

kiri Weekly

2012.4.30 제180호

이슈

일본의 공적연금 단일화 개혁과 정책적 시사점

포커스

지니계수를 통해 본 소득불평등

금융보험 해설

금융상품의 이해 3: 상장지수집합투자기구(ETF)(2)

국내금융 뉴스

보험사기 규모 3조 4천억 원 가구당 추가보험료 부담은 20만 원 수준으로 추정
소비자보호를 위한 대출모집인 관리감독 강화

해외금융 뉴스

북미 _ 미국 고용시장의 질적 악화와 경기회복 지연
유럽 _ 재정긴축과 경기불안 악순환 속에 정치적 반발 확산
일본 _ 지진보험제도 전면 재검토
중국 _ 중국 경제 지형도 변화 조짐

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.
서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의: 김세환 부장 / 02-3775-9051)



일본의 공적연금 단일화 개혁과 정책적 시사점

이상우 수석연구원 / 류건식 선임연구위원

요약

- 최근 특수직역연금(공무원·군인연금 등)의 재정적자 확대에 따른 정부 부담이 증가하고 있는 가운데 국민연금·특수직역연금 간의 기여와 급여 등의 격차에 따른 세대 간·세대 내의 갈등이 우려되고 있음. 일본에서도 이러한 현상은 오랜 동안 지속되어 공적연금의 지속 가능성에 대한 의문이 확산되고 있고, 공제연금에 대한 국민들의 불만이 고조되고 있음. 최근 일본 정부는 지지부진한 공적연금 개혁을 미룰 수 없다고 판단하고 공제연금과 후생연금을 통합하기 위한 관련 법률안을 제정하여 2012년 4월 국회에 상정하였음.

동 법안에 의하면 2015년 10월까지 공제연금¹⁾을 후생연금²⁾에 통합시키고, 국가공무원의 연금요율을 후생연금 기준으로 2018년까지 조정하는 등 공제연금의 주요 기준을 후생연금으로 통일시켜야 함. 또한, 공제연금에만 존재하는 직역가산금을 폐지하고, 공제연금의 가입연령 제한, 퇴직공무원의 민간기업 취업 시 공무원연금 지급 제한, 유족연금의 승계, 연금지급 개시 연령, 장애연금 지급요건 등을 후생연금의 기준으로 통일시키며, 정부의 비용을 감축해야 함.

일본의 공적연금 단일화 추진은 재정부담 가중과 국민연금과 특수직역연금 간의 형평성 문제가 상존하는 우리나라에 두 가지 시사점을 주고 있음. 첫째, 단기적으로는 국민연금과 특수직역연금 간의 급여격차를 줄여 수급의 형평성 문제를 해소하고 장기적으로는 특수직역연금의 건전성을 제고하기 위해 종합적인 공적연금 개편방안이 마련될 필요가 있다는 점이고, 둘째, 공적연금간의 형평성 문제, 공적연금의 재정위기 구조화 문제 등을 종합적으로 고려하여 공적연금의 저부담·고급여 체계를 개선하기 위한 노후소득보장체계의 개편이 검토되어야 할 것이라는 점임.

- 1) 공제연금은 우리나라의 공무원연금 또는 군인연금과 유사하게 일본의 공무원이나 사립학교교직원 등에게 강제로 적용되는 공적연금을 말함.
- 2) 우리나라는 기초부분과 소득비례부분을 통합하여 하나의 국민연금제도로 운영하고 있는데 반하여 일부 국가에서는 이를 분리하여 운영하고 있으며, 일본의 경우 전자 부분을 기초연금(또는 국민연금), 후자 부분을 후생연금보험으로 명칭하고 있음 (이하 '후생연금' 이라 함).

1. 검토배경



■ 우리나라 공적연금의 지속가능성과 연금 간 형평성 문제가 제기되고 있으나 구체적인 해결방안에 대한 모색은 미흡한 실정임.

- 재정 불안이 확대되고 있는 가운데 국민연금과 특수직역연금 간의 급여격차는 세대 내·세대 간 갈 등요인임.

■ 일본에서도 공적연금의 지속 가능성과 형평성에 대한 논란이 오래 전부터 지속되어 왔는데 최근 연금 개혁을 위한 법안이 국회에 상정됨에 따라 공적연금 개혁이 본격화될 것으로 보임.

- 저출산·고령화가 심각하게 빠른 속도로 진전되며 공적연금의 급여 지출이 급격히 증가하였고, 공 적연금에 대한 정부의 비용지출도 확대되어 정부의 재정지원이 한계에 도달함.
 - 공적연금이 정부지출에서 차지하는 비중이 24.3%로 세계 2위 수준이며, GDP 대비 국가부채 비율도 220%를 상회함.
- 복잡한 연금체계³⁾와 연금제도 간의 격차로 세대 간·세대 내 갈등이 심화되고 있으며, 특히, 공무원 등이 가입하는 공제연금에 대한 저기여·고보장 특혜에 대한 국민들의 불만이 고조되고 있음.
- 이를 해소하고자 일본 정부는 공적연금 통합 관련 법률안⁴⁾을 2012년 4월 13일 국회에 상정하였는데, 법안이 통과되면 공적연금 개혁이 본격화될 것으로 보임.
 - 법안에 따르면 공제연금(공무원·사립학교교직원 등을 적용대상)과 후생연금(민간 근로자 적용대 상)을 2015년 10월까지 통합해야 함.
 - 1984년 자민당 정권이 추진하였던 공적연금 통합 정책을 현 민주당 정권이 계승·발전시킨 것 으로 국회통과가 유력시됨.

■ 유사한 문제를 갖고 있는 우리나라의 연금제도를 고려할 때, 일본의 공적연금 단일화 추진의 의미는 클 것으로 판단되어 본고에서는 일본의 공적연금 단일화 관련 법안을 살펴보고 정책적 시사점을 제시하고 자 함.

3) 일본의 공적연금 체계는 국민연금, 후생연금, 공무원공제연금, 지방공무원공제연금, 사립학교교직원공제연금, 농림어업공 제연금 등 기능과 직업에 따라 6연금제도가 운영되고 있음.

4) “피용자연금제도 일원화 등을 위한 후생연금법 등의 일부 개정 법률안”.

2. 일본 공적연금 체계와 문제점

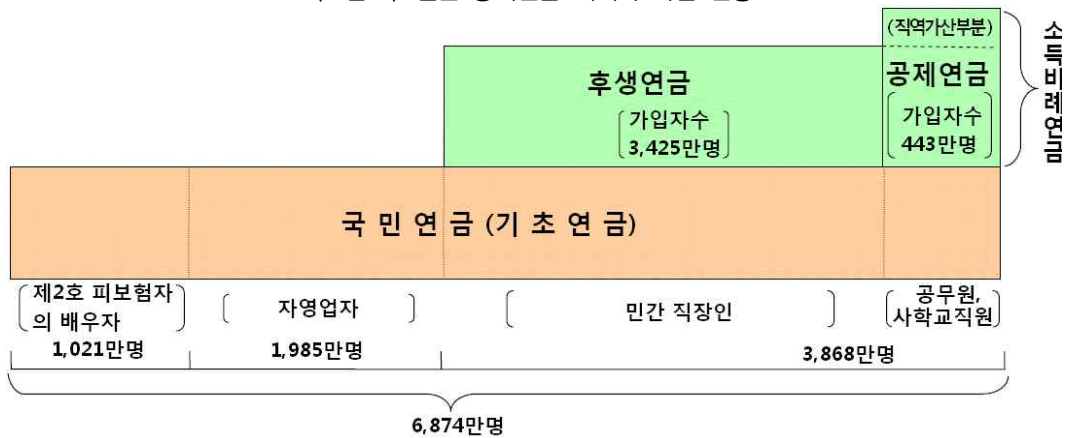


가. 공적연금 체계

■ 일본의 공적연금제도는 크게 기초연금(국민연금, 1층)⁵⁾과 부가적인 소득비례연금(2층)으로 분류됨.

- 1층의 기초연금은 일본 거주 60세 미만 국민을 대상으로 하며, 소득과 관계없이 모든 가입자에게 정액 기초연금을 지급하는 연금제도로 현재 6,874만 명이 가입함.
- 2층의 소득비례연금은 기초연금을 제외한 나머지 공적연금제도이며, 민간 근로자 대상의 후생연금과 공무원, 사립학교교직원 대상의 공제연금으로 구분됨(3,868만 명이 가입).
 - 후생연금은 5인 이상 사업장의 70세 미만 근로자를 대상으로 노사가 절반씩 보험료를 분담하며, 직장인은 후생연금과 공제연금 가입으로 기초연금에 자동적으로 가입됨.

〈그림 1〉 일본 공적연금 체계와 가입 현황



주: 2010년 3월 말 기준.

자료: 일본 2011년 후생노동백서(2012, 3).

■ 공제연금은 국가공무원, 지방공무원, 사립학교 교직원을 대상으로 하는 공적연금제도로 443만 명이 가입함.

- 현재 국가공무원 공제연금, 지방공무원 공제연금, 사립학교 교직원공제연금 등이 운영되며 국가공무원 104만 명, 지방공무원 291만 명, 사립학교교직원 48만 명이 가입함.

5) 일본에서는 자영업자 및 주부 등이 가입할 경우 기초연금, 피용자가 가입할 경우 국민연금으로 구분하여 호칭함.

〈그림 2〉 소득비례 공적연금의 종류

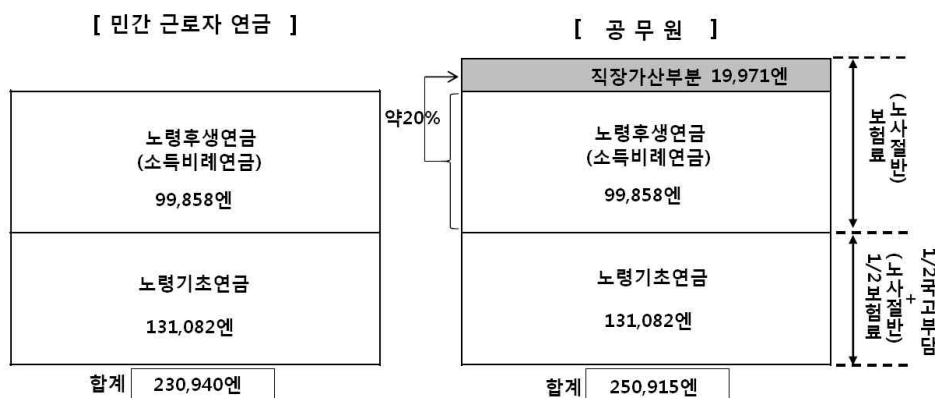


- 일본의 공무원은 공제연금(2층, 소득비례연금)에 가입함으로써 기초연금(1층)에 자동 가입되며, 추가로 직장가산금(3층)의 특혜가 지급되는 특징이 있음.
 - 이와 별개로 공무원은 퇴직금의 성격으로 퇴직수당을 지급함.

나. 공제연금의 문제점

- 일본에서는 다음과 같은 공제연금의 형평성 문제가 지속적으로 제기되어 왔으며, 형평성 문제가 근로자와 공무원 간의 갈등과 공적연금에 대한 국민의 불만을 가중시킴.
- 공무원공제연금은 〈그림 3〉과 같이 일률적으로 소득비례부분의 20%를 직역가산 급여로 지급하고 있음.
- 현재 공무원의 연금액은 국민연금(정액) + 민간 근로자의 후생연금액에 상당 금액(소득비례부분) + 직역가산액(공제연금에만 존재)으로 구성되며, 가족수당 성격의 추가 지급액이 지급 가능함.

〈그림 3〉 민간근로자와 공무원의 공적연금 표준급여 차이



자료: 후생노동성(2012. 4. 13).

- 동일 조건하에 민간 근로자와 비교할 경우 연금 수령액(2012년 3월 기준)은 근로자가 230,940엔이며, 공무원이 250,915엔으로 공무원공제연금이 약 2만 엔 높은 수준임.

■ 공제연금의 보험요율이 후생연금 보다 약 2% 낮게 설계되어 있음.

- 후생연금의 보험료는 소득에 따라 표준보수월액⁶⁾을 기준으로 16.058%(2010년 9월 기준)⁷⁾인 반면 공제연금의 보험요율은 각 공제연금에 따라 12.938%~15.508%로 설계함.
 - 공무원연금(15.508%)의 직역가산부분 1.406%를 제외하여 민간 근로자와 비교한 경우에도 공무원공제연금의 보험요율은 14.102%로 민간 근로자보다 약 2% 낮은 보험료를 부담함.

〈표 1〉 일본 후생연금과 공제연금의 주요 차이

| | 1인당 부양자수 ²⁾ | 보험요율 | 모델세대 표준연금 | 추가비용 |
|-----------|------------------------|---------|-----------|----------|
| 후생연금 | 2.47 | 16.058% | 230,940엔 | 없음 |
| 국가공무원공제연금 | 1.53 | 15.508% | 250,915엔 | 2,300억 엔 |
| 지방공무원공제연금 | 1.60 | 15.508% | - | 8,600억 엔 |
| 사학공제연금 | 4.32 | 12.938% | - | - |

주: 1) 2010년 3월 말 기준(단, 표준연금과 추가비용은 2012년 3월 기준).

2) 연금보험료 납입자 1인당 수급자 수.

자료: 후생노동백서(2012).

■ 공무원연금 보험료 인상과 추가비용 부담에 따른 정부의 부담이 증가하고 있음.

- 공무원의 보험료 기여율은 매년 0.0645%씩 자동 인상되고 있어 이에 따라 정부 부담률도 이와 동일하게 인상함.
 - 정부의 법정 부담금 외에 공무원 공제연금 도입⁸⁾ 이전의 은급제도⁹⁾ 공무원 세대의 급여보장을 정부가 추가비용이라는 명목으로 지원하고 있으며, 2012년도 지원 예상액은 총 1조 900억 엔 수준임.

■ 또한, 공제연금의 경우 배우자가 사망 또는 재혼하는 등 연금수익자 자격이 박탈될 경우 배우자의 자녀 또는 피보험자의 부모 등이 유족연금을 승계할 수 있는 특혜가 존재함.

6) 표준보수월액의 상한 및 하한 각각 620천 엔, 98천 엔.

7) 2004년 10월부터 매년 0.354%씩 인상하여 13.934%(2004년) → 16.058%(2010.9) → 2017년 이후 18.30%로 고정.

8) 국가공무원공제연금 1958년, 지방공무원공제연금 1962년에 각각 도입함.

9) 은급제도는 과거 퇴직공무원의 공로보상적인 측면에서 지급하는 퇴직급여제도로 정부가 은급에 소요되는 비용을 부담함.

3. 일본의 공적연금 단일화 주요 추진내용



가. 단일화 추진 경위

■ 일본은 오래전부터 공제연금의 형평성 문제를 개선하기 위해 공적연금의 통합 논의를 지속해 왔음.

- 1984년 당시 여·야는 기초연금제도 도입 이후 공제연금과 후생연금의 통합에 대한 필요성과 기본원칙에 대해서 의견 일치를 봄.
 - 당시 정부·여당(자민당)은 우선 후생연금과 공제연금 간 급여 격차를 줄이고 2층으로 구조를 개편하며 급여의 종류와 내용도 최대한 일치시켜 1995년 단일화를 목표로 추진
 - 그러나 당시 야당(민주당)은 조세방식에 의한 최저보장연금제도 도입을 통해 전 국민 대상의 연금제도 단일화를 주장함에 따라 세부적인 합의 실패
- 1990년대~2000년대 초까지 철도, 통신, 담배, 농림수산업 등의 연금공제조합이 후생연금으로 통합하는 부분적인 성과를 이룸.
- 2007년 자민당 정권은 공무원 직역가산을 폐지하여 2010년부터 공제연금과 후생연금을 통합하는 단일화 관련 법률안을 국회에 제출함.
 - 그러나 2009년 중의원 해산과 54년 만의 정권교체로 법률안이 자동 폐기됨.

■ 2009년 민주당 정권은 총선 공약인 사회보장 개혁을 추진하기 위해 단일화를 재추진함.

- 단일화의 가장 큰 배경은 복잡한 연금체계와 후생연금과 공제연금간의 형평성 문제로 공적연금에 대한 국민들의 불신과 불만이 가중되었기 때문임.
- 또한, 공적연금에 대한 기여와 급여, 수급연령의 조정 등 부분적 개혁을 지속적으로 추진하였지만 이러한 형평성 문제를 해결하지 않고서는 공적연금의 근본적인 개혁을 실시하기 어려운 실정임.
- 민주당은 공적연금 개혁을 더 이상 미룰 경우 정권 교체된 자민당의 전철¹⁰⁾을 밟을 가능성이 있어 핵심과제로 일원화 정책을 추진함.

10) 지난 자민당 정권의 지지부진한 사회보장 개혁은 54년 만에 일본이 정권교체를 하게 된 가장 큰 원인 중 하나임.

〈표 2〉 공적연금제도 통합 추진 경위

| 연도 | 주요 추진내용 |
|------|---------------------------------------|
| 1984 | 1995년 완료 목표로 공적연금제도 단일화 기본방향 각료회의 결정 |
| 1997 | 공공단체(철도, 통신, 담배)의 공제연금이 후생연금으로 통합 |
| 2001 | 공적연금 통합추진에 대한 각료회의 결정 |
| 2001 | 농림어업단체직원의 공제연금이 후생연금으로 통합 |
| 2004 | 연금통합을 포함한 사회보장제도 체계 검토 소위원회 설치 여·야 합의 |
| 2005 | 고이즈미 민주당 정권 공제연금과 후생연금 단일화 의견 표명 |
| 2007 | 공제연금과 후생연금 단일화 법률안 국회 제출 |
| 2009 | 정권교체로 이후 폐기 |
| 2009 | 민주당 총선 전략으로 공제연금과 후생연금 단일화 제안 |
| 2012 | 공제연금과 후생연금 단일화 국회 제출 |

■ 이에 일본 정부와 여당은 공제연금과 후생연금 단일화를 위한 법률안을 제정하여 2012년 4월 13일 제180대 정기국회에 상정하였으며 국회통과가 유력시 됨.

- 동 법률안은 1984년의 연금 단일화에 대한 사회적 합의와 2007년 자민당 정권이 국회에 제출하였던 공적연금 단일화의 기본원칙과 방법을 계승 및 발전시키고 있어 국회통과 가능성이 높아진 것으로 평가됨.

나. 단일화 법률안의 주요내용

■ 단일화 관련 법률안의 핵심은 공제연금인 국가공무원공제연금, 지방공무원공제연금, 사립학교교직원공제연금을 2015년 10월까지 후생연금 기준으로 통합하여 직장인 공적연금을 단일화하는 것임.

- 이를 위해 국민연금법과 후생연금법, 국가공무원공제조합법, 지방공무원공제조합법, 사립학교교직원공제법을 포함하여 총 31개 관련 법률의 개정을 추진함.
 - 현행 공무원 및 사립학교교직원이 후생연금에 가입할 수 있도록 관련 법률을 개정함.

〈표 3〉 일본 후생연금과 공제연금의 차이 개선내용

| | 공제연금 | 후생연금 | 개선내용 |
|--|-------------------|----------------------|----------|
| 연금보험요율 | 매년 0.35%씩 인상 | 2017년 18.3%에 고정 | 후생연금에 통일 |
| 가입 연령 | 없음 | 70세까지 | 상동 |
| 민간기업 취업 시 연금 지급 | 일부 또는 전부 지급 정지 | 지급정지 | 상동 |
| 유족연금 승계 ¹⁾ | 있음 | 없음 | 상동 |
| 지급개시 연령 상향 조정 여성 차등적용 ²⁾ | 남성과 여성 동일 일정 | 여성이 5년 단위 늦게 상향조정 | 상동 |
| 장애연금 지급요건 ³⁾ | 보험료 납입기간 요건 없음 | 보험료 납입기간 2/3경과 요건 | 상동 |
| 직역가산제도 | 존재 | 없음 | 상동 |

주: 1) 승계제도란 공제연금 피보험자의 사망으로 수급중인 연금수익자가 사망 또는 재혼 등으로 연금수급 자격이 상실될 경우 다른 연금수익자에게 유족연금이 승계 지급되는 제도임.

2) 후생연금은 노령연금 지급개시 연령 상향조정 일정에 따라 남성의 경우 2025년까지 65세로 단계적으로 상향조정할 계획이지만 여성의 경우 5년씩 늦게 상향조정 될 계획임.

3) 공제연금의 장애연금 지급 시 보험료 납입기간에 대한 요건이 없으나 후생연금의 경우 전 피보험기간 중 보험료 납입기간(보험료 납입면제기간 포함, 후생연금의 보험료 납입기간은 25년임)의 2/3 이상을 요건으로 함.

자료: 후생노동성(2012).

■ 공제연금의 보험요율을 상향 조정하여 2018년까지 후생연금의 목표 보험요율 18.3%로 통일함.

- 2004년 공적연금 개혁 일정에 따라 2017년까지 18.3%(노사 절반)를 목표로 상향 조정하고 있는 후생연금의 기준에 맞추어 2018년까지 공무원공제연금의 보험요율을 단계적으로 상향 조정함.
 - 단, 사립학교교직원공제연금은 2027년까지 통일함.

■ 기타 직역가산제를 폐지하고 정부 재정지원 감축, 현행 공제조합 조직 활용 계획

- 공제연금에만 존재하는 직역가산부분(약 2만 엔)은 폐지하고 새로운 공무원 급부제도로 설계할 수 있도록 법적인 조치를 강구함.
- 은급제도 적용대상의 공무원을 위해 정부가 공제연금에 지원하였던 추가비용을 원칙적으로 27% 이하로 감축함.
- 사무조직은 낭비적 투자를 피하고 효율화를 위해 공제조합과 사학사업단을 활용함.
 - 이들 사무조직이 보험료징수, 적립금의 관리와 운용, 연금급여 등 후생연금의 업무처리를 분담하며, 향후 정보처리기술 진보에 맞춰 편의성이 높고 더 효율적인 사무처리 방안을 검토함.

4. 시사점



- 고령화에 따른 정부의 재정부담이 가중되는 우리 현실에서 공제연금과 후생연금의 통합을 중심으로 하는 일본의 공적연금 단일화 추진은 시사하는 바가 큼.
 - 이는 2009년 특수직역연금(공무원연금, 사학연금, 군인연금)의 부분적 개혁이 이루어졌음에도 국민연금과 특수직역연금 간 노후소득보장 격차가 상존하며 특수직역연금의 재정 악화가 심히 우려되고 있기 때문임.
- 따라서 국민연금과 특수직역 연금간의 급여격차를 줄여 수급의 형평성 문제를 해소하고 특수직역연금의 건전성을 제고하기 위해 종합적인 공적연금 개편방안이 마련될 필요가 있음.
 - 단기적으로는 급여수준 격차를 없애기 위한 보험요율의 조정, 급여 종류 및 내용의 통일화 등이 이루어지되, 고령화에 따른 정부의 재정부담 등을 감안하여 공적연금의 통합방안 논의도 전향적으로 이루어질 필요가 있음.
 - 이 경우 통상적인 연금제도는 통일하고 특수직역연금의 특수성 반영이 필요할 경우 별도제도(미국 연방공무원 대상의 TSP¹¹⁾ 제도 등)를 추가하는 방안도 검토될 필요가 있음.
- 우리나라도 공적연금간의 형평성 문제, 공적연금의 재정위기 구조화 문제 등을 종합적으로 고려하여 공적연금의 저부담·고급여체계를 근본적으로 개선하기 위한 노후소득보장체계의 개편이 연금제도의 지속가능성 제고 차원에서 검토되어야 할 것임. [kiri](#)

11) 개인의 각출에 비례하여 국가가 매칭하여 적립하는 개인저축계정(Thrift Savings Plan)임.