

일본의 연금기록 관리소홀 문제와 정부대책

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 일본

김명중 (일본경제연구센터 연구원)

■ 머리말

1961년 전 국민연금이 실시된 이래 제도의 성숙기에 들어섰다고 볼 수 있는 일본의 공적연금제도가 피보험자와 관련된 기록 관리소홀과 기록 분실 즉 ‘공중에 뜬 연금’과 ‘사라진 연금’ 문제로 큰 홍역을 치르고 있다. 야당인 민주당은 연금 문제를 집중적으로 공격하며 정권교체를 노리고 있는 데에 반해, 여당인 자유민주당과 공명당 연립정권은 ‘연금기록에 대한 특별상담센터의 설치’, ‘연금기록확인중앙제3자위원회의 설치’, ‘연금특별통지서의 발송’, ‘사회보험청의 폐지’ 등 계속적인 대책안을 내놓으면서 민심의 이탈을 최소화하려고 노력하고 있다. 본고는 일본의 ‘공중에 뜬 연금’과 ‘사라진 연금’ 문제가 대두된 배경과 이에 대한 일본 정부의 대책을 소개하는 것을 주된 목적으로 하며, 이러한 일본의 경험과 대책이 한국의 정책 입안자와 연구자에게 조금이나마 도움이 되기를 바라는 바이다.

문제의 발단

‘공중에 뜬 연금’과 ‘사라진 연금’

사회보험청은 1997년 후생연금과 국민연금 등의 공적연금을 일괄적으로 관리하기 위해 기초연금번호를 도입하여 3억 건에 이르는 연금기록을 통합하는 작업을 추진하여 왔는데, 이 과정에서

기초연금번호가 기재되지 않은 '공중에 뜬 연금 기록'이 2006년 6월 시점으로 5,000만 건을 넘고 있는 사실이 밝혀졌다. 기초연금번호는 한 사람에게 하나씩 부여되며, 전직 등을 이유로 복수의 연금 가입기록이 있더라도 기초연금번호를 추적하여 일괄적으로 관리되고 있는데, 실제 도입 과정에서 컴퓨터 입력시의 입력ミス와 신청서류의 불비 등에 의해 기초연금번호가 기입되지 않은 가입 기록이 대량으로 발생하게 되었다. 이처럼 가입기록에 기초연금번호가 없을 경우 보험료를 납부해도 급부로 가산되지 않아, 연금 수령액이 감소하거나 연금을 전혀 받지 못할 우려가 생긴다.

5,000만 건의 공중에 뜬 연금과는 별도로 사회보험청에 연금 보험료를 납부한 기록 등이 남아 있지 않은 '사라진 연금'도 커다란 문제가 되고 있다. 이와 관련되어 1954년 4월 1일 이전에 퇴직한 후생연금 가입자 기록 1,430만 건이 구 대장(舊臺帳)에서 별도로 보관되어 전자화가 진행되지 않은 것으로 밝혀졌다. 기초연금번호가 공중에 뜨거나 보험료 납부기록 등이 사라진 이유로는 ① 컴퓨터 입력 작업이 도입되기 이전의 지불 기록은 장부 등의 종이를 중심으로 한 대장에서 관리되었는데, 가입자가 전근하거나 이동하는 경우에 종이 대장의 송부 등이 원활하게 진행되지 않았을 가능성, ② 컴퓨터에 의한 작업이 실시되었을 때의 기록은 모두 가타가나로 입력되었는데, 일본인의 한자 이름은 똑같은 한자라도 읽는 방법이 서로 틀려, 전입 및 전출을 반복하는 것에 의해 이름이 바뀌거나, 담당 직원이 한자를 잘못 읽어 다른 이름으로 기재되었을 가능성, ③ 결혼 등에 의해 성이 바뀌므로 인해 결혼 전의 연금기록과 결혼 후의 연금기록이 일치하지 않을 가능성 등을 들 수 있다. 이러한 문제를 해결할 방침으로 일본 정부와 사회보험청은 연장국회에서 사회보험청의 개혁관련 법안과 연금시효철폐특별법안의 통과, 공중에 뜬 연금 5,000만 건의 1년 이내의 조회, 사라진 연금을 구제하기 위한 제3자 위원회를 설치하는 등 민심을 회복하기 위한 대책 마련에 총력을 기울이고 있지만 연금에 대한 국민의 불신은 좀처럼 회복되고 있지 않다. 아래는 상기의 연금 기록 문제가 처음으로 발견된 2007년 2월부터 최근까지의 정부의 대책과 관련 사항을 날짜별로 정리한 내용이다.

공중에 뜬 연금과 사라진 연금¹⁾

- 2007년 2월 17일 : 기초연금번호 누락, 2006년 6월 시점에서 5,000만 건.

1) 일본경제신문 2007년 2월 17일~2008년 1월 24일 기사를 중심으로 정리.

- 2007년 5월 11일: 후생노동성 및 사회보험청 공중에 뜬 연금 5,000만 건 중에서 생년월일이 잘못되거나 기재되지 않은 기록이 약 30만 2,000건 존재한다고 발표 : 본인의 신고 누락이나 사회보험청이나 지방자치단체의 사무처리 미스가 원인.
- 2007년 5월 16일 : 2001년도 말까지 국민연금 보험료의 징수업무를 담당하고 있던 시정촌²⁾ 중 전체의 15%에 해당하는 284개 시정촌이 성명과 납부 실적을 자필로 기록한 명부를 전부 폐기한 것으로 밝혀져, 과거 기록의 재조사가 난항을 겪게 됨.
- 2007년 5월 16일 : 아베 수상, 연금의 지불 누락이 판명된 경우에 과거 5년간으로 정한 시효를 적용하지 않고 부족분을 전액 보상하는 구제책을 특별입법으로 구상하는 방침을 표명.
- 2007년 5월 28일 : 아베 수상, 변호사와 사회보험노무사 등 외부 전문가로 구성된 제3자기관의 설치를 표명.
- 2007년 5월 29일 : 아베 수상, 야당 오자와 민주당 총리와의 당수회담에서 1년 안에 연금기록 문제에 대한 조사를 완결하겠다고 표명.
- 2007년 6월 1일 : 국회, 중의원 본회의에서 사회보험청개혁법안과 연금지급누락에 대한 시효를 철폐하는 특별법안을 자민 · 공명 양당의 찬성 다수로 가결, 참의원에 송부.
- 2007년 6월 6일 : 민주당 나가츠마 의원의 지적으로 해당자 불명의 공적연금 보험료 납부기록 1,430만 건 추가 발견.
- 2007년 6월 8일 : 연금기록문제검증위원회를 총무성에 설치, 위원장에는 마츠오 구니히로 전 검사총장을 기용.
- 2007년 6월 11일 : 사회보험청, 연금기록에 대한 무료 전화상담 개시.
- 2007년 6월 12일 : 정부, 공적연금보험료의 납부기록과 장래 수급하는 연금액 등을 간단히 파악할 수 있는 연금카드의 발행을 검토.
- 2007년 6월 16일 : 자민당 나카가와 정조회장, 사회보험번호의 도입을 적극적으로 검토할 의향을 표명.

2) 일본의 지방자치제도의 기초자치단체인 시, 정, 촌을 묶어 이르는 말.

- 2007년 7월 3일 : 민주당 나가츠마 의원, 국민연금 특례연금제도³⁾의 전체 이용건수가 약 729만 건, 금액으로서 2,475만 엔에 달한다고 사회보험청의 추계 결과를 공표.
- 2007년 7월 3일 : 총무성, 연금기록이 없는 경우에 연금수급자격의 가부를 판단하는 연금기록 확인중앙위원회의 사무실을 도쿄도 분쿄구에 설치.
- 2007년 7월 4일 : 연금기록확인중앙제3자위원회, 일기나 수첩, 가계부에 보험료를 납부한 기록이 기술되어 있는 경우, 증거로서 인정하는 방침을 결정.
- 2007년 7월 5일 : 정부, 공적연금 보험료의 납부 이력을 2008년 10월까지 전원에게 통지하는 방침을 확정.
- 2007년 7월 6일 : 정부, 각료회의에서 사회보험청이 공적연금 보험료의 기록 소홀을 1964년 9월 이전부터 파악하고 있다고 답변.
- 2007년 7월 6일 : 연금시효철폐특례법의 시행.
- 2007년 7월 12일 : 사회보험청, 사망자의 생전에 지급될 예정이었던 지급 누락 연금에 대해서 유족연금의 수급자격이 없는 경우, 사망자의 형제 및 자매에게 지급하는 방침을 확정, 사회보험청으로부터의 통지가 아닌 해당자 본인의 조회가 조건.
- 2007년 7월 13일 : 연금기록확인중앙제3자위원회, 사회보험청에 기록정정 재심사를 신청한 36건 중에서 15건에 대해 보험료 납부를 인정.
- 2007년 10월 25일 : 사회보험청, 이름이 적혀 있지 않은 약 524만 건의 연금기록의 생년월일이 1일, 10일, 20일, 30일 등 특정일에 집중되어 있는 것으로 파악.
- 2007년 11월 16일 : 사회보험청, 기초연금번호가 기록되지 않은 약 5,000만 건의 공중에 뜬 연금의 해당자로 추정되는 자에게 보내는 연금특별통지서의 자세한 내용을 공표.
- 2007년 11월 22일 : 마스조에 후생노동성대신, 이름 등이 기입되지 않은 약 524만 건의 연금 기록 중 현 시점에서 약 85%에 해당하는 444만 건의 데이터 수정이 가능하다고 밝힘. 나머지 15%는 난항을 예상(몇 %는 최선을 다해도 찾을 수 없는 상황이 발생할 가능성을 표명)

3) 과거의 보험료 미납이 원인으로 연금 급부를 수령하지 못하는 무연금자를 줄일 목적으로 실시. 동 제도에서는 통상 과거 2년 전의 보험료까지만 거슬러 올라가 납부할 수 있도록 제한했던 것을 기간을 한정하지 않고 과거의 미납분 보험료를 납부하는 것을 인정.

- 2007년 12월 11일 : 사회보험청, 공중에 떠 있는 연금 약 5,000만 건의 4할에 해당하는 약 1,975만 건의 명단 대조 작업이 난항을 겪고 있다고 밝힘, 2007년도 중의 수정작업 완료는 곤란할 것으로 예상.
- 2007년 12월 12일 : 연금기록확인제3자위원회, 새롭게 62건의 연금급부를 인정. 연금기록확인건수 1,000건 (급부인정 672건, 정정의 필요가 있다고 판단한 311건)을 넘었다고 발표.
- 2007년 12월 13일 : 연금기록문제검증위원회의 마츠오 좌장, 명단 대조 작업이 난항을 겪고 있는 1,975만 건의 연금기록에 대해서 지방자치단체가 보관하고 있는 장부 기록까지 추적하면 상당수의 기록을 정정할 수 있을 것으로 표명.
- 2007년 12월 17일 : 사회보험청, 공중에 뜬 연금기록의 소유주 확인을 위한 연금특별통지서의 우송을 개시(30만 통 발송)
- 2007년 12월 19일 : 공적연금의 기록 누락에 대한 문의에 대응하기 위해 마련된 사회보험청의 연금특별전용 다이얼의 첫 날(2007년 12월 18일) 응답수는 4,121건. 응답률⁴⁾은 94.1%. 문의자는 고령자가 중심으로, 연금특별통지서를 보는 방법이나 사회보험청에 반송하는 조회표의 작성방법 등 기초적인 질문이 대부분.
- 2008년 1월 16일 : 후생연금제도가 시작된 1942년부터 구 대장(舊臺帳)으로 불리는 낡은 종이의 연금기록 1,365만 건 중에서 약 6만 건의 보존 장소가 불명.
- 2008년 1월 22일 : 2008년 공중에 뜬 연금기록의 소유주로 추정되는 자에게 보내는 연금특별통지서의 내용을 전면적으로 수정하고, 이미 송부한 70만 통에 대해서는 재송부하는 방침을 결정. 재송부 금액 2억 엔 정도를 예상.
- 2008년 1월 24일 : 사회보험청, 연금기록문제를 처리하기 위한 비용 마련을 위해 직원숙사의 일부를 100만 엔대의 염가로 판매한 사실이 밝혀짐. 민주당, 국유재산을 부당하게 싼 가격으로 처분하고 있다고 비판. 사회보험청, 건물의 노후화에 따른 가격 저하와 지방의 낮은 지가가 원인이라고 반론. 취득 가격은 미공표.

4) 걸려온 전화에 대해 실제로 상담원이 응답한 비율.

관련 사례

〈사례 1〉

A씨의 경우에는 미납된 연금보험료를 납부하는 것에 의해 연금 급부를 받을 수 있는 자격이 있다고 하는 사회보험청의 조언에 따라, 미납된 보험료 45만 원을 일시불로 납부. 사회보험청과 사회보험사무소에 기록이 누락. 부인과 지인의 기억을 중심으로 현재 사회보험청과 조정 중.

〈사례 2〉

B씨의 경우에는 남편의 연금기록이 누락. 남편이 60세가 되었을 때 사회보험청으로부터 안내 통지서가 도착. 후생연금 부분이 누락되어 있는 것을 확인. 바로 사회보험사무소에 연락. 후생연금을 조금씩 발견.

〈사례 3〉

C씨의 경우에는 몇 번에 걸쳐 전직을 경험. 새로운 회사에 취직할 때마다 새로운 연금수첩을 사회보험청으로부터 송부받아 연금수첩을 복수 보유. 타인 명의의 연금수첩이 송부된 경우도 있음. 기초연금번호의 도입으로 개인은 몇 번의 전직에 관계없이 하나의 연금수첩만 있으면 모든 연금이 일괄적으로 관리되도록 되어 있는데도 불구하고 사회보험청 직원의 미스로 인해 전직할 때마다 연금수첩이 보내진 사례. C씨가 이 문제를 이상히 여겨 관할 사회보험사무소를 방문했을 때 사회보험사무소의 담당자는 오히려 연금을 이중으로 받기 위해 연금수첩을 복수로 소유하고 있지 않았냐고 추궁.

문제 해결을 위한 정부와 사회보험청의 대책

사회보험청 개혁관련법안의 제정

사회보험청을 폐지하여 새롭게 비공무원형의 법인으로서 일본연금기구를 설립함과 동시에 서비스의 향상, 보험료의 수납대책의 강화 등을 추진하기 위한 사회보험청 개혁관련법안이 2007년

3월 13일에 각의 결정되어 국회에 제출, 2007년 6월 30일에 가결되었다. 즉 기존의 사회보험청은 공적연금의 운영업무를 담당하는 일본연금기구(2010년 1월)와 건강보험사업을 담당하는 전국건강보험협회(2008년 10월)로 나뉘게 된다. 새로운 두 법인은 직원의 신분을 공무원이 아닌 민간으로 바꾸고, 전화 상담과 인터넷을 이용한 정보제공 서비스, 사무처리의 집약화와 외부 위탁 등 사업의 적정화와 효율적인 실시를 철저히 할 방침이다.

연금시효철폐특례법안의 시행

연금기록 관리에 대한 국민의 신뢰를 확보할 목적으로 정부와 여당은 연금시효철폐특례법안을 제정하여 2007년 7월 6일부터 시행하였다. 이 법안이 시행되기 이전에는 연금기록이 정정되어 연금 급부액이 증가하더라도 시효 소멸이 적용되어 최근 5년분의 연금만 지불되던 것이, 법안 적용 이후에는 연금기록의 정정에 의한 연금 급부액의 증가분은 시효에 의해 소멸된 분을 포함하여 본인 또는 유족에게 전액 지불하게 되었다.

연금기록확인제3자위원회의 설립

연금기록의 정정시, 국민의 입장에 선 공정한 판단을 하기 위해 총무성에 연금기록확인제3자위원회(이하 제3자위원회라고 한다.)를 설치하였다. 제3자위원회의 위원은 비상근 국가공무원으로서 전문성 및 식견이 높은 법조관계자, 학식경험자, 연금 실무에 정통한 자(사회보험노무사, 세리사, 시정촌의 주민행정관계자 등), 그 외의 유식자 등이 임명되었다. 30인 이내의 멤버로 구성되는 중앙위원회가 판정 기준을 작성하고, 전국 50개의 지방위원회에서는 10인 이내의 위원을 구성하여 지역 사정에 맞는 중재안을 마련한다. 지금까지 연금 상담의 대부분의 경우 증거가 없을 경우 정정 신청이 기각되어 왔었는데 이번 제3자위원회의 발족에 따라 예금통장에 의한 납부기록, 가계부 등의 자료 등을 제출하는 것에 의해 향후 구제 조치가 적용될 수 있게 되었다. <표 1>은 제3자위원회가 설치된 후 올 2월 3일까지 각 지방위원회에 제출된 연금기록관련 확인신청서의 지역별 접수건수를 나타내고 있다. 도쿄도가 후생연금 2,018건, 국민연금 3,237건, 도합 5,255건으로 접수건수가 가장 많았고, 다음으로 오사카부, 홋카이도 순이었다.

〈표 1〉 지방위원회에 접수된 지역별 연금기록관련 확인신청건수

(2008년 2월 3일까지의 누계)

도도부현명	합 계	후생연금	국민연금	도도부현명	합 계	후생연금	국민연금
도쿄	5,255	2,018	3,237	와카야마	541	194	347
오사카	2,696	901	1,795	나라	539	162	377
홋카이도	2,607	1,144	1,463	시가	537	230	307
가나가와	2,246	726	1,520	후쿠시마	528	209	319
아이치	2,033	951	1,082	에히메	508	191	317
사이타마	1,961	617	1,344	군마	507	228	279
후쿠오카	1,526	665	861	이와테	481	169	312
치바	1,367	468	899	가고시마	481	165	316
교토	1,274	465	809	사가	459	226	233
효고	1,059	308	751	아오모리	452	161	291
시즈오카	956	341	615	미야기	428	172	256
미야기	942	392	550	이시가와	423	186	237
니이가타	858	318	540	구마모토	376	124	252
미에	767	310	457	도쿠시마	363	133	230
히로시마	703	358	345	시마네	361	154	207
이바라키	672	170	502	고치	347	90	257
기후	625	177	448	가가와	320	139	181
나가노	613	187	426	야마가타	245	95	150
오카야마	602	220	382	오кина와	221	100	121
야키타	597	237	360	토야마	204	124	80
나가사키	587	199	388	야마나시	193	66	127
야마구치	585	246	339	돗토리	165	91	74
오오이타	549	159	390	후쿠이	159	88	71
도치기	543	160	383	전 체	40,461	15,234	25,227

자료 : 사회보험청 홈페이지를 참조로 작성.

<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/070717daisansya.htm>

연금특별통지서의 송부

사회보험청은 기초연금번호와 일치하지 않는 공중에 뜬 연금 5,000만 건을 해결하기 위한 한 가지 방안으로 연금특별통지서를 송부하였다. 이 연금특별통지서에는 가입기록 이외에 조회표가 첨부되어 있는데, 기록이 누락되었을 가능성이 있는 제도와 가입기간을 기입하여, 사회보험청에 반송하면 사회보험청이 보유하고 있는 공중에 뜬 연금과 조회하게 된다. 이 연금특별통지서는

[그림 1] 연금기록특별통지서

연금기록특별통지서

연금기록특별통지서(안)

177-0044
도쿄도 네리마구 가미샤쿠지
3-19-3
스즈키 모네오 귀하
432109876543

사회보험청이 파악하고 있는 귀하의 연금기록은 아래와 같습니다. 기록은 누락되어 있을 가능성이 있으므로, 짧은선내의 가입기록을 충분히 확인하신 후에 회답을 부탁드립니다.

※ 확인 중인 5000만 건의 기록 중에 귀하의 기록과 관련되어 있을 가능성이 있는 기록이 존재하여 통지합니다.

① 기초연금번호
1234-567890

생년월일 : 1944년 4월 5일

작성연월일 : 2007년 12월 1일

(귀하의 가입기록)

② 번호	③ 가입제도	④ 근무처명 또는 공제조합명	⑤ 자격취득연월일	⑥ 작력상실연월일	⑦ 가입월수
1	선원보험	ABC선박	1962. 4. 1	1971.10. 1.	114
2	국민연금	국민연금	1971.10. 1	1983.10. 1	144
3	후생연금	도쿄섬유주식회사	1984.10. 1	1986.11. 1	25
4	후생연금	오키나와철강주식회사 (후생연금기금 가입기간)	1989. 4. 1 1989. 4. 1	1991. 4. 1 1991. 4. 1	24
5	공제연금	국가공무원 공제조합	1998. 4	2001. 8	40
6	국민연금	국민연금	2001. 8. 1	2002. 4. 1	8
⑧ 국민연금					
보험료 납부월수	전액면 제월수	반액면 제월수	4분의 1 면제월수	학생납부 특례기간	보험료 납부월수
94	0	0	0	0	0
⑩ 국민연금 가입월수 합계 →			⑨ 후생연금보험		⑪ 선원보험
40			⑫ 합계가입기간(⑩ + ⑨)		⑬ 연금가입기간합계
			152		⑭ + ⑯ + ⑰
			(24)		303
			(24)		
⑮ 비교란					

※ 이 통지서에 대한 설명 등을 인쇄물 2페이지를 참고하시기 바랍니다.

