

CLAIR

Fact Sheet

일본의 지방자치체 개요

지방자치의 법률상 위상

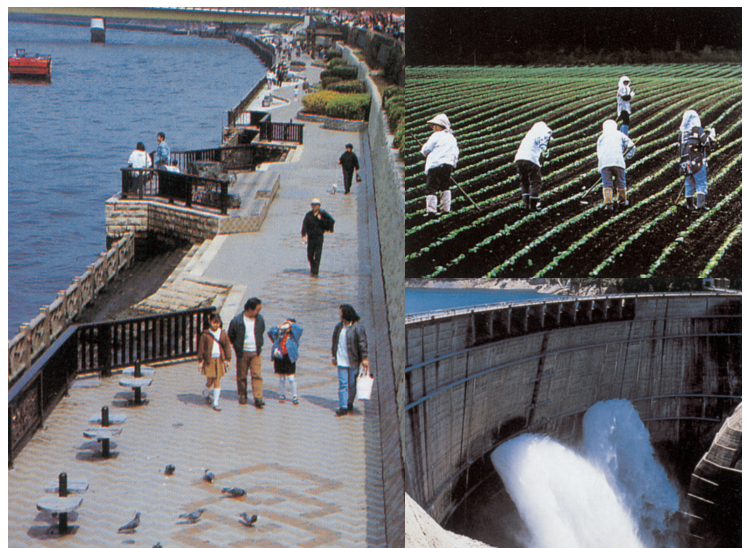
일본의 지방자치는 일본 헌법에 근거를 두고 있다. 1946년에 공포된 일본 헌법에서는「지방자치」의 한 장이 만들어져, 지방자치의 기본이 보호되고, 지방자치 제도가 법률상 제도로 인정되고 있다.

일본 헌법은 제8장을「지방자치」로 제목을 붙이고 4개조의 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 재정 등 그 운영의 중요사항을 정하고 있다.

이와 같이 일본의 지방자치는 헌법을 비롯한 국법체계에 명확하게 규정되어 있다.



일본국 헌법(초)

제8장 지방자치

제92조 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본 취지에 의거하여 법률로 이를 정한다.

제93조 지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 따라 그 의사기관으로서 의회를 설치한다.

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

제94조 지방공공단체는 그 재산을 관리하고, 사무를 처리하며, 또한 행정을 집행하는 권능을 가지며, 법률의 범위내에서 조례를 제정할 수 있다.

제95조 하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민의 투표에 의하여 그 과반수의 동의를 얻지 않으면 국회는 이를 제정할 수 없다.

Council of Local Authorities for
International Relations

지방자치단체 설립의 근거

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

일본의 체계적인 지방자치제도는 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, 지방행정사무의 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. 정령시정도시, 중핵시 및 특별시의 제도가 있다.

지방자치단체 규모 및 수

한마디로 도도부현 혹은 시정촌이라고 해도, 그 인구나 면적은 다양하다.

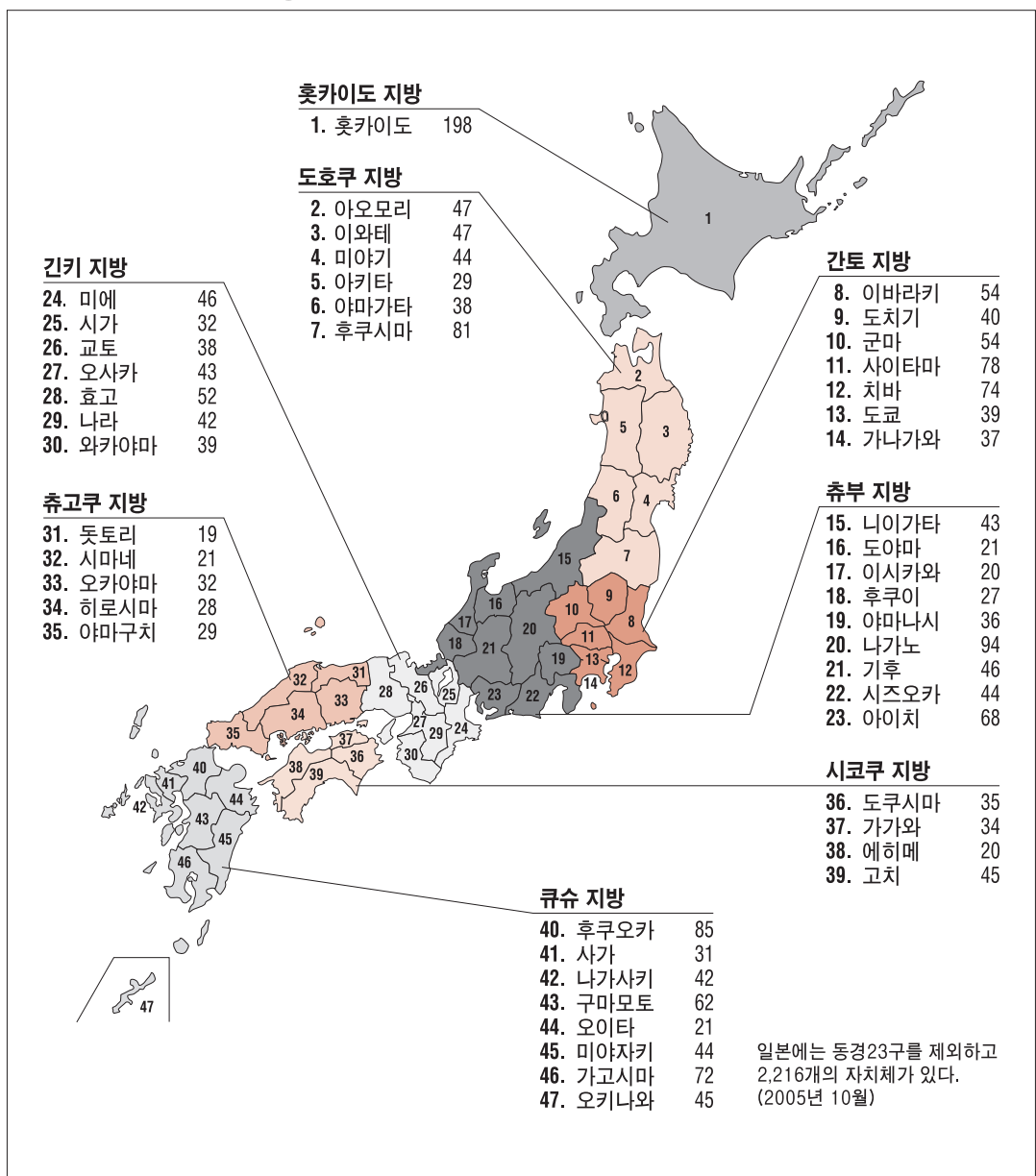
도도부현을 보더라도 인구1천 2백만명을 넘는 도쿄도에서 61만여명의 돗토리현에 이르기까지, 면적 8만km²를 넘는 홋카이도에서 2천km²가 안되는 카가와현

에 이르기까지 규모가 다른 47개의 단체가 있다. 시정촌은 더욱 다양하다. 인구 약350만명을 넘는 요코하마시에서 약 2백명의 도쿄도 아오가시마무라에 이르기까지, 면적 약 2,177.67km²의 기후현 다카야마시에서 약1.64km²의 고치현 아

카오가초에 이르기까지 이 모든것이 시정촌이라고 하는 지방자치단체이다.

현재, 도도부현의 수는 47개단체로, 메이지 중기의 근대적 자치제도 도입때와 변함이 없으나, 시정촌의 수를 보면, 조금씩 줄어들고 있다.

도도부현별로 본 지방자치체의 수



출전: 시정촌자치연구회편집 『2005년판 전국시정촌 요람』 제일법규에서

메이지이후 지금까지 시정촌 합병은 두번의 고비가 있었는데, 시정촌제의 시행 후「메이지의 대합병」으로 약7만에서 약 1만 5천으로, 대전후 쇼와30년대의「쇼와의 대합병」으로 약 1만에서 3분의 1로 감소했다.

현재, 지방분권의 확고한 주관을 만들기 위해, 시정촌

합병이 추진되고 있고, (「평성의 대합병」이라고 말한다.) 1999년 4월 1일 시점에서 3,229 였던 시정촌이 2006년 3월 말에는 1,821이 될 것으로 예상되어진다. (2005년 4월 1일 현재 전국의 시정촌수는 2,395)

지방공공단체의 면적 및 인구

인구

인구	부·현	인구	시	특별구	인구	정촌
1천만 이상	1	1백만 이상	10		4만 이상	23
5백만 이상	8	5십만 이상	14	7	3만 이상	67
3백만 이상	1	3십만 이상	45	4	2만 이상	169
2백만 이상	10	2십만 이상	39	5	1만 이상	436
1백만 이상	20	1십만 이상	140	5	5천 이상	426
1백만 이하	7	5만 이상	254	1	1천 이상	319
		3만 이상	182	1	1천 이하	26
		3만 이하	66			
합계	47	합계	750	23	합계	1,466

지역

면적	부·현	면적	시	특별구	면적	정촌
1만km ² 이상	7	1천km ² 이상	15		1천km ² 이상	6
5천km ² 이상	21	5백km ² 이상	93		5백km ² 이상	59
3천km ² 이상	13	3백km ² 이상	86		3백km ² 이상	90
2천km ² 이상	4	2백km ² 이상	112		2백km ² 이상	134
1천km ² 이상	2	1백km ² 이상	164		1백km ² 이상	271
1천km ² 이하		5십km ² 이상	133	3	5십km ² 이상	323
		25 km ² 이상	76	6	25 km ² 이상	306
		25 km ² 이하	71	14	25 km ² 이하	277
합계	47	합계	750	23	합계	1,466

2005년 10월 1일 현재 도도부현 및 시구정촌은, 2005년 3월 31일 현재의 주민기본대장인구에서 정리한 것임
출전:시정촌자치연구회편집 『2005년판 전국시정촌 요람』 제일법규에서

도도부현의 면적 및 인구

	총인구 (명)	총세대수 (세대)	총면적 (km ²)
홋카이도	5,632,133	2,545,184	83,455.33
아오모리	1,468,608	554,682	9,606.83
이 와 테	1,396,637	490,322	15,278.68
미 야 기	2,347,970	864,882	7,285.53
아 키 타	1,164,389	412,097	11,612.22
야마가타	1,218,875	389,949	9,323.39
후쿠시마	2,107,800	722,230	13,782.75
이바라키	2,988,729	1,051,043	6,095.68
도 치 기	2,008,036	711,184	6,408.28
군 마	2,020,734	726,738	6,363.16
사이타마	6,996,528	2,695,437	3,797.25
치 바	6,014,584	2,378,540	5,156.54
도 교	12,168,247	5,861,647	2,187.09
가나가와	8,644,031	3,653,606	2,415.85
니이가타	2,445,807	815,799	12,582.60
도 야 마	1,116,387	371,606	4,247.34
이시카와	1,172,133	420,319	4,185.43
후 쿠 이	822,405	262,207	4,189.22
야마나시	880,947	321,970	4,465.37
나 가 노	2,193,419	782,899	13,560.55
기 후	2,106,293	709,304	10,622.85
시즈오카	3,773,826	1,362,930	7,779.87
아 이 치	7,062,762	2,677,488	5,162.51
미 에	1,858,026	680,837	5,776.60
시 가	1,359,273	468,225	4,017.36
교 토	2,565,170	1,059,925	4,612.98
오 사 카	8,651,301	3,691,611	1,893.76
효 고	5,571,148	2,210,725	8,394.10
나 라	1,434,548	529,866	3,691.09
와카야마	1,067,114	413,636	4,725.82
돗 토 리	612,191	218,520	3,507.25
시 마 네	747,469	268,392	6,707.52
오카야마	1,955,317	738,972	7,112.72
히로시마	2,868,251	1,171,748	8,477.75
야마구치	1,504,917	624,250	6,111.17
도쿠시마	818,998	307,039	4,145.48
가 가 와	1,027,405	393,116	1,876.23
에 히 메	1,490,831	607,968	5,677.03
고 치	804,721	343,143	7,104.94
후쿠오카	5,014,179	2,044,970	4,975.21
사 가	873,978	296,456	2,439.54
나가사키	1,502,058	594,045	4,094.64
구마모토	1,857,998	696,391	7,404.66
오 이 타	1,224,892	484,636	6,339.15
미야자키	1,172,940	479,372	7,734.77
가고시마	1,763,004	764,233	9,187.54
오키나와	1,372,388	511,942	2,274.32
전 국	126,869,397	50,382,081	377,845.95

인구·세대수:2005년3월31일 현재
면적:2004년10월1일 현재

출전:시정촌자치연구회편집 『2005년판 전국시정촌 요람』 제일법규에서

지방자치단체에 부여된 사무의 범위와 재정구조

일본의 지방자치단체는 도도부현, 시정촌 모두 지역 사회의 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 중앙정

부의 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, 지출단계에서는 중앙정부와 전 지방자치단체의 비율은 2:3정도가 된다.

도도부현과 시정촌 사이의 사무배분에 대해서는, 지방자치법상 다음과 같이 규정되어 있다. 도도부현은 시정촌을 포괄하는 지방공공단체로서 광역에 미치는 사

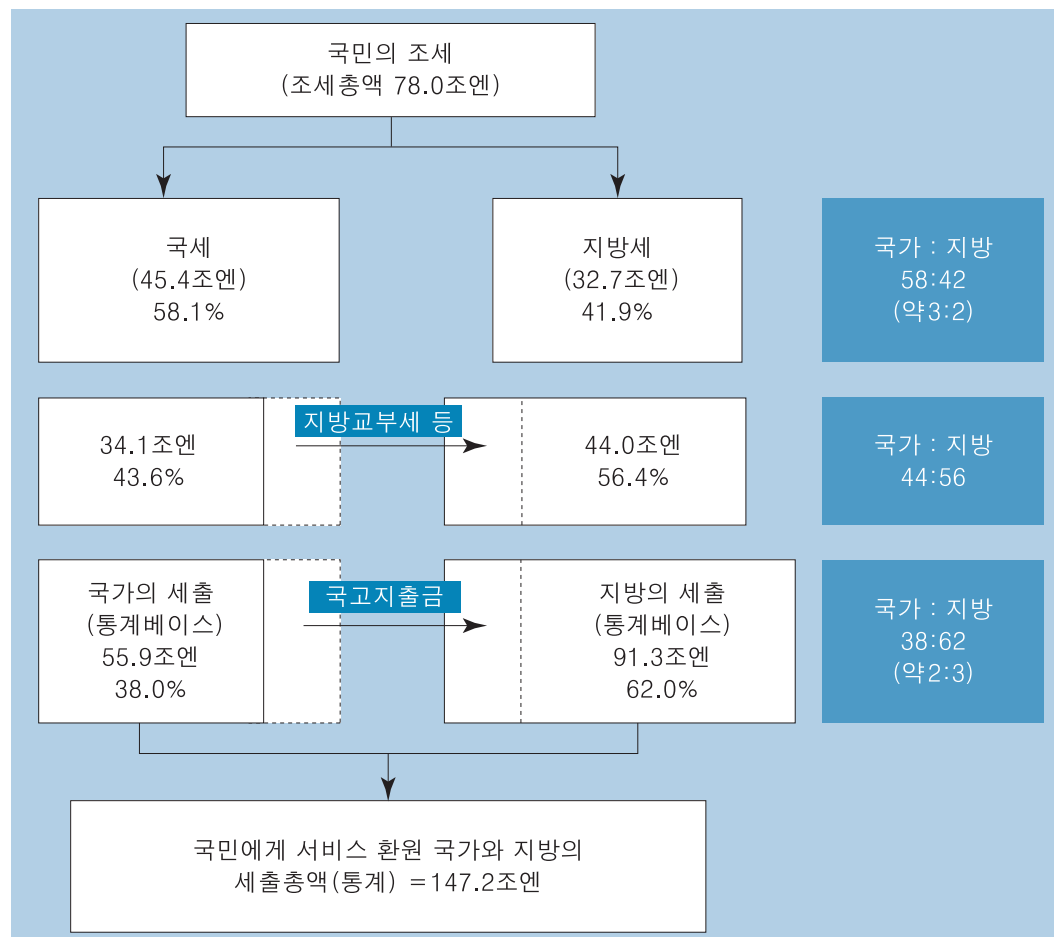
항, 시정촌에 관한 연락조정에 관한 사항 및 그 규모 또는 성질에 있어서 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다고 인정된 사항을 행한다. 시정촌은 도도부현이 실시하기로 되어있는 사무 이외의 모든 사무를 행한다.

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

현재, 지방의 자립에 초점을 둔 구조개혁을 추진하기

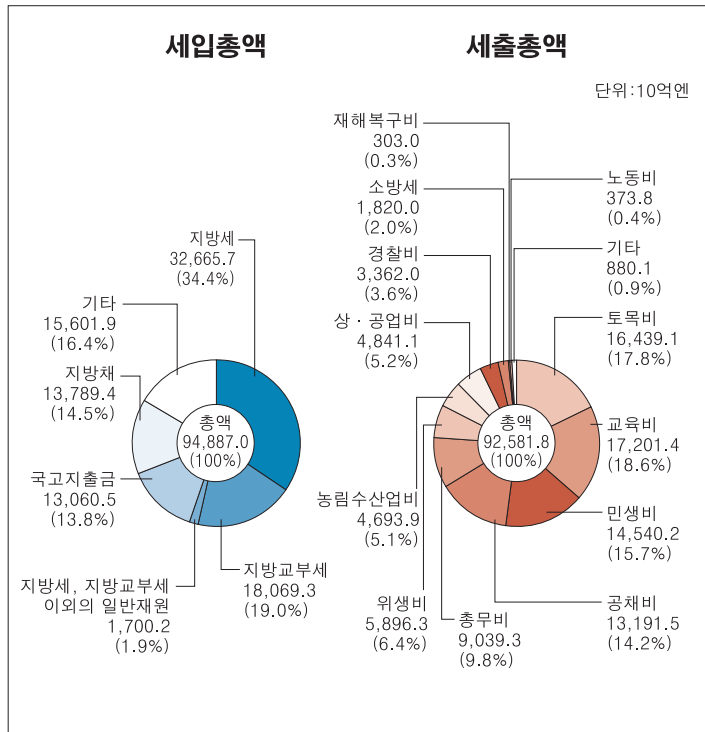
위해, 국고보조부담금의 개혁, 세원이양을 포함한 세원 배분의 재검토, 지방교부세의 개혁이라고하는 삼자의 일체적 재검토, 이른바「삼위일체의 개혁」이 행해지고 있다.

국가와 지방공공단체간의 재정구조



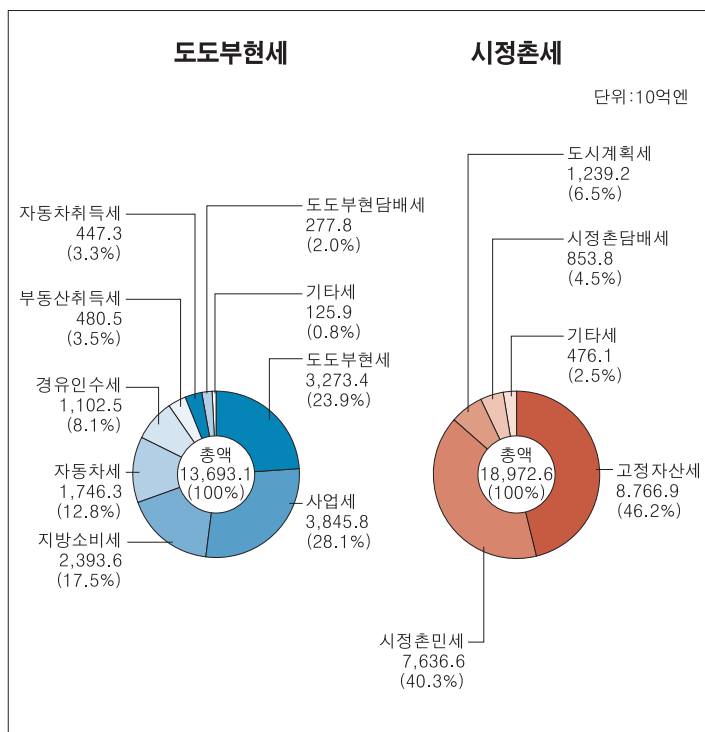
출전: 2003년도 결산, 총무청 『지방재정의 상황 2005년판 지방재정백서 비주얼판』

지방공공단체의 재정구조 (2003년도)



출전:2003년도 결산, 총무청 『지방재정의 상황 2005년판 지방재정백서』

지자체 세수입의 구성(2003년도)



출전:2003년도 결산, 총무청 『지방재정의 상황 2005년판 지방재정백서 비주얼판』

도도부현의 세입 및 세출

도도부현	세입	세출
홋카이도	2,833,753	2,816,383
아오모리	816,413	800,614
이 와 테	821,551	800,146
미 야 기	812,791	793,194
아 키 타	728,802	716,553
야마가타	637,336	626,114
후쿠시마	936,252	927,325
이바라키	1,061,795	1,047,467
도 치 기	821,168	802,144
군 마	770,534	753,258
사이타마	1,572,529	1,555,088
치 바	1,466,851	1,455,088
도 교	6,293,928	6,137,827
가나가와	1,710,637	1,697,599
니이가타	1,219,897	1,203,832
도 야 마	560,748	535,792
이시카와	581,967	571,991
후 쿠 이	516,120	502,469
야마나시	516,279	496,499
나 가 노	890,301	866,067
기 후	828,961	811,290
시즈오카	1,170,775	1,146,740
아 이 치	2,142,747	2,118,458
미 에	717,609	697,986
시 가	550,798	541,396
교 토	797,112	789,951
오 사 카	2,601,633	2,603,109
효 고	2,111,897	2,100,376
나 라	526,240	517,046
와카야마	569,360	555,288
돗 토 리	431,847	410,155
시 마 네	622,690	606,107
오카야마	764,518	755,693
히로시마	1,039,136	1,026,042
야마구치	771,121	754,619
도쿠시마	561,165	535,246
가 가 와	481,842	468,123
에 히 메	661,407	635,577
고 치	536,405	520,583
후쿠오카	1,478,211	1,450,522
사 가	449,320	439,996
나가사키	765,433	750,243
구마모토	796,621	770,987
오 이 타	648,730	632,328
미야자키	638,276	626,076
가고시마	932,205	912,027
오кина와	645,321	635,611
전 국	49,811,034	48,917,026

출전:2003년도 결산, 총무청 『지방재정의 상황 2005년판 지방재정백서』

단위:백만엔

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 행정위원회의 이에 해당한다.

일본의 지방자치제도는 「단체장주의(대통령)」를 채택하고 있다. 지방공공단체의 장과 의회 의원 쌍방이

주민의 직접선거에 의해 선출되어, 양자가 독립 대등한 입장에서 상호간에 견제하며 그 직무를 수행하므로써, 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 합의회 기관인 행정위원회를 두고 있다. 행정위원회의 예로서는 교육위원회나公安위원회, 선거관리위원회 등이 있으며, 각각의 분야에 있어서 행정 집행에 책임을 갖는다.

지방공공단체의 장

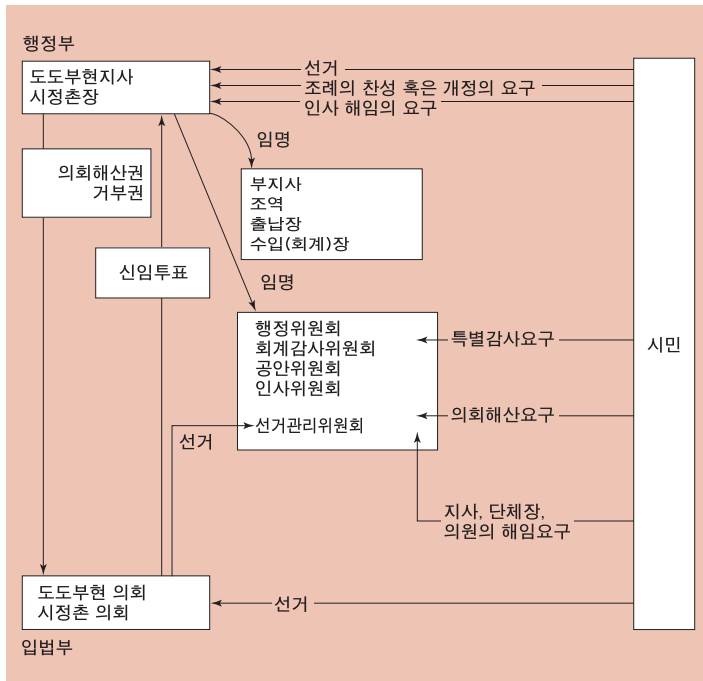
지방공공단체의 집행기관을 대표하는 사람으로서, 지방공공단체장(도도부현 지사 및 시정촌장)이 있다.

지방공공단체장은 해당 지방공공단체를 대표하는 기관으로, 주민의 직접선거에 의해 선출되고, 임기는 4년이다. 지방공공단체장은 국회의원이거나 지방공공단체의 의회 의원 및 상근 직원을 겸할 수 없도록 되어 있고, 해당 지방공공단체와 청부관계에 있는 자 등과의 겸임이 금지되어 있다.

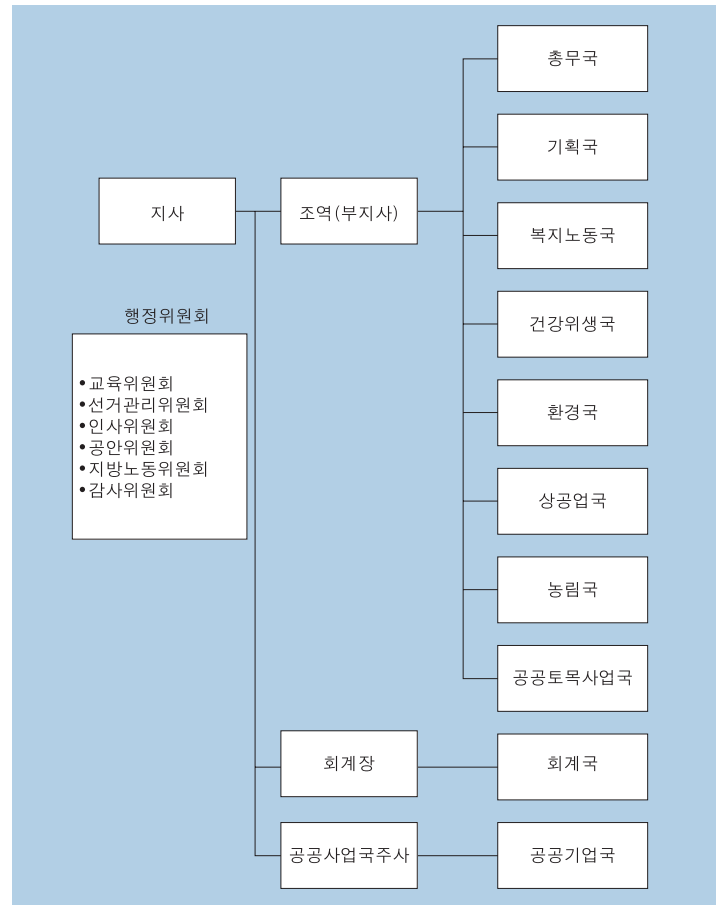
지방공공단체장은, 지방공공단체의 업무 전반에 대해 종합적 통일을 확보하고, 외부에 대해서는 해당 지방공공단체를 대표하는 권한을 갖는다. 따라서 단체장은 각종 행정위원회 등 다른 집행기관 분야에 대해서도 통괄한다.

단체장이 갖는 권한 중 중요한 것으로서, 규칙제정권, 예산편성권, 의안제안권, 교육위원회의 의원 및 부지사(시정촌의 경우에는 부단체장), 출납장(시정촌의 경우

지방자치단체의 조직도



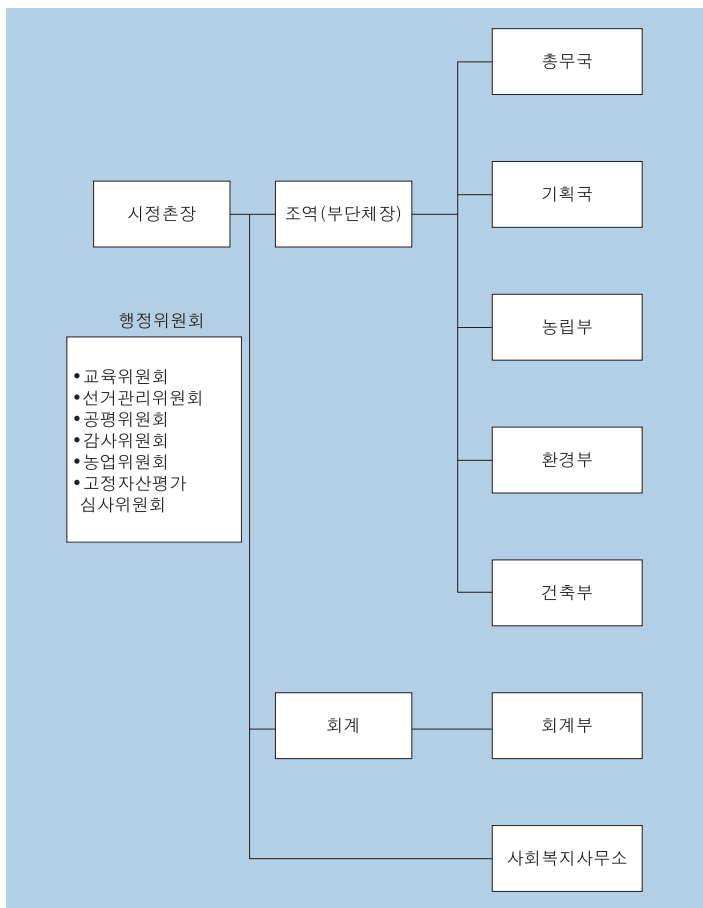
통상적인 도도부현의 조직도



에는 회계담당) 및 기타 지방공공단체 직원의 임명권이 있다. 단체장은 이와 같은 권한 외에, 지방공공단체의 의회 및 행정위원회에 속하는 것을 제외한 지방공공단체의 업무 전부를 집행한다. 그러나 이러한 광범위하게 걸친 업무를 단체장 자신이 전부 하는 것은 아니고, 실제의 업무를 집행하기 위해 보조기관이라고 부르는 부지사(시정촌의 경우에는

부단체장)나 출납장(시정촌의 경우에는 회계담당), 기타 다수의 부, 과, 계 등이 두어져, 제각기 정해진 업무 집행에 임하고 있다.

통상적인 시정촌의 조직도



지방공공단체의 의회

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

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

을 갖고 있을 것 등의 자격요건을 가지고 있어야 한다. 의원의 임기는 4년이다. 의회의 의원정수는 지방자치법상 인구구분별로 상한수가 정해지고, 지방공공단체는 해당 상한수의 범위 내에서 스스로의 조례로 의원수를 정하게 되었다.

상한 의원정수 (지방자치법)

도도부현

인구	상한 의원정수
－ 749,999	40
75,000 － 999,999	인구 70만명을 넘으면 5명 증가할 때마다 1명을 40명에 추가하는 수
1,000,000 －	인구 93만명을 넘으면 7명 증가할 때마다 1명을 45명에 추가하는 수 (그 수가 120명을 넘는 경우는 120명)
	동경도청의 경우 특별구의 인구를 1백만명으로 나눈 수에 근 거함. 의원수는 조례로 늘릴 수 있으나 130명을 한도로 한다.

상한 의원정수

인구	상한 의원정수
－ 1,999	12
2,000 － 4,999	14
5,000 － 9,999	18
10,000 － 19,999	22
20,000 － 49,999	26
50,000 － 99,999	30
100,000 － 199,999	34
200,000 － 299,999	38
300,000 － 499,999	46
500,000 － 899,999	56
900,000 － 1,299,999	64
1,300,000 － 1,699,999	72
1,700,000 － 2,099,999	80
2,100,000 － 2,499,999	88
2,500,000 －	96

CLAIR의 활동

자치체국제화협(CLAIR)은 일본 지방공공단체의 국제교류의 발전을 추진하는 각종 프로젝트를 지원하고 해외 지방자치단체의 행정 시스템이나 그와 관련된 문제를 연구하고 있습니다. 저희 협회는 또한 해외에 있어서의 일본 지방공공단체의 활동을 지원하고 지방공공단체의 직원 연수를

실시하며, 지방공공단체가 국제화의 진전에 원활하게 대응할 수 있도록 하고 있습니다. 이와 같은 활동을 통해 CLAIR는 지방자치의 발전에 공헌하는 것을 목표로 하고 있습니다.

이와 같은 목적을 달성하기 위해 저희 협회는 국내의 지부 및 해외사무소와 연계하여 광범위한 활동을 전개

개하고 있습니다. CLAIR의 1999년 활동은 다음과 같습니다.

1. 해외사무소에 의한 활동 전개
2. 국제교류 프로젝트의 실시
3. 「어학지도 등을 하는 외국청년초청유치사업(JET프로그램)」의 조정
4. 국제화에 대응한 인재육성 프로그램의 실시

5. 국제교류에 관한 정보 수집 및 제공
6. 월간지 「자치체 국제화 포럼」의 간행
7. 크레아 리포트(CLAIR Report)의 간행
8. 국제화에 관한 강연 및 전문가에 의한 정보의 제공
9. 주요한 국제교류 그룹의 지원

CLAIR해외사무소

뉴욕 사무소

Japan Local Government Center
(CLAIR, New York)
666 Fifth Avenue, 2nd Floor,
New York, N.Y. 10103-0072, U.S.A.
TEL 1-212-246-5542
FAX 1-212-246-5617
E-mail jlgc@jlgc.org
Website <http://www.jlgc.org/>

런던 사무소

Japan Local Government Centre
(CLAIR, London)
15 Whitehall, London SW1A 2DD,
U.K.
TEL 44-20-7839-8500
FAX 44-20-7839-8191
E-mail mailbox@jlgc.org.uk
Website <http://www.jlgc.org.uk>

파리 사무소

Centre Japonais des Collectivités
Locales
(CLAIR, Paris)
2, place du Palais Royal,
75044 PARIS CEDEX 01, FRANCE
(Entrée: 151 bis, rue Saint-Honoré
75001 PARIS)
TEL 33-1-40-20-09-74
FAX 33-1-40-20-02-12
E-mail clairpar@netntt.fr
Website <http://www.clairparis.org>

싱가포르사무소

The Japan Council of Local
Authorities for International
Relations, Singapore
6, Battery Road, #31-02 Singapore
049909
TEL 65-6224-7927
FAX 65-6224-8376
E-mail info@clair.org.sg
Website <http://www.clair.org.sg>

서울 사무소

CLAIR Seoul
서울특별시 종로구 종로1가1
교보빌딩 16층 1608호
TEL 82-2-733-5681
FAX 82-2-732-8873
E-mail info@clair.or.kr
Website <http://www.clair.or.kr/>

시드니 사무소

Japan Local Government Centre
(CLAIR, Sydney)
Level 42, Gateway, 1 Macquarie
Place
Sydney, NSW 2000 Australia
TEL 61-2-9241-5033
FAX 61-2-9241-5014
E-mail mailbox@jlgc.org.au
Website <http://www.jlgc.org.au>

북경 사무소

CLAIR Beijing
Chang Fu Gong Office Bldg. 5F
Jia-26 Jian Guo Men Wai St.,
Chao Yang District Beijing, 100022
China
TEL 86-10-6513-8790
FAX 86-10-6513-8795
E-mail clairbj-jp@clair.org.cn
Website <http://www.clair.org.cn>

자치체국제화협회



Council of Local Authorities for International Relations
Shin-Kasumigaseki Bldg. 19F
3-3-2 Kasumigaseki, Chiyoda-ku, Tokyo, 100-0013 Japan
TEL 81-3-3591-5482
FAX 81-3-3591-5346
E-mail kokujou@clair.or.jp
Website <http://www.clair.or.jp>