

일본의 사회보장 및 세제개혁방안: 내용과 시사점

정성춘 국제경제실 일본팀 연구위원 (jung@kiep.go.kr, Tel: 3460-1202)

김은지 국제경제실 일본팀 전문연구원 (eunji@kiep.go.kr, Tel: 3460-1035)

차 례 ● ● ●

1. 개혁의 배경과 필요성
2. 사회보장개혁의 주요 내용
3. 세제개혁의 주요 내용
4. 종합개혁방안의 평가와 함의

주요 내용 ● ● ●

- ▶ 노다 정부는 2012년 1월 초 소비세 인상을 핵심으로 하는 사회보장과 세제 종합개혁방안을 발표하였음.
 - 일본은 사회보장비 지출이 급증하고 있는 가운데 이에 대한 재정부담도 증가하고 있어서 이에 대한 근본적인 대책을 마련하지 않을 경우 사회보장제도가 부실화되고 재정파탄에 직면할 수 있다는 위기의식이 배경에 있음.
 - 이번 개혁방안을 놓고 여·야 간, 그리고 민주당 내에서도 갈등이 증폭되고 있어 향후 민주당 정권의 운명을 좌우할 가능성이 높은 중대 사안으로 부상하였음.
- ▶ 종합개혁방안은 사회보장개혁과 세제개혁으로 구성되어 있으며, 사회보장을 강화하면서 재정건전성도 높인다는 목표를 가지고 있음.
 - 사회보장 강화는 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화, 비정규직 증가, 빈곤과 양극화 확대 등을 배경으로 하고 있는데, 이로 인하여 약 3조 엔 가까운 지출증가가 예상됨.
 - 세제개혁 분야에서는 소비세율 인상, 고소득자에 대한 소득세 인상, 상속세 인상, 금융소득 등에 대한 과세 강화 등, 증세 기조가 그 핵심을 이루고 있음.
 - 이와 더불어 공무원 급여 삭감, 중의원 정족수 80명 감축 등 공공부문의 지출삭감을 위한 행정개혁조치도 단행하고자 함.
- ▶ 이번 조치가 실현될 경우, 일본의 재정건전화 개혁의 첫 발을 내딛는 성과로 평가될 수 있으나 이 조치만으로는 재정건전화를 달성할 수 없고 지속적인 세출삭감, 세입확대를 위한 조치가 필요함.
 - 그러나 이번 종합개혁방안이 실현될지 여부가 아직 불투명하며, 만일 실패할 경우 일본의 국가신용도 하락, 민주당 정권 붕괴 등 커다란 혼란이 발생할 가능성도 배제할 수 없음.
 - 일본의 사례를 통해 알 수 있듯이, 사회보장지출은 향후 우리나라의 국가재정을 압박하는 커다란 요인이 될 가능성이 높기 때문에 절도와 규율이 매우 필요하며, 이를 부정할 경우 조만간 재정건전성 악화와 사회보장재원 고갈이라는 무서운 결과가 초래될 수 있음.

1. 개혁의 배경과 필요성

가. 노다 정부의 사회보장 및 세제 종합개혁방안 발표

- 노다 정부는 2012년 1월 6일 사회보장 강화와 소비세 인상을 핵심 내용으로 하는 「사회보장 및 세제 종합개혁방안(社会保障と税の一体改革草案)」을 정부의 공식 방안으로 채택하였음.
 - 일본의 소비세는 1989년 4월 도입되었는데 도입 당시 세율은 3%였으며 1997년에 5%로 인상되었음.
 - 이번 개혁방안에서는 소비세율을 2014년 4월부터 8%, 2015년 10월부터 10%로 인상하기로 하였는데, 이를 놓고 여·야 간, 그리고 여당인 민주당 내에서도 갈등이 증폭되고 있어 향후 정국의 중대 사안으로 부상함.
 - 이번 개혁방안에서는 미래에 대한 불안해소를 위해 사회보장을 강화하는 조치를 도입하기로 하였는데, 이에 대해서도 사회보장지출의 효율화를 주장하면서 사회보장지출 증가를 반대하는 의견이 만만치 않음.
- 이 글에서는 이번 개혁방안이 채택된 배경, 개혁방안의 주요 내용과 이에 대한 평가, 그리고 우리 사회에 주는 함의에 대해 정리해 보고자 함.

나. 사회보장 및 세제개혁의 배경

1) 사회보장제도의 지속가능성 약화

- 일본의 사회보장제도가 과연 지속가능한가에 대한 일본국민들의 불신이 크게 고조된 상태로, 사회보장개혁의 정치적 압력으로 작용하고 있음.
 - 일본경제신문의 '인터넷 1000명 조사' (2012)에서 사회보장제도의 장래가 '불안하다' 라고 응답한 비율이 무려 81%(전년 56%)에 달하여 대다수의 국민이 사회보장제도가 지속가능하지 못한 것으로 보고 있음.
- 사회보장제도의 지속가능성이 붕괴된 이유는 다양한 요인으로 인해 사회보장비 지출이 급속히 증가해 온 반면, 이를 뒷받침할 수 있는 안정적 자원조달이 점차 어려워지고 있기 때문임.
 - 사회보장비 지출규모는 1980년 25조 엔에서 2000년 78조 엔, 그리고 2008년에 94조 엔으로 30년 사이에 4배 증가하였으며, 같은 시기 사회보장지출의 국민소득 대비 비율은 각각 12%, 21%, 27%로 급증해 왔음.
 - 1인당 사회보장비 지출규모는 1980년대 20만 엔대에서 2000년대에는 70만 엔대로 증가함.

표 1. 일본의 사회보장비 지출 추이

(단위: 10억 엔, %)

연도	사회보장비 지출액								1인당 사회보장급여비 (1,000엔)
	합계		의료		연금		복지 및 기타		
	금액	비율*	금액	비율*	금액	비율*	금액	비율*	
1980	24,774	12.15	10,733	5.26	10,453	5.13	3,588	1.76	212
1985	35,680	13.69	14,283	5.48	16,892	6.48	4,504	1.73	295
1990	47,220	13.61	18,380	5.30	24,042	6.93	4,799	1.38	382
1995	64,724	17.54	24,052	6.52	33,499	9.08	7,174	1.94	515
2000	78,119	21.01	25,995	6.99	41,201	11.08	10,923	2.94	616
2005	87,783	23.99	28,109	7.68	46,293	12.65	13,380	3.66	687
2006	89,110	23.75	28,103	7.49	47,325	12.61	13,682	3.65	697
2007	91,430	24.16	28,946	7.65	48,274	12.76	14,211	3.75	716
2008	94,085	26.76	29,612	8.42	49,544	14.09	14,929	4.25	737

주: * 사회보장비지출의 국민소득 대비 비율임.

자료: 일본통계연감(2012).

- 2011년도의 사회보장비 지출은 107조 8천억 엔인데, 이 중 보험료를 통한 조달은 59조 6천억 엔에 불과한 반면, 국고부담이 29조 4천억 엔, 지방정부부담이 10조 1천억 엔으로 사회보장비의 40% 정도를 정부의 재정지원에 의존하고 있음.

표 2. 2011년도 사회보장 관련 지표

(단위: 조 엔)

구분	금 액	
급부	합계	107.8
	연금	53.6
	의료	33.6
	복지 및 기타	20.6
조달	합계	107.8
	사회보험료	59.6
	국고부담	29.4
	지방정부부담	10.1
	자신수입	8.7

자료: 후생노동백서(2011).

2) 재정의 지속가능성 악화

- 사회보장과 세제의 종합개혁이 필요한 또 하나의 이유는 재정상황을 방치할 경우 일본에서도 현재의 유럽 국가들처럼 재정악화로 인한 경제위기가 발생할 수 있다는 위기의식이 확산되고 있기 때문임.

- 공채의존도(일반회계세출에서 공채발행에 의존하는 비율)는 1990년 8.4%, 2000년 38.4%, 2010년 48.0%로 증가해 왔는데, 특히 2000년대 이후 30% 이하로 낮아진 적이 없음.

표 3. 일반회계 세출 및 공채발행

(단위: 10억 엔, %)

연도	일반회계세출			공채발행액	공채발행의존도	공채잔고	이자지불	이자지불비율
	합계	국채비	국채비율(%)					
1970	7,950	291	3.7	430	5.4	2,811	180	2.3
1980	42,589	5,310	12.5	14,270	33.5	70,510	4,417	10.4
1990	66,237	14,289	21.6	5,593	8.4	166,338	11,069	16.7
2000	84,987	21,965	25.8	32,610	38.4	367,555	10,743	12.6
2005	82,183	18,442	22.4	34,390	41.8	526,928	8,864	10.8
2010	92,299	20,649	22.4	44,303	48.0	642,346	9,757	10.6
2011	92,412	21,549	23.3	44,298	47.9	667,628	9,924	10.7

자료: 일본통계연감(2012).

- 일본은 아직 증세의 여력이 있고 외국인 국채보유비율도 6% 정도로 낮기 때문에 유럽 재정위기의 영향을 받지 않고 있으나 조만간 국내저축만으로 발행국채를 소화할 수 없는 상황에 달할 것으로 우려되고 있음.
- 그럴 경우, 일본도 국채 신용등급 강등과 국채가격 폭락, 장기금리 상승 등 재정위기로 인한 경제위기에서 결코 자유로울 수 없기 때문에 사전에 증세 및 지출삭감 등 대책을 강구해야 한다는 목소리가 높아지고 있음.

2. 사회보장개혁의 주요 내용

가. 개혁 방향

■ 일본 사회보장제도의 기본 골격은 1960년대 형성된 이후 오늘날까지 점진적인 방식으로 개혁되어 왔으나, 다음과 같은 경제사회적 환경변화에 대응하기 위해 보다 근본적인 개혁이 요구되고 있는 상황임.

- 첫째, 저출산·고령화로 인해 부양인구가 크게 증가한 반면, 생산인구는 감소하고 잠재성장률은 저하되는 경제 구조가 고착화되었음.
 - 일본의 잠재성장률은 1980년대 4.0%에서 2000년대에는 1.0%까지 하락하였는데 향후에는 1% 이하로 하락할 것으로 예상되기 때문에 이와 같은 경제상황을 고려한 사회보장제도 개혁이 요구되고 있음.
- 둘째, 현재의 제도하에서는 젊은 세대일수록 부담은 늘면서 혜택은 줄기 때문에 젊은 세대의 불안과 불만이 증폭되고 있으므로 이를 해결하기 위해 부담과 수익의 관계에 대한 근본적 대책이 필요하게 되었음.
 - 후생노동성(2006)의 보험료 부담 대비 급여비율을 보면 1935년생 고령자는 보험료 납입금액의 8.3배에 달하는 연금급여를 받는 반면, 1985년 이후 출생한 젊은 세대는 2.3배에 불과한 것으로 추산됨.
- 셋째, 비정규직 채용 증가로 일본기업이 가지고 있던 전통적인 사회안전망 기능이 크게 약화되었으며, 세대 내 격차도 확대되었기 때문에 이에 대한 대책마련이 필요하게 되었음.
 - 비정규직 고용자의 비중은 1990년 남성 8.7%, 여성 20.6%에서 2011년 각각 20.1%, 51.3%로 증가하였는데 비정규직의 증가는 정규직 채용 시 부담해야 하는 사회보장비용을 기피하기 때문인 것으로 지적되고 있음.

표 4. 사회보장개혁의 주요 내용 및 추가 소요액

(단위: 억 엔)

	사회보장개혁의 주요 내용		추가 소요액
	제도의 충실화(급여 확대)	제도의 증점화·효율화(급여 억제)	
자녀육아 지원	○ 자녀육아지원의 새로운 시스템 구축		0.7조 엔
	- 대기아동 해소 - 유치원·보육원 통합화 실현	- 보육 관련 다양한 사업주체 참여 촉진	
의료·간병	○ 의료·간병 서비스 제공 주체 개혁		0.6조 엔 정도
	- 의료 관련 기능강화 - 간병 관련 기능강화 - 의료·간병 인력 증강	- 평균 입원일수 감소 - 외래진료 적정화 등 - 간병시설 증점화 및 재택시설 이행	
	○ 건강보험·간병보험 등의 개혁		1조 엔 정도
	- 보험재정을 도도부현 단위로 확대 - 저소득자 보험료 경감 확대 - 고령자의 보험료 경감 강화 - 장기 고액 의료의 고액요양비 개선 - 종합합산제도(자기부담 상한설정)	- 단시간노동자에 대한 피용자보험의 적용 확대 - 간병 납입금의 총보수비율 도입 (평균수입이 높은 건강보험조합의 부담 증가)	
연금	○ 현행제도의 개혁		0.6조 엔 정도
	- 최저보장기능 강화(저소득자에 대한 가산 등) - 단시간노동자에 대한 후생연금 적용 확대 - 제3호 피보험자제도 개선 - 재직노령연금의 개선 - 산후 기간 중의 보험료 부담면제 - 피용자 연금의 일원화	- 고소득자에 대한 연금급여 개정 - 디플레이션하에서의 거시경제슬라이드 실시 - 물가 슬라이드 특례조치 폐지(연금지급액 인하)	
	○ 새로운 연금제도 창설		
	- 소득비례연금과 최저보장연금 도입		
합계	3.8조 엔	- 1.2조 엔	2.7조 엔

주: 추가소요액은 2015년 기준임.
자료: 「社会保障と税の一体改革草案」에서 작성.

■ 이와 같은 사회경제적 여건변화를 고려하여 이번 개혁방안에서는 증세를 통해 사회보장비 재원을 확보하고, 이를 활용하여 사회보장기능을 강화하는 개혁안이 제시되었음.

- 이번 사회보장개혁안의 가장 큰 특징은 소비세 인상을 통해 국민 전체가 사회보장비용을 분담하게 하고, 세대간 공평성을 확보하기 위해 은퇴세대에 비해 적은 혜택을 받아온 현역세대와 약자층에 대한 지원이 강화되었다는 점임.
- 이번 사회보장개혁안은 지출의 효율화와 증점화를 통해 지출을 억제하는 방안도 함께 제시하였으나, 사회보장을 확충하기 위한 지출확대정책에 더 많은 비중을 두고 있어서 인기 영합적인 정책이라고 비판받기도 함.

나. 주요 내용

1) 저출산 대책 강화: 대기아동 해소

■ 일본정부는 이번 사회보장개혁의 최우선과제로 ‘자녀육아지원 강화’ 를 내세우며, 2015년에 7천억 엔(국비 기준)을 추가로 지원하는 방침을 제시하였음.

- 이번 개혁에는 보육사업 주체의 진입 촉진, 기존 시설의 효율적 활용, 유치원·보육원 통합을 위한 규제완화 조치 등이 포함됨.
- 구체적인 시책으로 지역실정에 적합한 보육시설(소규모 보육, 가정보육, 거주지 방문형 보육, 사업소 내 보육)의 양적 확대, 유치원보육원 통합(급여 시스템 통합, '종합시설'을 창설하여 시설 통합)을 통해 자녀육아 지원의 새로운 시스템을 구축한다는 방안이 포함됨.

2) 의료·간병제도 개혁: 환자의 부담 완화

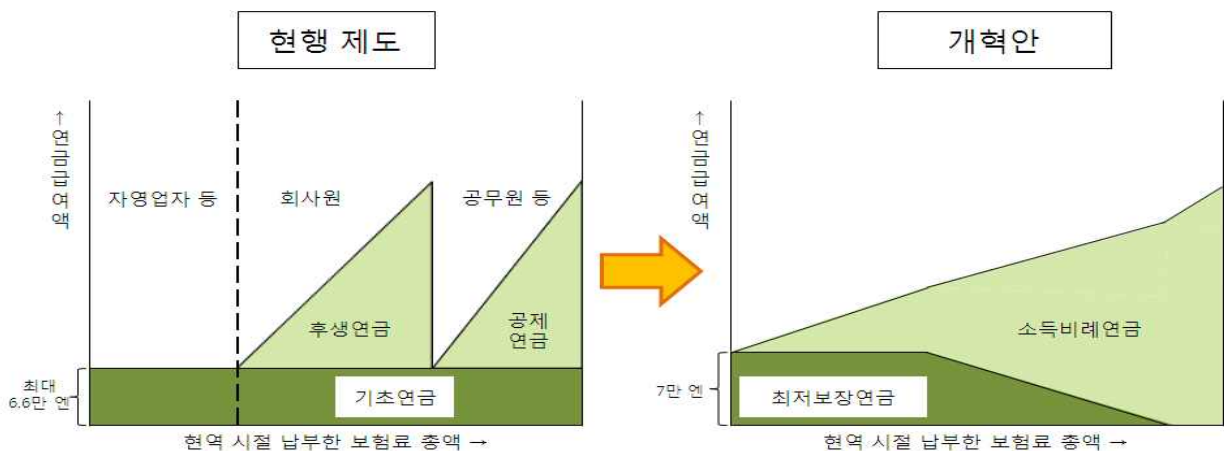
■ 의료·간병제도 개혁의 가장 큰 특징은 건강보험이나 개호보험에서 환자의 부담은 줄이는 반면, 적용대상은 확대하는 등 보다 많은 국민이 저렴하게 의료서비스를 받을 수 있도록 한 점임.

- 의료·간병제도 개혁으로 인한 국비부담은 2015년까지 추가적으로 최대 1조 6천억 엔 정도 증가할 것으로 추정되는데, 그 중 약 1조 엔이 보험 관련 개혁에 기인한 지출 증가임.
- 단시간 노동자에 대한 피용자보험 적용확대, 저소득자에 대한 보험료 경감조치 확충, 장기·고액 의료요양비 제도 개정을 통해 부담을 경감하는 조치가 마련됨.
- 종합합산제도(의료, 간병, 보육 등에 관한 자기부담비의 합계금액 상한제도)를 신설하여 저소득자에 대한 자기부담 상한선을 마련함으로써 종합적으로 부담증가를 억제하는 효과를 가져다줄 것으로 기대됨.
- 70~74세 환자의 자기부담을 현행 10%에서 20%로 인상하는 방안을 검토해 왔으나 2013년 이후에 다시 검토하기로 하면서 도입이 연기됨.
- 외래환자에 대해 1회당 100엔의 추가 부담을 요구하는 제도를 2012년도부터 시행하려던 계획을 취소함.

3) 연금개혁: '최저보장연금'의 창설

■ 연금제도 개혁안에서는 소득비례연금(사회보험방식)과 최저보장연금(조세방식)을 조합한 새로운 형태의 공적연금제도가 제시되었고, 2013년 법제화를 목표로 하고 있음.

그림 1. 일본정부의 공적연금개혁의 체계도



자료: みずほ総合研究所(2009, 11), 「新政権の年金改革で国民の年金不信は払拭されるか」.
김양희·김은지(2010), 『고령화·저성장 시대 일본 공적연금의 현안과 개혁과제』 재인용.

- 소득비례연금은 직업에 상관없이 소득이 동일하면 동일한 보험료(15%)를 부담하고 동일한 급여액을 지급받기 때문에 고용형태별·직업별 불평등 구조를 해소하여 공평성을 확보하게 될 것으로 기대됨.
 - o 소득비례연금제도를 도입하기에 앞서 단시간 근로자에 대한 후생연금 적용을 확대하고, 공무원과 교직원 대상 공제연금을 후생연금과 통합하여 근로 형태별·지역별 공평성을 확보하고자 하였음.
- 모든 고령자를 대상으로 최저보장연금을 지급함으로써 소득비례연금과 최저보장연금을 합산하여 7만 엔(현재 가격 기준) 이상의 연금을 수급할 수 있도록 한다는 방침임.
- 연금지급 개시연령을 65세에서 68세로 올리는 방안도 검토되었으나 이번 개혁방안에는 포함시키지 않음.

3. 세제개혁의 주요 내용

가. 개혁 방향

- 세제개혁의 기본 방향은 증세를 통해 늘어나는 사회보장비용을 안정적으로 조달한다는 것이며, 이를 실현하기 위해 소비세, 소득세, 자산세 등 각종 세목의 증세를 도모했다는 점임.
- 일본의 사회보험료 부담은 국제적으로 비교해도 상당히 높은 수준에 도달해 있고, 이를 부담하는 현역세대의 불만이 극에 달해 있기 때문에 이를 대체하는 재원마련이 매우 필요한 상황이었음.

나. 주요 내용

1) 소비세율 인상

- 이번 세제개혁의 핵심은 현행 5%의 소비세율을 2014년 4월부터 8%, 2015년 10월부터 10%로 단계적으로 인상한다는 것임.
- 소비세는 ① 재원조달력이 매우 높고, ② 세수가 경제동향이나 인구구성 변화의 영향을 덜 받으며, ③ 근로세대 등 특정 집단에 부담이 집중되지 않아서 경제를 왜곡하는 정도가 작기 때문임.
- 사회보험료가 아니라 조세를 통해 사회보장재원을 조달하는 이유는 일본의 사회보험료율이 이미 매우 높은 수준이고, 사회보험료 부담이 현역 근로세대에 집중되어 있어서 현역세대의 불만이 많기 때문임.
 - o 일본의 사회보장부담률(2011)은 16.8%로 미국(2008, 8.6%), 영국(2008, 10.5%), 스웨덴(2008, 12.1%)보다 높은 수준인 반면 조세부담률(2011)은 22.0%로 주요 선진국들 중에서 가장 낮은 수준에 머무르고 있음.
- 세율 인상으로 발생하는 추가적인 세수는 중앙정부와 지방정부가 배분하고 중앙정부에 귀속되는 추가 세수의 전액을 사회보장 목적세로 법제화하여 세수를 모두 사회보장을 위해 사용하도록 하고 있음.
- 추가 세수의 중앙정부 귀속분은 전액을 사회보장 4경비(연금, 의료, 간병 및 저출산 대책)를 충당하는 데 사용하도록 법제화하며, 지방정부 귀속분도 사회보장재원으로 용도를 명확히 하도록 함.

표 5. 국민부담률의 국제비교

(단위: %)

	사회보장 부담률	조세 부담률	국민소득 대비 재정적자 비율	국민부담률	국민부담률 (GDP 대비)	잠재적 국민부담률	잠재적 국민부담률 (GDP 대비)
일본(2011)	16.8	22.0	-11.0	38.8	28.1	49.8	36.2
미국(2008)	8.6	24.0	-7.4	32.5	26.4	39.9	32.3
영국(2008)	10.5	36.2	-6.0	46.8	37.3	52.8	42.1
독일(2008)	21.7	30.4	0.0	52.0	39.3	52.0	39.3
스웨덴(2008)	12.1	46.9	0.0	59.0	43.7	59.0	43.7
프랑스(2008)	24.3	36.8	-4.5	61.1	45.2	65.6	48.5

주: 1) 국민부담률=사회보장부담률 + 조세부담률.

2) 잠재적 국민부담률=국민부담률+재정적자비율. 재정적자는 장래세대가 부담해야 할 부분이므로 이를 포함시켜 잠재적인 국민부담률을 산정함.

3) 국민부담률과 잠재적 국민부담률은 모두 국민소득(NI)에 대한 비율이며, GDP 대비 비율은 별도로 표시하였음.

자료: 후생노동백서(2011).

■ 소비세율 인상으로 발생하는 저소득층의 조세부담 증가(역진성)를 완화하기 위해 세액을 공제하거나 급여금을 지급하는 등의 대책을 강구하고 있으며, 이를 위해 「사회보장·조세 번호제도」를 도입할 계획임.

- 저소득층이 많이 소비하는 식료품 등 특정 품목의 세율감조치는 도입하지 않는 반면 「사회보장·조세 번호제도」를 도입(2015년도 이후)하여 국민의 소득, 자산 등의 상황을 파악하고, 이를 토대로 세액공제, 급여지급 등을 실시하여 소득재분배를 달성하고자 함.

■ 소비세율 인상은 이번에 끝나는 것이 아니라 2015년 이후 경제사회적 여건을 고려하여 추가적인 세율인상이 필요하다는 점도 강조하고 있어서 향후 지속적인 소비세 인상이 이루어질 가능성이 있음.

- 일본의 역대 총리들은 소비세를 도입하고, 도입 후에는 세율을 인상하기 위해 많은 시도를 해왔으나 실패로 끝나는 경우가 많았음.

- 노다 총리의 이번 시도도 성공 여부가 주목되고 있는데, 만일 성공한다고 하더라도 소비세율 인상이 여기서 끝나는 것이 아니라 앞으로도 계속될 가능성이 높다는 점에 유의해야 함.

표 6. 소비세 도입 및 세율 인상을 둘러싼 경위

시기	내용
1979년, 오오히라 총리	일반 소비세를 제기하였으나 중의원 선거 도중 단념
1987년, 나카소네 총리	매출세 법안을 국회에 제출하였으나 폐안
1988년, 타케시타 총리	소비세법(세율 3%)이 성립하였고 1989년 4월부터 도입
1994년, 호소카와 총리	소비세율을 7%로 인상하는 국민복지세 구상을 발표하였으나 단념
1994년, 무라야마 총리	소비세율을 5%로 인상하는 개정법이 성립하였고 1997년 4월 실시
1997년, 하시모토 총리	1997년 4월부터 예정대로 세율을 5%로 인상
2012년, 노다 총리	소비세율을 단계적으로 10%까지 인상하는 법률 제정을 위해 분투 중

자료: 일본경제신문(조간, 2012. 1. 1), 2면 참고.

2) 고소득자에 대한 소득세 증세

- 고소득자에 대해서는 추가적으로 소득구간을 설정하여 45%의 한계세율을 적용(2015년 1월부터)하도록 함.
 - 과세소득이 5,000만 엔을 넘는 고소득자에 대해서는 최고세율을 40%에서 45%로 인상 적용하도록 했는데, 적용 대상자가 약 3만 명에 이를 것으로 추정됨.
 - 이 조치는 증세효과보다는 고소득자에 대한 증세도 실시하겠다는 정치적인 선전효과를 노린 것으로 판단됨.
- 고소득자에 대한 과세를 강화함과 동시에 금융소득, 고령자 연금소득에 대한 과세도 강화하도록 함.
 - 상장주식의 배당 및 양도소득에 대해서는 주식시장 활성화를 위해 현재 10%의 경감세율이 적용되고 있으나 2014년 1월부터는 법정세율인 20%를 적용하도록 함.
 - 비교적 높은 연금수입을 얻거나 급여를 받고 있는 고령자에 대해서는 세대 내 공평성을 확보한다는 취지에서 과세를 강화할 필요가 있다고 언급하였으나 아직 구체적인 방안은 제시되지 않았음.

3) 상속세 강화를 통한 양극화 완화

- 소득 및 자산보유의 양극화를 완화하고, 부의 대물림을 방지하기 위해 상속세를 강화하는 조치를 취함.
 - 2015년 1월부터 상속세의 기초공제를 낮추고 고액 상속구간에서는 상속세율을 높이도록 함.
- 한편 고령자가 보유한 자산이 신속히 현역세대로 이전되도록 하기 위해 직계비속에 대한 증여세 세율구조를 완화하도록 함.
 - 고령자 보유자산이 현역세대로 이전될 경우, 소비확대와 경기부양 효과가 기대되기 때문임.

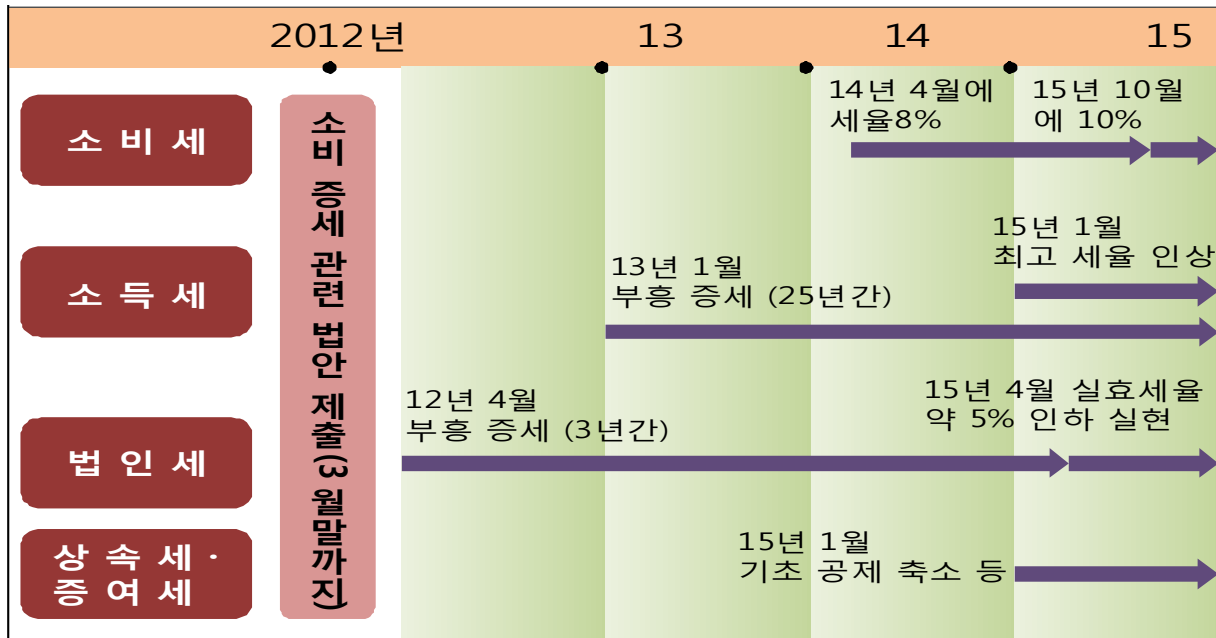
4) 법인세 인하 연기

- 법인세는 일본기업의 국제경쟁력 향상, 외국인투자 유치 확대, 산업공동화 방지, 고용 및 투자 확대 등을 목적으로 2015년부터 실효세율을 5%포인트 인하하기로 함.
 - 법인세는 2012년부터 인하할 예정이었으나 동일본 대지진 피해복구를 위해 법인세에 대한 부흥증세를 실시하기로 하였기 때문에 기업의 실질적 부담이 완화되는 것은 2015년 4월 시점부터임.
 - 소비세, 소득세, 상속세 등은 모두 증세하는 방향으로 가고 있는 반면, 법인세는 감세하는 방향으로 가고 있는데, 이는 일본기업의 국제경쟁력 약화, 외국인투자 감소, 일본 국내기업의 해외로의 입지 전환 등에 대응하기 위한 불가피한 조치라고 판단됨.

5) 행정개혁의 추진

- 노다 정부는 증세기조에 대한 국민들의 반감과 저항을 억제하기 위해 정치·행정개혁을 추진하겠다고 제시함.

그림 2. 일본 세제개혁의 로드맵



자료: 일본경제신문(조간, 2012. 1. 1).

- 중의원 의석수를 80석 줄이는 것을 핵심으로 하는 법안을 국회에 조속히 제출할 계획이며, 공무원 급여를 7.8% 삭감하고 독립행정법인, 공익법인 등 공공기관의 개혁을 추진한다는 방침임.

4. 종합개혁방안의 평가와 함의

가. 개혁방안의 실현 가능성은 여전히 불투명

- 노다 정부는 종합개혁방안에 대해 야당과의 협의를 본격화하여 2012년 3월 안에 법안을 국회에 제출한다는 목표를 설정하였으나, 이를 실현하기에는 아직 험난한 여정이 기다리고 있음.
 - 이번 개혁방안의 핵심은 소비세 인상인데, 역대 정권의 소비세 도입이나 인상 시도가 여러 차례 실패로 끝났다는 점을 고려하면, 이번 개혁방안 실현에도 상당한 역풍이 몰아칠 수 있음.
 - 여당인 민주당 내에서도 소비세 인상이 차기 총선에 악영향을 미칠 것으로 우려하여 이를 반대하는 의원이 상당수(약 100명) 있으며, 일부 의원(약 9명)들은 민주당을 탈당하는 사태에 이룸.
 - 야당인 자민당과 공명당은 개혁방안에 대한 협의에 응하지 않으면서 이를 통해 국회 해산과 총선거로 몰아가려는 전략을 구사할 것으로 보임.
 - 이러한 상황에서 노다 정부가 이 국면을 어떻게 타개해나갈지 주목할 필요가 있음.

- 일본의 재정상황이 이번 개혁조치만으로 개선될 여지는 매우 낮으며, 개혁조치가 실제로 실행될 것인지, 향후 추가적인 증세와 세출억제를 위한 조치들이 도입될 것인지 여부를 계속 주시할 필요가 있음.
- 이번 개혁조치는 주로 증가하는 사회보장재원을 마련하는 정도에 그치고 있기 때문에 일본의 재정상황을 획기적으로 개선할 수 있는 효과는 기대하기 어려움.
- 개혁방안에는 2015년 이후에도 소비세 증세 등 지속적인 세수확대를 위한 개혁을 실시하겠다는 의지가 표명되어 있어서 이번 개혁이 성공할 경우 일본의 증세기조는 앞으로 계속될 가능성이 있음.
- 그러나 이번 개혁방안이 실패할 경우 노다 정권의 붕괴, 나아가 민주당 정권의 붕괴로 이어지고, 일본의 국가 신용도에도 악영향을 미칠 우려가 있어서 향후 정세를 주시할 필요가 있음.

나. 소비세율 인상 시기와 인상폭을 명시한 것은 일보 진전

- 정부가 공식적으로 채택한 종합개혁방안에 소비세, 소득세, 상속세 등 주요 세목의 인상시기와 인상폭을 명시한 것은 사회보장 재원확보 및 재정건전화의 관점에서 볼 때 일보 진전이라고 평가할 수 있음.
- 일본의 재정상황, 그리고 사회보장에 대한 국민들의 커지는 불안감을 고려할 때 증세는 필요불가결한 조치이며, 소비세 인상시기와 인상폭을 정부의 개혁방안에 명시한 것은 바람직한 방향이라고 평가할 수 있음.
- 종합개혁에 대한 논의가 본격화된 2010년 6월에는 2010년대 중반까지 소비세를 10%까지 단계적으로 인상한다는 정도의 개혁안이 제시되었을 뿐이어서 이번 개혁방안은 이를 한층 구체화한 것으로 평가할 수 있음.

다. 세제 전반에 걸친 근본적 개혁에는 여전히 과제가 산적

- 이번 종합개혁방안에서는 ‘증세’ 라는 목표를 달성하기 위해 세제 전반의 근본적 개혁은 희생되었다고 평가되고 있음.
- 소득세 증세의 경우, 과세소득이 5,000만 엔을 넘는 약 3만 명만을 대상으로 하였을 뿐, 소득재분배 기능을 실질적으로 강화하는 소득세제 개편에는 실패하였다고 볼 수 있음.
- 일부 정치적 배려에 의해 도입된 변화도 있는데[예: 자동차 중량세 감세(약 1,500억 엔)는 자동차 업계와 관계있는 민주당 의원의 요구를 반영한 것], 이는 증세를 찬성하도록 유도하기 위해 수용된 것으로 판단됨.
- 소비세 증세로 인해 발생하는 역진성 문제에 대한 대책도 매우 미진하며, 더구나 실현 가능성도 낮다는 비판의 목소리가 높음.
 - 「사회보장·조세 번호제도」를 도입하여 저소득자의 소비세 부담을 경감하고자 하나 이 제도는 부동산이나 금융자산 보유실태를 파악하는 데 한계가 있어서 자산가도 저소득층으로 분류될 우려가 있음.
 - 식료품 등 저소득층이 많이 소비하는 품목에 경감세율을 적용하는 제도는 도입하지 않기로 하였는데, 이 제도가 저소득층에 실질적으로 도움이 될 것이라는 주장도 있어서 검토가 필요한 상황임.

라. 사회보장지출의 효율화는 부진

- 소비세를 인상하여 사회보장재원을 마련하고 사회보장기능을 강화하는 것은 바람직하나 사회보장지출의 효율화를 위한 조치는 미약하므로 개선이 필요함.
- 사회보장제도 개혁은 급여확대를 수반하는 '제도의 충실화 부문' 과 급여억제를 요구하는 '제도의 중점화·효율화 부문' 으로 구분되어 있으나 실제로는 '제도의 충실화' 관련 시책들이 강화된 반면, '중점화·효율화' 를 위한 시책들은 보류되거나 폐지되었음.

마. 재정건전화 효과는 미미

- 이번 개혁에서 세수증대 효과는 대부분 소비세 인상에서 발생하는데, 대부분 사회보장재원으로 사용되기 때문에 정부채무 감축 등 재정건전화를 달성하기에는 아직도 턱없이 부족한 형편임.
- 일본의 사회보장 관련 비용은 2011년 100조 엔을 넘었으며, 2015년 120조 엔, 2020년 140조 엔, 2025년 150조 엔으로 증가할 것으로 예상되고 있음.
 - 2011년에는 사회보장비용 중 약 40%를 정부가 부담하였는데, 부담액이 갈수록 증가할 것으로 예상되며, 이를 충당하기 위한 증세부담도 갈수록 증가할 것이 분명함.
- 그런데 일본은 사회보장비 증가도 커버하고 나아가 재정적자도 커버할 수 있을 만큼의 증세여력을 보유하지 못하고 있어서 이에 상응하는 세출삭감이 절실한 실정임.
 - 일본의 재정적자는 매년 40조 엔을 넘고 있는데 소비세율을 현행 5%에서 20%로 인상한다 하더라도 추가적인 세수는 37조 5천억 엔 정도에 그칠 것이기 때문에 소비세 인상만으로 재정의 균형을 맞추기는 어려운 형편임.
- 사회보장제도의 근본적인 개혁, 특히 연금과 의료 분야의 개혁이 없을 경우 소비세 인상 등의 증세는 밑 빠진 독에 물 붓는 수준에 그칠 것이라는 우려가 높음.
 - 이번 개혁방안에서는 사회보장지출을 억제하는 개혁, 예를 들면 연금지급 개시연령을 68세로 인상하거나 디플레에 상응하는 연금지급액 삭감 등은 실시하지 않기로 한 반면, 사회보장지출을 증가시키는 조치들은 대부분 도입하기로 함.

바. 시사점

- 현재의 일본 개혁사례가 주는 가장 큰 교훈은 사회보장제도를 설계하고 도입할 때 100년 앞을 내다보고 수입과 지출 면에서 지속가능한 사회보장제도를 만드는 것이 매우 중요하다는 점임.
- 일본의 사회보장제도는 1960년대에 도입되었는데 이 시기는 일본경제가 고도성장을 하던 시기이며 이 시기의 인구구조, 경제성장, 소득분배 등을 전제로 사회보장제도가 설계되고 도입되었음.
- 그러나 50년이 지난 현재 일본 사회보장제도 도입의 전제조건은 상당히 변화하였으며, 이러한 여건하에서 일본의 사회보장제도는 더 이상 지속가능하지 못하게 되었음.

- 우리 사회에서도 현재 사회보장에 대한 수요가 급증하고 있는데, 현재의 여건만을 고려하여 선불리 제도를 설계하고 도입할 경우, 조만간 지속 불가능하고 재정에 커다란 부담을 주는 제도로 전락할 우려가 있음.

■ 재정에도 규율이 필요하듯이 사회보장에도 규율이 필요함.

- 일본의 상황을 보면, 정부재정(일반 세출)의 절반 정도가 사회보장지출인 반면, 일반회계예산의 절반 정도를 빚으로 충당하고 있음.
- 일본의 사례에서 알 수 있듯이, 연금·의료비 등 사회보장 관련 지출의 급속한 증가는 재정적자의 커다란 요인이 될 것이기 때문에 지출 대비 효과를 극대화하기 위한 '효율적인 사회보장' 구축이 필요함. KIEP