

세계지방자치동향

지방행정

- 한국 읍·면·동 주민자치조직의 지위 및 권한의 변화: 세종형 주민자치회 사례를 중심으로
- 독일 독일의 지방행정관리를 위한 지방행정연합체(KGSt)

지방재정

- 일본 일본의 생활보호·사회복지비 변화와 지방복지서비스 경쟁

지역발전

- 미국 미주리 주 캐머론(Cameron) 시의 철거지원 프로그램
(City of Cameron's Demolition Program)

Global Trend

2022. 02.

제31호



일본의 생활보호·사회복지비 변화와 지방복지서비스 경쟁

개요

- 일본의 생활보호·사회복지 제도에 대한 설명과 함께 최근 10년간의 중앙·지방간 재원별 수입 변화 및 급부별 지출 변화를 살펴봄
- 재원별 수입 변화에서는 지방정부의 부담이 늘어났고, 급부별 사회복지비 지출 변화에서는 의료 이외 급부 지출이 많이 늘어나고 있음
- 이러한 결과는 지방의 소득재분배 역할이 커지는 것으로 해석할 수 있으며, 향후 지역간 복지 서비스 경쟁이 심화될 수 있다는 것을 시사하고 있음

사회보장 제도와 생활보호 제도와의 관계

- 일본의 사회보장제도심의회는 사회보장을, '국민의 생활안정이 위협되는 경우 국민에게 건강하고 안심할 수 있는 생활보장을 목적으로 하여 공적 책임으로 생활을 받쳐주는 급부를 행하는 것'이라 하고 있음
- 사회보장 급부에는 복지서비스, 의료서비스, 금전지급이라는 세 종류가 있고, 이를 제도적으로 나누면 크게 사회보험(공적연금, 의료보험, 개호(노인수발)보험), 생활보호(공적부조), 사회복지제도라는 세 가지로 분류할 수 있음
- 생활보호서비스의 취지는 최저생활보장이라 할 수 있지만, 예·저금 등의 자산을 활용한다 하더라도 소득이 정부가 정한 최저생활비를 밑도는 사람이라면 생활보호 제도를 이용할 수 있으며, 지급신청 창구는 자치단체(지방정부) 복지사무소가 담당함
- 사회보험에 비해 생활보호와 사회복지는 그 분류 구분이 명확하지 않은 측면이 있고, 일본의 사회보장 제도를 소개하는 문헌에서도 생활보호와 사회복지가 통일되어 있지 않은 실정임

생활보호 제도의 의미와 그 종류

- 일본 헌법 제25조에서는 "건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 유지할 수 있도록 하기 위한 최저생활보호"라는 '생존권' 이념을 규정하고 있으며 생활보호 제도는 생존권을 보장하기 위한 제도라 할 수 있음

- 구체적으로 말해 생활보호 제도는 세대주의 소득이 최저한도의 생활에 필요한 수준에 미치지 못하는 경우, 현금 및 현물 급부를 통하여 최저한도의 생활을 영위할 수 있도록 하기 위한 제도로 1950년에 도입되었음
- 생활보호 제도는 소득재분배의 성격이 강하기 때문에 그 재분배 기능을 추진하기에 적합하다고 여겨지는 중앙정부의 관여가 짙게 나타나지만, 최근 들어 지방정부의 역할이 커져 왔음
- 생활보호에는 생활부조(식비, 광열비, 피복비 등의 보조), 교육부조(학용품비, 통학용품비 등의 보조), 주택부조(주택임차료, 대지임차료 등의 보조), 의료부조, 개호부조, 출산부조, 생업부조(생업비, 기능연수비, 취업준비비 등의 부조), 장례부조 등 8 종류로 나뉘고 있음

생활보호 제도 이용자 수와 보호율

- 생활보호 대상자는 일본의 경제발전과 함께 감소하여 왔으나 다시 증가하는 경향을 보이고 있음
- 1955년도에는 193만 명(보호율: 2.16%)이 생활보호 대상자였다가 1995년도에는 88만 명(0.7%)까지 줄어들었으나, 1996년부터 증가하여 2009년에는 176만 명(보호율: 1.38%)으로 늘어났음(社会保障入門編集委員会 (2021) 『社会保障入門2021』)
- 2021년 11월 시점에서, 약 204만 명(약 164만4천 세대)이 이 제도를 이용하고 있고, 보호율은 1.63%로 고령자 세대(가구)가 절반 이상(55.5%) 차지함(아사히 신문 2022년 2월 11일자)
- 이와 같은 추이를 보이는 배경에는 1990년대 초 거품경제 붕괴 후의 일본경제 침체, 2008년의 리먼쇼크 등으로 인한 경제불안, 2020년 COVID19의 영향에 따른 저소득층으로의 전락 등이 그 요인이라 할 것임
- 그렇다고는 하나 생활보호기준을 밑도는 저소득 세대 중, 실제로 이 제도를 이용하고 있는 세대는 20~40% 정도로 보고 있는데, 대상 후보 가족에게 지원여부를 묻는 ‘부양조회(扶養照會)’가 생활보호 신청을 어렵게 한다고 지적되고 있음

사회복지 제도

- 일본의 사회복지에는 아동복지, 장애인복지, 아동수당, 아동부양수당 등이 포함되나, 이들 제도는 최저생활보장을 위해 필요한 서비스로서의 성격도 지님
- 사회복지 제도에는 보육시설, 장애인 시설의 이용과 같은 서비스급부(현물급부)만이 아닌 아동수당과 같은 현금급부도 있음
- 사회복지서비스의 제공은 주로 지방자치단체가 담당하고 있으나 어떤 복지서비스인가 또는 복지서비스를 받는 대상이 누구인가에 따라 그 담당(즉 도도부현인가 시정촌인가)이 다르게 되어 있음

- 예컨대 노인, 신체장애인, 지적장애인, 보육을 필요로 하는 아동을 대상으로 한 복지서비스는 시정촌(기초자치단체)이 담당하고, 보육 이외의 보호를 필요로 하는 아동을 대상으로 한 복지 서비스는 도도부현(광역자치단체)이 담당함

생활보호·사회복지 제도의 재원별 수입과 그 변화

- 일본의 사회보장 재원구성 특징의 하나로 들 수 있는 것이 국고부담 및 지방정부 부담으로 이루어지는 공적비용 부담(즉, 세금투입)이 많다고 하는 점임
- 일본 국립사회보장·인구문제연구소는 각 사회보장제도 연례보고 등에 의한 결산치를 국제노동기구(ILO) 사무국 ‘사회보장 비용조사’의 분류에 따른 집계를 하고 있음
- 표 1은 동 연구소에서 제시하는 일본 생활보호·사회복지의 재원별 수입과 최근 10년간의 변화를 보인 것임

【 표 1 】 일본 생활보호·사회복지의 재원별 수입과 최근 10년간의 변화

	생활보호(2009)		생활보호(2019)		사회복지(2009)		사회복지(2019)	
	10억엔	비중%	10억엔	비중%	10억엔	비중%	10억엔	비중%
국고부담(a)	2,285	75.0	2,737	75.0	2,976	60.3	3,979	52.3
지방부담(b)*	761	25.0	912	25.0	1,962	39.7	3,635	47.7
소계(c=a+b)	3,046	100.0	3,649	100.0	4,938	100.0	7,614	100.0
c의 사회보장수입 총액* 대비 비중	2.0%		2.1%		3.2%		4.3%	

주: #일본에서는 기타공비(公費)라는 용어를 사용하고 있는데 대부분이 지방정부 부담임

*사회보장수입총액은 2009년 152.5조엔, 2019년 176.7조엔임

출처: 国立社会保障·人口問題研究所. 「平成21年度 社会保障給付費」 第9表, 「令和元年度 社会保障費用統計」 集計表 2를 이용하여 작성

- 표 1에서 보이고 있듯이 일본의 생활보호 제도는 국고부담이 4분의 3(75.0%)을 차지하고 지방의 재원부담(지방부담)이 4분의 1(25.0%)을 차지하고 있으며, 최근 10년간 재원부담 비율은 변화가 없음
- 이에 비해 사회복지의 재원별 수입을 보면, 국고부담은 2009년 60.3%에서 2019년 52.3%로 감소한 반면, 지방부담은 2009년 39.7%에서 2019년 47.7%로 최근 10년간 비중이 크게 높아지고 있음
- 나아가 사회복지 재원이 사회보장수입 총액에서 차지하는 비중도 2009년 3.2%에서 2019년 4.3%로 상승하고 있음(표 1의 우측 하단)

생활보호·사회복지 제도의 급부별 지출과 그 변화

- 다음으로 일본의 생활보호·사회복지 제도의 급부별 지출이 어떻게 이루어지고 있으며 그 변화가 어떠한지를 보기로 함
- 표 2에서는 생활보호·사회복지의 급부별 지출과 최근 10년간 변화를 보이고 있음

【 표 2 】 일본 생활보호·사회복지의 급부별 지출과 최근 10년간의 변화

	생활보호(2009)		생활보호(2019)		사회복지(2009)		사회복지(2019)	
	10억엔	비중%	10억엔	비중%	10억엔	비중%	10억엔	비중%
질병·출산(d)	1,452	47.7	1,826	50.0	338	6.8	565	7.4
가족수당(e)					613	12.4	724	9.5
개호대책(f)	61	2.0	93	2.5			1	0.0
의료 이외 급부(g)	1,494	49.0	1,689	46.3	2,868	58.1	6,008	78.9
관리비(h)	38	1.2	41	1.1	19	0.4	18	0.2
운용손실등(i)					1,100	22.3	298	3.9
소계(j)	3,046	100.0	3,649	100.0	4,938	100.0	7,614	100.0
j의 사회보장지출 총액* 대비 비중	2.2%		2.0%		3.6%		4.2%	

주: *사회보장지출 총액은 2009년 138.0조엔, 2019년 181.0조엔임
비중의 경우 반올림으로 인해 100.0%와 약간 차이가 날 수 있음

출처: 国立社会保障·人口問題研究所. 「平成21年度 社会保障給付費」 第9表, 「令和元年度 社会保障費用統計」 集計表 2를 이용하여 작성

- 표 2에서 보듯이 생활보호비의 절반 정도(2009년 47.7%, 2019년 50.0%)가 질병·출산과 관련된 의료부조비로 지출되고 있음
- 사회복지비의 경우 대부분을 의료 이외 급부로 지출되고 있는데, 그 지출 비중은 2009년 58.1%에서 2019년 78.9%로 최근 10년간 크게 높아졌음
- 사회복지비에서 의료 이외 급부 지출에는 아동복지, 장애인복지, 노인복지 등이 포함되는데, 위의 지출 변화와 함께 표 1에서 본 바와 같이 지방부담이 늘어나고 있다는 점을 감안하면 지방에서의 의료 이외 급부 지출 비중이 크게 높아졌다는 것을 의미함
- 한편 사회복지 지출합계가 사회보장지출 총액에서 차지하는 비중도 2009년 3.6%에서 2019년 4.2%로 높아지고 있음(표 2의 우측 하단)

평가

- 전통적인 재정학 이론(예, R.A. Musgrave의 정부의 역할)에 기초하면, 주민의 지역간 이동

등의 요인이 작용하여 지방정부로서 소기의 소득재분배 정책목적 달성이 어렵기 때문에 소득 재분배 기능은 중앙정부가 추진하는 것이 보다 적합하다고 할 수 있음

- 예컨대 지방정부가 누진성이 강한 개인소득과세로 소득재분배 기능을 추진하게 되면 해당 지역주민이 다른 지역(즉, 소득세율이 낮은 지역 또는 복지지출이 높은 지역)으로 이동하여 그 효과가 반감되기 때문에 중앙정부가 소득재분배 기능을 담당하는 것이 바람직하다고 보고 있음
- 생활보호나 사회복지 제도는 소득재분배의 성격이 강하기 때문에 그 재분배 기능을 추진하기에 적합한 중앙정부의 관여가 강하게 나타난다고 할 것임
- 표 1의 생활보호 및 사회복지 제도의 재원별 수입도 국고부담이 지방자치단체 부담보다 훨씬 많게 되어있다는 것을 관찰할 수 있음
- 그렇다고는 하나 지방의 재원부담은 2009년 39.7%에서 2019년 47.7%로 최근 들어 많이 늘어나고 있고(표 1), 사회복지비에서 의료 이외 급부 지출(아동복지, 장애인복지, 노인복지 등)은 2009년 58.1%에서 2019년 78.9%로 대폭 상승하고 있음(표 2)
- 이는 최근 들어 일본에서 지방의 소득재분배 기능이 늘어나고 있다고 평가할 수 있음

시사점

- 지방의 소득재분배 기능이 많이 늘어나고 있다는 것을 각도를 달리하여 말하면, '지방간 복지 지출 경쟁'이 심화되고 있다고 해석할 수 있음
- 이는 주민이 자신이 원하는 복지서비스를 제공하는 지역을 선택하여 이동한다는 '발에 의한 투표(Voting with their feet)'가 이루어져 생활 터전을 옮길 가능성이 커지고 있음을 시사함
- 한국도 일본과 같이 저출산 고령화를 겪고 있는 상황에서 향후 복지서비스 경쟁에 따른 지역 간 이동이 더욱 일어날 수도 있을 것임
- 나아가 한국이나 일본 모두 지방재원의 많은 부분을 중앙정부에 의존하고 있다는 점을 고려하면, 중앙정부가 지역간 재정조정 어떻게 개입하는가 따라 '지역간 복지서비스 경쟁'에 영향을 미친다고 할 것임
- 즉, 중앙과 지방 간의 재원배분 및 복지서비스 제공에 대한 합의도출 노력이 향후 점점 더 중요해지는 국면을 맞이하고 있음

국중호 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)

kook@yokohama-cu.ac.jp