

2024. 8 | Vol. 8
지방정부 정책&이슈

일본 도주제(道州制) 논의를 통한 우리나라 지방행정체제 개편의 방향

김 희 진

대한민국시도지사협의회 연구위원



일본 도주제(道州制) 논의를 통한 우리나라 지방행정체제 개편의 방향

2024.8 | Vol. 8

김희진 (대한민국시도지사협의회 연구위원)

I. 들어가는 말

최근 대구경북 행정통합에 대한 이슈가 뜨겁다. 광역행정통합이 논의되는 이유는 수도권 일극체제 대응한 다극화 전략과 저출생, 인구감소, 지방소멸로 이어지는 이러한 한계 상황을 해결하고자 대구경북을 비롯한 부산경남, 충청권 등 각 지역에서 행정통합에 대한 논의가 지속되고 있다.

이러한 광역행정통합은 지방정부가 기존에 가지고 있었던 권한에 더하여 많은 권한을 이양받고 그에 따라 지방정부의 위상도 제고하여 각 지역이 주체적으로 정책을 기획하고 결정함으로써 지역 경제 등을 활성화 시켜 골고루 잘 사는 환경을 조성하는데 의의가 있다.

이에 광역행정통합의 논의는 어떤 특례를 가져올 것인지, 청사는 어디에 둘 것인지, 관할구역을 어떻게 나눌 것인지 등에 대한 쟁점으로 검토되고 있다. 그런데 이러한 쟁점은 현실적이고, 행정통합을 실현하는 단계에서 검토 필요한 논의이지만, 그러한 단계에 앞서 지방자치단체도 국가의 일부분인 만큼 국가 전체 틀을 재편하는 관점에서 지방행정체제 및 지방행정조직을 어떻게 설정하는 것이 지방자치단체의 자치권을 더욱 보장하고 효율적인 지방행정체제 및 조직이 될 것인지에 대한 논의가 필요하다.

한편 과거 일본에서는 광역행정통합의 사례로서 도주제(道州制)에 대한 도입 논의가 있었다. 도주제는 현재의 광역지방자치단체인 도도부현을 폐지하고, 즉 '북해도(北海道)'는 그대로 '도(道)'로서 존속하고 1개의 도쿄도(東京都), 2개의 부(府), 43개의 현(縣)을 통폐합하여 여러 광역지방자치단체에 걸쳐 새로운 광역지방자치단체로서 '도(道)' 또는 '주(州)'를 설치하는 것을 말한다.

이러한 일본의 도주제 사례는 현재 광역행정통합을 추진하고 있는 우리나라와 유사한 점이 많다. 주요 선진 외국의 사례는 대부분 기초자치단체 간의 통합 사례인데, 도주제 사례는 광역행정통합에 관한 경우로서 참고할 수 있는 거의 유일한 사례이며, 또한 일본은 우리나라와 비슷한 제도적 기반을 갖추고 있는 만큼, 이러한 일본의 도주제 사례를 통해 우리나라 지방행정체제 개편의 방향을 살펴보고자 한다.

따라서 본 글에서는 일본 도주제 사례의 시사점을 통해, 광역행정통합으로 신설되는, 예를 들면, 대구경북특별광역시(가칭)의 법적 지위나 국가(중앙부처)와의 관계에서 특별광역시는 어떠한 역할을 담당해야 하는 지, 기초지방자치단체의 역할은 무엇인지 등을 검토하여 우리나라의 지방행정체제 개편 방향을 살펴보고자 한다.

II. 일본의 지방행정체제

1. 일본 헌법에서 규정하고 있는 지방자치단체의 의의

일본은 우리나라의 ‘지방자치단체’를 일본 헌법 제8장에서 ‘지방공공단체’라는 용어를 사용하고 있다. 지방공공단체에 대해 종류를 포함하여 구체적으로 규정하고 있지는 않지만, 지방공공단체에는 의사기관으로서 의회와 지방공공단체의 장, 의회의원, 공무원, 주민으로 구성됨을 알 수 있다.

〈표 1〉 일본 헌법상 지방자치 관련 규정

일본 헌법	
第八章 地方自治 第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。	제8장 지방자치 제92조 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 취지에 따라 법률로 정한다.
第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。 ○2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住	제93조 ① 지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 따라 의사기관으로서 의회를 설치한다. ② 지방공공단체의 장, 의회의원 및 법률이 정하는 그밖의 공무원은 지방공공단체의 주민이 직접 선거

일본 헌법	
民が、直接これを選挙する。	로 선출한다.
第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。	제94조 지방공공단체는 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행할 권한을 가지고, 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.
第九十五条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。	제95조 국회는 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 특정 지방공공단체에만 적용되는 특별법을 제정하지 못한다.

자료: 일본 헌법

일본 지방자치법 제1조의3은 지방공공단체를 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 나누고 있다. 보통지방공공단체는 도도부현(都道附見)과 시정촌(市町村)으로 하며, 특별지방공공단체는 특별구, 지방공공단체의 조합 및 재산구로 한다. 도도부현은 광역지방공공단체로 보며, 시정촌은 기초지방공공단체로 본다.

〈표 2〉 일본 지방자치법상 지방자치단체 규정

일본 지방자치법	
第一条の三 地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする。 普通地方公共団体は、都道府〔県及び市町村とする。 特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする。	제1조의3 지방공공단체는 보통지방공공단체 및 특별지방공공단체로 한다. 보통지방공공단체는 도도부현 및 시정촌으로 한다. 특별지방자치단체는 특별구, 지방공공단체의 조합 및 재산구로 한다.
第二条 地方公共団体は、法人とする。 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。	제2조 지방공공단체는 법인으로 한다. 보통지방공공단체는 지역에 있어서의 사무 및 그 외의 사무로 법률 또는 이에 근거하는 정령에 의해 처리하는 것으로 여겨지는 것을 처리한다.
市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項に	시정촌은, 기초지방공공단체로서 제5항에 있어서 도

일본 지방자치법	
において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。 :	도부현이 처리하는 것으로 여겨지고 있는 것을 제외하고, 일반적으로, 전항의 사무를 처리하는 것으로 한다.

자료: 일본 지방자치법

이처럼 지방자치법은 지방자치계층으로 이층제를 보장하고 있는데, 헌법은 이러한 이층제를 보장하고 있는 것인지 명확하지 않다. 지방자치법상의 특별지방공공단체라고 보고 있는 특별구가 지방공공단체인지 하는 점은 논쟁거리로 남아 있다(김민훈, 2007).

2. 일본의 행정구역

일본의 행정구역은 광역지방공공단체인 도도부현과 기초지방공공단체인 시정촌(특별구 포함)으로 구성되어 있다. 일본의 광역지방공공단체는 총 47개로 1개의 도(都), 1개의 도(道), 2개의 부(附), 43개의 현(見)으로 이루어져 있으며, 도도부현 하위에 놓이는 기초지방공공단체인 시정촌(市町村)은 각각 성립 요건이 다르다.

시(市)는 정이나 촌이 인구 5만 명이 넘고 인구 60% 이상이 도시 구역 내에 거주하며 상공업에 종사하여야 한다. 시는 대략 800여개가 설치되어 있으며, 시의 규모에 따라 특별 지위를 부여받을 수 있다.

정령지정도시(政令指定都市)는 법정인구가 50만 이상이고, 정령(헌법, 법률의 하위 법령)으로 지정된 도시이다. 줄여서 '정령시' 또는 '지정시'라고 부르기도 한다. 정령 지정도시는 ‘대도시’라고 할 수 있으며, 중추적 및 핵심적 기능을 수행하는 시이다. 정령시는 현에 소속되어 있으면서도 현과 같은 수준의 자치권을 보유한다. 하위에 (도쿄도의 특별구와는 달리 자치 정부가 없는) 구(区)를 설치할 수 있다.

중핵시(中核市)는 법정인구가 20만 이상이고, 일본 지방자치법 제12장 제1절 제252조의22 제1항의 규정에 기하여 정령으로 지정된 시이다. 전일본적인 영향력을 막대하게 끼치는 수준은 아니지만, 주변 지역이나 자신의 현에서 중심적 역할을 수행하는 도시들이다.

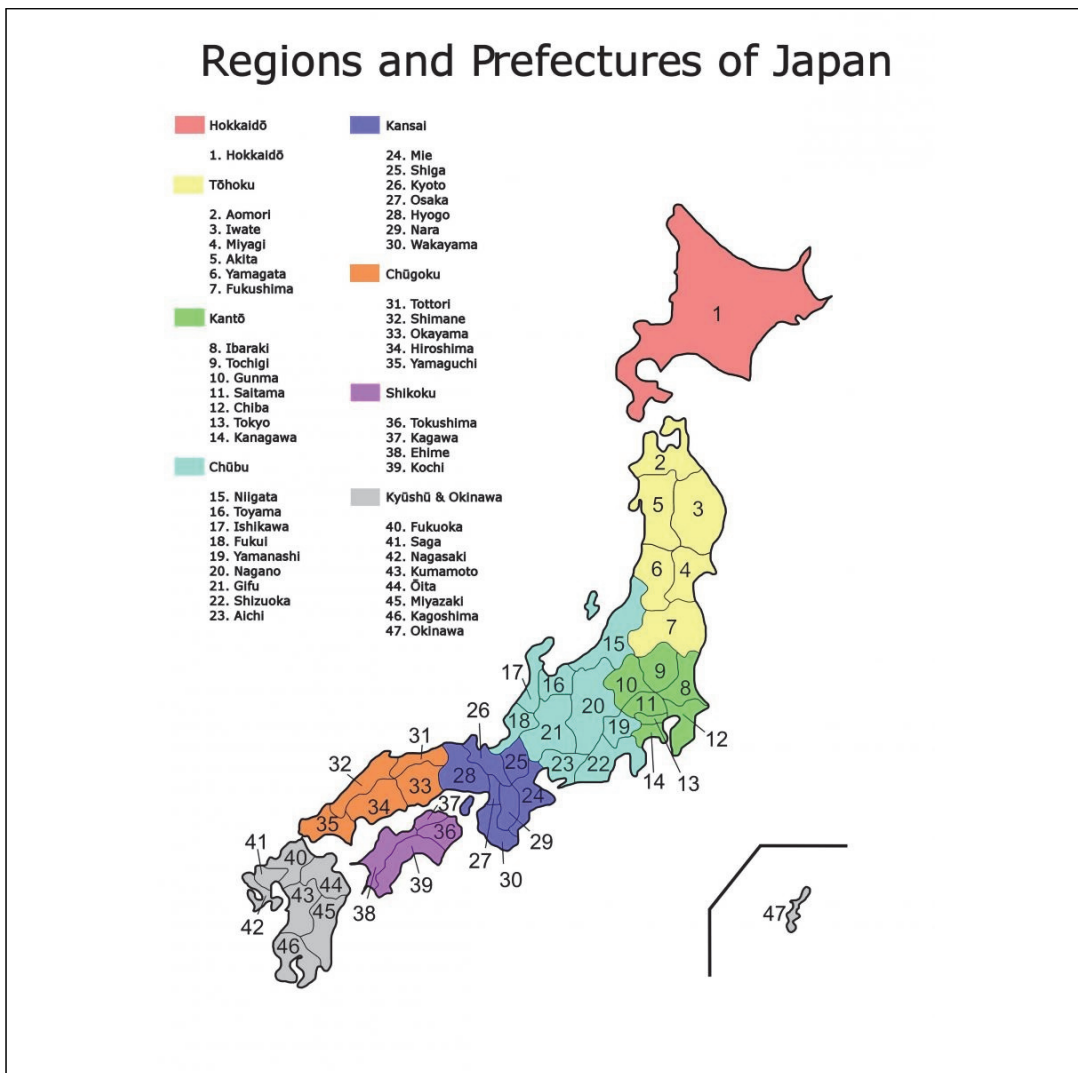
특례시(特例市)는 일본 지방자치법 제12장 제1절 제252조의 26의3 제1항의 규정에 기하여 정령으로 지정된 시로서, 2020년부로 특례시가 중핵시로 통합된 이후에

도 아직 중핵시로 전환하지 않은 시이다. 중핵시가 처리하는 사무 가운데 도도부현이 일체적으로 처리하는 것이 적합한 사무를 제외한 사무(환경 행정, 도시 계획, 건설 행정 등)를 처리할 수 있다.

정(町)은 일반적으로 인구가 시의 지정 요건인 5만 명보다 적고, 도도부현에서 정하는 최소 기준을 넘기는 지역이 정이된다. 우리나라의 읍(邑)에 해당한다.

촌(村)은 우리나라의 면(面)에 해당하는 것으로 인구가 대부분 1만명 이하이다.

〈그림 1〉 일본의 도도부현



자료: EU-일본 센터(www.eu-japan.eu)

특별구는 일본 지방자치법 제1조의3에서 특별지방공공단체라고 규정하였고, 동법 제281조에서 도(都)의 구를 특별구로 한다고 규정하고 있다. 이 경우의 도는 도쿄도를 의미하며, 도쿄도에는 23개의 특별구를 두고 있다. 도쿄도의 특별구는 자치구로서, 도쿄도 산하의 시정촌을 포함하여 다른 도도부현의 시정촌과 같은 지위를 인정받기 때문에 구청장과 구의원을 구민의 손으로 직접 선출한다. 일본의 시민이 자치구장을 직접 선출하는 곳은 도쿄도 23구가 유일하다.

〈표 3〉 일본 지방자치법상 특별구 규정

일본 지방자치법	
第二章 特別区 (特別区) 第二百八十一条 都の区は、これを特別区という。 2 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるものを処理する。(都と特別区との役割分担の原則)	제2장 특별구 (특별구) 제281조 도의 구는 이를 특별구라고 한다. 2 특별구는, 법률 또는 이에 근거하는 정령에 의해 도가 처리하는 것으로 여겨지고 있는 것을 제외하고, 지역에 있어서의 사무 및 그 외의 사무로 법률 또는 이것에 근거하는 정령에 의해 시가 처리하는 것으로 되는 것 및 법률 또는 이에 근거한 정령에 의해 특별구가 처리하는 것으로 여겨지는 것을 처리한다. (도시와 특별구와의 역할 분담의 원칙)

자료: 일본 지방자치법

III. 일본의 도주제(道州制)

1. 일본 도주제 추진 배경 및 전개

도주제(道州制)는 도도부현을 재편하자는 것으로서, 현행의 도도부현이 47개로 나누어져 있어 국토의 면적 및 행정의 광역화 추세로 보았을 때 지나치게 세분화되어 있으므로 바람직하지 못하다는 것이다. 이에 도도부현을 재편하여 보다 큰 규모의 도나 주로 만들자는 것이 도주제의 구상이다.

일본의 도주제 구상은 논의 및 논자에 따라 일본의 연방제 실현이 목표인 것인지, 연방제 보다는 낮은 단계의 지방분권 개혁인 것인지 나뉘고 있지만, 일반적으로 일본의 도주제는 연방제 국가에 대응하는 것에서 ‘도주제’라고 사용되기도 한다(최철호, 2023).

구체적으로 살펴보면 도주제 논의의 역사는 1927년의 주청설치안(州庁設置案) 등에 까지 거슬러 올라갈 수 있다. 몇 개의 도도부현을 포괄하는 새로운 행정구역으로서 몇 개의 주를 설치하고 각 주에 주청, 주장관을 두도록 제안하였다.

도도부현의 재편을 둘러싼 논의는 1957년의 제4차 지방제도조사회에서 “지방제도 개혁에 관한 답신”을 통해 ‘지방’의 구상을 책정하고 1965년 제10차 조사회에서는 “부현합병에 관한 답신”을 통해 도도부현을 폐지하고, 7~9개의 지방공공단체로서의 성격과 국가적 성격을 함께 갖는 새로운 ‘지방’을 설치하고 ‘지방장’은 지방의회의 동의를 얻어 내각 총리대신이 임명하는 내용을 제안하였다. 1966년에 도도부현합병특별법안이 국회에 제출되었지만 여론의 반대 등으로 실질적인 심의는 이루어지지 않고 폐기되었다(지방자치단체국제화재단 도쿄사무소, 2006).

경제단체나 민간 싱크탱크는 도주제 채택을 위해 1960년대 후반부터 보고서를 작성하였다. 나카소네 내각시대(1982년~1986년)에 유래하는 행혁국민회의(行革国民會議)가 1990년에 인구 30만명 규모의 300개의 시(市)와 10개의 주(州)로 구성되는 2단계 자치제도를 제안하였다. 1991년 7월에 정부의 임시행정개혁추진심의회(第3次行革審)의 답신은 광역적인 행정수요에 대응할 수 있는 자립적인 지방행정체제의 확립을 주장하였다. 그리고 2002년부터 중앙정부의 주도 하에 시정촌 합병이 추진되었고, 2003년 8월 코이즈미 수상은 홋카이도가 도주특구가 되도록 요청하였다(기사 시게오/조연팔, 2020). 또한 정부는 “경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2004”에서 지방분권의 촉진을 위해 도주제의 도입에 관한 검토를 본격화 한다고 명시하고, 2005년의 동 방침에서도 시정촌 합병을 지속적으로 강력히 추진하고 장래의 도주제 도입에 관한 검토를 계속 진행한다고 하였다. 2006년 1월 총리의 시정연설에서는 “북해도가 도주제를 향한 선행적 사례가 되도록 지원한다.”라고 말하기도 하였다.

2. 일본 도주제 주요 내용

1) 도주의 법적 지위

도주의 법적 지위는 ① 도주를 연방제에 있어 주로 파악하는 경우, ② 연방제가 아니라 단일국가 하에서 도주를 국가기관으로 파악하는 경우, ③ 연방제가 아니라 단일국가 하에서 도주를 국가기관으로서의 성격과 지방자치단체적인 성격을 함께 가지는

것으로 파악하는 경우, ④ 연방제가 아니라 단일국가 하에서 도주를 지방자치단체로 파악하는 경우 등 다양한 논의가 존재하고 있다(김민훈, 2007). 1950년대의 논의에서는 광역공공단체를 국가의 행정기관으로 하자는 개혁 논의도 많았으며, 이후 제4차 지방제도조사회 답신에서는 국가와 지방공공단체 양쪽의 성격을 갖는 것으로 제안하였다(채원호, 2008). 이후 도주제에 대한 논의의 대부분은 지방공공단체로 지위를 부여하는 것이었다. 도주의 법적 지위를 지방공공단체로 부여하는 것은 현행 헌법 체계 하에서 구상 가능한 안이었다.

2) 도주제의 하에서의 계층 구조

지방공공단체의 계층 구조에 대해서는 전국을 300개의 시로 재편하는 1층제와 도주와 현행 시정촌으로 구성하는 2층제, 일부 도도부현을 존치하여 도주-도도부현-시정촌으로 구성되는 3층제가 있다. 대다수의 국가에서는 2층제를 도입하고 있지만, 인구나 면적에 있어서 일정 규모 이상을 가지고 있는 경우 3층제를 두는 국가도 있다(채원호, 2008).

3) 도주의 구역 범위

도주의 구역은 지방분권 및 지방자치를 강화하고 도주 스스로 활력 있는 권역을 실현하며, 국가와 지방을 통한 효율적인 행정 시스템을 구축할 수 있도록 범위를 적절하게 설정해야 한다. 인구와 경제규모, 교통과 물류, 각 부성의 지방지분부국의 관할 구역으로 한 사회경제적인 제 조건에 더해, 기후나 지세 등의 지리적 조건, 정치행정 구획의 변천 등의 역사적 조건, 생활양식의 공통성 등 문화적 조건도 감안하여 정하는 것이 필요하다.

한편, 도주의 구역은 여러 도도부현을 합한 광역적인 단위를 기본으로 하지만,北海道, 동경도, 오키나와에 대해서는 그 지리적인 특성, 역사적인 사정 등에 비추어 하나의 도현의 구역만을 가지고 도주를 설치하는 것도 고려할 수 있다(지방자치단체국제화재단 도쿄사무소, 2006).

3. 국가, 도주, 시정촌(기초지방자치단체)의 역할 및 담당 사무

1) 시정촌(기초지방자치단체)의 사무

기초지방자치단체는 지역과 주민에 밀착된 서비스 등의 행정을 종합적으로 담당하는 기본적 단위이다. 주로 ① 주민의 안전 및 안심, 소방, 구급, ② 사회복지(아동 및 고령자 복지 등), 보육시설, 유치원, ③ 생활폐기물수집·처리, 공해대책, 보건소, ④ 초·중고등학교, 도서관, ⑤ 공원, 도시계획, 가로, 주택, 하수도, ⑥ 호적, 주민기본대장, ⑦ 지역진흥에 관련된 산업, 문화 행정 전반을 담당한다(채원호, 2008).

2) 도주의 사무

도주는 기초지방자치단체의 범위를 넘어 광역에 걸친 행정과 도주 사무와 관련된 기준의 설정, 구역 내 기초지방자치단체의 재정 격차 등의 조정을 담당한다. 구체적으로, ① 광역의 공공사업(대형하천, 광역도로, 공항·항만의 정비·유지, 통신기반, 생활환경 정비 등), ② 과학기술·학술문화의 진흥, 대외문화교류, 고등교육(대학교 이상), ③ 경제·산업의 진흥정책, 지역의 토지생산력의 확대(임야·농지의 유지), ④ 능력개발 및 직업안정·고용대책, ⑤ 광역의 공해대책, 환경의 유지개선, ⑥ 위기관리, 경찰치안, 재해복구, ⑦ 전파관리, 정보의 수신·발신기능, ⑧ 시정촌간 재정격차의 조정, 공공시설 규격·교육기준·복지의료의 기준 책정 등을 담당한다(채원호, 2008).

〈표 4〉 도주가 담당하는 사무

분야	도주담당사무
사회자본정비	국도관리, 지방도관리(광역), 1급하천관리, 2급하천관리(광역), 특정중요항만관리, 제2종공항관리, 제3종공항관리, 사방설비관리, 보안림지정
환경	유해화학물질대책, 대기오염 방지대책, 수질오염방지대책, 산업폐기물 처리 대책, 국정공원 관리, 야생동물 보호와 수렵 감시(희귀·광역)
산업·경제	중소기업대책, 지역산업대책, 관광진흥정책, 농업진흥정책, 농지전용허가, 지정어업허가와 어업권면허
교통·통신	자동차 운송이나 내항 해운업 등의 허가, 자동차 등록 검사, 여행업이나 호텔·여관의 등록
고용·노동	직업소개, 직업훈련, 노동상담, 근로기준감독, 안전위생업무, 고용기획군등업무
안전·방재	위험물 규제, 대규모 재해대책, 광역방재계획 작성, 무력 공격 사태 등에서의 피난 지시 등

분야	도주담당사무
복지·건강	돌봄사업자 지정, 중증장애인 복지시설 설치, 고도의료, 의료법인 설립인가, 감염병 대책
교육·문화	학교법인 인가, 고등학교 설치 인가, 문화재 보호
시정촌 간 조정	시정촌 간 조정

주: 상기 밑줄 친 사무는 도주 담당 사무로서 국가로부터 이양될 권한을 의미함.

자료: 이승중·서재호(2009)

3) 국가의 사무

국가의 역할은 국제사회에 있어서 국가의 존립 및 국경관리, 국가전략의 책정, 국가적 기반의 유지 및 정비, 전국적으로 통일해야 할 기준의 제정에 한한다. 구체적으로, ① 황실, ② 외교·국제협조, ③ 국가안전보장, 치안, ④ 통화의 발행 및 관리, 금리, ⑤ 통상정책, ⑥ 자원 에너지 정책, ⑦ 이민정책, ⑧ 대규모재해대책, ⑨ 최저한의 생활보장, ⑩ 국가적 프로젝트, ⑪ 사법, 민법·상법·형법 등의 기본법에 관한 사항, ⑫ 시장경쟁의 확보, ⑬ 재산권의 보장, ⑭ 국정선거, ⑮ 국가의 재정, ⑯ 국가의 통계 및 기록이 있다(채원호, 2008).

IV. 우리나라 지방행정체제 개편의 방향

1. 일본 도주제의 시사점

일본 도주제가 논의된 이유는 지역별 분절되어 나타나는 한계 상황을 해소하기 위해 부현 보다 큰 광역행정단위를 설정하고자 했기 때문이다. 한계 상황은 지방단계에 있어서 지방행정기관간의 분립 및 할거구조에 대한 종합조정요청으로서 표출되었다. 이에 중앙 각 성청의 지방행정기관이 신설 및 확충되는 경향이 있었다.

각 성청이 자신들의 지방행정기관을 강화한 이유는 도부현의 구역이 지방행정구획의 단위로서 적절하지 않으며, 행정이 복잡해지면서 전문적이지 않은 도부현청에 의한 사무 처리를 기피하였다. 또한 지방공공단체장에 대한 인사 및 일반 감독 권한이 내무성에 속하여 그 외의 중앙 각 성청 자신들이 소관 행정을 강력하게 실시하는 데 한계가 있다는 것이었다.

따라서 각 성청은 재무국 신설, 철도국 확충, 직업소개소의 개조, 상공성의 공무원 사무소의 신설, 후생성의 노무관사무소의 설치 등을 통해 자신의 소관 사무를 직접 수행하려고 하였다. 이것은 지역에서 행정을 집행할 경우 보통지방관청의 부현지사와 중앙 각 성청의 지방행정기관, 또는 중앙부처 지방행정기관 상호간에 소통이 되지 않는 문제를 발생시켰고, 이에 그 기관들간의 유기적인 연락조정이 요청되었다. 즉 지방행정기관의 신설 및 확충은 당초 지역별 분절되어 나타나는 한계 상황을 해소하기 위해 광역행정을 설정한 것인데, 실제로 있어서는 지역에서 종합행정체제를 저해하는 요인으로 작용하였다.

또한 일본에서의 도주제 도입 논의는 단순히 지방자치단체를 광역화하는 문제에 머물지 않았다. 도주제가 실현되면 기초지방자치단체인 시정촌의 합병이 불가피하므로 도주제는 광역지방자치단체의 모습만 바꾸는 것이 아니라 기초지방자치단체의 형태나 숫자에도 많은 변화를 수반하게 되었다. 그리고 일본의 경우에는 도주제를 통해서 국가행정개혁과 지방행정체제 개편을 동시에 추진하고자 하는 의도가 있었다. 즉 도주제를 통해서 국가, 도주, 기초지방자치단체간의 역할과 기능을 재편하는 계기가 되었으며, 도주에 국가의 특별지방행정기관을 흡수시켜서 국가는 작은 정부를 실현할 수 있고, 도주는 보다 많은 사무를 이양받아 처리할 수 있게 되어 국가와 지방자치단체간 대등하고 협력적인 관계 설정을 의도하였다.

한편 도주제는 블록단위인 국토보전, 환경정비, 사회기반정비, 경제지역전략, 산업폐기물의 최종처분장규제의 기능, 통합적인 기채나 해외사무소 설치 기능, 새로운 과세권창설 등이 장점으로 언급되고 있다.

2. 일본 도주제 논의를 통한 우리나라 지방행정체제 개편의 방향

지금까지 검토하였던 일본 도주제 논의 시사점을 통해 우리나라 지방행정체제의 개편 방향을 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 광역행정통합과 함께 우리나라 특별지방행정기관에 대한 정비도 필요하다. 일본의 경우 지방의 한계 상황을 극복하기 위해 광역단위의 행정을 설정하였고, 이는 지방행정기관의 분립 및 할거구조에 대한 종합조정으로서 각 성청의 지방행정기관이 신설 및 확충되었다고 하였다. 그러나 이는 보통지방관청의 부현지사와 중앙 각 성청

의 지방행정기관, 또는 중앙부처 지방행정기관 상호 간에 소통이 되지 않는 문제를 발생시켰는데, 우리나라는 이러한 문제점을 반면교사 삼아 우리나라의 특별지방행정 기관에 대한 정비도 함께 고려할 필요가 있다.

우리나라의 특별지방행정기관은 각 지역에 부처별로 각각 설치되어 있다. 특별지방 행정기관은 남설과 지방자치단체와의 관계에서 사무 중복 등이 문제되고 있는데, 이 러한 문제를 해결하기 위해 특별지방행정기관을 하나의 기관으로 모으는 지역청을 설 치하는 것이 필요하다. 개별 부처의 특별지방행정기관을 하나의 지역청으로 모으게 되면 일본에서 나타난 중앙과 지방의 소통문제도 어느 정도 해결할 수 있다. 또한 지 역청을 설치하게 되면 특별지방행정기관이 담당했던 사무, 즉 지방자치단체와 중복되 는 사무 등을 정리하여 예산상·행정상 효율도 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 국가와 (가칭)특별광역시, 기초지방자치단체간 역할 배분에 대한 검토 필요하 다. 일본의 경우 국가의 역할을 국제사회에 있어서 국가의 존립 및 국경관리, 국가전 략의 책정, 국가적 기반의 유지 및 정비, 전국적으로 통일해야 할 기준의 제정에 한정 하고 있으며, 기초지방자치단체는 지역과 주민에 밀착된 서비스 등의 행정을 종합적 으로 담당하는 기본적 단위의 업무를 담당하는 것으로 배분하였다. 이처럼 국가는 국 가 존립, 국가적 기반 유지 및 정비, 전국적 통일된 기준 제정 등에 한정하여 역할을 배분하고 기초지방자치단체는 주민 밀착 서비스 등의 행정을 담당하는 것으로 배분하 여, 가칭 특별광역시에는 이러한 국가와 기초지방자치단체 사무를 제외한 사무를 담 당하도록 하여 많은 권한을 부여하고, 종합조정 권한을 강화하여 자율성과 책임성을 가지고 정책을 추진해 각 지역의 활력을 되찾아 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 현행 법체계 하에서 가칭 특별광역시의 법적 지위는 지방자치단체로 설정하 는 것이 타당할 것이다. 우리나라는 단방제 국가이기 때문에 연방제 국가의 주를 국 가로 보는 것처럼 가칭 특별광역시를 국가로 설정하는 것은 타당하지 않다.

일본의 경우 단일국가 하에서 도주를 국가기관으로서의 성격과 지방자치단체적인 성격을 함께 가지는 것으로 파악하는 입장도 있었는데, 이것은 현재 우리나라의 광역 지방자치단체가 국가의 사무를 위임하여 처리하는 경우에는 국가기관으로서의 성격을 가지는 것으로 보기 때문에 현행과 같다. 그러나 지방자치단체의 자치권을 더욱 보장하고 국가와 대등한 협력관계로 만들기 위해서는 국가기관으로서의 성격을 배제 하고 지방자치단체로 파악하는 것이 필요하다. 즉 앞서 언급한 특별지방행정기관을

한 곳으로 모아 국가기관으로서의 성격을 갖는 지역청을 설치하여 지방자치단체와 지역청이 대등한 협력관계를 유지해나가는 것이 바람직할 것이다.

V. 맺음말

지금까지 일본의 도주제 논의와 이에 대한 시사점을 통해 우리나라의 지방행정체제 개편 방향을 살펴보았다. 일본의 도주제는 단순히 지방자치단체를 광역화하는 문제, 지방행정체제의 개편 문제에 머물지 않고, 국가행정개혁과 지방행정체제 개편을 동시에 추진하고자 하는 의도를 가지고 추진하였다. 즉 도주제가 실현되면 기초지방자치단체의 형태나 숫자에도 많은 변화를 수반하게 되며, 또한 도주에 국가의 특별지방행정기관을 흡수시켜 국가는 작은 정부를 실현하고 도주는 보다 많은 사무를 이양받아 처리할 수 있게 되어 국가와 지방자치단체간 실질적인 대응협력의 관계 설정이 가능하도록 하였다.

이와 같이 지방행정체제 개편은 결국 국가행정개혁에까지 영향을 미치는 중요한 사안으로서, 우리나라도 일본 도주제의 논의를 참고하여 지역의 특성과 주민의 요구를 잘 반영할 수 있는 체제를 마련해야 할 것이다. 즉 일본 도주제의 장점은 살리되, 우리나라 현실에 맞는 지방행정체제를 개편하여 효율적이고 지역의 자율성을 중시되는 지방행정체제를 구축하는 것이 국가경쟁력을 높이고 지속 가능한 지역발전을 이루는 길이 될 것이다.

참고문헌

- 강광수. (2008). 일본의 통치구조와 도주제론: 새로운 광역적 지방정부 창설의 가능성과 한계성. <지방정부연구>. 12(4): 303-322.
- 경남발전연구원. (2011). <일본의 행정구역 통합과 지역 변화>.
- 김민훈. (2007). 최근 일본의 지방자치단체 합병동향에 관한 소고. <부산대학교 법학연구>. 47(2): 191-218.
- 이정석. (2011). 일본 간사이권 현간 연계 동향: 간사이광역연합 발족을 중심으로. <경남연구원 해외정책동향>.
- 지방자치단체국제화재단 도쿄사무소. (2006). 일본의 도주제 논의.
- 채원호. (2008). 일본의 광역 과제 대응을 위한 도주제(道州制) 구상. <한국지방자치학회 학술발표자료>. 79-95.
- 최우용. (2015). 일본 지방분권개혁의 주요 내용과 최근 동향. <공법학연구>. 16(3): 171-205.
- 최철호. (2024). 일본 도주제 도입 논의. 대한민국시도지사협의회 내부자료.
- 키사시게오·조연팔. (2010). 日本 地方自治制度改革の現状과課題-道州制論을 중심으로 -. <동아법학>. 46: 523-552.

EU-일본센터(<https://www.eu-japan.eu/>): 2024.08.20. 접속.