



일본 사회보장 개혁 방향과 시사점

이상우 수석연구원

요약

■ 일본 정부는 2012년 2월 17일 각료회의에서 사회보장 및 세제 개혁 방안을 채택함. 사회보장 개혁 추진은 저출산·고령화로 인한 사회보장급부 지출 급증, 정부재정 부담 증가, 정부재정 악화와 국채발행 구조의 악순환, 정치적 압박 등이 주요 배경임. 금번 개혁의 특징은 전면적 개혁으로 고소득층의 혜택을 줄이는 한편 저소득층의 혜택을 확대하기 위하여 급여 억제와 급여 확대를 동시에 추진하고 이에 대비하여 소비세율을 인상하는 것임. 일본개혁 사례는 급속한 인구 고령화, 사회 양극화, 사회보장의 소외계층 증가, 세대 간·내 갈등 문제를 안고 있는 우리나라에 시사한 바가 크며, 일본 사례를 교훈삼아 우리나라도 소외계층을 배려하는 동시에 지속가능한 사회보장제도를 구축해 나가야 할 것임.

■ 2012년 2월 17일 일본 각료회의는 정부·여당의 합동 추진본부가 사회보장과 세제 개혁을 위해 작성한 ‘사회보장 및 세제 개혁 방안¹⁾’을 채택함.

■ 금번 사회보장과 세제 개혁의 주요 배경은 저출산·고령화로 인한 사회보장급부 지출 급증, 정부재정 부담 증가, 정부재정 악화와 국채발행 구조의 악순환, 민주당 정권의 정치적 압박 등임.

● 일본은 저출산·고령화로 인하여 사회보장비 지출이 급속히 증가함에 따라 고령자에 대한 부담이 크게 증가하고 있음.

- 1965년 행가레형 부양(생산활동인구 9명이 고령자 1명을 부양) → 2012년 기마형 부양(동 2.4명이 고령자 1명을 부양) → 2050년 목마형 부양(동 1.2명이 고령자 1명을 부양) 사회 도래 전망
- 후생노동성은 의료·연금·개호 등 사회보장 급부금이 1961년 8천억 엔에서 1985년 35.7조 엔, 2011년 107.8조 엔, 2015년 120조 엔, 2025년 141조 엔으로 급증할 것으로 전망

1) 社会保障・税一体改革大綱(平成24年2月17日閣議決定).

〈표 1〉 일본 사회보장 급부금 지출 추이

	1961	1985	2011
국민소득액(조 엔)	16.1	260.6	336.4
급부비총액	0.8(100.0%)	35.7(100.0%)	107.8(100.0%)
(연금)	0.4 (51.3%)	16.9 (47.3%)	53.6 (49.7%)
(의료)	0.4 (48.7%)	14.3 (40.0%)	33.6 (31.2%)
(복지 등)	연금에 포함	4.5 (2.6%)	20.6 (19.1%)
급부비총액/국민소득액	4.91%	13.69%	31.36%

자료: 일본 후생노동성(2012).

- 사회보장비에 대한 정부재정 부담 증가로 사회보장제도의 지속 가능성에 의문이 확산²⁾됨.
 - 정부의 일반회계 세출 중 사회보장비가 1999년 16.1조 엔에서 2012년 26.4조 엔으로 증가하는 등 최근 10년간 64% 증가함에 따라 정부부담이 한계에 도달함.

〈표 2〉 일본 중앙정부 일반회계 세출 중 사회보장비 추이

(단위: 조 엔, %)

1999	2005	2010	2011	2012
16.1 (19.7%)	20.4 (24.8%)	27.3 (29.6%)	28.7 (31.1%)	26.4 (29.2%)

주: ()은 세출 중 사회보장비 비중.

자료: 일본재무성(2012).

- 일본은 사회보장비 지출 등으로 발생한 재정 적자를 국채 발행을 통해 조달하는 악순환이 반복됨에 따라 재정위기에 직면할지도 모른다는 위기의식이 확대됨.
 - 2012년 초 국가채무비율³⁾이 220% 수준이며, 2012년 지출 예산안 90조 엔은 조세수입이 42조 엔과 국채발행 44조 엔으로 구성⁴⁾됨.
- 과거 정권부터 이어져 온 지지부진한 사회보장 개혁에 대한 국민의 불신과 불만, 제도의 지속 가능성에 대한 의문은 복지개혁을 최대의 캐치프레이즈로 건 민주당 정권에 가장 큰 압력으로 작용함.
 - 민주당 정권이 2009년 8월 54년 만에 정권교체에 성공한 주요 이유 중에 하나가 연금문제를 포함한 과거 자민당 정권의 지지부진한 사회보장 개혁에 대한 비판 여론이 선거에서 급부상하였기 때문임.

2) 일본은 국민연금의 국고부담비율이 50%에 달하는데, 사회보장 급부비에 충당하는 국민납부 사회보험료가 부족할 경우 국가재정(세금)으로 충당함. 2011년도 실제 지급된 급부(107.8조 엔) - 국민납부 사회보험료(59.6조 엔) = 국가 및 지방정부의 재정부담(48.2조 엔).

3) 2011년 GDP대비 국가채무 비율은 일본 211.7%, 미국 97.6%, 영국 90%, 독일 86.9%, 프랑스 98.6%, 이태리 127.7%

4) 2011년 국채 원리금 상환액은 약 22조 엔에 달하며, 한해 이자비용만 약 10조 엔이 소요됨.

■ 2010년 10월 출범한 정부·여당 합동의 사회보장개혁 추진본부는 분과별로 사회보장 개혁 논의 결과를 종합하여 개혁의 기본원칙을 확정하고 이를 토대로 개혁 방안을 수립함.

- 기본원칙은 ① 미래에 대한 투자 강화(출산, 육아지원), ② 의료·간병 서비스 보장 강화, 사회보장제도의 안전망(safety net) 강화, ③ 사회적 양극화 및 세대내·간의 형평성 개선, ④ 다양한 근로방식을 지탱하는 사회보장제도(의료, 연금), ⑤ 사회보장제도의 안정적 재원 확보, ⑥ 고용전원 참가형 사회복지(청년고용 및 고령자 재고용 확대, 비정규직 처우 개선 등을 통한 사회보장 제공), 양질의 일자리 확보임.

■ 2012년 2월 17일 각료회의가 결정한 사회보장 개혁방안의 핵심 내용은 다음과 같음.

- 첫째, 최우선 과제인 자녀·육아지원 강화를 위해 보육시설의 양적 확대, 유치원·보육원 통합을 통해 자녀육아 지원의 새로운 시스템 구축
- 둘째, 저소득계층에 대한 건강보험·개호보험의 보험료를 경감하는 한편 적용대상을 확대하는 등 소외계층에 대한 저렴한 의료서비스 제공
 - 시간제 근로자에 대한 사회보험 적용 확대, 저소득층 보험료 경감 확대, 장기·고액 의료요양비 부담 경감
 - 의료, 간병, 보육 등에 관한 자기부담금의 합산금액 상한제도(종합합산제도)를 신설하여 저소득자에 대한 자기부담 상한선을 마련
- 셋째, 노후소득보장과 관련하여 소득비례연금(사회보험방식)과 최저보장연금(조세방식)을 구조화한 새로운 형태의 공적연금제도를 2013년까지 법제화
 - 소득비례연금은 직업에 상관없이 동일소득의 경우 동일기여와 동일급여 지급
 - 공무원과 사립학교교직원 대상의 공제연금을 후생연금보험으로 통합하여 일원화
 - 시간제 근로자에 대한 후생연금보험 적용을 확대
 - 모든 고령자를 대상으로 최저보장연금 지급
 - 소득비례연금과 최저보장연금을 합산하여 7만 엔 이상의 연금 지급

■ 금번 일본의 개혁은 사회보장의 전면적 개혁으로 사회 양극화와 국민의 갈등 개선에 초점을 맞춤.

- 개혁의 가장 큰 특징은 양극화와 갈등 개선을 위해 고소득층에 대한 기여와 급여를 조정하는 반면, 저소득층이나 소외계층에 대한 서비스를 확대 및 강화하는 것임.
- 또한, 급여 확대뿐만 아니라 급여 억제 측면에서의 개혁을 동시에 추진하고 있음.

■ 한편, 급여 확대에 소요되는 재정을 확보하기 위해 소비세율 상향 조정 등 세제 개혁을 동시에 추진하여 재정 안정화를 도모하고 있음.

- 일본은 사회보장 개혁과 비용의 자연 증가 등으로 인해 2015년까지 사회보장 지출이 늘어날 것으로 예상됨에 따라 부족한 재원을 확보하기 위하여 소비세율을 현행 5%에서 2015년까지 점진적으로 10%까지 인상하는 세제 개혁안을 최근(3월 30일) 국회에 제출함.

■ 일본은 전면적이고 조속한 사회보장 개혁의 필요성에 대해서는 인식하면서도 세부적인 방안에 대해서는 여·야(민주당·자민당)간 이견이 있어 민주당이 추진하는 사회보장 개혁이 실현될 지 불확실함.

- 다만, 공무원 등의 특수직역연금의 국민연금 통합 등 연금 일원화나 세제 인상 등 부분적인 개혁에 대해서는 여·야 간에 의견이 일치하는 부분이 있어 수많은 개혁관련 개별 법률 개정안의 통과는 어렵더라도 부분적인 사회보장 개혁은 확실시됨.
 - 현재 정기국회에 세제 개혁과 연금 일원화와 관련된 법률안이 상정됨.
- 그 동안 일본은 국제시장에서 재정 건전성을 위해 사회보장 개혁과 증세정책 전환을 공언해 옴.
 - 따라서 세제를 포함한 금번 제도개혁 추진이 실패할 경우 국가 신용도에 영향을 줄 가능성이 높아 사면초가의 상태임.
 - 실제로 2010년과 2011년에 일본 동일본 대지진과 사회보장 개혁 추진 미진 등의 이유로 국제적인 신용평가사로부터 신용등급 하락을 경험한 바 있으며, 또한 최근(2012년 5월 2일) 무디스는 미진한 개혁 등을 이유로 추가적인 신용등급 하락을 경고함.

■ 일본의 사회보장 개혁은 급속한 인구고령화, 사회 양극화, 사회보장의 소외계층 증가, 세대 간·내 갈등 문제를 안고 있는 우리나라에 시사하는 바가 큼.

- 사회보장 지출 및 정부 부담 확대가 정부의 재정건전성을 악화시킨 일본의 사례를 교훈삼아 우리나라도 소외계층을 배려하는 동시에 지속가능한 사회보장제도를 구축해 나가야 할 것임. [kiri](#)