

일본 市町村합병에 대한 재정지원 조치

이 창 균

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서 론

일본은 현재 시정촌합병이 적극적으로 추진되고 있다. 이는 지방분권의 추진과 지방행재정의 효율성을 강화하여 광역적 행정수요에 대응하면서 주민의 다양한 수요를 반영하고자 하는 차원에서 추진되고 있다.

시정촌합병은 일본 지방자치법에서 사용하는 공식적인 용어는 아니고 다만, 일본의 지방자치법은 구역을 변경하는 수단으로 폐치분합, 경계변경, 미소속지역의 편입 등의 방법을 제시하고 있다. 시정촌의 합병은 이러한 지방자치법상의 시정촌 폐치분합을 통하여 시정촌의 수를 조정하는 수단을 말한다. 시정촌합병의 유형은 신설합병과 편입합병으로 구분되고 있다. 신설합병은 2개 이상의 시정촌이 통합되어 새로운 명칭의 시로 탈바꿈하는 형태이고 편입합병은 1개 이상의 시정촌이 특정한 시정촌에 편입되는 형

태를 말한다. 일본은 이와 같은 시정촌합병을 통해서 지방자치의 역량을 강화하고 지역주민의 다양한 수요를 보다 적극적으로 반영할 수 있는 체계를 구축하고 있다. 이를 위해서 다양한 행정적 및 재정적 지원조치를 강구하여 시정촌합병 활성화를 유도하고 있는데, 2004년 8월 현재 일본의 자치단체 수는 3,087개(市 695, 町 1,863, 村 529)로 시정촌합병 이후 약 300개의 자치단체가 줄어들고 있고 향후도 상당수 줄어들 것으로 예상되고 있다.

우리나라의 경우도 이와 같은 맥락에서 시군통합을 추진하고 있으나 원활히 추진되지 못하고 있다. 이는 일본과 달리 시군통합에 대한 행정적이고 재정적인 지원조치가 뒷받침되지 않고 있다는데 주원인이 있다고 인식되고 있다. 따라서 본고는 일본의 시정촌합병을 위한 재정적인 지원조치를 검토함으로써 우리나라 시군통합 활성화에 대한 시사점을 얻고자 한다.

Ⅱ. 시정촌합병의 배경 및 개요

1. 시정촌합병의 배경

일본이 시정촌합병을 추진하는 배경에는 첫째, 지방분권의 추진을 들 수 있다. 중앙정부 혹은 도도부현의 권한을 이양받기 위해서는 지방자치법에서 정하는 일정한 기준의 자격조건(인구, 면적 등)을 갖추어야 한다. 일반 지방자치단체와 차별하여 자치특례를 인정하는 특례시, 중핵시, 지정시 등이 되기 위하여 행재정기반의 강화가 필요하다.

둘째, 고령화에의 대응체제 구축을 들 수 있다. 고령화의 진전에 따라서 고령자에 대한 복지서비스의 수요가 지속적으로 증가하고 있다. 따라서 노인복지사업추진을 위한 재정적인 부담, 전문인력 확보, 관련시설의 확충 등이 시급한 상황에서 이를 보다 담보할 수 있는 여건조성이 필요하다는 관점이다.

셋째, 다양화하는 주민의 욕구에의 대응을 들 수 있다. 주민의 가치관의 다양화, 과학기술의 발달 등에 따라서 주민의 욕구수준이 질적으로 높아지고 다양해지고 있다. 이를 위하여 고도의 전문적인 능력을 갖춘 공무원의 확보가 요구되고 있다.

넷째, 생활권의 광역화를 들 수 있다. 교통통신수단의 발달에 따라서 주민의 일상적인 생활권이 확대되고 있다. 따라서 도시의 시가지가 지속적으로 확대되어 외곽지역의 시정촌과의 경계를 넘어서서 도시지역이 연결되어 있다는 점도 시정촌합병을 추진하는 하나의 배경이 되고 있다.

다섯째, 행정서비스의 효율성 향상을 들 수 있다. 일본은 삼위일체개혁의 추진에 따라 지방교부세의 감액, 보조금의 삭감 등 중앙정부의 긴축적인 지방재정운영이 이루어지고 있는 가운데 규모가 작은 지방자치단체 일수록 더욱 심각한 재정위기에 처하게 되어 있다. 이와 같은 상황에서 인접한 시정촌과 유사한 각종 시설 등이 중복적으로 설치됨에 따라서 재원낭비라는 비판이 제기되고 있는 것도 시정촌합병의 배경으로 작용하고 있다.

2. 시정촌합병의 효과

가. 주민의 편익 증진

이용 가능한 행정서비스 창구가 증가하여 각종 민원서류의 발급 등의 창구서비스를 거주지나 근무지 등 가까운 장소에서 이용할 수 있다. 구 시정촌의 경계를 넘어서서 새롭게 시정촌의 규모가 설정됨에 따라서 초등 및 중등학교의 설립이 가능해지게 되었다. 아울러 이용이 제한되어 있던 다른 시정촌의 공공시설(도서관, 스포츠센터, 보건복지센터 등)을 이용할 수 있다. 예를 들면, 근무지와 가까운 보육시설을 선택하여 아동을 맡길 수 있다.

나. 행정서비스의 고도화와 다양화

첫째, 소규모 시정촌에서는 설치하기가 어려운 여성정책, 도시계획, 국제화, 정보화 등과 같은 부문의 전문부서를 설치하고 전문직 공무원을 충원하여 보다 다양하고 개성

있는 행정시책을 추진할 수 있다. 소규모의 시정촌에서는 채용이 곤란하거나 확보할 수 없었던 전문직 공무원(사회복지사, 보건부, 물리치료사, 토목기사, 건축기사 등)을 효과적으로 충원할 수 있어서 전문적이고 질 높은 행정서비스를 제공할 수 있다.

둘째, 합병을 하게 되면 일반적으로 사회복지서비스 등 서비스의 수준은 높아지지만, 주민의 부담은 낮은 수준에서 조정된다. 예를 들면, A촌은 B시에서 실시하는 긴급통보 시스템이나 생활자금대부사업의 혜택을 받을 수 있게 되었지만, 수도요금은 市의 수준인 1,300엔을 납부하는 것이 아니고 종전과 같이 村 수준인 690엔을 납부하게 되어 서비스 수준은 최고의 수준으로 받지만, 공공요금은 최저의 수준으로 부담하게 된다.

셋째, 행재정기반의 강화에 따른 행정서비스의 충실과 안정을 도모할 수 있다. 구급차를 배치한 소방출장소가 설치되어 구급차의 도착시간이 20분에서 5분으로 단축된다. 이외에도 전지역에서 야간 및 휴일진료가 가능해지고 가입자수의 증가로 개호보험의 안정적인 운영이 가능하게 된다. 또한 도로 등 기반시설정비, 집회시설 등 주민시설의 정비가 지연된 지역에서는 합병 후 관련시설의 빠른 정비가 가능하다.

넷째, 공공성격을 가진 단체의 통합과 신설을 통하여 다양한 사업, 광역적 사업 등을 쉽게 추진할 수 있다. 사회복지협의회의 통합, 실버인재센터의 설치 등을 통하여 고령자복지서비스 강화를 유인할 수 있고 관광협회, 상공회의소 등의 규모를 확대하여 대규모적이고 광역적인 이벤트 실시가 가능하

게 된다.

다섯째, 공무원 상호간의 경쟁을 유도하여 공무원의 능력을 개발하고 자체적으로 우수한 인력자원을 발탁하여 활용할 수 있다. 여유인력을 활용하여 원활한 교육연수 등을 실시하고 공무원 개개인의 능력과 행정서비스의 질을 향상시킬 수 있다.

다. 투자확대를 통한 지역기반 시설의 정비

대규모적인 투자가 가능하여 상하수도시설정비, 도로정비 등 수준 높은 도시기반시설의 설치와 정비가 가능하게 된다. 아울러 질 높은 주민들의 문화여가시설의 설치가 보다 가능하게 된다.

라. 광역적 관점에서 지역개발시책 추진

첫째, 광역적인 시점에서 도로 및 공공시설의 정비, 토지이용, 지역의 개성을 살린 구역계획 수립 등 지역개발사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있다. 인접한 도시사이의 도로망을 광역적으로 조정하여 폭이 다르거나 우회적인 도로 등을 조정하여 상습정체구간을 해소할 수 있다. 협소하고 복잡한 시가지 중심부에 있던 학교나 문화시설을 외곽지대로 이전하여 여유있는 공간을 확보하고 주변부를 활성화시킬 수 있다. 보다 넓은 관점에서 토지이용을 검토하고 조정하여 주거지역, 상업진흥지역, 공업지역, 건강복지문화지역, 자연친화지역 등 용도에 맞는 지구지정이 가능하다(A촌은 주거전용지구로, B정은 자연녹지지역으로, C시는 상업전용지역과 공업지역으로 설정 가능).

둘째, 환경문제, 수자원문제, 관광진흥 등 광역적으로 조정하거나 재구성할 필요가 있는 과제나 시책을 효과적으로 추진할 수 있다. 공장등의 매연규제시책을 광역적으로 추진하여 대기나 수질을 개선할 수 있다. 풍부한 수자원을 공유하여 식수나 농업용수난을 해소하고 쓰레기처리장등의 시설규모를 크게 하고 설비수준을 높일 수 있다. 인접 지역에 공통적으로 속해 있는 문화재, 자연자원 등을 종합적으로 활용한 문화관광계획 수립이 용이하게 된다.

마. 효율적인 행재정 운용

총무, 기획 등 공통적인 관리부문을 조정하고 여유 인력은 서비스 제공등 사업부서로 전환하여 전체 공무원을 효율적으로 활용할 수 있다. 통합진, 각각의 시정촌에 중복적으로 설치되어 있던 각종 위원회나 심의회 등을 통합하여 관련 행정비용을 절감할 수 있다. 좁은 지역에 중복적으로 배치되어 있는 스포츠시설, 문화시설 등 공공시설의 통폐합을 통하여 효율적인 재배치를 도모할 수 있다. 지역의 인구가 1만을 넘어서고 10-20만에 이를 때까지는 인구가 증가함에 따라서 1인당 행정비용은 감소된다.

바. 지역의 이미지 제고와 지역의 역량 강화

보다 넓은 면적과 많은 인구를 가진 도시로 다시 태어나면, 지역의 지위가 상승하고 이미지가 높아지고 외부기업의 투자유치가 용이하고 청년층의 지역정착을 유도할 수 있다. 합병 후 6년이 지나서 합병전후를 비

교한 조사에 의하면, 법인의 증가율이 縣 전체의 증가율을 상회하는 것으로 나타나고 있다. 대규모 프로젝트의 유치가 과거보다 용이하고 특례시, 중핵시, 정령지정시 등의 지정을 받을 수 있어서 보다 광범위한 자치권한을 국가 혹은 도도부현으로부터 위임받을 수 있다. 아울러 인구등 기반자원이 늘어남에 따라서 농업, 공업 등의 생산성도 높아지는 효과를 얻을 수 있다.

Ⅲ. 시정촌합병 활성화를 위한 재정지원

1. 시정촌합병의 재정지원 개요

이상과 같은 시정촌합병의 효과를 최대한 살리고 시정촌합병을 보다 적극적으로 추진하기 위하여 2000년 기존 시정촌합병특례법(2006년 3월까지 한시적 법률)을 개정하여 개정합병특례법을 적용하여 시정촌합병을 위한 다양한 지원체제를 정비하고 있다. 시정촌합병에 따른 재정적 측면에서도 국가 및 도도부현에서 다양한 제도를 활용하여 다양한 사업에 지원을 하고 있다.

재정지원 형태는 다양한데, 이를 종합적으로 구분해 보면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 재정지원 주체를 기준으로 구분하면 국가와 도도부현의 재정지원 형태가 있고 재정지원 제도를 기준으로 구분하여 지방교부세특례(특별교부세 포함), 국고보조금 지원, 지방채특례, 지방세특례 등의 지원형태로 구분해 볼 수 있다.

먼저 국가에 의한 재정지원 형태를 구분하면 다음과 같다.

- 보통교부세 산정의 특례의 기간연장
- 합병시정촌의 지역가꾸기를 위한 건설 사업에 대한 합병특례채
- 합병시정촌의 진흥을 위한 기금조성에 대한 합병특례채
- 합병관계시정촌간의 공채비부담격차 시정을 위한 특별교부세 조치
- 도도부현이 추진하는 합병지원경비에 대한 특별교부세 조치
- 시정촌의 합병협의회설치경비등 합병 준비경비에 대한 특별교부세 조치
- 도도부현이 추진하는 합병을 위한 조사, 연구, 기반조성 등에 필요한 경비에 대한 보통교부세 조치

그리고 도도부현에 의한 재정지원은 시정촌건설계획을 달성하기 위한 사업지원 형태로 추진되고 있다. 한편, 제도적 지원형태로 구분하면 다음과 같다.

- 지방교부세의 활용(보통교부세 및 특별교부세의 반영)
- 지방채의 활용(합병특례채 및 과소채의 실시)
- 국고보조금의 활용(시정촌합병에 대한 보조금지원)
- 지방세의 활용(사업소세에 대한 특례)

2. 시정촌합병의 재정적 측면의 의의 및 효과

시정촌합병에 따른 특히 재정적인 측면에서의 의의 및 효과를 살펴보면 다음과 같이

정리해 볼 수 있다. 첫째, 행정 및 재정기반의 강화에 의한 행정서비스의 충실과 안정을 도모할 수 있다. 개호보험의 안정적 운영이 기대되고 도로 등 기반정비나 집회시설 등의 주민시설의 정비 등이 늦은 지역에 대해서는 합병후 정비축진이 가능하게 된다.

둘째, 광역적 사업 및 다양한 사업추진이 가능하다. 광역적 입장에서 도로나 공공시설의 정비, 토지이용, 지역의 개성을 살린 준 등 지역가꾸기를 보다 효과적으로 실시할 수 있다.

셋째, 재원의 집중적인 투자에 의한 기반정비를 효과적으로 추진할 수 있다. 재원의 중점적인 투자가 가능하게 되고 지역의 핵심적이고 보다 현대적 시설의 정비나 대규모 투자를 필요로 하는 프로젝트의 실시가 가능하게 된다. 예를 들어, 도시주변의 하수도정비가 진전되었고 A라는 촌의 경우는 재정투자가 합병전의 2.5배로 확대되었으며 지역의 문화센터 등의 심볼시설의 건설, 철도의 입체교차사업의 실시 등도 가능하게 되었다.

넷째, 경비절감 및 재정운영의 효율화를 보다 기할 수 있다. 각 시정촌에 둘 수 있는 위원회나 심의회 위원, 사무국직원 등의 인력이 감소하여 경비가 절감된다. 그리고 광역적 관점에서 스포츠시설, 문화시설 등의 공공시설이 효율적으로 배치되고 좁은 지역에서 유사시설의 중복이 없어지게 된다. 예를 들어, 합병전의 3개 시정촌이 각각 야구장 정비계획을 가지고 2개가 완성해 있었는데 합병 후 3번째의 야구장건설계획은 취소되었다는 점은 이를 입증하고 있는 사례

이다.

3. 시정촌합병에 따른 주체별 재정지원 조치

가. 국가에 의한 시정촌합병에 대한 재정 지원 조치

2000년 합병특례법의 개정에 의해 [국가는 시정촌합병 추진을 위하여 필요한 재정상의 조치 및 기타 조치를 강구해야 한다] (제16조2항)고 규정하고 다양한 재정지원책이 시행되고 있다. 이와 아울러 시정촌합병의 추진을 위한 재정상의 조치 및 기타 조치에 대해 중앙정부의 관계 省廳간의 연대를 강화하고 있다.

자치성 행정국의 시정촌합병추진에 대한 지침(2000. 8)에 기초하여 국가에 의한 시정촌합병추진을 위한 지방재정조치는 다음과 같다. 시정촌합병에 따른 국가에 의한 지방재정조치로는 합병특례법으로 규정되어 있는 것(3개) 외에 4개의 조치가 있다.

1) 합병특례법에 의한 지원

① 보통교부세 산정특례의 기간연장(개정 합병특례법)

합병관계시정촌이 합병전의 구역을 가지고 존속한 경우에 산정되는 지방교부세액의 합산액을 하회하지 않도록 지방교부세 산정하는 기간을 당해 시정촌의 합병이 이루어진 날에 속하는 년도 및 그 후 10년도로 연장하고 이어 그 후 5년도까지는 지방교부세가 급격하게 감소하지 않도록 단계적으로

감축조정하도록 조치하고 있다. 즉, 합병후 10개년도까지는 합병하지 않았던 경우의 보통교부세액을 전액 보장하고 그 후 5개년도에 대해서는 급격한 변화가 없도록 완화조치하고 있다.

② 합병후의 시정촌 지역가꾸기를 위한 건설사업에 대한 재정조치(합병특례채)

합병후의 시정촌이 시정촌건설계획에 기초하여 추진하는 이하 열거한 사업중 당해 시정촌의 합병에 수반하여 특히 필요하다고 인정되는 사업에 필요한 경비에 대해 지방재정법 제5조 각 호에 규정하는 경비에 해당하지 않는 경비에 대해서도 합병이 이루어진 날에 속하는 연도 및 그 이후 계속하여 10년까지는 그 재원을 지방채로 충당할 수 있도록 하고 당해 지방채에 대한 원리금상환에 필요한 경비의 일부에 대해서 보통교부세에 의해 조치하도록 하고 있다(이를 합병특례채라 함).

즉, 합병 후 10개년도까지는 시정촌건설계획에 기초하여 특히 필요한 사업의 경비에 합병특례채를 충당(95%)하고 원리상환금의 70%를 보통교부세로 조치하고 있다. 구체적인 사업의 예를 들면, 첫째, 합병후 시정촌의 신속한 정체성 확립을 기하거나 균형 있는 발전을 위하여 추진하는 공공시설의 정비사업을 들 수 있다. 둘째, 합병후 시정촌의 건설을 종합적이고 효과적으로 추진하기 위하여 행하는 공공시설의 통합정비사업 또한 합병 후 시정촌의 지역가꾸기를 추진하기 위하여 도도부현이 실시하는 시정촌건설계획에 열거된 합병에 수반하여 임시

적으로 필요하게 된 지방단독사업에 대해서는 계속해서 지역종합정비사업체의 대상이 되도록 하고 있다.

③ 합병후의 시정촌 진흥을 위한 기금조성에 대한 재정조치(합병특례채)

합병후의 시정촌 지역주민의 연대강화 또는 구시정촌 구역의 지역진흥등을 위하여 설치되는 기금의 적립금 중 당해 시정촌의 합병에 수반하여 특히 필요하다고 인정되는 사업에 필요한 경비에 대해 합병특례채를 재원으로 할 수 있다. 즉, 구시정촌 단위의 지역진흥 및 주민의 일체감 양성을 위하여 행하는 기금조성에 대해 합병특례채를 충당하고(95%) 원리상환금의 70%를 보통교부세로 충당하고 있다.

2) 기타 재정조치

① 합병직후의 임시적경비에 대한 재정조치
 종래의 합병보정을 재구성하여 주로 이하에 열거하는 경상경비에 대해서는 보통교부세에 의한 포괄적인 재정조치를 강구하고 있다(반면, 투자적경비에 대해서는 합병특례법에 제시한 ②의 합병 후 지역가꾸기사업의 합병특례채에 의해 이미 재정지원 조치가 이루어지고 있음). 임시적경비에 대한 재정조치의 예를 들면, 행정의 일체화(기본구상의 책정 및 개정, 컴퓨터 및 시스템의 통일, 네트워크의 정비 등) 그리고 행정수준 및 주민부담수준의 격차시정(주민서비스의 수준의 조정 등)사업이 해당된다.

② 합병관계 시정촌간의 공채비부담격차

시정을 위한 재정조치

합병관계 시정촌간의 기채제한비율의 격차가 시정촌합병의 장애가 된다고 인정되는 경우에는 전국 평균 기채제한비율(가장 낮은 합병관계시정촌의 기채제한비율이 전국평균기채제한비율을 상회하는 경우에 당해 시정촌의 기채제한비율이라 함)과 전국 평균기채제한비율을 초과하는 합병관계시정촌의 기채제한비율의 차에 상당하는 이자상당분에 대해 특별교부세조치가 이루어지고 있다.

③ 도도부현이 추진하는 합병지원경비에 대한 재정조치

합병후의 시정촌이 추진하는 사업에 대해 도도부현이 교부하는 보조금, 교부금등에 대해 특별교부세조치가 이루어지고 있다.

④ 시정촌의 합병준비경비 및 합병조사와 연구경비 등에 대한 재정조치

시정촌의 합병협의회설치경비등 합병준비경비에 대한 특별교부세 조치 및 도도부현이 행하는 합병을 위한 조사, 연구, 기반양성 등에 필요한 경비에 대한 보통교부세조치가 지속적으로 강구되고 있다.

나. 도도부현에 의한 시정촌합병에 대한 재정지원 조치

시정촌건설계획을 달성하기 위한 사업실시에 대해 재정지원 조치가 이루어지고 있다. 시정촌건설계획에 열거된 도도부현사업을 중점적으로 실시함과 동시에 합병에 따른 특별한 보조금의 교부 또는 보조금의 우선채택 등 시정촌사업에 대한 재정적인 지

원이 이루어지고 있다.

4. 시정촌합병에 대한 활용제도별 재정지원 조치

가. 보통교부세에 의한 조치

1) 보통교부세액의 산정특례

합병 후 10개년도는 합병이 없었던 것으로 가정하여 매년 산정한 보통교부세의 액을 전액보장하고 나아가 이후 5개년도는 완화 조치를 취하고 있다.

2) 합병직후의 임시적경비에 대한 재정조치(합병보정)

합병후의 행정의 일체화(기본구상등의 책정 및 개정, 네트워크의 정비 등)에 필요한 경비 등에 대해 재정지원 조치가 이루어지고 있다.

3) 도도부현이 행하는 합병추진사업에 대한 재정조치

도도부현이 행하는 합병을 위한 조사연구 및 계발사업 등에 대한 경비를 보통교부세로 조치하고 있다.

나. 특별교부세에 의한 조치

1) 합병시정촌에 대한 재정조치

합병을 계기로 추진하는 새로운 지역가꾸기, 합병관계시정촌간의 공공요금 격차조정, 공채비부담 격차의 시정이나 토지개발공사의 경영건전화 등에 대한 수요에 적확하게 대응하기 위해 포괄적으로 특별교부세 조치

가 이루어지고 있다.

2) 합병준비경비에 대한 재정조치

합병협의회설치에 따른 합병협의회로의 부담금, 합병추진을 위한 계발사업 등의 합병준비경비에 대한 특별교부세 조치가 이루어지고 있다.

3) 합병이행경비에 대한 재정조치

합병관계시정촌이 전산시스템의 통합 등 합병시정촌의 일체성을 신속히 확립하기 위하여 합병전에 필요한 경비에 대한 특별교부세 조치가 이루어지고 있다.

4) 합병지원을 위한 공채비부담의 평준화 조치

합병시정촌에 있어서 구시정촌간의 공채비부담의 평준화를 위하여 이루어지는 지방채 조기상환에 수반하는 보상금 지불에 대해 특별교부세 조치가 이루어지고 있다.

5) 도도부현이 추진하는 합병지원경비에 대한 재정조치

합병중점지원지역으로 규정된 시정촌 및 합병시정촌이 추진하는 사업에 대해 도도부현이 교부하는 보조금 및 교부금 등에 대해 특별교부세 조치가 이루어지고 있다.

다. 합병특례채등에 의한 조치

1) 합병시정촌의 지역가꾸기를 위한 건설사업에 대한 재정조치

합병 후 10개년도까지는 시정촌건설사업

계획에 기초하여 특히 필요한 사업경비에 합병특례채를 95% 충당하고 원리상환금의 70%를 보통교부세로 조치하고 있다. 다만, 지방공기업중 상수도사업, 하수도사업 및 병원사업에 대해 합병에 수반하여 증가하는 경비 중 특히 필요하다고 인정되는 경비에 대한 일반회계로부터의 출자 및 보조에 필요한 경비에 대해서 합병특례채를 충당(100%)하고 원리상환금의 70%를 보통교부세로 조치하고 있다.

2) 합병시정촌진흥을 위한 기금조성에 대한 재정조치

구시정촌단위의 지역진흥 및 주민의 일체감양성을 위하여 행하는 기금조성에 대해 합병특례채를 95% 충당하고 원리상환금의 70%를 보통교부세로 조치하고 있다.

3) 합병추진을 위한 건설사업에 대한 재정조치

이는 합병전에 시정촌이 추진하는 건설사업에 대한 재정조치로서 합병중점지원지역에 있어서 합병에 관계하는 복수의 시정촌이 연락조정하여 일체적으로 실시하는 공공시설(원칙적으로 단독사업에 의해 정비하는 것을 대상으로 하지만 지역공공네트워크 및 도로와 가로에 대해서는 보조사업에 의해 정비하는 것도 포함) 및 공용시설(법정협의회설치시정촌에 있어서 합병기일까지 정비를 행하는 것이 필요불가결한 시설에 한함)의 정비사업에 필요한 경비에 대해서 합병추진채로 90%를 충당하고 원리상환금의 50%를 보통교부세로 조치하고 있다.

4) 도도부현이 추진하는 합병지원사업에 대한 재정조치

합병중점지원지역에 있어서 도도부현이 행하는 합병시정촌의 일체화를 촉진하기 위하여 필요한 도로, 가로, 농도(과소지역자립 촉진특별조치법등의 규정에 기초하여 도도부현이 추진하는 시정촌도를 포함) 등의 정비사업에 대해 합병추진채를 90% 충당하고 원리상환금의 50%를 보통교부세로 조치하고 있다. 시정촌합병에 의해 과소지역에서 벗어나더라도 과소시정촌이었던 지역에 대해서는 과소채의 활용이 가능하도록 하고 있다.

라. 국고보조금에 의한 보조

시정촌합병에 대한 국고보조금은 시정촌합병추진체제정비비보조금 명목으로 지원되는데 이는 합병준비보조금 및 합병시정촌보조금 등으로 구분되고 있다.

1) 합병준비보조금

합병준비보조금은 법정협의회를 구성하는 시정촌에 대해 그 경비로서 1시정촌당 5백만엔을 국고보조금으로 보조하고 있다.

2) 합병시정촌보조금

합병시정촌보조금은 시정촌건설계획에 기초한 사업에 대해 합병관계시정촌의 인구에 따라 1관계시정촌당 3개년에 6천만엔에서 3억엔의 합산액을 보조하고 있다.

마. 지방세제상의 특례조치

불균일과세를 할 수 있는 기간을 3년에서

5년으로 연장하고 동기간에 있어서의 과세 면제 특례를 신설함과 동시에 사업소세의 과세단체의 지정을 최장 5년 연기할 수 있도록 특례조치하고 있다. 이상의 시정촌합병 재정지원조치 종합하면 다음과 같다.

5. 2004년도 시정촌합병추진사업 예산 배정 사례

2004년 시정촌합병추진을 위한 국가의 예산액은 총 32억 8천만엔으로 이는 2003년도 당초예산 27억 9천만엔보다 증가하고 있다. 예산액은 시정촌합병계발사업과 시정촌합병

〈표 1〉 시정촌합병 재정지원조치 종합

구 분		사업유형	
주체별 재정지원	국가 지원	합병특례법에 의한 재정지원	-보통교부세 산정특례의 기간연장(5년에서 10년으로 연장) -합병 후 시정촌 지역가꾸기 건설사업에 대한 재정조치 -합병 후 시정촌진흥을 위한 기금조성에 대한 재정조치
		기타 재정지원	-합병 후 임시적경비에 대한 재정조치 -합병관계시정촌간의 공채비부담격차시정을 위한 재정조치 -도도부현이 추진하는 합병지원경비에 대한 재정조치 -시정촌의 합병준비경비 및 합병조사와 연구경비 등에 대한 재정조치
	도도부현 지원	-시정촌건설계획을 달성하기 위한 사업실시	
활용제도별 재정지원	보통교부세	-보통교부세액의 산정특례 -합병직후 임시적경비에 대한 재정조치(합병보정) -도도부현이 행하는 합병추진사업에 대한 재정조치	
	특별교부세	-합병시정촌에 대한 재정조치 -합병준비경비에 대한 재정조치 -합병이행경비에 대한 재정조치 -합병지원을 위한 공채비부담의 평준화조치 -도도부현이 추진하는 합병지원경비에 대한 재정조치	
	합병특례채	-합병시정촌의 지역가꾸기 건설사업에 대한 재정조치 -합병시정촌진흥을 위한 기금조성에 대한 재정조치 -합병추진을 위한 건설사업에 대한 재정조치 -도도부현이 추진하는 합병지원사업에 대한 재정조치	
	국고보조금	-합병준비보조금 -합병시정촌보조금	
	지방세	-불균일과세 기간을 3년에서 5년으로 연장 -과세면제 특례 신설 -사업소세 과세단체 지정을 최장 5년연기 특례조치	

추진체제정비비보조금으로 구분되어 책정되어 있다.

가. 시정촌합병계발사업

시정촌합병추진의 환경을 정비하기 위하여 합병에 관한 국민적 합의의 형성을 위한 홍보계발사업비 2억 7천만엔이 계상되어 있다.

나. 시정촌합병추진체제정비비보조금

1) 합병준비보조금

법정협의회를 구성하는 시정촌에 대해 그 경비로서 1시정촌당 500만엔을 보조하고 2004년 예산액은 10억엔이다.

〈표 2〉 합병시정촌보조금

(단위 : 백만엔)

관계 시정촌 인구	보조금교부상한액 (3개년 합계)
-5,000인	60
5,001-10,000인	90
10,001-50,000인	150
50,001-100,000인	210
100,001-	300

2) 합병시정촌보조금

시정촌건설계획에 기초한 사업에 대해 합병관계 시정촌의 인구에 따라 1관계시정촌당 표와 같이 3개년에 걸쳐 6천만엔에서 3억엔의 합산액을 보조하고 2004년도 예산액은 20억 1천만엔이다.

이상과 같은 시정촌합병에 대한 다양한 재정적지원을 통해 일본의 시정촌수는 지속적으로 감소하면서 정책목적을 달성하고 있

다. 시정촌합병을 보다 적극적으로 추진하기 위하여 2000년 보통교부세의 산정에 대한 특례기간을 종래 5년에서 10년간 연장하고 또한 합병특례채를 신설하여 운영하는 등 다양한 제도변화가 이루어지고 있다. 특히 시정촌합병특례법의 기한이 2006년 3월 31일까지이므로 시정촌합병을 위한 시대적 환경변화에 새로이 대응하고 보다 적극적인 추진을 위해서는 지속적인 법적 및 제도적 장치가 강구되고 있다. 또한 시정촌합병에 노력하는 시정촌에 대해 도도부현이 포괄적인 보조금을 교부하는 등 시정촌합병 추진을 촉진하기 위한 도도부현의 기능을 제고하기 위하여 국가가 도도부현에 대해 교부금등의 재정적 지원을 강화하기로 되어 있다. 아울러 각 중앙기관의 보조금의 우선채택 등을 포함하여 한층 인센티브를 부여하는 조치를 강구하기로 되어 있어 향후 일본의 시정촌합병은 보다 적극적으로 추진될 것으로 예상되고 있다.

〈표 3〉 1970년 이후의 시정촌수 변화 추이

연도	합계	市수	町수	村수
1970년	3,280개	564개	2,027개	689개
1975년	3,257개	643개	1,974개	640개
1980년	3,255개	646개	1,991개	618개
1985년	3,253개	651개	2,001개	601개
1990년	3,245개	655개	2,003개	587개
1995년	3,234개	663개	1,994개	577개
2000년	3,229개	671개	1,990개	568개
2002년	3,218개	675개	1,981개	562개
2003년	3,190개	677개	1,961개	552개
2004년	3,087개	695개	1,863개	529개

IV. 맺는말

- 우리나라 시군통합시의 재정지원조치 시사점

일본의 경우, 총무성 자치행정국의 「시정촌합병추진지침」을 근거로 하여 각각의 시도부현에서 시정촌합병추진요강을 작성하여 시정촌 합병의 기본지침으로 활용하고 있다. 우리나라의 경우, 지방자치법에 시군통합 관련규정을 구체적으로 명시(행재정 특례조항)하고 특별법 제정 등 관계법령 정비가 필요하다. 이외에도 다양한 행정적인 지원조치와 아울러 다양한 재정지원조치가 강구되어 실효성을 담보할 수 있는 제도적인 뒷받침이 필요하다.

시군통합을 적극적으로 추진하기 위해서는 중앙정부와 광역자치단체가 공동하여 각각 재정지원 조치를 강구함과 아울러 재정 지원을 단계별로 구분하여 지원할 수 있는 체제구축과 다양한 재정지원 체제를 구축할 필요성이 있다. 이를 위해서는 중앙정부 및 광역자치단체의 재정지원 공동대응이 필요하다. 그리고 재정지원에 있어서도 단계화하여 통합준비를 위한 재정지원 조치와 통합 추진 및 추진후에 따른 재정지원 조치를 각각 강구할 필요성이 있다. 아울러 재정지원 수단의 다양화를 기할 필요성이 있다. 일본

의 경우처럼 보통교부세 및 특별교부세 지원, 지방채 발행 한도액 인상허용, 지방채 상환기한 연장 등 지방채 활용에 대한 특례 조치, 합병과 관련한 국고보조금 지원 및 지역개발추진사업에 대한 국고보조금의 특례 지원, 해당지역 기업의 조세감면 및 과세면제 특례의 신속적 운영 등도 적극적으로 고려해 볼 필요성이 있다.

〈참고문헌〉

- 瀬田史彦, “2005年3月までの合併に反対する論理”, 地域開発, 2003. 7.
- 修善寺町外3町合併協議會, 合併まちづくり計劃, 2004
- 總務省 自治行政局, 市町村の合併の推進についての指針, 1999
- 總務省 自治行政局, 市町村合併促進プラン, 2004
- 總務省 市町村并合支援本部, 市町村合併支援プラン, 2002
- 總務省 市町村并合支援本部, 市町村合併支援本部における關係省廳の連携施策について, 2003
- 總務省, 市町村合併の更合のための今後の取組(指針), 2003 