



2004년 일본 공적연금 재정재계산에 대한 소고

A Review on 2004 Actuarial Valuation of Japanese Public Pension System

신화연 한국보건사회연구원 주임연구원

1. 들어가며

우리와 가깝고도 먼 나라 일본도 저출산·고령화 현상이 점점 심각해지는 등 우리나라와 유사한 사회경제적 여건변화로 인해 공적연금 개혁의 필요성이 대두되면서 엄청난 사회적 갈등을 겪다가 2004년 재정재계산을 바탕으로 같은 해 연금개혁을 단행하였다. 이미 4년 전인 2000년¹⁾에 큰 폭의 연금개혁이 진행된 바 있다. 2000년 연금개혁에서는 급여수준 삭감²⁾뿐만 아니라 연금액 연동률 인하³⁾, 수급개시연령 인상⁴⁾ 등의 조치를 취하였지만, 이후 인구구조의 고령화가 가속화됨에 따른 연금 지출액 증가, 출산율 저하에 따른 보험료 부담세대의 감소, 2차 세계대전 이후 고도 성장기에 연금 수급액의 과도한 인상조치와 맞물려서 일본경제의 주역인 단카이(團塊)세대⁵⁾의 정년퇴직이 내년부터 본격화되는 등의 요인이 고스란히 부메랑이 되어 연금재정의 과탄 위기가 가시지 않았다.

이에 정부와 여당에서는 2004년 2월 단계적으로 부담수준은 인상하되 장래 보험료 수준을 고정시키는 내용을 법률로 규정하고, 그 수입의 범위 내에서 급여수준을 자동적으로 조정하는 개혁안을 마련하였고 이후에는 국고부담비율 인상을 개혁안에 포함하여 같은 해 6월 마침내 의회에서 통과시켰다.

1) 1999년 재정재계산제도를 통해 2000년에 연금제도를 개정함.

2) 임금근로자기준 5% 삭감

3) 연동률을 기존의 임금상승률 대신 물가상승률 적용함.

4) 2013년부터 단계적으로 65세까지 인상

5) 일본판 베이비붐 세대로 1948년 전후 출생한 세대를 뜻하는데, 사카이야 다이치(堺屋太一)의 소설 '단카이 세대' (1976년)에서 유래됨.

일본의 2차례에 걸친 최근의 개혁을 살펴보면 재정불안정 문제 해소에 역점을 두고 있다는 것을 알 수 있는데 제도의 기본골격은 유지하되 부분적인 제도내용을 개정하는 방향으로 개혁을 추진하고 있고 특히, 보험료 조정을 통한 재정효과를 보기에는 시간이 걸리므로 연금수급액을 반복적으로 삭감하는 방향으로 가고 있다.

한편 이번 연금개혁 추진과정에서 각계⁶⁾에서 다양한 주장이 피력되었는데 특히 야당은 국민연금과 후생연금의 이원체계를 소득비례연금인 후생연금으로 통합·일원화하되, 최저보장연금제도 도입을 주장하며 반대에 나섰다. 이에 정부와 여당은 야당의 입장인 연금제도 일원화문제를 향후 5년 이내에 결론짓고, 장래 급여수준이 50% 이하로 하락할 경우 연금개혁에 대한 재검토를 약속하면서 합의를 도출하여 개혁안을 통과시켰다.

우리나라에서도 2003년 처음으로 실시된 재정재계산제도를 통해 같은 해 10월말 개정안이 국회에 제출된 바 있으나 이후 최근까지 심각한 사회적 갈등만 야기시킬 뿐 구체적인 개혁방향에 대해서는 팽팽한 의견대립으로 인해 연금개혁 논의가 답보상태를 보이고 있다.

본고에서는 우리나라와 마찬가지로 저출산·고령화 현상이 심화 되는 등 연금재정악화 요인을 다분히 내포하고 있는 상황에서 단행된 일본에서의 연금개혁 경위 및 배경과 함께 재정계획 수립을 위한 재정재계산 작업과정을 재조명함으로써 시사점을 살펴보고자 한다.

2. 일본의 공적연금제도 현황

일본의 공적연금제도는 크게 기초연금제도와 국민연금과 소득비례연금인 후생연금으로 이원화되어 운영되고 있는데 국민연금은 전 국민 공통으로 적용하고 후생연금의 경우는 특수직역 종사자를 제외한 일반 근로자와 그들의 배우자를 당연적용으로 한다. 한편 특수직역연금의 경우 각 직역별로 구성된 공제조합에서 연금제도를 운영하고 있다.

먼저 전 국민 공통으로 적용되는 국민연금의 경우 수급자의 급여분을 그 당시 현역세대 전체에서 지탱한다는 생각으로 설계되어 있는데 25년 이상 가입하고 65세 이상⁷⁾이 되면 804,200엔⁸⁾ 만큼 수급할 수 있다. 이 때 재원은 20세 이상 60세 미만의 전 국민에게 일률적으로 부과하는 13,300엔의 보

6) 노동조합은 조세방식의 기초연금도입을, 사용자단체는 소득비례연금의 민영화, 언론은 정부 재정추계의 의혹 제기, 연금수급자 단체는 급여축소 반대 등 첨예한 이해관계자의 대립이 상존하였음.

7) 60~64세에도 연금수급이 가능하지만 급여액이 감액됨.

8) 40년 가입을 기준으로 산정한 금액으로 평균소득의 남성 근로자의 경우 소득대체율이 약 17%임.

험료 수입으로 조달하는데 이와 함께 급여액의 일정부분을⁹⁾ 국고에서 부담하고 있다.

후생연금은 국민연금부문과 개인의 소득수준별로 일정율의 보험료수입을 적립하는 소득비례부문의 합으로 나뉘어져 운용하고 있고 20년 이상 가입하고 65세 이상이면 개인의 생애소득 수준과 가입기간을 고려하여 산정된 연금액을 수급할 수 있는데, 2004년 처음 연금을 수급하게 된 부부¹⁰⁾의 경우 평균소득의 약 59.3%에 대한 연금액을 받을 수 있다. 후생연금의 소득비례 부문은 완전하지는 않으나 미래의 연금지출에 필요한 연금재원의 일부를 쌓아 놓는 방식으로 재원을 조달하고 있는데 이 때 보험료 수준은 약 13.58%(2004년)로 본인과 사용자측에서 각각 절반씩 부담한다.

3. 2004년 재정재계산에서의 이슈: 주요 개혁방안

일본의 공적연금은 단계적으로 보험료 수준을 인상하는 단계 보험료방식을 도입하고 있는데 현재도 보험료 수준 인상 과정에 있다. 이전 개혁에서는 주기적인 재정재계산의 전망결과에 따라 급부 수준만 법률에서 규정하고 장래 보험료 수준에 대해서는 단순히 전망으로만 그치고 있다. 이번 2004년 제도개혁에서는 후세대의 과중한 부담을 완화시킨다는 관점에서 최종적인 보험료수준과 매년 인상폭을 법률로 규정하고 그 범위 내에서 전체 재정상태의 균형을 도모하기 위해서 마크로적 입장에서 본 급부와 부담의 변동에 따라 급여수준을 자동적으로 조정하는 시스템을 도입했다는 점이 가장 주목할 만한 부분이다. 그 밖에 국민연금액에 대한 국고보조비율 인상, 전업주부에 대한 수급권 보호와 고령자의 노동시장 유입정책 등과 함께 국민연금 납부를 인상 방안 등이 이슈화되었다.

1) 보험료 고정 법정화

2004년 개정에서는 장래 고정되는 보험료 수준에 대한 전망뿐만 아니라 과거 개혁과 달리 이를 법정화하고 그 부담 내에서의 급여수준 결정을 기본 방침으로 하고 있다. 이 때 최종보험료 설정을 위한 재정평가목표는 약 95년 이후인 2100년까지 연금재정이 균형적으로 유지가능 하도록 하는데, 2100년경에 지출의 1년분에 해당하는 준비금적인 성격의 적립금만 남겨두는 것으로 한다. 이 때 재정평가기간을 약 100년으로 설정한 것은 현재 이미 출생한 자가 사망할 때까지의 연금수급부담 구

9) 2004년 이전 1/3에서 점차적으로 인상하여 2009년 1/2수준에 도달하도록 법으로 규정함.

10) 평균소득 근로자인 남편과 전업주부인 아내를 기준으로 함.

조를 반영하기 위함이다.

법정화된 보험료를 수준을 살펴보면 후생연금은 매년 0.354%씩 인상하여 18.30%, 국민연금의 경우는 16,900엔까지 인상해야 하는 것으로 나타난다.

한편 1999년 재정재계산에서는 연금제도가 영원히 계속되리라는 전제하에 재정평가기간을 무한으로 설정하여 후생연금의 보험료율은 5년마다 인상하여 21.6% 수준까지, 국민연금의 경우는 25,200엔으로 높아야 하는 것으로 산출되었는데, 이 때 시간상으로 먼 미래까지 고려할 필요성에 대해서 의견이 분분하였다(표 1).

표 1. 재정평가방법과 보험료를 비교

	1999년 재정재계산	2004년 재정재계산
재정평가기간 ¹⁾	무한(無限)	2100년
재정목표	무한 장래에 걸친 수급부담구조에 대한 수지균형	2100년 적립률 ²⁾ '1' : 재정평가 종료시점에 1년치 지불 준비금 정도의 적립금 확보
보험료를 설정 ³⁾	▶ 후생연금 13.58%(1999년) ↓ 5년마다 인상 21.60%(2025년 이후) ▶ 국민연금 13,300엔(1999년) ↓ 매년 800엔씩 증액 25,200엔(2020년 이후)	▶ 후생연금 13.58%(2004년) ↓ 매년 0.354%씩 인상 18.30%(2017년 이후) ▶ 국민연금 13,300엔(2004년) ↓ 매년 280엔씩 증액 16,900엔(2017년 이후)
법정화	X	O

주: 1) 재정수지표는 1999년과 2004년 재정재계산에서 각각 2060년, 2100년까지 작성하여 발표함.
2) 적립률은 당해연도 총지출 대비 전년도 적립금임.
3) 후생연금의 경우 총보수월액을 기준으로 보험료율을 적용하고 국민연금의 보험료는 재정재계산 당해연도의 임금수준으로 기준으로 각각 1999년도 가격, 2004년도 가격으로 표시함.

2) 급여수준 조정률 : 마크로 경제 슬라이드 도입

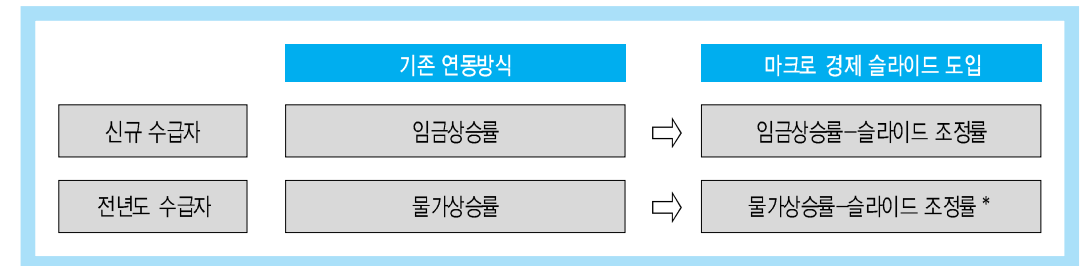
과거 연금개혁에서는 연금액을 1인당 임금¹⁾이나 물가상승률에 따라 연동하였으나 2004년에는 전체 연금재정의 균형을 찾을 때까지 임시적으로²⁾ 피보험자의 감소와 고령화를 감안하여 연금액을 조정하도록 하여 연금지출증가를 억제하는 연금 슬라이드 정책 즉, 마크로 경제 슬라이드 제도

1) 가처분 소득 기준
2) 2004년 재정재계산에서는 향후 약 20년 동안 적용하는 것으로 전망함

를 최초로 도입하게 된다. 이는 향후 사회·경제적 변동에 보다 유연하게 대처할 수 있다는 점에서 주목할 만하다.

이 제도를 적용하면 신규수급자의 연금액 연동률은 기존의 임금상승률에서 슬라이드 조정률만큼 감해주고 전년도 수급자의 경우 물가상승률에서 슬라이드 조정률을 제하여 연동시켜준다(그림 1).

그림 1. 급여수준 연동방식 비교



주: * 슬라이드 조정률 = 피보험자수 감소율과 평균연령 신장률을 감안한 일정률

한편 슬라이드 조정률은 피보험자수가 감소하고 평균수명 연장 시에는 '양'의 값으로 지출규모를 억제할 수 있지만 피보험자가 증대되어 조정률이 '음'이 될 경우에는 이를 '0'으로 하여 마크로 경제 슬라이드를 적용하지 않는다. 마찬가지로 임금수준이나 물가수준이 저하될 경우 슬라이드 조정률로 인해 명목 연금액이 감액될 수 있는데 이 때에도 슬라이드 조정률을 행하지 않는다.

2004년 개혁에서는 마크로 경제 슬라이드에 의한 슬라이드 조정률을 0.3%로 설정하고 있는데, 이는 피보험자수의 감소율 실적(3년 평균)과 평균연령의 성장률을 고려하여 결정한 것이다. 또한 장래 슬라이드 조정률은 20년간은 큰 변화가 없는 것으로 가정하고 있는데 이는 현재 출생아가 공적 연금 가입하기까지는 약 20년이 소요될 것이고 이전까지는 이미 태어난 자의 동향에 따라 좌우되기 때문이다.

한편 소득대체율은 슬라이드 조정률을 반영하여 나타내면 (식 1)과 같다.

$$\text{소득대체율} = \frac{\text{신규연금액}}{\text{현재 근로자(남성)의 기여소득}} \quad (\text{식 1})$$

여기서, 신규연금액 : (임금상승률-슬라이드 조정률) 반영
기여소득 : 임금상승률 반영

이번 개혁에서는 소득대체율의 하한을 50%로 설정하여 이보다 낮아질 경우에는 급여수준 자동 조정을 종료하고 수급과 부담 방침을 재검토하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있다.

2004년 재정재계산 결과, 40년 가입한 평균소득의 후생연금 가입자를 기준으로 한 소득대체율은 2004년 약 59.2%에서 슬라이드 조정률을 적용하는 마지막 시점인 2023년에 약 50.2%로 나타나, 소득대체율 하한인 50%를 확보하며 2100년까지 균형적인 재정상태 유지가 가능할 것으로 전망된다.

하지만 사회경제적 상황이 기본가정보다 나빠질 경우 향후 100년간의 재정상태의 균형을 확보하기 위해서는 슬라이드 조정률을 재설정해야하고 이에 따라 소득대체율이 50% 밑으로 떨어질 가능성도 완전히 배제할 수는 없다.

3) 국고부담 비율의 인상¹³⁾

최근 개혁에서 국민연금에 대한 국고부담 비율을 기존 1/3에서 1/2수준¹⁴⁾으로의 인상을 포함하고 있는데 소자녀(小子女) 현상이 급속하게 진행될 것으로 전망되는 바 현세대의 과중한 보험료 부담을 완화시키고 고령자의 연금액 재원을 확보하기 위함으로 이는 또한 국민의 신뢰를 얻을 수 있는 정책으로 판단된다. 한편 이러한 국고부담 인상은 세제개정이 함께 실행되어야 하므로 2009년도까지 1/2 수준의 인상만 법률에 명시되어 있을 뿐 구체적인 실행방안에 대한 언급은 없어서 이에 대한 논의는 계속 진행 중이다.

4) 여성 수급권보호 및 고령자의 노동유입정책

이번 개혁에서는 이혼 시 전업주부의 연금수급권 보호를 위해 분할연금제도를 도입하였고 고령자를 노동시장에 유입하기 위한 정책을 포함하고 있다.

이혼한 전업주부의 경우 후생연금¹⁵⁾에 대해서 이전에는 남편에게만 수급권이 발생하였지만 당사자의 합의나 재판 등에 따라 혼인기간에 대하여 아내에게도 분할연금이 지급된다.

한편 60세 이상 고령자가 취업을 할 경우 후생연금액의 20%를 일률적으로 지급정지 하였으나 이는 노동시장 유입 의욕을 저해할 수 있으므로 지급정지를 폐지하였다. 또한 수급개시연령 이후에도 취업한 고령자를 고려하기 위해서 연기연금제도를 새로이 도입하였는데 이 때 지급보류기간만큼 연금액을 증액할 수 있도록 한다.

13) 2004년부터의 국고부담 비율 인상에 대해서는 이전 2000년 개정당시 이미 법률상에 명기되었음.

14) 2009년까지 점차적으로 인상하여 1/2수준을 목표로 함.

15) 국민연금(기초연금)의 경우 개인단위로 수급권이 확보되므로 이혼 시 전업주부도 수급할 수 있음.

5) 기타

그 밖에 2004년 연금개혁에서는 장해연금과 국민연금 보험료 납부율 개선, 육아휴직과 관련된 정책도 포함하고 있다.

이전에는 장해기초연금 수급자가 후생연금에 계속 가입하여 노령후생연금수급권이 발생할 경우에는 동시에 수급할 수 없었으나 노령후생연금의 동시수급을 가능하게 개정함으로써 자신이 납부한 보험료에 대한 연금급여를 수급할 수 있게 하였다.

한편 62.8%(2002년)까지 떨어진 국민연금 납부율을 80%까지 끌어올리기 위한 정책으로 소득에 따라 면제율을 3/4, 1/4 등으로 세분화하는 다단계 면제제도와 실업자에 대해서는 납부예외제도를 새로이 도입하였다.

또한 2004년 연금개정에서는 저출산 현상에 대한 대책으로 육아휴직 중의 보험료 감면을 기존의 1세 미만에서 3세 미만으로 확대하였고 육아휴직이후 임금수준이 떨어질 경우 보험료는 저하된 임금수준으로 적용하고 연금액 산정시의 소득은 육아휴직 이전의 표준보수를 적용하여 산출하도록 하였다.

4. 2004년 재정재계산 작업과정

일본의 공적연금제도에서는 급여의 안정적인 지급을 보장하기 위해서 정기적으로 전반적인 제도에 대한 재정점검을 실시하도록 하고 있다. 이 때 제도의 수급부담구조가 세대간 소득이전을 기초해서 설계 및 운영되므로 장래의 재정계획을 수립하려면 장기간에 걸친 재정전망작업이 전제되어야 하는데 2004년 재정재계산을 위해서 수반된 작업과정 과이에 필요한 기초데이터 및 가정변수 설정, 전망결과 등에 대해서 간략하게 살펴보고자 한다.

1) 재정재계산 작업과정

재정재계산 작업과정을 순차적으로 살펴보면 먼저 제도 내에서의 가입이력을 관리하는 피보험자 장래추계가 이루어진 후 이를 근거로 수급이력에 대한 예측을 하고 가입에 의해 발생하는 보험료수입과 적립금에 대한 운용수익, 급여지출 등에 의한 수지차와 적립규모에 대한 장기적인 재정상태를 전망하게 된다.

피보험자 장래추계를 위해서는 이미 제도 내 가입이력이 있는 피보험자에 대한 규모와 이들의 소득수준에 대한 실적자료를 초기 데이터로 입력받고 새로 가입하게 될 피보험자는 장래 인구구조의 변화를 반영한 장래추계인구와 노동력 추이¹⁶⁾를 반영한 노동인구에서 공제조합 가입자를 제외한 후 후생연금과 국민연금의 피보험자수 규모를 결정한다.

장래의 피보험자수와 함께 보험료수입에 대한 전망은 가입이력에 대한 행태변화를 반영해 주도록 설정된 기초율과 경제변수 가정치, 보험료율 등의 제도내용 등을 적용하여 매년 산출한다.

한편 급여지출은 실적자료로부터 기존의 수급자수와 이들의 연금액수준을 입력받고 수급조건 충족여부에 따라 결정된 신규수급자수를 산출한 후 이들의 가입이력과 소득수준을 근거로 연금액을 결정한다.

매년 피보험자의 기여수입과 지출과 함께 운용이율 전망치를 반영하여 기금수익 규모를 반영하여 수치치를 해마다 구하고 이를 전년도 적립금 규모에 합하여 당해연도 적립금을 전망하고 있다.

2004년 재정재계산 작업이 이전과 두드러지게 달라진 점은 급여수준 조정여부에 따라 슬라이드 조정률을 적용하여 부담수준과 급여를 함께 고려해주는 장치를 추계과정에 마련했다는 것인데 급여수준 조정기간일 경우 슬라이드 조정률을 반영하여 급여를 재산정할 수 있다(그림 2).

2) 초기데이터와 기초율 설정 및 가정변수전망

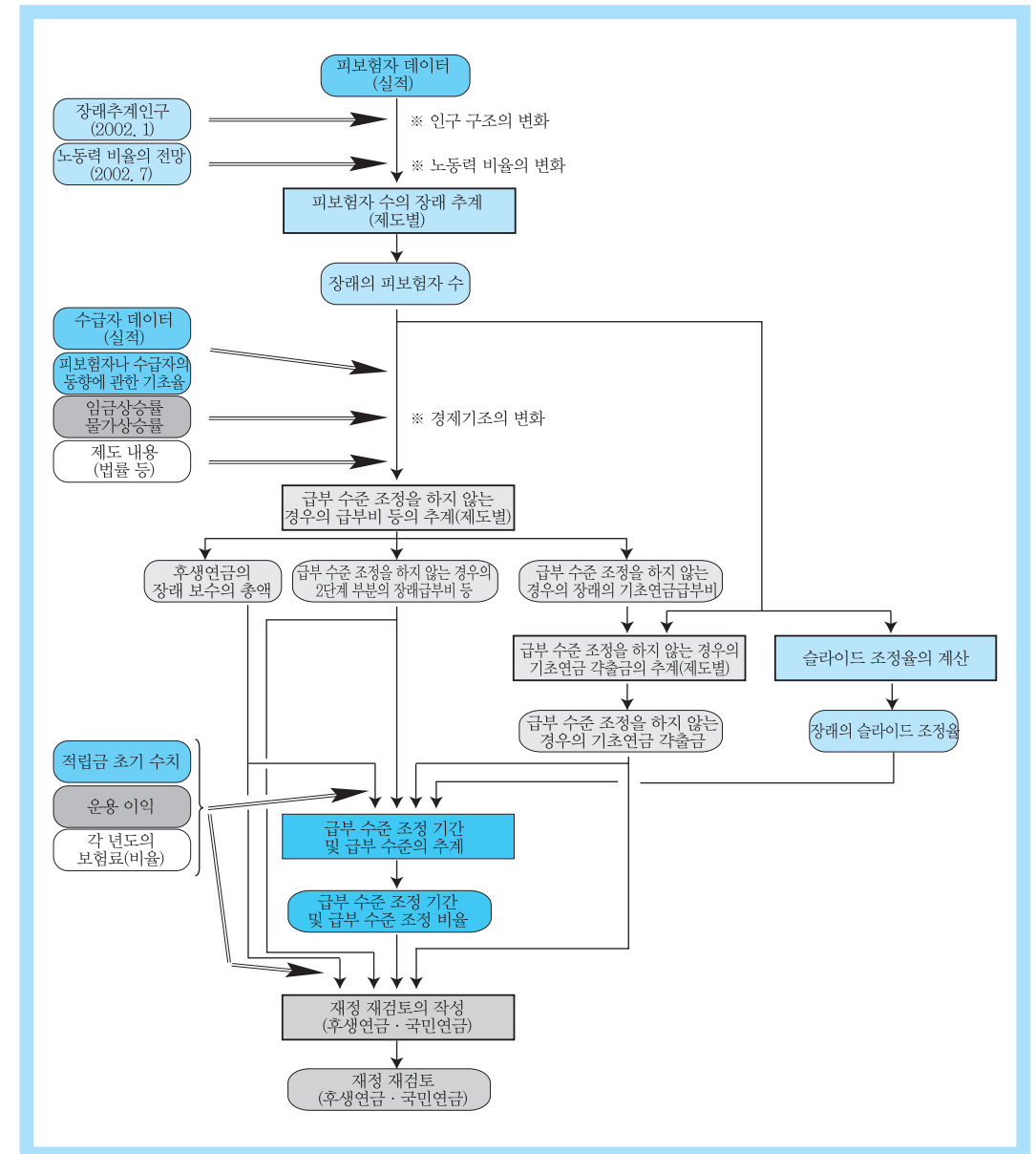
재정재계산 작업을 위해서는 우선 지금까지 제도 내 가입 및 수급 상황을 나타내주는 실적자료인 초기 데이터와 향후 가입과 수급 상황에 대한 변화를 추계하기 위해 필요한 기초율을 설정한다.

우선 가입부문에서는 가입자수, 보수월액 등의 실적자료로 작성된 초기 데이터와 함께 탈퇴력, 사망률, 장애 및 유족 발생비율 등의 기초율이 필요하고 수급부문에서 초기데이터는 수급자수, 연금액 등의 실적자료와 기초율로는 사망률, 연금 실권을 등이 있다.

2004년 재정재계산에서 초기데이터는 2001년말 기준으로 가입자수는 1/100 추출 통계를, 수급 부문과 관련해서는 전수 통계를 각각 사용하여 작성하고 기초율의 경우 장래 변화율을 반영해야 하므로 변수의 성격에 따라 달라지지만 최근 3년 평균치를 주로 이용하여 산출하다(표 2).

장래인구추계를 위해서 평균수명 · 합계출산율 등의 인구가정 변수와 부담과 급여지출 등의 재정 추계를 위해서 경제변수에 대한 가정이 필요한데, 1999년 재정재계산과 비교하면 경제변수는 전체적으로 약간 감소한 수치를 반영하였고 인구변수의 경우 최근 더욱 진전된 저출산 · 고령화 현상을

그림 2 재정재계산 흐름도



자료: 「후생연금·국민연금 2004년 재정재계산 결과, 일본 노동후생성 연금국 수리과

16) 2004년 재정재계산에서는 후생노동성 직업안정국에서 발표한 '노동력 인구의 추이'(20027)를 반영함

표 2. 초기 데이터와 기초율

	초기 데이터		기초율	
가입부문	가입자수 보수월액	2001년말 기준 성별·연령별·가입기간별	탈퇴력 사망률 장애·유족 발생률	최근 3년평균 성별·연령별
수급부문	수급자수 연금액	2001년말 기준 연금종별·성별·연령별	실권율	최근 3년평균 연금종별·성별·연령별

반영하여 장래출산력수준(2025년)은 1.61명에서 1.39명으로 낮아졌고 평균수명의 경우 증가하는 것으로 가정한 것을 알 수 있다(표 3).

표 3. 인구변수와 경제변수 가정 비교

	1999년 재정재계산		2004년 재정재계산	
인구변수	합계출산율	1.38명(2000년)~1.61명(2025년)	합계출산율 ¹⁾	1.36명(2000년)~1.39명(2025년)
	평균수명(2050년)	79.43세(남), 86.47세(여)	평균수명(2050년) ¹⁾	80.95세(남), 89.22세(여)
경제변수	임금상승률	2.5%	임금상승률 ²⁾	2.1%
	물가상승률	1.5%	물가상승률 ²⁾	1.0%
	운용이율	4.0%	운용이율 ²⁾	3.2%
	가치분소득증가율*	2.3%(~2024년)~2.5%(2025년~)	가치분소득증가율 ²⁾	1.9%(~2017년)~2.1%(2018년~)

주: * 1999년 당시 가치분소득증가율은 신규연금액 연동률과 동일
 자료: 1) 「일본의 장래 추계인구」의 중위추계, 국립 사회보장·인구문제 연구소, 2002.1.
 2) 「사회보장 심의회 연금지급 운용 분과회 보고서」(2009년도 이후 가정치)

3) 재정전망 결과

재정전망 결과는 국민연금과 후생연금으로 구분하여 각각의 재정전망을 연도별로 정리하여 하나의 표로 작성하는데 구체적인 항목은 보험료율, 수입, 지출, 수지차, 적립금¹⁷⁾, 적립률 등으로 구성된다.

기본 가정에 의한 재정상황을 살펴보면 2009년까지 적립규모가 감소하지만 이후 보험료와 국민

연금에 대한 국고부담비율을 인상하고 2023년까지 연금 슬라이드를 조정하여 소득대체율을 50.2%로 인하시킴으로서 2100년에 적립비율이 '1'이 될 때까지 향후 약 95년간 안정적으로 재정 운영이 가능한 것으로 전망된다.

한편 인구변수¹⁸⁾와 경제변수에 대한 호전·악화 시나리오별 민감도 분석은 2004년 연금개혁에 따라 법으로 규정하고 있는 보험료 수입과 기금운용수익 등의 부담 내에서 급여수준을 조정하는 것으로 분석틀을 설정하고 있다.

합계출산율이 기본가정보다 호전될 경우 슬라이드 조정기간을 3년 앞당긴 2020년에 종료하여 향후에 소득대체율 51.7%수준을 유지할 수 있는 것으로 나타난다. 반면 합계출산율 가정이 나빠질 경우 2100년까지 재정상태를 유지하기 위해서는 급여수준 조정기간을 2031년까지 연장하여 소득대체율 하한선인 50%미만으로 떨어뜨려야 하고 급여수준을 조정하지 않을 경우에는 국민연금(후생연금)이 2075년(2072년)에 기금이 소진되는 것으로 전망된다.

한편 합계출산율과 경제변수가 호전될 경우 슬라이드 조정기간을 2019년에 종료하여 향후에 소득대체율을 52.4% 수준으로 유지 가능한 것을 알 수 있고 나빠질 경우에 재정상태의 균형을 피하기 위해서는 소득대체율을 45.3%까지 삭감시켜야 하는데 급여수준을 조정하지 않을 경우 국민연금(후생연금)이 2072년(2066년)에 기금이 소진될 것으로 보인다(표 4).

표 4. 2004년 재정재계산 시나리오별 재정전망 결과 요약

		소득대체율 슬라이드 조정	기금소진연도 슬라이드 조정하지 않을 경우
기본가정		50.2%(2023년~)	-
합계출산율	호전	51.7%(2020년~)	-
	악화	46.4%(2031년~)	2075년(국민연금), 2072년(후생연금)
경제변수	호전	50.9%(2023년~)	-
	악화	49.2%(2027년~)	2085년(후생연금)
합계출산율 +경제변수	호전	52.4%(2019년~)	-
	악화	45.3%(2023년~)	2072년(국민연금), 2066년(후생연금)

17) 적립금은 경상가격과 임금상승률로 환산한 2004년 가격 2가지 종류로 작성함.

18) 2050년 합계출산율을 각각 1.52명(호전), 1.10명(악화)으로 가정함.

5. 맺음말

일본에서는 과거 2000년도에 장기적인 재정안정화 방안을 모색하기 위해 더 내고 덜 받는 식의 부분적인 연금개혁을 단행하였으나 이후 평균수명 연장과 함께 출산율이 예상보다 급격하게 떨어지는 등의 재정악화 요인으로 더욱 강력한 개혁안을 2004년에 추가적으로 의회에서 통과시켰다.

2004년 이후 최근 논의 중인 연금개혁의 핵심은 '일원화'¹⁹⁾인데, 이는 기본골격 유지를 전제로 하는 이전 개혁과 달리 아예 기본골격부터 바꾸겠다는 것이다. 즉 국민연금·후생연금·공제연금으로 각각 나뉜 연금제도를 일원화하겠다는 것으로 공감대가 정치권에 형성되고 있는데 잠정적으로 합의된 바로는 내년 3월까지 국민연금과 후생연금의 이원화체계를 소득비례연금으로 통합해 일원화하는 것을 바탕으로 한 연금제도 개혁 방안에 대해 결론짓기로 했지만 각계에서는 여전히 첨예한 의견 대립을 멈추지 않고 있다.


이러한 개혁흐름에서 시사되는 바는 2004년 큰 폭의 연금개혁을 단행하였다고는 하나 이후 예상보다 저출산·고령화 현상이 지속적으로 나빠질 것으로 전망되고 이와 더불어 2004년 개혁당시 미과제로 남겨놓은 급여수준이 50%이하로 삭감될 조짐이 짙어짐에 따라 추가적인 조치에 대한 필요성이 부각되고 있으며 국고부담에 대한 재원조달 방안 등 조만간 현실화될 문제점에 대한 해결책이 미흡하다는 점에서 연금개혁이 계속 진행선 상에 있음을 알 수 있다.

한편 주기적으로 시행되는 재정재계산 작업에서는 연금개혁 시점에 따라 각각 쟁점화 되는 각대안별로 장기적인 재정분석이 가능하도록 하는데 역점을 두고 있는데 2004년 재정재계산에서는 특히 급부수준 자동연동 장치를 반영할 수 있도록 추계모형을 새로이 설계한 것을 알 수 있다.

우리나라에서도 2003년 처음으로 국민연금 재정계산제도를 시행하였는데, 현재 제도를 그대로 유지할 경우 기금이 소진되는 등 제도를 안정적으로 유지할 수 없다는 분석결과를 바탕으로 같은 해 정부에서는 현행 제도의 기본틀을 유지하면서 연금액 삭감과 보험료 부담분 인상 등의 재정안정화 방안을 중심으로 한 개혁안을 발표했지만 국민적 공감대를 형성하지 못하였다. 또한 최근에는 제도도입 당시 소외계층이었던 고령자를 염두에 둔 기초노령연금제도를 새로이 추가하여 제2차 개정안을 내놓은 바 있다. 이러한 논의과정에서 조세방식 기초연금제도의 도입, 명목확정기여(NDC) 방식, 최저보증연금제도 도입 등을 주장하면서 이해관계자의 입장에 따라 의견이 첨예하게 대립되었다.

이러한 개혁논의가 순조롭게 진행되기 위해서는 일본의 재정재계산 작업처럼 개혁시기별로 이

슈화되는 정책적 수요에 초점을 맞추어 재정분석이 가능하도록 작업과정을 개선해서 기초적인 분석자료를 제공할 수 있어야 할 것으로 생각된다.

일반 국민들의 노후생활보장을 위한 최후의 보루로 여겨지는 국민연금제도는 탄생한지 채 20년도 되지 않았지만 저부담·고급여의 제도구조적 문제점과 제도 외적인 여건변화 등으로 인해 다양한 문제점이 산재되어 있는데 우선적으로 제도 개혁의 필요성을 일반국민이 인식하고 공감대를 형성하는 것이 무엇보다 중요할 것이다. 또한 모든 문제점을 한꺼번에 해결할 수 있는 만점짜리 대안을 찾기 위해 차일피일 개혁을 늦추기 보다는 일본의 개혁사례에서처럼 시급한 문제부터 적극적으로 손질하고 이후 차근차근 단계별로 불합리한 부분을 수정하는 것이 바람직할 것이다. 

19) 2004년 연금개혁당시 야당이 주장한 안으로 연금제도 일원화문제를 향후 5년 이내에 결론짓기로 약속한 바 있음.