



한·일 고령자 노후준비실태와 연금정책 평가

류건식 선임연구위원, 이상우 수석연구위원

- 본고는 한·일 고령자 노후준비실태, 일본의 고령화 연금정책 변화 및 평가 등을 살펴본 후에 우리에게 주는 정책적 함의를 모색하고자 함
- 우리나라는 세계에서 가장 빠르게 고령화사회(1999년)에서 고령사회(2017년)로 진입함으로써 국민들의 노후보장수준을 어떻게 제고시킬 것인가 하는 연금정책문제가 사회적 현안과제로 부각됨
 - 우리나라 고령자는 일본 고령자에 비해 연금제도에 의한 노후준비가 미흡하고 공적연금 미성숙 등으로 인해 노인빈곤율이 OECD 국가 중 가장 높은 수준임
 - 이에 고령화를 일찍이 경험한 일본이 어떠한 방향으로 연금정책이 추진되는지 검토함
- 일본은 고령화에 대비하기 위해 내각부 주관(고령사회대책)으로 공적연금의 지속가능성이 유지되고 사적연금 기능을 제고하는 방향으로 연금정책을 추진함
 - 공적연금의 지속가능성을 제고하기 위해 보험료와 급부수준을 조정하는 부분적 연금개혁, 후생연금과 공제연금의 통합 등을 내용으로 하는 전면적 연금개혁을 병행 추진함
 - 사적연금 기능을 제고하기 위해 퇴직연금 관련제도 개선(적립금 중도인출 완화 등)과 연금 사각지대 해소를 위해 영세중소기업의 연금가입을 적극 지원함
- 이러한 일본의 고령화 연금정책을 감안하는 경우 다음과 같은 연금정책 검토가 필요함
 - 고령화에 대한 대비를 체계적으로 하기 위해 공적연금만이 아닌 공·사 연금 전반에 관한 정책을 입안하고 제시할 수 있는 고령화 연금대책 컨트롤 타워 설치를 검토할 필요
 - 공·사 연금 간의 유기적 연계를 위해 일본식 장수안심연금(독일식 리스터연금) 도입을 적극 검토하고 사적연금 기능 제고차원에서 일본처럼 전업주부 등으로 퇴직연금 가입범위를 확대할 필요
 - 사적연금 사각지대 해소를 위해 일본처럼 영세중소기업 가입지원 대책(중소기업퇴직금 공제제도, 중소기업 근로자 매칭기여제도 등)을 종합적으로 모색할 필요

1. 검토 배경



■ 우리나라는 세계에서 가장 빠르게 고령화사회(1999년)에서 고령사회(2017년)¹⁾로 진입하고 불과 9년 만에 초고령(2026년)사회로 진입할 전망이다(〈표 1〉 참조)

- 공적연금제도 미성숙 등으로 연금제도에 의한 노후소득보장 수준(연금소득대체율)²⁾이 낮고 노인 빈곤율이 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준임
- 고령사회 진입으로 인해 앞으로 국민의 소득보장 수준을 어떻게 제고시킬 것인가 하는 연금정책문제가 최대의 사회적 현안과제로 대두될 전망이다

〈표 1〉 한국과 일본의 고령화 속도 및 소요연수

국가	도달연도			소요연수	
	고령화사회 (7%)	고령사회 (14%)	초고령사회 (20%)	7%→14%	14%→20%
한국	1999년	2017년(잠정)	2026년	18년	9년
일본	1970년	1995년	2006년	25년	11년

■ 이런 점에서 일찍이 고령사회로 진입한 일본은 어떠한 방향으로 고령화 연금정책을 추진하고 있는지 고령사회 대비 차원에서 체계적인 검토가 필요함

- 일본은 고도성장을 바탕으로 복지선진국을 선언하고 저부담·고급여 연금정책을 추진하여 왔지만, 최근 인구고령화에 따른 재정악화에 대비한 연금정책을 본격 추진함
- 연금재정 적자를 개선하기 위한 국채발행 문제, 세대 간 부담의 형평성 문제 등을 고려하여 공적연금의 지속가능성이 유지되고 사적연금 역할을 제고하는 방향으로 제도를 개선함
 - 일본은 공적연금 중심에서 공·사연금 균형발전 중심으로 고령화 연금정책이 전환됨

■ 본고는 한·일 고령자의 노후준비 실태를 살펴본 후 고령화에 대응하기 위해 일본이 어떻게 연금정책을 변화하였는지, 고령화 연금정책의 특징은 무엇인지 평가하고 정책제언을 제시함

1) 행정자치부 등에 의하면 2017년 65세 이상 인구가 전체인구의 14%를 넘어설 것으로 전망함(조선일보 2017. 2. 22)

2) 2014년 기준으로 공적연금(기초연금포함) 실질소득대체율은 한국 27.4%, 일본 58.0% 수준(표준보수월액 기준)임

2. 한·일 고령자의 노후준비실태



■ 노후자금의 충분정도 측면에서 볼 때 우리나라 고령자에 비해 일본 고령자가 높은 수준임

- 60세 이상 고령자 대상으로 노후자금의 충분 정도를 설문 조사한 결과, 일본은 37.4%인데 반해 우리나라는 11.7%에 불과한 것으로 나타남³⁾

〈표 2〉 한국 고령자의 노후자금 충분정도

구분	한국	일본
비중(%)	11.7	37.4
설문 조사	보험연구원(2015)	일본 내각부(2016)

- 우리나라 고령자는 노후준비 부족으로 인해 일본 고령자에 비해 취업소득 의존도가 매우 높은 것으로 나타남

- 일본 고령자에 비해 우리나라 고령자는 생활비 보탬(58.0%)을 위해서 취업을 하려는 경향이 있어 노후준비를 위한 연금제도의 역할제고가 더욱 필요함을 의미함

〈표 3〉 한·일 고령자의 취업 희망 이유

(단위: %)

국가	취업 희망률	취업 희망 이유					
		소개	일하는 즐거움	생활비 보탬	사회필요	건강유지	기타
한국(65세 이상)	61.2	100	34.9	58.0	2.2	1.6	3.4
일본(60세 이상)	44.9	100	16.9	49.0	7.1	24.8	2.2

주: 1) 취업희망자를 대상으로 희망하는 이유 응답률

자료: 1) 통계청(2016), 「경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사」

2) 일본 내각부(2016)

■ 우리나라의 고령자(34.1%)에 비해 일본의 고령자(71.9%)가 연금소득에 의한 노후준비 정도가 훨씬 높은 수준임⁴⁾

- 연금소득에 의한 노후준비를 보면 일본 고령자는 개인연금 등 사적연금보다 공적연금위주로 노후

3) 우리나라의 노후자금의 충분정도는 충분, 매우충분으로 응답한 비율기준이며 일본은 다소충분, 충분으로 응답한 비율기준임

4) 우리나라는 65세 이상 고령자, 일본은 60세 이상 고령자 대상임

준비가 이루어지고 있는 점이 특징적임

- 노후생활을 위해 조달하고 있는 생활비 방법을 보면, 일본 고령자는 본인이 97.1%를 조달하고 있는 데 반해, 우리나라 고령자는 58.5%만이 본인이 조달하고 있어 차이가 크게 나타남
 - 자녀 지원(친척지원 포함)의 비율은 한국과 일본이 각각 28.6%, 0.8%로 우리나라가 현저히 자녀지원을 통해 노후생활이 이루어지고 있음을 알 수 있음

〈표 4〉 한·일 고령자의 노후생활비 마련방법

(단위: %)

본인 및 배우자 부담						자녀 또는 친척지원				정부 및 사회단체	기타
	소계	근로소득, 사업소득	재산 소득	연금 소득	예금		소계	동거	비동거		
58.5 (97.1)	100 (100)	44.7 (23.4)	14.0 (1.1)	34.1 (71.9)	7.3 (0.7)	28.6 (0.8)	100 (100)	48.0 (6.6)	52.0 (94.4)	12.8 (1.0)	0.1 (1.1)

주: ()은 일본 기준임

자료: 통계청(2016. 9), 2016년 고령자 통계; 일본 내각부(2016) 등에 의해 작성

3. 고령화에 따른 연금정책 변화⁵⁾



- 일본은 저부담·고급여방식 연금정책으로 1995년 고령사회 진입 이후 사회보장 지출액(사회보장급부비)이 급격히 증가하여 재정악화로 이어짐(〈표 5〉 참조)

- 사회보장급부비 지출액은 1990년 47.4조 엔에 불과하였으나 2016년 118.3조 엔을 상회함
 - 2016년 사회보장급부비 중에서 연금 분야가 약 50% 비중을 차지하는 것으로 나타남⁶⁾

〈표 5〉 일본의 사회보장급부비 지출 추이

(단위: 조 엔)

구분	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2014년	2016년
사회보장급부비	47.4	65.0	78.4	88.9	105.4	112.1	118.3

자료: 1) 国立社会保障・人口問題研究所(2016), 平成26年度の社会保障費用統計

2) 財務省(2017. 4), 日本の財政関係資料

5) 고령화에 따른 연금정책 변화는 한·일 간의 고령화속도, 연금체계 차이 등을 고려할 때 우리나라와 일대일 비교하지 않고 일본중심으로 살펴보는 것이 논리 전개상 일관성이 존재함

6) 2016년 사회보장급부비 중에서 연금분야가 47.9%를 차지하여 가장 높음 비중을 차지함

- 사회보장 지출액 증가에 따른 재정악화를 국채발행(2016년 기준 838조) 등 차입예산을 통해 보전하는 문제가 발생함(〈표 6〉 참조)

〈표 6〉 일본 사회보장 수지차와 국채발행액 추이(누적)

(단위: 조 엔, %)

구분	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2014년	2016년
사회보장 수지차	-7.9	-13.8	-23.4	-33.5	-46.9	-47.0	-52.0
국채발행액	166	225	368	537	636	774	838
정부부채비율/GDP	66.3	91.9	139.0	184.9	215.9	242.1	239.2

주: 1) 수지차는 사회보험료와 사회보장급부 지출 차이를 의미
2) 국채발행액은 지방채를 제외

자료: 1) 財務省(2017. 4), 日本の財政関係資料
2) IMF(2017. 4), World Economic Outlook Databases

■ 이에 일본은 저부담·고급여 방식의 공적연금제도를 개선하고 사적연금제도의 기능을 강화하는 방향으로 연금정책이 변화함

- 내각부의 고령사회 대책 대강(高齡社會對策 大綱)⁷⁾에서 제시한 고령화 연금정책은 공적연금 지속가능성을 위한 제도개혁 및 공사 간 연계도모, 사적연금기능 확대와 사각지대 해소임
 - 내각부는 공적연금만이 아닌 공·사연금 정책 전반을 제시하는 고령화 연금정책 컨트롤 타워 역할을 수행하고 있음

〈표 7〉 고령화 연금정책 방향(요약)

구분	세부내용(요약)
공적연금 개혁	부분적 개혁(보험료인상 등)과 전면적 개혁병행 · 후생연금과 공제연금 통합 등 전면적 개혁
공·사연금 간 연계	장수안심연금 등 공사연계연금 도입
사적연금 기능	퇴직금 및 퇴직연금중심 제도 개선
사각지대 해소	영세기업의 퇴직금부 가입 지원 대책 · 중소기업 퇴직금 보조금 지원, 근로자매칭기여 등

7) 고령사회 대책 대강은 1996년 제정되어 2001년과 2012년, 2013년 3차례에 걸쳐 제정됨. 여기에서는 2012년과 2013년의 내용을 토대로 일본의 고령화 연금정책을 제4장에서 그 특징을 평가함

4. 고령화에 대비한 연금정책 평가⁸⁾



■ 공적연금 개혁은 재정 안정화를 통해 공적연금 지속가능성을 제고하고 공·사 간 연계를 도모하는 방향으로 이루어지고 있는 점임

- 2012년 이전의 연금개혁은 연금급부 인하, 연금지급 개시연령 인상과 같이 보험료와 급부수준을 조정하는 부분적 연금개혁에 초점을 두어 왔음
 - 그러나 2012년 이후의 연금개혁은 기초연금과 소득비례 부분으로 분리된 공적연금제도 통합, 후생연금과 공제연금의 통합 등을 내용으로 하는 전면적 연금개혁으로 이루어짐
- 특히 공적연금 개혁에 따른 연금급여 부족분을 보전하고자 일본은 독일 리스터연금과 같은 장수안심연금(공사연계연금)도입을 추진함
 - 국민연금 가입대상자가 월 소득의 2.9%에 해당하는 보험료를 사적연금에 가입 시 월 3천 엔의 보조금 지급과 일정한도 내 연금보험료 소득공제 혜택을 부여하는 장수안심연금 도입을 추진함
 - 이는 2015년부터 거시경제슬라이드제도 시행으로 연금급여축소에 대한 국민의 불안 심리를 보완할 수 있는 사적연금제도의 기능 강화장치가 필요하였기 때문임

■ 고령화에 대비한 안정적 노후준비를 위해 사적연금의 노후보장기능을 제고하는 방향으로 사적연금정책이 추진되고 있다는 점임

(표 8) 퇴직연금 관련 제도 개선 방향(예: 일본)

구분	세부내용(요약)
퇴직연금가입 유도	후생연금기금에서 신퇴직연금제도 이행 지원, 60세 미만 중도인출 완화 등
확정각출연금의 유연한 설계	각출한도액의 인상, 제도설계 관련 수속요건 완화 등
퇴직연금 지속가능성 향상	특별법인세 철폐, DB형의 급부감액요건 완화 등

- 적격 퇴직연금(2012년)을 폐지하고 후생연금기금(2022년)의 기능을 축소하는 대신, 퇴직연금 활성화를 위해 신퇴직연금의 제도 개선을 적극적으로 추진함
- 신퇴직연금의 제도 개선은 퇴직연금가입유도, 확정각출연금의 유연한 설계, 퇴직연금 지속가능성 향상 측면에서 이루어지고 있는 추세임

8) 제4장의 연금정책평가는 일본 내각부가 제시한 고령화 연금정책 내용을 중심으로 그 특징이 무엇인지를 평가하고자 하였음

- 후생연금기금에서 신퇴직연금제도의 원활한 이행지원, 60세 미만의 중도인출 요건 완화 등을 통해 퇴직연금가입을 유도함
- 확정각출연금의 유연한 설계를 위해 확정각출연금에서 각출한도액을 대폭 인상하고 장기적으로 각출상한을 철폐하는 방향으로 제도 개선을 추진함
- 연기금 운용수익에 대한 특별법인세 폐지, DB형의 급부감액요건 완화, 과거 근무채무 상각방법의 탄력화 등을 통해 퇴직연금의 지속가능성을 제고시킴

■ 개인형 DC제도 가입범위를 전업주부, 공무원 등으로 확대하고 영세기업의 가입지원을 통해 연금 사각지대의 해소를 유도하고 있다는 점임

- 가입범위를 정규직·파트타임 근로자와 자영업자에게 전업주부, 공무원, 사립학교 교직원 등까지 확대하고 기존 퇴직연금 가입자에게 개인형 DC제도 추가가입을 허용함
 - 세제지원의 형평성을 고려하여 소득공제 한도를 직종별(예: 자영업자, 근로자, 공무원 등)로 세분화하여 차등지원하고 있는 점이 특징적임
- 이와 더불어 중소기업의 퇴직급여 가입을 유도하기 위해 중소기업 퇴직금 보조금 지원제도, 중소기업 근로자 매칭기여제도를 도입·운용하는 점이 특징적임
 - 중소기업 퇴직금 보조금 지원제도에서는 중소기업 또는 영세기업이 퇴직급여제도를 도입하는 경우 일정한 한도 내에서 정부가 보조금을 지원하게 됨
 - 또한 중소기업 근로자가 개인형 DC제도 가입 시 근로자가 납입하는 보험료와 매칭하여 사업주가 추가로 보험료를 납부하는 중소기업 근로자 매칭기여제도가 운용됨

5. 제언



■ 우리나라는 2017년에 고령사회로 진입하므로 이미 초고령사회에 진입한 일본의 고령화 연금대책을 감안하여 선제적 대응 차원에서 연금정책 제시가 필요함

- 일본은 급속한 고령화로 공적연금 재정부담이 가중되어 공사 간 역할분담을 확대하는 방향으로 연금대책을 적극적으로 추진하고 있는 점은 우리에게 많은 시사점을 제시함
- 그럼에도 우리나라와 일본은 문화적 차이가 크고 연금체계가 매우 상이하다는 현실적 측면을 고려하여 다음과 같은 방향으로 고령화 연금대책 모색이 필요함

■ 인구고령화에 대비한 적극적인 정책개발 부진으로 연금재정이 악화되고 세대 간 부담 형평성 문제가 발생한 일본사례를 참조하여⁹⁾, 체계적인 고령화 연금정책이 마련되어야 할 것임

- 공적연금제도의 지속가능성 제고를 위한 제도 개선과 공·사연금 간의 균형적 발전 차원에서 사적 연금의 기능 강화가 보다 요구됨
 - 특히 고령화 대응차원에서 공적연금과 사적연금의 균형발전 방향을 제시할 수 있는 고령화 연금 대책 컨트롤 타워가 필요함
- 또한 일본처럼 고령화사회대책 기본법 등을 조기에 제정하여 공적연금만이 아닌 공·사연금 전반에 관한 연금정책 검토가 이루어지는 것이 바람직함

■ 특히 공·사연금 간 유기적 연계를 위해 일본의 장수안심연금과 같은 제도도입을 전향적으로 검토하는 것이 요구됨

- 우리나라도 고령화에 따른 정부재정 부담이 가중되고 연금 소득대체율 수준이 낮은 점 등을 충분히 고려할 필요가 있음
- 일본의 경우 독일의 리스터연금을 준용한 장수안심연금 도입이 추진되는 점을 고려할 필요가 있음

■ 퇴직연금 기능 강화를 위해 일본처럼 주부 등으로 가입범위를 확대하고 직종별 특성을 감안한 세제 혜택의 차별화 등이 요구됨

- 더불어 저소득 취약계층(영세사업장의 근로자 등)의 노후보장을 위해 연금제도의 사각지대 해소를 위한 다양한 연금정책 마련이 필요함
 - 예를 들어 일본 사례처럼 중소기업 근로자 매칭기여제도, 중소기업 퇴직금 공제제도 등과 같이 연금사각지대 해소를 위한 제도도입이 요구됨 [kiri](#)

9) 고령사회 도래 이후에도 고령화에 대비한 연금정책이 추진되었지만 공·사연금 균형발전 중심의 고령화 대책은 공적연금 재정부담이 가중되고 세대 간 부담의 형평성 문제가 심화된 2000년 이후에 본격 추진됨