

第1章 韓国の地方自治制度の沿革

第1章 韓国の地方自治制度の沿革

第1節 韓国の地方自治制度の変遷

1 近代以前の地方制度

韓国は早くから中央集権体制が確立した国であり、一貫して中央集権的な官僚統治体制下にあったが、自動的な仕組みもいくつか存在したといわれている。

(1) 高麗時代

936年に半島を統一した高麗王朝は983年に地方を12牧に分けて中央官僚を派遣した。その後、全国は5道、2界に分けられ、道の下には3京・5都護府・8牧が置かれ、牧のもとに県と郡が置かれた。道に対しては長官として按察使が、都護府・牧・県・郡には、それぞれ府吏・牧吏・郡事・県令が中央政府から派遣されていた。しかし、高麗時代には、全ての郡県に中央から官吏が派遣されたわけではなく、派遣されない県がより多かったといわれている。

郡県では、末端行政は戸長以下の郷吏が担当した。また、郷職団体という地方土着の豪族等に一定の職位を付与し、賦役を課したり租税を徴収したり秩序を維持する小規模な地方行政組織もあった。

一方、地方の郷吏の動静を探り地方勢力を牽制する目的で、その地方出身の官吏を事審官に任命して地方に派遣し、郷吏の推薦や監督に当たらせた。

(2) 朝鮮時代

1392年に建国された朝鮮王朝の時代には、地方行政区画は8道に分けられ、道の下に統治上の重要性や規模の大きさなどにより、4府・4大都護府・20牧・44都護府・82郡・175県が置かれた。中央政府から、道には觀察司（監司）、道の下の行政機関には、府尹、大都護府使・牧使・都護府使・郡守・県令がそれぞれ派遣されていた。朝鮮時代初期以降、郡守、県令の諮問機関的存在であり郷吏を牽制し民意を代弁する機能を持つ「郷庁」（留郷所）があり、その役職には郷村の人望ある人が名譽職として住民の推薦により選任された。また、朝鮮時代中期以後、地方の両班、土豪、儒林等の階級を中心として展開した自発的な民間教化運動である「郷約」があった。

地域社会は、高麗時代の郷などの自然村が成長して、面・里制へと発展した。地域の区画は郡毎に邑内とその周辺地域に区分され、周辺地域は東西南北の4面に区画され、面の下には数10戸の自然村で形成されるいくつかの里、統が編成された。面・統・里の長を選任するに当たって住民の意思が反映されたり、公共事務の処理費用を原則として当該地域の住民の負担で賄ったりするなど、自動的運営がなされていたといわれている。特に面・里は、農村にあって、耕地・山林・堰といった共同財産の管理を行っていた。

1895年には、「郷会」が「郷会条規・郷約弁務規定」により地方政府機関として初めて制度化されたが、これは、地方公共事務の処理に住民の参与を保障するもので、従来の郷会制度と面・統・里自治制度の伝統の上に築かれたものであった。

(3) 日本統治時代

1910 年からの日本統治時代には、1913 年に府制、1917 年に面制、1930 年に邑制・道制が施行されたことにより、道・府・邑・面には法人格が付与され、法制上地方自治団体となった。道には長官が総督府から派遣され、府には府尹、郡には郡守が長官から任命された。議決機関として府会、道会、邑会、諮問機関として面協議会があったが、中央集権的官僚統治の道具的なものに過ぎなかつたといわれている。

(4) 米国軍政時代

1945 年からの米国軍政下における地方制度上の改編としては、京畿道の管轄から京城府が分離され道と同等の地位を持つソウル特別市に昇格したこと、道会、府会、邑会、面協議会が解散させられ顧問会が設置されたこと、全羅南道に属していた済州道が分離し道に昇格したことである。

2 政府樹立と地方自治法制定

韓國の地方自治制度は、1949 年に制定・公布された地方自治法から始まる。

社会的な混乱の中で構成された初代制憲国会は 1948 年 7 月 17 日に韓国最初の憲法を制定・公布し、8 月 15 日に大韓民国政府を樹立した。憲法第 8 条で地方自治を定め、第 96 条と第 97 条でその内容を規定した。自治団体の機能と議会の設置を明示し、必要な事項は法律で定めることとした。

それに基づき、政府は 1949 年 7 月 4 日に最初の地方自治法を制定・公布し、8 月 15 日から施行した。韓国地方自治法は、団体自治の性格を強く帶びており、住民自治的要素が小さかった。自治団体の種類を道とソウル特別市、そして市・邑・面と定め、法人格を付与した。各自治団体に議会を構成し、議會議員は任期 4 年の名誉職とし、条例、予算、決算、地方税賦課・徵収、財産、争訟、補償、請願等に関する審議権を持つと規定した。

また、道知事とソウル特別市長は大統領が任命し、市・邑・面長は各地方議会で無記名投票による選挙を行った。道に郡を置き、ソウル特別市と人口 50 万以上の市には区を置き、市・邑・面と区には洞・里を置いた。郡の郡守は、道知事の提請（提案して要請すること。以下同じ）により内務部長官経由で大統領が任命、ソウル市の区長は市長の提請により内務部長官経由で大統領が任命、他の市の区長は市長の提請により道知事が任命、洞・里長は任期 2 年で住民の直接選挙により決定した。

地方議会は、自治団体の長を不信任することができ、自治団体の長にも地方議会を解散することができる権利を付与した。

3 憲法改正に伴う地方自治制度の変遷

(1) 憲法制定から 1961 年まで

韓國の憲法は制定して以来、9 次の改正（全文改正は 1962 年、1972 年、1980 年、1987 年の 4 回）が行われ、それに伴い、地方自治に関する規定も変更されてきた。

1948 年 7 月 17 日に公布された最初の憲法（第 1 共和国憲法）は、第 96 条において「地方自治団体は法令の範囲内において、その自治に関する行政事務と国家が委任した行政事務を処理し、財産を管理する。地方自治団体は法令の範囲内におい

て自治に関する規定を制定することができる」と規定し、第 97 条では「地方自治団体の組織と運営に関する事項は法律で定める。地方自治団体にはそれぞれ議会を置く。地方議会の組織、議員の選挙は法律で定める。」と規定した。自治団体の事務を自治事務と委任事務に分け、地方議会を構成し、自治法規を制定する権限を付与すると同時に、その他具体的な事項は地方自治法に委託し規定するように明示した。

1952 年の第 1 次改正と 1954 年の第 2 次改正では、地方自治条項に関する変更はなかった。1960 年 6 月 15 日に第 3 次改正された第 2 共和国憲法では第 8 章地方自治を第 11 章地方自治とし、「地方自治団体の長の選任方法は法律でもって決定し、少なくとも市・邑・面の長はその住民が直接これを選挙する。」という条項を 97 条に新設し、市・邑・面長は住民の直接選挙により決めるなどを憲法で保障した。1960 年に第 4 次改正が行われたが、この改正では自治に関する変更はなかった。

(2) 1961 年以後 1979 年まで

1962 年 12 月 26 日の第 5 次全面改正時（第 3 共和国憲法）には、自治団体に関する多くの項目が変更された。第 3 章の統治機構に第 5 節地方自治を設定し、第 109 条では「地方自治団体は住民の福利に関する事務を処理し、財産を管理し、法令の範囲内において自治に関する規定を制定することができる。地方自治団体の種類は法律で定める。」とされた。ここで、地方自治団体の権能は公共事務処理権と財産権及び自治法規制定権に限定されることとなった。

また、第 110 条では「地方自治団体には議会を置く。地方議会の組織・権限・議員選挙と地方自治団体の長の選任方法及び地方自治団体の組織と運営に関する事項は法律で定める。」とし、附則第 7 条第 3 項は「この憲法による最初の地方議会の設置時期に関しては法律で定める。」と規定した。議会設置時期を法定事項として留保し、議会の設置を遅らせた。このため、地方議会の設置時期に関する法律の制定は、1969 年 10 月 21 日の第 6 次改正まで待つこととなった。

1972 年 12 月 27 日の第 7 次全面改正の憲法（いわゆる「維新憲法」といわれる第 4 共和国憲法）では、附則第 10 条で「この憲法による地方議会は祖国統一が成し遂げられる時まで設置しない」と規定し、地方議会設置の途を閉ざした。

(3) 1980 年以後

1980 年 10 月 27 日に第 8 次全面改正（第 5 共和国憲法）があり、地方議会設置時期を附則第 10 条で「この憲法による地方議会は地方自治団体の財政自立度を勘案し順次設置することとするが、設置時期は法律で定める。」と規定した。1987 年 10 月 29 日の第 9 次改正（第 6 共和国憲法）では地方議会設置時期を再び別に法律で定めるよう規定した。

〈図表 1－1〉憲法改正による地方自治条項の変遷

時代	改定日付	関連条文	自治団体権限	議会構成時期	法律制定事項
----	------	------	--------	--------	--------

第 1 共和国	制定 1948. 7 .17	8 章 96・97 条	自治事務処理、 委任事務処理、 自治法規制定、 議会設置		団体の組織と運営 事項、議会の組織・ 権限・議員選挙
	1 次改定 1952. 7 .7	同上	同上		同上
	2 次改定 1954.11.29	同上	同上		同上
第 2 共和国	3 次改定 1960. 6 .15	11 章 96・97 条	同上 市邑面長は住民直 接選挙による		同上
	4 次改定 1960.11.29	同上	同上		同上
第 3 共和国	5 次改定 1962.12.26	3 章 5 節 109・110 条	公共事務処理、 財産管理、自治法規 制定、議会設置	法律で定める	自治団体の種類、 議会の組織・権限・ 議員選挙、自治團 体の長の選任方 法、団体の組織・運 営事項・議会の設 置時期
	6 次改定 1969.10.21	同上	同上		同上
第 4 共和国	7 次改定 1972.12.27	10 章 114・115 条	同上	祖国統一成立後	同上
第 5 共和国	8 次改定 1980.10.27	8 章 118・119 条	同上	財政自立度を勘 案し、順次設置	同上
第 6 共和国	9 次改定 1987.10.29	8 章 117・118 条	同上	法律で定める	同上

第 2 節 地方自治法改正の経緯

1 概要

地方自治法は 1949 年に制定され、1960 年の第 4 次改定では住民自治の性格が大き
く特徴づけられた。しかし、5・16 軍事クーデター後の 1961 年 9 月 1 日に制定され
た「地方自治に関する臨時措置法」によって地方自治法の相当部分の自治条項の効力
が停止された。この臨時措置法は、5・16 以後の政治状況下で地方自治権の制限を目的
とした一時的な法律であったが、27 年間 6 次の改定を経ながら引き続き適用され、
1988 年 4 月 6 日の地方自治法第 6 次改定によってようやく廃止された。

2 地方自治に関する臨時措置法

5・16 軍事クーデター（1961 年）により地方自治は停止した。

9年間実施された地方議会は解散し、9月1日に制定・公布され10月1日から施行された「地方自治に関する臨時措置法」の規定によって、市・郡においては市・道知事が、市・道においては内務部長官が地方議会の機能を代行するようになった。すなわち、臨時措置法によって従前の地方自治法は事実上その効力を喪失し、国家中心の官治的地方行政制度となった。地方自治団体を道とソウル特別市及び市・郡とすることによって、従前の基礎自治団体であった邑・面の代わりに市・郡を基礎自治団体とし、自治団体の行政機構は、道とソウル特別市は閥令、市・郡は内務部長官の承認を得た当該自治団体の規則で定めるようにした。また、市・郡に国家公務員を置けるようにし、邑・面長は郡守が、洞・里長は市・邑・面長又は区庁長が任命、地方議会の議決を要する事項は、道とソウル特別市においては内務部長官の、市・郡においては道知事の承認を得て施行するようになった。

この臨時措置法は、その後6次にわたる部分的修正と補完が行われ、その間、ソウル特別市行政に関する特別措置法（1962年1月27日）と釜山市政府直轄に関する法律（1962年11月21日）、大邱直轄市及び仁川直轄市設置に関する法律（1981年4月13日）などが制定された。

3 地方自治法第6次改正（1988）以後

全斗煥・盧泰愚政権下で地方自治法改正の検討が開始され、第6共和国（1987年）以後の民主化の流れの中で、中断された地方自治制の復活論議が活発化した。1988年4月6日には、全面改正された地方自治法が公布され、同年5月1日から施行された。この改正においては、特別市・直轄市に基礎自治団体として自治区が設置された。なお、自治の空白期間が長い間続いた結果、法の適用過程で多くの問題点が浮かび上がったことに加え、地方分権などの流れもあり、数多くの改正が行われてきた。改正経緯については図表1-2のとおりである（地方自治法全文については、巻末の資料参照）。

<図表1-2> 地方自治法の主な改正経緯（1988年～）

施行年月日	概要	備考
1988年 5月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治団体の種類を特別市・直轄市・道及び市・郡・区（特別市・直轄市の区に限る）とする。 ・地方議会議員の定数は特別市・直轄市・道は25人～70人、市・区は15人～25人、郡は10人～20人とし、議員は任期4年の名誉職とした。 ・地方自治団体の長は選挙により選出され、他に法律によって決められる時までは政府で任命する。 	全部改正
1990年 1月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治制度を速やかに実施し、地方政治の民主化と均衡ある地域発展を促進させるため地方議会議員の選挙を1990年6月30日までに実施しようとするなど地方自治の実施日程を定め、その他一部内容を補完しようとするもの。 	一部改正

	<p>①市・道の副市長、副知事は当該市・道知事が推薦した者を内務部長官の提請として国務総理を経て大統領が任命するが、この法により最初に選出される市・道知事の任期満了時まで従前の規定によるようとする。</p> <p>②地方議会に行政監査権を付与する。</p>	
1990年 12月31日	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治の実施として地方政治の民主化を約束し、均衡的な地域発展を推進させるため、地方自治の実施時期を定める一方、地方議會議員の兼職範囲を拡大し、国民の参政機会を拡げることとする。 ・地方議會議員を兼職することできない者として農業協同組合・水産業協同組合・畜産業協同組合・農地改良組合・山林組合・タバコ生産協同組合・朝鮮人参共同組合の場合には当該組合の役職員となっていることを組合長と常勤役・職員として縮小し、兼職範囲を拡大する。 ・市・道及び市・郡・自治区の議會議員の選挙は1991年6月30日までに実施するようにし、市・道知事及び市長・郡守・自治区の区庁長の選挙は1992年6月30日までに実施するようとする。 	一部改正
1991年 5月23日	<ul style="list-style-type: none"> ・農・水・畜協などの組合長の地方議會議員兼職禁止規定については、憲法裁判所で違憲決定（1991.3.11）をしたため、関係条文を整理するもの。 ・地方議會議員の兼職が禁止されている範囲から農業協同組合・水産業協同組合・畜産業協同組合・農地改良組合・山林組合・タバコ生産協同組合・朝鮮人参共同組合の組合長を削除 	一部改正
1991年 12月31日	<ul style="list-style-type: none"> ・地方議会運営の効率性と議員の議政活動を円滑にし、地方自治制度の初期政策と発展を図る。 <ul style="list-style-type: none"> ①地方議員が会期中、本会議又は委員会に出席する時、その旅費を支給することができるようとする。 ②政府は逮捕又は、拘禁された地方議員がいる時には、遅滞なく議長に令状の写しを添付しこれを通知するようする。 ③地方議会は本会議又は委員会議決として案件の審議のため、関連書類提出を関係機関に要求するようにし、書類提出要求時は議長を経由するようとする。 ④地方議会定期会は毎年12月1日集会するようにされていことを、市・道は毎年11月20日に市・郡・自治区は11月25日に集会するようとする。 	一部改正

	<p>⑤市・道議会の定期会会期を 30 日から 35 日とする。</p> <p>⑥市・郡・自治区議会の場合にも常任委員会を設置することができるよう以し、常任委員会設置基準は大統領令で定めることとする。</p> <p>⑦閉会中に委員会は本会議議決がある場合や地方自治団体の長の要求外で議長が必要だと認める場合、在職委員 3 分の 1 以上の要求があるときにも開会できるようにした。</p> <p>⑧市・道議会の事務局を事務処とし、市・郡・区議会に置くようにされている監事を事務局長又は事務課長とする。</p> <p>⑨市・郡及び自治区の予算案提出日を会計年度開始前の 30 日前から 35 日前とし、議決期限日を市・道の場合 10 日前から 15 日前とし、市・郡及び自治区の場合 5 日前から 10 日前とした。</p>	
1994 年 3 月 16 日	<p>・地方自治制度の定着・発展を図るため、地方議会運営の効率性と議員の円滑な議政活動を制度的に保証し、都市と農村間の均衡的な発展が続いていくよう、他の地方自治制度の施行過程で提起されている制度的不備などを合理的に調整・補完するもの</p> <p>①市と郡を統合した地域や人口 5 万人以上の都市形態を持つ地域がある郡を都農複合形態の市とすることができ、このような市には邑・面・洞を置けるようとする。</p> <p>②地方自治団体の長が地方自治団体の廃置・分合又は住民に重大な影響を与える地方自治団体の主要決定事項などに対して別途法律が定めるところにより住民投票に付することができるようとする。</p> <p>③地方議員の名誉職制度は現行のとおり維持し、議政資料の収集・研究とこれのための補助活動に必要な費用などを補填するために毎月議政活動費を支給することができるようとする。</p> <p>④特別市と直轄市の副市長と道の副知事は大統領令が定めるところにより 2 人を置くができるようにし、この場合 1 人は政務職又は特別職の地方公務員として補する。その資格基準は当該地方自治団体の条例として定められるようにし、政務職又は一般職の国家公務員として補する副市長と副知事は市道知事の提請として内務副長官を経て大統領が任命するようとする。</p>	一部改正

	<p>⑤市・郡・自治区の副市長・副郡守・副区庁長は一般職の地方公務員として補し、当該市長・郡守・区長が任命するが、この法律施行後、最初に選出された市長・郡守・区長の任期満了時までは、副市長・副郡守・副区庁長を一般職国家公務員として補するようとする。</p> <p>⑥地方自治団体の長が国家委任事務又は市・道委任事務の執行を明白に懈怠していることが認定される時には主務部長官又は、市道知事が職務履行命令をすることができるよう以し、当該地方自治団体の長がこれを履行しない時には、代執行をしたり行政・財政上の必要な処置をすることができるようとする。</p> <p>⑦地方自治団体の長は地方議会で再議決された事項が法令に違反していると判断された時には大法院に訴え提起することができ、その議決の執行を停止するようとする執行停止決定を申請することができるようする反面、当該地方自治団体の長が訴え提起しない時には内務部長官又は市・道知事は当該地方自治団体の長に提訴を指示したり直接提訴及び執行停止決定を申請することができるようとする。</p>	
1994年 12月20日	<p>地方自治団体の競争力を強化するために広域市に郡を置くなど関連規定を整備し、来年予定されている地方自治団体の長の選挙で迎える本格的な地方自治時代に対応するため中央政府の指導・監督を緩和し、地方自治団体所属の国家公務員については所属長官が当該地方自治団体の長の意見を聞き任用するようにしその他現行制度の運営上出てきた一部不備部分を改正・補完しようとするもの。</p> <p>①本格的な地方自治時代を迎えるにあたり、地方自治団体の名称として不適切だとする指摘を受けてきた直轄市を広域市として変更し、関連規定を整備する。</p> <p>②広域市の管轄区域内に自治区以外に郡も置けるようにし、都農複合形態の市の区には洞以外に邑・面もおけるようとする。</p> <p>③事務所の所在地を変更・設定する場合、以前は地方議会の在籍議員の3分の2以上の賛成をえるようにしていたことを今後は在籍議員の過半数の賛成とするよう緩和する。</p> <p>④邑がない都農複合形態の市においては、人口2万人未満である場合にもその面のうち1つの面を邑とすることが</p>	一部改正

	<p>できるようとする。</p> <p>⑤地方議会の監査・調査時の証人とは違い宣言義務がない参考人はその不出席などにより、過怠料の処罰対象から除外し、国会の場合と均衡を合わせるようにする。</p> <p>⑥地方自治団体の長の継続再任は3期に限るようにする。</p> <p>⑦地方自治団体の長の兼職制限対象に地方議会議員の場合と同じく農・水・畜協などの組合の中央会と連合会の役職員なども追加</p> <p>⑧現在、特別市の副市長は2人を置くことができるようになっているが、今後は3人まで置くができるようになる。</p> <p>⑨現在、地方自治団体所属の国家公務員のうち5級以上の公務員は当該地方自治団体の長の提請で所属長官を経て、大統領が任用し、6級以下の公務員は当該地方自治団体の長の提請で所属長官が任用するようされているが、今後はこれを所属長官が当該地方自治団体の長の意見を聞き、大統領に任用を提請したり直接任用するようになる。</p> <p>⑩地方自治団体が直属機関を条例で設置する場合、以前は全て内務部長官の承認を得るようになっていたものを今後は大統領令が定めるところによるものとする。</p> <p>⑪特別市・広域市の自治区相互間の財源調整方法は内務部長官の承認を得て決めるようになっていた制限を廃止し自立的に決められるようにした。</p> <p>⑫この法律施行当時、在任中である市・郡及び自治区議会議員の任期はその任期満了日に関わらず1995年6月30日までとする。</p>	
1995年 1月5日	現在の地方自治団体所属の国家公務員を任用する際、5級以上の公務員は地方自治団体の長の意見を聞き、所属長官の提請で大統領が任用し、6級以下の公務員は地方自治団体の長の意見を聞き、所属長官が任用するようになっていたが、今後は地方自治団体の長の提請で大統領又は所属長官が任用するようになる。	一部改正
1995年 8月4日	人口が15万人以上である郡でその郡内に人口2万人以上の都市形態を持つ地域が2つ以上あり、その地域の人口の合計が5万人以上である場合にも都農複合形態の市とすることができるようになり、地域発展を加速化させ、都市と農村地域の均衡ある発展を図る。	一部改正

1999年 8月 31日	<p>地方自治について住民の直接参与を拡大するために住民の条例制定及び改廃の請求制度と住民監査請求制度を導入し、国家と地方自治団体間又は地方自治団体相互間の葛藤を効果的に調整することができる制度的な仕組みを補強する反面、各級の地方自治団体の長又は地方議会の議長が全国的な協議体を設立することができる根拠を用意するなど現行制度の運営上出てきた一部未整備部分を改正・補完しようとするもの。</p> <p>〈要点〉</p> <p>①20歳以上の地方自治団体の住民は住民総数の20分の1の範囲内で大統領令が定める住民数以上の連署</p>	一部改正
2000年 2月 13日	<p>人口規模が大きく、地域的特性を持つ広域市及び道の膨大な行政業務を効率的に遂行することができるよう行政体系を確立するため、現在2人まで置くことができるとされている広域市の副市長及び道の副知事定数を人口が800万人以上である場合には3人まで置くことができるようにして、副市長・副知事の事務官長は大統領令で定めるようにし、この場合、副市長・副知事を3人以上置く市・道においては、そのうち1人によって特定地域の事務を担当することができるようするもの。</p>	一部改正
2002年 7月 1日	<p>従来は、地方自治団体の長が空席だったり、公訴提起された後、拘禁状態にある場合、又は医療機関に60日以上継続して入院した場合にのみ副団体長がその権限を代行するようになっていたが、2002年7月1日からは地方自治団体の長が禁固以上の刑を宣告され、その刑が確定されなかった場合にも副団体長がその権限を代行するようするもの。</p>	一部改正
2003年 7月 18日	<p>地方議会議員を名誉職とすることとした規定を削除する一方、国家の政策により都市が形成され、道の出張所が設置された地域で人口が3万人以上で、人口15万人以上の都農複合形態の市の一部である地域は都農複合形態の市を設置することができるようとする。</p>	一部改正
2004年 1月 29日	<p>行政遂行範囲の拡大、行政需要の多様化などで大都市行政の新しい形が要求されており、人口50万人以上の大都市については、その特性を考慮し行政、財政及び国家の指導・監督上の特例を規定することができる根拠を準備しようとするもの。</p>	一部改正
2005年 1月 27日	<p>住民が地方自治団体の違法な財務会計行為などを是正してくれるのを法院に請求することができる住民訴訟制度を導入することによって、住民参与を拡大し、地方行政の責任性を</p>	一部改正

	高めができるようする一方、地方議会の運営の自立性を拡大するため、定例会と臨時会議の会期制限規定を削除し、主務副長官又は市・道知事の再議要求指示を受けた地方自治団体の長が再議要求をしない場合などには主務副長官又は市・道知事が大法院に直接提訴することができるなど現行制度の運営上出てきた一部未整備部分を改正・補完する。	
2005年 6月25日	権限の地方移譲を通じて先進地方自治を実現するため、自治区ではない区及び邑・面・洞の名称及び区域変更に関する行政自治部長官及び市・道知事の承認事務を廃止するが、名称及び区域変更の結果を市・道知事に報告するようにし、地方自治団体事務所の所在地の設置・変更に関する行政自治部長官又は市・道知事の協議関連事務を廃止し、市・郡・区の行政機構設置時、市・道知事の承認事務を廃止することとする。	一部改正
2006年 1月1日	地方議員に会期により支給される会期手当を職務活動に対して支給する月極手当として転換することにより地方議員が専門性を持ち議政活動に専念することができる土台を作った。手当の支給基準は大統領令が定めるところにより当該地方自治団体の議政費審議委員会で決定する範囲内で当該地方自治団体の条例で決めるようする一方、地方自治団体の長がその職を持ち、当該地方自治団体の長の選挙に立候補する場合には予備候補者又は候補者として登録をした日から選挙日まで副団体長が権限を代行するようする。	一部改正
2006年 1月11日	済州道を廃止し、済州特別自治道を設置することができるよう地方自治団体の種類に特別自治道を新設し、地方行政の民主制と効率性を提供するため条例制定・改廃及び監査請求関連制度の運営過程でてきた一部未整備部分を改正・補完する。	一部改正
2006年 4月28日	地方議会は地方議会議員が順守しなければならない地方議会議員の倫理綱領及び倫理実践規範を条例として定めるようにし、議員の倫理審査及び懲戒に関する事項を審査するため倫理特別委員会を置くことができるようする。また、地方議会の年間議会総日数と定例会及び臨時会の会期は当該地方自治団体の条例として定めるようにし、地方議会の委員会には委員長と委員の自治立法活動を支援するため、専門知識を持つ専門委員を置くなどするなど地方議会の信頼性を確保するため必要な事項を改善・補完するもの。	一部改正
2006年	選出職の地方公職者である地方自治団体の長及び地方議会議	一部改正

5月 24 日	員について住民の統制装置を備えることによって地方行政の民主性と責任性を提供し、住民の福利を増進するため住民訴訟リコール制に関する根拠規定を整備するもの。	
2007年 5月 11 日	法的簡潔性・含蓄性と調和をなす範囲から法の文章の表記をハングル化し、難しい用語を簡単な韓国の言葉として書き、複雑な文章は体系を整理し簡単で簡潔に整え、一般の国民が簡単に読み、よく理解できるようにし、国民の言語生活でも正しい法律となるようにするもの。	全部改正
2009年 4月 1 日	地方議員の職務遂行上の倫理性・公正性・透明性を高めるため、地方議員の兼職禁止及び営利行為の制限を強化する。国内居住外国人・在外国民の住民参与権を拡大するため、彼らにも条例制定・改訂・廃止請求権を付与する一方、公有水面埋立て造成された土地などの管轄に関する紛争を解消するため、これらの土地が属する地方自治団体の決定に関する手続きを制度化するなど現行の制度の運営上出てきた一部未整備部分を改正・補完するもの。	一部改正
2010年 6月 8 日	地方自治団体の自治事務について事前・包括的に監査を実施することを監査開始要件を充足できず地方自治権を侵害するものであるという憲法裁判所の決定（2006 憲ラ 6、2009. 5. 28 決定）趣旨を反映し違法行為確認のため監査実施要件の強化、監査重複禁止など負担軽減のため方案を導入しようとするもの。	一部改正
2011年 5月 30 日	地方自治団体の種類に政府の直轄として置く特別自治市を追加し、世宗特別自治市の設置のための制度的基盤を作り、憲法裁判所の憲法不一致判決に従い地方自治団体の長が禁固以上の刑を宣告された場合、職務を停止し、副団体長が権限を代行するようにした規定を削除する。	一部改正
2011年 10月 15 日	地方議会が実施する行政事務監査及び調査の実効性を高めるため、行政事務監査期間を延長し、書類提出拒否及び選挙拒否などについて罰則を新設し、行政事務監査及び調査結果によって後続措置根拠を整備し地方議会の代執行部の牽制機能が忠実に遂行されるようにする一方、臨時会の招集公告日短縮、条例案について予告制度導入、団体長が提出する議案について費用推計制度の導入など地方議会及び地方自治団体の運営上の効率性を高めるため制度的装置を補完しようとするもの。	
2012年 9月 22 日	地方自治団体が徴収している手数料のうち全国的に統一する必要がある手数料については大統領令によって標準金額を定	一部改正

	めるようにし、地方自治団体でこの標準金額のとおり徴収する場合には、別途の条例制定・改訂がなくても徴収することができるようすることにより立法不備の問題を解消する一方、標準金額と異なる金額で徴収しようとする場合には、100分の50の範囲で条例で加減調整し徴収することができるようにするもの。	
2013年 12月12日	現在、地方議会事務処長などに委任されている地方議会の機能職公務員、一部特別職公務員の任用権が「地方公務員法」改正（法律第11531号、2012.12.11.公布 2013.12.12.施行）で2013年12月12日以降には地方自治団体の長に移管される予定だが、地方議会事務処理の独立性と連続性を保証し、地方議会職員の専門性を強化するためには現在の人事制度を維持する必要があるところで、2013年12月12日以降に一般職公務員として転換される現行機能職公務員、一部特別職公務員についての任用権を地方議会事務処長などに委任しようとするもの。	一部改正
2014年 1月21日	住民が監査を請求した事項が他の機関であらかじめ監査されていたり、監査中の事項である場合、遅滞なく知らせ、住民訴訟提起可否を判断することができるようになり、地方議会が住民の代議機関であることを明確にし、国家行政機関などの新設・移転・運営経費などを地方自治団体に過度な負担をさせることが発生しないようにしようとした。	一部改正
2017年 4月18日	日本式の漢字語である「納骨堂」を「葬儀などに関する法律」の立法例を考慮し、「奉安堂」として変更し（第9条第2項第2号事目）、地方自治法一部改正（法律第10827号）により、引用条文を整備するもの。（案 第34条第1項）	一部改正

第3節 地方自治団体の区域改編

1 都農分離式区域改編

1948年の政府樹立以後、行政区域設定に関する最も大きな特徴は、都市化の進展に従い、邑が市に、大都市が広域市に昇格して郡や道から分離独立し、邑を郡から分離させて市に昇格させるといふいわゆる都・農分離式の区域改編を選択してきたことである。特に1960年から1970年にかけては、高度成長を達成するために都市中心の工業化が要求され、膨張する都市を効率的に管理するためには、都市を農村から分離して管理することがより望ましいと考えられた。

1949年から1994年までの市・郡数の推移を見ると、市の増加に比べて郡の増加が少ないことが、この都農分離式の区域改編を物語っている。

2 都農統合式区域改編

(1) 1995年の市・郡統合

しかしながら、過去の都市部と農村部を分離して郡を市に昇格させた「分離型」の行政区画再編は様々な問題をもたらした。

ア 行政能力の低下

同一生活圏でありながら行政官庁が分離したために、行政機関の増設、公務員数の増加、公務員職級の調整による人件費過剰など、行政の濫費を招く要因が生じた。

イ 市・郡間の葛藤

上下水道、ゴミ処理場、交通問題、公害対策、下水道処理場建設などの問題は、隣接する市・郡に深く関係しており、両者の便益と費用をめぐり葛藤が生じた。

ウ 地域の総合的開発の困難性

同一生活圏でありながら、郡地域の空洞化や都市地域の土地不足などの問題をうまく調整できず、地域の総合的開発が困難となり地域発展が阻害される傾向があった。

エ 郡の行・財政力の低下や地域一体感の低下

中心地がなくなった郡の行・財政力は低下し、地域開発が制約されることとなつたほか、都市と周辺地域の住民の地域一体感を弱めた。

このような中で、1995年下半期から始まる本格的な地方自治時代に備えるとともに、1993年ウルグアイラウンド交渉妥結による米市場開放に備え、農村部の地方自治団体の競争力強化を図るため、都農統合式の区域改編が行われた。

(2) 第1次市・郡統合及び第2次市・郡統合

内務部は、1994年3月に市・郡統合の対象地選定基準など、次のような推進指針を発表した。

ア 1995年の地方自治団体長選挙を勘案し、統合作業を1994年内に完結する。

イ 統合対象地域は、統一生活圏が、過去の行政区域改編において人為的に分離されていた全ての市・郡を対象とする。

ウ 統合の可否は、地域住民の意思を最大限に尊重して決定する。

エ 統合地域の地位は地域住民の情緒を勘案して市とし、郡地域の立場も考慮して、都・農統合型（都市と農村部の統合）として推進する。従来の農村地域が享受していた特例はそのまま認定する。

オ 統合により削減される公務員の身分を保障するとともに統合市の財政のための特別対策を検討する。

このような指針に基づき、内務部は、まず、統合勧誘対象地域の選定に入った。全国68の一般市（当時）の中から隣接地域に郡がない市、また、郡が独自に発展する可能性のある地域を除外し、48市43郡の地域を第1次の統合勧誘地域として選んだ。その後、統合勧誘対象地域別に公報及び公聴会が実施された。

続いて住民意見調査が行われた。地方自治法には既に住民投票の規定が盛り込まれていたが、未だに実施法等が制定されていないために住民投票は実施できず、代わりに該当する市・郡全域の世帯に対し住民意見調査（個別配布又は郵送で後日回

収)が実施された。この住民意見調査では、統合対象地域の中で33の地域において50%を超える住民が賛成した。

住民意見調査の結果を受け、統合対象の市・郡議会が統合の是非を議決し、さらに広域自治団体の道議会が市・郡議会の議決を再度審議した後に、内務部に建議する作業が行われた。一部の市・郡では統合案が否決される事態も生じた。

1994年5月には、政府は最終的に33市・32郡の統合と支援策を決定した。次いで、各市・郡議会及び広域自治団体の道議会が統合市の名称を議決し、内務部は6月と7月に統合市の名称を発表した。市と郡の名称が同一である16地域はそのまま統合市の名称となったが、市と郡の名称が異なる17地域の場合は、10地域において市の名称が、7地域において郡の名称がそれぞれ統合市の名称となった。また、遅れて2市・2郡の統合も決定した。

1995年1月付けて、33市・32郡の統合(第1次市・郡統合)(南楊州市、春川市、原州市、江陵市、三陟市、忠州市、提川市、牙山市、公州市、瑞山市、保寧市、群山市、井邑市、南原市、金堤市、順天市、羅州市、浦項市、慶州市、安東市、榮州市、金泉市、慶山市、尚州市、永川市、聞慶市、龜尾市、昌原市、馬山市、晋州市、統營市、巨濟市、密陽市)及び2市・2郡の統合(第2次市・郡統合)(光陽市、蔚山市)が実施された。なお、3月には、釜山、大邱、仁川の3広域市の市域拡張(周辺部編入)が行われている。

(3) 第3次市・郡統合及び第4次市・郡統合

引き続き、1995年3月に内務部は第3次市・郡統合を行うことを発表した。これは、第1次及び第2次市・郡統合において住民が統合に同意したものとの、市・郡議会の反発などで統合が見送られていた3地域の統合を再推進するとともに、行政区画が生活圏と合致していない一部の市・郡の行政区域を再調整するものであり、順次、第1次及び第2次市・郡統合と同様に公聴会、住民意見調査などが進められた。

この結果、5地域において過半数の住民が統合に賛成したため、5地域の統合が確定され、5月に第3次市・郡統合(平澤市、天安市、泗川市、益山市、金海市)が実現した。

さらに、1998年4月には、3市・郡合併(第4次市・郡統合)が行われ麗水市に統合された。

(4) 2000年以降の区域改編

2001年3月 京畿道2郡が市に昇格(華城市、広州市)

2003年8月 忠清北道1郡を新設(曾坪郡)

2003年9月 忠清南道1郡が市に昇格(鶴龍市)

2003年10月 京畿道2郡が市に昇格(楊州市、抱川市)

2006年7月 济州道が特別自治道へ移行(広域自治体)、2市2郡の廃止(基礎自治体)、2行政市(济州市、西帰浦市:基礎自治体ではない)の設置

2010年7月 慶尚南道3市が合併し(昌原市・馬山市・鎮海市)、昌原市が発足

2012年1月 忠清南道1郡が市に昇格(唐津市)

- 2012年 7月 世宗特別自治市の発足に伴い、忠清南道1郡が廃止（燕岐郡）
2013年 9月 京畿道1郡が市に昇格（驪州市）
2014年 7月 清州市・清原郡が合併し、新たな清州市が発足

第4節 地方分権の推進と権限移譲

韓国は、1991年に地方議会を構成し、1995年に自治体の長の選挙を通じて名実共に地方自治制度を導入し運営している。この過程で、地方自治制度の運営のための様々な意見が政治過程に投入され、金大中政権は、1999年に「中央行政権限の地方移譲促進等に関する法律（以下、地方移譲促進法）」を制定し、地方分権を推進することになる。

その後、盧武鉉政権は地方分権のロードマップを通じて、地方分権の推進方向を7大基本方向として提示し、これに基づいて主要な課題20個を選定し、「地方分権5カ年総合実行計画」を通じて、20個の課題を細分化して47個の分権の課題を発表した。

李明博政府も192個の国政課題と李明博政府100大国政課題などを発表し、地方分権を国政課題の一つとして提示し、「地方分権の促進に関する特別法」に法制化した。

当時提示された主な課題は、中央の権限の地方移譲、事務区分システムの改善、自治警察の導入、特別行政機関の整備、自治立法権の強化、地方交付税制度改編、国税・地方税調整などである。盧武鉉政権の地方分権の課題と比較すると大きな違いはない。

朴槿恵政権も地方分権の課題を提示するが、地方行政制度改革課題として、国と地方の事務の区分の明確化、地域性の高い事務の画期的な地方移譲を提示し、地方財政の拡充課題として地方消費税の引き上げなどを通じた地方税の割合の拡大、地方財政調整制度の改編を通じた地域間の不均衡の解消などを提示した。これらの地方分権の課題は、「地方分権と地方行政体制改編に関する特別法」の制定を介して具体化され、これらの推進のために地方自治発展委員会を設置した。

文在寅政権も地方分権を重要な国政目標として提示した。選挙運動の過程から地方分権の推進を数回強調し、100大国政課題では、均等に発展する地域、これを実現するための戦略として、草の根民主主義を実現する自治分権から画期的な自治分権推進と参加の実質化、地方財政自立のための強力な財政分権、教育、民主主義回復と教育自治の強化、世宗特別自治市と済州特別自治道分権モデルの完成などを示した。

このように、地方自治の復活の後、現政権に至るまで国政の重要課題の一つとして、地方分権を推進している。

1 地方分権の推進

- 1999年 中央行政権限の地方移譲推進等に関する法律制定（金大中政権）
　　地方移譲推進委員会発足
2003年 政府革新地方分権委員会発足（盧武鉉政権）
2004年 地方分権特別法制定
2008年 地方分権特別法全部改正、地方分権に関する特別法に名称変更（李明博政

	権)
	地方分権推進委員会発足
2010 年	地方行政体制改編に関する特別法制定
2011 年	地方行政体制改編推進委員会発足
2013 年	地方分権と地方行政体制改編に関する特別法制定（朴槿恵政権） （地方分権に関する特別法、地方行政改編に関する特別法は廃止） 地方自治発展委員会発足 （地方分権推進委員会と地方行政体制改編推進委員会の統合）
2018 年	<u>地方自治分権及び地方行政体制に関する特別法制定</u> （文在寅政権） （地方分権と地方行政体制改編に関する特別法は全部改正による廃止） <u>自治分権委員会</u> 発足 （地方自治発展委員会の後継）

※下線は現存する法令、機関

自治分権委員会は、大統領直属の諮問委員会であり、自治分権課題の実現のための総合調整機関である。自治分権の推進及び地方行政体制の改編を推進するための方策について審議し、大統領に報告するとともに、その報告内容を関係中央行政機関の長と地方自治団体の長に遅滞なく通知する役割を担っている。通知を受けた関係中央行政機関の長及び地方自治団体の長は、速やかに行動計画を策定し、委員会に提出し、関連法令を制定又は改正する等必要な措置を講じなければならない。

同委員会は総数 27 名の委員からなり、行政安全部長官、企画財政部長官、国務調整室長などあて職 3 名と学識と経験が豊富な委嘱委員 24 名で構成されている。委嘱委員 24 名の内訳は大統領推薦の 6 名、国会議長推薦の 10 名、全国市道知事協議会、全国市道議會議長協議会など日本の地方 6 団体に相当する機関 4 団体が各 2 名ずつ推薦する 8 名となっている。委員長及び副委員長の一人は委嘱委員の中から大統領が委嘱し、もう一名の副委員長は行政安全部長官とされている。

〈図表 1－4〉 地方自治分権及び地方行政体制に関する特別法

区分	主要内容
第 1 章　総則	・目的、定義、国と地方自治団体の責務、他の法律との関係、自治分権総合計画の策定、年度別施行計画の策定・施行
第 2 章　自治分権	・自治分権の基本原則 …自治分権の基本理念、地方自治関連法令の制定・改正、事務配分の原則、地方分権政策の試験的・段階的実施 ・自治分権の推進課題 …権限移譲や事務区分体系の整備等、特別地方行政機関の整備等、地方財政の拡充と健全性の強化、地方議会の活性化と地方選挙制度の改善、住民参加の拡大、自治行政能力の強化、国と地方自治団体の協力体制確立

第3章 地方行政体制改編	<ul style="list-style-type: none"> ・地方行政体制改編の基本的な方向 …地方自治と地方行政の階層の適正化、住民の生活便益増進のための自治区域の調整、地方自治団体の規模と自治能力に適合する役割と機能の付与、住居単位の近隣自治活性化 ・特別市及び広域市の管轄区域内に設置されている区の中で人口や面積が過小な区を適正規模に合併 ・特別市及び広域市の管轄区域内に設置されている区と郡の地位等 ・道の地位と機能の再定義 ・市・郡・区の再編 ・合併地方自治団体の設置 ・市・郡・区の統合手續 ・合併推進共同委員会 ・合併地方自治団体の名称等 ・住民自治会の設置、機能、構成など ・合併地方自治団体の特例 ・大都市に関する特例(事務特例・財政特例等)
第4章 推進機構及び推進手続	<ul style="list-style-type: none"> ・自治分権委員会の設置・機能 ・自治分権委員会の構成・運営 ・一般国民の参加など ・自治分権委員会事務機構 ・自治分権支援団 ・推進状況の報告及び履行状況の点検・評価等 ・地方自治団体等との協力 ・国会の立法措置
附則	<ul style="list-style-type: none"> ・施行日及び他の法律の廃止 ・事務移管と事務整理のための経過措置、適用例

2 権限移譲

多角的な視野から移譲事務についての掘り起こしを行い、2000年から2012年12月までに3,101件の事務について地方自治団体に移譲することが確定し、そのうち法令改正等を通じて移譲が完了している事務は1,982件（63.9%）となった。しかし、2013年から2014年は国家総事務再分配と移譲対象事務分類の実施により移譲実績がなく、2015年から2016年にかけては移譲が確定した事務はあったが、移譲が完了した事務はなかった。

権限移譲が期待ほど推進されない背景の一つには、権限移譲が個別法改正によるため、審議に時間を要することがあげられた。これを受け、権限移譲を包括して処理できるように議論がなされ、2020年1月9日に地方移譲一括法制定案が国会を通過、成立する運びとなった。

同法は、既存の個別法改正の形式による移譲ではなく、日本における累次の地方分権一括法のように、今回の法律の制定により 16 中央省庁所管の 400 の事務が地方に移譲され、2021 年から施行される。国会を通過した地方移譲一括法の正式名称は、「中央行政権限と事務などの地方一括移譲のための物価安定に関する法律など 46 の法律の一部改正のための法律案」である。自治分権委員会は、今回の地方移譲一括法制定を契機に、地域が持つ多様性と創造性を高めることができる意味のある成果を土台として、第 2 次、第 3 次地方移譲一括法の制定を継続推進していくとしている。