

외국법제동향

일본의 「지역재생법」 주요 개정 내용

김잔디 | 일본 오사카대학교 초빙연구원

I. 서론

우리나라는 도시재생¹⁾을 목적으로 2013년 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정하였다. 이는 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화하기 위함이었다. 동 법은 그동안 물리적인 방법으로 도시재생을 시도하였던 방식에서 벗어나 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 경제적·사회적·문화적 활력을 도모하고, 이를 토대로 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체 회복에 기여할 수 있다는 측면에서 상당히 긍정적으로 평가된다고 할 수 있다. 또한 도시재생을 활성화시키기 위하여 동 법을 경제기반형과 근린재생형으로 구분하여 지역자원의 충분한 활용을 통한 지역재생이 이루어지도록 하고 있다. 하지만 이러한 유형별 사례가 부족하여 각 지방자치단체에서도 도시재생사업을 추진하는데 있어 적지 않은 어려움이 예상된다.²⁾ 이에 동법과 유사한 일본 「지역재생법」의 최근 주요개정 동향을 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.

일본의 「지역재생법」은 저출산 고령화 문제, 산업구조의 변화 등에 대응하고, 지역공공단체가 자주적으로 지역경제를 활성화 할 수 있게 함과 동시에 지역에서의 고용 기회를 창출하여 지역의 활발한 재생을 촉진하기 위하여 2005년에 만들어진 법이다. 동법은 제정 후 수 차례 개정되었는데 그 중에서도 2014년 개정과 2018년 개정은 마을·사람·일자리 창생 종합전략에 대응하기 위하여 이루어진 것이다. 이 과정을 구체적으로 살펴보면 이하와 같다.

1 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제1호.

2 유선철, "일본의 도시재생 사례와 시사점 - 후쿠오카 캐널시티와 오이타현 유후인을 중심으로", 국토 통권 제387호, 국토연구원, 2014, 100쪽 이하.

우선 「마을·사람·일자리 창생법」, 「지역재생법」의 일부를 개정하는 법률안(이하 '2014년 개정법'으로 표기)은 2014년 9월 29일 국회에 제출되어 같은 해 11월 21일 참의원 본회의에서 가결되었다. 그 후 일본 정부는 2017년 12월 22일 「마을·사람·일자리 창생종합전략」의 제3차 개정을 내각결정하였다. 이에 관련 내용을 구체화한 것과 지방거점강화세제를 개정한 것을 전제로 지역재생법이 언급되었고, 다시 「지역재생법」의 일부를 개정하는 법률안(이하 '2018년 개정법'으로 표기)³⁾이 책정되고 제출되었다.

본고에서는 먼저 '2014년·2018년 개정법'과 「마을·사람·일자리 창생법」의 내용을 정리하고, 이를 구체화한 2020년 지방재생기본방침에 관하여 살펴보도록 하겠다. 또한 이러한 내용을 토대로 지방자치체에 대한 영향에 관하여 검토하도록 하겠다.

II. 2014년 개정

지방창생에 중점을 두고 2014년의 일본 「지역재생법」의 개정이 이루어지는데 결정적 계기를 제공한 것이 바로 '마쓰다 레포트(増田レポート)⁴⁾이다. 여기서는 전국의 '소멸가능성이 있는 지방자치체'가 열거되어 그 위기감이 강조되었다. 또한 동 레포트의 '스탑 소자화(小子化: 저출산) 지방 활력 전략'에서는 제1의 기본 목표로 국민의 희망 출생률을 실현하는 것이, 제2의 기본목표로는 지방에서 대도시로 젊은이가 빠져나가는 것에 변화를 주어 동경에 사람이 밀집하는 것에 제동을 거는 방안에 관하여 언급하였다. 다음으로 '장기비전'과 '종합전략'의 책정'부분에서는 20년 정도를 시야에 둔 장기비전과 이를 토대로 한 종합전략의 추진 방안이 제안되었는데 이러한 내용은 「마을·사람·일자리 창생법」에 반영되었을 것이라 사료된다. 또한 「지역재생법」에서는 정부가 정한 지역재생 기본방침에 관하여 「국토형성계획법」을 토대로 국토형성계획 등과의 조화를 이루어야 한다고 규정하고 있었는데, '2014년 개정법'에서는 여기에 「마을·사람·일자리 창생법」을 근거로 마을·사람·일자리 창생 종합전략을 두는 내용을 규정하였다.

3 이 법률은 2018년 2월 6일 내각결정, 같은 날 제196회 국회에 제출된 것이다. 같은 해 3월 16일 중의원지방창생에 관한 특별위원회에 위탁되어 3월 22일 동 위원회에서 가결, 다음 날 23일 본회의에서 가결된 후 참의원에서 5월 16일에 내각위원회에 부탁(付託), 같은 24일에 동 위원회에서 가결되었다. 본 법률은 2018년 6월 1일 공포되었다.

4 増田寛也・日本創生会議・人口減少問題検討分科会, 「提言 ストップ『人口急減社会』」, 中央公論2014年6月号.

이하에서는 일본 「지역재생법」의 구체적인 개정내용을 살펴보기 위하여 「마을·사람·일자리 창생법」과 '2014년 개정법'에 대하여 정리하도록 하겠다.⁵⁾

1. 양 법률의 개요

(1) 「마을·사람·일자리 창생법」

본 법률은 제1장 총칙, 제2장 마을·사람·일자리 창생종합전략, 제3장 도도부현 마을·사람·일자리 창생 종합전략 및 시정촌 마을·사람·일자리 창생종합전략, 제4장 마을·사람·일자리 창생본부로 구성되어있다.

우선 중요한 것이 본 법의 목적과 기본이념이다. 본 법의 목적은 일본에서 급속한 소자화·고령화의 진전에 정확하게 대응하고 인구 감소에 제동을 거는 것에 있다. 동시에 본 법은 동경권에 인구가 고도로 집중되는 것을 시정하고, 각각의 지역에서 살기 편한 환경을 확보하여 장래에 활력 있는 일본사회를 유지해 국민 한 사람 한 사람이 꿈과 희망을 가지고 운택하고 풍요로운 생활을 안심하고 영위할 수 있는 지역사회를 형성하는 것을 목표로 한다. 또한 지역사회를 담당하는 개성 있고 다양한 인재의 확보 및 지역에서 매력 있는 다양한 취업 기회의 창출을 일체적으로 추진하는 것(이하 '마을·사람·일자리 창생'으로 표기)의 중요성을 고려하여, 마을·사람·일자리 창생에 관한 기본이념, 국가의 책무, 이를종합적이고 계획적으로 실시하기 위한 계획(이하 '마을·사람·일자리 창생 종합 전략'으로 표기)의 작성 등에 관하여 규정함과 동시에 마을·사람·일자리 창생 본부를 설치함으로써 마을·사람·일자리 창생에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하는 데 목적을 두고 있다(동법 제1조).

동법 제2조에는 7가지의 기본이념에 관하여 정하고 있다. 구체적으로는 ① 국민이 개성 있고 매력 있는 지역사회에서 풍요로운 생활을 영위하기 위하여 각 지역의 실정에 따라 환경을 정비하는 것, ② 일상·사회생활의 기반이 되는 서비스에 관하여 수요·공급을 장기적으로 전망하고, 주민 부담의 정도를 고려하여 사업자·주민의 이해와 협조를 얻어 현재·장래에 제공을 확보하는 것, ③ 결혼·출산은 개인의 결정을 토대로 행해지는 것임을

5 이하 其田茂樹, 「地方創生」は政策の目的か～まち・ひと・しごと創生法(平成26年11月28日法律第136号)・地域再生法の一部を改正する法律(平成26年11月28日法律128号), 自治総研通巻439号 2015年5月号를 참조하여 작성.

기본으로 하며 결혼·출산·육아에 대해 희망을 가질 수 있는 사회가 형성되도록 환경을 정비하는 것, ④ 일과 생활의 조화를 도모할 수 있도록 환경을 정비하는 것, ⑤ 지역의 특성을 살린 창업의 촉진·사업 활동의 활성화를 통하여 매력 있는 취업 기회를 창출하는 것, ⑥ 지역의 실정에 따라 지방공공단체 상호의 연계협력에 의한 효율적이고 효과적인 행정운영의 확보를 도모하는 것, ⑦ 국가·지방공공단체·사업자가 상호 연계를 도모하며 협력할 수 있도록 노력하는 것이다.⁶⁾

제3조에서 제6조에는 국가, 지방공공단체의 책무, 사업자, 국민의 노력에 관하여 규정되어 있다. 지방공공단체는 마을·사람·일자리 창생에 관하여 국가와의 적절한 역할부담을 통하여 지방공공단체가 실시해야 할 시책으로서 그 지방공공단체 구역의 실정에 맞춘 자주적인 시책을 정하고, 시행할 책무를 지니고 있다(동법 제4조).

제7조에는 당해 시책을 실시하기 위하여 필요한 법제상 또는 정책상의 조치와 기타 조치를 국가가 강구하는 것에 관하여 규정하고 있다. 이는 마을·사람·일자리 창생 종합전략(이하 '종합전략'으로 표기)을 토대로 법률 개정이나 재정조치 등의 근거가 되는 것이다.

종합전략은 제8조에 규정되어 있다. 당해 종합전략은 정부가 정하는 것이지만 그 안을 작성하는 것은 내각의 마을·사람·일자리 창생본부이다. 종합전략은 마을·사람·일자리 창생에 관한 목표나 시책의 기본적 방향, 기타 필요한 조치이지만 이 중 특징적인 것은 제8조 제3항의 규정이다. 내각부 마을·사람·일자리 창생본부 사업국 참사관은 “지금까지 정부가 세운 다양한 계획과 전략에 한 획을 긋는 규정으로서 제3항에 주목할 필요가 있다.”고 하였다.⁷⁾ 그는 제3항을 주목할 이유로 종합전략안이 인구 현황 및 장래의 예상을 토대로 작성된 것, 검증 가능한 객관적인 지표설정을 요하는 것 등을 들고 있다.

제9조, 제10조는 각 시도부현, 시정촌에서의 종합전략에 관하여 규정하고 있으며, 모두 ‘규정하도록 노력하지 않으면 안 된다’라는 노력 의무 규정의 형식을 취하고 있다. 제11조부터는 마을·사람·일자리 창생 본부에 관한 규정이다.

■■■■■■

6 ⑥, ⑦의 규정은 마쓰다 레포트의 ‘선택과 집중’이라는 사고방식 하에 젊은이에게 매력 있는 지역거점도시로 투자와 시책을 집중한다고 언급된 부분과 관련 있는 것이라고 사료된다.

7 溝口洋, ‘まち・ひと・しごと創生法の解説(中)―その法的性格、意義、条文のポイント’, 地方財務2015年2月号, 増田寛也, 전게논문에서 재인용.

(2) '2014년 개정법' ('지역재생법'의 일부를 개정하는 법률)

2014년 일본 「지역재생법」 개정 배경에는 '일본재흥전략(日本再興戰略) 개정 2014'가 있으며 여기에서는 '지역창생의 구조'를 언급하고 있다. 이에 「마을·사람·일자리 창생법」과의 관계를 중시하며 개정된 부분에 관하여 살펴보면, 우선 기본이념에 소자화와 고령화의 진전, 인구감소, 산업구조의 변화와 같은 지역의 현황을 반영한 것을 들 수 있다. 또한 제3조의 3이 신설되어 관계행정기관의 연계 강화가 포함되었다. 이러한 것들은 「마을·사람·일자리 창생법」의 배경이나 기본이념과 관계가 있는 것으로 사료된다.

그 밖에 지역재생계획의 인정(認定)을 신청하고자 하는 지방공공단체 등은 내각총리대신에게 지역재생의 추진을 위하여 정부가 강구해야 하는 새로운 조치에 관하여 제안할 수 있다(제4조의 3). 이를 통해 지역재생계획 작성단계의 문제에 대응하고, 지역재생계획의 인정을 원스톱화하기 위하여 지역재생계획과 일괄 제출하는 것이 가능해진 계획(〈표-1〉 참조)과 지역재생계획의 인정과 동시에 발행하는 계획이 세워졌다.

〈표-1〉 지역재생계획과 일괄 제출이 가능한 계획

계획명	법률명
도시재생정비계획	「도시재생특별조치법」
입지적정화계획	「도시재생특별조치법」
지역주택계획	「지역에서 다양한 수요에 응한 공적임대주택등의 정비 등에 관한 특별조치법」
활성화계획	「농산어촌의 활성화를 위한 정주 등 및 지역간 교류 촉진에 관한 법률」
광역적 지역활성화 기반정비계획	「광역적지역활성화를 위한 기반정비에 관한 법률」
지역공공교통망 형성계획	「지역공공교통의 활성화 및 재생에 관한 법률」
관광권 정비계획	「관광권의 정비에 의한 관광여객의 내방 및 체재에 관한 법률」

이번 개정으로 추가된 사항 중 하나가 제10조의 2 규정이다. 이는 지역재생계획이 인정된 지방자치체는 내각총리대신에게 관계행정기관의 사무의 정리를 행할 수 있도록 한 것이다.

또한 지방자치체는 지역재생계획의 작성·변경 등에 있어서 필요하다고 인정되는 때에는 '내각 총리대신에게 내각부 직원파견을 요청하거나 관계행정기관 직원파견에 관하여 알선을 요구할 수 있다(제34조)'고 규정되어 있으며 내각총리대신 등은 알선의 요청에 대하여 '그 소장 사무 또는 업무의 진행에 현저한 지장을 주지 않는 한 책임자라고 인정되는 직원을 파견하도록 노력해야 한다(제35조)'는 규정도 신설되었다.

그 밖에 농림수산업의 진흥을 위한 특별조치 등으로 지역농림수산업진흥시설 정비계획을 작성할 수 있도록 규정하고, 지역농림수산업진흥시설 정비사업자가 당해 계획에 따라 지역 농림수산업진흥시설을 위하여 농지를 농지 이외의 것으로 하는 경우 「농지법」 제4조 제1항의 허가가 있는 것으로 간주하고, 농지 또는 채초(採草)방목지 이외의 부분으로 하기 위해 이 토지에 관한 소유권이나 사용 및 수익을 목적으로 하는 권리를 취득하는 경우에는 「농지법」 제5조 제1항의 허가가 있는 것으로 간주한다고 규정하여 「농용지구역의 변경에 관한 법률」 제13조 제2항의 규정은 적용되지 않는다고 하였다.

이번 개정을 통하여 제5조 제4항에서는 지역재생을 도모하는 사업에 관한 사항(제5조 제2항 제2호)에 지역농림수산업진흥시설에 관하여 기재 가능하도록 신설되었으며, 동일하게 「구조개혁 특별 구역법」, 「중심시가지의 활성화에 관한 법률」을 토대로 한 사업으로 지역에서 취업 기회의 창출, 경제기반의 강화 또는 생활환경의 정비에 관한 사업에 관하여 새로 기재할 수 있게 되었다. 이에 따라 제17조의5부터 7에 각각 그 절차에 관한 특례가 규정되었다.

2. 지방자치체에 대한 영향

「마을·사람·일자리 창생법」과 '2014년 개정법', 특히 전자는 기본법적 성격의 법률이기 때문에 이러한 법률에 의한 구체적인 효과는 상정하기가 쉽지 않다. 따라서 중의원위원회의 참고인도 "법안이 나타낸 것 중에 유일하게 구체적인 것은 '창생종합전략을 만든다.' '국가가 우선 종합전략을 세운다.' '이를 감안하여 도도부현에서도 노력해주시 바란다.' '각 시정촌은 국가의 종합전략과 도도부현의 종합전략을 감안하여 노력해주시 바란다.'"는 내용이라고 지적하였다.

이에 2014년 12월 27일에 내각결정된 마을·사람·일자리 창생장기비전(이하 '장기비전'으로 표기)과 마을·사람·일자리 창생종합전략에 관하여 검토하고자 한다. 우선 장기비전은 일본의 인구 현황과 장래의 모습을 나

타내어 인구문제에 관한 국민의 인식 공유를 목적으로 함과 동시에 향후 방향성을 제시하는 것으로 1) 인구문제에 대한 기본인식, 2) 향후 기본적 시점, 3) 지향해야 할 미래의 방향으로 구성되어 있다. 종합전략은 장기비전을 토대로 2015년부터 5년간의 정책 목표와 시책의 기본적 방향, 구체적인 시책을 정리한 것으로 1) 기본적인 이념, 2) 정책의 기획·실행의 기본 방침, 3) 향후 정책의 방향, 4) 국가전략특구·사회보장제도·세제·지방정책 등으로 구성되어 있다. 2015년 이후 지방관 종합전략의 책정·실시를 위한 지원이 전개되었지만, 2014년 단계에서는 긴급한 대처로서 지역주민생활 등 긴급지원을 위한 교부금 등의 사업이 진행되었다. 이러한 교부금이 지급되기 위해서는 노력의무라고 할지라도 도도부현·시정촌에서도 종합전략의 책정이 전제가 되었으므로 일정한 계획을 책정할 것이 요구되며 이 때 어느 정도 국가 등의 종합전략을 감안할 수 있는지가 최대의 과제가 되었다.

지방자치체에 따라 이미 종합전략을 따르고 있는 곳도 있다. 예를 들어 교토부 교탄고시(京丹後市⁸⁾)에서는 교탄고시 마을·사람·일자리 창생 인구 비전 및 종합전략을 2015년 3월 2일에 공표하였는데, 이 전략은 종합계획 등의 종래 시책을 고려하고 있다. 인구비전은 인구대책 효과가 충분히 발현될 경우, 교탄고시는 2060년 7만 5천명 정도의 인구를 확보할 수 있다고 예측되어 있다.

Ⅲ. '2018년 개정법'⁹⁾

동법은 지역 활력재생을 종합적이고 효과적으로 추진하기 위하여 인정지역 재생계획을 토대로 한 사업에 대한 특별 조치로서, 지역 방문자 등 편리 증진 활동계획의 작성 및 이를 기초로 지역 내방자 등 편리 증진 활동에 관한 교부금의 교부 등을 추가함과 동시에 지역 활력 향상 지역특정사무시설정비계획을 토대로 과세의 특례적용범위의 확대 등의 조치를 강구해야 한다고 하였다. 이를 위한 구체적인 목표는 '1관계 : 2020년까지 5년간 기업의 지역거점 고용자 수를 4만명 증가, 건수를 7,500건 증가, 2관계 : 에리어 매니지먼트(area management) 활동을 행하는 자로 「지역재생법」 등을 통하여 지정된 NPO 법인 등의 수 : 5년 후까지 100단체, 3관계 : 계획 전후를 비교하여 계획구역에서 연간 총 매상액을 55%향상, 4관계 : 2020년까지 작은 거점 1000개소(2017년 908개소), 지역운영조직 5,000단체(2016년 3,071단체)를 형성'하는 것 등으로 기재되어 있다.

8 2015년 3월 주민기본대장에 의하면 인구 58,104명인 도시.

9 이하 其田茂樹, '地域再生法の一部を改正する法律(平成30年6月1日法律3号)', 地方自治総合研究所 研究所資料 No. 128을 참조하여 작성.

1. 기업의 지방거점강화에 관한 과세특례 등 확충

동 제도는 본사 등 특정업무시설이 동경 23구에서 이전(이전형사업), 지방으로 확충(확충형사업)하는 사업자를 과세특례 등을 적용하여 지원하고자 하는 것이다. 개정 전 제도에 의하면 이전형사업은 본사 기능을 지닌 시설을 동경 23구에서 3대 도시권 중심부 이외의 지역으로 이전하는 사업을 의미하며, 확대형사업은 3대 도시권 중심부 이외의 일정 지역에서 본사 기능 등을 확충하는 사업을 의미하였다. 이 사업에 관한 과세특례는 2015년 「지역재생법」 개정¹⁰에 의해 창설되었으며 그 적용기한은 2017년이었다. 2018년 개정에서는 지방거점강화세제를 2년간 연장함과 동시에 「지역재생법」의 개정을 전제로 확충하는 것에 관하여 결정하였다. 구체적으로는 제도 전체를 확충하기 위한 정비계획 인정의 확충, 고용 촉진 세제 적용요건의 확충, 지원 대상 시설의 확충이 있다.

이전형사업에 관해서는 지원 대상에 긴키(近畿)권 및 중부권의 중심부를 추가하는 것 외에 대상구역에 대해 소규모 오피스 등의 입지환경이 정비된 중산간지역 등을 포함시켰다. 또한 계획기간 중 종업원 증가 수의 과반수가 동경 23구에서의 전근자인 것을 정비계획인정의 요건으로 한 것을, 초년도에 전근자 수가 과반수를 차지하면 계획기간 중에서는 4분의 1의 전근자인 경우에도 가능하게 하는 방안으로 지원을 확충하였다.

2. 지역재생 에리어 매니지먼트 부담금제도의 창설

동 제도는 시정촌이 지역재생을 위한 에리어 매니지먼트 활동에 필요한 비용을 수익자로부터 징수하고, 에리어 매니지먼트 단체에 교부하는 것이다. 구체적으로, 우선 지역재생계획 기재사항으로 지역내방자 등에 대한 편의 증진 활동 계획을 확립하였다. 이는 내방자의 증가에 의한 사업기회의 확대 또는 수익성의 향상을 도모하고자 하는 사업을 행하는 자가 밀집되어 있는 지역에 대해 그 사업자의 의향을 토대로 NPO 법인 등이 실시하는 지역 방문자 등 편의 증진 활동에 필요한 경비의 재원을 충당하기 위하여 시정촌이 해당 활동으로 발생하는 이익을 받는 사업자로부터 부담금을 징수하여 당해 사업을 실시하는 NPO 법인 등에 대한 교부금을 교부하는 사

10 구체적으로 정부의 마을·사람·일자리 창생 종합 전략을 토대로 2015년 1월 내각결정된 평성27년도 세제개정의 대강(大綱)에서 「지역재생법」의 개정을 전제로 지방거점건물 등을 취득한 경우 특별 상각(償却) 또는 세액공제제도의 창설, 고용자의 수가 증가한 경우 세액공제제도의 확충과 함께 「지방거점강화세제」로서 창설된 것이다. 이러한 지역거점강화세제나 지방자치체가 당해 사업자에 대해 고정자산세 등의 불균일과세를 하는 경우 발생할 수 있는 감수액을 지방교부세로 보전하는 제도를 새롭게 고안한 것이다. 또한 지방거점강화세제는 2016년도, 2017년도 세제개정에서 각각 확충되었다.

업이다. 조문에는 해당 활동으로 내방자 등의 편리 증진을 위한 시설 또는 설비의 정비 또는 관리에 관한 활동, 내방자 등의 증가를 도모하기 위한 광고, 행사의 실시, 기타 활동으로 규정되어 있다. 그 밖에 부담금의 징수, 교부금의 교부 등, 도시 공원의 점유 허가 특례, 수익사업자의 청구에 의한 인정 취소, 감독 등에 대해서도 규정되어 있다.

3. 상점가 활성화 촉진사업의 창설

동 사업은 빈 점포의 활용 등으로 상점가(시장)를 활성화시키기 위한 지방자치체와 상점가를 지원하는 제도이며 구체적인 내용은 이하와 같다. 우선 지역재생계획에 기재 될 수 있는 사항으로 '상점가 활성화 촉진사업에 관한 사항이 추가되었으며, 이것이 기재된 지역재생계획에 관하여 상점 활성화 촉진 사업계획을 책정할 수 있게 되었다. 또한 상점가 활성화 촉진사업계획 책정에 관하여 해당 계획의 기재사항, 관계자의 의견 청취 등에 대해 규정한다. 마지막으로 해당 사업계획에 있어서 시정촌의 장이 행하는 지원, 필요한 조치의 요청, 필요한 조치의 권고, 이와 같은 요청 또는 권고를 하는 경우 관계자에 대한 통보 등에 대해 규정하는 것 외에 「상점가진흥조합법」의 특례, 「중소기업신용보험법」의 특례에 관해서도 규정하고 있다.

4. 소규모 거점 형성을 위한 주식회사에 관한 과세 특례의 확충

동 제도는 본 법률 성립 전의 「지역재생법」 제16조에 의하면 소규모 거점형성 사업에 관한 과세의 특례, 즉 해당 사업을 실시하는 주식회사가 발행한 주식을 취득하는 경우에 출자액분을 총소득 금액에서 공제할 수 있는 소득세 특례조치의 특례대상이 되는 주식회사는 출자 이전부터 시정촌에 의한 인정을 받을 필요가 있었기 때문에 설립 시의 출자가 대상 외로 인정된 것에 대하여 성립 시 출자로 '해당 주식을 취득한 것에 관하여 내각부령의 규정으로 인정지방공공단체의 인정을 받은 경우'에는 과세의 특례가 적용되도록 확대한 것이다.

IV. 일본의 지방재생 기본방침¹¹⁾

1. 의의

지역재생 기본방침은 지방공공단체가 행하는 자주적이고 자립적인 대책으로 지역경제의 활성화, 지역에서
의 고용기회의 창출 그 밖에 지역 활력의 재생을 종합적·효과적으로 추진하기 위해 「지역재생법」 제4조 제1항
을 토대로 정부 시책 추진을 도모하기 위해 정해진 기본적인 방침이다. 동 방침에서는 지역재생을 위하여 정부
가 실시해야 하는 시책에 관한 기본적인 방침에 관하여 구체적으로 제시하고 있기 때문에 많은 참조가 되므로,
이하에서는 동 내용에 관하여 소개하고자 한다.

2. 지역재생을 위하여 정부가 실천해야 하는 시책에 관한 기본 방침

지역이 활기가 없으면 국가도 활기를 잃는다. 지역의 의욕과지혜를 끌어올리기 위해서는 국가가 고안한 시
책을 강요하는 것이 아니라 지역이 스스로 생각하고 실천할 수 있는 체제를 만드는 것이 중요하다고 할 수 있다.
이러한 대책을 효과적으로 수행하기 위한 기본적인 방침은 이하와 같다.

(1) 지역의 지혜와 시책에 대한 서포트·촉진

1) 지역재생을 위한 인재 네트워크 설립의 촉진

지역의 자주적·자립적인 대책으로 지역재생을 도모하기 위하여 그 역할을 담당하는 다양한 주체의 의식·능
력 향상을 도모함과 동시에, 주체 상호간에 유기적인 연계를 촉진해야 한다. 복지 등 특정 목적을 위하여 조직된
NPO나 자치회와 같은 과거부터 지역에 존재한 지역 조직의 재활용 등 지역고유의 사회적 자원을 활성화하고

11 이하 2020년 3월 31일 일부 변경된 지역재생 기본방침 참조하여 작성.

동시에 지역실정에 정통한 주민·NPO·기업 등이 중심이 되어 지역의 중요한 정책 과제에 따라 지역공공단체와의 연계 하에 각 역할을 명확히 하여 특정 기간 내에 특정 목표를 달성하는 것을 적절히 지원한다.

2) 지역 공통 정책문제의 해결을 위한 방안 추진

전국지역에 공통된 중요과제인 특정정책과제의 해결을 추진하기 위해서는 지역의 자립적·자주적인 대책을 존중하며, 국가가 이를 중점적으로 지원할 필요가 있다. 이를 위하여, 특정 정책 과제의 해결을 위한 대책을 국가가 중점적이고 종합적으로 지원함과 동시에 과제해결 모델을 제시하여 지역의 지혜를 활용한 대책을 지원한다.

또한 지역에 공통된 주요 정책과제에 대한 자주적·자립적 대책을 추진하기 위해서는 국가의 지역 활성화에 관한 시책을 지역이 선택·이용하기 용이한 메뉴로 체계화하고, 각종 시책을 종합하여 활용할 수 있도록 하는 것이 효과적이다. 이를 위하여 지역재생본부가 결정했던 지역 지(知)거점 재생 프로그램, 지역 고용 활성화 프로그램, 지역 연계재생 프로그램, 지역 재 챌린지 추진 프로그램 등을 추진한다.

(2) 지역판 종합전략과의 연계

국가의 마을·사람·일자리 창생 종합전략을 감안한 지역판 종합전략이 책정되어 이를 토대로 구체적인 지방 창생사업이 전개되는 경우, 지방공공단체가 이를 적극적으로 지원하고 국가와 지방이 함께 힘을 합쳐 지방창생을 가속화하는 것이 중요하다.

(3) 지역의 정책과제를 해결하기 위한 제도 개혁의 추진 등

일본은 다른 어느 나라도 경험한 적이 없는 고령화 사회를 맞이하고 있으며, 인구 감소 경향도 상당히 강하다. 인구 감소 등은 노동인구의 감소나 고용형태의 다양화, 사회를 구성하는 인구구조나 수요의 변화 등 일본 사회·경제에 큰 영향을 줄 가능성이 있다. 지방의 경우 고용의 기회가 적고, 도시와 비교하여 소득이 낮기 때문에 많은 젊은이들은 도시로 이주하는 것을 선택한다. 따라서 지방은 도시보다 빠른 노령화, 인구감소가 진행된다.

이러한 구조적인 문제에 대처하기 위하여 이하와 같은 지원을 종합적으로 실시해야 한다.

첫째, 지방에서 안정된 양질의 고용창출, 지방전체의 고용확대에 기여할 수 있는 기업본사 기능을 동경에서 지방으로 이전하도록 촉진한다. 둘째, 중고령자의 희망에 따라 지방 등에 이주하여 살게 하고, 다세대 지역 주민과 교류를 통하여 건강하게 생활할 수 있도록 한다. 또한 필요에 따라 의료서비스나 보살핌을 받을 수 있는 커뮤니티를 창설한다. 셋째 급속히 진행되는 저출산 고령화, 인구감소 등 큰 사회경제 정세의 변화에 대응한 지역재생을 추진하기 위해서는 시대에 따른 제도의 개혁을 추진하는 것이 중요하다. 이를 위하여 지역에서 특정 정책과제의 해결을 위한 선형적인 대책을 강구하고, 국가가 중점적·종합적 지원을 함에 있어 새로운 조치에 관한 제안·제도나 구조개혁 특구 제도를 최대한으로 활용하여 전국적인 문제해결을 도모함과 동시에 기존의 시책 체계의 개선을 꾀한다.

(4) 민간의 노하우, 자금 등의 활용 추진

의료, 복지, 지역교통 등 종래 공적 주체가 담당하였던 사업이나 재활용, 새로운 에너지 등 환경 부담의 경감을 위한 시험 연구, 상품개발 등의 추진과 같이 정책적 의의는 높으나 수익성의 관점에서 민간 사업자의 적극적인 참여를 기대하기 어려운 사업, 고령자·장애인 등을 적극적으로 고용하는 사업에 대하여 민간자금의 활용을 추진하기 위한 유도 조치를 강구한다. 특히 국가, 지방과의 재정 현황이 상당히 엄격한 가운데 필요한 사회 자본 정비나 기존 시설의 유지 관리·갱신을 확실히 하고 효율적으로 진행하여 공공서비스의 질적 향상을 도모한다.

(5) 지역재생계획을 토대로 종합적인 시책의 추진

지역이 행하는 지역재생을 위한 자주적·자립적인 대책을 효과적으로 지원하기 위하여, 지역이 일정 기간 지역재생을 도모하기 위하여 실시하는 정책을 종합한 계획을 일정 기준을 토대로 평가하고 정부의 지원시책을 중점적으로 강구한다.

V. 검토

「지역재생법」에서 말하는 지역재생이란 최근 급속한 저출산, 고령화의 진전, 산업구조의 변화 등 사회·경제 정세변화에 대한 대응, 지역공공단체가 행하는 자주적이고 자립적인 대책에 의한 지역경제의 활성화, 지역에서의 고용기회의 창출 그 밖에 지역활력의 재생을 의미한다고 할 수 있다. 「지방재생법」은 최근 상당한 빈도로 개정되고 있으며, 지방창생의 흐름에 호응하여 4회의 법 개정에 의해 지원조치의 확충 등을 실시하고 있다. 또한 「마을·사람·일자리 창생법」과의 관계에 대해 지방창생전체의 방향성을 정하는 「마을·사람·일자리창생법」과 개별 지역에서의 지방창생의 실현을 위하여, 구체적인 조치를 제공하는 「지역재생법」이 양 축을 이루어 지방창생을 도모하고 있다고 할 수 있다.

하지만 「마을·사람·일자리 창생법」은 도도부현·시정촌에게 지방판 창생종합전략 책정노력을 의무로 규정하고 있다. 또한 「마을·사람·일자리 창생법」 제9조, 제10조에는 지방판 종합전략은 당해 도도부현, 시정촌의 구역 실정에 따라 마을·사람·일자리 창생에 관한 시책에 대한 기본적 계획을 정하도록 노력하지 않으면 안 된다고 규정되어 있다. 이상의 규정은 거의 모든 지방자치체에서 지방판 창생 종합전략이 책정된 사실을 고려하면 개별 지역에 있어서 지방창생을 위한 조치는 「마을·사람·일자리 창생법」 규정을 충실히 하기 위하여 실현되어야 하는 것이라고 사료된다. 현재 동법 제4조에서는 지방공공단체는 그 지방공공단체의 구역의 실정에 따라 자주적인 시책을 책정하거나 실시할 의무를 지닌다고 규정하였으며, 제7조에는 국가는 마을·사람·일자리 창생에 관한 시책을 실시하기 위하여 필요한 법제상 또는 재정상의 조치 그 밖의 조치를 강구한다고 규정되어 있다. 하지만 제4조에 있어서의 책무와 제9조·제10조에서의 노력의무의 관계가 불분명하며, 최근 「지역재생법」 개정이 제7조의 규정에 의한 것이라고 할 수 있지만, 지방창생과 지역재생의 근본적인 개념의 재정리가 필요한 것은 아닌지 지적되고 있다. 이에 지방판 종합전략과 지역재생계획의 양자를 지방자치체가 책정하지 않으면 안 되는지에 대해서도 검증이 필요하다. 국가의 지방판 종합전략 등의 개정이 실시되어 이로 인한 영향으로 동 법률의 개정이 이루어졌지만 본래는 「마을·사람·일자리 창생법」의 기본이념 등을 대상으로 한 재검토가 필요한 것은 아닌지 의문이 남는다.

「마을·사람·일자리 창생법」과 「지역재생법」은 공통적으로 급속한 저출산 고령화의 진전에 대응하기 위하여 필요한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하는 것을 목적으로 하고 있다. 양 법의 내용은 동일한 문제에 봉착하고 있는 우리에게 많은 시사점을 제공해준다. 특히 직접적이고, 물리적인 방법을 통하여 도시 재생을 꾀하는 것이 아니라 간접적이고, 긴 시간을 필요로 하지만 지역의 자생적 성장기반을 확충하고, 지역 자원을 활용하

는 방법을 통하여 장기간 지속 가능한 도시 재생을 유도하고자 하는 것은 우리에게 많은 교훈을 주는 부분이라고 할 수 있다.

