

국외출장결과보고서

I. 출장개요

○ 출장자 : 이채정 부연구위원

○ 목 적

- 일본의 공적연금개혁 사례와 정년연장 사례에 대한 분석을 토대로, 한국의 초고령사회 대비 노후소득보장체계 정비 방향에 대한 정책적 함의 도출
 - 일본은 공적연금개혁을 실시함과 동시에 소비세를 확대하는 등의 부가적인 조치를 통해 노후소득보장을 위한 재정적 지속가능성 확보를 위한 다양한 정책수단 가동 중
 - 한국과 일본의 재정구조 및 정책구조가 상이하기 때문에, 일본 개혁 사례에 대한 맥락적 해석 및 정책적 함의 도출 필요
 - 정년연장 사례는 노동시장정책에 대한 검토가 병행될 필요가 있으므로 단순한 정책 내용에 대한 분석뿐만 아니라 해당 분야 연구를 지속해온 전문가적 견해를 파악함으로써, 거시적인 차원에서 정책개혁 방향에 대한 함의 도출 가능
- 일본의 노후소득보장체계 구성정책의 추진 실태 관련 해당 분야 전문가 의견 청취
 - 한국은 기초생활보장제도-기초연금-(노인일자리사업)-국민연금으로 노후소득보장체계가 구성되어 있는데, 이에 대응하는 일본 제도의 구성 파악
 - 제한된 예산으로 효율적으로 제도를 운영하기 위해서는 어떠한 정책수행체계를 구축할 필요가 있는가에 대하여 한국과 일본의 제도를 비교하여 논의 진행
 - 노후소득보장체계의 구성적 측면과 구성정책 각각의 내용적 측면에 대하여 개별 학자들의 전문가적 견해를 청취함으로써, 기존 제도를 어떻게 재조합하는 것이 효율성과 효과성을 높이는 방안 일지에 대한 함의 도출
 - 전달체계의 구성 또한 원활한 정책집행에 있어 필수적인 요소이

기 때문에 일본의 인구분포와 행정구역 등에 대한 맥락적 이해를 토대로, 산재해 있는 한국의 노후소득보장체계 구성 정책을 어떻게 재구조화할 수 있을 것인가에 대한 논의 진행

○ 기 간 : 2024. 5. 12.(일) ~ 5. 17.(금)

○ 대상국가 및 방문기관 : 일본 게이오기주쿠대학교, 가쿠슈인대학교, 히토츠바시대학교, 노동정책연구·연수기구

II. 출장내용

날짜	세부 일정 및 주요 논의 사항
5/12(일)	<p>16:10~18:30 KE2103 서울-도쿄 이동</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 면담자료 정비 - 사전질의응답 자료 검토 및 한-일 순차통역 관련 용어 확인 등
5/13(월)	<p>09:00~12:00 스즈키 와타루 교수(가쿠슈인대학교 경제학과)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 일본의 2004년 연금개혁의 특징과 성과 및 한계 등에 대한 의견 <ul style="list-style-type: none"> - '거시경제 슬라이드'의 구체적인 내용에 대한 설명 - 2040년 소득대체율 50% 이상 유지 달성 여부 ○ 일본의 후생연금의 지속가능성 확보를 위한 연금 구조개혁 방안 <ul style="list-style-type: none"> - 일본은 장기적으로 노후소득보장체계의 지속가능성을 확보하기 위해 어떠한 개혁안들이 논의되고 있는지 설명 <p>12:30~15:30 김호원 박사과정생(히토츠바시대학교 사회학과)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 면담 내용 정리 및 향후 자료조사 일정 등 협의
5/14(화)	<p>09:00~12:00 조사 내용 정리 및 이동</p> <p>13:30~16:00 모리야마 토모히코 박사(일본노동정책연구·연수기구)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 일본은 65세인 정년을 폐지하자는 논의가 활성화되고 있는 것으로 아는데, 정년 폐지와 각종 사회보장제도의 수급 시점과의 조정 등의 필요성과 방향성에 대해 논의 <ul style="list-style-type: none"> - 한국의 경우 최근 대국민 공론조사에서 국민연금 납입연령을 64세까지 높이고, 65세부터 국민연금을 수령하는 안을 선호하는 결과 도출 - 한국은 국민연금의 제도 성숙도가 낮기 때문에 제도의 지속가능성을 높이기 위해서는 국민연금 수급시기를 늦추어야 한다는 입장도 있으나, 실질적인 노동시장 이탈 시기가 50대 중반에 해당 ○ 일본 노인의 노동시장 참여에 대한 지속적인 연구를 진행 중인 것으로 알고 있는데, 구체적인 연구의 목적과 지금까지의 성과 등에 대한 설명 부탁 <ul style="list-style-type: none"> - 한국은 노인일자리 사업과 같이 저소득 노인을 대상으로 소일거리를 제공하고 낮은 수준의 임금을 제공하는 방식의 제도를 10여년 동안 운영 - 초고령사회가 도래하여 노인 인구의 비중이 높아진다면, 일본처럼 노인의 노동시장 참여를 지원하기 위한 다양한 제도가 도입될 필요가 있을텐데 일본은 어떠한 방식으로 노인의 노동시장 참여를 돕고 그 성과는 어떠한지 설명

날짜	세부 일정 및 주요 논의 사항
5/15(수)	<p>10:00~13:00 김호원 박사과정생(히토츠바시대학교 사회학과) o 면담 내용 정리 및 향후 자료조사 일정 등 협의</p> <p>14:00~16:30 코마무라 코헤이 교수(게이오주쿠대학교 경제학과) o 단카이 주니어 세대의 노후문제와 2040년의 사회보장제도 연구에 대한 소개 - 한국의 경우 급속한 인구 고령화로 인하여 청년세대의 노후소득보장문제가 사회적 이슈가 되지 못한 상황 - 그러나 고용 없는 성장 등이 지속됨에 따라 사회보험 방식으로 운영되는 국민연금 가입 시기가 늦어지는 등 이전 세대보다 제도 편입 시기가 지연되고, 재정고갈 문제로 안정적인 노후소득보장 혜택을 보지 못할 가능성이 높음 o 공적연금과 사적연금의 연계를 노후소득보장체계의 안정적 운영 방식으로 인식하고 있는 것으로 보이는데, 그러한 견해를 갖게 된 근거와 일본의 상황에 대한 설명 - 한국은 퇴직금 제도를 퇴직연금제도로 개편하여 다층적 노후소득보장체계를 구축하였으나, 퇴직연금은 개인의 역량이나 상황에 따라 운용수익에 차이가 있고 이로 인해 은퇴 후 경제적 불평등을 심화하는 원인으로 작용할 수 있다고 판단 - 어떠한 방식의 공적연금과 사적연금의 연계가 노후소득보장체계의 실효성을 높이는 동시에 사회적 형평에 부합할 수 있는지에 대한 견해</p>
5/16(목)	<p>09:00~12:00 조사 내용 정리 및 이동 14:30~17:00 오시오 타카시 교수(히토츠바시대학교 경제학과) o 일본은 어떠한 방식으로 고령자 취업과 노후소득 보장을 위한 사회보장제도를 연계하여 정책을 펼치고 있는지 설명 - 모두에게 일정액을 나눠주기보다는 노인의 소득수준과 근로능력 등에 따라 차등적으로 기초연금을 제공하고, 여분의 재원으로 노인의 근로유인을 높일 수 있는 제도를 기존 제도를 통합하여 구성하는 방안에 대해 논의할 필요 o 고령자 취업이 노인의 사회보장제도 수급 시점을 미루는 데 그치지 않고, 실질적으로 노인이 자립하여 생계를 유지하기 위한 방식으로 설계될 필요 - 일본의 정년연장 경험에 비추볼 때 공적연금 수급 이전까지 적절한 수준의 근로소득을 유지할 수 있도록 하기 위해서는 어떠한 제도적 조치가 필요했는지 상세한 설명</p>
5/17(금)	<p>09:00~13:00 김호원 박사과정생(히토츠바시대학교 사회학과) o 면담 내용 정리 및 향후 자료조사 일정 등 협의</p> <p>19:45~22:05 KE2104 도쿄-서울 이동</p>

Ⅲ. 시사점 및 특이사항

- 2004년 일본 연금개혁 시에 도입된 '매크로슬라이드(거시경제슬라이드)'에 대한 평가
 - 연금 재정의 고갈을 늦출 수 있는 방식은 보험료를 높이거나, 지급 개시연령을 연장하거나, 소득대체율을 낮추는 것
 - 일본은 당시 보험료율이 13.5%였고 18%대까지 인상이 예정되어 있었으며, 연금개시연령을 2000년 연금개혁에서 65세까지 연장하였기 때문에, 사실 상 소득대체율을 낮추는 조치 외에는 제도의 지속가능성을 높일 수 있는 방법이 부재하였던 상황으로 볼 수 있음
 - 매크로슬라이드는 인구와 노동시장의 변화를 반영해 자동으로 연금액을 조정하는 시스템으로, 매년 연금액을 조정할 때 후생연금 가입자 수가 감소할수록 기대여명이 증가할수록 연금 인상률을 낮춰 지출을 억제
 - 매크로슬라이드 도입을 통해 정치적 개입 없이도 기대여명 증가와 노동시장 상황 악화가 연금 재정에 미치는 부정적 영향을 제거할 수 있도록 자동안정화 장치를 장착하는 개혁을 추진한 것으로 평가
 - 그러나 경제적·사회적·정치적 여건에 의하여 매크로슬라이드가 의도했던 정책효과를 발휘했다고 보는 데는 한계
 - 구체적으로 살펴보면 매크로슬라이드는 물가상승률과도 연동되어 있어 인플레이션 상황에서 연금 재정 지출을 줄이는 데 기여할 수 있으나, 제도가 도입된 이후 20년 동안 디플레이션이 지속되었기 때문에 실제로 제도가 효력을 발휘한 것은 4회 정도에 불과
 - 한국의 경우 현행 연금제도 안에서 매크로슬라이드의 문제점을 수정·보완하여 자동안정화 장치를 마련한다면, 연금 재정의 고갈 시점을 늦추는 데 일정 부분은 기여할 수 있을 것으로 판단
- 일본은 기초연금-후생연금-퇴직연금으로 구성되는 다층적 노후소득보장체계를 마련하였는데, 기초연금은 전 국민이 근로소득의 일부를 보험료로 납부하여 노후에 돌려받는 방식이나 급속한 고령화로 인하여 재정 압박의 문제가 진행
 - 이를 해소하기 위하여, 2004년 연금개혁 당시 소비세를 인상하고 소비세 세입분의 80%를 별도로 기금으로 조성하여 기초연금에 국고를 투입하는 방식으로 제도의 지속가능성 제고 조치
 - 소비세 인상과 이를 재원으로 하는 기금 조성을 사회보장제 도입으

로 해석할 수도 있겠으나, 해당 조치가 일본 경제에 미치는 영향에 대해 논쟁적이기는 하지만 부정적인 견해가 상당한 수준

- 코로나19 등 외부환경에 의해 물가상승률이 가파른 상황이 지속되는 와중에 소비세의 인상이 물가상승을 가속화시키는 것이 아니냐는 견해와 소비세는 역진적이기 때문에 물가상승에 영향을 미친다는 것은 지나친 해석이라는 견해가 충돌
- 그럼에도 불구하고 소비세를 재원으로 하는 별도 기금의 조성은 노후소득보장체계의 지속가능성을 높이는 데 상당 부분 기여하고 있으나, 문제는 고령화 속도가 더 빠르기 때문에 소비세를 더 인상해야 하는 상황에 봉착
- 이러한 상황에 대한 국민 여론이 부정적이기 때문에 문제 상황과 그 해결 방법을 인지하고 있음에도 불구하고 정부가 적극적인 조치를 취하지 않고 있는 상황
- 한국의 경우도 어떠한 방식으로든 노후소득보장체계 나아가 건강보험서비스를 유지하기 위해서는 국고를 확보해야 할 것으로 판단되는데, 일본의 사례를 비판적으로 분석해볼 필요

○ 일본 정부의 고령자 고용 대책(2024.04.01. 발표) 관련 주요 내용 설명과 평가

- 일본은 고령자 고용과 관련하여 정년연령 연장, 계속고용(임금피크제와 연계), 정년 폐지의 세 가지 선택지를 권고하는 방식으로 정책 추진
- 일본은 일자리를 창출하거나 하는 방식으로 노동시장에 개입하거나 기업을 대상으로 고용자 고용을 강제하는 법률을 제정하는 방식이 아닌 기업의 선택지를 늘리고, 그것을 권고하는 방식으로 접근
- 임금피크제와 연동한 계속고용은 대부분의 기업에 정착한 상황이며, 정년연장 또한 숙련된 인적자원을 확보하기 위하여 늘어나고 있는 추세
- 정년폐지의 경우에는 이번에 발표된 고용 대책에서 필요할 경우 정년을 폐지할 수도 있다는 선택지를 제공하고 있을 뿐, 정년 연장 혹은 폐지를 노동관계법령에 명기하는 방식으로 기업에게 강제화하지 않음
- 일본은 고령자의 취업 관련하여서 중앙정부가 한국의 노인일자리사업과 같은 정책을 추진하기보다는 지방자치단체가 자율적으로 공익

사단법인인 실버인재센터 등을 설치하여 일자리를 연계하는 방식으로 정책 추진

- 일본은 노사관계가 협조적이고 일자리가 부족한 상황이 아니기 때문에 중앙정부 중심으로 기업에 법적 제재를 하거나 예산을 투입하여 일자리를 창출하는 방식의 정책은 수행하고 있지 않음

○ 대부분의 학자들이 고령화에 따른 생산가능인구의 감소를 염려하지만, 일본의 경우 생산가능인구는 감소하지만 노동시장 참여율은 상승하는 상황 발생 → 이러한 상황을 유지하면서 연금개시연령을 70대까지 늦추는 방식으로 연금의 재정건전성을 확보할 수 있을 것으로 판단

- 한국의 경우 일본과 경제구조가 다르기 때문에 선불리 조언할 수 없지만, 장래인구추계 등을 바탕으로 생산가능인구 비율과 노동시장 참여율 그래프를 장기 시계열로 교차하여 그려보고 시점별로 어떠한 대응이 필요할지에 대해 고민해볼 것을 추천
- 외국인근로자 유입, 정년 연장 혹은 폐지, 계속고용 활성화 등 시점별로 사업구조를 고려하여 노동력을 어떻게 확보할 것인가에 대한 체계적인 정책조합을 마련할 필요
- 한국의 노동관계법에 대한 이해가 부족하기 때문에 선불리 조언할 수는 없지만, 국민연금의 고갈 시점이 급격하게 빨라진다면 연금 보험료 납부 연령 연장뿐만 아니라 법적으로 은퇴연령을 연장하여 규정하는 강력한 조치를 취하는 동시에 은퇴하여 국민연금을 수급하기 이전까지를 어떻게 경제적으로 보조할 것인가에 대해 고민할 필요
- 일본은 은퇴 후 연금을 수급하기 전까지 노동시장에 참여하고 있으나 소득이 일정 수준에 미달하는 경우에는 보조금을 고령 근로자 본인에게 소액이지만 직접 지원하는 방식을 취하고 있음 → 이러한 제도적 조치는 한국의 노인일자리사업을 어떻게 효율화할 것인가를 검토하는 데 도움이 될 것이라고 판단

※ 선물수령 관련

- 선물수령 여부 : 예. 아니오.
- 선물신고 여부 : 예. 아니오.

10만원(미화 100달러) 이상의 선물은 신고하여야 하며, 시장가액을 알 수 없는 경우에는 해당 선물목록을 제출하고 논의를 거쳐 신고 여부 결정

IV. 첨부자료

[가쿠슈인대학교 경제학과 방문]



[일본노동정책연구·연수기구 방문]



[게이오기주쿠대학교 경제학과 방문]



[히토츠바시대학교 경제학과 방문]

