

일본의 자치도시 제도에 관한 연구: 한국에 주는 정책적 함의

A Study on Local Autonomy of Japan: Policy Implications for Korean System

손상락(경남발전연구원 도시·지역연구실장)
이시화(평택대학교 도시계획학과 교수)
윤병구(계명대학교 도시공학과 교수)

※주요단어 : 지방분권·지정도시·특정시

< 목 차 >

I. 서론

II. 우리나라의 자치행정체제와 최근의 동향

III. 일본의 자치도시 제도 고찰

1. 자치도시의 개념과 유형
2. 자치도시 제도의 도입배경과 경위
3. 자치도시의 지정요건
4. 자치도시 제도의 특례내용
5. 자치도시 제도·운영상의 쟁점

IV. 특정시 제도 도입과 관련한 시사점

1. 특정시 제도 도입의 주요 이점
2. 특정시 제도 도입과 관련한 우려사항

V. 결론

투 고 자	손 상 락(경남발전연구원 도시·지역연구실장)
주 소	641-060 경남 창원시 신월동 101-1 경남발전연구원 도시·지역연구실
연 락 처	Tel(055)239-0108(직통). Fax(055)266-2079
E-mail	srson@kndi.re.kr

I. 서론

우리나라에서는 고도경제성장에 따른 다양한 변화와 급속한 도시화 등으로 도시행정수요가 양적·질적으로 급증하고 다양화되고 있으나, 충분·신속하게 대응하지 못하고 있다는 것이 지적되고 있다. 이러한 상황을 인식하여 정부차원에서는 중앙정부 또는 지방정부의 기능과 사무를 자치단체로 위양(委讓)해오고 있으나, 늘어나는 행정수요에 능동적·자율적으로 대응하기에는 한계가 있다. 특히, 도시규모의 차이에 따라 행정수요는 판이하게 다름에도 불구하고 일률적·획일적인 도시행정체제(자치계층)를 갖추고 있기 때문에 더욱 그러하다는 것이 설득력을 얻고 있다.

이와 때를 같이하여 참여정부가 들어서면서 지방분권을 주요 국정과제로 설정하고 적극적으로 추진함에 따라 자치단체의 자율성·독립성을 바탕으로 한 도시행정을 전개할 수 있도록 되어야 한다는 목소리가 일선 행정층으로부터 제기되고 있다. 즉, 전국대도시시장협의회('03.4.3 결성)¹⁾는 대도시가 광역시에 버금가는 인구규모를 갖고 있어 중·소규모의 도시보다 훨씬 행정수요가 많은데도 불구하고 동일한 법을 적용받고 있어 시민들에게 양질의 행정서비스를 제공하지 못하고 있다고 문제를 제기하면서, 지방분권 정책에 부응하고 효율적인 도시행정을 전개하기 위해 광역자치단체와 대등한 관계에 있는 일본의 지정도시와 같은 특정시(가칭) 제도의 도입을 촉구하는 한편, 각종 활동을 전개하고 있다.

이러한 시점에서 도시행정의 이중행정·이중감독의 폐해를 가능한한 제거하고 도시지방자치를 강화하기 위해, 이미 1950년대에 지정도시 제도를 도입하는 것을 시작으로 최근에 중핵시·특례시 제도를 도입함으로써 도시 자치행정체계가 완성되었다고 할 수 있는 일본의 경우를 살펴보는 것은, 현재 국내에서 제기되고 있는 특정시 제도의 도입과 관련한 것을 이해하는데 크게 도움될 것으로 생각된다. 따라서 본 글에서는 일본의 자치도시 제도를 고찰하고, 이를 바탕으로 우리나라에 특정시 제도를 도입함으로써 얻을 수 있는 효과와 우려되는 점은 어떠한 것들이 있는지를 제시하고자 한다.

II. 우리나라의 자치행정체제와 최근의 동향

우리나라의 경우는 광역자치단체로서 서울시(특별시)·광역시·도가 있고, 기초자치단체로서 자치구·군과 획일적인 시가 있을 뿐이다. 이와 같이 우리나라의 지방행정계층은 자치계층과 행정계층의 이원적 구조로 형성된 중층제다. 자치계층의 경우, 광역자치단체(특별시·광역시·도)와 기초자치단체(시·군·구)의 2계층제를 이루고 있다. 이에 비해 행정계층의 경우, 읍·면·동이 있고, 그 밑에는 리를 두고 있기 때문에 자치계층과 행정계층을 합치면 3계층 내지 4계층제로 구성되어 있다. 이러한 자치·행정계층의 현실속에서 지방자치법에서 지방자치단체의 종류별 사무배분의 기준을 규정하면서 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도가 처리하는 사무의

1) 대도시시장협의회에는 전국의 인구 50만이 넘는 수원·안양·부천·성남·안산·고양·청주·포항·전주·창원·용인의 11개시를 중심으로 지난 4월에 구성되었으며, 협의회에서는 이들 대도시를 광역단체에서 사실상 독립적인 지위를 갖게 되는 특정시 제도의 도입·지정을 촉구하고 있다(중앙일보 '03.9.1, 한겨레신문 '03.9.2).

일부를 직접 처리할 수 있다고 명시하고(지방자치법 제10조), 인구 50만 이상의 시는 자치구가 아닌 구가 설치된 시를 말한다고 정의하고 있다(동법 시행령 제10조).

이러한 자치·행정계층제의 상황에서 최근 인구 50만 이상의 11개 대도시의 시장협의회가 준광역시 성격의 특정시 도입을 촉구하고 있어, 이를 둘러싸고 논란이 분분하다. 대도시시장 협의회에서는 지방분권 정책에 부응하고 광역시에 버금가는 대도시의 행정수요를 지금과 같은 일반시의 조직과 예산으로는 감당할 수 없다고 판단되어 특정시 지정을 추진하게 되었다고 하면서, 대도시특례법 제정이나 지방자치법 개정을 요청할 계획이다²⁾. 협의회에서 추진하고 있는 특정시는 일본의 지정도시³⁾를 모델로 한 것으로서, 행정구조상으로는 광역자치단체에 속하지만 자체적으로 자치조직권·인사권·재정권 등을 갖는 자치도시다.

특정시 제도 도입의 찬성론자들은 이미 인구 100만에 육박하는 대도시들에서 계속적인 인구증가로 행정수요가 늘어나고 있으나, 중·소규모 도시의 행정조직을 유지하도록 되어 있어 행정서비스 향상을 위해서는 특정시 설치가 필요하다는 것이다⁴⁾. 한편, 특정시 제도 도입의 반대론자들은 새로운 행정체계 개편보다는 현행 체계의 문제점을 보완하여 지방행정체제의 안정성을 유지하는 것이 중요하다는 것이다. 그러나 지방자치법상 인구 50만 이상의 경우 일부 사무의 특례를 인정하고 대도시 명칭을 부여하고 있으나, 지금은 특례조항 신설 당시(1988년)와는 비교가 안될 정도로 행정환경이 바뀌었으므로 대도시의 행정체계에도 어떠한 형태로든 변화가 필요하다는 것이 지적되고 있다(중앙일보, '03.9.22).

III. 일본의 자치도시 제도 고찰

1. 자치도시의 개념과 유형

일본에는 현재 지정도시·중핵시·특례시의 자치도시 제도가 있다⁵⁾. 이들 자치도시는 일본의 지방자치법에 의해 일반적인 시(일반시)와 달리 다양한 측면에서 특례가 인정되는 도시(이하 자치도시)들이다. 이들 자치도시를 유형별로 정리하면 다음과 같다(부록1 참조).

먼저, 지정도시는 대도시에 관한 특례제도로서 정령(政令)⁶⁾으로 지정되는 인구 50만 이상의 시(市)를 말한다(지방자치법 제252조19). 그러나 실제로는 100만 이상의 대도시가 해당된다. 이

2) 대도시층의 특정시 도입과 관련하여 수차례 언론보도된 바 있다(대한매일 '03.6.19·'03.7.14·'03.8.6, 경향신문 '03.8.25, 동아일보 '03.8.28, 조선일보 '03.9.3, 경남도민일보 '03.9.2·'03.9.9, 중앙일보 '03.9.2·'03.9.22 등).

3) 일본의 행정체계는 광역자치단체로서 도도부현이 있고 기초자치단체로서 시정촌이 있다. 이중 동경도는 우리의 특별시(서울)와, 다른 광역자치단체는 우리나라 도와 같은 위상이다. 도부현(광역자치단체)내에 속해 있으면서도 일반시와는 달리 도시규모·기능 등의 여건에 상응하여 지정도시·중핵시·특례시가 자치행정의 도시로서 지정되어 있다(지방자치법 제252조 19·22·26).

4) 수원시의 경우 광역시인 울산시에 비해 인구는 4만여명밖에 적지 않은데도 행정기구는 울산시 9실국35과에 비해 5국22과이고 공무원수는 4,478명 대 2,181명으로 절반에 못미치고 있으며, 공무원 1인당 주민수가 울산은 237명이나 수원은 469명이나 되어 행정서비스의 질이 떨어지고 있다는 것이다(중앙일보, '03.9.22).

5) 일본 지방행정의 자치계층은 도도부현(광역자치단체)-시정촌(기초자치단체)의 체계를 이루고 있는데, 기초자치단체의 시중에서 일반적인 시와는 달리 지방자치법에 의해 권한과 사무를 이양받는 정도에 따라 지정도시·중핵시·특례시가 있다. 따라서 독립성과 자율성의 정도를 기준으로 할 때, 도도부현-지정도시-중핵시-특례시-일반시 정촌으로 생각할 수 있다.

6) 정령(政令)은 內閣이 제정하는 명령으로서, 閣議의 결정으로 공포되는 것이다. 지정도시가 되기 위해서는 각의 결정을 거쳐 해당 시의 지정도시를 위한 정령의 공포가 필요하고, 이로서 지정도시가 정식으로 결정된다(정령은 우리나라의 대통령령에 해당함).

제도는 지방자치법이나 기타 법령에서 일반시와 다른 행정·재정 제도상의 특례를 정하여 시민 생활과 밀접한 관련이 있는 사무·권한을 광역자치단체로부터 대도시로 이양함으로써 대도시 행정의 합리적·효율적인 운영을 통해 시민복지를 향상시키고자 하는 제도다. 따라서 지정도시는 광역자치단체(都道府縣)에 속해 있는 기초자치단체이면서도 일반시와는 달리 권한·사무 및 행정기구 등에서 많은 특례를 인정받고 있다. 예를 들면, 지정도시는 지방자치법상 사회복지·공공위생·도시계획 등 18개 항목의 사무를 광역자치단체로부터 이양받고 개별법에 의해 상당한 사무와 권한을 부여받으며, 행·재정상의 감독도 광역자치단체장이 아니라 주무대신(장관)에게 직접 받거나 혹은 받을 필요도 없게 된다. 또 일정의 재원을 이양받을 뿐만 아니라 행정구역(구)의 설치 등 조직상의 특례도 인정되고 있다. 이로서 지정도시는 국가와 광역자치단체로부터 받는 이중행정·이중감독으로 인한 폐해로부터 벗어나 보다 많은 자율성과 독립성을 바탕으로 대도시행정의 합리성과 효율성을 높일 수 있는 도시자치를 구현할 수 있다는 것이다. 일본에는 2003년 9월 현재 13개의 지정도시가 지정되어 있다(오사카·나고야·교토·요코하마·교베·기다큐슈·삿포로·가와사키·후쿠오카·히로시마·센다이·찌바·사이따마).

다음으로, 자치도시 제도에 속하는 두번째 유형인 중핵시는 1994년 지방자치법의 개정으로 1996년에 도입된 제도다. 중핵시는 지정도시보다 크지 않은 인구 30만 이상 도시에 대해 정령으로 지정되고, 법률상으로 지정도시가 대도시인데 비해 중핵시는 대도시가 아닌 것으로 되어 있으나, 실제로는 100만 미만의 대도시다. 중핵시 제도는 광역자치단체로부터 지정도시에 이양되는 사무중에서 선택적으로 중핵시에 이양된다. 즉, 지정도시의 경우와 마찬가지로 중핵시로 이양되는 사무와 관련해서는 광역자치단체장의 지시·감독을 받지 않고, 그 대신에 직접 주무대신의 지시·명령을 받게 된다(지방자치법 제252조22). 이로서 중핵시는 지정도시와 비슷한 기능을 하기 때문에 준대도시 제도라 할 수 있다. 실제로 이 제도가 구상될 때 2개의 지정도시라는 호칭이 사용되기도 하였다. 중핵시는 1996년에 12개시가 지정되면서 새로운 도시체제로서 출발하였는데, 2003년 9월 현재 35개가 지정되어 있다.

끝으로, 가장 최근에 자치도시 유형으로 등장한 것으로서 특례시가 있다. 이 제도는 2000년에 도입된 새로운 자치도시 제도로서, 중핵시만큼은 크지 않은 인구 20만 이상 도시에 대해 중핵시에 이양하는 사무중 선택적으로 특례시에 이양하는 제도이다(부록2 참조). 특례시의 경우도 지정도시·중핵시와 마찬가지로, 이양받은 사무를 처리함에 있어서는 광역자치단체장의 지시·감독을 받지 않고 직접 주무대신의 지시·명령을 받게 된다(지방자치법 제252조26).

2. 자치도시 제도의 도입배경과 경위

일본에서 자치도시 제도를 도입한 궁극적인 목적은 이중행정·이중감독의 폐해를 시정하고 지방분권을 추진하기 위함이므로, 가능한 많은 권한을 중앙정부 또는 광역자치단체로부터 기초자치단체로 위양하는 것이 바람직하지만, 3가지 유형의 자치도시 형태를 두고 있는 것은 사무처리능력에 걸맞게 권한·사무가 위양되어야 한다는 판단에 따른 것이다. 그 도입배경과 경위를 정리하면 다음과 같다.

1) 지정도시

일본의 도시제도에 있어서 대도시 문제는 깊은 역사를 갖고 있다. 일본은 1800년대 후반부터 대도시에 특별시 제도를 도입해야 한다는 운동이 활발하게 일어나 1889년에는 동경·교토·오사카시의 특례를 위한 법률을 제정하여(市町村制 시행) 특례시로 운영하다가 1898년에 동법의 폐지로 3대도시는 일반시로 환원되는 역사적 경위를 갖고 있다. 대도시측에서는 대도시를 부·현(광역자치단체)으로부터 분리시켜 부·현과 대등한 지방자치단체로 하여 부·현지사가 관장하는 시 구역내의 모든 사무를 시장에게 이양하고, 대도시의 과세권에 부·현이 가진 과세권을 동시에 부여해야 한다는 것을 지속적으로 주장하였다. 1900년대에 들어 세계대전으로 인해 특별시 운동이 퇴조하는 가운데 1943년에는 도제(都制)의 도입으로 동경이 이를 적용받게 되었고(오사카·교토·나고야·요코하마·고베의 5대도시는 제외), 1947년에는 지방자치법 개정으로 특별시 제도가 창설되었다. 이 특별시 제도에서는 인구 50만 이상의 시로서 법률로 지정하는 곳을 특별시로 하여 이를 광역자치단체(府·縣)의 구역외로 하면서(분리독립) 부·현과 일반시의 기능을 동시에 갖게 하고, 구청을 설치할 수 있도록 하였다. 대도시를 부·현으로부터 분리시켜 달라는 대도시측의 일련의 움직임은 대도시와 부·현(또는 국가)간의 이중행정·이중감독의 폐단을 시정하고 대도시의 자치권을 확충하기 위한 차원에서 전개되었다. 그러나 실제의 특별시 설치에 별도의 법(헌법 제95조의 “하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법”에 의거)에 의해 이루어져야 한다고 명시되어 있고, 지정과 관련하여 대도시측과 이를 반대하는 대도시가 속한 부·현(광역자치단체)간에는 지루한 논쟁과 마찰이 일어났다.

대도시측은 대도시에서 필요한 행정의 수요·질은 중소도시의 경우와 본질적으로 다르고, 행정·재정능력 면에서 부·현과 동등 이상인 대도시가 부·현과 이중행정을 해야 하는 문제를 안고 있고, 중앙정부와 광역자치단체로부터 이중감독을 받는 것은 행정의 간소화·능률화와 세부담의 경감화 및 지방자치의 이념과 배치된다고 주장하였다. 이에 반해, 대도시가 속한 광역자치단체(府·縣)측은 특별시 제도의 실시는 부·현을 세분화하여 또다른 광역자치단체를 만드는 것(광역자치단체의 양산)이 될 뿐만 아니라, 대도시를 특별시로 하여 부·현으로부터 분리 독립시킬 경우 특별시 이외의 잔존지역으로 구성되는 부·현의 재정이 극히 악화된다는 등의 이유를 제기하면서, 이중행정·이중감독의 문제는 특별시제를 도입하지 않더라도 사무재배분을 통해 충분히 해결할 수 있다고 맞섰다. 또한 대도시를 특별시로 전환하는 것과 관련한 주민투표범위에 대해서도 대도시측은 특별시가 되어야 하는 지역민만을, 그리고 부·현측은 잔존지역도 포함한 전체주민을 대상으로 해야 한다고 서로 주장하여 현격한 의견대립을 보였다. 그러나 1948년 특별법의 주민투표범위를 특별시 주민에서 특별시를 포함하는 관계 부·현의 주민으로 하는 것으로 지방자치법이 개정되고, 이를 계기로 대도시측과 부·현간 대립의 골이 한층더 깊어지면서 특별시 지정을 위한 특별법은 제정되지 못했을 뿐만 아니라, 결국 부·현의 반대로 특별시제는 실현되지 못했다. 그러나 1950년과 51년에 지방행정조사위원회가 두번에 걸쳐 행정사무 재배분과 관련하여 권고하게 되고, 이에 따라 지방제도조사회에서는 대도시의 사무와 재원의 배분으로 대도시의 행정운영 합리화를 도모하기로 함으로써 이중행정·

이중감독의 폐해를 시정할 수 있게 되었다. 이에 따라 1956년에 지방자치법의 개정으로 10여년간 끌어오던 특별시 제도를 폐지하고 그 대신에 지정도시 제도를 창설하게 되었으며, 이에 의거하여 그 당시 특별시 추진에 참여했던 대도시(오사카·나고야·교토·요코하마·고베)가 지정됨으로써(1956년) 오늘날의 지정도시 제도가 시작된 것이다.

2) 중핵시

중핵시 제도의 도입은 1989년 7월에 전국시장회가 인구 30만 이상의 도시와 도시기능의 집중도가 높거나 권역내에서 거점성이 높은 도시에 대해서도 지방자치법상 “대도시에 관한 특례”에 의해 취해지고 있는 기능·사무배분 등에 관해 검토해줄도록 제안한 것을 필두로 하여, 동년 12월에는 행정개혁추진심의회가 지역의 중핵도시로서 일정의 조건을 충족하는 시에 대해 도도부현으로부터 일정의 사무·권한을 위양해야 한다고 제언함으로써 본격적으로 시작되었다⁷⁾. 이에 따라 1989년 12월 관련내용을 각의(閣議)로 결정하고 94년 4월 지방자치법 개정으로 중핵시를 창설함으로써('95.4 시행) 96년 시즈오카시(靜岡市)가 최초로 지정되었다.

중핵시 제도는 지정도시가 아니면서 인구 30만 이상의 지방도시를 개성과 매력있는 지역중심도시로 육성한다는 것으로서, 이를 통해 동경 일극집중을 시정하고 다극분산형 국토로 유도하기 위한 정책이라 할 수 있다. 아울러, 도시규모에 따라 광역자치단체(都道府縣)가 담당하고 있는 기능과 사무를 기초자치단체(중핵시)로 이양함으로써 복잡·고도화된 도시 행정수요와 다양한 주민요구에 능동적으로 대응할 수 있도록 한다는 것이다.

3) 특례시

특례시 제도는 1999년 지방자치법의 개정으로 도입되어 2000년에 12개의 특례시가 지정됨으로서 기존의 지정도시·중핵시에 이은 또하나의 자치도시 제도다. 1990년 행정개혁추진심의회가 행정개혁과 지방분권은 일체적으로 추진되어야 하고, 국제화에 능동적으로 대응하기 위해서는 지방분권이 이루어져야 한다고 제시함에 따라 1993년 6월에 일본 국회에서 “지방분권 추진에 관한 결의”가 의결되기에 이르렀다.

이를 실천하기 위한 법·제도적 기반으로 “지방분권일괄법”이 제정되고(1999.7) 지방분권추진위원회가 설치·운영됨으로써 지방분권 작업이 체계적·종합적으로 추진될 수 있게 되었다. 2000년 4월 지방분권일괄법의 시행과 지방분권추진위원회의 가동으로 일본은 본격적인 지방분권체제에 들어가게 되었고, 이 과정에서 도입된 새로운 자치도시 제도가 특례시다. 분권추진위원회에서는 시정촌(市町村)으로의 기능·사무 이양도 적극적으로 추진해야 한다는 것이었으나, 정부차원에서는 규모가 작은 자치체에까지 이양하는 것은 무리라는 의견이 제시되어 중핵시의 차하위 도시규모인 인구 20만 이상을 특례시로 인정하는 것으로 결정하였다.

7) 1989년에 전국시장회가 중핵시 제도의 도입을 제안하기 전에도 일률적이고 획일적인 사무권한의 이양을 피해 자치단체의 입지조건·인구·재정규모 등의 여건에 맞추어 권한 사무의 이양을 주장하는 “지방시대의 도시정책 제언”을 1980년에 발표한 바 있다

3. 자치도시의 지정요건

지정도시는 법률상으로 인구 50만 이상이라고 규정하고 있으나(지방자치법 제252조19), 실제 지정에서는 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다. 인구규모는 법상으로는 50만 이상으로 규정되어 있으나, 실제적으로 100만 이상 또는 가까운 장래에 그 정도의 규모가 될 것으로 전망되는 시가 지정되고 있다. 제1차 산업에 종사하는 인구가 10% 미만이고(도시면적은 200km² 이상), 경제·사회·문화 등의 면에서 도시적 형태·기능이 갖추어져 있고, 광역자치단체로부터 위양사무를 처리할 수 있는 행·재정능력이 갖추어져 있어야 한다. 또하나 중요한 것은 지정도시가 되기 위해서는 광역자치단체와 당해 시와의 의견이 일치해야 하고, 당해 시가 원하더라도 광역자치단체·의회가 반대하면 안되며, 이는 중핵시·특례시의 경우도 마찬가지다.

중핵시의 요건(지방자치법 제252조23)은 100km² 이상의 면적에 인구 30만 이상이어야 하고(인구 50만 이상은 면적요건 없음), 인구 50만 미만인 시의 경우 당해 시를 포함하는 주변의 지역에 있어서 중핵적 역할을 담당하고 있어야 한다(2003년 9월 현재 35개 지정). 그리고 특례시의 경우는 시로서 인구 20만 이상일 것(지방자치법 제252조26) 이외의 특별한 요건은 설정되어 있지 않다(2003년 9월 현재 39개 지정)(부록1 참조).

4. 자치도시 제도의 특례내용

일본의 지방행정계층제는 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)이 기본적인 틀(2계층제)을 이루고 있었으나, 3가지 유형의 자치도시 제도를 도입함으로써 2계층제의 지방정부 계층제에서 도도부현·자치도시(지정도시·중핵시·특례시)·시정촌(일반시와 정촌)이라는 3계층제에 가까운 형태로 전환되었다고 할 수 있다. 그러나 도도부현과 시정촌이라는 기존의 2계층제를 그대로 유지하면서 행정기능의 재배분과 이에 따르는 재원배분 조정에 의해 대도시 등 일정의 요건을 갖춘 도시에 특례를 인정하는 것이다. 이러한 제도의 도입은 기본적으로 지방분권 차원에서 자치단체에 자율성과 독립성을 부여하여 늘어나는 행정수요에 능동적·효율적으로 대응할 수 있도록 하기 위한 것이다(부록1과 부록2 참조).

1) 지정도시

일본의 자치도시에는 각각의 규모·위상에 따라 사무의 배분 등이 정해져 있다. 지정도시의 경우, 광역자치단체에서 지정도시로 이양되는 권한 및 사무내용(사무배분 특례)은 시민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 18개 항목의 사무중 전부 또는 일부가 정령에 의해 지정도시에 이양되는 것으로 규정되어 있다(지방자치법 제252조19). 그외 개별법에 의해 이양되는 주요 사무로서는 지정도시내의 지방도·국도 관리(도로법 제17조)·택지조성에 관한 사무·지정도시내의 건축물용 지하수 채취허가·유통업무지역내 기준외 시설의 건설허가 등이 있다.

행정감독상의 특례를 보면, 지정도시가 되면 일반시와는 달리 광역자치단체장의 감독을 받지 않고 자율적으로 사무처리를 할 수 있게 되는데, 그 대신에 주무대신의 감독을 직접 받게 된다. 즉, 지정도시는 법령에 의해 광역자치단체의 인가·허가·승인 및 기타 유사처분을 필요

로 하거나 이들 사무의 처리에 대해 광역자치단체장의 개선·정지·제한·금지 및 기타 유사 지시나 명령을 받도록 되어 있는 것과 관련하여 정령으로 정하는 것에 대해서는 정령이 정하는 바에 의해 관련 행정절차를 거칠 필요가 없을 뿐만 아니라, 이들 지시·명령에 관한 법령의 규정을 적용받지 않게 된다. 이러한 특례를 받는 반면 주무대신의 감독과 행정처분을 받게 된다(지방자치법 제252조9의2).

재정상 특례조치⁸⁾의 경우, 광역자치단체로부터 경유거래세교부금·석유가스양여세·복권발매수익금 등의 세원이 이양되고, 지방도로양여세·자동차취득세교부금 등이 증액된다. 또한 전술한 사무이양에 따라 인구나 지정도시의 특유사정을 고려한 기준재정수요액 산정방식으로 지방교부세가 증액된다⁹⁾. 광역자치단체장의 허가를 받아 발행하던 지방채를 총무대신의 허가로 발행할 수 있고, 한건의 한도액도 광역자치단체와 동일하게 된다. 지정도시의 중요한 특징중의 하나인 행정구를 설치하여 구청을 운영할 수 있어 시장과 구청장의 사무분담으로 효율적이고 주민밀착형 행정을 전개할 수 있게 된다.

2) 중핵시

지방자치법에 규정된 중핵시의 기능을 보면(제252조22의1), 일반시가 처리할 수 있는 사무 외에 정령으로 지정하는 기능과 사무를 처리할 수 있다. 즉, 지정도시가 처리할 수 있는 사무중에서 광역자치단체(都道府縣)가 해당구역에 걸쳐 일체적으로 처리해야 하는 사무와 기타 중핵시에서 처리하는 것이 효율적이지 않는 사무 이외의 사무중에서 정령이 정하는 바에 따라 처리할 수 있다¹⁰⁾. 또한 중핵시가 그 사무를 처리함에 있어서 광역자치단체장의 지시·명령을 받아야 하는 것중에서 정령으로 정하는 것에 대해서는 정령이 정하는 바에 따라 이러한 것들의 지시·명령에 관한 법령의 규정을 적용받지 않는다. 광역자치단체장의 감독을 받지않는 대신에 주무대신의 지시·명령을 직접 받는다.

3) 특례시

특례시의 지정으로 주어지는 권능을 보면(지방자치법 제252조26의3), 중핵시가 처리할 수 있는 사무중에서 광역자치단체가 해당구역에 걸쳐 일체적으로 처리하는 것이 특례시가 처리하는 것보다 효율적인 사무나 기타 특례시가 처리하는 것이 적당하지 않는 사무 이외의 것중에서 정령으로 정하는 바에 따라 처리할 수 있다. 특례시가 그 사무를 처리함에 있어서 법령이 정하는 바에 따라 광역자치단체장의 개선·정지·제한·금지 및 기타 유사한 지시·명령을 받도록 되어 있는 사항으로서 정령이 정하는 것에 대해서는 정령이 정하는 바에 따라 이들의 지시·

8) 지정도시로 지정됨으로 인해 크게 11개 항목에 대한 세제상의 특례가 인정되고 있으며, 구체적인 것은 縣南政令市構想研究會(2002)에 잘 정리되어 있다.

9) 지방교부세는 정부가 “기준재정수요액-기준재정수입액”으로 산정·교부하는 것이다. 기준재정수요액 산정은 다양한 요소들을 고려하게 되는데, 지정도시에는 기준재정수요액의 산정시 행정기능의 차를 반영한 보정계수를 적용하게 되고, 도부현으로부터의 이양사무에 상응하는 관계비용의 경비를 할증하여 산정하는 등의 조치가 이루어지기 때문에 증액되게 된다는 것이다. 오가야마시가 지정도시로 될 경우를 상정한 지방교부세 산정을 보면 약 131억 엔이 증액되는 것으로 나타났다(縣南政令市構想研究會, 2002).

10) 중핵시가 처리할 수 있는 구체적인 특례의 사무는 지방자치법 시행령(제174조49)에 열거되어 있다.

명령에 관한 법령의 규정을 적용받지 않는다. 또한 중핵시와 마찬가지로 광역자치단체장의 지시·명령을 받지 않는 대신에 주무대신의 지시·명령을 직접 받는다.

종합적으로 정리하면, 일본의 자치도시는 지방자치법상의 정령이 정하는 바에 따라 자율성·독립성을 갖고 행정을 전개할 수 있는 체계를 마련하였다. 따라서 지정도시는 공간적으로는 광역자치단체에 속해 있지만 상당히 많은 부문에 걸쳐 독립적인 위상을 가지며, 중핵시는 지정도시만큼의 권능을 부여받지는 않지만 준지정도시에 해당한다고 할 수 있고, 특례시는 준중핵시라고도 할 수 있다. 도도부현으로부터 이양되는 사무의 총량은 지정도시가 가장 많고 중핵시·특례시의 순을 보이고 있어, 지정도시는 중핵시와 특례시에 이양된 사무를 모두 포괄하고 있다. 따라서 광역자치단체가 갖고 있는 사무를 지정도시로 많이 이양할수록 그 하위의 중핵시·특례시로 이양되는 사무량 또는 자율성·독립성도 늘어나게 되는 구조를 갖고 있다.

5. 자치도시 제도·운영상의 쟁점

일본의 3가지 유형의 자치도시중에서도 도입된지 역사가 길고 가장 복잡한 도시문제를 안고 있어 논의의 초점이 모아져 있고, 또한 우리나라의 11개 대도시측에서 특정시 도입을 주장함에 있어서 모델로 하고 있는 지정도시와 관련한 제도·운영상의 과제·문제점을 정리하도록 한다.

일본의 지정도시는 특별시(완전독립) 실시를 지향하는 5대도시의 주장과 광역자치단체(府縣)의 공동화를 우려하는 부현측 반대간의 정치적 타협의 산물로서 1956년에 제도화된 것이기 때문에 지정도시측에서도 불분명한 제도라는 불만이 많고, 부현측으로부터도 부현행정의 종합성을 확보함에 있어서 지장이 있다는 비판도 적지않다. 또한 주민측으로부터도 지정도시 행정구의 성격이나 위상을 둘러싸고 개혁이 필요하다는 목소리가 많다(成田, 1996). 이러한 상황에서 다음과 같은 지정도시를 둘러싼 과제·문제들을 지적할 수 있다¹¹⁾.

먼저, 권한이양·이중감독의 문제가 지적되고 있다 지정도시 제도는 지방자치법이나 기타 개별법으로 정해진 “대도시 사무배분의 특례”나 “행정감독” 등을 근거로 한 “특례”제도이므로 지정도시의 사무·권한이 종합적¹²⁾·체계적¹³⁾이지 못하다. 예를 들어, 이양이 가능한 권한·사무도 중앙정부·도부현에 유보되어 있는 경우가 있기 때문에 지정도시가 주체적·종합적으로 복잡·다양한 도시문제를 신속하게 대응하기에는 한계가 있어, 행정운영의 비효율을 초래하고 있다(吉田, 1995; 指定都市, 1997; 本田, 2001). 따라서 일본의 지정도시측이나 학계에서는 자기완결적·종합적인 사무·권한이양을 요구하면서¹⁴⁾ 체계적·종합적 지정도시 규정을 내용으로 하는 “대도

11) 제도·운영상의 문제·쟁점과 관련해서는 많은 문헌들에서 지적하고 있는데, 이러한 기존 문헌을 종합적으로 검토함과 동시에 일본도시센터의 대도시·지정도시 제도 연구자인 松井 望씨와의 서면자문 등을 바탕으로 정리하였다.

12) 지정도시에 대한 사무배분 특례에 대해 관련 사무·권한이 거의 대부분이 기관위임사무이고, 또한 일부 이양에 머무르고 있어 종합적인 행정을 전개하기 어렵다. 예를 들면, 사회복지시설의 설치 인허가는 지정도시에 이양되었으나 시설을 운영하는 사회복지법인의 설립·운영과 관련해서는 부현의 사무로 남겨져 있어 신속 종합적인 복지서비스 제공에 문제가 잔존하고 있다.

13) 지방자치법과 개별법에 의해 지정도시에 인정되고 있는 법령수는 103개의 법률에 달하여(松本, 2000) 특례가 산발적으로 설정·증대되고 있어 근본적으로 체계성을 갖추지 못하는 구조를 이루고 있다(吉田, 1995).

14) 지정도시측이 사무·권한 이양을 촉구하고 있는 부문에 관해서는 日本都市センター(2001, pp.10~17)에 자세하게

시특례법” 제정의 필요성을 계속 제기하고 있다(指定都市, 1991; 日本都市センター, 2001).

둘째, 지정도시로의 사무·권한의 이양규정이 불명확하다. 즉, 지방자치법(252조 19)상의 18개 항목에 관한 지정도시 특례는 대부분 기관위임사무인데다, 지정도시는 그 사무를 “정령으로 정하는 것을 정령이 정하는 바에 따라 처리할 수 있다”로 되어 있다. 이로 인해 정령으로 정해져 있다 할지라도 도부현이 지정도시로의 사무이양에 적극적이지 않은 경우도 있어 사무이양이 부진한 현상이 나타났다¹⁵⁾. 이러한 문제점을 보완하고 지정도시로의 사무·권한이양을 촉진하기 위해 지방자치법을 개정하여(2000년) “조례에 의한 사무처리특례제도”를 도입하였다(지방자치법 제252조17).

셋째, 지정도시의 지정요건과 지정절차가 불명확하다는 것이다. 전술한 바와 같이 지방자치법(제252조19)상에는 인구규모가 50만 이상으로 되어 있으나, 실제의 운영에 있어서는 100만 이상이거나 가까운 장래에 그에 도달할 것으로 전망되는 곳을 대상으로 지정하고 있어 법령상과 운영상의 요건이 불일치하고 있다(本田, 1986). 또한 중핵시와 특례시는 지정절차가 자치법상에 명시되어 있으나(제252조24와 26), 지정도시에 관해서는 명시되어 있지 않고 관례적으로 하고 있어 지정도시의 지정절차를 명확히 할 필요성이 지적되고 있다.

넷째, 제도의 확실성을 들 수 있다. 지정도시중에는 인구규모에서 큰 차이가 있을 뿐만 아니라(大阪市 500만·千葉市 80만), 위치(부현내의 위치·수도권·비수도권·부현청 소재지 여부 등)·대도시로서의 성숙도·기능·특성·도시문제 등에서 많은 차이가 있다. 향후 시정촌 합병으로 지정도시의 수가 늘어날 것을 감안하면, 현행의 전국 획일적인 지정도시 제도로서는 대도시가 복잡·다양한 문제에 능동적으로 대응하고 특성을 발휘하는데 한계가 있다는 것이 지적되고 있다(大都市制度研究會, 2003)¹⁶⁾.

다섯째, 유사행정의 중복이 발생하고 있다. 지방자치법이나 기타 개별법에 의해 지정도시 특례가 설정되어 있기 때문에 많은 분야에서는 이중행정이 발생하지 않는 구조를 이루고 있다. 그러나 법령상 역할분담이 명확하지 않는 분야나 부현의 시설이 편리성이 높은 대도시에 설치되고 있음으로 인해 시설의 설치·운영 등에 있어서 부현과 지정도시와의 행정에 유사·중복의 문제가 나타나고 있다. 지정도시의 대도시권에서는 그 중추관리기능으로서의 대도시행정과 광역자치체로서의 부현행정간에 동일한 시책이나 권한을 실시하는 유사행정이 구조적으로 존재할 수밖에 없지만, 보다 효율적인 행정을 위해 명확한 업무분담이 필요하다는 것이 제기되고 있다(大都市制度研究會, 2003).

여섯째, 지정도시의 구역설정과 광역행정의 문제가 제기되고 있다. 기존의 대도시(지정도시)는 이미 그 주변지역과 경제·생활측면에서 긴밀하게 연계되어 있기 때문에 도시·지역문제를 광역적 차원에서 접근해야 하는 경우가 많다. 따라서 지정도시를 지정함에 있어서 주변지역과의 관계를 고려하여 그 구역을 설정하는 것이 바람직할 것인데, 이 경우 당해 지역간

정리되어 있다.

15) 지정도시의 제도개선과 관련하여 많은 각종 연구(日本都市センター, 2001; 松井 2001 등)에 관여하고 있는 일본 도시센터 松井씨의 서면자문에서도 지적하였다.

16) 대도시로서의 지정도시에 대한 다양한 유형으로 거론되고 있는 것은 특별시제도형·도제도형·대도시권정부형·원장도시형이 있다(日本都市センター, 2001; 松井, 2001).

그리고 광역자치단체와의 이해관계가 첨예하게 대두되며, 더 나아가서는 지정도시와 광역자치단체간의 사무이양·광역행정의 문제와도 맞물리게 된다(本田, 1996).

마지막으로, 도시내분권의 문제가 대두되고 있다. 일본의 경우는 우리나라의 동사무소와 같은 기구를 두고 있지 않기 때문에 자치 2계층제(도도부현-시정촌)를 이루고 있는데, 지정도시에는 주민밀착형 행정서비스를 제공하기 위해 행정구를 설치하도록 되어 있다. 그러나 지정도시는 도시규모가 크기 때문에 행정구를 설치하더라도 주민과의 거리가 멀고 자치권도 없는 전국 획일적인 기관이기 때문에 양질의 대민서비스를 제공하기에는 한계가 있다. 따라서 행정구를 설치할 때 주민자치 강화·자치권이 확보될 수 있도록 도시내분권을 추진하는 것이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(日本都市センター, 2001; 大都市制度研究會, 2003).

IV. 특정시 제도 도입과 관련한 시사점

우리나라의 11개 대도시의 시장협의회에서 추구하고 있는 특정시는 일본의 자치도시(지정도시·중핵시·특례시)중에서 기능·위상 측면에서 가장 유사한 지정도시를 모델로 하고 있다. 따라서 우리나라가 특정시의 도입을 고려할 때 예상할 수 있는 혜택과 우려사항을 일본의 지정도시 사례를 바탕으로 정리하면 아래와 같다.

1. 특정시 제도 도입의 주요 이점

우리나라 도시행정의 자치체계(2계층)에서 대도시의 경우 중소도시에 비해 행정업무가 엄청나게 많음에도 불구하고 관련법이 획일적으로 적용되고 있고, 도시행정의 자율성과 독립성의 확보가 미흡하여 양질의 행정서비스를 제공하는데 한계가 있기 때문에, 지방분권 정책에 부응하고 효율적인 도시행정을 전개할 수 있도록 하기 위해 대도시층에서는 특정시 제도의 도입을 추구하고 있다. 특정시(일본의 경우 지정도시)는 일반시와는 달리 다양한 측면에서 특례가 인정되는데, 어떠한 긍정적 측면이 있는지를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 지정도시는 일반시와는 달리 특례가 인정되는 것이기 때문에, 주민밀착형 공공행정 서비스를 제공할 수 있다는 것을 들 수 있다. 지정도시가 되면 일반적으로 적정한 인구규모로 행정구를 설치할 수 있어 지역주민과 한층더 가까이에 있는 구청이 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무의 거의 대부분을 수행하게 되므로 지역실정에 맞춘 주민서비스 향상과 세심한 행정을 종합적으로 전개할 수 있게 된다. 둘째, 행정서비스의 신속화를 도모할 수 있게 된다는 것이다. 일본의 경우, 현재 광역자치단체(都道府縣)가 담당하고 있는 사무중에서 주민생활과 밀접한 많은 사무를 시에서 직접 수행할 수 있게 되고, 이러한 사무처리가 모두 시의 독자적인 판단으로 이루어질 수 있게 되기 때문에 처리기간의 단축으로 인해 행정사무의 신속화가 도모된다는 것이다. 그리고 시민생활과 관련있는 사무는 시에서 일원적으로 처리·추진하기 때문에 사무의 담당이나 책임이 명확해진다. 이는 결국 시민을 위한 양질의 서비스를 공급할 수 있게 되는 결과로 이어질 수 있다.

셋째, 풍부한 재정력을 바탕으로 지역진흥책을 전개할 수 있다는 것이다. 일본의 경우 지정

시에에는 대도시에 걸맞는 재정상의 특례가 인정되고 있다. 즉, 석유가스양여세·경유거래세·복권발매수익금이 새로운 세원으로서 국가나 광역자치단체로부터 교부되고, 지방도로양여세·자동차취득세교부금·교통안전대책특별교부금이 일반시에 비해 증액된다. 또한 지방교부세가 일반시와는 다른 기준으로 산정되기 때문에 기준재정수요액이 크게 증대될 뿐만 아니라 교부금도 늘어나게 된다. 이와 같은 재원을 유용하게 활용함으로써 복지·보건의료·도로·하수도·방재 등 시민욕구에 부응하여 시민생활을 보다 충실하고 풍요롭게 할 수 있는 지역발전정책을 추진할 수 있게 된다. 마지막으로, 지정시가 되면 도시의 위상이 한단계 격상되기 때문에 도시이미지가 향상된다. 이로서 국제적 인지도의 상승으로 활발한 교류·인구증가 및 기업활동의 활성화로 이어질 수 있다는 것이다.

2. 특정시 제도 도입과 관련한 우려사항

특정시(일본의 지정도시)는 일반시에서 지방자치법에 의해 법적으로 그 위상이 한단계 격상된 것으로서 도시행정에 많은 변화를 가져오게 되고, 전술한 바와 같은 좋은 점도 있는 반면에 우려되는 점도 있을 수 있다.

먼저, 사무처리량의 증대로 인해 직원들의 부담이 가중될 수 있다는 것이다¹⁷⁾. 특정시(지정도시)가 될 경우 일반시보다 한층더 주민밀착형 행정서비스를 제공할 수 있게 된다는 이점도 있으나, 행정사무량의 과다로 인해 대민서비스가 소홀해질 우려도 지적되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 행정조직 개편·인력 증원 등이 필요하게 되는데, 이 경우 비용부담의 증대를 가져와 이는 결국 시민들의 부담으로 돌아갈 수밖에 없다는 것이 지적되고 있다.

둘째, 행정조직의 비대로 인해 오히려 업무의 효율성이 떨어질 수도 있다¹⁸⁾. 작은 정부를 지향하고 있는 상황에서 대폭적으로 늘어나는 행정사무량을 처리하기 위해, 또한 행정구를 설치하는 등으로 인해 행정조직이 비대해져 작은 정부의 이념과 충돌할 개연성도 없지 않다. 이러한 우려를 감안할 때 특정시제를 도입하지 않더라도 대동제(大洞制, 복수개 동의 통합·조정)를 추진하여 총괄적인 사무는 본청에서 담당하고, 주민복지 등 주민에 밀착한 서비스행정은 동에서 담당하는 등으로 효율을 높이는 방안도 있을 수 있다는 것을 검토할 필요가 있을 것이다. 또한 기존의 법체계와 자치계층의 틀속에서 사무재배분¹⁹⁾을 통해 수직적인 관계를 보다 수평적인 관계로 촉진할 수 있는 측면에서도 검토해볼 수 있을 것이다.

셋째, 각 지역의 광역적인 차원에서 중심적 역할을 하고 있는 대도시를 특정시(일본의 지정

17) 특정시 제도를 도입할 경우 담당하는 업무량이 늘어나게 되는데, 지금까지 행정이 담당해왔던 업무를 민간기업·민간비영리조직 등에 위탁함으로써 행정조직의 비대화를 최소화하도록 하고, 대민행정을 담당하는 동사무소가 있는 상황에서 행정구를 설치하게 되므로 구청·동사무소의 기능·위상의 조정이 필요할 것이다.

18) 비효율성의 문제를 완화하기 위해 조직의 각 부·국에 권한과 책임을 이양(확대)함으로써 부·국이 스스로 효율화를 도모하는 구조를 마련하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 또한 일본도시센터 松井씨에 의하면, 일본의 경우 현재 지방제 도조사회에서 시정촌 합병문제와 관련하여 지정도시에 설치되는 행정구에 일정 정도의 자치권을 부여하는 것을 적극적으로 검토하고 있다고 한다.

19) 일부에서는 특정시 제도가 도입되면 도세수입 손실·행정조정력 약화·행정계층 혼선·시군간 균형발전 위축 등의 부작용이 우려된다는 것을 지적하면서, 특정시 제도를 도입하는 것보다 지방자치법상의 “인구 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무” 조항(제10조)을 개정하여 위임사무 범위를 대폭 확대하는 등의 대안(특례자치사무 확대)을 제시하고 있다(전라일보, '03.10.6).

도시)로 격상하여 거점성을 증대시키는 경우, 그외의 주변지역으로부터 특정시로 인구·산업 등의 기능이 집중하는 현상이 일어나 지역내에서 과대와 과소의 불균형 문제가 한층더 심화될 가능성이 있다. 이는 우리나라의 도시체계나 발전에 있어서 도시지역과 비도시지역간의 불균형이 심각하고 그 정도가 날로 심화되고 있는 상황이기 때문에 더욱 그러하다.

넷째, 광역차원의 갈등 조정이 어려워 질 수 있다. 기존에 광역자치단체에서 담당하는 사무 중에서 많은 것이 특정시로 위양되기 때문에 광역자치단체장의 관여가 현격하게 줄어들게 될 것이다. 그러나 혐오시설의 입지 등 자치단체간의 분쟁과 갈등이 더욱 확대되고 있는 상황속에서 광역차원의 조정기능 약화는 기초자치단체간의 분쟁과 갈등이 발생할 경우 이를 조정하는 것이 더욱 어렵게 될 것이다²⁰⁾. 지정시를 시행하고 있는 일본의 경우도 문화·사회교육시설이나 지역경제대책 등 광역적 계획의 수립 및 집행에 어려움을 겪고 있는 것으로 알려져 있다(오영균, 2003).

다섯째, 지방분권의 시대적 상황과 다소의 괴리감이 있다고 지적할 수 있다. 국토균형발전과 개성있는 지역발전을 도모하기 위해 자주적으로 지역발전전략을 전개할 수 있는 기반을 마련하기 위해 지방분권이 최근 우리 사회의 뜨거운 이슈로 등장해 있다. 이러한 맥락에서 우리나라는 1995년에 지방자치제가 부활되었고, 참여정부가 들어서서는 지방분권을 주요 정책 과제 중의 하나로 설정하고 강력하게 추진하고 있는 상황이다. 특정시 제도는 광역자치단체로부터 많은 권한과 사무를 이양받고 중앙부처의 직접적인 지휘·감독이 증대되기 때문에, 지방분권이 추진되고 있는 가운데 특정시 제도의 도입을 위한 움직임이 일어나고 있고, 또 제도를 도입하는 것은 신중양집권 행정체제를 형성하게 되므로 지방분권주의에 반하고 오히려 지방자치 발전에 걸림돌이 된다는 목소리가 제기되고 있다(경남도민일보, '03.9.9) ²¹⁾.

여섯째, 기초자치단체간 재원배분상의 불균형을 초래할 것이 우려된다. 특정시가 되면 당해 도시는 행정·재정적인 측면에서 상당한 자율성·독립성을 확보하게 되고, 도세징수교부금과 재정보전금 등을 광역자치단체와 동등한 지분으로 배분받게 되기 때문에, 특정시와 다른 시·군간에 재원배분상 불균형이 한층더 심화될 것이라는 우려의 목소리도 있다. 즉, 한정된 재원 하에서 특정시에 보다 더많은 재원이 배분되기 때문에 그보다 더 재정력이 약한 농어촌지역의 기초자치단체에 배분할 수 있는 재원이 그만큼 줄어들 수밖에 없다는 것이다. 이는 결국 앞에서 지적한 바와 같이, 광역적 차원에서 도시지역과 비도시지역간의 불균형이 심화되고 있고 있는 상황을 고려할 때 빈익빈 부익부의 현상을 가속화시켜 불균형이 한층더 심화될 것으로 우려된다.

20) 특정시 제도를 도입하게 되면 일본의 경우와 같이 광역행정의 문제가 대두될 것으로 예상되는데, 일본에서는 이러한 광역행정의 문제에 대응하기 위해 행정협정 체결·협의회 설치·사무위탁·일부 사무조합이나 광역연합 설치 등의 장치를 두고 있다. 이러한 광역행정의 문제에 원활하게 대응하기 위해서도 도입단계에서 특정시와 광역자치단체(道)와의 역할관계를 명확히 한 후, 이양업무의 범위와 조정의 틀을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다는 것을 松井씨(일본도시센터)는 주장하였다.

21) 일본도시센터 松井씨는 기초자치단체가 중앙정부를 직접 상대로 한다는 것은 하나의 기초자치단체가 중앙정부와 “대등한 관계”가 된다는 것으로도 생각할 수 있다고 하면서 지방분권이라는 것은 도시가 중앙정부와의 관계에서 광역자치단체를 매개로 하지 않고 직접적으로 업무의 상대로 한다는 것이기도 하기 때문이라고 역설하였다. 지정도시와 중앙정부간에 의견불일치가 있거나 중앙정부가 과도하게 관여하여 마찰이 발생하는 경우를 대비하여 그러한 문제를 담당하는 기관(國地方係爭處理委員會)을 설치·운영하고 있다(지방자치법 제250조7).

마지막으로, 광역자치단체의 공동화 현상이 초래될 개연성이 있다. 일본은 광역자치단체내에 평균적으로 70여개의 기초자치단체가 있으나²²⁾, 우리나라의 경우는 일본과는 달리 기존 도내에 있던 인구 100만을 상회하는 대도시들이 이미 광역시로 승격하여 완전 독립체제를 갖추고 있는데다 광역자치단체내의 기초자치단체는 약 20개 정도로 구성되어 있는 실정이다. 이러한 상황에서 광역자치단체내에서 핵심적인 역할을 하고 있는 대도시가 독립적인 위상을 갖도록 할 경우 광역자치단체의 공동화라는 현실적인 문제가 대두될 것으로 우려된다. 일본의 경우도 지정도시 제도를 도입할 당시에 광역자치단체의 공동화 문제 등이 우려되어 대도시층이 요구하는 특별시 제도를 도입하지 않고 지정도시 제도를 도입하게 된 역사적 경위가 있다²³⁾.

따라서, 현재 우리나라의 일부에서 추진하고 있는 특정시 제도가 실현되면, 당해 특정시에서는 전술한 바와 같은 긍정적인 측면도 있으나, 지방자치 발전을 가로막고 기초자치단체간 불균형을 심화시키며, 주민의 조세부담이 가중되는 등의 문제점이 발생할 수 있다는 것을 간과해서는 안될 것이다. 그럼에도 불구하고 급속한 도시화의 진전과 시민의 욕구가 다양해지고 지방분권이 절실히 요청되고 있는 상황을 고려해 볼 때, “지역의 것은 지역에서 결정한다”고 하는 지방분권의 기본이념하에 도시행정의 이중행정·이중감독의 문제를 시정하고, 자율성과 독립성을 강화할 수 있도록 하기 위한 제도적 검토가 절실히 요청되고 있다. 중앙정부나 광역자치단체에 의존하지 않고 당해 도시가 지역실정에 맞는 행정수요와 지역발전전략을 전개할 수 있도록 하기 위해서는 현재 우리 사회에서 관심사가 되어 있을 뿐만 아니라, 정부차원에서도 강력하게 추진하고 있는 지방분권 추진계획과 연계하여 특정시 제도에 대해서도 종합적으로 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

5. 결론

그간 우리나라는 지속적인 경제성장과 함께 소득수준 향상·가치관 변화·삶의 질에 대한 관심 고조 및 고령화 등을 비롯하여 도시화의 진전 등으로 행정환경을 둘러싼 많은 변화가 나타났다. 또한, 1995년 지방자치제의 부활로 자치단체의 자율권 신장을 위한 일차적인 기반을 마련함과 동시에, 그간 중앙정부의 권한을 광역자치단체로, 광역자치단체의 권한 사무를 기초자치단체로 이양하기 위해 많은 노력을 기울여 왔으나, 종합적·체계적 지방분권 추진이 미흡하고 지방정부의 자기혁신 노력도 부족하여 실질적이고 국민체감적인 분권효과는 미약한 것으로 지적되고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2003)

이러한 상황에서 우리나라 지방행정의 자치계층은 2계층을 이루고 있으면서 도시규모에 따라 행정수요가 판이하게 다르므로 도시행정의 자율성과 독립성이 차별적으로 인정되어야 함

22) 일본에는 2002년말 현재 47개의 광역자치단체(都道府縣)에 3,218개의 기초자치단체(市町村)가 있어 하나의 광역자치단체는 약 70여개의 기초자치단체로 이루어져 있다.

23) 도도부현에 속한 기초자치단체의 수가 약 70개에 달하는 일본에 있어서도 우리나라의 대도시층에서 벤치마킹하여 도입을 촉구하고 있는 특정시와 같은 위상인 지정시 제도를 도입할 당시에 대도시층에서 완전독립 자치체인 특별시로 그 위상을 부여해 달라고 요구하였다. 그러나 광역자치단체의 공동화 문제를 제기하는 광역자치단체층의 심한 반발로 인해 타협의 산물로서 지정시(공간적으로는 광역자치단체내에 있으면서 광역자치단체와 거의 동등한 자율·자주권의 위상을 갖는 정령으로 지정된 도시) 제도를 도입하게 된 것이다(松井, 2001).

에도 불구하고 획일적인 법의 적용으로 인해 늘어나는 행정수요에 능동적·자율적으로 대응하는데 한계가 있다는 것이 지적되고 있다. 또한 참여정부에서는 지방분권을 주요 국정과제로 설정하여 지역사회와 지방정부의 규모와 능력 등 특성을 반영한 분권을 추진하고자 하고 있다. 이러한 실정과 분위기에 맞추어 최근 인구 50만을 상회하는 대도시에서는 지방분권정책에 부응하고 광역시에 버금가는 행정수요에 효율적으로 대응하기 위해서 일본의 지정도시와 같은 특정시를 지정해줄 것을 촉구하고 나섰다.

지방자치법상에 대도시의 경우 일부 사무의 특례를 인정하고 있으나, 지금은 특례조항 신설 당시와는 비교가 안될 정도로 도시행정을 둘러싼 환경이 변화하였고, 지방분권을 추진해야 하는 것이 시대적인 대세이므로 대도시의 자치행정에 대해서도 어떠한 형태로든 변화가 있어야 한다는 것이 지적되고 있다(중일일보, '03.9.22). 그러나 이러한 행정체계의 변화에는 정치적 고려나 공무원 늘리기가 아닌 행정의 효율적 집행을 통한 행정서비스의 질을 제고하는 것이 최우선 기준이 되어야 한다. 중앙정부를 비롯하여 광역자치단체나 대도시들은 지방분권을 추진해야 하는 시대적 상황에서 사회적으로 대두된 특정시 문제를 공론화하여 지방화·분권화에 걸맞는 행정체계를 모색하기 위한 깊이있는 논의가 필요할 것으로 판단된다²⁴⁾.

이러한 상황인식을 바탕으로, 본 글에서는 현재 국내에서 제기되고 있는 특정시(일본의 경우 지정도시) 제도의 모델이라 할 수 있는 일본의 자치도시(지정도시 등) 제도를 고찰하고 이를 토대로 특정시 제도를 도입할 경우를 상정하여 예상되는 긍정적인 측면과 우려되는 점을 제시함으로써 우리나라의 지방자치 발전과 특정시 제도의 검토·도입에 조금이나마 도움이 되었으면 한다.

24) 특정시 제도를 도입할 경우, 도입단계에서 중점적으로 고려해야 할 것으로는 특정시와 도간의 역할을 명확히 하고 업무의 연계·조정·틀을 마련하여 이중행정·이중감독의 폐해 시정·대도시 행정서비스의 질 향상 등을 위해 특정시로 이양되는 사무·권한이 종합성·체계성을 이룰 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 그리고 사무중대·행정구 설치 등에 따른 동사무소·구청·시청간의 역할조정과 함께, 주민밀착형 행정서비스 제공을 위해 행정구에 일정 정도의 자주·자립성을 부여하는 문제도 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

(참고문헌)

- 1) 정부혁신지방분권위원회, 2003. 6, 참여정부 지방분권의 비전과 추진방향
- 2) 오영균, 2003, 지정시 추진현황과 대응, 경기개발연구원, CEO Report 제2호
- 3) 대한매일, 2003. 6. 19, 9개 대도시 준광역시 지정 촉구.
- 4) 대한매일, 2003. 7. 14, 인구 50만 이상 11개시 지정시 선정 신중검토.
- 5) 동아일보, 2003. 8. 28, 경기도 6개시 지정시 도입 추진.
- 6) 중앙일보, 2003. 9. 2, 수원·전주 등 인구 50만 넘는 11개시 “광역단체 간섭 안받겠다”.
- 7) 조선일보, 2003. 9. 3, 광역시 버금가는 자율적 인사·재정권 달라
- 8) 경남도민일보, 2003. 9. 2, 창원시 특정시 지정 추진 파장진 통합은 불발.
- 9) 경남도민일보, 2003. 9. 9, 창원 특정시 안된다.
- 10) 중앙일보, 2003. 9. 22, 특정시 지정 적극 검토하라.
- 11) 전라일보, 2003. 10. 6, 전라북도 전주특정시 반대.
- 12) 岩崎 恭典, 2001, 都道府縣と政令指定都市・中核市・特例市, 東京市政調査會, 都市問題 第92卷3号.
- 13) 縣南政令市構想研究會, 2002, 縣南政令市構想研究會 中間報告書.
- 14) 指定都市, 1991, 市民の暮らしからみた明日の大都市.
- 15) 指定都市, 1997, 地方分権推進に關する指定都市の意見.
- 16) 市町村行財政研究調査會, 2001, 地方自治のさらなる推進にむけて(<http://www.pref.kyoto.jp>).
- 17) 大都市制度研究會, 2003, 新たな大都市制度のあり方に關する報告.
- 18) 成田 頼明, 1996, 地方分権と大都市, 都市問題研究 第48卷9号.
- 19) 日本都市センター, 2001, 大都市制度に關する調査研究報告書.
- 20) 福田 敬子, 合併・政令指定都市移行の効果と懸念について新たなまちづくりへの出発点.
- 21) 本田 弘, 1986, 政令指定都市制度の動向と問題, 都市問題 第77卷8号.
- 22) 本田 弘, 1996, 大都市制度のあり方, 都市問題研究 第48卷9号.
- 23) 松井 望, 2001, 政令指定都市と大都市制度, 都市問題研究 第53卷9号.
- 24) 松本 英昭, 2000, 新地方財政調整制度論, ぎょうせい.
- 25) 吉田 民雄, 1992, 政令指定都市制度の問題點と改革構想, 都市問題 第83卷4号.
- 26) 吉田 民雄, 1995, 大都市制度改革の方向, 都市問題 第86卷2号.
- 27) 日本 地方自治法.
- 28) 政令指定都市・中核市・特例市 (<http://www.city.obu.aichi.jp>).
- 29) 政令指定都市と中核都市制度の比較 (<http://www.city.nagareyama.chiba.jp>).
- 30) 政令指定都市制度誕生の背景 (<http://www.shizuoka-cci.or.jp>).
- 31) 政令指定都市の實現に向けて (www.city.hamamatsu.shizuoka.jp).
- 32) 中核都市 について(<http://www.soumu.go.jp>).
- 33) 特例都市 について(<http://www.soumu.go.jp>).

<ABSTRACT>

**A Study on the Local Autonomy of Japan:
Policy Implications for Korean System**

Sang - Rag Son·Si - Hwa Lee·Byung - Koo Yoon

※Keywords : Local Decentralization, Designated City, Special Autonomous City

Korea is experiencing dramatic social and economic changes due to increased level of income and quality of life for last 30-40 years. However, the cities are not able to provide an adequate service to the citizen partly because of the lack of city autonomy enough to cope with increased demand of public services. At the point of this situation, mayor association which was organized by mayors of big cities with more than 500,000 population insists on introducing the system of “special autonomous city” which provides local government more autonomy.

This study attempts to draw some important issues on “special autonomous city” system based on the review of the similar system of “designated city” in Japan. Considering the dramatic changes of social environment in Korea, it is timely to review “special autonomous city” system for providing better public services. This study reviews some expected benefits and problems when the system of “special autonomous city” is introduced.

<부록1> 지정도시·중핵시·특례시의 비교

구분	지정도시	중핵시	특례시
도입시기	○ 1956년	○ 1996년	○ 2000년
대상도시의 요건	○ 인구 50만 이상 ○ 인구규모·행정능력면에서 기존의 지정도시와 동등의 여건을 가진 도시	○ 인구 30만 이상 ○ 면적 100km ² 이상(인구 50만 이상은 면적 불문)	○ 인구 20만 이상
사무배분상 특례	○ 자치법 제 25조 19의 항에 열거하는 사무외에 개별법에서 지정시의 특례로 되어 있는 사무를 처리하는 것으로 되어 있음 ※ 都道府縣 권한의 80~90%	○ 원칙적으로 지정시에 이양되어 있는 사무를 처리함. 단, ①광역자치단체인 都道府縣이 일체적으로 처리하는 것이 효율적인 사무, ②사무량 측면에서 보아 독자적으로 시설 기관 또는 전문직 등을 설치하여 처리하는 것이 효율적인 사무 기타 중핵시가 처리하는 것이 적당하지 않는 사무는 도도부현이 종래대로 처리하게 됨 ※ 지정시 권한의 70%	○ 원칙적으로 중핵시에 이양되어 있는 사무를 처리함. 단, ①광역자치단체인 都道府縣이 일체적으로 처리하는 것이 효율적인 사무, ②사무량 측면에서 보아 독자적으로 시설 기관 또는 전문직 등을 설치하여 처리하는 것이 효율적인 사무, 기타 중핵시가 처리하는 것이 적당하지 않는 사무는 도도부현이 종래대로 처리하게 됨 ※ 중핵시 권한의 20%
행정감독상 특례	○ 부현지사의 감독을 받지 않고, 그 대신에 주무대신(장관)이 감독하게 됨	○ 원칙적으로 행정감독의 특례는 없음. 단, 복지관련 사무에 대해서는 지정도시와 마찬가지로 행정감독의 특례가 인정됨	○ 원칙적으로 행정감독의 특례는 없음
행정조직상 특례	○ 행정구 설치가능	○ 조직상 특례없음(지소·출장소 설치가능)	○ 조직상 특례없음(지소·출장소 설치가능)
재정상 특례	○ 지방교부세 산정에 필요한 조치와 지방도도양여세 증액 등 조치도 강구됨	○ 지방교부세 산정에 필요한 조치가 마련되어 있음	○ 지방교부세 산정에 필요한 조치가 마련될 예정임
지정절차	○ 자치법의 정령으로 지정 ○ 정령의 입안은 당해시로부터 신청에 의함 ○ 사전에 광역자치단체 의회의 의결·동의 필요	○ 정령으로 지정됨 ○ 총무대신은 시의 지정요청(도도부현의 동의·관계의회의 의결필요)에 의거하여 정령안을 입안하게 되어 있음	○ 정령으로 지정됨 ○ 총무대신은 시의 지정요청(도도부현의 동의·관계의회의 의결필요)에 의거하여 정령안을 입안하게 되어 있음

<부록2> 사무배분상 특례의 주요내용

사무구분	지정도시 50만이상	중핵시 30만이상	특례시 20만이상	일반시 5만이상	町(읍)
아동상담소·아동자립지원시설 설치	◎				
민간 아동복지시설 설치허가 등	○	○			
신체장애자갱생상담소 설치	◎				
신체장애자수첩 교부	○	○			
지적 장애자 갱생상담소 설치	◎				
지적 장애자에 대한 보호조치 등	○	○			
모자상담원 배치	○	○			
모자과부복지자금 대부	○	○			
양호노인홈 설치인가·감독	○	○			
복지사무소 설치	○	○	○	○	
사회복지전담원 배치	○	○	○	○	
지적 장애자복지사 배치	○	○	○	○	
임산부 조산소 입소에 관한 조치 등	○	○	○	○	
보호자·아동의 모자생활지원시설 입소에 의한 보호조치	○	○	○	○	
요보호자에 관한 보호결정 및 실시(생활보호법)	○	○	○	○	
신체장애자복지사 배치	○	○	○	○	
장애복지수당 지급 등	○	○	○	○	
특별장애자수당 지급 등	○	○	○	○	
아동복지·특별장애자 수당 수급자격의 조사 등	○	○	○	○	
아동부양수당 지급 등	○	○	○	○	

사무구분		지정도시 50만이상	중핵시 30만이상	특례시 20만이상	일반시 5만이상	町(읍)
보건 위생 행정 관련 사무	보건소 설치	○	○			
	식품 등 제품검사 실시	○	○			
	음식점 영업 등의 시설에 관한 기준설정	○	○			
	음식점 영업허가	○	○			
	묘지 등의 경영허가	○	○			
	묘지 등에 대한 정비·개선명령 등	○	○			
	정신장애자 등에 대한 입원조치	◎				
	정신장애자보건복지수첩 교부	◎				
	정신보건복지상담원 배치	○	○			
	부정기 결핵예방접종 등 실시	○	○			
	결핵관련 지정의료기관 지정 등	○	○			
	독극물 및 독극물 판매업 등록 등	○	○			
사체보존 허가	○	○				
도시 계획 관련 사무	도시계획 결정	◎				
	개발심사회 설치	○	○	○		
	시가화구역·시가화조정구역의 개발행위 허가	○	○	○		
	도시계획시설·시가지개발사업구역내 건축허가	○	○	○		
	도시계획사업 시행지구내 건축 등 허가	○	○	○		
	시가지개발사업 시행지구내 건축 등 허가	○	○	○		
	택지조성공사 규제구역 지정 등	○	○	○		
	택지조성규제구역내 택지조성공사 허가	○	○	○		
	토지구획정리조합 설립허가	○	○	○	○	
	토지구획정리사업 시행지구내 건축행위 등의 허가 등	○	○	○	○	○
	주택지구개발사업 개발지구내 건축행위 등의 허가 등	○	○	○		
	옥외광고물조례에 의한 설치제한	○	○	○		
도시계획구역내 노외주차장관리자 신고접수 등	○	○	○	○		
수도권 기성시가지의 공업 등 제한구역내 제한시설 신설허가	◎		○			
거점정비축진구역내 건축행위 등 허가	○	○	○			
재해시가지부흥추진지역내의 건축행위 등 허가	○	○	○			
대도시지역 토지구획정리축진구역내 건축행위 등 허가	○	○	○			
토목 행정	시내 지정구간 이외의 국도 관리	◎				
	시내 지방도 관리	◎				
문교 행정	縣費부담교직원 임용 급여 결정	◎				
	縣費부담교직원 연수	○	○			
환경 보전 행정 관련 사무	대기오염방지 관련사무	○	○			
	소음규제지역 지정 등	○	○	○		
	소음방지관련 행정기관장에 대한 협조요청 등	○	○	○		
	악취원인물매출규제지역 지정 등	○	○	○		
	악취방지관련 행정기관장에 대한 협조요청 등	○	○	○		
	진동규제지역 지정 등	○	○	○		
	진동방지관련 행정기관장에 대한 협조요청 등	○	○	○		
	수질오염방지에 의한 특정시설 설치신청 등	○	○	○		
수질오염방지관련 행정기관장에 대한 협조요청 등	○	○	○			
국토 균형 발전	온천수의 대중탕·식수 공급관련 허가 등	○	○			
	진흥거점지역 기본구상 작성 등	○	○			
기타	업무핵도시 구상 작성 등	◎				
	균형발전추진협의회 설치 등	○	○			
	계량법에 의한 권고·정기검사(계량법 관련사무)	○	○	○	○	○
	상점가진흥조합 설립허가 등(상점가진흥조합법 관련)	○	○	○	○	○
	임시운행 허가 등(도로운송차량법 관련)	○	○	○	○	○

주)표중의 ◎마크는 자치도시중에서 지정도시에만 이양된 사무를 의미함