

2017 년
해외통신원 연구보고서 모음집



공무원연금공단

목 차

Contents

1

프랑스 공무원퇴직연금개혁과 향후 발전방향

프랑스 해외통신원 권서원

〈요약문〉	7
1. 서론	11
2. 본론	13
2.1. 프랑스 공무원퇴직연금제도 개관	13
2.2. 프랑스 공무원퇴직연금 주요 개혁 소개	18
2.3. 프랑스 공무원퇴직연금제도 현황	25
2.4. 프랑스 공무원퇴직연금제도의 성과	31
2.5. 향후 추진 가능한 개선 방안	40
3. 결론	44

2

스위스(및 유럽국가) 연금제도 현황 및 개혁방향

스위스 해외통신원 전희종

〈요약문〉	49
1. 서론	52
2. 스위스 및 유럽국가 연금제도 개괄 및 고령화 현황 진단	53
2.1. 스위스	53
2.2. 프랑스	60
2.3. 독일	68
2.4. 이탈리아	76
3. 스위스 국내 (공무원)연금개혁과정 및 효과	80
4. 스위스 개혁작업 특징 및 주변국 사례와 비교분석	81
5. 스위스 연금개혁의 시사점	81

목 차

Contents

3

일본 공적연금제도의 재정안정화 조치

일본해외통신원 서건진

〈요약문〉	85
1. 서 론	89
2. 일본 공적연금제도	90
2.1. 일본 공적연금제도의 개관	90
2.2. 공적연금제도의 필요성	92
2.3. 공적연금제도의 역할	95
3. 공적연금제도의 성립과 개정과정	96
3.1. 메이지시대부터 제 2 차세계대전까지 (제도형성기)	96
3.2. 국민연금법의 제정까지 (제도부흥기)	97
3.3. 국민연금법 제정에서 복지원년까지 (제도충실기)	98
3.4. 복지원년에서 현재까지 (제도개혁기)	99
4. 연금관련 4 법과 최근 개정	104
4.1. 연금제도 개혁관련법의 성립과 개요	104
4.2. 최근 개정 2016 년 연금개혁법	108
5. 재정현황	112
5.1. 공적연금의 재정 개요	112
5.2. 공적연금 각 제도의 재정현황	121
5.3. 후생연금 재정상황의 평가	129
6. 재정안정화	131
6.1. 연금재정의 장기적 안정 및 재정검증	131
6.2. 연금재정의 안정화 조치	137
6.3. 연금제도개혁의 동향	138
7. 결 론	143

1

프랑스 공무원퇴직연금개혁과 향후 발전방향

프랑스해외통신원 권 서 원

〈요약문〉

본 보고서는 국가 공무원뿐만 아니라, 지방공무원과 의료 공무원까지 그 분석 대상을 확대함으로써 공무원퇴직연금제도를 새로운 시각으로 조명하고자 한다. 또한 본 연구는 2014년 1월 20일자 퇴직연금법에서 정하고 있는 « 재정적 영속성 보장 »과 « 정의 실현 »이라는 견지에서 공무원연금제도의 특이성과 그 발전 과정을 살펴볼 것이다. 2003년부터 시행되어온 주요 퇴직연금개혁들은 퇴직연령이나 퇴직연금의 소득대체율과 같은 주요 사항들에 있어 민간 부문 퇴직연금제도와의 형평을 이루고자 노력해왔다. 그러나 이렇듯 끈임 없는 시도와 노력에도 불구하고, 퇴직연금제도는 여전히 큰 진척이 없는 상황이다. 특히 퇴직연금제도의 재정 유지와 공공 부문과 민간 부문간의 연금제도 일치라는 관점에서는 제도상 개선되거나 향상된 부분이 매우 적고 부분적이기까지 하다. 따라서 본 연구는 공무원퇴직연금제도의 구조적 개혁에 관한 다양한 시나리오들을 토대로, 공무원퇴직연금제도에 적용할 수 있는 개선 방향과 연금제도의 재정 운영과 관리를 강화하기 위한 권고 사항을 제안해보고자 한다.

프랑스 공무원퇴직연금 주요 개혁 소개

프랑스 공무원연금제도는 크게 국가 공무원을 대상으로 하는 연금제도와 지방공무원과 의료 공무원을 대상으로 하는 연금제도로 구분된다. 두 가지 퇴직연금제도는 380 명의 현직 공무원과 300 만 명의 퇴직 공무원의 현재와 미래에 직접적인 영향력을 행사한다. 또한 이는 국가 재정이라는 측면에서도 주요 쟁점이다. 공무원퇴직연금과 관련된 비용은 2014년의 경우, 580 억 유로 - 국가 공무원의 경우 413 억 유로, 지방자치단체 공무원퇴직연금 기금(CNRACL¹⁾)의 경우 169 억 유로 - 에 이른다. 이는 전체 공공 행정 지출의 5.6%, 운영 비용의 17.1%에 해당하는 금액이다.

한편, 퇴직 인구의 증가와 지속적인 연금액 인상의 영향으로 퇴직연금 관련 지출은 지난 25년간 대폭 증가하였다. 이에 따라 국가 공무원들의 고용주 부담금 비율이 40% 가 넘게 인상되었을 뿐만 아니라, CNRACL의 재정 약화를 초래하였다.

프랑스 공무원퇴직연금제도는 사실상 2003년부터 본격적인 개혁의 바람을 맞기 시작했다. 2010년과 이어 2014년에 시행된 퇴직연금개혁법은 이후 공공 부문과 더불어 민간 부문의 퇴직연금제도에도 동일한 방식으로 적용되었다. 이렇듯 여러 차례에 걸쳐 시행된 퇴직연금개혁은 프랑스 퇴직연금제도에 주요한 변혁들을 가져왔다. 공무원들과 민간 근로자들

1) CNRACL: Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales 국립 지방자치단체 공무원 퇴직연금 기금.

간의 퇴직연금제도 일치라는 항목은 오늘날 퇴직연금제도가 겪고 있는 가장 본질적인 변화들 중 하나이다. 실제로 프랑스는 다년간의 퇴직연금개혁을 통해 일반직 공무원들의 직접연금권 개시 연령이나 분담금 납입 기간, 연금액의 가산이나 공제와 관련된 규정 등에 있어서 공공 부문과 민간 부문 퇴직연금제도간의 균형을 이끌어냈다. 아울러 납입 분담금이라는 측면 또한 공공 부문과 민간 부문 근로자들의 균등을 꾀하고 있는 중이며, 공공 부문 특유의 몇몇 매커니즘을 재검토하기 위한 다수의 조치들이 시행되기도 하였다. 연금 특별 배속 회계 기관과 국가 공무원퇴직연금 서비스 기관의 창설 그리고 CNRACL의 경영 현대화와 함께 중요한 경영 개혁들 역시 착수되었다.

그러나 이러한 긍정적인 변화들에도 불구하고, 공공 부문과 민간 부문의 퇴직연금제도 사이에는 여전히 상당한 불평등이 존재한다. 가장 큰 차이는 연금제도의 구조, 연금 산정 방식과 더불어 연금 산정에 있어 기준되는 급여, 그리고 연금액 확정 비율과 관련된다. 퇴직연금권에 대한 가족과 배우자의 권리, 그리고 보험금 납입 기간을 충당하기 위한 노동 시간 고려 방식 또한 공공 부문과 민간 부문에 있어 차별적으로 적용된다. 마지막으로, 또 다른 차이점은 70만 명 이상의 공무원들이 속해 있는 « 특정직 » 카테고리에서 찾을 수 있다. 이 카테고리에 속하는 공무원은 특수한 위험 상황이나 고난도의 노동 조건에 노출되는 직업군에 종사하게 되는데, 이들의 경우에는 조기 퇴직이라는 혜택을 누릴 수 있다. 그러나 민간 부문의 경우, 사실상 공무원들의 « 조기 퇴직 »에 상응할만한 시스템이 없는 상황이다.

미진한 진척 상황

공무원퇴직연금제도의 규정들이 민간 부문의 퇴직연금 규정들과 동일선상에 놓이게 되면, 퇴직자들간의 실질적인 평등 실현이 보다 용이해졌다. 일례로, 공무원들의 정년 연령은 2년 연장되어, 일반직 공무원들의 경우 이제는 법정 정년연령이 민간 부문 근로자들과 거의 비슷해졌다. 그러나 « 특정직 » 복무에 속하는 공무원들의 경우, 이들의 법정 정년 연령은 여전히 매우 이른 편인데, 이는 평균적으로 4년 정도 빠르다. 이러한 상황은 간호 보조사와 같이 공공 부문에도 존재하고 민간 부문에도 존재하는 직업군의 경우, 형평성의 문제를 야기할 수 있다.

한편, 공공 부문과 민간 부문의 퇴직연금 산정 방식에는 여전히 좁혀지지 않은 차별이 존재하고 있다. 그럼에도 불구하고 공무원과 민간 부문 근로자간의 임금 대비 퇴직연금 평균 대체율은 정작 큰 차이를 보이지 않는데, 이는 2014년 퇴직연금법에서 정하고 있는 공정성의 실현이라는 목표에 따는 결과로 볼 수 있다. 그러나 이렇듯 부분적으로 나타나는 평균상의 일치는 실상 허술하기 그지 없다. 또한 이는 임금 수준이나 임금 구조에 따라 공무원 상호간에 혹은 공무원들과 민간 부문 근로자들간에 생겨나는 격차를 은폐한다. 아울러, 공무원들의 경우 퇴직 전 마지막 6개월간의 임금을 기준으로 퇴직연금을 산정하는 것과는 달

리, 민간 부문 근로자들의 기초 연금 같은 경우는 임금이 가장 높았던 25년간의 평균 임금을 기준으로, 추가 연금의 경우에는 전체 근로 기간 동안 받았던 평균 임금을 기준으로 퇴직 연금이 산정된다. 따라서 민간 부문의 소득대체율은 공무원퇴직연금의 소득대체율에 비해 낮아질 수 밖에 없으며, 이는 앞서 등장한 평균상의 일치에 대한 강한 의구심을 들게 한다.

공무원 인구의 고령화와 몇몇 카테고리들에 속한 공무원들에게 주어지는 이권들로 인해, 공무원퇴직연금제도는 공공 재정에 있어 지속적인 부담이 되고 있다. 사실 국가 공무원퇴직연금제도의 균형을 되찾기 위해서는 국가 재정에 부담이 되더라도, 높은 분담금 비율의 유지가 필요하다. CNRACL의 경우, 그 균형을 유지하기 위해서는 분담금 납입 비율을 강제적으로나마 다시 인상해야 할 것으로 예상된다.

퇴직연금개혁들의 성과

2003년을 시작으로 2010년 그리고 2014년 퇴직연금개혁에 이르기 까지, 프랑스는 잇따른 개혁들을 통해 퇴직연금제도에 적지 않은 변혁을 가져 왔고, 이러한 변화들은 적지 않은 성과를 낳았다. 먼저 프랑스 퇴직자들의 생활 수준은 전체 프랑스 인구의 생활 수준과 유사한 것으로 나타났다. 반면, 퇴직 인구의 빈곤율은 전체 인구의 빈곤율보다 낮은 편인데, 이는 15년 전부터 큰 변화 없이 안정적으로 유지되고 있다.

한편, 2014년 1월 20일자 퇴직연금법은 남녀 퇴직자간의 평등을 퇴직연금 시스템의 특별 목표라고 규정하고 있다. 비록 남녀 퇴직자들간의 평등이 완전히 실현되었다고 볼 수는 없지만, 세대가 흘러감에 따라, 남녀 퇴직자들간의 차별은 점차 줄어 들고 있는 것이 사실이다. 이는 평균 퇴직연금액이라는 측면에서 가장 분명하게 드러난다. 남녀 퇴직자들간의 연금액 차이는 오늘날 25%에 육박하지만, 2060년에 이르면 그 차이는 10%까지 하락할 것으로 전망된다. 반면, 오늘날은 여성 근로자들이 남성 근로자들에 비해 퇴직연령이 더 높지만, 이러한 상황 역시 1960년대 말에 출생한 세대들에 이르면 완전히 전복될 것으로 예상된다.

개선 요소 추진 방향

퇴직연금제도로 인한 공공 부담의 증가와 인구의 고령화 그리고 지속적인 경제 위기로 인한 재정 악화 등, 본 연구는 이러한 위험들을 미리 예방하고자, 공무원퇴직연금제도의 구조적 개혁에 관한 여러 가지 시나리오를 놓고, 그에 대한 심층적인 분석을 실시하였다. 공무원퇴직연금제도의 즉각적 혹은 점진적인 폐지 (이 경우, 공무원들은 민간 부문의 기초 연금과 추가 연금에 가입하게 된다), 민간 부문 퇴직연금제도에의 재정 의존, 그리고 국가 공무

원과 지방 및 의료 공무원들을 위한 각각의 퇴직연금제도들을 통합하여 모든 공무원들에게 공통적으로 적용되는 하나의 유일한 퇴직연금제도를 창설하는 것과 같은 다양한 시나리오들이 그 검토 대상이 되었다. 하나의 동일한 퇴직연금제도로 공무원 연금을 통합하고자 하는 시나리오들은 공공 부문과 민간 부문간의 공정성 실현이라는 관점에서 볼 때 가장 효과적인 계획이라 할 수 있지만, 교직자 같은 몇몇 카테고리에 속하는 공무원들에게 그 영향력이 매우 두드러지게 나타날 것이라는 우려와 더불어, 이를 시행에 옮기기가 기술적으로 매우 복잡하다는 점, 그리고 오히려 공공 재정에 더 큰 부담이 될 수 있다는 위험이 뒤따른다.

따라서, 본 보고서는 퇴직연금제도의 통합보다는 좀더 시행에 옮기기에 수월할 뿐만 아니라, 2003년부터 시행되어온 퇴직연금개혁의 연속성에서도 크게 벗어나지 않으며, 공무원 퇴직연금제도의 존재 자체를 문제시 삼지 않을 또 다른 개혁 시나리오들을 검토하고자 하였다. 이에 따라 본 연구는 공무원 연금 산정 방식의 몇 가지 요소들을 점진적으로 조정해 나가는 7가지 대안을 소개한다. 퇴직연금 산정에 기준이 되는 기간을 5년에서 10년 가까이 연장, 특별 수당의 일정 부분을 통합함으로써 연금 산정 및 분담금 납입 기준 확대, 이익 배당 폐지, « 특정직 » 복무 카테고리과 관련된 다양한 규정 개선, 퇴직연금 관련 가족 수령권과 배우자 수령권의 점진적인 조화와 같은 방안들이 이에 속한다.

마지막으로 본 연구는 제도의 관리와 재정적 운영을 강화하기 위한 다양한 권고 사항들을 제시하고자 한다. 프랑스 공무원퇴직연금제도는 국가 공무원들을 대상으로 하는 퇴직연금 기금의 창설이나 CNRACL의 관리 및 감정에 관한 독립성 강화 등을 통해 상당한 진보를 보일 것으로 기대된다.

1. 서론

오늘날, 공무원퇴직연금은 프랑스 공공 재정의 주요 쟁점들 중 하나이다. 단적으로, 2014년의 경우, 퇴직연금과 관련된 공공 지출은 580 억 유로(국가 공무원퇴직연금의 경우 413억 유로, 지방공무원 및 의료 공무원의 경우 169 억 유로)로, 이는 전체 공공 행정 지출의 5,6%를 차지할 뿐만 아니라, 프랑스 국내 총생산(PIB)의 2,7%에 이른다.

이렇듯, 퇴직연금제도의 운영과 유지에 필요한 지출은 지난 25 년 동안 지속적으로 증가하고 있는 추세이며, 이는 인구 고령화와 베이비 붐 세대의 퇴직 진입과 더불어 더욱 가속화될 전망이다. 이에 따라, 프랑스는 지난 2003 년부터 지속적으로 연금개혁을 시행해 오고 있으며, 이를 통해 퇴직연금 시스템의 재정적 안정화와 더불어 제도상의 불평등 해소를 꾀하고 있다. 본 연구는 지금까지 시행되어온 퇴직연금개혁들의 목표와 개혁에 따른 결과, 그리고 프랑스 퇴직연금제도의 현주소를 알아보고, 더 나아가 향후 발전 방향을 가늠해 보는데 그 목적이 있다.

본 보고서는 먼저 프랑스 공무원퇴직연금제도에 관한 전반적인 이해를 목표로, 국가 공무원뿐만 아니라, 지방공무원 및 의료 공무원들의 퇴직연금제도로까지 그 분석 대상을 확대함으로써 다양한 공무원퇴직연금제도들의 특성과 그 추이를 살펴보고자 한다. 특히 이는 2014년 1월 20일자 퇴직연금법에서 정하고 있는 퇴직연금제도의 재정적 존속과 제도상의 정의 실현이라는 두 지향점을 중심으로 한다.

프랑스의 공무원은 다음의 두 가지 퇴직연금제도에 속한다. 하나는 국가 및 군인 퇴직연금법에 따르는 국가 공무원연금법이고, 또 다른 하나는 법령에 따르는 지방공무원 및 의료 공무원연금법이다. 공무원퇴직연금제도는 사회 보험법 내에서 특수 제도로 분류되는데, 이는 기본 연금제도(CNAVTS²⁾)와 추가 연금제도(AGIRC³, ARRCO⁴)라는 두 가지 연금제도에 동시에 가입해야 하는 민간 부문 퇴직연금제도와 달리, 단 하나의 연금제도에만 가입하도록 한다.

사실상 공공 부문과 민간 부문이 서로 상이한 퇴직연금 시스템을 가지는 국가는 비단 프랑스만이 아니다. 그러나 프랑스는 벨기에, 독일과 함께 그 구분이 제도적으로 가장 두드러진 국가들 중 하나이다.

오늘날, 프랑스의 공무원연금제도는 380 만 명의 현직 공무원과 300 만 명에 이르는 퇴직 공무원(직접 연금권 및 파생 연금권⁵⁾)을 포함한다. 국가 공무원의 경우, 직접 연금권을 가

2) CNAVTS: Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés 임금 노동자 은퇴연금 기금.

3) AGIRC: Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres 간부·관리자들을 위한 추가 연금 기관 조합.

4) ARRCO: Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des salarié 임금 노동자들을 위한 부가 연금 조합.

5) 파생 연금권: 수령인의 사후 배후자에게 권리가 승계되는 유족 연금과 기타 권리 소유(승계)자 포함.

진 퇴직 공무원은 150만 명, 파생 연금권을 가진 이는 30만 명에 이른다. 지방공무원 및 의료 공무원들의 경우, 그 숫자는 각각 1백만 명과 16만 명에 달한다. 따라서 퇴직연금제도는 공공 재정의 주요 쟁점들 중 하나일 수 밖에 없다.

요컨대, 본 퇴직연금 동향 보고서는 2003년부터 지속적으로 시행되어 온 퇴직연금개혁들에 따른 오늘날 프랑스의 상황, 즉 공무원퇴직연금제도의 현주소를 알아 보고자 한다. 아울러, 퇴직연금개혁에서 비롯된 그 파급 효과와 영향력을 분석하는데 그치는 것이 아니라, 한 걸음 더 나아가 향후 발전 가능성이 있는 개선 방안들에 대해서도 심도 있게 고찰해 볼 것이다.

따라서, 본 연구는 크게 다섯 개의 장으로 구성된다. 먼저 제 1 장에서는 본격적인 분석에 들어가기에 앞서 프랑스 공무원퇴직연금제도 전체를 개괄해 볼 것이다. 공무원연금제도의 기원에서부터 출발하여, 오늘날 연금제도의 특성, 공무원 분류 방식, 공공 부문과 민간 부문 퇴직연금제도의 주요 특징 등을 다채롭게 살펴봄으로써 프랑스 퇴직연금 시스템에 관한 전반적인 이해의 폭을 넓히고자 한다.

제 2 장에서는 프랑스 공무원연금제도의 주요 특징들을 소개하고, 2003년부터 시행된 주요 퇴직연금개혁들을 분석해 볼 것이다. 잇달아 시행된 퇴직연금개혁들은 퇴직연금과 관련된 막대한 지출의 흐름을 바꾸고, 민간 부문의 퇴직연금제도와의 통일성을 확보하는데 그 목적을 두고 있다.

제 3 장에서는 중장기적 관점에서 공무원퇴직연금제도의 경제 전망을 예측해보고, 잇따른 개혁에도 불구하고 공무원퇴직연금이 계속해서 공공 재정에 부담이 되는 이유를 검토해 볼 것이다. 아울러 제도의 지출과 재정의 투명성을 확보하고 경영 향상을 위해 앞으로 실현해 나가야 할 개선 사항들을 살펴보고자 한다. 또한 공무원퇴직연금제도와 민간 부문 퇴직연금제도 간의 불평등 해소를 위해 시행된 개혁안들과, 그에 따른 변화를 분석해 볼 것이다.

제 4 장에서는 프랑스 퇴직자들의 생활수준과 남녀 퇴직자 간의 평등에 대해 고찰해 봄으로써 프랑스 퇴직연금개혁의 성과들을 점검해 볼 것이다. 특히 남녀 퇴직자들간의 평등 보장이라는 측면에 있어서는, 퇴직 기간 차이, 퇴직연령 차이 그리고 근로 기간 차이라는 세 가지 항목을 통해, 잇따른 퇴직 개혁들에 따른 남녀 퇴직자들의 현황을 보다 다각적인 관점에서 살펴보고자 한다.

제 5 장에서는 추진 가능한 다양한 개선 방안들을 검토해 보고자 한다. 아울러 본 연구의 끝에서 제시될 공무원퇴직연금제도의 발전 방향은 2014년 1월 20일 자 퇴직연금 관련법이 설정하고 있는 두 가지 지향점, 즉 퇴직연금제도의 미래 보장과 퇴직연금 시스템의 정의 구현을 목표로 한다.

마지막으로 본 보고서는 연구의 객관성과 자료의 신빙성을 보장하고자 프랑스 정부 기관을 통해 공식 발표된 최근 보고서와 자료들을 바탕으로 진행된다. 특히 2016년 6월, 프랑스 퇴직연

금 동향 위원회(COR: Conseil d'orientation des retraites)에서 발표한 연보고서 « 프랑스 퇴직연금제도의 발달과 전망 Évolutions et perspectives des retraites en France »과 프랑스 회계 감사원(Cour des comptes)에서 2016년 10월 6일에 발표한 연구 보고서 « 공무원퇴직연금: 추진 방향 Les pensions de retraite des fonctionnaires: Des évolutions à poursuivre »을 본 연구의 주요 참고 문헌으로 삼고 있음을 미리 밝히는 바이다.

2. 본론

2.1. 프랑스 공무원퇴직연금제도 개관

프랑스의 공무원퇴직연금제도는 매우 오랜 역사와 전통을 가진다. 민간인 공무원을 위한 최초의 연금 시스템 - 일부 군인들을 위한 노후 보장 제도는 이보다 앞서 이미 존재해 왔다 - 은 국세청(Ferme générale)이 존재하던 18세기, 좀더 정확하게는 1768년으로까지 거슬러 올라간다. 이 시기, 프랑스의 국세청은 소작농들을 대상으로 왕실을 위한 세금을 거두어들이는 역할을 담당했다. 1768년 2월 13일 자 문서에 따르면, 최초의 공무원퇴직연금법은 다음과 같다 : « 공무원은 먼저 20년 이상의 근속연한을 채운 경우에 한해서만 퇴직연금을 요구할 자격이 있다. 이는 또한 공무원의 상급자에 의해 공무원의 체력 상태가 더 이상 노동을 할 수 없다고 인정되거나, 공무원의 신체적 결함으로 인해 업무를 더 이상 지속할 수 없다고 판단되는 경우에 한한다. »

이후, 1853년 제정된 퇴직연금법에 의해 그 동안 행정기관들 내에서 우후죽순으로 생겨난 다양한 퇴직연금 기관이 하나로 통합되었으며, 또한 이를 통해 오늘날까지 공무원퇴직연금제도를 구성하고 있는 기초 규정들이 확립되었다. 이때부터 공무원 연금은 일종의 « 보상 »이 아니라, 하나의 « 권리 »로 인식되기 시작하였으며, 해당 공무원의 연령, 근속연수에 따라 퇴직연금이 지급되었다. 아울러 이때부터 공무원의 퇴직연금은 퇴직 직전 마지막 6개월 간의 평균 급여를 기준으로 산정되었으며, 이는 국가의 분담금과 해당 공무원의 분담금을 통해 조달되었다.

프랑스 퇴직연금제도는 그 기원에서부터 오늘날까지 이미 수 차례 시도되어 온 개혁들에 적지 않은 변화를 겪어 왔다. 그러나 이러한 개혁들에도 불구하고, 공무원연금제도는 국가에 봉사한 공무원이 국가를 대상으로 가지는 신뢰와 신임이라는 최초의 성격을 여전히 지켜나가고 있다. 이에 따라 퇴직 국가 및 군인 연금 법 제 1조항은 다음과 같이 규정한다: « 연금은 국가 혹은 군인 공무원에게 개인적으로 지급되는 금전적인 종신형 수당을 말한다. 이는 퇴직 전까지 해당 공무원이 국가를 위해 수행한 노고에 대한 사례이다. 해당 공무원의

사후에는 법에 의해 지정된 연금권 승계자에게 대신 주어진다. 연금의 액수는 해당 공무원의 계급과 근속기간 그리고 이행한 업무의 성격에 따라 달라지며, 또한 이는 공무원의 퇴직 이후에도, 직무의 존엄성에 비례하는 물질적인 조건을 보장할 수 있는 것이어야 한다 ».

이러한 자격으로, 퇴직연금권은 공무원 신분규정의 기본 요소를 구성한다. 1962 년 7 월 13 일자 결정에 따라, 콩세이데타⁶⁾는 다음과 같이 지정하고 있다: « 연금권은 공무원의 가장 기본적인 보장권을 구성한다. 이는 명시된 법적 결정인 경우를 제외하고는 침해될 수 없다 ». 헌법 재판소 역시 이와 마찬가지로 입장을 취한다. 즉, 헌법 제 34 조에 따라, 공무원에게 부여되는 기본적인 보장은 법으로 보호받는다. 헌법 재판소는 이 기본적인 신분 보장은 « 특히 연금을 받을 권리와 관계가 있으며, 퇴직 공무원들은 현직 당시 이행했던 권리와 의무에 맞서 동일한 위치를 유지할 수 있어야 한다 »고 간주한다.

통상 프랑스 공무원의 신분은 국가 공무원, 지방공무원 그리고 의료 공무원이라는 세 가지 구성 요소로 분류된다. 그러나 공무원퇴직연금과 관련해서는 다음의 두 가지 제도로 구분된다. 하나는 퇴직 국가 및 공무원 연금법의 규제를 받는 국가 공무원을 위한 제도이고, 또 다른 하나는 지방자치단체 혹은 공공 의료 시설에서 근무하는 공무원들을 위한 제도로, 이는 행정 법령의 규제를 받는다. 이 두 가지 제도는 각각 공공재정국 (DGFIP) 산하의 국립 전문 부서인 « 국가 퇴직연금 부서(SRE⁷⁾) »와 사회보장기관으로서의 성격을 가지는 국가공공기관인 « 국립 지방자치단체 공무원퇴직연금 기금 (CNRACL) »에 의해 운영된다.

1945 년 사회보장(sécurité sociale) 일반 제도가 창설되던 당시, 공무원퇴직연금제도는 « 임시적 »으로 유지되었는데, 이후 이는 사회보장법 L. 711-1 조⁸⁾에 따라 특별 제도로 지정된다.

퇴직연금 특별 제도

사회보장(sécurité sociale) 특별 제도는 1930 년 사회보장(assurances sociales) 일반 제도가 설립되기 전부터 사회보장의 혜택을 누리던 몇몇 직종에 종사하는 이들을 대상으로 한다. 이는 1945 년 전체 근로자들을 일반 제도로 통합시키고자 했던 사회보장(sécurité sociale)의 최초 창립 의도에도 불구하고 계속해서 유지되었다. 1945 년 10 월 17 일자 행정명령 17 조는 « 다음 열거된 활동 분야는 임시적으로 사회보장(sécurité sociale)의 특별 조직에 속한다 »라고 규정하고 있다.

오늘날, 20 여 개의 퇴직연금 특별 제도가 지속되고 있으며, 그 중에서도 특히 공공 기업 제도를 들 수 있다. 몇몇 특별 제도의 경우, 가입자가 몇 천명도 안되기도 하며, 가입자가 몇 십 명에 불과한 경우도 있다. 특별 제도에 속하는 가장 주요한 두 체제가 바로 앞서 언급된 두 가지 공무원퇴직연금제도이며, 그 다음으로는 프랑스 철도청(SNCF⁹⁾)과 전기가스산업(IEG¹⁰⁾), 파리 교통 공사(RATP¹¹⁾), 광산, 해양 분야 그리고 공증 서기 등이 그 뒤를 잇는다.

6) 콩세이데타 Conseil d'État: 정부의 행정, 입법의 자문 기관과 최고 행정 재판소의 역할을 겸함.

7) SRE: Service des retraites de l'État 국가 퇴직연금 부서. 공공재정국(DGFIP : Direction générale des finances publiques) 산하 국립 전문 부서.

8) 1983 년 7 월 13 일자 법 20 조 (국가 공무원과 지방자치단체 공무원의 일반적인 신분에 관한 1 절)에 따라, « 공무원들은 사회 보장과 퇴직연금의 특별 제도에 속한다 ».

9) SNCF: Société nationale des chemins de fer français 프랑스 국유 철도.

공무원퇴직연금제도에 불어온 변화의 움직임에 따라, 6 개의 제도들(SNCF, RATP, IEG, 공증 서기, 파리 오페라단(Opéra de Paris), 프랑스 국립 극장(Comédie française) 이 특별 제도에서 차지하는 비중 또한 시기에 따라 달라져 왔다. 그러나 본 연구의 목적은 특별 제도 전체를 살펴보는데 머무는 것이 아니라, 세 가지 종류의 공무원퇴직연금제도를 비교적 시각에서 다방면으로 살펴보는데 있다.

군인 연금

군인들은 특별 연금 규정의 적용을 받게 되는데, 이는 그들이 이행해야 했던 복종의 의무와 관련이 있다. 특히 퇴직연령은 직급에 따라 달라지는데, 일반적으로 군인들의 퇴직연령은 다른 공무원들의 퇴직연령보다 낮다. 예를 들어, 즉각적인 수익권을 가지는 퇴직연금을 살펴보면, 비(非) 사관의 경우 17 년, 사관의 경우 27 년의 군복무 기간을 채우는 순간부터 수령 가능하다. 이는 군인 공무원들이 평균 퇴직연령이 45,4 세인 이유를 설명한다. 참고로 국가 공무원들의 평균 퇴직연령은 60,9 세이다.

국가 퇴직연금 부서 (SRE)는 2015 년, 군인 공무원을 대상으로 386 849 건의 직접 연금권을, 160 464 건의 유족 연금권을 지급하였다. 위의 수치는 각각 전체 공무원 연금 (일반 공무원+군인 공무원)의 20,2%와 34,2%를 차지한다. 군인 연금으로 지급된 금액의 총합은 96 억 유로에 이르며, 이는 국가 퇴직연금 부서 (SRE)가 지급한 전체 연금 총액의 18,6%를 차지한다.

그러나 군인 공무원들의 비율은 국가 퇴직연금 부서(SRE)에 분담금을 납입하는 전체 공무원 수의 15,3%로, 205 만 명의 분담금 납입자 가운데 군인은 314 000 명에 불과하다. 따라서 인구통계학적 가중 비율, 다시 말해 분담금 납입자 대비 직접 연금권 + 0,5 유족 연금권의 비율은 군인 공무원의 경우 0.7, 국가 공무원의 경우 1.0 로, 군인 공무원들의 불균형 상황이 더욱 심각하다고 할 수 있다.

결과적으로, 군인 공무원들의 경우, 고용주 즉 국가가 부담하는 분담금의 비율은 126.07%까지 올라간다. 참고로 일반 공무원들의 고용주 부담률은 74.28%이다.

일반 공무원들의 퇴직연금제도는 민간 부문 근로자들의 퇴직연금제도에 비해 상당한 특수성을 가진다. 특히, 공무원들의 경우 퇴직연금을 위해 가입해야 하는 체제가 단 하나인데 비해, 민간 부문 근로자들이 가입하는 노후 보험의 경우, 퇴직연금 체제는 기초 제도와 부가 연금제도라는 두 단계로 구성된다.

민간 부문 근로자들의 노후보험 제도

민간 부문의 근로자가 반드시 의무적으로 가입해야 하는 퇴직연금제도는 기초 제도와 추가 제도로 이루어진다. 먼저, 기초 제도, 다시 말해 사회보장(assurances sociales) 일반 제도는 임금 노동자들을 위한 국민연금기금(CNAVTS)에 의해 운영된다. 한편, 추가 제도의 경우, 임금 노동자들을 위한 추가 연금 조합인 ARRCO 와 간부·관리자들을 위한 추가 연금 기관 조합인 AGIRC 에 의해 관리된다. ARRCO 의 경우, 오늘날 민간 부문에 종사하는 거의 대부분의 임금 근로자들의 퇴직연금을 보장하고 있으며, AGIRC 의 경우 간부급 근로자들의 추가 연금을 책임지고 있다. 참고로 관리직 근로자들의 경우, AGIRC 뿐만 아니라, ARRCO 에도 역시 가입해야 하는데, 그들의 급여의 일정부분 즉, 사회보장제도 상한선 미만에 대해서는

10) IEG: Industries électriques et gazières 전기가스산업.

11) RATP: Régie autonome des transports parisiens 파리 교통 공사.

ARRCO 에 분담금을 납입하게 된다.

이처럼, 기초 제도와 추가 제도라는 두 단계로 이루어지는 민간 부문 노후보험 제도는 의무적으로 가입해야 하는 퇴직연금제도로, 이는 세대간의 연대의식을 바탕으로, 현재 생산 인구가 납입하는 분담금으로 퇴직 인구의 퇴직연금을 조달하는 식의 분배의 원칙을 따른다. 그러나 이 두 가지 제도는 다양한 측면에서 서로 다르다. 예를 들어, 기초 제도는 근로자의 근속년수¹²⁾

를 바탕으로 하는 제도이고, 반면에 추가 제도는 포인트¹³⁾를 기본으로 하는 제도이다. 또한 기초 제도가 국가의 보호 하에 있는 반면, 추가 제도는 노사쌍방 대표에 그 책임이 있다.

2015 년, 기초 제도와 추가 제도 통합, 1 860 억 유로의 퇴직연금 (일반 제도의 경우, 1 109 억 유로, AGIRC-ARRCO 의 경우, 750 억 유로)이 지급되었다.

표 2-1. 공공 부문 및 민간 부문 퇴직연금제도 주요 특성

구 분	공무원퇴직연금제도	민간 부문 근로자 퇴직연금제도
제도 구조	1 단계로 구성된 체제 - 국가 공무원의 경우 국가에 의해 관리 - 지방공무원 및 의료 공무원의 경우 CNRACL 에 의해 관리	2 단계로 구성된 체제 - 일반 제도 - 추가 제도 (AGIRC 와 ARRCO)
연금 산정 방식	마지막 6 개월 지수 급여의 75%	- 일반 제도: 임금수준이 가장 높았던 25 년간의 평균 급여의 50% - 추가 제도: 근무 기간 동안 획득한 포인트 수에 따라 달라짐.
자금 조달 방식	연금산정급여 (수당 제외)를 기준으로 공무원개인 분담금과 고용주 분담금	분담금 징수 상한 임금 (일반 제도의 경우 사회보장 분담금 한도액 아래, 추가 제도의 경우 한도액의 3~8) 을 기준으로 근로자 개인 분담금과 고용주 분담금
유족 연금	소득 수준이나 연령에 관계없이, 50%	- 일반 제도: 소득 조건에 따라, 55 세부터, 54% - 추가 제도: 55 세 혹은 60 세부터, 60%.

공무원연금제도는 민간 부문 기초 연금과 마찬가지로 근속년수를 기준으로 하는 분배 방식의 제도이다. 그러나 일정 부분에 있어서는 특별한 규정을 적용하게 되는데, 특히 분담금과 연금 산정 방식에 있어 민간 부문의 연금제도와는 적용되는 규정이 다르다.

오늘날 프랑스 공무원연금제도는 380 만 명의 현직 공무원과 300 만 명의 퇴직 공무원 (직접 연금권 + 유족 연금권)을 대상으로 한다. 그러나 모든 공무원들이 전부 공무원퇴직 연금제도에 가입하는 것은 아니다. 오로지 정규직 공무원들¹⁴⁾만이 국가 연금제도¹⁵⁾ 혹은

12) 퇴직연금의 액수는 근로자의 근무 기간과 급여 내역에 따라 달라진다.

13) 퇴직연금의 액수가 납입한 분담금에 따라 획득된 포인트의 수와 그 가치에 비례하여 산정된다.

14) 2011 년 1 월 1 일 전까지, 연금 개시권을 위해 요구되는 최소 근무 기간은 국가공무원의 경우, 15 년이었다. 그러나 오늘날의 경우 연금권 획득을 위해 요구되는 최소 근무 기간은 2 년이다. 그러나 신체 장애로 인한 노동력 상실 (신체 장애의 원인이 근무와 관계가 있는 경우와 없는 경우 모두 포함) 이 발생한 간부급 공무원의 경우, 연금권 획득을 위해 요구되는 최소 근무 기간은 존재하지 않는다.

15) 프랑스 텔레콤 (현재 Orange 로 변경됨)과 우체국에 고용된 국가 공무원들의 경우, 기관의 성격이 변경된 이후에도

CNRACL¹⁶⁾에 가입할 수 있으며, 반면에 비정규직 공무원들은 사회보장의 일반 제도와 더불어 특별 추가 연금 기관인 IRCANTEC¹⁷⁾에 가입하게 된다. 국가 산업 기관에서 근무하는 노동자들은 그들 고유의 특별 제도¹⁸⁾에 가입한다.

국가 공무원, 지방공무원 그리고 의료 공무원 이렇게 세 카테고리로 분류되는 프랑스 공무원들의 퇴직연금은 공공 재정에 있어 주요한 쟁점들 중 하나이다. 2014 년의 경우를 살펴 보면, 국가공무원 연금으로 지출된 금액이 580 억 유로에 이르며, 이는 공공 행정 전체 지출의 5.6%, 공공 행정 운영 경비의 17.1%, 국내총생산(PIB¹⁹⁾)의 2.7%를 차지한다. 이 문제는 날로 심각해져 가는 추세인데, 인구통계학적 측면에서 보았을 때, 프랑스 공무원의 인구 균형이 지속적으로 악화되어가고 있기 때문이다. 실상, 국가 공무원의 경우, 퇴직 인구가 생산 인구의 수보다 훨씬 많으며, 오랫동안 안정적인 인구 구조를 보여주었던 지방공무원과 의료 공무원퇴직연금제도 역시 25 년 동안 퇴직 인구의 수가 세 배나 증가하였다.

비록 공무원 제도가 특유의 특수성을 가지는 체제라 하더라도, 이 역시 프랑스의 퇴직연금 시스템에 포함된다. 공무원퇴직연금의 지출 목표는 매년 사회보장 재정법에 의해 지정되며, 공무원퇴직연금제도의 회계 역시 사회보장 제도의 회계 위원회의 심의를 거친다. 제도의 재정적 전망과 성과 또한 퇴직연금 동향 위원회(COR²⁰⁾)와 퇴직연금 조사 위원회²¹⁾에 의해 분석된다. 퇴직연금제도간의 연합이나 인구통계학적 균형에 관한 규정 역시 민간 부문 제도와 마찬가지로 적용된다. 아울러 2003 년 8 월 이래로, 퇴직연금개혁을 통해 새로이 도입된 모든 법적 규정들 또한 민간 부문 근로자들의 퇴직 제도와 동일하게 공무원퇴직연금제도에도 그대로 적용된다.

2014 년 1 월 20 일자 퇴직연금법은 퇴직연금제도의 미래를 보장하고 퇴직연금 시스템의 정의를 구현하고자 하며, 사회보장법 L.111-2-1 조에 따라 다음의 네 가지 목표를 가진다. 이는 민간 퇴직연금제도뿐만 아니라, 공무원퇴직연금제도에도 전적으로 적용된다.

- 퇴직자에게 연금의 지급을 보장한다. 연금은 퇴직자가 현직에 있었을 당시 벌어들였던 소득에 비례한다.
- 연금 가입자에게 연금 금액과 마찬가지로, 퇴직 기간에 비추어보아 공정한 급여를 제공한다. 이는 연금 가입자의 성별, 과거의 직위나 직업의 종류, 기대 수명, 가입한 퇴직연금 체

여전히 국가 공무원 특별 제도에 가입되어 있다.

16) 지방공무원의 경우, 정규직 공무원이라 할지라도, 시간제 근무를 하는 경우, 만약 주당 근무 시간이 적어도 28 시간 이상일 경우에만 CNRACL 에 가입할 수 있다. 반면, 주당 근무 시간이 28 시간 미만인 경우에는 비정규직 공무원들과 마찬가지로, 사회보장 일반 제도와 IRCANTEC 에 가입하게 된다.

17) IRCANTEC: Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques 국가 및 지방 비정규직 공무원을 위한 추가 연금 기관.

18) 국가 산업 기관 노동자를 위한 특별 연금 기금: Le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

19) PIB: Produit intérieur brut 국내 총생산.

20) COR: Conseil d'orientation des retraites 퇴직연금 동향 위원회.

21) Comité de suivi des retraites 퇴직연금 조사 위원회.

제의 종류, 세대와 연령에 무관하다.

- 세대간의 연대의식과 더불어 각 세대 내에서 연대감을 형성한다. 이는 특히 남녀근로자들간의 평등, 퇴직 이전 발생할 수 있는 비자발적인 휴직 및 실직 기간에 대한 고려, 그리고 모든 퇴직자들에게 만족할 만한 생활 수준을 보장함으로써 실현될 수 있다.
- 세대간의 공정한 분담금 분배를 통해 퇴직연금제도의 재정적 영속성을 확보한다. 또한 각 세대 내에서도 소득 수준, 그리고 소득 내에서도 근로 소득과 불로 소득 간의 공정한 분담금 재분배를 보장한다.

본 연금 동향 보고서는 프랑스 퇴직연금 시스템이 공통적으로 추구하고 있는 위의 네 가지 목표와 더불어 재정적 영속성과 정의 구현이라는 두 가지 지향점을 바탕으로, 공무원퇴직연금제도의 변화와 발전을 다방면에서 - 프랑스 공무원의 세 가지 분류에 따라 (국가, 지방자치단체, 의료기관) - 분석해보고자 한다. 따라서 본 연구는 2003년 이후로 잇달아 시행되었던 퇴직연금개혁에 따른 현황을 파악하고 그 파급효과를 분석함으로써, 앞으로 추진해 나가야 할 개선 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

2.2. 프랑스 공무원퇴직연금 주요 개혁 소개

- 공무원 인구의 증가 그리고 퇴직연금 관련 공공 지출의 증가

프랑스의 공무원퇴직연금은 다음과 같은 특수 기관에 의해 관리된다. 국가 공무원들의 경우 국가 퇴직연금 부서(SRE), 지방공무원(FPT)와 의료 공무원(FPH)의 경우 CNRACL이 각각의 공무원퇴직연금 업무를 담당한다. 이러한 사회보장 기관의 행정 심의회는 고용주와 관련 단체들을 대표하는 선출 위원들로 구성되며, 사회보장 기관은 예금공탁금고(Caisse des dépôts et consignations)에 연금제도의 경영을 위임한다.

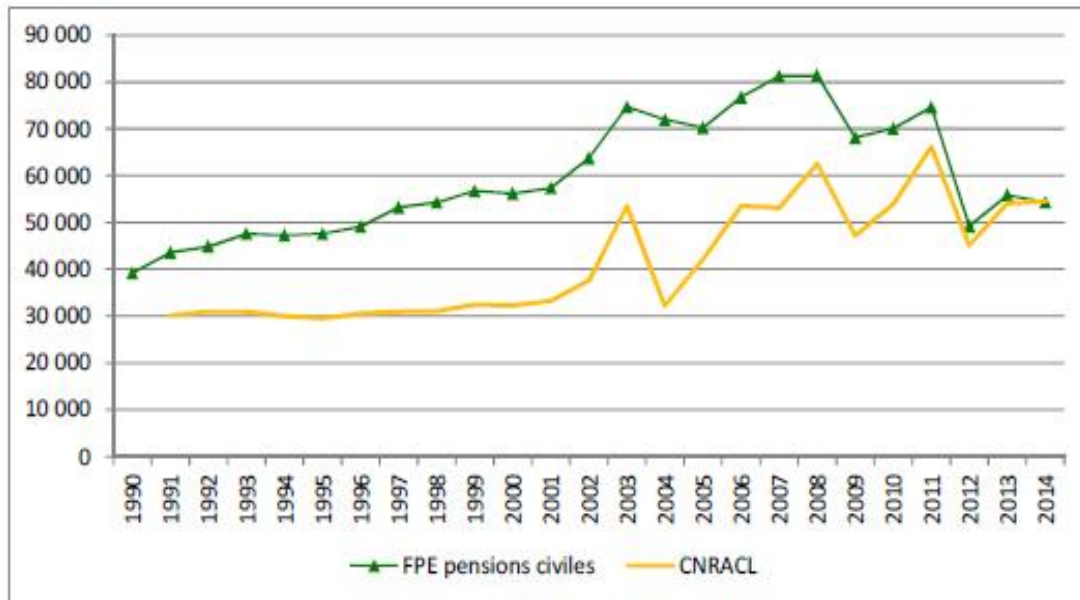
표 2-2. 세계 각국의 공무원퇴직연금 시스템: 공무원연금제도와 민간 부문 근로자 연금제도의 분리 혹은 통합 여부

구 분	완전 분리	분리되어 있으나, 통합으로 이행하는 중	통합되어 있으나, 공무원 고유의 규정 존재	분리되어 있으나, 동일한 규정 적용	완전 통합
유럽국가	독일 벨기에 프랑스	오스트리아 그리스 룩셈부르크 포르투갈	스페인 아일랜드 이탈리아 영국 스웨덴 스위스 노르웨이	덴마크 핀란드 네덜란드	에스토니아 헝가리 리투아니아 폴란드 슬로바키아 체코 슬로베니아
기타 OECD 국가	한국 터키		오스트레일리아 캐나다 미국 일본	이스라엘 아이슬란드	칠레 멕시코

출처: 유럽국가, 연금 동향 위원회 (COR), 2014년 12월 제 12회 학회, 기타 국가 및 스웨덴 (OCDE, 2014).

위의 두 가지 공무원퇴직연금 기관들(SRE와 CNRACL)은 지난 25년 동안 인구통계학적 관점에서뿐만 아니라, 재정적 측면에서도 상당한 변화를 보여왔다.

그래프 2-1. 공무원 퇴직 인구 동태 - 국가 공무원 (FPE) 및 CNRACL (지방공무원 및 의료 공무원)

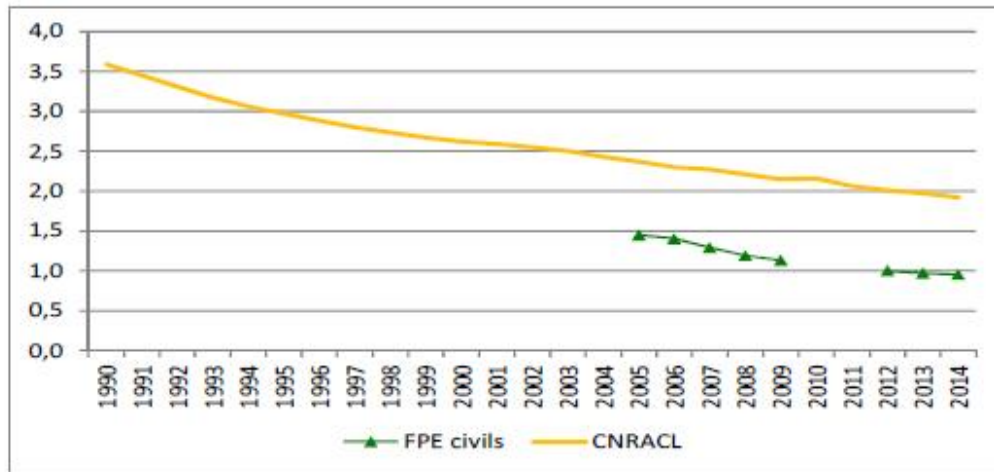


출처: 2016년도 재정법안(PLF²²⁾), 공무원퇴직연금제도 보고서.

1990년에서 2014년까지, 퇴직 인구의 연 평균 성장은 국가 공무원 (2,7%)의 경우보다 CNRACL (4,4%)의 경우에 더 크게 나타났다. 이는 지방공무원 및 의료 공무원 인구의 증가를 나타냄과 동시에 국가 공무원 제도가 완숙기에 접어들었음을 시사한다. 퇴직 공무원 인구의 증가와 마찬가지로, 분담금을 납입하는 현직 공무원 인구의 동태 역시 퇴직연금제도의 인구통계학적 균형을 변화시키는데 상당한 영향을 끼쳤다. 국가 공무원들의 경우 생산인구 / 퇴직인구의 비율은 1% 미만 (2014년의 경우, 0,95%)인 것에 비해, CNRACL의 상황은 조금 더 긍정적이라 볼 수 있다. 그러나 생산인구 / 퇴직인구의 비율은 시간이 지날수록 눈에 띄게 감소하고 있는데, 1990년에 3,59 %였던 비율이 2014년에는 1,92%으로 하락했다.

22) PLF: Projet de loi de finances 재정법안.

그래프 2-2. 국가 공무원(FPE)과 CNRACL의 퇴직 공무원 대비 현직 공무원 인구 변동



출처: 2016년도 재정법안(PLF), 공무원퇴직연금제도 보고서.

1990년과 2014년 사이, 퇴직연금 지출은 큰 폭으로 증가하였다. 국가 공무원의 경우 124억에서 413억 유로로 세 배 이상 증가하였는데, 이러한 인상의 주된 원인으로는 퇴직 인구의 증가와 평균 연금액의 인상을 들 수 있다. 반면 지방 및 의료 공무원(CNRACL)의 경우, 2014년 169억 유로의 지출을 기록하면서, 거의 다섯 배 가까이 증가했음을 알 수 있다. 그러나 퇴직연금의 지출 상승은 국가 공무원을 대상으로 더욱 두드러지게 나타나는데, 이는 국가 공무원 퇴직 인구의 증가와 직접적인 관련이 있다.

퇴직연금 지출의 증가는 필연적으로 이를 감당할 만한 재정 조달을 요구하게 된다. 국가 공무원들의 경우, 2006년과 2014년 사이 고용주 부담금에서 오는 수입이 30% 이상 증가하였다. 즉 연 평균 3.5%의 인상률과 함께, 국가 공무원 연금의 고용주 부담 비율은 2006년 49.90%에서 2014년 74.28%까지 상승하였다. 반면, 개인의 연금 공제(임금 노동자의 부담금)를 통해 벌어들이는 수입은 같은 기간 동안 17% 가까이 증가하여 57억 유로에 이르렀다. 이러한 증가 추세는 2010년부터 눈에 띄게 가속화되었는데, 이는 2020년까지 민간 부문의 노동자 부담금과 동일한 규모의 공제 비율을 확보하려는 정책의 영향 때문인 것으로 보인다.

표 2-3. 국가 공무원 고용주 부담금 (%)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
49.90	50.74	55.71	58.47	62.14	65.39	68.59	71.78	74.28	74.28

출처: 2016년도 재정법안(PLF), 공무원퇴직연금제도 보고서.

한편, 지방 및 의료 공무원들의 퇴직연금제도(CNRACL)의 경우, 1990년에서 2014년까지 고용주가 부담하는 부담금은 거의 4배로 증가하였는데, 이는 연 평균 약 5%의 증가

율을 보인 것과 같다. 이러한 증가는 높은 수준의 채용과 2010년까지 지속된 평균 급여의 인상 그리고 고용자 부담 비율의 인상에서 기인한다. 특히 최근 몇 년 동안 고용자 부담률은 높은 상승세를 보였는데, 2011년 27,30%였던 부담률은 2014년 30,40%까지 증가하였다. 반면, 공무원 본인이 부담하는 비율은 국가 공무원들의 경우와 동일하다고 볼 수 있으며, 공무원 부담률은 2010년 이후 규칙적으로 증가하였다. 그럼에도 불구하고 지방 및 의료 공무원들의 연금제도 (CNRACL)가 보이는 재정적 균형은 일시적인 것으로 드러났다. 사실 CNRACL은 지난 25년간 총 13회에 걸쳐 적자를 기록하였다. 이러한 적자 상황은 부분적으로는 1986년과 2012년 사이에 마련된 특별 제도들 간의 특수 보상 기구 때문인데, 이 기간 동안 특수 보상 기구가 공제해간 액수는 200억 유로에 이른다.

표 2-4. CNRACL 고용주 부담금 (%)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
27.30	27.30	27.30	27.30	27.30	27.30	27.32	28.85	30.40	30.50

출처: 2016년도 재정법안(PLF), 공무원퇴직연금제도 보고서.

아무리 다양한 지출 범위나 인구 통계학적 상황을 고려한다 할지라도, 공공 부문의 고용주 부담금은 민간 부문에 비해 여전히 매우 높은 편이다. 국가 공무원 제도의 부담률은 민간 부문의 부담률보다 1/3 가량 높은 수준이며, CNRACL의 부담률은 민간 부문보다 10% 높다.

- 2003년부터 시행된 퇴직연금개혁 개관

민간 부문의 일반 퇴직연금제도가 1993년부터 대규모 개혁을 치러왔던 것과는 달리, 공무원퇴직연금제도 상에서 변화의 움직임이 감지 되기 시작한 것은 2003년에 이르러서였다. 2003년 이래로, 공무원퇴직연금의 산정 방식은 민간 부문의 산정 방식과 상당 부분 동일해졌다.

연금 확정액의 최대치를 수령하기 위해 필요한 보험 기간은, 공공 부문의 경우, 2003년까지는 150분기(37.5년)였다. 그러나 2003년을 기준으로, 공공 부문과 민간 부문을 대상으로 동일한 기준을 적용하는 개혁이 지속적으로 시행되었다.

특히 2003년의 퇴직연금개혁은 공무원퇴직연금제도에 공제 (퇴직연령이나 부담금 납입 기간에 따라 퇴직연금을 인하, 인하율)라는 요인을 도입하였는데, 이는 일반 퇴직연금제도 내에서는 이미 존재하고 있던 사항이었다. 마찬가지로, 2003년 연금개혁을 계기로, 일반 퇴직연금제도와 공무원퇴직연금제도에 동시에 가산 제도 (인상율)를 도입하였다. 가산이란, 앞서 나온 공제와는 반대 개념으로, 근로자가 연금권 개시 연령이나 완전 연금 수령에 필요한 납입 기간을 초과한 부담금 납입 기간을 가졌을 경우, 초과한 분기 수에 비례하여 퇴직연금액을 인상해주는 것을 말한다. 소비 가격 지수에 따라 연금액이 연동되는 물가연동제가 일반 퇴직연금제도뿐만 아니라, 공무원 연금에 도입된 것 또한 2003년 퇴직연금개혁이

계기가 되었다.

마지막으로, « 장기 근무자 »들을 위한 조기 퇴직 역시 이때부터 동일한 규정에 따라 규제되었다. 그러나 위험 직업군에 종사하는 « 특정직 카테고리 »의 경우는 별도로 떼어 놓아야 하는데, 이들의 경우에는 퇴직연령과 관련하여 특수 규정을 적용하게 된다.

뒤이어 시행된 2010년 퇴직연금개혁의 가장 큰 과업이라 하면, 연금권 개시 연령을 2년 올려, 기존의 60세에서 62세로 상향 조정한 것에 있다. 이는 공무원 (« 특정직 카테고리 » 제외)뿐만 아니라, 다른 모든 근로자들에게 일괄적으로 적용되었는데, 1955년 출생 세대가 그 첫 번째 적용 대상이었다. 또한 2010년 퇴직연금개혁으로 말미암아, 세 자녀 이상의 공무원들을 대상으로, 15년 이상 근속한 경우, 어떠한 연령 조건 없이 퇴직연금을 수령할 수 있도록 하는 규정들 또한 폐지되었다.

공무원퇴직연금제도의 원활한 경영이라는 주제는 제도의 현대화를 위해 시도된 주력 사항이기도 했다. 그러나 제도의 재편성은 여전히 해결되지 않은 숙제로 남아있다. 국가 공무원의 경우, 재정법 관련 국가조직법 (LOLF²³⁾)에 의거, CAS Pensions²⁴⁾이 창설되었다. 이는 공무원 연금에 사용되는 예산 재원을 더욱 쉽게 확인할 수 있도록 해주며, 이에 재정 균형의 원칙을 부과한다.

아울러, 국가 퇴직연금(SRE)의 조직은 큰 폭으로 그 규모가 줄어 들었는데, 퇴직연금 지급을 담당하는 지역 센터가 24곳에서 12곳으로 대폭 감소하였다. 이로 인하여 SRE와 지역 센터에 근무하는 인원의 수는 2010년과 2014년 사이 9% 하락하였다. 그러나 퇴직연금 서류와 퇴직자들과의 관계 정보들이 모두 SRE로 이전되려면 아직 가야 할 길이 멀다. 여기서 특히 중요한 것은 바로 퇴직연금 개인 계정 (CIR²⁵⁾)의 설정에 있는데, 2016년 1월 1일을 기준으로 정보 이전이 이루어진 공무원들 중 CIR 설정이 이행된 경우는 243,000건에 불과하며, 이는 전체 인원에 11%에 해당하는 수치이다.

CNRACL의 경우, CIR의 설정은 2009년에서 2012년에 걸쳐 이루어 졌다. 그러나 그 보급이 아직까지 체계적으로 이루어지고 있는 것은 아니다. CIR의 목표와 그 운영에 관한 새로운 협약(COG²⁶⁾)은 CIR의 보급의 목표로 2017년을 전망하고 있다. CIR 보급이 지연되는 이유로 꼽히는 또 다른 요소로는 CIR의 정확성과 엄밀성을 보장할 만큼 충분히 견고한 지표가 여전히 부족하다는 점을 들 수 있다.

SRE의 운영 경비에 관한 조치 역시 아직 불완전한 상태이다. 전체 관리 비용을 파악하기 어려울 뿐만 아니라, SRE가 속해 있는 DGFIP에는 소속 기관에 대한 구체적인 회계 분석 체계가 마련되어 있지 않기 때문이다. CNRACL의 경우 운영 경비를 더 잘 파악, 관리하고 있기는 하지

23) LOLF: Loi organique relative aux lois de finances 재정법 관련 국가조직법

24) CAS Pensions: Compte d'Affectation spéciale 특별배속계정

25) CIR: Comptes individuels de retraite 퇴직연금 개인 계정

26) COG: Convention d'objectif et de gestion 목표 및 운영 방침 협정

만, 지난 몇 년간 그 경비는 대폭 증가하였다. 두 체제간의 운영 비용 비교는 지금까지 어려운 과제로 남아있다.

이렇듯, 2003 년을 시작으로 공공 부문과 민간 부문의 퇴직연금제도 간의 통일성 확보를 위해 많은 변화들이 시행되었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 두 제도 간에는 여전히 주목할만한 차이점들이 남아있다.

첫 번째 차이는 두 연금제도의 구조에서 기인한다. 민간 부문의 근로자들이 기초 연금(일반 국민연금제도)와 부가 연금(AGIRC-ARRCO), 두 곳에 각각 따로 분담금을 납입하는 반면, 공무원 연금은 국가 공무원의 경우 SRE, 지방공무원 및 의료 공무원의 경우, CNRACL 한 곳에만 분담금을 납입하면 된다.

아울러, 민간 부문 근로자들의 경우 그들의 임금 전체가 기초 연금과 추가 연금 산정에 적용되는 반면, 공무원의 경우 분담금과 연금 산정 기준이 단 하나의 지수 급여에 의해 제한된다. 수당 또한 특별한 경우를 제외하고는 분담금 산정 기준으로 포함되지 않는다.

연금 산정에 사용되는 기준 급여를 책정하는 규정 또한 서로 다르다. 공무원의 경우, 연금액 확정에 사용되는 기준 급여는 세전의 총 지수 급여로, 이는 퇴직 직전 최소 6 개월간 담당했던 직책의 급여를 기준으로 책정된다. 반면 민간 부문 근로자들의 경우, 일반 연금 산정에 사용되는 기준 급여는 근로자의 임금 수준이 가장 높았던 25 년간의 임금을 평균한 값이다. 이는 1987 년부터 인플레이션에 따라 물가연동제가 적용된다. 한편, ARRCO 혹은 AGIRC 와 같은 민간 부문 근로자들의 추가 연금의 경우, 이는 보험 가입자에 의해 획득된 포인트의 전체 값에 따라 계산된다. 따라서 한 개인의 전체 경력에 따라 추가 연금액이 책정된다고 볼 수 있다.

한편, 공공 부문과 민간 부문 퇴직연금제도상의 주된 차이들 중 하나가 바로 « 특정직 공무원 »과 관련되어 있다. 즉, 70 만 명 이상의 프랑스 공무원 (그 중 50 만 명 이상이 의료 공무원에 속함)이 « 특정직 공무원 »의 자격으로 퇴직연금 관련 특별 혜택들을 누리고 있는 것이다. 아울러, 이 « 특정직 » 카테고리의 경우, 관련 직종에 최소한의 기간만 복무하더라도 이러한 혜택이 가능하다. « 특정직 » 로 분류되는 업무들은 다음과 같은 이유를 기반으로 한다. 먼저 업무상 특수 위험이 큰 경우, 즉 경찰이나 세관 업무, 소방관, 환자들과 직접 접촉하는 의료 업무 등이 이에 해당한다. 다음으로, 비위생적이거나 고된 업무 강도를 요구하는 경우, 하수 시설이나 지하 작업을 하는 직종이 이에 해당한다. 아울러, 야간 작업이나 근무 시간이 특수한 경우에도 « 특정직 » 업무로 분류되는데, 예를 들어, 항공 관련 엔지니어 업무가 이에 해당한다. « 특정직 » 카테고리로 분류된 공무원들의 경우, 연금 개시 연령이 다른 일반 공무원들보다 적게는 5 년, 많게는 10 년 (« 최고 특정직 »으로 불리는 공무원, 예를 들어 경찰 공무원들의 경우) 빠르며, 따라서 최소 52 세에서 57 세에 퇴직이 가능하다. 이 또한 2010 년 11 월 퇴직연금법에 따라 2 년이 연장된 수치이다.

표 2-5. 국가 공무원 중 « 특정직 » 카테고리에 속하는 정규직 공무원 인원

구 분	2000	2013	2002-2013 변동
국가 공무원	299,600	156,600	- 47.9 %
국가 경찰 순환직	85,674	109,470	+ 27.8 %
형무 행정 감독인	24,980	20,222	- 19.0 %
항공 컨트롤 엔지니어	2,390	3,036	+ 27.0 %
세관 감독인	14,391	9,240	- 35.8 %
초등학교 교사	136,985	4,268	- 96. 9 %
국가 공공 사업 작업 요원	32,147	5,113	- 84.1 %

출처: 공공 부문 행정청 (DGAFF²⁷⁾).

게다가 « 특정직 » 카테고리에 속하는 공무원들 중 일부는 일종의 분담금 납입 기간 감면을 받기도 하는데, 이는 그들이 조기 퇴직을 하더라도, 짧은 분담금 납입 기간으로 인해 퇴직연금액상의 불이익을 받지 않도록 배려한다. 이러한 혜택은 주로 경찰 공무원이나 항공 컨트롤 엔지니어, 경비 업무를 담당하는 세관 공무원들을 대상으로 주어진다.

표 2-6. 지방공무원 및 의료 공무원 (CNRACL) 중 « 특정직 » 카테고리에 속하는 정규직 공무원 인원

구 분	2013
의료공무원	498,469
간호원 및 진료 보조사	113,111
간호보조사	303,127
공장근로자	51,382
유지 및 관리 인력	16,322
육아교사	9,327
생활 환경 조사원	4,992
지방공무원	55,086
직업소방관	38,277
지방경관	16,809

출처: 공공 부문 행정청 (DGAFF), 2015 년도 연보고서.

또한, 근무 기간의 법적 유효성 인정(공무원은 업무의 할당액에 따라, 민간 부문 근로자의 경우 지급받은 임금에 따라 근무 기간의 법적 유효성이 달리 인정됨), 가족 및 배우자 연금권(특히, 자녀의 출산과 입양에 관련된 분담금 납입 기간의 가산, 세 자녀 이상 근로자들을 위한 연금 상여금 제도 그리고 유족 연금)과 관련해서도 공공 부문과 민간 부분 간에 여전히 차이가 존재한다.

27) DGAFF: Direction générale de l'administration et de la fonction publique 공공 부문 행정청.

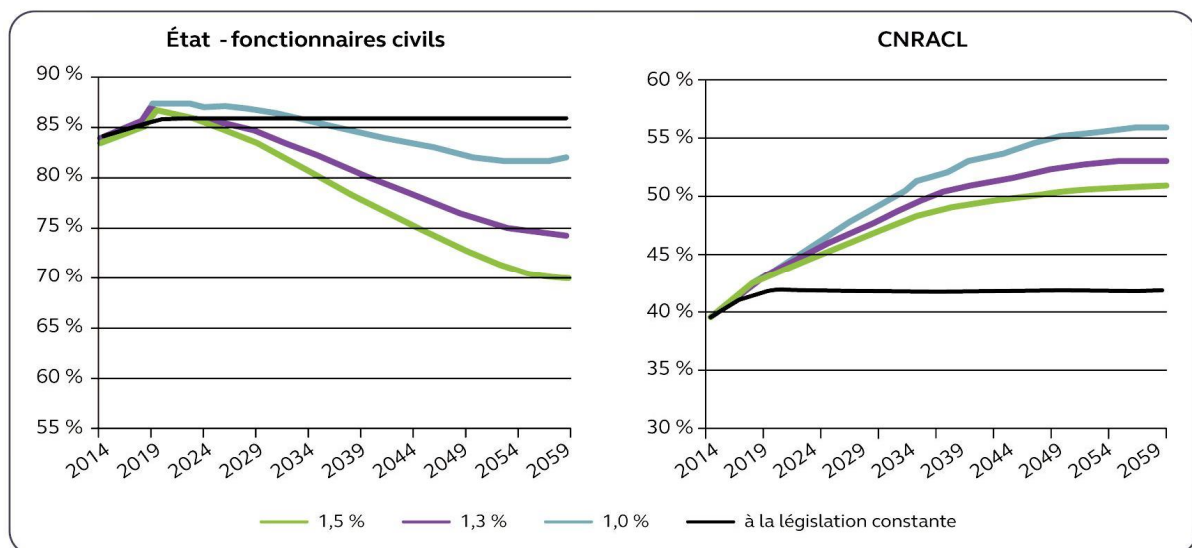
2.3. 프랑스 공무원퇴직연금제도 현황

- 퇴직연금개혁들 이후에도 잔존하는 문제점

퇴직연금 동향 위원회(COR)의 경제 전망에 따르면, 퇴직연금에 따른 지출 경비는 지속적으로 상승할 것으로 보인다. 그러나 국가 공무원(FPE)의 퇴직연금과 지방 및 의료 공무원연금제도(CNRACL) 사이에는 눈에 띄는 차이점이 발견되는데, 바로 국가 공무원퇴직연금은 국내 총생산(PIB)보다 더딘 속도로 증가할 것으로 예상된다는 점이다. 이는 공공 기업이었던 프랑스 우체국(La Poste)과 프랑스 텔레콤 (Orange로 변경)이 민영화되는 과정에서 우체국과 프랑스 텔레콤에서 근무하던 공무원들의 숫자가 서서히 줄어들고 있기 때문인 것으로 보인다. 국가 공무원의 숫자가 전반적으로 안정화 추세에 접어든 것 또한 주된 이유들 중 하나로 볼 수 있다. 반면, 지방공무원과 의료 공무원의 경우, 퇴직연금제도에 가입한 공무원의 수가 급격하게 증가함에 따라 국내 총생산(PIB)에서 차지하는 비율이 더 커진 것으로 확인되었다. 이러한 증가 추세는 앞으로도 계속 지속될 것으로 전망되지만, 그 속도는 보다 완만해질 것으로 예상된다.

결과적으로, CNRACL 측의 대차차액은 어떠한 경제 시나리오를 도입하든지 간에 지속적으로 악화될 것으로 전망된다. 이러한 적자 상태로 벗어나기 위해서는, 납입 분담금 비율 (고용주 분담률 + 임금 노동자 분담률)을 현재 40% 미만에서 50- 56%까지 인상해야 할 것으로 보인다. 그러나 아무리 CNRACL 측이 분담률을 인상한다 할지라도, 이는 국가 공무원 측이 퇴직연금제도의 운영을 위해 조달하는 분담률에 비하면 한참 아래라고 볼 수 있다. 국가 공무원 측은 제도의 경영 상태가 원활한 경우에도 분담률이 70%에 이를 것으로 예상되며, 참고로 오늘날 국가 공무원들의 분담률은 80%이다.

그래프 2-3. 퇴직연금제도별 - 국가 공무원, CNRACL - 분담률



출처: 2016년 6월, 퇴직연금 동향 위원회 (COR)

- 그래프 상에 나타나는 세 가지 곡선은 장기적인 관점에서 본 노동 생산성 (1,5%, 1,3%, 1,0%) 성장 가설을 가리킨다. 마지막 곡선 (à la législation constante)은 현행법에 따른 제도별 분담률 변동을 전망한 것이다.

- 퇴직연금 시스템의 투명성 강화

공무원 연금 지출은 몇 가지 비(非)기여 급여를 포함하고 있다. 여기서 비기여 급여라 함은 연금 가입자에 의해 사전에 납입된 분담금과 아무 상관관계 없이 지급되는 급여를 가리킨다. 예를 들어, 최저 보장 수당 (minimum garanti) 혹은 퇴직연금의 가족권이 여기에 속한다. 이러한 비기여 급여는 국가 공무원퇴직연금제도의 경우 전체 지출의 14%, CNRACL의 경우 전체 지출의 26%를 차지한다. 반면 민간 부문의 경우, 비기여 급여는 기초 제도와 부가 제도(CNAVTS-AGIRC-ARRCO)를 합한 값이 전체 지출의 17,5%를 차지한다.

이러한 격차는 지방공무원과 의료 공무원 내에 여성 직원의 비율이 높은 점과 더불어, « 특정직 » 공무원의 자격으로 혹은 가정상의 이유로 조기 퇴직의 가능성이 높은 점으로 설명될 수 있다. 그러나 이러한 비기여 급여는 이러한 목적의 자금조달원을 따로 확보하고 있지 않은 상황이다. 반면 민간 부문의 경우, 비기여 급여의 일정부분을 노후 연대 기금 (FS V28))과 국가 가족수당 기금 (CNAV29))에서 부담하고 있다.

표 2-7. 2012 년도 비기여 급여 관련 지출

단위 (Md euros : 10 억 유로)	국가 공무원 (FPE)	지방공무원 및 의료 공무원 (CNRACL)	민간부문 기초 제도 및 추가 제도 (CNAV + ARRCO + AGIRC)	퇴직연금제도 전체
퇴직연금 전체 지출	38	15.9	170.6	281.3
비기여 급여 관련 지출	5.3	4.1	29.9	50.1
%	13.9 %	25.8 %	17.5 %	17.8 %
가족 요인으로 인한 조기퇴직	0.8	0.9	0	1.8
« 특정직 » 조기퇴직	1.3	0.7	0	6.4
최저 연금 관련 가산	0.3	1.1	0.1	8.4
유사 기간 ³⁰⁾	0.4	0.1	8	8.9
세 자녀 이상 가정 연금 가산	1.1	0.6	4.4	7.6

28) FSV: Fonds de solidarité vieillesse 노후 연대 기금.

29) CNAF: Caisse nationale des allocations familiales 국립 가족수당 기금.

30) 유사 기간 Périodes assimilées: 직업 재교육이나 산업재해, 사고나 질병으로 인한 노동력 불능상태, 실업, 출산 및 육아 휴가, 군복무나 직업 실습 등의 이유로 근로자가 노동하지 못한 어느 정도의 기간을 분담금 납입 기간과 동일하게 간주, 보험기간으로 인정해주는 기간.

단위 (Md euros : 10 억 유로)	국가 공무원 (FPE)	지방공무원 및 의료 공무원 (CNRACL)	민간부문 기초 제도 및 추가 제도 (CNAV + ARRCO + AGIRC)	퇴직연금제도 전체
보험 기간 가산 및 노부모 부양 보험 ³¹⁾	0.6	0.3	5.7	7
최저 노후 수당	0	0	2.3	2.6
기타	0.8	0.4	3.4	10

출처: 2012 년도 EIR³²⁾, DRESS³³⁾.

프랑스 회계감사원은 이러한 종류의 지출을 좀 더 명확하게 파악하고, 관련 지출을 충당해 줄 지원처를 찾아야 할 뿐만 아니라, 특히 관련 경비를 보다 효율적으로 관리하기를 권고한다. « 특정직 » 카테고리 속하는 공무원의 조기 퇴직 비용의 경우, 자금 조달처를 확보하고, 고용주 측의 책임감을 고취시키기 위해서라도 고용주 부담금 인상이 하나의 해결책이 될 수 있다. 아울러, 퇴직연금 가족권 혜택과 최소 기여와 관련해서는, 민간 부문과 동일한 조건으로, 노후 연대 기금 (FSV)과 국립 가족수당 기금 (CNAV)에서 부담하는 것도 가능할 것이다. 또 다른 해결안으로는, 국가 공무원의 경우, 자금 조달을 위한 특별 예산을 마련하는 방안, 그리고 CNRACL의 경우에는 고용주 부담금을 두 종류로, 즉 하나는 기여 급여, 또 다른 하나는 비기여 급여를 위한 것으로 구분하여 부담하는 방안이 있다.

- 공무원연금제도와 민간 부문 연금제도의 불평등 해소를 위한 실질적인 노력과 잔재하는 갈등 요인

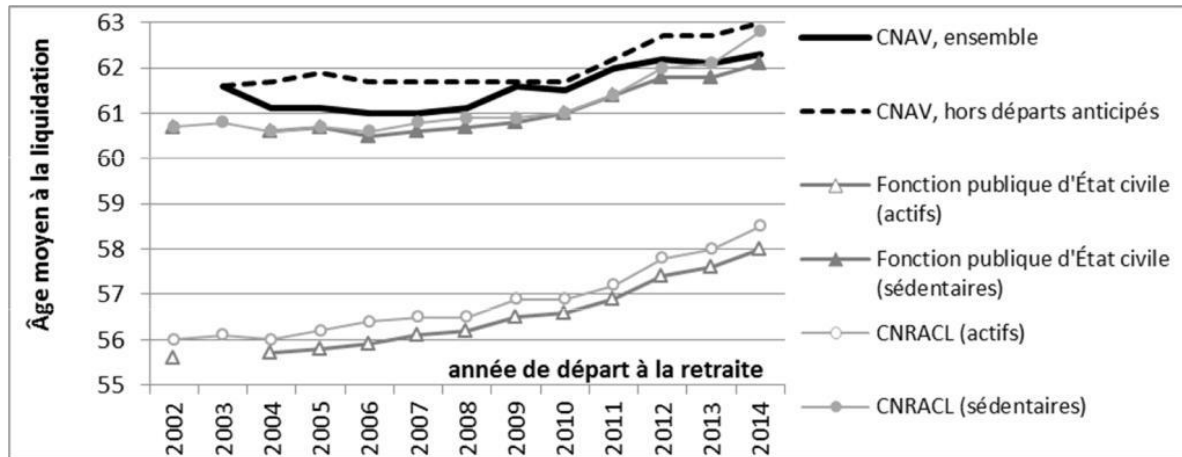
일반직 공무원들의 경우, 퇴직연금을 확정하는 평균 연령이 민간 부문 근로자들의 평균 연금액 확정 연령과 거의 비슷해졌다. 국가 공무원의 평균 연금액 확정 연령은 62,1 세이고, CNRACL의 경우는 62,8 세이다. 이는 민간 부문 (CNAVTS) 의 평균 연령인 62,3 세와 크게 다르지 않다. 이렇듯 공공 부문과 민간 부문의 평균 퇴직연령이 서로 비슷해진 이유로는 2003 년부터 점진적으로 추진되어온 공공 부문과 민간 부문간의 부담금 납입 기간의 일치, 민간 부문의 장기 근무 노동자를 위한 조기 퇴직 장치 마련 그리고 공공 부문에서 가정 상의 이유로 인한 조기 퇴직 폐지 등을 들 수 있다. 공공 부문에서 고용에서 퇴직으로 전환되는 과도기적 기간이 민간 부문보다 짧을 뿐만 아니라, 그 전환 기간의 사용이 민간 부문만큼 활발하지 않은 점을 고려한다면, 일반직 공무원의 평균 퇴직연령이 오히려 민간 부문 근로자보다 더 높은 것을 확인할 수 있다.

31) 보험 기간 가산 및 노부모 부양 보험 Majorations des durées d'assurance et AVPF: 가정 내에 부양해야만 하는 노부모나 장애 아동이 있을 경우, 이들을 돌보느라 노동하지 못한 기간에 대해 보험 기간으로 인정, 가산해주는 제도와 관련 연금을 가리킴.

32) EIR: Échantillon interrégimes de retraités 퇴직연금제도 통합 퇴직자 표본.

33) DRESS: Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques 조사연구평가통계청.

그래프 2-4. 퇴직연금액 확정 평균 연령



출처: 퇴직연금 동향 위원회 (COR) 연보고서, 2016 년.

그래프 상에 나타나는 6 가지 그래프 선을 차례로 살펴보면, 위에서 아래의 순서로,

- CNAV 전체(CNAV, ensemble)
- CNAV 조기 퇴직 제외(CNAV, hors départs anticipés)
- 국가 공무원 (특수직) (Fonction publique d'État civile (actifs))
- 국가 공무원 (일반직) (Fonction publique d'État civile (sédentaires))
- 지방공무원 및 의료 공무원 (특수직) (CNRACL (actifs))
- 지방공무원 및 의료 공무원 (일반직) (CNRACL (sédentaires)).

반면, « 특정직 »에 속하는 공무원의 경우, 평균적으로 4 년 일찍 퇴직하는 것으로 나타났다. 공공 부문이나 민간 부문에 공통적으로 존재하는 몇 가지 직업군의 경우, 바로 이 점에서 명백한 차별이 발생하게 된다. 예를 들어, 공공 부문에서 일하는 간호 보조사의 경우, « 특정직 »으로 분류되어 조기 퇴직의 혜택을 누릴 수 있으나, 민간 부문의 간호 보조사의 경우, 이에 상응하는 혜택이 존재하지 않기 때문이다. 아울러, « 특정직 » 공무원의 경우, 연금액 확정 연령이 빠르게 상승하고 있는 한편, « 특정직 » 종사자의 비율은 공공 부문 내에서 오히려 감소 (2004 년 37%, 2012 년 27%, 2020 년 21%로 전망)하고 있다는 점은 주목할 만 하다. 이는 잇따른 개혁에 따라 규정상의 변화가 발생했기 때문인데, 즉 변화된 규정에 따라 초등 교사 (instituteurs)가 학교교수 (professeurs des écoles)로 대체되었으며, 간호사가 공무원 카테고리 A로 분류되기 때문이다. 반면, 의료 공무원의 경우, « 특정직 » 공무원의 비율은 여전히 높은 편이다.

표 2-8. 국가 공무원 및 CNRACL 의 평균 퇴직연령 변화

구 분		2002	2014	2014 / 2002
국가 공무원 (FPE)	특정직	55.6	58.0	+2.4
	일반직	60.7	62.1	+1.4
	전체	58.6	61.0	+2.4
지방공무원 및 의료 공무원 (CNRACL)	특정직	56	58.5	+2.5
	일반직	60.1	62.8	+2.1
	비위생직	53	56.4	+3.4
	전체	57.1	60.7	+3.6

출처: SRE, CNRACL.

한편, 평균 연금액의 경우, 국가 공무원의 평균 연금액 (2080 유로)이 지방공무원 및 의료 공무원 (CNRACL)의 평균 연금액 (1335 유로)보다 높으며, 민간 부문보다는 공공 부문의 평균 연금액이 높은 편이다. 이는 일반적으로 국가 공무원에 고위 직능이 더 많기 때문이기도 하고, 근속년수 역시 평균적으로 보았을 때 다소 더 길기 때문이기도 하다.

표 2-9. 2014 년도 퇴직 공무원 평균 연금액

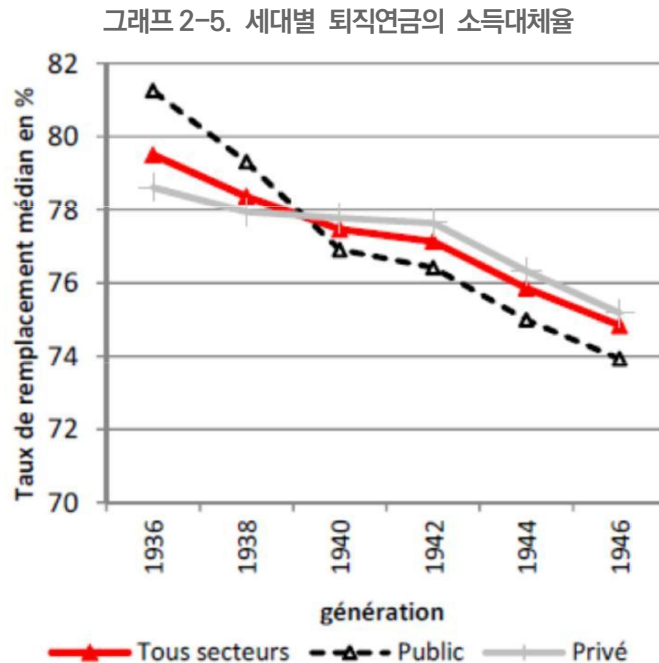
단위: 유로	국가 공무원 (FPE)	지방공무원 (FPH)	의료 공무원 (FPH)	CNRACL 전체 (지방공무원+의료공무원)
연금 전체 평균 금액	1,887	1,159	1,327	1,237
직접 연금권 평균 금액	2,080	1,278	1,397	1,335
유족 연금권 평균 금액	939	609	636	617

출처: SRE, CNRACL.

공공 부문과 민간 부문의 퇴직연금제도를 서로 비교 분석하는데 있어, 평균 퇴직연금액 비교보다 더 적합한 것이 바로 퇴직연금의 소득대체율 비교일 것이다. 이를 살펴보면, 공공 부문과 민간 부문에서 상대적으로 서로 비슷한 소득대체율을 보이는데, 특히 비교적 최근에 퇴직을 한 세대일수록 이러한 경향이 나타난다. 예를 들어, 1946 년에 출생한 세대의 경우, 공공 부문과 민간 부문이 각각 72.1%와 73.8%의 소득대체율을 나타내는 것을 확인할 수 있다. 퇴직연금의 소득대체율은 시간이 갈수록 줄어드는 추세를 보이는데, 공공 부문에서 그 감소 속도가 더 빠른 것으로 나타났다.

이렇듯, 공공 부문과 민간 부문에서 동일하게 나타나는 소득대체율 하락 현상은 공공 부문과 민간 부문 퇴직연금제도의 규정 통합과 화합에서 비롯된다. 하지만 이는 각 제도 고유의 요인들로도 설명될 수 있다. 먼저, 민간 부문의 경우, 추가 제도의 포인트 효율 하락과 더불어 급여 수준이 가장 높았던 25 년간의 평균 급여를 기준으로 기본 제도의 연금을 산정한다는 점, 그리고 임금의 물가 연동제 방식이 개혁되었다는 점을 그 요인들로 꼽을 수 있다. 반면, 공공 부문의 경우, 특별 수당을 그 주된 이유로 들 수 있다. 사실 공무원의 급여는

특별 수당이 차지하는 비중이 높은 편이다. 그러나 특별 수당은 퇴직연금 산정에 포함되지 않는다. 따라서 공무원들의 소득대체율이 필연적으로 낮아질 수 밖에 없다.



출처: 퇴직연금 동향 위원회 (COR) 연보고서, 2016 년.

- 그래프의 가로축은 세대별 출생연도, 그래프의 세로축은 퇴직연금의 소득대체율을 가리킨다. 세 가지 그래프 선은 각각 전체(붉은 색), 공공 부문(점선) 그리고 민간 부문(회색)을 나타낸다.

그러나 공공 부문과 민간 부문의 퇴직연금에 나타나는 이러한 일치 현상은 여전히 매우 부분적이다. 공무원퇴직연금제도와 민간 부문 근로자들의 퇴직연금제도에는 여전히 상당한 차별과 격차가 존재한다. 특히 수당률에 관한 문제는 공무원들 사이에 존재하는 차별의 가장 큰 원인이기도 하다. 또한 전문직종의 경우에도 공공 부문과 민간 부문의 근로자 사이에 매우 큰 격차가 존재한다. 전문직 분야에 있어서도 공공 부문과 민간 부문 간의 통합이란 매우 허술하고 일시적인 현상으로 여겨진다.

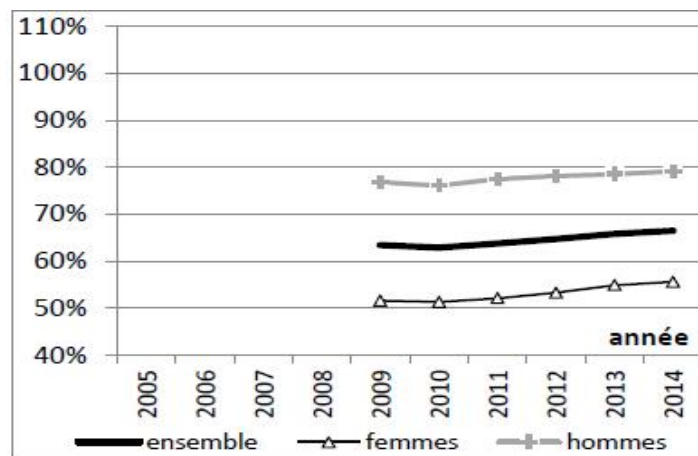
가장 최근 발표된 경제 전망에 따르면, 민간 부문의 경우 소득대체율이 하락 - 생산성이 증가하는 만큼 소득대체율은 하락할 것으로 전망 - 될 것을 전망한 반면, 공공 부문의 경우에는 소득대체율의 안정화 - 수당률이 현재 수준으로 유지되었을 경우 - 를 예상하였다.

2.4. 프랑스 공무원퇴직연금제도의 성과

- 퇴직자 생활 수준

직접 연금권을 가진 전체 퇴직 인구의 평균 연금액은, 2014 년도의 경우, 평균 급여의 52.1%에 해당하는 것으로 나타났다³⁴⁾. 이 수치는 사회보장 제도 납입금 등의 소득 공제를 제하는 경우, 같은 시기를 대상으로, 63%까지 증가한다. 이는 공제되는 금액이 일반적으로 퇴직 이후보다 현직에 있을 때 더 많기 때문이다. 최근 몇 년간, 퇴직 인구의 평균 연금은 생산 인구의 평균 급여보다 더 빠른 속도로 인상하였다. 이는 퇴직 인구의 세대 교체에서부터 비롯된다고 볼 수 있다. 고연령층의 퇴직 세대들은 사망하고, 그 자리를 상대적으로 더 높은 연금을 지급받는 새로운 퇴직자 세대가 대체했기 때문이다. 예를 들어, 프랑스에 거주하는 퇴직자들의 평균 연금액은 2009년 63.4%에서, 2014년 66.5%까지 상승하였다.

그래프 2-6. 평균 급여 대비 전체 퇴직 인구 평균 연금



출처: 퇴직연금 동향 위원회(COR) 연보고서, 2016년 6월.

사실 연금은 퇴직자들의 소득을 구성하는 여러 가지 요소들 중 하나에 지나지 않는다. 따라서 퇴직자들을 생활 수준을 파악하기 위해서는, 다른 소득들(상속 재산)이나, 보조금(최저 노후 보험, 주택 보조금) 그리고 세금 역시 고려되어야 할 것이다. 아울러 퇴직자 가정의 세대 구조를 살펴 보는 것 또한 필요하다.

기실 생산 인구의 평균 소득이 퇴직 인구의 소득보다 높은 것이 사실이나, 생산 인구의 경우 보통 경제적으로 부양해야 하는 자녀들이 있기 마련이다. 따라서 어떤 한 개인의 소득에 대해 말할 때에는 통상적으로 평균 연금보다는 생활 수준을 지표로 삼는다. 한편, 퇴직자들의 경우, 거주하는 부동산을 본인이 직접 소유하고 있는 비율이 나머지 인구보다 높은 편인데, 본 연구에서 이는 고려 대상이 아님을 미리 밝히는 바이다.

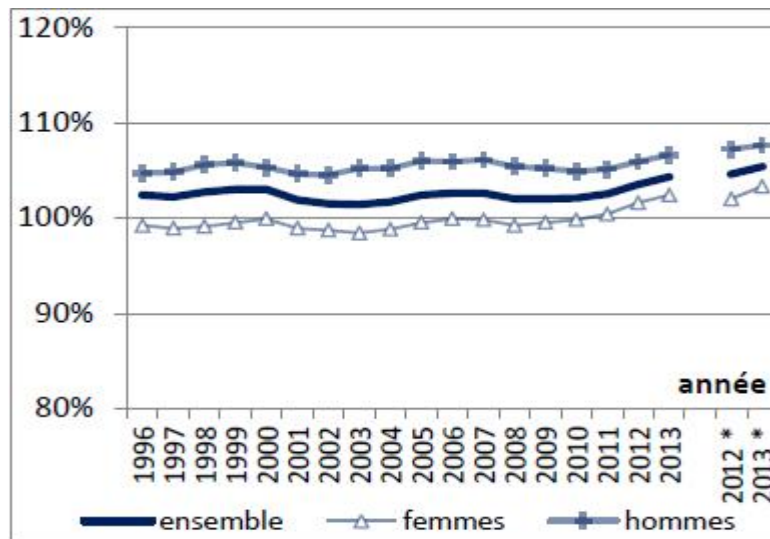
2013년, 퇴직자들의 생활 수준은 전체 인구의 생활 수준보다 조금 높았던 것으로 조사되었다.

34) 해외에 거주하는 프랑스인 포함.

퇴직자 생활 수준 대비 전체 인구의 생활 수준의 비율은 105% (여성의 경우 105%, 남성의 경우 108%)였다. 하지만 여기서 간과하지 말아야 할 것은, 고연령층의 퇴직자들의 경우만 살펴본다면, 생활 수준의 비율은 그 만큼 높지 않다는 점이다. 1996 년에서 2013 년 사이, 퇴직자들의 생활 수준은 비교적 안정적으로 유지되었다. 이는 1970 년부터 1990 년대 중반까지 관찰된 동향과는 매우 대조적이라 할 수 있는데, 1970 년에서 1990 년대 중반이라는 바로 이 시기에 퇴직 인구의 생활 수준이 생산 인구의 생활 수준을 앞지르기 시작했다.

생활 수준의 안정화는 퇴직 인구의 평균 생활 수준과 전체 인구의 평균 생활 수준이 1996 년에서 2013 년 사이 동일한 변화를 겪었다는 것을 의미한다. 한편, 2008 년 이전까지는 꾸준한 리듬으로 성장해오던 생활 수준이, 2008 년부터는 퇴직자들뿐만 아니라, 전체 인구의 경우에도 지속적으로 침체되는 경향을 보이고 있다.

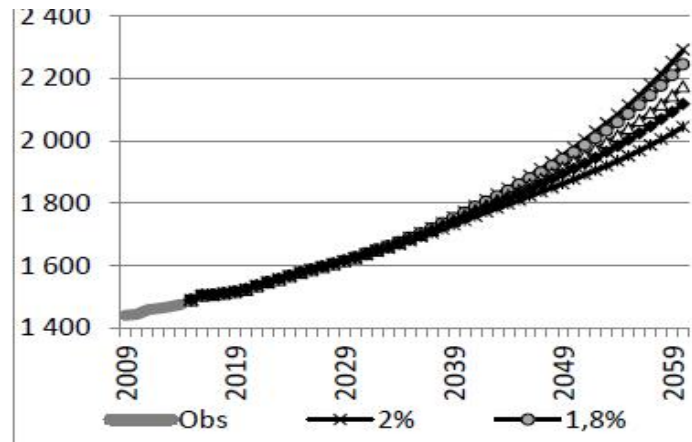
그래프 2-7. 전체 인구 대비 퇴직자 생활 수준



출처: 퇴직연금 동향 위원회(COR) 연보고서, 2016 년 6 월.

다양한 경제 시나리오들이 평균 연금액이 앞으로 지속적으로 인상되리라는 점에 동의한다. 하지만 연금액의 인상 속도가 근로 급여의 성장 속도를 따라잡지는 못할 것으로 전망된다. 따라서 생산 인구의 평균 급여 대비 퇴직 인구의 평균 연금의 비율은 점차 감소하는 경향을 보일 것으로 예측된다. 아울러 이는 생산 인구의 소득이 상승하는 속도만큼이나 빠르게 하락할 것으로 전망된다.

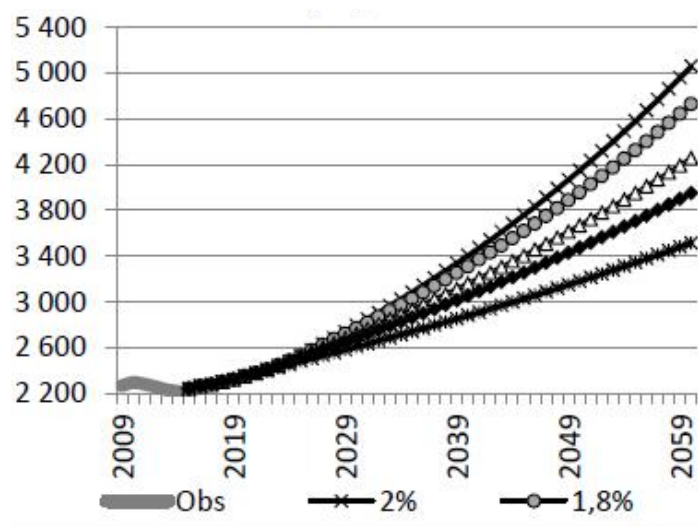
그래프 2-8. 퇴직 인구의 평균 연금액 전망



출처: 퇴직연금 동향 위원회(COR) 연보고서, 2016년 6월.

- Obs: 관측 자료 / 2%: 경제성장률 2% 시나리오 / 1.8%: 경제성장률 1.8% 시나리오.

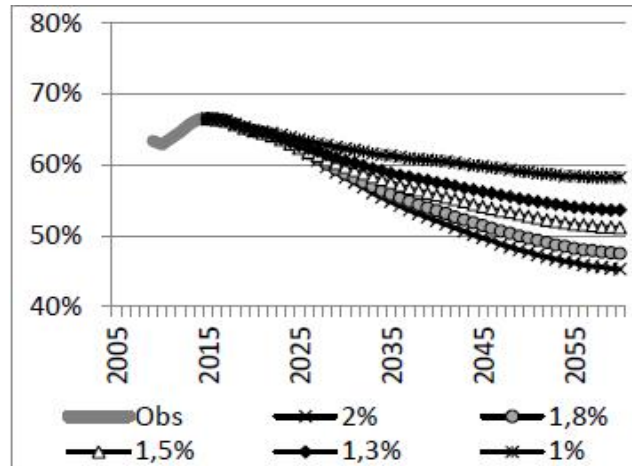
그래프 2-9. 생산 인구의 평균 급여 전망



출처: 퇴직연금 동향 위원회(COR) 연보고서, 2016년 6월.

- Obs: 관측 자료 / 2%: 경제성장률 2% / 1.8%: 경제성장률 1.8%.

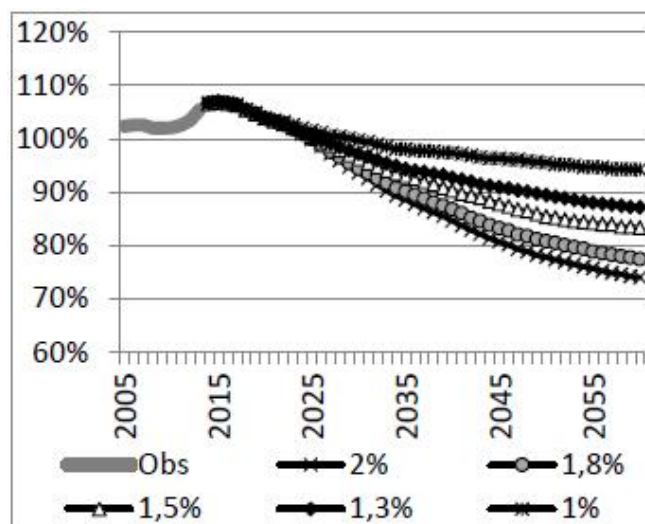
그래프 2-10. 퇴직 인구 평균 연금 대비 생산 인구 평균 급여 비율



출처: 퇴직연금 동향 위원회(COR) 연보고서, 2016 년 6 월.

- Obs: 관측 자료 / 2%: 경제성장률 2% / 1,8%: 경제성장률 1.8% / 1,5%: 경제성장률 1.5% / 1,3%: 경제성장률 1.3% / 1%: 경제성장률 1%.

그래프 2-11. 퇴직 인구 생활 수준 대비 전체 인구 생활 수준 비율



출처: 퇴직연금 동향 위원회(COR) 연보고서, 2016 년 6 월.

- Obs: 관측 자료 / 2%: 경제성장률 2% / 1,8%: 경제성장률 1.8% / 1,5%: 경제성장률 1.5% / 1,3%: 경제성장률 1.3% / 1%: 경제성장률 1%.

전체 인구의 생활 수준 대비 퇴직 인구의 생활 수준 역시 마찬가지로일 것으로 보인다. 경제 시나리오들에 따르면, 퇴직자들의 생활 수준은 2040 년의 경우 82.9% 와 96.8% 사이, 2060 년의 경우 74.0%와 94.1% 사이에 위치할 것으로 예상되는데, 이는 2013 년의 105,4%에 비하면 한참 떨어진 수치이다.

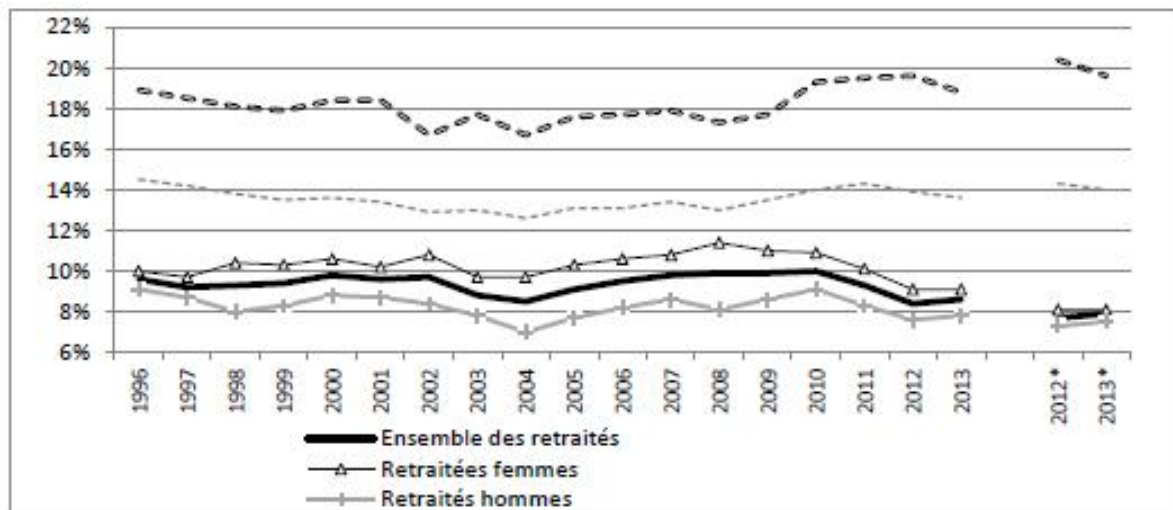
- 퇴직자 빈곤율

퇴직자들의 생활 수준에 대한 보다 폭넓은 이해를 위해서는 빈곤층의 생활 수준에도 관심을 가질 필요가 있다. 퇴직자들 중 빈곤을 경험하고 있는 인구의 비율, 즉 퇴직자 빈곤율은 생활 수준이 빈곤 하한선보다 낮은 인구의 비율을 가리킨다. 여기서 빈곤 하한선은 전체 프랑스 인구의 평균 생활 수준의 60%를 기준으로 산정되며, 이는 매년 변경된다.

프랑스의 퇴직자 빈곤율은 1970 년과 1996 년 사이에 크게 하락하였다. 반면, 이후 1996 년과 2013 년 사이에는 8%와 10%사이를 맴돌며 안정적으로 유지되는 경향을 보였다. 그러나 2010 년과 2013 년 사이 아주 조금 그 비율이 낮아졌다. 이 시기에 관찰된 빈곤율 감소는 먼저 빈곤 하한선이 낮아진 것으로 설명될 수 있다. 2010 년과 2013 년 사이, 빈곤층의 여부를 결정짓는 빈곤 하한선이 월 1 012 유로에서 995 유로로 변경되었다. 빈곤율의 감소는 또한, 독거 노인을 위한 최저 노후 보험에 대해 특별 물가연동제가 적용된 것으로도 설명될 수 있다. 2008 년 9 월 1 일과 2013 년 4 월 1 일 사이, 최저 노후 보험은 그 시기의 인플레이션보다 높게 재평가되었기 때문이다.

1980 년대부터 퇴직자 빈곤율은 전체 인구의 빈곤율보다 현저하게 낮은 경향(2013 년 13.6%)을 보여왔으며, 이는 남성 퇴직자와 여성 퇴직자의 경우 모두에 해당된다.

그래프 2-12. 퇴직자 빈곤율



출처: 퇴직연금 동향 위원회(COR) 연보고서, 2016 년 6 월.

- Ensemble des retraités: 퇴직자 전체 / Retraités femmes: 여성 퇴직자 / Retraités hommes: 남성 퇴직자.

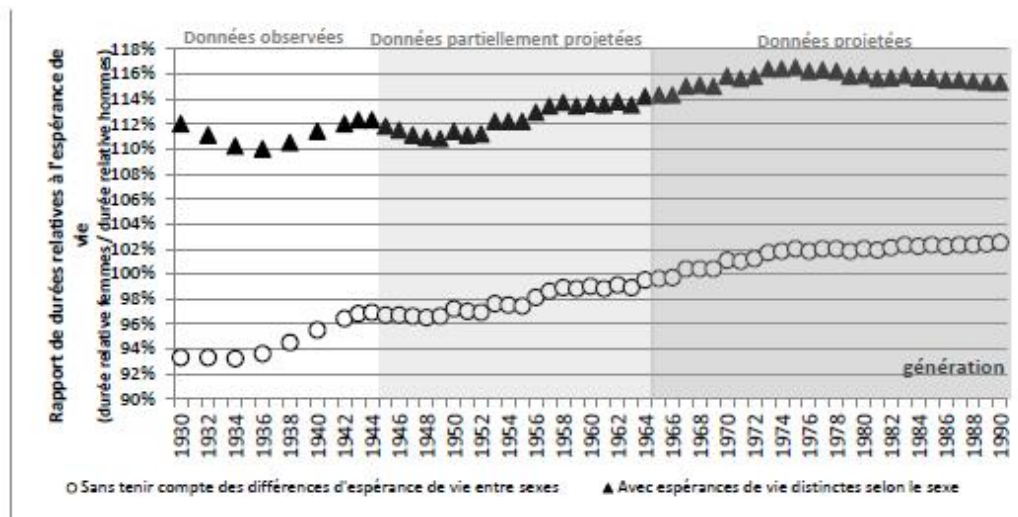
- 퇴직연금제도 상의 남녀 평등

2014 년 1 월 20 일자 퇴직연금법은 남녀 퇴직자간의 평등을 퇴직연금 시스템의 특별 목표라고 규정하고 있으며, 퇴직연금 동향 위원회(COR)와 퇴직연금 조사 위원회에 남녀 퇴직자들의 퇴직 현황에 대한 지속적인 비교 연구를 진행하도록 지시하고 있다.

1) 퇴직 기간 차이

여성 퇴직자들의 평균 퇴직 기간은 남성 퇴직자들의 퇴직 기간보다 4 년에서 5 년 정도 많은 편이다. 이는 남녀 간의 퇴직연령이 미묘하게 차이가 나기 때문이기도 하지만, 무엇보다도 여성의 기대 수명이 남성보다 길기 때문이다. 퇴직연금 동향 위원회(COR)의 전망과 국립 통계경제연구소(INSEE³⁵⁾)의 인구통계 예측의 시나리오에 따르면, 이러한 격차는 세대가 지남에 따라 조금씩 증가하는 경향을 보일 것으로 전망된다. 예를 들어, 1930 년에 출생한 세대의 경우, 남녀 퇴직자간의 퇴직 기간 차이는 4 년이었으나, 1965 년 이후에 출생한 세대들의 경우, 이는 5 년으로 연장될 것으로 보인다.

그래프 2-13. 남녀 퇴직자들의 기대 수명 대비 평균 퇴직 기간



출처: 퇴직연금 동향 위원회(COR) 연보고서, 2016 년 6 월.

- 그래프의 x 축은 세대(génération), 즉 출생한 연도에 따른 세대를 나타내고, y 축은 기대 수명 대비 퇴직 기간 (여성 퇴직자의 퇴직 기간 / 남성 퇴직자의 퇴직 기간)을 나타낸다. 그래프 선을 구성하는 ○은 남녀간의 기대 수명의 차이를 고려하지 않은 경우 (Sans tenir compte des différences d'espérance de vie entre sexes), ▲는 남녀 간의 기대 수명의 차이를 고려한 경우 (Avec espérances de vie distinctes selon le sexe)를 가리킨다.

만약 남녀간의 기대 수명을 고려하지 않는다면, 남녀 퇴직자간의 퇴직 기간의 차이는 평

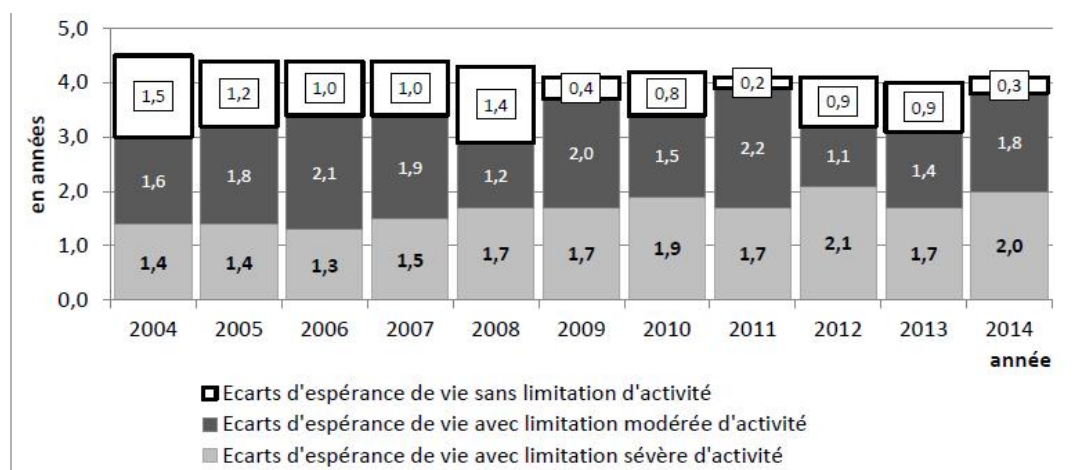
35) INSEE: Institut national de la statistique et des études économiques 국립 통계경제연구소.

균 퇴직연령의 차이에서 비롯된 것이라고 단순히 설명될 수 있다. 1930 년에 출생한 세대의 경우 여성들의 평균 퇴직 기간은 남성들보다 6-7% 낮은 것으로 나타났다. 이러한 차이는 이후, 세대가 지나감에 따라 점차 줄어들게 된다. 퇴직연금 동향 위원회(COR)의 연구를 살펴보면, 1960 년대 중반에 출생한 세대부터는 상황이 역전되어 오히려 여성의 퇴직 기간이 남성의 퇴직 기간보다 더 길어지는 것을 확인할 수 있다. 이는 여성의 퇴직연령이 남성보다 낮은 데에서 기인한다. 아울러, 1980 년대에 출생한 세대부터는, 여성들의 평균 퇴직 기간이 남성들의 퇴직 기간보다 2% 더 높아질 것으로 전망된다.

만약 남녀 간의 기대 수명의 차이까지 고려한다면, 남녀 퇴직자들의 퇴직 기간의 격차는 남녀 퇴직자간의 퇴직연령상의 차이뿐만 아니라 수명까지 반영된 결과로 볼 수 있다. 여성들의 평균 퇴직 기간은 남성들의 평균 퇴직 기간보다 확연히 길다. 60 세 여성들의 기대 여명이 60 세 남성의 기대 여명보다 약 5 년 더 많은 것을 고려한다면 이는 당연한 결과이다. 1930 년대 초반에 출생한 세대의 경우, 여성들의 평균 퇴직 기간 대비 남성들의 퇴직 기간은 이렇듯 112%를 기록한다. 이러한 비율은 세대가 지나감에 따라 조금씩 증가하지만, 그 증가 속도는 남녀간의 기대 수명을 고려하지 않은 경우보다는 더딘 편이다. 기대 수명이 이러한 차이를 축소시키는 경향이 있기 때문이다.

1930 년- 1940 년대에 출생한 세대들의 경우, 퇴직 기간의 차이가 대략 112%로 유지된다. 그러나 이후, 이 차이는 점점 더 커지는 게 된다. 반면, 1970 년과 1980 년대에 출생한 세대들에 이르러서는, 그 비율이 약 116%로 안정화될 것으로 예상된다.

그래프 2-14. 65 세의 남성과 여성의 기대 수명 비교



출처: 퇴직연금 동향 위원회(COR) 연보고서, 2016 년 6 월.

- 막대 그래프상에 나타나는 세 가지 항목을 차례대로 살펴보면, 위에서 아래의 순서로,
- 기대 수명 차이 (활동 제약이 없는 경우): Ecart d'espérance de vie sans limitation d'activité.
- 기대 수명 차이 (활동 제약이 경미하게 있는 경우): Ecart d'espérance de vie avec

limitation modérée d'activité.

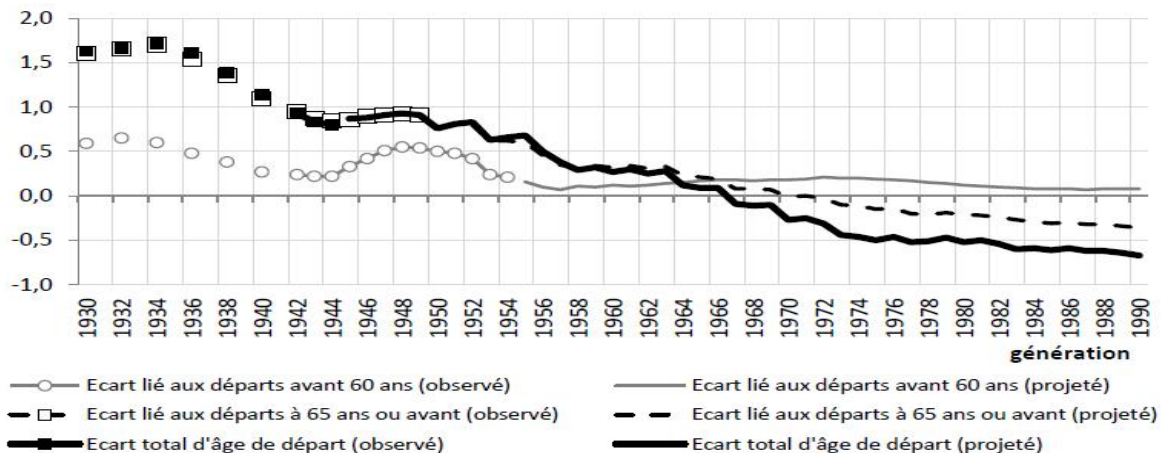
- 기대 수명 차이 (활동 제약이 심하게 있는 경우): Ecart d'espérance de vie avec limitation sévère d'activité.

2) 퇴직연령 차이

남녀 퇴직자들간에 나타나는 퇴직 기간의 차이는 물론 부분적이기는 하지만, 퇴직연령의 차이로 설명될 수 있다. 1930 년대에 출생한 여성들의 경우 평균적으로 남성들보다 1 년 반 정도 늦게 퇴직을 했던 것으로 나타났다. 그러나 1940 년대에 출생한 세대들의 경우, 이 차이는 크게 줄어들어, 남녀간 평균 퇴직연령의 차이는 0.9 년에 불과해졌다. 이후 남성들과 여성들 간의 평균 퇴직연령의 차이는 서서히 해소되는 경향을 보이며, 1960 년대 중반 이후에 출생한 세대들의 경우, 여성들은 남성들에 비해 평균적으로 조금 먼저 퇴직할 것으로 예측된다.

한편, 여성들과 남성들의 평균 퇴직연령을 파악하는데 있어, 60 세 이전의 조기 퇴직과 65 세 퇴직 혹은 65 세 이전 퇴직 등, 각각의 차이를 따로 분리하여 살펴보는 것이 적절하다. 1950 년대 초반 이전에 출생한 세대의 경우, 여성들의 평균 퇴직연령은 남성들의 평균 퇴직연령보다 높은 편이다. 이는 60 세 이전의 조기 퇴직의 영향 때문이라고 볼 수 있는데, 60 세 이전의 조기 퇴직은 남녀간 퇴직연령의 차이를 대략 반년 정도 증가시키는데 기여했다. 반면, 1960 년 중반 이후에 출생한 세대의 경우, 여성들의 퇴직연령은 평균적으로 남성들의 퇴직연령보다 조금 낮아졌다. 그 이유들 중 하나로, 65 세 이후 퇴직이 여성들보다는 남성들의 경우에 조금 더 빈번하게 나타난다는 점을 들 수 있다. 그러나 60 세 이전의 조기 퇴직 역시, 남성 근로자의 경우에 더 빈번한 편이다. 즉, 남성 퇴직자들의 경우, 평균 퇴직연령이 여성들보다 높을 뿐만 아니라, 그 퇴직연령대 또한 60 세 이전의 조기 퇴직에서부터 65 세 이후 퇴직까지 매우 다양하게 나타난다는 사실을 알 수 있다.

그래프 2-15. 남녀간 평균 퇴직연령 차이



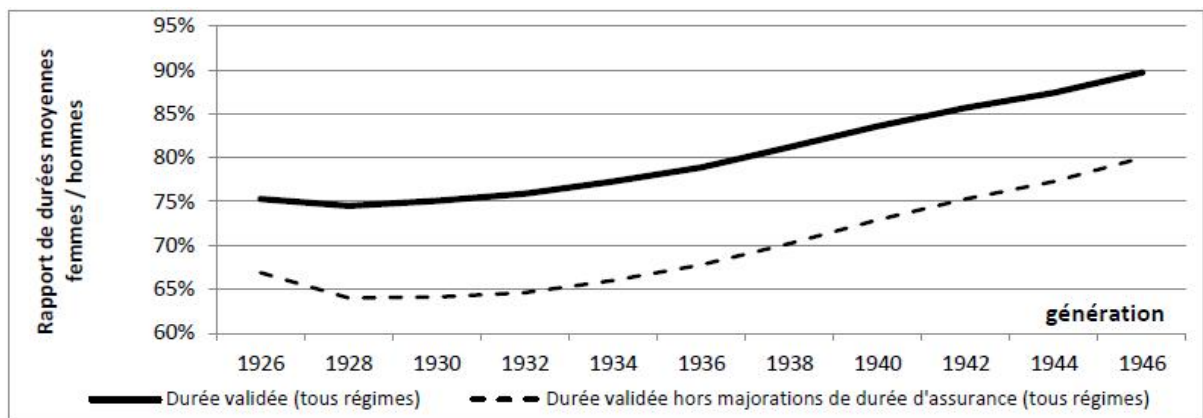
출처: 퇴직연금 동향 위원회(COR) 연보고서, 2016 년 6 월.

- 그래프 상에 나타나는 6 가지 그래프 선을 차례로 살펴보면, 왼쪽으로 오른쪽으로, 위에서 아래의 순서로,
- 60 세 이전 퇴직의 경우, 남녀 평균 퇴직연령 차이 (관측): Ecart lié aux départs avant 60 ans (observé).
- 60 세 이전 퇴직의 경우, 남녀 평균 퇴직연령 차이 (예측): Ecart lié aux départs avant 60 ans (projeté).
- 65 세 혹은 65 세 이전 퇴직의 경우, 남녀 평균 퇴직연령 차이 (관측): Ecart lié aux départ à 65 ans ou avant (observé).
- 65 세 혹은 65 세 이전 퇴직의 경우, 남녀 평균 퇴직연령 차이 (예측): Ecart lié aux départ à 65 ans ou avant (projeté).
- 퇴직연령 차이 종합 (관측): Ecart total d'âge de départ (observé).
- 퇴직연령 차이 종합 (예측): Ecart total d'âge de départ (projeté).

3) 근로 기간 차이

남성 근로자들의 분담금 납입 유효 기간이 경미하게 감소했다는 점, 그리고 무엇보다도 세대가 지남에 따라 여성들의 사회 진출이 지속적으로 활발해졌다는 사실로 인해 남성 근로자들과 여성 근로자들의 분담금 납입 유효 기간이 시간이 지날수록 비슷해지고 있다. 예를 들어 살펴보자면, 1926 년 출생한 세대의 경우 여성들의 평균 근로 기간은 남성들의 평균 근로 기간의 3/4 에 지나지 않았다. 반면, 1946 년에 출생한 세대의 경우, 이는 90%까지 증가한다.

그래프 2-16. 남녀 간 근로 기간 차이



출처: 퇴직연금 동향 위원회(COR) 연보고서, 2016 년 6 월.

- 그래프 상에 나타나는 두 가지 그래프 선을 차례로 살펴보면, 왼쪽으로 오른쪽의 순서로,
- 법적으로 인정된 유효 근로기간 (모든 제도 통합): Durée validée (tous régimes).
- 보험 기간 가산을 제외, 법적으로 인정된 유효 근로 기간 (모든 제도 통합): Durée validée hors majorations de durée d'assurance (tous régimes).

1946년 출생한 퇴직 세대의 경우, 남성들과 여성들간의 근로 기간의 차이는 여성들의 유효 근로 기간이 완전 경력에 못 미치는 경우가 빈번하다는 사실로부터 기인한다. 1946년 출생한 남성 퇴직자의 경우, 완전 연금에 필요한 근로 기간을 모두 충족시킨, 즉 완전 경력을 가진 비율이 78%에 이르는 반면, 여성 퇴직자들의 경우 완전 경력을 가진 비율은 58%에 지나지 않는다. 하지만 이러한 남녀간 근로 기간의 차이는 점차 줄어들고 있는 추세이다. 이는 한편으로는 여성들의 완전 경력의 비율이 빠르게 증가하고 있기 때문이며 (1926년 출생 세대의 경우 40%였던 여성들의 완전 경력 비율이 1940년 출생 세대에 이르러 49%까지 증가하였다), 또 다른 한편으로는 남성들의 완전 경력 비율이 70-78%로 큰 변화 없이 유지되고 있기 때문이다.

2.5. 향후 추진 가능한 개선 방안

본 보고서는 2014년 1월 20일자 퇴직연금법에서 지정하고 있는 목표, 즉 퇴직연금제도의 재정적 안정을 통한 미래 보장과 퇴직연금제도상의 정의 구현이라는 측면에서 보았을 때, 공무원퇴직연금제도를 위협하고 있는 세 가지 요소를 파악할 수 있었다.

먼저 CNRACL의 경우, 향후 재정적으로 어느 선까지 감당할 수 있을지 확실하지 않고, 국가 공무원 연금의 경우에도 연금 지출이 국가의 공공 예산에 큰 부담이 되고 있다는 점을 들 수 있다. 이어, 오늘날의 공무원퇴직연금제도는 공무원 사회 내부에서도 소속된 기관이나 직위에 따라 서로간에 완전한 형평성이 보장되어 있지 않다는 점을 지적할 수 있겠다. 마지막으로, 퇴직연금의 소득대체율이라는 측면에서 보았을 때, 공공 부문과 민간 부문의 근로자들간의 차이가 여전히 존재한다는 점을 꼽을 수 있다. 본 연구의 마지막 장은 이러한 위험 요소들을 미연에 방지하고자 하는 목적에서 향후 추진 가능한 몇 가지 개선 방안들을 제시해 보고자 한다.

- 공무원퇴직연금제도의 구조 개혁을 위한 방안

1) 공무원퇴직연금제도의 폐지

공무원 고유의 퇴직연금제도를 폐지하고 공공 부문과 민간 부문의 연금제도를 통합하는 방안은 사실 매년 퇴직연금개혁이 진행될 때마다 고려 대상이 되었던 단골 방안이다. 프랑스의 회계 감사원은 공무원퇴직연금제도의 폐지라는 방안에 다음의 두 가지 시나리오를 제시한다. 먼저 하나는 현직에 있는 모든 공무원들을 민간 부문의 퇴직연금제도에 편입시키는 방법이다. 이 경우 이미 퇴직 상태에 있는 공무원들은 해당되지 않는다. 두 번째 시나리오는 새롭게 채용되는 신규 공무원들만 민간 부문의 퇴직연금제도에 가입하는 방법이다.

위의 두 가지 시나리오는 공공 부문과 민간 부문의 근로자들간의 완전한 평등을 보장할 수 있으리라 기대된다. 하지만 이를 시행에 옮기기는 매우 복잡할 뿐만 아니라, 적지 않은 어려움을 동반할 것으로 예상된다.

먼저 두 시나리오 모두 일종의 과도기, 즉 중간 단계를 거쳐야 하는데, 이 시간이 결코 짧지 않을 뿐만 아니라, 그 기간 동안 공무원퇴직연금제도 또한 지속적으로 운영되어야 한다는 것이 문제이다. 첫 번째 시나리오의 경우 30년(현재 가장 젊은 퇴직자들의 예상 퇴직 기간을 고려하였을 때), 두 번째 시나리오의 경우 70년(퇴직연금개혁 전, 즉 가장 최근에 채용된 공무원들의 근로 기간과 퇴직 기간을 고려하였을 때)이 과도기적 시간으로 소요될 것으로 전망된다.

또한 공무원들이 민간 부문 퇴직연금제도로 편입될 경우, 그로 인한 퇴직연금액 차이는 대부분의 경우 그리 크지 않을 것으로 보인다. 그러나 몇 가지 카테고리에 속하는 공무원들의 경우, 규정 상의 변화로 인해 상당한 연금액 차이를 겪게 될 것으로 예상된다. 예를 들어, 임금 내 수당의 비율이 높은 공무원들의 경우, 그들의 연금액은 상승할 것이고, 반대로 근로 기간 동안 임금이 크게 증가하였으나, 수당 수준이 높지 않은 공무원들의 경우, 이들이 받게 되는 연금액은 오히려 줄어든 것이다. 따라서, 급여 내 수당의 비율은 낮으나, 급여 수준이 근무 기간 동안 꾸준히 증가하는 직종, 즉 교사들이 민간 부문 연금제도에 가입하게 될 경우, 그들이 받게 될 퇴직연금은 공무원 제도 내에서 받게 되는 연금액과 크게 달라질 것으로 예상된다.

또한, 오늘날 민간 부문에 시행 중인 대로, 보다 낮은 고용자 부담금을 채택하게 된다면, 이는 당장에는 공공 부문의 고용자들의 부담을 덜어 주는 희소식이 될 것이다. 그러나 과도기적 중간 단계 동안, 여전히 공공 부문 퇴직연금제도에 가입되어 있는 공무원들의 퇴직연금 자금 조달을 위해 상당한 금액이 투자되어야 할 것이고, 더욱이 만약 제도와 규정 상의 변화로 인해 피해를 입은 공무원들에게 보상까지 해주게 된다면, 그에 따른 추가 금액이 또다시 발생할 것으로 예상된다.

2) 재정조달과 제도의 구조 개혁 시나리오

공무원연금제도의 전면적인 폐지보다는, 전기가스사업(IEG)의 사례처럼, 민간 부문 연금제도의 규정을 공공 부문에 적용하는 것 또한 하나의 대안이 될 수 있다. 그러나 이 시나리오 역시 이를 실행에 옮기는 데 있어 상당한 문제에 부딪칠 것으로 예상된다.

이 시나리오의 적용하자면, 먼저 공무원들이 마치 처음부터 민간 부문 연금제도에 가입되어 있었던 것처럼, 그들의 연금권을 민간 부문 규정에 따라 재구성해야 하는데, 그에 필요한 자료들이 사실상 전혀 구비되어 있지 않다는 것이 그 첫 번째 문제이다. 이어, 인구통계적 차이와 임금 구조에서 기인하는 부족액을 메우기 위해 국가와 CNRACL은 민간 부문 연금제도에 일종의 보상에 해당하는 청산금을 지불해야 하는데, 그 금액 또한 매우 높을 것으로 예상된다.

요컨대, 기술적인 측면에서 복잡하고, 재정적인 측면에서 비용이 많이 드는 이러한 시나리오는 민간 부문 제도의 규정들에 대한 공무원 제도의 규정 일치가 점진적인 방식으로 이루어질 때에 한해서야 비로소 실행 가능할 것으로 보인다.

또 다른 방안으로는 국가 공무원연금제도(SRE)와 지방공무원 및 의료 공무원연금제도(CNRACL)의 통합을 들 수 있는데, 이는 두 가지 제도를 규제하는 규정들이 완벽하게 일치하게 되는 경우에 한해서만 실현 가능하다. 만약 하나의 동일한 기관이 두 가지 연금제도를 관리하게 되면, 이는 고용주 부담률의 통일이라는 효과를 가져올 것으로 예상된다. 아울러, 고용주 부담률이 동일해지면, 공무원들의 인사 이동이 훨씬 용이해질 것으로 기대된다. 퇴직연금 동향 위원회(COR)에서 시행한 시뮬레이션에 따르면, 제도의 통합이 이루어 지고, 공공 부문의 고용주들에게 동일한 부담률이 적용되는 경우, 현재 운영 중인 두 가지 제도에 각기 다른 결과가 나타날 것으로 전망되었다. 먼저, 국가 공무원 고용주의 경우 부담률이 현재보다 약 15%포인트 정도 하락할 것이고, 반면 지방공무원과 의료 공무원의 고용주의 경우 현재 부담률보다 25 포인트 이상 인상된 부담률(2015년 기준, 125억 유로)을 떠맡게 될 것으로 예상되었다. 따라서 각 고용주들간의 상호 보상은 필수불가결할 것으로 보인다.

한편, 관리 시스템을 하나로 통일하게 되면, 필연적으로 공공 퇴직연금제도의 운영 향상과 경영 비용 절감이 기대된다. 이는 경영 단계의 절감과 지원 기능의 상호 부조에서 오는 긍정적인 효과라 할 수 있겠다. 그러나 이러한 해결책 또한 다양한 성격의 어려움을 직면하게 되기 마련이다. 먼저, 한편으로는 CNRACL의 고용주 측의 반대가 예상된다. CNRACL은 지금까지 독립 기관으로서 소속 공무원들의 퇴직연금의 운영과 경영을 책임져 왔다. 또 다른 한편으로는, 구조상의 문제를 들 수 있는데, 두 가지 제도를 통합할 경우 반드시 필요한 변화의 규모가 상당할 것이라는 우려가 바로 그것이다.

- 공무원퇴직연금제도의 경영과 재정 조달에 관한 권고 사항

1. 향후 3년을 전망하고 국가 공무원퇴직연금 기금을 설립할 것.
2. 지방 경영 센터의 수를 줄이고, 하나의 중심 센터에 업무를 집중시킬 것.
3. 퇴직 신청 서류 교육과 모든 행정 기관에 대한 정보 전달의 임무 전체를 SRE로 이전할 것.
4. CNRACL의 행정 심의회 산하에 독립된 하나의 집행부(감축된 인원으로)를 구성할 것.
5. CNRACL의 다음 번 경영 협정을 대비하여 보다 효율적인 경영 절감 계획을 마련할 것(4년 동안 15%의 운영 절감을 목표로).
6. 공무원연금제도 내에서 비(非)기여 급여와 관련된 지출을 보다 정확하게 파악하고, 이를 위한 특별 재정을 마련할 것.
7. « 특정직 » 공무원 고용주들의 퇴직연금 분담금 인상 가능성에 대해 검토할 것.
8. 공무원퇴직연금제도의 규정 수정 및 조절을 위한 다양한 개선 방안들의 파급 효과를 평가하고, 또한 이를 분석하기 위한 새로운 예측 수단들을 최대한으로 활용할 것.

- 공무원퇴직연금제도의 개선 방안

1. 공무원들의 연금 산정 기간을 점진적으로 연장해 나가야 한다. 민간 부문과 동일한 규정에 따라, 퇴직연금의 산정 기준이 되는 급여를 재평가 해야 한다.
2. 외국이나 DOM³⁶⁾-TOM³⁷⁾근무에 따른 이익 배당을 폐지해야 한다.
3. 공공 부문과 민간 부문 간의 퇴직연금 가족권에 대한 조화와 평등을 실현해야 한다. 이는 예산상의 공정성을 바탕으로 이루어져야 한다. 또한 필요할 경우, 다른 종류의 가족 특혜의 정당성 역시 재평가되어야 한다.
4. 유족 연금에 관한 규정들이 공공 부문과 민간 부문 사이에서 점진적인 조화를 이루어야 한다. 특히, 유족 연금권과 관련하여 배우자의 연령 및 소득 조건에 대한 재고가 필요하다.
5. 공무원들의 소속 분야를 협상하는데 있어, « 특정직 » 분야에 속하는 직종들은 보다 체계적인 재검토를 거쳐야 할 것이다.
6. « 특정직 »에 속하는 공무원들의 보험 기간을 인상하는 데 있어, 그 인상 속도에 박차를 가해야 한다.
7. 몇몇 카테고리의 « 특정직 »에 속한 공무원들의 대상으로, 그들의 복무 기간에 이익을 주는 제도의 폐지를 검토해야 한다.

36) DOM: Département d'Outre - Mer 해외도(道).

37) TOM: Territoires d'Outre - Mer 프랑스의 해외 영토.

3. 결론

지금까지 살펴본 바와 같이, 프랑스 공무원의 퇴직연금제도는 크게 두 가지 제도 - 국가 연금제도(SRE)와 지방자치단체 공무원 및 의료 공무원을 위한 연금제도(CNRACL) - 로 구분된다. 1945년 사회보장제도 (sécurité sociale)가 설립되고, 아울러 의무적 추가 연금 제도가 창립, 확산됨에 따라 노후 보험권이 일반화되고 보편화된 것이 사실이지만, 그럼에도 불구하고 공무원퇴직연금제도는 그 고유의 특성과 독립성을 유지해오고 있다.

1993년 프랑스에서는 퇴직연금제도로 인한 막대한 비용 지출에 제동을 가하고, 그로 인한 적자를 줄이고자 하는 첫 번째 퇴직연금 조치들이 취해졌다. 그러나 공무원퇴직연금제도만은 예외적으로 이를 피해갔다. 사실 공무원퇴직연금제도에 비로소 개혁의 바람이 불기 시작한 것은 2003년부터였다. 이는 퇴직연금권과 관련된 공공 부담이 점차 늘어가고, 평균 수명의 연장에 따라 인구 노령화가 가속화될 뿐만 아니라, 지속적인 경제 위기에 따라 경제 상황마저 점점 악화되어 가고 있었기 때문이었다.

2003년에 시행된 퇴직연금개혁은 프랑스 퇴직연금 시스템에 있어 하나의 전환점이 되어주었다. 오랜 기간 다른 제도들이 본받아 나가야 할 모델로서 여겨져 왔던 공무원연금제도는 이때부터 민간 부문 퇴직연금제도와의 통합화라는 길을 걷게 된다. 이후 2010년, 그리고 이어 2014년에 제정된 퇴직연금개혁법들은 공공 부문과 민간 부문에 구분 없이 동일하게 적용되었다.

이처럼, 2003년 이후 잇달아 시행된 퇴직연금개혁들은 프랑스 사회에 매우 중요한 변화를 가져왔다. 공공 부문과 민간 부문에 동일한 퇴직연금 규정들을 적용하고자 했던 의지는 이제 더 이상 하나의 희망사항이 아니라, 현실이 되었다. 일반직 공무원들의 연금수령권 개시 연령, 보험 기간, 공제나 가산에 관한 규정들은 이미 민간 부문과 동일해지거나 균형을 이루었다. 공무원들의 납입 분담금 또한 민간 부문 근로자들과 일치를 이루어 가고 있는 중이다. 이와 마찬가지로, 몇몇 특수 카테고리에 속하는 공무원들의 퇴직 규정들 역시 신중하게 재검토되고 있는 실정이다. 또한, 오늘날 프랑스 공무원들의 퇴직연령 - « 특정직 » 공무원 제외 - 과 민간 부문 근로자들의 퇴직연령은 거의 비슷해졌다. 물론 퇴직연금액을 산정하는 방식에는 여전히 큰 차이가 있지만, 퇴직연금의 평균 소득대체율은 공무원이나 민간 부문 근로자나 별 차이가 없는 상황이다. 이처럼, 공공 부문과 민간 부문 제도의 퇴직연금 규정 일치는 공공 부문 퇴직자들과 민간 부문 퇴직자들간의 진정한 평등을 구현하는데 이바지할 것으로 기대된다. 비록 아직까지는 현재의 상황이 완벽하다고 말할 수는 없지만, 이는 퇴직연금제도상의 정의와 평등 실현이라는 지향점으로 나아가는 데 있어 하나의 가능성을 제시한다.

지난 한 세기 동안, 프랑스의 퇴직연금제도는 적지 않는 변화를 겪고 왔고, 그만큼 많은 발전을 보여왔다. 그러나 제도의 재정적 영속성의 보장과 시스템의 정의 구현은 여전히 풀어야 할 숙제로 남아 있다. 그리고 이는 지속적이고 체계적인 노력, 특히 세대 간의 연대의식 향상과 제도 간의 규정 일치 및 통합을 통해 도달할 수 있을 것으로 기대된다.

〈참고 문헌〉

- 프랑스 회계감사원(Cour des comptes), « 공무원퇴직연금 - 추진 방향 Les pensions de retraite des fonctionnaires - Des évolutions à poursuivre », 2016년 10월 6일 발표.
<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161006-rapport-pensions-retraite-fonctionnaires.pdf>
- 프랑스 퇴직연금 동향위원회(Conseil d'orientation des retraites), « 프랑스 퇴직연금제도의 발전과 전망 - 2016년 6월, 퇴직연금 동향위원회 연보고서 Évolutions et perspectives des retraites en France - Rapport annuel du COR, juin 2016 », 2016년 6월 15일 발표.
<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-3507.pdf>

2

스위스(및 유럽국가) 연금제도 현황 및 개혁방향

스위스해외통신원 전 희 종

〈요약문〉

스위스는 정치, 경제, 사회, 문화 등 다방면에서 타국의 부러움을 사는 국가이다. 그러나, 이렇게 작지만 부강한 나라로 불리우는 스위스도 고령화의 파고에 직면하여 연금보험, 건강보험 등의 개혁작업에 정치적, 경제적 역량을 쏟아 붓고 있는 실정이다. 이는 공무원 및 공공기관 종사자들을 대상으로 하는 복지제도에도 마찬가지로 적용되고 있다.

또한, 스위스 주변의 다른 유럽국가들도 또한 고령화의 파고에 대응하기 위하여 각종 사회보장제도의 개혁작업에 박차를 가하고 있다.

스위스는 3층(Three Pillars) 연금보장 체계가 비교적 안정적으로 구축된 국가이다. 가장 하부의 1층에는 공적연금의 일종인 노령연금[Old-age, survivors and invalidity insurance (AVS/AI)], 2층에는 한국의 퇴직연금과 유사한 근로자연금(Occupational supplementary pensions schemes), 3층에는 시민 개개인의 선택에 따라 가입여부가 결정되는 개인연금(Individual protections)이 자리잡고 있다.

공적연금은 그 명칭에서 알 수 있듯이 국민 전체를 대상으로 운영하고 있으며 모든 국민이 의무적으로 가입하게 되어 있다. 이를 통해 사회통합 및 복지안전망 구축을 도모하고 있으며 모든 국민들이 일정 정도 이상의 기초적인 생활수준을 유지할 수 있도록 돕고 있다. 연금제도의 적립 형태는 Pay As You Go 체계로서 급여수급자에 대한 당해년도 (각종 급여)소요액을 당해년도 급여부담자들이 각출해서 충당하는 방식이다.

노령연금의 지급은 제도 가입자가 법령에서 명시한 은퇴연령에 도달해야 이루어진다. 남자는 65세, 여자는 64세에 도달하면 연금수급권이 발생하며, 연금조기개시는 최대 2년 전(남자 63세, 여자 62세)까지 가능하며, 연금수령연기는 최대 5년 후(남자 70세, 여자 69세)까지 가능하다. 이러한 연령 조건에 더하여, 수급자(외국인 포함)는 스위스 내에서 거주하고 있어야 하며(국가간 협정에 따라 사회보장이전이 적용되는 외국인 및 EU/EFTA 국가 출신 외국인은 제외), 근로 기간 중 최소 1년 이상 보험료를 납입한 기록이 있어야 한다. 연금액은 근로자의 보험료 납입액과 제도 가입기간 등을 기초로 하여 산출되며, 법령에서 정한 기간조건, 금액조건 등을 만족할 경우에는 총액(full-pension)이 지급되며, 그렇지 않을 경우에는 부분연금(partial-pension)이 지급된다. 또한, 자녀를 양육하고 있거나 부모를 봉양하고 있는 경우, 일정 부분 추가급여를 받게 된다.

유족연금의 지급은 가입자의 사망시에 이루어진다. 법령에 따라 미망인(Articles 23-24 LAVS), 등록된 동거자(Article 13a para. 2 LPGA), 이혼한 배우자(Article 24a para. 1 LAVS), 고아(Article 25 LAVS) 등이 급여의 수급자가 될 수 있다.

노령연금의 운영 및 행정업무 등은 크게 세 가지 갈래로 나누어 볼 수 있다. 일반행정 업무 분야는 전반적인 제도의 관리를 담당하며, 중앙본부 및 지방사무소 등의 설치, 운영, 폐쇄 등을 관리, 감독하고 있으며 타 사회보험기관과의 협조/협력에 관한 업무도 맡고 있다. 법률(분쟁) 업무 분야

는 제도의 운영 과정에서 생겨나는 각종 법률적, 행정적 결정, 쟁소, 판결 등에 관한 업무를 관장하고 있다. 재정 분야는 보험료의 수납, 보험금의 지급, 기금의 운용 등에 관한 업무를 맡고 있다.

이와 같은 공적연금은 수급권이 발생한 가입자의 요청에 의해 지급이 개시된다. 또한 사회보장 제도로서의 특성에 맞게, 가입자의 기초적인 생활보장이 가능할 정도의 급여가 지급되고, 개개별로 지급되는 급여액 중 최고액이 최저액의 두 배를 초과할 수 없으며, 배우자가 함께 급여를 받고 있는 경우에는 이를 본인의 급여와 합산하여 일정 상한선을 초과할 수 없도록 하였다. 또한, 대부분의 나라에서와 같이 급여 지급액을 물가상승률, 임금상승률 등에 연동시켜서 실질적인 구매력을 보호할 수 있도록 하였다.

2층의 근로자연금은 1982년과 1993년에 제정/개정된 법령에 의거해서 운영되는 연금 제도이다. 근로자연금제도 또한 관계법령 및 행정규칙 등에 따라 관리/감독되고 있으나, 공적연금과는 달리 국가의 개입은 제도의 안정성 제고 및 가입자의 수급권 확보를 위한 최소한의 범위에 그치고 있으며, 대부분의 (근로자연금)연금펀드는 사인간(개인-직장-연금펀드)의 거래 준칙에 따라서 자율적으로 운영되고 있다. 실질적으로 직업을 가진 이들이 상당수가 이 제도에 가입되어 있으며 보장하는 급부는 공적연금과 유사하게 노령연금, 유족연금, 질병상해후유연금 등으로 이루어져 있다.

3층에 자리잡고 있는 개인연금은 개개인의 선택에 따라 완전 자율적으로 운영되고 있으며, 공적연금이나 근로자연금과는 달리 국가나 고용주가 보험료 납입을 하거나 제도운영에 기여하는 경우는 없다. 다만, 개인과 보험(연금)회사 사이의 사적인 상행위 계약을 기반으로 운영되고 있는 제도이나, 개인이 납입한 보험료를 기반으로 조성된 적립금이라 하더라도 임의적인 인출을 엄격히 제한하고 있으며 극히 한정적인 조건 아래에서만 돈을 찾아서 쓸 수 있게 되어 있다. 또한, 근로자연금과 유사하게 보험료 납입액의 일정 부분에 대하여 각종 세제혜택을 제공하고 있다. 이러한 특징은 모두, 비록 그 형태는 사인간의 자율적인 계약행위이지만, 그 목적이 개인의 노후대비 및 나아가서 사회적인 안전망 구축에 있기에, 제도의 운영 및 활용이 공공복리에 이바지해야 한다는 측면을 강조하는 것으로 볼 수 있다.

프랑스의 사회보장체계를 간단히 살펴 보면, 다양한 항목의 사회보장 서비스가 종합적이고 통합적으로 운영, 제공되고 있음을 알 수 있다. 크게 기본 보장체계, 실업 보장체계, 보조적 연금 보장체계, 자영업종 보장체계, 농어업 종사자 보장체계, 기타 보장체계, 공적부조 체계 등으로 나누어 볼 수 있다.

독일의 사회보장(보험)제도 도입의 시초는 19세기로 거슬러 올라간다. 1883년부터 1891년 사이에 제도의 기반이 만들어지고 1911년 경에 사회보험이 공식적으로 제도화 되기 시작한다. 이후 1920년대와 1930년대를 거치면서 실업보험과 각종 다양한 급여가 도입되었다. 비교적 최근인 1995년에는 장기간병보험 제도가 전국적으로 실시되기 시작하였다.

독일의 사회보장(보험) 제도는 기본 보장, 특수 보장, 보조적 노령 보장, 가족 보장(주거 보장), 실업자(구직자) 보장 등으로 나누어 볼 수 있다.

이탈리아의 사회보장 제도는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 일반 의무 보험, 특수 직역 보험, 공적 부조 등이 그것이다. 일반 의무 보험은 민간 영역 근로자와 자영업자를 대상으로 운영된다. 특수 직역 보험은 기자, 변호사, 기술자, 건축가 등의 직종 종사자들을 대상으로 운영된다. 공적 부조는 고령, 육체적 장애, 저소득 등으로 인하여 사회경제적인 보조가 필요한 자에게 사회적인 도움을 제공하는 제도이다. 현물이나 현금의 형태로 수혜자에게 지급되며, 일반 세수에서 재원을 충당하게 된다. 그 지급 업무는 일선 자치단체에서 맡게 된다.

스위스의 연금개혁은 의회에서의 제안과 직접민주주의의 수단 중 하나인 전 국민 투표를 통해서 이루어져 왔다. 1930년대부터 현재까지 연금제도 관련으로 총 10 차례 이상의 제도 개정 시도가 있었는데 그 가운데 두 차례만 가결되었고 나머지 시도는 모두 부결되었다.

스위스의 개혁작업은 상당히 오랜 기간 이루어져 왔다. 또한, 주요한 제안들이 국민투표에 부쳐져 그 결과에 따라 도입 여부가 결정되었다는 특징이 있다. 특히, 제도 변경과 관련한 유사한 제안들이 수차례 안전에 올라 왔다는 점이 특기할 점이라 하겠다. 이는 국민들의 관심을 대변하는 사항들이 꾸준히 논의되고 국민들의 의사를 묻는 과정을 거치며 그 결과에 따라 정책이 수립되고 입안된 정책을 시행하는 과정에서 또 다른 제안이 도출되어 왔다는 점을 나타내고 있다.

이러한 사실에 바탕을 두고, 우리에게 주는 시사점들을 정리해 보면, 제도 개선 을 위한 과학적인 접근 방법 견지, 지속적이고 꾸준한 개선 노력, 사회 구성원들 간의 대화 채널 구축 등이 있다고 할 수 있다.

1. 서론

스위스는 정치, 경제, 사회, 문화 등 다방면에서 타국의 부러움을 사는 국가이다. 그러나, 이렇게 작지만 부강한 나라로 불리우는 스위스도 고령화의 파고에 직면하여 연금보험, 건강보험 등의 개혁작업에 정치적, 경제적 역량을 쏟아 붓고 있는 실정이다. 이는 공무원 및 공공기관 종사자들을 대상으로 하는 복지제도에도 마찬가지로 적용되고 있다. 스위스의 연방공무원연금제도의 연혁을 살펴 보면, 최초의 제도 도입 시기는 1818 년으로 알려져 있다. 이후, 20 세기 중반인 1948 년에 기초연금을 도입해 노사가 각각 4.2%씩 부담하기로 했지만, 평균 급여액은 기초생계를 보장하는 데 부족한 수준이었다. 1972 년 기초연금을 도입하는 등의 노력을 더해 연금의 소득대체율이 60%가 되도록 했다. 이후 1985 년 직장연금제도에 관한 법률을 제정해 공무원연금을 포함하는 기업연금을 적용하기로 했다. 2013 년 기준으로, 스위스 공무원 재직자는 64 만 1000 명이며, 연금 수급자는 28 만 8000 명이다. 부양률(연금 수급자/재직자)은 44.9%에 달한다. 스위스는 1985 년과 2012 년 두 차례 개혁을 진행했다. 1985 년에는 전통적인 DB 방식(원리금 보장, 확정급여형)에서 하이브리드 DC 방식(원리금 비보장, 확정기여형)으로 변경했다. 정부의 공무원연금 급여 수준 보장을 폐지하고 정부 역할을 조정했다. 즉 국가가 최소 수익률 및 연금 지급률만 지정하고, 운용사의 자금 운용 실적에 따라 추가 지급 여부가 결정되도록 했다. 스위스 공무원연금의 비용은 노사 협의 사항으로, 국가가 반 이상 부담하고 나머지는 노사가 협상을 통해 분담률을 결정한다. 스위스는 2012 년 ‘노후소득 보장 2020 년 어젠다’ 개혁 결과 2020 년 실행을 목표로 여성 연금 지급 개시연령을 65 세로 높이고, 점진적 연금제도를 도입해 62 세부터 시간제 근무 및 부분연금을 병행하며, 연금 지급률은 기초연금과 공무원연금을 포함해 60%로 조정하기로 한 상태다. 사회정치적으로 안정적이고 투명하며, 공정하다고 평가 받는 스위스의 (공무원)연금제도 개혁은 사회적인 합의를 중시하는 국가적 특성에 기반하여 그 속도는 다소 느리지만 국민 개개인의 형평성과 연금제도의 안정성을 공고히 하는 방향으로 꾸준히 진행되고 있다. 또한 서구 유럽의 다른 나라와 비교해 보아도 뒤처지지 않을 정도로 개혁작업이 이루어지고 있는 실정이다. 이에 본 연구는 전반적인 고령화 사회 진입에 따른 재정적 부담을 타개하기 위한 스위스 연방정부의 (공무원)연금제도 개혁의 과정을 살펴 보고 한국의 상황에 적용할 수 있는 시사점을 도출해 내고자 하였다. 즉, 고령층 비율 증가로 인한 연금지급액 증가와 같은 압박을 어떠한 사회정치적인 합의를 통하여 어떤 수준의 재정/금융적인 부담완화를 이끌어 내었는지를 살펴 보고 이러한 사례가 과연 한국에도 적용이 가능할지를 분석하고자 하였다. 이를 위해 제 2 장에서는 스위스 및 주변 유럽국가의 고령화 현황을 개괄적으로 살펴 보았다. 또한 제 3 장에서는 스위스 국내의 (공무원)연금제도 개혁 과정과 이에 따른 효과를 살펴 보고 제 4 장에서는 이러한 스위스 개혁작업을 선진 유럽국가들의 사례와 비교해 보았으며 제 5 장에서는 스위스의 사례가 주는 제도적, 정책적, 사회적 시사점을 제시하고자 하였다.

2. 스위스 및 유럽국가 연금제도 개괄 및 고령화 현황 진단

2.1. 스위스

2.1.1. 개괄

스위스는 3층(Three Pillars) 연금보장 체계가 비교적 안정적으로 구축된 국가이다. 가장 하부의 1층에는 공적연금의 일종인 노령연금[Old-age, survivors and invalidity insurance (AVS/AI)], 2층에는 한국의 퇴직연금과 유사한 근로자연금(Occupational supplementary pensions schemes), 3층에는 시민 개개인의 선택에 따라 가입여부가 결정되는 개인연금(Individual protections)이 자리잡고 있다.

표 2-1. 스위스의 3층 보장 연금체계

보장 층수(Pillars)	보장 형태
3	개인간 사적계약(개인-보험회사)
2	개별 사업장 단위(개인-직장-연금펀드)
1	공적 체계(국가)

2.1.2. 공적연금

2.1.2.1. 연혁

1층의 공적연금은 3단계에 걸쳐서 보장급부의 형태가 추가되어 왔다. 1948 년도에 최초로 제도가 도입되면서 노령연금과 유족연금을 기반으로 운영을 시작하였다. 이후 1960 년에 질병상해후유연금(invalidity benefit)이 추가되었고 1966 년에는 기타 부수적인 연금급부들이 추가되어서 현재와 같은 급부구조를 갖게 되었다. 공적연금은 그 명칭에서 알 수 있듯이 국민 전체를 대상으로 운영하고 있으며 모든 국민이 의무적으로 가입하게 되어 있다. 이를 통해 사회통합 및 복지안전망 구축을 도모하고 있으며 모든 국민들이 일정 정도 이상의 기초적인 생활수준을 유지할 수 있도록 돕고 있다. 연금제도의 적립형태는 Pay As You Go 체계로서 급여수급자에 대한 당해년도(각종 급여)소요액을 당해년도 급여부담자들이 각출해서 충당하는 방식이다.

공적연금의 제도설립 및 제도운영 등을 규정하고 있는 법, 법률, 행정규칙 등으로는 사회보장연방법령(ATSG/LPGA, SR 830.1), 노령연금 및 유족연금에 관한 연방법령(AHVG/LAVS, SR 831.1), 질병상해후유보험에 관한 연방법령(IVG/LAI, SR

831.20), 노령연금/유족연금/장해연금에 연동된 부수급여에 관한 연방법령(ELG/LPC, SR831.30), 연방행정규칙(AHVV/RAVS, SR 831.101;IVV/RAI, SR 831.201)) 등이 있다.

2.1.2.2. 노령연금(유족연금) 가입 기준

연금제도의 기둥이 되는 노령연금 및 유족연금에 관한 연방법령(LAVS) 1 조에서는 제도에 의무적으로 가입해야 하는 대상자들의 기준을 명시해 놓고 있다. 크게 세 가지 항목이 제시되어 있는데, 이는 다음과 같다.

표 2-2. 노령연금 가입기준

- 스위스 내에서 거주(residence)하고 있으며, 항시적으로 생활을 영위하고자 하는(intend to permanently settle)자,
- 근로자 및 자영업자 등 스위스 내에서 소득활동을 하는 자,
- 스위스 국적자로서 국가기관이나 이에 준하는 기관에 소속되어 외국에서 근무하는 자

또한 위와 같은 조건에서 (합법적으로)제외되는 예외사항이 두 가지가 있는데, 이는 다음과 같다.

표 2-3. 노령연금 가입 예외기준

- 외국인으로서 국제법에 의거하여 면책특권이 부여된 자 및 (스위스 국적 여부를 불문하고)국제기구에 근무하는 자
- 앞 조항의 세 가지 조건 중 하나를 만족하나, 제한된 기간 동안 중에만 그러한 자

끝으로, 개인의 신청에 따라 위 연금제도의 적용을 면할 수 있는데, 이러한 신청이 가능한 조건은 아래 세 가지가 있다.

표 2-4. 노령연금 미적용 신청기준

- 다른 국가의 사회보장제도에 적용을 받는 자
- 과도한 재정부담을 느끼는 자(소득의 15% 또는 그 이상)
- 기타 이에 준하는 상황에 있는 자

2.1.2.3. 노령연금 등의 지급개시 조건

노령연금의 지급은 제도 가입자가 법령에서 명시한 은퇴연령에 도달해야 이루어진다. 남자는 65 세, 여자는 64 세에 도달하면 연금수급권이 발생하며, 연금조기개시는 최대 2년 전(남자 63 세, 여자 62 세)까지 가능하며, 연금수령연기는 최대 5년 후(남자 70 세, 여자 69 세)까지 가능하다. 이러한 연령 조건에 더하여, 수급자(외국인 포함)는 스위스 내에서 거주하고 있어야 하며(국가 간 협정에 따라 사회보장이전이 적용되는 외국인 및 EU/EFTA 국가 출신 외국인은 제외), 근로 기간 중 최소 1년 이상 보험료를 납입한 기록이 있어야 한다. 연금액은 근로자의 보험료 납입액과 제도 가입기간 등을 기초로 하여 산출되며, 법령에서 정한 기간조건, 금액조건 등을 만족할 경우에는 총액(full-pension)이 지급되며, 그렇지 않을 경우에는 부분연금(partial-pension)이 지급된

다. 또한, 자녀를 양육하고 있거나 부모를 봉양하고 있는 경우, 일정 부분 추가급여를 받게 된다.

노령연금에 부수적으로 추가되는 보조급부의 경우, 연방정부(Federal government) 또는 개별 주정부(Cantonal administration)의 결정에 의해 지급여부 및 지급절차가 결정되며, 대부분 가입자의 재정상태를 감안하여 지급되는 금액이 조정되는 경우가 많다.

유족연금의 지급은 가입자의 사망시에 이루어진다. 법령에 따라 미망인(Articles 23-24 LAVS), 등록된 동거자(Article 13a para. 2 LPGA), 이혼한 배우자(Article 24a para. 1 LAVS), 고아(Article 25 LAVS) 등이 급여의 수급자가 될 수 있다.

질병상해후유연금의 지급은 가입자가 질병 등의 사유로 인하여 소득창출능력을 상실하였을 때 이루어진다. 이러한 소득의 상실은 법령(Articles 7 and 8 para.1 LPGA)에 명시된 바에 따라, 법률적인 검토, 의학적인 평가, 가입자의 재정상황(Article 16 LPGA), 실질적인 근로 가능 여부(Article 8 para. 3 LPGA) 등을 종합적으로 평가하여 판단하게 된다. 최근, 질병상해 후유연금제도에 대한 개정 움직임이 있었는데, 이와 관련하여 연금형태의 급여지급을 최대한 억제하되, 그 대신 재활을 통한 현장복귀에 더욱 역점을 두는 방향으로의 제도개선 및 실무 운영방식의 전환작업이 있었다. 이를 통하여 근로능력 상실 초기 단계에서 조기에 증상을 인지하여, 상태가 악화되는 것을 사전에 방지하는 효과를 거둘 수 있었다. 또한, 근로자, 고용주, 담당 주치의, 급여수급 담당 공무원 등이 최초 인지시점부터 30일 이내에 관계당국에 보고하도록 함으로써 좀더 전문적인 진단과 평가를 기대할 수 있게 되었다. 이에 따라 경미한 증상의 보유자는 조기에 일터로 복귀할 수 있도록 유도하고, 중장기적인 관리가 필요할 것으로 예상되는 가입자는 별도의 보호 프로그램으로 연계시킴으로써, 결과적으로 보다 효율적인 제도 운영이 가능하게 되었다.

2.1.2.4. 질병상해후유연금 지급조건 및 세부사항

질병상해후유연금의 지급과 관련된 조건 및 판정은 아래 네 가지 항목에 바탕을 두고 진행된다.

표 2-5. 질병상해후유연금 판정 기준

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 소득창출능력이 현저하게 훼손되어 재활훈련 등으로 회복, 유지, 개선될 수 없을 경우라 판단될 때 - 최초 발생 시점 기준으로 1년 기간 동안 다른 외부적인 영향이 없는 가운데 평균 40% 이상의 장애율(등급)을 기록하였을 때 - 해당 근로자가 3년 이상 보험료를 납입하였을 때 - 현재 스위스에 거주 중이며 향후에도 이를 지속할 것으로 판단될 때 |
|--|

관계 당국에서는 급여 지급 신청서 접수 시점으로부터 최소 6개월 기간 동안 서류를 심사하게 되며, 위에서 언급한 판정기준에 따라 급여 지급 여부를 최종적으로 판단하게 된다. 다만, 해당 근로자가 만 18세가 되지 않은 경우에는, 만 18세에 도달하기 전까지는 급여 지급이 보류되며, 도달 시점부터 급여 지급이 개시된다. 아래는 장해율(등급)과 급여 지급액 간의 관계를 나타낸 표이다.

표 2-6. 장해율/지급액 비율 상관표

장해율	급여 수령비율
40%이상	25%
50%이상	50%
60%이상	75%
70%이상	100%

2.1.2.5. 운영 및 행정

노령연금의 운영 및 행정업무 등은 크게 세 가지 갈래로 나누어 볼 수 있다. 일반행정 업무 분야는 전반적인 제도의 관리를 담당하며, 중앙본부 및 지방사무소 등의 설치, 운영, 폐쇄 등을 관리, 감독하고 있으며 타 사회보험기관과의 협조/협력에 관한 업무도 맡고 있다. 법률(분쟁) 업무 분야는 제도의 운영 과정에서 생겨나는 각종 법률적, 행정적 결정, 쟁소, 판결 등에 관한 업무를 관장하고 있다. 재정 분야는 보험료의 수납, 보험금의 지급, 기금의 운용 등에 관한 업무를 맡고 있다.

2.1.2.6. 기타 특징

이와 같은 공적연금은 수급권이 발생한 가입자의 요청에 의해 지급이 개시된다. 또한 사회보장 제도로써의 특성에 맞게, 가입자의 기초적인 생활보장이 가능할 정도의 급여가 지급되고, 개개별로 지급되는 급여액 중 최고액이 최저액의 두 배를 초과할 수 없으며, 배우자가 함께 급여를 받고 있는 경우에는 이를 본인의 급여와 합산하여 일정 상한선을 초과할 수 없도록 하였다. 또한, 대부분의 나라에서와 같이 급여 지급액을 물가상승률, 임금상승률 등에 연동시켜서 실질적인 구매력을 보호할 수 있도록 하였다.

2.1.3. 근로자연금

2.1.3.1. 연혁

2층의 근로자연금은 1982년과 1993년에 제정/개정된 법령에 의거해서 운영되는 연금 제도이다. 근로자연금제도 또한 관계법령 및 행정규칙 등에 따라 관리/감독되고 있으나, 공

적연금과는 달리 국가의 개입은 제도의 안정성 제고 및 가입자의 수급권 확보를 위한 최소한의 범위에 그치고 있으며, 대부분의 (근로자연금)연금펀드는 사인간(개인-직장-연금펀드)의 거래 준칙에 따라서 자율적으로 운영되고 있다. 실질적으로 직업을 가진 이들이 상당수가 이 제도에 가입되어 있으며 보장하는 급부는 공적연금과 유사하게 노령연금, 유족연금, 질병상해후유연금 등으로 이루어져 있다.

근로자연금의 제도설립 및 제도운영 등을 규정하고 있는 법, 법률, 행정규칙 등으로는 노령연금 및 유족연금에 관한 연방법령(BVG/LPP, SR 831.40), 근로자연금 급여 이전에 관한 연방법령(FZG/LFLP, SR 831.42), 스위스 연방정부 행정준칙(BVV2/OPP2, SR831.441.1; FZV/OLP, SR 831.425) 및 기타 행정규칙과 부칙 등이 있다.

2.1.3.2. 제도설립의 취지 및 특징

이 제도의 기본적인 목표는 (공적연금을 통해 기초적인 생활수준을 보장받은 이후에) 은퇴전과 유사한 삶의 질을 누릴 수 있는 경제적 여력을 제공하는 것이다. 공적연금과는 상이하게 소득재분배를 통한 사회안정 및 통합의 기능은 없으며, 근로자 개개인이 납입한 각출액(고용주 부담액 포함)에 투자소득을 더하여 은퇴시에 지급하게 된다. 또한 제도 가입을 독려하고 가입자들의 자발적인 노후대비를 촉진시키기 위하여 납입 금액의 일부에 대해 소득세 감면 등의 세제혜택이 적용되고 있다.

2.1.3.3. 가입자 범위

일정한 조건에 해당되는 근로자는 의무적으로 근로자연금에 가입하도록 되어 있는데 세부 항목은 다음과 같다.

표 2-7. 근로자연금 의무가입 기준

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 소득조건 : (단일 고용주로부터 받는 임금)최소 21,250 프랑 이상, 최대 급여 인정액 84,600 프랑 - 제도가입시점 : 근로계약에 따라 근로자가 노동서비스 제공을 개시한 날(시점) - 제도탈퇴시점 <ul style="list-style-type: none"> : (사유를 불문하고)근로자가 노동서비스 제공을 종료한 날(시점) : 은퇴연령에 도달한 날(시점) : 고용계약을 종료한 날(시점) : 임금수령액이 제도가입 조건에서 규정한 최저임금에 미달하였을 경우 |
|---|

2.1.3.4. 임의가입에 관한 사항

위와 같은 의무가입자 이외에 아래 조건에 해당되는 자는 본인 선택에 따라 임의로 제도에 가입할 수 있다.

표 2-8. 근로자연금 임의가입 기준

- 복수의 고용주로부터 받는 임금이 최저 기준인 21,150 프랑을 초과하는 자
- 의무가입자가 주된 고용주로부터 수령하는 임금 이외에 부업 등을 통해 얻는 부가수입에 대한 근로자연금 가입을 희망할 경우
- 기존에 의무가입자였던 자
- 자영업을 영위하는 자

2.1.3.5. 근로자연금 급여 항목

근로자연금제도에 가입한 자는 다음과 같은 네 가지 종류의 급여 혜택을 수령할 수 있다.

2.1.3.5.1. 일반보험 급여

일반보험 급여로는 앞서 살펴 본 공적연금과 유사하게 노령급여, 유족급여, 질병상해후유급여 등이 있다. 노령급여는 남자는 65세, 여자는 64세에 도달하게 되면 수령이 가능하며, 58세부터 조기 수령이 가능하다. 또한 위에 제시된 은퇴연령 이후에도 근로행위를 함으로써 소득이 창출될 경우에는 본인의 선택에 따라 최대 70세까지 추가적으로 보험료 납입이 가능하다. 근로기간 중에 납입한 보험료와 이를 통해 발생한 투자수익을 합한 금액에 일정비율(conversion rate)을 곱하여 산출된 금액을 연금형태로 지급하는 것이 원칙이며, 자녀양육시에는 산출된 액수에 20%를 가산한다.

유족급여는 근로자연금에 가입한 근로자가 사망하거나 노령급여 수령 중인 퇴직근로자가 사망하였을 때 유족에게 지급되는 급여로서 크게 배우자급여 및 고아급여로 나누어 볼 수 있다. 배우자급여 지급조건은 아래와 같으며 아래 조건에 해당되지 않는 배우자는 일시금을 수령하게 된다.

표 2-9. 배우자급여 지급조건

- 한 명 이상의 자녀를 둔 배우자
- 연령이 45세 이상이며 결혼기간이 5년을 초과한 배우자

배우자급여는 기존에 사망한 가입자에게 할당된 급여의 60%가 지급되며, 배우자가 재혼을 하거나 사망을 하는 시점까지 정기적으로 지급된다.

고아급여는 기존에 사망한 가입자에게 할당된 급여의 20%가 지급되며, 해당 자녀가 18세에 도달하는 시점까지 정기적으로 지급된다. 다만, 해당 자녀가 고등 교육 과정에 진학하였거나, 장애율 70%이상으로 소득창출능력이 없는 경우에는 25세 시점까지 급여를 지급하게 된다.

질병상해후유급여는 근로자연금 가입자가 업무 도중 질병/상해 등의 사유로 인하여 장애율(등급)이 40%를 넘게 되는 장애상황에 처하게 되었을 경우 지급된다. 장애율(등급)에 따른 지급액 비율은 공적연금과 동일하다. 유족연금과 유사하게 자녀가 있을 경우에는 산출된 금액에 20%를

가산하여 지급한다.

2.1.3.5.2. 연금 플랜

연금 플랜은 근로자연금제도의 주요한 부분으로서 고용주가 연금펀드(회사)를 선택하여 설정하고(Art. 11 LPP), 연금펀드(회사)가 연금 플랜을 수립(Art. 51 LPP)하는 방식으로 운영된다. 연금 플랜은 크게 확정기여형(DC-Defined Contribution)과 확정급여형(DB-Defined Benefit)으로 나누어 볼 수 있다.

2.1.3.5.3. 기득 급여(vested benefits)

근로자가 이직, 실직, 기타 사유 등으로 인하여 근로자연금의 변동사항이 생길 경우에도 기존에 해당 근로자에게 할당된 급여혜택, 적립금 등을 보장혜택의 훼손이나 멸실 없이 보존, 이전하는 것으로서 연방법령(Articles 15-17 LFLP)으로 근로자를 보호하는 제도이다. 기득 급여는 아래와 같은 조건에 의해서 현금으로 지급될 수 있다.

표 2-10. 기득급여 현금지급 조건

- 해당 가입자가 스위스를 항구적으로 떠나게 된 경우(EU/EFTA - Art. 25f LFLP)
- 해당 가입자가 자영업자가 되어 의무가입 대상자가 아니게 된 경우
- 기득 급여가 해당 가입자가 납입하는 연간 보험료보다 낮은 경우

한편, 이혼한 가입자의 경우에는 결혼관계가 유지된 기간 중에 발생한 급여는 원칙적으로 5:5의 비율로 나누어서 수령하도록 규정되어 있다.

2.1.3.5.4. 주택 구입 촉진

근로자연금에 가입한 직장인이 주택구입이나 주택담보대출 상황을 위하여 자금이 필요할 경우, 이를 근로자연금에서 충당할 수 있게 한 것으로서 법령에 의해 그 조건이나 운영방식이 엄격하게 규정되어 있다. 또한 이렇게 근로자연금 재원을 활용하여 구입한(혹은 담보대출을 상환한)주택을 매각할 경우에는 각종 이연된 세금을 부동산 매각과 함께 납부하도록 강제하고 있다.

2.1.3.6. 제도 운영 관련 행정 업무

근로자연금제도의 운영 및 각종 업무 수행은 연금펀드에서 맡아서 하고 있다. 이러한 연금펀드는 그 형태가 다양한데, 재단이나 협동조합 혹은 공기업의 형태를 띠는 경우가 보통이다. 이러한 연금펀드는 각 분야의 전문가(변호사, 회계사, 세리사 등)들이 정기적으로 안정성을 평가, 점검하고 있으며 관계당국에서도 규정에 따라 주기적으로 관리, 감독 업무를 수행하고 있다. 법률이나 행정적인 측면에서 발생하는 분쟁들은 대부분 공적인 법률기관(법원, 행정심판원 등)에서 심의, 판결 등의 절차를 거쳐서 종결이 된다. 근로자연금의 재정 운영은 기본적인

으로 Full-funding 방식으로 납입한 금액에 투자수익을 더한 액수를 최종적으로 가입자에게 되돌려주는 형태이다. 납입금액은 고용주와 근로자가 나누어 부담하며, 고용주가 부담하는 액수가 근로자 부담분보다 크거나 같아야 한다. 또한 이렇게 납입하는 금액에 대해서는 일정 부분 세제혜택이 주어지며 미적립 급여(unfunded benefit)와 근로자연금 청산(pension fund liquidation) 등에 대해서는 관련 법률에서 상세 내용을 규정하고 있다.

2.1.4. 개인연금

3층에 자리잡고 있는 개인연금은 개개인의 선택에 따라 완전 자율적으로 운영되고 있으며, 공적연금이나 근로자연금과는 달리 국가나 고용주가 보험료 납입을 하거나 제도운영에 기여하는 경우는 없다. 다만, 개인과 보험(연금)회사 사이의 사적인 상행위 계약을 기반으로 운영되고 있는 제도이나, 개인이 납입한 보험료를 기반으로 조성된 적립금이라 하더라도 임의적인 인출을 엄격히 제한하고 있으며 극히 한정적인 조건 아래에서만 돈을 찾아서 쓸 수 있게 되어 있다. 또한, 근로자연금과 유사하게 보험료 납입액의 일정 부분에 대하여 각종 세제혜택을 제공하고 있다. 이러한 특징은 모두, 비록 그 형태는 사인간의 자율적인 계약행위이지만, 그 목적이 개인의 노후대비 및 나아가서 사회적인 안전망 구축에 있기에, 제도의 운영 및 활용이 공공복리에 이바지해야 한다는 측면을 강조하는 것으로 볼 수 있다.

2.2. 프랑스

2.2.1. 연혁

프랑스 사회의 근대 이후의 전반적인 사회보장 체계 발전사는 아래와 같이 요약해 볼 수 있을 것이다.

표 2-11. 프랑스 사회보장 체계 변천

연대	주요 사항
1830 년~1905 년	공공 부조 체계 수립 임의적인 사회 보장 체계 구축
1898 년~1939 년	사회보험 체계 확립
1945 년~1946 년	종합적인 사회보장 체계 구축
1946 년 이후	지속적인 개선 및 보완

2.2.2. 갈래

프랑스의 사회보장체계를 간단히 살펴 보면, 다양한 항목의 사회보장 서비스가 종합적이고 통합적으로 운영, 제공되고 있음을 알 수 있다. 크게 기본 보장체계, 실업 보장체계, 보조적 연금

보장체계, 자영업종 보장체계, 농어업 종사자 보장체계, 기타 보장체계, 공적부조 체계 등으로 나누어 볼 수 있다.

기본 보장체계는 시민들이 의무적으로 가입해야 하는 제도로서, 대부분의 근로자와 학생을 비롯한 기타 대상자들을 위해 운영되고 있다. 크게 아래 네 가지 항목에 대한 보장을 중심으로 운영되고 있다.

표 2-12. 기본 보장체계 주요항목

- 질병, 출산, 장애, 사망
- 산업재해
- 노령(은퇴)
- 가족

실업 보장체계는 모든 임금 근로자를 대상으로 운영되고 있다.

보조적 연금 보장체계는 의무 가입 형태로 운영되고 있으며, 기본 보장체계와 농어업 종사자 보장체계에 가입된 사람들을 그 대상으로 한다.

자영업종 보장체계는 농어업 이외의 산업군을 대상으로 운영되고 있으며, 의무적으로 가입해야 하는 기본 연금 사항과 선택적으로 가입할 수 있는 임의 연금 사항 및 건강 보장 사항으로 구성되어 있다.

농어업 종사자 보장체계는 농어업 분야에 속한 임금 근로자 및 비임금 근로자를 대상으로 운영되고 있으며, 이러한 가입 대상에 대한 제한 조건 이외에 일반적인 제도 운영 방식은 대부분 기본 보장체계와 유사하다고 볼 수 있다.

기타 보장체계는 국가가 지정한 특수 직역들을 대상으로 하는 제도로서 그 운영은 기본 보장체계와 대부분 동일하다.

2.2.3. 제도 세부 사항

기본 보장체계에 가입하기 위해서는 아래 두 가지 조건을 만족해야 한다.

표 2-13. 기본 보장체계 가입조건

- 하나 이상의 고용주와 고용계약을 맺고 있어야 함
- 사회보장 보험료와 관련 세금을 공제할 수 있는 급여가 파악되어야 함

또한 기본 보장체계에서 다루고 있는 혜택들은 가입자의 성격에 따라 다소 다른데 이는 아래와 같다.

표 2-14. 기본 보장체계 보장혜택

- (별도 체계에 가입되어 있지 않는)일반 직종에 종사하고 있는 임금 근로자
: 질병, 노령(은퇴), 실업, 출산 등 모든 보장혜택
- 특수 형태 종사자(학생 포함)
: 질병, 출산 보장혜택(현물 급여)
- 국내 거주 중인 모든 사람
: 가족 급여

2.2.4. 질병, 출산, 장애, 사망 보장체계

기본적으로 일정 기간 이상 근무를 하고 일정 금액 이상의 사회 보험료를 납부한 사람에게 혜택이 제공되며, 지역 건강보험 펀드에서 급여 지급 업무를 관할하고 있다.

2.2.4.1. 건강보험

건강보험은 기본적으로 현물급여 지급을 원칙으로 하며, 질병 등으로 인한 단기적인 소득상실에 대한 급여도 지급하고 있다. 보장대상은 가입자 및 가입자가 부양하고 있는 가족원들로 정해져 있다. 좀더 상세히 살펴 보면, 배우자는 정상적인 혼인관계를 유지하고 있으며, 임금을 받는 근로자가 아니고, 기타 다른 사회보장체계로부터 혜택을 받고 있지 않는 자여야 한다. 자녀들은 기본적으로 16 세 이하인 경우만 인정이 되며, 고등 교육 과정에서 수학 중이거나 정신적, 육체적 장애로 인하여 소득창출 능력이 훼손된 경우에는 20 세 이하까지 적용범위가 늘어난다. 또한 직계 존비속, 또는 친인척의 경우 동일 주소에 같이 거주를 하고 가입자가 부양하고 있는 자녀를 양육하고 있는 경우에도 역시 적용대상으로 포함된다.

2.2.4.2. 건강보험 운영 및 급부 지급

건강보험은 앞서 언급한대로 현물지급이 원칙이다. 이는 먼저 가입자가 의료기관에서 진료를 받고 의료 서비스에 대한 수수료 등을 납부한 뒤에 이를 관계 당국에 신고, 접수하여 해당 의료 서비스 수수료의 전부 또는 일부를 환급받는 방식으로 운영되고 있다. 통원치료 및 입원치료와 약물 처방조제와 관련된 비용에 대해 보장이 제공되고 있으며 대부분 가입자와 관계 당국이 의료비 총액을 정해진 비율에 따라 나누어 분담하는 방식이다.

건강보험에서 제공되는 기타 보장혜택 중 비교적 주요 항목으로 꼽히는 것은 질병으로 인하여 소득상실을 겪고 있는 가입자를 대상으로 하는 일당지급 혜택이다. 이는 정상적으로 건강보험에 가입되어 있는 자가 질병 등으로 인하여 정상적인 근로가 어렵게 된 경우에 건강보험에서 정상적인 생활이 가능하도록 일정액의 급여를 지급하는 것으로서 상세내용은 아래와 같다.

표 2-15. 건강보험 소득상실 급여

질병 등으로 인한 근로 불능 상태 발생시,
- 최초 3 일
: 급여 지급 없음
- 4 일차~30 일차
: 직전 3 개월 평균 급여의 50% 지급(별도 상한액 설정)
- 31 일차 이후
: 자녀가 3 명 이상일 경우, 직전 3 개월 평균 급여의 66.6% 지급
- 근로 불능 상태가 장기간 유지될 경우, 최대 3 년까지 급여 지급이 가능함
- 중증 질환에 거린 가족원을 간호하기 위해 근로자가 휴가 및 휴직을 신청한 경우에도 급여 지급이 가능함

2.2.4.3. 출산보험

출산보험도 기본적으로 현물급여 지급을 원칙으로 하며, 임신과 출산에 관련된 각종 비용들을 보장한다. 또한 출산 직전 3 개월간 유급휴가를 지원하며 출산 이후 최소 8 주 최대 16 주까지의 기간에 대한 급여를 지급한다. 그리고 산모 뿐 아니라 그 배우자에게도 최장 11 일간의 유급휴가를 지원하고 있다.

2.2.4.4. 장애보험

장애보험은 장애연금급여와 유족연금급여를 보장하고 있다.

장애연금급여는 기본적으로 장애로 인하여 정상적인 근로가 어렵게 된 사람들을 대상으로 소득 상실에 대한 보전을 위해 제공되는 급부이다. 평상적인 은퇴연령에 도달하기 이전에 장애가 발생하여 종전에 받던 급여의 1/3 을 초과하는 소득상실이 발생하였을 경우 급여가 지급된다. 상세한 지급내용은 아래와 같다.

표 2-16. 장애연금급여 지급 세부사항

- 기타 (단순한)형태의 직종에 종사가 가능하다고 판단되는 수준의 장애가 발생한 경우
: 연간 급여의 30%를 지급
- 기타 (단순한)형태의 직종에 종사가 불가능하다고 판단되는 수준의 장애가 발생한 경우
: 연간 급여의 50%를 지급
- 기타 (단순한)형태의 직종에 종사가 불가능하다고 판단되는 수준의 장애가 발생하였고 일상생활 수행의 장애 정도가 심하여 외부인의 항시적인 조력이 필요하다고 판단되는 경우
: 연간 급여의 90%를 지급
- 연간 지급액의 상한과 하한이 설정되어 있음

장애보험에서 지급되는 유족연금급여는 노령급여 또는 장애연금급여의 수령 대상자가 사망하였을 때 생존한 그 배우자에게 지급되는 급여로서 자세한 지급 조건은 아래와 같다.

표 2-17. 유족연금급여 지급 세부사항

- 배우자 연령
: 55 세 이하
- 배우자는 장애로 인하여 현저한 소득창출능력 훼손을 겪고 있어야 함
- 배우자가 일정 기준 이하의 소득자일 경우에 한함

2.2.4.5. 사망보험

사망보험은 가입자 사망시 그 친족들을 대상으로 일시금을 지급하는 제도이다. 수익자의 우선 순위는 아래와 같다.

표 2-18. 사망보험 수익자 우선순위

1. 생존한 배우자
2. 동거인
3. 자녀
4. 직계 존속

2.2.4.6. 산재보험

산재보험은 기본적으로 근로자 및 일부 규정된 직업군(예: 학생)을 대상으로 운영되는 제도로써 근무와 연관되어 일어나는 질병이나 직장에서 발생한 재해 및 통근시 발생한 사고 등을 보장하고 있다. 직무 수행과 연관되는 질병발생의 경우, 법으로 대상 항목을 규정하고 있다. 산업재해는 지역 건강보험 관리 당국에 보고를 해야 하며 심사를 거쳐 해당 관청에서 급여를 지급하게 된다. 특히, 산업재해 관련 급여는 근로자의 사회보장 보험료 납입 여부나 가입기간에 무관하게 지급되는 급여로서 장애의 정도에 따라 단기급여와 장기급여로 나뉘게 된다.

2.2.4.6.1. 단기급여

단기급여는 기본적으로 현물급여 방식으로 운영되며, 건강보험과 운영체계가 유사하다. 다만, 가입자의 본인부담이 없이 보험재정에서 전액 지원이 되는 차이점이 있다. 급여 지급액은 아래와 같다.

표 2-19. 단기급여 지급액

- 직전월 급여 기준
- 1 일차
: 일당의 100% 지급
- 2 일차~28 일차
: 일당의 60% 지급
- 29 일차 이후
: 일당의 80% 지급

단기급여는 정상적인 근로능력을 상실한 자에게 지급되며 최대 1 개월까지 지급이 가능하다.

2.2.4.6.2. 장기급여

장기급여는 해당 근로자의 장애 정도와 직전월 급여에 연동되어 지급된다. 장애율(등급)이 80%를 초과하고 본인 스스로 일상생활 수행이 어려워 보조인이 항시적으로 도움을 주어야 하는 경우에는 추가적인 급여가 지급된다.

2.2.4.7. 노령(은퇴) 급여

노령(은퇴)급여는 기본연금 보장, 보조적 연금 보장, 최소 연금액 보장 등으로 나누어 지며, 노령보험공단에서 관리, 운영하고 있다.

2.2.4.7.1. 기본연금 보장

기본연금 보장은 의무적으로 가입해야 하는 제도로서, 급여수급자에 대한 당해년도 (각종 급여)소요액을 당해년도 급여부담자들이 각출해서 충당하는 Pay As You Go 체계로 운영되고 있다. 노령급여와 유족급여가 제공되고 있으며, 제도를 관장하는 기금(CARSAT)에서 지급하고 있다.

급여 지급을 위한 최소 연령 조건을 규정하고 있는데 그와 관련된 상세한 내용은 아래와 같다.

표 2-20. 기본연금 연령 규정

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 1951년 7월 1일 이전 출생자
: 60세 이후부터 급여 지급 - 1951년 7월 1일 이후 1951년 12월 31일 이전 출생자
: 60세 + 매 1년당 4개월씩 가산 - 1952년 1월 1일 이후 1954년 12월 31일 이전 출생자
: 60세 + 매 1년당 5개월씩 가산 - 1955년 1월 1일 이후 출생자
: 62세 이후부터 급여 지급 |
|--|

급여로 지급되는 금액은 평균 급여액과 개별 가입자의 가산률과 가입기간 등에 연동되어 정해진다. 또한 조기 연금 수령도 가능한데, 이와 관련된 조건은 아래와 같다.

표 2-21. 조기연금 규정

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 근로기간이 일정 기준을 초과한 자 - 장애가 있는 자 - 육체적으로나 정신적으로 열악한 근로환경에서 종사한 자 |
|---|

기본적인 연금 수령액에 부가하여 추가로 지급되는 가산연금에 대한 지급기준은 아래와 같다.

표 2-22. 가산연금 규정

- 연금 수령일 현재 자녀 양육을 하는 자
- 연금 수령일 현재 보조자로부터 항시적인 도움을 받아야만 일상생활 수행이 가능한 자
- 2011 년 이전에 배우자 항목으로 연금 가산 판정을 받은 자(현재에는 신규 적용 대상자가 없는 항목임)

2.2.4.7.2. 유족연금

유족연금은 부보의 대상이 되는 가입자가 사망하였을 경우, 남은 가족원들에게 지급되는 급여로서, 55 세 이상의 생존 배우자에게 지급된다. 일정한 소득 기준을 만족하는 생존 배우자에게만 지급된다는 특징이 있다. 또한 사망한 가족원의 생존시 소득과 부양해야 할 자녀의 수에 따라 급여가 조정되기도 한다. 한편 연령 조건을 만족하지 못하는 생존 배우자(소득 수준 일정액 이하)에게는 일시금 형태의 보조금이 지급된다.

2.2.7.4.3. 보조적 연금

보조적 연금은 기본 연금제도를 보충하는 연금설계로서 기본 연금제도에 가입된 근로자들(일반 연금제도 가입자, 농업 종사자, 광산 노동자)을 대상으로 운영되는 의무적인 연금 제도이다. Pay As You Go 에 기반하여 운영되는 제도로서 별도의 기관에 의해 관리되는 것이 일반적이다. 한편, 민간 영역에서는 ARRCO 및 AGIRC 와 같은 제도도 병행적으로 운영되는데 특징은 아래와 같다.

표 2-23. ARRCO 및 AGIRC 주요 사항

- 일정한 기준에 따라 연금 포인트를 적립함
- 은퇴시 수령하게 되는 연금액은 적립된 포인트와 은퇴 연령에 따라 산출되어 지급됨
- 일반적인 은퇴 연령 : 65~67 세
- 조기 은퇴 연령: 55~57 세(조기 은퇴시, 연금 삭감계수를 적용하여 연금액을 차감하여 지급함)
- 자녀 양육시 연금을 증액하여 지급
- 유족연금제도 적용
- 고아연금제도 적용

끝으로, 여러 가지 연금제도 중에서, 1956 년에 신설된 Target Minimum Pension(“minimum vieillesse”)라는 제도가 있는데 주요한 특징은 아래와 같다.

표 2-24. Target Minimum Pension(“minimum vieillesse”) 주요 사항

- 노령층에 대한 수당지급을 위해 만들어진 제도
- 최저소득 보장이 목적임
- 최소 65 세부터 수당을 받을 수 있음(신체적 장애가 있거나 실업자의 경우 60 세부터)
- 프랑스 거주자에 한함
- 소득/재산 등의 기준에 따라 지급대상을 선별

2.2.5. 가족보장

가족보장 제도는 프랑스 내에서 거주하는 자녀를 양육하는 모든 근로자 및 이에 준하는 자를 대상으로 하는 제도이다. 주요한 특징은 아래와 같다.

표 2-25. 가족보장 주요 사항

- 급여는 합법적 이민자의 자녀, 불법적 이민자의 자녀, 입양된 자녀 및 친자녀에게 지급됨
- 급여액은 가정별 기본산출액(base)에 일정한 계수를 곱하여 산출된 금액을 지급함
- 기본 양육 수당 지급
- 조기 출산 수당 지급
- 특정 목적 수당 지급
- 가족 안정 기금에서 재원을 마련함

위에서 언급된 기본 양육 수당, 조기 출산 수당 및 특정 목적 수당의 종류는 아래와 같다.

표 2-26. 기본 양육 수당 주요 사항

- 자녀 수당
- 고정금액 수당
- (일정 수준 이하 소득자 대상)소득 보조 수당
- 가족 부양 수당

표 2-27. 조기 출산 수당 주요 사항

- (일정 수준 이하 소득자 대상)출산/입양 보조금 지급
- (일정 수준 이하 소득자 대상)기본 가산 수당 지급
- 근로 시간 조정권 부여
- (일정 수준 이하 소득자 대상)택아소 선택권 부여

표 2-28. 특정 목적 수당 주요 사항

- 장애 자녀를 대상으로 교육 보조금 지급
- (일정 수준 이하 소득자 대상)학업 복귀 수당 지급
- (일정 수준 이하 소득자 대상)일간 자녀 양육 수당 지급
- (일정 수준 이하 소득자 대상)주거 보조 수당 지급
- (일정 수준 이하 소득자 대상)거주지 이전 수당 지급

2.2.6. 실업보험

실업보험은 정부에 의해 승인된 노사 단체들 간의 협약에 기반하여 운영되는 제도이다. 이 협약에 가입한 고용주에 소속된 모든 근로자를 대상으로 하며, 주요 단체로는 노동자를 대변하는 가장 대표적인 기구인 UNEDIC가 있으며, 구직자를 위한 Pôle emploi도 있다. 기금의 수납은 URSSAF에서 맡고 있다. 실업보험과 연관된 조건은 아래와 같다.

표 2-29. 실업 보험 급여에 연계된 조건

- 고용주에 의한 해고
- (정당한 사유로 인한)고용주와 근로자 간의 상호 합의에 의한 면직
- (정당한 사유로 인한)근로자의 퇴직
- 계약기간 종료로 인한 근로의 종료
- 근로자는 신체적으로 근로 가능한 상태이어야 함
- 구직 프로그램에 등록된 자로서, 직장 복귀 플랜에 따라 과정 이수를 성실하게 진행하고 있어야 함
- 능동적으로 구직행위를 진행하고 있어야 함
- 실업보험에서 정한 최소 가입기간 이상 동안 정상적인 가입자로서 등록되어 있어야 함
- 법에서 규정한 은퇴연령 미만인 자

실업보험에서 지급되는 급여는 그 금액과 지급기간이 과거 실업보험에 가입했던 기간과 납입한 보험료의 수준에 연동된다는 특징이 있다.

2.2.7. 사회보장 제도 관련 행정기구

지금까지 살펴 본 프랑스의 각종 사회 보장 제도를 운영하는 행정기구도 그 기능에 따라 다양하다. 고용 사실 여부를 등록하고 각종 사회보장 기금(보험료)을 납부하는 기구로서 URSSAF가 있다. 또한 각종 지역/광역 사무소가 있으며 보장하는 대상의 특징에 따라 별도의 사무소를 설치하여 운영하는 경우도 있다. 그리고 이러한 행정기구의 관리, 감독, 주요 의사 결정 등에 있어서 근로자 대표(노동조합 등)와 고용주 대표(상공회의소 등)가 참여하는 경우가 많다. 또한 이러한 기구를 관장하는 행정부의 기관으로는 사회보장부(Ministry of Social Affairs), 재무부(Ministry of Finance), 노동/고용/사회부(Ministry of Labour, Employment and Social Dialogue) 등이 있다. 한편, 기금(보험료)은 주로 급여에서 일괄 공제되는 경우가 일반적이다. 국가에서 일정률을 지정하여 급여 지급시 공제하며, 고용주와 근로자가 부담하는 것이 대부분이다. 이러한 급여 차감분이 전체 소요 예산의 60%가량이 되며, 이와는 별도로 사회보장세(social welfare tax)라는 것이 있는데 이를 통해 소요 예산의 20%가량이 충당된다. 주요 세원으로는 급여소득, 부동산 소득, 투자 소득, 도박장 운영 소득 등이 있다. 끝으로, 사회통합세(Contribution sociale de solidarité des Sociétés)라는 명목의 세금도 일정 부분의 예산 소요액을 충당하고 있다.

2.3. 독일

2.3.1. 연혁

독일의 사회보장(보험)제도 도입의 시초는 19 세기로 거슬러 올라간다. 1883 년부터 1891 년 사이에 제도의 기반이 만들어지고 1911 년 경에 사회보험이 공식적으로 제도화 되기 시작한다.

이후 1920 년대와 1930 년대를 거치면서 실업보험과 각종 다양한 급여가 도입되었다. 비교적 최근인 1995 년에는 장기간병보험 제도가 전국적으로 실시되기 시작하였다.

2.3.2. 갈래

독일의 사회보장(보험) 제도는 기본 보장, 특수 보장, 보조적 노령 보장, 가족 보장(주거 보장), 실업자(구직자) 보장 등으로 나누어 볼 수 있다. 세부적인 내용은 아래와 같다.

표 2-30. 독일의 사회보장(보험) 세부사항

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 기본 보장 <li style="padding-left: 20px;">:건강(의료) <li style="padding-left: 20px;">:장기간병 <li style="padding-left: 20px;">:연금 <li style="padding-left: 20px;">:상해 <li style="padding-left: 20px;">:실업 - 보조적 노령 보장 <li style="padding-left: 20px;">:지역별 퇴직 보장 <li style="padding-left: 20px;">:개인 자산 적립 보장 - 특수 보장 <li style="padding-left: 20px;">:농업 종사자, 광부, 예술가, 공무원 대상 보장 - 가족 보장 <li style="padding-left: 20px;">:자녀 양육 수당 <li style="padding-left: 20px;">:(저소득층)부모 수당 - 공적 부조 |
|--|

2.3.3. 기본 보장

기본 보장은 원칙적으로 모든 임금 근로자를 대상으로 하는 제도이다. 다만, 공무원이나 공공 부문 근로자 등은 제외된다. 또한, 월 급여 기준으로 400 유로 미만의 소득 수령자와 1 년 중 50 일 미만 동안 일하는 단기계약직 근로자도 제외된다.

2.3.1. 건강(의료) 보장 세부 사항

건강을 보장하는 항목에서는 질병과 출산 관련의 급여를 제공한다. 지역 사무소 및 본부에서 각종 행정적 절차를 운영하고 있으며, 보건부 및 연방보험공단에서 관리, 감독하고 있다. 또한, 주요한 보장 사항은 아래 세 가지이다.

표 2-31. 건강 보장 세부사항

- 질병 관련 현금 급여
- 질병 관련 현금 급여
- 출산 관련 급여

건강 보장은 전 국민을 대상으로 의무가입 형태로 운영되고 있다. 국민들은 공공에서 운영하는 보험이나 민간회사에서 판매하는 의료보험에 가입해야 한다. 공공에서 운영하는 보험에 가입되는 사람들의 종류는 아래와 같다.

표 2-32. 건강 보장 공공보험 가입자 조건

- 일정 소득 조건을 만족하는 임금 근로자
- 학생, 견습생
- 연금 수급자
- 실업자
- 장애로 인하여 직종 등의 조정이 가미된 근로자
- 기타 관련 규정에서 정하는 자

건강 보장은 가입기간과 무관하게 보장이 제공되며, 선택에 따라 추가적인 항목에 대한 보장도 더할 수 있다. 또한, 배우자나 자녀와 같은 가족원도 보장대상에 포함할 수 있다. 건강 보장의 현금 급여와 관련된 항목들은 아래와 같다.

표 2-33. 건강 보장 현금급여 항목

- 예방 진단/검사
- 의학적 처치
- 약물 조제/처방
- 치과 진료
- 재택 진료 및 재택 처방
- 입원 진료
- (진료기관 방문)교통비

건강 보장 현금 급여의 지급과 관련된 사항은 아래와 같다.

표 2-34. 건강 보장 현금급여 세부사항

- 근로자가 질병 등으로 인하여 근로능력을 상실하여 소득의 상실이 발생할 경우
- 고용주가 최초 6 주간의 급여를 부담함
- 세전 근로소득의 70% 수준에서 급여를 지급함
- 세후 근로소득의 90%를 한도로 급여를 설정함
- 동일한 질병으로 3 년의 기간 중, 최대 78 주간 급여 지급이 가능함
- 다른 사회 보장 제도에서 보장받는 부분이 있을 경우, 일정액(율)을 삭감하여 지급함
- (자녀가 12 세보다 어리거나 혹은 장애가 있을 경우)자녀의 질병 간호로 인하여 정상적인 근로가 어려워 소득이 상실될 경우, 연속적으로 최대 20 일치(1 년간 최대 50 일 이내)급여 지급이 가능함

2.3.2. 출산 관련 급여

출산 관련 보장에도 현물 급여와 현금 급여가 있는데, 각각의 세부 사항은 아래와 같다.

표 2-35. 출산 관련 보장 현물 급여

- 의사 왕진 및 산파 고용
- 약물 및 기타 의학적 처치
- 병원 이송시 소요되는 비용
- 재가 간호 서비스 비용 등

표 2-36. 출산 관련 보장 현금 급여

- 출산 전 6 주 및 출산 후 8 주 기간에 대한 급여 지급
- (산모가 급여 소득자일 경우)출산 전 3 개월 동안 산모의 평균 소득액 지급(일 지급액 기준 최대 13 유로까지 보장하며 차액은 고용주가 부담함)
- (산모가 급여 소득자가 아니면서 임의 가입자일 경우)질병 보장과 동일한 급여액 지급
- (산모가 공공보험의 보장을 받지 않으면서 다른 가입자의 배우자로 등재되어 있는 경우)최대 210 유로가 지급됨(연방정부 예산에서 지급)

2.3.3. 장기간병보험

장기간병보험은 1995 년도에 도입된 제도로서 모든 국민이 의무적으로 가입해야 하는 사회보장 제도이다. 이는 장기간의 간병으로 인하여 발생하는 육체적, 정신적, 재정적인 어려움을 완화하고자 만들어진 사회보장 프로그램의 하나로서 지속적인 간병이 필요한 개인 및 그 가족원들의 안정적인 생활을 보장하는 것이 그 목표이다. 건강/의료 보장에 가입된 자는 자동적으로 장기간 병보험에도 가입되며, 가입후 2 년이 경과한 시점부터 보장이 개시된다. 장기간병보험과 관련된 기본적인 사항은 아래와 같다.

표 2-37. 장기간병보험 관련 기본 정보

- 대상자의 증상에 따라 3 등급으로 분류
- 1 등급 : 하루에 1 회 이상, 상당한 정도의 보조가 필요한 경우
- 2 등급 : 하루에 3 회 이상, 상당한 정도의 보조가 필요한 경우
- 3 등급 : 항시적으로, 상당한 정도의 보조가 필요한 경우
- 장기간병 현물 급여
- 장기간병 현금 급여
- 가족원들 대상 급여

장기간병 급여의 세부 사항은 아래와 같다.

표 2-38. 장기간병보험 현물급여와 현금급여

- 현물급여
 - :치료 및 상담
 - :재가 서비스
 - :기관 방문 서비스
- 현금급여
 - :자가 진료 및 자가 치료 대상자에게 수당 지급
 - :급여액은 등급에 따라 조정됨
- 필요에 따라, 현물급여와 현금급여를 복합적으로 수령할 수 있음

2.3.4. 공공연금보험

공공연금보험은 일부 자영업자와 모든 임금근로자가 의무적으로 가입해야 하는 제도이다. 또한 선택에 따라 의무 가입 대상자가 아니더라도 임의가입 형태로 보장을 받을 수도 있다. 주요한 보장 내용은 질병후유연금, 노령연금, 유족연금 등이 있다. 연방연금보험공단과 각 지역 사무소에서 일반사무 등을 관장하고 있다. 또한, 중앙행정부처 가운데 하나인 노동사회부(Federal Ministry of Labour and Social Policy)에서 총괄 관리, 감독을 맡고 있다.

2.3.5. 질병후유연금

질병후유연금과 관련된 주요사항은 아래와 같다.

표 2-39. 질병후유연금 주요사항

- 건강상의 이유로 1 일 3 시간 이상의 일상적인 근로가 불가능한 자
- 일정기간 이상 동안 정상적으로 보험료를 납입한 자
- 급여 지급보다 재활에 중점을 두는 것이 대원칙임
- 평균 은퇴 연령 도달시, 질병후유연금이 노령연금으로 대체됨

2.3.6. 노령연금

노령연금은 일정 기간 동안 보험료를 납입하고 평균적인 은퇴연령에 도달한 자에게 지급된다. 다른 나라와 유사하게 조기연금(early retirement), 지연연금(deferred retirement) 등을 선택할 수도 있다. 노령연금과 관련된 사항은 아래와 같다.

표 2-40. 일반 노령연금 주요사항

- (1963 년 이후 출생자)은퇴연령은 67 세로 설정
- (1947 년 이전 출생자)은퇴연령은 점진적으로(2012 년부터 2029 년까지) 65 세에서 67 세로 상향 조정
- 최소 5 년 이상 보험료 납입한 자에게 연금 지급
- 45 년 이상 보험료를 납입한 자는 특수 장기연금 신청이 가능함

1952년 이전에 출생한 자들을 대상으로는 아래와 같은 부칙이 적용된다.

표 2-41. 1952년 이전 출생자들에 대한 연금액 산출 부칙

- 은퇴연령은 65 세로 설정
- 최소 15년 이상 보험료 납입한 자에게 연금 지급
- 여성의 경우, 40 세 이후 최소 10년 이상 보험료 납입한 가입자에게 연금 지급
- 조기연금 선택권 부여

조기연금과 지연연금에 대한 상세내용은 아래와 같다.

표 2-42. 조기연금과 지연연금

- 조기연금
:조기연금은 63 세부터 신청 가능
:최소 35년 이상 보험료 납입한 가입자에 한해 가능
:정해진 산출식에 따라 연금을 감액하여 지급
- 지연연금
:일반적인 은퇴연령부터 70 세 시점 사이에서 연금개시 시점 선택 가능
:정해진 산출식에 따라 연금을 증액하여 지급

2.3.7. 유족연금

유족연금과 관련된 사항은 아래와 같다.

표 2-43. 유족연금 주요사항

- 소득조건, 재정조건 등에 따라 지급 여부가 결정됨
- 사망자가 사망 시점까지 5년 이상 보험료를 납입하였거나 사망 시점 당시에 연금 수급자였을 때 급여가 지급됨
- 배우자연금
:법적 배우자(또는 공식적인 동거자)
:급여 수령기간은 최대 2년(예외 조건 있음)
:연령조건, 자녀양육여부, 장애여부 등에 따라 급여가 증액됨
- 고아연금
:자녀의 경우 최대 18세까지 급여 지급 가능(예외 조건 충족시 연장 가능)
:편부/편모 및 소년소녀가장 등 조력자 유무에 따라 급여액 차등화

2.3.8. 공공상해보험

공공상해보험과 관련된 사항은 아래와 같다.

〈표 44-공공상해보험 주요사항〉

- 근로 중 상해사고를 보장
- 통근시 사고도 보장
- 직종별 연관 질병(직업병)에 대해 보장
- 일반 사무는 상해보험관리공단에서 관장
- 관리, 감독은 노동사회부(Ministry of Labour and Social Policy)에서 총괄
- 임금 근로자는 의무적으로 가입해야 함
- 의무가입 대상자 이외의 임의 가입도 가능
- 보험료 납입 실적과 무관하게 보장 가능
- 가입대상자에게 의료 서비스 지원
- 단기/장기 장애 급여금 지급
- 유족 급여 지급
- 단기 장애 급여
 - : (직전월) 최대 세전소득의 80%까지 급여 지급
 - : (직전월) 세후소득을 초과할 수 없음
 - : 최대 78 주간 지급 가능
- 장기 장애 급여
 - : 소득창출능력이 20% 이상 훼손되었을 경우 지급
 - : 완전장해 판정시, 직전년도 급여의 66.7% 지급
 - : 항시적인 조력자의 도움이 필요할 경우, 추가적인 수당 지급
- 유족 급여
 - : 배우자연금은 사망근로자 임금의 30~40% 수준에서 결정됨
 - : 고아연금은 사망근로자 임금의 20~30% 수준에서 결정됨
 - : 배우자/고아 수당을 추가로 지급할 수 있음
 - : 다양한 사회보장을 통틀어서 사망근로자 임금의 80%를 초과할 수 없음

2.3.9. 공공실업보험

공공실업보험과 관련된 사항은 아래와 같다.

표 2-45. 공공실업보험 주요사항

- 견습생을 포함한 모든 임금근로자는 의무적으로 가입해야 함
- 의무가입 대상자 이외의 임의 가입도 가능
- 실직자를 대상으로 일반 급여 지급
- 구직자를 위한 서비스 제공 및 수당 지급 가능
- 일반 사무는 연방고용청(중앙본부, 지역 사무소 등)에서 관장
- 관리, 감독은 노동사회부(Ministry of Labour and Social Policy)에서 총괄
- 일반 급여 지급 조건
 - :고용청에 실직자로 등록된 자
 - :완전 실직 또는 주간 15 시간 미만 근로하는 자
 - :근로 의사가 있는 자
 - :직전 2 년 기간 중 12 개월 이상 사회보험료를 납입한 자
 - :심사가 필요한 경우 최대 12 주간 대기기간 설정 가능
 - :자녀가 있을 경우 직전 세후 소득의 67% 지급
 - :자녀가 없을 경우 직전 세후 소득의 60% 지급
 - :(가입기간 및 보험료 납입액 등에 따라)최대 24 개월간 급여 지급 가능
- 구직자 급여
 - :사회적 부조 형태(수급자의 소득조건, 재정조건 등을 심사)
 - :구직자의 가족사항 등을 감안하여 심사 및 지급
 - :일반 급여에 부가하여 지급 가능
 - :근로가 가능하며 구직 의사가 있는자
 - :재정적으로 열악한 환경에 처한 자
 - :15 세 이상 은퇴연령(65 세~67 세)이하인 자
 - :독일 내에 거주하는 자

2.4. 이탈리아

2.4.1. 연혁

이탈리아의 사회보장(연금)제도의 연혁은 아래와 같다.

표 2-46. 이탈리아 사회보장(연금)제도 변천

- 1898 년 : 산업재해 보장 도입
- 1912 년 : 출산보장 도입
- 1919 년 : 연금 및 실업보장 도입
- 1937 년 : 가족 수당 도입
- 1943 년 : 질병(의료) 보장 도입
- 1992 년 : 연금제도 개혁 작업

2.4.2. 갈래

이탈리아의 사회보장 제도는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 일반 의무 보험, 특수 직역 보험, 공적 부조 등이 그것이다. 일반 의무 보험은 민간 영역 근로자와 자영업자를 대상으로 운영된다. 특수 직역 보험은 기자, 변호사, 기술자, 건축가 등의 직종 종사자들을 대상으로 운영된다. 공적 부조는 고령, 육체적 장애, 저소득 등으로 인하여 사회경제적인 보조가 필요한 자에게 사회적인 도움을 제공하는 제도이다. 현물이나 현금의 형태로 수혜자에게 지급되며, 일반 세수에서 재원을 충당하게 된다. 그 지급 업무는 일선 자치단체에서 맡게 된다.

2.4.2.1. 일반 의무 보험

일반 의무 보험에는 전 국민의 대다수(90% 이상)가 부보 대상자로 등록되어 있는데, 모든 근로 소득자는 의무적으로 가입하게 되어 있다. 주요한 보장 급부는 아래와 같다.

표 2-47. 일반 의무 보험 세부 항목

- 질병(의료) 보장
- 출산 보장
- 질병후유 보장
- 노령 보장
- 유족 보장
- 산업재해 보장
- 가족(양육) 보장
- 실업 보장

2.4.2.2. 질병(의료) 보장

질병(의료) 보장과 관련된 상세 내용은 아래와 같다.

표 2-48. 질병(의료) 보장 상세내용

- 이탈리아 내에 거주하는 모든 자에게 의료 서비스 제공
- 질병 휴업 수당은 모든 근로자에게 지급하는 것을 원칙으로 함
- 보건부(Ministry of Health)에서 총괄적으로 관리, 감독함
- 국립사회보장공단에서 현금 급여 업무를 관장함
- 국립의료공단에서 지역 사무소를 통하여 의료 서비스를 제공함
- 의료서비스 비용은 일반 세수에서 충당하고 현금 급여는 사회보장 보험료를 통하여 충당함

2.4.2.3. 출산 보장

출산 보장은 원칙적으로 모든 임금 근로자를 대상으로 운영되고 있다. 출산 보장과 관련된 상세 내용은 아래와 같다.

표 2-49. 출산 보장 상세내용

- 이탈리아 내에 거주하는 모든 임금 근로자에게 서비스 제공
- 보건부(Ministry of Health)에서 총괄적으로 관리, 감독함
- 국립사회보장공단에서 현금 급여 업무를 관장함
- 국립의료공단에서 지역 사무소를 통하여 의료 서비스를 제공함
- 급여 지급에 소요되는 재원은 사회보장 보험료를 통하여 충당함
- 자녀의 출산 직전/직후로 총 5 개월간 유급 휴가 제공
- 출산 직전에 최소 2 개월 동안 휴가를 사용해야 함
- 직전월 급여의 80%를 급여로 제공
- 자녀입양시, 최대 3 개월간 급여 지급
- 급여는 고용주가 선지급하며, 후에 사회보장보험료 정산시 고용주에게 환급함
- 육아휴직
 - :남편/아내가 육아휴직에 들어갈 때 직전월 급여의 30% 제공
 - :자녀가 3 세가 되기 이전에 최소 6 개월의 휴직을 사용해야 함
 - :자녀가 8 세가 되기 이전에 최대 11 개월의 휴직을 사용할 수 있음

2.4.2.4. 질병후유 보장

질병후유 보장과 관련된 상세 내용은 아래와 같다.

표 2-50. 질병 후유 보장 상세내용

- 일정 수준 이상으로 소득창출 능력이 훼손되었을 경우 급여가 지급됨
- 최소 5 년간 보험료를 납부한 자
- 직전 5 년 기간 중 최소 3 년 이상 보험료를 납부한 자
- 최대 3 년간 급여 지급
- 단기 급여가 2 회 연장된 경우, 평생 급여로 전환됨
- 단기 급여는 유족 급여 등의 형태로 타인에게 이전될 수 없음
- 단기 급여는 일정 조건 아래에서 노령 연금으로 전환됨
- 질병 후유의 정도가 심할 경우, 질병 후유 연금이 지급되며, 이 연금 형태의 급여는 유족에게 이전이 가능함

2.4.2.5. 노령 보장

노령 보장과 관련된 상세 내용은 아래와 같다.

표 2-51. 노령 보장 상세내용

- 개혁 작업의 결과로 2021 년부터 은퇴연령은 67 세로 설정됨
- 수급 조건은 점진적으로 단일화될 예정임(성별이나 지역에 따른 차등 요소를 완화하고 있음)
- 최소 20 년간 보험료를 납입한 자에게 수급권이 부여됨
- 급여액은 사회보장보험료 납부액과 가입자별 기대여명 등에 따라 산출됨

2.4.2.6. 유족 보장

유족 보장과 관련된 상세 내용은 아래와 같다.

표 2-52. 유족 보장 상세내용

- 사망한 가입자가 노령 보장 또는 질병후유 보장 대상자이어야 함
- 사망한 가입자는 최소 5 년간 보험료를 납부한 자이어야 하며, 직전 5 년 기간 중 최소 3 년 이상 보험료를 납부한 자라야 함
- 생존한 유족이 일정 소득조건, 재정조건에 합당한 자라야 함
- 위 조건을 만족하지 못하는 경우, 연금 형태가 아닌 일시금 수당으로 대체 지급됨
- 유족 보장 수급권이 부여되는 대상자는 아래와 같음
 - :생존 배우자
 - :미성년 자녀
 - :(배우자 및 자녀가 없는 경우)65 세 이상의 직계존속 또는 생계를 같이 하는 형제자매
- 유족 보장 지급액 산정 기준은 아래와 같음
 - :자녀가 없는 생존 배우자는 사망한 가입자에게 지급되던 금액의 60% 지급
 - :자녀 한 명당 20% 가산 지급
 - :소년소녀 가장에게는 70% 지급
 - :생존 배우자 재혼시 급여 지급 중단
 - :각종 급여액 총합이 사망한 가입자가 받던 금액의 100%를 초과할 수 없음

2.4.2.7. 산업재해 보장

산업재해 보장과 관련된 상세 내용은 아래와 같다.

표 2-53. 산업재해 보장 상세내용

- 재해사고 및 직업 연관 질병의 위험에 노출된 임금 근로자(자영업자 포함)가 가입 대상임
- 개별 법률 제정에 따라 가정주부 등도 가입할 수 있음
- 통근시 발생한 사고도 보장함
- 국립산재보험공단에서 (지역 사무소를 활용하여)일반 사무를 관장함
- 국립의료공단에서 지역 사무소를 통하여 의료 서비스를 제공함
- 급여 지급에 소요되는 재원은 사회보장 보험료를 통하여 총당함

2.4.2.8. 가족(양육) 보장

가족(양육) 보장과 관련된 상세 내용은 아래와 같다.

표 2-54. 가족(양육) 보장 상세내용

- 모든 임금 근로자 및 사회보장제도 수혜자(연금 수급자 등)가 가입 대상임
- 국립사회보장공단에서 (중앙 가족수당 기금을 활용하여)일반 사무를 관장함
- 급여 지급에 소요되는 재원은 사회보장 보험료 및 공공 보조금을 통하여 총당함
- 소득조건, 재정조건 등을 만족하는 가정을 대상으로 급여 지급
- 가족 구성원의 연령, 인원수 등에 따라 급여액을 산정함
- 양육해야 할 자녀가 3명 이상인 경우 별도의 수당 지급

2.4.2.9. 실업 보장

실업 보장과 관련된 상세 내용은 아래와 같다.

표 2-55. 실업 보장 상세내용

- 국립사회보장공단에서 (지역 사무소를 활용하여)일반 사무를 관장함
- 급여 지급에 소요되는 재원은 사회보장 보험료 및 공공기금을 통하여 총당함
- 가입자는 최소 2년 이상 제도에 가입된 자라야 함
- 가입자는 직전 2년 기간 중 최소 12개월 이상 보험료를 납부한 자라야 함
- 실업은 비자발적이어야 함
- 급여액은 직전 2개년 평균 (세전)급여의 70%를 지급(최초 6개월 동안)
- (6개월 이후)60%를 지급
- (12개월 이후)45%를 지급
- 급여 총액 상한 설정

3. 스위스 국내 (공무원)연금개혁 과정 및 효과

스위스의 연금개혁은 의회에서의 제안과 직접민주주의의 수단 중 하나인 전 국민 투표를 통해서 이루어져 왔다. 1930년대부터 현재까지 연금제도 관련으로 총 10 차례 이상의 제도 개정 시도가 있었는데 그 가운데 두 차례만 가결되었고 나머지 시도는 모두 부결되었다. 아래는 관련된 상세내용이다.

표 3-1. 스위스 연금제도 개정 시도 연혁(시대 역순)

- 2016년 9월 25일
:사회당, 녹색당, 노동조합 등이 주축이 되어 연금 지급액을 10% 상향 조정하는 제안이 국민투표에 부쳐졌으나 41:59로 부결됨
- 2010년 3월
:산업재해 보장에 따른 연금 급여의 전환율을 조정하는 제안이 국민투표에 부쳐졌으나 28:72로 부결됨
- 2008년 11월
:연방헌법을 개정하여 연금수급권 부여 연령을 기존의 남자 65세/여자 64세에서 62세로 낮추고자 했던 국민제안(연금액은 기존과 동일하게 유지)은 투표 결과 41:59로 부결됨
- 2001년 12월 2일
:사회보장에 대한 부담을 근로자에게 지우는 대신 에너지 산업에 세금을 더 부과하여 충당하자는 제안이 국민 투표에 부쳐졌으나 23:77로 부결됨
- 2000년 11월 26일
:연금수급권 부여 연령을 기존의 남자 65세/여자 64세에서 62세로 낮추고자 했던 국민제안(연금액은 기존과 동일하게 유지)은 투표 결과 40:60으로 부결됨
- 1998년 9월 27일
:노동조합이 주축이 되어 여성 근로자의 연금 수급권 부여 연령을 62세에서 64세로 상향조정하는 국회의 결정에 반대하는 제안이 국민 투표에 부쳐졌으나 41:59로 부결됨
- 1995년 6월 25일
:노령 보장과 유족 보장을 확대하자는 제안이 국민 투표에 부쳐졌으나 28:72로 부결됨
- 1988년 6월 12일
:은퇴연령을 남자 62세/여자 60세로 하향 조정하자는 제안이 국민 투표에 부쳐졌으나 35:65로 부결됨
- 1978년 2월 26일
:은퇴연령을 남자 60세/여자 58세로 하향 조정하자는 제안이 국민 투표에 부쳐졌으나 21:79로 부결됨
:노령 보장 및 유족 보장 개정안이 국민 투표에 부쳐졌으며 65:35로 가결됨
- 1947년 7월 6일
:노령 보장 및 유족 보장 제도 수립에 관한 제안이 국민 투표에 부쳐졌으며 80:20으로 가결됨
- 1931년 12월 6일
:노령 보장 및 유족 보장 제도 수립에 관한 제안이 국민 투표에 부쳐졌으며 40:60으로 부결됨

4. 스위스 개혁작업 특징 및 주변국 사례와 비교분석

앞서 살펴본 바와 같이, 스위스의 개혁작업은 상당히 오랜 기간 이루어져 왔다. 또한, 주요한 제안들이 국민투표에 부쳐져 그 결과에 따라 도입 여부가 결정되었다는 특징이 있다. 특히, 제도 변경과 관련한 유사한 제안들이 수차례 안전에 올라 왔다는 점이 특기할 점이라 하겠다. 이는 국민들의 관심을 대변하는 사항들이 꾸준히 논의되고 국민들의 의사를 묻는 과정을 거치며 그 결과에 따라 정책이 수립되고 입안된 정책을 시행하는 과정에서 또 다른 제안이 도출되어 왔다는 점을 나타내고 있다.

5. 스위스 연금개혁의 시사점

이러한 유럽국가들의 사례를 살펴 볼 때, 우리가 눈여겨 보아야 할 점들은 아래와 같다.

표 5-1. 스위스(및 유럽국가)연금개혁의 시사점

- 과학적인 접근 방법 견지
:다양한 제도 개선 제안의 기반에는 경제적, 재정적, 인구학적 통계에 기초를 둔 과학적 분석이 자리잡고 있었음
- 꾸준한 개선 노력
:제도 개선은 한두 번의 시도로 완결될 수 없으며 정치적 정당성, 제도 내재적인 안정성 등을 강화하기 위해서는 지속적인 개혁 작업이 수반되어야 함
- 사회 구성원들 간의 대화 채널 구축
:계속적인 제도의 개선을 위해서는 고용주, 노동조합, 행정부 등 이해당사자 간의 대화가 필수적인데 이를 뒷받침할 수 있는 제도적인 틀(예:노사정 위원회)이 필요함

3

일본 공적연금제도의 재정안정화 조치

일본해외통신원 서 건 진

〈요약문〉

공적연금제도는 국민들이 노후생활을 안정적으로 영위할 수 있도록 하기 위해 국가가 만든 제도이다. 이러한 연금제도는 급전급부를 제공함에 따라 안정적 운영을 위해서는 재원조달이 무엇보다 중요하다. 부가방식 또는 수정적립방식으로 설계된 한국과 일본의 공적연금제도는 원천적으로 비용부담 주체의 증가, 경제성장 등이 있어야 안정적 재원확보가 가능한 구조이다

하지만, 현실은 저출산 고령화로 연금수급자는 지속적으로 증가하고 있으며 이에 따른 비용을 부담해야 하는 노동인구는 오히려 감소하고 있는 상황으로 재원확보에 어려움이 증대될 것으로 예상되고 있다. 이에 한국보다 앞서 연금제도를 도입 운영하였고, 고령화 사회에도 먼저 진입한 일본의 공적연금제도를 고찰하여 한국제도에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

일본의 공적연금제도는 주로 자영업자가 가입하는 국민연금, 민간의 급여소득자가 가입하는 후생연금, 공무원이나 사립학교의 교직원이 가입하는 공제연금 등으로 구성되어왔다. 급부는 크게 3단 부분으로 구성되어 있다. 모든 제도 공통의 기초연금이 1단 부분이고, 2단 부분으로 소득비례의 후생연금과 공제연금이 있다. 그리고 3단 부분으로 기업연금이나 공제연금의 직역가산부분이 있다. 현재에는 각 제도가 통합되어, 국민연금과 후생연금으로 구성되어있다.

일본의 공적연금제도는 국민생활에 깊게 관여하고 있고 고령기의 생활을 지탱하는 것으로 개인뿐만 아니라 사회경제에 있어서도 매우 중요한 역할을 하고 있다. 2015 년도말의 수급권자 수가 4,025 만명이 되었고, 같은 해의 공적연금수급비 총액은 약 54.6 조엔에 달해 국민소득의 약 14.%에 해당한다. 또한 노령자 세대의 소득상황을 보면, 고령자세대의 평균 총소득 (308.4 만엔)중 공적연금이 차지하는 비율은 약 70%(201.6 만엔)이고, 50%를 넘는 고령자 세대가 공적연금에 의한 수입만으로 생활하고 있다.

일본의 공적연금제도의 입법 및 중요한 개정에 대해서 제도형성기, 제도부흥기, 제도충실기, 제도개혁기의 4 개의 시기로 구분하여 그 형성과정에 대하여 정리한다. 그리고 연금개혁의 주요 관련법인 연금관련 4 법과 가장 최근의 연금개혁법의 입법내용을 추가한다.

2004 년의 제도개혁에서는 ① 상한을 고정한 후에 보험료의 인상(후생연금의 보험료율의 상한 18.3%), ② 기초연금국고부담비율의 2 분의 1 로 인상, ③ 적립금의 활용, ④ 재원의 범위 내에서 급부수준을 자동 조정하는 구조(매크로경제슬라이드)의 도입이라는 4 개의 연금재정 프레임을 확립, 이것에 의해서 5 년에 한 번씩 정기적으로 급부와 부담의 균형을 검증함으로써 제도의 장기적인 지속가능성이 확보되도록 하고 있다. 그러나 2004 년 이후, 기초연금국고부담비율을 2 분의 1 로 하기 위한 항구재원이 확보되지 않고, 임시재원에서의 대응을 계속해 온 것, 그리고 매크로경제슬라이드 발동의 전제인, 특례수준의 해소를 피하지 않은 등 제도개혁은 불완전한 상태였다.

이러한 상황하에서, 2012 년 8 월, 「사회보장·세제일체개혁관련법」으로서 연금기능강화법, 피용자연금일원화법이 성립, 동년 11 월에는 국민연금법등개정법과 연금생활자급부금법이 성립했

다. 연금관련 4 법의 성립에 의해, 국민회의보고서에서는 「기초연금의 국고부담비율이 2분의 1의 항구성이나 연금특례수준의 해소가 실시되어, 2004년 개혁에 의해서 도입된 장기적인 급부와 부담의 균형을 맞추기 위한 연금재정프레임이 완성을 보았다」고 평가하고 있다

2016년의 연금개혁법은 2012년의 사회보장·세제일체개혁관련법안의 성립 후, 사회보장제도 개혁국민회의의 논의를 고려하여 2013년 12월에 성립한 사회보장제도개혁프로그램법에 열거된 4개의 검토과제에 대해서 어느 정도 결론이 내려진 내용이 담겨있다. 그 4개의 검토 과제 중, 매크로경제슬라이드의 재검토와 적용확대에 대해서 구체적인 개정을 실시하고 있다.

공적연금제도는 본질상 장기적인 제도이기 때문에 그 재원확보와 재정의 안정성이 매우 중요하다. 재정의 안정을 위한 개혁과 제도적 장치들을 살펴보기 앞서 일본의 공적연금제도의 재정현황을 살펴보면, 공적연금기구 전체의 2015년도 단년도 수지총액은 51조 5612억엔, 지출총액은 50조 9602억엔으로 운용손익을 제외한 단년도 수지잔액은 6010억엔이다. 여기서 해산후생연금기금등징수금이라는 일시적 요인을 빼면, 운용손익을 제외한 단년도 수지잔액은 -4조 637억엔이다. 또한 운용에 의한 손익은, 시가베이스로 -5조 7594억엔로 되어있다. 이러한 결과, 공적연금제도 전체의 시가 베이스의 연도말 적립금은 174조 7161억엔이다.

후생연금의 재정평가는, 2015년도말 적립금(시가 베이스)에 대해서, 실적을 2014년 재정검증에 있어서 케이스 C, E, G에 기초하여 「평가 기준이 되는 적립금액(추계치)」과 비교하면, 모든 케이스에서 실적이 1할 정도 상회하는 결과가 된다즉, 2015년도말 시점에서는, 후생연금 전체에서 예상되었던 이상의 적립금을 보유하고 있다고 나타난다.

다만 이것은, 2015년도에 관련된 임금상승률 및 물가상승률이 재정검증의 전제와 괴리한 영향을 장래 부분도 포함하여 평가한 것이며, 이후 임금상승률 및 물가상승률의 전제와의 괴리에 의한 연금재정에의 영향에 대해서는 유의할 필요가 있다. 어느 쪽이든 연금재정의 관점에서는 인구요소, 경제요소 등 단기적인 동향보다 장기적인 관점에서 재정상황의 동향을 주시해야 한다.

연금재정의 장기적 안정을 위해서 2004년 개정법 개정 전에는 5년마다 재정재계산이 실시되어, 그 결과에 근거하여 연금수준·보험료수준의 재검토를 포함한 연금제도 전체의 개정이 실시되어왔다. 그러나 2004년 개정법에 의해 장래적으로 연금재정의 안정화를 도모하기 위해 적어도 5년마다 연금재정의 현황과 전망에 대한 재정검증을 실시하고 있다.

재정계산과 재정검증은, 공적연금제도의 장래 수입에 대한 예측을 작성한다는 점에서 공통되지만, 그 역할에 대해서는 크게 다른 점이 있다. 재정재계산에는 장래의 보험료(율)의 수준을 정한다는 역할이 있다. 반면에 재정검증은, 보험료수준을 고정한 후의 급부의 자동조정이라는 현재의 공적연금제도가 가지고 있는 수지균형의 구조 안에서 장래의 급부수준이 어느 정도 조정될 것인가라는 전망을 나타내는 것이다.

이와 같이 재정재계산은 앞으로의 급부와 부담의 수준을 재검토하여 특히 장래의 보험료(율)수준을 그때마다 설정해 가기 위한 것이었던 것에 반해, 재정검증은 2004년 개정에 정해진 부담의

수준과 급부의 조정의 구조가 적절하게 기능하고 있는지 여부를 정기적으로 점검하는 의미를 가진 것이다.

2014 년도 재정검증은 종래의 검증과 비교하여 자본·노동뿐만 아니라 기술혁신 등을 포함한 생산성인 전요소생산성(TFP)의 상승률의 상정에 폭을 갖게하여 그 일정 폭 안에서 장래추계를 나타낸 점이 특징이다. 구체적으로는 케이스 A부터 케이스 H까지의 8개 가정을 설정하였다. 그리고 일정의 제도개혁을 가정한 옵션시산(試算)에서는 3개의 케이스에서 계산하고 있다. 첫 번째는 매크로경제슬라이드를 풀 발동한 경우의 영향계산으로, 급부수준의 조정종료연도가 빨라짐과 함께 소득대체율도 0.4%~5.0%정도 상승하는 것으로 계산되었다. 두 번째는 파트타임노동자에게 피용자보험적용을 더욱 확대한 경우의 영향계산으로 피보험자의 증대에 의해 소득대체율은 5.6%상승이 예상된다. 세 번째는 보험료거출기간을 45년(현행 40년)으로 확대한 경우의 영향계산으로, 소득대체율은 6.0%~6.5%로 큰 폭으로 개선된다.

이 재정검증에 대해서는, 첫째 경제전제가 지나치게 낙관적, 둘째, 일본의 소득대체율을 실제 이상으로 높게 나타냄, 셋째로 기초연금의 현저한 저하율이 문제로 지적되었다. 이상과 같은 문제는 어떤 의미에서 낙관적인 경제전제에 의거하지 않는 한, 현행 공적연금제도의 유지가 곤란하다는 것을 나타내고 있다고 말할 수 있다. 후생노동성도 이런 상황을 인식하고 있고 옵션시산(試算)에서 보여지는 것은 제도개혁의 필요성, 구체적으로는 매크로경제슬라이드의 풀발동이나 연금보험료 거출기간의 확대 등을 암묵적으로 시사했다고 추측된다.

한편, 2014년 재정검증과 병행하여 GPIF가 관리·운용하는 128조엔의 공적연금 적립금기본 포트폴리오(자금운용비율)가 변동되었다. GPIF가 설정한 기본 포트폴리오는 2014년 4월 단계에서는 국내채권 60%(국내채권 $\pm 8\%$), 국내주식 12%($\pm 6\%$), 외국채권 11%($\pm 5\%$), 외국주식 12%($\pm 5\%$), 단기자산 5%로 되어있었다. 아베정권은 금융시장의 활성화와 경제성장에 기여하기 위한 수단으로써 연금적립금을 이용하기 위하여 2014년 10월 GPIF가 달성해야 할 업무에 관한 목표(중기계획)가 변경되어 2014년 재정검증을 감안하여 중기목표에 따라 운용이율을 명목임금상승률+1.7%로 합과 동시에 GPIF의 기본포트폴리오가 재검토되어 국내채권 35%($\pm 8\%$), 국내주식 25%($\pm 9\%$), 외국채권 15%($\pm 4\%$), 외국주식 25%($\pm 8\%$)로 변경되었다.

즉, 국내채권의 구성비율을 낮추고 다른 구성비율 특히 국내외주식 비율을 큰 폭으로 높였다. 여기에 대하여 연금적립금은 피보험자로부터 징수한 보험료의 일부이며, 장래의 보험급부의 귀중한 재원임에도 불구하고, 아베정권은 높은 지지율을 유지하고 염원인 개헌을 실현하기 위해, 국민의 자산인 연금적립금을 추가상승을 위해 사용하고 있다는 비판이 제기된다. 연금적립금의 운용에 피보험자의 의견을 충분히 반영하는 구조가 없이, 정보제공도 거의 이뤄지지 않은 현재 상황에서 큰 손실을 입게 되면 연금제도에 대한 국민의 신뢰는 일거에 무너질 것이다.

일본의 연금개혁의 방향성은 이미 국민회의보고서나 프로그램법에 나타나 있다. 국민회의보고서는 연금관련 4법의 성립을 평가한 후에, 그 도달점을 감안하여 연금제도의 「장기적인 지속가능성을 보다 견고하게 한다」, 「사회경제상황의 변화에 대응하는 안전망기능을 강화한다」라는 2가

지 요청으로부터 검토해야할 과제로서 「매크로경제슬라이드나 지급개시연령의 존재형태」를 들고 있다.

프로그램법에서도 이미 성립한 연금관련법의 착실한 실시와, 공적연금제도를 장기적으로 지속 가능한 제도로 하기 위한 검토과제로서 ①국민연금법 및 후생연금보험법의 조정률에 근거한 연금액의 개정 구조(매크로경제슬라이드)의 존재방식, ②단시간노동자에 대한 후생연금·건강보험의 적용확대, ③고령기에 있어서 직업생활의 다양성에 대응하는 연금수급의 존재형태, ④공적연금등 공제를 포함한 연금과세의 구조의 재검토를 들고 있다

2016 년 연금개혁법은 이러한 논의를 고려하여 매크로경제슬라이드의 재검토와 적용확대에 대해서 구체적인 개정을 실시하고 있다. 그러나 현행제도에서 매크로경제슬라이드를 포함한 연금개정률은 기초연금, 소득비례연금에 일률적으로 적용하고 있지만, 적어도 기초연금부분은 매크로경제슬라이드의 적용에서 제외해야한다고 주장도 있다.

단시간노동자의 후생연금보험 적용범위의 확대에 대해서는 보험료의 부담은 사업주에게도 있지만, 단시간 노동자에게는 나름대로의 부담이 있다. 또한 사업자의 극심한 반발로 대기업위주의 정책이 눈이 띄는 아베정권하에서는 적용확대가 순조롭게 진행된다고 생각하기 어렵다.

후생연금의 지급개시연령에 대해서는 일할 의욕있는 고령자가 계속 일할 수 있는 환경을 정비하는 것을 기본으로 하여 연금수급을 늦추는 것을 70 세 이후에도 가능하게 하는 제도의 검토 등이 제안된다. 일본을 제외한 선진국에서는 고령화에 따른 연금재정의 악화에 대처하기 위해 연금지급개시연령의 인상을 마련 대비하고 있다. 그러나 정년제도가 존재하고, 근로희망자를 연금지급개시연령의 65 세까지 고용을 지속하는 제도가 마련되어 있다고 하기 어려운 일본의 상황에서는 연금지급개시연령의 인상에는 문제가 많다는 지적이 있다.

과세강화는 정액거출·정액급부의 연금보장제도에서 고소득을 이유로 급부를 감액하는 소득제한은 다른 국가에도 사례가 없고 일정한 보험료거출에 대해서 일정한 연금을 급부하는 사회보험방식의 대원칙이 무너지게 된다. 그리고 실질수급액의 감소로 고령자의 생활을 곤란하게 할 위험도 있다. 고소득자에 대해서는 급부감액이 아니라 보험료부과나 과세강화에 의한 소득재분배가 중요하다고 생각한다.

마지막으로 기초연금의 가입연수상한을 현행 40 년(20 세에서 60 세)에서 45 년(20 세에서 65 세)으로 연장하는 안도 검토되고 있다. 다만, 이 개혁안도 소득대체율에 대한 효과는 당초에는 크게 증대하지만, 현행 제도 그대로라면 수급기간이 길어지면, 소득대체율이 낮아져서 언젠가는 50%가 무너지게 될 것이라는 문제가 있다.

1. 서론

공적연금제도는 국민들이 노후생활을 안정적으로 영위할 수 있도록 하기 위해 국가가 만든 제도이다. 이러한 연금제도는 금전급부를 제공함에 따라 안정적 운영을 위해서는 재원조달이 무엇보다 중요하다. 부가방식 또는 수정적립방식으로 설계된 한국과 일본의 공적연금제도는 원천적으로 비용부담 주체의 증가(또는 부담액의 증가), 경제성장 등이 있어야 안정적 재원확보가 가능한 구조이다.

하지만, 현실은 저출산 고령화로 연금수급자는 지속적으로 증가하고 있으며 이에 따른 비용을 부담해야 하는 노동인구는 오히려 감소하고 있는 상황이다. 게다가, 경제는 저성장 기조에 접어들어 점점 더 재원확보에 어려움이 증대될 것으로 예상되고 있다.

최근, 한국 정부에서 발표한 「사회보험 중기재정추계 결과」를 보면 향후 4대 연금의 지출총액이 2016년에 35조원에서 2025년에는 74.7조원으로 급격히 증가하는 것으로 전망되고 있다. 또한, 각 공적연금제도의 재정상황을 살펴보면, 공무원연금과 군인연금은 이미 연금수지가 적자로 전환되었고, 아직 제도의 성숙도가 낮은 국민연금의 경우에도 2044년에 연금수지가 적자로 전환되어 2060년에는 기금이 고갈될 것으로 예측되고 있다.

이에 한국보다 앞서 연금제도를 도입 운영하였고, 고령화 사회에도 먼저 진입한 일본의 공적연금제도를 고찰하여 한국제도에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

공적연금제도의 연구대상은 다양하다. 연금의 장기재정전망부터 연금수급자의 법적권리 및 법적관계를 밝히는 것도 가능할 것이다. 본 보고서에서는 과거 수차례의 일본의 연금개혁과정과 개혁 동향을 분석하여 각 과정에서 재정안정화를 위해 어떠한 조치들이 이루어졌는지 살펴보고, 일본제도에서 배울 점을 밝히고자 한다.

본 보고서는 총 5장으로 구성한다. 제 1장은 일본의 공적연금제도를 설명한다. 제 2장에서는 일본의 공적연금제도의 성립과 개정 과정을 살펴본다. 제 3장은 공적연금제도의 개혁의 핵심이 되는 연금관련 4법과 2016년의 연금개혁법을 중심으로 고찰한다. 제 4장은 현재의 일본 공적연금제도의 현황을 사회보장심의회 연금수리부회의 2017년 보고서를 기초로 살펴본다.

마지막으로 제 5장에서는 연금제도 개혁과정에서 재정안정화를 위해 도입되었던 다양한 제도적 장치를 검토·분석하여 한국에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

공적연금제도의 성숙화 및 고령화 현상과 관련하여 각 연금개혁 과정에서 검토되고 도입되었던 재정안정화를 위한 조치들을 역사적 연구를 통해 분명히 하고자 한다. 또한, 비교연구 방법을 통해 한국과 일본의 공적연금에서의 재정안정화 관련 제도적 장치들의 차이점을 분명히 하고, 차이점 분석을 통해 한국 공적연금제도에 대한 일본 공적연금제도의 시사점을 밝히고자 한다.

2. 일본 공적연금제도

2.1. 일본 공적연금제도의 개관

연금제도는 노령·장해 등으로부터 수입의 중단, 피보험자의 사망으로 인한 유족의 생활곤란에 대처하기 위한 것이다. 정부 등이 보험자가 되는 공적연금제도와 민간의 보험회사 등에 의해 제공되는 사적연금제도가 있다. 일본의 공적연금제도(이하 연금제도)의 보험자는 정부이지만, 2010년 1월부터 사회보험청이 해체되어 새롭게 설립된 일본연금기구(공법인)가 정부의 위탁을 받아 보험료징수나 적용·연금급부 등의 사무를 담당하고 있다.

일본의 연금제도는 주로 자영업자가 가입하는 국민연금, 민간의 급여소득자가 가입하는 후생연금, 공무원이나 사립학교의 교직원이 가입하는 공제연금 등으로 구성되어왔다. 급부는 크게 3단 부분으로 구성되어 있다. 모든 제도 공통의 기초연금(국민연금가입자가 받는 연금의 총칭)이 1단 부분이고, 2단 부분으로 소득비례의 후생연금과 공제연금(양자를 피용자연금이라고도 함)이 있다. 그리고 3단 부분으로 기업연금이나 공제연금의 직역가산부분(職域加算部分)이 있다. 기업연금에는 세법상의 제도인 적격퇴직연금(適格退職年金)과 후생연금의 보수(報酬)비례부분을 대행하는 후생연금기금이 있지만, 후생연금기금은 일부를 제외하고 폐지가 결정되었다(도표 1-1 참조).

현재에는 각 제도가 통합되어, 국민연금과 후생연금으로 구성되어있다. 사회보장제도심의회에 연금수리부회(年金数理部会)가 설치된 1980년 당시에는, 국민연금과 후생연금 외에, 국가공무원공제조합(이하, 국공제), 지방공무원공제조합(이하, 지방공제), 사립학교교직원공제제도(이하 사학공제), 선원보험, 공공기업체직원등공제조합(국철공제, 전매공제, 일본전신전화공제: 이하 旧삼공제), 농림어업단체직원공제조합(이하 旧농림연금)이 있었지만, 선원보험, 旧삼공제 및 旧농림연금은 후생연금과 통합되었고, 국공제, 지방공제 및 사학공제의 후생연금에 해당하는 부분의 급부에 대해서는 피용자보험(국민연금을 제외한 연금의 총칭)의 일원화에 의해 후생연금으로 일원화 되었다.

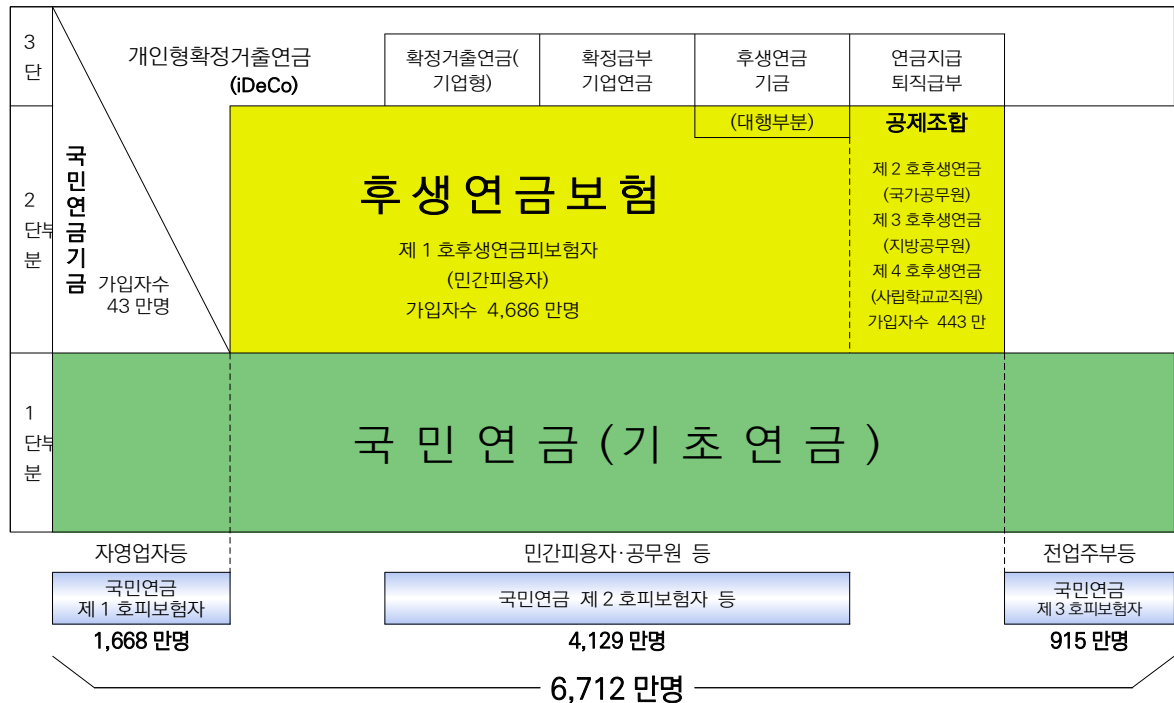
연금제도의 피보험자(가입자)중, 제 1호피보험자는 일본국내에 주소가 있는 20세이상 60세미만의 자로, 제 2·3호 피보험자가 아닌 자를 말한다. 자영업자나 학생도 정액 보험료를 납부한다. 생활보호 등을 수급하고 있는 경우에는 보험료가 면제되는데(법정면제), 일정소득이하일 경우 자신이 신청하면 면제된다. 신청면제는 전액면제, 4분의 3, 2분의 1, 4분의 1의 면제가 있다. 또한 학생납부특례제도가 20~40대의 저소득자를 대상으로 한 납부유예제도가 있다.

제 2호피보험자는 후생연금이나 공제연금에 가입하고 있는 자로, 보험료는 보수비례(표준보수에 보험료를 곱한 금액)로 사업주 등과 절반하여 급여에서 공제로 징수된다. 제 3호피보험자는, 제 2호피보험자의 피부양배우자로 20세이상 60세미만의 자를 말한다. 피부양배우자는 주

로 제 2 호피보험자의 수입에 의해 생계를 유지하는 자이다. 보험료는 제 2 호피보험자가 속한 후생연금 등의 피보험자가 함께 부담하기 때문에 본인의 부담은 없다.

표 2-1. 일본 연금제도의 체계도

(2016 년 3 월말 기준)



출처 : 사회보장심의회 연금수리부회 2017 년 보고서³⁸⁾

- ※1 피용자연금제도의 일원화로, 2015 년 10 월 1 일부터 공무원 및 사립학교교직원도 후생연금에 가입. 또한 공제연금의 직역가산부분은 폐지되어, 새로운 연금지불퇴직급부를 창설. 다만 2015 년 9 월 30 일까지의 공제연금 가입기간은 2015 년 10 월 이후에도 가입기간에 상응하는 직역가산부분을 지급
- ※2 국민연금 제 2 호피보험자등은 후생연금피보험자를 말함.(국민연금제 2 호피보험자 외에, 65 세 이상으로 노령이나 퇴직을 지급사유로 하는 연금급부 수급권을 가지는 자를 포함)
- ※3 후생연금기금은, 노령후생연금의 일부(대행부분)를 국가를 대신해서 지급함.
- ※4 개인형확정거출연금(iDeCo)는 2017 년 1 월부터 가입대상자에 기업연금을 실시하고 있는 기업의 노동자나 공무원, 전업주부를 추가하여 기본적으로 모든 피보험자가 가입할 수 있게 확충되었기 때문에, 해당 확충을 감안하여 작성. 또한 확충전의 2016 년 3 월말 시점에 있어서 개인형확정거출연금의 가입자수는 26 만명이다.
- ※5 그 외, 기업형확정거출연금의 가입자수는 548 만명, 확정급부기업연금은 795 만명, 후생연금기금은 254 만명이다.

2016 년 3 월말까지 기초연금 피보험자는 6,712 만명이다. 제 1 호피보험자가 1,668 만명(약 24.9%), 제 2 호피보험자가 4,129 만명(약 61.5%), 제 3 호피보험자가 915 만명(약 13.6%)이다. 공적연금 각 제도의 피보험자의 현황과 추이는 5 장 재정현황에서 상술한다.

38) <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126720>

2.2. 공적연금제도의 필요성

공적제도연금이 확립되기 이전에는 고령기의 삶은 자식들에 의한 사적부양, 개인저축, 근로수입에 의존할 수 밖에 없었다. 그러나 고도성장경제에 의해 산업구조의 변화, 피용자의 증가와 도시로의 인구이동, 핵가족화(도표 1-2)에 따라서 자식이 사적부양으로서 직접 부모를 지원하는 것은 사실상 어려운 상황이 되었다.

표 2-2. 핵가족, 고령자 세대의 증가

연도	총세대수 (단위:천세대)	핵가족 세대		고령자 세대	
		세대수 (단위:천세대)	구성비율(%)	세대수 (단위:천세대)	구성비율(%)
1986	37,544	22,834	60.8	2,362	6.3
1989	39,417	23,785	60.3	3,057	7.8
1992	41,210	24,316	59.0	3,688	8.9
1995	40,770	23,998	58.9	4,390	10.8
1998	44,496	26,096	58.6	5,614	12.6
2001	45,664	26,893	58.9	6,654	14.6
2004	46,323	28,060	60.6	7,874	17.0
2007	48,023	28,657	59.7	9,009	18.8
2010	48,638	29,096	59.8	10,207	21.0
2013	50,112	30,164	60.2	11,614	23.2
2016	49,945	30,234	60.5	13,271	23.6

출처 : 후생노동성 정책총괄관 부속 세대총계실 「국민생활기초조사」2016 년

고령자의 부양에 관한 의식에 대해서는, 60 세 이상의 고령자를 대상으로 한 의식조사인 「고령자의 생활과 의식에 관한 국제비교조사(내각부)」를 보면, 고령기의 생활비에 대해서 「가족이 부담해야 한다」라는 회답은 1981 년의 제 1 회 조사에서는 18.8%였는데 2015 년 제 8 회 조사에서는 6.0%로 감소하였고, 「사회보장 등에서 부담해야 한다」라는 회답은 제 1 회 조사에서는 21.8%에서 제 8 회 조사에서는 44.9%로 증가했다.

표 2-3. 고령자 부양에 관한 의식의 변화

구 분	가족이 부담해야 한다	사회보장 등에서 부담해야한다
제 1 회 조사 1981 년	18.8%	21.8%
제 2 회 조사 2015 년	6.0%	44.9%

출처 : 「고령자의 생활과 의식에 관한 국제비교조사(내각부)」

다음으로 개인저축을 기반으로 고령기를 준비하는 경우에는, 자신의 수명을 예측해서 젊은 시기부터 평생에 걸친 생활에 필요한 저축을 계획적으로 실시할 필요가 있지만 평균 수명 등의 연장(도표 1-4) 등도 있기 때문에 고령기의 생활을 개인저축에만 의지하는 것의 불확실성이 높아

지고 있다. 또한 저축을 하고 있는 동안에 예상을 넘는 인플레이가 발생하여 저축의 실질적인 가치가 낮아지면, 고령기의 생활에 필요한 준비가 충분치 않게 된다.

표 2-4. 평균수명의 연도별 추이

연도	남	여	연도	남	여
1947	50.06	53.96	2003	78.36	85.33
1950-1952	59.57	62.97	2004	78.64	85.59
1955	63.60	67.75	2005	78.56	85.52
1960	65.32	70.19	2006	79.00	85.81
1965	67.74	72.92	2007	79.19	85.99
1970	69.31	74.66	2008	79.29	86.05
1975	71.73	76.89	2009	79.59	86.44
1980	73.35	78.76	2010	79.55	86.30
1985	74.78	80.48	2011	79.44	85.90
1990	75.92	81.90	2012	79.94	86.41
1995	76.38	82.85	2013	80.21	86.61
2000	77.72	84.60	2014	80.50	86.83
2001	78.07	84.93	2015	80.75	86.99
2002	78.32	85.23	2016	80.98	87.14

출처 : 후생노동성 정책총괄관 부속 참사관 인구동태·보건통계실 「간이 수명표」

이처럼 사적부양이나 개인저축만으로는 안심하고 고령기를 맞이하는 것이 곤란하게 되었고, 얼마나 오래 살게 될지, 또한 자식과의 동거유무나 경제상황의 변화 등에 상관없이 고령기의 생활을 안심하고 보낼 수 있게 하기 위해서는 고령기의 생활을 사회전체가 지탱하는 것이 불가결하다.

총무성 통계국은 2017년 9월 17일 「통계론 본 일본의 고령자」를 발표했다. 2017년 9월 15일 현재 추계의 65세 이상의 고령자 인구는 3,514만명, 총인구에서 차지하는 비율은 27.7%이며, 전년도 대비 57만명, 0.5%증가하여 인구, 비율 모두 과거 최고치를 갱신했다.

연령별 구분을 보면, 70세 이상은 2,519만명(총인구의 19.9%), 75세 이상은 1,747만명(13.8%), 80세 이상은 1,074만명(8.5%)이다. 또한 90세 이상은 206만명을 넘었다.

남녀별로 보면, 65세 이상은 남성은 1,525만명(남성인구의 24.7%), 여성은 1,988만명(여성인구의 30.6%)로 여성이 남성보다 463만명이 많다.

표 2-5. 연령구분에 따른 인구 및 비율

2017 년 9 월 15 일 현재

구 분		총인구	15 세 미만	15~64 세	65 세 이상	70 세 이상	75 세 이상	80 세 이상	85 세 이상	90 세 이상	95 세 이상	100 세 이상
2017년	인구(만명)											
	남녀합계	12,671	1,562	7,596	3,514	2,519	1,747	1,074	545	206	48	7
	남	6,166	800	3,840	1,525	1,045	683	382	167	50	8	1
	여	6,505	762	3,755	1,988	1,475	1,064	691	378	156	40	6
	비율(%)											
	남녀합계	100.0	12.3	59.9	27.7	19.9	13.8	8.5	4.3	1.6	0.4	0.1
	남	100.0	13.0	62.3	24.7	16.9	11.1	6.2	2.7	0.8	0.1	0.0
	여	100.0	11.7	57.7	30.6	22.7	16.4	10.6	5.8	2.4	0.6	0.1
	인구성비	94.8	105.0	102.3	76.7	70.8	64.2	55.3	44.2	31.9	20.1	14.9

자료 : 인구추계

※인구성비 : 여성 100 명에 대한 남성의 수

주요 국가 중에서 2017 년 고령자가 총인구에서 차지하는 비율을 비교하면, 일본(27.7%)로 가장 높고, 다음이 이탈리아(23.0%), 독일(21.5%) 등으로 다른 나라들도 고령자인구비율이 상승하는 경향이다.

고령자의 취업상황(2016 년)을 보면, 취업자 수는 13 년 연속으로 증가하여 770 만명, 취업자 총수에서 차지하는 비율은 11.9%로 인구, 비율 모두 과거 최고치이다. 고령자의 취업률은 22.3%로 주요 국가 중에서 가장 높은 수준이다.

고용형태별로 보면, 비정규직, 종업원이 고령고용자의 75.1%를 차지하고 있다. 고령의 비정규직, 종업원은 2006 년에 122 만명에서 2016 년 301 만명으로 10 년간 약 2.5 배 증가했다. 비정규로 일하는 주된 이유는, 남녀 모두 자신의 상황에 맞는 시간에 일하고 싶기 때문이라고 가장 많았다.

고령자세대(세대주가 65 세 이상으로 2 명 이상의 세대)의 2016 년 소비지출의 10 대 비목별 구성비를 2 인 이상의 세대 전체와 비교하면, 건강의료가 1.62 배로 가장 높았고, 내역을 보면 건강유지용 섭취품이 2.67 배로 높았다. 총무성총계국에서는 건강의 유지, 증진을 위한 건강의료 지출비율이 높다라는 특징이 나타났다고 하고 있다.

그 외, 고령자세대의 저축을 보면, 2016 년은 1 세대당 2,394 만엔으로 2 년 연속 감소하여 정기성저축금 등이 감소하고 있다. 고령화율은 과거 최고치를 경신하였고, 일할 의욕과 능력을 가진 고령자의 취업환경 정비가 더욱 필요하다.

2.3. 공적연금제도의 역할

일본의 공적연금제도는 2015 년도말의 수급권자 수가 4,025 만명이 되었고, 같은 해의 공적연금수급비 총액은 약 54.6 조엔에 달해 국민소득의 약 14.%에 해당한다. 더욱이 고령화가 많이 진전되는 지역들의 실정을 고려해서 보면, 이러한 지역에 있어서 연금급부가 가계소비의 20%를 차지하는 지역도 있다(도표 1-6).

표 2-6. 고령화가 진행된 지역에 있어서의 연금수급이 차지하는 비율

도도부현(노령화율)	현민소득 대비	가계최종소비지출 대비
시마네현(33.1%)	18.2%	23.5%
돗토리현(30.4%)	17.5%	20.5%
아키타현(34.7%)	16.3%	18.9%
에히메현(31.4%)	16.2%	19.3%
나가사키현(30.5%)	16.0%	18.1%
고치현(33.6%)	15.8%	18.8%
나라현(29.6%)	15.8%	20.6%

출처 : 주간 사회보장

또한 「국민생활기초조사(2016 년)」(후생노동성)에 의한 노령자 세대의 소득상황을 보면, 고령자세대의 평균 총소득 (308.4 만엔)중 공적연금·은급이 차지하는 비율은 약 70%(201.6 만엔)이고, 50%를 넘는 고령자 세대가 공적연금에 의한 수입만으로 생활하고 있다.

이것으로 알 수 있듯이 현재 공적연금제도는 국민생활에 깊게 관여하고 있고 고령기의 생활을 지탱하는 것으로 개인뿐만 아니라 사회경제에 있어서도 매우 중요한 역할을 하고 있다.

3. 공적연금제도의 성립과 개정과정

본 장에서는 일본의 공적연금제도의 입법 및 중요한 개정에 대해서 제도형성기, 제도부흥기, 제도충실기, 제도개혁기의 4개의 시기³⁹⁾로 구분하여 그 형성과정에 대하여 정리한다. 그리고 연금개혁의 주요관련법인 연금관련 4 법과 가장 최근의 연금개혁법의 입법내용을 추가한다.

3.1. 메이지시대부터 제 2 차세계대전까지 (제도형성기)

(1) 은급(恩給)법의 제정

일본의 공적연금제도는 메이지 시대의 군인이나 관리(官吏)에 대한 은급(恩給)과 관업공제조합에서 시작되어 선원보험법(1939년)이나 노동자연금보험법(1941년) 등 민간노동자에도 순차적으로 확대되어왔다.

1875년에 해군퇴은령, 1876년에 육군은급령이 1884년에 관사은급령이 제정되어 이것들이 법률화된 후 1923년에 이 법률은 은급법으로 집대성되었다. 은급은 사회보험방식의 연금이 아니라 국가가 그 직원에게 지급하는 것으로 직역연금적(職域年金的) 요소가 강한 것이다. 또한 은급법은 공무상의 재해에 대해서도 연금급부를 실시하였다. 은급법은 1959년에 국가공무원 공제조합법의 개정에 의해 적용되지 않게 되었다.

현업의 고용인에게는 은급법이 적용되지 않고, 공제조합이 설치되어 연금이나 의료급부가행해졌다. 국유철도, 전매국(專賣局), 육해군 등의 공제조합인데 이것을 「관업(官業)공제조합」이라고 한다.

(2) 선원보험법(船員保險法) 및 후생연금법의 제정

일본 최초의 공적연금보험법은 1939년에 제정된 선원보험법이다. 이 법은 의료의 급부도 실시했지만, 연금부문(노동재해(勞災)부문은 제외)은 1985년 개정법에 의해 후생연금에 통합되었다.

1941년에 민간노동자(블루칼라)에 대한 것으로써 노동자연금보험법이 제정되었다. 이 법은 1944년에 적용대상자가 직원(화이트 칼라)과 여성에게도 확대되어 법률명도 후생연금보험법으로 바뀌었다.

39) 堀勝洋『年金保険法』(法律文化社, 2013年) 96-105頁 참조

3.2. 국민연금법의 제정까지 (제도부흥기)

(1) 후생연금법 노령연금의 실질적 동결

1945년 제2차세계대전이 끝났지만 일본의 경제는 전쟁으로 파탄되었고 극심한 인플레이션이 발생했다. 더욱이 실업자가 큰 폭으로 증가했다. 이 때문에 후생연금법의 노사합계의 보험료율이 평균보험료율의 3분의 1 정도의 3%로 인하되었다. 「평균보험료」는 장래에 걸쳐서 수지균형을 도모한 보험료액을 말한다. 당시는 노령연금(당시 명칭은 양로연금)의 수급자격기간을 채운 사람이 없기도 하였고 후생연금법의 노령연금은 사실상 동결되었다.

그 후 인플레이션이 진정되고 일본경제가 부흥하였고, 실제로 후생연금법의 노령연금의 수급자격을 채운 사람이 생기기 시작했기 때문에 1954년에 후생연금법이 전면 개정되었다. 이 개정에 의해, 첫째 종래 보수비례연금뿐이었던 것이 보수비례부분과 정액부분으로 구성된 연금이 되었다. 이것은 후생연금에의 가입기간이 짧다는 연금제도 미성숙의 상태에 대해서, 정액부분에 의해 비용을 들이지 않고 생활보장을 실시하려는 것이었다. 또한 정액부분은 고소득자와 저소득자간의 연금액의 격차가 지나치게 커지지 않도록 하기 위해 설계되었다. 둘째 남성의 노령연금 지급개시연령이 55세에서 60세로 인상되었다.

셋째, 1948년 개정에 의해 잠정적인 보험료율 3%가 그대로 유지되었다. 보험료율을 평균보험료율보다 낮은 3%로 함으로써 후생연금의 재정방식으로써 수정적립방식이 정식으로 채용된 것으로 볼 수 있다. 더구나 당시의 평균보험료율은 남성이 4.1%, 여성 3.0%였다. 국민연금에 대해서는 1966년 개정법에 의해 수정적립방식으로 바뀌었다.

은급법, 선업법 및 후생연금법은 공무외·업무외의 장해 및 사망에 관해서 급부를 할 뿐만 아니라, 공무상·업무상의 장해 및 사망에 대해서도 급부를 하였다. 그러나 후생연금법에 대해서는 1947년에 노재법(노동자재해보상보험법)이 제정되면서 업무상의 재해에 대한 급부는 동법으로 이동하였다. 다만 노재법의 급부는 당초는 일시금이었지만 1960년 및 65년 연금화 되는 것에 따라 업무상 재해에 대해서도 후생연금법의 장해연금 및 유족연금이 우선 지급되어 노재법의 연금이 병합조정되게 되었다.

또한 군인에 대한 은급은 1946년의 GHQ(연합군최고사령관총사령부)의 지령에 의해 폐지되었다. 그러나 1952년에 「일본국과의 평화협정」이 체결되어 일본이 독립함에 따라 군인은급부할에 대한 요구가 높아졌다. 이 때문에 같은 해 전상병자(戰傷病者)나 전몰자 유족에게 연금을 지급하는 전상등원호법(전상병자전몰자유족등원호법)이 제정되어 장해연금 및 유족연금이 지급되게 되었다. 다음해 1953년에는 군인은급이 부활하여 은급, 부조료등이 지급되게 되었다.

(2) 피용자연금법의 분립

1945년부터 1955년에 걸쳐 몇 개의 공적연금보험법이 제정되었다. 1948년에 은급법이 적용되지 않는 공무원에 대한 연금보험법으로 국가공무원공제법이 제정되었다. 1953년에는 사학공제법이, 1958년에 농림공제법이 제정되었다. 1956년에는 국철, 전매 및 전신·전화 3공사의 직원을 위한 공공기업체직원등공제조합법이 제정되었다. 이것은 후생연금법의 급부수준이 낮기 때문에, 독립하여 보다 높은 급부를 지급하기 위해 제정되었다는 측면이 있다.

1958년에 국가공무원공제조합법이 전면 개정되어 종래 은급법이 적용되었던 국가공무원에게도 동법이 적용되게 되었다. 지방공무원도 종래 은급조례 등에 의해 은급 등이 지급되었지만 1962년에 지방공무원공제법이 제정되었다. 국공제연금과 지방공제연금은 공적연금으로서의 성격과 직역연금으로서의 성격을 가진다. 예를 들면, 국공공제법의 근거법이라 할 수 있는 국가공무원법은 다음과 같이 규정하고 있다. 지방공무원법 43조 2항도 같은 취지로 규정하고 있다.

국가공무원법 107조 1항. 직원이 상당 연한(年限) 충실하게 근무한 경우, 공무로 인한 부상 및 질병에 의해 퇴직한 경우 또는 공무로 인한 사망에 경우에 있어서 그 자 또는 그 유족에게 지급하는 연금에 관한 제도가 수립되고 실시되어야 한다.

다만, 1985년 개정법에 의해 후생연금법과 동일하게 각 공제연금법도 1단의 기초연금과 2단의 공제연금이 지급되게 되었다. 따라서 현재에는 1, 2단의 연금은 공적연금이고 3단의 직역가산액이 직역연금으로서의 기능을 가지고 있다. 이런 이유도 있기 때문인지 공무원이 금고 이상의 형에 처해지거나 징계처분을 받은 경우에는 직역가산액만 지급하지 않을 수 있도록 되어있다.(국공제법 97조 등)

3.3. 국민연금법 제정에서 복지원년까지 (제도총실기)

(1) 전국민연금의 달성

1958년에 국민연금법이 제정되어 동년부터 사회부조방식(무거출제)의 노령복지연금, 장해복지연금 등이 지급되게 되었다. 동법의 사회보험방식(거출제)의 연금제도는 1961년 4월부터 실시되어 보험료의 징수도 시작되었다. 동법의 제정에 의해 종래 공적연금보험이 적용되지 않았던 자영업자, 농업자 등도 공적연금이 지급되게 되었다. 이 때문에 「전국민보험」이 달성되었다고 표현됐다. 국민연금법은 핵가족화 등에 따라 가족에 의한 부양이 곤란해지고 고령화가 진전되는 것을 예측했기 때문에 제정되었다.

또한 종래에는 개별연금제도에 20년 이상 또는 25년 이상 가입해야지만 그 제도로부터 노령(퇴직)연금이 지급되었다. 이 때문에 국민연금법의 제정도 있고 1961년 10월에 통산연금통칙법이 제정되어 각 연금제도를 바꿔 이동하는 자의 가입기간이 통산해서 20년 또는 25년 이상이

면 각 제도로부터 그 기간분의 통산노령연금이 지급되게 되었다. 다만 1985년 개정법에 따라, 20세 이상 60세 미만의 자는 전부 국민연금에 가입하는 것으로 되어 국민연금의 가입기간이 25년 이상이면 노령연금의 수급권이 발생하게 되었다. 즉 국민연금의 가입이 통산의 역할을 하는 것으로 되었기 때문에 통산연금통칙법은 폐지되었다.

(2) 연금제도의 충실

1955년대 이후 일본은 고도성장기에 돌입했다. 이 시기는 경제성장으로 재정의 제약의 완화되어 사회보장제도가 비약적으로 정비·충실화 되었다. 공적연금보험도 지급요건이 완화되어 연금액이 1965년에 1만엔, 1969년 2만엔으로 오르는 등의 개선이 행해졌다. 이 금액은 부부 2인분의 모델 연금월액이며 각각 「1만엔 연금」 「2만엔 연금」등으로 불렸다.

고도성장은 1973년에 정점에 달해 동년에 사회보장제도가 큰 폭으로 확충되었다. 이 때문에 1973년을 「복지원년」이라고 불린다. 공적연금보험에 대해서도 5만엔 연금이 달성됨과 동시에 연금액의 자동슬라이드가 제도화되었다. 부부 2인분의 표준적인 후생연금의 수준은 남편의 종전의 평균임금(임금상승분의 재평가 후)의 약 6할로 설정되었다. 그러나 이 연금수준은 후생연금의 가입기간이 27년 된 자의 수준이며, 그 후의 가입기간의 연장을 고려하여 급부수준을 조정하는 조치는 강구되지 않았다. 이 때문에 그 후 연금수준이 과대하게 되는 화근을 남기게 되었다.

3.4 복지원년에서 현재까지 (제도개혁기)

(1) 복지 재검토

복지원년은 같은 해 제1차 석유파동에 의해 다음해를 보지 못하고 끝났다. 석유파동에 의해 세계적으로 인플레이션이 발생하고 경제성장이 둔화되어 국가재정은 악화됐다. 이 때문에 적자국채(특례공채)를 발행할 수밖에 없게 됐고 이것이 누적되어 재정건전이 최대의 정치과제가 되었다. 정부는 1981년에 제2차 임시행정조사회를 설치하여 행정·재정개혁에 돌입했다.

국가의 정책적 경비 중 최대의 지출비목인 사회보장에 대해서도 당연히 개혁의 대상이 되었다. 이 시기는 사회보장의 모든 분야에서 대폭의 개혁이 실시되었으나 이것은 국고부담의 경감 때문만은 아니라 전후 쌓아온 사회보장을 사회경제의 상황의 변화에 대응시키기 위한 측면도 있었다. 사회경제의 상황변화로는 저출산·고령화, 경제저성장·글로벌화라는 대변화가 있었다.

(2) 1985년 이후의 연금개혁

공적연금보험에 대해서도 연금수준의 인하, 보험료수준의 인상 등이 계속해서 실시되었다. 특히 1985년 개정법은 연금수준을 장래에 맞춰 큰 폭으로 낮추었다. 이 밖에도 동 개정법은 20세 이상 60세미만의 모든 국민을 국민연금에 가입시켜 모든 국민에게 공통의 기초연금을 지급하는

것으로 하였다. 또한 기초연금을 도입한 취지·목적은 다음과 같이 복합적이었다.

첫째, 종래 연금제도가 분립하여 제도간 급부나 부담의 격차가 발생했던 것을 기초연금 부분에서 해소하는 것이다. 기초연금액은 각 연금제도에서 동일화 되어 그 비용도 각 연금제도가 가입자 1인당 동일 금액을 부담하는 것으로 되었다.

둘째, 부과방식의 연금보험이 분립되어 있으면 취업인구가 감소하고 상황의 연금제도 재정은 어렵게 된다. 이로 인해 기초연금의 비용을 각 제도 1인당 동일금액을 부담하게 함으로써 그 재정악화를 완화하는 것이다.

셋째, 연금제도가 분립되어있기 때문에 복수의 제도에 의한 중복급부가 발생하고 있던 것을 「1인 1기초연금」이라는 형식으로 일부 해소하는 것이다. 넷째, 국민 모두가 국민연금에 가입하는 것으로 되었기 때문에 기초연금을 통해 각 연금제도의 통산조치를 강구하는 것이다. 다섯째 종래 피용자의 피부양배우자는 국민연금에 임의가입할 수 있을 뿐이었지만, 피용자에 지급되는 정액부분의 일부와 배우자 가급연금을 독립한 기초연금으로서 피부양배우자(제 3 호피보험자)에 지급하는 것이다. 이것은 당시 「부인의 연금권의 확립」이라고 불렸다. 여섯째 이러한 기초연금을 개인 단위화하는 것으로 단신세대나 맞벌이세대의 과잉급부를 시정하는 것이다.

1985년 개정법은 또한 피용자연금의 2단 보수비례연금을 후생연금과 공제연금제도에서 거의 같은 구조를 취했다. 그리고 후생연금의 노령연금(노령후생연금)의 지급개시연령을 종래대로 60세로 유지했지만, 후생연금법의 본칙에서는 지급개시연령을 65세로 하였다. 그리고 동법의 부칙에서 60세 이후 「특별지급의 노령후생연금」을 종전대로 지급하는 것으로 하였다. 공제연금도 이와 같다.

1994년 개정법에서는 이 특별지급의 노령후생연금의 정액부분의 지급개시연령을 65세로 단계적으로 인상하는 것으로 하였다. 또한 동 개정법에 의해 보수비례연금의 슬라이드(과거의 표준보수의 재평가)의 기준을 명목임금의 변동률에서 사회보험료·세금을 공제한 실질임금(가치분소득)의 변동률로 변경했다.

2000년 개정법에서는 다음과 같이 개정되었다. ①연금수급권의 재정 후의 슬라이드율을 종래의 실질임금의 변동률에서 물가의 변동률로 변경했다. ②2단의 후생연금의 수준을 5%인하했다. ③특별지급의 노령후생연금의 보수비례부분의 지급개시연령을 단계적으로 60세에서 65세로 높였다. ④보험료액 및 연금액의 계산은 종래는 표준보수월액을 기초로 실시하였지만, 여기에 추가로 표준상여액도 사용하는 것으로 하였다. 이로 인해 보험료율을 낮췄지만 그 비율은 개정 전후에 보험료 수입이 중립적이 되도록 하였다. 또한 2000년 개정법에 의해 보험료의 인상이 동결되었기 때문에 「연금재정파탄론」, 「연금제도붕괴론」, 「600조엔 채무초과론」이 종래보다 강하게 주장되었다. 이 밖에 연금제도에 가입하는 것이 손해라던가 전업주부세대는 이득이 있다던가 기초연금을 사회부조방식화 해야한다는 등의 논의가 활발히 행해졌다. 또한 이러한 의견의 대부분은 공적연금제도에 관한 오해에 근거하고 있다.

이 때문에 2004년 개정법에서는 장래적으로도 연금제도가 안정되도록 획기적인 제도개정을 실시하였다. 주요한 것으로 첫째, 보험료수준을 단계적으로 인상하지만 장래적으로 고정하는 것으로 하였다. 이것은 보험료를 부담하는 젊은 세대를 중시한 개정이며 연금재정의 균형은 연금수준을 조정하는 것에 의해 행해지는 것으로 되었다. 둘째 연금수준을 이른바 매크로경제슬라이드에 의해 인하해 가는 것이다. 다만 장래연금수준이 일정수준을 하회할 경우는 제도전체를 수정하는 것으로 하였다. 일정수준이라는 것은 대략적으로 말하면 남자의 평균임금액에 대하여 홀벌이 세대의 모델연금액의 비율(대체율, replacement rate)이 50%임을 말한다. 셋째, 기초연금의 국고부담비율을 3분의 1에서 2분의 1로 높이는 것이다.

(3) 연금제도의 일원화와 연금기록문제

국철, 전매 및 전신전화 3공사의 직원을 위한 공공기업체공제조합법은 1997년에 후생연금법에 통합되어 3공사의 후신인 JR, NTT 및 JT의 직원은 현재 후생연금법이 적용된다. 농림공제법은 2002년에 후생연금법에 통합되었다. 이러한 연금보험법이 후생연금법에 통합된 것은 기본적으로는 그 연금재정을 유지하는 것이 곤란해졌기 때문이다.

이 배경에는 다음과 같은 사정이 있다. 공적연금의 재정방식은 차례로 부과방식화 되어갔지만 부과방식의 연금제도 하에서는 연금비용을 부담하는 피보험자가 감소하고 연금수급권자가 증가하게 되면 재정은 악화된다. 위와 같은 특정산업을 기반으로 하는 연금제도는 그 산업이 쇠퇴하여 피보험자가 줄어드는 한편, 그 퇴직자인 연금수급자가 상대적으로 많게 되면 연금재정은 악화된다. 이런 전형적인 예가 선원보험법이나 공공기업체공제법에 근거한 연금제도이며 재정이 파탄되지 않도록 하기 위해 후생연금에 통합되었다.

그 후, 사회보험청에 의한 연금기록의 불비 등이 사회문제화되었다. 이 때문에 연금기록확인 중앙제 3자위원회 등이 설치되었다. 또한 연금시효특별법이 제정되어 연금기록 누락에 의한 무연금자나 연금액이 낮게 책정된 자에 대해서 가능한 한 구제하도록 하였다.

관련해서 다음과 같은 법률제정이나 개정이 이뤄졌다. 첫째 사업주가 피보험자자격취득의 신청을 하지 않은 경우나 사업주가 보험료를 원천공제하면서 국가에 납부하지 않은 경우에, 연금수급권을 거슬러서 인정하거나 연금을 증액하는 것으로 하였다.(후생연금특별법) 둘째, 연금기록이 정정된 경우에는 지연된 지급연금에 지연특별가산금을 지급하기로 하였다(연금지불지연가산금지급법). 셋째 보험료의 수납을 확보하기 위해 다양한 대책이 모색되었다(국민연금사업개선법). 넷째, 사회보험청을 대신하여 연금사업을 실시할 일본연금기구가 설립되었다.(일본연금기구법). 다섯째, 보험료에 관련된 연체금이 근년의 이자율의 저하에 따라서 낮춰졌다(보험료연체금경감법). 여섯째, 외국의 연금보험법과 일본의 연금보험법의 보험료의 이중납부를 회피하고 양국의 가입기간을 통산하는 국제협정이 다수 체결되었다. 이를 실시하기 위한 국내대응법(사회보장협정실시법)이 제정되었다.

(4) 정권교체와 연금제도의 개정

2009년 총선거에 의해 민주당이 승리하여 정권이 교체되었다. 정권교체 후 다음과 같은 법률의 제정과 개정이 이뤄졌다.

- ① 재해연금의 수급권취득 후에 발생한 자녀나 이혼한 배우자에 대해서도 장해연금의 가산 대상이 되었다(장해연금가산개선법).
- ② 3년간에 한하여 국민연금의 미납보험료를 10년전으로 거슬러 후납할 수 있게 되었다(연금확보지원법).
- ③ 노령연금의 수급자격기간 25년이 10년으로 단축되고 단시간노동자의 후생연금적용이 확대되었다(연금기능강화법).
- ④ 후생연금과 공제연금이 일원화되었다(피용자연금일원화법).
- ⑤ 연금, 의료 및 개호에 대해서는 사회보험제도를 기본으로 하게 되었다(사회보장제도개혁추진법).
- ⑥ 물가슬라이드 특례수준을 3년에 걸쳐서 해소하기로 하였다(기초연금국고부담 2분의 1 법).
- ⑦ 저소득의 기초연금수급자에게 노령(장해·유족)연금생활자 지원금부금을 지급하기로 하였다(연금생활자지원금부금지급법).

이 중에서 연금관련 4 법과 최근의 2016년 연금개혁법에 대해서는 다음 장에서 살펴본다.

표 3-1. 연금법제의 연혁과 연금제도개혁

1923	은급법(恩給法)
1939	선원보험법
1941	노동자연금보험법
1944	노동자연금보험법 개정, 후생연금보험으로
1953	사립학교교직원공제조합법
1956	공공기업체직원공제조합법
1958	농림어업단체직원공제조합법
1959	국민연금법-1961년부터 전국민연금
1962	지방공무원공제조합법
1973	5 만엔 연금의 실현, 물가슬라이드 도입
1982	국가공무원등공제조합법-국가공무원과 공공기업체공제의 통합
1985	기초연금의 도입과 일원화, 급부와 부담의 적정화, 여성의 연금권의 확립 등 신제도의 성립 - 1986년부터 실시
1989	급부의 개선, 국민연금기금의 창설, 학생의 강제적용등의 개혁
1994	60 세대 전반의 급부의 재검토, 유족연금·장해연금의 개선, 보험료의 개정, 육아휴업기간중의 본인부담분의 보험료의 면제 등의 개혁
2000	보수비례부분연금액의 인하, 지급개시연령의 단계적 인상

2004	연금제도개혁법이 성립 - 보험료고정방식 도입 등. 10월부터 후생연금보험료의 인상
2005	4월부터 국민연금보험료의 인상
2007	연금기록문제의 발생과 연금시효특례법의 성립
2009	민주당정권성립. 연금제도개혁안의 제시
2011	운용 3 호문제. 제 1 차보정예산(추경???)부터 연금재원의 일부를 재해복구비에(기초연금국고부담 2 분의 1 을 유지하기 위해서 교부국채(交付国債)로 대응)
2012	연금관련 4 법(피용자연금의 일원화, 단시간노동자에의 적용확대등의 내용)의 성립
2013	연금급부의 인하 시작(10월부터 약 1% 인하)
2015	매크로경제슬라이드가 처음으로 발동 10월부터 후생연금과 공제연금이 일원화
2016	연금개혁법(매크로경제슬라이드, 적용확대) 성립
2017	8월부터 수급자격기간 25 년에서 10 년으로 단축

출처: 伊藤周平『社会保障改革のゆくえを読む』(自治体研究社、2015 年) 133 頁의 자료를 기초로 최근 개정 내용을 반영하여 작성

4. 연금관련 4 법과 최근 개정

4.1. 연금제도 개혁관련법의 성립과 개요

(1) 연금관련 4 법⁴⁰⁾의 성립

연금제도에 대해서는, 2004년의 제도개혁까지 5년마다 재정검증을 실시하여 인구추계나 장래 경제의 전망 등의 변화를 감안하여 급부내용이나 장래의 보험료수준에 대해서 필요한 제도개혁이 행해져왔다. 2004년의 제도개혁에서는

- ① 상한을 고정한 후에 보험료의 인상(후생연금의 보험료율의 상한 18.3%),
- ② 기초연금국고부담비율의 2분의 1로 인상,
- ③ 적립금의 활용,
- ④ 재원의 범위 내에서 급부수준을 자동 조정하는 구조(매크로경제슬라이드)의 도입

이라는 4개의 연금재정 프레임을 확립, 이것에 의해서 5년에 한 번씩 정기적으로 급부와 부담의 균형을 검증함으로써 제도의 장기적인 지속가능성이 확보되도록 하고 있다.

그러나 2004년 이후, ②의 기초연금국고부담비율을 2분의 1로 하기 위한 항구재원이 확보되지 않고, 임시재원에서의 대응을 계속해 온 것, 그리고 매크로경제슬라이드 발동의 전제인, 특례수준의 해소를 피하지 않은 등 제도개혁은 불완전한 상태였다.

이러한 상황하에서, 2012년 8월, 「사회보장·세제일체개혁관련법」으로서 연금기능강화법, 피용자연금일원화법이 성립, 동년 11월에는 국민연금법등개정법과 연금생활자급부금법이 성립했다. 연금관련 4법의 성립에 의해, 국민회의보고서에서는 「기초연금의 국고부담비율이 2분의 1의 항구성이나 연금특례수준의 해소가 실시되어, 2004년 개혁에 의해서 도입된 장기적인 급부와 부담의 균형을 맞추기 위한 연금재정프레임이 완성을 보았다」고 평가하고 있다⁴¹⁾.

(2) 연금기능강화법

먼저, 연금기능강화법에서는 ①기초연금국고부담비율 2분의 1의 항구화, ②기초연금 보험료 납부기간(수급자격기간)의 단축(25년에서 10년으로), ③산전산후 휴업기간 중의 후생연금보험료의 면제, ④유족기초연금의 부자(父子)가정에의 확대, ⑤ 단시간노동자에의 사회보험(후생연금·건강보험)적용의 확대가 실시되었다.

40) 연금관련 4법의 정식명칭은,

연금기능강화법-공적연금제도의재정기반및최저보장기능의강화등을위한국민연금법일부개정법률

피용자연금일원화법-피용자연금제도의일원화등을피하기위한후생연금보험법등의일부개정법률

국민연금법등개정법-국민연금법등의일부개정법률

연금생활자급부금법-연금생활자지원급부금의지급에관한법률

41) 伊藤周平 「社会保障改革のゆくえと課題ー社会保障制度改革国民会議報告書を読む」賃金と社会保障・1594号4頁

이 중에 ①에서는 기초연금의 국고부담에 소비세율의 증가로 확보된 자원(정부의 표현으로는 안정재원)으로 충당하도록 되어, 기초연금국고부담비율 2분의 1의 항구화는 실현됐다. 구체적으로는 8%로의 소비세율 인상 첫해인 2014 년도의 증세분 5.1 조엔 중 2.95 조엔이 기초연금에 충당되었다.

②의 수급자격기간 단축에 대해서는 당초 2015 년 10 월부터 실시될 예정이었으나, 소비세율 10%인상이 연기됨에 따라서 2017 년 4 월부터 실시되었다. 수급자격기간단축 자체는 종래부터 수급자격기간이 너무 길다는 것이 문제시 되어왔었기 때문에, 무연금자의 감소가 기대된다. 현재는 무연금이지만 개정 후의 수급자격기간을 충족한 경우도 연금을 지급한다. 그러나 10 년의 납부기간으로는 연금수준이 낮고 오히려 저연금자가 늘어날 가능성도 있다. 연금의 급부수준의 인상이 과제로 남는다⁴²⁾.

③은 기존의 육아휴업기간중의 면제조치를 노동기준법상의 산전산후 휴업기간 중에까지 확대한 것이다. 현행 제도에서는 피용자연금의 가입자에 한정되었지만, 장래적으로는 국민연금의 제 1 호피보험자에 대해서 국민연금보험료의 면제조치도 검토해야 할 것이다.

④도 평가할만한 개정이지만, 미망인연금, 유족후생연금 등에 대해서 여전히 성별에 따른 상이한 취급이 잔존하고 있어, 여기에 대해서도 조속히 개정할 필요가 있다.

⑤단시간노동자에의 사회보험 적용의 확대는 종업원 수가 500 명을 넘는 기업에서 근무하는 노동시간이 주 20 시간이상, 연수입 94 만엔 이상(월 임금의 범위 및 후생연금의 표준보수월금액의 하한을 8 만 8000 엔으로 개정)의 단시간노동자를 새롭게 후생연금과 건강보험에 가입시키는 개혁이다. 적용확대의 대상이 되는 노동자가 25 만명 정도로 실시시기도 2016 년 10 월부터이다. 당초 안에서는 250 만명의 적용확대였지만, 기업측에서도 사업주부담이 발생하기 때문에 단시간노동자가 많은 유통업체 등으로 부터 반대가 분출한 결과, 확대대상자가 큰 폭으로 축소되었다. 또한 시행 후 3 년까지 적용범위를 더욱 확대한다는 규정도 시행 후 3 년 이내에 검토를 한 후에 그 결과에 근거하여 필요한 조치를 강구한다고 바뀌는 등 업계 및 단체를 배려하여 후퇴한 내용이 되었다.

(3) 피용자연금일원화법

후생연금과 공무원의 공제연금의 일원화는, 주로 공무원연금(공제연금)의 대우를 개정하는 것을 목적으로 한 것으로 피용자연금일원화법의 성립에 의해 실현되었다.

피용자연금일원화법의 내용은,

- ① 후생연금에 공무원 및 사학교직원도 가입하여, 2 단 부분의 연금을 후생연금에 통일,
- ② 공제연금과 후생연금의 제도적인 차이는 기본적으로 후생연금에 맞춰서 해소,
- ③ 공제연금의 1 단·2 단 부분의 보험료를 인상, 후생연금의 보험료율에 통일,

42) 伊藤周平『社会保障改革のゆくえを読む』(自治体研究社, 2015 年) 134 頁

- ④ 공제연금의 3단 부분에 해당하는 직역가산부분의 폐지
(폐지 후의 새로운 3단부분의 급부로 연금지불퇴직급부가 설계됨),
- ⑤ 추가비용의 삭감,
- ⑥ 효율적인 사무처리를 위한 사무조직의 활용 등을 강구한다고 되어있다.

이중에서 ②는 피보험자의 연령제한, 미지급연금의 대상범위, 노령연금급부의 재직지급정지, 유족연금의 전급 등에서 보여지는 제도간의 격차를 후생연금에 맞추어 해소한다. ③의 보험료율의 통일에 대해서는, 현재 후생연금 및 공제연금의 보험료는 매년 0.354%씩 인상되어왔고 후생 연금은 2017년에 상한 18.3%에 도달하여 이후에는 동률로 되지만, 공무원 등의 보험료율을 여기에 맞추어 법률에 인상스케줄을 정하여, 공무원은 2018년 이후, 사학교직원은 2027년 이후 18.3%에 고정하는 것으로 되었다.

피용자연금일원화법의 자세한 경위와 재정운용에 대해서는 5장 재정현황에서 후술한다.

(4) 연금생활자급부금법과 국민연금법등개정법

연금생활자급부금법에 대해서는 처음에는 전술한 연금기능강화법안에 있어서 저소득자의 기초 연금에 가산하는 방법(연수입 65만엔 미만의 고령자에 대하여 월액 1만 6000엔을 가산)으로서 제안되어왔다. 그 후 2012년 6월에 민주·자민·공명의 3당의 법률안 수정에 의해, 소비세율 인상에 의한 증세분을 활용하여 연금제도의 틀 밖에서 저소득고령자나 장애자에 대해서 월액 5,000엔을 기준으로 보험료납부완료기간에 따라 급부를 지급하는 구조를 도입하는 것으로 하여 별도 법안으로서 국회에 제출되어 2012년 11월에 성립했다. 다만 소비세율 10%인상이 미뤄짐에 따라 이것도 당초 2015년 10월부터의 지급이 2017년 4월 지급으로 연기되었다.

연금생활자급부금법과 함께 성립된 국민연금법개정법은, 과거 물가하락시에 특례조치로써 인하되지 않았던 2.5%분(정부는 지나치게 받게 되었다고 주장)을 2013년부터 3년에 걸쳐서 인하하는 것을 내용으로 하고 있다.(2013년 10월부터 1%, 14년 4월에 1%, 15년 4월에 0.5%인하). 게다가 노령·장애·유족연금의 인하에 그치지 않고, 모자(母子)세대 등에 지급되는 육아부양수당이나 장애가 있는 아이에게의 수당, 피폭자의 건강관리수당도 연동하여 감액되고 있다(3년에 1.7%감액). 그러나 원래 특례수준은, 경제정세나 고령자의 생활상태를 고려하여 물가슬라이드를 정지하는 특례법에 근거하여 실시된 것으로 정부나 매스컴이 선전하는 주장과는 다르다. 국회의 의결을 거쳐 성립된 특례법에 근거한 특례조치를 지나치게 받는 것이라고 하는 것은, 입법부의 판단을 경시하는 것이다. 무엇보다 월 4만엔 이하의 연금생활자가 500만명, 여성 연금수급자의 32%가 연간연금액 50만엔 이하, 연금생활세대 중 최저생활비에 이르지 못하는 빈곤세대의 비율이 25%(4세대 중 1세대)라는 최저생활보장에는 멀리 떨어진 현재의 노령연금의 저수준의 문제(후생노동성연금국의 2010년 실태조사에 의함)를 해소하지 못하고 연금급부의 인하만을 실시하는 개혁에는 문제가 있다.

무엇보다도 특례수준의 해소는 2011년 이후 연금개혁 논의의 중요한 논점이 된 매크로경제슬

라이드를 실질적으로 발동시키기 위한 전제조건이었으며 후생노동성으로서도 무슨 일이 있어도 반드시 실현해야하는 개혁이었다고 말할 수 있다.

(5) 연금건전성신뢰성확보법

AIJ 투자고문에 의한 연금자산소실사건으로 인해 설치된 후생노동성내의 특별대책본부는, 2012년 9월에 10년 정도내에 후생연금기금을 전면 폐지하는 것을 내놓았다. 후생연금기금은 후생연금 위에 위치하는 기업연금의 하나로써 공적연금인 후생연금의 일부를 국가로부터 받아서 운용하고 있지만(대행), 재정악화가 심각해져 왔고 대행부분의 적립금이 부족한 기금은 2012년 3월말에 576 기금 중 286 기금, 부족액은 1조 1,000 억엔에 달하고 있다. 그 후 기금 측으로부터의 반발 때문에 결국 후생연금기금에 대해서는 원칙폐지의 방침은 견지하면서도 충분한 자산을 가진 건전한 기금에 대해서는 예외로써 존속을 인정하는 것으로 되어 이러한 후생연금기금제도의 재검토와 제 3 호피보험자의 기록부정합문제(부부연금문제)에의 대응을 담은 공적연금제도의 건전성 및 신뢰성의 확보를 위한 후생연금법등의 일부개정법이 2013년 6월에 성립했다(이하 연금건전성신뢰성확보법이라고 한다).

후생연금기금의 재검토에 대해서는, ①신설을 인정하지 않는다, ②5년간의 시한조치로서 특례해산제도를 재검토하여 기금의 해산 시에 국가에 납부하는 최저책임준비금의 납부기한·납부방법의 특례를 설정한다, ③5년 후 이행(移行)은 대행자산보전의 관점에서 설정된 기준을 충족하지 못하는 기금에 대하여 후생노동대신이 제 3 자 위원회의 의견을 청취하여 해산명령을 발동할 수 있다, ④후생연금기금으로부터 다른 기업연금 등으로의 적립금 이행에 대해서는 특례를 만든다, 라는 내용이다. 해산을 면하는 것은 극히 일부의 재정적으로 건전한 기금에 한정된다.

이 개정에 의해 사실상 후생연금기금제도는 그 역할을 다했다고 말할 수 있다. 다만, 공무원의 공제연금의 우대를 개혁하기 위해 공제연금과 후생연금의 제도적인 차이를 후생연금에 맞추어 해소하고, 공제연금의 3 단 부분(지역부분)을 폐지하는 한편, 재정적으로 풍부한 후생연금기금을 존속시키는 것은 발란스를 잃어버린다는 지적도 있다⁴³⁾. 이러한 문제를 감안하여 중의원에서 정부는 이 법률의 시행일부터 기산하여 10년을 경과한 날까지, 존속후생연금기금이 해산, 기업연금제도 등에 이행, 또한 존속연합회가 해산하도록 검토하고 신속하게 필요한 법제상의 조치를 강구하는 것으로 한다」라는 개정법 부칙 2 조 1 항이 삽입되었다.

또한 제 3 호피보험자에 대해서 제 2 호피보험자인 배우자의 퇴직 의해 본래는 제 1 호피보험자로 되었음에도 불구하고, 필요한 신청을 하지 않았기 때문에 연금기록상에는 제 3 호피보험자인 채로 기록(부정합기록)되어 있는 자가 있다는 문제가 있었다. 이 문제의 해결책으로써 당초 연금부정합기록을 그대로 제 3 호피보험자기간으로 취급하는 운영상의 조치(이른바 운용 3 호의 취급)가 통지에 의해 취해졌지만, 보험료를 납부해 온 자와의 공평성의 관점에서 볼 때 큰 비판을 받아, 결국 통지가 폐지되는 사태가 있었다. 그 후 2011년 11월에 국민연금법의 개정법안(부부

43) 菊池馨実 「公的年金制度の課題と将来」週刊社会保障・2739号・118頁

연금추납법안)이 국회에 제출되었지만 미심의된 채로 중의원 해산에 의해 폐안되었던 것이 연금건전성신뢰성확보법에 담겨져 마침내 성립되었다.

구체적으로는 ①부정합기록이 정정되지 않고 본래보다 높은 연금액으로 된 수급자에 대해서는, 기록을 정정하여 정확한 연금액으로 하는 것, ②이 때, 과거 10년 이내의 기간(60세 이상인 자는 50세 이상 60세 미만이었던 기간)에 있던 부정합기록기간의 보험료에 대해서는 특례추납을 가능하게 하고 연금감액을 회피하는 기회를 제공하는 것(추납은, 2015년 4월부터 시작하여 3년간의 한시적 조치), ③보험료의 추납이 이뤄지지 않는 경우에는 연금액은 감액하지만, 연금수급자의 생활의 안정을 배려하여 감액의 상한을 설정할 것, ④부정합기록기간은 연금액에는 반영하지 않지만 수급자격기간으로는 취급하여, 무연금으로 되는 것을 방지할 것(2013년 7월 시행) 등으로 되어있다.

4.2. 최근 개정 2016년 연금개혁법

(1) 연금개혁법의 성립과 과제

1) 연금개혁법안의 제출과 성립

2016년 12월 14일 제 192회 임시국회에서 공적연금제도의 지속가능성향상을 위한 국민연금법 일부를 개정하는 법률(이하 연금개혁법 2016년 법률 제 114호)이 성립하였다.

이 법률은 저출산고령화가 진행되는 상황에서 공적연금제도의 이점을 더욱 많은 사람들이 향유할 수 있도록 함과 동시에 제도의 지속가능성을 높이고 장래세대의 연금수준의 확보를 꾀함으로써 장래에도 안정적인 연금제도를 구축하기 위한 것이다.

표 4-1. 2016년 연금개혁법의 개요

1. 단시간노동자의 피용자보험의 적용확대의 촉진 (2016년 10월 실시)

500인 이하의 기업도, 노사합의에 기초하여 기업단위로 단시간노동자의 적용확대를 가능하게 한다. (국가·지방공공단체는 규모에 상관없이 적용하는 것으로 한다.)

※ 501인 이상의 기업 등을 대상으로는 2016년 10월부터 적용확대를 실시하는 것은 이미 법정화

2. 국민연금제 1호피보험자의 산전산후기간의 보험료 면제 (2019년 4월 시행)

차세대육성지원을 위해국민연금 제 1호피보험자의 산전산후기간의 보험료를 면제하고 면제기간은 만액의 기초연금을 보장. 이것의 재원으로는 국민연금보험료를 월액 100엔 정도 인상.

3. 연금액 개정률의 수정 ((1)은 2019년 4월 시행, (2)는 2022년 4월 시행)

공적연금제도의 지속가능성을 높여 장래세대의 급부수준을 확보하기 위해 연금액의 개정 시에 이하의 조치를 강구한다.

(1) 매크로경제슬라이드에 대해서, 연금의 명목액이 전년도를 하회하지 않게 조치를 유지하면서, 임금·

- 물가상승의 범위 내에서 전년도까지의 미조정분을 포함하여 조정
 (2) 임금변동이 물가변동을 하회하는 경우는 임금변동에 맞추어 연금액을 개정하는 생각을 철저

4. 연금적립금관리운용독립행정법인(GPIF)의 조직 등의 수정(2017년 10월 시행-일부 공포일로부터 3개월 이내)

합의제의 경영위원회를 설치하고 기본 포트폴리오 등의 중요한 방침에 관련된 의사결정을 실시함과 함께, 집행기관의 업무집행에 대한 감독을 실시하는 한편, 연금적립금의 운용과 관련하여 리스크관리 방법의 다양화 등 운용방법을 추가하는 조치를 강구한다.

5. 일본연금기구의 국고납부규정의 정비 (공포일로부터 3개월 이내 2016년 12월 27일 시행)

일본연금기구는 불요재산이 발생한 경우에 있어서 국고납부에 관련된 규정을 설치한다.

2) 법률의 검토규정

연금개혁법은 2012년의 사회보장·세제일체개혁관련법안의 성립 후, 사회보장제도개혁국민회의의 논의를 고려하여 2013년 12월에 성립한 사회보장제도개혁프로그램법에 열거된 4개의 검토과제에 대해서 어느 정도 결론이 내려진 내용이 담겨있다. 그 4개의 검토 과제 중, 매크로경제슬라이드의 재검토와 적용확대에 대해서 구체적인 개정을 실시하고 있다.

그리고 연금개혁법의 검토규정에는, 사회보장제도개혁프로그램법에 열거된 검토과제에 대해서 신속하게 검토하여 그 결과에 근거하여 필요한 조치를 강구하는 것으로 하여 연금개혁법에 구체적인 개정을 실시한 매크로경제슬라이드의 재검토와 적용확대에 대해서도 검토는 계속하는 것으로 하고 있다. GPIF에 대해서도 시행의 상황, 국민의 인식, 스케줄, 관리책임을 둘러싼 동향 등을 고려하여, GPIF의 운용이 시장이나 민간활동에 미치는 영향을 감안하면서 운용의 형태에 대해서 검토를 하고 필요하다고 인정될 때에는 시행 후 3년을 목표로 필요한 조치를 강구하도록 하고 있다.

또한, 공적연금제도의 재정기반 및 최저보장기능의 강화 등을 위한 연금기능강화법에도 피용자보험의 적용확대나 고액 소득자의 기초연금의 지급정지에 관한 검토규정이 설치되고 소비세율이 10%로 인상되는 2019년 10월 시작하는 연금생활자지원금부금의지급에관한법률에도 검토규정이 설치되었다.

3) 부대결의(附帶決議)⁴⁴⁾

연금개혁법안의 법안심의에 있어서, 참의원 후생노동위원회에서는 피용자보험의 적용확대, 미 적용 사업소대책 등에 대해서 8개 항목의 부대결의를 붙였다.

(2) 개별 검토항목

1) 피용자보험 적용확대의 촉진

인구감소, 저출산·고령화라는 사회 구조적인 문제에 대처하고, 일억총활약⁴⁵⁾을 추진해 가기 위해서는, 가능한 한 많은 사람들이 일하기 쉬운 환경을 정비할 필요가 있다. 이와 함께 단시간노동자에 대해서 연금 등의 보장을 두텁게 한다는 관점에서 피용자보험의 적용확대를 착실히 진행해 나가는 것이 중요하다.

피용자보험의 적용확대에 대해서는 2004년 개정법에 있어서도 검토규정이 구비되는 등 오랫동안 공적연금제도의 있어서 검토과제였다. 연금기능강화법에 따라 2016년 10월부터 기업규모 501명이상의 대기업에 있어서 주 20시간이상 근무 등의 일정 요건을 충족하는 단시간노동자를 대상으로 하는 적용확대가 시작되었다. 또한 이번의 연금개혁법에 의해 2017년 4월부터 500명이하의 중소기업에서도 노사합의에 근거하여 기업단위로 적용확대의 길이 열렸다. 한편 2014년 연금재검증의 옵션試算(試算)에 있어서, 적용확대가 연금제도의 지속가능성의 향상, 급부수준의 확보에 공헌하는 것이 명확해진 것이나, 많은 고용자가 고용자이면서도 가입할 수 없었던 상황들도 때문에, 법안심의에서도 한층 더 적용을 확대를 요구하는 소리가 컸다.

앞으로의 적용확대에 대해서는, 2004년 연금기능강화법의 부칙에서, 「정부는 단시간노동자에 대한 후생연금보험 및 건강보험의 적용범위에 대해서 2019년 9월 30일까지(2016년 10월 시행이후부터 3년내) 검토를 더하여 그 결과에 근거하여 필요한 조치를 강구한다」고 하였고, 연금개혁법의 부대결의에서도 「적용확대를 촉진하기 위해 신속하게 검토를 개시한다」고 하였다. 후생노동성은 이것에 따라 2016년 10월, 2017년 4월부터의 시행 상황, 개인의 취업실태나 기업에 미치는 영향 등을 보면서 계속해서 검토하고 있다⁴⁶⁾.

2) 고령기 연금수급

현재의 공적연금제도는 연금을 몇 세부터 수급할 것인지를 60세부터 70세 사이에서 자유롭게 선택하는 구조이다. 65세부터 일찍 수급을 개시한 경우에는 연금은 감액되고, 65세 보다 늦게 수급을 개시하면 연금은 증액된다.

44) 부대결의(附帶決議)란 일본 국회의 중의원 및 참의원의 위원회가 법률안을 가결할 때에, 해당 위원회의 의사를 표명하는 것으로 행하는 결의를 말한다.

45) 일억총활약(一億総活躍)사회란, 제3차 아베내각의 캐치프레이즈이다. 아베노믹스의 새로운 세 개의 화살로 표현되는 GDP600조엔, 출생율 1.8%, 개호이직(介護離職) 제로를 실현함으로써, 50년 후에도 인구 1억을 유지하여, 모두가 한걸음 나아갈 수 있는 일본으로 바뀌어 한다는 것이다.

46) 石毛雅之 「年金制度の現状と課題」週刊社会保障 2936号 87-88頁

이러한 연금 수급개시의 구조를 포함하여 고령기에 있어서 연금수급의 이상적인 형태에 대해서는 사회보장제도개혁프로그램법에 고령기의 직업생활의 다양성에 따라 개개인의 상황을 고려한 연금수급의 형태에 대해서 검토하여 필요한 조치를 강구하는 것으로 되어있다. 이 점에 대해서는 자민당의 일억총활약추진본부에서도 제언이 있었다(2017년 5월 10일). 이 제언을 감안하여 연금의 수급개시연령을 60세부터 70세까지의 기간에서 개인이 선택할 수 있는 구조에 대해서 더욱 알리고, 재정검증을 감안하여 70세 이후에 수급을 개시하는 선택지도 추가하는 것도 포함하여 계속해서 검토를 진행해 가는 것으로 하고 있다.

또한 재직노령연금제도(재직(在職)지급정지)에 대해서는, 연금수급자의 일할 의욕을 저해하지 않도록 해야한다는 관점으로부터, 연금과 임금을 합한 총수입이 완만히 늘어날 수 있도록 급부조정을 실시하는 구조로 되어있고, 일정 이상의 총수입을 가지고 일하는 고령자가 연금을 지불하는 측에 돌려주는 것에 의해 현역세대가 부담하는 보험료수준을 억제할 수 있다.

이러한 점들을 고려하여, 2016년 6월 2일 각의결정된 「니혼 일억총활약플랜」에서는 「고령기의 다양한 취업과 은퇴로의 이행을 탄력적으로 대응할 수 있도록, 재직노령연금을 포함한 연금지급의 형태에 대해서, 연금재정에 미치는 영향도 유의하면서 검토를 진행한다」고 하여 재직노령연금에 대해서도 재검토한 경우의 근로의욕에 미치는 영향, 일할 수 없는 고령자와의 세대내의 공평, 현역세대의 보험료부담이나 급부에 미치는 영향 등의 관점에서 계속해서 검토를 진행할 것이라고 하고 있다.

5. 재정현황

5.1. 공적연금의 재정 개요

(1) 연금재정 및 연금특별회계

국민연금 및 후생연금의 재정은 현재에는 기본적으로 부과방식으로 운영되고 있다. 즉, 어떤 연도의 급부비용은 같은 해의 보험료(및 국고부담)로 조달한다. 다만 부과방식으로 운영되는 것이 법의 명문에 규정되어 있는 것은 아니다. 또한 특별히 후생연금의 적립금이 상당히 많기 때문에 현재의 재정방식은 수정부과(또는 적립)방식이라고 불리기도 한다. 그러나 장래의 연금비용이 완전히 적립되고 있다는 상태와는 거리가 멀기에 거의 부과방식으로 운영되고 있다고 해도 좋다.

국민연금 및 후생연금의 재정은, 국가의 일반회계와 구분되어 연금특별회계에 의해 경리되어진다(특별회계법 108 조, 109 조). 연금특별회계는 후생노동대신이 관리하고 기초연금계정(勘定), 국민연금계정, 후생연금계정, 복지연금계정, 건강계정, 아동수당계정 및 업무계정으로 구분되어 있다. 연금과 관련 있는 것은 앞의 4 개의 계정과 업무계정이다. 다만, 복지연금계정과 관련된 노령복지연금에 대해서는 그 지급대상자가 극히 소수로 되어있다.

이러한 계정 사이에서는 상호간에 이월(조입)되기도 한다. 또한 세입으로서 보험료 및 국고부담금(일반회계로부터의 이월금)이나 세출로서의 급부비뿐만 아니라, 차입금 등 여러가지 비목이 이런 계정에 계상된다. 감정의 비목은 연금특별회계의 예산서 및 결산서에서 볼 수 있다. 국민연금계정이나 후생연금계정에 잉여금이 발생한 경우에는 적립금으로 적립되고, 세입세출의 결산상 부족이 발생하는 등의 경우는 그 적립금으로 부터 보충된다.

(2) 공적연금재정의 안정화 구조

1) 연금개정(슬라이드)과 정책개정

공적연금액은 물가, 임금 등의 변동율에 따라서 개정되는 경우가 많다. 이것을 연금개정 또는 슬라이드(indexation, cost-of-living adjustments(COLAs))라고 한다. 현재 매년 물가, 임금 등에 따라서 자동적으로 슬라이드 되는 경우가 많은데 이것을 자동개정 또는 자동슬라이드라고 한다. 또한 슬라이드는 연금액을 인상하기도 하고 낮추기도 한다.

여기에 반해 연금수준은 장래의 인구 경제예측, 일반 국민의 소득과 생활수준, 보험료의 부담수준, 국가재정상황 등의 변동에 따라서 정책적으로 개정되는 경우가 있다. 이것을 정책개정이라고 한다. 정책개정은 자동슬라이드의 요소인 물가나 임금의 변동 외에, 다른 사정을 고려하여 행해진다. 이것을 후생연금법은 다음과 같이 규정하고 있다. 국민연금법 4 조에도 거의 같은 취지가 규정되어있다.

후생연금법제 2 조의 2. 연금인 보험급부액은, 국민의 생활수준, 임금 그 밖의 제반사정에 현저한 변동이 발생한 경우에는, 변동후의 제반사정에 맞추기 위해서 신속하게 개정조치가 강구되어야 한다.

정책개정은 매년 반드시 행해지는 것은 아니다. 2004 년 연금개정까지는 5 년마다 재정재계산이 행해져, 그 결과나 다른 요소를 종합 감안하여 연금수준 등의 개정이 실시되어왔다. 이것을 종합감안방식이라고 한다.

그리고 2004 년 개정에 따라, 연금재정을 안정시키기 위해, 연금수준을 자동적으로 조정하는 매크로경제슬라이드가 도입되었다. 연금액은 후술하는 것처럼 매년 물가 등에 의해서 자동슬라이드되지만, 매크로경제슬라이드는 이 슬라이드율을 조정함으로써 연금수준을 조정한다. 「조정한다」라는 것은 실질적으로는 인하를 의미하지만, 반드시 연금의 명목액을 인하하는 것은 아니다. 매크로경제슬라이드와 같은 제도는 최근 여러 나라에서도 도입되고 있으며, 지속가능성요소(sustainability factor), 감액계수(reduction coefficients)등에 의해 행해지고 있다.(European Commission et al. (2009) p30)

신규재정연금(新規裁定年金)은 65 세에 수급권을 취득한 연금을 의미하고 기재정연금(既裁定年金)은 65 세 이후에 받는 연금을 의미한다⁴⁷⁾. 후생연금의 보수비례부분에 대해서는 65 세로 연금을 수급을 시작하는 때의 신규재정연금의 수준은 현역의 피보험자 1 인당 임금(가처분 소득)에 대응하여 개정되고, 수급개시 후의 연금(기재정연금)의 수준은 물가수준에 따라 개정되는 것을 기본으로 하고 있다.

기초연금은 임금이나 소비지출을 증가 등을 감안한 정책개정이 실시해져왔으나 2004 년 개정 이후, 신규재정연금은 후생연금과 같은 개정율(1 인당 임금의 증가율)로 개정되고, 기재정연금은 2004 년 개정전과 같이 물가에 따라 개정되는 것을 기본으로 하고 있다.

부과방식을 기본으로 하는 공적연금은 주요한 재원인 보험료와 연금급부가 모두 임금에 연동하게 함으로써 급격한 인플레이 등의 어려운 경제변동에 대해서도 어느 정도 안정성을 가지고 있어 그런 때의 임금수준에 대응한 연금급부가 가능하게 되어있다.

통상의 경제상황에서는 물가 및 임금은 같이 상승하고 임금상승률은 물가상승률을 상회하는 것으로 상정하여, 신규재정연금은 임금에 의한 개정, 기재정연금은 물가에 의한 개정이 기본으로 되어있으나, 현실의 경제는 반드시 그런 상황만 있다고 할 수 없다.

47) 그러나 슬라이드를 실시할 때 신규재정연금은, 65 세 도달에 의해 수급권을 취득한 후, 67 세에 도달하는 연도까지의 연금을 말하고, 기재정연금은 68 세에 도달한 연도의 4 월 1 일부터의 연금을 말한다. 예를 들면 1944 년 5 월 27 일 태어난 자는 2009 년 5 월 26 일에 65 세가 되고, 원칙적으로 그 생일에 노령기초연금 수급권을 취득한다. 이 노령기초연금의 개정률은 2009 년 4 월 1 일에 개정된 개정률(전년도 2008 년의 개정률을 명목실질임금변동률에 따라 개정한 율)이 사용된다. 그 후 2010 년 4 월 1 일과 2011 년 4 월 1 일에 각각 전년도의 개정률이 명목실질임금변동률에 의해 개정된 개정률이 사용된다. 그러나 2012 년 4 월 1 일에는 물가변동률에 의해 개정된 개정률이 적용되어, 이후의 4 월 1 일마다 물가변동률에 의해 개정된 개정률이 적용된다. 이러한 개정률은 「기준연도 이후 개정률」이라고 불린다(국민연금법 27 조의 3 제 1 항).

2004년 개정에서는, 임금상승률이 물가상승률을 하회하는 경제상황에서의 연금개정방법의 특례도 규정하고 있다. 이 특례에 의해서 2004년 이후 임금상승률 및 물가상승률이 모두 마이너스 또는 임금상승률이 물가상승률을 하회한 경우는 연금수준은 물가에 따라 개정된다. 그리고 물가상승률이 플러스 또는 임금상승률이 마이너스인 경우에는 명목액이 유지되기 때문에 기초연금액이 임금만큼 낮아지지 않고 임금에 대한 상대적인 연금수준(소득대체율)이 상승한다.

임금에 대한 상대적인 연금수준(소득대체율)이 상승하면, 장래의 연금수준의 저하를 불러오기 때문에, 2016년 개정에서는 2021년도 이후, 현역세대의 부담능력이 저하된 때 즉, 임금상승률이 마이너스 또는 임금상승률이 물가상승률을 하회한 때에는 임금의 변동에 맞추어 연금액을 개정하는 것으로 수정되었다.

2) 매크로경제슬라이드

가. 취지

부과방식의 연금제도는 재정적으로 보면, 근로세대가 납부하는 연금보험료와 세금을 재원으로 은퇴세대의 연금비용을 조달하는 구조이다. 이 때문에 기본적으로 재정은 ①보험료·세금을 납부하는 근로세대의 인구와 소득수준, ②은퇴세대의 인구, 급부수준 및 수급기간(평균수명)에 의존한다. 그러나 장래적으로 ①의 근로세대의 수가 줄어들고, 소득수준은 늘어나지 않고, ②의 은퇴세대의 평균수명은 늘어나서 수급기간이 길어지게 되는 것이 예상되기 때문에 연금재정이 악화될 것으로 전망된다.

재정검증을 실시한 결과, 연금재정의 균형을 담보할 수 없다고 전망되는 경우에는 연금액을 조정하는 것으로 되어있다. 그리고 2004년의 재정재계산에 의해 당시의 제도를 유지하는 경우에는 장래적으로 연금재정의 균형을 담보할 수 없다고 예상되었기 때문에 매크로경제슬라이드가 도입되었다.

2004년 개정법은 보험료수준과 국고부담율을 장래적으로 인하여 고정하는 것으로 했기 때문에, 연금재정의 균형은 급부수준의 인하여 달성하게 되었다. 다만 급부수준을 근거 없이 인할 수 없기 때문에 매크로경제슬라이드라는 합리적인 방법에 의해 단계적으로 인하는 것으로 하였다. 합리적이라는 것은, 매크로경제슬라이드는 저출산으로 연금제도를 지탱하는 근로세대가 감소하는 부분과 수명이 늘어 연금수급기간이 길어진 부분만큼, 급부수준을 인하는 구조이기 때문이다. 이런 의미에서 매크로경제슬라이드라는 용어는 오해를 불러오기 쉽기에 실제로는 「인구변동요인슬라이드」라고 불러야 할 구조이다⁴⁸⁾.

48) 堀勝洋『年金保険法』(法律文化社, 2013年)・257頁

나. 매크로경제슬라이드의 구조

상술한 매크로경제슬라이드가 실시되는 것은 연금재정의 균형을 도모하기 위한 급부수준 조정 기간중 뿐이고, 급부수준조정 후에는 본래의 개정방법으로 돌아가는 것으로 되어 있다. 이 때문에 매크로경제슬라이드를 「급부수준 조정기간 중의 연금슬라이드」라고도 한다.

매크로경제슬라이드에 의한 급부수준 조정은, 급부수준 조정기간 중 연금의 개정률을 억제하는 것에 의해 행해진다. 이런 급부수준조정은 근로세대(현역세대)의 감소와 고령자의 연금수급기간의 증가라는 2개의 관점에서 실시된다. 다음의 A, B의 비율에 의해 슬라이드조정률을 설정하여 연금의 개정률을 억제한다.

A 피보험자수의 감소 … 현역세대의 감소

B 평균수명의 연장 … 고령자의 연금수급기간의 증가

슬라이드 조정률 = 공적연금의 전체 피보험자수의 감소율의 실적(3년 평균)
+ 평균수명의 연장률을 감안해서 설정한 일정률(0.3%)

급부수준 조정기간중의 구체적인 연금의 개정률은, 연금을 수급하기 시작하는 65세 시점의 신규재정연금에 대해서는 원래의 임금에 의한 개정률에서 슬라이드조정률을 뺀 것으로 하며, 기재정연금에 대해서는 원래의 물가에 의한 개정률에서 슬라이드조정률을 뺀 것으로 한다.

신규재정연금의 개정률 = 임금상승률 - 슬라이드조정률

기재정연금의 개정률 = 물가상승률 - 슬라이드조정률

또한 매크로경제슬라이드에 의한 급부수준의 조정은, 임금이나 물가가 상승하고, 여기에 따라서 연금액이 증액개정되는 때에는 그 개정률을 억제하는 것으로 실시되는 것이다. 따라서 임금수준이나 물가수준이 저하한 경우에는, 임금이나 물가에 따른 연금의 감액개정이 실시되지만, 매크로경제슬라이드에 의한 급부수준조정은 행하지 않는 것으로 되어있다. 또한 임금수준이나 물가수준이 상승한 경우에도 기계적으로 슬라이드조정률을 빼게 되면 연금의 개정률이 마이너스로 되는 경우에는 연금의 명목액을 인하하지 않는 것으로 되어있다.

2016년 개정에 의해, 2018년 이후 이런 명목하한조치는 유지하면서, 임금·물가상승의 범위 내에서 전년도까지의 매크로경제슬라이드의 미조정분을 조정하는 구조가 도입되었다.

다. 과거 물가슬라이드특례의 대응

2004년 개정 전에도 소비자물가지수가 떨어진 경우에는 여기에 따라서 익년도의 연금액을 인하하는 것이 원칙이었으나, 2000, 2001, 2002년의 3년간은 전년도의 소비자물가지수가 떨어졌음에도 불구하고 연금액을 인하하지 않고 그대로 두는 특례조치가 강구되었다. 그 결과 2004년 개정 시점의 연금수준은, 특례조치가 행해진 3년간의 물가수준의 저하분에 상당하는 1.7%만큼 본래의 수준보다 높아졌다. 2004년 개정법에서는 지난 2000년 개정법의 연금액(기초연금은 80만 4200엔)을 2002년 및 2003년의 물가하락율 1.2%와 1.7%를 합계한 2.9%분을 고

려한 연금액(78만 900엔)으로 개정했다. 그러나 1.7% 높은 종전의 연금액을 보장하는 조치를 취했다. 이 조치에 의한 수준을 「물가슬라이드특례수준」이라고 한다.

2004년 개정에서는, 이 부분에 대해서 임금이나 물가가 상승한 경우에 연금수준을 그대로 둠으로써 해소하는 것으로 하였다. 또한 물가슬라이드특례의 해소는 매크로경제슬라이드의 적용에 선행하여 실시하는 것으로 하였다. 즉, 물가슬라이드특례가 해소되기 전까지의 기간에는 매크로경제슬라이드는 발동하지 않는 것으로 하였다.

이처럼, 임금이나 물가가 상승한 경우에 특례수준을 해소하는 구조였기 때문에 임금이나 물가가 오히려 저하하는 경제환경 하에서는 특례수준의 해소가 진행되지 않고, 매크로경제슬라이드는 도입 후 10년 지났어도 1번도 발동된 경우가 없었다. 2012년의 사회보장·세제일체개혁에 의해, 2013년 10월부터 3년에 걸쳐서 특례수준을 단계적으로 해소하기로 하여 2015년 4월에 물가슬라이드특례는 해소되었다.

라. 2015년도 연금액의 개정

2015년에는 연금액의 개정에 관련된 지표인 임금상승률이 2.3%(물가상승률은 2.7%)였기 때문에 처음으로 매크로경제슬라이드(슬라이드조정률 0.9%)가 발동되어, 2015년도의 연금액은 특례수준의 단계적인 해소나 매크로경제슬라이드에 의한 조정을 합하여, 기본적으로 0.9% 인상되었다.

3) 피용자연금제도의 일원화

3장에서 상술한대로 피용자연금제도의 일원화법이 2012년 8월 10일에 성립, 동월 22일에 공포되어, 2015년 10월에 시행되었다. 이에 따라 피용자연금제도가 일원화되었다. 여기에서는 피용자연금제도의 일원화에 대해서 지금까지의 경위에 대해서 개괄한다.

가. 지금까지의 경위

공적연금제도는 제2장에서 상술한 바와 같이 각각의 경위를 가지고 발족, 발전해왔다. 1961년에는 국민연금제도가 발족하여 전국민연금(国民皆年金)이 실현되는 한편 제도간에 있어서 지급요건이나 급부수준, 국고부담 등의 제도적인 차이, 산업구조나 취업구조의 변화에 기인한 재정적인 차이가 각각의 가입자 간의 공평성이나 제도자체의 안정성에 점점 문제가 발생하게 되어 그 대응책이 요구되어 왔다.

1984년 2월, 공적연금제도 전체의 장기적 안정과 그 정합성 있는 발전을 강구하기 위해,

- ① 국민연금을 공통의 기초연금을 지급하는 제도로 하고, 후생연금과 공제연금은 그 위에 놓아 보수비례연금의 급부를 실시하는 제도로 하는 것,
- ② 급부와 부담의 양측면에서 제도간 조정을 진행하여 연금현업 업무의 일원화 등의 정비를

추진하여 1995년을 목표로 공적연금제도 전체의 일원화를 완료하는 것

을 내용으로 하는 「공적연금제도개혁에 대해서」가 각의결정⁴⁹⁾ 되었다. ①에 대해서는 1985년에 국민연금법등의일부개정법(1985년 법률제 35호)이 성립되고, 1986년 4월부터 기초연금제도가 실시되어 1단부분이 전 국민 공통의 급부체계가 되는 동시에, 국고부담은 기초연금부분에 집약되었다. ②에 대해서는 1989년에 피용자연금제도간의비용부담의조정에관한특별조치법(1989년 법률 87호)가 성립하여, 1990년부터 1996년까지 후생연금의 급부에 해당하는 부분(이하, 공통부분)이 대하여, 피용자연금제도간의 비용부담조정이 실시되었다.

1994년 2월 공적연금제도에 관한 관계각료회의의 신청에 근거하여 정부내에 공적연금제도의 일원화에 관한 간담회(이하 일원화 간담회)가 설치되어 1995년 7월 일원화에 대한 기본적인 구상이 정리되었다. 1996년 3월 그 기본적인 구상을 고려하여,

- ① 피용자연금제도의 재편성에 대해서는 재정단위의 확대, 공통부분의 비용부담의 평준화를 꾀하는 것을 기본으로 하면서,
- ② 이미 민영화, 주식회사화한 구 삼공제를 후생연금에 통합하는 것,
- ③ 제도의 안정성, 공평성의 확보에 관하여, 사회보장제도심의회 연금수리부회가 재정재계산 때마다 검정을 실시하는 것으로 한다

등을 내용으로 한 「공적연금제도의 재편성의 추진에 대하여」가 각의결정 되었다. 1994년 6월에 후생연금보험법등의일부개정법(1994년 법률제 82호)이 성립하여 1997년도부터 旧 3공제는 후생연금에 통합되었다.

이후, 피용자연금 각 제도에 있어서 재정재계산(財政再計算)이 실시되고, 旧농림연금이 후생연금에 통합을 희망하였던 것 등으로 부터, 각의결정에 근거한 대응을 추진하기 위하여 2000년 5월에 일원화 간담회가 재개되어 2001년 2월에 「공적연금제도의 일원화의 추진에 대한 대응 방향」이 정리되었다.

2001년 3월, 일원화 간담회에서 정리한 방향성을 고려하여,

- ① 공적연금 일원화에 대해서는, 재정단위의 확대 및 공통부분의 비용부담의 평준화를 꾀하는 것을 기본으로 하여, 통일적인 구조의 형성을 추진하는 것으로 하고 당면한 旧농림연금의 후생연금으로의 통합, 국공제와 지방공제의 재정단위의 일원화, 사학공제에 있어서의 보험료 인상을 앞당기는 등의 검토를 진행하는 것,
- ② 후생연금보험 등과의 재정단위의 일원화를 포함하여, 한층 더 재정단위의 확대와 비용부담의 평준화를 꾀하기 위한 대책에 대해서, 21세기초에 결론을 낼 수 있도록 검토를 서두르는 것,
- ③ 사회보장심의회에 연금수리에 관한 부회를 설치하고, 피용자연금제도의 안정성, 공평성 확보에 관한 검증, 매년도의 보고, 일원화의 구체적 조치를 강구하는 동안의 비용부담의 형태

49) 각의결정(閣議決定)이란, 일본 정부(행정)의 의사결정기관인 각의에 있어서, 모든 대신(大臣)의 합의로 결정되는 정부 전체의 합의사항을 말한다. 유사한 것으로 각의양해, 각의보고, 배포, 각료발신 등이 있지만, 각의결정이 제일 지위가 높고 실질적으로는 행정의 최고 의사결정방법이다.

등을 대해서 검토, 검증을 요청하는 것

등을 내용으로 한 「공적연금제도의 일원화의 추진에 대하여」가 각의결정 되었다.

이에 따라, 2001 년 6 월에 「후생연금보험제도및농림어업단체직원공제조합제도의통합을위한농림어업단체직원공제조합법등을폐지하는등의법률」(2001 년 법률 제 101 호)가 성립하여 2002 년도에 旧농림연금은 후생연금에 통합되었다. 또 2004 년 6 월에 「국가공무원공제조합법등의일부개정법률」(2004 년 법률제 130 호)이 성립, 동년 10 월에 시행됨에 따라 국공제와 지방공제의 보험료를 2009 에 맞추어 단계적으로 일체화함과 동시에, 양 제도간의 재정조정을 실시하는 것으로 되어, 재정단위의 일원화가 강구되었다. 사학공제에서는 2005 년 4 월부터 봉급률을 종전 보다 앞당겨서 다른 피용자연금제도와 동일한 인상폭으로 인상하여 가기로 하였다.

동시에 2004 년 개정에서는 「국민연금법등의일부개정법률」(2004 년 법률제 104 호) 부칙제 3 조 2 항에 「공적연금제도에 대한 재검토를 실시할 때에는 공적연금제도의 일원화를 전망하고 체계의 존재형태에 대한 검토를 실시하는 것으로 한다」는 뜻의 규정이 설치되었다.

이후, 정부·여당에서 협의와 검토가 이뤄져 2006 년 4 월의 각의결정 「피용자연금제도의 일원화 등에 관한 기본방침에 대해서」, 동년 12 월의 정부·여당 합의 「피용자연금 일원화의 기본적 방침과 진행방법에 대해서」에 근거하여 향후의 피용자연금제도의 성숙화, 저출산고령화의 급속한 전개에 대비해 연금제도의 범위를 확대하여 제도의 안정성을 높여 나가는 것과 함께, 민간피용자 및 공무원을 걸쳐서 장래에 맞춰 보험료부담 및 보험급부의 공평성을 확보하는 피용자연금제도의 일원화 등을 강구하기 위한 「후생연금보험일부개정법률」이 2007 년 4 월에 국회에 제출되었지만, 심의에 들어가지 못하고 2009 년 7 월의 중의원 해산에 따라 폐안되었다.

2010 년 10 월 이후, 사회보장의 충실·안정화와 이를 위한 안정재원의 확보와 재정의 건전성을 목표로 사회보장과 세제의 일체개혁이 진행되어왔지만, 2012 년 2 월에 각의결정된 「사회보장·세제일체개혁대강(大綱)에 대해서」에 있어서, 피용자연금일원화에 대해 2007 년에 제출된 법안을 기초로 구체적 내용을 검토하여 관계 성청(省庁)간의 조정후 2012 년 국회에 제출하는 것으로 되어 2012 년 4 월, 2007 년에 제출된 법안과 기본적으로 같은 내용의 피용자일원화법이 국회 제출되어 동년 8 월에 성립, 2015 년 10 월에 시행되었다.

이 피용자연금일원화에 의해, 공무원 및 사립학교교직원에 대해서도 후생연금에 가입하는 것으로 되어, 2 단 부분의 연금의 제도적 차이는 해소되어 후생연금에 통합되었다. 다만, 효율적인 사무처리를 실시한다는 관점에서, 피보험자의 기록관리, 표준보수의 결정·개정, 보험료의 징수, 보험료의 제정 등에 대해서는 실시기관에 해당하는 공제조합 등을 활용하기로 하였다.

나. 피용자연금 일원화에 따른 적립금의 취급

(a) 적립금의 분류

공제연금의 적립금 중 후생연금의 적립금 수준에 해당하는 금액에 대해서는, 피용자연금 일원화 후의 후생연금의 적립금(공통재원)으로서 분류한다. 구체적으로는 일원화 전의 후생연금에 있어서 적립비율(2015 년도에 보험료로 조달하는 1, 2 단 부분의 연간 지출에 대한 2014 년도말의 적립금 비율)에 상당하는 금액으로 하였다. 이 적립금에 대해서는 2015 년 10 월 1 일에 개산(概算) 분류가 실시되어, 2016 년 12 월 1 일에 정산되었다.

표 5-1. 피용자연금 일원화의 시행에 따른 적립금의 정산

- 정산일 : 2016 년 12 월 1 일
- 정산에 이자율 : 연 0.4%
- 정부적립비율 : 5.15 (개산정부적립비율 : 4.9)

구 분	국가공무원공제	지방공무원공제	사학공제
①후생연금의 적립금(개산)	71,116 억엔	200,545 억엔	20,719 억엔
②후생연금의 적립금(확정)	70,519 억엔	203,147 억엔	19,354 억엔
③정산액(②-①)	597 억엔	2,601 억엔	1,365 억엔
④이자상당액	3 억엔	12 억엔	6 억엔
⑤합계(③+④)	600 억엔	2,614 억엔	1,371 억엔
비 고	후생연금→Ⅱ 3 단	Ⅱ 3 단→후생연금	후생연금→Ⅱ 3 단

(b) 적립금의 운용

적립금의 운용에 있어서는, 후생노동대신이나 각 공제조합 등이 연계하여 실시함과 함께 기본적인 지침의 작성이나 후생연금 전체의 운용상황의 평가에 있어서도, 후생노동대신이 안을 작성하여 각 소관대신과 협의 후에 공동으로 실시하는 것으로 되었다. 또한 2014 년 7 월 3 일에 「적립금의 관리 및 운용이 장기적인 관점에서 안전하고 효율적으로 실시되도록 하기 위한 기본적인 지침」(2014 년 총무성, 재무성, 문부과학성, 후생노동성 고시제 1 호)이 공표되었다.

이 기본적인 지침에 적합하도록, 각 관리운용주체⁵⁰⁾가 공동으로 포트폴리오를 정할 때에 참고해야 할 적립금의 자산구성목표(모델 포트폴리오)를 작성하여 2015 년 3 월 20 일에 공표하였다.(도표 4-2)

표 5-2. 적립금의 자산 구성목표(모델 포트폴리오)

구 분	국내채권	국내주식	외국채권	외국주식
모델 포트폴리오	35%	25%	15%	25%
중심값 범위	± 10%	± 9%	± 4%	± 8%

50) 연금적립금관리운용독립행정법인(GPIF), 국가공무원공제조합연합회, 지방공무원공제조합연합회, 일본사립학교진흥·공제사업단

각 관리운용주체는, 기본지침에 적합하도록, 모델 포트폴리오에 따라 기본 포트폴리오를 포함한 관리운용지침을 작성하고 있다(도표 4-3). 이 표에 있어서 연금적립금관리운용독립법인, 지방공무원공제연합회는 「자산구성비율」, 국가공무원공제조합연합회는 「자산배분」, 일본사립학교진흥공제사업단은 「자산배분비율」로 용어는 다르지만 내용적으로 같은 것이다. 「괴리(乖離)허용폭」, 「괴리폭」, 「허용괴리폭(이하 괴리허용폭)」에 대해서도 동일하다.

국가공무원공제조합연합회와 지방공무원공제조합연합회에 있어서 괴리허용폭이 연금적립금관리운용독립법인보다 크게 설정되어 있는 것은 기본포트폴리오의 재검토 전의 적립금 자산구성비율을 기본포트폴리오의 중심값에 맞춰서 변경하기 위한 자산의 이동에 시간을 필요로 한다는 것이 고려한 것이다.

표 5-3. 각 관리운용주체의 기본 포트폴리오

☐ 연금적립금관리운용독립법인

구 분	국내채권	국내주식	외국채권	외국주식
자산구성비율	35%	25%	15%	25%
괴리허용폭	± 10%	± 9%	± 4%	± 8%

☐ 국가공무원공제조합연합회

구 분	국내채권	국내주식	외국채권	외국주식
자산배분	35%	25%	15%	25%
괴리폭	± 30%	± 10%	± 10%	± 10%

☐ 지방공무원공제조합연합회

구 분	국내채권	국내주식	외국채권	외국주식
자산구성비율	35%	25%	15%	25%
괴리허용폭	± 15%	± 14%	± 6%	± 12%

☐ 일본사립학교진흥·공제사업단

구 분	국내채권	국내주식	외국채권	외국주식
자산배분비율	35%	25%	15%	25%
허용괴리폭	± 10%	± 9%	± 4%	± 8%

5.2. 공적연금 각 제도의 재정현황

연금수리부회(年金数理部会)에서는 매년 공적연금의 각 제도(구후생연금, 국공제, 지방공제, 사학공제, 국민연금)의 재정상황에 대해서 제도 소관부처로 부터 보고를 받아, 그 재정상황을 전문적인 관점에서 분석 평가하고 있다. 2015년 10월에는 피용자연금의 일원화가 실시되었지만, 일원화후에도 보험료의 징수, 보험급부의 제정 등을 비롯하여 사무처리에 대해서는 공제조합 등을 실시기관으로서 활용하고 있기 때문에 후생연금의 재정은 연금특별회계후생연금계정과 각 공제조합 등의 후생연금보험경리로 나누어져 있다. 이 때문에 연금수리부회에서는 2015년의 공적연금 각 제도의 재정상황을 정리함에 있어서 일원화 후의 후생연금 전체의 재정상황을 밝히고 있다.

이 장에서는 연금수리부회의 2017년 보고서를 기초로 하여 공적연금 각 제도의 재정상황을 알아본다. 별도의 출처 표기가 없는 한 표와 수치는 보고서에 의한다. (1)에서 피보험자의 현황과 추이, (2)에서 수급권자의 현황 및 추이를 살펴보고, (3)에서 단년도 재정수지의 현황에 대해서 살펴본다.

(1) 피보험자의 현황과 추이

피용자보험의 일원화를 감안한 것이지만, 2015년 10월 이전의 수치에 대해서는 일원화 전의 각 제도의 수치이다.

1) 피보험자수

2015년도말의 피보험자수는 도표 4-4에 나타난대로 공적연금제도 전체는 6,712만명, 후생연금의 피보험자가 4,129만명, 국민연금제 1호피보험자가 1,688만명, 국민연금제 3호피보험자가 915만명이다.

후생연금의 피보험자 종류별로는, 제 1호피보험자(민간피용자)가 3,686만명, 제 2호피보험자(국가공무원)이 106만명, 제 3호피보험자(지방공무원)이 283만명, 제 4호피보험자(사립학교교직원)이 53만명이다.

2015년도는 후생연금의 피보험자가 증가하는 한편, 국민연금제 1호피보험자 및 제 3호피보험자가 감소하여 공적연금제도 전체로는 0.02%의 감소되었다. 후생연금에서는 모든 피보험자종별에서 증가하고 있다.

피보험자수의 추이를 보면, 후생연금 후생연금피보험자는 증가경향, 국민연금제 1호피보험자 및 제 3호피보험자는 감소가 계속되고 있어 공적연금 전체로 보면 감소하고 있다. 이것은 생산연령 인구가 감소하는 중에서 피용자화가 진행되어 국민연금제 1호피보험자 및 3호피보험자에서 후생연금피보험자로 이동하고 있는 영향이라고 생각된다

표 5-4. 피험자수의 추이

연도	후생연금							국민연금			공적연금 제도전체
	계	제 1 호 민간피용자			제 2 호 국가 공무원	제 3 호 지방 공무원	제 4 호 사립학교 교직원	제 1 호	제 2 호	제 3 호	
			구삼공제	구 농림연금							
(단위)	천명	천명	천명	천명	천명	천명	천명	천명	천명	천명	천명
1995	38,648	32,808	467	509	1,125	3,339	400	19,104	3,865 만 명	12,201	69,952
2000	37,426	32,192		467	1,119	3,239	406	21,537	3,742 만 명	11,531	70,491
2005	37,621	33,022			1,082	3,069	448	21,903	37,052	10,922	70,447
2010	38,829	34,411			1,055	2,878	485	19,382	37,914	10,046	68,258
2011	38,924	34,515			1,059	2,858	492	19,044	37,917	9,778	67,747
2012	39,116	34,717			1,057	2,842	499	18,637	37,934	9,602	67,356
2013	39,667	35,273			1,055	2,832	507	18,054	38,315	9,454	67,175
2014	40,395	35,985			1,061	2,831	517	17,420	38,843	9,319	67,134
2015	41,289	36,864			1,064	2,832	529	16,679	39,516	9,151	67,119
전년도 대비 증감률(%)											
2005	1.3	1.6			0.4	1.3	1.5	1.2	1.3	0.6	0.2
2010	0.4	0.5			1.1	1.0	1.4	2.4	0.3	1.6	0.7
2011	0.2	0.3			0.4	0.7	1.6	1.7	0.0	2.7	0.7
2012	0.5	0.6			0.2	0.5	1.3	2.1	0.0	1.8	0.6
2013	1.4	1.6			0.2	0.4	1.6	3.1	1.0	1.5	0.3
2014	1.8	2.0			0.5	0.0	2.0	3.5	1.4	1.4	0.1
2015	2.2	2.4			0.3	0.0	2.3	4.3	1.7	1.8	0.02

○ 국민연금 제 1 호 피보험자수에는 임의가입피보험자를 포함.

후생연금 피보험자의 종류별로는, 제 4 호피보험자(사립학교교직원)은 일관하여 증가하고, 제 1 호피보험자(민간피용자)도 최근에는 증가하고 있다. 제 2 호피보험자(국가공무원)는 감소 경향이였지만 2010, 2011 년도에는 증가, 2012, 2013 년도에는 감소한 후, 2014 년도 이후에는 다시 증가하고 있다. 이것은 중앙성청 합리화로 문부과학성공제조합 및 후생노동성제 2 공제조합의 피보험자수가 증가하고 있기 때문이다. 제 3 호피보험자(지방공무원)는 일관하여 감소하고 있지만, 2015 년도에는 근소하게 증가하고 있다.

2) 남녀구성

도표 4-5 는 2015 년도말의 남녀별 피보험자수를 나타낸 것이다. 후생연금의 피보험자에서 차지하는 여성의 비율은 36.7%이다. 피보험자의 종류별로는 제 4 호피보험자(사립학교교직원)의 여성의 비율이 가장 높으며 50%를 넘고 있다. 제 1 호피보험자(민간피용자)는 36.6%, 제 2 호 피보험자(국가공무원)는 24.7%, 제 3 호피보험자(지방공무원)은 39.2%이다.

또한 국민연금의 여성비율은 제 1 호피보험자가 48.5%, 제 3 호피보험자가 99%에 근접하고 있다.

표 5-5. 남녀별 피보험자수(2015 년도 말)

구분	후생연금				국민연금		공적연금제 도전체
	계	제 2 호 국가공무원	제 3 호 지방공무원	제 4 호 사립학교 교직원	제 1 호	제 3 호	
	천명	천명	천명	천명	천명	천명	천명
합계	41,289	36,864	1,064	529	16,679	9,151	67,119
남성	26,131	23,376	801	231	8,590	108	34,830
여성	15,158	13,488	263	298	8,089	9,043	32,290
여성비율(%)	36.7	24.7	39.2	56.3	48.5	98.8	48.1

3) 연령분포

평균연령은 후생연금이 43.1 세, 국민연금제 1 호피보험자는 39.3 세, 국민연금제 3 호피보험자는 43.9 세이다. 후생연금의 피보험자수는 종류별로는 제 1 호피보험자(민간피용자)와 제 3 호 피보험자(지방공무원)가 43.2 세로 가장 높았고, 제 4 호피보험자(사립학교교직원)이 42.2 세, 제 2 호피보험자(국가공무원)은 41.4 세로 가장 낮다.

후생연금이나 국민연금제 3 호피보험자에서는 40-44 세의 연령비율이 가장 높았고, 국민연금제 1 호피보험자는 20-24 세의 연령비율이 가장 높은 21%를 차지하고 있다.

후생연금의 피보험자의 종류별로는, 제 3 호피보험자(지방공무원)은 55-59 세의 연령비율이 가장 높았고, 59 세 이하에서는 40-44 세의 연령을 제외한 연령이 젊을수록 비율이 낮게 분포되어 있다. 제 4 호피보험자(사립학교교직원)는 25-29 세의 연령의 비율이 가장 높은 반면, 65 세이상이 4.2%로 다른 피보험자종별과 비교하여 높은 편이다. 또한 제 4 호피보험자(사립학교교직원)의 여성은 피보험자가 젊은 층에 집중해 있고 35 세 미만의 인수가 그 약 50%를 차지하고 있다.

표 5-6. 피보험자의 연령(2015 년도 말)

구분	후생연금					국민연금		공적연금 제도전체
	계	제 1 호 민간피용자	제 2 호 국가공무원	제 3 호 지방공무원	제 4 호 사립학교교직원	제 1 호	제 3 호	
평균연령	세	세	세	세	세	세	세	세
계	43.1	43.2	41.4	43.2	42.2	39.3	43.9	42.3
남성	44.0	44.0	42.5	44.1	47.0	38.8	46.9	42.7
여성	41.8	41.9	38.1	41.8	38.4	39.8	43.8	41.9
연령분포	%	%	%	%	%	%	%	%
계	100	100	100	100	100	100	100	100
20 세 미만	0.6	0.6	1.4	0.2	0.0			0.3
20~24 세	6.1	6.1	6.7	4.5	9.1	21.0	1.0	9.1
25~29 세	10.9	10.8	10.9	11.5	14.6	9.4	5.3	9.8
30~34 세	11.7	11.7	11.7	11.5	12.0	9.5	11.6	11.1
35~39 세	12.5	12.5	13.1	12.0	11.4	10.3	16.3	12.5
40~44 세	14.4	14.4	16.7	14.1	11.6	12.1	19.9	14.6
45~49 세	12.9	12.8	14.4	13.3	10.4	12.1	17.9	13.4
50~54 세	11.3	11.0	12.8	14.1	10.1	11.1	15.3	11.8
55~59 세	9.7	9.3	8.8	14.6	9.2	13.4	12.7	11.0
60~64 세	6.9	7.2	3.1	3.9	7.5	1.1		4.5
65 세 이상	3.3	3.6	0.4	0.2	4.2	0.1		2.0

4) 후생연금의 1인당 표준보수액

2015년도말 후생연금의 1인당 표준보수액(상여를 포함한 총보수 베이스·월액)⁵¹⁾은 도표 4-7에 나타난 대로, 후생연금 합계로는 38.3만엔이다. 피보험자의 종류별로는 가장 높은 것이 제3호피보험자(지방공무원)의 54.7만엔, 다음으로는 제2호피보험자(국가공무원) 53.9만엔, 제4호피보험자(사립학교교직원) 46.5만엔, 제1호피보험자(민간피용자) 36.5만엔 순이다.

이러한 1인당 표준보수액의 추이를 보면, 후생연금합계로는 0.3%증가하고 있다. 피보험자의 종류로 보면, 제1호피보험자(민간피용자)와 제2호피보험자(국가공무원)는 증가하고, 제3호피보험자(지방공무원)와 제4호피보험자(사립학교교직원)는 감소하고 있다. 제2호피보험자(국가공무원)의 증가율이 비교적 큰 것에 대해서는, 2013년도까지의 국가공무원 급여의 특례감액⁵²⁾의 종료로 표준보수월액에 반영되었던 것이, 정시결정(定時決定)이 적용되는 2014년 9월이었던 것이 영향을 미치고 있다.

또한 제3호피보험자(지방공무원)에 대해서는, 2015년 10월의 피용자연금일원화 전의 지방공제에서는 시간외 근무수당을 비롯한 모든 수당을 포함하지 않는 급여월액을 기초로 봉급이나 연금액을 산정하는 구조였지만, 다른 제도와 비교하기 위하여 급여월액을 일률적으로 1.25배한 것을 표준보수월액으로 간주하고 있다. 피용자연금일원화 후에는 제3호피보험자(지방공무원)도 표준보수제로 되었지만, 여기서의 전년도 증감률 대비에서는 그 변경의 영향이 포함되는 것에 유의할 필요가 있다.

표 5-7. 후생연금 1인당 표준보수액의 추이

연도	후생연금 합 계	제 1 호 민간피용자	제 2 호 국가공무원	제 3 호 지방공무원	제 4 호 사립학교교직원
(단위)	엔	엔	엔	엔	엔
2005	399,171	374,238	545,501	602,790	490,336
2010	379,564	358,838	532,662	556,707	475,929
2011	349,618	359,455	527,366	553,772	472,464
2012	378,701	359,475	513,132	548,842	470,231
2013	378,348	360,540	511,232	535,004	467,764
2014	382,375	363,465	531,618	551,204	466,808
2015	383,396	365,096	538,909	547,209	464,788
전년도 대비 증감률(%)					
2005	0.3	0.2	0.4	0.1	0.6
2010	0.4	0.1	1.2	2.1	0.6
2011	0.0	0.2	1.0	0.5	0.7
2012	0.2	0.0	2.7	0.9	0.5
2013	0.1	0.3	0.4	2.5	0.5
2014	1.1	0.8	4.0	3.0	0.2
2015	0.3	0.4	1.4	0.7	0.4

51) 1인당 표준보수액(총액베이스·월액)은, 총보수베이스의 표준보수총액(연도간 누계)을 연도간 평균피보험자수로 나눈 금액(월액)

52) 2012년 4월부터 2년간 일본의 어려운 재정상황 및 동일본대지해에 대처할 필요성을 고려하여 「국가공무원의 급여의 개정및임시특례에관한법률」에 의해 급여감액의 조치가 강구되었다.

도표 4-8 2015 년도 후생연금 1 인당 표준보수액을 남녀별로 나타낸 것이다. 1 인당 표준보수액의 남녀별 차이를, 남성을 100 으로 한 여성의 수준으로 해서 보면 후생연금 합계에서는 68.3 이다. 피보험자의 종별로는 제 2 호피보험자(국가공무원), 제 3 호피보험자(지방공무원)이 각각 79.6, 89.7 로 높게 나타나고, 제 1 호피보험자(민간피용자)는 65.5, 제 4 호피보험자(사립학교교직원)은 67.5 에 비교하여 남녀간의 차이가 적다.

표 5-8. 후생연금 남녀별 1 인당 표준보수액

구분	후생연금 합 계	제 1 호 민간피용자	제 2 호 국가공무원	제 3 호 지방공무원	제 4 호 사립학교교직원
(단위)	엔	엔	엔	엔	엔
합계	383,396	365,096	538,909	547,209	464,788
남	433,761	417,744	537,643	570,300	569,023
여	296,412	273,645	451,824	511,357	383,924
남성을 100 으로 한 여성의 수준	68.3	65.5	79.6	89.7	67.5

도표 4-9 는 2015 년도말의 후생연금 1 인당 표준보수 월액을 남녀별로 나타낸 것이다. 1 인당 표준보수 월액의 남녀별 차이를, 남성을 100 으로한 여성의 수준으로 해서 보면, 총보수 기초와 비교해서, 제 3 호피보험자(지방공무원)을 제외하고 약간 높게 나타난다. 이것으로부터 급여의 남녀간의 차에 비교하여도 매월 급여의 남녀간의 차이가 적은 것을 알 수 있다.

또한 제 3 호피보험자(지방공무원)에 대해서는, 2015 년 10 월에 표준보수제로 되었지만, 부양수당은 남성에 붙는 경우가 많은 점 등, 그 영향은 남녀별로 다르다. 이 때문에 급여월액을 일률적으로 1.25 배한 표준보수월액으로 간주한 것이, 반년분을 포함하는 연도간 평균의 총보수베이스의 남성에 대한 여성의 수준 89.7 에 비교하여, 연도말 표준보수월액의 동 수준은 86.8 로 오히려 낮게 나타난다.

표 5-9. 후생연금 남녀별 1 인당 표준보수 월액

구분	후생연금 합 계	제 1 호 민간피용자	제 2 호 국가공무원	제 3 호 지방공무원	제 4 호 사립학교교직원
(단위)	엔	엔	엔	엔	엔
합계	319,697	308,938	415,229	415,867	362,371
남	359,324	350,114	434,919	438,485	438,753
여	251,385	237,574	355,359	380,736	303,101
남성을 100 으로 한 여성의 수준	70.0	67.9	81.7	86.8	69.1

5) 후생연금의 표준보수 총액

2015 년도 후생연금의 표준보수 총액은, 도표 4-10 에 나타난 바와 같이 189.6 조엔이다.

피보험자의 종별로는 제 1 호피보험자(민간피용자)가 161.2 조엔, 제 2 호피보험자(국가공무원)가 6.9 조엔, 제 3 호피보험자(지방공무원)가 18.6 조엔, 제 4 호피보험자(사립학교교직원)가 3.0 조엔이다. 표준보수 총액의 추이를 보면 2015 년도는 제 3 호피보험자(지방공무원)을 제외하고 증가하고 있다.

표 5-10. 후생연금 표준보수 총액의 추이

연도	후생연금 합 계	제 1 호 민간피용자	제 2 호 국가공무원	제 3 호 지방공무원	제 4 호 사립학교교직원
(단위)	억엔	억엔	억엔	억엔	억엔
2005	1,806,849	1,487,083	70,654	222,616	26,495
2010	1,779,480	1,492,051	67,137	192,503	27,788
2011	1,784,781	1,499,487	67,065	190,187	28,041
2012	1,789,398	1,508,544	64,964	187,618	28,272
2013	1,804,817	1,529,641	64,500	182,105	28,572
2014	1,853,773	1,569,605	67,505	187,571	29,091
2015	1,896,341	1,611,726	68,744	186,294	29,577
전년도 대비 증감률(%)					
2005	0.9	1.3	0.1	1.5	0.9
2010	0.4	0.0	1.9	3.1	0.7
2011	0.3	0.5	0.1	1.2	0.9
2012	0.3	0.6	3.1	1.4	0.8
2013	0.9	1.4	0.7	2.9	1.1
2014	2.7	2.6	4.7	3.0	1.8
2015	2.3	2.7	1.8	0.7	1.7

(2) 수급권자의 현황 및 추이

피용자연금 일원화 후, 급부에 대해서는 기본적으로 각 실시기관의 가입기간에 따라서 각 실시기관에서 지급한다. 또한 2015 년 10 월 일원화 전에 수급권이 발생한 공제연금의 연금액에는 직역가산부분(職域加算部分)⁵³⁾이 포함된다. 이것을 감안하여 수급권자의 현황 및 추이에 대해서는, 후생연금계정에서 직접 급부되는 수급권자 및 그 연금에 대해서는 「旧후생연금」으로 한다.

가. 수급권자수

2015 년도말의 수급권자수는 旧후생연금 3,600 만명, 국공제 128 만명, 지방공제 306 만명, 사학공제 47 만명, 국민연금 3,383 만명이다. 국민연금은 신법 기초연금과 구법 국민연금의 합계이다. 수급권자수의 추이를 보면, 모든 제도에서 증가하고 있다. 2015 년도 증가율은 旧후생연금 2.1%, 국공제 1.4%, 지방공제 2.5%, 사학공제 6.1%, 국민연금 2.5%이다.

53) 퇴직연금에도 직역가산부분에 해당하는 부분이 있어, 이것과 직역가산부분을 합하여 직역가산부분이라고 함.

2015년 10월 피용자연금 일원화 이후 반년동안에, 실시기간인 공제조합 등에서 재정된 2015년말의 후생연금의 수급권자수는 국공제 2.8만명, 지방공제 9.8만명, 사학공제 1.6만명이다.

여기서의 수급권자수는, 후생연금과 기초연금의 수급권을 둘 다 가지는 등, 한 사람이 복수의 수급권을 가지고 있는 자에 대해서 각각 계수된 것이다. 이러한 중복을 뺀 공적연금의 수급권을 가지는 실수급권자수⁵⁴⁾는 4,025만명이다.

표 5-11. 수급권자수의 추이

연도	旧후생연금			국공제	지방공제	사학공제	국민연금
		旧삼공제	旧농림연금				
(단위)	천명	천명	천명	천명	천명	천명	천명
1995	14,448	633	266	778	1,747	173	15,152
2000	19,529		331	862	1,984	224	19,737
2005	25,110			984	2,289	281	24,393
2010	31,982			1,178	2,742	370	28,857
2011	33,034			1,210	2,830	389	29,649
2012	34,053			1,243	2,915	409	30,853
2013	34,555			1,245	2,919	421	31,964
2014	35,258			1,262	2,981	440	32,997
2015	35,999			1,280	3,055	467	33,832
전년도 대비 증감률(%)							
2005	3.6			2.3	2.2	3.6	4.1
2006	4.2			2.5	2.4	4.5	4.2
2006	5.1			3.6	3.9	5.5	3.8
2008	5.7			4.6	4.4	6.2	4.0
2009	5.2			4.1	4.0	5.8	3.1
2010	4.6			3.5	3.7	6.5	2.0
2011	3.3			2.7	3.2	5.1	2.7
2012	3.1			2.7	3.0	5.2	4.1
2013	1.5			0.2	0.1	2.8	3.6
2014	2.0			1.4	2.1	4.6	3.2
2015	2.1			1.4	2.5	6.1	2.5

나. 연금총액

도표 4-12 수급권자의 연금총액(연도말 수급권자의 연금액의 총액)의 추이를 나타낸다. 2015년도말의 연금총액은, 旧후생연금 27.0조엔, 국공제 1.7조엔, 지방공제 4.8조엔, 사학공제 0.3조엔, 국민연금 22.6조엔으로 공적연금제도 전체로는 56.4조엔이다. 2014년도에 비해 모든 제도에서 증가하고 있다. 이것은 주로 수급권자수의 증가에 수반한 것이다.

또한 2013년도말의 연금총액은 2012년도와 비교하여 피용자연금 모든 제도에서 감소하고 있다. 이것은 2013년도부터 남성 및 공제조합등의 여성에 있어서 보수비례부분의 지급개시연령

54) 복지연금수급권자를 포함한 수치

이 61 세로 되고 특별지급의 정액부분이 없어진 것의 영향이다. 더욱이 국공제 및 지방공제에 대해서는 피용자연금일원화법에 의해, 2013년 8월부터 은급기간에 관련된 급부의 인하가 실시된 것도 영향을 미치고 있다.

여기서 2015년 10월의 피용자연금일원화법 이후 반년동안 실시기관인 공제조합 등에서 재정된 2015년말의 후생연금의 수급권자의 연금총액은 국공제 251 억엔, 지방공제 1,181 억엔, 사학공제 74 억엔이다.

표 5-12. 수급권자 연금총액의 추이

연도	旧후생연금	국공제	지방공제	사학공제	피용자연금 합 계	국민연금	공적연금 제도전체
(단위)	억엔	억엔	억엔	억엔	억엔	억엔	억엔
1995	183,438	16,845	40,053	1,922	242,258	79,731	321,989
2000	223,292	17,557	43,257	2,432	286,539	118,360	404,898
2005	253,435	17,621	45,471	2,803	319,330	153,501	472,831
2010	274,359	17,852	48,727	3,208	344,146	188,595	532,741
2011	278,741	17,876	49,478	3,292	349,387	194,491	543,878
2012	279,061	17,865	49,950	3,372	350,248	203,362	553,610
2013	269,809	16,801	46,856	3,309	336,775	210,072	546,847
2014	268,547	16,613	46,857	3,365	335,382	216,663	552,046
2015	270,460	16,638	47,570	3,497	338,165	225,500	563,665
전년도 대비 증감률(%)							
2005	1.7	0.2	1.0	2.7	1.6	5.2	2.7
2010	1.4	0.4	0.9	2.1	1.3	2.7	1.8
2011	1.6	0.1	1.5	2.6	1.5	3.1	2.1
2012	0.1	0.1	1.0	2.4	0.2	4.6	1.8
2013	3.3	6.0	6.2	1.9	3.8	3.3	1.2
2014	0.5	1.1	0.0	1.7	0.4	3.1	1.0
2015	0.7	0.1	1.5	3.9	0.8	4.1	2.1

(3) 공적연금제도 전체의 단년도 재정수지

2015 년도는 연도 도중의 10 월에 일원화가 실시되었기 때문에, 공제조합 등에 있어서 경리부는 연도 전반은 일원화 전의 공제연금을 관리운용했던 장기경리, 연도 후반은 후생연금보험경리와 일원화 전의 직역가산부분과 일원화 후의 「경과적 직역가산부분」⁵⁵⁾을 관리운용하는 경과적 장기경리의 세 부분으로 나누어져있다. 이 때문에 2015 년도의 후생연금 전체의 재정상황을 밝히기 위해서는 공제조합 등에 대해서는 연도전반의 장기경리에 대해서는 직역가산부분을 제외한 후생연금상당부분을 추계하여 연도 후반의 후생연금보험경리와 합계할 필요가 있다.

단년도 수지총액은 51 조 5612 억엔, 지출총액은 50 조 9602 억엔으로 운용손익을 제외한 단

55) 일원화에 의해 공제조합등의 직역가산부분(旧 3 단 부분)은 폐지되었지만, 일원화 전에 수급권이 발생한 퇴직공제연금에는 직역가산액이 포함된다. 일원화 후에 수급권이 발생하는 공제조합등의 후생연금수급자에게는 일원화 전의 기간에 관한 퇴직공제연금(경과적 직역가산액)의 급부가 이루어진다.

년도 수지잔액은 6010 억엔이다. 여기서 해산후생연금기금등징수금이라는 일시적 요인을 빼면, 운용손액을 제외한 단년도 수지잔액은 -4 조 637 억엔이다. 또한 운용에 의한 손익은, 시가베이스로 -5 조 7594 억엔로 되어있다. 이러한 결과, 공적연금제도 전체의 시가 베이스의 연도말 적립금은 174 조 7161 억엔이다.

5.3. 후생연금 재정상황의 평가

연금수리부회에서는 후생연금의 연도말 적립금의 장래 예측에 대해서, 임금상승률 및 물가상승률의 실적과 재정검증의 전제와의 괴리에 대응하는 부분만을 보정한 「평가 기준이 되는 적립금액(추계치)」를 계산하여 이것과 연도말 적립금의 실적을 비교함으로써 재정상황의 평가를 실시한다. 이것은 후생연금의 향후 각 연도의 보험료수입과 신규재정자의 급부비용의 전망액은 임금상승률의 실적이 재정검증의 전제보다 낮은 부분만 작아지게 되는 등, 후생연금에 있어서 장래의 현금 흐름은 바로 앞의 임금상승률이나 물가상승률에 연동하여 변동하는 것을 감안한 것이며, 연도말 적립금의 실적이 동년도 말에 있어서의 「평가 기준이 되는 적립금액(추계치)」와 동액일 경우에는, 일정의 조건 하에 해당 연도의 재정상황은 재정검증의 장래예측에 의한 것과 대략 같은 수준이라고 평가할 수 있다.

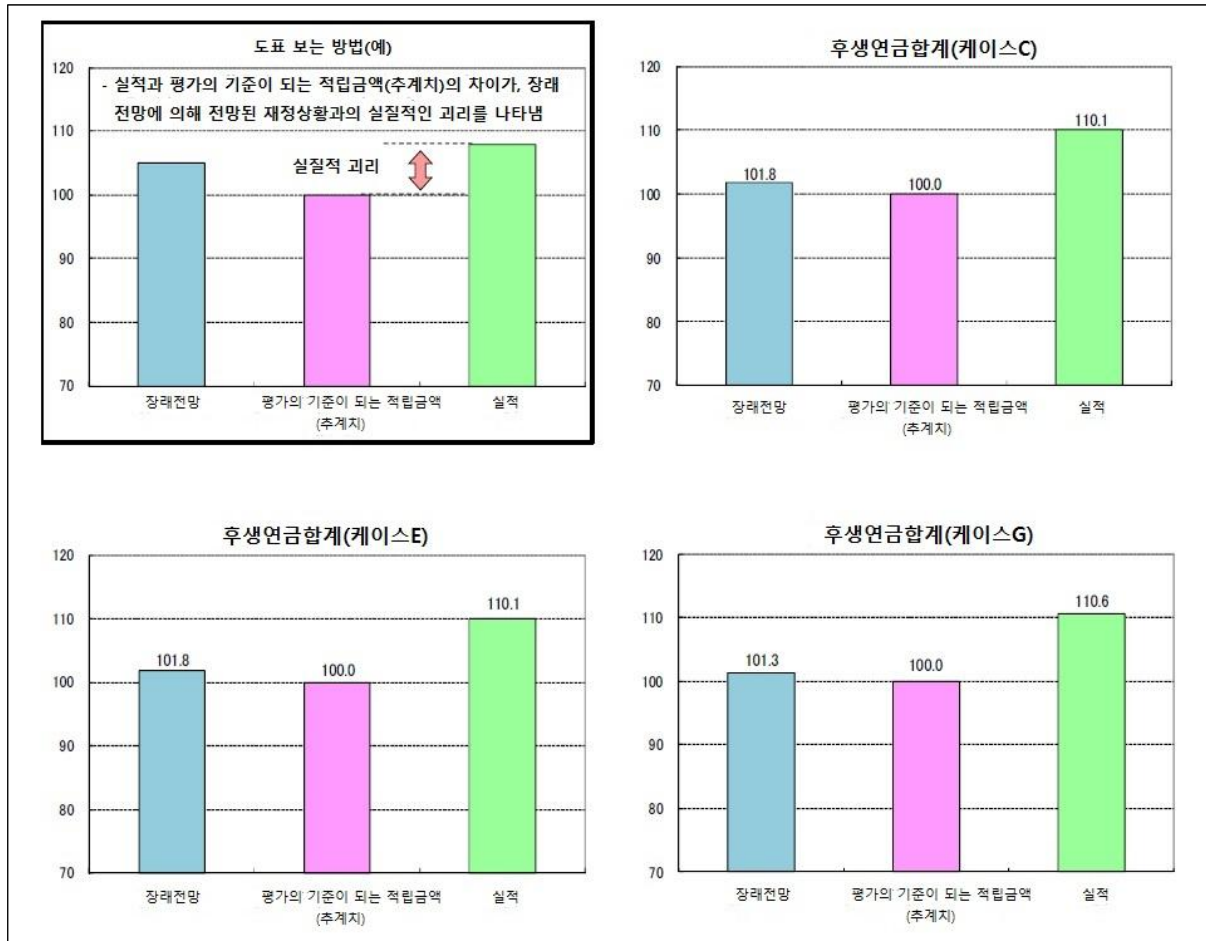
후생연금의 2015 년도말 적립금(시가 베이스)에 대해서, 실적을 2014 년 재정검증에 있어서 케이스 C, E, G⁵⁶⁾에 기초하여 「평가 기준이 되는 적립금액(추계치)」과 비교하면, 모든 케이스에서 실적이 1 할 정도 상회하는 결과가 된다(도표 4-13). 즉, 2015 년도말 시점에서는, 후생연금 전체에서 예상되었던 이상의 적립금을 보유하고 있다는 것이다.

다만 이것은, 2015 년도에 관련된 임금상승률 및 물가상승률이 재정검증의 전제와 괴리한 영향을 장래 부분도 포함하여 평가한 것이며, 이후 임금상승률 및 물가상승률의 전제와의 괴리에 의한 연금재정의 영향에 대해서는 유의할 필요가 있다. 어느 쪽이든 연금재정의 관점에서는 인구요소, 경제요소 등 단기적인 동향보다 장기적인 관점에서 재정상황의 동향을 주시해야 한다.

56) 2014 년도 재정검증은, 경제전제로써 케이스 A~H 까지의 8 개의 가정을 설정하여 실시되었다. 여기서의 C, E, G 를 예시로서 사용함. 경제전제 케이스 A~H 에 대해서는 다음 장에서 상술한다.

표 5-13. 2015 년도말의 후생연금의 재정상황 평가

〈평가의 기준이 되는 적립금액을 기준(=100)으로 하여 표시〉



6. 재정안정화

6.1. 연금재정의 장기적 안정 및 재정검증

(1) 연금재정의 장기적 안정

연금은 장래에 걸쳐서 지급될 수 있도록 하기 위해서는 연금재정이 장기적으로 안정되어야 할 필요가 있다. 국민연금 및 후생연금은 대략 20세~60세(또는 65세) 사이에 보험료를 납부하고, 그 후 20년이상에 걸쳐서 연금을 지급하는 극히 장기적인 제도이기 때문이다. 그러나 현실적으로는 연금재정이 장기적으로 안정되지 않을 수도 있다. 이런 경우에는 조속하게 필요한 조치를 강구해야한다. 이를 위해서 국민연금법에는 다음과 같은 규정이 설치되어있다. 후생연금법도 같은 취지를 규정하고 있다(후생연금법 2조의 3).

국민연금법 4조의 2 : 국민연금사업의 재정은 장기적으로 그 균형을 담보하는 것이어야 하고, 현저하게 그 균형을 잃어버린다고 예측되는 경우에는 신속하게 소요의 조치를 강구해야한다.

연금재정이 장기적으로 안정되기 위해서는, 보험수리(數理)에 근거하여 장기적으로 수지상등의 원칙이 지켜지도록 할 필요가 있다. 또한 국가공무원공제조합법의 근거가 되는 국가공무원법 107조 3항은 「연금제도는 건전한 보험수리를 기초로서 정해야한다」고 규정하고 있다.

(2) 재정검증

1) 정의

보험수리에 의한 장래의 연금재정은, 장래의 출생율, 평균수명, 물가·임금 등의 변동에 관한 일정의 가정을 설계하여 추계된다. 국민연금법과 후생연금법은 정부는 적어도 5년마다 연금재정의 현황 및 전망을 작성하여 공표해야만 한다고 규정하고 있다. 이러한 「연금재정의 현황 및 전망」을 재정검증이라고 한다. 재정검증은, ①보험료의 금액, 국고부담액, 급부에 필요한 비용 등, 국민연금·후생연금의 재정에 관련된 수지에 관한 현황, 및 ②재정균형기간(대략 100년)에 있어서의 전망을 작성·공표하는 것이다.

2004년 개정법 개정 전에는 5년마다 재정재계산이 실시되어, 그 결과에 근거하여 연금수준·보험료수준의 재검토를 포함한 연금제도 전체의 개정이 실시되어왔다. 그러나 2004년 개정법에 의해 장래적으로 연금재정의 안정화를 도모하게 되었기 때문에, 연금재정의 이른바 정점관측(定点観測)을 위한 재정검증만이 실시되어, 연금개정은 꼭 재정검증에 동반하여 행해지는 것은 아니게 되었다.

2) 재정검증과 재정재계산의 차이

재정계산과 재정검증은, 공적연금제도의 장래 수입에 대한 예측을 작성한다는 점에서 공통되지만, 그 역할에 대해서는 크게 다른 점이 있다.

재정재계산에는 장래의 보험료(율)의 수준을 정한다는 역할이 있다. 즉, 5년에 1번, 인구추계나 장래의 경제전망의 변화 등을 감안하여 현재 급부수준을 유지한다고 가정한 경우에는 장래 어느 정도 수준의 부담, 보험료(율)이 필요로 하는가를 산정하는 것이다. 그 위에 필요하다면 재계산을 실시할 때마다 급부와 부담의 관계를 재검토하라는 것이지만, 실제로 과거의 재계산에 있어서는, 부담의 수준뿐만 아니라, 급부수준에 관해서도 재검토를 실시해왔다.

반면에 재정검증은, 재정재계산과 전혀 다른 성질을 가지고 있다. 2004년 개정에 따라 장래의 보험료(율)의 수준이 법률로 정해짐에 따라, 재정검증에 의해 보험료(율)가 정해지는 것은 아니다. 그 대신에 직전의 사회경제상황을 감안한 수지전망을 작성하는 것에 의해 급부수준을 자동조정하는 구조인 매크로경제슬라이드에 대해서 급부수준조정의 종료연도를 정하거나 그 전망을 작성하는 것이 재정검증의 주요한 목적의 하나이다. 이것은 다시 말하면 보험료수준을 고정한 후의 급부의 자동조정이라는 현재의 공적연금제도가 가지고 있는 수지균형의 구조 안에서 장래의 급부수준이 어느 정도 조정될 것인가라는 전망을 나타내는 것이다. 이와 같은 상황에서, 일정 수준의 급부비를 유지한 채 수입이 균형을 이루고 있다고 전망된다면, 그 재정검증에 있어서는 공적연금제도의 구조는 현시점에서는 적절하게 기능하고 있다고 판단되는 것으로 되어, 특별히 급부와 부담의 재검토 등이 재정검증에 따라 실시되지 않는다.

다만, 5년 후까지는 소득대체율이 50%를 하회하는 정도로 인하될 것 같은 상황이 되는 경우에는, 그와 같은 구조가 이미 적절하게 기능하고 있다고는 말할 수 없는 상황에 있다고 판단된다고 간주되어, 급부수준조정의 종료에 대해서 검토함과 동시에, 그 결과에 근거한 조정기간의 종료, 그 외의 조치 및 급부와 부담의 존재형태에 대해서 검토가 실시되어 필요한 조치를 강구하는 것으로 되어있다.

이와 같이 재정재계산은 앞으로의 급부와 부담의 수준을 재검토하여 특히 장래의 보험료(율)수준을 그때마다 설정해 가기 위한 것이었던 것에 반해, 재정검증은 2004년 개정에 정해진 부담의 수준과 급부의 조정의 구조가 적절하게 기능하고 있는지 여부를 정기적으로 점검하는 의미를 가진 것이다.

(3) 2014 년 재정검증과 연금적립금 운용

1) 2014 년 재정검증의 개요

가장 최근의 재정검증 결과는 2014 년 6 월 3 일 제 21 회 사회보장심의회 연금부회에서 공표되었다. 연금부회에서는 2013 년 8 월에 완성된 사회보장제도개혁국민회의의 보고서나 2013 년 12 월에 성립한 사회보장제도개혁프로그램법 등에서 제시된 과제의 검토에 기여하도록 실시되었다. 일정한 제도개정을 가정한 옵션시산(試算)의 결과도 공표되었다.

2014 년 재정검증에서는, 종래의 검증과 비교하여 자본·노동뿐만 아니라 기술혁신 등을 포함한 생산성인 전요소생산성(TFP)의 상승률의 상정에 폭을 갖게하여 그 일정 폭 안에서 장래추계를 나타낸 점이 특징이다. 구체적으로는 케이스 A 부터 케이스 H 까지의 8 개를 설정하였다.

케이스 A ~ 케이스 E 는, 2023 년도 까지의 바로 앞의 경제를 전제로 하여, 내각부의 「중장기 경제재정에 관한 시산(試算)(2014 년 1 월)」이 상정하는 경제성장이 실현된 경우의 「경제재생케이스」및 노동시장에의 참가가 진행된 경우이다.

케이스 F ~ 케이스 H 는, 이것들이 실현되지 않은 경우의 「참고케이스」이다. 다시 말하면, 전자가 아베정권의 경제정책, 이른바 아베노믹스가 성과를 낸 경제성장상황, 후자가 성과를 내지 못한 경제정체상황에 대응하는 것이다. 2024 년도 이후에는 장기 경제상황으로 전요소생산성의 상승률을 축으로 동일하게 8 케이스를 나타낸다(경제성장율은 1.4%에서 마이너스 0.4%까지)

표 6-1. 2014 년 재정검증의 경제전제

구 분		장래 경제상황의 가정		경제전제				참고
		노동력률	전요소생 산성 (TFP) 상승률	물가상승 률	임금상승 률(실질)	운용이율		경제성장률 (실질(차임금)) 2024 년이후 20~30 년
						실질 〈차물가〉	스프레드 〈차임금〉	
케이스 A	경제재생 케이스	노동시장 에 참가가 진행되는 케이스	1.8%	2.0%	2.3%	3.4%	1.1%	1.4%
케이스 B			1.6%	1.8%	2.1%	3.3%	1.2%	1.1%
케이스 C			1.4%	1.6%	1.8%	3.2%	1.4%	0.9%
케이스 D			1.2%	1.4%	1.6%	3.1%	1.5%	0.6%
케이스 E	참고 케이스	노동시장 에 참가가 진행되지 않는 케이스	1.0%	1.2%	1.3%	3.0%	1.7%	0.4%
케이스 F			1.0%	1.2%	1.3%	2.8%	1.5%	0.1%
케이스 G			0.7%	0.9%	1.0%	2.2%	1.2%	0.2%
케이스 H			0.5%	0.6%	0.7%	1.7%	1.0%	0.4%

출처 : 후생노동성 2014 년 재정검증 결과

2004 년 개정법 부칙에서 다음의 재정검증까지는 공적연금의 소득대체율⁵⁷⁾이 50%를 하회하는 것으로 전망된 경우, 필요한 조치를 강구하는 것으로 되어 있었지만(2 조 3 항, 4 항), 현행 연금제도의 재검토에 있어서는 소득대체율 50%를 확보하는 것이 제도유지의 하나의 목표로 되어

57) 현역남자의 실수령수입에 대한 모델세대의 부부의 연금액의 합계의 비율

있다. 이 소득대체율을 보면, 「경제재생케이스」에서는 급부수준조정종료연도에 어느 쪽이든 소득대체율이 50%대를 유지하는 것이 가능하지만, 「참고케이스」에서는 소득대체율이 50%에서 떨어져 케이스 H에 이르면 2055 년도에 적립금이 없어지고 그대로 조정을 계속하면 소득대체율은 35~37%까지 떨어지게 된다. (도표 5-2)

여기에 대하여 일정의 제도개혁을 가정한 옵션시산(試算)에서는 3 개의 케이스에서 계산하고 있다. 첫 번째는 급부가 전년도의 명목액을 하회하는 경우를 회피하는 명목하한조치를 철폐하고 매크로경제슬라이드를 풀 발동한 경우의 영향계산으로, 이 경우 급부수준의 조정종료연도가 빨라짐과 함께 소득대체율도 0.4%~5.0%정도 상승하는 것으로 계산되었다. 매크로경제슬라이드의 풀발동에 의해 장래세대를 위한 재원이 보존되었기 때문이다.

두 번째는 파트타임노동자에게 피용자보험적용을 더욱 확대한 경우의 영향계산으로, 현 시점에서는 25 만명으로 확대가 예정되어있지만(2016 년 10 월실시), 잠정적으로 월수입 5.8 만엔 이상, 주당 노동시간 20 시간이상의 모든 노동자 1200 만명에게 적용을 확대한 경우에는 보험료를 지불하는 피보험자의 증대에 의해 소득대체율은 5.6%상승이 예상된다.

세 번째는 보험료거출기간을 45 년(현행 40 년)으로 확대한 경우의 영향계산으로, 소득대체율은 6.0%~6.5%로 큰 폭으로 개선된다.

표 6-2. 소득대체율의 장래 전망(2014 년 재정검증)

고성 장케 이스	소득대체율 고	경제전제	급부수준조정종료후의 표준적인 후생연금의 소득대체율(일원화모델)	급부수준조정종 료연도	(참고) 종래모델 소득대체율
	55%	케이스 C	51.0% (2043 년도)	〈기초:26.0%(2043), 비례:25.0%(2018)〉	52.1%
		케이스 B	50.9% (2043 년도)	〈기초:25.8%(2043), 비례:25.1%(2017)〉	52.0%
		케이스 A	50.9% (2044 년도)	〈기초:25.6%(2044), 비례:25.3%(2017)〉	51.9%
		케이스 D	50.8% (2043 년도)	〈기초:26.0%(2043), 비례:24.8%(2019)〉	51.9%
		케이스 E	50.6% (2043 년도)	〈기초:26.0%(2043), 비례:24.5%(2020)〉	51.6%
	50%	↑ 노동시장에의 참가가 진행되는 케이스 (경제재생케이스)			
저성 장케 이스	45%	↓ 노동시장에의 참가가 진행되지 않는 케이스 (참고케이스)			
		케이스 F	50.0% (2040 년도)	45.7% (2050 년도) 〈기초:22.6%(2050), 비례:23.0%(2027)〉	46.6%
		케이스 G	50.0% (2038 년도)	42.0% (2058 년도) 〈기초:20.1%(2058), 비례:21.9%(2031)〉	42.8%
	40%	케이스 H	50.0% (2036 년도)		-
	저				

2) 2014 년 재정검증의 문제점

이러한 2014 년도 재정검증에 대해서는, 첫째 경제전제가 지나치게 낙관적이라는 문제가 있다. 「경제재생케이스」에서는 전요소생산성의 상승률이 가장 높은 케이스 A 가 1.8%, 가장 낮은 케이스 E 에서도 1.0%로 되어있지만, 전요소생산성의 상승률은 근래 1%가 무너져 「경제재생케이스」의 케이스 E 가 「참고케이스」의 케이스 G(0.7%)정도가 기준이 될 수 있는 현실적인 상승률일 것이라고 지적하고 있다.⁵⁸⁾ 실제 2024 년도 이후의 장기경제성장율은 1.4%부터 마이너스 0.4%까지 상정하고 있어 소득대체율이 50%가 무너진 케이스를 3 개로 억제하고 적게 보이기 위해 일부러 비현실적인 경제성장율을 전제로 한 「경제재생케이스」를 든 것으로도 보인다. 또한 운용이율도 케이스 E 에서 4.2%로 되어있지만, 현재의 금융의 상황으로 볼 때 너무 높다는 지적이 있다⁵⁹⁾.

둘째, 소득대체율의 문제가 있다. 일본에서는 소득대체율의 비교대상으로 그 시점의 「현역남자의 실질수입」을 취하고 있지만, 국제노동기구의 권고에 따르면 선진국에서는 「부부의 종전소득 55%이상」을 준거해야 할 기준으로 하고 있다. 많은 사람에게 있어 「종전소득」쪽이, 그 당시의 현역세대의 실질수입 보다 높다는 것은 분명하며, 일본의 소득대체율은 실제 이상으로 높게 나타났다는 지적도 있다. 또한 비정규고용이 이만큼 증가하는 중에 「남편은 40 년간 후생연금의 평균적인 피보험자이고, 아내는 40 년간 제 3 피보험자인 세대」라는 모델세대의 설정자체가 평균적인 모델이 아니게 되었다. 이런 문제가 있는 소득대체율을 설정한 후의 「경제재생케이스」의 5 개 케이스라고 해도, 그 소득대체율은 51.0%~50.6%와, 50%유지라고 말해도 바듯한 수준이 된다. 현실적인 케이스로 생각되어지는 케이스 E 에서, 2043 년도에 소득대체율은 50.6%로 간신히 50%대를 유지할 수 있지만, 케이스 F 에서 2040 년도에 소득대체율이 50%에 도달한 후 계속 하락하여 2050 년도에는 47.7%로 떨어지는 것으로 추계된다. 게다가 어떤 케이스든지 소득대체율 50%가 유지되는 것은 신규재정시 만이며, 수급개시 후에는 나이가 들수록 즉 오래살면 살수록 소득대체율이 저하하는 구조로 되어있어(도표 5-2 참조) 노후의 불안을 증가시킬 뿐이다.

셋째로 연금수준의 저하율을 소득비례연금(후생연금)과 기초연금으로 나누어보면, 기초연금의 저하율이 현저하게 문제가 있다. 케이스 E 에서 2014 년도와 2043 년도를 비교해 보면 소득비례연금의 소득대체율은 25.9%에서 24.5%로, 5.4%의 저하에 그치는 것에 반해, 기초연금의 소득대체율은 36.3%에서 28.4%로 거의 3 할정도 떨어지는 것으로 예상된다. 저하율의 차가 있는 채로 기초연금의 저하율이 현저한 것은 다른 케이스에서도 같다. 현재에서도 40 년 보험료 납부의 만액지급이 월 6 만 4000 엔으로 최저생활보장에 동떨어진 기초연금이, 3 할이나 떨어진다면(현재 가격으로 계산하면 만액지급액은 4 만 4800 엔이 된다) 이미 노후의 최저생활보장제도로서의 기초연금의 역할을 이룰 수 없게 된다.

58) 里見賢治 「年金財政検証結果と公的年金制度の将来」賃金と社会保障 1618 号 35 頁

59) 小塩隆士 「公的年金制度の課題と将来」週刊社会保障 2788 号 117 頁

이상과 같은 문제는 어떤 의미에서 낙관적인 경제전제에 의거하지 않는 한, 현행 공적연금제도의 유지가 곤란하다는 것(소득대체율 50%를 유지할 수 없고 기초연금에 관해서는 소득보장제도로 노후연금의 기능을 다할 수 없다는 것)을 나타내고 있다고 말할 수 있다⁶⁰⁾. 후생노동성도 이런 상황을 인식하고 있고 옵션시산(試算)에서 보여지는 것은 제도개혁의 필요성, 구체적으로는 매크로경제슬라이드의 풀발동이나 연금보험료 각출기간의 확대 등을 암묵적으로 시사했다고 추측된다.

3) 연금적립금의 운용과 문제점

한편, 2014년 재정검증과 병행하여 GPIF가 관리·운용하는 공적연금(국민연금과 후생연금보험)의 적립금(이하 연금적립금)의 운용이 검토되어, 아베정권하의 아베노믹스의 제3의 화살이라는 성장전략의 일환으로서 연금적립금의 기본 포트폴리오(자금운용비율)이 변동되었다.

GPIF는 연금적립금관리운용독립행정법인(Government Pension Investment Fund)의 약칭으로 2006년에 설립된 공적연금의 적립금을 관리·운용하는 독립행정법인이다. 관리·운용하는 연금적립금은 약 128조엔에 달하며 GPIF는 세계최대규모의 연금기금이라고 말할 수 있다. 연금적립금의 운용에 대해서는 재정검증에서 상정된 운용이율을 달성해야 하고, GPIF가 기본 포트폴리오를 설정하고 있으며 2014년 4월 단계에서는 국내채권 60%(각각 일정의 허용과잉폭이 인정되고 있으며, 국내채권 $\pm 8\%$, 이하 동일), 국내주식 12%($\pm 6\%$), 외국채권 11%($\pm 5\%$), 외국주식 12%($\pm 5\%$), 단기자산 5%로 되어있다(3장 참조).

이러한 상황에서, 2014년 2월에 내각관방에 설치된 「공적·準공적자산의 운용·리스크 관리 등의 고도화 등에 관한 유식자(有識者)회의」가 GPIF 개혁과 연금적립금의 적극 운용을 시사한 보고서를 제시, 동년 6월에 각의결정된 「일본재부흥전략 개정 2014」에서도 GPIF 개혁은 10개의 중점적 성장전략의 하나로서 위치하고 있다. 즉, 아베정권은 금융시장의 활성화와 경제성장에 기여하기 위한 수단으로써 연금적립금을 이용하는 방향으로 잡고 있다.

이렇게 해서 2014년 10월 GPIF가 달성해야 할 업무에 관한 목표(중기계획)가 변경되어 2014년 재정검증을 감안하여 중기목표에 따라 운용이율을 명목임금상승률+1.7%로 함과 동시에 GPIF의 기본포트폴리오가 재검토되어 국내채권 35%($\pm 8\%$), 국내주식 25%($\pm 9\%$), 외국채권 15%($\pm 4\%$), 외국주식 25%($\pm 8\%$)로 되었다.(종전 보유하고 있던 단기자산에 대해서는 기본적 구성비율을 설정하지 않고 각 괴리허용폭 내에서 보유하는 것으로 되었다). 국내채권의 구성비율을 낮추고 다른 구성비율 특히 국내외주식 비율을 큰 폭으로 높였지만, 이것에 의해 국내주식에 관해서 보면 GPIF가 보유한 국내주식은 비중이 20%로 인상된 경우에 약 20조엔부터 25조엔 정도까지 증가, 이것을 기대한 주가 상승이 보여진다. 그러나 주식시장이 GPIF에 의한 국내주식의 보유비율을 기대하여 주가가 상승한 것이라면 결국 GPIF는 고가매입을 한 것이라

60) 小塩 전거서 118p, 2014년 재정검증이 아베노믹스에 의한 근본적인 성장전략이 성공하지 못한다면 공적연금은 유지할 수 없다고 하는 후생노동성의 위기감을 읽어 내야한다고 함

는 의미이고 만약 주가 하락이 발생한 경우에는 큰 손실을 입는 것이다.

애초 연금적립금은 피보험자로부터 징수한 보험료의 일부이며, 장래의 보험급부의 귀중한 재원이기 때문에 오로지 「피보험자의 이익을 위해 장기적인 관점에서 안전하고 효율적으로 운영함으로써 장래에 걸쳐 후생연금보험사업의 운용의 안정에 공헌하는 것을 목적을 실시하는 것」이라고 규정되어있다.(후생연금법 79 조의 2) 아베정권은 자기들의 경제정책이 잘 진행되고 있다고 내세워 높은 지지율을 유지하고 염원인 개헌을 실현하기 위해, 국민의 자산인 연금적립금을 주가상승을 위해 사용하고 있다는 이른바 반칙을 사용했다고 말할 수 있다. 그러나 연금적립금의 운용이 투기적인 하이리스크에 이행한다고 하는 것은 전술한 것처럼 손실의 리스크도 그만큼 높아진다는 것을 의미한다. 연금적립금의 운용에 피보험자의 의견을 충분히 반영하는 구조가 없이, 정보제공도 거의 이뤄지지 않은 현재 상황에서 큰 손실을 입게 되면 연금제도에 대한 국민의 신뢰는 일거에 무너질 것이다⁶¹⁾.

6.2. 연금재정의 안정화 조치

(1) 연금액의 조정

재정검증을 실시한 결과, 연금재정의 균형을 담보할 수 없다고 예측되는 경우는, 연금의 금액이 조정된다. 왜냐하면 공적연금은 적립방식으로 운영되어 슬라이드가 실시되지 않기 때문에 사회경제의 변동에 별로 영향을 받지 않기 때문이다.

연금액의 조정을 정확하게 말하면 다음과 같다. 즉, 재정균형기간의 종료시에 보험급부의 지급에 필요한 적립금을 보유하면서, 재정균형기간중에 재정의 균형이 담보되지 못한다고 예측되는 경우에 조정기간중에 보험급부의 액을 조정하는 것을 말한다. 조정기간의 개시연도 및 종료연도는 정령(政令)에 정한다.(국민연금법 16 조의 2, 후생연금법 34 조)

상기의 보험급부의 지급에 필요한 적립금이란, 적립도합이 1 정도인 것을 말한다. 적립도합은 전년도말에 보유하는 적립금이 실질적인 지출총액의 몇 년분에 해당하는지를 나타내는 지수이다. 대략적으로 말하면 장래에 있어서도 지출총액의 1 년분의 적립금을 보유하는 것이다.

(2) 매크로경제슬라이드에 의한 연금수준의 인하

2004 년의 재정재계산에서, 재정균형기간중에 재정의 균형이 담보되지 못하는 것으로 전망되었다. 이에 매크로경제슬라이드에 의해 연금액의 조정이 실시되게 되었다. 조정한다는 것은 일반적으로는 연금액을 인상하거나 인하하는 것을 의미한다. 그러나 실제로는 매크로경제슬라이드에 의해 조정기간중 연금수준이 하락하게 된다. 따라서 전술한 조정기간은 연금수준을 인하하는 기간이 된다. (매크로경제슬라이드의 상세는 5 장 참조)

61) 伊藤 상게서 143 - 145p

(3) 보험료수준 고정방식 및 보험료수준의 자동적 인상

2004년 개정전의 연금제도의 개정에 있어서는, 연금수준과 보험료수준이 동시에 재수정되는 경우가 많았다. 그리고 급부수준을 먼저 정하여 재정의 균형이 장래에도 유지될 수 있도록 보험료 수준을 정하는 이른바 확정급부연금의 같은 구조를 채택하고 있었다. 예를 들면, 2004년 개정법에 의한 개정 전의 국민연금법 87조 3항은 「보험료의 금액은 이 법률에 의한 급부에 필요한 비용의 예상액 또는 예정운용수입 및 국고부담액에 비추어 장래에 걸쳐 재정의 균형을 담보할 수 있어야 한다」라고 규정하고 있다.

여기에 반해, 2004년 개정법은, 보험료 수준을 단계적으로 인상한 후에 고정(보험료수준고정 방식)하고, 연금재정의 안정화는 연금수준을 변동하는 것에 의한다는 이른바 확정거출연금과 같은 구조로 변경되었다. 그러나 일본의 공적연금보험은 개개인의 납부보험료총액과 개개인의 수급 연금총액을 직접 관계시키는 개인계정의 확정거출연금이 아니다. 보험료 수준을 먼저 정하여, 여기에 따라 연금수준을 정해가는 의미의 확정거출연금이다.

2004년 개정법이 연금수준의 인하를, 법개정을 실시하지 않고 자동적으로 실시되는 것으로 한 것은, 다음과 같은 이유에 의한 것으로 생각된다. 제 1은 지금까지 연금수준을 인하하는 개정을 실시할 때마다 정부가 연금제도의 위기를 제기함으로써 국민의 연금제도에의 불안을 높여온 것에 대한 문제의식이 있었다. 제 2는 과거에 있어서 연금제도를 안정화시키기 위해서 연금수준을 인하 등의 개정을 실시해왔지만, 그 때에 국민의 반대나 여기에 편승한 정치가, 정당의 반대에 의해 충분히 실현되지 못했다고 하는 사정이 있다. 제 3은 다른 국가들도 이러한 구조를 도입했기 때문이다.

2004년 개정법에 의해 보험료 수준의 단계적 인상이 법정화되었던 것도 같은 이유에 근거한다. 이 개정법은 물가, 임금 등이 변동하면 연금액과 기타 많은 사항에 대해서 법개정을 하지 않고 자동적으로 개정이 실시되도록 했다.

6.3. 연금제도개혁의 동향

(1) 매크로경제슬라이드의 상시발동

전술한 바와 같이, 2014년 재정검증은 현행 공적연금제도 유지에 대한 후생노동성의 강한 위기감을 드러내고 있으며 개혁의 필요성을 시사한 것으로 말할 수 있지만, 연금개혁의 방향성은 이미 국민회의보고서나 프로그램법에 나타나 있다.

즉 국민회의보고서는 전술한 연금관련 4법의 성립을 평가한 후에, 그 도달점을 감안하여 연금제도의 「장기적인 지속가능성을 보다 견고하게 한다」, 「사회경제상황의 변화에 대응하는 안전망 기능을 강화한다」라는 2가지 요청으로부터 검토해야 할 과제로서 「매크로경제슬라이드나 지급개시연령의 존재형태」를 들고 있다.

프로그램법에서도 이미 성립한 연금관련법의 착실한 실시(6 조 1 항)와, 공적연금제도를 장기적으로 지속가능한 제도로 하기 위한 검토과제로서 ①국민연금법 및 후생연금보험법의 조정률에 근거한 연금액의 개정 구조(매크로경제슬라이드)의 존재방식, ②단시간노동자에 대한 후생연금·건강보험의 적용확대, ③고령기에 있어서 직업생활의 다양성에 대응하는 연금수급의 존재형태, ④공적연금등공제를 포함한 연금과세의 구조의 재검토를 들고 있다(6 조 2 항)

이 중에서, ①매크로경제슬라이드의 발동은 2009 년부터 실시되었어야하지만, 연금의 명목액 미만에는 인하지 않는다는 제동장치가 설정되어있어 2014 년까지는 물가·임금이 하락한 디플레이션 상태에 있다는 이유로 발동된 적이 없었다. 그러나 2014 년은 물가 2.7%, 임금이 2.3% 상승했기 때문에 처음으로 발동되어, 낮은 쪽의 임금의 증가율 2.3%를 합하여 연금급부액도 2.3% 인상한 바, 매크로경제슬라이드의 0.9%, 특례수준의 해소에 동반한 0.5%를 뺀 결과, 연장율은 0.9%로 억제하였다.

국민회의보고서에서는 매크로경제슬라이드를 경제상황에 관련없이 매년 발동할 수 있는 검토가 시사되어 프로그램법에서는 검토과제로서 거론되었다. 그리고 2014 년 재정검증의 옵션시산(試算)에서도 매크로경제슬라이드를 풀발동한 경우의 시산(試算)이 나타난 것도 전술한 바와 같다. 2016 년 연금개혁법은 이러한 논의를 고려하여 매크로경제슬라이드의 재검토와 적용확대에 대해서 구체적인 개정을 실시하고 있다. 전술한 것처럼 2014 년 재정검증에서 후생노동성의 시산(試算)에서는 기초연금의 소득대체율은 케이스 D 에서 36.8%에서 26%로 3 할 다운, 소득비례연금(후생연금)과 합해도 62.7%에서 51%로 약 2 할이 감소된다. 이것은 현재 연금을 수급하고 있는 세대뿐만 아니라 장래 연금을 수급하는 세대에 있어서도 받는 연금의 실질적 가치가 2 할에서 3 할 감소한다는 것을 의미한다.

그러나 원래 연금수준이 일반시민의 생활비 절반정도로 설정되어있는 점, 물가하락율의 설정이 식료품 등을 제외하고 의료·개호보험료의 상승분을 고려하지 않은 점으로부터 매크로경제슬라이드의 기계적 적용에는 큰 문제가 있다. 현행제도에서 매크로경제슬라이드를 포함한 연금개정률은 기초연금, 소득비례연금에 일률적으로 적용하고 있지만, 적어도 기초연금부분은 매크로경제슬라이드의 적용에서 제외해야한다고 생각한다⁶²⁾.

이상과 같이 문제점이 있기 때문인지 2015 년 1 월에 사회보장심의회연금부회가 정리한 「의론의 정리(議論の整理)」에서는 매크로경제슬라이드에 의한 조정이 미뤄지지 않도록 강력하게 노력하는 것이 중요하다는 인식을 공유한 채로, 이를 위한 명목하한조치의 취급에 대해서는 의견이 나뉘었다. 또한 동년 2 월 후생노동성은 자민당 사회보장제도 특명위원회에 명목하한조치를 유지하여 미조정분은 익년도 이후에 연금액 개정시에 물가·임금상승의 범위내에서 급부액에 반영한다고 한다는 안을 제시했다. 명목치는 유지한다는 정치적 배려에 의한 절충안이지만 어디까지나 경제가 잘 재생한다는 상정(2014 년 재정검정에서는 케이스 A~E)에 근거하고 있다는 등의 문제가 지적되고 있다⁶³⁾.

62) 伊藤 전거서 146p

(2) 단시간노동자의 후생연금보험 적용확대

②의 단시간노동자의 후생연금보험·건강보험의 적용범위의 확대에 대해서는 2012년 8월에 성립한 연금기능강화법에서 적용확대를 도모했지만 사업주부담증가에 대한 기업이나 사용자단체의 반발 때문에 대상으로 되는 노동자와 25만명 정도로 당초안보다 큰 폭으로 축소되었다는 것은 전술한 것과 같다.

그리고 2016년 연금개혁법에 의해 단시간노동자의 피용자보험의 적용이 더욱 확대되었다(2016년 10월 실시). 500인 이하의 기업도, 노사합의에 기초하여 기업단위로 단시간노동자의 적용확대를 가능하게 되었다.(국가·지방공공단체는 규모에 상관없이 적용하는 것으로 한다.)

후생노동성은 이른바 제3호피보험자 문제와의 대응으로써 제3호피보험자가 많이 포함되어 있는 단시간노동자에의 후생연금의 적용을 확대하여 제3호피보험자를 줄이는 방향을 모색하고 있다. 그러나 후생연금보험료의 부담은 사업주에게도 있지만, 단시간 노동자에게는 나름대로의 부담이 있으며 또한 건강보험의 적용확대에 대해서는 제3호피보험자의 대부분은 배우자(피보험자 본인)의 피부양자로 되어있어 이 경우에는 개별 보험료부담은 없고, 피보험자 본인과 같은 요양의 급부를 받게 되는 것이므로 새로운 보험료부담이 증가하는 것만으로 상병(傷病)수당금을 수급할 수 있는 이외의 메리트는 없다. 무엇보다도 사업주부담의 증대에 대한 기업이나 사용자단체의 반발이 강하고 대기업위주의 정책이 눈이 띄는 아베정권하에서는 적용확대가 순조롭게 진행된다고 생각하기 어렵다⁶⁴⁾.

(3) 연금지급개시연령의 인상

③의 연금지급개시연령의 인상에 대해서는 국민회의보고서가 검토작업을 「신속하게 개시할 필요가 있다」고 하고 있고, 정부시산(試算)으로는 지급개시연령이 1세 늦춰지면 5000억엔의 공적비용(公費)삭감효과가 있다고 되어있지만, 고용의 정년연장이 진행되지 않는 상황에서 노후불안을 증폭시키기 때문인지 여론의 반발이 심하다. 실제 민주당정권시의 2011년 10월 후생노동성은 후생연금의 지급개시연령을 68~70세로 높이는 안을 제시했지만 여론의 반발이 심해 바로 거둬들일 수 밖에 없었다.

현재, 국민연금(노령기초연금)의 지급개시연령은 원칙 65세로 되어있으며 후생연금에 대해서는 60세부터 65세의 단계적으로 인상되는 도중이다. 남성의 후생연금의 정액부분에 대해서는 2013년 4월에 65세로 인상이 완료되었고, 보수비례부분의 인상이 2025년을 향해 개시되고 있다.(여성의 후생연금에 대해서는 남성보다 5년 늦게 인상) 이러한 상황에서 또다시 인상을 들고 나오는 것은 정치적으로는 최악이라는 지적도 있으며 지금은 제안되지 않았지만 연금부회에서는 몇 명의 위원이 인상의 필요성을 언급하고 있다.

63) 小塩隆士 「マクロ経済スライドフル発動の意義」週刊社会保障 2820号 32頁

64) 伊藤 상게서 147p

최근 「고령사회대책의 기본적인 존재 형태 등에 관한 검토회」는 2017년 9월 12일에 내각부 내에서 회의를 갖고 내각부사무국이 제출한 보고서의 골자안에 대해서 의견교환을 하였다. 일할 의욕있는 고령자가 계속 일할 수 있는 환경을 정비하는 것을 기본으로 하여 연금수급을 늦추는 것을 70세 이후에도 가능하게 하는 제도의 검토 등을 제안하고 있다⁶⁵⁾.

확실히 일본을 제외한 선진국에서는 고령화에 따른 연금재정의 악화에 대처하기 위해 연금지급 개시연령의 인상을 마련 대비하고 있다. 그러나 정년제도가 존재하고, 근로희망자를 연금지급개시연령의 65세까지 고용을 지속하는 제도가 마련되어 있다고 하기 어려운 일본의 상황에서는 연금지급개시연령의 인상에는 문제가 많다. 고용의 정년연장을 권장하기 위해 65세 이상의 고용계속희망자에 대하여 기업에게 고용을 의무화하는 내용의 개정고령자고용법이 성립했지만 어디까지나 노력의무에 지나지 않고, 65세 정년제도를 도입하고 있는 기업은 현시점에서도 전체 기업의 4할 정도로 희망자 전원이 65세까지 근무할 수 있는 기업의 비율은 대기업에서도 전체의 24%정도에 그치고 있다(후생노동성 「고령자의 고용상황」에 따름). 이대로 연금지급개시연령의 인상을 실시하면, 고용은 계속되지 않고 연금도 지급받지 못하는 무수입의 고령자가 대량으로 발생하게 된다.

(4) 연금과세의 강화와 고소득자의 기초연금 감액

연금과세의 강화에도 문제가 있다. 공적연금등공제는 현재 65세이상으로 연금수입이 연간 330만엔 미만의 경우에는, 공제액 120만엔을 뺀 소득금액을 과세대상으로 한다. 따라서 연금수입이 연간 120만엔 이하라면 소득금액은 제로가 되어 과세되지 않는다. 그러나 공제액을 축소하면, 연금수입은 늘지 않으므로 소득세나 주민세가 과세되는 사람이 늘어난다. 연금급부삭감이나 연금으로부터 공제된 개호보험료나 후기고령자의료보험료의 인상에 의해 이미 고령자의 실질 연금액의 대폭 하락이 계속되고 있어, 과세강화는 고령자의 생활을 궁지로 모는 것이 될 것이다.

또한, 고소득자의 연금급부의 형태에 대해서는 연금기능 강화법안에 고소득자의 기초연금의 급부액의 감액하는 연금액조정규정이 담겨있었지만, 3당 수정에 의해 삭제되었던 경위가 있다. 다만 계속해서 검토한다는 취지는 규정하였다.

애초 정액거출·정액급부의 연금보장제도에서 고소득을 이유로 급부를 감액하는 소득제한은 다른 국가에도 사례가 없고 일정한 보험료거출에 대해서 일정한 연금을 급부하는 사회보험방식의 대원칙이 무너지게 된다. 고소득자에 대해서는 급부감액이 아니라 보험료부과나 과세 강화에 의한 소득재분배가 중요하다.

65) 週刊社会保障 2941号 14頁

(5) 기초연금 가입연수 연장

프로그램법에는 언급되지 않았지만, 후생노동성이 옵션시산(試算)에서 기초연금의 가입연수상한을 현행 40 년(20 세에서 60 세)에서 45 년(20 세에서 65 세)으로 연장하는 안을 제시하고 있다.

45 년 보험료거출의 경우, 보험료 지불이 증액됨으로 소득대체율은 그만큼 개선되고, 현행 40 년 보험료 납부의 만액연금(월액 6 만 5000 엔)에 45/40 를 곱한 금액이 만액으로 되어 지급된다. 특히 후생연금의 가입자는 60 세 이후에도 계속 일하는 경우, 국민연금 제 2 호피보험자로 국민연금 보험료도 계속 부담해야하지만, 현행제도에서는 60 세 이후의 가입기간내에 지불한 보험료에 대해서는 기초연금에 반영되지 않고, 단지 기초연금의 재정을 지탱하는 역할만을 하게 되는 것에 반해, 45 년 보험료거출하게 되면 65 세까지의 부분도 기초연금에 반영되기 때문에 급부액의 개선을 기대할 수 있다. 또한 기초연금 45 년보험료거출이 실시되게 되면 현행의 대기기간(60~64 세)는 폐지되어, 후생연금피용자가 60 세 이후도 일을 계속하는 경우, 그 배우자인 제 3 호피보험자에 대해서도 그 만큼 연금액이 증액되게 된다.

다만, 이 개혁안도 소득대체율에 대한 효과는 당초에는 크게 증대하지만, 현행 제도 그대로라면 수급기간이 길어지면, 소득대체율이 낮아져서 언젠가는 50%가 무너지게 된다.

7. 결 론

일본은 연금제도가 도입된 이래, 핵가족화가 진행됨에 따라 개인부양에서 사회적부양형태의 공적연금제도로 전환해왔다. 그리고 산업구조나 취업형태의 다양화, 경제환경의 변화 등에 맞추어 여러 가지 공적연금제도의 개혁을 실시해 왔다. 이러한 공적연금제도는 국민전체의 연대에 의한 세대간 부양의 구조로 종신에 걸친 확실한 소득보장을 통해 국민의 노후의 생활설계에 중심적인 역할을 하고 있다.

실제로, 2015 년도말의 수급권자 수가 4,025 만명이 되었고, 같은 해의 공적연금수급비 총액은 약 54.6 조엔에 달해 국민소득의 약 14.%에 해당한다. 또한 노령자 세대의 소득상황을 보면, 고령자세대의 평균 총소득 (308.4 만엔)중 공적연금·은급이 차지하는 비율은 약 70%(201.6 만엔)이고, 50%를 넘는 고령자 세대가 공적연금에 의한 수입만으로 생활하고 있다.

공적연금제도는 본질상 장기적인 제도이기 때문에 그 재원확보와 재정의 안정성이 매우 중요하다. 재정의 안정을 위한 개혁과 제도적 장치들을 살펴보기에 앞서 일본의 공적연금제도의 재정현황을 살펴보면, 공적연금기구 전체의 2015 년도 단년도 수지총액은 51 조 5612 억엔, 지출총액은 50 조 9602 억엔으로 운용손익을 제외한 단년도 수지잔액은 6010 억엔이다. 여기서 해산후생연금기금 등 징수금이라는 일시적 요인을 빼면, 운용손익을 제외한 단년도 수지잔액은 -4 조 637 억엔이다. 또한 운용에 의한 손익은, 시가베이스로 -5 조 7594 억엔로 되어있다. 이러한 결과, 공적연금제도 전체의 시가 베이스의 연도말 적립금은 174 조 7161 억엔이다.

후생연금의 재정평가는, 2015 년도말 적립금(시가 베이스)에 대해서, 실적을 2014 년 재정검증에 있어서 케이스 C, E, G 에 기초하여 「평가 기준이 되는 적립금액(추계치)」과 비교하면, 모든 케이스에서 실적이 1 할 정도 상회하는 결과가 된다. 즉, 2015 년도말 시점에서는, 후생연금 전체에서 예상되었던 이상의 적립금을 보유하고 있다고 나타난다.

연금재정의 장기적 안정을 위해서 2004 년 개정법 개정 전에는 5 년마다 재정재계산이 실시되어, 그 결과에 근거하여 연금수준·보험료수준의 재검토를 포함한 연금제도 전체의 개정이 실시되어왔다. 그러나 2004 년 개정법에 의해 장래적으로 연금재정의 안정화를 도모하기 위해 적어도 5 년 마다 연금재정의 현황과 전망에 대한 재정검증을 실시하고 있다.

최근 실시된 2014 년도 재정검증에 대해서는, 첫째 경제전제가 지나치게 낙관적, 둘째, 일본의 소득대체율을 실제 이상으로 높게 나타냄, 셋째로 기초연금의 현저한 저하율이 문제로 지적되었다. 이상과 같은 문제는 어떤 의미에서 낙관적인 경제전제에 의거하지 않는 한, 현행 공적연금제도의 유지가 곤란하다는 것을 나타내고 있다고 말할 수 있다.

한편, 2014 년 재정검증과 병행하여 GPIF 가 관리·운용하는 128 조엔의 공적연금 적립금기본

포트폴리오(자금운용비율)이 변동되었다. 국내채권의 구성비율을 낮추고 다른 구성비율 특히 국내외주식 비율을 큰 폭으로 높였다. 여기에 대하여 연금적립금은 피보험자로부터 징수한 보험료의 일부이며, 장래의 보험급부의 귀중한 재원임에도 불구하고, 아베정권은 높은 지지율을 유지하고 염원인 개헌을 실현하기 위해, 국민의 자산인 연금적립금을 추가상승을 위해 사용하고 있다는 비판이 제기된다. 연금적립금의 운용에 피보험자의 의견을 충분히 반영하는 구조가 없이, 정보제공도 거의 이뤄지지 않은 현재 상황에서 큰 손실을 입게 되면 연금제도에 대한 국민의 신뢰는 일거에 무너질 것이다

일본의 연금개혁의 방향성은 이미 국민회의보고서나 프로그램법에 나타나 있다. 국민회의보고서는 연금관련 4법의 성립을 평가한 후에, 그 도달점을 감안하여 연금제도의 「장기적인 지속가능성을 보다 견고하게 한다」, 「사회경제상황의 변화에 대응하는 안전망기능을 강화한다」라는 2가지 요청으로부터 검토해야할 과제로서 「매크로경제슬라이드나 지급개시연령의 존재형태」를 들고 있다.

프로그램법에서도 이미 성립한 연금관련법의 착실한 실시와, 공적연금제도를 장기적으로 지속가능한 제도로 하기 위한 검토과제로서 ①국민연금법 및 후생연금보험법의 조정률에 근거한 연금액의 개정 구조(매크로경제슬라이드)의 존재방식, ②단시간노동자에 대한 후생연금·건강보험의 적용확대, ③고령기에 있어서 직업생활의 다양성에 대응하는 연금수급의 존재형태, ④공적연금 등 공제를 포함한 연금과세의 구조의 재검토를 들고 있다

2016년 연금개혁법은 이러한 논의를 고려하여 매크로경제슬라이드의 재검토와 적용확대에 대해서 구체적인 개정을 실시하고 있다. 그러나 현행제도에서 매크로경제슬라이드를 포함한 연금개정률은 기초연금, 소득비례연금에 일률적으로 적용하고 있지만, 적어도 기초연금부분은 매크로경제슬라이드의 적용에서 제외해야한다고 주장도 있다.

단시간노동자의 후생연금보험 적용범위의 확대에 대해서는 보험료의 부담은 사업주에게도 있지만, 단시간 노동자에게는 나름대로의 부담이 있다. 또한 사업자의 극심한 반발로 대기업위주의 정책이 높이 띄는 아베정권하에서는 적용확대가 순조롭게 진행된다고 생각하기 어렵다.

후생연금의 지급개시연령에 대해서는 일할 의욕있는 고령자가 계속 일할 수 있는 환경을 정비하는 것을 기본으로 하여 연금수급을 늦추는 것을 70세 이후에도 가능하게 하는 제도의 검토 등이 제안된다. 일본을 제외한 선진국에서는 고령화에 따른 연금재정의 악화에 대처하기 위해 연금 지급개시연령의 인상을 마련 대비하고 있다. 그러나 정년제도가 존재하고, 근로희망자를 연금지급개시연령의 65세까지 고용을 지속하는 제도가 마련되어 있다고 하기 어려운 일본의 상황에서는 연금지급개시연령의 인상에는 문제가 많다는 지적이 있다.

과세강화는 정액거출·정액급부의 연금보장제도에서 고소득을 이유로 급부를 감액하는 소득제한은 다른 국가에도 사례가 없고 일정한 보험료거출에 대해서 일정한 연금을 급부하는 사회보험 방식의 대원칙이 무너지게 된다. 그리고 실질수급액의 감소로 고령자의 생활을 곤란하게 할 위험도 있다. 고소득자에 대해서는 급부감액이 아니라 보험료부과나 과세강화에 의한 소득재분배가 중요하다고 생각한다.

마지막으로 기초연금의 가입연수상한을 현행 40년(20세에서 60세)에서 45년(20세에서 65세)으로 연장하는 안도 검토되고 있다. 다만, 이 개혁안도 소득대체율에 대한 효과는 당초에는 크게 증대하지만, 현행 제도 그대로라면 수급기간이 길어지면, 소득대체율이 낮아져서 언젠가는 50%가 무너지게 될 것이라는 문제가 있다.

지금까지 살펴본 일본의 공적연금제도 개혁과정 및 동향은 고령화사회 진입은 일본보다 늦지만 세계에서 가장 빠르게 고령화가 진행되어 연금재정의 악화가 문제가 되고 있는 한국에게 있어, 연금액 조정, 장기적 재정검증방법, 피용자연금의 통합 등 재정안정화 방안에 대해서 많은 시사점을 제공할 것이다.

〈참고문헌〉

- 이흥재, 전광석, 박지순『사회보장법』(신조사, 2013)
- 키쿠치『사회보장법』(배문각, 2014)
- 駒村康平『日本の年金』(岩波新書, 2014 年)
- 코마무라『일본의 연금』(이와나미, 2014)
- 石崎浩『年金改革の基礎知識』(信山社, 2014 年)
- 이시자키『연금개혁의 기초지식』(신산사, 2014)
- 田中耕太郎『社会保険の現代的課題』(放送大学教育振興会, 2012 年)
- 다나카『사회보험의 현대적 과제』(방송대학교육진흥회, 2012)
- 『社会保険のしくみと改革課題』(放送大学教育振興会, 2016 年)
- 『사회보험의 구조와 개혁 과제』(방송대학교육진흥회, 2016)
- 河村健吉『年金格差とアベノミクスーマクロ経済スライドの問題と対策一』(かもがわ, 2015 年)
- 가와무라『연금격차와 아베노믹스-매크로경제슬라이드의 문제와 대책一』(카모가와, 2015)
- 堀勝洋『年金保険法』(法律文化社, 2013 年)
- 호리『연금보험법』(법률문화사, 2013)
- 伊藤周平『社会保障改革のゆくえを読む』(自治体研究社, 2015 年)
- 이토『사회보장개혁의 방향을 읽는다』(자치체연구사, 2015)
- 「社会保障改革のゆくえと課題ー社会保障制度改革国民会議報告書を読む」賃金と社会保障・1594 号
- 「사회보장개혁의 방향과 과제-사회보장제도개혁국민회의보고서를 읽는다」임금과 사회보장・1594 号
- 菊池馨実「公的年金制度の課題と将来」週刊社会保障・2739 号
- 키구치「공적연금제도의 과제와 장래」주간사회보장・2739 号
- 石毛雅之「年金制度の現状と課題」週刊社会保障・2936 号
- 이시게「연금제도의 현황과 과제」주간사회보장・2936 号
- 里見賢治「年金財政検証結果と公的年金制度の将来」賃金と社会保障・1618 号
- 사토미「연금재정검증결과와 공적연금제도의 장래」임금과 사회보장・1618 号
- 小塩隆士「公的年金制度の課題と将来」週刊社会保障・2788 号
- 오시오「공적연금제도의 과제와 장래」주간사회보장・2788 号
- 「マクロ経済スライドフル発動の意義」週刊社会保障・2820 号
- 「매크로경제슬라이드 풀가동의 의의」주간사회보장・2820 号
- 週刊社会保障・2941 号〈주간 사회보장〉
- 일본 후생노동성 사회보장제도개혁
(www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/hakaihoshou/kaikaku.html)
- 일본연금기구(www.nenkin.go.jp)
- 일본 인사원(www.jinji.go.jp)
- 국가공무원공제조합연합회(www.kkr.or.jp) 등
- 사회보장심의회 연금수리보회 2017 년 보고서
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126720>)
- 2014 년 재정검증
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/zaisei-kensyo/index.html>)