한일 양국의 지방자치의 변천요인에 대한 의식 연구

안병곤*
bgan@gnu.ac.kr
강동진**
kdj6620@hanmail.net

<目次>

1. 서론
2. 연구방법
3. 결과 및 고찰
3.1 지정학적 요인
3.2 경제적 요인
3.3 제도적 요인
3.4 사상적 요인
3.5 정치적 요인
3.6 자치의식적 요인
4. 결론

主題語: 지방자치(local self-government), 변천요인(transition factors), 일반주민(general residents), 공무원(public service personnel), 의식 연구(consciousness study)

1. 서론

한국의 지방자치제도는 1949년에 최초의 지방자치법이 만들어지면서 현대적 의미의 지방자치제도를 실시할 수 있는 길이 마련되었다. 하지만 정치적인 여건과 국내 치안의 불안 그리고 6.25전쟁으로 미루어지다가 1952년에 실시되었으나 1961년 군사혁명으로 중지되었다. 이후 중앙정부 집권체제하의 관치행정의 틀을 벗어나지 못하다가 30년 만인 1991년에 재실시되어 오늘에 이어지고 있다. 오랫동안 중앙정부 집권체제의 관치행정에 길들여진 정치성향과 문화가 만들어낸 한국의 지방자치는 입법, 행정, 조직, 재정을 비롯한 자치권의 많은 부분이 아직도 중앙정부에 예속되어 있는 것이 사실이다. 따라서 지방자치를 재개하였음에도 중앙정부 중심의 체제로 인하여 지방분권이 중요한 정치이슈로 등장하여 왔다. 그러나 현재의 지방자치 운영방법으로는 지방화, 세계화의 거센 파고를 헤쳐가야 할 지구촌의 경쟁은 물론 지방

* 경상대학교 일본어교육학과 교수
** 마산공업고등학교 교사

분권의 새로운 변화에 대처하기 어려운 것이 사실이다. 한편 일본은 역사적, 지리적, 문화적으로 가장 가까운 이웃 나라로 행정제도도 한국과 같이 중앙정부 집권적이며 집행부 우월주의를 채택하고 있다. 오랫동안 막부와 지방영주 간에 이루어진 지배분담 체제로 자치와 분권의 토양이 조성되어 왔다. 1868년 명치유신(明治維新)으로 근대적인 지방제도를 받아들였고 1878년에는 지방자치를 실시하여 오랜 경험을 가지고 있다.

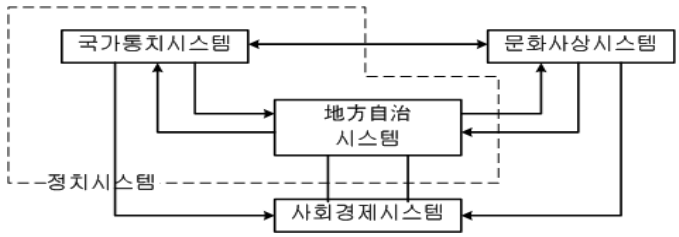
지방자치제도는 그 나라의 역사 속에서 생성되는 것이며 정치, 경제, 사회문화의 환경 속에서 발전되는 것이므로 그 유형은 국가에 따라 매우 다양한 특질을 나타낸다. 또한 한 나라의 지방자치제도는 고정불변이 아니라 정변이나 정치적 이데올로기가 달라짐에 따라 변질되는 것임을 그 숙명으로 한다.(정세욱 1991:109) 따라서 한국은 물론이고 선진국이나 개도국 등 여러 나라의 지방자치의 실체를 연구하는 데 있어서 모든 환경적 요인을 체제론적 방법에 따라 분석하여야 한다. 지방자치 실정법의 규정에 따라서만 분석하는 것은 오류를 범할 수 있다.

지방자치시스템이 한 나라의 정치시스템의 일부인 점, 그리고 그것은 국가통치시스템과의 사이에서 쌍방의 입력과 출력 관계를 형성하고 있는 것과 외부환경으로서의 사회경제시스템 및 문화사상시스템과의 사이에 상호 관계를 맺고 있음을 나타낸다. 이와 같은 개념도식과 구조기능주의 접근방법을 결합시키면 지방자치시스템을 비교 분석하는 연구의 방향 설정을 얻게 된다. 개괄적으로 말하자면 지방자치시스템을 비롯하여 중요하다고 여겨지는 외부환경에는 국가통치시스템을 비롯하여 한 나라의 사회적, 경제적, 문화적 여건을 구성하는 시스템이 존재하고 있으며 이러한 사실을 도외시하고는 지방자치시스템은 성립될 수 없다는 점이다. 따라서 이와 같은 지방자치체제 외부환경과 상호관계 바탕으로 한일 양국의 지방자치제도의 구조와 기능을 사회문화적 측면에서 비교 분석해 봄으로써 상대적인 특성이 밝혀질 것으로 본다.

한국과 일본의 정치문화의 변천요인을 비교하기 위한 방법론에 있어서 구조기능적 접근방법(structual function approach)[1]을 지방자치에 적용시켜 도출해보면 <그림 1>의 지방자치시스템 단순모델과 같은 모양을 이룬다.(한국지방자치연구원 1991:141)

---

1) G.A Almond가 제창한 것으로 정치를 투입(input)-전환(conversion)-산출(output)의 체계로 보고, 이러한 정치체계 환경에 대한 적응관계를 기준으로 정치문화를 비교하는 방법이다. 이러한 접근방법을 지방자치에 적용하여 지방행정의 투입-전환-산출의 체계와 그러한 지방행정체계의 환경(그 국가의 정치·행정, 사회·경제, 문화·사상 등의 타 체계)에의 적응 관계를 기준으로 각국의 지방행정을 비교할 수 있을 것이다.



<그림 1> 지방자치시스템의 모델

위 <그림 1>은 지방자치시스템의 단순모델을 나타내고 있다.

지방자치시스템이 한 나라의 정치시스템의 일부인 점, 그리고 그것은 국가통치시스템과의 사이에서 쌍방의 입력과 출력 관계를 형성하고 있는 것과 외부환경으로서의 사회경제시스템 및 문화사상시스템과의 사이에 상호 관계를 맺고 있음을 나타낸다. 이와 같은 개념도식과 구조기능주의 접근방법을 결합시키면, 지방자치시스템을 비교 분석하는 연구의 방향 설정을 얻게 된다. 개괄적으로 말하자면 지방자치시스템을 비롯하여 중요하다고 여겨지는 외부환경에는 국가통치시스템을 비롯하여 한 나라의 사회적, 경제적, 문화적 여건을 구성하는 시스템이 존재하고 있으며 이런 것을 도외시해서는 지방자치시스템은 성립될 수 없다고 하는 점이다. 따라서 이러한 지방자치체제 외부환경과 상호관계 바탕으로 한일 양국의 지방자치제도의 구조와 기능을 사회문화적 측면에서 비교 분석해 봄으로써 상대적인 특성이 밝혀질 것으로 보는 것이다.

본 연구는 필자의 선행연구인 한일 양국의 지방자치에 있어서의 변천요인에 대한 비교연구(강동진 2008:205-226)를 바탕으로 하였다. 즉 강동진(2008)에서는 한일 양국의 지방자치에 있어서의 변천요인을 '지정학적 요인' '경제적 요인' '제도적 요인' '사상적 요인' '정치적 요인' '자치의식적 요인' 등의 6가지로 비교 고찰하여 서로의 상대적인 특성을 살펴보았다. 따라서 본 연구에서는 강동진(2008)에서의 연구 결과를 토대로 하여 6가지 변천요인에 대한 한일 양국의 의식을 일반주민과 공무원으로 나누어 조사하여 비교 고찰해 보고자 한다.[2] 이러한 한일 양국의 지방자치제도 하에서의 변천요인에 대한 의식 비교 연구는 앞으로의 한국에서의 지방자치에 대한 일본 지역학 연구의 방향을 제시하고 토대를 구축하는 기반이 될 것으로 생각한다. 한편 본 연구는 일본어교육 현장에서의 일본사정 등의 교과목에 대한 교수학습 자료를 제공하는 데에도 또 하나의 목적이 있다.

2) 강동진(2008)에서는 6가지 변천요인을 사회·경제적 요인(지리적 요인, 경제적 요인, 제도적 요인)과 문화·사상적 요인(사상적 요인, 정치문화적 요인, 자치의식적 요인)으로 나누었으나, 본 연구에서는 6가지 변천요인에 의식의 대조 비교를 목적으로 하고 있으므로 모두를 개별적인 요인으로 보아 함께 다루었다.

2. 연구 방법

본 연구의 설문조사 대상지역은 한국의 경상남도 창원시(昌原市)와 일본의 야마구치현(山口縣) 야마구치시(山口市)이다.

한국의 창원시(昌原市)는 한국의 경상남도 중남부에 위치한 도시로 경상남도의 도청 소재지이다. 그리고 STX조선해양, 두산중공업, 현대위아 등 대기업 본사가 있는 중공업 도시이다. 2010년 7월 1일 창원시·마산시·진해시를 행정구역 통합 추진에 따라 성산구, 의창구, 마산합포구, 마산회원구, 진해구의 5개 행정구로 나누어 통합 창원시가 출범하였다.

창원시는 본래 1970년대 계획도시로 조성되었으며 경상남도 도청이 창원으로 이전된 이후 급성장하여 경상남도의 행정·공업도시가 되었다. 마산시는 오래 전부터 인구증가를 바탕으로 도시가 성장해 왔으며, 진해시는 해군을 중심으로 하는 중요한 군사요충기지로 특화되어 발전하였다. 하나의 기초자치단체로 통·폐합되었지만 창원 도심과 마산은 팔용산(328m)을 경계로 시가지가 구분되고 창원과 진해는 장복산(582m)을 경계로 시가지가 구분된다. 시청은 의창구 용호동에 있고 행정구역은 2읍 6면 54동이다. 인구는 2010년 기준 약108만 명이며 면적은 약 743평방미터를 차지하고 있다.

한편 일본의 야마구치시(山口市)는 야마구치현 중앙부에 위치하는 시로써 현청 소재지이다. 야마구치현의 행정과 교육의 중심지이다. 2005년 10월 1일, 구야마구치시와 주변의 오고리정(小郡町), 아이오정(秋穂町), 아지스정(阿知須町), 도쿠지정(徳地町)과 합병하여 새로운 야마구치시가 생겨났다. 합병하기 전에는 주변의 우베시(宇部市)와 슈난시(周南市)보다도 인구가 적었다. 전국의 43개 현청 소재지 중에서 가장 인구가 적은 도시로 알려져 있었다. 야마구치시 중심부에는 흰 여우의 상처가 나았다는 유명한 유다온천(湯田温泉)이 있고, 하기(萩), 쓰와노(津和野) 등의 관광지와 연결되는 관광 거점이기도 한다. 전국시대에 영주였던 오우치(大内) 가문이 교토를 모방한 도시를 건설하고 내전을 피해 교토에서 탈출한 문화인들을 받아들임으로써 '서쪽의 교토'라고 불렸으며 유적지도 많이 남아 있다. 인구는 2010년 기준 약19만 명이며 면적은 730평방미터이다.

두 시가 속해 있는 경상남도와 야마구치현은 1987년 자매결연하였다. 이어서 두 시는 2009년 11월 16일 자매도시 체결을 협정하였다. 협정 체결 내용에는 '두 도시 간 지역주민의 이해증진 및 활발한 민간교류 사업지원'에 대한 세부 실천사항으로 2011년 12월 야마구치시에서 창원시의 환경수도 정책에 대한 관심과 환경관련 민간단체 교류 제안 및 문화, 관광, 경제 분야에서의 활발한 교류를 약속하고, 두 시의 공동 발전을 위해 적극 노력하기로 했다. 이번

야마구치시와의 자매결연 협정은 2007년 11월에는 창원시가 교류 발전을 통한 동북아 3개국 6개 기관[3]을 연계한 심포지엄 개최에 합의했으며, 주남저수지 철새축제에 야마구치시 환경단체가 참석하는 등 민간단체 교류를 확대해 두 시가 자매도시로 발전하는 계기를 조성하게 되었던 것이다.

이상과 같은 창원시와 야마구치시는 여러 가지 공통점을 갖고 있다. 첫째, 사회문화적 측면에서 두 시가 행정과 민간차원에서 자매도시 결연을 협정하고 있다. 둘째, 지리적 측면에서 비슷한 위도에 위치하고 있다. 셋째, 행정적인 측면에서 경상남도의 도청과 야마구치현의 현청이 있는 시이다. 넷째, 지방자치의 행정 통폐합적인 측면에서 야마구치시가 5년 먼저인 2005년 1시(市) 4정(町)의 행정 합병을 이루었고, 창원시는 2010년 3시를 통합하였다. 따라서 본 논문에서 고찰하고자 하는 주민참여에 대한 일반주민과 공무원의 의식체계에도 같은 출발점을 갖고 있을 것으로 생각할 수 있다.

본 연구의 조사대상은 30대, 40대, 50대 이상 한일 양국의 남녀 일반주민 500명과 공무원 200명을 선정하였다. 한일 양국의 남녀 비율은 한국 일반주민 233명 가운데 남자 117명(50.2%), 여자 116명(49.8%)이며, 일본 일반주민 237명 가운데 남자 119명(50.2%), 여자 118명(49.8%)이다. 그리고 한일 양국의 연령대별 비율은 한국 일반주민 233명 가운데 30대 77명(33.0%), 40대 76명(32.6%), 50대 이상 80명(34.3%)이며, 일본 일반주민은 237명 가운데 30대 78명(32.9%), 40대 80명(33.7%), 50대 이상 79명(33.3%)이다. 공무원은 한국 95명(100.0%), 일본 94명(100.0%)이다. 연령대를 30대, 40대, 50대 이상으로 선정한 이유는 20대는 절반이 취업 전이거나 공무원 수가 적고, 30대부터는 직장인과 공무원으로서 경력도 쌓이고 정치에 대한 관심을 갖고 주관적 사고가 확립된 세대로 보았기 때문이다. 40대는 30대의 젊은 세대와 50대 이상의 장년층을 아우르며 국가의 성장 동력의 중심세대로 보았기 때문이다. 50대 이상은 가정에서는 가장이고 사회적인 경험과 연륜이 쌓여 행정과 정치에 대한 신념이 확립된 세대로 보았기 때문이다. 공무원을 성별과 연령대별로 구분하지 않은 이유는 직업적으로 직접 관계되거나 아니면 간접적 관련성으로 인해 객관성을 잃을 수 있다는 우려 때문에 공무원의 구체적 분류는 무의미하다고 보았다. 설문조사는 2012년 8월 10일부터 9월 28일까지 실시하였다.

본 연구에서는 먼저 일반주민을 성별·연령별·국가별로 서로 교차 분석 검토하여 양국의 의식 차이를 알아본다. 그리고 공무원을 국가별로 서로 교차 분석하여 양국의 의식 차이를 알아보고자 한다.

---

3) 창원시 창원대학교, 중국 제남시 산동대학교, 일본 야마구치시 야마구치대학을 칭한다.

3. 결과 및 고찰

3.1 지정학적 요인

한일 양국은 가장 가깝고도 먼 나라라는 보편적인 역사 인식 속에서 기후, 풍토와 같은 지리적 특성은 사회문화의 변천에 중요한 요인이 되었다.

다음의 <표 1A>와 <표 1B>는 "반도적 위치[4]가 지방자치 의식에 미치는 영향"에 대한 조사 결과이다.

<표 1A> 반도적 위치가 지방자치 의식에 미치는 영향(일반주민)

(단위: 명, %)

항 목	연령	한 국						일 본					
		남자		여자		합계		남자		여자		합계	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
진취적이며 이분법적임	30대	8	18.8	5	17.2	13	18.0	12	36.1	13	31.4	25	33.8
	40대	7		7		14		15		11		26	
	50대	7		8		15		16		13		29	
지역 간 갈등	30대	9	23.1	13	25.9	22	24.5	5	8.4	4	13.6	9	11.0
	40대	10		8		18		2		8		10	
	50대	8		9		17		3		4		7	
고정관념과 편견	30대	7	17.9	5	14.6	12	16.3	9	25.2	10	26.2	19	25.6
	40대	8		8		16		8		9		17	
	50대	6		4		10		13		12		25	
지역격차와 권력	30대	12	29.1	13	32.8	25	30.9	7	19.4	7	17.8	14	18.6
	40대	9		10		19		10		6		16	
	50대	13		15		28		6		8		14	
지리적 폐쇄성	30대	3	11.1	2	9.5	5	10.3	6	10.9	5	11.0	11	11.0
	40대	4		5		9		5		6		11	
	50대	6		4		10		2		2		4	
합 계		117	100	116	100	233	100	119	100	118	100	237	100

4) 지정학적 근거로서 한국은 '반도', 일본은 '도서'로 한다.

<표 1B> 반도적 위치가 지방자치 의식에 미치는 영향(공무원)

(단위:명, %)

항 목	한 국		일 본	
	인원	비율	인원	비율
진취적이며 이분법적임	17	17.9	31	33.0
지역 간 갈등	21	22.1	16	17.0
고정관념과 편견	27	28.4	33	35.1
지역격차와 권력	23	24.2	9	9.6
지리적 폐쇄성	7	7.4	5	5.3
합 계	95	100	94	100

<표 1A>와 <표 1B>의 조사결과를 비교 분석해 보면 일반주민 한국 233명, 일본 237명과 공무원 한국 95명, 일본 94명 가운데 한국의 일반주민은 '지역격차와 권력'에서 30.9%로 높게 응답한 반면 일본은 18.6%로 낮게 응답하였다. 그리고 일본은 '진취적이며 이분법적임'에서 33.8%로 높게 나타났으나 한국은 18.0%로 낮게 응답하였다.

한국의 경우, '지역격차와 권력'이 높게 나온 이유는 육지와 함께 삼면이 바다로 쌓인 반도적 위치에 있는 지리적 요인에 의한 특성상, 위로는 중국으로부터 중원의 문화를 받아들이는 내륙적 특성과 아래로는 일본에 문화를 전파하는 해양적 특성을 가지고 있기 때문이다. 또한 아름다운 산과 강과 바다를 가진 좁은 국토는 단일민족 국가임에도 불구하고 지리적 감정은 타 지역에 대한 편견과 고정관념에 바탕을 두고 지역 간의 갈등과 문제를 만들어 왔을 뿐만 아니라, 지역 간의 반목과 질시 또는 차별 및 파벌을 조성하는 경우가 지역적 특징으로 반영되어 편견 의식을 낳기도 한 것으로 보인다.

일본의 경우, '진취적이며 이분법적임' 이 높게 나온 이유는 4면이 바다로 둘러싸인 해양도서국으로서 격리된 성격도 갖지만 개방적 성격도 동시에 갖고 있기 때문이다. 도서는 하나의 자연적인 단위지역을 형성하고 있으므로 독립적인 고유의 역사와 전통을 갖게 된다. 나아가 국민의 단결력이 강하고, 동시에 자기본위의 배타적인 지역근성도 길러진다. 크게 4개의 주요 섬으로 이루어진 일본은 지역적인 다양성을 원칙으로 하고 있다. 남쪽에서 들어온 민족 집단, 북방에서 들어온 민족 집단, 중국대륙에서 들어온 민족 집단이 중층적으로 혼합되어 이루어졌는데 각 계통의 문화요소가 민족의 형성과 함께 중층적인 일본의 기반이 되고 있다.(한만석 2006:31) 이러한 도서국의 특수성은 중원의 대륙문화와 쿠로시오의 남방 문화를 혼용하는 취적이면서도 이분법적인 요소를 지닌 모방 조립문화로서 일본역사는 그러한 모방문화를

기조로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 그것을 단순한 모방문화라 할 수 없는 것은 기술적인 모방과 그것으로부터 완전한 자기전통화를 인정하기 때문이다. 이를 바탕으로 일본은 내부적으로는 막번체제(幕番體制)의 정비에 의해 지방자치가 각 지역에서 독특하게 발달했다. 이는 독특한 지역적 개별성을 내제하며 각각의 말투, 몸가짐, 차별성을 갖게 하였다. 그리고 이와 같은 요인들은 양쪽 지역의 교류를 저해하는 요소로 작용하기도 했지만 각 지역 간의 경쟁심을 유발하였으며, 막번체재(幕番體制) 하에서 발달한 소문화권은 교육, 상업, 공업의 지역적 특수성을 살리는 지방문화를 형성하여 지방자치에 적합한 토양을 마련했다.

다음으로 '지역 간 갈등'에서는 한국이 24.5%로 높게 나타난 반면 일본은 11.0%로 나타났다. 이는 '지역격차와 권력'이라 응답에서 보이듯이 한국의 지역감정이 그대로 반영된 것으로 보인다. 지역 갈등의 문제는 사회심리적 차원과 정치경제적 차원에서 접근하여 왔다. 사회심리학적 접근방법은 심리적 고정관념과 편견의 문제로 집중되어 왔고, 정치경제적 접근 방법은 지역 격차와 권력 차원에서 분석되어 왔다. 결과적으로 한국의 지역감정은 유교 사회의 오랜 관습 및 지역에 대한 정치경제적 차별과 지역패권주의 경향에서 형성되어 왔으며, 특정지역 출신이라는 집단범주화에 근거하여 개인이 갖는 차이가 무시되고 집단의 공통의 가치가 평가절하 되었다.(오관석 2007:108) 그리고 이는 지엽적인 이해관계를 확대시켜 지리적으로 폐쇄성을 지니게 하였으며 고립된 지리적 특수성은 지방자치가 다른 문화적 특색을 갖게 하였다.

한편 공무원의 경우는 '고정관념과 편견'이 한국 28.4%, 일본 35.1%로 가장 높게 나타났다. 일본의 도서적 위치가 미치는 영향은 일반주민은 '진취적이며 이분법적임'이라고 응답한 반면, 공무원은 '고정관념과 편견'이라고 응답했다. 이것은 한일 양국 공무원이 모두 단일민족국가임에도 불구하고 한국은 지리적 특수성이 타 지역에 대해 고정관념과 편견이 지역 간 갈등을 낳았으나, 일본은 도서국의 특수성을 지역의 문화로서 잘 특화시켜 일본의 지방자치를 발전시키는 데 큰 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 '지역격차와 권력'에서는 한국은 24.2%로 높게 나타난 반면, 일본은 9.6%로 낮게 나타나 배 이상의 차이가 나는 부분도 일반주민과 같이 공무원의 지역감정을 잘 보여준다고 할 수 있다.

이상에서 논한 바와 같이 도서국인 일본에서 발전된 지방자치를 가능하게 한 요인은 단절이 없었던 역사와 개방적 사고를 가짐으로 인하여 서구 문화 흡수에 적극적이었다는 것이다. 또한 일본의 독특하고 대중적인 문화는 주변의 문화를 자기화 시키는 일본 특유의 습합적 사고를 드러낼 수 있게 만들 수 있었던 것은 지정학적인 바탕이 크게 작용했었다고 본다. 이와 같이 한일 양국의 지정학적 요인은 양국 모두 주민 독자적인 지방색을 가지고 사회문화적으로 변천해 가는 요인으로 작용하였다. 따라서 한일 양국은 각각 서로 다른 지리적 특성을 가진 반도국과 도서국으로 다양한 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

3.2 경제적 요인

한국의 경우는 상공업인의 천시에 의한 자본주의 정신이 부족하였으나 정부수립 이후 자본주의가 발전됨에 따라 종래의 좁은 국토 내에 국한되어 왔던 경제적 교류가 점차 전국적인 교류로 확대되어 왔다. 이러한 경제구조의 변화는 지방행정의 성격을 특수지방적인 것으로부터 계획적 국가적인 것으로 대치하게 하였다.

다음의 <표 2A>와 <표 2B>는 "중앙정부 중심의 세제구조는 지방자치의 통제수단이 되는가?"에 대한 조사 결과이다.

<표 2A> 중앙정부 중심의 세제구조는 지방자치의 통제수단이 되는가?(일반주민)

(단위: 명, %)

항 목	연령	한 국						일 본					
		남자		여자		합계		남자		여자		합계	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
매우 그렇다	30대	9		8		17		10		11		21	
	40대	10	22.2	11	25.0	21	23.6	11	27.7	10	23.7	21	25.7
	50대	7		10		17		12		7		19	
그렇다	30대	11		15		26		12		11		23	
	40대	13	37.7	13	34.5	26	36.1	16	35.3	14	37.3	30	36.4
	50대	20		12		32		14		19		33	
그렇지 않다	30대	12		10		22		9		6		15	
	40대	9	23.9	7	22.4	16	23.2	4	16.0	7	15.3	11	15.6
	50대	7		9		16		6		5		11	
전혀 그렇지 않다	30대	6		3		9		5		6		11	
	40대	4	11.1	4	10.3	8	10.7	5	10.9	5	12.7	10	11.8
	50대	3		5		8		3		4		7	
잘 모르겠다	30대	1		2		3		3		5		8	
	40대	2	5.1	3	7.8	5	6.4	4	10.1	4	11.0	8	10.5
	50대	3		4		7		5		4		9	
합 계		117	100	116	100	233	100	119	100	118	100	237	100

<표 2B> 중앙정부 중심의 세제구조는 지방자치의 통제수단이 되는가?(공무원)

(단위: 명, %)

항 목	한 국		일 본	
	인원	비율	인원	비율
매우 그렇다	44	46.3	31	33.0
그렇다	37	38.9	27	28.7
그렇지 않다	7	7.4	22	23.4
전혀 그렇지 않다	6	6.3	13	13.8
잘 모르겠다	1	1.1	1	1.1
합 계	95	100	94	100

<표 2A>와 <표 2B>의 조사결과를 비교 분석해 보면 일반주민 한국 233명, 일본 237명과 공무원 한국 95명, 일본 94명 가운데 한일 양국이 '매우 그렇다'와 '그렇다'로 긍정적으로 답한 비율이 한국은 59.7%이고 일본은 62.1%로 약간 높다. '그렇지 않다'와 '전혀 그렇지 않다'로 부정적으로 답한 비율은 한국 33.9%에 비해, 일본은 27.4%로 나타나 긍정적으로 답한 비율이 배로 높게 나타났다. 이러한 결과는 한국의 경우 지방자치의 중요한 독립적 변수로 작용하는 지방재정에서 지방세 구조가 경제성장에 따른 성장력이 낮은 세목 중심으로 이루어져 있기 때문이다. 그리고 이것은 세목 상호간의 관계가 안정적이고 어느 세목도 지방세 구조의 성격 변화를 말할 수 있을 만큼 경제성장에 적절히 대응하고 있지 못함을 보여주고 있다.

한국의 경우 현행 지방세를 과세종목별로 분류하여 보면 수익과세와 유통과세를 근간으로 하는 안정성이라는 기준에 치중하여 세수탄력성이 없는 수익과세와 유통과세에 세원이 집중되고 있으며 세수탄력성이 높은 소득과세와 소비과세는 중앙정부(국세)에 편중되어 있다. 이러한 구조는 자치적 처리 능력이 모자라기 때문에 국고보조금과 지방교부금을 받아서 업무를 처리해야 한다. 따라서 국가의 지방정부에 대한 통제가 많아지고 중앙정부 집권화 현상을 초래하여 지방자율성에 영향을 끼치는 요인이 된다고 볼 수 있다.

일본의 경우를 살펴보면, 일본은 헌법 제정 이후부터 1970년대까지 정치경제 발전이 맞물려 산업구조면으로는 중화학공업으로부터 하이테크산업시대로 도약하였다. 이러한 경제구조의 변화로 지방자치단체는 기존의 사업단체 개념에서 포괄적인 지방자치단체로 안정적인 지방자치제도로 변신하는 시기가 도래하였다.(原田尙彦 1991:70) 지방재정은 자체수입인 지방세 사용료, 수수료 등에 덧붙여 국가로부터 배포되는 재원을 기초로 하여 세입을 계상하고 이것

에 의해 자치단체의 인건비, 공공시설 유지관리비, 행정서비스를 위한 세출 계획을 세우는 것이다. 그러나 자체수입이 30%를 차지하는 자치단체가 상당수이고, 세입의 나머지 70%를 외부보조를 취하는 단체가 많아 '3할자치'라고도 한다. 즉 세제 구조가 중앙정부에 집중되어 있으므로 지방을 통제하는 수단으로 이용되고 있는 것이다.[5] 현재의 조세 구조가 국세 중심이라는 지방의 피해의식이 경제적 요인으로 크게 작용했음을 알 수 있다.

한편 공무원의 경우는 '매우 그렇다'와 '그렇다'에서 한국 85.2%로 매우 높게 답한 것에 비해 일본은 61.7%로 응답하였다. '전혀 그렇지 않다'와 '그렇지 않다'에서 한국 13.7%에 비해, 일본 37.2%로 응답하였다. 이러한 응답률은 특히 재정력이 열악한 상황에서 지방자치를 직접적인 업무로 하고 있는 한국의 공무원의 경우 85.2%로서 대단히 높은 영향력이 미친다고 보았다. 따라서 한일 양국 공무원은 모두 중앙에 대해서 상대적으로 열등감이 작용하고 있으며, 경제적 요인에서는 의식 차이가 있는 것으로 나타났다.

이상에서 분석한 내용을 다시 정리하여 보면, 한일 양국의 경제적 요인은 양국 모두 지방재정에 있어서 지방세 구조가 중앙정부에 편중되어서 지방자치의 자율화와 통제수단으로 이용되는 공통점을 가지고 있다. 그러나 일본은 한국에 비해 상대적으로 지방자치 시행에 따른 재정관련 조항과 지방자치 본연의 재정운영 목적에 부합하는 규정을 상세히 완비하고 있다고 할 수 있으므로 보다 철저한 과세 제도를 시행하고 있다고 볼 수 있다.

3.3 제도적 요인

한국의 경우를 살펴보면 주민의 직선에 의한 의회구성 및 자치단체장 선출, 집행기관장의 우월한 지위로서의 수장주의를 채택하고 있다. 특히 상급 감독관청의 지방의회 의결에 대한 감독 통제의 수단인 재의요구권 등은 보다 강력한 중앙정부 집권을 위한 것으로, 지방분권을 기초로 하는 지방자치 기본 취지에 어긋나는 것이다. 지방자치단체의 종류로서는 2종2계층제[6]를 규정하고 있는 바, 보통지방자치단체에는 광역지방자치단체인 특별시·광역시·도 그리고 기초자치단체인 시·군·구로 규정하고, 특별지방자치단체는 대통령령으로 정하고 있다.

일본의 경우를 살펴보면 헌법에 주민자치를 직접민주제에 의하는 것이 아니라 간접민주제에 의해 달성할 것을 원칙으로 하고 있으나 지방자치법상 주민직접청구를 인정하고 있다.(三邊夏雄 1991:81-82) 그리고 자치단체 재무에 관한 행정정보공개, 주민감사청구와 주민소송

5) http://blog.naver.com/uuuau/40008112860, 한국학문공동체BLOG, 2004
6) 2종 2계층제란 2종은 보통지방자치단체와 특별지방자치단체를 말하며, 2계층제는 광역자치단체와 기초자치단체를 의미한다.

등에 관한 여러 규정도 지방자치 단체에 대한 직접참가제도의 한 유형이다. 보통지방자치단체에는 광역지방자치단체인 도·도·부·현(都·道·府·縣)과 기초자치단체인 시·정·촌(市·町·村)으로 정하고 특별지방자치단체는 특별구, 지방공공 단체의 조합, 재산구 및 지방개발 사업단으로 규정하고 있다.

다음의 <표 3A>와 <표 3B>는 "현행 2종 2계층제는 적합한 제도인가?"에 대한 조사 결과이다.

<표 3A> 현행 2종 2계층제의 적합성(일반주민)

(단위: 명, %)

항 목	연령	한 국						일 본					
		남자		여자		합계		남자		여자		합계	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
매우 그렇다	30대	10		8		18		12		14		26	
	40대	9	24.8	7	22.4	16	23.6	10	29.4	10	28.8	20	29.1
	50대	10		11		21		13		10		23	
그렇다	30대	9		10		19		15		12		27	
	40대	15	32.5	10	30.2	25	31.3	16	36.1	14	33.1	30	34.6
	50대	14		15		29		12		13		25	
그렇지 않다	30대	9		8		17		6		7		13	
	40대	8	23.1	9	20.6	17	21.9	4	16.0	6	18.6	10	17.3
	50대	10		7		17		9		9		18	
전혀 그렇지 않다	30대	7		7		14		5		4		9	
	40대	5	13.6	9	19.0	14	16.3	5	10.1	6	11.9	11	11.0
	50대	4		6		10		2		4		6	
잘 모르겠다	30대	4		5		9		1		2		3	
	40대	1	6.0	3	7.8	4	6.9	5	8.4	4	7.6	9	8.0
	50대	2		1		3		4		3		7	
합 계		117	100	116	100	233	100	119	100	118	100	237	100

〈 표 3B 〉 현행 2종 2계층제의 적합성(공무원)

(단위: 명, %)

항 목	한 국		일 본	
	인원	비율	인원	비율
매우 그렇다	33	34.7	21	22.3
그렇다	30	31.6	24	25.5
그렇지 않다	18	18.9	33	35.2
전혀 그렇지 않다	13	13.7	13	13.8
잘 모르겠다	1	1.1	3	3.2
합 계	95	100	94	100

<표 3A>와 <표 3B>의 조사 결과를 비교 분석해 보면 일반주민 한국 233명, 일본 237명과 공무원 한국 95명, 일본 94명 가운데 한일 양국의 일반주민은 '매우 그렇다'와 '그렇다'로 긍정적으로 응답한 비율은 한국 54.9%, 일본 63.7%이며, '그렇지 않다'와 '전혀 그렇지 않다'로 부정적으로 응답한 비율은 한국 38.2%, 일본 28.3%로 나타났다. 즉 한일 양국 주민은 현재의 지방자치 계층 구조에 대해 긍정적으로 응답한 비율이 부정적 응답 비율의 두 배로 높게 나타남으로써 현행 제도적 요인이 적합하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

한편 공무원의 설문조사에서는 긍정적 응답인 '매우 그렇다'와 '그렇다'에서 한국 66.3%, 일본 47.8%이고, 부정적 응답인 '전혀 그렇지 않다'와 '그렇지 않다'에서 한국 32.6%, 일본 49%로 나타났다. 즉 한일 양국 공무원의 경우는 긍정과 부정에서 일반주민과 차이가 거의 나지 않는 동질성을 보였다. 그리고 일본 공무원의 경우는 긍정과 부정에서도 47.8%대 48.9%로 거의 비슷한 비율을 보임으로써 현행제도와 2015년 목표를 두고 계획하고 있는 도주제(道州制)에 대한 기대가 반영된 것으로 보인다.

이상에서 논한 내용을 다시 정리하여 보면 첫째, 한일 양국의 지방자치의 제도적 요인으로서 자치단체의 종류가 모두 2종2계층제를 취하고 있다는 것이다. 그러나 한국의 특별지방자치단체는 대통령령으로 정하고 있으나 일본의 특별지방자치단체는 특별구, 지방공공 단체의 조합, 재산구 및 지방개발 사업단으로 규정하고 있다. 둘째, 제도상으로 한국은 주민조직, 지방언론, 지방의회, 관공서 등이 주민의 요구를 잘 반영하지 못하며 정보공유가 부족하나, 일본은 이러한 기능을 잘 소화하고 있다.

3.4 사상적 요인

한 국가의 정치를 논함에 있어서 사상적 요인은 정치의 패러다임을 형성하는 중요한 기초가 된다고 할 수 있다. 한일 양국 국민의 정신세계 속에 깊은 뿌리를 두고 내렸으며 정치에 영향을 미쳤다고 생각되는 유교의 충효사상을 살펴보고자 한다.

다음의 <표 4A>와 <표 4B>는 “유교의 충효사상은 지방자치에 어떤 영향을 미쳤는가?”에 대한 조사 결과이다.

〈 표 4A 〉 유교의 충효사상은 지방자치에 어떤 영향(일반주민)

(단위: 명, %)

항 목	연령	한 국						일 본					
		남자		여자		합계		남자		여자		합계	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
종교적 차원의 제도화	30대	7	17.9	6	17.2	13	17.6	2	3.4	0	2.5	2	3.0
	40대	6		9		15		0		2		2	
	50대	8		5		13		2		1		3	
국가사회의 질서유지	30대	5	15.5	8	21.6	13	18.5	10	28.6	11	26.3	21	27.4
	40대	7		6		13		13		10		23	
	50대	6		11		17		11		10		21	
가부장적 가족주의	30대	10	29.9	8	26.7	18	28.3	5	16.0	4	14.4	9	15.2
	40대	13		13		26		6		7		13	
	50대	12		10		22		8		6		14	
일원적 상하질서 중앙정부 집권화	30대	7	16.2	9	19.0	16	17.6	11	28.6	12	30.5	23	29.5
	40대	4		6		10		13		13		26	
	50대	8		7		15		10		11		21	
단체자치적 성격	30대	10	20.5	7	15.5	17	18.0	11	23.4	12	26.3	23	24.9
	40대	8		4		12		8		8		16	
	50대	6		7		13		9		11		20	
합 계		117	100	116	100	233	100	119	100	118	100	237	100

〈 표 4B 〉 유교의 충효사상은 지방자치에 어떤 영향(공무원)

(단위: 명, %)

항 목	한 국		일 본	
	인원	비율	인원	비율
종교적 차원의 제도화	13	13.7	3	3.2
국가사회의 질서유지	15	15.8	30	31.9
가부장적 가족주의	37	38.9	12	12.7
일원적 상하질서 중앙정부 집권화	20	21.1	34	36.2
단체자치적 성격	10	10.5	15	16.0
합 계	95	100	94	100

<표 4A>와 <표 4B>의 조사결과를 비교 분석해 보면 일반주민의 경우 한국 233명과 일본 237명과 공무원 한국 95명, 일본 94명 가운데 한국은 '가부장적 가족주의'가 28.3%, 일본은 '일원적 상하질서 중앙정부 집권화' 29.5%로 가장 높게 나타났다. 그 이유는 한국의 경우 사상적 특징으로 효 중심사상이 가족의 질서유지 원리임과 동시에 국가사회의 질서를 유지해 가는 방법으로 생각했기 때문이다. 유교적 사상은 한국의 원심세력에 대한 강력한 구심세력의 상대적 우세라는 체제적 속성을 가졌다고 볼 수 있으며 이것이 유교문화에 근거한 가부장적 가족주의와 중앙정부 집권주의로 나타난 것이다.

일본의 경우는 사상적 특징으로 충 중심사상을 들 수 있는데 국가가 정한 동일한 지방자치 제도에 대한 획일적인 통용과 국가법령에 의한 상세한 규정으로 지방자치단체의 독창성이 없는 대신 상하의식이 강하다는 것이다. 이는 무사도 정신으로도 이어져 일원적 상하질서 관계에 의한 중앙정부 집권화의 경향을 지방자치에 나타내고 있다고 본다.(안병만 1993: 256-261) 그리고 '종교적 차원의 제도화'에서는 한국이 17.6%로 높게 나타난 반면 일본은 3.0%로 나타나 한국이 6배 이상 높게 나타났는데 이는 한국은 유교를 종교로 인식하는 반면 일본은 유교가 종교라는 개념이 희박하기 때문으로 보인다.

한편 공무원의 경우도 한국 '가부장적 가족주의'가 38.9%, 일본 '일원적 상하질서 중앙정부 집권화'가 36.2%로 가장 높게 나타났다. '종교적 차원의 제도화'에서는 한국이 13.7%인 데 비해 일본은 3.2%로 나타나 한국이 4배 이상 높게 나타났으며, '가부장적 가족주의'에서도 한국 38.9%, 일본 12.8%로 한국이 3배 이상 높게 나타났다. 따라서 한국 공무원도 일반주민과 비슷한 유교적 사고인 효중심의 가부장적 가족주의의 영향을 받은 것으로 보인다. 하지만 '국가사회의 질서 유지'에서는 한국이 15.8%, 일본이 31.9%, '일원적 상하질서 중앙정부 집권

화'에서도 한국 21.1%, 일본 36.2%로 일본이 배로 높게 나타난다. 이는 일본의 경우 충 중심 및 무사도 정신에 기인한 것으로 보인다.

3.5 정치적 요인

다음의 <표 5A>와 <표 5B>는 "정치적으로 지방자치에 영향을 미친 요인은 무엇인가?"에 대한 조사 결과이다.

<표 5A> 정치적으로 지방자치에 영향을 미친 요인(일반주민)

(단위: 명, %)

항 목	연령	한 국						일 본					
		남자		여자		합계		남자		여자		합계	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
강력한 대통령제	30대	10	25.6	13	27.6	23	26.6	4	14.3	7	13.6	11	13.9
	40대	11		9		20		6		3		9	
	50대	9		10		19		7		6		13	
중앙정부 집권화에 기인한 하급기관	30대	9	20.6	8	23.3	17	21.9	11	20.2	9	20.3	20	20.3
	40대	5		8		13		6		9		15	
	50대	10		11		21		7		6		13	
국가의 지휘감독	30대	13	29.9	11	33.6	24	31.8	14	41.2	15	39.8	29	40.5
	40대	10		14		24		18		16		34	
	50대	12		14		26		17		16		33	
공업화 도시화	30대	5	17.1	2	10.3	7	13.7	3	5.0	1	5.9	4	5.5
	40대	6		5		11		2		4		6	
	50대	9		5		14		1		2		3	
경찰법 교육법	30대	2	6.8	4	5.2	6	6.0	7	19.3	7	20.4	14	19.8
	40대	6		2		8		8		8		16	
	50대	0		0		0		8		9		17	
합 계		117	100	116	100	233	100	119	100	118	100	237	100

<표 5B> 정치적으로 지방자치에 영향을 미친 요인(공무원)

(단위: 명, %)

항 목	한 국		일 본	
	인원	비율	인원	비율
강력한 대통령제	21	22.1	11	11.7
중앙정부 집권화에 기인한 하급기관	23	24.2	26	27.7
국가의 지휘감독	37	38.9	35	37.2
공업화 도시화	9	9.5	7	7.4
경찰법 교육법	5	5.3	15	16.0
합 계	95	100	94	100

<표 5A>와 <표 5B>의 조사결과를 비교 분석해 보면 한일 양국의 일반주민 한국 233명, 일본 237명과 공무원 한국 95명, 일본 94명 가운데 '국가의 지휘 감독'이 한국 31.8%, 일본 40.5%로 가장 높게 나타났다. 한국은 국가와 지방자치 단체의 관계는 '국가의 지휘 감독'을 규정하고 있을 뿐만 아니라, 자치단체의 사무에 관하여 조언 권고 그리고 지휘의 권한을 중앙정부 행정기관의 장 또는 시도지사에게 부여하고 있기 때문이다.

한편 일본은 근세 이전부터 오랫동안 지방분권적인 봉건체제를 지니는 과정에서도 지방자치의 근원이 되는 분권자치 사상을 찾아볼 수 있다. 이러한 기초를 바탕으로 근대적 의미의 지방자치제도의 기틀이 마련되었으며, 국가는 보통지방자치단체와의 관계 및 보통지방자치단체 상호간의 관계를 조언과 권고만을 행하는 것으로 규정하고 있다.

'강력한 대통령제'에서는 당연히 한국이 26.6%로 일본의 13.9%보다 배로 높게 나타났다. 한국의 경우 격변하는 정치적 상황과 국내외적인 위기에 대하여 국가적 대응이 필요하게 되었으며 이는 강력한 대통령제에 의한 권위주의적 통치방식을 불러왔다. 따라서 지방자치가 기초적 조건이 된 민주화의 뿌리를 내리지 못하고 지방정치의 중앙정부 집권화와 통치권한의 중앙정부 집권화에 기인한 국가의 하급기관으로서의 역할만을 수행하게 되었다. 그러나 이러한 한국의 전통적 가치관이 근대적 가치관으로 변화가 빠르게 계속되고 있다. 즉 공업화와 도시화에 따른 가족주의의 쇠퇴, 수평적 인간관계의 발전, 개인주의의 강화, 합리적 사고방식의 발전은 주민자치제도의 정착을 가능하게 할 것이고 중앙정부 집권적 정치체제에 변화를 가져다 준 것이다.

또한 공무원의 경우도 '국가의 지휘 감독'이 한국 38.9%, 일본 37.2%로 가장 높게 나타난다. '강력한 대통령제'의 항목에서도 한국 22.1%로 일본 11.7%보다 배로 높게 나왔다. 이것은

한국은 대통령제를 채택하고 있고 일본은 의원내각제를 채택하고 있기 때문으로 보인다. '경찰 교육법' 항목에서는 한일 양국의 일반주민과 공무원이 공히 일본이 3배나 높게 응답하였는데, 이는 한국보다 먼저 제도적으로 실시되고 있는 점이 반영되었기 때문으로 보인다. 따라서 한일 양국의 일반주민과 공무원의 의식체계가 모든 항목에서 아주 비슷한 비율을 보인 유일한 항목으로 나타났다.

이상에서 분석한 내용을 다시 정리하면 한일 양국의 정치적 요인은 첫째, 국가와 지방자치단체 상호간에 한국은 지휘 감독을 규정하고 있으나 일본은 조언 권고만의 권한을 규정하고 있다. 둘째, 한국은 지방자치법 안에 경찰법과 교육자치법을 규정하지 않고 별도로 구분하고 있으나 일본은 경찰법인 공안과 교육자치법 등을 포괄 규정하고 있다. 따라서 한국이 일본보다 강화된 국가의 감독권을 규정하고 있음을 알 수 있다.

3.6 자치의식적 요인

지방자치에서 자치의식에 영향을 미치는 인자는 주민의 교육수준, 지자체의 정보제공, 의사전달, 도시화 과정 등이 있다. 즉 지방 자치의식은 장기적인 주민교육이 문화사상적 배경을 바탕으로 형성되었다고 볼 수 있다. 이러한 주민의 자치의식을 일반적 정치의식, 제도에 대한 주민의 참여도, 제도에 대한 주민의 관심도, 지방자치제에 대한 주민의 가치관으로 나누어 분석하고자 한다.

다음의 <표 6A>와 <표 6B>는 "자치의식의 분석에 중요한 것은 무엇인가?"에 대한 조사결과이다.

〈 표 6A 〉 자치의식의 분석에 중요한 것은 무엇인가?(일반주민)

(단위: 명, %)

항 목	연령	한 국						일 본					
		남자		여자		합계		남자		여자		합계	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
일반적 정치의식	30대	7	17.9	5	15.5	12	16.8	13	34.5	12	31.4	25	32.9
	40대	8		6		14		16		11		27	
	50대	6		7		13		12		14		26	
주민의 참여도	30대	12	35.0	13	36.2	25	35.6	13	30.3	12	28.0	25	29.1
	40대	15		14		29		11		11		22	
	50대	14		15		29		12		10		22	

주민의 관심도	30대	15	34.2	14	30.2	29	32.2	10	21.7	9	25.4	19	23.6
	40대	12		10		22		8		10		18	
	50대	13		11		24		8		11		19	
주민의 가치관	30대	4	11.2	6	13.8	10	12.4	2	10.1	5	12.7	7	11.4
	40대	3		5		8		3		6		9	
	50대	6		5		11		7		4		11	
잘 모르겠다	30대	1	1.7	0	4.3	1	3.0	1	3.4	1	2.5	2	3.0
	40대	0		3		3		2		2		4	
	50대	1		2		3		1		0		1	
합 계		117	100	116	100	233	100	119	100	118	100	237	100

<표 6B> 자치의식의 분석에 중요한 것은 무엇인가?(공무원)

(단위: 명, %)

항 목	한 국		일 본	
	인원	비율	인원	비율
일반적 정치의식	14	14.7	41	43.6
주민의 참여도	42	44.2	19	20.2
주민의 관심도	24	25.3	27	28.7
주민의 가치관	15	15.8	6	6.4
잘 모르겠다	0	0.0	1	1.1
합 계	95	100	94	100

<표 6A>와 <표 6B>조사결과를 비교 분석해 보면 일반주민 한국 233명, 일본 237명과 공무원 한국 95명, 일본 94명 가운데 한국은 '주민의 참여도' 35.6%, 일본은 '일반적 정치의식' 32.9%로 가장 높았다. 이것은 한국은 주민의 자치의식이 직접적인 관심에서 참여로, 그리고 역할과 제도로 연결되지 못하는 희망사항을 반영하고 있다. 하지만 NPO와 다양한 민간사회단체 등이 조직화, 활성화되고 있어 이에 대한 기대를 불러일으키고 있다.

일본은 주민의 오랜 경험에 의한 자치의식이 관심과 참여로 이어지고 직접적인 정책 입안에서 제도나 질서를 만들어 가는 자치행정을 이루어 주민의 일반적 정치의식이 높다고 보인다. 그리고 일본에서는 43.6%로 높은 비율을 나타낸 '일반적 정치의식'이 한국에서는 16.7%로 낮은 응답율을 보인 것은 아직 주민의 자치의식이 정치의식으로 연결되지 못한 때문으로 보인다.

한편 공무원의 경우도 '주민의 참여도'가 한국 44.2%이고, '일반적 정치의식'이 일본 43.6%

로 가장 높게 나왔다. 이러한 결과는 한일 양국의 일반주민과 공무원의 자치의식에 차이가 없음을 의미하며, 일본의 자치의식적 요인은 자치단체 주민에 대한 규정에서 직접청구권을 두어 자치권에 대한 확대보장과 주민의 권리를 신장시키고 있음을 알 수 있다.

4. 결론

한일 양국은 모두 단일국가라 할지라도 각각의 국가를 구성하고 있는 지방은 특색 있는 문화와 전통 그리고 자연환경, 지리적인 조건을 형성하고 있다. 이러한 지방의 다양성과 특수성은 그 자체로의 발전을 도모해야 할뿐만 아니라 이를 보호하고 권장함으로써 국가 내 지방의 개성을 살릴 수 있고 나아가서는 국가 부강의 원천이 될 수 있다. 그리고 한일 양국의 지방자치에서의 사회문화적 측면은 지방자치행정의 대상이 되는 인간집단의 구조와 기능에 관한 현상이므로 지방자치제도에서는 이를 올바로 수용하여 적절히 대처하여야 하고 그 변화를 바람직한 방향으로 유도해 나아가야 할 것이다.

한국은 사회적, 경제적, 문화적 제약조건 속에서 선진외국에서 볼 수 있는 것과 같은 자치의식의 정상적인 생성과정을 거치지 못한 채, 형식적인 제도의 선행에 의하여 과거 지방자치운영상에서 자치의식의 저조에 기인한 주민의 무관심, 지방자치행정의 형식화, 주민 분열 등 많은 폐단을 가져왔다. 그러한 측면에서 볼 때 일본이 한국보다 발전되었다고 하나 무분별한 도입이 반드시 한국의 사회적 여건에 맞고 지방자치 발전에 전적으로 도움이 되는 것은 아니다. 그러나 지방자치의 발전을 위해서는 이러한 선진제도의 도입이나 한국 실정에 맞는 법개정의 노력이 있어야 할 것이다. 따라서 이상에서 논한 바와 같은 내용을 바탕으로 한일 양국의 지방자치에 있어서의 사회문화적 변천요인에 대한 의식을 비교 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 한일 양국의 지방자치에 있어서의 사회문화적 변천요인 중 '지정학적 요인'에 대한 의식을 살펴보면 먼저 한국의 경우, '지역격차와 권력'이 높게 나온 이유는 육지와 함께 삼면이 바다로 쌓인 반도적 위치에 있는 지리적 요인에 의한 특성상 아름다운 산천과 바다를 가진 좁은 국토는 단일민족 국가임에도 불구하고 지리적 감정은 타 지역에 대한 편견과 고정관념에 바탕을 두고 지역 간의 갈등과 문제를 만들어 왔다. 지역 간의 반목과 질시 또는 차별 및 파벌을 조성하는 경우가 지역적 특징으로 반영되어 편견 의식을 낳기도 한 것으로 보인다. 그리고 일본의 경우, '진취적이며 이분법적임' 이 높게 나온 이유는 4면이 바다로 둘러싸인

해양도서국으로서 격리적 성격도 갖지만, 개방적 성격도 동시에 갖는다. 도서국의 특수성은 중원의 대륙문화와 쿠로시오의 남방 문화를 혼용하는 진취적이면서도 이분법적인 요소를 지닌 모방 조립문화로써 일본 역사는 확실히 모방문화를 그 기조로 하고 있다.

한편 '지정학적 요인'에 대한 공무원의 의식을 분석해 본 결과, 한일 양국 모두 '고정관념과 편견'이 가장 높게 나타났다. 일본의 도서적 위치가 미치는 영향을 일반주민은 '진취적이며 이분법적임'이라고 응답한 반면 공무원은 '고정관념과 편견'이라고 응답했다. 이것은 한일 양국 공무원의 상대적 특성은 단일민족 국가임에도 불구하고 지리적 특수성은 한국은 타 지역에 대해 고정관념과 편견이 지역 간 갈등을 낳았으나, 일본은 도서국의 특수성을 지역의 문화로서 잘 특화시켜 일본의 지방자치를 발전시키는데 큰 역할을 했다.

둘째, 한일 양국의 지방자치에 있어서의 사회문화적 변천요인 중 '경제적 요인'에 대한 의식을 살펴보면 양국 모두 긍정적인 의식을 갖고 있음을 알 수 있다. 그리고 한국의 경우는 국가의 지방정부에 대한 통제가 많아지고 중앙정부 집권화 현상을 초래하여 지방자율성에 영향을 끼치는 요인이 된다고 볼 수 있다. 이어서 일본의 경우는 세제 구조가 중앙정부에 집중되어 있으므로 인해 지방을 통제하는 수단으로 이용되고 있음을 알 수 있다. 즉 현재의 조세 구조가 국세 중심이라는 지방의 피해의식이 경제적 요인으로 크게 작용하고 있는 것이다.

한편 '경제적 요인'에 대한 공무원의 의식을 비교 분석해 본 결과, '매우 그렇다'와 '그렇다'에서 한국 쪽이 높게 답한 것은 특히 재정력이 열악한 상황에서 지방자치를 직접적인 업무로 하고 있는 한국의 공무원이 매우 심각하게 받아들인 결과 때문으로 볼 수 있다. 즉 한국의 공무원이 일본보다 중앙정부에 대해서 상대적으로 강한 열등감을 갖고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 한일 양국의 지방자치에 있어서의 사회문화적 변천요인 중 '제도적 요인'에 대한 의식을 살펴보면 양국 모두 일반주민의 경우는 현재의 지방자치 계층 구조에 대해 긍정적으로 응답한 비율이 부정적으로 응답한 경우보다 두 배 정도 높게 나타남으로써 현행 제도적 요인이 적합하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

한편 '제도적 요인'에 대한 공무원의 의식을 비교 분석해 본 결과, 한일 양국 모두 공무원은 긍정과 부정에서 일반주민과 거의 차이가 나지 않는 동질성을 보이고 있다. 그 이유는 현행제도와 2015년 목표를 두고 계획하고 있는 도주제(道州制)에 대한 기대가 비슷하게 반영된 때문으로 볼 수 있다.

넷째, 한일 양국의 지방자치에 있어서의 사회문화적 변천요인 중 '사상적 요인'에 대한 의식을 살펴보면 한국은 '가부장적 가족주의'가 일본은 '일원적 상하질서 중앙정부 집권화'가 가장 높은 비율을 보이고 있다. 그 이유는 한국의 경우 사상적 특징으로 효 중심사상은 가족의 질서유지 원리임과 동시에 국가사회의 질서를 유지해 가는 방법으로 생각했기 때문이다.

유교적 사상은 한국의 원심세력에 대한 강력한 구심세력의 상대적 우세라는 체제적 속성을 가졌다고 보고, 이는 유교문화에 근거한 가부장적 가족주의와 중앙정부 집권주의로 나타났다. 그리고 일본의 경우는 사상적 특징으로 충 중심사상은 국가가 정한 동일한 지방자치제도에 대한 획일적인 통용과 국가법령에 의한 상세한 규정으로 지방자치단체의 독창성이 없는 대신 상하의식이 강하다는 것이다. 이는 무사도 정신으로 이어져 일원적 상하질서관계에 의한 중앙정부 집권화의 경향이 지방자치에도 그대로 나타나고 있다고 본다.

한편 '사상적 요인'에 대한 공무원의 의식을 비교 분석해 본 결과, 일반주민의 의식과 대동소이함을 알 수 있다. 즉 한국 공무원도 일반주민과 비슷한 유교식 사고인 효 중심의 가부장적 가족주의의 영향을 받은 것으로 보이며, 일본의 경우도 충 중심의 무사도 정신에 기인하고 있는 것으로 보인다.

다섯째, 한일 양국의 지방자치에 있어서의 사회문화적 변천요인 중 '정치적 요인'에 대한 의식을 살펴보면 양국 모두 '국가의 지휘 감독'이 가장 높은 비율을 보이고 있음을 알 수 있다. 먼저 한국의 경우는 국가와 지방자치 단체의 관계는 '국가의 지휘 감독'을 규정하고 있다. 즉 한국은 자치단체의 사무에 관하여 조언 권고 그리고 지휘의 권한을 중앙정부 행정기관의 장 또는 시도지사에게 부여하고 있기 때문이다. 그리고 일본의 경우는 근세 이전부터 오랫동안 지방분권적인 봉건체제를 지니는 과정에서도 지방자치의 근원이 되는 분권자치 사상을 찾아볼 수 있다. 이러한 기초를 바탕으로 근대적 의미의 지방자치제도의 기틀이 마련되었다. 즉 일본은 국가가 보통지방자치단체와의 관계 및 보통지방자치단체 상호간의 관계를 규정하고 있는 것이다.

한편 '정치적 요인'에 대한 공무원의 의식을 비교 분석해 본 결과, 공무원의 경우도 '국가의 지휘 감독'이 가장 높은 비율을 보이고 있음을 알 수 있다. 그리고 '강력한 대통령제'의 항목에서는 당연한 결과이기는 하지만 한국이 일본보다 두배 이상 높은 비율을 보이고 있다. 이것은 한국은 대통령제를 채택하고 있고 일본은 의원내각제를 채택하고 있기 때문이라고 말할 수 있다.

여섯째, 한일 양국의 지방자치에 있어서의 사회문화적 변천요인 중 '자치의식적 요인'에 대한 의식을 살펴보면, 한국의 경우는 '주민의 참여도', 일본의 경우는 '일반적 정치의식'에서 가장 높은 비율을 보이고 있다. 이것은 한국의 경우는 주민의 자치의식이 직접적인 관심에서 참여로, 그리고 역할과 제도로 연결되지 못하는 희망사항을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 즉 NPO와 다양한 민간사회단체 등이 조직화, 활성화되고 있어 이에 대한 기대를 불러일으키고 있는 것이다. 일본의 경우는 주민의 오랜 경험에 의한 자치의식이 관심과 참여로 이어짐으로써 직접적인 정책 입안에서 제도나 질서를 만들어 가는 자치행정을 이루어 주민의 일반적

정치의식이 높아졌다고 볼 수 있다. 즉 일본의 경우보다 한국이 '일반적 정치의식'에서는 낮은 비율을 보이는 것은 아직 주민의 자치의식이 정치의식으로 연결되지 못한 때문인 것으로 보인다.

한편 '자치의식적 요인'에 대한 공무원의 의식을 비교 분석해 본 결과, 한국의 경우는 '주민의 참여도', 일본의 경우는 '일반적 정치의식'이 가장 높은 비율을 보이고 있다. 이러한 결과는 한일 양국의 일반주민과 공무원의 자치의식에 차이가 없음을 의미한다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한일 양국의 지방자치에 있어서의 사회문화적 변천요인은 한일 양국 일반주민과 공무원의 지방자치 의식에 대한 관심을 불러와 주민참여로 이어질 것이다. 그리고 이것은 단순한 선언적 참여가 아닌 제도화된 이익집단, 압력집단 또는 매스컴의 동원을 통한 조직적 대응을 통하여 그들의 의견과 이익을 지방자치 행정에 반영하려 할 것이다. 특히 자치권에 대한 확대보장과 주민 권리신장이라는 측면에서 주민참여의 활성화는 앞으로 한국 지방자치제도 발전을 위해서도 활성화되어 갈 것으로 본다.

【参考文献】

강동진(2008)「한일 양국 지방자치의 사회문화적 변천요인의 비교연구」,『일어교육』45, 한국일본어교육학회, pp.205-226
안병만(1993)『한국정부론』다산출판사, pp.256-261
오관석(2007)『지방정치 문화와 참여』한국학술정보, p.108
정세욱(1991)『지방행정학』법문사, p.109
한국지방자치연구원(1991)『오늘의 지방자치』한국자치신문사, p.141
한만석(2006)「일본정치와 지정학적 환경」고려대학교 정책대학원 석사학위논문, p.31
三邊夏雄(1991)「地方自治において住民參加の活性化と情報公開制度」韓日地方自治比較セミナー寄稿論文, pp.81-82
原田尙彦(2001)『地方自治の法としくみ』學陽書房, p.70
http://blog.naver.com/uuuau/40008112860, 한국학문공동체BLOG, 2004(검색일:2012.12.08)

논문투고일 : 2013년 06월 10일
심사개시일 : 2013년 06월 20일
1차 수정일 : 2013년 07월 09일
2차 수정일 : 2013년 07월 16일
게재확정일 : 2013년 07월 21일

〈要旨〉

한일 양국의 지방자치의 변천요인에 대한 의식 연구

본 연구에서는 한일 양국의 지방자치에 있어서의 사회문화적 변천요인에 대한 의식을 살펴보았다. 의식조사의 대상은 한국 창원시와 일본 야마구치시의 일반주민과 공무원이다. 그리고 사회문화적 변천요인에 대한 의식을 ①지정학적 요인, ②경제적 요인, ③제도적 요인, ④사상적 요인, ⑤정치적 요인, ⑥자치의식적 요인의 6가지로 나누어 비교 고찰하였다.

비교 분석의 결과, 한일 양국의 일반주민과 공무원이 6가지의 사회문화적 변천요인 모두에서 의식의 차이를 보였다. 그러나 한일 양국의 일반주민과 공무원 모두가 사상적 요인, 정치적 요인, 자치의식적 요인에서 의식의 정도에 차이를 보였지만, 가장 높은 의식의 정도를 나타낸 부문에서는 같은 항목을 선택함으로써 한일 양국이 공통의 관심을 갖고 있음을 알 수 있다.

A Consciousness Study on Transition Factors of the Local Government Systems between Korea and Japan

The current project examines socio-cultural transit factors of local government and local residents' awareness of them. The targets were local residents and local government employees of Changwon-city(S.Korea) and Yamaguchi-city(Japan). Targets were asked about six socio-cultural transit factors: 1) geographics, 2) economics, 3) institutionalism, 4) ideologies, 5) politics, and 6) local awareness.

Results suggest that there were differences between S.Korea and Japan. Additionally, there were some differences with in each country between local residents and local government employees. Forexample, there were significant differences between S.Korea and Japan regarding the ideological, political, and local awareness factors. However, the pattern of differences was similar for each country. Specifically, while there were differences between countries, the ranking of the factors with in each country was the same.