

일본 재정의 지속가능성과 재정규율에 관한 연구

김규판 대외경제정책연구원 국제경제실 일본팀
연구위원
keiokim@kiep.go.kr

이형근 대외경제정책연구원 국제경제실 일본팀
전문연구원
hklee@kiep.go.kr

김은지 대외경제정책연구원 국제경제실 일본팀
전문연구원
eunji@kiep.go.kr

서영경 대외경제정책연구원 국제경제실 일본팀
연구원
yksuh@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 유럽은 물론이고 미국에서도 재정위기에 관한 논의가 지속되는 가운데, 일본의 경우도 지난 2011년 동일본대지진을 거치면서 재정의 지속가능성(sustainability)에 관한 논의가 재점화되고 있음.
 - 단, 2012년 8월 일본 민주당(DPJ) 정권이 극심한 정치적 내분을 불사하면서까지 소비세 인상(사회보장제도와 세제의 통합개혁)을 관철하였지만, 아직 재정건전화를 담보할 수 있는 획기적인 조치는 미비함.
 - 일본은 일부 유럽국가와 같은 재정파탄을 경험하지 않았지만, 20여 년에 걸친 장기불황 속에서 다른 국가에서는 유례를 찾아보기 힘들 정도로 국가채무 문제가 심각함.

[표 1] 세계 주요국의 국가채무 비율(GDP 대비)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 ^p | 2013 ^p |
|------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------|
| 일본 | 210.2 | 215.9 | 230.3 | 237.9 | 245.4 |
| 한국 | 33.8 | 33.4 | 34.2 | 33.7 | 32.5 |
| 그리스 | 129.3 | 147.9 | 170.6 | 158.5 | 179.5 |
| 독일 | 74.5 | 82.5 | 80.5 | 81.9 | 80.4 |
| 이탈리아 | 116.4 | 119.3 | 120.8 | 126.9 | 130.6 |
| 스페인 | 53.9 | 61.3 | 69.1 | 84.1 | 91.8 |
| 미국 | 89.1 | 98.2 | 102.5 | 106.5 | 108.1 |

자료: IMF, World Economic Outlook Database, April, 2013.

- 국내에서는 우리나라의 인구구조나 경제성장 단계가 일본의 전철을 밟을 가능성이 높다는 이유에서, 우리 역시 중장기적 비전을 갖고 재정건전화에 만전을 기해야 한다는 여론이 높음.
 - 우리나라의 국가채무 비율(GDP 대비)은 약 35%로 일본(약 240%)에 비해 매우 낮지만, 급속한 저출산·고령화 속도를 배경으로 중장기적 재정악화를 우려하는 목소리도 높음.
 - 우리나라와 일본 간 국가채무 비율만을 비교하여 우리 재정의 안정성을 논하기에는 무리가 있고, 경제·사회구조의 변화에 걸맞게 재정관련 제도를 재정비하고 재정규율을 확립해가는 정책적 노력이 중요한 시점이라 할 수 있음.

- 본 연구의 목적은 일반정부(general government)를 구성하는 중앙정부, 지방정부, 사회보장기금 3개 섹터를 대상으로 일본 재정의 지속가능성 문제를 검토하고, 재정규율(fiscal discipline)이 작동하지 않았던 메커니즘을 찾아냄으로써 우리에게 주는 정책적 시사점을 도출하는 것임.
 - 일본의 국가채무가 앞으로도 지속가능한 것인지를 경제학적 관점에서 점검해보고, 일본 정부가 취해온 재정규율 수단은 무엇이고, 왜 재정의 지속가능성 관점에서 한계를 가질 수밖에 없었는가를 정책·제도적 측면에서 해명.
 - 지방재정 측면에서도 일본은 2006년 홋카이도 유바리시의 재정과탄을 계기로 지방재정 문제가 부각되었고, 2008년 글로벌 경제위기 이후에는 지방세수 감소, 국가차원의 경기대책과 사회보장 확대에 따른 지방부담 증대 등에 따라 지방재정 상황이 악화되는 구조적인 재정리스크에 봉착.
 - 사회보장 분야에서는 1990년대 이후의 저출산·고령화와 고용시스템 불안에 따른, 세대간, 세대 내 불공평성 문제가 사회보장제도의 지속가능성을 위협하는 최대 요인으로 부각.

2. 조사 및 분석 결과

1) 일본 재정의 지속가능성

- 기존 실증 연구결과, 일본 재정은 2000년 들어서부터 이미 지속가능하지 않다는 결론
 - 경제학에서 재정의 지속가능성에 관한 검증은 GDP 대비 국채비율이라는 시계열 변수가 안정적인 추세에 있는지 아니면 발산하는 것인지, 즉 정상상태(stationary state)인지 비정상상태(non-stationary state)인지를 체크하는 단위근(unit root) 검증에서 출발.
 - Abbas *et al.*(2010)는 1960년부터 2006년까지의 데이터에 기초하여 아일랜드, 그리스, 포르투갈과 같이 재정위기를 경험한 국가는 물론 일본도 재정의 지속가능성이 의심된다는 결론.
 - Ihuri *et al.*(2003)는 정부의 예산제약식이 성립하는지 여부, 다시 말해 장래 발생할 기초 재정수지만으로도 국채상환이 가능할 것인지를 회귀분석한 결과, 2000년 이후에는 일본 재정의 지속가능성이 회의적이라는 결론.
 - Ito(2011) 역시 일본 재정은 2002년까지만 지속가능하였다는 결론을 내리고 있고, 土居(2008)나 白川(2010)는 일본 정부가 현행 5%의 소비세율을 대폭 인상하지 않는 한 2050년 이후에는 2010년 말의 국가채무 비율도 유지하기 어려울 것이라고 전망.

- 일본이 재정위기에서 자유로웠던 이유는 1%대의 저성장과 제로금리로 상징되는 저금리에서 찾을 수 있고, 이는 일본 정부의 국채상환부담을 크게 완화시킴.
 - 위와 같은 거시경제적 측면 이외에도, 일본 국내 민간부문의 저축이 국채를 소화하는 데 충분하였다는 점과, 8% 이하 해외투자자들의 낮은 일본 국채 보유비율도 일본이 재정위기를 모면하는 데 크게 기여.
 - 그러나 장기적으로 보았을 때, 일본 사회의 고령화는 국채를 소화하는 궁극적인 재원인 가계부문의 저축 감소를 초래할 것이고, 이는 외국인투자자에 의한 국채 매입 증가가 불가피하여 일본의 재정위기 가능성은 온존하고 있음.

- 일본 정부는 재정의 지속가능성을 위협하는 사회보장재원 조달에 세계개혁보다는 국채발행에 의존
 - 일본 정부는 1990년대 들어 법인세율(기본세율)을 40%에서 25.5%로 인하하였음에도, 2013년 1월 현재 법인세 실효세율은 35.64%로 미국(40.75%) 다음으로 높아, 글로벌 입지경쟁 관점에서 법인세 인상을 통한 재원확보는 현실성이 없다고 판단.
 - 일본의 개인소득세는 세율도 낮고 과세표준도 좁다는 비판을 받고 있음에도, 일본 정부는 근로의욕을 감퇴시키고 경제 활력을 떨어뜨린다는 이유에서 개인소득세율 인상에 소극적인 자세 견지.
 - 결국 일본 정부로서는 유럽 국가들의 20~25%에 비해 세율이 훨씬 낮고, 다른 세제와 달리 안정적인 사회보장재원으로서 적합하다는 이유에서 소비세 인상이 세계개혁의 유일한 선택.
 - 단, 일본 정부가 1989년 3%로 도입한 소비세를 8%(2014년 4월)로 인상하는 데는 무려 23년 소요.

2) 일본의 재정규율

- 일본의 국가채무 누적은 정부의 예산제도 운용에서 나타나는 아래와 같은 재정규율의 이완 문제와 정고관저(政高官低)로 특징되는 정관(政官)관계에서 파생
 - 일본 재정법 제4조가 규정하고 있는, 일종의 재정균형 준칙인 건설국채 발행 원칙이 거의 준수되지 않고, 국채발행에 의한 재원조달이 일상화되고 있음.
 - 일반회계 본예산 대비 추경예산이 차지하는 비중이 1990년대 말과 2000년대 말에 10%를 초과하는 등 각종 경기대책을 명분으로 집행되는 예산의 상당 부분이 재무성의 개산요구기준(ceiling)에서 자유로운 추경예산으로 편성됨으로써 전반적인 재정규율 이완을 초래.
 - 재무성의 개산요구기준 역시 1980년대의 재정악화 문제를 해결하는 데 큰 기여를 하였다고 평가받지만 1990년대 들어서는 공공투자 분야를 중심으로 투자의 효율성을 고려하지 않은 채 ‘나눠먹기식’ 예산편성에 일조하였다는 비판을 초래.
 - 일본의 정관(政官)관계는 여당 족의원(族議員)의 권한이 막강하다는 점에서 정고관저(政高官低)로 특징지을 수 있는데, 이러한 상태에서는 재무성의 예산 심사권한 역시 한계가 자명하여 재정규율을

이완시키는 요인으로 작용.

- 재무성의 예산 심사기능은 세입(歲入)이 증가하는 고도성장기에나 유효하였지, 세수가 정체 혹은 감소하는 장기불황기에는 족의원-관료-업계 단체로 구성된 ‘철의 삼각형’의 예산요구를 통제하기에는 역부족.

● 일본 정부가 스스로 재정위기를 인식하여 재정규율 확립을 도모하고자 한 사례는 1997년 하시모토 내각이 도입한 재정구조개혁법, 2000년대 초·중반 고이즈미 내각이 제시한 세입·세출 동시개혁, 2010년 민주당 내각의 재정운영 전략 3가지임.

- 이들 3차례의 재정개혁은 “정부지출 삭감을 통해 재정균형”을 달성하겠다는 ‘세출삭감 우선주의’라 할 수 있음.
 - 1997년 하시모토 내각은 사회보장·공공투자·교육 등의 경비에 대해 예산상한(cap)을 설정하고 적자국채 발행도 중단하여 2003년도까지 GDP 대비 재정적자 비율을 3% 이하로 축소하겠다는 목표를 제시.
 - 2006년 7월 고이즈미 내각이 결정한 ‘기본방침 2006’ 역시 2011년까지 기초 재정수지를 흑자로 전환하기 위해 세입·세출을 동시개혁하겠다는 것이었지만 사회보장지출을 포함한 과감한 세출삭감이 주를 이룸.
 - 2010년 6월 민주당 정권은 재정운영전략이라는 각의결정을 통해 재정건전화를 추진하고자 하였는데, 이때 도입한 재정준칙 역시 세출삭감이었고, 특히 수 차례에 걸친 예산사업의 재검토(事業仕分け)를 통해 예산편성의 투명화와 세출삭감을 통한 재정건전화를 도모하고자 함.
- 이들 재정개혁은 재정균형 준칙과 채무준칙을 준수하지 못하였다고 평가할 수 있는데, 1997년 말 아시아 외환위기 발발과 자국의 금융시스템 불안, 2008년 글로벌 금융위기, 그리고 선거패배라는 각각의 이유로 거의 2년을 넘기지 못한 채 폐기.

3) 지방재정의 지속가능성과 재정규율

● 2008년 글로벌 금융위기 이후 일본의 지방재정은 자체재원의 감소, 이전재원의 증가, 지방채발행 증가로 재정건전성이 크게 악화

- 2011년 지방세 수입(40.3조 엔)은 2007년에 비해 6조 1,000억 엔 감소하여 세입에서 차지하는 지방세 비중이 2007년 44.2%에서 34.1%로 10%p. 정도 하락하였고, 이러한 지방세 수입 감소는 지방교부세(16.7%→18.7%), 국고지출금(11.3%→16.0%) 및 지방채(10.5%→11.8%) 증가를 통해 보전
- 이와 같은 세수구조의 변화를 반영하여, 일본의 지자체들은 인건비 등 의무적 경비와 투자적 경비를 축소하는 방향으로 대응.
 - 전체 세출에서 차지하는 의무적 경비의 비중은 2006년 51.8%에서 2011년 49.8%로 하락하였고, 투자적 경비는 같은 기간에 16.6%에서 13.7%로 하락.

● 일본 지방재정의 지속가능성을 위협하는 가장 큰 요소는 세입 측면에서의 자체재원 부족과 세출 측면에서의 사회보장지출 증가 두 가지로 요약할 수 있음.

- 일본 지자체의 2013년도 재원 부족액은 13조 3,000억 엔(지방재정계획 총액의 16.2%)으로 추정되고 있는데, 이는 지방교부세의 증액과 적자지방채 발행을 통해 보전
 - 특히 적자지방채인 임시재정대책채는 2008년 2조 5,400억 엔(전체 지방채 잔액의 15.7%)에서 2011년 5조 9,000억 엔(∴ 25.2%)으로 증가.
- 2000년대 들어 지자체가 부담하는 사회보장관계비는 꾸준히 증가하고 있는데, 전체 세출에서 차지하는 사회보장관계비의 비중은 2004년 25%에 도달한 후 2010년에는 30%를 상회함으로써 세출경직성을 심화시키고 있음.

● 일본 정부는 지방재정의 지속가능성 확보 차원에서 지방교부세제의 개혁과 지방세제 개편에 집중

- 2000년대 초반 고이즈미 정부는 지방교부세제도가 자치체의 지방교부세에 대한 의존도를 심화시킨 결과 재정이 방만하게 되었다고 판단하여 삼위일체개혁을 단행한 바 있음.
 - 현재 일본에서 논의 중인 지방교부세 개혁안은 임시재정대책채에 대한 의존도 삭감, 지방재정수요 파악을 통한 지방교부세 지출의 합리화, 수평적 재정이전제도 도입을 통한 지방분권화 추진, 지자체의 재정운영 책임성 강화 방안 등임.
- 일본의 지방세제 개편은 국가와 지자체 간 세원배분의 시정과 안정적 지방세체계의 구축에 초점을 맞추고 있음.
 - 일본 정부는 2006년의 삼위일체개혁을 통해 지자체로의 대규모 세원이양을 단행하였음에도 국가와 지자체간 세수입 비율은 대략 5.5:4.5이며 세출의 비율은 대략 4.2:5.8로 큰 변화가 없는 상태인바, 지방세원의 확충이 최대 과제라 할 수 있음.
 - 안정적 지방세체계의 구축과 관련해서는 법인사업세에 대한 외형표준과세의 확대*와 잠정조치로 도입된 지방법인특별세**의 존폐 여부가 최대 쟁점사안임.

* 일본 정부는 2004년부터 법인사업세에 외형표준과세를 도입하였으나, 외형표준과세는 특례조치가 많아 과세표준이 좁고, 기업의 고용과 생산설비 투자를 저해하며, 부가가치세임에도 불구하고 국경조정(수출시 세환급)이 불가능하다는 등의 비판을 받고 있음.

** 일본 정부는 2008년부터 지방법인특별세 및 지방법인특별양역세 제도를 잠정 도입하였는데 세수의 편재성 개선에 기여한 것으로 평가받고 있음.

● 일본 정부가 유바리시의 재정파탄을 계기로 2007년 도입한 지방재정건전화법은 지자체의 재정지표 관리에 유용

- 이 법은 지방재정의 조기건전화 필요성을 판단하기 위한 건전화판단비율로서 실질적자비율, 연결 실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율이라는 네 가지 재정지표를 규정.
- 일본 지자체의 이들 건전화판단비율은 최근 개선되고 있는 것으로 나타나, 지방재정건전화법이 지자체의 재정규율 강화에 유용한 것으로 평가할 수 있음.

4) 사회보장제도의 지속가능성과 재정규율

- 2000년대 들어 일본의 재정악화는 사회보장관계비의 확대에도 불구하고 자원조달을 국채발행에 의존하는 데에서 초래
 - 일본 정부가 지금까지는 사회보장급여에 필요한 재원을 세금이나 국채발행에 의존하여 조달할 수 있었지만 일본의 GDP 대비 국가채부비율이 200%를 초과하면서 사회보장을 포함한 일본 재정의 지속가능성에 의문이 제기.
 - 사회보장제도의 지속가능성을 위해서는 소비세율의 추가 증세와 급여삭감을 위한 제도개혁 못지 않게 세대 내·세대 간 불평등 문제를 해소하여 사회보장제도가 사회안전망의 기능을 제대로 발휘하는 것이 선결조건.
 - 세대내 문제는 직역별·제도별 자원조달방식이 서로 다르다는 점에서 기인하며, 세대 간 문제는 부과방식의 재정운영으로 사회보장제도의 수혜가 고령자에 집중되는 데에서 발생.

- 일본의 사회보장제도 개혁은 제도 도입 직후인 1960년대부터 수차례에 걸쳐 시행되었으나, 이들 개혁조치가 사회보장제도의 지속가능성을 담보하는 데에는 실패
 - 사회보장제도 발전기(1955~73년)는 ‘전국민 연금·의료 제도’의 성립과 1973년 ‘복지 원년’ 선포로 사회보장제도가 정비된 시기이나, 보험료 인상을 전제로 하지 않는 급여인상조치를 선택한 결과 국고부담 증가를 초래.
 - 사회보장제도 개혁시기(1974~85년)에는 직역별 사회보장제도는 구조적으로 재정기반이 약한데다 직역별 재정기반의 차이가 크다는 문제점이 노정됨.
 - 이에 일본정부는 1982년 노인의료비 무료조치 폐지, 1985년 기초연금 도입 등의 개혁조치를 단행하였으나 재정부담의 증가와 기존 제도와의 불균형 문제로 공적연금제도의 혼란을 가중시켰고 세대간 불공평 문제를 증폭시키는 결과를 초래.
 - 고령화 대책시기(1990년 이후~)에는 급속한 고령화에 대응하기 위해 새로운 사회보장제도 개혁을 단행하였으나 경제성장의 둔화 및 인구고령화로 인한 사회보장제도의 불안 문제는 여전히 지속
 - 2004년 연금개혁에서 도입된 거시경제슬라이드 제도는 디스플레이션하에서 그 기능이 발휘되지 못하고 있고, 2006년 창설된 후기고령자의료제도는 고령자들의 반대 여론으로 폐지될 위기에 봉착하기도 하였으며, 2012년의 소비세 인상조치 발표는 저출산·고령화에 대응할 수 있을 정도의 재정안정성 확보에는 미흡하다는 평가.

- 일본의 공적 연금제도 운용에서 재정규율과 관련하여서는 연금재정 안정화를 위한 제도개혁, 연금지급 개시 연령인상, 연금제도의 일원화, 국민연금의 공동화 해소 조치가 주요 쟁점
 - 일본 정부는 국민연금의 재정위기를 후생연금과 공제연금의 각출금을 통해 해소하고자 1985년 기초연금 재정조정 조치를 도입하였으나, 기초연금은 독자적인 재정을 갖지 못한 채 직역연금 급

여를 재원으로 하기 때문에 재정건전화 효과는 미미.

- 일본정부는 연금보험의 재정안정화를 위해 보험료율 인상, 급여삭감, 수급개시연령 인상 등의 조치를 반복적으로 시행하였으나, 이러한 ‘모수적’ 개혁방식은 저출산·고령화와 같은 환경변화에 선제적으로 대응하는데 한계.
 - 일본정부는 모수적 개혁방식의 한계를 극복하기 위해 2004년 거시경제슬라이드 방식을 도입하였으나, 디스플레이션 상황에서는 이러한 슬라이드 방식이 작동되지 않기 때문에 연금급여 수준을 억제하는 데 도움이 되지 못하고 있음.
- 일본 정부의 연금지급개시 연령 인상은 고령자의 고용문제와 연결되어 제안에서 시행까지 지나치게 긴 기간이 소요.
 - 일본정부는 후생연금의 정액부분에 대해 1994년 60세에서 65세로 인상하였고, 보수비례 부분에 대해서는 2000년에서야, 그것도 단계적으로 최종적으로는 2030년까지 60세에서 65세로 인상하기로 결정
- 일본 정부는 연금제도간 불균형 문제와 국민연금의 공동화 문제를 해결하기 위해 2008년부터 기초연금의 세제방식 도입, 저소득층에 대한 연금지급 인상, 기초연금의 수급자격 기간단축 등에 대한 논의를 거듭한 끝에 후생연금과 공제연금을 통합하는 성과를 거두었지만 다른 이슈에 대해서는 아직 합의가 이루어지지 않음.

● 일본의 공적 의료보험 제도 운용에서는 의료보험재정 안정화를 위한 제도개혁, 보험자간 재정조정, 고령자의료제도 개혁 조치가 주요 쟁점

- 일본 정부는 의료보험재정의 안정화를 위해 환자의 자기부담 증액 및 진료보수 억제를 통한 제도 개혁을 수차례 단행.
 - 그러나 전자는 의료수요의 낮은 가격탄력성으로 효과가 미미하고, 후자는 보험급여와 환자부담을 줄여 주는 효과가 있으나 의사와 간호사 등에 대한 인건비 삭감과 설비·의료기기 투자 삭감으로 의료의 질과 안전문제가 대두.
- 일본정부는 구조적으로 재정이 불안정한 의료보험제도에는 국비를 투입하고, 보험자간 재정격차를 조정하기 위해 재정조정 방식을 채택하고 있으나, 이는 고령자의료비를 현역세대 각출금으로 부담하는 것으로서 세대간 부담의 불균형을 더욱 확대.
- 일본정부는 제도간 불공평을 해소하기 위한 근본적인 개혁조치(일례로 의료제도의 일원화)는 시도조차 하지 못한 채 지금까지 재정조정, 보험료율과 보험급여에 대한 미세 조정방식으로 대응
 - 그 결과 보험자간 부담의 공평성이 훼손되고 무엇보다도 피고용인 보험의 재정적 자립도마저 크게 저하 되는 결과가 초래.
- 75세 이상의 고령자가 별도로 가입하는 후기고령자제도는 고령자도 일정수준 이상의 소득이 있는 경우에는 현역세대와 동등하게 의료비를 부담하도록 개정한 점과, 급증하는 후기고령자의료를 각 보험제도로부터 분리하여 고령자의 보험료를 장래에 인상할 수 있는 제도적 기반을 다졌다는 점에서 긍정적으로 평가.

3. 시사점 및 정책 제언

1) 재정의 지속가능성을 염두에 둔 재정운용

- 향후 인구 고령화와 저성장 기조 정착을 감안한 재정의 지속가능성에 무게를 둔 재정운용의 중요성
 - 우리나라의 국가채무는 일본에 비해 심각하지 않게 보이지만 향후 인구 고령화와 저성장기조 전망을 감안하면 일본이 경험하였던 국가채무 문제가 우리에게도 현실화될 개연성이 높다고 봄.
 - 고도 경제성장기에는 재정의 ‘경제안정화’ 기능이 유효한 것으로 보이지만 저성장 시기에는 지속가능성을 우선한 재정운용이 중요.
 - 일각에서는 경기불황 국면에서는 재정지출을 확대하여 재정적자를 감수하되 경기호황기에 재정수지 흑자를 실현하여 장기적으로 재정균형을 달성하는 것이 바람직하다는 견해를 제기하나, 일본의 경험을 돌이켜보면 장기불황과 저성장기조의 정착으로 이와 같은 ‘중장기적 재정균형론’은 실현 가능성이 높아 보이지 않음.

2) ‘증세 없는 복지’는 재정 위협요인

- 세출삭감만으로는 재정의 지속가능성을 담보하기에는 한계가 있고 특히 복지재원 조달에는 증세가 불가피
 - 국내에서도 증세 없이 세출삭감을 통해 복지강화는 물론이고 재정균형을 달성할 수 있다는 주장이 많지만 최소한 일본의 경험을 보면 그 한계는 명확함.
 - 재무성의 Zero-ceiling 제도는 1990년대로 들어서면서부터 정부부처들이 재무성의 엄격한 예산 심사를 회피하기 위해 추경예산 편성을 이용하는 등 그 실효성이 현격히 저하.
 - 2009년 정권교체를 이룩한 민주당 정권이 세출삭감 차원에서 실시한 ‘사업재검토’가 많은 성과에도 불구하고 재정균형을 이룰 정도로 세출삭감에 성공하였다고는 평가하기 어려움.
 - 우리 정부로서는 재정의 지속가능성을 유지하기 위해서는 부가가치세는 물론 소득세 등 일련의 세제개편을 염두에 두되, 재정의 지속가능성과 세제개편에 관한 국민적 합의를 도출하는 데 주력해야 할 필요.
 - 단, 재정의 지속가능성을 담보하기 위한 세제개혁은 정치적 합의과정을 거치기 마련인데, 이 과정에서 정치인들은 현세대와 미래세대 간, 그리고 현세대 내부의 이해상반(interest conflicts) 문제를 해결하는 데 ‘초당적’ 논의를 거듭해야 할 것임.

3) 정부의 재정규율 확립과 유지

● 재정규율을 강화하기 위해서는 중기재정계획의 실효성 제고와 재정당국인 기획재정부로의 권한집중이 중요

- 우리 정부로서는 중기재정계획을 보다 실효성 있고 구속력을 갖춘 재정규율 수단으로 활용하기 위해, 경기예측능력 제고를 통한 세수(稅收) 추계의 정확도 제고라든가 재원조달의 실현가능성 제고, 정부의 투자계획에 대한 심사분석 강화 등과 같은 ‘제도적’ 노력을 경주할 필요.
 - 물론 일본의 경우는 중기재정계획에 입각한 예산편성이 초기단계이지만 정부의 경기예측능력에 대한 의문의 목소리가 높고 중기재정계획 자체가 구속력이 없다는 비판의 목소리가 높음.
- 급격한 저출산·고령화와 저성장 기조의 정착을 앞두고 과연 기재부가 과거와 같은 ‘권한집중’을 통해 재정규율을 유지할 수 있을지에 대해서는 ‘위협요인’을 중심으로 주도면밀한 검토가 필요.
 - 일본의 경험을 통해서 보면, 재무성이 개산요구기준(ceiling) 제도를 운용하고 있지만 예산편성과 관련된 의사결정시스템이 분권화되어 있고 각종 경기대책을 명분으로 추경예산을 과도하게 편성함으로써 재무성의 재정규율 기능이 현격히 저하.

● 향후 재정의 지속가능성을 담보하기 위해서는 다소 경직적이면서도 강제적이고 ‘항구적인’ 재정준칙(fiscal rules)을 ‘법제화’ 하는 방안을 적극 검토할 필요

- 재정준칙이 정부의 약속 수준인지, 아니면 법률 수준인지에 따라 그 의미는 크게 다른데 독일, 미국, 영국, 프랑스 등 주요 선진국이 재정준칙을 헌법 혹은 법률로 규정하고 있음은 참고할 가치가 높음.
 - 단, 일본의 경우는 2000년대 초반 고이즈미 내각과 2010년 민주당 내각이 각의결정으로 재정준칙을 도입하였고, 1997년에는 재정준칙을 법제화하였으나 모두 실패.

4) 지방재정의 지속가능성과 재정규율 강화도 중요

● 지방재정은 다양한 제도가 상호 연관되어 있으므로 지방세의 확충은 다른 제도의 개선과 동시에 이루어져야 하는바, 지방소비세율 인상을 통해 지방재정이 확충된다면 이와 함께 이전재원을 축소하는 방안도 고려할 필요

- 박근혜 정부는 지방재정과 관련된 국정과제(104번)로서 ‘지방재정 확충 및 건전화 강화’를 제시하면서, 지방재정 확충을 위해 지방소비세 인상 등 지방세 비중을 지속적으로 확대하는 한편 이전재원을 축소해 지자체의 재정자립도 제고를 도모.
- 일본의 경우 2012년 세제발본개혁법을 도입하면서 소비세를 인상하기로 결정. 이에 따라 지방소비세율도 함께 인상되면서 지방재정이 확충되므로 이를 고려하여 소비세에 관계된 지방교부세율(현행 29.5%)을 2014~16년에 걸쳐 인하하기로 함.

* 또한 세제개혁에 따른 지방소비세의 확충과 세원의 지역간 편재성 시정을 동시에 고려하여 2008년에는 잠정조치로서 지방세인 법인사업세의 일부 국세화를 추진(지방법인특별세·양여세 도입)했으며, 현재는 새롭게 법인주민세(지방세)의 일부를 국세화하고 이를 지방교부세의 재원으로 삼는 방안이 논의되고 있음.

● **지자체의 자주재원 확충을 위한 방안의 일환으로 현재 지방법인세 도입에 대한 주장이 적잖이 제기되고 있는바, 지방법인세 도입에 대한 논의는 그 긍정적 효과와 함께 여타의 부수적인 효과에 대한 객관적인 검토가 필요**

- 지방법인세의 도입은 과세자주권 강화효과, 지역경제 활성화를 위한 유인확보효과, 법인 조세부담의 공정 강화효과, 재정자립도 향상효과가 발생하는 한편, 지역간 세수격차를 확대시키는 트레이드오프(trade-off)가 초래될 수 있음.

- 일본에서는 지방세인 지방법인2세(법인사업세와 법인주민세)의 경우 2011년 1인당 세수액이 최대인 도쿄도와 최소인 나라현 간에는 5.3배에 이르고 있는바, 이러한 지역간 세수 격차를 시정하기 위한 방안의 일환으로 지방법인2세의 국세화를 시도.

* 2008년에 도입한 지방법인특별세·양여세 제도에 따라 지역간 격차가 크게 감소(이 제도를 도입하지 않았을 경우를 가정하면 5.78배이나 도입 후 2.6배로 축소)

● **지자체의 재정책임성 강화를 위해서는 재정운영의 투명성 제고가 중요**

- 지방재정의 투명성 강화는 이번 정부가 지방재정의 건전성 강화를 위한 국정과제의 하나로 중점적으로 추진하고자 하는 대상임.

- 그동안 정보공시제도는 공급자 시각의 전문용어와 제도의 복잡성으로 인해 지역주민들의 주목을 받기에는 미흡한 측면이 있었으므로 주민의 눈높이에 맞춰 재정지표를 새로이 구축하여 자료를 공개할 필요가 있음.

* 또한, 형식적 절차에 머무르고 있는 주민참여예산제도를 보다 활성화하여 지방재정의 운영에 대한 지역주민의 참여와 지역의 내부통제 기능을 제고함으로써 지역주민에 대한 재정책임성을 강화해야 할 것임.

5) **사회보장제도의 지속가능성은 재원확보와 제도 간 형평성 담보가 중요**

● **사회보장재원은 국채발행보다는 조세방식으로 조달한다는 기조하에 구체적 방안에 대해서는 국민적 합의의 수렴이 중요**

- 일본정부는 사회보장재원을 적자국채 발행을 통해 조달하였으나 한계에 봉착하자 소비세 인상을 선택.

- 사회보장제도의 운용 역시 세대간 형평성 차원에서 고령자 복지보다는 저출산 대책을 더 강화할 필요.

○ 우리의 경우에도 일본과 마찬가지로 복지정책의 우선순위가 고령자 지원, 보건지출의 비중이 높은 반면, 상대적으로 실업급여, 양육비 지원 관련 지출은 매우 낮음.

● **공적연금제도의 개혁은 모수적 개혁보다는 근본적 개혁을 염두에 둘 필요**

- 우리의 경우에도 국민연금의 재정불균형을 완화하기 위해 보험료 인상·급여삭감 방식의 제도개선 조치를 도입하였으나 연금 사각지대해소 등 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 기초연금 도입 등의 구조적인 접근방식이 필요.
 - 일본의 사회보장개혁 추진과정에서는 근본적인 해결을 위한 방안이 초기에 제안되더라도 정치적으로 이해당사자간의 갈등에 대한 조정의 실패와 복지개혁에 대한 유권자의 반발에 대한 우려로 개혁이 좌절.
- 일본 정부가 공적연금제도의 재정규율을 강화하기 위해 도입한 연금지급 개시 연령 인상, 연금제도의 일원화, 국민연금의 공동화 해소 등은 주목할 필요.
 - 일본 정부는 후생연금의 정액부분에 대해 1994년 60세에서 65세로 인상하였고, 2000년에는 보수비례 부분에 대해 단계적으로 2030년까지 인상하기로 결정.
 - 일본 정부는 2012년 후생연금(국민연금)과 공제연금(공무원·군인연금)을 통합하는 피고용인 연금 일원화 조치를 단행.
 - 우리 역시 실업자와 비정규직 등 취약계층이 연금제도로부터 소외되지 않도록 이들의 사회보험 적용 확대 조치를 검토할 필요.

● **공적 의료보험제도의 개혁은 고령자 의료비 삭감이 중요**

- 우리의 경우 의사방문 수와 평균재원일 수가 일본에 이어 가장 높은 국가로서 의료비 지출을 억제하기 위한 제도개혁이 필요한데, 이때 환자의 자기부담 비중이 높은 점을 감안한다면 진료보수 억제가 바람직.
- 일본 정부가 운용 중인 후기고령자의료제도는 75세 이상의 고령자도 의료비용을 부담하도록 하는 제도로서 우리 공적의료보험제도의 지속가능성을 위해서는 검토가 필요.