

**일본의 연금개혁 사례를 통한
한국의 연금개혁 방안 연구**

- 사회적 합의 과정 중심으로 -

2024년 7월

**보 건 복 지 부
최 규 원**

목 차

I . 서론: 연구배경	4
II . 본론	5
1. 한국의 사회보장제도 및 국민연금제도	5
2. 일본의 사회보장제도 및 국민연금제도	24
3. 사회적 합의의 정의	46
4. 일본의 연금개혁 시 사회적 합의 과정	49
III . 결론	54
1. 최근 양국의 국민연금 관련 논의 동향	54
2. 시사점 및 정책제언	55
IV . 참고문헌	57

국외훈련 개요

1. 훈련국 : 일본
2. 훈련기관명 : 와세다대학교 아시아태평양연구과
(早稲田大學アジア太平洋研究科)
3. 훈련분야 : 사회복지
4. 훈련기간 : '23. 12. 28. ~ '24. 6. 21.

훈련기관 개요

교육기관 명칭	일본) 와세다대학교 아시아태평양연구과 早稲田ジ大學アジア太平洋研究科
교육기관 성격	대학부설연구소
기관 소재지	일본 도쿄도 신주쿠구 니시와세다 1-21-1 Nishi-Waseda Bldg.7F, 1-21-1 Nishi-Waseda, Shinjyuku-ku,TOKYO 169-0051 JAPAN
홈페이지	https://www.waseda.jp/fire/gsaps
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> • 역동하는 아시아 지역의 정치, 사회, 문화 전반에 대해 글로벌 및 지역 관점에서 학제적으로 연구 • 아시아-태평양지역의 공생 발전 방안 연구 • 와세다대 <사회과학연구소>와 <시스템과학연구소>를 통합하여 1997년 7월 발족
주요기능 및 수행업무	<ul style="list-style-type: none"> • 일본의 문부과학성(한국의 교육부에 해당)이 지원하는 연구 촉진 프로그램을 추진하는 등 일본내에서는 국제적인 대학원교육의 중심적인 위치를 차지하고 있으며, 국제적으로는 아시아지역통합을 위한 세계적 인재육성 거점 대학원으로서 명성을 가지고 있음 • 아시아태평양 지역을 중심으로 연구 및 교육 네트워크를 구축하고 다양한 연구성과와 정보를 발신하고 있음 • 한국을 포함하여 격변하고 있는 동아시아 국가와 현대 일본 사회가 공통적으로 직면하고 있는 고령화 등의 사회문제에 대해 다양한 학문의 학제간 견해와 방법론 등을 통해 종합적으로 고찰할 수 있는 연구기관임 • 한국과 일본의 역사적 배경과 다양성을 배우고, 정치·경제·사회·문화등을 학제적으로 연구하면서 사회문제에 접근할 수 있는 분석 도구를 습득할 수 있는 프로그램을 제공하고 있음

〈 훈련결과보고서 요약서 〉

성 명	최규원	직 급	행정사무관
훈 련 국	일본	훈련기간	'23. 12. 28. ~ '24. 6. 21.
훈련기관	와세다대학교 아시아태평양학연구과	보고서 매수	58매
훈련과제	일본의 연금개혁 사례를 통한 한국의 연금개혁 방안 연구 - 사회적 합의 과정 중심으로 -		
보고서 제목	일본의 연금개혁 사례를 통한 한국의 연금개혁 방안 연구 - 사회적 합의 과정 중심으로 -		
내용요약	<p>국민연금 은 후세대 재원으로 현세대의 노후를 보장하는 방식으로 운영되고 있으나, 현재 한국의 인구구조는 소수의 2030세대가 다수의 65세 이상 고령층을 받치고 있는 ‘역피라미드형’ 구조이다. 저출산 고령화라는 사회문제와 더불어 연금 재정의 고갈은 가속화될 전망이다. 연금개혁 방향을 결정하기 위해서는 사회적 공론화와 이를 통한 국민들의 합의를 이루는 것이 필수조건이라고 볼 수 있다. 그러나 연금재정의 지속가능하고 국민 모두의 노후 보장을 위해서 연금 보험료율 인상이나 보험수급 연령 상향, 보험급여 하향 등을 고려하여야 하나 이는 국민적 협력이 쉽지 않은 상황이다.</p> <p>이에 이러한 과정을 먼저 경험한 일본의 사례를 통해 한국의 연금개혁 방향을 사회적 합의 과정을 중심으로 연구하였다.</p> <p>일본의 2004년 연금대개혁 사례에서 볼 수 있듯이 다양한 이해관계자들이 참여하는 위원회를 통해 의견을 수렴하고 국민들에게 지속적으로 안내하는 자리를 만들어 정확한 연금에 대한 이해를 할 수 있도록 기회를 제공하는 것이 필요하다. 또한 일본의 70세 이상 고령자에 대한 고용 확대 및 국민연금 납부기한 연장을 내용으로 하는 2025년 법률 개정이 한국에 참고가 될 수 있을 것이다.</p> <p>다양한 세대와 이해관계자들을 아우르는 장기간 사회적 논의를 통해 최소한의 합의를 여러 차례 거듭해나가며 국민적 합의를 도출해가는 과정이 필요하다.</p>		

I. 서론: 연구배경

지난 2023년 10월 정부는 국민연금 개혁의 방향성을 담은 ‘제5차 국민연금 종합운영계획’을 발표하였다. 이는 2023년 3월에 발표한 재정추계 결과를 바탕으로 재정계산위원회의 자문안 및 수차례 걸친 국민 의견 수렴 결과와 국민연금 국회 연금 개혁 특위의 논의 내용을 종합적으로 검토하여 마련한 것이다. 연금개혁은 윤석열 대통령의 대선 공약으로 종합운영 계획안은 연금개혁을 위한 본격적인 사회적 논의의 시작점이라고 볼 수 있다. 그러나 발표 후 보험료율 인상이 불가피한 상황임을 강조하고 구체적인 인상률이나 소득대체율 조정여부 등이 빠진 개혁안이라는 여론 및 국민들로부터 비판을 피하기 어려웠다.

국민연금은 후세대 재원으로 현세대의 노후를 보장하는 방식으로 운영되고 있으나, 현재 한국의 인구구조는 소수의 2030세대가 다수의 65세 이상 고령층을 받치고 있는 ‘역피라미드형’ 구조이다. 저출산 고령화라는 사회문제와 더불어 연금 재정의 고갈은 가속화될 전망이다. 연금개혁 방향을 결정하기 위해서는 사회적 공론화와 이를 통한 국민들의 합의를 이루는 것이 필수조건이라고 볼 수 있다. 그러나 연금재정의 지속가능하고 국민 모두의 노후 보장을 위해서 연금 보험료율 인상이나 보험수급 연령 상향, 보험급여 하향 등을 고려하여야 하나 이는 국민적 협력이 쉽지 않은 상황이다.

한국의 연금은 일본의 공적연금을 참고하여 도입한 제도(1988년)로 일본은 3차례 연금개혁(1985년, 2004년, 2012년)을 단행하였다. 이에 우리나라보다 연금개혁을 먼저 경험한 일본의 연금 개혁에 대해서 살펴보고 한국의 연금 개혁 방향 및 사회적 합의 경과 시 고려할 사항과 시사점을 도출하고자 한다.

II. 본론: 양국의 사회보장제도 및 국민연금제도

1. 한국의 사회보장제도 및 국민연금제도

1) 사회보장제도

한국의 사회보장제도에는 「사회보장기본법」에 명시된 사회서비스, 사회보험, 공공부조가 있다. 정부는 사회보장제도를 통해, 소득이 절대적으로 적거나, 일자리를 잃거나, 질병을 얻거나, 나이가 들어 일하기 어렵거나, 자연재해와 같은 피해로 기본적인 생활에 위협을 받는 이들을 직·간접적으로 지원하고 있다. 정부가 사회보장제도를 운영하는 목적은 국민들로 하여금 최소한의 인간다운 생활을 누리게 하는 한편, 경제 전반의 안정성을 유지하면서 소득 재분배 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

사회보장제도는 재원을 누가 부담하느냐에 따라 구분할 수 있는데, 사회서비스는 정부 예산(보조금) 또는 개인과 법인의 후원금을 통해 운영된다. 그리고 사회보험은 주로 해당 보험제도의 가입자와 사용자(고용주)가 지불하는 금액을 통해 운영되는 반면, 공공부조는 지방자치단체를 포함한 정부의 예산으로 운영된다. 사회서비스는 사회의 취약계층을 대상으로 한다는 점에서는 공공부조와 비슷하다고 할 수 있으나 규정된 복지 대상 요건을 충족하는 사람에게만 지원한다는 점에서 공공부조와 차이가 있다. 그리고 사회보험은 전 국민에게 제도의 혜택이 돌아간다는 점에서 저소득층만을 대상으로 하는 공공부조와 구분된다. 이외에도 사회보장제도를 구분하는 기준은 다양하다.

<사회보장제도의 종류>

구분	사회서비스	사회보험	공공부조
주체	정부(지자체 포함), 민간	정부	정부(지자체 포함)
내용	사회복지 차원에서 행정, 보건의료, 교육, 문화 등의 다양한 영역에서 지원하는 것	사회보장을 목적으로 건강, 노후 및 사망, 실업, 산업재해의 사고를 대비한 강제보험	저소득층이 자력으로 생계를 꾸릴 수 있도록 정부가 지원하는 구빈제도

대상	조건을 충족하는 대상	국민	저소득층
재원	정부보조금, 개인/법인 후원금 등	가입자, 사용자의 지불액 + 정부예산	정부 예산
종류	돌봄서비스, 장애인지원 사업, 지역개발형바우처, 재가복지 증	국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험 등	의료급여, 기초연금, 장애인 연금 등

① 공공부조

공공부조란 「사회보장기본법」 제3조제3항에 의거하여 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다. 스스로 생계를 꾸려나가기 어려운 사람들의 최저생활을 정부가 「의료급여법」과 「국민기초생활 보장법」에 근거해 재정자금을 지원하는 구빈제도이다. 공공부조는 정부에 의해 직접 집행되기 때문에, 다른 사회보장제도에 비해 재분배 효과가 비교적 높다고 볼 수 있다. 또한 정부에서 마련한 기준을 충족하는 계층에만 혜택이 돌아간다는 점에서, 대부분의 국민이 수혜자가 되는 사회보험과도 차이가 있다. 공공부조에는 기초생활보장·의료급여·재해구호 등이 해당된다.

② 사회서비스

사회서비스는 사회복지서비스라고도 불리며, 정부·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설 이용 등을 제공해 일상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도이다. 여기에는 공공부조가 대상으로 삼는 저소득층뿐 아니라 모든 구성원의 기초육구 충족을 위해, 정부·지방자치단체·공공기관·민간(영리 및 비영리단체) 등 다양한 주체가 참여한다.

또한 사회서비스는 아동복지, 노인복지, 부녀복지, 가족복지, 장애인복지 등 다양한 분야가 대상이 된다는 점에서 비교적 광범위한 사회보장 제도로 이해할 수 있다. 전문가의 상담지원, 재활관련 서비스와 시설의 이용지원에서부터 돌봄, 복지 관련 정보 제공, 사회참여를 위한 여건

마련(직간접적 역량 개발 포함) 및 기회 제공 등 다양하고 광범위한 수단이 사회서비스에 해당한다.

③ 사회보험

보험은 예측할 수 없는 미래의 잠재적인 위험에 대비하기 위해, 위험의 책임을 제3자가 부담하도록 하는 것이다. 즉 손해를 겪은 사람은 보험의 수혜자가 되고, 그렇지 않은 사람은 부담자가 되는 방식이다. 보험은 다시 사회보험과 민영보험으로 구분되고 민영보험은 개인이 자신의 이익을 위해 선택적으로 가입하는 보험상품인 반면, 사회보험은 사회안정성을 보장하기 위해 건강, 노후 및 사망, 실업, 산업재해의 사고를 대비한 강제보험으로, 자신뿐 아니라 모든 사회 구성원의 이익을 위해 강제적으로 가입하는 것이다. 법적 근거를 통해 정부 및 공공기관이 보험제도를 직접 집행하고 있으며, 가능한 범위 내에서 저렴한 비용으로 많은 대상에게 혜택이 돌아가도록 하기 위해 어느 정도의 적자를 감수하며 운영된다.

사회보험에는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험이 있는데, 이중 건강보험은 가입자의 질병 혹은 부상 등으로 인한 진료비의 지원을, 국민연금은 노령, 장애 또는 사망의 경우에 지속적인 연금 지급을, 산재보험은 산업 재해를 겪은 근로자에게 복지 혜택을, 고용보험은 고용 불안정으로 인한 충격을 감소하고 원활한 구직이 이루어질 수 있도록 하기 위한 정책적 혜택을, 마지막으로 노인장기요양보험은 고령이나 노인성질병 등에 대한 생활 지원을 제공한다.

2) 국민연금제도

국민연금제도는 1973년 국민복지연금법의 제정으로 그 기틀을 마련하였으나 당시 세계적인 오일쇼크로 인해 그 시행이 보류되었다가 15년 후인 1987년 전면적인 제도 개정으로 1988년부터 실시되었다. 노동시장 확대와 지속적인 출생률 저하 등으로 국민연금 제도에 대한 필요성이 증가되면서 1986년부터 종전의 국민복지연금 제도를 수정·보완하여 1988년 1월부터 국민연금 제도를 시행하게 되었다.

이러한 국민연금 제도는 기금운용 등 효율적 관리운영을 위해 1987년 9월에 독립기관으로 국민연금공단을 설립하였으며, 우선적으로 10인 이상 사업장에 근무하는 18세 이상 60세 미만의 근로자 및 사업주를 대상으로 실시하다.

국민연금제도는 1988년 1월부터 상대적으로 관리가 용이한 10인 이상 사업장의 ‘18세 이상 - 60세 미만’ 근로자 및 사업주를 우선 대상으로 시행되었다. 이후 적용대상 확대라는 일관된 정책목표 하에 포괄되는 가입자 수를 늘려 1992년 1월 1일 상시근로자 5-9명 사업장의 근로자와 사용자를 가입대상으로 포괄한 것을 기점으로 1995년 7월 1일 농어촌지역(군지역)으로 제도가 확대되었으며, 1995년 8월 4일부터는 상시근로자 5명 이상 사업장의 외국인 근로자 및 사용자에게도 제도를 확대 적용하였다. 이후 1999년 4월 1일부터 도시지역으로 확대 적용됨으로써 비로소 ‘전 국민 연금시대’가 열리게 되었다. 또한 2003년 7월 1일부터는 5인 미만의 영세사업장, 근로자 1인 이상 법인, 전문직종 사업장을 포괄함은 물론, 임시·일용직과 시간제 근로자의 가입자격을 보다 완화하였다.

한국의 국민연금제도는 1988년에 실시되어 2008년에 20년간입 노령연금의 수급자가 발생하기 시작했다. 이 제도는 ‘타 선진국과 비교하면 역사가 짧은 것으로 1998년과 2007년 2차례에 걸쳐 재정안정, 즉 연금의 지속가능성을 도모하는 개혁이 실행되었다.

1998년의 국민연금법개정에 따라 재정계산 제도가 도입되었어. 그 목적은 국민연금기금의 미래를 장기적으로 예측하고 그 결과에 근거하여 연금재정의 운영 및 기금운용 등 제도운영의 계획을 세우기 위한 것이었다.

2003년의 제1차 재정계산 결과에 근거하여 2007년에 연금개혁이 이루어졌다. 제2차 재정계산은 제1차 재정계산과 비교하면 재정수지가 적자로 바뀌는 연도가 2036년에서 2044년으로 8년 늘어났고 적립금이 고갈되는 연도는 2047년부터 2060년으로 13년 늘어났다. 이것은 제1차 재정계산에 따른 개혁의 효과라고 말할 수 있다.

① 1998년 개혁(제 1차 연금개혁)

재정계산은 1998년의 국민연금법개정에 의해 설계되었다. 국민연금 제도의 실시로부터 10년이 채 지나지 않은 상황에서 여러 문제가 나타났기 때문이다. 주된 문제는 국민기금의 방만한 운용에 따라 수익률의 저하, 국민연금재정의 불안정, 자영업자의 소득보전곤란에 따른 가입자 간의 불공평성 문제, 국민연금의 미적용 계층 소득보장, 타 공적연금제도(공무원연금, 사학연금, 군인연금) 간의 연계 문제 등이다. 특히 당시의 연금제도의 장기재정계산에 따르면 노령연금의 지급이 시작하는 2008년까지는 적립금이 증가하지만 이후는 연금급부의 증가에 따라 2020년 재정수지 적자가 발생하여 2031년에 적립금 고갈이 전망되어 이에 따른 국민연금에 대한 국민의 걱정이 상당히 높다는 것이다. 게다가 1997년도의 고령화율은 6.3%로 2000년도에는 7%를 넘는 고령화 사회로 진입, 2022년에는 14%를 넘는 고령사회로 진입이 예상되어 연금재정에 대한 불안을 부추기게 되었다.

이러한 상황에서 국민연금제도개선계획단이 1997년 12월에 공표한 전국민연금에 확대적용을 준비한 국민연금제도의 개선방안은 계획단의 다수의견을 정리한 것으로 그 요점은 ①국민연금의 평균부분은 기초연금, 소득비례부분은 소득비례연금으로 하여 연금기금도 기초연금기금과 소득비례연금기금으로 분리 ②소득대체율은 70%에서 40%로 낮추고 지급개시연령을 60세에서 65세로 상향하여 최저가입연수를 15년에서 10년으로 하향 ③보험료율은 2010년 이후 단계적으로 상향 ④5년에 주기로 재정재계산을 실시하여 보험료율을 조정하는 것이다.

이 제도 개선안의 재정계산결과에 따르면 전년도말 적립금의 당년도지출에 대한 배수를 나타내는 적립정도는 2050년 이후 기초연금에 대해서는 8.3배가, 소득비례연금에 대해서는 10.7배가 각각 유지되어 양쪽 모두 2080년까지 적립금은 없어진다고 전망되었다¹⁾.

이 제도개선안에 대해 오히려 기획단의 소수의견에 가까운 해석을 가진 노동조합과 시민단체²⁾는 강하게 반발했다. 언론에서도 재정안정화

1) 국민연금제도개선계획안(1997)

에만 집중한 결과 소득대체율을 40%로 하여 국민의 반발을 초래했다³⁾고 개선안의 재검토를 촉구하는 논조가 보였다.

한편 1997년말에 한국에서 큰 전환이 발생하는데 특히 IMF 위기와 정권교체라는 관점에서 연금개혁의 움직임을 검토할 필요가 있었다.

정부는 1998년 1월 22일에 국민연금제도개선방향이라는 공청회를 열어 기획단의 제도개선안을 검토하여 정부안을 정리하기 위한 논의를 실시하였다. 당시 연금제도개선안의 기본방침은 국민연금기금운용의 수익성·투명성·전문성의 확보, 연금재정의 안정과 노후소득보장의 조화, 도시자영업자의 적용확대를 통한 개연금시대의 실현, 그리고 기득권의 보장이었다⁴⁾. 정부에서 정리한 구체적인 개혁안의 주요 내용은 ①소득대체율은 50%, 55%, 60% 3가지의 시나리오로 나눠서 보험료율 및 재정을 계산 ②IMF 구제 프로그램 하에서 재정상황을 고려하여 보험료율을 2009년까지 9%로 유지하고 2010년이후는 5년마다 인구구조 및 경제·사회의 변화에 맞춰 조정 ③연금개시연령은 60세를 유지하나 2013년 이후 5년마다 1세씩 상향 ④연금계산식의 균등부분 및 소득비례부분을 1:1로 조정 ⑤국민연금재정의 장기건전성 유지 및 확보를 위해 재정재계산제도의 도입을 법제화 ⑥제도개선에 동반하여 경과조치로서 기존 가입자의 소득대체를 보장 ⑦연금가입대상을 도시자영업자로 확대시 보험료 부과방식방법 개선 ⑧연금 최저가입기간을 조정 ⑨여성의 연금수급권 확대 ⑩ 타 공적연금제도와 연계 등이다.

결과적으로 정부는 기획단의 안 중 연금지급개시연령의 상향, 최저가입기간의 하향, 급부수준의 하향(다만 하향 폭에 대해서는 상이), 보험료율의 안, 재정 재계산의 도입, 여성 연금수급권의 확대 등은 수용하였으나 연금의 이원화는 수용하지 않았다.

2) 참여연대가 대표적. 참여연대는 1997년 12월 30일에 성명서를 내고, 기획단의 소득대체율 하향(70%에서 40%)안은 ILO의 최저기준에도 못미치는 수준으로 국민연금의 소득보장기능을 잃었고 국민연금의 존립이율르 부정하는 결과라고 비판. 또한 수급권자의 대표로서 노총과 경총으로부터 각 1인이 참가하는 기획단 구성에 대해서도 수급권자의 의견이 충분히 반영되지 않았다고 문제 제기

3) 시민 사이에서는 「국민연금이 아닌 국민부담금이다」, 「국민의 부담을 늘리고 윤택함을 줄이는 개악이다」, 「기금 운용을 적절하게 운영하지 않을 시 발생하는 부담을 국민에게 전가한다」 등의 비난이 높았다. (『조선일보』「용돈을 위해, 매월 월급에서 떼내는가」1997년 12월 30일)

4) 한국보건사회연구원(1988)

제15대 대통령인수위는 1998년에 도시지역 자영업자에게 연금적용 확대를 하는 연금개혁에 있어서 정부의 주장을 받아들였다. 그 이유로는 김대중정부의 정치적 지지기반인 참여연대 등 시민단체와 노동계가 개혁안의 안에 대해 강하게 반발한 것을 들 수 있다⁵⁾. 그리고 정부는 연금의 이원화는 실시하지 않고 소득대체율은 70%에서 55%로 하향, 보험료율은 2009년까지 9%를 유지하는 등 개혁안을 국회에 제출했다.

국회에서는 연금 급부수준을 둘러싼 논의가 진행되었다. 당시 여당인 민주당과 야당인 한나라당은 노동계(한국노총과 민주노청)과 시민단체(참여연대)의 반대를 의식하여 소득대체율에 대해서는 정부의 55%보다 높은 60%를 설정했다. 결국 개정된 내용은 자영업자로의 적용확대, 노령연금의 최저가입기간을 15년에서 10년으로 축소, 장애연금 및 유족연금의 급부 자격요건인 1년 이상의 가입요건 폐지, 퇴직금연금전환

금의 폐지, 국민연금관리공단의 운용 및 국민연금기금운용위원회 가입자의 참가 확대⁶⁾, 소득대체율을 70%에서 60%로 하향, 수급개시연령이 단계적인 인상, 급부산식에 있어 균등부분과 소득비례부분의 비율을 4:3 에서 1:1 로 조정, 재정조정제도(5년마다 연금재정계산을 실시하여 그 결과에 따른 급부수준 및 보험료율을 조정 가능)의 도입, 연금적립금의 공공자금관리기금으로 강제 예탁 폐지 등이었다.

한국은 1997년에 금융위기에 처했다. 금융위기는 경제적·사회적으로 큰 충격을 주었다. 김대중 정부는 IMF (국제금융기구) 에 구제금융통 요청하여 세계은행으로부터 구조조정의 차관을 받기로 했다. 1998년 3월에 세계은행으로부터 20억달러의 차관을 받을 때 세계은행은 금융, 기업, 노동시장 및 사회안전망에 대하여 구조조정을 요구했다. 사회안전망 부분에서 공적연금의 구조조정이 포함되었다⁷⁾.

구체적으로 세계은행은 1998년 10월까지 연금개혁을 추진하는 위원회

5) 양재진(2008) 『한국의 복지정책결정과정:역사와 자료』

6) 종래에는 국민연금관리공단의 운영에 가입자를 참가시키지 않았으나 법개정에 따라 공단의 비상임이사 6인에 사용자, 근로자, 지역가입자를 대표하는 각 1인 이상이 참가할 수 있게 되었다. 또한 국민연금심의위원회를 고문기관에서 실질적인 심의기관으로 확대, 개편함과 동시에 위원수를 15인에서 20인으로, 참가자대표를 9인에서 14인으로 늘렸다.

7) 국민연금사편찬위원회(2015), 양재진(2001)『한국정책학회보』제10권제3호

를 구성하여 1999년 11월까지의 개혁안의 시안을 요구했다. 이를 위해 정부는 1998년 12월에 공·사 연금제도 개선 실무위원회⁸⁾을 발족시켰다. 동 위원회는 위원장, 상임실무위원 2인, 공무원 9인, 시민단체 5인, 전문가 11인으로 구성되어 활동을 시작했다. 그리고 발족 3개월 후 개혁안을 작성하기 위하여 실무작업반을 구성했다. 실무작업반은 13인으로 구성되었으나 그중 8명이 1997년 국민연금제도 개혁 기획단에서 활동한 위원이었다⁹⁾. 동 위원회는 1999년 4월에 공사 연금개혁을 위해 3개의 안을 제시했다. 제1안은 현 제도를 유지하면서 퇴직금을 법정기업 연금화한다. 제2안은 특수직역연금에 가입한 모든 자를 국민연금에 통합시킨다. 또 퇴직금을 법정기업금에 전환하여 고령자에 대해 공적부조의 최저보장연금을 도입한다. 제3안은 국민연금의 균등부분을 기초연금으로하고 전 국민을 가입시킨다. 소득 비례부분은 소득비례연금으로 분리하여 소득이 명확한 자는 가입시킨다. 특수 직역연금의 경우 급부수준은 보험료에 맞춰 하향 조정하나 기존의 체계를 유지한다. 급부액 중 기초연금에 상응하는 액은 기초연금에서 지급하고 그 재원은 특수직역연금이 부담한다. 퇴직금은 기업연금에 전환하나 강제는 아니다. 공적연금을 수급하지 않는 65세 이상 고령자는 무각출제의 경노연금을 지급¹⁰⁾하는 안이었다.

동 위원회의 활동기간은 1999년 11월까지였지만 단일안을 만들지 못했기 때문에 기간을 2000년 5월까지로 연장했음에도 합의에 도달하지 못했다. 그래서 1999년 12월 중간 보고로 3가지의 안을 제시했으나 보고를 받은 정부와 사회보장심의위원회는 안에 대해 의견을 내지 않았다. 결국 2000년 5월에 동위원회는 활동을 종료하고 실무작업반은 같은 해 8월에 보고서 초안을 작성하여 초안 검토를 위한 회의가 열리지 못한 채 끝나고 말았다.

이후 동 위원회는 공사연금제도개선안의 기본구상이라는 보고서를 작성하였다. 연금개선안은 4가지로 제1안은 퇴직연금을 법정기업연금화

8) 세계은행이 요구한 연금개혁은 국민연금 뿐만 아니라 특수직역연금, 퇴직연금 및 사적연금과 같은 연금도 포함됨

9) 국민연금사편찬위원회(2015)

10) 국민연금사편찬위원회(2015)

하여 완전적립방식의 확정각출 연금하는 안으로 현행의 제도를 보완한다. 제2안은 국민연금의 소득대체율을 60%에서 45%로 하향하여 국민 연금을 중심으로 특수지역연금을 흡수·통합한다. 제3안은 기초연금과 소득비례연금을 도입한다. 제4안은 3가지의 안을 혼합하는 형식으로 국민연금의 소득대체율을 35%로 하향하여 기초연금화한 법정기요연금을 도입¹¹⁾하는 내용이다.

특수지역연금, 퇴직연금 및 개인연금을 관할하는 부서가 상이함에도 불구하고 전 부서를 관할할 수 있는 대통령실 혹은 국무총리실이 아닌 상대적으로 권한이 작은 정부 산하에 설치한 것으로 위원회의 명칭은 ‘실무’ 라는 용어를 넣어 의도적으로 위원회의 지위를 낮추려고 했던 것으로부터 정부가 세계은행의 요구를 대응하려는 모습만 갖췄다.¹²⁾

2004년 국민연금개혁안

	정부안	열린우리당(여당)	한나라당(야당)
소득대체율	2004년 ~ 2007년 55% 2008년 이후 50%	2004년 ~ 2007년 55% 2008년 이후 50%	기초연금에서 20% 소득비례연금에서 20%
보험료율	2010년부터 5년마다 1.38%씩 상향, 2030년에 15.9%	현행의 9% 유지, 보 험료율의 상향은 2008년 재정계산결 과를 반영하여 추진	기초연금은 조세 소득비례연금은 7%
기초연금제 도입	-	노령연금에서 사각 지대를 해소	65세이상의 고령자 에 대해 도입
기금운용	정부산하 기금운용 위원회	정부산하 기금운용 위원회, 국민연금기 금운용회사 신설	정부산하 기금운용 위원회 폐지, 독립의 국민연금기금투자회 사 신설

*출처: 보건복지부(2003년), 유시민(2004), 윤건영(2004)

② 2007년 개혁(제2차 연금개혁)

11) 양재진(2008) 『한국의 복지정책결정과정:역사와 자료』

12) 국민연금사편찬위원회(2015)

1998년의 연금개정안을 토대로 2003년에 처음으로 재정계산이 시행되었다. 정부는 제1차 재정계산으로 2002년에 3월부터 국민연금개바위원회를 설치했다. 동위원회는 복지부장관의 자문기구로서 성격을 가진 위원장, 노총·사용자 단체 등의 가입자 대표와 학계 싱크탱크, 시민단체, 언론계의 20인으로 구성되었다. 게다가 위원회 산하에 제도 발전전문위원회와 재정분석전문위원회가 설치되었다. 제도발전전문위원회는 199년에 시행된 도시자영업자로의 적용확대에 따라 현재화하여 사각지대¹³⁾, 즉 제도로부터 빠져있는 자, 말하자면 미가입자 보험료 체납자, 납부유예자가 있는 문제의 강화방안, 재정안정성의 기준설정 및 재정안정화방안, 기금운용개선방안 등을 담당했다. 또 재정분석전문위원회는 기존의 재정추계모델, 인구 및 경제지표의 가정치의 수용성을 검토하여 확정하는 일정의 가정 및 재정목표의 기준 하에서 재정계산을 진행했다. 재정분석전문위원회의 재정스계산의 결과에 따르면 현행의 제도를 유지하는 경우 적립금은 증가하는 것으로 2035년에 피크에 달하여 2036년에는 수지적자가 발생하고 2047년에는 적립금이 고갈한다고 전망하였다. 그 결과에 기반하여 제도개발전문위원회는 재정안정화에 대하여 논의했다. 그 때 논쟁이었던 것은 어떻게 상태를 재정에 장기적으로 안정적인 상태로 볼 것인가로 결국 4가지의 재정목표가 가정되었다. 제1은 2017년의 적립정도가 2배가 되는 것, 제2는 2070년의 적립정도가 5배가 되는 것, 제3은 수지적자가 발생하지 않는 것, 제4는 2070년까지 완전 적립에 필요한 적립금을 갖는 것이다.

제1차 재정계산의 결과에 근거하여 위원회는 재정안정화 방안으로 3가지의 개혁안을 제시했다. 이 개정안은 소득대체율과 보험료율과의 조합이다.

제1안은 소득대체율은 현행의 60%를 유지하고 보험료율은 2010년부터 2030년에 걸쳐서 5년마다 2.17% 포인트씩 상향하여 2030년에는 19.85%에 달하는 단계로, 2070년까지 유지하는 것으로 한다. 제 2안은 소득대체율을 60%에서 2004년에 한꺼번에 50%로 하향하고 보험료율은 2010년부터 2030년에 걸쳐서 5년마다 1.37% 포인트씩 상향하여 2030년

13) 정재철(2007) 『한국의 국민연금 「사각지대」에 대해서』

에 15.85%에 달하는 것으로 2070년까지 유지하는 것이다. 제3안은 소득대체율을 2004년에 40%로 하향하고, 보험료율은 2010년부터 2030년에 걸쳐서 5년마다 0.57% 포인트씩 상향하고 2030년에는 11.85%에 달하는 것으로 2070년까지 하는 것으로 했다.

3가지 개혁안 중 학계, 언론계, 싱크탱크, 행정부 등은 2안을 지지했다. 그러나 노동계는 재정추계 방법론에 문제를 제기하여 제2안에 반대¹⁴⁾하였고, 또한 사용자단체는 부담이 가장 적은 제3안을 지지했다¹⁵⁾. 결국 정부는 소득대체율을 50%로 하향하고 보험료율 15.85%로 상향하는 제2안에 근거하여 개정법률안을 국회에 제출했다. 이 개혁에 대해서 노동단체는 연금제도가 성숙하지 않은 상황에서 다시 소득대체율을 60%에서 50%으로 하향하면 노후 소득보장으로서 연금의 기능을 잃는다고 비판했다. 또 당시 야당이었던 한나라당은 정부안의 당시 심각한 문제로 지적한 사각지대의 해결안이 빠진 채 재정 안정화만을 중시했다고 강하게 비판했다. 이처럼 2003년도의 정부의 개혁안은 국회에 대립하게되어 결의에 이르지 못하고 회기만료로 자동폐기 되었다. 2003년도의 정부의 연금개혁안이 결국 자동폐기된 큰 이유는 국민연금제도에 있어서 사각지대를 해소하는 대책이 충분하지 않았다는 것이다. 정부는 2004년 2월에 노후 소득보장 사각지대 해소 대책위원회를 복지부 산하에 설치하여 본격적인 연구를 개시했다. 동위원회는 현재 및 미래의 노령층의 노후 소득보장의 실태, 사회보험과 기초생활보장 및 경로연금 등 제도 간 연계를 통해 현재의 노령층의 노후 소득보장의 개선 방안, 국민연금제도의 충실을 통한 미래 노후 소득보장 사각지대 해소 방안, 기초연금 도입 등을 노후 소득보장체계의 중·장기적인 구조개혁법안 등을 검토하였으나 효과적인 정책 제안은 어려웠다. 다만 위원회를 통해 정부는 현재 고령자의 소득보장을 위하여 공적부조를 확대하고 미래의 사각지대 해소를 위해 제도의 충실을 도모해야한다는 입장을 공식적으로 검토하게 되었다¹⁶⁾. 또 2004년 5월경에는 인터넷상에서 국민연금 8대 비밀¹⁷⁾ 등이 화제가 되어 국민연금 반대운동까지 전

14) 노동계는 재정추계기간을 70년이 아닌 60년으로 하고 다시 재정계산할 것을 요구

15) 한국경영자총협회는 국민보험료율의 상향은 기업에 무거운 부담을 주어, 이것은 직장노동자의 보험료 부담도 높이는 것이 된다고 주장하여 보험료율의 상향에 따른 재정안정화방안에 반대를 표함(한국경영자총협회(2003) 보도자료)

16) 박정배(2009) 『해외사회보장연구』

개되어 국민연금에 대한 국민의 불신은 극에 달했다. 이를 계기로 국민연금에 대한 정치적 관심도 높아졌다. 이 상황 하에서 정부를 시작으로 각 정당은 개혁안을 제안했다. 그러나 개혁안에 대한 합의와 논의도 진행되지 못한 채 이를 타개하기 위하여 2005년 11월에 국회에 국민연금제도개선특별위원회(이하, 특별위원회)를 설치하여 다시 논의하였다. 특별위원회는 11월 1일부터 보건복지부 국민연금공단 및 국민연금연구원을 중심으로하여 국민연금법개정추진상황반(T/F)을 구성하고 2일부터 기획예산서 등 관계부서와 실무협의를 진행하는 등 본격적으로 활동을 시작했다. 특별위원회는 의원 139명 등으로 구성되었고 활동기간을 2006년 2월까지로 했다. 11월 16일 제1차 회의를, 11월 29일에 제2차 회의를 개최했으나 운영위원회의 구성부터 의견이 맞지 않아 재정안정화와 기금관리운영체계의 개선방안에 대해서 논의하는 소위원회의 구성에 대해서만 합의하였다. 제3차 회의는 다음해 2006년 2월 13일 개최되어 ‘사각지대해소 및 재정건전화 소위원회’와 ‘기금 운용관리체계개선 소위원회’를 구성했으나 성과를 내지 못한 채 종료되었다¹⁸⁾. 이러한 상황에서 2006년 2월에 복지부 장관이 새로 취임하여 연내에 연금문제를 반드시 해결한다고 내부방침을 세워 먼저 보건복지부 내부검토회를 진행하였다. 내부검토회는 2회에 걸쳐 열렸고 제1차에서는 국회보건복지위원회에서 논의를 행하여 각 대안에 대해 절충과 타협을 하는 원칙을 확인하였다. 제2차에서는 사각지대 해결방안이 본격적으로 논의되었다. 사각지대 해소를 위해 기초연금을 도입하는 안에 대해서 재검토가 이루어졌다. 기초연금은 야당에서 제안한 안으로 그 내용은 65세 이상 고령자에 소득대체율 20%를 지급하는 것이다. 이 안대로라면 10조원이 소요된다고 예측되었기 때문에 재원을 어떻게 조달할지가 과제였다. 이에 모든 고령자의 45%에게 월 8만원을 지급하는 선별적인 공적부조제도(기초연금제도)를 검토했다. 이후 기초연금과 제2차 회의에서 검토한 기초노령연금을 야당과 협의하였으나 합의에 도달하지는 못했다.

17) 국민연금의 8대비밀이란 네티유저가 국민연금의 불합리한 점을 비판한 것으로, 주요 내용은 연금급부의 복수수급(노령연금과 유족연금)의 금지, 유족연금 수급권의 제한, 재직자의 노령연금 수급 문제, 연금 보험료의 상한액 설정 등이 있다. 이에 대해 보건복지부와 국민연금공단은 국민연금을 바르게 알자라는 책자를 만들어 배포했다.

18) 대통령고문정책기획위원회(2008)

야당과의 협의 후 정부는 다시 내부검토를 거쳐 2006년 6월에 새로운 개혁법안을 제시했다. 개혁법안을 보면, 기초노령연금의 도입, 보험료율의 상향(9%에서 12.9%), 소득대체율은 50%, 군복무 크레딧 도입, 보험료 지원 검토 등으로 종래 정부의 기본적인 방안을 유지하면서 야당의 기초연금제도 도입안을 일부 반영한 것이었다. 다만 이 안도 다시 야당 및 언론의 반대로 실현하지 못했다. 이러한 상황이 몇 차례고 반복되었다. 2007년 4월 정부, 여당 및 야당은 각각 국민연금법개정안과 기초노령연금법안을 국회에 상정하였으나 정부와 여당의 기초노령연금법안만 통과되었다. 국민연금 재정을 안정화하기 위해서 착수한 연금개혁에도 불구하고 국민연금의 소득대체율 하향에 따른 타격을 완화하고자한 기초노령연금법안만이 통과하여 국민연금법개정안은 성립되지 않았기 때문에 정치가에 대한 비난이 높았다. 거기에서 각 정당은 다시한번 국민연금법의 개정을 제시, 교섭을 통해 결국 2007년 7월에 국민연금개정법이 성립되었다.

2007년에 성립한 연금개혁의 주요 내용은 기초노령연금의 도입과 국민연금의 소득대체율 하향이다. 기초노령연금은 2008년 1월부터 65세 이상의 고령자 중 소득하위 60%의 저소득자에 대해 국민연금의 가입자 전체의 평균소득월액의 5%를 지급하는 제도로, 2009년부터 적용 범위를 확대하여 급부액도 2028년에 10%까지 상향하게 하였다. 또한 국민연금은 현행의 보험료율을(9%) 유지하면서 소득대체율을 2028년까지 40%로 하향하기로 결정되었다. 게다가 출산 크레딧 및 군복무 크레딧의 도입, 분할연금의 일부 개정 등 다양한 급부의 개혁이 이루어졌다. 제2차 연금개혁은 우여곡절을 거쳐 성립되었으나 제1차 재정계산의 결과에 근거하여 개혁안과는 상당히 상이한 개혁이었다. 제1차 재정계산에 근거하여 정부는 소득대체율을 60%에서 50%로 하향하고, 보험료율을 9%에서 2030년까지 15.85%로 상향하는 개혁을 시도했다. 그러나 실제 제2차 개혁은 보험료율을 9%로 그대로 유지하고 소득대체율을 60%에서 2028년 이후 40%로 하향하는 것으로 했다. 당초 정부안과 상이한 개혁이 이루어진 것에 대해서 2가지 이유를 들 수 있다. 첫 번째는 제2차 국민연금의 개혁논의가 국회의 정책결정 과정에서 복잡한 상호작용을 통해 진행되어 정당이 중요한 정책행위자로서 역할을 담당할 것

으로 들 수 있다. 두 번째로는 연금개혁의 과정에서 다양한 정책행위자 간의 상호작용이 있었을 때 노동조합·시민단체 등의 비공식적인 정책행위자의 의견 중 상당부분이 정책에 반영되었다는 것이다¹⁹⁾. 또한 한국의 국민연금 개혁에 있어서 사회적 합의 과정에 대해서 위원회의 국민연금 상황 및 개혁법안에 관한 보고서가 공개되면 사회 파트너의 의견을 듣는 공청회가 열리지만 이 공청회는 정부가 형식상으로 시행하는 것으로 공청회에 참가한 사회 파트너의 의견이 개혁법안에 반영되는 것은 거의 없다²⁰⁾. 사회 파트너는 스스로 공청회를 열어 개혁법안을 비판한다. 이러한 과정을 거쳐 수정된 개정법안은 대통령의 승인을 얻어 국회에 제출된다. 국회에서는 정부, 정당, 국회의원 등 정치적인 행위자 간의 교섭을 시작으로 서로 이해관계에 따라 개혁이 시행된다.

2007년 연금개혁의 주요 내용

급부수준 하향 (소득대체율의 하향)	40년의 가입을 기준으로해서 소득대체율을 60%에서 40%로 하향 - 2008년에 50%로 하향 후, 2009년부터 매년 0.5%씩 하향해 2028년 이후는 40%
기본소득월액 제 도입	표준소득월액을 기준소득월액으로 변경해서 동급제가 아닌 가입자의 실제소득을 기준으로 보험료를 부과(2008년 1월 1일부터 시행)
군복무 크레딧 도입	군복무기간 중 6개월을 국민연금 가입기간으로 인정하여 노령연금 사정 시 반영(2008년 1월 1일 이후 병역의무를 수행한 자부터 적용)
출산 크레딧 도입	가입자 또는 가입자였던 자가 둘째 자녀에 대해서는 12개월, 셋째 자녀에 대해서는 30개월, 넷째 자녀에 대해서는 48개월을, 다섯째 이후의 자녀에 대해서는 50개월을 각 가입기간으로 인정(2008년 1월 1일 출생한 둘째자녀 이후부터 적용)
유족연금의 수급자격 남녀 차별 폐지	남녀 모두 최초 수급기간을 5년에서 3년으로, 소득활동에 상관없이 수급재개연령은 50세에서 55세로 함
중복수급의 조정제도 개선	두가지 이상의 급부의 수급권이 발생한 경우, 한가지만 선택할 수 있었던 것을 개선 - 선택하지 않은 급부가 유족연금인 경우 유족연금액의 20%를 추가 - 선택하지 않은 급부가 반환일시금인 경우 사망일시금의 상당액을 추가
감액노령연금 지급률 2.5% 상향	가입기간이 10년이상 20년 미만의 노령연금 수급자에 대해 지급하는 감액노령연금의 지급률을 2.5% 상향 - 재직자 및 조기노령연금의 수급자에게도 동일하게 적용

19) 조기원외 (2009) 『사회보장연구』 제25권 제4호

20) 유호선(2013) 『연금개혁을 위한 사회적합의 과정에 관한 연구』

조기노령연금의 재설계	지급개시연령에 따라 지급률을 하향 - 지급률을 연령별로 75%~95%에서 70%~94%로 하향 - 65세 이전에 소득활동을 하는 경우에는 정지한 것을 소득활동에 따라 지급정지는 60세 미만만 적용하고 65세 미만에는 재직자노령을 적용
반환일시금의 지급사유중 타공적연금의 가입제외	타 공적연금의 가입에 따라 반환일시금의 수급을 폐지함
분할연금의 수급권 강화	분할연금의 지급정지사유에서 재혼사유를 삭제함
장해연금수급권 확대	수급자격을 완화 - 가입중에 발생한 질병만을 인정한 것을 가입전에 발생했지만 최초에 진단을 받은 날짜가 가입중이면 장해연금 수급 가능 - 미완치 질병에 대해 장해 등급의 판정시기를 2년에서 1년 6개월로 단축
재직자 노령연금의 순연 제도 도입	60세 이후에 소득활동을 하는 경우 연금수급의 순연을 신청하면 그 기간에 대해서는 지급률을 상향 - 1회 가능, 노령연금액의 연6%(월0.5%)
휴직급부의 수급에 따른 노령연금 정지 제거	휴직급부의 수급기간에는 노령연금을 정지하는 규정을 삭제
유족연금과 사망일시금간 공평성 확보	18세 미만의 자녀가 유족연금의 수급자이고 동시에 18세까지 수급한 유족연금액이 사망일시금보다 적은 경우 그 차액을 일시금으로 추가 지급

* 국민연금재정추계위원회(2008)

③ 제2차 재정계산이후 개혁 (2008~2012년)

제2차 재정계산에 따르면 제도개혁을 하지않으면 2060년에는 적립금이 고갈하는 것으로 추계되어 거기에 근거하여 운영개선위원회는 제도개선소위원회와 기금개선특별소위원회를 별도로 운영하고, 전자는 제도개선과제를, 후자는 기금운용에 관련하는 과제를 검토하였다.

먼저 ‘제도개선소위원회’는 재정안정성 확보, 제도 합리화, 중·장기연금체계의 개편과 사회적 합의라는 3가지의 카테고리로 나누어 검토 하였다. 구체적으로는 ①국민연금의 재정개선 방향 검토, ②연금급부의 자동조정장치 도입 가능성 검토 ③국민연금 재정계산제도 개선방

안, ④국민연금의 소득상·하한선 조정방안, ⑤국민연금급부에 있어서 균등부분과 소득비례부분의 비율 검토, ⑥국민연금 급부에서 공평성을 제고하는 방안, ⑦소득이 있는 업무기준의 개선방안, ⑧국민연금의 사각지대 해소안, ⑨공적·사적연금제의 보완적 발전방안, ⑩국민연금과 기초노령연금 간의 관계 설정 방안, ⑪연금개혁 시 효과적인 사회적 합의 도출방안이다.

또한 ‘기금개선특별소위원회’는 장기 기금운용방안, 기금투자의 다변화 방향, 기금운용체계의 개선방안으로 나누어 검토했다. 그 내용으로는 ①장기 기금운용방향, ②국민연금의 경제과급 효과분석, ③국민연금의 장기기금운용체계, ④국민연금의 목표수익률의 수립방안, ⑤국민연금의 중장기 자산배분, ⑥국민연금의 장기수탁운용정책, ⑦대체투자 확대 및 리스크 관리방안, ⑧해외투자 확대 및 리스크 관리방안이다.

재정 안정성을 확보하기위해 보험료율 조정 및 기금운용 수익률을 높여 자동재정안정장치(급부수준을 평균수명의 변화와 자동적으로 운영하는 것)을 도입하여 재정추계와 제도개선을 분리하는 안이었다²¹⁾. 그러나 보험료율의 조정에 대해서는 2013년 제3차 재정계산에서 재검토하는 것으로 하고, 자동재정안정장치에 대해서는 현행연금제도가 미성숙하기 때문에 도입은 시기상조라는 이유로 보류되었다. 결국 제2차 재정계산 결과에 근거하여 다양한 법안이 제안되었으나 대부분의 제안은 실행되지 못했다.

④ 2013년 이후 연금개선

2013년에 실시된 제3차 재정계산 결과 적립금이 2060년에 고갈되는 것으로 추계되었다. 그것을 수용하여 만들어진 제도개선안은, 가입의 내실화(내부의 충실화), 국민연금제도 부과 및 급부의 합리화, 국민연금 재정안정화, 국민연금 구조개혁이라는 4가지로 나눌 수 있다.

가입 내실화의 일환으로 검토된 실업 크레딧제도가 2016년 8월부터 실시되었다. 이것은 실업에 따른 연금 가입기간이 짧아지는 것을 막기

21) 국민연금운영개선위원회(2008)

위해 국민연금보험료를 1개월 이상 납부한 구직급부 수급자가 연금보험료의 납부를 희망하는 경우 구직급부를 수급하는 기간(최대 12개월까지)에 대해서는 보험료의 75%를 지원하는 제도이다. 또한 국민연금의 기금운용에 대해서는 국민연금의 기금운용과 재정안정, 장기투자자로서의 기금운용방안, 공적연금기금의 역할 강화가 검토되었다.

제3차 재정계산에 근거한 제도개선안

가입의 내실화	국민연금의 적용체계 개편	·혼인조건이 아닌 보험료납부이력 조건에서 가입자를 관리하여 장애, 유족연금의 급부권 강화 ·가입자/당연가입제외자/적용제외자에 개편
	사회보험료 지원사업의 충실화 및 확충	·EITC의 확대(지역가입자로 지원확대)
	크레딧제도의 확대	·출산크레딧 적용 확대 ·실업크레딧 도입 검토
	특수형태근로노동자의 가입형태 전환	·사업자 가입자로의 전환
부과 및 급부의 합리화	보험료부과소득의 상하기준 개선	·상하한에 있어 조정 기준 변경 (A치의 상승률→중위임금의 상승률)
	장애연금의 개선	·장애개념 및 장애판정기준 개선 ·급부수준의 상향
	유족연금의 개선	·수급자격 개선 ·급부수준 상향 ·중복급부 조정
재정안정화	재정안정화 대책	·제1안: 현행재정방식(부분적립방식)의 유지하고 재정목표를 적립도합 2배 유지로 설정 ·제2안: 재정목표를 부과방식으로 소프트랜딩 재설정
	자동안정화 조치의 도입	·현재는 도입 필요성이 낮지만 장기적인 관점에서 검토는 가능
구조개혁	국민연금과 기초노령연금과 조정	·국민연금은 현행 유지하고 기초노령연금의 역할, 기능 조정

제3차 재정계산에 근거한 기금운용개선안

<p>기금운용과 재정안정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·투자정책서 재검토 ·제도개선과 연계한 국민연금의 목표수익률 및 리스크의 허가한도의 제안 ·국민연금 자산배분의 프로세스에 관한 제안 ·자금의 시장으로의 영향력감소를 위한 대안검토
<p>장기투자자로서 기금운용방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·장기투자관점에서의 자산배분 <ul style="list-style-type: none"> - 기금규모에 상응한 자산운용전략 ·장기투자관점에서의 리스크 관리 ·장기투자관점에서 성과평가 및 보상체계 재검토
<p>공적연금기금의 역할강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·국민연금의 장기기금 운용 체계 재검토 ·국민연금의 의결권, 주주권 행사의 강화 ·국민연금기금의 책임투자 강화 ·공공사업과 복지사업으로의 투자확대

* 국민연금기금운용발전위원회(2013)

3) 현행 국민연금제도

1988년부터 실시된 국민연금은 개혁에 동반하여 제도의 내용도 변모해졌다. 급부종류에 있어서 분할연금이 설계되어 여성의 연금수급권 강화를 도모하고자 했다. 또한 최저 가입 연수는 15년에서 10년으로 단축되었다. 한편으로는 연금 수급 개시 연령은 2~3년 단위로 연금 지급 연령을 상향 조정, 2033년에는 65세부터 지급된다. 2021년까지는 60세, 2023년 61세, 2026년 62세, 2029년 63세, 2032년 64세이다. 또한 세 가지 크레딧 제도도 도입되어 군복무, 출산, 실업이라는 사유에 따라 최저 가입 기간을 채우지 못하는 경우를 방지하기 위한 조치를 취했다.

국민연금제도(2018)

대상자	국내에 거주하는 18세이상 60세미만의 국민 및 외국인
가입자유형	·사업장 가입자: 1인이상 사업장의 노동자와 사용자 ·지역 가입자: 사업장 가입자가 아닌 자 ·임의 가입자: 적용제외자 중 본인의 희망에 따라 가입한 자 ·임의 계속가입자: 60세에서 65세까지 본인의 희망에 따라 가입한 자(다만 보험료를 납부한 적이 없는 자, 노령연금 및 반환일시금의 수급자 제외)
보험료율	·사업장 가입자: 9%(노사절반) ·지역가입자, 임의강비자, 임의계속가입자: 9%(전액본인부담)
급부종류	·연금: 노령연금, 분할연금, 장애연금(1~3급), 유족연금 ·일시금급부: 반환일시금, 사망일시금, 장애일시보상금(4급)
노령연금	노령, 소득활동에 따라 노령연금, 조기, 분할
최저가입기간	10년
수급개시연령	62세(2013년부터 5년마다 1세씩 상향)
연금액=기초연금액+부양가족연금액	
기초연금액	$1.350(A+B) (1+0.05n/12)$ * 1.350: 소득대체율이 45%이 되도록 설정한 상수(2018년) A: 전가입자의 연금수급직전 3년간의 평균소득월액의 평균액 B: 가입자의 가입기간 중의 평균액 n: 20년 초과 가입월수
장애연금	·자격 ①질환 또는 부상 초진일의 당시, 18세 이상 노령연금 급부 연령 미만 ②이하 중, 1개에 해당하는 경우 - 초진일 당시, 가입기간이 10년 이상인 경우 - 초진일 당시, 연금보험료를 납부한 기간이 가입대상기관의 3분의 1 이상인 경우 - 초진일의 5년전부터 초진일까지의 기간 중 연금보험료의 급부기간이 3년이상인 경우 ·급부 - 1급: 기본연금액의 100% - 2급: 기본연금액의 80% - 3급: 기본연금액의 60%
유족연금	·자격: 사망한 자가 이하 중 1개에 해당하는 경우 ①노령연금의 수급권자 ②가입기간이 10년이상 가입자 또는 가입한 자 ③연금보험료의 납부기간이 가입기간의 3분의 1 이상의 가입자 또는 가입한 자 ④사망일 5년전부터 사망일까지 기간 중, 연금보험료를 납부한 기간이 3년이상인 가입자 또는 가입한 자 ⑤장애등급이 2급이상의 장애연금 수급권자 ·유족연금의 지급순: 배우자, 자녀, 부모, 손주, 조부모

	- 급부: 사망자의 가입기간에 상응하여 기본연금 40~60% ·군복무: 6개월 이상 군복무를 한 자가 노령연금 수급권을 취득할 때 6개월을 가입기간에 가산 ·출산: 2인 이상의 자녀를 가진 가입자가 노령연금 수급권을 취득할 때 자녀수에 따라 가입기간에 가산 ·실업: 연금보험료를 1개월 이상 납부한 적이 있는 구직급부수급자가 연금보험료의 납부를 희망하는 경우 최대 12개월간에 연금보험료의 75%를 지급
운영주체	국민연금공단
기금운용	국민연금기금운용위원회

1988년의 국민연금제도에 비해서 현행 국민연금제도는 가장 큰 변화는 소득대체율의 하향이다. 당초 70%이었던 소득대체율은 2번에 걸친 연금개혁에 따라 2028년에 40%까지 하향된다. 즉 현재는 상향의 과정이고 국민연금 급여의 소득대체율은 가입기간 40년을 전제로 할 때 1988년부터 1998년까지는 70%, 1999년부터 2007년까지는 60%, 2008년도부터는 50%에서 매년 0.5%씩 낮아져 오는 2028년까지 40% 수준을 맞추도록 설계돼있다. 즉 평균소득 100만원인 가입자가 40년 동안 국민연금 보험료를 납부했을 경우 1988년부터 1998년까지는 70만원을 수령할 수 있었지만 2028년에는 40만원만 수령하게 된다는 뜻이다. 그러나 연금에 따른 소득재분배기능은 아직도 유효하다.

2. 일본의 사회보장제도 및 국민연금제도

1) 사회보장제도

일본의 사회보장제도는 제2차 세계대전 전부터 형성되었지만 사회보장의 의의에 대해서 국민적으로 인식되어 정책이 본격적으로 발전된 것은 제2차 세계대전 후이다. 즉 1947년에 시행된 일본국 헌법제25조에서 「모든 국민은 건강하게 문화적으로 최저한도의 생활을 영위할 권리가 있다」, 「국가는 모든 생활에있어서 사회복지, 사회보장 및 공중위생의 향상 및 증진에 노력해야한다」는 「생존권」이 규정되어 전후의 일본이 복지국가의 건설을 목표로하는 것을 대내외적으로 선언했다.

이 헌법제25조에 따라, 사회보장 정책뿐만 아니라 이론적인 연구까지 영향을 끼치며 사회보장의 개념을 명시했으나 내각총리대신의 자문기관으로서 1949년 설치된 ‘사회보장제도심의회’에서 발표한 1950년 사회보장제도에 관한 권고가 있었다. 이 권고에서는 사회보장제도를 다음과 같이 규정하고 있다.

사회보장제도란 질병, 부상, 분만, 불치병, 사망, 노령, 실업 그 외 빈곤의 원인에 대해서, 보험적인 방법 또는 직접적인 부담으로 경제보장의 길을 강구하여 생활난공에 빠진 자에 대해서는 국가부조에 의해 최저한도의 생활을 보장하는 동시에 공중위생 및 사회복지 향상을 도모함으로써 모든 국민이 문화적 사회의 구성원이 될 만한 생활을 영위할 것을 할 수 있도록 하는 것을 말한다. 이러한 생활보장의 책임은 국가에게 있다. 국가는 이에 대하여 종합적인 계획을 세우고 이것을 정부 및 공공단체를 통해 민주적이고 능률적으로 실시해야 한다. (중략) 한편 국민도 이에 따라 사회연대의 정신을 세우고 각각의 그 능력에 따라 그 제도의 유지와 운영에 필요한 사회적 의무를 다하여야 한다.

일본의 사회보장제도의 체계는 상기의 사고방식을 기본으로 해서 발전했으나 상기 권고와 같은 사회보장 방식은 유럽제국 보다 넓게 현재 일본 사회보장제도의 특징의 단편이라고 볼 수 있다.²²⁾

일본의 사회보장 목적은 일반적으로 ‘국민의 생활안정이 훼손된 경우에 국민에게 가볍고 안심할 수 있는 생활을 보장하는 것을 목적으로 공적 책임으로 생활을 지탱하는 급부를 실시하는 것²³⁾’이다. 구체적으로는 질병과 실업, 노동재해, 퇴직 등 생활이 불안정하게 되었을 경우에 건강보험과 연금, 사회복지제도 등 법률에 근거해서 공적인 구조를 활용하여 건강하고 안심할 수 있는 생활을 보장한다.

즉, 사회보험, 사회복지, 공적부조, 보건의료·공중위생 등 아이부터 노인까지 모든 사람들의 생활을 생애에 걸쳐 지원하고 있다. 사회보장 제도는 여러 갈래로 국가뿐만 아니라 도도부현과 시정촌 등 다양한 주

22) 広井良典·典·山崎泰彦 編著『社会保障』(ミネルヴァ書房, 2009年) p.11

23) 사회보장제도심의회<사회보장장래상위원회 제1차 보고>(1993년)

체가 각각의 역할을 담당하고 서로 연계하여 실시하고 있다.

① 사회보험(연금·의료·개호)

국민이 질병, 부상, 출산, 사망, 노령, 장애, 실업 등 생활의 곤란을 야기하는 여러 가지 사고(보험사고)에 부딪혔을 때 일정의 급부를 행하여 그 생활의 안정을 도모하는 것이 목적인 강제가입의 보험제도이다. 세부적으로 질병이나 부상을 당한 경우 누구나 안심하고 의료를 받을 수 있는 의료보험, 노령·장애·사망 등에 따른 소득 감소를 보완하고, 고령자·장애자 및 유족의 생활을 소득측면에서 보장하는 연금제도, 연령이 증가함에 따라 개요가 필요한 상태가 된 사람들을 사회전체가 지지하는 개호보험 있다.

② 사회복지

장애자, 모자가정 등 사회생활 상에서 다양한 핸디캡을 가지고 있는 국민이 그 핸디캡을 극복하고 안심하게 사회생활을 영위하도록 적극적으로 지원하는 제도이다. 구체적으로 고령자, 장애자 등이 원만하게 사회생활을 할 수 있도록 재택 서비스, 시설 서비스를 제공하는 사회복지, 아동의 건전한 육성과 육아를 지원하는 아동복지 등이 있다.

③ 공적부조

생활이 빈궁한 국민에 대해서 최저한도의 생활을 보장하고 자립을 도와주는 제도로 생활보장제도가 있다.

④ 보건의료·공중위생

국민이 건강하게 생활할 수 있도록 다양한 사항에 대해서 예방, 위생을 위한 제도이다. 의사 그 외의 의료종사자요 병원 등에 제공하는 의료서비스, 질병예방, 건강유지를 위한 보건사업, 모성의 건강을 보호하고 증진하는 것과 동시에 몸과 마음이 건강한 아동의 출생과 육성을 증진을 위한 모자 보건, 식품과 의료품의 안전성을 확보하는 공중위생 등이 구체적인 제도이다.

< 일본의 생애주기별 사회보장 제도 24 >



< 일본의 사회보장관련 시책과 실시주체 25 >



24) 厚生労働省 https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21479.html

25) 厚生労働省 https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21479.html

사회보장의 주요 기능으로는 ①생활안정·향상기능 ②소득 재분배 기능 ③경제 안정 기능의 3가지를 들 수 있다. 또한 이 기능들은 서로 겹치는 경우가 많다.

사회보장 기능의 첫 번째로는 생활의 안정을 도모하고 안심을 가져오는 ‘생활안정·향상기능’이 있다. 예를 들어 질병이나 부상의 경우에 의료보험에서 부담 가능한 정도의 자기부담으로 필요한 의사 치료를 받을 수 있다. 현역 은퇴 후 고령기에는 노령연금이나 개호보험으로 안정된 생활을 할 수 있다. 고용·노동정책에 있어서는 실직한 경우에는 고용보험에 의해 실업 등 급부를 수급할 수 있어 생활의 안정을 도모할 수 있으며, 업무상 질병 등을 입은 경우에는 실업 등 급부를 수급할 수 있고 생활 안정을 도모할 수 있으며, 업무상 상병 등을 입은 경우에는 산재보험에 따라 자기부담 없이 진료를 받을 수 있다. 또한 직업과 가정의 양립 지원책 등은 육아나 가족의 개호가 필요한 사람들이 취업을 계속하는데 기여함으로써 그 생활을 보장하여 안정을 가져오고 있다.

이러한 사회보장의 기능에 따라 사회생활을 영위해 나가는 데 있어서의 위험을 두려워하지 않고 일상생활을 할 수 있는 동시에 사람마다의 다양한 목표에 도전하는 것이 생기고, 그것이 나아가 사회 전체의 활력으로 이어진다. 반대로 말하면 사회보장이 불안정이 되면 장래의 생활에 대한 불안감 때문에 예를 들면, 필요 이상으로 저축을 하기 위해서 소비를 억제하는 등의 행동을 취한다면 경제에 악영향을 미치는 등 사회 활력이 저하될 우려가 있다.

사회보장의 두 번째 기능으로는 소득을 개인과 세대 간으로 이전시킴으로서 국민 생활의 안정을 도모하는 ‘소득재분배 기능’이 있다. 구체적으로는 상이한 소득계층 간 고소득층으로부터 자금을 조달하여 저소득층에 그 자금을 이전하거나 벌이 능력이 있는 사람들에서 벌이 능력이 없어진 사람들에게 소득을 이전하기도 한다. 예를 들면, 생활보호 제도는 세금을 재원으로하여 소득이 보다 많은 사람으로부터 소득이 적은 사람에게로 재분배를 실시하고 있다. 또한 공적연금제도는 보험료를 주요재원으로 현역세대에서 고령세대에게로 세대간 소득재분배

한다고 볼 수 있다. 또한 소득재분배에는 현금급부 뿐만 아니라 의료 서비스와 보육 등의 현물급부에 따른 방법도 있다. 이러한 현물급부에 따른 재분배는 보수에 비례하여 보험료액 설정 등 지불능력(소득수준)에 상응한 부담을 지는 한편, 필요에 따라 급부를 실시하는 것이며 이에 따라 소득의 많고 적음에 관계없이 생활을 지탱하는 사회서비스로 국민이 평등하게 접근할 수 있다.

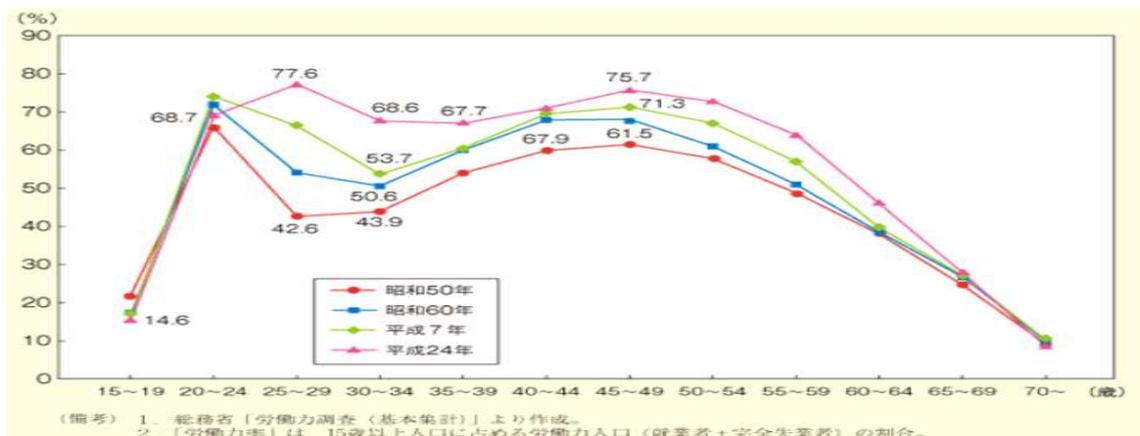
사회보장의 세 번째 기능으로는 경기변동을 완화하고 경제성장을 지탱하는 ‘경제안정 기능’이 있다. 예를 들면 고용보험제도는 실업 증가계수입을 뒷받침하는 효과와 더불어 거시 경제적으로는 개인소비 감소에 따른 경기 침체를 억제하는 효과가 있다. 또한 공적연금제도와 같이 경제 불황기에 있어서도 지속적으로 일정한 연금이 지급되어지는 제도는 고령자 등의 생활을 안정시키는 것 뿐만 아니라 소비활동의 뒷받침을 통해 경제사회의 안정에 기여하고 있다. 더욱이 고용보험제도 국한하지 않고 고용노동정책 전반에 대해서도 생활안정 향상의 기능을 할 뿐만 아니라, 국민에게 곤란한 경우에는 지원을 받을 수 있다는 안심줄 수 있어 개인 소비의 동향을 좌우하는 소비자 마인드를 과도하게 위축 시키지 않도록 하는 경제안정의 기능이 있다고 할 수 있다.

1961년에 실현된 ‘국민개보험·개연금’은 모든 국민이 공적 의료보험이나 연금에 의한 보장을 받을 수 있도록 하는 제도이다. 이 ‘국민개보험·개연금’을 핵심으로 고용보험, 사회복지, 생활보호, 돌봄보험 등의 제도가 결합되어 일본의 사회보장 제도는 구축되어 왔다. 전후 일본에서는 1960년대 고도 경제 성장기에 부족하기 쉬운 노동력을 확보하기 위해 종신 고용이나 연공 임금과 같은 장기 고용 관행이 정착되었다. 또한 기업은 좋은 직장을 만들기 위해 법정 외(기업 내)의 복리후생을 충실하게 하고, 노동자 측도 기업에 귀속 의식을 강화해 갔다.

이러한 일본형 고용 시스템은 농림수산업이나 자영업에 종사하는 사람이 감소하고 노동자가 증가하는 가운데 일본의 실업률을 여러 나라와 비교 시 낮은 수준으로 억제하는데 공헌하고 노동자와 그 가족의 생활안정과 생활수준 향상에 크게 기여하였으며, 생활보장의 중심적인 역할을 해 왔다. 일본형 고용시스템은 가파른 경제성장과 저실업률을

배경으로, 회사가 종업원 직원들은 장기적으로 안정적인 고용을 보장하는 대가로 회사에 충성할 것을 요구하였다. 이 때문에 남성 종업원은 장시간 노동이나 빈번하게 이루어지는 전근 등 생활보다일을 우선시할 수밖에 없었다. 또한 남성이 일에 전념하는 것이 가능했던 것은 결혼 또는 출산을 계기로 회사를 퇴직하고 전업주부가 된 여성을 중심으로 '남편의 역할은 바깥 일, 아내의 역할은 집안일'이라는 성별에 따른 역할 분담에 따라 육아나 간병 등 가족돌봄에 필요한 노동을 주로 담당했기 때문이라고 할 수 있다. 또한 이러한 성별역할분업 하에서 여성은 출산육아기에는 취업을 중단하고 육아나 가사에 전념하는 라이프 코스가 확립되어 여성의 취업은 출산·육아기에 가장 낮은 'M자 커브' 형태를 나타내게 되었다.

< 여성의 연령계급별 노동력율의 추이²⁶⁾>



일본의 사회보장지출 내역은 '국민개보험·개연금'을 중심으로 한 사회보장 구조를 반영하여 공적연금이나 의료보험 등 사회보험이 차지하는 비율이 높아지고 있다. 또 연금 지급액 내역에서는 노후 생활보장인 노령연금이 대부분을 차지하고 의료보험에서는 질병에 걸리기 쉬운 고령자에 대한 의료급여가 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 사회보장지출은 고령 세대를 위한 급부의 비중이 커지고 있다. 한편 현역 세대를 위한 지출에 대해서는 기업과 가족이 현역 세대의 생활보장의 핵심을 담당해왔기 때문에 가족급부가 적었던 결과, 그 규모는 비교적 소규모로 억제되었다. 구체적으로 일본형 고용 시스템 하에서는 기업은 불황

26) 『内閣府男女共同参画局』女性の年齢階級別労働力率の推移

기가 되어도 종업원의 고용 유지를 도모하였기 때문에 실업률은 불황기에 접어들어도 상대적으로 낮은 수준이었고 그 결과 재취업 지원이나 직업능력 개발에 대한 공적인 지출 규모가 작아졌다. 또한 가정의 외부 서비스에 크게 의존하지 않고 육아나 돌봄에 관한 니즈를 스스로 충족했기 때문에 이들에 대한 정부 지출이 상대적으로 낮은 수준으로 억제되었다. 이러한 점에서 일본의 사회보장 규모 전체로 보면 고령화의 영향으로 고령 세대용 지출은 해마다 증가하고 있으나 다른 세대에 대한 지출은 타 선진국들에 비해 상대적으로 지출이 작은 규모이다.

이와 같이 일본의 사회보장은 1960년대 고도경제성장기 이후에 우상향의 경제성장과 저실업률, 정규직·종신고용 남성근로자와 전업주부와 자녀라는 핵가족 모델, 기업의 복리후생, 사람들이 연결된 지역사회를 배경으로 국민개보험·모두 연금을 중심으로 형성되어 지금까지 국민 생활을 지탱해왔다. 그러나 특히 1990년대 이후 국내외 사회경제 정세의 변화 속에서 지금까지의 사회 보장이 전제로 했던 일본 사회의 구조는 크게 변화했다. 특히 일본형 고용시스템은 경제의 글로벌화, 국제경쟁의 격화와 산업구조의 변화에 따라, 급여수준이 비교적 낮은 비정규직 근로자가 전체 근로자의 3분의 1을 넘는 등 기업의 취업 형태가 다양해지면서 종래와 같은 생활 보장 기능은 저하 경향에 있다. 또, 한 성별 역할 분업 의식이 희미해지고 여성의 사회 진출이 진행되는 가운데 전업주부가 육아나 간병을 담당한다는 기존의 의식은 희미해져 갔다. 게다가 저출산 고령화의 급박한 빠른 진전에 따라 고령인구가 해마다 증가하기 때문에 사회보장지출도 급속히 확대되고 있다. 이러한 사회 변화에 대응하여 사회보장제도도 개혁해 나갈 필요가 있으며, 현재, 어떻게 현역 세대를 지원하고 고령 세대를 지탱해 나갈 것인가에 대해 검토가 이루어지고, 「사회보장과 세의 일체 개혁」이 추진되었다.

2) 국민연금제도

사회보험이란 누구나 인생에서 다양한 위험(상병·산업재해·퇴직이나 실업에 의한 무수입 등 이를 '보험사고', '리스크'라고 한다.)에 대비

하여 사람들이 모여 집단(보험집단)을 만들어 미리 돈(보험료)을 내고 그 보험 사고를 당한 사람에게 필요한 돈이나 서비스를 지급하는 구조이다. 이 경우 어떤 보험사고에 대해 어떤 단위로 보험집단을 구성하고 어떤 급부를 실시하는지는 다양하나 공적인 사회보험제도에서는 법률 등에 의해 국민에게 가입이 의무화됨과 동시에 급부와 부담의 내용이 결정된다. 현재 일본의 사회보험에는 질병·부상에 대비하는 '의료보험', 나이가 들었을 때나 장애를 입었을 때 등에 연금을 지급하는 '연금보험', 업무상 질병, 부상이나 실업에 대비하는 '노동보험'(산재보험·고용보험), 고령에 따라 개호가 필요하게 되었을 때의 '개호보험'이 있다

① 재원

사회보험의 재원은 보험료가 중심으로 보험료는 피용자보험에서는 피보험자(피용자) 본인뿐만 아니라 피보험자의 직장 사업주도 부담하는 것이 원칙이다. 또한 사회 보험제도의 재원에는 보험료 이외에도 국고 부담금 등이 있다. 의료보험이나 간병보험의 경우는 급부를 받는 본인이 들어간 비용의 일부를 지불하는 '일부 부담금(이용자 부담)'도 있다. 그리고 저소득자를 대상으로 보험료를 경감·면제하기 위해 국가나 지방 공공 단체들도 비용의 일부를 부담하고 있다. 사회보험 방식과 다른 사회보장 구조로는 '세금 방식'이 있다. 세금 방식이란 보험료가 아닌 오로지 조세를 재원으로 급부를 실시하는 구조이며, 국가나 지방공공단체의 시책으로써 국민이나 주민에게 현금 또는 현물(주로 서비스)이 제공되는 구조로 되어있다. 공적 부조로서의 생활 보호 제도이지만, 그 밖에 아동 복지, 장애인 복지와 같은 사회복지제도도 여기에 포함된다.

사회보험 방식은 보험료의 지출과 보험급부가 대가적인 관계에 있어 보험료 부담의 대가 급부를 받는다는 점에서 세금 방식의 경우보다 급부의 권리성이 강하다고 할 수 있다. 실제로 의료보험으로 의료서비스를 받는 것처럼 급부를 받는 것이 특별한 것은 아니다. 당연하다는 생각으로 수급에 부끄러움이나 스티그마가 수반되지 않는다는 장점이 있다. 또한 재원 면에서도 회계적으로 보험료 부담(수입)과 급부 수준(지

출)이 연동됨에 따라 일반재원으로서의 조세보다 급부와 부담의 관계에 대해 국민의 이해를 얻기 쉬운 측면이 있다. 사회보험제도는 보험료를 지불한 사람들이 급부를 받을 수 있다는 자립·자조 정신을 살리면서 강제가입 하에서 소득수준을 감안하여 부담하기 쉬운 보험료 수준을 검토하여 사회연대나 공조의 측면을 겸비하고 있는 구조이다. 사회보험의 도입은 보험에 따라 리스크의 분산이라는 측면에서, 사회보장의 대상을 특정한 곤궁자에서 국민 일반으로 확대하였다. 이처럼 자립·자조라는 근현대 사회 기본원칙의 정신을 살리면서 사회연대의 이념을 기반으로 함께 지지하는 구조가 사회보험이며 자립과 연대라는 이념에 보다 즉각적인 구조라고 할 수 있다.

한편, 사회보험 방식의 단점으로는 사회보험 가입 대상이 아닌 자나 보험료를 납부하지 않는 자는 급부에 의한 보장을 받을 수 없다는 점이 지적될 수 있다. 특히 사업주 없이 직접 본인으로부터 보험료를 징수하는 국민연금제도(제1호 피보험자)나 국민건강보험제도의 경우 보험료 미납이나 징수 누락과 같은 제도 운용상 피할 수 없는 문제가 있어, 정규직 노동자를 대상으로 한 후생연금보험 등의 적용 확대나 보험료 납부율 향상을 위한 효과과적인 미납 대책도 아울러 중요한 과제라고 할 수 있다.

② 국민개보험·개연금

일본에서는 국민 모두가 공적인 의료보험에 가입해 질병이나 부상을 입은 경우에 '누구나', '어디서나', '언제든지' 보험을 이용해 의료를 받을 수 있다. 이것을 '국민개보험'라고 한다. 사회 전체가 리스크를 공유함으로써 환자가 지불하는 의료비의 자기 부담액이 경감되어 국민에게 양질의 고도의 의료를 받을 기회를 평등하게 보장하는 구조로 되어 있다. 또한 노후생활보장에 대해서는 일본에서는 자영업자나 무업자를 포함해 국민 모두가 국민연금 제도에 가입해 기초연금의 급부를 받는 구조로 되어 있다. 이것을 '국민개연금'이라고 한다. 기초연금은 노후 생활에 필요한 수입의 기초적 부분을 보장하기 위해 국민 공통의 현금 급부를 지급하는 것으로, 그 비용에 대해서는 국민 전체가 공평하게 부담하는 구조로 되어 있다. 이러한 국민개연금 제도를 실현함으로써

사회 전체가 노후 소득 보장이라는 문제에 대응해 나갈 수 있게 되었다.

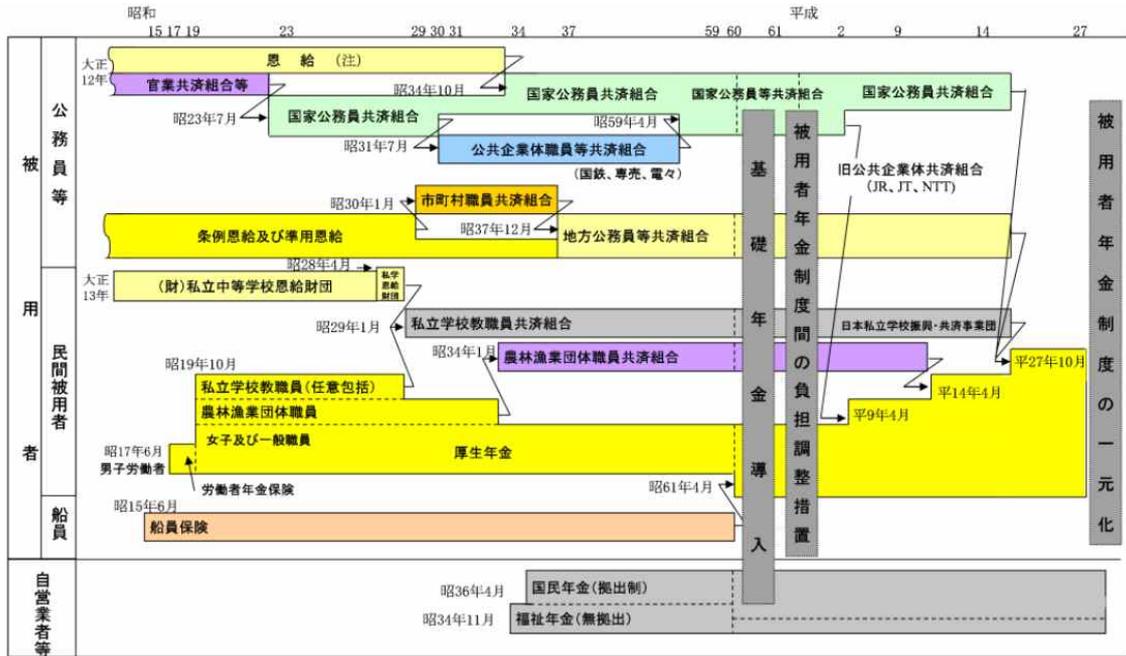
일본의 사회보험제도는 제1차 세계대전 후인 1922년에 제정된 건강보험법을 비롯한 다른 선진국과 마찬가지로 우선 근로자(피용자)를 대상으로 출범했지만, 근로자 이외의 자에게도 의료보험을 적용하기 위해 1938년에 (구)국민건강보험법이 제정되어 전후 국민 개보험제도 전개의 기초가 마련되었다. 그러나 제2차 세계대전 후 1955년 농림수산업 종사자나 자영업자, 소상공인을 중심으로 국민의 약 3분의 1에 해당하는 약 3천만 명이 여전히 무보험자였다. 이것이 사회 문제화가 되어 사회보장에 대한 필요성이 높아짐에 따라 피용자 및 그 가족 외 지역주민에 대한 사회보험제도를 정비해 전 국민의 생활을 보장하기로 했다. 1961년에 국민건강보험제도가 완전 보급되는 한편 국민연금제도가 발족되어 국민개보험·국민개연금을 실현하였다.

일본의 공적연금제도는 1942년 근로자연금보험제도가 제정된 이래 제2차 세계대전 종전, 전후의 혼란과 경제재건, 고도 경제성장기와 저성장기, 고령화 등을 계기로 다양한 개정을 거듭해 왔다.

공적연금제도 70년의 역사는 크게 세 시기로 나눌 수 있다. 제1기는 쇼와 36년(1961년)에 보편적 연금이 실현될 때까지의 연금제도 확립 시기입니다. 두 번째 시기는 경제의 꾸준한 발전과 함께 연금제도가 강화되는 시기입니다. 3단계는 저출산·고령화 사회에 대응하기 위한 연금제도 재검토기간으로, 지금도 개혁이 진행 중이다.

1941년 공장 등의 남자노동자를 피보험자로하여, 양로연금 등을 지급하는 노동자 연금보험법이 제정되어, 1942년부터 실시되었다. 노동자연금보험법의 배경에는, 노동자의 복지 충실 외, 노동력의 보전을 강화하고 생산력의 확충을 도모하는 것 등이 있었다. 1944년에는 노동자 연금보험법은 후생연금보험법으로 명칭을 바꾸고, 피보험자의 범위를 사무직원, 여자로도 확대하는 등의 개정을 실시하였다.

< 공적연금제도의 연혁27) >



중전에 따른 경제혼란 속에서, 급격한 인플레이션에 의해, 노동자의 생활은 어려워지고, 보험료의 부담도 곤란하게 되었으며, 적립금의 실질적인 가치가 감소하고 장래의 급부를 위한 재원이 부족해지는 문제가 생겼다. 이 때문에, 1948년 개정에서는 수급자가 아직 생기지 않은 양로연금의 연금액의 수준을 동결하는 한편, 장애연금 등을 증액하고, 또한, 보험료율은 약 1/3으로 인하하는 잠정적인 조치를 취했다. 이 때 인하된 보험료율은 1960년에 이르기까지 그대로였다. 또한, 1954년 개정에서는, 실제로 양로연금의 수급자가 생길 것에 대비하여, 후생연금을 재건하기 위해, 연금의 체계를 전면적으로 개혁하는 개정을 시행하였다. 그때까지의 보수비례부분만이었던 양로연금을 정액부분과 보수비례부분, 두 단계의 노령연금으로 하고(장애연금/유족연금도 동일), 남자의 지급개시연령을 55세에서 60세로 단계적으로 상향하는 것으로 하였다. 또한, 급격한 보험료의 인상을 피하기 위해, 평준(平準) 보험료율보다도 낮은 보험료율을 설정하여, 그 때 보험료율을 단계적으로 인상

27) 厚生労働省 https://www.mhlw.go.jp/stf/nenkin_shikumi_04.html

하는 장래의 전망도 작성하는 것으로 하였다.

민간 회사원이나 공무원과는 다르게, 자영업자나 농업종사자 등에 대해서는 당시 공적인 연금제도가 존재하지 않았다. 그러나 전후의 회복이 진행됨에 따라, 핵가족화의 진행이나 인구의 도시집중, 장래 고령화 사회로의 전망 등을 배경으로, 전국민을 대상으로 한 노후 소득보장의 필요성이 높아져, 1959년에 국민연금법이 제정되었다. 이를 바탕으로 무거출(無拠出무각출)제의 복지연금제도는 1959년 11월부터, 거출제의 국민 연금제도는 1961년 4월부터 실시되어 「전국민연금」이 실현되게 되었다.

국민연금은 20세부터 59세까지의 일본국민으로서 후생연금이나 공제연금 등의 대상이 되지 않는 사람을 피보험자로 하는 사회보험방식에 의한 연금제도로서 시작되었다. 보험료는 정액으로, 무직자 등 보험료의 부담이 곤란한 사람에 대해서는 면제제도를 마련하였다. 거출성 연금급부에 대해서는, 원칙적으로 보험료를 납부한 기간에 따라 지급하는 것 외에, 급부에 필요한 비용의 1/3의 국고부담을 실시하기로 하였다. 또한 고령으로 수급에 필요한 가입기간을 채울 수 없는 사람이나, 이미장애가 있는 사람 등을 대상으로 무거출의 노령복지연금, 장애복지연금 및 모자복지연금 등을 지급하는 것으로 하고, 그 비용은 전액 국고부담에서 부담하는 것으로 하였다.

경제의 고도성장이 계속되고 있는 가운데 소득수준은 순조롭게 성장했지만, 후생연금에 대해서는 보험료율이 정해져 있어서, 급부수준도 낮은 수준으로 억제되어 있었으므로, 연금수준의 인상을 원하는 목소리가 많아지게 되었다. 이러한 상황에 근거하여, 1965년 개정에서는, 평균적인 표준보수월액인 사람(25,000엔)이 20년 가입한 경우의 표준적인 연금액이 월액 10,000엔이 되는 「1만엔 연금」을 실현하였다. 아울러, 보험료율이 남자가 3.5%에서 5.5%로, 여자가 3.0%에서 3.9%로 상향되었다. 그 외 지금까지 재직하고 있는 경우에는 노령연금이 지급되지 않았으나, 65세 이상인 재직자에 대해서는 80%의 연금을 지급하는 재직노령연금 제도가 도입되고, 유족/장애연금에 최저보장액이 마련되었다. 국민연금도 1955년에 개정에 따라, 25년의 보험료 납부기간이 있

는 경우에 월액 5,000엔으로 하여, 부부로 「1만엔 연금」이 실현되었다. 1969년 개정에서는, 후생연금의 노령연금을 월액 약 20,000엔으로, 국민연금은 부부로 20,000엔으로 상향하여, 「2만엔 연금」이 실현되었다. 또한, 65세 미만의 비교적 임금이 낮은 사람에 대해서도 재직노령 연금을 지급하는 것으로 되었다.

경제의 고도경제성장이 이어지고 있는 가운데, 고령화나 핵가족화의 추진, 부양의식의 변화 등, 고령자의 주변 환경이 크게 변화하고, 고령자 문제를 둘러싼 관심은 전례없이 높아지며, 그 중에도 노후보장의 기둥이 되는 연금제도로의 기대는 매우 컸었다. 1973년 개정에서는, 연금액의 물가슬라이드제도를 도입, 과거 낮은 수준 보수의 재평가, 급부 수준의 대폭 인상 등을 내용으로 한 연금제도개정이 시행되었다. 연금 수준에 대해서는 최근의 남자 표준보수월액(월수입)의 평균 60%를 목표로 하는 것으로 하고, 평균적인 표준보수(월수입)인 사람(86,400엔)이 27년간 가입한 경우의 표준적인 연금액을 약 50,000엔으로 하였다. 또한, 전년의 전국소비자 물가지수가 5%가 넘게 변동한 경우, 그 변동에 따라 연금액을 개정하는 물가 슬라이드 제도를 도입하고, 그 후 이른바 석유위기에서 물가가 급등했을 때, 큰 역할을 하였다. 더욱이 연금액 계산의 기초가 되는 수급자의 과거 표준보수월액(월수입)을 현역세대의 임금 성장에 따라 재평가하는 것으로 하였다. 국민연금에서는 후생연금과 균형을 잡아 연금수준을 올리고, 25년 가입한 경우에 부부 50,000엔으로 하였다. 또한 경과적인 연금이나 무거출의 복지연금 수준도 대폭 인상하였다.

출생률 저하와 평균수명의 증가에 따라, 서구 국가와 비교할 수 없을 정도의 속도의 고령화가 진행되고, 또한 1973년의 석유위기를 계기로 고도 경제성장에서 안정성장으로 이행하는 중, 공적연금제도의 재검토가 필요하게 되었다. 이러한 상황 속에서, 1980년 개정에서는 후생연금의 지급개시연령을 60세에서 65세로 상향하는 것을 목표로, 정부안에서는 노령연금의 지급 개시 연령에 대해, 다음 재정 재계산으로 필요한 개정조치가 강구되어야한다는 취지의 규정이 포함되었지만, 그 규정은 국회수정에 의해 삭제되었다.

1985년 개정에 있어서는 본격적인 고령사회의 도래에 대비하여, 공적 연금제도를 장기간에 걸쳐 건전하고 안정적으로 운영해 나가기 위한 기반을 확보하기 위해, 기초연금의 도입, 급부수준의 적정화, 여성 연금권의 확립 등이 도모되었다.

당시, 공적연금제도는 크게 3종 8제도로 나뉘며, 급부와 부담의 양면에서 제도간의 격차 및 중복급부 등이 나타남과 함께, 산업구조의 변화 등에 따른 재정기반이 불안정해지는 문제가 나타났다. 이 때문에, 전국민 공통의 기초연금을 창설하는 것과 함께, 후생연금 등의 피용자 연금을 기초연금으로 올리는 2층부분의 보수비례연금으로서 재편성하였다. 기초연금의 도입으로, 재정기반의 안정화 외에, 기초연금 부분에 대해 급부와 부담의 공평화, 중복된 급부의 정리가 도모되었다. 또한, 기초연금액에 대해서는 노후생활의 기초적 부분을 다루는 것으로, 월액 50,000엔(40년 가입, 1984년 가격)으로 하였다.

후생연금의 급부수준에 대해서는, 평균가입기간이 32년까지 성장한 것 등에 따라, 개정시에는 표준적인 연금액으로 최근 남성의 표준보수(월수입)의 평균의 68%에 달하였다. 더욱이, 그대로 방치하면, 장래적으로는 가입기간이 40년이 되어, 민간 회사원과 공적연금에 전혀 가입하지 않는 배우자인 세대에서 그 비율은 83%가 되어, 민간 회사원과 국민연금 40년 가입한 배우자인 세대는 109%가 될 것이라고 전망되었다. 이 때문에 1985년 개정에서는, 가입기간이 늘어나도 그 이상의 급부 수준이 높아지지 않도록, 생년월일에 따라 급부승률이나 정액단가를 체감하기로 하였다.

개정전에는 민간 회사원 등의 부인(전업주부)은, 남편의 연금(배우자가 급 연금액 등)으로 보장하는 것으로 되어있고, 국민연금에 임의로 가입할 수 있었다. 그러나, 국민연금에 임의가입하고 있지 않은 부인이 이혼하거나, 장애가 발생한 경우에는 연금을 수급할 수 있다는 문제나, 임의가입 여부에 따라 세대로서의 연금수준에 차이가 생기게 되는 문제가 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 샐러리맨 등의 부인(전업주부)도 국민연금에 가입을 의무적으로 하게 하였고(제3호 피보험자), 가입자 한 사람 한 사람에게 자신 명의의 기초연금을 지급하는 것으로

하였다. 또한 그 보험료 부담에 대해서는, 전업주부에는 통상, 독자적인 소득이 없으므로, 의료보험처럼 개별적으로 부담하는 것은 요구하지 않고, 남편이 가입하는 피용자연금제도에서 부담하는 것으로 하였다. 장애연금에 대해서는 1985년 개정 전에는, 20세부터인 국민연금의 가입기간 전에 장애 상태가 된 경우, 20세에 달하는 시기부터 장애복지연금이 지급되었으나, 1985년 개정에 따라, 20세 이전에 장애 상태가 된 사람에 대해서도, 20세에 달한 때부터 장애기초연금(2급 월액 50,000엔(1984년 금액). 1급은 그 1.25배가 지급되어, 연금액이 대폭 개선되었다.

1989년 개정에서는, 정부안에서는 60세부터 64세까지 지급된 특별지급의 노령후생연금의 지급개시연령을, 60세부터 65세로 단계적으로 인상하는 것으로 되었으나, 국회에서 이러한 규정들은 삭제되고, 다음 재정재계산 시에 재검토를 하자는 취지의 규정이 포함되었다. 물가변동률이 5%이하라도 연금액을 자동적으로 개정하는 완전자동 물가슬라이드 제도의 도입이나, 자영업자 등 제1호 피보험자에 대한 추가연금으로서의 국민연금기금제도의 창설이 시행되었다. 또한 지금까지 국민연금에 임의가입되어 있던 20세 이상인 학생에 대해서는, 가입하고 있지 않은 기간에 장애상태가 되면 무연금으로 되는 등의 이유로, 강제가입으로 되었다.

1994년 개정에서는, 60대 전반의 연금의 재검토와 가처분소득 슬라이드의 도입 등이 시행되었다. 특별지급의 노령후생연금에 대해서, 정액부분의 지급개시연령을 남자에 대해서는 2001년도부터 2013년도에 걸쳐, 여자에 대해서는 5년 늦게, 65세로 상향하였다. 또한, 고령자 고용의 촉진에 기여하는 관점에서, 임금이 증가하더라도, 임금과 연금의 합계액이 증가하지 않았던 지금까지의 재직노령연금을 개정하여, 임금의 증가에 따른 임금과 연금의 합계액이 증가하는 구조로 하였다. 그 외 후생연금 금액에 대해서 현역세대의 수취 임금의 성장에 따라 개정하는 구조(가처분 소득 슬라이드)의 실시, 보너스에서의 특별보험료(보험료율 1%)의 도입, 육아휴업기간 중의 후생연금의 본인보험료의 면제 등의 개정이 시행되었다. 일본의 고용자 연금제도는, 일반피용자를 대상으로 한 후생연금보험제도 이외에, 공무원 등 특정의 산업이나 직종

만을 대상으로 한 제도가 분립하고 있었다. 산업구조나 취업구조의 변화에 따른 현역세대가 감소하는 제도에서는, 현역세대의 보험료 부담이 과대해지고, 연금제도의 유지가 곤란해지는 것과 함께, 비용부담 측면에서의 제도간의 현역세대의 불공평이 한층 확대될 수 밖에 없었다. 특히, 과거 국철직원을 대상으로 한 일본철도공제조합 등에서는 산업구조의 변화 등을 배경으로 한 가입자 수의 감소에 따라, 연금보험료를 납부하는 현역세대와 연금을 수급하는 OB세대와의 밸런스가 무너져,

급속하게 재정상황이 악화하였다. 또한 각 제도의 성숙도의 차이를 반영하여, 각 제도 간의 보험료 부담에도 격차가 존재하고 있었다. 1996년에는 「공적연금제도의 재구성의 추진에 대하여」라는 각의결정이 행해져, 앞으로의 피용자 연금 제도의 재평성 추진방법으로, 재정단위의 확대와 공통부분에 대한 비용부담의 평준화를 도모하는 것을 기본으로 하는 것으로 하였다. 이를 바탕으로, 피용자연금제도의 재평성 의제 1단계로서 1997년 4월, 일본철도공제, 일본담배산업공제, 일본전신전화공제 세가지 공제조합이 후생연금보험제도에 통합되었다.

2000년 개정에서는 장래 보험료율을 연수입의 20%(월 수입의 26%)정도로 억제하기 위해, 급부 총액을 장래를 위해 20%정도 억제하는 것으로 하고, 이를 위해, 지급개시연령의 상승, 65세 이후의 연금액에 관한 슬라이드 방식의 변경 등의 대책과 함께, 장래의 후생연금(보수비례부분)의 금액을 5%정도 적정화하였다. 단, 개정 전의 연금액을 밑돌지 않도록 경과조치를 강고하고, 새로운 산정식에 따른 연금액이, 물가 슬라이드를 포함한 종전 산정식에 의한 연금액을 밑도는 경우에는, 물가 슬라이드를 포함한 종전액을 보장하는 것으로 하였다. 또한, 지금까지는 5년마다 재정 재계산에 있어서, 기초연금에 대해서는 재정개정을 시행하고, 후생연금에 대해서는 과거의 임금을 현역세대의 수취임금의 상승에 대응하는 것(임금 재평가, 가처분 소득 슬라이드)에 의해 연금액을 개정해 왔으나, 65세 이후에는 임금 재평가나 정책개정을 시행하지 않고, 물가 상승률에 따른 개정만을 시행하기로 하였다. 60대 전반에 지급되는 특별지급 노령후생연금에 대하여, 1995년 개정 이후, 보수비례부분에 대해서도 2013년도부터 단계적으로 지급 개시연령을 높

이는 것으로 하였다. 즉, 남자는 2013년도부터 2025년에 걸쳐, 60세에서 65세로 3년마다 1살씩 올리는 것으로 하였다(여자는 5년 늦게 실시). 또한, 보수비례부분의 지급개시연령을 올릴 때에는, 65세부터 지급되는 노령후생연금에 대해서도, 60세부터 연금을 앞당겨서 지급할 수 있는 제도를 도입하였다. 또한 60대 후반인 재직자에 대해서도 후생연금의 피보험자로서 보험료 납부를 요구하는 것으로 했지만, 수입이 많은 사람에 대하여, 종래 60대 전반인 사람에 적용되고 있었던 재직노령연금과는 달리, 완만한 지급정지 구조로 하였다. 더욱이, 급부의 공평의 관점에서 보험료 부과 대상 보너스까지 확대하는 한편(총보수제), 전체의 보험료 수입에 변화가 나타나지 않도록, 보험료율은 17.35%에서 13.58%로 낮췄다. 보험료는 월액(표준보수)과 보너스 각각에 새로운 보험료율을 곱하여 계산하고, 보너스에는 150만엔의 상한을 설정하고, 지급할 때 마다 보험료를 징수하는 것으로 하였다. 그 외, 학생납부특별제도(학생 대상 납부 유예제도)의 도입, 육아휴업기간 중의 보험료의 사업주 부담분의 면제, 국민연금보험료의 반액 면제제도의 도입 등이 도모되었다.

2004년 개정에서는 국민연금과 후생연금에 대하여 새로운 급부와 부담의 재검토하는 방법을 도입하였다. 지금까지 5년마다의 재정 재계산 시에 인구추계나 장래 경제전망 등의 변화를 토대로, 급부내용과 장래 보험료 수준을 검토해 왔지만, 그 결과로 젊은 세대에게는 장래의 급부수준도 보험료 수준도 전망하기 어려워졌고, 연금제도에 대한 불안으로 이어지고 있다는 의견이 강해졌다. 그래서 5년에 1번의 재정 계산 시 마다, 먼저 급부수준을 설정하고, 그 결과에 따라 장래에 필요한 급부(보험료) 수준을 설정한다고 하는, 종래의 급부와 부담의 재검토 방법을 개정하여, 보험료의 인상을 최대한 억제하면서도, 장래의 부담(보험료)의 상한을 설정하여 고정한 다음, 그 보험료 상한에 따른 수입의 범위 내에서 급부수준을 조정하는 새로운 방법이 도입되었다. 또한 재직중에 특별지급의 노령후생연금을 일률 20%지급 정지로 하는 제도를 폐지하였다. 70세 이상의 피용자가 지급하는 노령후생연금에 대해서도, 60대 후반의 피용자와 마찬가지로 급부조정의 구조를 도입하였다. 그 외, 육아휴업 중의 보험료 면제조치 등의 확충, 이혼시 등에서

의 후생연금기록(기준보수)의 분할 제도의 창설, 국민연금보험료의 징수 대책 강화조치(다단계 면제제도, 청년 납부 우예 제도의 도입)등을 강구하였다.

2004년 개정에 따라, 2005년도부터 기초연금국고부담비율의 1/2로의 단계적인 인상이 도모되었다. 2009년도 이후에는 국고부담비율 1/2의 실현이 도모되었지만, 그 재원은 매년도 임시 재원의 활용을 가지고 충당되었다. 2012년도에는, 사회보장/세금 일체개혁의 일환인 연금기능 강화법안으로, 「연금교부국채」에 의해 1/2을 확보하는 취지의 규정이 올라갔지만, 국회 수정에 의해 삭제되었다. 그 후, 국민연금법 등 개정법에 있어서 2013년도도 포함하여 「교부국채」에서 「소비세증세에 의해 얻은 수입을 상황재원으로 하는 연금특별공채(츠나기국채)」로 수정하는 것으로 되어, 동법은 2012년 11월에 성립되었다. 그리고 2014년도부터 소비세율 8%로의 인상에 따라, 기초연금 국고부담 비율 1/2 영구화가 실현되었다.

사회보험의 현업업무를 담당하는 기관으로서 1962년에 설립된 사회보험청에 대해서는, 각종 문제가 발생하는 것에 의해, 2004년부터 사회보험청 개혁의 대처가 진행되었다. 2007년에 성립한 사회보험청 개혁관련법안에 따라, 사회보험청은 폐지되어, 연금사업의 운영업무를 실시주체로서, 비공무원형인 공공법인인 「일본연금기구」가 설립되었다.(2010년 1월) 2007년에는 연금기록문제가 나타나게 되어, 동년 「연금시효특례법」이 제정되어 연금기록의 정정에 따른 연금액의 증액분은 시효소멸분까지 포함하는 것으로 되었다. 또한, 사업주가 직원의 급여에서 보험료를 원천징수하면서 나라에 납부하지 않았던 사안에 대응을 도모하기 위해, 동년 「후생연금특례법」이 제정되었다. 2013년에는 제 3호 피보험자의 기록 부정합 문제로의 대응을 도모하기 위해 「공적연금제도의 건전성 및 신뢰성 확보법」이 제정되었다.

사회보장의 기능강화/기능유지를 위한 안정재원의 확보와 재정건전화의 동시 달성을 목표로, 사회보장/세금 일체개혁 대강이 2012년 2월에 각의 결정되었다. 그 내용은, 육아 지원의 충실 등을 포함한 사회보장의 폭넓은 개혁과 함께, 세제에 관해서는 소비세율의 5%에서 10%로

인상을 기획하는 것이다. 동년 6월에 민주/자민/공명 3당 합의가 성립하여, 그에 따른 형태로 사회보장 세금 일체개혁 관련법이 가결/성립되었다.

이 개혁의 일환으로서, 연금에 대해서는 2012년 8월에 연금기능강화법과 피용자연금일원화법, 11월에 국민연금법 등 개정법, 연금생활자 지원금부금법이 성립되었다.

① 연금기능강화법

기초연금국고부담비율 1/2의 영구화 외, 단기간 노동자로의 후생연금의 적용 확대, 수급자격기간의 25년에서 10년으로의 단축, 산후기간 중의 사회보험료의 면제, 부자가정으로서의 유족기초연금의 지급이 담겨졌다. 이 중 후생연금의 적용확대에 대해서는, 주 소정근로시간이 20시간 이상, 임금이 월액 88,000엔(연수입 약 106만엔)이상, 근무기간이 1년 이상, 학생은 적용제외, 종업원 501명 이상인 기업, 모든 요건에 해당하는 경우에 적용확대를 도모하게 되었다.

② 피용자연금일원화법

공적연금제도의 일원화를 향한 대처의 일환으로서, 후생연금과 공제연금의 일원화를 실현하기 위해, 후생연금에 공무원 및 사학교직원도 가입하는 것으로 하고, 2층부분의 연금을 후생연금으로 통일하는 것과 함께, 제도적인 차이에 대해서는 기본적으로 후생연금에 맞추고, 공제연금의 1/2층부분의 보험료를 단계적으로 상향하여 후생연금(상한 18.3%)에 맞추는 개정이 이루어졌다. 또한, 효율적인 사무처리를 하는 관점에서, 사업실시에 있어서는 공제조합이나 사학사업단을 활용하는 것과 함께, 공제연금의 공적연금으로서의 3층 부분(직연부분)을 폐지하고, 새로운 연금에 대해서는 별도로 법률로 정하는 것으로 되었다.

③ 연금생활자 지원금부금법

연금제도 밖에서 소비세율 인상에 따른 수입을 재원으로 하여, 저소득 기초연금수급자에 월액 5,000엔을 기준으로 보험료 납부 실적에 따른 급부를 시행하여, 소득의 역전을 방지하기 위한 소득제한을 더한

일정범위의 사람에게도 보충적인 급부를 실시하기로 하였다.(연금생활자 지원급부금)

2014년 정부관장 연금사업 등의 운영의 개선을 도모하기 위해, 납부유예제도의 대상자의 확대 등 국민연금보험료의 납부율 향상을 위한 방안, 사무처리 오류 등에 관한 특례보험료의 납부 등의 제도의 창설, 연금기록의 정정 절차의 창설 등을 골자로 하는 연금사업운영 개선법안이국회에 제출되어, 동년 성립되었다.

2016년 개정에서는 지속가능한 사회보험제도의 확립을 도모하기 위한 개혁의 추진에 관한 법률(사회보장개혁 프로그램법)에 근거한 사회경제정세의 변화에 대응한 보장기능의 강화, 보다 안전하고 효율적인 연금적립금의 관리, 운용을 위한 연금적립금 관리운용 독립법인의 조직 등의 검토 등의 소요조치를 강구하는 것을 취지로 한 개정이 진행되었다. 그 개정에 있어서, 연금액의 개정시에, 매크로 경제 슬라이드에 대하여, 연금의 명목액이 전년도를 하회하지 않는 조치를 유지하면서, 임금/물가 상승의 범위 내에서 전년도까지의 미조정분을 포함하여 조정하는 조치(이른바 캐리오버 구조)를 도입하는 것과 함께, 임금변동이 물가변동을 하회하는 경우에는, 임금변동에 맞추어 연금액을 개정하는 조치의철저가 도모되었다.

2020년 개정에서는 보다 많은 사람이 보다 길게 다양한 형태로 일하는 사회로 변화하는 가운데, 장기화하는 고령기의 경제기반의 충실을 도모하기 위해, 다양한 취업을 연금제도에 반영하기 위한 피용자 보험의 적용확대, 취업기간의 연장에 의한 연금의 확보/충실을 위한 재직중의 연금수급 방식 재검토, 연금수급개시시기의 선택지 확대 등에 대하여 재검토를 실시하였다. 적용확대에 대해서는, 단기간 노동자를 피용자보험의 적용대상으로 해야 할 사업소의 기업규모요건에 대하여, 단계적으로 낮추는(500인 초과→100인 초과→50인 초과)것과 함께, 5인 이상인 개인사업소에 관한 적용업종에, 변호사, 세무사 등의 자격을 가진 자가 실시하는 법률 또는회계에 관한 사업을 시행하는 사업을 추가하였다. 재직중의 연금수급방식에 대해서는, 고령기의 취업지속을 조기에 연금액에 반영하기 위해 재직중인 노령후생연금수급자(65세 이상)의

연금액을 매년 정시에 개정하는 것과 함께(재직정시개정), 60대 전반인 사람을 대상으로한 재직노령연금제도에 대하여, 지급정지가 되지 않는 범위를확대하는 개정을 시행하였다. 더욱이, 수급개시시기의 선택폭을 확대하는 것으로, 60세부터 70세 사이였던 연금 수급개시기간의 선택 폭을, 60세부터 75세 사이로 확대하는 것으로 하였다.

<참고28> 주요 연금제도 경과 과정

구분	연도	주요내용
제도의 창설	1952년	노동자연금법의 발족
	1954년	후생연금보험법의 전면개정
	1961년	국민연금법의 전면시행(전국민연금)
제도의 충실	1965년	1만엔 연금
	1969년	2만엔 연금
	1973년	5만엔 연금, 물가 슬라이드지의 도입, 표준보수의 재평가 등
고령화 대응	1985년	기초연금의 도입, 급부수준의 적정화 등
	1990년	피용자 연금 제도 간의 비용부담 조정사업 개시
	1994년	후생연금(정액부분) 지급개시 연령 상향 등
	1997년	3공제를 후생연금에 통합
	2000년	후생연금(보수비례부분)의 지급개시 연령 상향, 재정 후의 연금액 개정 방법 재검토 등
	2002년	농림공제 후생연금에 통합
	2004년	상한을 고정한 다음 보험료율의 단계적 상향, 매크로 경제 슬라이드의 도입, 기초연금의 국고부담비율의 상향 법정화 등
	2009년	임시적인 재원을 이용한 기초연금 국고부담비율 1/2 실현
	2012년	소비세수를 재원으로 한 기초연금 국고부담비율 1/2 영구화, 특례수준의 해소, 피용자 연금제도의 일원화, 후생연금의 적용확대, 연금의 급부자격기간단축, 저소득/저연금 고령자 등에 대한 복지적인 급부 등
	2016년	매크로 경제 슬라이드의 재검토(미조정부분의 이월), 임금/물가 슬라이드의 재검토(임금변동에 맞춘 개정의 철저) 등
2020년	후생연금의 적용확대, 재직중의 연금수급의 재검토(재직노령연금제도의 수정, 재직정시개정의 도입), 수급개시시기의 선택지의 확대 등	

28) 厚生労働省 https://www.mhlw.go.jp/stf/nenkin_shikumi_04.html

3. 사회적 합의

1) 사회적 합의형성의 정의

공공정책의 성공과 실패는 사회구성원들에게서 얼마만큼의 정당성을 확보하는지에 달려있다. 사회구성원들의 동의를 얻지 못한 채 정부가 독단적으로 추진하는 정책은 성공하지 못할뿐더러, 때로는 큰 저항을 발생시키기도 한다²⁹⁾.

합의형성은 이해관계자의 다양한 견해를 일치시키는 것이다. 합의형성은 교섭에 의해 이루어진다. 그리고 교섭은 복수의 사람이 미래의 협력행동에 대해서 결속하기 위해 의논하는 것이다³⁰⁾. 또한 합의형성을 사회편집이라는 작업으로 보고 있기도 한다. 사회편집이란 의견의 다양성을 해소하는 사회통합에 따른 합의형성에서 각 개인의 자율성과 개성을 인정한 다음 서로 관계를 맺는 공생가능한 상태에 달하는 것의 중요성을 강조하는 것³¹⁾이라는 것이다. 한편으로는 합의형성을 다양한 의견의 존재를 인정하고 각각의 의견의 근거에 있는 가치를 파내 그 정보를 공유하여 해결책을 창조하는 프로세스라고 정의³²⁾하기도 한다. 또한 의견의 다양성을 보다 나은 해결로 이끄는 중요한 지적자산이라고도 하고 있다. 이들 모두 가치관의 다양성(혹은 그것이 언어화된 다양한 의견)을 인정하는 중요성을 강조하고 있다. 즉 가치관이 다양화하는 현대에서 합의형성은 그 다양성을 해소하는 것이 아니라 그 자체가 가치관이 있다고 생각한다. 거기에 기존의 안에 대해 찬성의견을 추가하는 게 아니라 다양한 가치관을 내포한 새로운 해결책을 창조하는 프로세스로서 의의가 있다.

공공정책의 영역에서 중요한 것은 사회 문제 해결을 위한 이해집단 간의 합의, 즉 사회적 합의이다. 사회적 합의(social consensus)는 다양한 사회적 갈등 상황에서 사회의 주요 주체들이 이를 해결하기 위해 각자의 이해관계를 조율하고 조정하여 일정 수준의 동의를 이루는 것

29) 유호선(2013) 『연금개혁을 위한 사회적합의 과정에 관한 연구』

30) 松浦 正浩(2010) 『實戰 交渉学 いかに合意形成を図るか』

31) 今田高俊 (2011) 『社会理論における合意形成の位置づけ—社会統合から社会編集へ—』

32) 桑子敏雄 (2016) 『社会的合意形成のプロジェクトマネジメント』

을 의미³³⁾한다. 이는 사회구성원 사이에서 이루어지는 여러 형태의 협력적 노력, 기본적으로 강제력에 의존하지 않고 사회적 갈등이 해소되는 과정을 의미하며 사회 전체의 문제해결 능력을 의미하기도 한다³⁴⁾.

사회적 합의에는 여러 순기능을 가지고 있다. 첫째, 사회적 합의를 통해 정책 신뢰도를 높이고, 이해관계자들의 반대 없이 빠르게 정책을 시행할 수 있다. 둘째, 사회적 합의는 이해관계자들 사이의 소모적인 의견 대립을 완화한다. 셋째, 사회적 합의는 사회가 직면한 문제에 대해 신뢰할 수 있는 정보를 생성하고 이를 공유하는 역할을 수행한다. 때로는 사회적 합의를 통해 사회 문제에 대한 정보가 직접적인 참여자들 뿐 아니라 대중들에게 공개되기도 한다. 따라서, 정부는 단독으로 정책 결정을 내리기 어렵거나, 사회적 파트너들의 반대 없이 원활하게 정책을 시행하고자 할 때, 또는 정책 결정의 정당성을 확보하기 위해 사회적 합의를 추진한다. 이에 따라 정부는 단독으로 정책 결정을 내리기 어렵거나, 사회적 파트너들의 반대 없이 원활하게 정책을 시행하고자 할 때, 또는 정책 결정의 정당성을 확보하고자 할 때 사회적 합의를 추진한다.

2) 사회적 합의와 연금개혁

일반적으로 연금 개혁은 급여 적정성 제고나 재정안정성 확보를 목표로 하며, 이를 달성하기 위한 개혁안은 복잡한 수리적 계산 및 추계를 통해 마련된다. 이로 인해 흔히 연금 개혁은 보험수리적 문제 또는 경제적 문제로 인식된다. 그러나 사실 연금 개혁이 경제적 문제보다는 정치적 문제에 가깝다³⁵⁾. 사회적 연대의 원리에 기초한 공적연금은 어떠한 형태로든 재분배 기능을 내재하고 있으며, 이는 여러 사회세력 간의 정치적 타협의 산물이었기 때문이다. 게다가 연금은 어떠한 사회보장제도보다도 많은 구성원들의 이해 관계와 연관되어 있다. 이처럼 정치적 갈등을 유발하는 연금 개혁을 추진하는 것은 모든 정부에게 어려운 일이다. 따라서 연금 개혁은 차기 집권을 위태롭게 하지 않는 방법, 즉 정부를 향한 비난을 분산시키는 방법을 통해 이루어진다. 이는

33) 이호영, 서문기, 이건, 이준용, 이항우, 정필주. (2006). 『사회적 합의수준 제고 방안』

34) 류재린 (2022) 『연금개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구』

35) 김영순(2011) 『한국의 복지정치는 변화하고 있는가』

가능한 많은 정치 세력이나 사회적 구성원들을 연금 개혁 과정에 끌어들이는 것이다. 사회적 합의가 연금 개혁을 정당화하는 수단으로만 기능하는 것은 아니다. 제도화된 사회적 합의에서 노동은 상대적으로 강력한 지위를 지니기 때문에 사회적 합의 과정은 노동자 계층에 불리한 연금 개혁에 대한 정치적 장벽이 될 수 있다. 즉, 사회적 합의가 구체적으로 어떻게 작동하는지에 따라 이는 개혁을 정당화하는 수단이 될 수도 있고, 연금 개혁을 둘러싼 사회적 갈등을 조율하는 역할을 수행할 수도 있다.

한편, 연금 정치적 관점에서 연금 개혁 문제에 접근할 때 누가 연금 개혁에 주로 참여하고 있는지, 이들이 어떠한 이해관계와 선호를 지니고 있는지가 중요하다. 일반적으로 연금 개혁과정의 주요 참여자는 정부와 노동자, 그리고 사용자이며, 정당 역시 입법과정에서 그 영향력을 행사한다. 이들은 연금 개혁을 둘러싼 갈등을 자극하고 강화하면서 연금 정치를 형성한다³⁶⁾. 특히, 사용자와 노동자는 사회보험료 공동부담한다는 점에서 개혁 논의에 참여할 정당성을 지닌다. 사용자는 사회정책의 주요 행위자 중 하나로, 특히, 연금 정책에서 보험료의 일부를 부담한다는 점에서 매우 중요한 이해당사자이다. 사회적 합의를 원활하게 이끌어내기 위해서는 사용자가 공적연금에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는지, 어떠한 개혁안을 선호하는지, 그 이유는 무엇인지 등을 자세히 파악하는 것이 중요하다³⁷⁾.

노동자 역시 사회정책의 사회적 합의 과정에 관여하는 주요 행위자이다. 연금 개혁 과정에서 노동 조합의 역할에 주목할 필요가 있다. 노동 계층이 연금 개혁에 미치는 영향력이 노동조합의 역량, 노동조합과 정당의 결합도, 노동조합 내부의 이해관계 차이 등에 따라 달라지기 때문이다. 연금 개혁 과정의 직접적인 참여자인 노동조합의 지도부는 자신이 대표하고 있는 노동 계층의 요구를 반영하고, 반대로 노동 계층에게 그들의 전략을 설명할 의무를 지니고 있다. 이와 동시에 합의 사항에 대해 노동 계층을 설득하고, 조직 내부에서 불만 사항을 무마하는 역할도 수행해야 한다. 평조합원과 지도부의 의사소통이 얼마나

36) 김수봉외(2006) 『해외연금제도 개혁 사례연구: 연금개혁과정의 정치적 쟁점을 중심으로』

37) 문현경(2022) 『연금개혁의 주요 행위자로서 사용자에 대한 기초연구』

원활하였는지, 즉 수직적 의사소통이 얼마나 원활하게 이루어졌는지도 연금 정치에서 주목해야 할 지점 중 하나이다.

정당은 입법 과정에 직접적으로 참여함으로써 영향력을 행사한다. 정당이 지닌 특성으로 인해 정당의 정책 결정이 반드시 사회적 요구나 제도적 필요와 일치하지는 않는다. 이에 대한 대표적 사례는 제1차, 제2차 국민연금 개혁이다. 제1차 개혁의 경우 외환 위기 이후 복지제도의 확충에 대한 사회적 요구가 있었음에도 불구하고, 정당 경쟁의 결과 재정안정성을 높이는 방향으로 정당의 선호가 수렴하면서 국민연금의 재정안정성을 확보하는 보수적 방향으로의 개혁이 시행되었다. 반면, 제2차 개혁에서는 재정적 지속가능성에 대한 사회적 요구에도 불구하고, 진보적인 공간에서 정당들 간의 합의가 이루어졌기 때문에 기여와 관계없는 수당적 성격의 기초노령연금이 도입될 수 있었다. 이처럼 정당 간 경쟁과 정당의 선호에 따라 이해당사자나 사회적 요구와 다른 방향으로의 개혁이 이루어질 수 있기 때문에, 사회적 합의를 추진하기 위해서는 각 정당의 선호를 파악하는 것이 중요하다.

4. 일본의 연금개혁과 사회적 합의³⁸⁾

2004년 연금개혁 시 사회적 논의기구로서 사회보장심의위원회 연금부회(부담과 급여간 관계정립, 총 27회 개최), 여성의 라이프 스타일 변화 등에 대응한 연금제도 검토회(여성의 연금권 문제 해결, 총 17회 개최), 고용과 연금에 관한 연구회(다양한 일자리 형태 논의, 총 5회 개최)를 운영하였다.

2004년의 연금개혁은 저출산 고령화로 인한 인구불균형 및 연금제도 지속 가능성에 대한 문제 제기 및 지속가능한 공적연금제도 구축을 위해 급여와 부담의 구조 조정에 대한 필요성이 대두되어서 진행되었다. 따라서 당시 연금제도가 당면한 주요 이슈 중 하나인 여성의 연금권 문제를 해결하기 위해 사회보장위원회연금부회 이외에 별도의 검토회

38) 김혜진, 성혜영, 김원섭, 김현수, 정창률, 김아람 (2019) 『연금개혁을 위한 사회적합의 과정에 대한 해외사례 연구』

인 여성의 라이프 스타일의 변화 등에 대응한 연금제도 검토회가 구성·운영되었다.

이 기구는 총 16명이 참여하였는데 대학교수를 비롯해 변호사, 연구자 등 전문가가 8명으로 가장 많은 수를 차지하였고 관련 단체와 노동계, 경영계를 비롯하여 주부, 전문직 종사 여성도 포함되었다. 회의는 2000년 7월부터 2001년 12월까지 총 17회가 개최되었으며 주요 논의 과제는 제3호 피보험자 문제, 유족연금 제도, 이혼 시 후생연금의 분할, 육아휴직 기간 중의 배려의 4가지를 핵심으로 하였다.

장기간의 논의 끝에 ‘여성의 라이프스타일의 변화 등에 대응한 연금제도 검토회 보고서’가 작성되었다. 해당 보고서는 이후에 진행된 사회보장위원회 연금부회에서 재차 검토된다.

고용과 연금에 관한 연구회는 저출산 고령화가 한층 가속화되는 가운데 여성이나 고령자가 노동에 적극적으로 참여할 수 있어야 하며 다양한 취업형태에 대한 일자리 나눔이 추진되기 위해서는 고용형태를 선택할 수 있는 환경정비도 필요하다는 취지로 운영되었다. 검토사항은 첫째, 단시간노동 등 비전형노동의 증가에 대한 대응이며 구체적으로는 일시 단기간 노동자 등에 대한 후생연금의 적용확대 방안, 이로 인한 고용에의 영향과 효과 등이다. 둘째, 고령자층에 대한 지원 확대를 향한 대응방향으로 고령자 고용과 연금제도의 관계, 재직노령연금제도 등의 유지 방안도 논의 되었다. 연구회는 후생노동성연금국장이 학자 연구자를 모집해 개최하였고 연구회의 의사에 대해서는 별도로 약속한 경우를 제외하고 공개하는 것을 방침으로 하였다. 2003년 3월 ‘고용과 연금에 관한 연구회’는 ‘다양한 근로형태에 대응할 수 있는 중립적인 연금제도를 향해(안)’라는 제목의 보고서를 내놓는다. 연구회는 단시간근로자에 대해 후생연금의 적용을 확대할 것을 제안하였고, 재직자 노령연금제도의 수정하는 것 파견근로자에 대한 후생연금 적용을 용이하게 하는 방법과 이들의 실업에 대한 대응 3가지를 보고서에 담았다.

여성의 연금제도에 대한 검토회가 마무리되자 사회보장위원회 연금부회의 가동이 본격적으로 시작되었다. 위원회는 크게 전문가 집단, 경영

계, 노동계의 구성원으로 나뉘며 전문가 집단은 관련 전공 교수와 전문인 및 연구자, 경영계는 기업임원들 노동계는 단체의 대표자로 구성되었으며 그 외 언론인을 포함해 총 17명의 위원이 위촉되었다.

2004년 개혁을 위한 사회보장위원회 연금부회의 회의에서 가장 중요한 사안은 부담과 급여간의 관계정립이었다. 즉 보험료율을 올리고 소득대체율은 낮추려는 안에 대해 다양한 의견들이 제기되었다.

학자와 전문가들은 부담을 늘리고 급여를 축소해 지속가능한 제도로 가야한다는 주장이었던 반면, 노동계와 경영계는 최종보험료율을 20%까지 올리는데 반대하였고 노동계는 거시경제 슬라이드의 도입에 대해서도 반대하였다. 급여수준의 인하에 대해서는 경영계는 기 수급자도 감액하는 것을 고려하여야 한다고 했던 반면에 노동계는 급여 수준의 삭감을 크게 우려하였다. 연금 보험료를 납부하고 있지 않는 이들이 40%나 되는 현실에 비추어 사각지대 예방을 위해서는 기여방식인 기초연금 즉 1층 부분을 세 방식으로 변경하자는 의견도 제시되었으며 다양하고 첨예한 의견 대립이 오고갔지만 2003년 9월사회보장심의회 연금부회는 「연금제도 개정에 관한 의견서」를 최종적으로 제출하게 된다.

이 「연금제도 개정에 관한 의견서」는 사회보장심의회 연금부회 뿐만 아니라 여성의 라이프 스타일의 변화 등에 대응한 연금제도 검토회와 고용과 연금에 관한 연구회의 의견을 모두 종합한 것으로 모든 사회적 합의 기구의 최종적 결정안이라 할 수 있다.

아울러 연금개혁에 대한 대국민 의견 조사*를 실시하여 연금제도의 개혁을 위한 각종 쟁점에 대해 각계의 의견 청취하여 제도 개정에 참고하였다. * 2,400명 대상, 우편 회수 방법, 유효 회답률 51.5%

2002년 12월 후생노동성은 「연금개혁의 골격에 관한 방향성과 논점」을 발표한 이후 해당 내용을 바탕으로 연금개혁에 관한 국민의견 조사를 실시하였다. 조사의 목적은 연금제도의 개혁을 위한 각종 쟁점에 대해 각계 유식자들의 의견을 청취해 제도 개정에 참고하기 위한 것이었다. 조사의 명칭은 ‘연금개혁에 관한 유식자 조사’이지만 조

사 대상은 학자, 연금관련 실무자, 언론인, 경제계, 노동계, 농림산업종사자, 자영자, 청년, 여성단체, 행정기관 종사자 등 각 분야를 망라한 2,400명으로 국민조사에 우편을 통해 조사지를 발송하고 이를 회수하는 방법으로 실시하였다.

이 설문조사는 국민들의 직접적인 의견을 들여다 볼 수 있는 중요한 결과이다. 응답 결과를 살펴보면 공적연금 뿐만 아니라 ‘기업연금과 개인저축의 활용 등 다층연금제도를 통해 노후를 설계하겠다.’는 응답이 ‘공적연금만으로 준비하겠다.’는 응답보다 월등하게 높았다. 2004년개혁에서 가장 중요한 연금의 급여와 부담의 구조에 대해서는 ‘최종적인 보험료율을 정하고 급여수준을 자동으로 조정하자’는 응답이 ‘5년마다 재정계산을 실시해 보험료와 급여수준을 조정하자’는 응답보다 많았다. 후생연금의 최종적 부담의 한계에 대해서는 전체 응답자 중 59%가 20% 정도라는 응답이 가장 많았는데 이는 2000년부터 최종보험료율 20%에 대한 논의가 지속되어 왔기 때문에 국민들의 친숙성이 어느 정도 반영된 것으로 보이며 심의회에서 전문가들이 20%는 너무 높다며 반대한 것과는 대조적인 결과이다.

급여수준을 자동 조정한다고 할 때 그 하한에 대해 설계하는 것이 필요한가에 대해서는 81.2%가 필요하다고 응답하여 최소 급여수준에 대한 국민들의 요구를 드러내었다. 기초연금이 국고부담율은 현행 3분의 1에서 2분에 1로 올리는 것에 77.3%가 찬성하였고 세대간 공평을 위해서는 현재 수급하고 있는 연금에 대해서도 수급액을 조정하여야 한다는 의견이 77.7%나 되었다. 더군다나 명목 수급액은 줄이지 말자는 의견이 54.2%였으나 명목액도 점차 줄어야 한다는 응답도 33.6%나 되었다. 연금수입의 과세에 대해서는 연령이 낮을수록 찬성 비율이 높았고 연령이 많이 질수록 찬성 비율은 감소하였다. 육아기간의 배려 조치에 대해서는 찬성 쪽이 반대보다는 그 비율이 높긴 하였지만 연금제도 이외의 방법으로 대응하라는 의견도 41.8%나 되어 국민들의 전적인 찬성을 받지는 못했다.

또한 설문조사 이후 국민들을 만나 정부 계획 설명하고 연금개혁안에 대해 국민 의견을 청취하기 위해 ‘연금대화집회’ 등 대국민 토론회를

실시하였다.

‘연금대화집회’가 2004년 3월 8일부터 9월 6일까지 전국 8개 장소에서 개최되었다. 개최 목적은 ‘유식자 조사’에서와 같이 연금개혁안에 대한 일반국민의 의견을 청취하기 위한 것이었다.

대국민 설명회 즉 연금대화집회가 이루어지는 동안 기본방침 2003에 대한 각의 결정이 2003년 6월에 이루어지고 ‘2004년 연금개혁에 있어 급여와 부담의 구조에 관해’라는 시안이 2003년 9월 5일에 발표된다. 이어 앞서 설명한 바와 같이 2003년 9월 12일 사회보장심의위원회 연금부회에서는 「연금제도의 개정에 관한 의견서」를 제출한다. 이후 후생노동성 연금국에서는 「지속가능하고 안심할 수 있는 연금제도의 구축을 향해」라는 이름으로 연금개혁에 관한 최종적인 후생노동성(안)을 발표하게 된다. 다시 이를 토대로 2004년 2월에 국민연금법 등의 일부를 개정하는 법률안을 각의 결정하고 국회로 제출한다.

연금제도에 대한 개정이 이루어지는 동안 2003년 11월 일본은 총선거 과정에 있었다. 연금 개혁의 내용은 각 당의 선거 공약에 영향을 미치게 되었는데 보수당인 자민당은 기초연금의 국고부담을 1/2로 올린다는 것 이외 보험료 인상이나 연금제도의 일원화와 같이 국민들에게 다소 반발이 예상되는 내용은 공약에 담지 않았다. 다만, 연내에 개혁안을 마무리하여 국회에 제출한다는 내용만을 공약으로 내세웠다. 다른 정당들 역시 기초연금의 국고부담을 올리겠다는 내용을 전면내 내세워 선거 공약으로 삼았다.

2004년 개혁을 위한 국회 논의 과정은 정부안의 작성 과정처럼 순조롭지는 않았다. 2004년 4월 6일 고이즈미 준이치로 수상은 자민당 의원과의 회합에서 은퇴한 국회의원을 대상으로 한 국회의원 호조 연금제도를 폐지하겠다는 뜻을 분명히 하였다.

Ⅲ. 결론

1. 최근 한국과 일본의 국민연금 관련 논의 동향

한국의 국민연금은 1988년과 2007년에 큰 개혁을 시행하였다. 1998년과 2007년의 개혁은 연금의 1988년의 70%에서 2028년의 40%로 현저하게 하향되었다. 이에 연금지급개시연령은 60세에서 65세로 상향되었다. 또한 1998년의 국민연금개정법에 따라 재정계산이 도입되어 2023년에 제 1차 재정계산을 실시하였다. 제1차 재정계산의 결과를 바탕으로 연금 개혁안이 제출되었다. 그러나 국회에서 논의되는 중에 개혁안은 정치적인 이유로 결국 파기되었다. 그 후 국민연금의 사각지대 문제를 해소하기위해 재차 연금개혁의 논의가 되었다. 그리고 2007년 연금개혁이 실시되었지만 주된 내용은 소득대체율의 하향과 기초노령연금의 도입이었다. 두 차례의 개혁은 재정개선에 기여했으나, 보험료율 고정 등으로 지속가능한 제도로 전환은 한계가 있었다. 2007년의 개혁 이후 2008년에 제2차 재정계산이 실시되었고 이 결과에 따라 또 여러 가지 연금안이 검토되었다. 그러나 이러한 안은 실행되지 못했다. 재정 방식 등에 대한 논의 필요성이 제기되었으나, 진전 없이 보험료율, 소득대체율 등 모수개혁에 초점이 맞춰졌고 개혁방향에 대한 이해관계자 갈등으로 국민 수용성 확보에 한계가 있었기 때문이다.

작년의 제5차 재정계산은 1~4차 재정계산과 달리 국회 연금개혁 특위가 운영되어 구조개혁에 대한 논의를 진행하고 다층노후소득보장제도 전반으로 논의범위를 확대했다. 정부의 자문기구인 재정계산위원회는 재정안정과 실질소득 보장 중심으로 논의하고 과거와 달리 개혁안을 제시하지 않고 다양한 조합의 시나리오를 제시하였다. 이 때 청년, 사용자, 근로자, 특수형태근로종사자 등 24회에 걸친 이해관계자 FGI를 통해 쟁점이 많고, 이해관계가 복잡함을 재차 확인하였다.

한편 일본은 2040년에 65세 이상 고령자가 전체 인구의 약 33.3%(4천만명)에 도달하고 현역세대는 6천만명으로 감소하면서 현행체계유지 시 연금 수급액이 현재보다 30% 감소할 것으로 예상하고 있다.

이에 장기간 노후생활 보장을 위해 사회경제, 노동시장의 변화에 대응한 공적 연금제도 구축이 필요하고 고용 정책과의 연계 필요성이 대두되었다.

최근 일본정부에서는 2025년 법률개정을 목표로 연금제도 개정 논의를 추진하고 있다. 국민연금 납부기한을 만 60세에서 만 65세로 연장하고자 진행하고 있다. 현재 후생연금에 가입된 피용자는 정년까지 납부하므로 기초연금에만 가입된 자영업자 등의 부담은 확대될 전망이다. (1인당 5년간 약 100만엔) 또한 후생연금 가입대상을 현행 단시간 근로자는 101명 이상의 사업소만 가입대상이었으나 51명 이상의 사업소까지 확대를 추진하고 있다.

그리고 70세 이상 고령자에 대한 고용 확대를 추진하고 있다. 일본은 노동기준법에 따라 65세까지 고용확보 조치가 의무화되어 있어 실질적 법적 정년은 65세이다. 정년 연령을 65세 미만으로 정하는 경우, 사업주는 정년 연령의 인상하거나 계속 고용제도를 도입하거나 정년을 폐지하거나 하나의 조치를 취해야 한다. 이에 2021년 4월부터 법적으로 70대에 대한 고용노력 의무* 부과하여 모든 기업은 종업원이 70세까지 일할 수 있도록 해야한다. 현재는 별척없는 조항으로 출발하고 있으나 향후 의무화하는 것으로 고려하고 있어 70세 정년 가능성이 높다.

2. 시사점 및 정책제언

한국은 2025년에 인구의 20%가 65세 이상인 초고령 사회에 진입하게 된다. 아울러 제5차 국민연금 재정추계위원회 결과시 2018년에 실시한 제4차 재정추계위원회 결과보다 빠르게 연금재정이 소진되어 수지적자 시점은 2041년, 2055년에 기금이 소진될 것으로 추산되었다.

한국이 직면하고 있는 저출산·고령화의 고착화·심화 및 베이비붐 세대의 은퇴시기 도래 등 여러 가지 사회적 문제로 국민연금 재정 고갈이 당겨질 전망으로 연금 재정의 지속가능성 확보를 위해서는 한국에서 국민연금 개혁은 시급하다.

한국은 저출산고령화로 생산 가능인구가 점차 줄어들고 연금을 받는 노인 인구가 늘고 있기 때문에 지속 가능한 국민연금을 위해서는 기존보다 보험료를 더 내거나 소득대체율을 낮추는 방식의 연금개혁이 필요하다는 것에는 공감을 하지만 세대간 입장, 특히 미래 세대인 청년층에게 부담이 갈 수 밖에 없다.

연금개혁 시 미래세대의 이해를 얻고 세대간 사회적 합의를 이루어 내기 위해서는 급속하게 변화하고 있는 인구구조에 따른 장래인구 추계결과 등을 바탕으로 정밀한 분석이 기초작업으로 이루어져야 한다.

이후 인구 및 고용 여건, 타 연금제도를 종합적으로 고려하여 다층 노후소득보장 전반의 논의가 연금 개혁 시 필요하다.

이에 일본의 70세 이상 고령자에 대한 고용 확대 및 국민연금 납부기한 연장을 내용으로 하는 2025년 법률 개정이 한국에 참고가 될 수 있을 것이다.

또한 연금개혁은 연금 수급자, 예비 수급자, 그리고 납부자들 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어, 어느 한쪽의 이익을 해치지 않으면서 개혁을 진행하는 것이 매우 까다롭고, 대한민국이 처한 경제적 요인과 정치적 요인을 고려하지 않을 수 없다.

이는 일본의 2004년 연금대개혁에서 볼 수 있듯이 다양한 이해관계자들이 참여하는 위원회를 통해 의견을 수렴하고 국민들에게 지속적으로 안내하는 자리를 만들어 정확한 연금에 대한 이해를 할 수 있도록 기회를 제공하는 것이 필요하다.

국민연금은 국민의 현재와 미래에 걸쳐 광범위하게 영향을 미치는 사회보장제도이다. 그만큼 연금개혁은 사회적 합의 없이는 마무리 지을 수 없다.

이처럼 한국의 연금개혁은 제도의 틀을 바꾸는 구조개혁을 점진적으로 실시하면서 다양한 세대와 이해관계자들을 아우르는 장기간 사회적 논의를 통해 최소한의 합의를 여러 차례 거듭해나가며 국민적 합의를 도출해가는 과정이 필요하다.

IV. 참고문헌

広井良典・典・山崎泰彦(2009) 『社会保障』

松浦 正浩(2010) 『實戰 交渉学 いかに合意形成を図るか』

今田高俊 (2011) 『社会理論における合意形成の位置づけ—社会統合から社会編集へ—』

桑子敏雄 (2016) 『社会的合意形成のプロジェクトマネジメント』

吉原健二・畑満著(2016) 『日本公的年金制度史—戦後七〇年・皆年金半世紀—』

権丈善一／著 権丈英子(2022) 『もっと気になる社会保障 歴史を踏まえ未来を創る政策論』

牧田 健(2023) 『若年層を圧迫する高い社会保障負担』

国立社会保障・人口問題研究所 『日本社会保障と世帯・公平』

김수봉 외(2006) 『해외연금제도 개혁 사례연구: 연금개혁과정의 정치적 쟁점을 중심으로』

이호영 외(2006). 『사회적 합의수준 제고 방안』

정재철(2007) 『한국의 국민연금 「사각지대」에 대해서』

양재진(2008) 『한국의 복지정책결정과정:역사와 자료』

박정배(2009), 조기원 외 『해외사회보장연구』, 『사회보장연구』

김영순(2011) 『한국의 복지정치는 변화하고 있는가』

유호선(2013) 『연금개혁을 위한 사회적합의 과정에 관한 연구』

김혜진 외 (2019) 『연금개혁을 위한 사회적합의 과정에 대한 해외사례 연구』

류재린 (2022) 『연금개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구』

문현경(2022) 『연금개혁의 주요 행위자로서 사용자에 대한 기초연구』

웹사이트

厚生労働省 https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21479.html

年金制度のポイント <https://www.mhlw.go.jp/content/000341071.pdf>

国立社会保障・人口問題研究所 <https://www.ipss.go.jp/>

年金機構 https://www.nenkin.go.jp/n_net/

国民年金基 <https://www.npfa.or.jp/>

보건복지부 <https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10714010000>

국민연금공단 <https://www.nps.or.kr/jsppage/main.jsp>

KDI 경제정보센터 <https://eiec.kdi.re.kr/>