

세계지방자치동향



지방재정

오스트리아 빈의 “Joboffensive 50plus(50세 이상 실업자를 위한 취업 공략)”

- 김정원 통신원(오스트리아)

지역발전

세금감면을 통한 민간주도 저소득층 공공임대주택사업의 활성화

: 미국 LIHTC 프로그램

- 김우락 통신원(미국)

지역발전

일본, 인구감소 시대의 지방 공공시설 재편

- 김지윤 통신원(일본)

일본, 인구감소 시대의 지방 공공시설 재편

개요

- 인구감소, 고령화 등 사회의 정세가 변화하고 있는 가운데, 과거에 건설된 많은 공공시설이 현재 노후화 대응 시기에 접어들고 있음
- 각 지방자치단체는 중장기적인 공공시설 매니지먼트의 필요성을 인식하고 재편을 추진
- 공공시설은 크게 공공용 시설(학교교육시설, 공용주택 등)과 사회 기반 시설(도로, 교량 등)로 구분하나 본 장에서는 공공용 시설의 재편에 초점을 맞추어 일본의 지방자치단체의 대응에 대해 기술함

공공시설 재편의 필요성

- 공공시설의 노후화 : 지방의 공공시설은 고도경제성장기 이후인 1970~1980년대에 급증하였고, 이 시설의 대부분은 현재 대규모 개수 시기(축년 30년)를 넘어 갱신이 필요한 상황임
- 지자체 재정 악화 : 고령화, 빈곤화로 인한 사회보장 관련 비용이 급증하여 재정 압박이 심각해지고 있는 상황 속에서 공공시설의 갱신·개수비가 경비 삭감의 표적이 되고 있음
- 인구감소 및 고령화에 따른 이용자 감소 : 인구감소, 저출산 고령화 등 인구구조의 변화에 따른 공공시설의 기능 재검토와 새로운 니즈(예: 학교 통폐합 등)의 대응이 요구됨
- 지구 환경 문제 : 지구온난화 등의 환경 문제와 더불어 동일본 대지진 시의 원자력 발전소 사고를 계기로 공공시설의 녹지화 및 신재생에너지 활용이 필수 사항이 됨

공공시설 관리 등에 관한 제도의 변천

- 일본 정부는 인프라 노후화 대책으로써, 2013년 6월 각의 결정된 「일본재흥전략」을 토대로, 동년 11월에 「인프라 장수명화 기본계획」¹⁾을 책정

1) 중장기적인 유지관리·갱신 등에 소요되는 총 비용의 축소와 예산의 평준화를 도모하기 위해 책정된 것이며, ①안전하고 강인한 인프라시스템 구축, ②종합적인 인프라 매니지먼트를 통해 총 비용의 축소와 평준화 도모, ③유지관리 산업 육성 등을 목표로 함

- 2014년 4월, 총무대신은 각 지방자치단체에게 「공공시설등 종합관리계획」²⁾의 책정을 요청하며, 각 지자체에게 장기적인 시점으로 공공시설 매니지먼트를 추진해 나갈 것을 요구
- 2018년 9월말 시점, 전국 지자체의 99.7%가 「공공시설등 종합관리계획」을 책정 완료
- 2020년도까지 공공시설등 종합관리계획에 근거한 「개별시설계획」³⁾의 책정을 촉진하고 있고, 공공단체는 개별시설계획의 책정 및 사업 실시 단계에 있음

계획 책정 및 추진을 위한 정부의 대응 - 총무성 「공공시설등 종합관리계획」

- 총무성은 계획 책정에 앞서 각 지자체에 ① 소유하고 있는 공공시설의 현황 및 미래 예측, ② 총인구와 세대별 인구추이를 근거로 한 미래 예측, ③ 공공시설의 유지관리, 수선, 갱신에 소요되는 중장기적인 경비 및 그 경비를 충당할수 있는 재원을 밝힐 것, ④ 계획의 추진 상황에 맞는 순차계획을 업데이트 할 것을 요구
- 정부는 계획 책정 경비로서 2014년부터 3년간 특별 교부세를 조치고, ① 공공시설의 철거(해체철거·원상복구)비, ② 공공시설의 집약화·복합화(바닥면적 감소)에 소요되는 지방재정 조치(공공시설 등 최적화 사업채), ③ 공공시설의 전용사업에 소요되는 지방채 조치(지역활성화 사업채의 확충)을 강구

공공시설 매니지먼트 선진 사례 - (1) 카나가와현 하다노시 (神奈川県 秦野市)

- 2008년 기획총무부 내에 공공시설 재배치 계획 담당을 배치하고, 2009년 공공시설 백서, 2010년 재배치방침을 책정하는 등 이른 시기부터 공공시설의 통폐합·재편을 검토 착수
- 시의 공공시설은 2011년 시점에 466개소로, 바닥면적 기준으로 보면 학교시설이 60%, 생애 학습시설이 17.2%로 교육 관계 시설이 약 80%를 점하고 있으며 공공시설의 52%는 건축년 30년 이상임
- 2011년도 공공시설 관리운영비는 약 61억 엔으로 그 중 일반회계 부문은 약 55억 엔, 일반회계 세출총액의 12%를 점하고 있음
- 공공시설백서(헤이세이24년 개정판)에 따르면 현재 공공시설의 총량을 유지하고 내구연한에 따라 갱신하는 경우, 2011년도 이후 40년간 5년마다 약 10억 엔에서 200억 엔의 건설사업비가 필요하고, 개수비도 연간 7억 엔 이상의 비용이 예상되는 등 40년간 총사업비는 758억 엔이 될 것으로 추산됨

2) 공공시설 관리에 관한 기본 방침으로, 신속히 공공시설의 전 현황을 파악하여 장기적인 시점으로 갱신·통폐합·장수명화 등을 계획적으로 실시하는 것으로 재정부담을 경감함과 동시에 공공시설의 최적 배치 실현을 목표로 함
3) 종합관리계획을 근거로 하여 개별시설별 장수명화계획을 책정하면서, 공공시설의 종합적 적정관리 대책을 추진

- 하다노시는 2011년도부터 2050년도까지 40년간 공공시설을 31% 삭감하는 것을 목표로 설정
- 공공시설 재편의 4가지 기본 방침으로 ① 원칙 신규시설은 만들지 않음, ② 현재 시설의 갱신은 가능한 한 기능을 유지하는 방침을 강구하며, 우선 순위를 정해 대폭 압축함, ③ 우선도가 낮은 시설은 모두 통폐합의 대상으로서 이적지의 임대·매각을 통해 우선 시설의 정비 비용에 충당함, ④ 공공시설은 일원화된 매니지먼트를 실시함 등을 정함

공공시설 매니지먼트 선진 사례 - (2) 사이타마현 사이타마시 (埼玉県 さいたま市)

- 사이타마시는 2012년 6월 공공시설 매니지먼트 계획을 책정하고, 2014년 3월 제1차 액션플랜을 작성, 구체화를 도모하고 있음
- 2016년도에는 '하코모노 3원칙'에 기초한 시설분야별 개별 방침, 공정표, 대책비용 견적 등을 책정
- 하코모노 3원칙이란, ① 원칙 신규 정비는 실시하지 않음(총량 규제의 범위내에서 실시), ② 시설의 갱신은 복합시설로 함, ③ 시설 총량(총 바닥면적)을 축감(60년동안 15%정도)
- 개수·갱신에 소요되는 비용 추산(일반재원 부문)에서는 2011년도 예산의 약 128억 엔에 대하여 이후 40년간(2011~2050년도) 년 평균 약 283억 엔(약 2.2배)가 필요해지고, 시는 시설의 보전(장수명화), 갱신의 자금을 확보하기 위한 기금을 설치했음
- 개별시설계획의 책정에 있어서는, PFI⁴⁾활용지침을 개정(2015년 7월), PFI에 국한하지 않는 폭넓은 시설정비를 위해 PPP⁵⁾수법을 도입
- 이적지의 이용에 있어서는 안이하게 매각하지 말 것, 민간에 매각하여 맨션 등이 지어질 경우 시민들의 불만·반발이 있을 우려가 있고, 집약화·복합화로 인해 불편해지는 사람들이 발생하므로, 없애지 말고 다른 기능을 도입하는 등 여러 가지 요소를 고려하여 대응하도록 함

공공시설 매니지먼트 사례 - (3) 아키타현 아키타시

- 아키타현은 현 및 시정촌이 협동하여 주민 서비스의 향상, 지역의 자립 및 활성화, 현의 발전 등을 도모하기 위해 양방향 정책을 제안하여 대등한 입장에서 의논하고 합의형성을 구하는 장으로서 2009년 '아키타현 시정촌 합동정책회의'를 설치

4) PFI(Private Finance Initiative) : 공공시설등의 설계, 건설, 유지관리 및 운영등 전 과정을 민간의 자본과 노하우를 활용하여 민간주도로 공공서비스를 제공하는 것으로, 효율적이고 효과적인 공공서비스의 제공을 모도함

5) PPP(Public-Private Partnership) : 민관이 협력하여 공공서비스를 제공하는 것으로, PFI는 PPP의 대표적인 기법 중 하나

- 그 중 현, 시가 각각 보유하고 있는 문화시설의 노후화 대응시기에 맞추어 기능을 집약화하여 새로운 문화시설의 정비에 대한 논의를 주고 받음
- 2014년 기본계획, 2015년 정비방침, 2016년 정비계획책정 등 단계적인 검토 실시
- 현과 시의 시설 일체 운영을 통해 운영관리비용 저감 및 대규모 이벤트 유도가 기대됨



| 그림 1 | 시설개요와 집약화 이미지(출처: 제1회 현·시연계문화시설운영정비계획검토위원회 자료)

향후 과제 및 시사점

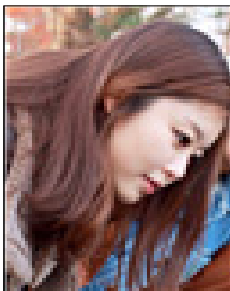
- 데이터의 일원화 : 검토의 첫 단계로서 보유시설에 관한 데이터가 상호 비교 가능 하도록 데이터의 일원화가 필요함
- 합리적 평가기준 설정 : 일관성 있는 계획 책정을 위해 통일된 평가기준을 설정하여 논리적, 합리적 설명이 가능하도록 하는 것이 중요함
- 추진체계정비 : 지자체에 따라 시설별 시설 관리 관할부서가 달라 청내 조정과 검토추진에 어려움이 있으므로 검토 조직 설치나 각 관계부서를 연계한 관리체계 등 추진체계를 정비할 필

요성이 있음

- 주민 시점에서의 합의 형성 : 시설의 기능 보전의 검토 뿐만 아니라, 이용자의 시점에서 중시해야 하는 포인트와 필요한 기능에 집중하여 유연한 발상으로 재편수법을 검토하는 것이 중요함

자료

- 東北活性化研究センター, 「人口減少における地方公共施設等のあり方」, 2019.06
- 角田英昭, 「公共施設の統廃合・再編問題にどう取り組むー計画づくりから本格実施へー」, 2016.12



김지윤 통신원
(도쿄대학 도시공학전공 박사과정)
jiyoon-k@iis.u-tokyo.ac.jp