

# 세계지방자치동향



## 자치행정

- (한국) 지방행정체제 변화의 방향
- (일본) 오사카도 구상 실패와 도쿄도의 과제
- (미국) 도심 내의 교차로 및 도로 커브길(Curve) 관리를 위한 '스마트 존' 활성화 계획



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

---

## 오사카도(都) 구상 실패와 도쿄도의 과제

---

### 개요

- 2020년 11월 초 오사카부(大阪府)와 오사카시(大阪市)를 통합하여 도쿄도(東京都)와 같이 오사카도(大阪都)로 재편하려는 주민투표가 있었으나 부결되었음
- 그럼에도 불구하고 오사카도 구상을 몰았던 주민투표는 자신이 거주하는 자치단체를 어떻게 운영하여 갈 것인가에 대한 본보기였다고 할 수 있음
- 오사카도 구상의 실패는 단지 중복 행정의 조정이나 규모의 효율성만이 아니라 지역주민의 선히를 반영하는 형태로 행정 구역의 재편이 이루어져야 한다는 것을 시사하고 있음

### 오사카도(大阪都) 구상의 실패

- 2020년 11월 1일 일본 관서(關西) 지방에서 상업 도시로 발달해 온 오사카 지역에서 오사카시를 없애고 특별구 설치로 이행할 것인지의 오사카도(都) 구상을 묻는 주민투표가 있었음
- 주민투표의 결과 반대 다수로 오사카도 구상은 부결되었고 오사카시의 존속이 결정되었음 (2015년에 이어 두 번째 부결)
- 오사카도 구상의 제도 설계에서는 오사카시(市)를 없애고 4개의 특별구로 나누어 오오사카부(府)와의 중복 행정으로 인한 비효율을 줄인다는 것을 목표로 하고 있었음
- 오사카도 구상은 도쿄도(東京都)와 그 안에 포함되는 23개 특별구를 모델로 하였지만, 도쿄도의 운영을 들여다보면 장시간에 걸쳐 존속하고 있는 도쿄도와 특별구의 과제가 가로놓여 있는 상황임

### 도쿄도(都)의 탄생 경위와 특별구(特別區)의 출발

- 현재 일본에는 도쿄도 안에 위치한 23개 특별자치구가 있음.
- 도쿄도(都)도 메이지(明治) 시대부터 제2차 세계대전 이전의 쇼와(昭和) 전기(前期)까지 '도쿄부(東京府)'와 '도쿄시(東京市)'로 나뉘어져 있었음
- 그러다가 일본이 제국주의를 취하며 한창 전쟁을 벌이던 1943년 '제도(帝都: 제국 수도)'의 통

- 제를 강화하려는 목적으로 도쿄부(府)와 도쿄시(市)를 폐지하고 도쿄도(東京都)를 탄생시켰음
- 연합국군총사령부(사실상 미군)에 의한 통치기였던 1947년 구(區)가 재편되어 현재의 23구가 탄생되었고, 지방자치법에서 이를 ‘특별구’로 규정하기에 이르렀음

### 도쿄도 특별구의 자리매김

- 일본이 제2차 세계대전에서 패하고 나서도 특별구를 어떻게 위치시킬 것인가에 대한 물음이 계속적으로 제기되어 왔음
- 1952년 지방자치법 개정에서는 특별구를 ‘도(都)의 내부조직’으로 자리매김하였으나 자치단체로서의 성격은 퇴보하였음. 그 이유는 구청장(일본에서는 구장(区長)이라 하고 있음)을 주민의 선거로 뽑는 직접선거제(일본에서는 공선제(公選制)라는 용어를 사용)도 폐지하였기 때문임
- 그 후 특별구 측은 ‘자치’ 확보를 호소하였고 마침내 1974년 구청장 공선제(公選制)를 부활시켰고, 2000년 지방자치법 개정에서 ‘기초지방공공단체’로 인정되어 다른 일반적인 기초자치단체인 시정촌(市町村)과 같은 위치로 자리잡게 되었음
- 이처럼 특별구가 기초자치단체로 자리매김하게 된 역사는 그리 오래되지 않았음

### 특별구의 특징과 시정촌·특별구·행정구 간의 제도 차이

- 특별구는 그 탄생 경위가 시정촌(市町村) 기초자치단체와는 다르다는 역사를 갖고 있어 일반시(市)나 정촌(町村)과 다른 종류의 공공서비스를 제공하기도 함
- 나아가 특별구는 시정촌에 비해 ‘좁은 면적, 많은 인구’라는 특수성도 있어 시정촌세(市町村稅)로 되어 있는 상당 부분의 지방세를 도(都)가 징수하고 일정 비율을 특별구에 배분하는 형태를 취하고 있음
- <표 1>에서는 시정촌, 특별구, 행정구 간 제도 차이를 보이고 있음

| 표 1 | 시정촌·특별구·행정구 간의 제도 차이

	시정촌	특별구(도쿄 23구)	행정구
자치단체여부	독립된 자치단체	독립된 자치단체	정령지정도시* 내부조직
지방의회	선거로 결정	선거로 결정	시장이 임명
구시정촌장	있음	있음	없음
기간세목	시정촌민세, 고정자산세	구민세(개인주민세)	정령지정도시가 징수
예산편성권	있음	있음	없음

	시정촌	특별구(도쿄 23구)	행정구
보건소, 아동상담소	일반시(市)나 정촌(町村)은 설치 불가	설치 가능	정령지정도시가 설치
수도, 소방	시정촌 소관	도(都)가 설치	정령지정도시 소관

주: \*인구 50만 이상의 도시 중 정령(政令: 내각부가 정하는 정부령)으로 지정한 도시를 말한다.  
정령지정도시가 되면 광역자치단체인 도도부현(都道府縣) 권한의 상당 부분을 수행하게 된다.

자료: 아사히(朝日) 신문 2020년 11월 2일자를 참조하고 필자 보충.

### 시정촌 · 특별구 · 행정구 간 업무 차이 예시

- 〈표 1〉에서 보이고 있듯이, 특별구는 시정촌의 소관 업무가 아닌 보건소를 갖추고 있어 코로나 19(신종 코로나 바이러스 감염증)에 대한 대응에서도 독자적인 조치를 취하고 있음
- 이와는 달리 시정촌은 공공서비스로서 소방이나 수도(水道) 서비스를 제공하고 있으나, 특별구는 이들 서비스 제공을 담당하지 않고 도쿄도가 담당하고 있음. 이는 대도시로서의 일체성을 확보하고자 하는 목적이 있기 때문임
- 재정수입을 담당하는 조세수입 구조도 크게 다름. 고정자산세나 법인주민세는 시정촌의 재원이 되는 반면, 특별구의 경우는 도쿄도가 징수한 다음 도(都)에 45%, 23구에 55%가 배분되는 형태를 취함
- 오사카도 구상에서 상정한 특별구는 기본적으로 도쿄도와 같은 구조였으나 다른 업무 배분도 있었음. 도쿄도에서는 교원 인사나 여권 교부 권한을 도쿄도가 갖고 있는데 비하여, 오사카도 구상에서는 이들 업무를 특별구에 이관하는 것으로 하고 있었음
- 재원의 배분도 오사카부(府)에 21%, 특별구에 79%로 하여 위에서 언급한 도쿄도와 비교할 때 특별구로의 배분 비율을 훨씬 높게 하는 쪽으로 설계하고 있었음

### 도쿄도와 특별구의 권한 조정 및 구역 개편을 둘러싼 입장 차이

- 도쿄도와 특별구는 2007년부터 ‘도구(都區) 간의 업무 배분 검토위원회’를 설치하여 사무 분담 등에 관하여 논의하여 왔음
- 23개 특별구를 보면 치요다구(千代田區)와 같이 인구 6만명대의 작은 규모의 특별구가 있는가 하면, 세타가야구(世田谷區)와 같이 인구 90만명을 넘는 큰 규모의 특별구도 있음
- 도쿄도 안의 특별구는 기본적으로 구(區)의 권한이 확대되기를 요구하는 입장으로, 교육이나 복지 등 53개 사무를 도에서 구로 이관하는 논의를 해왔으나 현재는 그 논의가 중단된 상태임
- 오사카도 구상 주민투표가 있었던 것을 계기로, 도쿄도와 특별구 간의 업무 배분 논의 재개를 위한 실마리를 찾으려 할 수도 있겠으나 그리 활발하게 전개될 것으로 보이지는 않음

- 도쿄도는 업무 배분이 “인구 50만명 규모를 상정한 구역 재편과 함께 논의되어야 한다”는 입장인 반면, 특별구는 “구역 재편은 그리 간단한 문제가 아니다(구청장회)”라는 입장을 보이고 있어, 도쿄도와 특별구 간의 논의가 순조롭지 않은 상황이기 때문임

## 평가 및 시사점

- 오사카도 구상 찬반을 묻는 주민투표 결과가 부결되기는 하였으나, 그 주민투표는 주민에게 지역 의사결정을 적극적으로 타진하여 자신이 속한 자치단체를 어떻게 운영하여 갈 것인지에 대한 본보기였다고 평가할 수 있음
- 지역성이 강한 무사정권으로서의 역사적 배경을 갖는 일본과 왕조 중심의 역사를 갖는 한국과는 지방자치에 대한 사고방식이 크게 다르다고 할 것임
- 수도권으로의 집중이 심한 한국에서 오사카도 구상과 같은 주민투표가 큰 지지를 얻을 것으로 보이지는 않음
- 오사카도 구상의 실패는 단지 중복 행정의 조정이나 규모의 효율성만이 아니라, 지역주민의 선호를 반영하는 형태로 행정 구역의 재편이 이루어져야 한다는 것을 시사하고 있음



**국중호** 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)  
kook@yokohama-cu.ac.jp