

# 주요 외국의 지방자치제도 연구 — 일본 —

이상윤





# 주요 외국의 지방자치제도 연구

## - 일본 -

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy  
- Japan -

연구책임자 : 이상윤(한국법제연구원 연구위원)  
Lee, Sang-Yoon

2018. 9. 30.



## 연 구 진

연구책임 이상윤 연구위원

심의회위원 정명운 선임연구위원

최 유 연구위원

김수갑 충북대학교 총장



## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

#### ▶ 배 경

- 최근 우리나라에서는 학계 및 공공기관을 중심으로 헌법개정과 관련하여 다양한 국가의 지방자치제도를 비교법적으로 분석함으로써, 정부의 헌법개정 주진을 지원하고 있음
- 이러한 상황에서 일본의 지방자치제도와 관련하여 논의되고 있는 다양한 쟁점을 분석·소개하는 것은 우리나라의 바람직한 지방분권의 실현에 기초자료를 제공할 수 있음
- 또한 지금까지 우리나라에는 일본의 지방자치제도에 관한 종합적 연구가 크게 많지 않으며, 이러한 상황에서 학계 등의 논의를 지원하기 위해서는 일본적 관점의 지방자치제도에 관한 연구가 필요함

#### ▶ 목 적

- 현 정부는 “국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전”을 국정운영의 핵심적 추진사항으로 선정하여 지방분권의 실현을 위한 다양한 입법적·정책적 노력을 다하고 있음
- 특히 현 정부가 국회에 제출한 헌법개정안에서도 자치분권의 강화(전문), 지방분권 국가의 지향(제1조 제3항), 자치분권위원회의 설치·운영(제97조) 등이 포함되어 있음

- 이러한 상황에서 일본의 지방자치제도에 관한 종합적 조사·분석을 통하여 시사점을 도출·제공함으로써, 향후 우리나라의 지방자치와 분권개혁 추진에 관한 논의의 기초자료를 제공하고자 함

## II. 주요 내용

### ▶ 지방자치의 연혁 및 이론

- 명치헌법이 규정하고 있던 중앙집권적 지방제도의 형성 및 전개과정을 살펴봄으로써, 현행 일본헌법이 규정하고 있는 분권적 지방자치제도의 도입 전까지의 특징을 살펴보았음
- 제2차 세계대전 후 일본헌법이 성립되는 과정에서의 지방자치 관련규정의 도입과정, 도입 후의 제1차 및 제2차에 걸친 지방분권개혁의 주요내용 등을 중심으로 일본 지방자치제도의 연혁을 분석함
- 이와 같이 성립된 일본헌법상 지방자치제도와 관련해서는 다양한 이론적 쟁점이 제기되고 있으나, 이 연구에서는 지방자치의 본질, 보충성의 원리(principle of subsidiarity) 등을 중심으로 살펴봄

### ▶ 자치행정의 제도적 내용

- 일본헌법과 지방자치법이 규정하고 있는 지방공공단체의 종류(광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 2층제 구조, 특별구 등), 수장주의(首長主義) 등에 관한 헌법적 논의를 분석함



- 일본헌법 및 지방자치법에서는 지방자치단체를 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 구분하고 있으며, 이러한 지방자치단체의 종류와 조직에 관하여 관련규정을 중심으로 분석함
- 전술한 지방자치단체가 담당하는 사무의 내용을 종류별로 살펴본 후, 국가의 지방자치단체에 대한 관여의 방식과 유형, 광역적 협력체계 등을 중심으로 국가와 지방의 관계를 분석함
- 일본헌법 및 지방자치법에서는 규정하고 있는 지방자치단체의 장과 의회 의원의 직접선거, 감사청구, 의회의 해산청구 등을 분석함으로써, 자치행정에 대한 주민의 직접 참여제도를 분석함
- 또한 자치행정에 대한 주민의 참여방식으로 파악할 수 있는 지방선거 참정권(외국인의 참정권 포함), 주민소송, 청원권, 특별법에 대한 주민투표 등의 내용을 분석함

## ▶ 자치입법의 제도적 내용

- 일본헌법 및 지방자치법이 규정하고 있는 지방의회 의원의 선거, 지방의회의 지위와 권한, 지방의회의 소집 및 회의 등을 중심으로 지방의회의 자치입법(조례 및 자치규칙) 제정기관의 구성 및 운영제도를 분석함
- 지방의회의 조례제정권과 관련하여 쟁점이 되고 있는 조례의 의미와 근거, 조례 제정권의 한계 등을 중심으로 법리적으로 분석함으로써, 자치입법의 제도적 내용을 살펴봄

**▶ 종합검토 및 시사점**

- 최근의 지방분권개혁의 동향을 분석한 후, 광역적 연계협력의 강화, 민영화·민간화의 추진, 글로벌화와 지방자치단체의 역할변화 등의 지방자치를 둘러싼 환경변화를 분석함
- 이러한 환경변화와 이상에서 서술한 연구내용을 종합적으로 검토하여, 전략적 광역연계의 강화, 자치입법권의 강화, 지방자치의 본질적 내용의 구체화, 주민자치의 강화 등의 시사점을 제시함

**Ⅲ. 기대효과**

- 최근 우리나라에서 논의되고 있는 지방분권개혁의 추진 및 헌법개정의 방향성 설정을 위한 기초자료로 활용될 수 있음
- 기존의 선행 연구가 크게 많지 않는 일본의 지방자치제도에 관한 종합적 연구로서, 학술적 기반구축에도 기여할 수 있음

- ▶ 주제어 : 일본의 지방자치, 일본의 지방자치제도, 일본의 지방자치법, 일본의 지방분권개혁, 지방자치제도**

## Abstract

### I. Background and Purpose

#### ▶ Background

- Regarding the Constitutional amendment, academic and public institutions in Korea have recently conducted comparative analyses on the local autonomy systems of other countries to provide supports for the Korean government to amend the Constitution.
- In this circumstance, analyzation and introduction of many different issues being discussed related to the local autonomy system of Japan may provide basic data that Korea can use to realize the healthy local autonomy.
- However, not many comprehensive studies on the Japanese local autonomy have been conducted enough in Korea until now so that such studies from the perspective of Japan are needed for support for discussions within academic communities.

#### ▶ Purpose

- The government of Korea has decided “Local Autonomy and Balanced Development for Sound National Growth,” as one of the main plans the government pushes ahead with, and has put forth considerable effort in terms of legislation and policy.

- The bill for Constitutional amendment introduced by the government includes reinforcement of decentralization and local autonomy (preamble), the pursuit of decentralization (Article 1 (3)), and establishment and operation of committee on autonomy and decentralization.
- Under the circumstances, we will conduct comprehensive investigations and analyses on the local autonomy system of Japan to find and provide implications to be used as basic data for ongoing discussions on how to push forward with local autonomy and decentralization.

## II. Main Contents

### ▶ History and Theory of Local Autonomy

- Examining the process the centralized local government system which the Meiji Constitution prescribed established and developed, we find some features which had existed until the decentralized local government system prescribed by the Constitution of today was introduced.
- We analyze history of the local autonomy system of Japan focusing on process of introduction of local autonomy related provisions during the time that the Japanese Constitution had been established after World War II, and first and second reform of decentralization after the introduction.
- Though various theological issues are being raised related to the local autonomy system prescribed by the Constitution of Japan, this study is focused on essentials of local autonomy, principle of subsidiarity and so on.

## ▶ Institutional Contents of Autonomous Administration

- We analyze constitutional discussions, such as regarding the types of local public entities (such as the two-tier system consisting of metropolitan local governments and basic local governments, and special wards) and the presidential system that are prescribed by the Constitution of Japan and the Local Autonomy Act.
- The Constitution of Japan and the Local Autonomy Act provide that local governments are classified into ordinary local public entities and special local public entities. Based on this classification, we analyze the types and organization of local governments focusing on related provisions.
- Examining the details of duties by type assumed by the local governments mentioned above, we analyze the relations between the state and local governments placing emphasis on methods and types of the state engaging in local governments as well as broad cooperative systems.
- Based on analysis of direct election for the heads of local governments and local council members, of requests for inspection, and of requests for dissolution of local councils that are stipulated by the Constitution of Japan and the Local Autonomy Act, we examine the system for residents' direct participation in autonomous administration.
- We also analyze rights to vote in local elections (including rights of foreigners to vote), residents' lawsuits, petition rights, and the details of residents' voting regarding special Acts, all of which can be understood through how residents participate in autonomous administration.

### ▶ Institutional Contents of Autonomous Legislation

- Focusing on elections for local council members, the status and authority of local councils, and convening and meeting of local councils under the Constitution of Japan and the Local Autonomy Act, we analyze the composition and operational system of institutions establishing autonomous legislation (municipal ordinances and autonomous regulations) of local councils.
- We explore institutional contents of autonomous legislation, by conducting a legal analysis of issues related to the authority of local councils to enact municipal ordinances, such as the meaning of and grounds for municipal ordinance and limitation of authority to enact municipal ordinances.

### ▶ Comprehensive Study and Implications

- After analyzing the recent trend of reforms of decentralization, circumstantial changes in local autonomy including strengthening of cooperations between prefectures, pursuit of privatization, globalization, and changes in the role of local public entities were analyzed.
- Comprehensive studies on the circumstantial changes and the abovementioned indicate that it needs to strengthen strategic cooperation between prefectures, legislative powers of local public entities, and self-governance by local communities, and give shape to the essentials of local autonomy.

### III. Expectation

- This study may be used as basic data to push ahead with reform of decentralization and set a direction for the Constitutional amendment.
  - This study, as a comprehensive study on the Japanese local autonomy system, is expected to contribute to laying an academic foundation for the local autonomy system because not many research on it have not been conducted.
- 
- ▶ **Key words:** Japanese local autonomy, local autonomy system of Japan, local autonomy law of Japan, reform of decentralization of Japan, local autonomy system





# 목차

주요 외국의 지방자치제도 연구  
- 일본 -

korea legislation research institute

요 약 문 .....	5
Abstract .....	9

## 제1장 서론 / 17

제1절 연구의 배경과 목적 .....	19
1. 연구의 배경 .....	19
2. 연구의 목적 .....	21
제2절 연구의 범위와 방법 .....	21
1. 연구의 범위 .....	21
2. 연구의 방법 .....	23

## 제2장 지방자치제도의 연혁 및 이론 / 25

제1절 지방자치제도의 연혁 .....	27
1. 명치헌법상 지방자치제도 .....	27
2. 일본헌법상 지방자치제도 .....	29
제2절 지방자치제도의 이론 .....	39
1. 지방자치의 본지 .....	39
2. 보충성의 원리 .....	43

## 제3장 자치행정의 제도적 내용 / 47

제1절 일본헌법과 지방공공단체 .....	49
1. 종류에 관한 논의 .....	49
2. 수장제 관련 논의 .....	54

# 목차

주요 외국의 지방자치제도 연구  
- 일본 -

korea legislation research institute

제2절 지방공공단체의 종류와 조직 .....	56
1. 지방공공단체의 종류 .....	56
2. 지방공공단체의 조직 .....	61
제3절 국가와 지방공공단체의 관계 .....	67
1. 지방공공단체의 사무 .....	67
2. 지방공공단체에 대한 관여 .....	69
3. 지방공공단체의 참여 .....	77
제4절 자치행정상 주민참여 .....	77
1. 직접청구 .....	77
2. 주민의 정치참가 .....	80
3. 주민투표 .....	83

## 제4장 자치입법의 제도적 내용 / 85

제1절 자치입법기관 .....	87
1. 의회의 구성 .....	87
2. 의회의 운영 .....	92
제2절 자치입법권 .....	93
1. 조례의 의의와 근거 .....	93
2. 조례제정권의 한계 .....	96

## 제5장 종합검토 및 결론 / 105

제1절 종합검토 .....	107
1. 지방자치의 환경변화와 전망 .....	107
2. 시사점 .....	112
제2절 결 론 .....	119
참고문헌 .....	121

korea  
legislation  
research  
institute

# 제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 범위와 방법



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경과 목적

### 1. 연구의 배경

일반적으로 지방자치제도의 경우, “지방자치의 연혁과 이념은 각 국가별 차이로 인하여 보장하는 자치의 정도나 내용이 다양하게 나타나고 있지만, 대부분의 근대국가는 지방자치제도를 인정하고”<sup>1)</sup> 있는 것으로 이해되고 있다. 근대헌법에서 지방자치의 필요성은 “지역적 업무의 자기결정을 통한 인권발현, 지역의 요청과 실정에 맞는 행정의 전개, 민주정치의 기초(민주주의의 학교)”<sup>2)</sup>라는 점에서 찾고 있다. 구체적으로는 “지방자치가 보장됨으로써 비로소 지방행정의 자주적 운영이 가능하게 되고,……자율과 자기책임에 기초한 인권발현의 장을 확보할 수 있고,……지방행정은 지역의 주민생활에 깊이 관련되는 공동의 업무를 적절하게 처리하여 주민복지에 기여하는 작용이며,……지역주민이 지역의 문제를 창의적·자주적으로 해결하는 훈련을 함으로써 시민적 자각과 공공정신의 배양은 물론 국정이나 사회 전체의 민주화에도 공헌”<sup>3)</sup>한다는 것이다.

이러한 지방자치의 필요성에 입각하여, 일본에서도 1889년 2월 11일에 공포되어 1890년 11월 29일에 시행된 明治憲法에서는 지방자치에 관한 명문의 규정은 없었으나, 법률에

1) 原田尙彦, 新版 地方自治の法としくみ(改訂版), 學陽書房, 2005, 8頁.

2) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料, 衆憲資 第93号(2017.4), 1頁.

3) 原田尙彦, 新版 地方自治の法としくみ(改訂版)(전계), 9-11頁.

기초한 중앙집권적 지방제도를 형성하고 있었다. 1946년 11월 3일 공포되어 1947년 5월 3일에 시행된 현행헌법, 즉 日本國憲法(이하 “일본헌법”이라 함)에서는 제8장에서 지방 자치에 관한 기본원칙 등 4개의 명문규정을 둬으로써 지방자치를 헌법적으로 보장하게 되었다. 즉, 일본헌법 제92조에서는 “지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지(本旨)에 기초하여 법률로 정한다”고 하여, 지방자치의 기본원칙으로서 “지방자치의 본지”를 규정하고 있다. 그 밖에도 일본헌법에서는 지방공공단체의 기관과 그 직접선거(제93조), 지방공공단체의 권능(제94조), 특별법상 주민투표(제95조) 등을 명문화하고 있다. 일본헌법이 규정하고 있는 이러한 지방자치제도를 구체화하기 위하여 「지방자치법」(1947년 법률 제67호)이 제정되어, 1947년 5월 3일에 일본헌법과 같이 시행되어 오늘에 이르고 있다.

이러한 일본 지방자치제도의 해석·운영에서는 ㉠ 헌법상 지방자치의 기본원칙에 해당하는 지방자치의 본지, ㉡ 지방공공단체의 개념과 관련하여 이층제(二層制)와 특별구 및 도주제(道州制), ㉢ 지방공공단체의 권능과 관련하여 조례제정권의 의의, 조례와 재산권, 조례와 벌칙, 조례와 과세권·조세, 보충성의 원리, ㉣ 국가와 지방의 관계와 관련하여 지방공공단체의 사무 및 그에 대한 국가의 관여, 지방의 참가, ㉤ 지방공공단체의 기관과 관련하여 수장제(首長制), ㉥ 특별법상 주민투표 등이 종래부터 이슈로 부각되어 관련 논의가 행해져 왔다. 지금까지 일본의 지방자치제도에 대해서는 다양한 관점에서 많은 논의가 소개되고 있다. 또한 학계 등에서는 최근의 헌법개정논의와 관련하여 다양한 국가의 논의를 적극적으로 소개하면서 바람직한 자치분권의 실현을 지원하고 있다. 이러한 학계 등에서의 논의에 필요한 기초자료의 제공이라는 점에서 일본의 지방자치제도에 관한 연구의 기본적 필요성을 인정할 수 있을 것이다. 또한 지금까지 보고서 차원의 일본 지방자치제도에 관한 종합적 연구는 그다지 많지 않은 상황이라는 점에서, 학계 등 논의의 사각지대를 해소할 수 있는 종합적 연구의 필요성을 도출할 수 있을 것이다.

## 2. 연구의 목적

현재 우리나라에서는 지방자치와 분권개혁이 헌법개정논의의 핵심적 이슈의 하나로 부각되고 있다. 이는 국정기획자문위원회의 “국정운영 5개년 계획(2017.7)”에서 4대 복합·혁신과제의 하나로 “국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전”을 제시하고 있는 점에서 잘 알 수 있다. 특히 현 정부에서 국회에 제출한 헌법개정안에서도 “사회적 가치”라는 개헌의제 하에 “자치와 분권의 강화”(전문)를 추가하고, “지방분권국가의 지향”(제1조 제3항), 국가자치분권회의의 설치·운영(제97조), 지방정부의 자치권(제121조 제1항), 보충성의 원리(제121조 제4항), 지방세조례주의(제124조) 등이 포함되어 있다. 이러한 상황을 고려하여, 이 연구는 일본 지방자치제도에 관한 종합적 조사·분석을 통하여 시사점을 제공함으로써, 향후 우리나라 헌법개정논의의 핵심적 가치로 부각되고 있는 지방자치·분권개혁의 추진에 필요한 기초자료를 제공하고자 한다.

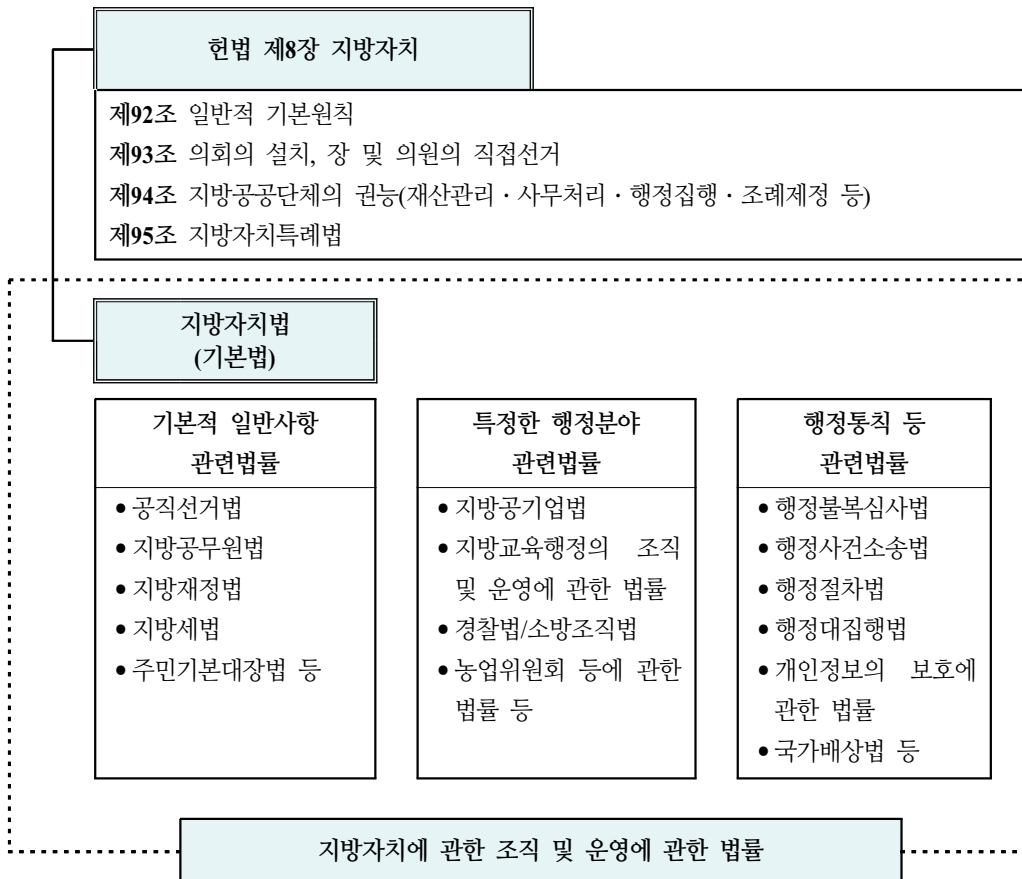
## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

전술한 바와 같이 일본헌법에서는 지방자치의 일반적 기본원칙으로서 지방자치의 본질을 규정하고(제92조), 지방의회의 설치 및 장·의원의 직접선거(제93조), 지방공공단체의 권능(재산관리, 사무처리, 행정집행, 조례제정 등)(제94조), 지방자치특례법(제95조)에 관한 사항을 규정하고 있다. 이러한 헌법상 지방자치제도를 구체화하기 위하여 지방자치에 관한 기본법으로서 지방자치법을 제정·운용하고 있으며, 그 밖에도 다음과 같은 다양한 법령을 제정·운용하고 있다. 즉, 지방자치법 이외의 기본적·일반적 사항을 정하고 있는 공직선거법, 지방공무원법, 지방재정법, 지방세법, 주민기본대장법 등을 들 수 있다. 또한 특정한 행정 분야에 관한 사항을 규율하고 있는 지방공영기업법, 지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률, 경찰법, 소방법, 소방조직법, 농업위원회 등에 관한 법률 등도 있다. 그리고 행정통칙에 관한 사항을 규율하는 행정불복심사법, 행정사건소송법,

행정절차법, 행정대집행법, 개인정보의 보호에 관한 법률, 국가배상법 등도 있다. 이 연구에서는 일본헌법 및 지방자치법을 중심으로 하면서, 관련되는 경우 다른 관계법령도 연구의 대상으로 한다. 다만, 내용적 범위로서, 연구원내 연구과제와의 중복수행 및 인력·예산 등의 한계로 자치재정에 관한 부분은 연구의 대상에서 제외하고자 한다. 이상에서 서술한 일본 지방자치제도의 법체계를 나타내면 다음과 같다.

【그림 1】 일본 지방자치제도의 법체계<sup>4)</sup>



4) <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451010.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451010.pdf)>. [최종접속 : 2018.6.8]



## 2. 연구의 방법

### (1) 문헌연구

이 연구에서는 문헌연구 방법론을 채용하고자 한다. 이 연구방법론은 “연구문제의 해결을 위하여 기존 연구의 결과물인 문헌, 즉 연혁적 기록, 기존 연구 성과, 법령자료, 통계자료, 법령자료 등을 검토하는 연구방법으로서, 과거 및 현재의 실체를 분석하여 앞으로의 방향을 설정하는 일반적인 연구방법”<sup>5)</sup>이라 할 수 있다. 이 연구에서는 지금까지 제시된 일본의 지방자치제도에 관한 법령자료, 통계자료, 단행본, 연구논문, 보고서 등을 수집·분석하는 문헌연구 방법론에 입각하여 연구를 수행하고자 한다.

### (2) 실태조사

이 연구에서는 실태조사 방법론을 채용하고자 한다. 즉, 연구의 입법정책적·실무적 가치를 제고하기 위하여 정부부처를 비롯한 국가기관의 입법실무자, 법리적 관점의 이론 전문가 등으로부터 현장에서 직접적 또는 간접적으로 경험한 의견을 듣고, 최종보고서에 반영할 수 있는 내용을 적극적으로 반영하고자 한다. 이 연구방법은 “사회과학에서 가장 일반적으로 활용되는 연구방법론으로서, 전술한 문헌조사의 한계를 극복하고, 현장의 목소리를 반영할 수 있는 장점”<sup>6)</sup>이 있다. 지금까지 지방자치제도에 관한 기존연구 및 전문가는 상당히 많은 것으로 알고 있으나, 일본의 지방자치제도에 관한 전문가는 크게 많지 않은 상황이다. 이러한 상황에서 실태조사 방법론의 장점을 최대한 활용할 필요가 있으며, 이를 통하여 일본의 지방자치제도가 우리나라에 줄 수 있는 최적의 시사점을 도출하고자 한다.

5) 이상윤 외, 경제·인문·사회분야 미래지향적 헌법개정 연구, 한국법제연구원, 2018, 5면.

6) 이상윤 외, 경제·인문·사회분야 미래지향적 헌법개정 연구(전계). 6면.

### (3) 비교연구

이 연구에서는 일본의 지방자치제도와 우리나라의 지방자치제도를 비교함으로써, 시사점 및 문제점을 도출할 수 있다는 점에서, 비교연구 방법론을 채용하여 수행하고자 한다. 일본과 우리나라의 정치적·사회적 특징을 고려한 비교분석을 통하여 우리나라의 지방자치제도 개선에 필요한 시사점을 제공받음으로써, 향후 지방자치·분권개혁에 관한 헌법개정논의에서는 물론 학술적 논의에서도 이론적·실무적으로 유익한 기초자료를 제공할 수 있을 것이다.

korea  
legislation  
research  
institute

## 제2장

# 지방자치제도의

# 연혁 및 이론

제1절 지방자치제도의 연혁

제2절 지방자치제도의 이론



## 제2장

# 지방자치제도의 연혁 및 이론

## 제1절 지방자치제도의 연혁

### 1. 명치헌법상 지방자치제도

#### (1) 형성과정

전술한 바와 같이 명치헌법은 지방자치에 관한 명문의 규정을 두고 있지 않았다. 명치헌법의 제정과정에서는 지방제도 관련규정의 도입에 관한 논의가 있었으나, 관련규정은 도입되지 못하고 사라졌다. 결국 명치헌법은 “천황은 행정각부의 관제 및 문무관의 봉급을 정하고, 문무관을 임면한다. 다만, 헌법 또는 법률에서 특별히 규정하고 있는 경우에는 각각 그 조항에 따른다”(제10조)는 형태의 규정을 두게 되었다. 이와 같이 명치헌법상 지방제도 관련규정이 도입되지 못한 이유로는 “지방자치를 헌법사항으로 파악하는 인식이 희박하였다는 점, 町·村에 자치를 인정하는 것에 대하여는 관계자 간 이론이 없었으나, 府·縣의 존재방식에 관해서는 의견의 불일치가 있었다는 점”<sup>7)</sup>이 지적되고 있다.

이와 같이 당시 정치적·사회적 배경을 고려하여 명치헌법상으로는 지방자치에 관한 명문의 규정은 도입되지 않았지만, 법률차원에서 따로 정하는 방식으로 지방자치제도가 정비되었다. 즉, 郡區町村編制法(1878년 太政官布告 제17호), 府縣會規則(1878년 太政官布告 제18호), 地方稅規則(1878년 太政官布告 제19호), 區町村會法(1880년 太政官布告 제18호) 등의 법률을 통하여 명치헌법 하에서의 지방자치제도가 형성된 것이다. 이러

7) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2006, 2頁.

한 법률에 따라 “區 및 町·村이 자치단체로 되고, 선거에 의한 의원으로 구성되는 府縣會, 區町村會가 창설”<sup>8)</sup>됨으로써, 명치헌법 하에서의 지방자치제도가 출발하게 되었다. 이와 같이 출발하게 된 지방자치제도는 이하에서 설명하는 바와 같이 다양한 변화를 거치게 된다.

## (2) 전개과정

명치헌법 하에서 법률차원에서 형성된 지방자치제도는 새로운 제도적 변화에 직면하게 된다. 우선 현재의 市·町·村과 유사한 형태로서, 市町村制(1888년 법률 제1호)의 제정을 통하여 市와 町·村이 기초지방자치단체로 되고, 선거에 의한 의원으로 이루어지는 市會와 町·村會가 각각 설치되었다. 또한 기초지방자치단체의 집행기관으로서 市에는 시장을 포함하는 합의제 참사회(參事會)가 설치되고, 町·村에는 町·村長이 설치되었다. 그 후 郡(郡)과 부·현(府·縣)과 관련하여, 府縣制(1890년 법률 제35호), 郡制(1890년 법률 제36호)의 제정을 통하여 지방자치제도의 변화를 경험하게 된다. 즉, 府·縣과 郡의 경우는 “府·縣知事와 郡長이 관할하는 국가의 행정구역으로서, 그것이 동시에 지방공공단체의 구역으로 되고, 해당 구역의 집행권한을 국가의 행정관청인 府縣지사 와 郡長으로 하여금 담당”<sup>9)</sup>하도록 하였다. 그 이후의 지방제도의 변화과정을 표로 정리하면 다음과 같다.

【표 1】 명치헌법 하에서의 지방자치제도 전개<sup>10)</sup>

연 도	제도적 변화 내용
1899	<ul style="list-style-type: none"> <li>府縣制 및 郡制가 전면적으로 개정되어, 부현제의 경우 부현이 법인일 것이 명문화되는 등의 개정이 이루어짐</li> </ul>

8) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 2頁.

9) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 2-3頁.

10) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 3頁 [서술내용을 약간의 수정을 거쳐 표로 정리].

연 도	제도적 변화 내용
1911	<ul style="list-style-type: none"> <li>市制·町村制는 1911년의 개정에 따라 市制(1911년 법률 제68호)와 町村制(1911년 법률 제69호)가 별도 법률로 정해짐</li> <li>시의 집행기관을 시장을 포함하는 참사회에서 독임제의 시장으로 하는 등의 개정이 이루어짐</li> </ul>
1921	<ul style="list-style-type: none"> <li>1921년에 郡制의 폐지가 결정됨(1923년 4월 1일부터 현실적으로 폐지)</li> </ul>
1926 1929	<ul style="list-style-type: none"> <li>1926년에는 市制, 町村制, 府縣制가 개정되고, 1929년에는 지방제도 전반에 걸친 개정이 이루어짐</li> <li>이러한 개정에 따라 각각 市·町·村 및 府縣의 차지권 확장이 시도됨</li> </ul>
1943	<ul style="list-style-type: none"> <li>1943년에는 전쟁 중의 국가에 의한 통제강화라는 관점에서 지방제도 전반에 관하여 개정됨</li> <li>이와 동시에 東京都制(1943년 법률 제89호)가 도입됨</li> </ul>

## 2. 일본헌법상 지방자치제도

### (1) 제도의 도입과정

#### 1) GHQ초안의 작성

이상에서 살펴본 바와 같이 명치헌법에서는 지방자치에 관한 명문의 규정을 두지 않고, 법률에 따른 중앙집권적 지방제도를 형성하고 있었다. 제2차 대전 후 연합국최고사령부(General Headquarters, GHQ) 민정국(民政局)에서는 1945년 후반부터 일본 지방자치제도의 설계를 위하여 “중앙집권에서 지방분권으로, 知事·市町村長の 직선제, 지방에의 권한과 책임의 부여, 都道府縣 의회 및 市町村 의회의 강화”<sup>11)</sup>라는 쟁점을 중심으로 조사·연구에 착수하였다. 1946년 1월에 미국정부로부터 지방제도 개혁의 방향이 제시되었으며, 그 주요내용은 “都道府縣의 직원은 가능한 한 많은 수로 하고, 민선에 의하거나 그 지방청에서 임명하는 것”<sup>12)</sup>이었다. 이러한 지침에 기초하여 GHQ 민정국에서는 일본

11) 日本国憲法の誕生(6. 地方自治) <<http://www.ndl.go.jp/constitution/ronten/06ronten.html>>.

12) 日本国憲法の誕生(6. 地方自治) <<http://www.ndl.go.jp/constitution/ronten/06ronten.html>>.

헌법개정안을 작성하게 되었으며, 이 GHQ초안에서는 “제8장 지방행정에서 ㉠ 주민이 지사, 시장, 정장, 의원, 주요직원을 직접 선거하고(제86조), ㉡ 首都, 市, 町の 주민이 재산과 사무 및 행정을 처리하고, 주민이 국회가 제정하는 법률의 범위 내에서 헌장(charter)을 제정할 권리를 보장하며(제87조), ㉢ 국회가 특정한 지방에 대한 특별법을 제정하는 경우 유권자의 동의를 조건으로 한다(제88조)”<sup>13)</sup>는 규정을 두고 있었다.

## 2) 일본정부의 대응

GHQ초안을 기초로 하여 일본정부에서도 일본정부안을 작성하고, 당시 제국의회 의 심의를 거치게 된다. 일본정부가 GHQ초안을 기초로 처음으로 작성한 것이 “3월2일안”으로서, 거기에서는 제8장의 명칭을 지방자치로 변경하고, “지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 규정은 지방자치의 본지에 기초하여 법률로 정한다”는 조항을 신설하였다. 이 조항을 추가한 이유에 대하여는 “지방자치에 관한 조항을 헌법에 두는 이상 총칙적인 규정을 둘 필요가 있다”<sup>14)</sup>는 사고에 입각한 것으로 이해되고 있다. 또한 GHQ초안의 경우, 지방자치단체의 종류를 府縣, 市, 町 등으로 구분하여 규정하였으나, 이를 지방공공단체라는 용어로 일괄하여 표현함으로써, 어떠한 지방자치단체가 지방공공단체로서 자치권을 가지는가를 법률로 정할 수 있게 된 것이다. 그리고 GHQ초안 제87조를 수정하여 “법률의 범위 내에서 조례 및 규칙을 제정할 수 있다”고 규정함으로써, “주민”이 정할 수 있는 것은 “헌장(charter)”이 아니라 “조례”임을 명확하게 하였다.

## 3) 헌법규정의 확정

그 후 일본정부는 GHQ와 다양한 교섭을 거쳤으며, 그 결과 1946년 3월 2일에 “헌법개정초안요강”이 공표되었다. 거기서는 조례의 제정권자가 “주민”에서 “지방공공단체”로 변경되었다. 헌법개정안의 최종적인 의결을 위하여 중의원과 귀족원에 제출되었으며, 중

13) 日本国憲法の誕生(6. 地方自治) <<http://www.ndl.go.jp/constitution/ronten/06ronten.html>>.

14) 日本国憲法の誕生(6. 地方自治) <<http://www.ndl.go.jp/constitution/ronten/06ronten.html>>.



의원과 귀족원의 심의에서는 지방자치의 본지, 지방공공단체장의 직접선거제도 등에 관한 논의가 있었으나, 지방자치의 장은 헌법개정초안요강에 제시된 원안대로 통과되었다. 이상에서 살펴본 바와 같이 일본헌법의 성립과제에서는 제8장의 명칭이 지방행정에서 지방자치로, 주민이 지방공공단체로, 현장이 조례로 각각 변경되는 등 일본정부와 GHQ와의 타협적 조정이 실현된 것으로 보인다. 여하튼 이러한 과정을 거치면서 현행 일본헌법에 지방자치에 관한 4개의 규정이 도입되었다. 이러한 일본헌법상 새로이 도입된 지방자치 관련조항의 취지에 기초하여 전술한 지방자치법을 비롯하여 다양한 관계법령이 제정되어 운용되고 있다. 참고로 현행 일본헌법상 4개의 지방자치 관련규정을 나타내면 다음과 같다.

【표 2】 현행 일본헌법상 지방자치 관련규정<sup>15)</sup>

**제92조(지방자치의 기본원칙)** 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지에 기초하여 법률로 정한다.

**제93조(지방공공단체의 기관)** ① 지방공공단체는 법률이 정하는 바에 따라 그 의사기관으로서 의회를 설치한다.

② 지방공공단체의 장, 의회의 의원 및 법률이 정하는 그 밖의 직원은 해당 지방공공단체의 주민이 직접 선거한다.

**제94조(지방공공단체의 권능)** 지방공공단체는 재산을 관리하고, 사무를 처리하며, 행정을 집행할 권리를 가지고, 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.

**제95조(특별법의 주민투표)** 하나의 지방공공단체에 대해서만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 해당 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 국회는 이를 제정할 수 없다.

15) 이상윤, 일본헌법제도론, 세종출판사, 2006, 477면.

## (2) 지방자치법의 제정

1947년 5월 3일에 일본헌법과 함께 지방자치법이 동시에 시행됨으로써, 현행 지방자치제도의 기본적인 틀이 형성되었다. 당시 지방자치법에서는 지방공공단체의 민주성과 및 자립성을 강화하기 위하여 “도도부현(都道府縣) 및 시의 참사회를 폐지”<sup>16)</sup>하고, 지방공공단체의 의회 의견진술권, 조사권 등을 인정하였으며, 위원회제도를 두어 의회활동을 촉진하는 등 의회의 권한과 지위를 강화하였다. 또한 국가의 기관 등에 의한 지방공공단체에 대한 허가사항과 기타 개별적인 감독사항을 상당부분 정리함으로써, 지방공공단체에 대한 국가의 감독을 약화시켰으며, 그 밖에도 감사위원 및 선거관리위원회를 지방공공단체의 장으로부터 독립된 집행기관으로 격상하여 그 책임을 명확하게 하였다. 직접선거 후에도 관리의 신분을 보유하고 있었던 지사를 지방공무원의 신분으로 전환하고, 都道府縣은 市町村과 함께 완전한 자치단체로서의 “보통지방공공단체”로 규정하였다.<sup>17)</sup> 이러한 지방자치법 제정 이후의 지방자치제도의 전개는 제1차 분권개혁, 삼위일체(三位一體) 개혁, 제2차 분권개혁을 중심으로 이루어져 왔다. 이 중에서 삼위일체 개혁은 국고보조부담금의 폐지·삭감, 국가로부터 지방으로의 세원(稅源)이양, 지방교부세 개혁 등을 주요 내용으로 하고 있다. 전술한 바와 같이 이 연구는 자치재정에 관한 부분을 대상에서 제외하고 있으므로, 이에 관한 사항은 생략하기로 하고, 이하에서는 제1차 및 제2차 지방분권 개혁을 중심으로 추진배경 및 주요내용 등을 살펴보기로 한다.

## (3) 제1차 지방분권개혁

### 1) 배경

1993년 6월에 의회 양원에서는 “지방분권의 추진에 관한 결의”<sup>18)</sup>가 채택됨으로써, 정부는 지방분권의 추진방식과 관련하여 다양한 관점에서 검토하기 시작하였다. 그 후 1995년

16) 김수연·임현·전학선·방동희, 선진국의 지방자치체계와 재정고권의 보장, 한국지방세연구원, 2018, 118면.

17) 衆議院憲法審査會事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料(전계), 35頁.

18) 김수연·임현·전학선·방동희, 선진국의 지방자치체계와 재정고권의 보장(전계), 130면.

5월에는 「地方分權推進法」(1995년 법률 제96호)를 제정하여, 지방분권의 추진에 관한 기본방침, 이 기본방침에 기초한 지방분권추진계획의 작성, 내각부에 지방분권추진위원회의 설치 등을 규정하였다. 지방분권추진법에 따른 지방분권추진위원회의 4차례에 걸친 권고를 기초로, 1998년 5월에는 지방분권추진계획, 1999년 3월에는 제2차 지방분권추진계획이 각각 각의(閣議)결정되었다. 1999년 7월에는 「지방분권의 추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률」(1999년 법률 제87호, 이하 “지방분권일괄법”이라 함)이 제정되었다.

## 2) 내 용

지방분권추진위원회는 “2001년 6월에 제출한 최종보고서에서 지방분권일괄법의 성립을 중심으로 한 일련의 과정을 제1차 지방분권개혁”<sup>19)</sup>으로 부르고 있다. 이러한 제1차 지방분권개혁의 경우, “지방분권일괄법에 따라 총 475건의 법률이 일괄적으로 개정되었다는 점을 최대의 성과라고 할 수 있으며,……기관위임사무제도의 폐지와 이에 따른 지방공공단체 사무의 자치사무와 법정수탁사무로의 재구성, 국가 관여의 새로운 원칙의 창설, 권한이양, 조례에 의한 사무처리 특례제도의 창설 등”<sup>20)</sup>이 추진되었으며, 주요내용은 아래와 같다.

【표 3】 제1차 지방분권개혁의 추진내용<sup>21)</sup>

구 분	추진내용
기관위임사무제도의 폐지	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관위임사무는 “지방공공단체가 처리하는 국가의 사무로서, 지방공공단체의 장을 국가의 하급기관으로 하고, 원래 국가와 독립적인 주체에 해당하는 지방공공단체를 국가의 행정조직으로 포섭하는 기능”<sup>22)</sup>을 수행해 옴</li> </ul>

19) 松田恵里, 地方分權改革の経緯と動向, 調査と情報 第930号(国立国会図書館 調査及び立法考査局行政法務課, 2016), 1頁.

20) 松田恵里, 地方分權改革の経緯と動向(전계), 1頁.

21) 松田恵里, 地方分權改革の経緯と動向(전계), 1-2頁. [서술내용을 약간의 수정을 거쳐 표로 정리].

22) 大橋洋一, 機關委任事務の廃止と権限委譲の推進, ジュリスト 第1127号(1998), 63頁.

구 분	추진내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방분권일괄법에 따라 기관위임사무와 지방공공단체의 사무(공공사무, 단체위임사무, 행정사무로 구분)의 구분이 폐지되고, 모두 지방공공단체의 사무로 하고, 이를 법정수탁사무와 자치사무로 재편함(지방자치법 제2조 제8항, 제9항)</li> </ul>
국가의 관여에 관한 새로운 원칙의 창설	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가의 관여에 관한 새로운 존재방식이 지방자치법의 개정으로 제도화됨</li> <li>즉, 국가의 관여에는 개별 법령상 근거가 필요하고, 관여의 내용도 필요 최소한의 것으로 됨(지방자치법 제245조의2, 제245조의3)</li> <li>또한 국가의 행정기관에 의한 관여 관련 분쟁을 처리하기 위하여 국가 지방계쟁처리위원회가 설치됨(지방자치법 제250조의7부터 제252조)</li> </ul>
권한이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>35건의 개별법 개정으로 국가의 권한이 都道府縣에, 都道府縣의 권한이 市町村으로 이양됨</li> <li>국가로부터 都道府縣으로는 狹野(獵区)의 설정에 대한 인가권한 등, 도도부현으로부터 시로는 아동부양수당의 수급자격 인정권한 등이 이양됨</li> <li>1995년에 창설된 중핵시제도에 따라 인구 20만 이상의 시에도 일정한 권한을 이양할 목적으로 하여 특별시제도를 창설함</li> </ul>
조례에 의한 사무처리특례제도의 창설	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방분권일괄법에 따라 지방자치법에 조례에 의한 사무처리의 특례규정이 신설됨(지방자치법 제252조의17의2)</li> <li>都道府縣 지사의 권한에 속하는 사무의 일부를 都道府縣의 조례에 따라 市町村이 처리할 수 있도록 하는 제도를 말함</li> <li>즉, 市町村의 장으로 하여금 의회의 의결을 거쳐 都道府縣 지사에게 그 권한에 속하는 사무의 일부를 市町村이 처리하도록 요청할 수 있음</li> </ul>

### 3) 평 가

지방분권일괄법을 중심으로 한 제1차 지방분권개혁에 대한 평가는 대체로 긍정적으로 나타나고 있다. 예컨대 2000년에 전국지사회 등 6개의 단체(이하 “지방6단체”라 함)는 “지방분권일괄법에 대하여 일본의 지방자치제도에 전쟁 이후의 개혁에 버금가는 대폭적인 개혁에 해당하고, 이 개혁의 실현에 있어서 地方分權推進法 및 이 법에 따른 지방분권추진위원회가 수행한 역할은 매우 큰 것”<sup>23)</sup>으로 평가하고 있다. 또한 지방분권개혁의

23) 地方自治確立對策協議會, 地方分權推進体制の維持に関する緊急要望, 2000 [松田恵里, 地方分權改革の経

추진에 관한 시책의 조사 및 심의를 위하여 2013년 5월에 설치된 지방분권개혁전문가회의는 “국가와 지방의 관계를 상하·주종의 관계에서 대등·협력의 관계로 변경하고, 지방분권형 행정시스템을 확립한다는 지방분권개혁의 이념을 정립하였다는 점에서 큰 의의를 가지는 것”<sup>24)</sup>으로 평가하고 있다. 특히 내용적 관점에서, “기관위임사무제도의 폐지는 제1차 지방분권개혁의 가장 중심적인 성과”<sup>25)</sup>로 평가되고 있다. 이에 대하여 제1차 지방분권개혁의 가장 큰 성과는 “사무의 구분보다는 국가의 관여를 정리하여 규정화한 것”<sup>26)</sup>이라고도 평가되고 있다.

#### (4) 제2차 지방분권개혁

##### 1) 배경

2006년 6월 전술한 지방6단체는 내각과 국회에 “지방분권의 추진에 관한 의견서”<sup>27)</sup>를 통하여 「新地方分權推進法」의 제정 등을 요청함으로써, 새로운 지방분권 추진의 필요성이 제기되었다. 이러한 움직임 속에서 2006년 7월에 “지방분권의 추진을 위하여 관계법령의 일괄적 재검토를 통하여 국가와 지방의 역할분담을 개선하고, 국가의 관여·국고보조금부담의 폐지·축소 등”<sup>28)</sup>을 주요내용으로 하는 “경제·재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006”(2006년 7월 7일 각의결정)이 각의에서 결정되었다. 같은 해 12월에는 지방분권개혁을 종합적·계획적으로 추진하기 위하여 「地方分權改革推進法」(2006년 법률 제111호)이 제정되었으며, 거기에서는 지방분권개혁의 추진에 관한 기본방침과 추진체계 등을 규정하고 있었다. 그 후 지방분권개혁을 위한 관련법안을 각의에서 결정하는

緯と動向(전계), 3頁에서 재인용].

24) 地方分權改革有識者會議, 個性を生かし自立した地方をつくる—地方分權改革の総括と展望, 2014, 29頁 [松田恵里, 地方分權改革の経緯と動向(전계), 3頁에서 재인용].

25) 西尾 勝, 自治・分權再考, ぎょうせい, 2013, 70頁.

26) 島田恵司, 分權改革の地平, コモンズ, 2007, 73頁.

27) 地方7團體, 地方分權の推進に関する意見書『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』地方財政自立のための7つの提言, 2006, 3頁 [松田恵里, 地方分權改革の経緯と動向(전계), 5頁에서 재인용].

28) 松田恵里, 地方分權改革の経緯と動向(전계), 5頁.

등의 과정을 거쳐, 2013년 3월에는 내각총리대신 및 전체 국무대신을 구성원으로 하는 “지방분권개혁전략본부”를 설치하였고, 같은 해 4월에는 “지방분권개혁전문가회의”를 설치하여, 새로운 지방분권개혁의 추진에 박차를 가하였다.

## 2) 내 용

제2차 지방분권개혁의 경우, 6차례에 걸친 지방분권일괄법의 개정을 통하여 지방에 대한 사무·권한의 이양과 규제완화, 국가와 지방간 협의의 장이 규정되는 등 다양한 내용의 개혁이 추진되었다. 특히 사무·권한의 이양과 규제완화와 관련해서는 정부가 지방공공단체 등으로부터 전국적인 제도개혁의 제안을 받는 제안공모방식을 채택하여 반영하는 등 개혁과제의 내용적 현장성을 강화하였다. 또한 2011년 4월에 「국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률」에 따라 지방자치에 영향을 미치는 국가의 정책에 관하여 기획·입안 단계에서부터 관계대신과 지방공공단체 등의 대표가 협의하는 국가와 지방간 협의의 장을 마련하였다. 이에 대하여는 “중앙과 지방의 대등·협력관계 하에 중앙의 역할제한과 지자체의 권한확대에 의한 새로운 분권형의 기본 틀이 마련”<sup>29)</sup>된 것으로 평가되고 있다. 여하튼 이를 통하여 “국가의 정책결정과정에서의 지방자치단체의 기능적 재정립을 가져온 지방의 국정참여 메커니즘”<sup>30)</sup>이 구축됨으로써, 지방자치에 있어서 국가 및 지방의 쌍방적·효율적 정책추진을 도모하게 되었다. 이와 같이 제2차 지방분권개혁에서는 다양한 내용의 개혁이 추진되었으며, 이러한 6차례에 걸친 지방분권일괄법의 개정사항 등을 표로 정리하면 다음과 같다.

29) 심재승·정철주, 국가정책결정과정에서의 국가와 지방정부의 관계정립-일본의 “국가와 지방의 협의의 장”의 법제화와 관계정립을 중심으로-, 한국지방정부학회 학술대회자료집(2015.5), 136면.

30) 심재승·정철주, 국가정책결정과정에서의 국가와 지방정부의 관계정립-일본의 “국가와 지방의 협의의 장”의 법제화와 관계정립을 중심으로-(전계), 133면.

【표 4】 제2차 지방분권개혁의 추진내용<sup>31)</sup>

구 분	추진내용				
	개정 차수	성립 일자	관 계 법률수	개정내용	개정사례
지방분권일괄법 개정	제1차	2011. 04.28	42	- 규제완화	- 아동복지시설의 설비·운영에 관련 기준의 조례 위임 - 市町村립 유치원의 설치·폐 지 등에 관한 都道府縣 교육 위원회의 인가를 신고로 완화
	제2차	2011. 08.26	188	- 규제완화 - 都道府縣으로부터 市町村으로 권한 이양	- 공원 등의 장애인 친화적 (barrier-free) 구조기준의 조례 위임 - 가정용품판매업자에 대한 출 입검사권한을 都道府縣으로 부터 市로 이양
	제3차	2013. 06.07	74	- 규제완화 - 都道府縣으로부터 市町村으로 권한 이양	- 소방장 및 소방서장의 자격을 조례에 위임 - 콘택트렌즈 등의 판매허가권 한을 都道府縣으로부터 보건 소 설치 市 및 特別區로 이양
	제4차	2014. 05.28	63	- 국가로부터 지방 으로, 都道府縣 으로부터 指定 都市로 권한이양	- 자가용유상여객운송의 등록· 감사권한을 국가로부터 都道 府縣으로 이양 - 병원의 설계허가권한을 都道 府縣으로부터 指定都市로 이양
	제5차	2015. 06.22	19	- 규제완화 - 국가로부터 지방 으로, 都道府縣	- 건축심의위원회의 임기를 조 례에 위임 - 4ha를 초과하는 농지의 전용

31) 松田恵里, 地方分権改革の経緯と動向(전계), 6-8頁. [원문의 표와 서술내용을 종합하여 약간의 수정 후 표로 정리].

구 분	추진내용				
				으로부터 지정 도시 등으로 권한 이양	허가권한을 국가로부터 都道府縣으로 이양
국가·지방간 협회의 장 마련	제6차	2016. 05.13	15	- 규제완화 - 국가로부터 지방 으로, 都道府縣 으로부터 市町村 으로 권한이양	- 都道府縣의 보안림해제에 관 한 협회에서 농림수산대신의 동의 폐지 - 공공직업안정소 설치권한을 국가로부터 지방공공단체로 이양 - 고령자거주안정확보계획의 책정권한을 都道府縣으로부 터 市町村으로 이양
<hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 「국가와 지방의 협회의 장에 관한 법률」에 따라 지방자치에 영향을 미치는 국가의 정책에 대하여 기획·입안단계에서부터 관계대신과 지방단체의 대표자가 협의함으로써, 지방분권개혁의 추진과 국가와 지방 간의 쌍방적·효과적 정책수행을 목적으로 국가와 지방의 협회의 장을 마련함</li> <li>● 협의의 대상은 ㉠ 국가와 지방공공단체의 역할분담에 관한 사항, ㉡ 지방 행정·지방재정·지방세제 및 그 밖의 지방자치에 관한 사항, ㉢ 경제·재정정책과 사회보장·교육에 관한 정책 및 그 밖에 국가의 정책에 관한 사항으로서, 지방자치에 영향을 미치는 것으로 판단되는 중요한 사항임</li> </ul>					

### 3) 평가

전술한 2013년 4월에 설치된 지방분권개혁전문가회의에 따르면, 제2차 지방분권개혁은 “제1차 지방분권개혁에서 충분히 추진되지 못한 권한이양이나 규제완화에 관한 개별법령 차원의 제도개정을 다수 실현하였다는 점”<sup>32)</sup>에서 긍정적으로 평가하고 있다. 또한 지방분권개혁전문가회의에서는 고용대책, 지역교통, 농지·농촌 등 3개의 전문분과를

32) 松田恵里, 地方分権改革の経緯と動向(전계), 8頁.



발족·운영하였으며, 전술한 “지방분권일괄법 제4차 개정에서 지역교통, 제5차 개정에서 농지, 제6차 개정에서 고용에 관한 사항이 각각 추진됨으로써, 지방분권개혁추진위원회 이후의 현안문제 해결에 기여한 것”<sup>33)</sup>으로 평가되고 있다. 이에 대하여 제2차 지방분권 개혁에 관해서는 문제점도 지적되고 있다. 즉, “이양된 권한에 대하여 전문적인 지식을 가지는 직원이 없어, 새로운 직원의 확보 부담을 지방자치단체가 안게 되었다”<sup>34)</sup>는 지적이나 “(지방분권개혁에 관한 의견)제안공모방식에 대하여는 전국적으로 이익이 되는 제안이 나오기 어렵고, 지방분권개혁의 수단을 제안공모방식만으로 하는 것은 바람직하지 않다”<sup>35)</sup>는 의견도 있다. 또한 지방분권개혁을 “국가가 기획·입안하여 시정촌이 실시하면 상하·주종관계적 구조가 전혀 변하지 않는다”<sup>36)</sup>는 부정적 의견도 있다.

## 제2절 지방자치제도의 이론

### 1. 지방자치의 본질

#### (1) 의미

일본헌법 제92조에서는 “지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본질에 기초하여 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 전술한 바와 같이 이 조항은 일본헌법의 제정과정에서 일본정부 측의 제안으로 변경된 것으로서, 지방자치를 규정하는 이상 총론적인 조문을 두어야 한다는 사고방식에 입각한 규정이다. 일본헌법 제92조는 지방공공단체의 조직·운영에 관한 사항을 법률로 정하도록 하면서, 법률로 정할 경우 지방자치의 본질에 기초해야 한다는 것을 전제로 하고 있다. 즉, 일본헌법 제92조에서 규정하는 지방

33) 松田恵里, 地方分権改革の経緯と動向(전계), 8頁.

34) 本多滝夫·榊原秀訓編著, どこに向かう地方分権改革-地方分権改革の統括と地方自治の課題-, 自治体研究社, 2014, 46頁.

35) 松本英昭, 地方分権を語る·地方分権推進法の20年と地方分権の今後の課題(下), 自治実務セミナー, 第648号(2016), 33頁.

36) 島田恵司, 分権改革-経緯と現状, 自治総研 第449号(2016), 17頁.

자치의 본지는 일본 지방자치제도의 존재방식을 규정하는 핵심적 개념이라 하겠다. 다만, 일본헌법 제92조에서는 지방자치의 본지의 구체적인 의미에 관해서 명시하고 있지 않아 다양한 논의가 행해지고 있으며, 이하에서는 이에 관하여 살펴보기로 한다.

## (2) 주민자치와 단체자치

일반적으로 일본헌법 제92조에서 규정하는 지방자치의 본지에는 2개의 요소, 즉 주민자치와 단체자치가 있는 것으로 이해되고 있다. 여기에서 주민자치란 “지방자치가 주민의 의사에 기초하여 행해져야 한다는 민주주의적 요소”<sup>37)</sup>로, 단체자치란 “지방자치가 국가로부터 독립된 단체에 위임되고, 단체 스스로의 의사와 책임 하에 행해진다는 자유주의적·지방분권적 요소”<sup>38)</sup>로 각각 이해되고 있다. 즉, 일본헌법은 중앙정부로부터 독립된 지방공공단체가 해당 지방의 사무를 스스로 처리해야 한다는 단체자치와 이러한 사무처리의 결정과정에 주민이 참가해야 한다는 주민자치를 명문화함으로써, 지방자치의 지방분권적 측면과 민주주의적 측면을 헌법적 원리로 하고 있는 것이다. 이로부터 일본헌법 제92조는 지방자치에 관한 총칙적 규정에 해당하고, 주민자치의 원칙은 지방공공단체의 기관과 그에 대한 직접선거를 규정하고 있는 제93조에서, 단체자치의 원칙은 지방공공단체의 권능을 규정하고 있는 제94조에서 각각 구체화되어 있는 것으로 이해되고 있다. 이러한 점은 “지방공공단체의 운영은 원칙적으로 주민 자신의 책임 하에 스스로의 손으로 행하여야 한다는 주민자치의 원칙과,……국가로부터 독립된 지방공공단체의 존재를 인정하고, 거기에 지방의 행정을 자주적으로 처리할 수 있다는 단체자치의 원칙을 기초로 실현된다”<sup>39)</sup>는 內閣法制局 장관의 국회 답변에서 잘 나타나고 있다.

37) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 4頁.

38) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 4頁.

39) 제154회 국회 중의원무력공격사태 대응에 관한 특별위원회(2002년 5월 29일)에서 내각법제국장관이 발언한 사항으로서, 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 4頁.

### (3) 지방자치의 헌법적 보장의 성격

명치헌법과는 달리 일본헌법에서는 지방자치에 관한 규정이 도입되었지만, 헌법상 보장된 지방자치의 법적 성격에 대하여는 고유권설, 승인설(보장부정설), 제도적 보장설 등의 학설대립이 있다. 고유권설에 따르면, “개인이 국가에 대하여 고유한 불가침의 권리를 가지는 것과 같이 지방공공단체도 고유한 기본권을 가진다”<sup>40)</sup>거나 “개인이 국가에 대하여 고유한 불가침의 권리를 가지는 것과 같이 지방공공단체도 고유한 권리로서 일정한 범위의 자치권을 가진다”<sup>41)</sup>고 한다. 승인설에 따르면, “지방의 자치권은 국가의 통치권으로부터 유래하는 것으로서 제92조는 지방공공단체에 대한 자치를 허용하는 것에 불과하고, 지방자치보장의 의미를 가지지 않는다”<sup>42)</sup>거나 “지방자치는 국가가 승인하는 한 인정되는 것으로서, 국가는 지방자치의 폐지를 포함하여 지방자치의 보장범위를 법률로 정할 수 있다”<sup>43)</sup>고 한다. 제도적 보장설에 따르면, “헌법에 지방자치의 장을 둔 의의를 고려하여, 지방자치가 제도로서 보장되고, 지방자치의 본질적 내용은 국가의 법률로도 침해할 수 없다”<sup>44)</sup>고 한다.

이러한 학설 중 최근 승인설을 지지하는 논자는 거의 없으나, 고유권설과 관련해서는 1970년대 이후 공해대책 등 지방공공단체에 기대되는 역할의 급격한 증대에 따라 기본적인 인권이나 국민주권이라는 헌법적 원리에 기초하여 지방자치의 본질을 재구성하려는 새로운 움직임이 나타나고 있다. 우선 “지방자치단체의 전국가성 등을 근거로 고유권설을 재평가하면서 주민의 직접청구권 등의 구체적인 내용을 명확하게 하려는”<sup>45)</sup> 신고유권설을 들 수 있다. 다음으로는 “지방자치권을 인권보장과는 관계에서 다시 파악하여 주민의

40) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料(전계), 3頁(森田 교수의 견해).

41) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 4頁.

42) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料(전계), 3頁(柳瀬 교수의 견해).

43) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 4頁.

44) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料(전계), 3頁(橋本 교수, 佐藤 교수, 伊藤 교수, 成田 교수 등의 견해).

45) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料(전계), 4頁(手島 교수의 견해).

인권실현을 위하여 인민주권의 원리에 적합한 시정촌 최우선의 원리에 입각하여 헌법을 해석하려는”<sup>46)</sup> 견해를 들 수 있다. 끝으로 “헌법이 사회계약설을 기초로 하고 있다는 점을 이유로, 지방공공단체의 통치권도 헌법제정이라는 계약체결에 의하여 직접 지역주민으로부터 신탁 받은 것으로 해석하는”<sup>47)</sup> 사회계약설을 들 수 있다. 이와 같이 지방자치를 둘러싼 환경의 변화로 인하여 지방자치의 법적 성격과 관련해서는 새로운 학설이 유력하게 등장하고 있다.

현재 시점에서는 “지방자치라는 역사적·전통적 제도의 보장이라고 하는 제도적 보장설이 통설적 입장”<sup>48)</sup>에 있지만, “헌법은 국정을 수행하는 기구를 정치의 영역과 법의 영역으로 대별한 후, 정치영역에 대하여는 중앙의 정치(협의의 정치)와 지방(자치체)의 정치로 분할하는 수직적 권력분립을 채용하고 있고, 헌법 제8장의 지방자치란 이를 표현한 것”<sup>49)</sup>이라는 설명이 유력하게 등장하고 있다. 이와 같이 “최근의 학설은 제도적 보장설에 비판적”<sup>50)</sup>이라는 점을 고려하면, 고유권설 및 신고유권설 등의 최근 유력한 학설과 제도적 보장설의 대립은 계속될 것으로 보인다.

#### (4) 평 가

이상에서 살펴본 바와 같이 일본헌법 제92조는 다른 국가의 지방자치 관련규정에서는 찾아보기 어려운 일본의 특유한 조항으로서, 이에 관하여는 다양한 관점에서의 논의가 있다. 예컨대, 지방자치의 본지는 “주민자치와 단체자치를 기본으로 하면서도 그 구체적인 내용은 사회적 상황의 전개와 함께 변화하고, 입법이나 법률의 해석·운용에 따라 경험적으로 결정되는 추상적·탄력적 이념”<sup>51)</sup>으로 이해되기도 한다. 또한 “일본헌법 제92

46) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に検する資料(전계), 4頁(杉原 교수의 견해).

47) 木下智史·野雅人 編, 新・コメンタル憲法, 日本評論社, 2015, 706頁.

48) 芦部信喜·高橋和之 補訂, 憲法(第5版), 岩波書店, 2015, 367頁.

49) 佐藤幸治, 日本國憲法論, 成文堂, 2011, 549頁.

50) 高橋和之, 立憲主義と日本國憲法, 有斐閣, 2013, 369頁.

51) 全国知事会, 地方自治の保障のグランドデザイン, 2004, 98-99頁 [那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩: 地方自治の論点(전계), 4頁에서 재인용].

조에서는 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항을 법률로 정함에 있어서 지방자치의 본지에 기초하도록 규정하고 있지만, 이 지방자치의 본지는 불확정한 개념이므로 입법적 기준으로서의 역할을 제대로 수행하고 있지 못하다”<sup>52)</sup>는 평가를 받기도 한다.

한편, 판례의 경우 지방자치의 본지를 직접적으로 다룬 사례는 크게 많지 않지만, 다음과 같은 사례를 들 수 있다. 즉, “시·정·촌이 보유하고 있던 자치경찰을 폐지하고, 도·도·부·현 경찰에 해당 사무를 이관한 것에 대하여 지방자치의 본지에 반하지 않는 것”<sup>53)</sup>으로 본 판례를 들 수 있다. 이 판결에서는 지방자치의 본지에 관한 구체적인 의의 자체에 대하여는 명확하게 제시하지 않고 있다. 지방공공단체의 과세권에 관한 판결에서는 “헌법 제94조, 기본적으로는 제92조에 따라 인정되는 자치권이 어떠한 내용의 것인지 헌법규정 자체로부터는 유추할 수 없고, 원래 헌법은 지방자치의 제도를 제도로서 보장하고 있는 것으로서, 현재 도입하고 있거나 도입하여야 하는 지방자치제를 구체적으로 보장하고 있지 않으며,……헌법의 전체적 정신에 비추어 입법자의 결정에 맡겨져 있다”<sup>54)</sup>는 판례도 있다. 이 판례는 전술한 제도적 보장설의 입장을 취하고 있으며, 지방공공단체의 자치권의 구체화를 입법자의 재량으로 판단하고 있다.

## 2. 보충성의 원리

### (1) 의 미

전술한 바와 같이 일본헌법에서 규정하고 있는 지방자치의 본지는 주민자치와 단체자치를 그 주요내용으로 하고 있다. 이와 관련하여 지방자치의 본지의 주요내용으로서 주민자치와 단체자치에 더하여 “국가와 지방의 적절한 역할분담”이라는 요소를 추가하는 견해가 있다. 즉, 지방자치의 본지를 새로운 관점에서 재구성하면서 “지방자치의 본지(

52) 西尾 勝, 地方自治, ジュリスト 第1192号(2001), 206頁.

53) 最高裁判所 大法廷 1962년 3월 7일 판결, 最高民集 제16권 제3호(1962), 445頁.

54) 福岡地方裁判所 1980년 6월 5일 판결, 判例時報 제966호(1980), 3頁.

는)……, 첫째로 국정에서의 국가와 지방의 적절한 역할분담이라는 것을 강조할 필요가 있고, 둘째로 이러한 지방의 역할을 수행하는 자치단체가 국가에 대하여 자주성을 확보되어야 한다는 단체자치의 원리가 도출되며, 셋째로 그러한 자치단체에서 민주주의가 실현되어야 한다는 의미에서의 주민자치의 원리가 도출되므로, 이러한 3개의 요소로 구성된다”<sup>55)</sup>는 주장이다. 여기에서 말하는 “국가와 지방의 적절한 역할분담”과 관련하여 문제가 되는 것이 “보충성의 원리”이며, 이 원리가 국가와 자치단체 간 또는 도도부현과 시정촌 간의 역할분담이나 사무·권한의 배분에 있어서 주요한 원리로 작용하는 경우가 많은 것으로 이해되고 있다.

여기에서 말하는 보충성의 원리는 유럽에 기원을 두고 있는 원리로서, “원래 사회 전반의 존재방식에 대한 사고방식이고, 사회의 구성 원리로 널리 적용되는 것이며, 이를 정치·행정의 주체……사이에 적용하는 경우, 정치·행정의 주체……사이의 계층구조에서 보다 넓거나 상위의 주체……는 하위 또는 시민에 가까운 주체……가 충족할 수 없는 부분에 한하여 권능을 행사해야 하는 원리”<sup>56)</sup>로 이해되고 있다. 이와 같이 보충성의 원리는 “국가와 지방자치단체 간의 의무의 배분 등에 관하여 우선 기초적인 자치단체를 우선하고, 거기에서 처리할 수 없는 경우에 보다 광역적인 자치단체, 나아가 국가로 배분하는 사고방식”<sup>57)</sup>인 것이다. 이 보충성의 원리는 보다 하위에 있는 사회단위를 우선하는 사고방식에 근거하고 있는 것으로서, 이를 국가와 지방자치단체의 관계에 적용하면, 사무 및 권한의 배분 등에서 지방자치단체를 우선하려는 것이다.

## (2) 기 능

이 보충성의 원리에 관하여는 헌법상 명문의 규정을 두고 있지는 않지만, 지방자치법상 관련조문을 발견할 수 있다. 즉, 지방자치법에서는 “국가는……국가가 본래 수행해야

55) 小早川光郎, 地方分権改革-行政法の 考察-, 公法研究 第62号(2000), 170頁.

56) 松本英昭, 新版 逐條 地方自治法(第8次改訂版), 學陽書房, 2015, 17-18頁.

57) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 11頁.

하는 역할을 중점적으로 담당하고, 주민에게 가까운 행정은 가능한 한 지방공공단체에 위임하는 것을 기본으로 하여, 지방공공단체 사이에서 적절하게 역할을 분담함과 동시에 지방공공단체에 관한 제도의 책정 및 시책의 실시에 있어서 지방공공단체의 자주성 및 자립성이 충분히 보장될 수 있도록 하여야 한다”(제1조의2 제2항)고 규정하고 있다. 이와 같이 일본헌법상 명문화되어 있지는 않지만, 보충성의 원리는 지방자치법상 보장되는 기본적인 원리로서, 국가와 지방자치단체 간 또는 도도부현과 시정촌 간의 역할분담에 있어서 중요한 지도원리로 기능하고 있다고 하겠다.





## 제3장

# 자치행정의 제도적 내용

제1절 일본헌법과 지방공공단체

제2절 지방공공단체의 종류와 조직

제3절 국가와 지방공공단체의 관계

제4절 자치행정상 주민참여



## 제3장

# 자치행정의 제도적 내용

## 제1절 일본헌법과 지방공공단체

### 1. 종류에 관한 논의

#### (1) 헌법적 의미

전술한 바와 같이 일본헌법에서는 “지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방 자치의 본지에 기초하여 법률로 이를 정한다”(제94)고 규정하고 있다. 즉, 일본의 경우 헌법에서 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항의 대강을 법률로 정하도록 하고, 이 법률의 내용은 지방자치의 본지에 기초하도록 하고 있을 뿐, 지방공공단체의 명확한 개념에 관하여는 규정하고 있지 않다.<sup>58)</sup> 일반적으로 일본헌법상 지방공공단체는 “국가 영역의 일부를 그 구역으로 하고……, 그 구역에서의 공공적 사무를 수행하는 것을 그 존립목적으로 하며, 그 목적을 달성하기 위하여 그 구역 내에 거주·체재하는 자에 대하여 국법이 인정하는 범위에서 지배권을 가지는 단체”<sup>59)</sup>로 정의하고 있다. 여하튼 이러한 정의는 어디까지나 강학상의 정의로서 일본헌법은 지방공공단체의 명확한 개념에 대하여 아무런 언급도 없다. 이와 같이 지방공공단체로만 규정하고 있는 일본헌법에 비하여 지방자치법 제1조의3에서는 지방공공단체를 “보통지방공공단체와 특별지방공공단체”(제1항)로

58) 일본헌법이 지방공공단체의 개념을 명확하게 규정하지 않고 있는 것은 프랑스와 스페인 등의 국가와 비교했을 때 비교법적으로 입법례가 많지 않은 경우에 해당하며, 그 이유에 관하여는 “지방자치단체의 종류를 헌법에 명기하면, 너무 경직된다고 생각되었기 때문인 것”으로 이해되고 있다. 全国知事会, 地方自治の保障のグランドデザイン, 2004, 70頁 [那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩: 地方自治の論点(전계), 5頁에서 재인용].

59) 佐藤 功, ポイント注釋全書 憲法(下)(新版), 有斐閣, 1984, 1196頁.

규정한 후, 보통지방자치단체로서 “도도부현 및 시정촌”(제2항)을 규정하고, 특별지방공공단체로서 “특별구, 지방공공단체의 조합 및 재산구”(제3항)로 규정하고 있다. 이로부터 일본헌법상의 지방공공단체와 지방자치법상의 지방공공단체의 관계에 관하여 논의가 있다. 즉, 일본헌법이 도도부현과 시정촌의 2층제를 보장하고 있는가라는 점과 지방자치법 제1조의3에서 특별지방공공단체로 규정하고 있는 특별구가 일본헌법이 규정하고 있는 지방공공단체인가라는 점에 관한 논의가 그것이다. 이하에서는 논의가 되고 있는 2층제와 특별구 등에 관한 논의를 항을 구분하여 살펴보기로 한다.

### 1) 2층제

지방자치법이 규정하고 있는 도도부현과 시정촌의 2층제 구조는 일본헌법이 보장하고 있는 지방자치제도인가에 관하여는 다음과 같이 학설의 대립이 있다. 첫째, “헌법은 지방공공단체가 지방자치의 본지에 기초하여 법률로 정하도록 규정하고 있을 뿐이므로, 지방자치의 본지에 반하지 않는 한 법률로 시정촌만으로 구성되는 1층제의 지방공공단체로 규정하거나 지금보다 지방공공단체의 수를 증가시킬 수도 있다는 견해”<sup>60)</sup>를 들 수 있다. 둘째, “헌법은 시정촌과 도도부현의 2층제를 보장하고 있다는 견해로서, 이 견해는 명치 헌법 하에서 관선 지사제이면서 불완전 자치단체였던 도도부현이 전후 공선 지사제로 되면서 완전 자치단체로 변화된 경위를 중요시”<sup>61)</sup>하고 있는 것으로 보인다. 셋째, “헌법은 2층제를 보장하고 있지만, 시정촌 외에 상급 지방공공단체로서 도도부현을 둘 것인가 아니면 도주(道州)로 구성되는 지방공동단체를 둘 것인가에 대하여는 지방자치의 본지에 반하지 않는 한 입법정책적으로 결정할 사항이라는 견해”<sup>62)</sup>를 들 수 있다. 이 견해의 경우, “2층제 자체는 보장하면서 광역행정의 필요성에 대응할 수 있도록 상급 지방공공단체의 존재방식에 탄력성을 부여하고 있는 것”<sup>63)</sup>으로 보인다.

60) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 5頁.

61) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 5頁.

62) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 5頁.

63) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 5頁.

이와 같이 지방자치법이 규정하고 있는 도도부현과 시정촌의 2층제 구조는 일본헌법이 보장하고 있는 지방자치제도인가에 관하여 견해의 대립이 있으나, “두 번째 학설이 도도부현의 합병 등의 가능성을 부정하고 있지 않다는 점, 세 번째의 학설이 도주제의 도입도 지방자치의 본지에 반하지 않는다고 하는 점을 보면, 그 차이는 상대적인 것”<sup>64)</sup>이라고 하는 견해도 있다. 생각건대 지방자치의 본지의 주요내용을 이루는 단체자치와 주민자치 및 국가와 지방의 적절한 역할분담이라는 기준을 충족하는 경우에는 지방자치의 본지에 저촉되지 않는 것으로 보아야 하며, 이러한 전제 하에서 법률에서 구체화할 사항의 결정은 입법정책에 위임하는 것이 타당한 것으로 보인다.

## 2) 특별구

전술한 바와 같이 지방자치법 제1조의3에서는 특별지방공공단체로서 특별구를 규정하고, 같은 법 제281조에서 “도의 구는 이를 특별구로 한다”(제1항)고 규정하고 있다. 이 지방자치법 제281조 제1항에서 규정하는 특별구와 관련해서는 일본헌법이 보장하고 있는 지방공공단체에 해당하는가가 문제로 된 바 있다. 즉, “특별구는 일본헌법상의 지방공공단체가 아니라는 견해와 일본헌법상의 지방공공단체에 해당한다는 견해”<sup>65)</sup>의 대립이 있다. 이에 관하여 최고재판소는 헌법 제93조 제2항에서 말하는 지방공공단체에 해당하지 않는 것으로 판단하고 있다. 이 사건은 “1952년의 지방자치법 개정으로 특별구의 구장을 공선제로 하고 있던 기존의 제도가 폐지되고, 구장을 특별구의 의회가 도지사의 동의를 얻어 선임하는 것”<sup>66)</sup>으로 변경되어 다투어진 것이다. 일본헌법 제92조에서는 “지방공공단체의 장, 의회의 의원 및 법률이 정하는 그 밖의 직원은 해당 지방공공단체의 주민이 직접 선거한다”(제2항)는 규정으로부터 보면, 당연히 주민이 직접 참여하여 선출하는 공선의 구장이 없는 지방공공단체는 일본헌법이 보장하고 있는 지방공공단체로 보기 어려울 것이다. 최고재판소도 “주민이 공동체의식을 가지고 있을 것, 연혁적으로 보아도 행정

64) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 5-6頁.

65) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 6頁.

66) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 6頁.

현실상으로도 상당 정도의 지방자치의 권능이 부여되어 있을 것 등을 이유로, 특별구는 일본헌법 제92조 제2항의 지방공공단체에 해당하지 않는다”<sup>67)</sup>고 판시하였다. 이 최고재판소의 판결 이후 1964년의 지방자치법 개정을 통하여 구장 및 구 의회 의원의 주민에 의한 공선제가 다시 부활되었다.

### 3) 지방공공단체의 조합 및 재산구

지방자치법 제1조의3에서는 특별지방공공단체로서 특별구 외에 지방공공단체의 조합과 재산구를 규정하고 있다(제3항). 이러한 특별구 외에 지방공공단체의 조합이나 재산구의 경우, 일본헌법 제92조에서 말하는 지방공공단체에 해당하지 않는 것으로 보는 것이 일반적인 견해이다. 또한 일본헌법 지방공공단체의 기관을 규정하고 있는 제92조 및 지방공공단체의 권능에 관하여 규정하고 있는 제93조의 지방공공단체에도 해당하지 않는 것으로 이해되고 있다. 그 논거로는 “헌법 제92조부터 제94조까지 모두 지방공공단체라는 용어를 동일하게 사용하고 있다는 점, 제92조가 제93조 및 제94조에 대하여 총칙적 규정이고, 제93조와 제94조는 제92조를 구체화하는 규정이므로 모든 조문에서의 지방공공단체도 동일한 의미로 해석된다는 점”<sup>68)</sup> 등을 들 수 있다.

## (2) 도주제

지방공공단체의 헌법적 의의 및 종류와 관련하여 주요한 논점의 하나로 제시할 수 있는 것이 도주제 도입에 관한 것이다. 여기에서 말하는 도주제는 “번영 거점의 다극화와 일본 전체의 활성화, 국가경쟁력의 강화와 경제·재정 기반의 확립, 주민 본위의 지역 만들기, 효율적·효과적 행정과 책임 있는 재정운영, 안전성 강화”<sup>69)</sup> 등을 목적으로 하고

67) 最高裁判所 大法院 1963年 3月 27日 判決, 最高裁判所 刑事判例集 第17卷 第2号(1963), 121頁; 芦部信喜·高橋和之·長谷部恭男, 憲法判例百選Ⅱ(第4版) 別冊ジュリスト, 第155号(2000), 442-443頁.

68) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩: 地方自治の論点(전계), 6頁.

69) 채원호, 일본의 광역 과제 대응을 위한 도주제(道州制) 구상, 한국지방자치학회 춘계학술대회자료집(2008.5), 86면.

있다. 이 도주제에 관하여 학설은 “지방자치의 본질을 살리기 위해서는 광역화할 필요가 있는 경우에는 2층제를 유지하면서 도도부현제를 도주제로 재편하는 것도 허용된다”<sup>70)</sup>는 견해가 유력하다. 이 도주제의 도입을 논의할 경우, “환경문제나 지역경제 등과 같이 기존 도도부현의 틀을 벗어난 광역적 대응을 요청하는 문제의 존재, 사회적·경제적으로 활동범위가 확대되고 있다는 점을 고려한 광역적인 행정시스템의 필요성, 지방분권의 초석 정비의 필요성, 즉 중앙으로부터 권한·재원이양을 받을 초석이 될 수 있는 광역적인 지방공공단체의 필요성”<sup>71)</sup> 등이 주요 논거로 부각되고 있다. 이러한 논거에 입각하여 논의되고 있는 도주제의 종류로는 “㉠ 도주를 연방제에서의 주로 파악하는 것, ㉡ 연방제가 아니라 단일국가에서 도주를 국가의 기관으로 파악하는 것, ㉢ 연방제가 아니라 단일국가에서 도주를 국가의 기관으로서의 성격과 지방공공단체적인 성격을 함께 가지는 것으로 파악하는 것, ㉣ 연방제가 아니라 단일국가에서 도주를 지방공공단체로 파악하는 것”<sup>72)</sup> 등을 들 수 있다.

㉠의 유형은 연방제의 특성상 연방과 주의 구체적인 권한배분의 방식을 연방헌법에 명시해야 한다는 점 등, 단일국가를 채용하고 있는 일본의 경우 그 적절성에 대하여 의문이 제기되고 있다. ㉡과 ㉢의 유형은 국가기관으로서의 도주와 시정촌이라는 구조를 취하게 되며, 이 경우 지방분권의 관점에서 기존 도도부현의 일부 권한을 도주가 가지게 될 가능성이 있다는 한계가 있다. ㉣의 유형은 규모가 큰 도주의 통치기구 구성방식으로서 그 장과 의회의 의원을 주민이 직접 선거하는 구조를 취하게 되면, 의회의 다수당의 당수가 내각총리대신이 되는 의원내각제의 헌법 원리와 현실적 갈등이 발생할 우려가 있다. 그 밖에서 도주제의 도입과 관련해서는 “도주의 규모, 주민으로부터의 자치권요구, 효율성 등의 관점에서 보면 도주제를 도입해야 한다는 논의에는 여전히 많은 장애물이 남아”<sup>73)</sup> 있으며, 또한 일률적으로 일시에 도입할 것인지 아니면 점진적으로 도입할 것인지

70) 宍戸常壽, 憲法と地方自治, 全国知事会, 2016, 11頁.

71) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 6-7頁.

72) 大橋洋一, 地方分權と道州制, ジュリスト 第1289号(2005), 62-66頁(편의상 해당 페이지의 내용을 요약해서 번호를 붙임).

73) 宍戸常壽, 憲法と地方自治(전계), 12頁.

지 등 아직도 해결해야 할 많은 과제를 남기고 있다. 특히 도주제의 도입에는 “다수의 관계자의 이해를 조정하고, 의회에 의한 의결이나 경우에 따라서는 주민투표에 의한 승인이 필요하지만, 도입에 따른 이론적 장점을 제시하고 있지 못하고, 시정촌의 경우 도주제의 도입보다 인근 지방공공단체와의 연계에 의한 광역행정적인 대응을 중시하고 있다”<sup>74)</sup>는 지적은 도주제 도입의 곤란성을 강조하고 있다.

## 2. 수장제 관련 논의

### (1) 의미

일본헌법 제93조에서는 지방공공단체의 의사기관과 집행기관으로서 각각 “의사기관으로서의 의회”(제1항)와 “지방공공단체의 장”(제2항)에 관하여 규정하고 있다. 이 규정은 지방자치의 본지의 주요내용을 이루는 주민자치의 헌법원칙을 구체화한 것으로서, 주민의 직접선거에 의한 지방의회와 지방공공단체의 장을 의무화하고 있다. 이러한 일본헌법 제93조에 기초하여 지방자치법에서는 “의결기관으로서의 의회와 집행기관으로서의 장을 모두 직접 민의에 기초를 둔 주민의 대표기관으로 대립시킴으로써, 각각의 권한을 분장하여, 그 자주성을 존중하면서 상호 균형과 조화를 도모하기 위하여”<sup>75)</sup> 수장제(首長制) 또는 수장주의(首長主義)를 채택하고 있다. 일반적으로 수장제란 “의결기관으로서의 의회의 의장과 집행기관으로서의 지방공공단체의 장을 각각 주민이 직접 선거하여 선출하고, 각각 주민에 대하여 직접 책임을 부담시키면서 주민대표기관으로서 대립하도록 하고, 상호 균형과 도모하려는”<sup>76)</sup> 제도로 이해되고 있다.

74) 高松淳也・驛賢太郎, 地方分権改革と地方自治制度の論点, 公益財団法人 ひょうご震災記念 21世紀研究機構 研究年報 第14・15巻(2010), 56頁.

75) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料(전계), 8頁.

76) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 16頁.



## (2) 논의

수장제와 관련해서는 일본헌법이 수장주의를 직접 규정하고 있는 것으로 볼 수 있는가, 입법정책에 따라 의사기관과 집행기관의 관계를 다른 조직형태로 구성할 수 있는가에 관하여 논의가 있다. 일반적인 견해에 따르면, “헌법이 국가의 정치에 대하여는 의원내각제를 채용하고 있음에 대하여 지방정치에 대하여는 집행기관의 수장주의를 채택하고 있는 것”<sup>77)</sup>으로 보고 있다. 이러한 일반적 견해에 따르면, “지사나 시정촌장은 직접 주민으로부터 선거되고, 주민의 의지를 배경으로 하면서 지방의회에 대하여 독립·대등한 관계에 서서 세력의 균형을 유지하면서 지방정치를 운영하는 것이 바람직하다”<sup>78)</sup>는 점을 논거로 들고 있다. 결국 일본헌법은 지방정치에 대하여 수장주의를 채용하고 있는 것으로 해석되고 있다.

일본헌법 및 지방자치법이 채용하고 있는 수장주의는 대통령제적 특징인 의회와 집행기관의 장 사이의 견제와 균형을 통한 자의적 정치·행정의 방지라는 요소와 직결되는 것으로서, 의회 다수당의 당수가 집행기관의 장이 되는 의원내각제적 요소와는 다소 거리가 있는 것으로 보인다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 지방자치법 제178조에서는 “보통지방공공단체의 의회에서 해당 보통지방공공단체의 장에 대한 불신임 의결을 한 경우에는 바로 의장이 그 취지를 해당 지방공공단체의 장에게 알려야 한다”(제1항 전단)고 규정하고, “이 경우 보통지방공공단체의 장은 그 통지를 받은 날부터 10일 이내에 의회를 해산할 수 있다”(제1항 후단)고 규정하여 의회의 보통지방공공단체의 장에 대한 불신임권과 보통지방공공단체의 장에 의한 의회 해산권을 규정하고 있다. 이와 같이 일본의 경우 지방공공단체의 구성·운영에 대통령제의 요소와 의원내각제적 요소를 병렬적으로 규정하여 견제와 균형의 원리를 관철시키고 있다.

77) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 16頁.

78) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に検する資料(전계), 8頁.

## 제2절 지방공공단체의 종류와 조직

### 1. 지방공공단체의 종류

#### (1) 개 관

전술한 바와 같이 일본헌법에 기초하여 지방자치법에서는 지방공공단체를 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 구분하고 있다(제1조의3). 여기에서 말하는 보통지방공공단체란 “일반적인 성격을 가지고 보편적으로 존재하는 지방공공단체로서, 도도부현과 시정촌의 2층 구조를 취하고 있으며, 시정촌은 기초적 지방공공단체이고, 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역 지방공공단체”<sup>79)</sup>로 이해되고 있다. 이에 대하여 특별구와 지방공공단체의 조합 및 재산구로 구성되는 특별지방공공단체란 “특정한 정책적 관점에서 설치된 것으로서 그 존재, 조직 및 권능 등에서 특수한 지방적 단체”<sup>80)</sup>로 이해되고 있다. 이와 같이 정의되고 있는 지방공공단체의 종류와 관련하여 지방자치법 제1조의3, 제8조, 제252조의19, 제252조의22 등에서 규정하고 있는 주요내용을 기초로 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

79) 小林孝輔・芽澤 齊 編, 基本法コメンタール(第5版) 憲法, 別冊法學セミナー 第189号(2006), 418頁 [衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料(전계), 5頁에서 재인용].

80) 小林孝輔・芽澤 齊 編, 基本法コメンタール(第5版) 憲法, 別冊法學セミナー 第189号(2006), 418頁 [衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料(전계), 5頁에서 재인용].

【표 5】 지방자치법상 지방공공단체의 종류<sup>81)</sup>

구 분	세부종류	
보통지방 공공단체	• 도도부현	
	시정촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정령지정도시</li> <li>• 요건 : 인구 50만 이상의 시 중에서 정령으로 지정</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중핵시</li> <li>• 요건 : 인구 20만 이상의 시 중에서 신청에 기초하여 정령으로 지정</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시행 시 특례시</li> <li>• 지방자치법의 일부를 개정하는 법률(2014년 법률 제42호)에 따른 특례시제도의 폐지(2015년 4월 1일 시행) 시에 현재 특례시인 시</li> <li>• 요건 : 인구 20만 이상의 시 중 신청에 기초하여 정령으로 지정</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 그 밖의 시</li> <li>• 요건 : 인구 5만 이상, 해당 시의 중심의 시가지를 형성하고 있는 구역 내에 있는 호수가 전 호수의 60% 이상, 상공업 및 그 밖의 도시적 업태에 종사하는 자 및 그 자와 동일체에 속하는 자의 수가 전체 인구의 60% 이상, 도도부현의 조례로 정하는 도시적 시설 및 그 밖의 도시로서의 요건을 구비하고 있을 것(지방자치법 제8조 제1항)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정촌</li> <li>• 요건(정) : 도도부현의 조례로 정하는 정으로서의 요건을 갖추고 있을 것(지방자치법 제8조 제2항)</li> <li>• 요건(촌) : 없음</li> </ul>		
특별지방 공공단체	• 특별구(대도시의 일체성 및 통일성 확보의 관점에서 도입되어 있는 제도)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방공공단체의 조합</li> <li>• 재산구</li> <li>• 지방개발사업단(특정한 목적을 위하여 설치된 것)</li> </ul>	

81) <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai\\_kubun.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html)>(표의 내용을 약간의 수정·보완을 거친 후 인용). [최종접속 : 2018.7.20]

【표 6】 지정도시·중핵시·시행 시 특례시 제도의 개요<sup>82)</sup>

구 분	지정도시	중핵시	시행 시 특례시
요 건	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 50만 이상인 시 중에서 정령으로 지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 20만 이상인 시의 신청에 기초하여 정령으로 지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특례시제도의 폐지 (2015년 4월 1일) 시 현재 특례시인 시</li> </ul>
관여의 특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>지사의 승인·허가·인가 등의 관여를 요하는 사무에 대하여 그 관여를 없애거나 지사의 관여에 대신하여 직접 각 대신의 관여를 요하는 것으로 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>복지에 관한 사무에 한정하여 정령 지정도시와 동일하게 관여의 특례가 설정되어 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>
행정조직상 특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>구의 설치</li> <li>구선거관리위원회의 설치 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>
재정상의 특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방도로양여세의 증액</li> <li>지방교부세의 산정상 필요한 조치(기준재정 수요액의 산정에 있어서 보정)</li> <li>복권의 발매 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방교부세 산정상 필요한 조치(기준재정수요액의 산정에 있어서 보정)</li> </ul>	
결정절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>정령으로 지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시로부터의 신청에 기초하여 정령으로 지정</li> <li>시의 신청에는 시의회의 의결 및 도도부현의 동기가 필요</li> <li>도도부현이 동의하는 경우 에는 의회의 의결이 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>

82) <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai\\_kubun.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html)>. [최종접속 : 2018.7.20]

## (2) 보통지방공공단체

보통지방공공단체라는 명칭으로부터 알 수 있는 바와 같이 보통지방공공단체는 조직이나 사무 및 권한 등이 일반적·보편적인 성격을 가짐과 동시에 지방자치에 있어서 전형적인 형태에 해당한다. 일본헌법이 보장하고 있는 보통지방공공단체로서, 도도부현과 시정촌이라는 2층제 구조를 취하고 있다는 점은 전술한 바와 같다. 이로부터 일본의 지방자치제도에서는 모든 지방이 도도부현으로 구분되고, 각각의 도도부현은 모두 시정촌으로 구분되고 있는 것이다. 또한 시와 관련해서는 그 규모와 권한을 기준으로 하여 일반적인 시 외에 정령지정도시, 중핵시 및 특별시 등으로 구분되고 있다. 우선 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역적인 지방공공단체로서, 현재 유일한 도(都) 및 도(道)로서 도쿄도(東京都) 및 홋카이도(北海道)를 비롯하여, 오사카부(大阪府)와 교토부(京都府)의 2개의 부, 43개의 현이 있으며, 결국 총 47개의 도도부현이 존재하는 것으로 나타나고 있다. 도쿄도의 경우는 일본의 수도로서, 전술한 특별구제도 등 다른 도부현과는 차별적인 특색을 지니고 있으며, 나머지 도부현의 경우는 제도적으로 크게 차이가 없다고 하겠다.

다음으로 시정촌은 주민의 생활에 가장 가까운 사무를 담당하는 기초적 지방공공단체로서, 2016년 10월 10일 기준으로 791개의 시, 744개의 정, 183개의 촌 등 총 1718개의 시정촌이 존재하고 있다. 전술한 바와 같이 지방자치법 제8조 제1항에서는 시의 요건으로서 인구 5만 이상이고(제1호), 해당 시의 중심의 시가지를 형성하고 있는 구역 내에 있는 호수(戶數)가 전체 호수의 60% 이상을 차지하며(제2호), 상공업 및 그 밖의 도시적업태에 종사하는 자 및 그 자와 동일체에 속하는 자의 수가 전체 인구의 60% 이상을 차지하고(제3호), 도도부현의 조례로 정하는 도시적 시설 및 그 밖의 도시로서의 요건을 구비할 것을 규정하고 있다(제5호). 이러한 요건을 충족하는 시 중에서 다시 정령지정도시, 중핵시, 특별시 등으로 구분된다. 정령지정도시는 일본의 대도시제도에 해당하는 것으로서, 인구 50만 이상의 시 중에서 정령으로 지정하는 시를 말하며, 오사카시(大阪市)나 교토시(京都市), 나고야시(名古屋市) 등이 있다. 중핵시는 인구 20만 이상의 시 중에서 신청에 기초하여 정령으로 지정하는 시를 말한다. 특별시는 지방자치법의 일부를 개정

하는 법률(2014년 법률 제42호)에 따른 특례시제도의 폐지(2015년 4월 1일 시행) 시에 현재 특례시로서, 인구 20만 이상의 시 중에서 신청에 기초하여 정령으로 지정하는 시를 말한다.

### (3) 특별지방공공단체

특별지방공공단체는 이름 그 대로 보통지방공공단체에 비하여 해당 구역이나 조직 및 권한 등이 특별하여 일반적·보편적이지 못한 것을 말한다. 지방자치법에서는 특별구, 지방공공단체의 조합, 재산구의 3종류를 규정하고 있다. 우선 특별구란 치오타구(千代田區)나 신주쿠구(新宿區) 등과 같은 동경도(東京都)의 구를 의미한다. 그리고 지방공공단체의 조합은 “일정한 종류의 사무를 지방공공단체 단위에서 처리하는 것보다 공동으로 처리하는 것이 효율적·합리적인 경우에 해당 사무의 처리를 위하여 둘 이상의 지방공공단체가 공동으로 설치하는 조직”<sup>83)</sup>을 말한다. 이러한 지방공공단체의 조합은 “쓰레기 처리나 소방 등을 시정촌이 공동으로 처리하기 위하여 설치되는 일부사무조합과 광역적 사무에 대하여 광역계획을 작성하여 종합적·계획적으로 처리하기 위하여 설치되는 광역연합”<sup>84)</sup>으로 구분되고 있다. 또한 재산구는 “시정촌 중의 일부 구역이 재산이나 시설을 소유하고 있는 경우, 그것을 관리하기 위하여 설치되는 특별지방공공단체”<sup>85)</sup>를 의미한다. 이러한 재산구의 특성상 일반적으로 대도시에 설치되는 재산구는 거의 찾아볼 수 없으며, 소규모의 농·산·어촌에 설치되는 경우가 대부분이다.

83) 日本自治体國際化協會(CLAIR), 2012 日本的 地方自治, 2012, 8頁.

84) 日本自治体國際化協會(CLAIR), 2012 日本的 地方自治(전제), 8頁.

85) 日本自治体國際化協會(CLAIR), 2012 日本的 地方自治(전제), 8頁.

## 2. 지방공공단체의 조직

### (1) 개 관

지방자치법에서는 보통지방공공단체의 기관으로서, 의사기관·의결기관인 의회(제89조부터 제138조까지)와 집행기관(제138조의2부터 제202조의9까지) 등으로 구분하여 규정하고 있다. 여기에서 의결기관은 보통지방공공단체의 예산 및 조례 등을 의결하여 정하는 도도부현 의회와 시정촌 의회를 말하고, 집행기관은 의결기관에서 정한 사항을 실제로 집행하는 도도부현 지사와 시정촌장 및 그 밖의 각종 행정위원회 등을 말한다. 이 집행기관의 설치와 관련해서는 “다원주의를 채택하여, 하나의 기관에 권한이 집중되는 것을 피하고, 복수의 기관에 권한을 분산시켜 각각 독립적으로 사무를 처리하도록 함으로써, 민주적인 행정을 실현하기 위하여”<sup>86)</sup> 공안위원회나 교육위원회 등의 독립적 지위와 권한을 가지는 합의제 행정위원회를 두도록 하고 있는 것이다. 의결기관인 의회에 대하여는 조례 제정권을 가진다는 점에서, 제4장의 자치입법과 관련되는 부분에서 서술하기로 하고, 이 절에서는 생략하기로 한다. 이하에서는 집행기관에 해당하는 도도부현 지사 및 시정촌장 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

### (2) 지방공공단체의 장

지방자치법 제139조에서는 지방공공단체의 장의 지위와 관련하여 도도부현에는 지사를 두고(제1항), 시정촌에는 시정촌장은 두도록 하고 있다(제2항). 보통지방자치단체의 장은 주민의 직접선거로 선출되며, 그 임기는 4년으로 하고(제140조 제1항), 중의원의원 또는 참의원의원과 겸직할 수 없도록 하고 있다(제141조 제1항). 보통지방공공단체의 장의 권한과 관련하여 지방자치법에서는 보통지방공공단체의 장으로 하여금 해당 보통지방공공단체를 총괄하고, 이를 대표하도록 하고(제147조), 해당 보통지방공공단체의 사무를 관리·집행하도록 하고 있다(제148조). 특히 지방자치법 제149조에서는 보통지방공공단체

86) 日本自治体國際化協會(CLAIR), 2012 日本的 地方自治(전제), 9頁.

의 장의 사무로서, 보통지방공공단체의 의회의 의결을 거쳐야 하는 사건에 대하여 의안을 제출하는 것(제1호), 예산을 편성·집행하는 것(제2호), 지방세를 부과징수하고, 분담금·사용료·가입금 또는 수수료를 징수하거나 과료를 부과하는 것(제3호), 결산을 보통지방공공단체의 의회 승인에 부치는 것(제4호), 회계를 감독하는 것(제5호), 재산을 취득·관리 및 처분하는 것(제6호), 공공시설을 설치·관리 및 폐지하는 것(제7호), 증서 및 공문서류를 보관하는 것(제8호) 등을 규정하고 있다.

### (3) 보조기관

첫째, 부도도부현 지사 및 부시정촌장에 관한 사항으로서, 지방자치법 제161조에서는 보통지방공공단체의 장의 보조기관으로서 도도부현 지사에게는 부지사를, 시정촌장에게는 부시정촌장을 두고(제1항), 부지사 및 부시정촌장의 정수는 조례로 위임하고 있다(제2항). 다만, 조례로 부지사 및 부시정촌장을 두지 않을 수 있도록 하고 있다(같은 조 제1항 단서). 부지사 및 부시정촌장은 보통지방공공단체의 장이 의회의 동의를 얻어 선임하고(제162조), 임기는 4년으로 하고 있다(제163조). 지방자치법 제166조에서는 부지사 및 부시정촌장의 겸직금지와 관련하여 검찰관, 경찰관 또는 징수관이나 보통지방공공단체의 공안위원회 위원과 겸직을 금지하고 있다(제1항). 또한 지방자치법 제167조에서는 부지사 및 부시정촌장으로 하여금 보통지방공공단체의 장을 보좌하고, 보통지방공공단체의 장의 명을 받아 정책 및 기획을 담당하며, 보통지방공공단체의 장의 직무를 대행하는 등의 업무를 부여하고 있다(제1항).

둘째, 회계관리자 및 전문위원에 관한 사항으로서, 지방자치법에서는 보통지방공공단체의 장의 보조기관으로서 회계관리자를 두도록 하고 있다(제168조). 즉, 재무회계사무의 집행에서 명령기관과 집행기관을 분리하기 위한 것으로서, 회계관리자로 하여금 재무회계사무의 집행기관으로서 회계 사무를 담당하도록 하고 있다(제170조 제1항). 회계관리자는 보통지방공공단체의 장의 보조기관인 직원 중에서 보통지방공공단체의 장이 임명한다(같은 조 제2항). 회계관리자의 구체적인 업무로는 현금·유가증권·물품의 출납 및 보관,



현금·재산의 기록관리, 지출·부담행위에 관한 확인 등의 업무를 들 수 있다. 지방자치법 제174조에 따르면, 상설 또는 임시의 전문위원을 둘 수 있으며(제1항), 전문분야의 학식과 경험을 가진 사람 중에서 보통지방공공단체의 장이 선임하도록 하고 있다(제2항).

셋째, 행정위원회에 관한 사항으로서, 지방자치법에서는 정치적 중립성·공평성이 요구되는 분야나 신중한 절차를 필요로 하는 특정한 분야에 한하여 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회, 공안위원회 등의 행정위원회를 설치하도록 의무화하고 있다(제180조의5). 지방자치법 제180조의5 제1항에서는 보통지방공공단체에 의무적으로 두어야 할 위원회 및 위원으로서, 교육위원회(제1호), 선거관리위원회(제2호), 인사위원회 또는 인사위원회를 두지 않는 보통지방공공단체의 경우는 공평위원회(제3호), 감사위원(제4호)을 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제180조의5 제2항에서는 도도부현에 두어야 하는 위원회로서, 공안위원회(제1호), 노동위원회(제2호), 수용위원회(제3호), 해구어업자문위원회(제4호), 내수면어업관리위원회(제5호)를 규정하고 있다. 그리고 지방자치법 제180조의5 제3항에서는 시정촌에 두어야 하는 위원회로서, 농업위원회(제1호), 고정자산평가심사위원회(제2호)를 규정하고 있다. 이러한 보통지방공공단체의 위원회 위원은 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 비상근으로 하도록 하고 있다(지방자치법 제180조의5 제5항). 특히 보통지방공공단체의 위원회 또는 위원의 권한이 될 수 없는 것으로서, 지방자치법 제180조의6에서는 보통지방공공단체의 예산을 조정하거나 집행하는 것(제1호), 보통지방공공단체의 의회의 의결을 거쳐야 하는 사건에 대하여 그 의안을 제출하는 것(제2호), 지방세를 부과징수하고, 분담금 또는 가입금을 징수하거나 과료를 부과하는 것(제3호) 등을 규정하고 있다.<sup>87)</sup> 이상에서 서술한 각종 위원회 및 위원의 상세한 사항을 표로 정리하면 다음과 같다.

87) 그 밖에 지방자치법 제202조의4에서는 보통지방공공단체의 장의 부속기관으로서, 집행기관으로부터의 요청에 따라 조정·심의·조사하고, 의견을 진술하는 등의 업무를 처리하는 기관을 두고, 거기에는 법률로 절치가 정해져 있는 것과 조례로 임의로 설치하는 것으로 구분하고 있다(제1항).

【표 7】 도도부현 및 시정촌에 설치되는 위원회 및 위원회의 개요<sup>88)</sup>

구 분	권 한	선임방법	선임요건	위원정수	설치특례 등
교육위원회 (지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육기관의 관리</li> <li>- 학교의 조직편성</li> <li>- 교육직원의 신분취급에 관한 사무</li> <li>- 교육·학술·문화에 관한 사무의 관리·집행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의회의 동의를 얻어 장이 선임(\$4①·②)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (교육장) 해당 지방공공단체의 장의 피선거권을 가진 자로서, 인격이 고결하고 교육행정에 관하여 전문성을 가지는 자(\$4①)</li> <li>- (위원) 해당 지방공공단체의 장의 피선거권을 가진 자로서 인격이 고결하고 교육·학술 및 문화에 전문성을 가지는 자(\$4②)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육장 및 4명의 위원</li> <li>- 조례로 다음과 같이 정할 수 있음</li> <li>- 도도부현·시 : 교육장 및 5명 이상의 위원</li> <li>- 정촌 : 교육장 및 3명 이상의 위원(\$3)</li> </ul>	-
선거관리위원회 (지방자치법)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선거에 관한 사무</li> <li>- 선거에 관한 사무의 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의회에서 선거(\$182①)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선거권을 가진 자로서, 인격이 고결하고 정치 및 선거에 관하여 공정한 식견을 가지는 자(\$182①)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4명(\$181②)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정령지정도시의 경우, 행정구에도 선거관리 위원회를 설치(\$252-2④)</li> </ul>

88) <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451031.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451031.pdf)> [최종검색일 : 2018.7.20] 이 총무성 홈페이지에서는 도도부현과 시정촌에 설치되는 위원회 및 위원 외에도 도도부현에만 설치되는 위원회, 시정촌에만 설치되는 위원회에 관한 사항도 표로 정리하고 있다.

구 분	권 한	선임방법	선임요건	위원정수	설치특례 등
<p>인사위원회 공평위원회 (지방공무원법)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (인사위원회) 인사행정에 관한 조사·연구·기획·입안·권고, 직원의 시험, 선발의 실시</li> <li>- (인사위원회·공평위원회) 근무조건에 관한 조치 요구, 불이익처분의 심사 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의회의 동의를 얻어 장이 선임 (§9-2②)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인격이 고결하고, 지방자치의 본지 및 민주적·능률적인 사무의 처리에 이해가 깊으며, 인사행정에 전문성을 가진 자 (§9-2②)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3명 (§9-2①)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의회의 의결을 거쳐 정하는 규약에 따라 다른 지방공공단체의 인사위원회에 위탁하여 공평위원회의 사무를 처리시킬 수 있음(이 경우에는 공평위원회는 설치하지 않음) (§7④)</li> </ul>
<p>감사위원 (지방자치법)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배무에 관한 사무의 집행</li> <li>- 경영에 관한 사무의 관리</li> <li>- 지방공공단체의 사무 (일부를 제외)의 집행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의회의 동의를 얻어 장이 선임 (§196①)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인격이 고결하고, 보통지방 공공단체의 재무관리, 사업의 경영관리 및 그 밖의 행정운영에 관하여 탁월한 전문성을 가진 자</li> <li>- 직원 (§196①)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (도도부현·인구 25만 이상인 시) 4명</li> <li>- (그 밖의 시·정촌) 2명</li> <li>- 조례로 그 정수를 증원시킬 수 있음 (§195②)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
<p>공안위원회 (경찰법)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경찰의 행정 및 운영의 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의회의 동의를 얻어 장이 선임 (§39① 본문)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 도도부현 의회 의원의 피선거권을 가진 자로서, 임명 전 5년간 경찰 또는 검찰의 직무를 수행하는 직임공무원의 전력이 없는 자 (§39① 본문)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (도·도·부·부·지정현) 5명(그 중 2명은 지정 도시의 추천에 의한 자)</li> <li>- (지정현 이외의 현) 3명 (§38②, (§39①))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>

구 분	권 한	선임방법	선임요건	위원정수	설치특례 등
<p>노동위원회 (노동조합법)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동조합의 자격 입증· 증명</li> <li>- 부당노동행위에 관한 조사· 심문· 명령</li> <li>- 노동쟁의에 앞선· 조정· 중재</li> <li>- 그 밖의 노동관계에 관한 사무의 집행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장이 임명(§19-12③)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사용자단체가 추천한 자 (사용자위원)</li> <li>- 노동조합이 추천한 자 (노동자위원)</li> <li>- 사용자위원· 노동자위원의 동의를 얻은 자(공익위원) (§19-12③)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 도도부현별로 사용자 위원· 노동자위원· 공익 위원에 대하여 정령으로 정하는 수</li> <li>- (토교도) 각 13명 (총 39명)</li> <li>- (오사카부) 각 11명 (총 33명)</li> <li>- 홋카이도, 카나가와현, 아이치현, 효고현, 후쿠오카현) 각 7명 (총 21명)</li> <li>- (그 밖의 부현) 각 5명 (총 15명)</li> <li>- 위 수에 더하여 조례로 정하는 바에 따라 사용자 위원· 노동자위원· 공익 위원 각 2명(총 6명)을 추가할 수 있음 (§19-12②)</li> </ul>	-

## 제3절 국가와 지방공공단체의 관계

### 1. 지방공공단체의 사무

#### (1) 사무의 구분

전술한 바와 같이 1999년 7월에는 “지방분권일괄법”으로 불리는 지방분권의 추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률이 제정되고, 국가와 지방공공단체의 역할분담이 명확하게 제시되었다. 즉, 종래 광범위한 영역에 걸쳐 있던 국가의 역할을 한정적으로 파악하고, 주민에게 가까운 행정은 가능한 한 지방공공단체가 수행하는 역할배분의 기본 원칙(가능한 한 시정촌 우선→도도부현→최후에 국가)을 수립하게 된 것이다. 또한 지방분권일괄법의 제정에 따른 지방자치법의 개정으로 종래의 기관위임사무가 폐지되고, 현재 지방공공단체의 사무는 자치사무와 법정수탁사무로 구분되고 있다. 지방자치법 제2조에서는 자치사무를 “지방공공단체가 처리하는 사무 중 법정수탁사무 이외의 것”(제8항)으로 정의하고 있다. 이에 대하여 법정수탁사무와 관련하여 지방자치법 제2조에서는 “제1호 법정수탁사무”와 “제2호 법정수탁사무”로 구분하여 정의하고 있다. 즉, 제1호 법정수탁사무는 “법률 또는 이에 기초한 정령에 따라 도도부현, 시정촌 또는 특별구가 처리하도록 되어 있는 사무 중 국가가 원래 수행해야 하는 역할에 관한 것으로서, 국가에서 그 적정한 처리를 특별히 확보할 필요가 있다고 법률 또는 이에 기초한 정령으로 특별히 정하는 것”(같은 조 제9호 가목)으로 정의하고 있다. 제2호 법정수탁사무는 “법률 또는 이에 기초한 정령에 따라 시정촌 또는 특별구가 처리하도록 되어 있는 사무 중 도도부현이 원래 수행해야 하는 역할에 관한 것으로서, 도도부현에서 그 적정한 처리를 특별히 확보할 필요가 있다고 법률 또는 이에 기초한 정령으로 정하는 것”(같은 법 제9호 나목)으로 정의되고 있다. 지방자치법상 폐지된 기관위임사무와는 달리 자치사무와 법정수탁사무는 모두 지방공공단체의 사무에 해당하는 것이다.<sup>89)</sup> 여하튼 자치사무의 예로는 지방

89) 기관위임사무란 “국가 등의 사무가 지방공공단체의 장 등에 위임된 것으로서,……지방공공단체의 사무로 되지 않고 국가의 사무로서의 성격을 가지므로 지방공공단체는 국가의 기관으로 되며, 기관위임사무에서 지방공공

공공단체의 장 및 의회 의원의 선거, 지방세의 부과징수, 학교·공원·병원·상하수도의 설치·운영 등을 들 수 있다. 제1호 법정수탁사무의 예로는 “국정선거사무, 호적사무, 외국인등록사무, 여권교부사무, 국가의 지정통계에 관한 사무, 지방자치단체의 존립에 관한 사무 등”<sup>90)</sup>을 들 수 있으며, 제2호 법정수탁사무의 예로는 도도부현 지사의 선거 등을 들 수 있다. 참고로 국가와 이러한 지방공공단체의 주요 사무분담을 표로 정리하면 다음과 같다.

**【표 8】 국가와 지방의 주요 사무분담(예시)<sup>91)</sup>**

구 분	공공투자	교 육	복 지	기 타
국 가	<ul style="list-style-type: none"> <li>고속자동차도</li> <li>국도(특정구간)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학(국립대학법인)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>방위</li> <li>외교</li> <li>통화</li> </ul>
지 방	도도부현 <ul style="list-style-type: none"> <li>국도(기타)</li> <li>도도부현도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고등학교</li> <li>초·중학교 직원 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보건소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경찰</li> </ul>
	시정촌 <ul style="list-style-type: none"> <li>도시계획 등</li> <li>시정촌도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>초·중학교</li> <li>유치원·보육원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>쓰레기처리</li> <li>개호복지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소방</li> <li>주민등록</li> </ul>

단체의 장 등은 국가의 지휘감독을 받게 되어 지방자치의 본지에 반하는 것”이라는 비판을 받았다. 那須俊貴, 시리즈憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 13頁.

90) 김홍상·채광석, 지방분권 추진에 대응한 농지관리사무의 효율적 처리방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 2010, 65면.

91) 佐々木敦朗, 日本の地方自治について(2014), 11頁 <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000295094.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000295094.pdf)>. [최종 접속 : 2018.8.4]

## (2) 사무의 내용

지방자치법상 자치사무와 법정수탁사무의 구분에 따라 도도부현 및 시정촌이 담당하는 구체적인 사무를 살펴보면 다음과 같다. 도도부현은 지정구역의 1급 하천 및 2급 하천의 관리, 초등학교에 관한 학급편제기준 및 교직원 정수의 결정, 사립학교 및 시정촌(지정 도시는 제외) 사립학교의 설치 허가, 고등학교의 설치·관리, 경찰(범죄수사, 운전면허 등), 도시계획구역의 지정 등의 사무를 담당한다. 정령지정도시는 아동상담소의 설치, 시가지개발사업의 인가, 시내의 지정구간 외의 국도나 현도의 관리, 현비부담 교직원의 임면과 급여의 결정 등의 사무를 담당한다. 중핵시의 경우는 특별요양 노인 홈의 설치인가·감독, 신체장애자수첩의 교부, 보건소설치 시 시가 행하는 사무, 옥외광고물의 조례에 의한 설치제한, 일반폐기물처리시설 및 산업폐기물처리시설 설치의 허가, 시가화 구역 또는 시가화 조정구역 내의 개발행위 허가, 시가지개발사업의 구역 내에서의 건축 허가 등의 사무를 수행한다. 그 밖의 시정촌은 생활복지 관련사무로서 복지사무소의 설치(사회복지법 제14조), 생활보호법 제19조에 따른 보호의 결정 등을 담당하고, 도시계획 관련사무로서 도도부현 지사가 도시계획구역을 지정하고, 해당 구역 내 도시계획의 결정 등을 담당한다. 끝으로 정촌은 생활보호 관련사무로서 복지사무소가 설치되어 있는 정촌의 경우 생활보호법에 기초한 보호의 결정 등을 담당하고, 도시계획 관련사무로서 도도부현 지사가 지정하는 도시계획구역을 가지는 경우 해당 구역 내 도시계획의 결정 등의 사무를 담당하고 있다.

## 2. 지방공공단체에 대한 관여

### (1) 관여방식

일본의 경우, 지방분권개혁의 전개에 따라 국가의 지방공공단체에 대한 관여의 방식 및 그 관여에 따른 분쟁의 해결구조가 다양하게 정비되어 왔으며, 이는 “국가와 지방의

공정하고 투명한 관계의 구축에 기여하는 것”<sup>92)</sup>으로 평가되고 있다. 국가의 지방공공단체에 대한 관여의 방식과 관련하여, 지방자치법 제245조에서는 보통지방공공단체에 대한 조언 또는 권고, 자료의 제출 요구, 시정의 요구, 동의, 허가, 인가 또는 승인, 지시, 대집행(제1호), 보통지방공공단체와의 협의(제2호), 그 밖에 일정한 행정목적 실현하기 위한 보통지방공공단체에 대하여 구체적·개별적으로 관여하는 행위(제3호) 등을 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제245조의2에서는 “보통지방공공단체는 그 사무의 처리에 관하여 법률 또는 이에 기초한 정령에 따르지 아니하고는 보통지방공공단체에 대한 국가 또는 도도부현의 관여를 받거나 요하는 것으로 되지 아니 한다”고 하여 관여의 법정주의를 명문화하고 있다. 그리고 국가의 보통지방공공단체에 대한 관여의 기본원칙과 관련하여, 지방자치법 제245조의3에서는 “국가는 보통지방공공단체가 그 사무의 처리에 관하여 보통지방공공단체에 대한 국가 또는 도도부현의 관여를 받거나 요하하도록 하는 경우에는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한도로 함과 동시에 보통지방공공단체의 자주성 및 자립성을 배려하여야 한다”(제1항)는 등의 규정을 두고 있다. 이러한 국가의 보통지방공공단체에 대한 관여 절차에 관하여는 지방자치법 제245조의4 이하에서 관여의 방식별로 상세하게 규정하고 있다. 이상에서 서술한 국가 또는 도도부현의 관여방식을 비교하면 다음과 같다.

92) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 14頁.



[표 9] 지방자치법상 국가 및 도도부현의 관여방식 비교<sup>93)</sup>

구 분	조언·권고(§245-4)	시정의 요구(§245-5)	시정의 권고(§245-6)	시정의 지시(§245-7)
권한의 주체 (국가)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 대신</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 대신</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (도도부현과 시정촌 간에 한정되는 관여)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 대신</li> </ul>
권한의 주체 (도도부현)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도도부현 지사</li> <li>• 그 밖의 집행기관</li> <li>• (각 대신으로부터의 지시가 있는 경우)</li> <li>• (도도부현 스스로의 판단으 로도 가능)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도도부현 지사</li> <li>• 도도부현 교육위원회</li> <li>• 도도부현 선거관리위원회</li> <li>• (각 대신으로부터의 지시가 있는 경우에 한정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도도부현 지사</li> <li>• 도도부현 교육위원회</li> <li>• 도도부현 선거관리위원회</li> <li>• (도도부현 스스로의 판단에 한정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도도부현 지사</li> <li>• 도도부현 교육위원회</li> <li>• 도도부현 선거관리위원회</li> <li>• (각 대신으로부터의 지시가 있는 경우)</li> <li>• (도도부현 스스로의 판단으 로도 가능)</li> </ul>
대 상 사 무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치사무</li> <li>• 법정수탁사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법정수탁사무</li> </ul>

93) <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451043.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451043.pdf)>. [최종접속 : 2018.8.4.]

구 분	조언·권고(§245-4)	시정의 요구(§245-5)	시정의 권고(§245-6)	시정의 지시(§245-7)
요 건	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공공단체의 사무 운영 및 그 밖의 사항에 대하여 적절하다고 인정되는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사무의 처리가 법령의 규정에 위반되는 것으로 인정되는 경우</li> <li>사무의 처리가 현저하게 적정성을 결하고, 동시에 명확하게 공익을 해하는 것을 인정되는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사무의 처리가 법령의 규정에 위반되는 것으로 인정되는 경우</li> <li>사무의 처리가 현저하게 적정성을 결하고, 동시에 명확하게 공익을 해하는 것을 인정되는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사무의 처리가 법령의 규정에 위반되는 것으로 인정되는 경우</li> <li>사무의 처리가 현저하게 적정성을 결하고, 동시에 명확하게 공익을 해하는 것을 인정되는 경우</li> </ul>
요구받은 자의 의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>법적 의무는 없고, 권고를 존중해야 하는 의무를 짐에 불과함(해석)</li> <li>구체적 조치내용은 지방공공단체의 재량</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>위반의 시정 또는 개선을 위한 필요 조치를 강구할 법적 의무(명문)</li> <li>구체적 조치내용은 지방공공단체의 재량</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법적 의무는 없고, 권고를 존중해야 하는 의무를 짐에 불과함(해석)</li> <li>구체적 조치내용은 지방공공단체의 재량</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>위반의 시정 또는 개선을 위한 필요 조치를 강구할 법적 의무(해석)</li> <li>구체적 조치내용에 대하여도 지시 가능하고, 지방공공단체를 구속</li> </ul>
요구에 따르지 않은 경우의 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>대집행 불가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대집행 불가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대집행 불가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대집행 가능</li> </ul>

## (2) 분쟁해결

보통지방공공단체에 대한 국가의 관여로 인한 분쟁의 처리와 관련하여 지방자치법 제250조의7에서는 총무성에 국가지방계쟁처리위원회를 설치하고(제1항), 거기에서 보통지방공공단체에 대한 국가 또는 도도부현의 관여 중 국가의 행정기관이 행하는 것에 관한 심사의 청구를 담당하도록 하고 있다(제2항). 지방자치법 제250조의8에 따르면, 이 국가지방계쟁처리위원회는 비상근의 위원(2명 이상은 상근으로 가능) 5명으로 구성하고, 위원의 임기는 3년으로 규정하고 있다(제1항, 제2항, 제5항). 국가의 보통지방공공단체에 대한 관여에 관한 심사 청구와 관련하여, 지방자치법 제250조의13에서는 ㉠ 보통지방공공단체의 장 및 그 밖의 집행기관으로 하여금 담당하는 사무에 관한 국가의 관여 중 시정의 요구, 허가의 거부 및 그 밖의 처분에 이의가 있는 경우(제1항), ㉡ 담당하는 사무에 관한 국가의 부작위에 관하여 이의가 있는 경우(제2항), ㉢ 담당하는 사무에 관한 해당 보통지방공공단체의 법령에 따른 협의를 국가의 행정청에 신청한 경우에 해당 협의에 관한 해당 보통지방공공단체의 의무를 수행한 것으로 인정됨에도 불구하고 해당 협의가 이루어지지 않은 경우(제3항)에 문서로 심사를 청구할 수 있도록 하고 있다.

심사 및 권고와 관련하여 지방자치법 제250조의14에서는 국가지방계쟁처리위원회로 하여금 자치사무에 관한 국가의 관여에 대하여 ㉠에 해당하여 심사를 신청한 경우에는 심사를 하고, 국가의 관여가 위법 또는 보통지방공공단체의 자주성 및 자립성을 존중하는 관점에서 부당하다고 인정되면 해당 국가의 행정청에 대하여 이유를 제시하고 기간을 정하여 필요한 조치의 강구를 권고하도록 하고 있다(제1항). 또한 법정수탁사무에 관한 국가의 관여에 대하여 지방자치법에서는 국가지방계쟁처리위원회로 하여금 ㉠에 해당하여 심사를 신청한 경우에 심사를 하고, 국가의 관여가 위법하다고 인정되면 해당 국가의 행정청에 대하여 이유를 제시하고 기간을 정하여 필요한 조치를 강구하도록 권고하도록 하고(같은 조 제2항), ㉡에 해당하여 심사를 청구한 경우에 심사를 하고, 해당 심사의 신청에 이유가 있다고 인정되면 해당 국가의 행정청에 대하여 이유를 제시하고 기간을 정하여 필요한 조치를 강구하도록 하고 있다(같은 조 제3항). 그리고 ㉢의 경우에 해당하여

심사를 신청한 경우, 국가지방계쟁처리위원회로 하여금 해당심사의 신청에 관한 협의에 대하여 해당 협의에 관한 보통지방공공단체의 장 등과 상대방인 국가의 행정청에 통지하고, 공표하도록 하고 있다(같은 조 제4항).

### (3) 광역적 협력체계

지방자치법 제252조의2 이하에서는 보통지방공공단체 상호간의 협력의 수단으로 연계협약, 협의회, 기관 등의 공동설치, 사무의 위탁, 사무의 대체집행, 일부사무조합, 광역적 연계를 기초로 한 협력체계에 관하여 규정하고 있다. 연계협약은 지방공공단체가 연계하여 사무를 처리함에 있어서의 기본적인 방침 및 역할분담을 정하기 위한 제도이고(제252조의2), 협의회는 지방공공단체가 공동으로 관리·집행하고 연락조정하며 계획을 작성하기 위한 제도를 말한다(제252조의2~제252조의6). 기관 등의 공동설치는 지방공공단체의 위원회 또는 위원, 행정기관, 장의 내부조직 등을 복수의 지방공공단체가 공동으로 설치하는 제도를 말한다(제252조의7~제252조의13). 사무의 위탁이란 지방공공단체의 일부 사무의 관리·집행을 다른 지방공공단체에 위탁하는 제도를 말하고(제252조의14~제252조의16), 사무의 대체집행은 지방공공단체의 일부 사무의 관리·집행을 해당 지방공공단체 이름으로 다른 지방공공단체가 수행하도록 하는 제도를 말한다(제252조의16의2~제252조의16의4). 일부사무조합은 지방공공단체가 그 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 설치하는 특별지방공공단체를 의미한다(제284조~제291조). 끝으로 광역연합은 지방공공단체가 광역적으로 처리하는 것이 적절하다고 인정되는 사무를 처리하기 위하여 설치하는 특별지방공공단체를 의미하며, 이는 국가 또는 도도부현으로부터 직접 권한이나 사무를 이양 받을 수 있도록 하고 있다(제284조, 제285조의2, 제291조의2~제291조의13). 이상의 지방자치법이 규정하고 있는 지방공공단체 간의 광역적 연계에 기초한 협력체계를 표로 정리하면 다음과 같다.

【표 10】 지방공공단체 간 광역적 협력체계의 구조와 현황<sup>94)</sup>

구분	협력체계	제도의 개요	운용상황(2016.7.1. 현재)
법인 설립 불요	연계협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공공단체가 연계하여 사무를 처리함에 있어서의 기본적인 방침 및 역할분담을 정하기 위한 제도(제252조의2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>체결건수 : 175건</li> <li>연계중추도시권의 형성에 관한 연계협약 : 128건(73.1%), 기타 : 47건(26.9%)</li> </ul>
	협 의 회	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공공단체가 공동으로 관리·집행하고 연락조정하며 계획을 작성하기 위한 제도(제252조의2~제252조의6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>설치건수 : 202건</li> <li>주된 사무 : 소방 41건(20.3%), 광역행정계획 등 28건(13.9%), 구급 23건(11.4%)</li> </ul>
	기관 등의 공동 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공공단체의 위원회 또는 위원, 행정기관, 장의 내부조직 등을 복수의 지방공공단체가 공동으로 설치하는 제도(제252조의7~제252조의13)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>설치건수 : 444건</li> <li>주된 사무 : 개호구분인정심사 129건(29.1%), 공평위원회 117건(26.4%), 장애구분인정심사 106건(23.9%)</li> </ul>
	사무의 위탁	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공공단체의 일부 사무의 관리·집행을 다른 지방공공단체에 위탁하는 제도(제252조의14~제252조의16)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>위탁건수 : 6,443건</li> <li>주된 사무 : 주민표의 사본 등 교부 1,417건(22.0%), 공평위원회 1,141건(17.7%), 경정 854(13.3%)</li> </ul>
	사 무 의 대체집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공공단체의 일부 사무의 관리·집행을 해당 지방공공단체 이름으로 다른 지방공공단체가 수행하도록 하는 제도(제252조의16의2~제252조의16의4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대체집행건수 : 2건</li> <li>상수도에 관한 사무 : 1건, 공해방지에 관한 사무 : 1건</li> </ul>

94) <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000196080.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000196080.pdf)>. [최종집수 : 2018.8.4.]

구분	협력체계	제도의 개요	운용상황(2016.7.1. 현재)
별도 법인 설립 필요	일부사무조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공공단체가 그 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 설치하는 특별지방공공단체(제284조~제291조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>설치건수 : 1,493건</li> <li>주된 사무 : 쓰레기 처리 406건(27.2%), 오수처리 337건(22.6%), 구급 271건(18.2%), 소방 270건(18.1%)</li> </ul>
	광역연합	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공공단체가 광역적으로 처리하는 것이 적절하다고 인정되는 사무를 처리하기 위하여 설치하는 특별지방공공단체</li> <li>국가 또는 도도부현으로부터 직접 권한이나 사무를 이양 받을 수 있음(제284조, 제285조의2, 제291조의2~제291조의13)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>설치건수 : 116건</li> <li>주된 사무 : 후기고령자의료 51건(44.0%), 개호구분인정심사 45건(38.8%), 장애구분인정심사 32건(27.6%)</li> </ul>

### 3. 지방공공단체의 참여

이상에서 서술한 사항 외에 국가와 지방공공단체의 관계와 관련해서는 “국가의 지방공공단체에 대한 관여와는 반대로 지방공공단체가 국가의 입법이나 행정에 참가하는 것”<sup>95)</sup>의 중요성이 주장되기도 한다. 이와 관련하여 지방자치법 제263조의3에서는 도도부현지사 또는 도도부현 의회의 의장, 시장이나 시의회의 의장 또는 시정촌장 등이 공통의 문제를 협의·처리하기 위하여 만든 전국적 연합조직으로 하여금 지방자치에 영향을 미치는 법률 또는 정령 및 그 밖의 사항에 관하여 총리대신을 경유하여 내각에 의견을 제시하거나 국회에 의견서를 제출할 수 있도록 하고 있다(제1항, 제2항). 여기에서 말하는 전국적 연합조직이란 “이른바 지방 6단체, 즉 지사회·도도부현의장회·시장회·시의회의장회·시정촌장회·시정촌회의의장회”<sup>96)</sup>를 의미한다. 여하튼 전국적 연합조직이 내각에 대하여 의견을 제시한 경우 내각은 지체 없이 회답하도록 노력의무를 규정하고(같은 조 제3항), 그 의견이 지방공공단체에 대하여 새로이 사무 또는 부담을 의무화하는 것으로 인정되는 국가의 시책이면 내각은 지체 없이 회답하도록 하고 있다(같은 조 제4항).

## 제4절 자치행정상 주민참여

### 1. 직접청구

#### (1) 의 의

전술한 바와 같이 일본헌법 제92조에서는 지방자치의 본지의 하나인 주민자치의 내용으로서, 지방공공단체의 장, 의회 의원의 주민에 의한 직접선거를 규정하고 있다. 이러한 헌법상 직접청구권 외에도 지방자치법에서는 주민의 직접청구로서 조례의 제정 또는 폐의 청구(제74조~제74조의4), 사무의 감사 청구(제75조), 의회의 해산 청구(제76조~제

95) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 15頁.

96) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 15頁.

제79조), 의원의 해직청구(제80조), 보통지방자치단체의 장의 해직 청구(제81조), 주요 공무원의 해직 청구(제86조) 등을 규정하고 있다. 이러한 직접민주제적 제도는 대의제민주주의의 운영상 나타나는 다양한 한계를 극복함과 동시에 “대의제민주주의의 건전한 발전을 도모하기 위하여 지방자치법에 도입된 것”<sup>97)</sup>으로서, 일본헌법 제92조에 따른 지방자치의 본지의 구체화로 볼 수 있다.

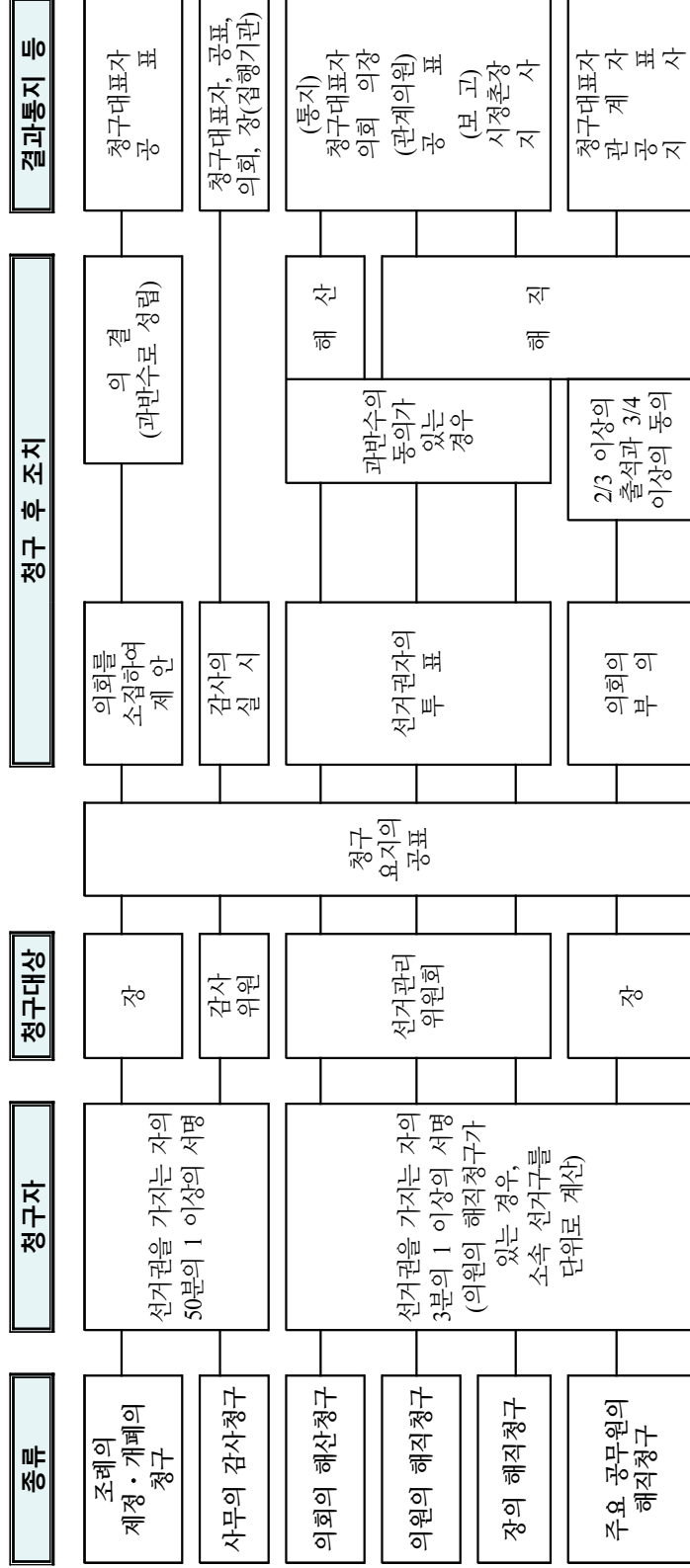
## (2) 내 용

위에서 언급한 지방자치법상 주민의 직접청구에 관한 규정의 내용을 중심으로 직접청구권을 살펴보면 다음과 같다. 조례의 제정·개폐의 청구 및 사무의 감사 청구의 경우는 선거권을 가지는 자의 50분의 1 이상의 서명에 기초하여 의회 의장 및 감사위원에게 청구하도록 하고 있다. 이에 따라 청구가 있으면, 의회의 의장은 의회를 소집하여 제안하고, 감사위원은 감사를 실시하며, 의회에서는 출석 의원 과반수의 찬성으로 의결하여 그 결과를 청구대표자에게 통지하고, 감사의 실시 결과를 청구대표자, 의회 및 보통지방자치단체의 장에게 통지하는 구조를 취하고 있다. 그 밖에 사무의 감사 청구, 의회의 해산 청구, 의원의 해직 청구, 보통지방자치단체의 장의 해직 청구의 구조 또는 내용을 그림으로 정리하면 다음과 같다.

97) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に検する資料(전계), 10頁.



[그림 2] 지방자치법상 주민에 의한 직접청구의 구조<sup>98)</sup>



98) <http://www.soumu.go.jp/main\_content/000451016.pdf>. [최종접속 : 2018.8.18]

## 2. 주민의 정치참가

### (1) 지방선거 참정권

일본법법은 국민주권의 원리를 기반으로 하여(제1조), “공무원을 선정하고, 이를 파면하는 것은 국민의 고유한 권리이다”(제15조 제1항)고 규정하고 있다. 일본헌법이 규정하는 공무원의 선정·파면권은 “널리 입법·행정·사법에 관한 국가 또는 지방공공단체의 사무를 계속적으로 담당하는 모든 자의 선정 또는 파면이 직접 또는 간접적으로 주권자인 국민의 의사에 기초하여야 한다는 근본원칙을 규정한 것”<sup>99)</sup>으로 이해되고 있다. 이에 기초하여 지방자치법 제93조에서는 “지방공공단체의 장, 그 의회의 의원 및 법률이 정하는 그 밖의 임원은 그 지방공공단체의 주민이 직접 이를 선거한다”(제2항)고 규정하고 있다. 이와 같이 지방자치법에서도 주민의 지방공공단체의 장 및 의회 의원의 선거권을 부여함으로써 국정참가의 기회를 보장하고 있다. 여기에서 말하는 주민은 지방자치법상 외국인을 포함하지만(제10조), 지방 선거권을 가지는 것은 일본국적을 가지는 주민에 한정하고 있다(제11조). 따라서 지방공공단체의 장 및 의회 의원의 선거권을 가지는 것은 일본국민인 주민으로서 공직선거법상 선거인명부에의 등록과 주소 관련요건을 충족시키는 자에 한정하고 있다.

### (2) 외국인의 참정권

일본에 체재하는 외국인의 경우, “권리의 성질상 일본국민만을 대상으로 하는 것을 제외하고는 기본적 인권의 보장에 있어서 차이가 없다고 하면서, 지방공공단체의 장이나 의회 의원의 선거권을 가지는 것을 일본국민에 한정하고 있는 것은 위헌이 아니다”<sup>100)</sup>고 판단하고 있다. 다만, 이러한 입장에 따르면, “국민주권의 원리는 지방정치에 대한 참가의 수단인 선거권을 법률로 정주외국인에 대하여 부여하는 것까지 배제하지는 않는다”<sup>101)</sup>는

99) 宍戸常壽, 憲法と地方自治(전계), 15頁.

100) 宍戸常壽, 憲法と地方自治(전계), 16頁.

101) 宍戸常壽, 憲法と地方自治(전계), 16頁.

입장을 취하고 있다. 또한 외국인의 공무담임권과 관련해서는 “원칙적으로 일본의 국적을 가지는 자가 공권력 행사 등을 담당하는 지방공무원에 취임해야 하며, 정주외국인인 직원에 대하여 관리직 선발시험을 거부한 것은 법 앞의 평등에 반하지 않는 것”<sup>102)</sup>으로 판시하고 있다. 우리나라의 경우, 제한적이거나 2006년 5월 31일 전국동시지방선거부터 영주권 자격을 취득한 후 3년 이상인 19세 이상의 영주권자에게 선거권을 부여하고 있다. 이에 비하여 일본의 경우 일부 시정촌에서는 참정권 부여의 사례가 있으나, 일본헌법 및 지방자치법, 판례 등의 전체적 입장을 보면, 외국인의 참정권에 대하여 매우 소극적으로 판단하고 있는 것으로 보인다.

### (3) 주민소송

이상에서 서술한 정치참가의 수단 외에 지방자치법 제242조의2에서는 보통지방공공단체의 주민에 대하여 보통지방공공단체의 장과 위원회 및 위원, 직원의 위법한 공금지출 등의 행위에 대하여 감사위원회에 대한 주민 감사청구를 거쳐 감사위원의 감사결과 또는 권고, 보통지방공공단체의 의회 및 장과 그 밖의 직원의 조치나 결정 등에 이의가 있는 경우에 위법한 재무행위의 정지, 해당 행위의 취소 등의 주민소송을 제기할 수 있도록 하고 있다(제1항). 또한 지방자치법에서는 감사위원의 감사 결과 또는 권고에 이의가 있는 경우에는 통지가 있는 날부터 30일 이내에, 감사위원이 청구를 한 날부터 60일을 지나도 감사 또는 권고를 하지 않은 경우에는 해당 60일을 지난 날부터 30일 이내에 주민소송을 제기하도록 하고 있다(같은 조 제2항). 이러한 지방자치법상 주민소송은 “지방공공단체의 행정에 대한 주민의 중요한 통제 수단임과 동시에 정교분리 원칙위반을 다투는 헌법소송의 한 유형으로도 기능”<sup>103)</sup>하고 있는 것으로 이해되고 있다. 또한 최고재판소는 주민소송의 경우도 “지방자치의 본지에 기초하는 주민참정의 일환”<sup>104)</sup>으로 파악하고 있다.

102) 宍戸常壽, 憲法と地方自治(전계), 17頁.

103) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料(전계), 10頁.

104) 憲法判例研究會 編, 判例プラクティス憲法(增補版), 信山社, 2014, 435頁.

결국 주민소송의 경우도 지방공공단체의 장과 의회 의원 등에 대한 정치적 감시·통제수단으로서의 역할을 수행하고 있다는 점에서, 주민의 정치참가 수단의 하나로도 볼 수 있을 것이다.

#### (4) 청원권

일본헌법에서는 “누구든지 손해의 구제, 공무원의 파면, 법률·명령 또는 규칙의 제정·폐지 및 개정, 그 밖의 사항에 관하여 청원할 권리를 가지고, 이러한 청원을 이유로 어떠한 차별 대우도 받지 아니 한다”(제16조)고 하여 청원권을 명문화하고 있다. 이 일본헌법 제15조에 기초하여 지방자치법에서는 “보통지방공동단체의 의회에 청원을 하려는 자는 의원의 소개에 따라 청원서를 제출하여야 한다”(제124조)고 규정하고 있다. 이러한 청원권은 “국민의 정치참가가 인정되지 않았던 시대에는 통치자에 대하여 피치자의 의견을 전달하고, 그 권리·이익을 회복하기 위한 중요한 수단이었지만, 지금도 선거권을 가지지 않는 미성년자 등에게는 중요한 참정권적 기능”<sup>105)</sup>을 가지는 것으로 이해되고 있다. 다만, 이러한 청원권은 주민의 희망을 진술하는 법적 절차라는 특성상 보통지방공공단체의 의회에 대하여 심사를 강제하거나 법적 효과를 가지는 판단을 요구할 수 있는 것은 아니다. 이에 관하여 “청원권은 국민의 정치참가의 주요한 권리로서, 앞으로의 청원행위를 곤란하게 하거나 청원을 한 자에 대하여 일정한 영향을 미칠 수 없으며, 청원권을 제약하기 위해서는 그 목적의 정당성과 수단의 상당성에 대하여 엄격한 심사 등이 필요하다”<sup>106)</sup>는 지적이 있다. 따라서 청원권은 주민의 주요한 정치참가의 수단으로서, 이를 통하여 주민의 권익을 보호하고, 부적절한 공무원의 비위행위를 통제하는 등의 기능을 기대할 수 있을 것이다.

105) 宍戸常壽, 憲法と地方自治(전계), 18頁.

106) 宍戸常壽, 憲法と地方自治(전계), 18頁.

### 3. 주민투표

#### (1) 특별법의 주민투표

전술한 바와 같이 일본헌법 제95조에서는 특별법의 주민투표와 관련하여 “하나의 지방 공공단체에 대해서만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 해당 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 국회는 이를 제정할 수 없다”고 하여, 하나의 지방공공단체에 적용되는 특별법에 대한 주민투표를 명문화하고 있다. 이 일본헌법 제95조의 취지는 “특별법에 의한 자치권의 침해를 방지하는 것, 지방공공단체의 개성을 존중하는 것, 지방공공단체의 평등권을 존중하는 것, 지방행정에서 민의를 존중하는 것”<sup>107)</sup> 등에서 발견하고 있다. 일본헌법 제95조의 실제적 적용사례를 살펴보면, 입법취지에 비추어 “제대로 기능하고 있지 못하고 있다거나 실제적 운용이나 해당 조항의 입법취지 등을 고려하여 특별법에 대한 주민투표제도의 유지여부에 관한 찬반양론”<sup>108)</sup>이 제기되고 있는 것으로 나타나고 있다.

#### (2) 기타 주민투표

그 밖에도 지방자치법은 의회의 해산 청구(제76조~제78조), 의원 및 장의 해직 청구(제80조~제83조)에 대하여도 해당 결정을 위한 주민투표를 인정하고 있다. 이와 관련해서는 조례에 의한 주민투표의 인정여부가 문제로 될 수 있다. 일반적으로 “직접민주주의의 이념에 기초하여 주민자치를 구체화하는 것으로서, 조례에 의한 주민투표 제도화 사례가 증가하고 있지만, 헌법의 지방자치 규정을 구체화하는 지방자치법은 주민투표 대하여 근거규정을 두고 있지 않기 때문에 주민투표를 조례로 정하는 경우에는 법률로 정하는 의회나 장의 권한을 법적으로 침해하지 않는 범위에서 인정되게 되고, 법적 구속력을 가지지 않는 주민투표인 경우에만 허용되는 것”<sup>109)</sup>으로 해석되고 있다. 이와 같이 조례에

107) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 17頁.

108) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 18頁.

109) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に検する資料(전계), 10頁.

기초한 주민투표는 의회나 지방공공단체의 장에 대한 자문적 성격의 주민투표만을 인정하고, 구속력을 가지는 주민투표는 위법한 것으로 보고 있다. 이러한 자문적 주민투표의 구속력의 범위와 관련해서는 “주민투표의 결과가 전혀 영향력을 가지지 않는 것은 주민자치의 의 관점에서 문제가 있고, ……자문적 주민투표라고 해도 사실상 강한 구속력을 가지는 경우도 있다”<sup>110)</sup>고 지적되고 있다.

---

110) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 19頁.

korea  
legislation  
research  
institute

## 제4장

# 자치입법의 제도적 내용

제1절 자치입법기관

제2절 자치입법권





## 제4장

# 자치입법의 제도적 내용

### 제1절 자치입법기관

#### 1. 의회의 구성

##### (1) 의회의 지위 및 의원의 선거

일본헌법 제93조에서는 지방공공단체에 의사기관으로서 의회를 설치하도록 하고 있으며(제1항), 이에 기초하여 지방자치법 제89조에서는 보통지방공공단체에 의회를 두도록 하고 있다. 국가적 차원에서는 국회가 국권의 최고기관으로서의 지위를 가지지만, “지방공공단체의 의회는 주민의 대표기관이자 의결기관으로서, 지방공공단체의 집행기관과 독립·대등한 관계에 입각하여 자치권의 최고기관으로서의 지위”<sup>111)</sup>를 가지는 것으로 이해되고 있다. 지방자치법은 원칙적으로 보통지방공공단체 의회의 의원 및 장은 선거인의 직접투표로 선출되도록 하고(제17조), 보통지방공공단체 의회의 의원이 되기 위한 조건으로서, 지방공공단체 의회의 의원 선거권을 가지고 있을 것(일본국민으로서, 계속하여 3개월 이상 시정촌의 구역 내에 주소를 가지고 있을 것), 만 25세 이상일 것을 요구하고 있다(제18조, 제19조 제1항). 그리고 지방자치법상 보통지방공공단체의 의회 의원의 임기는 4년으로 하고 있으며(제93조 제1항), 보궐선거로 선출된 의원의 임기는 전임자의 남은 임기로 하고 있다(제250조 제1항).

111) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に検する資料(전계), 9頁.

한편, 보통지방공공단체 의회의 의원의 선거구에 관한 사항으로서, 우선 도도부현 의회 의원의 선거구는 하나의 시(정령지정도시에 대하여는 그 행정구)의 구역, 하나의 시의 구역과 인접하는 정촌의 구역을 합한 구역, 인정하는 정촌의 구역을 합한 구역 중 어느 하나에 해당하는 것을 전제로 조례로 정하도록 하고 있다(제15조 제1항, 제269조). 다음으로 정령지정도시 의회 의원의 경우는 행정구의 구역으로 하고(공직선거법 제15조 제6항), 그 밖의 시·정촌 의회 의원의 경우는 원칙적으로 해당 시정촌의 구역을 선거구로 하지만, 특별히 필요가 있는 경우에는 조례로 선거구를 설치할 수 있도록 하고 있다(공직선거법 제15조 제6항). 지방자치법에서는 각 선거구에서 선출되어야 하는 도도부현 의회와 시정촌 의회의 의원 정수에 관하여는 인구에 비례하여 조례로 정하도록 하고 있다(제90조 제1항, 제91조 제1항, 공직선거법 제15조 제8항). 이와 관련해서는 정촌의 경우에 조례로 의회를 두지 않고 선거권을 가지는 자의 총회를 설치할 수 있도록 하고 있다(제94조). 이에 기초하여 설치되는 “정촌총회는 의회보다 민주적이므로 헌법 제93조에 위반되지 않는 것”<sup>112)</sup>으로 이해되고 있다.

## (2) 겸직금지

지방자치법에서는 보통지방공공단체의 의회 의원으로 하여금 의원으로서의 직무 수행에 지장이 있거나 직무 상호 간에 제도적 모순이 발생하는 것을 방지하기 위하여 겸직금지를 규정하고 있다. 즉, 보통지방공공단체 의원의 의원은 중의원의원 및 참의원의원과 겸직할 수 없도록 하고 있다(제92조 제1항). 그 밖에도 공직선거법 제89조에 따라 공무원인 자가 의원선거에 입후보한 경우에는 해당 후보자로서 등록한 날 퇴직한 것으로 하고, 의원이 재직 중에 아래서 열거하는 직을 겸하게 된 경우에는 어느 하나의 직에서 물러나도록 하고 있다. 즉, 재판관(재판소법 제52조), 다른 지방공공단체의 의원(지방자치법 제92조 제2항), 보통지방공공단체의 장(지방자치법 제141조 제2항), 교육위원회 교육장 및 위원(지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률 제6조), 인사(공평)위원회 위원(지방공무

112) 清宮四郎, 憲法 I (第3版), 有斐閣, 1979, 84-85頁.

원법 제9조의2 제9항),公安위원회 위원(경찰법 제42조 제2항), 수용위원회 위원 및 예비 위원(토지수용법 제52조 제4항), 해구어업조정위원회 위원(어업법 제95조), 내수면어업관리위원회 위원(어업법 제132조에 따른 같은 법 제95조의 준용), 고정자산평가심사위원(지방세법 제425조 제1항), 지방공공단체의 상근 직원 및 단기 근무 직원(지방자치법 제92조 제2항), 고정자산평가원(지방세법 제406조 제1항), 내부감사인(지방자치법 제252조의28 제3항), 향민국의 위원회 위원(향만법 제17조 제1항)의 직을 겸하게 된 경우에는 어느 하나의 직에서 물러나야 하는 것이다.<sup>113)</sup>

### (3) 의장·부의장 및 위원회

지방자치법 제103조에서는 보통지방공공단체의 의회의 의원 중에서 의장 및 부의장 1명을 선거하도록 하고(제1항), 의장 및 부의장의 임기는 의원의 임기에 따르도록 하고 있다(제2항). 의장의 지위와 관련하여 지방자치법 제104조에서는 의장의 질서를 유지하고, 의사를 정리하며, 의회의 사무를 총괄하고, 의회를 대표하는 것으로 규정하고 있다. 또한 보통지방공공단체의 의회의 의장으로 하여금 위원회에 출석하여 발언할 수 있도록 하고 있다(제105조). 그리고 보통지방공공단체의 의회 또는 의장의 처분 또는 의결에 관한 보통지방공공단체를 피고로 하는 소송에서 의장이 해당 보통지방공공단체를 대표하도록 하고 있다(제105조의2). 지방자치법 제106조에서는 의장의 직무대행과 관련하여 보통지방공공단체의 의회의 의장에게 사고가 발생한 경우 또는 의장이 궐위된 경우에는 부의장이 의장의 직무를 대행하고(제1항), 의장과 부의장에게 동시에 사고가 발생한 경우에는 임시의장을 선거하고, 의장의 직무를 대행하도록 하고 있다(제2항).

한편, 지방자치법 제109조에서는 보통지방공공단체의 의회의 위원회와 관련하여, 조례로 상임위원회, 의회운영위원회 및 특별위원회를 설치할 수 있도록 하고 있다(제1항). 이

113) 또한 지방자치법은 도급업무의 공정성을 확보하기 위하여 도급업무 관련업과의 겸업금지를 규정하고 있으며(제92조의2), 재직 중에 이러한 업에 종사하고 있는 것으로 의회에서 출석의원 3분의 2 이상이 결정한 경우에는 실직하는 것으로 규정하고 있다(제127조 제1항).

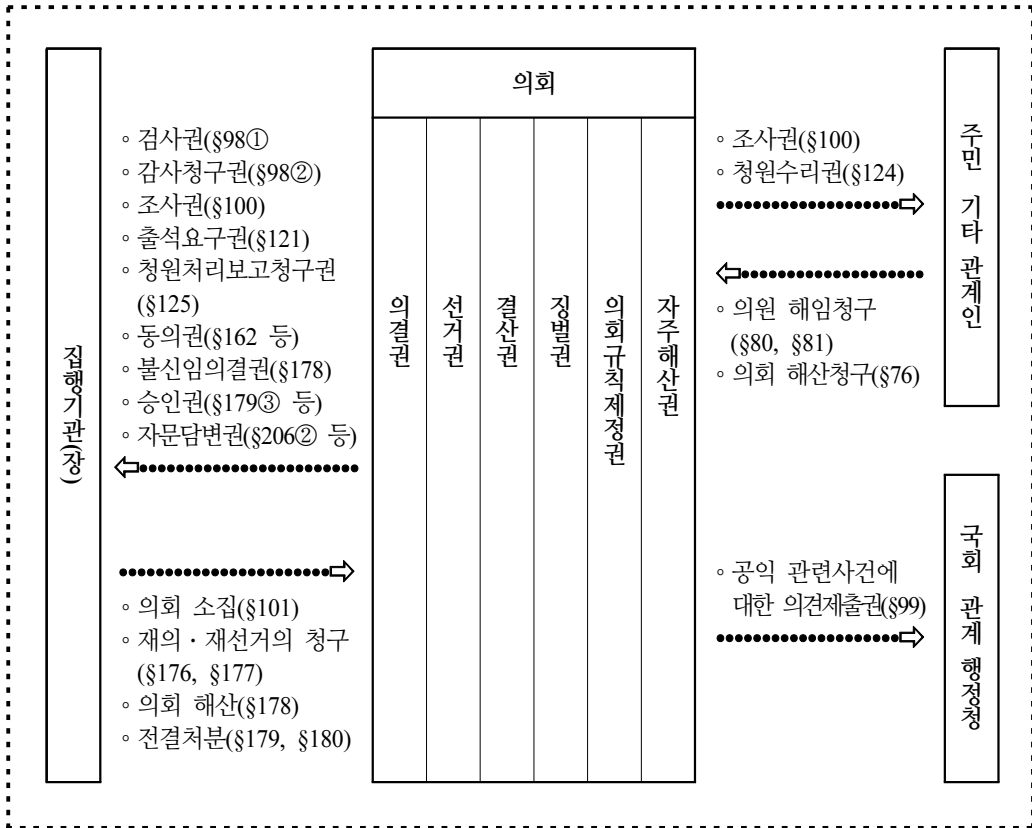
중에서 상임위원회는 해당 부문에 속하는 해당 보통지방공공단체의 사무에 관한 조사를 하고, 의안 및 청원 등을 심사하고(같은 조 제2항), 의회운영위원회는 의회의 운영에 관한 사항, 의회의 의회규칙, 위원회에 관한 조례 등에 관한 사항, 의장의 자문에 관한 사항 등을 심사하며(같은 조 제3항), 특별위원회는 의회의 의결로 부결된 사건을 심사하도록 하고 있다(같은 조 제4항). 이러한 위원회는 의회가 의결해야 하는 사건 중 그 부문에 속하는 해당 보통지방공공단체의 사무에 관한 것에 대하여 의회에 의안을 제출할 수 있다(예산의 경우는 제외, 같은 조 제6항).

#### (4) 의회의 권한

지방자치법 제96조 제1항에서는 보통지방공공단체의 의회가 가지는 권한으로서, 조례를 제정하거나 개폐하는 것, 즉 자치입법권(제1호), 예산을 정하는 것(제2호), 결산을 승인하는 것(제3호), 법률 또는 이에 기초한 정령에서 규정하는 것을 제외 한 지방세의 부과징수 또는 분담금, 사용료, 가입금 또는 수수료의 징수에 관한 것(제4호), 정령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정하는 계약의 체결에 관한 것(제5호), 조례로 정하는 것을 제외하고, 재산의 교환·출자의 목적으로 하거나 지불수단으로서 사용 또는 적정한 대가 없이 이를 양도하거나 대부하는 것(제6호), 부동산을 신탁하는 것(제7호), 정령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정하는 재산을 취득 또는 처분하는 것(제8호), 부담 부 기부 또는 증여를 받는 것(제9호), 조례로 정하는 중요한 공공시설에 대하여 조례로 정하는 장기적이고 독점적으로 이용하도록 하는 것(제11호), 법률상 그 의무에 속하는 손해배상의 금액을 정하는 것(제13호), 보통지방공공단체의 구역 내 공공적 단체 등 활용을 종합·조정하는 것(제14호) 등의 사항을 의결하도록 의무화하고 있다. 그 밖에도 지방자치법은 보통지방공공단체의 의회의 권한으로서, 법률 또는 이에 기초한 정령에 따라 그 권한에 속하는 선거를 실시하도록 하고(제97조), 해당 보통지방공공단체의 공익에 관한 사건에 대하여 의견서를 국회 또는 관계 행정청에 제출할 수 있도록 하고 있다(제99조). 또한 보통지방공공단체의 의회에 대하여 의안의 심사 또는 해당 보통지방공공단체의 사무에 관한 조사를 위하여 필요한 전문적 사항의 조사를 학식과 경험을 가진 자 등에게 시킬 수 있도록 하고

있다(제100조의2). 이상에서 서술한 의회의 권한을 집행기관, 주민 및 기타 관계인, 국회 및 관계행정청과의 관계에서 그림으로 나타내면 다음과 같다.

【그림 3】 지방자치법상 의회의 권한<sup>114)</sup>



114) <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451021.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451021.pdf)>. [최종접속 : 2018.8.20]

## 2. 의회의 운영

### (1) 의회의 소집 및 회기

지방자치법 제101조에서는 보통지방공공단체의 장이 보통지방공공단체의 의회를 소집하는 것으로 규정하고(제1항), 임시회와 관련하여 보통지방공공단체의 의회의 의장으로 하여금 의회운영위원회의 의결을 거쳐 해당 보통지방공공단체의 장에게 회의에 회부해야 할 사건을 제시하여 임시회의 소집을 청구할 수 있도록 하고 있다(제2항). 한편 보통지방공공단체의 의회 의원정수의 4분의 1 이상의 요청으로도 임시회를 소집할 수 있도록 하고 있다(제3항). 또한 지방자치법 제102조에서는 보통지방공공단체의 의회의 회의를 정례회와 임시회로 하며(제1항), 정례회는 매년 조례로 정하는 회수 소집하도록 하고(제2항), 임시회는 필요가 있을 경우에 그 사건에 한정하여 소집되는 것으로 규정하고 있다(제3항). 보통지방공공단체의 의회의 회기 및 회기의 연장, 개폐에 관하여는 조례로 정하도록 하고 있지만(제102조 제6항), 그럼에도 불구하고 조례로 정하는 바에 따라 정례회 및 임시회로 하지 않고 매년 조례로 정하는 날부터 다음 해의 해당 날 전까지를 회기로 할 수 있도록 하고 있다(제102의2 제1항)

### (2) 의회의 회의

지방자치법 제112조에서는 보통지방공공단체의 의회의 회의와 관련하여, 보통지방공공단체의 의회의 의원은 의회가 의결해야 하는 사건에 대하여 의회에 의안을 제출할 수 있고(예산의 경우는 제외, 제1항), 이 경우 의원 정수의 12분의 1 이상의 찬성이 필요하며(제2항), 문서로 의안을 제출하도록 하고 있다(제3항). 보통지방공공단체의 의회의 회의 개최는 의원 정수의 반수 이상이 출석해야 하고(제113조), 의원 정수의 반수 이상이 청구하면 의장은 그 날 회의를 개최하도록 하고 있다(제114조). 보통지방공공단체의 의회의 회의는 원칙적으로 공개하도록 하고, 의장 또는 의원 3명 이상의 발의로 출석의원의 3분의 2 이상의 다수로 의결한 경우에는 비공개할 수 있도록 하고 있다(제115조 제1항). 또한

보통지방공공단체의 의회의 회의에서는 의원 정수의 12분의 1 이상의 발의로 의안에 대한 수정 동의를 하도록 하고 있다(제115조의3). 보통지방공공단체의 의회의 회의에서는 회기불계속의 원칙을 채용하여, 회기 중에 의결에 이르지 못한 사건은 다음 회기에 계속되지 않는 것으로 하고 있다(제119조).

## 제2절 자치입법권

### 1. 조례의 의의와 근거

#### (1) 의 의

전술한 바와 같이 일본헌법 제94조에 따르면, “지방공공단체는 재산을 관리하고, 사무를 처리하며, 행정을 집행할 권리를 가지고, 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다”고 하여 지방공공단체의 조례제정권을 규정하고 있다.<sup>115)</sup> 이에 기초하여 지방자치법 제14조에서는 보통지방공공단체는 법령에 위반되지 않는 범위에서 제2조제2항의 사무, 즉 지역에서의 사무 및 그 밖의 사무로서 법률 또는 법률에 기초한 정령에 따라 처리하도록 되어 있는 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 하고 있다(제1항). 또한 전술한 바와 같이 지방자치법 제98조에서도 보통지방공공단체의 의회에 조례의 제정 또는 개폐에 관한 의결권을 부여하고 있다(제1항). 한편, 보통지방공공단체의 자치규칙과 관련하여 지방자치법 제15조에서는 보통지방공공단체의 장으로 하여금 법령에 위반되지 않는 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있도록 하고 있다(제1항). 또한 지방자치법 제138조의4에서는 보통지방공공단체의 위원회는 법률에서 정하는 바에 따라 법령 또는 보통지방공공단체의 조례나 규칙에 위반되지 않는 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙 및 그 밖의 규정을 정할 수 있도록 하고 있다(제2항).

115) 일본헌법 제94조에서는 행정적 권능으로서 재산의 관리, 사무의 처리, 행정의 집행도 함께 규정하고 있으나, 이에 관하여는 전술한 관련부분에서의 서술을 참조하고, 이 절에서는 입법적 권능으로서의 조례제정권에 한정하여 살펴보기로 한다.

여기에서 말하는 조례는 “지방공공단체의 자주법이자 그 자치권에 기초하는 것”<sup>116)</sup>으로서, 그 의미에 대하여는 견해의 대립이 있다. 즉, “㉠ 보통지방공공단체의 의회의 의결로 제정되는 조례(지방자치법 제14조 제1항, 제96조 제1항)이라는 보는 견해, ㉡ 보통지방공공단체의 의회의 의결로 제정되는 협회의 조례 외에 보통지방공공단체의 장이 제정하는 규칙(지방자치법 제15조)도 조례로 보는 견해, ㉢ 보통지방공공단체의 의회의 의결로 제정되는 협회의 조례, 보통지방공공단체의 장이 제정하는 규칙 외에 각종 위원회가 정하는 규칙 및 그 밖의 규정도 조례로 보는 견해”<sup>117)</sup>의 대립이 그것이다. 현재 ㉢의 가능 넓게 보는 견해가 통설적 입장을 점하고 있는 것으로 나타나고 있다. 결국 지방공공단체가 가지는 자치입법권, 즉 조례제정권이라고 하는 경우의 조례는 의회의 의결로 제정된 조례뿐만 아니라 지방공공단체의 장 및 각종 위원회가 정하는 규칙까지 포함하는 개념으로 보고 있는 것이다.

## (2) 근거

일본헌법상 조례의 근거에 관해서는 지방공공단체의 자치권을 정한 제92조에서 찾을 수 있다는 견해, 제94조에서 찾는 견해, 제92조와 제94조에서 찾는 견해 등의 대립이 있다. 이러한 학설의 대립은 내용적으로 보아 크게 차이가 없는 것으로 보이며, 판례도 “지방공공단체가 제정하는 조례는 헌법이 특별히 민주주의 정치조직으로 구성해야 한다는 지방자치의 본지에 기초하여(제92조), 직접 헌법 제94조에 따라 법률의 범위 내에서 제정할 수 있는 권능을 부여한 차지입법이다”<sup>118)</sup>고 판시하고 있다. 결국 일본에서는 조례의 헌법적 근거를 제92조와 제94조에서 찾고 있는 것으로 보이며, 주된 논점은 그러한 조례와 법률의 관계를 중심으로 한 조례제정권의 한계 문제로 귀결되고 있다. 참고로 보통지방공공단체 의회의 조례 제정절차를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

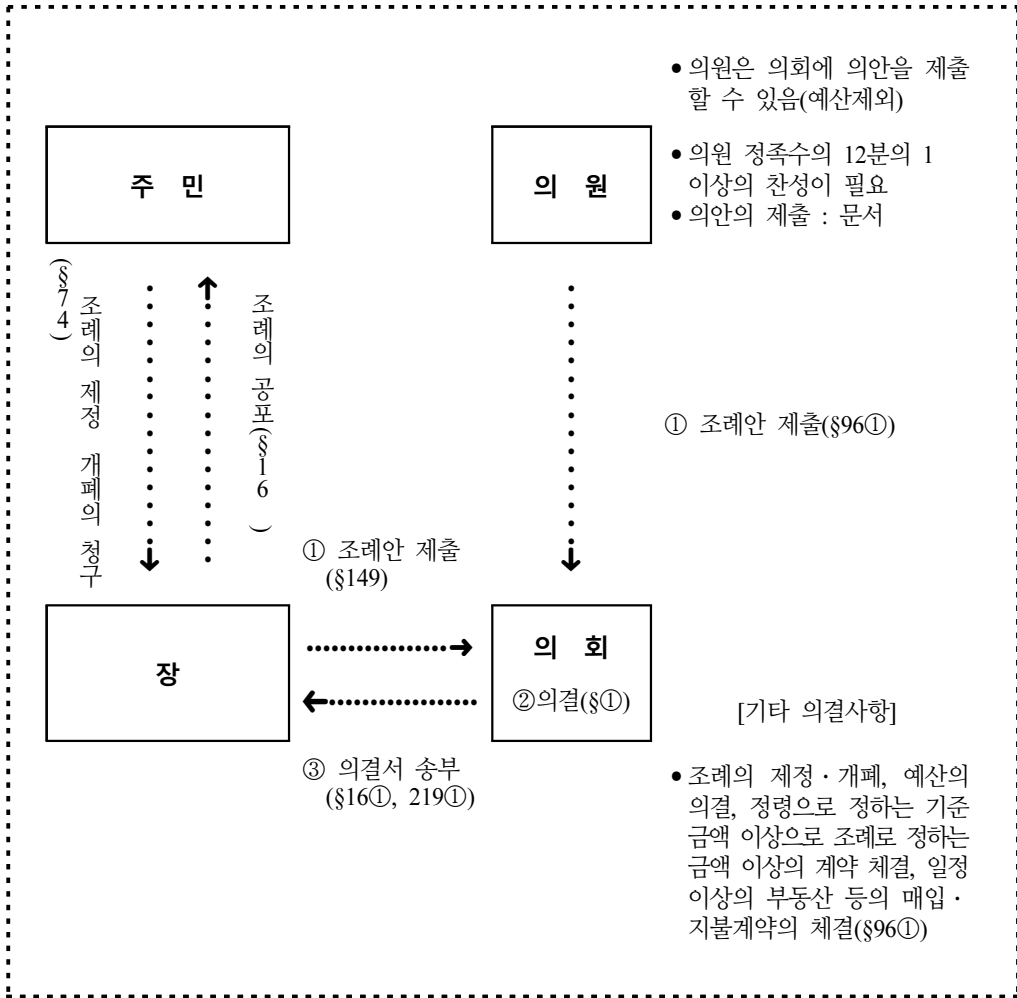
116) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 7頁.

117) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料(전계), 14頁.

118) 衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に檢する資料(전계), 15頁.



【그림 4】 지방자치법상 조례의 제정절차<sup>119)</sup>



119) <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451015.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451015.pdf)>. [최종접속 : 2018.8.20]

## 2. 조례제정권의 한계

### (1) 법률과 조례의 관계

일본헌법 제94조에서는 지방공공단체로 하여금 “법률의 범위 내”에서 조례를 제정할 수 있도록 하고, 지방자치법 제14조 제1항에서는 “법령에 위반되지 아니하는 한”에서 같은 법 제2조 제2항의 사무에 관한 조례를 제정할 수 있도록 하고 있다. 이러한 규정을 종합하면, 결국 조례는 “법률의 범위 내에서 법령에 위반되지 아니하는 한에서” 제정할 수 있는 것이 된다. 이로부터 조례에서 국가의 법령보다 엄격한 규제를 할 수 있는가 또는 국가의 법령상으로는 규제하고 있지 않는 사항을 규제할 수 있는가 등과 관련하여 이전부터 문제가 제기되어 왔다. 이에 관해서는 “㉠ 국가의 법령이 선점하고 있는 사항에 관하여는 법률의 위임이 없는 한 조례로 정할 수 없지만, 선점하고 있는 범위에 대하여는 법령이 조례에 따른 규제를 명확하게 허용하고 있지 않는 경우에 한정된다는 설, ㉡ 지방자치의 핵심적 부분을 고유한 자치사무의 영역으로 파악하고, 그 영역에서의 국가의 법률에 따른 규제는 국가적 최소기준으로서의 규제이므로, 지방공공단체가 국가의 법령보다 엄격한 규제를 하거나 국가의 법령에 없는 규제를 신설하는 조례를 제정할 수 있다고 보는 설, ㉢ 법률을 입법적 규제의 최대한도를 규정하고 있는 규제한도 법률과 국가적 최저기준으로서의 규제를 정하고 있는 최저기준 법률로 분류하고, 규제한도 법률은 국가의 법령보다 엄격한 규제를 정하는 조례를 인정하지 않지만, 최저기준 법률의 경우는 그것이 허용된다고 보는 설”<sup>120)</sup>이 대립하고 있다.

이상에서 서술한 조례의 국가 법령에 대한 위반여부와 관련하여, 판례는 “조례와 법령의 대상사항과 규정문언을 비교할 뿐만 아니라 각각의 취지, 목적, 내용 및 효과를 비교하여 조례와 법령의 모순·저촉 여부를 판단해야 한다. 예컨대 일정한 사항에 대하여 국가의 법령에서 규율하는 명문의 규정이 없더라도 해당 법령 전체로부터 보아 명문 규정의 결여가 특별히 해당 사항에 대하여 아무런 규제를 하지 아니하고 방치해야 한다는 취지

120) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 8頁.

로 해석되는 경우에는 이에 대하여 규율하는 조례의 규정은 국가의 법령에 위반될 수 있다. 이와는 반대로 특정한 사항을 규율하는 국가의 법령과 조례가 병존하는 경우에도 후자가 전자와는 별개의 목적에 기초한 규제를 의도하는 것이고, 그 적용으로 전자의 규정이 의도하는 목적과 효과를 저해하지 않거나, 양자가 동일한 목적을 가지더라도 국가의 법령이 반드시 해당 규정에 따라 전국적으로 일률적인 동일 내용의 규제를 시행하는 취지가 아니라 각각의 보통지방공공단체에서 해당 지방의 실정을 고려하여 별도 규제의 시행을 용인하는 취지로 해석되면, 국가의 법령과 조례 간에는 아무런 모순·저촉 문제가 없고, 조례가 국가의 법령에 위반되는 문제는 발생하지 않는다”<sup>121)</sup>고 판시하고 있다. 이와 같이 판례는 “국가의 법령상 규제의 취지가 전국적으로 일률적·균일적인 규제를 의도하는 것으로 해석되는 경우에는 조례에서 법령이 규율의 대상으로 하지 않는 사항을 법령과 동일한 목적으로 규제하거나 법령이 규율의 대상으로 하고 있는 사항을 보다 엄격하게 규제하는 것은 허용되지 않지만, 법령이 전국적인 규제를 최저기준으로 설정하고 있는 것으로 해석되는 경우에는 두 경우 모두 가능한 것”<sup>122)</sup>으로 판단하고 있다. 그 밖에 법률과 조례의 관계 등이 문제로 된 사건의 개요를 표로 정리하면 다음과 같다.

【표 11】 법률과 조례의 관계 등이 문제로 된 사건의 개요<sup>123)</sup>

건 명	사건의 개요
① 법률과의 관계(지방세법, 폐기물의 관리 및 청소에 관한 법률, 여관법 등)	
東京都 外形標準課稅 條例 사건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동경도가 2000년도부터 도입한 “동경도에서의 은행업 등에 대한 사업세의 과세표준 등의 특례에 관한 조례”는 도 내에서 사업을 영위하는 자금총액 5조円 이상의 은행에 대하여 업무이익을 과세표준으로 하여 3% 또는 2%의 세율로 사업세를 부과하는 것을 내용으로 함(2003년 개정 전의 지방세법 제72조의19를 근거로 함)</li> </ul>

121) 最高裁判所 1975年 9月 10日 大法廷判決, 最高裁判所刑事判例集 第29卷 第8号(1975), 489頁.

122) 芦部信喜·高橋和之 補訂, 憲法(第6版)(전계), 373頁.

123) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 17-18頁.

건 명	사건의 개요
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 大手은행 21행은 이 조례가 지방세법에 위반한다고 하여 조례의 무효 확인 등을 요구하는 소를 제기하였으나, 동경 지방재판소는 이 조례를 지방세법 제72조의19에 위반하여 무효라고 판시함</li> <li>• 동경 고등재판소도 이 조례가 지방세법에 위반하여 무효임을 판시하고, 동경도는 상고하였지만, 2003년 10월 8일 도가 소급하여 세율을 인하하고, 차액을 확보할 것, 은행 측도 소를 취하할 것을 내용으로 하는 소송상 화해가 성립됨</li> </ul>
<p>神奈川縣 臨時特例企業稅 사건</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 神奈川縣은 2001년 법정 외 보통세로서 “임시특례기업세”를 부과하는 조례를 제정하였으며, 이 조례는 자본금 등의 금액이 5억円 이상의 법인에 대하여 “이월공제결손금액”의 3%를 부과하는 것을 내용으로 하고 있고, 과세대상으로 된 기업이 과제처분의 위법·부효를 이유로 환부를 요구하여 소를 제기함</li> <li>• 横浜 지방재판소는 전국 이률적으로 적용해야 하는 법인사업세의 목적 및 효과가 저해되고, 지방세법의 규정 취지에 반하여 위법하다고 판시하였지만, 동경 고등재판소는 법인사업세를 보완하는 별도의 세목으로서 병존할 수 있는 실질을 가지므로 법에 위반하지 않는 것으로 판시함</li> <li>•  최고재판소(2013년 3월 21일 판결)는 이 조례는 법인사업세에 대하여 지방세법이 정하는 결손금의 이월공제 적용을 일부 차단하는 것을 목적으로 하는 것으로서, 지방세법의 취지 및 목적에 위반하여 위법으로 판시함</li> </ul>
<p>紀伊長町 中間處理施設 사건</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 三重縣 紀伊長町는 1994년 “수도수원보호조례”를 제정하고, “주원보호지역” 내의 사업장 설치조업에 의해 수도수원 고갈의 우려가 있는 경우에는 그 설치를 폐지하도록 함</li> <li>• 해당 지역 내로부터 지하수를 취수하는 산업폐기물 중간처리시설을 설치하려는 사업자가 수원의 고갈을 초래할 우려가 있다는 것을 이유로 설치를 금지하는 처분을 받고, 그 취소를 요구하여 제소함</li> <li>• 律 지방재판소에서는 조례의 위법성은 쟁점이 되지 않았지만, 名古屋 고등재판소(2000년 2월 29일 판결)는 폐기물의 관리 및 청소에 관한 법률은 산업폐기물의 배출 억제와 적절한 처리에 의해 생활환경의 개선을 도모하는 것을 목적으로 하고, 안정한 수도수를 확보할 목적으로 제정된 이 조례는 이와 취지 및 목적을 달리 하므로 이 조례는 위법한 것이 아니라고 판시함</li> </ul>
<p>阿南市 最終處分場 사건</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업폐기물의 최종처분장의 설치를 둘러싸고 阿南市 수도수원보호조례의 제정(1995년 7월 3일) 전부터 徳島縣과 대립관계에 있던 사업자가 지사로 부터 이 건 阿南市 조례의 규제대상으로 인정되지 않는다는 조건부로 폐</li> </ul>

건 명	사건의 개요
	<p>기물의 관리 및 정소에 관한 법률에 기초한 설치허가를 받은 바, 그 후 阿南 시장으로부터 규제대상사업장으로 인정하는 취지의 처분을 받고, 그 취소를 요구하여 제소함</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 徳島 지방재판소(2002년 9월 13일 판결)는 본건 阿南市 조례는 폐기물의 관리 및 정소에 관한 법률과는 동일한 목적으로 규정되어 있지 않지만, 구체적인 규제내용으로부터 보아 폐기물의 관리 및 정소에 관한 법률과 목적이 동일한 것이라고 하고, 또한 폐기물의 관리 및 정소에 관한 법률에 기초한 도도부현의 규제와 조례에 기초한 시정촌의 규제가 이중적으로 필요하다는 것을 폐기물의 관리 및 정소에 관한 법률이 상정하고 있다고는 생각하기 어렵다는 등의 이유로 이 조례를 위법·무효로 판시함</li> </ul>
<p>東郷町 리버호텔 규제조례 사건</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 名古屋市에 인접한 東郷町가 1994년 “호텔 등 건축의 적정화에 관한 조례”를 제정하여, 독자적인 구조·시설기준에 해당하는 “호텔 등”의 건축에 대하여 町長이 동의를 요하도록 함</li> <li>• 부동산의 통지를 받고도 건축에 착수한 사업자가 중지명령을 받아, 그 무효 확인 등을 요구하면 제소함</li> <li>• 名古屋 지방재판소는 청구를 각하하고, 名古屋 고등재판소(2004년 5월 18일 판결)는 본 건 조례는 풍속영업의 규제 및 업무의 적정화에 관한 법률과 규제목적이 거의 동일하지만, 풍속영업의 규제 및 업무의 적정화에 관한 법률은 최고한도의 규제로서 조례로 이 법에서 규정하는 이외의 리버 호텔의 규제를 허용하지 않는다는 취지라고는 할 수 없다고 하고, 또한 규제의 목적과 수단의 합리적 관련성에 관하여도 생활환경, 교육환경에 대한 악영향 방이라는 관점에 상응한 합리성이 있으며, 본 건 조례인 “호텔 등”의 기준을 충족하는 호텔을 리버 호텔 용도로 이용하는 것은 금지되어 있지 않고 비례원칙에 반하지 않는다고 판시함</li> </ul>
<p>飯盛町旅館建 築不同意處分 取消請求 抗訴 사건</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 長崎県飯盛町 “여관건축의 규제에 관한 조례”는 여관업법에서 정하는 여관업을 목적으로 한 건물의 건축에 대하여 町長의 동의를 요하도록 하고 있으며, 부동산의 처분을 받은 사업자가 그 취소를 요구하여 제소</li> <li>• 長崎 지방재판소는 여관업법은 동법과 동일한 목적 하에 동법에 따라 높은 수준의 영업규제를 허용하지 않는다는 취지라고 하여, 조례를 무효로 판시함</li> <li>• 長崎 고등재판소(1983년 3월 7일 판결)는 여관업법의 규제는 전국 일률적으로 시행되어야 하는 최고한도의 규제로서, 조례에 의하여 더욱 강한 규제를 정하는 것을 배척하는 취지까지 포함하고 있다고 해석하기는 곤란하다고 하면서도, 본 건 조례는 町長의 재량여하에 따라 정 내의 전역에서 여관업을</li> </ul>

건 명	사건의 개요
	<p>목적으로 하는 건축물을 건축하는 것이 불가능하게 되는 결과를 초래하는 것이므로, 이러한 매우 높은 강도의 규제를 시행해야 할 필요성이나 상당성을 근거지울 자료를 발견할 수 없다고 하여, 비례원칙에 반하고, 여관업법에 위반되는 것으로 판시함</p>

② 국가의 관여

<p>横浜市 乗馬投票券發 賣稅 事件</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000년 横浜市는 법정 외 보통세로서 “승마투표권발매세”(시내의 장 외 마권매장의 매상으로부터 반환금 등 상당액을 공제한 금액의 5%를 부과하는 것)를 신설하는 조례안을 가결하고, 총무대신에게 지방세법에 기초하여 총무대신과의 협의를 신청하였지만, “국가의 경제시책에 비추어 적당하지 않다”(같은 법 제671조 제3호에서 규정하는 거부사유)는 사유로 부동의함으로써, 横浜市장이 국가지방재정처리위원회에 심사를 신청함</li> <li>• 동 위원회는 지방세법 제671조 제3호의 “국가의 경제시책”은 그 중 특별히 중요한 것에 한정하여 해석해야 한다고 하고, 이 점에 대하여 지방세법이 예정하고 있는 협의가 행해지지 않았다고 인정된다고 하여, 총무대신이 2주 이내에 横浜市과의 협의를 재개할 것을 권고(2001년 7월 24일)하였으며, 그 후 시장 교체 등을 거쳐 조례는 시행에 이르지 못하고 폐지됨</li> </ul>
-------------------------------------	---

③ 정책적 합리성, 조례 자체의 헌법적합성

<p>奈良県 저수지조례 事件</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1954년 제정된 奈良県 “저수지의 보존에 관한 조례”는 저수지의 파손, 무너짐 방지의 관점에서 저수지의 독에 죽목(竹木) 또는 농작물을 심는 행위 등을 금지하는 것으로서, 본 조례의 시행 후에도 저수지의 독에서 경작을 계속한 자가 본 조례 위반으로 기소된 사건임</li> <li>• 최고재판소(1963년 6월 26일)는 저수지 독의 사용 제한은 재해를 사전에 방지할 필요성으로부터 공공복지를 위하여 당연히 수인하여야 하는 것이고, 저수지의 파손, 무너짐의 원인이 되는 사용행위는 헌법, 민법이 보장하는 재산권의 행사의 범위 밖에 있는 것으로서, 결국 이러한 행위를 조례로 금지, 처벌하여도 헌법에 저촉되지 않는다고 판시함</li> </ul>
-----------------------------	--

(2) 조례와 법 앞의 평등

일본헌법 제14조에서는 “모든 국민은 법 앞에 평등하며, 인종·신조·성별·사회적 신분 또는 분별에 의하여 정치적·경제적 또는 사회적 관계에서 차별을 받지 아니한다”

(제1항)고 하여 법 앞에 평등할 권리를 규정하고 있다. 전술한 바와 같이 헌법 및 지방자치법상 보장되고 있는 자치입법권에 기초하여 제정되는 조례는 지방공공단체의 자주법으로서의 의미를 가진다. 따라서 지방공공단체는 해당 지방공공단체가 가지는 환경 및 특성을 고려하여 다양한 형태와 내용의 조례를 제정·운용하고 있다. 예컨대, 일정한 사항에 대하여 법령의 범위 내에서 조례를 제정하고, 그 조례에서 특정 지방공공단체가 필요로 하는 규제를 하게 되고, 그 위반행위에 대하여 다른 지방공공단체와는 정도의 차이가 있는 처벌을 수 있다. 한편, 특정 지방공공단체의 경우, 다른 지방공공단체에서는 허용하고 있는 일정한 행위에 대하여 그것을 금지하고 있는 경우도 있을 수 있다. 이러한 지방공공단체별 조례의 규율정도 또는 규율여부 등의 차이가 일본헌법이 보장하고 있는 법 앞의 평등에 대한 위반여부가 문제가 될 수 있다. 이에 대하여 판례는 “헌법이 각 지방공공단체의 조례제정권을 인정하는 이상, 지역에 따라 차별이 발생하는 것은 당연히 예상되는 것”<sup>124)</sup>으로 판시하고 있다. 결국 판례는 각 지방공공단체별 조례의 규정 내용 등의 차이는 헌법 제14조에 위반되지 않는 것으로 보고 있다.

### (3) 조례와 재산권의 제한

일본헌법 제29조에서는 “재산권의 내용은 공공의 복지에 적합하도록 법률로써 이를 정한다”(제2항)고 규정하고 있어, 문언 상 법률에 의해서만 재산권의 내용을 정할 수 있도록 하고 있다. 이로부터 지방공공단체가 제정하는 조례를 통하여 재산권을 규제 또는 제한할 수 있는가가 문제로 될 수 있다. 이에 관해서는 “재산권이 전국적인 거래대상이라는 성질에 착안하여 그 규제는 통일적으로 법률에 의해야 하고, 법률의 위임이 없는 한 조례로는 규제할 수 없다”<sup>125)</sup>는 주장이 있다. 이에 대하여 “조례가 지방의회에 의해 제정되고, 민주적인 성격을 가지며, 법률에 준하는 것이라는 점, 조례제정권을 규정한 헌법 제94조는 ‘국회는 국권의 최고기관으로서, 국가의 유일한 입법기관이다’고 규정하는 헌법 제41조의 예외라는 점을 근거로 하여, 지방공공단체의 사무로서 처리할 필요가 있고,

124) 最高裁判所 1958年 10月 15日 大法院判決, 最高裁判所刑事判例集 第12卷 第14号(1958), 3306頁.

125) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 9頁.

적절한 경우에는 조례로 재산권을 규제할 수 있다”<sup>126)</sup>는 주장도 있다. 전술한 법률과 조례와의 관계에 관한 판례에서 서술한 바와 같이, 저수지의 파손, 무너짐 방지의 관점에서 저수지의 독에 죽목(竹木) 또는 농작물을 심는 행위 등을 금지하는 나라현(奈良県)의 「저수지의 보존에 관한 조례」(1954년 제정)에 관한 사건에서, “최고재판소(1963년 6월 26일)는 저수지 독의 사용 제한은 재해를 사전에 방지할 필요성으로부터 공공복지를 위하여 당연히 수인하여야 하는 것이고, 저수지의 파손, 무너짐의 원인이 되는 사용행위는 헌법, 민법이 보장하는 재산권의 행사의 범위 밖에 있는 것으로서, 결국 이러한 행위를 조례로 금지, 처벌하여도 헌법에 저촉되지 않는다”<sup>127)</sup>고 판시하였다.

#### (4) 조례와 벌칙의 규정여부

일본헌법 제31조에서는 “누구라도 법률이 정하는 절차에 의하지 아니하고는 생명 또는 자유를 박탈당하거나 그 밖의 형벌을 받지 아니 한다”고 규정하여, 법률에 따른 형벌 부과 원칙을 선언하고 있다. 또한 일본헌법 제73조에서는 내각의 사무로서 헌법 및 법률의 시행하기 위한 정령의 제정을 열거하면서, 그 단서에서 “정령에는 특별히 해당 법령의 위임이 있는 경우를 제외하고는 벌칙을 둘 수 없다”(제6호)고 규정하고 있다. 한편 지방자치법 제14조에서는 “보통지방공공단체는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 조례에서 조례를 위반한 자에 대하여 2년 이상의 징역 또는 금고, 100만円 이하의 벌금, 구류, 과료나 몰수의 형 또는 5만円 이하의 과료를 부과하는 취지의 규정을 둘 수 있다”(제3항)고 하여, 조례에서 벌칙을 규정할 수 있도록 하고 있다. 이 지방자치법 제14조 제3항의 헌법 제31조 위반여부가 문제로 제기되고 있으며, 이에 관하여는 “헌법직접수권설, 일반적·포괄적 법률수권설, 한정적 법률수권설이 대립하고 있으며, 판례는 한정적 수권설을 채택”<sup>128)</sup>하고 있다고 한다. 조례에서 벌칙을 규정할 수 있는가에 관한 각 학설의 내용 및 판례의 입장을 표로 정리하면 다음과 같다.

126) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 9頁.

127) 最高裁判所 1963年 6月 26日 大法廷判決, 最高裁判所刑事判例集 第17卷 第5号(1963), 521頁.

128) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 9頁.



【표 12】 조례와 벌칙 규정여부에 관한 학설과 판례<sup>129)</sup>

학 설/판 례	내 용
헌법직접수권설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법 제94조에 따른 조례제정권의 실효성 담보를 근거로 하여, 조례제정권에 벌칙제정권이 포함되는 것으로 보고, 법률에 따른 수권 없이 조례로 벌칙을 규정할 수 있다고 함</li> </ul>
일반적·포괄적 법률수권설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본래 벌칙규정이 국가사무라는 점으로부터 조례에서 벌칙을 정하기 위해서는 법률의 수권이 필요하다고 한 후, 조례가 지방의회에 의해 제정되고, 민주적인 성격을 가지며, 법률에 준하는 것이라는 점을 지적하고 있음</li> <li>• 따라서 조례에 대한 법률상 벌칙의 위임은 법령의 경우와는 달리 일반적·포괄적 위임으로 족하다고 함</li> </ul>
한정적 법률수권설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률의 수권이 필요하다고 한 후, 조례가 지방의회에 의해 제정되고, 법률에 준하는 것이므로 조례에 대한 법률상 벌칙의 위임은 상당 정도로 구체적이고, 한정되어 있으면 족한 것이라고 함</li> </ul>
판례의 입장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법 제31조는 반드시 형벌이 모든 법률 그 자체로 정해야 한다는 것이 아니라 법률의 수권에 따라서 그 이하의 법령에 따라 정할 수 있다고 한 후, 그 법률의 수권은 백지위임이 아니라고 함</li> <li>• 조례는 공선의 의원으로 구성되는 지방공공단체 의회의 의결을 거쳐 제정되는 자치입법이라는 점에서, 국회의 의결을 거쳐 제정되는 법률과 유사한 것이므로 형벌을 조례로 제정하기 위해서는 한정적이면 족하다고 하여, 한정적 법률수권설의 입장을 취하고 있음(最高裁判所 1962년 5월 30일 大法院判決)</li> </ul>

### (5) 조례와 조세법률주의

일본헌법 제84조는 “새로이 조세를 부과하거나 현행 조세를 변경하기 위해서는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”고 규정하여, 조세법률주의의 원칙을 선언하고

129) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 9-10頁(서술내용을 표로 정리).

있다. 이 일본헌법 제84조의 문언을 보면, 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라서만 새로운 조세의 부과나 현행 조세의 변경이 가능한 것으로 볼 수 있다. 이로부터 일본헌법 제 84조와 조례에 의한 과세의 관계가 문제로 제기되고 있다. 이에 관해서는 “헌법 제84조의 ‘법률’은 지방세에 대하여는 ‘조례’를 의미한다는 견해와 조례에 의한 과세를 규정할 수 있는 것은 헌법상 지방자치의 보장에 따른 헌법 제84조의 예외라고 하는 견해가 대립하고 있으며, 판례는 헌법 제84조의 ‘법률’은 지방세에 관한 ‘조례’를 포함하는 것으로 해석”<sup>130)</sup>하고 있다. 이러한 학설과 판례의 입장에 따르면, 과세권은 일본헌법이 보장하고 있는 지방자치의 구체적 실현을 위해서 필요불가결한 요소임을 강조하고 있는 것으로 보인다.

---

130) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 11頁.

## 제5장

# 종합검토 및 결론

제 1 절 종합검토

제 2 절 결 론



## 제5장

# 종합검토 및 결론

### 제1절 종합검토

#### 1. 지방자치의 환경변화와 전망

##### (1) 지방분권개혁의 동향

지금까지 일본 지방자치의 존재방식에 큰 영향을 미친 것으로는 전술한 지방분권일괄법을 기반으로 한 제1차 및 제2차 지방분권개혁을 들 수 있다. 즉, 1993년 6월에 의회양원에서 “지방분권의 추진에 관한 결의”<sup>131)</sup>를 채택한 후, 1999년 7월에 지방분권일괄법이 성립됨으로써 본격적으로 지방분권개혁이 추진되어 오늘에 이르고 있다. 사무권한의 이양을 중심으로 한 제1차 지방분권개혁을 통해서는 국가와 지방공공단체가 분담해야 하는 역할(상하·주종의 관계에서 대등·협력의 관계로)의 명확화, 기관위임사무의 폐지, 지방공공단체에 대한 국가의 관여 등의 개선, 권한이양의 추진(국가에서 도도부현으로, 도도부현에서 시정촌으로), 필수적 규제개선(부속기관이나 직원의 설치의무 폐지) 등의 성과를 거두고 있다. 2006년 지방분권개혁추진법의 제정에 따른 제2차 지방분권개혁을 통해서는 조례제정권의 확대, 지방분권일괄법의 개정을 통한 대폭적 권한이양, 국가와 지방의 협의의 장 마련 등의 성과를 거두고 있다. 이와 같이 1990년대 말부터 2000년대는 “지방분권개혁의 시대”<sup>132)</sup>로 불리고 있으며, 일본의 지방자치를 둘러싼 환경의 변화를

131) 김수연·임현·전학선·방동희, 선진국의 지방자치체계와 재정고권의 보장(전계), 130면.

132) 坂野喜隆, 日本における地方自治の変容と展望, 流經法學 第9巻 第2号(2009), 102頁. 원문에서는 “地方行革

주도한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 이러한 지방자치 환경변화의 주요내용으로는 보는 관점에 따라 다양한 사항을 들 수 있으나, 이하에서는 시정촌의 합병 등을 통한 광역적 연계의 강화, 민영화·민간화의 추진, 국제화와 지방공공단체의 역할변화 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

## (2) 광역적 연계의 강화

1999년부터 총무성은 행·재정적 기반의 확립을 위하여 시정촌의 합병을 본격적으로 추진하게 되었다. 그 결과 1999년 4월 1일 기준으로 3,229개였던 시정촌이 2005년 4월 1일에는 2395개로, 2006년 4월 1일에는 1,820개로, 2011년 4월 1일에는 1724개로, 2014년 4월 5일에는 1718개로<sup>133)</sup>로 되어, 총 1511개(약 47%)의 시정촌이 줄어들어 오늘에 이르고 있다.<sup>133)</sup> 이러한 시정촌의 합병은 지방분권개혁이 추진되는 과정에서 “기초자치단체인 시정촌의 대규모화를 통한 지방재정기반의 강화 및 효율화를 위한 정부주도의 합병”<sup>134)</sup>으로 평가되고 있다. 전술한 지방분권개혁의 시대에서 시정촌의 합병은 주민의 의사에 기초한 자율적 선택과 결단이 필요한 중요한 사안이라는 점에서 보면, “재정적인 문제에 집착하여 주민의 원하지 않는 합병도 추진되고 있다”<sup>135)</sup>는 지적은 의미하는 바가 큰 것으로 보인다. 이러한 지적은 시정촌의 합병에서 주민의 의견이 반영되기 어려운 구조에 대한 비판임과 동시에 광역연계를 중시하는 지방자치 정책의 추진 필요성을 강조하는 것이기도 하다. 전술한 바와 같이 현재 지방자치법에서는 별도의 법인 설립을 요하지 않는 구조로서 연계협약(제252조의2), 협의회(제252조의2의2), 기관 등의 공동설치(제252조

---

의 시대”로 되어 있으나, 보다 정확한 의미전달을 위하여 필자가 본문과 같이 “지방분권개혁의 시대”로 수정하여 인용하였다.

133) 또한 “인구의 80%는 5만 명 이상의 비교적 큰 시정촌에 집중되어 있는 한편, 시정촌의 수를 보면 인구 5만 명에 달하지 못하는 소규모 시정촌이 전체의 약 70%를 점하고 있어, 시정촌의 경우 인구나 재정능력에 상당한 격차가 발생하고 있다”고 한다. 公益社團法人 經制同友會, 住民が自らの選択と責任で創り上げる地方自治, 2016, 2頁.

134) 坂野喜隆, 日本における地方自治の変容と展望(전계), 104頁.

135) 坂野喜隆, 日本における地方自治の変容と展望(전계), 104頁.

의7), 사무의 위탁(제252조의14), 사무의 대체집행(제252조의16의2)을, 별도의 법인 설립이 필요한 구조로서 일부사무조합(제284조 제2항), 광역연합(제284조 제3항) 등과 같은 지방공공단체 간의 광역적 협력체계를 구축하고 있다. 결국 일본의 지방자치는 현재 시정촌의 합병을 통한 광역적 연계의 강화, 지방자치법상 광역적 협력체계의 운영이라는 환경 변화에 직면하고 있다고 하겠다. 우리나라의 경우도 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 2010년 10월 1일 제정되어, 규모가 작은 지방자치단체를 중심으로 한 통합이 추진되고 있다.

### (3) 민영화 · 민간화의 추진

일본의 경우 1980년대 이전에는 정부를 중심으로 하여 지방자치단체로 하여금 주민에 대하여 공공서비스를 제공하는 구조를 취하고 있었으나 정부의 관여가 점점 줄어드는 상황을 보이고 있다. 즉, “1980년 이전까지 정부 관여의 비중이 높은 형태로 서비스 공급이 이루어 졌다면, 1980년대에 접어들면서 민간과의 협력을 통해 서비스를 제공하려는 모습들이 나타나기 시작하였으며, 2000년대는 정부관여가 더욱 적어지는 형태의 서비스 공급의 가능성을 도모하는 시기”<sup>136)</sup>로 파악되고 있다. 이러한 상황에서 기초지방자치단체에 해당하는 시정촌의 경우, 대부분 저출산 · 고령화의 전개와 행정수요의 급속한 증가 등으로 재정적자에 시달리고 있다. 이러한 재정위기를 극복하기 위하여 전술한 합병을 선택한 시정촌은 물론 합병을 추진하지 않는 시정촌도 재정건전화를 위한 다양한 개혁을 추진할 수밖에 없는 상황에 직면하고 있다. 시정촌의 재정건전화를 위한 개혁은 민영화 · 민간화를 통하여 추진되고 있으며, 그 대표적인 예로는 “지정관리자제도, 업무위탁제도, PFI(Private Finance Initiative), 민관경쟁입찰을 목적으로 한 시장화 테스트 등”<sup>137)</sup>을 들 수 있다.

136) 길종백 · 하정봉, 일본 지방자치단체 아웃소싱(Outsourcing)과 주민참여, 한국정책연구 제12권(2012), 49면.

137) 坂野喜隆, 日本における地方自治の変容と展望(전개), 105頁 ; 길종백 · 하정봉, 일본 지방자치단체 아웃소싱(Outsourcing)과 주민참여(전개). 46면.

지정관리자제도를 중심으로 살펴보면, 이것은 “지방공공단체가 지정하는 법인이나 그 밖의 단체로 하여금 공공시설을 관리하도록 하는 제도”<sup>138)</sup>를 의미한다. 지방자치법 제 244조의2에서도 “보통지방공공단체는 공공시설의 설치목적에 효율적으로 달성하기 위하여 필요가 있는 경우 조례로 정하는 바에 따라 법인 및 그 밖의 단체로서 해당 보통지방공공단체가 지정하는 자(지정관리자)로 하여금 해당 공공시설을 관리하도록 할 수 있다”(제3항)고 하여 지정관리자제도를 명문화하고 있다. 이 지정관리자제도의 목적은 “다양화되고 있는 주민의 요구에 대한 효과적·효율적 대응, 공공시설의 관리에 민간 능력의 활용, 주민에 대한 서비스의 향상, 경비의 절감, 공권력 주체의 다양화(민관관계의 재편성)”<sup>139)</sup> 등에 있다. 이 제도의 장단점에 대하여는 “주민에 대한 서비스 향상 및 경비의 절감이라는 점은 적극적으로 평가되고 있으나, 지정관리자의 선정과 모니터링 및 운영체계 등의 점은 소극적으로”<sup>140)</sup> 평가되고 있다. 여하튼 지정관리자제도는 현재 전체 보통지방공공단체 중 약 50%의 도도부현이, 약 30%의 시정촌이 도입하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 지정관리자제도의 운영실태를 살펴보면, “시설의 평가·집행과정에 주민이나 NPO가 참여하는 경우가 증가”<sup>141)</sup>하고 있는 상황이다. 이와 같이 일본의 지방자치에서는 최근 친근한 공공의 강화, 민관의 협치 및 거버넌스의 촉진 등의 조짐은 진부하지만, 영원한 숙제로 볼 수 있는 환경적 도전에 직면하고 있다고 하겠다.

#### (4) 국제화와 지방공공단체의 역할변화

일본의 경우, 1980년대 후반부터 1990년대 초반에 지방공공단체의 국제화라는 관점에서 다양한 논의가 진행되었다. 즉, 기존의 단순한 외국의 지방자치단체와의 자매도시협정 등의 체결과 같은 문화교류 차원을 넘어 해외로부터 기업 또는 관광객의 유치, 부역진흥 등을 내용으로 하는 국제협력 차원에서 지방공공단체의 역할을 논의하기 시작한 것이다.

138) 坂野喜降, 日本における地方自治の変容と展望(전계), 105頁.

139) 坂野喜降, 日本における地方自治の変容と展望(전계), 106頁.

140) 길종백·하정봉, 일본 지방자치단체 아웃소싱(Outsourcing)과 주민참여(전계). 58면(요약·수정 후 인용).

141) 길종백·하정봉, 일본 지방자치단체 아웃소싱(Outsourcing)과 주민참여(전계). 62면.



이와 함께 많은 지방공공단체에서는 국제화에 따른 국제협력 업무를 담당하는 독자적 전담조직을 신설하고, 국제교류 또는 국제협력의 형태로 다양한 사업을 추진하고 있다. 종래에는 이러한 지방공공단체의 국제교류 또는 국제협력 활동의 법적 근거가 없어, 국제교류는 주민의 복지증진이라는 자치사무에 포함되는 것으로 간주되어 왔으나, 1988년의 “외국의 지방공공단체의 기관 등에 파견되는 일반직 지방공무원의 처우 등에 관한 법률” (법률 제78호) 제정으로 지방공공단체의 국제협력에 관한 근거를 두게 되었다. 즉, “지역의 무역이나 관광의 촉진, 자연재해시의 원조, 국제연합 등 국제조직에의 참가 등의 국제협력 활동이 가능”<sup>142)</sup>하게 된 것이다.

전술한 바와 같이 지방자치법상 사무의 구분을 보면, 외교에 관한 사무는 국가의 사무로 하고, 지방의 사무 및 주민의 복지증진에 관한 사무에 한정하여 국제교류 활동을 하도록 하고 있다. 문제는 지방공공단체의 국제 활동이 더욱 적극적으로 행해지게 되는 경우에는 국가의 외교권에 위반될 가능성 또는 지방의 사무 범위를 넘을 가능성이 발생할 수 있다는 점이다. 이와 관련하여 일본헌법 제92조에 따른 지방자치의 본지, 제94조에 따른 지방공공단체의 조례제정권에 근거하여 지방자치법 제1조의2에서는 국가와 지방공공단체의 역할분담에 관하여 규정하고 있다. 즉, 거기에서는 “지방공공단체는 주민의 복지 증진을 도모하는 것을 기본으로 하여, 지역에서의 행정을 자주적·종합적으로 실시하는 역할을 담당하도록”(제1항) 하고, “주민에게 친근한 행정은 가능한 한 지방공공단체에 위임하는 것을 기본”(제2항)으로 한다고 규정하고 있다. 이러한 지방자치법의 규정을 보면, 지방공공단체가 담당해야 하는 사무의 특징으로서 지역성과 주민생활과의 밀접성을 도출할 수 있다. 한편, 지방자치법 제1조의2에서는 국가의 역할과 관련하여 “국제사회에서의 국가의 존립에 관한 사무, 전국적으로 통일적으로 정하는 것이 바람직한 국민의 다양한 활동”(제2항)을 규정하고 있다. 이러한 규정으로부터 보면, 외교가 국가가 담당해야 하는 역할이라는 점을 알 수 있다. 앞으로 국제화의 물결은 더욱 거세질 것으로 예상되고 있으며, 이에 따라 주민에게 친근한 행정과 지역적 특성을 가진 지방공공단체의 국제활동

142) 松下圭一 編著, 自治体の国際政策, 學陽書房, 1988, 181頁.

과 외교 등의 국가의 사무가 충돌할 가능성이 크질 수 있다는 점은 지방자치의 새로운 환경적 도전이라 하겠다.

## 2. 시사점

### (1) 전략적 광역연계의 강화

지방자치를 둘러싼 환경변화에 대응하면서 지방분권을 효율적으로 추진하기 위해서는 “광역적 연계에 따른 지방공공단체의 기능적 보완”<sup>143)</sup>이 중요한 과제로 제기되고 있다. 전술한 바와 같이 이미 지방자치법에서는 별도의 법인 설립을 요하지 않는 구조로서 연계협약(제252조의2), 협의회(제252조의2의2), 기관 등의 공동설치(제252조의7), 사무의 위탁(제252조의14), 사무의 대체집행(제252조의16의2)을, 별도의 법인 설립이 필요한 구조로서 일부사무조합(제284조 제2항), 광역연합(제284조 제3항) 등과 같은 지방공공단체 간의 광역적 협력체계를 구축하고 있다. 이 중에서 2014년의 지방자치법 개정으로 도입된 연계협약은 “지방공공단체가 다른 지방공공단체와의 협의로 연계하여 사무를 처리함에 있어서의 기본적인 방침 및 역할분담을 정하는 연계협약을 체결하고, 거기에 기초하여 각각이 분담해야하는 역할을 수행하기 위한 필요한 조치를 채택할 의무를 쌍무적으로 지는 구조”<sup>144)</sup>를 의미한다. 이러한 연계협약제도는 별도의 법인을 설립할 필요가 없고, 연계협약에서 사무분담이나 정책적 역할분담 및 분쟁해결의 절차 등을 정할 수 있다는 점에서 그 유용성을 인정할 수 있을 것이다. 이러한 점은 “지방의 중추적 거점도시를 중심으로 도시기능의 ‘집약과 네트워크화’를 도모할 필요가 있고, 그 이외의 지역에서는 정주자립권 시책을 더욱 촉진할 필요가 있다”<sup>145)</sup>는 지적은 이를 잘 나타내고 있다.

또한 보통지방공공단체의 지역적 특성이나 한계를 고려하여 규모의 경제 또는 집약화에 의한 효율적 행정운영, 지방공공단체 간의 분업에 의한 전문분야로의 중점화를 도모하

143) 宇賀克也, 地方自治法概説(第6版), 有斐閣, 2015, 98頁.

144) 松田恵里, 地方分権改革の経緯と動向(전계), 9頁.

145) 松田恵里, 地方分権改革の経緯と動向(전계), 9頁.

는 등 전략적 접근의 필요성이 지적되고 있다. 즉, “연계협약 등의 공동처리제도를 최대한 활용하고, 사무사업의 대담한 분업으로 자치단체 간의 기능분담을 도모하며, 사업이나 기능별로 다른 기초자치단체와 연계하는 중층적인 클러스터를 형성함으로써 광역연계의 장점을 최대한 누려야 한다”<sup>146)</sup>는 것이다. 이와 같이 현재 일본에서는 지방분권개혁의 일환으로 추진된 시정촌의 물리적 통합보다는 오히려 보통지방공공단체 간의 수평적·상호보완적이지 적절한 쌍무적 역할분담을 통한 기능적 협력체계의 강화가 지방분권개혁의 주요한 과제로 제기되고 있는 것이다.

우리나라의 경우도 전술한 바와 같이 2010년 10월 1일에 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제정되어 지방자치단체 간의 통합이 추진되고 있다. 이와 관련해서는 “주민에게 통합건의권을 주고, 자율통합위원회를 구성하게 하는 등의 법률적 준비를 이룬 점”<sup>147)</sup>을 일본이 우리나라에 주는 시사점으로 지적하고 있다. 이러한 지적은 지방자치단체의 자율적 의사에 기초한 통합의 추진을 강조하는 것으로서, 향후 우리나라 지방자치단체의 통합정책의 방향성을 고려할 때 지방자치단체의 자율적 의사에 기초한 전략적 광역연계의 중요성을 강조하는 것으로도 볼 수 있다. 이러한 점에서 일본의 시정촌 통합과 광역연계의 강화 사례는 지방자치를 둘러싼 환경이 유사한 우리나라에 일정한 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다.

## (2) 자치입법권의 강화

전술한 바와 같이 일본헌법 제94조에서는 지방공공단체의 조례제정권을 규정하고, 이에 기초하여 지방자치법 제14조에서는 보통지방공공단체의 조례제정권을 구체화하고 있다. 우리나라의 지방자치법에서도 지방의회의 의결사항으로 조례의 제정 및 개폐를 규정하고(제39조 제1항), 의회에서 의결되면 5일 이내에 해당 지방공공단체의 장에게 송부하고, 이를 보내 받은 지방공공단체의 장은 20일 이내에 공포하도록 하고 있다. 또한 우리나라

146) 公益社団法人 經制同友會, 住民が自らの選択と責任で創り上げる地方自治(전제), 7頁.

147) 최우용, 일본의 기초지방자치단체(시·정·촌) 통합에 관한 법률 및 사례 연구, 공법학연구 제11권 제4호(2010), 445면.

라 지방자치법 제26조에서는 지방공공단체의 장에 의한 조례안에 재의요청 및 재의절차 등에 관하여 규정하고 있다. 전체적으로 보아 우리나라의 지방자치법상 자치입법권에 관한 규정은 일본의 지방자치법과 유사한 형태를 취하고 있지만, 조례제정권의 한계, 권리 제한·의무부과 관련조례, 조례위반 벌칙규정, 장의 규칙제정권, 규칙위반에 대한 벌칙규정, 광역지방자치단체의 조례와 기초지방자치단체의 조례의 관계 등의 관점에서 차이가 있다. 이러한 일본과 우리나라의 자치입법권에 관한 지방자치법상 규정내용의 관점별 차이를 표로 정리하면 다음과 같다.

【표 13】 우리나라와 일본의 자치입법권 관련규정 비교<sup>148)</sup>

구 분	일본	우리나라
조례제정권의 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통지방공공단체는 <u>법령에 위반되지 아니하는 범위에서</u> 제2조 제2항의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있음(제14조 제1항)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체는 <u>법령의 범위 안에서</u> 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있음(제22조 본문)</li> </ul>
권리제한·의무부과 관련 조례의 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통지방공공단체는 의무를 부과하거나 권리를 제한하기 위해서는 <u>법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는</u> 조례에 의하여 함(제14조 제2항)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 <u>법률의 위임이 있어야 함</u>(제22조 단서)</li> </ul>
조례위반에 대한 벌칙규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통지방공공단체는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 조례에서 조례를 위반한 자에 대하여 <u>2년 이상의 징역 또는 금고, 100만<math>\text{円}</math> 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 몰수의 형이나 5만<math>\text{円}</math> 이하의 과료를 부과하는</u> 취지의 규정을 둘 수 있음(제14조 제3항)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로 <u>1천만 원 이하의 과태료</u>를 정할 수 있음(제27조 제1항)</li> </ul>

148) 第7章 自治立法, 105頁 <[http://www.clair.or.kr/downloads/basic/korea/korea\\_local\\_system\\_07.pdf](http://www.clair.or.kr/downloads/basic/korea/korea_local_system_07.pdf)>. [최종접속 : 2018.7.5]

구 분	일본	우리나라
장의 규칙제정권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통지방공공단체의 장은 <u>법령에 위반되지 아니하는 범위 안에서</u> 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있음(제15조 제1항)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체의 장은 <u>법령이나 조례가 위임한 범위에서</u> 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있음(제23조)</li> </ul>
규칙위반에 대한 벌칙규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통지방공공단체의 장은 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 보통지방공공단체의 규칙에서 <u>규칙을 위반한 자에 대하여 5만円 이하의 과료</u>를 부과하는 취지의 규정을 둘 수 있음(제15조 제2항)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규정 없음</li> </ul>
광역지방자치단체 조례와 기초지방자치단체 조례의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규정 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 됨(제24조)</li> </ul>

첫째, 자치입법권의 범위에 관한 규정의 경우, 일본은 “법령을 위반하지 아니하는 범위에서”(제14조 제1항)라고 규정하고 있고, 우리나라는 “법령의 범위 안에서”(제22조 본문)라고 규정하여, 일본에 비하여 문언적 해석상 범위가 한정되어 있음을 알 수 있다. 둘째, 권리제한·의무부과 관련규정, 이른바 “행정사무조례”의 제정에 관한 규정을 살펴보면, 일본은 “의무를 부과하거나 권리를 제한하기 위해서는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 조례에 의해야 한다”(제14조 제2항)고 규정하여 “필요적 조례사항이라는 취지를 명기하면서 지방자치단체의 임의적 조례제정을 전제”<sup>149)</sup>로 하고 있음에 대하여, 우리나라는 “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”(제22조 단서)고 규정하여, 행정사무조례를 제정하기 위해서는 법

149) 第7章 自治立法, 104頁 <[http://www.clair.or.kr/downloads/basic/korea/korea\\_local\\_system\\_07.pdf](http://www.clair.or.kr/downloads/basic/korea/korea_local_system_07.pdf)>. [최종접속 : 2018.7.5]

률의 위임이 있어야 함을 규정하고 있다. 셋째, 조례위반에 대한 벌칙규정 관련규정을 살펴보면, 일본은 “조례를 위반한 자에 대하여 2년 이상의 징역 또는 금고, 100만円 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 몰수의 형이나 5만円 이하의 과료를 부과하는 취지의 규정을 둘 수 있다”(제14조 제3항)고 규정하여 질서벌과 함께 형사벌을 규정하고 있고, 우리나라는 “벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”(제22조 단서)고 하여 형사벌의 경우 법률의 위임이 필요하며, “조례를 위반한 자에 행위에 대하여 조례로 1천만 원 이하의 과태료를 정할 수 있다”(제27조 제1항)고 규정하여 형사벌의 경우는 법률의 위임이 필요한 반면, 지방자치단체가 임의로 부과할 수 있는 질서벌은 1천만 원의 과태료에 한정하고 있다.

넷째, 장의 규칙제정권 관련규정을 살펴보면, 일본은 “보통지방공공단체의 장은 법령에 위반되지 아니하는 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다”(제15조 제1항)고 규정하고 있음에 대하여, 우리나라는 “지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다”(제23조)고 하여 장의 규칙제정권에 대하여도 법령 또는 조례가 위임한 범위에서로 제한하고 있다. 다섯째, 규칙위반에 대한 벌칙규정을 살펴보면, 일본은 “보통지방공공단체의 장은 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 규칙에서 규칙을 위반한 자에 대하여 5만円 이하의 과료를 부과하는 취지의 규정을 둘 수 있다”(제15조 제2항)고 규정하고 있음에 대하여, 우리나라는 이에 관한 규정을 두고 있지 않다. 여섯째, 광역지방자치단체 조례와 기초지방자치단체 조례의 관계에 관한 규정을 살펴보면, 우리나라는 “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다”(제24조)고 규정하여 광역지방자치단체 조례와 규칙의 우위성을 인정하고 있음에 대하여, 일본은 이에 관한 규정이 없다.

이와 같이 일본의 경우는 문언 상 대체로 보통지방공공단체의 자치입법권의 범위를 우리나라에 비하여 넓게 규정하고 있고, 자치입법의 실효성 강화를 위하여 형사벌까지 규정하는 등 벌칙규정을 강화하고 있는 것으로 보인다. 특히 우리나라와는 달리 일본의

경우는 도도부현 조례나 규칙의 시정촌 조례나 규칙에 대한 우위성을 명문화하고 있지 않으며, 실제적 운용은 별도로 하고, 이러한 규정의 부재는 보통지방공공단체 간의 광역적 협력체계의 강화를 위한 것이라고도 할 수 있다. 우리나라의 경우는 실제 상 법해석을 통하여 유연한 운용을 하고 있지만, “일본과 한국의 각각의 공통점과 차이를 인식하면서 서로 배워가는 것이 중요”<sup>150)</sup>하는 점에서, 일본의 이러한 입법형태는 향후 우리나라 지방자치법의 개선방안을 모색할 경우에 참고할 필요가 있을 것으로 보인다.

### (3) 지방자치의 본지의 내용적 구체화

전술한 바와 같이 일본헌법 제94조에서는 “지방자치의 본지”에 관하여 규정하고 있고, 이에 근거하여 지방자치법 제1조의2에서는 지방공공단체가 지역에서의 종합적인 행정주체로서의 위치를 부여하고(제1항), 주민에게 친근한 행정은 가능한 한 지방공공단체에 위임하는 것을 기본으로 하고 있다고 규정하고 있다(제2항). 이러한 규정은 “국가로 하여금 지방공공단체에 관한 제도의 책정이나 시책의 실시에 있어서 지방공공단체의 자주성·자립성이 충분히 발휘될 수 있도록 해야 한다는 배려의무”<sup>151)</sup>를 요청하고 있다. 또한 이러한 규정을 지방자치법 제2조에서 규정하는 국가와 지방공공단체의 역할분담에 관한 규정, 즉 법령의 입법원칙(제11항), 법령의 해석·운용원칙(제12항), 자치사무에 대한 특별배려의무(제13항) 등과 연계하여 살펴보면, 향후 “입법의 해석·운용지침으로서 지방자치 적합성이라는 요소”<sup>152)</sup>를 도출할 수 있다. 여기에서 열거하는 지방자치법 제2조 제11항, 제12항 등은 “지방정부의 사무를 규정하는 법령 전반에 관하여 적용되는 횡단적인 법적 효과를 가지는 것”<sup>153)</sup>으로 평가되기도 한다.

이러한 “지방자치 적합성”이라는 요소는 규제가 필요한 일정한 사회현상이 발생한 경우에 법률 또는 조례를 제정할 것인가, 법률에 따라 발생하는 새로운 사무를 국가와 지방

150) 아키스키 겐고, 일본의 지방자치와 지방행정, 한일공동연구총서(고려대학교 아세아문제연구소, 2007), 173면.

151) II 地方自治の本旨と住民自治・団体自治 <<http://www.city.kami.kochi.jp/uploaded/attachment/19049.pdf>>.

152) II 地方自治の本旨と住民自治・団体自治 <<http://www.city.kami.kochi.jp/uploaded/attachment/19049.pdf>>.

153) 北村喜宣, 地方分権改革による条例制定権拡大の法構造, 都市住宅学 第70号(2010), 8頁.

공공단체에 어떻게 배분할 것인가, 지방공공단체에 배분한 사무에 대하여 국가가 어떻게 관여할 것인가, 법률과 조례의 충돌관계를 어떻게 해결할 것인가 등을 판단함에 있어서 중요한 기준으로 작용할 수 있을 것이다. 이로부터 “헌법에서 정해진 지방자치의 본지의 내용을 더욱 풍부하게 구체화할 필요가 있고, 분권형 사회의 제도보장을 더욱 확고하게 하기 위해서는……지방자치의 본지의 현대적 해석을 구축할 필요가 있다”<sup>154)</sup>고 지적되고 있다. 이러한 지방자치의 본지의 현대적 해석을 위해서는 “지방자치는 주민이 해당 지역의 사항을 스스로의 책임으로 결정하는 구조라야 하고, 스스로 결정할 의사나 기량을 준비하고 있지 않은 경우에는 그림의 떡에 불과하다”<sup>155)</sup>는 관점도 충분히 반영되어야 할 것이다. 이러한 지적은 원론적으로 돌아가 지방자치의 본질에 관한 대원칙을 더욱 구체적으로 제시함으로써 지방분권시대의 바람직한 지방자치제도의 구축을 강조하는 것으로서, 일정한 시사점을 가지는 것으로 보인다.

#### (4) 주민자치의 강화

일본헌법 제92조에 따른 지방자치의 본지의 주요내용으로서 주민자치와 단체자치에 관하여는 이미 살펴본 바와 같다. 여기에서 말하는 주민자치는 지방의 행정은 해당 지방 의주민의 의사와 책임 하에 처리해야 한다는 민주주의적 원칙을 말한다. 이러한 주민자치의 강화와 관련해서는 “지역 내 분권”이라는 관점에서 논의가 전개되고 있다. 즉, “지역 내 분권은 행정분권과 시민분권으로 구분되며, 지역 내 분권이 행해져야 지역 커뮤니티의 자치가 가능하게 되고, 결국 주민자치가 강화되며, 커뮤니티 스스로가 거버넌스를 수행할 수 있게 된다”<sup>156)</sup>는 주장이다. 여기에서 말하는 행정분권과 시민분권의 의미와 배경에 대하여는 “행정분권이란 본청으로부터 지방출장소 등으로의 분권(청내분권)을 말하고, 시민분권이란 커뮤니티로의 분권(주민으로의 분권)을 말하며, 이러한 분권이 요구되는 배경으로는 광역화와 협력화, 도시에서의 다원성, 연계와 협력의 필요성 등을 들 수 있

154) II 地方自治の本旨と住民自治・団体自治 <<http://www.city.kami.kochi.jp/uploaded/attachment/19049.pdf>>.

155) 片山善博, 地方自治における「法の不足」-法曹と法テラスへの期待-, 総合法律支援論叢 第9号(2017), 110頁.

156) 坂野喜隆, 日本における地方自治の変容と展望(전개), 112頁.



다”<sup>157)</sup>고 한다. 이러한 주장에 따르면, “시정촌의 합병은 또 다른 의미에서 집권 또는 집약이라고 할 수 있으므로 주민과 행정의 거리를 멀게 하는 것으로 보고, 오히려 협역화의 구조가 요청된다”<sup>158)</sup>고 한다. 또한 시정촌의 자치회 등의 기능이 중시되고 있지만, 가입률의 저조 등의 문제가 발생하고 있고, NPO 등의 지역 공동체의 활동주체가 더욱 다양화되고 있음에 대하여 결집의 장이 존재하지 않고 있다는 문제점도 지적하고 있다. 결국 이러한 다양한 지역 커뮤니티의 활동주체가 서로 연계하여 협력하는 구조가 절실하다는 것이다. 이와 같이 주장의 타당성은 별론으로 하고, 광역화와 협역화, 지역 커뮤니티의 활동주체 다양화, 협력체계의 구축 필요성 등을 배경으로 하여 주민자치의 강화를 도모하고 있는 일본의 사례는 우리나라의 지방자치를 논의함에 일정한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 보인다.

## 제2절 결론

이상에서 일본의 지방자치제도와 관련하여 제도적 연혁과 이론, 자치행정과 자치입법의 내용, 지방자치를 둘러싼 환경변화와 과제 등에 관하여 살펴보았다. 일본은 명치시대에 중앙집권적 지방제도가 성립되어 약 1세기를 지나면서 비교적 최근에 지방분권적 지방제도의 구축을 위한 다양한 개혁이 추진되고 있다. 최근에는 전술한 바와 같이 제1차 및 제2차 지방분권개혁이 추진되고 있으며, 이 지방분권개혁은 “지방정부의 자기결정·자기책임의 자유영역을 확충하는 것”<sup>159)</sup>을 최종적 목적으로 하고 있다. 이러한 목적에 입각하여 현재 추진되고 있는 지방분권개혁은 “100년 단위의 장기적인 관점에서 접근할 필요가 있다는 점에서 역사상 하나의 전환점”<sup>160)</sup>으로 파악되고 있다. 머지않아 지방분권 개혁에 따른 시정촌 합병이 적극적으로 추진되는 “합병의 시대”가 다시 도래할 수도 있다

157) 坂野喜隆, 日本における地方自治の変容と展望(전계), 112頁.

158) 坂野喜隆, 日本における地方自治の変容と展望(전계), 112-113頁.

159) 최낙범, 일본의 지방자치와 지방의회 개혁, 한국행정학회 학술대회발표논문집(2011.4), 12면.

160) 那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点(전계), 20頁.

는 점에서 보면, 지방분권개혁에 대한 장기적인 관점에서의 접근은 필수적이라고 하겠다. 한편 일본헌법이 보장하고 있는 지방자치의 본지의 충실한 실현을 위해서는 전술한 주민 자치의 강화에 관한 논의도 중요하지만, 단체자치와의 상호 보완적 강화가 절실하게 요청되고 있다. 끝으로 서론에서도 밝힌 바와 같이 시정촌 합병의 원인이자 지방공공단체의 재정적 위기로 대두되고 있는 재정에 관한 부분을 연구범위에서 제외한 점에서 아쉬움이 남는다. 여하튼 역사적 전환점에서 추진되고 있는 일본의 지방분권개혁의 동향을 주시하면서 우리나라에 적합한 선례를 지속적으로 모색할 필요가 있다고 생각한다.

korea  
legislation  
research  
institute

**참고문헌**



## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 길송백 · 하정봉, 일본 지방자치단체 아웃소싱(Outsourcing)과 주민참여, 한국정책연구 제12권 제4호(2012).
- 김수연 · 임현 · 전학선 · 방동희, 선진국의 지방자치체계와 재정고권의 보장, 한국지방세 연구원, 2018.
- 김홍상 · 채광석, 지방분권 추진에 대응한 농지관리사무의 효율적 처리방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 2010.
- 심재승 · 정철주, 국가정책결정에의 국가와 지방정부의 관계정립, 한국지방정부학회 학술대회자료집(2015).
- 야키쓰키 겐고, 일본의 지방자치와 지방행정, 한일공동연구총서(2007.11, 고려대학교 아세아문제연구소).
- 채원호, 일본의 광역 과제 대응을 위한 도주제 구상, 한국지방자치법학회 춘계학술대회 자료집(2008).
- 최낙범, 일본의 지방자치와 지방의회 개혁, 한국행정학회 학술발표논문집(2011).
- 최우용, 일본의 기초지방자치단체(시·정·촌) 통합에 관한 법률 및 사례에 관한 연구, 공법학연구 제11권 제4호(2010).

## 2. 일본문헌

清宮四郎, 憲法 I (第3版), 有斐閣, 1979.

西尾 勝, 自治・分権再考, ぎょうせい, 2013.

島田恵司, 分権改革の地平, コモンズ, 2007.

木下智史・野雅人 編, 新・コメンタール憲法, 日本評論社, 2015.

芦部信喜・高橋和之 補訂, 憲法(第6版), 岩波書店, 2015.

佐藤幸治, 日本國憲法論, 成文堂, 2011.

高橋和之, 立憲主義と日本國憲法, 有斐閣, 2013.

佐藤 功, ポイント注釋全書 憲法(下)(新版), 有斐閣, 1984.

松本英昭, 新版 逐條 地方自治法(第8次改訂版), 學陽書房, 2015.

松下圭一 編著, 自治体の国際政策, 學陽書房, 1988.

宇賀克也, 地方自治法概說(第6版), 有斐閣, 2015.

全原田尚彦, 新版 地方自治の法としくみ(改訂版), 學陽書房, 2005.

衆議院憲法審査会事務局, 国と地方の在り方(地方自治等)に検する資料, 衆憲資 第93号  
(2017.4).

那須俊貴, シリーズ憲法の争点⑩: 地方自治の論点, 国立国会図書館調査及び立法考  
査局, 2006.

松田恵里, 地方分権改革の経緯と動向, 調査と情報 第930号(国立国会図書館 調査及  
び立法考査局行政法務課, 2016).

- 大橋洋一, 機關委任事務の廃止と権限委讓の推進, ジュリスト 第1127号(1998).
- 地方自治確立對策協議會, 地方分権推進体制の維持に関する緊急要望, 2000.
- 地方分権改革有識者會議, 個性を生かし自立した地方をつくる—地方分権改革の総括と展望, 2014.
- 地方7團體, 地方分権の推進に関する意見書『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』  
地方財政自立のための7つの提言, 2006.
- 本多滝夫・榊原秀訓編著, どこに向かう地方分権改革-地方分権改革の統括と地方自治の課題-, 自治体研究社, 2014.
- 松本英昭, 地方分権を語る・地方分権推進法の20年と地方分権の今後の課題(下), 自治実務セミナー, 第648号(2016).
- 島田恵司, 分権改革-経緯と現状, 自治総研 第449号(2016).
- 全国知事会, 地方自治の保障のグランドデザイン, 2004.
- 西尾 勝, 地方自治, ジュリスト 第1192号(2001).
- 小早川光郎, 地方分権改革-行政法的 考察-, 公法研究 第62号(2000).
- 坂野喜降, 日本における地方自治の変容と展望, 流經法學 第9巻 第2号(2009).
- 芦部信喜・高橋和之・長谷部恭男, 憲法判例百選Ⅱ(第4版) 別冊ジュリスト, 第155号(2000).
- 日本自治体國際化協會(CLAIR), 2012 日本的 地方自治, 2012.
- 宍戸常壽, 憲法と地方自治, 全国知事会, 2016.

北村喜宣, 地方分権改革による条例制定権拡大の法構造, 都市住宅学 第70号(2010).

片山善博, 地方自治における「法の不足」-法曹と法テラスへの期待-, 総合法律支援論叢 第9号(2017).

大橋洋一, 地方分権と道州制, ジュリスト 第1289号(2005).

憲法判例研究会 編, 判例プラクティス憲法(増補版), 信山社, 2014.

高松淳也・驛賢太郎, 地方分権改革と地方自治制度の論点, 公益財団法人 ひょうご震災記念 21世紀研究機構 研究年報 第14・15号(2010).

小林孝輔・芽澤 齊 編, 基本法コメンタール(第5版) 憲法, 別冊法學セミナー 第189号(2006).

公益社団法人 経制同友會, 住民が自らの選択と責任で創り上げる地方自治, 2016.

最高裁判所 1962년 3월 7일 大法廷判決, 最高裁判所 民事判例集 제16권 제3호(1962).

最高裁判所 1963年 3月 27日 大法廷判決, 最高裁判所 刑事判例集 第17卷 第2号(1963).

最高裁判所 1975年 9月 10日 大法廷判決, 最高裁判所刑事判例集 第29卷 第8号(1975).

最高裁判所 1958年 10月 15日 大法廷判決, 最高裁判所刑事判例集 第12卷 第14号(1958).

最高裁判所 1963年 6月 26日 大法廷判決, 最高裁判所刑事判例集 第17卷 第5号(1963).

福岡地方裁判所 1980년 6월 5일 판결, 判例時報 제966호(1980).

II 地方自治の本旨と住民自治・団体自治

<<http://www.city.kami.kochi.jp/uploaded/attachment/19049.pdf>>



日本国憲法の誕生(6. 地方自治)

<<http://www.ndl.go.jp/constitution/ronten/06ronten.html>>.

佐々木敦朗, 日本の地方自治について(2014)

<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000295094.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000295094.pdf)>.

第7章 自治立法

<[http://www.clair.or.kr/downloads/basic/korea/korea\\_local\\_system\\_07.pdf](http://www.clair.or.kr/downloads/basic/korea/korea_local_system_07.pdf)>

<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451010.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451010.pdf)>

<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451015.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451015.pdf)>

<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451016.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451016.pdf)>

<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451021.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451021.pdf)>

<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451031.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451031.pdf)>

<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451043.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451043.pdf)>

<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000196080.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000196080.pdf)>

<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai\\_kubun.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html)>



헌정제도 연구 18-20-①

주요 외국의 지방자치제도 연구  
- 일 본 -

2018년 9월 28일 인쇄  
2018년 9월 30일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원  
세종특별자치시 국책연구원로 15  
(반곡동, 한국법제연구원)  
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-879-9 93360



---

저자명(책임)

이 상 윤

학 력

동아대 법학박사

(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문

규제 샌드박스형 특구조성을 위한 제도

개선방안 연구

원자력시설 주변지역 지원을 위한 법제도

연구

경제·인문·사회 분야 미래지향적 헌법

개정 연구

빅데이터 관련 개인정보보호법제 개선

방안 연구

# 주요 외국의 지방자치제도 연구

— 일본 —

**KLRI** KOREA LEGISLATION  
RESEARCH INSTITUTE



공공누리 공공서적물 자유이용허락



9 788966 848799

ISBN 978-89-6684-879-9

값 7,000원