

## 일본의 로컬 거버넌스와 주민참여: 주민투표제도를 중심으로\*

김 순 은

Presumably, there is a deep relationship between local governance and resident participation. This is a study of an analysis about local governance and resident participation whose empirical focus is on local referendum held in Japan with respect to consolidation of lower-tier local government in Todori-ken and local referendum by-laws in 35 lower-tier local governments. Local governance was discussed and analyzed not only from a structural perspective and a dynamic and procedural perspective on local governance.

This study confirms that there is a close ties between local governance and resident participation, that is, local referendum. Local governance can obtain legitimacy and efficiency in case there is an agreement and consensus between residents and local governments. This study also proves that in case there is no fixed policy-directions at the side of government, residents' preferences tends not to be highly respected in the policy process under local governance.

This study also shows that local governments have hesitated to accept residents' demands and petitions for local referendum by-laws, which indicates that chief executives and local councils have to be open-minded and responsive to resident participation in the local policy process for establishment of better local governance - participatory governance. The local politicians', that is mayors and member of local councils, open-mind can lead to flexible requirements of petition for local referendum.

---

\* 본 논문은 2010년 동의대 교원과건연구 지원과 日本慶應義塾大學 특임교수지원에 의하여 연구된 논문임.

주 제 어 : 로컬 거버넌스, 주민투표, 주민투표조례, 주민참여, 시·정·촌 합병, 참여 거버넌스

key words : local governance, referendum, referendum by-laws, consolidation of local governments, participatory governance

## I. 서론

20세기 말부터 사용되기 시작한 거버넌스는 아직도 정치와 행정을 서술, 설명 또는 처방하는데 매우 유용한 개념으로 사용되고 있다. 향후에도 상당기간 거버넌스는 국제적 레벨은 물론 국가와 지역레벨에서 특정 문제의 해결구조 및 과정을 설명하는 데 어느 용어보다도 설득력을 가질 것으로 보인다.

이제까지 연구와 문헌을 종합하면 거버넌스는 신자유주의에 기초한 신공공관리론, 파트너십과 네트워크론, 시민사회론 등이 개별적 또는 종합적으로 영향을 미친 결과라고 보는 서술적 관점과 향후 공공문제를 효율적, 효과적으로 해결을 위하여 갖추어야 할 메커니즘으로 보는 규범적 시각이 존재한다 (김순은, 2009; 大山, 2010; OECD, 2005). 로컬 거버넌스에 관한 논의에서는 특히 지방분권과 시민사회론이 특히 강조된다 (Shiba, 2008; Kim, 2011).

일본에서는 주민참여를 통한 로컬 거버넌스의 발전이 일찍부터 시도되었다. 일본의 주민참여는 1960년대 저항형 주민참여의 시대로부터 1980년대 제도보장형 주민참여로 더욱 발전하였다. 1995년 한신대지진 이후 일본의 주민참여는 새로운 지평을 열었다 (Kim, 2011; 上田, 2003).

이와 더불어 일본은 1999년 지방분권입법법의 제정으로 지방정부의 역할과 기능이 강화되었다. 이러한 상황 하에서 주민들은 지방정부가 이전과는 다른 지방자치의 모습을 기대하게 되었다. 주민참여를 통한 주민자치의 실현이 바로 주민들이 기대한 자치의 모습이였다. 주민자치의 기치 하에 시민참가조례, 자치기본조례, 주민투표조례의 제정이 확산되었으며 이들 조례를 토대로 주민참여가 확대되었다. 그 결과 로컬 거버넌스에도 적지 않은 변화가 야기되었다. 본 연구는 1990년 이후 증가된 주민투표조례의 내용과 활용내용을 분석하고 이를 토대로 로컬 거버넌스에 미친 영향을 분석하는 것이 연구의 목적이다. 부연하면 지방정부가 도입한 주민투표조례를 통하여 주민참여가 로컬 거버넌스에 정적인 관점에서 어떠한 영향을, 동적인 관점에서 어떻게 영향을 미쳤는지를 분석하는 것이 목적이다. 연구의 대상을 일본으로 정한 것은 단체자치의 전통이 강한 일본에서 1990년대 지방분권 개혁이 어느 정도의 성과를 거두고 이것이 주민자치의 활성화와 로컬 거버넌스의 변화에 영향을 미치는 단초가 되었기 때문이다.

이를 위하여 제II장에서는 로컬 거버넌스와 주민참여에 관한 이론적 논의, 제III장에서는 연구분석의 틀, 제IV장에서 일본의 주민참여와 주민투표 현황분석, 제V장에서 일본의 주민투표제도와 로컬 거버넌스와의 관계분석, 제VI장에서는 시사점을 각각 분석·논의하였다.

## II. 로컬 거버넌스와 주민참여에 관한 이론적 논의

### 1. 로컬 거버넌스의 정의

거버넌스라는 용어가 1988년 피터스와 캠벨이 (Peters & Campbell) 거버넌스 (Governance)라는 학술지의 발간을 통하여 사용된 지 20년 이상 경과되었다. 다양한 국가와 학문분야에서 거버넌스에 관한 연구를 진행되어 왔기 때문에 거버넌스에 대한 정의도 매우 다양하다 (김석준, 2000; 이명석, 2002; 김명숙, 2005; 김순은, 2009; Rhodes, 1997; Pierre, 2000; Baldridge, 2004; Shiba, 2008; 山本, 2008; 辻中 외1, 2010). 정적인 관점에서 특정 문제를 해결하는 구조 (arrangement)와 메커니즘으로 이해하는 학자와 동적인 관점에서 문제해결의 메커니즘 과정에 초점을 맞추는 학자도 있다. 거버넌스를 연구분석의 틀로서 사용하기도 한다 (Pierre and Peters, 2000).

거버넌스의 정의가 다양한 것은 거버넌스가 특정한 정치·경제·사회적 상황에 대한 파생물로서 시대적 역사성을 띠고 있기 때문이다 (김순은, 2009; 大山, 2010). 1980년 이후 두드러진 신공공관리의 대두, NGO의 역할증대, 시민사회의 성숙 및 지방분권이라는 시대적 상황에 기인하여 출현하였기 때문에 거버넌스는 다양한 이론적 특징을 지니고 있다.

시대적 역사성과 기초이론의 다양성을 감안하면 거버넌스는 다양한 시대적 상황 하에서 각종 사회문제에 다양하게 대응하는 탄력적 구조 (Arrangement)와 과정으로 정의할 수 있을 것이다. 거버넌스는 정적인 상황 하에서 사회문제와 관련된 다양해진 행위자간의 유연한 구조를 의미하며, 동적인 관점에서 다양한 행위자간의 탄력적인 문제해결의 과정을 지칭한다 (김순은, 2009; 武智, 2004; 宮本, 2005; 辻中 외1; Pierre and Peters, 2000). 로컬 거버넌스는 지방레벨에서의 거버넌스이다. 본 논문에서는 공공분야의 로컬 거버넌스에 한정하여 논의하였다.

### 2. 로컬 거버넌스 특성과 주민참여

선진국에서 거버넌스로의 변화는 다양한 이론들이 영향을 미친 결과이다. 신공공관리론, 시민사회론, 네트워크와 파트너십, 지방분권에 관한 이론들이 공공문제 해결의 구조와 과정에 미친 영향의 결과가 거버넌스였다 (Hood, 1993; Rhodes, 1997; 김정렬, 2000; 김명숙, 2005; 김순은, 2006a, 2009; 大山, 2002). 특히 시민사회론은 로컬 거버넌스와 매우 밀접한 관계를 형성하였다 (유재원, 2003; 김순은, 2005, 2009; Shiba, 2008; 坪郷, 2006; 中頓, 2008; 辻中 외1, 2010; 大山, 2010). 부연하면 시민사회론은 로컬레벨에서 공공문제의 해결 구조와 과정에 매우 큰 영향을 미쳤다 (김명숙, 2005; 김순은, 2009; 伊藤, 2002; 辻中 외1, 2010; 大山, 2010; Kim, 2011).

혹자는 지방행정의 혁신모형으로 주민들의 참여를 전제로 한 참여모형을 제시하였다(OECD, 1995, Peters, 1996; 中邨, 2008). 혹자는 지방정부와 로컬 거버넌스의 대표적인 차이점을 다양한 이해관계를 가진 주민의 참여에서 찾았다. 지방정부의 정책결정 및 서비스 결정에 주민들이 협력 또는 공동생산의 역할을 담당하기 시작하면서 로컬 거버넌스와 밀접한 관련을 맺었다(伊藤, 2002; 大山, 2010). 일본에서 주민참여가 강조된 데에는 한편으로 행정수요에 대한 자원의 부족을 해결하고, 또 한편으로 주민들이 정치와 행정에 참여하는 기회를 통하여 자원의 부족에 대한 인식을 높임으로써 주민들의 무리한 행정수요를 줄일 수 있다는 기대가 중요한 요인이 되었다. 이러한 시각에서 활성화되는 일본의 주민참여 형태를 참여 거버넌스라고<sup>1)</sup> 부른다(中邨, 2004; 坪郷, 2006). 일본에서의 참여 거버넌스는 정부 주도의 거버넌스에 대하여 주민 주도의 거버넌스를 강조하기 위한 용어이다(上條, 2006).

### 1) 구조로서의 로컬 거버넌스와 주민참여

지방정부로부터 로컬 거버넌스로의 전환은 주민참여가 무엇보다도 중요하게 작용하였다(Shiba, 2008; 김순은, 2009). 정부의 시대에 정부와 주민은 상·하의 관계로 인식되고 주민은 단순한 정책의 대상일 뿐이었다. 그러나 로컬 거버넌스의 하에서 주민과 주민단체는 정책의 대상에 머물지 않고 정책의 중요한 행위자로서의 역할을 수행한다. 계층적 구조의 지방정부가 주민참여로 인하여 수평적 구조의 거버넌스로 전환됨에 따라 수평적 구조는 로컬 거버넌스의 중요한 특성이 되었다. 이런 관점에서 로컬 거버넌스는 지방레벨에서 다양한 제도와 조직 간에 형성된 복합적인 수평적 구조를 의미한다. 로컬 거버넌스의 주요한 구조적 특징은 주민 및 주민단체가 공공문제 해결과정의 구조에서 중요한 행위자가 된다는 점이다.

로컬 거버넌스는 주민참여에 기초한 네트워크의 특징은 지닌다(Dowding 1995; Rhodes, 1997; Kooiman, 2003). 주민이나 주민단체는 항구적이고 불변의 행위자가 아니라 공공문제의 사안에 따라 형성되어 느슨하게 구조화된 네트워크의 상의 행위자이다.

행위자로서의 역할도 다양하다. 로컬 거버넌스 내에서 행위자로서 주민의 역할은 지역의 특성과 주민참여의 형태에 따라 크게 3가지 유형으로 대분하는 것이 일반적이다(Pierre and Peters, 2000). 다원주의 모형, 조합주의 모형, 그리고 조합다원주의 모형이다.

다원주의 모형은 주민이나 주민단체가 비조직적이고 결속력이 약하는 가정 하에 정책행위자로서 제한된 역할을 부여한다. 상호·대등한 주민단체 사이에는 적정한 게임의 룰이 정립되어 주민단체들이 스스로 의견의 조정을 할 수 있다. 지방정부는 이들 단체와의 직접적인 접촉을 피한다. 이러한 상황 하에서 주민단체와의 관계를 유지하는 모형이 다원주의 모

1) 민주·참가 거버넌스는 2000년 피렌체에서 개최된 유럽 연구회의에서 제시된 용어로 일본에서는 주민참여에 의한 거버넌스라는 용어로 사용됨.

형이다. 조합주의 모형은 지방정부가 주민단체와 긴밀한 관계를 유지하면서 주민단체의 활동을 통제할 수 있다는 가정 하에 특정의 주민단체들로 하여금 각계를 대표하는 역할을 부여한다. 조합주의 하에서 정부는 주민단체를 통제할 수 있기 때문에 지방정부의 의도를 실현시키기에 용이하다는 장점과 주민단체의 자율성이 약하다는 단점이 내재한다 (Pierre and Peters, 2000). 조합다원주의는 다원주의와 조합주의의 조합모형으로서 다원주의에 기초하여 다양한 주민단체를 인정하면서 특정의 단체에게 정통성을 부여하는 모형이다.

## 2) 과정으로서의 로컬 거버넌스와 주민참여

동적인 관점에서 주민참여는 과정으로서의 로컬 거버넌스를 의미한다. 주민참여의 부재 하에서 정부의 정책과정은 비교적 밀실 내에서 이루어지는 것이 일반적이었다. 밀실행정이라는 비판이 여기에서 유래한다. 쿠이만 (Kooiman, 2003)이 제시한 거버넌스의 4가지 모형은 거버넌스의 동적인 특성을 강조하였다. 그는 거버넌스의 유형을 상호소통 거버넌스 (Communication governance), 파트너십 (Partnership), 공동관리 (Comanagement), 네트워크로 구분하였다. 쿠이만의 4가지 모형은 주민과 지방정부 사이의 상이한 상호작용을 반영하고 있다. 거버넌스 하에서 행위자들이 공동의 목표를 위하여 합리적인 소통이 필요하다는 점 (상호 소통 거버넌스)은 하버마스의 상호소통의 합리성에 기초한 것이다. 주민과 지방정부 사이의 파트너십과 공동관리는 주민과 지방정부의 관계가 성숙단계에 있음을 의미한다 (Arstein, 1969; Kim, 2011).

주민참여가 활성화되면 다양한 정책 행위자간에 다양한 네트워크 구조가 형성되면서 네트워크 관리가 거버넌스의 효과성을 좌우하게 된다 (Marsh, 1998a). 네트워크의 개념이 지니는 다양성에도 불구하고 (Marsh, 1998b; Rhodes, 1997) 동적인 관점에서의 로컬 거버넌스는 공식 또는 비공식의 상호작용과 네트워크상의 다양한 논리에 초점을 맞춘다. 네트워크상의 행위자 사이에 발생하는 의견의 차이나 갈등을 어떻게 해결하느냐에 관심을 가진다. 또는 네트워크상의 행위자들이 공공정책의 성과에 영향을 주기 위하여 상호작용하는 과정을 거버넌스로 보는 관점과 동일하게 행위자 사이의 상호작용을 강조한다 (Bovaird, 2005). 이러한 관점에서 로컬 거버넌스의 목적은 행위자 사이의 상호작용 과정의 질을 제고하는 것이다. 결론적으로 말하면, 주민참여로 인한 과정으로서의 로컬 거버넌스는 지방정부의 주민참여에 대한 인식과 의도, 지방정부와 주민과의 상호대화와 협상, 주민참여의 제도 등 다양한 동적인 특성으로 정리된다.

네트워크상의 당사자는 언제나 상호교섭을 통하여 정책학습의 기회가 주어진다 (Sabatier, 1988). 네트워크 특성 상 주민참여는 주민과 지방정부 등 다양한 정책 행위자들의 상호간 정책학습을 통하여 생각과 행동이 변화될 수 있다는 로컬 거버넌스의 동적인 특성을 보여준다. 주민참여가 저조한 구조 하에서는 그러한 변화의 가능성을 기대할 수 없다 (Peters, 1998). 과정으로서의 로컬 거버넌스는 민주주의 이론이 강조하는 민주적 절차

와도 일치한다 (中邨, 2004). 따라서 주민참여가 저조한 사회와 국가에서는 주민참여의 활성화를 위한 다양한 제도와 대안 등이 제시된다 (Damayanti, 2004; 大山, 2010). 종합하면 로컬 거버넌스는 로컬레벨에서 다양한 제도와 조직 간에 형성된 과정을 의미한다.

### 3) 주민참여와 주민투표제도

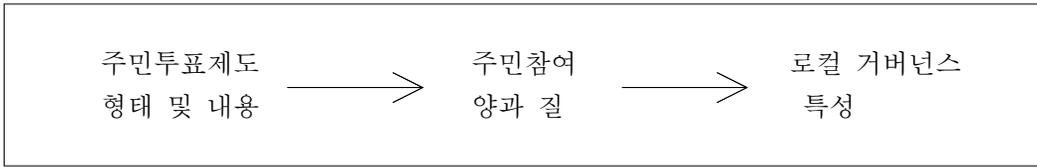
실증적인 관점에서나 규범적인 관점에서 로컬 거버넌스에 있어서 주민참여는 필수적인 요소이다. 일본의 참여 거버넌스는 주민의 다양한 참여를 전제로 하고 있다. 1960대 이후 농촌사회에서 도시로의 인구이동이 급격히 진행되는 상황 하에서 지연·혈연에 기초한 주민참여가 새로운 형태로 변모되었다. 즉 NPO를 중심으로 주민활동이 그 역할을 맡게 되었다.

실제로 일본에서는 1970년대 이후 다양한 형태의 주민참여가 이루어졌다. 여기에는 상호부조·사회적 자조형, 시민사업 및 공동체 사업과 같은 시민사업형, 정책제한형, 시민사업과 관련하여 시민자금형·시민기금형으로 나뉘어 발달되었다 (坪郷, 2006). 그럼에도 불구하고 지방정부의 주민참여에 대한 태도는 아직도 소극적이라는 것이 일반적인 인식이다 (中邨, 2008). 따라서 주민참여가 지속가능하게 이루어지기 위해서는 제도적인 토대가 필요하다 (上條, 2005). 제도적 토대의 마련은 주민참여의 공간을 확대하기 위해서도 필요한 과정이었다 (坪郷, 2006).

주민투표제도의 도입이라는 측면에서 로컬 거버넌스 내에서 지방정부와 주민과의 관계를 논의하면 우선 지방정부는 주민투표에 관한 제도를 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 지방정부가 규정한 제도에 따라 주민투표의 형태와 내용 등이 결정된다. 주민투표제도에 주민은 규제의 대상이다. 지방정부의 의지에 따라 합의결정이나 참여의 보장 등 절차에 관한 제도를 마련하여 주민투표를 활성화할 수 있다. 반면 주민들은 지방정부의 대표자를 선출할 자격을 가진 주권자이다. 주권자의 입장에서 주민투표에 관한 제도를 결정함에 있어서 의견을 표시하는 등 관여할 권리를 지닌다 (Kim, 2011).

### 4) 주민투표제도와 주민참여 및 로컬 거버넌스와의 관계

상기의 논의를 종합하면 로컬 거버넌스와 주민참여는 매우 밀접한 관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 주민참여는 관행이나 제도에 의하여 실행되거나 활성화된다. 후자에 속하는 제도 중의 하나가 주민투표제도인 것이다. 바꾸어 표현하면 주민투표제도의 내용과 형태 및 활용은 주민참여의 양과 질을 결정하게 되며 나아가 로컬 거버넌스의 특성을 결정한다. 이를 그림으로 표시하면 아래 (그림-1)과 같다.



(그림-1) 주민투표제도와 주민참여 및 로컬 거버넌스 관계

### III. 연구분석의 틀

#### 1. 연구의 틀

본 연구는 로컬 거버넌스를 구조와 과정의 관점에서 인식하고 주민투표조례의 내용과 활용과정과의 관계를 분석한 논문이다. 주민투표조례의 내용은 로컬 거버넌스의 구조를 결정하는 요인이며 주민투표제도의 활용은 로컬 거버넌스의 과정을 확인할 수 있는 자료가 되었다.

##### 1) 주민투표제도의 내용분석 틀

일본의 주민투표조례는 다양한 형태를 띠고 있으며 그 내용도 다양하다. 주민투표조례의 형태도 로컬 거버넌스의 구조에 영향을 주는 요인 중의 하나이며 주민투표조례의 내용 가운데 로컬 거버넌스의 구조에 영향을 미치는 요인은 주민투표조례의 제안자, 주민투표의 대상과 주민투표의 발안 및 청구권자, 주민의 직접청구요건, 주민투표 자격요건, 주민투표의 성립요건 등이다. 주민투표제도의 형태는 제IV장에서 논의하였으며 그 외 요인은 제V장에서 분석하였다.

##### 2) 주민투표제도의 활용분석 틀

로컬 거버넌스의 과정을 확인하기 위한 자료로서 시·정·촌 합병과정에서의 주민투표 활용 상황을 분석하였다. 토타리현의 횡단적 자료로서 주민의 직접청구에 의한 주민투표 현황과 합병의 여부를 묻는 주민투표 현황을 분석하였다.

사례분석 자료로서 돗토리현 히에즈손의 주민투표를 분석하였다. 히에즈손의 주민투표는 합병에 영향을 미친 것으로 예상되는 히에즈손의 재정적 현황, 주민간담회 설치와 운영 현황 등을 분석하였다. 상기의 내용을 표로 정리하면 <표-1>과 같다.

<표-1> 연구 분석의 틀

구분	거버넌스에 영향을 미치는 세부 요인		거버넌스의 특성
주민투표제도의 형태	주민투표제도의 유형		거버넌스의 구조적 특성 (주민참여의 구조)
주민투표제도의 내용	주민투표제도의 제안자		
	주민투표의 대상		
	주민투표의 발안자		
	주민투표의 청구권자		
	주민의 직접청구요건		
	주민투표의 자격요건		
주민투표의 성립요건			
주민투표제도의 활용	주민의 직접청구에 의한 현황		거버넌스의 과정적 특성 (주민과 기타 당사자간의 상호작용)
	합병여부의 투표 현황		
	히에즈손의 사례분석	재정현황	
		주민간담회 설치	
	주민간담회 운영		

## 2. 연구의 범위와 방법

### 1) 연구의 범위

주민투표와 로컬 거버넌스와의 관계에 관한 이론적 논의는 앞 장에서 논의하였다. 일본의 주민투표와 로컬 거버넌스와의 실증적 관계를 구조와 과정의 관점에서 분석하였다. 주민투표와 로컬 거버넌스와의 관계를 구조의 관점에서 규명하는 것은 주민투표제도의 형태와 내용을 분석하는 작업이다. 왜냐하면 주민투표제도의 형태와 내용에서 정책 행위자간의 구조를 규정하고 있기 때문이다.

주민투표와 관련된 조례도 앞의 장에서 논의한 바와 같이 605건에 이르고 형태도 매우 다양하였다. 본 장에 있어서는 독립형 주민투표조례를 중심으로 35개의 주민투표조례를 분석하였다. 분석의 범위는 아이치현 다카하마시 (高濱市), 군마현 나가사토무라 (中里村)<sup>2)</sup>, 군마현 사가이마치(境町)<sup>3)</sup>, 사이타마현 후시미시 (富士見市), 사이타마현 가미사토마치 (上里町), 사이타마현 미사토마치 (美里町), 군마현 기류시 (桐生市), 히로시마현 히로시마시 (廣島市), 오가야마현 뎃세이초 (哲西町)<sup>4)</sup>, 이바라기현 소와마치 (總和町)<sup>5)</sup>, 고가와현 미노마치 (三野町)<sup>6)</sup>, 이시가와현 오시미즈마치 (押水町)<sup>7)</sup>, 지바현 아비고시 (我孫子市), 사이타

2) 2003년 4월 1일 합병 폐지됨  
 3) 2005년 1월 1일 합병 폐지됨  
 4) 2005년 3월 31일 합병 폐지됨  
 5) 2005년 9월 12일 합병 폐지됨  
 6) 2006년 1월 1일 합병 폐지됨

마현 사카도시 (坂戸市), 히로시마현 오다케시 (大竹市), 나가노현 기소후쿠시마마치 (木曾福島町)<sup>8)</sup>, 군마현 이가보마치 (伊香保町)<sup>9)</sup>, 야마구치현 이와구니시 (岩國市)<sup>10)</sup>, 가고시마현 긴보초 (金峰町)<sup>11)</sup>, 사아타마현 하토야마마치 (鳩山町), 홋카이도현 마치게초 (増毛町), 홋카이도 시스나이초 (靜内町)<sup>12)</sup>, 홋카이도 미즈이시초 (三石町)<sup>13)</sup>, 미에현 나바리시 (名張市), 아오모리현 산요오노다시 (山陽小野田市), 가나가와현 즈시시 (逗子市), 오사카부 기시와다시 (岸和田市)와 가나가와현 야마토시 (大和市), 기후현 다지미시 (多治見市), 돗토리현 호쿠에이초 (北榮町), 오사카부 토요나카시 (豊中市), 이와테현 오우슈시 (奥州市), 야마구치현 호우후시 (防府市), 나가노현 고모로시 (小諸市), 가나가와현 가와사키시 (川崎市)이다.

주민투표와 로컬 거버넌스와의 관계를 과정의 관점에서 분석하는 작업은 실시된 주민투표의 사례분석을 통하여만 가능하다. 시·정·촌의 대표적인 사례인 돗토리현의 시·정·촌 합병을 분석하였다.

## 2) 연구의 방법

본 연구는 총무성 (2010)의 자료, 상기에서 열거한 35개 시·정·촌의 주민투표조례, 松田 (2006) 住民投票と住民自治의 자료 등을 분석한 내용분석이다. 상기의 분석 틀에 따라 각종 자료 및 조례 들을 분석하였다.

# IV. 일본의 주민참여와 주민투표 현황분석

## 1. 주민참여와 주민투표

일본은 1945년 이후 1960년대 초까지 경제발전이라는 명분하에 공(公)은 있되 사(私)는 없는 “멸사봉공(滅私奉公)”의 시대였다 (遠藤, 1966). 경제발전의 주도적 역할을 담당했던 행정에 주민이 의지하는 형태였다 (辻山, 2004). 그 결과 일본은 세계가 주목할 만한 경제성장 하에 도시적·현대적 생활기반을 갖추기 시작하였다. 이때까지 주민참여는 오히려 정부에 대한 도전으로 받아 들여졌다.

그러나 경제성장의 그늘이 서서히 나타나기 시작했다. 공해에 의한 건강피해, 자연파괴,

---

7) 2006년 1월 1일 합병 폐지됨  
 8) 2005년 11월 1일 합병 폐지됨  
 9) 2006. 2. 20일 합병 폐지됨  
 10) 2006년 3월 20일 합병 폐지됨  
 11) 2005년 11월 7일 합병 폐지됨  
 12) 2006년 3월 31일 합병 폐지됨  
 13) 2006년 3월 31일 합병 폐지됨

도시하천의 콘크리트화에 대한 자연적 생태계의 파괴, 경쟁의 패자와 도시지역에서의 생활 보호자 출현 등은 주민참여의 시대를 예고하였다. 1960년대 후반 소위 혁신 지방정부의 출현은 주민참여와 궤를 같이 하였다. 이때부터 공해, 철도·고속도로·댐 및 기업의 입지 등에 대하여 생활방어를 위한 저항형 주민운동이 본격적으로 개시되었다(篠原, 1977). 이론적인 측면에서는 “시빌 미니멈”을 위한 주민운동이 지지되었다(松下, 1971). 주민참여를 위한 다양한 논의와 제도가 도입되기 시작하였다. 이 중에서 본 연구는 주민투표제도를 중심으로 일본의 주민참여를 분석하였다. 일본의 주민투표는 비록 이제까지 법률이나 조례의 근거가 없이 실시된 14건의 사례가<sup>14)</sup> 있었지만 중앙정부의 헌법과 법률에 의한 주민투표와 지방정부의 조례에 의한 주민투표로 대분하여 논의할 수 있다.

### 1) 헌법과 법률에 의한 주민투표

일본은 헌법 제95조, 지방자치법, 그리고 ‘시·정·촌의 합병 특례에 관한 법률(이하 합병특례법)’에서 주민투표제도를 규정하고 있다. 헌법 제95조는 의회가 특정지역에 한정되는 법률을 제정할 때 해당 주민의 동의를 얻도록 규정하고 있다. 이제까지 헌법 제95조에 기초한 주민투표는 총 19건이었으며 대부분 해당지역의 관관진흥을 위한 법이 14건, 균형지역의 지방정부 이전 법안이 4건, 동경도의 수도건설법안으로 지역의 대폭적인 동의를 받았다(岡本, 2008; Wikipedia, 2011). 주민투표를 규정한 법률은 지방자치법과 합병특례법이다. 지방자치법에서 지방의회의 해산청구, 지방정부의 장과 지방의원의 해직청구는 주민투표로 결정하도록 규정하고 있으나 본 연구는 주로 합병특례법에 의한 주민투표에 초점을 두었다. 합병특례법은 주민투표에 의한 합병협의회의 설치를 규정하고 있다(總務省, 2010).

일본에서 시·정·촌 합병은 사회학적 관점, 광역행정의 관점, 지방분권의 관점, 행정개혁의 관점에서 추진되었던 정부의 주요정책이었다(박명흠, 2005; 김순은, 2006b; 上田, 2005). 1995년 합병특별법의 개정으로 시·정·촌 합병논의를 위한 합병협의회의 설치에 대하여 주민의 직접청구가 가능해졌다. 그러나 주민의 직접청구에 대하여 지방정부의 장이나 지방의회가 거부할 경우 주민들의 직접청구는 의미를 상실하는 문제점을 안고 있었다. 이에 대한 후속조치로서 합병협의회의 설치를 위한 주민의 직접청구를 지방정부의 장이나 지방의회가 부결할 경우 주민들이 주민투표로 결정하는 주민투표의 직접청구가 2002년 합병특별법의 개정에 의하여 가능하게 되었다. 투표자의 과반수이상의 찬성이 있을 경우 해당 지방정부는 합병협의회를 반드시 설치하여야 한다.

1999년 지방분권일괄법의 제정으로 합병특례제가 도입되었다. 중앙정부가 합병에 반대하는 시·정·촌에 대하여 지방교부세를 삭감하겠다는 방침 등이 시·정·촌 합병을 압박하는

14) 14건 모두 행정체제 합병에 관한 것으로 대표간의 협약서, 주민투표집행요령, 주민의향주민투표 실시규칙, 실시요령에 의거함(伊藤, 2002).

가운데 주민의 직접청구와 주민투표에 의한 합병협의회의 설치가 가능하게 됨에 따라 시·정·촌 합병은 새로운 국면을 맞게 되었다 (白藤, 2004; 藤田, 2005).

정부의 노력에도 불구하고 1995년 합병특례법이 제정된 이후 1999년까지 실적은 3건에 불과하였으나 1999년 3월말에 3,232개였던 시·정·촌의 수가 2006년 4월 기준으로 1,820개로 축소되었다. 2010년 4월 기준으로 1,727개로 축소되었다. 이 중에서 2002년부터 2006년 사이에 괄목한 성과를 이루었으며 이러한 성과는 주민투표제도의 도입과도 연관성이 깊다 (上田, 2005). 합병특례법에 의한 주민투표가 이 시기에 53건이 실시되어 시·정·촌 합병이라는 의사결정에 주민들이 직접참여할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 이 시기에 실시된 주민투표 중 돗토리현 (鳥取縣)의 사례는 아래에서 분석하였다.

## 2) 조례에 의한 주민투표

### (1) 조례에 의한 주민투표제도 도입현황 및 실시현황

#### 가. 주민투표제도 도입현황

일본에서 조례에 의하여 주민투표제도가 도입되기 시작한 것은 1978년 동경도 나가노구 교육위원 후보자에 대한 구민투표조례를 시작으로 2010년 10월까지 전국에서 총 605건의 조례가 도입되었다. 주민투표제도의 특성을 사안별로 보면 첫째, 시·정·촌 합병과 관련하여 시·정·촌 레벨에서 주민투표조례가 417건, 둘째, 시·정·촌 합병 이외의 개별 사안에 대한 주민투표조례는 도·도·부·현에서 1건, 시·정·촌 수준에서 27건, 그리고 상설형 주민투표조례를 포함하여 기타 유형이 도·도·부·현에서 2건, 시·정·촌에서 161건이 제정되었다 (總務省, 2010). 이를 표로 정리하면 <표-2>과 같다.

<표-2> 조례 의한 주민투표제도 도입현황

유형	도·도·부·현	시·정·촌
시·정·촌 합병에 관련된 주민투표조례	0	417
시·정·촌 합병 이외의 이슈에 관한 주민투표조례	1	27
상설형 주민투표제도를 포함 기타 주민투표조례	2	161
총계	3	605

출처: 총무성 (2010)

#### 나. 주민투표 실시현황

주민투표제도 도입현황과 실시현황은 다소 차이가 난다. 주민투표제도를 도입했지만 주민투표를 실시한 사례가 없는 지역이 있기 때문이다. 1982년 고치현 구보가와초 (窪川町)의 주민투표조례가 제정된 이후 2010년 10월 기준으로 주민투표의 실시된 총 회수는 467회이며 이 중에서 조례에 기초하여 실시된 주민투표가 400건이며 요강 및 기타 근거에 의한 회수가 14건이었다 (總務省, 2010). 합병특례법에 기초한 주민투표 실시 건수가 53회이었다.

실시된 주민투표를 이슈별로 분석하면 시·정·촌 합병의 찬부를 묻는 주민투표는 319건, 합병의 형태를 묻는 주민투표가 73건, 기타의 주민투표가 75건이었다. 합병의 찬부를 묻는 주민투표에서 찬성 다수가 171건, 반대 다수가 138건, 불성립이 10건이었다 (總務省, 2010).

2010년 10월 기준으로 일본에서 실시된 주민투표 중 95%가 시·정·촌 합병과 관련된 것이었다. 시·정·촌 합병과 관련된 주민투표는 2010년 10월을 기점으로 53건이 합병특례법, 400건이 조례, 14건이 기타 규칙 또는 요강에 기초한 것이었다.<sup>15)</sup> 이 중에서 대부분의 주민투표는 2003년-2005년 사이에 이루어졌다. 2002년 7건, 2003년 83건, 2004년 174건, 2005년 88건의 주민투표가 시·정·촌 합병과 관련되었다. 2002년-2003년 사이에 실시된 주민투표의 의결건수를 분석해 보면 주민의 직접청구가 38%의 113건, 지방정부의 장의 제안이 36%의 108건, 지방의회의 제안이 26%인 76건이었다 (總務省, 2010).

주민투표가 이처럼 2002년과 2005년 사이에 급증한 데에는 시·정·촌 합병이 2006년 3월 까지 완료되어야 합병특례법에 의한 합병특례채 등 우대조치를 받을 수 있었기 때문이었다. 2005년 3월까지 지방의회의 의결이 있어야 상기의 기한을 맞출 수 있기 때문에 2005년 까지 주민투표의 사례가 증가한 것이었다. 2006년 이후 주민투표의 실시 건수는 대폭으로 줄었다. 다만 상설형 주민투표조례의 제정은 적은 수이지만 꾸준히 증가하는 추세로 이어졌다.

## (2) 주민투표조례의 유형

일본의 주민투표제도는 도입목적과 형태가 매우 다양하다. 이를 크게 유형화하면 개별형 주민투표조례와 상설형 주민투표조례로 대분할 수 있다. 전자는 사안이 발생할 때마다 조례를 제정하여 주민투표를 실시하는 제도이며 후자는 주민투표제도의 설치를 상설화하는 예이다. 개별형 주민투표조례는 특정한 쟁점이 발생할 때마다 주민의 의사를 묻기 위하여 조례를 제정하는 번거로움이 발생한다. 반면 상설형 주민투표조례는 일단 제정하면 향후 중요한 사안이 발생할 때 상설형 조례에 의하여 주민투표로서의 실시가 가능하기 때문에 개별형 주민투표조례에 비하여 편리하다.

개별형 주민투표제도는 선언성 자치기본조례 또는 선언성 시민참가조례에 근거하는 근거형 주민투표조례와 그러한 근거와는 별개로 이루어지는 순수 개별형 주민투표조례로 대분된다. 전자는 자치기본조례나 시민참가조례에서 주민투표의 이념과 필요성 등 선언성 규정에 의거하여 필요한 경우 제정되는 조례이다. 후자는 그러한 근거가 의거하지 않고 제정되는 조례이다.

상설형 주민투표조례는 주민투표조례라는 독립된 제도를 채택하는 유형과 자치기본조례나 시민참가조례의 내용 중에 주민투표를 도입한 제도이다. 후자에는 자치기본조례나 시민참가조례에서 주민투표의 이념과 필요성 및 활용 가능성만을 규정하고 대상, 절차, 요건

15) 소화대합병의 경우에도 160건의 주민투표가 실시되었다.

등을 별도의 조례에 위임한 선언성 주민투표제도와 자치기본조례나 시민참가조례에서 대상, 절차, 요건 등까지 상세히 규정한 종합성 주민투표제도로 구분된다. 필자는 상기의 유형을 <표-3>와 같이 정리하였다.

<표-3> 주민투표조례의 유형

개별형 주민투표제도		순수개별형 주민투표조례	별도의 근거가 없이 사안발생시 제정
		근거형 주민투표조례	선언성 자치기본조례 또는 선언성 시민참가조례에 근거하여 사안발생시 조례제정
상설형	독립형 주민투표조례		주민투표조례라는 독립적 조례
	기본조례형	선언성 기본조례형	자치기본조례 또는 시민참가조례 중에 주민투표이념과 도입여부 규정
		종합성 기본조례형	자치기본조례 또는 시민참가조례 중에 주민투표의 상세 사항 규정

상기 <표-3>를 보면 순수개별형 주민투표조례를 제외하면 기타의 조례는 상설형이라고 해도 무방함을 알 수 있다. 따라서 순수개별형 주민투표조례를 개별형 주민투표조례로 분류하는 경우도 있다. 1970년대와 1980년대 주민투표는 순수개별형 주민투표제도가 주를 이루어졌으며 1990년대 이후의 주민투표제도는 상설형이라는 특징을 지녔다 (松田, 2006; 上田, 2007).

단일 사안의 순수개별형 주민투표조례는 미국기지의 반환여부, 원자력발전소 설치여부, 산업폐기물 처리시설의 설치여부, 시·정·촌 합병의 여부 등에 관한 것이었다 (岡本, 2008). 2010년 10월을 기준으로 개별형 주민투표제도는 27건이 제정되었다 (總務省, 2010). 1982년 고치켄 타카오카군 구보가와촌에서 원자력 발전소 설치에 관한 주민투표조례가 최초로 도입되었으나 주민투표는 실시되지 못했다. 1996년 니이가타현 니시칸하라군 마키초에서 원자력발전소 건설의 여부를 묻는 주민투표가 원자력 발전소를 추진하는 주민의 청구를 수용한 의회가 의원발의로 조례를 제정하고 이에 의한 조례에 따라 실시된 최초의 순수개별형 주민투표로서 기록되었다 (熊本, 2005; 上田, 2007).

최초의 독립형 주민투표조례는 2000년 아이치현 다카하마시 (高濱市)의 『高濱市住民投票條例』였다. 이 조례에 따르면 유권자 총수의 3분의 1이상이 주민투표를 청구하면 시장은 거부하지 못하고 주민투표를 실시하도록 규정하고 있으며 후에 제정된 조례에 많은 영향을 미쳤다 (岡田, 2008). 최초의 선언성 기본조례형 주민투표제도는 1997년 제정된 오사카부 미노시(箕面市) 『箕面市市民參加條例』이었다. 시민참가조례 제8조에서 주민투표의 실시가 가능하다는 것과 상세한 사항은 별도의 조례로 정한다는 것을 규정하였다. 현재까지 주민참여조례를 중심으로 선언성 주민투표조례는 8건이 제정되었다. 자치기본조례를 통한 최초의 선언성 기본조례형 주민투표제도는 2000년 홋카이도 니세코마치 마치즈쿠리 기본조례가 최초의 예이며 현재 계속적으로 증가하고 있다. 현재 120여개의 지방정부에서 자치기

본조례를 도입하고 있으며 이 중에서 47개 이상의 지방정부에서 선언성 기본조례형 주민투표제도를 도입하고 있다.

자치기본조례를 통한 종합성 기본조례형 주민투표제도는 현재 26개, 주민참가조례를 통한 종합성 기본조례형 주민투표제도는 12개 이상의 지방정부에서 채택하고 있다. 전자에 속하는 최초의 사례는 2003년 동경도 수기나미구 (杉並區) 자치기본조례이며 2004년 와코시 (和光市) 시민참가조례는 후자의 최초의 사례이었다. 아울러 자치기본조례에서 주민투표를 규정하고 독립형 주민투표조례를 채택한 지방정부의 수는 13개에 이르고 있다. 이 중에서 아이치현 다카하마시, 사이타마현 후시미시 (富士見市)와 야마구치현 호우시 (防府市)는 독립형 주민투표조례를 먼저 규정하고 후에 자치기본조례를 규정한 사례였다.

## V. 일본의 주민투표제도와 로컬 거버넌스의 관계분석

### 1. 연구분석 대상의 특성

본 연구의 대상인 35개의 독립형 주민투표조례를 채택한 지방정부와 닷토리현의 시·정·촌 합병에 관한 기본자료를 분석하면 다음과 같다. 35개의 지방정부 중 시정부가 19개, 초(町)정부가 15개, 무라정부 (촌)가 1개였다. 이 중에서 이와쿠니시와 11개 초정부, 그리고 1개의 무라정부를 포함하여 총 13개의 시·정·촌이 시·정·촌 합병으로 폐지되었다. 이를 표로 정리하면 <표-4>과 같다.

<표-4> 주민투표조례를 채택한 지방정부의 특성

지방정부의 종류	개수	비고
시정부	19	이와쿠니시 통합 폐지됨
초(町)정부	15	11개 통합 폐지
무라(村)정부	1	통합 폐지

연구대상의 지방정부 별 인구특성을 보면 시정부의 인구규모는 28,000 - 1,426,000 사이이며 초정부는 2,400 - 49,000 사이인 것으로 분석되었다. 무라정부의 인구는 890명이었다. 시정부 중에서 히로시마시와 가와사키시가 인구 100만 명을 넘는 지정도시이다.

본 연구의 대상인 35개 지방정부 중에서 아이치현 다카하마시, 사이타마현 후시미시와 하토야마마치, 가나가와현 야마토시와 즈시시 및 가와사키시, 미에현 나바리시, 오사카부 기시와다시와 토요나카시, 기후현 다지미시, 닷토리현 호쿠에이초, 야마구치현 호우후시, 나가노현 고모로시 등 13개 지방정부는 독립형의 주민투표조례와 자치기본조례를 모두 채택하였으며 다카하마시와 후시미시 및 호우후시는 주민투표조례를 먼저 제정하고 후에 자

치기본조례를 제정한 반면 그 외 10개의 지방정부는 자치기본조례에서 선언형의 주민투표 제도를 규정하고 후에 독립형의 주민투표조례를 제정한 사례이다. 후자가 법논리적으로 가장 바람직한 제도라고 할 수 있다.

돗토리현의 경우에는 합병이전에는 39개의 시·정·촌이 존재하였으나 2005년 10월 1일 기준 합병으로 인하여 새롭게 탄생된 시·정·촌이 10개, 기존의 9개 시·정·촌 등 총 19개로 축소되었다. 합병과 관련하여 주민투표가 실시된 지역이 8개 지역이었으며 이 중에서 합병 특례법에 따른 주민투표지역이 4곳, 주민투표조례에 의한 지역이 4곳으로 조사되었다. 이를 표로 정리하면 <표-5>와 같다.

<표-5> 돗토리현 시·정·촌 합병과 주민투표실시 현황

주민투표 실시여부		지방정부의 수	비고
주민투표 실시	합병특례법	4	사가이미나토시(境港市), 이와미초(岩美町) 치즈초 (智頭町), 아이미초(會見町)
	주민투표조례	4	치즈초 (智頭町), 케다카초 (氣高町) 히에즈촌 (日吉津村), 고후초 (江府町)

## 2. 연구분석

### 1) 주민투표제도와 구조로서의 로컬 거버넌스

주민투표제도가 구조로서의 로컬 거버넌스와 어떠한 관계를 갖고 있는지를 분석하기 위해서는 주민투표조례의 형태와 내용을 분석하여야 한다. 거버넌스가 정립되기 이전에는 지방정부의 장과 지방의원이 의사결정 과정에 주요한 행위자였다. 주민투표제도의 도입으로 지방정부의 의사결정에 공식적으로 주민들이 참여하게 되는 구조를 갖추게 되었다. 주민투표로 인한 구조로서의 거버넌스는 주민투표제도의 형태, 주민투표조례의 제안자, 주민투표의 대상과 주민투표의 발안 및 청구권자, 주민의 직접청구요건, 주민투표 자격요건, 주민투표의 성립요건 등에서 다양성이 매우 큰 것으로 나타났다. 이와 같은 항목이 결과적으로 지방정부의 의사결정구조를 결정하기 때문이다. 주민투표제도의 다양성은 앞 절에서 분석하였다.

주민투표조례의 제안자는 35개 지방정부 중에서 5개가 지방의원이었다고 그 외 31개 지방정부에서는 지방정부의 장이 제안한 것으로 조사되었다. 35개의 독립형 주민투표조례 중 주민들의 제안에 의하여 이루어진 조례는 없었다.

주민투표의 대상은 대부분 지방정부의 중요사항으로 주민전체에 관련이 있고 주민에게 찬·반을 묻는 것이 타당한 것으로 규정하였다. 아울러 야마도시를 제외하곤 주민투표의 대상이 될 수 없는 것을 예시하고 있다. 주민투표의 제외대상으로는 상위정부의 권한에 속하는 사항, 지방의회 해산청구, 지방의원의 해직청구, 지방정부의 장의 해직청구, 합병협의

회의 설치청구 등과 같이 법령에서 주민투표의 대상으로 규정한 사항, 특정의 주민이나 특정의 지역에 한정된 사항, 지방정부의 조직·인사·재무에 관한 사항 등이다. 주민투표의 발안권자도 다양한 것으로 분석되었다. 다수가 주민, 지방의원, 지방정부의 장에게 주민투표 발안권을 부여하였다. 반면 지방정부의 장과 지방의원에게는 주민투표 발안권을 부여하지 않고 주민에게만 부여한 지방정부가 토요나카시, 기류시, 히로시마시, 사카도시, 기시와다시 등 5개였다.

주민의 직접청구에 대한 요건도 매우 다양한 것으로 나타났다. 유권자 총수의 3분의 1을 요건으로 한 지방정부의 개수가 11, 4분의 1의 요건이 4개, 5분의 1의 요건이 7개, 6분의 1의 요건이 7개, 8분의 1의 요건이 2개, 10분의 1의 요건이 3개, 50분의 1의 요건으로 규정한 지방정부의 개수가 3개였다. 이 중에서 나바리시와 고모로시는 주민의 직접청구 요건을 1/4, 1/50 등으로 2중으로 규정하고 전자의 경우 지방의회의 의결을 거치지 않고 반드시 주민투표에 부의하여야 하며 후자의 경우 지방의회의 의결을 전제로 하고 있다. 지방정부의 인구와 비교하여 분석하면 <표-6>과 같다.

주민의 직접청구 요건은 주민투표의 활용과 직접적으로 관련되어 있다. 따라서 주민투표의 효용성을 높이려면 요건을 완화하는 경향이 있고 반대의 경우 청구요건을 엄격하게 한다 (하승수, 2005). 이가보마치의 경우 인구의 수가 3,700명인 수준임에도 불구하고 유권자의 10분의 1을 청구요건으로 규정함으로써 주민투표의 활용에 매우 적극적인 태도를 보였다. 반면 야마도시의 경우 인구가 220,000명, 호우후시의 경우 인구가 116,000명을 초과하고 있음에도 불구하고 3분의 1의 요건을 규정함으로써 주민의 직접청구가 매우 어렵게 되어 있는 것으로 조사되었다.

인구의 수가 적음에도 불구하고 주민의 청구요건을 완화한 이가보마치 (3.7천명), 오시미즈마치(8.5천), 마치게초 (5.6천명), 호쿠에이초(1.5만), 텃세이초(3천), 기소후쿠시마마치(7.5천), 미즈이시초(4.9천) 등은 주민의 직접참정제도에 매우 적극적이었다는 해석이 가능하다. 반면 인구의 규모가 큰 히로시마시(117만), 가와사키시(142만), 기시와다시 (19.9만), 후시미시(10.6만) 등은 상대적으로 주민의 주민투표제도의 활용이 어려울 것으로 보인다.

<표-6> 주민투표의 주민직접청구 요건 및 인구별 특성

주민직접청구 요건	개수	지방정부의 인구별 특성
유권자 수의 1/3	11	다카하마시(4.4만), 나가사토무라(0.8천), 사가이마치(2.5만), 가미사토마치(3.1만), 미사토마치(1.1만), 미노마치(9.9천), 오다케시(2.8만), 긴보초(7.9천), 하토야마마치(1.5만), 야마도시(22.8만), 호우후시(11.6만)
유권자 수의 1/4	4*	나바리시 (8만), 다지미시 (11.2만), 고모로시 (4.3만), 기시와다시 (19.9만),
유권자 수의 1/5	7	후시미시(10.6만), 텃세이초(3천), 소와마치(4.9만), 기소후쿠시마마치(7.5천), 시스나이초(2.2만), 미즈이시초(4.9천), 즈시시(5.8만),
유권자 수의 1/6	7	호쿠에이초(1.5만), 토요나카시(38.9만), 오우슈시(11.6만), 기류시(12.1만), 사카도시(10.1만), 이와쿠니시(14.3만), 산요오노다시(6.4만),
유권자 수의 1/8	2	아비고시(13.4만), 마치게초 (5.6천명)
유권자 수의 1/10	3	히로시마시(117만), 가와사키시(142만), 오시미즈마치(8.5천)
유권자 수의 1/50	3**	나바리시 (8만), 고모로시 (4.3만), 이가보마치 (3.7천명)

\*\* 나바리와 고모로시는 유권자의 1/50 (의회의결 필요)과 1/4 등 2중으로 규정함

주민투표의 자격요건은 크게 5분류로 대분되었다. 주민투표의 자격을 법률상의 유권자로 규정한 경우가 9개, 법률상 유권자와 20세 이상의 정주 외국인으로 규정한 경우가 4개, 16세이상 일본인과 정주 외국인으로 규정한 경우가 2개, 18세 이상의 일본인으로 규정한 경우가 2개, 18세이상 일본인과 정주 외국인으로 규정한 경우가 18개로 최고의 다수를 차지하였다. 이를 표로 정리하면 <표-7>와 같다.

<표-7> 주민투표의 자격요건

주민투표의 자격	개수	비고
법률상 일본인 유권자 (20세)	9	호우후시(11.6만), 나가사토무라(0.8천), 사가이마치(2.5만), 후시미시(10.6만), 가미사토마치(3.1만), 기류시(12.1만), 사카도시(10.1만), 기소후쿠시마마치(7.5천), 이가보마치 (3.7천명),
유권자, 20세이상 정주외국인	4	이와쿠니시(14.3만), 미즈이시초(4.9천), 산요오노다시(6.4만), 즈시시(5.8만)
16세이상 일본인과 정주외국인	2	고모로시 (4.3만), 야마도시(22.8만)
18세 이상 일본인	2	다지미시 (11.2만), 다카하마시(4.4만),
18세이상 일본인과 정주 외국인	18	호쿠에이초(1.5만), 오우슈시(11.6만), 토요나카시(38.9만), 가와사키시(142만), 미사토마치(1.1만), 히로시마시(117만), 텃세이초(3천), 소와마치(4.9만), 미노마치(9.9천), 오시미즈마치(8.5천), 아비고시(13.4만), 오다케시(2.8만), 긴보초(7.9천), 하토야마마치(1.5만), 마치게초 (5.6천명), 시스나이초(2.2만), 나바리시 (8만), 기시와다시 (19.9만),

상기의 <표-7>에 의거하면 주민투표의 요건을 낮춘 지방정부일수록 주민투표의 활용도

가 높은 것을 두말한 나위도 없다. 특히 정주 외국인에게도 주민투표의 참정권을 부여함으로써 주민투표의 효용성을 높였다고 할 수 있다. 16세 이상의 주민에게 투표를 허용한 지방정부는 주민투표에 관하여 매우 혁신적인 태도를 갖고 있다고 할 수 있다. 일본에서는 18세 이상의 일본인과 정주 외국인에게 주민투표의 자격을 주는 사례가 추세라고 할 수 있다.

주민투표는 지방정부 내의 유권자 전원을 대상으로 하고 있기 때문에 상당한 비용이 소요된다. 가능하면 전체 주민의 의견을 수렴하기 위한 것이 주요 목적이기 때문에 투표율이 저조할 경우 주민의사의 여부를 확인할 수가 없다. 따라서 주민투표의 성립요건을 규정하고 있다. 주민투표의 성립요건도 다양하다. 주민투표의 성립요건을 규정하지 않은 지방정부가 9개, 유권자의 과반수이상으로 규정한 지방정부가 22곳, 3분의 1이상으로 규정한 지방정부가 1개, 4분의 1이상으로 규정한 지방정부가 1개로 나타났다. 그리고 2곳에서 사례를 대분하여 선택지가 2개일 경우 규정을 두지 않는 동시에 선택지가 3개일 경우에는 반드시 60%이상이 투표하여야 하는 것으로 규정하고 있다. 이를 정리하면 <표-8>와 같다.

<표-8> 주민투표의 성립요건

성립요건		개수	비고
무		9	다지미시 (11.2만), 토요나카시(38.9만), 가와사키시(142만), 미노마치 (9.9천), 기소후쿠시마마치(7.5천), 아비고시(13.4만), 나바리시 (8만), 기시와다시 (19.9만), 야마도시(22.8만)
유권자 1/4		1	고모로시 (4.3만)
유권자 1/3		1	후시미시(10.6만)
유권자 1/2		22	호쿠에이초(1.5만), 외 21개
선택	2개	무	2
	3개		
			시스나이초(2.2만), 미즈이시초(4.9천)

주민투표가 성립되지 않았을 경우와 관련하여 6개의 지방정부는 그에 관한 규정을 두지 않고 있으며 29개의 지방정부는 개표를 하지 않는 것으로 규정하고 있다.

## 2) 주민투표제도와 과정으로서의 로컬 거버넌스

### (1) 시·정·촌 합병관련 주민투표사례 (돗토리현의 사례)

가. 사례의 배경

본 연구에서 시·정·촌 합병과 관련하여 돗토리현의 사례를 선택한 것은 우선 1999년 합병특례채의 도입으로 전국에 걸쳐 시·정·촌 합병이 촉진되는 분위기 속에서 어느 현보다도 적극적으로 시·정·촌 합병을 추진하였기 때문이다. 이와 더불어 주민투표의 결과가 지역마다 상이하어 과정으로서의 로컬 거버넌스를 분석하는데 유용하였기 때문이다.

나. 사례의 분석

가) 돗토리현의 시·정·촌 합병 현황

돗토리현 내에 소재하던 39개의 시·정·촌이 합병의 결과 19개로 축소되었다. 10개의 시·정·촌이 통합되었다. 시·정·촌의 통합과정에 시·정·촌에 따라 합병협의회의 설치를 위한 주민투표와 시·정·촌 합병의 여부를 묻는 주민투표가 지역에 따라 실시되었다. 지역주민들은 지방정부의 장에게 시·정·촌의 합병대상을 지정한 이후 합병협의회의 설치를 청구할 수 있다. 지방정부의 장이나 지방의회가 주민들의 직접청구를 거부하는 경우 지역주민들은 직접 주민투표에 부의할 수 있다. 지방정부는 합병협의회가 설치된 이후 또는 설치되기 이전에라도 주민들에게 합병의 여부를 묻는 주민투표를 실시할 수 있다.

(가) 주민의 직접청구에 의한 주민투표 현황

돗토리현의 경우 39개의 시·정·촌 중에서 주민들이 합병협의회의 설치를 희망한 곳은 7곳이었다. 이와미초(岩美町), 치즈초(智頭町), 아이미초(會見町), 요도에초(淀江町), 사가이미나토시(境港市), 아이미초(會見町), 아오야초(靑谷町) 등 7개였다. 이들 지역의 공동된 특징은 주민들의 원하는 시·정·촌 합병과 집행부·지방의회의 방침과 상이하였다는 점이다. 이를 정리하면 <표-9>과 같다.

<표-9> 시·정·촌 합병에 대한 주민의 직접청구 현황

시·정·촌 이름	주민의 청구내용	집행부 및 의회의 방침	직접청구 결과
이와미초	도토리시 외 4개 시·정·촌 통합	시·정·촌 통합반대	부결
치즈초	도토리 외 5개 시·정·촌 통합	시·정·촌 통합반대	부결
아이미촌*	요나꼬시와 통합	사이하쿠초(西伯町)와 통합의망	부결
요도에초	요나꼬시와 통합	장은 요나꼬시와 통합희망, 의회는 반대	요나꼬시와 합병협의회 설치로 취소
사카이미나토시	요나꼬시와의 통합	통합반대	부결
아오야초	케다카초와 통합	도토리시와 그 외 지역	도토리시와 합병협의회 설치로 취소

출처: 松田 (2006) 住民投票と住民自治 (2006), p. 6 (발췌수정함)

\*아이미초는 2003년 1월 제기한 직접청구가 청구대표자의 하자로 청구가 각하되어 2003년 7월 재차 제기함

상기의 도표를 보면 합병협의회 설치에 대한 주민의 직접청구는 주로 지방정부의 장이나 지방의회의 방침과 상이할 때 제기되기 되었다는 점을 알 수 있다. 아울러 주민의 직접청구와 유사한 조치가 취해지면 주민의 직접청구는 취소되었으며 반면 대부분은 부결된

것으로 나타났다. 돗토리현의 시·정·촌 중에서 주민의 직접청구가 제기되어 지방의회에서 부결된 경우에는 바로 합병협의회 설치를 위한 주민투표로 이어졌다. 상기 <표-9>에서 부결된 4개 지역은 주민의 주민투표 운동을 추진함에 따라 2003년 7월부터 12월 사이에 합병특례법에 의한 주민투표가 실시되었다. 이에 대한 현황은 <표-10>과 같다.

<표-10> 합병특례법에 의한 주민투표 현황

시·정·촌 명칭	주민투표 결과	지방정부의 방침	투표결과와 지방정부방침의 일치여부
사카미나토시	반대	반대	일치
이와미초	반대	반대	일치
치즈초	찬성	반대	불일치
아이미초	반대	반대	일치

출처: 松田 (2006) 住民投票と住民自治 (2006), p. 9 (발췌수정함)

상기 <표-10>에서 보는 바와 같이 합병특례법에 의한 주민투표는 치즈초를 제외하고 주민들의 반대가 우세하였다. 흥미로운 것은 주민투표의 결과가 지방정부의 방침과 일치하였다는 점이다. 다만 치즈초에서는 지방정부의 방침과는 상반되는 결과가 근소한 차로 (107표) 나타났다. 그 결과 지방의회와 주민, 주민 내 찬성하는 측과 반대하는 측간에 미묘한 정치적 관계가 표출되었다.

(나) 합병의 여부를 묻는 주민투표 현황

합병협의회가 설치되기 이전부터 시·정·촌의 합병여부에 대하여 주민들의 관심은 매우 높았다. 합병의 여부는 지방의회의 의결에 의하여 최종적으로 결정되지만 지방의회의 합병여부에 관한 의결 이전에 주민의 의사에 기초하여야 한다는 움직임이 강하게 제기되었다. 이것은 주민투표조례의 제정으로 이어졌다.

돗토리현의 경우 시·정·촌 합병을 위한 주민투표조례의 제정은 주민의 직접청구, 지방정부의 장의 청원 및 요망, 지방의회의 발의 또는 지방정부의 발의에 의하여 제정되었다. 지방자치법에 의거 시·정·촌 합병을 위한 조례제정을 주민들이 직접청구한 사례는 3건이었으나 모두 부결되었다. 지방정부의 장에 의한 청원 및 요망한 사례에 대해서는 4건 중 2건이 채택되었다. 채택된 지역이 치즈초와 고후초이었으며 양자 모두 조례안은 지방정부의 장이 제출하였다. 지방의원의 발의에 의한 건은 4건이었고 케다카초 1건 만이 가결되었다. 지방정부의 장의 제안에 의한 주민투표조례는 1건으로 다음 절에서 논의한 히에즈손이었다. 이를 표로 정리하면 <표-11>과 같다.

<표-11> 시·정·촌 합병여부를 묻는 주민투표조례 제정현황

청구권자	건수	가결 건수	부결 건수	비고
주민의 직접청구	3	0	3	
장의 요망, 청구	4	2	2	장의 조례안 제출 (치즈초, 고후초)
의원발의	4	1	3	케다카초
장의 발의	1	1	0	히에즈손
계	12	4	8	4지역에서만 주민투표 실시

4개 지역에서 시·정·촌 합병의 여부를 묻는 주민투표조례가 제정되어 결국 4곳에서 주민투표가 실시되었다. 그 결과를 요약하면 <표-12>와 같다.

<표-12> 조례에 의한 주민투표 실시현황

시·정·촌 명칭	투표결과	지방정부 추진방향 일치여부	지방의회 의결 시 투표결과 반영 여부	비고
히에즈손	단독 (63.6%) 합병 (35.6%)	추진방향 무	-	단독으로 남음
케다카초	합병 찬성	일치	주민의견 반영	합병됨
치즈초	합병 찬성	일치	주민 의견이 반영안됨 (지방의회에서 부결)	단독으로 남음
고후초	합병 반대	불일치	주민의견 반영	단독으로 남음

출처: 松田 (2006) 住民投票と住民自治 (2006), p. 12 (발췌수정함)

상기에서 보듯이 주민투표가 실시된 4지역 중 지방정부의 방침과 일치하는 투표결과가 2곳이었으며 고후초에서는 일치하는 않는 지역으로 나타났다. 그런데 치즈초에서는 지방의회에서 주민투표의 결과가 반영되지 않고 합병이 부결되는 결과가 나왔다. 히에즈손의 사례에 대해서는 다음 절에서 상세히 분석하였다.

나) 돗토리현 히에즈손 (日吉津村) 사례분석

히에즈손은 돗토리현 서부에 위치한 인구 3,300명의 소규모 기초지방정부이다. 외곽은 요나코시에 의하여 포위되어 있었으나 지방재정은 어느 지역보다 양호하였다. 지방교부세의 비율은 세입의 3.7%에 지나지 않고 지방세의 수입이 세입의 70%를 상회하였다. 지방세 수입 중에서 오지제지라는 기업으로부터의 고정자산세가 세입의 50%를 차지하는 독특한 재정구조를 가졌으나 오지제지의 경기악화 등으로 지방재정이 악화되기 시작한 기초지방정부이다 (藤田, 2005).

히에즈손은 합병협의회 등의 구체적인 절차가 시작되기 전부터 합병여부에 대하여 관심을 가졌다. 2003년 3월경에는 히에즈손의회는 주변의 요나코시와 요도에초가 추진하는 합병협의회에 참여한다는 내부 방침을 정하고 주민간담회를 개최하였다. 주민간담회에서는

합병협의회에 참여여부에 대하여 반대의 목소리가 더욱 강했다. 그 후 지방선거가 실시되어 새롭게 지방정부의 체제가 출범하였다.

새로운 히에즈손정부는 2003년 5월 “시·정·촌 합병을 위한 촌민협의회”를 발족하였다. 시·정·촌 합병을 위한 촌민위원회는 히에즈손의 미래를 위하여 주민들이 시·정·촌 합병에 참여하는 것이 바람직하다는 결론 하에 18세 이상의 주민 50명으로 구성된 협의체였다.

2003년 7월에 협의회는 시·정·촌 합병에 관한 설문조사를 실시하였다. 주민 3,300명 가운데 2,596명에서 설문지가 배포되어 64%가 회수되어 높은 관심을 보였다. 설문조사의 결과는 합병에 반대하는 의견이 48.1%, 합병에 찬성하는 의견의 33.1%에 비하여 높은 것으로 나타났다. 한편 합병의 방식에 대해서는 응답자의 78.5%가 주민의 의사에 따른 합병을 지지하는 것으로 나타났다. 주민을 대상으로 한 설문조사에 기초하여 2003년 9월 정례회에서 지방정부의 장의 발의로 시·정·촌 합병을 위한 주민투표조례안이 제출되었다. 촌장을 비롯하여 집행부는 이 당시 시·정·촌 합병에 관하여 특별한 방침을 정하지 않고 주민의 의사를 토대로 시·정·촌 합병을 추진하는 것으로 내부 방침을 정했다. 조례안은 지방의회의 가결에 의하여 조례로서 성립되었다.

조례가 결정되자 히에즈손은 2003년 11월 30일 주민투표를 실시하는 것으로 11월 25일 고시되었다. 지방정부는 11월 초순부터 주민설명회를 개최하였다. 주민설명회에서는 주로 촌정부의 재정상황과 예상되는 합병의 대상인 요나코시의 재정상황, 통합이후의 재정적 부담 등이 주로 논의되었다. 주민설명회의 결과 주민들은 통합이후의 증가될지도 모를 재정적 부담에 회의적인 반응을 보인 것으로 나타났다 (藤田, 2005). 2003년 11월 30일 실시된 주민투표 결과는 합병에 찬성한 주민이 35.6%, 단독 유지를 찬성한 주민이 63.6%로 나타났다. 그 결과 히에즈손은 합병에서 제외되어 단독으로 남게 되었다.

히에즈손에서 실시된 주민투표조례는 몇 가지 측면에서 특징을 지녔다. 우선 히에즈손의 경우 상대적으로 지방정부의 장과 지방의원이 다른 지역의 조례 비하여 배타성이 적었다는 점이다. 초기부터 주민의 의사를 존중하여 주민의 의사를 확인하는 점을 강조하였다. 주민투표의 형식도 합병협의회의 설치나 특정 대상과의 합병에 대한 주민투표가 아니고 합병여부에 관한 것이었다.

## VI. 시사점

### 1. 주민참여와 주민투표제도의 관계

본 연구의 분석결과를 보면 일본에서는 1990년대 지방분권 개혁 이후 지역의 주요 의사 결정에 주민투표가 매우 중요한 역할을 하고 있음을 볼 수 있다. 합병특별법에 의한 시·정

·촌 통합결정은 물론이고 지방정부의 레벨에서 지역의 중요한 현안에 대하여 주민투표에 의한 의견수렴을 점차 중요시하고 있음을 알 수 있다. 즉 지역의 의사결정을 위한 구조로서의 로컬 거버넌스가 주민참여로 인하여 정착되어 가고 있는 것이다.

주민참여가 확대되고 있는 중요한 이유 중의 하나는 시민참가조례, 자치기본조례 등 <표-3>에서 보는 바와 같이 다양한 유형의 주민투표제도가 도입되고 있기 때문이다. 물론 시·정·촌 합병과 관련해서는 합병특별법이 보장하는 주민의 직접청구제도와 조례에 기초한 주민투표제도가 중요한 요인 중의 하나임을 재론의 여지가 없다. 2002년-2003년 사이에 실시된 주민투표의 의결건수를 분석해 보면 주민의 직접청구가 38%의 113건, 지방정부의 장의 제안이 36%의 108건, 지방의회의 제안이 26%인 76건으로 주민의 직접청구가 가장 높은 비율을 차지하고 있었다 (藤田, 2005). 이러한 분석은 일본의 주민투표가 숙의민주주의의 발전에 기여하고 있음을 보여준다. 따라서 민주주의 발전과 로컬 거버넌스의 발전을 위한 주민참여의 활성화에 주민투표제도가 크게 기여하고 있음을 알 수 있다. 주민투표제도의 확대는 법령의 형태는 물론 지방정부의 조례를 통해서도 가능하다는 일본의 사례는 보여주었다.

일본의 주민투표조례는 지역에 따라 매우 다양한 유형으로 채택되고 있다는 점도 시사하는 바가 크다. 주민투표제도를 지역의 사정에 맞추어 제정하게 되면 로컬 거버넌스의 다양성에도 기여하게 될 것이다. 지역의 사정에 기초한 주민자치가 확대되고 있음을 시사하고 있다. 그러나 일본의 경우 주민투표제도의 도입에 있어서 주민의 영향력은 아직도 크지 않은 것으로 보인다. 35개의 연구대상가운데 주민들에 의한 주민투표조례의 직접청구는 1건도 없었다. 뿐만 아니라 돗토리현에서 주민의 직접청구에 의한 조례안은 전부 부결되었다는 것은 아직도 지방정부가 주민의 적극적인 참여에 매우 신중하다는 것을 시사하고 있다고 하겠다.

## 2. 주민투표제도와 일본의 로컬 거버넌스와의 관계

본 연구에서 분석한 주민투표제도는 종래의 간접민주주의를 보완하는 차원의 직접참정 제도 중의 하나라기보다 일본의 참여 거버넌스를 충족하는 제도로서의 기능을 수행하는 제도로 평가되어야 한다 (上條, 2006). 주민투표제도의 발달로 간접 민주주의에 기초한 정부가 지닌 정책결정권이 축소됨과 동시에 주민의 직접참여에 위임하는 형태로 참여 거버넌스가 발전되는 계기가 되었다. 이것은 지방자치가 종래의 단체자치에서 주민자치로의 전환을 의미하는 것이기도 하다. 구조로서의 거버넌스와 과정으로서의 거버넌스에 대한 시사점을 논의하면 아래와 같다.

### 1) 구조로서의 로컬 거버넌스에 대한 시사점

시·정·촌 합병의 사례와 같이 법령에 기초한 주민투표나 조례에 기초한 주민투표는 구조로서의 로컬 거버넌스에 커다란 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 지방정부에서 지방정부의 장과 지방의회가 지방정부의 중요한 의사결정의 행위자이다. 그런데 주민투표제도의 도입에 따라 지역의 중요한 사안의 경우 중요한 행위자로서 주민들의 공식적인 참여가 제도로서 보장되었다. 605건의 주민투표제도가 도입되었으며 실제로 467회에 걸쳐 주민들이 지역의 중요한 현안에 중요한 행위자로서 역할을 수행하게 됨에 따라 구조로서의 로컬 거버넌스에 적지 않은 변화를 야기하였다.

일본의 경우 구조로서의 로컬 거버넌스가 매우 다양하게 발전되었다는 것도 특히 주목할 만하다. 앞 장에서 분석한 바와 같이 조례의 유형도 다양할 뿐만 아니라 내용에 있어서도 매우 다양성을 보여 향후 일본의 주민자치가 지역에 따라 커다란 차이를 보여줄 것을 시사하고 있다. 우리나라와는 달리 주민투표법이 제정되지 않고 지방정부의 조례로서 자율적으로 제정하기 때문에 지역에 따라 주민투표제도의 다양성을 보이고 있다. 이러한 것은 로컬 거버넌스에 있어서 주민의 역할이 지역에 따라 상이하다는 점을 보여주고 있다.

구체적으로 논의하면 주민투표의 대상, 주민투표의 발안권자, 주민투표의 청구요건, 주민투표의 성립요건 등의 측면에서 일본의 주민투표조례는 매우 다양하다. 이러한 사항들이 지역사정에 맞게 합리적으로 규정하면 주민투표가 활성화가 되어 주민들이 로컬 거버넌스의 중요한 행위자가 될 것은 분명하다. 반면 주민투표의 발안권자를 지방정부의 장이나 지방의회에 한정하거나 청구요건을 강화하면 주민투표의 활용은 기대할 수 없어 주민들이 로컬 거버넌스의 행위자가 될 가능성은 희박하다는 점이 분명하다.

일본의 경우 구조로서의 로컬 거버넌스 관점에서 지방정부와 주민과의 관계는 조합주의 모형에 가깝다고 할 수 있다. 주민의 직접청구에 의한 독립형 주민투표조례가 전무하고 돗토리현의 경우 주민의 직접청구에 의한 시·정·촌 합병을 위한 조례도 1건도 없었다. 합병협의회의 설치를 위한 주민의 직접청구도 모두 부결되었다. 이러한 자료는 주민참여가 지방정부의 방침과 일치할 때는 영향력이 크지만 그렇지 않을 경우 무시될 가능성이 높다는 점을 시사하고 있다. 즉 지방정부의 의지에 따라 주민참여의 활용이 결정되는 경우가 많았다.

## 2) 과정으로서의 로컬 거버넌스에 대한 시사점

과정으로서의 로컬 거버넌스라는 관점에서 볼 때 본 연구는 쿠이만이 제시한 모형들이 사례에 따라 적용될 수 있음을 보여 주었다. 시·정·촌 합병과 관련하여 지방정부의 방침과 주민의 의사가 일치하든 안하든 주민투표를 중심으로 네트워크가 형성된다는 것을 확인하였다. 돗토리현의 사례는 주민투표를 추진하는 지역의 주민단체와 지방정부가 네트워크상에서 상호소통과 상호학습을 수행하였음을 보여 주었다.

특히 지방정부의 방침과 주민의 의사가 일치하는 경우는 지방정부와 주민단체는 파트너십을 형성하여 시·정·촌 합병에 공동으로 대응하였다. 지방정부와 주민단체의 의견이 일치하기 때문에 공동으로 대응하는 것이 매우 효율적이었다. 지방정부의 방침과 주민의 의사가 일치하지 않거나 지방의회가 주민의 의사와는 다른 결정을 하는 경우, 또는 지방정부의 방침이 결정되지 않았을 경우에는 지방정부와 주민간에 상호소통과 상호학습의 기회가 되었을 것으로 판단된다. 이와미초, 치즈초, 아이미초, 히에즈손의 사례분석이 이러한 것을 입증해 주고 있다. 주민들의 주민투표에 대한 관심은 주로 주민들의 의사와 지방정부의 방침이 상이하거나 지방정부의 방침이 결정되지 않을 때 커지기 때문이다.

지방정부의 장과 지방의회 및 주민단체간의 네트워크가 형성되면서 행위자간에 상호소통과 상호학습이 개시되는 것도 히에즈손의 사례에서 확인할 수 있었다. 그 결과 주민의 의사가 반영되는 결과로 이어졌다. 히에즈손의 사례는 주민투표를 앞두고 주민단체인 주민협의회가 발족되어 주민차원에서 정보를 수집하는 등의 지역의 미래를 준비하는 등의 행동은 로컬 거버넌스의 의사결정에 주민들의 역할이 점점 중요하고 있음을 보여주는 것이다. 주민들을 대상으로 지방정부의 현황에 대한 설명회를 개최하고, 주민들 가운데에서도 찬성, 반대를 둘러싸고 토론을 벌이는 행동은 로컬 거버넌스의 발전에 크게 기여한다는 점은 자명하다.

특히 지방정부의 합병 방침에도 불구하고 주민투표에 의한 주민들의 반대의사가 반영되어 합병이 이루어지지 못한 사례는 지방정부와 주민간 상호소통의 중요성을 시사하는 중요한 자료이다. 고후초의 사례가 여기에 속한다. 돗토리현의 경우 시·정·촌 합병여부를 묻는 주민투표조례의 제정에 주민이 직접청구한 3건은 모두 부결되었고 지방정부의 장의 요구나 지방의회의 요구 시에는 상대적으로 높은 비율로 조례가 성립되었다. 과정으로서의 로컬 거버넌스에서 주민의 지위가 아직도 가변적임을 보여주는 자료라 할 수 있다. 결론적으로 언급하면 일본이 기대하고 있는 주민주도의 참여 거버넌스가 모든 지역에서 정착되었다고 보기에는 어렵다.

## Ⅶ. 결 론

주민투표제도가 주민참여의 중요한 수단으로서 구조와 과정으로서의 로컬 거버넌스에 적지 않은 영향을 미쳤음을 일본의 사례를 통하여 확인하였다. 주민의 의사와 지방정부의 방침이 일치할 때에는 주민과 지방정부간의 파트너십 모형에 따라 의사결정의 정당성과 신속성을 동시에 확보할 수 있다는 점, 지방정부의 방침이 정해지지 않은 경우에는 상호소통과 상호학습의 모형에 따라 주민의 의사가 지방정부의 의사결정에 매우 중요한 근거가 된다는 점에서 본 연구는 주민들이 로컬 거버넌스의 중요한 행위자로서의 역할을 수행하

고 있음을 보여 주었다.

시·정·촌 합병의 사례를 포함하여 일반 사항의 경우 주민들의 직접청구에 의한 조례의 제정이 거의 없었다는 점은 이제까지 지방정부의 장과 지방의회가 조합주의 모형에 의하여 주민참여를 인식하고 있음을 보여 주었다. 향후 지방정부가 주민참여에 대하여 긍정적이고 열린 시각을 보여야 한다는 것을 시사하는 대목이다. 지방정부의 장이나 지방의회의 주민참여에 대한 부정적인 시각은 주민투표조례를 도입하더라도 주민투표의 대상, 주민투표의 발안권자, 주민투표의 청구요건, 주민투표의 성립요건 등을 엄격하게 할 가능성으로 이어진다. 이렇게 되면 형식적으로 주민투표조례가 도입되더라도 실질적으로 주민투표가 작동하기 어렵게 되어 주민자치에 기초한 로컬 거버넌스의 활성화는 기대하기 어렵게 된다. 지역의 정치 행위자들이 주민투표에 대한 긍정적인 시각과 이에 기초한 제도의 마련이 주민자치에 기초한 로컬 거버넌스의 발전에 기여하여 궁극적으로 참여 거버넌스의 확립으로 이어질 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김명숙. (2005). 로컬 거버넌스와 주민의 정치참여. <한국사회와 행정연구>. 16(3); 325-347.
- 김석준. (2000). <뉴거버넌스 연구>. 서울: 대영문화사.
- 김순은. (2004). 도시 거버넌스와 지방분권: A Missing Link (서울행정학회 하계학술대회 발표논문)
- 김순은. (2005). 우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의: 도시 거버넌스와 지방분권을 강조 하며. <지방정부연구>. 8(4): 73-98.
- 김순은. (2006a). 도시 거버넌스의 구축요건: 신공공성의 관점에서. <한국거버넌스학회보>. 13(2): 151-189.
- 김순은. (2006b). 일본과 영국의 자치계층 (행정계층) 개편논의의 실태와 지향점. <한국지방자치학회 동계학술발표대회 발표논문>.
- 김순은. (2009). <우리나라 도시 거버넌스의 실태: 한국의 도시 거버넌스>. 부산: 도서출판 금정.
- 김정렬. (2000). 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크. <한국행정학회보>. 34(1): 21-39.
- 박명흠. (2005). 지방분권과 자치계층구조의 개편방안. 부산지방분권협의회. <지방분권정책과제 연구보고서>. 부산: 부산지방분권협의회.
- 유재원. (2003). 시민참여의 확대방안. <한국정책과학학회보>. 7(2):105-126.
- 유재원·홍성만.(2005). 정부의 시대에서 꽃핀 Multi-level Governance: 대포천 수질 개선 사례를 중심으로. <한국정치학회보>. 39(2): 171-194.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. <한국행정학회보>. 36(4): 321-338.
- 허승수. (2005). 주민투표법의 문제점과 개정방향. 국회 정책토론회 발표논문.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35: 216-224.
- Baldrige, S. (2004). *Strategic Issues for local public finance in strategic public finance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T. (2005). Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. *International Review of Administrative Sciences*. 71(2):
- Damayanti, M. (2004). Sustaining Participation at Local Governance. A Paper Presented at the 40th ISoCaRP Congress.

- Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*. 43(2): 136-158.
- Hood, C. (1993). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*. 69: 3-19.
- Kim, S. (2011). *Theories and Issues of Local Government*. Busan: Goldwell Publishing.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Marsh, D. (1998a). The Developing of the Policy Network Approach, In Marsh, D., ed., *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D., ed. (1998b). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Peters, G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Model*. Kansas City: University Press of Kansas.
- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Governance. In J. Pierre, ed., *Debating Governance*. New York: Oxford University Press.
- Pierre, J. and G. Peters. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning therein. *Policy Sciences*, 21(2): 129-168.
- Shiba, H. (2008). Comparative Local Governance: Lessons from New Zealand for Japan. A Thesis at School of Government at Victoria University of Wellington.
- Wikipedia. (2011). 住民投票. 2011. 6. 24.
- 伊藤祐一郎. (2002). <住民主體の地方行政システム>. 東京: ぎょうせい.
- 上田道明. (2003). <自治を問う住民投票: 抵抗型から自治型の運動へ>. 東京: 自治體研究社.
- 上田道明. (2007). 住民投票史のなか n 2005年. <社會學部論集>, 44: 83-100.
- 遠藤湘吉. (1966). <戦後日本の經濟と社會>. 東京: 範摩書房.
- 岡本三彦. (2008). ローカル・ガバナンスと意思決定への参加: 住民自治と住民投票. 山本 啓, 編, (2008). *Local Government and Local Governance*. 東京: 法政大學出版局.
- 大山耕輔. (2002). NPM理論による持続可能なガバナンスシステム考察. 東京: 慶大出版會.
- 大山耕輔. (2010). <公共ガバナンス>. 東京: ミネルヴァ書房.
- 上條末夫. (2005). <ガバナンス>. 東京: 北樹出版.
- 熊本博之. (2005). <デモグラフィリフレッシュ-券町住民投票社會學>. 東京: リベルタ出版.
- 白藤博行. (2004). 地方自治制度をめぐる改革の論理と憲法の原理, 白藤博行 編, <地方自治制度改革論>. 東京: 地自體研究社.
- 篠原 一. (1977). <市民参加>. 東京: 岩波書店.
- 總務省. (2010). <住民投票條例の制定狀況>. 2010. 10.
- 武智秀之, 編. (2004). <都市政府とガバナンス>. 東京: 法政大學出版局.
- 辻中豊・伊藤修一郎, 編, (2010). <ロカーガヴァナス: 地方政府と市民社會>. 東京: 木鐸社.
- 辻山幸宣. (2004). 都市ガバナンスの手法. 武智秀之, 編, (2004). <都市政府とガバナンス>. 東京: 法政大學出版局.
- 坪郷 實. (2006). <参加ガバナンス>. 東京: 日本評論社.
- 中邨 章. (2008). <改訂自治体主權のシナリオ: ガバナンス・NPM・市民社會>. 東京: 芦書房.
- 松田眞治. (2006). <住民投票と住民自治>. 調査研究報告書.
- 宮本太郎. (2005). ソーシャル・ガバナンス: その構造と展開. 山口二郎・宮本太郎・坪郷實, 編, (2005). <ポスト福祉國家とソーシャル・ガバナンス>. 東京: ミネルヴァ.
- 藤田安日. (2005). 市町村合併と住民投票. <地域學論集>. 1(3): 51-65.
- 山本 啓, 編, (2008). *Local Government and Local Governance*. 東京: 法政大學出版局.

[저자소개]

---

**金 順 殷** 서울대학교 법과대학 학사. 서울대학교 행정대학원 석사. 정치행정학 박사('91년 Kent State University, Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 한국지방자치학회 고문 및 한국지방정부학회 회장 (역임), 캠브리지대학교('95), 런던정경대학(London School of Economics and Political Science, '98), 와세다대학교('00) 객원교수 역임. 일본 게이오대학교 특별교수 (현), 현재 동의대 행정학과 교수(현). e-mail: sekim@deu.ac.kr Tel. (051) 890-1392 Fax (051) 895-5800 MP 010-2694-2000