

일본 복지정책의 변화와 제도적 향방

김성조 _ 순천대 사회교육과 조교수

목 차

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 사회보장 정책의 미래경로에 영향을 미치는 주요 변수
- IV. 일본 사회정책의 향방
- V. 결론

국문초록

본 논문은 인구변화, 기술 변화 및 노동형태, 기존 복지 정책의 유산, 복지 재정의 지속가능성, 사회적 가치의 변동 등을 통해 미래의 일본 복지국가의 지출규모 및 경로의 특징을 분석하고자 한다. 일본에서 빠른 속도로 저출산·고령화가 진전되면서 사회보장 비용이 증가하고 있으며 의료, 연금 및 개호를 비롯한 각 제도는 지출수준이 증가하면서 현역 세대에 큰 부담을 주고 있다. 재정 지출에서는 연금지출은 기존 개혁의 성과로 2030년까지 완만하게 통제가 될 것이지만 의료분야의 지출은 고령화의 증대와 함께 급격히 증대될 것으로 예측된다. 재정 구성에서는 사회보험의 우선성은 유지되겠지만 사회보험료 인상의 여력이 부족하므로 조세의 비중이 크게 높아지는 형태를 보일 것이다. 복지지출 측면에서는 고령자의 강한 정치적 영향력과 기존 정책의 유산, 집권세력의 보수적 개혁 담론, 느린 속도로 변화하는 사회적 가치 등을 고려할 때 가족정책 분야를 제외하면 고령자 중심적 성격은 느리게 진행될 가능성이

www.kci.go.kr

크다고 전망된다.

주제어

일본 복지, 복지에측, 인구 변동, 복지정책의 전환, 가치변동

1. 서론

일본에서 고령화의 급속한 진전은 사회 보장 비용의 증가를 가져와 복지 재정은 더욱 취약해지고 있다. 일본의 생산 가능 인구가 크게 감소하고 있는 반면, 노인 인구, 특히 75세 이상의 후기 고령자 인구는 오히려 증가하고 있다. 일본의 인구 감소 국면은 급속한 높은 고령화와 동반하여 진행되고 있다. 국민 4명 중 1명이 노인이라는 수준에 있으며 현재와 같은 상황이라면 2060년에는 고령화율이 40%라는 세계에 유례없는 매우 높은 수준에 이르는 것으로 추산된다.¹⁾ 일본은 세계 어느 나라도 경험한 적이 없을 정도의 인구 감소와 고령화의 위기에 직면하고 있다.

이 같은 급격한 저출산·고령화는 한 나라의 경제, 사회, 재정, 사회 보장 등 포괄적인 사회경제 위기를 수반한다. 특히 사회 보장 제도는 세대 간 재정 이전이 중요한 전제로 하고 있으므로 저출산·고령화 현상은 연금, 의료, 개호를 비롯한 각 제도에서 급여의 증가와 현역 세대의 부담 증가 등 많은 과제를 촉발할 것이다. 또한, 2020년 일본 중앙 및 지방정부의 장기 채무 잔고는 GDP 대비 266.2%로 세계 최고수준을 기록하고 있어 재정적 안정성 역시 취약한 편이다.²⁾ 지금까지 크고 작은 개혁이 진행되어 왔으나, 대폭적인 인구

1) 令和2年版『厚生労働白書』, 2020, p.4 참고로 고령화율은 전체 인구 중 만65세 이상 인구가 차지하는 비율을 의미한다.

2) 財務省主計局, 『我が国の財政事情: 令和2年12月』, <https://www.mof.go.jp/>

감소가 진행된다면 사회정책 및 제도의 지속 가능한 운영을 확보하는 것이 어려워질 수 있다. 특히 인구구조의 변화는 지방에 더 큰 타격을 주고 있다. 지방에서는 인구감소가 더 심각하게 발생하여 경제적 공동화가 빠르게 진행되고 있다. 지방은 의료 및 간호를 담당하는 인재의 확보도 곤란해지고 필요한 서비스를 제공하기 어렵게 되었다.³⁾ 이런 상황은 다시금 지방 인구의 감소를 초래하는 악순환이 지속 되어 결국 자치 단체의 운영과 생존 자체가 위협받는 상황에 이르렀다.

본 연구는 위와 같은 주요한 변수들을 통해 미래 일본의 사회복지정책의 궤적을 예측하고자 한다. 이러한 분석에 입각하여 일본의 사회복지정책의 도전과제 및 미래의 변화상을 제시할 것이다. 일본의 사회정책에 대한 향방을 예측하는 것은 한국 사회가 직면하고 있거나 직면하게 될 문제들과도 직접적으로 연결되어 있다. 한국의 복지국가는 성숙기에 다다른 북유럽 국가들과과는 다른 경로를 걸을 가능성이 매우 크며 오히려 한국은 일본의 사회경제 시스템과 가장 유사하기 때문이다. 따라서 일본의 경험은 우리에게 큰 시사점을 줄 수 있으며 이러한 문제를 살펴봄으로써 한국 사회에 위기를 진단하고 미래에 대한 대안과 비전을 제시하는 데도 크게 기여할 수 있을 것이다.

이러한 목적을 띤 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 일본의 사회복지정책의 궤적을 탐색하는 데 필요한 주요 변수로서 인구구성, 기술변화와 노동시장, 복지재정, 복지지출의 특성과 구성, 가치의 변화, 정치적 요소에 대해 살펴본다. 다음 장에서는 이에 입각하여 일본 사회정책의 향방을 분석한다. 복지지출의 추이를 예측하여 주요한 변곡점을 살펴봄과 재원과 지출구

budget/budger_workflow/budget/fy2021/seifuan2021/04.pdf (검색일 2021년 4월 16일)

3) 池上直己, 『日本の医療と介護: 歴史と構造,そして改革の方向性』, 日本経済新聞出版, 2017, p.53

조를 분석한다. 다음으로 복지지출 구성에서 고령자를 위한 연금과 의료 등 전통적 리스크와 새로운 리스크 사이에서의 변화가능성을 살펴본다. 마지막으로 본 연구를 요약하고 연구의 함의를 제시할 것이다.

II. 이론적 논의

1. 복지국가의 성격 분석

한 사회의 복지정책을 특징짓는 데 있어서 몇 가지 요소들이 존재한다. 우선, 전통적으로 복지국가에 대해서는 지출규모를 통해 이를 파악해왔다. 소위 큰 복지국가와 작은 복지국가를 대조시키면서 큰 복지국가는 제도화된 관대한 복지정책을 추진하는 나라이며 작은 복지국가는 잔여적 성격을 가지는 복지국가로 이해해왔다.⁴⁾ 이후 에스핑 안데르센은 복지국가 유형화 논의를 통해 양적 차원을 넘어 질적인 차이들을 복지국가의 성격분석에 포함시켰다.⁵⁾ 탈상품화, 계층화, 탈가족화라는 지표들을 통해 자유주의형, 보수주의형, 시민주의형의 복지국가를 구분한 바 있다. 이러한 논의들을 종합하면 복지국가 연구에서 양적인 지출규모는 일차적인 논의의 출발점이 된다. 복지지출의 규모는 일반적으로 GDP 대비 지출의 규모를 기준으로 삼는다. 또한, 질적인 부분을 함께 고려하고 있다. 질적인 부분은 복지지출이 구성되는 방식의 특성과 이를 둘러싼 사회적 구조와 관계에 대한 부분들을 강조한다. 계층화는 복지정책이 노동시장의 지위와 연결된 정도를 의미하고 탈가족화는

4) H. Wilensky, and C. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*. (New York: The Free Press, 1965)

5) G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*. (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990)

돌봄서비스가 가족을 통한 무상노동이 아닌 정도를 의미한다. 이러한 부분들은 복지국가의 성격을 파악하는 데 있어서 주요한 기준이 된다.

또한, 최근에는 전통적 리스크와 새로운 리스크(New social risks)의 구분에 대한 논의도 증가되고 있다.⁶⁾ 복지국가 혹은 공적 복지서비스는 해당 사회의 특징적인 리스크에 대응하여 적응하며 조금씩 변화해왔다. 1세대 복지국가의 모델은 성별분업에 기반하고 있었다. 남성은 근로가능시기에 전업으로 일하고 여성은 가정 안에서 돌봄노동을 제공하는 식의 성별분업과 경직성이 높은 노동시장에 기반하였다. 이러한 성별 분업은 경제성장과 높은 노동수요에 의해 유지되었다. 복지국가의 중요한 공헌은 노동력의 성공적인 상품화가 더 이상 기대되지 않는 노동자의 라이프의 정당한 상황 속에서 연대성의 동원이다. 이를 통해 교육, 고용, 퇴직 3단계로 구성된 포디즘적인 인생의 단계를 체계적으로 제도화하였다. 복지국가는 교육단계에서 학교교육에 관련된 복지서비스를 제공하며 고용단계에서 질병, 사고, 장애, 단기적 실업 등과 같은 예측 불가능한 혹은 단기적 취약성으로부터 노동자를 보호해주었다. 특히 마지막 단계를 위한 경제적 지원을 제공하는데 가장 큰 방점을 두고 있었다.

산업구조는 산업사회에서 탈산업사회로 변화하고 있으며 이에 따라 서비스업 중심으로 하여 노동형태가 다양해지고 있다. 다양한 형태의 비정규노동이 증가하고 있으며 정규직과 비정규직 간 복지혜택 등의 차이가 더욱 커지는 ‘이중노동시장’ 현상이 강화되고 있다. 노동은 이러한 다양한 불안정 노동의 위협에 직면해 있으며 앞서 언급한 바와 같이 소위 ‘4차 산업혁명’으로 이러한 현상은 더욱 심화될 것으로 예측된다. 여성의 경제활동 참여 역시 증가

6) G. Bonoli, *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)

하고 있어 일과 가정을 양립하는 것이 중요한 과제로 등장하였다. 일군의 학자들은 이를 ‘새로운 사회적 위험(New social risks)’이라고 지칭하면서 현대 복지국가가 이에 대한 대응을 시도하면서 전환되고 있다고 주장했다.⁷⁾

전통적 복지는 직장을 가지고 일하는 노동자가 처할 수 있는 은퇴, 질병, 실업, 산재 등 위험에 대한 대비책이었다. 그러나 최근 들어서는 일·가정의 양립, 돌봄노동, 재교육, 불안정노동 등의 새로운 복지수요가 증가하고 있다. 일군의 학자들은 이를 ‘새로운 사회적 위험(New social risks)’이라고 지칭하면서 현대 복지국가가 이에 대한 대응을 시도하면서 전환되고 있다고 주장했다(Taylor-Gooby 2004).

2. 복지국가의 형태에 영향을 주는 요소들

복지국가의 형태에 영향을 주는 여러 요소가 존재하며 이를 복지정책의 수요측면과 공급측면으로 나누어 분석할 수 있다. 수요측면은 사회집단이 복지수혜를 요구하는 정도를 의미하며 공급측면은 국가와 사회가 이를 제공할 수 있는 능력을 의미한다. 이러한 두 가지 측면을 동시에 고려하면 미래의 사회보장 정책의 경로를 예측하는 기본적인 변수로 인구구성, 기술변화와 노동시장, 복지재정, 가치의 변화, 프로그램적 특성 등을 꼽을 수 있다. 인구구성과 기술의 변화, 노동시장 변화는 복지의 수요과 공급 측면을 강하게 추동하여 미래의 복지재정 추계에 직접적 영향을 미친다(岩本康志 외 2018). 우선, 인구구성의 변화로 고령자가 증가하면 복지서비스에 대한 수요가 증가하게 된다. 2013년 후생노동성 자료에서 일본의 1인당 의료비를 비교하면 15~19

7) P. Taylor-Gooby, *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. (Oxford: Oxford University Press, 2004)

세가 7만 엔으로 가장 낮고 100세 이상은 117.8로 가장 높았다.⁸⁾ 공급측면에서는 사회보장제도의 지속성에서 중요한 변수는 인구변화 과정에서 발생하는 세대간 균형이다. 근로세대가 낸 세금과 기여금으로 사회보장제도가 운영되고 고령자는 주로 이에 대한 수혜를 받게 된다. 따라서 근로세대와 은퇴세대 간의 비율이 변화하면 급여와 지출을 고정하더라도 제도의 지속성에 큰 변화가 발생한다. 은퇴세대에 대한 근로세대의 비중이 늘어난다면 동일한 기여수준에서도 더 많은 수혜를 얻을 수 있고 반대로 그 비중이 줄어든다면 동일한 급여수준을 유지하기 위해 근로세대는 더 많은 기여를 해야만 한다.

둘째, 복지재정의 구조는 국가가 복지재정을 동원할 능력의 관점에서 살펴볼 것이므로 주로 공급측면과 직결된다. 다음으로, 프로그램적 특성은 기존 복지정책의 유산으로 남아 미래의 복지정책의 방향에 큰 영향을 미치게 된다. 복지정책은 특정한 수혜자 그룹을 만들게 되며 시간이 경과하면서 수혜자 그룹들은 정치적으로 조직되게 된다. 따라서 복지정책은 한 번 생성된 후에는 이를 쉽사리 폐지하기 어려운 경직성을 가지므로 ‘경로의존성’을 가지게 된다. 셋째, 고용레짐을 결정하는 노동형태 및 기술혁신은 복지의 형태와 큰 관련성을 가진다.⁹⁾ 사회보험료 형태로 복지지출을 지탱하는 부분이 큰 ‘사회보험형’ 복지제도에서는 연금과 의료 등이 직역(職役)별로 구분되어 운영되므로 노동시장의 지위와 복지제도가 연결되어 공급측면에 큰 영향을 끼친다. 또한, 실업에 대한 대응은 생활보장의 주요한 축이 되므로 실업률은 복지의 수요측면과 긴밀히 연결된다. 넷째, 사회적 가치의 변화는 복지정책을 둘러싼 가족 및 성별관계 등에 큰 영향을 미치게 된다. 복지국가는 다른 사람과 자신의 리스크를 공유하겠다는 적극적 연대성(solidarity)에 의해 유지된

8) 池上直己, 『日本の医療と介護: 歴史と構造,そして改革の方向性』, 日本経済新聞出版, 2017, p.43.

9) 宮本太郎, 『복지정치: 일본의 생활보장과 민주주의』, 논형, 2011, p.48.

다.¹⁰⁾ 이러한 연대의 정신은 계층 간 및 세대 간 재분배를 통해 구현되게 된다. 또한, 어떤 서비스를 사회화할지 내부화할지에 대한 가치적 판단이 들어가게 된다. 수요측면에서 여성의 사회참여 증가 등 전통적 가족관계의 약화는 복지수요를 증가시키는 요인이 된다. 공급측면에서는 사회 내 연대성의 증가는 복지지출을 용인하므로 지출의 규모를 증가시킨다. 마지막으로 정치적 요소 역시 중요한 요소가 된다. 집권세력의 당파성이 복지국가의 크기에 영향을 미친다는 주장은 미리 널리 알려져 있다. 그 외 사회 내 이익집단의 힘의 상대적 크기나 집권세력과의 연계의 정도 등 역시 복지국가의 공급 측면에 큰 영향을 미친다.

Ⅲ. 사회보장 정책의 미래경로에 영향을 미치는 주요 변수

1. 인구구성

출산율과 평균수명 등에 기반하여 미래 일본의 인구구조 및 세대구성 변화 전망을 간략히 살펴보고자 한다. 일본의 총인구는 2019년 약 1억 2,600만 명을 기록하였으며 2040년 1억 1,100만 명까지 감소할 것으로 예상된다.¹¹⁾ 또한, 인구구성 등을 살펴보면 감소폭은 점차 커질 것이다.¹²⁾ 일본의 인구구성에 대한 추이를 보면 1970년에는 고령화율이 7.1%로 약 14명 중 1명이 고령자였으나, 의료수준의 향상 등으로 평균수명이 증가하는 등 고령화가 급속히 진전되었다. 2016년에는 고령화율이 27.3%, 2019년에는 28.4%에 이르

10) H. Maarse, "Has Solidarity Survived? A Comparative Analysis of the Effect of Social Health Insurance Reform in Four European Countries", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 28-4 (2003).

11)令和2年版『厚生労働白書』, 2020, p.3

12) 주1과 같음

렸다. 2030년에는 약 31%, 2040년에는 약 35%에 도달할 것으로 예측된다. 출산율의 경우, 2005년에 1.26로 최저치에 도달한 이후 소폭 증가 경향으로 돌아서 2016년 1.45수준으로 상승하였으나 2019년 다시 1.36으로 감소하였다. 이와 같이 여전히 장기적인 관점의 저출산 경향은 지속되고 있으며 2040년경에도 출산율은 1.43으로 현재와 거의 동일한 수준에 머물 것으로 예측된다. 이러한 결과로 일본의 총인구는 2008년 1억 2,810만 명을 정점으로 하여 감소하여 2019년 1.26억 명을 기록했고 2040년의 인구는 1.11억 명 가량으로 예측된다.

이러한 상황에서 세대 간 불균형 정도도 확대될 것으로 예측된다. 저출산의 진전에 따라 젊은 층 인구가 감소하고 있다. 인구구성의 비율로 살펴보면 2015년 65세 이상은 총인구의 26.6%를 차지하며 2040년 35.3%까지 증가한다. 15~64세 사이의 생산가능인구는 1995년 약 8,700만 명을 정점으로 감소가 시작되어 2019년에는 약 7,500만으로 집계되었다.¹³⁾ 전체 인구의 비율로 보자면 2015년 60.8%에서 2040년 53.9%로 감소한다. 65세 이상 노년 인구와 15~64세의 생산연령인구의 비율, 즉 노인 1명을 지원하는 근로세대 수를 보면 1980년에는 1명의 노인에 대해 7.4명의 근로세대가 있던 반면, 2015년에는 노인 1명에 대해 근로세대 2.3명이 되었고 2030년에는 근로세대 1.9명이 고령자 1인을 부양하는 것으로 예측된다.

가족 형태의 변화에 대해서도 간략히 살펴보자. 전통적으로 가족이나 친족 공동체는 돌봄을 제공하는 수단으로 이용되었기 때문에 이와 같은 가족 형태의 변화는 ‘돌봄(care)’노동의 수요를 높이고 이를 사회화할 필요성을 증대시킬 것으로 예상되므로 가족형태의 변화 역시 복지수요와 긴밀하게 연결된다. 우선, 세대규모가 축소되어 세대당 인원은 1990년 2.99명에서 2015년

13)令和2年版『厚生労働白書』, 2020, p.25

2.33명으로 감소했다. 국립사회보장인구문제연구소의 세대수 추계치에 따르면 2040년 세대당 인원은 2.08명까지 감소할 것으로 예상된다.¹⁴⁾ 또한, 가구 구조도 변화하여 3인 이상 가구의 비율이 감소하는 반면, 단독가구와 부부만의 가구의 비율은 증가하고 있다. 고령화의 진전에 따라 전체 가구에서 차지하는 고령자 가구의 비중도 급격히 상승하고 있다. 가족형태의 변화에서 맞벌이 가구와 전업주부 가구의 수의 추이를 살펴보면, 1980년 시점에서는 전업주부 가구가 주류였지만, 그 후 맞벌이 가구 수는 계속적으로 증가하여 혼인세대 중 맞벌이 세대는 남성단독부양 세대의 두 배에 달하고 있다.

2. 기술변화와 노동시장

일본에서는 안정적인 노동력을 확보하기 위해 ‘중신고용’, ‘연공임금’, ‘기업별 노조’ 등 일본형 고용관행이 확립되었다.¹⁵⁾ 주로 남성 숙련노동자를 정규직으로 고용하여 장기근로를 유인하기 위해 위와 같은 고용시스템을 만들었다. 이러한 일본형 고용 관행은 실업률을 낮은 수준으로 억제하는데 기여하였고 노동자의 생활안정과 생활수준의 향상에 크게 기여하는 등 생활보장의 중심적인 역할을 해왔다. 그러나 최근 들어 경제의 세계화와 국제 경쟁의 심화, 고도 정보화의 진전 등을 배경으로, 이러한 고용 관행은 변화하다. 비정규직 노동자 비율은 1989년 19.1%에서 2019년 38.3%로 크게 상승하였다.¹⁶⁾

이미 지난 수십 년 동안 신자유주의적 경제정책의 보편화와 지식기반 서비스 경제로의 전환과 같은 거시적 구조변동은 노동의 불안정성을 강화시켰다. 이와 함께 대부분의 나라에서 노동조합의 조직률이 하락하고 교섭력이

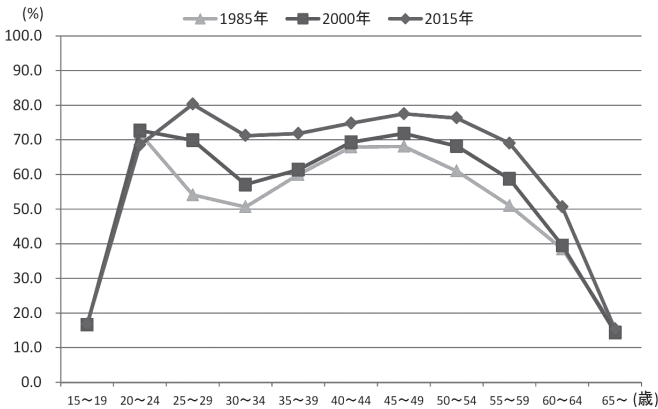
14) 日本の将来推計人口(平成29年推計)

15) 박성빈, 「일본적 고용시스템의 역사적 형성과정과 특징」, 『일본연구논총』 30권 1호, 2009.

16) 令和2年版『厚生労働白書』, p.3.

약화되는 현상이 나타나고 있다. 일본에서도 정부의 노동시장 유연화 정책과 기업의 인사관리 시스템의 변화 등으로 표준적 노동계약형태가 축소되고 다양한 비전형적인 근로형태가 나타나고 있다. 특히 급격한 기술혁신을 동반한 소위 ‘4차 산업혁명’은 경제·산업구조의 거대한 변동을 일으키고 있으며 향후 이러한 노동의 불안정성을 더욱 심화시킬 것으로 예측된다.¹⁷⁾ 4차산업 혁명으로 인해 노동의 불안정성과 비전형성은 더욱 높아질 가능성이 크다. 이러한 상황이 현실화되어 실업이나 불안정 노동이 증가할 경우 실업급여 등 소극적 노동시장 정책뿐 아니라 교육을 통한 재배치 등의 수요가 증가하므로 적극적 노동시장 정책의 활성화가 요구될 것이다. 또한, 사회보험형 체제에서 복지는 노동하는 이들의 기여금에 의존하는 바가 크기 때문에 이러한 현상은 복지재정에 악영향을 미치게 될 것이다.

〈그림 1〉 여성 노동인구비율¹⁸⁾



※출처: 総務省統計局 2016. 女性の年齢階級別労働力人口比率

17) 이병훈, 「4차 산업혁명과 노사관계」, 『한국사회정책』 25권 2호, 2018.

18) 노동인구비율은 15세 이상 인구 중 취업자와 구직활동 중인 실업자를 합한 경제 활동 인구 비율을 의미한다.

여성 생산연령층의 경제참여 역시 크게 증가하여 2000년 57%에서 2015년 65%로 상승하였다. 남녀 간 취업률의 차이는 여전히 남아 있지만, 결혼·육아 시기의 취업률이 크게 하락하던 상황도 시정되고 있다. 과거 일본 여성의 연령별 경제 활동 참가율은 'M자형 곡선'을 나타냈는데 이는 30대에 출산과 육아로 경제활동을 단념하는 경우가 많았기 때문이다. <그림 1>과 같이 이러한 추세는 최근 들어 완화되고 있다. 경제활동참가가 가장 낮은 연령구간인 30~34세의 노동시장 참가가 1985년에는 50% 정도에 그쳤으나 2016년에는 73%를, 2019년에는 75%를 기록하여 결혼과 육아 등으로 인한 경력 단절 현상이 완화되고 있음을 보여준다.¹⁹⁾

3. 복지지출과 재정

일본의 재정지출은 꾸준히 증가해왔다. 일본의 국내총생산 대비 사회보장지출은 1990년 10.5%에서 2017년에는 21.4%로 성장해왔다.²⁰⁾ 여러 사회보장 프로그램 중 지출 규모 면에서 가장 큰 분야는 공적연금과 의료이다. 공적연금의 비중은 1985년에는 40%대로 급증하였고 1998년에는 50%대로 진입하였다. 최근에는 그 비중이 축소되어 2017년 사회보장급부비 총 120엔 중 연금에 전체의 45.6%, 의료에 32.8%, 개호보험에 8.4%, 기타 비용에 13.2%를 지출하였다.²¹⁾ 이 중 연금지출은 단기간에 억제되기가 매우 어려운 성격을 지니고 있다. 특히 수급자가 근로기간에 지불한 기여금에 의존하는 사회보험형 체제에서 연금수급자들은 연금을 자신의 기여에 대한 권리로 인식하는 경향이 강하다.²²⁾ 따라서 연금개혁은 대체로 상당한 적용유예기간을 두는 식으

19) 令和2年版『厚生労働白書』, p.29.

20) 令和2年版『厚生労働白書』, p.118.

21) 令和2年版『厚生労働白書』, p.120.

22) G. Bonoli, *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change*

로 미래의 수급자들을 대상으로 하는 경우가 많고 연금지출은 단기간에 조정되기 어려운 성격을 지닌다. 의료의 경우도 고령자의 의료비지출이 다수를 차지하고 있다. 일본의 전체 의료비 중 75세 이상 고령자의 의료비지출은 꾸준히 증가하여 2008년 32.8%에서 2017년은 37.2%로 상승하고 있다.²³⁾

사회보장 제도의 운용에 필요한 재원의 조달은 주로 세금과 사회보험료에 의존하나 이 둘의 비중은 국가별로 큰 차이가 있다. 일반적으로 독일 등 비스마르크 시스템에서는 노동자와 사용자의 기여 즉, 사회보험료가 큰 비중을 차지하는 반면 영국 등 베버리지 시스템에서는 조세가 더 큰 비중을 차지하게 된다.²⁴⁾ 일본은 독일형 사회보험 체제를 채택하여 <표 1>과 같이 재원에서 사회보험료의 비중이 큰 편이나 최근 조세의 비중이 크게 증가하였다. 사회보장통계에 따르면 전체적인 구성 중 2018년 사회보험료는 55%를 차지하며 공비(公費)부담은 38%를 차지한다.²⁵⁾ 사회보장 재원 중 세금의 비중은 꾸준히 상승하여 1989년 25.7%에서 2018년 38.0%로 상승하였다.²⁶⁾

조세의 비중이 증가한 것은 일본 정부는 사회정책 개혁과정에서 불안을 완화하기 위해 세금을 투입해왔기 때문이다. 예를 들어 2004년 연금개혁과정에서 기여금 인상 대신 기초연금에 대한 국가지원이 1/3수준에서 1/2수준으로 인상되었다. 또한, 소비세 인상에 대한 사회적 합의를 끌어내기 위해 ‘소비세의 사회복지 목적세화’를 약속하기도 하였고 2014년 4월부터 소비세 세수를 연금, 의료, 개호, 저출산 등 사회보장 경비에 지출하고 있다.²⁷⁾

in Western Europe. (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)

23) 『医療保険に関する基礎資料: 平成29年度の医療費等の状況』, p.86.

24) G. Bonoli, and B. Palier, ‘Changing the Politics of Social Programmes: Innovative Change in British and French Welfare Reforms’. *Journal of European Social Policy*, 8-4, (1998).

25) 平成30年度「社会保障費用統計」

26) 平成29年度「社会保障費用統計」

27) 김규판, 「정부재정과 사회보장재정」, 배준호 외 편, 『일본의 사회보장제도』, 나남.

〈표 1〉 사회보장재원의 항목별 추이

(단위: %)

년도	합계	사회보험료	공적비용부담	자산운용 등 수입	기타
1990	100.0	60.5	24.8	12.8	1.9
1995	100.0	61.2	24.8	11.7	2.3
2000	100.0	61.7	28.2	7.3	2.8
2005	100.0	47.7	25.9	16.3	10.1
2010	100.0	53.3	37.2	0.8	8.7
2015	100.0	53.4	38.5	1.6	6.5
2018	100.0	54.7	38.0	3.3	3.9

※출처: 平成30年度 社会保障費用統計

4. 복지프로그램의 일본적 특징과 정책유산

일본의 복지국가는 1973년 소위 ‘복지원년’을 기점으로 크게 팽창하였고 특히 의료와 연금을 중심으로 발전하였다. 1980년대에는 나카소네 시기에는 “일본형 복지국가”라는 틀 속에서 증세없는 재정안정화를 추진하면서 의료 등에서 복지삭감이 이루어졌다. 1989년부터 1990년대에 걸쳐 돌봄노동의 사회화와 가족정책의 확대가 추진되었다. 이러한 여러 흐름이 결합하면서 만들어진 일본의 복지국가는 기존의 복지국가들과는 독특한 성격을 갖는 존재로 간주되어 왔다.²⁸⁾ 소위, 동아시아의 예외성’(East Asian exceptionalism), 생산주의 복지체제’(productivist welfare regime), 기능적 등가물(functional equivalent) 등은 이러한 논의에서 파생된 개념들이다.²⁹⁾

2018, p.150.

28) G. Esping-Andersen, Hybrid or unique?: The japanese welfare state between Europe and america, *Journal of European Social Policy*, 7-3, (1997)

29) I. Holliday, Productivist welfare capitalism, *Social Policy in East Asia*, 48, (2000). M. Estevez-Abe, *Welfare and capitalism in postwar japan*, *Cambridge Studies in Comparative Politics* (New York: Cambridge University Press, 2008) 이승윤, 「개념구조, 기능적 등가물 그리고 동아시아복지

우즈하시 다카후미(埋橋孝文)는 일본의 사회정책이 가족에 대한 지출이 적고 고령자에 대한 지출이 많은 등 남유럽-지중해 모델과 가깝다고 지적한 바 있다.³⁰⁾ 일본의 복지국가는 복지지출의 많은 부분이 노령자를 대상으로 하고 있으며 사회보장 프로그램 중 지출규모 면에서 가장 큰 분야는 공적연금과 의료이다.³¹⁾ 분야별 사회보장지출구성을 살펴보면 2017년 일본의 고령자 관련 지출비율은 GDP 대비 10.4%로 미국(6.5%), 영국(6.6%), 독일(8.4%), 스웨덴(9.1%)보다 높은 편이다.³²⁾ 한편, 근로세대를 위한 지출은 상대적으로 매우 낮은 수준이다. 적극적 노동시장 지출은 GDP 대비 0.15%로 독일(0.7%), 스웨덴(1.2%) 등 다른 유럽국가에 비해 매우 낮은 수준이다. 가족정책은 GDP 대비 1.58%를 지출했는데 독일(2.4%), 영국(3.2%), 스웨덴(3.4%)의 지표를 크게 밑돌고 있다.

전통적인 사회정책은 근로세대의 세금 혹은 기여금에 의해 유지되지만 가장 큰 수익자는 퇴직세대이다. 더구나 복지감축 시대에는 근로세대가 자신들은 자신들이 이전세대를 위해 지불한 비용이 비해 크게 적은 복지혜택만을 받을 수 있다고 생각할 가능성이 높다. 이러한 점에서 젊은 층은 보육, 실업수당, 직업교육 등 자신들에게도 직접적으로 혜택이 돌아오는 분야에 더 많은 투자가 이루어지기를 기대하고 있다.³³⁾ 이러한 세대 간 복지국가에 대한 선호차이는 세대간 갈등을 불러올 수 있다.

국가론, 『한국사회정책』 19권 3호, 2012.

30) 埋橋孝文, 『福祉政策の國際動向と日本の選擇 ポスト三つの世界論』, 法律文化社, 2011.

31) J. Lynch, *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

32) 「社会保障費用統計」, 2018.

33) M. Tepe, and P. Vanhuyse, "Elderly bias, new social risks, and social spending: change and timing in eight programs across four worlds of welfare", 1980 - 2003, *Journal of European Social Policy*, 20-3, (2010).

5. 가치 변동

사회보장정책에서 급여 및 부담의 수준 및 이에 대한 균형에 대한 국민의 여론은 매우 중요하다. ‘저급여-저부담’에서 ‘중급여-중부담’, ‘고급여-고부담’ 등 다양한 형태의 복지국가가 가능하며 이러한 조합은 국민들의 가치나 규범에 대한 정치인들의 반응의 결과로 나타난다. 또한, 복지 확장과 관련하여 복지에 대한 정치적 가치와 신념이 개인들의 재분배 선호에 중대한 영향을 미친다.³⁴⁾ 가난이 사회가 책임질 문제인가 개인이 스스로 해결할 자조(self-help)의 문제인지에 대해 지역마다 큰 가치관의 차이가 나타난다. 1980년대 일본은 신자유주의적 복지개혁에 착수하며 자조를 강조하는 ‘일본형 복지국가’를 주장한 바 있다. 이러한 사회적 연대와 자조 사이의 갈등 역시 중요한 가치적 변동의 지표가 된다. 일본의 후생노동성은 이에 대한 조사를 주기적으로 실시하고 있는데 2015년 조사에서 급여 및 부담의 균형에 대해 50%의 국민이 복지혜택을 위해 더 많은 부담을 질 수 있다고 응답하였다. 젊은층보다 노년층에서 급여 수준의 유지를 원하는 사람이나 부담 증가를 용인하는 사람의 비율이 다소 높은 경향을 보였다.³⁵⁾ 또한, 소득수준별로는 저소득층에서 부담인하를 주장하는 비율이 높았으며 중상층에서 복지욕구가 가장 높은 것으로 드러났다.

다음으로, 가족·젠더 문제와 관련해 일과 가족의 균형(work-life balance) 등이 강조되고 있다. 이러한 담론의 기초에는 여성의 가사노동을 당연시 하던 사회적 담론에서 이탈하여 맞벌이 현상이 증가하고 여성의 노동력을 활용해야 한다는 시각의 전환이 나타나고 있다는 점을 보여준다. 일본

34) A. Alesina, and P. Giuliano, “Preferences for Redistribution,” NBER Working Paper 14825, March, 2009, 페이지없음

35) 平成29年版『厚生労働白書』, p.175.

내각부(内閣府)에서는 주기적으로 여론조사를 실시하여 “남편은 밖에서 일하고 아내는 가정을 지켜야 한다.”라는 문항에 대한 여론의 추이를 살피고 있다. 1992년에는 찬성 60.1%, 반대 34%였으나 2014년에는 찬성 44.6%, 반대 49.4%로, 2016년에는 찬성 40.6%, 반대 54.3%, 2019년에는 찬성 35%, 반대 60%로 점진적 변화를 나타내고 있다.³⁶⁾

한편, 이러한 전반적인 변화의 트렌드 속에서도 흥미로운 현상이 관찰되고 있다. 2016년과 2019년 조사결과를 자세히 살펴보면 세대별 응답에서 70대 이상과 그 이하의 차이는 상당히 컸지만 그 아래 세대에서는 큰 일관성을 보이지 않았다. 두 차례 조사에서 모두 50대보다 2~30대에서 찬성의 비율이 낮았다.³⁷⁾ 2016년 조사에서 50대 중 34%가 찬성하였고 59%가 반대하였는데 20대의 42%가 찬성하고 56%가 반대하였다. 2019년 조사에서는 50대 중 31%가 찬성하였고 65%가 반대하였는데 20대의 31%가 찬성하고 68%가 반대하였다. 성별인식에 대한 질문에 대한 답변에서 일반적으로 가치관이 변화하고 있다면 전체적으로도 그러한 방향으로 움직이겠지만 특히 젊은 세대일수록 여성의 자유와 사회참여를 찬성할 것이라 기대할 수 있다. 그러나 이러한 ‘연령효과’가 뚜렷하게 나타나지 않고 있다. 이러한 점으로 미루어보아 가족 및 젠더 담론의 변화는 급격하게 일어나기보다는 점진적으로 일어날 것으로 예측된다.

6. 정치적 요소

일본에서는 사회복지 정책은 다른 나라에 비해 복지혜택이 고령자에 상

36) 女性の活躍推進に関する世論調査 2014年, 男女共同参画社会に関する世論調査 2016년 및 2019년

37) 令和2年版『厚生労働白書』, p.31.

당히 편중되어 있다.³⁸⁾ 학자들은 이러한 일본의 독특한 복지정책의 기반에는 과거의 단기 비이양식(Single Non-transferable Vote; SNTV) 중대선거구(multi-member district; MMD)의 선거제도가 존재한다고 분석한 바 있다. 위 선거제도는 일반적으로 특정집단에 집중되는 정책 혜택을 부여할 가능성이 높다.³⁹⁾ 중대선거구제 하에서는 복수의 후보자가 당선되므로 당선에 필요한 득표수가 단순다수제에 비해 적다. 따라서 후보자들은 광범위한 불특정 다수에게 호소하기보다는 특정 그룹을 향한 혜택을 제공하고 표를 획득하기 위해 노력해 왔으며 그 결과 주로 노인층을 지원하는 연금과 의료 지출이 팽창해왔다.⁴⁰⁾ 일본의 선거제도는 1990년대 정치개혁을 통해 1인 당선 단순다수제의 지역구를 중심으로 하여 권역별 비례대표제를 추가하는 병립형 제도로 변화하였다. 그러나 유권자 내 고령자의 비중이 높아지는 현상을 배경으로 대담한 개혁은 점점 더 어려워지고 있다.

이와 함께 2012년 중의원 선거에서 자민당이 압승한 이후로 다시금 자민당 ‘일당우위체제’가 유지되고 있다. 현재 야당의 분열과 대안세력으로서의 낮은 위상을 고려한다면 이러한 일당우위체제는 상당기간 지속될 것이다.⁴¹⁾ 이런 점에서 미래에 대한 예측을 위해 아베 정권기 자민당 정부의 복지정책의 성격을 분석할 필요가 있다. 아베 내각은 아베노믹스를 강조하면서 과거에 비해 여성의 경제참여나 보육문제에 적극적인 모습을 보였지만 전반적으로 고령자 증가에 따른 자연적 복지 지출증가분을 억제하는 데 관심을 두고 있으며 복지국가의 성격을 전환하려는 적극적인 시도는 취하지 않았다.⁴²⁾

38) 大澤眞理 (2009), p.151.

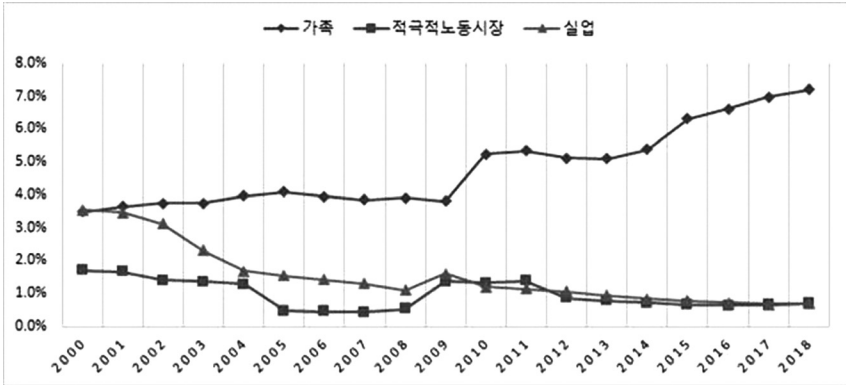
39) Estevez-Abe (2008)

40) 우진희·이대진, 「일본 집권정당의 정치적 위기와 복지정책의 변용」, 『동아연구』 61권 1호, 2011.

41) 中北浩爾, 『自民党：一強の実像』, 東京：中央公論新社, 2017.

42) 조영훈, 「아베내각의 사회보장정책에 대한 평가: 사회보장지출 추이를 중심으로」.

〈그림 2〉 총사회보장지출액 중 해당영역 지출액 비중 (% , 년)



출처: 「平成30年度 社会保障費用統計」를 이용해 직접 계산

일본 정부는 가족정책을 제외한 다른 새로운 사회적 위험 중 다른 영역에 대해서는 매우 미온적인 태도를 보이고 있다. 유럽의 여러 나라들에서는 노동개혁과 함께 취업알선이나 직업훈련 및 임금보조 사업 등을 통한 적극적 노동시장 정책과 실업급여 등 실업 관련 지출이 증가하였다. 그러나 〈그림 2〉와 같이 일본의 경우는 총 사회보장 지출 중 위 영역의 지출 비중은 1990년 약 3%에서 최근에는 1% 이하로 감소하였다. 이는 고령자의 정치적 영향력이 강화되는 소위 ‘실버 민주주의(silver democracy)’하에서 사회적 동의지반이 넓지 않은 고용 이슈에 대해 정부가 대응하지 못하는 상황을 보여준다고 할 수 있다.

『한국사회정책』 28권 1호, 2021.

IV. 일본 사회정책의 향방

1. 복지지출

(1) 복지지출 추이에측

〈표 2〉 항목별 사회정책 지출의 전망

	2016	2020	2025	2030	2035	2041
의료 GDP대비(%)	6.96%	7.30	7.76	8.03	8.55	9.07
의료 명목액(조엔)	37.55	43.11	50.12	56.55	62.98	70.68
개호 GDP대비(%)	1.78	2.01	2.28	2.62	3.04	3.44
개호 명목액(조엔)	9.58	11.85	14.75	18.41	22.41	26.79
연금 GDP대비(%)	10.39	9.71	9.42	9.28	9.54	9.76
연금 명목액(조엔)	56.02	57.34	60.81	65.11	70.28	70.05

※출처: 岩本康志 2018, p.10 및 p.25

〈표 2〉는 일본의 NIRA정책연구소(総合研究開発機構)가 일본의 사회정책의 지출을 항목별로 예측한 것이다. 연금재정의 경우 수급자의 수, 경제상황, 출산률 및 사망률 등 인구변화, 기금운영수익률, 제도운영 규칙(수급연령, 소득대체율, 기여율) 등 다양한 요인에 의해 좌우된다. 중요한 변수 중, 우선 수급자의 수는 전후 베이비붐(단카이 세대, 団塊世代)가 고령자로 편입되는 2010년 전반까지 급증하였으나, 상승세가 완만해질 것으로 예측된다.

물론 복지지출을 향한 강력한 정치사회적 요구가 있거나 집권세력의 의지가 있다면 이러한 추세는 변화될 수도 있을 것이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 복유럽형 고복지보다는 중복지를 선호하고 있으며 당분간 전통적 좌파세력의 집권은 어려울 것이다. 이러한 이유로 위에서 제시한 추세가 지속

될 가능성이 크다.

특히 1994년과 1999년 연금개혁을 통해서 후생연금의 지급개시 연령을 2030년까지 점차 65세로 인상시켰다.⁴³⁾ 이러한 효과가 발생하여 지급개시 연령이 올라가는 동안 수급권자의 증가는 그에 대응해 일정 부분 억제된다. 또한, 2004년 개혁은 연금재정의 지속가능성을 높이기 위해 현역 세대의 보험료 부담의 증가시켰고 은퇴 세대의 연금지출을 적절한 수준에서 억제하기 위해 명시적인 법률의 수정 없이도 연금급여를 조정할 수 있는 자동조정장치 혹은 ‘거시경제 슬라이드’ 제도를 도입하였다. 물가상승분만큼 연금액이 상승되지만 이러한 조정을 다른 계수(출생률 저하에 따른 피보험자 감소분 및 평균연명 증가에 따른 연금 급부기간 증가분)를 통해 억제시킬 수 있다.⁴⁴⁾ 연금지출은 기존의 개혁으로 당분간 억제가 가능할 것으로 예상되고 있다. 특히 여성이나 고령자의 취업률이 예상보다 상승하였고 적립금 운영도 작년을 제외하면 대체로 좋은 성적을 거두었다.⁴⁵⁾

다만, 의료비의 경우 별다른 억제장치가 없어 꾸준한 상승세가 예상된다. 일본의 경우는 유럽과 달리 1차 진료에서 의료비의 과잉지출을 차단하는 ‘게이트키퍼(gatekeeping)’ 기능이 약하고 총액 차원의 통제장치가 존재하지 않는 등 의료비 증가를 억제할 제도적 장치는 부족하다. 물론, 급격히 증가하는 고령자의 의료비를 통제하기 위해 일본은 2006년 ‘후기 고령자 의료보험’ 제도를 도입하였고 고령자가 진료를 받을 시 부담하는 자기부담금 역시 인상하였다. 만 75세 이상의 고령자는 기존의 지역보험 혹은 지역보험에서 탈퇴하여 위 프로그램에 가입하도록 하였으며 각 도도부현 단위로 운영주체를 조

43) 宮本太郎 著, 임성근 역, 『복지정치: 일본의 생활보장과 민주주의』, 논형, 2011, p.157.

44) 물론 디플레이션이 지속되어 거시경제슬라이드가 실제로 발동된 것은 2차례에 불과하였다.

45) 『日本經濟新聞』 2019.8.27

직하도록 하였다.⁴⁶⁾ 위 제도 가입자의 보험료는 자기부담금을 제외한 공적 의료급여 중 50%를 국가나 지자체가 부담하며, 약 40%는 근로세대의 지원금으로, 10%는 75세 이상의 고령자집단 자신들의 보험료를 통제 조달하기로 하였다. 고령자에 대한 보험료를 인상하는 등 의료비에서 세대간 평등을 꾀한 것이었다. 그러나 다수의 고령자층의 정치적 저항에 직면하여 현재는 고령층에게 다양한 면제 및 경감조치를 제공하고 있다. 2016년 현재 의료비지출은 GDP대비 7% 수준이나 2030년경에는 8.1%에 달할 것으로, 개호비용은 현재 GDP대비 1.8%에서 2.6%로 상승할 것으로 예상된다.⁴⁷⁾

(2) 재원과 지출구조

일본의 사회보장 부담 규모를 ‘국민부담률’(국민소득 대비 사회보장 부담과 조세 부담의 합계액)에 의해 주요 유럽 국가와 비교를 해 보면 일본의 국민 부담률은 41.6%로 유럽 국가와 비교하면 약간 낮지만, 미국(32.5%)보다는 높은 편이다. 기여금에 의존하는 독일 등 유럽의 복지국가에서도 너무 높은 사회보험료가 노동시장의 경직성을 높이고 기업의 경쟁력을 약화시킨다는 비판이 제기되었고 2000년대 일본의 연금개혁 과정에서도 경영자단체 등에서 유사한 비판에 제기된 바 있다.⁴⁸⁾ 이에 정부는 복지혜택을 급감시키기보다 복지혜택의 온건한 삭감과 세금투입을 맞교환하는 전략을 펼치고 있

46) 김성조, 「일본 고령자 의료보험 실시의 정치적 동학」, 『한국정치연구』 26권 1호, 2017.

47) 岩本康志, 『社会保障に係る費用の将来推計の方法及び手順について』, NIRA, 2018, p.10.

48) S. Giaimo, and P. Manow, Adapting the Welfare State: The Case of Health Care Reform in Britain, Germany, and the United States, *Comparative Political Studies*, 32-8, 1999, p.977; 김성조, 「일본의 연금개혁과 정당정치」, 『한국정치학회보』 52권 2호, 2018, p.87.

다. 2004년 연금개정에서도 보험료의 기여율은 점차 인상되지만 총보수의 18.3%를 넘을 수 없도록 설정되어 있다.⁴⁹⁾ 2017년 9월을 기준으로 기업체 근로자가 가입하는 후생연금의 기여율은 소득의 18.3% 수준이다. 경제계는 현실적으로 가능한 후생연금의 기여율을 최대 20% 수준이라고 평가한 바 있다.⁵⁰⁾ 그에 비해 고령자에 대한 의료 등 지출은 지속적으로 증대될 것이므로 세금을 통한 지출은 증대될 것이다.

이러한 점에서 일본에서도 사회보험료 부담이 정치적 한계에 달하는 시점에서 공적 자금 즉 조세의 투입을 증가시킬 수밖에 없을 것으로 예측된다. 후생노동성의 추계에 따르면 2040년도의 의 GDP 대비 사회보험료 비중은 13.4~13.5%로, 2018년도 대비해 약 10%가 상승하는 반면, 조세에 의한 공비 부담의 GDP 대비 10.1~10.2% 수준으로 같은 해 대비 20% 이상 증가할 것으로 전망되고 있다.⁵¹⁾ 이러한 전환을 통해 장기적으로 일본의 복지국가는 전형적인 ‘비스마르크형’ 사회보험 체제가 약화될 것이다.

2. 전통적 리스크 대 새로운 리스크

전통적 복지국가는 고령으로 인한 은퇴, 산업재해나 질병 등의 위험해 대응해 발전해 왔다. 고령자들은 연금과 의료에 집중된 기존의 복지국가의 형태를 유지하고자 한다. 한편, 서구의 선구 복지국가는 탈산업화를 비롯한 다양한 사회변화에 대응하여 다양한 사회적 리스크에 대응하는 방향으로 점진적인 변화를 겪고 있다.⁵²⁾ 일본에서도 급속한 저출산·고령화의 상황속에

49) 駒村康平, 『日本の年金』, 岩波新書, 2014, p.110.

50) 大田弘子, 『経済財政諮問会議の戦い』, 東京: 東洋経済新報社, 2006, p.139~142.

51) 令和2年版『厚生労働白書』, p.123.

52) P. Taylor-Gooby, *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

서 사회보장 제도를 안정적이고 유연하게 변화시킬 필요가 있으며 이에 대한 다양한 논의가 전개되었다.⁵³⁾ 특히 2008년 사회보장국민회의(社会保障国民會議)에서 사회보장 개혁의 전체적인 상을 수립하고 세금인상 등 필요한 재원확보를 위한 심층적인 논의가 전개된 바 있다. 2012년 “사회보장제도개혁 추진법”이 통과되어 연금·의료·개호·저출산 분야 개혁의 기본방침이 명시되었고 이를 위한 소비세율 인상 등이 결정되었다. 이후 동법에 의해 설치된 ‘사회보장제도개혁 국민회의’는 각 분야의 개혁의 구체적인 방향성을 논의하여 일본의 사회정책을 “1970년대 모델”에서 “21세기형 모델 혹은 2025년 모델”로 전환할 것을 규정하였다. 21세기형 일본 모델에서는 모든 세대가 나이가 아니라 부담 능력에 따라 부담하고 지지하는 형태의 사회보장을 목표로 한다고 규정하여 고령자라도 부담능력이 있는 사람들은 계속해서 사회보장을 위한 지출을 담당하도록 하였다.

또한, 2016년에는 모든 사람이 사회에서 활동하는 전원 참가형 사회를 목표로 하는 “일본 일억 총활약 계획(ニッポン一億総活躍プラン)”이 내각에서 통과되었다. 위 계획은 여성과 고령자 등 다양한 층의 사회경제활동 참가를 독려하여 50년 후에도 총인구를 일억 명 수준으로 유지하는 내용으로 구성되어 있다.⁵⁴⁾ 인구감소 추세 속에서 생산가능인구를 유지하기 위해 여성의 취업과 고령자의 재취업이 필수적인 상황이 되었고 일본 정부는 이에 대한 대응을 추진하고 있다. 0~2세 무상보육을 시행하는 등 아동에 대한 지출도 상당한 증가가 예상된다.⁵⁵⁾

53) P. Boling, *The Politics of Work-Family Policies: Comparing Japan, France, Germany and the United States* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015).

54) 송지연, 「저출산·고령화 시대 아베 정부의 성장전략」, 『한국과 국제정치』 35권 3호, 2019, p.174.

55) 佐伯道子, “2019年厚生労働分野の主な政策課題”. 『立法と調査』408, 2019, p.109.

사회보장비용 중 가족정책이 차지하는 비중은 2009년 3.8%에서 2013년 5.1%로 2017년 7%로 증가하였다.⁵⁶⁾ 실제 정책을 살펴보면 가족 정책 중 대가아동 문제를 해결하기 위한 보육시설 증가는 심각한 사회문제로 등장하기도 하였다. 이를 위한 보육사 확보와 처우 개선 등의 사업이 진행되었다. 또한, 아동수당과 아동부양수당 등이 지급되고 있으며 고용보험을 통해 육아휴직 급여 등이 지급되고 있다. 특히, 아베 정부는 아베노믹스의 성장전략 중 여성의 노동시장 참여를 확대하는 방안을 중요한 축의 하나로 삼았다. 최근 들어 여성 노동자의 고용을 증진하기 위한 고용 지원 및 보육 인프라 구축을 적극적으로 추진하고 있다. 이러한 현상 등을 종합하여 장기적으로 일본의 복지정책은 가족의 문제 등 새로운 리스크에 대응하는 방식으로 변화해 나갈 것으로 예측된다.

또한, 이러한 변화는 사회투자적 성격의 확대와도 연결된다. 일본 정부는 일억 총활약사회가 성장과 분배의 선순환을 만들어가는 새로운 경제 사회 시스템을 제안한 것이라고 규정하고 있다. 이러한 성장과 분배의 연결은 기존의 서구 복지국가에서 “사회투자로의 전화(轉化)”라는 맥락과 맞닿아 있다.⁵⁷⁾ 기존의 복지체제는 고령자와 빈민들에게 분배를 제공하는 역할이 강하였다. 사회투자국가는 사회정책이 근로의욕이나 투자의욕을 저해하지 않으면서 경제성장을 촉진할 수 있도록 생산적인 영역과 연계되어 복지프로그램을 제시한다. 교육 및 재교육을 통해 노동생산성을 향상시키고 가족정책 등을 통해 여성의 고용을 지원한다. 일본은 아베노믹스를 통해 성장의 과실을 활용하여 육아 지원과 사회보장의 기반을 강화하고, 그것이 더 경제를 강화

56) 平成29年度「社会保障費用統計」

57) 권순미, 「발전주의 복지국가에서 사회투자국가로」, 『한국사회정책』 25권 1호, 2018.

게 하는 “성장과 분배의 선순환” 메커니즘을 제시하고 있다.⁵⁸⁾

그러나 동시에 이러한 계획의 한계점에 대해서도 지적할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 가족분야를 제외하면 새로운 리스크에 대한 지출 증대는 매우 더딘 편이다.⁵⁹⁾ 우선, 고령자들에 대한 복지혜택을 급격히 축소하는 방안은 정치적으로 가능성이 낮다. 고령화로 인한 자연감소분을 해결하는 이상의 복지축소는 어렵다. 여전히 일본의 사회보장개혁은 ‘실버민주주의(silver democracy)’로 불리는 고령자의 정치적 영향력 증대로 인하여 어려움을 겪고 있다.⁶⁰⁾ 저출산·고령화의 진전에 따라 노인 인구의 비율은 증가하는 반면 청년층은 감소하고 있다. 이에 따라 상대적으로 노인의 의견이 정치에 반영되어 쉽게 되고 노령층의 선호가 반영되는 정책이 채택될 가능성이 크다. 이 점에서 사회정책을 둘러싼 퇴직세대와 근로세대간의 갈등이 본격화될 가능성이 높다.⁶¹⁾

둘째, 자민당 정부는 개인의 책임을 강조하면서 ‘중부담-중복지’의 사회보장 제도의 유지를 통해 복지재정의 관리하려는 전략을 추진하고 있다.⁶²⁾ 또한, 대기업 중심의 노동운동 역시 불안정 노동의 증가 등에 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 노동시장 외부자들의 요구는 전통적 내부자중심의 노동운동에서 대표되지 못할 가능성이 높다.⁶³⁾

58) 平成29年版『厚生労働白書』, p.172~176.

59) 大澤眞理 저, 김영 역, 『현대 일본의 생활보장체계』, 후마니타스, 2009.

60) 八代尚宏, 『シルバー民主主義: 高齢者優遇をどう克服するか』, 中央公論新社, 2016.

61) 八代尚宏・島澤諭・豊田奈穂, 『社会保障制度を通じた世代間利害対立の克服: シルバー民主主義を超えて』, NIRA モノグラフシリーズ, 2012. M. Tepe, and P. Vanhuyse, “Are aging OECD welfare states on the path to gerontocracy?” *Journal of Public Policy*, 29-1, 2009, p.571.

62) 조영훈, 「아베내각의 사회보장정책에 대한 평가: 사회보장지출 추이를 중심으로」, 『한국사회정책』 28권 1호, 2021, p.28.

63) H. Watanabe, “The Struggle for Revitalisation by Japanese Labour

셋째, 여성과 가족 관련 지출이 증가하고 있으나 이 역시 여성의 시민권 혹은 정치적 권리의 상승을 동반한다고 평가하기 어렵다. 아베 시기 여성정책은 여성의 경제참여에만 배타적으로 관심을 두고 있으며 여성의 사회적 지위 향상 즉, 여성의 시민권 자체에 대한 관심은 매우 부족하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 사회 내에서 성별분업에 대한 가치관 역시 느리게 변화하고 있다. 따라서 여성의 지위향상을 통해 여성이 수행해 왔던 가정 내 돌봄노동에 대한 부담을 사회적으로 분산하려는 노력을 추진하였던 과거 북유럽의 '탈가족화(defamilialization)' 정책과는 거리가 있다고 평가할 수 있다. 오히려 현재의 가족정책의 확대는 저출산 등 심각한 기능적 위기에서 아베의 보수적 개혁담론을 통한 개혁의 성격이 강하다. 이러한 이중적 태도로 인해 복지정책에서 여성의 노동시장 참여를 전제로 한 노동 및 가족 정책이 양적으로 확대되면서 사회 내에 갈등을 만들어낼 소지가 있다. 또한, 가족 정책에서 이러한 전환은 다소 느리게 진행될 것으로 보인다. 따라서 일본의 경우 '새로운 리스크'에 대응하는 복지국가로 전환은 더디게 진행될 것이다.

V. 결론

본 연구는 다양한 변수들을 통해 미래 일본의 사회복지정책의 향방을 예측하기 위한 논의를 제시하였다. 복지정책의 경로예측을 위해서는 인구문제, 기술과 노동형태의 변화, 과거에 만들어진 복지 프로그램의 유산, 복지재정, 가치변동의 요인을 고려하여야 한다. 노령자의 비중은 연금이나 의료 지출과 큰 관련을 가지게 되며 또한 근로세대의 비중은 복지지출에 필요한 수입의 규모를 결정한다. 기술의 변화는 고용형태를 변화시켜 고용과 연결된 복지의

Unions: Worker Organising after Labour–Market Deregulation' (Journal of Contemporary Asia, 45–3, 2015).

들을 바꾸게 된다. 또한, 과거 복지프로그램은 쉽사리 변화하지 않기 때문에 경로의존성을 만들어내며 복지를 둘러싼 가치와 규범 역시 복지변화의 폭을 결정하는 중요한 요인이 된다.

위 변수에 대한 검토를 바탕으로 본 연구는 몇 가지 가설적인 변화의 방향을 제시하였다. 우선, 기존 개혁의 성과로 인해 2030년경까지 연금제도에 서는 완만한 재정증가가 발생할 것이나 의료영역에서는 급격히 복지지출이 증가할 것으로 예측된다. 따라서 의료영역에 대한 공급자집단, 고령자집단, 의료보험자단체 등의 갈등은 격화될 것이다. 둘째, 재정구성 측면에서 사회보험 중심적 프로그램 자체는 유지되지만 사회보험료 인상이 한계에 다다르면서 점차 조세의 비중이 높아질 것으로 예측하였다. 또한, 기존의 고령자 중심성 역시 점진적으로 약화되어 가족과 노동시장에 대한 투자가 증가할 것으로 예측하였다. 과거 자민당은 정치적 위기마다 ‘보상의 정치’를 펼쳤으며 특히 중선거구제 하에서 노인집단에 대한 타켓팅된 지원은 선거전략으로 주요하였다. 그러나 1990년대 선거제도의 개혁이 단행되고 저출산 문제가 심각해지며 가족정책 등 근로세대를 위한 정책으로의 변화가 시도되고 있다. 또한, 이러한 전환은 성장과 분배의 선순환을 이루는 사회투자정책과 연동되어 구성될 것이다.

그러나 이러한 전환 역시 고령자의 정치적 영향력이 강화되는 소위 ‘실버 민주주의’하에서 점진적으로 진행될 것이 유력하다. 새로운 사회적 위험에 대한 대응 차원에서 보더라도 적극적 노동시장, 실업정책은 큰 변화가 발생하지 않았다. 또한, 여성과 가족 관련 지출이 증가하고 있으나 이 역시 여성의 시민권 혹은 정치적 권리의 상승을 동반한다기보다는 저출산 등 심각한 기능적 위기에서 아베의 보수적 개혁담론을 통한 개혁의 성격이 크다. 또한, 성(性) 역할이나 복지지출 등에 대한 일본의 사회적 가치변화 역시 최근에는

변화의 속도가 크게 둔화되었다. 따라서 일본에서 복지국가의 전환은 급격한 인구변화에도 불구하고 기능적 대응을 중심으로 느리게 진행될 가능성이 크다고 전망된다.

본 연구는 다음과 같은 함의를 가지고 있다. 첫째, 복지제도는 일단 설계되면 장기간에 걸쳐 영향을 미치며 대폭 축소하기 어려우므로 강한 경로의존성을 가지게 된다. 따라서 초기부터 장기적인 재정적 지속가능성을 염두에 두고 제도를 설계할 필요가 있다. 또한, 위기가 도래하기 전에 사전적으로 사회적 합의를 통해 사회복지 개혁을 추진할 필요가 있다. 일본은 특히 연금 분야에서 이러한 사회적 합의를 통해 주기적인 개혁을 추진하여 상당한 성과를 거둔 바 있고 이를 참고할 필요가 있다. 둘째, 복지제도에서 부담과 배분의 불일치는 장기적으로 정치적 갈등을 일으킬 수 있다. 최근 서구 선진 복지국가와 일본 등에서 이를 둘러싼 세대 간 갈등을 관찰할 수 있다. 장기적으로 이러한 갈등을 조정하고 세대 간 연대성을 강화할 방안들을 고려해야 할 것이다. 日本空間

논문 투고일 : 2021년 5월 12일

논문 심사일 : 2021년 6월 2일

게재 확정일 : 2021년 6월 10일

참고문헌

- 권순미, 「발전주의 복지국가에서 사회투자국가로」, 『한국사회정책』 25권 1호, 2018.
- 김규판, 「정부재정과 사회보장재정」, 배준호 외 편, 『일본의 사회보장제도』, 나남, 2018.
- 김성조, 「일본의 연금개혁과 정당정치」, 『한국정치학회보』 52권 2호, 2018.
- 김성조, 「일본 고령자 의료보험 실시의 정치적 동학」, 『한국정치연구』 26권 1호, 2017.
- 김연명, 「동아시아 사회복지의 예외성?」, 『아세아연구』, 54권 1호, 2011.
- 박성빈, 「일본적 고용시스템의 역사적 형성과정과 특징」, 『일본연구논총』 30권 1호, 2009.
- 송지연, 「저출산·고령화 시대 아베 정부의 성장전략」, 『한국과 국제정치』 35권 3호, 2019.
- 우진희·이대진, 「일본 집권정당의 정치적 위기와 복지정책의 변용」, 『동아연구』 61권 1호, 2011.
- 이병훈, 「4차 산업혁명과 노사관계」, 『한국사회정책』 25권 2호, 2018.
- 이승윤, 「개념구조, 기능적 등가물 그리고 동아시아복지국가론」, 『한국사회정책』 19권 3호, 2012.
- 조영훈, 「아베내각의 사회보장정책에 대한 평가: 사회보장지출 추이를 중심으로」, 『한국사회정책』 28권 1호, 2021.
- 池上直己, 『日本の医療と介護: 歴史と構造、そして改革の方向性』, 日本経済新聞出版, 2017.
- 岩本康志, 『社会保障に係る費用の将来推計の方法及び手順について』, NIRA,

2018.

埋橋孝文, 『福祉政策の國際動向と日本の選擇 ポスト三つの世界論』, 東京: 法律文化社, 2011.

大田弘子, 『經濟財政諮問會議の戦い』, 東京: 東洋經濟新報社, 2006.

大澤眞理 저, 김영 역, 『현대 일본의 생활보장체계』, 서울: 후마니타스, 2009.

小池拓自, 「働き方改革と日本經濟—労働参加率と労働生産性の向上」, 『レファレンス』 801, 2017.

駒村康平, 『日本の年金』, 東京: 岩波新書, 2014.

国立社会保障・人口問題研究所, 「平成 29年度 社会保障費用統計」, www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/security.asp (검색일 2019년 10월 15일)

国立社会保障・人口問題研究所, 「平成 30年度 社会保障費用統計」, 2020.

国立社会保障・人口問題研究所, 「日本の世帯数の将来推計 全国推計 平成30年推計」, 2018.

厚生労働省, 令和2年版『厚生労働白書』, 2020.

厚生労働省, 平成29年版『厚生労働白書』, 2018.

厚生労働省保険局調査課, 『医療保険に関する基礎資料: 平成29年度の医療費等の状況』, https://www.mhlw.go.jp/content/kiso_h29.pdf (검색일 2020년 10월 21일)

佐伯道子, “2019年厚生労働分野の主な政策課題”, 『立法と調査』 408, 2019.

総務省統計局, 2016, 『女性の年齢階級別労働力人口比率の地域差は縮小傾向』 www.stat.go.jp/data/roudou/tsushin/index.html (검색일 2019년 10월 15일)

自民党国家戦略本部 編, 『日本未来図2030: 20人の叡智が描くこの国のす

- がた』, 「超高齢社会の課題と可能性~長寿・健康・経済を結ぶ」, 秋山弘子, 日経BP出版社, 2014.
- 内閣府, 『女性の活躍推進に関する世論調査』<https://survey.gov-online.go.jp/h26/h26-joseikatsuyaku/index.html> (검색일 2019년 10월 15일)
- 中北浩爾, 『自民党: 一強の実像』, 東京: 中央公論新社, 2017.
- 日本経済新聞, 2019/8/27 “年金、現状水準には68歳就労 財政検証 制度改革が急務” <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO49054290X20C19A8SHA000/> (검색일 2020년 10월 21일)
- 宮本太郎 著, 임성근 역, 『복지정치: 일본의 생활보장과 민주주의』, 논형, 2011.
- 八代尚宏, 『シルバー民主主義: 高齢者優遇をどう克服するか』, 中央公論新社, 2016.
- A. Alesina, and P. Giuliano. “Preferences for Redistribution.” NBER Working Paper 14825, March, 2009.
- P. Boling, *The Politics of Work-Family Policies: Comparing Japan, France, Germany and the United States* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015).
- G. Bonoli, *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).
- G. Bonoli, and B. Palier, ‘Changing the Politics of Social Programmes: Innovative Change in British and French Welfare Reforms’. *Journal of European Social Policy*, 8-4, (1998).

- G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990).
- _____, Hybrid or unique?: The Japanese welfare state between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, 7-3, (1997).
- M. Estevez-Abe, *Welfare and capitalism in postwar Japan*. *Cambridge Studies in Comparative Politics* (New York: Cambridge University Press, 2008)
- S. Giaimo, and P. Manow, Adapting the Welfare State: The Case of Health Care Reform in Britain, Germany, and the United States. *Comparative Political Studies*, 32-8, (1999).
- H. Watanabe, 'The Struggle for Revitalisation by Japanese Labour Unions: Worker Organising after Labour-Market Deregulation,' *Journal of Contemporary Asia*, 45-3, (2015).
- J. Lynch, *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).
- H. Maarse, "Has Solidarity Survived? A Comparative Analysis of the Effect of Social Health Insurance Reform in Four European Countries". *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 28-4 (2003).
- P. Taylor-Gooby, *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

- M. Tepe, and P. Vanhuyse, “Are aging OECD welfare states on the path to gerontocracy?” *Journal of Public Policy*, 29-1, (2009).
- _____, “Elderly bias, new social risks, and social spending: change and timing in eight programs across four worlds of welfare”, 1980 - 2003, *Journal of European Social Policy*, 20-3, (2010).
- H. Wilensky, and C. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*. (New York: The Free Press, 1965).

Abstract

The Shift of Japanese Welfare Policy and the Predictions of Its Directions

Seong-jo, Kim

The rapid progress in low birthrate and aging in Japan has brought a large increase in the cost of social security. This study seeks to predict the trajectory of Japanese social policy by taking population problem, technology and labor in the form of change, legacies of previous welfare structures, and value change into account. First of all, medical spending will increase considerably while the growth of the pension spending would be moderate by 2030 due to the achievements of past reforms. Second, while the importance of social insurance contribution in terms of financial components will be maintained, tax-based expenditure will rise sharply. In addition, social investment in the family and the labor market increases. However, considering the strength of political influence of elderly, conservative discourse of reform of the ruling power, and the slow pace of the changing social values, the turn of the welfare state will be based on functional responses in Japan.

Keywords

Welfare in Japan, Forecasts on welfare programs, demographic transition, Welfare Policy Transformation, Value Changes

www.kci.go.kr

