

일본의 대도시 특례와 광역행정제도에 관한 연구

소 순 창

건국대학교

< 목 차 >

I. 서론	참고문헌
II. 일본 광역행정제도의 특례와 종류	Abstract
III. 맺는말	

Key words(중심용어): 광역행정(Regional Administration), 일본행정(Japanese Administration), 대도시특례제도(Special Administrative System for Metropolitan Cities)

국 문 요 약

일본에서는 지금까지 다양한 광역행정제도를 실시하여 왔다. 예를 들면, ‘정령지정도시’, ‘중핵시’, 그리고 ‘특례시’가 있으며, 최근 과감한 시정촌의 합병문제도 이러한 측면에서 이해될 수 있을 것이다.

이러한 일련의 제도들은 현재의 일본 지방자치제도가 과거의 시스템으로, 교통통신의 발달과 도시화와 산업화의 발달로 인한 새로운 환경변화에 적응하지 못하고 기능부전(機能不冼)의 상태에 있기 때문에 이를 해결하기 위한 새로운 방안들이다.

한국에서도 이러한 문제와 함께 최근 대도시 특례제도에 대한 논의가 입법을 추진하고 있다. 과거의 자치행정구역이 오늘날의 시대적 상황변화에 제대로 적응하지 못하고 있기 때문에 이러한 문제가 발생하고 있다.

일본의 대도시 행정의 특례제도는 크게 세 가지 유형으로 분류해 볼 수 있다. 이러한 대도시 특례제도는 행정의 광역화 차원에서 논의되어 왔고, 이러한 제도가 어떤 것은 의미있는 제도로 정착되어 가고 있으며, 어떤 제도는 명목상의 실체만 있는 것도 있다.

그러나 그 실효성을 떠나서 중요한 것은 광역행정을 위한 자치행정구역의 개편이 효율성뿐만 아니라, 지역주민을 위한 민주성, 편익 등을 고려해야 한다는 것이다. 이러한 두 가지의 목적을 달성하지 못한다면 그 제도는 지방자치의 본래의 취지에 맞지 않게 되기 때문이다.

또, 이러한 제도적 개혁을 통해서 지방자치단체의 자기결정권과 자기책임성의 확대도 또한 확보되어야 한다. 현재 한국 대도시 특례제도도 단체장의 자기결정권만을 일방적으로 확대해 놓고, 이에 대한 자기책임성을 확보해 두지 못한다면 제도의 방만한 운영이 예상될 수 있다. 앞으로 일본의 다양한 특례제도가 한국의 대도시 특례제도의 도입에 많은 시사점을 주고 있기에 이에 대한 충분한 논의가 더욱 필요하다.

1. 서론

일본에서는 지금까지 다양한 광역행정제도를 실시하여 왔다. 예를 들면, ‘정령지정도시’, ‘중핵시’, ‘특례시’가 있으며, 최근 과감한 시정촌의 합병문제도 이러한 측면에서 이해될 수 있을 것이다.

한편, 일본 지방자치법 제3장에 규정된 ‘2개 이상의 지방자치단체가 그 사무의 일부 내지는 전부를 공동처리하기 위해서 설치’된 복합적 지방공공단체가 있다. 이러한 예로는 ‘일부사무조합’, ‘광역연합’, ‘전부사업조합’, 그리고 ‘관청(役場)사무조합’이 있다.

이러한 일련의 제도들은 현재의 일본 지방자치제도가 과거의 시스템으로, 교통통신의 발달과 도시화와 산업화의 발달로 인한 새로운 환경변화에 적응하지 못하고 기능부전의 상태에 있기 때문에 이를 해결하기 위한 새로운 방안들이다. 그러나 이러한 해결방안도 근본적인 문제의 해결을 하지 못하고 있다.

한국에서도 이러한 문제와 함께 최근 대도시 특례제도에 대한 논의가 입법을 추진하고 있다. 과거의 자치행정구역이 오늘날의 시대적 상황변화에 제대로 적응하지 못하고 있기 때문에 이러한 문제가 발생하고 있다. 따라서 일본의 대도시행정 특례제도의 고찰을 통하여 그 방안을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 일본 광역행정제도의 특례와 종류

1. 대도시에 관한 특례

1) 정령지정도시

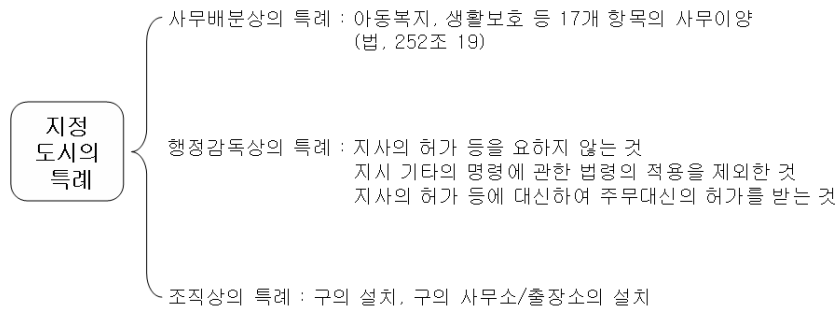
① 배경과 특례의 내용

대도시에 대해 특별한 지위와 권한을 부여할 필요가 있다는 주장은 시제(市制)가 제정된 당시부터 끊임없이 제기되어 왔었다. 인구와 산업, 그리고 처리해야 할 사무의 질과 양에 있어 일반시와는 다를 뿐만 아니라 사무처리 능력 또한 일반시와 같이 취급되어서는 안 된다는 것이 그 주요한 내용이었다. 앞서 이미 언급한 바와 같이 이러한 주장을 바탕으로 1943년 동경에 대해 특별한 지위가 부여되었으며, 1947년에는 특별시제도가 채택되었다. 특별시가 된 대도시들은 부현(府縣)으로부터 벗어나게 된 바 국가와 부현으로 부터 오던 이중감독의 틀을 벗어날 수 있었다. 그러나 이 제도는 이들 대도시들을 둘러싸고 있는 부현의 강력한 반발을 사게 되었고, 이로 인해 이들 대도시들과 부현간의 대립이 격화되는 양상이 빚어지기도 했다.

부현의 반발로 말미암아 1956년 특별시제도는 폐지되고, 그 대신 대도시를 부현의 틀안에 두되 일정사무에 대해 특례를 인정하여 자치권의 범위를 확대해 주는 정령지정도시제도(政令指定都市制度)를 채택하게 되었다.

정령지정도시는 정령(政令)으로 지정하는 인구 50만 이상의 시로 되어 있지만, 앞에서 기술한 바와 같이 행정능력 등의 면에 있어서 현재 대체로 인구 100만 이상인 시를 지정하고 있다. 앞서 소개한 바와 같이 현재 17개의 시가 지정되어 있으며, 아래와 같은 특례가 주어졌다.

[그림 1] 정령지정도시의 특례내용



② 사무

정령지정도시 또는 정령지정도시의 시장, 정령지정도시의 위원회 및 기타 기관은 일반적으로 도도부현 또는 도도부현의 지사, 도도부현의 위원회 및 기타 기관이 처리 또는 관리 및 집행하기로 되어 있는 사무의 전부 또는 일부를 정령이 정하는 바에 따라 처리 또는 관리 및 집행할 수 있다(제252조 18 제1항). 이러한 사무로서 지방자치법은 17개 항목의 사무를 들고 있으며(표 1), 이들 사무의 보다 구체적인 내용은 같은 법 시행령에 각각 규정되어 있다. 그 이외에도 개개의 법률에 의해서도 사무가 이양되어 있는데, 이들 사무는 정령지정도시 또는 그 기관의 사무로서 처리되고 사무처리에 드는 경비도 정령지정도시가 부담하는 것으로 되어 있다.

[표 1] 정령(政令)에 의해 정령지정도시에 이양되는 사무

- 아동복지에 관한 사무
- 민생위원회에 관한 사무
- 신체장애자의 복지에 관한 사무
- 생활보호에 관한 사무
- 행려병인 및 여행사망인의 취급에 관한 사무
- 사회복지사업에 관한 사무
- 지적장애자의 복지에 관한 사무
- 모자가정 및 과부의 복지에 관한 사무
- 노인복지에 관한 사무
- 모자보건에 관한 사무
- 전염병의 예방에 관한 사무
- 기생충의 예방에 관한 사무
- 식품위생에 관한 사무
- 모지, 매장 등의 규제에 관한 사무
- 흥행장, 여관, 공중목욕탕의 영업의 규제에 관한 사무
- 정신보건 및 정신장애자의 복지에 관한 사무
- 결핵의 예방에 관한 사무
- 도시계획에 관한 사무
- 토지구획정리사업에 관한 사무
- 옥외광고물의 규제에 관한 사무

③ 행정감독의 특례

정령지정도시에 있어서는 일반시정촌이 도도부현기관의 감독을 받도록 되어 있는 사무 중 일정한 것에 대해서는 그 감독을 받을 필요가 없고 직접 주무대신의 감독을 받게 된다. 즉, 정령지정도시 또는 정령지정도시의 시장, 위원회 및 기타 기관이 그 사무를 처리하거나 관리·집행함에 있어서 법률 또는 이에 따른 정령이 정하는 바에 따라 도도부현의 감독을 받지 않거나 도도부현의 지사나 위원회의 처분 또는 명령 대신 주무대신의 처분 또는 명령을 받게 되어 있다 (지방자치법 제252조 19 제2항).

이와 같은 정령지정도시에 대한 행정감독의 특례가 인정되는 사항에 대해서는 지방자치법 시행령에 보다 구체적으로 명확히 제시되었다. 이들 특례의 대체적인 내용은 (표 2)와 같다.

[표 2] 정령지정도시에 대한 행정감독 특례

행정 감독의 근거법	지방자치법 시행령에 의한 특례규정	특례의 개요	
		감독을 받지 않는 것	주무대신의 감독을 받는 것
신체장애자복지법	승174의 28①	제39조의 신체장애자 후생원호시설에 관한 실시에 관한 감독	
생활보호법	승174의 29⑥		제45조 제1항의 규정에 의한 보호시설의 설비 또는 운영의 개선, 사업의 정지 및 보호시설의 폐지명령
노인복지법	승174의 31의 2④		(1)제18조의 규정에 의한 시설의 기준을 유지하기 위한 보고 등 (2)제19조 제1항의 규정에 의한 시설설비 등의 개선명령
전염병 예방법	승174의 32⑧(단, 도도부현지사는 전염병 예방상 특별히 인정을 필요하다고 인정될 때에는 이들을 지시하는 명령을 내릴 수 있다)	(1)제15조 제1항의 규정에 의한 예방위원의 설치지시 (2)제16조의 규정에 의한 청결방법 및 소독방법의 시행에 관한 지시 (3)제16조의 2 제3항의 규정에 의한 곤충 등의 제거에 관한 명령 (4)제17조 제1항의 규정에 의한 전염병원 등의 설치 지시 (5)제17조의 2의 규정에 의한 가정용수의 공급지시	
기생충 예방법	승174의 33④	제4조의 기생충병의 예방업 및 치료에 대한 지시	
결핵 예방법	승174의 37⑧	(1)제4조 제3항의 규정에 의한 정기 건강진료의 실시 지시 (2)제13조 제3항의 규정에 의한 투베르클린(Teberculin)반응조사 및 정기 예방접종실시 지시	
수도법 및 수도법령 시행령	승174의 42	(1)승제7조 제1항의 규정에 의한 도도부현지사에게 위임된 법 제36조 규정에 의한 수도사업에 관한 개선명령 등 (2)승제7조 제3항의 규정에 의해 도도부현지사에게 위임된 법 제10조 제1항의 규정에 의한 수도사업의 변경허가	
사회복지사업법	승174의 42	(1)제66조 규정에 의한 사회복지시설의 개선명령 (2)제67조의 규정에 의한 사회복지사업의 제한 또한 정지명령	

자료 :鈴木正明 외. 1990. 「圖解地方自治法」, 良書普及會.

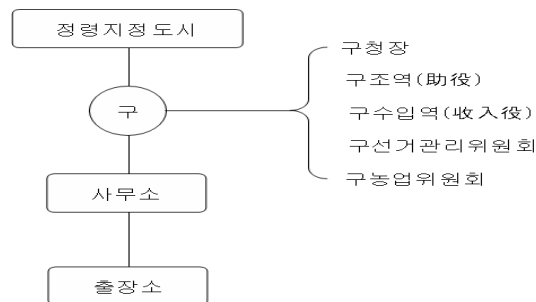
④ 정령지정도시의 구(區)

정령지정도시의 시장의 권한에 속하는 사무를 나누어 관장하기 위하여 조례로 그 구역을 나누어 구를 설치하고 구의 사무소 또는 그 출장소를 필요하다고 인정될 때는 둘 수 있게 되어 있다. 정령지정도시의 구는 단순히 사무를 원활하게 처리하기 위한 행정상의 구획이다. 따라서 동경도의 특별구와 같이 법인격을 갖지 않으며, 동경도의 특별구와 구별해서 “행정구”라 불리고 있다. 그리고 구의 사무소 또는 그 출장소의 위치, 명령 및 소관구역은 조례로 정하도록(지방자치법 제252조 20 제2항) 되어 있다. 구의 기관에 대해서는 지방자치법에서는 구의 사업소 또는 그 출장소의 장과 선거관리위원회에 관하여 규정하는데 그치고 나머지는 정령에 일임하고 있다(지방자치법 제252조의 20 제3,4,6항). 그 개요를 열거하면 다음과 같다.

- ① 구에는 그 사무소의 장으로 구장(구청장)을 둔다. 구장 또는 출장소의 장은 정령지정도시의 사무공무원 중에서 시장이 이를 임명한다(지방자치법 제252조의 20 제3항, 령, 제174조의 43 제1,3항).

- ② 구에 구조역 한사람을 둘 수 있다(임의설치)(령, 제174조의 43 제2항). 구조역은 시장의 사무를 보좌하고 구장에게 사고가 있을 때 또는 결원되었을 때 그 직무를 대리한다(령, 제174조의 43 제4항).
- ③ 구에 구수입역 한 사람을 두는데 구장, 구조역의 경우와 같이 정령지정도시의 사무공무원 중에서 정령지정도시의 시장이 이를 임명한다(령 174조 44 제1,2항). 구수입역은 원칙적으로 정령지정도시 수입역의 명을 받아 그 보좌기관으로 회계사무를 관장한다(령, 제174조의 45 제1항).
- ④ 구수입역의 사무를 보좌하기 위하여 구출납원 기타 구회계직원을 둘 수 있다(령, 174조의 46 제1항).
- ⑤ 구의 선거관리 위원회는 필요기관이며(법, 제252조의 20 제4항) 원칙적으로 市の 선거관리위원회에 관한 규정이 준용된다((법, 제252조의 20 제4항 제4항). 위원 및 보조원은 그 구내의 선거권을 가진 자 중에서 이를 선거한다(령, 제174의 47).
- ⑥ 구에는 구농업위원회를 두고 市の 농업위원회에 관한 규정이 적용된다(농업위원회등에 관한 법률 제35조).

[그림 2] 대도시 기관의 특례



⑤ 정령지정도시의 문제점과 방향

현행의 정령지정도시제도는 그 제도의 창설당시부터 구5대도시(大阪, 京都, 横浜, 名古屋, 神戸)가 그들이 속하고 있는 부현의 구역내에서 독립하려고 하는 주장과 5대 부현측의 대립에서 나타난 타협의 산물로 이해할 수 있다(吉田民雄 1992; 本田弘 1981). 따라서 시작부터 정령지정도시는 여러 가지의 모순점을 잠재적으로 갖고 출발하였다는 것이다. 특히 사회경제적 상황이 복잡하고 고도의 변화무쌍한 오늘날에 이러한 모순점은 많은 문제점을 발생시키고 있다. 일부에서는 특별시는 이미 시대착오적인 제도이며, 오늘날과 같은 수많은 도시들이 전국적으로 퍼져있고, 도시화의 진행이 급속도로 진행되고 상황 하에서는 특별시는 물론 정령지정도시제도조차도 그 존재이유가 희박해졌다는 견해도 있다(高寄昇三 1982). 따라서 여기서는 이러한 논의와 함께 정령지정도시제도가 갖는 문제점과 그 문제에 대한 방향에 대해서 간략히 살펴보고자 한다.

첫째, 사무의 배분에 관한 내용

정령지정도시의 대도시행정의 종합적인 행정을 통해서 방대하고 복잡한 행정수요에 대응할 수 있도록 하는 제도이다. 그러나 이 제도가 정치적 타협의 산물로서 발족한 바, 사무배분 또한 정치적 이해관계를 고려하여 충분한 특례를 인정하지 못하고 있다(吉田民雄 1992). 즉, 대도시로서의 특수성이 충분히 고려되지 않은 사무배분으로 인해 일반적인 시정촌제도의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다고 할 수 있다(大久保皓生 1989). 정령지정도시의 입장

에서는 많은 불만을 토로하게 되는데, 예컨대 도시계획결정에 관한 권한 중에서 시가지화조 정구역 등의 구역구분이나 용도지역의 결정 등이 부현 등에 유보되어 실질적인 도시계획을 저해하고 있는 것 등에 대해 강한 불만이 제기되어 왔다. 또한 사무이양의 대부분이 기관위 임사무이기 때문에 지사의 강한 감독권이 행사된다는 것도 문제로 제기되고 있다(大久保皓生 1989).

둘째, 재정적인 측면

정령지정도시는 지방도로양여세, 석유가스양여세의 양여, 각종교부금(경유거래세교부금, 자동차취득세교부금, 교통안전대책특별교부금)의 산정, 지방교부세의 산정기준이 된 기준재정 수요액, 고정자산에 있어서 대규모상환자산의 과세표준년한의 제외, 복권의 발행, 지방채의 공모나 지방채의 인허가 등에 있어 일반시에 비해서 유리한 대우를 받는다.¹⁾ 그러나 정령 지정도시가 되는 경우 도도부현사무(인허가 사무)의 이양되는 등 사무와 사업이 증가하고, 대도시권의 중심시로서의 역할수행이 늘어나는 등의 이유로 재정수요가 크게 늘어나는 것으로 나타나고 있다. 예컨대 (히로시마시(廣島市)의 경우 정령지정도시가 된 후 년 59억엔이 순수하게 증가한 것으로 나타났으나 이양된 사무의 처리와 증원된 직원관리, 구청 정비 등으로 100억엔의 재원을 투입한 것으로 나타나고 있다. 순수하게 증가된 재원이 수년 후에는 마이너스가 될 것이라는 걱정의 소리도 들리고 있다(二宮正志 1981).

셋째, 정부간 관계

가. 부현과의 관계

정령지정도시는 부현과의 관계에 있어 상당한 문제점을 노정해 왔다. 정령지정도시가 부현의 감독을 벗어날려는데 비해 부현의 주요 관심은 이들이 관할권 밖으로 벗어나지 못하게 하는데 집중되어 있기 때문이다(水口憲人 1982). 이와 같이 상반된 인식과 이해관계는 비효율적이며 비능률적인 행정의 상당한 원인이 되어 왔다. 협조적이고 동반적인 관계가 아니라 상호 비협조적이고 적대적인 관계를 유지하면서 적지 않은 마찰과 갈등을 겪어 온 것이다.

나. 국가와의 관계

다른 자치단체와 마찬가지로 정령지정도시 또한 지역경영에 필요한 충분한 권한을 부여받지 못하고 있다. 따라서 도시에서 일어나는 제 문제에 대처함에 있어서는 적지 않은 한계를 경험하게 된다. 도시계획문제를 예로 들면, 정령지정도시에 자주적으로 도시계획을 설정하는 권한은 부여되어 있지만 계획에 관련된 개별사업들은 중앙정부의 할거주의에 의해 크게 제약된다. 주택·공원·하수도는 건설성이, 산업배치는 통산성이, 상수도는 후생성이, 교통·항만은 운수성이 관련되어 있어 대도시가 자체적으로 무엇을 할 수 있는 상황이 되지 못한다. 종합성을 유지하기 힘든 것은 더 말할 필요도 없다.

2) 중핵시

일본은 지정시제도를 운영하는 한편 1993년에 들어 인구 30만인 이상, 면적 100평방킬로

1) 地方道路讓與税는 대부분이 都道府縣과 政令指定都市에, 석유가스양여세는 都道府縣과 政令指定都市에, 경유거래교부금은 政令指定都市에만 부여된 제도이며, 一般市에 비해서 유리한 제도로 되어 있다.

미터 이상의 도시를 중핵시로 지정하는 새로운 제도를 채택하였다. 1980년대 후반 들어 전국시장회의 등을 중심으로 모든 도시자치단체에 정령지정도시에 준하는 권한을 부여해 달라는 요구가 일고 있었는데, 중핵시 제도는 이러한 요구를 반영하는 한편 시정촌의 통합을 유도하기 위한 것이라 할 수 있다.

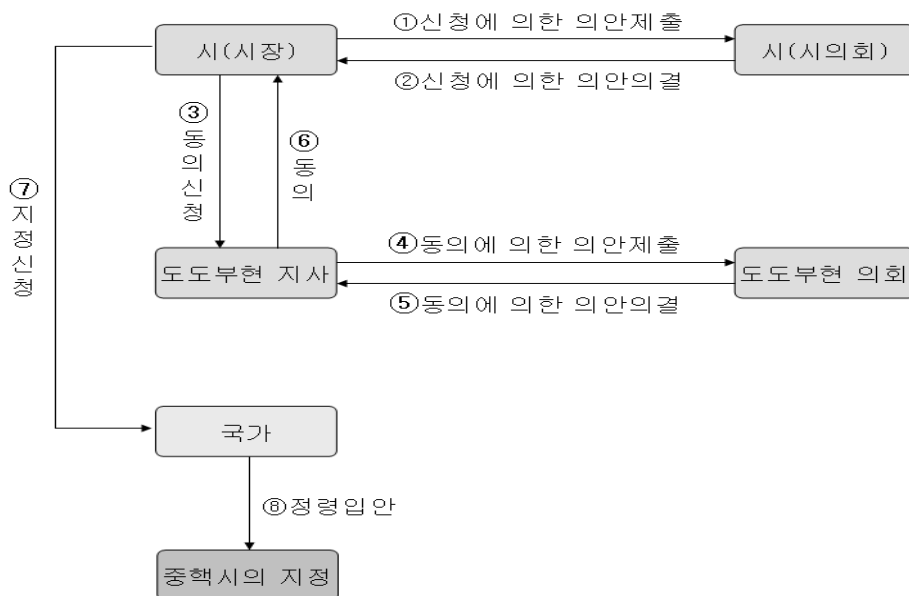
중핵시에 대해서는 현재 지정시에 이양되어 있는 부현의 사무중 지정구간의외의 국도, 부도의 관리에 이르는 사무나, 현비(縣費)부담의 교직원 임명 등 광역성이 있는 사무, 아동상담소의 설치 등 시설설치가 비효율적인 사무, 역사적으로 풍토특별지구의 행위의 허가 등 적용지역이 대도시권역등에 한정되어 있는 사무를 제외하고, 그 밖의 사무를 일괄해서 이양하는 것으로 되어있다. 또한 중핵시 지정은 지정요건을 갖춘 해당도시의 의사에 따라 도도부현의 합의를 얻어 행하게 하고 있으며, 지정과 관련하여 국가의 관여는 최소화하고 있다(阿部齊·大久保皓生·寄本勝美 1994; 岩崎美紀子 1995). 현재 2007년 4월을 기준으로 중핵시는 35개가 있다.

3) 특례시

중핵시에 이양된 사무 중에서 특례시가 처리하는 것보다 도도부현이 처리하는 것이 보다 효율적인 사무를 제외하고, 특례시가 처리하는 유리한 사무를 이양하려는 제도이다. 인구 20만 이상인 경우에 중핵시와 동일한 절차에 의해서 특례시로 지정한다.

현재 44개시가 특례시로 지정되어 있으며, 특례시의 지정은 중핵시의 지정절차와 동일하다. 특례시의 특례는 중핵시에 이양되어 있는 사무 중에서 신체장애자수첩의 교부사무, 모자상담소의 설치사무, 대기오염의 방지에 관한 사무 등을 제외하고 나머지의 사무를 처리하도록 되어 있다.

[그림 3] 특례시 지정 절차



2. 시정촌 합병과 광역행정화

1) 시정촌합병

① 시정촌합병의 역사

시정촌의 합병에 대해서는 지방자치법에 절차가 정해져 있는 등 「시정촌 합병특례에 관한 법률」이 제정되었다. 이 법률은 1965년 3월에 「시정촌 행정의 광역화 요청에 대처하여 시정촌 합병을 원활하게 한다」는 것을 목적으로 10년간의 한시법으로서 제정되었고, 그 후 1975년과 1985년에 연장되어 현재에 이르고 있다.

이 법률이 제정되고 나서 이미 30년이 경과하였지만 그 동안의 고도경제성장과 함께 교통수단의 현저한 발달과 일상사회생활권의 확대 등 시정촌 행정의 확대를 요구하는 소리도 높아졌다는 것이다.

마침 현행의 시정촌 합병특례에 관한 법률은 1995년 3월31일에 그 효력을 잃게 되었으나 여러 가지의 이유로 다시 10년간을 연장하게 되었다. 더불어 시정촌 합병을 위해서 직접적으로 주민의 발의를 통하여 합병협의회를 설치할 수 있는 제도를 신설할 수 있게 하는 등 시정촌이 합병하기 쉽게 환경을 만들었다. 그리하여 현재까지 주민발의가 전국적으로 50여건이 행해지는 등 합병에의 움직임이 크게 눈에 띄게 부각되었다. 그러나 아직 그 성과는 충분하다고는 얘기하기 어렵다.

② 시정촌 합병의 효과와 지원내용

시정촌 합병에 의해서 다음과 같은 효과가 기대된다.

첫째, 고령자등에의 복지서비스가 안정적으로 제공되며 질적인 측면에서도 양질의 서비스를 제공할 수 있다.

둘째, 보건, 토목 등의 전문적이고 고도의 유능력자를 확보, 육성할 수 있어 행정서비스의 향상을 도모할 수 있다.

셋째, 창구서비스나 문화시설, 스포츠시설 등의 공공시설의 광범위한 이용이 가능하다.

넷째, 광역적인 시점에서 도로나 시가지의 정비, 문화시설, 스포츠시설 등의 정비를 효율적으로 실시할 수 있어, 일체적인 지역발전이 가능하다.

다섯째, 중점적인 투자가 가능하여 중요한 대형프로젝트를 실시할 수 있다.

여섯째, 행정경비가 절약되어 적은 경비로 높은 수준의 행정서비스를 제공할 수 있다.

다음으로 시정촌이 자주적으로 합병이 가능하도록 다양한 지원책이 제공하고 있다.

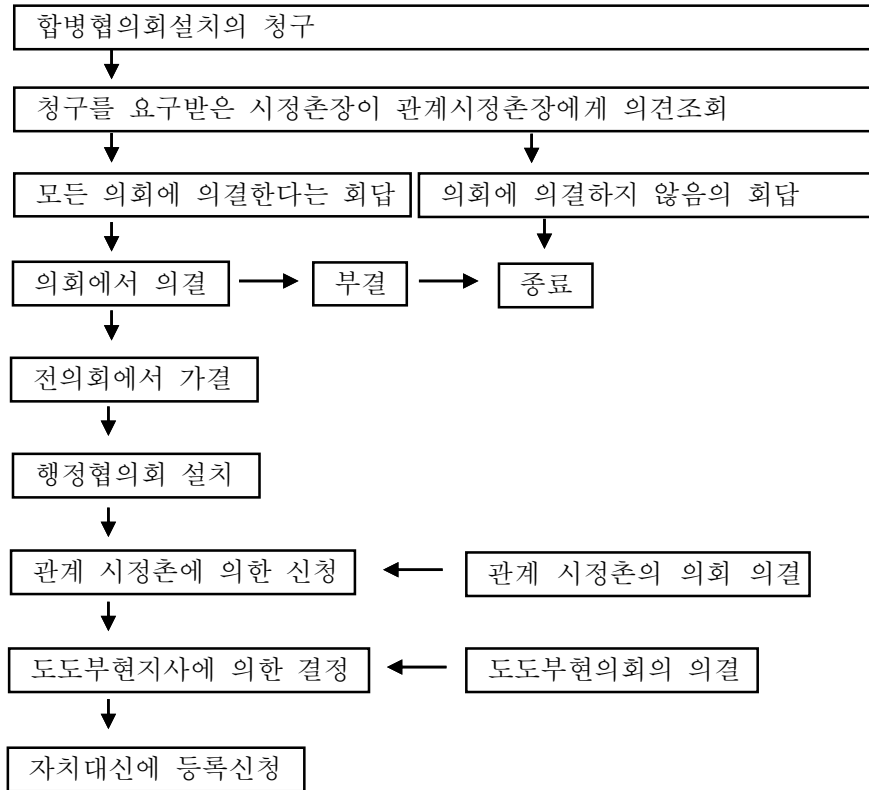
첫째, 합병 후의 시정촌에는 지역간의 도로정비나 주민서비스를 위한 시설정비, 합병자치체간의 격차를 시정하기 위한 시설정비 등 새로운 지역발전을 위한 많은 재정적 경비가 필요하다. 이것을 지원하기 위해서 재정상의 많은 특례조치를 설치하고 있다.

둘째, 합병 후의 규모경제에 의해서 다양한 경비가 절약되나 합병직후에 즉시 감축시키지 않는다. 이를 위해서 합병후의 일정한 기간 합병전의 재원을 보장해 준다는 것이다.

셋째, 구시정촌의 주민의사를 반영하기 쉽게하기 위해 합병 후의 일정기간동안 구시정촌의 의원이 그대로 신시정촌에도 의원으로 남으며, 의원정수에 관해서도 특례를 둔다.

마지막으로, 시정촌 합병에 필요한 학식경험자나 자치성 직원을 파견하여 시정촌 합병에 대한 폭넓은 어드바이스를 할 수 있도록 한다.

[그림 4 주민발의제도에 의한 시정촌 합병절차



③ 신설된 주민발의제도에 의한 시정촌의 합병제안

최근에 합병을 위해서 주민이나 경제단체등의 활발한 참여가 전국적으로 행하여지고 있다. 이와 같이 지역주민의 의향을 반영시키기 위한 제도로서 주민발의제도가 설치되어, 유권자의 50분의 1이상의 서명이 있으면 합병협의회(합병을 위해서 논의함)의 설치를 청구할 수 있다. 그 절차를 살펴보면 다음과 같다.

2) 파이롯트시

파이롯트 자치단체는 1992년 12월 내각의 결정으로 제도화 된 것으로서 자립의욕과 능력 있는 지방자치단체로 하여금 선도적이라 할 수 있는 지역가꾸기 사업을 자주적으로 하게 하는데 그 목적을 두고 있다.

지정절차에 있어서는 인구규모 20만인 정도이상의 시정촌 혹은 시정촌 모임이 구체적인 지역활성화 프로젝트 계획과 실천방안을 세우고 도도부현의 협력과 지원을 얻어 총무성을 통해 총리대신에 신청하면 지방분권특례제도 추진본부가 지정하는 것으로 되어 있다. 실시기간은 5년으로 하며, 필요한 경우 5년 정도를 더 연장할 수 있도록 하고 있다.

파이롯트 자치단체의 일차모집은 1993년 8월31일로 되었고, 이어 11월에는 14개 시, 1개의 공동시정촌이 지정되었다(阿部齊·大久保皓生·寄本勝美 1994; 鈴木久裕 1995). 이들 자치단체에 적용되는 특례는 다음과 같다.

- 도시계획이나 복지, 위생, 교육, 문화 등의 지역가꾸기에 관련된 인허가의 탄력화
- 보조금 등의 일반재원화의 배려, 보조금운용 요강의 탄력화, 사무절차의 간소화
- 지방채의 자동적인 허가
- 기관위임사무의 지휘감독권의 행사한정
- 국가, 도도부현의 지원

3) 도주제

① 도주제 논의의 내용과 전개

도주제 논의는 기본적으로 현행의 도도부현 제도를 폐지하고 몇 개의 부현을 통합하여 “도주(道州)”라고 하는 광역의 행정체제를 만드는 것을 그 주요내용으로 하고 있다. 국가의 역할이나 권한을 가능한 한 도주에 이양해서 지방분권을 강화하고 이를 통해 “보다 작은 정부”를 실현한다는 뜻이 담겨있기도 하다. 국민경제의 발전과 정보통신망의 정비 등으로 도도부현의 틀을 넘은 광역적인 행정수요가 증가함에 따른 것이라 하겠다.

도주제 논의의 역사는 상당히 길다. 일반적으로 소화 2년(1927년) 다나카(田中巖一) 내각 아래에 설치된 행정심의회가 제출한 안을 그 시작으로 보는 바, 이것만해도 70년을 거슬러 올라간다(부록 1 참조). 최초의 공식적인 도주제안으로 인정되고 있는 이 안은 전국에 도쿄(東京), 센다이(仙臺), 나고야(名古屋), 오사카(大阪), 히로시마(廣島), 후쿠오카(福岡)의 여섯 개의 주(州)를 두고 이들 주에 국가기관으로 주청(州廳)을 설치하는 이른바 “주청 설치안”을 주 내용으로 하고 있었다. 하나의 주가 몇 개의 부현을 포용하도록 하고 있었으며 부현 지사는 주민직선으로 선출하는 내용도 담고 있었다.

전쟁말기에는 실제 도주제가 적용된 적이 있기도 했다. 본토에 대한 공격이 격화되자 각 지방이 어느 정도 독립해서 경제를 운영할 수 있도록 한다는 차원에서 전국을 8개 블록으로 나누고 이들 각 블록에 지방통감부를 두어 통치케 한 적이 있는 것이다. 그러나 이는 전시 에 있어서의 일시적 방편에 불과한 것이었으며 종전 몇 개월 후에 바로 폐지되었다.

도주제 논의는 전후 보다 활발히 전개되었다. 전후 명치시대 이래 47개 도도부현을 그대로 두고 강한 자치권을 부여하였는데, 이에 대해 보다 규모가 큰 자치체가 필요하다는 논의가 활발하게 전개되었던 것이다. 특히 소화28년(1953년) 정촌합병촉진법에 의해 일부 정촌이 합병되자 도도부현도 합병하는 광역적인 행정구역개편이 있어야 한다는 의견이 활발히 개진 되었다. 즉 광역행정의 필요성이 높아지고 있는 만큼 도도부현의 합병을 통해 「도주」, 또는 「지방」을 두고 이에 대해 국가가 어느 정도의 권한을 이양해야 한다는 소리가 높아졌던 것이다. 소화32년(1957)의 제4차 지방제도조사회의 「지방」안은 그 대표적인 경우라 하겠는데, 이 안은 다음과 같은 내용을 담고 있었다.

- 부현을 폐지하고 「지방」이라고 하는 국가와 부현의 중간단체를 둔다.
- 「지방」은 지방자치단체로서의 성격과 국가적 성격을 갖는다.
- 「지방」의 구역은 전국을 7개 내지는 9개의 블록으로 분할한다.
- 「지방」에 의회를 둔다.
 - 「지방」에 집행기관으로서 국가공무원의 신분을 갖는 지방장(자치단체장)을 두고, 지방장은 의회의 동의를 얻어 내각 총리대신이 임명한다.
- 「지방」의 직원은 국가공무원과 지방공무원으로 구성된다.

- 현행 부현이 처리하고 있는 사무를 집행함과 동시에 현행의 국가의 출장기관으로서의 사무는 가능한한 「지방」에 이양하고 국가의 출장기관은 폐지한다.
- 그밖에 조례제정권, 과세권, 기채권을 부여한다.

제4차 지방제도조사회의 안은 찬반논의를 강하게 불러 일으켰는데, 특히 재계에서는 행정 운영의 능률화하는 관점에서 이를 강하게 지지하고 나와 주목을 끌었다(阿部齊·大久保皓生·寄本勝美 1994).

이 이후에도 관서지방경제단체연합(關經連)과 일본 상공회의소를 비롯한 경제단체와 상당수의 개혁주의자들이 도주제 문제를 끊임없이 제기하여 왔다. 다나카(田中角榮) 수상의 일본 열도개조론이나 오마에(大前研一)의 일본대개조론 등에서 제기된 논의들이 그 대표적인 경우라 하겠다. 논의의 주요한 흐름은 별첨의 (부록 1)에 기록되어 있다.

② 도주제안의 형태

도주제안이라고 하지만 내용에 있어서는 상당한 차이가 있을 수 있다. 앞서 일부 소개를 하였지만 소화2년(1927)의 “주청설치안”에서 평성5년(1993)의 경제인단체연합회(經團連)안이나 일본상공회의소안에 이르기까지의 각 도주제안은 서로 다른 내용을 담고 있는 경우가 적지 않다(焔宗夫 1982).

일부 대표적인 사례를 잠시 살펴보기로 하겠는데 먼저 오마에(大前研一)의 논의를 간략히 살펴보기로 한다. 오마에는 초당파의 정책집단인 「평성유신의 회」 대표로서 「생활자 주권」의 입장에서 도주의 설치를 제창하였다. 오마에에게 도주제는 그 자신이 독일 또는 스위스형의 연방제라고 말하고 있는 것과 같이 그 원리나 구성은 연방제의 범위에 들어간다고 할 수 있다. 그는 도주를 경제적으로 자립가능하고 산업기반의 확립에 책임을 갖는 하나의 단위로 보고, 전국을 인구 1000만인 단위의 10개의 도주로 나누는 구상을 하였다. 즉 도도부현을 폐지함과 동시에 대규모 자치체인 도주를 만들고 이들 도주가 지역경제의 자립과 산업기반의 확립에 책임을 가질 수 있도록 해야 한다고 주장한 것이다. 오마에는 무국경 경제가 강화됨에 따라 향후에는 외교권까지도 도주에 이양할 필요가 있다고 주장한다. 도주단위로 외국항로를 개발하고 해외로부터 자유롭게 기업을 유치할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

오마에(大前研一)는 보다 구체적으로 “도주설치법”이라는 스텝법안을 제안하고 있다. 즉 도주제 구상을 실현시키기 위해서 단계적인 실행방법의 채택을 제안하고 있는 것이다. 최초의 단계로 관련 자치체들이 연합의회를 구성하고, 두 번째로는 도 레벨의 예산을 도의회에서 검토하게하고, 마지막으로 현행의 부현을 폐지하고 부현이 갖고 있는 권한을 “도” 혹은 市(장래의 커뮤니티)에 이양하자는 것이다(大前研一 1994).

그러나 최근에는 도도부현을 그대로 두고 새로운 안을 모색해 보자는 안도 있다. 한국 잘 알려진 대분현의 히라마쓰(平松守彦)지사가 그 대표적인 경우라 하겠는데 그는 “큐슈부(九州府)”구상이라는 새로운 안을 제시하고 있다(平松守彦 1995). 그의 안은 국가의 지방출장기관인 통산국, 재무국, 지방건설국, 농정국, 운수국 등을 종합해서 관청의 권한을 먼저 이양하고, 국가예산을 불력별로 나누어서 큐슈(九州)에 관련된 것은 큐슈부(九州府)에 내려 구주부장관과 각현지사가 협의해서 조정해 나가는 것을 주요내용으로 하고 있다.

이 밖에 블록별로 설치되어 있는 각성의 「지방지분국」을 강화하는 것이 지름길이라는 구상도 있으며, 관서경제연합회 같은 단체는 예전부터 각 성청의 출장기관을 통합하여 지방청을 설치해야 한다는 의견을 내어 놓고 있다. 또 다케시타(竹下) 전 총리는 그의 저서에서 지방

지분국의 강화와 각성 출장기관끼리 협력의 강화를 제안하고 있다. 실로 다양한 내용의 다양한 안이 제시되고 있다고 하겠다.

③ 도주제의 실행가능성

여러 가지 형태의 도주제가 주장되어 왔지만 전쟁말기의 어려움 속에서 각 지방이 독립해서 경제를 운영할 수 있도록 전국을 8개 블록으로 나누어 지방통감부를 두었던 것 이외에는 실행된 것이 없다. 실천적 주장이라기보다는 하나의 이상적인 안으로, 또 지방분권론을 강조하는 주장으로서의 역할을 해 온 것이 아닌가 한다. 향후 어떠한 내용의 도주제가 어떠한 반향을 얻을지 단언할 수는 없지만 현 시점에 있어서도 실현가능성은 여전히 낮은 것이 아닌가 판단된다.

4) 광역연합

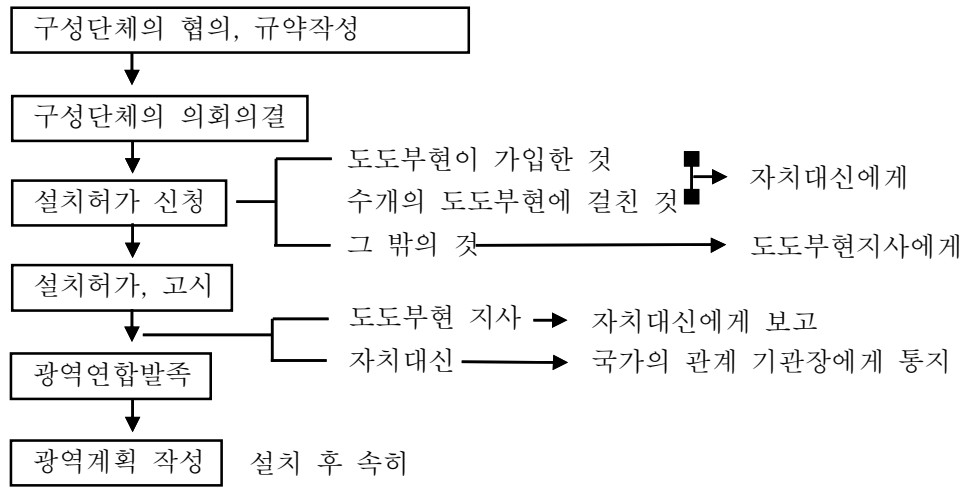
① 광역연합의 개념

1994년 지방자치법 개정에 의해서 지방공공단체조합의 한 유형으로 창설되었다. 이 제도는 다양한 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응함과 동시에 권한이양의 수용체제를 정비하기 위해 시행된 것이다. 도도부현, 시정촌, 특별구를 설치할 수가 있고, 이들 사무가 지역적으로 광역에 걸쳐서 처리되어야 한다고 인정되는 경우, 광역계획을 작성하고 필요한 연락조정을 도모하고 종합적이고 계획적으로 광역행정을 추진한다.

② 광역연합의 설치절차 및 규약

광역연합설치의 절차는 기본적으로 일부사무조합과 같고, 협의에 의해서 규약을 정하여 구성단체의 의회 의결후, 도도부현이 가입한 광역연합 혹은 수개의 도도부현에 걸친 광역연합에 대해서는 자치대신에게, 그 밖의 것은 도도부현 지사에게 허가를 신청한다. 이를 허가한 도도부현 지사는 즉시 공표함과 동시에 자치대신에게 보고한다. 그리고 광역연합은 설치되면 속히 광역계획을 작성한다. 이와 같은 내용을 그림으로 살펴보면 다음과 같다(그림 9). 아울러 광역연합의 규약에는 다음과 같은 것이 정해진다. 즉, 광역연합의 명칭, 구성단체, 구역, 처리하는 사무, 광역계획의 항목, 사무소의 설치, 의회의 조직, 의원선거의 방법, 집행기관의 조직과 선거의 방법, 경비지불의 방법은 광역연합의 규약에 정하고 있다.

[그림 5] 광역연합의 설치절차



③ 광역연합의 특색

현재 쓰레기처리나 소방 등의 사무를 중심으로 일부사무조합이 광범위하게 활용되고 있는 한편, 광역연합은 일부사무조합과 비교해 볼 때, 다음과 같은 차이가 있다.

[표 3] 일부사무조합과 광역연합의 주요 상이점

구 분	일부사무조합	광역연합
단체의 성격	특별지방공공단체	특별지방공공단체
구성단체	도도부현, 시정촌 혹은 특별구단, 복합적 일부사무조합에는 시정촌	도도부현, 시정촌 혹은 특별구
설치의 목적 등	구성단체 혹은 그 집행기관의 일부사무의 공동처리	다양한 광역행정수요에 적절하고 효율적으로 대응함과 동시에 국가에서의 권한이양을 받을체제를 정비함
국가나 도도부현에서의 사무권한위임		국가 또는 도도부현은 광역연합에 대해서 직접 권한·사무의 위임을 행할 수 있음. 도도부현이 가입하는 광역연합은 국가에게 권한·사무를 위임하도록 요청할 수 있고, 그밖의 광역연합은 도도부현지사에게 권한·사무를 위임하도록 요청할 수 있다.

구성단체와의 관계 등		<p>구성단체에 규약을 변경하도록 요청할 수 있다.</p> <p>광역계획을 책정하고, 그 실시에 대해서 구성단체에게 권고를 할수 있다.</p> <p>광역계획은 다른 법정계획과 조화가 보장되도록 해야 한다.</p> <p>광역연합은 국가의 지방행정기관, 도도부현지사, 지역의 공공적 단체 등의 대표로 구성되는 협의회를 설치할 수 있다.</p>
설치의 절차	관계 지방자치단체가 그 의회의 의결을 거쳐서 규약을 정하고 도도부현이 가입한 것은 자치대신, 그밖의 것은 도도부현 지사의 허가를 얻어 설치한다.	<p>관계 지방자치단체가 그 의회의 의결을 거쳐서 규약을 정하고 도도부현이 가입한 것은 자치대신, 그밖의 것은 도도부현 지사의 허가를 얻어 설치한다. 단, 자치대신은 광역연합의 허가를 행할 때는 국가의 관계행정기관의 장에게 협의한다.</p>
직접청구	법률로 특별한 규정이 없음	<p>보통 지방공공단체에서 인정되어 있는 직접청구와 같은 제도를 설치하는 외에 광역연합의 구역내에 주소를 가지는 것은 광역연합에 대한 규약의 변경을 구성단체에게 요청할 수 있다.</p>
조직	의회-관리자(집행기관) 단, 복합적 일부사무조합은 관리자를 대신하여 이사회를 둘 수 있다.	의회-장(집행기관)
의원등의 선거방법 등	의회의원 혹은 관리자가 규약이 정한바에 의해서 선거 또는 선임된다.	의회의 의원 혹은 집행기관의 설치에 대해서는 직접공선 혹은 간접선에 의한다.

④ 광역연합의 재정적 조치

광역연합의 설치에 따라 다음과 같은 재정적인 혜택을 받을 수 있다. 먼저, 특별교부세로 하나의 구성 단체당 700만엔의 혜택을 받게 되고, 광역계획에 기초한 고도의 광역적 조정을 걸쳐 실시되는 공공시설의 정비사업에 대한 지역종합정비 사업체의 충당율을 높힐 수 있는 혜택을 누린다.

⑤ 광역연합의 설치상황

광역연합은 1998년에는 1개만이 설치되었으나, 2000년도에 66개, 2001년 9월에는 74개, 늘어났으며, 현재(2002년 6월 1일)는 76개로, 구성자치단체의 총수는 766개의 도도부현이 가입하고 있다. 이 중에서 복수의 광역연합에 가입한 자치단체 수는 11정 4촌로 되어 있다. 이와같이 최근에 급격하게 증가한 것은 2000년 4월부터 새롭게 시작된 개호보험제도에 의한 것이며 이와 관련된 사무를 공동으로 처리해야 할 필요성이 대두되었기 때문일 것이다.

Ⅲ. 맺는말

일본의 대도시 행정의 특례제도는 앞에서 살펴보았듯이 세 가지 유형으로 분류해서 나눌 수 있다. 이러한 대도시 특례제도는 행정의 광역화 차원에서 논의되어 왔고, 이러한 제도가 어떤 것은 의미있는 제도로 정착되어 가고 있으며, 어떤 제도는 명목상의 실체만 있는 것도 있다. 그러나 그 실효성을 떠나서 중요한 것은 광역행정을 위한 자치행정구역의 개편이 효율성뿐만 아니라, 지역주민을 위한 민주성, 편익 등을 고려해야 한다는 것이다. 이러한 두 가지의 목적을 달성하지 못한다면 그 제도는 지방자치의 본래의 취지에 맞지 않게 된다는 것이다.

또, 이러한 제도적 개혁을 통해서 지방자치단체의 자기결정권과 자기책임성의 확대도 또한 확보되어야 한다. 현재 한국 대도시 특례제도도 단체장의 자기결정권만을 일방적으로 확대해 놓고, 이에 대한 자기책임성을 확보해 두지 못한다면 제도의 방만한 운영이 예상될 수 있다.

따라서 대도시 특례제도의 도입은 시급하다고 할 수 있고, 또, 대도시 자치단체의 특수성을 고려하여 충분히 도입이 확대되어야 한다. 그러나 이에 대한 자치단체의 책임성을 확보하는 차원의 논의도 함께 이루어져야 할 것으로 본다. 일본에서의 다양한 특례제도가 한국의 대도시 특례제도의 도입에 많은 시사점을 주고 있기에 이에 대한 충분한 논의가 더욱 필요하다.

참 고 문 헌

- 大杉覺. 1994. “行政改革と地方制度改革”, 西尾勝・村松岐夫, 1994, 「講座行政學」, 有斐閣.
- 自治體問題研究所 編. 1997. 「地方分權への提言」, 自治體研究社.
- 地方分權推進委員會事務局 編. 1996. 「分權型社會の創造」, ぎょうせい.
- 東京都. 1996. 「分權すべき權限と財源」, 東京都.
- 東京都. 1997. 「政策情報: 地方分權」, 東京都政策報道室.
- 指定都市. 1996. 「地方分權推進に關する指定都市の意見」, 指定都市資料.
- 京都市. 1996. 「分權型社會の創造を目指して -地方分權推進の基本的考え方-」, 京都市資料.
- 遠藤文夫. 1994. “大都市制度改革の展望 -大都市圏の中心都市に焦點を置いて-”, 都市問題研究會, 「都市問題研究」第46卷 第1號.
- 昇秀樹. 1994. “21世紀の地方自治 -道州制の導入など地方分權化をすすめ, 地方都市から21世紀のライフスタイルを全國, 全世界に情報発信-”, 都市問題研究會, 「都市問題研究」第46卷 第1號.
- 八幡和郎. 1989. “道州制の論理と關西復權”, 都市問題研究會, 「都市問題研究」第41卷 第3號.
- 大久保皓生. 1989. “指定都市制度の問題點”, 都市問題研究會, 「都市問題研究」第41卷 第3號.
- 寄本勝美. 1989. “戦後大都市制度の歴史と展望”, 都市問題研究會, 「都市問題研究」第41卷 第2號.
- 吉田民雄. 1995. “大都市制度改革の行方”, 東京市政調査會, 「都市問題」第86卷 第2號.
- 吉田民雄. 1992. “政令指定都市制度の問題點と改革構想”, 東京市政調査會, 「都市問題」第83卷 第4號.
- 岩崎美紀子. 1995. “中核市・廣域連合の可能性”, 東京市政調査會, 「都市問題」第86卷 第2號.
- 鈴木久裕. 1995. “パイロット自治体の成果と課題 -市町村自らが取り組む地方分權-”, 東京市政調査會, 「都市問題」第86卷 第2號.
- 湯木正雄. 1996. “中核市制度と堺市政”, 都市問題研究會, 「都市問題研究」第48卷 第9號.
- 新藤宗幸. 1982. “大都市圏行政と地方自治”, 都市問題研究會, 「都市問題研究」第34卷 第4號.
- 高寄昇三. 1982. “政令指定都市の沿革と問題點”, 都市問題研究會, 「都市問題研究」第34卷 第4號.
- 總務廳行政管理局調整課・自治省行政局行政課. 1996. 「逐條地方分權推進法」.
- 地方分權推進委員會. 1996. 「中間報告書 - 分權型社會の創造 -」.
- 地方分權推進委員會. 1996. 「中間報告關聯資料」.
- 成田頼明. 1996. 機關委任事務の廢止とこれに伴う諸問題(上), 「自治研究」, 72(6).
- 塩野宏. 1995. 國と地方公共團體との關係のあり方. 「ジュリスト」1047号.
- 汕山幸宣. 1993. 80年代の政府間關係 - 統制された分權體制の構築」, 日本行政學會, 年報「行政研究」.
- 白藤博行. 1996. 地方分權の論點を読む, 「地方分權の焦點」, 自治體問題研究社.
- 岩崎美紀子. 1996. 分權と中央-地方關係, 日本行政學會. 「分權改革 -その特質と課題 -」, pp.77-93.
- 内田和夫. 1996. 地方分權推進委員會「中間報告書」要旨. 地方自治綜合研究所, 「地方分權の戰略」, pp.317-358.
- 佐佐木信夫. 1996. 地方分權改革政治過程, 日本行政學會. 「分權改革 -その特質と課題 -」,

pp.56-76.

高木健二. 1996. 地方分権推進委員會の審議動向, 地方自治綜合研究所, 「地方分権の戰略」, pp.255-302.

西尾勝. 1996. 地方分権の推進と残された課題, 日本行政學會. 「分権改革 - その特質と課題 - 」, pp.56-76.

松下奎一. 1996. 「日本の自治・分権」, 岩波書店.

村松岐夫. 1996. 日本における地方分権論の特質 - 絶対概念から相對概念の分権へ, 日本行政學會. 「分権改革 - その特質と課題 - 」, pp17-35.

五十嵐敬喜. 1996. 地方分権推進委員會「中間報告」を読む「地方自治ジャーナル」, 4月号.

中邨章. 1996. 試論:分権論議の國際比較とわが國分権論の特色, 日本政治學會 發表論文, 9月20日

臨時行政調査會OB會. 1983. 「臨調と行革 - 2年間の記録 - 」, 文眞社.

平松守彦. 1995. 「日本合衆國への道: こうしたら分権は實現する」, 東洋經濟新報社.

<부록 1> 도주제 구상의 일람

제안기관 등	주요내용
行政制度審議會 「州廳設置案」(1927년8월)	①부현을 완전자치단체로 하여 지사를 직선했, ②몇 개의 부현을 포용하는 국가의 행정구획으로서 주를 설치하고 전국을 1도 6주제로 함③
地方連絡協議會등에서 「道州制」檢討(1940년-1945년)	①부현블럭을 단위로 해서 부현구역을 넘은 행정처리를 함함, ②부현위에 상부기구를 설치하고, 전시 체제하에서의 행정의 통제강화를 목표로 함
제1차 地方制度調査會答申(1953년 10월)	①「부현 합리화의 도주의 문제를 함께 고려한다」라는 방침을 보였다.
全國市長會의 「道州制」案(1954년 8월)	①부현을 폐지하고 시정촌을 기초자치단체로 함, ②광역행정사무처리를 위해서 도주제를 창설한다
全國市議會議長會의 「道州制」案(1954년 8월)	①부현을 폐지하고 전국을 10블럭 정도의 도주제로 함, ②도주는 국가의 일선기관으로서의 역할을 함
全國町村會의 「道州制」案(1954년 11월)	①부현제를 현행 그대로 존속, ②국가에 권한에 속한 광역행정처리를 위해서 도주제를 창설함
關經連 「地方行政機構의 改革에 관한 意見」(1955년 4월)	①부현을 폐지하고 시정촌을 완전자치단체로 육성, ②국가의 출장기관으로서 도주를 설치하고 그의 장을 국가의 관리로 함
제4차 地方制度調査會答申 「地方案」(1957년 10월)	①부현을 폐지하고 전국을 7-9블럭으로 구분하고, 「지방」을 설치, ②「지방」은 지방자치단체로서의 성격과 국가적 성격을 함께 갖는 「중간단체」, ③지방의회의원은 주민의 직접선거에 의해 선출하고, 지방장은 의회의 동의를 얻어 총리대신이 임명

關經連 「地方制度의 근본적인 개혁에 관한 意見」 (1969년 10월)	①부현을 폐지하고 전국을 몇개의 블럭으로 구분하여 「도」 또는 「주」를 설치함, ②도주는 주민의 직접선거에 의해서 단체장과 의회를 둔다
日本 商工會議所 「道州制에서 새로운 국가를」 (1970년 1월)	①부현을 폐지하고, 전국을 8개의 도주로 구획함, ②도주는 국가와 시정촌과의 중간에 위치하는 공공단체로 하고, 지사 혹은 의회는 주민의 직접선거에 의해서 선임됨
田中角榮 「日本列島改造論」 (1972년 6월)	①광역블럭단위로 국가와 지방자치단체의 중간적 성격을 갖는 광역단체를 설치함
恒松制治 「連邦制의 提案」 (1993년 4월)	①부현 폐지를의 8개블럭연방제, ②중앙정부·각주에서 권한·재원을 배분, ③재정조정에 의한 재정기반을 강화
大前研一 「日本大改造案」 (1995년)	①1000만단위의 10개 주로 분할, ②지역경제 자립과 산업기반확립에 책임, ③단계적인 스텝법안 채택
平松守彦 「日本合衆國에의 길」 (1995년)	①국가의 지방출장기관을 종합해서 관청의 권한이양, ②국가에산도 각주에 내려주고 주장관과 각지사가 협의해서 조정

자료 : 關經連, 「關經連四季報」 제16호, 1988년 가을호를 기본으로 해서 최근의 내용은 필자가 첨가수정함.

<부록 2> 정령지정도시와 중핵시의 비교

	정령지정도시	중핵시
요건	인구 50만 이상의 시. 인구, 그 밖의 도시로서의 규모, 행 재정능력 등에 있어서 기존의 지정도 시와 동등한 실태를 가지고 있는 것으 로 보이는 도시가 지정되고 있음.	인구 30만 이상의 시 인구가 50만 미만인 경우에는 100km ² 이상.
사무배분 의 특례	도도부현이 처리하는 사무중에서, 민 생행정에 관한 사무, 보건위생행정에 관한 사무, 도시계획에 관한 사무 등을 처리함.	지정도시가 처리하는 사무중에서 도 도부현이 함께 처리하는 것이 효율적 인 사무 등을 제외하고 처리함(도로법 에 관한 사무, 아동상담소의 설치 등이 제외됨).
관여의 특례	지사의 승인, 허가, 인가 등의 감독 을 필요로 하는 사무에 대해서 그 감 독을 받지 않고, 지사의 감독대신 직접 총무대신의 감독을 받음.	원칙적으로 감독의 특례는 없음. 단, 복지에 관한 사무에 대해서는 지정도 시의 경우와 같이 특례로 함.
행정조직 상의 특례	시의 구역을 분할하여 구를 설치함.	행정조직상의 특례는 두지 않음.
재정상의 특례	보통교부세의 보정 지방양여세 등의 할증 지방채 발행의 허가권자가 도도부현 지사에서 총무대신으로 됨. 복권발행이 가능하도록 함 등.	보통교부세의 보정.
지정절차	“지방자치법 제252조의 19 제1항의 지정도시의 지정에 관한 정령”으로 지 정.	“지방자치법 제252조의 22 제1항의 중핵시의 지정에 관한 정령”으로 지정. 자료 총무대신은 시에서의 신청(시의회의 의결 및 도도부현 의회의 의결, 도도부 현의 동의)에 기초하여 정령의 입안을 행함.

: <http://www.soumu.go.jp/cyukaku>

<부록 3> 지정도시, 중핵시, 그리고 특례시의 비교

	지정도시	중핵시	특례시
요건	인구 50만 이상의 시	인구 30만 이상의 시	인구 20만 이상의 시
지정절차	정령으로 지정	정령으로 지정 단, 시에서의 신청이 전제이며, 시에서의 신청이 있는 경우, 시의회의 의결 및 도도부현 의회의 의결을 거쳐서 도도부현의 동의를 필요함	중핵시와 동일
특례	<ol style="list-style-type: none"> 1. 아동복지, 생활복지에 관한 사무 등 18항목에 대해서 도도부현의 사무에서 이양받음. 2. 지사의 허가 등을 요하지 않는 것이나, 지사의 허가 등을 대신해서 각 대신의 허가나 명령을 받는 것 등이 있음. 3. 시장의 권한에 속한 사무를 분장(分掌)시키기 위해서 조례로 구(행정구)를 설치하고, 구의 사무소 또는 출장소를 두며, 구청장, 조역(助役) 이외에 선거관리위원회를 둘 수 있음. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지정도시에 이양되어 있는 사무 중에서 지정구간외의 국도(國道)·현도(縣道)의 관리에 관한 사무, 현비 부담교직원의 임명 등의 사무, 아동상담소의 설치 등의 사무를 제외함. 2. 복지관계 만을 지정도시의 경우와 같이 특례로 함. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 중핵시에 이양되어 있는 사무 중에서 신체장애자 수첩의 교부 사무, 모자상담원의 설치사무, 대기오염의 방지에 관한 사무 등을 제외함.

자료 : <http://www.pref.saitama.jp/A02/BO00/bunken>

Abstract

A Study on the Exemption Model for Metropolitan Cities And Regional Administrative Systems in Japan

So Soon-chang*

Japan has implemented a wide range of administrative systems for metropolitan cities, such as ‘cities designated by government ordinance’(seireisiteitosi), ‘core cities’(chukaku-si), and ‘special cities’(tokurei-si). The drastic amalgamation of cities, towns and villages that has taken place in recent years can be best understood from this perspective.

Such systems are the result of a new drive to adjust the autonomous bodies of Japan to a new environment by fixing the problems with the old-fashioned system caused by the advancement of telecommunication technologies, urbanization and industrialization.

Similarly to Japan, Korea has also been recently pushing for adjustment of the designations of self-governing bodies, through discussions on a special administrative system for metropolitan cities. An out-of-date autonomous administrative area has not been properly adjusted to the present epochal changes in situations, and this has resulted in administrative problems.

Japanese special administrative systems for metropolitan cities can be categorized into three types. Such special administrative systems for metropolitan cities have been discussed at the level of conurbation, and some functions of the system have proven to be meaningful, while others have remained nominal.

Apart from effectiveness as a system, it is important that democracy and benefits to the residents as well as efficiency be taken into account when reorganizing autonomous administrative districts. If the system fails to attain the above two purposes, it does not meet the original purpose.

In addition, the decisive power and responsibilities of an autonomous body should be expanded and solidified through institutional reform. If the special administrative system for

* Professor, Konkook University

a metropolitan city in Korea has currently, over the transom, expanded the decisive power of a chief executive of an autonomous body without any expansion of its responsibilities, lax management of the system can be expected. Considering that the variety of special administrative systems of Japan is highly suggestive Korea's introduction of special administrative systems for metropolitan cities, this is an issue that should be further and fully deliberated in the future.

■ 논문접수일 : 2007년 10월 22일, 논문심사일 : 2007년 11월 20일, 게재확정일 : 2007년 11월 22일