

CLAIR Fact Sheet

일본의 지방자치체 개요

지방자치의 법률상 위상

일본의 지방자치는 일본 헌법에 근거를 두고 있다. 1946년에 공포된 일본 헌법에서는 “지방자치”의 한 장이 만들어져, 지방자치의 기본이 보호되고, 지방자치 제도가 법률상 제도로 인정되고 있다.

일본 헌법은 제8장을 “지방자치”로 제목을 붙이고 4개 조의 규정을 두고 있다.

- 즉, 첫번째로 지방자치의 존중과 그 기본원칙을 첫머리에 내걸고,
- 지방공공단체의 장 및 의회의 의원의 선임을 직접 공선으로 하도록 하고,
- 지방자치단체가 광범한 행정사무에 대해서 광범한 권한을 지녀야 할 것을 명시함과 동시에 법률의 범위내에서 자치입법권을 부여하고,
- 네번째로 특정 지방자치에만 적용되는 특별법의 제정에 대한 제약을 내걸고 있다.

이 헌법 규정에 입각하여 많은 지방자치에 관련된 법률이 제정되었는데, 그 중에서 지방자치의 조직·운영에 관한 법률의 중핵적인 위치에 있는 것이 “지방자치법”이다. 지방자치법은 지방자치단체의 중핵을 이루는 주민, 의회, 집행기관 등에 대해 규정하여, 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 관계 등 지방자치단체의 위치에 대해 제정하고 제정 등 그 운영의 중요사항을 정하고 있다.

이와 같이 일본의 지방자치는 헌법을 비롯한 국법체계 속에 명확하게 규정되어 있다.



일본국 헌법(초)

제 8 장 지방자치

제 92조 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본 취지에 의거하여 법률로 이를 정한다.

제 93조 지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 따라 그의 의사기관으로서 의회를 설치한다.

2 지방공공단체의 장, 그의 의회의 의원 및 법률이 정하는 그밖의 관리(직원 및 지방공무원)은 그 지방공공단체의 주민이 직접 이를 선거한다.

제 94조 지방공공단체는 그 재산을 관리하고, 사무를 처리하며, 또한 행정을 집행하는 권능을 가지며, 법률의 범위내에서 조례를 제정할 수 있다.

제 95조 하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민의 투표에 의하여 그 과반수의 동의를 얻지 않으면 국회는 이를 제정할 수 없다.

지방자치단체 설립의 근거

지방자치법에는 기본적인 지방자치단체가 도도부현(都道府県) 및 시정촌이라고 하는 내용으로 규정되어 있다.

일본의 체계적인 지방자치체도는 메이지(明治) 중기, 일본의 근대화정책의 일환으로서 정부에 의해 도입된 것을 기초로 하고 있다. 당시의 제도는 지사가 국가로부터 임명되는 등 현재의 시점에서 보았을 때 국가의 통제가 강하여 지방자치로서는 불충분한 구조였으며, 개별제도 중에는 지금까지 이어져 내려오는 것도 많다. 도도부현 및 시정촌은 이 시대에 설립된 이후, 제2차 세계대전 후의 자치권 강화의 과정을 거쳐 발전을 이룩해 온 것이다.

지방자치단체의 계층수

지방행정을 집행하기 위한 행정단위를 몇 단계로 두는가는 제각기 나라의 지리적 조건, 인구규모, 지방 행정사무의 내용, 중앙집권의 정도 등, 여러 요인에 의해 영향을 받는다.

일본의 지방자치제도는 광역적 지방자치단위로서의 도도부현과 기초적 지방자치단체로서의 시정촌의 두계층으로 되어 있다.

또한, 일정 규모 등을 가지고 있는 시 등이, 일반적인 도도부현의 사무로 되어 있는 일을 처리하도록 한다. 정령지정도시, 중핵시 및 특별시의 제도가 있다.

지방자치단체 규모 및 수

한마디로 도도부현 혹은 시정촌이라고 해도, 그 인구나 면적은 다양하다.

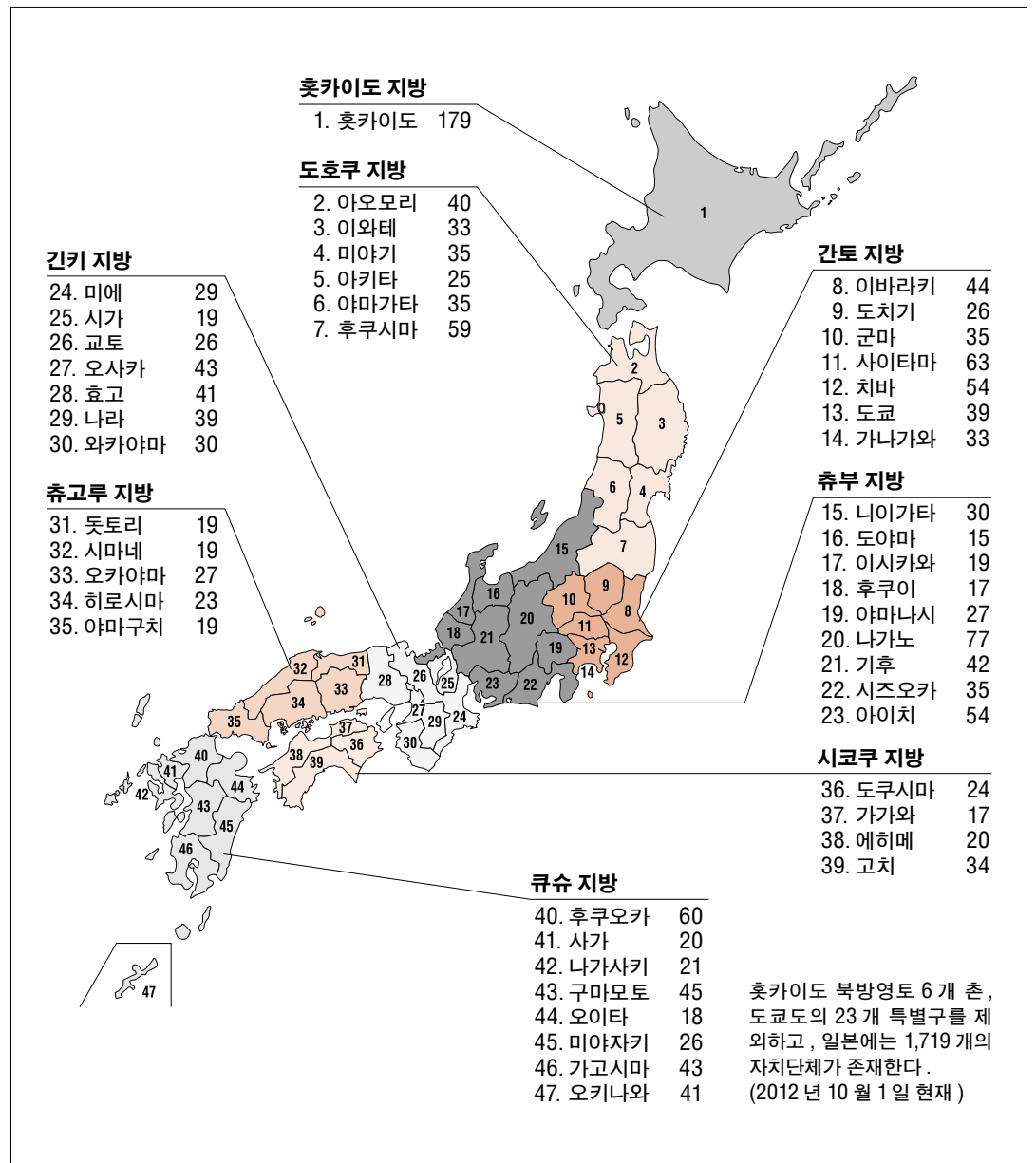
도도부현을 보더라도 인구 1,300만명을 넘는 도쿄에서 58만여명의 돗토리현에 이르기까지, 면적 8만km²를 넘는 홋카이도에서 2천km²가 안되는

카가와현에 이르기까지 규모가 다른 47개의 단체가 있다. 시정촌은 더욱 다양하다. 인구 약 370만명을 넘는 요코하마 시에서 약 170명의 도쿄도 아오가시마무라에 이르기까지, 면적 약 2,178km²(도쿄도와 거의 동일)의 기후현 다카야마

시에서 약 3.47km²의 도야마현 후나하시무라에 이르기까지 이 모든것이 시정촌이라고 하는 지방자치단체이다.

도도부현의 수는 47개단체로, 메이지 중기의 근대적 자치제도 도입때와 변함이 없으나, 시정촌의 수를 보면, 제2차 세

도도부현별로 본 지방자치체의 수



출전 : 2012년 도판 전국 시정촌 요람 (총무성 자치행정국 시정촌 체제정비과)

계대전 후부터 줄어들고 있다.

최근에 지방분권의 확고한 주관을 만들기 위해, 시정촌 합병이 추진되어 왔다(“평성의 대합병”이라고 말한다). 1999년 4월 1일 시점에서 3,229였던 시정촌이 2012년 10월 말에는 1,719까지 감소되었다. 메이지이후 지금까지 시정촌 합병은 두번의 고비가 있었는데, 시정촌제의 시

행 후 “메이지의 대합병”으로 약 7만에서 약 1만 5천으로, 대전후 쇼와 30년대의 “쇼와의 대합병”으로 약 1만에서 3분의 1로 감소했다.

지방공공단체의 면적 및 인구

인구

인구	부·현	인구	시	특별구	인구	정촌
1천만 이상	1	1백만 이상	11		5만 이상	6
5백만 이상	8	5십만 이상	17	7	4만 이상	17
3백만 이상	1	3십만 이상	43	5	3만 이상	49
2백만 이상	10	2십만 이상	39	4	2만 이상	105
1백만 이상	19	1십만 이상	157	6	1만 이상	283
1백만 이하	8	5만 이상	266		5천 이상	244
		3만 이상	178	1	1천 이상	211
		3만 이하	75		1천 이하	26
합계	47	합계	786	23	합계	941

지역

면적	부·현	면적	시	특별구	면적	정촌
1만 km ² 이상	7	1천 km ² 이상	21		1천 km ² 이상	8
5천 km ² 이상	21	5백 km ² 이상	120		5백 km ² 이상	57
3천 km ² 이상	13	3백 km ² 이상	106		3백 km ² 이상	85
2천 km ² 이상	4	2백 km ² 이상	116		2백 km ² 이상	114
1천 km ² 이상	2	1백 km ² 이상	162		1백 km ² 이상	188
1천 km ² 이하		5십 km ² 이상	119	3	5십 km ² 이상	188
		25 km ² 이상	71	6	25 km ² 이상	148
		25 km ² 이하	71	14	25 km ² 이하	153
합계	47	합계	786	23	합계	941

출전: 2010년 국세조사 인구 등 기본집계 (총무성 통계국)에 따라 작성

도도부현의 면적 및 인구

	총인구 (명)	면적 (km ²)	인구밀도 (km ² 당)
홋카이도	5,506,419	83,456.87	70.2
아오모리	1,373,339	9,644.54	142.4
이와테	1,330,147	15,278.89	87.1
미야기	2,348,165	7,285.76	322.3
아키타	1,085,997	11,636.25	93.3
야마가타	1,168,924	9,323.46	125.4
후쿠시마	2,029,064	13,782.76	147.2
이바라키	2,969,770	6,095.72	487.2
도치기	2,007,683	6,408.28	313.3
군마	2,008,068	6,362.33	315.6
사이타마	7,194,556	3,798.13	1,894.2
치바	6,216,289	5,156.70	1,205.5
도쿄	13,159,388	2,187.50	6,015.7
가나가와	9,048,331	2,415.86	3,745.4
니이가타	2,374,450	12,583.81	188.7
도야마	1,093,247	4,247.61	257.4
이시카와	1,169,788	4,185.66	279.5
후쿠이	806,314	4,189.83	192.4
야마나시	863,075	4,465.37	193.3
나가노	2,152,449	13,562.23	158.7
기후	2,080,773	10,621.17	195.9
시즈오카	3,765,007	7,780.42	483.9
아이치	7,410,719	5,165.04	1,434.8
미에	1,854,724	5,777.27	321.0
시가	1,410,777	4,017.36	351.2
교토	2,636,092	4,613.21	571.4
오사카	8,865,245	1,898.47	4,669.7
효고	5,588,133	8,396.13	665.6
나라	1,400,728	3,691.09	379.5
와카야마	1,002,198	4,726.29	212.0
돗토리	588,667	3,507.28	167.8
시마네	717,397	6,707.95	107.0
오카야마	1,945,276	7,113.21	273.5
히로시마	2,860,750	8,479.58	337.4
야마구치	1,451,338	6,113.95	237.4
도쿠시마	785,491	4,146.67	189.4
가가와	995,842	1,876.53	530.7
에히메	1,431,493	5,678.18	252.1
고치	764,456	7,105.16	107.6
후쿠오카	5,071,968	4,977.24	1,019.0
사가	849,788	2,439.65	348.3
나가사키	1,426,779	4,105.33	347.5
구마모토	1,817,426	7,404.73	245.4
오이타	1,196,529	6,339.71	188.7
미야자키	1,135,233	7,735.99	146.7
가고시마	1,706,242	9,188.78	185.7
오кина와	1,392,818	2,276.15	611.9
전국	128,057,352	377,950.10	343.4

2010년 10월 1일 현재

출전: 2010년 국세조사 인구 등 기본집계 (총무성 통계국)

지방자치단체에 부여된 사무의 범위와 재정구조

일본의 지방자치단체는 도도부현, 시정촌 모두 지역사회의 주민을 위해서 필요한 역할을 지역의 실정에 맞추어 할 수 있도록, 법률에 의해 각각의 역할에 맞는 포괄적인 권한이 원칙상 일률적으로 부여되어 있다.

즉, 일본의 지방자치단체가 행하는 사무는 대단히 광범위하며, 정부의 사무중 외교·안전보장·재판·검찰 등을 제외하고 모든 내정분야에 미치고 있다해도 과언이 아니다.

지방자치단체의 재정지출은 매우 커서, 지방자치단체 전체의 재정규모는 중앙정부의 일반회계와 같은 규모이다. 조세에 대해서 살펴보면, 중앙정부와 모든 지방자치단체와의 세원(稅源) 배분은 3:2이지만, 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금에 의한 중앙정부로부터 지방자치단체로 대규모의 재정 이전이 있기 때문에, 지출 단계에서는 중앙정부와 전 지방자치단체의 비율은 2:3 정도가 된다.

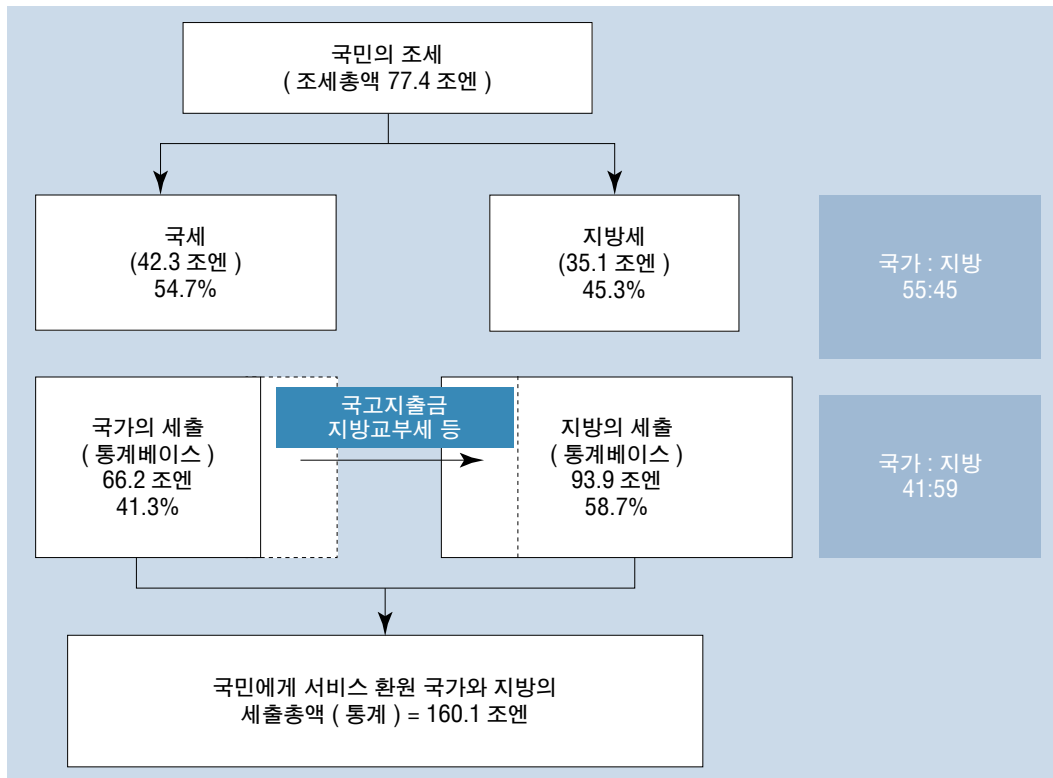
도도부현과 시정촌 사이의 사무배분에 대해서는, 지방자치법상 다음과 같이 규정되어 있다. 도도부현은 시정촌을 포괄하는 지방공공단체로서 광역에 미치는 사항, 시정촌에 관한 연락조정에 관한 사항 및 그 규모 또는 성질에 있어서 일반시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다고 안정된 사항을 행한다. 시정촌은 도도부현이 실시하기로 되어있는 사무 이외의 모든 사무를 행한다.

그러나, 실제적으로 중앙정

부, 도도부현, 시정촌간의 업무 배분은, 업무의 분야별로 각 단계로 배분되어 완결하는 것이 아니라, 같은 분야의 업무가 각 단계에 있어서 기능 분담되어 있는 경우가 대부분이다.

또한 최근에 지방의 자립에 초점을 둔 구조개혁을 추진하기 위해, 국고보조부담금의 개혁, 세원이양을 포함한 세원 배분의 재검토, 지방교부세의 개혁이라고 하는 삼자의 일체적 재검토, 이른바 “삼위 일체의 개혁”이 행해졌다.

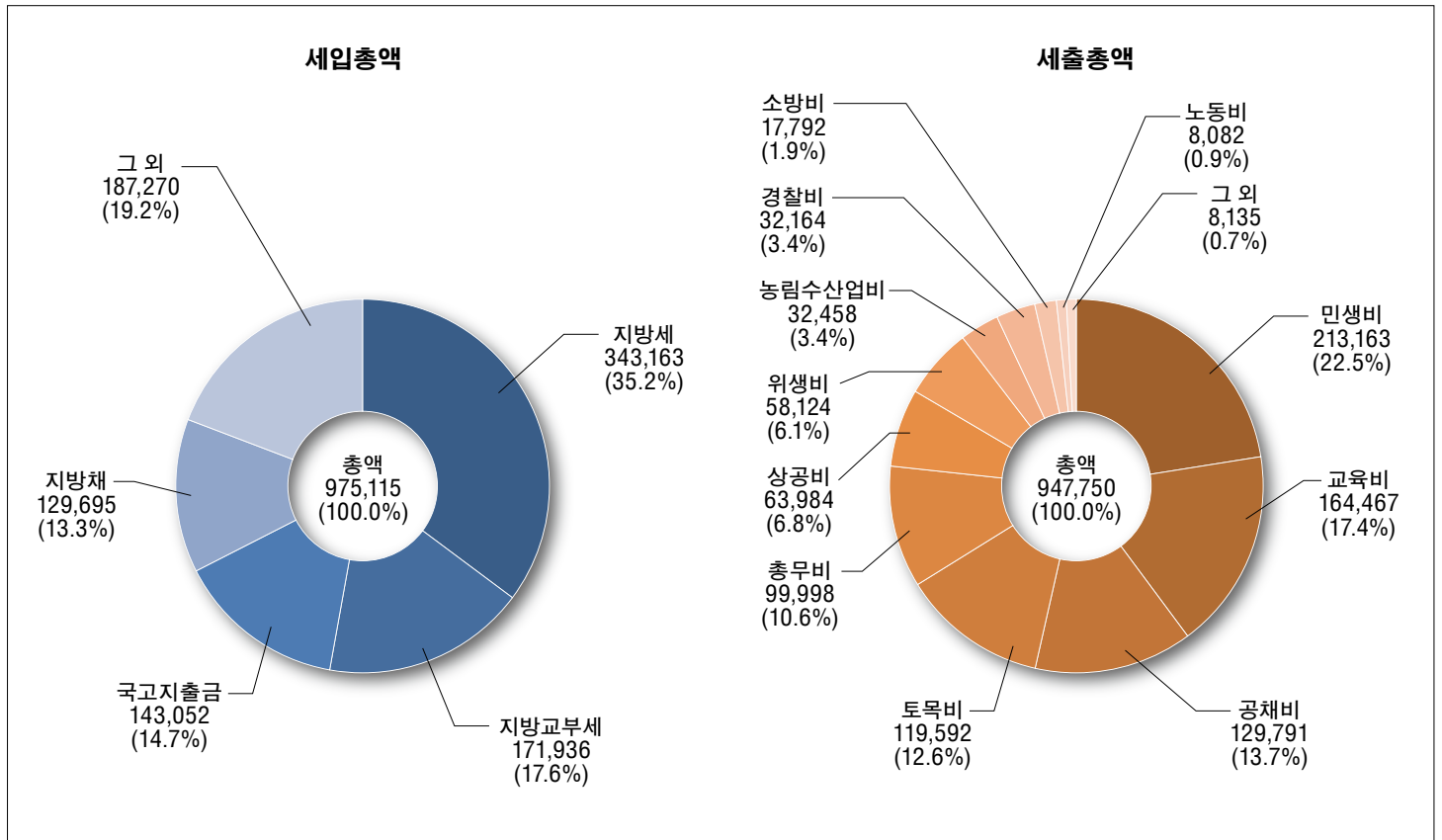
국가와 지방공공단체간의 재정구조 (2010년도)



출전 : 총무성 홈페이지 (www.soumu.go.jp)

지방공공단체의 재정구조 (2010년도)

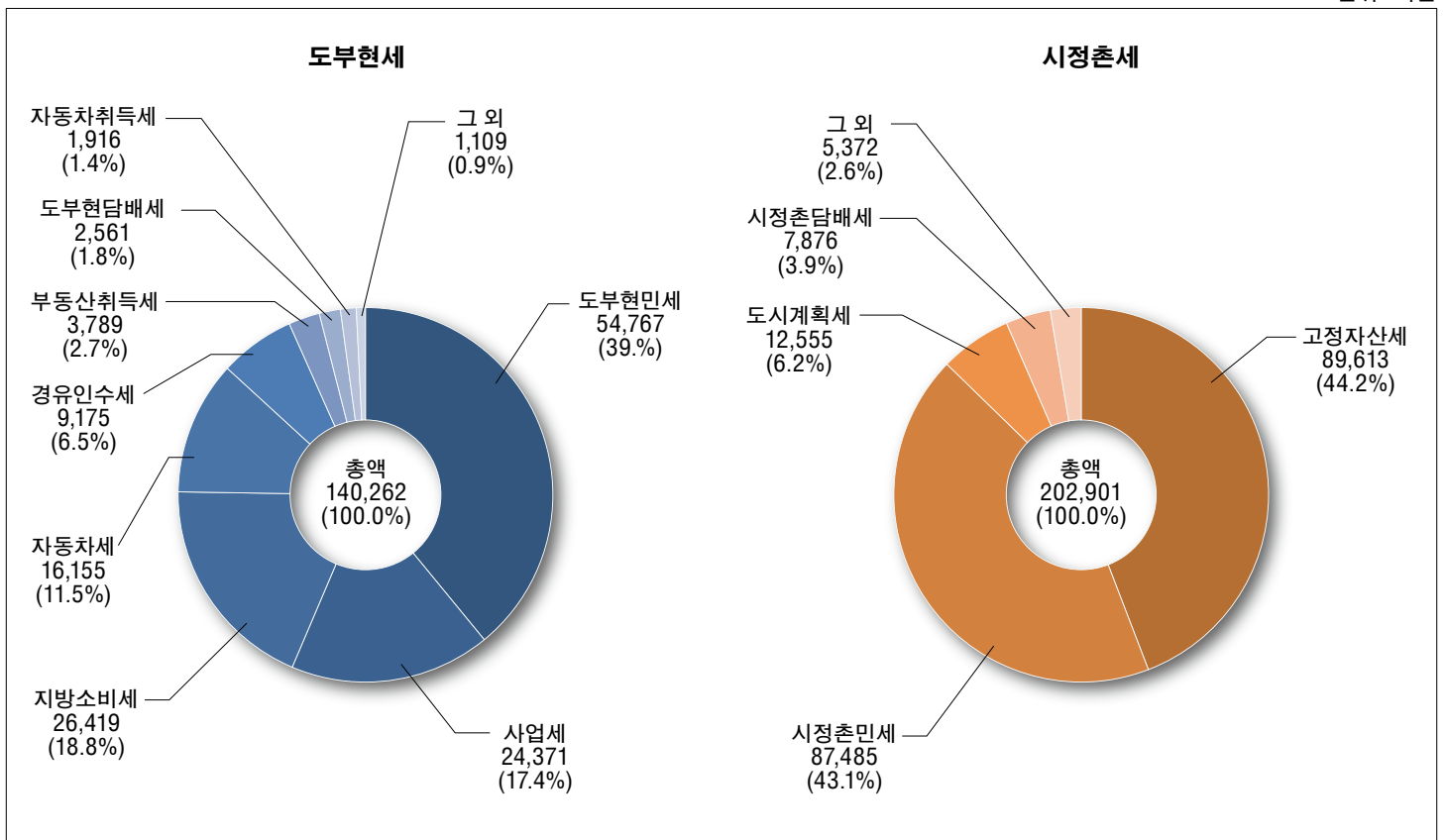
단위 : 억엔



출전 : 지방재정의 상황 2012년 3월 (총무성)

지자체 세수입의 구성 (2010년도)

단위 : 억엔



출전 : 지방재정의 상황 2012년 3월 (총무성)

도도부현의 세입 및 세출

도도부현	세입	세출
홋카이도	2,570,659	2,564,328
아오모리	743,010	727,316
이와테	731,181	688,285
미야기	856,381	817,486
아키타	659,031	648,925
야마가타	591,484	580,464
후쿠시마	858,468	826,406
이바라키	1,067,310	1,057,229
도치기	797,408	774,338
군마	814,043	800,398
사이타마	1,659,517	1,647,799
치바	1,611,004	1,590,676
도쿄	6,170,701	6,012,273
가나가와	1,879,312	1,863,346
니이가타	1,103,793	1,076,338
도야마	575,387	552,819
이시카와	543,309	532,413
후쿠이	504,267	495,635
야마나시	499,459	472,744
나가노	883,612	866,315
기후	768,838	749,962
시즈오카	1,141,769	1,123,935
아이치	2,166,393	2,149,964
미에	698,747	674,922
시가	519,174	512,253
교토	893,582	886,713
오사카	3,681,931	3,641,845
효고	2,235,045	2,221,660
나라	480,976	469,086
와카야마	550,916	539,469
돗토리	371,512	355,848
시마네	566,854	547,088
오카야마	728,511	716,989
히로시마	961,534	945,113
야마구치	707,878	693,920
도쿠시마	494,704	465,808
가가와	440,456	426,767
에히메	630,190	618,357
고치	451,258	431,835
후쿠오카	1,610,614	1,584,229
사가	470,394	451,023
나가사키	717,187	693,582
구마모토	835,842	808,369
오이타	592,458	578,032
미야자키	762,288	748,330
가고시마	820,406	796,744
오키나와	647,317	632,157
전국	50,066,112	49,059,536

(단위 : 백만원)

출처 : 2010년도 지방재정 통계연보 (총무성)

지방공공단체의 기관

지방공공단체의 기관에는 크게 두가지 종류로 나눌 수 있다.

그 하나는 “의결기관”이다. 지방공공단체의 예산 및 조례를 정하거나, 해당 단체의 행정 의사를 결정한다. 도도부현과 시정촌의 의회가 이에 해당한다.

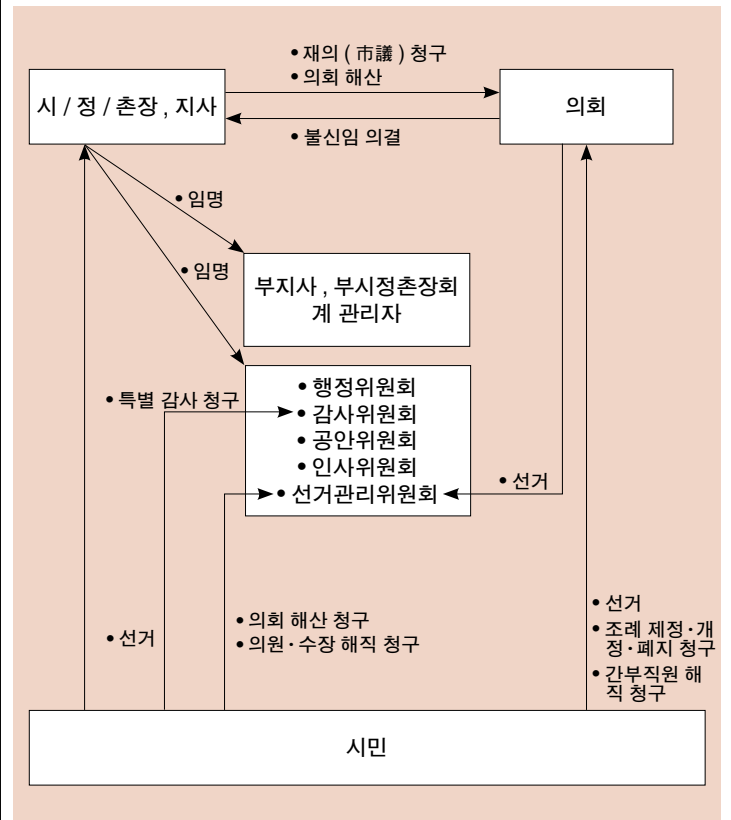
또 하나는 “집행기관”이다. 의결기관에서 결정된 사항을 실제로 집행하는 기관이다. 도도부현 지사나 시정촌장, 기타 각종 행정위원회가 이에 해당한다.

일본의 지방자치제도는 “단체장주의(대통령)”를 채택하고 있다. 지방공공단체의 장과

의회 의원 쌍방이 주민의 직접 선거에 의해 선출되어, 양자가 독립 대등한 입장에서 상호간에 견제하며 그 직무를 수행함으로써, 민주적인 지방 행정이 이루어지는 구조로 되어 있다.

또한, 지방 행정에 있어서 단체장으로서의 권력 집중을 방지하기 위해 지방공공단체의 집행기관으로서 단체장 외에 단체장으로부터 독립된 지위와 권한을 갖는 합의제 기관인 행정위원회를 두고 있다. 행정위원회의 예로서는 교육위원회나 공안위원회, 선거관리위원회 등이 있으며, 각각의 분야에 있어서 행정 집행에 책임을 갖는다.

지방공공단체의 조직



지방공공단체의 장

지방공공단체의 집행기관을 대표하는 사람으로서, 지방공공단체장(도도부현 지사 및 시정촌장)이 있다.

지방공공단체장은 해당 지방공공단체를 대표하는 기관으로, 주민의 직접선거에 의해 선출되고, 임기는 4년이다. 지방공공단체장은 국회의원이거나 지방공공단체의 의회 의원 및 상근 직원을 겸할 수 없도

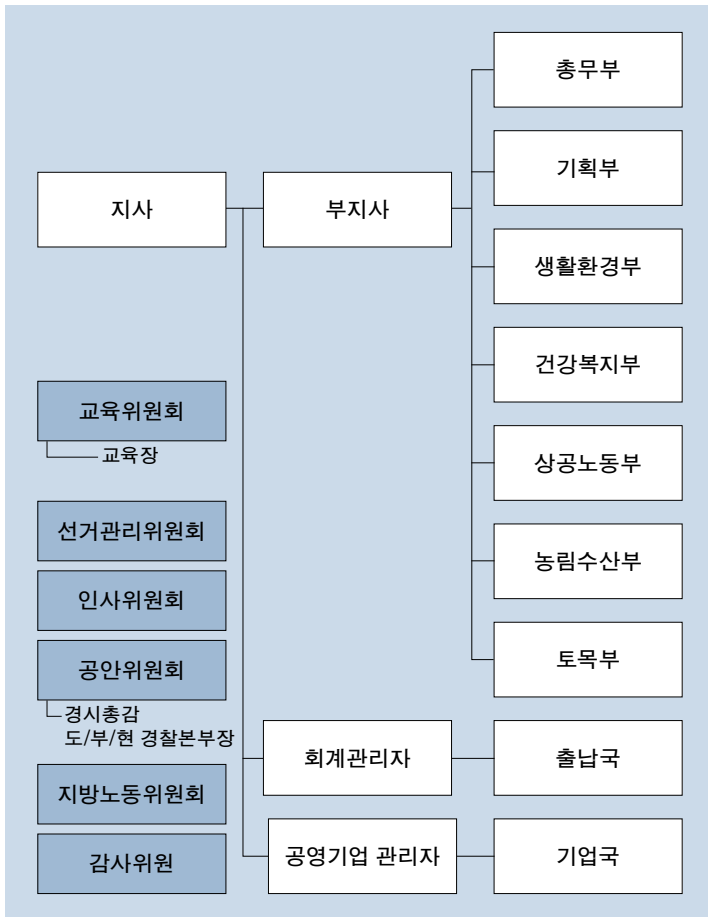
록 되어 있고, 해당 지방공공단체와 청부관계에 있는 자 등과의 겸업이 금지되어 있다.

지방공공단체장은 지방공공단체의 업무 전반에 대해 종합적 통일을 확보하고, 외부에 대해서는 해당 지방공공단체를 대표하는 권한을 갖는다. 따라서 단체장은 각종 행정위원회 등 다른 집행기관 분야에 대해서도 통괄한다.

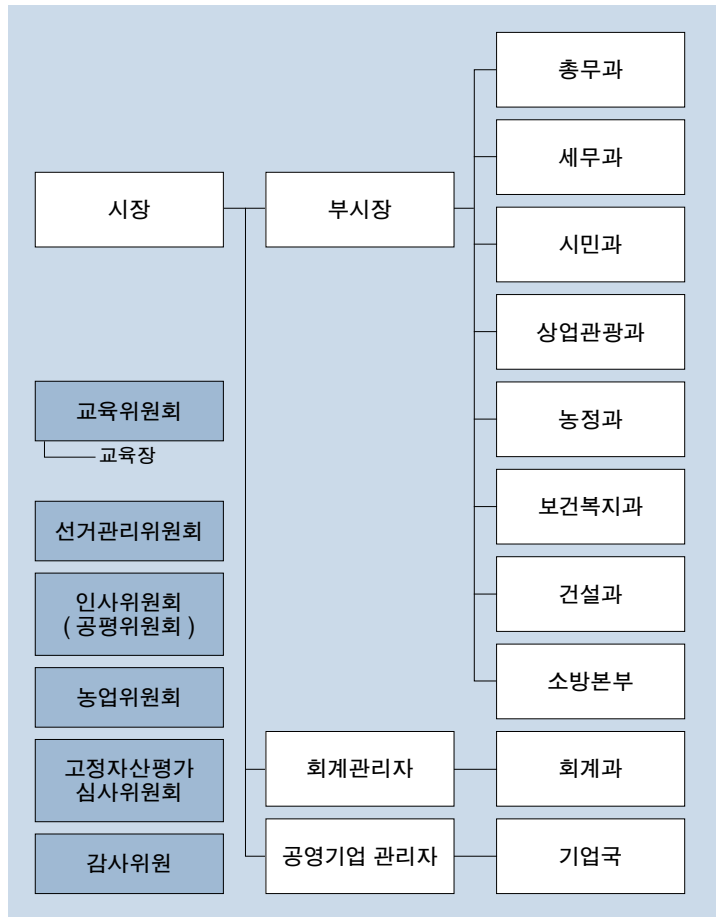
단체장이 갖는 권한 중 중요한 것으로서, 규칙제정권, 예산편성권, 의안제안권, 교육위원회 또는 공안위원회 등의 행정위원회 의원 및 부지사, 부시정촌장 및 기타 지방공공단체 직원의 임명권이 있다. 단체장은 이와 같은 권한 외에 지방공공단체의 의회 및 행정위원회에 속하는 것을 제외한 지방공공단체의 업무 전부를 집

행한다. 그러나 이러한 광범위하게 걸친 업무를 단체장 자신이 전부 하는 것은 아니고, 실제의 업무를 집행하기 위해 보조기관이라고 부르는 부지사(시정촌의 경우에는 부시정촌장), 회계관리자, 기타 다수의 부, 과, 계 등이 두어져, 제각기 정해진 업무 집행에 임하고 있다.

통상적인 도도부현의 조직도



통상적인 시정촌의 조직도



지방공공단체의 의회

지방공공단체의 의회는 주민이 선출한 의원으로 구성된 합의회 기관으로, 지방공공단체의 의사를 결정하는 기관이다.

의원이 되기 위한 선거에 입후보하기 위해서는 일본 국민일 것, 연령 25세 이상일 것, 선거가 실시되는 지방공공단체

의 의회 의원선거권을 갖고 있을 것 등의 자격 요건을 가지고 있어야 한다. 의원의 임기는 4년이다.

의회의 의원정수에 대하여 지방공공단체는 해당 상한수의 범위 내에서 스스로의 조례로 의원수를 정하게 되었다.