

일본의 정부 간 관계: 사회보장 재정을 중심으로

Intergovernmental Fiscal Relations in Japan: Focusing on Social Security

국중호(요코하마시립대 교수, 서울대 경제연구소 객원연구원)

일본은 중앙정부와 지방정부가 각각의 역할에 따라 업무와 재원을 배분하는 방향으로 정부 간 관계를 조정해 왔다. 사회보장 재정에서도 공적 연금은 중앙정부가 책임지나, 의료·개호(노인장기요양)·사회복지서비스는 중앙과 지방이 사무와 재정을 분담한다. 일본에서는 지방의 사회복지 사무가 증가함에 따라 2007년 지방으로의 세원 이양(국세인 소득세를 낮추고 지방세인 주민세를 높이는 개혁)이 이루어졌다. 나아가 2014년 소비세율 인상(5% → 8%)을 통해 사회보장·복지 재원을 확충하기도 했다. 지방재원 확충과 함께 사회보장·복지 부담의 [국비/지방비] 비율이 1990년 5.0배에서 2015년 2.4배로 낮아져 지방비 부담이 증가했다. 일본의 경험에서 얻을 수 있는 주요 시사점은 지방의 사회복지 사무가 증가하면 이에 따른 자원 마련 방안이 함께 강구되어야 함은 물론 지방의 재정 책임성도 강화될 필요가 있다는 점이다.

1. 들어가며: 중앙정부와 지방정부의 역할 규정

일본의 「지방자치법」에는 중앙정부[일본에서는 '나라 국(國)' 자를 써서 '구니'라는 표현을 주로 사용]와 지방정부(지방자치단체 또는 지방공공단체)의 역할이 규정되어 있다. 중앙정부의 역할로는 첫째, 국제사회에서의 국가 존립과 관련된 업무, 둘째, 전국적으로 통일되게 정하는 것이 바람직한 국민의 제반 활동 또는 지방자치의 기본 준칙에 관한 업무, 셋째, 전국적인 규모나 관점에서 이루어져야 하는 시책 및 사업을 제시한다(동법 제1조 2항의 2).

중앙정부에 비해 지방정부는 주민들에게 더 밀착된 공공서비스를 제공한다. 「지방자치법」에 따르면 지방정부는 지역 행정을 자주적, 종합적 관점에서 폭넓게 담당하는 역할을 한다(동법 제1조 2항). 지방정부는 다시 도도부현(광역)과 시정촌(기초자치단체)으로 구분되며 각

각의 업무가 다르다. 도도부현과 시정촌이 분담할 역할은 다음과 같이 정해져 있다.

우선 광역 지방공공단체로서의 도도부현은 ① 광역에 걸쳐 이루어지는 사무, ② 시정촌에 관한 연락 조정 사무, ③ 규모나 성질상 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다고 인정되는 사무를 처리하는 것으로 되어 있다(동법 제2조 5항). 이에 비해 기초 지방공공단체로서의 시정촌은 도도부현이 처리해야 하는 사무를 제외한 ‘지역의 업무나 법령으로 정해진 기타 업무’를 처리하는 것으로 되어 있다(동법 제2조 3항).

또한 「지방자치법」에는 중앙정부가 지방공공단체에 관한 제도를 제정하거나 시책을 실시할 때는 지방정부의 자주성과 자율성이 충분히 발휘될 수 있도록 해야 한다는 규정이 있다(동법 제1조 2항). 이와 같은 지방정부의 자주성·자율성 중시 조항은, 중앙정부가 지방공공단체에 관한 제도를 기획·입안할 때의 입법 기준이 되며, 나아가 지방공공단체에 배분된 업무를 처리할 때의 법령 해석·운용의 기준 역할을 하게 된다.

2. 중앙정부와 지방정부 간 사회보장·복지 업무 분담

사회보장·복지서비스에서도 중앙과 지방 간 사무 배분이 이루어지고 있다. <표 1>은 중앙정부와 지방정부의 사회보장·복지 업무 분담 내용을 보여주고 있다. 이 사무 배분의 성격에 따라 자원 배분과 재정 지출 분담도 달라진다.

표 1. 중앙정부와 지방정부 간 사회보장·복지 사무 분담

중앙정부	지방정부	
	도도부현(都道府縣)	시정촌(市町村)
<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험 • 의사 등의 면허 • 의약품 허가 면허 	<ul style="list-style-type: none"> • 생활보호 [정촌(町村) 지역] • 아동복지 • 보건소 	<ul style="list-style-type: none"> • 생활보호[시(市) 지역] • 아동복지 • 국민건강보험 • 개호보험 • 상수도 • 쓰레기·분뇨 처리 • 보건소(특정 시)

자료: 總務省(2018b), 地方財政關連資料, p. 1을 참조하여 작성.

<표 1>에서 볼 수 있듯이 중앙정부는 연금과 같은 사회보험, 의사 등의 면허, 의약품 허가 면허를 담당한다. 시정촌과 중앙정부의 중간에 위치하는 도도부현은 생활보호(정촌 지역), 아동복지, 보건소와 관련된 서비스를 제공한다. 기초자치단체인 시정촌은 주민과 가장 밀접하게 관련되어 있는 서비스를 제공하며, 사회보장·복지와 관련해서는 생활보호(시 지역), 아

동복지, 국민건강보험, 개호(노인장기요양)보험, 상수도, 쓰레기·분뇨 처리, 보건소(특정 시) 운영 등의 서비스를 제공한다.

여기서 주목할 점은 중앙정부와 지방정부가 사회보장·복지 사무를 분담하고 있음에도 불구하고 국고보조사업 등이 많은 탓에 그 재원이 중앙정부와 지방정부 간 명확하게 구분되어 있지 않은 경우가 많다는 것이다. 다만 중앙정부와 밀접한 관련이 있는 행정서비스는 국고보조금의 비중이 높고, 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 서비스는 지방정부 재정이 재원인 비중이 상대적으로 높을 것이라 유추할 수 있다.

3. 중앙정부와 지방정부의 사회보장관계비 비율

한국은 국세 대 지방세의 비율이 약 80 대 20인 데 비해 일본은 60 대 40(2016년 결산 기준 60.5 대 39.5)이다(總務省, 2018a). 그러나 중앙정부에서 지방정부로의 이전재원을 포함하여 세출 면에서 보면 중앙 대 지방의 비율은 역전된다. 이는 일본에서 지방정부가 중앙정부보다 많은 공공서비스를 담당하고 있음을 의미한다. <표 2> 하단에는 공공서비스별 중앙정부와 지방정부의 전체 세출 비율이 제시되어 있는데, 이를 보아도 대체로 40 대 60의 비율로 되어 있음을 알 수 있다(2016년 결산 기준 42 대 58).

표 2. 공공서비스별 중앙정부와 지방정부의 지출 비율(2016년도 결산)

(비율, %)	세분류 비율	항목 세분류	중앙 정부(%)	지방 정부(%)
사회보장 관계비 (34.4)	22.4	민생비[연금 관계 제외, 의료·개호(노인장기요양)·아동복지·생활보호 등]	29	71
	6.7	민생비 중 연금 관계	100	0
	3.7	위생비(보건소, 쓰레기 처리 등)	1	99
	1.6	주택비 등	54	46
전체[조 엔]	100[168.4]	전체 세출	42 [71.1]	58 [97.3]

자료: 總務省(2018c), 地方財政の狀況, p. 4 및 總務省(2018b), 地方財政關係資料, p. 1을 참조하여 작성.

일본에서는 세출 항목별로 중앙과 지방이 재정을 어떻게 부담하는지에 대한 자료를 제공하고 있다(總務省(2018c), 地方財政の狀況). 이에 따르면 국민 생활과 밀접하게 관련되어 있는 공공서비스의 대부분은 지방자치단체가 제공하고 있다. <표 2>는 이 자료 중 사회보장관계비(社会保障關係費)¹⁾ 부분만을 정리하여 중앙정부와 지방정부의 지출 비율을 보인 것이다.

일본의 사회보장에는 사회보험과 사회복지 지출이 포함된다. 사회보험 중 중요한 위치를 차지하는 연금보험은 100% 중앙정부가 담당하지만, 그 외의 보육, 개호(노인장기요양), 의료, 생활보호 등에서는 지방정부의 역할도 크다. <표 2>에 제시된 바와 같이 연금을 제외한 의료, 개호(노인장기요양), 아동복지, 생활보호 등과 관련된 민생비(民生費)는 지방정부가 71%, 중앙정부가 29%를 지출하여 지방정부의 부담이 중앙정부에 비해 훨씬 높다(2016년 결산 기준).²⁾ 민생비는 사회복지를 충실히 이행하기 위하여 아동, 고령자, 장애인 등을 위한 복지시설의 정비 및 운영과 생활보호 실시 등에 지출되는 비용이다.

4. 정부 단계별 사회보장·복지 역할 분담

일본에서는 일반적으로 사회보장을 사회보험과 사회복지로 구분한다. 사회보험에는 연금보험, 의료보험, 개호보험이 포함되며, 사회복지제도에는 보육시설, 장애인시설 이용과 같은 현물 서비스 급여와 아동수당 같은 현금 급여가 있다. 사회복지서비스는 주로 지방자치단체가 담당하나, 복지서비스의 종류와 대상에 따라 이를 광역자치단체인 도도부현(都道府縣)이 담당할 수도, 기초자치단체인 시구정촌(市區町村)이 담당할 수도 있다. 예컨대 노인, 신체장애인, 지적장애인, 보육을 요하는 아동을 대상으로 하는 복지서비스는 시정촌이 담당하고, 보육 이외의 보호를 요하는 아동을 대상으로 하는 복지서비스는 도도부현이 담당한다.

정부 단계별 사회보장·복지 역할 분담 내용을 살펴보기로 하자. <표 3>은 연금, 의료, 개호서비스의 정부 단계별 역할 분담 내용을 보여 준다.

<표 3>에서는 각각의 사회보험·복지서비스 사무가 중앙정부와 지방정부에 배분되어 있음을 볼 수 있다. 연금급여에 관한 업무는 중앙정부가 담당하나 보육, 개호(노인장기요양), 의료 관련 서비스는 주로 시정촌이 담당한다. 실제로 이들 서비스를 시정촌이 담당한다고 하더라도 도도부현과 중앙정부의 역할이 없는 것은 아니다.

1) 사회보장관계비는 사회보장비, 사회복지비, 생활보호비, 보건위생대책비, 실업대책비 등을 포함하는 사회보장 관련 세출을 의미한다.

2) 한편 위생비는 주민의 건강을 증진하고 생활환경을 개선하기 위한 의료, 공중위생, 정신위생 관련 정책을 추진하는 데 쓰이는 비용이다. 위생비는 주민의 일상생활과 밀접한 서비스이므로 대부분(<표 2>에서 보이듯이 2016년은 99%) 지방정부의 세출로 이루어지고 있다.

표 3. 정부 단계별 사회보장·복지 역할 분담

정부	분야	역할 분담
중앙정부	연금	연금급부에 관한 사무
지방 정부	시정촌	보육 <ul style="list-style-type: none"> • 보육소 운영 - 도도부현: 재정 지원 - 중앙정부: 보육제도 입안, 재정 지원
		개호 <ul style="list-style-type: none"> • 개호(노인장기요양)보험사업 운영 - 도도부현: 개호보험사업의 운영 건전화를 위한 조정, 재정 지원 - 중앙정부: 개호보험제도 입안, 재정 지원
		의료 ¹⁾ <ul style="list-style-type: none"> • 국민건강보험사업 운영²⁾ - 도도부현: 국민건강보험사업의 운영 건전화를 위한 조정, 재정 지원 - 중앙정부: 의료제도 입안, 재정 지원

주: 1) 의료에서는 국민건강보험 외에 협회건보, 조합보험이 있어 각각의 역할이나 공적비용 부담이 다르다.

2) 2018년도부터 도도부현이 재정 운영의 책임 주체가 되는 신제도로 이행하고 있다.

자료: 總務省(2018b), 地方財政關連資料, p. 4를 참조하여 작성.

보육서비스에서는 보육소 운영과 관련해 도도부현은 재정 지원을 담당하고, 중앙정부는 재정 지원은 물론 보육제도의 입안을 담당한다. 개호(노인장기요양)보험에서도 도도부현은 개호보험사업의 운영 건전화를 위한 조정 및 재정 지원을 하고, 중앙정부는 개호보험제도의 입안 및 재정 지원 업무를 담당한다. 한편 국민건강보험서비스에서는 도도부현이 국민건강보험사업의 운영 건전화를 위한 조정 및 재정 지원을 하고, 중앙정부는 의료제도의 입안과 재정 지원을 담당한다. 2018년도부터는 도도부현이 국민건강보험사업에 대한 재정 운영의 책임 주체가 되는 신제도로 이행하고 있다. 이는 국민건강보험사업 운영의 재정과 인력 면에서 한계에 달한 시정촌이 생겨났기 때문이다.

5. 사회보장급여비와 사회보장관계비의 변화

가. 사회보장급여비의 구성과 변화

일본의 사회보장급여비(일본에서는 ‘급부비’라는 용어를 사용) 구성의 변화를 살펴 보면 저출산·고령화 진행 양상이 여실히 드러난다. 저출산·고령화 문제가 대두되지 않았던 1970년에는 사회보장급여비에서 연금 지출이 24.3%, 의료 지출이 58.9%, 복지 지출이 16.8%였다(厚生労働省, 2018). 그러던 것이 2017년에는 연금 지출 47.1%, 의료 지출 32.3%, 복지 등 지출 20.6%로 연금 지출의 비율이 월등하게 높아졌다.

일본에서는 사회보장급여비가 늘어나면 정부 예산에서 지출되는 사회보장관계비도 그만큼 늘어난다. 왜냐하면 일본의 사회보장은 보험료 수입으로 운영되는 비율이 낮고 대부분의 사회보험에 공적비용(세금)이 투입되기 때문이다. 스즈키(鈴木)(2011)에서도 지적하듯이 기초연금의 50%, 의료보험의 40%, 개호보험의 60%가 공적비용(公費)을 재원으로 한다. 사회보장급여비에 법정 비율을 곱해 자동으로 투입되는 비용이 사회보장관계비가 된다. 2018년도(예산) 중앙정부 일반회계 중 사회보장관계비는 일반회계 세출의 3분의 1(33.8%)을 넘는다(표 4).

나. 중앙정부 사회보장관계비의 변화

일본 중앙정부 세출에서 비중이 가장 높은 사회보장관계비(사회복지 지출 포함)의 변화를 보기로 하자. <표 4>에서는 2006년과 2018년의 중앙정부 일반회계 세출을 보이고 있다. 일본에서는 2000년대 고이즈미 준이치로 정권(2001~2006)에서 지방분권 개혁의 일환으로 삼위일체 개혁(세원 이양, 지방교부세, 국고보조금을 일체로 하는 개혁)을 추진하였다. 2006년을 대상으로 삼은 것은 삼위일체 개혁 중에서도 가장 중요하다고 할 수 있는 세원 이양[국세인 소득세를 줄이고 지방세인 주민세(한국의 지방소득세)를 늘리는 개혁]이 2007년에 이루어졌기 때문에 그 전후를 보기 위한 목적도 있다.

표 4. 일본 중앙정부 일반회계 세출 구성비 변화(예산)

(단위: %)

	사회보장 관계비	국채비	지방교부세 교부금	문교 및 과학진흥	공공 사업	방위	기타 지출 ¹⁾	합계(조 엔)
2006년	25.8	23.5	18.3	6.6	9.0	6.0	10.7	100(79.7)
2018년	33.8	23.8	15.9	5.5	6.1	5.3	9.5	100(97.7)

주: 1) 기타지출에는 식량 안정 공급, 에너지 대책, 보훈(일본에서는 은급(恩給)이라는 용어를 사용), 경제협력, 중소기업 대책, 예비비 등이 포함된다.

자료: 1) 財務省, (2006). 日本の財政を考える. pp. 2-4.

2) 財務省, (2018). 國の予算 資料.

<표 4>에서 보이듯이 2006년 일본 중앙정부의 일반회계(예산) 세출 항목 중 사회보장관계비는 25.8%로 이미 가장 높은 비율을 차지했다. 2018년에는 그 비율이 33.8%로 8.0%포인트나 더 증가했다. 국채비를 제외한 다른 지출 항목은 모두 그 비중이 줄어드는 데 반해 사회보장관계비가 늘어난 것은 저출산·고령화에 따른 연금, 의료, 복지 등의 지출 증가가 컸기 때문이다.

6. 지방정부 일반행정경비와 민생비의 변화

저출산·고령화의 진행은 앞에서 살펴본 중앙정부만이 아니라 지방정부에도 큰 변화를 가져왔다. <표 5>는 <표 4>와 마찬가지로 2006년과 2018년을 대상으로 일본 지방재정 세출 구성비 변화를 보여 준다.

표 5. 일본 지방재정 세출 구성비 변화

(단위: %)

	급여 관계 경비	일반행정 경비	투자적 경비	공채비	기타	합계(조 엔)
2006	27.2	30.3	20.3	16.0	6.2	100(83.2)
2018	23.3	42.7	13.3	15.9	4.7	100(86.9)

주: 총무성의 '지방재정계획'에 제시되어 있는 수치이다.

자료: 1) 總務省, (2006) 國の予算と地方財政計畫との關係.

2) 總務省, (2018a). 國の予算と地方財政計畫との關係.

일본에서는 연금, 의료, 개호, 저출산 대책 경비를 사회보장 4대 경비라 한다.³⁾ 지방의 사회보장 시책에서 이들 4대 경비를 충당하기 위해 지출하는 비용이 차지하는 비율은 2016년 기준 80.2%(14조 5천억 엔)이다(總務省, 2018a).⁴⁾ 일반행정경비에는 사회보장 관련 지출이 대거 포함되어 있다. <표 5>에서 볼 수 있듯이 지방정부 세출 합계에서 차지하는 일반행정경비의 비율은 2006년 30.3%에서 2018년 42.7%로 12.4%포인트나 늘어났다. 반면, 공공투자 지출 등의 투자적 경비는 같은 기간 20.3%에서 13.3%로 7%포인트나 줄어들었다. 이를 통해 지방에서도 사회보장·복지 지출이 크게 늘어났음을 단적으로 알 수 있다.

지방의 사회복지 지출과 관련하여 가장 중요한 지출이 민생비이다. 2016년(결산) 지방세출 총액에서 민생비가 차지하는 비율은 26.8%(도도부현은 17.0%, 시정촌은 37.2%)로 가장 높다.⁵⁾ 금액으로 보면 시정촌 민생비는 도도부현 민생비의 2.5배 정도이다. 이는 아동복지 및 생활보호를 비롯한 복지 지출 사무가 기초자치단체인 시정촌 지역에서 주로 이루어지고 있음을 뜻한다. 민생비 중에서도 아동복지 행정에 필요한 경비인 아동복지비가 가장 큰 비율(민생비 총액의 31.0%)을 차지하고, 사회복지비(27.2%),⁶⁾ 노인복지비(23.6%), 생활보호비

3) 사회보장 4대 경비는 「소비세법」(1988년 법률 제108호) 제1조 제2항과 관련된 규정이다.

4) 2016년도 지방공공단체 결산액에서 사회보장·복지 대책에 필요한 경비는 18조 800억 엔이다.

5) 이하에서 등장하는 수치는 總務省(2018c)의 제37표부터 제43표까지를 참조한 것이며, 제도 변화에 관한 설명도 이 자료에 근거하였다.

6) 여기에서의 사회복지비는 장애인 복지 대책 및 기타 복지로 분류할 수 없는 종합적인 복지 대책에 쓰이는 경비를 말한다.

(15.2%), 재난구호비(3.1%)⁷⁾ 순으로 되어 있다.

자치단체별로 보면, 도도부현에서는 노인복지비의 구성비(36.6%)가 가장 높고 다음이 사회복지비(31.2%)다. 이에 비해 시정촌에서는 아동복지비의 구성비(35.9%)가 가장 높고 다음으로 사회복지비(26.9%), 생활보호비(18.0%) 순으로 이어진다. 대략적으로 도도부현에서는 노인복지 및 사회복지에, 시정촌에서는 아동복지 및 사회복지에 중점을 두고 있음을 보여 주는 것이라고 할 수 있다.

1970년 후반에는 민생비의 지방 부담과 중앙정부 보조(국고지출금)가 거의 같은 비율이었다. 그 후 지방의 단독 사업 확충, 민생비 관련 국고보조 부담률 인하, 국고보조부담금의 일반 재원화 등이 추진되면서 민생비에 대한 지방 부담이 늘어났다. 그러다가 2008년 리먼 쇼크로 인한 국가 경제 대책 실시, 아동수당 도입 등 복지 지출을 강조하던 민주당 정권(2009년 9월~2012년 12월)으로의 정권 교체, 2011년도 동일본 대지진 재해에 대한 대응의 영향 등으로 중앙정부 부담(국고지출금) 비율이 증가했다. 2012년 12월 아베 신조 자민당으로의 정권 교체 후 지방 부담이 늘어나기도 했으나, 2016년에는 연금생활자 등을 지원하기 위해 임시복지급부금을 신설해 중앙정부 부담도 증가하였다.

7. 일본 사회보장·복지 재원 추이

사회보장·복지 재원은 주로 사회보험료 수입과 공적비용(세금)으로 이루어진다. <표 6>은 사회보장·복지 재원의 1990년 이후의 항목별 추이를 보여 준다.

<표 6>에서 보이듯이 사회보장·복지 재원은 사회보험 가입자들이 지불하는 사회보험료(2015년 사회보장·복지 재원의 54.3%), 국세와 지방세 세금을 재원으로 하여 투입되는 공적비용(37.4%), 자산수입(1.7%), 보험 가입자가 지불한 적립금 등을 혈어 쓰는 기타 수입(6.6%)으로 이루어진다.

7) 재해에 따른 비상 상황에서 쓰이는 응급구조나 응급조치에 필요한 경비를 말한다.

표 6. 사회보장·복지 재원의 보험료 및 공적비용 부담 추이(1990~2015년도)

(단위: 조 엔, %)

	1990	2004	2005	2008	2013	2015
사회보장·복지재원의 GDP 비중	14.5%	19.1%	22.9%	20.4%	26.3%	26.3%
사회보장·복지재원 합계(조 엔)	65.28	96.26	115.90	99.94	127.46	123.24
합계(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. 사회보험료	60.5%	55.8%	47.7%	58.1%	49.4%	54.3%
피보험자 각출	28.3	28.6	24.5	30.2	26.0	28.7
사업주 각출	32.2	27.2	23.2	27.9	23.4	25.6
2. 공적비용(세금) 부담	24.8	29.7	25.9	33.6	34.1	37.4
중앙정부	20.6	22.4	19.2	23.7	24.2	26.3
지방정부(기타 공비)	4.1	7.3	6.7	9.8	9.8	11.1
3. 자산수입	12.8	7.3	16.3	0.8	12.4	1.7
4. 기타	1.9	7.2	10.1	7.6	4.1	6.6

주: 1) 공적비용(세금) 부담의 재원에는 세금 이외의 수입도 다소 포함되어 있다.

2) '기타 수입'의 경우 공적연금제도 등의 운용 실적에 따라 변동하는 점에 유의할 필요가 있다.

자료: 國立社會保障·人口問題研究所(각 연도), 社會保障給付費(2009년까지), 社會保障統計(2010년부터) 表11, 第14表(社會保障財源の項目別推移)를 참고로 필자 작성.

사회보장·복지 재원은 다양한 출처로부터 조달되지만 이 중에서 사회보험료 수입이 가장 큰 비율을 차지한다(표 6). 일본의 대표적인 사회보험으로는 공적연금을 들 수 있다. 공적연금 중에서도 급여생활자가 가입하는 후생연금은 기본적으로 사업주와 피보험자(근로자)가 반반씩 부담한다. 후생연금과는 달리 사업주 없이 피보험자(개인)만 부담하는 국민연금도 있다. 최근에는 사업주 각출에 의한 사회보험료 수입(예컨대 2015년 25.6%)보다 피보험자 각출에 의한 사회보험료 수입(2015년 28.7%)의 비율이 좀 더 높아졌다.

일본에서 공적비용 부담(公費)은 '국고 부담'과 '기타 공비'로 나뉘는데, 여기서 '기타 공비'가 지방자치단체의 부담이 된다. 주의해야 할 것은 지방자치단체의 부담이 국가 제도에 기초하여 지방정부가 부담하는 것을 가리킨다는 점이다. 지방정부가 독자로 행하는 사업에 대한 부담은 공비 부담 의료급부 부분 및 공립보육원 운영비만을 포함한다. <표 6>에 나와 있듯이 2015년 공적비용(세금) 부담은 37.4%인데 이 중 26.3%가 국비(주로, 국세 보통세) 부담, 11.1%가 지방비(주로 지방세 보통세) 부담이다.

일본의 사회보장·복지 재원은 일반회계에 편입되는 국세 및 지방세 수입(보통세)에서 지출되고 있다. 일본은 사회보장·복지 부담을 위한 목적세를 이용한 재원 조달 방법은 취하지 않

고 있었는데, 2014년 4월부터 소비세율을 5%에서 8%로 인상하면서 인상분을 사회보장 재원으로 사용하는 조치를 취하였다. 이러한 조치도 있어 최근에는 사회보장·복지 재원의 공적비용(세금) 부담이 늘어나고 있다. <표 6>을 보면 공적비용 부담은 1990년 24.8%에서 2015년 37.4%로 1990년 이후 12.6%포인트나 상승했다. 그만큼 거품경제 붕괴(1991년경) 이후 사회보장·복지 지출에 대한 공적비용 부담이 늘어났음을 의미한다.

공적비용 부담 중 국비(중앙정부) 부담이 지방비(지방정부) 부담보다 높기는 하나, 지방비 부담 비중은 최근 들어 시계열적으로 증가해 왔다. <표 6>의 수치로 간단히 계산할 수 있듯이 [국비 부담/지방비 부담]의 비율은 1990년 5.0배(=20.6/4.1)에서 2004년 3.1배(=22.4/7.3), 2015년 2.4배(=26.3/11.1)로 낮아지고 있다. 여기에는 일본 삼위일체 개혁의 하나로 이뤄진 ‘국세에서 지방세로의 세원 이양’ 효과도 있다. 실제로 2007년부터 국세인 소득세에서 지방세인 주민세(특히 도부현민세)로 세원이 이양돼 지방세의 상대적 비중이 높아졌다. 이처럼 지방세 확충이 이루어지면서 지방세 수입에서 부담하는 부분이 증가한 것도 지방비 부담이 높아진 요인으로 작용한다.

자산수입은 공적연금의 운용 실적에 따라 변동하는 특징이 있다. <표 6>에서 보이듯이 리먼 쇼크가 있었던 2008년에는 자산수입 비율이 0.8%에 불과하였으나 2013년에는 12.4%로 늘어났다. 그러다 2015년에는 다시 1.7%로 줄어들었다. 한편, 기타 수입(적립금으로부터의 수입)은 적립금 잔액이 줄어들면 사회보험 회계에 전입할 수 있는 금액이 줄어드는 특성이 있다. 2009년 민주당 정권에서는 특별회계에 묻혀 있던 적립금(매장금) 등을 활용하는 조치도 취하여 기타 수입 비율이 높아지기도 하였으나(<표 6>에는 나와 있지 않으나 8.4%), 자민당 정권으로 바뀐 2013년에는 4.1%로 줄어들었다.

8. 나가며

일본에서는 사회보장 재원을 안정적으로 확보하기 위한 방편으로 2014년 4월부터 소비세율을 인상(5%에서 8%로)했다. 사회보장 안정재원 확보를 추진한 이면에서는 세대 내 공평 부담의 관점, 세대 간 공평 부담의 관점, 상호부조의 필요성이 높은 분야에 초점을 맞춘다는 관점을 내세우고 있었다(국중호, 2016). 특히 안정된 사회복지 실현하기 위해 일본에서는 보육원·유치원 대기 아동 문제와 아동수당 확충에 힘을 기울여 왔다. 이러한 재정상의 개혁

효과만이라고 단정 짓기는 어렵다 하더라도 최근 들어 일본의 합계특수출생률(한국에서는 합계출산률)은 2005년 1.26명에서 2017년 1.43명으로 늘어났다(厚生労働省, 각 연도).

Kook(2015)은 한국에서는 지방자치 실시 이후 지방세와 같은 자주재원의 비중은 높아지지 않고, 지방교부세나 지방교육양여금 등의 교부율 인상이나 국고보조금 증대를 통해 지방의 재정 수요에 대처해 왔음을 지적한다. 이는 지방자치 실시로 지역 주민의 재정 수요를 반영하는 지방서비스가 제공된다 하더라도 해당 지역의 재정 책임이 수반되기 어려운 형태로 지방자치 또는 지방재정 운영이 이루어져 왔음을 의미한다. 지방정부로서도 자주재원보다는 ‘보조금 쟁취’에 경도되었다는 점에서 볼 때, 사회보장·복지 재원 문제는 ‘중앙·지방정부’ 양자 모두에 책임이 있다. 물론 그 바탕에는 정부 지도자 및 지역 대표자를 선출한 국민 또는 주민의 책임도 있다.⁸⁾

그동안 한국에서 재정 지출(편익)에 관한 논의는 활발하게 이루어졌지만 ‘증세(부담)’에 관한 국민적 인식은 확산되지 못했다. 이러한 상황에서 김현아(2012a, 2012b)는 복지정책의 확대는 매우 제한적일 수밖에 없어 중앙과 지방의 복지 재정 부담 논의도 담보 상태가 지속될 것으로 판단하고 있다. 최근 한국에서의 사회복지 지출 증대는 단순히 일시적인 지방 재정 수요 증대 요인에 따른 것이라기보다는 저출산·고령화라는 사회구조 변화에 따른 요인이 현재화되는 징조로 보아야 할 것이다.⁹⁾ 달리 말하면 단지 그해 그해 중앙정부 부담(국고보조금) 증대를 통해 해결될 사안의 차원을 넘어서고 있는 것이 한국의 현주소이다.

지방교부세나 국고보조금 방식을 둘러싼 ‘이익유도형(pork-barrel) 재정 조정’ 방식은 중앙과 지방 간 그리고 중앙 부처 간(예컨대 기획재정부 대 행정안전부 대 보건복지부 대 교육부) 갈등을 키지게 할 소지를 안고 있을 뿐만 아니라 지역 주민의 재정 책임 의식도 약화시키게 된다. 사회보장·복지 지출을 둘러싼 국비 대 지방비의 재원 배분 논란은 중앙·지방 간 그리고 정부 부처 간 갈등 및 지방의 재정 책임 의식 약화를 반영하는 신호이기도 하다. 저성장 및 저출산·고령화의 전개와 함께 한국의 사회보장·복지 지출에서 국비 비중 증대를 통한 재원

8) Cullis와 Jones(2009)에서는 공공선택적 입장에서 정치가나 관료가 공익이 아닌 사적 이익(private interest)을 추구함으로써 초래되는 비효율 발생에 대해 다양한 각도에서 다루고 있다.

9) 최성은 등(2012)에서는 지방정부의 자체 재원이 지방자치단체의 복지지출 혹은 책임감 있는 지출로 연결될지에 대한 불신이 존재한다고 지적하고 있다.

조달은 향후 축소 균형으로(즉, 중앙정부도 지방정부도 자원 증대가 벽에 부딪히는 결과로) 전개될 것으로 우려되는 상황이다.

한국에 비해 10~20년 먼저 저성장과 저출산·고령화를 경험한 일본에서 내세우는 정책은 ‘지방창생(地方創生)’이다. 지역경제가 활성화되어야 국가경제도 나아질 것으로 보는 것이다. 제 7절에서 보았듯이 일본에서는 사회보장·복지 지출에서 국비 부담보다는 지방비 부담 비중이 높아져 왔다. 그 배경에는 지방으로의 세원 이양도 있지만, 지방의 자조 노력 및 주민 참여¹⁰⁾ 유도가 있다는 점도 간과할 수 없다.

참고문헌

- 국중호. (2016). 한국과 일본의 지방 복지지출 구조 비교분석. 한국조세재정연구원.
김현아. (2012a). 중앙·지방간 복지재정 부담에 관한 연구. 한국조세연구원.
김현아. (2012b). 중앙정부와 지방정부간 복지재정부담과 시사점. 재정포럼. 6월호, 6-24.
최성은, 신혜란, 한창완, 강지원, 이기주. (2012). 중앙과 지방의 사회복지 자원분담. 한국보건사회연구원.
厚生労働省. (2018). 社会保障給付費の推移.
厚生労働省. (각 연도). 人口動態統計.
財務省. (2006). 日本の財政を考える.
財務省. (2018). 國の予算 資料.
鈴木亘. (2011). 財政危機と社会保障. 講談社 現代新書 2068.
國立社會保障·人口問題研究所. (각 연도). 社会保障給付費.
國立社會保障·人口問題研究所. (각 연도). 社会保障統計.
總務省. (2006). 國の予算と地方財政計畫との關係.
總務省. (2016). 地方財政關係資料.
總務省. (2018a). 國の予算と地方財政計畫との關係.
總務省. (2018b). 地方財政關係資料.
總務省. (2018c). 地方財政の狀況, 3月.
Cullis, J., & Jones, P. (2009). *Public Finance and Public Choice* (3rd edition) . Oxford Press.
Kook, Joong-Ho. (2015). Does Local Autonomy Enhance the Autonomy in Local Public Finance?: Evidence from the Case of Korea. *Korea and the World Economy*, The Association of Korean Economic Studies, 16(1), pp. 125-150.

10) 국중호(2016)에서는 주민 참여 확대 이외에도 사회보장·복지 지출을 위한 소비세财源의 목적세 방식 도입, 아동보육 충실 및 대기 아동 축소를 위한 노력, 도덕적 해이를 줄이기 위한 최저생활보장제도 모색도 제안하고 있다.