

# 세계지방자치동향



## 자치행정

- (한국) 국내 사회혁신의 계보 및 한국형 사회혁신 우수사례
- (일본) 일본의 중앙정부와 지방정부는 상하관계인가 대등관계인가
- (일본) 일본의 빈집 현황 및 대책

## 지방재정

- (미국) 뉴욕시의회의 참여예산 사업제안지도(Idea Collection Map)



---

## 국내 사회혁신의 계보 및 한국형 사회혁신 우수사례

---

### 국내 사회혁신의 계보

- 사회혁신은 구체적인 전략이자 방법론으로 대체적으로 1990년대를 출발점으로 하고 있고, 2008년 이후 대단히 적극적으로 개념과 적용 범위를 확장하고 있음
- 시민(또는 주민)이 주체가 되어 새로운 방법으로 사회문제를 해결하는 제반의 활동으로 정부 정책의 관점에서 사회혁신을 바라보면 정부가 정책을 수립하거나 추진할 시 그 중심축이 기존 관료 중심의 체제에서 시민(또는 주민)으로 이동(Power Shift)하는 혁신적 방향을 의미함
- 사회혁신은 지방자치와 주민자치가 발달한 서구 국가들이 주도하고 있는 것으로 보이지만 우리나라에서도 유사한 역사적 발전경로가 존재함

### 시작은 70년대 초반까지의 새마을 운동

- 국내 사회혁신의 모태는 “새마을운동”으로 거슬러 올라감
- 관주도의 동원형태로 새마을 운동의 중앙집권성이 심해지기 전까지 70년대 초반까지는 사회 혁신의 다양한 요소를 발견할 수 있음
  - 새마을 운동의 착안은 공공주도의 하향식 방식이었으나 사업이 본격적으로 시도되기 전부터 농촌환경 개선과 농촌사회 전반의 개혁에 대한 문제의식과 지역내 공동체 의식이 이미 존재하고 있었음
  - 마을의 숙원사업으로 명명되는 마을문제를 주민들이 협동하여 단계별로 성취하게 했던 것은 성공사례의 확산과 그에 따른 차별화된 지원이 주민의 효능감과 사업의 참여동기를 적극적으로 향상시킴
- 사업과정에서 주민들의 관과 주민을 잇는 마을 지도자를 육성하는 중간 지원조직이 중요한 역할을 하고 있는데, 공공과 민간의 중첩적 영역으로서 협력적 거버넌스의 원형을 이 시기에 형성함

## 두 번째 단계: 풀뿌리 가치의 심화와 다양한 마을운동의 태동

- 다음단계는 내생적 성장과 자치가 결합한 마을(지역)에 기반을 두고 이뤄졌던 80~90년대 후반, 마을 만들기 사업과 같은 “풀뿌리운동”임
  - 풀뿌리운동은 앞서 살펴본 새마을운동과 지역 문제의 발견, 주민의 자발적 참여, 다양한 협력활동, 지역 문제의 해결, 사회 구조의 변화 사회가치라는 구성적인 측면에서는 유사함
  - 풀뿌리운동이 새마을운동과 차별화되는 점은 명칭에서도 포착할 수 있듯 관 주도보다는 주민의 자발성이 한 층 더 짙게 발현된 상향식 운동임
  - 풀뿌리운동의 경우는 마을 만들기를 통해 지역 문제의 해결 그 자체에도 집중으로 하지만 그 과정에서 주민들의 자치적 역량을 배양하여 정책 결정 과정에 참여할 수 있는 능동적 시민을 길러내고자 한 것임
- 마을만들기 사업 등의 풀뿌리 운동은 주민과 지역사회 주민조직 등이 중심이 되지만 운동을 추진하는 과정에서 다양한 이해관계자가 합류하며 협력적 거버넌스가 구축된다. 해당 운동이 일어나는 지역사회의 지방정부, 중간지원조직, 시민단체, 사회적 기업까지 그 범위가 다양함
- 지방정부는 조례 등의 발의를 통해 주민이 주체가 사업을 보장하고 해당 운동에 따른 사업이 원활하게 진행될 수 있도록 행정지원 절차를 간소화시킬 수 있어 궁극적 의미의 정부혁신과 맞닿아 있음

## 세 번째 단계: 경제와 사회적 가치의 결합, 사회적 경제

- 세 번째 단계는 사회적 경제라는 이름하에 정부주도형 대안경제육성의 흐름이 시작된 90년대 후반~2000년대 중반 “사회적 경제” 조성임
- 우리나라의 사회적 경제는 시장에 대한 대응보다 일자리 창출 및 사회복지의 개념으로 적극적으로 활용되었으며 서구의 발전양상과 달리 국가의 영향력이 매우 강한 편이라 자발적 사회적 가치구현과는 다소 거리가 있음
  - 1997년의 외환위기 이후 실업문제 해결을 위해 1998년 공공근로사업이 시행되었다. 정부에 의해 본격적으로 사회적기업의 전신이라 할 수 있는 공공근로와 사회적 일자리 사업 등 고용정책이 시행되기에 이름
  - 그러나 단기적으로 시행되는 일자리 사업 등이 계속되는 정부실패로 이어지자 2007년 사회적 기업 육성법을 제정하여 본격적으로 사회적 기업을 육성, 발전시킴
  - 몇 차례의 제·개정을 거치며 점차 틀이 잡힌 사회적 기업정책이 정부 내 대다수 부서와 지방자치단체에 이르기까지 짧은 기간 동안 비약적인 성장을 이룸

- 이 같은 발전우리나라에는 2000년대 리빙랩 사업, 서울의 사회혁신파크 등의 이름으로 알려지기 시작하였으며 문재인 정부 출범이후 본격적으로 중앙정부(행정안전부)의 공공의제로서 국가적으로 추진되기 시작함

### 지역역량을 고려한 완전히 창의적인 사회혁신 태동의 가능성

- 앞서 살펴본 바와 같이 사회혁신의 태동과정에 중앙정부의 영향력이 강하다보니 지역의 자율적 역량에 근거한 완전히 창의적인 혁신실험이 쉽게 정착하기 어려웠음
- 국내행정의 중앙집권형의 강력한 경로의존성을 고려해볼 때, 민간주체가 추가되는 사회혁신 영역에서도 여전히 중앙정부의 영향력이 강하기 때문에 지속가능한 혁신을 위한 기반조성은 국가가 중심이 될 가능성이 큼
- 그러나 이미 사회혁신에 필요한 기반을 조성한 지역의 경우에는 별도의 국가의 개입과 영향력을 배제한 완전히 창의적인 혁신의 재량을 인정하며 이 같은 다양한 시도들을 발굴하는 것이 필요함
- 이에 본고에서는 지역의 역량이 우수하고 성과의 확산이 가능한 지역의 우수사례를 소개하고자 함. 이들 사례는 지자체가 주축이 되어 지역내 다양한 민간자원을 적극적으로 행정에 편입하려는 시도로서 한국형 사회혁신의 모태가 될 수 있음

#### ① 서울 갈등관리매뉴얼 시행(2012년~현재)

- 시민 참여적 해결방식의 갈등관리 패러다임이 등장하면서 대안적 갈등 해결, 참여적 의사결정 등 갈등 예방 및 해결을 위한 다양한 기법들을 서울시가 적극적으로 행정에 구현함
- 다양한 갈등 사례 관리를 통해 각 갈등 현안에 맞는 종합적 대응체계를 구축 및 운영하고자 하였으며 주요 갈등 예상 대상 사업을 시 차원의 갈등 분야 리스크로 통합 관리하고자 함
  - 이러한 변화에 발맞추고자 갈등관리전담부서를 신설하고 갈등 관련 민원을 분석하여 처리형태를 분류하는 동시에 갈등관리를 위한 법적 근거를 마련함
  - 서울시는 갈등관리기법으로 대안적 갈등해결(중재, 화해조정, 사실확인, 약식심리), 협상, 조정, 참여적 의사결정 등의 다양한 형태의 갈등관리기법을 활용하였으며 이를 위해 서울시 주도하에 갈등 예방 및 조정에 관한 조례가 제정됨
- 조례에 따라 갈등관리와 관련된 사항을 심의·자문하는 갈등관리심의회위원회가 설치되어 공공정책 수립 및 추진 시 발생하는 갈등을 전문가의 심의와 자문을 통해 갈등을 완화하고 원만하게 조정하는 역할을 수행함

- 갈등관리심의위원회를 통한 갈등 조정은 제 3자에 의한 조정으로서 이해관계가 복잡하거나 심화된 갈등을 조정하기 위하여 이해당사자들의 동의에 의해 구성되는 한시적 기구의 성격을 가진
- 갈등관리심의위원회의 중재 이후에도 지속적인 갈등관리를 위해 공무원의 갈등관리 역량강화를 위해 9개의 교육 프로그램을 진행함
- ‘갈등 경보제도’, ‘갈등관리 상시보고제도’, 상시 모니터링을 통한 ‘갈등 경보 대상 선정’ 등을 통해 갈등의 발생 예방에도 적극적으로 대처하고 있음
- 서울시의 주민참여 갈등 조정의 특징은 갈등조정담당관의 주민자율 조정모델 형성 제안 또는 주민의 요청에 따라 주민이 직접 갈등조정을 할 수 있는 방안 마련이 가능하다는 점임
  - 갈등조정담당관이 갈등관리의 장을 마련하고 실제로 갈등을 해결하는 과정은 주민 참여를 통해 이루어지기 때문에 민·관 거버넌스적 갈등관리로 볼 수 있음
  - 대표적인 사례로 ‘아파트 층간소음 분쟁 주민자율조정 모델’을 제시할 수 있음
  - 이외에도 서울시와 민·관 네트워크를 구성한 서울YMCA 이웃분쟁조정센터, (사)평화를 만드는 여성회 갈등해결센터, 서울시 갈등조정담당관, 은평구 주택과 및 희망마을 담당관, 갈등 전문가 등 다수의 주민 참여형 갈등관리 주체가 존재함
  - 갈등관리에서의 민·관 네트워크는 주민간담회 및 설문조사 실시, 주민자율조정위원회 구성 지원, 주민 위원 교육 실시, 주민자율협약제정 지원 등을 통해 주민이 자체적으로 갈등을 해결할 수 있도록 지원해주는 역할을 수행함

## ② 데이터 기반의 남양주 행정서비스 혁신

- 남양주시의 사회혁신은 민간에 존재하는 다양한 데이터를 지자체가 주도하여 의미있는 정보로 가공, 생산, 주민에 공급하는 것임. 대표적으로 ‘보건복지’ 분야와 ‘고용지원’ 분야에서의 빅데이터 활용임
  - 보건복지분야에서의 빅데이터 활용은 국민건강보험공단의 데이터를 바탕으로 micro targeting이 가능한 지역별 보건의로 지표서비스를 구축하여 질병·건강지표 프로필을 시군구 단위에서 읍면동 단위로 지역 단위를 축소 및 재정비함
  - 고용지원분야에서의 빅데이터 활용은 행정자치부, 국민연금공단의 데이터를 바탕으로 실직자·구인 정보 분석을 통해 잠재적 사회취약계층을 분류하여 신청 없이 맞춤형 일자리를 지원하는 서비스를 제공할 수 있게 됨

- 남양주시는 빅데이터 활용을 통해 지역 주민들에게 보다 더 생활 밀착형 행정 서비스를 제공할 수 있음
- 아울러 남양주시의 주민참여 프로그램으로는 일반 주민들이 직접 기획하여 마련한 주민참여 플랫폼 ‘현답토론회(현장의 답이 현명한 답이다)’라는 슬로건 하에 생활 밀착형 대안 제시 및 소통의 장으로서 활용되고 있으며 현재도 상시 운영 중에 있음

### ③ 서울 청춘벨딩(금천구)

- 서울 청춘벨딩은 금천구청의 지원으로 형성된 청년 활동공간으로, 청년 활동을 활성화하고, 금천구청으로 하여금 청년들에게서 나오는 아이디어를 실제 정책이나 문제 해결에 반영함으로써 정책 대상인 청년들이 직접 정책과정에 참여하여 문제를 해결하도록 하는 성공적인 혁신모델로 선정됨
- 청년벨딩의 추진체계는 ‘구청-청년-시민단체’의 네트워크임
  - 비영리사단법인 꿈지락네트워크는 주도하여 주민참여예산제도를 통해 청년활동공간 설립 제안하며 이에 구청은 청춘벨딩을 사업을 채택 후 청춘벨딩을 꿈지락네트워크에 민간위탁함
  - 마지막으로 청년은 청춘벨딩의 사업 주체로서, 청춘벨딩을 활용하여 자체 프로그램을 개발 후 형성된 청년관계망을 통해 공유하고 청년정책을 포함한 지역 전반 문제에 대하여 새로운 아이디어를 제시하는 활동을 이어나가고 있음
- 통상적인 ‘관’ 주도 사회혁신은 사업 후 민간의 저조한 참여로 인해 사업 추진력이 약화되는 경우가 많으나 청춘벨딩 사업은 청년들이 서울시 주민참여예산을 통해 사업을 제안함으로써, 민간 주도 사회혁신으로 시작함
- 금천구는 사회혁신 정책의 일환으로 지역혁신과를 신설했고 청년동행팀을 지역혁신과 산하에 두어 일자리에만 초점을 두지 않고 청년 전반에 대해서 유연하게 행정지원을 할 수 있는 기반을 만들
- 활동공간이 조성된 후 1인 가구 등 분산되어 홀로 시간을 보내던 청년들이 청춘벨딩으로 유입되어 관계망을 만들고, 청춘벨딩내에서 자체적인 프로그램을 기획·공유하게 되는 지속가능한 성과를 창출하게 됨

---

## 최지민

(한국지방행정연구원 부연구위원)

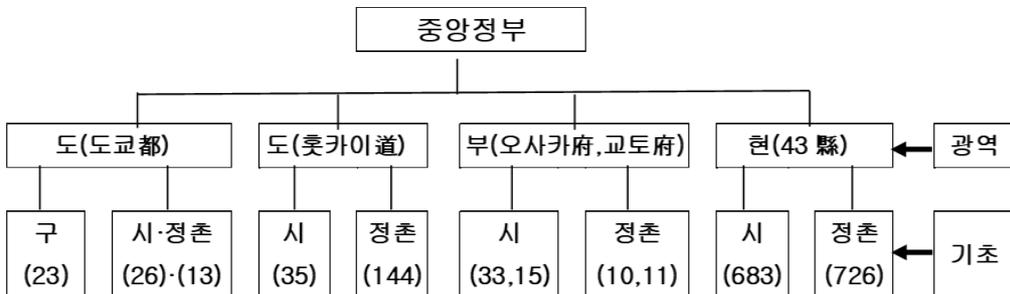
## 일본의 중앙정부와 지방정부는 상하관계인가 대등관계인가

### 개요

- 중앙정부와 지방정부는 상하관계라는 선입견을 갖을 수 있으나, 일본에서는 2000년 4월 시행된 ‘지방분권일괄법’에서 상하관계가 아닌 대등관계로 명시하였음
- 동 법 실시 후 20년이 지난 지금, 과연 실제로도 중앙정부와 지방정부가 대등관계로 인식되고 있는지 중앙·지방 간 소송 케이스를 예시하며 살펴보기로 함

### 일본의 정부구조

- [그림 1]에서는 일본의 현 정부계층 구조를 지방정부(자치단체) 수와 함께 보이고 있음



주 : 1.괄호 안의 숫자는 지방정부(자치단체)의 숫자이다. (2018년 10월 1일 현재) .  
 2.시정촌 자치단체의 총수(1,718) 중 시(市)는 792단체, 정(町)은 743단체, 촌(村)은 183단체이다.  
 자료 : 総務省사이트(<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei29.html>). 2020.3.29 열람  
 総務省(2019)『平成29年度地方財政統計年報』을 참조하여 필자 작성.

| 그림 1 | 일본의 정부계층 구조

### 한일 정부구조의 차이

- [그림1]에서 보듯이 일본 정부구조가 「중앙정부」-「광역자치단체」-「기초자치단체」의 3단계로 이루어져 있는 점은 우리나라와 같으나, 일본은 특별자치시(세종시), 광역시, 특별자치도(제주도) 제도는 실시하지 않고 있음

- 광역자치단체를 보면 우리나라가 시도 17단체인데 비하여 일본은 47도도부현(都道府縣)으로 되어 있고, 기초자치단체를 보면 우리나라가 시군구 226단체인데 비하여 일본은 시구정촌(市區町村) 1,741단체(구23+시정촌1,718)로 되어 있음
- 일본의 인구는 한국에 비해 2.4배(=1억2,616만명(일본)÷5,180만명(한국)) 많으나, 기초자치단체는 일본이 한국에 비해 7.7배(=1,741÷226) 나 많게 되어 있음(2018년 10월 시점)

### 중앙과 지방의 대등관계 여부 판단 자료로서의 행정소송

- 왕조 시대가 길었던 우리나라에 비해 지역성이 강한 무사(武士)시대(12세기 말~19세기 후반)가 길었던 일본이 훨씬 오래된 지방분권의 역사를 갖고 있음
- 지방분권일괄법에서 지방정부와 중앙정부의 대등 관계를 규정하고 있다고 하더라도 지방정부의 세입은 세출 규모에 미치지 못하고 있어 중앙정부로부터 지방교부세나 국고보조금 등을 받고 있음
- 동 법률이 시행된지 20년 동안 중앙정부와 지방정부 간의 대등관계 여부를 판단해 볼 수 있는 일들이 발생해 왔음
- 이하에서는 중앙정부를 상대로 지방정부가 입장을 표명하거나 또는 실제로 제기한 세 가지 소송을 예시 하며 중앙·지방 간 대등관계 여부를 점검해 보기로 함

### 국제예술제 보조금 지급을 둘러싼 아이치현과 문화청 간의 대립

- 아이치현(愛知縣)에서는 2019년 표현의 자유를 존중하며 위안부상 등을 전시하는 국제예술제를 개최하였으나 중앙정부(문화청)는 그 전시회 개최에 불만을 표출하며 국가보조금 교부를 중단하였음
- 이에 대해 아이치현은 “이미 교부하기로 한 예술제 개최를 위한 국가보조금을 문화청이 사후에 교부하지 않은 것이므로 위법”이라며 소송도 불사한다는 입장을 표명함
- 결국 후에 관리를 제한하는 형태로 개최되기는 하였지만, 지방정부와 중앙정부가 상호간 완전한 대등관계라 하기에는 석연치 않은 결과를 보여 주었음

### 이즈미시노시(市)와 총무성 간의 고향납세를 둘러싼 대립

- 일본에서는 자신이 원하는 자치단체에 2000엔 이상을 기부하면 2000엔을 제외한 나머지 금액을 주민세 및 소득세로부터 공제하여 주는 고향납세 제도를 2008년부터 시행함
- 재원이 부족한 자치단체로서는 많은 기부금을 유치하기 위해 납세자들에게 다양한 답례품을 제공하여 왔음

- 그 중 오사카부(大阪府) 이즈미사노시(泉佐野市)가 도(度)가 지나친 답례품을 제공하였다고 하여 중앙부처인 총무성(總務省)이 동 시(市)를 지역기부 대상 지역으로부터 제외시키기로 하였고, 이를 두고 동 시(市)는 2019년 기부지역으로의 복귀를 요구하며 소송을 제기함
- 지방법원은 이즈미사노시의 손을 들어주는 쪽으로 판결을 내렸으나, 고등법원은 “기부라는 법적 테두리를 벗어났다”며 기각하였음
- 이즈미사노시는 “기부의 법적 테두리에 반하면 불이익을 준다는 규정이 없고, 법령이 사전(事前)적으로 명확하게 규정되어 있어야 하는데 총무성의 조치는 법치국가의 원칙에 반한다”며 최고재판소(한국의 대법원에 상당)에 상고하고 있음

### 미군 기지 이전을 둘러싼 오키나와현과 내각부와의 대립

- 일본 남단에 위치한 오키나와현(沖縄縣)은 국토 면적의 0.6%에 불과하나 미군 기지의 70%가 모여 있음
- 현재 오키나와현 후텐마(普天間) 지역 미군 기지를 현 내의 다른 지역인 헤노코(辺野古)로 이설하는 문제를 놓고 오키나와현은 반대 입장을 표명하며 내각부(중앙정부)와 법정 투쟁을 벌여 옴
- 재판 결과는 안전보장을 내세운 중앙정부가 승소하였고 미군기지 이전을 위한 헤노코 지역 해안 매립은 계속되고 있음
- 공사 난항으로 매립 설계 변경 등의 필요가 있어 현(縣)지사에게 권한이 있는 허가 절차를 거치는 경우에는 다시 대립할 수 있어 어떻게 될지는 아직 불확실성이 남아 있음
- 그렇다고는 하나 오키나와현과 중앙정부(내각부)의 힘겨루기에서 중앙정부가 우세함을 보이고 있는 인상임

### 중앙정부(국가) 및 관(官)의 손을 들어주는 판결이 많은 일본 재판부

- 위에서 든 3개의 예시는 지방자치를 위한 법적 장치나 운용에 비추어 볼 때 중앙정부에 유리하게 작용하였다는 느낌을 주고 있음
- 오키나와현과 내각부의 법정 다툼에서 보듯이 일본에서는 중앙정부와 지방정부와의 소송에서 대개는 중앙정부에게 유리하게 전개되는 경향을 보임(또한, 정부(중앙 및 지방정부)와 개인이 법정 다툼을 벌이면 대부분 정부가 승소하는 경향임)
- 지방정부가 중앙정부에 힘이 밀리기는 하나 지방분권 이전에 비해서는 중앙정부를 상대로 소송 제기도 하면서 지역 개성을 살리려는 자치단체장도 늘어났다고 할 수 있음
- 전통적으로 자민당은 농어촌 지역에서 지지 기반이 강한 편이지만, 위에서 든 아이치현, 이즈미사노시, 오키나와현 지역은 상대적으로 자민당 지지 기반이 약한 편임

## 관료 주도보다는 정치 주도 쪽으로 바뀐 정책 추진 방향

- 아베 신조(安倍晋三) 정권 이전에는 관료 주도형 정책 추진 경향이 강했던 반면, 아베 정권에 들어서는 총리관저 및 내각관방(内閣官房:총리 보좌 및 부처간 조정 담당)이 정책 추진의 주도권을 갖는 쪽으로 그 경향이 바뀌었음
- 마키하라 이즈루(牧原出) 도쿄대학 첨단과학기술연구센터 교수도 관료 주도가 아닌 것은 “관료의 법률 운용 능력이 떨어진 것이 아니라 정치 주도로 (정책이) 결정되기 때문”이라 지적하고 있음(일본경제신문(電子版) 2020년 3월 4일자)
- 법정에서 정치적 이해조정의 결착을 보는 것을 ‘정치의 사법화(司法化)’라 표현함
- 이처럼 ‘정치의 사법화’는 정치적으로 조정하기 어려운 일을 재판으로 매듭지으려 하는 의미를 갖고 있지만, 일본에서는 중앙정부에 유리한 쪽으로 판결이 나오는 경향을 보임

## 우리나라에 주는 시사점

- 아베 정권 들어 정치 주도로 정책 결정이 이루어지고 있다고는 하나, 관료 조직의 경직성 및 수동적 대처가 심해 예기치 않은 사태 발생에 대한 신속 대응이 크게 떨어지고 있는 형편임
- 일본은 부처 간의 횡적 연결이 약한 사회인 까닭에 요즈음 벌어지고 있는 신종 코로나 바이러스 감염증(코로나 19)에 대한 대처에서 보듯이, 부처간 연계, 비판적 능력의 전문가 조직, 지방정부 등을 아우르는 컨트롤 타워가 제대로 작동되지 못하는 약점을 노정시킴
- 임기응변적 상황 대처 면에서는 우리나라가 일본에 비해 강점을 보이지만, 각각의 지역 특성을 살린 개성 있는 마을조성 면에서는 우리나라가 일본에 비해 뒤지고 있음
- ‘전국에 일률적으로 영향을 미치는 서비스는 중앙정부가 담당하고 지역 특성을 살리는 업무는 지방정부가 담당하는 것이 효율적’이라는 ‘분권화 정리(定理)’를 실현하기 위한 업무·재원 조정 및 각 분야의 전문가 조직 육성·활용이 요구되고 있음



**국중호** 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)  
kook@yokohama-cu.ac.jp

---

## 일본의 빈집 현황 및 대책

---

### 개요

- 일본 중앙정부 및 지자체의 빈집 정비를 위한 법령과 제도의 도입현황과 성과 고찰 ⇒ 중앙정부, 광역자치단체, 기초지방단체의 역할분담
- 일본의 빈집으로 인해 발생하는 외부 불경제 및 대책의 문제점
- 2010년대 이후 한국에서도 농어촌 주택 뿐만 아니라 도시 주택 및 상가 등에서도 빈집 문제 발생 ⇒ 일본의 대응 사례를 통해 시사점 도출

### 일본의 빈집 현황

- 2018년 일본의 빈집은 849만 호로 총 주택의 약 13.6% (표1 참조)  
⇒ 2013-2018기간의 빈집 수의 증가는 29만 호로 과거에 비해 증가율은 둔화
- 2018년 빈집 수를 보면 47도도부현(都道府縣)중 35부현(都道府縣)에서는 2013년에 비해 증가하였고, 나머지 10 도도부현(북해도, 사이타마현, 동경도, 가나가와현, 야마나시현, 아이치현, 교토후, 히로시마현, 나가사키현, 쿠마모토현)에서는 감소
- 2018년의 빈집 비율을 지자체별로 보면 동경도(10.6%), 오키나와현(10.2%), 사이타마현(10.2%), 가나가와현(10.7%), 아이치현(11.2%) 등 대도시권이 낮고 야마나시현(21.3%), 와카야마현(20.3%), 나가노현(19.5%), 도쿠시마현(19.4%) 등의 지방권역이 높음
- 대도시권을 중심으로 빈집 수가 감소함과 동시에 야마나시현 및 쿠마모토현과 같은 광역지자체에서도 빈집대책의 성과가 나타나고 있음
- 일본의 빈집은 임대용 주택, 매각용 주택, 2차적 주택(별장 등), 기타 주택(장기간 부재중인 주택) 등 4가지 유형으로 나뉘며, 임대용 주택이 전체 빈집의 50% 이상을 차지

표 1 | 일본의 빈집 수 및 총 주택수의 증가 추이(1993-2018)

조사년도	빈집 수 (만 호)	빈집 비율 (%)	총 주택수 (만 호)	총 주택수 증가율(%)
1993	448	9.8	4,588	-
1998	576	11.5	5,025	9.5
2003	659	12.2	5,389	7.3
2008	757	13.1	5,759	6.9
2013	820	13.5	6,063	5.3
2018	849	13.6	6,241	2.9

출처: 日本総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査 結果の概要」(2019)를 참고로 작성  
(<https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/tyousake.html>)

### 일본에서 빈집의 증가 요인

- 저출산, 고령화: 고령화율이 높을수록 빈집 비율도 높은 경향이 있음 ⇒ 부동산 소유자의 고령화 및 상속인의 부재 등으로 빈집 발생
- 임대형 주택의 경우 인구 감소율이 높을수록 빈집 비율이 높은 부의 상관관계가 강함(米山, 2012)
- 주택에 대한 수요 공급의 불균형: 주택에 대한 수요에 비해 과잉 공급, 주택공급 부족 문제가 해결됨에 따라 정책면에 있어서도 주택공급의 양보다는 질로 정책전환
- 자연재해 및 지진등 으로 인한 피해로 인해 재해에 강한 주택에 대한 수요가 증가함에 따라 도심부로 인구이동이 발생: 결과적으로 노후 주택의 가치 하락
- 고정 자산세의 세금 격차: 2014년 까지는 나대지에 비해 빈집으로 놔두는 경우가 고정 자산세 부담이 1/6로 낮아지는 제도가 있었음 ⇒ 2015년 이후 지방세법을 개정하여 빈집의 세금부담을 크게 하였음

### 일본에서 빈집으로 인해 발생하는 외부불경제

- 방재성의 저하: 건물의 붕괴, 화재발생 등의 위험성이 매우 높음
- 범죄 및 안전 문제 발생: 범죄자의 피난처 및 범죄 발생의 현장으로 이용
- 쓰레기 불법투기
- 위생문제 및 악취 발생: 쥐, 야생 고양이, 모기, 파리 등이 집중적으로 발생
- 주변 지역의 경관을 해치고 결과적으로 부동산 가치를 하락시킴

## 일본의 빈집대책을 위한 법령 및 제도 도입 현황

- 일본의 빈집 대책을 위한 제도정비는 중앙 정부 보다는 지방정부에서 먼저 도입됨
- 지방정부 : 사이타마현 도코로자와시에서 2010년 빈집 문제에 특화된 조례 제정(도코로자와시 빈집 등 적정관리에 관한 조례) ⇒ 이주 지원금 및 보조금 제도 도입
- 광역 지자체로서는 와카야마현이 2011년 7월에 빈집에 관한 조례제정(경관지장방지조례)
- 중앙정부 : 빈집 등 대책 추진에 관한 특별조치법(빈집대책특별조치법)을 2014년 제정  
⇒ 빈집에 대한 일차적인 책임은 소유자, 중앙정부는 빈집 대책의 기본법을 제정하고 지자체를 지원, 광역지자체는 기초 지자체와 협의하며 정보 및 지식 제공, 기초 지자체는 계획 수립 및 빈집 실태 파악 등  
⇒ 빈집은행(空き家バンク): 빈집을 재활용하기 위한 대표적인 시책  
⇒ 시구정촌(市区町村)에 의한 빈집 등 대책 계획(空家等対策計画) 책정

## 일본의 빈집대책의 문제점 및 시사점

- 빈집의 소유자를 특정하기가 곤란: 고정자산세 정보를 활용할 수 있게 되어 개선이 되었지만 상속자가 많은 경우 소유자 특정을 위한 행정 부담이 매우 큼
- 관리되고 있지 않은 빈집에 대해서 법에 근거하여 조연, 지도를 하지만 효과가 극히 미비, 대리 집행을 하는 경우는 비용 회수가 잘 안 되고 있음
- 빈집은행의 문제점: 등록된 빈집의 수가 매우 적고 수요자의 구입의욕을 촉진시키는 물건도 거의 없어서 실제적으로 거래가 잘 이루어지고 있지 않음
- 도시 재생 및 지역 활성화 정책의 하나로서 빈집을 활용: 히로시마현 오노미치시는 빈집을 시가 중심이 되어 지역사회의 거점으로 활용, 그러나 대부분의 지역에서는 인구감소로 인해 지역 사회가 붕괴되고 있어 잘 이루어지고 있지 않음
- 빈집의 대부분은 상속에 의해 소유자가 취득하게 되고 관리하지 않음으로 인해 외부 불경제가 발생: 상속시에 빈집에 대한 위험성에 대한 주지 및 빈집으로 인해 발생하는 사회적 비용을 소유자가 부담할 수 있는 제도 정비가 필요

## 참고문헌

- 米山秀隆(2012) 「空き家率の将来展望と空き家対策」 『研究レポート』 No.392, 富士通総研 (FRI) 経済研究所, pp.1-29.
- 日本総務省(2019) 「空き家対策に関する実態調査：結果報告書」  
([https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/hyouka\\_190122.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_190122.html))
- 日本総務省統計局(2019) 「平成30年住宅・土地統計調査 結果の概要」  
(<https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/tyousake.html>)



**나성인** 통신원

(히로시마수도대학 인간환경학부 교수)  
nasungin@shudo-u.ac.jp

---

## 뉴욕시의회의 참여예산 사업제안지도 (Idea Collection Map)

---

### 개요

- 뉴욕시는 참여예산사업을 접수하는 과정에서 지리정보시스템(Geographic Information System, GIS)과 대화형 지도 데이터 시각화(Interactive Map Data Visualization)를 활용한 참여예산 사업제안지도(Idea Collection Map)를 운영하고 있음
- 이는 시민들에게 자기 지역 주변에서 어떤 참여예산사업이 진행되는지 쉽게 알 수 있도록 하는 동시에, 시로 하여금 참여예산제도가 분배정의실현에 얼마만큼 기여하는지를 알 수 있게 하는 장점이 있음

### 뉴욕시의회 참여예산제도의 배경

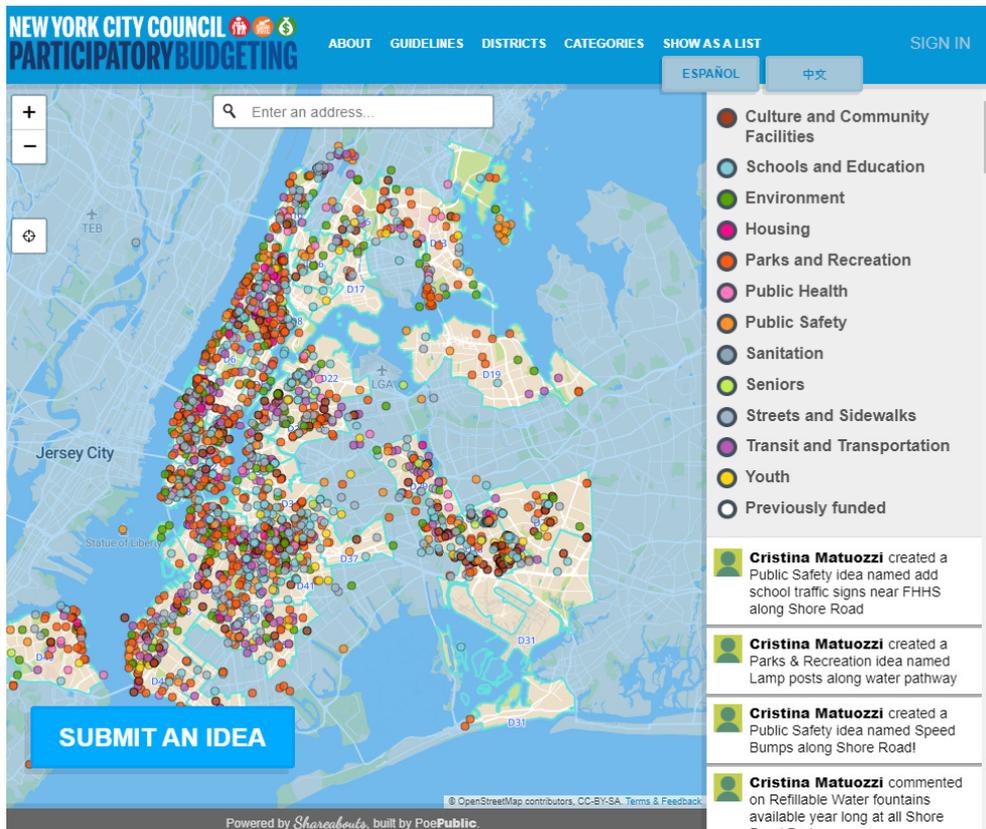
- 1989년 브라질 포르투알레그레스에서 시작된 주민참여예산제도는 전 세계로 확산되어 2017년 기준, 전 세계 7000여개 공공기관 및 비영리단체에 의해 사용되었음(Dias, 2018)
- 미국은 상대적으로 참여예산제도가 뒤늦게 실시된 국가로 2009년에 시카고의 49번 선거구의 대표인 조 무어(Joe Moore, Alterman of the 49th ward)가 자기에게 주어진 백만 달러의 예산을 시민들로 하여금 직접 배분하게 한 것이 시초이며, 이후 시카고시의 다른 선거구들과 뉴욕의 선거구로 확산됨
- 뉴욕시의회의 참여예산제도는 2011년 네 명의 시의회의원들(Brad Lander, Melissa Mark-Viverito, Eric Ulrich, and Jumaane D. Williams)에 의해서 실시되었으며, 이 제도는 각자의 지역구에 배정된 자유재량기금(Capital Discretionary Funds)을 시민들로 하여금 직접 배분하게 하는 방식으로 시작됨
  - 자유재량기금이란 뉴욕시에서 시의회의 각 선거구의 의원에게 배분하는 기금으로 각 선거구의 대표자(시의원)로 하여금 해당 선거구를 대상으로 하는 사업에 자유롭게 기금을 배분할 수 있도록 한 예산임
  - 뉴욕의 참여예산제도는 시민의 대표자가 결정하게 되어있던 예산을 시민들이 결정하게 한다는 점에서 엄밀히 말하면 뉴욕시의회 참여예산제도라고 볼 수 있음

- 하지만, 시민이 사업을 제안하고, 토론과 투표를 통해서 최종 실시 사업이 선정된다는 점에서 한국의 참여예산과 유사한 방식으로 운영되고 있음
- 뉴욕시의회 홈페이지)에 따르면 참여예산제도는 총 33개 선거구에서 3천 5백만 달러의 예산을 배분하는 사업으로 성장함

## 뉴욕시의회 참여예산 사업제안지도

### (New York City Council Participatory Budgeting Idea Collection Map)<sup>2)</sup>

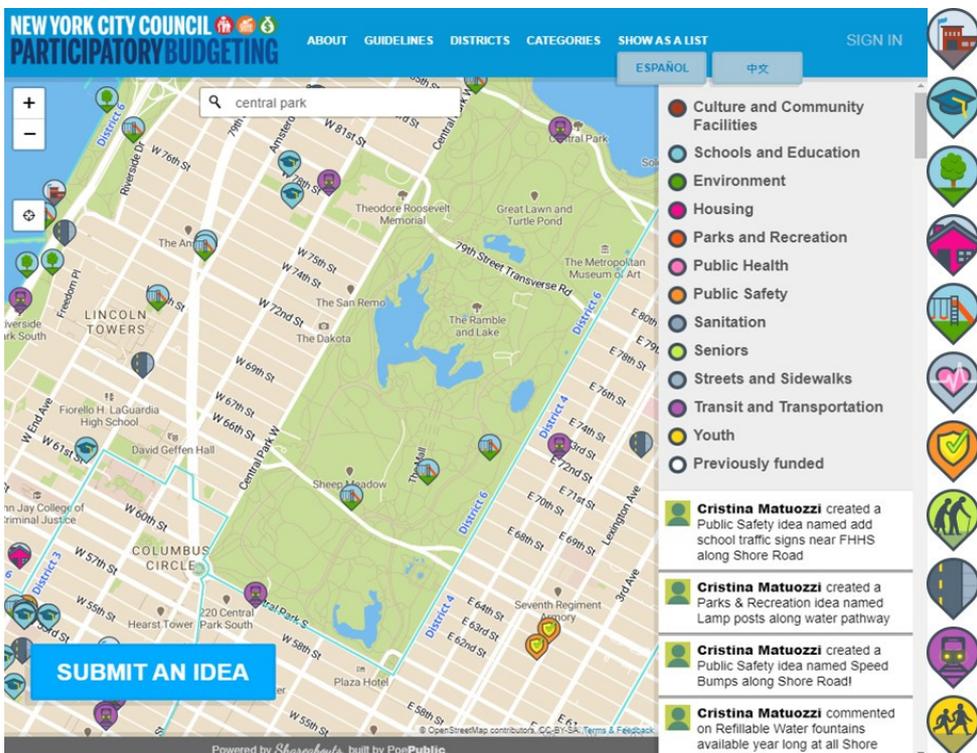
- 뉴욕시의회 참여예산제도는 참여예산 사업을 제안하는 시점부터 사업의 지리정보를 제공하고 그 정보를 대화형 지도 정보 시각화의 형태로 공유함



| 그림 1 | 뉴욕시 참여예산 사업제안지도

1) <https://council.nyc.gov/pb/>  
2) <http://ideas.pbnyc.org/page/about>

- 지리정보시스템(Geographic Information System)을 활용한 데이터의 공유는 행정 분야에서 활발하게 사용되고 있음. 한국에서도 2009년부터 통계지리정보서비스의 전국 서비스를 실시함
- 대화형 지도 정보 시각화(Interactive Map Data Visualization)란 필요한 정보를 평면 인쇄물 위에 표시하는 '정적인 인쇄물'로의 지도를 넘어서, 정보를 온라인 지도 플랫폼에 입력한 뒤 사용자가 필요로 하는 정보를 입출력과정을 통해 제공하는 방식을 의미함
- 참여예산 사업제안지도를 통해 참여예산사업을 신청하고자 하는 시민들은 첫 페이지에서 세 가지 정보를 제공받음
  - 첫째는 기존에 제안된 사업아이디어가 표시된 지도로, 어떤 지역구에 사업이 제안되었는지를 제공함
  - 둘째는 각 사업의 유형 정보를 제시하는데, 1) 문화 및 지역시설, 2) 학교 및 교육, 3) 환경, 4) 주거, 5) 공원 및 여가, 6) 공중보건, 7) 공공안전, 8) 위생시설, 9) 노인, 10) 도로 및 보도, 11) 교통, 12) 청소년, 그리고 13) 기존 진행사업의 13가지 유형으로 표시됨
  - 셋째는 최근에 제안된 사업의 목록과 변화 내용을 아래에 보여줌



| 그림 2 | 뉴욕시 참여예산 사업제안지도

- 참여자는 자신이 건의하고 싶은 사업이 집행될 지역의 주소를 입력하면 지역 주변의 상세한 제안사업 정보를 얻게 되며, 자신의 제안 사업을 지도에 표시할 수 있게 됨
  - 상세한 지도 정보는 사업의 위치를 사업 유형별 이모티콘을 활용하여 보여줌<sup>3)</sup>
  - 각 이모티콘을 클릭하면, 누가, 어떤 사업을 제안했는지를 보여주고, 그 사업에 대한 의견을 제안할 수 있는 페이지를 보여줌
  - 아이디어를 제공하는 페이지에서는 프로젝트아이디어의 제목, 내용, 유형, 제안자 이름을 제시하게 하며, 지도를 이동시키고 확대하는 방식으로 사업의 시행 위치를 지정하게 함
- 이러한 방식은 지리정보를 포함한 참여예산 사업데이터 관리로 이어짐
  - 제안된 사업은 여러 단계의 사업화 과정과 투표 과정을 통해서 실제 집행단계에 이룸
  - 집행이 결정된 사업들은 새로운 데이터로 변환되어 뉴욕시정부의 열린데이터페이지<sup>4)</sup>를 통해 공개됨
  - 2020년 7월에 업데이트된 자료는 2012년부터 2017년까지 시행된 총 1,491개의 사업에 대한 정보를 공개하고 있는데, 사업의 주소와 함께 위도, 경도, 우편번호, 센서스트랙(통계지역구) 등의 지리정보를 포함함
  - 데이터의 관리와 분석에 지리정보를 포함하는 것은 참여예산 사업에 대한 분석에 지리정보 분석을 적용할 수 있도록 하여 분석의 폭을 넓히는 효과를 가져 옴

## 시사점 및 결론

- 뉴욕시는 참여예산사업에 지리정보를 더하고 대화형 지도 데이터 시각화를 활용하는 혁신적인 방법을 도입·운영하고 있음
- 지리정보의 활용은 시민들로 하여금 참여예산제도에 대한 이해를 높이 자기 지역에 주변에 대한 사업에 관심도를 높이는 효과를 가져 옴
  - 참여예산사업이 내가 살고 있는 지역, 내가 관심을 가지고 있는 동네에 진행되고 있다는 것을 지도상에서 눈으로 직접 보는 것 자체가 시민들의 관심을 끄는데 효과적임
  - 또한, 사업의 목록을 보는 것 보다 지도를 보는 것이 자기 지역에 어떤 사업이 진행되고 있는 지를 한눈에 볼 수 있게 함
  - 이는 참여하는 시민들이나 참여예산에 관심을 가지는 시민들에게 참여예산이 자신의 삶과 밀접하게 연결되어 있다는 것을 알게 하는 효과가 있음

3) 위생시설과 관련한 사업 제안은 없었기에 이모티콘을 확인 할 수 없었음

4) <https://data.cityofnewyork.us/City-Government/Participatory-Budgeting-Projects/wwhr-5ven>

- 그 결과 시민의 참여를 바탕으로 진행되는 참여예산이 더욱 더 활성화 되는 효과를 기대할 수 있음
- 지리정보의 활용은 참여예산제도를 운영하는 정부에게는 참여예산의 궁극적인 가치인 지역 간 격차 극복을 위한 분배정의실현이 잘 이루어지고 있는지 점검할 수 있도록 함
  - 시민 참여를 통해서 상대적으로 덜 발전한 지역, 상대적으로 소외된 정책대상에 대한 예산 배분을 늘리는 것은 참여예산제도의 주요한 목적 중 하나임(Hong & Cho, 2018)
  - 지리정보를 활용함으로써 참여예산사업이 집행되는 지역의 통계 정보와 참여예산사업을 연결 시켜 참여예산사업이 지원을 더욱 필요로 하는 지역에 집행되고 있는지를 분석하여 참여예산사업의 효과성을 높일 수 있을 것으로 기대됨
- 한국의 지방정부는 뉴욕시의 참여예산제도에 비해 운영의 경험도 길고 참여의 기반도 잘 갖춰져 있기 때문에, 지리정보활용의 도입은 한국 지방정부의 참여예산 운영의 활성화와 효과성 증대에 크게 기여할 것으로 기대됨

## 출처

- Dias, N. (2018). *Hope for Democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* Portugal: Oficina.
- Hong, S., & Cho, B. S. (2018). Citizen Participation and the Redistribution of Public Goods. *Public Administration*, 96(3), pp. 481-496. doi:10.1111/padm.12521
- 뉴욕시의회 참여예산 홈페이지: <https://council.nyc.gov/pb/>
- 뉴욕시 참여예산 아이디어지도: <http://ideas.pbnyc.org/page/about>
- 뉴욕시 열린데이터 참여예산페이지: <https://data.cityofnewyork.us/City-Government/Participatory-Budgeting-Projects/wwhr-5ven>



**조병우** 통신원

(미국 네브라스카 주립대학교 박사)  
shine.cho724@gmail.com