치신문 2014년 5월 9일) 등의 자극적인 제목으로 퍼지고, 이에 더해, 2014년 7월호 특집으로 마스다 보고서를 게재한 『중앙공론』이 ‘모든 마을을 구할 수는 없다’(すべての町は救えない)라는 타이틀로 주요 정치인과 연구자들의 대답을 실음으로써, 지방소멸이 기정사실로 받아들여지고 있는 듯한 인상을 풍겼다고 지적하기도 한다. 이에 야마시타는 마스다 보고서의 ‘선택과 집중’의 논리, 혹은 정부문서에 등장하기 시작한 ‘인구 댐’과 같은 표현이 이와 같은 ‘오보’를 자초한 것이라고 비판한다. 댐은 분단을 상징할

28 山下祐介, 『地方消滅の罨: 「増田レポート」と人口減少社会の正体』, 筑摩書房, 2014.

뿐만 아니라, 본래 상류가 아니라 하류를 지키기 위한 것인데, 지방이 상류이고, 수도권이 하류가 되는 구도 속에서 ‘댐’은 매우 주의해야 할 단어라는 것이다. 이는 ‘선택할 수 있는 자’와 ‘선택 받아야 하는 자’, ‘선택 받는 자’와 ‘선택 받지 못하는 자’의 논리가 노골적으로 드러내는 ‘지방을 내려다보는’ 엘리트주의에 대한 경계이기도 하다. 그리고 정말 지방소멸을 피할 수 없는 것인가를 물으며, 군사적 뉘앙스로 위기감을 조장하는 악의적인 이미지가 범람하는 것에 우려를 표한다.

또한 ‘수출, 관광을 포함한 외화취득 능력’을 갖춘 장소에 집중투자하여 인구감소와 국력 저하를 막자는 주장에 대해서도, ‘경제지상주의, 국가지상주의적 국민총동원’이라고 비판한다.²⁹ 그는 일본사회가 메이지유신과 같은 중요한 전환기에 놓여 있다고 진단하고, 메이지기부터 쇼와 초기까지의 지나친 국가통합이 야기한 비극을 상기시키면서, 마스다 보고서가 야기하는 불안이야말로 마을을 소멸시키고 그 소멸이 사회해체로 이어지게 할 것이라고 비판한다.

한편 같은 시기에 오다기리 도쿠미는 『농산촌은 소멸하지 않는다』(農山村は消滅しない)를 출간한다.³⁰ 오다기리는 지방의 마을들이 마스다 보고서의 충격에 휩싸였다고 하면서, 마스다 보고서의 부작용으로 ‘농촌을 때리는 논리’, ‘지방을 포기하는 논리’가 조성되었음을 비판한다. 또한 ‘지방 소멸’이라는 도발적인 표현이 아베 정권의 정치적인 분위기 속에서 급진적인 개혁을 지지하는 여론을 형성하거나, 소멸할 것으로 예측되는 지역을 정리하는 정책을 뒷받침할 수 있을 것임을 비판한다. 또한 고령자들이 어느 정도는 일상적인 농업이나 지역활동을 해갈 수 있고, 그 후속세대들이 명절에 농촌을 찾거나, 가까이 사는 자녀들이 드나들면서 주말농장에 같이 참여하는 등

29 増田寛也 編, 『地方消滅』, 49~51쪽; 山下祐介, 『地方消滅の畏』, 11, 116, 145쪽. 지방중핵도시 육성을 위한 논리로 제시된 ‘선택과 집중’에 대한 야마시타의 비판은 다음 절에서 좀 더 상세히 다루겠다.

30 小田切徳美, 『農山村は消滅しない』, 岩波新書, 2014.

‘집락의 강인성’이 여전히 존재한다고 주장한다. 이에 더해 3.11 이후 사회에 대한 문제의식을 바탕으로 지방으로 향하는 젊은이들의 움직임에 주시하면서 농촌의 지속가능성을 강조한다.

한편 가네코 이사무(金子勇)는³¹ 2016년 『‘지방창생과 소멸’의 사회학』(『地方創生と消滅』の社会学)에서 마스다 보고서를 둘러싼 실천과 논쟁들을 지역사회학, 커뮤니티 이론의 연구사 속에서 파악한다. 그는 마스다 보고서의 총합적 인식을 공유할 수 있음을 전제로, 그럼에도 마스다 보고서가 지역인구의 자연증감과 사회증감을 좌우하는 가족관계, 사람들의 행동양식, 지역성에 대한 고려 없이 ‘20세부터 39세까지의 여성’이라는 단일변수에 의존하여 소멸하는 자치체를 열거한 추론방법에 문제를 제기한다.

그는 마스다 보고서가 ‘사회 전체’에 대한 논의임에 비해, 야마시타나 오다기리의 비판은 지방촌락의 개별적인 사례들에 한정되는 한계를 지님을 지적하며, 지속가능한 집락은 부분적으로는 가능할지 모르나, 일본 전체로는 ‘저출산 고령화’의 고민이 깊어지고 있어 성공사례를 나열하는 연구들이 설득력이 없다고 비판한다. 또한 도시권의 조세를 지방으로 이전하는 것을 전제로 할 수밖에 없는데, 도시의 고령화로 재원 마련이 힘든 상황에서 마을만들기 사업이나 농촌이주를 위한 지원의 자금은 누가 조달할 것인가를 물으며 낙관론의 한계를 지적한다.

5. 일본 정부의 인구인식과 인구관리 역사

마스다 보고서의 모든 분석과 대책은 인구 유지를 분석, 강대한 일본을 유지하기 위한 대책이며, 인구는 세계와 어깨를 나란히 하기 위한 성장엔진으

31 金子勇, 『地方創生と消滅』の社会学: 日本のコミュニティのゆくえ』, ミネルヴァ書房, 2016.

로서 인구문제는 국력과 노골적으로 병치되고 있다. 이는 전시기에 이어지는 전후 일본 정부의 일관된 관심이기도 하다. 국가가 나서서 결혼을 장려하고, 다자녀 가구를 표창하는 등 전시 국가총동원체제하에서의 ‘낳자, 키우자’(産めよ殖やせよ) 정책은 국민 전체가 국가의 인적자원으로 동원된 국가주의의 전형이다. 1938년 1월에 국민의 질과 양을 통제하고 운용하기 위한 행정기관으로서 후생성이 설치되고, 이듬해 그 부속기관으로서 인구동원정책의 기초자료를 수집하는 인구문제연구소가 설치되는데, 이는 마스다 보고서의 인구동향분석의 기초가 되는 인구통계를 작성한 현재 국립 사회보장·인구문제연구소의 전신이기도 하다.³²

결혼율과 출생률이 큰 폭으로 증가세로 돌아선 것은 패전 후다. 1945년 일본의 인구는 약 7,100만 명이었으나, 패전 이후 약 700만 명이 귀국하고, 1947년부터 1950년에 걸친 베이비붐 시기의 출생아 수 806만 명이 더해져, 일본의 인구는 1950년까지 단기간에 1,000만 명 이상 급증한다. 연합군 최고사령부 GHQ는 팽창주의의 가능성을 염두해 일본의 인구증가에 대해 강한 위기감을 표시했다. 요시다 스미오는 GHQ가 입만 열면 인구문제를 얘기했기 때문에, 일본인이 인구증가 노이로제에 걸렸다고 표현하기도 한다.³³ 식량문제나 주택문제 등 폭발적인 인구증가 문제에 직면하지만, 정부는 산아제한정책에 소극적이었다. 1945년 패전 직후, 당시의 국무대신은 “한 번 출생률이 감소하면 어떤 민족이라도 인구증가의 경향으로 회복하는 것이 어렵다”라고 의견을 밝히는 등, 정부 내에는 GHQ의 인구 억제 권고에 대한 반대 의견이 많았다.³⁴

한편 패전 후 출생률 저하에 큰 역할을 한 것은 ‘국민의 질적 저하를 막는 것’을 목적으로 1948년 제정된 ‘우생보호법’이었다. 1948년에 성립한 제

32 荻野美穂, 『「家族計画」への道: 近代日本の生植をめぐる政治』, 岩波書店, 2008, 113쪽.

33 吉田寿三郎, 『高齢化社会』, 35쪽.

34 田間泰子, 『「近代家族」とボディ・ポリティクス』, 世界思想社, 2006, 23, 27쪽.

1차 우생보호법은 “모체의 생명과 건강을 확보하고, 불량한 자손의 출생을 막아 문화국가 건설에 기여하는 것”을 목적으로 했다. 또한 “태어난 아기가 필연적으로 불행한 환경에 놓여, 열악화될 우려가 있다고 생각될 때” 중절을 허용하는 등 ‘불량의 질’의 범위를 유전적 문제로부터 환경이나 사회의 문제까지로 확대시켰다. 여기에는 가난하지만 우수한 가정은 보호해야 한다는 조건이 붙어 있기도 했다. 우생보호법의 제정으로부터 1년도 채 지나지 않은 1949년 당시, 세계적으로 처음으로 ‘경제적 이유로 인한 중절’이 허용되어 사실상 ‘중절자유화’가 초래된다. 1947년 당시의 출생률이 일본 역사상 가장 높았던 4.54였다는 사실은 이러한 흐름에 영향을 미쳤을 것이다.

우생보호법은 애초에 인구의 ‘질’을 관리하기 위한 법이었지만, 결과적으로 출생률은 단기적으로 급속히 저하된다. 특히 중절수술은 우생보호법의 실시와 함께 1950년대 이후 급증하여, 1953년에는 그 접수건수가 100만 건을 넘었고, 실제로는 그 두 배의 중절이 이루어졌을 것으로 추산된다. 이 때문에 우생보호법은 전시 중의 다산정책과 대비되어, 인구억제를 위해 중절을 자유화한 법률이라고 인식되기도 한다.³⁵

한편 1950년대 중반에는 ‘국민의 양과 질은 국익’이라는 견지에서 바람직한 방향으로 인구를 유도한다는 발상하에 ‘근대적·도덕적·합리적·계획적인 가정생활을 실현시키기 위한 지도’가 대대적으로 이루어진다. 신생활운동이라는 이름하에 이상적인 가족상이 제시된 이 시기를 오기노 미호(荻野美穂)는 셀러리맨 남편과 전업주부, 두 자녀의 ‘근대가족’이 대중적으로 늘어난 ‘가족계획의 시대’라고 설명한다. 각 가정에서 자녀 수를 본격적으로 ‘계획’하기 시작한 것이다.³⁶

35 松原洋子, 『優生学と人間社会:生命科学の世紀はどこへ向かうのか』, 講談社, 2000, 175~176, 187쪽.

36 荻野美穂, 『「家族計画」への道』, 194쪽.

한편 1960년대의 누적결혼율은³⁷ 남자가 97%, 여자가 98%을 넘을 정도로 모두가 결혼을 해서 가족을 만드는 시기였다. 우에노 지즈코는 이를 오늘날의 비혼의 증가와 대비시키며 ‘전원결혼시대’라고 이름붙이기도 한다.³⁸ 이와 같은 ‘전원결혼’은 국가정책들의 가족주의와도 긴밀하다. 예를 들어, 전후의 주거정책은 ‘가족’을 대상으로 ‘가족’에 안정된 주거를 제공하는 목적으로 했고, 가족을 만들지 못한 이들은 정책적으로 소외되었다.³⁹ 그러나 가족의 변화는 실로 급속하여, 일본은 2010년 기준으로 생애미혼율⁴⁰이 남자 20.1%, 여자 10.6%를 넘는 비혼자 대국이다. 이에 지은숙은 저출산과 고령화의 결과 형성된 역피라미드형의 인구구조는 인구증가와 경제성장을 전제로 해서 설계된 사회보장체제의 지속가능성을 위협하는 요인이며, 이로써 만혼·비혼회는 가족변동의 차원을 넘어 사회시스템 전체의 변화를 가능하는 핵심적인 사회문제로 부상하고 있다고 분석한다.⁴¹

마스다 보고서가 가임기 여성의 인구추이에서 인구문제의 열쇠를 찾고, 결혼을 늘리기 위해 고용문제를 검토하며, 출산장려를 위해 여성일자리와 복지를 검토하는 일련의 과정은 전쟁시기에서 이어지는 전후의 인구관리 역사의 연장선 위에 있다. 『지방소멸』의 대담편에 실린 일본 종합연구소 주석 연구원 모타니 고스케(藻谷浩介)의 발언 중, 자신은 강연 중에 종종 “태평양전쟁 종전의 8월 15일, 자카르타, 홍콩, 싱가포르는 누구의 점령하에 있었는가?”라는 질문을 한다고 얘기한다. 그리고 그 답은 모두 일본이라고 상기시킨다. 그는 본토 결전을 외치면서도 손을 쓰지 못하고 시간을 낭비하여 패전의 비극을 불렀으며, 이러한 우를 다시 범하면 안 된다고 주장한다.⁴²

37 40세까지 한 번이라도 결혼한 경험이 있는 사람의 비율.

38 上野千鶴子, 『家族を容れるハコ家族を超えるハコ』, 平凡社, 2002, 38쪽.

39 平山洋介, 『住宅政策のどこが問題か: 「持家社会」の次を展望する』, 光文社, 2009, 54쪽.

40 50세까지 한 번도 결혼한 기록이 없는 사람의 비율.

41 지은숙, 「부모를 돌보는 비혼 남성의 남성성: 일본의 젠더 질서와 가족 돌봄의 역학」, 권숙인·김효진·지은숙 엮음, 『젠더와 일본사회』, 한울아카데미, 2016, 193~194쪽.

42 増田寛也 編, 『地方消滅』, 151~152쪽.

모타니 고스케의 발언 등은 마스다 보고서가 인구문제를 두고 이 싸움에서 지면 안 된다는 전쟁 분위기를 자아내고 있다는 비판을 피할 수 없게 한다.

야마시타 유스케는 인구감소를 둘러싼 심리전, 정보전이 마치 태평양전쟁과 닮아 있다고 지적하면서, 동일본대지진 이후 일본사회가 ‘이전의 전쟁’ 때와 닮아간다고 지적하는 목소리가 있음을 우려한다. 다케다 하루히토(武田晴人)는 ‘1억 총 활약’을 주요내용으로 하는 아베 정권의 정책에 대해 전시기의 ‘낳자, 키우자’ 정책이 전쟁 병사를 확충하기 위한 것이었다면, ‘1억 총 활약’ 사회의 출산장려는 세계경제에서 싸울 기업전사를 낳으려는 것이나 다름 없다고 지적하며, 이는 개인의 자율적 영역에 개입하려는 시대착오적 사고라고 비판한다.⁴³

6. ‘재후’에 성찰하는 ‘중앙’과 ‘지방’

야마시타 유스케는 마스다 보고서의 ‘선택과 집중’의 논리가 어차피 없어질 지역이니, 도시를 위해, 국가경제를 위해, 글로벌 경쟁에서 우위에 서기 위해 희생해도 되지 않는가라는 분위기로 몰아 ‘지방을 버리고’, ‘농가를 버리고’, ‘약자를 버리는’ 것으로 귀결될 것이라고 우려한다. 마스다 보고서와 이후의 정책들이 자아내는 전쟁 분위기 속에서 ‘선택과 집중’의 논리가 ‘배제’를 정당화할 위험을 안고 있다는 것이다. 이는 중앙과 지방, 인구문제에 대한 전시기로부터 이어지는 일본 정부의 지방인식과 인구인식의 역사적 맥락 속에서 마스다 보고서를 비판적으로 고찰할 수 있는 실마리이기도 하다.⁴⁴ ‘경제성장’, ‘선택과 집중’의 이면에 있는 ‘배제의 논리’는 동일본대지

43 다케다 하루히토, 배석만 옮김, 「성장신화로부터의 탈출: 제로성장기 일본경제를 보는 새로운 시각」, 『일본비평』 15호, 2016, 24~25쪽.

44 山下祐介, 『地方消滅の罍』, 123~124쪽.

진 이후 돌아갈 수 없는 땅이 된 후쿠시마의 모습에서 가장 적나라하게 드러난다.

다큐멘터리 <쓰나미 후에 오는 것>⁴⁵에서는 여전히 화려하게 반짝이는 도쿄의 모습과 사람이 살 수 없는 곳이 된 후쿠시마현 후바타군 나미에마을(双葉郡浪江町)의 모습에서 ‘중앙’에 대한 ‘지방’의 소외감이 극명하게 드러난다. 감독인 미야케 교코(三宅響子)의 고모는 나미에에서 예식장과 식당을 겸하는 성공한 사업가였으나 원전폭발 이후 마을은 출입 허가를 받아야 들어갈 수 있는 곳이 되었다. 고모는 피난 이후에도 ‘우리 도쿄전력’이라고 부르며 친근감을 드러내기도 하지만, 사람이 살 수 없게 된 고향 나미에의 폐허가 된 집을 돌아보고 온 고모는 “우리는 버려졌다”고 얘기한다.

고모부: 일본은 지금 어려운 갈림길에 있어. 우리가 이렇게 되었다고 원전반대라고 하면 안 되지. 당신은 미시적인 관점으로만 보고 있잖아. 세계가 머리를 맞대야지.

고모: 겪어보지 않으면 이 괴로움을 모르지요. 도쿄 사람들은 유감이라고 안타깝다고 말하는 동안에도 계속 여기서 생산하는 전기를 쓰잖아. 우리가 20년이면 죽는다면, 아이들은 어찌나요. 오늘이 1주기니까 다들 떠들썩하지만, 장담하건대 이삼 년 지나면 아무도 나미에를 기억하지 못할 걸. 그때도 여전히 여기 처박혀 있을 우리는 어떡하냐구.

고모부: 우리는 참고 견뎌낼 거야.

고모: 참고 견딘다구요? 우리가 버려졌다는 걸 모르겠어요? 피난 온 우리를 국민 취급하지 않는다고요.

고모부: (말 없이 물을 마신다)

45 Kyoko Miyake, <Surviving the Tsunami: My Atomic Aunt>, 52minutes, 2013.

나미에 마을은 원전을 유치하지 못했다. 대신 이웃마을에 원전이 세워지고, 스포츠센터가 세워지고, ‘늙은 촌부가 루이비통 지갑을 들고 장을 보는 비현실적인 모습’을 시뎌에 차서 바라보며 부러워했다. 원전이 있는 동네와 없는 동네의 격차가 크게 벌어졌고, 나미에 마을도 원전 유치를 추진하는 중에 동일본대지진이 일어난다.

나카무라 마유(中村真夕)의 다큐멘터리는 후쿠시마의 버려진 땅, 사람이 살 수 없는 후타바군 도미오카마치(双葉郡富岡町)에서 버려진 동물들을 돌보며 홀로 살아가고 있는 마쓰무라 나오토(松村直登) 씨의 일상을 그린다.⁴⁶ 나오토는 식구 수대로 차를 굴리는 등 원전 유치로 갑작스러운 부를 경험한 도미오카 마을을 두고 “원전에 영혼을 팔았던 것”이라고 얘기한다. 다큐멘터리는 도미오카 마을의 벚꽃이 만발한 공원에서 혼자 벚꽃 구경을 하는 나오토 씨의 모습으로 마친다. “이렇게 벚꽃이 가득 피었는데 여기 아무도 없는 것이 섬뜩하지 않는가”라고, “여기는 어차피 노인만 남아 사라질 곳이었을까”라고 그는 혼자 묻는다.

가이누마 히로시(開沼博)⁴⁷는 후쿠시마의 원전유치 과정을 통해 오늘날 지방에서 볼 수 있는 ‘자동적이며 자발적인 복종’이라 할 만한 현상의 역사적 형성 과정을 분석한다. “시뎌에 차서 바라보았다”고 하는 나미에의 고모나 “원전에 영혼을 팔았다”라는 나오토 씨의 발언처럼, 원자력의 존재를 거절하기는커녕 중독된 것처럼 이를 받아들이는 역사적 배경을 밝히는 것이다. 가이누마는 지방의 자동적이고 자발적인 복종의 역사적 형성 과정의 기원을 전시동원체제에서 찾는다.

전시동원체제하에서 전력이나 식량의 공급처, 군인과 노동력 공급처로서 마을이 동원되고, 마을 말단까지 침투한 전시기의 사상적 통제하에서 마

46 中村真夕(감독, 촬영, 편집), 〈ナオトひとりっきり Alone in Fukushima〉, 98m, 2014.

47 가이누마 히로시, 「후쿠시마 원전을 통해 생각하는 전후 일본」, 『역사비평』 97호, 2011.

을은 중앙을 지원하는 후방으로 위치지어진다. 한편, 전후의 혼란과 부흥 속에서 급격히 늘어난 전력이나 농산물의 공급지가 되면서, 또한 마을사람들 스스로 빈곤에서 벗어나고자 하는 욕망 속에서, 중앙의 통제가 아니라 마을의 이해를 집약해서 중앙으로 접근하는 방식의 이해관계가 성립하기 시작한다. 또한 고도경제성장기에 전국총합개발계획(全國綜合開發計畫)이 추진되는 과정에서 중앙에서 지방으로의 '부의 분배'가 제도화되고 중앙에 대한 지방의 로비는 지방의 성장을 좌우하게 된다. 가이누마는 이러한 과정 속에서 중앙에 대한 지방의 자발적 복종이 탄생했다고 분석한다.

한편, 가이누마는 이러한 통치 메커니즘의 고도화는 경제성장에 필연적으로 수반하는 지배의 구도라고 강조한다. 낙후된 후쿠시마가 중앙에서 찾아오는 정체불명의 것을 기쁘게 받아들이고, '전근대의 잔재'를 떨쳐버리려는 욕망 속으로 스스로를 몰아간 결과가 이들 원자력 마을을 지승자락의 상태에 빠뜨린 동시에, 이러한 환상 속에서 전후의 '성장'이 달성된 것이다.

나오토 씨는 무의미한 제염작업을 시도하는 정부를 비웃으며, 방사능 피폭으로 온몸에 흰 점이 생긴 도미오카 마을의 소를 도쿄에 신고 온다. 경찰은 소가 트럭에서 내리지 못하도록 막는다. 경찰은 "소를 길거리에 내려놓으면 안 됩니다. 여기는 도쿄입니다"라고 외친다. 돌아갈 수 없는 땅이 된 후쿠시마와 오염된 소가 밭을 딛지 못하도록 지켜지고 있는 도쿄의 도심이 대조적으로 비추어진다. 동일본대지진 이후 돌아갈 수 없는 고향이 된 토미오카 마을에는 중앙에 의해 '선택받고', '동원되고', '버려지는' 지방의 역사가 새겨져 있다. 후쿠시마의 파국은 마스다 보고서의 '선택과 집중'의 논리가 안고 있는 '배제'의 문제를 가변이 보아서는 안 됨을 경고하고 있다.

후쿠시마 원자력발전소의 사고, 그리고 이에 대한 도쿄전력 및 정부의 대응을 둘러싼 일련의 문제는 경제발전 우선주의, 지방의 희생을 요구하는 시스템 등 전후 일본사회의 구조적 모순들에 대한 문제의식을 심화하고 있다. 그렇기에 2011년의 동일본대지진을 역사적 전환기로 삼아 '전후'(戰後)

에서 ‘재후’(災後)체제로 거듭나야 한다는 주장이 일본사회에서 제기되고 있다.⁴⁸ 그러나 다케다 하루히토의 논의와 같이 일본이 안고 있는 문제는 ‘진진적인’ 것인데, 그에 대한 대처는 낡은 사고방식에 머물러 전후 경제성장의 신화에서 탈피하지 못하고 있다.⁴⁹

마스다 보고서는 2013년 3월에 국립사회보장·인구문제연구소가 발표한 각 시정촌의 인구추계를 기초로 극점사회의 지방소멸의 문제를 경고했다. 그러나 2011년 동일본대지진 이후 후쿠시마 현 내의 시정촌별 ‘인구 동향과 향후 추이를 내다보기가 어렵기 때문에’ 국립사회보장·인구문제연구소는 이 지역에 대한 인구추계는 실시하지 않았다. 이에 따라 마스다 보고서에도 후쿠시마의 자치체에 대한 추계는 이루어지지 않았다. 따라서 인구소멸 가능 지역의 리스트에도 후쿠시마는 포함되어 있지 않다. ‘지방’과 ‘인구’에 대한 새로운 논란을 촉발시킨 마스다 보고서를 발표한 일본창성회의는 동일본대지진으로부터의 부흥과 동북지방의 창생을 일본창생의 계기로 삼자는 취지로 동일본대지진 직후인 2011년 5월에 발족한 단체다. 그렇기에 마스다 보고서에서 후쿠시마에 대한 언급이 빠져 있는 것은 아이러니한 일이다.

‘지방소멸’과 ‘지방창생’, 이에 이어지는 ‘1억 총 활력’을 위한 일련의 정책은 젊은이들의 고용을 안정시키고, 출산과 육아에 대한 지원을 늘리며, 지방 도시의 지속가능성을 꾀하는 것을 목표로 한다. 이는 삶의 질을 높이고 지역 간의 격차를 해소한다는 면에서 더없이 중요하며 시의적절한 정책임에 틀림없다. 그럼에도 이 정책들이 궁극적인 목표로서 경제성장과 국가 경쟁력 확보를 향하고 있기에, 생활안정을 기반으로 아이를 낳아 키울 수 있는 ‘풍요로운 사회’가 아니라, 인구확보와 인구배치에 촉각을 곤두세우는

48 이영진, 「파국과 분노: 3.11 이후 일본사회의 탈원전 집회를 중심으로」, 『한국문화인류학』 47(1), 2014, 50쪽.

49 다케다 하루히토, 여인만 옮김, 『탈성장신화: 역사적 관점에서 본 일본 경제의 장래』, 2016, 171쪽.

‘인구전쟁’의 사회로 진입하고 있다는 긴장감이 엄습한다. 이 긴장감이 과연 마스다 보고서가 표방하는 ‘지방의 자립, 다양성을 기반으로 한 지속가능한 사회’에 어울리는 것인가. 마스다 보고서와 이후의 일련의 인구정책들은 ‘전후’(戰後)에 대한 성찰을 결여하고, ‘재후’(災後)라고 하는 새로운 국면을 외면하고 있다는 점에서 근원적인 한계를 안고 있다. 이것이야말로 오늘날 일본사회가 안고 있는, 그리고 뛰어넘어야 할 가장 큰 과제일 것이다.