

일본 사회보장재정의 현황과 과제

The Current State and Challenges of Japan's Social Security Financing

김명중, 닛세이기초연구소 준주임연구원

1. 들어가며

일본 국립사회보장·인구문제연구소가 지난 8월 1일에 발표한 '2015년 사회보장비용통계'¹⁾에 따르면 일본의 2015년²⁾ 사회지출은 119조 2,000억 엔으로 2014년의 116조 5,000억 엔에서 2.3% 증가했다. 한편 사회보장급여비는 2015년에 114조 9,000억 엔으로 2014년 급여비(112조 2,000억 엔)보다 2.4% 더 많이 지출됐으며, 과거 최고 지출 규모를 갱신했다. 이처럼 사회지출과 사회보장급여비가 증가한 가장 큰 이유로는 고령화의 진전과 이로 인한 연금, 의료, 개호 부문 등의 지출 증가를 들 수 있다.

2. 사회보장비 통계

일본에서는 1년간의 사회보장비(공적연금, 의료보험, 개호보험 등의 사회보험제도와 공적부조) 지출을 경제협력개발기구(OECD)의 기준에 따라 '사회지출'로도 집계하고, 국제노동기구(ILO)의 기준에 따라 '사회보장급여비'로도 집계한다. 사회지출은 사회보장급여비에 포함되지 않는 시설정비비 등 직접적으로 개인에게 지급되지 않는 지출도 포함하고 있어 일반적으로 사회보장급여비에 비해 금액이 크게 집계된다.

일본 정부는 예전부터 ILO 기준에 따라 사회보장급여비를 정리해 왔다. 그런데 사회보장급여비 입력 방식이 과거 각 나라의

1) 国立社会保障, 人口問題研究所(2017). 平成27年度社会保障費用統計.

2) 일본의 회계연도(2015년 4월부터 2016년 3월까지)를 기준으로 함.

정부 관련 기관이 직접 입력하는 방식에서 ILO 사무국이 각국과 국제기관이 발표하는 데이터를 재이용해 입력하는 방식으로 바뀐에 따라 이전보다 많은 국가의 데이터를 수집하는 것은 가능해졌지만 각 나라의 데이터를 정기적으로 수집해 일정 시점에 국가간 비교를 하기는 어려워졌다. 따라서 일본에서는 사회보장비를 사회보장급여비 외에 각 나라의 데이터가 정기적으로 발표되고 있는 OECD 기준에 따른 사회지출로도 집계해 '사회보장비용통계'에 게재하고 이를 국제 비교를 위한 자료로 활용한다. 따라서 국립사회보장·인구문제연구소가 매년 발표하는 사회보장비용통계에서 사회지출, 사회보장급여비 그리고 사회보장 재원과 관련된 데이터를 확인할 수 있다.

3. 사회지출

사회지출은 1) 고령, 2) 유족, 3) 장애, 업무재해, 상병, 4) 보건, 5) 가족, 6) 적극적 노동시장정책, 7) 실업, 8) 주택, 9) 기타의 9개 정책 부문으로 구성돼 있다. 2015년의 사회지출을 정책 부문별로 보면 고령 부문이 55조 4,000억 엔(46.4%), 보건 부문이 41조

1,000억 엔(34.5%)으로 고령자와 밀접한 관련이 있는 두 부문이 전체 지출의 80% 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 반면, 가족 부문의 사회지출은 7조 엔으로 전체의 5.8%에 불과했다. 이는 영국의 16.7%, 스웨덴의 13.1%, 프랑스의 9.2%, 독일의 8.5%를 크게 밑도는 수치이다.³⁾ 하지만 전년 대비 증가율은 5.9%로 전체 9개 부문 중에서 가장 높게 나타났는데, 이는 저출산·고령화 진행에 따른 노동력 부족에 대한 인식과 여성의 노동시장 참여에 대한 사회적 관심이 높아짐에 따라 일본 정부가 관련 대책을 점차 확대하기 때문으로 사료된다.

다른 선진국과 비교한 일본의 국내총생산(GDP) 대비 사회지출은 2015년도 현재 22.4%로, 미국의 19.1%보다는 높았지만 프랑스(31.7%), 스웨덴(27.8%), 독일(26.1%), 영국(22.76%)보다는 낮은 것으로 나타났다.⁴⁾

4. 사회보장급여비의 현상

일본의 사회보장급여비는 지출 면에서 부문별, 기능별로 분류할 수 있다. 먼저 부문별로는 의료 부문, 연금 부문, 기타복지로 나뉘며 각 부문은 아래 항목에 대한 지출을

3) 일본을 제외한 다른 나라의 수치는 2013년도 기준.

4) 일본을 제외한 다른 나라의 수치는 2013년도 기준.

포함한다.

- 1) 의료 부문: 공적의료보험 및 후기고령자의료제도의 의료급여, 생활보호제도의 의료부조, 산업재해보상보험의 의료급여, 결핵·정신·기타 분야의 공비 부담 의료 등.
- 2) 연금 부문: 국민연금 및 후생연금 등의 공적연금, 은급,⁵⁾ 산업재해보상보험의 연금급여 등.
- 3) 기타복지: 사회복지서비스, 개호대책비, 생활보호제도의 각종 부조(의료부조 외), 아동수당 등의 각종 수당, 공적의료보험제도의 상병수당, 산업재해보상보험의 휴업보상급여, 고용보험의 실업급여 등.

부문별로 본 2015년도의 사회보장급여비는 연금 부문이 55조 엔(전체 급여비에서 차지하는 비율은 47.8%)으로 가장 많았고, 다음으로 의료 부문 37조 7,000억 엔(32.8%), 복지 및 기타 부문 22조 2,000억 엔(19.3%) 순으로 나타났다.

기능별로 살펴본 사회보장급여비의 지출액은 앞에서 소개한 사회지출과 마찬가지로 고령 부문(55조 2,000억 엔, 전체 급여비에

서 차지하는 비율은 48.1%)과 보건의료(36조 엔, 31.4%)가 전체 급여비의 약 80%를 차지했다. 한편, 2015년도의 1인당 사회보장급여비는 90만 3,000엔으로 2014년도의 88만 1,000엔에 비해 2.5% 증가했다(그림 1).

5. 사회보장 재원

그렇다면 일본은 사회지출 또는 사회보장급여비 재원을 어디에서 조달하고 있는 것일까? 국립사회보장·인구문제연구소가 매년 발표하는 사회보장비용통계는 사회보장지출과 함께 재원도 보여 준다. 2015년의 총사회보장수입액은 123조 2,000억 엔으로 전년도의 137조 3,000억 엔에 비해 10.2%나 감소했다. 이처럼 사회보장수입이 크게 감소한 이유로는 공적연금의 운용 손실 등으로 인한 자산 수입의 감소를 들 수 있다. 즉, 2015년 12월 말 현재 공적연금의 적립금 약 140조 엔을 운용하고 있는 연금적립금관리운용독립행정법인(GPIF, 한국의 국민연금공단에 해당)은 아베노믹스 실시 이후 주식 투자를 지속적으로 확대해 왔는데, 중국을 포함한 신흥국의 경기 침체와 엔고 등의 영향으로 2015년에 약 5조 엔의 적자를 냈다.⁶⁾ 한

5) 은급(恩給): 일정 연령 이상 근무한 후 퇴직한 공무원이나 군인 및 군속 또는 그 유족의 생활을 보장하기 위해 지급된 국가보상을 기본으로 하는 연금제도. 공무원연금제도로 이행(국가공무원은 1958년, 지방공무원은 1962년)한 이후 은급은 제도 이행 시점에 이미 퇴직한 공무원에게만 지급된다.

6) 공적연금의 운용 실적이 마이너스였으므로 비용 통계상 수입 증가분은 0으로 계산함. 흑자가 없기 때문에 전년도와 커다란 차이가 발생함.

그림 1. 사회보장급여비의 내역

사회보장급여비 단위: 억 엔

부문별				기능별			
	2014년도	2015년도	전년도대비 증감률(%)		2014년도	2015년도	전년도대비 증감률(%)
① 연금	543,427 (48.4)	549,465 (47.8)	1.1	① 고령	544,471 (48.6)	552,350 (48.1)	1.4
② 의료	363,257 (32.4)	377,107 (32.8)	3.8	② 보건의료	346,779 (30.9)	360,409 (31.4)	3.9
③ 복지 및 기타분야	214,988 (19.2)	222,024 (19.3)	3.3	③ 유족	66,682 (5.9)	66,699 (5.8)	0.0
개호대책	91,870 (8.2)	94,022 (8.2)	2.3	④ 가족	58,980 (5.3)	63,502 (5.5)	7.7
합계	1,121,672	1,148,596	2.4	⑤ 장애	40,118 (3.5)	42,159 (3.7)	5.1
				⑥ 생활보호, 기타	34,676 (3.1)	42,789 (2.9)	-2.6
				⑦ 실업	14,710 (1.3)	14,409 (1.3)	-2.0
				⑧ 산업재해	9,327 (0.8)	9,108 (0.8)	-2.3
				⑨ 주택	5,929 (0.5)	6,172 (0.5)	4.1
				합계	1,121,672	1,148,596	2.4

관리비	2014년도: 1.6조 2015년도: 1.6조
기타비용	2014년도: 1.9조 2015년도: 7.9조

자료: 国立社会保障, 人口問題研究所(2017). 平成27年度社会保障費用統計를 이용하여 필자가 작성함.

표 1. 항목별 사회보장 재원

사회보장재원 단위: 억 엔, %

	2014 년도		2015 년도		전년도대비 증감률(%)
	금액	비율	금액	비율	
① 사회보험료	651,513	(47.5)	669,240	(54.3)	2.7
피보험자 부담	342,827	(25.0)	353,727	(28.7)	3.2
사업주 부담	308,687	(22.5)	315,514	(25.6)	2.2
② 공비 부담	450,072	(32.8)	461,379	(37.4)	2.5
국고 부담	319,730	(23.3)	324,423	(26.3)	1.5
기타 공비 부담	130,341	(9.5)	136,957	(11.1)	5.1
③ 기타 수입	270,881	(19.7)	101,763	(8.3)	-62.4
자산수입	217,195	(15.8)	20,571	(1.7)	-90.5
기타	53,687	(3.9)	81,192	(6.6)	51.2
합계	1,372,466		1,232,383		-10.2

자료: 国立社会保障, 人口問題研究所(2017). 平成27年度社会保障費用統計를 이용하여 필자가 작성함.

편, 사회보험료수입은 2014년 65조 2,000억 엔에서 2015년에 66조 9,000억 엔으로 증가했으며, 공비 부담은 같은 기간에 45조 엔에서 46조 1,000억 엔으로 증가했다(표 1).

6. 글을 맺으며

일본의 사회보장제도는 제2차 세계대전이 끝난 이후 제도적으로 발전하여 국민의 건강과 소득보장에 기여해 왔다. 하지만 급속한 저출산·고령화의 진행과 버블경제의 붕괴에 의해 세출이 세입을 크게 상회하게 됨에 따라 일본 정부의 재정 상황은 급속도로 악화되었다. 일본 정부는 사회보장지출을 충당하기 위해 지금도 1년에 40조 엔에 달하는 국채를 발행하고 있는 실정이다.

일본의 2016년 GDP 대비 국가 채무 비율은 232.4%로 재정 위기를 경험한 그리스(200%)보다 높은 수준이며 선진 7개국의 국가 채무 규모를 크게 웃돈다. 일본 정부는 재정 재건을 위해 2020년도까지 기초 재정수지(primary balance)를 흑자화하겠다는 목표를 세웠으나 세입이 좀처럼 증가하지 않자 올 4월에 무리한 긴축재정을 시도했다. 그로 인해 디플레이션과 재정 악화가 가속화할

것을 염려하여 계획을 전면적으로 수정하기 위한 검토에 착수했다. 또한 일본 정부는 소비세율을 인상하여 사회보장제도의 충실화와 안정을 도모하겠다는 계획을 발표했지만 소비세율 인상이 소비를 침체시키고 선거에 부정적인 영향을 미칠 것을 고려해 실시 시기를 계속 연기하고 있는 상황이다.⁷⁾

국립사회보장·인구문제연구소가 발표한 '장래추계인구'에 따르면 일본의 총인구는 2015년 1억 2,709만 명에서 2065년 8,808만 명(출생 중위, 사망 중위의 경우)까지 감소할 것으로 예상된다. 50년간 현재 인구의 약 30%, 1년에 평균 80만 명이 감소하는 것이다. 또한 낮은 출산율(1.44)이 장래에도 계속될 경우 2016년 현재 27.3%인 고령화율은 2065년에 38.4%까지 증가할 것으로 추산되며, 고령화율의 증가와 함께 본문에서 소개한 사회지출 및 사회보장급여비도 크게 증가할 것으로 예상된다.

문제는 일본 정부가 증가하는 사회보장 관련 지출에 대한 구체적인 재원 조달 방안을 마련하지 못하고 있다는 점이다. 이제까지 일본 정부는 국채를 발행해 사회보장 재정을 충당해 왔지만 저출산·고령화에 따라

7) 2014년 4월에 소비세율을 5%에서 8%로 인상할 때, 8%에서 10%로 인상할 시기를 2015년 10월로 예정했으나 2014년 11월에 인상 시기를 다시 2017년 4월로 연기했다. 더욱이 아베 신조 총리는 2016년 6월 1일에 열린 기자회견에서 2017년 4월로 예정되어 있던 소비세율 인상을 2019년 10월로 다시 연기하겠다고 발표했다.

사회보장지출 증가와 국가 채무에 대한 위기의식이 확대되는 가운데 부족분을 충당하기 위해 국채를 발행하는 일이 예전보다 어려워진 게 사실이다. 이에 따라 일본 정부는 공적사회보험의 보험료율 인상, 이용자(특히 고소득자) 부담 확대, 급여 조정(생활보호제도 축소, 연금 지급 개시 연령 연장 등) 등으로 정부 부담을 줄이고 기업과 국민의 부담을 늘리는 방법으로 대응하고 있지만 늘어나는 지출과 줄어드는 급여는 기업의 투자 의욕을 감소시키고 가계의 소비심리를 위축시켜 일본 경제의 회복을 늦추는 요인으로 작용하고 있다.

일본 사회보장제도의 특징은 정부나 민간

시장보다 가족의 역할이 크다는 점이다. 즉, 정부의 사회보장지출이 다른 선진국에 비해 작은데도 불구하고 현재의 시스템이 어느 정도 유지될 수 있었던 한 가지 이유는 정부를 대신해 가족이 개호 등 사회보장의 상당 부분을 담당해 왔기 때문이다. 하지만 가구 인원이 감소하고 고령화율 증가로 단신 가구가 늘어나는 현실을 고려하면 예전만큼 가족의 역할을 기대하기는 어렵다. 가족이라는 가장 든든한 우군의 감소에 직면한 일본 정부가 어떻게 사회보장 재원을 확보하면서 현재의 사회보장제도를 유지해 나갈지 동향에 관심이 쏠린다.