「지방정부연구」 제4권 제2호(2000 겨울) : 149~167

21세기를 대비한 대도시 정치·행정체제의 개혁*

- 동경도의 도·구(都·區)제도 개혁을 중심으로 -

A Study of Political and Administrative Reform of Metropolitan Cities for the 21st Century

- A Study of relationships between the Tokyo Metropolitan Government and Borough Governments -

김 순 은 (동의대학교 사회과학부)

Matters related to the legal status of borough governments of the metropolitan city have been at issue since 1991 in Korea. Several models have been proposed as a proper borough government given the Korean Situation.

Under this circumstance a case of the borough government of the Tokyo Metropolitan Government seems to be good for coming up with ideas with respect to a proper model of the borough government of Korea because the borough government of the Tokyo Metropolitan Government has had various historical background.

Depending upon a combination of different values under the different circumstance, namely, local democracy and efficiency, different type of the borough government have been adopted. Despite of the various reforms, it is very clear that reform direction has been to promote the local democracy. A case of Japan indicates that the efficiency of borough governments ought to be increased under the basis of local democracy.

I. 서 론

도시화의 역사 속에서 대도시의 출현은 20세기에 들어 두드러졌다. 도시로의 지속적인 인구유입과 교통 및 통신의 발달에 따른 공간활용의 증대에 따라 대도시가 점증되었다.[1] 특히 일본의 대도시는 인구유입과 교통·통신의 발달 이외에 정보와 교육 및 연구기능의 집중, 중앙집권체제, 생산성 높은 도시 만들기에 기초하여 더욱 증가하였다 (本田, 1995).

* 이 논문은 2000년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음. (KRF-2000-041-C00153)

1) 10세기초 인구 100만의 도시가 10여 개에 불과하였으나 현재에는 200여 개에 달하고 있다 (Gottmann, 1995). 인구 200만 이상의 도시는 세계적으로 85개에 이르고 있으며 일본은 4개의 도시가 200만명 이상의 인구를 갖고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

집중되고 있는 대도시는 인구 규모가 광대하고 인구 밀도가 높으며, 대량의 건축물이 밀집된 것이 가장 두드러진 특성이다. 인구와 건축물의 증가에 따라 통치력이 미치는 행정구역이 확대되는 부수적 특성을 지닌다. 정치, 경제, 문화 등의 기능 면에 있어서도 대도시는 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 다양한 이익, 계층, 직업을 가진 대규모 인구가 집중된 대도시의 생활은 복잡하고 그들의 요구 또한 다양하다. 일반적으로 대도시를 중심으로 대도시권을 형성하게 되어 대도시의 역할은 더욱 증대된다.

대규모 인구와 건축물의 집중적 현상은 다양한 대도시의 문제를 낳았다. 일반적으로 대도시는 도시인프라적 관점에서 교통, 공원, 상·하수도, 주택 등의 문제, 대기 및 수질오염 등 환경문제, 노숙자, 보건 및 위생 등의 복지 문제, 실업 등의 경제문제, 가치갈등 및 고독 등의 사회병리적 문제 등 다양하고 복잡한 문제를 안고 있다 (牧田, 1996).

대도시가 안고 있는 문제는 상기와 같은 실질적인 문제들 외에 정치·행정학적 관점의 문제가 있다. 상기에서 예시한 대도시의 실질적인 문제들을 효과적으로 처리하기 위해서는 이에 적절한 정치·행정체제의 구축이 요구된다. 그런데 대도시의 정치·행정체제가 적절하지 못하였다는 것이 또 하나의 문제로 지적되어 왔다. 대도시 정치·행정체제의 개혁은 이러한 지적에 근거하고 있다.

본 연구는 세계 대도시 중의 하나인 동경이 안고 있는 제문제를 해결하기 위하여 실시하였던 정치·행정체제의 개혁을 분석하는데 목적이 있다. 동경은 명치유신 이후 지속된 중앙집권체제하에서 정치와 경제의 중심이 되어 왔다. 최근에는 세계 경제의 중심으로 평가되고 있다. 그 결과 일극 집중의 병폐가[2] 두드러져 국토의 균형발전이라는 관점에서 천도 및 중앙정부의 이전 등이 현재 논의되고 있으며 2000년 4월을 기점으로 동경도에 새로운 대도시 정치·행정체제가 도입되었다.

대도시 정치·행정체제의 분석은 광역자치단체와 기초자치단체간의 정부간관계를 중심으로 하는 접근방법과 대도시의 광역적 정책을 중심으로 하는 접근방법이 있으나 본 연구는 전자에 한정하였다. 동경도와 특별구간의 정부간 관계의 변화를 역사적인 관점에서 분석하였다.

특정 도시에 수립되는 정치·행정체제의 형태는 국가 및 지역의 정치, 경제, 사회 및 역사적 배경, 문화에 따라 상이하다. 그런데 우리 나라의 대도시, 특히 서울은 동경도와 일극집중이라는 관점에서 매우 유사한 상황하에 있다. 최근 우리 나라의 지방분권과 대도시 정치·행정 체제의 변화, 즉 자치구의 법적 지위가 논란이 되고 있다. 이러한 점들을 감안할 때 동경도에 관한 연구와 분석은 향후 우리 나라의 지방분권과 대도시 정치·행정체제의 개혁논의에 많은 것을 시사할 것으로 판단된다.

제2장에서는 대도시의 문제에 관한 이론적 논의, 제3장에서는 대도시의 정치·행정체제에 관한 이론적 논의, 제4장에서는 동경도의 정치·행정 체제를 분석하였다. 이를 토대로 제5장에서는 시사점을 도출하였다.

---

2) 동경의 인구가 1300만명에 이르고 있으며 동경-요코하마 동경권에 3000만명의 인구가 밀집되어 있다. 뿐만 아니라 치바, 사이타마, 야마나시, 가나카와, 군마, 토치키, 이바라키 등 수도권을 합할 경우 인구의 절반인 6000만명의 인구가 수도권에 집중되어 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Ⅱ. 대도시의 문제에 관한 이론적 논의

도시문제를 정의하는 것은 단순하지 않다. 학문간, 학자간에 다양한 견해가 존재하기 때문이다. 기존의 문헌을 중심으로 도시문제의 정의를 분석하면 도시에 발생하는 제문제를 도시문제로 이해하기도 한다. 도시인프라에 해당하는 도로, 공원, 주택, 상·하수도의 부족, 실업 등의 경제현상, 가치갈등, 고독, 폭동, 범죄, 정치무관심 등을 도시문제로 예시하고 있다 (Banfield and Grodzins, 1958). 경제학적 관점에서 도시에 있어서 인종문제와 빈곤, 주택문제, 대도시 교외로의 사업소 이전에 따른 인구의 경제활동의 분산화, 환경의 질, 도시근교의 확대문제, 도시재정문제 등을 예시하는 학자도 있다 (Netzer, 1974). 도시문제를 노동문제와 자본문제로 대분되어 논의되기도 하였다 (柴田, 1967). 전자의 견해는 도시에 존재하는 모든 것을 도시문제로 파악할 소지가 있다. 아울러 후자의 견해는 도시경제에 한정되어 경제외적인 요인이 간과될 가능성이 높다.

필자는 정치행정학적 관점에서 도시문제를 도시의 사회문제를 총칭하는 개념으로 사용하고자 한다. 사회문제의 단순한 예시보다는 정치경제학적 관점에서의 사회현상적 문제와 정치행정학적 관점에서 정치·행정체제상의 문제로 대분하여 논의하였다. 대도시의 문제는 도시문제의 확대재생산으로 볼 수 있다 (星野, 1974; 宮本, 1999; Barlow, 1991; Hall, 1984; Norton, 1983; Savitch, 1987; Sharpe, 1995).

1. 사회현상적 문제

자본주의 국가의 도시에 있어서 가장 두드러진 문제는 집적의 불이익과 관련되어 있다. 도시화와 산업화의 진전으로 인구와 자본은 물론 각종 기업의 사무실, 금융기관, 교통기관 등이 집중됨으로써 집적불이익이 발생하였다. 기업은 인구와 자본의 집중에 의한 집적이익을 향유하는 반면, 환경의 파괴, 오염물질의 대량생산, 상·하수도, 대량쓰레기, 교통혼잡 현상 등 집적불이익에 따른 경비를 부담하지 않았다. 정부는 그러한 집적불이익에 따른 문제점을 적절히 규제하지 못함으로써 자연환경의 파괴는 급속도로 진행되어 그러한 부담은 시민과 정부의 몫으로 남게 되었다 (宮本, 1999).

대도시의 두 번째 문제점은 생활의 질적 악화이다. 생산재의 투자에 자본이 집중된 결과 대도시는 구조적으로 주택난, 교통난, 물부족, 쓰레기 문제, 공원의 부족 등 생활환경의 악화와, 학교, 유치원, 복지시설, 도서관 등의 공공 서비스의 부족 등으로 생활의 질적 수준이 저하되었다.

대도시 도심의 위생상태와 경제상황의 악화, 도심부의 지가 상승에 의하여 도심부가 공동화되는 현상과 함께 도심의 슬럼화가 진행되기도 한다. 도심부의 인구가 교외로 이주함에 따른 행정구역의 확대에 따라 행정수요가 급증되는 결과가 초래되었다 (Norton, 1983). 도심의 슬럼화와 관련하여 도시내의 빈곤도 중요한 문제점으로 지적되고 있다. 빈곤자는 걸식, 절도, 마약상습, 폭력, 매춘 등의 일에 빠져 또 다른 도시문제를 야기시키고 있다.

2. 정치·행정체제의 문제

앞 절에서 언급하였듯이 대도시의 문제들은 도시문제의 원인제공자보다는 주민과 중앙 및

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

지방정부에 의하여 해결되지 않으면 안되게 되었다. 특히 문제해결의 책임이 지역 주민과 지방정부에 전가됨에 따라 지방정부의 정치·행정체제가 도시의 문제들을 해결하는데 적절하지 않으면 안되게 되었다.

그런데 지방정부의 정치·행정체제가 도시의 문제들을 해결하는데 적절하지 못하였을 뿐만 아니라 도시상황의 변화에 적절히 대처하지 못하였다는 것이 일반적인 지적이었다 (牧田, 1996; 宮本, 1999; Norton, 1983; Sharpe, 1995). 지방정부의 정치·행정체제는 지역주민의 자유와 평등, 지방정부의 행정 효율성이 적절히 반영되어야 한다. 그런데 현실적인 측면에서 뿐만 아니라 이론적으로 지역주민의 자유와 평등, 지방정부의 행정 효율성이 적절히 조화를 이루는 지방정부의 형성은 매우 어렵다.

현실적인 측면에서는 대도시의 문제들을 처리할 책임이 기업 등의 원인제공자로부터 지역주민과 지방정부에 전가됨에 따라 지방정부의 재정적 수요를 증가시켰다. 그런데 일반적으로 중앙집권적 세제구조는 지방정부의 재정력을 크게 제약하고 있어 지방정부의 대응력을 약화시켰다. 지방정부가 중앙정부의 재정적 지원에 의존하였던 결과 지방정부의 자유와 평등 주민자치가 경시되는 경향이 강했다.

이론적인 측면에서 바람직한 정치·행정체제에 관한 논의는 분석의 관점에 따라 매우 상이하다. 예를 들면 지방정부의 정치·행정체제와 관련하여 집권주의론과 분권주의론 중 어느 이론에 의존하느냐에 따라 지방정부의 적절한 모형은 변화한다. 본 연구와 관련하여 집권주의론과 분권주의론은 다음 장에서 논의하였다.

Ⅲ. 대도시의 정치·행정체제에 관한 이론적 논의

1. 대도시의 정치·행정이론

도시에서는 인구가 집중됨에 따라 기능이 분화되고, 다양한 이익을 효율적으로 추구하고자 하는 조직이 발달한다. 조직의 양적 발달에 따라 다양한 조직 이익간의 조정, 즉 재화 및 서비스의 생산 및 배분을 통제할 정치·행정체제가 형성되는 것이 일반적 현상이다.

도시가 점차 발전하여 대도시화함에 따라 도시의 기능분화가 더욱 증대되어 도시의 역기능이 심각해지기 시작한다. 도시의 역기능인 도시문제가 심각해짐에 따라 도시문제에 적절히 대처할 새로운 정치·행정체제가 새롭게 요구된다. 정치·행정적인 관점에서 도시의 정치·행정체제의 개혁은 도시의 역기능을 치유하기 위한 차원에서 이루어진다고 할 수 있다.

다양한 대도시의 문제들, 예를 들면 교통, 주택, 교육, 쓰레기 등의 도시문제를 해결하기 위한 대도시의 정치·행정체제의 개혁과정에는 재원의 합리적 이용에 기초한 행정상의 효율이 두 엇보다도 강조되었다. 뿐만 아니라 대도시의 정치·행정체제의 개혁은 자유, 평등에 기초한 주민의 참여 등 정치문화와도 깊은 연관을 맺고 있었다.

요약하면 대도시의 지방정부는 자유, 평등에 기초한 주민의 자치와 행정의 효율을 제고하여야 하는 이론적 배경을 동시에 내포하고 있다. 대도시의 지방정부는 행정효과를 극대화시키기 위한 정치·행정체제를 유지하여야 하는 반면 주민자치의 효과적 달성을 추구하여야 한다. 이러한 이론적 배경은 대도시의 정치·행정체제에 대한 문제의식의 기초가 되고 있다.

행정의 효율성과 자유, 평등 등의 주민자치의 가치가 양립할 수 있는 것인가가 첫 번째의

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

문제의식이다. 현대행정은 중앙정부와 지방정부가 상호 파트너십을 통하여 집행되고 있다. 이러한 관점에서 중앙정부가 강조하는 행정의 효율성과 지방정부가 강조하는 주민의 가치가 양립되어야 한다는 규범적인 측면이 두 번째의 문제의식이다. 이러한 문제의식은 대도시가 도시문제를 적절히 해결할 수 있는 정치·행정체제를 유지하지 못하였다는 역사적 사실과도 깊은 관련을 갖고 있다.

대도시를 포함한 광역정치·행정체제가 행정의 효율과 주민자치를 어떻게 반영하고 있는 가는 국가마다 다소 상이한 역사적 배경을 안고 있다. 프랑스의 경우 파리에의 행정집중 현상을 견제하기 위한 제도로서 광역정치·행정체제가 수립되었고 영국의 경우도 1950년대 이후 중앙집권적 행정에 대한 반작용으로 광역정치·행정체제를 옹호하였다 (Robson, 1963). 대도시를 포함한 광역정치·행정체제가 지방자치의 부활을 촉진시킬 것으로 판단하였기 때문이다.

주민자치의 전통이 강한 미국의 경우 대도시 정치·행정체제는 행정의 효율을 한층 증대하는 차원에서 다양한 형태로 시도되었다 (Bollens and Schmandt, 1970; Murphy and Warren, 1974). 도시정부간 협력방식, 단층제로의 합병, 특별구, 연합형, 포괄적 도시·카운티형 등의 2층제 등이 구체적인 예이다.

자유와 평등에 기초한 주민의 자치와 행정의 효율이라는 2개의 가치를 중심으로 대도시의 정치·행정체제에 관한 이론적 논의를 분석하면 다음과 같다. 주장의 내용과 방향에 따라 집권주의와 분권주의로 대분할 수 있다.

2. 집권주의론 및 분권주의론

대도시의 정치·행정체제를 구축함에 있어서, 인구의 집중과 도시기능의 공간적 확대에 따른 도시문제의 해결과 행정수요의 효율적 대응은 광역도시정부에 의하여 이루어져야 한다는 것이 집권주의의 주장이다. 광역도시정부는 도시인구의 경제 및 사회 생활의 개선을 위하여 필요하다고 주장하고 있다 (Barlow, 1993; Davies, 1993).

대도시에서는 인구의 도시집중과 공간적 활동의 확대가 이루어졌다. 이에 따라 교육, 주택, 상·하수도, 쓰레기 처리 등 행정서비스 공급의 양적인 확대와 질적인 고도화가 요청되었다. 대도시내의 기업의 활동이 대규모적으로 확대되고, 복잡·다기해졌다. 이에 따라 기업의 활동이 시간적, 공간적인 측면에서 효율적으로 이루어질 수 있도록 도로, 항만, 전력, 하천, 통신, 교육 등의 도시인프라가 절대적으로 요구되었다.

대도시는 도시공간이 지리적으로 특화되는 특징을 지니고 있다. 도시지역이 근무지, 주거지, 상가지역 및 오락지역 등으로 특화됨에 따라 특화지역을 기능적으로 연결하는 새로운 기능이 요구되었다. 도시공간의 지리적 특화는 지역간 부의 불균형과 공해나 환경파괴 등의 외부불경제를 야기시킴으로써 이에 대한 새로운 처방이 요구되었다. 이러한 경제적, 사회적 요구에 대한 효율적 대응은 규모의 경제가 이루어지고, 행정서비스가 효과적으로 관리될 수 있으며, 토지의 체계적이고 종합적인 관리가 전제되어야 한다.

상기의 분석을 종합하면 대도시내 행정 서비스의 제공은 행정의 효율성 제고를 전제로 하여야 한다. 이를 위하여 광역도시정부의 필요성은 절대적이라는 것이 집권주의자들의 일관된 주장이다. 뿐만 아니라 광역도시정부는 행정의 형평성 제고를 위한다는 측면에서도 유리하다고 한다. 도시기능의 공간적 확대와 이에 부응하는 정치·행정체제의 부재가 대도시의 정치·행정체제의 문제점으로 파악되고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

경제, 사회생활의 개선은 행정의 효율을 제고할 수 있는 광역적인 정치·행정체제의 개혁을 통하여 이룩할 수 있다는 것이 집권주의의 주장이다. 반면 이 경우에도 주민의 자유와 평등 등 전통적인 주민자치의 가치를 간과해서는 안된다는 것이 분권주의의 주장이다.

지방정부는 민주주의의 제고와 불가분의 관계에 있고 이러한 전통적인 사상이 충실히 반영하는 것이어야 한다. 지방정부는 지역주민에 지리적으로 가깝게 위치하여 주민의 참여를 촉진시키고, 주민의 다양한 요구를 탄력적으로 수용하여야 한다. 이러한 측면에서 광역도시정부는 부적합하다는 것이 분권주의의 주장이다.

상기에서 논의한 이론 중 어느 이론에 입각하여 대도시 정치·행정체제를 선택하는냐는 국가의 환경과 여건에 달려있다 (牧田, 1996). 지역의 여건과 환경은 문화적 요인, 경제적 요인, 정치적·사회적 요인을 포함하고 있다. 문화적 요인은 자유, 평등, 행정의 효율 등의 가치가 사회에서 어떻게 평가되고 있는가와 관련되어 있다.

Ⅳ. 동경도의 분석

1. 동경도의 사회현상적 문제

동경이 일본의 수도로서, 세계의 2번째로 큰 경제활동의 중심지로서 성장하면서 기업과 인구가 동경권에 집중되었다. 정치와 경제의 동경집중에 따른 일극(一極)집중 현상은 집적이익과 집적불이익을 동시에 낳았다 (星野, 1974; 八田·八代, 1995). 자본금 50억이상 대기업의 60%, 외국기업의 84%, TV 등 매스컴의 80%가 동경에 집중하고 있다. 경제의 집적현상은 일본 경제성장의 원천이 되었던 장점도 지니고 있다. 동경권의 높은 생산성에 기초하여 지역이 보호되었다. 뿐만 아니라 동경권으로의 인구유입으로 농촌의 인구가 축소되어 농촌의 소득을 높이는 결과가 되기도 하였다.

집적이익 못지 않게 집적불이익을 낳았다. 세계도시를 지향하고 있는 거대도시 동경은 '동경문제'로 명명될 정도의 대도시 문제들을 안고 있다 (西野, 2000). 도로 및 통근철도의 혼잡 등의 교통, 대량의 쓰레기 등 폐기물 문제, 사무실 시장의 격변, 전력수급의 문제, 주택의 부족, 교육, 빈부의 격차 등이 중요한 문제들로 지적되었다 (八田·八代, 1995). 정치·행정적인 관점에서도 동경에의 정치·행정의 일극집중으로 동경에 천재지변 등이 발생할 경우 정치·행정적으로 일본이 마비될 위험이 있음이 지적되었다.

동경의 일극집중 현상은 상기에서 약술한 바와 같이 집적이익과 집적불이익을 동시에 지니고 있다. 이 중에서 어느 것이 강조되느냐는 학문적 관심에 따라 상이하였다. 정치·행정학적 관점에서는 집적불이익이 강조되었다 (八田·八代, 1995; 土岐, 1995; 西野, 2000).

정치·행정학적 관점에서 동경 일극집중의 불이익을 해소하기 위하여 두 가지 차원의 해결방안이 제시되었다. 거시적인 관점에서 국회와 정부가 앞장서서 수도이전 등 동경이 내재하고 있는 기능의 지방분산 정책을 논의의 대상으로 하였다. 미시적인 관점에서는 동경도가 안고 있는 문제를 도·구제도의 개혁을 통하여 해결하고자 하였다. 1960년대 이후 거시적인 관점에서 동경의 광역적 정책과 미시적인 관점에서 동경도의 도·구제도가 지속적으로 논란의 대상이 되었다. 본 연구는 이 중에서 후자의 논의를 분석의 대상으로 하였다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

2. 동경도 도·구제도의 개혁과정

가. 도·구제도의 연원

특별구의 연혁은 명치11년 군구정촌편성법에 의하여 토쿄, 쿄토, 오사카에 설치된 자치구에 소급되지만 주요한 논의는 1943년 동경도제의 설립시부터 시작되었다. 1943년 7월 1일 동경부와 동경시가 합병되어 동경도제가 채택되었다. 동경도산하에 '자치구'[3]를 설치함으로써 동경도와 자치구 사이에 도·구관계가 처음으로 성립하였다 (村松, 1995). 동경도제의 성립 당시 동경도정부와 자치구와의 정부간 관계, 즉 동경도정부와 자치구의 법적 성격이 가장 논란이 되었다 (赤木, 1977; 神原, 1988). 자치구의 법적 성격과 관련된 논란은 그후 60여년간 계속되었다.

동경부와 동경시의 중복행정의 폐해를 치유하기 위한 논의가 명치이후 계속되었으나 별다른 성과를 이루지 못하였다. 중앙정부의 도제안(都制案)과 대정(大正) 초기 이후 대도시의 자치를 주장하는 '특별시제'가 각각 주장되었다. 중앙정부는 수도 동경을 정치·행정적으로 통제할 수 있는 동경도 체제를 선호하였다. 중앙정부는 동경의 수도기능에 기초하여 중앙집권 체제에 기초한 제도를 선호한 반면 동경시는 특별시제에 기초한 자치를 선호하였다. 도제안과 특별시제안의 주요 쟁점은 크게 3가지로 요약되었다. 행정구역의 범위, 단체장의 성격 -- 선출직 또는 임명직, 구의 법적 성격 등이다.

전쟁이 발발된 후 동경도제는 자치보다는 수도의 기능이 강조되는 중앙집권적 의지에 의하여 결정되었다.[4] 동경도지사는 중앙정부에 의하여 임명되는 관리로 충원되었다. 중앙정부의 관리로 임명된 동경도지사는 전시 중 관동블록의 지방총감으로서 전쟁을 수행하였다. 동경도제의 성립은 동경을 자치체로서 보다는 수도로서의 특성을 감안한 제도의 표현이었다 (村松, 1994). 동경도의 이같은 성격은 전후에도 상당 기간 계속되었다.

동경도제의 설립배경은 구의 법적 성격도 결정하였다. 중앙정부는 종래 동경도의 정치·행정을 도·구 이층제에 의하여 실행할 것을 주장하면서 구는 제한자치구로 할 것을 제안하였다. 종래 주장되었던 자치운동은 구의원의 수를 삭감하는 조건하에 구의회를 구성하는 선에서 수용하고, 근본적으로 구를 동경도의 하부행정기관, 즉 행정구로 제도화하여 도행정의 통일성을 확보하려고 하였다. 구청장을 임명직 관리로 충원하였던 것이 그러한 의도를 대변하고 있다. 1943년 동경도제의 도·구제도는 행정의 효율이 무엇보다도 중시되는 개혁이었다고 평가된다.

구의 정치·행정과 관련하여 구간(區間)의 불균형을 해소하기 위하여 행정구역의 개편, 도·구협의회의 설치, 동경도로부터 구청장으로서의 권한 이양 등이 제안되었다. 이같은 제안내용은 향후 논의되는 구의 법적 성격과 함께 도·구제도 개혁의 중심내용이 되었다 (星野, 1974; 村松, 1994, 1995; 西野, 2000).

나. 1947년 도·구제도의 개혁

전후 일본의 새로운 헌법과 1947년 지방자치법에 의하여 높은 수준의 지방자치가 기대되었다. 전후 민주주의의 부활이라는 외부적 명분 하에 민주적 요소가 가미된 1947년 지방자치법

---

3) 1943년 동경도제의 성립당시에는 자치구로 명명되었으며 현재에는 특별구로 명명되고 있다.

4) 중앙정부가 제시한 동경도제의 제안이유는 이중행정, 이중감독의 폐해를 시정하고 전쟁수행체제를 확립하는 것이었다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

이 개정되어 단체장의 직선제, 지방의회의 권한 강화, 주민의 직접 참여제도 도입 등이 이루어졌다. 개정된 지방자치법에 따라 동경도지사와 특별구의 구청장이 선거에 의하여 선출되었다(吉田, 1995). 특별구의 권한이 전전(戰前)에 비하여 크게 제고되었다. 과세, 기채, 분담금 징수, 일시차입금 등 구의 재정을 확보하기 위한 권한도 부여되었다.

전후 동경은 새로운 헌법과 지방자치법의 개정에도 불구하고 수도인 상황에 기인하여 1943년 도입되었던 도제가 계속되었다. 동경도제가 존속된 배경에는 정치와 경제의 효율을 제고하기 위하여 동경도지사와 특별구의 구청장이 선거에 의하여 선출되었음에도 불구하고 동경도와 특별구를 동일체로 취급되었음이 내재되어 있다 (御厨, 1994). '도·구일체'라는 의식이 강화되면서 정치·행정의 효율이 민주화보다 강조되었던 시대적 분위기를 반영하였다.

'도·구일체'의 분위기 속에서 특별구는 일반자치단체에 비하여 행정사무와 인사 및 재정에 있어서 많은 제약을 받았다. 동경도는 부현 등 광역자치단체보다 광범위한 행정사무, 재정제도를 갖게 되었다. 동경도는 시정촌 등 기초자치단체가 담당하는 행정업무, 예를 들면, 청소사무, 상수도, 보건위생, 소방, 중앙도매업 시장, 항만, 하수도, 공영버스 등의 교통업무를 담당하였다. 인사에 있어서도 동경도 직원이 구청에 파견되는 등 특별구는 많은 제약을 받았다.

동경도세에는 광역자치단체의 부현세(府縣稅)와 시정촌세(市町村稅)가 포함되었다. 시정촌세의 일부 중 특별구 구간의 수입차를 최소화한다는 명분하에 고정자산세가 동경도세에 포함되었다.

상기에서 논의한 행정사무, 인사, 재정의 제약에도 불구하고 동경도내의 특별구제도 설치는 동경도의 도·구관계를 결정하는 획기적인 개혁으로 평가되었다 (鹿兒島, 1986; 村松, 1995; 西野, 2000). 비록 외부적 강압에 이루어졌다 하더라도 자유, 평등 등 주민자치와 민주적 요소가 강조되었던 개혁이라고 할 수 있다.

다. 1952년 도·구제도의 개혁

1947년 동경도 도·구제도의 개혁이 획기적인 것으로 평가되었음에도 불구하고 새로운 제도가 실행되면서 1947년 개혁에 대한 역개혁의 분위기가 고조되었다. 전후(戰後) 민주화 개혁이 외부적 강압에 의하여 이루어졌고 전전(戰前)의 동경도제가 정치와 경제의 효율을 제고시키기 위한 배경에서 출발되었음이 상기되었다. 전후 중앙정부 및 동경도의 지도자들 사이에서 동경의 번영을 위한 전략적 차원에서 생산적인 정치를 위한 '도·구일체'가 지지되었다.

1947년 개정된 도·구 관련제도가 시행되면서 동경도와 특별구 사이에 인사, 행정사무, 재원의 이양 등을 둘러싸고 도·구간의 갈등과 마찰이 증폭되었다. 이러한 분위기도 도·구관계의 새로운 개혁을 촉발하는 계기가 되었다. 비록 '도·구일체'의 주장은 환상에 불과하다며 자치구의 독자성을 요구하는 주장도 있었지만, 정치와 행정의 효율을 제고한다는 명분을 지녔던 1952년 개혁을 저지할 수 없었다.

1951년 수도건설법과 동경도의 수도권 정비계획의 구상이 1952년 도·구제도의 개혁을 촉발하였다. 전후 동경의 발전을 촉진하기 위한 1951년 수도건설법이 제정되면서 동경도는 '위대한 동경'을 건설하기 위하여 자치를 양보하더라도 중앙정부의 간여가 필요하다고 판단하였다. 수도권정비계획의 실행를 위하여 정치·행정체제의 정비가 필요하다고 주장하였다.

동경도체제의 집권화[5], 특별구의 구청장 선거폐지, 도·구 행정체제의 일체성을 위한 집권주

5) 추가적으로 10개의 행정사무가 특별구로부터 동경도로 이관되었다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

의적인 개혁이 1952년의 개혁이었다. 1952년 개혁에 의하여 동경도의 도·구관계가 일체화의 성격을 보다 강하게 띠게 되었다. 이로 인하여 특별구는 동경도의 행정기관으로 환원되는 결과가 되었다 (星野, 1974; 沼田, 1990; 村松, 1995). 정치·행정의 효율성 제고가 동경도의 도·구관계의 개혁에 중요하게 작용하였다.

라. 1975년 도·구제도의 개혁 (소화 50년개혁)

1) 1975년 도·구제도의 개혁 배경

1952년의 개혁 이후 집권적인 동경도제 하에서도 민주화가 서서히 진행되었다. 뿐만 아니라 1952년 도·구관계의 개혁에 대한 문제점이 곳곳에서 지적되기 시작하였다. 무엇보다도 구정(區政)의 정치·행정의 무기력과 도민과 구민의 정치적 무관심이 구청장의 임명직제에 기인하고 있다는 데에 공감대가 형성되기 시작하였다 (阿利, 1960).

전후의 경제적 발전과 올림픽 준비, 경제적 발전이 낳은 부작용과 시민운동의 태동, 구의회의 정치적 상황의 변화가 도·구관계의 변화를 요구하는 배경이 되었다. 전후 경제부흥이 어느 정도 소기의 성과를 거두자 향후의 경제발전과 올림픽의 성공적 준비를 위하여 새로운 도·구관계가 요구되기 시작하였다. 경제발전과 올림픽의 성공적 개최를 위하여 동경도와 특별구 사이에 어느 정도의 일체성이 인정되면서도 종래와는 새로운 관계가 설정되어야 한다는 인식의 공감대가 이루어졌다. 구체적인 예를 들면, 1952년 개혁이후 동경도가 기초자치단체인 시정촌이 담당하는 일상의 행정집행 업무를 계속적으로 수행하는 제도하에서는 광역자치단체의 전략적 기능을 효율적으로 수행할 수 없다는 점 등이 지적되기 시작하였다.

동경은 1955년 이후 경제의 고도성장에 따른 도시문제가 본격화되기 시작하였다. 동경도는 도시개조 또는 공공시설의 확충을 위한 필요성에 직면하게 되었다. 그런데 이러한 필요성과는 대조적으로 동경도의 정치·행정체제가 이와 같은 요구에 효과적으로 대처할 수 없다는 것이 커다란 문제였다. 동경도가 기초자치단체인 시정촌의 일상적 업무에 많은 시간과 인력을 사용함으로써 동경이 직면한 도시문제를 체계적, 계획적, 전략적으로 대처하지 못한다는 지적이 제기되었다.

1952년 개혁 이후의 동경도의 정치·행정체제가 동경도의 도시문제를 더욱 심각하게 한다는 주장이 설득력을 얻기 시작하였다. '동경도신경론(東京都身輕論)'이라고 불렸던 주장에 따르면 동경도가 담당하였던 사회복지 등의 기초자치단체 시정부의 사무는 특별구로 이관하고 동경도는 동경도에 적합한 광역적, 전략적 기능만을 수행하여야 한다는 것이었다 (高木, 1974). '동경도신경론'은 유럽의 보완성 원리와 매우 유사한 것이었다. 지역의 주민에게 가까운 정부가 수행할 수 있는 사무는 원칙적으로 지역 주민에 가장 가까운 정부가 실시하는 것이 바람직하다는 것이 보완성의 원리이다 (김순은, 2000).

동경도의 고도 경제성장의 부작용인 각종 도시문제가 사회적인 이슈로 등장하게 된 배경도 1975년 개혁과 직·간접적인 관계를 갖고 있었다. 공해, 쓰레기, 교육, 주택 등의 도시문제의 해결을 촉구하는 시민운동이 태동되었고 시민운동은 구청장의 직선제 운동으로 발전하였다. 네리마구(練馬區)에서 1967년 '선거에 준하는 구청장 조례'제정의 직접청구가 제기된 이후 시작된 구청장의 선거요구는 오오다구(大田區), 네리마구 (練馬區), 시나가와구(品川區)가 '구청장 후보자 선정조례'로 채택하였다.[6] 조례에서 규정하고 있는 선거에 준하는 선출방식이란 구의회가 구청장 후보를 선정함에 있어서 구민의 주민투표 결과에 기초하는 것을 의미한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

1965년 발생한 특별구의회의 정치적 상황의 변화도 특별구의 개혁에 영향을 주었다. 특별구의회의 정당별 의석분포가 다당화 경향을 띰에 따라 특별구의회가 의견대립으로 구청장 후보를 추천하지 못하는 사례가 발생하였다. 치요다구(千代田區), 신쥬구(新宿區), 오오다구(大田區), 시부야(滯谷區)는 500일 이상, 네리마구(練馬區)는 944일간 구청장을 선출하지 못하였다 (土岐, 1995).

상기에서 논의한 1960년대 이후의 정치적, 경제적, 사회적 상황의 변화로 동경도제의 도·구제도의 개혁이 중앙정부와 시민의 관심을 얻기 시작하였다. 동경도제의 개혁을 위한 시민운동은 도·구일체성에 대한 과거의 인식을 개혁하는 추진력이 되었다. 특별구도 특별구의 요구를 강력하게 제기하기 시작하였다. 중앙정부도 더 이상 특별구와 시민의 요구를 외면할 수 없게 되었다.

2) 1975년 도·구제도의 개혁 과정

도·구제도계의 개혁은 특별구로부터 요구되었다. 특히 특별구의 자치권확대 운동은 구의회가 주축이 되었다. 동경도 23개 특별구는 1957년 '특별구제 조사특별위원회'를 설치하여 구체적인 개혁안을 마련하였다. 그 후 특별구는 시민운동의 결과를 토대로 '특별구정조사회'를 설치하였다. 특별구조정조사회는 1981년 도·구관계를 개혁하는 조사보고서를 1981년 제출하게 되어 1980년 이후 개혁 논의의 바탕이 되었다.

특별구의 자치권 확대 요구에 대하여 동경도는 2가지 방법으로 대처하였다. 첫째의 방법은 특별구와의 협의기구를 설치하여 정치적으로 문제를 해결하는 것이었다. 1960년 '도·구연락간담회'를 설치하였다. 동경도와 특별구가 대등한 자격으로 참가하여 도·구간의 현안을 대화로써 해결하고자 하였다. 아울러 도·구간의 재정문제를 협의하기 위하여 '도·구재정협의회'를 설치하였다.

도·구간의 협의기구의 설치와 대화노력에 기초하여 1961년 '소화 50년 개혁'의 출발점으로 평가되는 행정사무의 이관이 실행되었다. 동경도가 관리하는 도로의 일부, 보육소, 보통 하천의 유지·관리 사무가 특별구로 이관되었다 (神原, 1988; 村松, 1994).

두 번째의 방법은 전문적인 연구기관의 연구결과를 토대로 대처하는 것이었다. 자문기관으로서 1956년 설립되었던 '도제조사회'로 하여금 특별구의 구체적 개혁안에 대하여 체계적인 대처안을 마련케하였다. 상기에서 언급한 동경도 일부 행정사무의 특별구로의 이양도 '도제조사회'의 연구결과에 기초하였다.

도제조사회는 동경의 수도기능보다는 대도시 기능에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다 (星野, 1974). 그 결과 1962년 '수도제도에 관한 답신'이라는 보고서를 제출하였다. 보고서의 주요 내용은 구청장의 선거제와 특별구로의 사무이양이었다 (土岐, 1995).

그 후 동경도제의 개혁에 관한 심층적인 연구는 1970년 '동경도행정문제조사회'에 의하여 이루어졌다. 1972년 지방제도조사회의 연구에도 많은 영향을 미친 연구의 주요내용은 다음과 같다. "특별구의 자치성격을 강화한다," "구청장은 선거에 의하여 선출한다," "동경도 직원의 구청배속을 폐지한다," "특별구의 사무배분 기준을 명확히 하고 구에 권한을 이양한다" 등 동경도의 분권을 주요 내용으로 하고 있었다. 중앙정부도 시민운동에 기인한 동경도제의 개혁을 외면

6) 조례의 제정에 대하여 동경도와 자치성의 소송이 제기되었으나 동경 지방법원과 고등법원에 의한 시민측의 승소판결로 유사한 조례의 제정이 확산되었다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

할 수 없게 되어 1972년 지방제도조사회는 동경도제의 개혁에 관한 의견을 제시하게 되었다.

3) 1975년 도·구제도 개혁의 내용과 의의

일본 지방분권의 역사 속에서 '소화 50년 개혁'이라고 명명될 정도로 높게 평가되는 1975년의 개혁의 주요 내용은 선출직 구청장제의 부활, 동경도 직원의 특별구 파견 금지, 특별구에의 사무 이양 등 동경도의 분권과 특별구의 권한강화로 요약할 수 있다. 정치적으로 커다란 의의를 지녔던 개혁은 무엇보다도 구청장의 선출직 부활이었다 (村松, 1994). 동경도 직원의 특별구 파견근무도 1975년 3월을 기점으로 폐지되었다. 행정사무의 특별구 이관으로 해당직원도 특별구 직원으로 신분이 전환되었다.

동경도와 특별구의 사무배분의 원칙은 1952년 개혁의 경우 23개구 전체에 관계되는 사무는 동경도의 사무로 결정하고 특별구의 사무는 예외적으로 인정되는 체제였다. 그러나 1975년 개혁에 의하여 시정촌 등 기초자치단체가 처리하는 사무는 특별구가 처리하고 동경도는 예외적으로 인정된 소방, 하수도 폐기물 처리 등을 담당하는 것으로 개정되었다.

상기의 개혁 내용을 종합하면 1952년 개혁이후 민주주의의 발달과 더불어 집권주의적인 동경도제가 분권적인 제도로 개혁된 것이 1975년의 개혁이었다. 동경도의 행정기관으로서 존재하였던 특별구가 일반자치단체로 발전하기 위한 첫걸음이었다.

1975년 개혁은 주민의 대표기관인 구의회가 분권 운동의 주축이 됨으로써 구의회가 구의 행정을 리드하였을 뿐만 아니라 구의회가 주민의 대표기관으로서의 위치를 공고히 하는 계기가 되었다. 주민의 자치의식이 고양되는 계기도 되었다 (吉田, 1995). 나카노구(中野區)의 교육위원 준선거제, 도시마구(豊島區)의 콤뮤니티 공사, 메쿠로구(目墨區) 행정서비스 거점 등은 특별구의 특성이 반영된 좋은 사례이다 (加茂, 1990).

그러나 1975년 개혁에서도 특별구의 세재정제도는 개선되지 않아 특별구의 문제점으로 존속되었다. 중앙정부는 동경도의 세재정제도를 종전과 같이 유지함으로써 동경도의 일체성을 확보하려고 하였다 (沼田, 1990; 村松, 1995). 그 결과 특별구가 자율적으로 도시계획을 수행하는데 소요되는 재원을 확보하지 못하여 일반자치단체로서의 지위를 향유하지 못하였다는 것이 일반적 견해였다.

1975년 도·구제도의 개혁은 구의회의 기능강화, 시민운동의 발전, 특별구의 강화 등으로 볼 때 자유, 평등 등 주민자치의 가치가 보다 강조되었던 개혁이었다. 행정의 효율을 위한 도·구 관계의 일체성이 계속 유지되었지만 주민자치의 가치가 공고히 되는 계기가 되었다.

마. 2000년 도·구제도의 개혁

1) 도·구제도 개혁의 배경

지방분권의 분위기 속에서 실시된 2000년 도·구관계의 개혁은 크게 2가지 배경을 지니고 있다. 첫째, 앞절에서 논의하였듯이 1975년 개혁에도 불구하고 특별구가 일반자치단체로서의 지위를 얻지 못하였던 1975년 개혁의 불완전성은 이후 지속된 개혁논란의 배경이 되었다.

둘째, 1980년 이후 세계화의 흐름 속에서 일본의 경쟁력을 강화하여야 한다는 시대적 상황이 2000년 도·구제도 개혁의 배경이 되었다. 이 경우 지방분권이라는 대명분 하에 동경을 세계도시로 발전시켜야 한다는 틀 속에서 도·구관계의 개혁이 이루어졌다 (김순은, 2000).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

앞 장에서 분석한 바와 같이 동경도 도·구제도의 개혁은 크게 3가지 내용을 담고 있다. 특별구의 법적 성격을 일반자치단체로 할 것이냐, 제한 자치단체로 할 것이냐, 동경도와 자치구의 사무배분을 어떻게 할 것이냐, 동경도와 특별구간의 세재정제도를 어떻게 할 것이냐가 개혁논의 때마다 재현되었다. 2000년 개혁과정에서도 유사하게 진행되었다.

2) 도·구제도 개혁의 과정

2000년 도·구관계의 개혁논의는 앞 장에서의 개혁논의를 토대로 전문적인 연구기관을 통하여 전문적이고, 체계적인 조사·연구를 토대로 진행되었다는 특징을 지니고 있다. 특별구는 1974년 설치된 '특별구정조사회'라는 자문기관의 연구결과를, 동경도는 1956년 설치된 '도제도조사회'라는 자문기관의 연구결과를 바탕으로 개혁논의를 수행하였다.

정치적 리더십이 있는 구청장 등의 당선으로 특별구의 주장이 더욱 강력하게 제기되어 1981년 '특별구정조사회'는 도·구관계의 개혁에 관한 보고서를 제출하였다. 이를 계기로 2000년 도·구관계의 개혁을 향한 논의가 4단계를 거쳐 본격적으로 수행되었다.

개혁논의의 1단계는 특별구의 '특별구정조사회'가 도·구관계의 적정모형에 관한 조사보고서를 제출하면서 시작되었다. '특별구정조사회'는 1974년 설립된 이후 몇 차례에 걸쳐 특별구의 적정모형을 제시하였다. 이를 토대로 1981년 '특별구정조사회'는 '특례시의 구상: 특별구제의 장래'라는 종합보고서를 제출하였다. 1981년 보고서에서 특례시의 구상을 제안하였다 (沼田, 1990; 土岐, 1995; 村松, 1995; 西野, 2000).

특례시의 구상은 특별구의 명칭 및 권한과 관련되어 있었다. 특별구의 명칭을 특례시로 개명하고, 특례시의 자치권한을 일반자치단체인 시정부와 동일한 수준으로 향상시키는 것을 주요 골자로 하였다. 본 보고서는 특별구의 독자성, 자율성, 자주성을 강조한 것이었다. 행정의 효율보다는 자유, 평등 등 주민자치의 가치가 존중되어야 한다는 것을 명확히 하였다고 할 수 있다.

특별구의 특례시 주장에 대하여 동경도는 1981년 '도제도조사회'를 설치하여 대안을 모색하였다. '도제도조사회'는 19회의 심의를 거쳐 1984년 '새로운 도제도의 정형: 거대도시 동경의 실태에 부응하는 자치제도를 확립하기 위하여'라는 조사보고서를 제출하였다. 동경도의 특별구의 특례시 구상에 대한 대응이 도·구관계 개혁의 2단계이다.

'도제도조사회'의 조사보고서는 동경도의 정치, 경제, 사회적 상황을 토대로 거대도시 동경의 특성에 적합한 새로운 도제도의 확립을 제안하였다. 일반자치단체인 부현과 시정촌제와는 다른 모형으로서, 사회경제적 실태에 적합한 2층제를 주장하였다. 광역자치단체인 동경도와 기초자치단체인 특별구를 유지하되, 전자는 거대도시 동경의 유기적·일체적 도시경영에 적합한 사무를 수행하고, 후자는 지역특성을 고려한 민주적, 분권적 자치를 실현하는 사무를 수행할 것을 제안하였다. 이를 위하여 동경도의 사무 중 광역자치단체인 부현의 사무는 동경도에, 기초자치단체인 시정촌의 사무는 특별구로 이관하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

이외에도 '도제도조사회'는 효율적·안정적인 행재정의 확보를 위하여 광역자치단체와 기초자치단체의 역할, 기능, 책임을 명확히 하여 합리적, 안정적인 행재정제도의 확립을 제안하였다. 동경도의 입장을 고려한 '도제도조사회'는 동경도의 자치권 확대를 위하여 중앙정부에 도시교통, 통신사무 등의 분권을 요구하기도 하였다.

요약하면 동경도는 지방분권이라는 틀 속에서 중앙정부로부터의 권한이양과 더불어 특별구로의 사무이관을 단행할 것을 제안하였다고 할 수 있다. 거대도시 동경의 합리적 관리를 위하

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

여 행정의 효율이 효율적이고 안정적인 행재정 제도를 통하여 확보될 수 있다는 점도 명확히 하였다. 동경도의 '신도(新都)'구상이라고 평가되는 (沼田, 1990)는 '도제도조사회'의 보고서는 도·구관계의 3단계 논의를 촉발하였다.

특별구의 '특별구정조사회'의 조사보고서와 동경도의 '도제도조사회'의 보고서가 제출되자 도·구관계 개혁논의의 3단계가 개시되었다. 동경도와 특별구는 법정기구인 도·구협의회를 통하여 합의점을 도출하고자 하였다.

이러한 노력의 결과 도·구협의회 산하에 '도·구제도 검토위원회'를 설치하였다. '도·구제도검토위원회'는 특별구의 주장과 동경도의 견해를 조정하기 위한 것이었다. 특별구의 특례시 구상과 동경도의 신도구상을 조정하기 위하여 '도·구제도검토위원회'는 수 차례의 회의를 거쳐 1986년 '도·구제도개혁의 기본적 방향'을 결정하였다 (沼田, 1990; 土岐, 1995).

특별구의 주장과 동경도의 구상을 조정한 '도·구제도 개혁의 기본방향'의 주요 내용은 향후 2000년 개혁에 매우 중요한 자료가 되었다. 동경도 광역기능의 강화, 특별구 지위의 격상, 특별구 사무 및 기능의 강화, 특별구 재정권의 강화 등에 도·구간에 합의가 도출되었다.

도·구간에 동경도는 거대도시의 합리적 경영을 위하여 광역적 기능에 더욱 충실하여 새로운 시대에 적합한 광역의 정치·행정체제를 발전시켜야 한다는 데에 이견이 없었다. 반면 특별구가 지역의 특성에 적합한 정치·행정을 수행할 수 있도록 특별구의 정치·행정권한과 재원을 강화하여야 한다는 데도 합의하였다. 이를 위하여 특별구의 자주재정권을 강화하며 행정사무 중 주민의 일상 생활과 밀접한 사무는 원칙적으로 특별구에 이관할 것에 상호 동의하였다.

동경도는 광역자치단체인 부현의 사무와 도시교통, 항만, 상하수도, 소방, 쓰레기처리 등의 업무를 담당하고 청소업무, 옥외광고물의 규제, 건축기본법·도시계획에 관한 사무, 아동삼당소 운영 등 24개 사무는 특별구가 수행할 것에 합의하였다. 특별구에 이관할 것으로 합의된 사무 중에는 일반자치단체인 시정부와 정령도시가 담당하고 있는 18개의 사무 중 13개가 포함되어 있다 (土岐, 1995).

새로운 시대에 부응할 동경의 새로운 도·구관계를 형성하려는 도·구간의 노력을 토대로 동경도지사와 특별구장회는 각각 중앙정부에 동경도의 도·구제도를 개혁해 줄 것을 건의하였다. 중앙정부는 동경도와 특별구장회의 요청을 수용하여 1986년 제21차 지방제도조사회를 발족하여 도·구제도의 개혁에 관한 연구를 시작하였다. 제21차 지방제도조사회가 구성된 이후 특별구의회는 도·구제도 개혁에 대한 의결을 통하여 개혁을 촉구하였고, 134만명의 주민서명운동이 전개되었다. 1986년 이후의 논의가 4단계에 속한다.

도·구관계의 제도개혁을 촉구하는 특별구의회의 의결과 주민들의 서명운동에도 불구하고 제21차 지방제도조사회는 동경도의 도·구제도의 논의는 새로운 이슈의 등장을[7] 이유로 제22차 지방제도조사회로 이월하였다. 제22차 지방제도조사회는 1990년 '도·구제도의 개혁에 관한 답신'을 제출하였다. 특별구를 일반자치단체로 발전시켜야 한다는 제22차 지방제도조사회의 의견은 획기적인 것으로 평가되었다 (吉田, 1995; 土岐, 1995; 西野, 2000).

보고서에서는 도·구관계의 문제점으로 동경도와 특별구의 역할분담이 모호하고, 주민에 대한 행정책임이 불명확하며, 특별구의 자주성이 크게 훼손되고 있으며, 동경도가 루틴한 일상적 업무의 과다로 인하여 광역업무가 소홀히 되고 있다는 것을 예시하였다. 이같은 문제점을

7) 새로운 이슈로 등장하였던 것은 상주인구가 급감하고 있는 동경 도심의 3개의 특별구의 — 치요다구(千代田區), 쥬오구(中央區), 미나토구(港區) — 처리문제, 천도문제, 도주제 등이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

해결하기 위하여 주민에게 가까운 행정사무는 특별구에 이관할 것을 제안하였다. 일반폐기물의 수집 및 운반에 관한 사무, 유해 물질을 포함한 가정용품의 규제, 개발행위의 허가, 건축기준법에 기초한 사무 등 23개 사무 등이 여기에 속한다.

특별구의 재정자주권을 강화시키기 위하여 도·구재정조정제도는 유지하되 도·구간 재정조정을 위하여 실시하였던 총액보전주의[8]와 납부금제도[9] 등은 폐지할 것을 건의하였다. 특별구의 지방채허가권을 중앙정부로부터 동경도에 이관하고, 도구협의회를 도·구재정조정의 장으로 활용할 것도 보고서에 포함하였다.

동경도의 특수한 상황을 고려하여 도·구일체의 확보를 배려하더라도 특별구의 정치·행정권한를 강화하여야 한다는 제22차 지방제도조사회의 의견이 높게 평가되었다. 비록 일반자치단체라는 표현을 사용하지 않았으나 특별구의 자율성과 자주성이 새로운 시대에 필요하다는 점을 강조하였다 (土岐, 1995). 자유, 평등 등 주민자치의 가치가 강조된 것으로 평가할 수 있다.

제22차 지방제도조사회가 1990년 '도·구제도의 개혁에 관한 답신'을 제출하자 보고서 내용을 토대로 동경도와 특별구는 보다 구체적인 실행안을 작성하였다. 동경도와 특별구는 '도·구제도개혁추진위원회'의 검토를 거쳐 1992년 '도·구제도 개혁에 관한 중간 요구'를 '도·구제도개혁추진협의회'에 제출하였다.

'도·구제도 개혁에 관한 중간 요구'도 그간의 주장과 동일한 것이었다. 청소업무를 포함한 30개 행정사무의 특별구 이양, 특별구의 일반자치단체로의 전환, 특별구의 재정자주권 강화 등이 요구의 주요 내용이었다. 1995년 개혁을 목표로 동경도, 동경도의회, 특별구들이 노력하였으나 청소업무의 수집·운반과 처리의 분리이관을 반대하는 공무원노조와 청소노조의 항의, 1995년 지방분권추진법의 제정 등으로 도·구제도의 개혁은 새로운 국면을 맞게 되었다.

1993년 동경도와 청소노조간에 쓰레기의 수집·운반과 처리의 분리이관보다는 일괄이관에 대하여 합의가 이루어졌다. 향후 특별구의 지위가 일반자치단체로의 발전을 예상한 합의사항이었다 (土岐, 1995).

3) 도·구제도 개혁의 주요 내용

1975년 개혁이후 계속된 특별구의 발전논의가 어느 정도 완성된 개혁이 2000년 개혁이다. 2000년 개혁은 지방분권이라는 거시적인 명분 속에서 진행되어 가시적인 성과가 이루어졌다 (西野, 2000).

특별구를 일반자치단체인 시정부와 동일한 지위로 격상시킨 것이 2000년 도·구제도 개혁의 주요 내용이었다. 종래 특별구는 행정의 효율을 높인다는 명분하에 도·구 일체성 및 통일성이 강조되어 특별구의 자율성과 자주성이 경시되었다. 따라서 정치·행정권한이 일반자치단체인 시정부에 비하여 제한적이었다. 그러나 2000년 도·구관계의 개혁으로 특별구는 일반자치단체의 지위를 획득하게 되어 주민자치의 숙원을 이룩하였다. 특별구의 지위 향상은 향후 동경도와 특별구간에 행정사무 및 사업을 배분하는 등 역할분담에 있어서 주민의 입장이 반영된다는 데에 의의가 있다 (西野, 2000).

다만 특별구의 업무에 있어서 특례가 인정되어 도시계획, 보건소 등 지정도시가 수행하고 있는 업무를 특별구가 수행하고, 지정도시가 수행하고 있는 수도, 소방 등은 동경도가 수행

8) 동경도의 일반회계로부터 재정의 일부를 보전하여 주는 제도
9) 특별구의 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 경우 초과분을 동경도에 납부하는 제도

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

하게 되었다. 청소업무는 2000년 지방자치법의 개정으로 특별구의 업무가 되었다 (김순은, 2000).

동경도는 대도시 행정의 특성상 행정의 통일성과 일체성을 위하여 그 동안 도·구간에 사무의 조정을 행했다. 사무의 조정수단으로 동경도는 그 동안 조정조례를 통하여 행정사무와 관련하여 특별구를 통제하였다. 그러나 2000년 개혁으로 조정조례는 폐지되고 동경도는 사무조정 기준에 관하여 동경도는 특별구에 대하여 조언 또는 권고하는 선으로 완화되었다.

V. 시사점

동경도는 시민의 생활 근거지로서, 일본의 수도, 세계도시로서 도시기능을 충실히 수행할 것이 기대되었다. 이러한 기대 속에서 동경도 도·구제도의 개혁이 요구되었다. 바꾸어 표현하면 동경도 도·구제도의 개혁은 전후 계속되어온 자유, 평등에 기초한 주민자치와 행정의 효율 등 대도시제도 문제와 직·간접의 관계를 갖고 있었다.

2000년 동경도 도·구제도 개혁은 수도기능·국회이전문제, 치요타구, 쥬오구, 미나토구 등 도심 3구의 거주인구의 감소 및 주간인구의 급증, 도심 3구의 직할론 등 행정의 효율과 관련하여 복잡한 이슈도 내포하고 있었다. 아울러 동경도의 도·구관계의 개혁은 동경도의 분권 및 자치와도 매우 중요한 관계를 맺고 있었다. 이러한 점을 감안할 때 동경도 도·구제도의 개혁에 관한 분석은 우리에게 몇 가지 중요한 것을 시사하고 있다.

앞 장에서 논의한 바와 같이 동경도의 개혁과정에는 많은 변수가 직·간접적으로 작용하여 도·구제도의 개혁이 쉽지 않았다. 그럼에도 불구에도 1947년 이후 점진적 개혁이 이루어졌다는 데에서 첫 번째 시사점을 발견할 수 있다.

특별구는 1947년 이후 50여년 동안 점진적인 과정을 거쳐 일반자치단체로 발전하였다. 이런 발전과정에는 관계자들의 오랜 노력 즉 잠재의식 속에서도 특별구를 일반자치단체로 발전시키려는 자치운동이 지속적으로 진행되었다. 앞장에서 논의하였듯이 1960년대 이후 활발해진 시민운동과 1980년의 특별구장회의 집단적 노력, 1990년 이후 논의 과정에서 구의회의 이니시어티브 등이 그러한 노력을 적절히 대변하고 있다. 지방자치 및 지방분권의 발전과정에 지역의 역할과 노력이 절실함을 적절히 시사하고 있다. 이외에 2000년 도·구제도의 개혁이 동경도와 특별구의 합의가 이루어지고 아래로부터의 합의내용을 중앙정부가 제도화함으로써 지방정부의 이슈를 지방정부가 자율적으로 해결한 점등은 지방자치의 관점에서 커다란 의의를 지니고 있다.

동경도 도·구제도의 개혁의 두 번째 시사점은 시대적 상황에 따라 대도시 정치·행정체제가 결정되었다는 점이다. 바꾸어 표현하면 도·구관계로 특징되는 동경도의 정치·행정체제는 시대적 가치의 산물이었다.

일본이 경제대국을 지향하던 때에는 동경도의 정치·행정체제의 개혁과정에 행정의 효율이 강조되었다. 따라서 대도시의 정치·행정체제는 자치의 걸림돌이 되었던 경험도 갖게 되었다. 이와 같은 사례는 프랑스에서 광역지방정부가 자치의 옹호자로 출발하였던 사례와는 상이한 역사적 배경을 안고 있다. 일본이 21세기를 맞이하여 '21세기의 생활대국'을 지향하면서 지역주민의 자유와 평등이 강조되었다. 즉 동경도의 특별구가 일반자치단체로 발전되면서 동경도의

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

정치·행정체제가 주민의 자치를 보다 존중하는 체제로 변화되었다.

이러한 동경도의 도·구제도의 개혁과정에서 대도시 정치·행정체제에 관한 집권주의론과 분권주의론의 설명력이 상대적이라는 것을 발견할 수 있다. 행정의 효율을 강조하는 집권주의론과 주민의 자치를 강조하는 분권주의론의 설득력은 결국 시대적 상황에 따라 가변적이라는 것을 시사하고 있다.

여기서 현재 논의되고 있는 우리 나라 자치구의 법적 지위와 관련하여 적절한 시사점을 찾을 수 있다. 만약, 현재 우리 나라의 대도시가 주민의 자치보다 행정의 효율이 보다 요구되는 상황에 처해 있다면 집권주의적 주장으로부터, 만약 행정의 효율보다 주민의 자치가 보다 요구되는 상황이라면 분권주의론으로부터 적절한 해답을 찾을 수 있을 것이다.

도·구제도의 개혁이 시대적 상황에 따른 시대적 가치의 산물이었음에도 불구하고 일본의 도·구제도의 개혁이 일정한 방향성을 따라 진행되었음에 특히 주목할 필요가 있다. 1952년 개혁을 제외하고는 도·구관계의 변화와 개혁이 특별구의 주민자치가 활성화되는 방향에서 이루어졌다. 자유와 평등 등 주민자치가 보다 중요시되었던 개혁이었다. 특별구를 일반자치단체로 발전시킨 2000년 도·구제도 개혁이 개혁 방향성의 절정이었다.

이것은 명치유신 이후 현재까지 지속된 일본의 중앙집권체제와 직접적으로 관련되어 있다. 지속적인 경제발전과 전후의 경제부흥을 위하여 어느 가치보다도 행정의 효율이 강조되었음은 앞장의 분석에서 확인되었다. 경제발전을 위해서는 자유, 평등 등 주민자치의 희생은 피할 수 없는 것으로 받아들여졌다.

경제발전을 이룩하면서 자유, 평등 등 주민자치가 점진적으로 강조되어 온 것은 행정의 효율만을 강조했던 정치·행정체제의 부작용에 반성이라고 할 수 있다. 경제발전을 위하여 행정의 효율을 강조하였던 점에서 우리 나라도 일본의 사례와 유사하다. 이러한 점을 감안하면 우리 나라도 지금부터라도 자유, 평등 등 주민의 자치가 존중되는 정치·행정 체제를 구축하여야 할 것으로 사료된다.

종합적으로 동경도의 사례는 대도시 정치·행정체제의 적절성이 얼마나 중요한 가를 적절히 대변하고 있다. 도시의 시대적 상황에 대도시의 정치·행정체제가 적절히 부응하지 못할 경우 도시문제가 더욱 악화될 수 있다는 것을 보여주었다. 1952년 도·구관계의 개혁이후 동경도의 정치·행정체제가 1960년대의 시대적 상황과 부응하지 못함으로써 동경도의 문제를 악화시킨 사례가 그러한 사실을 입증하고 있다.

Ⅵ. 결 론

동경도의 사례는 현대의 대도시 정치·행정체제가 상반된 것으로 보이는 2개의 가치를 어떻게 반영시켜 왔는가를 보여주고 있다. 동경도의 정치·행정체제는 정부간 분쟁의 요인이 되기도 하였다. 때로는 지방자치의 옹호자로서, 때로는 중앙정부의 행정집행의 효율을 극대화하기 위한 수단으로 사용되기도 하였다. 이것은 정부의 행정 효율화와 주민자치의 옹호라는 가치가 시대의 변화에 따라 정치·행정체제의 형성에 상이하게 반영되었기 때문이다.

앞으로도 주민의 가치를 기초로 한 민주주의와 행정의 효율성은 매우 중요한 가치이다. 그러나 후자의 가치는 민주주의가 보존될 경우에 한하여 더욱 빛을 발하였다는 것은 역사적으로

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

입증되고 있다. 국가의 민주주의는 공고한 지방의 민주주의를 전제로 하고 있음을 감안할 때 (Cole, 1947) 21세기를 대비하여 단행된 동경도의 도·구개혁은 주민의 자치와 지역의 민주주의가 보다 중요하게 인식된 개혁으로 평가할 수 있을 것이다. 동경도의 특별구가 일반자치단체로 전환됨으로써 특별구의 공공정책 과정에 보다 많은 구민의 참여가 확대되어 민주적 효과를 거둘 수 있기 때문이다.

요약하면 '경제대국'을 지향하였던 일본은 동경도의 정치·행정체제를 구축함에 있어서 자유, 평등에 기초한 주민의 자치보다는 행정의 효율이 보다 중요시되었다. 21세기를 대비하여 '생활대국'을 지향하는 21세기를 대비하여서는 자유, 평등에 기초한 주민의 자치가 보다 중요시되고 있다. 이러한 가치의 변화는 향후 우리 나라의 대도시 정치·행정체제, 즉 자치구의 법적 지위를 논의함에 있어서 많은 참고가 될 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

참 고 문 헌

김순은. (2000). 1990년대 일본의 지방분권 개혁. 「시정연구」, 12: 1-28.

Banfield, E. and M. Grodzins. (1958). *Government and Housing in Metropolitan Areas*. New York: McGraw Hill Book Co.

Barlow, I. (1991). *Metropolitan Government*. London: Routledge.

Barlow, M. (1993). Large City Reform. In R. Bennet, ed., *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press.

Bollens, J. and H. Schmandt. (1970). *The Metropolis, Its People, Politics, and Economic Life, 2nd ed.* New York: Harper & Row, Publishers.

Cole, G. (1947). *Local and Regional Government*. London: Cassell and Company, Ltd.

Davies, H. (1993). Free Markets and Centralized Political Power: A British Paradon. In R. Bennet, ed., *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press.

Gottmann, J. (1995). Introduction: Why Metropolitan Organization? L. Sharpe, ed., *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. New York: John Wiley & Sons.

Hall, P. (1984). *The World Cities, 3rd ed.* London: Weidenfeld and Nicolson.

Murphy, T. and C. Warren, eds. (1974). *Organizing Public Services in Metropolitan American*. Lexington: Lexington Books.

Netzer, D. (1974). *Economics and Urban Problems, 2nd ed.* New Bury: Sage Publications.

Norton, A. (1983). *The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western Democracies*. Birmingham: Institute of Local Government Studies.

Robson, W. (1963). The Revival of Local Government. *The Spectator*, 7049: 141-143.

Savitch, H. (1987). *Post-Industrial Cities: Politics and Planning in New York, Paris, and London*. Princeton: Princeton University Press.

Sharpe, L. (1995). *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. New York: John Wiley & Sons.

赤木須留喜. (1977). 「東京都政の研究」. 東京: 未來社.

阿利莫二. (1960). 「大都市における地域政治の構造: 杉並區における政治·行政·住民」. 東京:都政調査會.

鹿兒島重治. (1986). 大都市制度の推移と展望. 「都市問題」, 77(8): 3-27.

加茂利男. (1990). 轉換期の大都市制度と東京·大阪. 植田政孝 編, 「世界大都市 7 東京·大阪」. 東京: 東京大學出版會.

柴田德衛. (1967). 「現代都市論」. 東京: 東京大學出版會.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

神原勝. (1988). 都區關係と制度改革の展望. 新藤宗幸 編. 「自治體の政府問關係」. 東京: 學陽書房.
高木鉦作. (1974). 區長公選と事務移譲. 「都市問題」, 65(11): 34-45.
土岐寛. (1999). 「東京問題の政治學」. 東京: 日本評論社.
西野善雄. (2000). 「2000X 東京が變わる、 自治が變わる」.
沼田良. (1990). 東京と制度改革と都議會. 「都市問題」, 81 (10): 55-65.
星野光男. (1974). 「東京改革の視點」. 東京: 東洋經濟新聞社.
本田弘. (1995). 「大都市制度論: 地方分權と政令指定都市」. 東京: 北樹出版.
牧田義輝. (1996). 「アメリカ都市圈の行政システム」. 東京: 勁草書房.
御厨貴 編. (1994). 「シリーズ 東京を考える 1: 都政の五十年」. 東京: 都市出版株式會社.
村松岐夫. (1994). 國と自治體のたたかい. 御厨貴 編. (1994). 「シリーズ 東京を考える 1: 都政の五十年」. 東京: 都市出版株式會社.
村松岐夫. (1995). 「特別區の制度と區長」. 都廳のしくみ. 東京: 都市出版株式會社.
宮本憲一. (2000). 「都市政策の思想と現實」. 東京: 有斐閣.
八田達夫, 八代尙宏 編. (1995). 東京問題の經濟學. 東京: 東京大學出版會.
吉田民雄. (1995). 大都市制度改革の行方. 「都市問題」, 86(2): 43-61.

金順殷: 서울대학교 법과대학 졸업, 동 행정대학원 석사, Kent State University에서 박사학위 취득. 캠브리지대학교, 런던정경대학, 와세다대학 객원교수 역임. 현재 동의대학교 사회과학부 부교수로 재직. 주요 관심분야는 지방자치, 지방의회, 정책집행, 지방행정 및 비교행정 등이다. 주요 저서로는 「지방자치의 쟁점과 과제」 등이 있으며 최근에 발표한 논문으로는 "영국의 행정조직 및 관리개혁에 관한 연구: Next Steps 프로그램을 중심으로," "Q 방법론의 이론적 배경과 비판적 고찰," "영국 지방정부의 계층제에 관한 연구," "일본의 지방분권" 등이 있음. 현재 한국지방정부학회 편집위원장, 한국행정학회 편집위원으로 있음.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.