

DOI: 10.23063/2026.09.8

일본 사회보장국민회의의 최근 논의

Recent Discussions in Japan's Social Security Reform Council

유야마 아쓰시 (야마구치현립대학 사회복지학부 사회복지학과 전임강사)
Yuyama, Atsushi (Yamaguchi Prefectural University)

1. 배경

일본은 세계에서 가장 빠른 속도로 저출산·고령화와 인구 감소가 진행되고 있는 국가 중 하나이다. 이에 따라 연금, 의료, 돌봄 등 사회지출은 해마다 증가하는 반면 이를 부담하는 현역 생산연령인구는 지속적으로 감소하고 있다. 이러한 거시적 구조 변화는 일본의 경제와 사회, 특히 청년층과 중·저소득 근로 가구에 과도한 부담을 전가하는 결과를 초래하고 있다.

이와 같은 국가적 위기의식과 국민 사이에 확산된 저복지·고부담감을 배경으로 설치된 것이 ‘사회보장국민회의(社会保障国民会議)’이다. 이 회의는 사회보장의 급여와 부담의 바람직한 균형에 대하여 정권뿐 아니라 야당과 전문가도 참여한 가운데 국민적 논의의 심화를

목적으로 설립되었다. 이 회의의 주제는 세금·사회보험료 부담으로 어려움을 겪는 중·저소득층의 가처분소득을 늘리기 위한 ‘급부부 세액공제(給付付き税額控除: Refundable Tax Credit)¹⁾의 제도 설계와 해당 제도 도입 전 과도기적 부담 경감책으로서의 ‘식료품 소비세율 0%’를 검토하는 데 있다.

이 글에서는 일본 고유의 구조적 배경을 설명하며, 현재 사회보장국민회의에서 논의하고 있는 주요 쟁점을 자세히 정리한다.

사회보장국민회의에 참여하는 정부 관계자와 전문가들이 공통적으로 지적하는 일본의 왜곡된 부담 구조가 있다. 이를 단적으로 보여주는 것이 ‘오키나 곡선(翁力ーブ)²⁾’이다. 이는 가구의 연소득 대비 납부 세금(소득세·주민세)과 사회보험료의 합계에서 아동수당

1) ‘급부부 세액공제’란 소득세액 공제와 현금 급부를 조합하는 제도로, 한국이 2008년 도입한 근로장려세제(EITC)와 유사한 개념이다.

2) ‘오키나 곡선’은 일본종합연구소의 오키나 유리(翁百合) 박사가 산출한 연도별·소득별 세금 및 사회보험료의 실질 부담률을 그린 곡선이다. 소득세와 보험료 부담에서 아동수당 등 현금급여를 뺀 순수 부담률을 보여 준다. 특히 저소득 육아 가구 등 저소득층의 부담률이 해외보다 큰 일본 제도의 왜곡과 부담감을 시각적으로 잘 보여 준다.

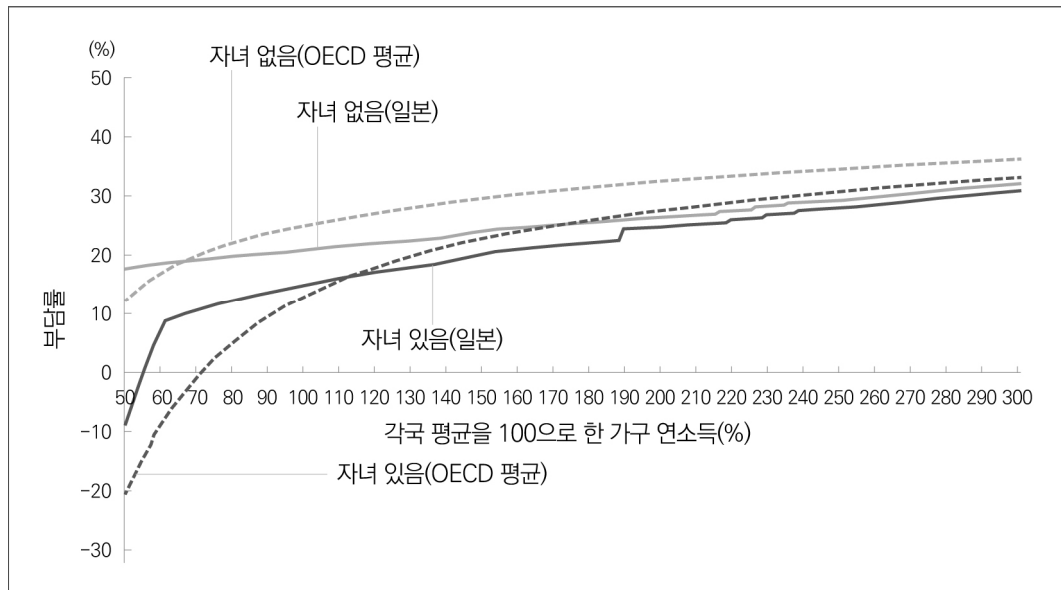
등 현금급여를 차감한 순부담률을 나타낸 것이다(内閣官房, 2026a).

이 ‘오키나 곡선’을 활용하여 일본과 경제협력개발기구(OECD) 회원국을 비교하면 일본 사회보장제도가 안고 있는 특수한 과제가 명확히 부각된다. 즉 OECD 회원국에서는 저소득층을 대상으로 후한 현금급여나 세액공제 환급이 이루어지기 때문에, 순부담률이 마이너스(즉 부담보다 급여가 더 큰 상태)를 기록한다(内閣官房, 2026a). 그러나 일본의 경우 생활보호 수급 기준을 약간 상회하는 근로빈곤층 구간에서 사회보험료 부담이 급격히 증가함에도 서구 선진국에서 보편화된

가족수당이나 근로수당 등 현금급여가 매우 취약하다는 특징이 있다. 그 결과 일본의 순부담률은 다른 국가들에 비해 현저히 높은 수준을 보인다(内閣官房, 2026a).

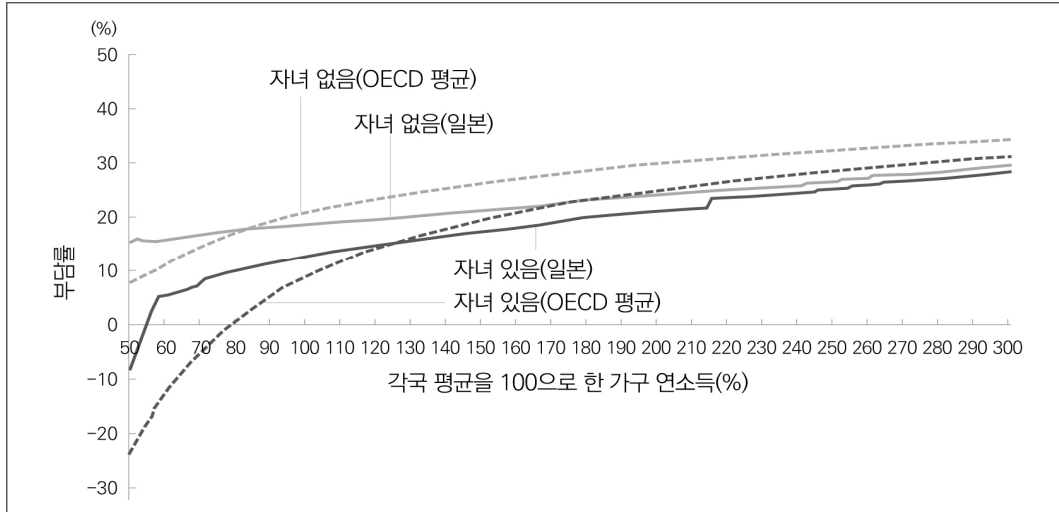
더 나아가 일본 평균소득 가구의 순부담률은 OECD 회원국 평균에 비해 높지 않고, 고소득층에서 부담률은 이들 국가에 비해 낮은 수준이다. 조세와 사회보장 전반을 통틀어 누진성(소득이 높을수록 부담 비율이 커지는 구조)이 매우 낮게 나타난다(内閣官房, 2026f). 현재 일본은 일하는 저소득층에 지극히 가혹한 국가이다(真海喬生, 筒井竜平, 2026).

| 그림 1. 외벌이 가구의 연소득과 부담률의 관계를 그린 오키나 곡선(2021년 기준 OECD 평균과 일본의 비교) |



출처: “Is the Ratio of Burden and Benefits Fair for Households Raising Children? An International Comparative Analysis of Income and Rates of Economic Burden for Employed Households”, Okina, 2023, Nippon Institute for Research Advancement, p. 9의 그림을 저자가 일부 수정함.

| 그림 2. 맞벌이 가구의 연소득과 부담률의 관계를 그린 오키나 곡선(2021년 기준 OECD 평균과 일본의 비교) |



출처: “Is the Ratio of Burden and Benefits Fair for Households Raising Children? An International Comparative Analysis of Income and Rates of Economic Burden for Employed Households”, Okina, 2023, Nippon Institute for Research Advancement, p. 10의 그림을 저자가 일부 수정함.

2. 급부부 세액공제의 정책 목적과 제도 설계를 둘러싼 쟁점

이와 같은 구조적 한계를 타개하기 위한 핵심 아이디어로 사회보장국민회의가 검토하고 있는 대안이 바로 ‘급부부 세액공제’이다. 이는 개인의 소득 수준에 맞추어 세액을 공제하되 차감할 과세액이 없는 저소득층에게는 그 차액만큼을 현금급여로 환급해 주는 아이디어인데, 주요 선진국에서는 이미 널리 활용되고 있는 정책 수단이다. 사회보장국민회의에서는 해당 정책의 목적을 크게 다음과 같은 두 가지로 설정하여 논의하고 있다.

하나는 중·저소득층 현역 근로자의 부담 경감을 통한 소득재분배이다. 저소득층의 과중한 사회보험료 부담을 실질적으로 상쇄하는 것이다. 즉 조세와 사회보험료, 현금급여를 통합적으로 고려한 순부담률을 조정함으로써 궁극적으로는 완만하고 누진적인 부담 구조 구축을 지향하고 있다(内閣官房, 2026b).

또 하나는 소득과 가처분소득 간 관계의 왜곡을 시정함으로써 노동 공급을 촉진하는 것, 즉 근로 인센티브의 강화이다. 일본에서는 오래전부터 이른바 ‘연소득의 벽(年収の壁)’³⁾ 문제가 제기되어 왔다. 일본의 사회보험제도

3) 일본의 ‘연소득의 벽’이란 파트타임 근로자의 수입이 일정 기준을 초과할 때 세금 및 사회보험료 부담이 발생하여 가구의 실질 가처분소득이 도리어 감소하거나 정체되는 소득 경계선을 의미한다. 이는 단시간 근로자가 추가 취업이나 노동시간 연장을 기피하게 만들으로써 노동 공급을 제약하고 시장의 왜곡을 초래하는 주요 요인으로 지적된다.

구조상 전업주부 등 배우자의 부양가족으로 등록된 시간제 근로자(제3호 피보험자)는 일정한 연소득 기준을 초과하면 사회보험 가입 의무가 발생하며, 일정 구간을 넘어서면 보험료 전액을 본인이 부담해야 한다. 이로 인해 근로시간과 총소득을 늘렸음에도 가처분 소득은 오히려 감소하는 역전 현상이 발생하고 있다(内閣官房, 2026b). 이러한 ‘연소득의 벽’ 가운데에서도 특히 사회보험료 부담을 우회하기 위해 다수의 여성 비정규직 근로자가 자발적으로 근로시간을 제약하고 있다. 이는 만성적인 인력 부족에 직면한 일본 경제에 중대한 저해 요인으로 지목되고 있다. 급부부 세액공제는 근로소득 증가에 비례하여 지원액을 적절히 체증시키는 방식을 통해 이러한 가처분소득 역전 현상을 해소하고, 노동 공급 유인 제고를 지향하고 있다.

그러나 급부부 세액공제를 일본 세제에 실제로 도입하는 과정과 관련하여 사회보장국민회의에서는 전문적·기술적 관점의 몇 가지 복합적인 쟁점을 제기하고 있다.

가. 지원 단위

제도의 수급 대상을 개인 단위로 설정할 것인지, 가구 단위로 설정할 것인지를 문제는 제도 설계의 근간과 직결되는 최우선 핵심 쟁점이다.

일본의 현행 조세 체계와 사회보험료 부담

은 기본적으로 개인 단위를 원칙으로 계산된다. 따라서 앞서 언급한 ‘연소득의 벽’에 따른 여성의 근로시간 제약 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 배우자의 소득수준과 무관하게 본인의 근로소득에만 연동시켜 급여를 지급하는 개인 단위의 제도 설계가 바람직하다는 견해가 다수를 차지하고 있다(内閣官房, 2026f). 미국과 영국이 가구 단위를 기반으로 제도를 설계했을 때 기혼 여성의 노동 공급이 저해되는 현상이 관찰되었다는 해외 연구 결과가 제시되었다. 이러한 해외 사례의 시행착오를 반면교사로 삼아 일본은 다른 길을 모색해야 한다는 논의가 지지를 얻고 있다(内閣官房, 2026b).

한편 본인 소득이 낮더라도 배우자가 고소득층인 경우까지 급여가 지급되는 것은 자원 배분의 형평성에 어긋난다는 지적도 존재한다. 이에 따라 중기적인 관점에서는 가구 단위의 합산 소득 역시 일정 부분 자격 요건에 반영해야 한다는 절충안이 제기되고 있다(内閣官房, 2026g).

나. 지원 대상자와 연령 요건

취업 촉진이라는 정책 목적에 비추어 볼 때, 제도의 주된 표적은 ‘중·저소득층 현역 근로 가구’가 된다. 구체적으로는 일정 수준 이상의 근로소득이 있으면서 후생연금 등 피용자보험에 가입해 사회보험료를 납부하는 임

금노동자가 우선 상정된다. 그러나 자영업자나 프리랜서, 비정규직 근로자 중에는 국민연금과 국민건강보험료를 직접 부담하는 이들도 다수 존재한다. 이들은 사업주 부담분이 없다는 점에서 실질적인 체감 부담이 훨씬 무거운 경우가 많다. 따라서 고용 형태의 다양화를 고려하여 이들을 지원의 사각지대에 놓이지 않게 하여야 한다(内閣官房, 2026f).

또한 고령자의 포함 여부 역시 논쟁적인 주제이다. 일본의 고령자 가구는 과거 고도 경제성장기에 자산을 축적한 계층이 많고, 공적연금 수급 등으로 인해 현역 가구와 비교하여 사회보장 혜택이 부담을 상회하는 수익 초과 상태에 있다. 따라서 급부부 세액공제의 설계 과정에서는 이들을 원칙적으로 새로운 지원 대상에서 제외하여야 한다는 의견이 제기된다(内閣官房, 2026g). 그러나 고령자 가운데에도 낮은 연금으로 인해 계속 일할 수밖에 없는 저소득층이 존재하므로 획일적으로 연령 기준으로 구분하는 데 대한 우려도 있다.

다. 지원액 산정 곡선과 금융자산의 고려

급여액을 어떠한 방식으로 결정할 것인지에 관한 산정 기준 설정 역시 매우 중요하다. 전문가들은 근로소득 증가에 따라 일정 수준까지 지원액을 체증시킨 후 특정 소득 구간에서는 일정액을 유지하고, 이후 기준 소득

을 초과하는 단계부터는 지원액을 체감시켜 최종적으로 소멸시키는 완만한 곡선형 구조를 기본으로 삼고 있다(内閣官房, 2026b).

나아가 실질적인 자산조사를 통해 실제로 지원이 필요한 계층을 선별하기 위해서는 근로소득뿐 아니라 주식 배당 등 금융소득 및 부동산을 비롯한 보유 자산까지 종합적으로 고려해야 한다는 견해가 지배적이다. 그러나 일본의 현행 과세 인프라로는 국민 전체의 금융자산을 실시간으로 정확히 파악하기가 극히 어렵다. 따라서 우선 기존 세무 행정 시스템을 통해 포착이 용이한 근로소득과 사업소득을 기준으로 제도를 출범시킨 후 단계적으로 자산 파악 인프라를 연계하여 제도를 정교화해 나가는 접근 방식이 현실적이다(内閣官房, 2026f).

라. 양육 가구에 대한 배려와 기존 제도와 역할 분담

저소득 양육 가구의 순부담률이 특히 높다는 점을 고려할 때, 급부부 세액공제 체계 내에 자녀 수에 따른 가산 요건을 설계할 것인지도 주요 논점이다. 그러나 일본에는 이미 '아동수당'이라는 현금급여 제도와 '고등학교 무상화' 등 별도의 양육 지원 정책이 존재한다. 따라서 제도의 과도한 복잡화를 방지하기 위해 아동·양육 지원은 기존 정책의 틀 안에서 소화하고, 급부부 세액공제는 순수하

게 근로 유인 제고와 부담 경감이라는 본연의 기능에 특화해야 한다는 신중론이 설득력을 얻고 있다(内閣官房, 2026g).

3. 제도 집행의 과제와 대안

아무리 우수한 제도를 설계하더라도 이를 정확하고 신속하게 집행할 행정 전달체계가 수반되지 않으면 그 실효성은 제한적일 수밖에 없다. 특히 조세와 복지의 복합적 융합이 요구되는 이 지점에서는 일본 행정 특유의 부처 간 칸막이 구조와 디지털 전환의 지연이라는 과제가 중대한 걸림돌로 부각된다.

가. 현금급여로 일원화할 것인가, 세액공제와 결합할 것인가

원래 ‘급부부 세액공제’는 개별 확정신고를 통해 세액공제를 적용하고, 공제액이 납부 세액을 초과할 경우 그 차액만큼 현금급여를 지급하는 구조다. 그러나 일본의 경우, 납세자 각자가 신고하는 미국 등과 달리 대다수 임금근로자는 기업의 연말정산을 통해 납세 절차를 종결하므로, 국민 전반에 확정신고 관행이 정착되어 있지 않다는 행정적

한계가 존재한다(内閣官房, 2026b).

만일 세액공제와 현금급여를 직접 결합하는 방식을 채택할 경우, 행정 절차가 극도로 비대해져 기업의 회계 부서와 지방자치단체 창구에 막대한 행정적 부담을 초래하게 된다. 그러므로 집행의 효율성과 신속성을 최우선으로 고려하여, 협의의 세액공제 형식에 집착하기보다는 ‘소득 연동형 현금급여로의 일원화’라는 단순화된 제도 설계를 지향해야 한다는 의견이 실무자 회의에서 지지를 모으고 있다(内閣官房, 2026e).

나. 마이넘버의 활용과 중앙·지방의 연계

신속한 비신청형 급여 체계를 실현하기 위해서는 개인 식별 번호인 ‘마이넘버(マイナンバー)’⁴⁾와 ‘공금수취계좌(公金受取口座)’⁵⁾의 연계를 더욱 촉진하고, 국가가 개인의 소득 및 금융계좌 정보를 유기적으로 파악할 수 있는 디지털 플랫폼을 구축하는 것이 필수적이다. 시스템 개발이나 데이터 정합성 확보와 같은 거시적 인프라 정비는 중앙정부가 책임지고, 주민통지 및 개별 상담 등 일선 서비스는 지방정부가 전담하는 역할 분담 체계를 확립하는

4) 일본의 ‘마이넘버’ 제도는 주민등록이 된 모든 주민에게 고유번호를 부여하여 행정 절차를 효율화하는 개인 식별 번호 제도이다. 이는 사회보장, 세무, 재난대책 등 각 분야마다 분산되어 있던 행정 정보를 유기적으로 연계함으로써 행정의 효율성 향상과 국민 편의 증진을 목적으로 도입되었다. 최근에는 디지털 정부 구현과 데이터 기반 행정 혁신의 핵심 인프라로서 기능과 활용 범위가 지속적으로 확대되고 있다. 2013년에 「행정 절차에서 특정 개인을 식별하기 위한 번호의 이용 등에 관한 법률(行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律)」이 제정됨에 따라 2016년 1월 1일부터 마이넘버(개인번호) 제도가 시행되었다.

5) 일본의 ‘공금수취계좌’는 개인이 마이넘버(개인번호)에 본인 명의의 금융계좌를 미리 등록해 두는 제도이다. 이는 재난지원금, 아동수당, 현금금 등 정부나 지자체가 지급하는 다양한 급여를 신속하고 정확하게 송금하기 위해 도입되었다. 행정 절차를 간소화하고, 급여 지급 지연을 방지하며, 행정 비용을 절감하는 한편 디지털 행정 서비스의 효율성과 국민 편의를 높이는 핵심 인프라로 기능하고 있다.

것이 시급한 과제이다(内閣官房, 2026e).

다. 과도기적 조치로서의 ‘식료품 소비세율 0%’와 그 한계

급부부 세액공제 도입을 위한 시스템 개편과 데이터 인프라 정비에는 최소 2~3년 이상의 기간이 소요될 것으로 전망된다. 이에 따라 제도의 본격적인 가동 전까지 한시적인 부담 경감책으로 2년간 ‘식료품 소비세율을 0%로 인하’하는 방안이 검토되고 있다.

그러나 이러한 한시적 감세 방침에 대해서는 행정 실무자와 관련 업계로부터 강한 우려와 반발이 제기되고 있다. 첫 번째 우려는 소매 유통 현장의 혼란과 가맹 사업자의 행정적·재정적 부담이다. 슈퍼마켓과 편의점 등 유통업계에서는 수백만 개 품목에 달하는 상품의 세율 설정 변경, 시스템 개편의 막대한 비용과 최소 1년 이상의 준비 기간이 불가피하다는 지적을 내놓고 있다(内閣官房, 2026d). 2년 후 다시 세율을 원상 복구시키기 위한 사실상의 증세에 해당하는 시스템 개편도 필요하므로 현장에 가해질 부담은 매우 크다.

둘째 우려는 재원 확보와 시장에 대한 영향이다. 식료품 소비세율을 0%로 할 경우 연간 약 5조 엔에 달하는 막대한 세수입이 사라지게 된다(内閣官房, 2026d). 정부는 재정 건전성 확보를 위해 특례공채(적자국채) 발

행에 의존하지 않겠다는 기조이지만, 신뢰할 만한 재원 조달 방안이 제시되지 않을 경우 채권시장은 국채 금리 상승이라는 형태의 부정적인 결과로 이어질 가능성이 크다(内閣官房, 2026d). 다만 일부 경제학자들은 일본 소비세의 역진성을 지적하며 식료품 소비세율 0% 적용은 저소득층 보호를 위한 정책 대안으로서 경제적 합리성을 지닌다고 주장한다. 이들은 약 5조 엔 규모로 추산되는 세수입 감소 역시 현행 재정 여력 범위 내에서 충분히 감내할 수 있는 수준이라는 옹호론을 펼치고 있다(内閣官房, 2026c).

4. 맺음말

급부부 세액공제를 도입하는 과정에서는 일본의 기존 다층적 사회보장 체계와 어떠한 방식으로 역할을 분담하고 유기적으로 연계할 것인지가 주목을 받는다. 예컨대 근로 능력이 없는 절대 빈곤층을 대상으로는 ‘생활보호제도’와 ‘생활곤궁자 자립지원제도’가 가동되고 있다. 신설될 급부부 세액공제는 근로하는 저소득층을 핵심 표적으로 삼기 때문에 공공부조와 새로운 세제 지원망의 경계 선상에서 어느 쪽의 안전망에도 포섭되지 못하는 제도적 사각지대가 발생하지 않도록 정밀한 연계 전략이 요구된다.

또한 다수의 전문가가 지적하듯이 급부부 세액공제라는 단일 수단만으로 노동시장과

분배의 모든 현안을 해결할 수는 없다. 따라서 이 제도의 안착과 병행하여 기업 규모 요건을 철폐하고 비정규직 노동자의 후생연금 가입을 촉진하는 사회보험 적용 확대를 가속화해야 한다. 아울러 그간 전업주부를 우대하여 취업 억제에 온상으로 비판받아 온 ‘제3호 피보험자 제도’를 근본적으로 재편하는 등 사회보장 전반의 구조개혁을 동시에 추진하는 종합적 접근이 불가결하다(內閣官房, 2026f).

일본의 사회보장국민회의에서 이루어지는 일련의 논의는 단순한 세제 개편의 미세 조정 그치지 않는다. 이는 과거 남성 중심의 종신고용과 가족 내부의 사적 부양을 전제로 구축되었던 전형적인 일본형 복지국가 모델이 구조적 한계에 직면했음을 직시하고, 다양한 형태의 일하는 개인을 직접 포괄하는

새로운 패러다임으로 이행하기 위한 거시적 담론이다.

시장경제에 의한 1차 분배와 조세 및 사회보험에 의한 재분배의 균형점을 어떻게 재설정할 것인가, 그리고 다층적으로 분절된 시민사회 내부의 사회적 연대를 어떻게 회복할 것인가가 이 개혁의 핵심이다. 제도의 복잡화, 천문학적인 재원 조달, 디지털 거버넌스의 미비 등 이행 과정의 과제는 쌓여 있다. 여야와 전문가 집단이 객관적 데이터에 기반하여 합리적 합의 형성을 도모하는 것이 무엇보다 필요하다. 세계에서 가장 가파른 인구동태 변화를 겪고 있는 일본이 초고령사회 안전망 재구축에 대응하는 방식은 향후 유사한 인구구조적 충격을 마주할 다른 국가들에게도 중요한 선례가 될 것이다.

참고문헌

- 真海喬生, 筒井竜平. (2026. 2. 27.). 日本は働く低所得者に厳しい国―「翁カーブ」が描く現実 負担公平か. 朝日新聞.
- 內閣官房. (2026a. 3. 25.). 社会保障国民会議 給付付き税額控除等に関する実務者会議(第3回)資料6 令和8年3月24日第1回有識者会議 翁構成員提出資料.
- 內閣官房. (2026b. 4. 15.). 社会保障国民会議 給付付き税額控除等に関する実務者会議(第6回)資料2 給付付き税額控除の制度設計に向けて.
- 內閣官房. (2026c. 4. 24.). 社会保障国民会議 給付付き税額控除等に関する実務者会議(第8回)資料3 原田泰食料品の消費税ゼロは望ましく、また可能である.
- 內閣官房. (2026d. 4. 28.). 社会保障国民会議 給付付き税額控除等に関する実務者会議(第9回)資料3 「食料品消費税率ゼロ」実現に向けた課題の整理(ヒアリング結果概要).
- 內閣官房. (2026e. 4. 28.). 社会保障国民会議 給付付き税額控除等に関する実務者会議(第9回)資料4 有識者会議におけるこれまでの議論の状況について.
- 內閣官房. (2026f. 4. 21.). 社会保障国民会議 有識者会議(第4回)資料1 これまでご議論いただいた内容等について.
- 內閣官房. (2026g. 5. 15.). 社会保障国民会議 有識者会議(第5回)有識者資料1-1 是枝構成員提出資料①.
- Okina, Y. (2023, May). *Is the Ratio of Burden and Benefits Fair for Households Raising Children? An International Comparative Analysis of Income and Rates of Economic Burden for Employed Households* (NIRA Opinion Paper No. 65). Nippon Institute for Research Advancement.