

일본 로컬 거버넌스의 역사적 구조 변화: 특징과 시사점

미우라 히로키*

| 목 차 |

I. 로컬 거버넌스 탐구의 두 가지 문제: 종합성과 가변성	개관 IV. 일본 로컬 거버넌스의 역사적 구조 변화: 특징과 시사점
II. 일본에서 로컬 거버넌스 개념과 분석 틀	V. 결론
III. 일본 로컬 거버넌스의 영역별	

| 논문요약 |

본 연구는 일본 로컬 거버넌스의 구조를 주제로 기존 연구가 경시해 왔던 종합적 및 역사적 관점에서 심층적 특징을 도출하는 것을 목적으로 한다. 일본적 맥락에 유의하면서 로컬 거버넌스 개념을 '분권, 참여·자치, 마을만들기, 협동의 각 영역에서 아이디어 제시와 법제도의 도입, 정책·사업의 실천 등을 통해 공공적 지역을 창조하려고 하는 노력'으로 설정한다. 이 틀에 따라 과거 70년의 역사를 대상으로 주요 동향을 체계적으로 정리한다. 연구의 결과 다음과 같은 특징과 시사점을 지적했다. 첫째, 일본 로컬 거버넌스는 외부(분권)와 내부 구조의 순환적 상호작용을 통해 발전해 왔다. 둘째, 내부 구조 중 참여·자치, 마을만들기, 협동 영역의 상호작용 패턴은 기초 지자체의 창의적 도전을 통해 갈수록 융합되고 있다. 셋째, 1960년대에 선구적인 학자나 실무자가 지역, 시민, 인간, 자치 등에 관한 중요한 아이디어를 제시했으며, 이를 구체화하는 방향으로 이후의 구조 변화가 진행되었다. 이러한 연구 결과는 각 영역에 대한 기존 연구를 효과적으로 연결하여 일본 로컬 거버넌스에 대한 이해를 심화시키는 데 일조할 것으로 생각된다.

▪ 주제어: 로컬 거버넌스, 분권, 자치, 협동, 마을만들기

* 서울대학교 한국정치연구소 연구원

I. 로컬 거버넌스 탐구의 두 가지 문제: 종합성과 가변성

본 연구는 일본 로컬 거버넌스의 구조를 종합적 및 역사적 관점에서 살펴봄으로써 심층적인 특징을 도출하는 것을 목적으로 한다. 지방분권이나 주민자치를 포함해 로컬 거버넌스에 대한 국내적 관심은 갈수록 증가하고 있으며 일본 사례가 여러 측면에서 의미가 있는 점은 많은 연구가 이미 언급하고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 특히 다음과 같은 기존 연구의 문제점에 초점을 두면서 일본 로컬 거버넌스에 대한 이해를 심화시키고자 한다.

첫째, 종합성의 문제이다. 세부적 측면이나 개별 사례에 관한 연구가 넘쳐나는 수준으로 발전하며, 일본 현지의 전문서적도 다수 번역된 것이 한국에서 일본 로컬 거버넌스 연구의 현주소라고 할 수 있다. 반면, 개별 주제를 통합해 전체적 동태나 특징, 문제점을 다루는 노력은 상대적으로 부족했으며, 대부분의 연구가 “로컬 거버넌스란 다양한 측면이나 의미를 가지고 있다”는 수준의 이해에 머물렀기 때문에, 연구의 양에 비해 이론·모델의 실질적 발전을 오랫동안 이루지 못했다. 이러한 문제에 대한 선구적 노력으로서 이옥연(2005)은 일본을 사례로 지방분권과 균형발전, 주민자치의 세 가지 거버넌스 패러다임 사이에 삼중고(trilemma)가 존재함을 밝혔다. 로컬 거버넌스란 이와 같은 정치적 긴장을 내재하면서 시도되는 현실적인 선택이나 도전으로 이해할 수 있는 것이다. 또한 일본의 무라마쓰(松村 2003)와 이나쓰구(稻繼 2003)는 1990년대 일본에서 ‘포괄적 지방 거버넌스 개혁’이 이루어졌음을 지적하여, 이 동태를 정책의 창(policy window) 모델로 설명했다. 즉, 문제의 흐름(지방재정의 악화 등)과 정책의 흐름(분권 개혁을 위한 아이디어의 분출), 정치의 흐름(정권 교체)이 결합된 결과 개혁이 이루어졌다는 설명이다. 이러한 선구적 시도를 바탕으로 개별적 측면들이 어떻게 상호작용하면서 일본 로컬 거버넌스의 전체 모습을 형성해 왔는지에 대해서 탐구하는 것이 기존 연구를 보다 깊이 보완하는 첫 번째 과제이다.

둘째, 가변성의 문제이다. 다른 정치 현상들과 마찬가지로 로컬 거버넌스의 구조나 동태 또한 끊임없이 변화한다. 다만, 대부분의 연구가 일본의 현재 모습이나 특정 시점의 동태를 분석하여 한국에 대한 동시대적 시사점을 도출하고 있다.¹⁾ 물론 이러한 연구에도 실용적 의의가 분명히 있다. 그러나 보다 본격적으로 일본의 경험과 한국에 대한 시사점을 논의하기 위해서는 역사적 측면 혹은 내부적 가변성이나 진화에 대한 이해가 분명히 필요하다. 지자체나 마을 단위가 수천, 수만 개까지 이루어 1940년대에 지방자치가 시작한 일본의 경우, 역사와 변화의 맥락은 특별히 중요시할 필요가 있다.

위의 문제는 한국 로컬 거버넌스 담론이나 일반적인 거버넌스 담론에서도 나타나는 것이기도 하다. 본 연구는 일본을 사례로 로컬 거버넌스의 종합적 모습과 역사적 진화를 문헌조사를 통해 분석하여 주목해야 할 특징을 찾고자 한다. 논문 분량의 관계상, 본문의 대부분을 일본 로컬 거버넌스 구조의 전체적 동향과 특징에 관한 논의에 할애하여, 개별적 제도나 정책에 대한 소개는 최소한도로 언급하기로 한다. 또한 한국에 대한 구체적인 시사점에 대해서도 별도로 논의하는 것이 아니라 각 특징에 대한 서술과 결론으로 대신하고자 한다.

본문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 우선 일본에서 로컬 거버넌스의 개념과 기타 유사 개념을 정리하여 종합성에 유의한 분석적 틀과 방법론을 설정한다. 제3장에서는 분석 틀에 따라 네 가지 영역과 세 가지 수준에서 일본 로컬 거버넌스의 역사적 전개 과정을 개관한다. 제4장에서는 영역별 전개와 영역 간의 상호 관련성을 시기별로 재정리함으로써 일본 로컬 거버넌스의 전체적 구조 변화의 특징을 규명한다.

1) 한편, 일본의 ‘지방자치’를 주제로 한 연구 중에는 역사적 흐름을 자세히 논의한 것이 다수 있으며 본 연구에서도 세부 영역의 발전에 관해서 참조했다(이호철 1996; 최종만 1998; 박균조 2003).

II. 일본에서 로컬 거버넌스 개념과 분석 틀

1. 일본에서 로컬 거버넌스 개념과 유사 영역

로컬 거버넌스 개념의 윤곽과 이를 일본적 맥락에서 논의하기 위해 유의해야 할 점을 정리하면 다음과 같다. 우선, 국내 기존 연구를 보면 공통적으로 로즈(Rhodes 1997), 피터스와 피에르(Peters & Pierre 1998), 쿠이만(Kooiman 2003) 등의 일반적 거버넌스 이론을 지방 수준으로 적용하는 경우가 많다.²⁾ 또한 이를 정리한 김석준(2000)의 유형 분류가 자주 언급되는 것으로 보인다.³⁾ 대표적으로 민현정(2009a, 59)은 로컬 거버넌스를 ‘정부와 자율적 비정부조직 간의 상호작용을 통해 상생의 편익을 공동으로 달성하는 것으로 이들 간의 지속적 상호작용을 전제로 하여 공유된 목적과 가치체계를 통해 지역의 문제들을 해결하는 것’으로 정리한 바 있다.

일본 내 담론 동향에서도 역시 상기한 영어권의 대표적 이론에 기반을 두면서 실증분석을 시도하거나 발전적 이론을 모색하는 점은 마찬가지로이다(坂本 2009; 辻中·伊藤編 2010; 佐藤 2013; 大西 2016).⁴⁾ 대표적으로 쓰지나카(辻中·伊藤編 2010)는 로컬 거버넌스의 핵심을 지방정부와 시민사회 행위자 간의 상호관계 패턴으로 이해하여 일본의 특징을 실증적으로 분석했다. 이 결과 비영리법인(NPO)이나 근린단체와 같은 시민사회 행위자가 지방정부의 대리인(agent)임과 동시에 정책과정에 개입하는 이해관계자(stakeholder)로서 활동하고 있으며, 기존의 주-종 관계가 변화하고 있음을 증명했고, 우려해야 할 과제로서 제도화 수준과 자원 수준(시민참여,

2) 물론 이 밖에도 다양한 이해 방식이 있다. 특히 행정학이나 사회학 분야에서는 지역 수준의 협력적 거버넌스(collaborative governance)나 협치, 민관협력, 공공가치 창출, 지역사회혁신, 지방정부의 거버넌스 등 개별적 이론이나 모델의 맥락에서 로컬 거버넌스를 논의하는 경우가 많다.

3) 김석준(2000)은 우선 거버넌스를 다차원적이며 다학제적 개념으로 이해하되, 주요 접근 방법에 관해서 국가 중심, 시장 중심, 시민사회 중심으로 분류한 것이 특징이다. 이 중 국가 중심 모델과 시민사회 중심 모델이 로컬 거버넌스 담론에서 주로 활용된 것으로 보인다.

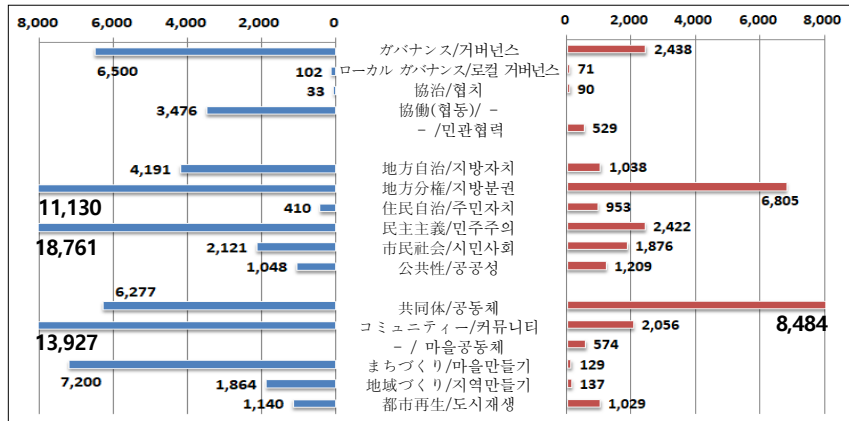
4) 일본 내에서 거버넌스 담론의 동향을 종합적으로 정리한 연구로서 정순관 외(2007) 참조.

조직 설립) 사이의 격차 확대를 지적했다(辻中 2010, 223-227).

그런데 이 밖에도 일본적 맥락을 중요시하면서 독창적 관점에서 개념을 이해하는 경우가 사실 상당히 많다. 예를 들어 니이카와(新川 2013, 2)는 ‘지역 창조라는 목표를 향해 과제를 해결하려고 하는 과정에서 나타나는 활동의 양상’으로 로컬 거버넌스를 정의하고 이를 위한 주요 수단이 협동(協働)이며, 협동을 촉진하는 원동력을 지역력으로 설명했다.

<그림 1>은 로컬 거버넌스를 포함하여 유사 개념에 대한 일본 사회의 관심 수준을 나타낸 것이다. 구체적으로는 일본 국회도서관의 도서 데이터베이스를 활용해 각 개념들의 사용빈도를 조사하여, 이를 한국과 비교한 것이다. 일부 개념은 직접적인 번역어가 없으므로 관련 개념으로 대체했다. 결과를 보면 일반적으로 로컬 거버넌스 개념과 깊이 관련된 지방분권, 지방자치, 민주주의, 커뮤니티 개념 등에 대한 관심은 양국에서 공통적으로 높게 나타났는데, 일본의 특징으로서 특히 다음 두 개념에 대한 관심 수준에서 한국과 차이가 있으며, 내용적 측면에서도 일본의 로컬 거버넌스를 이해하는 데 필수적일 것이다.

<그림 1> 일본 사회의 관심 영역: 관련 개념·표현에 관한 한일 비교 (출판 도서 권 수)



• 일본 국회도서관 데이터베이스에서 ‘도서’에 대한 검색 결과(제목, 목차, 출판사 등 모두 포함. 일본어 도서에 한함) 및 한국 국회도서관 데이터베이스에서 ‘일반도서’에 대한 검색 결과(제목, 목차, 출판사 등 모두 포함. 한국어 도서에 한함)⁵⁾

첫째, 협동 개념이다. 이는 당초 빈센트 오스트림(Vincent Ostrom)이 1970년대에 제안한 co-production 개념을 아라키(荒木昭次郎)가 번역한 것으로서 1980년대 일본에서 확산했다.⁶⁾ 이후 collaboration이나 cooperation, partnership, governance도 협동으로 번역하는 경우가 나타났다. 학술적 차원에서는 ‘공공적 목적을 위해 상이한 복수의 주체가 협력하는 행위의 총체’(小田切 2014, 25)나 ‘지역적 및 공공적 과제를 해결하기 위해서 지역 구성 주체가 목적을 공유하며, 각자의 특성과 차이를 이해 및 존중하면서 대등적이며 상호 자립적 형태로 역할분담하며, 상승적 효과를 발휘할 수 있도록 협력·연계하는 것’(佐藤 2013, 33)과 같이 이해된다. 1990년대 이후에는 시민협동조례나 공민(公民)협동 매뉴얼, 협동형 지자체 등 법제도나 정책 차원의 용어로서 널리 사용되는 만큼 토착화되었다.

둘째, 마을만들기(まちづくり)도 로컬 거버넌스와 실질적으로 관련되면서 관심 수준이 높은 개념이다. 마을만들기란 1960년대에 확산했으며, 마을이나 지역, 도시의 계획, 조성, 재생, 활성화 등을 지역 주민이 주도하는 광범위한 현상을 총칭하는 것으로, 다무라(田村明)가 이를 1980년대에 체계적으로 이론화했다.⁷⁾ 구체적으로 그는 “일정한 지역에 사는 사람들이 자신들의 생활을 유지하며 편리하고 보다 인간답게 생활해 나가기 위해 공동의 장을 만들어 가는 방식”으로 이 개념을 정의하여(田村 1981, 52), 기조 사상, 내부 구조, 주체, 방법론, 정책 과제 등을 체계적으로 정리했다. 내용적으로는 community building나 community governance, 주민자치나 지역주권 등과도 실질적으로 유사하며 후술하는 바와 같이 법제도적 용어로서도 사용되고 있다.

5) 일본 국회도서관(國會図書館), <https://ndlonline.ndl.go.jp>. (2018년 3월 3일 검색); 한국 국회도서관, <http://dl.nanet.go.kr>. (2018년 3월 3일 검색)

6) 당시 아라키(荒木 1990, 9)에 의한 협동 개념은 ‘지역주민과 지자체 공무원이 마을을 합쳐, 힘을 합쳐, 서로 지탱하면서 주민의 의사를 바탕으로 지역주민의 복지향상을 위해 유익하다고 지자체가 판단한 공공적 재화나 서비스를 생산, 공급하는 활동 체계’로 정의되었다.

7) 이른바 마을만들기 3부작(『마을만들기의 발상』, 『마을만들기의 실천』, 『경관만들기』)의 저자로서 국내에서도 잘 알려져 있으며, 사상적 기초와 구조, 방법론, 사례, 정책 등을 논의했다.

2. 분석 틀과 방법론: 네 가지 영역별 제도 발전 과정의 추적과 상호 관련성의 시기별 규명

이상의 배경적 검토를 바탕으로 로컬 거버넌스 개념의 조작적 정의를 다음과 같이 설정하여 일본의 특징을 도출하고자 한다. 즉 ‘분권, 참여·자치, 마을만들기, 협동의 각 영역에서 아이디어 제시와 법제도의 도입, 정책·사업의 실천 등을 통해 공공적 지역을 창조하려고 하는 노력’으로 정의한다. 이 정의에 포함된 네 가지 영역은 상기한 개념 조사의 결과와 기존 연구의 동향을 참조로 설정한 것이며 유사 개념들을 기능별로 압축·분류한 것이다. 이 분석적 개념 정의의 의도와 자세한 내용, 방법론을 정리하면 다음과 같다.

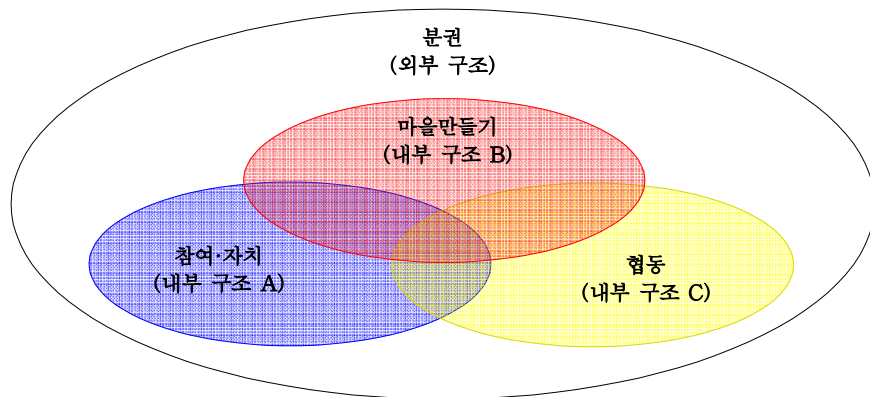
첫째, 본 연구에서는 로컬 거버넌스의 구조 혹은 넓은 의미로서의 제도적 측면을 논의하고자 한다. 제도적 구조를 포괄적으로 분석하기 위한 주요 영역을 네 가지로 체계적으로 분류한 것이다. 구조에 주목한 이유는 제1장에서 논의한 담론 현황과 관련된다. 로컬 거버넌스의 광범위한 현상과 지속적인 변화를 유익하게 분석하기 위해서는 개별적 제도나 특정 시점의 행위자 동태를 분석하는 것만으로는 불충분하며, 전체적인 제도 변화에 대한 분석이 보완되어야 하기 때문이다.

둘째, 네 가지 영역의 성격을 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 1) 분권이란 로컬 거버넌스의 외부 혹은 환경적 구조를 의미하며 거버넌스 담론에서는 특히 다층 거버넌스나 다중심성 이론과 관련된다. 구체적 팩터(제도의 현실적 유형)로서는 중앙-지방 간 관계나 지방 간 관계 관련 제도가 포함된다. 2) 참여·자치는 시민 개인 수준과 관련된 내부 구조를 의미한다. 시민 참여의 목적이나 방법, 동태는 실질적으로 주민자치와 유사한 측면이 있기 때문에 참여와 자치는 동시에 다루기로 한다. 이론적으로는 참여·숙의·직접 모델 등 민주주의적 거버넌스 이론이나 사회자본론과 관련되며, 구체적 팩터로서는 시민의 정치적 기본권에 관한 제도, 시민의 참여기회나 역량강화에 관한 제도·정책, 주민자치 활성화에 관한 제도·정책이 포함된다. 3) 협동은 조직 수준의 동태와 관련된 내부 구조를 의미한다. 결사체 거버넌스나 지역 수준의 정책 네트워크 등이 관련되며, 팩터로

서는 법인·조직의 설립·운영에 관한 기본 제도, 조직 생태계 조성에 관한 제도·정책, 중간지원조직에 관한 제도·정책 등이 포함된다. 4) 마을만들기는 지역 내 소지역의 창출과 관련된 내부 구조를 의미하며 일본의 독창적 영역이다. 이론적으로는 커뮤니티 거버넌스나 도시 거버넌스 이론 등과 관련되며, 구체적 팩터로서는 마을만들기 사업이나 도시의 계획, 재생, 활성화 등과 관련된 제도·정책이 포함된다. 네 가지 영역의 구체적 의미에 관해서 분권과 참여·자치는 로컬 거버넌스 담론에서 일반적으로 논의되는 것과 차이가 없으며, 협동과 마을만들기는 앞에서 언급했듯이 일본적 맥락을 가진 독특한 것이다.

셋째, 네 가지 영역의 관계를 시각화하면 <그림 2>와 같다. 내·외부로 분류된 각 영역이 부분적으로 상호 중복되는 도식이며 로컬 거버넌스의 전체 구조를 네 가지 영역의 통합으로 이해하는 것이 분석적 의도이다. 이에 따라 분석의 방향성을 설명하면 우선, 각 영역의 제도적 발전 과정을 자세히 살펴보며(제3장), 다음으로, 종합적 및 역사적 관점에서 네 가지 영역의 전체적 상황이나 상호 관계를 시기별로 재정리하는 방식으로 구조적 특징을 도출한다(제4장). 모든 영역은 처음부터 완벽하게 제도화된 것이 아니며 역사적으로 만들어진 것이다. 각 영역이 언제, 어떻게 발전되었는지를 추적함으로써 일본 로컬 거버넌스의 구조적 변화의 특징을 밝히는 것이 본 연구의 분석적 목표이다.

<그림 2> 일본 로컬 거버넌스 구조의 분석 틀



넷째, ‘공공적 지역’이란 시민들의 삶의 기반으로서 각종 공공가치나 사회적 가치의 구현을 필요로 하는 지리적 공간이며 로컬 거버넌스의 무대 혹은 목적을 의미한다. 모든 영역은 공통적으로 가치와 지역의 결합적 발전과 관련되고 있다. 각 영역의 발전이나 상호작용으로 인해 특정 가치가 구현된 지역이 창조되는데, 역사적 전개에 따라 이러한 공공적 지역의 현실적 모습이 드러난다. 본 연구에서는 가치의 구체적 내용을 심도 있게 논의하지 못하며, 앞에서 언급한 바와 같이 제도적 특징을 논의하는 것에 범위가 제한된다.

다섯째, 각 영역의 발전 과정을 추적하는 구체적 방법론으로써 본 연구에서는 체계적 세분화와 문헌 해석이라는 방법을 활용한다. 우선, ‘제도’의 구체적 형태를 아이디어, 법제도, 정책·사업이라는 세 가지 수준으로 세분화해서 체계적으로 접근한다. 1) 아이디어란 제도의 설계나 장기적 개선을 유도하는 요인이라고 볼 수 있다. 본 연구에서는 구체적으로 유력한 학자의 개념·모델 제시나 정권이나 유력 정당의 비전 제시, 사회적으로 지지받은 패러다임 등에 주목하고자 한다. 2) 법제도란 말 그대로 제도 자체이며, 구체적으로 국회에서 제정된 법률이나 국가 차원에서 이루어진 합의 등 근본적인 규칙을 주목한다. 3) 정책·사업이란 법제도나 아이디어를 구현하기 위한 개별적 수단이나 시도를 의미한다. 개별 정부 부처의 정책이나 개별 지자체의 조례, 민간 차원의 사업 중 특히 사회적으로 널리 확산되었거나 영향력이 있는 것을 본 연구에서 주목하고자 한다. 다음으로, 각 영역 및 수준에서 해석적 방법을 통해 구체적 팩터를 발굴, 선정한다. 일반 상식 차원에서 일본사회에서 중요한 아이디어나 영향력 있는 법제도·정책을 선정하는 데 큰 문제는 없겠지만, 일부에 관해서는 논쟁이 있을 수 있다. 유력한 아이디어나 근본적인 규칙 등은 수치화된 것이 아니기 때문이다. 어떤 팩터를 선정하는지의 문제는 결국 해석에 의지할 수밖에 없다. 이에 관해서는 국내외 기존 문헌을 충분히 살펴면서 전체 제도 발전과 역사적 과정에서 무시할 수 없는 것들을 가능한 모두 포함하도록 한다.

여섯째, 이상의 분석 방법에서는 다음과 같은 문제나 한계가 있으며 이에 대한 본 연구의 입장을 정리한다. 우선, 네 가지 영역에 포함되지 않지만 일반적으로 로컬 거버넌스 담론에서 중요시되는 영역이 있다. 예를 들

어 지방재정이나 정부조직구조, 지방 공기업 체계 등이다. 본 연구는 일본 로컬 거버넌스의 ‘핵심적 영역’에 관해서 가능한 한 포괄적으로 접근하는 것이며, 이에 포함되지 않은 주변적 영역에 관해서는 보완적 연구가 필요할 것이라는 입장이다. 다음으로, 팩터 선정과 특징 도출에 관해서 주관성이 개입되는 문제가 있을 것이다. 이는 제도 분석의 방법론에 있어서 항상 등장하는 문제이기도 한다. 본 연구는 관련 제도를 포괄적으로 조사·정리한다는 기초적 작업을 중요시하고 있으며, 엄격한 기준을 도입해서 지표화나 비교분석하는 것은 다음 단계의 발전적 연구라고 할 수 있다. 주관성을 완화하기 위해서 영역과 팩터의 설정과 발굴에 있어서 세분화와 체계성을 추구했다.

Ⅲ. 일본 로컬 거버넌스의 영역별 개관

1. 지방분권에 관한 법제도, 정책·사업, 아이디어

분권을 키워드로 일본 로컬 거버넌스의 특징을 분석하거나 개혁의 내용과 동태를 자세히 설명한 국내 기존 연구로서 이진원(2007), 고선규(2008), 박광덕(2010), 김순은(2010), 권영주(2010), 윤성국(2011), 이옥연(2012), 최우용(2015) 등 다수가 있다. 박광덕(2010, 74)은 1990년대 일본은 분권개혁과 동시에 통폐합을 통해 개별 지자체의 재정력을 강화해 온 것과 지역사회의 정책 네트워크를 오래전부터 강화해 온 것을 특징으로 지적했다. 고선규(2008)는 분권개혁이란 필연적으로 지방의회와 주민참여 제도의 개혁을 야기하면서 국가-사회 관계의 새로운 모델을 형성해 가는 점을 일본을 사례로 설명했다. 이하, 이러한 연구들의 근거인 일본 분권체계의 구조와 개혁의 역사 중 주요한 부분을 개관한다.

전후 일본의 분권체계는 1947년의 헌법 및 지방자치법 제정과 1949년의 지방자치청(현 총무성)의 설치에 따라 형성되었다. 지자체의 행정구획, 수장과 의회의 선거, 중앙-지방의 기본적 질서, 주민투표나 주민소환 등이 제도화되었다. 전후 정치의 혼란 상황에서 1952년에는 중앙집권화를 의도

로 지방자치법이 크게 개정되며, 이에 대해 1954년에는 지방자치를 사수하기 위한 시민운동이 전국적으로 전개되었다.⁸⁾ 다만, 그 후 분권개혁은 약 50년의 공백기에 돌입되며 지방자치법이 다음으로 본격적으로 개정된 것은 1990년대가 된다.⁹⁾

그러나 지방분권과 중앙집권의 비전 대립 속에서 1960년대에는 아이디어와 실천 수준에서 중요한 움직임이 등장한다. 1963년의 지방선거에서 집권 자민당의 ‘중앙과 직결한 지방정치’에 대해 사회당은 ‘지역 민주주의 확립’을 공약으로 내걸었다. 지역의 문제는 지역에 거주하는 주민이 결정한다는 비전을 중심으로, 직접 민주주의나 주민 서비스, 자치권의 확대, 시민의 정치적 자발성 함양 등을 지향하는 주장이다(鳴海 2016, 172; 神原 2016a, 180). 이 선거에서 당선된 사회당과 공산당의 정치인들은 이른바 혁신자치체(革新自治体)를 표방하면서 후술하는 시민참여에 관한 혁신적 정책을 일시적으로 도입했다. 또한 이러한 정치의 흐름에서 지역에서 해결할 수 없는 문제에 한해서 광역과 중앙정부의 권한을 설정한다는 ‘보완성 원리’나 ‘지방 내 분권’ 아이디어도 확산했다(松下 1975). 가나가와현(神奈川縣) 등 일부 지자체에서는 혁신적 지방정치가 계속되며, 1970년대에 ‘지방의 시대’라는 슬로건으로 분권의 필요성을 지속적으로 호소했다.

분권체계의 개혁은 1990년대에 동시다발적으로 나타났으며 이 배경에 대해서는 앞서 언급했다. 일반적으로 1993년에서 1999년의 개혁을 제1차 분권개혁으로 부른다. 1993년 국회가 ‘지방분권 추진에 관한 결의’를 채택하며, 1995년에 지방분권추진법을 제정한 후 분권체계의 근본적 개혁이 국가적 이슈가 되었다. 이 결과 1999년에 지방분권일괄법을 제정하여 지방자치법을 비롯한 475개의 법률이 동시에 개정되었다. 내용적으로 중요한 것은 1) 기관위임사무 폐지와 자치사무의 설정, 2) 중앙-지방 관계를 ‘상-하, 주-종’에서 ‘대등, 협력’ 관계로 수정하는 것이다. 이와 동시에 각종 인센티브를 주는 방식으로 지방의 행정구획을 효율화하여, 분권화에 따른 지방 간 격차를 해소하기 위해 전국적으로 기초 지자체의 자율적인

8) 지방자치제도 성립 초기의 중앙집권화 과정에 관해서 이진원(2016)이 자세히 연구하고 있다.

9) 지방자치법에 관한 부분적인 개정은 1950년대 이후 지속적으로 이루어졌다. 행정구획이나 지방재정, 위임 업무 등에 관한 개정이 대부분이다.

합병을 촉진했다. 일명, ‘평성의 대합병(平成の大合併)’이며, 이 결과 약 3,200개 존재하던 기초 지자체가 약 1,700개 수준으로 재구축되었다.

2001년에서 2005년까지에는 지방재정의 자율화를 목적으로 한 이른바 ‘삼위일체개혁(三位一体の改革)’이 추진되었다. 1) 지방에 대한 국가보조금 삭감·조정, 2) 지방교부금 삭감, 3) 세원의 지방 이양을 동시에 추진한 것이다. 분권으로 인한 부작용에 대처하기 위해 국가-지방갈등처리제도도 도입되었다. 2006년 이후의 움직임을 일반적으로 제2차 분권개혁으로 부르며, 지역의 자주성·자율성을 높이기 위한 약 60개의 법률 개혁이 추진되고 있다. 도시 수준의 조정(중핵 도시·특별시 등의 조건 완화, 지역자치구와 지역협의회의 신설 등)이나 의회 정수 상한선 폐지 등을 포함해 경제, 교육, 복지, 도시계획, 환경 등 분야가 있다. 정부 차원에서는 지역주권(地域主權, 2009-2012년 민주당 정권),¹⁰⁾ 지방창생(地方創生, 2014년 제2차 아베정권)이라는 아이디어를 내걸고 이와 같은 개혁을 포괄적으로 추진했다.¹¹⁾

분권에 관한 기타 아이디어 중 중요한 것으로 내각의 자문기구인 제2차 임시행정개혁심의회(1987-1990년)가 제안한 도주제(道州制)가 있다.¹²⁾ 현행 47개의 도도부현(都道府縣)으로 구분되는 광역체계를 10개 전후의 주와 도로 재구성하여 연방제와 같은 국가를 구현하는 아이디어이다. 이에 대한 찬반론이 약 30년 동안 진행 중이며 민간 차원에서는 각 주·도의 권한을 보다 강화하는 완전자치주라는 대안이 제시되고 있다(日本の未來をつくる會 2009).

10) 1996년의 창당 이래 민주당은 지역주권사회의 구현을 주장해 왔고, 직권 후 2009년 11월에 지역주권전략회의를 신설했다. 지방자치법을 지방정부법으로 전면 개정하는 것을 포함해 분권체제의 심화를 도모했다. 지역주권이란 국가와 지방의 대등한 관계를 바탕으로 지역의 문제에 대해 지역주민이 스스로 생각하여 행동하여 책임을 지는 주민주체의 발상으로 설명되었다. 內閣府 (2010), “地域主權戰略大綱,” <http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken>. (2018년 4월 8일 검색)

11) 정권 교체 이후 2013년 3월에 자민·공명 연립정권은 지역주권전략회의를 폐지하여 지방분권개혁추진본부를 신설했다. 2014년 9월에 지방창생(일명 local abenomics)이라는 슬로건으로 개혁과제를 체계화했다. 국가전략특구의 지정에 의한 지역적 특성의 극대화, 수도권 집중의 완화, 지역채생을 위한 교부금 강화와 인재 육성 지원 강화 등이 특징이다. 內閣府 (2018), “地方創生,” <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei>. (2018년 4월 8일 검색)

12) 도주제나 연방제 아이디어 자체는 1920년대에 이미 등장했으며, 전후 정치에서도 1950년대에 정부 및 관련 단체가 제안했다.

2. 참여·자치에 관한 법제도, 정책·사업, 아이디어

시민 참여와 주민자치를 바탕으로 일본 로컬 거버넌스의 특징을 분석한 연구로서 민현정(2009b), 김순은(2011), 김종욱(2012), 김찬동(2014), 김병국·권오철(2014) 등이 대표적이다. 김순은(2011, 210-211)은 각 지자체마다 제정되는 주민투표조례의 구조와 주민의 참여 수준에 관한 다양성을 일본의 특징으로 강조했다.

지역사회에서 참여를 촉진하는 기층 제도로서는 1949년에 제정된 사회교육법과 이를 근거로 하는 공민관(公民館)제도(마을 차원에서 각종 주민 교육 프로그램을 실시, 자율적 커뮤니티 활동을 지원), 1951년에 제정된 사회복지사업법에 따라 지원을 받은 민간조직으로서 각 기초 지자체에서 설립된 사회복지협의회(기초 지자체 차원에서 자원봉사활동 촉진, 마을 차원의 복지행정 보조)가 있다. 또한 1949년에 도입된 민생위원(民生委員)제도(주로 지연단체마다 1명이 임명되며, 최소한의 수당을 받는 봉사활동자로서 마을의 고령자, 장애인, 저소득층 등에 대한 복지 서비스 공급을 도와주는 역할을 수행함)도 복지행정에 대한 참여제도의 한 형태이다.¹³⁾

주민자치에 관한 제도로서 일본의 특징적인 것은 자치회(自治會)나 정내회(町内會) 등 형태로 존재하는 지연단체(地縁団体)이다. 오래된 것은 수백 년의 역사를 가지고 있으나 근대국가 건설과 함께 조직화되면서 폐전과 함께 폐지된 것이 1952년 이후 다시 자생적으로 조직화·활성화되었다. 지역주민에 의한 풀뿌리 자치조직으로서 거의 모든 지역·마을에 존재하며 그 규모는 약 30만 개에 달한다.¹⁴⁾ 1970년대에는 도시화와 함께 이와 같은 기존 주민을 중심으로 한 지연단체에 가입하지 않은 새로 전입된 주민들의 조직화를 위해서 주민협의회가 기초 지자체 차원에서 도입되기 시작했다. 1978년 미타카시(三鷹市)에서 주민협의회와 이들의 활동 거점으로서 커뮤니티센터를 설치하는 조례가 선구적 사례이다. 그 후 1991년에

13) 이 제도는 1900년대 초기에 도입된 제세고문제도(濟世顧問制度)에 유래한다. 2015년 시점에서 약 23만 명이 임명되고 활동하고 있다. 全國民政委員児童委員連合會 (2018), “民生委員とは,” <http://www2.shakyo.or.jp>. (2018년 4월 5일 검색)

14) 總務省 (2016), “認可地縁団体の制度概要,” <http://www.soumu.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색)

지방자치법의 개정을 통해 지역주민의 대표성, 민주적 운영, 정치적 중립 등의 조건을 만족시킨 지연단체에 대해 인가지연단체로서의 법적 지위를 부여하는 제도가 도입되었다. 지연단체의 다양한 활동이나 행정과의 협동 추진에 대한 법적 근거를 마련한 것이다.

참여·자치와 깊이 관련된 제도로써 시민의 정치적 기본권이 있다. 대표적으로 1947년의 헌법 및 지방자치법에서 제도화된 주민투표제도, 주민소환(recall)제도 그리고 주민감사청구와 주민소송제도가 있다. 주민소환에 관해서는 지자체장과 기초 의원의 해임이나 의회의 해산 요구가 1950년 이후 제기되면서 최근의 동향을 보면 2003-2007년의 5년 동안에 54건의 요구에 따라 49건의 해임·해직이 구현되었다. 주민감사청구에 따른 주민소송은 빈번하게 실천되었으며, 최근 2002년에서 2014년의 12년 사이에는 약 2,500건 제기되었다. 주민투표는 1980년대에서 2012년까지 약 400건 실시되었으며, 1996년의 니이가타현 마키마치(巻町)를 선두로 지방조례에 의해 보완되었다.¹⁵⁾ 이 밖에도 공식적 절차와 상관없이 해임·해산을 촉구하는 시민들의 주민소환운동도 다수 있다.

시민의 행정·정치에 대한 감시와 참여 촉진에 관한 아이디어와 제도로써 1970년대의 대리인운동과 1980년대의 시민옴부즈만(Ombudsman)운동이 있다. 생협이 시작한 대리인운동은 주로 도시부에서 생협 스스로가 기초 의회 선거에 후보를 양립하는 운동으로서, 내부적 규칙에 따라 임기(2기, 4년)를 제한해 조합원이 번갈아 의원직을 수행하는 방식으로 조직(시민)의 대리인을 만드는 운동이다. 이것은 이후 지역의 문제를 전문적으로 다루는 지역정당의 선구적 모델이 되었다. 한편, 스웨덴의 제도에 유래하는 시민옴부즈만제도는 행정과 의회에 대한 감시역할을 전담하는 시민 대표를 선거와 별도로 선출 또는 임명하는 운동으로서 1980년대에 확산했다. 이후 1990년 가와사키시(川崎市)가 최초로 시민옴부즈만조례를 제정한 것을 계기로 약 100개 지자체에서 공식적으로 제도화되었다.¹⁶⁾ 시민의 행

15) 이상, 각 제도운영 실적은 다음을 참고함. 總務省 (2016), “認可地縁団体の制度概要,” <http://www.soumu.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색); 總務省 (2018), “議會・議員・長に對する解散・解職請求制度に係る論点について,” <http://www.soumu.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색); 總務省 (2018), “住民訴訟制度關連資料,” <http://www.soumu.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색); 總務省 (2018), “住民投票の實施狀況,” <http://www.soumu.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색)

정 참여·감시와 관련해서 1993년에 제정된 행정절차법에서 Public Comment (의견제출) 제도도 중요하다. 각종 행정기관에 대해서 규칙, 명령, 조례 등을 제정하기 전에 일정 기간 동안 시민의 의견 수렴을 의무화한 제도이다.

나아가서 기초 지자체 차원에서는 시민의 권리 강화와 참여 촉진을 포괄적으로 추구하며 시민주권이나 시민회의, 주민협의회 등을 규정·제도화하는 시도가 있다. 시민자치조례, 행정기본조례, 시민기본조례, 시민참여조례 등이 대표적이다. 시민자치조례는 오사카 미노오시(箕面市)의 시민참여조례 제정(1997년), 홋카이도 니세코정(ニセコ町)의 마을만들기 기본조례 제정(2000년)을 필두로 2000년대 초기에 급속히 확산되었으며 전국에 약 370개의 사례가 있다.¹⁷⁾ 시민의 의회 참여 촉진을 추구하는 의회기본조례도 2006년의 홋카이도 구리아마정(栗山町)의 제정을 필두로 전국 약 800개 지자체로 확산되고 있다.¹⁸⁾

이와 같은 시민의 권리나 참여 방식의 발전 배경에 관해서는 상기한 1960년대 혁신자치체의 등장이 중요하다. 1950년대 중앙집권화의 가속과 학생운동, 노동운동 등의 실패를 배경으로 진보적 정치세력(노동운동 계열, 사회당, 공산당 등)은 지역사회와 시민을 중요시하는 정치 비전을 내세우면서 정치·사회운동의 방향성을 재구성했다. 그 결과 1963년 이후 도시부를 중심으로 전국 각지에서 시민참여에 관한 다양한 정책이 시도되었다(<표 1>). 혁신자치체의 흐름은 1970년대 후반 이후 경제위기나 보수정당의 성장, 일련의 개혁의 정착과 부작용 등으로 인해 약세가 되었다(佐藤 2013, 4).

16) 全國民オンブズマン連絡會議 (2018), “オンブズマンについて,” <https://www.ombudsman.jp/office>. (2018년 4월 5일 검색)

17) 公共政策研究所 (2018), “全國の自治基本條例一覽,” <http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>. (2018년 4월 5일 검색)

18) 自治体議會改革フォーラム (2018), “議會基本條例制定狀況,” http://www.gikai-kaiaku.net/gikaikaikaku_kihonjourei.html. (2018년 4월 5일 검색)

<표 1> 혁신자치체 등의 시민참여 정책 사례

도쿄도 (東京都)	중기계획(Civil Minimum 계획, 1968), 시민대화선언(1967) 도민실 설치(1971, 약 130명의 공무원이 도민 참여 업무를 담당)
교토부 (京都府)	로바타(ろばた, 노변) 간담회(1967-, 약 1,000곳에서 주민토론회 실시)
고베시 (神戸市)	추첨제에 의한 ‘시장과의 대화의 날’, 학교시설 개방(1976-), Community Bond 도입, 시책구입운동(1978)
요코하마시 (横浜市)	시민상담실(1963-), 도시 만들기 6대 사업(1966-), 추첨제에 의한 ‘1만 명 시민집회’(1967, 1970 2회 개최), 구민회의(1973, 신종합계획을 주제로 각 구에서 총 42회 개최), 예산계획 시민참여 프로젝트(열린 예산 만들기, 1977-)
미타카시 (三鷹市)	주민협의회 설치와 Community Center 조례 제정(1973), Community Carte 운동(1973, 지역자원·문제에 대한 총 조사), 쓰레기 문제 시민회의(자유, 자발적인 월례 토론회, 1977-)
무사시노시 (武蔵野市)	시민회의와 시민위원회에 의한 ‘시정기본구상’ 작성(1971)
조후시 (調布市)	마을만들기시민회의(1977-, 약 100명의 시민 참여 회의)
세타가야구 (世田谷區)	마을만들기 주민협정(1975)
고로모가와촌 (衣川村)	100인 위원회(1970년대, 각종 단체 활동가들의 대표 회의)

· 사카타(坂田 1984), 사토(佐藤 2013), 간바라(神原 2016a) 등의 논의를 바탕으로 필자 작성

마지막으로 시민참여제도의 토대가 되는 시민 개념에 관해서는 다음과 같은 흐름이 있다. 우선, 후술하는 마을만들기사업의 등장과 함께 1960년 전후에는 의식 개혁의 중요성이 제기되면서 ‘규범적 인간형으로서의 시민’이나 ‘인간의 독자적 가치’에 주목하는 시민정치나 시민자치, 인간도시나 인간개발 등 개념이 등장했다(松下 1959; 1975; 『毎日グラフ』 1965/04/01; 『朝日ジャーナル』 1969/09/07). 이 개념들은 70-80년대 개별 지자체의 정책사업에 서서히 반영되었으나 본격적인 발전은 1990년대 이후이다. 당초 시민활동촉진법이라는 이름으로 추진된 특정비영리활동촉진법(NPO법)의 제정(1998년)을 전후하여 시민 개념은 다시 주목받으면서 규범적 시민 혹은 공공적 시민(public citizen), 즉 공공적 문제에 관심을 가지며 공론장에 참

여하여 행동하는 시민 개념이 발전했다(松下 2007; 杉山 2013).¹⁹⁾ 이후 일부 지자체에서는 시민의 역량이나 행동력, 높은 의식 등을 가리키는 것으로서 시민력 개념을 제도화한 사례도 등장했다. 오다와라시(小田原市), 나가사키시(長崎市), 무코우시(向日市) 등이 대표적이다. 시민이 실질적으로 정부를 소유하고 이를 통해 인간개발을 촉진하는 모델로서 ‘시민의 정부’ 개념도 제시되었다(田村 1999; 田村 2006).

3. 마을만들기에 관한 법제도, 정책·사업, 아이디어

참여와 협동을 바탕으로 한 마을만들기를 중심으로 일본 로컬 거버넌스의 특징을 분석한 기존 연구도 다수 있다. 대표적 연구를 주제별로 정리하면 지역공동체와 지방거버넌스(이종국 2005; 2006), 주민주도형 마을만들기(이명수 2012; 김혜숙 2017), 주민참여형 도시주거정비(신중진 외 2005), 마을만들기를 통한 참여민주주의(정정숙 2009), 방법마을만들기에 의한 지역치안 거버넌스(길종백 2014) 등이 있다. 마을만들기는 로컬 거버넌스 내의 로컬 거버넌스라고 할 수 있으며, 이러한 연구들에서도 제도나 행위자의 동태에 관한 특징을 도출하면서 참여, 자치, 분권 등 보다 포괄적 거버넌스를 위한 과제를 전망하는 경향이 있다.

역사적으로 보면 이 영역의 발전에 큰 영향을 주는 아이디어로서 1965년경에 마쓰시타(松下圭一)가 구상하고 확산시킨 Civil Minimum(시민생활을 위한 최소한의 조건을 확장하여 이를 정비하는 것을 지자체의 의무로 보는 사상)이 있다(松下 1965; 1971). 구체적으로 공민관, 복지시설 등의 사회자본, 약자에 대한 생활보장, 모든 시민에 대한 사회보험 등을 포함한다. 앞에서 소개했듯이 도쿄도는 1968년의 중기정책계획에서 이 아이디어를 반영시켰다. 이 밖에도 1950년대에 시작한 급속한 경제발전과 도시화로 인한 문제들(시민생활의 황폐화, 인간 소외, 환경 악화, 과소화, 전통문화의 파괴 등)에 대한 대안적 아이디어로서 마을만들기나 역사보존, 경관(景觀)보존, 향토창생(ふるさと創生), 커뮤니티 행정, Amenity(쾌적한 생활

19) 이 배경에는 1960년대에 등장한 시민·인간 사상뿐만 아니라 1990년대 아렌트(Arendt), 하버마스(Habermas), 롤즈(Rawls), 쉐(Sen) 등의 사상을 기반으로 공공성의 의미를 탐구하는 공공철학(public philosophy)의 발전을 무시할 수 없다.

환경), Local Optimum(지역성을 고려한 행정 서비스의 최적화) 등이 있다.

이 중 제도적으로 가장 발전한 것이 마을만들기이다. 도시만들기, 지역만들기, 지역재생, 경관보존 등 다양한 용어가 난립했던 상황에서 1969년 교토시(京都市)의 ‘마을만들기 구상’이나 1973년 요코하마시(横浜市)의 ‘종합계획: 시민에 의한 새로운 마을만들기’ 등을 계기로 1970년대에 전국적 유행을 일으켰다(田村 1981, 22). 중앙정부 차원에서는 1969년에 발표된 심의회 보고를 배경으로,²⁰⁾ 1971년에 자치성(현 총무성)은 ‘커뮤니티에 관한 정책 요강’을 책정해 시범사업을 비롯한 각종 지원정책을 도입했으며, 1980년대에는 전국의 우수사례를 발굴해 지역 간의 학습을 촉진하는 노력이 확산되었다(<표 2>). 이러한 정책·사업은 주로 총무성, 국토교통성(國土交通省), 경제산업성(經濟産業省)에서 경쟁적으로 도입되었으며, 모두 합치면 매년 100-200개의 우수사례가 30년 이상 계속해서 소개되고 있다.

한편, 역사유적지나 문화·환경 등 자원을 보존·활용한 마을만들기는 경관을 키워드로 발전되며 1968년 가나자와시(金澤市)의 전통환경보존조례를 필두로 전국에서 조례 제정이 확산되었다. 이를 지원하기 위해 국토교통상은 1991년 우수사례에 대한 도시경관대상 시상 사업을 시작하여 2003년에는 지자체와 NPO, 주민, 기업 등의 협동을 바탕으로 지역의 경관 마을만들기를 촉진하는 ‘아름다운 나라 정책 대강’을 발표했다. 이 정책은 2003년에서 2004년에 걸쳐 도시계획법 개정과 경관법 제정을 통해 제도화되었으며 경관지구, 경관협정, 경관정비기구(민간조직)의 지정이나 이들의 협동 방식에 의한 도시계획제안제도가 마련되었다. 2017년 시점에서 약 700개 지자체가 이 법에 따라 경관행정단체로 등록되며 경관에 관한 로컬 거버넌스를 실천하고 있다.²¹⁾

마을만들기의 제도화와 정책의 체계화에 큰 영향을 준 것은 1998년의 이른바 마을만들기 3법의 제정이다. 이는 도시계획법, 대형유통점보입지법, 중심시가지활성화법의 3가지 법률을 동시에 제정한 것이며, 배경에는 90년대 국내외 대기업들이 경영하는 대형 유통마트의 진출로 인해 기존의 지역

20) 국민생활심의회조사부회(國民生活審議會調查部會)가 1969년에 “커뮤니티: 생활 현장에서의 인간성 회복(コミュニティー: 生活の場における人間性の回復)”을 발표했다.

21) 國土交通省 (2018), “景観法の施行状況,” <http://www.mlit.go.jp/common/001139943.pdf>. (2018년 4월 5일 검색)

경제와 지역생활 질서가 파괴되는 사회적 문제가 있었다. 3법을 통해 대기업 진출 시의 사회, 환경, 생활적 영향에 대해서 미리 지자체와 긴밀히 협의하도록 인가 조건을 강화했으며, 지역의 내부적 활성화를 위한 대안으로서 TMO(Town Management Organization) 지정제도(개별 지자체에 의한 지정)와 중심시가지활성화협의회 인가제도(경제산업성에 의한 인가)를 도입했다. 다만, 2000년대 중반에 들어 이러한 민간 주도 방식의 한계가 나타나면서 2006년에 관련법을 다시 개선해 도시기능의 강화와 정부 중심의 효과적인 정책 수행을 도모하는 Compact City(압축도시)의 추진을 가속화했다.

<표 2> 정부 부처별 마을만들기 관련 정책의 주요 사례²²⁾

부처	정책 사례(시작 연도)
국토교통성	지역만들기교류회와 지역만들기 표창(地域づくり表彰, 1984-), 향토만들기상(手作り郷土賞, 1986-), 도시견광대상·아름다운마을상(美しいまちなみ賞, 1991-), 아름다운나라 정책 대강 책정(2003), 마을만들기 교부금 및 마을만들기 교부금 대상 표창(まち交大賞, 2005-), 중심시가지활성화 사례집, 관광 마을만들기 사례집
총무성	커뮤니티에 관한 정책요강(コミュニティに關する政策要綱, 1971), 지역만들기 총무대신 표창(地域づくり總務大臣表彰, 1983-), 과소지역 활성화 우수사례 표창(1990-), 방재 마을만들기 대상(防災まちづくり大賞, 1996-), 고향만들기 대상(ふるさとづくり大賞, 2001-), 지역재생 협력대(地域おこし協力隊)·지역재생 기업인(地域おこし企業人)·한계취락지원인(限界集落支援員) 등 인력 파견 사업(2009-), 고향 워킹홀리데이(ふるさとワーキングホリデー, 2017-), 지역력 창조 advisor 등록제도(2010-), 지역력 창조 대학 개설, 지역력 창조 우수사례집(2008-2010)
경제산업성	활기찬 마을(街元氣) 프로젝트(사례, 정보 보급, 2009-), 중심시가지활성화 우수사례집, 마을만들기 회사 운영 사례집
기타	지역활성화센터 운영(2001-), 지역활성화전도사 파견 사업(2010-), 지역재생 상담원제도(地方創生コンシェルジュ), 지역 창생 대학(2015-)

22) 각 정부 부처 홈페이지를 참고하여 작성함. 國土交通省 (2018), “政策情報,” <http://www.mlit.go.jp/policy>. (2018년 4월 10일 검색); 總務省 (2018), “政策,” http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku. (2018년 4월 10일 검색); 經濟産業省 (2018), “政策について,” <http://www.meti.go.jp/main/policy.html>. (2018년 4월 10일 검색); 內閣府 (2018), “地方創生,” <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei>. (2018년 4월 8일 검색)

2000년대의 마을만들기는 이와 같은 제도 발전과 더불어 정권 차원에서 도입된 분권과 자치와 관련된 정책 비전의 일환으로서 체계화되었다. 예를 들어, 각 지자체의 특색이 있는 마을만들기를 촉진하기 위해 지자체에서 제정된 도시재생사업의 40%를 국가가 지원하는 마을만들기 교부금 정책(2004-)이나, 각종 인재 육성, 활용 정책(지역재생 협력대 파견 사업, 지역력 창조 어드바이저 제원사업, 지역력 창조 대학 개설, 고향워킹홀리데이사업 등)이 있다. 총무성은 2008년에서 2010년까지 진화하는 정책 동향을 고려해 지역력창조본부와 ‘지역력 창조에 관한 전문가 회의’를 설치하여, 인적 요소, 사회적 요소, 경제적 요소, 자연적 요소로부터 구성되는 지역력의 비전을 제시했다.²³⁾ 지자체 차원에서도 지역화폐, 지역 상품권, 지역 특산물, 지산지소(地產地消), 미니 독립국 선언, 커뮤니티 세금, 지역행복도 지표화 등 다양한 창의적 정책·사업이 등장했다.

4. 협동과 조직 생태계 구성에 관한 법제도, 정책·사업, 아이디어

협동 개념을 중심으로 일본 로컬 거버넌스를 분석한 기존 연구는 대부분 다음과 같이 협동의 특정 형태에 주목하는 경향이 있다. 정책협동(허훈 2008), 지역협동(민현정 2006; 2009b), 민관협동(이정환 2016), 결사체 거버넌스(미우라 2016) 등이다. 대표적으로 민현정(2009b, 57, 78)은 협동 개념을 ‘서로 평등한 입장에서 힘을 합쳐 가치를 갖는 재화나 서비스를 생산하기 위한 활동 또는 조직’으로 설정하여, 일본적 특징(장단점)으로서 지역주민을 중심으로 소규모로 이루어지는 점을 지적했다.

협동의 주체인 조직제도에 관해서 민법상 비영리법인(재단법인, 사단법인)은 19세기 후반에, 노동조합은 1945년에 제도화되었다. 또한 지역사회에 큰 영향력을 가진 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림협동조합 등이나 도시부의 생활협동조합, 중소기업협동조합, 상공회의소, 상공조합, 신용 금고 등도 모두 1940년대 후반에 제도화되었다. 이들의 조직 수나 회원 수

23) 總務省 (2010), “地域力創造に關する有識者會議最終取りまとめ,” http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/c-sinko/pdf/saisyu_honbun.pdf. (2018년 4월 5일 검색)

는 1950-60년대의 고도경제성장기에 크게 증가했다.

조직제도는 이후 조직 간 관계나 조직이 속하는 섹터에 관한 아이디어와 함께 발전했다. 1980년대에 민-민과 민-관을 포함한 조직 간의 협력이나 시너지에 주목하는 개념으로서 협동 개념이 등장했으며, 1993년의 한신·고베(阪神・神戸) 대지진을 계기로 시민섹터나 자원봉사섹터(voluntary sector) 그리고 기존의 조직활동과의 연결성을 강조한 비영리·협동섹터와 같은 아이디어가 등장했다. 이 밖에도 1980년대에는 지자체가 투자·설립한 기업을 ‘제3섹터 기관’으로 부르며 교통, 상하수도, 공원, 체육·문화·복지 시설의 정비·운영 등을 추진하기 위해 정부와 시장의 중간 영역인 제3섹터가 등장했다.

협동에 관한 개별적 제도에 관해서는 다음과 같은 것이 중요하다. 우선, 1990년에 도입된 개호보험제도이다. 이는 민간 사업자(영리 및 비영리법인)를 각종 고령자 개호서비스의 제공기관으로 지정하는 방식으로 복지분야에서 공-민 협동의 기본적 기회구조를 마련했다(보험료 금액, 기관 지정 등은 각 기초 지자체가 관리). 2017년에는 약 9만 개의 제공기관이 사업을 하고 있다.²⁴⁾ 1998년에 제정된 NPO법은 협동뿐만 아니라 일본의 시민사회와 거버넌스의 질서를 획기적으로 개혁한 법제도이다. 20개의 비영리 분야에서 활동하는 10명 이상의 시민단체에게 법인격을 부여하는 제도로서 2017년 시점에서 약 5만 개 법인이 인증되고 있다.²⁵⁾ 이 중 공익성이 높은 법인은 세제 우대를 받는 인정 NPO법인이 될 수 있다(약 900개). 인증은 광역 차원에서 관리는 기초 지자체 차원에서 수행되며, 많은 지자체에서는 시민활동촉진센터나 협동센터, 커뮤니티센터 등을 설치하고 있다. NPO법 도입 후 법인제도에 대한 근본적 개혁이 이루어지면서 민법 및 상법의 개정을 통해 공익법인, 일반법인, 합동회사, 독립행정법인 등이 창설되었다.

협동을 수행하는 기회나 제도로서 2003년에 지방자치법 개정으로 도입된 지정관리자제도가 있다. 이른바 PPP(public-private partnership) 방식

24) 厚生労働省 (2017), “介護サービス施設・事業所調査,” <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/24-22-2.html>. (2018년 4월 8일 검색)

25) 内閣府 (2018), “NPOホームページ,” <https://www.npo-homepage.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색)

의 일부로서, 각종 공공시설(운동시설, 공원, 문화시설, 도서관, 복지시설, 주차장, 도로, 학교 등)의 운영을 계약을 통해 일정 기간 동안 민간 법인(영리, 비영리)이 대행하는 제도이다. 수수료나 이용료 또한 민간-지자체 간에서 협상할 수 있다. 전국의 지자체에서 약 7만 개 공공시설에서 적용되고 있으며, 공-민협동의 경쟁적 진화가 이루어지고 있다.²⁶⁾ 기타 PPP를 촉진하는 방식으로서 1999년에 도입된 PFI법(private finance initiative, 민간자금의 활용에 의한 공공시설 등의 정비·촉진에 관한 법률), 2003년 이후 확산된 Naming Rights(지자체 공공시설의 재정운영을 위해 명명권을 기업 등에 판매하는 제도)나 %지원제도(パーセント支援制度, 지방주민세의 0.5-1%를 지역의 NPO나 사회적 기업 등에 분배하는 제도, 비율은 도입한 지자체마다 다름) 등이 있다(東洋大學PPP研究センター 2016).

2004년을 전후하여 사회적 경제, 사회적 기업, 사회기업가정신 등에 대한 관심이 증가한 것도 협동 활성화의 중요한 요인이다. 정부 차원에서 2007년 소셜비즈니스연구회를 설치하고, 2008년에는 소셜비즈니스(SB)/커뮤니티비즈니스(CB) 추진협의회(민-관 협의체)를 9개 광역으로 설치했다. SB/CB에 관한 지원정책은 주로 경제산업성이 실시하고 있으며, 우수사례집 작성, 홍보, 인재 육성 등 간접적 지원이 중심이다. 사회적 경제를 바탕으로 한 협동은 각 권역과 지자체 수준에서 설치된 협의회나 지원센터를 중심으로 이루어지고 있으며, 사회적 금융(ソーシャル・ファイナンス)이라는 아이디어와 결합되면서 NPO은행(NPOバンク)이나 시민펀드, 민간재단, 지역금융기관, 신용금고 등과의 협동이 활성화되고 있다.

마지막으로, 정권 차원에서 등장한 협동의 아이디어를 정리하면 다음과 같다. 우선, 2000년을 전후하여 민간의 활동 흐름을 배경으로 정부 부처 차원에서도 공공성이나 시민 개념에 관한 재해석이 시작했고, 2000년의 국토형성계획에서 ‘새로운 공(新しい公)’ 개념이 등장했다. 여기에서 공이란 앞에서 언급한 공공적 시민 개념과 유사한 것이다. 이후 2009년에 집권한 민주당 정권은 이를 더 발전시켜 정권 차원의 중점 비전으로서 ‘새로운 공공(新しい公共)’을 발표했다. 시민과 NPO, 사회적기업 등을 포함한

26) 總務省 (2016), “公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果,” <http://www.soumu.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색)

다양한 조직의 자발적 활동과 협동을 통해 공공성을 회복하려고 하는 비전이다. 정권 교체 이후 2013년에는 자민당·공명당 연립정권은 공조사회(共助社會) 비전을 발표했다. 이는 자조(自助)와 공조(公助)를 보완하는 역할로서 지역사회 차원에서 주민, NPO, 사회적 기업, 지역기업, 학교, 지역 금융기관, 지연단체, 지자체 등의 협동을 활성화시켜 지역의 복지 문제를 해결해 가는 비전이다.

IV. 일본 로컬 거버넌스의 역사적 구조 변화: 특징과 시사점

이상에서 개관한 네 가지 영역의 발전을 시계열적으로 재정리하면 <그림 3>과 같다. 각 영역의 흐름과 세부 내용을 다른 영역과 비추어 보면 로컬 거버넌스의 전체 구조에 관한 시기별 변화를 해석적으로 도출할 수 있다.

<그림 3>에는 이러한 해석을 돕기 위해서 일본 ‘지방자치’의 역사를 분석한 대표적 연구를 추가했다. 간바라(神原 2016b)는 과거 70년을 제1기(1940년대에서 60년대 중반까지의 하향적 지방자치), 제2기(혁신자치제 등장 이후의 상향적 지방자치), 제3기(1980년대에서 1990년대까지의 경쟁적 지방자치), 제4기(2000년대 이후의 자립·내생적 지방자치)로 분류했다. 또한 니시오(西尾 2001)는 하향적인 제도 형성 시기(1940-60년대)와 상향적 제도 운영 시기(1970-80년대) 그리고 1990년대 이후 다시 하향적 제도 형성 시기에 돌입한 것으로 해석했다. 지방자치의 역사에 대한 기존 연구들은 대체로 일치된 견해를 보이고 있다.

<그림 3> 일본 로컬 거버넌스 구조의 역사적 변천

보기: 기본적 법제도 개별적 정책·사업 아이디어

영역	1960년대 이전	1970년대	1980년대
神原(2016)	제 I 기 하향적 지방자치	제 II 기 상향적 지방자치	제 III 기 경쟁적 지방자치
西尾(2001)	제도 형성기	제도 운영기	
외부구조	지방분권 중앙집권 지역 민주주의 지방자치법 도주제도 - 국가 - 지방 기본관계 - 국가위임사무	지방의 시대 지역 내 분권 보완성 원리	분권형 사회 지방행정개혁 완전자치주제도 NPM
	지방자치법 시민민주주의 인간개발 혁신자치체의 등장 - 주민투표, 주민소환 - 주민토론회, 추천식 시민회의 - 주민감사청구, 주민소송 - 시민상담실, 시민 예산참여 - 커뮤니티 채권 등	대리인운동 지역정당	시민움브즈만운동
	지역단체 민생위원	커뮤니티 행정 경관 어메니티 커뮤니티 모델 지구 지원 사업 주민협의회 커뮤니티 센터	향토 창조 지역만들기 교류회의 향토창생 사업 과소지역 활성화 지원 지역활성화센터 지역만들기 표창·사례집 미니독립국 자산지소 일촌일품
	마을만들기 Civil Minimum 마을만들기 사회교육법 인간도시 - 공민관, 자원봉사, - 문화·교육 프로그램 도시계획법		협동·파트너십 제3섹터기관
비영리법인제도(민법) 사회복지사업법 - 사회복지협의회 생활협동조합			

· 니시오(西尾 2001), 미야모토(宮本 2016), 간바라(神原 2016b) 등의 논의를 바탕으로 필자 작성

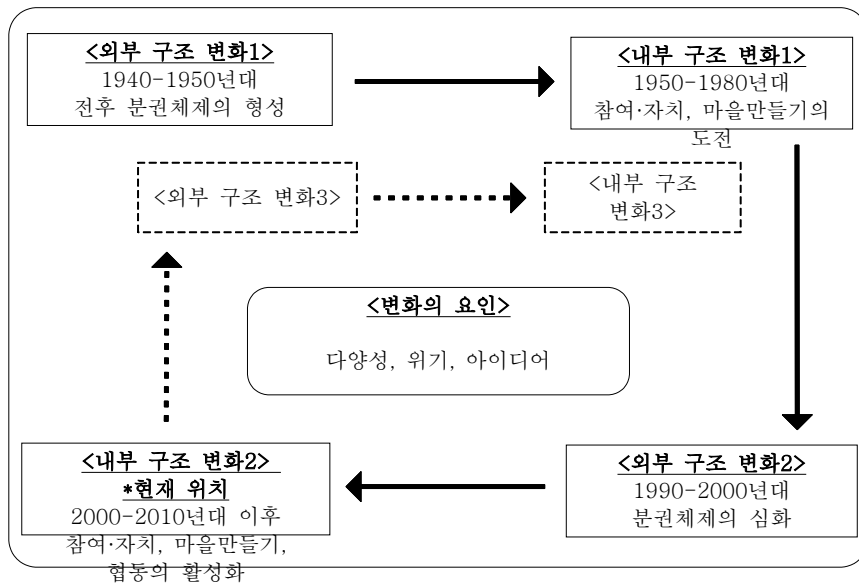
<그림 3> 일본 로컬 거버넌스의 역사적 변천(계속)

보기: 기본적 법제도 개별적 정책·사업 아이디어

영역	1990년대	2000년대	2010년대 이후
神原(2016)	제Ⅲ기 경쟁적 지방자치	제Ⅳ기 자립·내생적 지방자치	
西尾(2001)	제도 운영기	제2의 제도 형성기	제2의 제도 운영기
외부구조	지방주권 지방분권추진 결의(국회) 지방분권일괄법 -국가-지방의 대등·협력 관계 -기관위임사무 폐지	지역주권 삼위일체 개혁 지역자치구 제도 -지방재정 자율성 강화 -국가지방갈등처리제도 -국가-지방 간 협의제도	지역주권관련법 지방창생관련법 -분권일관개혁의 추진 -분권일관개혁의 추진 -마을·사람·일자리 창생법 -지역재생법
	시민력 공공적 시민 시민의 정부 인가지연단체제도 정보공개제도 Public Comment 제도	평성의 대화법 주민자치 기본조례	도주제 기본법안 지역주권전략회의 지방창생 정책 -지역주권전략 교부금 -지역 부흥 협력대 -한계축락지원인
내부구조	지역력 아름다운 마을만들기 대상 방재 마을만들기 대상 마을만들기 교부금 지역고용창조 지원 사업	마을만들기 3법 Local Optimum Compact City -중심시가활성화법 -대형마트 규제법 -도시계획법 마을만들기 기본조례 지역상품권	지역행복도 경관법 향토 납세(기부) 제도 지역화폐 커뮤니티 세금
	개호보협제도 비영리·협동섹터 NPO법 PFI법 시민활동촉진센터	사회적금융 공익법인제도 지정관리자제도 NPO은행/시민펀드 SB/CB추진협의회	공조 사회 내생적 발전 각종 PPP 정책·사업 -공공시설의 종합적 관리 -시민제안제도, %지원제도 -Naming Rights

본 연구에서 ‘로컬 거버넌스’의 역사에 관해서 네 가지 영역별 발전 과정을 살펴본 결과 전체 구조의 변화에 관해서 다음과 같은 시기 구분이 나타난다(<그림 4>). 첫째, ‘외부 구조 변화’의 시기로서 1940년대에서 60년대에 전후 분권체제가 형성되었다. 둘째, ‘내부 구조 변화’의 시기로서 1960년대에서 80년대까지 시민참여와 자치, 마을만들기의 실험적 노력이 개별 지자체에서 선구적으로 등장하여 확산했다. 셋째, ‘외부 구조 변화’가 다시 나타난 시기로서 1990년대에서 2000년대까지 1차와 2차 분권개혁과 삼위일체개혁으로 인해 전후 분권체제가 크게 수정되었다. 넷째, ‘내부 구조 변화’가 다시 나타난 시기로서 2000년대와 2010년대에 자치기본조례나 의회기본조례의 확산이나 협동 모델의 다양화 등을 인해 지역 창조의 방식이나 내실이 심화되었다. 일본 로컬 거버넌스의 역사적 구조 변화의 특징을 보다 세부적 및 체계적으로 도출하면 다음과 같다.

<그림 4> 네 가지 영역의 통합으로서 일본 로컬 거버넌스의 순환적 구조 변화와 요인



1. 외부-내부 구조 변화의 순환적 상호작용

한 시기의 변화는 이전 시기의 변화의 결과로서 유발되며, 네 가지 시기는 단계별로 연속성을 가지고 있다. 즉, 외부와 내부의 구조 변화가 순환적으로 상호작용한 것이 중요한 특징이다. 외부 구조의 변화는 특히 중앙정치 혹은 정권이나 내각 주도로 추진된 성격이 강한 반면, 내부 구조의 변화는 다중심적으로 이루어진 성격이 강하다. 즉, 중앙주도적 개혁과 지방주도적 개혁이 순환적 상호작용으로 나타난 것이 일본의 특징이다. 각 시기는 대체로 10년에서 30년으로 볼 수 있으며, 현재는 2000년대에 시작한 제2의 내부 구조 변화 시기에 있다(<그림 4>). 이와 같은 분석에 입각한다면 약 10년에서 20년 이후에는 지방주도적 개혁이 축적된 결과 일본에서 제3의 분권체제 개혁이 일어날 것으로 예측된다.

역사적 순환성에 대한 주목은 중요한 시사점을 제공한다. 기존 연구 중에는 기초 지자체 차원의 흥미로운 마을만들기 실천 사례가 다수 존재하는 것으로 인식하면서도 일본 로컬 거버넌스의 기본적인 성격을 중앙주도적인 것으로 해석하거나,²⁷⁾ 협동을 주도하는 NPO 법인들이 소규모로 구성된 것을 일본의 장점이자 단점으로 해석하는 등 혼란스러운 해석을 자주 볼 수 있다. 다만, 이러한 해석도 위에서 제시한 일본 로컬 거버넌스의 역사적 맥락을 고려하면 보다 명료한 논리성을 가지게 된다. 예를 들어, 상향적 개혁시기에는 소규모 시민단체나 NPO의 활동 그리고 이들이 자율·자발적으로 추진하는 마을만들기나 협동의 잠재력이 극대화하는 것으로 해석해 볼 수 있다. 이와 같이 일본의 경험과 특징은 로컬 거버넌스의 핵심인 국가-사회 관계 패턴의 해명에 있어서 특정 시점이 아니라 역사적 변화와 함께 분석하는 것의 중요성을 환기시킨다.

27) 예를 들어 권영주(2010, 353)는 지역주권 개혁에 대한 장애 요인으로서 일본 정치에서 전통적으로 중요한 관료정치와 정치적 요인을 지적했다. 이정환(2016, 26-44)은 협동의 전개에 주목하면서 일본 로컬 거버넌스가 도시부의 시장 모델과 농촌지역의 공동체 모델로 분화된 점을 지적하며, 이 분기 요인으로서 역시 도시부에서 정치경제적 세력(관료, 대기업 등)에 의한 국가주도적인 영향력을 중요시하고 있다.

2. 내부 구조의 역동적 발전: 개별적 영역 발전에서 영역 간 융합적 발전으로

내부 구조의 변화에는 세 가지 영역의 상호작용이라는 또 다른 역동성이 있고, 로컬 거버넌스의 ‘질적 변화’를 주도해 왔다. 제1의 내부 구조 변화 시기에는 참여·자치와 마을만들기가 각각 별도의 경로를 통해 자생적으로 나타났으며, 협동은 개념조차 없었다. 2000년대 이후 제2의 내부 구조 변화 시기에는 NPO 제도나 사회적 경제 활동, PPP 제도의 활성화 등을 통해 협동 영역이 급속히 발전되었다. 이 변화 과정에서는 시민들의 새로운 활동 방법이나 제도의 활용 방법에 관해서 특정 지자체나 시민의 선구적 도전이 전국적으로 확산해 가는 것이 특징이며, 그 속도나 범위는 사례마다 다르다. 이와 같은 도전과 확산을 통해 일본 로컬 거버넌스의 실질적인 모습이 재구성되고 있다.

내부 구조 변화의 현주소에서 특히 주목할 만한 동향은 두 가지 있다. 하나는 위에서 언급한 협동, 마을만들기, 참여·자치가 통합해 가는 동향이다. 시민자치조례와 같은 포괄적 조례의 제정이나 시민활동추진센터와 같은 중간지원기관의 발전에 따라 각 기초 지자체에서 세 가지 영역의 통합이 진행되고 있다. 중앙정부에서 추진하는 공조사회 또한 지역을 중심으로, 세 가지 영역을 통합적으로 발전시키는 비전이다. 또 하나는 지방의회 개혁의 발전이다. 참여·자치 영역에서 지방의회 개혁은 가장 늦게 시작했으며 그동안의 지방의회 개혁이 없는 분권개혁을 ‘민주주의 없는 분권개혁’으로 비판하는 지적도 있다(ヒジノ 2015). 2000년대에 들어 지방의회 기본조례의 확산으로 인해 다양한 방법이 제안되며 본격적인 구조 변화가 시작한 것이다. 시민이 적극적으로 참여하는 ‘협동형 의회’를 만들어야 기존의 분권체제가 시민 거버넌스(citizen governance)로 성장할 수 있다는 전망도 있다(江頭 2004). 다만, 제도의 확산에도 불구하고 이와 관련된 현실적인 실천은 아직 활발하다고 평가하기 힘든 수준이다. 일반 시민이 참여하는 일반회의나 심의회, 의원과 시민의 소통을 촉진하는 의정보고회나 의원 간 토론회 등은 아직 각지에서 시범적 수준이다. 또한 시민참여 시대에 있어서 지방의회의 대표성이나 책임성 문제는 사실 1960년대 혁신자

치체의 등장과 함께 제기된 오래된 문제임에도 불구하고, 이를 창의적으로 해결하거나 지방의회를 혁신적으로 변화시킨 사례는 아직 찾아보기 힘들다. 현재의 개혁 수준을 감안할 때 지방의회의 개혁은 제3의 내부 구조 변화 시기(20-50년 후)가 되어야 본격적으로 구현될지도 모른다.

3. 1960년대의 ‘사상혁명’: 과거의 비전을 구체화해 가는 현재와 미래

구조적 상호작용의 보다 심층적인 측면으로서 아이디어와 법제도, 정책·사업 간의 상호작용을 살펴보면 다음 두 가지 특징을 지적할 수 있다. 첫째, 각 시기마다 세 가지 팩터가 나타나는 동태가 다르다. 1960년대 전후의 외부 구조의 변화 시기에서는 아이디어와 법제도가 다양하게 등장했으며, 이후 1970-80년대는 아이디어와 정책·사업의 조합이 부각된 형태로 내부 구조 변화가 진행되었다. 1990년대 이후에는 협동 영역을 제외하고 아이디어 제시가 둔화되는 반면, 법제도와 정책·사업의 발전이 활발하며 영역 간의 복합적 현상이 갈수록 심화되고 있다. 둘째, 보다 중요한 특징으로서, 이와 같이 시기마다 상이한 상호작용 패턴을 만들었던 심층적 요인으로서 1960년대 전후에 로컬 거버넌스에 관한 영향력 있는 아이디어가 이미 제시되었으며 이후의 약 70년의 법제도 및 정책·사업의 개혁을 이끌어 왔던 점을 들 수 있다. 즉, 일본 로컬 거버넌스의 구조 형성과 변화는 우연적 결과나 미지의 미래를 위한 도전의 결과라고 하기보다는 ‘과거의 비전을 구체화해 가는 점진적 변화’로 해석하는 것이 적절할 것이다. 분권과 지역 창조의 핵심적 비전이나 쟁점은 1960년대 학자나 실무자들의 아이디어를 기반으로 보수와 진보 정단 및 각종 직능단체나 사회단체에 의한 정책 제안으로서 나타났다. ‘지역 민주주의’와 ‘중앙집권’의 비전 대결을 중심으로, 1) 바람직한 시민생활의 비전과 이를 구현하기 위한 지방재정의 효과적 운영 방법, 2) 시민참여와 대의 민주주의 사이의 갈등관계의 완화, 3) 자율성이나 이타성, 이기주의와 당파성이 동시에 내재되는 시민 개념 확립의 어려움 등의 쟁점은 1960년대에 등장했고 이후의 구조 개혁에서 구체적으로 다루어졌다. 분권체계에 관한 가장 근본적 비전인 도주

제에 관해서는 60년대 이전에 이미 등장한 것이다.

요컨대, 역사적으로 개관했을 때, 과거 70년 동안의 내·외부 구조의 상호작용과 이의 심층적 측면인 법제도와 정책·사업, 아이디어의 상호작용은 1960년대에 등장한 아이디어의 범위 내에서 이루어지는, 어느 정도 예고된 결과라고 할 수 있다. 이와 같은 아이디어를 창조한 한 주인공인 마쓰시타(松下 2007, 29)는 1960년대의 상황을 ‘사상혁명’이라고 회고하기도 했다. 지역, 시민, 인간, 자치, 민주주의 등 핵심적 문제에 대한 일본 사회의 사상적 변화가 이때 이루어졌다는 것이다. 이러한 현상이 왜 일어났는가를 검토하는 것은 본 연구의 범위 밖의 문제이며 별도의 연구를 통해 심도 있게 논의해야 할 것이다.

4. 구조 변화의 세부 촉진 요인: 다양성, 위기, 아이디어

앞에서 논의한 바와 같이 일본 로컬 거버넌스에 있어서 순환적 구조 변화가 중요한 특징이며 이는 역사적 연속성으로서 나타난 것으로 설명할 수 있다. 마지막으로, 로컬 거버넌스의 각 시기에 있어서 외부 구조 변화나 내부 구조 변화를 촉진한 세부적 요인에 관해서 검토한다. 관련된 요인을 다양하게 생각할 수 있지만, 과거 70년의 역사를 개관하는 관점에서는 특히 다음과 같이 주목된다.

첫째, 로컬 거버넌스의 기초 단위인 기초 지자체들의 다양성이다. 이는 특히 내부 구조 변화를 진행시킴과 동시에 외부 구조 변화를 촉구한 주요 요인으로 볼 수 있다. 1960년대 후반의 100-150개 수준인 혁신자치체의 등장과 1970-80년대에 수백 개 수준으로 확산한 마을만들기 사업, 그리고 2000년대 이후 약 370개에 달하는 자치기본조례의 제정 등, 각 시기마다 역동적인 구조 변화를 이끈 것은 선구적 지자체들의 시도와 이의 확산 현상이다. 중앙정부의 정책 또한 이를 통제하거나 특정 모델을 강요하는 것이 아니라 사례집 작성이나 모범사례의 표창 등 다양성이 가진 잠재력을 활용하는 것이 중심이며, 각 정부 부처의 보조금 정책 또한 소규모(연간 지원 대상이 10-50개 수준)로 구성된 점이 특징적이다.

둘째, 개별 지자체가 각 시기마다 자율적으로 개혁을 추진하게 된 주요

요인으로서 각종 위기를 들 수 있다. 이는 기존 연구에서도 널리 주목된 것이다. 1950년대에서 70년대에는 급속한 경제성장에 따른 부작용이, 1980년대 이후에는 지방재정의 악화가, 2000년대에는 저출산·고령화의 심화와 인구감소가 중요한 사회 위기로 부각되면서 중앙과 지방의 모든 수준에서 이를 극복하기 위한 방법을 로컬 거버넌스의 맥락에서 실천한 것이다. 지방의 경우 특히 개별 지자체마다 대응 내용이나 속도가 다르게 나타났다고 할 수 있다.

셋째, 위기 대응의 구체적 방법이나 방향성을 제시하여 구조적 개혁을 촉진한 요인으로서 창의적 아이디어의 존재를 지적할 수 있다. 이는 앞에서 이미 언급한 것으로서 1960년대의 사상혁명을 중심으로 이를 심화시키는 형태로 각 시기마다 창의적인 아이디어가 제시되었다. 일본식 영어 표현인 Civil Minimum과 Local Optimum, 인간도시나 시민의 정부, 지역력이나 시민력 등이 대표적이며, 결국 일본 로컬 거버넌스의 구조 변화에 있어서는 마쓰시타나 다무라 등 선구적인 학자나 실무자의 영향력이 컸다고 할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 일본 로컬 거버넌스를 주제로 하여 특히 기존 연구가 경시해 왔던 영역 간 종합성과 역사적 연속성에 주목하면서 이와 관련된 일본의 특징을 분석했다. 과거 70년의 역사를 대상으로, 분권, 참여·자치, 마을만들기, 협동의 네 가지 영역에서 아이디어, 법제도, 정책·사업의 세 가지 수준의 전개 과정을 체계적으로 살펴보는 방법으로 주요한 특징을 도출했다. 연구 결과로서 지적된 특징을 요약하면 다음과 같다. 1) 일본 로컬 거버넌스는 외부와 내부 구조의 순환적 상호작용을 통해 발전해 왔으며 이는 크게 네 가지 단계로 구분할 수 있다. 2) 내부 구조 중 참여·자치, 마을만들기, 협동 영역의 상호작용 패턴은 갈수록 융합되며, 이로 인해 로컬 거버넌스의 실질적 발전이 이루어졌다. 3) 1960년대에 선구적인 학자나 실무자에 의해 지역, 시민, 인간, 자치 등에 관한 중요한 아이디어가 제시되

었으며, 이를 구체화하는 방향으로 과거 70년의 구조 변화가 진행되었다. 4) 각 시기의 구조 변화를 촉진한 세부적 요인으로서, 기초 지자체의 다양성, 각종 사회적 위기 그리고 각 시기에 맞게 재구성된 다양한 아이디어를 들 수 있다.

이러한 연구 결과는 각 영역에 대한 기존 연구를 효과적으로 연결하여 일본 로컬 거버넌스에 대한 이해를 심화시킬 것으로 생각된다. 다수의 기존 연구에서는 각 영역에 대한 심도 있는 분석을 시도한 반면, 일본의 로컬 거버넌스가 중앙(국가) 주도적인지 지방 주도적인지, 민주적인지 비민주적인지, 시민참여가 활발한지 등의 문제에 대해서 모순된 견해를 제시해 왔다. 이에 대해 본 연구는 일본 로컬 거버넌스 자체가 변화하고 있으며, 위의 모든 특징은 순환적인 구조 변화 속에서 시기에 따라 나타난 것이라는 해석을 제공한다.

나아가서 역사성과 종합성에 주목해서 일본 사례를 개관한 결과 로컬 거버넌스에 대한 다음과 같은 시사점이 도출된다. 첫째, 로컬 거버넌스의 구축에 있어서 장기적 비전과 현실적 노력을 조합시키는 필요성이다. 일본 사례는 한 단계의 개혁이 추진되는 데 10-30년을 필요로 하여 70년에 걸쳐서 두 번의 순환 과정이 일어난 것을 보였다. 로컬 거버넌스는 단계적으로 완성되는 것이 아니라 국가 차원의 장기적 비전과 노력 그리고 지방이나 근린 커뮤니티 차원의 단계적 개혁이나 치열한 도전이 동시에 요구된다.

둘째, 로컬 거버넌스의 제도 디자인이나 기법 또한 ‘완성된 단계’에 쉽게 도달할 수 있는 것이 아니라 시기적 변화에 따라 달라지며 지속적으로 진화한다. 예를 들어, 일본 사례에서 시민참여에 관한 제도는 1940년대에 제정된 주민투표권이나 주민소환권으로부터 1980년대의 시민옴부즈만운동이나 시민대리인운동을 거쳐 2000년대에는 시민자치조례나 참여조례에 의한 시민주권의 선언으로 진화해 왔다. 영역 간의 융합이 가속된 2010년 이후에는 새로운 제도 디자인이나 기법의 등장도 충분히 예상할 수 있다. 로컬 거버넌스에 있어서 실천적인 제도나 방법론은 열린 과제라고 할 수 있다. 특정 제도나 방법만을 주목해 시민참여나 거버넌스, 민주주의의 수준을 평가하는 논의에는 주의가 필요하다.

셋째, 로컬 거버넌스의 정치 현상에 있어서 주목해야 할 것은 사상과 현실의 긴장 관계이다. 일본 사례를 볼 때, 각 시기마다 정책 비전 간의 갈등이나 지역 간의 경쟁, 중앙과 지방의 갈등은 등장하지만, 장기적으로 로컬 거버넌스의 구조적 특징을 형성해 온 것은 역사적으로 제시된 아이디어의 구현 수준이다. 환언하면, 1960년대에 제시된 시민, 인간, 지역 등에 대한 근본적 사상을 현실의 제도에 반영시키거나 조절해 온 것이 과거 70년의 역사였다. 로컬 거버넌스는 심층적이고 보편적 사상의 기반 위에 다양한 영역과 과제, 제도 디자인이나 방법론 등이 펼쳐지기 때문에 결국 가장 중요한 정치적 역동성은 사상과 현실의 장기적인 긴장과 상호작용에 있다고 할 수 있다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 고선규 (2008). “일본의 지방분권화와 의회관계의 변화.” 『일본연구』. 제9집, pp. 195-219.
- 권영주 (2010). “지방분권의 과제와 전망.” 최병대 외. 『한일 지방자치비교』. 대영문화사, pp. 338-357.
- 길종백 (2014). “지역 치안 거버넌스에 관한 연구: 일본의 방범마을만들기를 중심으로.” 『한국거버넌스학회보』. 제21집. 제1호, pp. 53-74.
- 김병국·권오철 (2014). 『일본의 주민자치조직: 자치회』. 조명문화사.
- 김석준 (2000). “거버넌스의 개념과 이론의 전개: 다접근성과 다차원성.” 김석준 외. 『뉴 거버넌스 연구』. 대영문화사, pp. 31-60.
- 김순은 (2010). “지방분권 정책.” 최병대 외. 『한일 지방자치비교』. 대영문화사, pp. 313-337.
- _____ (2011). “일본 로컬 거버넌스와 주민참여: 주민투표제도를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』. 제23권. 제2호, pp. 187-214.
- 김종욱 (2012). “로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감: 일본의 사례를 중심으로.” 『한국행정학회보』. 제46집. 제2호, pp. 137-160.
- 김찬동 (2014). “주민자치의 제도설계: 일본의 주민자치회와 주민자치센터를 사례로.” 『한국지방자치학회보』. 제26집. 제1호, pp. 117-138.
- 김혜숙 (2017). “일본의 주민주도형 마을만들기 성공조건에 관한 연구: 혁신주체 기반이용·민관협치.” 한양대학교 박사학위논문.
- 미우라 히로키 (2016). “사회·경제조직의 제도 유형과 실태에 관한 한일 비교연구: 결사체 거버넌스에 대한 함의.” 『현대정치연구』. 제9권. 제2호, pp. 87-127.
- 민현정 (2006). 『일본의 로컬 거버넌스에 있어서 참여 주체의 역할진단을 통한 성장과 한계 요인 분석: 지방정부와 NPO 관계를 중심으로』. 한국학술진흥재단.
- _____ (2009a). “일본 시민사회 성장과 공공성 재편 논의.” 『민주주의와 인권』. 제9권. 제2호, pp. 281-315.
- _____ (2009b). “지역협동을 통해 본 일본 로컬 거버넌스의 성공과 한계요인.” 『한국거버넌스학회보』. 제16집. 제2호, pp. 55-81.
- 박광덕 (2010). “중앙-지방 간 행정적 관계.” 최병대 외. 『한일 지방자치비교』. 대영문화사, pp. 49-76.
- 박근조 (2003). 『일본의 지방자치와 정부 간 관계: 지방분권 개혁과 지방정치의 변

화 모습』. 책사랑.

- 신중진·배웅규·김은정 (2005). “주민참여에 의한 도시주거정비방법에 관한 연구: 일본 사례를 중심으로.” 『대한건축학회논문집』. 제21집. 4호, pp. 139-146.
- 윤성국 (2011). 『한국과 일본의 지방분권 개혁의 분석: 거부권 플레이어에 주목하여』. 논형.
- 이명수 (2012). “일본 세타가야 트러스트 마치즈쿠리와 시민참여형 제3섹터.” 『한국지방자치연구』. 제13권. 제4호, pp. 155-175.
- 이옥연 (2012). “일본의 중앙-지방 관계 변화에 관한 일고: 로컬 거버넌스의 삼중고(trilemma).” 『21세기정치학회보』. 제22집. 3호, pp. 421-445.
- 이정환 (2016). 『현대 일본의 분권개혁과 민관협동』. 서울대학교출판문화원.
- 이종국 (2005). “일본의 지방정부와 지역공동체: 새로운 거버넌스의 시도.” 『담론 201』. 제8권. 4호, pp. 199-230.
- _____ (2006). “일본의 지방자치단체의 거버넌스: 구니타치시를 사례로.” 『일본연구논총』. 제24호, pp. 135-166.
- 이진원 (2007). “일본의 지방분권과 거버넌스: 지방분권개혁추진회의 사례를 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제25집. 3호, pp. 207-223.
- _____ (2016). “역코스과 일본 지방자치: 1956년 지방자치법 개정을 통해서 본 일본 지방자치의 성격.” 『일본학보』. 제109집, pp. 271-287.
- 이호철 (1996). 『일본의 지방자치: 어제와 오늘』. 삼성경제연구소.
- 정순관·길종백·하정봉 (2007). 『협력적 지역거버넌스 활성화 방안: 일본 사례 분석』. 한국거버넌스학회.
- 정정숙 (2009). “일본 지자체의 참여 민주주의 실현.” 『세계지역연구논총』. 제26집. 3호, pp. 281-309.
- 최우용 (2015). “일본 지방분권개혁의 주요 내용과 최근동향.” 『공법학연구』. 제16권. 제3호, pp. 171-205.
- 최종만 (1998). 『일본의 자치체 개혁』. 나남출판.
- 허훈 (2008). “일본형 로컬 거버넌스의 분석과 교훈: 요코하마시의 정책협동 사례를 중심으로.” 『현대사회와 행정』. 제18권. 제1호, pp. 93-119.
- Kooiman, J (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Peters, G. B. and J. Pierre (1998). “Governance without Government? Rethinking Public Administration.” *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 8. No. 2, pp. 223-243.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

- ヒジノケン・ビクター・レオナード (2015). 『日本のローカルデモクラシー』. 東京: 芦書房.
- 江頭俊昭 (2004). 『協働型議會の構想』. 東京: 信山社.
- 國民生活審議會調査部會 (1969). 『コミュニティー: 生活の場における人間性の回復』. 東京: 經濟企畫廳國民生活課.
- 宮本憲一 (2016). 『増補版 日本の地方政治: その歴史と未來』. 東京: 自治体研究社.
- 大西弘子 (2016). “分權の先の自治: ポリセントリシティという評価軸.” 石田徹ほか編. 『ローカル・ガバナンスとデモクラシー: 地方自治の新たなかたち』. 京都: 法律文化社, pp. 25-47.
- 稻繼裕昭 (2003). “地方ガバナンスに関する90年代の諸改革.” 村松岐夫・稻繼裕昭編. 『包括的地方自治ガバナンス改革』. 東京: 東洋經濟新報社, pp. 300-318.
- 東洋大學PPP研究センター (2016). 『公民連携白書 2016-2017: まちのコンコンパクト化とPPP』. 東京: 時事通信社.
- 杉山直子 (2013). “公共的市民の形成: ハンナ・アレントの公共性.” 『子供未來學研究』. 第8号, pp. 81-90.
- 鳴海正泰 (2016). “地域民主主義と自治体改革.” 神原勝・辻道雅宣編. 『戦後自治の政策・制度辭典』. 東京: 公人社, pp. 172-179.
- 西尾勝 (2001). 『新版 行政學』. 東京: 有斐閣.
- 小田切康彦 (2014). 『行政-市民間協働の効用: 實証的接近』. 京都: 法律文化社.
- 松下圭一 (1959). 『市民政治理論の形成』. 東京: 岩波書店.
- _____ (1965). “自治体における革新政治指導.” 飛鳥田一雄 編著. 『自治体改革の理論的展望』. 東京: 日本評論社, pp. 59-80.
- _____ (1971). 『シビル・ミニマムの思想』. 東京: 東京大學出版會.
- _____ (1975). 『市民自治の憲法理論』. 東京: 岩波書店.
- _____ (2007). 『市民・自治体・政治: 再論・人間型としての市民』. 東京: 公人の友社.
- 神原勝 (2016a). “革新自治体の時代.” 神原勝・辻道雅宣編. 『戦後自治の政策・制度辭典』. 東京: 公人社, pp. 180-186.
- _____ (2016b). “戦後の自治をふりかえる.” 神原勝・辻道雅宣編. 『戦後自治の政策・制度辭典』. 東京: 公人社, pp. iii-x.
- 新川達郎 (2013). “ローカル・ガバナンスの再編と地域再生.” 新川達郎編. 『京都の地域力再生と協働の實踐』. 京都: 法律文化社, pp. 2-14.
- 辻中豊 (2010). “市民社會論への示唆.” 辻中豊・伊藤修一郎編. 『ローカル・ガバナンス: 地方政府と市民社會』. 東京: 木鐸社, pp. 223-228.
- 辻中豊・伊藤修一郎編 (2010). 『ローカル・ガバナンス: 地方政府と市民社會』. 東京: 木鐸社.

- 日本の未来をつくる會 編著 (2009). 『日本の未来をつくる: 地方分権のグランドデザイン』. 東京: 文藝春秋.
- 田村明 (1981). 『まちづくりの發想』. 東京: 岩波書店.
- ____ (1999). 『まちづくりの實踐』. 東京: 岩波書店.
- ____ (2006). 『『市民の政府』論: 『都市の時代』の自治体學』. 東京: 生活社.
- 佐藤徹 (2013). “市民参加の基礎概念.” 高橋秀行·佐藤徹編. 『新説·市民参加』. 東京: 公人社, pp. 1-27.
- 村松岐夫 (2003). “世紀轉換期の包括的地方ガバナンス改革.” 村松岐夫·稻継裕昭編. 『包括的地方自治ガバナンス改革』. 東京: 東洋經濟新報社, pp. 1-17.
- 坂本伸雄 (2009). 『ローカル·ガバナンスの實証分析』. 東京: 八千代出版社.
- 坂田期雄 (1984). 『新しい都市政策と市民参加』. 東京: ぎょうせい.
- 荒木昭二郎 (1990). 『参加と協働』. 東京: ぎょうせい.

2. 기타

- 田村明. “都市は市民のためにある.” 『毎日グラフ』. 1965년 4월 1일.
- ____. “産業都市から人間都市へ.” 『朝日ジャーナル』. 1969년 9월 7일.
- 국회도서관. <http://dl.nanet.go.kr>. (2018년 3월 3일 검색)
- 經濟産業省 (2018). “政策について.” <http://www.meti.go.jp/main/policy.html>. (2018년 4월 10일 검색)
- 公共政策研究所 (2018). “全國の自治基本條例一覽.” <http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>. (2018년 4월 5일 검색)
- 國土交通省 (2018). “景觀法の施行狀況.” <http://www.mlit.go.jp/common/001139943.pdf>. (2018년 4월 5일 검색)
- ____ (2018). “政策情報.” <http://www.mlit.go.jp/policy>. (2018년 4월 10일 검색)
- 國會図書館. <https://ndlonline.ndl.go.jp>. (2018년 3월 3일 검색)
- 內閣府 (2010). “地域主權戰略大綱.” <http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken>. (2018년 4월 8일 검색)
- ____ (2018). “地方創生.” <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei>. (2018년 4월 8일 검색)
- ____ (2018). “NPOホームページ.” <https://www.npo-homepage.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색)
- 自治体議會改革フォーラム (2018). “議會基本條例制定狀況.” http://www.gikai-kai kaku.net/gikaikaikaku_kihonjourei.html. (2018년 4월 5일 검색)

- 全國民政委員兒童委員連合會 (2018). “民生委員とは.” <http://www2.shakyo.or.jp>. (2018년 4월 5일 검색)
- 全國市民オンブズマン連絡會議 (2018). “オンブズマンについて.” <https://www.ombudsman.jp/office>. (2018년 4월 5일 검색)
- 總務省 (2010). “地域力創造に關する有識者會議最終取りまとめ.” http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/c-sinko/pdf/saisyu_honbun.pdf. (2018년 4월 5일 검색)
- _____ (2016). “認可地緣団体の制度概要.” <http://www.soumu.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색)
- _____ (2016). “公の施設の指定管理者制度の導入狀況等に關する調査結果.” <http://www.soumu.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색)
- _____ (2018). “議會・議員・長に對する解散・解職請求制度に係る論点について.” <http://www.soumu.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색)
- _____ (2018). “住民訴訟制度關連資料.” <http://www.soumu.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색)
- _____ (2018). “住民投票の實施狀況.” <http://www.soumu.go.jp>. (2018년 4월 5일 검색)
- _____ (2018). “政策.” http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku. (2018년 4월 10일 검색)
- 厚生労働省 (2017). “介護サービス施設・事業所調査.” <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/24-22-2.html>. (2018년 4월 8일 검색)

| 논문투고일 : 2018년 04월 30일 |

| 논문심사일 : 2018년 06월 01일 |

| 게재 확정일 : 2018년 06월 19일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 25 No. 3 (2018)

Structural Transformation of Japanese Local Governance: Characteristics and Implications

Hiroki Miura

(Institute of Korean Political Studies, Seoul National University)

This study discusses the structural transformation of Japanese local governance from historical and comprehensive perspectives which have been neglected in the proceeding literature. Considering the Japanese domestic context, this study provides an operational conceptualization of local governance as follows; an effort to create a local public sphere by implementing ideas, projects, and legal institutions regarding the four fields including decentralization, local autonomy, community-building, and co-production. This study reviewed how these fields have developed in the past 70 years and highlighted several features. First, Japanese local governance has evolved through the cyclical interaction of the four fields. Second, the interaction patterns among autonomy, community-building, and co-production are becoming more and more fused. Creative institutions are emerging in the different local communities as a result. Third, most of critical ideas about community, citizen, human being, and autonomy were already presented in the 1960's by some pioneering scholars and practitioners. The cyclical structural evolution has been engendered as a historical effort to put these critical ideas into practice. These study results are expected to deepen the understanding of Japanese local governance by effectively linking the proceeding literature on each four fields.

118 아태연구 제25권 제3호 (2018)

- Keyword: Local Governance, Decentralization, Autonomy, Community-Building, Co-Production