지방분권의 과거와 현재, 미래

1. 일본 지방자치제도의 계보

지방자치법은 일본국 헌법과 동일한 1947년 5월 3일에 시행되었다. 이 사실이 나타내듯이 지방자치법은 일본의 2차 대전 종전 후 민주화 과정에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 동시에 지방자치제도는 2차 대전 종전 후 전혀 새로운 것으로서 도입된 것이 아니다.

2차 대전 종전 후의 지방자치제도 개정은 패전한 이듬해인 1946년, 전쟁 전의 지방자치제도의 기본법이었던 시제(市制), 시정촌(町村制), 부현제(府縣制), 도제(都制) 등의 법률을 개정했고, 지사 및 시정촌장(長)에 대해 직접 민선 제도를 도입하는 등의 개정이 이루어졌으며, 이듬 해인 1947년에 이 법률들을 집대성하여 현재의 지방자치제도의 기본법전인 지방자치법이 제정되었다. 이와 같이 일본의 지방자치제도는 전쟁 전의 제도를 기초로 성립되었으며, 그 원형은 시제정촌제(市制町村制)(1888년 제정)에 있다.

메이지 정부는 1889년 대일본제국 헌법을 제정하기 전 해에 시제정촌제를, 이듬 해에 부현제(府縣制)를 제정했다. 메이지 정부의 지도자들은 근대국가를 건설하는데 있어 지방자치제도의 존재를 빼놓을 수 없다고 생각하여, 메이지유신부터 약 20년에 걸쳐 지방자치제도의 정비에 심혈을 기울였다.

제정 당시의 지방자치제도는 중앙집권적, 통제적인 색채가 짙었으나 민주주의가 고조되고 정당정치가 확립되는 움직임 속에서 남자보통선거제도의 도입, 내무성의 관여 축소 등 민주적인 개혁도 이루어져 자치권이 확대되어 갔다. 그러나 전쟁의 그림자가 드리우면서 이 같은 개혁은 좌절했고, 수도의 방공(防空) 체제 강화를 주된 목적으로 하여 도쿄부(東京府)와 도쿄시를 일체화하는 도쿄도(東京都)의 창설(도구(都區)제도) 등이 이루어졌다.



　지방자치법이 시행된 이래 60여 년이 지나면서 수많은 개정이 이루어졌지만, 다음 사항을 기본으로 하는 지방자치제도의 근간은 바뀌지 않았다.

・장(長)과 의회의 의원을 주민이 직접 선거하는 이원대표제(二元代表制)

・모든 지역에 광역자치단체인 도도부현(都道府縣)과 기초자치단체인 시구정촌(市區町村)의 2층제를 적용

・대표민주제를 기본으로 하여 조례제정에 관한 직접청구, 의회의 해산청구 및 장(長)과 의회의원의 해직청구에 관한 주민투표 등 직접참정제도를 보완적으로 적용한 주민자치제도

・사무의 종류를 한정하지 않고 법령에 위반하지 않는 한도 내에서 지역의 사무를 처리할 수 있도록 하는 종합 행정 주체로서 지방공공단체의 위상을 정함

2. 지방분권이 목표로 하는 것

　지방분권이 무엇을 목표로 하는가에 대해서는 다양한 논의가 있을 수 있으나, 적어도 다음과 같은 내용을 포함한 개혁과 운동이라고 여겨진다.

○국가의 권한, 재원, 조직, 인원을 자치단체에 이양

아울러 광역자치단체(도도부현)에서 기초자치단체(시정촌)에도 이양

○자치단체의 자유도 확대

법률, 정령, 성령 등에서 자치단체의 조례로

○중앙정부의 슬림화 등 국가·지방 전체에 걸친 정부의 재구축

　한편, 지방분권을 추진함에 있어서는 예를 들어 다음과 같은 과제에 대한 대응이 요구된다고 여겨져 왔다.

○주민의 의견을 지방자치단체의 운영에 정확·적절히 반영

○지방자치단체의 공정하고 투명한 운영을 확보

○지방자치단체의 행정체제 정비(시정촌 합병 등)

　지방분권이라는 말은 개혁 지향적인 느낌을 주는데, 일본에서의 추진 역사는 오래되었다.

　시제정촌제(1888년)에 부기된 장문의 ‘이유’는 「본 제도의 취지는 자치 및 분권의 원칙을 실시하는데 있다.」로 시작한다. 또한 일본에서 잠깐 꽃을 피운 정당정치 시대의 내정문제에 있어 테마 중 하나가 지방분권이었다. 가령 1928년에 집행된 중의원 의원선거에서 입헌정우회(立憲政友会)는 지방분권을 전면에 내걸고 선거전을 펼쳤다.



더욱이 전쟁의 그림자가 더욱 짙어진 1936년에 열린 지방장관회의에서 나온 의견 중에는 지방분권의 확충, 중앙 성청의 권한을 지방에 이양하는 것, 주무대신의 관여의 정리, 내각 조사국에 대한 지방대표의 참여 등, 현재 논의되고 있는 항목과 흡사한 것을 볼 수 있다. 80년 이상이 되었어도 지방분권이 현저히 발전했다고 말 할 수 없다는 지적도 있는데, 지방분권의 추진은 그만큼 각 방면의 이해가 얽힌 매우 어려운 내정과제로 계속 존재해 왔다고 할 수 있다.

3. 지방분권일괄법의 제정

　2차 대전 종전 후의 지방분권 개혁에서 가장 컸던 개정은 지방분권일괄법(1999년)에 의한 개정이었는데, 그 주요 항목은 다음과 같다.

○국가와 지방자치단체의 역할분담의 명확화

・지방자치단체는 지역에서의 행정을 자주적·종합적으로 실시하는 역할을 폭넓게 맡는다.

・국가는

①국제사회에서 국가로서 존립하는 것에 관련된 사무

②전국적으로 통일해서 정하는 것이 바람직한 국민의 제반 활동 혹은 지방자치에 관한 기본적인 준칙에 관한 사무

③전국적인 규모, 전국적인 관점에서 실시해야 할 시책 및 사업의 실시

　그 밖에 국가가 본래 수행해야 할 역할을 중점적으로 맡는다.

다만, 이 원칙은 개별 법령분야에서는 꼭 철저히 이루어지는 것은 아니며, 역할분담의 명확화는 계속해서 과제가 되고 있다.

○기관위임사무의 폐지

　기관위임사무는 자치단체의 집행기관(지사, 시정촌장 등)이 대신의 지휘감독 하에 국가 기관으로서 처리해야 할 국가사무를 말하며, 메이지 시대에 독일의 법을 참고로 하여 도입되었으며, 국가가 자치단체를 사용하여 국가의 사무를 처리시키는 수단으로 활용해 왔다. 이 제도의 폐지는 오랜 세월 동안의 현안이었다.

○관여의 법정화와 계쟁처리 절차의 정비

　이 제도의 개정으로 인해 자치단체는 독립된 행정주체, 법적인 주체로서 그 관계는 법률로 규율된다는 원칙이 확립되었다. 국가에 의한 관여가 법률에 의해 유형화되며 시정 요구, 시정 지시 등과 같은 대신의 관여에 불복하는 지방공공단체는 제3자 기관에 심사를 신청할 수 있으며, 고등법원에 소를 제기할 수도 있는 제도가 마련되었다.



**지방분권일괄법(1999년)의 개요**

③권고 등의 조치

(신청부터 90일 이내)

**●국가와 지방자치단체 간의 계정처리 절차를 마련**

**국가지방계정처리위원회**

**(상설)**

**국가**

**지방자치단체**

※위원(5인)은 국회 동의 인사

② ①에 불복할 때는 심사 신청

(관여로부터 30일 이내)

④소송 제기

(③의 권고에 불복할 때 등)

①시정 요구,

시정 지시 등

**고등재판소**

【개요】

국가지방계정처리위원회는 보통 지방자치단체에 대한 국가의 관여에 대해 자치단체장 등으로부터 받은 심사 신청을 바탕으로 심사를 실시한다. 국가의 관여가 위법 또는 부당하다고 인정될 경우에는 국가의 행정청에 필요한 조치를 강구해야 한다는 취지의 권고 등을 실시한다.

4. 시정촌 합병 - 행정체제의 정비 -

　지방분권은 자치단체가 더 많은 사무권한을 더 많은 인원과 재원을 활용하여 처리하게 되는 것을 중요한 요소로 포함하고 있는데, 그 중요한 단계에서 제기된 과제가 지방자치단체 특히 시정촌의 행정체제 정비이다.

　시정촌의 행정체제를 정비하기 위해 추진된 것이 시정촌 합병이며, 세 시기에 집중적으로 추진되어 시정촌 수가 감소했다.



　헤이세이 합병은 10여 년에 걸쳐 추진되었는데 2010년 3월에 법이 개정되면서 일단락되었다. 합병에 대해서는 사회보장 등의 분야에서 전문적인 직원, 부서 배치, 행정비용의 감축이 진행된 것 등 평가할만한 의견이 있은 한편, 주변지역이 쇠퇴했다, 기초자치단체로서의 일체감이 약해졌다 등의 비판적인 의견도 있다.

5. 현재 추진 중인 지방분권개혁

　2009년의 정권 교체 후 발족한 하토야마 내각, 칸 내각은 종전의 지방분권 개혁을 ‘지역주권 개혁’이라고 재정의하고, 법정비를 포함한 개혁을 추진하려 하고 있다.

　개혁에 대한 조감도적인 이미지를 아래 그림과 같이 그려 보았다.



　지방분권일괄법으로 인해 지방자치법에 국가와 자치단체의 역할분담에 관한 규정을 두게 된 것은 확실하나, 현실은 국가가 지방행정기관을 중심으로 주민생활과 밀접히 관련된 많은 사무를 처리하고 있다. 그 결과, 국가의 지방행정기관은 자치단체, 특히 도도부현, 지정도시와의 사이에서 이중 행정을 하고 있는 측면도 있으며, 그런 면에서 비효율적인 부분도 발견된다.

　그리고 국가는 광범위한 사무에 대해 상세한 기준을 법령으로 규정하고, 획일적인 규제를 하고 있기 때문에 자치단체가 지역 실정에 맞는 행정을 전개하기 어렵게 만들고 있다. 더구나 국가에 의한 허가, 승인, 협의 등이 의무화되는 경우도 많고, 자치단체에 교부되는 보조금은 용도가 한정되어 있기 때문에 자치단체가 정말 필요로 하는 행정요구에 부응하지 못하는 한편, 진정이나 사전조정, 보고 등의 절충비용도 팽대해져 있다.

　주민의 요구가 다양해지고 국가·지방을 통틀어 재정상황도 더욱 어려워지는 가운데 요구되는 개혁은, 국가와 자치단체의 역할분담을 지방자치법의 원칙으로 돌아가서 명확히 하는 일이다. 이 일은 국가의 역할을 축소시키지 않는다. 오히려 국가의 역할을 순화 및 강화시키고, 국가는 국방, 외교, 해상보안, 통화, 사법, 사법질서의 형성, 공정거래의 확보, 직할 국도, 하천(중요한 것에 한함), 대규모 재해 등 국가의 사령탑으로서의 역할을 확실하게 담당하도록 할 것이 요구된다. 국가의 역할이 요구되면서 필요한 인력과 예산이 조치되지 못한 분야에 대해서는 필요한 조치를 취해 갈 필요가 있다.

　그런 다음 자치단체가 자체적으로 판단하여 지역에서의 행정을 폭넓게 맡을 수 있게끔 만드는 것이 개혁의 핵심이다. 구체적인 개혁항목은 대략 다음과 같다.

○국가의 지방행정기관의 정리 및 합리화

　＊아울러 국가의 지방행정기관의 권한을 도도부현, 지정도시로 이양



○국가의 관여 등의 축소

・국가 법령에 따른 기준 설정을 줄이고, 조례에 맡기는 범위를 확대

・명확한 규정에 바탕을 둔 국가의 관여·기준의 설정 등

・허가, 승인, 동의 등 개별 관여의 폐지·축소





○도도부현의 권한을 시정촌에 이양

○국가와 자치단체 대표가 협의를 할 수 있는 자리를 법정화

○일괄 교부금을 마련하여 보조금을 정리 및 합리화

6. 일본사회의 변모와 지방분권의 미래

　앞으로 지방분권 개혁을 추진해 가는데 있어 일본사회가 어떻게 변모해 갈 것인지를 염두에 두는 것은 중요하다. 이는 누구나 인식하고 있는 바이지만, 일본사회는 장래에 인구감소사회, 초고령사회가 오래도록 이어질 것이다.



또한 작년은 주민기본대장과 호적에 등록되어 실존하고 있어야 할 많은 고령자가 이미 사망했거나, 행방불명이 된 사실이 큰 사회문제가 되었다. 일본이 ‘무연고 사회’가 되고 있음이 부각되었으며, 그 배경으로 가족과 지역공동체가 쇠퇴한 점이 부각되었다. 또한 2차 대전 종전 후의 경제성장을 떠받쳤던 기업은 종업원에게 종신고용과 가족을 포함한 복리후생을 제공해 왔으나, 이 같은 ‘회사’의 존재도 쇠퇴하여 많은 국민이 장래에 대해 불안감을 안고 있다.

“인간은 혼자서는 살 수 없다. 하지만 가족이나 지역이나 회사가 돌봐주지 않을지도 모른다”는 불안이다.

한편, 국가재정 상황이 위기에 처해 있으며 도쿄를 중심으로 한 대도시에 인구가 집중되어, 한계집락(주민의 절반 이상이 65세 이상), 쇠퇴한 상점가로 상징되듯 지방의 피폐가 두드러졌다.

　이 같은 상황을 고려할 때 넓은 의미에서 공공서비스가 수행해야 할 역할은 크다. 사회보장을 중심으로 한 안전망 강화·확충을 꾀해야 한다. 최근 논의에서는 현금급부는 국가를 통해, 현물급부는 자치단체를 통해 제공해야 하며, 이 같은 관점에서 사무권한을 이양해야 한다는 논의가 고조되고 있다.

　또한 장래의 지방분권에서 중요한 과제는 국가와 지방의 관계 재구축이다. 국가와 지방이 협의할 자리를 법제화하는 등 충분한 협의조정을 강화해 가는 것이 필요한데, 국가와 자치단체의 의사가 도저히 일치하지 않을 경우에는 이를 조정하기 위한 시스템이 요구된다. 특히 법률해석의 차이를 둘러싸고 의견차가 해소되지 않을 경우에는 사법적 절차를 밟아 해결할 수 있도록 소송절차의 제도화가 필요하다. 주된 방향은 사전규제에서 사후시정으로 바뀌게 될 것이다.

　권한, 재원, 조직·인원의 이양이 진전되면 자치단체의 역할이 한층 커질 것이다. 자치단체의 운영에 주민의 의향이 더욱 적절하고도 섬세하게 반영되어야 한다. 이 같은 관점에서는 특히 자치단체의 단체의사 결정기관인 의회가 어떠해야 하는지가 문제시되고 있다.

그리고 대표민주제를 보완하는 주민참가방법으로서 주민투표의 제도화도 과제이다.

　가족과 지역공동체 기능의 쇠퇴는 자치단체가 NPO나 기업, 주민단체와 협동하면서 뿔뿔이 흩어져가는 주민 한 사람 한 사람에게 손을 내밂으로써 보완해야 한다.

　일본의 기초지방자치단체(시정촌)는 시정촌 합병을 통해 전체적으로 규모의 확대를 꾀했으나, 행정과 주민의 거리는 멀어졌다는 측면도 있다. 또한 대도시에서도 과거부터 똑같은 지적이 있어 왔다.

　기초지방자치단체의 역내에서의 분권을 추진하여 가령, 일정한 조직과 재산을 지닌 ‘자치구’ 제도를 만들어, 더 작은 단위로 주민서비스를 제공하고 주민의 상담에 응하는 체제를 만들어 가는 것이 과제가 될 것이다. 지방자치법에는 현재 지역자치구라는 제도가 있는데, 지역자치구에 법인격을 부여하여 주민의 참가를 얻어 내면서 그 역할을 강화하는 것을 생각할 수 있다. 이 같은 의미에서 과거부터 한국의 읍·면·동 제도에 주목을 했고 연구자들도 연구를 하고 있는데, 이러한 제도도 참고하면서 제도를 확충해 가는 것이 요구되고 있다.

　그리고 도구(都區) 제도(1943년 창설), 지정도시 제도(1956년 창설)를 비롯한 대도시 제도는 그 후의 사회경제 정세 변화에 미처 대응하지 못하고 있다. 도도부현과 지정도시에 의한 이중 행정의 배제, 대도시에 세원이 집중되는 문제, 역내 분권 추진 등의 관점도 같이 고려하여 재검토할 시기가 다가왔다.



