

日本の年金改革에 관한 研究 - 1986年 新年金制의 形成 -

박 경 일 *

I. 序 論	IV. 年金改革論의 經緯
II. 日本年金制度의 發達過程	V. 年金統合과 新年金制度
III. 年金改革論의 權頭背景	VI. 結 論

I. 序 論

오늘날에 있어 사회보장은 국민의 生存權保障과 아울러 生活權保障을 그 목적으로 하고 있다고 본다면 빈곤에 대처하는 所得保障과 疾病에 대처하는 醫療保障은 사회보장의 주된 범위와 구성으로 볼 수 있다.

소득보장은 국가가 국민의 최저한의 생활을 확보하기 위하여 일정한 금전적 급여를 통하여 행하는 경제적 생활보장책이라고 할 때 소득보장의 방법으로는 데모그란트(Demogrant: 고용상태나 소득수준과는 관계없이 한 나라의 국민전체나 또는 어떤 집단에 속하는 사람들에게 일정한 액수의 보편적 급여를 제공하는 것)와 사회보험, 공적부금의 3가지로 넓게 분류할 수 있다.¹⁾

연금제도는 이 가운데 사회보험의 일종으로 국민의 일상생활 중 노후생활과 불구, 폐질, 사망 등의 예기치 않는 위험때문에 발생하는 소득의 상실이

* 부산대학교 사회복지학과 강사

1) M.N. Ozawa, "Issue in Welfare Reform", Social Service Review, Vol.52, No.1, 1978, p.39.

나 중단시를 대비하는 소득보장수단인 것이다.²⁾ 그러므로 노후의 소득보장수단으로써 연금제도는 다음과 같은 3가지 원칙에 의해 성립되어야 한다. 즉, 자기 스스로 일해서 벌은 것이라는 느낌을 받아야지 사회적인 낙인(Stigma)을 찍는 제도로 되어서는 아니되므로 尊嚴性(Dignity)을 가져야 하고 장래의 생활설계를 세울 수 있는 제도로 급격한 변화를 피하는 것으로써 安定性(Stability)을 가져야 하며 약속한 연금을 실제로 받을 수 있는 정치적, 경제적 상태로 되어야 한다는 것으로써 信賴性(Confidence)을 가져야 한다.³⁾

이러한 연금제도는 2차대전 이후 선진각국에서 국민의 소득을 보장하는 가장 효과적인 방법으로 인정되어 제도가 발전되어 왔으며 개발도상국가에서도 경제성장과 함께 부와 소득의 재분배 및 생활보장의 수단으로써 채택하고 있다.⁴⁾ 그러나 1970년대 1,2차 오일쇼크로 인해 세계적으로 밀어닥친 경제불황과 인구의 초고령화 현상, 그리고 급부수준의 상승과 적용대상의 확대에 의한 국가의 재정적자 등으로 福祉國家의 危機論이 나돌고 있는 가운데 각국의 실정에 맞는 연금개혁을 시도해야 한다는 논의가 오늘날 선진각국에서는 보편적인 추세로 되어 있다.

연금개혁의 방향을 거시적인 관점에서 살펴보면 다음의 4가지가 제기될 수 있다.⁵⁾ 첫째, 초고령화 현상을 중시하는 비관론적 견해에 입각하여 공적연금제도의 붕괴를 기다리든지 아니면 연금제정을 유지하든지 둘중의 하나를 선택하는 것, 둘째, 증속인구 즉 보험자의 안정적인 변동에 착안하여 낙관적인 견해로써 공평성이나 평등성을 최우선의 목표로 제도를 개선하는 것, 셋째, Feldstein의 견해⁶⁾에 따르면 연금재정방식에 관한 선택 즉 부과방식에

2) 慎樂重, "英國의 公的 年金制度에 관한 研究", 釜山大學校 社會科學大學 社會科學論叢, 第4卷 2號, 1985, p.55.

3) 年金研究會 編, 日本とアフリカの 年金制度, 東京: 中央法規出版, 1987, p.130.

4) 1979년에 노령, 폐질 및 유족급여에 관한 사회보험계획을 갖고 있는 나라는 114개 국에 이르고 있다. (V.S. Department of Health and Human Services, Social Security Programs Throughout the World, 1980).

5) 庭田範秋 編, 高齢者の 生活保障と 年金問題, 東京: 成文堂, 1985, pp.30~39.

6) M. Feldstein, "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation", Journal of Political Economy, Vol.82, No.5, 1974.

서 적립방식으로 전환. 네째, 경제에 대한 국가의 직접 개입으로써 사회보장의 억제→공적연금제도의 축소→자조노력·사적부양 증시의 방향으로 진행되고 이 4가지 가운데 오늘날 각국의 연금개혁 방향은 첫째와 세째의 비관론적 견해보다는 둘째와 네째의 방향으로 진행되고 있는 것 같다. 왜냐하면 고령자부양의 기초적 부분에 대해서는 사적부양이 아닌 공적부양이 그 역할을 다해야 한다는 국민적 합의가 이루어지고 있으며 국민들은 가능한 한 건전한 공적연금제도의 유지를 바라고 있기 때문이다. 그리고 Feldstein 적 완전적립방식에서의 이행은 민간보험기업들이 채용하는 방법으로서 건전개정만을 증시하는 보험성을 추구한다면 공적연금이 사회보험으로서의 의미(세대내·세대간의 소득재분배기능과 부양성)가 전혀 없게 된다. 또한 각국의 연금제도가 제도 창설당시 적립방식에서 부과방식으로 이행하고 있고 7) 노후의 소득보장에 있어서는 공적보장과 사적보장이 상호보완적으로 되어 양자균형의 확보가 중요하기 때문이다.

이와같은 추세와 방향에 있어서 일본도 그 예외는 아니다. 일본은 1970년대중반 이후부터 연금개혁론이 대두되어 각계각층의 수심여차해에 결친 의의결과 공적연금제도의 장기적 안정과 세대내·세대간 공평성 확보를 목표로 공제조합과 후생연금, 국민연금을 개정한 新年金制度를 1986년 4월1일부터 시행하게 된 것이다.

우리나라는 1973년 국민복지연금법이 제정되고 그 후 몇차례의 개정을 거쳐 1988년 1월1일부터 國民年金이 시행되었다. 아직까지 시행초기에 있으므로 본질적인 문제가 노출되고 있지는 않지만 시간이 지나감에 따라 인구구조의 변화(고령화 속도의 증가, 출산력의 감소)나 급부수준의 개선, 적용대상의 확대 등으로 인한 재정문제와 기존 공무원, 사립학교 교직원, 군인연금제도와 1962년 법으로만 제정된 선원보험법이 시행되었을 때 각 제도간의 격차문제, 관리운영의 비효율성 문제 등 다양한 문제점들이 노출될 것으로 예상된다. 그리하여 앞으로 우리나라에서도 연금제도가 성숙되어감에 따라 선진

7) 적립방식과 부과방식의 장단점 및 부과방식을 채택하는 이유에 대해서는 朴贊一, "韓國公的 年金制度의 問題點과 그 改善方案에 관한 研究", 釜山大學校 碩士學位 論文, 1987, pp.21~23. 참조.

국들과 마찬가지로 연금개혁의 논의가 정책의제로 채택될 것이다. 본 연구는 이때 필요한 기초자료로써 활용되고자 하는데 그 필요성을 찾을 수 있다.

본 연구의 목적은 일본에서 연금개혁의 논의가 어떠한 배경하에서 어떠한 과정을 거쳐서 이루어졌는가를 알아보고자 한 것이다. 아울러 이러한 과정속에서 채택된 신연금제도의 특성을 통하여 우리나라 공적연금제도의 나아갈 방향에 대하여 시사점을 얻고자 하는데 또한 본 연구의 목적이 있다.

연구의 방법으로는 연금개혁론(신연금제도의 형성과정)을 분석하기 위하여 T. Dye가 제시한 8가지 분석모델⁸⁾ 중 문제인식→대안작성→정당화→집행→평가 등의 행위로 이루어지는 과정론적인 모델을 이용하여 문제인식을 연금개혁론의 대두배경으로, 대안작성과 정당화를 연금개혁론의 경위로, 정책집행을 연금통합과 신연금제도의 제정으로 나누어 고찰하였다.

연구의 시간적 범위는 1975년 사회실장장기간담회의 문제제기에서부터 1986년 4월1일 신연금제도가 시행되기까지로 한정하며 연구의 유형은 C. Jones⁹⁾가 제시한 현대의 정책결정을 쫓점으로 한 문헌위주의 기술적 연구가 될 것이다.

Ⅱ . 日本年金制度의 發達過程

1. 胎動期

日本에 사회보험의 아이디어가 처음 소개된 것은 19C말 독일유학을 마치고 돌아온 내무성 관료 後藤新平에 의해서였으며 1895년 독일의 것을 모방한 사회정책학회가 설립되고 1897년에는 일본 최초의 사회보험법안이 의회에 제출되었다. 이때의 논의는 주로 疾病保險에 초점이 맞추어졌으며 연금제도에 관한 논의는 거의 없었다.¹⁰⁾

8) T. Dye, Understanding Public Policy, N.J.:Prentice-Hall, Inc., 1984, pp. 19~45.

9) C. Jones, Patterns of Social Policy:An Introduction to Comparative Analysis, New York:Tavistock Publications, 1985, p.24.

10) 佐口卓, 日本社會保險制度史, 東京:勁草書房, 1977, p.6.

일본 연금제도에 있어서 연금적 성격의 선구적인 제도로서 1875년 海軍退隱令, 1876년 陸軍恩給令, 1884년 官吏恩給令 등의 天皇制下의 은혜적, 시혜적인 은급제도 등이 창설되었다. 그 후 1890년에는 관리은급법, 관리유족부조법, 군인은급법 등의 제정에 의해 약간 恩給權的 性格을 강화하여 1923년 은급법의 제정에 의해 통합되게 된다. 한편 은급법 적용제외자를 대상으로 1907년에 철도현업공제조합이 창설되고 이어 전매, 체신, 조폐, 영림현업조합(1908년)이 창설되었다.¹¹⁾ 그리고 민간기업의 종업원은 공적제도가 아닌 終身雇傭制의 확립하여 정년제와 퇴직금제도가 보급되어 年金機能을 대행하였다.¹²⁾

일본공적연금제도의 導入前史를 볼 때 천황제 하의 특별관리를 중심으로 하는 은급법제, 나아가 정부관업부문 대용자의 현업공제조합제도를 중심으로 전개되었다. 이와같이 연금제도 도입이 적용대상별로 분리되어 있고 사회적부양제도의 기능이 약했던 것은 일본적 특질로서 「家」제도에 의한 가족간 부양이 극도로 강하고 친족 및 근린에 의한 「地緣的扶養共同體」가 강했기 때문이다. 이러한 이데오르기와 결합하여 「企業一家」라는 년공서열적 노사관계로서 퇴직금제도가 존재했기 때문이다.

2. 厚生年金時期

이 시기는 제2차대전 당시의 戰時社會政策의 일환으로서 전시노동력의 배양과 확보, 전시국민생활과 국민사상의 안정, 그리고 전시재정, 경제정책의 원활한 수행이라는 3大戰時國家目標을 겨냥하여¹³⁾ 1941년에 시행된 근로자연금보험법의 창설에서 1959년 국민연금법 제정 이전까지의 단계이다.

근로자연금보험은 제조업, 광업, 운수업의 10인 이상 사업장에 고용된 남자노동자를 대상으로 하고 보험료를 6.4%로 20년 각출후 55세부터 평균 임금의 25%를 지급받게 되며 유족연금과 폐질연금이 지급되고 3년이상 20년미만 가입자에게 퇴직수당금이 지급되었다. 그 후 이제도는 후생연금법으로

11) 당시는 모두 勞災補償을 중심으로 하였고 退職給付는 일시금 정도에 지나지 않았다.

12) 佐藤進, 老后と年金のせくえ, 東京: 筑摩書房, 1986, pp. 32~33.

13) 山崎廣明, 日本人における老齡年金制度の展開過程, 東京大學 社會科學研究所(編), 福祉國家(V), 1985, pp. 175~176.

개칭하고 사무직원까지 가입대상을 확대하면서 퇴직수당법은 폐지하였다.

후생연금법을 성립할 바로 다음 해 일본은 패망하였다. 전후에 있어서의 극심한 경제적 혼란으로 사회보험의 재정적 기반의 상실로 인하여 위기에 놓인 사회보험의 재건은 미연합군사령부의 사회보장정책의 일환으로서 1947년에는 「社會保險調査會」의 「社會保障制度要綱」¹⁴⁾이 발표되었으며 1948년에는 미연합군에 의하여 Wandel씨를 단장으로 하는 사회보장제도 조사단에 의하여 1950년 10월에 「社會保障制度에 관한 권고」가 제출되었다.¹⁵⁾ 이

권고의 생각은 戰前의 후생연금법을 둘러싼 연금법정책을 강하게 반영하였다. 특히 55세 정년제를 60세로 고치는 것이 바람직스러우며 가능하면 전국민을 대상으로 해야되지만 경제가 궁핍하여 보험료 부담능력이 부족한 현재 일반국민에 대한 보험은 장래 일본경제가 회복될 때까지 기다려야 한다. 그러나 극도로 한정적인 경우 무각출연금제도를 고려해 보는 것이 적당하다. 또 부양가족에 대한 가산제와 보수비례의 生活保障으로 접근해 가고자 했다.¹⁶⁾

그후 사회보장제도심의회는 공적연금제도의 정비개혁을 구상하여 1954년 「新厚生年金法」이 통과되었다. 이 법은 대보험자기간 20년, 수급개시년령 남자 60세, 여자 55세, 보험료는 보수비례제로, 연금액은 정액부분과 보수비례부분으로¹⁷⁾ 나누어 지급했으며 사무비 전액과 급부비 15%를 국고부담으로 하고 보험료를 점차 올리는 수정적립방식을 취했다. 대체로 戰前의 기본골격을 살리면서 수급개시년령을 높이고 보험료율을 낮추며 국고부담을 두어 실질적인 국가책임주의를 수용하여 세계각국모델의 혼합형연금을 탄생시킨 것이다.

14) 영국의 전후사회보장제도 개혁안이라는 비버리지구상(선국민의 평등원칙을 축으로 내셔널 미니엄을 보장하기 위한 발본적인 사회보장개혁구상)을 모델로 연금제도 개혁을 제기.

15) 慎徳重의 7인 共著, 各國의 社會保障-歴史・現況・展望, 서울: 裕豐出版社, 1986, p.406.

16) 佐藤進, 전제서, p.37.

17) 정액부분 24,000엔, 보수비례부분은 평균보수월액의 0.5%×피보험자기간월수.

3. 國民階年金時期

이 시기는 1959년 국민연금법의 창설에서부터 1986년 신연금제도 시행 이전까지로서 전국민을 연금제도에 가입시키게 되고 1973년 오일쇼크 이후 연금개혁론이 대두되는 시기까지이다.

국민계년금화의 구상은 전술하였던 바와같이 전국민의 국민연금제도 확립이 바람직스럽다는 것을 인식하면서 국민경제 재정사정이 시기상조로서 우선 제 1단계로서 복잡한 기존의 피용자연금에 관한 一元化의 실현¹⁸⁾과 2단계로서 현행 피용자보험에서 적용제외되고 있는 5인미만 사업장의 피용자, 일적의 자영업자를 추가한 범위의 적용확대에 의한 단일의 總合年金制度를 창설한다는 것이었다. 이때 각공제조합제도는 독자적인 운영으로 위임하는 것으로 되어 있다.

그리하여 1955년부터 고도경제성장정책의 도입과 건강보험의 개보험화운동에 보조를 맞추어 개년금화를 위한 國民年金委員會가 후생성에 설치되어 1959년에 國民年金法이 공포되고 1961년부터 실시에 들어가게 되었다. 이 법은 5인미만의 피용자와 20세에서 59세까지의 자영자 등 일반국민을 대상으로 월 100 엔을 각출하고 적립방식으로 재정운용을 해가며 65세부터 월 2,000 엔의 정액연금(정액주의)을 지급한다. 이 이외에 장해연금과 모자연금을 두고 국고부담으로는 사무비 전액과 급부비의 1/3, 소득비례에 의한 부가연금 급부의 1/4이 있다. 또 동법에서는 「福祉年金」으로서 노령, 장해, 모자의 3종류의 연금을 설치하여 경과적 보완적으로 이미 고령이 된 사람, 장해가, 모자로서 각출제 연금을 받고있지 않는 저소득자에게 연금지급의 길을 열어 놓았다.

1961년에는 직장이동 및 연금제도의 탈퇴 등으로 인하여 7개 공적연금 제도간의 通算年金制度가 창설되었다. 1965년에는 기업이 퇴직금 지불을 용

18) 관리를 대상으로 하는 恩給法과 現業(채신, 인쇄국, 조폐국, 영림국, 전매국, 국철, 전신전화) 共濟組合이 공공기업체직원 공제조합(1956)으로 통합되고 다시 새로운 국가공무원 공제조합법(1958)으로 통합되었다. 그리고 都道府縣, 市町村의 관리에 대한 은급법과 퇴직연금조합은 지방공무원공제조합법(1962)으로 통합되었다. (厚生統計協會, 保險と年金の動向, 臨時增刊 第33卷 14號, 1986, pp.19~20. 참조)

이하계 하기 위하여 만든 기업연금에 가진 기업에 대하여 후생연금의 소득 비례부분을 적용 제외하는 調整年金法이 성립되었다. 1973년에는 「年金의 해」라고 불리어질 수 있을만큼 연금금부수준이 종래의 1만엔 연금, 오만엔 연금과 같은 명목적인 금액을 기준으로 하지않고 현역근로자 평균임금의 60%로 하는 새로운 방법이 취해졌다. 그리고 전국소비자물가지수가 5%를 초과할 시 그 변동에 따라 자동적으로 조절되는 自動슬라이드제¹⁹⁾를 도입하였다.

그후 점차적으로 각연금제도에 있어 개선이 이루어져 나갔으나 제1,2차 오일쇼크로 인한 경제성장의 둔화와 노령인구의 급속한 증대, 제도간의 격차 등으로 인하여 연금제도의 개혁론이 제기되게 되었다. 그리하여 1977년에 사회보장제도심의회의 「개연금하의 신연금체계」라는 발상으로부터 1984년 12월 25일 「國民年金法 等の 일부개정 法律」이 공포되게 된다. 이 부분의 내용은 본 연구의 제3,4장에서 자세히 언급될 것이므로 여기서는 생략하였다.

4. 新年金制度時期

이 시기는 제101국회에서 계속 심의되어온 국민연금법 등의 일부개정 법률안이 제102국회에서(1985.5.1) 「新年金制度案」으로 공포되어 1986년 4월부터 그 시행에 들어가서 현재에 이르기까지이다.

이 제도는 「基礎年金」의 도입에 의한 제도체계의 재편성, 금부과 부담의 적정화, 부인의 연금권 확립, 장애연금의 개선을 주된 내용으로 국민개연금체제 발족 이래의 대개정이며 동시에 일본공적연금제도의 일원화의 단계로서 위치될 수 있다. 이 제도에 관한 자세한 내용은 본 연구 제5장에서 언급될 것이므로 여기서는 생략하였음.

이상의 내용을 기초로 日本年金制度의 發達過程을 要約해 보면 ① 「家」 중심의 기업주의 전통과 전사회정책의 일환으로서 출발 ② 피용자수가 많은 사업장부터 우선 실시된 선별주의로부터 下向的 보편주의로 지향 ③ 입

19) 슬라이드제도의 방식에는 수시적으로 개정하는 것으로서 정책조정방식과 법조문에 금부조정의 원칙은 명시되어 있지만 그 구체적인 방법은 정해져 있지 않는 경우와 자동적 조정방식의 3종류가 있다. (松本浩太郎, 中鉢正美, 黒住章, 老齡保障論, 東京, 有斐閣, 1975, p.76. 참조)

법체계의 다원화 ④ 사실상 45년만에 개연금화(부인의 년금권) ⑤ 이념형은 기업중심의 극우 ⑥ 분립체계에서 통합일원화 체계로의 이행 ⑦ 재원 운용방식이 적립방식에서 출발하여 부과방식으로 이행됨 등을 알 수 있다.²⁰⁾

Ⅲ. 年金改革論의 擡頭背景

일본의 공적연금제도는 개연금정책으로 전국민이 수급대상으로 되었으며 급부수준도 점차 높아왔다. 그러나 1973년의 오일쇼크와 경제성장의 둔화 그리고 연금재정의 위기 등 사회경제적인 여건의 변화로 70년대 중반 이후 연금개혁의 논의가 활발하게 논의되었는데 본장에서는 문제인식으로써의 대두 배경을 5가지로 나누어 자세히 살펴보고자 한다.

1. 國民의 年金權 保障

정년퇴직후 노후생활보장의 소득원으로서 개인의 보유자산, 가족부양 등이 있다. 그러나 오늘날 세계 여러 나라에 있어서 어떠한 형태로 공적연금이나 공적부조제도가 소득원으로서 유력한 역할을 다하고 있다.

특히 공적연금수급권의 보장은 가득력의 감퇴나 상실사유로 장애, 노령, 사망에 맞추어 장기간에 걸쳐서 정기적으로 지급되는 현금급부의 확보로 말할 수 있다. 그리고 그 수급권은 체계하고 안정된 생활권 보장의 실현일 것이다. 이러한 생활권 보장의 실현으로서 年金權이란 '인간의 가치존재를 보장받기 위하여 국가로부터 연금을 받도록 의무화된 권리'라고 말해지고 있으며 여기에는 연금기대권, 수급권, 성장권(슬라이드권)으로 나누고 있다.²¹⁾

법적으로 공적연금수급권이 일본에 있어서 문제로 되는 것은 헌법 25조(생존권보장), 헌법 13조(행복추구권, 쾌적생활권), 헌법 14조(평등보장권) 등이 관련되고 인권주체로서의 고령자의 노후생활실현의 제도적 보장과 실현으로 연

20) ②, ⑤ 번은 金尙均, "國民年金制度의 形成過程과 制度發達理論 適用에 관한 研究", 韓國社會福祉學會, 1987年度 春季 學術討論 및 研究發表, 1987, p.16 참조.

21) 松本浩太郎, 中鉢正美, 黒住章, 전제서, p.105.

결된다. 공적연금권을 둘러싼 법정채과 그 실현은 법적으로는 사회보장의 권리와 그 내실화로 말해지고 있는 것이다.

2. 人口高齡化의 進展

1985년 일본의 총인구는 1억2,100만에 달하고 65세 이상의 노년인구는 1,239만인으로서 1980년 1,065만에서 5년간 175만이 증가했다.

후생성 인구문제연구소가 1981년 11월에 행한 추계가 발표되었을 때 많은 일본인이 장래에 대하여 불안한 생각을 가지게 되었다. 1965년 이전까지 65세이상 노령인구의 비율은 약 5%전후였고 1970년에 7%, 1975년에 7.9%, 1980년에는 총인구의 9.1%로 되고 2000년에는 노인인구가 배로 증가하여 15.6%, 2010년에 18.8%, 2020년에 21.8%로 고령화 인구비율이 정점에 달한 것으로 예측하고 있다.²²⁾

이것과 관련하여 노인인구와 생산년령인구(20세~60세)의 비율은 1980년 15.0%에서 2000년 25.4%, 2025년 38.2%까지 상승할 것으로 추계하고 있다. 한편 고령화의 충격은 후생연금의 경우 앞으로 노령연금수급자 1인당 피보험자수를 보면 1980년에는 12인이었지만 2000년에는 4인 그후 2.7인까지 격감된 것으로 전망하고 있다.²³⁾

서구 선진제국의 경우 고령화현상이 장기간에 걸쳐 서서히 나타난데 반해 일본의 급격한 인구고령화현상은 세대간의 부양시스템 즉 연금제도에 심각한 영향을 미칠 것으로 예상되고 있으며 사회시스템의 체계적 정비가 신속하게 이루어져야 할 필요가 있는 것으로 인식하게 되었다.

3. 財源負擔과 財政問題

사회보장금부비의 최대항목은 공적연금과 의료보험의 금부비이며 일본의 경

22) 安川正彬의 1986년 일본장래 인구추계에 의하면 2000년에는 1억2,850만인 2010년에 1억3,000만인으로서 최고에 달하고 그 이후 점차 하강하며 2075년에 1억2,000만으로 안정될 것으로 예측하고 있다. 그리고 2020년에는 국민의 4.5명에 한사람의 요인이 될것으로 추정하고 있다.(安川正彬, “るが國の將來人口推計”, 季刊 社會保障, Vol.23, No.1, 1987, pp.3~4)

23) 三浦文夫 編, 圖說 高齡者白書, 全國社會福祉協議會, 1987, p.38.

우 이 두가지가 사회보장급부비의 85%이상을 차지하고 있다. 1984년 총사회보장비 33조 5,770억엔 중 의료비가 13조 4,311억엔으로 40.0%, 연금급부비가 15조 5,567억엔으로 46.3%를 차지하고 있다. 그리고 동년 국민소득 239조 7,571억엔에 대하여 총사회보장비는 14.0%로 아래〈表1〉에서 보는 바와같이 해마다 그 비율이 증대하고 있으며 1980년을 기점으로 연금비율이 의료비율을 상회하고 있음으로 보아 연금제도의 성숙시에 연금재정이 경제에 미치는 영향을 예측해 볼 수 있다.²⁴⁾

한편 사회보장급부비와 국민소득에 대한 전년도 신장율을 〈表2〉에서 살펴보면 1984년에 의료 3.4%, 연금 7.3%, 국민소득 5.2%로 연금비용 신장율이 국민소득신장율을 상회하고 있으며 1973년을 기준으로 1인당 사회보장급부비는 약 5.0배 증가한데 대해 1인당 국민소득의 신장은 약 2.3배에 그치고 있어 재정수지에 있어 커다란 문제로 등장되고 있다.²⁵⁾

재원부당에 있어서 일본의 연금제도의 수지는 매우 불안한 상태에 있다. 후생연금의 경우 총급부비는 1980년에 3.2조엔이었다. 동연도의 가격으로 계산하면 총급부비는 1990년에는 9조엔, 2000년에는 17조엔, 2025년에는 31.4조엔까지 급증할 것으로 추산하고 있다. 국민연금의 경우 총급부비는 1980년에 1.6조엔, 1990년에 3조엔, 2000년에 4.5조엔, 2025년에는 6.6조엔으로 증대할 것으로 추산하고 있다.

이와같은 급부락을 지급하기 위하여 후생연금의 경우 표준보수의 상승율을 7%로, 소비자물가상승율을 5%로 연금액의 개정율을 6%로 하고, 보험료율을 남자의 경우 1980년 10.6%(법정요율)로 이후 5년마다 1.8% 인상, 여자의 경우 1980년 8.9%(법정요율)로 이후 매년 0.1%씩 인상하고 5년마다 1.8%인상하여 남자의 보험요율에 달한 후는 남자의 보험요율과 동일하게 인상되는 것으로 추정하여 계산해본 결과 〈表3〉에서 보는 바와같이 당시의 보험요율이 2005년에는 19.6%, 2006년 21.7%, 2007년 27.3

24) 伊部英男 編武 直 編著, 世界の 社會保障 50年, 全國社會福祉協議會, 1987, p. 281.

25) 상계서, pp. 282~283.

(表1)

사회보장급부비

구분 년도	사회보장 급부비의 추이		
	의 료	연 금	기 타
	억엔	억엔	억엔
1970	20,757	8,562	5,920
1973	33,726	16,728	10,698
1977	75,755	65,993	26,715
1980	106,582	104,709	34,753
1984	134,311	155,577	45,891

자료 : 伊部英男·福武直編著, 世界の 社會保障,

(表2)

사회보장급부비와 국민

구분 년도	사회보장급부비 신장율				국민 신장율
	의 료	연 금	기 타	계	
1970	22.3%	23.8%	22.3%	22.6%	18.1
1973	20.7	35.5	23.6	25.6	18.1
1977	11.6	23.5	13.5	16.3	18.1
1980	9.7	16.4	8.7	12.3	18.1
1984	3.4	7.3	4.0	5.3	18.1

* 자료 : 伊部英男·福武直編著, 世界の 社會保障,

%로 2년간에 7.7%나 대폭 인상해야 할 필요가 있으며 2010년에 30.6%, 2025년에는 36.4%로 현행 보험요율의 3배 이상이 되는 것은 피할수 없는 사실이다.²⁶⁾ 그리고 1998년도에는 수지잔액이 마이너스로 되고 적립금의 붕괴가 시작되어 2006년도에는 적립금이 없게되어 부과방식으로 이행해야하는 것으로 계산되고 있다. 국민연금의 경우도 이와같은 방식으로 추정해 볼 때 2010년에는 적립금의 여유가 일년분을 하회하게 될 것으로 추계된다.²⁷⁾

(表 3) 후생연금보험 수지계산과 금부비

년 도	수 입	지 출	수지잔액	년도말 적립금	보 험 요 율		년도말적립금 약년도지출	총금부비
					남 자	여 자		
	조엔	조엔	조엔	조엔	%	%	배	조엔
1980	7.1	3.7	3.4	27.4	10.6	8.9	6.15	3.2(1.00)
1990	22.7	17.6	5.1	71.7	14.2	11.2	4.79	9.0(2.80)
1998	48.3	48.6	△ 0.3	96.1	16.0	16.0	1.79	
2000	59.9	63.8	△ 3.8	90.4	17.8	17.8	1.24	17.2(5.36)
2005	91.0	113.2	△22.2	21.4	19.6	19.6	0.17	21.8(6.79)
2006	107.5	127.3	△19.8	1.6	21.7	21.7	0.01	
2007	138.8	138.5	0.3	1.9	27.3	27.3	0.01	
2010	191.7	191.2	0.5	2.3	30.6	30.6	0.01	26.3(8.18)
2025	635.0	634.1	0.9	6.3	34.9	34.9	0.01	31.4(9.76)

* 자료 : 社會保障研究所編, 年金改革論, 東京 : 東京大學出版會, 1982, p. 117 참조

이상과 같이 사회보장비에서 차지하는 연금비용의 급격한 증대와 전술한 수치의 계산에 의해 점차 증대하고 있는 연금금부비의 조달과 연금재정을 어

26) 신연금제도 개혁시 발표된 후생연금의 보험요율은 2025년에 38.8%로 될 것으로 전망하고 있다.

27) 社會保障研究所 編, 年金改革論, 東京 : 東京大學出版會, 1982, pp.117~112.

떻게 안정적으로 운영해 나갈 것인가는 중요한 문제로 대두되게 되었다.

4. 制度間的 隔差와 重複·過剩 給與

전술한 바와같이 일본의 각연금제도는 급부율, 보험료부담, 수급자격요건 등의 점에서 현저한 격차가 있다. 특히 급부수준과 보험요율에 있어서 불합리한 격차가 존재하고 있다.

공제조합의 연금급부수준이 후생연금이나 국민연금보다 상대적으로 높음으로 해서 官民隔差論²⁸⁾이 제기되고 있으며 이것과 관련하여 남녀간의 격차도 현저하나 후생연금보험에 있어 1981末 남자평균월액이 121,500엔, 여자평균월액이 73,463엔이 되고 또 후생연금보험의 남자수급자와 국민연금의 여자수급자 간에는 연금액에 커다란 차이가 있다.²⁹⁾ 따라서 부인의 연금권보장의 바람직한 방향을 검토하고 각제도간의 격차를 시정할 필요가 대두되었다.

다른 한편 각연금제도가 각각 독자적으로 급부설계를 시행하고 있기 때문에 복수의 제도에 걸쳐 1개인이 몇가지의 연금을 수급하는 사례가 있다. 예를들면 남편의 연금으로 처의 몫까지 Cover하고 있는 후생연금과 처가 국민연금에 임의가입되었을 경우 쌍방급여로 되어 결과적으로 국민연금에 가입한 세대는 과잉급여를 받게되고, 만일 처가 결혼 후에도 계속 근무를 할 경우 노후에 특자의 후생연금을 받게되므로 한 세대에 배우자 각각의 연금을 받게되므로 구조적인 과잉급여의 요인이 될 것이다. 또한 현행 후생연금에서 처의 가급연금액이 15,000엔으로 표준연금액에 10% 정도로 되어 결국 부부세대와 단신세대와의 연금액에는 10% 정도밖에 차이가 없으므로 결과적으로 단신세대의 연금수준이 과승이라고 말할 수 있다. 따라서 이같은 경우에는 과잉급여로 보여지기 때문에 적절한 조정을 시행해 나가는 것이 필요하다. 그러나 이 가운데에는 표준보수월액이 낮아서 복수의 연금을 수급하면서도 생활이 유지할 수 없는 경우도 있다.

제 4장에서 언급되었지만 후생성의 유식자조사에 의하면 대상자의 68%가

28) 본 논문 제 4장 <표 4> 참조.

29) 山下 褒 著, 老人福祉: その 現實と 政策課題, 東京: 川島書店, 1983, p. 106.

「제도의 일원화를 행할 수 있다」라고 대답하고 있고 그 주된 이유로는 「제도간의 격차 해소」와 「중복급여와 과승급여의 조정」으로 답하고 있는 것으로 미루어 짐작할 수 있다.

5. 年金水準의 問題

급여수준에서 보면 현행 후생연금보험, 국민연금에 있어서 연금수급자의 평균가입기간이 그다지 길지 않지만 이후 제도가 성숙하고 평균가입기간이 신장됨에 따라 현행제도 하에서 개개인의 연금액을 증대하게 된다.

후생연금보험의 경우 1980년 개정에서 30년 가입 부부로 월액 173,100 엔이 1986년 제도개정에서 32년 가입 부부로 월액 173,100 엔(1984년도 가격)이 될 것이다. 이것은 현역 남자피보험자의 평균보수월액의 68%가 된다. 또 국민연금에 있어서 평균연금액은 1984년 월액 25,860 엔으로 되어 있지만 이것은 제도실시가 얼마되지 않았고 선급여 청구에 의한 감액연금을 받는 사람이 많기 때문이다.

80년대초에는 아직 연금수급자의 평균가입기간이 그다지 길지 않지만³⁰⁾ 점차 40년 제도가입이 일반화될 것으로 예측된다. 예를들면 후생연금의 경우 32년 가입 부부의 월액이 173,100 엔(1984년도 평균 표준보수월액의 68%)으로 이미 상당한 수준에 달하고 있지만 40년 가입이 일반화된 단계에서는 부부 월액 211,100 엔(1984년도 평균보수월액의 83%)으로 그 부인이 국민연금에 40년 가입하고 있다고 하면 연금액은 부부 합해서 월액 277,000 엔(남자의 평균보수월액의 109%)이 된다.³¹⁾

이 경우 부부 둘이서 현역의 평균임금의 83%나 되는 연금수준은 높다고 하지 않을 수 없으며 게다가 처가 국민연금에 40년 가입한다면 부부의 연금액은 현역의 평균임금의 109%가 되어 완전히 연금과 임금이 역전해 버리게 된다. 따라서 40년 가입이 일반화될 단계에서 연금의 급여수준을 현역근로자의 소득수준 및 부담과의 균형이 갖도록 적정한 수준으로 설

30) 후생연금의 경우 표준적인 연금수급자는 30년 남짓하고 국민연금의 경우 최장이라도 24년 가입자 밖에 없다.(1984년 기준)

31) 厚生統計協會, 保險と年金の動向, 第34巻 第14號, 1987, pp.41~42.

정할 필요가 있게 되었다.

IV. 年金改革論의 經緯

「福祉元年」이라고 불리우던 1973년 이래 일본 경제는 소위 오일쇼크의 계기로 많은 변모를 하고 고도성장에서 저성장으로 경제기조가 변화함에 따라 사회전반에 걸쳐서 새로운 정세에 대응을 추구하게 되었다. 이와 때를 같이하여 연금제도의 바람직한 상태에 대하여 점차 장래를 전담한 문제제기 및 제도개혁론이 등장하게 된다.

이 장은 전술한 T. Dye에 의하면³²⁾ 정책형성에 있어서 대체로 정부내에서 일어나는 활동인 대안작성과 정당화의 단계에 해당된다. 이때 대안작성이란 목표설정과 연금문제가 관련된 집단이나 전문가들이 최적안의 선택을 위하여 논의하는 과정을 말하며 정당화란 정책결정을 포함하는 개념으로 사용한다.

1. 基本懇談會의 提言

1975년 8월 후생대신의 사적 자문기관인 사회보장장기계획간담회는 「금후 사회보장의 바람직한 방향에 대하여」라는 제목의 보고서를 제출하고 연금제도에 있어서 대략 다음과 같은 제언을 하였다. ① 개연금체제 하에서는 장래 평균가입기간은 40년 정도가 되는 것으로 각제도 단독으로 그 평균가입기간을 기초로 해서 급부수준을 생각하기에는 문제가 있다. ② 당면의 문제로써 5인 미만의 사업소 등의 미적용 문제, 단신과 세대간의 연금액의 균형, 부인의 연금권, 연금의 중복지급 등이 있다. ③ 지급개시 연령의 제도간 격차해소와 계획적인 인상을 피할 필요가 있다. ④ 각 제도를 횡단적으로 검토해서 제도간의 불합리한 불균형을 축소, 시정하는 방도를 고려할 필요가 있다. ⑤ 금후 장기적인 전망 하에 보험료를 수차 인상할 필요가 있으며, 각 제도의 피보험자가 스스로 노후를 지킴과 동시에 광범위한 국민연대에 준거해서 노령자부양의 비용을 분담하는 자세가 요망된다. ⑥ 이상의 개혁을 기

32) T. Dye, op. cit. pp. 23~24.

존의 사회구조 가운데 실행하기에는 한계가 있고 구조개혁에 있어서도 검토해야 할 시기에 있다.

이와같은 제언은 현재에 있어서도 높이 평가할 가치가 있는 문제제기이다. 이 제언은 연금개혁의 기본적인 방향설정에도 통하는 중요한 지적을 함축하고 있지만 당시 우선 고도성장기의 꿈을 완전히 버릴 수 없었던 많은 국민들은 쉽게 받아들일 수가 없었다.³³⁾

1976년 5월 후생대신은 연금제도 기본간담회를 설치하고 제도의 기본적 개선으로 작업에 착수했다. 기본간담회는 1977년 2월 '연금백서'라고 할 수 있는 중간의견을 발표하고 그 가운데 공적연금제도 전반에 걸쳐서 횡단적인 분석을 통하여 급부수준 급부체계의 바람직한 방향, 부인의 연금보장, 비용부담의 바람직한 방향 등 기본문제에 있어서 고려방향을 정리하여 현행 공적연금제도가 안고있는 문제점을 거의 망라하여 정확하게 지적했다.

그러나 제도개혁의 장래구상에 있어서 이 보고서는 당시 정당, 단체 등 각 방면에서 제언했던 체계적인 제구상에 대하여 연금제도 전체에 걸쳐있는 체계적인 개선이었다. 그렇지만 이 보고서는 현행제도에 미치는 커다란 영향에 대해서 충분한 설명이 없고 현행제도에서부터 신제도로 이행하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점의 대처등이 명확히 되어있지 않을 뿐만 아니라 비용부담면의 실현가능성이나 재정면의 검토가 충분하지 않는 점 등의 문제가 있다는 것을 지적했다.³⁴⁾

2. 社保審의 新年金體系와 基本懇談會의 改革構想

기본간담회의 문제제기와 병행하여 사회보장제도심의회³⁵⁾도 1977년 12월

33) 佐藤進, 전제서, p.41.

34) 社會保險法規研究會, 年金制度基本構想懇談會 中間意見, 1977, p.162.

35) 심의회는 국가행정조직법상 府, 省, 委員會 및 廳에 법령 또는 점령에 의해 설치되는 부속기관으로 주로 내각총리대신 기타 행정기관장의 자문에 응하여 근사심의를 행하고 조언한다. 심의회는 국가행정조직법의 제 8조의 기관에 해당하고 그 명칭은 심의회, 심사회, 조사회, 협의회, 위원회등 다양하다. 1984년 현재 각 성, 청에 설치되어 있는 심의회는 214개 4,722명으로 후생청의 심의회는 22개 615명으로 구성되어 있다.(中野 實編著, 日本型 政策決定の 變容, 東京: 東洋經濟新報社, 1986, pp.80~81. 참조.)

20일 「舊年金化의 新年金體系」를 건의해서 소위 기본연금구상을 제언했다.

사보심의 제언은 ① 전국민을 대상으로한 정액의 기본연금을 만들고 ② 현행 각 제도는 기본연금 위에 부가연금으로 하며 ③ 현행제도에의 국고부담은 그만둔다고 하는 내용이다. 국민최저보장연금으로서 기초적연금 정액부분은 모든 공적연금에 공통부분으로 하고 그 재원은 전액 국고부담으로 하는 所得型附加價値稅 (=年金稅)의 도입을 구상했다. 그리고 그 정액부분 위에 현행의 후생연금, 공제연금을 두고 2階層으로 하여 부가연금은 현행과 같은 사회보장방식으로 노사가 재원을 부담한다고 하는 것으로 커다란 반응을 불러 일으켰다.³⁶⁾

그러나 구체적인 방법에 있어서는 새로운 거액의 세부담을 지우는 것에 대해서 국민적 합의형성이 가능한지, 사회보험방식으로 운영될 수 있는지, 현행 제도에서부터의 원활한 이행조치 등 여전히 극복해야 할 과제가 많은 제언이기도 했다.

그리고 1977년 6월 年金制度國民調査會에서 「고령자보장, 연금개혁의 과제와 방향」이란 중간보고를 발표했다. 이 보고서는 사회당, 노동단체의 의향을 반영한 것으로 ① 우선 공제연금 상호간의 일원화를 꾀하고 ② 따라서 공제연금과 후생연금을 피용자연금으로서 통합하며 ③ 최종적으로는 피용자연금과 국민연금과의 일체화를 표방하고 있다.³⁷⁾

1979년 4월 기본간담회는 「일본연금제도의 개혁방향 : 장기적인 균형과 안정을 위하여」라는 제목으로 보고서를 제출했다. 개혁의 기본원칙으로서 ① 사회보험방식을 원칙으로 하며 공정하고도 효율적인 보장을 달성한다. ② 제도의 분립을 전제로 하면서 이와동시에 제도간의 불균형의 시정과 재정의 안정화를 예측한다. ③ 세대의 유형과 생활실태에서 본 연금보장의 관점에서부터 제도의 급부수준 및 급부체계 등에 있어서 개선을 행한다. 개혁의 방향은 이 원칙에 입각하여 급부수준, 급부체계, 지급개시년령, 부인의 연금, 비용

36) 橋本司郎, “年金諸 改革案의 檢討する”, 年金制度의 再編成, 季刊 勞働法 別冊 3號, 1979, p.111.

37) 坂本重雄, “公的年金制度改革と 共濟年金 統合論”, 季刊 社會保障, Vol.18, No.2, 1982, p.148.

부담과 연금재정, 업무처리체제, 기업연금 등 7개항에 걸쳐서 중정적인 방향을 구체적으로 서술했다.³⁸⁾

특히 이 연금좌담회의 발상은 일본의 공적연금제도에 존재하는 재정불균형-재정, 비동부담면에 있어서 제도간의 불균형-의 시정을 위해서 제도간의 재정조정을 도모할 것을 제기했고 후의 기초연금을 축으로 하는 연금개혁으로 구체화되었다. 또한 이 보고서는 사보심의 기본연금구상을 실현불가능한 것으로 거부하는 뉴앙스³⁹⁾를 가지고 있었으며 오히려 연혁과 성격을 달리하는 각제도가 현재의 분립적인 상태로 성숙화의 과정을 진행하는 가운데 제도개혁의 어려움을 부각시키는 형태로 되었다.

3. 厚生省의 有識者調査

상기와 같은 정부관계기관의 제언외에 후생성은 차기제도 개정의 중요성에 비추어 1982년 11월부터 1983년 1월에 걸쳐서 금후 연금제도의 올바른 방향에 대해 광범위한 각계 지식인의 의견을 구하고자 21C의 연금에 관한 유식자 조사를 실시했다. 이 조사를 위해 「21C의 연금을 생각한다」⁴⁰⁾라는 팜플렛을 배부하고 현행제도에 내포되어 있는 문제점과 그 해결방향에 있어서 후생성의 생각을 솔직히 제기하여 참고하고자 하는 것이었다.

후생성의 기본적인 생각은 ① 제도간 격차, 재정기반의 불안정 등 제도의 분립으로 수반하는 문제를 해결하고 장기적으로 안정된 연금제도의 확립을 도모하기 위하여 제도의 일원화를 포함, 현행제도의 대략적인 틀에 있어서 제도의 재편성을 행할 필요가 있다. ② 제도 성숙시 구조적인 급부수준에 있어서는 제도를 지탱하는 현역근로세대와 연금을 수급하는 노령세대와의 세대간의 공평성이 확보되도록 하고 장래를 향해 그 적정화를 도모해 갈 필요가 있다. ③ 부인의 연금권 확립, 세대로서의 연금수준의 적정화 등 이러한 방향에 대하여 국민연금의 임의가입제를 포함, 기본적으로 개선할 필요가 있

38) 小山路男, “年金改革論の 背景”, 社會保障研究所 編, 年金改革論, 東京: 東京大出版會, 1982, p.20.

39) 상계서, p.22.

40) 厚生省年金局 企劃課 監修, 二一世紀の 年金を 考える, 厚生問題研究會, 1982.

다.

이와같은 생각은 전술한 바와같이 각계로부터 거의 공통적으로 지적되어온 사항이기도 하다. 그리하여 유식자가 이와같은 회답을 보낼 것인가에 대해 높은 관심을 불러일으켰지만 「제도의 일원화를 행하여야 한다」라는 의견이 68.0%로 나타났으며 82.8%가 사회보험방식을 지지하였다. 그리고 후생연금의 장래 급부수준에 있어서 79.3%가 현역피보험자의 평균임금의 60%~70%정도가 적당하다고 답하고 국민연금 40년 연금액은 부부 월 10만엔 정도(1982년을 기준으로 했을 당시 75,400엔, 1982년도 가격)가 적당하다고 말할 의견이 43%였다.

이와같은 조사는 설문조사라고 하는 기법에서 오는 한계가 있지만 일단 의견의 집약을 볼 수 있으며 개혁안 검토의 기본적인 틀을 설정하는데 중요한 참고자료로 제시되어졌다.

4. 82年 臨調, 懇談會, 共濟研 등의 改革論議

첫째, 중요행정시책 개선의 일환으로서 연금제도를 취급하기 위하여 조직한 제2차 임시행정조사회는 (이하는 임조로 약칭함) 1981년 7월 제1차 답신으로 공적연금제도 개혁과 자원문제에 대하여 ① 각 공적연금제도에 대한 국고부담의 균형을 배려하면서 현행 부담율의 인하를 추구 ② 노령지급개시 연령의 단계적 인상 ③ 은급비 증가의 억제 ④ 국고부담의 사무비를 보험료 재원으로 전환할 것을 제언하였다.⁴¹⁾

그 후 1982년 7월 제3차 답신에서는 전국민을 기초로 하는 통일적 제도에 의해 기본적 연금을 보장하는 것을 목표로 ① 기존의 공적연금제도에 있어서 장기적 제도운영의 안정강화를 위해 피용자연금의 통합을 단계적으로 도모하고 당면한 국철공제조합연금제도는 유사한 제도와 결합을 도모한다. ② 장래의 일원화를 전망하는 가운데 제도간의 불균형 해소와 급부수준의 적정화, 고령자 고용의 동향을 감안한 수급개시연령의 인상 등에 의해 제도운영의 안정화와 무직배우자에 대한 연금보장 ③ 연금제도의 통합, 일원화를 추

41) 이 4가지에 있어서는 「행정추진근치의 일환으로서 국가보조금의 감축 기타 특별조치관계법」(1981, 법 93조)에 의해 일부실시 되어졌다.

진하기 위하여 현재 분립되어 있는 年金行政組織⁴²⁾의 일원화와 그 전제로서 현업무처리를 社會保險廳으로 일원화할 것을 제언했다. 특히 전술한 것과 관련하여 공적연금제도의 일원화 실현을 위하여 연금문제 담당대신을 정하고 그 급속한 개혁의 실현을 요청하고 있는 것을 지적하고자 한다.

둘째, 사회보장장기간담회도 저성장경제 하에서 본격적인 고령화 사회를 맞이하는 21C를 전망해 사회보장제도 전반의 개선을 제언한 가운데 분립되어 있는 현행공적연금제도의 일원화와 지급개시연령이나 보험료의 단계적 인상, 급부수준의 개선(표준보수의 60%) 등 국민적 합의를 구하고 있었다.

셋째, 당시 공적연금제정의 구체적인 문제로 되었던 국철공제조합 연금제도의 해결과 공적연금제도 및 재정 일원화에 관해서 대장대신의 사적자문기관인 「공제연금제도가본문제연구회」가 (1980년 6월에 발족) 1984년도를 목표로 한 국가공무원공제조합과 국철공제조합 등 3공기업체직원공제조합연금과의 일원화를 제언하였다.

넷째, 사회보장심의회의 후생연금부회도 차기의 후생연금보험 재정재산을 실시하고 지급개시연령을 65세로 단계적으로 인상하고, 물가슬라이드계의 存否를 포함한 급부수준의 개화, 부인의 연금문제, 후생연금적립금의 자주운영 등을 검토하였다.

이에 덧붙여 경제심의회 정기전망위원회도 연금재원과 관련하여 급부수준의 개선, 급부인하의 방법을 제기했다.(1982년 5월) 뿐만아니라 여당인 자민당도 정무조사회 내부에 「공적연금조사」회를 신설하고(1982년 3월) 구체적인 연금제도 일원화 개혁에의 움직임을 보인 것이다.

이상과 같은 각계각층의 논의가 수렴되어 83년으로 들어서면서 점차 구

42) 일본의 연금행정조직은 중앙행정기구로서 후생성이 각종 사회보험의 기획입안, 조정, 조사연구를 병행하고 1961년 4월에 국민개보험에 입각하여 사회보험청을 설립하여 사업의 관리운영을 담당하고 있다. 지방행정기구로서는 각 도·부현의 사회부에 보험과와 국민연금과가 있고 그아래 사회보험사무소가(254개) 있어 연금제도를 관장하고 있다. 그리고 국가공무원 공제조합은 대장성, 지방공무원 공제조합은 자치성이 농림어업단체각문 공제조합은 농림수산청, 사립학교 교직원 공제조합은 문부성이 주관하는 다원화체제로 되어있다.(厚生統計協會, 年報, pp.83~84. 참조)

체화되기 시작하였다.

5. 年金改革의 具體化

전술한 제2차 임조의 제1차답신, 제3차답신을 받아서 鈴木内閣은 「행정대강」을 1982년 9월에 발표하여 연금제도의 통합화를 표명하고 우선적으로 급부와 각출과의 관계를 개선하는 등의 정책을 제기하였다. 이 정책은 中會根内閣으로 이어져 1983년 「공적연금제도개혁의 진행방향에 대해서」 관계각료간담회를 결정하고 이것에 근거해서 국가공무원공제조합법과 공공기업체 직원등공제조합의 통합법을 성립시키게 되었다.(제5장에서 상술함)

1981년 1월 이후 차기 제도개정을 향해서 검토를 계속해 왔던 사회보장심의회 후생연금보험부회는 30회에 걸치는 심의를 거듭한 끝에 1983년 7월 「후생연금보험제도에 관한 의견서」⁴³⁾를 후생대신에게 제출하였다. 이 의견서는 연금제도의 정합성을 확보하고 급부수준의 개선, 연금급부를 개인단위로 전환(부인의 독자적인 연금권 확립), 특별조치의 개선을 표방하였다. 특히 각제도에 공통으로 하는 기초연금제도를 창설해서 그위에 독자적인 급부를 덧붙여 소위 2층구조의 연금구상을 시사함과 동시에 연금세에 의한 기본연금구상⁴⁴⁾을 한 소수의견을 물리치고 사회보험방식을 견지한 점이 특기할 만하다.

한편 당시 각 정당이나 단체에서도 연금제도 개혁에 관한 안건을 제출하였다.⁴⁵⁾ 그 중 日本社會黨은 1983년 11월 「생활해 나갈 수 있는 年金制度의 실현을 목표로 :사회당의 일원화 계획」을 제시하였고 公明黨은 1983년 6월 「活力있는 고령화사회」를 목표로 긴급제언 하였다. 民社黨도 동년 11월 「活力있는 福祉社會의 건설을 목표로」 노후대책의 기본방침을 제시하였으며 日本共產黨은 동년 12월에 기본(초)연금을 주장하고 있는 다른 야당과는 달리 전국민을 대상으로 60세에 달했을때 월액 5만엔을 지급한

43) 社會保險審議會 厚生年金保險部會, 厚生年金保險制度改正(二關する意見 統合社會保障, 1983.8.

44) 1978년 사회보장제도심의회 「계연금하의 신연금체계」에서 건의.

45) 歷司博一, 年金制度のすべて, 東京:株式社會 共ハ出版, 1984. pp.254~285.

다라는 「最低保障年金을 확립하고 안정된 年金制度를 목표로 한」 안건을 제출하였다. 또한 日本労働組合総評議會도 국민개연금제의 기반으로 社會年金의 설치를 주장하였다. 당시 연금개혁에 있어서 주된 상이점을 비교하면 아래 (表4)와 같다.

후생성은 전술한 공제연의견, 장기간담회제언, 사보심의 후생연금부회의견, 유식자조사결과, 기타 각계의 의견을 참고로 新年金制度案을 11월에 발표하였다. (제5장에서 상술 함) 中會根內閣은 신연금제도의 도입에 있어서 관계법의 자문을 구하고 1984년 2월 「公的年金制度 改革」의 각의결정을 행했다. 그 결과 강력한 집권당의 기반을 배경으로 「基礎年金」개혁을 실현했다.

이렇게 하여 국민연금법 개정 및 후생연금보험법 개정 등이 제안되어져 중의원에 있어서 1984년 12월 가결되고 85년 4월 참의원에서도 가결되어졌다. 46) 이 과정에서 후생성의 기본방향이 거의 중의원에서도 그대로 부내 결의되어지고 참의원에 있어서도 기초연금 등의 분체 부분은 거의 무수정으로 통과되어 1985년 5월 1일 법률 제34호로 공포되었다.

연금개혁을 둘러싼 이상과 같은 경위는 고령화 사회의 파급이 급속하게 밀려오는 현재의 당면한 사회경제 정세로서 국민적 합의의 형성이 시급함을 보여준 것이다. 이와동시에 정부의 기초연금을 둘러싼 제안이 약 10년에 걸쳐 각계각층의 의견을 반영한 신중한 검토가 이루어져 거의 무수정에 가까운 형태로 가결을 본 입법제정의 움직임이라는 것을 볼 때 이 결의의 실현이 어떻게 행해져 왔는가를 대개 짐작해 볼 수 있다. 이상의 내용을 대략대로 공적연금제도 개혁의 경위를 보면 아래 (表5)와 같다.

46) 일본의 입법과정을 요약하면 국민 < 각 省省議 內閣閣議 > -중의원-
공공단체 < 議員 中의원 参의원법제국 > -중의원-
참의원 (성립) -친황 (공포)
[探瀬忠一, 議會 (=おけ) 立法過程の 比較法的 研究, 東京: 勁草書房, 1979.9. 28.]

(表 4)

연금개

구 분	현행제도 (후생·공제·국민)
연 금 액	<ul style="list-style-type: none"> · 후생연금.....피보험자기간 30년 부부 약 15만엔 (모델연금) · 노령연금평균지급액.....약 11만 엔 (82.3) · 국공제평균지급액.....약 14만엔 (82.3) · 국민연금.....피보험자기간 40년 1인 7.5만엔 (미지급 10년연금 약 2.9만엔)
보 험 료	<ul style="list-style-type: none"> · 후생연금..... 10.6% (노사절반) · 국공공제..... 10.3% (노사절반) · 국민연금..... 5,830엔 (83.4) 부가보험료 400엔
노령연금 급부개시년령	<ul style="list-style-type: none"> · 후생연금..... 60세 여자·노동자 55세 · 국공공제.....남녀 55세 단계적으로 60세까지 · 국민연금..... 65세 60세 감액지급 년 8%정도 보험금 + 국고부담
재 원	<ul style="list-style-type: none"> · 후생연금.....국고부담 급부의 20% · 국공공제.....급부의 15.85% · 국민연금.....국고부담 국고의 1/3

※ 위 표에서도 국민격차를 잘 알 수 5

(表 5) 公的年金制度 改革의 經緯

年 月 日	內 容
1975. 8. 12	사회보장장기계획 간담회제언 「금후 사회보장의 바람직한 방향에 대하여」
1977. 12. 19	사회보장제도심의회의 건의 「계연금하의 신연금체계」
1979. 4. 18	연금제도 기본구상 간담회 「일본연금제도의 개혁방향-장기적인 안정과 균형을 추구하며」
10. 18	사회보장제도 심의회 건의 「고령자의 취업과 사회보험연금-속개연금하의 신연금체계」
1981. 11. 12	사회보장심의회의 후생연금보험부회 간담회 「차기제도 개정의 방향에 대한 심의개시」
1982. 7. 23	사회보장장기전망간담회제언 「사회보장의 장래전망에 있어서」
7. 30	임시행정조사회-행정개혁에 관한 제3차 답신(기본답신)
9. 24	연금문제 담당대신 지명
11. 20	「21C의 연금」에 관한 유식자 조사실시(1983.1.31까지)
1983. 2. 2	국민연금심의회의간담회
5. 20	지방공무원등 공제조합의 재정단위의 일원화를 도모하기 위한 법안성립
7. 15	사회보험심의회의 후생연금보험부회 의견서(1981.11 이후 30회 심의)
11. 28	국가공무원 공제조합과 공공기업체직원 등 공제조합의 통합 법안 성립 국민연금심의회의에 자문(1984.1.26 답신) 사회보험심의회의에 자문(1984.1.24 답신)
1984. 1. 25	사회보장심의회의에 자문(국민연금법 등의 일부를 개정하는 법률안에 있어서 2.23 답신)
2. 24	「공적연금제도의 개혁에 있어서」 각의 결정 「국민연금법등의 일부를 개정하는 법률안」 각의 결정

年 月 日	內 容
1984. 3. 2	「국민연금법등의 일부를 개정하는 법률안」 국회에 상정
10.12	공제연금제도개혁검토위원회보고 「공제연금제도개혁의 방향」
12.18	중의원 사회노동위원회에 있어서 수정, 체결
12.19	중의원본회의 체결
1985. 2.26	참의원 사회노동위원회에 있어서 제안이유 설명
4. 1	사회보장제도심의회에 자문 (국가공무원공제조합법등 4공제조합법의 일부개정에 대해)
4.20	「국가공무원등 공제조합법등의 일부를 개정하는 법률안」등 4공제개정안
4.23	국회상정
	참의원 사회노동위원회에 있어서 수정, 체결
4.24	참의원 본회의 체결
5. 1	중의원 본회의 체결, 성립 공포 (법률등 제 34호)
6.18	중의원본회의에 있어서 4공제개정법안의 취지설명
6.19	중의원 대장위원회에 있어서 국공제 개정법안의 제안이유 설명
12.20	국공제개정법안과 4공제개정안 체결, 성립

※ 자료 : 年金研究會編, 日本とアメリカの 年金制度, 東京 : 中央法規出版, 1987, pp. 154~155 참조

V. 年金統合과 新年金制度

1. 公的年金統合의 方向

1983년 11월 국회에서 가결 성립된 「共濟年金統合法」은 국가공무원과 3공기업체직원의 재정조정을 꾀하고 당면한 국철공제연금제도의 구제를 의도한 것인데 이것은 공적연금제도 재편·통합의 제1단계로서 주목되어진다. 이 법이 성립된 같은 날에 국민연금, 후생연금의 개정법안이 사보심 등에 자문

을 구하였다. 그리하여 1986년도 시행을 목표로 한 이 법 개정은 (후술하는 기초연금제도에 의해 통합) 통합법과 일견 무관한 것처럼 보이지만 이후의 통합화의 과정에 있어서 공제연금도 기초연금에로의 참여를 예정하는 것이다.

연금제도 통합의 2가지 유형을 살펴보면 먼저 연금제도 국민조사회의 「고령자 보장, 연금개혁의 과제와 방향(중간보고)」(1977년 6월)이 사회당 노동단체의 의향을 반영한 것으로 ① 우선 공제연금 상호간의 일원화 ② 이어서 공제연금과 후생연금을 합하여 피용자연금을 통합한다. ③ 최종적으로 피용자연금과 국민연금을 통합하는 것으로 제시했다.

자민당의 공적연금조사회는 1982년 11월에 아래 (그림1)에서 볼 수 있는 바와 같이 1995년을 목표로 단계적 통합을 추진하는 견해를 표방했다. 이 견해는 전술한 연금제도국민조사회의 「중간보고」나 공제연의견, 제2차 임조의 「기본답신」에서 나타난 통합안을 구체화 한 3단계로켓트 방식⁴⁷⁾이다.

다음으로는 「공적연금제도 개혁」의 각의결정에 의한 (1984년 2월) 사회보험방식의 기초연금(국민연금) 위에 후생연금, 사원보험, 국민연금, 공제조합을 통합한다는 것이다.

이상 2가지 유형의 통합화 흐름은 전자에 따라서 1983년 공제연금통합법이 실현되고 후자에 따라서 후생연금, 국민연금, 사원보험의 직무의 연금부문이 1986년 4월 1일부터 시행되는 신연금제도에 의해 통합되었다.

전자에 의한 공제연금통합법을 기초로 국철공제구제의 5개년계획은 ① 1985년도부터 5년간 발생하는 국철공제 적자 4,658억엔(연평균 932억엔)의 반액을 국철의 자조노력, 반액은 국공채 그룹의 지원으로 충당한다. ② 이를 위해 국공채 그룹의 보험료를 85년 4월부터 10.6% 인상하고 ③ 국철의 보험료는 84년 10월부터 20.4%로 인상한다.(84년 9월말 17.5%) ④ 국철공제년금은 국공채보다 10% 낮게 될 때까지 연금슬라이드를 정지한다는 것 등이다.

47) 坂本重雄, 公務員の 社會保障, 東京: 勁草書房, 1983, p.223.

그리고 84년 10월 이후 대장성 주계국을 중심으로 한 관계 각성(자치, 문부, 농림)의 공제연금담당책임자들에 의한 개혁안의 골자를 보면⁴⁸⁾ ① 공제연금가입자, 동배우자로 기초연금(월액 5만엔)제도를 도입해서 공제연금은 보수비례연금으로서 그 위에 두고 법개정후 후생연금과 동일한 형식으로 한다. ② 연금의 산정 기초액을 종래의 최종1년간의 본봉으로 하지않고 후생연금과 동일하게 가입기간의 월수를 평균한다. ③ 지급개시년령은 1995년을 목표로 민간인과 같이 60세(당시는 56세)로 인상한다. ④ 퇴직후 재취업의 경우, 급여가 일정액 이상이 될때는 연금의 일부를 정지한다는 것 등으로 개혁안의 초점은 매스콤이나 세론의 「官民格

2. 新年金制度

일본정부는 연금문제담당대신의 책임하에 전술한 경위를 거쳐 공적연금제도 전반에 걸친 대개혁을 단행하여 1986년 4월1일부터 그 전면적인 실시를 보았다.

제도개혁의 基本目標는 본격적인 고령화사회의 도래에 대비하고 공적연금제도를 장기적으로 건전하고 안정적으로 운영해 가기 위한 기반을 확보하는 것과 이를 위하여 세대내 공평성(제도에 가입하고 있는 현역세대 혹은 연금을 받고 있는 노령세대라고 하는 동일세대 내에서의 공평)과 세대간 공평성(제도를 유지하는 현역세대와 연금을 받는 노령세대의 균형)을 확보하는 것이었다.⁴⁹⁾

여기서 제3장의 대두배경에서 나타난 제도간의 격차나 중복급여, 제도 일원화의 문제는 세대내의 공평성을 확보하는 과정에서 정리되어질 필요가 있

48) 坂本重雄, 社會保障と人權：年金・醫療の再編と生存權, 東京：勁草書房, 1987, p.71.

49) 공평성의 개념은 柳洪聲, “社會福祉에 있어서 社會正義 示察點과 限界”, 南松金泰榮教授 華甲紀念論文集, 1988. 참조.

고 현역근로자의 부담이나 소득수준과 구조적 급부수준과의 균형문제 즉 재원부담과 재정문제, 급부수준의 문제를 세대간의 공평이라는 관점에서 개선되어야 할 필요가 있게 된다. 여기서는 제도개정의 요점을 다음의 4가지로 나누어 살펴보고자 한다. 50)

(1) 基礎年金의 導入- 制度의 一元化

신연금제도에서는 현행의 국민연금을 공통의 기초연금으로 급여하도록 함과 동시에 후생연금은 기초연금 위에 보수비례연금을 급여토록 하는 2층식 연금제도로 재편성 한 것이다. 기존제도에서 자영업자 농민 등은 국민연금에 가입토록 되어있고, 근로자는 후생연금에 가입하는 체계로 되어 있으며 게다가 근로자의 처에 대해서는 국민연금에 임의가입하도록 되어있다. 이번 개정에서는 국민연금의 적용을 일반 근로자에게도 확대함과 동시에 임의가입이던 근로자의 부인도 전원 당연가입하는 것으로 하여 선원보험의 직무의 연금부분은 후생연금보험에 완전히 통합하는 것으로 하고 있다. 또 공제연금이 있어서도 공무원 등 및 그 배우자에게도 근로자 세대와 마찬가지로 국민연금의 적용을 확대하여 기초연금을 급여하도록 하고 있다.

기초연금의 재원은 기존제도의 원활한 이행과 실현가능성을 배려하여 기존 방식인 사회보험방식을 유지하며 그 비용의 1/3은 국고부담으로 하고 있다. 기초연금은 노령기초연금, 장애기초연금, 유족기초연금의 3종으로 하고 가입자 개개인에 대해서 자신의 연금으로서 급여하는 것이므로 1人 1年金의 원칙이 확립되게 된다. 이상의 내용을 기초로 그림으로 나타내 보면 아래와 같다.

(2) 給與水準과 負擔의 適正化

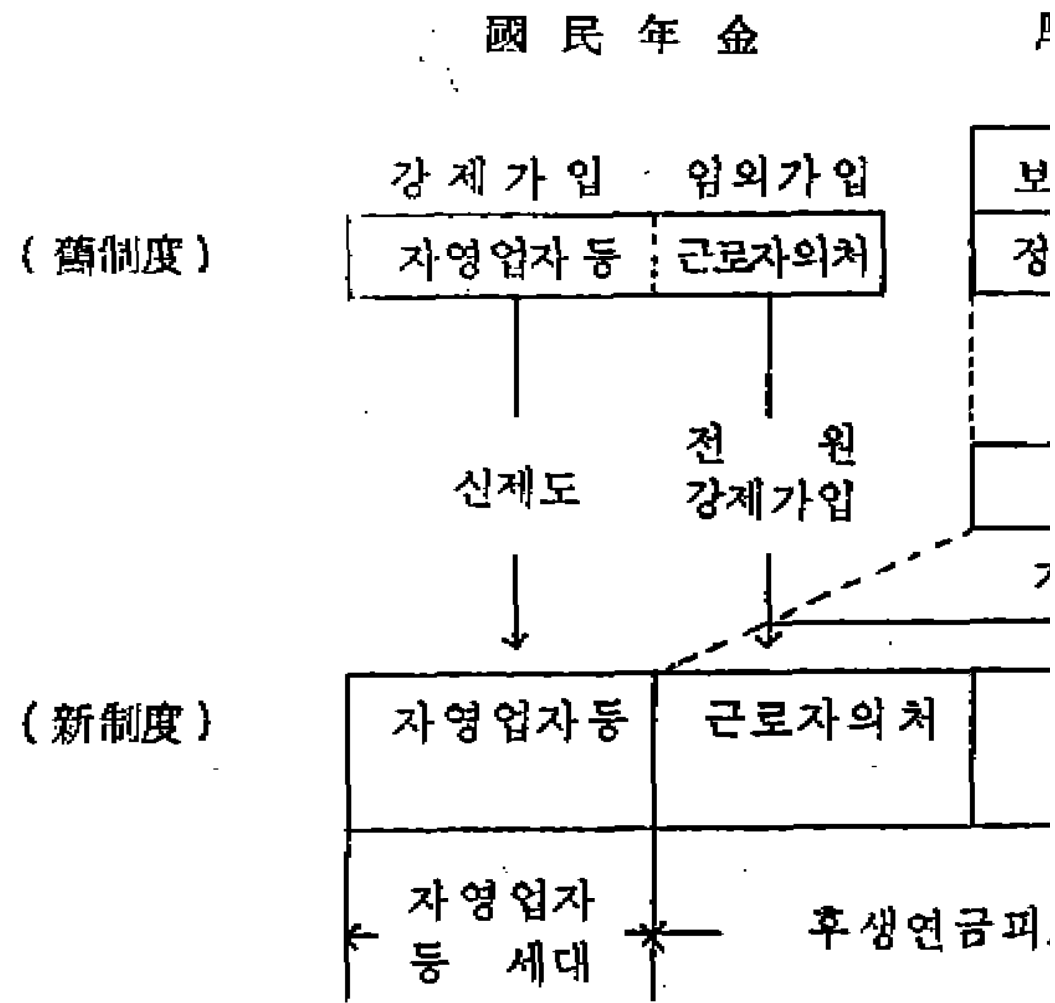
전술한 제3장의 3.5에서 알 수 있었듯이 가입기간의 신장에 따른 급여수준을 보면 후생연금의 경우 51) 제도개정에서는 32년 가입 부부로 월액

50) 厚生統計協會, 전게서, pp. 40~43.

51) 근로자세대의 표준적인 연금액의 추이를 보면 1973년 개정시 27년 가입으로 그 수준은 62%, 1976년에는 가입기간 28년으로 64%, 1980년에는 가입기간 30년에 68% 이었다.

(그림 2)

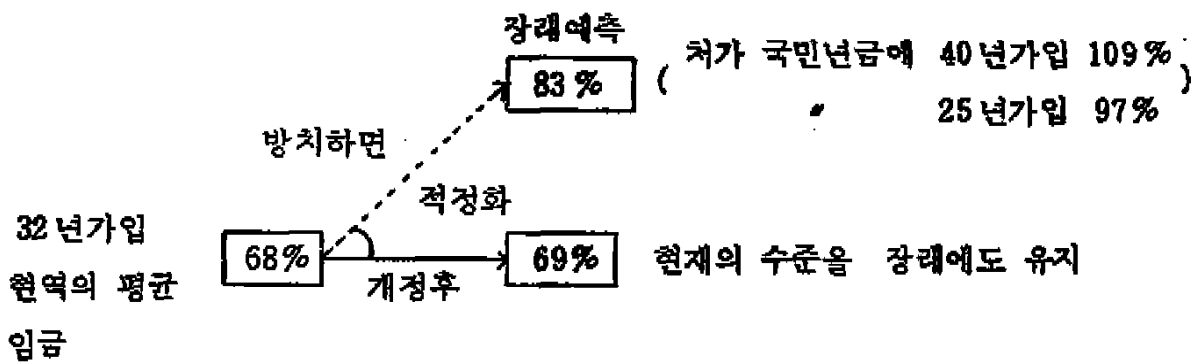
新年



173,100 엔(1984년 가격)으로 현역근로자평균임금의 68% 수준이 되며 40년 가입이 일반화 된 단계에서는 211,100엔으로 83%가 되고 그 부인이 40년 가입이 되면 109%에 달하게 된다. 따라서 이번 개정에서는 제도의 성숙화에 따르는 평균가입년수의 신장에 맞추어 정액 부분의 단가(86년 76,800엔을 50,000엔으로)와 보수비례부분의 승률(86년 10/1000을 705/1000로)을 20년에 걸쳐서 서서히 체감해 가는 것으로 하여 현재의 68% 수준을 장래에도 그대로 유지(69%)해 가는 것으로 하고 있다. 이상의 내용을 그림으로 나타내보면 다음과 같다.

(그림 3)

給與水準의 適正化



보험료 부담면에서 보면 현행제도를 그대로 방치했을 때 1986년 현재 후생연금의 경우 10.6%가 2010년에는 24.9% 40년후인 2025년에는 38.8%가 되며 국민연금의 경우 현 6,800엔이 2025년에는 19,500엔이 되어 재원부담에 있어 세대간의 불공평이 예측된다. 더우기 전술한 인구고령화현상에 비추어 볼 때 노령인구부양지수가 2.7까지 격감될 것으로 예측되므로 세대간의 불공평은 더욱 가속화될 것이다. 따라서 이번 개정으로 후생연금의 경우 절정기에 있어서도 28.9%(만약 2019년까지 급여개시연령을 5세 앞당긴 65세로 한다면 23.9%), 국민연금의 경우에는 월액 13,000엔(1984년도 가격)으로 기존제도의 2/3 이하로 경감하게 된다. 52)

52) 급여개정율을 5%, 이율을 7%로 가정했을 경우.

(3) 婦人年金權의 確立

기존제도에서는 남편과 무직인 처를 급여의 표준적인 단위로 하고 이것을 부의 연금으로 Cover한다고 하는 소위 세대단위의 급여설계가 되어 있고, 한편 국민연금의 경우는 자영업의 부와 그 처가 각각 독립적으로 피보험자가 되어 독자적으로 연금을 받는다고 하는 소위 개인단위의 급여설계가 되어 있었다. 게다가 피용자의 무직인 처에 대해서도 국민연금에 임의 가입함에 따라 처 독자의 연금권을 획득하는 길도 열려 있었다.

이와같은 기존제도에서는 피용자나 자영업자의 처로 국민연금에 임의가입하지 않은 사람에 대해서는 장해를 입거나 이혼한 경우 연금보장에서 빠지는 경우가 있다. 또한 제3장 4에서 본바와 같이 현⁵³⁾ 국민연금에 가입되어 있는 처는 쌍방급여가 되어 40년 후에는 연금수준이 109%에 달하게 되고, 결혼후에도 계속 처가 근무하게 될때 쌍방급여가 되며 단신세대가 부부세대보다 급여수준이 높게되어 과승급여의 문제점이 발생되게 되어있다.

따라서 신연금제도에서는 국민연금의 적용을 받는 일반 봉급생활자나 그부인에게도 확대하는 것으로 가입자 한사람 한사람에게 자신 명의의 기초연금이 급여되게 된다. 그러므로 다음과 같은

$$\begin{aligned} \text{단신세대} &= \text{기초연금} + \text{보수비례연금} \\ \text{부부세대} &= (\text{夫}) \text{ 기초연금} + \text{보수비례연금} \\ &\quad (\text{妻}) \text{ 기초연금} \end{aligned}$$

형태로 세대의 수준분화가 도모된다. 또한 부부 맞벌이 세대에 대해서는 각각 자신의 기초연금 + 보수비례연금의 형태로 지급된다.

한편 봉급생활자의 세대에 관계된 기초연금의 급여에 필요한 비용은 후생연금을 제도로서 합하여 부담하는 것으로 하고 있기때문에 별개의 보험료를 필요로 하지 않게 되어있다.

(4) 障害年金의 改善

기존제도에서는 어려서 장해를 당한 사람들에게는 국민연금의 장애복지연금

53) 1984년 3월 피용자의 처 가운데 70% 정도가 국민연금에 가입되어 있는 것으로 추정.

이 급여되도록 되어 있는바 똑같이 장애를 당했음에도 불구하고 그 장애의 발생이 제도에 가입전인지 후인지에 따라서 연금액에 큰 차이가 있는 것은 부적당하다는 지적을 받아왔다.

따라서 신연금제도에서는 직역에 따른 차이를 넘어 국민 모두가 하나의 제도를 유지한다는 기본이념에 입각하여 어릴 때부터의 장애자들에게도 장애기초 연금을 지급하고 그 고통을 상호분담해 가도록 하고 있다. 다음 (表 6)은 신·구연금의 급여제도 비교이다.⁵⁴⁾

(表 6) 新舊年金制度의 給與比較

구분	구 연금 제도	신 연금 제도
후생연금	노령연금	노령후생연금+노령기초연금
	장해연금	장해후생연금+장해기초연금
	장해수당금	장해수당금
	유족연금	유족후생연금+유족기초연금
공제연금	퇴직연금	퇴직공제연금+노령기초연금
	장해연금	장해공제연금+장해기초연금
	장해일시금	장해일시금
	유족연금	유족공제연금+유족기초연금
국민연금	노령연금	노령기초연금
	장해연금, 장해복지연금	장해기초연금
	모자연금, 준모자연금, 유아연금	유족기초연금
	과부연금	과부연금
	사망일시금	사망일시금

54) 高原宣昭著, 新年金の 實際知識, 東京: 東洋經濟新報社, 1986, p.29.

Ⅵ . 結 論

이상으로 일본 연금제도의 역사적 발달과정을 개관하고 연금개혁론의 대두 배경과 신연금제도의 형성과정을 증점적으로 고찰하였다.

일본연금제도의 발달과정을 요약해 보면 특별관리를 중심으로 하는 은급법제와 정부관업부문 피용자의 공제조합을 중심으로 연금제도가 창설되고, 1941년 전시사회정책의 일환으로 근로자연금보험법이 신설되었으며 45년 후인 신연금제도의 제정으로 사실상 개보험화가 이루어진 셈이다. 재원운용방식은 적립방식에서 부과방식으로 이행되고 있으며, 분립체제에서 통합일원화의 체제로 나아가고 있다.

연금개혁론이 일어난 배경으로는 70년대 경제성장의 둔화로 장차 국민의 연금권을 어떻게 보장할 것인가와 급속한 노령인구의 증가로 이에 따르는 재원부담의 문제가 개혁의 중요한 이슈로 등장하였으며 또한 기존제도간의 격차(중복, 과승급여, 관민격차)를 해소하고 연금수준의 적정화를 어떻게 이루어 나갈 것인가가 연금개혁의 논의를 불러일으킨 것이다.

그리고 연금개혁론의 경위에서 드러난 정책형성의 공식적 참여자로서는 후생성의 사적자문기관인 사회보장심의회와 사회보험심의회, 후생연금부회, 제2차 임시행정조사회, 대장대신의 사적자문기관인 공제연금제도기본문제연구회가 있고 비공식적 참여자로서 일본의 각 정당과 이익단체인 노동조합, 유식자조사에 의한 국민들이 관여하였다. 이러한 공식, 비공식 참여자들의 노력도 두드러졌지만 그 중에서도 전체적으로 볼 때 연금개혁론의 전반적인 주도자는 후생성의 사보심과 제2차 임조의 답신이었다. 즉 통합화의 아이디어는 공제연에서 받았지만 鈴木内閣은 임조의 답신을 받아 「행정대강」을 발표하여 통합화를 표명하였고 이 정책은 中會根内閣으로 이어져 1983년에 국가공무원공제조합과 공공기업체직원등 공제조합의 통합법을 성립시켰다. 또 신연금제도는 사보심의 후생연금보험제도 개정에 관한 의견서가 커다란 수정없이 각의결정을 거쳐 참의원과 중의원에서 가결되어져던 것이다.

일본의 정책결정과정을 보면 Anderson⁵⁵⁾은 1960년대 사회복지에 관한

55) S. J. Anderson, 日本 社會福祉の 政策形成過程, ジュリスト, 1986, p. 173.

제1의 Actor로서 후생성과 대장성의 관료주도의 정책형성을 볼 수 있다고 지적하고 있으며 현의성의 1963년 일본노인복지입법의 형성과정에서도 동일하게 후생성의 관료인 것으로 나타나고 있다.⁵⁶⁾ 그러나 篠田徹에 의하면⁵⁷⁾ 최근 일본의 정책결정과정에 있어서 관료나 입법부의 비중이 상대적으로 저하되고 자문기관이나 자민당내의 정책결정기관이 상대적으로 상승하고 있으며 그 가운데에서도 심의회와 제2임금의 활동이 각광을 받고 있다고 지적하고 있다. 이말을 바꾸어 놓으면 의회활동 혹은 의회기능의 상대적 약화를 의미하는 것으로 정부와 여당사이의 조정이 이루어지고 정부내 各省間에 합의가 되면 별다른 무리없이 거의 무수정의 법안으로 확정될 수 있는 가능성이 있다고 볼 수 있다. 이러한 지적과 주장은 본연구에서 나타난 일본 연금개혁론의 경위에서도 잘 들어맞는 것임을 알 수 있다.

한편 10여년간 연금개혁의 논의과정을 거쳐 제정된 신연금제도의 특징에서 나타나는 시사점을 살펴보면

먼저 다원화된 체계를 통합체제로 향하려는 시도이다. 즉 국민연금에 의한 기초연금제도의 도입으로 전국민이 그 종류에 관계없이 기초연금의 적용을 받게 되었으며 특히 국철공제연금의 재정적자 최소를 위해 공기제연금에 통합되고 선원보험의 직무의연금부분이 후생연금에 통합된 것이다. 이와같은 사항은 우리나라 학자들 간에서 주장되고 있는⁵⁸⁾ 공무원, 사립학교교직원, 군인연금(이하 3개직역연금으로 칭함), 국민연금 간의 통합화를 검토하거나 군인연금의 재정적자 해소방안을 검토해 볼 수 있는 좋은 계기가 될 것이며 앞으로 선원보험법이 시행될 때 그 방향을 설정하는데 참고가 되어야 할 것이다. 한편 우리나라 국민연금의 적용대상에 있어서 일본의 경우와 같이 국민연금, 후생연금으로 분리시키지 않고 강제가입과 임의가입으로 적용대상을 포괄하고 있는 점에서는 우리나라가 통합화의 길을 한발 더 앞선 것으로 연

56) 현의성, "日本 老人福祉政策의 形成過程에 관한 研究 - 1963年 老人福祉立法을 中心으로 -", 南松 金壽榮 教授 華甲紀念論文集, 1988, p.380.

57) 篠田徹, 審議會, 中野實 編著, 전계서, p.79.

58) 朴眞一, 전계서, p.8, 61. 참조.

구자는 생각한다.

다음으로 일본 신연금제도의 정책형성에 있어서 주도자는 후생성의 사보심이었지만 10여년에 걸친 수십차례의 논의와 답신이 있었고 각 정당들이 각자의 대안을 제시하고 있으며 국민들의 여론을 조사하여 국민적 합의를 얻고자 했던 유식자 조사가 있었다. 우리나라의 경우 국민연금의 형성에 있어서 참여자로서는 보사부와 KDI, 경영자총회와 노총이 있었지만(구법인 국민복지연금법에서는 주로 보사부 안이, 신법인 국민연금은 주로 KDI의 안건이 반영) 각 정당들의 대안이 제시되지 못하였고 노총을 제외한 수혜자 집단의 영향은 거의 표출되지 않았다. 이러한 점은 사회복지정책형성에 있어서 우리나라 정당이 여야를 막론하고 복지사회의 구현을 위해 구체적인 대안이나 정강정책을 표출해야 할 것으로 생각되며 대안을 표출할 수 있는 창구가 마련되어야 할 것이다. 그리고 정부 관료위주의 정책결정을 배제하고 사회복지정책 결정에 직접적인 영향을 받는 수혜자 집단의 의견이 충분히 고려될 수 있는 기구와 방법을 모색해야 할 것으로 생각된다.

끝으로 일본이 정액의 기초연금 도입으로 제도간의 격차와 국민격차를 해소하려 했던 점이다. 우리나라의 경우 급여종류에서 볼때 국민연금이 8종, 공무원과 사립학교교직원연금이 18종, 군인연금이 14종으로 제도간의 차이가 있다.

또한 소득재분배의 관점에서 국민연금과 3개지역연금제를 비교해 볼 때 국민연금은 기본연금과 가급연금으로 이루어져 있으며 다시 기본연금은 사업장 가입자 전원의 표준보수월액을 평균한 균등부분과 가입자 개인의 가입기간중 표준보수월액을 평균한 소득비례부분으로 이루어져 균등부분이 어느정도의 소득재분배효과를 노리고 있다. 그러나 3개지역연금제도에서는 정률에 의한 각 출과 소득비례급여로서 고소득자에게는 교액의 급여가 지불되고 저소득자에게는 저액의 급여가 지불되는 것으로 3개지역연금제도는 소득재분배효과가 거의 미약한 실정이다.

그리고 급여수준에 있어서 3개지역연금제도는 20년 가입에 대하여 보수월액의 50~76%인데 국민연금은 40%이다. 급여산정기준에 있어서 3개지역연금제도는 최종보수월액을 기준으로 하고 있는데 비해 국민연금에서는 그나

마 상대적으로 평균임금이 낮은 사업장가입자의 전가입기간 중 표준보수월액을 평균한 액으로(구법에서는 보사부의 수혜자보호의 입장으로 가입기간 최종 3년간을 산정기초로 하고 있었음) 보수비례부분을 산정하고 있어 금후 급여수준에 있어서 관민격차의 현상이 두드러질 것으로 예상된다. 물론 각제도의 목적, 연혁, 성숙도 등이 다르기 때문에 모든 격차가 불합리한 것으로 된다는 것은 말할 수 없지만 합리적이지 아닌 격차는 될 수 있는 한 시정되어야 할 것이다.

이상에서 일본연금개혁론의 연구로부터 몇가지 시사점을 도출하였지만 신연금제도 자체도 또다른 문제점을 내포하고 있는 것이므로 논의의 여지가 있을 것으로 생각된다. 이 문제는 금후의 연구과제가 될 것이다.