

일본 지정도시 제도의 특성분석을 통한 ‘특례시’에의 함의 검토

Implication to Special City System in Korea through Analysis of Characteristics of Ordinance-designated City System in Japan

하 동 현 (안양대학교 행정학과 부교수)

Abstract

Donghyun Ha

The purpose of this study is to analyze the ordinance-designated city system in Japan and draw the implications for designing the special city system in Korea. Japan has established the system since 1956 similar to the special city system that Korea intends to introduce. Here, we use the inductive method of deriving the characteristics of the ordinance-designated city system through its historical context, the precedent research review and the present situation analysis.

As a result, the first is a change in the requirements of the ordinance-designated city system. The population level, which was an absolute requirement, gradually eased from one million. It is the turn of an emphasis from the city scale on city function. Second is the diversity of ordinance-designated cities. There are three or four types of ordinance-designated cities with the scale and central function as indicators. Based on the characteristics of the ordinance-designated city system, They are applied to Jeonju, one of the special city candidates in Korea. Therefore, it is necessary to designate the special city in consideration of the industrial structure, regional characteristics, location, centrality.

Keywords: Ordinance-designated city, City function, City scale, Centrality

I. 문제의식

문재인 정부는 ‘연방제 수준’의 자치분권을 국정외제로 선택하고 이를 추진하여 왔다. 지방분권개혁은 일종의 국가구조개혁으로 중앙집권적 통치방식을 중앙지방의 상향적인 협력체제로 전환하는 작업이라고 할 수 있다. 지방분권개혁은 중앙지방의 역할분담을 재구성하는 제도적이고 정치적인 개혁운동이다. 문재인 대통령은 후보자 시절에 공약한 지방분권형 헌법 개헌

을 시도하였고 지방분권 종합계획(대통령소속 자치분권위원회)을 발표하였다. 실천적 제도설계안으로 볼 수 있는 지방자치법 개정안도 2018년 10월에 발표되었다. 특히 동 개정안이 2019년도 국회를 통과하게 된다면 30년 만에 이루어지는 전면적인 개정이며, 지방자치의 역사에서 전환점으로 기록되게 된다.

지방자치법 개정안의 기본방향은 지역의 자율성을 확대하고 주민들의 자기결정권을 향상시키는 데 있다. 특히 중앙지방의 정부간 관계는 상하 복종의 위계질서가 아닌 상호 보완적이고 동반자적 관계로 설정된다. 이러한 관계로 전환시키기 위해서는 입법, 조직, 인사, 행정, 재정 등 각 종 자치권을 수정하는 제도변화가 필요하다. 지방자치법이 그 대상이라고 할 수 있는데, 개정안에는 자치권의 확대와 관련하여 다양한 논점들이 포함되어 있다. 100만 이상의 도시에도 특례를 부여하여 실질적인 자치권을 부여하는 방안이 구상되고 있다. '특례시'는 행정 명칭으로 자치단체의 규모와 수요에 따라 50만 이상의 도시보다 더 큰 재량과 권한이 부여될 수 있다. 예를 들어 각 종 사무 권한이 중앙, 광역에서 지방으로 이양되는 등 사무특례가 확대된다. '특례시'는 대도시 제도의 다양성을 생성시켜 나간다는 점에서 의미가 깊다. 하지만 최근에는 타 지역보다 더 많은 권한과 재정, 자율성을 받으려는 특혜 시비의 경쟁구도로 변질되는 측면도 감지된다.

본 연구는 일본의 지정도시를 대상으로 우리나라 '특례시' 제도의 방향 설계에 함의를 도출할 것을 목적으로 한다. 지정도시 제도는 우리나라가 도입하려고 하는 '특례시'와 유사한 제도이다. 지금까지 대도시 제도를 다양화하는 과정에서 외국 사례들을 검토하여 우리나라에 적합한 대도시 제도의 모델을 탐색하여 왔다(이재필, 2012; 신윤창·손진아, 2016; 한국공공자치연구원, 2016; 박형준 등, 2018). 일본의 제도 역시 지속적으로 검토되었다(소순창, 2007; 박석희, 2010; 강재호, 2016).

이 연구에서는 일본 지정도시제도의 역사적 맥락과 선행연구, 현황분석을 중심으로 지정도시의 특징을 도출하는 방식을 활용한다. 그리고 선정된 특징들을 우리나라의 '특례시' 후보에게 적용해 봄으로써 인구 100만의 요건이 타당한 것인지, '특례시'로의 자격에는 무엇이 중요한 것인지를 살펴보는 기회를 갖는다. 구체적으로는 지정도시의 현황을 분석하면서 과연 선정요건이 시대적 맥락에 따라 어떻게 변화되었는지, 지정도시들이 특성과 역할에서 서로 어떠한 유사성과 차별성을 지니고 있는지, 어떠한 향후의 변화가 모색되고 있는지 등을 검토한다. 즉 지정도시들의 특징들을 통시적 측면과 공시적 측면에서 유인해 내면서 우리나라 지방자치법 개정안에서 규정하는 100만시 도시이외의 특례시 후보 중의 하나인 전주시에 적용, 비교해 보고자 한다.

본고는 다음과 같이 진행된다. 첫째 일본 지정도시제도의 개요와 현황을 살펴보고, 둘째 지정도시 선정요건의 경과와 특징, 그리고 지정도시들 간에 나타나는 다양성의 실태를 파악한 뒤, 셋째 일본 대도시제도의 개혁 동향을 분석한다. 마지막으로 도출된 지정도시의 특징을 우

리나라 ‘특례시’ 후보에 적용시켜 봄으로써 ‘특례시’ 제도 설계의 의미를 탐색하고자 한다.

II. 지정도시제도 논의의 검토

1. 지정도시의 의미와 요건

지정도시는 법률에 따르는 것이 아니라 정령을 개정하는 내각의 각의결정으로 선정이 이루어진다. 대도시 정부의 신분이 국회가 아닌 행정부의 재량적 결정에 위임하는 방식으로 전환되었다는 것을 의미한다(指定都市市長, 2006:41). 여기에는 다양한 논점이 존재한다.

일본의 지방자치법은 헌법 제92조를 바탕으로 지방자치단체의 구분과 조직, 운영제도를 규정하고 있다. 그중 12장에서 “대도시의 특례”가 기술되어 있고, 지정도시 관련 규정도 여기에 포함되어 있다.¹⁾ 지정도시는 지방자치법 제252조의 19 제1항에서 “정령으로 지정한 인구 50만 이상의 시”로 정의하고 있는데, 이 이외의 규정은 명확하지 않다. 지정도시로 선정된 도시의 상황을 고려해 보면 실질적인 요건은 다음과 같은 것들이 제시되고 있다.²⁾

- ① 인구가 80만 이상으로 앞으로 100만 정도가 예상될 것
- ② 인구밀도나 산업별 취업자 비율이 일정 수준이상일 것
- ③ 기존의 지정도시와도 손색없는 도시형태, 기능을 갖추고 있을 것
- ④ 광역자치단체로부터의 이양사무를 적절하고 능률적으로 처리할 수 있는 능력
- ⑤ 대도시 경영을 할 수 있는 행정·재정상의 능력을 갖추고 있을 것
- ⑥ 지정도시 이행에 대해 해당 광역자치단체와 의견이 일치할 것 등

요건대 일정한 인구와 경제력 등의 규모를 바탕으로 광역적이고 종합적인 행정운영에 실익이 있으면서 능력을 지닌 도시들을 지정 요건으로 삼고 있음을 알 수 있다.

2. 지정도시의 현황과 제도적 특례

1) 지정도시의 현황

일본에서는 2018년 10월 현재, 전국에 1741개의 기초자치단체가 존재하는데 지정도시는 총

1) 정령지정도시, 지정도시, 정령시 등 다양하게 불리고 있으나 지방자치법 상으로는 지정도시로 되어 있으므로 여기서는 지정도시로 부른다.

2) http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/seirei_shitei/001692.html

20개이다. 면적은 3.2%에 불과하나 주거하는 인구는 2735만 명으로 일본 전체의 5분의 1 수준(2015년 21.7%)이다. 또한 주간인구의 22%, 종업원 수의 23.5%, 상품판매액의 28.8%를 차지하는 등 주거와 교류 등 사회 거점으로서 주요한 역할을 담당하고 있다.³⁾

총 20도시가 지정도시가 되면서 해당 도시 상호 간의 교류와 협력의 필요성이 증가하였다. 지정도시들은 종래의 사무국을 발전시켜 '지정도시 시장회'를 2003년에 발족하여 활동하고 있다.

〈표 1〉 지정도시의 일본 내 비중(2015년 4월)

	자치단체 수	인구	비중
지정도시	20	2735만명	21.7%
전국시정촌	1721	1억 2691만명	100.0%

20개의 지정도시들은 인구, 면적, 행정구, 세출 등에서 다양한 모습을 보이고 있다. 인구는 70만 명의 시즈오카에서 373만 명의 요코하마까지 5배 정도 편차를 보인다. 면적은 가장 좁은 가와사키와 가장 넓은 하마마츠 간의 격차는 약 5배에 이른다. 예산총액(2018년)은 5147억 엔의 사가미하라와 3조 8985억 엔의 오사카는 7-8배이다. 즉 지정도시가 어느 정도의 일정 요건이 충족되었을 때 승격되었지만, 사회 경제, 자연 환경의 상이성이 내재되어 있으며 다양한 행정수요와 대응체제를 가지고 있다.

〈표 2〉 지정도시의 현황

지정도시	승격일	현 인구 (2016년)	대 광역 인구(%)	면적	행정구	예산 총액 (2018년)
삿포르	1972.4	195만	33.4	1,121.12 km ²	10	1조 6344억엔
센다이	1989.4	108만	43.4	788.09 km ²	5	1조 791억엔
사이타마	2003.4	128만	16.7	217.49 km ²	10	9938억엔
치바	1992.4	97만	15.3	272.08 km ²	6	89023억엔
요코하마	1956.9	373만	40.7	437.38 km ²	18	3조 5911억엔
가와사키	1972.4	149만	15.1	144.35 km ²	7	1조 4456억엔
사가미하라	2010.4	72만	7.8	328.84 km ²	3	5147억엔
니가타	2007.4	81만	33.5	726.10 km ²	8	7407억엔
시즈오카	2005.4	70만	18.8	1,388.78 km ²	3	6281억엔
하마마츠	2007.4	80만	21.2	1,511.17 km ²	7	6115억엔
나고야	1956.9	230만	30.5	326.45 km ²	16	2조 7033억엔
교토	1956.9	147만	55.7	827.90 km ²	11	1조 7155억엔
오사카	1956.9	271만	29.8	222.30 km ²	24	3조 8985억엔
사카이	2006.4	84만	9.4	149.99 km ²	7	7440억엔

3) <http://www.siteitosi.jp/>

고베	1956.9	154만	27.3	552.80 km ²	9	1조 7566억엔
오카야마	2009.4	72만	37.9	789.91 km ²	4	5675억엔
히로시마	1980.4	119만	40.1	905.13 km ²	8	1조 2141억엔
기타규슈	1963.4	96만	19.7	487.71 km ²	7	1조 2057억엔
후쿠오카	1972.4	155만	27.7	340.96 km ²	7	1조 8765억엔
구마모토	2012.4	74만	42.1	389.53 km ²	5	6553억엔

2) 지정도시의 제도적 특례

지정도시가 되면 광역자치단체로부터 권한이 이양되어 광역에 준하는 권한을 행사하게 된다. 따라서 광역을 거치거나 협의하는 절차를 취하지 않고 독자적으로 정책을 실시할 수 있는 특전을 부여받게 되는 것이다. 광역자치단체 8할 수준의 권한을 행사하는 것으로 평가된다(北村, 2013: 80-92)

먼저 사무배분(지방자치법 제252조의19)이다. 지정도시는 기존의 기초자치단체의 사무와 더불어 광역자치단체의 사무 상당부분을 독자적으로 실시할 수 있다. 예를 들어 아동복지, 생활보호, 모자보건, 식품위생, 결핵 예방 등 주민의 건강과 복지에 관한 다수의 사무를 직접 제공하게 된다. 또한 도시계획이나 구획정리사업도 지역 실정에 맞게 추진할 수 있다.

둘째는 행정 관여이다. 지정도시가 되면 독자적인 사무 처리의 수준이 높아지게 되는데, 광역자치단체가 관여하는 부분이 사라지게 된다. 크게 2가지 방식으로 이루어지는데, 첫째 특정 사무에서 광역단체장의 관여가 줄어든다. 예를 들어 아동복지시설(지적장애아시설, 양호시설, 아동자립지원시설 등)의 검사, 개선명령, 사업정지·정지 명령 등을 광역자치단체가 하지 않고 직접 관장하게 된다. 둘째 광역단체장을 대신하여 정부의 주무대신과 협의한다. 예를 들어 지방채의 기채, 기채 방법, 이율 및 상환방법 변경의 허가 등이 지방재정법 제5조의3에 근거하여 총무대신과 직접 협의하게 된다. 지방교부세 액수의 산정에 활용되는 자료의 검사 등도 정부와 직접 하게 된다.

셋째는 행정조직이다. 지역을 복수의 행정구로 구분하여 구청을 설치할 수 있다. 구청은 주민등록의 교부와 국민건강보험, 지역진흥 등 일상생활과 관련된 다수의 행정서비스가 제공된다. 지역커뮤니티의 거점으로서 주민참여를 촉진하며 맞춤형 지역사업을 추진할 수 있다.

넷째는 재정이다. 지정도시가 되면 정부와 광역자치단체로부터 재원의 양여, 교부금과 지출금의 증액 등의 조치를 받는다. 재정상의 특례는 세입과 세출로 구분될 수 있는데 주요 사항은 아래와 같다

〈표 3〉 재정상의 특례 내용

		주요 내용
세입	특정재원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 광역 지출금: 국고지출금의 교부신청, 교부결정 및 그 취소 등의 사무 일부가 광역단체장에게 위임되지 않고 각 성정이 직접 실시함. 또 광역의 사무이양으로 광역 지출금은 없어짐. 즉 광역 지출금이 국가 지출금으로 변경되게 됨 ○ 지방채: 광역과 동일하게 총무대신이 직접 허가함 ○ 사용자·수수료 등: 광역으로부터 사무가 이양되어 증수가 예상됨
	일반재원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시민세: 시의 둘 이상의 구에 사업소를 보유한 개인이나 법인의 경우, 각 구별로 시민세의 균등비율이 적용됨 ○ 지방도로양여세: 광역단체와 동일하게, 지방도로세(국세)의 수입액의 100분의 43을, 일반도로, 광역도로, 광역단체장·지정도시 단체장이 관리하는 도로의 연장·면적에 맞게 양여됨 ○ 경유거래세교부금: 지정도시에 경유거래세(광역) 수입액의 10분의 9를, 해당 지역의 일반도로 및 광역도로의 면적 비율에 맞게 교부함
세출	이 양 사 무 및 행정조직 변경 관련 지출	- 지정도시에 민생, 보건위생, 도시계획 등 주민생활에 직접 연결되는 많은 사무가 광역으로부터 이양되므로, 관련 시설, 심의회의 설치, 직원 배치, 구별 선관위의 설치 등 관계 지출이 증가됨
	토 목·건설 관계 지출	- 시 지역 내에 국도의 소규모적 신설, 개축공사, 지정구간 이외의 국도 및 광역 도로를 관리하게 되므로 관련 경비 지출이 증가함

다섯째는 기타 사항이다. 각종 신청에서 정부와 직접 교섭을 할 수 있어 보다 신속한 사무집행이 가능하다. 광역자치단체를 통하지 않고 정부와 접촉할 수 있게 되므로 지정도시의 의사를 직접 전달하고 절충하면서 독자 사업을 추진할 수 있다.

〈표 4〉 지정도시의 특례

구분	내용
지정요건	인구 50만 이상의 시 가운데 정령으로 지정(지방자치법)
사무배분의 특례	광역자치단체로부터 주요 권한의 이양(지방자치법 제252조의19) 1. 아동복지 관련 사무 2. 민생위원 관련 사무 3. 신체장애자의 복지 관련 사무 4. 생활보호 관련 사무 5. 행려병자 및 사망자 대응 관련 사무 6. 사회복지사업 관련 사무 7. 지적장애자의 복지 관련 사무 8. 편부모가정 및 과부의 복지관련 사무 9. 노인복지 관련 사무 10. 모자보건 관련 사무 11. 개호보험 관련 사무 12. 장애인의 자립지원 관련 사무 13. 생활궁핍자의 자립지원 관련 사무 14. 식품위생 사무 15. 의료관련 사무 16. 정신보건 및 정신장애자의 복지 관련 사무 17. 결핵 예방 관련 사무 18. 난치병환자 관련 의료 사무 19. 토지구획정리 사업 관련 사무 20. 옥외광고물 규제 관련 사무
관여의 특례	광역자치단체장의 승인/인허가를 필요로 하는 사무에서 그 관여를 없애거나 단체장을 대신하여 직접 정부 대신들이 관여함
행정조직 상의 특례	구의 설치 구 선거관리위원회의 설치 등
재정 상의 특례	-지방도로양여세의 증액 -지방교부세 산정에서의 소요(所要)조치(기준재정수요액의 산정 보완) -복권의 발매 등
결정의 절차	정령으로 지정

3. 선행연구의 검토

앞에서 제시한 것처럼, 본 연구에서는 일본의 지정도시들을 대상으로 우리나라 '특례시' 제도의 합의 도출을 목적으로 한다. 그동안 우리나라 대도시제도를 다양화하기 위하여 여러 논의들이 이루어졌다. 그 중에서 자치제도적 유사성에서 일본 사례가 주요하게 검토되었고(소순창, 2007; 박석희, 2010; 강재호, 2016; 남황우, 2019). 각 종 요건들을 토대로 우리나라에 적합한 대도시제도를 설계해 보고자 하였다(이재필, 2012; 신윤창·손진아, 2016; 한국공공자치연구원, 2016; 박형준 등, 2018). 각 종 논의들은 크게 두 가지의 흐름으로 파악할 수 있다.

첫째 기존의 일본 사례들은 제도 개요를 소개하는 수준에 그치고 있다. 일본의 대도시제도는 지정도시(50만 이상), 중핵시(30만 이상), 특례시(20만 이상)의 3유형으로 분류되고 있었다. 2015년부터는 특례시가 사실상 폐지되었고 중핵시(20만 이상)로 합쳐졌다. 대도시의 유형들이 어떠한 권한과 요건, 지정 절차로 구성되어 있는지를 살펴보고 우리나라에의 시사점은 무엇인지 등을 제시하고 있다. 하지만 대도시의 유형은 아직 구체적으로 검토된 적은 없었다. 특히 빈번한 논의대상이 되었던 지정도시제도도 대도시제도의 일부로 설명되었을 뿐, 그 자체로 분석되지는 않았다. 지정도시 운영전반을 역사적으로, 횡단적으로 파악하고 있지는 않았다. 지방자치법 전부개정안 속에 특례시제도가 구축되려 하고 있다. 일본의 지정도시는 우리나라 특례시의 모델이 되고 있다. 따라서 이를 더욱 심층적으로 분석할 필요가 있다.

둘째 외국제도의 지정요건을 파악하고 이를 활용한 우리나라 향후 방향에 관한 모델을 정립하는 방식이 활용되어 왔다. 주로 정책연구의 형태로 실시되어 왔다. 실제 특례시와 관련된 외국 제도들이 어떠한 내용과 방식으로 구성되었고 어떠한 실태로 운영되고 있는지, 구체적이고 체계적으로 제시되어 있지 않았다. 대체로 외국 제도들이 지녔다고 판단되는 구성 요인들을 추출하여 우리나라의 제도의 요건을 연역적으로 설계하고자 하였다. 제도운영에 토대를 두는 현실적 분석이 배제된 지정요건을 새롭게 선정하는 방식으로 이루어져 왔던 것이다.

선행연구들을 검토해 본 결과, 일본 대도시제도 특히 지정도시를 대상으로 하는 분석이 충분히 이루어지지 못하였다. 지정도시의 운영상황을 파악하는 논의 역시 시도되지 못하였다. 따라서 지정도시를 횡·종단적으로 구체적으로 살펴보려는 본 연구는 이점에서 선행연구와 차별성을 지니고 있다고 볼 수 있다.

4. 분석틀

본 연구에서는 선행연구들을 바탕으로 문제점들을 보완하고 개선하는 분석틀을 구성해 보고자 한다. 두 가지 측면에서 일본의 지정도시를 분석하여 우리나라에의 함의를 도출한다.

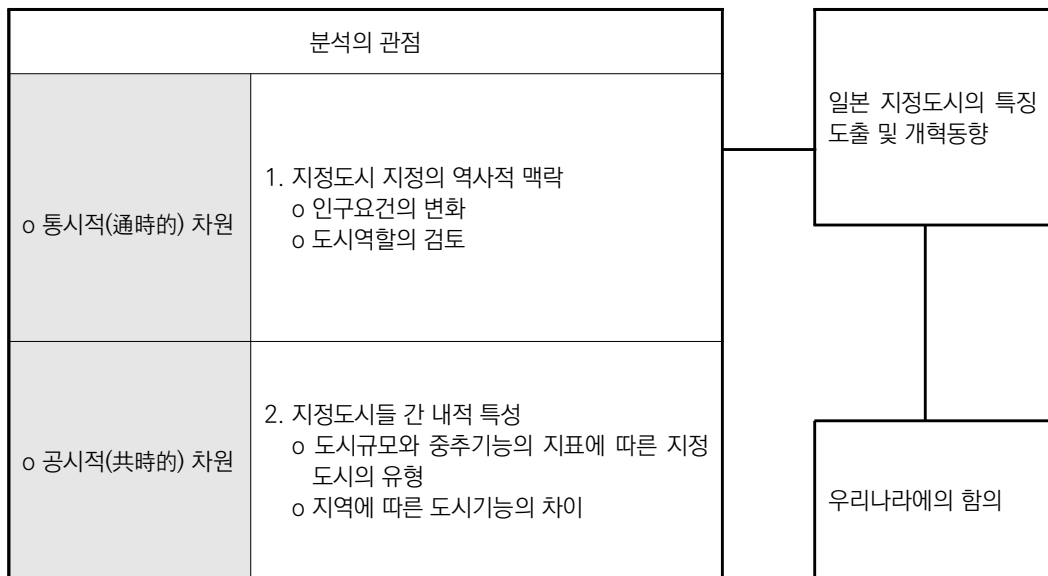
먼저 통시적(通時的) 차원이다. 복수의 현상들이나 제도들을 시간의 흐름이나 역사적 변화에 따라 기술하는 것을 의미한다. 제도적 균형이나 정합성이 일정하게 유지되다가 상황적 적합성

에 따라 제도 진화가 발행한다(Aoki, 2001). 지정도시들의 요건들도 마찬가지이다. 시대적 환경은 새로운 논리를 가져오고 지정도시의 선택 요건도 변화되어 간다. 초기의 지정요건들이 환경과 도시역할에 따라 어떻게 상이성을 띄어갔는지를 살펴보고자 한다.

두 번째는 공시적(共時的) 차원이다. 시간적 흐름이나 역사적인 변화를 고려하지 않고 일정 시점에서 구조적 상태로 인식한다. 특정한 시점에서 제도가 균형점을 이룬다. 제도배치의 복잡성과 다양성을 어떤 종류의 복수적 균형으로 이해한다(Aoki, 2001). 현재의 지정도시들은 어떠한 내적 특정을 가지고 있는가? 과연 그들의 현재는 어떠하며 어떠한 특징들 속에서 상호 차이를 보여주고 있는가? 그에 따라 어떠한 유형들이 존재하고 있는가?

본 연구에서는 통시적이고 공시적인 차원에서 일본 지정도시들의 구체적인 특징들을 도출한다. 이러한 지정도시의 범주에 우리나라가 도입하고자 하는 특례시의 지정요건이 과연 타당한지를 적용해 보고자 한다. 인구 100만으로 요건을 충족한 수원, 고양, 용인, 창원을 제외한 특례시의 후보로서 전주시를 검토해 보고자 한다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



III. 지정도시들의 선정맥락 및 유형의 다양성

1. 지정도시 승격의 역사적 맥락: 분권개혁 및 지역활성화의 거점

지정도시 등장은 맥락에 따라 4시기로 분류할 수 있다. 먼저 제도적 원형이 만들어지고 이를

기반으로 운영되었던 시기, 둘째 대도시문제가 등장하면서 지정도시들이 증가하던 시기, 셋째 암묵적으로 지정도시의 요건이 변화한 시기, 넷째 새로운 정치사회적 압력이 작동하면서 지정도시가 증가하던 시기로 나눌 수 있다.

1) 정치적 타협으로서 지정도시제도의 탄생

1947년 공포된 일본 지방자치법에서는 ‘특별시’의 사항이 존재하였다. 특별시는 수도였던 도쿄를 제외한 요코하마, 오사카, 교토, 고베, 나고야의 5대도시를 상정하여 만든 규정이었다. 5대 도시가 소속된 광역자치단체들은 이를 강력히 반대하였다. 특별시가 결국 광역자치단체와는 분리된 형태로 운영되기 때문이었다.

5대 도시들은 대도시의 행정이 중소도시와 성격이 다르고 특별시로서 독립되지 않으면 광역과 중복행정, 이중감독의 문제가 노정되면서 행정의 비효율성에 심각해진다고 주장하였다. 반면 광역단체장들은 특별시제도로 인하여 광역자치단체는 약화되고 행정운영에도 지장이 초래될 것이며, 행정사무를 재배분하는 과정에서 중복행정과 이중 감독은 충분히 해소된다고 반론하였다. 이러한 공방은 이른바 태평양 전쟁 이전에 전개되었던 대도시제도 운동과 그 궤를 같이 하고 있었다. 이러한 찬성과 반대가 지속되면서 결국은 특별시 제도가 실시되기 어렵다고 보았고 1956년에 관련 지방자치법이 개정되었다. 특별시 규정이 삭제되는 대신 ‘정령지정도시’ 제도가 창설되었다. 지정도시는 해당 광역자치단체에 소속된 기초자치단체이면서도 광역자치단체에 준하는 대우를 받도록 하여 상호 대립은 가까스로 진정되었다.

요컨대 지정도시 제도는 제2차 세계대전이 종료된 이후 도시제도를 둘러싼 약 10여 년간의 치열한 대립 끝에 정치적 산물로서 탄생한 제도이다(指定都市市長會, 2006:31-34). 5대 지정도시는 기타큐슈가 가입하기까지 유지되었다.

2) 도시 문제의 심화와 지정도시의 증가

5대 지정도시가 등장한 이후, 일본은 고도경제성장이 지속되면서 공해, 주택, 복지 등 다양한 도시 문제가 등장하였다. 또한 주민자치와 생활행정에 관심을 기울이는 혁신계 단체장이 늘어나면서 도시문제가 사회적 이슈로 등장하기 시작했다(指定都市市長會, 2006:45-48). 이를 배경으로 도시의 관리기능과 광역행정을 강화할 필요성이 제기되었다.

1963년 주변 5개시가 통합하여 탄생한 기타큐슈는 이른바 3대도시권 이외의 선정된 최초의 지정도시이다. 이후 1972년에 삿포르, 가와사키, 후쿠오카가 연이어 승격되면서 지정도시들이 증가한다. 이른바 10대 지정도시가 탄생하게 된다. 지정도시는 인구 100만 이상이거나 가까운 시기에 도달할 것으로 예상되는 도시로 그 요건이 엄격히 적용되었다.

3) 100만 이하 지정도시의 등장

1980년 히로시마시가 지정도시가 되었는데 당시 인구는 90만명이었다. 1980년 히로시마가 지정된 것을 계기로 선정요건이 완화되기 시작했다(本田, 2009: 113-114)

히로시마를 지정도시로 할 것인가에 대해서는 일본 정부 내에 두 가지의 상반된 입장이 상존하였다. 전통적인 관점은 ‘도시규모중시론’이다. 도시의 규모와 면적 등을 중시하는 것으로 주로 인구가 가장 중요한 판단 요소이며 대략 100만 명이상이었다. 반면 새로운 주장은 ‘도시기능중시론’이다. 도시의 질과 내용을 종합적으로 판단해야 한다는 것으로 경제 기능, 행정 기능, 지방언론의 보도기관, 출판/인쇄/고등 교육기관, 각 종 지역문화/사회 기능시설 등이 어느 정도 집적해 있는가를 살펴보아야 한다는 것이다. 히로시마 역시 적극적인 주장을 개진하였다. 첫째 히로시마는 삿포르, 후쿠오카처럼 추고쿠 지방에서 중심도시 기능을 수행하고 있었다. 정부의 조사(당시 국토청)에서도 나타나고 있는데 전국 62도시 중 중추관리기능은 도쿄, 오사카, 나고야 등에 이어 6위로 나타나 유사한 인구수준의 타 도시를 압도하였다. 히로시마는 적극적으로 지정도시의 승격을 정당화하였고, 복잡한 논의과정과 절충을 통해 이를 성취하였다. ‘도시기능중시론’은 지정도시를 결정하는 우세한 논리적 기반이 되었다. 이후 1989년 센다이(92만), 1992년 치바(85만) 등 100만 이하 도시들도 지정도시가 되었다(2003년 사이타마도 선정, 당시 100만 이상이었음)

4) 새로운 맥락에서 증가된 지정도시

2000년대에 들어오면서 기초자치단체들 간의 통합이 활발히 진행되었다. 일본 정부는 기관 위임사무의 폐지, 중앙지방 관계의 재구축 등 5여년 간의 논의 끝에 지방일괄이양법의 제정과 지방자치법 대개정 등 ‘제1차 분권개혁’을 마무리하였다. 후속 조치로서 지방자치의 기본단위인 기초자치단체의 일정한 규모를 키우는 합병을 유도하였다. 이것이 ‘평성의 대합병’이다.

일본 정부는 기초자치단체들의 통합을 유도하기 위해 기간한정의 행정 및 재정적 특례조치를 부여하였다. 이러한 특례조치는 크게 2차례 있었는데 이 제도를 통해 여러 지정도시들이 탄생하였다. 2001년의 ‘시정촌합병지원플랜’을 활용하여 시즈오카(2005년), 사카이(2006년), 니가타(2007년), 하마마츠(2007년)가 지정도시가 되었다. 특히 시즈오카는 80만을 넘지 않음에도 지정도시가 되었다. 2005년의 新시정촌합병지원플랜이 시행되면서 오카야마(2009년), 사가미하라(2010년), 구마모토(2012년)가 지정도시로 변신하였다. 특히 오카야마가 선정되면서 70만대의 인구규모도 가능하다는 인식을 주었다.

최근 ‘지방소멸론’이 대두되면서 지역 중추도시들의 역할이 더 강조되고 있다. 내각에 설치된 ‘지방창생본부’는 전국 30권역을 목표로 ‘연계중추도시권(連携中樞都市圏)’을 추진하고 있다. ‘연계중추도시’는 지정도시나 중핵시, 주간 인구가 야간인구보다 비율이 같거나 높은 도시

로, 3대도시권 외에 위치하는 것이 요건이다. ‘연계중추도시권’은 연계중추도시를 중심으로 사회경제적 통합성을 지닌 근린 자치단체들이 연계협약을 체결하여 만든 권역이다. 기초자치단체들이 상호 연계하여 집적된 네트워크를 구축하면, 일정 권역에 인구 및 활력성이 확보되고, 권역 전체의 도시기능이 집적되면서 경제성장을 견인하고 생활 서비스를 향상시킬 수 있다는 생각이다(하동현, 2017).

요컨대 일본 정부는 제1차 분권개혁의 성과를 살리면서 지역 활성화의 거점으로서 그리고 행정서비스 최소 수준을 전반적으로 유지하기 위해서 지정도시 등 각 종 도시제도를 적극 활용하고 있다.

〈표 5〉 지정도시의 경과과정

유형	내용
戰前부터의 5대도시	○ (도쿄) 요코하마, 나고야, 교토 오사카, 고베의 ‘특별시’ 운동 ○ 1956년 지정도시제도의 시행
100만 도시	○ 1963년 기타큐슈 탄생(5시 통합). 지정도시 ○ 1972년 삿포르, 가와사키, 후쿠오카가 지정도시 10대 대도시 체제의 등장
100만 미만 도시(1)	○ 1980년 히로시마가 지정도시(당시 인구 90만). 이후 센다이(92만), 치바(85만)가 지정도시로 지정됨
100만 미만 도시(2)	○ 2000년 이후 니가타, 하마마츠, 구마모토가 지정도시로

2. 지정도시들 간 내적 특성: 행정수요 및 기능의 다양성

지정도시의 수가 증가하면서 이들 간에 도시부나 농어촌지역이 혼재하는 등 이질성이 나타나게 되었다. 지정도시들 간의 다양성을 검증하여 유형화하려는 연구들이 시도되었다.⁴⁾

관련 연구들 가운데 ‘지정도시 시장회’가 조직한 ‘대도시 간담회’가 지정도시의 특색에 맞는 발전 방향을 조사하였다(指定都市市長會, 2009:6-9). ‘대도시 간담회’는 도시 규모와 중추성(中樞性)의 관점에서 지정도시를 유형화하였다. 인구, 경제, 행정, 정보·문화의 4가지 측면에서 각 도시들을 분석하였다. 환언하면 현재의 지정도시들이 규모와 중추성에서 각 특성별로 차이가 있다는 것을 데이터로 검증하려고 하였다.

4) 관련 주요 연구들로는 2001년도 재단법인 일본도시센터의 “대도시제도에 관한 조사연구보고(大都市制度等に関する調査研究報告)”, 2008년 나고야시 총무국의 “도주제를 고려한 새로운 대도시제도에 관한 조사연구보고서(道州制を見据えた「新たな大都市制度」に関する調査研究報告書)”, 2009년 요코하마시 대도시제도검토위원의 “새로운 대도시제도 창설의 제안(新たな大都市制度創設の提案)”, 2009년 지정도시 시장회의 대도시에 적합한 행정/재정제도 간담회의 “대도시에 적합한 행정제도에 대한 보고서(大都市にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書)” 등이다.

〈표 6〉 지정도시의 분석 지표

분야	규모지표	중추성지표
인구	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 • 인구집중지구의 인구밀도 • 인구집중지구 대 시 지역의 면적비율 	<ul style="list-style-type: none"> • 주·야간 인구비율 • 대 광역단체 인구비율
경제	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 산업 사업소 수 • 제조품 출하액 • 연간상품 판매액 	<ul style="list-style-type: none"> • 상장기업 본사 수 • 은행업 사업소 수 • 증권업·상품선물거래업 사업소 수
행정	<ul style="list-style-type: none"> • 지방공무원 종업자 수 • 기준재정 수요액 • 세출총액 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가공무원 종업자 수 • 특별행정기관 행정국 수
정보·문화	<ul style="list-style-type: none"> • 정보서비스업 종업자 수 • 영상·음성·문자정보제작업 조업자수 	<ul style="list-style-type: none"> • 방송업 사업소 수 • 전문서비스업 사업소 수 • 학술·개발연구기관 사업소 수

(출처: 指定都市市長, 2009:6)

지정도시는 4가지 유형으로 구분되고 있다.

먼저 대규모 중추형이다. 규모가 크고 중추성이 중간 이상 되는 지역으로 오사카, 요코하마, 나고야 등이 해당된다. 둘째 중추형이다. 규모와 중추성 모두 중간정도인 지역으로 고베, 교토, 후쿠오카, 삿포르, 히로시마, 센다이 등이 해당된다. 특정 권역의 대규모 지방중심도시라고 할 수 있다. 셋째 부도심형이다. 규모는 중간이나 중추성이 낮은 곳으로 가와사키, 사이타마, 사카이, 치바, 기타규슈 등이 이에 해당한다. 도쿄나 오사카 등의 대규모 중추형 도시 근처에 자리 잡고 있는 배드타운형에 가까운 도시들이다. 마지막으로 국토축도(國土縮圖)형이다. 이 도시들은 대도시와 농산어촌도 포함된 지역이 있으며 국토의 축소판 같은 곳으로 1차 산업의 비중이 상대적으로 높다. 규모는 적고 중추성도 중간 이하로 사가미하라, 하마마츠, 니가타, 시즈오카, 오카야마가 이 유형에 속한다.

〈표 7〉 지정도시의 유형

유형	지정도시	규모지표 편차치 평균	중추성 지표 편차치 평균
○ 대규모 중추형 규모: 대 중추성: 중-대	오사카	68.4	68.6
	요코하마	64.0	53.6
	나고야	60.0	60.2
○ 중추형 규모: 중 중추성: 중	고베	55.1	51.3
	교토	54.1	53.5
	후쿠오카	53.8	56.5
	삿포르	53.7	55.9
	히로시마	51.1	53.9
	센다이	50.2	55.8

○ 부도심형 규모: 중 중추성: 소	가와사키	57.7	46.4
	사이타마	51.5	49.7
	사카이	50.6	45.7
	치바	50.2	47.6
	기타큐슈	50.1	49.0
○ 국토축도형 규모: 소 중추성: 소-중	(사가미하라)	48.7	44.8
	하마마츠	48.3	48.0
	니가타	48.2	50.2
	시즈오카	48.2	48.3
	오카야마	47.7	50.2
	도쿄 특별구	106.6	106.0

(출처: 指定都市市長, 2009:7)

이 결과들을 분석해 보면 다음의 특징들을 도출할 수 있다.

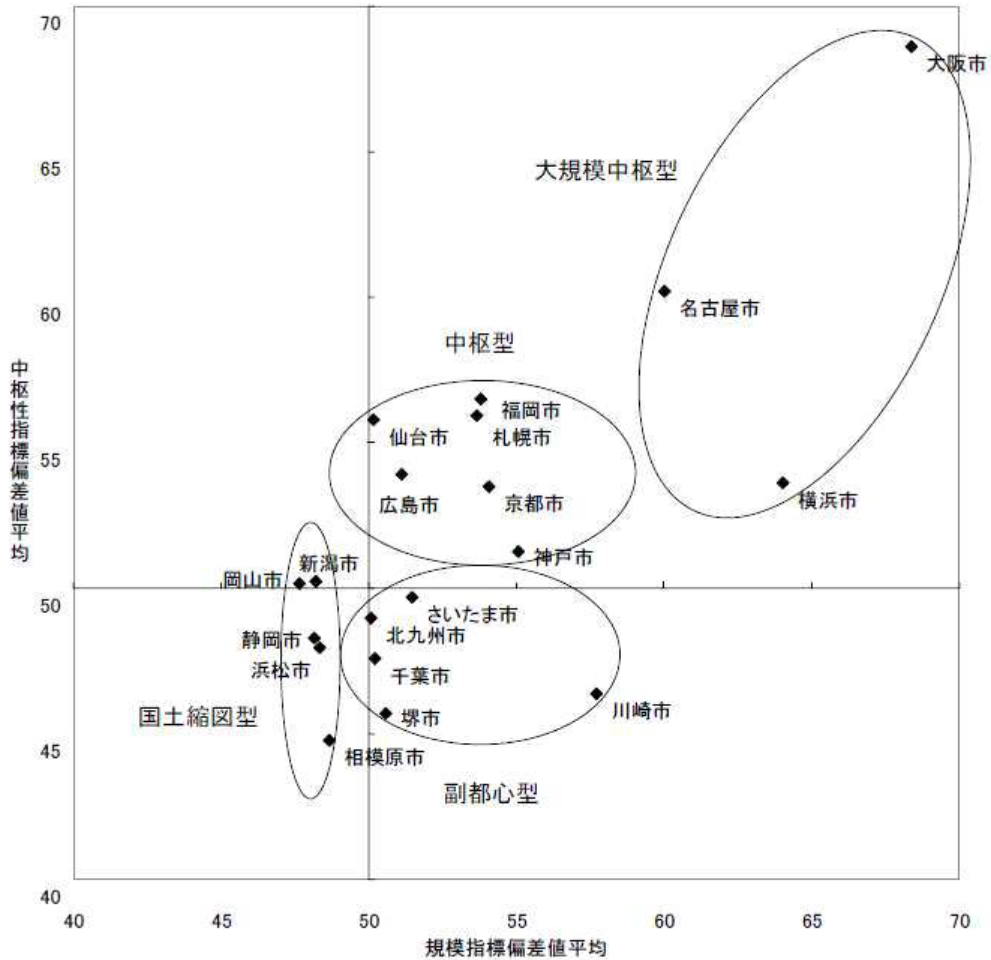
첫째 지정도시의 주요 요건으로 사용했던 인구 규모가 대도시 행정의 특징과 항상 일치하고 있지 않다는 것이다. 인구가 많다고 하여 도시의 중추성이 높다는 것은 아니다. 대표적 사례가 요코하마이다. 요코하마는 인구가 370만으로 가장 규모가 크며, 심지어 일부 광역자치단체보다도 우위에 있다. 하지만 인구가 100만이나 적은 오사카, 심지어 그 이상 차이나는 나고야에 비해서 지역의 중추성은 열세이다. 규슈지방에서 인구 150만 정도의 후쿠오카와도 큰 차이를 보이지 않고 있다.

둘째 규모는 비슷하더라도 유형에 따라 중추성이 달라진다. 앞의 연장선에서 동일한 규모이지만 지역에서 어떠한 역할을 하고 있는냐에 따라 중추성에 차이가 있다. 중추형과 부도심형에서 주로 찾아 볼 수 있는데 부도심형인 가와사키는 규모가 중추형의 어느 도시보다도 크지만 중추성은 열세이다. 히로시마와 유사한 규모인 부도심형 도시들은 중추성에서 히로시마보다 떨어지고 있다. 도시들 간에는 규모 이외에도 그 지역에서 어떠한 역할을 수행하며 무엇이 집적되어 있는냐에 따라 도시 유형이 달라질 수 있다.

셋째 지역별로 밀집도는 다르지만 전국적으로 지정도시들이 위치하고 있다. 역사적 맥락과 인구기준의 완화, 지방분권의 추진, 지역활성화라는 측면에서 증가하여 왔다. 전통적인 3대 대도시권을 중심으로 주변부에서 밀집지역이 형성되어 있다. 몇몇 자치단체들이 통합하면서 탄생한 지정도시들은 연계 네트워크의 통로로서 지역별로 산재하고 있다.

넷째 지정도시 유형에 따라 행정수요가 상이하였다. 예산 지출의 항목별 우선순위를 살펴보면 알 수 있는데, 지정도시 전반적으로는 상공비의 비중이 높았다. 하지만 총무비는 ‘부도심형’과 ‘국토축도형’에서, 위생비는 ‘부도심형’에서, 농림수산업비는 ‘국토축도형’에서, 공기업비는 ‘대규모 중추형’과 ‘중추형’에서 상대적으로 높았다. ‘대규모 중추형’에서는 교육비의 비중이 상대적으로 낮았다(指定都市市長, 2009:7).

〈그림 2〉 지정도시의 규모와 중추성



(출처: 指定都市市長, 2009:8)

다섯째 ‘대규모 중추형’과 중추형은 광역과의 사무 처리를 둘러싼 의견대립이 가장 많은 도시들이다(指定都市市長, 2009:7). 지방분권이 추진되면서 광역과 기초 간의 사무, 자원 등을 둘러싼 줄다리기도 벌어진다. 규모와 지역 연계의 핵심으로서 수행하는 지정도시들이 광역의 간섭을 최대한 줄이면서 자치권을 확보하려는 움직임으로 잦은 충돌이 발생하고 있다.

요컨대 지정도시들은 상기의 선행연구, 도시 위치, 산업적 특성 등을 검토하면서 다음의 유형들로 정리될 수 있다. 제1유형(대규모 중추형)은 200만이 넘는 명실상부한 특정 권역의 대표 도시로 경제 및 사회, 문화의 핵심지역이며, 전국적으로도 영향력을 발휘한다. 제2유형(중추형)은 특정권역의 경제, 사회, 문화 등의 실세 핵심도시이다. ‘대규모 중추형’에 비해서는 인구규모나 영향력은 특정 범위를 벗어나지는 않는다. 제3유형(부도심형)은 주로 대규모 중추형의 근거

리에 위치하여 위성도시의 성격을 가지고 개별적인 경제 사회 활동을 전개하나 ‘대규모 중추형’과의 관계 속에서 흡수되어 있는 양상이다. 배드타운의 성격도 가지고 있다. 제4유형(국토축도형)은 특정 지역의 거점이 되는 곳이며 주변은 대체로 농어촌 등 낙후 지역이다. 인구규모는 부도심형보다 적지만 중추적인 역할은 더 높은 편이다. 지역활성화 정책을 수행하는 견인차가 될 수 있다.

〈표 8〉 일본 지정도시 사례에서 도출된 특징

분석의 관점	
○ 통시적(通時的) 차원	1. 지정도시 지정의 역사적 맥락성 ○ 인구요건의 변화 -인구 100만은 지정도시 선정의 절대적인 요건이 아님 -특정 대도시군에 특혜 부여→ 100만 이상 혹은 장래성→80만→70만으로 점차 완화하여 감 ○ 도시역할의 검토 ‘도시규모론’ vs ‘도시기능 중시론’
○ 공시적(共時的) 차원	2. 지정도시들 간 내적 특성 ○ 지정도시들의 다양한 유형 도시규모와 중추기능의 지표로 바탕으로 3-4가지 지정도시 유형들이 존재 도시규모와 중추기능이 상관관계를 가지고 있으나 반드시 정비례적 관계는 아님 ○ 지역에 따른 도시기능의 차이 지역에 따라 상이한 도시기능의 요구

IV. 일본 대도시제도의 개혁동향

일본의 대도시제도 역시 새로운 변화를 모색하고 있다. 주체별 입장에 따라 대도시제도의 현황을 검토하고 각 종 대안들을 제시하고 있다. 주요 논의자들로는 정부 상설 자문기구인 지방제도조사회, 지정도시시장회 등이 있으며, 지역정당의 움직임에 따라 ‘오사카도 구상’이 실제로 추진되기도 하였다. 대도시개혁의 동향을 분석해 보면 대체로 3가지의 방향들로 수렴될 수 있다.

1. 제1안: 현행 제도에서 지정도시의 권한을 확대하는 안

1) 제30차 지방제도조사회의 ‘대도시제도 개혁’

지방제도조사회는 일본 정부의 심의회이다. 특별한 사항을 조사 심의할 필요가 있을 때, 총리가 임명한 약 20명 정도의 위원들이 논의한다. 위원들은 국회의원, 지방의원, 전문가 등으로

구성된다. 2018년까지 제32차례가 설치되어 왔는데 쟁점별로 지방제도개혁에 큰 영향을 미쳐왔다.

제30차 지방제도조사회의에서는 대도시제도를 주요 쟁점으로 다루었다. 2011년 9월부터 논의가 시작되어 2013년 6월에 최종안을 제시하였다.⁵⁾ 답신에서는 현행 대도시 관련 제도의 재검토, 새로운 대도시제도, 기초자치단체의 현황과 향후 행정서비스 제공체제 등으로 구성되어 있다. 핵심주장으로는 지정도시 제도를 유지하면서도 지금보다 광역자치단체로부터 보다 많은 권한을 이양하도록 하는 것으로 점차 지정도시가 후술하는 ‘특별시형’에 근접해 나가도록 하자는 것이다.

지정도시의 광역자치단체 내에 소재하므로 광역이 실시하는 모든 사무를 수행하지는 않는다. 또한 광역 간의 조정 업무는 담당하지 않는다. 하지만 각 종 시설물들을 중복적으로 정비하는 등 근거리에서 유사한 행정이 펼쳐질 수 있다. 지역 발전을 둘러싼 상이한 인식으로 정책적 충돌과 오류가 발생할 수가 있다. 지정도시에서 많은 광역의회 의원들이 선출되고 있으나 광역단체의 역할이 거의 없다는 정치적인 모순점도 내포되어 있다.

2) 주요 내용

답신에서는 지정도시, 중핵시, 특례시 등의 수준별 대도시에 대한 현황을 파악하고 관련된 개선안을 제시하고 있다. 그 중 지정도시 관련 사항은 다음처럼 정리할 수 있다(第30次地方制度調査, 2013:5-8).

먼저 중복행정의 해소이다. 이양을 검토할 때, 지정도시는 광역자치단체와 동일한 위상으로 간주하여 지정도시가 처리할 수 있는 것은 지정도시가 처리하도록 한다. 이양분야로는 도시계획과 농지 등의 토지이용분야, 복지, 의료, 교육 등의 대인서비스 분야 등을 우선적으로 생각할 수 있으며, 광역부담 교직원의 급여 등 총 35사무를 기본으로 한다. 광역자치단체와 지정도시 간에 정책조정을 위한 협의회를 설치하여, 공공시설의 적정배치와 효율적인 사무처리가 될 수 있도록 논의한다,

둘째는 사무이양을 통한 재원의 배분이다. 이양에 따라 발생하는 재정 부담을 지정도시가 효과적으로 대응할 수 있도록 세원이양 및 재원조정의 조치들도 함께 이루어져야 한다.

셋째는 주민자치의 강화이다. 행정구의 장에게 인사나 예산 등의 독자적인 권한을 부여하는 등 행정구의 역할을 확충한다.

5) ‘대도시제도의 개혁 및 기초자치단체의 행정서비스제공체제에 관한 답신(大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申)

2. 제2안: 지정도시를 해체하여 광역차원에서 재구성하는 안

1) “오사카도 구상”

지정도시와 광역자치단체라는 2층적 행정체제를 두지 않고 양자를 통합하자는 것이다. 현행 도쿄도의 도(都)제도는 제2차 세계대전 중이었던 1943년에 도쿄도와 도쿄시를 통합하여 창설되었다. 지역정당인 오사카유신회가 제안한 오사카도 구상은 이러한 방식을 오사카 지역에서 적용하여 실현하자는 것이었다. 2012년 ‘대도시지역특별구설치법’이 제정되면서, 기존의 도쿄도에 한정되었던 특별구를 타 광역자치단체들도 설치할 수 있게 되었다. 즉 지정도시가 해산되고 광역과 통합하여 광역 내에서 새롭게 재구성된 특별자치구가 등장할 수 있게 된 것이다.

이 방안은 지정도시와 특별시가 지닌 개별 문제들을 해결할 수 있다. 하지만, 광역자치단체가 지정도시를 분할하여 흡수해야 한다. 따라서 지정도시 지역에서는 새로운 기초자치단체를 창설해야 하며, 사정에 따라 통합적 효과에 악영향을 미칠 수도 있다.

2) 주요 내용

종전에 도쿄부와 도쿄시는 도쿄도로 통합되었고 도쿄시는 도쿄 23구로 재편되었다. 이처럼 오사카도 구상은 현재의 오사카시를 해체하고 오사카시에 5개의 특별구를 설치하여 행정개혁을 추진하자는 안이다.

지정도시인 오사카시는 광역자치단체인 오사카부에 소속되어 있다. 오사카시와 오사카부는 사무배분 등의 권한 분쟁과 중복투자 등 행정의 비효율성 문제로 이전부터 비판받아 왔다. 또한 각 종 주민서비스의 제공과 역할분담의 문제, 오사카권역의 성장전략에서의 충돌, 광역행정상의 상호 연계 등도 지적되어 왔다. 또한 오사카시에 24곳의 행정구가 설치되어 있으나 민선은 오사카시장 1인이므로 주민대표성을 갖고 오사카시 전역을 책임지기에 너무 넓다는 논리였다. 따라서 오사카도구상은 오사카시를 해체하고 50만 수준의 특별구를 설치하여 광역행정은 오사카부, 기초행정은 특별구가 담당하도록 하여 효율적인 행정으로 오사카 지역을 발전시키자는 아이디어였다.

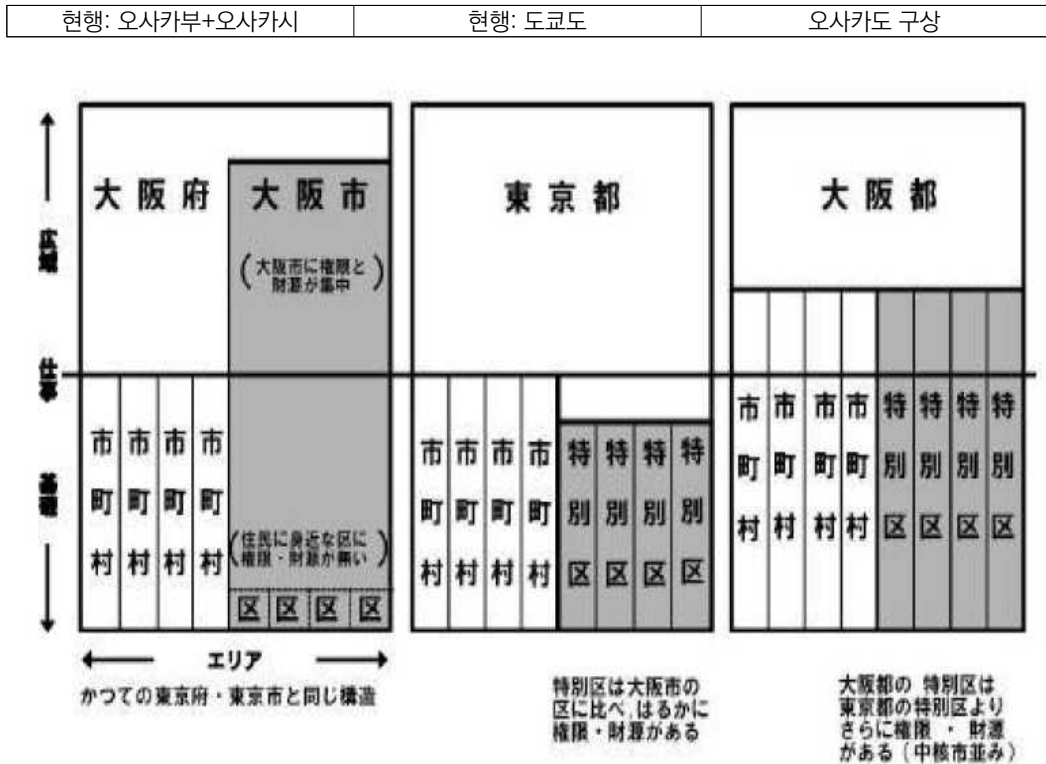
3) 주민투표의 실시와 오사카 구상의 좌절

하시모토 토오루 오사카 시장은 원래 오사카부의 광역단체장이었으나, 오사카도 구상을 실현하고자 오사카시장에 출마하여 당선되었다. 시장으로 선출된 이후 오사카도 구상을 주민투표로 표결에 부치게 되었다. 2015년 5월 17일, 오사카부의 오사카시를 폐지하고 5곳의 특별구를 설치하자는 ‘오사카도 구상’을 묻는 주민투표가 오사카 시민을 대상으로 실시되었다. 투표율

은 66.8%를 기록하는 등 전국적인 이목을 끌었다. 결과적으로 총 투표수 140만 6084표 가운데, 찬성이 69만 4844표(33.03%), 반대가 70만 5585표로 1만 정도의 근소한 차이로, 오사카도 구상은 실현되지 못하였다.

일정이 시간이 경과되면서 오사카도 구상이 재부상하고 있다. 4년 전에 실패한 오사카도 구상을 다시 추진하려고 하고 있다. 오사카부 지사와 오사카시 시장은 지역정당 오사카유신회 소속으로 오사카도 구상을 주민들에게 묻고자 일제히 사임을 하였다. 이들은 시장은 부지사, 부지사는 시장 후보로 서로 교대하여 출마하였고 2019년 4월 7일 실시된 선거에서 모두 당선되었다. 앞으로 오사카도 구상의 실현여부가 재부상할 가능성이 높아지고 있다. 한편 다른 지정도시에서 내부적 변화를 논의하고 있다. 2019년 3월 29일 지정도시인 하마마츠에서 행정구 개편에 대한 주민투표가 고지되었다. 하마마츠는 행정구가 7구로 구성되어 있는데 경비 삭감 등 행정효율성을 높이기 위해 3구로 재편하는 주민투표가 이루어질 예정이다.

〈그림 3〉 오사카도 구상



(출처: 2019년 2월 8일 구글 검색)

3. 제3안: 지정도시와 광역자치단체를 분리하는 안

1) 지정도시 시장회의 ‘특별자치시 구상’

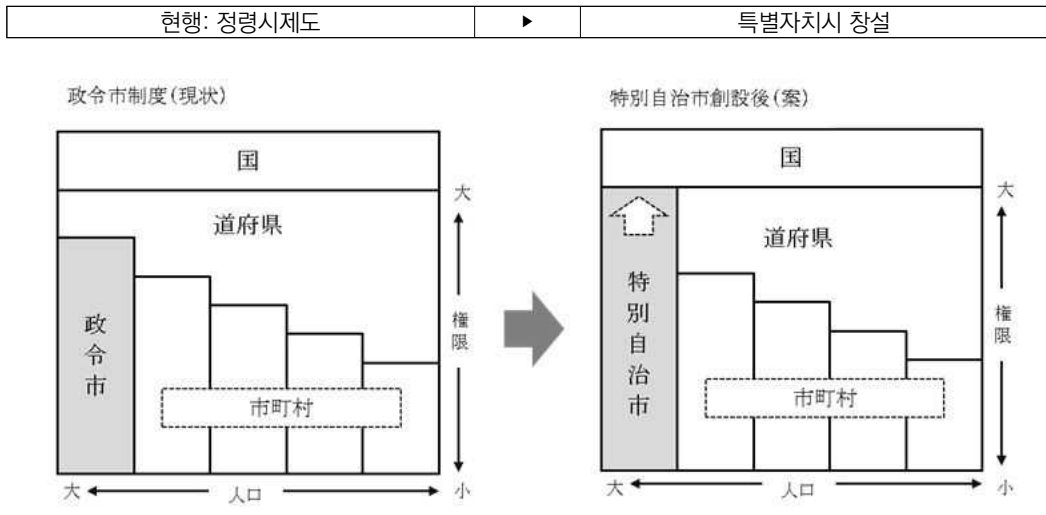
지정도시를 광역자치단체와 분리하자는 안이다. 지정도시제도가 도입되기 전에 지방자치법에 규정되었던 특별시를 모델로 하고 있다. 지정도시 시장회가 2011년 “특별자치시 구상”을 제안하였는데 우리나라의 광역시 제도와 유사하다.

지정도시가 광역자치단체와 분리되면, 기존의 지정도시가 지닌 문제들을 해결될 수도 있다. 하지만, 광역자치단체가 실시하는 모든 사무를 담당해야 하며 광역자치 단체나 기타 기초자치 단체와의 광역적인 업무조정도 필요하다. 더구나 경제력이 있는 지정도시는 그 세수를 독점하고 있다는 비판에도 직면할 수 있다. 이것들이 특별시가 구현되지 못했던 주요 이유들이었다.

2) 주요 내용

대도시에서 광역과 기초라는 이층제의 행정구조를 폐지하고 광역에 포함되지 않는 특별자치시를 창설한다. 기초자치단체 우선의 원칙을 바탕으로 종합적이고 효율적인 대도시 행정을 추진한다. 도시 내 지역들을 연계시켜 대도시 전체의 문제를 해결하고자 한다. 대도시별 특성과 특유의 행정수요에 대응할 수 있는 구체적인 제도가 설계되어야 한다. 특별자치시는 현행제도에서 국가와 광역의 사무 등을 포함하여 통합적으로 담당할 것을 기본으로 한다. 따라서 지역의 모든 지방세를 부과 징수하는 등 역할에 걸 맞는 새로운 세원이양과 재정제도도 함께 구축되어야 한다.

〈그림 4〉 특별자치시의 구상



(출처: Hitachi Research Institute 홈페이지⁶⁾)

V. 결론을 대신하여

일본 지정도시 제도의 현황을 살펴보고 특성을 도출한 뒤, 개혁동향을 분석해 보았다. 특별시로 출발하려 했던 대도시제도가 지정도시제도로 타결되었고 이 제도가 인구 규모의 완화, 도시기능의 중시 등 상황적응적으로 적용되어 왔다. 또한 지방분권, 지역활성화 등 새로운 환경적 압력이 다수의 도시들을 지정도시로 탄생시키는 등 종래의 제도적 틀 내에서 도시들의 다양한 행정수요를 감당해 나가려는 시도를 하게 되었다. 하지만 글로벌화된 지구촌에서 치열한 생존경쟁에 살아남기 위해서라도 대도시의 잠재성을 최대한 끌어내는 새로운 방식의 제도가 모색되게 되었다. 이는 제도적 균형의 이탈로 제도피로 현상을 보이는 기존 제도를 새롭게 균형점을 찾아가도록 하는 제도개혁의 시도라고 볼 수 있다.

끝으로 그렇다면 일본 사례가 과연 우리나라의 '특례시' 지정요건에 어떠한 의미를 제공하는지를 검토하면서 결론을 맺고자 한다. 지방자치법 개정안에서는 '특례시' 도입을 인구 기준으로만 설정하고 있다. 현재로서는 수원, 고양, 창원, 용인의 인구 100만이 넘는 도시들만이 그 적용대상이다. 특례시를 희망하는 그 이외의 도시들은 인구만의 지정요건에 대해 부정적 시각을 가지고 있다. 자율권이 신장되지 못하거나 지역불균형이 심화될 수 있다는 우려를 하고 있다. 이전 정부의 지방자치발전위원회에서는 인구 이외의 면적 등 다른 기준을 적용하여 "50만 이상은 '특례시'로, 100만 이상은 '특정시' 등 다른 내용의 대도시 제도를 제시하기도 하였다. 여기에서는 일본의 지정도시 제도의 특징을 활용하여 우리나라 '특례시' 후보에게 적용해 보면서 현 지정요건의 타당성을 간략히 살펴보고자 한다. 그 대상은 인구요건에 미달되는 전주시이다.

1. '특례시' 지정의 인구요건

일본 사례에서 검토한 것처럼 지정도시 선정의 인구 100만 요건은 절대적인 것이 아니라는 것을 알 수 있었다. 초기에는 특정 대도시군에 지정도시라는 일종의 혜택을 부여하였다. 점차 상황적 변화를 통해 100만의 요건에서 80만, 70만으로 완화되었다. 지정도시를 선정할 때 인구요건만이 아니라 도시의 역할을 더욱 중시하는 '도시기능중시론'이 강화되었다. 니가타, 오카야마, 구마모토 등은 80-170만 명으로 그 지역에서 제1도시의 기능을 수행한다.

전주는 인구가 약 65만 수준으로 전라북도 전체 인구에서 35%를 차지하는 도내 제1의 도시이다. 전북의 산업·지식·문화·의료·교육 등 생활기반시설과 주요 발전자원들이 집적되어 있다. 이러한 지표들 통해 특정 권역에서 어떠한 역할을 수행하고 있는지, 도시의 위상과 비중을 추정할 수 있다.

주민등록 인구는 65만명 수준이지만 실제 주간에 전주에서 업무를 하거나 방문하는 유동인

6) <http://www.hitachi-hri.com/keyword/k110.html>

구는 약 100만 명 이상인 것으로 나타나고 있다. 특히 공동 생활권으로 평가되는 완주 지역을 감안하면 그 범위는 더욱 확대될 수 있다. 전주에 한정하면 79-90만 명, 전주와 완산을 합하면 88-103만 명의 유동인구가 활동하고 있다, 또한 전주는 한옥마을 등 문화유산이 풍부하여 매년 관광객이 늘어나고 있으며 1000만 명을 상회하고 있다. 2017년 전주시 통계에 따르면 관광객은 1109만 명이고 주간 유동인구는 100만 이상이었다. 주간 인구가 많다는 것은 그만큼 지역의 중심성이 높다는 것을 의미한다.

2. 특례시의 내적 특성: 도시규모와 중추기능

규모가 유사한 대도시라고 하여 서로 동일한 행정수요와 기능을 수행하고 있다고는 할 수 없다. 지정도시 사례에서는 도시규모와 중추기능의 지표에서 3-4가지의 지정도시 유형들로 구분할 수 있었다. 도시규모와 중추기능은 어느 정도 상관관계를 보이고 있으나 반드시 비례하는 것은 아니다. 작은 규모일지라도 지역의 핵심 수준이 더욱 높아지는 경우가 볼 수 있다. 지정도시는 단순히 도시규모만이 아니라 권역에서 어떠한 핵심적 기능을 수행하는지를 살펴볼 필요성이 제시되었다.

권역에서 수행하는 전주의 기능을 살펴보자. 먼저 전주는 전북지역의 행정수도라고 할 수 있다. 관공서 및 공공기관이 밀집된 도시로서 총 264기관이 들어서 있다. 울산과 거의 비슷한 수준이며, 특례시 후보지인 고양, 수원, 용인보다도 많다. 행정기관이 집중되어 있다는 것은 그만큼 행정서비스가 공급되는 원천지역이며 정책이 논의되는 지역정치의 중심지라고 할 수 있다.

〈표 9〉 관공서 및 주요기관 수(2016년 기준)

도시	전주	인구 50만 이상				인구 100만 이상				광역시		
		천안	포항	남양주	성남	고양	수원	용인	창원	울산	광주	대전
관공서 및 주요기관 수	264개	163개	172개	80개	156개	135개	184개	128개	261개	272개	646개	502개

(출처: 전주시 특례시 추진 내부자료)

둘째 전주는 정치 경제 사회 문화 등 각 종 기능의 중심 역할을 수행하고 있다. 전주는 종합적인 중심기능지수가 28.9%로 전북도에서 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 상업과 금융의 경제활동은 40%가 넘었고, 교육과 의료는 지역 30%를 넘었다. 개별 인구를 대상으로 제공되는 서비스와는 달리 지역적 연계가 중시되는 경제기능이 높다는 것을 알 수 있다. 그만큼 전주는 전북에서 중추적 위상을 가지고 있다는 것이다.

〈표 10〉 중심기능 지수 (전북도 대비)

(단위:%)

구분	공공 기능	상업 기능	금융 기능	의료 서비스	정보 통신	교육 기능	문화 체육	복지 기능	공원 기능	합계
전주	20.2	47.4	40.7	31.9	15.9	34.1	18.3	22.2	29.5	28.9
군산	15.2	13.2	14.1	11.1	7.9	18.5	8.1	20.6	13.1	13.5
익산	8.2	22.2	17.5	15.2	12.4	23.3	10.5	22.5	6.4	15.4
김제	6.6	7.9	3.1	7.2	7.2	3.6	7.9	4.2	26.3	8.2
완주	4.6	0.5	0.7	4.7	5.8	8.5	4.5	9.3	6.9	5.1

(출처: 전북발전연구원, 2013:65)

셋째 전주의 영향력 지표⁷⁾에서 도내 다른 기초자치단체보다 압도적으로 우위에 있다. 전주는 5.50(총점:14점)로 도내에서 가장 높을 뿐만이 아니라 익산, 완주 등 인구 2, 3위권보다도 그 격차가 매우 크게 나타났다. 그만큼 전주가 전북에서 타 지역으로의 연결점에 위치하며 변화를 미치는 역할을 하는 곳이라 할 수 있다. 따라서 전주가 지역발전의 성장 거점으로서 작용할 수 있다는 것을 의미한다.

〈표 11〉 전북도 시·군별 영향력 지표

구분	영향력지표	구분	영향력지표
전주시	5.50	남원시	0.72
익산시	1.66	김제시	0.68
완주군	1.11	장수군	0.59
정읍시	1.03	임실군	0.55
군산시	0.87	고창군	0.37

(출처: 전북발전연구원, 2013:54)

2019년 현재, 우리나라에는 서울특별시와 7대 광역시(부산, 인천, 대구, 대전, 광주, 울산, 세종) 그리고 인구 100만 이상 기초자치단체(수원, 창원, 고양, 용인), 인구 50만이상-100만 미만 11개 기초자치단체(성남, 부천, 안산, 안양, 남양주, 화성, 청주, 전주, 천안, 포항, 김해)가 존재한다. 그동안 우리나라의 대도시 특례제도는 획일적인 제도적 틀을 임기응변식으로 운용하여 왔다. 2018년 10월 제시된 지방자치법 전부개정안이 시행되면 자치단체의 수준별 분권운용이 가능해 질 수 있다. 기존의 대도시제도는 유사한 인구규모를 가졌음에도 상이한 행정체제의 기준이 적용되어 오기도 하였고, 다른 특성과 행정수요가 존재함에도 획일적인 방식으로 대처하도록 하였다. 이를 통해 도시들 간 행정서비스의 수요와 공급 간의 미스매치를 가져왔고, 대도

7) *영향력 지표: 도시별 유출통행량에 대한 도시간 통행량 비율을 목적지별로 합산하여 목적지별 유입·유출의 영향관계를 나타내는 지표로 타 도시들에 대한 기준도시가 어느 정도의 비중으로 관련되어 있는가를 나타낸다.

시와 해당 광역자치단체 간의 충돌이 발생하는 등 지방행정의 운영에 혼란을 가져 왔다. 일본 사례에서 살펴본 것처럼, 유사한 지정도시임에도 규모와 특성에 따라 특성별 3-4그룹으로 분류될 수 있었다. 획일적인 인구규모로 구분되는 것이 아니라 인구, 산업구조, 위치, 특성 등을 분석하여 적합하고 개성적인 권한과 재정의 자율도를 부여받도록 살펴보아야 한다.

분권시대로 나아가게 되면서 지방자치법 개정을 비롯한 새로운 통치구조의 틀을 짜려는 정책의 창이 열리고 있다. 우리는 그동안 정체되었던 중앙과 지방의 새로운 관계 설정과 분권개혁의 추진 그리고 이에 걸 맞는 대도시제도의 개혁이 본격적으로 논의되어야 할 시점에서 있다.

〈참고문헌〉

- 남황우, (2019). 일본의 사무처리특례제도의 운영현황과 시사점. 『공공사회연구』, 9(1): 5-39.
- 박석희. (2010). 일본의 대도시 특례제도 현황과 시사점. 『정부와 정책』, 2(2): 21-52. 가톨릭대학교 정부혁신생산성연구소.
- 박종혁 외.(2017). 「자치분권 강화방안 및 대도시 특례모델 연구」, 한국지방자치학회.
- 박형준 외.(2018). 「자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구」, 한국정책학회.
- 이재필. (2012). 「인구 50만 이상 대도시 특례의 평가와 과제」, 대구경북연구원 보고서.
- 신윤창·손진아. (2016). 한국의 대도시 특례제도에 관한 연구: 지방자치발전위원회의 특례사무 발굴과정을 중심으로. 『한국비교정부학보』, 20(4): 167-188.
- 소순창. (2007). 일본의 대도시 특례와 광역행정제도에 관한 연구. 『亞太研究』, 14(2): 59-81.
- 안영훈. (2019). 지역균형발전을 위한 자치분권과 대도시 특례지정기준 개선방안: 전주 전통문화 특례시 지정을 위한 제언. 『국가균형발전회의 발표문』.
- 전북발전연구원. (2013). 전라북도 중추도시생활권 육성전략. 「전주시 특례시 지정 추진 내부 자료」, 전북발전연구원.
- 하동현. (2017). 인구감소시대의 지역활성화와 지방분권: 일본의 지방소멸론과 지방창생을 소재로. 『한국지방행정학보』, 14(3): 1-27.
- 하동현. (2019). 해외대도시제도 개혁과 시사점: 지정도시를 대상으로. 『한국지방자치학회 동계대회 발표문』.
- 本田博利. (2009). 「州都への戦略 - 政令指定都市へのみちの可能性」. 『地域創成研究年報』, (4): 108-123. 2009-03.
- 爲我井慎之介. (2016). 「政令指定都市制度の設計概念と制度的変容」. 『地域政策研究』 18(2/3): 97-114.

高崎経済大学地域政策研究科.

横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会. (2009). 「日本を牽引する大都市: 都市州創設による構造改革構想」.

横浜市大都市制度検討委員会. (2009). 「新たな大都市制度創設の提案」.

大都市にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会. (2009). 「大都市にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」.

北村 亘. (2013). 「政令指定都市一百万都市から都構想へ」. 中公新書2224. 中央公論新社

指定都市. (2018). 「平成31年度国の施策及び予算に関する提案」.

指定都市市長会. (2006). 「大都市のあゆみ」. 東京市政調査会.

指定都市市長会. (2009). 「大都市にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」.

指定都市市長会. (2011). 「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案 ~あるべき大都市制度の選択「特別自治市」」.

第30次地方制度調査. (2013). 「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」, (平成25年6月25日).

名古屋市. (2008). 「道州制を見据えた「新たな大都市制度」に関する調査研究報告書: 大都市・名古屋がそのポテンシャルを十分に発揮するための制度研究」名古屋市総務局企画部大都市・広域行政推進室.

日本都市センター. (2001). 「大都市制度等に関する調査研究報告」.

Aoki, M. (2001), Towards a Comparative Institutional Analysis, MIT Press (邦訳: 瀧澤弘和・谷口和弘訳, 『比較制度分析に向けて, NTT出版, 2001).

전주시 <http://www.jeonju.go.kr/>

오사카도 구상 <http://oneosaka.jp/tokoso/>

지정도시 시장회 <http://www.siteitosi.jp/index.html>

니가타시 <https://www.city.niigata.lg.jp>

오카야마시 <http://www.city.okayama.jp/>

충무성 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/index.html

접수일(2019년 03월 28일)

수정일(2019년 04월 17일)

게재확정일(2019년 04월 25일)

〈국문초록〉

일본 지정도시 제도의 특성분석을 통한 ‘특례시’에의 합의 검토

본 연구는 일본의 지정도시 제도를 분석하여 우리나라 ‘특례시’ 제도를 설계하는데 합의를 찾고자 하는 것이 목적이다. 일본은 우리나라가 도입하려고 하는 특례시와 유사한 제도를 1956년부터 창설하여 운영해 오고 있다. 일본 지정도시 제도의 역사적 맥락과 선행연구 검토, 현황 분석을 통해 제도적 특징을 파악한다. 이를 통해 논의되는 우리나라 특례시 지정요건에 적용하여 그 타당성을 검토하고자 한다. 그 결과, 첫째 지정도시 지정 요건의 변화이다. 절대적인 요건이었던 인구 기준은 100만에서 점차 완화되어 갔다. 도시 규모에서 도시 기능을 중시하는 입장으로 선화한 것이다. 둘째 지정도시의 다양성이다. 지정도시들은 도시규모와 중추기능을 지표로 3-4가지의 유형들이 존재하였다. 도출된 일본 사례의 특징을 우리나라 도시들에게 적용시켜 보았다. 전주시를 통해 획일적인 인구규모만으로 지정하기 보다는 산업구조, 지역특성, 위치, 중추성 등을 고려하여 특례시를 지정할 필요성이 있음을 알 수 있었다.

주제어: 지정도시, 특례시, 도시기능, 도시규모, 중추성