

일본의 지방분권과 주민생활*

이종구

성공회대학교 사회과학부 부교수

지방분권 계획은 작은 정부의 실현을 지향하는 신자유주의에 입각한 행정개혁의 일환이다. 주민생활의 질적 개선을 이룩하기 위해서는 지자체가 정책 결정의 주체가 될 필요가 있다는 현실적 필요가 있었다. 행정서비스를 민영화하고 지역을 단위로 하는 사회적 연대의식을 강화하려는 정책이 모색되고 있다. 지방분권 추진위원회는 핵심인 권한이양과 세재원 문제에 본격적으로 개입하지 못하였고 권고에 나타난 사무 구분에서도 범정부업무가 지나치게 많다는 지적을 받고 있다. 중앙정부에서 지자체로 넘어오는 업무가 늘어나고 있지만 예산은 증가되지 않아 지방의 재정난과 공무원의 노동조건 악화라는 문제가 발생하고 있다. 지자체의 재정 상황이 서로 다르므로 앞으로는 사회복지 서비스의 지역별 격차가 발생할 수 있다. 거품경기의 후퇴와 규제완화로 지역의 이익공동체 내부에 균열이 발생하기 시작하고 있다. 하드웨어 중심의 사회자본 건설에 대한 투자 수요의 확대가 한계를 보이고 재정적자 문제가 심각해지면서 지역의 이익연합을 유지하는데 필요한 자원 조달에도 문제가 생기기 시작했다. 고령화 시대를 맞아 복지 서비스의 공급을 위주로 하는 공공사업이 요청되고 있다. 노동시간의 단축과 함께 생활양식이 바뀌어 「지역」에 회사인간으로 지내던 남자가 돌아와 주민참가의 활성화가 촉진될 것으로 기대되고 있다. 마치즈쿠리 운동을 통해 주민 스스로 문제를 해결하기 위해서는 주민과 행정당국 사이의 동반자 관계를 형성하는 과정이 중시되어야 하며 행정정보의 공개가 충분하게 이루어질 필요가 있다.

1. 서론

WTO의 출범(1995)으로 상징되는 글로벌리제이션(Globalization)의 진행과 함께 국민국가의 배타적 주권 행사 영역도 제한되어 왔다. 시장개방의 확대는 각국의 규제완화를 촉진하고 있으며 이 과정에서 중앙 정부의 규모와 권한을 축소해야 한다는 논의가 강조되어 왔다. 중앙 정부의 축소가 초래하는 영향은 경제정책의 영역에만 국한되는 것이 아니었으며 지방정부와 시민조직의 역할과

* 이 논문은 1995년 한국학술진흥재단 학술연구조성비(해외지역연구)에 의하여 지원되었음.

기능에 대한 관심이 고조되는 결과를 가져왔다. 특히, 「국가」의 일부로 통합되어 있던 「지방」의 주체성이 부각되면서 지방화(Localization)가 진행되었다. 즉, 세계 단위의 사회통합이라는 보편성의 개념과 지방화라는 다양성의 개념을 통합적으로 파악한 글로칼라이제이션(Glocalization)의 진행이라는 맥락에서 탈냉전 시대의 사회변동을 이해할 필요가 있다고 보인다.

일본에서 글로벌라이제이션의 영향은 미국의 시장개방 압력으로 구체화되었다. 미일무역 마찰 해소에 필요한 시장개방과 내부 제도 개혁이라는 의미를 가지고 등장한 1980년대 후반의 국제화 담론은 규제완화를 지향하는 신자유주의 정책과 정합성을 가지고 있었다. 특히 내외 가격차의 해소라는 정책목표를 추진하기 위해서는 정부의 시장개입 권한을 축소하여야 한다는 논의가 확산되었다. 또한 내수 확대를 위해서는 생활의 질적 향상을 목적으로 한 사회자본 정비에 필요한 공공투자에 관계되는 정책 의사 결정 권한을 지방으로 이양해야 한다는 주장이 높아졌다. 일본에서 지방화를 추진해야 한다는 담론의 등장은 정관계 유착을 가져온 중앙집권 구조의 해체를 주장하는 개혁 담론과도 밀접하게 결합되어 있다(이종구, 1994). 지방화를 주장하는 논자들은 55년 체제하에서 자민당이 장기 집권을 해 오면서 부패가 구조화되고 지역 주민의 생활의 질을 높이기 위한 투자는 상대적으로 소홀하게 되었다고 비판을 제기하면서 중앙정부의 권한을 지자체에 과감하게 이양하는 분권화가 필요하다는 주장을 펴왔다. 이러한 담론은 1995년부터 활동을 시작한 지방 분권 추진위원회의 권고 가운데 구체화되어 1999년부터 법과 제도의 정비가 본격적으로 추진되기 시작했다.

지방분권에 대한 주장은 작은 정부의 실현을 지향하는 신자유주의에 입각한 행정개혁과 동일선상에 놓여 있었으며 구체적인 정책으로 실현될 가능성을 내포하고 있었다. 또한 1980년대부터 일본에서 행정개혁의 필요성에 대한 논의는 미일 무역마찰에서 오는 시장개방 압력에 대응하기 위해 필요한 내수 증대 방안과도 연결되어 있었다. 여기에는 소비를 촉진하고 생활의 질적 개선을 이룩하기 위해서는 지자체가 사회적 기반시설 건설에 필요한 투자를 결정하는 주체로서의 역할을 수행하여 주민의 요구를 정책에 반영할 필요가 있다는 현실적 필요성도 반영되어 있었다.

현실적으로는 중앙정부만이 아니라 지자체도 재정문제는 마찬가지로 곤란한 사정에 있다. 특히 인구의 고령화와 함께 지자체가 부담해야 할 사회복지 서비스의 비용이 높아질 것이 예상되고 있는 상황에서는 지방분권은 권한과 업무의 이전에 그치지 않고 공공서비스의 축소라는 기조와도 연계된다. 다시 말해 공공 부문과 민간부문의 영역 재조정이 쟁점으로 부각될 수밖에 없으며 서비스의 수혜자인 주민의 입장에서 보는 지방분권의 의미를 살펴볼 필요가 있다. 이러한 고찰은 행정서비스에 대한 시장원리의 도입 확대가 일상 생활에 미치는 영향을 구체적으로 살펴보는 지표를 마련하는 계기가 될 수 있다.

사실상 일본에서 현재 추진되고 있는 지방분권에 대한 인식과 평가는 21세

기에 일본 사회가 나아가는 진로를 파악하기 위해서도 가장 필요한 작업의 하나라고 할 수 있다. 이는 1980년대 후반부터 논의되어 온 구조개혁 담론이 일상적 생활세계에 대해 가지는 의미를 해석하는 일이라고도 할 수 있다. 즉, 지방분권 추진을 참가 민주주의적 색채를 가진 주민자치의 내실화로 귀결될 것인가, 아니면 단순히 행정 기구간의 영역과 업무 처리 절차의 조정이라고 볼 것인가는 앞으로 일본사회를 연구하는 기본적인 전제의 설정과 직결되는 쟁점이라고 할 수 있다.

II. 지방분권의 배경과 경과

지방분권 추진의 가장 큰 대의명분은 중앙 정부와 지자체를 막론하고 철의 삼각형이라고 불리는 정관계 유착 구조에 사로잡혀 있는 현실을 타개하는 정치개혁의 일환이라는 점에 있었다. 이러한 성격은 자민당 장기 보수정권이 퇴진한 직후에 집권한 호소카와(細川護熙) 정권 시대에 지방분권추진위원회의 조직이 시작되고 사회당계의 무라야마(村山富市) 수상이 위원을 임명하여 정식으로 정책 검토가 시작되었다는 배경에서도 나타나고 있다.

지방분권 계획을 추진하는 측에서 주장하는 개혁의 필요성은 현실론에서 출발한다. 이들의 주장을 구체적으로 살펴보면) ①「경제성장의 정체와 재정적자누적이 가져오는 예산 운용의 압박이 심각해지고 있다. 공채 상환 비용이 예산액의 10%대에 도달하여 있는 상황에서는 예산을 배분하여 새로운 정책 실현을 위한 수단을 확보하기 곤란하다. 이러한 가운데서 고령화 문제에 대해 중앙정부는 정책적인 대응을 하지 못하고 있으며 지자체가 책임지게 되어 가고 있다」, ②「고령화 대책이 현재까지는 ‘현금주의’에 입각하고 있었으므로 중앙정부가 제공하는 자금 급부만으로는 대응하기 곤란하다. 앞으로는 ‘현물주의’에 의한 서비스의 공급이 중요하다」, ③「물건을 구매할만한 목표가 없을 정도로 생활이 풍요하게 되었으므로 시민들은 정신적 충실을 필요로 하고 있으며 개성, 다양성, 자립성 등의 가치가 중요하게 되었다. 또한 시민들의 사회활동 참가가 늘어나고 있다. 워커즈 콜렉티브(Workers Collective)를 비롯한 볼런티어(Volunteer) 단체가 증가하고 있다. 민간고령자복지시설의 25%가 볼런티어를 받아들이고 있다」, ④「정보화의 영향으로 정보의 활용능력에서 중앙정부의 우위성과 독점성은 무너지고 있다」는 점이 지적되고 있다.

지방분권 추진론자들은 또한 지방분권의 현실적 필요성과 당위성을 강조하는 논의를 전개하면서 도시지역에서 증가하고 있는 시민운동 출신 정치가의 존재와 NPO(Non-profit Organization) 운동에 주목하고 있다. 구체적으로 살펴보

1) 1999. 2. 16. ツジヤマ幸宣 면담, (中央大 法學部 教授)

면 여성 활동가를 중심으로 한 이른바 「네트형 정치조직」이 지방의회에서 아직은 비주류이지만 문제를 제기하는 주체로서의 기능은 발휘하고 있으며 정보공개 요구를 확산시켜 나가면서 시민과 행정 당국의 거리를 좁히고 있다. 동경도(東京都)의 내부에만 여성 지방의원이 100명을 넘는 수준이 되어 있다. 도시에서는 소비자 운동에서 양성된 지도력이 시민운동의 중심을 이루고 있다. 지방에서는 농협 부인부(婦人部)가 고령자 개호 단체를 만들어 활동하고 있으며 개호보험 문제와 같은 현안에 대해 발언을 조금씩 시작하고 있다. 전반적으로 일본의 여성운동단체는 남녀평등이라는 대의와 함께 고령자, 장애인, 식품안전과 같은 지역의 문제를 해결하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이러한 모습 가운데서 생산활동을 중심으로 조직화된 기존 사회를 생활을 중심으로 하는 사회로 바꾸어 가려는 시도를 찾아볼 수 있다. 생활의 질적 내용을 중시하는 사회를 이룩하기 위해서는 소비만이 아니라 여성, 장애인, 퇴직자, 환자와 같은 소외되어 있는 사회 구성원에 대한 배려가 필요하다. 또한 NPO(비영리시민단체)가 서비스 공급 주체로서 등장하고 있다는 점이 주목된다. 예를 들어 아쓰기(厚木)에서는 고령자를 돌보는 단기보호(short stay)시설이나 출퇴근형 개호센터(day care center)를 NPO가 맡아 절반의 비용으로 운영하고 있는 사례가 있다. 카나카와현(神奈川県)에서는 1998년도에 가 제공하는 서비스의 총량이 연 40만 시간에 달하고 있다. 이 지역에서는 앞으로도 NPO가 연간 300만 시간의 서비스를 제공하는 수준까지 나아가는 것이 필요하다고 전망되고 있다. 따라서 국가 예산의 7할을 사용하고 있는 지자체가 자금의 사용방식에 대해 생각할 수 있는 정책입안 능력이 필요하게 된다. 이와 같이 주민의 적극적 참가와 협력이 활성화될 필요가 있으므로 지자체 직원의 업무는 지금부터 더욱 보람을 느낄 수 있게 될 전망이다. 자치연(自治研)의 역할이 커지게 된다. 지방분권의 추진으로 지자체 공무원에게는 정책입안 능력의 강화가 요청되는 반면에 현업 부문은 민간에게 위탁시키는 방향으로 나아가고 있으므로 이 부문 종사자들의 반발이 예상되고 있다. 결국 직원 자체의 이익보다 시민을 위한다는 사고방식이 필요하게 된다²⁾. 이러한 시각은 참가민주주의 원리의 확산과 정착을 촉진할 수 있는 환경의 조성이라는 점에서 지방분권 추진 정책을 긍정적으로 평가하는 입장을 반영하고 있다고 할 수 있다.

이와 같이 공식적으로 제시되는 지방분권 추진의 궁극적 목표는 시민자치의 확립이다. 지방분권추진위원회 위원장을 맡은 재계 인사인 모로이(諸井虔)는 지방분권에는 4개의 단계가 있다는 점을 강조하고 있다. 즉, 1단계에서는 중앙과 지방의 관계가 변하고, 2단계에서는 행정 전체가 변한다. 3단계에서 지방자치체가 변하고 마지막으로 시민의 일상생활과 지역이 변하게 된다는 단계론을 제시하고 있다³⁾. 이러한 주장은 지방분권이 가지는 정당성의 근거를 생활세

2) 1999. 2. 16. ツジヤマ幸宣 면담(中央大 法學部 教授).

계의 질적 향상에서 찾는 입장을 가지고 있다. 규제완화와 민영화, 중앙정부 기능의 축소와 지자체로의 권한 이전이 지역의 생활여건 개선과 연계된다는 논리이므로 결국 지역에서 일어나는 실질적인 변화에 초점을 맞춰 지방분권 추진 정책의 영향을 고찰하는 시각이 필요하게 된다.

지방분권을 강조하는 구조개혁 담론의 밑바닥에는 중앙정부 기능의 민영화와 지자체 이관이라는 두개의 기본적인 지향이 존재하고 있다. 여기에서 제기된 주장의 기본적 내용은 중앙정부는 성청(省廳)간의 사업 예산 비율이 고정되어 있어 시대 변화에 적응하지 못할 정도로 경직화된 자원배분 기능에서 물러나며 대외 관계를 맡아 위기관리에 주력하고 지자체는 독자적인 능력을 발휘하여 경쟁력을 확보함으로써 자원 배분의 최적화와 경제 효율 향상에 기여하는 방향으로 개혁해야 한다는 것이다.

지방화 논의 과정에도 이와 같이 신 자유주의적이면서도 일본의 국제적 위상을 강화하려는 지향을 가진 세력이 경제계와 정계에서 계속 발언하고 있다는 사실 자체가 중요하다고 할 수 있다. 지방분권을 추진하는 과정⁴⁾에서 현실적인 정책적 대안으로 주목받고 있는 것은 시정촌 도도부현의 경계를 넘어 광역연합을 형성하여 새로운 행정수요에 대응하자는 발상과 중앙정부의 권한은 도도부현으로 위양하고 도도부현의 권한을 시정촌으로 위양하자는 발상이었다. 특히 후자의 경우에는 도도부현의 권한을 가지는 중핵시(中核市)의 개념을 제도화하

3) <http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/news/news04.htm> 00-06-05

4) 지방분권 추진 경과

- 1995. 05 지방분권추진법 성립
- 07 지방분권추진위원회 발족
- 1996. 03 중간보고 수상에게 제출
- 1996. 12 제1차 권고: 기관위임사무폐지, 중앙정부 관여의 일반원칙과 유형, 개별행정 분야의 권한 위양 등
- 1997. 07 제2차 권고: 폐지 대상 기관위임사무의 취급, 중앙정부 관여의 절차 등, 必置규제·중앙정부의 지방 기구, 국고 보조부담금·세재원, 都道府縣과 市町村의 새로운 관계, 지방행정체제
- 1997. 09 제3차 권고: 지방사무관, 주류군(미군)용지특별조치법 등
- 1997. 10 제4차 권고: 제3자기관, 市町村에 대한 권한 위양, 단체위임사무에 대한 중앙정부의 관여 등
- 1998. 11 제5차 권고: 공공사업 개편, 보조사업 개편, 중앙정부가 책정·관여하는 각종 개발·정비사업의 개편,
- 1999. 07 분권일괄법(地方分權の推進を図るための關係法律の整備等に関する法律)성립

자료: 地方分權推進委員會事務局 編. 1997. 『地方分權推進委員會 第3次・第4次勸告』. ぎょうせい.

<http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/news/0007.htm>

여 정령지정도시를 확대하자는 구체안으로 발전해 갔다(ツジ山 1994: 5-7, 15-17).

지방분권 추진위원회의 실질적인 활동은 4차 권고에서 일단락 났으므로 이 과정에서 제시된 목표와 개혁과제에 주목할 필요가 있다. 여기에서 제시된 주요 개혁은 6개항으로 대별된다.

①기관위임사무 제도의 폐지: 중앙 정부의 소관 업무를 지자체가 수행하는 기관위임사무는 도도부현 사무의 7-8할, 시정촌 사무의 3-4할을 차지하고 있었으며 이의 폐지는 지방분권추진위원회의 최대의 성과로 꼽히고 있다. 이 조치에 의해 중앙 정부의 포괄적 지휘감독권은 부정되고 지자체에 대한 권력적 간여도 최대로 제한되었다. 폐지되는 561개의 사무의 처리방향은 자치사무 398, 법정수탁사무 275, 중앙정부 직접 집행 20, 폐지사무 11, 법개정 대기 1로 구분되었다⁵⁾. 지자체가 전담하는 자치사무가 6할, 법률에 의해 중앙정부의 사무를 지자체에 위탁하는 법정수탁사무가 4할의 비중을 차지하게 되었다.

②개별법에 의거한 통제의 규칙화와 축소: 이 부분은 지방분권 추진이 가져온 가장 실속있는 성과로 평가되고 있다. 중앙정부는 기관위임사무 가운데 자치사무화된 부분에 대해 관여할 수 없게 되었다. 지자체가 자체 사무로 처리하던 단체위임사무에 대한 중앙정부의 권력적 관여 800여 개 가운데 308개가 정리되었다. 중앙정부의 관여도 일반적인 규칙에 입각하여 서면으로 실시하는 원칙이 만들어졌다. 필치(必置)규제에 대해서도 법률이나 법률에 입각한 정령(政令)에 근거한 것으로 한정되어졌다. 이 경우에도 지자체의 자주 조직권을 존중하도록 방향이 제시되었다.

③보조금·세재원(稅財源)에 의한 통제의 배제: 주목할 만한 성과가 나오지 못한 부분이며 본래의 의도는 국세를 지방세로 이전하고 보조금과 교부세⁶⁾를 축소하는 방향이었다. 17조엔의 보조금 가운데 100억엔 정도를 일반 재원화 하자는 권고로 끝났다.

④자치에 관한 일반법의 통제 배제: 지자체의 과세 자주권에 대한 규제가 완화되었다. 가장 큰 성과는 지방채 허가제의 폐지와 사전 협의화이다. 지방의회 소집 요건의 완화, 직접청구제도의 완화도 제시되었다.

⑤중앙정부로부터 지방으로의 권한 이양: 1994년에 나온 지방6단체의 의견서에서는 중앙정부의 역할을 16항목으로 한정하고 나머지를 모두 지자체의 역할로 규정하자는 주장이 제시되었다. 그러나 4회에 걸친 지방분권추진위원회의 권고에서는 중앙정부에서 도도부현으로 12항목, 도도부현에서 시정촌으로 36항목 이양되는 것에 그쳤다. 또한 지자체측은 세재원(稅財源)은 수반되지 않은 채

5) 중복 계산 포함

6) 중앙정부가 지자체에 지원하는 예산

업무만 이양된다는 불만이 표출되는 근거가 되었다.

⑥중앙정부와 지방의 대등·협력관계 확립: 중앙정부와 지자체간의 분쟁을 조정하기 위하여 법적 구속력은 없지만 권고할 수 있는 기능을 가진 제삼자기관으로서 「국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)」를 설치하였다. 권고에 불복할 경우에는 재판을 할 수 있게 되었다. 제도적으로 지자체가 중앙정부와 다툴 수 있게 되었다는 점에서 큰 의의가 있으며 다음의 개혁을 추진할 수 있는 맥아가 만들어졌다고 볼 수 있다.

⑦지방사무관과 주류군(駐留軍)용지특별조치법: 기본적으로 중앙정부의 직접 집행 사무가 되었다. 사회보험과 직업안정 관계 사무 종사자의 신분도 노동사무관과 후생사무관으로 재 규정되었다.

여기에서 나타나는 바와 같이 지방분권추진위원회는 지방분권의 핵심인 권한이양과 세재원(稅財源) 문제에 본격적으로 개입하지 못하였고 권고에 나타난 사무 구분에서도 법정수탁사무가 지나치게 많다는 지적을 받고 있다. 또한 지방분권에 대해서는 현실적인 정책 집행 여건에 대한 고찰을 통해 명분과 실제의 괴리를 지적하는 논의도 등장하고 있다⁷⁾. 이러한 시각에서 보면 담론으로서의 지방분권과 재정위기의 해결 전망을 연계시킬 수 있는 설득력 있는 논리가 시민들에게 제시되고 있지 않다는 것이 현실이라고 볼 수 있다는 지적이 나오고 있다. 또한 현장의 시민운동과 지방분권 추진은 연계되어 있지 않으며 시민이 입장을 표명할 기회가 없다. 즉 시민이 주도권을 발휘하여 지역의 문제를 제기해도 이것이 정책의 변화를 가져올 것이라는 전망이 확실하지 않다. 그 이유는 지자체와 중앙정부의 의견이 일치되지 않을 경우에 중앙정부가 직권으로 개입하여 ‘대집행’(代執行)할 수 있는 여지가 남아있기 때문이다.

실제로 이러한 일이 벌어진 대표적인 사례로서는 오키나와(沖繩)의 미군기지 용 부지의 사용기한 연장을 둘러싸고 전개되는 현과 중앙 정부의 대립을 들 수 있다. 1998년 여름에 실시되었던 현지사 선거에서 후텐마(普天間) 미군 비행장의 이전을 요구하는 공약을 내건 후보가 당선되자 중앙정부는 ‘대집행’을 실시하여 기지 사용 기한을 연장시키는 조치를 시행하여 미일간의 분쟁을 회피하고 넘어갔다. 지방분권추진위원회의 4차 답신에도 ‘대집행’ 규정은 남아있다.

답신에 중앙정부와 지방간의 분쟁처리기구 설치가 규정되어 있지만 주민 직접청구의 처리는 언급되지 않고 있다. 답신에 주민이 주도권을 발휘할 수 있도록 보장하자는 내용이 명확하게 나타나고 있지 않으며 중앙정부와 지자체에 있는 직업 관료들의 견해만 제시되어 있다.

그러나 지방분권의 추진으로 지자체가 확보한 재량권을 활용하여 자유도를 넓힐 수 있는 여지를 확보해야 한다는 새로운 과제도 제시되었다고 할 수 있

7) 1999. 2. 19., 東京自治問題研究所, MH MM 편집

다8). 따라서 지자체가 지방분권의 추진이라는 흐름에 대응하는 모습을 통해 시민의 생활세계에서 발생하는 의미 있는 변화를 포착하려는 작업이 필요하다. 즉, 주민에 대한 서비스가 주요 내용인 지방행정의 변화가 실질적으로 일상생활에 미치는 영향이 쟁점이 될 수밖에 없으며 특히 고령화 사회에 대비하는 사회복지서비스의 양적 질적 변화에 주목할 필요가 있다. 주민자치의 이념을 중시하는 입장에서 보면 지자체는 한편에서는 중앙정부에서 내려오는 업무를 수행하면서도 다른 한편에서는 주민의 생활 향상을 위한 서비스를 제공하기 위해 문제를 제기해야 하는 과제를 안고 있다. 즉, 지금의 지방분권 추진 계획에 의한 시스템 재편이 과연 참가 민주주의적 가치를 실현시키는데 기여하는 방향인가를 검토할 필요가 있다.

III. 주민참가와 「지역」의 통합

지방분권 추진 정책의 영향을 보다 구체적으로 파악하기 위해서는 규제완화와 주민생활의 관계를 고찰할 필요가 있다. 즉, 도시계획, 사회복지, 보건위생 등의 영역에서 주민이 받는 서비스의 질적 개선이 이루어질 수 있는 전망에 대한 판단이 중요하다. 행정개혁과 민영화는 공무원의 개입 여지를 근본적으로 축소한다는 측면이 있다. 그러나 혁신 자치체의 가장 중요한 버팀목이었던 지방공무원의 위상과 역할에 대한 관심은 여전히 중요하다. 지금도 주민, 공무원, 언론 사이에 새로운 협력관계를 형성하려는 노력이 요청되고 있다. 시민사회의 새로운 주체로 등장하고 있는 NPO도 이러한 협력관계 구성에서 중요한 주체의 하나가 될 것이라는 기대가 높아가고 있지만 아직 지역에서 전폭적인 신뢰를 받는 수준에는 이르지 못하고 있다고 할 수 있다. 반면에 정책의 실질적 집행 가능성이라는 점에서 볼 때 이전부터 지자체 공무원 가운데는 비교적 주민이 가지고 있는 상식을 대변하여 평화문제나 정책결정 과정의 민주성 보장을 위해 적극적으로 움직이는 사람들이 많았다는 점도 고려할 필요가 있다.

1. 「지역」 이익공동체의 균열

일본에서 지방자치의 미래에 대해 긍정적인 전망을 가능하게 해주는 현상은 지역의 이익공동체 내부에 균열이 발생하기 시작하고 있다는 점이라고 할 수 있다⁹⁾. 지역의 이익공동체를 재생산하는 물질적 기반은 중앙정부의 보조금으로

8) 島田恵司, 「地方分権推進委員會勸告を總括する 1997年 11月 4日」, 島田恵司, 『地方分権推進委員會・審議狀況報告(1995年10月~1997年10月)』, 1997年 11月 自治勞 간부로서 地方分権推進委員會 上席調査員을 지낸 필자의 기록에서 참조.

시행되는 공공사업이었으며 보수정당은 이권배분 과정에 개입하여 지지기반을 다져오고 있었다. 그러나 하드웨어 중심의 사회자본 건설에 대한 투자 수요의 확대가 한계를 보이고 재정적자 문제가 심각해지면서 지역의 이익연합을 유지하는데 필요한 자원 조달에도 문제가 생기기 시작했다.

여기에서 1980년대부터 지방의 인구 유출을 막고 생활환경을 개선하자는 목표를 내걸고 지자체 수준에서 시도되어 온 마치즈쿠리(町づくり) 운동의 성과에 대해서도 검토할 필요가 있다. 현재도 마치즈쿠리 운동이 활발하게 전개되고 있는 곳이 있으며 이념 자체에 대해서도 평가할 수 있다. 특히 지역 단위에서 산업발전과 자립 방향을 스스로 생각할 수 있는 틀을 만들었다는 점도 적극적으로 평가할 필요가 있다. 그러나 부정적인 결과가 발생한 측면도 있다. 리조트 개발과 같은 사업은 1990년대에 들어와 거품경기가 꺼지고 장기 불황에 들어가면서 지역에 활용되지 못하거나 공사가 중단된 레저시설을 대량으로 남겨 놓았다. 또한 금융기관은 회수하기 어려운 불량채권을 가지게 되었고 지자체의 재정난은 가중되었다.

일본도 고령화 시대가 되었으므로 이전과 같은 토목 건설공사 위주의 공공사업에서 사회 전체적인 생존을 보장할 수 있도록 복지 서비스의 공급을 위주로 하는 공공사업으로 전환될 필요가 있다. 이는 지역 단위에서 실행가능하며 고령화 사회에 적합한 시스템을 만들 필요가 있다는 뜻이다. 이를 위해서는 지방 기업이 복지산업으로 업종을 전환하는 방식도 가능하다. 농협은 이미 복지산업에 진출하기 시작하여 헬퍼(helper, 가정 도우미) 파견 사업에 참가하고 있다. 이러한 측면에서는 대국적으로 보아 지역의 유착관계는 무너지고 있다고 볼 수 있다. 결국 고용기회를 확보하고 복지서비스를 충실하게 제공할 수 있는 시스템을 만들기 위한 노력이 요청되고 있다.

2. 재정난과 행정서비스의 변화

사실상 규제완화와 지방분권을 강조하는 논의를 뒷받침하는 가장 강력한 근거는 재정 문제에서 찾을 수 있다. 1999년도에 중앙정부와 지자체에 남아있는 장기 채무의 잔고는 600조엔 규모로 GDP의 120% 규모에 도달할 것으로 추산되고 있다. 공공부문은 재정 부담을 줄이기 위해 기능을 축소해야 하는 상황에 있다. 중앙정부는 헌법 25조에 규정된 사회복지 등에 대한 국가의무를 지자체나 민간부문으로 넘기는 방향으로 나아가고 있으며 1990년대 말부터 10년 간에 걸쳐 국가공무원을 20%~25% 정도 축소한다는 방침이다. 중앙정부의 조직도 1부 21성청에서 12성청으로 축소한다는 구상이며 지자체로 업무가 내려오게 되지만 예산이나 인원의 증가는 수반되지 않는다. 자치성은 지자체도 향후 10년 간

9) 1999. 2. 19., 東京自治問題研究所 MH, MK 면접

10%의 공무원 감축을 연차적으로 실시할 것을 요구하고 있다.

동경 근교에 있는 히노시의¹⁰⁾ 사례를 보아도 중앙정부 보조금의 감소는 사회복지 서비스의 내용과 전달 방법을 변화시키는 결과를 가져오고 있다. 한가지 사례로 장애인이나 고령자를 돕는 홈헬퍼 파견 방법을 보면 정부재원으로 하루 5~6시간 전부에 대해 인건비를 지급하고 있었지만 1998년부터는 1일 1시간을 기본으로 하고 30분 단위로 계산하여 전체 지급 대상 시간을 줄이는 방법을 사용하고 있다. 결과적으로 이용자의 입장에서 보면 서비스의 내용이 규격화되어 버리므로 상담시간이 없어지게 되었다는 고충이 호소되고 있다. 대부분의 시정촌에서는 홈헬퍼 파견을 민간에게 맡기는 방향으로 나아가고 있다. 히노시에서도 홈헬퍼의 신분은 공무원 6명, 민간인 250명이다. 민간업자는 지금까지 홈헬퍼를 소개하는 역할에 그치고 있었다. 1999년 2월 현재 3시간 4천엔으로 책정된 홈헬퍼에게 지급되는 보수도 임금의 개념이 아니었다. 그러나 앞으로는 홈헬퍼와 업자가 고용관계를 가지게 되며 따라서 사회보험 가입 의무와 같은 새로운 비용이 발생하고 이는 파견비용 가운데서 지급되는 방향으로 나아가고 있다. 홈헬퍼가 받는 임금이 줄어드는 결과가 되므로 이용자와 홈헬퍼 양측에서 비판의 대상이 되고 있다. 「지방분권 추진계획」에는 NPO를 육성하여 시정에 참가시켜 복지행정을 추진하려는 구상이 들어있다. 히노시의 사례에서도 실제로는 NPO를 원조하는 일이 재정적으로 곤란하다는 것이 일선의 사정이었다. 재정 지원이 없으면 NPO 활동의 유지가 곤란하지만 현실적으로는 볼런티어 정신으로 일하는 NPO가 많았다. 복지 서비스를 제공하는 워커즈 콜렉티브 활동이 나타나고 있으며 시의 보조금을 받으며 급식을 담당하는 유형이 많았다. 그러나 워커즈 콜렉티브를 NPO로 간주하여 과세 특례 조치를 적용하게 되어 있지는 않다. 고령자에 대한 도시락 배달과 서비스에서 워커즈 콜렉티브는 경쟁력이 있다. 당분간 이러한 워커즈 콜렉티브가 확산될 것으로 전망되지만 결국에는 민간업자의 상업적 서비스와 경합해도 경쟁력을 유지할 수 있어야 한다는 과제가 남아 있었다. 지방분권이 추진되면서 중앙정부에서 지자체로 넘어오는 업무가 늘어나고 있지만 예산이 같이 넘어오는 것은 아니었다. 히노시에는 히노(日野)자동차, 코니카카메라, 후지덴키(富士電機), 도시바(東芝) 등의 대기업이 있지만 불황으로 법인세와 소득세가 잘 걷히고 있지 않다는 사정이 있었다. 이러한 재정난은 곧 지자체 공무원의 고용불안과 노동조건 악화라는 문제를 야기하고 있다.

이와 같이 지방분권이 추진된다는 의미는 지자체의 대민 서비스 내용에 획기적인 변화가 발생할 가능성이 있다는 의미가 된다. 변화의 주요 내용은 「시장」과 「볼런티어」가 행정서비스 기능을 대행함으로써 지방행정 조직의 규모와 기능이 축소된다는 것이다. 지방분권은 결국 행정서비스를 주민에게 직접 제공하는 주체인 일선의 지자체가 수행하는 기능의 변화를 가져오게 된다. 지방분권

10) 1999. 2. 18. 高齢者福祉課長 IR 면접

계획에서는 행정 업무 수행태세를 정비하고 업무를 재조직하거나 민간에 위탁하는 방향이 강조되고 있다. 카와사키(川崎)¹¹⁾시에서는 행정서비스의 민영화 대상으로 화장장, 대중교통, 청소 업무의 민영화는 검토하고 있었지만 수도는 곤란하다는 판단을 하고 있었다. 병원의 민영화는 시민들이 반대하고 있는 상황이었다. 또한 지방분권의 추진은 기초 생활수준(national minimum)의 확보와 지자체의 서비스 수준 사이에 놓여 있는 격차를 조정하는 문제가 생긴다. 재정이 풍부한 곳에서는 지자체가 독자적인 사회복지서비스를 제공할 수 있지만 앞으로 지역별로 서비스 격차가 발생할 수 있다. 개호보험 제도에는 지역별 격차를 없애고 전국적 통일기준을 유지하려는 취지가 있다. 개호보험 제도는 지역별 격차를 없애고 전국적 통일기준을 유지하려는 목적을 가지고 있다. 재정이 풍부한 곳에서는 독자적인 서비스를 제공할 수 있게 된다. 복지분야에서는 현재까지도 일상적으로 권한 이양이 진행되어 오고 있었지만 앞으로는 큰 변화가 예상된다.

3. 주민참가의 촉진

재정위기 가운데서 지자체는 예산의 획기적인 증가를 기대할 수 없지만 수행해야 하는 과제는 많아지는 딜레마에 직면하게 되었다. 지방분권의 현실화는 지자체 수준에서 주민의 정책참가를 유도하기 위한 새로운 정책의 출현을 촉진하고 있다. 여기에서 나오는 대응 방안은 현업 업무의 민영화와 함께 일반 주민의 지자체 운영에 대한 참가를 고취하는 길이다. 수도 도쿄(東京)¹²⁾에서도 이미 1997년 4월말 이후부터 개정된 법률에 따라 역할 분담이 새로 이루어져 청소나 교육에 관한 도(都)의 업무가 구(區)로 내려오고 있다. 그러나 행정개혁과 지방분권 논의에서 강조되고 있는 민영화 대상 업무의 경계는 아직 분명하지 않다. 동경도(東京都)의 방침은 민간 부문에서 할 수 있는 일은 모두 민영화하고 공공부문은 최소한의 기능만 유지한다는 것이다. 민간활력의 이용에서 가장 대표적인 사례가 2000년도부터 실시될 예정인 고령자를 대상으로 한 「개호보험」 제도를 들 수 있다. 많은 사회적 논란을 불러일으키면서 도입된 개호보험 제도는 국가의 책임이 아니라 사회보험 방식으로 활동능력을 상실한 고령자를 보호한다는 내용을 가지고 있다. 이와 같이 민간이 할 수 있는 일은 민간에 넘기고 공공부문의 기능을 최소한의 범위로 유지한다는 것이 개혁의 취지이다. 이는 지금까지 정규 공무원이 담당하고 있던 학교 급식을 민간업자에게 맡기고, 공립 보육원의 기능을 민간 「베이비산업」에 넘기는 것이 낫다는 생각이다. 공무원 인력이 남게 되면 신규 채용을 정지하거나 축소하여 균형을 맞추고 있다. 건축행정이나 주민등록 관리도 민영화의 대상으로 검토되고 있다. 권한이 하부로

11) 1999. 2. 17, 區政推進課長 KT 면접

12) 1999. 2. 17., 東京都 世田谷區 職員勞動組合 執行委員長 NK 면접

이양되면서 지역 단위에서 생활환경을 정비해가는 마치즈쿠리의 개념이 중요해지고 있다.

동경 세다가야구(世田谷區)의 사례를 보면 이미 1980년대 후반부터 마치즈쿠리 운동을 실시하여 지역 커뮤니티의 내실화를 위한 노력을 기울여 왔다. 주민의 의견을 모으기 위해 구의 내부를 5개의 지구로 나누었다. 그 하부에는 27개의 에어리어(area)가 구분되어 있어 10~20명의 주민이 모여 대화를 나누면서 마치즈쿠리를 추진하는 것이 '가까운(身近な) 마치즈쿠리 협의회'의 조직 체계이다. 여기에서 다루어지는 화제는 역전의 자전거 정리나 좁은 도로의 개선 방법과 같은 것이다. 마치즈쿠리 운동을 통해 관공서에 문제를 가져 와 진정하기 이전에 주민 스스로 해결하는 것이 강조되고 있다. 세다가야구에는 이를 위해서는 주민과 행정당국 사이의 동반자 관계 형성을 중시하고 있다. 또한 이러한 방식의 주민참가를 촉진하기 위해서는 행정정보의 공개가 필요하다는 전제가 충족될 필요가 있다.

4. 「지역」과 직접민주주의

지자체가 소지역을 단위로 하는 주민참가 운동을 고취하기 위해 노력하는 모습은 카와사키(川崎)시의¹³⁾ 사례에서도 볼 수 있다. 현재까지 유지되고 있는 유일한 「혁신자치체」라는 위상을 가지고 있는 川崎에서는 구(區) 단위로 주민참가를 촉진하기 위한 사회교육 운동을 전개하던 구민간화회(區民懇話會)(이종구, 1996) 활동을 1999년 3월로 종료하고 여기에서 나온 제안을 흡수하기 위해 다음 단계로 「구즈쿠리」(區作り)를 시작하게 되었다. 본래 구민간화회(이종구, 1996) 운동에는 「지역」의 여론을 주도하며 보수 정치세력의 기반을 형성하고 있는 초나이카이(町内會)의 비중을 희석화 시켜 혁신시정의 기반을 조성하자는 의도가 있었다. 川崎에서는 1998년 9월부터 중학교구를 단위로 「지역」을 구분하고 구민간화회를 흡수한 「마치즈쿠리클럽」(まちづくりクラブ)을 조직하여 주민의 정책참가를 유도하는 새로운 실험에 착수하고 있다. 중학교구를 「지역」으로 설정하는 것은 자전거로 이동할 수 있는 범위에서 주민참가가 이루어질 필요가 있다는 생각에서 나왔다. 마치즈쿠리클럽이 하는 일을 구체적으로 살펴보면 「지역의 복지 거점 만들기」, 「소규모 고령자 일일보호 서비스」, 「고령자와 장애인에게 편리한 길 만들기」, 「노은정 양로원 운영 개선」, 「폐원된 시립유치원 재활용」, 「공원 가꾸기와 체육시설 개방」, 「하천부지의 시민 이용 확대」, 「여름 축제 조직」, 「볼런티어 지역 관광가이드 양성」, 등으로 나타나고 있다. 특히, 「지역의 복지 거점 만들기」는 고령자 개호 보험 제도의 시행을 준비하기 위해 필요한 사이라는 점이 지적되어 있다(川崎區まちづくりクラブ, 2000: 18-19).

13) 1999. 2. 17, 自治研 IB, 區政推進課長 KT 면접

여기에는 재정난으로 행정서비스를 공무원이 직접 공급하기가 어렵게되므로 행정 당국이 주민참가를 돕는 방향으로 나아갈 필요가 있다는 배경이 있었다. 또한 행정서비스 공급 방식을 공무원과 주민이 같이 생각해보자는 의도가 있었다. 지금까지 주민을 교육하는 입장에 있던 행정 당국도 계속 성장하고 있는 주민의 능력을 활용해야 할 필요를 느끼고 있다. 이러한 변화의 배경에는 고도 경제성장 시대에 일자리를 따라 유입되어 왔던 신 주민이 정착민화 되고 있다는 사실이 있다. 보수적 성향을 가진 구 주민과는 달리 지역에서 정책문제에 대해 발언하는 신 주민 가운데는 전후에 대학을 나온 60세 전후의 고학력 퇴직자들이 많다. 이들은 시 재정이 여유가 없다는 점을 이해하고 있어 무리한 요망을 제출하지도 않고 구민간화회 시대와는 달리 한정된 화제를 교환하는 것이 아니라 하고 싶은 일을 찾아서 하고 있다. 시 당국에서는 마치즈쿠리쿠라브의 형식을 갖춘 새로운 지역 단위 모임에 바뀔 것이라는 이유를 들어 초나이카이 회장들을 부르지 않았다. 그러나 진짜 이유는 초나이카이 회장들이 대표(世話人)를 맡아 주도권을 잡는 것을 방지하려는 것이었다. 결국 초나이카이 회장들이 오히려 상황을 알아보기 위해 스스로 참가하기 시작했다. 또한 미국의 압력으로 이루어진 시장개방 조치의 일환으로 대형 유통업체가 현지 이해 당사자의 동의 없이도 신규 점포를 개설할 수 있게 되었으므로 카와사키(川崎)에도 대형 슈퍼마켓이 진출하기 시작했고 이에 위협을 느끼는 상점가의 상인들도 마치즈쿠리쿠라브 참가하고 있다. 즉, 시장개방과 행정규제 완화에 따라 보수정당의 지역적 기반을 형성하고 있었던 자영업자 층의 입지가 흔들리고 있는 것이며 신중간계급이 주류를 이룬 신주민층과 섞이기 시작하는 것이라고 볼 수 있다. 카와사키(川崎) 북부의 신개발지로 동경의 베드타운인 다마(多摩)지구의 상황을 보아도 이전에는 구주민의 초나이카이와 신주민의 구정(區政) 추진과가 충돌하여 구청(區役所)으로 문제가 넘어 왔으나 이제는 초나이카이 회장들의 자세가 달라지고 있다는 점이 보고되고 있다.

그러나 자영업자 층의 불안을 가속화시킨 시장 상황의 변화만이 신구주민의 통합을 촉진하는 요인이 아니다. 노동시간의 단축과 함께 생활양식이 바뀌어 「지역」에 남자가 돌아오기 시작했다는 사실이 거론되고 있다. 일본에서 1960년대에 다수의 혁신 자치체를 탄생시켰던 운동의 주체는 가정주부와 자영업자로 구성된 전일제(全日制) 주민이었다. 이는 고도 경제성장이 끝난 이후에 혁신 자치체와 주민운동이 급속하게 퇴조한 요인의 하나로 지적되고 있다. 카와사키(川崎)에서도 여성이 주도한 사회교육 운동은 노동운동 세력과 협력하여 혁신 자치체를 실현시키는데 기여하였다. 생활협동조합을 기반으로 한 새로운 정치세력으로 등장하고 있는 네트운동의 주역들도 1960년대 말에 전공투(全共闘) 학생운동을 경험했던 세대의 여성들이었다. 현재 지역 문제를 논의하는 자리에 참가하기 시작한 남성들은 전공투 이전 세대에 속하고 있으며 직장 생활의 경험 때문에 현실주의적이면서 자기 나름대로 전문 분야에 대한 식견을 가지고 있는 인

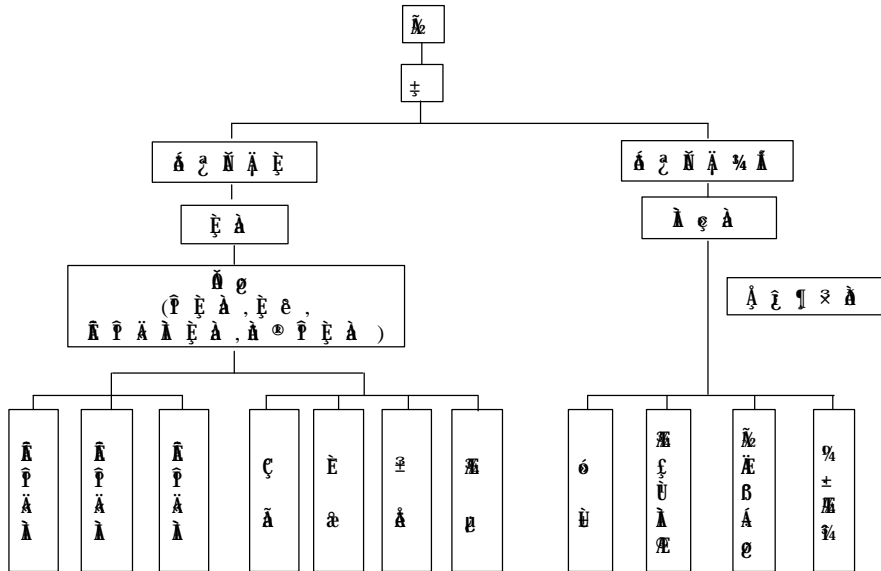
사들이 포함되어 있다. 또한 시 공무원들은 이들에 대해 한편으로는 까다로운 질문을 해오는 일이 늘었다고 당혹해 하면서 다른 한편으로는 실무적으로 대화가 통하므로 주민에게 협조를 구하기가 쉬워졌다는 양면성을 지적하고 있다. 이러한 「지역」의 새로운 집단은 주민참가의 활성화에 기여하는 역할을 발휘할 것이라고 기대되고 있다. 이곳의 사례에서 주민참가의 중요성은 지방분권 추진 과정과도 관련되어 있다¹⁴⁾. 이전의 기관위임사무는 지자체에서 조례 제정의 대상이 아니었으며 법령과 통달(通達)에 의해 운용되었다. 기관위임사무 가운데 자치사무로 넘어오는 부분에 대해서는 조례화할 필요가 있었다. 이를 위해 시 내부에 「분권추진연구회(分權推進研究會)」를 조직하여 조례의 기준을 정리하고 지침을 만들어야 했다. 이와 함께 「행정」과 「시민」사이의 의사소통을 원활하게 하기 위해 공모한 24인의 위원으로 구성된 「시민입법세미나」를 조직하여 여론을 수렴하는 작업에 착수하였다. 즉, 시 당국으로서도 주민참가의 활성화가 필요했다.

카와사키(川崎)시에서 구상하고 있는 주민 자치조직의 재편 방향은 지방분권의 추진이 「지역」에 가져오는 변화에 대한 모습을 잘 보여주는 자료라고 할 수 있다(그림 2). 즉, 현재의 초부카이(町部會)를 강화해 거주자와 단체를 모두 포괄한 새로운 「지역 커뮤니티」로서 초부카이(町部會)를 조직하여 의사결정의 기본단위로 설정하여 직접 민주주의적 요소를 강화한다. 이렇게 되면 구(區) 의회를 개설할 필요가 없다. 초부카이와 병행하여 목적에 따른 전문부회를 조직한다. 전문부회는 관심 있는 주민, 지역 거주 전문가, 불런티어 집단(NPO, 목적별 커뮤니티)이 모여 운영하며 초부카이에 대해 자문과 함께 구상을 구체화시키는데 필요한 원조와 지원을 제공하고 소규모 사업의 운영주체가 된다. 초부카이와 전문부회는 「지역자치회」를 구성한다. 초부카이 회장과 「지역자치회」 회장은 지방의원을 겸하게 한다. 「지역자치회」 회장은 「지역자치센터」 이사장을 맡는다. 「지역자치센터」는 중앙정부, 현, 시에 상관없이 모든 기존 행정기관의 「지역」 창구 기능을 대행하며 「지역」의 의지에 따른 독자적인 서비스와 사업을 시행한다. 이 조직은 행정기능의 대행, 불런티어와의 연계, 지역정보의 수집과 서비스, 교육기관과 연계한 연구기능, 마치즈쿠리에 소요되는 자금의 집적과 운용을 담당한다.

또한 「지역자치센터」를 움직이는 타운마네자(town manager)는 자체 상근자, 불런티어, 시의 과견 직원, 아르바이트 등으로 다양하게 구성되며 외부에 업무를 위탁할 수도 있다는 구상이다.

14) 1999. 2. 17 總合企劃局 都市政策部 T 면접

그림 2. 川崎의 시민자치 시스템 개념도



자료: 川崎市 企劃財政局政策研究室,
『小さなまちづくりの手法開発 -豊かな地域社會をめざして-』, 1997年 3月

5. 공동성의 복원 노력

이상에서 살펴본 바와 같이 지방분권의 추진은 지자체와 지역의 주민생활에 새로운 변화를 초래하고 있다. 그러나 지자체도 작은 정부를 실현해야 하는 압력을 받고 있으므로 주민 생활에 필요한 서비스의 조달을 위해 시장기제를 활용하거나 주민의 자발적 협력을 확보해야 하는 과제를 안고 있다. 특히 지자체에서 「지역」이라는 일상 생활권을 기초 단위로 하여 주민의 정책참가를 촉진하기 위하여 캠페인을 전개하고 있는 것은 지역적 공동성의 복원을 위한 노력이라고 해석할 수 있다. 또한 인구의 고령화가 진행되면서 사회복지 서비스에 대한 수요는 증가하고 있으나 신자유주의적인 개혁이 진행되고 있으므로 가족과 「지역」의 책임 부담이 늘어나고 있다. 「지역」의 생활세계로서의 중요성은 다시 부각되고 있다. 마치즈쿠리운동을 통해 지방행정 과정에 대한 주민참가를 조직화하고 직접민주주의적 요소를 강화하려는 정책 기조가 모색되고 있다고 할 수 있다.

IV. 시장의 확대와 공동성의 복원

여기에서는 지방분권 계획의 추진이라는 지방자치 제도의 틀이 변화하는 과정을 고찰함으로써 일본사회의 구조개혁이 실질적으로 가지는 의미를 고찰하려는 작업이 시도되었다. 지방분권에는 주민참여의 강조라는 측면에서는 지역을 단위로 하는 사회적 연대의식의 강화를 지향하는 성격이 있으나 다른 한편에서는 재정위기에 대한 처방이라는 측면도 있다는 점을 지나칠 수 없다. 작은 정부의 실현이라는 목표 하에 추진된 구조개혁의 일환인 지방분권 추진 정책에는 지자체의 주민에 대한 서비스 공급 기능을 한편에서는 민영화하고 다른 한편에서는 주민의 자발적인 참여와 협조로 보완하여 나가자는 구상이 포함되어 있었다. 지자체의 권한과 재원 확보가 충분하지 못하다는 지적에도 불구하고 지방분권은 주민참여와 NPO의 활성화가 생활의 질적 향상만이 아니라 사회 자체의 유지와 재생산을 위해서도 중요하다는 문제의식을 확산시키는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

시장개방과 규제완화는 자영업자층의 경제적 기반을 동요시키고 있으며 보수 정치세력의 기반인 「지역」의 이익공동체가 사회적 통합 기능을 상실하게 만드는 효과를 가져오고 있다. 글로벌리제이션은 하드웨어 중심의 공공사업이 보수정권의 정치적 기반 확보 수단으로 활용되는 정관계 유착 구조의 해소를 촉진시키는 압력으로 작용하고 있다. 생활의 질적 측면을 향상시키고 고령화 시대에 대비한 사회자본을 정비하기 위해서는 지방의 개별적 상황에 적합한 의사결정이 이루어질 수 있도록 권한의 하방 분산화가 필요하다. 따라서 지자체의 정책결정과정에서 주민의 의사가 충실하게 반영될 수 있는 참가 민주주의적 질서의 형성이 요청되고 있다. 공공부문의 사회복지 서비스 기능이 축소되는 가운데 하부 행정단위의 지역에서 주민이 지방 행정에 대한 관심을 가지고 발언을 강화할 수 있는 통로를 마련하는 것이 현실적으로 기초적인 사회통합을 유지하기 위해 필요하다고 지적되고 있다.

반면에 노동시간 단축, 생활양식의 변화, 세대교체 등의 영향으로 기업에 통합되어 있던 회사인간이 「지역」으로 복귀하는 흐름이 나타나고 있어 주민이 지방행정에 대한 주민참여가 활성화될 수 있는 가능성이 높아지고 있다는 점도 주목된다. 인구의 고령화는 정년 퇴직 이후에 지역에 돌아와 주민으로서 장기간 살아가야 할 신중간계급의 존재를 부각시키고 있다. 기업을 비롯한 근대 조직에서 활동한 이들의 경험을 지역 발전에 활용하기 위해서도 주민참여의 내실화가 요청되고 있다. 회사인간으로부터 주민으로 돌아오는 집단의 존재는 자영업자와 지역 유력자 층을 중심으로 하는 지역의 사회통합 구조에 변화를 가져올 수 있는 요인이기도 하다. 그러나 다른 한편에서 이들은 대안 정치세력으로 떠오르는 여성 사회운동가 중심의 「네트」와는 달리 지자체 공무원들이 경쟁자가 아니라

잠재적 협력자로 간주하는 집단이다. 신 중간계급 출신 주민을 「지역」의 의사결정구조 내부에 통합시키기 위한 제도적 틀을 정비하는 작업은 초나이카이(町内會)와 같은 기존의 지역 주민조직과 연속성을 유지하면서 추진되고 있다. 이러한 점에서 지자체가 마치즈쿠리를 추진하면서 지역을 세분화하고 주민이 발언권을 행사할 수 있는 직접 민주주의적 요소의 정착을 강조하는 사례에서 나타나는 지역의 공동성을 복원함으로써 사회통합을 유지하려는 관리 방식에 필요가 있다.

지방분권에는 거시적으로 보아 공공서비스의 축소를 시장기제의 활성화와 「지역」의 공동성 복원으로 보완할 수 있다는 정책 판단이 나타나고 있다. 전자의 이윤 추구 원리와 후자의 공동체 원리는 상호 모순되는 것이라고 할 수 있다.

결국 지자체는 예산을 적게 쓰고 서비스 생산성을 높여 조직을 효율적으로 운영해야 한다는 신자유주의적 목표를 추구하면서도 주민의 자발성과 공동체 정신에 호소하여 사회적 연대를 재생산하여야 한다는 이중의 과제를 지방분권 과정에서 추구하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 지자체의 정책 조정 기능은 여전히 중요한 의미를 가지게 된다. 즉, 재정위기를 해소하기 위해 지자체 운영에서도 시장원리를 강조해야 하지만 여기에서 파생되는 이익 갈등이 사회체제의 정당성을 위협하는 수준에까지 이르게 하지는 말아야 한다는 균형 감각을 가진 정책 주체의 형성이라는 과제가 있다. 여기에서도 중앙정부 수준에서 추구하고 있는 신자유주의적 구조개혁 정책이 가지고 있는 복합적 성격이 반영되고 있다고 할 수 있다.

◆ 참고 문헌 ◆

- 이종구. 1994. 「일본의 지방화와 분권」. 『지역연구』 3(4). 겨울. 서울대학교 지역종합연구소.
- _____. 1996. 「혁신자치체와 주민의 정책참가」. 日本歴史研究會 編. 『日本歴史研究』 第4輯. 10月.
- 地方分權推進委員會事務局 編. 1997(a). 『地方分權推進委員會 第1次勸告』. ぎょうせい.
- _____. 1997(b). 『地方分權推進委員會 第2次勸告』. ぎょうせい.
- _____. 1997(c). 『地方分權推進委員會 第3次・第4次勸告』. ぎょうせい.
- 地方分權推進委員會. 1998. 『地方分權推進委員會 第5次勸告』.
- 中村重美. 1997. 「地域・住民・行政の民主的連關を求めて - 世田谷區の地域行政

- と住民自治をめぐる」, 『まちづくり学習會 - 世田谷の住民参加の街づくり-』. 長崎市役所従業員組合.
- 東京都區職員労働組合品川支部・東京自治問題研究所. 1998. 『新しい區政の展開と確立を目指して-品川區・社會・生活構造の総合調査-(中間報告書)』. 東京都區職員労働組合品川支部.
- 氏家祥夫. 1995. 「轉換期の地方自治體と今次の‘都區制度改革’」. 東京自治問題研究所 編. 『東京研究』第2号. 3월 10일.
- 北川隆吉・東京自治問題研究所 編. 1996. 『巨大都市における住民組織と行政・政治・住民参加 - 中野區地域総合調査中間報告-』.
- 川崎市 企劃財政局都市政策研究室. 1997(a). 『分權化されたら自治體の仕事はどう変わる』(平成8年度 研究チームA 報告書).
- _____. 1997(b). 『小さなまちづくりの手法開發 - 豊かな地域社會をめざして-』. (平成8年度 研究チームB 報告書).
- 川崎市 総合企劃局都市政策部. 1997(a). 『分權型社會の新たな創造へ-川崎發・地域の分權と協働のまちづくり-』 (第10回 「地方新時代」市町村シンポジウム -PART2. 12월 10일).
- _____. 1997(b). 『地方政府の憲法をつくろう』 (第10回 「地方新時代」市町村シンポジウム-全體會/ワークショップ. 12월 10일).
- _____. 1997(c). 『成熟社會の市民と行政 - 自治體の自己決定と自己責任-』 (第10回 「地方新時代」市町村シンポジウム-第1分科會, 1997.12. 10).
- 川崎區まちづくりクラブ. 2000. 『廣がるまちづくりの輪 - 平成11年度川崎區まちづくり推進事業報告書-』.
- 總理府 編. 1998. 『地方分權推進計劃』.
- 高寄昇三. 1998. 『新・地方自治の財政學』. 勁草書房.
- ツジ山幸宣. 1994. 『分權化の構想』. 地方自治総合研究所.
- _____. 1997. 『地方分權と地方自治改革』. 地方自治総合研究所.
- 自治體問題研究所 編. 1996. 『地方分權の焦點』. 自治體研究社.
- _____. 1998. 『地方分權の歪み』. 自治體研究社.
- 自治勞連都職勞(日本自治體労働組合總連合會都職勞協議會). 1998. 『地方分權・都區制度改革と特別區財政-特別區稅財政の民主的確立に向けて-』.
- 全日本自治團體労働組合. 1998. 『98-99年度 運動方針の補強・修正(案)』 (1998年8月26日~28日 第68回定期大會).
- 日刊工業新聞特別取材班 編. 1994. 『平岩リポート - 世界に示す日本の針路-』. につかん書房.

Decentralization and Life World of Local Area in Japan

Chong-Koo Lee

Division of Social Science, SungKongHoe University

This study analyzes the impact of decentralization in the Japanese administrative structure. In the midst of globalization, Japan has adopted the policy of deregulation and opened the domestic market to foreign enterprises. Deregulation has precipitated the disintegration of urban old middle class supporting conservative politicians. Japanese big government with its centralized decision making process has been criticized as the root of corruption and ineffectiveness, which cannot deal with the task of providing new kinds of social overhead capital that might enhance quality of life. Reducing the size of the state, they transfer a large portion of functions and responsibilities from central government to local authorities. Japanese local governments are also obliged to reduce expenditures. Thus, privatization of the services provided by public authorities has been emphasized. In this context, Japanese policy makers try to encourage the participation of local residents in the management of affairs especially those concerned with quality of life. Non-profit organizations are also expected to share the burden of providing welfare services. Reduction of working hours and change of life style have made the Japanese new middle class, strongly integrated in the enterprises, spend more time and energy in their neighborhoods. They have begun to show interest and eagerness in participating in 'town-making club' (machizukuri club) activities. It can be said that the new policy mix constituted of privatization and volunteerism has been introduced in the Japanese local area to fill the gap caused by decentralization. We can understand this kind of change to show one of the features of structural reform based on neo-liberalism.

이종구. 성공회대학교 사회과학부 부교수. 경기도 고양시 일산구 마두1동 719
백마벽산APT 607동 302호. Tel: (02)2610-4138(O).
E-mail: cklee@mail.skhu.ac.kr