

일본의 道州制 논의와 지방행·재정체제 개편방향

이 창 균

한국지방행정연구원 선임연구위원

I. 서론

우리나라는 최근 지방행정체제 개편에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 다행히 여야가 지방행정체제 개편에 대한 공감대를 형성하고 있고 각 정당 및 학계 등에서 다양한 의견이 제시되고 있는 상황이다. 국민투표를 실시하여 2010년 지방선거시 적용하는 것으로 논의되고 있다. 국가의 통치기구를 변화시키고 국가를 개조하는 역사적인 사명을 완수하기 위해서는 보다 적극적인 논의를 거쳐 대안을 집약시킬 필요성이 있다.

이와 같은 상황에서 일본의 道州制 도입 논의는 참고가 될 것이다. 일본은 2007년 1월 28일 내각부에 도주제 특명담당장관을 두고 도주제비전간담회(이하 비전간담회)를 설치하여 매월 1-2차례 논의를 거쳐 2008년 3월 19일 도주제 도입에 관한 중간보고서를 제출하였다. 비전간담회에서는 향후 2009년 중에 최종보고서 제출을 위하여 지방세재정제도, 구역조정의 기본방침, 도주제기본법(가칭)을 중심으로 논의에 박차를 가하고 있다.

일본의 도주제 자체가 우리나라 상황에 비추어 적정성 여부는 차치하고 비전간담회 중간보고서에서 제시되고 있는 국가와 지방의 역할분담, 구역개편 방법, 지방세·재정의 개편과 재정조정체제의 개편 등 다양한 측면에서 일본의 도주제 도입 방향을 검토하는 것은 우리나라 광역행정체제를 포함한 지방행정체제 및 구역개편 대안을 모색하는데 있어서 많은 참고가 될 것으로 기대된다.

II. 일본 지방행정체제 현상 및 외국의 개편 동향

1. 일본의 지방행정체제 현상과 문제점

비전간담회 중간보고에서 일본의 지방행정체제의 현상과 문제점에 대해 다음과 같이 지적하고 있다.

- ① 일본을 쇠퇴시키는 중앙집권체제
- ② 동경과잉집중에 의한 지방의 피폐와 지역간 격차 확대
- ③ 낭비로 인한 거액의 재정적자
- ④ 글로벌화속의 일본경제 침체
- ⑤ 중앙관료와 국민의 의식개혁의 필요성
- ⑥ 부진한 광역행정화와 지방분권

비전간담회에서는 일본의 지방행정체제 문제점으로서 중앙집권체제의 한계, 정치와 행정의 권력중추 및 기업의 본사·메스컴 등의 동경에로의 과잉집중, 지방의 폐쇄감 및 위기감, 지역간의 격차의 문제가 논의의 초점이 되었다.

특히 첫째, 중앙집권체제는 일본을 효율적으로 발전시켰지만 한편으로는 동경과잉집중과 지방의 피폐를 가져왔다. 1980년대 이후 선진국중에서 경제·문화가 차지하는 수도권의 전국비중이 상승하고 있는 것은 일본뿐이다. 이와 같은 과도한 동경과잉집중을 막지 못하면 일본은 빈곤화가 가속되어 불유쾌한 국가가 될 것이다. 인구감소 사회를 맞이하여 재정확충이 매우 제약을 받고 있는 가운데 동경과잉집중과 지방간의 격차가 큰 문제가 되고 있기 때문에 지방의 폐쇄상황의 타개와 활성화가 필요하다.

둘째, 중앙집권체제는 많은 한계를 노정하고 있기 때문에 중앙집권을 타파하여 [地域主權型 道州制]를 도입할 필요가 있다. 성숙사회를 맞이하여 양적인 확대보다도 질적인 충실에 대한 주민욕구가 높아지는 가운데 개성이 풍부하고 활력으로 충만한 지역창조를 통해서 일본을 보다 발전을 시키기 위해서는 현재의 경직되고 획일적인 중앙집권형 시스템을 개편하여 자기결정·자기책임 원칙하에 지방이 진정으로 자립한 지방분권형 행정시스템을 확립할 필요가 있다.

셋째, 국가와 지방의 역할분담이 불명확하다는 점도 크게 지적되었다. 지방분권일괄법의 시행 후에도 국가의 지방에 대한 의무부여 및 관여는 지속되어 오고 있기 때문에 주민 입장에서 보면 이중행정이나 권한 및 책임의 불명확이 여전히 존재하고 있다. 한정된 세·재원을 유효하게 활용하고 주민욕구에 대한 서비스를 향상시키기 위해서는 보다 더 행정효율화를 추진해 가는 것이 바람직하다.

2. 우리나라 및 외국의 지방행정체제 개편 동향

가. 우리나라 지방행정체제 개편 최근 논의

우리나라에서 지방행정체제 개편을 둘러싼 최근 제안되고 있는 논의 내용은 대체로 다음과 같이 정리될 수 있다.

정부측에서는 아직 확정된 안은 아니지만 고려되고 있는 내용으로는 대체로 5+2 광역경제권 개편(인구 500만명 정도 기준)을 토대로 시도, 시군구 등 행정계층은 현행대로 존치하되 행정구역을 전국의 40여개 행정단위 혹은 60-70개로 재편하는 방향으로 검토되고 있다.

한나라당은 16개 시도를 5-7개의 광역행정청으로 개편하고 230개 기초자치단체를 60-70개로 통합하는 방향으로 검토되고 있다. 민주당은 16개 시도를 폐지하고 230개 기초자치단체를 70여개로 광역화하여 행정계층을 단일화하는 방향으로 검토되고 있다. 자유선진당은 4-5개의 초광역 지방정부를 창설하고 초광역 지방정부 산하 시군구를 통합해 광역시로 구축하는 방향으로 검토되고 있다. 이외에도 한국지방자치학회 등 각 관련단체에서도 논의를 진행하고 있는 가운데, 특히 지방자치 및 지방재정 관련 전국의 교수 및 박사 등 전문가 모임인 사단법인 신지역 창조포럼에서는 2007년 10월 지방행정체제 개편뿐만 아니라 이와 관련된 정부간 역할분담 재조정, 국세와 지방세체계의 조정과 이에 근거한 정부간 재정이전, 지역개발 지원방식의 개편 등 종합적인 차원에서 대안을 모색하여 제시하고 있다. 이중 지방행정체제 개편에 있어서는 현행도 및 자치구를 폐지하고 전국을 80여개의 광역시로 단일행정계층을 제안하고 있다. 즉, 서울특별시, 서울특별시, 서울특별시는 현행대로 하고 명칭도 그대로 부여하고 제주특별자치도는 현행대로 하고 명칭을 제주특별자치도로 하고 기존의 9개 광역시는 그대로 두되 광역시를 기준으로 인근 통폐합 시군이 있을 경우는 흡수하여 전국을 80여개의 특별시(명칭만 부여) 및 광역시로 단일계층으로 하고 자치단체 수도 대폭 축소하여 이중행정 폐해를 제거하고 행정 및 재정 등 지역의 자치역량을 강화하여 내발적발전 체제를 구축하는 방향을 제시하고 있다.

〈표1〉 우리나라 지방행정체제 개편 최근 논의

구 분	논의 내용
정부	- 5+2 광역경제권 개편을 토대로 현 체제를 유지하면서 행정구역개편 중심 - 시도, 시군구 등 행정계층은 현행대로 존치하되 행정구역을 전국의 40여개 행정단위 혹은 60-70개로 재편
한나라당	- 16개 시도를 5-7개의 광역행정청으로 개편 - 230개 기초자치단체를 60-70개로 통합
민주당	- 16개 시도를 폐지 - 230개 기초자치단체를 70여개로 광역화

구 분	논의 내용
자유선진당	<ul style="list-style-type: none"> - 4-5개의 초광역 지방정부 창설 - 초광역 지방정부 산하 시군구를 통합해 광역시로 구축
(사)신지역창조포럼	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 특별시 및 광역시는 존치하되 도 및 자치구는 폐지하여 단층제로 개조하여 이중행정 폐해 제거 - 전국을 역사성 및 생활권 등을 고려하여 80여개의 광역시로 재편(서울특별시는 현행대로 하고 특별시 명칭만 부여하고 하나의 광역시로 간주하고 또한 제주특별자치도는 제주특별시로 명칭을 변경하여 같은 광역시로 간주) - 중앙과 지방의 역할분담, 국세와 지방세 개편, 재정조정체계 개편 등 종합적 일괄 추진 - 행정 및 재정 등 지역의 자치역량을 강화하여 내발적발전 체제 구축하고 차등적 지방자치제 도입

나. 외국의 자치단체 통합사례 및 지방행정체제 개편 동향

외국의 자치단체 통합 사례 및 광역행정 논의 동향은 대체로 다음과 같이 정리될 수 있다. 일본의 경우는 기존 3229개 시정촌을 합병하는 정책을 추진하여 2007년 현재 1821개 시정촌으로 축소하고 나아가 이하에서 검토하는 도주제로 광역행정화를 추진하고 있다. 영국의 경우는 광역과 기초로 구분되어 있는 2계층구조를 단일계층으로 하면서 자치단체 수도 대폭적으로 통폐합을 추진하였다. 독일의 경우도 서독 시절, 24,842개 자치단체를 대폭으로 축소하였으며 최근에는 16개 주를 7-9개 광역주로 개편하는 논의가 진행되고 있다. 프랑스의 경우도 도주제 도입이 논의되고 있는데, 현행 22개의 광역지방행정단위인 레종을 6개의 대지역으로 통합하는 방향으로 논의중에 있다.

〈표2〉 외국의 자치단체 통합사례 및 지방행정체제 개편 논의

국가	자치단체 통합사례 및 지방행정체제 개편 논의	의 의
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 3229개 시정촌(1821개 시정촌으로 통합) - 47개 도도부현을 10개 내외의 도주제로 전환 논의(도주제비전위원회에서 2018년까지 완료) 	<ul style="list-style-type: none"> - 재정자립도 및 자치단체 경쟁력 강화 - 정부 조세 및 재정지원
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 잉글랜드: 39개 광역, 296개 기초(34개 광역, 238개 기초, 46개 단일 자치단체로 개편) - 웨일스: 8개 광역, 37개 기초(22개 단일 자치단체로 개편) - 스코틀랜드: 9개 광역, 53개 기초(32개 단일 자치단체로 개편) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부의 규모 확대하여 재정자립도 높이고 권한을 확대 - 2계층 자치계층구조를 단일계층으로 - 인력이 1/3로 축소
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 서독의 경우, 24,842개 자치단체(8737개 자치단체로 통합) - 16개 주를 7-9개 광역주로 개편 논의 	<ul style="list-style-type: none"> - 주간 경제적 격차를 축소하고 정치 및 행정비용을 절감 효과 기대
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 도주제 도입 논의(현행 22개의 광역지방행정단위인 레종을 6개의 대지역으로 통합 논의) 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제적으로 대지방이 직접 경쟁할 수 있는 규모로 개편

Ⅲ. 일본의 道州制 개편논의와 방향

1. 道州制의 이념과 목적

가. 이념

일본의 도주제 개편 이념은 한마디로 시대에 적응한 [새로운 국가형태]의 건설로 요약되고 있다. 우선, 도주제 이념의 대전제로서 도주제는 일본발전을 위한 하나의 수단이지 목적이 아니라는 것이다. 또한 도주제는 [국가형태]의 근본에 관한 것임과 동시에 국가와 지방 쌍방의 정부를 재구축하여 진정으로 분권형사회를 실현하기 위한 것이지 결코 국가의 상황에 의한 행재정개혁이나 재정재건의 수단이 아니다. 이를 위해서는 국가와 지방자치단체 쌍방의 바람직한 모습을 한꺼번에 일괄적으로 그리고 근본적으로 수정하여 국가로부터 지방으로 결정권의 이양을 실현하여 분권형사회에 있어서의 광역자치단체로서의 道州에 필요한 요건을 충족시키는 것이 필요하다.

비전간담회에서 나타내고 있는 [도주제 이념]의 큰 특징은 도주제를 단순한 지방(자치)제도의 개혁이 아니라 현재와 같은 국가에 의한 중앙집권적 통치체제를 근본적으로 고쳐 국민 한 사람 한 사람이 자조의 정신을 갖고 지역의 정치·행정에 주체적으로 참가하여 스스로의 창의와 노력으로 지역의 특성에 맞는 지역가꾸기를 추진할 수 있는 통치체제로 변화시키고자 하는 점이다. 즉, 도주제는 단순한 지방제도의 변혁이 아니라 [새로운 국가형태]로서 국가의 체제를 포함하여 일본의 통치구조 그 자체를 크게 개혁하려고 하는 것이다.

또한 도주제의 목적은 도도부현을 단지 합병시켜 道州라고 하는 보다 광역적인 자치단체를 만드는 것이 아니라 현재의 도도부현 권한의 대부분을 기초자치단체에 이양하고 광역사무로서 남겨진 사무는 道州사무로 이양하는 것이다. 이는 지금까지 기초자치단체의 주체성 및 경영의 자율성을 제약해 왔던 현재의 도도부현을 해체 또는 [공동화]하여 새로운 道州정부를 확립하는 것이다. 이를 통하여 道州는 권한, 자원, 인간(인재)과 함께 국가로부터 이양된 사무사업을 중추적으로 담당하는 것으로서 도주제로의 이행은 [權利要求型 社會]로부터 [責任分擔型 社會]로의 개혁을 나타내고 있다.

나. 목적

도주제의 목적은 한마디로 일본의 번영의 거점 다양화를 통한 일본 전체의 활성화를 추구하는 것으로 요약되고 있다.

첫째, 도주제를 도입하는 가장 큰 목적은 동경과잉집중에 대항할 수 있는 광역지역경제권을 구축하는 것이다. 즉, 각 지역이 절차탁마하여 매력과 활력있는 권역가꾸기를 추진하는 가운데

독자적인 정책수립과 그 실행력을 경쟁함으로써 동경만이 성장 비대화하는 동경과잉집중에서 탈피하여 일본을 다양한 성장센터로 창조해 나갈 필요가 있고 그리고 경제·산업의 활성화 측면에서 현재의 縣단위로는 광역적인 대응에 한계가 있기 때문에 지역을 크게 총괄하여 관리운영하는 체제가 필요한 것이다.

둘째, 도주제의 도입에 의해 다양성 있는 국가, 활력있는 지방을 실현해 나가는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, 스스로 생각하고 행동하는 사람들이 많은 지역에는 생기가 넘쳐흐르고 또한 하고자 하는 의욕과 생기가 있는 곳에는 창의적 노력과 도전이 생겨난다. 그리고 실패를 두려워하지 않는 도전하는 곳에 성공이 이루어지고 그것이 지역을 생기 있게 함으로써 일본을 발전시켜 나갈 수 있다는 것이다. 이와 같은 다양하고 생기있는 지역주권형 사회를 창조해 가기 위한 자치의 장을 실현하는 체제가 도주제이라는 인식이다.

셋째, 도도부현 구역을 초월한 광역적인 행정과제를 해결해 나가기 위한 것도 도주제 도입의 또 다른 하나의 목적이다. 교통체계가 정비되어 주민의 생활권과 기업의 활동범위가 확대된 결과, 도도부현을 초월하는 광역행정 과제가 증가하고 있음에도 이에 적절한 대응이 미흡하고 그리고 고속도로·간선도로·철도 등 고속교통망, 공항·항만, 고도의 문화·의료시설 등 사회기반에 대해서도 광역적 관점이 결여되어 있다. 경제·산업의 활성화 측면에서도 현재의 도도부현 단위에서는 광역적인 대응에 한계가 있다. 이와 같이 지역을 크게 총괄하여 광역지역을 구축하여 총괄적으로 관리운영하는 체제가 필요하다.

다. 기본적 사고

도주제 도입의 기본적 사고로서 첫째, 국제경쟁력 강화와 경제재정기반의 확립이다. 국제적 차원에서도 지역 자립의 중요성은 더욱 고조되고 있다. 즉, 개성 있는 지역가꾸기와 분산형 국토경제구조를 구축하는 것은 국제경쟁력을 향상시킨다.

둘째, 주민본위의 지역가꾸기이다. 도주제가 도입되어 지역의 일이 지역의 책임과 권한으로 결정되게 되면, 지역주민이 정치·행정에 적극적으로 참가하게 되어 주민본위의 지역가꾸기가 가능하게 된다. 또한 지방자치단체에 대한 국가의 의무부여나 관여를 배제하게 되어 각각의 사무에 대한 권한과 책임의 소재가 명확하게 되고 지방자치단체는 주민수요에 대응한 행정서비스를 제공하기 쉽게 된다. 나아가 주민은 의사결정에 참가함과 동시에 철저한 정보공개 실시함으로써 행정의 투명도를 높여서 집행을 쉽게 감시하게 된다. 지역의 행정이나 시책에 대한 결정이 눈에 보이는 형태로 이루어짐으로써 지방의회가 활성화되고 국민(주민)의 정치참가가 활성화된다.

셋째, 효율적·효과적 행정과 책임있는 재정운영이다. 현재와 같은 국가의 보조금 행정은 지방행정에 있어서 도덕적 해이를 발생시키고 있고 그리고 국가와 도도부현, 시정촌에 의한 이중

삼중의 중복행정에 의한 많은 낭비를 발생시키고 있다. 국가의 권한, 자원, 인간(인재)을 道州로 분할해서 수의자·부담자·결정자와의 관계를 명확하게 하고 보다 주민에게 가깝게 하는 지역주권형 도주제에 의해 가장 효율적인 행·재정운영이 될 수 있다.

넷째, 안전성의 강화이다. 도주제는 국가의 안전성을 보다 강화하게 되고 주민에 대해 아주 세밀한 부분까지 안전성을 강화하는데 보다 큰 효과를 발휘할 수 있다.

2. 道州制 설계의 전략

가. 국가, 道州, 기초자치단체 역할의 수정

도주제의 제도설계를 추진하는데 있어서는 우선 국가와 도주, 기초자치단체가 담당해야 할 역할 분담을 명확히 할 필요가 있다.

첫째, 행정내부의 역할 분담을 추진하기 전에 국가와 지방을 포함한 [공공]이 담당해야 할 책무나 역할에 대해 현재 주어진 사회경제적인 상황에서부터 재점검하는 것이 중요하다.

둘째, 국가와 지방의 새로운 관계구축으로서 도주제의 도입에 의해 지역의 자주성, 자립성을 확립함과 동시에 지역간, 기초자치단체, 도주, 국가간의 상호협력을 유효하게 기능시키기 위해서는 기존의 계층적 관계를 타파하여 국가와 지방의 새로운 관계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 역할 분담의 기본원칙으로서는 [주민이 할 수 있는 것은 주민이, 주민이 할 수 없는 것은 기초자치단체가, 기초자치단체가 할 수 없는 것은 도주가, 도주가 할 수 없는 것은 국가가 행한다]라고 하는 보완성의 원리(접근성의 원리)을 채용해야 한다.

이 보완성의 원리에 입각하여 행정의 대부분은 기초자치단체가 1차적으로 담당하고 이것을 보완하는 형태로 도주를 신설하고 도주는 도도부현에서 시정촌으로 분권을 추진한 후의 광역사무와 권한, 자원, 인간(인재)과 함께 국가로부터 이양된 사무사업을 담당하는 것으로 한다. 그리고 광역행정을 담당하는 도주가 감당할 수 없는 역할에 한해 국가가 담당하는 것으로 하여 결과적으로 국가가 국가로서 반드시 대응해야 할 과제에 대해 전문적으로 대응하고 해결하게 한다. 결국 도주제는 모든 분야에서 국가가 관여하고 그 권한의 일부를 도도부현이나 시정촌에 분담시키는 형태의 기존의 중앙집권적 통치구조를 근본적으로 변화시키는 것이다.

나. 기초자치단체와 道州의 규모를 적정화

기초자치단체와 도주의 규모에 대해서는 우선 도주와 기초자치단체는 국민생활에 관계되는 행정의 책임을 일차적으로 담당하게 되고 그 역할을 충분히 발휘하기 위하여 적정한 규모가 바람직하다.

구체적으로 도주에 대해서는 광역자치단체의 규모의 확대에 의해 도주내에 존재하는 다양한 자원(자금, 인재, 정보, 문화 등)을 보다 효과적으로 활용한 지역경영이 가능하게 된다. 새로운 문화나 경영 기회, NPO 활동을 싹트게 하고 지역의 경제·사회가 활성화되고 자주성, 자립성이 강화된 자치단체에 의한 질 높은 지역경영이 가능해진다.

이와 같은 관점에서 도주의 규모는 국제적 관점에서 지역경영을 실천하는 주체로서 자립해 갈 수 있을 정도의 규모(인구, 면적, GDP 등)가 필요하다. 또한 도주가 자립이 가능하기 위해서는 권한, 재정, 행정능력, 산업육성, 인재의 채용·육성, 정보의 수신·발신, 문화의 창조 등에 있어서 자립할 수 있는 규모나 체질을 가져야 한다. 한편으로 인구나 경제규모도 중요하지만 이것만을 중시하여 도주의 범위가 너무 과대하면 오히려 투자의 중점화 및 행·재정 효율이 떨어짐과 동시에 도주의 독자성도 희박해져 버리므로 규모가 과대하지 않도록 해야 한다.

한편, 기초자치단체의 규모에 대해서는 복지나 교육, 주민에게 밀접한 공공사업 등에 대한 일차적인 책임을 가지는 필요성에 입각하여 일정규모로 하는 것이 바람직하다. 광범위한 서비스를 담당하기 위해서는 기초자치단체의 행정능력을 강화하는 체계가 필요하다. 일정한 인구규모, 기초자치단체 수의 목표를 정할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방분권의 담당자로서 어울리는 기초자치단체의 요건, 바람직한 모습에 대해 지리적 특성, 인구·면적, 권한·재원·인간(인재) 등의 관점에서 검증할 필요가 있다.

다. 국가의 역할을 제한하고 지역주권을 실현

현재의 중앙집권체제하에서는 국가가 지방자치단체에 대해 사무사업의 광범위한 범위에 걸쳐서 보조금, 교부금 규제조치 등에 의해 지속적으로 관여하고 이를 통해서 지방자치단체는 자립할 수 없는 상황이 지속되고 있다. 지방분권일괄법의 시행 이후에도 이러한 국가로부터의 지방에 대한 의무부여나 관여는 지속되고 있어 주민입장에서 보면 이중행정이나 권한·책임의 불명확함이 여전히 존재하고 있다. 이와 같은 관점에서 지역정책에 관여하는 의사결정은 지방의회를 원칙으로 하고 지역정책에 관여하는 국가의 관여를 필요최소한으로 해야 한다.

보완성의 원리에 의하면, 주민서비스를 제공하는 일차적인 행정주체는 기초자치단체이고 기초자치단체의 자주성·자립성을 확립하기 위해서도 도주에 의한 기초자치단체 관여도 최소한도로 해야 한다.

라. 국가조직의 재편과 道州 및 기초자치단체의 조직편성

도주제는 국가조직의 재편으로서 다음과 같은 인식에 기초하고 있다. 첫째, 도주제는 국가전략이고 지방분권 추진과 동시에 중앙 省廳의 해체적인 재편을 수반하기 때문에 국가의 모습을

변화해 나가는 매우 대담한 전략이다. 둘째, 작은 정부에 어울리는 국가시스템의 대개조(각 省廳의 해체, 재편)이다. 셋째, 일본국가의 궁극적인 구조개혁이다. 넷째, 국가와 지방의 역할분담을 근본적으로 수정한 뒤 국가가 담당해야 할 역할에 가장 잘 어울리는 중앙정부의 모습을 검토한다는 입장에 서서 사무의 관리집행을 담당하고 있는 지방지국을 폐지하고 기획입안을 담당하고 있는 중앙 성청의 해체 및 재편을 포함한 일본국가의 통치기구 전체의 개혁을 추진할 필요가 있다.

이와 같은 관점에서 도주제는 단순한 지방제도의 개혁이 아니라 새로운 역할분담에 기초하여 국가조직의 재편을 추진하는 것이다. 한편으로 도주 및 기초자치단체에 대해서도 새로운 역할에 기초한 조직편성을 추진한다.

3. 국가, 道州, 기초자치단체의 역할과 권한

가. 기초자치단체의 역할

국가, 도주, 기초자치단체의 역할을 고려할 경우, 보완성의 원리나 주민에게 가장 친밀한 종합적인 행정을 담당한다는 지방분권의 이념에 입각하여 우선 기초자치단체의 역할에 대해 고려해야 한다. 도주제에 있어서의 역할 분담은 [공공]이 담당해야 할 역할 중 국가는 국가가 담당하는 것이 가장 효율적이고 효과가 높다고 인정되는 사무에 한정하여 담당하고 기타 역할은 모두 지방이 담당한다. 나아가 기초자치단체에서 할 수 있는 사무는 모두 기초자치단체가 담당하는 것으로 하고 기초자치단체는 주민서비스의 대부분을 담당하는 종합적인 행정주체가 되어야 한다. 구체적으로는 ① 민의 안전·안심, 소방, 구급, ②사회복지(아동복지, 고령자 복지 등), 보육소·유치원, ③생활폐기물 수집·처리, 공해대책, 보건소, ④초중고등 학교, 도서관, ⑤공원, 도시계획, 가로, 주택, 하수도, ⑥호적, 주민기본대장 ⑦지역진흥에 관계되는 산업·문화행정 전반을 분담하는 것으로 한다.

나. 道州의 역할

첫째, 기초자치단체를 보완하는 행정주체로서 광역적으로 전개해야 할 광역사무, 구역내의 연락조정이나 기초자치단체의 재정격차 조정에 관한 사무, 고도한 기술이나 능력을 필요로 하는 부담이 큰 사무를 담당한다.

둘째, 기존 도도부현이 담당해온 사무에 대해서는 가능한 기초자치단체에 이관한다. 이러한 원칙에 기초하여 구체적으로는 ①광역의 공공사무(대형하천, 광역도로, 공항·항만의 정비 및 유지, 통신기반, 생활환경 정비 등) ②과학기술 및 학술문화의 진흥, 대외문화교류, 고등교육(대

학상당 이상) ③경제 및 산업의 진흥정책, 지역의 토지생산력 확대(임야 및 농지의 유지) ④능력 개발이나 직업안정 및 고용대책 ⑤광역의 공해대책, 환경의 유지개선 ⑥위기관리, 경찰치안, 재해복구 ⑦전파관리, 정보의 수신·발신 기능 ⑧시정촌간 재정격차의 조정, 공공시설규격·교육기준·복지의료의 기준 책정 등을 분담한다.

다. 국가의 역할

국가의 역할에 대해서는 보완성의 원리에 기초하여 거의 대부분의 권한은 기초자치단체와 도주가 담당하는 것으로 하고 국가의 역할은 국익을 위한 최소한으로 한정하여 결정한다.

① 국가의 역할은 정기적으로 재검토한다. ② 도주와 기초자치단체와의 역할분담에 대해서는 국가가 결정하는 것이 아니라 예를 드는 것으로 그친다. ③ [도주에서 실시하는 것이 곤란하거나 효율적이지 아닌 것] 이나 [본래 국가가 책정할 필요가 있는 것] 등 판단의 기준을 명확히 하여 국가의 사무가 확대되지 않도록 한다. ④ 도주제가 되어 기존의 상식에 의한 정책이나 상태가 되어도 그것을 바로 국가로 되돌리는 그것을 허용해가는 국민의 인식 혹은 토양을 만들어 가는 것이 매우 중요하다.

한편으로 도주제가 연방제를 지향하는 것이 아니라 향후 일본의 기본적인 제도나 국민생활에 있어서 최저한의 수준을 일정수준 이상 담보하기 위해서는 ① 내셔널미니멈(National minimum)에 대해서 그 달성도는 지역에 의해 격차가 있기 때문에 기본적으로 국가가 책임을 갖고 대응해야 한다. ② 국가는 최저한의 생활조건정비(교육, 복지, 의료)를 지원하는 책무를 방기해서는 안된다. ③ 국가도 강하게 해야 할 부분은 강하게 해야 한다.

라. 자주입법권의 확립

도주의 조례제정권의 확대에 대해서는 다음과 같이 정리하고 있다. ① 내정에 관해서는 도주의 결정권을 부여하는 관점에서 국가가 법률을 규정하는 경우에는 기본적인 사항에 그치도록 하고 도주의 광범위한 조례제정권을 확립해야 한다. ② 지방이 주역이 되어 국가가꾸기를 실현하기 위하여 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권을 충분하게 갖춘 지방정부를 확립하는 것이 필요하다. ③ 광역적인 지역문제에 대해서 현재와 같은 국가의 省廳별의 종적, 단발적인 대책이 아니라 도주가 광범한 자치입법권에 기초하여 제도설계를 포함하여 종합적으로 추진함으로써 지역의 실정이나 특성을 고려한 신속하고 효과적인 정책전개가 가능하게 한다.

마. 국가와 道州간의 조정

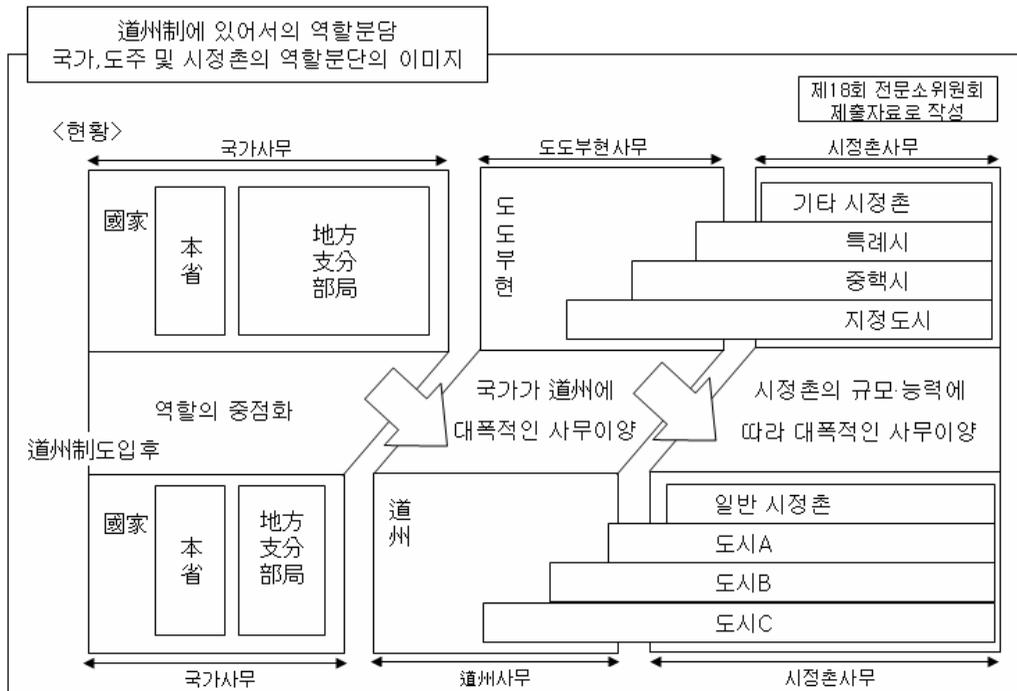
국가의 역할을 한정하여 내정에 관한 광범위한 사무를 도주 및 기초자치단체가 주체적으로

담당하는 통치구조로 한 경우에 있어서도 국가와 지방이 협조하면서 국민생활의 향상을 위하여 시책을 실시하는 것이 바람직하다.

① 국가(중앙정부)가 제도의 기준을 정하여 지방(도주, 기초자치단체)이 실행의 주체가 되는 경우에 있어서 양자의 정책 적합성이나 조정기능을 어떻게 할 것인가를 충분히 검토할 필요가 있다. ② 국가와 주의 관계에 있어서 한편으로는 각주가 독자성을 추구하고 동시에 다른 한편으로는 국가와 협조한다고 하는 그 균형관계가 매우 중요하다.

이상의 도주제의 도입에 따른 국가, 도주, 시정촌의 역할 분담에 대한 기본구상 및 방향은 다음과 같이 나타내고 있다.

〈그림1〉 도주제에 의한 국가, 도주, 시정촌의 역할분담 구상



4. 道州의 조직 등

가. 道州조직의 신설

도주의 신설에 대해서는 현재의 도도부현을 합병하고 사무에 대해서는 지금까지 국가의 사무로 되어왔던 것의 일부와 현재 도도부현이 담당하고 있는 사무중 광역적인 성격을 가지고 있어

기초자치단체에 이양되지 않았던 사무를 담당하는 것으로는 도주제 도입이 미흡하게 된다. 따라서 도주제를 새로이 신설하여 [새로운 국가의 형태]로서 바람직한 이상적인 지역주권을 실현하기 위한 제도로서의 설계하는 것이 필요하다.

나. 道州의 조직

도주의 조직에 대해서는 국가의 권한을 한정하고 도주를 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권을 갖는 지방정부로서 신설한다는 관점에서 [전국 일률적으로 설치기준 등을 설정하는 것이 아니라 각 도주는 각 도주 독자의 입법으로 자주적으로 조직을 형성한다]고 방침을 정하고 있다.

한편으로 국가·도주·기초자치단체간 적절한 역할분담을 추진함으로써 사무·사업 및 조직·인원의 중복을 배제하고 행정전체의 낭비를 철저히 배제한다는 행정개혁의 관점에서 [도주의 역할·권한·업무의 질이나 양을 충분히 감안하여 과대하지 않는 조직으로 한다]고 제시하고 있다.

다. 道州의 단체장 및 의원의 선출방법

자주성·자립성이 높은 지방정부를 실현하기 위해서도 헌법규정을 준수하여 도주에는 의회를 설치하고 자치단체장 및 의회의 의원은 그 지역주민에 의한 직접선거로 선출한다.

라. 道州의 직원채용 및 인사교류

도주의 공무원은 각각의 도주에서 채용하는 것으로 한다. 국가로부터 권한, 재원이 이양됨과 동시에 인간(인재)에 대해서도 법령 등에 비추어서 명확한 필요인원수와 비용을 산출하여 국가로부터 도주로 이관해야 한다. 또한 국가나 다른 도주, 기초자치단체, 나아가 민간과의 인사교류를 활발히 함으로써 조직의 활성화를 촉진하고 그 인사원칙은 국가가 아니라 임명권자인 도주가 결정하는 것으로 한다.

5. 道州제의 세·재정제도

가. 세·제정제도의 기본원칙

세·제정제도의 기본원칙으로서 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 담당할 수 있는 재원의 총액을 확보한 뒤에 그 사용처를 각 지방자치단체의 자유로 하는 것이 지역주권형의 세·제정제도이고 가능한 한 세원의 편제도가 적은 소비세 등을 도주나 시정촌의 세로 하는 것이 바람직하다. 그러나 각 지방자치단체가 역할을 담당하는데 있어서 재원이 부족한 지방자치단체에 대해서는 필요한 자원보장·재정조정이 이루어져야 한다.

또한 지방세제나 과세자주권에 대해서는 다음과 같이 제시하고 있다. ① 지방이 담당하는 역할에 합치되는 지방세수를 확보하기 위하여 세체계를 근본적으로 재구축하고 지방의 과세자주권을 강화할 필요가 있다. 예를 들면, 선진외국의 사례를 참고로 한 지방공유세의 도입 등 현행의 국세와 지방세의 세목이나 과세자주권의 바람직한 모습을 포함한 근본적인 재검토를 단행하여 가능한 한 편재성이 적고 안정성을 갖춘 지방세 체계를 구축해야 한다. ② 세제에 있어서도 국세이외는 각 도주가 세목, 과세표준, 세율 등을 결정한다. ③ 지방법인 2세(법인사업세, 법인주민세)의 일부를 세수격차가 적은 지방소비세로 대체해야 한다. ④ 조세, 사회보험 등의 징수는 도주로 일원화해야 한다.

나. 道州債의 발행

도주채의 발행에 대해서는 도주가 스스로의 책임하에 자유로이 도주채를 발행하여 지역의 인프라 정비 등을 추진할 수 있도록 해야 한다. 한편으로 자유로운 도주채의 발행을 인정하는 대신에 주민이 도주의 재정상황을 충분히 체크할 수 있도록 철저한 정보공개가 필요하다.

다. 국가의 자산 및 채무의 운용에 대해

국가의 자산·채무의 운용에 대해서는 ① 도주는 국유재산(국가 사무용으로 제공하는 것은 제외)을 시가에 의해 매수한다. 이로써 국가채무의 절반정도는 도주에 이관하게 된다. 나머지 국채 잔금에 대해서는 국가가 보존하고 관리운용해야 한다. ② 국가의 채무도 각각의 도주가 경제력에 따라 부담해야 한다.

라. 재정조정제도

재정조정제도에 대해서는 다음과 같이 제시하고 있다. ① 지방자치단체가 자주성·자립성을 발휘하고 지역주권형의 행정을 실현하기 위해서는 지방자치단체가 그 역할분담에 어울리는 재원을 모두 지방세로 충당하는 것이 이상적이지만 세원의 편재 등 현실적으로 모든 지방자치단체가 재정적으로 완전하게 자립하는 것은 곤란하다는 점을 인식할 필요가 있다.

- ② 도주간의 재정 등은 수평조정이 필요하다.
- ③ 도주간에 의한 재정조정은 도주간에서 협의하고 국가는 관여하지 않아야 한다.
- ④ 재정조정에 대해서는 각 도주가 각출하는 기금을 창설하고 부유한 縣에서 재원이 궁핍한 縣으로 재원을 이전해야 한다.
- ⑤ 도주간의 재정조정은 현실적으로는 국가의 역할로서 수직조정에 의하지 않으면 안된다. 그것이 국가의 본래의 책무이다.

- ⑥ 도주간의 세입을 일정 수준 균등화하기 위한 재정조정제도에 대해서는 우선 현행의 지방교부세가 원래 표준적인 행정서비스를 전국 어느 지역에 있어서도 향유할 수 있다는 것을 전제로 한 자치단체의 재원보장을 담당하는 것이기 때문에 이것을 지방의 고유재원으로서 명확히 법적으로 규정지어 그 총액이나 배분방법에 대해서는 국가와 지방에서 결정하는 체계의 도입을 검토해야 한다.
- ⑦ 모든 것을 국가와 지방의 수직적인 재정조정으로 보전하고 있는 현행 방식에 추가하여 국가로부터의 관여나 의존도를 축소하는 관점에서 일부에 대해서는 도주간에서 주체적으로 재정조정을 행하는 수평적인 조정체계를 병용하는 것도 검토해야 한다.
- ⑧ 中山間 지역 등 지리적 요인 등에 의해 재정사정이 궁핍한 기초자치단체에 대해서는 도주내의 재정조정체계가 필요하다.
- ⑨ 기초자치단체의 재정조정을 도주내만으로 완결시키는 것은 기초자치단체를 더욱 피폐시켜서 지역간 격차를 확대시키게 되므로 이에 대한 대응책도 검토해야 한다.

6. 道州 구역의 결정방법

도주의 구역에 대해서는 다음과 같은 의견이 제시되었다. ① 국민의 논의를 환기하기 위해서도 구역의 예를 명확히 하는 것이 바람직하다. 우선은 도주제의 이념과 목적, 권한, 재원을 명확히 할 필요가 있다. ② [구역 그 자체]가 아니라 [구역의 결정방법·재검토 방법의 기준]을 논의하여 방향을 설정해야 한다.

비전간담회의 이번 중간보고에서는 구역의 결정방법에 대한 큰 방향성을 나타내는 것으로 하고 최종보고서 작성까지 논의를 계속하는 것으로 되어 있다. 도주의 구역은 도주제의 제도설계에 있어서 매우 중요한 요소이고 또한 사회에 미치는 영향도 매우 지대하기 때문에 기본적으로 비전간담회에서 심의하는 것으로 하고 필요에 따라 전문위원회를 설치하여 투명성 있는 기준의 설정, 기본방침에 대해서 논의하기로 되어 있다. 구역을 검토하는 기본적인 사고에 대해서는 도주의 구역을 국가가 일방적으로 정하는 것이 아니라 우선은 도주제의 이념·목적, 역할분담, 권한, 재원 등을 명확히 하는 것이 전제되어야 하는 한편 국민의 논의를 불러일으키기 위해서도 구역에 대한 이해를 명확히 이해시켜야 한다.

구역을 결정하는 방법에 대해서는 지리적·역사적·문화적 조건이나 지방의 의견을 충분히 감안하여 지역주민의 의사를 최대한 존중하고 그 결정에 있어서는 어디까지나 지역의 자립적인 조정으로 결정해야 한다.

그러나 한편으로는 ① 구역을 논의하는데 있어서 지역의 자주성을 존중하는 것이 중요하지만 [국가의 형태]와 밀접하게 관련된 중요사항이기 때문에 국가와 지방이 협의하여 법률에 따라

전국을 몇 개의 블록으로 구분하는 방식을 채택해야 한다. ② 구역 그 자체를 확정하는데 시간과 노력을 소비하는 것 보다 먼저 투명성 있는 기준을 설정하는 것이 무엇보다 중요하다.

구체적인 구역의 이미지에 대해서는 [도주제는 하나의 자치단체이고 지역경영에 있어서 주민이 일체감을 가질 수 있는 것이 구역을 결정하는 중요한 요소이다. 따라서 도주의 구역은 주민이 스스로의 지역이라는 귀속의식을 강하게 가질 수 있는 지리적 일체성, 역사·문화·풍토의 공통성, 생활이나 경제면에서의 교류 등의 조건을 갖추어야 하고 또한 장래의 도주별로의 역할이나 자립의 가능성을 고려하는 것이 중요하다.

IV. 맺는 말 : 정책적 시사점

일본의 도주제 도입에 대한 방향을 검토한 결과, 일본의 광역행정체제로의 개편은 단순한 지방자치제도 개선의 문제를 초월하여 일본발전을 위한 일본의 통치구조를 개혁하고자 하는 관점에서 출발한다는 점이 매우 중요한 시사점이다. 또한 도주제로의 개편과 관련된 정부간의 역할분담, 세재정제도의 개편 등 모든 사항을 동시에 일괄적으로 고려하여 추진하고 있다는 점도 매우 중요한 시사점이라 할 수 있다.

최근 우리나라에서 지방행정체제 개편 논의를 보면, 단순히 행정구역개편 차원에서 머물고 있고 또한 중앙 및 지방의 역할분담, 세재정제도의 개편, 지역개발 지원전략의 조정 등 지방행정체제 개편과 관련된 수 많은 논의는 거의 이루어지지 않고 단편적으로 논의되고 있는 실정이다.

따라서 우리나라에 있어서도 지방행정체제 개편은 국가개조의 대역사이므로 기존의 중앙집권적 사상인 National Minimum론에서 탈피하여 지방분권 사상인 Local Minimum론 등 새로운 사상을 발굴하고 먼저 이에 맞는 행정계층 및 행정구역을 개편하고 동시에 이와 관련된 구체적인 국가와 지방의 역할분담, 세재정제도 개편 등 전략을 수립하여 지방이 경쟁력을 갖고 내발적 발전을 추구할 수 있는 새로운 국가시스템을 구축하는 방향으로 논의가 집중되어야 할 것이다. ☺

