

세계지방자치동향



자치행정

- (한국) 코로나 시기의 비대면 화상회의: 서울 종로구 평창동 사례
- (일본) 지방자치단체 인구 감소 시대와 일본의 지역 다양성 확보를 위한 노력

지방재정

- (일본) 히로시마현의 산업 폐기물 매립세 도입현황과 과제

지역발전

- (미국) 텍사스 주 Jersey Village의 장기적 수해 복구 계획

지방자치단체 인구 감소 시대와 일본의 지역 다양성 확보를 위한 노력

개요

- 역사적인 관점에서 지방통치를 보면 한국은 왕조 중심, 일본은 무사정권에 따른 통치가 장기간 이루어져 왔음
- 일본은 지역 고유의 전통문화 및 자연유산을 후세에 물려주어야 할 소중한 자산으로 한다고 쪽으로 지방 다양성 확보를 위한 노력을 하고 있음
- 한국으로서는 광역시, 자치시, 자치도는 기능(예컨대, 교육, 금융, 행정 등)에 따른 다양성을 키워나가고, '도(道)-시군'은 지역 특성 및 전통문화를 살린 다양성을 키워나가는 방향이 바람직할 것임

한국의 기초자치단체보다 그 수가 훨씬 많은 일본의 기초자치단체

- 일본에서는 2000년대 전반 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권(2001~2006)에서 실시된 '헤이세이(平成) 대합병' 추진으로 기초자치단체 시정촌(市町村) 수가 1999년 3,232단체에서 2006년 1,821단체로 1,411단체나 줄어들었음(총무성 자료. 보다 구체적으로는 『세계지방자치동향』(6월호)의 국중호(2020) 「일본의 인구 고령화 진행과 기초자치단체의 광역연계 구상」을 참조 바람)
- 일본의 기초자치단체의 수가 줄어들었다고는 하나 현재 시구정촌(市區町村) 기초자치단체는 1,741개로, 한국의 시군구(市郡區) 226개의 기초자치단체 수에 비해 7.7배나 많은 상황임
- 일본의 인구(1억 2,617만 명)가 한국의 인구(5,171만 명)에 비해 2.4배 많다는 점에서 볼 때 인구 비례를 감안하여도 일본의 기초자치단체 수가 한국에 비해 매우 많다는 것을 단적으로 알 수 있음(일본은 2019년 10월 시점, 한국은 같은 해 7월 시점. 자료: 총무성 통계국 및 e-나라지표)
- 그럼에도 불구하고 지역의 전통문화를 지켜가기 위해서는 지방 행정관청이 필요하다는 입장에서 자치단체 간의 추가 합병에 반대하는 지역(특히, 정촌(町村))도 많은 실정임

일본의 기초자치단체 인구 감소와 자치단체의 존립 문제

- 일본에서 기초자치단체가 많다고 하는 이면에는 그만큼 인구가 적은 시정촌이 많이 존재하고 인구 감소로 인한 자치단체 유지가 어려운 상황이 나타날 것임을 예상하게 함
- 일본 총무성 주민기본대장에 기초한 인구통계 조사 발표에 따르면 2019년 약 50만 명의 주민수가 감소하고 있는데, 규모가 작은 시정촌일 수록 인구 감소가 현저하게 나타나고 있음
- 일본의 국립 사회보장·인구문제 연구소 시산(試算)에 따르면, 2015~2045년의 인구 감소율에서 나라현(奈良県) 가와카미무라(川上村)가 전국 1위라고 하면서 이 기간 동안 인구는 1,313명에서 270명으로 감소할 것으로 보고 있음
- 실제로 2020년 7월 시점에서 가와카미무라의 인구는 1,092명인데 위의 시산에 따라 2045년에 270명으로 감소한다고 보면 향후 25년 사이에 75.3%의 인구 감소가 나타나 자치단체의 존립이 어려울 것임을 짐작할 수 있음(日本經濟新聞 2020년 8월 12일자를 참조하여 계산한 수치임)

지역 인구 증가를 위한 노력과 그 한계

- 지방 인구 감소를 막아 자치단체 존립을 유지하기 위한 노력으로 일본에서는 환경 교육에 대한 공감을 높이고 지방으로의 정주자(定住者)에 대해 지원과 혜택을 주는 정책을 취하고 있음
- 인구 감소가 현저함에도 불구하고 지방자치단체를 그대로 유지하는 것은 지방의 다양성을 가져올 여지를 크게 하는 측면도 있으나 자치단체 운영 자체를 어렵게 한다는 폐단도 안고 있음
- ‘헤이세이 대합병’에 의한 대폭적인 지방자치단체 합병으로 행정 효율은 높였을지 모르나, 합병으로 지방 행정관청이 없어진 지역의 마을행사는 사라져갔다고 불만을 토로하는 자치단체도 많음
- 디지털화가 진행되면 분산되어 있어도 어느 정도 효율을 유지할 수 있을 것이라는 입장도 대두되곤 하지만, 고령화가 많이 진행된 농어촌 주민들을 대상으로 한 디지털 활용에는 한계가 큰 형편임

지방분권 시대에 기초자치단체에 요구되는 사항

- 일본에서는 향후 자치단체가 부딪칠 문제들에 대처하기 위해 총리 자문기구로서 지방제도조사회를 두고 있음
- 동 조사회에서는 유지하기 어려운 한계적인 기초자치단체(시정촌)의 업무를 광역자치단체(도도부현)가 보완·지원하는 체제를 강화하는 방향을 제기하고 있음

- 2002년 11월 제27차 지방제도조사회 소위원회에서 니시오 마사루(西尾勝) 도쿄대 명예교수의 '기초자치 단체의 향후 대처 방안'으로서 소위 '니시오 사안(西尾私案)'이 제기되었음
- '니시오 사안'에서는 지방분권 시대 기초자치단체에 요구되는 사항으로서, 1)충실한 자치단체 경영기반, 2)주민자치 강화 관점에서의 자치조직 창설 등을 들고 있음
- 그러나 일본의 재정 적자 심각성과 저출산 고령화의 진행을 감안하면 '니시오 사안'에서 제기하는 자치단체의 충실한 경영기반 확보나 자치조직 창설이 원활히 전개될 것으로 보기는 어려움

지역 다양성 확보 방안과 지역간 질적 격차의 발생

- 일본의 농어촌(정촌) 지역으로서는 도시 생활에서 체감하기 어려운 삶과 전통을 지켜가는 것을 지역 다양성을 확보해 가는 방안으로 삼고 있음
- 지역의 다양성을 유지하기 위해서는 주민의 자치의식 제고가 있어야 하겠지만, 일본에서는 지방분권을 추진하는 과정에서 자치단체 간의 질적 격차가 노정되었음
- 독자적 입장에서 적극적으로 조례를 제정하여 자치행정을 펼치려는 지방자치단체가 나타나기도 하였지만, 그와는 달리 중앙정부 의존 체질이 되어 스스로 변화를 꾀하지 않고 온존하려는 수동적인 지방자치단체도 많은 상황임
- 지방자치에 수동적으로 임하는 자치단체에 획일적인 제도를 적용하여 지방자치단체에 대한 영향력 발휘를 강화하려고 하는 중앙정부의 속셈과 지역의 다양성 추구는 서로 충돌할 수 있음

주민 후생 증대 관점에서의 지역 다양성 확보 필요성

- 후생경제학 입장에서 보면 중앙정부에 의한 획일적 통제보다는 다양한 지역이 존재하는 것이 주민 편익을 극대화하는 메커니즘으로 작용함
- 일본에서는 상시적인 행사가 아니라 하더라도 여름철의 긴 휴가를 이용한 귀성객과 지역 주민이 함께 어우러진 지역 전통행사도 많이 이루어져 왔음
- 일본에는 '오봉'(お盆: 음력 7월 보름부터 조상의 영혼을 달래는 '우란분(盂蘭盆)' 행사에서 비롯된 여름휴가 기간)이라고 하여 10일 가까운 긴 여름휴가가 있고, 이 오봉 기간에는 지역마다 마을 사람들, 귀성객, 관광객 등이 어울려 '마쓰리(祭り)'라고 하는 마을 행사가 벌어지곤 함
- 일본에서는 마쓰리를 비롯하여 다양하게 펼쳐지는 지역 고유 행사나 전통문화 및 자연유산을 후세에 물려줘야 할 자산으로 소중히 지켜나가는 것을 지역 다양성 확보 방향으로 잡고 있음
- 2020년 여름은 신종 코로나 바이러스 감염증(코로나 19) 확산을 경계하여 자치단체의 전통행사가 대거 취소되는 상황이 발생하였으나, 지속성 중시의 속성이 강한 일본인들의 특성을 감

안하면 지역 전통행사가 쉽게 단절되지는 않을 것임

역사적 배경이 다른 한국과 일본의 지방통치

- 한국은 삼국시대부터 조선시대까지 왕조 중심의 중앙집권이 이루어져 왔는데 비해, 일본은 가마쿠라(鎌倉) 시대(1192~1333)부터 에도(江戸) 시대(1603~1868)까지 약 700년간 무사정권이 있었음
- 예를 들어 에도 시대는 지방의 번(藩: 한)이 에도(현재의 도쿄(東京))에 있는 도쿠카와(徳川) 장군 막부(幕府: 바쿠후)의 영향을 받으면서도 번의 영주(領主)가 상당한 자율권을 갖는 막번(幕藩: 바쿠한) 체제였음
- 이처럼 역사적으로 볼 때 한국은 중앙집권적 왕조 중심 역사였는데 비해 일본은 무사계급이 지방을 지배하여 왔다는 점에서 한국과는 다른 지역 문화가 전개되어 왔다고 할 것임
- 1868년 메이지(明治) 유신 후 번의 힘을 약화시키고자 하는 의도에서 1871년 메이지 신정부는 ‘번(藩)을 폐지하고 현(縣)을 둔다’고 하는 폐번치현(廢藩置縣)을 단행하였음
- 현(縣)은 광역자치단체로 현 안에는 시정촌(市町村) 기초자치단체가 위치하는 것이 일본 자치단체의 기본 구조인데, 이는 우리나라의 도(道) 광역자치단체 안에 시군(市郡) 기초자치단체가 위치하는 구조와 대응한다고 할 것임

시사점

- 한반도에서는 고려 현종 9년(1018년)에 5도(서해도, 교주도, 양광도, 전라도, 경상도)와 양계(북계, 동계)가 설치되어, 도(道)에는 군(郡)과 현(縣)을 두고, 계(界)에는 진(鎭)을 두었음(李基白(1982)『韓國史新論』, p.139)
- 이렇게 보면, 한국의 ‘도-군’ 행정구역 제도는 일본의 ‘현(縣)-정촌(町村)’보다 오래되었다고 할 수 있으나, 한국이 일본에 비해 자치단체 구조가 훨씬 심하게 변화되어 왔음
- 현재 일본에는 47개의 광역자치단체가 있는데 그 중 현이 43개로 가장 많고, 나머지 4개의 광역자치단체는 도쿄도(都), 홋카이도(道), 교토부(府), 오사카부(府)로 되어 있음
- 한국은 일본의 현에 해당하는 도(道)는 8개이며, 이에 더해 제주특별자치도, 서울특별시, 6개의 광역시, 세종특별자치시로 구성되어 있음
- 이상에서 언급한 한일 자치단체 구성 차이 및 일본의 지역 다양성 확보를 위한 노력을 참조하면, 한국으로서는 특별시, 광역시, 자치시, 자치도는 기능(예컨대, 교육, 금융, 행정 등)에 따른 다양성을 키워나가고, ‘도-시군’은 지역 특성, 전통문화를 살린 다양성을 키워나가는 방향이

바람직할 것임

- 지역의 다양성을 이루어감에 있어 중요한 것은 어떻게 주민의 자발적인 참여를 이끌어낼 것인가 임
- 이를 위해서는 지역 주민에게 다양한 공공 서비스를 제공하는 자치단체의 역할도 중요하나, 그와 더불어 지방 공공서비스로부터의 혜택에 대한 부담의식이 동반된 주민의 자치단체 참가 의식을 높이는 방향으로 지방자치가 전개되어야 할 것임



국중호 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)

kook@yokohama-cu.ac.jp