

# 일본의 지역별 고용창출 유형과 성공 사례\*

이토 미노루(伊藤 実) (전 일본노동정책연구 · 연수기구 총괄연구원)

## ■ 머리말

최근 일본창성(創成)회의에서 일본 사회가 현재와 같은 상태가 지속될 경우 약 절반의 지방자치단체가 '소멸가능도시'가 될 것이라는 충격적인 보고서가 발표되었다. '소멸가능도시'란 2010년부터 2040년까지 20~39세의 젊은 여성 인구가 50% 이하로 감소될 것으로 추산되는 지역이다.

일본 사회는 이미 저출산 · 고령화로 인한 인구감소가 진행되고 있으며, 지방권의 인구감소 역시 가속화되고 있다. 도쿄를 중심으로 한 대도시권은 청년층 인구를 중심으로 인구 유입이 지속되고 있으며, 특히 정치 · 경제의 중심인 도쿄로의 일극(一極) 집중현상이 가속화되고 있다. 지방권의 쇠퇴를 막기 위해 도쿄로의 일극 집중현상을 억제할 필요가 있으나, 이를 위해서는 지방권 일자리 창출을 위한 지역고용정책이 필수적이다.

지금까지의 지역고용창출정책을 살펴보면, 1970년대 이후 지역 간 격차 시정을 위해 대도시권에서 지방으로의 산업 분산이 일관되게 추진되어 왔으나, 그럼에도 불구하고 정책의 기본 이념은 크게 변화하고 있다. 1980년대까지 국가 주도에 의한 획일적 개발정책이 실시되었지만, 1990년대 이후 국가기준에 입각한 지역분권형 개발정책으로 전환되었고, 최근 들어 지역의 기획제한형 개발정책으로 이행되고 있다.

\* 이 글은 2014년 11월 14일 한국노동연구원이 주최한 '지역고용전략 실행방안의 모색' 국제회의에서 발표된 글이다.

그러나 지금까지의 지역고용창출정책은 정책 효과가 전반적으로 낮아 지방권 쇠퇴를 막기에 역부족이었다. 그럼에도 불구하고 각 지역을 자세히 살펴보면 산업·고용 창출에 성공한 지역도 있다. 본고에서는 지역고용정책의 변천을 개괄적으로 살펴본 후, 지금까지 지방권에서 실시된 고용창출정책을 몇 가지 유형으로 분류하고 각 유형별로 대표적인 성공사례를 소개하고자 한다.

## ■ 획일적인 지역진흥정책

국가에 의한 지역고용창출정책은 1980년대까지 고도경제성장기에 입안된 중앙정부주도형의 정책이 지속되었으며, 신칸센(고속철도), 고속도로, 지방간선도로 등과 같은 사회기반시설 정비를 중심으로 한 공공사업이 주를 이루었다. 1965년부터 시작된 고도경제성장기에는 도쿄·나고야·오사카의 3대 도시권을 연결하는 태평양 벨트 지대에서 중화학공업의 집적현상이 급속도로 진행되었다. 이러한 산업진흥책에 따라 노동정책도 지방으로부터 대도시로의 노동력 이동을 촉진시켜, 3대 도시권으로의 인구유입 규모는 1960년대 연간 100만 명을 넘어서게 되었다.

그러나 이러한 대도시권으로의 대규모 노동력 이동은 대도시의 인구과밀과 지방의 과소화(過疎化) 문제를 발생시켜, 지역 간의 경제 격차를 줄이는 것이 정책 과제로 부상하게 되었다. 1969년에 제출된 (신)전국통합개발계획은 ‘국토의 균형 있는 발전’을 정책이념으로 하여 대도시권에 집중되어 있는 기업의 지방분산을 추진하였다.

기업의 지방분산을 목적으로 하는 산업정책은 공업 등 제한법(1959년)에 따라 수도·긴키권(近畿圏)의 공장 및 대학의 신설 또는 증설이 제한됨과 동시에, 신산업도시건설촉진법(1962년), 공업재배치촉진법(1972년)에 의해 우선적으로 중화학산업의 지방 이전이 추진되었다. 또한 테크노폴리스법(1983년) 및 두뇌입지법(1988년) 등이 제정되어 하이테크산업이나 소프트웨어산업, 연구개발 부문의 지방분산을 촉진하고자 하였다.

1980년대 말에 버블경제가 붕괴되면서 일본 경제는 심각한 불황에 빠졌다. 불황 타개책으로 추진된 것은 대규모 공공사업이었고, 1990년대의 공적 고정자본 형성의 누적금액은 약 400조 엔까지 불어났다. 1990년대에 실시된 대규모 공공투자는 1955년 이후의 투자총액 중 40%를 넘게 차지하는 규모까지 달했지만, 이에 걸맞은 경제성장과 세수 증가가 수반되지 않았기 때문에 국가재정을

위기 상황으로 몰아넣는 결과를 가져왔다. 재정 위기에 대응하기 위해 1999년 이후 공공사업 관계 예산이 급격히 삭감되어 2006년 전체 규모가 7.8조 엔으로, 최고를 기록했던 1998년 14.9조 엔의 52.4%, 즉 거의 절반으로 감소했다. 이러한 공공사업의 삭감은 지방의 고용사정을 악화시켜 실업자를 급속히 양산시켰다.

또한 급격한 엔고 현상으로 인해 중국 등으로 공장 이전이 급속도로 진행되었기 때문에 지방은 제조업의 공동화에 직면하게 되었다. 제조업은 건설업과 더불어 지방의 고용을 지탱하는 중요한 산업이었지만, 공장의 해외 이전으로 인해 제조업의 취업자 수는 큰 폭으로 감소하여 최고를 기록했던 1992년의 1,569만 명에 비해 2002년에는 1,222만 명이 되어, 그 사이에 347만 명이 줄어드는 결과를 가져왔다.

버블경제가 붕괴한 이후인 1990년대에는 새로운 산업진흥책을 창출하지 못했고 지역고용정책에 있어서도 긴급고용대책을 잇달아 추진했지만 모두 임시방편적인 정책에 불과하여, 중장기적인 정책 효과는 거의 나타나지 않는 결과로 끝났다. 바로 잃어버린 10년이였다.

이와 같이 1990년대까지의 지역개발정책은 획일적인 지역진흥정책이 중심이었고, 지방자치단체가 보조금이나 세제상의 우대조치를 얻기 위해서는 중앙정부가 작성한 기준에 적합한 계획을 만들어야 했다. 따라서 지역개발계획은 지역의 특성을 거의 고려하지 않은 획일적인 형태가 되어 버렸다. 각 지역의 사회적 인프라 정비가 충분하지 않았던 1970년대까지는 공공사업에 의한 획일적인 지역진흥정책도 비교적 큰 정책효과를 나타내는 것으로 인식되었지만 하드웨어 측면에서의 사회적 인프라 정비 중심으로 진행되어, 산업구조가 급속히 전환되는 1990년대가 되자 정책효과는 현저히 저하되었다.

## ■ 지방분권형 정책으로의 전환

2001년에 등장한 고이즈미 정권은 부실채권대책과 규제완화·철폐 등과 같은 구조개혁을 단행하는 한편, 공공사업 감축 등을 통한 재정재건정책을 추진하기 시작했다. 고이즈미 정권의 구조개혁정책은 대기업을 중심으로 한 민간기업의 부실채권, 과잉설비, 과잉고용이라는 부(-)의 유산을 정리함으로써 경영 능력을 조속히 부활시키는 데에 성공했다. 이러한 민간기업의 부활에 따른 설비

투자나 수출 확대에 의해 2003년 이후 경기회복 추세가 뚜렷해져 일본 경제는 다시 성장력을 되찾게 되었다.

그러나 경기회복의 효과는 대기업이 집중된 대도시권에서는 현저하게 나타났으나 지방권에서는 그렇지 못했다. 제조업의 해외 이전이 이루어짐과 동시에 산업구조의 전환이 그다지 진행되지 않았던 지방권에서는 도쿄나 나고야 주변지역을 제외하고는 공공사업 감축에 따른 경제침체의 영향으로 경기회복의 혜택을 그다지 누리지 못하고 지역 간 격차가 확대되었다.

1990년대까지 안정적인 추이를 보였던 대도시권과 지방권의 격차는 2000년 이후 급속하게 확대되기 시작했고, 대도시권과 지방권의 격차 확대에 직면한 정부는 지역재건을 중요한 정책과제로 삼게 되었다. 지역재건정책에 있어서는 이른바 바라마끼(역자 주: 퍼주기 식 정책)라고 불리는 국가 주도의 공공사업을 감축하는 한편, 기존의 국가 주도의 획일적인 지역정책에서부터, 각 지역의 실정이나 니즈를 제대로 파악하고 있는 광역자치단체(都道府県) 혹은 기초자치단체(市町村)가 자체적으로 기획·입안한 계획을 추진하게 하고 이에 대한 각종 지원책을 마련함으로써 지역재건을 추진해 가는 지방분권형 정책으로 전환한 것이다. 지방분권화 방침에 따라 제시된 주요 산업정책은 아래와 같다.

## 산업클러스터계획

우선 2000년 경제산업성이 발표한 ‘산업클러스터계획’을 들 수 있다. 지역경제를 재건하기 위해서는 해당 지역에서 성장 잠재력이 있는 신규분야를 개척할 수 있는 산업·기업의 창출이 필요하다. 이에 따라 세계시장을 목표로 하는 기업을 대상으로 지역 특성을 살린 기술개발의 추진, 창업자육성 시설(인큐베이터)을 정비하는 등의 정책을 실행함으로써 내발형(内発型)의 지역경제 활성화를 실현하고자 하는 것이다. 전국에 19개의 프로젝트가 계획·실시되었다.

문부과학성도 2002년부터 ‘지적클러스터창성(創成)사업’을 시작했다. 각 지역에 있어서 독자적인 기술 기반을 보유한 대학이나 공적 연구기관을 중심으로 지역 내·외부에 있는 기업의 참여로 구성되는 기술혁신시스템을 구축하는 것을 목적으로 삼고 있다. 18개 지역이 동 사업의 대상으로 선정되었다.

또한 ‘산업클러스터계획’과 ‘지적클러스터창성사업’은 밀접하게 관련되어 있기 때문에 양 계획

을 연계하려는 시도도 이루어지고 있다.

## 구조개혁특구

각 지역에 있어 창의적인 방법으로 지역경제의 활성화를 꾀하려는 움직임은 구조개혁 특별구역법(2002년)에 의해 강화되었다. 구조개혁특구는 기존의 재정조치가 아닌, 지방공공단체의 자율적인 제안을 바탕으로 지역을 한정된 특례조치 규제를 도입함으로써 지역경제 활성화를 촉진하고자 하는 것이다.

## 지방응원프로그램

총무성의 '지방응원프로그램'은 각 지역에서 독자적인 프로젝트를 기획·실행하고자 하는 지방자치단체에 대해 지방교부세 등의 지원조치를 강구하는 것이다. 2007년도 1차 모집에서 1,181개 단체가, 2차 모집에서는 1,802개 단체가 응모하여, 지방자치단체 전체에서 차지하는 응모 단체의 비율은 1차가 63.0%, 2차가 96.2%였다. 전국 기초자치단체(市町村)의 90% 이상이 응모한 셈이다. 그러나 응모 내용을 보면 아래와 같은 경향이 있다.

우선 응모자 수(프로젝트 건수)가 가장 많은 것은 '저출산대책 프로젝트'(1,560건)이고, 이어서 '관광진흥·교류 프로젝트'(1,321건), '환경보호 프로젝트'(1,070건), '안심·안전마을 조성 프로젝트'(1,067건), '지역특산품 발굴·브랜드화 프로젝트'(935건)의 순이다.

반면 응모 수가 적었던 것은 '청년자립지원 프로젝트'(110건), '기업입지촉진프로젝트'(527건), '정착촉진프로젝트'(560건) 등이다.

기초자치단체(市町村)가 제안한 내용에서 알 수 있는 사실은 과소화를 반영한 저출산 대책에 대한 관심이 매우 높다는 점이다. 또한 관광이나 교류에 대한 관심도 높지만 고용과 관련된 청년자립지원이나 기업입지촉진에 대한 관심은 그만큼 높지 않다. 즉 기초자치단체(市町村) 입장에서 볼 때 고용관련 대책은 광역자치단체(都道府県)나 국가가 담당하는 것이라는 인식, 혹은 기업유치가 애초에 어려운 지리적 조건을 전제로 삼고 있다는 인식이 강하다는 사실을 시사하고 있다. 그러나 지역특산품 발굴·브랜드화가 성공한다면 지역 내의 일자리를 증가시킬 가능성이 있다.

## 중소기업지역자원활용촉진법

2007년에 시행된 중소기업지역자원활용촉진법은 각 지역의 '경쟁력'인 지역자원(산지의 기술, 지역 농수산물, 관광자원)을 활용한 중소기업의 신상품 및 새로운 서비스의 개발·시장화를 통합적으로 지원하는 것을 목적으로 하며, 지역산업 발전의 핵심이 되는 신사업 창출을 지향하고 있다.

지원의 특징으로는 ① 지역의 '경쟁력'인 지역자원을 지역주도로 발굴하는 노력에 대한 지원, ② 마케팅·브랜드전략에 정통한 인재 및 기획자 소개, ③ 산관학 연계, 농·공업 연계 등 기존의 경계를 초월한 지역 역량의 결집, ④ 수도권 등의 대도시, 나아가 해외시장을 염두에 둔 사업의 전개, ⑤ 관련 6개 부처(총무성, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산업성, 국토교통성, 경제산업성) 간의 협력 체제 정비 등이다.

지원조치의 내용은 ① 신제품개발 등에 대한 보조금(설비투자 감세, 공적 금융기관의 저금리융자, 신용보증한도의 확대, 투자육성주식회사법과 관련된 특례, 식품유통구조개선촉진기구의 채무보증 등), ② 전문가의 자문, ③ 중소기업 기반 정비기구, JETRO 및 국제관광진흥기구를 통한 판로 확대 지원 등이다.

## 지역고용창출추진사업

후생노동성이 2005년부터 실시하고 있는 '지역고용창출추진사업'은 자발적으로 고용창출을 위해 노력하는 기초자치단체(市町村) 등의 지역고용창출협의회가 제안한 계획 중에서, 전문가로 구성된 위원회가 선발하는 컨테스트방식을 통해 고용창출 효과가 높은 계획을 선발하여 그 사업의 수행을 위탁하는 것이다. 선정된 사업에 대해서는 최대 3년간에 걸쳐 보조금이 지급된다.

이 사업은 고용창출을 위해 기초자치단체(市町村)가 독자적으로 기획을 입안·실행하는 것으로, 사업계획이 후생노동성 직원 이외의 전문가에 의해 심사·선별되는 구조로 되어 있다. 이런 점에서 이 사업은 바라마키 정책으로 변질되는 일 없이 기초자치단체(市町村)가 고용창출과 관련된 경험을 쌓을 수 있게 한다.

2000년 이후 정책적으로 지방분권화를 진행하고 있는 영향도 일부 나타나면서, 지금까지 국가나 광역자치단체(都道府県)의 몫이라고 생각되었던 고용창출 분야와 관련해 기초자치단체(市町村)도

점차적으로 대책을 강구하기 시작했다. 선행 사례를 조사한 범위 내에서 각 지역에서 고용창출을 실현하기 위해서는 5~10년이라는 시간이 필요하며, 지원책과 기초자치단체(市町村)의 대책을 실행함에 있어 끈기를 가지고 계속해나가는 노력이 필요하다. 각 지역에서 양질의 일자리가 생기면 청년층의 유출을 억제할 수 있고 U턴(역자 주: 세 가지 인구 이동현상- 지방에서 도시로 이주한 후 다시 지방으로 이주해 오는 U턴 현상, 지방에서 도시로 또는 도시에서 지방으로 이주하는 I턴 현상, 지방에서 대도시로 이주한 후 지방 부근의 중소도시로 이주하는 J턴 현상)을 통한 인력의 귀향도 촉진할 수가 있으며, 이것이 지역재건으로 이어지게 된다.

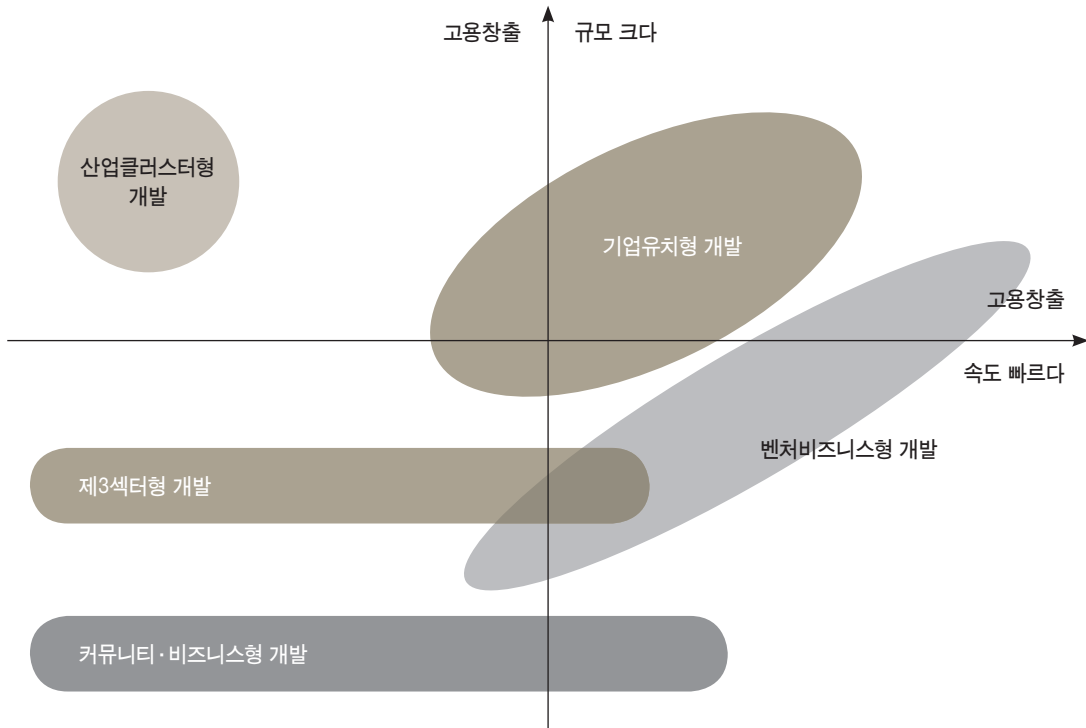
## ■ 지역고용창출 유형

2000년 이후 지역고용창출정책은 다방면에 걸쳐 실시되고 있다. 지역고용창출의 패턴을 유형화한 것이 [그림 1]이다. 고용창출 규모는 세로축, 고용창출 속도는 가로축으로 제시되어 있다.

첫째 유형은 고용창출 규모도 크고 속도도 빠른 ‘기업유치형 개발’이다. 최근의 성공사례 대부분은 지리적 특성 등을 고려해 유치 산업·기업의 범위를 명확하게 특정화하는 ‘전략형 기업유치’ 수법을 구사하고 있다. 후쿠오카현의 ‘북부규슈자동차 150만 대 생산거점 추진구상’, 구마모토현의 ‘세미컨덕터·포레스트 구상’, 오키나와현의 ‘멀티미디어·아일랜드 구상’ 등이 그 대표적인 예이다.

둘째 유형은 고용창출 규모는 크지만 고용창출을 실현하기까지 많은 시간이 필요한 ‘산업클러스터형 개발’이다. 기존의 공장 유치형 개발과는 달리 지역에서 자발적 산업의 고용창출이 기대되는 유형으로서, 경제산업성의 ‘산업클러스터계획’과 문부과학성의 ‘지적클러스터창성사업’이 진행되고 있다. 그 대표적인 예가 효고현 고베시가 진행하고 있는 ‘첨단의료산업특구’이며, 산업클러스터 개발에 구조개혁특구를 결합시켜 지역을 개발하려 하는 것이다. 사업 구분(역자 주: 2010년도 예산편성을 위해 민주당 정권이 도입한 수법으로서 행정쇄신회의가 정부나 지방자치단체 등을 대상으로 예산낭비를 줄이기 위해 각 사업예산의 집행 여부를 심의하는 것)과 관련해 유명세를 탄 슈퍼 컴퓨터를 갖춘 이화학연구소, 바이오 관련 연구개발형 기업, 의료·간호계열 대학 등이 모여 있다.

[그림 1] 고용창출의 유형



자료: 노동정책연구·연수기구(2007), 『지역고용창출의 신조류』.

셋째 유형은 ‘벤처비즈니스형 개발’이다. 이 유형의 경우 고용창출의 속도는 빠르지만 고용창출 규모는 그다지 크지 않다. 그러나 장래에 대기업으로 성장할 가능성을 염두에 두고 지방자치단체들이 지원책을 강구하고 있다. 특정지역에서의 벤처기업 집적에 성공한 사례로는 높은 기술력을 가진 애플리케이션 개발 기업들이 모여 있는 삿포로 역 북쪽 출구의 ‘삿포로밸리’가 유명하다. 이 중 핵심적 모체는 1976년에 홋카이도 대학 공학부의 아오키 요시나오 교수가 설립한 ‘마이콘 연구소’이며, 삿포로 시 역시 신생 벤처기업에 대한 지원책을 적극적으로 실시해 왔다.

넷째 유형은 ‘제3섹터형 개발’이다. 지방자치단체와 민간기업이 공동출자·운영하는 유형이다. 과거에 리조트 개발을 위해 대규모의 제3 섹터가 전국에 많이 설립되었지만, 그 대부분은 많은 부채를 안고 도산 또는 해산되었다. 이에 반해 꾸준히 성과를 올리고 있는 제3섹터 개발은 시설 중심 개발(역자주: ハコモノ開発- 도서관, 미술관 등과 같은 시설의 건설에 중점을 두는 국가나 지자체의



개발)이 아니라 지역 자원을 활용한 상품개발 등과 같은 사업에 중점을 두고 있다. 직접적인 고용창출 규모는 그다지 크지는 않지만 지역 농업 등에 대한 지원 등을 통한 전체적인 고용의 창출·유지 효과는 상당하다고 할 수 있다.

다섯째 유형은 ‘커뮤니티·비즈니스형 개발’이다. 이 타입은 대도시권에서 멀리 떨어진 중산간지역 등에서 현지 자원을 활용하여 소규모지만 수익이 나는 사업을 전개하고 있다. 이 타입은 제3섹터형과 중복되며 그중에는 NPO가 조직을 운영하는 사례도 있다. 화려하지는 않지만 저출산·고령화가 진행되는 일본의 장래를 생각하면 상당히 유용한 지역고용창출의 수단이다.

제3섹터형 개발과 커뮤니티·비즈니스형 개발이 결합된 사례로는 ‘잇사귀 비즈니스’를 전개하는 도쿠시마현 가미카츠의 ‘이로도리’ 사업, 해산물을 냉동시켜 대도시권에 판매하는 사업에 성공한 시마네현 아마초, 전통식품인 오야키를 제조 판매하는 나가노현 오가와무라의 ‘오가와노쇼(小川の庄)’ 사업 등이 유명하다. 또한 직판장이나 ‘거리의 역(道の駅)’을 활용함으로써 농업까지 포함한 형태로 지역에서의 취업 기회를 늘리는 사업을 전개하고 있는 고치현 우마지무라, 에히메현 우치코초, 군마현 가와바무라 등이 그 대표적인 예이다.

## ■ 기업유치형 개발

지방권과 대도시권의 산업구조를 비교하면, 지방권에서는 농업 등의 1차 산업과 건설업이나 제조업 등의 2차 산업 비율이 높은 것에 반해 대도시권에서는 서비스업 등과 같은 3차 산업 비율이 높다. 그러나 최근의 산업구조 변화를 보면 지방권의 농업이 현저하게 쇠퇴하고 있을 뿐만 아니라, 건설업도 공공공사의 감축으로 인해 큰 폭으로 축소되었다. 지방권을 지탱하고 있었던 농업과 건설업의 쇠퇴로 인해 많은 고용기회가 사라져 청년층의 대도시로의 유출을 야기하고 있다.

이에 반해 제조업은 농업이나 건설업만큼 고용감소가 심하지 않아, 여전히 지방권의 고용을 유지하는 중요한 역할을 맡고 있다. 그러나 이제까지 고용 부분에서 최대의 수요가 있었던 자동차나 전자와 같은 수출형 산업은 해외 이전 등에 따라 고용이 감소하고 있다. 반면 식품관련 산업 등과 같은 내수형 산업은 지방권으로 활발하게 공장을 진출시키고 있어 고용의 버팀목 역할을 맡고 있다.

지방권의 경우 공장유치를 통한 고용창출 효과가 크다. 자동차 최종 조립공장 유치에 성공하면 공

장 하나만으로 2,000~3,000명의 일자리가 창출되고, 관련 부품기업의 진출 등을 포함하면 수만 명 규모의 고용이 지역에서 창출된다. 이 때문에 지방자치단체는 공장부지 정비나 각종 우대정책을 도입하여 기업유치에 많은 힘을 쏟아 왔다.

경제성장력이 높았던 1990년경까지 지방권의 공장입지는 자동차나 전자와 같은 수출형 산업이 중심이었다. 버블경제 붕괴 후 불황으로 인해 1990~2002년까지 공장입지는 저조했다. 그러나 2003년부터 금융위기가 터진 2008년까지 엔저로 인해 제조업의 국내 회귀가 나타나면서 공장입지도 증가하는 추세로 바뀌었다.

공장입지 추이를 보면 2005~2008년까지의 공장입지 건수는 6,703건으로, 입지 건수가 많았던 업종은 기계산업을 중심으로 한 금속제품(931건), 자동차를 중심으로 한 수송용 기계(727건), 전자산업(726건)과 같은 수출형 산업이었다. 한편 지역 농산물이나 해산물을 조달하는 식료품산업도 718건으로 내수형 산업의 공장 진출도 활발했었다.

이에 비해 금융위기 이후의 불황기에 들어서는 공장입지 건수가 3,400건으로 거의 절반으로 감소했다. 이러한 감소를 가져온 것은 수출형 산업으로, 전자산업이 65.5%, 수송용 기계가 63.5%, 금속제품이 58.9% 감소하는 등 전 업종에서 큰 폭의 감소를 보였다. 이에 비해 식료품은 7.0%의 감소에 그쳤다(표 1 참조).

〈표 1〉 주요 업종별 공장입지 건수

(단위 : 건)

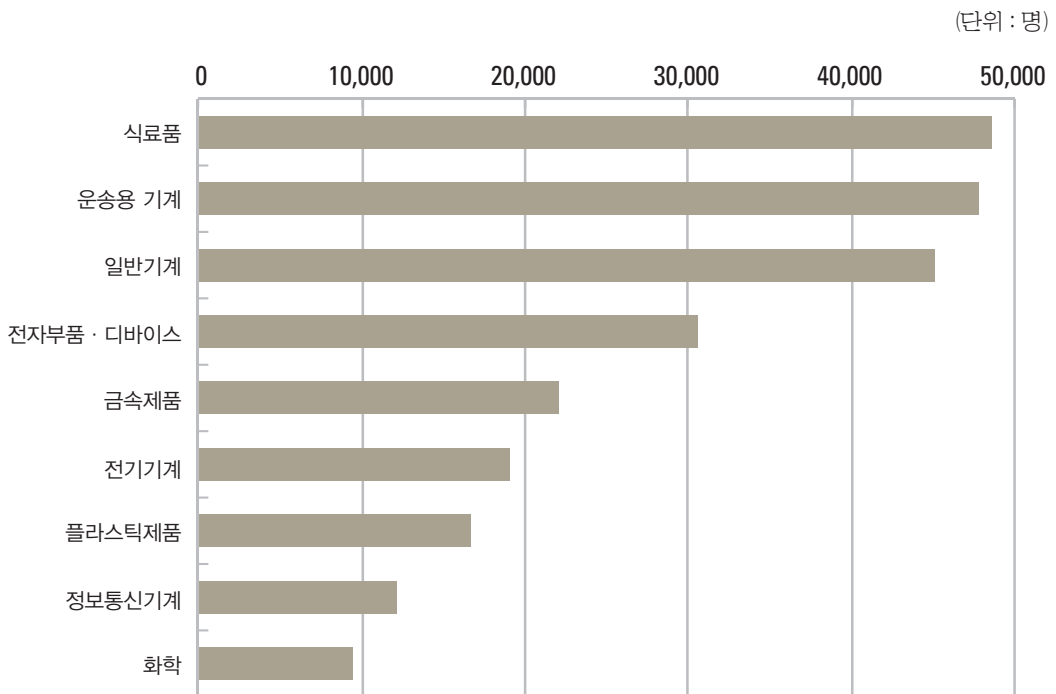
	2005-2008년	2010-2013년	전기대비 증감 수(율)
전체	6,703	3400	-3,303 (-49.3%)
식료품	718	667	-51 (-7.0%)
화학공업	345	215	-130 (-37.7%)
플라스틱제품	485	222	-263 (-54.2%)
금속제품	931	383	-548 (-58.9%)
전자산업	716	247	-469 (-65.5%)
수송용 기계	727	265	-462 (-63.5%)

자료 : 경제산업성, 「공장입지 동향 조사결과」에서 작성.

특히 흥미로운 사실은 경제성장 회복기에 고용창출 효과가 가장 컸던 부문은 수출형 산업이 아니라 식료품 관련 산업이었다. [그림 2]는 2002년부터 2008년까지의 공장입지에 의한 고용예정종업원수(실제로 고용된 종업원 수와의 차이는 거의 없음)의 누계를 업종별로 표시한 것이다. 이 기간 중 가장 많은 고용기회를 제공한 것은 식료품 관련 산업이었다. 다음으로 많은 것이 자동차를 중심으로 한 수송용 기계, 일반기계, 전자부품·디바이스 순이었다. 수출형 산업 전체의 고용창출 규모는 매우 크지만 업종별 1위는 식료품 관련 산업이 차지하고 있다는 사실은 주목할 만하다.

이와 같이 금융위기 이후 불황기에 들어서면서 수출형 산업은 급격한 엔고로 인해 공장의 해외 이전이 가속화되고, 국내 공장의 통폐합이 추진된 결과 지방권의 공장입지는 대폭 감소했다. 지역에서의 고용창출 효과가 매우 큰 자동차산업도 국내에 과잉 생산능력을 떠안고 있기 때문에 앞으로 대규모 조립공장을 지방권에 건설한다는 것은 생각할 수 없다. 실제로 2011년에 도요타 자동차가 도호쿠 지방인 센다이 근교에 새로운 조립공장을 가동시켜 수천 명 규모의 고용을 창출하고 있지만, 아

[그림 2] 공장입지에 의한 고용예정종업원수(2002~2008년)



자료 : 경제산업성, 「공장입지 동향 조사결과」에서 작성.

마도 자동차 조립공장의 지방 진출로서는 마지막이 될 것으로 생각된다.

또한 엔고로 인한 공장의 해외 이전은 최근 들어 생각지도 못했던 영향을 일본 경제에 끼치고 있다. 아베노믹스로 불리는 경제정책에 의해 급격한 엔저가 진행되었지만 기대를 모았던 수출증가는 소폭에 그치고 천연가스나 석유 등의 수입액이 대폭으로 증가했기 때문에 무역수지는 큰 폭의 적자를 보이고 있다. 엔저로 인한 수출 증가와 그에 따른 국내 제조업의 활성화와 고용증가를 기대했으나, 생산거점의 해외 이전이 이미 진전되었기 때문에 실제로는 상당히 다른 결과로 나타났다.

반면 이 시기에 지방권의 고용을 지탱시켜 준 것은 식료품 관련 산업이었다. 식료품 관련 산업은 수출형 산업에 비해 공장 단위의 고용창출 효과는 작지만, 지역으로부터 농산물 등을 조달하기 때문에 농업 등을 포함한 지역의 고용·취업에 있어서의 과급효과는 의외로 컸다. 식품 가공공장의 경우 특수한 기계설비가 도입되므로 이를 공급하는 중소기업제조업체로의 고용과급효과도 크다. 또한 치열한 국제경쟁에 노출되는 수출형 산업과는 달리 갑자기 철수하는 일도 거의 없으므로 안정적인 고용 기회를 지속적으로 제공한다.

이와 같이 금융위기 이후의 급격한 엔고에 대처하기 위해 대기업을 중심으로 한 수출형 산업이 해외공장 이전을 가속화함에 따라 제조업 전체의 국내 고용은 감소했다. 2007~2012년의 제조업 취업자 수를 비교해 보면 1,162만 명에서 1,083만 명으로 79만 명 감소하였다(총무성, 「취업구조 기본 통계조사」). 그러나 중소기업체들은 이 기간 동안 고용을 늘리고 있었던 것이다.

2009/2013년 기간 중소기업의 고용은 총 204만 명이나 감소하였으나, 이 와중에도 제조업은 72만 명이 증가했다. 중소기업체를 상세히 분석하면 5인 이하 중소기업에서만 4만 7천 명 감소를 뿐, 6인 이상 모든 집단에서 증가하고 있다. 규모가 커질수록 증가 폭은 확대되어 6~20인 기업이 76만 명, 21~50인 기업이 12만 6천 명, 51인 이상 기업이 63만 1천 명 각각 증가한 것으로 나타난다(표 2 참조).

그러나 최근에 고용을 늘리고 있는 중소기업체도 금융위기 이전까지 고용을 대폭 감소시켰다. 2004/2007년을 비교하면 703만 8천 명에서 651만 5천 명으로 52만 3천 명이나 감소했다. 1990년대 후반부터 지속된 엔고와 대기업의 해외 생산 확대 등으로 인해 국내 고용을 대폭 줄여 왔으나, 그동안 어려운 경영여건을 극복한 중소기업은 경쟁력을 더욱 강화시켰다. 그 결과 특정 제품 영역에서 세계시장의 대부분을 점유한 글로벌 틈새 기업이 다수 출현하였다.

〈표 2〉 중소기업 주요 업종의 규모별 종업원 수의 변화(2009/2013년)

(단위 : 천 명, %)

	5인 이하	6-20인	21-50인	51인 이상
건설업	887	1,067	512	544
	-191(-17.7)	-148(-12.2)	-3(-0.6)	-19(-3.4)
제조업	575	1,190	1,217	3,387
	-47(-7.6)	76(6.8)	126(11.5)	631(22.9)
도매업	470	530	403	737
	-77(-14.1)	-70(-11.7)	-84(-17.3)	-292(-28.4)
소매업	600	676	600	1,173
	-123(-17.0)	-85(-11.2)	-67(-11.2)	54(4.8)

주: 상단은 2013년 종업원 수, 하단은 2009년과 비교한 증감 수, ( )는 증감률.

자료: 중소기업청, 「중소기업실태기본조사」를 참조하여 작성.

금융위기 이후 2009/2013년 중소기업 고용증가를 업종별로 살펴보면, 생산용기계기구 제조업 10만 4천 명, 플라스틱제품 제조업 8만 8천 명, 전자부품·장치 전자회로 제조업 8만 5천 명, 화학공업 8만 4천 명, 식료품 제조업 7만 9천 명, 전기기계기구 제조업 7만 2천 명이 각각 증가한 것으로 나타났다. 대기업과 달리 중소기업에서는 수출형 산업에서도 국내고용을 증가시키고 있는 것이다(중소기업청, 「중소기업실태기본조사」). 지방권 고용창출에 있어서 대기업이 아닌 중소기업의 역할이 중요해졌다고 할 수 있다.

## ■ 산업클러스터형 개발

산업클러스터형 개발은 Michael E. Porter가 제창한 산업클러스터의 개념을 도입해서 구체적으로 개발한 지역개발 모델이다. 특정분야와 관련된 기업, 대학, 연구기관 등이 한 지역에 모여 경쟁과 협력을 통해 기술혁신이나 산업구조의 고도화, 내발적인 고용창출을 도모하자는 것이다. 일본에서는 2001년부터 경제산업성의 '산업클러스터계획'이 17개 지역에서, 2002년부터 문부과학성의 '지적 클러스터창성사업'이 18개 지역에서 진행되고 있다. 이들은 생명과학, IT, 환경, 테크놀로지 등 4개

의 첨단분야에 집중되어 있다. 산업클러스터의 형성은 원래 각 지역의 내발적인 발전을 지향하는 것이지만 일본의 경우는 국가 프로젝트의 색채가 짙다.

국가 프로젝트 성격을 가진 일본의 산업클러스터형 개발은 개발의 규모가 크고 기간도 길어 현재까지 산업집적과 고용창출에 성공한 사례는 소수에 불과하다. 그러한 가운데 가장 성공한 사례로 호고현 고베시가 진행하고 있는 ‘의료산업도시구상’이 있다.

‘의료산업도시구상’은 의료건강복지산업의 집적을 추진한다는 고베시의 독자적 계획으로, 대지진으로 인한 재해를 복구하기 위한 산업재건 계획이며 1999년에 입안되었다. 이 구상이 책정된 후 미국 10개 지역의 의료산업클러스터에 대한 현지조사를 실시, 그 내용을 참고로 하여 구체적인 정책을 실시하고 있다. 그 후 2001년에 국가에 의해 도시재생프로젝트로, 2002년에는 ‘지적클러스터창성사업’으로 선정되는 등 국가프로젝트로서의 성격이 강해지고 있다.

구상을 구체화함에 있어 매립지인 인공섬 포트아일랜드에 연구개발·임상연구 지원과 비즈니스 지원, 인재육성 지원 등과 같이 바이오메디칼 클러스터를 이루는 핵심시설을 정비함과 동시에 바이오 관련 기업 유치를 추진하고 있다. 각종 시설 정비 중에서 가장 주목을 받은 것은 2002년에 개설된 이화학연구소의 발생·재생과학종합연구센터의 유치이다. 최첨단 연구기관인 이화학연구소의 유치는 많은 바이오 관련 기업의 진출을 가져오고 있다. 2003년에는 ‘구조개혁특별구역’인 첨단의료산업특구로 선정되어 외국인 연구자의 체류기간을 5년으로 연장하는 등을 내용으로 하는 규제완화가 시행되었다.

기업유치와 관련해서는 처음에는 의료분야의 제조업을 대상으로 하고 있었으나, 그 후 ‘건강’ 관련 산업으로 그 폭이 확대되어 의료식품제조업이나 의료기관을 대상으로 하는 소프트웨어 개발 기업 등 다양한 기업이 진출하게 되었다. 더욱이 2007년에는 의약계열과 간호계열 학부가 있는 호고의료대학, 고베 학원대학 등과 같은 대학들이 개설되고, 2012년에는 국가프로젝트로 설립된 이화학연구소의 계산과학연구기구가 차세대 슈퍼컴퓨터의 공동 이용을 허용하기 시작한 후 많은 기업들이 이용하고 있다. 2014년 9월 말 현재 진출기업은 282개사, 고용창출 규모는 2014년 6월 말 현재 6,500명에 달한다.

이와 같이 고베시의 사례는 산업클러스터형 개발에 있어 드문 성공 케이스지만, 지역 내발적인 고용창출이라기보다는 기업유치에 의한 외발적인 고용창출의 성격이 강하다. 내발적인 고용창출에 이르기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 생각된다. 일본에서 산업클러스터형 개발이 그다지 성공하

[그림 3] 연구시설이 집적되어 있는 고베시의 포트아일랜드



지 못한 것은 아래와 같은 사회구조 때문이다.

첫째, 지금까지 일본 기업이 형성해 왔던 산업조직은 자동차산업과 같이 대기업을 피라미드형 조직의 정점으로 하여 관련 부품 제조업체를 중층적으로 조직하는 ‘계열’이라고 불리는 수직형 산업 조직이었다. 유연한 횡적 연계를 중시하고 이를 움직이게 하는 산업클러스터와는 다른 수직형 조직 구조에 익숙한 일본 기업은 산업클러스터형 연계에는 적합하지 않은 성격을 갖고 있다.

둘째, 일본 사회는 장기고용을 중시하는 경향이 강하며ダイナミック한 인력 이동이 어려운 구조이다. 따라서 우수한 인재가 장래 유망한 벤처기업으로 활발하게 이동할 것을 크게 기대할 수 없다. 도쿄를 중심으로 한 대도시권으로 청년층이 대량 유출되고 있는 지방권의 현 상황에서, 우수한 인재를 많이 모으는 것은 매우 어려운 것이 현실이다.

또한 고베시는 오사카에 인접한 지역으로 지방권이라기보다는 대도시권에 속한다고 볼 수 있다. 더구나 인접한 오사카에 의약품 제조업체가 모여 있어 바이오 관련 기업이 진출하기 쉬운 지리적 조건을 갖추고 있다. 이러한 입지환경이 고베시의 산업클러스터형 개발을 성공시킨 요인 중 하나이다. 따라서 대도시권에서 멀리 떨어져 산업과 인재의 집적·축적이 쉽지 않은 지방권에서 산업클러스터형 개발을 성공시키는 것은 상당히 어려운 일이라 생각된다. 이러한 지역에서는 다른 산업의 고용 창출정책이 더 적합하다.

## ■ 제3섹터형 개발 및 커뮤니티·비즈니스형 개발

일본의 경우 미국의 실리콘밸리와 같이 벤처기업 집적지역이 지방권에는 거의 없고 주로 대도시권에 모여 있다. 홋카이도 대학 졸업생이 애플리케이션 소프트웨어를 개발하는 벤처기업을 잇달아 창업하였는데, 이런 기업들이 집적되어 있는 삿포로 역 주변(일명 ‘삿포로밸리’)은 지방권 벤처비즈니스형 개발이 성공한 사례로 손꼽힌다. 그러나 홋카이도 삿포로 시는 인구가 약 200만 명에 이르는 전국 5위의 대도시이기 때문에 지방권이라기보다는 대도시권으로 보는 것이 더 적절하다.

일본에서는 벤처비즈니스를 포함하여 창업을 자체가 낮기 때문에 벤처기업들이 지방권에 집적되는 것을 기대하기는 힘들다. 따라서 지방권에서 벤처기업의 창업은 가능하지만 그들이 집적되어 벤처비즈니스형 개발이 진행되는 사회구조의 실현가능성은 희박하다. 지방권의 고용창출은 제3섹터형 개발 및 커뮤니티·비즈니스형 개발이 더 효과적이다.

대도시권에서 멀리 떨어진 지방권은 지속적인 청년인구 유출로 인구가 감소되고 있다. 고령화와 인구감소가 동시에 진행되는 지역은 기업유치도 어렵기 때문에 지역 스스로 내발적인 고용창출을 도모할 수밖에 없다. 과소화가 진행되는 지역의 주요산업은 농업이다. 그러나 농사를 짓는 사람들이 주로 고령자인 탓에 경작 면적도 줄어들어 경작포기 농지가 확대되고 있다. 이러한 지역의 농산물 생산량은 감소하고 있으며, 농협이나 대규모 유통업체와의 거래도 어렵기 때문에 새로운 유통시스템을 정비하지 않는 한, 농업의 쇠퇴를 막을 수가 없으며 인구감소도 빠르게 진행된다.

이러한 상황을 개선하기 위한 새로운 수단으로 ‘거리의 역(道の駅)’이 고안되었다. ‘거리의 역’이란 각지에 자연발생적으로 설치되어 있는 농산물직판장을 대상으로 국가가 통일된 설치기준을 마련하여 정비한 시설로서 전국적으로 확대되었다. 1991년에 12개 지역에서 ‘거리의 역’ 사업이 시범적으로 실시된 후, 1993년에는 전국 103개 시설이 ‘거리의 역’으로 정식 등록되었다. 그 후 ‘거리의 역’은 급속히 보급되어 2014년 10월 현재 1,040개 시설로 증가했다.

‘거리의 역’은 국토교통성에 등록된 휴게시설과 지역진흥시설이 하나가 된 도로시설이다. 도로이용자를 위한 ‘휴게실 기능’, 도로이용자나 지역 사람들을 위한 ‘정보발신기능’, ‘거리의 역’을 중심으로 지역 내 마을들을 연계하는 ‘지역 연계기능’ 등 세 가지 기능을 겸비하고 있으며, 24시간 이용 가능한 일정 면적의 주차공간, 화장실, 전화, 정보제공시설을 갖춘 시설이어야 한다는 것이 등록조건이다. ‘거리의 역’ 각 시설은 도로관리자인 국가나 광역자치단체(都道府県)가 기본시설인 주차장



이나 화장실을 정비하고, 기초자치단체(市町村) 또는 그를 대신하는 공적 단체(대부분은 제3섹터)가 지역시설을 설치한다. 시설 내에는 그 지역의 문화·명소·특산물 등을 활용한 농산물직판장, 매점, 음식점 등이 설치되어 있다.

농산물직판장은 지역 농가에 직접 판매할 수 있는 기회를 제공하기 때문에 소규모 농가에서 수확한 농산물도 상업적으로 판매할 수 있어, 소중한 현금수입의 기회를 제공하고 있다. 전국적으로 보급된 ‘거리의 역’은 소규모 시설에서부터 지역사회에서 최대의 고용기회를 제공하는 대규모 시설까지 그 규모도 다양하다. 인구규모가 작은 과소지역에서는 ‘거리의 역’이 지역에 미치는 경제적인 과급효과가 매우 크고, 시설 자체가 고용의 창출뿐만 아니라 농업이나 낙농업 등과 같은 지역산업 활성화에 기여하고 있다.

### ‘거리의 역’, 전원플라자 가와바(제3섹터형 개발)

도쿄에서 약 160km 북상한 곳에 군마현 가와바무라가 있으며, 그곳에 ‘거리의 역’인 전원플라자 가와바가 설치되어 있다. 넓은 부지 내에는 농산물직판장인 파머스마켓을 비롯해 우유공방, 육류공방, 맥주공방, 빵공방, 블루벨리관, 메밀식당 등 생산판매시설과 레스토랑이 설치되어 있다.

가와바무라 인구는 1960년 5,152명이었으나, 이후 지속적으로 감소하여 2010년에는 3,898명까지 줄어들었다. 마을은 과소화 및 고령화의 진행을 억제하기 위한 진흥책으로 농업과 관광의 진흥을 촉진하는 시설 건설을 계획하였는데, 전원플라자는 그 계획의 핵심 사업이었다. 사업 추진을 위한 조직으로 1993년에 주식회사 전원플라자 가와바가 설립되었다. 자본금 9천만 엔 중 가와바무라가

[그림 4] 전원플라자의 전경



60%를 출자한 제3섹터이다.

1994년 우유공방 영업개시에 이어, 1995년 육류공방과 파머스마켓 영업개시, 1996년 ‘거리의 역’으로 등록, 1997년 메밀식당 영업개시, 1998년 맥주공방, 빵공방, 음식점, 물산센터가 영업을 개시하여 그랜드 오픈을 맞이하였다.

시설 준비가 진행됨에 따라 입장자 수는 증가했고, 최근에는 연간 90만 명 이상의 관광객이 방문하고 있다. 매출액도 연 매출 5억 엔까지 증가, 62명의 종업원을 고용하고 있다. 또한 방문하고 싶은 ‘거리의 역’을 묻는 설문조사에서 간토·고신에츠 지역 가운데 2004년에서 2008년에 걸쳐 5년 연속 1위를 차지했다.

마을의 농산물을 직판하는 파머스마켓은 최근에 연 매출이 3억 2천만 엔까지 증가하였는데, 농산물 공급자는 가와바무라 지역 농가의 절반에 해당하는 270명을 웃돌고 있다. 파머스마켓에 의한 판로 개척은 농지의 유희화 방지에 큰 역할을 하고 있다.

실제로 직판장의 매출액이 증가함에 따라 약 15ha의 경작포기 농지가 새로이 개간되고 있다. 또한 폐업이 잇달았던 낙농 농가도 물산센터에서 ‘마시는 요구르트’가 인기상품으로 성장함에 따라 폐업 증가 추세에 제동이 걸렸다.

인구감소에 직면했던 가와바무라는 전원플라자를 중심으로 농업·관광 활성화를 통한 지역진흥책의 효과가 나타나 인구감소에도 제동이 걸리고 있다. 기존에는 국가에 의해 과소지역으로 지정되었으나, 지역진흥책 효과가 나타남에 따라 최근 이 지정이 해제되었다. ‘거리의 역’을 활용한 지

[그림 5] 파머스마켓의 매장 풍경



역진흥책은 보조금 같은 재정을 적게 투입하면서 실시할 수 있기 때문에 재정위기에 직면하고 있는 일본으로서는 효과적인 지역진흥책이다. 과거에 지역진흥책의 일환으로 시행된 대형 리조트 건설이 얼마 가지 않아 대부분 경영 파탄에 이르고, 막대한 채무를 남긴 결과로 끝난 것과는 대조되는 정책이다.

## 커뮤니티·비즈니스형 개발의 성공사례

저출산·고령화에 따른 인구감소가 급속하게 진행된 지역은 대도시권에서 멀리 떨어진 중산간지역의 기초자치단체(市町村)이다. 이 지역들은 산간에 입지하고 있기 때문에 평지가 적어 쌀 농사에도 부적합하고, ‘거리의 역’을 활용한 지역진흥책을 펼치기도 어렵다. 산업·고용창출이 매우 어려운 중산간지역 중에도 지역 자원을 활용한 새로운 비즈니스 창업에 성공한 사례가 있다.

산촌의 전통 향토음식을 개량하여 대도시권 사람들에게 판매하는 사업에 성공한 사례가 ‘오가와노쇼(小川の庄)’이다. 주식회사 오가와노쇼는 나가노 동계올림픽 알파인 경기장이 있는 나가노현 하쿠바무라에 인접한 산간지역인 오가와무라에 있다. 이 지역 고령자들에게 소중한 고용기회를 제공함과 동시에 식재료를 현지에서 조달함으로써 농업을 지원하는 역할을 하며, 연 매출 7억 엔, 종업원 수 100명 규모의 회사로 성장했다.

오가와무라에서는 1980년대에 들어 주요산업이었던 실크를 생산하는 양잠업이 쇠퇴하는 한편, 유일한 현금수입원이었던 공공공사도 감소하는 상황이었기 때문에 폐촌 위기에 내몰리고 있었다. 과소화·고령화가 급속하게 진행되어, 인구 규모가 최고를 기록했던 1950년의 9,438명에서 2012년에는 2,980명으로 3분의 1로 줄었다. 과소화와 동시에 고령화도 급속하게 진행되어 65세 이상 고령자 인구비율은 전체의 42%에 달하였다.

마을의 쇠퇴를 조금이라도 저지하기 위해 고안해 낸 것이 향토음식인 ‘오야키’의 상품화였다. 이 마을 출신 7명이 고안한 사업계획은 다행히 나가노현의 ‘시골 고향사업’에 채택되어 1986년 주식회사 오가와노쇼가 설립되었다. 자본금 500만 엔은 창업자가 사장을 맡고 있었던 민간기업이 50%, 농협이 15%, 창업자와 그의 동료 35% 출자하는 형태로 조성되었다. 설립 당시의 오가와노쇼에는 우체국 부국장, 나가노현 복지센터 과장, 공민관 편집위원장 등과 같은 사람들이 직장을 그만두고 모였다. 현재는 자본금 3,000만 엔으로 전액 개인출자 형식의 회사가 되었다.

경영전략은 전통 향토음식을 일반인들의 기호에 맞게 개량하여 자연식·건강식으로 상품화함으로써 지역을 활성화시킨다는 것이었다. 고령자들이 평생 현역으로 일할 수 있는 환경을 만들기 위해 마을 내에 8개 공장을 설치하여, ‘한 마을 한 상품 만들기(일촌 일품)’를 추진하는 독립채산제의 체제를 정비하였다. 더불어 현재는 경영효율을 높이기 위해 공장을 3개로 집약시켰다.

향토음식인 ‘오야키’는 밀가루와 물을 반죽한 피에 야채와 산채를 넣어서 둥글게 말아, 화로 재의 온기로 찌낸 것이다. 그러나 전통적인 방법으로 만들면 재가 많이 묻어서 상품화할 수 없기 때문에 도시 사람들도 먹을 수 있도록 개량하여 주력상품인 ‘오야키’를 탄생시켰다. 그러나 가장 큰 문제는 ‘오야키’를 어떻게 팔 것인지에 대한 판매전략이었다. 그래서 고안된 것이 누에를 사육했던 폐사육장을 개조하여 ‘오야키’의 실연(실제로 만들어 보이는)판매소로 만드는 것이었다. 1986년 ‘오야키’의 실연판매소인 ‘오야키무라’가 완성되었다.

마을이 정비한 경사진 산길을 올라가다 보면 산줄기가 한눈에 보이는 곳에 ‘오야키무라’가 나타난다. 오야키의 실연판매소는 타임슬립한 듯한 일본 시골집의 옛날 풍경 그 자체이다. 가운데에 화로가 있고 소매 있는 앞치마를 입은 할머니가 재료를 넣어 오야키를 만들고, 반대쪽에 있는 촌장이 굽는 구조로 되어 있다. 이러한 실연시설과 함께, 등록을 하면 ‘오야키무라 주민표’가 교부되어 오야키무라의 행사·이벤트 안내, 상품할인 등의 특전을 받을 수 있는 제도도 마련하였다. ‘오야키무라’는 현지 신문에 소개된 덕에 영업 첫날부터 많은 손님이 방문하여 나가노현에서 유명해졌다. 다음 과제는 도쿄나 대도시권에서의 홍보를 어떻게 하는가 하는 문제였다.

[그림 6] ‘오야키무라’의 전경과 고령자를 중심으로 하는 직원



[그림 7] 오야키 실연풍경



오가와노쇼가 도약하는 계기가 된 것은 바로 글로벌화 전략이었다. 회사 설립 때부터 경영전략 중에 글로벌화를 명시, ‘로컬을 고집하고 글로벌하게 전개한다’라는 전략을 수립했었는데 글로벌화의 계기는 갑자기 찾아왔다. 1989년 나가노현 거주 외국인들이 7개국의 외국인 기자들을 데리고 오야키무라를 방문한 것이다.

그들은 매우 좋은 인상을 받았고 “저희 나라에 와서 소개해 주십시오”라고 말하고 돌아갔다는 말을 들은 사장은 재빠르게 글로벌화를 향한 행동을 개시했다. 나가노현 상공부의 소개로 매년 로스앤젤레스에서 개최되는 국제무역전시회 「재팬 엑스포」에 참가하게 된 것이다.

1989년, 75세 할머니를 필두로 15명의 오야키 파견대가 로스앤젤레스로 출발하여 3일간 ‘오야키’를 12,000개 팔았다. 일본에 귀국하자 ‘과소마을의 쾌거’라며 방송국과 신문사의 취재가 쇄도하면서 오가와노쇼가 세상에 널리 알려지게 되었다. 이와 함께 오야키무라를 방문하는 사람들이 해마다 늘어, 오야키의 생산목표 650만 개를 달성하여 경영도 안정적인 궤도에 오르게 되었다.

경영이 안정화된 후, 상품개발을 위한 노력을 더욱 기울였고 지역농산물을 가공하여 부가가치를 창출해 차별화된 상품을 제조·판매한다는 경영전략을 전개하였다. 그 후 오가와노쇼는 순조롭게 성장, 오야키는 연간 600만 개, 장아찌는 120만 개를 제조·판매하게 되어 연 매출도 7억 엔까지 증가하였다. 설립 당시 7명으로 출발하였으나 현재는 종업원도 약 100명까지 늘어났다. 신규졸업자도 채용하게 되었지만 고령자가 제조·판매의 중심적인 인력이며, 종업원의 절반 정도가 60세 이상 고

령자이다.

또한 오가와노쇼는 제품의 원재료를 지역 농가와 직접 계약하여 구입하고 있다. 계약 농가는 설립 당시에는 5명에 불과하였으나 현재는 380명까지 늘어나 거래금액은 연간 1억 엔 가까이 된다. 오가와노쇼는 지역에서 고용기회를 직접 창출함과 동시에 원재료인 농산물을 현지에서 구입함으로써 농업진흥에도 기여하고 있다.

이렇게 오가와노쇼와 같은 비즈니스모델은 지역 특산품을 활용하여 농업까지도 활성화시킨 지역 살리기의 대표적인 모델로서, 최근에 국가 정책으로 발표된 '6차 산업화'의 선행사례이다. '6차 산업화'란, 농산물을 그대로 출하하는 것이 아니라 가공하여 부가가치를 창출하고, 나아가 판매까지 해당 지역이 일괄적으로 담당하는 것을 의미한다. 농업인 1차 산업, 농산물을 가공·제조하는 2차 산업, 제품을 판매하는 3차 산업을 통합한 비즈니스 모델이다. 오가와노쇼는 국가 정책에 앞서 6차 산업화를 실현한 사례이다.

## ■ 새로운 지역진흥책의 시도

저출산·고령화가 빠르게 진행되고 있는 일본 사회는 지방권에서 도쿄를 비롯한 대도시권으로의 인구유출이 가속화되고 있다. 지방권과 대도시권 간의 격차는 1990년대까지는 안정적 추이를 보였지만, 2000년 이후 재정재건에 따른 공공사업의 감축으로 건설업이 쇠퇴하고, 제조업에서도 공장의 해외 이전이 가속화됨에 따라 지방권에서의 고용기회가 줄어들면서 격차가 급속히 확대되었다.

이대로 간다면 기초자치단체(市町村)의 절반이 소멸된다는 예측 결과가 공표되는 등 지역진흥이 중요한 정책과제로 부상하고 있다. 정부는 올해 새롭게 '마을·사람·일자리 창생본부'를 설치하여 지방창생통합전략의 5개 중점 분야를 공표했다. 또한 이러한 사업을 실시하는 기본자세로서 '국가는 지방의 자율적인 노력을 지원한다'라고 명시, 지금까지와 같이 국가가 기준을 작성하여 지방에 예산을 뿌리는 형태의 정책과는 분명 차별화된 내용으로 되어 있다.

지방창생통합전략은 이른바 총론이며, 각론에 해당하는 구체적인 정책은 앞으로 마련해야 하는 상황이다. 그러나 이미 지역고용창출과 관련된 주목할 만한 정책이 몇 가지 발표되고 있다.

〈표 3〉 지방창생통합전략의 5개 중점 분야

① 이주	- 이주 희망자에 대한 지원 - 기업 이전, 지방채용, 원격근무 촉진 - 지방대학 활성화
② 고용	- 지역산업의 고용창출, 인재육성 - 농업, 관광, 복지 산업기반 강화
③ 육아	- 결혼부터 육아까지 지속적인 지원 - 다자녀 가구, 3대 가족 가구에 대한 지원
④ 행정의 집약과 거점화	- 거점도시의 공공시설·서비스 집약 - 중산간지 등의 작은 거점에서의 생활 지원
⑤ 지역 간 연계	- 거점도시와 근린 기초자치단체의 연계 추진

## 기업 유치

우선 기업 유치와 관련해서는, 대기업은 생산거점의 해외 이전을 가속화하고 있기 때문에 엔저가 진행되어도 국내공장 신설은 기대할 수 없다. 지방권에서 고용창출을 기대할 수 있는 부문은 중소기업이다. 지금까지의 중소기업대책은 저금리융자, 신용보증, 임금조성 등의 구제책을 쇠퇴기업이나 한계기업까지 포함하면서 폭넓게 실시해 왔다. 이런 이유로 이 대책들은 ‘호송선단방식(護送船團方式)’이라는 야유를 받아 왔다. 이에 반해 최근 정책들은 성장 가능성이 있는 중소기업으로 대상을 한정하여 지원하는 경향이 강하다. 예를 들어 경제산업성이 내년도부터 계획하고 있는 보조금정책은 부진한 사업을 정리하고 새로운 분야에 진출하기 위해 필요한 인건비, 설비비를 보조하는 내용으로, 그 대상은 성장이 기대되는 중소기업으로 한정되어 있다.

또한 대지진과 원자력발전소 사고 피해지역인 후쿠시마현은 진출기업에 대해 많은 우대조치를 실시하여, 의료기기관련사업, 로봇관련사업, 재생에너지관련사업의 집적화를 추진하고 있다. 후쿠시마현은 대지진 발생 전부터 의료기기관련사업의 집적화가 진행되고 있었지만 새로운 산업으로 로봇관련사업의 집적화에 힘을 쏟고 있다.

로봇관련사업은 정부의 ‘일본회복전략’의 일환으로 ‘로봇에 의한 새로운 산업혁명 실현’이 명시됨으로써 앞으로 기대를 모으고 있는 성장산업이다. 또한 1980년대에 자동차 공장 등에 산업용 로봇이 도입된 이후, 로봇산업에 필요한 요소기술인 정밀기계기술과 컨트롤기술을 축적해 오고 있다. 따라서 다양한 산업으로의 신규참가도 활발하며 후쿠시마현뿐만 아니라 많은 지역에서 기업유치

방안이 계획되어 있다.

기업 이전과 관련해서도 도쿄에 집중된 본사 기능을 지방으로 이전시키는 기업이 나타나고 있다. 대형 건축자재제조업체는 호쿠리쿠신칸센의 개통에 맞추어 도쿄의 본사기능 일부를 주력공장이 있는 도야마현으로 이전한다는 계획을 발표했다. 이에 따라 직원 수백 명이 도야마현으로 이동할 예정이다. 이러한 움직임을 촉진하기 위해 본사를 지방으로 이전한 기업에 대하여 법인세를 경감하는 방안을 검토하고 있다.

## 농 가

지방권의 중요한 산업인 농업부문에 있어서도 오랜 현안이었던 구조개혁이 점차 진행되기 시작했다. 농업종사자의 대폭 감소로 인해 농업협동조합이 국정 선거에 미치는 영향력이 약화되면서, 정부는 농업개혁에 속도를 내려고 하고 있다. 일본의 농업은 위기 상황에 직면하고 있고, 농업종사자 수는 최근 20년 동안 900만 명에서 560만 명으로 감소하는 한편, 경작포기 농지는 15만ha에서 40만ha로 증가하고 있다. 주로 농업에 종사하고 있는 기간직(基幹的) 농업종사자의 평균연령은 66.5세(2013년)로 고령화되고 있으며, 가까운 장래에 이들이 은퇴하게 되면 농업은 붕괴위기에 직면하게 되는 것이다. 농업이 위기에 빠지게 된 요인은 몇 가지 있으나 최대의 걸림돌은 농업부문으로의 신규 참여를 거부하는 폐쇄성이다.

농업의 신규참여가 이루어지기 위해서는 해당 지역의 유력농가로 이루어진 농업위원회의 허가가 필요하지만 거의 허가를 하고 있지 않다는 게 현실이다. 또한 주식회사의 농업 진출이 금지되어 있기 때문에 낮은 생산성과 관련된 문제를 해소하지 못하고 있다. 또한 농지는 상속세가 면제되므로 농업종사자가 은퇴해도 농지를 처분하지 않기 때문에 경작포기 농지가 계속 늘어만 가는 악순환에 빠져 있다.

지금까지도 몇몇 농업 관련 구조개혁방안이 실시되어 주식회사도 농지를 빌릴 수 있게끔 되었으나 여전히 여러 규제가 남아 있다. 그래서 정부는 새로운 '국가전략특구'를 설치하여 지역을 한정시켜 대담한 규제완화책을 실시하기로 하였다. 올해는 대도시권을 포함한 6개 지역이 특구로 지정되어, 농업 관련 지역으로는 니이가다시와 효고현 야부시가 지정되었다. 특구에서는 자치단체나 기업이 개혁안을 직접 제안할 수 있다. 농업과 관련해서는 농업위원회를 거치지 않고 기초자치단체(市町



村)가 농지 매매를 허가하는 제도를 마련했기 때문에 농업생산법인의 경영 확대나 신규참여가 증가할 것으로 예상된다. 또한 농업생산법인에 대한 주식회사의 출자요건이 완화되면 이러한 움직임은 가속화될 것이다.

농업생산법인의 대규모 농업경영에 따른 생산성 향상을 기대할 수 있기 때문에 경영이 궤도에 오르면 고용을 창출할 수 있다. 또한 지금까지 적극적으로 대응하지 않았던 농산물 수출에 대해서도 앞으로 강화해나간다는 계획이 수립되어 있다. 일본 농산물은 가격 경쟁력은 없으나 안심·안전·고품질이라는 비가격 경쟁력은 높아, 아시아 부유층을 타겟으로 한 수출확대가 기대되고 있다.

이와 같이 향후 농업에서 구조개혁의 핵심은 경영규모 확대에 따른 생산성과 국제경쟁력 향상에 있으나, 일본 농업에는 소규모 경영이 압도적으로 많아 경영규모 확대만 가지고서는 농업 활성화를 기대하기 어렵다. 2013년 현재 평균 경영경작지면적은 2.39ha로 작으며, 경영경작지면적 10ha 이상의 농가는 3.6%에 불과하다. 농가의 압도적 다수는 소규모 경영형태이고, 이러한 농가를 활성화하기 위해서는 본고에서도 소개한 '거리의 역'을 활용한 새로운 판로 개척, 농산물을 가공하여 판매하는 6차 산업화 등과 같은 시도가 필수적이다. **KLI**

---

---

#### 참고문헌

---

---

- 노동정책연구·연수기구(2007), 『지역고용창출의 신조류』.
- \_\_\_\_\_(2008), 『지역고용정책과 지역별 종업원수의 추이』.
- \_\_\_\_\_(2008), 『지방권에 있어서의 고용창출 연구』.
- \_\_\_\_\_(2010), 『중산간지에 있어서의 고용창출 연구』.