

축소되는 지방을 어떻게 해야 할 것인가(하)

-교부세의 배분기준 재검토, 전 자치체의 자원보장한계-

* 이 자료는 사토모토히로(佐藤主光) 히토츠바시(一橋)대학 교수가 일본경제신문 “축소되는 지방을 어떻게 해야 할 것인가(하)교부세의 배분기준 재검토, 전 자치체의 자원보장한계(2017.9.29.)에 기고한 내용을 요약, 정리한 것임

- 교부세 배분에서 소규모 자치체에 대한 배려 지속
- 정책의 광역화를 통한 세출의 효율화 시급
- 자원보장은 중산간지역이나 낙도에 중점

□ 지방창생사업

- 지방과 도시의 양극화가 진행되고 있음
 - 아키타현의 인구가 100만 명을 밑도는 등 지방의 과소화가 진행되고 있는 한편, 동경 도심에서는 인구가 증가하고 있음
 - 동경 세다가야구의 인구(약 90만명)는 돗토리 현이나 시마네 현을 상회하고 있음
- 일본정부는 일극집중을 시정하는 지방창생(마을·사람·일 창생사업)사업을 추진해왔음
 - 2017년도 예산에서는 지방자치체가 자율적·주체적으로 추진하는 선도적인 노력을 지원하기 위해 지방창생추진교부금으로 1,000억 엔을 확보함
 - 또한 지방재정계획에서는 「마을·사람·일창생사업비」(1조엔)를 계상, 지방교부세의 배분에 반영시킴
- 지방창생은 노력하는 지역을 지원하고, 지역의 종합력을 최대한 발휘시키도록 하는 것임
 - 마을·사람·일창생사업비를 반영한 교부세의 배분에 대해서도, 과소화 등 지원의 필요성 때문에 청년취업률 등 노력의 성과에 기초한 배분방식을 실행하고 있음
 - 또한 업무의 민간위탁 등을 교부세산정의 표준으로 하는 톱러너방식이 도입되고 있음. 어느 경우도 노력하는 지역에 대한 인센티브 부여가 목적임
- 다만 지원은 노력하는 지역만이 대상은 아님. 성과를 발휘하기 어려운 「조건불리지역」에 대해서도 자원확보가 가능하도록 함
 - 결국 노력의 정도에 관계없이 모든 자치체에 배려하여 어느 누구도 어려워지지 않도록 하는 구조는 이제까지와 변함이 없음

□ 지방에 대한 정부의 재원보장

- 국가는 자치체의 재원을 폭넓고 두텁게 보장해왔음. 이 재원보장은 거시적 차원(지방 전체)과 미시적 차원에서(개별자치체) 이루어짐. 지방재정계획에서는 국가(총무성)가 견직한 지방 전체의 필요경비가 계상됨
- 필요경비에 대해서도 과학적·객관적인 근거가 있는 것이 아니고 지방세출의 과거 실적이나 경제대책 등 국가의 의도가 반영됨
 - 여기에는 사회보장, 공공사업, 교육 등 외에 지방채의 원리금 상환이 포함되는데, 2017년도 기준으로 총액 86조 6,000억 엔에 달함
 - 국가의 필요경비가 아닌 독자적인 지방지출도 있기 때문에 결산액과 일치하지 않으나 결산액의 90%가까이 점함

□ 기준재정수요와 지방교부세

- 지방세나 성청으로부터의 보조금(국고지출금), 지방채 등을 충당하더라도 부족한 재원을 교부세로 충당함
 - 제도상 교부세의 원자는 소득세·소비세 등 5개 국세의 일정비율이지만 지방재정계획상의 소요액(재원부족액)을 하회해왔음
 - 그 차액은 국가의 일반회계로부터 가산되거나 자치체가 적자지방채(임시재정대책비)를 기재하고 원리금상환비는 후년도, 지방재정계획상 필요경비에 산입되어 교부세로 조치(재원보장)됨
 - 지방채의 신용은 자치체의 재정력이 아니고 이러한 국가의 재원보장에 의해 뒷받침되고 있음
 - 개별 자치체에 대한 교부세의 배분은 당해 자치체의 일반재원(교부세와 지방세의 합계)의 필요경비(기준재정수요)와 지방세 등 재정력(기준재정수입)의 차액에 의해 결정됨
- 기준재정수요에는 전술한 노력한 지역에 대한 인센티브분도 포함되나, 자치체에 대한 구체색이 짙은 측면은 부정할 수 없음
 - 적자지방채 등의 원리금상환비가 반영되는 외에 소규모자치체 등 행정비용이 높은 자치체의 기준재정수요는 늘어나게 됨

- 실제 인구가 적은 시정촌은 재정력지수(기준재정수입/기준재정수요)가 낮고 자기 스스로 필요 재원을 확보하기가 어렵기 때문에, 그 필요재원을 충족하도록 고액의 교부세가 배분되고 있음
- 교부세는 인구규모나 재정력에 관계없이 국가가 필요하다고 판단되는 공공서비스를 표준적인 수준만큼 제공할 수 있도록 조치되어왔는데, 이것이 자치체의 교부세 의존을 조장하고 재정규율을 저해한다는 비판도 적지 않음.
- 그러나 자치체에도 명분은 있음. 자치체는 규모·재정력에 관계없이 사회보장·교육을 포함하여 국가가 관여·의무화한 정책을 실시해왔음
- 시정촌이 담당하는 정책은 정령지정도시, 중핵 시와 일반 시, 정촌과의 사이에서 도시 계획이나 복지 등의 사무에 관해서는 다소 차이가 있으나 크게는 같음
- 교부세의 재원보장은 이러한 정책을 원활히 실시토록 하기 위해서임. 자치체에 대한 국가의 보호자책임은 국가의 폭넓은 관여·의무화의 반증임

□ 일본의 재정악화와 교부세의 재원보장기능 약화

- 일본의 재정이 악화되는 가운데, 교부세의 재원보장기능도 흔들리기 시작하고 있음
- 국가는 앞으로도 일반재원의 총액(62조엔 정도)을 확보한다고 하나, 그 지속가능성은 확실하지 않음
- 경제재정자문회의에서는 자치체의 기금잔고가 21조 엔에 이른다고 지적하고 있음. 특히 교부세의 기준재정수요에 비하여 기금의 적립수준이 높은 자치체는 재정력이 약하고 65세 이상의 인구비율이 높다고 함
- 교부세에 대한 의존도가 높은 자치체는 교부세삭감의 리스크에 대비하고 있을지도 모름
- 국가가 누구도 어렵게 되지 않도록 부심하더라도 해당 자치체는 불신을 키우고 있음
- 장래의 안심을 구가하는 사회보장이 장래불안의 요인이며 소비지출의 억제(고저축)로 이어지고 있는 것과 같은 구조임

□ 교부세의 재원보장기능 개혁

- 이하에서는 첫째, 시정촌의 사무의 광역화나 도부 현으로의 이관, 둘째, 교부세의 재원 보장기능 개혁을 제안코자 함
- 시정촌은 주민에게 친밀한 공공서비스를 제공하는 기초자치체이며 지방분권의 받침 접시로 설정되어왔음
 - 평성의 대합병(2000년대 전반에 급증한 대규모의 시정촌의 대합병)도 기초자치체로서의 시정촌의 재정기반 강화가 목적이었음
 - 그러나 인구감소·고령화에 의해 모든 자치체가 동등한 역할을 충족하기 어려워졌음. 이에 가일층의 합병이 어렵게 되면 정책의 광역화를 통한 세출의 효율화나 공공서비스의 공급확보가 불가피해짐
- 일본정책투자은행에 의하면 수도사업의 일반회계로부터의 적자보전을 줄이기 위해서는 급수 인구 5만 명 이상이 필요함
 - 수도 사업 등 공영사업, 의료, 산업진흥, 공공교통, 인프라 정비, 증세(특히 체납세의 정리)를 포함, 정책의 광역화는 도도부현이 조정하든가 중심적인 도시가 담당해야 함
- 일본정부의 「경제재정운영과 개혁의 기본방침 2017」도 인구규모가 적고 행재정능력이 한정된 시정촌에 대해서는 주변 중심적인 도시나 도도부현과의 제휴를 토대로 공공서비스의 광역화공동화를 착실히 추진한다고 지적하고 있음
 - 이와 같은 광역제휴·공동화 제도로는 이미 전술한 「정주자립권」 구상이나 「제휴중추도시권」 구상 등이 있는바 이들을 활용해야만 함
- 시정촌=지방분권의 받침접시라고 하는 종전의 인식도 바뀌어야만 함
 - 2018년도부터 국민건강보험의 운영주체가 시정촌에서 도도부현으로 이관됨. 다른 정책도 행재정능력이 한정된 시정촌 분에 대해서는 도도부현으로 이관됨
 - 강제적이지 않고 자치체가 자발적으로 추진하는 선택지가 있어도 좋음. 앞으로는 다양한 지방분권의 형태를 인식해나가야 함
- 나아가 교부세의 배분기준(기준재정수요의 산정)을 재검토하는 것도 필요함
 - 일본정부는 인구감소가 진행되는 등 소규모 자치체에 대하여 교부세액을 늘려왔음. 이러한 자치체는 「마을·사람·일 창생사업비」에 대해서도 배려되고 있음

- 그러나 본래 작은 자치체에서도 어떻게든 되도록 재원보장을 하는 것이 아니고 배분 기준을 간소화하여 광역화·도도부현화의 선택에 대하여 중립적인 제도로 해야 함
- 세출이 효율화되면 교부세의 소요액도 감소하고 그 재원보장기능을 중산간지역이나 외딴 섬 등 광역화가 어려운 자치체에 중점화할 수 있음
- 이와 같이 인구감소에 의한 축소되는 지방이라고 하는 새로운 경제·사회 정세에 대응한 지방재정제도의 재구축이 필요함

□ 시사점

- 글로벌리제이션 하에서 지방화는 글로벌화와 함께 국가발전의 한축을 이루고 있음
- 일본에서는 이미 오래전부터 저출산·고령화 현상이 진행되었고 지방에서 심화됨에 따라 지방인구의 감소뿐만 아니라 지방기업의 감소 등으로 이어지는 등 지방소멸화 시대를 조장하고 있음
- 이에 지방창생은 동경권도 포함한 국토구조 전체의 대개혁으로서 동경에 과도하게 집중되는 현상을 바로잡고, 지방 인구의 감소를 막아 일본 전체의 활력을 높이자는 정책임
- 본고에서는 (1)비전 제시 면에서, 동경일극집중 시정과 이후의 새로운 국토비전 및 지방 창생의 제시, (2)지방에 대한 지원 면에서, 지방노동방식의 개혁, 지방에 대한 집중적인 창업과 사업계승 지원, (3)지방의 재원 면에서 지방에 대한 재원보장 강화를 위한 교부세의 재원보장기능 개혁 등을 강조하고 있음
- 특히 인구감소와 저출산·고령화의 악순환을 단절시키기 위해서는 지금까지 이상으로 지방에서 집중적으로 창업지원과 사업계승 지원을 추진할 필요가 있음
- 지방발전의 요체는 무엇보다도 지방을 매력적인 글로벌 환경과 생활공간으로 조성하는 것이라 할 수 있음
- 우리나라도 지방경제의 활성화, 내수경제 회복 등이 과제가 되고 있는 만큼, 일본의 종합적이고 다양한 지방창생사업을 예의주시하면서 벤치마킹할 필요가 있음. 