

## 일본 사회보장개혁에 관한 논의

- 일본은 민주당으로 정권이 이양된 이후 사회보장의 중요성을 인식하고 이에 대한 개혁작업을 진행. 개혁은 사회보장제도의 대상자와 지원범위를 확대하는 것에 그치지 않고 제도가 지속가능성을 확보할 수 있도록 개혁의 주제를 “사회보장과 조세제도를 전면적으로 개혁”으로 설정

- 사회보장개혁을 위한 기본방향으로 3대 이념과 5가지 원칙하에 분야에 대한 우선순위를 결정하였으며, 우선적으로 아동·보육의 지원과 취약계층의 고용대책, 두 번째로 의료·개호 등 서비스제도의 개혁, 세 번째로 연금개혁, 네 번째로 빈곤·격차대책(다층적 사회안전망) 및 저소득층 지원대책의 순서로 설정하고 있음

### 1. 들어가며

- 일본은 2009년 민주당으로 정권이 이양된 이후 기존 자민당 정부와는 달리 사회보장분야의 중요성을 인식하고 이에 대한 개혁작업을 진행함
  - 2010년 10월 정부·여당에 사회보장개혁검토본부를 설치하고, 11월부터 12월 관련전문가 회의”를 거쳐 지난 2011년 2월부터 6월까지 집중검토회의를 통해 기존 일본의 사회보장제도를 새로운 형태의 사회보장제도로 변화시키고자 하는 노력을 시작함
  - 동 일본의 사회보장 개혁은 사회보험 또는 생활보호제도와 같은 특정분야만의 개혁이 아닌 일본의 세대간, 지역간 등 사회전체에 영향을 줄 수 있는 큰 변화라는 점에서 향후 지켜볼 필요가 있음
- 2010년 지방자치단체 선거부터 시작된 우리나라의 복지논쟁은 2010년 12월과 2011년 상반기를 지나면 다양한 측면에서 논의가 진행되고 있는 상황임
  - 내년 총선과 대선을 의식하고 복지논쟁이 시작된 측면도 있지만 현실적으로 사회보장제도의 중요성은 시간이 지나면서 부각되고 있으며,
  - 경제성장과 더불어 국민생활에 미치는 영향이 크다는 점, 특히 고령화, 저출산, 다문화 가족 등 다양한 경제·사회적 환경변화에 대응하기 위해서도 사회보장제도에 대해 살펴보고, 새로운 변화에 대한 대응이 요구되는 시점이라 할 수 있음
  - 이와 같은 상황에서 비슷한 시기에 진행되고 있는 일본의 사회보장 개혁의 방향을 살펴보는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있음

1) 2010년 12월 14일 각의 결정인 “사회보장개혁을 추진에 관하여”를 통해 사회보장개혁 작업을 본격적으로 진행. 각의 결정에서는 크게 사회보장개혁의 기본방침과 사회보장과 조세제도를 전면적으로 개혁하기 위한 변호제도에 관하여 검토할 것을 결의함

- 일본의 사회보장 개혁은 광범위하게 진행되고 있으며, 모든 분야를 다루기에는 한계가 있어, 여기서는 개혁을 위한 기본 방향과 주요 과제(빈곤·격차문제, 노동시장, 복지서비스 측면)에 대해서만 살펴보려고 함<sup>2)</sup>

## 2. 일본 사회보장 개혁 동향

### 가. 배경

- 일본 사회보장제도의 골격은 높은 성장률을 보이던 시기(1960~1970년대)에 형성된 것으로 “정규고용·종신고용·완전고용, 고도경제성장률, 핵가족·전업주부 모델, 기업의 온정적 복리후생, 지역차원에서의 친족간 연대” 등을 전제로 성립되었음
  - 그러나 일본의 사회보장에 대한 지출수준은 다른 서구 선진국에 비해 낮은 수준을 유지하고 있었음
- 현 시점에서 경제사회적 여건이 많이 변경되면서 새로운 사회보장제도에 대한 논의가 필요한 시점에 이르르게 되었음
  - 우선적으로 과거와 달리 고용은 정규직이 아닌 비정규직이 증가하고 있으며, 독신가구의 증가, 지속적인 고령화 현상, 격차 및 빈곤의 사회화, 글로벌화에 따른 기업환경의 변화 등이 발생하고 있음
  - 사회보장제도를 유지하고 있는 재원은 국채를 통해 지원함에 따라 부담을 현세대에서 다음세대로 전가하게 되고 이로 인한 세대간 불평등 심화문제가 대두됨
  - 또한 사회보장제도 자체적으로도 현세대의 고령자들에게는 후덕한 복지제도인 반면에 미래세대에게는 부담을 지우는 복지제도로 변하는 문제가 발생
- 일본 정부는 위와 같은 시대적 변화에 대응하기 위해 새로운 사회보장제도 개혁에 대한 논의와 검토를 시작하게 됨
  - 새로운 사회보장제도 개혁은 단순히 사회보장제도의 대상자와 지원범위를 확대하는 것에 그치지 않고 제도가 지속가능성을 확보할 수 있도록 하는 방안을 함께 고려하고 있으며, 이로 인해 개혁의 주제를 “사회보장과 조세제도를 전면적으로 개혁”으로 설정하고 있음
    - 즉 복지재원의 안정적 확보를 위하여 사회보장제도 개혁에 조세부문의 개혁을 병행하고 있음

### 나. 전제 및 기본방향

- 개혁을 위한 기본 방향은 국민들의 눈높이에 맞는 제도, 국민들의 자립을 지원하며, 국민들이 안심하고 생활이 가능하도록 하는 사회보장제도의 기본적 기능을 강화하고 복원하는 것을 목표로 두고 있음

<sup>2)</sup> 본 고에서 활용된 자료들은 일본 후생노동성 홈페이지의 “사회보장개혁”에 관해 발표된 자료에 기초(후생노동성 5월 12일 자료와 7월 1일 각의보고자료를 중심으로)하여 정리함

- “안심(安心)”, “공조(共助)”, “공평성(公平性)”의 세가지 개념을 중심으로 사회보장제도를 개혁하되 아래와 같은 방향성을 지니고 개혁에 대한 논의가 진행
  - 새로운 의미의 지역중심적 기반하에서 지역사회 재생에 대한 기여와 세대간 형평성 확보, 빈곤·격차문제 해소를 위한 사회적 연대의 강화, 국민들간의 협력을 전제로 한 국민상호간 책임과 부담을 함께 나눌 수 있도록 하는 사회 건설을 목표로 하고 있음
- 사회보장개혁을 위한 기본방향으로 3대 이념과 5가지 원칙을 두고 있으며, 3대 이념으로는 “참가보장, 보편주의, 편안함에 기반한 활력”을 설정하고 있음
  - 위의 3대 이념을 실천하기 위해 5가지 원칙을 두고 있으며, 구체적으로 전세대 대응형, 미래에의 투자, 분권적·다차원적 공급체계, 포괄적 지원, 부담을 전제로 한 안정적 재원확보의 원칙을 두고 있음

[그림 1] 일본의 사회보장개혁의 원칙



자료: 일본 후생노동성, 「사회보장제도개혁의 방향성과 구체적」, 2011.5.12.

- 세대간의 형평성을 담보로 하는 사회보장제도의 확립(=전세대 대응과 미래에 대한 투자)
  - 현재의 고령세대가 청장년 및 미래세대를 배려하는 사회보장제도로의 전환 필요성과 국민간의 상호연대·공조에 기반한 신뢰성 있는 사회보장제도 구축을 목표로 함
    - 이를 위해 현 세대의 노동시장 참여를 독려하되, 취약계층(여성, 노인 등)들의 노동시장 참여를 위한 직업훈련, 교육프로그램을 강화하고자 하며,
    - 미래세대에 대한 적극적 보호와 교육을 위해 새로운 방식으로 아동에 대한 보호와 보육이 함께 연계된 체제를 구축하는 것을 목표로 함

□ 참여보장 및 포괄적 지원

- 사회구성원간의 협력(=공조)를 강화하고, 일본 사회에서 늘어나고 있는 빈곤·격차문제의 재생산을 방지·해소하기 위한 사회보장제도 구축
- 협력과 공조를 기본으로 하는 다층적 사회안전망의 확충
  - 제1층은 비정규직을 대상으로 하는 사회보험제도의 확대와 저소득층에 대한 지원을 강화하는 것에 기반하고 있음
  - 제2층은 취업지원 강화를 위한 구직자지원제도와 취업에 대한 개별지원체계를 확립하며, 최후의 사회안전망으로 생활보호제도를 재검토하기로 함

□ 보편주의, 분권적·다차원적 서비스 공급체계의 확립

- 지역사회 의 의료 및 개호서비스에 대한 요구를 반영하기 위한 기능 강화 및 분화적 네트워크와 지속적·통합적 지원체계인 “지역포괄 Care 시스템 구축”과 지역사회를 중심으로 인적·물적 지원을 통해 지역의 기능을 강화하면서 효율화를 동시에 추구하고자 함

□ 편안함에 기반한 활력 : 신성장전략에 기반한 복지와 성장의 선순환 관계 정립

- 사회보장제도에 대한 수요와 공급을 동시에 고려하는 성장전략의 수립하고 경제성장에 기반한 사회보험료 수입과 세수의 안정적 확보를 통한 사회보장제도 기능강화를 위해 노력
- 사회보장제도에 대한 재정부담은 지속가능성 확보를 위해 중요하며, 이를 위해 경제·재정·사회보장제도간 선순환관계가 생성되도록 지원

□ 위의 5가지 원칙하에 사회보장개혁을 위한 각분야에 대한 우선순위를 결정하였으며, 우선적으로 아동·보육의 지원과 취약계층의 고용대책, 두 번째로 의료·개호 등 서비스제도의 개혁

- 세 번째로 연금개혁, 네 번째로 빈곤·격차대책(다층적 사회안전망) 및 저소득층 지원대책의 순서로 설정하고 있음

다. 주요 분야 사회보장 개혁 내용<sup>3)</sup>

□ 아동 및 보육지원을 위한 새로운 시스템 구축

- 양질의 보육환경과 사회전체적인 아동·보육지원체계 구축을 강화
  - 이를 위해 아동수당을 기존 보다 범위 및 급여수준을 상향하고 지역보육체계 구축을 위해 노력

<sup>3)</sup> 일본 사회보장개혁과정중 특징적인 것으로 새로운 공통번호제도(共通番号制度) 도입을 검토한다는 점임. 일본은 우리나라와 같이 모든 국민에게 주민등록번호와 같은 공통된 번호가 제공되지 않고 연령과 제도에 따른 별도의 번호를 부여받고 있음. 이에 따라 이번 개혁에서는 제도의 효율화와 참여확대를 위해 공통번호 부여를 주요 과제중 하나로 삼고 이를 위한 논의를 진행하고 있음

- 보육의 양적확대, 다양한 보육서비스 지원을 통해 대기 아동을 해소하기 위한 방안으로 일본에서 분리운영중인 유아 및 보육원을 함께 운영하도록 하며, 이 때 그 명칭을 “아동원”으로 하는 방안을 검토
- 지역사회(시정촌) 중심의 아동·보육체계의 구축
  - 지역사회에 부합되는 보육서비스 제공을 위해 관련 계획수립·급여제공·서비스 지원에 대한 지역사회 책임성 강화
  - 지역책임성 강화를 위해 지역별 아동·보육회의기구(가칭)를 설치하며, 보육에 대한 사회적 책임강화를 위해 중앙정부 중심의 재원마련과 더불어 사회전체적 비용부담을 위한 방안을 검토

#### □ 연금제도의 개혁

- 국민적 합의에 기반한 연금제도에 대한 정비를 착수하며, 현재의 연금제도를 소득비례연금(사회보험방식)과 최저보장연금(조세방식)으로 변경
- 연금제도 변화에 있어 최저보장기능을 강화하면서 고소득자에 대한 급여수준을 조정하는 것을 검토하고 있으며, 이외에 비정규근로자(=단시간근로자)에 대해 후생연금을 확대 적용하며, 기타 휴직기간중 보험료 면제, 피용자 연금의 일원화 등을 검토
  - 또한 거시경제 변화에 따른 슬라이드제도, 지급개시연령의 조정, 연금운용체계에 대한 개선을 목표로 두고 있음

#### □ 근로촉진 정책

- 육구를 지닌 국민들이 모두 근로에 참여할 수 있도록 지원(취업률 향상 목표)
  - 학교 졸업후 아르바이트 등을 하고 있는 사람들에 대한 취업지원을 강화(직업서포터제도를 통한 지원)
  - 직업훈련, 구직자지원제도의 강화 및 직업지원제도를 활용한 인재발굴 및 육성
  - 취약계층(고령자, 여성 등) 취업촉진을 위한 정책 : 여성의 M자형 고용형태 해소, 남녀간 차별 없는 고용시장발굴과 지원, 고령자를 위한 취업지원 등
- 비정규직 고용지원을 위한 좋은 일자리 마련
  - 비정규노동자의 공정한 대우보장을 위한 종합적인 비전 마련
  - 유기(有期)노동자에 대한 고용안정과 처우개선을 위한 법제도의 정비 검토
  - 비정규노동자에 대한 사회보험 적용 확대 등이 있음
- 적극적 노동시장정책의 실현과 이를 위한 체제 정비
  - 공공직업안정소(Hallowork)의 체제정비, 고용보험제도에 대한 국고부담 강화, 구직자지원제도를 위한 국고를 통한 재원 확보 등

□ 저소득자 지원정책 : 사회보험을 통한 지원강화와 소득재분배기능의 강화

- 총합합산제도(가칭) 도입의 검토
  - 각 제도별로 설정되어 있는 본인부담 상한액의 합계하는 방안 검토
- 고액의료비제도의 재검토
  - 고액의료비 부담에 대한 완화를 위해 장기적으로 고액의료비 부담에 대한 상한 검토
- 비정규근로자의 후생연금·건강보험의 적용확대와 국민건강보험·개호보험에 대한 저소득자 지원대책을 강화하고자 함

□ 빈곤 및 격차축소

- 빈곤·격차 해소를 위한 다층적 사회안전망 구성
  - 현세대 Safety net 충실화를 위한 자립지원
    - 고용·취업대책의 최우선, 고용보험의 재정기반 안정화, 구직자 지원제도 창설(재원부문을 포함)
- 생활보호제도의 강화
  - 2000년대 초 폐지되었던 모자가산제도를 2010년 다시 부활하여 제공함. 이유는 과거 한부모가구들의 생활보호에 의존하는 것을 방지하기 위함이었으나, 근로빈곤의 증가가 지속되면서 보호를 강화
  - 생활보호 기준인 급여기준선을 새롭게 검토할 예정, 현재의 기준은 National Minimum에 기초하여 설정된 것으로, 이를 적정수준으로 상향하는 것을 검토
  - 현재 일본 최저생활액의 수준은 중위소득 대비 약 36% 수준이라는 점에서 OECD에서 적용되는 빈곤선의 가장 낮은 선인 중위소득의 40%선보다 낮음

〈표 1〉 최저생활액 수준(월액)

(단위:엔)

구분	최저생활비액 (A)	일반근로자 소비지출(B)	중위소득(C)	A/B(%)	A/C(%)
2005년		329,499	483,367	53.1	36.2
2006년		320,231	479,132	54.7	36.5
2007년	175,170	323,459	489,756	54.1	35.7
2008년		324,929	491,489	53.9	35.6
2009년		319,060	476,134	54.9	36.7

주: 총무성 통계국(2010), 「가계조사」(두명 이상의 세대)

- 일본의 빈곤 및 생활보호 기준을 정확히 모니터링 할 수 있는 지표에 대한 개발을 모색하고 근로능력이 있는 생활보호대상자에 대한 자립·취업지원제도 메뉴의 충실화 및 지원강화

### □ 사회보장제도의 지속가능성 확보를 위한 자원마련

- 사회보장제도의 개혁을 위해서는 많은 재원들이 소요될 예정이며, 이번 일본 사회보장 개혁의 중심주제가 “사회보장과 조세제도를 전면적으로 개혁” 한다는 점에서 안정적 재원 확보를 위한 방안을 함께 마련하고 있음
- 장기적으로 사회보장 재정과 관련하여 우선적으로 고려되는 것은 사회보장제도의 지속가능성을 확보하기 위해 현재의 국민들이 내고 있는 소비세 5%를 단계적으로 10%로 상향조정하는 방안 검토
  - 소비세를 확대하는 경우 확보된 재원은 사회보장의 목적에 사용됨을 법에 명시하고, 회계상 명확화(구분계리) 하는 등 소비세 확대에 따른 국민들의 반발을 완화하기 위한 조치들을 함께 강구
  - 일본의 소비세율 인상과 관련, IMF는 현행 5%에서 15%로, OECD(‘대일 경제심사보고서’)는 20%로 권고
- 저소득층의 부담률이 높아지는 소비세의 역진성 우려가 제기됨에 따라 복수세율과 환급금 포함 소비세가 제안된 바 있음
  - 생활필수품의 소비세율을 낮게 설정하고 사치품 세율을 높게 설정하는 복수세율의 경우, 생활필수품 기준 설정과 관련업계의 반발 등으로 실행에 어려움이 존재

## 3. 시사점

### □ 일본은 민주당 정권 집권 이후 사회보장개혁을 진행하는 과정에서 지난 3월 동북지방의 대지진으로 인해 사회경제적으로 많은 어려움이 발생하고 있음

- 일본의 지진 피해는 사망 약 1만5천여명, 실종 7,700명, 이재민 38만 명, 건물쓰레기 2,500만t, 피해액 16~25조엔(추정)으로 집계되고 있는 실정임
- 지진 피해를 위한 막대한 예산이 필요한 시점에서 일본의 사회보장개혁과 소비세 확대를 통한 자원마련은 쉽지 않은 실정임
- 위와 같은 상황에서 7월 내각에 보고된 일본 사회보장개혁을 위한 주요 내용들은 향후 많은 논의 과정을 거치게 될 것이며, 논의과정에서 일부 제도들은 변경되는 경우도 발생할 수 있을 것으로 사료됨

### □ 우리보다 빠른 고령화 및 저출산을 경험하고 민주당 정권이 들어오면서 사회보장개혁에 대한 논의가 진행되었다는 점에서 비슷한 환경에 놓여져 있는 우리나라의 경우 일본의 논의과정을 예의주시해 살펴볼 필요가 있음

- 일본의 아동·보육에 대한 지원, 취약계층 및 비정규직에 대한 보호 강화, 다층적인 사회안전망의 구축 등은 우리나라 사회보장제도 논의과정에서도 포함되는 주제들이라 할 수 있음
- 또한 중요하게 살펴볼 점은 사회보장제도 확충을 위한 과정중에 조세부문에 대한 논의를 함께 함으로써 사회보장 재원의 안정적 확보를 위해 노력하고 있다는 점임
- 이 과정에서 현세대가 일정부문 사회보장재원에 대해 분담함으로써 미래세대에 대한 과도한 부담을 완화시키고자 하는 노력들이 함께 진행되고 있다는 점에서 우리나라에서 진행되고 있는 복지논쟁에 시사하는 바가 있다고 할 수 있음
  - 즉, 사회보장제도의 필요성과 확대에 대해서는 많은 국민들이 공감하고 있지만 실질적으로 지원이 필요한 부문에 대한 우선순위에 대한 논의와 재원부문에 대한 검토들이 함께 진행되면서 사회보장제도 개혁에 대한 담론들이 이루어져야 할 것임

[참고] 일본 간 나오토 총리, 2009년 중의원 선거 공약 사과

- 간 나오토 총리는 2011년 7월 22일 오전, 참의원 예산위원회에서 2009년 중의원 선거에서 민주당 정권공약으로 열거한 주요 정책이 공약대로 실현불가능한 것에 대해 사과함
  - “재원문제에서 안이하게 전망한 부분이 있었다. 불충분한 점은 국민에게 사죄한다.”
  - 간 정권으로서는 자민당이 요구해 온 사죄에 응하는 것으로, 적자 국채 발행에 필요한 특례공채법안 성립에 협력을 요청할 목적을 가짐
- 민주당의 오카다 간사장도 자민당과 공명당의 간사장과 국회에서 회담하고, 사죄의 뜻을 표명함
  - 자민당의 이시하라 간사장은 ‘정권공약의 결함을 인정한 것으로 법안 심의 환경정비를 하기 바란다’ 고 평가하였고, 공명당의 이노우에 간사장도 이에 동조함
- 이런 상황에 3당은 자녀수당 수정에 관한 실무자협의를 22일 오후에 재개함
  - (소득제한) 민주당은 자민당, 공명당 등이 도입을 요구하는 소득제한에 대해 세후 소득 기준으로 연소득 1,800만엔 이상에서 1,000만엔 이상으로 인하안 제시
  - (재원) 2.7조엔에서 2.3조엔 수준으로 재원 삭감안 제시

김태완(기초보장연구실 연구위원) 문의(02-380-8233)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.  
[http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public\\_01\\_01.jsp](http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp)