

세계지방자치동향



자치행정

- (한국) 과학기술 기반 행정서비스: 서울 영등포구
- (일본) 일본의 인구 고령화 진행과 기초자치단체의 광역연계 구상
- (미국) 오스틴 시 (City of Austin)의 근린 파트너링 프로그램 (Neighborhood Partnering Program; NPP)

일본의 인구 고령화 진행과 기초자치단체의 광역연계 구상

개요

- 일본의 많은 시정촌(기초자치단체)이 2040년경 고령자 인구가 최고치에 달하고 존속 위기를 맞이할 것으로 예상되는 상황임
- 그러한 상황에 대처하기 위한 방법으로 기초자치단체의 광역연계를 모색할 것으로 보임
- 이하에서는 ‘연계증추권’과 같은 광역연계 구상 내용과 시정촌의 반발 및 우리나라에 주는 시사점을 살펴보기로 함

향후 20년 후 기초자치단체에서 야기될 문제들

- 2020년 6월 11일자 아사히(朝日) 신문 사설은 최고령 사회가 될 무렵인 20년 후 자치단체에서 야기될 문제들을 지적하고 있음
- 우선 예상되는 문제는 현역으로 일하는 노동계층이 확연히 줄어들 것이라는 점임
- 다음으로 도로, 교량, 상하수도 등의 사회기반설비 노후화 문제가 계속하여 제기될 것임
- 이러한 가운데 노인이나 아동을 위한 사회복지, 일반 주민행정, 초중등 교육 서비스 등을 어떻게 담당해 갈 것인가에 대해 준비해야 할 시기라 보고 있음

총리 자문기구로서의 지방제도조사회

- 향후 자치단체가 부딪칠 문제들에 대처하기 위해 일본은 총리 자문기구로서 지방제도조사회를 두고 있음
- 즉, 총리가 지방제도조사회에 자문을 구하고 동 조사회는 그 자문에 대한 답신을 제출하는 형식을 취하고 있음
- 정부는 동 조사회의 답신을 기초로 관련 법안을 마련하고 국회 법안 심의 절차를 거친 다음 향후 자치단체 문제에 대처하기 위한 정책을 추진하게 될 것임
- 동 조사회가 아직 정식으로 답신을 제출한 상황은 아니지만 어느 정도 윤곽은 드러나고 있음

지방제도조사회가 제시하는 자치단체의 향후 운영 방향

- 자치단체 별로 다르게 되어 있는 디지털 정보 시스템의 표준화를 실현함
- 비영리기구(NPO)나 기업 등이 함께 하는 공공부문과 민간부문과의 밀도 높은 제휴를 추진함
- 유지하기 어려운 한계적인 기초자치단체(시정촌)의 업무를 광역자치단체(도도부현)가 보완·지원하는 체제를 강화함
- 지방의회 의원 지원자 감소 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 대책을 마련함

자치단체 간 광역연계에 대한 찬성과 반대 의견 병기

- 향후 지방자치단체의 광역연계를 어떻게 할 것인가에 대해 찬반 의견이 나오고 있음
- 보다 구체적으로 언급하면, 정부 주도의 ‘연계중추도시권’(연계중추권) 구상을 법으로 제도화할 것인가에 대한 찬성과 반대 입장이 맞서 있는 상황임
- 지방제도조사회는 지방자치단체의 광역연계가 바람직한 것인지에 대한 찬반 논의 두 가지를 병기하는 쪽으로 정리하고 있음
- 이는 광역연계에 대한 신중한 대응이 요구됨을 방증한다고 할 것임

‘연계중추권’ 구상의 주된 내용

- ‘연계중추권’은 그 중심이 되는 시(市)와 그 인근 지역 시정촌(市町村)이 의료, 방재, 관광, 복지, 산업 진흥 등의 분야에서 폭넓게 협력한다는 내용을 담고 있음
- ‘연계중추권’ 구상은 2014년에 도입되었으며 일본 북쪽에 위치한 홋카이도(北海道)의 삿포로(札幌)에서부터 남쪽에 위치한 가고시마(鹿児島)까지 약 30개 지역, 300여 시정촌에서 전개되고 있음
- 해당 광역자치단체 내(內)에서의 기초자치단체 연계 구상에 머물지 않고, 다른 광역자치단체에 위치한 기초자치단체와의 연계 구상도 있음
- 예를 들어 일본 혼슈(本州) 서쪽 지역에 위치한 히로시마(広島)현과 야마구치(山口)현, 규슈(九州) 지역에 위치한 나가사키(長崎)현과 사가(佐賀)현 간의 경계를 넘나드는 연계중추권 구상도 있음

‘연계중추권’ 구상에 대한 시정촌의 반발

- ‘연계중추권’ 법제도화 추진에 대해, 전국 시정촌회와 전국 시의회 의장회 등이 반발하고 있음
- 주된 반발 이유는 ‘연계중추권’을 마련하게 되면 중심이 되는 시(市)에 재원 및 권한이 집중되어 주변 지역이 소외될 수도 있다는 점을 크게 염려하기 때문임

- 일본에서는 2000년 4월 ‘지방분권일괄법’을 시행하면서 정부간 관계를 상하관계가 아닌 대등 관계로 명시하였음(이에 대하여는, 국중호(2020) 「일본의 중앙정부와 지방정부는 상하관계인가 대등관계인가」 『세계지방자치동향』(5월호 제10호)를 참조 바람)
- 즉, 시정촌과 중심도시는 대등한 관계여야 하는 데 ‘연계중추권’ 도입으로 인해 대등이 아닌 상하 관계로 전락될 거라는 우려를 자아내고 있음

‘헤이세이 대합병’으로 인한 많은 시정촌의 소멸

- 연계중추권이 법으로 제도화 되면, 행정재정의 효율화를 이유로 중심 도시와 그 인근 시정촌의 연대를 중앙정부가 강요할 것이라는 주장도 대두되고 있음
- ‘헤이세이 대합병’(일본의 당시 연호(年號)가 헤이세이(平成)였으므로 이렇게 부르고 있음)을 추진하면서 일본 중앙정부는 재정상의 우대조치를 마련하여 합병을 유도하였고, 그 결과 많은 시정촌이 사라진 경험이 있음
- <표 1>에서 보듯이 일본에서는 2000년대 전반 ‘헤이세이 대합병’ 추진으로 기초자치단체 시정촌(市町村) 수는 1999년 3,232단체에서 2006년 1,821단체로 1,411단체나 줄어들었음
- 그 후도 시정촌 수가 줄어들었지만 2000년대 전반에 비하면 합병 수는 적음

【 표 1 】 ‘헤이세이 대합병’과 기초지방자치단체 수의 감소

	1999	감소	2006	감소	2010	감소	2018
기초자치 단체수	3,232 시 670 정 1,994 촌 568	△1,411	1,821 시 777 정 846 촌 198	△94	1,727 시 896 정 757 촌 184	△9	1,718 시 792 정 743 촌 183

출처: 総務省HP(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>). 2020년 6월 10일 열람.

기존의 광역연계제도 활용 방안은?

- 이미 일본의 지방자치법에서 규정하는 광역연계제도도 적지 않은 상황임
- 예컨대, 쓰레기 처리 협력을 위한 ‘일부 사무조합’, 개호(노인돌보미 또는 노인장기요양) 서비스 인정(認定)과 관련된 ‘기관 공동 설치’, 중앙정부나 도도부현으로부터 권한이 이관되는 ‘광역연합’ 등을 들 수 있음
- 이들 기존 제도를 잘 활용하면 ‘연계중추권’과 같은 제도를 새로이 만들지 않아도 된다는 지적도 제기되고 있음

평가

- 지방자치단체의 20년 후를 내다보면 다양한 연계가 불가결하다는 점에 대하여는 중앙정부나 지방자치단체의 공통 인식이라 할 수 있으나, 그 연계를 어떻게 추진할 것인가에 대한 합의까지는 아직 이르지 못하고 있음
- ‘연계중추권’ 구상이든 기존의 광역연계제도 활용이든 지방자치단체가 광역연계를 함에 있어서는 지방자치단체의 자주성도 존중되어야 한다는 점임
- 전국 시정총회와 전국 시의회 의장회 등이 ‘연계중추권’ 구상에 반발하고 있는 데에는, ‘헤이세이 대합병’으로 기초자치단체가 사라지는 과정에서 피폐해진 지역도 많았다고 하는 두려움이 자리하고 있음

시사점

- 향후 우리나라도 시군 자치단체의 고령화 진행과 함께 시군 간의 공공서비스의 연계 문제가 대두될 것으로 예상됨
- 그러한 가운데 광역연계를 어떻게 추진하여 갈 것인가에 대한 시행착오를 줄이기 위해서는 일본의 ‘연계중추권’ 추진 진행 여부를 주시할 필요가 있음
- ‘연계중추권’을 추진한다 하더라도 지방자치단체의 자주성 존중을 통하여 지역 특색 및 개성을 살릴 필요가 있다고 하는 점임
- 정책 추진 시에는 중앙-지방 간 및 지방-지방 간의 역할 분담 및 그 역할 분담에 따른 재원 확보 방안은 물론, 지역 주민 입장에서도 지방공공서비스 편익에 대응한 지방세 부담 인식 제고도 요구됨
- 한편으로, 행정구역상의 ‘연계중추권’에 과도하게 얽매일 것이 아니라 관광진흥이나 의료서비스 제공과 같은 분야별 업무 연대 방안도 고려해 볼 수 있을 것임



국중호 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)

kook@yokohama-cu.ac.jp