

일본의 사회보장·조세의 일체개혁과 한국에의 시사

2012. 10

국중호(鞠重鎬)

KIPF 한국조세연구원

서 문

저출산·고령화의 진전에 따라 사회보장 또는 복지재정 지출이 증가하고 그 수요 욕구는 다양화되고 있으며, 이에 대응하기 위한 조세체계 정비가 핵심과제로 떠오르고 있다. 현재 우리나라는 사회보험 운영에서 적립금 고갈이 문제시되고 있으며, 의무적 경비로서의 성격이 강한 사회보험 및 사회복지 지출 재원을 어떻게 마련할 것인가는 매우 중요한 과제이다. 본 연구는 일본에서 핵심 의제로 떠오른 사회보장과 조세의 일체개혁을 살펴보고 그로부터 한국에 주는 시사점을 찾고자 하는 데 주요 목적이 있다.

한일 양국 간에는 저출산·고령화라는 사회구조의 변화의 유사성만이 아니라, 저축률 하락과 사회보험의 적립금 고갈이라는 유사성도 나타나고 있다. 이와 관련하여 일본의 사회보장 또는 사회복지 개혁이 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보고, 그 재원(조세 또는 보험료)을 어떻게 조달하고 있는지를 고찰하는 것은 우리나라 사회보장이나 조세체계의 바람직한 확립을 위해서도 시의적절한 과제이다. 사회보장과 조세개혁을 별개로 다루는 것은 한계가 있으므로 그 일체개혁에 관한 논의가 요구되는 시점이기도 하다.

특히 연금보험, 의료보험 등 사회보험의 세대 간 형평성과 그 운영상의 지속가능성을 어떻게 담보할 것인가는 일각을 다투고 있는 중요한 사안이다. 본 연구에서는 한국보다 먼저 그 문제에 직면한 일본이 이러한 문제에 대처하기 위해 민간부문과 공공부문 간의 역할 분담을 어떤 식으로 하고, 조세체계를 어떻게 운영해 왔는지를 검토하고 있다. 이러한 검토는 우리나라 사회보험 운영의 지속가능성 확보에 많은 시사점을 줄 것으로 사료된다. 나아가 사회보장 및 사회복지 재정의 중장기적인 이슈 발굴 및 방향 제시를 통하여 정책 수립에도 기여할 것으로 기대된다.

본 연구에서는 우선 사회보장과 조세의 일체개혁 논의의 배경과 관련하여 거시적 재정 변화, 사회보장 및 사회복지 운영의 특징과 문제점을 살펴 보고 있다. 논의 전개에 있어서는 공식 자료와 데이터를 이용한 연금, 의료, 개호(요양) 등의 사회보험이나 사회복지 운영을 위한 재원과 지출 출처에 관한 분석을 시도하고 있다. 주된 시사점은 부과방식 사회보험 운영방식으로부터 적립방식으로의 사회보험 확립이다. 본 보고서를 통해 일본의 사회보장 및 조세의 일체개혁에 관한 이해와 함께 우리나라 재정체계 확립에 조금이나마 도움이 되었으면 하는 마음이다.

본 연구는 요코하마시립대 국중호 교수의 집필로 이루어졌다. 국중호 교수는 한국조세연구원의 홍범교 박사, 박형수 박사, 강민주 선임행정원에게 고마움을 표하고 있다. 나아가 본 연구과제 보고에서 토론을 담당하여 준 원내의 원종학 박사, 김학수 박사를 비롯한 익명의 두 논평자의 논평이 보고서의 개선에 많은 도움이 되었음을 표하고 있다.

마지막으로 본 보고서에 나타난 의견은 저자 개인의 견해로서 한국조세연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2012년 10월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책시사점

I. 총괄

본 연구에서는 일본의 거시적 경제·재정 변화, 사회보장과 조세의 일체 개혁 논의, 사회보장 운영의 특징과 문제점을 살펴보고 있다. 논의 전개에 있어서는 공식 자료와 데이터를 이용한 연금, 의료, 개호(요약) 등의 사회보험이나 생활보호 등의 사회복지 재원과 지출에 관한 분석을 시도하고 있다. 세제개혁과 사회보장을 별개로 다루는 것은 한계가 있으므로 한국에서도 그 일체개혁에 관한 논의가 요구되는 시점이라 할 것이다. 특히 연금보험, 의료보험 등 사회보험의 세대간 형평성과 그 운영상의 지속가능성을 어떻게 담보할 것인가가 일각을 다투고 있는 상황이다.

한일 양국 간에는 저출산 고령화라는 사회구조의 변화의 유사성이 나타나고 있다. 현재 우리나라는 사회보험 운영에서 적립금 고갈이 문제시되고 있으며, 의무적 경비로서의 성격이 강한 사회보험 재원을 어떻게 마련할 것인가는 매우 중요한 과제이다. 본 연구의 주된 시사점은 부과방식 사회보험 운영방식으로부터 적립방식에서의 사회보험 확립과 함께 연금적립금의 사물화 방식을 마련하는 길이라 할 것이다. 이를 위해 심한 적자재정 운영을 구속하는 강력한 규율규정(예, 헌법적 차원의 규율 등)이 요구된다.

II 장별 요약

1. 경제환경의 변화 및 세입 세출 개관

일본이 제2차 세계대전 이후 고도성장기를 맞이한 1956년부터 1973년까지의 실질경제성장률 평균은 9.1%로 매우 높다. 이에 비해 저품경제 붕괴 이후인 1991년부터 2010년까지의 실질경제성장률 평균은 0.9%에 불과하다. 이와 함께 비정규직 증가라는 고용환경의 변화도 두드러지고 있다. 비정규직 직원/종업원 수는 1984년 604만명(전체 고용자수의 15%)에서 2010년 1,756명(전체 고용자 수의 34%)로 크게 증가하였다. 종신고용이라는 일본의 노동관행도 흔들리고 있는 상황이다.

일본 경제는 한국에 비해 엄청난 부를 축적하고 있는 스톡경제의 특성을 지니고 있다. 그러나 경기침체와 함께 일본의 부의 축적도 한 풀 꺾인 상황이다. 1989년 일본의 가계금융 총자산은 1,000조엔에 육박하고 일반정부 총부채는 300조엔을 밑돌고 있어 가계금융 총자산이 일반정부 총부채의 3배 이상을 차지하는 규모였다. 그러던 것이 2011년 말에는 가계금융 총자산이 1,483조엔, 일반정부 총부채는 1,099조엔으로 동 배율은 1.35배까지 축소 되었다. 더욱이 가계금융 총자산으로부터 주택자금대출 등의 부채를 차감한 가계금융 순자산은 1,127조엔으로 일반정부 총부채 규모와 크게 차이가 나지 않고 있다.

일본의 재정구조는 재량적 정부지출이 매우 낮고 사회보장관계비나 국채비 등 경직성 경비가 월등히 높은 구조이다. 예컨대 2012년도 일본 중앙정부의 일반회계(예산) (90.3조엔) 세출 항목 중 사회보장관계비(29.2%)가 가장 높은 비중을 차지한다. 일본 사회보장급여비 지출의 급격한 증가는 고령화의 진전에 따른 연금급여의 증대가 주요 원인이다. 세입의 경우는 조세 및 인지수입이 46.9%, 국채(공채)수입이 49.0%로 조세 수입보다 국채 수입이 많은 구조이다. 국채수입이 일반회계의 반 정도를 차지하는 것으로

부터 일본 재정의 국채의존 심각성을 엿볼 수 있다.

2. 국민부담률 및 조세체계

일본의 국민소득 대비 조세 및 사회보장부담률의 전체적인 추이로 보면 1970년 이후 국세부담률의 부침이 있기는 하나 국세부담률의 변화보다는 사회보장부담률의 상승이 두드러진다. 1990년 이후는 거품경제 붕괴 후 재정적자 부담률이 괄목할 정도로 상승하는 경향을 보이고 있다. 국민소득 대비 국세부담률의 경우 1970년 12.7%였으나 20년이 지난 1990년 18.1%까지 5.4%p 상승하였다. 그러다가 다시 20여 년이 지난 2011년에는 12.3%까지 내려오고 있다.

일본의 조세구조는 개인소득세와 법인세 등 소득과세가 중심으로 되어 있다. 소득과세는 경제규모가 커지면(작아지면) 국세수입은 그 보다 빠른 속도로 증가(감소)하는 소득탄력적인 특성이 있다. 거품경제 시기인 1980년대 후반까지 조세(국세+지방세) 부담률은 지속적으로 상승하여 1990년에는 27.7%까지 상승하고 있다. 1990년을 정점으로 하여 거품경제 붕괴 후에는 다시 하락하여 2011년 22.0%의 조세부담률을 보이고 있다. 지방세 부담률의 경우는 국세와는 달리 대체적으로 지속적인 상승을 해 왔다.

사회보장부담률을 보면 1973년 이후에는 그 이전의 5.9%로부터 1974년 7.0%로 상승하고 그 이후도 거의 줄어드는 시기 없이 계속적으로 상승하고 있다. 1990년 10.6%이던 사회보장부담률은 2000년 13.6%로 3.0%p 높아졌고 또 다시 10년이 지난 2010년에는 16.8%까지 상승하여 국세부담률 12.1%보다도 4.7%p나 높은 부담률을 보인다. 사회보장급부(급여)비의 국민소득 대비 비율은 2011년 21.9%에서 급격하게 상승하여 2075년 40.8%까지 상승하여 2011년의 거의 2배 수준으로 늘어나게 된다. 즉, 2075년에는 총소득의 약 40%를 사회보장 보험료 등으로 부담하게 되는 상황을 맞이하게 되는 것이다. 향후 연금보험, 의료 및 개호(요양)보험의 상승에 어떻게

대처할 것인지가 일본의 사회보장제도 유지에 있어 큰 관건이 되고 있다.

3. 사회보장·조세의 일체개혁 내용

일본은 2012년 3월 30일 저출산 고령화에 따른 사회보장재원의 마련과 심각한 재정적자를 완화하기 위한 목적으로 소비증세 법안을 골자로 하는 세제개혁안을 국회에 제출하였다. 소비증세 법안의 골자는 심각한 재정상황하에서 소비세율을 현행의 5%(국세 소비세 4%p, 지방소비세 1%p)에서 2014년 4월에 8%(국세소비세 6.3%p, 지방소비세 1.7%p)로, 2015년 10월에 10%(국세소비세 7.8%p, 지방소비세 2.2%p)로 인상하여 사회보장 재원을 마련하자는 것이다. 소비세 증세법안은 2012년 6월 중의원 통과에 이어 동년 8월 10일 참의원까지 통과하기에 이르렀다.

2012년 12월 16일 일본 중의원 총선에서 자민당과 공명당이 전체 의석수(480)의 3분의 2 이상을 차지하는 압승을 거두었다. 그 결과로 탄생한 아베(安部晋三) 내각에서는 경기활성화를 우선적으로 추진하고 있지만, 소비세 인상개혁은 자민당, 공명당, 민주당의 3당 합당하에서 이루어진 개혁이기 때문에 일체개혁의 큰 흐름은 유지될 것으로 보인다. 아베정권에서는 경기활성화를 우선하는 성격을 띠 것이기 때문에 재정적자는 더욱 늘어날 가능성도 높아졌다고 할 것이다.

2012년 소비증세 법안을 국회에 제출한 것은 조세부담 증가 없이는 재정적자를 용인하는 상황이 점차 어려워지고 있음을 노정한 결과이다. 재정적자 노선은 한번 진행되면 이를 건전재정으로 되돌리는 것은 무척 어려운 일이다. 이미 엄청난 규모로 불어난 일본의 재정적자 규모를 건전재정으로 돌리기 것은 지난한 과제가 되었다. 2012년 12월 말 출범한 아베 내각에서 소비세가 인상된다고 하면 그 수입은 사회보장(연금, 의료, 복지 등) 재원을 위한 목적세처럼 사용될 가능성이 크다. 아베 정권이 추진할 대규모 재정팽창이나 금융완화 정책이 어떤 정책효과를 가져올지 주목되고 있다.

4. 일본의 사회보장제도 개괄

일본의 사회보장제도의 특징으로서, 1)보험료 수입 외에 국세수입으로부터의 국고부담이나 지방세수입 등으로부터의 공적비용 많이 투입되고 있다는 점, 2) 사회보험제도 간의 재정조정 또는 소득재분배가 이루어지고 있다는 점(그 배경에는 연금 등의 사회보험제도가 부과방식으로 운영되어 왔다는 점이 자리하고 있다), 3) 의료나 연금 등의 사회보험제도가 지역별 또는 지역(자치단체)별로 많이 나뉘어져 있어 이해하기가 복잡하다는 점을 들 수 있다.

사회보장재원 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 사회보험료 수입이다. 구체적으로 사회보장재원은 사회보험료(2008년 사회보장 재원의 56.6%, 2009년 45.5%), 국세와 지방세 세금을 재원으로 하여 투입되는 공적비용 부담(이를 공비(公費)라 하고 있다. 2008년 32.2%, 2009년 32.1%), 자산수입 등의 기타 수입(2008년 6.8%, 2009년 18.1%), 그리고 보험가입자가 지불한 적립금을 헐어쓰는 적립금으로부터의 수입(2008년 4.4%, 2009년 4.3%)으로 이루어진다. 이처럼 사회보장재원은 주로 사회보험료 수입과 공적비용(세금) 부담으로 이루어지고 있다.

일본 사회보험의 대표적인 것으로 공적연금을 들 수 있다. 공적연금 중에서도 민간의 급여생활자가 가입하는 후생연금과 국가 및 지방공무원이 가입하는 공제연금은 기본적으로 사업주와 피보험자(근로자)가 반반씩 부담하고 있다. 후생연금이나 공제연금과는 달리 사업주 없이 피보험자(개인)만이 부담하는 국민연금 등도 있다. 이 때문에 사회보험료 전체적으로 보면 사업주 각출에 의한 사회보험료 수입(2008년 26.9%, 2009년 21.4%)보다도 피보험자 각출에 의한 사회보험료 수입(2008년 29.7%, 2009년 24.0%)이 약간 높은 비중을 차지한다. 최근에는 사회보장재원의 공적비용(세금) 부담이 상대적으로 늘어나고 있다.

5 사회보장제도 각론

1) 의료보험

일본의 의료보험제도에는 대기업 종업원이나 그 피부양자가 가입하는 건강보험조합(간단히 조합)보험, 중소기업 종업원이나 그 피부양자가 가입하는 전국건강보험협회관장(간단히 협회)보험, 공무원과 그 피부양자가 가입하는 공제조합보험(간단히 공제)보험, 그리고 농림수산업 종사자나 자영업자 등이 가입하는 국민건강보험(국보)이 있다. 일본 의료보험제도는 2007년을 경계로 고령자 의료제도를 전기고령자 의료제도(각제도의 납부금으로 재정조정)와 후기고령자 의료제도(公費 50%, 각 보험제도로부터의 지원금 40%, 고령자보험료 10%를 재원)로 구분하는 개혁이 있었다.

2) 개호(요양)보험

일본에서는 1997년 개호(요양)서비스의 기초가 마련된 이후 2000년부터 개호보험제도가 도입되었다. 개호보험의 보험료는 40세 이상의 사람들로 부터 징수된다. 개호보험의 운영자(보험자)는 직역별이 아닌 지역별로 되어 있다. 개호보험료 부담은 소득수준의 차이에 따라 차이가 있지만 제공 받은 서비스 편익에 대한 대가를 지불하는 응익원리가 그 기본이다. 생활 보호 수급자라 하여도 개호보험료나 자기부담분은 지불하여야 한다. 이는 연금이나 의료보험보다도 개호보험제도 간의 재정조정(소득재분배)도 그리 발생하고 있지 않음을 의미한다.

3) 연금보험

일본의 연금에서는 국민연금에 가입하고 있는 자영업이나 농림수산업

종사자들을 '1호 피보험자(1,985만명)', 후생연금과 공제연금의 피용자연금에 가입하고 있는 급여소득자 본인을 '2호 피보험자(3,868만명)', 급여소득자의 배우자(예, 전업주부)를 '3호 피보험자(1,021만명)'라고 부른다(2010년 3월 시점). 연금보험료 부담을 보면 국민연금이 2011년 4월 시점에서 월액 1만 5,020엔의 정액으로 20세부터 60세까지의 국민에게 징수하고 있다. 공제연금이나 후생연금의 보험료는 보험료율(=보험료액/보너스 포함 임금)로 징수하고 있다. 2011년 후생연금의 보험료율은 16.058%이다. 공제연금의 보험료율은 이 후생연금보다 약간 낮은 12.928~15.508%이다. 이들 보험료는 노동자와 고용주가 각각 절반씩 부담하는 방식이다.

4) 고용 및 재해보상보험

고용보험의 보험료는 급여(보너스 포함)의 1.55%로 정하고 있다(2011년 도). 이 중 1.2%p분은 실업급여에 충당하고 0.35%p는 고용안정사업과 능력개발사업을 위해 사용하고 있다. 보험료는 의료보험이나 후생연금과 마찬가지로 급여에서 원천징수되며 사업주가 사업주 부담분을 합하여 국가에 납부하는 구조이다. 고용보험의 재원은 보험료만이 아니라 국고부담(세금 투입)도 있다. 한편 노동자재해보상보험(노재(勞災)보험)의 보험료는 임금총액에 보험료율을 곱하여 산출하는데 보험료율은 사업의 종류에 따라 0.3%~10.3%까지의 범위 내에서 정하고 있다.

5) 사회복지 및 생활보호

사회복지서비스의 제공은 주로 지방자치단체가 담당하고 있으나 어떤 복지서비스인가 또는 복지서비스를 받는 대상이 누구인가에 따라 그 담당(즉, 도도부현인가 시정촌인가)이 다르다. 예컨대 노인, 신체장애자, 지적장애자, 보육을 요하는 아동을 대상으로 한 복지서비스는 시정촌이 담당하

고, 보육 이외의 보호를 요하는 아동을 대상으로 한 복지서비스는 도도부현이 담당한다.

생활보호에는 생활부조(식비, 피복비 등의 보조), 교육부조(학용품비, 통학용품비 등의 보조), 주택부조(주택임차료, 대지임차료 등의 보조), 의료부조, 개호(요양)부조, 출산부조, 생업부조(생업비, 기능연수비, 취업준비비 등의 부조), 장례부조의 8 종류로 나뉘고 있다. 생활보호비 중 반 정도가 의료부조비, 3분의 1정도가 생활부조비로 지출되고 있다. 생활보호대상자는 일본의 경제발전과 함께 감소하여 왔으나, 1990년대 초 거품경제 붕괴 후의 일본경제 침체와 2008년의 리먼쇼크 등의 경제불안으로 다시 증가하여 2009년에는 176만명(보호율: 1.38%)으로 늘어났다.

6. 사회보장제도의 재원별 수입과 급부별 지출

일본사회보장제도의 수입총괄을 보면 사회보장 수입합계는 2009년 152.5조엔 규모이다. 그 재원은 피보험자 각출이 23.2%로 가장 높은 비중을 차지한다. 일본의 사회보장제도, 특히 연금이나 의료보험 등 사회보험 제도에서는 제도간 재원조정, 즉 어느 사회보험제도에서 타제도로의 이전(소득재분배)도 많이 일어나고 있다. 사회보장재원의 타제도로의 이전은 그 수입합계의 20.1%나 차지하고 있다. 타제도로부터의 이전을 제외하고 많은 재원이 되고 있는 것이 사업주 각출과 국고부담이다. 사업주 각출은 2009년 수입합계의 17.2%, 국고부담은 19.3% 를 차지한다.

일본의 사회보장 재원구성 특징의 하나로 들 수 있는 것이 공적비용부담(즉, 세금투입)이 많다고 하는 점이다. 공적비용(公費)에는 국고부담(국세 등의 투입)과 기타 공비(지방세 등의 투입)의 두 가지가 있다. 국고부담은 19.3%이며, 국고부담과 기타 공비를 합하면 공적비용 부담이 27.6%나 되어 사회보장 재원 중 가장 많은 비중을 차지하게 된다(2009년). 그 만큼 사회보장 재원에 공적비용 부담이 많음을 의미한다.

사회보장 급부별 지출에서 가장 높은 비중을 차지하는 것이 연금보험급부지출(2009년 37.1%, 이하 동)이고 이어 의료(출산 등 포함)보험지출(23.5%)이다. 또한 타제도로의 이전(21.7%)을 제외하면 세번째로 큰 지출이 개호보험급부로 이루어지는 개호대책지출(15.2%)이다. 즉 연금, 의료, 개호보험의 세가지 사회보험이 일본 사회보장지출의 근간을 이루고 있다. 여기에 고용보험, 사회복지 및 생활보호로 가장 많이 충당되는 지출이 되고 있는 실업/가족수당(3.0%), 기타 급부(3.3%)를 차지하는 정도이다.

7 세대별 부담 및 개혁논의

사회보장의 위기를 초래한 무엇보다 중요한 요인은 저출산 고령화라는 사회구조의 변화이다. 저출산 고령화가 급속하게 진행되는 가운데 부과방식의 사회보장, 특히 사회보험제도의 운영은 그 지속가능성을 담보할 수 없다는 것이 많은 일본 학자들(예, 鈴木(2006), 小塩(2010))의 견해이다. 일본 사회보장제도 중 공적연금, 의료보험, 개호보험 모두 부담은 현역세대가 많고 수익은 고령자세대가 많다. 공적연금을 보면 그 제도 구조가 20세 이상 60세 미만은 부담하고 60세 이상의 세대가 많은 수익을 받는 구조이다.

의료보험은 연금과 마찬가지로 고령자의 경우 부담보다도 수익이 훨씬 많다. 이러한 상황에서 일본의 의료보험 수입과 지출은 매년 균형이 이루어지도록 운영되고 있다. 즉, 매년 의료보험의 수입과 지출이 일치하도록 운영하고 적자가 발생하면 다음 년도 또는 그 다음 년도에 보험료를 인상하는 등의 조치를 취해 의료보험 재정을 조정하고 있다. 이는 고령자분의 의료보험급부를 현역세대의 보험료로 '대부분'을 충당하고 있음을 의미한다. 향후 저출산 고령화가 진전되어 [고령자/현역세대의 비율이 높아지게 되면 현역세대가 부담해야 하는 의료보험료는 더욱 상승할 것으로 예상된다.

개호보험도 의료보험과 비슷한 구조이다. 개호보험은 '1호 보험료'로서 65세 이상의 고령자분 보험료가 연금으로부터 원천징수되고 있어 고령자

의 부담이 비교적 큰 사회보험이다. 개호보험료 부담은 40세부터 64세의 현역세대가 부담하는 '2호 보험료'로 충당하고 있다. 개호보험의 수익(受益)으로서의 개호보험급부는 특수한 개호를 필요로 하는 경우를 제외하고 65세 이상으로 이용을 제한하고 있기 때문에 고령자는 수익이 많고 현역세대는 비용이 많은 구조이다.

각 세대에서 평균 수명까지 생존한 사람을 대상으로 '생존기간동안 지급 받는 급부비 총액(생애수급액)'으로부터 '생존기간동안 지불하는 보험료 총액(생애보험료액)'을 차감한 금액이 '생애순수급액'이다. 이 '생애순수급액'으로 보면 1955년 태어난 세대는 연금 250만엔, 의료보험 670만엔, 개호보험 130만엔 합계 1,050만엔의 이득을 보는 세대이다. 이에 비해 2005년 출생 세대에서는 연금, 의료, 개호의 사회보험 합계로 3,490만엔의 손해를 보는 것으로 나타나고 있다.

8. 일체개혁에 대한 평가 논의

일본에서 사회보장급부를 효율화·중점화하고 소비세율은 10%로 인상한다고 하여도 그 재원만으로 재정적자를 해소하기에는 터무니 없이 부족하다. 경제성장을 하게 되면 세수입이 증대되어 증세를 하지 않고도 재원을 조달할 수 있을 것이라는 견해도 있으나 이는 현재와 같은 일본경제 상황에서는 낙관적인 견해에 속한다. 경제성장을 하여도 그에 따라 금리도 연동하여 상승하고 국채 이자비용도 늘어날 것이기 때문이다.

駒村(2012)와 土居(2012)는 소비세 증세가 기본적으로 필요하다고 주장한다. 이에 비해, 2001~2006년 고이즈미(小泉)정권하에서 경제재정자문회의의 장관이었던 竹中(2012)는, 기초적 재정수지가 플러스가 되기까지는 증세를 하지 않아야 한다는 입장이다. 대신에 세출삭감을 통하여 재정수지를 개선해야 한다는 주장이다. 竹中(2012)는 일본에서 압도적으로 부족한 것은 양육, 직업훈련 관련 비용이므로, 소비세 인상 재원을 세대 간의 불공

평 해소를 위한 재원으로 소중히 활용해야 한다고 주장하고 있다. 젊은 세대의 사회보장 충실을 기하지 않고서는 장래가 더욱 불안해져 출생률을 회복 할 수 없게 된다는 점에서 보면 竹中의 주장은 설득력이 있다.

현재의 일본 재정상황에서 세출을 삭감한다고 하여도 한계가 크기 때문에(1~2조엔 규모) 늘어나는 사회보장재원을 조달할 정도는 아니다. 즉 일본은 세출삭감만으로는 사회보장재원을 조달하기에는 역부족인 상황에서 세출삭감과 세입확대를 동시 진행을 모색하고 있다. 예컨대 7 대 3의 법칙(세출삭감과 세입확대의 비율을 7 대 3으로 하는 방법) 등도 논의되고 있다. 駒村(2012)는 세출삭감의 방법으로 현재 연금지급 개시 연령을 현행의 65세에서 70세로 높여야 한다고 주장한다.

Ⅲ. 시사점

일본의 연금제도도 적립방식으로 출발하였으나 일부를 자신(제1세대)의 적립금은 물론 현역기(제2세대)의 보험료를 이용하여 제1세대의 연금 급부금으로 충당해 왔기 때문에 부과방식으로 변모하였다. 이를 ‘수정적립 방식’이라 부르고 있다. 다시 말해 일본은 연금보험 운영에 있어, ①역사적 부채에 대한 추가 부담분의 보험료율 인상을 게을리 했고, ②고도 경제성장으로 보험료율을 낮게 설정하였으며, ③급부수준을 보험료율보다 높게 설정하였다. 이러한 연금보험 운영으로 인해 역사적 부채를 상환할 수 없었고 그 후 저출산 고령화를 맞이하면서 더더욱 상환을 어렵게 하는 결과를 초래하였다.

鈴木(2010)에서는 작금의 일본 사회보장이 안고 있는 문제의 어려움을 타결하기 위한 방법으로 다음 세 가지를 제시하고 있다. ①모든 사회보장 제도를 적립방식으로 해야 한다. ②현재의 부과(賦課)방식으로부터도 적립방식으로의 이행이 가능하다. ③적립방식으로의 이행을 가능한 한 빨리 서두르는 것이 저출산 고령화로 인한 연금재정의 파탄을 막는 유일한

길이다.

재정적자는 한번 물꼬가 터져 진행되면 이를 건전재정으로 되돌리는 것은 무척 어려운 일이다. 향후의 소비세 및 지방소비세 수입은 사회보장 재원(연금, 의료, 복지 등 사회보장의 공적부담(公費)과 아동양육 지원, 교육 등, 주민에 기초적인 서비스를 제공하기 위한 재원)을 위한 목적세처럼 사용될 가능성이 크다. 2012년 8월의 일체개혁(소비증세) 법안의 통과는 조세부담 증가 없이는 재정적자를 용인하는 상황이 점차 어려워지고 있음을 노정할 것이다. 한국에서도 재정적자 방향으로 물꼬가 터지지 않도록 유념해야 하지만 이명박 정부에서 재정적자가 크게 늘어났다.

일본의 사회보장과 조세의 일체개혁 논의는 향후의 한국의 재정운영에도 경종을 울리고 있다. 사회보장이 안고 있는 문제를 풀기 위해서는 부과 방식을 적립방식으로 이행하여야 할 것이다. 염려되는 것은 정책담당자가 과거에 얽매이는 사고에 빠져 새로운 사고방식이 수용되지 않는 상황에서 적립방식으로의 이행이 추진되기 어렵다고 하는 점이다. 적립방식으로의 이행이 있게 될 때 기존의 정책담당자나 이해관계자는 기득권을 포기해야 하는데 그 경우 자신들에게 불리한 행동을 하지는 않을 것이기 때문이다. 일본의 경우 정책담당자의 세대 교체가 이루어지지 않는 한 현재와 같은 난국을 헤쳐나가기 어려운 상황이라 할 것이다.

거품경제 붕괴 이후 저성장 경제 일본이 버틴 중요한 이유는 엄청난 부과 축적되어 있었기 때문이다. 일본은 이처럼 자산이 쌓여 온 스톡(stock) 사회로서의 특징을 보인다. 우리나라는 일본과 같이 부가 쌓이는 또는 자본이나 자산 축적이 안정적으로 꾸준히 이루어지는 사회라기 보다는 어떤 외적 충격이 있게 되면 그에 따라 크게 영향을 받는 플로(flow) 사회의 특징을 갖는다. 한국은 일본에 비해 저출산 고령화의 속도가 매우 빠르게 진행되고 있어, 일본과 같은 심각한 재정상황을 곧 경험하게 될 것으로 예상된다. 우려되는 것은 한국은 일본과는 달리 부(富)의 축적이 적다고 하는 점이다. 플로사회는 위기극복도 잘 하지만 위기에도 쉽게 빠질 위험성이

있다.

특히 정치적 목적으로 흐르는 부과방식의 사회보험 운영이 아니라 적립방식의 사회보험 운영을 어떻게 담보할 것인가가 중요하다. 한국과 같이 어느 조직의 장이 바뀌면 그 조직이 휘청이기 쉬운 사회에서는 연금 ‘적립금의 사물화’ 현상도 우려된다. 일본은 1997년 재정구조개혁법을 통과시킨 적이 있지만 유야무야(有耶無耶)로 끝난 적이 있다. 불공평한 사회보험의 운영이 향후 세대 내와 세대 간의 정책갈등으로 이어지는 혼선을 막기 위해서는 헌법적 차원에서 적립방식의 운영이념이나 심한 적자재정운영 방식을 규정하는 것도 한 방법이 될 것이다. 적립방식의 사회보험 운영과 함께 사회복지의 달성은 개별보조를 통해 이루어가는 것이 저출산 고령화에 대응하는 재정운영방식이 된다.

목 차

제1장 경제환경의 변화 및 세입 세출 개관	25
제1절 일본 사회구조 및 재정상황의 변화	25
제2절 경제 재정의 환경변화	29
제3절 중앙과 지방정부의 세출과 세입 개관	33
제2장 국민부담률 및 조세체계	40
제1절 조세 및 사회보장 부담률	40
제2절 일본의 조세체계	51
제3장 사회보장·조세의 일체개혁 내용	63
제1절 일체개혁(소비증세) 법안의 논의 경과	63
제2절 사회보장재원의 조달	65
제3절 근본적 세계개혁	72
제4장 사회보장제도 개괄	81
제1절 사회보장제도의 범위 및 특징	81
제2절 사회보장재원과 지출 추이	85
제3절 사회보장제도의 변천 및 종류	93
제5장 사회보장제도 각론	100
제1절 의료보험	100
제2절 개호(요양)보험	107
제3절 연금보험	112

제4절 고용 및 재해보상보험	116
제5절 사회복지 및 생활보호	119
제6장 사회보장제도의 재원별 수입과 급여별 지출	122
제1절 재원별 수입과 급여별 지출총괄	122
제2절 의료/개호(요양) 보험	132
제3절 연금보험	136
제4절 고용보험 및 재해보상보험	142
제5절 사회복지 및 생활보호	144
제7장 세대별 부담 및 개혁논의	147
제1절 사회보험의 세대별 부담 및 불평등	147
제2절 사회보장 개혁	157
제3절 연금보험의 일원화 문제와 재원 조달	161
제4절 의료보험의 규제와 동기 부여	163
제5절 개호(요양)보험의 문제와 대응	170
제8장 일체개혁에 대한 평가 논의	176
제1절 낮은 경제성장과 소득격차의 심화	176
제2절 일체개혁에 대한 평가	179
제3절 경제성장과 재원조달 문제	184
제4절 일체개혁과 사회보장제도의 지속가능성	188
제5절 사회보장과 재정의 향후 방향성 논의	192

제9장 일본 사회보장의 과제와 시사점	197
제1절 정부의 사회보험 운영 이유	197
제2절 일본 사회보험의 과제	200
제3절 일본 연금제도 방식과 부과방식으로의 이행	203
제4절 재정적자의 요인과 시사점	210
참고문헌	215
국문요약	219
Abstract	222
부 록	225

표목차

〈표 1〉 사회보장급여비의 추이	28
〈표 2〉 일본 중앙정부 일반회계 세출과 세입(2012년도 예산)	34
〈표 3〉 일본 지방정부 세출과 세입(2012년도 지방재정계획)	36
〈표 4〉 일본의 국민소득 대비 조세 및 국민부담률 추이	41
〈표 5〉 현행 일본의 조세체계(2011년 예산치)	52
〈표 6〉 주요 국세 세목의 비중추이	54
〈표 7〉 지방세 총액에서 차지하는 주요 지방 세목의 비중 추이	58
〈표 8〉 도부현 및 시정촌 주요 세목의 비중 추이	59
〈표 9〉 고령자, 경제활동인구, 미성년자의 인구구성 추이	70
〈표 10〉 고령자와 경제활동인구의 구성 변화	71
〈표 11〉 주요국의 법인세율 비교	77
〈표 12〉 급여 및 제도별로 본 일본의 사회보장제도	83
〈표 13〉 사회보장재원의 항목별 추이(2004~2009년도)	86
〈표 14〉 일본 중앙정부 예산에서의 사회보장관계비의 추이	89
〈표 15〉 의료보험제도의 이미지	101
〈표 16〉 개호(요양)급여비 부담비율과 재원 구성	110
〈표 17〉 일본 사회보장제도의 재원별 수입과 급여별 지출총괄	123
〈표 18〉 일본 사회보장제도의 재원별 수입(2009년도)	125
〈표 19〉 일본 사회보장제도의 급여별 지출(2009년도)	127
〈표 20〉 일본 사회보장제도의 재원별 수입 증감(2009년도-2008년도) ..	128
〈표 21〉 일본 사회보장제도의 급여별 지출 증감(2009년도-2008년도) ..	129
〈표 22〉 공적연금, 의료보험, 개호(요양)보험의 연령별 수익과 부담분포 ..	148
〈표 23〉 사회보장급여비의 장래 예측	150
〈표 24〉 사회보험의 세대별 손익계산	152
〈표 25〉 후생노동성이 시산한 후생연금의 급여부담배율	155

〈표 26〉 2004년 연금개혁의 개요	157
〈표 27〉 의료보험료의 장래 예측	164
〈표 28〉 개호(요양)보험료의 장래예측	170
〈표 29〉 급여소득별 인구구성과 평균급여의 추이	178
〈표 30〉 사회보장과 조세의 일체개혁 평가	179
〈표 31〉 사회보장급여의 효율화에서 남겨진 과제	180
〈표 32〉 사회보장 재원으로서의 소비세	182
〈표 33〉 향후 요구되는 개혁	183
〈표 34〉 명목경제성장률과 금리수준의 전제	184
〈표 35〉 소비세율과 2000~2010년의 평균 실질경제성장률	186

그림목차

[그림 1] 일본의 국민소득 대비 조세 및 국민부담률 추이	41
--	----

제1장 경제환경의 변화 및 세입 세출 개관

제1절 일본 사회구조 및 재정상황의 변화

본 보고서의 주제는 일본의 사회보장과 조세의 일체개혁에 관하여 살펴보고, 그 개혁이 한국에 주는 시사점을 모색하는 데 있다. 우선 최근 일본의 사회환경 및 재정상황의 변화를 간단히 살펴보기로 하자.

사회보장·조세의 일체개혁은, ‘사회보장의 충실·안정화와 재정건전화’라는 2대 목표를 동시에 실현하기 위한 개혁이다. 이 중 사회보장의 충실·안정화는 보육원 대기 아동문제, 재택개호(요양)의 충실, 개호(요양)문제 등, 저출산·고령화에 따라 매년 급증하고 있는 사회보장 지출에 대비한 안정재원 확보를 의미한다. 또한 재정건전화 목표 달성이라 함은 심각한 재정적자 상황으로부터의 탈출이다. 이를 위해 일본정부는 2015년까지 재정적자를 반감하고 2020년까지 재정흑자로 전환하여 일본발 시장위기가 일어나지 않도록 대비하고 있다. 가장 유력한 수단은 소비세를 비롯한 근본적인 세제개혁으로, 세제개혁의 골자는 현행 5%로 되어 있는 소비세율을 2015년 10월부터 10%로 인상한다는 내용이다.

현재 일본의 총인구는 1억 2,660만명으로 한국에 비해 약 2.6배 정도 많은 규모이다. 또한 일본은 남성 79.6세, 여성 86.4세의 평균수명을 기록하는 세계 최장수국이다. 일본 내각부의 『고령사회백서』에 따르면¹⁾, 2010년 10월 시점에서 65세 이상의 고령자 인구는 2,958만명으로 이들 인구가 전체 인구에서 차지하는 고령화율은 23.1%에 달하고 있다. 이는 1970년의 고

1) 内閣府(2011), 『平成23年度高齢社会白書』.

령화율 7.1%에 비하면 세배 이상 증가한 수치이다. 세대의 가족구성도 변화하여 고령자 단신세대도 빠른 속도로 증가하였다. 65세 이상의 고령자 단신/부부만의 세대수는 1970년 96만 세대(전체 세대의 3%)에서 2010년 1,081만세대(전체 세대의 20%)로 증가하였다²⁾. 또 후기 고령자로 분류되는 75세 이상의 인구는 1,430만 명으로 후기 고령화율은 11.2%이다.

고령화의 진행에 비해 출생률은 낮아 1970년 일본의 합계특수출생률(한 명의 여성이 평생 동안 낳는 평균자녀 수)은 2.13명이었으나, 2010년은 1.39명으로 최근 40년에 걸쳐 0.74명이나 감소하고 있다³⁾. 참고로 2010년 한국의 합계특수출생률은 1.23명으로 최근에는 한국의 저출산 경향이 일본에 비해 더욱 심화되고 있다.

후생노동성 산하 연구기관인 국립사회보장·인구문제 연구소(이하, 사인연)에서는 일본 고령인구 비율을 제시하고 있다. 고령인구의 비율로 주로 이용되는 지표는, 15세부터 64세까지의 생산연령인구 대 65세 이상의 고령인구의 비율, 즉 65세 이상의 고령자 인구 수를 현역 인구 수로 나눈 비율(이하, 고령/현역비율)이다. 사인연의 계산에 따르면⁴⁾, 1950년의 고령/현역비율은 8.3%, 1960년 8.9%, 1970년 10.2%, 1980년 13.5%로 제2차 세계대전 이후 30년간은 5.2%p(13.5%p - 8.3%p)증가하는 데 그치고 있다. 반면 1980년대 이후 고령/현역비율은 1990년 18.4%, 2000년 25.5%, 2010년 34.5%로 1980년 이후 30년간은 21.0%p(34.5%p - 13.5%p)나 상승한다. 이로부터 일본의 고령화가 급속히 진전된 것은 1980년 이후임을 알 수 있다.

향후 몇 십년 동안은 일본의 고령화가 더욱 진전될 전망이다. 고령자 인구

2) 総務省, 「国勢調査」(1970年度, 2010年度).

3) 厚生労働省, 「平成23年人口動態の年間推計」, 国立社会保障・人口問題研究所(2011) 『人口統計資料集 2010』.

4) 사회보장 관련 기본통계는 社会保障入門編集委員会(2011)를 참조한 것이다. 한편 일본의 취업자 수는 2010년 6,256만명이며 실업률은 5.1%를 기록하고 있다.

추계는 출산율, 사망률, 경제활동 유입인구가 어떤 움직임을 보이느냐에 따라 다르지만 가장 많이 이용되는 것이 표준적인 가정을 하였을 때의 중위추계이다. 사인연의 중위추계로 본 [고령/현역] 인구비율은 2023년에 50.2%(즉 2명의 생산자가 1명의 고령자를 지탱하는 수준)에 도달하며 2072년에 정점(peak)인 85.7%에 도달한다. 이처럼 일본의 고령화 추이는 아직 끝난 것이 아니고 2070년경까지 계속 진행될 것으로 보고 있다. 이렇게 보면 2010년 시점에서 일본의 고령화는 이 정점의 4부 능선($34.5 \div 85.7 = 40.6\%$)에 이른 정도이다.

특히 앞으로 10년간은 고령화의 진전이 심한 가파른 능선을 오르는 시기가 될 것이다. 그 이유는 2025년이 제2차 세계대전 이후인 1940년대 중반에서 1950년대 중반에 태어난 베이비붐세대가 75세 정도의 후기 고령자 세대가 되는 시기를 맞이하기 때문이다. 이미지를 떠올리기 쉽게 말하면 1970년 10명의 생산연령인구가 1명의 고령자를 지탱하고 있었으나 2010년이 되면서 3명의 생산연령인구가 1명의 고령자를 지탱하는 추세로 급속한 고령화가 진전되었다. 생산연령인구에는 경제활동을 하지 않는 비취업자(전업주부 등)나 실업자가 포함되어 있기 때문에 2070년경에는 실질적으로 현역 노동자 1명이 고령자 1명을 지탱해야 한다는 난관에 봉착한다.

[고령/현역]인구비율은 정점을 넘은 이후에도 급격히 낮아지는 것이 아니라 저출산 및 장수화의 영향으로 아주 낮은 속도로 낮아지기 때문에 초고령사회는 계속 이어지게 된다. 즉 재정운영의 위기가 지속될 것으로 예상된다. 저출산 및 고령화의 사회구조 변화는 사회보장 및 조세부담의 증가라는 재정 운영의 난맥상으로 이어진다. 특히 고령화는 사회보장급여비의 증가와 밀접하게 관련되어 있다. <표 1>은 일본 사회보장급여비의 추이가 어떻게 변하고 있는가를 보이고 있다.

〈표 1〉 사회보장급여비의 추이

(단위: 조엔, %)

	1970	1980	1990	2000	2006	2015	2025
국민소득(A)	61	203	348	372	376	461	540
급여비총액(B)	4	25	47	78	90	116	141
B/A	5.8	12.2	13.6	21.0	23.9	25.3	26.1

주 : 1. 사회보장급여는 연금, 의료, 복지 등 공적인 사회보장제도의 급여총액 규모이다.
2. 위의 수치는 國立社會保障・人口問題研究所, 内閣府, 厚生労働省의 자료에 기초하여 財務省이 작성한 것이다.

자료 : 財務省(2011), 『日本の財政を考える』, 日本財務省協助資料(2003년 6월 제출한 세제조사회 답신의 기초자료).

〈표 1〉의 하단에 있는 국민소득 대비 사회보장급여비 비중 추이를 보면, 1970년 5.8%에서 급격히 상승하여 2000년에는 21.0%, 2006년에는 23.9%를 차지하고 있으며, 2015년에는 25.3%, 2025년에는 26.1%로 더욱 높아질 전망이다.

사회보장급여비는 연금, 의료, 복지 지출 등으로 구분된다. 〈표 1〉에서는 보이고 있지 않으나 각 항목별 상대적 비중을 보면, 연금의 상대적 비중이 높아지고 있는 데 비하여 의료비가 감소하고 있다. 예컨대, 1970년의 사회보장급여비의 항목별 구성은 연금 25.7%, 의료 60.0%, 복지 17.1%로 의료비 지출이 가장 높은 비중을 차지하고 있었다⁵⁾. 이에 비해, 2012년(예산 기준)에는 사회보장급여비 109.5조엔 가운데 연금 49.1%(53.8조엔), 의료 32.5%(35.1조엔), 개호(요양)·복지 18.8%(20.6조엔)의 구성으로 연금에 대한 지출이 가장 높은 비중을 차지하고 있다⁶⁾. 연금의 대부분이 고령자에게 지급되는 지출이라는 점을 감안하면, 일본 사회보장급여비 지출의 급격한 증가는 고령화의 진전에 따른 연금급여의 증대가 주요 원인이었다고 할 수 있다.

5) 財務省(2008), 『日本の財政を考える』.

6) 財務省(2012), 『日本の財政関係資料』.

사회보장과 조세의 일체개혁은, ‘다른 선진국에 비해 낮은 세율로 되어 있는 소비세(부가가치세)율을 인상하여 적자 상황의 일반회계를 보충하기 위한 개혁’이라 좁은 의미로 해석하기도 한다. 그러나 사회보장재원을 마련하기 위한 국민부담(조세부담과 사회보장부담)이 더욱 증가하고 있다는 점과 근로장려세제(EITC: 일본에서는 급여형 세액공제라고 함)의 실시에서 보는 바와 같이 세제를 이용한 사회보장(복지) 기능의 달성이라는 입장에서 보면 사회보장과 조세의 일체개혁은 보다 넓은 의미로 보아야 할 것이다. 西沢(2011, p.3)에서도 동 일체개혁을 보다 넓은 의미로 해석하고 있다.

제2절 경제 재정의 환경변화

1945년 전쟁에서 패한 일본은 1952년까지 연합국 사령부(GHQ)에 의한 통치가 이루어지다가 1951년 샌프란시스코 강화조약에 따라 1952년부터 일본정부의 통치로 이관되었다. 한국전쟁을 계기로 경제성장의 계기를 마련한 일본은 1950년대와 1960년대 고도 경제성장을 이룩하였다. 일본의 고도성장은 1973년 제1차 석유위기를 계기로 꺾이게 되었고 이후 안정성장 경제로 진입하게 된다. 일본은 제1차 석유위기를 교훈으로 하여 제2차 석유위기(1978년)까지도 극복하면서 1980년대 전반까지 안정성장 경제를 유지하였다.

일본에서 경제정책의 단추가 잘못 끼워진 시기는 1980년 후반의 거품경제 시기이다. 일본 내각부(內閣府)(2002)의 경제재정백서(『經濟財政白書』)에 의하면, 경제성장률(전년 대비 실질GDP증가율)은 1985년 4.4%, 1988년 6.5%, 1990년 5.3%를 기록하고 있다. 1990년대 초반 일본의 거품경제는 붕괴하였으나 그후 1990년대의 ‘잃어버린 10년(lost decade)’를 경험하면서 경제활력을 잃게 되었다. GDP 성장률을 보면 1992년 0.9%로 하락하였고,

그 이후에도 대체로 1~2% 정도의 낮은 성장률을 기록하다가 1997년 있었던 아시아 금융위기의 영향도 있어 1998년에는 -1.1%, 2001년에는 -0.2%로 마이너스 성장으로 전락하고 있다.

일본 정부는 1990년대 이후 공채발행을 통한 세출확대 정책을 추진하여 경제 활성화를 도모하였으나 큰 효과를 발휘하지 못하였다. 그 주요 요인으로는, 정보기술(IT)의 발전 등으로 인한 산업구조 개편이 요구되는 시기였음에도 불구하고, 공공지출이 이용도가 낮은 도로건설이나 회의장 건설, 위탁시설 건설 등 비효율적 지출로 이어졌다는 점을 들 수 있다.

2000년 이후의 최근 일본 재정의 구조변화에 대하여 관하여 간단히 언급하면 다음과 같다. 2001년 출범한 고이즈미(小泉純一郎) 정권은 구조개혁을 전면에 내세워 금융기관의 불량채권 해소 및 국채발행액의 축소 등 어느 정도의 성과를 올렸다고 할 수 있다. 즉, 고이즈미 정권의 구조개혁으로 2002년 이후 경제가 어느 정도 회복기미를 보였다. 경제성장률을 보면 2001년 -0.8%에서 2002년 1.1%, 2003년 2.1%, 2006년 2.3%, 2007년 1.8%로 플러스의 성장을 기록하였다.

그러다가 자민당의 마지막 정권인 2008년 아소(麻生太郎) 정권에서는 경기침체를 극복한다는 명목하에 다시 국채발행을 늘려 확대재정으로 바뀌었다. 그 결과, 일본 중앙정부와 지방정부를 합한 장기채무잔액은 2008년도 말 GDP의 150%를 웃도는 정도까지 늘어났다. 여기에 2008년 미국의 금융위기에서 비롯된 세계 경기침체의 영향으로 일본 경제는 2008년 -3.7%, 2009년 -2.0%의 성장률을 기록하여 침체 국면으로부터 벗어나지 못하였다.

일본이 제2차 세계대전 이후 고도 성장기를 맞이한 1956년부터 1973년까지의 실질경제성장률 평균은 9.1%로 매우 높다. 이에 비해 거품경제 붕괴 이후인 1991년부터 2010년까지의 실질경제성장률 평균은 0.9%에 불과하다⁷⁾. 비정규직 증가라는 고용환경의 변화도 두드러지고 있다. 비정규직

7) 内閣府, 「国民経済計算」平成10年度確報(1956~73年度 平均), 平成21, 22年度確報(1991~2010年度平均).

직원/종업원 수는 1984년 604만명(전체 고용자수의 15%)에서 2010년 1,756명(전체 고용자 수의 34%)로 크게 증가하였다⁸⁾. 종신고용이라는 일본의 노동 관행도 흔들리고 있는 상황이다.

최근의 이러한 경제성장률의 저하나 비정규직 사원 수의 증가 실정에 기초하면 일본이 거품경제 이후 1990년대와 2000년대의 20년간을 ‘잃어버린 20년’이라고 표현하는 것도 이해가 될 것이다. 이에 더해 2011년 3월 11일에는 동일본 대재해라는 심한 타격을 받아 경제 재정상황은 더욱 심각한 상황에 놓이게 되었다.

스톡 기준으로 본 국가와 지방의 채무는 1990년 이후 거품경제가 붕괴하면서 천문학적으로 늘어났다. 국가와 지방의 장기채무로 보면 거품경제가 붕괴하기 전인 1989년에는 GDP의 61% (국가 188조엔, 지방 66조엔) 수준이었다. 그러던 것이 2012년 초에는 GDP의 196% (국가 739조엔, 지방 200조엔)로 불어났다. 이는 장기채무지만 단기채무를 포함한 국가와 지방의 채무잔액의 GDP 비중은 2012년 초 219.1%나 이른다. 특단의 재정구조 개혁이 수반되지 않는 한 이러한 재정적자는 앞으로도 더욱 늘어날 것으로 보인다. 국제비교를 해 보아도 일본의 재정 채무잔액의 심각성이 부각된다. 2010년 일본의 채무잔액의 GDP 비중은 200.0%로, 미국 94.2%, 영국 82.2%, 프랑스 95.2%, 독일 87.1%에 비해 두배 이상 높다.

재정적자의 누증이 가져오는 문제점으로서 일본 재무성은, ① 세대 간의 불공평 확대 ② 금리상승에 따른 투자에의 악영향 ③ 이자비용 및 국채상환비 증가로 인한 국가정책의 재량성 저하(즉, 경직성의 심화) 등을 들고 있다⁹⁾. 이러한 재무성의 문제점 지적에도 불구하고 일본의 금리가 0%에 가까운 것은 일본이 1,483조엔이라는 가계금융 총자산이 국가채무를 93% 정도 소화하고 있기 때문이다(2011년 12월 말 속보치)¹⁰⁾.

8) 総務省(각 연도), 「労働力調査長期時系列データ」.

9) 財務省(2012), 『社会保障・税一体改革について』, p.18. 이하의 수치도 이 자료를 참조하였다.

10) 日本銀行(2012), 『資金循環統計』(2011年12月末速報値).

소비세율 인상재원을 직접적으로 재정적자 상환재원으로 사용하는 것은 아니다. 재무성은 소비세율의 인상을 통한 정부수입 증대는 그만큼 국채를 발행하지 않아도 된다는 것을 의미하므로 재정건전화에 기여할 것으로 보고 있다. 이러한 재무성의 언급이 일정 부분 타당한 측면이 있으나, 주의할 것은 소비세 세율을 10%로 인상한다고 하여도 재정적자가 해소되는 것이 아니라 계속적으로 늘어날 것이라는 점이다. 그 이유는 일본 경제구조가 재정적자 규모는 계속 늘어나고 세수입 또는 그 세원이 되는 가계자산 규모는 늘어나지 않고 있기 때문이다.

1989년 일본의 가계금융 총자산은 1,000조엔에 육박하고 일반정부 총부채는 300조엔을 밑돌고 있어 가계금융 총자산이 일반정부 총부채의 3배 이상을 차지하는 규모였다. 그러던 것이 2011년 말에는 가계금융 총자산이 1,483조엔, 일반정부 총부채는 1,099조엔으로 동 배율은 1.35배까지 축소되었다. 더욱이 가계금융 총자산으로부터 주택자금대출 등의 부채를 차감한 가계금융 순자산은 1,127조엔으로 일반정부 총부채 규모와 크게 차이가 나지 않고 있다.

염려스러운 것은 2006년 이후 가계금융 총자산이나 순자산이 줄어들고 있는 데 비하여 일반정부 총부채는 계속하여 증대되어 왔다는 점이다. 그 결과 머지 않은 장래에(언제라고 특정하는 것은 어려우나 예컨대 십수년 후) 공채(국가채무)잔액이 민간금융자산 규모를 넘어서게 되면 재정적자 문제가 가시화되어 국채금리도 상승할 것으로 예상된다. 민주당 정권이 들어서면 2009년부터 일반정부 총부채가 더욱 가파르게 늘어났다¹¹⁾.

2009년 이후의 민주당 정권에서는 경제성장을 위한 정책 추진보다는 아동수당을 비롯한 사회복지 및 연금이나 의료보험 등의 사회보험 지출이 늘어나는 예산편성이라는 선택이 진해졌다. 민주당 정권에서 편성한 2010년

11) 일본은 2011년 그리스의 재정위기 등 EU의 재정 불안상황에서 상대적으로 엔화가 강세를 보여 왔다. 그러다가 2012년 12월 26일 출범한 자민당 아베(安倍晋三) 정권에서 금융완화정책을 내비치자 엔화가 약세로 돌아섰다.

도부터 2012년도의 예산편성을 보면 국세 수입보다는 국채발행을 통한 재원조달이 많은, 비정상적인 재정운영이 이어지고 있다. 일본 중앙정부 일반회계에서 차지하는 국채수입 의존도(플로우 기준)를 보면 1975년 25.3%에서 2012년에는 49.0%로 두 배 정도 높아졌다¹²⁾. 그만큼 적자재정 문제가 심각해졌음을 보여주고 있다. 더욱이 2012년 12월 26일 출범한 자민당과 공명당 연립정권이 재정확대정책을 추진할 것으로 예상되어 일본 재정의 심각성이 더욱 부각될 것으로 보인다.

제3절 중앙과 지방정부의 세출과 세입 개관

1. 중앙정부의 세출과 세입

일본 중앙정부의 주요 세출세입에 관하여 간단히 소개하기로 하자. <표 2>에서는 일본 중앙정부의 일반회계 주요 세출 및 세입 항목을 항목별로 보이고 있다.

2012년도 일본 중앙정부의 일반회계(예산) 규모는 90.3조엔이며 세출 항목 중 사회보장관계비(29.2%)가 가장 높은 비중을 차지한다. 이어 국채 원금 및 이자지급에 충당되는 국채비가 24.3%, 지방교부세교부금이 18.4%를 차지하는 구조로 되어 있다. 이에 비해 문교 및 과학진흥은 6.0%, 공공사업은 5.1%, 방위지출은 5.2%에 지나지 않는다. 이로부터 일본의 재정상황은 재량적 정부지출이 매우 낮고 사회보장관계비나 국채비 등 경직성 경비가 월등히 높은 구조임을 알 수 있다.

세입의 경우는 조세 및 인지수입이 46.9%, 국채(공채)수입이 49.0%, 기타 수입이 4.0%로 조세 수입보다 국채수입이 많은 구조로 되어 있다. 이처

12) 財務省(2012), 『日本の財政関係資料 - 平成24年度予算案補足資料 -』를 참조한 것임.

〈표 2〉 일본 중앙정부 일반회계 세출과 세입(2012년도 예산)

(단위: %)

세 출		세 입	
항 목	구성비	항 목	구성비
사회보장관계비	29.2	공채(국채)수입	49.0
국채비	24.3	조세(국세) 및 인지수입	46.9
지방교부세 교부금	18.4	이중 소득세	14.9
문교 및 과학진흥	6.0	법인세	9.8
공공사업	5.1	소비세	11.5
방위	5.2	기타국세 ²⁾	10.7
기타지출 ¹⁾	11.9	기타 수입	4.0
합계(구성비)	100.0	합계(구성비)	100.0
(규모)	90.3조엔	(규모)	90.3조엔

주: 1) 기타지출에는 식량안정공급(1.2), 에너지대책(0.9), 은급(0.6), 경제협력(0.6), 중소기업대책(0.2), 기타경비(6.3) 경제위기대응·지역활성화예비비(1.0), 예비비(0.4)가 포함된다. 괄호안은 구성비 %.

2) 기타국세에는 휘발유세(2.9), 상속세(1.6), 주세(1.5), 담배세(1.0), 관세(1.0), 석유가스세(0.5), 자동차중량세(0.5), 기타세수입(0.4), 인지수입(1.1)가 포함된다. 괄호안은 구성비 %.

자료: 財務省(2012) 『日本の財政関係資料 - 平成24年度予算案補正資料 - 』

럼 국채수입이 일반회계의 절반 정도를 차지하는 것으로부터 일본 재정의 국채 의존 심각성을 단적으로 엿볼 수 있다. 일반회계에서 차지하는 주요 조세수입 항목의 세입구성으로 보면, 소득세가 14.9%, 법인세가 9.8%, 소비세가 11.5%를 차지하는 정도이다¹³⁾.

2012년도(예산) 중앙정부 일반회계중 사회보장관계비는 26.4조엔이다. 〈표 2〉에는 나와 있지 않으나 이 금액을 100%로 하여 그 내역별로 계산해 보면 연금·의료·개호(요양)보험 급여비가 19.1조엔(72.3%)으로 가장 많고, 생활보호 2.8조엔(10.6%), 사회복지 3.9조엔(14.7%), 보건위생 0.4조엔(1.5%), 고용노동재해 0.2조엔(0.8%)으로 구성되어 있다¹⁴⁾. 또한 연금·의

13) 국세는 소득세, 소비세, 법인세이지만, 지방세는 주민세(도도현민세)와 시정촌민세, 사업세, 지방소비세, 고정자산세가 기간세가 된다. 자세한 것은 諏訪園健司 編著 (2011) 및 국중호(2009)를 참조.

14) 財務省(2011)을 참조.

료·개호(요양)보험 급여비를 내역별로 보면 연금 8.1조엔(30.9%), 의료 8.6조엔(32.6%), 개호(요양) 4.0조엔(8.7%)으로 구성되어 있다. 이처럼 연금·의료·개호(요양)보험 급여비가 사회보장관계비의 70% 이상을 차지하고 있다.

이와 같이 막대한 사회보장 관계비가 필요하게 되는 이유는 일본의 사회보장이 보험료 수입으로 운영되는 비중이 낮고 대부분의 사회보험에 공적비용이 투입되기 때문이다. 사회보장관계비는 사회보장급여비에 일정률을 곱하여 자동적으로 투입되고 있는 경비로서, 鈴木(2011)에서도 지적하고 있듯이, 기초연금의 50%, 의료보험의 약 40%, 개호(요양)보험의 60%가 공적비용이다. 이 공적비용이 사회보장관계비라는 명목으로 계상되고 있다.

2. 지방정부의 세출과 세입

1) 보통회계의 의미

한국의 행정안전부와 같이 지방재정을 총괄하여 담당하는 일본의 정부부처는 총무성(總務省)이다. 일본에서는 2000년 정부부처 개편이 있었는데 한국의 행정안전부에 가까운 것은 개편 이전의 자치성(自治省)이다. 현재의 총무성은 개편 이전의 자치성, 우정성(郵政省), 그리고 총무청을 합쳐 만든 부처이다.

일본의 지방자치단체가 지방재정회계를 일반회계와 특별회계로 구분하여 운영하고 있는 점에서는 한국과 공통점이 있다. 한국과는 달리 일본에서는 「보통회계」라는 개념도 사용하고 있다. 그 이유는 일반회계와 특별회계의 구분이 자치단체별로 구성항목이 약간씩 다르게 운영되고 있기 때문에 지방재정 구성항목을 통일적으로 분류하여 전체를 총괄하는 지방재정회계로 사용하기 위함이다.

일본 총무성 발행의 『지방재정백서』나 『지방재정계획』의 자료를 보면 보면 지방공영사업회계 이외의 회계를 보통회계라 하고 있다.¹⁵⁾ 일본에서 일반지방재정에 지방교육재정을 포함하여 운영하고 있다는 점에서 보면 보통회계는 한국의 지방정부 일반회계에 지방교육비특별회계를 합한 것에 대응한다고 할 것이다. 일본 보통회계를 대상으로 한 지방정부 세출과 세입의 구성을 보인 것이 <표 3>이다.

<표 3> 일본 지방정부 세출과 세입(2012년도 지방재정계획)

(단위: %)

세 출		세 입	
항 목	구성비	항 목	구성비
급여관계경비	25.6	지방세	41.1
일반행정경비	38.0	지방양여세	2.8
지역경제기반강화·고용대책비	1.8	지방특례교부금	0.2
공채비	16.0	지방교부세	21.3
유지보수비	1.2	국고지출금	14.4
투자적경비	13.3	지방채	13.6
공영기업전출금	3.3	사용료 및 수수료	1.7
기타 ¹⁾	0.8	잡수입	4.9
합계(구성비)	100.0	합계(구성비)	100.0
(규모)	81.9조엔	(규모)	81.9조엔

주: 1) 기타지출에는 지방교부세 불교부단체에서의 평균수준을 넘는 필요경비이다.
 자료: 総務省(2012), 『平成24年度地方団体の歳入歳出の見込額 平成24年度地方財政計画 - 』.

2) 지방정부의 세출

우선 지방세출에 대하여 보기로 하자. <표 3>에서는 성질별 분류에 따른 세출항목을 보이고 있으나, 일본의 세출 분류도 우리나라와 마찬가지로 기

15) 총무성(總務省)이 매년 발행하는 『地方財政白書』나 지방재정계획(예, 『平成24年度地方団体の歳入歳出の見込額 平成24年度地方財政計画 - 』)이다. 일본 지방재정 통계로는 地方財務協會가 발행하는 『地方財政統計年報』나 『地方財政要覽』 등이 있다.

능(목적)별 분류와 성질별 분류로 나눈 분류를 사용하고 있다¹⁶⁾. 참고로 목적별 세출항목으로서는 토목비, 교육비, 민생비, 공채비, 총무비가 주요 지출항목을 구성하고 있다. <표 3>에서 보듯이 성질별 지방세출 항목에는 급여관계경비, 일반행정경비, 지역경제기반강화·고용대책비, 공채비, 유지보수비, 투자적 경비, 공영기업전출금 등이 포함된다.

세출항목을 성질별로 분류할 때 투자적 경비와 의무적 경비라는 용어로 사용하고 있다. 투자적 경비란 사회자본의 형성을 위해 사용되어 그 지출의 효과가 장기에 미치는 지출을 의미한다. 일본의 경우 보통건설사업비, 재해복구사업비 및 실업대책사업비가 투자적 경비에 포함되는데, 이 중 보통건설사업비가 투자적 경비의 대부분을 차지한다. 한국의 세출 가운데 투자적 경비에 상당하는 것이 자본지출비이다. 한국의 자본지출비가 자본형성을 위해 지출하는 투자적 경비가기는 하나 자본지출비에는 시설비, 자산취득비 등의 직접지출만이 아니라 민간에 대한 자본이전도 포함되어 있다. 이는 한국 자본지출비가 일본의 토목비보다도 더 포괄적이라는 것을 의미한다.

의무적 경비란 지출이 의무지워져 있는 경비로서 지출 경직성이 높아 임의로 절감하는 것이 어렵다는 특징이 있다. 일본의 의무적 경비에는 급여관계경비(인건비), 부조비(扶助費), 공채비가 포함된다. <표 3>은 성질별 분류이므로 부조비가 나타나 있지 않으나(일반행정경비의 일부로 포함), 부조비라 함은 사회보장제도의 일환으로서 생활곤궁자, 아동, 노인, 심신장애자 등을 원조하기 위한 지출을 의미한다.¹⁷⁾ 일본사회의 급속한 고령화와 함께 의무적 경비는 증가 추세에 있다.

<표 3>에서 보듯이 세출경비 항목 중 지방 세출총액에서 차지하는 비중

16) 이 중 민생비는 우리 나라 사회보장 항목에 가까우며, 총무비는 기획·홍보활동 등을 위해 사용되는 경비로서 일반행정경비에 가깝다. 한일간 지방세출의 구체적인 비교는 鞠·沈(2003a와 2003b)에서 다루고 있다.

17) 林(2000, p.61).

을 보면, 일반행정경비가 38.0%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 급여관계경비(25.6%), 공채비(16.0%), 투자적 경비(13.3%)가 그 뒤를 잇고 있다. 이로부터 일본의 지방세출은 지방의 경제 활성화를 위한 정책적 경비인 투자적 경비가 적고 급여관계경비나 공채비 등의 경직성 경비가 높다는 것을 알 수 있다.

투자적 경비는 최근 들어 크게 하락하고 있다. <표 3>에는 나와 있지 않으나 총무성(2012)의 지방재정계획 자료를 보면 지방세출에서 차지하는 투자적 경비는, 예컨대 2003년도 27.0%를 차지한다. 투자적 경비가 2012년도에 13.3%라는 점에서 보면 약 10년 전에 비하여 절반 정도로 줄어들었음을 알 수 있다. 그 반면 사회복지 지출(민생비) 등이 많이 포함되어 있는 일반행정경비는 2003년도 24.4%에서 2012년 38.0%로 13.6%p나 상승하고 있다. 이러한 경향은 우리나라에서 경제개발비가 감소하고 사회개발비가 증가하는 것과 닮은 경향이라고 할 수 있다.

3) 지방정부의 세입

다음으로 <표 3>에 나타나 있듯이 보통회계를 대상으로 한 2012년의 자치단체 주요 세입항목을 보면, 지방세가 41.4%로 가장 높고, 지방교부세가 21.3%, 국고지출금이 14.4%, 지방채 수입이 13.6%를 차지하고 있다. 이처럼 일본은 지방세입의 40% 이상을 지방세로 충당하고 있다. 또한 세수입 규모로 보면 국세(42.4조엔) 대 지방세(33.8조엔)의 비율은 55대45 정도로 한국의 국세 대 지방세의 비율 80대20 정도에 비하면 한국에 비해 지방세 비중이 훨씬 높은 구조이다.

한국과 마찬가지로 지방세 이외의 재원으로서 매우 중요한 위치를 차지하고 있는 것이 중앙정부로부터의 이전재원이다. 이전재원의 종류도 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금으로 분류되고 있다. 이때 한국의 지방교부세 회계운영방식과는 달리, 일본에서는 ‘교부세 및 양여세 배부금 특별회계’

로 하여 운영하고 있다. 일본에서는 지방교부세와 지방양여세, 여기에 지방세를 합한 재원을 지방의 '일반재원'이라 한다. <표 3>에서 보듯이 이들 합계가 지방의 세입에서 차지하는 비중은 65.2%(지방교부세 21.3%, 지방양여세 2.8%, 지방세 41.1%)에 이른다(2012년도 지방재정계획 보통회계).

세입의 구성에 있어 우리나라와 다른 모습을 보이는 것이 지방채 의존도이다. 한국 일반회계 지방세입에서 차지하는 지방채 의존도는 대략 2% 또는 이를 밀도는 데 비하여, <표 3>에서 보듯이 일본 지방자치단체의 지방채 의존도는 13.6%로 높은 수준이다. 한편 <표 3>에는 지방특례교부금이 0.2%를 차지하는 항목으로 나타나 있다. 지방특례교부금은 1999년도 지방세의 항구감세라는 세제개정에 따라 지방세 수입이 감소되는 것을 보전하기 위하여 중앙정부의 일반회계로부터 교부세 및 양여세특별회계를 통하여 지방공공단체에 교부되는 편법적인 교부금이다.¹⁸⁾

지방세 이외의 세입구성 항목인 사용료 및 수수료는 1.7%, 잡수입은 4.9%를 차지하고 있다. 잡수입에는 사용료와 수수료를 제외한 분담금, 부담금, 재산수입, 기부금, 전입금, 이월금, 기타 등이 포함된다. 한국의 경우 이월금에는 실질적으로 막대한 이전재원이 다음 해의 세외수입으로 되는 구조로 세외수입이 비정상적으로 과대 계상되고 있으나 일본의 경우는 한국과는 달리 이월금은 상당히 적은 규모에 머물고 있다.

양국의 지방재정 운영으로부터 관찰할 수 있는 주된 차이로는, ① 일본은 우리나라와는 달리 지방교육재정을 일반지방재정에 포함하여 일원적으로 운영하고 있다는 점 ② 양국 모두 상대적으로 지방세 비중이 낮고 이전재원에 많이 의존하고 있으나 일본이 한국에 비해 지방세 수입비중이 높다는 점, 그리고 ③ 지방세입 중 지방채에 대한 의존도가 일본이 우리나라에 비해 크게 높다는 점 등을 들 수 있다.

18) 加藤(2002, p.107).

제2장 국민부담률 및 조세체계

제1절 조세 및 사회보장 부담률

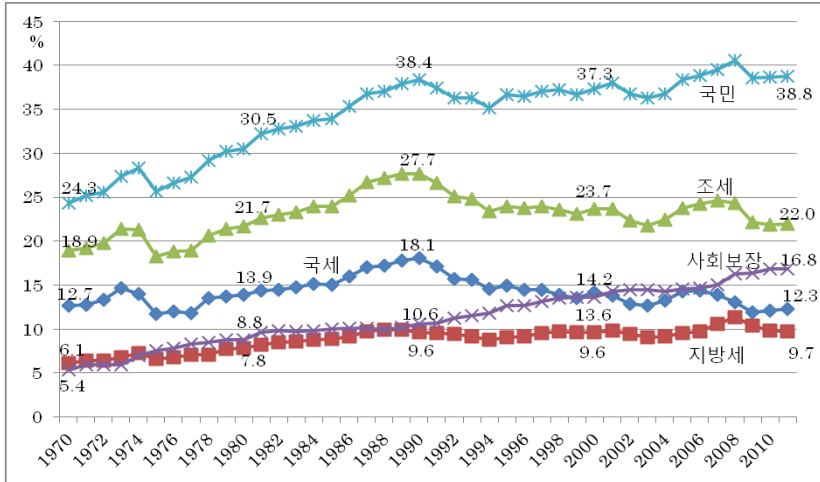
1. 국민부담률 추이 계산

일본의 국민소득 가운데 조세나 사회보장부담 등으로 얼마나 부담하고 있는지, 즉 국민소득 대비 조세 및 사회보장부담률이 어느 정도인지를 보기로 하자. 전체적인 추이로 보면 1970년 이후 국세부담률의 부침이 있기는 하지만 국세부담률의 변화보다는 사회보장부담률의 상승이 두드러지고 있다. 나아가 1990년 이후 거품경제 붕괴 후 재정적자 부담률이 괄목할 정도로 상승하는 경향을 보이고 있다.

우선 여기서는 일본의 국민소득 가운데 어느 정도를 조세나 사회보장 등으로 부담하고 있는가, 즉 일본의 국민소득 대비 조세 및 국민부담률 등에 대한 계산결과를 보이고, 다음으로 그 계산치에 근거하여 일본의 국민부담률 추이에서 나타나는 특징을 살펴보기로 한다. [그림 1]에서는 1970년 이후 2011년까지 지방세와 국세의 조세부담률 및 사회보장부담률, 그리고 국민부담률을 대략 10년 단위의 대표적인 수치와 함께 그래프로 나타내고 있다. 또한 <표 4>에서는 1970년 이후 2011년까지 42년간의 지방세, 국세, 조세(지방세+국세)부담률, 사회보장부담률, 국민(조세+사회보장)부담률, 재정적자부담률, 잠재적 국민부담률(국민+재정적자)의 계산결과를 보이고 있다¹⁹⁾.

19) 본절의 국민부담률 추이는 유근춘 외(2011)를 참조 수정하여 작성하고 있다.

[그림 1] 일본의 국민소득 대비 조세 및 국민부담률 추이



주: 2009년도까지는 실적, 2010년도는 실적 전망, 2011년도는 전망이다.
 자료: 財務省(2011), <표 4>.

〈표 4〉 일본의 국민소득 대비 조세 및 국민부담률 추이

(단위: %)

	국세①	지방세②	조세③ =①+②	사회보장 ④	국민⑤ =③+④	재정 적자⑥	잠재적국민 ⑦=⑤+⑥	GDP대비 국민(참고)
1970	12.7	6.1	18.9	5.4	24.3	0.5	24.9	19.7
1971	12.8	6.4	19.2	5.9	25.2	2.5	27.7	20.0
1972	13.3	6.4	19.8	5.9	25.6	2.8	28.4	20.7
1973	14.7	6.8	21.4	5.9	27.4	0.7	28.1	22.5
1974	14.0	7.3	21.3	7.0	28.3	3.3	31.6	23.0
1975	11.7	6.6	18.3	7.5	25.7	7.5	33.3	20.9
1976	12.0	6.8	18.8	7.8	26.6	7.2	33.8	21.8
1977	11.8	7.1	18.9	8.3	27.3	8.3	35.6	22.3
1978	13.5	7.1	20.6	8.5	29.2	8.0	37.1	24.0
1979	13.7	7.7	21.4	8.8	30.2	8.7	38.9	24.4
1980	13.9	7.8	21.7	8.8	30.5	8.2	38.7	25.0
1981	14.4	8.2	22.6	9.6	32.2	8.2	40.4	25.7

〈표 4〉의 계속

	국세 ①	지방세②	조세③ =①+②	사회보장 ④	국민⑤ =③+④	재정 적자⑥	잠재적국민 ⑦=⑤+⑥	GDP대비 국민(참고)
1984	15.1	8.8	24.0	9.8	33.7	5.9	39.7	26.6
1985	15.0	8.9	24.0	10.0	33.9	5.1	39.0	26.8
1986	16.0	9.2	25.2	10.1	35.3	4.3	39.6	27.7
1987	17.0	9.7	26.7	10.1	36.8	2.9	39.6	28.5
1988	17.2	9.9	27.2	9.9	37.1	1.4	38.5	29.0
1989	17.8	9.9	27.7	10.2	37.9	1.0	38.9	29.2
1990	18.1	9.6	27.7	10.6	38.4	0.1	38.5	29.5
1991	17.1	9.5	26.6	10.7	37.4	0.5	37.9	29.1
1992	15.7	9.4	25.1	11.2	36.3	4.5	40.8	27.5
1993	15.6	9.2	24.8	11.5	36.3	6.7	43.0	27.5
1994	14.6	8.8	23.4	11.8	35.2	8.1	43.3	26.6
1995	14.9	9.1	24.0	12.7	36.7	9.3	46.0	27.2
1996	14.5	9.2	23.8	12.7	36.5	8.7	45.2	27.2
1997	14.5	9.5	24.0	13.1	37.1	7.7	44.8	27.6
1998	13.9	9.7	23.6	13.5	37.2	10.6	47.7	27.2
1999	13.5	9.6	23.1	13.6	36.7	12.9	48.9	26.8
2000	14.2	9.6	23.7	13.6	37.3	9.9	47.2	27.5
2001	13.8	9.8	23.7	14.3	38.0	9.4	47.4	27.8
2002	12.9	9.4	22.3	14.5	36.8	11.1	47.9	26.7
2003	12.7	9.1	21.8	14.5	36.3	10.5	46.8	26.3
2004	13.2	9.2	22.4	14.3	36.8	8.2	44.9	26.8
2005	14.3	9.5	23.8	14.6	38.4	6.3	44.7	27.9
2006	14.4	9.7	24.2	14.7	38.9	4.6	43.5	28.6
2007	13.9	10.6	24.6	15.0	39.5	3.7	43.2	29.0
2008	13.0	11.3	24.3	16.3	40.6	6.9	47.5	28.9
2009	11.9	10.4	22.2	16.4	38.6	13.5	52.1	27.6
2010	12.1	9.8	21.9	16.8	38.7	11.9	50.6	27.9
2011	12.3	9.7	22.0	16.8	38.8	11.0	49.8	28.1

주: 1. 2009년도까지는 실적, 2010년도는 실적 전망, 2011년도는 전망이다.

2. 맨 우측열의 'GDP 대비 국민(참고)'은 'GDP 대비 국민부담률'을 참고값으로 제시한 것이다.

자료: 財務省 통계사이트.

2. 국세 및 지방세 부담률

[그림 1]이나 <표 4>에서 보듯이 국민소득 대비 국세부담률의 경우 1970년 12.7%였다. 그러던 것이 20년이 지난 1990년 18.1%까지 5.4%p 상승하였다가 다시 20여년이 지난 2011년에는 12.3%까지 내려오고 있다. 후술하듯이 일본의 조세구조는 개인소득세와 법인세 등 소득과세가 중심으로 되어 있다. 소득과세는 경제규모가 커지면(작아지면) 국세수입은 그보다 빠른 속도로 증가(감소)하는 소득탄력적인 구조로 되어 있다. <표 4>에서는 국민소득 대비 조세 및 사회보장부담률 그리고 재정적자 부담률을 보이고 있으나 참고치로 맨 오른쪽 열에서 GDP(국내총생산) 대비 국민부담률도 실고 있다.

일본 경제의 시기구분은 1973년 석유위기를 전후로 고도성장기와 안정성장기로 구분하는 것이 보통이다. <표 4>에서 보듯이 국세부담률(수입)이 경기에 크게 영향을 받았음을 관찰할 수 있다. 석유위기를 극복한 후 국세수입(부담)도 다시 상승하기 시작하여 1980년대 후반인 거품경제기에 가장 높게 상승하여 1990년 18.1%의 국세부담률을 보이고 있다.

그러나 1990년대 초 거품경제 붕괴 이후 20년 동안의 경기침체로 국세부담률도 계속하여 하락하여 왔다. 일본에서 소위 ‘잃어버린 10년’이라고 하는 1990년대가 끝나는 2000년의 국세부담률은 14.2%로 거품경제 붕괴 후 10년 동안 3.9%p나 하락하였다. 2000년대에도 경기침체는 계속되어 2011년 국세부담률은 12.3%를 기록하여 1970년 국세부담률 12.7%보다도 오히려 낮은 수치를 보이고 있다.

지방세 부담률의 경우는 국세와는 달리 대체적으로 지속적인 상승을 해왔다. 1970년 6.1%였던 지방세부담률이 거품경제가 한창인 1989년 9.9%까지 상승하고 있다. 국세와 지방세의 부담률 규모는 서로 다르지만 1980년대 후반 거품경제 시기까지는 그 경향이 비슷한 양상을 보이고 있다.

1980년대 후반까지는 국세부담률이 상승(하락)하면 지방세부담률도 상승(하락)하는 패턴이다. 그러다가 거품경제가 붕괴한 1990년대 이후에는 서로 다른 양상을 보인다.

앞서 언급하였듯이 국세부담률은 1990년 18.1%에서 2000년 14.2%로 3.9%p 하락하고 있지만 지방세 부담률은 1990년과 2000년이 서로 같은 9.6%의 부담률을 보이고 있다. 2000년대 들어서도 2006년까지는 지방세 부담률이 9%대를 계속 유지하고 있으며 2007년에는 10.6%로 10%를 넘어서고 있다. 이어 2009년에는 지방세부담률이 10.4%로 동년 국세부담률 11.9%와도 크게 차이가 나지 않을 정도까지 육박하고 있다. 1970년대에는 국세부담률이 지방세부담률에 비해 약 2배 정도 높았다는 점에서 보면 2000년대 후반들어 국세에 비해 지방세부담률이 크게 늘어났다는 것을 여실히 알 수 있다. 이와 같은 부담률 경향을 보이는 원인으로 대체적으로 다음 세 가지를 들 수 있을 것이다.

우선, 1990년대 들어 거품경제 붕괴 이후의 경기침체는 지방세수입도 감소시켰지만 상대적으로 국세수입을 더 많이 감소시켰다는 점이다. 이는 소득과세 중심으로 되어 있는 국세가 지방세에 비해 소득탄력성이 크기 때문이다. 달리 말해 일본 조세체계는 경기침체로 국민소득이 감소하는 경우 국세수입 감소가 지방세 수입 감소에 비해 크게 감소하는 특징을 보인다. 이에 따라 국세부담률의 하락이 지방세부담률 하락에 비해 큰 폭으로 감소하는 결과를 초래하였다.

다음으로, 거품경제 붕괴 이후 지속적인 대형 경기대책 재원 마련에 공채발행을 통한 세출증대 정책만이 아니라 소득세와 법인세를 중심으로 한 감세정책도 많이 포함되어 있었다고 하는 점이다. 감세정책 실시에서는 국세 감세규모가 지방세 감세규모보다도 훨씬 큰 규모였다. 일본은 이러한 감세정책에도 불구하고 경기회복이 되지 않았고 그것이 다시 국세수입을 증대시키지 못하는 결과로 이어져 재정의 악순환을 초래했다.

세 번째는, 거품경제 붕괴 이후 지방분권을 강조하는 지역 중시의 경제

정책이 많이 나타났다고 하는 점이다. 1990년 일본에서는 ‘3할 자치’라는 말이 자주 사용되었다. 이는 지방세입(歲入) 가운데서 지방세 수입이 차지하는 비율이 30%대라는 의미이다. 3할 자치를 개선해야 한다는 의미에서 지방세를 중심으로 한 지방재원 확충문제가 크게 대두되었다. 이러한 지역 중시 경제 및 재정정책이 큰 형태를 갖고 나타난 것이 고이즈미(小泉純一郎)정권(2001~2006) 당시의 삼위일체 개혁이다.

삼위일체 개혁이란 세원이양, 지방교부세, 국고보조금을 일체로 하여 개혁해야 실효성을 가지는 지방분권을 추진할 수 있다는 취지에서 대두된 개념이다.²⁰⁾ 그 취지는 옳았다고 할 수 있지만 지방경제의 활성화로는 이어지지 않았다. 거품경제 붕괴 이후 이어진 지속적인 소모성 경제대책으로 국가의 재원 자체를 조달하기 어려운 지경에 이르렀을 뿐만 아니라 지방의 재원 확보도 어렵게 되는 결과를 가져왔기 때문이다.

그렇다고는 하나 고이즈미정권 때 정해진 삼위일체 개혁의 일환인 세원 이양으로 국세인 소득세 부담을 낮추고 지방세인 주민세 부담을 늘리는 조치가 취해졌다. 그 결과 지방세 부담이 상대적으로 늘어나게 되었다. 이 2007년도의 개혁 효과가 <표 4>에도 나타나고 있다. 즉, 2006년에 9.7%이던 지방세부담률은 2007년 10.6%, 2008년 11.3% 등으로 상승하고 있는데, 국세 소득세의 일부를 지방주민세로 이양함에 따른 지방세 확대효과가 반영된 결과이다. 세원 이양 개혁 이후 지방세입 중 지방세 수입은 40%를 약간 넘는 수준에 이르게 되었다.

국세와 지방세 부담률을 합한 것이 조세부담률이다. 따라서 일본의 조세 부담률은 위에서 언급한 국세와 지방세의 부담 내역을 반영할 것임은 쉽게 짐작할 수 있다. 즉, 1970년대는 국세부담률이 지방세부담률에 비해 2배 정도 높은 상황이었으므로 조세부담률은 국세부담률의 동향에 좌우되는 경향이 강했다. 1970년 18.9%이던 조세부담률은 1973년 석유위기를 경계로

20) 삼위일체 개혁에 대해서는 국중호(2005)를 참조바람.

21.4%까지 2.5%p 상승하다가 1975년에는 18.3%까지 3.1%p 하락하고 있다. 이는 앞서 언급하였듯이 1970년 12.7%였던 국세부담률이 1973년 14.7%까지 2.0%p 상승하였다가 1975년 11.7%로 3.0%p 하락하는 추세와 닮아 있다.

거품경제 시기인 1980년대 후반까지 조세부담률은 지속적으로 상승하여 1990년에는 27.7%까지 상승하고 있다. 1990년을 정점으로 하여 거품경제 붕괴 후에는 다시 하락하여 2011년 22.0%의 조세부담률을 보이고 있다. 앞서 지적하였듯이 1990년대 이후는 지방분권을 중시하는 시기로서 지방세 부담률은 큰 변화가 없거나 또는 약간 상승하고 있다(지방세 부담률은 1990년 9.6%, 2011년 9.7%). 이로 인해 조세부담률 하락은 주로 국세부담률 하락을 반영하는 형태로 나타났다.

3. 사회보장부담률

앞서 일본의 고도경제 성장기는 1973년의 석유위기 이전까지라고 언급하였다. 고도성장에 힘입어 세수입도 증가하자 일본 정부는 사회보장 및 사회복지를 충실히 하기 위한 개혁에 착수하였다. 일본 정부가 석유위기를 예상하고 또 그 이후에 저성장경제로 진입하리라고 상정한 것은 아니다. 그러나 공교롭게도 ‘사회보장 원년’(또는 복지원년)이라 하여 본격적인 사회보장을 실시하는 시기와 석유위기가 일어난 시점이 겹치고 있다. 사회보장 충실이라 함은 그 만큼 소득이전적인 성격이 강한 사회보장부담이 많아 짐을 의미한다. <표 4>에서 보듯이 사회보장부담률도 1973년 이후에는 그 이전의 5.9%로부터 1974년 7.0%로 상승하고 그 이후는 거의 줄어드는 시기없이 계속적으로 상승하고 있다.

사회보장부담은 경기변동에 따라 그 수입도 크게 변동하는 조세와는 그 성격이 다르게 나타나는 경향을 지닌다. 1970년 시점에서는 사회보장부담

률이 5.4%로서 지방세부담률(6.1%)보다도 낮았다. 그러다가 1973년 사회보장(복지) 원년을 선언한 이후(1975년 지방세부담률(6.6%)이 사회보장부담률(7.5%)보다 낮아진 이후)부터는 사회보장부담률이 지방세부담률보다 높은 부담률을 기록하고 있다.

1974년 7.0%이던 사회보장부담률은 거품경제가 시작되는 1985년에 10.0%로서 10%대로 들어섰다. 안정(저)성장 경제가 진행되면서 저출산·고령화 문제가 사회보장부담을 증대시키는 사회구조적 요인으로 대두되기 시작한 것이다. 저출산·고령화는 사회구조적 변화 요인이므로 조세수입과 같이 경기가 침체된다고 하더라도 줄어들지 않는 성격을 갖는다. 실제로 1990년대 초 거품경제 붕괴 이후 일본경제는 ‘잃어버린 10년(1990년대)’ 또는 ‘잃어버린 20년(1990년대~2000년대)’이라는 표현으로 회자될 정도로 계속적인 경기침체가 이어졌지만 사회보장부담은 오히려 괄목할 정도로 늘어났다.

1990년 10.6%이던 사회보장부담률은 2000년 13.6%로 3.0%p 높아졌고 또 다시 10년이 지난 2010년에는 16.8%까지 상승하여 국세부담률 12.1%보다도 4.7%p나 높은 부담률을 보인다. 일본정부도 경기침체와 함께 사회보장부담을 줄이려는 노력을 하지 않은 것은 아니다. 그러나 사회보장 행정관리비를 줄이거나 사회보장급여 등을 삭감한다 해도 사회안전망(safety net)이라는 사회보장의 성격상 급여 삭감에는 한계가 있다.

1990년대 이후 경기침체하에서 일본의 저출산·고령화에 따른 사회보장급여비 증대는 다른 선진국에서보다도 훨씬 빠른 속도로 진전되어 왔다. 다시 말하면 저출산·고령화라는 사회구조적 요인에 따른 사회보장지출 증가요인이 사회보장 지출삭감 노력을 훨씬 능가하는 속도로 이어져 왔다. 문제는 사회보장 지출 증대가 고령화의 진전과 함께 향후 2070년까지 지속될 것이라는 데 있다. 나아가 저출산의 영향으로 노동력 부족이나 사회보장 부담 증대로 인한 가처분소득의 감소가 재원조달을 크게 제약시키는 요인으로 작용할 것이다.

4. 국민부담률

조세부담률과 사회보장부담률을 합친 국민부담률의 동향은 앞에서 살펴본 조세부담과 사회보장부담의 설명으로부터 유추할 수 있다. <표 4> 또는 [그림 1]에서 국민부담률을 보면 1970년 24.3%에서 거품경제가 끝나는 1990년에 38.4%로 14.5%p나 상승하고 있다. 14.5%p의 요인을 분해해 보면 동기간(1970~1990년) 동안의 국세부담률의 상승분이 5.4%p(18.1% - 12.7%) 지방세 부담률의 상승분이 3.5%p(9.6% - 6.1%), 사회보장부담률의 상승분이 5.2%p(10.6% - 5.4%)이다. 즉, 1970년부터 1990년까지는 국세부담률 상승이 사회보장부담률 상승보다도 크게 나타나고 있을 정도로 국민부담률의 증대도 크게 우려할 정도는 아니었다.

그러나 1990년대 거품경제 붕괴와 함께 상황은 일변한다. 국민부담률만 보면 1990년대 36~37%를 1990년의 38.4%에 비해 볼 때 국민부담률이 오히려 하락하는 것으로 나타난다. 그 하락의 원인은 주로 국세부담률의 감소에서 비롯된다. 국세부담률은 1990년 18.1%에서 2000년 14.2%로 3.9%p 하락하는 데 비해 사회보장부담률은 동 기간 동안 오히려 10.6%에서 13.6%로 3.0%p 상승하고 있다. 즉 국세부담 하락률이 사회보장부담 상승률을 상회한 결과 동 기간 동안 국민부담률이 약간 하락하는 것으로 나타났다.

국민부담률은 2000년대 후반에 접어들면서 다시 상승하기 시작하여 2011년 38.8%까지 상승하고 있다. 그 이유는 2000년대도 국세부담률이 하락하고 있으나 이를 초과하는 속도로 사회보장부담률이 상승하였기 때문이다. <표 4> 또는 [그림 1]에서 보듯이 국세부담률은 2000년 14.2%에서 2010년 12.1%로 2.1%p 하락하고 있으나 사회보장부담률은 2000년 13.6%에서 2010년 16.8%로 3.2%p 상승하고 있다. 이로부터 국세부담률 하락보다도 사회보장부담률 상승이 높았다는 것을 확인할 수 있다. 향후에도 경기회복의 속도가 늦어질 것으로 예상되는 가운데 국세부담률의 상승보다

는 사회보장부담률의 상승이 두드러질 것으로 예상된다.

5. 재정적자부담률과 잠재적 국민부담률

사회보장부담률과 함께 향후 일본에서 심각하게 대두될 것으로 보이는 것이 재정적자부담률이다. 재정적자부담은 당장의 부담은 아니더라도 공채를 상환하는 장래 시점에서 부담해야 하는 것이기 때문에 재정적자부담률과 국민부담률을 합쳐 ‘잠재적 국민부담률’이라 부르고 있다. 일본의 재정적자부담률은 1973년 석유위기 이전의 고도 성장기에는 거의 문제가 되지 않았다. 세수입 증대로 공채발생을 하지 않아도 재원을 확보할 수 있었기 때문이다.

1973년 있었던 석유위기로 경기침체를 우려한 일본은 공채발생을 통하여 경기부양을 하려는 정책을 취하였고 그 결과 재정적자부담률도 1980년 경까지 상승하였다. <표 4>에서 보듯이 1973년 재정적자부담률은 0.7%였으나 1979년에는 8.7%까지 상승하고 있다. 1980년대 들어 일본정부는 재정재건을 내걸고 재정적자를 줄이는 정책을 취하여 그 효과가 나타났다. <표 4>에서 관찰할 수 있듯이 1980년대 전반에 들어 재정적자부담률이 내려가고 1985년에는 4.3%까지 하락하고 있다. 1980년대 후반은 거품경제 시기로서 세수입 증대가 컸기 때문에 재정적자부담률도 계속하여 낮아졌다. <표 4>를 보면 거품경제가 끝나는 1990년에는 재정적자부담률이 0.1%까지 낮아지고 있음을 확인할 수 있다.

1990년대 초 거품경제가 끝나면서 상황은 크게 변하였다. 일본정부는 1990년대 들어 경기부양을 위해 긴급경제대책, 종합경제대책이라는 명목으로 대량의 국채를 발행하였다. <표 4>에서도 확인할 수 있듯이 1999년에는 재정적자부담률이 12.9%까지 이르고 있다. 2001년 출범한 고이즈미(小泉純一郎)정권에서 구조개혁을 추진하면서 재정적자부담률을 줄이려 노

력하였다. 고이즈미 정권이 끝난 다음 해인 2007년에는 재정적자부담률이 3.7%까지 하락하였으나 그 후의 후쿠다(福田康夫), 아소(麻生太郎)의 자민당 정권에서는 구조개혁을 통한 세출 억제노선을 변경하여 세출 확대정책을 취하였다. 그 결과 재정적자부담률도 2008년 6.9%, 2009년 13.5%까지 상승하였다.

2009년 9월 자민당 정권에서 민주당 정권으로 본격적인 정권교체가 이루어졌다. 그러나 정권교체 자체에 혈안이었던 민주당은 아동수당 증대나 농가소득보상 등 선심성 정책을 내세웠다. 그러나 이러한 정책은 민주당 정권이 소득격차 또는 소득불평등 문제를 본격적으로 제기하였다는 점에서 그 이전의 자민당과 차별되는 정책이기도 하다. 집권 후 민주당은 정권 공약 달성을 위한 재원을 마련하기 위하여 대량의 공채발행에 의존하지 않을 수 없었고 그 여파로 재정적자부담률도 10%를 넘고 있다(2010년 11.9%, 2011년 11.0%).

이상에서 설명한 조세부담률, 사회보장부담률, 재정적자의 부담률을 모두 합한 것이 잠재적 국민부담률인데 이 부담률은 1970년 24.9%에서 2010년 50.6%로 2배 이상 상승하고 있다. 일본의 경우 조세부담률은 1970년 18.9%에서 2010년 21.9%로 불과 3%p밖에 상승하지 않았던 것과 비교하면 괄목할 정도로 높은 부담률이다. 요컨대 1970년 이후 잠재적 국민부담률의 상승은 주로 사회보장부담률의 상승(1970~2010년 기간 동안 11.4%p (16.8% - 5.4%) 상승)과 재정적자부담률의 상승(동 기간 동안 10.5%p (11.0% - 0.5%) 상승)에 기인하고 있다.

연대별로 잠재적 국민부담률이 크게 상승하는 요인을 간단히 정리하면 다음과 같다. 1973년 석유위기 이후 1970년대 중 부담률의 급격한 상승(예, 1973년 28.1%에서 1980년 38.7%로 상승)은 주로 경기활성화를 위한 재정적자부담률이 상승한 것에 기인하고 있다. 그 후 1980년대에는 재정적자부담률은 낮아졌으나 조세(특히 국세) 부담률(수입)이 높아져 그 내용상의 변화는 있었으나 잠재적인 국민부담률은 30%대 후반에서 크게 변화하지

않고 있다. 거품경제 붕괴 후인 1990년대 이후 국세부담률은 하락하였으나 그 하락률을 훨씬 상회하는 속도로 사회보장부담률과 재정적자부담률이 상승하여 잠재적 국민부담률은 50%에 육박할 정도로 늘어났다.

저출산·고령화의 진전으로 인한 사회보장부담률의 상승 경향, 경기침체로 인한 조세수입 부족, 공채발행으로 인한 높은 재정적자부담률을 보이는 경향은 향후에도 한동안 지속될 것으로 예상된다.

제2절 일본의 조세체계

1. 현행 국세 및 지방세 체계

현행 일본 세제의 출발점이 된 것은 제2차 세계대전 이후인 1949년 샤우프(C. Shoup) 사절단이 일본을 방문하여 권고하여 실시한 샤우프 세제이다. 샤우프 세제권고에는 그 이전의 소비 및 자산과세 위주의 세제와는 전면적으로 다른 세제로서, 소득세·법인세 등의 소득과세 중심으로 하고 소비과세 등은 보조적인 역할을 하는 세제였다. 포괄적 소득과세(comprehensive income taxation)를 기조로 하던 샤우프 세제의 근간은 그 후 퇴색되었다 하더라도 직접세 중심 조세체계는 계속 유지되어 왔다. 우선 현행 일본의 조세체계에 대하여 보기로 하자. <표 5>는 현행(2011년 예산치)의 일본의 조세체계를 국세와 지방세로 나누어 각각의 총액 및 세목별 구성비를 나타낸 것이다.

〈표 5〉 현행 일본의 조세체계(2011년 예산치)

(단위: %)

국세(43.2조엔)		지방세(33.4조엔)			
세목	구성비	도부현세(13.5조엔)	구성비	시정촌세(19.9조엔)	구성비
소득세	31.2	보통세	100	보통세	91.5
법인세	18.0	도부현민세	39.3	시정촌민세	42.3
상속·증여세	3.3	사업세	17.3	고정자산세	44.6
지가세	0.0	지방소비세	19.0	경자동차세	0.9
지방법인특별세	3.6	부동산취득세	2.5	시정촌담배세	3.6
소비세	23.6	도부현담배세	1.8	광산세	0.0
주세	3.1	골프장이용세	0.4	특별토지보유세	0.0
담배세	1.9	자동차취득세	1.4	법정의보통세	0.0
휘발유세	6.1	광구세	0.0	목적세	8.0
항공기연료세	0.1	고정자산세(특례)	0.0	입탕세	0.1
석유석탄세	1.2	경유인수세	6.5	사업소세	1.7
전원개발촉진세	0.8	법정의보통세	0.0	도시계획세	6.2
자동차중량세	1.0	목적세	0.0	법정의보통세	0.0
관세·톤세	1.9	수렵세	0.0	국유재산소제	
인지수입	2.4	법정의목적세	0.0	시정촌교부금	0.5
특정재원 ¹⁾	1.7				

주: 1) 특정재원이란 그 세수입의 전부 또는 일부를 특정 공공서비스 제공에 필요한 재원으로 하기 위해 징수하는 것이다. 특정재원에는 지방휘발유세(0.7%), 석유가스세(양여분)(0.0%), 항공기연료세(양여분)(0.0%), 자동차중량세(양여분)(0.7%), 특별톤세(0.0%), 담배특별세(0.3%)가 포함된다. 괄호 안은 국세수입에서 차지하는 비율이다.

자료: 諏訪園健司 編著(2011), 『図説日本の税制』.

〈표 5〉의 조세체계로부터 일본의 국세는 소득세, 법인세, 소비세(부가가치세)가 기간세목으로 되어 있음을 알 수 있다. 국세수입에서 차지하는 구성비를 보면 소득세 31.2%와 법인세 18.0%로서 이 두 소득과세의 비율을 합하면 국세수입의 절반 정도를 차지한다(2011년 예산, 이하 동). 여기에 일반소비과세인 소비세(실제로는 부가가치세 형태)가 23.6%를 차지하고 있어 이들 소득세, 법인세, 소비세의 3개 세목이 국세에서 차지하는 비중은 72.8%로 국세수입의 70% 이상을 차지하고 있다. 이들 3개의 세목에 이어 휘발유세가 6.1%, 상속·증여세가 3.3%, 주세가 3.1%를 차지하고 있다. 저

출산(소자녀화) 및 고령화라는 사회구조의 변화가 진행되면서 부(富)와 소득의 세대 간 이전이 중시되고 있으며, 이와 관련이 깊은 상속·증여세에 대한 역할이 강조되고 있다²¹⁾.

다음으로 현행 일본 지방세 체계의 전체적인 윤곽을 보기로 하자. 일본의 경우 지방세를 구분하는 경우 도부현(都道府縣)세와 시정촌(市町村)세로 구분하여 나타내는 것이 보통이다. 일본의 도부현세는 광역자치단체세로서 대체적으로 우리나라의 도세에 해당하고, 시정촌세는 기초자치단체세로서 시군세에 해당한다. <표 5>로부터 알 수 있듯이 일본 지방세는 보통세와 목적세로 구성되어 있으며 세수의 대부분을 보통세에 의존하고 있다. 도부현의 보통세 비중은 100%, 시정촌의 보통세 비중은 91.5%에 이른다.

도부현 수준에서는 도부현민세(도부현세의 39.3%)와 사업세(동 17.3%) 등의 소득과세의 비중이 높으며, 여기에 1997년 4월부터 소비세율의 인상(3% → 5%)과 함께 지방소비세(도부현세의 19.0%)가 창설되면서 지방에서 소비과세의 중요성이 부각되고 있다. 도부현과는 달리 시정촌 수준에서는 소득과세인 시정촌민세(시정촌세 42.3%)와 보유자산과세인 고정자산세(동 44.6%)의 비중이 높게 되어 있다.

일본의 자산과세로서 특히 중요한 것은 우리나라에는 도입되어 있지 않은 고정자산세이다. 고정자산세는 토지, 가옥, 상각자산에 과세되는 종합자산과세의 성격을 가지고 있으면서 응익원리를 잘 구현하는 세목으로 평가받고 있다.

2. 주요 국세 세목의 비중 추이

총조세수입 규모를 국세와 지방세로 나누는 경우, <표 5>에서 간단히 계산

21) 일본 경제는 스톡경제의 진전이 빠르게 진행되었다. 예컨대 1965년 일본의 금융자산은 명목GDP의 3.7배였으나, 2006년에는 11.8배로 높아졌다.

할 수 있듯이 (2011년) 총조세수입 중 국세의 비중은 56.4% (43.2/(43.2+33.4))로서 국세와 지방세의 비중은 대략 55대45 정도로 국세의 비중이 높다. 이에 비해 지방교부세나 국고보조금 등 재정 이전 후의 중앙정부 대 지방정부의 세출비중은 40대 60정도로 지방정부의 규모가 큰 실정이다.

모든 세목이 정책목적이 있고 필요성을 갖고 부과되고 있다고 할 수 있기 때문에 어떤 세목을 주요 세목으로 할 것인가는 분석대상에 따라 다르다. 여기서는 소득세와 법인세의 소득과세, 소비과세로서의 소비세, 자산과세로서 상속·증여세를 일본의 주요 국세 세목으로 하여 이들 각 세목이 국세수입에서 차지하는 비중 추이를 보기로 한다²²⁾. 일본에서 일반 소비과세로서 3%의 세율로 소비세가 실시된 것이 1989년이라는 점을 감안하여 1989년 이후의 추이를 보기로 한다. <표 6>에서는 이들 세목의 비중추이를 보이고 있다.

<표 6> 주요 국세 세목의 비중추이

(단위: 억엔, %)

	국세규모	소득세	법인세	상속 증여세	소비세
1989	571,361	37.4	33.2	3.5	5.7
1990	627,798	41.4	29.3	3.1	7.4
1991	632,110	42.3	26.3	4.1	7.9
1992	573,964	40.5	23.9	4.8	9.1
1993	571,142	41.5	21.3	5.1	9.8
1994	540,007	37.8	22.9	4.9	10.4
1995	549,630	35.5	25.0	4.9	10.5
1996	552,261	34.3	26.2	4.4	11.0
1997	556,007	34.5	24.2	4.3	16.7
1998	511,977	33.2	22.3	3.7	19.7

22) 잘 알려져 있듯이 OECD 등의 조세체계 분류(Revenue statistics)에서는 소득, 소비, 자산과세로 나누어 각국을 비교하고 있다.

〈표 6〉의 계속

	국세규모	소득세	법인세	상속 증여세	소비세
1999	492,139	31.4	21.9	3.8	21.2
2000	527,209	35.6	22.3	3.4	18.6
2001	499,684	35.6	20.5	3.4	19.5
2002	458,442	32.3	20.8	3.2	21.4
2003	453,694	30.7	22.3	3.2	21.4
2004	481,029	30.5	23.8	3.0	20.7
2005	552,905	29.8	25.4	3.0	20.2
2006	541,169	26.0	27.6	2.8	19.3
2007	526,558	30.5	24.6	2.9	19.5
2008	458,309	32.7	21.8	3.2	21.8
2009	402,433	32.1	15.8	3.4	24.4
2010	417,093	30.7	18.0	3.0	24.3
2011	432,309	31.2	18.0	3.3	23.6

자료: 財務省(各年度), 『財政金融統計月報』 租稅特集,
諏訪園健司編著(2011), 『図説日本の税制』.

일본은 거품경제가 붕괴된 1990년대 공채발행을 통한 공공지출 증대, 감세 등을 통한 경기부양정책을 중점적으로 추진해 왔다. 이러한 정책 추진에도 불구하고 1990년대는 초반부터 2000년대 초반까지 소위 ‘잃어버린 10년’이라 하여 경제상황이 거의 제자리걸음을 하거나 심지어는 마이너스 성장까지 경험하였다. 예컨대 일본 내각부(內閣府)가 발행하는 경제재정백서(『經濟財政白書』)를 보면, 1990년대의 일본 명목 국내총생산(GDP)으로 본 경제성장률을 보면 거의 0~2%의 성장률(1998년은 -1.2%, 1999년은 -0.6%의 마이너스의 성장률)을 보이고 있을 정도로 낮은 경제성장률을 보이고 있다.

그 후 2001년 출범한 고이즈미 정권에서 구조개혁을 실시, 그 효과로 2003년부터 2008년까지는 비록 1~2%대의 낮은 수준이기는 하지만 경제성장률이 플러스를 기록한다. 그러나 2008년의 리먼브라더스 파탄과 함께 축

발된 미국발 금융위기의 영향, 2011년 3월 11일에 있는 동일본대재해로 심한 타격을 받았다. 그 결과 국세수입 규모도 크게 감소하였다. 예컨대 2005년 55.3조엔이던 국세수입 규모는 2011년 43.2조엔으로 12.1조엔이나 줄어들고 있다.

경기 침체의 영향을 크게 받은 것이 소득세와 법인세 등의 소득과세이다. 비록 감세정책이 있었다고는 하나 경기침체의 영향으로 인해 소득과세의 비중이 상대적으로 줄어들었다. <표 6>에서 소득세와 법인세의 비중이 1990년대 전체적으로 볼 때 감소하고 있음을 볼 수 있다. 소득과세의 상대적인 비중 감소와는 반대로 소비과세 비중은 증가하여 왔다. 1989년 3%의 세율로 소비세를 실시하여 1996년까지 그 세율을 유지하여 왔지만, 소비세가 국세수입에서 차지하는 비중은 1989년 5.7%에서 1996년 11.0%까지 증가하고 있다. 이는 소득과세의 수입 비중이 상대적으로 많이 줄었기 때문이다. 소비세의 비중이 급격히 증가하는 것은 1997년의 소비세 세율 인상이 가장 중요한 요인이다. 1997년 4월부터 3%의 소비세율을 5%로 인상하면서 소비세의 비중은 1996년 11.0%에서 1998년 19.7%로 급격하게 상승하고 있다.

2000년대에 들어서면서 소비과세만이 아닌 소득과세의 충실화로 기간세로서의 소득세 기능 회복을 제기하였다. 이러한 정책의도와 맞물려 국세수입 중 소득세 비중은 1999년 31.4%에서 2001년 35.6%까지 상승하였다. 2000년대 초반 고이즈미 정권기(2001~2006년) 경제상황이 호전되어 법인세의 비중이 상대적으로 늘어나고 소득세 비중이 하락하는 경향을 보였다. <표 6>에서 보듯이 2001년 35.6%이던 소득세 비중은 2006년 26.0%까지 하락하고 있다.

지방방로의 세원 이양이라는 관점에서 2007년 소득세의 일부를 주민세로 전환하였다. 그럼에도 불구하고 2000년대 후반 소득세 비중이 30%를 약간 웃돌고 있는 것은 경기침체로 인한 법인세 수입이 크게 줄어들었기 때문이다. <표 6>에서 보는 바와 같이 법인세 비중은 2006년 27.6%에서 2011

년 18.0%로 크게 줄어들고 있음을 볼 수 있다. 2007년의 세원이양 효과는 뒤의 <표 7>로부터 확인할 수 있다. <표 7>에서 보듯이 지방세 수입 중 주민세 비중은 2006년 35.8%에서 2007년 40.9%까지 크게 늘어나고 있다.

위 법인세 비중의 지적에서도 알 수 있듯이 경제상황의 영향을 가장 민감하게 받는 것이 법인세이다. 법인세의 비중을 보면 거품경제 붕괴의 영향으로 1990년 29.3%에서 1992년 23.9%, 1993년 21.3%까지 대폭적으로 하락하고 있다. 그 후 1990년대 중반 25~26%까지 상승하였다가 다시 1999년에는 21.9%까지 떨어지고 있다. 그러다가 앞서 언급하였듯이 2001년 고이즈미 정권 출범 이후 경제구조 개혁의 효과로 인한 경기회복으로 법인세 수입은 2006년 27.6%까지 상승하였으나 그 후 2008년의 세계 경기침체의 영향 및 2011년의 동일본 대재해의 영향으로 법인세 비중은 크게 줄어들었다.

소득세나 법인세 등 소득과세에 비하여 안정성을 보이는 것이 소비과세이다. 위에서 1997년 소비세율 인상과 함께 1998년 소비세 비중이 19.7%까지 상승하였다고 언급하였다. 그 후에도 2008년까지 소비세 비중은 대략 20% 전후에서 안정적인 추이를 보임을 확인할 수 있다. 2009년 이후 소비세 비중이 24% 전후로 상승하는 것은 소비세 수입이 상승하였기 때문이 아니라 앞서 언급한 2007년 소득세의 일부를 주민세로 세원이양한 것과 법인세 수입의 하락에 의한 영향이 컸기 때문이다.

한편 자산과세인 상속·증여세는 그 변화가 그리 크지 않음을 볼 수 있다. 비록 상속·증여세의 비중이 높지 않다고는 하나(2011년 예산기준으로 3.3%) 한국에 비하여는 높은 편이며, 저출산(소자녀)·고령화의 진전에 따른 유산과세의 중시와 스톡경제의 진행으로 앞으로 상속·증여세는 그 중요성이 더욱 강조되고 있다. 일본정부는 상속세를 통한 세대간 부(富)의 원활한 이전과 소득 및 부(富)의 불공평 해소를 위한 정책 수단으로서 더욱 중시해 갈 것으로 예상된다.

3. 주요 지방세 세목의 비중추이

다음으로 주요 지방세목의 시계열 추이에 관하여 살펴보기로 하자. 지방세 전체적으로 볼 때, 일본은 주민세(도부현민세와 시정촌민세의 합계)와 사업세, 고정자산세, 그리고 1997년부터 실시된 지방소비세가 주요 지방세목이 된다고 할 수 있다. <표 7>에서는 1989년 이후 지방세 총액에서 차지하는 이들 주요 세목의 비중추이를 보이고 있다. 이때 일본 지방자치단체의 경우 도도부현이라는 광역자치단체와 시정촌이라는 기초자치단체가 있기 때문에 자치단체별로 세목을 구분하여 볼 것인가, 지방세 전체를 볼 것인가에 따라 그 비중은 다르게 나타난다. 이 점을 감안하여 <표 8>에서는 도부현세와 시정촌세로 구분하여 1989년 이후 주요 세목 비중추이의 계산 결과를 보이고 있다.

<표 7> 지방세 총액에서 차지하는 주요 지방 세목의 비중 추이

(단위: 억엔, %)

	지방세 총액	주민세 ¹⁾	지방소비세	사업세	고정자산세
1989	317,951	42.8		20.6	17.7
1990	334,504	44.1		19.6	17.9
1991	350,727	43.9		19.3	18.6
1992	345,683	43.7		16.5	20.6
1993	335,913	43.2		14.4	22.4
1994	325,391	39.8		13.7	24.3
1995	336,750	39.4		13.3	24.8
1996	350,937	37.7		15.2	24.9
1997	361,555	38.5	2.2	14.1	24.2
1998	359,222	34.7	7.1	12.5	25.1
1999	350,261	34.2	7.1	11.2	26.6
2000	355,464	35.8	7.1	11.6	25.4
2006	365,062	35.8	7.2	15.3	23.2
2007	403,728	40.9	6.5	14.6	21.2

〈표 7〉의 계속

	지방세 총액	주민세 ¹⁾	지방소비세	사업세	고정자산세
2008	404,703	40.9	6.2	14.9	21.7
2009	351,830	42.3	6.9	8.3	25.0
2010	325,096	41.1	7.7	5.9	27.3
2011	334,037	41.1	7.7	7.0	26.8

주: 1) 주민세는 도부현민세(광역자치단체 주민세)와 시정촌민세(기초자치단체 주민세)의 합계이다.

자료: 財務省(各年度) 『財政金融統計月報』 租稅特集; 諏訪園健司 編著(2011), 『図説日本の税制』.

〈표 8〉 도부현 및 시정촌 주요 세목의 비중 추이

(단위: 억엔, %)

	광역자치단체(도부현)				기초자치단체(시정촌)		
	도부현세수입	도부현민세	사업세	지방소비세	시정촌세수입	시정촌민세	고정자산세
1989	147,541	29.4	44.4		170,410	54.4	33.1
1990	156,463	32.5	41.8		178,041	54.3	33.6
1991	161,835	32.8	41.7		188,892	53.4	34.5
1992	148,330	33.1	38.4		197,353	51.6	36.1
1993	138,779	34.6	34.8		197,134	49.2	38.2
1994	136,080	32.6	32.7		189,311	44.9	41.8
1995	139,090	32.1	32.2		197,660	44.6	42.3
1996	145,915	28.4	36.6		205,022	44.4	42.6
1997	149,478	28.2	34.1	5.4	212,077	45.8	41.3
1998	153,195	23.8	29.3	16.6	206,027	42.8	43.8
1999	145,863	24.8	27.0	17.0	204,399	40.9	45.6
2000	155,850	28.9	26.6	16.2	199,614	41.2	45.3
2006	163,243	24.4	34.2	16.1	201,819	45.0	41.9
2007	188,524	32.9	31.2	13.9	212,204	47.9	39.9
2008	188,403	33.7	32.1	13.4	216,300	47.1	40.7
2009	146,545	39.3	19.8	16.5	205,284	44.4	42.8
2010	129,226	40.2	14.6	19.3	195,870	41.7	45.0
2011	134,952	39.3	17.3	19.0	199,085	42.3	44.6

자료: 財務省(各年度) 『財政金融統計月報』 租稅特集; 諏訪園健司 編著(2011) 『図説日本の税制』.

〈표 8〉에 나타나 있듯이, 일본의 지방세 전체에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것이 주민세(도부현민세와 시정촌민세의 합계)이다. 주민세 다음으로 고정자산세가 높은 비중을 차지하여 일본 지방세는 주민세와 고정자산세가 기간세이다. 1989년 당시에는 사업세가 지방세수입 중 20.6%를 차지하고 있었으나 최근에는 사업세 비중이 크게 낮아져 2010년 이후는 오히려 소비세 비중보다 낮게 나타난다. 그 배경에는 2008년도 세제개정에 따른 지방법인특별세의 창설이 있다.

지방법인특별세는 지역 간 세원의 편차에서 야기되는 재정력 격차 문제에 대응하기 위해 소비세 개혁을 포함한 대대적인 조세체계의 개혁을 하기 전까지의 점정조치로서 법인사업세의 일부를 분리하여 국세로 창설한 세목이다. 국세로 창설한 세목이지만 전액을 지방법인특별양여세로서 지방에 양여(인구 기준 2분의 1, 종업원 수 기준 2분의 1)하는 지방재원이다. 부과징수도 법인사업세와 함께 도도부현이 하기 때문에 중앙정부는 단지 과세권만이 있을 뿐이다. 동세의 납세의무자도 법인사업세와 동일하며 과세표준도 법인사업세액의 소득할액 및 수입할액으로 되어 있다.

이들 지방세 세목의 추이에서 알 수 있는 것은 지방세에서도 국세법인세와 마찬가지로 경기상황에 영향을 받기 쉬운 사업세가 자리하고 있다는 점이다. 〈표 7〉에서 보듯이 사업세는 거품경제 붕괴시기인 1990년대를 통하여 지방세 총액에서 차지하는 세수 비중이 크게 하락하고 있음을 관찰할 수 있다.

주민세도 경기의 영향을 받는 세목이지만 사업세의 세수입 불안정성이 훨씬 심하다. 지방세 총액 중 주민세 비중은 1990년 44.1%에서 1999년 34.2%로 약 10%p나 하락하고 있다. 그러나 2000년대에는 경기회복 및 지방으로의 세원이양(2007년 소득세 중 일부를 주민세로 전환)의 영향으로 주민세 비중이 높아져 2008년에는 지방세 총액의 40.9%까지 회복되고 있으며 그 이후에도 40%를 웃돌고 있다. 〈표 8〉에서 보듯이 도부현세 수입 중 도부현민세 비중은 2006년 24.4%에서 2007년 32.9%까지 크게 높아지고

있는 것으로부터도 지방으로의 세원 이양 효과가 컸음을 알 수 있다.

일본은 한국과 달리 지방세에서도 지방법인세의 성격을 갖는 사업세가 도부현 기간세의 하나로 자리잡고 있다. 사업세에는 개인사업세와 법인사업세가 있는데 이 중 법인사업세가 사업세 수입의 대부분을 차지한다. 법인사업세의 경우 1990년대 초 거품경제가 붕괴한 이후 그 세수의 불안정성이 상당히 심하게 나타났다.

〈표 7〉을 보면 총지방세 수입 중 사업세 비중은 1990년 19.6%에서 1999년 11.2%로 크게 하락하나, 그 후 2000년대 초반 경기회복과 함께 사업세 비중도 회복되어 2006년에는 15.3%를 기록하였다. 그러나 2009년 이후 크게 하락하여 2011년은 지방세 총액의 7% 수준이다. 또 〈표 8〉을 보면 도부현세 수입 중에서 사업세가 차지하는 비중은 1990년 41.8%에서 1999년 27.0%까지 크게 하락하였다가 2003년 이후 경기회복에 힘입어 2006년에는 34.2%까지 회복하였다. 2011년은 그 절반 정도인 17.3%로 줄어들고 있으나 여기에는 위에서 언급하였듯이 2009년부터 지방법인특별세가 국세로 개설되었기 때문이다.

한편 1997년 4월부터 소비세율의 인상(3% → 5%)과 함께 도부현세로서 지방소비세가 창설되면서 지방에서 소비과세의 중요성이 부각되고 있다. 〈표 7〉에서 보듯이 지방소비세는 창설 이후 지방세 총액이 약 6~7%를 차지하면서 안정적인 추이를 보이고 있다. 또한 〈표 8〉을 보면 지방소비세는 도부현세 수입 중 1998년부터 2006년까지 16~17%로 안정적인 추이를 보이다가 2007년에는 13.9%로 하락하고 있다. 이는 앞서 언급하였듯이 2007년부터 소득세 일부가 주민세로 이양되면서 상대적으로 소비세 비중이 하락하였기 때문이다. 그 후 사업세의 비중 축소와 함께 소비세 비중은 상승하여 2011년 지방세 총액 중 7.7%, 도부현세 수입 중 19.0%를 차지하고 있다.

일본의 지방세 중 안정적인 추이를 보이면서 시정촌의 기간세로 자리잡고 있는 것이 고정자산세이다. 고정자산세는 토지, 가옥 및 상각자산의 보

유에 부과되는 종합자산과세로서 응익원리(benefit principle)를 잘 구현하고 있는 세목이다. <표 7>에 나타나 있듯이 고정자산세는 1990년대 후반 지방세 전체 수입의 약 25%를 차지하면서 안정적인 추이를 보이고 있다. 앞서 언급한 지방으로의 세원 이양에 따른 주민세 확충으로 그 상대적인 비중이 하락하여 2008년에는 21.7%로 낮아졌다가 그 후 다시 상승하여 2011년 26.8%의 비중을 차지하고 있다.

또한 <표 8>로부터 알 수 있듯이 고정자산세는 시정촌민세와 함께 시정촌세의 기간세 역할을 담당한다. 고정자산세 비중 추이는 시정촌민세와 반대의 움직임을 보이고 있다. 즉, 시정촌민세 비중이 감소(증가)할 때는 고정자산세 비중은 증가(감소)하고 있는데 이는 고정자산세가 불안정적이거나 기보다는 시정촌민세의 변동에 따른 고정자산세의 상대적인 추이변화에 따른 결과라 할 것이다. 2011년 시정촌세 수입 중 고정자산세가 44.6%를 차지하여 시정촌세에서 시정촌민세(동 42.3%)와 더불어 가장 중요한 세목으로 자리잡고 있다.

이상으로부터 일본의 지방세의 경우, 경기 변동에 영향을 받기 쉽다는 세수의 불안정성은 기초자치단체인 시정촌 수준에서보다 광역자치체인 도부현 수준에서 상대적으로 심하게 발생하고 있음을 알 수 있다. 특히 사업세가 도부현의 세수입 불안정성의 주요 원인으로 작용하여 왔다. 이를 완화하기 위하여 2004년부터 사업세에 외형표준과세를 도입하였고 2008년도 세제개정에서 지방법인특별세를 창설하여 세수입의 안정성을 도모해 왔으나 아직 사업세를 둘러싼 근본적인 개혁(예, 법인사업세의 폐지)에까지는 이르지 못하고 있다.

제3장 사회보장·조세의 일체개혁 내용

제1절 일체개혁(소비증세) 법안의 논의 경과

일본에서 재정지출 증대를 가져오는 가장 중요한 요인은 저출산·고령화의 진전에 따른 사회보험급여의 증대이다. 근년 일본의 사회보험료 수입은 그리 증가하고 있지 않은 데 비하여 사회보장급여비는 빠른 속도로 증가하고 있어 국세 및 지방세 부담 압력이 가중되고 있다. 예컨대 2011년 사회보장급여비는 107.8조엔(GDP의 21.1%)에 이르는 데 비하여 사회보장보험료 수입은 59.6조엔에 그치고 있다. 사회보장급여비와 보험료와의 차액은 국세 부담(29.4조엔), 지방세부담(10.1조엔) 및 공채발행으로 충당하고 있다(이외에도 약간의 자산수입이 있음). 鈴木(2011)는 저출산·고령화의 영향으로 향후 사회보장관계비가 매년 1.3조엔 규모로 증대할 것으로 보고 있다.

일본 노다(野田佳彦) 정권은 2012년 3월 30일 저출산·고령화에 따른 사회보장재원의 마련과 심각한 재정적자를 완화하기 위한 목적으로 소비증세 법안을 골자로 하는 세제개혁안을 국회에 제출하였다. 이 개혁법안의 제출은 2012년 2월 발표한 ‘사회보장과 조세의 일체개혁’ 발표 다음에 이루어진 후속 수순이다. 소비증세 법안의 골자는 심각한 재정상황에서 소비세율을 현행의 5%(국세 소비세 4%p, 지방소비세 1%p)에서 2014년 4월에 8%(국세소비세 6.3%p, 지방소비세 1.7%p)로, 2015년 10월에 10%(국세소비세 7.8%p, 지방소비세 2.2%p)로 인상하여 사회보장 재원을 마련하자는 것이다.

세제개혁안에 대한 반대입장 표명으로 정부 요직을 맡고 있던 당시 여당 민주당내 오자와(小沢一郎) 그룹 국회의원들이 사의를 표명하는 사태로 이어졌다. 이처럼 소비증세를 위한 세제개혁안 발표로 민주당 내의 균열

(민주당과 연립하고 있는 국민신당 내 국회의원들 간의 노선 불일치로 인한 균열과, 민주당 내의 오자와 그룹과 다른 그룹 간의 균열)이 불거져 나왔다. 이에 비해 제1야당인 자민당의 노선에는 소비세율의 10% 인상도 포함 되어 있기 때문에 야당인 자민당이 어떻게 나오는가에 따라 이번 개혁안이 통과될 것인지 여부가 큰 관심사가 되고 있었다. 그 후 당시 여당 민주당은 야당 자민당과의 공조로 소비세 증세법안은 2012년 6월 중의원 통과에 이어 동년 8월 10일 참의원까지 통과하기에 이르렀다.

소비증세 법안이 참의원까지 통과되었지만 아직 소비세 체계가 어떻게 개정될 것인가(예, 생필품 감세를 정하는 복수세율 문제)가 구체적으로 정해진 상황은 아니다. 현 단계에서는 사회보장과 조세의 일체개혁 논의와 함께 소비세 세율과 사용 용도의 큰 틀이 정해져 있는 정도라 할 것이다. 현재 소비세 및 지방소비세 세수의 용도는 사회보장의 공적부담(公費)과 아동양육 지원, 교육 등, 주민에 기초적인 서비스를 제공하기 위한 재원으로 활용될 예정이다. 설사 2015년 소비세율이 10%로 늘어나더라도 재정적자 감축까지는 그 재원규모가 이르지 못할 것으로 보인다.

2012년 12월 16일 일본 중의원 총선에서 자민당과 공명당이 전체 의석수(480석)의 3분의 2 이상을 차지하는 압승을 거두었다. 2012년 말에 탄생한 아베(安部晋三) 내각에서는 경기활성화를 우선적으로 추진할 가능성이 높지만, 소비세 인상개혁은 자민당, 공명당, 민주당의 3당 합당하에서 이루어진 개혁이기 때문에 일체개혁의 큰 흐름은 유지될 것으로 보인다. 다만, 경기활성화를 우선하는 성격을 띠 것이기 때문에 재정적자는 더욱 늘어날 가능성도 높아졌다고 할 것이다.

향후 아베 내각에서도 소비세가 인상된다면 그 수입은 사회보장(연금, 의료, 복지 등) 재원을 위한 목적세처럼 사용될 가능성이 크다. 2012년 소비증세 법안을 국회에 제출한 것은 조세부담 증가 없이는 재정적자를 용인하는 상황이 점차 어려워지고 있음을 노정한 결과이다. 재정적자 노선은 한번 진행되면 이를 건전재정으로 되돌리는 것은 무척 어려운 일이다. 이

미 엄청난 규모로 불어난 일본의 재정적자 규모를 건전재정으로 되돌리기 것은 지난한 과제로 되어 있다. 이러한 상황에서 아베 정권이 추진할 대규모 재정팽창이나 금융완화 정책은 장기적인 경기 활성화를 가져오기는 어려울 것으로 보인다.

시계열적으로 일본의 사회보장지출을 OECD 국가와 비교하여 보면, 일본은 1995년 사회보장지출이 GDP의 14.9%로 OECD 24개국 중 23위였으나, 2009년에는 23.3%로 OECD 28개국 중 18위로 뛰어 올랐다. 유럽국가가 전통적으로 사회보장지출 비율이 높은 국가였다는 측면에서 보면 이러한 순위 변화는 최근의 일본의 사회보장지출이 상대적으로 크게 증대되어 왔음을 의미한다. 이는 일본의 재정 경직화가 표면화되고 있음을 보인다고 할 것이다. 참고로 한국의 2009년 사회보장지출은 GDP의 8.4%로 OECD 28개국 중 28위로 최하위를 차지한다. 그러나 한국의 빠른 저출산·고령화 추이속도를 감안하면 향후 사회보장지출은 일본보다도 가파른 속도로 증대될 것임은 쉽게 예상할 수 있다.

제2절 사회보장재원의 조달

1. 소비세율 인상재원의 사용용도: 사회보장 목적세화

1) 사회보장 충실을 위한 재원

일체개혁에 따른 조달재원은 기본적으로 전액을 사회보장재원에 충당할 예정이며, 그 주된 재원은 소비세율 인상에 따른 조세수입 증가분이다. 일본에서 소비세율을 1%p 인상하면 대체로 2.6조엔 정도의 수입 증가가 있다고 보고 있다. 따라서 세율 인상에 따른 조세수입의 탄력성이 일정하다고 볼 때 소비세율 5%p 인상분은 대략 13조엔(2.6조엔×5)규모가 된다.

소비세율 인상으로 인한 조달재원의 사용용도에는 크게 사회보장 충실을 위한 재원 마련과, 사회보장 안정을 위한 재원 마련으로 나누어 볼 수 있다. 사회보장 충실재원 마련이든 안정재원 마련이든 신뢰 있는 사회보장제도를 확립하여 장래의 불안을 해소하여 소득이나 저축을 소비로 돌릴수 있도록 하는 경제성장과의 선순환을 기대하고 있다.

우선 보육원 대기아동 해소대책, 의료/개호(요양) 서비스의 충실, 저소득자 연금대책 등 사회보장의 충실재원으로 2.7조엔 규모(대체로 소비세율 1%p 인상분)를 사용할 계획이다. 보다 구체적으로 살펴보면, 도시부의 보육원 부족에 따른 대기 아동문제의 해소에 0.7조엔, 지방의 의사 부족이나 산부인과나 소아과 등의 진료과 부족의 해소, 노인특별요양소 대기자의 해소, 저소득자 국민건강보험/개호(요양)보험료의 경감 등을 위한 의료/개호(요양) 대책비용으로 1.6조엔, 저소득 고령자의 연금가산액 지출로 0.6조엔이다.

보육 또는 양육지원 분야에서는 민간의 보육서비스의 참입(참가)기준을 지금까지의 허가제에서 지정제로 이행하여 공적비용으로 지원하는 보육원 수를 대폭으로 늘릴 예정이다. 현재는 보육원이 보육서비스의 주체이면서 시정촌의 허가제로 운영하는 방식, 즉 보육서비스의 인정권한이 시정촌에 위임되어 있다. 작금 시정촌의 재원 부족이 이어지면서 보육서비스 확대가 어렵게 되어 있는 실정이다.

새로운 자녀 보육 시스템에서는 보육서비스의 참입을 지정제로 하고, 보육서비스 필요성의 인정도 전국 통일의 객관적 기준으로 행하는 방식을 채용한다. 보육원 이외에도 기존 유치원, 소규모 보육, 유모 등의 보육서비스를 받을 수 있는 선택지를 증대시켜가는 방향을 강구하고 연장보육도 확대하여 갈 방침이다. 2011년 5월 현재 3세 미만의 유아가 86만명을 수용하는 것으로 되어 있는데, 2017년까지 이를 122만명(3세 미만 유아 전체의 44%)으로 늘리고, 같은 기간 동안 연장보육도 현재의 86만명에서 103만명, 방과 후 아동 클럽인원도 83만명에서 129만명으로 늘릴 계획이다. 이를 위한 재

원확보를 소비세율 인상재원으로 할 방침이다. 이러한 보육지원을 통하여 누구라도 안심하고 자녀를 출산하고 양육할 수 있는 사회를 실현하고 여성의 사회진출을 촉진하여 경제성장으로 이어지도록 하고자 하는 것이다.

의료/개호(요양) 분야에서는 현재 지방의 중핵병원을 중심으로 산부인과, 소아과, 외과, 급성응급환자 대응 등의 분야에서 의사 부족이 발생하고 있으며, 고령자의 증가에 따라 입원시설이 부족한 실정이다. 또한 개호(요양)서비스를 받을 수 있는 특별요양원 시설이 주거 주택과 떨어져 있는 곳도 많다. 이를 개선하기 위해 입원치료의 거점을 확대하여 산부인과, 소아과, 외과, 응급 등의 분야에서 의사 부족을 해소하고 급성 응급환자의 입원 치료서비스도 개선할 방침이다. 나아가 자택과 가까운 곳에 그룹요양시설(group home)을 정비하고, 재택 의료/개호(요양) 서비스에 진료보수 및 개호(요양)보수를 중점배분하여 서비스를 확대할 방침이다. 구체적으로는 재택의료료를 2012년 하루당 17만명에서 2025년 29만명으로 확대하고, 거택/재택 개호(요양)서비스 수급자를 2012년 353만명에서 2025년 525만명으로 확대할 계획이다²³⁾.

저소득자의 지원으로서는 기초연금 연금액의 가산, 국민건강보험/개호(요양)보험의 보험료 경감, 국민건강보험료 경감이 주된 내용이다. 보다 구체적으로는 국민건강보험의 저소득자 보험료 경감을 위한 재원으로 2,200억엔, 개호(요양) 1호(고령자) 보험료의 저소득자 보험료 경감 강화를 위한 재원이 1,300억엔, 저소득자를 대상으로 한 기초연금액의 가산, 장애 기초연금의 가산 등으로 6,000억엔을 각각의 상한액으로 하여 지원하는 것으로 되어 있다.

23) 財務省(2012), 『社会保障・税一体改革について』를 참조. 이하의 수치도 이 자료를 이용하고 있다.

2) 사회보장 안정재원 확보

인구 고령화의 진행과 함께 일본의 사회보장관계비는 2012년 110조엔에서 2025년 145조엔으로 1.27배 증가할 것으로 예상하고 있다²⁴⁾. 사회보장 안정재원 확보라 함은 고령화에 따른 사회보장급여 증대를 어떻게 안정적으로 대처할 것인가가 주된 내용이다. 이를 위해 위에서 언급한 사회보장 충실재원 이외의 나머지 4%p분 10.8조엔을 충당한다는 방침이다. 간단히 말해 현재의 사회보장제도가 안정적으로 지속가능하게 유지할 수 있도록 하기 위한 재원이다. 여기에는 다음 세 가지를 주된 내용으로 하고 있다.

① 기초연금국고부담분의 2분의 1로의 인상에 따른 재원확보 필요분이 약 2.9조엔이다. 현행 36.5%로 되어 있는 국고부담분을 2분의 1로 인상하면서 필요하게 될 연금재정의 마련이다. 이를 통해 장래연금 지불에 지장이 발생하지 않도록 할 방침이다.

② 장래 세대로의 부담 전가를 경감하기 위한 재원 7.0조엔이다. 이는 고령화에 따른 사회보장의 증가나 안정적인 재원 확보가 담보되어 있지 않은 사회보장재원에 대응하기 위한 것이다.

③ 소비세율 인상에 수반되는 사회보장지출 증가분에 사용하기 위한 재원이 0.8조엔이다. 소비세율이 인상되게 되면 물가상승을 가져올 것이므로 그에 따라 연금액, 의료진료보수 등으로 지출이 증가되는데, 이에 대비하기 위한 재원이 0.8조엔이다.

사회보장 안정재원의 확보에는 ① 세대내 공평 부담의 관점, ② 세대 간 공평 부담의 관점, ③ 상호부조의 필요성이 높은 분야에 초점을 맞춘다는 관점을 내세우고 있다. ①의 세대내 공평 부담의 관점에는 고소득자 연금 급여의 재검토(저소득자에 대한 연금급여 가산과 병행하여 검토), 보수충

24) 財務省(2012), 『社会保障・税一体改革について』, p.14.

액에 대하여 일정비율을 납부하는 개호(요양)납부금의 도입, 단시간노동자에 대한 후생연금/피고용자의료보험의 적용 확대를 들고 있다. ②의 세대간 공평 부담의 관점에서 들고 있는 것은 연금특례제도의 재검토, 거시경제 슬라이드 방식의 개선이다. 마지막으로 ③의 상호부조의 필요성이 높은 분야로는 후발의약품의 사용 촉진, 의약품의 환자부담의 재검토, 개호(요양)서비스를 받는 자의 건강상태가 악화되지 않도록 예방하는 효과가 있는 기능훈련에 대한 급여의 중점배분을 들 수 있다.

현행 일본의 소비세율 5% 중 4%p분이 국세이고, 나머지 1%p분은 지방 소비세이다. 국세소비세율 4%분 중 29.5%는 지방교부세로 지방에 교부되고 있기 때문에 지방분은 2.18%(지방소비세 1%p + 지방교부세분 1.18%p (4%p×0.295))이 된다. 소비세율이 10%가 되면 국세 소비세율은 7.8%, 지방소비세는 2.2%로 각각 인상될 예정이다. 소비세율이 10%로 인상된 경우의 지방교부세분은 1.52%이며, 지방교부세율은 19.487% (1.52%/7.8%)가 된다.

지방교부세분을 제외한 국세분 소비세율은 6.28%p분 (7.8%p - 1.52%p)이다. 이 6.28%분의 국세분 소비세 세수입은 사회보장목적세로 하여 연금, 의료, 개호(요양), 저출산(소자녀화) 이라는 사회보장 4경비에 충당할 예정이다. 그 결과 소비세율이 10%로 인상된 경우 지방분은 3.72%분 (지방소비세 2.2%p+지방교부세분 1.52%p)이 된다. 이 지방 소비세분 가운데 현행 지방소비세 세수분 1%p분을 제외한 2.72%p분에 대하여도 사회보장재원으로 사용할 계획이다.

일본의 GDP 대비 사회보장지출 수준은 대체로 선진국 평균 수준이다. 예컨대 연금급여의 OECD평균은 7.3%인 데 비해 일본은 이보다 높은 9.6% 수준인데, 이 수준은 프랑스 12.9%, 독일 10.7%에 비해서는 낮지만, 영국 6.7%, 미국 6.7%에 비해서는 높은 수준이다. GDP 대비 의료지출의 경우 OECD평균은 5.8%인 데 비해 일본은 이보다 높은 6.3% 수준이지만, 프랑스 7.4%, 독일 7.8%, 영국 6.8%, 미국 7.4%에 비해서는 약간 낮은 수준이

다. 이들 연금과 의료를 합하면 대체로 주요 선진국과 비슷한 수준이 된다²⁵⁾.

세계보건기구(WHO)에서 건강수명, 의료서비스의 접근 양호도, 의료비 부담의 공평성 기준으로 평가한 일본 의료에 대한 평가는 세계 제1위이다²⁶⁾. 그 만큼 일본이 건강한 수명을 보내고, 주거 가까이에서 의료서비스를 받을 수 있으며, 의료비부담도 비교적 공평하게 부담하고 있음을 의미한다. 그러나 다음 <표 9>에서 보듯이 빠른 고령화의 진행으로, 고령자(65세 이상), 현역의 경제활동인구(20~64세 이하), 미성년자(19세 이하)로 본 각각의 인구구성은 현재(2012년)의 24.2%, 58.2%, 17.7%에서 2050년 38.8%, 47.8%, 13.4%로 변할 것으로 예상된다. 즉 고령자(65세 이상)의 비중이 크게 늘어나고 경제활동인구(20~64세 이하) 및 미성년자(19세 이하)의 비중이 크게 줄어듦 전망이다²⁷⁾.

<표 9> 고령자, 경제활동인구, 미성년자의 인구구성 추이

(단위: 만명, %)

	1965	2012	2050
고령자(65세 이상)	618(6.3)	3,083(24.2)	3,768(38.8)
경제활동인구(20~64세)	5,608(57.1)	7,415(58.2)	4,643(47.8)
미성년자(19세 이하)	3,602(36.7)	2,252(17.7)	1,297(13.4)

자료: 総務省(各年度), 「国勢調査」, 「人口推計」, 社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(出生中位・死亡中位)」.

소비세율을 인상하고자 하는 이면에는 이처럼 고령자의 비율이 늘어나고 있는 상황에서 젊은층의 부담을 줄이고 고령자에게도 일정 비용부담을 하도록 한다는 차원, 즉 세대 간의 부담공평을 도모하고자 한다는 정책의

25) 財務省(2012), 『社会保障・税一体改革について』 자료를 참조한 수치로 2007년의 수치이다.

26) WHO 『World Health Report 2000』.

27) 総務省, 「国勢調査」 「人口推計」, 社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(出生中位・死亡中位)」.

도가 담겨 있다. 그러나 소비세율의 인상재원이 고령화에 따른 사회보장재원으로 모두 조달이 가능하기에는 역부족이 될 것으로 생각된다. 그 배경에는 2012년 이후 일본의 베이비붐 세대의 고령화가 본격적으로 시작되어 65세 이상의 고령자 비율이 비약적으로 늘어나고, 상대적으로 경제활동인구(20~64세)의 인구가 크게 줄어드는 인구 구성변화가 도사리고 있기 때문이다. 다음 <표 10>을 보면 그 경향을 일목요연하게 알 수 있다.

<표 10> 고령자와 경제활동인구의 구성 변화

(단위: 만명)

인구	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
65세 이상	2,822	2,901	2,948	2,976	3,083	3,197	3,308	3,395
전년 대비 증감		+79	+48	+28	+107	+114	+111	+87
20~64세	7,615	7,541	7,564	7,525	7,415	7,297	7,183	7,089
전년 대비 증감		-73	+23	-39	-110	-118	-115	-94

자료: 財務省(2012), 『社会保障・税一体改革について』, p.20.

<표 10>에서 보듯이 2011년 65세 이상의 고령자 수는 전년 대비 28만명 증가하는 데 불과하였으나 2012년에는 107만명, 2013년에는 114만명, 2014년에는 111만명이 증가하여 매년 100만명 이상이 증가하고 있다. 일본의 베이붐 세대의 퇴직에 따른 고령자 진입이 본격화하기 때문이다. 이들의 퇴직과 함께 경제활동인구(20~64세)의 인구는 크게 줄어들고 있다. <표 10>을 보면 위의 고령자 수의 증가와는 대조적으로 2011년에는 이들 경제활동인구가 전년 대비 39만명 감소하는 정도였으나 2012년에는 110만명, 2013년에는 118만명, 2014년에는 115만명이 줄어들어 매년 100만명 이상이 감소하고 있다.

일본 정부는 최근 사회보장 분야에서 많은 고용을 창출하는 경우도 늘어나고 있어 사회보장 확대를 통한 경제 활성화도 기대된다고 하고 있다²⁸⁾.

28) 財務省(2012), 『社会保障・税一体改革について』, p.15.

그 근거로 의료나 복지산업 취업자 수가 2002년 480만명 정도이던 것이 2011년에는 700만명 정도로 늘어났다는 데이터를 제시하고 있다. 그러나 의료나 복지산업 취업자 수가 늘어났다고 하더라도 2000년대의 경제성장률은 1~2%로 매우 낮은 실정이다. 복지지출은 대부분 소득재분배적인 지출이기 때문에 경제 활성화를 가져오는 지출로 분류되지 않는 것이 일반적이다.

최근에는 노후의 생활설계에 불안을 느낀다는 인구 비율이 급격하게 늘어나고 있는 상황이다. 내각부의 「국민생활에 관한 기본조사」에 따르면²⁹⁾, 노후의 생활설계에 불안을 느낀다는 인구 비율은 거품경제 붕괴 직후인 1991년 20%를 밑돌고 있었으나 2011년에는 40%에 육박하는 수준으로 최근 20년간 2배나 늘어나고 있다. 이 비율은 노후의 생활설계에 대한 것을 이유로 하여 ‘고민과 불안을 느끼고 있다’고 회답한 사람을 전체 회답자 수로 나누어 산출한 비율이다.

제3절 근본적 세제개혁

1. 소비세율 인상 개혁

앞서 언급하였듯이 이번 사회보장과 조세의 일체개혁은 사회보장의 안정재원 확보와 함께 재정건전화의 동시 달성도 염두에 두고 소비세율 인상을 그 주된 내용으로 하고 있다³⁰⁾.

재무성은 근본적 세제개혁이 필요한 이유로서, ① 재원 마련에 한계에 도달한 사회보장제도를 현재 상태로 유지하는 것은 곤란하므로 안정재원

29) 内閣府(2011), 「国民生活に関する世論調査」.

30) 이하의 내용은 財務省(2012), 『社会保障・税一体改革について』, pp.22~37의 내용을 주로 참고하여 작성하고 있다.

을 확보하는 조세체계의 구축이 필요하다는 점 ② 다음 세대로 전가되는 제도가 아닌 모든 세대가 부담을 지는 ‘전(全) 세대 대응형’의 사회보장제도를 구축할 필요가 있다는 점 ③ 유럽의 채무문제와 같은 시장 위험에 대응하는 재정체계가 요구된다는 점을 들고 있다.

보다 구체적으로는, ① 인구 감소와 소자녀화 고령화의 동시 진행 ② 소득격차의 확대 ③ 가족이나 노동형태의 다양화 ④ 글로벌화의 진전 ⑤ 에너지 제약이나 환경문제와 같은 세계적 규모의 과제 ⑥ 장기적인 디플레이션, 저성장하에서의 새로운 성장전략의 필요성이라는 배경하에서³¹⁾, 일본에 적합한 전반적인 조세체계의 개혁을 실시하고자 하는 의도가 담겨져 있다고 할 것이다.

1990년대 초 거품경제의 붕괴와 함께 소득세와 법인세 세수는 계속하여 감소하여 왔다. 이러한 상황에서 이들 소득과세에 의존하는 것은 한계가 있기 때문에 세수입이 경기나 인구구성의 변화에 크게 좌우되지 않고 안정적인 재원을 확보할 수 있는 소비세를 사회보장의 재원으로 하려는 것이다. 또한 모든 상품에 같은 세율로 과세되는 일반소비세는 경제활동에 왜곡을 적게 하면서 특정 세대에 부담이 편중되지 않는다는 점이 장점이라 할 것이다. 소비세율 인상에 따른 재원(국세 소비세분)은 법률상 전액 사회보장 목적세로 하여, 현재의 고령자를 대상으로 한 3경비(기초연금보험, 노인의료보험, 개호(요양)개협)에 국한하지 않고 여기에 자녀양육까지 포함시킨 사회보장 4경비를 조달하기 위한 재원으로 확대할 예정이다.

소비세율이 인상되면 저소득자가 상대적으로 많은 부담을 하게 되는 부담의 역진성 문제가 대두되어 이에 대한 배려가 요구된다. 일본은 10%로 소비세율이 인상된다고 하더라도 복수세율(표준세율과 경감세율)이 아닌 단일세율을 유지할 것으로 보인다. 단일세율로 하려는 배경에는, 경감세율을 도입하고 있는 대부분 국가의 표준세율이 15% 이상이며, 이들 국가에서

31) 財務省(2012), 『社会保障・税一体改革について』, p.22.

식료품 관련 세율은 평균 10% 정도라는 점이 작용하고 있다.

단일세율을 유지하고자 하는 이유로, 일본정부는 ① 대상품목을 어떻게 정할 것인가에 대하여 합리적인 구분이 곤란하고 물품 서비스 간의 불공평감이 발생할 가능성이 있다는 점 ② 소비세액 부담경감액은 소비액이 많은 고소득자가 보다 혜택을 많이 받게 된다는 점 ③ 경감세율을 실시하게 되면 다액의 세수감액이 발생하게 되어 필요한 사회보장 재원을 확보하기 위해서는 표준세율을 보다 높게 인상할 필요가 있다는 점 ④ 사업자의 부담이 많아진다는 점³²⁾을 들고 있다.

일본은 현재 초과공급 사회로 물가가 하락하는 디플레이션이 발생하고 있으며 이를 탈피하려는 경제정책을 고려하고 있다. 소비세율의 인상은 물가를 상승시키는 효과가 있기 때문에 디플레이션으로부터 탈피도 기대할 수 있을 것으로 보고 있다. 그러나 소비세율의 인상을 통하여 경제의 활성화를 기대한다는 발상은 극히 단순한 발상이다. 그 이유는 물가 인상으로 소비가 위축될 수 있다는 것을 고려하지 않고 있기 때문이다. 소비세율의 인상이 2012년 8월 10일 참의원을 통과하여 2014년에 8%, 2015년에 10%로 인상하는 법안이 성립되었다 하더라도 그 인상에는 전제가 있다. 2011년도부터 2020년도까지 명목성장률 평균 3% 정도, 실질성장률 2% 정도의 경제성장이 될 수 있도록 종합적인 시책을 강구하는 것으로 하고 있었기 때문이다. 처음에는 「세계근본개혁법안」(부칙 제18조 제1항)에 이 조항을 삽입하고 있었으나 그 후 구체적인 수치는 삭제되었다.

2011년 12월 24일 일본정부가 국무회의(閣議) 결정한 경제재생의 기본 전략에 따르면, “... (동일본 대재해의) 복구 수요에 의존하지 않는 민간 수요 주도의 경제성장으로 원활한 이행을 도모한다. ... 2011년도부터 2020년도까지 평균 명목성장률 3% 정도, 실질성장률 2% 정도를 정책 노력 목표로

32) 복수세율을 도입하기 위해서는 송장(invoice) 발행이 필요하게 되어 중소기업에 상당한 업무부담을 주게 된다. 나아가 면세사업자는 송장을 발행할 수 없기 때문에 거래상 불리한 입장에 놓일 수 있다.

한다.”고 하고 있다. 이는 달리 말하면 경제성장이 이에 이르지 못할 경우에는 소비세율 인상이 보류될 수 있음을 의미한다. 즉, 소비세율 인상 전에 경제상황의 호전에 대하여 명목·실질성장률, 물가동향 등 각종 경제지표를 확인하는 등 경제상황 등을 종합적으로 감안한 후에 소비세율 인상의 정지를 포함하여 필요한 조치를 강구해야 하는 입장이다.³³⁾

2. 소비세 이외의 세제개혁

이상은 소비과세에 관한 언급이나 개인소득과세, 법인과세, 자산과세, 지방세제 등에 관한 세제개혁의 쟁점을 보면 다음과 같다.

우선, 개인소득과세에서 가장 중시하고 있는 것은 소득재분배 기능의 회복을 통한 소득격차의 시정문제이다. 이를 위해 최고세율(현행 40%)의 인상(소득 5,000만원 초과에 대하여 45%), 급여소득공제에서의 상한 설정, 배당/주식 양도의 등에 적용되는 경감세율의 폐지, 연소(年少)부양공제의 폐지와 아동수당의 확충 등을 실시할 예정이다. 이 중 급여소득공제에서의 상한 설정, 연소(年少)부양공제의 폐지, 아동수당의 확충 등은 2010~2012년 세제개정에서 이미 상당 부분 실시되고 있다.

소비세의 단일세율을 유지하는 대신에 저소득자에 대한 대책으로는 2015년 이후에 납세자번호제도를 본격적으로 가동하여 ‘급여형 세액공제(EITC)’제도(근로장려세제)³⁴⁾나 종합합산제도를 도입할 예정이다. 여기서 종합합산제도라 함은 가계 전체를 단위로 하여 의료·개호(요양)·보육 등과

33) 또한 중소기업자의 사무부담을 배려한 사업자면세점제도, 간이과세제도를 계속 유지하는 것으로 하고 있다.

34) 주지하듯이 급여형 세액공제(EITC)제도는 자녀양육이나 취업지원 등을 목적으로 하여 세액공제와 소득급부를 조합하는 제도이다. 부연하면 과세최저한 이하의 개인과 같이 세액공제로 인해 납부세액이 마이너스가 되는 자에게는 그 마이너스의 금액을 현금으로 급부하는 제도이다.

관련하여 자기부담 합계액에 상한을 설정하는 제도를 말한다. 이들 제도를 도입하기 이전에는 임시적 조치로서 저소득자를 대상으로 현금급여 및 중소기업자를 대상으로 한 과세특례제도를 도입하는 방안을 갖고 있었다.

일본에서 개인소득세의 누진세율 체계는 1980년대 중반부터 계속적으로 누진체계를 완화하여 왔다. 그 결과 소득세에 의한 소득재분배 기능도 크게 기대하기는 어려운 실정이다. 일본의 현행 소득세의 세율구조는 5%(195만엔 이하), 10%(195만엔 초과~330만엔 이하), 20%(330만엔 초과~695만엔 이하), 23%(695만엔 초과~900만엔 이하) 33%(900만엔 초과~1,800만엔 이하) 40%(1,800만엔 초과)의 6단계로 되어 있다(괄호 안은 적용과세 소득). 이를 과세소득 5,000만엔 초과 금액에 대하여 45%의 세율을 적용하는 누진세율 체계를 2015년분의 소득세부터 적용할 계획이다.

급여소득공제에 대하여도 상한(245만엔)을 정하여 급여수입 1,500만엔을 초과하는 급여소득자를 대상으로 2013년분 소득세부터 적용하는 것으로 되어 있다. 또한 2011년분 소득세부터 연소부양공제를 폐지하고 아동수당을 확충하는 조치를 취하고 있다. 나아가 부양공제, 배우자공제는 관련 사회보장제도나 사회경제 상황의 변화 등을 고려하여 조정해 나갈 예정이다.

일본은 이자소득 등의 금융소득에 대하여 20%의 세율을 적용하고 있지만, 상장주식의 배당이나 양도소득에 10%의 경감세율을 적용하고 있다. 이러한 경감세율을 2014년 1월부터 20%의 본칙세율로 돌린다는 방침을 정하고 있다. 20%의 본칙세율 적용과 함께 비과세구좌 내의 소액상장주식 등과 관련된 배당소득 및 양도소득 등의 비과세조치를 도입할 예정이다. 한편 향후 연금제도 개혁을 실시해 가면서 세대 내, 세대 간의 공평성을 확보한다는 관점에서 연금과세 도입 여부도 검토하는 것으로 하고 있다.

다음으로 법인과세 개혁의 주요 골자는 법인세율을 4.5%(법인실효세율을 5%) 인하하는 것이 주된 내용이었으나, 2013년 세제개정에서 이미 도입되었다. 일본에서는 그동안 법인세율이 다른 국가에 비하여 높기 때문에

이를 인하하여야 한다는 주장이 제기되고 있었다. 그 결과 2011년 세계개정에서 일본 기업의 경쟁력 유지, 향상 등의 관점에서 과세베이스의 확대와 병행하여 기존의 국세 법인세율 30%의 세율을 4.5%(법인실효세율을 5%) 인하하여 25.5%의 법인세율 적용 조치를 취하였다. <표 11>에서는 법인소득과세의 실효세율에 대한 국제비교를 보이고 있다.

<표 11> 주요국의 법인세율 비교

국가	법인세율	비고
일본	35.64%(2011년 개정후, 2012년부터) (국세 27.89%, 지방세 12.8%) 40.69%(2011년 개정전) (국세 27.89%, 지방세 12.8%)	개정전 법인세율 30%가 개정후 25.5%로 인하. 이외 사업세율 3.26%, 지방법인특별세(사업세액×148%), 주민세(법인세액×20.7%)가 적용. 동경도의 경우임
미국	40.75%(국세 31.91%, 지방세 8.84%)	연방법인세율 35%, 주법인세율 8.84%. 캘리포니아주의 경우임
프랑스	33.33%(국세)	
독일	29.48%(국세 15.83%, 지방세 13.65%)	법인세율 15%, 연대부가세(법인세액×5.5%, 영업세율 13.65%
영국	26%(국세)	
중국	25%(국세)	
한국	24.2%(국세 22%, 지방세 2.2%)	법인세율 22%, 지방소득세(법인세액×10%). 서울의 경우
싱가포르	17%(국세)	

자료: 財務省(2012), 『社会保障・税一体改革について』p.34.

<표 11>에서 보듯이 2011년 세계개정 전 국세와 지방세를 합한 일본의 법인 실효세율은 미국(40.75%)과 비슷한 수준(40.69%)이었으나 동 개정으로 4.5%p 인하되어 현재의 법인 실효세율은 35.64%이다. 법인세율이 인하되었다고는 하나 35.64%라는 세율은 싱가포르 법인세율 17%에 비해 여전히 두 배가 넘는 수준이다.

일본에서는 2011년 3월 11일 발생한 동일본 대재해의 영향으로 그 복구

재원을 마련하기 위한 재원으로 2012년 4월부터 부흥특별법인세로서 국세 법인세율에 10%를 부가하여 부과하고 있다. 이 부흥특별법인세를 합하면 법인세율은 28.05%(25.5%×1.1)가 적용되고 있다. 부흥특별법인세 과세 기간은 2015년도 이후부터 종료되지만, 계속하여 고용, 국내 투자 확대의 관점에서 법인과세에 대한 개정해 나갈 방침이다.

셋째로, 자산과세의 경우, 자산재분배 기능의 회복, 부(富)의 격차의 고정화 방지, 젊은 세대로의 자산 이전의 촉진이 주된 과제이다. 이를 위해 상속세 기초공제의 인화와 최고세율의 인상 등을 실시하고, 증여세에 대하여는 자녀 세대나 손주 세대로 이전하는 증여세율 인하 등을 할 예정이다. 상속세는 거품경제 붕괴 후 지가의 대폭 하락에 대응하여 기초공제를 인하하였다. 인하 이전의 기초공제액은 [5,000만엔+1,000만엔×법정상속인 수]였으나 이를 [3,000만엔+600만엔×법정상속인 수]로 인하하는 조치를 취하고, 최고세율도 50%에서 55%로 인상하는 등 세율구조의 개편도 도모할 예정이다. 현재는 6단계로 되어 있는 세율구조도 8단계로 상향조정되며, 사망자 100명 상속세 적용 대상수도 현재의 4.1명에서 6명 정도로 확대할 계획이다. 증여세에 있어서는 증여세 세율구조의 완화와 함께 상속시 정산과세 제도의 대상 확대도 염두에 두고 있다.

넷째로, 소비세 이외의 소비과세에 대하여 보기로 하자. 이들 소비과세의 개정 방향은 다음과 같다. ① 주세의 경우 유사 주류 간의 세부담의 공정성을 고려하여 소비세율의 인상과 함께 그 개정 방향을 검토한다. ② '지구 온난화대책을 위한 세'를 석유석탄세에 부가하여 2012년도 세제개정에서 실현한다. ③ 자동차취득세 및 자동차중량세는 2012년도 세제개정에서 당시 여당이 폐지 또는 근본적인 개정을 강하게 요구한 세목이라는 점을 감안하여, 향후 국세와 지방세의 세원배분 및 안정적인 재원 확보가 될 수 있도록 하면서 간소화, 부담 경감, 친환경의 관점에서 개정해 나갈 예정이다.

마지막으로, 지방세제에 대하여는 세원의 편재성이 적고 세수가 안정적인 지방세 체계를 구축을 기반으로 하고 있다. 특히 지방소비세를 충실히

하면서 지방법인과세를 어떻게 정립해 갈 것인지를 강구한다. 일본은 한국과는 달리 사업세라는 지방법인과세가 도도부현(광역자치단체)의 기간세의 하나로 되어 있었고 그 세수입도 높은 실정이었다. 그러다가 1990년대 초 거품경제 붕괴에 따른 경기침체와 함께 사업세 세수입은 크게 줄었고, 지방자치단체 간의 세수 격차도 커서 지방세로서의 사업세의 문제점이 제기되었다. 이를 해소하기 위해 2009년부터 사업세의 일부를 국세인 지방법인특별세로 하고 이를 국가가 지방에 배분하는 방식이 채택되었다. 이 지방법인특별세의 실시는 어디까지나, ‘세제의 근본적 개혁으로 세원의 편재성이 적은 지방세 체계의 구축이 이루어질 때까지의 조치’로 일체개혁과 함께 대폭적으로 개정한다는 방침이다.

한편 일본은 한국과 같은 주민등록번호제도가 실시되고 있지 않아 개인별 소득 파악에 한계가 있는 큰 편이다. 2015년 이후에 ‘사회보장·납세자 번호제도(My number)’를 도입하여 사회보장보험료나 납세신고서, 법정조서 등에 동 번호를 기재하도록 할 예정이다. 납세자 번호제도의 주요 일정을 보면, 2012년 통상국회에 정비법안을 제출하고, 2014년 6월 이후 납세자 번호를 통지하며, 2015년 1월 이후 사회보장·조세분야 중 가능한 범위에서 이용 개시를 하는 것으로 되어 있다.

일본 정부가 소비세율을 인상하는 데는 국민들로부터 정치 및 행정개혁에 대한 요구가 크기 때문에 사회보장·조세의 일체개혁과 함께 국회의원 정수(定數) 삭감이나 공무원 인건비 삭감 등도 해나간다는 방침이다. 공무원 인건비 삭감으로는 국가공무원 급여를 평균 7.8% 삭감한다는 내용의 법률이 의원입법으로 성립한 상태이며, 독립행정법인 개혁으로 법인 수의 약 40% 삭감을 포함한 대폭적인 조직 개편을 내세우고 있다.

2012년 1월 31일 설치된 ‘행정개혁실행본부’에서는, ① 총인건비 개혁의 추진(공무원의 계획적인 삭감 추진, 공무원의 인사 급여제도 개혁의 추진 등), ② 효율적이고 낭비 없는 정부 실현(정부계 정보시스템의 쇄신·집약, 미이용 국유지 매각의 추진 등), ③ 정부관계 법인의 개혁(공익법인 등에

대한 지출 권한 부여에 관한 재검토), ④ 일본의 발전을 위한 새로운 사회
구축(민간활력 강화를 위한 규제 완화)을 추진하고 있다.

제4장 사회보장제도 개괄

제1절 사회보장제도의 범위 및 특징

1. 사회보장제도의 범위

사회보장의 범위로 어디까지로 볼 것인가는 매우 어려운 문제이다. 예컨대 어느 저소득층 세대에 소득보조를 하지 않고 소득세 감면 또는 면제를 하였다고 하자. 이를 조세정책으로 보아야 할 것인가 아니면 사회보장정책으로 보아야 할 것인가. 이는 소득세라는 수단을 통한 사회보장정책으로 보아야 함이 타당할 것이다. 예컨대 일정요건을 충족하는 저소득 근로자가구에 대하여 근로소득에 따라 산정된 근로장려금을 지급하는 급여형 세액공제제도 또는 근로장려세제(EITC: earned income tax credit)를 들 수 있다.

그렇다면 소득수준에 관계없이 모든 소비재에 일정세율을 부과하는 부가가치세(일반소비세)는 어떠한가. 모든 상품에 일률적으로 동일한 세율을 부과하는 일반소비세가 역진적인 성격을 지니고 있다는 면에서 보면, 일반소비세의 실시나 세율의 인상은 소득세 감면/면제를 통한 저소득층의 소득보조를 상쇄하는 정책이 된다. 이처럼 사회보장 정책이라 하여도 그 범위를 특정하기는 매우 어려운 과제이다. 또 사회보장을 어떤 관점에서 볼 것인가에 따라서는 각양각색이다³⁵⁾. 공평성을 높이려는 사회보장 정책

35) 사회보장제도에 관한 접근 방법으로는 실무 차원의 측면, 이론 및 분석 차원의 접근, 해설서적 접근 등을 들 수 있다. 우선 실무적인 측면에서의 접근은, '보다 많은 연금을 받기 위한 방법'이나 '의료보험이나 개호보험을 유리하게 적용받는 법' 등

과는 역행하는 것이 소비세지만, 소비세는 국민 전체가 부담을 하고 세수 입이 안정적이라는 특성이 있다.

일본의 사회보장제도심의회는 사회보장을, “국민의 생활안정이 위협되는 경우 국민에게 건강하고 안심할 수 있는 생활보장을 목적으로 하여 공적 책임으로 생활을 받쳐주는 급여를 행하는 것”이라 칭하고 있다.³⁶⁾ 일본의 사회보장급여에는 복지서비스, 의료서비스, 금전지급이라는 세 종류가 있고 이를 제도적으로 나누면 크게 사회보험, 생활보호(공적부조), 사회복지제도라는 세 가지로 분류할 수 있다. 사회보장제도 중에는 공적연금, 의료보험, 개인보험의 3가지 사회보험이 주종을 이루지만 아동수당 등의 사회복지, 고용보험, 노동재해보험(労災保險), 생활보호제도분야가 2009년 민주당 정권 들어 주목의 대상이 되기도 했다. <표 12>에서는 일본의 사회보장제도를 급여 및 제도별로 나누어 요약하여 보이고 있다.

<표 12>에서 보듯이 일본의 사회보장제도는 사회보험, 생활보호, 사회복지로 나누어진다. 사회보험에는 의료보험, 개호(요양)보험, 연금보험, 고용보험, 노동재해보험이 포함된다. 사회보험에 비해 생활보호와 사회복지는 그 분류 구분이 명확하지 않은 측면이 있다. 최저생활 보장은 생활보호 서비스의 취지라 할 수 있으나 사회복지안에 포함되는 아동수당이나 장애자복지 등도 최저생활 보장을 위해 필요한 서비스 층당으로서의 성격도 갖기 때문이다. 이러한 이유도 있어 일본의 사회보장제도를 소개하는 문헌에서도 생활보호와 사회복지가 통일되어 있지 않은 실정이다.

<표 12>에서 보듯이 椋野・田中(2011)는 생활보호와 사회복지를 구분하

주어진 제도하에서 어떻게 하면 많은 급여를 받을 수 있는지를 살펴보는 방식이다. 다음으로 사회보장의 경제적 효과를 다루는 이론적 측면에서의 접근이다. 이 접근에는 문제의식과 그 해결방법을 함양할 수 있는 접근법이 제시되고 있으나 일반인이 익히기에는 쉽지 않은 접근방법이 취해지고 있다. 예컨대 小塩(2010) 등을 들 수 있다. 마지막으로 해설서적 접근 또는 백서적 접근이다. 정부관청에서 출판하는 『후생백서』 종류가 이에 해당한다.

36) 社会保障制度審議會(1993), 「社会保障将来像委員委員會 1次報告」.

〈표 12〉 급여 및 제도별로 본 일본의 사회보장제도

제도		급여			
		복지서비스	의료서비스	금전	
사회보험	의료보험	×	◎	○	
	개호(요양)보험	◎	○	×	
	연금보험	×	×	◎	
	고용보험	×	×	◎	
	노동재해보험	○	◎	◎	
생활보호		○	○	◎	
사회복지	아동복지	◎	×	×	
	장애인복지	◎	×	×	
	아동수당	×	×	◎	
	아동부양수당	×	×	◎	
	특별아동부양수당	×	×	◎	

주: 기본적인 급여에 작목하여 정리한 것이다. ○는 급여있음, ◎는 중심적 급여, ×는 급여없음이다.

자료: 椋野美智子·田中耕太郎(2011, p.1).

고 사회복지 범주 안에 아동복지, 장애인복지, 아동수당, 아동부양수당, 특별아동부양수당을 포함시키고 있다. 이와는 달리 사회보장입문편찬위원회(2011)에서는 사회복지의 범주 안에 생활보호를 포함시켜 설명하고 있다. 이처럼 분류상 약간의 차이가 있지만 일본에서 일본사회보장제도의 근간이 되는 것은 의료보험, 개호(요양)보험, 연금보험 등의 사회보험과 고용보험, 노동재해보험, 생활보호 및 사회복지로 분류할 수 있다.

2. 사회보장제도의 특징

일본의 사회보장제도 특징으로 다음 세 가지를 들 수 있다. 첫째는, 보험료 수입 외에 국세수입으로부터의 국고부담이나 지방세수입 등으로부터의 공적비용(일본에서는 기타 공비(公費)라는 표현을 쓰고 있다) 많이 투입되고 있다는 점이다.

둘째는, 사회보험제도 간의 재정조정 또는 소득재분배가 이루어지고 있다는 점이다. 그 배경에는 그동안 사회보장(특히 연금 등의 사회보험)제도가 부과방식으로 운영되어 왔다는 점이 자리하고 있다. 이로 인해 '세대간' 소득재분배만이 아니라 '세대내'에서 고소득층으로부터 저소득층으로의 소득재분배도 이루어지고 있다. 세대내의 소득재분배는 누진세제나 복지 지출 등의 정책수단을 이용하는 것이 바람직하지만 일본의 경우는 사회보험 안에서의 소득재분배가 이루어지고 있다는 특징을 지닌다.

마지막으로, 의료나 연금 등의 사회보험제도가 직역별 또는 지역(자치단체)별로 많이 나뉘어져 있어 이해하기가 복잡하다고 하는 점이다. 통계학에서 말하는 대수의 법칙에 따르면 표본 수가 클수록 안정적인 정규분포로서의 특징을 갖는다. 사회보험도 그 대상집단이 클수록 운영 위험(risk)이 상쇄되는 특징이 있다. 사회보험이 지역별이나 직업별로 많이 분화되어 있으면 그 만큼 표본 수가 작아져 사회보험으로서의 안정적인 역할 수행이 어렵다는 문제를 내포하게 된다. 나아가 지방의 사회보장제도 운영 재원이 부족하여 국가(중앙정부)로부터 재정보조를 받고 있다. 이처럼 사회보장제도가 직역별·지역별로 나뉘어져 있을 뿐만 아니라 중앙과 지방 간의 재정조정제도와의도 맞물려 있어 각각의 개별 제도를 이해하는데 어려움이 있다.

제2절 사회보장재원과 지출 추이

1. 사회보장재원과 그 추이

사회보장재원은 사회보험 가입자들이 지불하는 사회보험료(2008년 사회보장 재원의 56.6%, 2009년 45.5%), 국세와 지방세 세금을 재원으로 하여 투입되는 공적비용부담(일본에는 이를 공비(公費)라 하고 있다. 2008년 32.2%, 2009년 32.1%), 자산수입 등으로 이루어지는 기타 수입(2008년 6.8%, 2009년 18.1%), 그리고 보험가입자가 지불한 적립금을 털어쓰는 적립금으로부터의 수입(2008년 4.4%, 2009년 4.3%)으로 이루어진다(〈표 13〉 우측의 2008년과 2009년 참조).

이상의 구성으로부터 알 수 있듯이 사회보장재원은 주로 사회보험료 수입과 공적비용(세금) 부담으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또 2009년의 특징으로는 사회보험료 수입이 줄어들고 기타 수입(특히 자산과세 수입)이 늘어났다고 하는 점이다. 여기에는 2009년 9월 민주당 정권이 집권하면서 특별회계에 쌓여 있던 적립금(소위 매장금)을 사회보장재원으로 활용하였다는 배경이 자리잡고 있다.

〈표 13〉에서는 이들 사회보장재원의 최근 항목별 추이를 나타낸 것이다. 〈표 13〉에는 2009년까지의 데이터가 실려 있지만 현 시점(2012년 10월)에서 최신 데이터이다. 다양한 원천으로부터 이루어지는 사회보장재원을 취합하여 정리하는 데는 그 만큼 시간이 걸리기 때문이다.

〈표 13〉 사회보장재원의 항목별 추이(2004~2009년도)

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
사회보장재원 합계(조엔)	98.63	117.39	104.37	100.43	101.54	121.83
사회보장재원 합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. 사회보험료	54.5	46.6	53.8	56.6	56.6	45.5
사업주 각출	26.6	22.5	25.9	27.1	26.9	21.4
민간사업주 각출	21.6	18.3	21.3	22.4	22.4	17.7
공적사업주 각출	5.0	4.1	4.6	4.7	4.5	3.7
피보험자 각출	27.9	24.1	28.0	29.5	29.7	24.0
피용자 각출	20.7	18.0	20.8	22.0	22.2	17.8
자영업자/연금수급자 각출	7.2	6.1	7.2	7.6	7.5	6.2
2. 공적비용(세금) 부담	29.0	25.3	29.1	30.9	32.2	32.1
보통세	29.0	25.3	29.1	30.9	32.2	32.1
국가(중앙정부)	21.9	18.7	21.0	22.1	23.1	24.1
지방	7.1	6.6	8.1	8.8	9.1	8.1
목적세	—	—	—	—	—	—
국가(중앙정부)	—	—	—	—	—	—
지방	—	—	—	—	—	—
3. 기타수입	16.2	22.2	13.3	7.8	6.8	18.1
자산수입	7.1	16.1	8.4	2.0	0.7	12.0
기타	9.1	6.1	5.0	5.8	6.0	6.1
4. 적립금으로부터의 수입	0.2	5.9	3.7	4.7	4.4	4.3

주: 1. 국제노동기구(ILO) 사무국 '제 19 차 사회보장 비용조사'의 분류 (다른 제도로 부터의 이전을 제외)에 따라 산출한 것이다. 보통세·목적세의 표기는 ILO 분류에 따르지만, 공적비용(세금) 부담의 자원에는 세금 이외의 수입도 다소 포함되어 있다.

2. '기타 수입'에 대해서는 공적연금제도 등의 운용실적에 따라 변동하는 점에 유의할 필요가 있다.

자료: 国立社会保障・人口問題研究所(2010), 『平成20年度 社会保障給付費』(11月) 제11표, 国立社会保障・人口問題研究所(2011), 『平成21年度 社会保障給付費』(10月) 제11표.

〈표 13〉에서 보는 것처럼 사회보장재원은 다양한 출처로부터 조달되지만 이 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 사회보험료 수입이다. 일본 사

회보험의 대표적인 것으로 공적연금을 들 수 있다. 공적연금 중에서도 민간의 급여생활자가 가입하는 후생연금과 국가 및 지방공무원이 가입하는 공제연금은 기본적으로 사업주와 피보험자(근로자)가 반반씩 부담하고 있다. 후생연금이나 공제연금과는 달리 사업주가 없이 피보험자(개인)만이 부담하는 국민연금 등도 있다. 이 때문에 사회보험료 전체적으로 보면 사업주 각출에 의한 사회보험료 수입(예컨대 2008년 26.9%, 2009년 21.4%)보다도 피보험자 각출에 의한 사회보험료 수입(2008년 29.7%, 2009년 24.0%)이 약간 높은 비중을 차지한다.

사업주 각출을 다시 민간사업주 각출(예컨대 2008년 22.4%, 2009년 17.7%)과 공적 사업주 각출(2008년 4.5%, 2009년 3.7%)로 나눌 수 있다. 두 각출 간의 재원 규모의 부담 경향을 보면 <표 13>에 있듯이 민간사업주로부터의 각출이 공적 사업주로부터의 각출에 비해 4~5배 정도 많다. 피보험자 각출의 경우 피용자 각출, 자영업자 및 연금수급자 각출로 이루어진다. 민간의 급여생활자나 국가 및 지방공무원이 부담하는 보험료가 피용자 각출이 된다. 예컨대 2009년 피용자 각출은 사회보장재원의 17.8%, 자영업자 및 연금수급자 각출은 6.2%로 전자가 후자에 비해 약 3배 정도 많은 부담을 하고 있다. 이 두 각출 사이의 부담배율(경향)도 최근 큰 변화는 없다.

다음으로 사회보장재원으로서의 공적비용(세금) 부담에 대해 보기로 하자. 2009년 공적비용(세금)부담은 32.1%인데 이 중 24.1%가 국세수입(보통세)으로부터의 부담, 8.1%가 지방세수입(보통세)으로부터의 부담이다. 일본의 경우 이처럼 사회보장재원은 일반회계에 편입되는 국세 및 지방세 수입(보통세)으로부터 지출되고 있다. 즉 사회보장부담을 위한 목적세를 이용한 재원조달 방법은 취하지 않고 있다. <표 13>에서 보듯이 목적세를 이용한 사회보장재원에는 그 수치가 나타나지 않고 있다.

앞에서 언급하였듯이 일본은 국세부담이 지방세부담보다 높은 실정이나 최근 지방세 확충(예, 삼위일체 개혁 등)이 이루어지면서 지방세수입으로부터의 부담이 국세수입으로부터의 부담에 비해 빠른 속도로 높아져 왔

다. <표 13> 으로부터 간단히 계산할 수 있듯이 [국세부담/지방세부담]의 비율은 2004년 3.1배(21.9/7.1)였으나 2006년 2.6배(21.0/8.1)로 낮아졌고 2008년에는 2.5배(23.1/9.1)로 낮아지고 있다. 그 원인은 앞서의 조세부담률 부분에서 언급하였지만, 예컨대 삼위일체 개혁의 하나로 국세로부터 지방세로의 세원 이양이 포함되어 있다는 점을 들 수 있다. 실제로 2007년부터 국세소득세로부터 지방세 주민세(특히 도부현민세)로의 세원 이양이 이루어져 지방세의 상대적 비중이 높아졌다. 2009년은 [국세 부담/지방세 부담]의 비율이 3.0배(24.1/8.1)로 높아졌는데 이는 지방세인 사업세의 상당부분을 지방법인특별세라는 국세로 하였고 때문이다. 그러나 이는 근본적인 세계개혁이 이루어지기까지의 임시적인 조치이며 그 세수도 실질적으로 지방으로 배분되는 세목이다.

나아가 최근에는 사회보장재원의 공적비용(세금)부담이 상대적으로 늘어나고 있다. 예컨대 2005년 25.3%이던 공적비용 부담은 2009년 32.1%를 차지하고 있다. 공적부담이 늘어난 배경으로는 2004년 사회보장(특히 연금) 개혁으로 인한 재원구성 변화를 들 수 있을 것이다. 2004년 대폭적인 연금개혁과 함께 후술하는 자산수입 등의 기타수입과 적립금으로부터 수입이 크게 늘어난 반면 사회보험료 수입, 공적비용 부담이 상대적으로 크게 줄어들었다. <표 13> 을 보면 자산수입은 2004년 7.1%에서 2005년 16.1%로 9%p나 늘어나고 있고, 적립금으로부터의 수입은 2004년 0.2%에서 2005년 5.9%로 5.7%p나 늘어나고 있다. 반면에 같은 시기에 사회보험료 수입은 54.5%에서 46.6%로 7.9%p 하락하고, 공적비용 부담은 21.9%에서 18.7%로 3.2%p 하락하고 있다.

사회보험 회계에 기재되는 자산수입은 일단 자산을 처분하거나 매각하면 사라지는 일시성을 갖는다. 또한 적립금으로부터의 수입도 적립금 잔액이 줄어들면 사회보험 회계에 전입할 수 있는 금액이 줄어드는 특성이 있다. 이러한 이유로 <표 13> 에서 확인할 수 있듯이 자산수입은 2005년 16.1%, 2006년 8.4%로 높은 비중을 차지하다가 2007년 2.0%, 2008년에는

0.7%로 현격히 줄어들고 있다.

2009년에는 민주당 정권의 출범과 함께 급격히 늘어났다. 국가자산 매각을 실시하고 특히 특별회계 매장금 등을 활용하였기 때문이다. 그 결과 <표 13>의 우측하단에서 보듯이 자산수입이 12.0%로 급격히 늘어나고 있다. 적립금으로부터의 수입도 줄어들어 2005년 5.9%이던 것이 2009년에는 4.3%를 차지하고 있다. 자산수입, 적립금으로부터의 수입 등이 줄어들고 사회보험료 각출 수입의 비중이 크게 변하지 않는 상황에서는 공적비용(세금)부담이 상대적으로 늘어나게 된다.

2. 사회보장 관계비의 추이

이하에서는 시계열적으로 이들 사회보장관계비가 어떠한 변모를 보여왔는지를 살펴보기로 한다. <표 14>는 일본의 중앙정부(국가) 예산에 있어 1980년 이후 사회보장관계비의 추이를 각 항목별로 나타낸 것이다. <표 14>에서는 이에 더해 아래쪽 두 행에 후생노동성 예산 및 일반세출의 전년 대비 증가율도 표시하고 있다

<표 14> 일본 중앙정부 예산에서의 사회보장관계비의 추이

(단위: 조엔, %)

구 분	1980		1985		1990		1995	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
사회보장관계비	8.21	(100)	9.57	(100)	11.62	(100.0)	13.92	(100)
생활보호비	0.96	(11.6)	1.08	(11.3)	1.11	(9.5)	1.05	(7.6)
사회복지비	1.37	(16.7)	2.00	(20.9)	2.41	(20.7)	3.47	(24.9)
사회보험비	5.11	(62.2)	5.66	(59.1)	7.20	(61.9)	8.47	(60.8)
보건위생대책비	0.40	(4.8)	0.46	(4.8)	0.56	(4.8)	0.63	(4.6)
실업대책비	0.38	(4.6)	0.37	(3.8)	0.35	(3.0)	0.29	(2.1)
후생노동성예산	8.64	(7.5)	9.99	(2.6)	12.05	(6.4)	14.48	(2.9)
일반세출	30.73	(10.3)	32.59	(△0.0)	35.37	(3.8)	42.14	(3.1)

〈표 14〉의 계속

구 분	2000		2005		2007		2008	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
사회보장관계비	16.77	(100)	20.38	(100)	21.14	(100)	21.78	(100)
생활보호비	1.23	(7.3)	1.92	(9.4)	1.98	(9.4)	2.01	(9.2)
사회복지비	3.66	(21.8)	1.64	(8.1)	1.62	(7.7)	1.66	(7.6)
사회보험비	10.96	(65.3)	15.86	(77.8)	16.90	(79.9)	17.51	(80.4)
보건위생대책비	0.54	(3.2)	0.48	(2.4)	0.42	(2.0)	0.41	(1.9)
실업대책비	0.38	(2.3)	0.47	(2.3)	0.22	(1.0)	0.20	(0.9)
후생노동성예산	17.43	(3.9)	20.82	(3.1)	21.48	(2.8)	22.12	(3.0)
일반세출	48.09	(2.6)	47.28	(△0.7)	46.98	(1.3)	47.28	(0.7)

구 분	2009		2010		2011	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
사회보장관계비	24.83	(100)	27.27	(100)	28.71	(100)
연금의료개호보험급여비	19.60	(78.9)	20.34	(74.6)	21.04	(73.3)
생활보호비	2.10	(8.4)	2.24	(8.2)	2.61	(9.1)
사회복지비	2.51	(10.1)	3.93	(14.4)	4.42	(15.4)
보건위생대책비	0.43	(1.8)	0.43	(1.6)	0.39	(1.4)
고용노동재해대책비	0.19	(0.8)	0.34	(1.2)	0.25	(0.9)
후생노동성예산	25.16	(13.7)	27.56	(9.5)	28.96	(5.1)
일반세출	51.73	(9.4)	53.45	(3.3)	54.08	(1.2)

주: 1. 후생노동성예산 및 일반세출 란은 전년도 대비 증가율이다. △는 감소율.

2. 2001년도 이전의 후생노동성예산은 후생성예산과 노동성예산의 합계이다.

3. 2009년도에 사회보장관계비 구분을 개정하였다.

자료: 厚生労働省(2011), 『厚生労働省大臣官房会計課調』.

2008년까지의 일본 자민당 정권에서는 〈표 14〉에서 보듯이 사회보장 관계비의 항목구분을 생활보호비, 사회복지비, 사회보험비, 보건위생대책비, 실업대책비로 구분하고 있었다. 2009년 9월부터 민주당 정권으로 정권이 교체된 후 사회보장관계비의 항목 구분이 변경되었다. 그런 연유로 〈표 14〉에서도 구분하고 있듯이 사회보장관계비의 분류 항목이 2009년을 경계로 다르게 나타나고 있다. 이들 사회보장관계비의 변화추이에 관해 살펴보기로 한다.

〈표 14〉를 참조하여 사회보장관계비를 주관하는 후생노동성 예산과 후생노동성 예산을 포함하는 일반세출과 대비한 시계열 추이를 간단히 살펴보기로 하자. 〈표 14〉의 아래 두 행에는 후생노동성 예산과 일반세출의 규모와 전년 대비 증가율을 보이고 있다. 일본에서 저출산·고령화의 문제가 대두되기 시작하는 1980년대부터 사회보장관계비를 주관하는 후생노동성의 예산 증가율은 일반세출의 예산 증가율에 비해 높은 증가율을 보인다. 예컨대 〈표 14〉의 1985년의 후생노동성 예산의 전년 대비 증가율은 2.6%인 데 비해 일반세출 예산규모는 전년 대비 거의 변화가 없다($\Delta 0.0\%$)³⁷⁾.

〈표 14〉를 보면 이러한 경향이 그 이후의 기간에 있어서도 후생노동성 예산이 일반세출을 훨씬 능가하는 증가율로 나타나고 있음을 볼 수 있다 (1996년 제외). 2009년 민주당 정권이 들어선 이후에도 그 경향은 더욱 심화되고 있다. 민주당정권의 예산이 본격적으로 반영된 2010년과 2011년을 보면 일반세출 예산의 전년 대비 증가율은 각각 3.3%와 1.2%인 데 비하여 후생노동성 예산의 전년 대비 증가율은 각각 9.5%와 5.1%로서 후생노동성 예산의 증가율이 일반세출 증가율에 비해 2010년은 2.9배(9.5/3.3), 2011년은 4.3배(5.1/1.2)나 높게 나타나고 있다.

민주당 정권에서 후생노동성 예산이 크게 증가한 데는 저출산·고령화에 따른 사회복지지출 자연증가 요인에 더하여 정권공약 실천을 위한 아동수당 지출 증대 등 사회복지지출이 늘어난 것도 요인으로 작용하고 있다. 이제 사회보장관계비와 구성항목의 지출추이에 대하여 살펴보기로 하자. 쉽게 짐작할 수 있듯이 저출산 고령화가 진행되면 그와 관련된 연금이나 의료보험 등의 사회보험지출이 그 만큼 늘어날 가능성이 높아진다.

〈표 14〉를 보면 실제로 연금보험과 의료보험을 주된 내용으로 하는 사회보험지출이 늘어나고 있음을 확인할 수 있다. 1985년 사회보장관계비의 59.1%를 차지하던 사회보험비는 2000년에 65.3%로 늘어나고 2005년에는

37) $\Delta 0.0\%$ 라 함은 예산규모의 감소가 있지만 0.1%의 감소에도 미치지 않는 아주 작은 규모의 감소라는 의미이다.

77.8%까지 대폭 상승하고 있다. 2005년에 대폭 상승한 것은 2004년에 대대적인 연금개혁으로 사회보장지출의 많은 부분이 사회보험지출로 편입되었기 때문이다. 사회보험비 구성비율은 그 이후에도 상승하여 2008년에는 사회보장지출의 80%를 넘는 수준에까지 이르고 있다(80.4%).

2009년에는 앞서 언급하였듯이 자민당 정권에서 민주당 정권으로 교체되면서 사회보장지출 항목의 구분 변경이 있었다. 주된 변화는 사회보험비 항목이 ‘연금의료개호(요양)보험급여비’라는 항목으로 바뀌었고 실업대책비가 ‘고용노동재해대책비’로 바뀌었다는 점이다. 민주당 정권이 2009년 이전의 자민당 정권과 구분되는 것은 정권공약(manifesto)에서 ‘아동수당 확대, 고교교육 무상화, 농가 개별소득 보상’의 복지지출을 주요 정책공약으로 내걸었다는 점이다. 그 결과 예산규모 및 국채발행규모가 자민당 정권에 비해 훨씬 늘어났다.

예컨대 자민당 정권이던 2008년 중앙정부 일반회계 예산규모는 84.7조 엔이고 국채의존도는 33.2%이다³⁸⁾. 이에 비하여 민주당 정권의 정책의도가 반영된 2010년 일반회계 예산규모는 96.7조 엔으로 늘어났으며, 국채의존도는 45.8%로 늘어났다. 2011년의 경우는 일반회계 예산 92.4조 엔, 공채의존도는 47.8%를 기록한다. 이와 같이 민주당 정권은 주로 국채발행 의존의 예산 확충을 통해 위에서 말한 아동수당 확충 등의 재원을 마련하였다. <표 14>를 보면 이러한 복지지출 증대로 인해 상대적으로 연금의료개호(요양)보험 급여비(사회보험비)의 상대적 비중이 하락하고(예컨대 2009년 78.9%에서 2011년 73.3%로 하락), 사회복지비의 상대적 비중이 상승하고 있음(예컨대 2009년 10.1%에서 2011년 15.4%로 상승)을 확인할 수 있다.

그러나 향후에는 이러한 경향이 계속되지는 않을 것으로 보인다. 가장 큰 이유는 2011년 3월 11일 발생한 동일본 대지해의 영향이라 할 것이다. 3·11 대지해로 민주당의 복지지출 위주의 정권공약 실현 또는 정책방향은

38) 본문의 수치는 西田安範編著(2011, pp.27~28)를 참조한 것이다. 이하 동일.

재해복구를 중심으로 선회할 수밖에 없을 것이기 때문이다. 가뜩이나 조세 수입을 통한 재원조달 여력이 없는 상황에서 향후에도 계속하여 국채발행을 통한 복지비지출을 늘려가는 것은 한계가 있는 것이 일본의 실정이다. 2011년 9월 노다(野田佳彦) 정권은 이러한 방향에서 2012년 예산편성을 하였으며, 2012년 12월 민주당으로부터 정권을 되찾은 자민당(공명당과의 연립정권)에서는 경기부양을 위한 재정지출 확대가 예상되고 있다.

제3절 사회보장제도의 변천 및 종류

1. 일본 사회보장제도 성립과정

사회보장제도가 상대적으로 충실하게 되어 있는 쪽은 공무원의 공제연금과 대기업 종업원의 후생연금이다. 이들 제도는 전체적인 사회보장제도가 정비되기 이전부터 대기업은 복리후생의 일환으로 종업원 개인의 연금 제도를 갖추고 있었고, 공무원은 은급(恩給)제도 및 의료보험제도를 실시하고 있었다. 그 후 고도성장과 함께 중소기업의 사회보장제도가 마련되었지만 대기업이나 공무원에 비해 재정적인 여유가 많지 않았기 때문에 국가로부터의 재정지원을 요청하였다. 일본 정부로서도 그 요청을 받아들여 공적자금을 일부 투입하면서 중소기업에도 사회보장제도를 넓혀나갔다.

일본의 경우 급여소득자의 사회보장이 먼저 마련되어 실시되었다. 그 후 급여소득자 이외의 농림수산업이나 자영업, 무직자 등이 가입하고 있지 않은 것은 사회적 불평등이라는 목소리가 높아졌다. 일본 정부는 이에 따라 이들도 사회보험에 가입할 수 있는 제도를 정비하기에 이르렀으며 이를 계기로 일본은 사회보장제도에 있어 전 국민보험(国民皆保險)이 달성되었다.

특정 제도에 공적자금(세금)을 투입한다는 것은 그 제도에 들어 있지 않은 일반인들도 부담을 하게 된다는 것을 의미한다. 나아가 전(全)국민보험

의 정비는 비교적 재정의 여유가 있던 급여소득자나 공무원으로부터 상대적으로 저소득자가 많은 농림수산업, 자영업자들로의 소득재분배가 있었다는 것을 뜻한다. 앞서 언급하였듯이 일본은 1973년 석유위기 발생 전까지 고도 성장경제였고 조세수입도 많았던 시기로서 국가의 재정에도 여유가 있었다.

그러나 경제가 저성장으로 접어들면서 사회보장의 재정도 압박을 받게 되었다. 사회보장 재정의 악화와 함께 이전에 만들어져 비교적 재정적으로 여유가 있던 부문이 재정상황이 좋지 않은 부문과 합병되는 것을 꺼리는 경향이 나타났다. 그로 인해 의료보험이나 연금 등이 직역별 분립(分立)이 이어져 왔다. 고도성장 경제시기의 인구구성은 젊은층이 월등히 많았던 시기였기 때문에 급여소득자로부터 자영업자로의 '소득재분배' 문제 등이 사회적으로 크게 문제시되지는 않았다.

저성장경제와 함께 저출산·고령화도 진전되면서 국가 재정도 여유가 없어졌다. 국가재정의 세입 감소로 인해 전국민보험(国民皆保險)을 유지하기 위한 조치로서 급여소득자나 공무원이 가입 보험으로부터 자영업이나 농림수산업 종사자로의 소득재분배 성격이 있는 재정조정을 하지 않을 수 없게 된 것이다. 일본 정부가 취한 태도는 급여소득자나 공무원을 납득시킨다는 명목으로 '국가도 손해를 감수한다'라는 식으로 재정조정에 일정 비율의 공적자금을 투입하는 것이었다. 이러한 정책 흐름은 일본에서 사회보험제도에 공적비용(세금) 부담을 계속하게 되는 계기로 작용하였다.

사회보장 급여가 늘어나면서 공적부담이 자동적으로 늘어나게 되는 상황에서는 중앙정부나 지방자치단체는 그 추가재원을 세부담으로 조달해야 하는 처지에 놓이게 되었다. 그러나 세부담 증대를 위한 세율인상 조치 등은 정치적으로 받아들여지지 않았기 때문에 일본의 정책당국자는 급여를 억제하는 쪽으로 선회하게 되었다. 그 대표적인 것이 의료나 개호(요양) 분야 서비스 요금을 정부가 고정가격으로 통제하는 가격통제 체제였다.

민간이 운영하는 보험이라면 각각의 보험제도에 그 운영을 맡기면 된다.

그러나 일본정부는 의료보험 등의 사회보험을 운영하면서 사회보장 급여를 억제하기 위한 또 다른 조치로 ‘참입(參入)규제’방식을 취했다. 예컨대 의료서비스를 제공하는 병원 수를 규제하면 보험급여의 증가를 억제할 수 있다.

일본은 이상과 같은 가격통제와 참입규제의 방법으로 사회보장제도가 정비되어 왔기 때문에 그로 인한 비효율적(낭비적)인 요소가 내재되는 부작용을 수반하였다. 이하에서는 제2차 세계대전 이후의 일본사회보장제도에 관한 변천을 개관하기로 한다.³⁹⁾

2. 일본 사회보장제도의 변천

1) 제2차 세계대전 후의 혼란기(1945~1952: GHQ통치기)

제2차 세계대전 후의 일본의 사회보장은 생존을 위한 최저생활 보장으로부터 시작되었다. 전쟁 직후 일본이 연합국총사령부(GHQ)의 통치하에 있었기 때문에 GHQ의 지시를 받는 상황이었다.

1945년 12월 일본은 생활곤궁자 긴급지원대책을 마련하였고 다음 해인 1946년 생활보호법(舊法)을 제정하였다. 이어 1947년에는 아동복지법, 1949년에는 신체장애자복지법, 1950년에는 새로운 생활보호법이 제정되어 소위 복지3법 체제가 정비되었다. 이 시기는 전쟁 직후였던 까닭에 이들 복지법은 전쟁고아나 전쟁에서 부상당한 신체장애자 등을 대상으로 한 것이었으나 현재도 충분히 통용될 수 있는 법 이념이 포함되어 있었다.

전쟁으로 인한 위생관리, 질병 예방, 의료 확보도 긴급 과제였다. 이에

39) 사회보장제도의 변천에 대한 설명은 주로 鈴木亘(2010, pp.100~103) 및 椋野美智子·田中耕太郎(2011, pp.260~266)를 참조하여 정리한 것이다. 그러나 시기 구분이나 기술방식은 이들과 달리고 있다.

대처하기 위해 제2차 세계대전 이전의 법률을 전면적으로 개정하여 새로이 보건·의료에 관한 법률도 정비하였다. 1947년에는 보건소법, 식품위생법이 제정되었고, 1948년에는 예방접종법, 약사(藥事)법, 의료법, 의사법이 제정되었으며, 1951년 결핵예방법이 제정되었다.

GHQ 통치기에는 일본의 민주화, 건전한 노동운동의 보호를 위한 노동법제도도 정비되었다. 1947년 노동기준법, 노동자재해보상보험법, 직업안정법, 실업보험법이라는 중요한 일련의 노동법이 제정되었다.

2) 고도성장기(1953~1973)

제2차 세계대전 후 극심한 인플레이션으로 유명무실하게 된 후생연금제도를 대폭 개정하여 1954년에 새로이 후생연금보험법을 제정하였고, 이 법이 현행 피용자 연금제도의 기본틀을 제공하였다. 1950년대 중반에 들어서면서 일본경제는 고도성장 궤도에 올라 1956년 『경제백서』에서 ‘이제 더 이상 전후(戰後)가 아니다’라는 선언을 하기에 이르렀다. 그렇다고는 하나 1950년대 중반까지는 빈곤퇴치가 완전히 끝난 것은 아니었으며 의료보험체제의 정비도 미약하였다.

사회보험 정비를 위해 1958년 국민건강보험법이 개정되어 이후 3년에 걸쳐 전 국민의료보험(全 國民皆醫療保險)을 실현하게 되었다. 연금에 있어서도 1959년 국민연금법이 제정되었고 1961년 4월부터 전 국민연금(國民皆年金)이 실현되었다. 이는 일본의 사회보장 변천사를 볼 때 1961년 이후 전국민 대상의 의료 및 연금보험이 실시되었다는 것을 의미한다.

1960년 말 이케다(池田勇人)수상은 1961년부터 10년 안에 국민소득을 2배로 늘리겠다는 ‘국민소득배증계획’(國民所得倍增計劃)을 발표하였고 세계적으로도 주목을 받았다. 이 국민소득배증계획은 10년도 되지 않아 실제로 실현되었다. 경제성장의 결과 세수나 사회보험료의 징수도 크게 신장되었고 이에 힘입어 사회보장 급여수준을 대폭 개선하였다.

국민소득배증계획을 발표한 1961년도 일본사회보장에서 중요한 위치를 차지하는 해이지만 1973년도 일본 사회보장에서 빼놓을 수 없는 해이다. 1973년은 사회보험 및 사회복지를 크게 정비하였다는 의미에서 ‘복지원년’이라 부를 정도로 중요한 해이다. 의료보험에서는 피용자보험의 부양가족 급여율이 50%에서 70%로 인상되었으며 노인의료비의 무상화가 실시되었다. 또한 연금에서는 5만엔 연금이 실현되었고 물가슬라이드방식이 도입되었다. 이처럼 1973년의 개혁으로 일련의 급여 개선이 완성되었지만 공교롭게도 같은 해 중동전쟁을 계기로 석유위기가 발생하였고 그 후 일본경제는 저(안정)성장경제로 진입하였다.

3) 안정성장기와 거품경제기(1974~1990)

1973년의 석유위기를 계기로 일본경제는 저(안정)성장기로 들어서면서 일본사회에서도 출산율 저하와 인구 고령화의 서막을 알리는 신호가 나타나기 시작했다. 1970년 일본의 고령화율(65세 이상 인구가 총인구에서 차지하는 비율)이 7%대를 넘어서게 되었으나 석유위기 이전에는 현재와 같은 급속한 고령화 진행은 염두에 두지 않았다. 오히려 앞서 언급하였듯이 1973년 대대적인 사회보장제도의 확충으로, 연금·의료 등의 사회보장부담을 급증시키는 제도 개혁을 단행한 것이다.

석유위기로 인한 경기침체와 복지원년을 계기로 국가재정도 대폭적인 적자운명을 하지 않을 수 없는 상황이었다. 그 후 비록 1979년 일반소비세 도입을 내세운 자민당이 선거에서 패배하여 증세에 의한 재정건전화 정책은 무산되었으나 1980년대 전반 ‘증세 없는 재정재건’이 국가 정책으로 채택되었다. 이 시기에는 나카소네(中曽根康弘) 수상이 정치적인 리더십을 발휘하여 사회보장 급여의 억제나 국고부담 삭감이 실현되었다.

이 시기의 주요 법률 개정 및 제정으로 들 수 있는 것이 1981년 아동수당법 개정, 1982년 노인보건법 제정, 1984년의 건강보험법 개정, 1985년의 연

금법 개정(기초연금의 창설) 등이 있다. 이들 법률 개정 및 제정은 재정재건·국고부담 삭감을 염두에 둔 것이었고 그 결과 1980년대 전반은 공채의 존도도 크게 낮아졌다.

1980년대 말에 들어서도 경제의 저성장과 저출산·고령화의 진행으로 사회보장 부담의 증가에 대처해야 한다는 기초를 유지하였다. 이때 일본을 착각에 빠지게 한 것이 1980년대 후반 거품경제이다. 이 거품경제가 한창이었던 때는 이전의 고도 경제성장을 실현하겠다는 분위기도 팽배하였다. 거품경제로 인해 조세수입도 증가하면서 1980년대 후반에는 공채의존도도 낮아졌다. 그 후 1980년대 후반 상황이 거품경제였다는 것이 판명되면서 ‘잃어버린 20년’을 맞이한다.

4) 잃어버린 20년(1991~2010)

거품경제가 붕괴하면서 금융기관은 거액의 불량채권을 안게 되었고 공적자금(세금)이 투입되는 사태를 맞이하였다. 1990년대 일본은 ‘잃어버린 10년(10년 불황)’이라 불릴 정도로 장기적인 경제침체가 계속되었고 사회보장의 재원 확보도 어려운 상황이었다. 처음에 적립방식이었던 연금재정은 적립금을 헐어 쓰게 되면서 일본의 연금운영 방식을 ‘수정적립방식’이라 부르게 되었다.

1990년 이후는 저출산·고령화라는 사회구조의 변화가 빠른 속도로 진행되어 그에 대응하기 위한 사회보장제도 간 재편, 통합의 움직임이었다. 그러면서 일본의 사회보장 중에서 가장 발달이 늦었던 사회복지서비스의 정비를 위한 정책이 부상하였다. 실은 이들 사회복지서비스 정비 구상은 거품경제시기에 세워진 계획의 추진이기도 하였다. 예컨대 1987년 사회복지의 분야에서 전문직으로서 사회복지사나 개호(요양)복지사의 국가자격이 창설되었고 많은 대학에서 사회복지를 전공하는 학과도 생겨났다.

1989년에는 ‘고령자보건복지추진10개년 전략(Gold Plan)’이 만들어져

1990년대 고령자를 위한 재택·입소(入所)서비스가 크게 증가하였다. 이어 1997년에는 개호(요양)보험법이 제정되었고 2000년 4월부터 개호(요양)보험이 시행되기에 이르렀다. 2000년대에 들어서도 사회복지사업법 개정 등 사회복지제도 개혁이 계속적으로 이어졌다.

2001년에서 2006년까지 고이즈미(小泉純一郎) 정권에서 경제구조개혁을 통해 경제기반을 안정시키려는 노력이 어느 정도 성과를 거두었지만 지속성을 갖지 못하였다. 고이즈미 수상과 같은 자민당 정권이었으면서도 그 후의 후쿠다(福田康夫) 정권, 아소(麻生太郎) 정권 등에서는 세출 확장으로 다시 정책기조가 바뀌었다. 여기에 미국발 서브프라임론(저소득자 등에 대한 고금리 주택융자)문제가 불거지면서 2008년 리먼쇼크라는 세계적인 금융위기가 발생하였다. 그 여파로 일본의 전자산업이나 자동차산업의 경쟁력이 떨어졌을 뿐만 아니라 국가재정도 악화되었다. 나아가 고용불안도 심화되면서 생활을 지탱하고 사회의 안정을 도모하는 사회보장이 그 중요성을 더해갔다.

제5장 사회보장제도 각론

제1절 의료보험

1. 의료보험제도의 이미지

일본의 의료보험제도는 직역별제도와 직역횡단적 제도가 있다. 직역별 제도에는 대기업 종업원이나 그 피부양자가 가입하는 건강보험조합(간단히 조합)보험, 중소기업 종업원이나 그 피부양자가 가입하는 전국건강보험 협회관장(간단히 협회)보험, 공무원과 그 피부양자가 가입하는 공제조합보험(공제보험), 그리고 농림수산업 종사자나 자영업자 등이 가입하는 국민 건강보험(국보)이 있다.

직역횡단적 의료보험제도로는 75세 이상의 고령자가 가입하는 후기고령자의료제도가 있다. 74세 이하의 고령자가 가입하는 전기고령자의료제도도 직역간 의료보험제도로서의 성격이 있으나 전기고령자는 각각의 직역별제도에 속하면서 제도간 재정조정이 이루어진다고 하는 특징이 있다.

의료보험제도는 2007년을 경계로 그 제도의 변경이 있었으며 그 이미지를 나타낸 것이 <표 15>이다. 이하에서는 <표 15>를 참조하면서 일본의료보험제도에 관해 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

〈표 15〉 의료보험제도의 이미지

조 합	정부관장	공 제	국민건강보험
퇴 직	자 의	료 제	도
노인보건제도(재정조정이 목적)			

위 는 2007년까지



아래는 2008년 이후

조 합	협 회	공 제	국민건강보험
전기고령자 의료제도	(각 보험제도의 틀	안에서 전기고령자	납부금으로 재정조정)
후기고령자 의료제도(公費 50%, 각 보험제도로부터의 지원금 40%, 고령자보험료 10%)			

자료: 鈴木亘(2010, p.104)를 참조하여 보충 작성.

2. 의료보험의 종류

〈표 15〉에서 「조합」으로 되어 있는 의료보험은 대기업 종업원이나 그 피부양자(전업주부인 배우자나 자녀 등, 종업원과 함께 생계를 유지하고 있는 가족)가 가입하는 건강보험조합(健保組合)의 의료보험이다. 이를 간단히 ‘조합(組合)보험’이라 부르기도 한다. 실제로는 건보조합이라는 하나의 보험이 있는 것이 아니라 기업별, 또는 기업그룹별로 의료보험을 운영한다. 일반적으로 ‘○○주식회사건강보험조합’이라 불리고 있다. 2010년 4월 현재 1,497개의 조합이 있다⁴⁰⁾. 건보조합은 최근 재정상황이 어려워지면서 조합을 해산하는 경우도 발생하고 있다.

중소기업 종업원과 그 피부양자가 가입하는 보험으로 전국건강보험협회관장보험(협회건보)이 있다. 이는 2008년 10월 이전에는 정부관장건강보험(政管健保, 간단히 政管)이라 불리던 보험이다. 2010년 4월 현재 협회건보의 가입자 수는 3,471만명이다.

40) 통계수치는 社会保障入門編集委員会(2011)를 참조하고 있다.

2008년 10월까지 사회보험청이 전국적으로 운영되는 정부관장건강보험(정관건보)을 운영해 왔다. 그 후 사회보험청을 대신하여 설립된 전국건강보험협회가 '전국건강보험협회관장 건강보험(협회건보)으로 하여 그 운영을 맡고 있다. 협회건보는 도도부현 단위로 운영되기 때문에 보험료율(보험료액/보너스 포함 임금)도 도도부현에 따라 다르게 되어 있다.

국가공무원이나 지방공무원 본인 및 그 부양자가 가입하는 의료보험으로는 공제조합건강보험(共濟健保, 또는 共濟보험)이 있다. 2010년 4월 현재 국가공무원의 경우 21개의 공제조합, 지방공무원의 경우는 55개의 공제조합이 있고 여기에 사립공제 1개 사업단을 합하여 77개의 단체가 있으며 가입자 수는 902만명이다.

마지막으로 농림수산업 종사자나 자영업자, 무직자(無業者) 등이 가입하는 국민건강보험(国保)이 있다. 2010년 4월 현재 국민건강보험의 가입자 수는 3,949만명으로 가장 많으며 운영은 시정촌별로 하고 있으며 1,788개의 시정촌국민건강보험이 있다.

이들 건강보험조합(조합건보), 전국건강보험협회관장건강보험(협회건보), 공제조합건강보험(공제건보), 국민건강보험(국보)의 각 보험제도는 공적비용 부담(세금투입) 비율이 다르다는 특징이 있다. 조합건보와 공제건보에는 보조금이 투입되고 있지 않으나 협회건보는 급여비의 13.0%, 국보는 50%가 공적비용으로 충당되고 있다. 즉 협회건보나 국보는 세금을 통한 '소득재분배'가 이루어지고 있는 보험이 된다.

보험료율은 협회건보가 전국 평균 9.34%이지만 조합건보나 공제건보는 대부분 그 이하로 설정되어 있다. 농림수산업 종사자나 자영업자, 무직자 등이 가입하는 국보는 가입자의 소득파악이 어렵다는 문제를 안고 있다. 이런 이유로 국보는 보험료율을 적용하여 운영되는 것이 아니라 인원수나 부담능력을 감안하여 시정촌이 독자적으로 보험료(세)를 징수하여 운영하고 있다.

국보를 제외한 조합건보, 협회건보, 공제건보는 대부분 급여소득자로 고

용되어 있는 피고용자의 의료보험이므로 이를 통틀어 ‘피용자(被用者)보험’이라 부르기도 한다. 피용자보험과 국보의 또 다른 차이는 피부양자의 취급에 있다. 피용자보험에서는 급여소득자인 피보험자가 피부양자(전업 주부나 자녀 등) 유무나 피부양자 수에 관계없이 동일한 보험료율로 부담한다. 반면 국보에서는 피부양자·피보험자라는 구별없이(피보험자가 피용자가 아닌 경우가 대부분이므로) 피보험자가 되며 피보험자 각 개인이 보험료를 납부한다.

3. 각 의료보험제도와 고령자 의료제도의 관계

위에서 설명한 조합건보, 협회건보, 공제건보, 국보는 각각의 직역별로 종적인 보험제도로 되어 있다. 이에 비해 <표 15>에서 보듯이 횡단면에 걸쳐 있는 의료보험제도로서 퇴직자의료제도와 노인보건제도(노건)라는 두 가지의 제도가 2007년도까지 실시되고 있었다. 이 두 보험제도는 각 보험제도간 ‘재정조정’을 하는 제도이다.

종적인 의료보험제도의 하나인 국민건강보험에는 고령자가 많이 포함되어 있다. 그이유는 급여소득자들이 퇴직하면 피용자보험에서 국민건강보험으로 고령자가 대량 유입되기 때문이다. 이는 곧 국민건강보험의 재정 부담이 많아지는 것을 의미한다. 이를 감안하여 노인보건제도가 1983년, 퇴직자의료제도가 1984년에 마련되어 급여소득자들의 각 피용자보험으로부터 ‘노인보건각출금(拋出金)’이라는 형태로 국민건강보험에 자금원조가 이루어지게 되었다. 75세 이상의 고령자가 노인보건제도의 대상자이며 74세 이하의 피용자보험의 퇴직자가 퇴직자 의료제도의 대상자였다. 이때 피용자보험으로부터 노인보건제도로의 재정조정을 하면서 노인보건 급여비의 50%를 공적비용으로 충당하고 있었다.

<표 15>에서 보듯이 노인보건제도는 2008년부터 폐지되었고 대신 ‘후기

고령자의료제도가 실시되었다. 2007년까지 노인보건제도는 주로 재정조정이 그 목적이었기 때문에 고령자 자체는 각각의 의료보험(즉, 조합건보, 정부관장건보, 공제건보, 국보)제도에 종적으로 속해 있었다. 그러다가 2008년부터 75세 이상의 후기고령자를 각 보험제도로부터 분리하여 독립된 보험제도로 운영하게 된 것이다. 2010년 4월 현재 1,349만명이 가입되어 있고 도도부현 단위로 하여 47개 광역연합으로 운영되고 있다.

후기고령자의료제도의 비용부담 구성을 보면 공적비용부담(세금부담)이 50%, 고령자 보험료가 10%, 각 보험제도로부터의 재정지원인 ‘후기고령자지원금’이 40%로 되어 있다. 2007년 이전의 노인보건각출금(拋出金)이 후기고령자지원금이라는 이름으로 바뀌어 운영되고 있다고 하는 점에서 보면 이전의 노인보건제도와 근본적으로 바뀌었다고 하기는 어렵다.

후기노령자의료제도의 가장 큰 변경은 후기고령자의 보험료 부담비율을 10%로 정하여 장래 보험료를 인상할 수 있는 길을 열어 놓았다는 점이다. 일본 정부로서는 이를 계기로 보험료 부담자의 기반을 넓혀 각각의 고령자를 대상으로 명확하게 징수하기 위해 연금급여에서 원천징수하는 시스템을 갖추고 있다.

2007년까지의 퇴직자의료제도의 변경과 관련되어 있는 것이 65세부터 74세까지를 대상으로 하여 전기고령자로 분류하고 이들에 대하여는 이전과 마찬가지로 각각 보험제도 틀 안에서 ‘전기고령자 납부금’으로 재정조정하는 구조를 유지하고 있다. 이러한 구조를 갖는 전기고령자의료보험제도를 도입하면서 퇴직자의료보험제도를 폐지하였다.

2006년 개혁에서는 후기고령자 의료보험의 창설과 함께 ‘아랫배비만(代謝症候群 : metabolic syndrome, 간단히 메타보)’이라는 말이 널리 알려지게 되었다. 아랫배비만은 생활습관병 대책을 위해 마련된 제도이다. 2008년도부터 40세 이상의 중고년층을 대상으로 특정건강진단조사(특정검진, 75세 이상은 후기노령자 건강진단조사)라는 건강진단을 의무화하였다. 이 특정건강진단조사에서 복부 둘레가 일정수치(남성 85cm, 여성 90cm)를 초

과하여 아랫배비만으로 판정되면 ‘특정보건지도’라 하여 체중 감량을 위한 식생활이나 운동 등의 지도를 받게 된다.

4. 자기부담률

일본 의료보험에서 환자의 자기부담률은 현재 모든 보험제도에서 원칙적으로 30%를 부담하고 있다. 그러나 사회복지적 측면에서 의무교육 취학 전 아동은 20%, 70~74세의 전기고령자는 20%(현역근로자와 동등의 소득이 있는 자는 30%)로 되어 있다. 또한 대기업 종업원이 대상인 건강보험조합과 같이 재정력이 비교적 풍부한 보험의 경우에는 부가급여라는 형태로 자기부담률 경감책을 시행하기도 한다.

75세 이상의 고령자가 대상인 후기고령자 의료제도의 자기부담률은 10%(현역 근로자와 동등의 소득이 있는 자는 30%)로 다른 연령층에 비하여 낮은 수준으로 설정되어 있다. 앞의 일본사회보장제도 변천에서 언급하였듯이 일본은 1973년을 복지원년으로 하여 그 후 10년에 걸쳐 노인의료비를 무료화하는 조치를 취했다. 그 후 저성장경제로의 진입에 따른 재정 악화로 최근 점차적으로 자기부담을 인상해 왔으나 과거 노인의료비 무료화 조치라는 배경도 있어 아직까지도 10%라는 낮은 수준에 머물고 있다.

환자의 자기부담을 과중하지 않게 하기 위한 제도로서 ‘고액요양비제도’가 있다. 이는 환자가 지불하는 자기부담액의 월액 상한을 설정하고 그 상한액 이상을 지불할 경우 차후에 의료보험으로부터 ‘환급’되는 제도로서 자기부담액 상한액은 소득수준에 따라 다르게 설정되어 있다. 한편 2006년 의료제도 개혁으로 2008년 4월부터 ‘고액의료·고액개호(요양)합산제도’가 도입되었다. 이 제도는 의료보험과 개호(요양)보험의 자기부담을 합산하여 일정 한도를 초과하는 경우 환급하도록 하는 제도이다.

5. 가격규제와 참입(參入)규제

일본의 의료제도는 그 의료서비스의 가격을 병원이나 진료소가 자유롭게 정할 수 있는 시장경제(자유경제) 체제가 아니다. '진료보수단가'라 하여 의료서비스 내용이나 의사의 진료능력과 관계없이 정부가 가격을 통제하는 구조로 되어 있다. 정부의 이러한 가격통제하에서 동일한 진료행위에는 동일한 가격을 적용하고 있다. 진료보수를 정하는 것은 후생노동성 관할의 '중앙사회보험의료협회'(中醫協)이다. 이 협의회에서 2년마다 '지불하는 측'인 보험자와 '진료하는 측'인 의사회 등의 입장을 조정하여 결정한다.

진료보수 단가의 조정과정을 보면, 예컨대 이전 개정에서 신장(伸張)이 뚜렷했던 진료행위에 대해서는 단가를 인하한다는 방식이 취해지는 등 지극히 정치적이다. 최근에는 보험재정의 악화라는 심각한 재정사정도 있어 전반적으로 진료보수단가를 인하하는 마이너스의 개정이 계속되어 왔다.

의약품 가격의 경우 약가기준(藥價基準)이라는 '공정(公定)가격'이 정해져 있다. 공정가격은 의료보험이 지불될 때 이용되는 산정기준이다. 의료기관이나 조제약국이 제약사로부터 의약품을 매입할 때 이용되는 거래가격은 이 약가기준으로부터 괴리되어도 무방하다. 약가기준과 기준가격과의 차액을 '약가차익'이라 하며, 이 약가차익은 의료기관의 중요한 수입원이 되고 있다.

이상과 같은 가격규제 외에도 일본의 의료기관에는 참입규제도 이루어지고 있다. 참입규제의 하나로 예컨대, 의료법에 기초한 병상규제(病床規制)를 들 수 있다. 병상규제를 위해 도도부현은 의료계획이라 하여 의료현장의 독자적인 지역 구분에 따라 필요 병상 수의 기준을 설정하게 된다. 이 기준을 초과하는 병원의 신설이나 증설 신청이 있어도 그것을 인정하지 않는 것이 병상규제이다. 이에 더해 대학 의학부의 입학정원도 규제되고 있다. 이러한 양적 규제도 의료비의 억제수단으로 기능하고 있다.

제2절 개호(요양)보험

1. 개호(요양)보험의 성격

일본에서는 1997년 개호(요양)서비스의 기초가 마련된 이후 2000년부터 개호(요양)보험제도가 도입되었다. 개호(요양)보험의 보험료는 40세 이상의 사람들로부터 징수된다. 개호(요양)보험에서는 고령자의 부담도 비교적 큰 '동질의 위험요소를 갖는 집단에 적용된다'는 보험의 원리가 비교적 잘 지켜지고 있다. 개호(요양)보험의 운영자(보험자)는 직역별이 아닌 지역별로 되어 있다.

개호(요양)보험료 부담은 소득수준의 차이에 따라 차이가 있지만 제공 받은 서비스 편익에 대한 대가를 지불하는 응익원리가 그 기본이다. 예를 들면 생활보호 수급자라 하여도 개호(요양)보험료나 자기부담분은 지불하여야 한다. 이는 연금이나 의료보험보다도 개호(요양)보험제도 간의 재정 조정, 즉 소득재분배도 그리 발생하고 있지 않다는 것을 의미한다.

응익원리가 작용한다는 것은 '시장메커니즘'의 적용도 원활하여 민간활력을 이용하기 쉽다는 장점이 있다. 예를 들면 재택(居宅) 개호(요양)보험 서비스 분야에서는 민간업자에도 문호가 개방되어 있어 주식회사나 유한회사 등 영리법인이라 하더라도 경영할 수 있다. 이때 이용자가 개호(요양)서비스 제공업자를 자유롭게 선택할 수 있어 개호(요양)서비스를 이용한 민간업자에 서비스요금을 지불하는 시장원리(거래)도 작용하고 있다. 시장원리가 작용되기 이전에는 개호(요양) 이외의 다른 복지서비스에서는 소위 행정당국에 의한 복지서비스의 배급제도(조치)가 있어 이용자가 서비스의 질을 판단하여 자유롭게 선택할 수 없다는 문제점이 있었다.

개호(요양)서비스가 이처럼 긍정적인 측면이 있기는 하나 공적비용(세금) 부담 비율이 높고 부과방식으로 설계되어 있다는 문제를 안고 있다. 보험료 수입에 의한 보험급여 지급이라는 보험원칙에서 볼 때 공적비용(세

금) 투입은 그 원칙에 맞지 않는다는 측면이 있다. 실제로 전체 개호(요양) 급여비의 절반 이상을 공적비용(세금)으로 충당하고 있는 실정이다. 그렇게 된 데는 새로운 제도를 도입하면서 국민의 폭넓은 합의를 이끌어내기 위한 방편으로 그 보험료를 적게 해야 할 필요가 있었다는 배경이 자리하고 있다.

개호(요양)보험 창설 당시 고령자에게 적절한 부담을 부과하지 않는 ‘부과방식’을 채용하였다. 연금이나 의료보험 설립 시와는 달리 개호(요양)보험 창설 시에는 이미 저출산·고령화가 많이 진전되어 있었음에도 부과방식이라는 재정방식을 선택하였다. 이는 현재 실질적으로 부과방식으로 되어 있는 연금이나 의료보험과의 구색 갖추기였다고 할 것이다.

2. 개호(요양)보험료와 공적비용 부담

개호(요양)보험의 보험자(보험 운영자)는 기본적으로 각 시정촌으로 되어 있다. 그러나 시정촌 규모나 재정 사정에 따라 ‘광역연합’으로 몇 개의 시정촌을 하나로 묶어 운영하고 있는 곳도 있다. 일본의 개호(요양)보험제도에서는 40세 이상의 전 국민으로부터 개호(요양)보험료를 징수하고 있다. 또한 개호(요양/수발)가 필요하다고 인정을 받은 65세 이상의 개호(요양)서비스를 받는 자로부터 개호(요양)서비스 비용의 10%를 본인부담으로 징수할 수 있도록 하고 있다.

개호(요양)보험에서는 65세 이상을 ‘1호 피보험자’(2010년, 2,838만명), 40세부터 64세를 ‘2호 피보험자’(2010년, 4,240만명)로 나누고 있다. 개호(요양)보험료 징수방법으로는 1호 피보험자의 경우 연금수급액으로부터 원천징수하고, 2호 피보험자의 경우 의료보험과 합산하여 징수하고 있다.⁴¹⁾

41) 社会保障入門編集委員会(2011), 『社会保障入門』.

개호(요양)보험 급여에 필요한 비용(재원) 조달은 개호(요양)보험료로부터 50%, 공적비용인 세금으로부터 50%를 부담하도록 하고 있다. 1호 피보험자와 2호 피보험자의 인구 구성이 다르므로 인구비율 구성에 따라 1호 피보험자에게는 급여비의 20%, 2호 피보험자에게는 급여비의 30%(합하여 50%)를 부담하도록 하고 있다.

65세 이상의 1호 피보험자의 보험료 부담은 매월 평균 4,160엔이지만 시정촌 자치단체의 서비스 수준에 따라 다르게 설정되어 있다. 1호 피보험자 보험료는 재정상황을 감안하여 3년에 한번 개정(대개는 인상)하는 것으로 되어 있다. 40세부터 65세까지의 2호 피보험자 보험료는 각각 가입하고 있는 의료보험제도의 산정기준에 따라 보험료를 설정하여 정하고 있다.

개호(요양)보험료 설정방식을 보면 소득재분배 요소로서 자치단체에 따라 정해진 보험료 기준액을 근거로 수입에 따라 5단계의 보험료(최대 기준치의 1.5배, 최소 기준액의 0.5%)로 나뉘어져 있다. 이러한 보험료 차이는 의료보험에 비하면 그 차이가 적은 편이다. 개호(요양)보험료 감면제도는 재해 등 특수한 사태가 발생하지 않는 한 기본적으로 인정되지 않는다.

공적비용, 즉 세금 투입(50%)은 중앙정부가 25%, 도도부현이 12.5%, 시정촌이 12.5%씩 부담한다. 이때 시설급여의 경우는 중앙정부 20%, 도도부현이 17.5%를 부담한다. 중앙정부와 도도부현 간 부담비율에 5%의 차이가 있는 것은 지역에 따라 고령자 보험료의 차이를 시정하기 위한 재정조정인 '조정교부금'의 성격을 띠고 있기 때문이다. 국민건강보험에 가입하고 있는 2호 피보험자 보험료의 경우 절반은 공적비용, 즉 세금으로 부담하고 있다. 이는 50%의 세금 투입이라고 하지만, 사실상 절반 이상의 급여비가 세금으로 충당되고 있음을 의미한다. <표 16>에서는 개호(요양)급여비 부담비율과 재원 구성을 보이고 있다.

〈표 16〉 개호(요양)급여비 부담비율과 재원 구성

(단위: %, 억엔)

개호(요양)급여비 부담비율(전국베이스)				재원 구성		
공적 비용 (세금)	50	중앙정부 25(재택) 20(시설 등)	정률 20(재택) 15(시설 등)	13,694	총급여비	76,932
			조정교부금 5	3,847		
		도도부현 12.5(재택) 17.5(시설 등)		11,309		
		시정촌 12.5		9,616		
보험료	50	제1호 보험료 20		15,386		
		제2호 보험료 30		23,080		

주: 가산급여 및 시정촌 특별급여는 고려하지 않은 수치이다.
 자료: 후생노동성 자료와 椋野美智子·田中耕太郎(2011, p.120)를 참고로 작성.

3. 개호(요양)보험 급여 구조

개호(요양)서비스를 받을 수 있는 것은, 기본적으로는 65세 이상의 1호 피보험자로 개호(요양/수발)가 필요하다고 인정을 받은 개호(요양)필요자(要介護者)·지원필요자(要支援者)이다. 개호(요양)서비스를 받고자 하는 자는 시정촌 등의 보험자에 개호(요양)필요(要介護) 인정을 신청한다. 신청 후 시정촌은 직원이나 보건사 등을 파견하여 일상생활 동작에 소요되는 시간이나 상황을 조사하여 컴퓨터에 의한 기계적인 판정을 하게 된다(1차 판정). 그러나 컴퓨터에 의한 1차 판정은 치매(認知症) 등으로 인한 부담상황을 감안하기가 어렵다. 이 때문에 의사의 의견서도 판단자료로 이용하여 보험자(시정촌)가 설치하는 '개호(요양)인정심사회'에서 최종판단(2차 판정)을 한 다음 신청자에게 통지하고 있다.

통지가 이루어지는 개호(요양)필요(要介護) 인정 구분은, 비해당(자립), 지원필요(要支援)(1단계, 2단계), 개호(요양)필요(要介護)(1~5단계)로 나뉘어진다. 또한 개호(요양)필요 정도(要介護度)에 따라 이용가능한 서비스

의 상한액(이용한도액)이 설정되어 있다. 지원필요1단계(要支援1: 1개월 이용한도액 4만 9,700엔)과 개호(요양)필요5단계(要介護5: 同 35만 8,300엔) 사이에는 약 7배의 차이가 난다. 이용가능한 개호(요양)서비스의 종류는 대략적으로 ① 재택(居宅)서비스 ② 지역밀착형 서비스 ③ 시설서비스의 세 종류로 분류된다.

우선 재택(居宅)서비스는 방문개호(home help service), 방문목욕개호, 방문간호, 방문재활(rehabilitation), 데이서비스(통소(通所)개호, day service), 데이케어(통소(通所)재활, day care), 단기입소(短期入所) 생활개호·단기입소 요양/개호(short stay), 특정시설 입주자(入居者) 생활요양(예컨대, 유료 노인요양원, 케어하우스(care house)) 등이 있다. 다음으로 지역밀착형 서비스로서는 치매(인지증) 대응형 통소(通所)요양/개호(day service)와 치매(인지증)대응형 공동생활개호(group home)가 있다.

마지막으로 시설서비스에는 3종류가 있는데, 개호(요양)노인복지시설(노인특별요양원), 개호(요양)노인보건시설(노인보건시설), 개호요양형 의료시설(요양형 병상군(病床群))로 되어 있다. 시설개호(요양) 서비스는 재택서비스와는 달리 참입(參入)이 규제되어 설립주체가 사회복지법인이나 의료법인, 자치단체 등에 한정하고 있다.

의료보험과 마찬가지로 개호(요양)서비스 시간당 이용요금은 ‘개호(요양)보수단가’라 하여 통제가격으로 고정되어 있다. 개호(요양)서비스 비용 부담 구조를 보면 비용의 10%를 이용자가 부담하고 나머지 90%는 보험자(시정촌)가 부담하는 구조이다. 이 개호(요양)보수단가도 보험료와 마찬가지로 3년에 한번 개정된다.

제3절 연금보험

1. 일본 공적연금제도의 개관

의료보험제도와 마찬가지로 일본의 연금제도는 ① 직무 영역별 연금 ② 횡단적인 재정조정형 연금으로 나뉘어진다.

일본은 1985년 기초연금제도가 실시되었고 그 이전에는 공제연금, 후생연금, 국민연금 3종류가 있었다. 공무원의 경우는 제2차 세계대전 이전부터 ‘은급(恩給)제도’가 실시되고 있었다. 공제연금은 이 은급제도를 대신하여 만들어진 연금이다. 공제연금에는 국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금, 사립학교교직원공제연금의 3종류로 분류되며 2010년 3월 현재 443만명의 가입자가 있다.⁴²⁾

일반기업에 근무하는 급여소득자는 후생연금에 가입하게 된다. 후생연금의 가입자는 3,425만명으로 연금제도의 핵심이 되고 있다. 공제연금이나 후생연금 모두 급여소득자의 연금이므로 이 둘을 합쳐 피용자연금(被用者年金)이라 부르고 있다.

앞서의 일본사회보장제도 변천에서 언급하였듯이 농림수산업 종사자나 자영업자가 가입할 수 있는 ‘국민연금’이 1961년에 설립되었다. 이 국민연금은 가입자의 부담능력에 맞추어 지급되었지만 연금수급액은 매우 낮은 수준으로 되어 있다. 비록 낮은 연금수급액이었다고는 하나 이 국민연금의 실시와 함께 일본은 전 국민연금(國民皆年金) 실시가 이루어졌다. 의료보험의 국민건강보험(國保)과 마찬가지로 이 국민연금도 재정기반이 취약하였다. 이에 대처하기 위한 방책으로서 1985년 연금개혁에서 각 연금 간의 횡단적인 재정조정제도인 ‘기초연금제도’가 설립되기에 이르렀다. 이는 의료보험에서의 노인보건제도(老健)의 실시와 같은 맥락이다. 기초연금 가

42) 西田安範編著(2011, p.92)를 참조. 이하 가입자 수치는 이 자료를 참조하고 있다.

입자 수는 6,874만명에 이른다.

기초연금은 국민연금과 동등하게 되도록 상당히 낮게 설계되어 후생연금이나 공제연금에서도 공통으로 받을 수 있는 구조로 하였다. 이는 후생연금, 공제연금이 있어 기초연금과 그것을 상회하는 부분으로 명목상 구분되는 구조로 하였음을 의미한다. 이때 기초연금분이 1층을 이루고 그 이상의 부분이 2층이 되는 구조인데 이 2층 부분은 보수비례 부분으로 부르고 있다. 후생(기업)연금의 경우 임의가입의 3층 부분도 있지만 이 부분은 공적연금에 포함되지 않는다.

농수산업 종사자나 자영업자 등이 가입하는 국민연금은 그 수급액은 기초연금액(1층 부분)과 같은 수준이다. 보다 구체적으로 말하면 농수산업 종사자나 자영업자만이 아니고 피용자연금 가입자의 배우자(전업주부 등)에게도 1층 부분의 기초연금이 지급된다. 이를 파악하기 위해서는 연금 가입자의 1호, 2호, 3호 피보험자 구분에 대한 이해가 도움이 된다.

2. 공적연금의 1호·2호·3호 피보험자 구분

일본의 연금에서는 국민연금에 가입하고 있는 자영업이나 농림수산업 종사자들을 '1호 피보험자', 후생연금과 공제연금의 피용자연금에 가입하고 있는 급여소득자 본인을 '2호 피보험자', 급여소득자의 배우자(예, 전업주부)를 '3호 피보험자'라고 부른다. 2010년 3월 시점에서 1호 피보험자는 1,985만명, 2호 피보험자는 3,868만명, 3호 피보험자는 1,021만명이다.⁴³⁾ 이들 1호부터 3호 피보험자를 합한 수치가 앞서 언급한 기초연금 가입자 수 6,874만명과 일치하게 된다.

기초연금제도가 만들어지면서 피용자연금으로부터 국민연금으로의 재

43) 椋野美智子·田中耕太郎(2011, p.150).

정조정과 공적비용(세금 부담) 투입이 이루어졌다. 기초연금제도는 ‘기초연금계정’이라는 특별회계로 운영되고 있다. 기초연금계정 특별회계의 ‘지출면’은 기초연금을 지급하는 고령자 전원에게 지불하는 기초연금 급여비이다. 또 ‘수입면’은 각 보험으로부터 징수되는 ‘기초연금각출금(拋出金)’과 세금 투입의 ‘국고부담’으로 이루어진다. 2009년 이전에는 급여비의 3분의 1이 국고부담이었으나 2004년 실시된 연금개혁에서 2009년부터 국고부담을 2분의 1로 인상하는 조치를 취하였다. 실제로는 일반회계 재정의 심각성도 있어 2009년도 및 2010년도의 2년간은 특례적인 조치가 취해졌다. 그 내용은 재정투융자 특별회계로부터 일반회계로의 전입금으로 임시재원을 마련하여 기초연금의 국고부담 2분의 1을 충당하는 조치였다⁴⁴⁾.

‘기초연금각출금’은 각 연금제도에 가입하고 있는 피보험자 수의 비율에 따라 한 사람당 일정액을 부담하는 방식이다. 이 방식하에서는 그 부담 계산에 이용되는 가입피보험자의 수가, 2호의 피용자보험이 많고 1호의 국민연금 피보험자는 적기 때문에 상대적으로 피용자보험이 더 많은 부담을 하는 것으로 되어 있다. 나아가 1호 피보험자의 수에는 미납자나 감면자 등이 포함되어야 하지만 기초연금각출금을 계산할 때는 이들을 제외하고 계산하는 구조로 되어 있다.

2호의 피용자연금의 경우는 급료로부터 연금보험료가 원천징수되고 소득과악률도 높기 때문에 미납자나 감면자의 수는 1호 피보험자에 비해 적다. 즉, 2호의 피용자연금이 보험료 납부자와 비감면자가 많다. 그만큼 2호의 피용자연금이 많은 기초연금각출금을 지불하게 되므로 연금보험료를 납부하고 있지 않는 사람들 몫마저 부담하는 구조이다.

44) 西田安範 編著(2011, p.93).

3. 연금보험료 부담조정 및 연금 급여액

연금보험료 부담을 보면 국민연금이 2011년 4월 현재 월액 1만 5,020엔의 정액으로 20세부터 60세까지의 국민에게 징수하고 있다. 한편 공제연금이나 후생연금의 보험료는 보험료율(보험료액/보너스 포함 임금)로 징수하고 있다. 2011년 현재 후생연금의 보험료율은 16.058%이다. 공제연금의 보험료율은 이 후생연금보다 약간 낮은 12.928~15.508%이다. 이들 보험료는 노동자와 회사(고용주)가 각각 절반씩 부담하는 방식이다.

위의 보험료율에는 기초연금분의 정액보험료가 포함되어 있다. 이는 일종의 국민연금과 피용자보험 간의 소득재분배가 이루어지고 있다고 해석할 수 있다. 왜냐하면 임금이 적은 소득층 노동자의 경우 보수비례의 보험료 지불액은 적어지지만 기초연금분은 자격요건(기간 등)을 갖추면 같은 금액이 지급되므로 자신이 지불한 금액보다 더 많은 연금을 지급받을 수 있기 때문이다.

국민연금 지급액은 2011년 현재 만기금액으로 매월 6만 5,741엔 정액으로 65세부터 지급된다⁴⁵⁾. 이 금액을 받기 위해서는 40년간이라는 긴 기간 동안 보험료를 납부해야 한다. 납부기간이 짧으면 납부한 기간에 따라 연금수급액이 감액된다. 비정규직 고용형태가 늘어나면서 40년이라는 납부기간을 채우지 못하고 있어, 국민연금 수급액이 적은 저연금자 가운데는 생활보호수급자로 되어 있는 사람도 많다.

국민연금(기초연금)을 지급받는 데는 「자격기간」이 설정되어 있다. 보험료 납부기간과 감면을 받은 기간을 합한 기간이 자격기간이며 이 기간이 25년 이상이어야 국민연금(기초연금)을 지급받을 수 있다. 이를 바꾸어 말하면 미납·미가입 기간이 너무 길게 되면 ‘무연금’이 될 수 있다. 무연금자가 많아진다는 것은 생활보호수급자가 늘어날 가능성도 크다는 것을 의미

45) 연금에는 노령연금 이외에 장애연금, 유족연금의 구조로 되어 있는데 여기서는 노령연금을 중심으로 언급한다.

한다. 실제로 최근 무연금으로 인한 생활보호수급자도 늘어나고 있다.

후생연금의 경우 보수비례로 보험료를 지불하고 있어 임금이 높을수록 지불하는 보험료액은 높다. 또 그 지불한 보험료액이 많으면 수급 연금액도 많아진다. 이것이 앞서 언급한 2층부분이 ‘보수비례연금’이라 불리는 까닭이다. 수급연금액은 이처럼 보험료 납부기간에 따라 달라질 뿐만 아니라 ‘급여승률’(給付乘率)이라 불리는 계산식의 계수를 통하여 태어난 해에 따라서도 달라지는 구조이다.

일본의 연금지급액과 관련하여 ‘소득대체율’(所得代替率)이란 개념이 이용되고 있다. 소득대체율이라 함은 [40년 가입 모델 세대의 연금수급액/그 당시 현역세대 남자의 실수령임금 평균액]을 의미한다. 달리 말해 소득대체율은 가장 좋은 조건의 연금을 지급받는 고령자의 연금액이 그 당시 현역세대 임금의 몇 %에 해당하는지를 보이는 개념이다. 65세가 되어 지급받는 연금액은 2004년 개혁 이전에는 소득대체율을 목표치 수준의 60%로부터 벗어나지 않도록 정하고 있었다. 60% 정도의 소득대체율로 유지하기 위해서는 65세에 지급받는 연금액이 현역세대 실수령임금의 신장률과 같은 속도로 늘어나도록 설계할 필요가 있다.⁴⁶⁾

제4절 고용 및 재해보상보험

1. 고용보험

노동자가 실업의 상태로 소득원천을 상실하여 고용 계속이 어려워진 경우나 노동자가 스스로 직업교육훈련을 받는 경우에 지급되는 급여가 고용

46) 실수령임금의 신장율로 연금액을 증액시키는 것을 ‘임금 슬라이드(slide)’라 부른다. 또한 65세에 지급받는 연금에 물가상승률을 곱하여 계산하는 것을 ‘물가 슬라이드’라 한다.

보험이다. 고용보험의 보험자는 정부이며 피보험자는 노동자를 고용하는 사업(적용사업)장에 고용되어 있는 노동자이다. 일본의 현행 고용보험은 1974년부터 실시되었는데 그 이전에는 1947년 실업보험이라는 제도로 실업대책이 중심이었다. 현행 고용보험은 실업급여와 두 가지 사업(고용안정사업, 능력개발사업)을 위한 보험이다.⁴⁷⁾ 실업급여에는, 구직자급여, 취직촉진급여, 교육훈련급여, 고용계속급여가 있다.

고용보험의 보험료는 급여(보너스 포함)의 1.55%로 정하고 있다(2011년도). 이 중 1.2%p분은 실업급여에 충당하고 0.35%p는 고용안정사업과 능력개발사업을 위해 사용하고 있다. 보험료는 의료보험이나 후생연금과 마찬가지로 급여(보너스 포함)에서 원천징수되며 사업주가 사업주 부담분을 합하여 국가에 납부하는 구조이다.

고용보험의 재원은 보험료만이 아니라 국고부담(세금투입)도 있다. 국고부담은 구직자급여의 경우는 급여비의 4분의 1, 고용계속급여의 경우에는 급여비의 8분의 1을 부담하고 있다. 그러나 일본 재정사정의 악화로 2011년도를 포함한 당분간(그 기간이 언제까지일지는 정해지지 않음)은 본래 부담할 국고부담의 55%로 하여 부담하고 있는 실정이다.

고용보험의 주요 대상급여가 되는 것이 구직자급여인데 이는 노동자가 실업상태에 있을 때 지급되는 급여이다. 이 구직자급여에는 일반구직자급여(기본수당), 고령구직자급여, 단기고용특례구직자급여, 일당구직자급여가 있다. 고용보험에 있어 일반 피보험자에 대한 구직자급여의 중심이 되는 것이 기본수당이다. 이는 실업 전 임금의 50~80%를 지급(60~65세 미만은 45~80%)하는 것이 골격으로 되어 있다.

일반구직자에 고용보험으로서 지급하는 기본수당은 임금수준이 높았던 사람일수록 지급률이 낮아지는 구조이다. 고용보험료가 임금액에 비례하여 책정하는 구조로 되어 있고 급여수준은 임금이 높을수록 그 지급률이

47) 고용보험은 주로 社会保障入門編集委員会(2011)과 椋野美智子·田中耕太郎(2011)를 참조하여 정리하였다.

낮아지는 구조라는 점을 감안하면 고용보험을 통해 소득재분배가 이루어지는 구조이다. 기본수당이 지급되는 기간은 어떤 이유로 이직되어 실업상태에 있는가에 따라 다르다. 예컨대 도산·해고에 의한 이직자의 경우 연령 및 피보험자였던 기간에 따라 90~150일분이 지급된다.

2. 노동자재해보상보험

노동자재해보상보험(노재(勞災)보험)제도는 1947년부터 시행되었다. 노재보험의 목적은 사업주의 재해보상책임을 보험화하여 노동자의 업무재해 또는 통근재해에 신속하고 공정하게 보호하기 위함이다. 노재보험의 보험자는 정부이며 피보험자는 노동자를 고용하는 사업(적용사업)장에서 일하는 노동자이다. 또한 일정 절차를 밟게 되면 중소기업사업자, 자영업자, 가내노동자도 노재보험에 가입할 수 있다. 노재보험 지급대상은 노재로 인한 치료비나 휴업 중의 생활비, 장애로 인해 노동능력을 상실하였을 때의 수입감소 보전, 유족의 생활비 등이다. 노재보험의 재원은 사업주가 부담하는 보험료 수입이 대부분이나 일부 국고부담도 있다. 노재의 절차 및 인정은 사업소 소재지를 관할하는 노동기준감독서(署)가 담당한다.

노재보험의 보험료는 임금총액에 보험료율을 곱하여 산출하는데 보험료율은 사업의 종류에 따라 0.3~10.3%까지의 범위 내에서 정하고 있다. 노재보험 급여에는 ①요양을 위해 휴업하는 경우에 지급되는 요양보상급여, 휴업보상급여, 부상질병(傷病)보상급여 ②장애가 발생한 경우 그 장애 정도에 따라 지급되는 장애보상연금, 장애보상일시금 ③노재노동자가 사망한 경우에 지급되는 유족보상연금, 유족보상일시금, 장례비용급여 ④개호(요양)를 요하는 경우에 지급되는 개호(요양)보상급여, 뇌심장질환과 관련되는 경우에 지급되는 2차 건강진단급여가 있다. 이외에도 노재보험은 사회복지촉진사업에도 이용되고 있다.

제5절 사회복지 및 생활보호

1. 사회복지

사회복지제도에는 보육시설, 장애인 시설의 이용과 같은 서비스급여(현물급여)만이 아닌 아동수당과 같은 현금급여도 있다. 사회복지서비스의 제공은 주로 지방자치단체가 담당하고 있으나 어떤 복지서비스인지 또는 복지서비스를 받는 대상이 누구인지에 따라 그 담당(즉, 도도부현인가 시정촌인가)이 다르다. 예컨대 노인, 신체장애인, 지적장애인, 보육을 요하는 아동을 대상으로 한 복지서비스는 시정촌이 담당하고, 보육 이외의 보호를 요하는 아동을 대상으로 한 복지서비스는 도도부현이 담당한다. 이하에서는 아동수당으로서 아동수당을 중심으로 소개하기로 한다.

아동수당은 아동을 양육하고 있는 부모 등에게 지급하는 금전급여이다. 국립사회보장·인구문제연구소(2010)의 사회보장급여비 분석에서는 아동수당을 사회보험에 포함하고 있지만(제4장 참조) 이를 사회복지에 포함하여 논의하는 것이 보통이다. 예컨대 社会保障入門編集委員会(2011)의 『社会保障入門』에서는 아동수당을 생활복지에 포함하여 소개하고 있으며 椋野·田中(2011)에서도 아동수당을 사회수당의 하나로 하여 논의하고 있다. 아동양육은 부모의 선택에 따라 출산하거나 입양한 아이를 키우는 일 이므로 사회보험에 포함하는 것은 적당하지 않다.

1971년 의무교육 이전의 아동을 대상으로 셋째 아이부터 월 3천엔을 지급한 것이 일본에서 아동수당이 도입된 시초이다. 현재는 다음 세대를 담당하는 아동양육을 지원한다는 목적으로 0세부터 중학교(의무교육) 수료까지의 아동을 대상으로 아동 1인당 1만 3천엔(2010년도)을 지급하고 있다. 2009년 민주당 정권이 들어서면서 아동 1인당 2만 6천엔을 지급한다는 민주당 정권의 공약을 내세웠으나, 재원 마련의 한계와 2011년 3월 11일 동 일본 대재해 복구에 필요한 재원 마련 등으로 실현하기 어렵게 되었다.

아동수당은 일정 이상의 소득(예컨대 4인 가족으로, 부양가족이 3인인 경우는 2011년도 574만엔)이 있는 경우는 지급되지 않는 ‘소득제한’제도를 마련하였다. 아동수당의 재원부담 주체는 3세 미만 아동이 있는 피용자의 경우는 사업주 10분의 7, 국가(중앙정부)·도도부현·시정촌이 각 10분의 1로 하고 있다. 이에 비해 3세 미만의 아동이 있는 피용자 이외의 경우는 국가(중앙정부)·도도부현·시정촌이 각각 3분의 1의 부담으로 하고 있다. 또한 3세 이상의 지급대상이 되는 아동수당도 국가(중앙정부)·도도부현·시정촌이 각각 3분의 1씩 부담하는 것으로 되어 있다.

아동수당 이외에도 아동부양수당, 특별아동부양수당이 있다. 아동부양수당이란 이혼 등으로 부모 중 한쪽이 없는 편모나 편부가정의 생활보장 일환으로 지급되는 금전급여이다. 아동이 1명인 경우는 월 4만 1,720엔, 2명인 경우는 월 4만 6,720엔, 3명 이상인 경우에는 1명당 3천엔을 가산하여 지급한다. 아동부양수당의 급여에도 아동수당급여와 마찬가지로 소득제한을 두고 있다. 예컨대 전년 소득이 130만엔(2인세대의 경우) 미만이어야 아동부양수당의 지급대상자가 된다.

특별아동부양수당은 20세 미만의 지적 그리고 신체장애아를 간호·양육하는 자에게, 심신장애자의 복지증진을 도모하기 위해 지급되는 금전급여이다. 장애아 1명에 대하여 장애 정도가 1급인 경우는 5만 750엔, 2급인 경우는 3만 3,800엔을 지급하고 있다.

2. 생활보호

생활보호제도는 일본 헌법 25조에서 규정하는 국민의 생존권을 구체적으로 보장하기 위한 제도이다. 일본 헌법에서는 ‘건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 유지할 수 있도록 하기 위한 최저생활보호’ 원리를 규정하고 있다. 다시 말해 생활보호제도는 세대주의 소득이 최저한도의 생활에 필요

한 수준에 미치지 못하는 경우, 현금 및 현물 급여를 통하여 최저한도의 생활을 영위할 수 있도록 하기 위한 제도이다. 생활보호제도는 소득재분배의 성격이 강하기 때문에 그 재분배기능을 강력히 추진할 수 있는 국가(중앙 정부)의 관여가 강하게 나타난다.

생활보호대상자는 일본의 경제발전과 함께 감소하여 왔으나 최근에 다시 증가하는 경향을 보이고 있다. 1955년도에는 193만명(보호율: 2.16%)이 생활보호대상자였으나 1995년도에는 88만명(0.7%)까지 줄어들었다. 그러다가 다시 1996년부터 증가하여 2009년에는 176만명(보호율: 1.38%)으로 늘어났다. 거품경제 붕괴 후의 일본경제 침체와 2008년의 리먼쇼크 등의 경제불안에 따른 저소득층으로의 전락 등이 그 요인이라 할 것이다.

생활보호에는 생활부조(식비, 피복비 등의 보조), 교육부조(학용품비, 통학용품비 등의 보조), 주택부조(주택임차료, 대지임차료 등의 보조), 의료부조, 개호(요양)부조, 출산부조, 생업부조(생업비, 기능연수비, 취업준비비 등의 부조), 장례부조의 8종류로 나뉘고 있다⁴⁸⁾. 2009년도 생활보호비는 3조 400억엔에 이르고 있는데⁴⁹⁾, 이 중 절반 정도가 의료부조비, 3분의 1 정도가 생활부조비로 지출되고 있다.

48) 社会保障入門編集委員会(2011, p.39).

49) 椋野美智子·田中耕太郎(2011, p.80).

제6장 사회보장제도의 재원별 수입과 급여별 지출

제1절 재원별 수입과 급여별 지출총괄

일본 국립사회보장·인구문제연구소(이하 사인연)는 일본의 사회보장 및 인구문제에 관하여 연구하고 그 성과를 공표하는 거대 연구조직이다. 이 사인연에서 매년 11월경에 각 연도의 사회보장 급여비에 관한 취합분석을 내놓고 있다. 그 분석을 위해서는 민간사업주, 중앙정부나 지방정부의 공적 주체, 연금운용 사업단 등으로부터의 데이터와 자료를 취합하기 때문에 최신의 데이터라 하여도 약 3년의 터울을 두고 공표되고 있다. 사회보장제도 전체를 아우르는 재원별 수입이나 급여별 지출은 종합적인 취합분석이므로 많은 시간이 요구된다.

이상과 같은 이유로 현 시점에서 사인연이 내놓은 사회보장급여비에 관한 구체적인 최신 데이터는 2009년의 데이터이다. 이하에서는 이를 이용하여 일본 사회보장제도별 재원별 수입과 급여별 지출에 대해 구체적으로 살펴보기로 한다. 2009년의 시점이므로 현 민주당 정권과 자민당 정권의 제도가 반영된 것이다(민주당 정권이 시작된 것은 2009년 9월이다). 비록 민주당 정권으로 바뀌었다 해도 사회보장제도의 질적인 변화보다는 앞(〈표 14〉)에서 보았듯이 해당 제도의 사회복지비의 증가가 주된 변화라 할 것이다. 우선 일본 사회보장제도의 재원별 수입과 급여별 지출총괄을 보이고 있는 〈표 17〉을 이용하여 전체적으로 사회보장재원 출처와 급여별 지출을 개괄하기로 한다.

〈표 17〉 일본 사회보장제도의 재원별 수입과 급여별 지출총괄

재원별 수입총괄 항목의 구성비 (%)

	피보험자 각출	사업주 각출	국고 부담	기타 公費	자산 수입	기타	타제도로 부터의 이전	수입합계
2009년도(a)	19.5	17.2	19.3	6.5	9.6	8.3	20.1	100%(152.5조엔)
2008년도(b)	23.2	20.9	17.9	7.1	0.6	8.1	22.2	100%(130.8조엔)
a - b (%p)	-3.7	-3.7	1.4	-0.6	9.0	0.2	-2.1	-

급여별 지출총괄 항목의 구성비 (%)

	의료/ 출산	산업 재해	연금	실업/ 가족 수당	개호 대책	기타 급여	관 리 비	운용 손실/ 기타	타제도 로의 이전	지출합계
2009년도(a)	23.5	0.7	37.1	3.0	5.2	3.3	1.1	4.4	21.7	100%(138.0조엔)
2008년도(b)	21.6	0.7	33.8	1.9	4.6	2.8	1.0	14.1	19.5	100%(145.2조엔)
a - b (%p)	1.9	0.0	3.3	1.1	0.6	0.5	0.1	-9.7	2.2	-

주: 수입합계와 지출합계와의 차이로서 2008년 14.4조엔(수입합계 130.8조엔 - 지출합계 145.2조엔)의 지출초과, 2009년 14.5조엔(수입합계 152.5조엔 - 지출합계 138.0조엔)의 수입초과가 있다.

자료: 国立社会保障・人口問題研究所(2011과 2010)의 제9표를 이용하여 작성.

〈표 17〉의 윗 부분에 있는 일본사회보장제도의 수입총괄을 보면 사회보장 수입합계는 2009년 152.5조엔 규모이다. 그 재원은 피보험자 각출이 23.2%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 일본의 사회보장제도, 특히 연금이나 의료보험 등 사회보험제도에서는 제도 간 재원조정, 즉 어느 사회보험제도에서 타 제도로의 이전(소득재분배)도 많이 일어나고 있다. 〈표 17〉로부터 알 수 있듯이 사회보장재원의 타 제도로의 이전은 그 수입합계의 20.1%나 차지하고 있다. 이 타 제도로부터의 이전을 제외하고 많은 재원이 되고 있는 것이 사업주 각출과 국고부담이다. 사업주 각출은 2009년 수입합계의 17.2%, 국고부담은 19.3% 를 차지한다.

일본의 사회보장 재원구성 특징의 하나로 들 수 있는 것이 공적비용부담(즉, 세금 투입)이 많다는 점이다. 공적비용(간단히 공비(公費)라 부른다)

에는 국고부담(국세 등의 투입)과 기타 공비(지방세 등의 투입)의 두 가지가 있다. <표 17>을 보면 국고부담이 2009년 19.3%로 재원구성 항목으로 되어 있다. 2008년에 비해 사업주 각출은 줄어들고 국고부담은 늘어나 민주당 정권이 시작되고 사회보장의 국고부담 압력이 거세지고 있음을 알 수 있다. 기타 공비도 2009년 8.3%나 되고 있어 국고부담과 기타 공비를 합하면 공적비용 부담이 27.6%나 되어 사회보장 재원 중 가장 많은 비중을 차지하게 된다. 그 만큼 사회보장 재원에 공적비용 부담이 많음을 알 수 있다.

앞서 언급하였듯이 2009년 사회보장 재원별 수입에서 특징적으로 나타나고 있는 것이 자산수입의 증가이다. 민주당 정권이 들어서면서 새로이 재원을 발굴한다는 차원에서 국가자산 매각과 특별회계의 적립금(매장금)을 활용하였기 때문이다. <표 17>의 윗 부분은 자산수입을 보면 2009년은 2008년에 비해 자산수입이 9.0%p나 증가하고 있음을 볼 수 있다.

다음으로 <표 17>의 아랫부분에 있는 급여별 지출총괄을 참조하여 사회보장이 어떤 목적으로 쓰이고 있는지를 전체적으로 보기로 하자. <표 17>의 아랫부분 오른쪽에는 2008년 사회보장 지출합계가 145.2조엔으로 동 수입합계(130.8조엔)에 비해 14.4조엔에 이르는 지출초과를 보이고 있다. 여기에는 2008년에 발생한 리먼쇼크 등의 영향으로 사회보장 재원운용에서 많은 운용손실 등이 발생하여 그 손실을 메우는 지출(14.1%)이 컸다는 것이 반영되고 있다고 할 것이다. 이에 비해 2009년은 2008년과는 반대로 자산수입 등의 증가도 있어 사회보장 재원 합계는 152.5조엔, 지출 합계는 138.0조엔으로 14.5조엔의 수입초과가 있다.

사회보장 급여별 지출에서 가장 높은 비중을 차지하는 것이 연금보험급여지출(2009년 37.1%, 이하 동)이고 이어 의료(출산 등 포함)보험지출(23.5%)이다. 또한 타 제도로의 이전(21.7%)을 제외하면 세번째로 큰 지출이 개호(요양)보험급여로 이루어지는 개호(요양)대책지출(15.2%)이다. 즉 이 세 가지 사회보험이 일본 사회보장지출의 근간을 이루고 있다. 여기에 고용보험, 사회복지 및 생활보호로 가장 많이 충당되는 지출이 되고 있는

〈표 18〉의 계속

	피보험 자각출	사업주 각출	국고 부담	기타 公費	자산 수입	기타	타제도 로부터 의 이전	수입 합계
4. 후기고령자의료제도	856		3,735	2,026	-	303	4,899	11,821
5. 개호보험	1,390		1,639	2,195	1	237	2,085	7,547
6. 후생연금보험	11,120	11,120	7,890		8,625	5,750	2,234	46,740
7. 후생연금기금등	406	948	0		4,121	8	98	5,581
8. 국민연금	1,695		2,151		542	1,649	16,740	22,778
9. 농업인연금등	137		127		16	83		762
10. 선원보험	18	37	4		1	4		65
11. 농림어업단체직원공제조합		30	2		5	496		533
12. 사립학교진흥공제사업단	274	269	93	7	41	1	14	699
13. 고용보험등	639	1,120	1,253		60	782		3,855
14. 노동자재해보상보험		842	0		127	231		1,201
15. 아동수당		291	247	558		39		1,129
16. 국가공무원공제조합	772	1,161	176		129	49	214	2,574
17. 존속조합등		241	1		70	4		316
18. 지방공무원등공제조합	2,224	3,190	8	639	412	20	278	6,772
19. (舊令)공제조합등		0	9		0	0		10
20. 국가공무원재해보상		11						11
21. 지방공무원등의 재해보상	0	29			2	1		32
22. 舊공공기업체직원업무재해		9						9
23. 국가공무원은급		26	0					26
24. 지방공무원은급		33						32
공중보건서비스								
25. 공중위생			1,100	113				1,212
공적부조 및 사회복지								
26. 생활보호			2,285	761				3,046
27. 사회복지			2,976	1,962				4,938
28. 전쟁희생자			839					839
총 계(규모)	29,538	26,114	29,314	9,859	14,612	12,627	30,412	152,482

주: 0(영)의 수치가 들어 있는 것은 금액이 십억엔 미달한 경우이고 공란은 수치가 없는 경우이다.

자료: 国立社会保障·人口問題研究所(2011)의 제9표를 이용하여 작성.

〈표 19〉 일본 사회보장제도의 급여별 지출(2009년도)

(단위: 십억엔)

	의료/출산	업무재해	연금	실업/가족수당	개호대책	기타급여	관리비	운용손실/기타	타제도로의이전	지출합계
사회보험										
1. 건강보험										
(A) 협회관장건강보험	4,474					2	97	55	3,498	8,126
(B) 조합관장건강보험	3,479					2	118	497	3,222	7,319
2. 국민건강보험	9,075					9	223	1,834	2,517	13,659
퇴직자의료제도(재계)	551									551
3. 노인 보건의료	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. 후기고령자의료제도	10,978					29	41	277		11,325
5. 개호보험					7,051		219	129	0	7,399
6. 후생연금보험			23,750				198	6	14,914	38,869
7. 후생연금기금등			1,937				118	13	5	2,072
8. 국민연금			17,912				179	187	2,407	20,686
9. 농업인연금등			219				9	74		301
10. 선원보험	20	12		2	0	0	2	2	25	62
11. 농림어업직원공제조합			48				3	483		533
12. 사립학교공제사업단	111		258			1	4	1	278	653
13. 고용보험등	171			2,523	2		121	849		3,665
14. 노동자재해보상보험		864					43	132	3	1,045
15. 아동수당				997		96	2	18	5	1,117
16. 국가공무원공제조합	244	4	1,674		0	3	59	2	740	2,724
17. 존속조합등	-	4	58				1	0	201	265
18. 지방공무원공제조합	768	6	4,535		1	4	35	3	2,098	7,449
19. (舊)공제조합등	1		3				0	6		10
20. 국가공무원재해보상		11								11
21. 지방공무원재해보상		27					2	1		30
22. 舊공직직업공제		9						0		9
23. 국가공무원연금			26				0			26
24. 지방공무원연금			33							33
공중보건서비스										
25. 공중위생	745		2		2	13	6	445		1,212

〈표 19〉의 계속

	의료/출산	업무재해	연금	실업/가족수당	개호대책	기타급여	관리비	운용손실/기타	타제도로의이전	지출합계
공적부조 및 사회복지										
26. 생활보호	1,452				61	1,494	38			3,046
27. 사회복지	338			613		2,868	19	1,100		4,938
28. 전쟁희생자	1		747			86	5			839
총 계	32,408	937	51,202	4,134	7,116	4,608	1,542	6,114	29,914	137,975

자료: 国立社会保障·人口問題研究所(2011)의 제9표를 이용하여 작성.

〈표 20〉 일본 사회보장제도의 재원별 수입 증감(2009년도 - 2008년도)

(단위: 십억엔)

	피보험자 각출	사업주 각출	국고 부담	기타 公費	자산 수입	기타	타제도 로부터의 이전	수입 합계
사회보험								
1. 건강보험								
(A) 협회관장건강보험	-83	-150	126		-1	32	3	-73
(B) 조합관장건강보험	-108	-141	5		-8	184	2	-66
2. 국민건강보험	-23		130	26		144	-64	212
퇴직자의료제도(재계)	-13						-295	-309
3. 노인 보건제도(2009X)			-368	-182			-750	-1,300
4. 후기고령자의료제도	35		564	261		294	769	1,925
5. 개호보험	32		31	140		43	56	302
6. 후생연금보험	-225	-225	2,376		8,625	1,348	87	11,987
7. 후생연금기금등	-23	-57			4,121	1	6	4,048
8. 국민연금	-52		210		542	-159	1,606	2,149
9. 농업인연금등	-7				416	-666		-257
10. 선원보험		-6				3		-2
11. 농림어업단체직원공제조합		4				13		17
12. 사립학교교직원공제사업단	6	6	29		-11		-1	30
13. 고용보험등	-344	-357	832		4	757		892
14. 노동자재해상해보험		-248			6	-5		-246
15. 아동수당		-8		5		6		2
16. 국가공무원공제조합	6	4	71		22	3	8	116

제6장 사회보장제도의 재원별 수입과 급여별 지출 129

〈표 20〉의 계속

	피보험자 각출	사업주 각출	국고 부담	기타 公費	자산 수입	기타	타제도 로부터 의 이전	수입 합계
17. 존속조합등		-16			67	2		54
18. 지방공무원등공제조합	-38	-18	4	172	68	-1	-14	174
19. (舊令)공제조합등			2					3
20. 국가공무원재해보상								
21. 지방공무원등의 재해보상		3				-1		3
22. 舊공공기업체직원업무재해		2						2
23. 국가공무원은급		-1						-2
24. 지방공무원은급		-4						-5
공중보건서비스								0
25. 공중위생			550	21				570
공적부조 및 사회복지								0
26. 생활보호			247	82				329
27. 사회복지			1,119	98				1,217
28. 전쟁희생자			-81					-81
총 계(규모)	-837	-1,211	5,847	624	13,852	1,999	1,413	22,002

자료: 国立社会保障·人口問題研究所(2010과 2011)의 제9표를 이용하여 작성.

〈표 21〉 일본 사회보장제도의 급여별 지출 증감(2009년도 - 2008년도)

(단위: 십억엔)

	의료/ 출산	업무 재해	연금	실업/ 가족 수당	개호 대책	기타 급여	관리 비	운용 손실 기타	타제도 로의 이전	지출 합계
사회보험										
1. 건강보험										
(A) 협회관장건강보험	149					-1	15	-25	5	143
(B) 조합관장건강보험	64					-1	-7	-22	-5	30
2. 국민건강보험	221					-3	-9	88	-105	194
퇴직자의료제도(재계)	-220									-220
3. 노인 보건제도	-973							-9		-982
4. 후고령자의료제도	1,534					4	-1	177		1,715
5. 개호보험					455		1	-54	-1	401

〈표 21〉의 계속

	의료/출산	업무재해	연금	실업/가족수당	개호대책	기타급여	관리비	운용손실/기타	타제도로의이전	지출합계
6. 후생연금보험			1,154				31	-8,728	1,507	-6,036
7. 후생연금기금등			122				-6	-6,082	2	-5,964
8. 국민연금			879				10	-427	87	550
9. 농업인연금등			8					-726	0	-719
10. 선원보험							1		-2	-1
11. 농림어업직업공제조합			1				1	16		17
12. 사립학교공제사업단	4		7						13	23
13. 고용보험등	20			1,276			10	181		1,486
14. 노동자재해보상보험		-27					-3	-14	3	-38
15. 아동수당				-4		4		8	5	12
16. 국가공무원공제조합	3		4	0			15		35	55
17. 존속조합등			2	0			0	-40	-21	-57
18. 지방공무원공제조합	18		79	0			-2	-4	51	141
19. (舊令)공제조합등								3		3
20. 국가공무원재해보상		0								0
21. 지방공무원재해보상		0								1
22. 舊공기업직원업무재해		2								2
23. 국가공무원은급			-1							-2
24. 지방공무원은급			-4							-4
공중보건서비스										0
25. 공중위생	210				2	1	3	357		570
공적부조 및 사회복지										0
26. 생활보호	123				-5	211	-1			329
27. 사회복지	-56			55		313	1	904		1,217
28. 전쟁희생자			-67			-13	-1			-81
총 계	1,868	-25	2,182	1,327	449	516	57	-14,396	1,575	-6,444

자료: 国立社会保障·人口問題研究所(2010과 2011)의 제9표를 이용하여 작성.

〈표 18〉과 〈표 19〉는 국립사회보장·인구문제연구소가 각 사회보장제도 연례보고 등에 의한 2008년도 결산치를 국제노동기구(ILO) 사무국 ‘제18차

사회 보장 비용 조사'의 분류에 따라 집계한 것이다⁵⁰⁾. <표 18>에서 <표 21>의 사회보장제도의 순서를 가급적 염두에 두면서 재원별 수입과 급여별 지출을 살펴보면 다음과 같다⁵¹⁾.

- 50) <표 18>에서 <표 21>의 사회보장제도에 관한 보충설명을 하면 다음과 같다. ①협회관장건강보험(협회건보)은 2009년 9월까지 정부관장건강보험(정관건보)분을 포함한다. ②노인보건은 2009년 3월분 의료급부금액 등을 기록하고 있다. ③국민연금은 복지연금과 기초연금을 포함한다. ④후생연금보험 및 국민연금의 자산소득은 '후생연금보험 및 국민연금의 연금적립금 운용보고서(2009년도)' 중 연금적립금의 운용실적(승계자산의 손익을 포함)를 참조하여 계상하고 있다. ⑤후생연금기금 등은 석탄광업연금기금을 포함한다. ⑥농업인연금 등은 국민연금기금을 포함한다. ⑦농림어업단체직원 공제조합은 2002년 4월 1일 후생연금에 통합되었으나 지역가산 부분(3층 부분)의 급부는 농림어업단체직원 공제조합으로부터 지급되고 있다. ⑧공중위생은 결핵의료 등의 공비부담 의료를 포함한다. ⑨가족수당은 아동수당 외에 사회복지의 아동부양수당 및 특별아동부양수당을 포함한다. ⑩1997년 4월부터 '구, 공공기업체직원공제조합'의 단기급부는 조합관장건강보험으로 승계되고 장기급부는 후생연금에 통합되었으나 일부 연금급부는 '17. 존속조합 등'으로 인계되고 있다. ⑪숫자는 반올림한 관계로 완전히 일치하지 않을 수 있다. 표의 0은 십억엔 단위로 반올림하면 제로(0)로 나타나는 값을 보여 준다. ⑫'실업고용대책'은 고령자 고용계속급부 등을 포함한다. 이들 설명은 <표 18>과 <표 19>의 아래에 있는 같은 자료를 참조한 것이다.
- 51) <표 18>부터 <표 21>에서 사용된 사회보장 관계비의 수입 및 지출 항목에 관한 설명을 보충하면 다음과 같다. 우선, 수입 항목은 다음과 내역이 포함된다. ①자산소득: 이자, 배당금, 시설이용료, 임대료, 재산처분이익, 상환차익 등 ②타제도로부터의 이전: 전기고령자교부금, 후기고령자지원금, 퇴직자의료와 관련된 요양급부비 교부금, 일용직특례 피보험자와 관련된 각출금, 기초연금교부금, 개호급부비 교부금 등 ③기타수입: 수취연체료, 손해배상금, 수수료, 전입금, 이월금(繰越金), 잡수입 등. 다음으로 지출 항목은 다음과 같은 내역이 포함된다. ①관리비: 업무취급비, 사무비, 사무실비, 총무비, 기금운영비, 업무위탁비, 조합회비, 여비 등 ②운용손실: 결산시점에서 발생한 적립금 등의 평가손 등 ③기타지출: 지불기금 사무비, 시설정비비, 보건시설비, 복지시설비, 영선비, 조합채 비용, 보험료 환급 등 ④타 제도로의 이전: 전기고령자납부금, 후기고령자지원금, 퇴직자의료와 관련된 요양급부비 각출금, 일용직특례 피보험자와 관련된 각출금, 기초연금각출금, 개호납부금 등. 이들 설명은 <표 18>과 <표 19>의 아래에 있는 같은 자료를 참조한 것이다.

제2절 의료/개호(요양) 보험

1. 건강보험

1) 협회관장건강보험(협회건보) (A)

앞서의 언급에서 알 수 있듯이 일본에서 의료보험제도는 실제로는 ○○ 건강보험, ○○의료제도 등으로 불리고 있다. <표 18>과 <표 19>는 2009년 제도에 관한 것으로서 기본적으로 신제도에 관한 내용이 실려 있다. 2007년까지 노인보건제도가 실시되었으나 제도 경과시기라는 이유도 있어 <부표 a>와 <부표 b>에서 보듯이 2008년은 아직 노인보인보건제도(3번)가 나타나고 있다.⁵²⁾ 이에 비해 2009년에는 이 제도가 나타나고 있지 않다는 차이가 있다(2008년과의 차액 계산을 위해 항목 이름만 게재하고 있다).

우선 기업 관련 의료보험이 <표 18>의 1. 건강보험에 나와 있는 (A)협회관장건강보험(협회건보)은 앞서 설명한 2008년 이전의 정부(사회보험청)관장 건강보험(정관건보)을 이어 받은 것으로 현재는 사회보험청을 대신한 전국건강보험협회가 운영하는 전국건강보험협회관장 건강보험(협회건보)을 말한다. 협회건보는 중소기업의 종업원과 피보험자가 가입하고 있는 의료보험으로 <표 18>에서 보듯이 그 재원은 피보험자로부터의 각출과 사업주로부터의 각출로 이루어진다. 2009년도 이 협회건보의 수입규모는 7조 6,300억엔인데 이 중 3조 2,800억엔(43.0%)을 피보험자 각출에 의존하고 이와 비슷한 규모인 3조 3,161억엔(41.4%)을 사업주 각출에 의존하고 있다.

협회건보는 중소기업 종업원이나 그 피보험자가 가입대상이기 때문에 다음에 설명하는 대기업 종업원과 피부양자가 대상인 (B)조합관장건강보험(조합건보)에 비해 국고부담(즉, 국세수입으로부터의 부담)으로부터의

52) 노인보건제도 등 일부 구제도의 이름으로 등장하고 있는 것도 있으나, 이는 변경 전인 2008년 3월분의 의료보험급부가 포함되어 있기 때문이다.

재원 의존이 높은 편이다. <표 18>에서 보듯이 협회건보의 재원 중 1조 1,300억엔(14.8%)을 국고부담에 의존하고 있다.

한편 <표 19>로부터 협회건보의 지출합계를 보면 8조 1,260억엔으로⁵³⁾ 이 중 4조 4,740억엔(55.1%)을 의료/출산 목적으로 지출하고 3조 4,980억엔(43.0%)을 타 제도로의 이전(즉, 기초연금교부금, 개호(요양)급여비교부금, 후기고령자의료제도 등)에 지출되고 있다. 협회건보는 후술하는 조합건보와 같이 타 제도로부터의 이전수입이 적은 반면(<표 18>로부터 알 수 있듯이 30억엔으로 되어 있음), 타제도로의 이전지출이 많이 이루어지는 의료보험으로 되어 있다.

2) 조합관장건강보험(조합건보) (B)

<표 18>과 <표 19>에 있는 (B)조합관장건강보험(조합건보)의 조합이란 건강보험조합을 말한다. 조합건보는 대기업의 종업원과 그 피부양자가 가입하고 있는 의료보험이다. 조합건보는 중소기업을 대상으로 하는 협회건보와 그 형식은 유사하나, 대기업이 그 대상이므로 앞서 언급한 협회건보에 비해 사업주 각출의 비중이 높은 편이고, 국고부담(국세수입으로부터의 부담)은 거의 없다. <표 18>에서 보듯이 조합건보의 수입합계는 7조 6,510억엔으로 협회건보와 거의 비슷한 규모이다. 그러나 그 구성을 보면 피부험자 각출이 2조 9,660억엔(38.8%)이고 사업주 각출 3조 5,960억엔(47.0%), 국고부담 280억엔(0.4%)으로, 사업주 각출로부터의 재원이 협회건보에 비해 높고 국고부담 재원은 거의 없다는 것을 확인할 수 있다.

조합건보의 지출은 의료(출산 포함)급여에 대부분을 지출하고 있다. <표 19>에서 보듯이 조합건보의 지출규모 7조 3,190억엔 중 의료/출산이 3조 4,790억엔(47.5%)이며 타 제도로의 이전 3조 2,220억엔(44.0%)으로 이

53) 따라서 수입규모(<표 18>)인 7조 6,300억엔보다 많아 4,960억엔의 지출초과를 보인다.

두 지출목적이 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

2. 국민건강보험(국보)

농림수산업 종사자, 자영업자, 무직자 등이 가입하는 국민건강보험(국보, 国保)은 그 속성상 사업주 부담은 없다. 국보의 주요 재원은 피보험자 각출, 국고부담(국세수입으로부터의 부담)과 기타 공비(公費: 주로 지방세 수입으로부터의 부담), 타 제도로부터의 이전수입이다. <표 19>에서 보듯이 국보수입 규모 13조 8,460억엔 중 피보험자 각출이 25.4%(3조 5,200억엔), 국고부담(국세수입 부담)재원이 25.7%(3조 5,550억엔), 기타 공비(지방세 수입 부담 등)가 13.8%(1조 9,140억엔), 타 제도로부터의 이전수입이 23.5%(3조 2,590억엔)를 차지하고 있다.

한편 <표 19>에서 보듯이 국보의 지출규모 13조 6,590억엔 중 의료/출산을 위한 급여비 지출이 9조 750억엔(66.4%)으로 국보지출의 3분의 2 정도를 차지하고 있다. 이어 타 제도로의 이전이 18.4%(2조 5,170억엔)로 두번째로 많고, 그 외에 국보의 운용손실도 13.4%(1조 8,340억엔)을 기록하고 있다. 이는 2008년 리먼쇼크 발생 등으로 국내외 금융시장이 불안하여 자산운용으로 인한 평가손실이 많았던 때문으로 보인다.

한편 <표 18>과 <표 19>에 있는 퇴직자의료제도는 2007년까지 시행되었으나 그 후 폐지되었다.

3. 후기고령자 의료제도

후기고령자 의료제도의 재원구성 특징은 국고부담 및 기타 공비(지방세 수입으로부터의 부담 등)와 타 제도로부터의 이전수입이 많다고 하는 점이

다. 후기고령자 의료제도는 75세 이상의 고령자를 대상으로 하므로 상대적으로 피보험자 각출로부터의 재원구성 비율이 낮다. <표 18>에서 보듯이 후기고령자 의료제도의 수입 합계는 11조 8,210억엔으로 피보험자 각출은 8,560억엔(7.2%)에 불과하나 국고부담은 3조 7,350억엔(31.6%), 기타 공비 2조 260억엔(17.1%), 타 제도로부터의 이전 수입은 4조 8,990억엔(41.4%)에 이르고 있다.

<표 19>의 지출면을 보면 후기고령자의료제도가 75세 이상의 고령자 대상 의료보험인만큼 그 지출 합계 11조 3,250억엔 중 그 대부분을 의료지출 10조 9,780억엔(96.9%)이 차지하고 있다. 한편 <부표 a>와 <부표 b>에는 노인보건제도가 있으나 이는 2007년까지 시행된 것이 후기고령자 의료제도에 아직 편입되지 않고 남아 있는 부분이다.

4. 개호(요양)보험

개호(요양)보험의 재원은 주로 피보험자로부터의 각출, 국고부담, 기타 공비(지방세 부담 등), 그리고 타 제도로부터의 이전으로 이루어지고 있다. <표 18>에서 보듯이 개호(요양)보험의 수입규모는 7조 5,470억엔으로 이 중 피보험자로부터의 각출이 1조 3,900억엔(18.4%), 국고부담이 1조 6,390억엔(21.7%), 기타 공비가 2조 260억엔(26.8%), 타 제도로부터의 이전이 2조 850억엔(27.6%)로 되어 있다. 개호(요양)보험은 지방자치단체(시정촌)의 업무로 되어 있으며 그 재원의 상당 부분(2조 1,950억엔으로 개호(요양)보험 수입합계의 29.1%)도 지방자치단체의 부담인 기타 공비로 이루어지고 있다.

개호(요양)보험의 지출은 모두 개호(요양)대책에 사용된다. 또한 <표 19>에서 보듯이 개호(요양)보험의 지출 규모 7조 3,990억엔 중 95.3%(7조 510억엔)가 개호(요양)대책에 사용되고 있으며 나머지는 관리비 등에 지출되고 있다.

제3절 연금보험

1. 후생연금보험

제4장에서 보았듯이 사회보장 관계비 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것이 연금보험이다(2011년, 36%). 이 연금보험 중 가장 중요한 위치를 점하고 있는 것이 일반급여생활자가 가입하는 후생연금보험이다. <표 18>에서 보듯이 후생연금 수입규모는 2009년 46조 7,400억엔으로 2008년 34조 7,530억엔(<부표 a> 참조)보다 무려 11조 9,870억엔이나 늘어나고 있다. 그 주된 이유는 후술하는 자산수입의 증가가 있었기 때문이다. 후생연금은 사회보장제도 가운데 가장 큰 비중인 30.7% (46,740/152,482억엔)로 되어 있다.

후생연금은 피보험자와 사업주가 반반씩 부담하고 있다. <표 18>의 후생연금보험 란을 보면 피보험자 각출과 사업주 각출이 각각 11조 1,200억엔으로 23.8%를 차지한다. 이 후생연금 보험에서 2009년 가장 괄목할 만한 변화를 보인 것이 자산수입이다. 후생연금 자산수입규모는 2009년 8조 6,250억엔(18.5%)이나 차지한다. <표 20>의 증감규모를 보면 이 금액이 고스란히 2009년에 증액된 것임을 알 수 있다(또 말미의 <부표 a>에 후생연금보험에서 이 자산수입이 나타나지 않고 있다. 이 자산수입의 영향으로 2009년의 후생연금 규모는 2008년에 비해 대폭 증가하고 있다. 또한 <표 18>에서 보듯이 후생연금보험의 재원에도 5조 7,500억엔(12.3%)의 국고부담이라는 세금 투입이 이루어지고 있다.

한편 <표 19>에서 후생연금의 지출규모는 38조 8,690억엔으로 방대한 규모이다. 이 지출규모는 2008년에는 그 수입규모(34조 7,530억엔)가 지출규모(44조 9,050억엔)에 비해 무려 10조 1,510억엔이라는 지출초과, 즉 후생연금보험의 적자를 보이고 있었다(<부표 a>). 그러던 것이 위에서 언급한 자산수입의 영향으로 2009년에는 후생연금 수입(46조 7,400억엔)이 지

출(38조 8,690억엔)보다 많은 규모를 보이고 있다. 후생연금의 경우 후생연금보험으로부터 타 제도로의 이전이 크게 작용하고 있다. <표 18>을 보면 후생연금보험도 타 제도로부터의 이전수입이 2조 2,340억엔이다. 그러나 <표 19>에서 보듯이 후생연금보험의 경우는 이 타 제도로부터의 이전수입보다 6.8배나 많은 14조 9,140억엔 규모의 타 제도로의 이전지출이 이루어지고 있다.

후생연금의 지출은 <표 19>에서 보듯이 후생연금 지출규모 중 가장 많은 61.1%(23조 7,500억엔)가 연금급여에 사용되고 있다. 그리고 타 제도로의 이전이 38.4%(14조 9,140억엔)나 된다. 한편 2008년 당시에는 리먼쇼크라는 금융시장 불안요인으로 큰 운용손실이 발생하여 <부표 a>에서 보듯이 8조 7,340억엔(19.4%)의 운용손실/기타 지출이 계상되고 있었다. 운용손실은 결산시점에서 발생한 적립금 등의 평가손이 계상된 것이다. 그러나 <표 19>에서 보듯이 2009년 후생연금 운용 손실/기타 지출은 60억엔에 이르는 정도이다. 그 영향으로 <표 21>에서 보듯이 2009년의 운용손실/기타 지출은 8조 7,280억엔이나 줄어들고 있다(한편 타 제도로의 이전은 1조 5,070억엔 증가).

위에서는 후생연금이라는 공적연금에 관한 수입과 지출에 관한 내용을 살펴보았다. 후생연금에는 공적연금에 속하지 않는 기업연금으로 후생연금기금이 있다.⁵⁴⁾ 후생연금기금과 같은 기업연금은 공적연금과 같이 국민의 노후의 생활안정에 중요한 역할을 하므로 일본정부도 그 가입을 장려하고 있다.

<표 18>의 후생연금기금 등의 재원별 수입을 보면 수입규모 5조 5,810억

54) 후생연금기금 이외에도 확정급부기업연금, 확정각출연금 등이 있다. 확정급부기업 연금은 2002년 4월 창설된 것으로 외부의 신탁은행 등과 계약하여 운영하는 규약형과 '기업연금기금'이라는 법인이 운영하는 기금형이 있다. 확정각출연금이란 급부액을 미리 약속하여 정하지 않고 각출금액에 따라 개개인별로 구분하고 그 각출금액과 운용수익을 감안하여 급부액을 정하는 연금이다. 한국에서의 변액연금과 비슷한 구조라 할 것이다.

엔 중 피보험자 각출이 4,060억엔(7.3%), 사업주 각출이 9,480억엔(17.0%)으로 사업주 각출이 피보험자 각출보다 2.4배나 많은 구조로 되어 있다. 2009년은 이 후생연금기금에도 다액의 자산수입이 계상되었다. <표 18>에서 보듯이 2009년 후생연금기금은 4조 1,210억엔(73.8%)에 이른다. <표 20>에서 보듯이 이 금액이 고스란히 2009년의 수입으로 계상되었음을 알 수 있다. 자산수입이 없었던 2008년에는 사업주 각출이 약 3분의 2(68.4%=1,050/1,530억엔)를 차지하고 있었다(<부표 a> 참조). 또한 <부표 a>에서 보듯이 2008년 후생연금기금 등의 지출(8조 360억엔)은 연금기금으로 사용(1조 8,150억엔으로 22.6%)되나 그보다 3.4배나 많은 막대한 운용손실 6조 950억엔(75.8%)이 있었다. 그만큼 2008년은 금융시장의 불안에 따른 후생연금기금 적립금의 평가손실이 컸다는 것을 의미한다.

2. 국민연금

일본사회보장제도에서 후생연금에 이어 두번째로 규모가 큰 것이 국민연금이다. 이 국민연금은 모든 연금의 기초가 되는 기초연금(1층부분)과 같은 급여수준으로 설정되어 있다. 민간의 급여소득자는 위에서 언급한 후생연금에 가입하고, 국가 및 지방공무원은 공제연금에 가입한다. 이들 후생연금이나 공제연금은 사업주가 있어 사업주와 피보험자가 보험료를 절반씩 부담하는 형태이다. 이에 비해 국민연금 납부 대상자는 자영업자나 학생, 농수산림업 종사자 등이 가입하는 연금이므로 사업주 각출이 없는 연금이다.

국민연금은 2층부분의 보수비례 부분이 없는 연금이므로 피보험자의 부담도 후생연금이나 공제연금의 피용자보험 부담도 많지 않으며 태반의 재원을 타 제도로부터의 이전수입에 의존한다. <표 18>에서 보듯이 국민연금 수입규모 22조 7,780억엔 중 피보험자 각출은 1조 6,950억엔(7.4%)에 불

과하다. 나머지는 국고부담 2조 1,510억엔(9.4%)과 타 제도로부터의 이전 수입 16조 7,400억엔(73.5%)에 의존하고 있다.

국민연금 지출의 대부분은 가입자에 대한 연금급여이다. <표 19>의 국민연금 란(8번)을 보면 지출 규모 20조 6,860억엔 중 연금으로의 지출이 17조 9,120억엔(86.6%)을 차지하고 있다. 또한 국민연금에서도 운용손실 등으로 1,870억엔(0.9%)을 내고 있으며 재원 조절을 위한 타 제도로의 이전으로 2조 3,200억엔(11.6%)의 지출이 이루어지고 있다.

한편 국민연금은 아니지만 650억엔이라는 규모의 선원보험(10번)이 있는데, <표 18>로부터 그 재원구성은 피보험자 각출분이 180억엔(27.6%), 사업주 각출이 370억엔(56.9%), 국고부담 40억엔(6.2%)으로 되어 있다. 또한 <표 19>에서 보듯이 선원보험은 의료/출산(32.5%), 타 제도로의 이전(40.3%)에 지출되고 있다.

3. 공제연금보험

위에서 언급한 의료보험, 연금보험 등은 대체로 <표 18>과 <표 19>의 순서에 따라 설명하였다. 이와는 달리 <표 18>과 <표 19>를 보면 공무원이 가입하는 공제조합연금이나 은급 등은 여기저기 흩어져 있다. 그 이유는 <표 18>과 <표 19>는 기본적으로 국립사회보장·인구문제연구소의 분류표(ILO의 분류기준)에 따라 제시한 것이기 때문이다. 이 점에 주의하면서 <표 18>과 <표 19>로부터 공제연금보험을 보면, 국가공무원공제조합이 운영하는 공제연금(16번)과 지방공무원공제조합이 운영하는 공제연금(18번)의 두 연금이 주된 것임을 알 수 있다.

공제연금도 위에서 본 민간급여소득자가 가입하는 후생연금과 같이 사업주 각출이 있다. 공제연금을 후생연금과 비교할 때 서로 다른 점은, 공제연금의 경우 사업주 각출분의 비중이 피보험자 각출분의 비중에 비해 상대

적으로 높다는 점이다. 여기서 일반인과 공무원의 평균급여 및 연금급여 수준이 비슷하다고 하자. 그럴 경우 공제연금이 후생연금에 비해 상대적으로 사업주(고용주) 각출 비중이 많고 피보험자 각출이 적다는 것은 그만큼 공무원이 민간급여소득자보다 자신(피보험자)의 각출분이 적어 유리한 위치에 있다는 것을 의미한다.

앞서 보았듯이 후생연금의 경우 2009년 피보험자 각출과 사업주 각출은 모두 23.8%(자산수입의 영향이 없었던 2008년은 모두 38.4%)의 수준이었다. 이에 비해 <표 18>에서 보듯이 국가공무원 공제조합연금의 경우 그 수입 합계 2조 5,470억엔 중 피보험자 각출은 7,720억엔(30.0%), 고용주 각출이 1조 1,610억엔(45.1%)으로 고용주(사업주) 각출이 피보험자 각출에 비해 훨씬 높다는 것을 확인할 수 있다. 즉, 위와 같은 가정(평균급여와 연금급여가 비슷하다는 가정)에서는 공무원이 민간급여소득자에 비해 자신(피보험자)의 각출분이 적어 유리한 위치에 있다. 한편 사업주 및 피보험자 각출 이외에 국가공무원공제조합연금의 재원으로서는 국고부담 1,760억엔(6.8%), 타 제도로부터의 이전 2,140억엔(8.3%)이 있다.

국가공무원공제조합연금의 지출은 대부분의 연금급여로 지출되고 있으며 그 외 일부가 의료/출산 및 타 제도로의 이전에 사용되고 있다. <표 19>에서 보듯이 국가공무원공제조합연금의 지출 합계 2조 7,240억엔 중 1조 6,740억엔(61.4%)이 국가공무원연금으로 지출되고 있으며 의료/출산에 2,440억엔(9.0%), 타 제도로의 이전에 7,440억엔(27.2%)이 지출되고 있다.

지방공무원공제조합연금은 국가공무원공제조합연금과 규모는 다르지만 두 공제연금은 비슷한 양상을 보인다. 지방공무원공제조합연금의 수입 합계 6조 7,720억엔 중 고용주(사업주) 각출은 3조 1,900억엔(47.1%)으로 피보험자 각출 2조 2,240억엔(32.8%)에 비해 그 비중이 높다는 것을 알 수 있다. 즉, 지방공무원도 민간급여소득자에 비해 유리한 위치에 있다.

지방공무원공제조합연금은 국가공무원공제조합연금과는 달리 국고부담이 거의 이루어지지 않고 있다. 그와는 달리 <표 18>에서 보듯이 지방자

치단체의 부담을 위주로 한 기타 공적비용(公費)이 6,390억엔(9.4%)이 투입되고 있다. 그 외에 타 제도로부터의 이전도 2,780억엔(4.1%) 포함되고 있다.

지방공무원공제조합연금의 지출 경향도 국가공무원공제조합연금과 비슷하다. <표 19>에서 보듯이 지방공무원공제조합연금의 지출합계 7조 4,490억엔 중 지방공무원 연금으로 4조 5,350억엔(60.9%)이 지출되고 있으며 의료/출산에 7,680억엔(10.3%), 타 제도로의 이전에 2조 980억엔(28.2%)이 사용되고 있다.

위의 국가 및 지방공무원공제연금 이외에도 농림어업단체 직원공제조합(11번)과 사립학교진흥공제사업단(12번)에서 운영하는 연금보험이 있으나, 그 수입규모는 각각 5,330억엔과 6,990억엔으로 공무원공제연금에 비해서는 그 규모가 훨씬 작다. 사립학교진흥공제사업단이 운영하는 연금은 사립학교직원이 공무원과는 다른 신분이라는 점도 있어 공무원공제연금과는 달리 피보험자 각출(2,740억엔) 비중(39.2%)과 사업주 각출(2,690억엔) 비중(38.5%)이 거의 비슷하게 되어 있다. <표 19>로부터 급여별 지출을 보면 농림어업단체 직원공제조합연금은 480억엔(9.0%)이 연금급여를 위해 쓰였으나 그보다 훨씬 많은 4,830억엔(90.6%)의 운용손실을 내고 있다. 이에 비해 사립학교공제사업단연금은 의료/출산(17.0%), 연금급여(39.5%), 타 제도로의 이전(45.6%)의 지출을 보이고 있다.

사회보장 변천 부분에서 언급하였듯이 공무원 공제연금은 다른 연금제도에 비해 그 역사가 오래된 연금제도이다. 공제연금 이전의 형태가 은급이라는 제도이다. 현재도 은급의 형태로 받는 것이 일부 남아 있어 <표 18>과 <표 19>에는 국가공무원 은급(23번)이 260억엔, 지방공무원 은급(24번)이 330억엔 계상되고 있다. 이들 은급 재원은 모두 사업주 각출(<표 18> 참조)로 되어 있으며, 지출은 모두 연금급여(<표 19> 참조)로 이루어지고 있다.

한편 <표 18>과 <표 19>에는 표 아랫부분에 공적부조 및 사회복지 안에 전쟁희생자(28번)가 나와 있지만 이 전쟁희생자를 위한 재원은 모두 국고

부담(〈표 18〉의 8,390억엔)으로 이루어지며 그 재원이 대부분 전쟁희생자를 위한 연금(〈표 19〉의 7,470억엔)으로 지출되는 사회보험적 성격을 갖고 있다.

제4절 고용보험 및 재해보상보험

1. 고용보험

노동자가 실업의 상태로 소득원천을 상실하여 고용계속이 어려워진 경우나 노동자가 스스로 직업교육훈련을 받는 경우에 지급되는 급여가 고용보험(13번)이다. 고용보험의 보험자는 국가(중앙정부)지만 주된 재원은 피보험자 각출과 사업주 각출이다. 〈표 18〉에서 보듯이 고용보험 수입규모 3조 8,550억엔 중 피보험자 각출이 6,390억엔(16.6%), 사업주 각출이 1조 1,200억엔(29.1%), 국고부담 1조 2,530억엔(32.5%)으로 되어 있다. 즉 고용보험 재원의 약 30% 정도를 사업주 각출로 마련하고 있으며 3분의 1 정도를 국고에서 부담하고 있다.

고용보험은 2008년에 비해 매우 다른 양상을 보인다. 이는 민주당 정권 들어 국고부담을 대폭 늘렸기 때문이다. 〈표 20〉으로부터 2009년에는 2008년에 비해 고용보험에서 피보험자 각출이 3,440억엔, 사업자 각출이 3,570억엔 줄어들고 있으나 국고부담은 8,320억엔이나 늘어나고 있는 것을 보면 이를 단적으로 알 수 있다.

고용보험의 급여별 지출은 실업대책에 주로 사용되고 있지만 이 고용보험에서도 거액의 운용손실을 보이고 있다. 〈표 19〉를 보면 고용보험 지출 합계 3조 6,650억엔 중 2조 5,230억엔(68.8%)이 실업대책을 위해 지출되고 있으나 8,490억엔(23.2%)이라는 거액의 운용손실에 따른 지출을 계상하고 있다⁵⁵⁾. 또 〈표 21〉의 고용보험 등(13번) 지출에서 확인할 수 있듯이 그 규

모가 2009년 1조 4,860억엔이나 늘어나고 있다. 이 중 대부분(85.9%)이 실업/가족수당으로 지출되고 있다. 그 만큼 민주당 정권 들어 고용대책 및 가족수당 등의 지출이 늘었음을 알 수 있다.

2. 노동자재해보상보험

노동자재해보상보험(노재보험)은 노동자의 업무재해나 통근재해가 있을 경우 그 치료비, 휴업 중의 생활비, 노동능력 상실에 따른 수입보충, 유족의 생활비를 지원하기 위해 마련된 제도이다. 일본의 노동자재해보상보험은 1947년에 시행되어 그 역사가 오래되었다. 노동재해보상보험료는 기본적으로 사업주가 부담한다. <표 18>을 보면 노동자재해보상보험(14번)의 수입 규모가 1조 2,010억엔인데 이 중 8,420억엔(70.1%)이 사업주 각출로 되어 있다. 또한 <표 19>에서 보듯이 노동자재해보상보험의 지출(지출 규모 1조 450억엔)은 대부분이 산업재해(8,640억엔으로 82.7%)보상을 위한 지출로 사용되고 있다.

위의 노동자재해보상보험은 일반노동자를 위한 재해보상보험이지만 국가(중앙정부) 및 지방공무원을 위한 재해보상보험도 있다. 공무원의 경우 사무적인 일이 많다는 특성도 있어 공무원재해보상보험 규모는 일반노동자의 재해보상보험 규모에 비해 작은 편이다. <표 18>에서 보듯이 국가공무원재해보상보험(20번)과 지방공무원재해보상보험(21번)은 각각 110억엔과 320억엔으로 위에서 언급한 노동자재해보상보험에 비해 그 규모가 작다는 것을 확인할 수 있다. 또한 <표 19>에서 보듯이 국가 및 지방공무원 재해보상보험 모두 업무재해보상에 지출되고 있다.

55) 2008년 리먼쇼크 등의 금융시장 불안이 고용보험 재원 운용에도 거액의 평가손실을 초래하였다.

제5절 사회복지 및 생활보호

1. 사회복지

1) 아동수당

〈표 18〉과 〈표 19〉에는 아동수당(15번)을 사회보험의 하나에 포함시키고 있으나, 여기서는 다른 많은 문헌(예, 社会保障入門編集委員会(2011)나 椋野・田中(2011))에서와 같이 아동수당을 사회복지제도의 하나로 하여 그 재원별 수입과 지출에 대해 간단히 살펴보기로 한다. 〈표 18〉에서 보듯이 아동수당 규모는 1조 1,290억엔으로 재원별 수입은 사업주 각출 2,910억엔(25.8%), 국고부담 2,470억엔(21.9%), 주로 지방세 부담인 기타 공적비용(公費) 5,580억엔(49.4%)으로 구성되어 있다. 이로부터 아동수당의 절반 정도가 기타 공비(지방자치단체 부담)로 이루어짐을 알 수 있다. 이는 아동수당이 지방자치단체의 강한 재정 관여하에서 실시되는 대표적인 사회복지제도의 하나임을 의미한다. 〈표 19〉의 지출을 보면 아동수당 지출이 가족수당의 란에 9,970억엔으로 표시되어 나타나고 있는데 그 규모는 아동수당 지출 합계(1조 1,170억엔)의 89.3%를 차지하는 금액이다.

2) 기타 사회복지

위에서는 아동수당을 사회복지제도의 하나로 하여 언급하였지만 그 외의 사회복지 또는 공적부조제도(예컨대 보육서비스, 장애자복지, 모자(母子)복지서비스 등)와 관련된 사회복지제도의 재원별 수입과 급여별 지출이 각각 〈표 18〉과 〈표 19〉의 사회복지(27번)라는 항목으로 나타나 있다. 〈표 18〉을 보면 2009년 사회복지 재원(수입 합계 4조 9,380억엔)이 국고부

담 2조2,850억엔(60.3%)과 기타 공비(지방자치단체 부담) 1조 9,620억엔(39.7%)로 이루어져, 대략 중앙정부 60%, 지방정부 40%의 부담으로 되어 있다.

본 보고서의 <부표 a>에서 간단히 계산할 수 있듯이 2008년에는 사회복지 재원을 중앙정부와 지방정부가 거의 반반 정도씩 부담하는 것으로 되어 있었다. 그러던 것이 민주당 정권에서 국고부담으로 아동수당 등의 사회복지 지출을 대폭 늘렸다. <표 20>을 보면 2009년 사회복지 지출의 국고부담이 1조1,190억엔이나 늘어나고 있음을 확인할 수 있다. 이는 사회복지서비스의 대부분이 지방자치단체가 담당한다 하더라도 재원의 60%를 국가(중앙정부)에 의존하고 있음을 의미한다. 한편 <표 19>의 급여별 지출을 보면 사회복지(지출합계 4조 9,380억엔) 지출의 상당부분이 기타 급여(2조 8,680억엔, 58.1%)에 지출되고 있으며 일부가 의료/출산(3,380억엔, 6.8%)이나 가족수당(6,130억엔, 12.4%)으로 지출되고 있다.

2. 생활보호

일본 사회보장제도를 설명하는 부분에서 언급하였듯이 생활보호제도는 소득재분배의 성격이 강하기 때문에 그 재분배기능을 추진하기에 적합한 국가(중앙정부)의 관여가 강하게 나타난다. 예컨대 누진성이 강한 개인소득과세로 소득재분배기능을 지방에 추진하게 되면 그 지역주민이 다른 지역(즉, 소득세율이 낮은 지역)으로 이동하여 그 효과가 반감된다는 것이 지방재정의 기초이론이다. 이러한 이유로 소득재분배기능은 중앙정부가 담당하는 것이 보통이다.

<표 18>의 생활보호(26번)제도의 재원별 수입(수입합계 3조 460억엔)도 국고부담(2조 2,850억엔, 75.0%)이 지방자치단체 부담인 기타 공비(7,610억엔, 25.0%)보다 훨씬 많게 되어 있다. 한편 <표 19>의 생활보호의 급여별 지

출을 보면 의료/출산이 1조 4,520억엔(47.7%), 기타 급여 1조 4,940억엔(49.0%)로 되어 있다. 또 <표 21>을 보면 2009년에 의료/출산이 1,230억엔 늘어나고 기타 급여가 2,110억엔 늘어난 것으로부터, 2009년의 지출증가 요인이 이 두 지출이었음을 알 수 있다.

제7장 세대별 부담 및 개혁논의

제1절 사회보험의 세대별 부담 및 불평등

1. 사회보험의 연령별 수익(受益)과 부담

저출산·고령화 진행 구조에서 부과방식으로 운영하고 있는 연금제도 등에서 볼 수 있는 바와 같이 일본의 사회보장제도는 불안정하며 그 문제점도 많이 내포하고 있다. 또 제6장에서 보았듯이 2009년 민주당 정권이 들어서면서 사회복지 및 생활보호를 위한 국고부담이 많이 늘어나 향후 이를 지속할 수 있을지도 의문시되고 있다. 일본에서도 鈴木(2010)와 같이 정부의 정책을 신용할 수 없다고 보는 견해도 적지 않다. 최근에는 사회보장재원의 누출로 인한 낭비 문제도 많이 지적되고 있다. 예컨대 과거 사회보험청 직원을 위한 복지시설 건축 등 낭비적인 지출이나 사회보험청이나 후생노동성의 낙하산 인사 등으로 인한 지출을 들 수 있다. 또 연금보험료의 미납문제 등으로 인한 연금보험 재정 감소도 우려되고 있다.

사회보장의 위기를 초래한 무엇보다 중요한 요인은 저출산·고령화라는 사회구조적 변화이다. 저출산·고령화가 급속하게 진행되는 가운데 부과방식의 사회보장, 특히 사회보험제도의 운영은 그 지속가능성을 담보할 수 없다는 것이 많은 일본학자들(예, 鈴木(2006), 小塩(2010))의 견해이다. 본 장에서는 일본 사회보장제도에서 제기되고 있는 사회보험의 세대간 부담 문제 및 그 제도상의 문제점에 대해 살펴본다. 이하에서는 우선 사회보험의 세대간 부담문제를 중심으로 다루기로 한다. <표 22>는 공적연금, 의료보험, 개호(요양)보험의 연령별 평균수익과 부담분포를 나타내고 있다.

〈표 22〉 공적연금, 의료보험, 개호(요양)보험의 연령별 수익과 부담분포

(단위: 천엔(연액))

연령	공적연금		의료보험		개호보험	
	수익	부담	수익	부담	수익	부담
0~4			134			
5~9			73			
10~14			55			
15~19			47	149		
20~24		510	53	179		
25~29		615	67	222		
30~34		744	77	278		
35~39		851	79	318		
40~44		917	94	345	4	59
45~49		966	118	370	4	63
50~54		1,001	147	394	4	68
55~59		929	194	383	4	66
60~64	2,068	273	248	145	4	25
65~69	2,244		293	90	33	34
70~74	2,678		434	69	70	27
75~79	2,639		449	51	130	24
80~84	2,539		404	30	220	19
85~89	2,035		310	15	275	12
90 이상	1,045		103	5	156	4

주: 위의 수익과 부담의 수치는 각각 다음을 상정한 경우이다. 즉 공적연금은 배우자가 있는 후생연금가입자 남성의 경우, 의료보험은 남성의 조합건강보험가입자로 피부양자분을 고려한 경우, 개호(요양)보험은 남성의 조합건강보험가입자로 피부양자분을 고려한 경우이다.

자료: 椋野·田中(2010, pp.21~24)를 이용하여 작성.

〈표 22〉를 보면 공적연금, 의료보험, 개호(요양)보험 모두 부담은 현역 세대가 많고 수익은 고령자세대가 많다는 것을 알 수 있다. 우선 공적연금을 보면 그 제도 구조가 20세 이상 60세 미만은 부담하고 60세 이상의 세대가 많은 수익을 받는 구조임을 확인할 수 있다.

의료보험도 연금과 마찬가지로 고령자의 경우 부담보다도 수익이 훨씬 많음을 볼 수 있다. 이러한 상황에서 일본의 의료보험 수입과 지출은 매년 균형이 이루어지도록 운영되고 있다. 즉, 매년 의료보험의 수입과 지출이 일치하도록 운영하고 적자가 발생하면 다음연도 또는 다음 다음연도에 보험료를 인상하는 등의 조치를 취해 의료보험 재정을 조정하고 있다. 이는 고령자분의 의료보험급여를 현역세대의 보험료로 '대부분'을 충당하고 있음을 의미한다. 향후 저출산·고령화가 진전되어 [고령자/현역세대의 비율]이 높아지게 되면 현역세대가 부담해야 하는 의료보험료가 상승할 것임은 자명하다.

개호(요양)보험도 의료보험과 비슷한 구조이다. 개호(요양)보험은 '1호 보험료'로서 65세 이상의 고령자분 보험료가 연금으로부터 원천징수되고 있어 고령자의 부담이 비교적 큰 사회보험이다. 그렇다고는 하나 개호(요양)보험료 부담은 <표 22>에서 보듯이 40세부터 64세의 현역세대가 부담하는 '2호 보험료'로 충당하고 있다. 개호(요양)보험의 수익(受益)으로서의 개호(요양)보험급여는 특수한 개호(요양)를 필요로 하는 경우를 제외하고 65세 이상으로 이용을 제한하고 있기 때문에 고령자는 수익이 많고 현역세대는 비용이 많은 구조이다.

개호(요양)보험도 재정수지가 일치하지 않는 경우에는 적어도 3년에 한번 보험료를 인상하여 조정하고 있다. 이는 앞서 언급한 연금보험이나 의료보험과 마찬가지로 고령자의 개호(요양)보험급여를 현역세대가 부담하고 있음을 의미한다. 이 역시 저출산·고령화의 진전에 따라 현역세대 부담 보험료가 올라가게 된다.

이상에서 보듯이 저출산·고령화는 연금뿐만 아니라 의료보험, 개호(요양)보험 등 사회보장재정 전반에 걸쳐 막대한 부담을 안겨주는 가장 중요한 구조적 요인이다.

2. 사회보장급여비 장래 예측

일본의 사회보장급여비가 장래 얼마나 증가하게 될 것인가에 대한 장래 예측을 살펴보기로 하자. <표 23>의 사회보장 급여비의 장래 예측은 경제 변수로 임금인상률, 물가상승률, 이자율 등을 이용하여 鈴木(2010)가 추계한 것을 정리한 것이다.

<표 23> 사회보장급여비의 장래 예측

(단위: 조엔, %)

	2011	2015	2025	2035	2050	2075	2100
사회보장급여비	95.0	106.0	134.6	167.7	225.6	293.2	339.7
국민소득 대비 비율	21.9	23.1	25.3	28.9	36.2	40.8	39.2
이 중 연금급여비	54.0	59.0	68.5	84.5	114.6	147.4	169.3
국민소득 대비 비율	12.5	12.8	12.9	14.6	18.4	20.5	19.5
이 중 의료보험급여비	32.0	37.0	49.2	60.1	78.8	100.2	115.5
국민소득 대비 비율	7.4	8.0	9.3	10.4	12.6	13.9	13.3
이 중 개호보험급여비	9.0	10.0	16.9	23.1	32.3	45.6	54.9
국민소득 대비 비율	2.0	2.3	3.2	4.0	5.2	6.3	6.3
국민소득	433	461	531.2	580.4	624.0	718.5	866.3

주: 2011년, 2015년의 수치는 후생노동성 「사회보장 급여와 부담의 예측」(2006년 5월)이며, 그 이후의 수치는 鈴木(2010)의 추계이다. 금액은 모두 명목치이다.
자료: 鈴木(2010, p.26).

<표 23>에서는 사회보장급여비의 절대액만이 아니라 국민의 부담감을 나타내는 국민소득 대비 비율을 보이고 있다. 국민소득이라 함은 1년간 일본 국민이 벌어들인 임금소득이나 재산소득 등의 합계를 말한다. 따라서 국민소득 대비 사회보장급여비의 비율은 ‘평균적으로 총소득의 몇 %를 사회보장 보험료나 사회보장재원으로 징수되었는가’를 나타내는 지표가 된다.

국민소득 대비 비율을 보면 2011년 21.9%에서 급격하게 상승하여 2075년 40.8%까지 상승하여 2011년의 거의 2배 수준으로 늘어나고 있다. 간단

히 말해 2075년에는 총소득의 약 40%를 사회보장 보험료 등으로 부담하게 됨을 의미한다. <표 23>에는 연금, 의료, 개호(요양)만을 포함하고 사회복지분의 부담이나 다른 각종 조세부담이 포함되어 있지 않기 때문에 이 부분을 합하면 사회보장급여에 투입되는 세금부담이 더 많아지게 되므로 실제 국민소득 대비 부담비율은 더욱 상승할 것이다.

<표 23>의 사회보험의 구성을 개별적으로 보면 2011년에 사회보장급여비 중 연금의 국민소득 대비 비율이 12.5%로 가장 높으며, 다음으로 의료보험이 7.4%, 개호(요양)보험이 2.0%를 보이고 있다. 그러나 이후의 신장률을 보면 연금보다 의료보험, 개호(요양)보험 쪽이 훨씬 가파르게 진행되고 있다. 2075년 연금의 국민소득 대비 비율은 20.5%로 2011년의 12.5%에 비해 8.0%p나 상승한다. 또 2075년이 되면 의료보험은 2011년(7.4%)에 비해 2배 정도(13.9%), 개호(요양)보험은 2011년(2.0%)에 비해 3배 이상(6.3%) 상승한다. 이처럼 연금부담의 상승에 대처하는 것도 어려운 상황에서 의료 및 개호(요양)보험의 상승에 어떻게 대처할 것인지가 일본의 사회보장제도 유지에 있어 큰 관건으로 대두되고 있다.

3. 사회보험의 세대간 불평등

다음으로 일본 사회보험의 세대간 불평등 실태에 관하여 살펴보기로 하자. <표 24>는 鈴木(2010)에서 제시하고 있는 연금보험, 의료보험, 개호(요양)보험을 대상으로 한 세대별 손득(損得) 계산 결과이다.

〈표 24〉 사회보험의 세대별 손득계산

(단위: 만엔)

출생연도	연금	의료	개호	합계
1940	3,100	1,450	300	4,850
1945	1,760	1,180	260	3,210
1950	780	930	190	1,900
1955	250	670	130	1,050
1960	-200	520	50	370
1965	-590	380	0	-210
1970	-970	260	-40	-750
1975	-1,290	130	-80	-1,250
1980	-1,610	-40	-120	-1,770
1985	-1,880	-240	-150	-2,270
1990	-2,120	-410	-180	-2,710
1995	-2,290	-480	-210	-2,980
2000	-2,420	-620	-230	-3,260
2005	-2,510	-720	-250	-3,490

주: 위 표의 값은 후생연금·건강보험조합 가입자(남성, 배우자 있음)를 모델로 하여鈴木(2010)가 시산한 값이다. 상세한 계산방식은鈴木亘(2006)와財務省財務総合政策研究所 編著를 참조.

자료:鈴木亘(2010, p.29).

연금, 의료, 개호(요양)의 ‘세대별 손득 계산’이라 함은 세대별로 각각의 사회보험에서 얼마나 이득 또는 손해를 보고 있는지의 계산한 값을 말한다. 보다 구체적으로 말하면 〈표 24〉의 수치는 각 세대에서 평균수명까지 생존한 사람을 대상으로 ‘생존기간 동안 지급받는 급여비 총액(생애수급액)’으로부터 ‘생존기간 동안 지불하는 보험료 총액(생애보험료액)’을 차감한 금액이며 이를 ‘생애순수급액’이라 부르고 있다.⁵⁶⁾

예를 들면, 〈표 24〉에 나와 있는 1955년에 태어난 세대는 연금 250만엔,

56) 계산대상은 후생연금 또는 건강보험조합에 가입하고 있는 남성으로, 보험료를 지불하지 않는 전업주부인 배우자분도 수익에 포함하여 계산하고 있다.鈴木(2010, pp.28-29).

의료보험 670만엔, 개호(요양)보험 130만엔 등 합계 1,050만엔의 이득을 보는 세대이다. 그 금액은 늦게 태어난 세대일수록 줄어들어 손해를 보게 되는데, 대략 1965년에 출생한 세대를 경계로 그 이전에 태어난 세대는 이득을 보고, 그 이후 세대는 손해를 보게 된다. 예컨대 <표 24>의 맨 아래에 있는 2005년 출생 세대에서는 연금, 의료, 개호(요양)의 사회보험 합계로 3,490만엔의 손해를 보고 있다. <표 24>의 맨 위에 있는 1940년 출생 세대와 맨 아래에 있는 2005년 출생 세대의 생애순수금액 차이는 무려 8,340만엔에 이르고 있다. 그만큼 일본에서는 세대간 불평등이 크게 발생하고 있다는 것을 단적으로 나타내고 있다.

<표 24>의 세대간 손득계산은 연금, 의료, 개호(요양)라는 사회보험에 국한된 것이므로 실제로는 그 이상의 격차가 발생한다. 의료보험, 개호(요양)보험의 운영에는 엄청난 조세수입이 투입되고 있어 세금부담은 장래 소비세나 소득세율의 상승으로 반영될 것이므로 이 세금부담까지 고려하면 장래세대와 현세대의 세대간 손득 상황은 더욱 확대될 것이다.

4. 후생노동성과 경제학자 간의 견해 차이

일본은 1973년을 ‘복지(福祉) 원년’이라는 표현을 사용한다. 이 당시는 고도성장으로 세수입이 풍부하여 재정이 윤택한 시기였다. 이러한 고도성장의 혜택을 사회보장재원으로 하면서(어쩌면 계속 고도성장이 될 것으로 정책당국자들이 선전하면서), 당시 고령자에 지급하는 연금급여를 무계획적으로 많이 설정한 데에 현재의 세대간 불평등 문제를 낳게 한 원인이 있다.

일본은 경제학자보다는 경제저널리스트나 후생성 관료들, 혹은 정치가들이 대중매체에 많이 등장하여 ‘세대간의 상호부조(서로돕기)’라는 표현을 사용하며 사회보장 문제의 심각성을 부각시키지 않으려는 경향이 있다(예컨대 『후생노동백서』(2002) 등의 기술방식을 들 수 있다). 이에 비해 경

제학자들은 <표 24>에서와 같이 세대간의 손익계산을 보며 향후의 사회보장제도의 지속가능성이나 세대간의 부담 불평등에 경종을 울리고 있다.

후생노동백서에서는 부모세대로부터 자녀세대로의 지원이나 유산상속이 있으므로 세대간의 불평등이라 말할 수 없다고 두둔한다. 그러나 鈴木(2010)에서도 지적하고 있듯이 이는 잘못된 견해이다. 왜냐하면 사회보장급여에서 득이 되는 세대 또한 자신들의 부모세대로부터 증여나 유산을 받기 때문이다. 만약 유산액이 사회보장급여비 손해(즉, 사회보장부담금-사회보장급여금)를 초과할 정도로 크다고 하면 세대간의 불평등이 발생하지 않을 수도 있을 것이다. 그러나 사회보장급여비에서 손해를 보는 가계가 그보다 많은 유산을 받는다는 보장은 없다. 즉, 유산액을 감안하더라도 세대간의 불평등 문제는 계속해서 남게 된다.

나아가 유산액을 감안하면 세대간의 불평등 문제가 심각하지 않다는 견해는 공적(公的)인 정책문제로 해결해야 할 것을 사적(私的)인 유산상속에 기대하려는 것을 의미한다. 이는 매우 위험한 발상이다. 왜냐하면 부유층도 동시에 유산상속을 하게 되므로 유산이 많은 부유층은 계속 부유하게 되고 유산이 적은 빈곤층은 계속 가난하게 될 것이므로 부의 대물림 현상이 나타나 빈익빈 부익부가 더욱 심화될 것이기 때문이다. 빈부격차심화는 사회보장제도 본래의 취지인 부의 재분배를 통한 공평성 제고에도 역행한다.

주지하듯이 일본의 경우는 재정적자 문제가 매우 심각하다. 2012년 초 GDP의 219.1%에 이르는 방대한 누적 재정적자가 있다. 이 중의 상당부분이 장래세대의 부담이 된다. 그러나 일본 후생노동성의 사회보장에 관한 설명에서는 재정적자 부담에 관하여는 그리 관여하지 않고 재정적자 문제는 재무성이 알아서 할 일이라는 인상이 강하다. 다음의 <표 25>와 같이 鈴木(2010)에서는 후생노동성이 발표한 급여부담비율(세대별 연금급여액/연금보험료 부담액)의 예시를 하고 있다.

〈표 25〉 후생노동성이 시산한 후생연금의 급여부담배율

(단위: 배)

출생연도	1935	1945	1955	1965	1975	1985	1995	2005
후생연금의 급여부담배율	8.3	4.6	3.2	2.7	2.4	2.3	2.3	2.3

주: 급여부담 배율은 임금 실수령액의 현재 가치를 이용한 것이다.
 자료: 鈴木亘(2010, p.36)를 이용하여 작성.

〈표 24〉에서는 1965년생 이후의 세대로부터 손해를 보는 것으로 되어 있다. 그러나 〈표 24〉의 계산은 〈표 25〉의 계산과는 매우 다르다. 즉, 2005년생의 세대도 2.3배로 득을 보는 것으로 되어 있다. 그 차이가 나타나는 요인으로는 鈴木(2010)에서도 언급하고 있듯이 크게 다음 두 가지를 들 수 있다.

우선, 〈표 25〉의 계산에서는 보험료 부담으로서 사업주(회사)의 전업주부 부담분을 포함하고 있는 반면 후생성 추계에서는 전업주부 부담분이 포함하고 있지 않다. 후생성의 입장은 ‘전업주부 부담분은 노무비에는 포함되나 임금 그 자체는 아니다’는 입장이다. 일본의 후생연금의 보수비례 보험률(보험료액/보너스를 포함한 임금지불액)은 2011년 4월 현재 16.058%이고 이를 노동자와 사업주가 반반씩 부담하고 있다.

실제로 기업이 임금(노무비)을 지불할 때는 회사(사업주)의 부담을 노동자에게 전가하여 부담시키고 있다고 보는 것이 보통이다. 특히 세대주 노동자인 경우는 노동공급의 임금탄력성이 낮기 때문에 임금이 변하여도 노동공급을 변화시키지 않는 경향이 강하다. 이렇게 본다면 노동자의 전업주부 부담분도 사업주가 노동자에 전가시킨다는 의미에서 보험료 부담으로서 포함시켜야 할 것이다.

두 번째 요인으로는 현재 가치를 산출할 때의 할인율을 어떻게 설정하는가에 있다. 경제학에서는 일반적으로 할인율로서 시장이자율을 사용한다. 시장에서 이자율이 결정되고 그것이 현재가치를 계산하는 데 가장 적합하다고 보기 때문이다. 이에 비해 후생성에서는 할인율로서 시장이자율이 아

년 임금상승률을 사용하는 방식을 취하고 있다. 그러나 연금급여는 임금상승률만이 아니라 물가상승률, 출산율, 고령화율 등을 고려하여 정하기 때문에 현재가치 계산에 임금상승률만을 이용하는 것은 잘못된 것이다.

연금급여로 받는 소득이든 복권당첨으로 얻게 되는 소득이든 은행예금에 따른 이자소득이든 화폐금액으로 된 소득을 얻는다는 점에서는 차이가 없다. 그럼에도 불구하고 연금의 현재가치 계산에서만 임금상승률을 이용하는 것은 자신의 입장을 두둔하려는(즉, 현행 연금제도의 유지에 그리 문제가 없다는) 입장을 변호하기 위한 편의적 수법이다. 요컨대 후생성이 연금급여 계산에 임금상승률을 이용하고 있는 것은 세대간의 불평등은 있지만 장래세대도 손해를 보는 것이 아니라는 것을 보이려는 의도에서 비롯된 것이라 할 것이다.

제2절 사회보장 개혁

1. 연금보험 개혁

2004년은 연금을 중심으로 사회보장 개혁이 이루어졌다. 2004년 연금개혁은 연금재정 유지 가능성을 확보하는 데 주력하였으며 그 주요 내용은 <표 26> 과 같다⁵⁷⁾.

<표 26> 2004년 연금개혁의 개요

- ① 2007년 이후 후생연금 보험료 수준을 0.354%씩 인상하여 18.3%에서 고정한다. 또한 국민연금을 매년 280엔씩 인상하여 2017년에 1만 6,900엔에서 고정한다.
- ② 표준적인 연금 수급세대의 급여수준을 현역세대 평균수입의 50%를 상회하는 수준으로 확보, 즉 소득대체율 하한(50%)을 설정한다.
- ③ 기초연금 국고부담 비율을 3분의 1에서 2009년까지 2분의 1로 높인다.
- ④ 피보험자 수 감소에 대응하여 급여와 부담의 균형을 자동적으로 맞출 수 있는 구조로 변경한다.

자료: 鈴木(2010, p.123).

2004년의 연금개혁은 급여수준에 맞춰 보험료율을 높여간다는 사고방식에서 탈피하려는 개혁이다. 그와는 반대로 보험료 부담 한계를 설정하고 그에 맞추어 급여수준을 낮추어 간다는 사고방식에 기초하고 있다. 그 중에서도 후생연금 보험료율 및 국민연금 보험료 인상과 급여 삭감이 주된 내용이다.

<표 26>에서도 언급하고 있듯이 우선 후생연금의 보험료율을 2004년 13.58%로부터 매년 0.354%씩 인상하여 2017년 18.30%까지 인상하여 고정하기로 하였다. 국민연금의 보험료도 2004년의 월액 1만 3,300엔으로부터 매년 280엔씩 인상하여 2017년 1만 6,900엔(2004년 가격)으로 고정하기로 하였다. 이처럼 보험료율이 고정된 상황에서 재정을 균형시키려면 급여수

57) 社会保障入門編集委員会(2011, p.154).

준이 삭감되어야 한다. 실제로 2017년이 되어 보험료가 고정될 것인지는 확실하지 않다고 할 것이다. 연금급여가 대폭 삭감될 경우 생계비조차 위협받을 수 있기 때문이다.

또 저출산의 영향으로 피보험자 수가 줄어들면 추가적으로 급여 삭감을 하게 된다. 후생노동성은 저출산·고령화의 진전을 임금 및 물가 슬라이드(즉, 거시경제 슬라이드)로 조정하는 '자동안정화장치'를 선전하곤 하였다. 자동안정화장치라는 거창한 이름을 붙이고 있지만 간단히 말해 급여 삭감이다. 현행 국민연금(기초연금) 급여 수준이 생활보호비(생활부조비)보다도 낮은 상황에서 향후 연금급여 삭감이 심각해지면 생활 곤궁자가 급증할 우려가 있다. 연금급여 삭감은 2004년 개혁부터 100년을 연금재정 계획기간으로 정하고 있다. 이처럼 한시(유한)적인 계획기간을 정해 놓고 연금재정의 적립금을 혈어 재정균형을 도모하는 방식을 '유한균형방식'이라 한다.

2004년 개혁 시나리오에서는 소득대체율에도 하한을 설정하여(연금개정법 부칙 제2조) 그 소득대체율의 50%를 상회하도록 규정하였다. 그러나 이러한 하한 설정은 위에서 소개한 자동안정화기능과는 모순되는 규정이다. 경제상황이 상정했던 것보다 악화되거나 저출산·고령화가 예상보다 더욱 급속히 진전되면 거시경제 슬라이드에 따라 50%라는 하한을 밀돌 것이기 때문이다. 이 경우는 50%가 된 시점에서 거시 경제슬라이드를 정지하여 그때 별도의 연금개혁을 검토하는 것으로 하고 있으나, 이는 그 시점에서 별도의 연금개혁을 하는 것이므로 자동안정화조치를 포기하는 것을 의미한다. 간단히 말해 2004년의 개혁 의도와는 벗어나게 된다.

2. 의료보험 개혁

의료보험제도의 주된 개혁으로 우선 고이즈미(小泉純一郎) 정권(2001~2006)에서 실행된 2002년 의료보험제도 개혁을 들 수 있다. 이 당시 고이즈

미 수상은 환자, 기업, 정부 등의 ‘세 당사자가 서로 한푼씩 양보하여 더 부담하자(三方一兩損)’는 취지를 내건 개혁이 이루어졌다. 그 주요 내용은 다음과 같다⁵⁸⁾.

① 환자의 자기부담률 인상이다. 급여소득자가 가입하는 의료보험의 본인 자기부담률을 20%에서 30%로 인상하고, 60세 이상 고령자의 자기부담률을 10%의 정률제로 결정한 것이 주된 내용이다. 나아가 현역 세대 정도의 수입이 있는 고령자의 자기부담률을 20%로 인상하였다.

② 보험료율(보험료액/보너스 포함 임금)의 인상이다. 주된 내용은 중소기업 근무 급여소득자의 의료보험인 정부관장건강보험(政管보험) 보험료율의 인상이다.

③ 공비부담의 인상으로 노인보건제도(老健)에 대한 세금 투입인 공비부담을 30%에서 50%로 인상하였다.

④ 의료기관에 지급되는 치료비 가격인 진료보수단가를 인상하였다.

이상이 2002년의 의료보험제도 개혁의 골자인데 그 후 2006년에는 다음과 같이 의료제도 개혁이 이루어졌다.

① 고령자의 자기부담률 인상이다. 이는 70~74세 고령자의 자기부담률을 10%에서 20%로 인상하고 현역세대에 버금가는 수입이 있는 노령자의 자기부담률을 20%에서 30%로 인상하는 것이 주된 내용이다. 또한 고액 의료비를 지출하는 사람에 대한 자기부담 상한액이었던 고액요양비를 인상하고, 요양형(療養型) 병상에 있는 입원환자에 대한 식비와 주거비를 인상하였다.

② 아랫배 비만(메타보(代謝症候群) : metabolic syndrome) 정도를 진단하는 특정건강진단 등의 생활습관병 대책을 마련하였다.

③ 2008년도부터 후기고령자(75세 이상) 의료제도의 창설하기로 하였다

58) 최근 의료보험 개혁에 관한 내용은 鈴木(2010, pp.43~45)을 참조·보충하여 정리한 것이다.

는 내용이다.

3. 개호(요양)보험 개혁

2003년 개호(요양)보험 보험료 및 개호(요양)서비스업자에 지급되는 가격인 개호(요양)보수단가를 인상한다는 개혁이 있었으나 그 후 2005년 이하와 같은 내용을 골자로 하는 개호(요양)보험개혁이 이루어졌다.

① 개호(요양)를 필요로 하는 상태가 되거나 개호(요양) 필요 진행에 대한 예방조치로서 개호(요양)예방서비스나 지역지원사업을 창설한다.

② 시설개호(요양) 입주자의 식비와 주거비에 대한 자기부담분을 인상한다.

③ 개호(요양)를 필요로 하는 자에 대한 출입조사권이나 적정성 지도 등 자치단체의 권한을 강화한다.

④ 유료양로원 등 특정시설 등에 대한 신규 설립 억제 등 총량규제를 도입한다.

이어 2006년에는 개호(요양)보수와 진료보수 모두 대폭 인하하는 개혁이 이루어졌을 뿐만 아니라 개호(요양)보험료도 인상되었다.

제3절 연금보험의 일원화 문제와 재원 조달

1. 공제연금과 후생연금의 일원화 문제

공무원이 가입하고 있는 공제연금은 후생연금보다도 보험료율(보험료액/보너스 포함 임금)이 낮으면서 ‘직역가산부분’이라 불리는 기업(후생)연금의 3층 부분에 해당하는 가산급여가 있어 ‘관민격차’라는 문제 제기가 있었다. 그 개혁의 일환으로 2006년 4월 각료회의를 거쳐 2007년 4월 ‘피용자연금 일원화법안’(피용자 연금제도의 일원화를 도모하기 위한 후생연금보험법 일부 개정 법률안)이 통상국회에 제출되었다.

이 법안은 일반 급여소득자가 가입하는 후생연금과 공무원 등이 가입하는 공제연금을 통합하는 피용자보험의 일원화가 그 골자이다. 문제는 피용자보험의 일원화가 이루어진다고 하여도 연금문제의 본질적인 해결책은 되지 못한다는 점이다. 그 이유는 후생연금이나 공제연금 모두 부과방식으로 운용되고 있고 연금재정의 적자가 발생하고 있기 때문이다. 두 연금의 일원화로 공제연금에서 후생연금으로 일부 소득재분배가 일어나 두 연금이 같은 수준의 급여가 될 것이라고 하는 점에서 상호간의 급여 격차는 줄어들 것이다. 그렇다고 하여 후생연금이 어떠한 득이 되는 것은 아니다. 이 하에서 언급하는 바와 같이 강한 기득권의 집착이 공제연금에서 있었기 때문이다.

공제연금의 적립금 비율(적립금/1년분의 연금급여액)은 후생연금보다 높다. 공제연금의 적립금 비율은 9.83년분, 후생연금은 5.25년분이다. 이는 두 연금의 통합 시 공제연금의 지참금(적립금)이 많다는 것을 의미한다. 그러나 두 연금의 통합, 즉 일원화 문제가 제기되면서 공제연금에서 통합 이전에 그 적립금을 사용할 수 있는 조치를 취해버렸다.

구체적으로는 공제연금의 보험료율 인상 완화조치, 공무원 퇴직자나 퇴직 임박 공무원에 대하여 ‘직역부분’의 연금지급 등으로 사용할 수 있도록

하는 조치를 취하였다. 이러한 조치가 시행되면 실질적으로 공제연금의 적립금이 없는(또는 후생연금과 비슷한) 상태에서 두 연금이 통합하게 될 수도 있어 후생연금에 실질적인 이득을 가져오지 못할 수도 있다. 통합으로 오히려 후생연금이 불리해질 수도 있는 것이다. 이러한 조치는 기득권익에 집착하는 상징적인 예라고 할 것이다.

2. 소비세의 목적세화

생활보호비가 감소한다고 할 때 연금재정이 그 감소분을 얼마나 대신할 수 있을 것인가. 즉, 생활보호비를 기초연금수급으로 대체하면 정부재정에 어떠한 영향을 미칠 것인가. 사회복지에 해당하는 생활보호비는 전액 공적 비용으로 충당하고 있는 데 비하여⁵⁹⁾, 기초연금의 국고부담은 2분의 1에 불과하다. 이는 정부가 생활보호비를 연금재정에서 부담하게 한다면 국고 부담이 감소할 것임을 의미한다. 연금재정의 국고부담(1/2)이 낮은 만큼 소비세 등의 인상 압력 완화가 가능하다.

그러나 공적연금의 존재이유는 노후생활을 생활보호에 의존하려는 도덕적 해이를 방지하기 위한 강제저축이란 점을 들 수 있다. 이처럼 연금은 강제저축을 하도록 유도하는 것도 그 존재이유로 부합한다. 그렇다면 현행 일본의 연금제도가 강제저축이 원활하도록 유도하고 있는가를 짚어볼 필요가 있다. 이는 연금수급 자격과 밀접한 관련이 있다.

일본의 연금수급 자격은 연금가입(보험료 납입)기간이 25년이라는 장기를 요구한다. 일본 정부나 여당은 이 가입기간을 10년 정도로 축소하려 하고 있다. 가입기간 단축은 고용기간이 짧아지는 경향이 있는 현실에 대처하는 긍정적인 면이 있는 반면 부작용도 있다. 즉, 연금가입기간을 짧게 하

59) 4분의 3이 국고부담분, 4분의 1이 지방부담이지만 지방부담분은 지방교부세 조치가 취해져 있으므로 실제로는 인건비를 제외하고 전액 국고부담이라 해도 좋을 것이다.

면 역선택(즉, 장수하는 사람만이 가입)과 도덕적 해이(노후생활을 생활보호에 의존)가 더욱 심해져 미납·미가입자가 증가할 우려가 있다.

鈴木(2010, p.176)는 연금 자격기간 단축으로 인한 부작용을 방지하기 위한 가장 현실적인 방법은 기초연금재원 마련을 위한 소비세의 목적세화를 실시하는 것이라고 지적하고 있다. 수급자격 미달로 인한 무연금자에게 가입기간분의 연금을 지급한다고 하여도 소비세로 기초연금 재원을 조달하고 있으므로 장래 세대는 이미 보험료 방식을 적용받는 것이 아니기 때문이다. 이처럼 소비세 재원을 이용한 기초연금 재원 마련방식은 연금보험료의 미납, 미가입기간 증가라는 도덕적 해이를 막을 수 있는 방법이 된다는 것이鈴木(2010)의 견해이다.

제4절 의료보험의 규제와 동기 부여

1. 가격규제 및 도덕적 해이 문제

일본은 진료보수나 개호(요양)보수 등에 대해 가격규제로 대처하여 왔다. 그러나 이러한 가격규제 방식을 폐지한다는 방식으로 발상을 전환하지 않는 한 의료 및 개호(요양)문제의 심각성은 시간이 아무리 지나도 해결되지 않고 심화될 것이다. 즉, 소뿔만 고치려 하다가 소를 죽일 수도 있는 ‘교각살우(矯角殺牛)’의 우를 범할 수 있다. 왜냐하면 <표 27>의 의료보험료의 장래 예측에서 보듯이 국민연금에서 차지하는 의료보험료액이 빠른 속도로 늘어날 것이기 때문이다.

〈표 27〉 의료보험료의 장래 예측

(단위: 엔, %)

	2015	2025	2035	2050	2075	2100
후기고령자의료제도보험료액(월액)	6,974	8,594	10,591	14,489	24,426	41,177
국민연금 만기금액에 대한 비율	10.0	11.1	12.5	14.6	18.7	23.9
보험료율(건강보험조합)	8.1	8.7	9.6	11.2	12.1	11.7

자료: 鈴木亘(2010, p.183).

〈표 27〉에서 보듯이 의료보험료액은 2015년 월 6,974엔에서 고령화율이 정점에 달하는 2075년 24,426엔으로 3.5배 늘어난다. 이를 국민연금 만기 금액에 대한 비율로 보면 2015년 10.0%에서 2075년에는 18.7%로 8.7%p나 늘어나고 있다. 이는 국민연금으로 생활한다고 할 때 의료보험료 지출이 그만큼 많아짐을 의미한다. 또한 건강보험조합의 보험료율은 2015년 8.1%에서 2075년 12.1%로 4%p나 상승하고 있다. 이들 결과는 장수(고령)사회가 진전되면서 그 만큼 75세 이상의 후기고령자 의료보험료액이 크게 상승함을 보여주고 있다.

의료보험 재정을 줄이고자 하는 방책으로 입원일수를 줄여야 한다고 주장할 수도 있을 것이다. 그러나 입원일수가 줄어든다 해도 반드시 의료비가 줄어든다고 할 수는 없다.⁶⁰⁾ 왜냐하면 병원측이 입원환자의 회전율을 높여 비용이 많이 드는 입원 초기의 환자로 의료수입을 늘리거나, 입원하기 전의 외래환자의 단계에서 많은 검사를 실시하여 의료수입을 늘릴 수 있기 때문이다.

당뇨병이나 비만 등 생활습관병으로 인한 의료비가 향후 더욱 증가할 것으로 예상되므로 이에 따른 의료비 증가도 커질 것이다. 의료경제학자들의 연구에 따르면 예방의료 실시율의 증가는 오히려 의료비 증대를 가져오는 요인이 된다고 한다.⁶¹⁾ 의료기술이 발전하면서 새로운 병을 계속 발견해

60) 鈴木亘(2010, p.185).

61) 兪炳匡(2006, p.224).

내게 되고 조기 암 발견 등을 위한 예방의료 비용 자체가 점차 고액이 되어 가기 때문이다.

나아가 보험자(보험운영자)에게 지불하는 전기고령자 의료제도에서의 재정조정제도나 후기고령자지원금(후기고령자에 대해 각 보험자가 각출하는 재정조정금으로 2013년부터 실시)이 오히려 의료비 증가 요인으로 작용할 것이다. 요컨대 재정조정제도에 따른 보험자의 도덕적 해이가 우려되고 있다. 생활습관병이 심각해져 의료비가 증가한다 하더라도 이러한 재정조정제도가 있음으로 인해 보험자(보험운영자)의 입장에서 보면 큰 이용부담이 되지 않아 비용 의식이 희박해지기 때문이다.

국민건강보험(국보)의 재보험도 보험 간 재정조정이 있어 도덕적 해이가 문제시되고 있다. 국보에서는 공동사업 확대에 의해 의료기관으로부터 1건당 30만엔 이상 생활습관병 지불청구서(진료보수명세서)를 수령하는 경우가 있다. 이때 해당 청구서에 대해 국민건강보험이 비용 부담을 하는 것이 아니라 국민건강보험 전체가 서로 협력하여 비용을 부담하도록 하고 있다. 이는 보험의 보험(재보험), 즉 보험자들이 위험요소를 서로 분담하는 보험으로 국민건강보험 간의 재정조정이라 할 수 있다.

이처럼 지불청구서 한 건이 30만엔 정도가 되면 생활습관병에 의한 입원 등도 보험의 보험(재보험)에 의한 재정조정이 이루어지고 있다. 이로 인해 생활습관병대책을 저해하는 요인으로 작용하게 된다. 왜냐하면 각 국민건강보험(국보)은 생활습관병 대책을 신중하게 마련하지 않아도 국보 간의 재정조정으로 다른 국보에 부담을 전가시킬 수 있기 때문이다.

鈴木(2010)는 이 국보의 고액의료비에 적용되는 보험의 보험(재보험)은 그 공동사업의 각출금(抛出金)을 매년 고액의료비 발생에 대응하여 다음 해의 각출금에 반영시키는(즉, 각출금을 인상하는) 구조로 할 필요가 있다고 한다. 이는 자동차의 자기배상책임보험이 운전자의 사고율을 고려하여 보험료가 조정되는 것과 같은 구조이다.

2. 보험 및 보험가입자에 대한 동기 부여

의료보험 재정의 적정화를 잘 도모하려면 보험자 및 가입자(피보험자)로 하여금 의료비 억제를 위한 동기(incentive) 부여를 하여 도덕적 해이가 줄어들도록 하여야 할 것이다. 보험자에 대한 인센티브로는 고령자의 의료비 부담이 어떠한 형태로든 원래 보험자에 환류되는 구조를 마련하는 것이 바람직하다. 그 방안으로 각 고령자가 현역 시에 가입하였던 보험에 계속 가입하는 제도(관통방식)를 들 수 있다. 이 제도는 2006년의 의료제도 개혁 시 일본경제연합회(日經連), 건강보험연합회(健保連) 등이 제안한 제도이다.

연령구조나 소득분포 등 보험자의 책임이 아닌 요인에 대하여는 그로 인한 의료비 격차의 재정조정으로 보험자의 노력이 보상되도록 하는 것도 중요하다. 椋野·田中(2011)에서 언급하고 있듯이 2006년 개혁에서는 정부관장건강보험(정관건보)에 대해서만 위험구조조정을 한 적이 있다. 鈴木(2010, p.189)는 이러한 조정은 국보나, 건강보험조합 등의 모든 보험자가 참가하는 횡단적인 구조로 하는 것이 바람직하다고 주장한다.

의료보험 가입자에 대한 동기 부여 방법으로 민간생명보험에서와 같이 ‘병에 걸리지 않으면 보험료를 되돌려 받는 방식’을 도입하거나 반대로 꺾연·비만 등으로 생활습관병에 걸릴 위험요소를 갖고 있는 자에 대하여는 추가보험료를 징수하는 것도 한 방법이 될 것이다. 이처럼 보험가입자에게는 소득 증감을 가져오는 세금 부과나 보험료 인상, 보조금 제공을 하는 방식이 보다 효과적이다. 예컨대 꺾연이나 알코올 중독으로 인한 발병을 억제하여 장래 의료비를 줄이기 위한 수단으로 담배세나 주세의 인상 및 생활습관 개선을 위한 보조금 지급도 그 정책수단이 될 수 있다.

3. 의사부족 문제

현재 일본은 의사부족 문제가 사회문제가 되고 있다. 일본의 의사 수는 인구 1000명당 2.245명(2008년)으로 OECD평균 3.1명보다 적은 숫자이다. 또한 정부가 의학부 입학정원을 규제하여 의사 수를 조절해 왔다. 그러나 1996년 인구 1000명당 의사수가 1.914명이었다는 점에서 보면 최근에는 그 숫자가 증가되어 왔다.⁶²⁾ 특히 의사부족 문제가 대두되고 있는 것이 인구 과소지역의 지방병원, 산부인과나 소아과 등의 근무의사 부족문제이다.

근무의사(근무의)라 함은 병원에서 월급을 받으며 일하는 의사를 말한다. 이에 비해 동네의사(진료소)나 병상 수가 적은 소규모 병원을 관할하는 의사는 개업의사(개업의)라 불린다. 의사 수가 부족한 것은 개업의가 아니라 근무의이다. 정치적으로 강한 영향력을 행사하고 있는 일본의사회는 개업의가 중심이 되는 단체이다. 즉, 이 단체는 근무의를 대변하는 것이 아니라 개업의를 대변하는 단체이다.

일본의 의료분야가 가격 자율화된 시장경제 체제가 작동하고 있다면 의사부족 문제는 해결된다. 월급이 많으면 개업의를 하기보다는 근무의를 하는 편이 나으므로 개업의에서 근무의로 전환하는 의사들이 증가할 것이기 때문이다. 또 개업의의 경우 진료가격이 높으면 병원의 경영상태도 좋아지고 간호사나 다른 의료종사자의 배치도 증가하여 노동환경이 좋아진다. 그렇게 되면 병원에서 월급을 받는 근무의보다는 개업의의 수익이 더 나아져 근무의를 그만두고 개업의를 하는 경우가 늘어날 것이다. 이와 같이 시장경제 체제가 작동하면 의사부족 문제는 해결된다.

일본에서 의사부족 문제가 발생한 요인의 하나로 의료에 대한 안전요구가 높아졌고 의료소송도 증가하여 이들 부담을 근무의가 지게 되었다는 점을 들 수 있다. 특히 산부인과나 외과, 소아과 등에서 근무의가 저야 하는

62) 社会保障入門編集委員会(2011, p.76).

위험부담이 높아져 이들 분야의 근무의들이 퇴직하여 상대적으로 위험부담이 적고 안전한 개업의를 선택하는 현상이 두드러졌다. 나아가 이들 분야로의 의사 지망자도 줄어들어 의사 수가 부족(즉, 공급이 부족)하게 되는 결과를 초래하였다.

다른 하나는 진료요구의 증가이다. 건강하게 오래 산다는 장수에 대한 의식이 높아지면서 고령자의 병원지향 성향이 강해졌다. 더불어 응급상황이 아닌데도 안이하게 구급차를 불러 진료를 받으려 하는 것도 업무부담의 증대를 가져왔다. 이러한 복합적인 요인이 겹쳐 병원 근무의의 노동량을 증대시켰고 결국 병원을 그만두는 근무의가 늘어나 의사부족을 가져오는 요인으로 작용하였다.

최근 급속히 진행된 의사부족 문제의 원인으로 진료보수의 인하와 ‘신(新)의사임상연수제도’를 들 수 있다. 진료보수 인하는 의료재정이 심각한 상황에서 재정부담을 적게 하려는 의도에서 비롯된 조치이다. 신(新)의사임상연수제도는 2004년부터 시작되었다. 동 제도는 지금까지 대학의 의국(醫局)에서 이루어져 왔던 단일 진료과에서의 연수에 문제가 있다고 하여, 복수 진료순환(rotation)을 조합하여 새로이 ‘임상연수병원’을 인정하고 2년간의 연수를 의무화한 제도이다(鈴木亘(2010, p.204)).

임상연수병원으로 인정받기 위해서는 병원측도 다양한 진료과를 갖추고 일정 인원의 의사를 갖추는 필요가 있다. 그동안은 대학의 의국으로부터 지방계열 병원에 연수의가 파견되는 체제였다. 그러던 것이 이 신(新)의사임상연수제도가 실시되면서 연수의들이 연수병원을 자유로이 공모하여 선택할 수 있게 되었다.

신(新)의사임상연수제도의 실시에 따라 특히 지방대학의 연수의들이 지방의 인구 과소지역의 병원이 아니라 도회지의 종합병원에서의 연수를 희망하는 경향이 강해졌다. 그 결과 인구 과소지역 병원의 의사부족 문제의 가시화가 두드러졌다. 이와 더불어 도시의 대학병원이 임상연수병원으로 인정받기 위해 대학의 중견의사들을 지방의 계열병원으로부터 불러들였

다. 이것이 인구 과소지역 의사부족 문제를 더욱 심하게 하는 요인으로 작용했다.

의사부족 문제의 근저에는 가격통제가 자리잡고 있다. 앞서 언급하였듯이 병원의 진료가격은 진료보수제도에 의해 통제(고정)되어 있고 병상규제나 의학부 정원 규제 등이 실시되고 있다. 이처럼 의료분야에서는 가격통제 및 시장참가 규제가 이루어지고 있어 시장가격 체제가 작동하지 않고 있다. 특히 진료보수단가에 따른 가격규제 문제는 의사부족 문제 또는 의사 배치의 왜곡을 가져오는 주요인이다. 의료수요는 증가하고 있는데 진료보수, 즉 가격이 그대로이기 때문에 병원으로서는 의사를 보충하려는 유인(incentive)이 없게 되고 이에 따라 만성적인 의사부족 현상이 나타나고 있는 것이다.

건강의식이 높아지면서 의료수요가 증가하였으나 진료보수(가격)는 고정되어 있었다. 그렇게 되면 의료기관으로서는 의사를 보충할 유인이 없으므로 의사부족 현상이 지속된다. 따라서 의사부족 문제에 대처하는 방법은 진료보수단가의 통제를 풀어 가격결정이 수요와 공급의 원리에 의해 결정되도록 하는 것이다.

4. 의료분야 가격자유화에서 나타나는 문제: 정보의 비대칭성

의료진료가격을 자유화하는 경우에 나타나는 문제로서 정보의 비대칭성을 들 수 있다. 의사가 환자보다도 많은 정보를 갖고 있어(즉, 의사와 환자간 정보의 비대칭성이 있어) 전체적으로 진료가격이 크게 상승할 수 있다는 위험이 있다.

이에 대처하기 위해서는 의료보험(운영)자의 기능을 높여 병원과 대항하도록 하는 방법이 있을 수 있으나 이 방법만으로는 부족하다고 할 것이다. 미국과 같이 진료가격이 자유화되어 보험(운영)자가 진료가격을 협상

하거나 보험가입자(즉, 환자)가 다니는 병원을 정한다고 하여도 정보 비대칭성 문제는 완전히 해결된다고 보기는 어렵다. 병원과 상대하는 주체를 환자 대신에 보험(운영)자로 바꾼다고 하더라도 병원에 의사가 정보상 유리한 위치에 있는 것은 여전하기 때문이다.

이렇게 보면 어디까지 자유화할지의 문제는 그리 쉬운 문제가 아니다. 의료 중에는 특수분야나 고도분야로 인한 독과점적인 성격을 갖고 있는 분야가 있다. 경제학적 입장에서 보면 이들 의료분야는 진료가격 규제대상으로 하고 독과점성이 없는 일반의료분야는 진료가격을 자유화하는 방법이 타당하다.

제5절 개호(요양)보험의 문제와 대응

1. 개호(요양)보험료의 장래 예측

鈴木(2010)는 장래의 개호(요양)보험의 1호 피보험자 보험료액 및 2호 피보험자(건보조합)의 보험료율(보험료액/보너스 포함 임금)을 시산한 결과를 제시하고 있는데 이를 요약한 것이 <표 28>이다.

<표 28> 개호(요양)보험료의 장래예측

(단위: 엔, %)

	2015	2025	2035	2050	2075	2100
1호 보험료액(월액)	5,710	9,024	12,210	18,519	39,096	66,079
국민연금 만기금액에 대한 비율	8.2	11.7	14.5	18.6	29.9	38.4
2호 보험료율(건강보험조합)	1.4	1.9	2.3	2.6	3.1	3.1

자료: 鈴木(2010, p.208).

〈표 28〉에는 나와 있지 않으나 제1호 피보험자의 개호(요양)보험 보험료는 평균 월액으로 4,160엔이다(2009년도부터 2011년까지의 3년간 평균 월액). 〈표 28〉의 첫 행에 있는 1호 보험료액을 보면 전국 평균 월액 보험료는 2015년에는 5,710엔으로 상승하고 2025년에는 9,024엔으로 상승하여 현 수준(4,160엔)에 비해 두배 이상 상승하게 됨을 알 수 있다. 나아가 2075년에는 39,096엔으로 현 수준에 비해 9.4배나 상승한다. 이들 금액은 절대 수치로서 명목금액이므로 장래 예측을 보다 실감할 수 있도록 상대수치로서 국민연금 만기금액(현재 6만 6,008엔)에 대한 비율로 보기로 하자.

2015년 국민연금의 8.2%이던 보험료액은 2075년 29.9%로 3.6배나 상승한다. 이는 의료보험료를 훨씬 웃도는 속도이다(앞의 〈표 27〉 참조). 앞의 〈표 27〉에 제시한 후기고령자 의료제도의 보험료와 〈표 28〉의 개호(요양)보험료를 합친 결과로 보면 이들 두 보험료의 국민연금 만기금액 대비 비율은 2015년 18.2%(〈표 27〉의 10.0%+〈표 28〉의 8.2%)에서 2075년에 48.6%(〈표 27〉의 18.7%+〈표 28〉의 29.9%)로 2.6배나 상승하고 있다. 즉 국민연금 만기금액의 약 절반 정도가 의료·개호(요양)보험료로 지불해야 하는 상황을 맞이하게 된다. 이런 경향으로는 고령화 시대를 지탱할 수 없을 것이기에 그러한 심각한 상황을 맞이하기 전에 보다 근본적인 대책 마련이 요구되고 있다.⁶³⁾

한편 〈표 28〉의 맨 아래 행에 나와 있는 2호 피보험자의 보험료율을 보면 2015년 1.4%에서 2075년 3.1%로 2배 이상 상승한다. 이상의 결과는 개호(요양)보험 급여비의 상승이 향후 급속하게 진전됨을 여실히 보여주고 있다.

63) 鈴木(2010)는 그 대책으로 후술하는 적립방식에서의 전환을 들고 있다.

2. 가격통제 및 총량규제

개호(요양)노동력과 경기회복과는 서로 반대의 움직임을 보인다. 즉, 실업자가 많으면(경기회복이 늦어지면) 개호노동력이 많아지고 실업자가 적어지면(경기가 회복되면) 개호노동력이 줄어든다. 실제로 일본에서 경기가 회복되어 개호서비스 이외의 산업에서 노동수요가 증가하여 임금이 상승하게 되자 개호도우미를 하던 노동력이 다른 곳(슈퍼마켓의 캐셔(casher), 소매업이나 서비스업)으로 이동한 적이 있다. 그 결과 개호복지사 양성 전문학교의 인기가 없어지는 역설적인 결과를 초래하였다. 개호도우미는 의료분야에서의 근무의 입장과 비슷하다. 가격규제가 없는 경우 개호서비스의 요금이 높아지면 개호도우미의 공급은 증가하고 개호서비스 요금이 낮아지면 개호도우미의 공급은 줄어든다.

의료분야에서의 의사부족 문제와 마찬가지로 개호보험에서도 개호보수 제도라는 가격통제가 걸림돌이 되고 있다. 일본의 경우 개호서비스의 가격은 개호보수단가에 따라 고정되어 있다. 이는 경제학에서 말하는 가격통제이며 가격통제가 있게 되면 가격조정에 따른 수급조정이 이루어지지 않는다. 예컨대 개호노동 공급량이 감소한 채로 방치되어 개호노동력 부족을 초래하게 된다. 또는 개호서비스에 대한 수요가 높아져도 가격을 인상할 수 없기 때문에 초과수요가 해결되지 않은 채 방치되기도 한다.

정부의 통제가격이 개호서비스 공급비용에 비해 채산이 맞지 않는 가격으로 설정되어 있다고 하면 개호서비스 공급수준이나 개호노동력 부족문제는 해결되지 않게 된다. 예컨대 2006년 개호보수를 크게 인하한 결과 개호노동력 부족문제를 더욱 확대시켰다. 개호보수를 내린 이유는 개호보험 재정을 유지하려는 의도가 있었으나 개호노동력 부족이라는 사태를 초래하였다. 즉 현실을 반영하려 했다면 개호서비스의 가격인상을 해야 하는 상황임에도 오히려 가격인하 조치를 취한 격이었다.

현재와 같이 개호서비스 가격이 낮게 설정되어 있는 상황에서는 개호노

동력 공급은 더욱 감소할 것이므로 고령화의 진전으로 개호서비스 수요가 증가할 경우 개호노동력 부족은 더욱 심화될 것으로 예상된다. 노동력 부족의 원인을 규명하게 되면 처방전을 제시하기는 어렵지 않다. 한마디로 ‘양적 규제를 하지 않고 개호서비스 가격을 자유화한다’는 방식이다. 일본에서 개호보수는 3년에 한 번씩 개정하는 방식으로 시장 수급을 원활하게 반영하지 못하고 있다.

개호서비스 분야는 의료분야와는 결정적으로 달리 규제 발생의 원인이 되는 ‘정보의 비대칭성’ 문제는 그리 염려하지 않아도 된다. 의료분야에서는 의사와 환자 사이에 또는 의사와 보험자(정부 또는 다른 보험운영 주체) 간의 ‘정보의 비대칭성’이라는 문제가 있어 일정 정도 가격규제를 해야 하는 측면이 있다. 이에 비해 八田·小口(1999)에서 언급하고 있듯이 개호 분야는 주로 가족이 개호(요양/수발)를 들고 있을 정도이므로 개호서비스 수급자 간의 정보의 비대칭성은 심각하지 않다. 이는 의료분야와 같이 가격 규제를 통해 수급조정을 해 나가지 않아도 된다는 것, 달리 말해 가격(개호보수단가)을 자유화하는 것이 사회후생을 높이는 방법임을 시사한다.

나아가 개호서비스 특정 시설의 총량규제를 포함한 이용제한, 이용규제, 참가규제 등은 경제학적으로는 비효율적인 방법으로 바람직하지 않은 정책수단이다. 왜냐하면 이용자의 필요도와 관계없이 일정량 이상의 이용이 일률적으로 중단되어 버리기 때문이다. 그 결과 개호서비스를 이용할 수 없는 사태가 발생하고 개호서비스 운영의 비효율성 문제가 불거지게 된다.

3. 개호(요양)보험 재정문제에의 대응

개호(요양)보수단가 및 개호(요양)급여비와 관련된 재정문제를 현실적으로 어떻게 대응할 것인가. 이에 대한 대응으로 鈴木(2010)는 재정방식 전환과 ‘혼합개호’의 도입을 들고 있다. 우선 재정방식의 전환이라 함은 현

재의 부과방식에서 적립방식으로 전환함을 의미한다. 그렇게 하는 것이 향후 개호보험 재정의 유지가능성을 확보하기 위한 근본적인 해결이라 보고 있다.

그러나 개호보험 급여비의 억제가 요구되는 경우에는 차선의 방법으로 혼합개호방식의 도입을 제시하고 있다.⁶⁴⁾ 혼합개호라 함은 개호급여비로는 개호보수단가의 90%를 급여하지만 실제 개호서비스의 가격 자체는 자유로이 사업자가 정해도 좋다는 것이다.

개호보험과 개호서비스 이용자의 비용 부담을 조합한 것이므로 ‘혼합개호’라고 한다. 이는 의료에서 전액 자기부담이 되는 보험외 진료와 일부 자기부담을 하고 의료보험을 적용받는 것을 혼합하는 ‘혼합의료’와 같은 맥락이다. 혼합개호 방식을 취하게 되면 재정적인 부담은 일정 범위 내에서 해소할 수 있고 시장메커니즘이 함께 작용하여 도덕적 해이를 줄일 수 있다는 장점이 있다.

예컨대 신체 개호의 경우 현재 한 시간당 개호보수단가가 약 4천엔으로 정해졌다고 할 때 사업자는 그 서비스의 질이나 도우미(helper)의 능력에 따라 자유로이 가격을 매길 수 있게 된다. 이때 개호보수단가보다도 500엔이 많은 4,500엔으로 가격이 정해졌다고 하면 개호보험에서 급여되는 비용은 개호보수단가(4천엔)의 90%인 3,600엔($4,000 \times 0.9$)이 된다. 그렇게 되면 나머지 900엔($4,500 - 3,600$ 엔)을 개호(요양)필요자(要介護者)의 자기부담으로 하여 징수하는 방식이다.

혼합개호의 이점에 관해 보다 구체적으로 살펴보자.⁶⁵⁾ 시장메커니즘은 일정 범위 내에서 자유로이 가격이 결정되기 때문에 ①일정범위에서 수급 조정을 할 수 있어 도우미 부족 문제에 대처할 수 있다. ②서비스의 질을 높이는 노력을 하는 개호업자는 높은 가격을 매길 수 있다는 의미에서 서비

64) 鈴木(2010, p.218).

65) 鈴木(2010, pp.219~220)를 참조하여 정리한 것이다.

스의 질을 향상시키는 메커니즘이 작용한다. ③이용규제나 참입규제와 같은 낭비적인 정책수단을 사용하지 않아도 된다는 장점이 있다.

위에서 ③의 참입규제를 하지 않아도 된다는 것의 예를 들면 다음과 같다. 보험자(자치단체)가 특정 개호서비스를 정해진 한도 이상 사용할 수 없도록 정책적으로 규제하고자 한다면 개호보험으로부터의 급여율(보조율)을 인하여 대응할 수 있다. 왜냐하면 개호보험 급여율(보조율) 인하여 따라 개호필요자(要介護者)의 자기부담가격이 높아지므로 개호서비스 수요는 자발적으로 억제될 것이기 때문이다. 가격이 높다(자기부담이 많다) 하더라도 꼭 이용하고자 하는 사람이 있다면 그 가격(비용)을 지불하면 이용할 수 있으므로 이용규제나 참입규제가 아닌 서비스 이용에 대한 선택 여지는 남겨두는 것이다.⁶⁶⁾

개호서비스 가격을 자유화하면 그 가격이 급상승할 것이라는 비판이 있지만 이는 비현실적인 비판이다. 왜냐하면 우선 공적인 급여액에 상한을 두고 있으므로 쉽게 가격이 오를 요인을 견제하고 있고, 다음으로 사업자 간의 가격경쟁 메커니즘이 있으므로 서비스의 질이 동반되지 않은 가격 상승은 쉽지 않기 때문이다.

의료와는 달리 개호서비스는 정보의 비대칭성이 심각하지 않으므로 정보의 비대칭성을 이용한 유발수요도 그리 많이 일어나지 않는다.⁶⁷⁾ 혼합개호 방식은 개호보수단가라는 재정논리와 실제의 가치를 반영한 시장가격 논리를 분리한 방식, 즉 개호보험제도와 시장메커니즘의 절충방식으로 양자의 장점을 취한 방법이다. 鈴木(2010)의 입장은 혼합개호를 도입하게 되면 자기부담분은 증가될 것이지만 도덕적 해이 방지로 인한 낭비적 요인을 줄일 수 있다는 의미에서 충분히 정당화될 수 있다는 입장이다.

66) 이러한 자유가격부분은 수요상황이나 이용 요구의 변화에 대한 선행신호로 간주할 수 있다. 그 동향을 파악해 둬으로써 3년에 한번 시행하는 개호보수 개정 시 개호 서비스 수급상황의 변화를 반영시킬 수 있다.

67) 八田(2008).

제8장 일체개혁에 대한 평가 논의

제1절 낮은 경제성장과 소득격차의 심화

일본 정부는 소비세 인상을 통한 재원으로 사회보장재원을 확충하려고 하고 있다. 즉, 그동안은 국채발행을 통하여 사회보장재원을 확충하여 왔으나 더 이상 재정적자를 늘리는 데는 한계에 도달하였다는 인식이 높아지고 있다.

일본에서는 기초적 재정수지(primary balance)를 2020년까지 흑자로 전환한다는 계획을 갖고 있다. 그 중간단계로서 2015년 GDP에 대한 기초적 재정수지의 비율 목표치를 -3.4%로 잡고 있다. 그러나 사회보장과 조세의 일체개혁을 하지 않으면 성장전략 시나리오를 실질경제성장률 2%(명목성장률은 3%)로 잡았을 경우에도 GDP 대비 기초적 재정수지가 -4.6%로 시산되는 것으로 나타나기 때문에 이 -3.4%를 달성할 수 없는 상황이다.

이에 비해 현재의 5%의 소비세율을 10%로 인상하였을 경우에는 실질경제성장률 2%의 성장전략 시나리오하에서는 GDP 대비 기초적 재정수지 비율이 -3.0%, 실질경제성장률 1%의 신중 전략 시나리오하에서는 -3.6%로서 대략 기초적 재정수지의 목표치 -3.4%가 달성되는 것으로 나타난다.⁶⁸⁾

일본은 자민당 정권 당시인 2000년대 초 2010년대에 기초적 재정수지를 흑자로 전환한다는 목표를 내세웠으나 달성하지 못했다. 자민당 정권 당시의 목표 경제성장률은 3% 정도로 높게 설정하였다(일본과 같은 성숙 경제에서 3%는 높은 성장률임). 그러나 경제성장률은 목표치를 밑돌았고 2008

68) 内閣部(2012), 「經濟財政の中長期試算」 1月24日.

년 자민당의 마지막 정권인 아소 정권에서는 재정지출도 크게 늘어나 재정수지는 오히려 계속적으로 악화되었다.

2009년 9월 ‘국민생활이 제일’이라는 구호를 내건 민주당 정권이 들어섰고 그 후에도 복지재정지출이 크게 늘어났고 낮은 경제성장률이 지속되어 왔다. 이를 염두에 두고 민주당의 노다 정권은 경제성장률이 높지 않을 것이라고 보고 1% 정도의 신중시나리오로 가야 할 것이라는 입장을 표명하였다. 이러한 신중 시나리오가 현실적인 정책노선이라 할 수 있다. 실제로 거품경제가 붕괴된 1990~2000년대의 평균 경제성장률은 0.9%에 불과하다. 2000년대도 여전히 낮아 0.7% 수준이다. 2012년 12월 말 정권을 되찾은 자민당 아베 정권의 성장전략이 어떻게 전개될지는 아직 미지수인 상황이다.

일본의 경제성장률이 낮은 이유로 1990년대 거품경제 붕괴 이후의 경제정책이 비효율적이었다는 점도 부인할 수 없다. 그러나 한편으로는 일본 사회가 성숙한 사회단계에 진입하였음을 반영하는 것이기도 하다. 거품경제 붕괴 이후 20여년간 대규모의 경제정책을 실시하였음에도 디플레이션이 진행되어 온 배경에는 저출산·고령화로 인한 유효수요 감소가 주요 요인이다. 여기에 기업의 구조조정이 크게 진전되지 못하고 기업이 불황대책으로 정규직보다는 비정규직을 늘려 급여소득이 줄어들고 고용 불안이 가중되었다는 공급요인도 더해졌다.

일본 국세청의 ‘급여소득실태통계조사’에 따르면 민간급여소득은 1997년까지 평균급여소득 및 고소득자의 비율이 계속하여 증가하고 있다. 그러다가 1997년 이후에는 이러한 경향이 역전되어 평균급여소득 및 고소득자의 비율이 계속하여 감소한다.

〈표 29〉에서 보듯이 2010년 일본의 급여소득별 인구구성은 1989년 버블경제 붕괴 이전인 1989년과 비슷한 모습을 보인다. 유념해야 할 것은 거품경제기에는 경제성장이 유지되는 가운데서의 소득격차 심화라는 점이고, 현재는 경기침체하에서의 소득격차 심화라고 하는 점이다. 〈표 29〉에서 보듯이 2010년 연급여소득 100만엔 이상~200만엔 미만과 200만엔 이

〈표 29〉 급여소득별 인구구성과 평균급여의 추이

(단위: %)

소득구간	1989	1997	2010
~ 100만엔 미만	7%	7%	8%
100만엔 이상 ~ 200만엔 미만	15	10	15
200만엔 이상 ~ 300만엔 미만	21	14	18
300만엔 이상 ~ 400만엔 미만	18	17	18
400만엔 이상 ~ 500만엔 미만	14	15	14
500만엔 이상 ~ 600만엔 미만	10	11	9
600만엔 이상 ~ 700만엔 미만	6	8	6
700만엔 이상 ~ 800만엔 미만	4	6	4
800만엔 이상 ~ 900만엔 미만	2	4	3
900만엔 이상 ~ 1,000만엔 미만	1	3	2
1,000만엔 이상 ~	4	6	4
합계인원	3,847만명	4,526만명	4,552만명
평균급여	402만엔	467만엔	412만엔
전국소비자물가지수(1985년=100)	104.2	116.6	113.1

자료: 国税庁(各年度), 『民間給与所得実態統計調査』.

상~300만엔 미만의 저소득계층은 1997년에 비해 각각 5%p(=15%p-10%p), 4%p(=18%p -14%p) 늘어나고 있다. 평균급여를 보면 1997년 467만엔에서 2010년 412만엔으로 55만엔이나 줄어들고 있다. 이와 같이 저소득층이 급격히 늘어나는 데 비해 중산층이나 고소득층은 완만한 감소를 보인다. 이처럼 2000년대에는 평균소득 감소가 진행되는 가운데 소득격차의 확대라는 문제를 내포한 시기이기도 하다. 그런 한편 개인소득세의 세율구조는 크게 완화되었다. 이는 일본에서 개인소득과세에 따른 소득재분배기능이 저하하여 왔음을 의미한다.

제2절 일체개혁에 대한 평가

민주당 정권 이전의 자민당과 공명당 연립정권하에서도 근본(발본)적인 세제개혁을 해야 한다는 논의는 있었으나 실현되지 않았다. 이런 상황에서 사회보장과 조세의 일체개혁이 민주당 정권에서 새롭게 등장하는 듯한 인상을 주었다. 민주당이 일본의 장기현안이었던 세제재정개혁을 이루려고 하는 것은 바람직한 정책방향이라 평가하는 것이 일본 학자들의 대체적인 견해이다. 요코대 소비세를 인상하여 사회보장재원으로 하는 것에 대해서는 많은 경제학자들도 찬성하고 있다. 일례로 土居(2012)는 사회보장과 조세의 일체개혁에 대해 다음과 같이 평가하고 있다.

〈표 30〉 사회보장과 조세의 일체개혁 평가

- 정권교체 이전부터 현안이었던 세제 근본개혁에 착수
- 소비세로 사회보장재원을 안정적으로 확보한다는 방침을 명시
- 사회보장급여의 효율화·중점화에 대한 숙제는 남아 있음
- 재정과 사회보장의 지속가능성을 위해서는 소비세율을 10%로 인상하는 것만으로는 불충분하고 그 이상의 중세가 불가피
- 일체개혁을 정치논쟁의 도구로 하는 것이 아니라 초당적으로 조기에 합의하는 것이 바람직함

자료: 土居(2012, p.11)

〈표 30〉에서 보는 바와 같이 사회보장과 조세의 일체개혁에 대해서는, ①장기현안이었던 근본적 세제개혁에 착수한 점 ②소비세 재원으로 사회보장재원을 안정적으로 확보하려는 방침을 명시한 점이 긍정적인 평가로 나타나고 있다. 한편으로 〈표 30〉에서 보는 바와 같이 일체개혁에 대한 과제로서, 土居(2012)의 논의를 빌린다면, ①사회보장급여의 효율화·중점화 실현이 부족한 점 ②재정과 사회보장의 지속가능성을 위해서는 소비세율 10%로는 부족하다는 점 ③일체개혁이 국민이나 국가의 장래를 위한 논의로 되어 있기보다는 정치쟁점화되어 계속 뒤로 미루어지고 있다는 점을 들

고 있다.

土居(2012)에서는 나아가 저출산·고령화가 급속하게 진행되면서 사회보장 관계비의 자연 증가가 있을 것을 고려하면 10%로의 소비세율 인상으로는 부족하기 때문에 정책당국이 그러한 취지를 국민에게 알리고 공유할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다. 土居(2012)에서 위에서 지적한 사회보장급여의 효율화 추구하고 관련하여 보다 구체적인 과제로 <표 31>의 내용을 들고 있다.

<표 31> 사회보장급여의 효율화에서 남겨진 과제

<ul style="list-style-type: none"> ● 소득자 관련정책 <ul style="list-style-type: none"> - 고소득 고령자의 개호보험 이용자 부담률 인상 - 고소득자의 연금지급 재검토(축소) ● 도덕적 해이를 줄이는 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 70~74세의 의료비 청구부담을 법정 20%로 환원(현행은 10%) - 진료받을 시 정액부담제 도입 - 정도가 가벼운(輕度の) 개호필요자, 지원필요자에 대한 급여 내용 재검토(인하) - 디스플레이션하에서 연금급여의 거시경제 슬라이드 발동 - 후생연금과 공제연금의 일원화
--

자료: 土居(2012, p.12)에 기초하여 작성.

경제학에서 잘 알려진 생애주기(life cycle) 가설에 의하면 장년기 때 일하여 저축하고 노년기에 그 저축으로 노후를 보내는 모델로 되어 있다. 일본의 경우에 이러한 생애주기 가설을 일률적으로 적용하기에는 무리가 있다. 특히 문제가 되는 것은 고령자세대 내에서의 소득격차가 크다는 점이다. 현재는 이러한 고령자세대의 소득격차가 제대로 고려되지 않고 사회보험이 일률적으로 적용되는 측면이 강하다.

대체로 선거에 대한 관심은 젊은 세대에 비해 고령자세대가 강하다. 자민당 정권 시절 고령자 비율이 많은 농어촌지역에서의 의석 확보를 위해 고령자 우대의 사회보장정책이 남발되어 왔다. 예컨대 70~74세의 의료비

부담은 진찰비용의 10%에 불과하며, 고소득자의 개호(요양)보험 이용자 부담률도 낮게 설정되어 있다. 이러한 정책은 사회보장 운영에 있어 도덕적 해이를 심화시키는 요인으로 작용한다.

〈표 31〉에서 알 수 있듯이 향후 일본에서 사회보장급여비의 효율화와 관련된 과제를 보면, 고소득자의 사회보험 부담의 인상과 의료·연금 등에서의 부담·급여 적정화 및 도덕적 해이를 줄이는 정책이 대부분이다. 전자의 고소득자의 사회보험 부담의 인상 또는 보험급여 인하 정책으로는, ① 고소득 고령자의 개호(요양)보험 이용자 부담률 인상 ② 고소득자의 연금 지급 재검토(축소)를 들 수 있다. 후자의 부담·급여 적정화 및 도덕적 해이를 줄이는 정책에는, ① 70~74세의 의료비 청구부담을 법정 20%로 환원(현행 10%) ② 진료받을 시 정액부담제 도입 ③ 정도가 가벼운(輕度의) 개호(요양)필요자, 지원필요자에 대한 급여 내용 재검토(인하) ④ 디플레이션 경제하에서 연금급여의 거시경제 슬라이드 발동 ⑤ 후생연금과 공제연금의 일원화가 포함된다. 이러한 정책을 통해 보다 적은 비용으로 보다 좋은 사회보장서비스를 받는 방향으로 나아가야 한다는 것이 土居(2012)의 지적이다.

사회보장재원으로서 소비세가 바람직한 이유로, 土居(2012)에서는 소비세가 경제성장과 오히려 친화적이라 지적하고 있다. 법인의 입지 변경이 빨라지는 글로벌경제에서 법인세율을 인상하게 되면 세수입이 오히려 줄어들 가능성이 있다. 나아가 과도한 누진소득세의 적용은 조세회피를 야기하기 쉽다. 이러한 소득세의 특성이 있기에 안정재원을 확보하는 데는 소비세율 인상이 보다 유리하다. 土居(2012)가 피력하는 사회보장재원으로서의 소비세의 타당성을 보인 것이 〈표 32〉이다.

〈표 32〉 사회보장 재원으로서의 소비세

- 소득과세는 사회보험료로서 향후 증대할 것이 예상되므로 사회보장 재원으로서 소비세가 중요
- 소비세는 근로세대에 과중한 부담을 요하지 않는 재원
- 저축률 저하가 우려되는 가운데 소비세는 저축의 이중과세를 피할 수 있다는 점에서 경제성장에 친화적임.
- 같은 세수입을 올리는데 경제활동을 저해하지 않도록 하는 과세가 무엇인지라는 시점이 중요
- 글로벌 경제가 진행되는 상황에서 소득과세보다도 소비과세가 주류로 되고 있음. (저축이나 배당 등의 이중과세가 회피 가능)

자료: 土居(2012, p.15)

일본의 사회보장제도를 다루고 있는 駒村(2012)는 당연히 소비세 인상을 한 후, 다음 단계로 들어가야 한다고 주장한다. 일본은 1990년대 이후 글로벌 경제에의 대응, 거품경제 붕괴에의 대응으로 장기(중신)고용과 같은 일본형 고용형태가 급속히 변화였다. 비정규 노동자가 늘어나고 소득격차, 빈곤, 사회보험의 역할 저하가 진행되는 가운데 사회보장제도는 이들 문제에 제대로 대응하지 못하고 있다. 이에 대응하기 위한 수단으로 駒村(2012)는 소득수준이 낮아진 현역세대에 대한 사회안전망(safety net)의 충실이 필요하다고 한다. 그는 소비세 인상(현재의 사회보장과 조세의 일체개혁) 이후에도 계속적으로 개혁이 필요하다고 하면서 〈표 33〉과 같이 향후 개혁을 정리하고 있다. 요컨대 향후 사회보장 분야만이 아닌 조세, 교육, 고용시스템을 포함한 사회구조 개혁이 요구된다는 주장이다.

개략적으로 보면 제1장에서 보았듯이 일본의 사회보장급여비 중 연금지출이 53.8조엔(중앙정부 일반세출의 49.1%), 의료지출이 35.1조엔(동 32.5%), 개호(요양)·복지가 20.6조엔(동 18.8%)의 구성으로 110조엔 정도이다. 또 제6장에서 보았듯이 국고부담도 늘어나고 있는 상황이다. 또 고령화의 진전과 함께 의료, 개호(요양)비 지출이 급증하여 수년 내에 대략 사회보장급여비가 150조엔으로 불어날 것으로 보고 있다. 이미 고령자의

〈표 33〉 향후 요구되는 개혁

대분류	소분류	기존 구조	향후의 새로운 사회경제 구조
고용 시스템	고용형태	정사원 중심·우대	정규·비정규 균형대우, 전문직
	임금	생활급·연공급	직능급·직무급
	기업복지	사택·가족수당	직장과 가정생활의 균형 (육아·개호(요양)지원 충실)
	기업연금	후생연금기본, 퇴직금	확정각출·확정급여기업연금
사회보장· 조세 시스템	사회보험	지역별·기업별시스템 (공제나 건강보험조합)	연금이나 의료의 일원화
	세제	배우자공제	배우자공제 축소
	고용보험	정사원 중심	정사원·비정사원 포괄적용
	생활비보조	없음	사회수당(아동수당, 주택수당)
	최저소득보장	생활보호, 낮은 최저임금	구직자 지원제도
	주택정책	자가(自家) 촉진	주택수당
교육· 직업훈련 시스템	고교·단대·대학	일반교육 중시, 신졸 일괄 채용	직업교육중시, 생애교육, 일 본판NVQ(National Vocational Qualification)
	취학전 교육	유치원/보육원 2원화	유치원/보육원 일체화

자료: 駒村(2012, p.10)

료, 연금, 개호(요양)지출 가운데 절반 정도를 국고(소비세)로 지출하고 있는 상황인데 이 고령자 사회보장 관련 지출만으로도 10조엔 정도의 재정 부족이 발생하고 있는 실정이다.

일본은 한국과는 달리 중의원과 참의원이라는 양원제의 국회로 운영하는 의원내각제 국가이다. 1990년대 이후 소선거구 2대 정당제를 지향하고 있으나 참의원과 중의원의 권력이 비슷한 상황에서 중의원은 여당이 과반수, 참의원은 야당이 과반수를 차지하는 뒤틀림 국회의 양상이다. 이로 인해 법안 심의가 난항을 거듭하거나 통과되지 않고 지연되면서 정책결정이나 집행상의 시간 손실이 막대한 상황이다. 〈표 33〉에서와 같은 향후 요구되는 개혁이 설사 바람직한 방향이라 할지라도 그것이 언제 실현될지는 미지수라 할 것이다.

제3절 경제성장과 자원조달 문제

일본에서 사회보장급여를 효율화·중점화하고 소비세율은 10%로 인상한다고 하여도 그 자원만으로 재정적자를 해소하기에는 터무니없이 부족하다. 경제성장을 하게 되면 세수입이 증대되어 증세를 하지 않고도 재원을 조달할 수 있을 것이라는 견해도 현재와 같은 일본경제 상황에서는 낙관적인 견해에 속한다. 경제성장을 하여도 그에 따라 금리도 연동하여 상승하고 국채 이자비용도 늘어날 것이기 때문이다. <표 34>는 재무성이 행한 명목경제성장률이 변화한 경우의 세수입의 증감액과 금리가 변화한 경우의 국채비의 증감액을 보인 것이다.

<표 34> 명목경제성장률과 금리수준의 전제

- 명목경제성장률과 금리의 전제수준

(단위: %)

	2013년도	2014년도	2015년도
명목경제성장률	1.4	1.5	1.6
금 리	2.0	2.0	2.0

- 2013년 이후의 세수 및 국채비 증감액

(단위: 조엔)

상기 전제하에서의 명목경제성장률과 금리변화폭	명목경제성장률이 변화한 경우의 세수 증감액			금리가 변화한 경우의 국채비의 증감액		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
+ 2%	0.9 (43.6)	2.2 (51.9)	3.5 (56.3)	2.0 (25.5)	4.9 (30.7)	8.3 (35.8)
+1%	0.5 (43.2)	1.1 (50.8)	1.7 (54.5)	1.0 (24.5)	2.4 (28.3)	4.1 (31.6)
-1%	△ 0.5 (42.2)	△ 1.1 (48.7)	△ 1.7 (51.1)	△ 1.0 (22.4)	△ 2.4 (23.4)	△ 4.1 (23.4)

주: 단위는 조엔이며, 괄호안은 각각 세수금액과 국채비를 의미한다. 경제성장률이 상승하면 금리도 상승한다고 보고 계산한 결과이다.

자료: 財務省(2012), 『2012年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算』.

〈표 34〉에서 목표로 한 전체 수준의 경제성장이 달성된다고 하여도 세 수입이 얼마나 늘어날 것인지는 세수입의 탄력성에 의존한다. 일반적으로 누진과세인 소득과세가 소비과세나 자산과세에 비해 경제성장에 따른 소득탄력성이 높은 것이 보통이다. 소득과세 위주인 일본세제의 경우 고도성장기에는 세수탄력성이 높아 조세수입이 크게 증가하여 소득세 감세를 여러 차례 실시하여 왔다. 그러나 경기침체가 계속되면서 소득 자체가 줄어들고 또한 누진과세 세율체제도 완화하여 왔기 때문에 최근의 경제성장에 따른 조세수입의 탄력성은 낮아졌다. 이는 경제성장을 하여도 고도성장기에 비해 세수가 많이 늘어나지 않을 것임을 의미한다.

명목성장률과 금리변화 폭에 따라 조세수입도 변하게 된다. 경제성장률이 이루어지면 그와 함께 금리상승도 있게 되고 국채 비용도 늘어난다. 〈표 34〉에서 보듯이 일본 재무성의 시산 결과에 따르면 세수 증대액보다도 많은 금액으로 국채비가 늘어남을 볼 수 있다. 예컨대 2014년 명목경제성장률이 전제로 한 1.5%보다도 1%p가 상승하면 그에 따른 세수는 1.1조엔이 증가한다. 반면에 금리는 전제로 한 금리 2.0%보다 1%p가 상승한다고 하면 국채비는 2.4조엔 증가한다. 즉, 세수 증대액보다 더 많은 금액의 공채 비용 증대가 염려되는 상황이다.

일본은 경기가 좋아지는 경우에 소비세율을 인상한다는 정책목표를 세웠으나 경기는 좋아지지 않았다. 이와 같은 상황에서 저출산·고령화로 자연증가하는 사회보장 급여비를 충당할 수 없었기 때문에 국채발행을 통하여 자금을 조달해 왔다. 그것이 가능하였던 것은 가계의 금융자산이 공채 발행액보다 많았기 때문이다. 그러나 일본 재정이 이러한 구조에 더 이상 의존하기 어려운 상황이 되고 있다는 긴박함이 다가오고 있다.

그동안 많은 경우에 소비세율 인상에 반대해 온 논거로 들어온 것이 소비세율이 인상되면 경기침체가 더욱 가속화될 것이라는 주장이었다. 이에 비해 土居(2012)에서는 일본에 비해 소비세율이 높은 유럽국들이 일본의 선례가 될 수 있다고 하면서 다음 〈표 35〉와 같이 소비세율과 경제성장

과의 관계를 보이고 있다.

〈표 35〉 소비세율과 2000~2010년의 평균 실질경제성장률

(단위: %)

국가	소비세율	실질경제 성장률	국가	소비세율	실질경제 성장률
일본	5.0	-0.5	덴마크	25.0	3.0
영국	17.5	4.1	네덜란드	19.0	3.5
프랑스	19.6	3.0	벨기에	21.0	3.4
독일	17.1	1.9	아일랜드	21.0	4.0
이탈리아	20.0	2.6	아일랜드	24.5	8.4
스웨덴	25.0	3.9	스페인	16.0	5.3
노르웨이	24.5	5.4	포르투갈	19.2	3.1
핀란드	22.0	3.1			

자료: 土居丈朗編著(2012), 『日本の財政をどう立ち直すか』 日本経済新聞出版社.

〈표 35〉에서 보는 바와 같이 유럽의 소비세율(부가가치세율)은 대략 20% 전후이나 2000년대의 경제성장률은 대략 평균 3% 전후를 보인다. 이에 비해, 소비세율 5%인 일본의 경제성장률은 -0.5%이다. 즉, 소비세율(부가가치세율)이 높다고 하여 경제성장률이 낮아지는 것이 아님을 〈표 35〉로부터 확인할 수 있다. 주의할 것은 〈표 35〉에서 제시하는 것이 소비세율과 경제성장 사이에 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 오인해서는 안된다고 하는 점이다. 土居(2012)가 〈표 35〉를 제시한 이유는 소비세율을 올리면 일본산업이 타격을 받을 것이라고 염려할 것이 아니라, 세율이 높다 하더라도 경제활동을 영위할 수 있는 산업기반을 만들어 가는 성장전략이 필요하다는 것을 보이기 위함이다.

위에서 언급한 駒村(2012)와 土居(2012)의 논리는 소비세 증세가 기본적으로 필요하다는 논의이다. 이들 논의와는 달리, 2001~2006년 고이즈미(小泉) 정권하에서 경제재정자문회의의 장관이었던 竹中(2012)의 논의를

보면, 기초적 재정수지가 플러스가 되기까지는 증세를 하지 않아야 한다는 입장을 취하고 있다. 대신에 세출삭감을 통하여 재정수지를 개선해야 한다는 주장이다. 현 민주당 정권이 세출삭감을 하지 않고 증세를 하려는 것에 대한 반대입장의 표명이다. 竹中(2012)도 소비세율 인상을 반대하는 입장은 아니며 경제가 정상화되면 젊은층의 사회보장에 사용하기 위해 소비세율 인상이 필요하다는 입장이다. 竹中(2012)에서 말하고자 하는 취지는 일본에서 압도적으로 부족한 것은 양육, 직업훈련 관련 비용이기 때문에 소비세 인상 재원을 세대 간의 불공평 해소를 위한 재원으로 소중히 활용해야 한다는 주장이다.

2001년 고이즈미 정권 발족 이후 2007년까지 일본의 중앙정부 일반회계는 82조~83조엔이었으나, 2012년의 일반회계 예산은 90조엔, 여기에 특별회계로 편성한 3·11동일본대재해 복구비용 6조엔을 합하면 96조엔 규모로 늘어났다. 竹中(2012)에서는 이러한 예산규모를 제시하며 민주당 정권이 세출삭감을 하지 않았다고 비판한다. 최근 5년에 14조엔이나 늘어났다는 것이며 이는 매년 1조엔 정도씩 늘어나는 사회보장 급여비의 자연 증가분 1조엔을 감안한다고 하여도 약 10조엔이 다른 분야에서 늘어났다는 것이다.

竹中(2012)에서는 한편으로 정부수입 감소의 다른 요인으로 국민연금 미납에 따른 연금징수의 손실을 들고 있다(국민연금의 40%가 미납자이다). 요건대 늘어난 세출을 삭감했다면, 나아가 미납연금을 재대로 징수하였다고면 소비세를 증세하지 않아도 된다는 것이 竹中(2012)의 주장이다. 그러나 현재까지의 국민연금 미납액 누적규모는 그 금액으로 치면 1조엔에도 미치지 않는 규모로서 고령화에 따른 사회보장 자연 증대액(약 1.3조엔)을 밑도는 규모이므로 근본적인 해결책은 되지 않는다고 할 것이다.

현행 연금제도는 고령자로서 자산 축적 정도가 많고 적음에 상관없이 지급하는 것으로 되어 있다. 저출산·고령화가 진행되면서 사회보장지출은 견잡을 수 없을 정도로 늘어나고 있다. 사회보장급여를 줄이기 위해서는 연금급여가 없어도 생활에 지장이 없는 고령자를 제외하는 것도 세출삭감

을 줄이는 유효한 방법이 된다.

제4절 일체개혁과 사회보장제도의 지속가능성

여기서 사회보장과 조세의 일체개혁이 과연 사회보장제도의 지속가능성을 담보해 줄 것인가라는 문제가 제기된다. 일본의 현행 사회보장제도는 고도성장 시의 종신고용 등을 전제로 한 제도로서의 성격을 지니고 있다. 이를 그대로 유지한 상태에서는 저출산·고령화로 인한 사회보장급여금의 급격한 증대에 대응할 수 없기 때문에 ‘밑빠진 독에 물붓기’식 지출로 이어질 우려가 있다. 즉, 소비세율을 10%가 아닌 그 이상으로 올린다고 하여도 사회보장재원을 조달하기에는 역부족인 상황이다.

최근에는 연금 수급자격과 관련하여 새로운 문제가 부각되고 있다. 일본에서 연금보험 수급권은 25년간의 보험료 납부기간으로 하고 있다. 그러나 최근 비정규직 노동자가 늘어나고 있는 상황에서 25년의 납부기간을 채우지 못하는 사태가 나타나고 있다. 그렇게 되면 무연금자가 속출하고 그로 인해 생활보호지출도 늘어나게 될 것이다. 이를 개선하고자 보험료 납부기간을 10년으로 줄이려고 하는 것이 일본 정부의 연금개혁안에 포함되어 있다.

가입기간의 문제보다 더욱 심각하게 대두되는 것은 사회보장제도가 과연 지속가능한가 하는 문제이다. 사회보장제도의 지속가능성 문제는 위기적인 상태에 들어가 있는 재정적자 문제와 직결된다. 재정적자 문제를 해소하기 위해서는 경제성장이 이루어져야 하지만 일본은 초과공급사회로서 디플레이션 상태에 있다. 앞서 언급한 연금보험료 미납문제(국민연금 1호가입자의 40%가 미납. 그러나 미납액 전체로 보면 1조엔을 밑도는 정도이다. 연금가입자 전체로 보면 90%가 납부하고 있다)나 사회보장제도 및 재정의 지속가능성이 담보되어 있지 않다는 불안감의 표출이기도 하다.

기본적으로 사회보장제도는 대표적인 소득재분배 정책이므로 사회보장 제도의 충실이 높은 경제성장을 가져오는 정책으로 분류하기는 어렵다. 이 보다는 사회보장제도를 개혁함으로써 세대 간의 불평등을 줄여 지속가능하고 장래의 불안을 없애는 정책 설계를 해나가는 것이 바람직하다. 늘어나는 연금재정급여를 줄이는 방법으로 앞서 언급한 고소득자에 대하여는 기초연금 가운데 국고부담분(1/2)을 지급하지 않는 것도 한 방법이다.

연금수급권도 헌법에 보장되어 있는 재산권에 속한다고 할 수 있기 때문에 고소득자의 연금급여만을 삭감하는 것은 어려울 수 있다. 고소득자에 대한 연금 삭감의 한 방편으로 최근에 등장한 정책이 '고액소득자의 연금수급 자발적 포기' 제도이다. 이는 간단히 말하면 '자신은 고액소득자이므로 연금을 받지 않겠다'고 신청하면 연금이 지급되지 않는 제도이다. 그러나 실제로 이 제도를 이용하는 고액소득자가 많은 상황은 아니다. 예컨대 국회의원도 이 제도의 대상자인데 단지 2명만이 신청한 정도이다. 土居(2012)에서는 공적연금 공제를 축소하여 연금과세를 강화하여 정책 또는 목표를 달성할 수 있을 것이라 한다.

일본 정부는 소비세 인상 계획에 즈음하여 행정개혁을 통한 세출삭감 도모를 전제로 하고 있으나 세출삭감 여지가 대규모로 남아 있는 상황은 아니다. 2009년 민주당 정권이 들어서고 나서 '비효율 또는 낭비적 사업 추려내기' 작업이 대대적으로 이루어진 적이 있었다. 그러나 2009년 매년의 예산에서 제도적으로 줄일 수 있는 규모로 최종결정된 것은 7,000억엔 정도에 불과하였다. 이와 같이 작은 규모로 염출된 배경에는 처음에 '낭비사업 추려내기 작업반'이 삭감사업 또는 폐지사업으로 분류한 것이 후에 다시 명칭을 바꾸는 등의 방법으로 다시 부활되었다는 점도 작용하고 있다. 부활에는 폐지 또는 삭감 대상사업 관계 부처의 반발과 관련 정치인 로비도 많이 작용했다.

현재의 일본 재정상황에서 세출을 삭감한다고 하여도 한계가 크기 때문에(1조~2조엔 규모) 늘어나는 사회보장재원을 조달할 정도는 아니다. 즉,

일본은 세출삭감만으로는 사회보장재원을 조달하기에는 역부족인 상황이다. 그럼에도 불구하고 세출삭감이 갖는 의미는 매우 크다. 정부가 솔선하여 공무원의 인건비 삭감, 사무적 경비 삭감 등을 하면서 재정재건을 위해 노력하고 있음을 보이고 그 다음에 세금 인상을 하는 것이 국민이 납득하고 받아들이기 쉬운 정책이 되기 때문이다.

駒村(2012)는 세출삭감의 방법으로 현재 연금지급 개시연령을 현행의 65세에서 70세로 높여야 한다고 주장한다. 일본정부는 거시경제지표 연동을 적용하면 기초연금의 경우도 향후 30%나 급여 수준이 인하된다고 한다. 현재 40년간 연금보험료를 납입한 경우에 6.6만엔을 수급하도록 되어 있는 기초연금이 그 70%인 4.6만엔으로 되는 셈이다.

竹中(2012)는 현재 일본 정부가 추진하려는 정책은 그 방향이 거꾸로 되었다고 주장한다. 즉 먼저 정부가 할일(즉, 세출삭감)을 하고 나서 현재 담세 여력이 남아 있는 소비세율을 인상하는 것이 순서라는 것이다. 竹中(2012)의 취지는 세출삭감 없이 먼저 세금인상을 하게 되면 재정재건도 할 수 없고 사회보장제도의 유지도 어려워지게 할 수 있어 정책실패로 이어질 것이라는 충고이다.

나아가 竹中(2012)에서는 현 상태로라면 청년(젊은)세대에 대한 대책이 부족하다고 지적한다. 그 근거로 5%p 소비세율을 인상하였을 때 젊은 세대로 배분되는 것은 0.3%p분에 불과하다는 점을 들고 있다. 이와 같은 배분으로는 부족하기 때문에 세출삭감으로 사회보장지출 증대에 대응하고 후에 소비세율을 인상하여 조달되는 재원은 젊은 세대로 대부분 배분되어야 한다는 주장이다. 젊은 세대의 사회보장 충실을 기하지 않고서는 장래가 더욱 불안해져 출산율을 회복할 수 없게 된다는 점에서 보면 竹中(2012)의 주장은 설득력이 있다.

그러나 위에서 언급하였듯이 현실적으로 세출삭감이 가능한 규모는 제한되어 있어 세출삭감만으로 사회보장지출 증대에 대응하기 어려운 실정이다. 일본정부는 세출삭감과 세입확대를 동시에 진행하는 방법을 모색하

고 있다. 예컨대 7 대 3의 법칙(세출삭감과 세입확대의 비율을 7 대 3으로 하는 방법) 등도 논의되고 있으나 그 구체적인 내용이 어떠한지는 불명확하다. 2013년도 예산안에는 신간선(新幹線) 정비 건설예산이 부활하는 등 세출증대를 하려는 움직임이 고개를 들고 있어 과연 실제로 세출삭감이 이루어질지는 불투명하다. 정치가의 입장에서 보면 세금인상보다는 세출증대를 하려는 유인이 크게 작용하고 있기 때문이다.

세출삭감으로 인한 재원절약분에 대한 견해를 보면, 土居(2012)는 竹中(2012)와 견해를 달리한다. 앞서 언급하였듯이 竹中(2012)에서는 세출삭감으로 사회보장지출 증대에 대응한다는 견해였다. 이에 비해 土居(2012)는 세출삭감으로 인한 재원을 법인세 감세, 사회보장이나 소비세와는 관련이 없는 다른 분야에서의 행정 효율화를 위한 재원으로 사용하는 방안을 제기한다.

연금보험료를 인상한다는 것은 젊은 세대에게 부담을 강요하는 것이 되기 때문에 연금보험료 인상은 세대 간 격차를 더욱 크게 하는 정책이 된다. 소비세를 사회보장 재원으로 하고자 하는 목적은 연금 사회보험 수급자는 연금보험료를 지불하지 않는 상황에서 고령자에게도 추가적으로 일정 부담을 하도록 하는 데 있다. 고령자의 경우 소득세 적용에 있어 공적연금 공제가 적용되고 있기 때문에 소득세도 기본적으로 근로세대가 부담하고 있다고 볼 수 있다. 이에 비해 소비세는 세대를 가리지 않고 부담하는 세금이므로 고령자세대도 일정 부분 부담을 하게 된다. 이러한 세대 간의 비용분담이 소비세 인상의 주요 논거 중 하나이다.

일본의 재정적자가 방대하게 늘어난 데는 1990년대 거품경제 붕괴 이후의 자민당(공명당과의 연립) 정권에서 있었던 경제정책에 연유하고 있다. 국제발행을 통한 사회보장급여 재원조달은 세대 간 격차를 크게 한다. 왜냐하면 사회보장급여를 받는 고령자가 혜택을 받고 공채상환 부담은 젊은 세대가 져야 하기 때문이다. 이 점에서 공채발행을 통한 사회보장 조달정책은 소비세 증세정책보다 바람직하지는 않으나 고령자세대의 정치적 영

향력이 강한 점도 있어 공채발행을 통한 자원조달이 주로 이루어졌다.

한편 일본에서 경제성장을 가져오는 정책으로는 물론 효율성이 높은 분야로의 투자가 될 수 있도록 유도하는 것도 중요하지만, 출산율의 회복이나 여성취업률 제고 등 공급 측면의 개선이 요구되고 있다. 이를 위해 취학 전 아동을 안심하고 맡길 수 있는 보육원이나 유치원 등의 충실을 도모하고 있다. 연금제도에 대해서는 장기적인 시야를 갖고, 예컨대 연금의 소득 대체율이 어느 정도인가, 물가수준은 어느 정도 반영할 것인가, 지급개시 연령을 어떻게 설정할 것인가 등을 5년에 한번씩 재계산을 하여 그에 기초한 개편을 하고 있다.

제5절 사회보장과 재정의 향후 방향성 논의

2011년 10월 개최된 일본재정학회의 패널토론에서는 사회보장의 기능 강화와 재정건전성의 동시 달성 필요성을 역설하였다. 패널 참가자들은 지속가능한 사회보장제도의 구축을 위해 ‘사회보장·조세의 일체개혁’을 어떻게 추진하여 갈 것인가에 관해, ① 사회보장제도 개혁의 전반에 관한 논의 ② 의료·개호(요양) 등의 서비스 개혁 ③ 연금개혁 ④ 아동 양육 지원 및 청년층 고용문제 ⑤ 빈곤·소득격차 대책, 저소득자 대책의 관점에서 논의하였다.

일본 정부가 발표한 사회보장·조세의 일체개혁안에는 소비세율을 5%에서 10%로 인상 시의 사회보장 개혁의 안정재원의 5%p 인상분의 용도에 관해 다음과 같이 나누고 있다. 우선 소비세율이 인상되면 물가가 올라가므로 연금의 물가연동(slide)에 따른 급여인상분으로 1%p의 재원이 필요하게 된다는 것이다. 다음으로 사회보장기능 강화에 따라 3%p분의 재원이 필요할 것으로 보고 있다. 여기에는 사회보장제도 개혁에 따른 비용 증가분, 고령화의 진전으로 인한 사회보장 비용의 자연 증가분, 기초연금의 국고부담

을 50%로 인상하기 위한 재원이 포함된다. 마지막으로 재정수지를 개선하기 위한 재원으로 1%p를 확보하는 것을 들 수 있다.

2015년도 이후에도 계속하여 고령화가 진전되는 상황에서 기초적 재정수지(primary balance)가 흑자로 전환되기 위해서는 채무잔액을 줄이고 세수입을 늘릴 필요가 있다. 이에 대해 岩本(2012)는 2015년 이후의 사회보장재원 문제에 대해서도 시산한 결과를 보이고 있다. 그에 따르면 2015년도 이후 2050년까지 사회보장 공적비용(公費) 부담의 증가율은 GDP 대비 40% 가까이 될 것으로 보고 있다. 그렇게 되면 2015년 소비세율 10% 인상 이후에도 소비세율 인상 부담만이 아니라 의료·개호(요양)보험료의 인상도 있을 것이기 때문에 국민부담은 더욱 늘어나게 된다. 일본은 다른 선진국에 비해 소비세율이 낮은 상황이라 국민 동의를 얻는데 큰 저항감은 없다. 그러나 소비세율이나 사회보장부담이 높아지게 되면 강한 저항에 부딪힐 것이므로 재정수지 개선은 더욱 어려워질 것으로 보인다. 사회보장·조세의 일체개혁안은 이상과 같은 장기적 시점이 결여되어 있다. 즉 재정의 지속가능성이나 제도의 신뢰가 담보되어 있지 않다는 문제가 있다고 할 것이다.

田近(2012)는 디플레이션 상태에서는 재정재건이 매우 어렵다는 것을 지적한다. 디플레이션하에서는 고용이나 임금도 늘어나지 않고 누진소득세율의 인상 적용(bracket creep)과는 반대현상이 일어난다. 그는 사회보험 급여를 조정하기 위한 방법으로 급여를 보험료에 반영하는 방법이 바람직하다고 주장한다. 예컨대 2만엔의 보험급여라면 그것의 25%인 5천엔을 보험료로 설정하는 방법을 들 수 있다. 이를 통해 사회보험 서비스를 받고 있는 사람들로 하여금 급여의 질에 대한 관심을 높이고 개인과 개호(요양)사업자를 연결하는 보험자의 역할을 제고하고자 하는 목적이 있다. 개호(요양)서비스를 받는 자는 자신이 보험료를 지불하기 때문에 비용의식이 높아져 도덕적 해이를 줄이는 효과를 가져오게 된다고 보는 것이다.

사회보장의 재정부담을 줄이는 방법으로서 田近(2012)는 GDP성장률

또는 고령자의 비율 등을 감안하여 조정할 것을 제안한다. 또한 세대 간의 부담 공평성을 고려하면 소비세 수입을 저소득의 젊은 세대의 보험료를 경감하는 데 사용하는 것이 바람직할 것으로 보고 있다. 소비세 수입을 경감 재원으로 충당하는 이유는 사회보장급여를 수급하는 고령자로부터 젊은 세대로 재분배하는 장치로서 소비세가 타당하기 때문이다. 또 글로벌 경제가 진행되면서 임금이 상승하지 않고 젊은 세대의 장래 부담은 늘어난다는 면에서 세대 간의 재분배 촉진정책은 그 중요성을 갖는다.

이상은 세대 간의 공평성 면에서의 소비세 인상 논의이지만, 橋木(2012)는 효율성 면에서 소비세 재원의 조달방식을 주장한다. 사회보험료 부담은 직접세와 같은 특징이 있으므로 노동선택이나 자본축적에 마이너스의 효과가 있다. 반면에 일반소비세는 자원배분에 대해 중립적인 효과가 있기 때문에 비효율성에 따른 손실이 보험료 방식보다 뛰어나다는 주장이다.

현재 일본의 사회보험은 젊은 세대가 지불하고 있는 보험료가 노년세대를 떠받치고 있다. 이는 젊은 세대가 자신들이 고령자가 되었을 때 급여를 받을 수 있을 것이라는 기대로 연결된다. 岩本(2012)는 제도의 신뢰성 제고라는 면에서 사회보험료 방식이 바람직하다고 한다. 사회보험제도의 신뢰성 제고를 위해서는 보험료가 보험급여로 지급된다는 것을 확실하게 담보할 필요가 있는데, 사회보험료 방식이 그 담보를 명확히 하는 방식이 된다는 것이다. 즉, 부담과 급여와의 관계가 명료한 사회보험료를 통한 조달 방식이다.

한편으로 사회보험료 방식은 저소득층이 배제되기 쉽다. 이를 보충하는 방식으로서 京極(2012)는 저소득층에 조세수입으로 일부 충당하는 방식(스웨덴 방식)을 제기한다. 즉, 저소득층에는 조세수입으로 사회보험급여를 지불하지만 중·고소득층에 대하여는 지불한 보험료를 기초로 보험급여를 지불하는 방식이다. 岩本(2012)는 현재 국민건강보험(国保)이나 국민연금에 정책 부담으로 되어 있는데 이 부분도 소득비례방식으로 바꿀 필요가 있다고 언급한다. 저소득자의 보험료를 고소득자가 지원하는 형태로 사회

보험 내에서 소득재분배를 완결하는 체제 확립을 도모하고자 하는 의도에 서이다.

일본은 연금, 의료 등의 사회보험이나 복지제도에서 각각의 영역별로 제도를 형성하여 왔기 때문에 사회보장제도가 난립하고 있는 실정이다. 공무원은 공제연금을 실시하고 있고, 민간급여소득자는 대기업과 중소기업이 적용을 다르게 하는 후생연금을 실행하는 등 각기 다른 사회보험제도를 형성해 왔다. 橋木(2012)는 이러한 제도의 난립을 일원화할 필요가 있다고 주장한다. 제도 운영이 간략화된다는 장점이 있기 때문이다.

의료나 개호(요양)서비스도 서로 연계되어 있지 않다는 문제도 있다. 예컨대 재택의료나 재택개호(요양)를 보면 재택개호(요양)를 하고 있을 때는 재택의료는 하지 않고 있다. 京極(2012)는 진료와 개호(요양)의 연계가 21세기의 전략적 과제로 극히 중요하다고 지적한다. 더불어 개호(요양)부분에서의 경제효과는 내수 확대나 고용창출 면에서 공공사업보다 크다고 언급하고 있다.

아동양육지원의 경우, 단지 소득지원의 문제에 그치는 것이 아니라 출산시의 소득보전문제, 여성의 사회참가, 저출산의 억제 등과 관련된 사회구조상의 본질적인 문제와 연결되는 중요한 테마이다. 일본 민주당의 정책 중 부양공제를 폐지하고 아동수당으로 돌리는 것은 바람직한 정책이라고 평가할 수 있다. 부양공제를 아동수당으로 돌리게 됨으로써 직장을 잃어 소득이 줄어들게 될 경우에도 아동수당을 받을 수 있어 양육에 도움이 되기 때문이다. 부양공제의 경우 직장을 잃게 되면 부양공제도 없어지는 문제가 있다.

2009년부터 자민당 정권에서 민주당 정권으로 정권교체가 되어 사회보장 정책상 크게 다르게 나타난 것은 빈곤문제와 소득격차 대책이다. 자민당 정권에서는 소득격차 문제를 심각하게 다루지 않았다. 岩本(2012)는 민주당 정권은 사회보장 조세의 일체개혁에서 사회안전망(safety net) 구축이라 하여 구체적으로 다루었다는 점에서 바람직한 개혁방향이었다고 평가

하고 있다.

일본의 경우 부처별로 칸막이 행정이 강하게 되어 있다. 2001년 후생성과 노동성이 합쳐져 후생노동성이 되었지만, 아직도 실질적으로는 생활지원은 (구)노동성 관할로 되어 있어 상호간의 정보소통이 잘 되지 않고 있다. 이로 인해 취로와 생활지원과의 원스톱 서비스가 부족한 실정이다. 특히 사회정책에서 우선해야 할 것은 실업이 발생하지 않도록 주의를 기울이는 일이다. 일본은 아직까지 근로장려세제(EITC: 일본에서는 급여형 세액 공제라 하고 있음)가 도입되지 않고 있다. 민주당 정권에서는 근로지원을 위한 EITC 도입을 염두에 두고 있다.

EITC를 도입하려면 개인별 소득 파악이 종합적으로 이루어져야 하는데, 그러기 위해서는 납세자 번호와 같은 고유번호제도의 채택이 요구된다. 아직 한국의 주민등록번호와 같은 고유번호제도를 채택하고 있지 않은 일본이 EITC를 도입한다고 하더라도 한동안 지난 뒤가 될 것이다. 일본에서는 고유번호제도 도입을 둘러싼 논의가 10년 이상 걸렸지만 개인정보(privacy) 보호를 이유로 아직도 실현되지 않고 있다.

제9장 일본 사회보장의 과제와 시사점

제1절 정부의 사회보험 운영 이유

정부가 사회보험을 운영하는 이유는 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)를 방지하는 데 있다. 우선 역선택의 문제가 있기 때문에 사회보험은 민간보다는 정부가 운영하는 것이 보다 효율적일 수 있다. 만일 사회보험을 민간회사가 운영한다면 개인과 민간보험회사 간에는 정보의 비대칭성이 존재한다. 즉, 개인의 건강상태(의료보험)나 근무환경 상태(실업보험)가 어떠한지를 잘 모르는 상황에서는 건강이 나쁜 개인(의료보험)이나 근무환경이 좋지 않은 실업자가 될 확률이 높은 개인(실업보험) 만이 보험에 가입하게 되는 역선택이 발생한다.

역선택과 도덕적 해이가 발생하는 상황에서는 보험료가 높은 의료보험이나 실업보험만이 있거나 또는 이들 보험 자체가 성립하지 않게 된다. 실업보험도 마찬가지이다. 이러한 역선택의 문제를 해결하기 위해 정부가 건강한 사람과 실업자가 될 확률이 낮은 사람도 '강제적으로' 의료보험이나 실업보험에 가입하도록 하면 낮은 보험료로 운영할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 강제가입으로 사회구성원 전원이 가입할 수 있는 기회가 제공되고 민간이 운영하는 것보다 효율적으로 운영할 수 있는 여지가 있다.

도덕적 해이라 함은 본래 지불해야 할 대가를 지불하지 않고 과도하게 편익을 받으려고 하는 행위를 말한다. 즉, 노후를 준비하지 않고 젊을 때 많이 소비하다가 노후가 되어 많이 저축한 사람에게 기대어 살게 되면 열심히 일하려는 의욕을 상실하게 된다. 이를 해결하기 위해 젊을 때 강제적으

로 저축하도록 하여 노후에도 소득이 있도록 하는 제도가 공적연금제도이다. 이에 비해 생활부조비(生活扶助費)제도는 전액 공적비용(즉, 국민의 세금)으로 운영되는 제도이다.

이상과 같은 논리로 정부가 사회보험을 운영하고 있더라도 정부가 민간에 비해 비효율적으로 운영하고 있다면 정부가 사회보험을 운영할 정당성을 잃게 된다. 정부가 국민을 위해 존재하는데 국민(민간)보다 비효율적으로 운영이 된다면 국민에게 손해를 줄 것이기 때문이다.

연금보험의 비효율적 운영에 대응하는 방법으로 연금운영 민간기관을 만들어 놓고 법률적으로 반드시 그 기관의 연금에 가입하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 그 경우 연금운영 민간기관을 하나만 만드는 것이 아니고 복수로 설립한 다음 주민이 각자 가입할 민간연금을 선택할 수 있도록 법률로 정하는 방법이다. 실제로 자동차 손해보험의 경우는 이와 같은 방식, 즉 자동차 소유자가 자동차보험회사를 선택하여 가입하도록 하는 방식이 취해지고 있다.

도덕적 해이의 문제도 마찬가지이다. 정부가 민간연금이나 건강보험 취급기업에의 가입을 강제화하고 정부는 그 가입규정을 어기는 개인을 단속하는 역할을 한다. 또한 보험 취급기업의 도산으로 인해 개인이 피해를 받지 않도록 기업으로 하여금 자기자본 요건을 마련하도록 하고 정부가 이를 감시하는 역할을 하면 도덕적 해이 문제에 대응할 수 있다.

보험의 경우 장래 발생할지도 모르는 예기치 않은 위험(risk)에 대비하여 부담(보험금)을 정하여 운영하는 것을 원칙으로 한다. 일반적으로 보험제도는 다음과 같은 원칙이 지켜져야 하며 이는 사회보험의 운영에서도 마찬가지라 할 것이다.⁶⁹⁾

① 일단 보험에 가입하면 납입금은 일몰가입(sunset)이 원칙이다. 즉, 보험가입기간 중 아무 일(사건) 없이 계약을 종료하는 경우 불입한 보험료는

69) 鈴木(2010, p.67)를 참고하여 보충 정리한 것이다.

소멸되는 것이 원칙이다. 왜냐하면 사후적으로 보험금을 수령한 사람이든 보험을 사용하지 않아 보험금을 수령하지 않은 사람이든 사전적으로는 모두 위험(risk)에 대비한 것이므로 거기에 손득(損得)은 존재하지 않기 때문이다.

② 보험은 가입자들 간에 ‘공평’해야 한다.

③ 보험은 동질(同質)의 위험(risk)요인을 안고 있는 집단 간에 가입할 필요가 있다. 만일 이질(異質)적인 위험을 가지는 사람이라면 차등을 두어 보험료를 징수해야 한다.

④ 동질적 위험을 가지는 집단 간에 보험이 성립하고 있다면 「세대 내」이든 「세대 간」이든 사전적인 소득재분배는 정당화되지 않는다.

⑤ 보험은 보험료로 운영되어야 하며 그 운영에 공적자금을 투입하는 것은 공평성의 원칙상 정당화될 수 없다.

위의 보험원칙으로 볼 때 사회보험에 공적자금인 세금 투입이 정당화되는 것도 아니며, 사회보험과 세대간 소득재분배 간에는 관련성이 없다. 우선 보험의 원칙에서 보면 세금 투입이 정당화되는 것은 아니다. 보험은 보험료로 조달하는 것이 기본이기 때문이다. 정부보조금이 없으면 사회보험이 운영될 수 없다고 하는 것은 보험의 원칙상 성립하지 않으며 보험제도 간 및 세대간 불공평을 초래한다.

주의할 점은 보험원칙과 세대간 소득재분배 간에는 연관성이 없다는 점이다. 젊은 세대가 노년세대 보다는 많은 부담을 하고 혜택이 적다고 하는 것은 세대간의 소득재분배의 문제가 아니라 사회보험(연금, 의료, 개호보험)이 ‘불공평’하다는 것을 뜻한다. 예컨대 노년기가 되어 의료비가 늘어날 것임은 평균적으로 보아 충분히 예상할 수 있는 것이다. 앞서 언급하였듯이 보험은 예기치 않은 사고에 대비하기 위한 것이므로 예상 가능한 것에 대해서는 보험은 성립하지 않는다. 예상할 수 있는 위험(risk)은 자신의 책임으로 미리 준비해 두는 것이라고 보는 것이 보험원칙의 기본이다.

사회보험의 운영에 있어서는 플로우와 스톡의 기준도 중요하다. 통상적으로 사회보장 보험료는 임금이나 사업소득과 같은 플로우 변수를 기준으로 징수한다. 플로우 변수 기준으로 징수한 다음 노후에 연금지급 자격요건이 되었을 때에도 매달 일정액(플로우)의 연금을 지급한다. 보험 형식을 통한 정책을 취하게 되면, 플로우 소득은 적으나 자산(스톡)을 많이 보유하는 실질적인 부유층에게도 소득보조를 하게 되는 결과를 초래한다. 이처럼 사회보험은 보험이라는 본래의 속성상, 부유층으로부터 빈곤층으로의 소득재분배 역할 수행에는 적합하지 않다는 것을 의미한다.

소득재분배 역할은 사회보험보다는 사회복지나 생활보호 등의 복지 지출을 통해 달성하는 정책방향이어야 할 것이다. 부연하면 세대 내의 소득재분배는 사회보험(연금이나 개호보험 등)이 아닌 누진세제나 복지지출로 대응하는 것이 바람직하다. 그 수단으로는 누진소득세, 상속세 등과 같은 세제나 생활보호와 같은 직접적인 복지제도가 마련되어 있다. 즉, 세대 내 공평성 달성을 위해서는 소득(플로우)이나 자산(스톡) 규모를 감안한 조세 정책 또는 복지지출(소득보조제도) 정책으로 대응하고, 질병 등의 예기치 않은 사고에 대비하기 위해서는 사회보험으로 대응하는 역할 분담이 중요하다.

제2절 일본 사회보험의 과제

1. 사회보장급여비 장래 예측

일본의 사회보장급여비가 앞으로 얼마나 증가하게 될 것인가에 대한 장래예측을 보기로 하자.⁷⁰⁾ 鈴木(2010)에서는 사회보장급여비의 절대액만

70) '사회보장 급여비의 예측'은 경제변수로 임금인상률, 물가상승률, 이자율 등을 이용하여 鈴木(2010)가 추계한 수치를 참조한 것이다.

이 아니라 국민의 부담감을 나타내는 국민소득 대비 비율을 보이고 있다. 주지하듯이 국민소득이라 함은 1년간 일본 국민이 벌어들인 임금소득이나 재산소득 등의 합계를 말한다. 따라서 국민소득 대비 사회보장급여비의 비율은 ‘평균적으로 총소득의 몇 %를 사회보장 보험료나 사회보장재원으로 징수되었는가’를 나타내는 지표가 된다.

鈴木(2010)의 추계에 따른 국민소득 대비 비율을 보면 2011년 21.9%에서 급격하게 상승하여 2075년 40.8%까지 상승하여 2011년의 거의 2배 수준으로 늘어나고 있다. 간단히 말해 2075년에는 총소득의 약 40%를 사회보장 보험료 등으로 부담하게 됨을 의미한다. 그러나 이 부담에는 연금, 의료, 개호(요양)만을 포함하고 사회복지분의 부담이나 다른 각종 조세부담이 포함되어 있지 않기 때문에 이 부분을 합하면 사회보장급여에 투입되는 세금 부담이 더 많아지게 되므로 실제 국민소득 대비 부담비율은 더욱 상승하게 된다.

사회보험의 구성을 개별적으로 보면 2011년에 사회보장급여비 중 연금의 국민소득 대비 비율이 12.5%로 가장 높으며, 다음으로 의료보험이 7.4%, 개호(요양)보험이 2.0%를 보이고 있다. 그러나 이후의 신장률을 보면 연금보다 의료보험, 개호(요양)보험 쪽이 훨씬 가파르게 진행되고 있다. 2075년 연금의 국민소득 대비 비율은 20.5%로 2011년의 12.5%에 비해 8.0%p나 상승한다. 또한 의료보험은 2011년(7.4%)에 비해 2배 정도(13.9%), 개호(요양)보험은 2011년(2.0%)에 비해 3배 이상(6.3%) 상승하고 있다. 이처럼 연금부담의 상승에 대처하는 것도 어려운 상황에서 의료 및 개호(요양)보험의 상승에 어떻게 대처할 것인지가 일본의 사회보장제도 유지에 있어 커다란 과제로 남아 있다.

2. 사회보험의 세대간 불평등

다음으로 일본 사회보험의 세대간 불평등 실태 및 그와 관련된 과제에 관하여 보기로 하자. 제7장에서 본 바와 같이 鈴木(2010)에서는 연금보험, 의료보험, 개호(요양)보험을 대상으로 한 세대별 손득(損得) 계산 결과를 보이고 있다. 연금, 의료, 개호(요양)의 '세대별 손득 계산'이라 함은 세대별로 각각의 사회보험에서 얼마나 이득 또는 손해를 보고 있는지를 계산한 값을 말한다. 보다 구체적으로 말하면 각 세대에서 평균수명까지 생존한 사람을 대상으로 '생존기간 동안 지급받는 급여비 총액(생애수급액)'에서 '생존기간 동안 지불하는 보험료 총액(생애보험료액)'을 차감한 금액이다. 鈴木(2010)는 이를 '생애순수급액'이라 부르고 있다⁷¹⁾.

그 계산 결과에 따르면 예컨대 1955년 태어난 세대는 연금 250만엔, 의료보험 670만엔, 개호(요양)보험 130만엔 합계 1,050만엔의 이득을 보고 있다. 그 금액은 늦게 태어난 세대일수록 줄어들어 손해를 보게 되는데, 대략 1965년 출생한 세대를 경계로 그 이전에 태어난 세대는 이득을 보고, 그 이후 세대는 손해를 보게 된다. 한편 2005년 출생 세대에서는 연금, 의료, 개호(요양)의 사회보험 합계로 3,490만엔의 손해를 보고 있다. 1940년 출생 세대와 2005년 출생 세대와의 생애순수급액 차이는 무려 8,340만엔에 이르고 있다. 그만큼 일본에서는 세대간 불평등이 크게 발생하고 있다는 것을 단적으로 나타내고 있다.

세대간 손득계산은 연금, 의료, 개호(요양)라는 사회보험에 국한된 것이므로 실제로는 그 이상의 격차가 발생한다. 의료보험, 개호(요양)보험의 운영에는 엄청난 조세수입이 투입되고 있어 세금부담은 장래 소비세나 소득세율의 상승으로 반영될 것이므로 이 세금부담까지 고려하면 장래세대와

71) 계산대상은 후생연금 또는 건강보험조합에 가입하고 있는 남성으로, 보험료를 지불하지 않는 전업주부인 배우자분도 수익에 포함하여 계산하고 있다. 鈴木(2010, pp.28-29).

현세대의 세대간 손득 상황은 더 확대될 것이다. 이러한 세대간의 불공평을 해소하는 것이 일본 사회보험의 또 하나의 큰 과제이다.

제3절 일본 연금제도 방식과 부과방식에서의 이행

1. 일본의 연금제도 방식

연금제도 창설기에 구미, 일본 등의 주요 국가는 ‘적립방식’으로 창설하였다. 그러나 보험료 적립이 불충분한 상황에서 급여를 확대하거나 연금보험료를 인상하는 조치를 취한 까닭에 점차 ‘부과방식’으로 변질되어 갔다. 이는 제도 창설 시 존재하였던 보험 적립금을 그 당시의 노년세대가 자신이 부담한 것보다 더 많은 급여를 받았다는 것을 의미한다. 鈴木(2010)는 일본의 연금제도가 비록 창설 초기 노년세대에게 많은 연금급여가 이루어졌다 하더라도 적립방식에서의 이행에는 지장을 초래하지 않는다고 보고 있다.

일본의 연금제도는 1941년에 창설된 노동자연금제도가 그 시작이다(그 후 1944년 후생연금제도로 바뀜). 노동자연금제도의 창설은 원래 전시공채를 적립금으로 흡수하려 한 것이 목적이었다. 이는 전시공채까지 적립금으로 할 수 있었다는 것을 의미한다. 鈴木(2010)의 입장은 창설기의 역사적 부채(legacy debt)는 적립금으로 조달할 수 있다는 입장이다. 창설기에 고령자에의 연금 지급은 예기치 않은 전쟁이나 대공황 등으로 이 세대 노년기의 구제를 정치적으로 결정해야 하는 ‘역사적 부채’라 보고 있기 때문이다.

鈴木(2010)는 이 역사적 부채에 대해서는 그 금액만큼 ‘정부부채’로 책정하여 장래세대가 몇 세대에 걸쳐 상환하는 방법을 제시하고 있다. 이 정부부채는 국채를 발행할 필요는 없는데 그 이유는 적립방식으로 전환할 경우

이미 젊은 세대의 적립금이 있으므로 그 적립금을 이용하여 상환하면 된다고 보기 때문이다.

일본의 연금은 처음에 적립방식으로 출발하였으나 일부를 자신(제1세대)의 적립금은 물론 현역기(제2세대)의 보험료를 제1세대의 연금급여금으로 충당해 왔기 때문에 부과방식으로 변모하였다. 이를 일본에서는 ‘수정적립방식’이라 부르고 있다. 다시 말해 일본은 연금보험 운영에 있어, ① 역사적 부채에 대한 추가 부담분의 보험료율 인상을 게을리했고, ②고도경제성장으로 보험료율을 낮게 설정하였으며, ③급여수준을 보험료율보다 높게 설정하였다. 이러한 연금보험 운영으로 인해 역사적 부채를 상환할 수 없었고 그 후 저출산·고령화를 맞이하면서 더더욱 상환하기가 어려운 결과를 초래한 것이다.

제2장에서 언급하였듯이 1973년 석유위기 이전 일본은 고도 성장기였고 소득세나 법인세를 중심으로 하는 일본은 세수탄력성이 높아 재정이 풍부하던 시기였다. 이러한 배경하에서 일본은 연금운영에 있어 대폭적인 급여수준 인상, 물가나 임금 슬라이드 등을 도입하였다. 나아가 의료보험의 운영에서는 노인의료비 무료제도의 창설, 건강보험의 피부양자 급여율 인상, 고액요양비제도 등을 도입하였다. 이들 제도 도입 시에 장래 높은 경제성장이 지속될 것으로 보고 제도 설계를 하였던 것이다. 그러나 석유위기 이후 저성장 경제로 바뀌게 되었음에도 보험료 부담을 하지 않은 채 실시되어 왔다. 이 때문에 적립방식의 연금적립금을 갹아먹을 수밖에 없었고 점차 부과방식으로 바뀌어 현재는 연금적립금 규모가 크게 줄어들었다.

2010년도 말 시점에서 일본은 142.6조엔의 후생연금 적립금이 있다.⁷²⁾ 그러나 이 규모는 본래 적립방식이 유지되었을 경우의 방대한 적립금에 비하면 일부에 불과하다. 일본의 재정은 이 부족한 적립금을 증가시킬 수 있는 상황이 아니라 오히려 연금급여 지출이 보험료 수입보다 많아 이 적립

72) 社会保障入門編集委員会(2011).

금을 털어가며 운영하고 있다. 아직 적립금이 남아 있어 일본의 연금제도를 ‘수정적립방식’이라 부르고 있으나, 실제로는 ‘부과방식’이라 할 정도의 연금운영 상태이다.

2. 부과방식으로의 이행 이유

많은 국가에서는 사회보험 운영방식을 적립방식으로 시작하나 그 후 부과방식으로 이행하는 경향을 갖는다. 그 이유로는 다음 두 가지를 들 수 있다.

우선, 연금 창설 시에는 인구성장률이 높은 시기가 대부분이고 인구성장률이 이자율보다 높으면 적립방식보다 부과방식의 수익률이 더 높기 때문이다. 예컨대 100만원이 연금을 위한 자금이며 이자율이 5%이고 인구성장률이 10%라면 적립방식하에서는 노년기에 받는 연금은 105만원($100(1+0.05)$)이 되는 데 비하여 부과방식에서 받는 연금은 110만원($100(1+0.1)$)이 된다. 이처럼 인구성장률이 높으면 부과방식은 인구 증가에 따른 보너스를 받게 된다. 반대로 인구성장률이 이자율보다 낮으면 부과방식은 그만큼 수익률이 낮게 된다는 위험성이 있다. 한국이 이러한 상황에 직면하고 있다.

다음으로, 적립방식에서 부과방식으로의 이행이 정치적으로 매력적이라는 점이다. 적립방식에서 부과방식으로 이행하게 되면 처음에 적립하였던 적립금은 없어도 되기 때문에 그 적립금은 잉여자금으로 공중에 뜨게 된다. 이 잉여자금을 이용하여 정치가는 그 적립금을 선심성 경비로 사용할 수 있고 관료는 불필요한 복지시설을 짓거나 또는 낙하산 인사로 내려갈 기관을 만들거나 하여 사적 이익을 도모할 수 있다. 그러나 엄연하게도 그 적립금은 국민의 자금으로 적립한 것이기 때문에 정치가나 관료가 이를 함부로 쓸 수 있는 자금이 아니다.

일단 부과방식으로 이행하였을 경우, 문제는 이를 적립방식으로 다시 되돌리기 어렵다. 왜냐하면 정치가나 관료가 이미 없어진 적립금을 다시 복

구시키려면 다시 국민에게 부담을 강요하여야 하는데 그렇게 되면 그 낭비된 적립금에 대한 책임 추궁이 있을 것이기 때문이다. 정치가의 입장에서 보면 적립금 낭비로 인한 피해자는 투표권이 없는 젊은 세대이다. 젊은 세대가 투표권을 갖게 될 즈음에는 자신들은 이미 현역 정치에서 물러나 있게 될 가능성이 크기 때문에 굳이 적립방식을 취할 유인이 없게 된다.

젊은(장년)세대가 투표권을 갖는다고 하더라도 노년세대보다도 대개는 투표율이 낮기 때문에 정치가로서는 노년세대를 위한 정책을 우선시하는 쪽으로 기울기 쉽다. 또 노년세대는 그런 정치가의 정치선호를 알고 있어 이익집단 성향이 두드러진다. 정치가도 노년세대이거나 노년세대를 앞두고 있기 때문에 고령자 중심 정책의 채택에 박차를 가하게 된다. 관료는 관료대로 자신이 그 자리에 있는 동안 새로운 일을 시도하여 문제가 생기는 것을 피하려는 경향이 강하므로 또 다시 부과방식에서 적립방식으로 바꿀 유인(인센티브)을 갖지 않는다.

간단히 말해 정치가나 관료는 ‘단기적’ 시각에서 자신에게 득이 되는 쪽으로 일을 추진하려는 유인이 강하지만, 연금 등의 사회보장은 장래세대까지를 염두에 둔 ‘장기적’ 제도라는 상호간의 모순으로 인해 적립방식에서의 이행이 어렵다. 이러한 문제를 어떻게 해결할 것인가가 사회보장제도의 지속가능성을 확보하는 열쇠이다.

3. 개혁방향과 정책실현의 난점

사회보장재정을 어떻게 개혁해 갈 것인지는 복잡한 문제지만, 이를 간단히 하면 ‘부담의 인상과 급여 삭감’이라는 두 가지로 요약된다. 그러나 저출산·고령화가 빠르게 진행되고 부과방식의 사회보험이 운영되고 있는 상황에서는 부담 인상과 급여 삭감을 실현하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

개호(요양)보험을 예로 들어 보자. 일본의 개호(요양)보험은 자치단체에

따라 보험료율이 다르게 되어 있다. 그러나 부과방식하에서는 급여를 삭감 하여도 본질적인 문제 해결이 되지 않으며 일시적인 미봉책에 지나지 않는다. 왜냐하면 저출산·고령화라는 구조적 요인으로(장기성을 갖고 계속하여) 늘어나는 보험급여를 일시적인 삭감으로 대처할 수 없기 때문이다.

또한 세대간의 불평등 문제를 해결하려는 의도에서 급여수준을 많이 삭감한다고 해도 그 해결책이 되지 못한다. 이유는 급여를 대폭적으로 삭감하게 되면 사회보장제도 본래의 취지(예컨대 연금지급을 통해 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 하는 취지)를 달성하지 못해 사회보험으로서 존재의의가 없어지기 때문이다. 주지하듯이 사회보장제도는 생활 중에 발생할 수 있는 빈곤이나 질병 등의 위험(risk)으로부터 국민을 지켜 사회안전망(safety net)을 확보하는 것이 그 목적이다. 장래세대의 보험료를 고정하여 대폭적인 급여 삭감을 할 수는 있으나 최저생활에도 미치지 못할 수 있으므로 사회보장제도로서의 의의를 상실하게 된다. 대폭적인 급여 삭감은 이러한 사회보장 목적이나 의의에도 위배된다.

현재도 국민연금의 최대 지불액이 생활보조비보다 낮다. 2011년 국민연금 만액지급액은 6만 5,741엔인데 이 금액은 동경도의 생활부조지급액(주택부조, 의료부조 포함)인 8만 820엔보다도 적은 금액이다. 즉, 급여 삭감은 거의 한계에 달하고 있다. 의료보험도 고령자 이외는 30% 부담이므로 보험료 부담 인상도 한계에 달하고 있다. 일본에서 운영되고 있는 부과방식의 사회보험하에서는 ‘고복지 고부담’, ‘저복지 저부담’의 선택이라는 구호는 환상에 지나지 않는다. 향후 그 급여액이 점차 적어지게 되면 그로 인해 국민연금에 가입하려는 인센티브도 줄어들어 미납자나 미가입자가 증가할 우려가 있다.

부과방식이 정당화되는 것은 천재지변이나 전쟁 등으로 모든 세대가 피해를 받는 불의의 ‘예상할 수 없는 사태’가 발생하였을 때이다. 나아가 부과방식의 연금운영이 세대간의 소득이전을 가져오는 경우는 인구성장률이 이자율보다 높은 상태가 계속되는 경우이다. 향후 저출산으로 낮은 인구성

장률이 지속되고 심각한 재정적자로 이자율이 높아질 우려가 있는 상황에서는 인구성장률이 이자율보다 높아질 것으로 기대하기는 어렵다고 할 것이다.

2006년 12월 국립사회보장·인구문제연구소가 실시한 추계를 보면 2013년의 고령화율은 25.2%로 국민 4명 중 한 명이 고령자가 될 것으로 예상하고 있으며, 2050년에는 39.6%로 2.5명 중 한 명이 고령자라는 초고령화를 예상하고 있다. 일본의 평균수명은 남성 79.6세, 여성 86.4세로 세계 최고 수준이다. 한편 출생률은 같은 해 합계특수출생률이 1.39명으로 사상 최저의 1.26명이었던 2005년을 약간 웃도는 정도이나 여전히 낮은 수준이다(합계 특수출생률은 한 사람의 여성이 생애 낳는 평균 자녀 수로 이것이 2.1명 정도여야 인구가 유지되는 수준).

이처럼 저출산·고령화로 노동(현역)세대는 줄어들고 노년세대는 늘어나고 있기 때문에 부과방식 또는 수정적립금방식의 재정방식을 채용하고 있는 공적연금 자체가 붕괴될 우려가 있다. 이러한 문제에 대응하기 위하여 2004년 대대적인 연금제도 개정을 하였으나 저출산·고령화에 대응할 정도의 개정이 마련된 것은 아니다.

또한 후기고령자는 복수의 만성질환을 갖고 있거나 치매(인지증) 등의 개호(요양)필요자(要介護者)가 될 확률도 높다. 그만큼 의료 및 개호(요양)비용이 높아질 수 있음을 의미한다. 이에 더해 2008년에 발생한 경제위기로 고용환경이 악화되어 파견사원이나 기간종업원의 대량해고나 고용 정지가 일어나 심각한 사회문제가 되고 있다. 이에 따른 실업문제는 실업급여나 생활보호비를 증가시킬 뿐만 아니라 의료나 연금 등의 사회보험료 수입을 감소시킨다는 측면에서도 그 악영향이 크다.

사회보장과 조세의 일체개혁이 논의되기 이전 자민당 정권 말기인 2008년 5월 사회보장국민회의는 기초연금부담을 소비세율 인상으로 한다면 몇 %p분에 해당할지를 시산하였다. 기초연금 재원의 소비세 확충 방식을 제안한 배경에는 근년의 연금 미납이나 미가입자 증가가 심각한 문제로 대두

되면서 장래 생활보호세대가 급증할 수 있다는 우려가 자리하고 있다. 기초연금 재원을 소비세로 하든 보험료로 하든 ‘개인의 부담’이라는 면에서는 변함이 없다. 소비세를 기초(국민)연금 재원으로 하면 ‘연금재정의 유지가능성 확보’ 또는 ‘세대간 불공평 문제의 해소’에 일정 정도 기여할 수는 있으나 보다 중요한 것은 경제성장을 어떻게 유지할 것인가이다. 일본이 안고 있는 가장 큰 과제도 성장전략의 전망이 밝지 않다는 것이다.

제3장에서 살펴보았듯이 사회보장과 조세의 일체개혁으로 2012년 민주당 노다(野田佳彦) 정권에서는 현행 5%의 소비세율을 2015년 10%로 인상하여 중앙과 지방정부의 사회보장 개혁에 필요한 안정재원을 확보하려는 개혁방향을 내세웠다. 또한 후생노동성은 이 중 5%p분을 사회보장 재원으로 확보하는 것을 염두에 두고 소비세 재원의 용도를 제시하고 있다. 소비세 증세법안은 민주당과 자민당·공명당이 3당 합의하에 통과된 법안이므로 2012년 12월 말에 출범한 자민당·공명당 연립정권에서도 크게 변하지 않을 것으로 보인다. 주의해야 할 것은 소비세 증세법안 실시가 경기회복을 전제로 하고 있어, 소비세율 인상이 완전히 확정된 것은 아니라는 점이다.

소비세 재원의 사용 용도를 보면 인상분 중 4%p분은 고령화의 진전이나 제도개혁으로 인해 증대하는 사회보장의 기능 강화나 유지에 사용하고, 1%p분은 소비세의 인상에 따른 사회보장지출의 증대에 대비하기 위한 재원이다.⁷³⁾ 소비세의 인상이 있게 되면 그에 따라 사회보장지출 증대도 있게 된다. 왜냐하면 사회보장서비스 제공을 위해 서비스나 물자를 조달(예, 민간의 물품을 구매)하는 경우 소비세의 인상으로 그만큼 가격이 오르기 때문에 사회보장지출도 증대되기 때문이다.

향후 일본이 저출산·고령화로 인한 사회보장 재원대책을 위해서는 사회보험을 현행의 부과방식에서 적립방식으로 전환하고 개별적인 소득재분배 정책을 취하는 정책이 요구되고 있다.⁷⁴⁾ 이와 함께 사회보장 재원을 마련

73) 厚生労働省の統計情報(http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/)를 참조하여 정리한 것이다.

하는 방법으로 경기활성화와 소비세율 인상의 동시 달성이라는 어려운 정책과제에 직면해 있다. 여기에 2011년 3월 11 발생한 동일본 대재해 대책이 더해져 정책 실시의 어려움이 가중되고 있다.

제4절 재정적자의 요인과 시사점

재정적자는 한번 물꼬가 터져 진행되면 이를 건전재정으로 되돌리는 것은 무척 어려운 일이다. 우리는 그 증거를 일본의 재정운영에서 생생하게 목격하고 있다고 할 것이다. 향후의 일본 재정운영에서는 소비세 및 지방 소비세 수입이 사회보장 재원(연금, 의료, 복지 등 사회보장의 공적부담(公費)과 아동양육 지원, 교육 등, 주민에 기초적인 서비스를 제공하기 위한 재원)을 위한 목적세처럼 사용될 가능성이 크다. 2012년 8월의 일체개혁(소비증세) 법안의 통과는 조세부담 증가 없이는 재정적자를 용인하는 상황이 점차 어려워지고 있음을 노정해 놓았다.

일본이 왜 이런 사태에 이르렀는가에 관하여 정치적 요인, 경제적 요인, 사회구조의 변화요인을 중심으로 살펴보기로 하자. 우선 정치적인 요인을 보기로 하자. 정치적 요인으로는 국회의원 등 선출직 정치인들과 정책 당국자가 농어촌 지역에 비효율적으로 실시한 선심성 정책을 들 수 있다. 2009년 민주당 정권 들어 재정상황이 더욱 악화되기는 하였지만, 그 뿌리는 역시 자민당의 정권 기반 약화에서 찾아볼 수 있다. 농촌지역에서 국회의원 수를 많이 내고 있던 자민당은 당선·재당선을 위해 효율적이지 않은 농어촌 인기정책을 취해왔다.

74) 鈴木(2010, p.58)에서는 작금의 일본 사회보장이 안고 있는 문제의 어려움을 타결하기 위한 방법으로 다음 세 가지를 제시하고 있다. ①모든 사회보장제도를 적립방식으로 해야 한다. ②현재의 부과(賦課)방식으로부터도 적립방식으로의 이행이 가능하다. ③적립방식으로의 이행을 가능한 한 빨리 서두르는 것이 저출산·고령화로 인한 연금재정의 파탄을 막는 유일한 길이다.

정책 실현을 위한 재원 마련이 한계에 부딪히자 당초에 적립방식으로 출발하였던 연금보험은 부과방식으로 전환되어 갔다. 제3절에서 언급하였듯이 정치가 입장에서 보면 부과방식으로의 전환이 단기적인 재원 마련에 유리하다. 적립금을 헐어쓰는 것은 비용의식이 낮게 된다는 것도 적립금 와해의 요인으로 작용한다. 이미 있는 적립금을 고령자 세대 자신의 돈(자금)으로 적립한 것이 아니고 후세대의 자금으로 적립된 것이기 때문이다. 이 세대는 이들이 후세대라고 여겼던 세대들이 경제활동인구가 되고 이들의 실질적인 부담 증가가 현실적인 문제가 되면서 더 이상 버티기 어려운 국면으로 치달고 있다고 할 것이다.

다음으로 경제적 요인으로서 거품(버블)경제 붕괴 이후의 구조개혁을 수반하지 않은 경제정책을 들 수 있다. 1980년대 후반에 있었던 일본의 버블경제는 일본에는 약이 아닌 독이 되었다. 1980년대 말은 일본이 전통적인 경제구조나 정책(연공서열, 호송선단방식, 기업특수적 인적자본, 관료 중심의 경제정책 등)에 고집할 것이 아니라, 경제구조 개혁을 행하여야 하는 시기였다. 전통 제조업만을 고집한다는 것은 정보화나 글로벌화의 적시 대응이 늦어지기 때문이다. 그럼에도 불구하고 버블경제에 취해 있던 일본은 거품경제 붕괴 이후에도, 산업구조 전환을 서두르지 않고 1970년대 석유위기를 극복하였던 방식의 정부지출 확대를 통한 총수요 진작이라는 경제정책을 취하였다. 그러나 이들 정책은 막대한 재정적자를 초래하는 요인으로 작용하였고 경기는 회복되지 않았다.

세 번째의 사회구조적 요인으로서 저출산·고령화가 도래함에도 1970년대 만들어진 사회보장제도를 유지하였다는 점을 들 수 있다. 위에서 애초에 적립방식으로 출발하였던 연금제도 운영이 점차 부과방식으로 이행되었다고 지적하였는데, 저출산·고령화가 진행되는 사회에서 부과방식은 언제나 젊은 세대에게 큰 부담으로 다가오게 된다. 고령자 수는 늘어나고 그에 따라 사회보장 지출은 늘어나는데 그 부담을 해야 하는 젊은 세대는 줄어들기 때문이다. 경제활동인구의 부담 과중은 일할 의욕을 저하시켜 경제

활성화를 방해하는 요인으로 작용한다.

일본 사회는 어떤 제도가 한번 정해지면 사회구조나 시대가 변화하여도 그 변화에 맞추어 조정되기보다는 기존 시스템을 그대로 유지해 가는 경향이 있다. 사회보장제도도 예외는 아니었다. 그렇게 된 배경에는 실질적으로 사회보장 정책을 담당하는 관료들이 바뀐 것이 아니라 같은 범주 내에서 전례에 따른 정책이 무난할 것이라는 사고에 젖어 있어 저출산·고령화라는 구조 변화에 대응하는 사회보장 제도를 구출하지 못하고 공채를 발행하면서 그때그때를 넘어가는 정책을 취해 왔다. 이를 타파하기 위해서는 정치적인 리더십을 기대해야 하지만 관료의 거대한 관성에 맞설 정치적 리더를 기대하기가 어려웠다. 정치적 리더십이 발휘되기 어렵다고 하는 점도 폐색감에 빠져 있는 일본의 상황 타파를 하기 어렵게 하는 큰 벽으로 작용하고 있다.

앞에서 부과방식을 적립방식으로 이행하여 사회보장제도의 문제점을 풀어야 할 것이라는 방법을 제시하였다. 염려되는 것은 정책담당자가 과거에 얽매이는 사고에 빠져 새로운 사고방식이 수용되지 않는 상황하에서는 적립방식으로의 이행이 추진되기 어려울 것이라는 점이다. 적립방식으로의 이행이 있게 될 때 기존의 정책담당자나 이해관계자는 기득권을 포기해야 하는데 그 경우 자신들에게 불리한 행동을 하지는 않을 것이기 때문이다. 즉, 정책담당자의 세대 교체가 이루어지지 않은 한 현재와 같은 난국을 헤쳐나가기 어려운 것이 일본이 처해 있는 현실이라 할 것이다.

세대 교체와 함께 소득이나 부의 원활한 세대 간 이전이 요구된다. 장수 사회 일본에서 단시일 내에 부의 세대간 이전이 이루어지기보다는 장기적인 연환을 거쳐 이루어질 것으로 보인다. 일본인의 평균수명이 80세 정도라고 가정하면 베이비붐 세대가 80세를 맞이하는 때가 15~20여 년 후이다. 즉, 세대간의 유산상속과 함께하는 세대교체는 15~20여 년은 더 있어야 완성될 것으로 생각된다.

거품경제 붕괴 이후 저성장 경제 일본이 버틴 중요한 이유 중의 하나는

엄청난 부가 축적되어 있었기 때문이다. 일본은 이처럼 자산이 쌓여 온 스톡사회로서의 특징을 보인다. 스톡사회라는 특징이 있기에 좋은 제도나 정책만이 아니라 나쁜 제도나 정책도 동시에 축적되어 왔다. 기술이나 자본 또는 자산축적이라는 플러스 면도 크지만, 한 번 정해진 제도의 관성의 힘도 커져 있어 좀체로 새로운 변화에 대응하기 어렵다고 하는 마이너스 측면도 크다.

일본에 비해 한국사회의 특징은 일본과 같이 부가 쌓이는, 또는 자본이나 자산 축적이 안정적으로 꾸준히 이루어지는 사회라기보다는 어떤 외적 충격이 있게 되면 그에 따라 크게 영향을 받는 플로우(flow)사회의 특징을 갖는다. 플로우사회는 위기극복도 잘 하지만 위기에도 잘 빠질 위험성이 있다. 또 부나 소득이 한쪽으로 쏠리는 쏠림현상도 강하여 동적으로 활발하게 보이지만 정책의 변동성 또한 크다. 이로 인해 정책에 대한 협조를 얻어 안정적인 정책을 추진해 가기가 어렵게 된다. 이에 비해 일본은 개인에 의해 좌지우지되지 않는 경향이 강해 국가나 지역의 정책에 반대 입장을 표명하려고 하기보다는 그에 순응하고 협조하려는 경향이 강하다.

일본의 사례가 시사하는 점은 무엇일까. 주지하듯이 한국은 일본에 비해 저출산·고령화의 속도가 매우 빠르게 진행되고 있다. 일본이 직면하고 있는 현재와 같은 심각한 재정상황을 한국도 곧 경험하게 될 것으로 예상된다. 무엇보다도 우려되는 것은 한국은 일본과는 달리 부(富)의 축적이 적다고 하는 점이다. 이는 향후 한국에서 재정적자의 심화와 저출산·고령화의 진전이 경제 활성화를 위한 정책에 발목을 잡지 않도록 하는 노력이 일본보다도 더욱 절실히 요구된다고 하는 점이다.

특히 정치적 목적으로 흐르는 부과방식의 사회보험 운영이 아니라 적립방식의 사회보험 운영을 어떻게 담보할 것인가가 중요하다. 한국과 같이 어느 조직의 장이 바뀌면 그 조직이 휘청거리기 쉬운 사회에서는 연금 '적립금의 사물화' 현상도 우려된다. 불공평한 사회보험의 운영이 향후 세대내와 세대간의 정책갈등으로 이어지는 혼선을 막기 위해서는 적립방식의

운영 이념을 헌법적 차원에서 규정하는 것도 한 방법이 될 것이다. 적립방식의 사회보험 운영과 함께 사회복지의 달성은 개별 보조를 통해 이루어가는 것이 저출산·고령화에 대응하는 재정운영방식이 된다.

일본은 1997년 재정구조개혁법을 통과시킨 적이 있지만 유야무야(有耶無耶)로 끝난 적이 있다. 부과방식으로 사회보험이 진행된 데는 단지 경제적인 측면보다는 정치적인 측면에서 진행되어 온 성향이 강하다. 따라서 경제논리를 앞세운다고 하더라도 국민연금을 적립방식으로 전환하는 것은 그 실현성이 매우 어렵다고 할 것이다. 여기서 강조하는 것은 법률적인 차원을 넘어 정치가가 함부로 바꾸기 어려운 헌법적인 차원에서 규정하여 정치가의 행동도 그 규율에 크게 제약되어야 할 것이라는 점이다. 일본의 사회보장과 조세의 일체개혁 논의는 향후의 한국의 재정운영에도 경종을 울리고 있다.

참고문헌

- 국중호, 「일본의 지방재정구조 및 삼위일체 개혁에 관한 고찰」, 『지방행정연구』, 지방행정연구원, 제19권 제1호(통권60호), 2005. 3, pp.217~ 242.
- 국중호, 『주요국의 조세제도: 일본편』, 한국조세연구원, 2009.
- 유근춘·국중호·안창남·여유진·임완섭, 『2011 보건복지재정의 정책』, 한국보건사회연구원, 연구보고서 2011-17-4, 2011. 12.

內閣府, 『經濟財政白書』, 各年度.

加藤治彦(編), 『図説日本の財政』東洋經濟新報社, 2002.

貝塚啓明·財務省財務総合政策研究所(編著), 『年金を考える: 持続可能な社会保障制度改革』, 中央經濟社.

岩本康志, 「長期的視野を欠く社会保障・税一体改革」日本財政学会(編) 『財政研究』第8卷(『社会保障と財政: 今後の方向性』), 日本財政学会 第68回大会シンポジウム「社会保障と財政: 今後の方向性」, 有斐閣, 2012, pp. 3~56.

鞠重鎬·沈政郁, 「韓國の地方財政(Ⅱ)－自治体の自主財源と歳出構造－」, 『ERINA REPORT』Economic Research Institute for Northeast Asia, April, Vol. 52, 2003b, pp.46~52.

鞠重鎬·沈政郁, 「韓國の地方財政(Ⅰ)－国と地方の財政関係と歳入構造－」, 『ERINA REPORT』Economic Research Institute for Northeast Asia, April, Vol. 51, 2003a, pp.56~63.

橋木俊詔, 「日本の福祉制度改革－税方式への轉換－」日本財政学会(編) 『財政研究』第8卷(『社会保障と財政: 今後の方向性』), 日本財政学

- 会第68回大会シンポジウム「社会保障と財政: 今後の方向性」, 有斐閣, 2012, pp.3~56.
- 京極高宣, 「社会保障改革と財政政策」日本財政学会(編)『財政研究』第8巻(『社会保障と財政: 今後の方向性』), 日本財政学会 第68回大会シンポジウム 「社会保障と財政: 今後の方向性」, 有斐閣, 2012, pp.3~56.
- 駒村康平, 「社会保障・税一体改革について」, 峰崎直樹・竹中平蔵・駒村康平・土居丈朗・嘉治佐保子『社会保障・税一体改革について』慶応義塾経済学会パネルディスカッション・ブックレット10, 2012.
- 厚生労働省, 『厚生労働白書』, 2002.
- 厚生労働省, 『社会保障の給付と負担の見通し』, 2006.5.
- 厚生労働省, 『厚生労働省大臣官房会計課調』, 2011.
- 厚生労働省, 「平成23年人口動態の年間推計」, 国立社会保障・人口問題研究所, 『人口統計資料集2010』, 2011.
- 国税庁, 『民間給与所得実態統計調査』, 各年度.
- 国立社会保障・人口問題研究所, 『平成20年度 社会保障給付費』, 平成22年11月(2010).
- 国立社会保障・人口問題研究所, 『人口統計資料集2010』, 2011.
- 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』平成23年10月(2011).
- 財務省, 『日本の財政を考える』, 2008.
- 財務省, 『2012年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算』, 2012.
- 財務省, 『日本の財政関係資料-平成24年度予算案補足資料-』, 2月, 2012.
- 財務省, 『社会保障・税一体改革について』, 2012.
- 財務省(大蔵省), 『財政金融統計月報』(租税特集), 各年度.
- 財務省, 「平成24年度社会保障予算のポイント」, 2011.12.
- 寺澤泰大, 「平成23年度社会保障予算 ~限界の見えた財源の捻出~」, 『立

- 法と調査』(No. 313), 2011. 2, pp.77~85.
- 社会保障制度審議会, 「社会保障将来像委員委員会 1次報告」, 1993.
- 社会保障入門編集委員会, 『社会保障入門』, 中央法規出版, 2011.
- 小塩隆士, 『社会保障の経済学』第3版, 日本評論社, 2010.
- 諏訪園健司(編著), 『図説日本の税制』財経詳報社, 2011.
- 西沢和彦, 『税と社会保障の抜本改革』日本経済新聞出版社, 2011.
- 西田安範編著, 『図説日本の財政』東洋経済新報社, 2011.
- 総務省, 『国勢調査』, (1970年度, 2010年度).
- 総務省, 『平成24年度地方団体の歳入歳出の見込額-平成24年度地方財政計画-』, 2012.
- 総務省, 「労働力調査長期時系列データ」, 各年度.
- 竹中平蔵, 「社会保障・税一体改革について」, 峰崎直樹・竹中平蔵・駒村康平・土居丈朗・嘉治佐保子『社会保障・税一体改革について』慶応義塾経済学会パネルディスカッション・ブックレット10, 2012.
- 田近栄治, 「社会保障と税の一体改革 ―給付の負担への反映から始まる改革-」日本財政学会(編) 『財政研究』 第8巻(『社会保障と財政: 今後の方向性』), 日本財政学会第68回大会シンポジウム「社会保障と財政: 今後の方向性」, 2012, 有斐閣, pp.3~56.
- 土居丈朗, 「社会保障・税一体改革について」, 峰崎直樹・竹中平蔵・駒村康平・土居丈朗・嘉治佐保子『社会保障・税一体改革について』, 慶応義塾経済学会パネルディスカッション・ブックレット10, 2012.
- 土居丈朗(編著), 『日本の財政をどう立ち直すか』, 日本経済新聞出版社, 2012.
- 内閣府, 「国民生活に関する世論調査」, 2011.
- 内閣府, 『平成23年度高齢社会白書』, 2011.
- 内閣府, 「国民経済計算」平成10年度確報(1956~1973年度平均), 平成21, 22年度確報(1991~2010年度平均).
- 日本銀行, 『資金循環統計』(2011年12月末速報値), 2012.

八田達夫, 『ミクロ経済学 I : 市場の失敗と政府の失敗への対応』, (プロ
グレッシブ経済学シリーズ) 東洋経済新聞社, 2008.

八田達夫・小口澄良, 『年金改革論: 積立方式へ移行せよ』 日本経済新聞
社, 1999.

棕野美智子・田中耕太郎, 『はじめての社会保障: 福祉を学ぶ人へ(第8
版)』 有斐閣アルマ, 2011.

林宜嗣, 『地方財政』 有斐閣, 2000.

鈴木亘, 「現在の社会保障制度下における世代間受益と負担の見通し」 貝
塚啓明・財務省財務総合政策研究所編著『年金を考える: 持続可
能な社会保障制度改革』 中央経済, 2006.

鈴木亘, 『年金・医療・介護入門』 東洋経済新報社, 2010.

鈴木亘, 『財政危機と社会保障』 講談社 現代新書2068, 2011.

兪炳匡, 『「改革」のための医療経済学』 メディア出版, 2006.

OECD, *National accounts 2011*, each year.

OECD, *Stat Extracts National Accounts*, each year.

WHO, *World Health Report 2000*.

厚生労働省の統計情報・白書サイト(http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/).

財務省 통계사이트(http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/002.htm).

<국문요약>

일본의 사회보장·조세의 일체개혁과 한국에의 시사

국중호

한일 양국 간에는 저출산 고령화라는 사회구조의 변화의 유사성만이 아니라, 저축률 저하나 사회보험의 적립금 고갈이라는 유사성도 나타나고 있다. 한국도 일본에서와 같이 연금보험, 의료보험 등 사회보험의 세대간 형평성과 그 운영상의 지속가능성을 어떻게 담보할 것인가가 일각을 다투고 있는 상황이다. 본 연구에서는 일본 사회보장과 조세의 일체개혁 논의와 관련된 경제·재정 변화, 사회보장 운영의 특징과 문제점을 살펴보고 있다. 일본의 사회보장 또는 사회복지 개혁이 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보고, 그 재원(조세 또는 보험료)을 어떻게 조달하고 있는지를 고찰하는 것은 우리나라 사회보장이나 조세체계의 바람직한 확립을 위해 시의적절한 과제라 여겨진다.

일본의 연금제도도 적립방식으로 출발하였으나 일부를 자신(제1세대)의 적립금은 물론 현역기(제2세대)의 보험료를 제1세대의 연금급부금으로 충당해 왔기 때문에 부과방식으로 변모하였다. 이를 ‘수정적립방식’이라 부르고 있다. 다시 말해 일본은 연금보험 운영에 있어, ①역사적 부채에 대한 추가 부담분의 보험료를 인상을 게을리 했고, ②고도 경제성장으로 보험료를 낮게 설정하였으며, ③급부수준을 보험료율보다 높게 설정하였다. 이러한 연금보험 운영으로 인해 역사적 부채를 상환할 수 없었고 그 후 저출산 고령화를 맞이하면서 더더욱 부채 상환을 어렵게 하는 결과를 초래하였다.

재정적자는 한번 물꼬가 터져 진행되면 이를 건전재정으로 되돌리는 것은 무척 어려운 일이다. 향후의 소비세 및 지방소비세 수입은 사회보장 재원(연금, 의료, 복지 등 사회보장의 공적부담(公費)과 아동양육 지원, 교육 등, 주민에 기초적인 서비스를 제공하기 위한 재원)을 위한 목적세처럼 사용될 가능성이 크다. 2012년 8월의 일체개혁(소비증세) 법안의 통과는 조세부담 증가 없이는 재정적자를 용인하는 상황이 점차 어려워지고 있음을 노정한 것이다.

한국은 일본과 같이 부가 쌓이는 또는 자본이나 자산 축적이 안정적으로 꾸준히 이루어지는 사회라기보다는 어떤 외적 충격이 있게 되면 그에 따라 크게 영향을 받는 플로(flow) 사회의 특징을 갖는다. 플로사회는 위기극복도 잘 하지만 위기에 또 쉽게 빠질 위험성이 있다. 또 부나 소득이 한쪽으로 쏠리는 쏠림현상도 강하여 동적으로 활발하게 보이지만 정책의 변동성 또한 크다.

일본은 1997년 재정구조개혁법을 통과시킨 적이 있지만 유야무야(有耶無耶)로 끝난 적이 있다. 일본의 조세 및 사회보장의 일체개혁이 한국에 주는 중요 시사점으로서, 정치적 목적으로 흐르는 부과방식의 사회보험 운영이 아니라 적립방식의 사회보험 운영을 어떻게 담보할 것인가가 중요하다고 하는 점을 들 수 있다. 부과방식으로 사회보험이 진행된 데는 단지 경제적인 측면보다는 정치적인 측면에서 진행되어 온 요인이 강하다. 한국과 같이 어느 조직의 장이 바뀌면 그 조직이 휘청이기 쉬운 사회에서는 연금 ‘적립금의 사물화’ 현상도 우려된다.

불공평한 사회보험의 운영이 향후 세대 내와 세대 간의 정책갈등으로 이어지는 혼선을 막기 위해서는 헌법적 차원에서 적립방식의 운영이념이나 심한 재정적자 운영방지를 규정하는 것도 한 방법이 될 것이다. 법률적인 차원을 넘어 정치가가 함부로 바꾸기 어려운 헌법적인 차원에서 규정하여 정치가의 행동도 그 규율에 크게 제약시키는 방법이다. 적립방식의 사회보험 운영과 함께 사회복지의 달성은 개별보조를 통해 이루어가는 것이 저출

산 고령화에 대응하는 재정운영방식이 된다. 일본의 사회보장과 조세의 일체개혁 논의는 향후의 한국의 재정운영에도 경종을 울리고 있다.

<Abstract>

A Study on the Consolidated Reform of Social Security and Tax System in Japan and Some Implications to Korea

Joongho Kook

Not only have both Korea and Japan the similarities of the changes in the social structure that shows the aging population and low birth rate, but also the two countries have similar patterns that savings rate has gone down and public pension fund has been depleted. It is urgently needed to prepare the mechanism of how we guarantee the sustainability of social insurances such as public pension and medical insurance etc.

This study investigates the macroeconomic fiscal features associated with the consolidated reform of social security and tax system, also examines the characteristics and problems of social securities in Japan. The study of how Japan's social security and social welfare reform are carried out and of how their revenue resources (i.e. taxes or premiums) are financed will be useful in constructing the desirable tax and social security system in Korea because Japan offers many precedented examples to Korea.

Japan started public pension framework at the type of funding system. Its type has been transformed into a type of pay-as-you-go system, however, because the first generations have benefited from their own

pension fund as well as from the premiums covered by the second generations. Hence, the public pension system in Japan is called as 'modified funding system'.

In the operations of public pension in Japan, three points should be noted: 1) Japan neglected the hike of premium rate for the legacy, or historical debt, 2) low contribution rates were set in the period of high economic growth, and 3) the level of benefits was set higher than that of premiums. As a result, Japan was not able to resolve the problem of legacy, or historical debt. Furthermore, the rapid aging society made it more difficult to redeem the historical debt.

Once the tendency to budget deficit gets started, it is extremely hard to restore a balanced budget. It is recommended that the revenues from the hikes of consumption tax and local consumption tax be used for the expenditure of social securities such as public pension, medical care, and social welfare. The bill that mainly aimed to raise the consumption tax rate passed in August 2012, which elucidated the situation that it was becoming increasingly difficult to decrease fiscal deficits without increasing the tax burden in Japan.

While Japan shows the characteristics of stock economy that accumulated capital and wealth, Korea appeals to the features of flow economy affected easily by external factors. Flow economy has the merit of the dynamism of economy, but can include a risk that the impact of government policy and the movement of capital are highly volatile.

Consolidated reform of social security and tax in Japan gives an important implication that public pension system has lots of merits in the operation as the type of funding system rather than as that of pay-as-you-go system. It is because the latter is inclined to bring about the

generational disparities and the accumulation of governments bonds like the case of Japan. We need to avoid the benefit-burden imbalances between the generations caused by pay-as-you-go system.

Stake holders, like the law makers who benefit from the current system, do not want to change it or accomplish fiscal reform. Japan has a good example that it had passed the fiscal structural reform act in 1997 to lessen the amounts of government bond outstanding, but the act had not been in effect in reality. Constitutional provisions for the funding system might be required in order to keep the stake holders who do not consider heavy burdens of future generation from maintaining their own private interests.

부 록

〈부표 a〉 일본 사회보장제도의 자원별 수입(2008년도)

(단위: 십억엔)

	피보험자 각출	사업주 각출	국고 부담	기타 公費	자산 수입	기타	타제도 로부터 의 이전	수입 합계
사회보험								
1. 건강보험								
(A) 협회관장건강보험	3,363	3,311	1,004		1	24	0	7,703
(B) 조합관장건강보험	3,074	3,737	23		68	816	0	7,717
2. 국민건강보험	3,543		3,425	1,572		1,770	3,323	13,634
퇴직자의료제도(재계)	254						881	1,135
3. 노인 보건제도			368	182			750	1,300
4. 후기고령자의료제도	821		3,171	1,765		9	4,130	9,896
5. 개호보험	1,358		1,608	2,055	1	194	2,029	7,245
6. 후생연금보험	11,345	11,345	5,514			4,402	2,147	34,753
7. 후생연금기금등	429	1,005	0			7	92	1,533
8. 국민연금	1,747		1,941			1,808	15,134	20,629
9. 농업인연금등	144		127		0	749		1,020
10. 선원보험	18	43	4		1	1		67
11. 농림어업단체직원공제조합		26	2		5	483		516
12. 사립학교진흥공제사업단	268	263	64	7	52	1	15	669
13. 고용보험등	983	1,477	421		56	25		2,963
14. 노동자재해보상보험		1,090	0		121	236		1,447
15. 아동수당		299	242	553		33		1,127
16. 국가공무원공제조합	766	1,157	176		107	46	206	2,458
17. 존속조합등		257	1		3	2		262
18. 지방공무원등공제조합	2,262	3,208	4	467	344	21	292	6,598
19. (舊令)공제조합등		0	7		0	0		7

〈부표 a)의 계속

	피보험자 각출	사업주 각출	국고 부담	기타 公費	자산 수입	기타	타제도 로부터 의 이전	수입 합계
20. 국가공무원재해보상		11						11
21. 지방공무원등의 재해보상	0	26			2	2		29
22. 舊공공기업체직원업무재해		7						7
23. 국가공무원은급		27	0					28
24. 지방공무원은급		37						37
공중보건서비스								
25. 공중위생			550	92				642
공적부조 및 사회복지								
26. 생활보호			2,038	679				2,717
27. 사회복지			1,857	1,864				3,721
28. 전쟁희생자			920					920
총 계(규모)	30,375	27,326	23,467	9,235	760	10,628	28,999	130,738

주: 0(명)의 수치가 들어 있는 것은 금액이 십억엔에 미달한 경우이고 공란은 수치가 없는 경우이다.

자료: 国立社会保障・人口問題研究所 (2010)의 제9표를 이용하여 작성.

〈부표 b〉 일본 사회보장제도의 급여별 지출(2008년도)

(단위: 십억엔)

	의료/ 출산	업무 재해	연금	실업/ 가족 수당	개호 대책	기타 급여	관리 비	운용 손실/ 기타	타제도 로의 이전	지출 합계
사회보험										
1. 건강보험										
(A) 협회관장건강보험	4,325					3	82	80	3,493	7,983
(B) 조합관장건강보험	3,415					3	125	519	3,227	7,289
2. 국민건강보험	8,854					12	232	1,746	2,622	13,465
퇴직자의료제도(재계)	771									771
3. 노인 보건제도	973							9		982
4. 후기고령자의료제도	9,444					25	42	100		9,610
5. 개호보험					6,596		218	183	1	6,998
6. 후생연금보험			22,596				167	8,734	13,407	44,905
7. 후생연금기금등			1,815				124	6,095	3	8,036
8. 국민연금			17,033				169	614	2,320	20,136
9. 농업인연금등			211				9	800		1,020
10. 선원보험	20	12		2	0	0	1	2	27	63
11. 농림어업직원공제조합			47				2	467		516
12. 사립학교공제사업단	107		251			1	4	1	265	630
13. 고용보험등	151			1,247	2		111	668		2,179
14. 노동자재해보상보험		891					46	146		1,083
15. 아동수당				1,001		92	2	10		1,105
16. 국가공무원공제조합	241	4	1,670		0	3	44	2	705	2,669
17. 존속조합등		4	56				1	40	222	322
18. 지방공무원공제조합	750	6	4,456		1	4	37	7	2,047	7,308
19. (舊令)공제조합등	1		3				0	3		7
20. 국가공무원재해보상		11								11
21. 지방공무원재해보상		27					2	1		29
22. 舊공기업직원업무재해		7						0		7
23. 국가공무원은급			27				0			28
24. 지방공무원은급			37							37
공중보건서비스										0
25. 공중위생	535		2			12	3	88		642

〈부표 b〉의 계속

	의료/ 출산	업무 재해	연금	실업/ 가족 수당	개호 대책	기타 급여	관리 비	운용 손실/ 기타	타제도 로의 이전	지출 합계
공적부조 및 사회복지							0			0
26. 생활보호	1,329				66	1,283	39			2,717
27. 사회복지	394			558		2,555	18	196		3,721
28. 전쟁희생자	1		814			99	6			920
총 계	31,311	962	49,017	2,807	6,667	4,092	1,485	20,510	28,339	145,189

자료: 国立社会保障·人口問題研究所 (2010)의 제9표를 이용하여 작성.

〈著者略歷〉

국중호(鞠 重鎬)

서강대학교 경상대학 경영학과 졸업

고려대학교 대학원 경제학과 석·박사과정 수료(경제학 박사)

일본 히토즈바시(一橋)대학 박사과정 수료(경제학 박사)

현, 게이오(慶應義塾) 대학 특별임용 교수

요코하마(橫濱) 시립대학 국제종합과학부 교수

일본의 사회보장·조세의 일체개혁과 한국에의 시사

2012년 10월 24일 인쇄

2012년 10월 31일 발행

저 자 국중호

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

1318-7774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

주관및
인쇄

경성문화사

© 한국조세연구원 2012

ISBN 978-89-8191-631-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.