

# GLOBAL TRENDS

## 세계지방자치동향

### 미국

- ▶ 매사추세츠주의 행정체제 개편:  
카운티 정부 폐지와 지역 협력 거버넌스 구축

### 일본

- ▶ 일본 지방행정체제의 변천과 헤이세이 대합병의 교훈:  
자치와 효율의 균형

### 독일

- ▶ 독일의 특별지방자치단체 연합

### 한국

- ▶ 5극 3특 주도의 행정체제 개편 방향 논의

### 한국

- ▶ 행정체제 개편을 위한 5극 3특의 지방재정 운영 방안





## 일본 지방행정체제의 변천과 헤이세이 대합병의 교훈: 자치와 효율의 균형

### 개요

- 일본의 지방행정체제는 메이지기 중앙집권 확립에서 전후의 제도적 자치 확립, 헤이세이기의 분권 개혁과 대합병을 거쳐 인구감소·디지털화 속 효율성과 자치권의 균형을 모색하는 방향으로 발전해왔음
- 헤이세이 대합병은 행정단위 축소와 일부 효율화를 이루었지만, 주변부 쇠퇴·주민자치 약화·재정 불안정 등 구조적 문제를 초래하며 분권 정책의 한계를 드러냈음
- 이러한 일본의 경험은 한국에도 시사하는 바가 크며, 중앙-지방의 역할 재정립, 광역-기초 간 기능 조장, 생활권 단위의 균형발전과 다핵형 거버넌스 구축이 향후 과제로 제시됨

### [지방행정체제의 변천]

#### 전전(戰前)의 지방행정체제 (1870년대~1945년) : 중앙집권의 확립

- 폐번치현(1871년), 삼신법(1878년)을 통해 중앙집권적 지방제도를 정비하고 시제·촌제(1888년)로 시정촌이 독립적 법인격을 획득하였으나, 지사는 관선·내무성 감독 하에 있어 실질 자치는 제한적이었음
- 전시체제에서 통제는 더욱 강화되어 지방정부는 사실상 국가 관료제의 하부조직으로 기능한 ‘명목적 자치’ 단계였음

#### 전후(戰後) 개혁 (1945년~1970년대) : 지방자치제도의 재구축, 기능적 집권의 강화

- 헌법과 지방자치법의 제정(1947년)으로 조례·재정·수장·의회 공선 등 통치단체로서의 지방자치가 제도화됨
- 그러나 1950년대 이후 경찰 일원화·교육위원 공선 폐지 등 재집권화, 복지국가화 속 기관위임사무 체제로 전국 일률의 행정 수준을 확보하는 기능적 중앙집권이 강화되었음

#### 헤이세이 이후 (1990년대~2000년대 초반) : 지방분권과 구조개혁의 병행

- 1980년대 이후, 지방분권의 필요성이 커지면서 중앙집권적 행정구조의 한계를 보완하려는 제도개혁이 추진되었음

- 1999년 ‘지방분권일괄법’ 제정으로 기관위임사무가 폐지되고, 자치사무와 법정수탁사무로의 이원화가 이루어지면서 국가와 지방의 관계가 대응·협력 관계로 전환되었으나, 제도적 분권이 이루어졌음에도, 지역 간 재정 격차와 행정 능력의 차이는 여전히 해소되지 않았으며, 특히 소규모 시정촌의 행정 지속 가능성에 대한 우려가 커졌음
- 이러한 문제를 해결하기 위해 일본 정부는 지방행정의 효율화와 재정기반 강화를 목표로 전국적 차원의 시정촌 통합 정책인 ‘헤이세이 대합병’을 추진하였으며, 이는 일본 지방행정체제의 구조를 근본적으로 재편한 중요한 분기점이 되었음

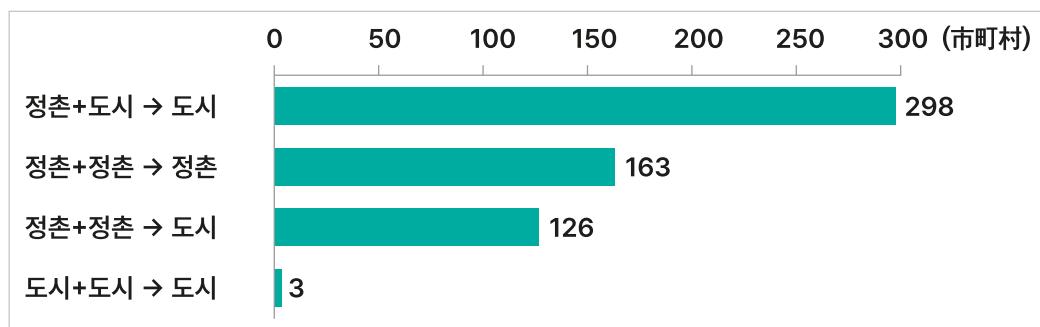
## [헤이세이 대합병의 효과와 과제]

### 헤이세이 대합병의 배경과 목적

- 일본의 시정촌 합병은 역사적으로 메이지(1888~1889년)·쇼와(1953~1961년)·헤이세이(1995년 이후) 세 시기에 걸쳐 추진되었으며, 그중에서도 헤이세이 대합병은 인구감소 및 고령화에 대응하고, 실질적 지방분권을 실현하기 위한 ‘행정·재정기반 강화 및 공간구조 재편’을 목표로 했음
- 그러나 헤이세이 대합병은 재정난 단체를 대상으로 정부가 강력한 재정 인센티브(합병특례채, 합병산정대체)를 제공하면서 추진되었고, 자율적이라기보다 재정압박과 인센티브가 결합된 정책적 합병이었다는 비판도 있음

### 행정기반 측면의 평가

- 헤이세이 대합병 이후 전국 시정촌 수는 3,234개에서 1,718개(- 46.9%)로, 인구 1만 명 미만의 소규모 단체는 1,537개에서 497개(- 67.7%)로 감소하였으며, 다수의 정촌(町村)이 ‘일반시(市)’로 이행해(그림 1 참조) 행정기반은 일정 부분 강화된 것으로 평가됨



자료: 다이와종합연구소

(주1) 합병으로 탄생한 시정촌은 총 590개, 다이와종합연구소가 집계

(주2) 합병 후 인구증가에 따른 시제 변경을 포함한 2016년 시점의 자치단체 구분

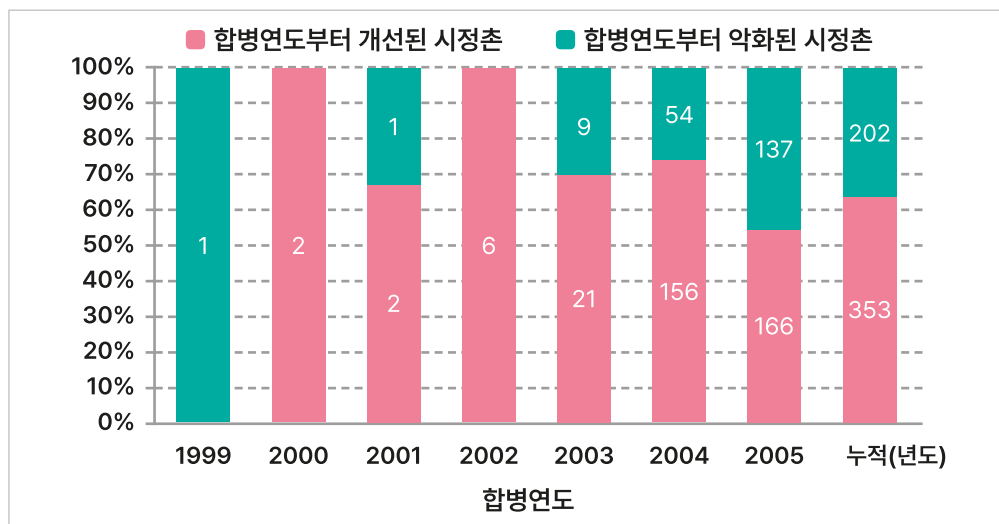
(주3) 중핵시가 48개, 정령지정도시가 9개, ‘정촌+정촌→도시’의 도시는 모두 일반시

[그림 1. 시정촌 합병 패턴(2016년도)]

- ➡ 그러나, 전문화·정원 증대에도 불구하고 관할 구역이 확대되면서, 현장파악 및 응답성이 저하되고, 본청 집중형 의사결정으로 주민 요구에 대한 반응이 지연되면서, '목소리가 닿지 않는다'는 주민들의 체감이 악화되었음
- ➡ 또한, 인력·의사결정력·정치적 발신력 약화로, 재난 시 응급-복구-부흥 전 단계에서 합병지역이 비합병지역보다 '재난대응'이 불리했다는 동북대지진의 사후 분석이 있음

## 재정기반 측면의 평가<sup>1)</sup>

- ➡ 1999~2005년 합병된 555개 시정촌 중 2015년 시점 재정력 지수 상승 비중
  - 1999~2005년도에 합병한 시정촌의 2015년도 재정력 지수가 합병연도보다 상승한 시정촌의 비율을 보면(그림 2 참조), 2003년에 합병한 시정촌은 70.0%, 2004년에 합병한 시정촌은 74.3%, 2005년에 합병한 시정촌은 54.8%의 상승효과를 보였지만, 하락도 상당수 존재하는 양극화 현상이 나타남



자료: 다이와중합연구소

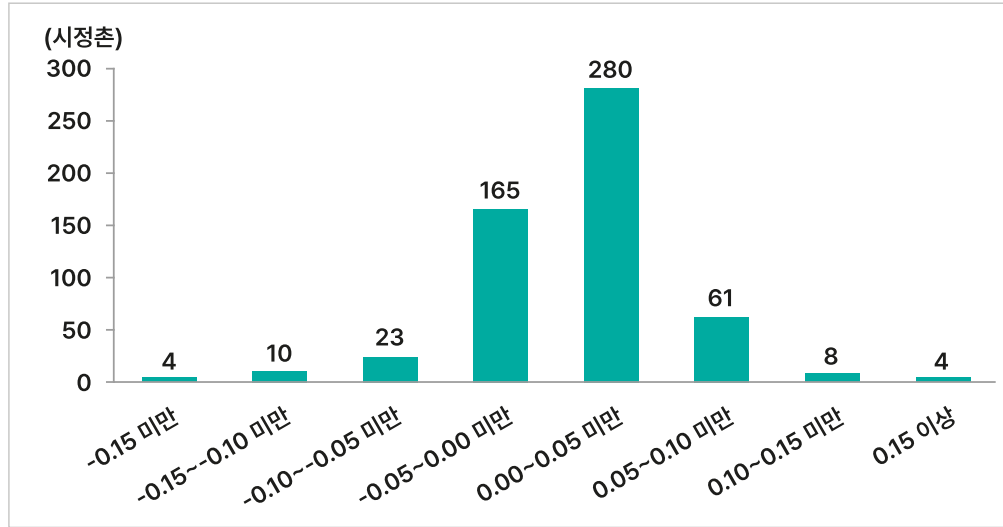
(주1) 서로 다른 연도에 여러 차례 합병한 시정촌은 최초 합병연도에 포함하여 집계함

(주2) 도표 내 숫자는 시정촌 수. 누계는 1999~2005년도 누계.

[그림 2. 1999~2005년도에 합병한 시정촌의 합병연도 대비 2015년도 재정력 지수 변화]

- ➡ 재정력지수가 상승한 시정촌은 합병 이후 꾸준히 재정력이 개선된 반면, 하락한 시정촌은 2010년 이후 지속적으로 악화되었고, 이러한 추세는 합병 시정촌의 재정 변화가 단순한 일시적 변동이 아니라 구조적 성격을 지님을 보여줌
- ➡ 합병특례채의 15년 연장과 재정우대조치의 지속 적용도 재정력 상승에 일정 부분을 영향을 미쳤음
- ➡ 그러나 절반 가까운 시정촌은 합병 후 10년이 지나도 재정 개선 효과가 나타나지 않았으며, 향상된 시정촌 역시 우대조치가 계속 적용된 상황(2015년까지)이었기 때문에 실질적 자립 여부는 판단이 어려움
- ➡ 2015년 기준 재정력 지수가 0.10포인트 이상 크게 상승한 시정촌은 12곳에 불과하고 전반적 효과는 제한적임 (그림 3 참조)

1) 본 고에서 활용한 재정효율화 관련 자료는 주로 합병 직후부터 10년이 지난 시점(2010년 전후)의 평가에 기반하고 있으며, 그 이후 시점을 다룬 정량적 평가 자료는 매우 제한적임. 참고문헌으로 인용한 카메이(2017), 시마다(2025) 또한 그 안에서 사용된 재정평가 자료는 대부분 2010년 전후의 연구결과에 근거하고 있음



자료: 다이와종합연구소

[그림 3. 1999~2005년도에 합병한 시정촌의 합병연도비 2015년도의 재정력 지수]

- ▶ 총무성은 인건비 등 감축으로 연 1.8조엔 효율화가 가능하다고 평가했지만(총무성, 2010), 일부 실증연구(고토·야스다 기념 도쿄도시연구소(2013))는 합병단체의 효율성이 비합병단체보다 악화했다고 보았으며, 그 주요 원인으로서는 합병 특례채 남발(이마이(2011:69-70)), 서비스 상향 조정(요코미치·와다(2001:124)), 1인당 지방지출 증가 가능성(하야시(2005:94-99)) 등을 꼽았음
- ▶ 재정이 취약한 소규모 단체가 상대적으로 건전한 단체와 통합해 파국을 회피한 측면, 즉 ‘재정블렌드 효과(財政ブレンド効果)<sup>2)</sup>’는 인정됨

## 공간구조 측면의 평가

- ▶ 본청 통합으로 주변부 인구 및 상권이 축소되었으며, 지방의회의 대표성 약화와 주민들의 투표 참여율 감소라는 민주적 역기능이 발생하였음
- ▶ 합병 이전에는 지자체 전체의 이익으로 인정되던 사업이라도, 합병 후에는 신 지자체 내 일부 지역만의 이익으로 간주되어 정당성을 잃게 됨
- ▶ 즉, 합병은 기존 사업의 성격을 ‘전체 공공성’에서 ‘부분이익(部分利益)<sup>3)</sup>’으로 간주되어 축소·폐지되는 등 흡수합병된 지역의 정체성과 독자적인 정책이 소실됨
- ▶ 도시의 콤팩트(Compact)화가 진전되어 총 재정지출이 억제되었는데, 이는 ‘거주전선의 축소(주변부의 계획된 수축)와 결부된 ‘국가의 인구·재정관리 전략의 일부’로 해석됨

2) ‘재정블렌드 효과(財政ブレンド効果)’는 시마다 아카후미(嶋田 暁文)가 제시한 개념으로, 재정이 취약한 소규모 자치단체가 상대적으로 재정 여력이 있는 자치단체와 합병함으로써 재정 파탄을 피하고 운영을 지속할 수 있게 되는 효과를 의미함. 다만 재정이 모두 열악한 자치단체끼리의 합병에서는 이러한 효과가 발생하지 않는다는 점에 유의해야 함(시마다(2025))

3) ‘부분이익(部分利益)’이란, 합병 이전에는 ‘지자체 전체에 이익이 미치는 공공사업’으로 인정되던 정책이나 사업이, 합병 이후에는 ‘신 지자체 안의 특정 지역만을 위한 사업’으로 재규정되는 형상을 의미함. 즉, 부분이익은 합병 이후 행정규모 확대 속에서 공공성 판단 기준이 변화하면서 나타나는 상대적 개념이라고 할 수 있음(시마다(2025))

## 시사점

- 일본의 행정체제는 메이지기의 중앙집권 확립에서 출발해, 전후의 제도적 자치와 기능적 집권의 병존, 헤이세이기의 분권 개혁과 대합병을 거쳐, 현재는 인구감소와 디지털화 속에서 효율성과 자치권의 균형을 모색하는 단계에 이르렀음
- 이러한 변화는 시대마다 다른 과제를 반영해 왔지만, 여전히 지방자치의 민주적 기반과 실질적 자율성은 완전하게 정착되지 못하고 있음
- 헤이세이 대합병은 행정단위 축소와 일부 행정적 효율화라는 성과를 거두었으나, 주민자치의 약화, 주변부 쇠퇴, 재난 대응력 저하 등 새로운 부작용을 초래하였음
- 일본의 지방행정 변천과 헤이세이 대합병의 경험은, 고령화와 인구감소가 동시에 진행 중인 한국 사회에도 다음과 같은 중요한 교훈을 제공함
- (국가와 지방의 역할 분담 명확화) 일본은 헤이세이 대합병 이후 재난대응을 명분으로 중앙 통제가 강화되면서 분권의 본질이 훼손되었다는 비판을 받고 있음
  - 한국에서도 동일한 문제가 발생하지 않도록, 행정통합 시 국가 차원의 통합 조정과 지방 자율적 대응 사이의 경계를 명확히 하여 중앙은 원칙과 기준을 제시하고 지방은 지역 실정에 맞게 창의적으로 실행할 수 있는 협력적 분권 구조를 확립해야 함
- (광역-기초 간 기능 조정과 균형 있는 행정 구조) 인구감소와 재정 제약 속에서 일본은 도도부현이 보완형 역할을, 시정촌이 자립형 역할을 맡는 이중 구조를 모색했음
  - 한국에서도 인구 및 재정 위기 속에서 지방의 지속 가능성을 확보하기 위해, 광역자치단체는 재정 취약 기초단체를 지원하고 광역적 사무를 조정하는 보완형 역할을 맡고, 기초자치단체는 주민 생활 서비스의 자율적인 최종 책임 주체가 되는 자립형 역할을 맡는 ‘협력적 분권 모델’ 구축을 핵심 목표로 삼아야 함
- (생활권 단위의 균형발전 전략) 일본의 ‘작은 거점(小さな拠点)<sup>4)</sup>’ 정책처럼, 한국에서도 기초생활권 범위 내에서 교육·복지·교통 등 필수서비스를 유지하고, 지역 간 연계를 강화하여 주민이 어디서나 지속가능한 생활을 영위할 수 있는 분산형 지역발전 모델을 구축하여야 함

4) ‘작은 거점(小さな拠点)’이란, 인구감소와 고령화가 진행 중인 지역에서 필요한 생활서비스 기능을 유지·확보하고, 지역주민 스스로의 참여하에 지역운영조직을 형성해, 각 마을에 흩어져있는 다양한 생활서비스나 지역 활동의 장을 하나의 기초생활권 내(ex. 초등학교 구역)에서 연계함으로써 생활을 지탱하는 새로운 지역운영 체제를 만들고자 하는 정책적 접근임(국토교통성)

## 참고문헌

- 사사구치 유지(2015). 「지방통치기구의 개혁 경위와 새로운 움직임-국가와 지방의 관계를 생각한다」. 입법과 조사. 제360호. 참의원 사무국. p.182-195
- 사카키바라 히데노리(2025). 「전후80년 - 헌법과 지방자치」. 디지털 자치와 분권. 제3호(통권 제97호). p.3-10
- 가나사키 겐타로(2023). 「지방자치의 의의·역사와 지방공공단체의 역할」. 시정촌 아카데미. 제135호. p.8-13
- 카메이 아키코(2017). 「헤이세이 대합병의 성과와 과제;10년 이상이 지난 지금 행정·재정기반의 확립은 달성되었는가?」. 다이와종합연구소 정책조사부
- 시마다 아키후미(2025). 「헤이세이 대합병 재검토; 무엇을 가져왔는가, 앞으로 어떻게 해야하는가?」. 도시와 거버넌스. 44, p.31-39.
- 고토·야스다 기념 도쿄도시연구소(2013) 『헤이세이 시정촌 합병: 그 영향에 관한 종합적 연구』 고토·야스다 기념 도쿄 도시 연구소
- 총무성(2010) 『헤이세이 대합병』에 대하여」p.17, [https://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311\\_1.pdf](https://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf) 2025.11.13열람
- 국토교통성, 작은거점 만들기 가이드라인, [https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_guidebook.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_guidebook.html) 2025.11.13.열람

---

**김지윤** 도쿄대학 생산기술연구소 기술보좌원

The University of Tokyo

jiyoon-k@iis.u-tokyo.ac.jp