

제212회 일본 전문가 초청 세미나

주제 : 국가재정 운영과 지방 복지지출의 한일 비교

강사 : 국 중호(鞠 重鎬, 요코하마시립대 국제종합과학부 교수, 서울대학교 경제연구소 객원연구원)

시간 : 2017. 09. 19. 화. 12:00 - 14:00

장소 : 서울대학교 국제대학원(140동) 120호

2017년 9월 19일(화), 서울대학교 국제대학원(140동) 102호에서 제212회 일본 전문가 초청 세미나가 열렸다. 약 15명의 대학원생과 연구소 교수진이 참여한 가운데, 강의는 한국어로 진행되었다. 이번 세미나에서는 '국가재정 운영과 지방 복지지출의 한일 비교'라는 주제로 국중호 요코하마시립대 국제종합과학부 교수가 강연을 진행하였다. 국중호 교수는 히토츠바시(一橋) 대학 경제학 박사학위를 취득한 후, 1997년부터 1999년까지 한국조세재정연구원에서 연구위원으로 활동하고, 1999년부터 현재까지 요코하마(横浜) 시립대학 국제종합과학부 교수로 재직 중이다. 또한 2009년부터 현재까지(매년 4월-9월) 게이오(慶応義塾)대학 경제학부 특별초빙교수를 역임하고 있으며, 2017년 9월부터 서울대 경제연구소 객원연구원으로 부임하였다.

국중호 교수는 본 강연에서 한국과 일본의 중앙 및 지방 재정구조, 지방 복지지출구조에 있어 상호간에 유사점과 상이점이 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보았다. 유사자치단체로서는 경기도와 가나가와현(神奈川県), 그리고 인천광역시와 요코하마시(横浜市)를 대상으로 하고 있다. 국중호 교수의 설명에 따르면, 국가 재정 운용의 한일 비교에서 가장 큰 특징은 한국 중앙정부의 일반회계 세출 항목에서 사회복지 항목이 2006년 8.9%에서 2015년 14.2%로 증가한 것이다. 일본의 경우도 중앙정부 일반 회계 세출 항목 구성비에서 사회보장관계비가 2006년 25.8%에서 2015년 32.7%로 증가하였다. 이것은 한국과 일본 모두 사회구조적으로 저출산·고령화의 영향이 작용한 것이다. 구체적으로 사회보장·복지정책 개관에 대해서 살펴보면, 한국의 경우 사회보장재정이 2005년 49.6조원에서 2012년 92.6조원으로 9.3%가 증가하였다. 사회보장 재정의 분야별 지출을 보면 사회보험이 증가하고, 부문별 지출에서는 취약계층지원(취약계층지원, 고령자·청소년지원, 사회복지 일반의 세 지출을 합계한 것)과 보육·여성지원이 증가하였다. 한편, 일본의 경우도 사회보장 및 복지지출의 추이는 1970년대에 5.8%에서 2015년 25.3%로 증가하였다.

마지막으로 국중호 교수는 일본의 사회보장·복지지출 구조가 한국에 주는 시사점을 제시하였다. 첫 번째는 사회보장·복지 지출의 목적세화에 대해서이다. 일본은 2014년 소비세율 인상 시(5%→8%) 일본정부가 내세운 것이, '소비세율 인상분을 모두 사회보장을 위한 재원에 충당하겠다'는 '목적세(재원)' 방식이었다. 즉, 소비세율의 인상은 국민들의 부담이 되겠지만 그 재원의 혜택이 사회보장 복지지출로 환원된다는 점을 강조한 것이다. 일본에서 소비세율 인상으로 재원을 조달하려는 배경에는 부족한 사회보장 지출을 충당하고자 하는 의도와 함께 안정적인 재원을 마련하고자 하는 의도도 있다. 소비세율 인상에 따른 사회복지지출과 관련된 재원 대책을 보면 보육원 대기 아동 해소 대책, 의료·개호 서비스의 충실, 저소득자 연금 대책 등을 위한 재원으로 2.7조 엔(대체로 소비세율 1%p 인상분)을 충당하는 내용으로 되어 있다. 한국에서도 향후 부가가치세율 인상 시에는 그 명분으로 무엇을 내세울 것인가를 고민해야 할 것이다.

두 번째는 아동보육 충실 및 대기 아동을 축소를 위한 노력에 대해서이다. 일본에서는 보육서비스의 충실을 기하기 위해 다양한 노력을 기울였다. 2006년부터 '인정 어린이 보육원(認定こども園)' 제도, 2009년부터는 아동복지법을 개정하여 자택에서 3세 미만의 아이를 맡아 보육하는 '보육엄마' 제도가 실시되었다. 아베(安倍)정권은 2017년까지 '대기 아동 제로'를 목표로 내걸고 있다. 이상과 같은 노력의 결과라 단정하기는 어렵다 하더라도, 일본의 합계특수출생률은 2005년 1.26명으로 최저치를 기록하였다가 2014년 1.42를 기록하는 등 최근 점차 회복되고 있다. 한국은 일본에 비해 청년실업 문제도 심각하고, 사교육비를 비롯한 교육비 부담 증대 등과 맞물려 일본에 비해 훨씬 낮은 출생률을 기록하고 있다. 자녀출산의 선택이 개인의 선택에 달려 있다고는 하나 정부로서도(중앙 및 지방정부를 막론하고) 아이 낳아 기르기에 좋은 환경이 되도록 하는 노력이 중요함은 말할 나위도 없을 것이다.

세 번째는 최저생활보장제도에 주는 시사점이다. 사회보험제도와 사회복지제도는 상호 밀접하게 관련되어있다. 저소득자가 연금이나 의료 보험료를 납부하지 못하여 이들 사회보험에서 벗어나 있을 경우, 사회보험 수급자(또는 고소득자)와의 사이에 소득격차가 더욱 벌어질 우려가 있다. 이는 '고령빈곤층의 증가'를 막기 위해서는 단지 생활보호제도 만의 개혁으로는 부족하다는 것을 말해 주고 있다. 또한 경제성장이 이루어지지 않는 상황에서 조세수입을 이용한 저소득층 가계지원 은 현실적으로 한계가 있다. 이는 경기침체가 계속되고 있는 일본에서 정부의 정책만으로 저소득층을 지원하기에는 한계에 도달해 있음을 의미한다. 달리 말하면, 기업이나 개인의 역할에 기대하지 않고서는 사회복지 문제를 해소하기 어려운 수준에까지 이르고 있음을 알리는 것이기도 하다. 한국에서 지방 복지재정의 압박요인으로 출산장려금, 무상급식, 기초연금, 보육료 지원 등이 도마 위에 올라오곤 한다. 이들 서비스의 규모가 크고 지출의 소비적 특성이 강하기 때문에 한국에서는 중앙 및 지방재정 모두에게 큰 부담이 되고 있다. 이는 한국에서도 복지지출 서비스를 정부 재정만으로 해결해 나가는 것이 점차 한계에 다다르고 있음을 암시하고 있다. 특히 생활보호대상자가 '빈곤의 함정(poverty trap)'에 빠지게 되면 노동공급은 줄어들고 정부지출은 크게 팽창되는 사태에 빠질 수 있다.

마지막은 지방복지지출 증대에 대한 대처방안에 대해서이다. 최근 들어 한국에서는 지방복지지출의 증대에 직면하여 지방자치단체가 재정부담 압박이 가중됨을 강조하면서 국비부담 증대를 요청하고 있는 상황이다. 국가(중앙정부)도 그에 응해 실제로 대부분의 복지지출 항목에 있어 국비부담이 증대되어 왔으나, 중앙정부는 중앙정부대로 재정압박에 놓여 있다. 이때 염두에 두어야 할 것은 최근의 사회복지지출 증대가 단순히 일시적인 지방재정 수요증대 요인에 따른 것이라기보다는 저출산 고령화라는 사회구조 변화에 따른 요인이 현재화되는 징조로 보아야 한다는 점이다. 한국에 비해 10~20년 먼저 저성장 및 저출산 고령화를 경험하고 있는 일본에서 현재 내세우고 있는 정책은 '지방창생(地方創生)'이다. 지역경제가 활성화되어야 국가경제도 나아질 것으로 보고 있기 때문이다. 지역활성화 사업으로 일본이 힘을 기울이고 있는 것이 관광사업이며 오랜 전통 및 지역적인 특성을 살려 최근 들어 여행수지 흑자를 달성하고 있다. 관광사업이 비록 지역경제 활성화를 위한 일부 사업에 지나지는 않으나 지역고령자 고용흡수를 가져와 복지지출 삭감에도 기여하고 있다. 나아가, 농어촌 폐가를 개량한 숙박시설 활용 등으로 재방문자(repeater)도 많이 생겨나 지역경제에도 긍정적으로 작용하고 있다. 지방의 사회복지 구현에 있어 주민참여의 활성화가 중요하다는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

<토론>

질문 : 제 생각에는 일본의 소비세가 한국의 법인세보다 높을 줄 알았는데, 오히려 한국의 법인세가 더 높습니다. 그리고 국민부담률도 한국이 일본보다 높은 것으로 보이는데, 왜 그런가요?

답 : 우선, 두 번째 질문부터 답변하겠습니다. 6페이지를 보시면 GDP대비 한국의 국민부담률이 26.8%로 나와있습니다. 한국은 이것을 국민소득 대비로는 발표를 잘 안하고 GDP 대비로 발표를 합니다. 그 이유는 GDP에는 세계적으로 통일적인 기준이 있기 때문입니다. 그런데 일본은 5페이지를 보시면 32.4%입니다. 이때 조세부담률은 한국이나 일본이나 별로 차이가 나지 않습니다. 다만, 일본은 사회보장부담률이 한국보다 훨씬 높습니다. 한국은 아직 사회보장이 성숙화가 되지 않았기 때문에 국민부담률이 높습니다. 첫 번째 질문에서 중요한 것은 일본은 한국과 달리 지방세에서도 법인 부담이 상당히 높습니다. 지방법인세가 한국에는 없습니다. 법인세라고 할 때는 주로 법인의 소득에 대해서 부담하는 것을 말합니다. 일본은 이것이 높습니다. 이것을 일본어로 사업세(事業稅)라고 합니다. 두 국가가 지방세가 비슷한 것처럼 보이지만, 내부를 들여다보면 상당히 다릅니다. 일본은 광역자치단체 같은 경우도 주민세 비중이 상당히 높습니다. 시정촌(市町村)도 주민소득세 비율이 높습니다. 한국은 지방소득세라고 해서 시군세(市郡稅)가 일부 되어 있는 곳이 조금 있습니다. 그러나 광역자치 내에서는 없습니다. 따라는 저는 제대로 지방자치를 하려면 광역자치단체 내에서도 지방소득세를 거두어야 한다고 생각합니다.

질문 : 아무리 복지재정 때문에 적자가 심해져도 앞으로의 사회 방향이 복지사회를 만들어갈 가능성이 점점 커집니다. 그러나 여기에는 재정문제뿐만 아니라 사람들이 일하기 싫어하는 문제 등 여러 가지 부작용이 생기고 있습니다. 결국은 돈을 사람이 어떻게 쓰느냐에 문제와 복지의 당위성이 일치하지 않는 것인데요. 재정을 담당하시는 입장에서 이러한 복지 재정을 건전화 하기 위한 방안에 대해 어떻게 생각하시는지 알고 싶습니다.

답 : 옛날에 우리는 북부 유럽에서 복지가 잘되어 있다고 배웠습니다. 그곳에서는 세금을 엄청 많이 부담해야 하지만 그만큼 돌아오는 것이 많으므로 불만이 없을 것이라고 했습니다. 그런데 사실 스웨덴 같은 경우를 보면, 인구가 천만도 안되는 작은 나라이기 때문에 컨트롤할 수가 있어서 가능했습니다. 그런 스웨덴조차도 옛날만큼 세금을 부과하지 않고, 요즘은 자주 노력을 하는 쪽으로 변화했습니다. 결국 중요한 것은 물론 복지 재정도 필요하지만, 사람이 그것에 너무 의존하게 하면 나태해지기 때문에 기본적인 것은 마련해주되, 나머지는 자주노력으로 하도록 해야합니다. 정치가들이 나와서 인기를 위해 사람들에게 복지 혜택을 많이 제공하려고 하지만, 결국에는 그것이 나중에 세금으로 돌아옵니다. 그러면 세금을 부담하는 쪽에서 불만을 갖고 일을 안하게 되고, 결국 일인당 GDP 비중이 줄어든 가능성이 있습니다. 여기서 일본과 한국이 다른 것이 일본은 나눠 갖기와 부족해도 참는 것을 잘 하는데, 한국은 그러한 면이 부족합니다. 따라서 일반인들한테는 최소 생활 보장을 넘어서는 복지를 하면 부작용이 생길 수 밖에 없습니다. 그러므로 나머지는 자주 노력 쪽으로 돌려야 합니다. 이것이 소위 경제학적으로 형편과 효율의 균형입니다. 지금 정부가 형편 쪽을 중시하는데, 그러면 효율 쪽이 악화될 것 같습니다.