
2026년도 해외출장보고서

- 공적연금 정책연구를 위한 일본사례조사 -

2026. 6. 4.

KDI 재정·사회정책연구부

1 출장 배경 및 목적

□ (출장 배경)

- 국민의 안정적인 노후생활 보장을 위해 다층적 연금체계가 운영 중이나, 급격한 저출산·고령화로 인해 공적연금의 재정 지속가능성이 크게 위협받고 있음.
- 인구구조의 변화가 고착화되는 상황 속에서 제도 간 형평성을 맞추고 세대 간 불평등을 완화하며, 재정의 지속가능성을 보장할 수 있는 효과적인 연금구조의 재편이 필요함.
- 초고령사회 진입에 따른 공적연금 재정문제를 먼저 경험하고, 성공적인 연금개혁(후생연금과 직역연금 통합, 거시경제 슬라이드 등 자동조정장치, 기여식 기초연금(국민연금)등)을 이루어낸 일본의 현장 사례를 심층조사하고자 함.
 - 일본의 후생연금 재정추계모형과 자동조정장치 운용 매커니즘을 조사하여, 국내 공적연금 추계모형의 한계를 보완하고 한국형 공적연금개혁에 대한 정책적 제언을 마련하고자 함.
 - 저출산 고령화를 먼저 경험한 일본의 공적연금 개혁사례를 조사하여 개혁과정에서 발생하는 문제점들을 살핌으로서 공적연금제도의 개편방향에 관한 정책적 제언을 하고자 함.
- 이러한 문제의식하에 공적연금 재정추계모형 구축 및 연금개혁을 위한 연구가 진행중에 있으며, 본 연구의 일환으로서 일본 사례를 참고하여 한국의 경제·사회구조에 맞는 공적연금 개편방안을 마련하는데 기여하고자 함.

□ (출장 목적)

- 공적연금 정책연구를 위한 일본 사례조사
 - 일본의 공적연금 개혁논의과정에서 필요한 재정계산과 두 차례에 걸친 연금 개혁사례 조사를 통해 한국에 부합한 공적연금 재정추계방법을 고안하고, 재정 지속가능성을 고려한 개혁방안을 논의하여 정책방향을 제언하고자 함.

2 출장 개요

□ 출장지 및 기간

- 출장지: 일본 도쿄
- 출장기간: 2026. 5. 12(화) ~ 2026. 5. 15(금)

□ 출장자 (총 6명)

소속	성명	직위
KDI 재정·사회정책연구부	이강구	선임연구위원
KDI 재정·사회정책연구부	신승룡	부연구위원
KDI 재정·사회정책연구부	노희원	전문연구원
KDI 재정·사회정책연구부	박창규	전문연구원
KDI 재정·사회정책연구부	추석현	전문연구원
KDI 국제개발협력센터	나정현	전문위원

□ 주요활동

- 일본의 공적연금 관련 정부, 연구기관, 학계 등을 방문하여 일본의 공적연금 개혁, 시스템 등을 심층조사함.

3 출장 일정

일자	주요일정(안)
5.12(화)	[이동 : 신승룡, 노희원, 박창규, 추석현, 나정현] 1) 청주(09:30) → 나리타(11:45) 나리타 → 도쿄 이동 [이동 : 이강구] 2) 청주(16:15) → 나리타(18:45) 나리타 → 도쿄 이동
5.13(수)	[10:00-12:00] 기관 방문 및 인터뷰 • 방문기관: 일본 후생노동성

	<ul style="list-style-type: none"> • 인터뷰이: Okada Yuya 외 6명(일본 후생노동성) <p>[15:00-17:30]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 방문기관: 일본 국립 인구·사회문제연구소 • 인터뷰이: Sato Itaru(선임연구위원), Kimura Takesi(기획부장)
5.14(목)	<p>[12:00-14:00] 기관 방문 및 인터뷰</p> <ul style="list-style-type: none"> • 방문기관: Keio University 경제학부 • 인터뷰이: Doi Takero(교수), 박전용(박사과정생) <p>[16:00-18:00]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 방문기관: 일본 후생노동성 & 일본연금기구 • 인터뷰이: Okada Yuya(일본 후생노동성) Tsuyoyama Masakatsu 외 6명(일본연금기구)
5.15(금)	<p>[10:00-12:00] 기관 방문 및 인터뷰</p> <ul style="list-style-type: none"> • 방문기관: NLI Research Institute • 인터뷰이: Nakashima Kunio(공적연금조사부장), 김명중(선임연구위원) <p>[해산 및 귀국]</p>

** 나정현 전문위원은 CID 출장일정으로 별도 복귀

4 활동 내용

1. 일본 후생노동성 방문 및 면담

일 시: 2026. 5. 13.(수), 10:00 - 12:00

주요 면담자 : Okada Yuya, Okubo Toya, Aoki Takeshi, Akanuma Toshi, Oka Yozuru, Matsuura Yohei, Kido Kenichi

주요 내용

- 일본 후생노동성 연금국을 방문하여 두 번에 걸친(2004년, 2015년) 일본 공적연금 개혁에 관한 당시 이야기 및 현재의 공적연금 시스템에 대한 심층조사를 수행함.

- 일본 공적연금에 대한 4가지 부문과 관련된 질문지를 미리 작성하여 송부하여 회의가 원활하게 진행되도록 함.
- 자동조정장치 (거시경제 슬라이드)
 - 저출산·고령화에 따른 보험료 인상 억제를 위해 도입되었으며, 보험료 상한을 고정하고 연금 급여를 하향 조정함.
 - 초기 미발동 문제를 보완하기 위해 이월(캐리 오버) 제도를 도입함. 급여 조정 종료 시기가 2050년대 중반으로 지연되었으나, 노동 참가 확대로 당초 목표인 소득대체율 50% 선 유지가 전망됨.
- 피용자연금 일원화 (2015년)
 - 연금 재정 안정과 직역 간 형평성을 위해 공제연금(공무원 등)의 특수성을 폐지하고 민간 후생연금 기준으로 완전 통합함.
 - 제도적 일원화는 완료되었으나, 막대한 비용 문제로 민간과 공무원 관리 조직 간의 전산 시스템 물리적 통합이 보류됨.
- 국민연금(기초연금) 및 3호 피보험자
 - 수급 권리성과 국민 연대 강화를 위해 기여식(사회보험)을 유지함. 소득대체율 50% 하한 및 국고지원 50% 투입은 사회적 합의를 거쳐 법제화됨
 - 여성 취업 증가로 3호 피보험자(전업주부)에 대한 공평성 논란이 일어, 단시간 근로자의 피용자보험 적용 확대를 통해 단계적 축소를 추진 중
- 수급 연령 및 기타 현안
 - 조기 수령 감액 및 연기 수령 증액은 단순 페널티가 아니며, 평생 수급 총액이 동일해지도록 수리적 등가(재정 중립) 원칙에 따라 설계됨.
 - 일본의 탈퇴일시금은 수급권이 없는 외국인만을 위한 전용 제도로 한국과 차이가 있으며, 일본 기금 투자 운용 전략에 대한 질의는 추후 서면 답변으로 보류됨.

2. 일본 인구·사회문제연구소 방문 및 면담

□ 일 시: 2026. 5. 13.(수), 15:00 - 18:00

□ 주요 면담자 : Sato Itaru, Takeshi Kimura

□ 주요 내용

○ 일본의 거시경제 슬라이드

- 초기 10년간(2004~2014) 물가 저하로 미발동되어 기여도가 낮았으나, 발동 요건 완화 및 이월(캐리 오버) 제도 도입 이후 일정한 효과를 거두고 있음.
- 소득대체율보다 적립금 총액과 급여액의 비율인 적립정도(적립배율)가 재정 건전성 평가의 최우선 지표임.
- 연 0.9% 수준의 미세한 조정 폭이며 미래 세대와의 형평성을 고려할 때 급여 적정성을 크게 훼손하지 않는다고 평가함.
- 기초연금부터 우선 조정하는 메커니즘 탓에, 후생연금보다 기초연금에 장기간 삭감 부담이 집중되는 현상이 발생함.

○ 일본 직역연금 통합

- 민관 직장인을 넓게 통합하여 연금 부양 주체를 하나로 묶음으로써 공평성과 대국민 신뢰를 크게 확보함. 사학공제의 보험료율 인상 시간차 외에는 실질적 이중구조가 남아 있지 않음.
- 과거 국영기업(NTT 등)의 후생연금 흡수 선례가 있었고, 젊은 공무원들의 기득권 기간이 짧아 반발이 적었음.
- 일본은 보험료율 격차가 작았으나 격차가 큰 한국은 저항이 거셀 수 있으므로, 공무원 퇴직금 성격의 3층(직역가산) 혜택을 분리·보장하는 유인책이 필요함.

○ 기여식 기초연금 구조

- 기초연금만으로는 생활비 보장에 한계가 있어 저소득층 별도 지원금 제도를 병행함. 미납 사각지대가 존재하나 전액·반액 면제 및 납부 유예 제도를 적극 홍보하여 납부율을 개선함.
- 수급권 보장이 확실하다는 장점이 있으나, 이중 행정비용 발생 및 세대 간 불공평 인식 유발이라는 한계가 뚜렷함.
- 50% 국고지원은 재원 안정화에 기여하나, 심각한 경제 악화 시 재정

고갈 우려가 있으며 현재 일본의 재정 적자로 인해 추가지원은 어렵음.

○ 최근 개혁 방향 및 재정 리스크

- 대규모 재정 유입 효과보다는 저소득층의 노사 절반 부담 편입을 통한 강력한 “소득 재분배 효과”가 핵심임.
- 수급 연령 유연화는 수리적 등가로 설계되어 재정 영향이 미미하며, 실질적인 고령자 노동 증가는 일정 소득 이상 시 연금을 깎는 “재직노령연금”의 감액 기준이 완화된 덕분임.
- 연금 재정을 위협하는 최대 리스크는 인구구조 변화보다 거시경제의 “저성장”이며, 인구 변수 중에서는 저출산보다 수명 연장(사망률 저하)이 재정에 더 큰 악재로 작용함.

○ 기타 운용 및 통계 기준

- 대(對)물가가 아닌 대(對)임금 실질 수익률을 핵심 지표로 사용하며, 과거 버블 붕괴 경험으로 인해 운용 수익률을 극히 보수적(하위 80% 또는 50% 평균)으로 산정함.
- 디플레이션 시기 실질임금(분모) 하락으로 인해, 실제 연금 인상 없이도 소득대체율(비율) 수치가 상승하는 모순이 발생한 바 있음.



일본 후생노동성 연금국 [좌] & 일본 인구·사회문제연구소[우]

3. 게이오대 경제학부 방문 및 면담

□ 일 시: 2026. 5. 14.(수), 12:00 - 14:00

□ 주요 면담자 : Doi Takero, 박전용

□ 주요 내용

- 기초연금 삭감 방어를 위한 회계 간 자금 이동과 정치적 갈등
 - 일본 후생노동성은 기초연금 수급자의 급여 하락을 막기 위해, 상대적으로 넉넉한 후생연금의 적립금을 앞당겨 인출하고 국민연금 적립금 인출은 늦추는 방안을 추진
 - 이는 회계 구조상 후생연금에서 기초연금 계정으로 넘겨주는 자금 부담을 늘려 기초연금을 사실상 지원(구제)하려는 구상이었음. 하지만 후생연금 가입자들과 일부 경제학자들이 “우리가 낸 후생연금 보험료를 왜 국민연금 구제에 쓰느냐” 강하게 반발함.
 - 결국 작년 국회에서 이시바 내각(소수 여당)의 정치적 한계로 인해 법안을 밀어붙이지 못했고, 타협 끝에 제도의 시행 여부를 “5년 후에 다시 검토한다”며 뒤로 미룬 상태임.
- 보험료 납부 상한선을 유지하는 논리 (급부·반대급부 균등의 원칙)
 - 소득이 아무리 많아도 연금 보험료를 무한정 건지 않고 납부 상한선을 두는 이유는 연금이 기본적으로 세금이 아닌 보험이기 때문임.
 - 고소득자라고 해서 그에 상응하는 노후 리스크(빈곤위험)가 무한정 커지는 것은 아니므로, 단지 소득이 많다는 이유만으로 리스크를 초과하는 막대한 보험료를 내게 하는 것은 급부·반대급부 균등의 원칙(보험의 원리)에 어긋난다는 것이 일본의 제도적 시각
- 2004년 개혁 통과와 아이러니 (보험료 미납 3형제 스캔들)
 - 2004년 급여 삭감 장치인 거시경제 슬라이드가 극심한 반대 없이 의외로 쉽게 국회를 통과할 수 있었던 배경에는 보험료 미납 3형제라는 정치 스캔들이 있었음.
 - 국회의원(장관 등)들은 직장가입자가 될 수 없어 국민연금(지역가입자)에 가입해야 하는데, 국민에게는 납부를 독려하던 정치인들이 정작 젊은 시절 본인들의 보험료를 미납했다는 사실이 연이어 발각됨.

- 이 스캔들이 연금 개혁안 심의 과정에서 위장막(스모크스크린) 역할을 하면서, 거시경제 슬라이드라는 무거운 개혁안이 상대적으로 쉽게 통과되는 아이러니한 상황이 연출됨.

4. 일본연금기구 방문 및 면담

□ 일 시: 2026. 5. 14.(수), 16:00 - 18:00

□ 주요 면담자 : Funada Hideki, Yasuda Tsishi, Choyama Masakatsu, Ohaya Takahiro, Kobayashi Ichiho, Honda Tomoyuki, Oki Kieshi, Fukushima Kiyoshi

□ 주요 내용

○ 자동조정장치 (거시경제 슬라이드) 애로사항

- 물가·임금 변동률에서 조정률을 차감하는 복잡한 계산 방식과 기초·후생연금의 서로 다른 적용률 때문에 가입자가 직관적으로 이해하기 어려워함.
- 새 연금액 통지서가 발송되는 6월에 문의가 집중되며, 주로 연금액 금액 대상자나 1엔 단위의 끝자리 계산 오차에 대한 불만이 많음.
- 제도가 복잡하여 구두 상담에 오랜 시간이 소요되며, 이를 보완하기 위한 시각적 안내 자료 제작에도 막대한 시간과 노력이 투입됨.

○ 직역연금 통합 실무 변화

- 4개 기관(일본연금기구 및 3개 공제조합) 간 공제 정보 연계 시스템을 구축하여, 한 곳에서 청구 수속을 마치는 원스톱 서비스가 도입됨.
- 기존에는 가입자가 타 기관 가입 증명서를 서면으로 발급받아 제출해야 했으나, 통합 이후 전산망을 통한 확인이 가능해져 이중 서류 제출이 폐지되고 행정 효율성이 크게 개선됨.
- 독자적인 기존 시스템과 공통 시스템 간의 데이터 매핑 및 처리 방식 합의에만 3~4년의 긴 시간이 소요됨.
- 제도의 본질이 부과방식(세대 간 부양) 및 국고 50% 투입임에도, 본인이 낸 돈이 저축되어 돌아오는 적립방식으로 오해하는 국민이 많음.
- 본인이 직접 납부해야 하는 1호 피보험자 중 미납자나 직권 가입자에게 납부의 필요성과 수속 절차를 납득시키는 데 큰 어려움을 겪고 있

음. 반면, 복잡한 면제액 산정은 전산(시산 기능 및 웹사이트) 처리되어 직원 불만은 없음.

○ 최근 개혁 및 AI 활용 동향

- 단시간 근로자 적용 확대 이후, 적용 사업장을 직접 방문해 제도를 안내하고 확인하는 조사 업무가 크게 증가함. 향후 행정 효율 극대화를 위해 프로세스 및 대국민 서비스의 전면적인 "디지털화"를 최우선 과제로 삼고 있음.
- 현재 조기 수령(10%)이 연기 수령(5%)보다 두 배 높으나, 조기 수령은 감소하고 연기 수령이 증가하는 추세여서 머지않아 선택 비율이 역전될 것으로 전망함.
- 대민 창구가 아닌 내부 직원들의 매뉴얼 검색용으로만 생성형 AI를 활용 중임. 일반 국민의 챗GPT 활용으로 인한 방문 상담 감소 효과는 아직 체감되지 않으며, 오히려 AI의 환각 현상(잘못된 정보)을 사실로 믿고 부당한 수속을 요구할 리스크를 우려하여 장기적 대책을 강구 중



게이오대 경제학부 Doi Takero 교수 [좌] & 일본연금기구 [우]

5. 닛케이 기초연구소 방문 및 면담

□ 일 시: 2026. 5. 15.(목), 10:00 - 12:00

□ 주요 면담자 : Nakashima Kunio, 김명중

□ 주요 내용

- 자동조정 시스템의 두 가지 측면과 일본 제도의 불완전성
 - 전문가는 일본의 자동조정 시스템을 자동조정(Auto-adjustment, 법 개정 없이 연금액을 변경하는 규칙)과 자동균형(Auto-balance, 재정이 균형을 이룰 때까지 조정을 계속하는 규칙)이라는 두 가지 측면으로 구분
 - 하지만 일본의 거시경제 슬라이드에 포함된 균형 장치는 아직 불완전한 상태라고 진단
 - 재정이 위기 상황이라 아직 균형을 이루지 못하고 있으며, 최악의 경우 균형 달성에 실패했을 때 어떻게 대처할 것인지에 대해서는 구체적으로 정해진 틀이 없기 때문
- 국민연금(기초연금) 적립금 고갈 리스크와 불명확한 대책
 - 가장 최악의 경제 시나리오에서는 자영업자 등이 가입된 국민연금(기초연금) 재정의 적립금이 완전히 바닥나 완전 부과방식으로 이행할 것이라는 계산이 나와 있음.
 - 하지만 적립금이 완전히 소진되었을 때 어떻게 할 것인지에 대해 크게 정해둔 대책은 없음. 단지 장래의 연금 급여 수준이 50%를 밑돌게 될 경우 연금 제도에 대해 대대적인 개혁을 검토한다는 논의 개시의 방아쇠(트리거) 규정만 마련되어 있음.
- 거시경제 슬라이드가 지닌 세대 간 형평성 제고의 숨은 효과
 - 거시경제 슬라이드가 도입되기 전에는 저출산 · 고령화가 심화된다면, 장래의 보험료를 인상하여 대응하는 구조
 - 이 경우 이미 연금을 받고 있는 기존 수급자들은 보험료 인상의 영향을 전혀 받지 않고, 미래의 아이들만 그 무거운 부담을 고스란히 짚어지는 세대 간 불공평이 발생함.
 - 그러나 지금은 80대, 90대 기존 수급자 전원에게도 똑같이 조정률(급여

삭감)이 적용됨.

- 고령자들도 급여 삭감을 통해 저출산과 고령화의 고통을 미래 세대와 함께 분담하게 되므로, 미래 세대의 짐을 덜어주는 세대 간 불공평 개선 효과가 뚜렷하게 나타남.

○ 연금 논의의 핵심 프레임: 세로의 균형과 가로의 균형 분리

- 전문가는 연금 문제를 논의할 때 세로의 균형(세대 간 불공평)과 가로의 균형(세대 내 불공평)을 명확히 구별해서 논의해야 함.
- 세로의 균형은 미래 세대의 보험료 부담, 저출산 문제, 거시경제 슬라이드 등 세대를 관통하는 구조적 문제이며, 가로의 균형은 회사원과 공무원, 직장인과 자영업자 간의 제도 차이에서 오는 세대 내부의 형평성 문제
- 국민들이 흔히 공무원과 회사원의 제도가 다르다는 이유(가로의 불균형)를 들어 “연금 제도는 엉터리다”라며 연금 전체(세로의 균형)를 불신하는 경향이 있는데, 이 두 가지는 대책 자체가 완전히 다르므로 섞어서 비판하지 않도록 국민을 설득하고 논의를 분리하는 작업이 매우 중요하다고 강조함.

○ 공무원 연금 20% 가산 혜택의 정당화 논리와 보험료 분리

- 공무원들이 민간 연금과 통합하면서도 기존의 20% 추가 혜택(3층 구조)을 포기하지 않은 명분은 "민간 기업에는 기업연금이 있으니, 이 가산 부분은 공무원용 기업연금으로 보아야 한다"는 논리임.
- 다만 2015년 개혁을 통해 보험료율을 민간과 동일한 18.3%로 통일할 때, 이 18.3% 안에는 20% 추가 혜택을 위한 보험료가 포함되지 않도록 제도를 분리 설계함.
- 결과적으로 공무원들은 18.3%의 공통 보험료를 내고, 자신들의 특수한 추가 연금 혜택을 유지하기 위해 별도의 보험료를 덧붙여(플러스해서) 추가로 납부함. 이로 인해 공무원 입장에서는 실질적인 보험료가 상당히 크게 인상되는 셈

○ 기초연금 삭감 시 후생연금 재정의 풍선효과 메커니즘

- 일본의 기초연금 재원은 전 국민에게 지급하기 위해 직장인 그룹(후생연금)에서도 매년 막대한 자금(수조 엔)을 투입하여 충당하는 복잡한 구조
- 향후 거시경제 슬라이드가 발동되어 기초연금의 수급액이 30~40% 대

폭 삭감되면, 후생연금 측이 기초연금 몫으로 떼어주어야 할 자금의 규모도 덩달아 크게 감소함.

- 이로 인해 후생연금 재정에는 돈이 크게 남아들게 되며, 시뮬레이션 상 100년 후 후생연금의 적립도(적립 배율)가 계속 상승하는 기형적인 재정 불균형(풍선 효과)이 발생함.



일본 닛케이 기초연구소