

세계지방자치동향



자치행정

- (한국) 국내 사회혁신의 계보 및 한국형 사회혁신 우수사례
- (일본) 일본의 중앙정부와 지방정부는 상하관계인가 대등관계인가
- (일본) 일본의 빈집 현황 및 대책

지방재정

- (미국) 뉴욕시의회의 참여예산 사업제안지도(Idea Collection Map)

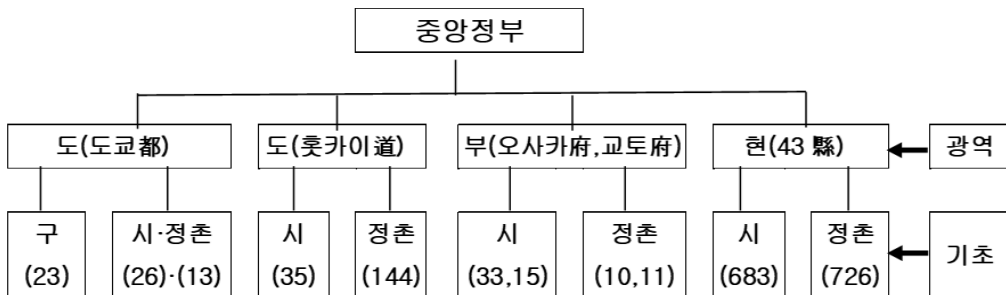
일본의 중앙정부와 지방정부는 상하관계인가 대등관계인가

개요

- 중앙정부와 지방정부는 상하관계라는 선입견을 갖을 수 있으나, 일본에서는 2000년 4월 시행된 ‘지방분권일괄법’에서 상하관계가 아닌 대등관계로 명시하였음
- 동 법 실시 후 20년이 지난 지금, 과연 실제로도 중앙정부와 지방정부가 대등관계로 인식되고 있는지 중앙·지방 간 소송 케이스를 예시하며 살펴보기로 함

일본의 정부구조

- [그림 1]에서는 일본의 현 정부계층 구조를 지방정부(자치단체) 수와 함께 보이고 있음



주 : 1.괄호 안의 숫자는 지방정부(자치단체)의 숫자이다. (2018년 10월 1일 현재) .
 2.시정촌 자치단체의 총수(1,718) 중 시(市)는 792단체, 정(町)은 743단체, 촌(村)은 183단체이다.
 자료 : 総務省사이트(<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei29.html>). 2020.3.29 열람
 総務省(2019)『平成 29 年度地方財政統計年報』을 참조하여 필자 작성.

| 그림 1 | 일본의 정부계층 구조

한일 정부구조의 차이

- [그림1]에서 보듯이 일본 정부구조가 「중앙정부」-「광역자치단체」-「기초자치단체」의 3단계로 이루어져 있는 점은 우리나라와 같으나, 일본은 특별자치시(세종시), 광역시, 특별자치도(제주도) 제도는 실시하지 않고 있음

- 광역자치단체를 보면 우리나라가 시도 17단체인데 비하여 일본은 47도도부현(都道府縣)으로 되어 있고, 기초자치단체를 보면 우리나라가 시군구 226단체인데 비하여 일본은 시구정촌(市區町村) 1,741단체(구23+시정촌1,718)로 되어 있음
- 일본의 인구는 한국에 비해 2.4배(=1억2,616만명(일본)÷5,180만명(한국)) 많으나, 기초자치단체는 일본이 한국에 비해 7.7배(=1,741÷226) 나 많게 되어 있음(2018년 10월 시점)

중앙과 지방의 대등관계 여부 판단 자료로서의 행정소송

- 왕조 시대가 길었던 우리나라에 비해 지역성이 강한 무사(武士)시대(12세기 말~19세기 후반)가 길었던 일본이 훨씬 오래된 지방분권의 역사를 갖고 있음
- 지방분권일괄법에서 지방정부와 중앙정부의 대등 관계를 규정하고 있다고 하더라도 지방정부의 세입은 세출 규모에 미치지 못하고 있어 중앙정부로부터 지방교부세나 국고보조금 등을 받고 있음
- 동 법률이 시행된지 20년 동안 중앙정부와 지방정부 간의 대등관계 여부를 판단해 볼 수 있는 일들이 발생해 왔음
- 이하에서는 중앙정부를 상대로 지방정부가 입장을 표명하거나 또는 실제로 제기한 세 가지 소송을 예시 하며 중앙·지방 간 대등관계 여부를 점검해 보기로 함

국제예술제 보조금 지급을 둘러싼 아이치현과 문화청 간의 대립

- 아이치현(愛知縣)에서는 2019년 표현의 자유를 존중하며 위안부상 등을 전시하는 국제예술제를 개최하였으나 중앙정부(문화청)는 그 전시회 개최에 불만을 표출하며 국가보조금 교부를 중단하였음
- 이에 대해 아이치현은 “이미 교부하기로 한 예술제 개최를 위한 국가보조금을 문화청이 사후에 교부하지 않은 것이므로 위법”이라며 소송도 불사한다는 입장을 표명함
- 결국 후에 관람을 제한하는 형태로 개최되기는 하였지만, 지방정부와 중앙정부가 상호간 완전한 대등관계라 하기에는 석연치 않은 결과를 보여 주었음

이즈미시노시(市)와 총무성 간의 고향납세를 둘러싼 대립

- 일본에서는 자신이 원하는 자치단체에 2000엔 이상을 기부하면 2000엔을 제외한 나머지 금액을 주민세 및 소득세로부터 공제하여 주는 고향납세 제도를 2008년부터 시행함
- 재원이 부족한 자치단체로서는 많은 기부금을 유치하기 위해 납세자들에게 다양한 답례품을 제공하여 왔음

- 그 중 오사카부(大阪府) 이즈미사노시(泉佐野市)가 도(度)가 지나친 답례품을 제공하였다고 하여 중앙부처인 총무성(總務省)이 동 시(市)를 지역기부 대상 지역으로부터 제외시키기로 하였고, 이를 두고 동 시(市)는 2019년 기부지역으로의 복귀를 요구하며 소송을 제기함
- 지방법원은 이즈미사노시의 손을 들어주는 쪽으로 판결을 내렸으나, 고등법원은 “기부라는 법적 테두리를 벗어났다”며 기각하였음
- 이즈미사노시는 “기부의 법적 테두리에 반하면 불이익을 준다는 규정이 없고, 법령이 사전(事前)적으로 명확하게 규정되어 있어야 하는데 총무성의 조치는 법치국가의 원칙에 반한다”며 최고재판소(한국의 대법원에 상당)에 상고하고 있음

미군 기지 이전을 둘러싼 오키나와현과 내각부와의 대립

- 일본 남단에 위치한 오키나와현(沖縄縣)은 국토 면적의 0.6%에 불과하나 미군 기지의 70%가 모여 있음
- 현재 오키나와현 후텐마(普天間) 지역 미군 기지를 현 내의 다른 지역인 헤노코(辺野古)로 이설하는 문제를 놓고 오키나와현은 반대 입장을 표명하며 내각부(중앙정부)와 법정 투쟁을 벌여 옴
- 재판 결과는 안전보장을 내세운 중앙정부가 승소하였고 미군기지 이전을 위한 헤노코 지역 해안 매립은 계속되고 있음
- 공사 난항으로 매립 설계 변경 등의 필요가 있어 현(縣)지사에게 권한이 있는 허가 절차를 거치는 경우에는 다시 대립할 수 있어 어떻게 될지는 아직 불확실성이 남아 있음
- 그렇다고는 하나 오키나와현과 중앙정부(내각부)의 힘겨루기에서 중앙정부가 우세함을 보이고 있는 인상임

중앙정부(국가) 및 관(官)의 손을 들어주는 판결이 많은 일본 재판부

- 위에서 든 3개의 예시는 지방자치를 위한 법적 장치나 운용에 비추어 볼 때 중앙정부에 유리하게 작용하였다는 느낌을 주고 있음
- 오키나와현과 내각부의 법정 다툼에서 보듯이 일본에서는 중앙정부와 지방정부와의 소송에서 대개는 중앙정부에게 유리하게 전개되는 경향을 보임(또한, 정부(중앙 및 지방정부)와 개인이 법정 다툼을 벌이면 대부분 정부가 승소하는 경향임)
- 지방정부가 중앙정부에 힘이 밀리기는 하나 지방분권 이전에 비해서는 중앙정부를 상대로 소송 제기도 하면서 지역 개성을 살리려는 자치단체장도 늘어났다고 할 수 있음
- 전통적으로 자민당은 농어촌 지역에서 지지 기반이 강한 편이지만, 위에서 든 아이치현, 이즈미사노시, 오키나와현 지역은 상대적으로 자민당 지지 기반이 약한 편임

관료 주도보다는 정치 주도 쪽으로 바뀐 정책 추진 방향

- 아베 신조(安倍晋三) 정권 이전에는 관료 주도형 정책 추진 경향이 강했던 반면, 아베 정권에 들어서는 총리관저 및 내각관방(内閣官房:총리 보좌 및 부처간 조정 담당)이 정책 추진의 주도권을 갖는 쪽으로 그 경향이 바뀌었음
- 마키하라 이즈루(牧原出) 도쿄대학 첨단과학기술연구센터 교수도 관료 주도가 아닌 것은 “관료의 법률 운용 능력이 떨어진 것이 아니라 정치 주도로 (정책이) 결정되기 때문”이라 지적하고 있음(일본경제신문(電子版) 2020년 3월 4일자)
- 법정에서 정치적 이해조정의 결착을 보는 것을 ‘정치의 사법화(司法化)’라 표현함
- 이처럼 ‘정치의 사법화’는 정치적으로 조정하기 어려운 일을 재판으로 매듭지으려 하는 의미를 갖고 있지만, 일본에서는 중앙정부에 유리한 쪽으로 판결이 나오는 경향을 보임

우리나라에 주는 시사점

- 아베 정권 들어 정치 주도로 정책 결정이 이루어지고 있다고는 하나, 관료 조직의 경직성 및 수동적 대처가 심해 예기치 않은 사태 발생에 대한 신속 대응이 크게 떨어지고 있는 형편임
- 일본은 부처 간의 횡적 연결이 약한 사회인 까닭에 요즈음 벌어지고 있는 신종 코로나 바이러스 감염증(코로나 19)에 대한 대처에서 보듯이, 부처간 연계, 비판적 능력의 전문가 조직, 지방정부 등을 아우르는 컨트롤 타워가 제대로 작동되지 못하는 약점을 노정시킴
- 임기응변적 상황 대처 면에서는 우리나라가 일본에 비해 강점을 보이지만, 각각의 지역 특성을 살린 개성 있는 마을조성 면에서는 우리나라가 일본에 비해 뒤지고 있음
- ‘전국에 일률적으로 영향을 미치는 서비스는 중앙정부가 담당하고 지역 특성을 살리는 업무는 지방정부가 담당하는 것이 효율적’이라는 ‘분권화 정리(定理)’를 실현하기 위한 업무·재원 조정 및 각 분야의 전문가 조직 육성·활용이 요구되고 있음



국중호 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)
kook@yokohama-cu.ac.jp