

일본의 중앙-지방관계와 개발주의 정치

박세훈

(국토연구원, 책임연구원)

1. 서론

최근 일본의 대도시 지역은 오피스 개발붐이 한창이다. 버블붕괴(1992) 이후 지속되는 경기침체와 장기적으로 오피스에 대한 수요가 감소할 것이라는 전망을 고려한다면 쉽게 이해할 수 없는 현상이다. 현재 동경도 내에 건설 중인 100m 이상의 건물만 해도 70여 개 동에 이른다. 동경역 주변의 재생의 상징이라 할 수 있는 마루비루가 작년 말 재개발되어 개장되었으며, 시오도메, 롯본기 등에 첨단오피스 타운이 완성되어 개장을 앞두고 있고, 또한 ‘동경만 임해부 프로젝트’라 불리는 대규모 개발사업 계획이 대기하고 있다.

본 연구는 이러한 개발붐을 일시적인 현상으로 보지 않고 일본의 정치경제체제의 변화와 밀접한 관련을 가진 흐름으로 파악한다. 결론부터 말하자면 최근의 도시개발 붐은 일본의 개발주의체제와 중앙-지방관계의 변화라는 두 가지 요소가 상호작용하면서 이루어낸 결과물이라 할 수 있다. 즉 전통적인 일본의 개발주의 그리고 그 개발주의를 뒷받침했던 중앙-지방 관계가 최근의 분권화개혁과 구조개혁의 결과로 새롭게

재편되고 있는 데, 최근의 도시개발붐은 이러한 최근의 변화를 반영하고 있는 것이다.

본 연구는 일본의 개발주의(developmentalism)¹⁾을 중앙과 지방의 관계라는 측면에서 조망해 보고, 이를 최근 분권화개혁의 흐름과 연계시켜 이해하는 것을 목적으로 한다. 일본에 있어 개발사업은, 특히 공공투자사업을 중심으로 중앙과 지방을 연결하는 핵심 고리로 기능해 왔다. 즉 일본의 중앙정부는 중앙집권적 권력을 유지하는 대신에 일종의 재분배정책의 일환으로 공공사업을 지속적으로 지방에 할당해왔다. 지방에 할당된 공공사업은 지방정치인이 유권자들로부터 표를 얻는 수단이 되어 중앙정치에 환류 되었으며, 또 다시 중앙의 정치인과 중앙정부의 관료들의 개발사업을 둘러싼 이해관계는 다시 지방에 공공사업을 발주하도록 했다.

이렇듯 개발사업을 둘러싼 중앙-지방의 호혜적 관계는, 그러나 최근 분권화개혁을 포함한 일련의 개혁의 움직임이 거세지면서 삐걱거리게 된다. 소위 ‘신자유주의적’ 분권화 논의는 중앙정부의 집권적 능력을 타파하는 것을 목적으로 하고 있었다. 지속되는 경기침체와 눈덩이처럼 불어난 국가부채, 그리고 집권 자민당의 정치적 리더십 약화는 이전과 같은 형태의 중앙-지방관계가 더 이상 유지되기 어려운 조건을 형성하고 있었다. 하지만 90년대에 걸쳐 시도된 분권화개혁이 의도하던 대로

1) 본 연구에서 개발주의(developmentalism)이란 두 차원의 상이한 개념으로 함께 쓰인다. 첫째는 차머스 존슨(C. Johnson)이 지적한 발전주의 국가(developmentalist state)에서의 개념이다(Johnson, 1982). 이는 정부관료가 중심이 되어 국가의 자원을 지속적으로 경제발전에 할당하는 체제를 의미한다. 본 논문에서는 혼란을 피하기 위해 첫 번째 경우는 개발주의라는 용어보다는 발전주의라는 용어를 쓰기로 한다. 두 번째 의미에서의 개발주의는 직접적인 건설 및 토목산업과 관련되는 개념이다. ‘개발주의 정치’라고 할 때는 바로 두 번째 개념의 개발주의를 의미한다. 본 논문에 여러 부분에서 자세히 논의되었지만, 이 개발사업은 일본의 정치경제체제와 밀접한 관련을 가지고 있다. 결론적으로 말하자면, 첫 번째 개발(발전)주의는 일본의 경우 두 번째 개발주의와 밀접한 관련을 가진다고 할 수 있다.

‘작고 효율적인 정부’를 만들어낸 것은 아니다. 단지 이해집단 사이의 타협의 결과로 개발주의가 새로운 형태로 재편되었을 뿐이다.

본 연구는 일본의 중앙-지방관계를 한 축으로 하고, 개발주의 정치를 다른 한 축으로 하여 이 양자가 어떠한 관계를 맺고 있으며 최근 어떠한 변화를 맞고 있는지를 분석한다. 2장에서는 일본 정치경제의 특수성이 역사적 맥락 속에서 어떻게 형성되어 왔는지 발전국가와 후진국가라는 틀로 분석한 후, 그것이 지방의 개발사업과 어떠한 관계를 맺는 지 살펴볼 것이다. 3장은 일본의 중앙-지방관계에 대한 개괄적 논의와 함께 개발주의 정치가 이 중앙-지방의 관계를 공고화하는 데에 어떠한 역할을 하였는지를 고찰하는 데에 할애된다. 4장에서는 최근 분권화개혁의 배경과 내용, 그리고 그 결과 중앙-지방 관계 및 개발주의체제가 어떻게 변모하고 있는지를 살펴보고자 한다. 특히 최근의 도시재생정책은 개발주의체제가 변모하고 있는 예로 집중적으로 논의될 것이다.

2. 발전국가 일본과 개발주의 정치

1) 발전국가(developmental state)와 후진국가(clientelist state)

일반적으로 일본의 정치경제는 기타 선진자본주의 국가와는 뚜렷하게 구분되는 특징을 지니고 있는 것으로 이해되고 있다. 일본에서 지역 개발사업이 갖는 정치적 의미를 이해하기 위해서는 우선 일본의 전후 정치경제체제를 명확히 할 필요가 있다.

정치적으로 일본은 1955년 자유민주당(이하 자민당)이 탄생하여 소위 ‘55년 체제’²⁾가 성립된 이후 반세기에 걸쳐 일당지배체제를 확립해 왔

2) 1955년 자민당의 탄생은 단순히 한 정당의 탄생이 아닌 전후 일본 정치경제체제의 한 전형이 성립된 것으로 받아들여지고 있다. 일본 사회는 자민당의 장기집권체제에 들어가면서, 경제성장이라는 공동의 목표를 위해 사회의 다른 세 가지

다.³⁾ 이는 양당체제를 민주주의의 규범으로 정착시켜 온 서구의 정치체제와는 판이한 현상이다. 한편 경제적으로도 일본은 기타 선진자본주의 국가들과 구분된다. 일본은 1952년 이후 버블붕괴의 1992년까지 선진자본주의 국가의 평균 GDP 성장률의 두 배 가까운 성장률을 기록하였다. 1970년대 초반 ‘오일쇼크’ 이후 대부분의 선진자본주의 국가들이 저성장, 고실업, 스태그플레이션을 경험하면서 성장시대의 막을 내렸던 반면, 일본은 잠깐의 적응기간을 거쳤을 뿐 다시 본래의 성장속도를 회복하였다. 이러한 정치적인 측면에서 1당 지배체제와 경제적인 측면에서 지속적인 고도성은 일본을 선진자본주의 국가들 중에 매우 두드러지게 한다. 펨펠(Pempel)의 지적대로 일본은 믿을 수 없을 만큼 ‘창조적인 보수주의’를 뚜렷이 보여주었다(Pempel, 1998: 12).

이러한 정치적, 경제적 예외성은 서로 밀접한 관계를 가진다. 이는 정부가 국가의 경제적 자원할당에 체계적으로 관여하여 정치경제적 이해관계의 집합체를 형성해 온 결과이다. 일본은 ‘55년 체제’의 성립 이래 경제성장이라는 최상위의 가치를 중심으로 모든 사회적 갈등과 이해관계를 통합해 왔다. 특히 국가 관료는 이에 중심적 역할을 담당했다. 서구의 선진자본주의 국가가 주로 복지 분야에 자원을 동원하는 복지국가(welfare state)였다면, 일본의 경우 지속적으로 경제성장에 자원을 할당하는 발전국가(developmental state)였다.

일본의 경제발전에 있어서 정부의 역할에 대해서는 이미 풍부한 이론적, 경험적 연구가 축적되어 있다(World Bank, 1993; Johnson, 1982; 橋川武郎,

에 대한 논쟁을 유보하는 발전주의 체제를 구축하였다. 이 체제는 적어도 90년대 초반 버블붕괴까지는 아무런 도전을 받지 않고 순항하였다. 그러므로 흔히 일본 정치에 있어 ‘55년 체제’라는 개념은 단순히 정치사적 의미뿐만 아니라 사회경제적 의미를 함께 포함하고 있다.

3) 1993년 사회민주당 연립정권이 집권한 예가 있으나 곧 1996년 자민당은 재집권에 성공하였다. 물론 90년대 이후 자민당의 정치적 리더십은 현저하게 약화되었으며, 최근 2003년 11월 총선에서 민주당의 약진은 일본 정치의 새로운 변화가능성을 예고하고 있다(The Economist, Nov. 15: 9).

1998). 대표적인 발전국가론자인 존슨(Johnson)은 일본 정치경제의 특징을 ‘관료, 자민당 그리고 대기업의 삼각편대’라고 지적한다(Johnson, 1982: 50). 그의 개념에서 관료 — 특히 통산성(通産省) 관료 — 는 기술적으로 효율적인 경제정책을 추구하는 핵심적 역할을 담당한다. 자민당은 관료들이 특수주의적 이해관계에 좌우되지 않도록 보호하는 역할을 하며, 대기업은 자민당의 집권을 위한 자금을 제공하면서 동시에 관료와의 연계를 통한 성장전략을 추구한다. 존슨은 이렇게 통산성의 관료들이 비교적 시민들의 정치적 요구에 영향 받지 않으면서 최적의 경제정책을 추구하는 관료중심적 국가체제로 일본을 묘사하고 있다. 일본이 단기적인 정치적 목표에 좌우되지 않고 장기적인 경제적 목표를 추구할 수 있는 것은 이러한 ‘삼각편대’ 덕분이라는 것이다.

존슨 이후 발전국가론은 다양한 형태로 발전하였으나 일본 정부를 시민의 정치적 요구에 영향 받지 않는 기술관료 집합체로 보는 인식에 대해서는 많은 비판이 이루어졌다. 존슨의 시각에서는, 다양한 압력집단, 이해집단에 대한 일본정부의 태도를 설명할 수 없기 때문이다. 일본 정부는, 특히 집권 자민당은 다양한 사회집단들과의 ‘사회협약’을 맺고 있었으며 이러한 사회협약을 통해 이익집단의 정치적 압력이 지속적으로 정책에 투입되었다. 이는 일본이 경제성장에 집중적으로 자원을 할당하는 체제를 가지고 있지만, 동시에 비경쟁적인 부문에 대해서는 적극적으로 보조하는 체제를 함께 가지고 있음을 의미한다.

칼더(Calder, 1988)는 이러한 비경쟁부문에 대한 보상체계를 일본 정치경제의 핵심으로 이해하고 있다. 그에 따르면 일본 경제는 경쟁적인 국제부문과 비경쟁적인 국내부문으로 구분된다. 경쟁적인 국제부문에 있어서는 독립적인 기술관료적 정책을 추구해 왔지만, 비경쟁적 국내부문에 있어서 일본 정부는 광범위한 재분배정책을 통해 포섭하는 전략을 추구해 왔다. 일본의 농업정책, 중소기업정책, 공공사업 등은 재분배 정책의 대표적인 예에 해당한다. 일본의 농업과 중소기업, 그리고 건설업은 국제경쟁력이 없는 전형적인 국내 산업이다. 게다가 일본 국내에서

도 상호경쟁보다는 일과 소득을 함께 나누는 ‘공동체주의적’ 관행이 뿌리 깊은 부문이기도 하다. 자민당 정권은 이들을 국제적 경쟁으로부터 보호하고 경쟁 없이 일거리를 할당받을 수 있게 정책적으로 배려하면서 포섭해 왔고, 한편으로 이러한 일본의 국내-비경쟁부문의 종사자들은 충실한 자민당 지지세력이 되어왔다.

성장과 발전이라는 국가목표를 축으로 재계와 지배연합을 구성하였던 자민당은 사회안정 및 선거기반 유지를 위해 농민 및 소영업자층과 타협적 사회협약을 맺어 왔다. 농촌지역에 대해 국회의석 편중, 국가보조금 및 공공사업의 농촌편중 등 농촌 지역에 많은 혜택을 주었다. 또한 소기업(30인 미만 고용업체) 조직은 대기업의 확장과 외국자본의 국내투자 등을 저지하는 압력활동을 하였으며 백화점의 성장도 저지하였다.⁴⁾ 이러한 비경쟁부문에 대한 보상체제야말로 집권 자민당이 정치적 위기를 극복하고 정권을 유지하는 전략이었던 셈이다.

이러한 국내정치의 역학관계는 일본이 대외적으로는 발전국가인 동시에 국내 정치에 있어서는 ‘후견국가(clientelist state)’의 성격을 함께 가지고 있음을 의미한다(Woodall, 1996). 즉 관료중심 국가운영체제가 발전국가의 틀을 형성하였다면, 농민, 소영업자층에 대한 재분배체제는 후견국가를 형성하고 있었다. 물론 일본의 발전국가와 후견국가는 서로 동전의 양면과 같은 관계에 있다. 집권 자민당이 ‘합의’에 기초하여 국가자원을 자신들의 ‘재선(再選)’에 지속적으로 할당해 온 것은 전체적인 경제성장이 지속되어 삶의 질의 고양ی 예상되는 한에서만 유지될 수 있기 때문이다(Kyogoku, 1987: 23).

2) 개발사업의 정치경제학

일본의 건설토목사업은 이상에서 설명한 후견국가 체제의 한 축을 담

4) 소기업 보호를 위한 입법은 50년대 이래 지속적으로 추진되었다. 1956년 신백화점법과 1978년 대점법 등은 이의 대표적인 예이다. 이 법들은 소기업의 보호를 위해 대형 매장의 시장진출을 규제하는 성격을 가진다.

당하고 있다. 고도성장기를 거쳐 오늘날까지 건설업은 일본 정치경제에 중심적 위치에 있다. 현재 일본에는 약 50만 개의 개발업체가 일본 전체 취업인구의 10.16%를 차지하는 660만 명의 노동자를 고용하고 있다(保母武彦, 2001: 41). 제조업의 일자리는 계속 줄어드는 반면 건설산업의 관련된 고용인구는 오히려 지속적으로 증가해 왔다. 특히 정부에서 발주하는 ‘공공사업’⁵⁾은 그 규모나 지역경제에 미치는 파급효과 측면에서 상상을 초월한다. 현재 매년 국가예산의 1/3이 공공사업에 지출되고 있으며, 이를 둘러싸고 개발업자, 관료, 정치가들은 언제나 밀접한 관계를 유지하고 있다. 혹자는 이를 두고 일본을 ‘토건국가(土建國家)’라고 부를 정도이다(McCormack, 1996).

지난 수십 년 동안 일본은 지방에 댐을 건설하고, 교량을 놓고, 해안을 매립하며, 산을 방진처리하는 공공사업을 추진해 왔다. 문제는 이들 사업이 지역의 실제 수요와 관계없이 정치적으로 입안되고 추진된다는 점이다. 통행량과 관계없는 도로가 건설되며, 특별히 치수의 필요성이 없는 지역에 댐이 건설되고, 지진에 대비한다는 명목으로 해안을 매립하고 산을 콘크리트로 뒤 덮는 사업이 추진되어 왔다. 이 모든 것이 모두 지역주민들의 소득보전과 지역경제 활성화 차원에서 지역정치인들의 지원을 받아 이루어진 일종의 재분배정책이다.

그렇다면 공공사업을 둘러싼 정관업(政官業) 복합체이해관계가 어떻게 구조화되어 있는가. 우선 국토교통성은 공식적으로 인정되는 카르텔에 속한 회사들에게 발주를 할당한다. 이 때 공사수주가격은 초기에 이미 부풀려지며 이 돈의 일부는 자민당의 정치조직 운영과 재선활동에 투입된다.⁶⁾ 건설회사들은 언제나 ‘당고(團舎)’를 통해 정기적인 수주가

5) 본 연구에서의 공공사업은 일본의 국토교통성을 통해 발주되는 건설토목사업을 의미하며, 주요 사업으로는 댐건설, 교량 및 도로건설, 해안매립 방진(防振)공사 등이 있다.

6) 1993년과 94년 건설업계의 부패 스캔들이 폭로되면서 이 시스템의 내부 움직임이 주목받게 되었다. 일반적으로 20~30억 엔 이하의 모든 공공사업 공사수주의 경우 공사비의 1%가, 그리고 100억 엔 이상을 수주한 경우에는 공사비의 0.5%

보장되기 때문에 경쟁을 걱정할 필요가 없다. 또한 이들 회사들은 적절한 절차를 밟아 국토교통성 퇴직관료들에게 안정적인 일자리를 마련해 주며(소위 ‘아마쿠다리(天下)’)’, 이들이 국회나 지방의회에 출마할 경우 선거운동을 도와준다.) 자민당의 국회의원들은 국토교통성 관료들과의 연계를 통해 자신의 지역구에 공공사업을 끌어오고, 그 대가로 유권자들로부터는 표를 얻으며 기업들로부터는 정치자금을 끌어들이는 것이다. 이러한 방식으로 관료와 정치, 그리고 건설회사들이 마법의 고리를 형성(猪瀬直樹, 2002; 本間義人, 1996)하고 있다.

이러한 정치화된 공공사업의 문제점은 현재 일본경제 및 사회문화 전반에 어두운 그림자를 드리우고 있다. 공공사업의 대부분이 적자국채 발행을 통해 자금을 조달하기 때문에 국가부채가 눈덩이처럼 늘어나고 있다. 납세자인 시민들은 공공사업에 쓰일 자금을 비합법적으로 비밀리에 징수당하는 셈이다. 1970년대 다나카 내각의 ‘일본열도개조론’⁸⁾ 시기의 경기회복용 공공투자사업에서부터 불어난 국가부채는 이제 560조 엔(2001년)을 넘어서서 정상적인 방법으로는 상환할 수 없는 지경에 이르렀다. 문제는 이러한 부채뿐만이 아니다. 공공사업은 지속적으로 정관업계의 상호유착과 검은 거래의 원인이 되고 있다. 건설회사들은 소위 ‘건설족’ 정치인들에게 돈을 주고 이들을 위해 선거시에 표를 모아주며, 그 대신 국토교통성 관료들이 결정하는 대로 공공사업의 일부를 할당받는다. 관료들은 회사들에게 사전에 정한 입찰가격에 따라 공사계약을 나누어주고 종국에는 선거에 출마한다.⁹⁾ 이러한 검은 고리 속에서는 정

가 정치가들에게 상납되었다는 사실이 밝혀졌다. 공공사업 예산의 규모를 감안하면 이것은 매년 3천억 엔이 넘는 공공재원이 정치적 또는 사적인 목적을 위하여 전용되었음을 의미한다(石川眞澄, 1994: 133).

- 7) 이러한 유착에 의한 부패구조로 인해 일본의 건설단가는 다른 어느 나라보다 높다. 일본의 도로건설 비용은 독일의 4배, 미국의 9배가 된다고 한다.
- 8) 일본열도개조계획은 정부의 예산이 정치적으로 연계된 건설과 부동산부문으로 흘러가는 전기를 만들었다. 다나카의 제안은 그가 그의 지역구인 니가타를 위해 수십 년간 해 온 것을 국가 차원에 적용시켰다.
- 9) 1994년 국토교통성(당시 건설성) 퇴직관료 511명 중 111명이 곧 바로 거대 종합

치개혁과 주민자치란 요원할 수밖에 없는 것이다.

한편, 공공사업의 수혜자라 할 수 있는 지역주민들에게도 문제는 점점 명확해 지고 있다. 공공사업의 관행이 오랫동안 지속되면서 지역경제가 점차로 공공사업 없이는 유지될 수 없는 구조로 바뀌어 버렸다. 쉽게 돈을 벌 수 있는 일자리가 철마다 여기저기 생기면서 자생적인 산업 기반은 점차 설 자리를 잃어가고 있다. 게다가 대부분의 토목공사들은 지역의 환경자원을 훼손하면서 추진되고 있다. 결국 산에 임도를 내고 해안에 콘크리트를 붓는 사업들은 오늘날 일본의 산과 바다에 돌이킬 수 없는 위해를 가하고 있다. 즉 지난 50년간 발전주의-후견주의 체제 속에서 정착되어 온 관행이 이제 경제적으로, 정치적으로 그리고 중앙에서도 지방에서도 커다란 부담으로 나타난 것이다. 이하에서는 공공사업을 둘러싼 개발주의 정치를 중앙과 지방의 관계의 측면에서 다시 한번 고찰해 보고자 한다.

3. 중앙-지방관계와 개발주의 정치

1) 중앙-지방의 기본구조

일본은 지방자치가 헌법과 법으로 보장되어 있고, 지방정부에 많은 사무가 배분되어 있다. 즉 형식적으로 보면 지방자치가 잘 확립되어 있는 국가이다. 그러나 실제의 운용은 제도상 보장된 분권이나 자율과는 거리가 있다는 것이 대체적인 연구자들의 의견이다(Steiner, 1965). 관관접대(官官接待), 진정정치(陳情政治)라는 용어가 의미하듯이 오히려 일본의 중앙-지방관계는 매우 중앙집권적으로 알려져 있다. 즉 제도상으로는 영미형의 대등한 중앙-지방관계를 상정하고 있으며 그러나 실제 정치행정

건설회사나 반관반민 유관조직에 낙하산을 타고 내려온 것으로 알려져 있다.

의 운용은 대륙형의 상하관계 형태를 띠고 있는 셈이다.

일본의 중앙정부가 지방정부를 통제하는 방법은 크게 두 가지이다. 하나는 기관위임사무를 중심으로 하는 행정적 통제이고, 다른 하나는 보조금을 통한 재정적 통제이다. 기관위임사무는 중앙의 지방지배의 핵심적 도구라고 할 수 있다. 이는 메이지 21년(1888)에 시정촌에 도입된 이래로 1세기 이상 지방에 대한 중앙지배를 가능케 하였다.

기관위임사무에 관하여는 지방정부가 해당 사무를 집행함에도 불구하고 도도부현 지사는 주무대신의 지휘감독을 시정촌장은 주무대신과 도도부현 지사의 지휘감독을 받는다. 또한 지방정부가 이를 거부하면 국가는 직무집행명령 소송을 제기할 수 있고 그래도 불복하는 경우에는 소관대신의 대집행이 가능하도록 되어 있었다. 기관위임사무에 대한 중앙정부의 관여도 깊고 넓다. 중앙정부는 지방정부의 사무, 사업집행, 이를 위한 조직의 세재정 운영 등 세부 사항까지 깊이 관여한다. 지방정부 혹은 그 기관에 대한 인허가, 승인, 지도조언 등 기관위임사무에 한정하여도 3,000여 건의 내용이며, 그것도 일관된 규칙이 없이 대개 자의적인 요소가 강하였다. 이 기관위임사무가 분권화개혁이 이루어지기 전까지 기초자치단체 사무의 4할 정도를 차지했다(김장권, 2003; 67)

한편 재정적인 측면도 지방통제의 중요한 요소이다. 일본은 세출측면에서 중앙 대 지방은 35 대 65 정도이며, 특히 교육비, 도로정비, 국토개발비, 경찰, 소방 등 생활에 직결된 비용은 대개 지방자치체에 의해 지출, 집행되고 있다. 그러나 재원면에서는 60 대 40으로 중앙이 많기 때문에 지방정부는 그 차액을 지방교부세나 국고지출금 등 국가로부터의 의존재원으로 메우고 있다. 즉 중앙정부는 보조금을 통하여 지방정부의 부족한 재원을 보충해 주는데, 이때 보조금이 지방통제의 유효한 수단 이 되는 것이다.

보조금 행정의 폐해는 우선 보조금 사업의 내용, 사업단가, 수량, 보조율 등을 정하는 기준이 애매해서 결정과정에 정치적인 흥정이나 이해관계가 개입될 여지가 크다는 점이다. 그런 의미에서 보조금 제도는 정

치부패의 중요한 요인이었으며, 정치적 흥정이 결국 집권당인 자민당에 유리하게 작용하기 때문에 자민당의 장기집권을 가능하게 해준 요인으로도 작용하였다. 또한 보조금 신청으로부터 결과보고에 이르기까지 번잡한 사무절차와 비효율성도 문제이다. 많은 논자들은 이 과정을 줄임으로써 지방행정의 효율성을 크게 높을 수 있다고 보고 있다.

2) 중앙-지방관계와 개발주의 정치

일본의 중앙지방 관계는 이와 같이 중앙집권적인 것으로 알려져 있으나, 구체적인 사회적 과정을 살펴보면 그렇게 단순하지만은 않다. 중앙과 지방은 사안에 따라 상호의존이기도 하고 한편으로는 대립적인 모습을 보이기도 한다. 특히 개발사업과 관련해서 일본의 중앙-지방 관계는 단순히 중앙에 의한 지방 지배라는 표현으로 요약하기 어려운 상호의존적, 융합적 형태를 띠고 있다(Muramatsu, 1997).

많은 개발사업의 경우, 일본의 중앙정부, 현(縣)정부, 그리고 지방정부는 계획의 결정과 집행에 있어 단순히 종속이라고 볼 수 없는 중층적인 협의구조를 지니고 있다. 중앙정부는 보조금과 예산을 통해 지방정부를 통제하지만, 실제 공공사업의 집행과정에 있어서 지방정부는 상당한 정도의 자율성을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 물론 이는 단순한 지방정부의 능력이라고 할 수는 없으며, 지방정부는 지역의 기업들, 상공회의소, 지역유지, 지역출신 정치인등으로 구성된 ‘지역세력’의 영향력에 종속된 결과라 할 수 있다. 해당 지역구의 정치인들은 지방의 이해관계를 공공사업에 반영시키기 위해 끊임없이 중앙정부에 로비를 한다. 그리고 그 결과는 국토교통성을 포함한 정부부처를 통하여 다시 지방으로 돌아가는 것이다(Hill and Fujita, 2000: 680). 여기서 상호의존적 중앙-지방 관계를 이해할 수 있는 열쇠는 교섭과정이다. 특히 지방선출 국회의원들은 지역이익의 대변자로서 중앙과 지방을 연결하는 중요한 역할을 한다. 즉 개발사업에 있어 중앙정부와 지방정부는 정치인의 중계를 통해

서로의 이익을 추구하는 상호의존체제를 구축하고 있다고 할 수 있다.¹⁰⁾

이러한 상호의존적 중앙-지방관계는 일본의 농촌지역에서 전형적이다. 사실 많은 재분배정책과 개발사업은 기본적으로 농촌지향적이었다. 여기에는 여러 가지 이유가 있다. 우선 농촌인구가 전통적인 자민당의 지지기반이었다는 점이다. 자민당은 농촌지역의 지지를 확보하기 위해 쌀값보상과 농산물 수입쿼터 정책을 실시해 왔고, 농촌지역에 지속적으로 공공사업을 끌어 들여왔다.¹¹⁾ 그리고 농촌주민들로부터 표를 얻었다. 개발사업이 농촌지역에 편중되는 또 하나의 이유는 역설적이게도 도시지역에 비해 상대적으로 ‘돈을 쓰기 쉽다’는 점에 있다. 인구가 밀집된 도시지역의 개발사업에는 주민과의 협상과 보상이라는 복잡하고 장기간이 소요되는 과정이 필수적이다. 그러나 인구가 희박한 농촌지역에는 이러한 협상과 보상의 절차가 필요 없으며 따라서 상대적으로 수월하게 돈을 쓸 수 있는 것이다. 바로 이점이 해안제방공사이나 교량건설이 공공사업으로 자주 발주되는 이유 중 하나이다.¹²⁾

농촌지역에 이용자가 거의 없는 교량건설과 필요성이 의심스러운 해

-
- 10) 무라마츠(村松)는 이러한 관점에서 일본의 전후 중앙-지방관계를 ‘상호의존모델’로 설명한다. 전통적인 형태의 ‘수직적 행정통제 모델’은 전전의 중앙-지방관계에만 해당할 뿐, 전후 민주주의가 만들어낸 지역정치집단의 역할을 고려한다면 이는 적절치 않은 개념이라는 것이다. 그에게 있어 중앙-지방의 관계는 상호의존관계이기 때문에 중앙-지방간의 행정기능의 공유 또는 융합관계는 거꾸로 지방이 중앙에게 영향을 미칠 수 있는 메커니즘이 될 경우도 있다(村松岐夫, 1991: 47-54).
- 11) 농촌에서 공공사업은 ‘도시락 산업’(도시락을 싸들고 산으로 올라가 작업을 하기 때문에 붙은 별명)이라고 불리고 있다. 농업이 더 이상 채산성이 없어진 오늘날 일본의 농민들의 상당수는 공공사업을 통해 소득을 유지하고 있다(保母武彦, 2001: 44).
- 12) 예를 들어, 비용을 450억 엔이나 들였으나 거의 사용되지 않는 후쿠이 항, 거의 아무것도 없는 히타치나카의 1,800억 엔짜리 방파제, 아즈마 초에 사는 불과 353명의 섬 주민들이 쉽게 시장에 갈 수 있게 하기 위해 200억 엔이나 되는 엄청난 비용을 들여 섬과 육지를 이은 ‘농사용’ 다리 건설 등은 그 전형적인 예이다(Pempel, 1998; 306).

안제방공사가 진행되는 동안, 도시주민들은 좁은 집과 구부러진 도로와 같은 전반적인 인프라의 부족에 시달리고 있다. 대도시의 주민들은 자신들은 좁은 주택과 도로를 감수하면서 그들이 낸 세금은 아무도 없는 산간벽지에 도로를 내는 데에 쓰이고 있다. 이는 정치적 대표성에서도 마찬가지이다. 현재까지 선거제도 상 도시지역의 표는 농촌지역의 표의 60%의 역할 밖에 하지 못하고 있다. 조세제도에 있어서도 이러한 불균형은 잘 드러난다. 흔히 일본의 조세제도를 9-6-4제라고 비판하는데, 이는 도시의 샐러리맨들은 내어야 할 세금의 90%를 내는 반면, 자영업자들은 60%, 농민들은 40%만을 낸다는 것을 의미한다.

개발사업에 있어 농촌편중은 일본 정치경제구조의 이중성의 한 부분에 불과하다. 경쟁부문과 비경쟁부문, 국제부문과 국내부문, 도시와 농촌, 대기업과 중소기업, 샐러리맨과 자영업자, 구중산층-신중산층은 이러한 이중경제의 대립쌍을 형성하고 있다. 자민당은 고도성장기를 거치면서 줄곧 농촌과 구중산층을 보호하면서 그와 관련된 이해관계의 틀을 형성해 온 것이다. 그러나 이러한 체제가 언제까지나 계속될 수 있는 것은 아니다. 자민당의 지지기반이었던 농촌지역 인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 도시샐러리맨의 인구는 부쩍 증가하였다. 이는 자민당의 정치적 지지기반이 근본으로부터 위협당하고 있는 것을 의미한다. 게다가 세계화의 압력은 특정집단에 대한 보호를 점차 어렵게 만들고 있다. 분권화 개혁을 포함한 90년대 대두되었던 일련의 ‘개혁’논의들은 이러한 일본 내 사회집단 사이의 균열을 반영하고 있다.

4. 분권화 개혁과 개발주의의 변화

1) 분권화 개혁의 성과 및 한계

1990년대 일본의 분권화 개혁은 명치유신과 전후개혁에 이어 제3의

개혁이라고까지 불릴 정도로 일본 사회의 근본적인 변혁을 목표로 하고 있었다. 분권화의 의미는 명시적으로는 중앙-지방의 대등한 관계를 의미하지만, 분권화 개혁이 갖는 의미는 이러한 정부간 관계변화보다 훨씬 폭넓다. 그것은 메이지시대 이래 중앙집권을 중심으로 경제성장을 추진해 온 사회적 관성의 흐름을 새로운 방향으로 돌리는 것을 의미한다. 경제성장에도 불구하고 낙후된 삶의 질, 국제적 고립과 무역마찰의 확대, 그리고 정치의 비효율성과 부패의 확산 등의 문제가 근본적으로 국가 관료가 주도해 온 중앙집권적 성장주의에 있다고 할 때, 그 해결책은 생활주의, 복지주의에 입각한 분권화 전략이 된다.

이러한 새로운 움직임의 등장은 오늘날 일본사회가 겪고 있는 정치적 지각변동과도 무관하지 않다. 1980년대 이후 세계화의 압력이 거세지면서 사회집단들 사이의 갈등이 분명한 형태로 나타나기 시작하였다. 특히 1990년대 이래 전개된 국내외적 조건은 자민당과 그들의 지지기반이었던 구중산계층 간의 간극을 벌여놓았다. 미국의 시장개방압력에 따른 쇠고기와 오렌지 시장개방과 쌀시장 개방은 농민과의 전통적인 사회협약을 약화시켰고, 유통체계와 소매업 관련규제완화는 소상공계층의 자민당 이탈을 불가피하게 만들었다. 결국 세계화의 상황에 직면하여 자영업층(농민과 소상공, 소기업)과 도시화이트칼라 샐러리맨을 중심으로 하는 신중산계급 사이의 갈등이 불거진 것이다.

1993년 자민당의 실각 이래, 대기업을 주축으로 하는 재계, 화이트칼라 샐러리맨 중심의 도시 노동자 계층, 그리고 개혁지향적 지방정치가들을 포함하는 중산층 지식인들은 중요한 정치세력으로 부상하고 있다. 이 ‘재계-신중산층 연합’은 이들 서로간의 지향성은 다르지만¹³⁾ 이른바 구중산층을 대표하는 농민, 소영업자 계층과는 날카로운 이해대립관계에 놓여있다. 즉 ‘재계-신중산층연합’은 국제화와 분권화를 핵심으로 하

13) 물론 이 연합내부에 갈등이 없는 것은 아니다. 특히 재계와 개혁지향적 지방정치인들 사이에는 커다란 간극이 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 세계화와 분권화라는 전체적인 흐름에 이해를 같이 하고 있는 점도 사실이다.

는 개혁에 기본적으로 강력한 지지를 보내지만 반면에 농민 및 자영업자를 중심으로 하는 구중산층은 세계화와 분권화의 개혁을 강력히 반대하고 있는 것이다.

이렇듯 일본의 분권화 개혁은 지난 한 세기 동안 국가발전의 틀이었던 중앙집권적 관료체제에 대한 개혁이라는 의미와 함께 내부적으로는 그동안 유지되어 왔던 이중적 정치경제적 체제의 모순이 불거진 것을 배경으로 한다. 분권화 개혁은 세계화의 흐름을 맞아 점차 정치적 영향력을 증대시키고 있는 도시샐러리맨과 교외 거주자들의 가치를 반영하고 있다.

일본의 분권화 개혁은 1990년대 백가쟁명식 논의를 거쳐 1999년 『지방분권일괄법』¹⁴⁾으로 일단락을 맺게 된다. 『지방분권일괄법』에서 규정하고 있는 핵심적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 기관위임사무의 철폐이다. 앞에서 언급한 바와 같이 기관위임사무는 중앙의 지방통제의 핵심적 수단이었다. 분권화개혁을 통해 561항목에 이르던 기관위임사무가 해체되어 자치사무 398항목, 법정수탁사무 275항목, 국가직접집행사무 20항목, 폐지 11항목으로 재편되었다. 특히 건축, 도시계획 등 주민생활과 밀접한 관계가 있는 사무는 모두 자치사무로 분류되었다. 반면에 전국적인 단일규제가 필요한 사무(환경보전, 마약규제, 금융감독 등)는 법정수탁사무로 하여 국가의 관여를 엄격히 하도록 하였다. 그러나 이 때에도 관여의 3원칙(법정주의, 일반법주의, 공정투명원칙)을 제정하여 자의적인 관여를 최소한으로 하였다. 그리고 자치사무에 대해서는 조언 및 권고, 자료제출 요구, 협의, 시정요구 등 4개의 관여만 허용하고 과거 일상화되어 있던 통달이나 훈령은 폐지하였다.

기관위임사무와 폐지와 함께, 중앙-지방간 분쟁처리를 위한 제3자 기관을 설치하고 필치규제¹⁴⁾를 철폐하는 등, 분권화개혁은 많은 부분 중앙과 지방의 관계를 종래의 상하관계를 벗어나 대등한 협력관계로 진전

14) 자치체가 설치해야 할 기관, 조직, 시설, 등을 법령으로 정하는 것을 의미한다. 대개의 경우 이는 기관위임사무의 집행을 확보하기 위한 것이다.

시켰다는 평을 듣고 있다. 즉 이제 적어도 제도적인 측면에서는 이전과 같은 상하, 종속관계 규정은 없어진 셈이다.

그러나 중앙의 지방지배의 또 하나의 축이라 할 수 있는 보조금에 대해서는 사실상 별 다른 진전을 보지 못하였다. 분권화 논자들은 지속적으로 보조금의 정리 합리화를 강력히 추진하였으나 이는 중앙관료들의 반대로 성과를 거두지 못하였다. 2000년도 예산부터 자치체의 재량을 늘리고 보조금을 보다 효율적으로 사용하기 위한 통합보조금 제도를 창설하였으나 이는 공공사업보조금의 10%에 불과했다. 결국 재정적으로 재원의 지방이관은 거의 없었으며, 지방세에 대한 제한이나 보조금에 걸리는 제약들을 다소 완화시킨 정도에 그쳤다. 지방자치체의 재정이 「지방세법」 및 「지방자치법」에 의해 철저히 통제되고 있기 때문에 자치체가 독자적인 조세정책을 발전시켜 나갈 여지는 거의 없다. 결론적으로 90년대 분권화 개혁은 ‘돈 없이 권한만 이양’하는 반쪽짜리 개혁으로 막을 내리고 말았다.

2) 개발주의의 재편: 도시재생정책의 예

분권화 개혁이 완전한 성공을 거두지는 못했지만, 그것이 미치는 사회적 파장은 적지 않았다. 특히 지방분권에 대한 사회적 의식이 어느 때보다 고양되었으며 이는 중앙관료를 중심으로 하는 이해관계연합에 지속적인 위협이 되고 있다. 특히 국가부채의 증가와 금융권의 부실로 인해 이전과 같은 공공사업투자를 유지하는 것이 어려워지고, 농촌인구에 비해 도시인구의 정치적 영향력 증대하면서 중앙-지방 관계도 새로운 형태로 재편되고 있다. 즉 기존의 농촌중심적 정책이 새로운 환경을 맞이하여 대도시 중심 정책으로 변화하고 있는 것이다. 2001년 도입된 도시재생정책은 이러한 변화를 대표한다고 할 수 있다.

2001년 5월 고이즈미 내각은 소위 ‘구조개혁’의 일환으로 「도시재생정책」이라 불리는 도시개발에 대한 일련의 규제완화책을 도입한 바 있

다. 이 규제완화정책은 두 가지 목표, 즉 토지가격을 부양하여 경기회복에 기여한다는 경제정책적 목표와, 낙후된 일본의 도시를 개조하여 풍요로운 생활공간을 조성한다는 도시정책적 목표를 모토로 한다.¹⁵⁾

도시재생정책은 내각에 총리를 본부장으로 하여 설치된 ‘도시재생본부(都市再生本部)’를 중심으로 이루어진다. 현재 ‘도시재생본부’의 기초가 되는 ‘도시재생특별조치법’(이하 ‘특별법’)이 제정되었으며, 이와 함께 ‘도시재개발법’과 ‘건축기준법’의 일부 조항이 개정되었다. 일반적으로 도시재생정책이라 함은, ‘특별법’에 기초한 ‘도시재생 종합정비사업’과 ‘마치쓰쿠리종합지원사업’, 그리고 ‘도시재개발법’ 및 ‘건축기준법’의 일련의 규제완화조치를 통한 도시개발활성화 시책을 의미한다.

여기서 핵심적인 것은 ‘특별법’에 기초한 도시재생 종합정비사업이다. 이 사업의 기본적인 구조는 다음과 같다. 우선 ‘도시재생본부’가 전국의 민간사업자와 지방공공단체로부터 도시재생 프로젝트를 접수받는다. 이후 그 중 일부를 선정하여 ‘도시재생 긴급정비지역’으로 지정하고 지정된 지역에 대해 일련의 개발지원조치를 행한다. ‘도시재생 종합정비지역’ 내에 도시계획의 특례조치로 ‘도시재생특별지구’(이하 ‘재생특구’)가 지정되며, 이 ‘재생특구’에 대해서는 기존의 용도지역에 기초한 토지이용규제가 완화, 시행자로 인정된 민간도시개발사업자에 대해 무이자대부, 출자 등의 금융지원이 이루어진다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 일본의 도시재생정책은 민간자본을 지원함으로써, 대도시 중심부를 재개발하는 것을 중심으로 하고 있다. 외견상으로 보기엔, 도시재생정책은 서구의 신자유주의 도시정책과 유사하

15) 현재 일본정부의 ‘구조개혁’은 도로관련 4개 공단의 민영화문제와 함께 불량채권 문제가 핵심이 되고 있다(山家悠紀夫, 2001). 불량채권처리를 위해 정부에 특별팀이 구성되어 있으며, 부동산 증권화 등 불량채권처리를 위한 정책이 추진되고 있다. 그러나 불량채권의 대부분이 토지에 묶여 있기 때문에 토지가격이 상승되지 않는 한 불량채권 처리는 요원한 실정이다. 토지가격이 상승하면 그만큼 담보가치가 상승하게 되고 결국 은행의 불량채권은 줄어들게 되는 것이다(西村清彦, 2002).

다. 실제로 많은 논자들이 ‘도시간 경쟁’ 등 신자유주의적 언술로 도시재생정책을 지지하고 있다(原田泰, 2001; 横井賢, 2002). 그러나 기존의 개발사업의 패턴을 고려할 때, 이러한 도시재생정책은 일본의 개발주의의 재편으로 이해할 수 있다. 기존의 개발패턴이 주로 농촌지역의 인프라(담, 교량, 제방 등)에 치중되었다면, 도시재생정책을 그 대상을 대도시 중심부에 두고 있다.¹⁶⁾ 또한 기존의 개발사업이 공공자금을 이용하여 부의 분배와 정치체제 유지를 도모하는 것이었다면, 새로운 도시재생정책은 민간자본을 이용하여 도시경쟁력을 도모하고 있다.

도시재생정책의 전개는 분권화의 움직임이 지방정부의 자율권 향상이라는 일반적인 방향이 아닌 대도시정부의 주도력 제고라는 형태의 방향으로 나아가고 있음을 보여준다. 특히 동경도는 정책주도력은 주목할 만하다. 도시재생정책의 주요 내용이 국토교통성과 동경도의 실무자들의 참여로 고안되었다는 점을 감안하면 동경도는 도시재생정책의 공동발의자라고 할 수 있다. 일본의 도시재생정책은 동경도를 위한 것이라는 말이 나올 정도이다.¹⁷⁾ 동경도는 90년대를 걸쳐 ‘수도기능이전’ 문제

16) 도시재생정책이 민간자본의 활력을 중심으로 하는 한, 도시개발은 사업성 있는 대도시에 집중될 수밖에 없다. 2002년 7월 24일, 동경, 오사카 등의 17개 지역이, 2002년 10월 25일 기타 대도시의 28개 지역이 ‘도시재생긴급정비구역’으로 지정되었다. 이들 지역은 모두 기존의 공장이전 적지와 같은 대규모 개발이 가능한 지역이거나 역 주변과 같은 사업성이 높은 지역들이다(日本經濟新聞, 2002).

17) 동경도는 이시하라 신타로(石原愼太郎) 도지사의 적극적인 주도 하에, 2001년 공공사업을 위한 「토지수용법」 개정을 국가에 요청하였으며, ‘동경의 새로운 도시만들기 비전’(東京都, 2001)이라는 계획안을 발표해 독자적인 도시개발을 준비해 왔다. 또한 도시재생정책이 결정되기 전에 이미 ‘정비지역’이라는 이름으로 현재 ‘재생특구’로 되어 있는 아키하바라, 간다, 동경임해부, 신바시 등 동경 7개의 지역을 지정하였고, 환경영향평가 조례를 개정하여 정비지역 외에도 신주쿠 등 17개 지역을 「특정지역」으로 지정하여 이 지역의 건축물에 한해 환경영향평가를 완화했던 터였다(及川健二, 2002: 10). 이에 따라 도시재생정책이 확정되자마자, 가장 먼저 ‘도시재생긴급정비지역’으로 확정된 곳도 바로 동경의 7개 지역이었다.

를 둘러싼 중앙정부와 대립해 왔지만, 도시재생정책이 출범하면서 중앙 정부와 급속히 협조관계로 변화되었다. 현재의 도시재생정책은 무엇보다도 동경의 낙후된 공간구조를 재건하는 ‘동경의 재생’으로 받아들여지고 있다.

반면에 이 과정에서 소규모의 지방정부와 지역주민의 의사는 상대적으로 배제될 수밖에 없다. 많은 도시계획학자들이 도시재생정책을 반대하는 이유도 바로 여기에 있다. 일본의 도시계획은 80년대 이후 줄곧 지방분권의 방향으로 전진해 왔다. 특히 1999년 「도시계획법」 개정으로 인해 도시계획의 결정권한이 기관위임사무가 아닌 시정촌(市町村)의 자치사무(自治事務)로 확정되면서, 소위 ‘시민참가 마치쓰쿠리’로 불리는 자치적 도시계획에 대한 기대가 모아지고 있다. 이런 가운데 고도로 중앙집권적인 도시재생정책의 등장은 일본 도시계획의 방향을 역전시키는 것으로 인식되고 있는 것이다(石田頼房, 2002; 大西隆, 2002).

결론적으로 일본사회의 분권화 흐름은 정책의 흐름을 대도시 중심으로 이전시키면서 소규모 지방정부와 대도시 지방정부의 간극을 넓힌 셈이 되었다. 형식적으로 중앙-지방 관계는 상당부분 대등하게 변화하였지만, 내부적으로는 지방자치단체간 불균형의 심화라는 다른 모습이 보다 분명하게 드러나고 있다. 이는 그동안 국가에 의한 재분배정책의 영향력이 상당부분 줄어들어 의미를 잃어갔으며, 동경도를 중심으로 한 대도시정부의 영향력이 증대됨을 의미한다.

그러나 이러한 변화에도 불구하고 개발주의를 둘러싼 이해관계는 근본적으로 해체되지 않고 있다. 전통적인 농촌지향적 개발주의는 약화되고 있지만 대도시를 중심으로 한 새로운 개발주의 정치가 등장하고 있다. 도시재생정책 역시 민간자본을 중심으로 추진되고 있지만 정부의 보증을 통해 사실상 공공사업화되고 있으며 규제완화와 민간자본지원과 관계된 정치권, 건설업계, 관료들의 관계 역시 근본적으로 변화하지 않고 있다.¹⁸⁾ 기존의 개발주의 이해구조가 분권화의 흐름을 따라 재편되고 있는 것이다.

5. 결론

이상에서 우리는 일본의 중앙-지방 관계의 변화와 이것이 기존의 개발주의 정치에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴보았다. 일본의 중앙-지방관계는 전통적인 설명방식인 수평적, 혹은 수직적인 관계라는 단순한 도식으로 이해할 수 없는 복합적인 측면이 있다. 특히 각종 개발사업들은 중앙과 지방을 연결하는 매개고리로 작용하고 있어, 개발사업에 관련해서 보면 중앙과 지방은 이해관계를 공유한 채 서로 의존하고 있었다고 할 수 있다. 집권자민당과 개발사업을 원하는 지역 주민 그리고 건설업자들은 서로 이해를 공유하고 있었고 이러한 이해구조가 전후 일본의 정치경제체제의 한 축을 구성하고 있었다. 그러나 세계화, 분권화의 흐름은 이러한 이해관계의 균열을 가져왔다. 신중간층의 정치적 영향력이 증가하고 집권자민당의 힘은 약화되고 있다. 국가부채는 증가하고 지방분권의 압력은 거세졌다. 이에 따라 기존의 농촌중심의 개발사업이 대도시 중심의 개발사업으로 새롭게 재편되고 있는 것이다.

일본의 분권화 개혁은 ‘작고 효율적인 정부’를 목표로 중앙-지방관계

-
- 18) 도시재생정책에 있어 민간자본에게 자금지원 역할을 담당하고 있는 ‘민도기구’의 구성과 역할은 도시재생정책에 있어 정부와 자본의 관계를 이해하는 중요한 열쇠이다. ‘민도기구’는 임원의 대부분이 민간 부동산업 관계자, 은행관계자, 그리고 국토교통성의 낙하산 인사로 이루어져 있다. 상근이사의 경우 국토교통성과 재무성 출신이 많으며 일반직원의 경우는 ‘제네콘’(일반도급업자)과 민간 부동산 회사 출신자가 대부분이다. 명목상으로 민도기구는 ‘공공시설의 정비를 요하며, 민간도시개발사업의 가능성이 높은 지역’의 토지를 부동산회사로부터 매입하여 개발업자에게 무상으로 대여한 후, 개발 후 이를 다시 부동산회사가 되사도록 하는 것을 중계하는 조직이다. 그러나 실제 민도기구의 토지매입 실적을 보면 ‘개발가능성이 높은 지역’이 아닌 ‘낮은 지역’을 토지를 매입해 주고 있다. 2002년 3월 현재 매입건수 204건 중 91건이 개발이 진척되지 않은 것으로 보고되고 있다. 또한 매입회사 역시 사장이 민도기구의 이사로 있는 스미토모 부동산(住友不動産), 가지마 건설(鹿島建設) 등을 1, 2위를 차지하고 있어, 민도기구가 이들 대형 부동산회사의 영향력 하에 있음을 보여준다(及川健二, 2002: 11).

의 획기적인 재편을 목표로 하고 있다. 이는 그동안 중앙정부를 중심으로 고착되어온 발전국가-후진국가 체제를 발전적으로 해체하는 전략을 의미한다. 그러나 분권화 개혁이 의도하던 결과를 초래할지는 미지수이다. 개발주의 정치의 이해관계는 사라지는 것이 아니라 새로운 형태로 재편되어 가기 때문이다. 문제는 새롭게 재편되는 개발주의 정치구조가 얼마나 지역주민의 이해와 지역경제의 지속가능성에 부합하는가 하는 점이다.

참고문헌

- 김장권. 2003. 「일본 중앙-지방 관계의 변용: 1990년대 분권화 개혁의 성과에 대한 분석과 평가」. 장달중 외. 『일본은 희생하는가?: 잃어버린 10년, 일본의 교훈』. 삼성경제연구소.
- 팸펠(Pempel. T. J). 1998. 『현대 일본의 체제이행』. 을유문화사.
- 及川健二. 2002. 「高層ビル亂立で得するのはだれ?」. 《週刊金曜日》, 2002年 10月, 430号, 8~11.
- 大方潤一郎. 2002. 「都市再生と都市計画」. 《都市問題》, 93(3), 17~36.
- 大西隆. 2002. 「都市再生はゆくりと環境共生から」. 《地域開発》, vol.448, 8~16.
- 保母武彦. 2001. 『公共事業をどう変えるか』. 東京: 岩波書店.
- 本間義人. 1996. 『土木國家の思想: 都市論の系譜』. 東京: 日本經濟評論社.
- 山家悠紀夫. 2001. 『構造改革という幻想』. 東京: 岩波書店.
- 森野美徳. 2002. 「都市再生 地方との共同歩調で」. 《都政新報》, 2002年 4月 26日.
- 西村清彦. 2002. 「都市再生と日本經濟再生」. 《新都市》, 56(8), 35~39.
- 石田頼房. 2002. 「都市再生特別措置法·都市再開發法改正等に關する意見」. 第154回 參議院國土交通委員會(3月29日 開催) 參考人意見 陳述內容.
- 石川眞澄. 1994. 「金權政治」. 《世界》, 第594號, 1994年 4月, 132~135.
- 失作弘. 2002. 「究極の『開發の自由』は何をもたらすのか」. 《世界》, 241~250.
- 原田泰. 2001. 「都市間『競争』のすすめ」. 《季刊未來經營》, 2001 Autumn, 27 ~33. 《日本經濟新聞》. 2003. 「空きオフィスじわり増殖」. 2003年 2月 4日.
- 猪瀬直樹. 2002. 『日本システムの神話』. 東京: 角川書店.
- 竹中平藏, 西村清彦, 森稔. 2001. 「都市の構造改革を考える」. 《季刊未來經營》, 2001 Autumn, 4~14.

村松岐夫. 1991. 『地方自治』. 東京大學出版會.

- Calder, K. E. 1988. *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan. 1949-1986*. New Jersey: Princeton University Press.
- Fujita, Kuniko. 2003. "Neo-industrial Tokyo: Urban Development and Globalization in Japan's State-centered Developmental Capitalism." *Urban Studies*, 40(2), 249 ~ 281.
- Fuyuno, Ichiko. 2001. "Concrete Plans." *Far Eastern Economic Review*, October 18, 2001.
- Hill, Richard C. and Fujita, Kuniko. 2000. "State Restructuring and Local Power in Japan." *Urban Studies*, 37(4), 673 ~ 690.
- Ito, M. 1997. "Administrative Reform in Japan: Semi-autonomous Bureaucracy under the Pressure toward a Small Government." in M. Muramatsu and F. Naschold(eds.). *State and Administration in Japan and Germany*. New York. Walter de Gruyter. 63 ~ 78.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy. 1925-1975*. Stanford. Cal.: Stanford University Press.
- Kyogoku, Junichi. 1987. *The Political Dynamics of Japan*. Tokyo: University of Tokyo Press.
- McCormack, Gavan. 1996. *Emptiness of Japanese Affluence*. New York: M.E. Sharpe.
- Muramatsu, M. 1997. *Local Power in the Japanese State*. Berkeley. Cal.: University of California Press.
- O'Leary, J. and Machimura, T. 1995. "Between State and Capital: Third Sector Organizational Development in Tokyo." *Comparative Politics*, 26, 317 ~ 337.
- Saito, A. 2003. "Global City Formation in a Capitalist Developmental State: Tokyo and the Waterfront Sub-centre Project." *Urban Studies*, 40(2), 283 ~ 308.
- Steiner, K. 1965. *Local Government in Japan*. Stanford University Press.
- The Economist*. 2003. "Bad for Koizumi, good for Japan." Nov. 15, p.9.
- Woodall, B. 1996. *Japan under Construction: Corruption, Politics and Public Works*. University of California Press.