

일본의 지방화와 분권

이 종 구

I. 문제의 제기

냉전의 종언을 계기로 하여 일본에서도 기존 정당의 행태에 대한 문제가 제기되기 시작하고 있다. 이는 탈냉전 시대에 적합한 국내 정치의 모습은 무엇인가에 대해 사회적 합의가 아직 이루어지고 있지 않기 때문이다. 동유럽과 러시아의 체제 변화 때문에 존재 이유가 의문시되었던 자민당의 장기 보수정권(1955-1993)에 대한 비판의 요지는 정·관·재 유착구조에 집중되어 왔다. 이에 대한 정책적 대안을 찾는 정치개혁 논의는 중앙집중화된 정부 권한의 분산을 유도하기 위한 규제완화와 지방화를 중심으로 전개되어 왔다. 그러나 규제완화를 진행시키는 가장 큰 원동력은 밀일 무역마찰과 국제화 논의라는 특징이 있다. 일본의 지방화도 국제화와 밀접한 연관을 가지면서 논의되고 있다.

정치적 구도가 아직 불투명하다는 현실을 배경으로 하여 일본에서 속출하고 있는 각종 사회개론의 핵심적 구성요소인 지방화 논의는 전 사회적인 캠페인의 양상을 보이고 있다. 그러나 중앙정부의 권한을 지방자치체에 이양해야 한다는 당위론을 넘어서는 구체적인 전망의 내용은 명확하게 드러나고 있지 않다. 역설적으로 외부의 연구자들에게는 지방화를 둘러싼 각종 논의가 일본 정치개혁의 성격을 알아보는 자료가 될 수 있다.

자민당 단독 정권의 퇴진 이후 진행되는 정계 재편성 과정이 가지는 의미를 파악하기 위해서는 지방과 중앙의 관계를 재설정하는 방향을 둘러싼 움직임을 구체적으로 알아볼 필요가 있다. 이를 위해서는 사무나 권한의 재조정을 넘어서는 심층적인 고찰이 필요하다. 즉 일본 사회의 총체적인 변화 가운데서 지방화가 어떠한 의미를 가지며 누가 무엇을 위해 추진하는가 하는 문제를 검토할 필요가 있다.

II. 지방화의 당위성에 대한 논의

지방화에 대한 논의는 작은 정부를 선호하는 신자유주의적 기조에 입각한 행정개혁의 중요한 내용을 이루고 있다. 물론 제1차 석유위기 이후 고도 경제성장의 종언이 명백해짐에 따라 모든 선진 자본주의 국가에서 거대한 정부기구를 유지하는 비용의 문제가 공통적으로 제기되어 왔다. 그러나 일본의 경우는 석유위기를 가장 먼저 극복하고 막대한 무역수지 흑자를 실현시켰기 때문에 미국을 비롯한 여러 나라로부터 시장개방 압력을 받게 되었다는 측면이 있다. 일본의 지방화는 정부의 유효수요 관리 기능의 축소라는 신자유주의적 기조에 입각해 있지만 동시에 내수 확대에 기여할 수 있다는 명

분 아래 추진되고 있다. 즉 지방화에는 불량적인 풍요와 함께 실제 생활에서 질적 빈곤이 공존한다는 괴리 상태를 극복하는 정책적 수단이라는 의미가 사회적으로 부여되어 있다.

지방화를 둘러싼 논의 내용 가운데는 일본의 중앙-지방 관계의 특징이 반영되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 일본의 지방자치제도를 행정기능의 측면에서 보면 자치체가 지역 내에서 정책을 종합적으로 추진하는 ‘융합’형이 기본으로 되어 있으나 각 성청(省廳)이 기능적 합리성을 강조하며 정책을 개별적으로 시행하는 ‘분리’가 허용되어 있다. 의사결정의 자율성을 보면 ‘분권’형이 기본이지만 자치체가 발휘할 수 있는 다양성을 제약하는 구조가 (권한, 재원, 기관 위임 사무) 있다. 따라서 지방자치를 둘러싼 문제는 중앙-지방 관계에 그치는 것이 아니라 중앙정부 전체를 포함한 일본의 행정구조 전반과 관련된 쟁점이기도 하다(天川: 135).

사실상 행정개혁이 지향하는 내용에 대한 여론 수렴 과정의 결과물인 ‘임시행정개혁 추진심의회’의 최종 답신(1993. 10. 27)에서는 지방화가 국내 질서 재편성의 초석이 되어 있다. 관련된 부분을 보면 “기능의 동경권 일극 집중”과 “경제적·문화적 지역격차의 확대가 국토 이용의 불균형을 가져오고 사회경제적으로 여유있는 발전을 저해”하여 왔지만 이제는 “국민의 의식과 가치관이 크게 변하여 경제력에 상응하는 생활의 질적 향상과 개성과 다양성이 풍부한 국민생활의 실현이 필요”하다는 상황 인식이 나타나 있다. 따라서 “전국적인 통일성과 공평성을 중시하는 집권형 행정 시스템에서 벗어나 각 지역이 개성과 주체성을 발휘하면서, 문화적·경제적 잠재력을 충분히 활용할 수 있는 분권형 행정 시스템으로 전환할 필요”가 있다는 문제가 제기되어 있다. 더구나 “냉전구조의 종결, 지구적 규모를 가진 새로운 과제의 출현 등과 같은 국제환경의 격변 가운데서 국력에 맞는 책임 분담의 중요성이 비약적으로 높아지고” 있으므로 “국가는 외교, 안전보장과 같은 국가의 존립에 관한 과제를 맡으며, 지역의 문제는 주민의 선택과 책임 아래 지방자치체가 주체적으로 맡을 필요”가 있다는 기조가 설정되어 있는 것으로 나타난다.

그러나 지방화 추진에 앞장 서는 일선의 자치체 수장들은 ‘東京의 축소판’을 거부하면서 ‘지방의 아이덴티티’를 확립해야 한다는 지향을 가지고 있다(岩國: 179-180). 즉 이들의 발상 가운데는 외형적 지역발전이 아닌 개별성과 질적 고도화가 강조되어 있다. 반면에 발전 방향을 누가 결정할 것인가에 대한 논의도 알아볼 필요가 있다. 녹지 보존을 위해 미군용 주택 건설을 반대했던 주민운동으로 유명한 이즈(逗子)의 시장을 지낸 토미노 키이치로오(富野暉一郎)의 주장을 보면 획일적 규제 반대에 덧붙여 시민이 주체가 되는 자치에 대한 논의가 중시되어 있다. 그는 탈냉전 시대를 맞아 자민당 정권 아래서 진행된 권력의 동경 일극집중(一極集中)과 정당·기업·압력단체의 유착 때문에 쌓인 모순이 폭로(富野: 90)되었으며 “기존 정치개혁론의 한계”는 “국내 폐쇄적 시점에 집착”하여 “세계적 시야가 결여”되어 있는 데 있다고 지적하고 있다(富野: 102-103). 그는 이와 같이 자민당 정권을 비판하면서 호소가와(細川) 정권에 대해서는 “지방주권, UN, 평화헌법의 연계가 명확하게 제시되어 있다”고 평가하면서도 당분간 “일본의 중앙

정계가 기성 정당의 분열과 통합 과정을 거치면서 재생되어 국제사회의 변화에 대응하는 새로운 정치 시스템이 모습을 드러낼 때까지 혼미 상태가 지속”될 것이라는(富野: 93) 전망을 하고 있다. 또한 지방화의 방향에 대해서는 “지방자치법에 근거를 두고 국가가 정한 법률을 집행하는 것이 지방자치라는 인식의 변화”가 필요하며 기존의 “매뉴얼화된 행정”에서 벗어나 “창조적 행정”을 구현하고 “지방주권”의 확립을 위한 노력이 필요하다는 관점을 가지고 있다. 도미노는 “자치권의 확대와 지방정부의 실체화”를 통해 현실적으로 실현할 수 있는 정책 과제로 “자원 재활용, 열대재(熱帶材) 사용 제한, 지역 경관 보존, 환경평가, 환경 데이터베이스 구축, 토지이용 규제, 고령자와 장애인 복지, 외국인 주민의 인권, 일본해 연안 도시의 국제 네트워크화와 지역 활성화, 환태평양 비핵자치체 협의회 운동, 자치체 주도의 ODA와 발전도상국 주민의 생활개선” 등을 들고 있다(富野: 94-101).

행정개혁, 지방의 활성화, 주민운동 등 논자의 입장이 서로 다름에도 불구하고 지방화를 둘러싼 논의에는 국가의 역할을 재검토해야 한다는 공통의 전제가 있다. 즉 “세계화의 추세는 주권국가가 보유하는 것으로 간주되어 온 권한의 재배치라는 문제를 제기하고 있다. 이는 초국가적 기구에 의한 국가 주권의 영역에 대한 개입과 함께 국가 내부에서 허용되는 자치의 범위와도 관련되어 있다. 주권국가가 안전보장, 금융, 통신, 경제적 인프라스트럭처 등의 영역에서는 지구적 차원에서 문제 해결에 필요한 틀을 마련하기에는 너무 작다. 반면에 주권 국가의 단위는 쓰레기 처리나 생활환경 개선을 취급하기에는 너무 크다. 생활에 관련된 사회자본이나 환경문제에 대해서는 기초자치체 수준의 처리능력, 권한, 합의형성 과정이 쟁점으로 등장하고 있다. 자민당 단독 정권의 붕괴 이후에 전개되는 일본의 정치변동을 파악하고 정치적 공동화 현상의 진행을 방지하기 위해서는 이러한 상황을 직시할 필요가 있다”(田中: 170-172)는 거시적인 이해가 필요하다.

여기에서 말하는 지방분권의 핵심적 내용은 공공사업 예산의 집행과 관련되어 있다. 즉 철도나 고속도로와 같이 국가 수준에서 결정해야 할 부문을 제외한 영역에서 기초자치체가 공공서비스의 수요를 제기하는 주체가 되면 투자의 우선 순위와 효율성이 제고될 수 있다. 예를 들어 공선에 의해 구성된 ‘도시계획 위원회’가 자치적으로 기반시설을 정비하는 체제를 생각할 수 있다. 현재 市町村 의원의 절반이 토목 건축업계 관련자라는 상황에서는 정치개혁을 위해서도 시민의 의회 진출이 요청되고 있다. 그러나 일반 시민이 지방정치에 실질적으로 참여하기 위해서는 회사가 중심이 된 생활구조에서 벗어날 필요가 있으며 이는 노동시간 단축과 직결된다. 시장 개방 이후의 문제를 생각하여 보면 지역의 개별성을 활용한 경쟁력 확보, 제도의 간소화가 우선 필요하다. 국제협력 사업에서도 자치체가 주체가 되어 실질적이고 필요한 원조를 제공하는 방향을 생각할 수 있다는 주장이 등장하고 있다. 일본은 문화적으로 동질화된 단위는 고정관념에서 벗어나 외국인과 같이 생활하는 사회를 만들어 나가기 위해서도 자치체가 국제화에 적극적으로 나서는 자세가 요청된다(田中: 373-385).

거시적으로 보면 이상에서 검토한 여러 논의 가운데에도 포함되어 있는 호소가와가

강조하는 ‘지역의 자립’을 강조하는 논의나 오자와의 ‘중앙정부 개조론’이 모두 실질적으로는 동일한 내용이라고 할 수 있다(日本經濟新聞社: 19). 말하자면 지방분권이라는 목표 자체에 대한 사회적 합의는 존재하고 있다고 할 수 있다.

Ⅲ. 지방정치의 활성화 과제

1970년대 후반 이후 저성장의 기조 아래서 일본의 지역사회가 나타내고 있는 모습을 집약적으로 표현하는 키워드는 도시화, 성숙화, 국제화, 고령화, 지방정착화 등이라고 할 수 있다. 또한 지역의 독자적인 ‘무라오코시’ ‘마찌쓰쿠리’와 지역사회의 창조적 재생에 대한 모색이 강조되고 있는 점도 강조할 필요가 있다(林: 111). 지방의 개별성을 강조하는 이러한 캠페인의 배후에는 현행 지방제도가 안고 있는 문제점을 시정해야 한다는 요청이 있다.

현재 일본에서 중앙 정부가 지방자치체를 통제하는 수단으로는 ‘기관 위임 사무’, ‘보조금’, ‘인허가’ 등의 제도가 있다. 현재 500여 건에 달하는 기관 위임 사무의 비중을 보면 都道府縣 업무의 8할, 市町村 업무의 4할을 차지하고 있다. 지방세(주민세, 고정자산세)는 지방자치체가 집행하는 세출 예산의 ⅓을 충당하는 수준이며 나머지 재정은 중앙정부가 배분하는 지방교부세와 보조금으로 유지하는 상황이다. 자치체 간의 격차 시정을 목적으로 하는 지방교부세의 분배 규모는 일정한 방식에 의해 산출되므로 보조금 획득 경쟁과 진정활동이 치열해질 수밖에 없다. 중앙의 각 성청(省廳)과 자치체 사이의 인허가 항목은 3천여 개에 달하고 있으며 정부 기관의 종단적 행정체계로 인한 폐해로 말미암아 지역사회에서 공공시설의 활용이 저해되고 있으며 재원이 낭비되고 있다는 지적이 있다(日本經濟新聞社: 13-16). 지방자치체에 대한 중앙 정부의 강력한 영향력을 반영하여 중앙정치와 지방정치가 계열화되는 현상이 진행되어 왔다. 구체적으로 예를 들면 ‘보수계 국회의원 → 현의회 의원 → 市町村 의회 의원’, ‘국회의원 → (관료)지사 → 市町村長’의 계열화를 생각할 수 있다(林: 96). 이러한 정치의 계열화에 따라 이익 유도와 표의 교환관계가 성립되고 총체적 여당화 현상이 진행되어 결과적으로 지방정치의 비정치화 경향이 확산되어 왔다(日本經濟新聞社: 84-85).

결국 행정의 효율화만이 아니라 시민의 정치적 주체화를 중시하는 관점에서 보면 지방화, 지방분권에 대한 논의는 하급 행정단위에 대한 중앙정부의 권한 이전과 구분될 필요가 있다. 즉 지방자치체의 독자성을 발휘할 수 있는 주체의 문제가 제기될 필요가 있다. 구체적으로 행정의 공개와 시민참가를 실현할 수 있는 정치활동의 담당자는 누구인가라는 물음에 답하려면 1960-70년대에 부침한 혁신 자치체에 대한 재검토가 필요하다고 보인다.

Ⅳ. 혁신 자치체의 교훈

일본에서 정치적 상징으로 ‘혁신’이 전전과 구별되는¹ 새로운 의미를 가지고 등장한 계기는 1960년 6월의 안보파동이었다고 할 수 있다. 비준 저지에 실패한 사회당은 ‘지역민주주의’ 지방선거를 중시하는 방침을 내세웠다. 거대한 사회적 저항을 경험한 자민당은 ‘소득배증’을 내세워 물질적 생활향상으로 대중적 지지 기반을 넓히는 방향으로 나아갔다. 그러나 고도 경제성장은 도시의 주택난이나 공해문제의 악화에서 볼 수 있는 바와 같이 생활조건을 악화시키는 역기능을 발휘했다. 도시의 과밀화와 농촌의 과소화가 동시에 진행되는 가운데서 지역공동체적 사회관계가 파괴되어 갔으므로 보수세력이 장악하고 있었던 지역사회의 리더십도 약화되었다.

1963년에 실시된 통일지방선거에서는 각급 지방자치체 수장에 혁신 계열의 후보가 대량 당선되어 지역사회에서 주민들이 느끼고 있던 불만이 정치적으로 표현되기에 이르렀다. 반면에 지방의회는 여전히 보수계 무소속이 지배하는 구도가 만들어졌다. 혁신 자치체 붐의 절정기는 1967년에 미노신기(美濃部亮吉)가 동경도 지사로 당선되었을 때였다. 이는 사공(社・共) 선거연합의 성과이기도 했다(大森: 214-216). 제1차 석유위기가 발생한 1973년에도 혁신 시장의 수는 131명이었고 이들이 수장으로 있는 도시의 인구는 전 도시인구의 43.5%인 3,440만 명에 달했다(畠本: 218).

그러나 석유위기와 경제성장률의 저하가 가져온 재정의 압박은 보수세력이 혁신 자치체를 비판할 수 있는 결정적 계기가 되었다. 실제로 1975년 선거에서부터 자민·중도연합이 성립되면서 사공(社・共)연합의 퇴조가 명백한 경향으로 나타났다. 그러나 경제사정 악화와 사회의식의 보수화가 혁신 자치체가 사라져간 원인의 전부라고 볼 수는 없다. 오히려 노조를 기반으로 한 전통적 사회주의 정치세력인 민사당, 공명당의 진출과 같은 다당화 현상이 반영하는 바와 같이 다원화되는 사회구조에 적용할 수 있는 체질 전환을 이룩하지 못했다는 점과 함께 자민당 세력이 ‘시민복지, 환경보호, 주민참가’와 같은 혁신의 정치적 상징을 차용하여 보혁의 차별성을 희석시키는 전술로 나왔다는 점을 중시할 필요가 있다. 또한 생활환경의 개선을 내걸고 등장한 혁신 자치체 수장의 실무적인 행정능력에 대한 문제가 제기되었다(大森: 227-229). 구체적인 양상을 보면 직접참가의 확대를 요구하는 주민운동은 결국 혁신 자치체의 수장파도 충돌하게 되었고 지방의회에 강력한 기반을 가지고 있지 않은 혁신계 수장들은 주민이해의 조정이 난제로 등장하는 딜레마에 직면했다. 사실상 자치체를 혁신적인 방향으로 운영하는 실무를 맡았던 직원노조도 자치체의 행정개혁에는 반대하는 입장을 취해 자민·중도연합의 공격 대상이 되어 사회적으로 고립되는 악순환이 발생했다. 즉 혁신성의 재생산 과정에 구조적인 장애가 발생한 것이다(畠本: 191-200). 고도 경제성장 과정에서 발생한 문제점 해결을 명분으로 하여 주민운동의 지지로 성립된 혁신 자치체가 저성장 시대에서 요구되는 사회적 역할을 제대로 수행할 수 없었다는 내부적 정치과정에 주목할 필요가 있

1 전전에는 “혁신 판료”와 같이 우파적 사회개조론자를 지칭하는 말이었다.

다. 결과적으로 자민당 세력은 “말단 지역 지도층의 재편 강화”(大森: 234)에 성공하였다고 말할 수 있으며, 1983년 4월 통일지방선거 이후에는 가와사키가 유일하게 사공연합이 집권한 정통파 혁신 자치체로 남았다.² 전반적인 지방 자치체의 정치상황을 보면 지역발전이라는 대의명분에 모든 정치세력이 원본적으로 동조하는 탈정치화 경향이 짙어지고 있다. 이는 투표 참가율의 저조나 무투표 당선 사례의 증가에서 볼 수 있는 정치적 무관심의 증대에서도 반영된다.

혁신 자치체의 경험을 돌이켜보면 생활세계의 문제를 제기하는 주민운동과 노조를 기반으로 하는 혁신세력의 계급정치 노선이 융합될 수 없었으므로 지역의 이익을 강조하는 보수 정치세력이 탈정치화를 통한 주민통합에 성공하였다는 총괄적 평가를 할 수 있다. 지금의 지방화에 대한 논의와 관련하여 1970년대 말부터 보수계의 자치체 주장들이 자치체의 행·재정을 자율적으로 운영할 수 있는 권한 이양을 요구하는 현상에 주목할 필요가 있다. 이러한 제도적 대항기능의 표출과 재정치화의 징후에서도 ‘고도성장과 배분가능한 재원의 증가’를 전제로 하여 작동해 온 중앙집권적 행재정 시스템의 기능 저하가 반영되어 있다고 볼 수 있다(大森: 235-237).

V. 총괄과 전망

현재 일본에서 진행되고 있는 지방화의 논의에는 생활의 질적 향상을 가져올 수 있는 공공재의 효율적 공급이라는 목표가 제시되어 있다. 이는 일본 사회의 국제화를 이룩하기 위해서도 필요한 조치라는 명분이 있다. 또한 사회의 고령화에 따르는 복지 서비스의 수요 증대는 자치체의 역할 증대를 요청하고 있다. 이는 중앙정부 기능의 축소 조정과도 연계되어 있으며 세계화 시대에 맞는 사회 재조직 방향이라는 주장으로 뒷받침되어 있다. 그러나 주민운동을 기반으로 등장했던 혁신 자치체의 경험을 돌이켜보면 관료와 신보수주의적 사회개조론자가 중심이 되어 주장하고 있는 지방화 논의와 생활인의 자발적인 운동을 기반으로 하는 논의를 구분할 필요가 있다. 이 점에서 ‘시민적 주체성’이 발휘되는 양상을 기준으로 하여 지역사회의 통합과 정치적 동원이 이루어지는 방향을 파악할 필요가 있다는 문제가 다시 제기된다고 할 수 있다. 그러나 지방분권의 강화라는 대세는 변동 없이 진행될 것으로 보인다. 이는 일본의 사회구조를 보는 관점의 재정립을 요구하는 현상이라고 할 수 있다. 즉 수직적 계열화된 의사결정 구조에서 자율적 지역단위 사이의 네트워크가 형성되는 과정과 양상에 대한 관찰이 필요하다고 보인다. 결국 세계화, 지방화, 국민국가의 축소를 기축으로 하여 탈냉전 시대의 구조 변동을 파악하는 이론적 시각이 일본 연구에 적용될 수 있는 타당성에 대한 검토 작업이 요청된다고 할 수 있다.

2 1993년 선거에서 공산당이 이탈하고 사회당과 자민당의 연립이 이루어졌다. 시장은 여전히 사회당 계열이 장악하고 있다.

〈참고문헌〉

田中直毅

1994 『日本政治の構想』, 日本經濟新聞社.

富野暉一郎

1994 『地方政府・地方主權のすすめ』, 三一書房.

岩國哲人

1991 『出雲からの挑戦』, 日本放送出版協會.

林明博

1984 『地方政治を見る眼』, 早稻田大學出版部.

日本經濟新聞社 編

1994 『地方分權の虚實』, 日本經濟新聞社.

天川晃

1986 「變革の構想」, 大森彌・佐藤誠三郎 編, 『日本の地方政府』, 東京大學出版會.

寄本勝美

「四極構造による政治化—革新自治體のディレムマー」, ibid.

大森彌

「革新と選舉連合—ローカル・オポジションの軌跡」, ibid.

이종구, 서울대지역종합연구소 연구원

주소: 경기도 광명시 철산동 주공APT 906-402

Tel: 680-8508(O), 618-4353(H)