

# 일본 연금제도의 현황과 과제

고마무라 고헤이 (駒村康平, 일본 게이오기주쿠대학 경제학부 교수)

주요 선진국의 공적연금재정은 현역세대가 고령세대<sup>1)</sup>의 연금수급을 지원하는 방식으로 성립한다. 이들 선진국에 공통으로 등장한 문제는 저출산과 수명연장에 따른 고령화로 인한 공적연금의 재정불안정으로 지속적인 제도개혁이 불가결하다는 것이다. 하지만 상당 국민의 노후생활을 좌우하는 연금개혁은 정치문제가 되기 쉬운데, 이 글을 통해 일본 연금제도의 개혁과 과제 및 장래 전망을 생각해보고자 한다.

## ■ 연금개혁의 역사<sup>2)</sup>

### 대략 5년 간격의 연금개혁

먼저 연금제도의 변천을 간단히 소개한다. 과거 연금제도 개혁의 역사를 되돌아보면, 공적 연금의 구조를 바꾸는 구조적 개혁과 매개변수 조정형 개혁(공적연금의 보험료나 급여 수준

\* 고마무라 고헤이 교수의 글을 안주엽(한국노동연구원 선임연구위원)이 번역하고, 이를 김명중(일본 닛세이치초연구소 연구위원)이 감수하였음.

1) 역자 주: 본 글에서 “현역세대”는 현재 일하는 주된 연령대에 속하는 세대이며, “고령세대”는 노동시장에서 퇴장하여, 즉 생애일자리로부터 은퇴하여 연금을 수급하는 세대.

2) 연금개혁에 대한 자세한 내용은 駒村康平(2014), 『日本の年金』, 岩波書店 참조.

및 수급개시연령 등과 관련된 개정 등)으로 대별된다.<sup>3)</sup>

연금제도는 우선 노동자를 대상으로 한 후생연금제도, 그다음 공무원 등을 위한 공제연금제도, 마지막으로 농업, 어업, 자영업자, 무직, 학생 등을 대상으로 하는 국민연금제도 순으로 도입되었다.

후생연금은 제2차 세계대전 중 1942년 도입되었고, 보험료와 연금급여는 보수비례 방식이었다. 당초 연금재정은 적립방식, 1944년 보험료율은 15%, 수급개시연령은 55세였다. 전후 공적연금의 기능은 실질적으로 동결상태가 되었지만, 전후 혼란에 대응하고자 1948년 개정에서 수급자가 아직 생기지 않은 양로연금(노령연금)의 수급액을 동결하는 한편 장애연금 등을 증액하고, 덧붙여 보험료율을 약 3분의 1로 인하하는 잠정적 조치가 행해졌다.<sup>4)</sup>

후생연금제도의 원형을 만든 1954년<sup>5)</sup> 후생연금 개정은 후생연금의 구조를 크게 바꿔 대규모 “대개변수 조정형 개혁”으로 자리매김할 수 있다. 당시까지 보수비례 부분만 있었던 노령연금의 급여를 정액부분과 보수비례 부분의 2층구조로 설계하는 한편, 남성의 수급개시연령을 55세에서 60세로 단계적으로 끌어올리고,<sup>6)</sup> 보험료율은 단계보험료율로 하여 장래에 걸쳐 계획적으로 보험료율 인상을 실시하게 되었다.

그 외 1958년에는 국가공무원 공제연금 등 공무원, 교원, 특수법인 종사자 등 다양한 직업별 공적연금제도가 도입되는 한편, 1961년 자영업 등을 대상으로 하는 국민연금이 발족하면서,<sup>7)</sup> 공적연금제도는 모든 국민이 국민연금, 후생연금, 각종 공제연금 중 어느 하나에 가입하는 “전국민연금”<sup>8)</sup>이 되어 국민의 노후, 장애, 유족에 대한 소득보장의 주춧돌이 되었다.<sup>9)</sup> 특

3) 역자 주: 저자는 “파라미터(パラメータ)調整型改革”이라고 쓰고 있다.

4) 이때 인하된 보험료율은 1960년까지 지속되었다.

5) 역자 주: 저자는 1954년을 “1952년 샌프란시스코 강화조약에 따라 독립을 회복한 후”라고 강조하고 있다.

6) 1957년부터 매 4년 1세씩 16년에 걸쳐 60세로 높아졌다.

7) 퇴직(은퇴) 개념이 적용되지 않는 자영업자 대상 연금의 발족은 다소 늦어졌다.

8) 역자 주: “전국민연금”은 “개연금(皆年金)”을 번역한 것이다. 1985년 기초연금제도가 도입되기 전까지 학생 및 전업주부는 강제가입이 아닌 임의가입이었으므로 명실상부한 전국민연금은 1985년에 실시된 것이라고 할 수 있다.

9) 소득보장의 최종 안전망(safety net)으로는 공적부조 방식의 생활보호제도가 있다. 생활보호제도는 최저생활비를 보장하도록 연금이 최저생활비를 하회할 때 그 차액에 대해 현금급여를 제공하는 구조이며, 최저생활비는 대상자의 거주지나 연령, 가족 구성에 따라 다르므로 기초연금을 상회할 수도 있다

히 1961년 국민연금제도의 발족은 “구조적 개혁”으로 자리매김하였는데, 국민연금은 정액보험료·정액급여 방식으로 수급개시연령은 65세이며, 이후 후생연금과 마찬가지로 계획적인 보험료 인상이 이루어졌다.

이후 5년마다 시행되는 인구추계에 근거해 연금재정 재계산이 이뤄지고, 이에 연동해 공적 연금개혁이 실시되었다. 1960년대부터 1970년대는 계속되는 인플레이션에 대응하기 위해 급여수준의 인상과 물가연동방식<sup>10)</sup>이 도입되었다. 또한 매년 혹은 3년마다 보험료율이 인상되었지만, 높은 수준의 경제성장으로 국민으로부터의 반발은 그다지 크지 않았다.

한편 전후 가족구조의 변화, 도시로의 인구집중, 자영업자 감소와 임금노동자 증가로 국민연금 신규 가입자가 감소하고, 고령화의 진행으로 국민연금의 재정이 불안정하게 되었다. 이에 따라 1985년 다시 전 국민 대상 기초연금제도의 도입이라는 구조적 개혁을 단행하여 현재의 연금제도가 탄생하였다.

1985년 이후 연금재정 재계산, 2004년 이후 연금재정 검증에 근거한 다양한 매개변수 조정형 개혁이 이뤄졌는데, 1989년, 1994년, 2000년, 2004년, 2014년, 2019년의 연금개정이 이에 해당한다.

또한 후생노동성의 연금수리부회는 5년마다 실시하는 연금재정 검증 시점 사이에 발생가능한 재정문제에 대응하기 위하여 매년 검증을 실시하고 있다. 다음 연금재정 검증은 2024년에 실시하는데, 후생노동성의 연금부회는 이미 검증 준비와 필요한 제도 개혁의 논의를 시작한 상태이다.<sup>11)</sup>

대략 5년 간격으로 실시한 연금개혁 중 60세였던 후생연금의 수급개시연령이 늦춰진 것은 1994년과 2000년의 개혁이었는데, 다른 나라에서도 마찬가지로 상황이겠지만, 알다시피 수급개시연령의 상향조정은 국민 반발을 불러일으키기 쉬운 정치적 난제라 할 수 있다.

일본에서 수급개시연령의 상향조정은 다소 특수한 정치상황에서 실시되었다. 먼저 1993년 자민당이 정권을 잃고 연립정권이 들어섰으며, 1994년 자민당이 사회당과 연립하여 정권을

(역자 주: 저자는 주춧돌 대신 “기둥(柱)”이라고 하였다).

10) 역자 주: 저자는 “물가슬라이드방식”이라고 하고 있다.

11) 연금부회는 연금개혁 등의 기획을 하는 심의회이며, 연금수리부회는 연금부회가 실시한 개혁과 그 재정적 효과가 계획대로 진행되고 있는지를 확인하는 심의회이다.

탈환하는 복잡한 상황 속에서 1994년의 연금개혁이 실시되었다. 이 과정에서 자민당을 대신해 연립정권을 지지하는 모체가 된 노동조합이 후생연금의 정액부분에 대한 수급개시연령 상향조정에 합의함에 따라 이러한 개혁이 가능하게 되었다. 이어 2000년에는 후생연금의 보수비례부분에 대한 수급개시연령을 2025년까지(여성은 2030년까지) 단계적으로 65세로 상향조정하기로 결정하였다.

## ■ 일본 연금제도의 개요와 과제

일본의 공적연금은 [그림 1]과 같이 3층 구조이다. 1층은 국민 공통의 국민연금(기초연금), 2층은 노동자(민간분야 노동자와 공무원 등) 대상 후생연금, 그리고 3층은 기업연금이나 iDeCo(개인형 확정기여연금) 등 개인연금으로 구성된다. 모든 국민은 20세부터 59세까지 국민연금에 의무적으로 가입하는 한편, 후생연금은 후생연금 적용사업장에서 종사하는 70세 미만의 정직원이 대상이다.<sup>12)</sup>

국민연금의 보험료 납부방식은 직업이나 부양 상황 등에 따라 다르다. 민간분야 노동자와 공무원 및 이들의 배우자 이외의 사람(즉 자영업자, 학생 등 일과 무관한 자), 그리고 일부 비정규직 노동자는<sup>13)</sup> 매달 1만 6,520엔(2023년 회계연도)을 스스로 납부한다. 이러한 가입유형을 “국민연금 제1호 피보험자”라고 부르며, 수입이 일정 수준 이하이면 보험료 면제 또는 유예가 가능하다.<sup>14)</sup> 수입이 안정되지 않은 국민연금 1호 피보험자, 특히 비정규직 노동자를 중심으로 한 다수의 미납자의 존재는 “국민연금의 공동화(空洞化)” 현상을 초래하였다. 특히

12) 주 30시간 이상 노동자였지만, 최근에는 대기업을 중심으로 20시간 이상이면 적용대상이다. 이렇듯 단시간 노동자에게 대한 후생연금 적용을 “단시간 노동자에의 적용 확대”라고 한다. 당초 사업장은 후생연금 보험료의 절반을 부담할 의무가 있으므로 이에 반발을 하였지만, 최근 노동력 부족 상황에서 노동조건 개선의 일환으로 수긍하고 있다.

13) 비정규직 노동자는 주로 단시간 노동자나 유기계약 노동자를 말한다.

14) 면제에는 생활보호 수급자나 장애기초연금 및 피용자연금의 장애연금(2급 이상)을 받은 자 등 법률로 정해진 자를 대상으로 하는 “법정면제”, 모두가 신청 가능한 “신청면제”가 있다. 신청면제는 수입 수준에 따라 전액면제, 3/4면제, 반액면제, 1/4면제의 4단계이다. 그 외 “학생납부특례제도”와 저소득 청년(20~40대) 대상 “청년납부유예제도(若年者納付猶予制度)”가 있다.

[그림 1] 일본의 연금제도

(가입자 또는 피보험자 수는 2022년 3월 말 기준)



- 주: 1) 국민연금 제1호 피보험자: 2020년 국민연금 피보험자 실태조사에 따르면, 2020년 3월 말 현재 자영업자가 19.4%, 가족종업원이 7.5%, 상용직이 6.3%, 파트타임/아르바이트/임시직이 32.6%, 무직이 31.2%이며, 학생 비중은 21.1%.
- 2) 국민연금 제1호 피보험자 중 공무원 등: 2015년 10월 1일부터 피용자 연금제도 일원화에 따라 공무원 및 사립학교 교직원도 후생연금에 가입. 공제연금의 직역가산부분은 폐지하는 한편 퇴직 등 연금 급여(연금지급퇴직급여)를 창설. 단, 2015년 9월 30일까지 공제연금 가입 기간분에 대해서는 2015년 10월 이후에도 가입 기간에 부응한 직역가산부분을 지급.
- 3) 국민연금 제2호 피보험자 등: 후생연금 피보험자(국민연금 제2호 피보험자 외 65세 이상이면서 노령 또는 퇴직을 지급사유로 하는 연금 급부 수급권을 가지는 자를 포함).
- 4) 대행부분: 후생연금기금은 노령후생연금의 일부를 국가 대신 지급.
- 5) iDeCo: 2017년 1월부터 가입대상자에게 기업연금을 실시하고 있는 기업의 노동자와 공무원, 전업주부 등을 추가하여 기본적으로 60세 미만의 모든 피보험자가 가입할 수 있도록 확충.

자료: 후생노동성 연금수리부회, <https://www.mhlw.go.jp/> (2023.5.17).

1990년대 전반 버블 붕괴 이후 경기침체가 지속되는 가운데 일본 기업은 의도적으로 정규직 채용을 억제하고 비정규직 노동자를 늘렸는데, 비정규직 노동자의 임금이 정규직에 비해 상대적으로 낮고 후생연금에 가입할 필요가 없어 보험료의 기업부담이 줄어들기 때문이었다.

현재 정부는 이러한 문제를 해소하고자 비정규직 노동자(특히 단시간 노동자)에 대한 후생연금 적용확대와 더불어 연간 수입 300만 엔 이상의 미납자에 대해서는 강제징수를 강화하고 있다. 최근 코로나19에 따른 경기침체로 보험료 납부가 어려운 이가 늘어나자 정부는 적극적으로 면제와 유예를 확대하였는데, 그 결과 국민연금 제1호 피보험자 중 약 40%가 보험료 면제 또는 유예 적용을 받고 있다.

민간분야 노동자나 공무원 및 이들의 피부양 배우자도 국민연금에 가입하지만 민간분야 노동자와 공무원 본인은 “국민연금 제2호 피보험자”가 된다. 이 구조는 다소 복잡한데, 민간 노동자나 공무원은 후생연금에 가입하여 20~59세에는 동시에 국민연금 제2호 피보험자로 간주된다. 노사가 반씩 분담하는 국민연금 제2호 피보험자의 보험료는 국민연금 보험료를 포함하는데, 후생연금의 보험료율 18.3% 중 5% 상당이 국민연금 보험료에 해당한다.

한편 민간분야 노동자나 공무원의 피부양 배우자는 “국민연금 제3호 피보험자”로 분류되며, 직접 보험료를 납부할 필요는 없다. 이는 이들의 보험료가 민간분야 노동자와 공무원이 납부하는 후생연금 보험료에서 납부되기 때문이다. 국민연금 제3호 피보험자의 자격요건은 제2호 피보험자에 의해 부양되는 배우자(생계 관계가 있는 사실혼도 포함)로서 연간 소득이 130만 엔 미만인 자이다. 130만 엔을 넘으면 국민연금의 제1호 피보험자가 되어 스스로 국민연금의 보험료 월액 1만 6천 엔을 의무적으로 납부하여야 한다. 또한 노동시간이 정규직 노동시간의 3/4(=30시간)을 초과하는 파트타임 등 비정규직 노동자(단시간 노동자)는 후생연금 가입과 자신의 보험료 납부가 의무화된다.

이러한 연간소득이나 노동시간 요건 때문에 노동시간이나 소득시간을 조정하여, 국민연금 제3호 피보험자 자격을 유지하려는 여성이 많다. 이를 “파트의 벽(パートの壁)” 또는 “연간 수입의 벽(年収の壁)”이라고 하는데, 여성의 사회 진출을 저해하는 요인 중 하나이다. 사용자도 부담을 회피하기 위해 노동시간을 조정하여 전업주부가 비정규직 노동자, 즉 제3호 피보험자로 머무르기를 원하는 경우가 많다. 이 밖에 국민연금 제3호 피보험자에 대해서는 스스로 보험료를 부담하지 않고 기초연금의 연금수급권을 얻는 것 등이 불평등하다는 비판도 있다. 제3호 피보험자는 2022년 말 현재 763만 명인데, 대부분은 전업주부 여성이다.

## ■ 2004년 연금개혁과 노동자연금 일원화

### 거시경제 슬라이드 도입

고령화 사회에서 연금재정의 지속가능성을 높이는 방법은, ① 수급개시연령의 상향조정, ② 보험료 인상 혹은 가입기간의 장기화, ③ 연금의 계산식이나 슬라이드율 재검토를 통한 연금급여 수준의 하향조정을 들 수 있다. 1985년 개혁과 함께 대규모의 개혁이었던 2004년의 연금개혁에서는 방법 ①이나 ②를 취하지 않고, 방법 ③에 해당하는 “거시경제 슬라이드”를 적용하여 소득대체율(연금급여 수준)을 인하하였다.

거시경제 슬라이드는 연금 슬라이드를 고령화율과 연동시키는 인구구성비 변동 슬라이드이며, 유사한 방식이 독일에서도 도입되었다. 이 구조를 간단히 설명하면 다음과 같다. 통상 공적 연금액은 물가나 임금에 연동하여 개정하는데, 물가나 임금이 오르더라도 연금액 역시 그만큼 인상되어 연금급여의 실질가치가 유지된다. 거시경제 슬라이드는 물가·임금의 슬라이드에서 인구 고령화율의 상승분(출생률 저하와 수명연장을 반영)을 공제하는 특례적 구조이다. 예를 들면, 물가가 2% 상승해도 거시경제 슬라이드는 0.9%(이 숫자가 매년 고령화율 상승분을 반영)가 공제되므로 연금은 1.1%밖에 늘지 않는다. 즉 실질적으로 연금은 0.9% 줄게 되며, 이를 2040년대 중반까지 적용함으로써 연금의 실질급여 수준은 크게 저하하게 된다.

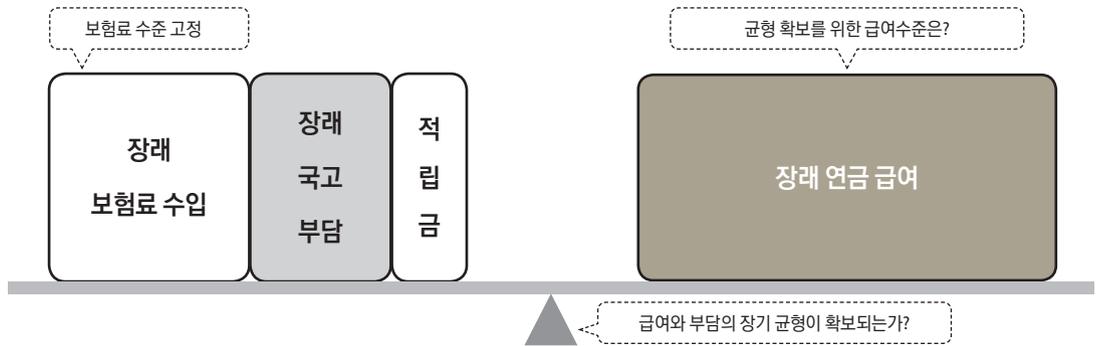
이 구조에서는 노동자가 줄어들고(저출산) 고령자 수가 늘어나더라도(수명연장), 1인당 연금급여 수준이 하락하므로 연금재정의 지속가능성이 확보된다. 단 연금의 급여 수준이 계속 해서 낮아지는 점을 방지하기 위해 정부는 연금급여 수준을 소득대체율로 평가하기로 하였는데,<sup>15)</sup> 소득대체율의 하한을 50%로 설정하고 있다.<sup>16)</sup>

이 밖에 2004년 연금개혁에서는 [그림 2]와 같이 대체로 향후 100년 연금재정의 “장래의 연금급여” 총액(연금채무)과 (장래 보험료 총액) + (장래 국고부담 총액) + (적립금의 운용 손

15) 소득대체율은 남성 정규직 노동자의 40년간 평균임금 대비 노동자와 제3호 피보험자였던 배우자가 받는 연금액의 비율이다.

16) 소득대체율은 2004년의 60%에서 2040년에는 50%까지 조정하도록 되어 있으며, 50% 유지가 불가능해지면 다시 연금제도를 근본적으로 개혁하도록 되어 있다.

[그림 2] 공적연금의 재정균형 개념도



자료 : 후생노동성 연금수리부회, <https://www.mhlw.go.jp/> (2023.5.17).

의)의 총액(연금자산)이 균형을 이루는 “유한균형방식”<sup>17)</sup>이 도입되었다.<sup>18)</sup> 만약 균형이 성립하지 않으면, 거시경제 슬라이드의 적용 기간을 장기화하여 연금급여 수준을 계속 인하한다. 한편 2004년 개혁에서는 후생연금과 국민연금의 보험료를 2018년까지 인상한 후 동일 수준을 유지하도록 하였다.

2004년 연금개혁은 당시까지 연금제도가 소득대체율을 유지할 수 있도록 보험료율을 지속적으로 올리는 방식으로부터 보험료율 고정 및 수입 범위에서 연금급여를 지급하는 방식으로 발상의 전환을 한 것으로 평가할 수 있다.

### 노동자연금 일원화

전후 민간분야 노동자는 후생연금, 공무원, 특수법인(공사), 교직원은 공제연금 등 노동자 각각의 직업별 제도에 가입했다. 같은 노동자도 다른 연금에 가입하고 있어 연금제도는 분리된 상태였다. 이후 특수법인 개혁에 따라 일부 공제는 후생연금에 통합됐으며, 공무원 등의 공제연금 보험료가 고령화와 함께 상승하긴 했지만, 후생연금에 비해 1.3배 높은 연금급여의

17) 적립금은 급여에 필요한 1년분은 확보하게 되어 있다.

18) 이러한 방식으로 연금재정의 건전성을 확인하는 것을 “재정검증”이라고 한다.

불평등이 문제로 등장하였다. 이에 따라 공제연금개혁으로 2015년에 노동자연금의 일원화가 달성된 결과, 공제연금의 급여계산식과 보험료는 후생연금과 거의 동일하게 되었다.

이러한 개혁에 따라 후생연금은 제1호 피보험자(민간 노동자·구 후생연금), 제2호 피보험자(국가 공무원), 제3호 피보험자(지방 공무원), 제4호 피보험자(사립학교 교직원)라는 4종류의 피보험자를 포함하게 되었다. 다만, 이러한 노동자연금이 완전한 제도와 재정의 통합을 이룬 것은 아니고 공제조합(공제연금)이라는 제도는 여전히 남아, 가입자의 관리나 후생연금의 보수비례 부분의 급여를 담당한다. 또한 재정 역시 후생연금과의 재정조정을 실시하는 한편 공제조합이 계속 적립금을 운용하고 있다. 이와 같이 공제조합(연금)이라는 제도를 남기긴 했지만, 재정의 일체성, 급여와 부담이 통일을 이루는 노동자연금 일원화는 연금제도의 구조를 바꾼 “구조개혁”이라고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

## 2004년 개혁 이후의 동향

2004년 개혁 이후에도 다양한 연금개혁이 이뤄졌다. 이 기간 중 중요한 정치적 사건은 2009년 자민당·공명당 정권에서 민주당 정권으로의 정권교체를 들 수 있다. 민주당 정권은 사회보험 방식의 소득비례 연금과 세 방식의 최저 보증연금의 도입을 목표로 했지만 연금제도의 근본적 개혁이 곤란하여, 종래의 연금제도를 개선하면서 바람직한 연금제도로 이행하기로 했다.

또한 2013년 민주당과 자민당·공명당의 협의로 사회보장제도의 안정적 재원 확보를 위한 사회보장개혁 국민회의가 설립되었으며, 주요 여·야당은 소비세율 인상을 주축으로 하는 사회보장 재원 확보에 합의했다. 그 결과 2015년부터 소비세율은 2단계에 걸쳐 5%에서 10%로 인상되었으며, 소비세 추가세수의 일부로 기초연금에 필요한 재원의 절반을 충당하였다. 또한 현역세대의 충분하지 않은 수입과 납부 면제 등 불충분한 연금보험료 납부 때문에 고령자의 낮은 연금급여에 대해 소비세를 재원으로 하는 연금생활자 지원급여를 지급하였

19) 공무원 등에서는 폐지된 3층 부분(지역연금) 대신 기업연금에 해당하는 “연금지급퇴직급여”가 도입됐다.

다.<sup>20)</sup>

2014년 연금개혁은 거시경제 슬라이드의 부족 해소를 위한 것이었다. 2004년 도입된 거시경제 슬라이드는 물가나 임금이 상승하는 상황에서 적용하였지만, 2004년 이후 일본 경제의 디플레이션 기조에 따른 물가나 임금의 저하 상황에서는 작동하지 않아 연금급여 수준의 인하가 거의 이루어지지 않았다. 정부는 물가나 임금에 연동해 연금급여의 슬라이드율을 하향 조정하지만, 추가적으로 거시경제 슬라이드분에 해당하는 0.9%를 인하하는 조치는 고령자의 반발을 걱정하여 실시하지 않기로 했다.

디플레이션 시기 연금급여 수준의 인하가 이루어지지 않는 것은 연금수급 고령 세대에는 장점이 있지만, 그만큼 미래세대, 즉 현역세대의 미래 연금급여는 줄어들게 된다. 이에 따라 2014년 개혁에서는 디플레이션 시기에 거시경제 슬라이드를 실행할 수 없었던 만큼을 인플레이션 시기, 즉 물가·임금 상승 시기에 적용하는 시스템을 도입했다.

2019년 개혁에서는 ① 비정규직 노동자에 대한 후생연금의 적용 확대 실시,<sup>21)</sup> ② 연금급여의 물가 슬라이드와 임금 슬라이드의 조건 변경 실시, ③ 65세를 수급개시연령의 기준으로 하되, 이를 60~75세 사이에서 자발적으로 선택하는 구조를 도입했다.<sup>22)</sup>

### 기초연금 수준 저하문제<sup>23)</sup>

디플레이션 시기에 거시경제 슬라이드가 적용되지 않고 연금의 급여수준이 떨어지지 않아 국민연금재정이 악화되었는데, 2019년 재정 검증 결과, 미래 기초연금의 급여 수준 대체율이 30% 감소하는 것으로 확인되었다.<sup>24)</sup> 일본 소득보장제도의 중심축인 기초연금의 급여 수준이

20) 연금생활자 지원급여금 제도는 연금 납부 조건과 급여를 연결한 새로운 사회수당으로 평가할 수 있다.

21) 기존에는 후생연금 적용 노동자의 노동시간은 주 30시간 이상이며, 30시간 미만 단시간 노동자(비정규직 노동자)는 적용제외였다. 그러나 개혁으로 우선 501명 이상을 고용하는 사업장의 단시간 노동자(20시간 이상 30시간 미만)가 후생연금의 적용대상이 되었는데, 현재 101명 이상으로 확대되고, 2024년에는 51명 이상으로 확대된다.

22) 60세로 수급을 앞당기면 급여는 24% 줄어들고, 75세로 늦추면 84% 늘어난다.

23) 관련 정책대응에 대한 자세한 내용은 駒村康平(2022), 「年金、繰り下げ受給へ誘導も あるべき社会保障改革」, 『日経新聞経済教室』, <https://www.nikkei.com> (2023.5.16) 참조.

24) 재정상황이 취약한 국민연금이 거시경제 슬라이드를 후생연금보다 장기 적용한 것이 주된 원인이다.

크게 저하되는 것은 사회보장제도 전체를 뒤흔드는 문제이다. 연령을 불문하고 최저소득을 보장하는 제도로 생활보호제도가 있지만, 이미 일본 생활보호 수급자의 절반은 고령자가 차지하고 있으며, 기초연금 급여 수준의 저하는 향후 빈곤고령자가 증가하고 생활보호를 받는 고령자가 더욱 증가하게 된다는 문제가 있다. 기초연금의 급여 수준이 크게 줄어드는 문제는 거시경제 슬라이드의 폐해로 평가할 수 있는데, 2004년 연금개혁에서는 연금재정의 지속가능성을 달성하려 했으나, 그 결과 충분한 수준의 연금 급여를 지급하는 것은 불가능해졌다.

이 문제는 2024년 연금개혁에서도 핵심적으로 논의될 것으로 생각된다. 현재 기초연금의 급여 수준을 유지하는 방법으로 두 가지 방안을 생각할 수 있다. 제1안은 국민연금 가입기간을 현재 40년에서 45년으로 늘리는 것이다.<sup>25)</sup> 45년 가입은 기초연금 금액을 12.5%(=45/40) 늘어나게 하는 효과가 있다.

제2안은 후생연금에서 기초연금재정에 대한 출연금의 계산식을 현재 인원수 분할방식에서 적립금 상황을 추가하는 방식으로 변경하는 것이다. 이 방식으로 변경하면, 후생연금의 기초연금에의 출연금이 늘어나는 한편 국민연금에서 기초연금으로의 출연금을 억제하여 국민연금의 재정 상황이 개선된다. 최종적으로는 후생연금과 국민연금에서 거시경제 슬라이드를 동시에 종료함으로써 기초연금의 급여 수준 저하를 억제하는 것이 가능해진다. 다만, 기초연금은 재원의 절반을 세수 재원인 국고에 의존하므로 어떤 방안에서도 세수 재원의 확보를 전제로 한다. 따라서 2024년 연금개혁의 최대 과제는 세수 재원의 확보 방안으로 귀결될 것이다.

## 65세 이후 계속 취업과 충실한 사적 연금

지속적인 수명(또는 여명) 연장과 함께 고령자의 심신 상태도 개선되어 65세 이후 취업의 욕도 높아지고 있다. 2018년 후생노동성이 실시한 「고령기 사회보장에 관한 의식 조사(高齢期における社会保障に関する意識調査)」에서는 “몇 세부터 노후라고 할 수 있는가”라는 설문을 통하여 국민의 주관적 고령자 연령을 파악하였는데, 평균치는 70.8세로 나타나 국민들

25) 현행 국민연금은 20~59세 가입이지만 수급개시연령은 65세부터이며, 대략 5년의 대기기간이 존재하는데, 개혁안에서는 국민연금 가입기간을 20~64세로 45년으로 한다는 의미이다.

사이에서 고령자에 대한 인식이 크게 변화하고 있음을 알 수 있다. 실제 2020년 연령층별 취업률을 보면, 60~64세가 71.0%(남성은 82.6%), 65~69세가 49.6%(남성은 60.0%)에 이르러, 이미 많은 노인이 65세 이후에도 노동시장에 참여하고 있는 상황이다. 정부는 기업에 대해 65세까지 고용을 의무화하는 한편, 65세 이후 계속고용을 노력의무로 하여 65세 이후에도 일할 수 있는 사회를 목표로 삼고 있다.

정부는 이러한 65세 이후 취업 확대에 따라 국민이 자발적으로 65세 이후로 연금의 수급을 늦추는 “연기연금”을 선택함으로써 연금 급여액을 높여 연금의 급여 수준 저하를 국민 스스로가 보충하도록 기대하고 있다.<sup>26)</sup> 또한 공적연금의 급여 수준을 보충하기 위해 기업연금, 개인연금의 확충을 추진하고 있는데, 보험료에 대해 세제상 우대 혜택을 주는 iDeCo를 신설해서 많은 국민이 가입하도록 제도의 충실을 기하고 있다.

## ■ 요약 : 연금개혁에서 불가피한 정치적 안정성

이 글에서는 일본 연금제도의 개혁의 경위와 현대 연금제도의 과제를 고찰했다. 전쟁기간 중 시작된 일본의 연금제도는 전후 재건을 위한 고도성장 시기 동안 지속적인 보험료 인상이 이루어졌다. 연금의 수급개시연령은 후생연금의 경우 제도 발족 당초 55세였지만, 수명 연장에 맞추어 60세 그리고 65세로 늦춰졌다. 현재 수급개시연령은 상향조정 중으로 남성의 수급개시연령은 2025년, 여성은 2030년에 65세가 된다. 다만 정부는 더 이상의 수급개시연령 인상을 계획하지는 않고 있으며, 국민이 75세까지 스스로 원하는 수급개시연령에 연금 수급을 판단하면 된다는 자세를 취하고 있다. 한편 퇴직 개념이 없는 자영업 등을 대상으로 하는 국민연금의 수급개시연령은 제도가 발족한 1961년부터 현재까지 65세로 유지되고 있다.

2000년대 들어 경제성장의 둔화와 고령화의 진행 속에서 2004년 연금개혁은 연금급여 수준, 소득대체율을 유지하기 위해 보험료를 계속 끌어올린다는 당시까지의 정책을 전환하여, 거시경제 슬라이드 구조 도입을 통해 보험료를 고정하는 한편 이에 부합하는 연금급여 수준

26) 하지만 실제로 수급개시연령의 선택률은 국민연금이 2.6%, 후생연금이 1.6%에 그친다.

의 소득대체율을 낮추는 방향으로 진행되었다. 거시경제 슬라이드는 명목 연금급여액은 낮추지 않고 물가나 임금 상승률보다 연금개정률을 낮춤으로써 실질 연금급여의 수준을 낮추는 방식이었다. 거시경제 슬라이드는 일반적으로 이해하기 어려운 구조였기 때문에 개혁 당초에 국민은 거의 반발하지 않았다. 국민이 쉽게 이해할 수 없는 개혁으로 연금재정의 지속가능성을 높이는 방식은 일종의 불투명화 전략에 의한 연금개혁이었다고 할 수 있다.

이에 비해 연금급여의 수급개시연령을 끌어올리는 정책이나 보험료를 인상하는 정책은 국민 역시 이에 따른 영향을 쉽게 알 수 있기 때문에 국민의 반발이 일어나기 쉬워 자주 활용할 수는 없었고 시간을 필요로 하였다. 실제 일본의 연금개혁에서 60세에서 65세로 후생연금 수급개시연령의 상향조정은 고령자 노동정책과 연계하여 30년 가까운 시간을 들여 실시하여 왔다.

향후 연금제도를 전망하면 선진국의 어느 정부와 마찬가지로, 고령화의 진전 속에서 연금재정의 안정화를 도모하기 위해 급여 인하, 보험료 또는 세금 인상 등에 의한 자원의 확보 등 국민의 반발이 예상되는 정책 선택이 불가피하다.<sup>27)</sup> 저성장과 고령화가 진행되는 사회에서는 모든 국민에게 장점을 가져다주는 개혁은 어렵기 때문에 연금개혁의 정치적 비용은 상승하게 된다. 어떤 방식으로 고안한 연금제도를 확립해도 사회경제의 변화에 따른 제도의 재검토는 필요하다.

일본 연금제도의 대규모 개혁을 되돌아보면, 1942년 후생연금 발족, 1961년 국민연금 도입, 1985년 기초연금 도입, 2004년 거시경제 슬라이드 도입 등 대체로 20년 간격을 두고 있다. 앞으로도 정부는 인구구성, 경제상황, 가족형태, 취업 등 사회경제의 변화에 대응하는 공적연금제도의 개혁을 계속 추진할 필요가 있다.<sup>28)</sup> 특히 출생률이 급격히 떨어지고 수명이 늘어나는 일본에서 연금재정의 지속가능성과 충분한 연금급여 수준의 양립은 어려워지고 있다는 생각이다.<sup>29)</sup> 정부는 부정하고 있지만, 미래에 보험료 재인상과 수급개시연령 추가 상향조

27) 선진국의 연금개혁에 대해서는 OECD(2021), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, Paris: OECD 참조.

28) 예를 들면, 국민연금 제3호 피보험자 제도는 여성의 사회진출을 저해하므로 이의 폐지에 대한 논의, 플랫폼 노동자나 유사한 고용으로 일하는 방식이 늘어나는 현상에 대한 대응 등이다.

29) 국립사회보장·인구문제연구소는 2023년 4월, 「2120년 장기인구추계(2120年までの長期の人口推計)」를 공표하였다. 새로운 인구추계에서는 외국인 노동자의 수용이 늘어날 것으로 예측하여, 2017

정의 가능성은 여전히 남아 있다.

사회보험 방식의 연금제도에서 정부는 과거 보험료 기여 실적이 연금급여로 이어질 것이라는 국민의 기대에 부응할 책임이 있다. 동시에 현재 이미 발생하고 있는 사회·경제적 문제에 대응하고, 더 나아가 장래 예상되는 사회경제 상황의 변화를 전망한 개혁을 실행해야 한다. 연금제도는 “과거, 현재, 미래”의 관계로 일관성 있는 합리적 개혁을 필요로 한다. 변동하는 사회에 대응하면서 바람직한 연금제도를 유지하기 위해서는 지속적인 연금개혁이 필수불가결하며, 공적연금개혁을 선거 목적이나 정쟁의 도구로 활용하지 않는 안정된 정치환경 확보가 요구된다. **KL**

년 추계에 비해 고령화율은 그다지 상승하지 않는다고 보고 있으며, 이에 근거하여 2024년 연금재정 검증이 이루어진다.