

# 지방 자치

## 지방 권력에 대한 시민의 자각과 영향력의 증가

### 중앙 정부와 지방 정부의 관계

일본의 지방자치제도는 2가지 중요한 원칙에 근거한다. 첫째는, 중앙 정부에 대해 어느 정도 독립성을 가지고 자치적인 지방공공단체를 설립할 수 있는 권리이다. 둘째로는, 이러한 지방공공단체의 활동에 지역 주민들이 다양한 방법으로 참여하고 실행하는 ‘주민에 의한 자치’의 이념을 포용한다는 것이다. 일본의 지방자치제도는 제2차 세계대전 이전의 자율적 지방자치단체의 개념을 근간으로 한다. 전후에는 주민에 의한 자치의 개념이 더 광범위하게 적용되었다.

일본의 지방자치제도의 기본 원칙은, 헌법 제8장에서 보장하는 바와 같이, 지방자치 원칙에 특별한 법적 효력을 부여한 지방 자치법에 명시되어 있다. 지방자치법은 지방공공단체의 종류와 조직적인 구조뿐만 아니라 운영을 위한 지침에 대해서도 설명한다. 또한, 지방자치단체와 중앙 정부와의 기본적인 관계에 대해서도 명시하고 있다.

일본의 기초 지방자치단체는 시, 정(町), 촌(村)과 도쿄도의 특별구를 합하여 시구정촌으로 나누어 진다. 2016년 10월 현재 일본에는 791개의 시(市), 744개의 정(町), 183개의 촌(村)이 있으며 합계 1,718의 지방자치단체가 있다. 도쿄의 23개 특별구를 더하면 이 합계는 1,741개로 증가한다. 또한, 1도(都, 도쿄도), 1도(道, 홋카이도), 2부(府, 오사카부, 교토부), 43현(縣)의 47도도부현이 있다.

총무성은 지방 정부의 일을 감독하는 중앙 정부 기구로서, 주요 3개 국이 있다. 자치 행정국은 지방화, 자치단체의 총합, 지방 공무원



도쿄도청 본청사

제도, 선거 제도, 도시 계획 및 지방 IT 이용 장려와 관련된 일을 처리한다. 자치 재정국은 지방 재정 제도, 지방 재정 계획, 지방 배분 세액, 지방의 결속, 지방 재정 상태 및 지방 공기업과 관련된 일을 처리한다. 자치 세무국은 현의 세무, 시의 세무, 고정 재산세 및 그 밖의 지방세를 담당하고 있다.

제2차 세계대전 이후, 헌법과 지방 자치법의 조항에 따라 일본의 지방 정부는 중앙 정부와의 실질적 관계에서, 지방자치단체의 자치권과 독립성에 대한 인식이 높아졌다. 그러나 자치단체로 인정은 받았지만, 자금과 정책 방향이 중앙 정부로부터 제시되고 있어, 지방 정부는 여전히 다양한 형태로 중앙 정부의 통제를 받고 있다.

2000년 4월, 분산화 관련 법 개정 정책이 실행되어 광범위한 행정 업무가 중앙 정부에서 지방 정부로 위임되었다. 또한 지방 행정에 대한 중앙 정부 규제 삭감 일환으로 지방자치법의 상당 부분이 개정되었다. 지방 차원에서의 행정 업무의 효율성과 수준을 개선하고 지방 정부가 위임받은 권력을 유용하게 행사하고 고령화 및 심각한 지역 재정 상황 등의 문제를 해결하기 위해, 중앙 정부는 시정촌을 통합하는 작업을 추진하고 있다.

2002년 8월, 정부는 주민기본대장 네트워크 제도를 실시하였다. 이 제도는 지방 정부의 행정 활동을 위한 필수 요소인 주민기본대장 자료를 연결한 것이다.

## 지방 정부

지방자치법에 명시되어 있는 바와 같이, 현은 지사가 통치하고 시정촌은 시장이 통치한다. 이들은 외부 업무와 관련하여 지역 정부를 대표하며 지역 문제를 토론하는 지역 의회에서는 행정부의 역할을 한다. 지사와 시장은 주민의 직접 투표에 의해 4년 임기로 선출되며 지역 시민에 대해 책임을 다한다.

지방 의회는 지방 유권자가 선출한 의원들로 구성된다. 의회의 역할로는 지역 조례 제정 및 폐지, 지방 정부의 예산 결정 및 지출 승인이 있다. 의회는 지방 정부가 자체적으로 진행하는 업무와 중앙 정부 조직이 위임한 업무에 대해서도 검토한다. 또한, 의회는 지방 정부의 회계 감사 위원회를 통해 회계 감사를 요청하며 주요 지방 관리(부지사, 부시장 등)의 선출권을 가진다. 대부분의 업무는 상임 위원회에서 처리된다.

토론과 의사 결정을 하는 지방 의회는 지사와 시장이 업무를 수행하는 행정 기관과 더불어 지방 정부의 중요한 역할을 담당한다. 그러나 의회에서 다루는 대부분의 제안이, 실은 지사나 시장 소관의 행정 기관에서 작성된 초안 이어서, 의회의 자치적인 결정권과 활동에 부적절하다는 지적을 받아오기도 했다.

지방 정부의 장은 주민들에 의해 직접선출된다. 국회 의원의 투표로 총리대신을 선출하는 간접 방식과는 대조적이다. 심의 및 의사

결정 기관인 지방 의회와 지방 정부 즉 행정 기관의 장은 지역 주민들에 의해 선출되며, 그들은 서로 평등한 지위에 있다. 이러한 민주적인 선출 제도의 확립은 지방 의회와 지방 정부의 장이 서로에 대한 상호 감시를 통해 올바른 자치 정부의 현실화에 기여함을 의미한다.

지방 공공 기관과 현 이하의 행정 기관에 소속된 사람들을 지방 공무원이라 한다. 이 용어는 지사, 부지사, 시장, 부시장, 재정국장 등과 같은 특별 관리를 제외하고 일반적인 공무를 수행하는 사람들을 지칭하는 것이다. 지방 공무원 모집과 급료 및 작업 환경에 관한 일들은 국가 공무원과 유사한 법령에 의해 적용, 결정되며 내용에 관해서는 지방 공무원법에 명시되어 있다.

## 대도시의 조직

대도시의 특별한 행정적인 요구에 부합하기 위해, 지방 자치법은 일반적인 시정촌에 적용되는 법규들과는 다른 여러 특별 법규를 정하고 있다. 정부 조례에 따라서 최소 50만 명 이상(도시의 절반이 100만 명 이상)의 인구가 사는 대도시들은 ‘정령지정도시’(政令指定都市)로 특별히 분류된다. 2017년 10월 현재 일본의 정령지정도시는 삿포로, 센다이, 사이타마, 지바, 요코하마, 가와사키, 사가미하라, 니가타, 시즈오카, 하마마쓰, 나고야, 교토, 오사카, 사카이, 고베, 오카야마, 히로시마, 기타큐슈, 후쿠오카의 20개 시(구마모토(熊本) 추가)이다. 수도인 도쿄도는 그 자체로 하나의 카테고리를 형성하고 있다.

이들 도시는 주로 현과 현지사의 행정권 하에 있는 19 종류의 공공 활동(복지, 위생, 도시 계획 등)에 대한 권한이, 해당 도시의 의회 및 행정 조직에 이양되어 있다. 부가적인 법적 권한인 현의 통제에 관한 요소들도 현실적인 업무 수행을 위해서 현과 동일한 수준에서 해당 도시로 이전되었다. 각 도시는 도시의 행정 업무를 용이하게 수행하기 위하여, 몇 개의 구로 나뉘어, 각 구마다 구청장과 그 외 공무원이 근무하는 구청이 있다.



두 번째로는 인구 20만 명 이상 명 미만의 도시로, 가 되어야 하는 '중핵 도시'이다. 2017년 1월 현재, 48개의 '중핵 도시(中核都市)'가 있다. 처리할 수 있는 기능들을 제외하면 정령 지정 도시와 거의 동일한 책무를 수행한다.

세 번째는 20만 명 이상의 인구가 사는 '특례시'이다. 현과 연관된 환경 보전과 도시 계획 등의 권한은 중핵 도시와 유사하게 특례시로 이관되어 처리되었다. 하지만 이는 2015년 4월 1일부로 폐지되었다. 특례시가 폐지될 당시 '시행 시 특례시'라는 이름으로 변경되었으며 특례시로서 행사하던 권한은 나중에 부여되었다. 2020년 3월 31일까지 시행 시 특례시는 '인구 20만 명 이상'이라는 조건을 충족하지 못해도 '중핵 도시'의 자격이 주어진다. 2017년 1월 1일 현재 36개의 '시행 시 특례시'가 있다.

도쿄도의 내부 조직인 23개 구는 과거에 시와 비교해서 행정적, 회계적 권한과 관련하여 여러 가지 제한이 있었다. 그러나 2000년 4월에 단행한 개혁으로, 구는 지방 공공 단체로서 시와 비슷한 수준의 권한을 갖게 되었다.

## 지방 공공 재정

매년 내각은 차년도 지방 정부의 수익과 비용의 총 예상 금액을 명시한 서류를 작성해야 한다. 이 문서는 공개한 후 국회에 제출해야 한다. 일반적으로 지방 재정 계획으로 불리는 이 문서는 지방 정부 재정 운용을 위한 주요 지침으로 사용된다. 지방 재정의 세출 규모는 1999년도의 101조 6천억 엔을 최고로, 해마다 감소하고 있다. 그러나 2009년 재정은 96조 천억엔으로 전년대비 7.2% 증가했지만 거의 저점을 나타내었다. 그리고 2015년에 98조 4천억엔으로 회복되었다. 국가 전체 세출의 약 58%가 지방 자치체를 통해 나간다.

지방 정부를 위한 수익의 독자적인 부분을 구성하는 지방세는 세금을 부과할 수 있는 지방 정부의 권한 내에서 지방 행정 기관이 징수한다. 현에서 부과하는 세금과 시정촌에서 부과하는 세금이 있다. 이 2가지 종류의 세금은

특별히 목적을 지정한 특별 목적세와 목적을 지정하지 않은 일반세로 분류된다. 지방 소비세 제도는 증가하는 지방 정부의 재정 공급원으로서 지방 자치를 장려하기 위해 1997년에 제정되었다.

지방세는 2004-06년도에 걸쳐 실시된 '삼위일체 개혁'(국고 보조 부담금을 삭감, 정부에서 지방으로 세원 이양, 지방 교부세를 재검토)의 결과로 점차 증가하고 있다. 2017년도에는 지방 세입 총액 중 45.1%의 비율을 차지하였다. 부족한 부분은 지방 교부세와 지방 양도세(21.7%), 국고 지출금(15.6%), 지방채(10.6%) 등에서 보충되었다.

지방 할당세는 중앙 정부가 특정한 수준에서 국가 전체의 행정적인 평등을 보장하기 위해 지방 재정 행정을 조정하기 위한 수단으로 사용된다. 자금은 지방 정부가 임의로 사용할 수 있는 일반 수입으로 분류된다.

'삼위 일체 개혁'을 통해 지방 교부세의 총액을 큰 폭으로 억제(약 5.1조엔을 삭감)하는 한편, 소득세(국세)로부터 개인 주민세(지방세)로 세원을 이양(약 3.0조엔)하고, 국고 보조 부담금 개혁(약 4.7조엔)을 실시하였다. 또한, 지방 자치 단체가 오랫동안 요구해 왔던 공공 사업과 관련한 정부의 직할 사업 부담금에 대해서도, 정부와 지방의 역할 분담을 명확히 하도록 노력하였다. 그 결과, 2011년도 직할 사업 부담금은 약 6415억엔이다.

## 시민 의식의 고조

일본의 지방 자치 단체에는 국가적인 차원에서는 볼 수 없는 직접 민주주의 조향이 있다. 예를 들어, 일정한 지역에 등록된 유권자의 2%로부터 서명을 받으면 주민들은 지방 정부의 장에게 특정한 조례에 대한 설립, 변경 또는 폐지를 요구할 수 있다. 또한, 동일한 비율의 서명으로 지역 주민들은 지방 회계 감사

감사를 요청할 수 있다. 원칙적으로 등록된 위원회에 지방 공공 단체나 그 지역의 장이 수행한 업무에 대해서 회계 유권자의 1/3 이상의 서명이 있으면 지방 의회를 해산하거나 선출한 지역의 장과 지방 관리를 해임하도록 지방 선거 위원회에 탄원할 수 있다. 이러한 직접 탄원 외에도 지역 주민들은 헌법(제95조)에 의해서 해당 지방 자치 단체에만 적용되는 특별법에 대해 직접 투표권을 보장받는다.

정치 환경과 지역 정치에 대한 인식의 변화로, 주민들이 중요한 지역 문제의 가부를 투표할 수 있도록 선거 규정을 제정하는 지방 정부가 늘어나고 있다. 이러한 경향은 지방 자치법에 근거한 것이 아니라, 지방 조례를 제정하는 헌법 상의 권리에 근거한 것이다. 현재 원자력 발전소의 건설, 해안 늪지대의 매립 계획, 미군의 지속적인 주둔, 폐기물 처리 시설을 건설하는 문제들은 이러한 방법으로 지방 조례에 의해 결정된 것이다.

지방 정부에 대한 지역 주민의 불만을 해소하기 위하여, 필요에 따라 지방 행정과 관련한 문제들을 조사하는 지방 민원 처리 감찰관을 고용하는 제도들이 시행되어 왔다. 이 제도는 1990년 가나가와현 가와사키시에서 시작되었다. 민원 처리 감찰관은 주민의 불만을 해소하기 위해 필요한 조사권을 가지며 불만의 이유가 구조적인 결함이나 행정적인 결점에 근거한 것이라면, 민원 처리 감찰관은 자신의 견해를 피력하고 지방 행정관에게 그 문제를 시정하도록 권고할 수 있다.