

CEO Report

장수하는 고령사회, 준비와 협력(I): 사적연금 정책방향

강성호·김세중·정원석

03호
2022.07



CEO Report

CEO Report는 보험산업과 관련된 현안과제를 집중 분석하여 보험회사 최고경영자의 의사결정에 도움을 드리고자 작성되었습니다.

이번 호는 100세 시대에 건강한 대한민국을 위한 보험산업의 역할을 제시하는 “장수하는 고령사회, 준비와 협력” 첫 번째 시리즈입니다.

우리나라는 장수화, 저출산으로 인해 초고령사회로 급속히 진행되고 있으며, 이 과정에서 복지재정 팽창과 연금재정 악화에 직면하고 있음. 노후소득보장 제고 노력에도 불구하고 우리나라 노인빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높아 공적연금만으로 해결하기 어려운 상황임. 이에 본 고에서는 공적연금을 보완하는 사적연금의 사회안전망 기능을 검토하고자 함

국민연금은 넓은 사각지대, 낮은 급여수준, 저부담·고급여 체계, 재정불안정 등에 직면해 있음. 기초연금제도도 급속한 급여 증가로 재정 문제에 노출되어 있어 공적연금만으로 노후소득을 보장하는 데 한계가 있음. 따라서 노후소득 문제를 극복하기 위해 퇴직·개인연금, 역모기지 등 다양한 노후자산을 활용할 필요가 있음. 특히, 선진국의 노후소득보장 정책으로 공적연금을 보완하기 위해 사적연금을 활성화하여 왔다는 점을 주목하고자 함

우리나라의 사적연금을 보면 가입률이 전반적으로 낮는데, 특히 소규모 사업장과 저소득층에서 낮음. 가입 후에도 이직과정에서 퇴직연금 적립금의 대부분이 해지되고, 자산운용 시 안전자산 선호로 인해 투자수익률도 높지 않은 편임. 또한 수령단계에서는 대부분 일시금으로 수령함에 따라 사적연금의 노후소득보장 기능이 취약함. 한편, 사적연금 활성화를 위한 지원책인 연금세제는 원칙이 모호하고 세제혜택 또한 부족하며, 연금세제에 대한 인지가 미흡할 뿐 아니라 연금화를 유도하는 기능도 미미함

사적연금을 활성화하기 위해 퇴직금제도를 폐지하고 퇴직연금제도로 일원화하고, 수급권 보호 및 사적연금에 대한 인식개선이 필요하며, 자동연금수급을 원칙으로 하고 연금화 유도를 위한 연금세제 정책을 추진할 필요가 있음. 한편, 이러한 연금정책 방향에 맞춰 퇴직·개인연금의 노후소득보장 기능이 강화될 수 있도록 수수료 체계 개선, 신연금상품 개발, 수익률 개선 노력 등 산업의 노력이 요구됨

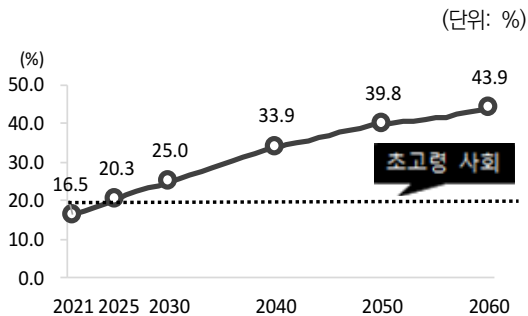
I

고령화와 연금개혁 배경

○ 우리나라는 장수화와 저출산으로 인해 2017년 8월 노인인구 비중(고령화율)이 14%를 초과하는 고령 사회에 진입하였고, 2025년 고령화율은 20.3%가 되어 초고령사회 진입이 예상됨

- 0세 기준 기대여명인 기대수명은 1970년 62.3세에서 2020년 83.5세로 50년간 21.2세 증가하여(연간 0.42세 증가) 장수화가 심화됨
 - 동 기간 65세, 70세, 80세 고령층의 기대여명은 각각 8.6세, 6.9세, 3.9세가 증가함(연간 각 0.17세, 0.14세, 0.08세 증가함)
- 합계출산율은 1970년 4.53명에서 2020년 0.84명으로 50년간 3.69명이 감소하였으며, 2020년 기준 세계평균 2.47명과 비교할 때 상당히 낮은 수준임
 - 합계출산율의 지속적 하락으로 2017년부터 생산가능인구는 감소하기 시작함

〈그림 1〉 고령화율 추이



자료: 통계청(2021a)

〈표 1〉 연도별 기대여명 및 합계출산율

(단위: 년, %)

연도	기대여명				합계출산율 ²⁾
	0세 (기대수명)	65세	70세	80세	
1970	62.3	12.9	10.4	5.9	4.53
1980	66.1	13.5	10.7	6.4	2.82
1990	71.7	14.9	11.7	6.8	1.57
2000	76.0	16.4	12.9	7.3	1.48
2010	80.2	19.1	15.2	8.6	1.23
2020 ¹⁾	83.5	21.5	17.3	9.8	0.84
	(21.4)	(8.6)	(6.9)	(3.9)	(△3.69)

주: 1) ()안의 수치는 1970년에서 2020년 동안의 격차임

2) 가입여명 1인이 생애기간 동안 낼 것으로 예상되는 출생아 수임

자료: 통계청, 「생명표」 각 연도; 통계청 KOSIS/완전생명표(1세별); 통계청(2021b)

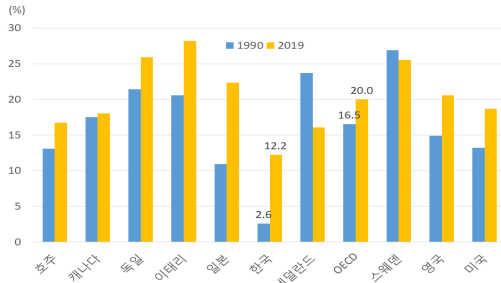
○ 고령화의 주요 원인인 장수화와 저출산 문제는 복지재정의 팽창과 연금재정 악화를 초래하고 있음

- 노인빈곤 문제와 증가하는 복지욕구에 대응하기 위해 다양한 복지제도가 도입·확대되었고, 이 과정에서 급속한 복지재정의 증가와 연금재정 악화에 대한 우려가 제기되고 있음
 - 우리나라 GDP 대비 공공사회복지지출 비율은 2019년 12.2%로 OECD 평균보다 낮지만, 1990년에 비해 4.7배(2.6%→12.2%) 상승하여 동기간 OECD 국가 중 증가속도가 가장 빠름
 - 국가채무는 2010년(392.2조 원)에서 2020년(846.6조 원) 동안 연 8.0%(GDP 대비 14.1%p 증가)

증가하였으며, 2021~2025년 동안 연 9.9%(GDP 대비 11.5%p 증가) 증가할 것으로 전망됨
 - 특히, 2021년 기준 공무원, 군인연금의 총당부채¹⁾는 1,138.2조 원(공무원 904.6조 원, 군인 233.6조 원)으로 당해년도 국가부채²⁾(2,196.4조 원)의 51.8%수준(기획재정부 2022)임을 고려하면 공적연금 재정부담은 심각함

〈그림 2〉 OECD 주요국의 사회복지지출 변화

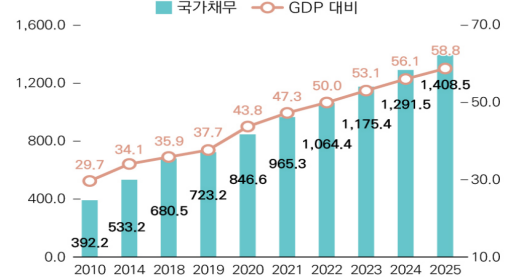
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD(2022)

〈그림 3〉 국가채무 추이 및 전망

(단위: 조 원, %)

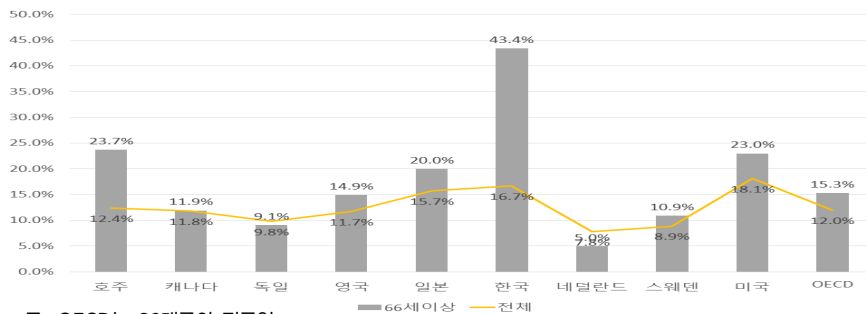


자료: 한국재정정보원(2022)

○ 이러한 과정에서 우리나라의 노인빈곤율³⁾은 여전히 OECD 국가 중 가장 높으나, 재정부담 문제로 인해 공적연금만으로 노후소득문제를 해결하기 어려운 상황에 직면함

- 선진국들의 노인빈곤율은 감소하여 전체빈곤율과 유사하거나 낮아지는 경우도 있으나(독일, 네덜란드), 2018년 기준 우리나라의 노인빈곤율은 43.4%(OECD 15.3%, 2018년)로 가장 높음
- 이에 노인빈곤율과 공적연금 재정문제를 모두 고려해야 하는 딜레마에 처해 있는 상황에서 이를 극복하기 위해 현행 연금제도에 대한 평가와 기타 노후자산의 활용 가능성에 대해 검토할 필요가 있음

〈그림 4〉 OECD 주요국의 노인빈곤율(2018년)



주: OECD는 36개국의 평균임

자료: OECD(2021)

- 1) 총당부채란 공무원과 군인연금 수급자에게 70년 이상 장기간에 걸쳐 지출해야 할 돈을 현재가치로 환산한 추정치임
- 2) 국가부채 유형에는 국가채무(D1), 일반정부 부채(D2), 공공부문 부채(D3)가 있으며, 일반정부 부채(D2)는 국가채무(D1)에 비영리 공공기관 부채를, 공공부문 부채(D3)는 일반정부 부채(D2)에 비금융공기업 부채를 포함함
- 3) 노인빈곤율은 전체 노인인구 수에서 빈곤노인 수가 차지하는 비율로 정의되며, 빈곤노인은 빈곤선(전 국민 중위소득의 50%) 아래 소득수준을 갖는 노인인구임

II

노후소득보장체계와 공적연금 평가

1. 우리나라 노후소득보장체계

- 우리나라의 노후소득보장체계는 크게 공적연금과 사적연금으로 구성되며, 공적연금에 비해 사적연금의 노후소득보장 기능은 미미한 편임
- 공적연금은 기초연금, 국민연금, 특수직역연금으로 구성됨
 - 기초연금은 조세재원으로 운영되며, 65세 이상 중 소득하위 70%에게 월 최대 30만 원이 지급됨
 - 국민연금은 소득활동을 하는 일반 국민을 대상으로 59세까지 9%의 보험료율이 적용되고, 10년 이상 가입 시 연금수급권이 보장되는 공적연금제도임
 - 특수직역연금은 공무원, 사립학교 교직원, 군인, 별정우체국 직원을 대상으로 퇴직 전까지 18%의 보험료율이 적용되고, 10년 이상 가입 시 연금수급권이 보장되는 공적연금제도임
- 공적연금 외 노후소득원으로 퇴직·개인연금, 역모기지 등이 있음
 - 퇴직연금은 보험료를 재원으로 하는 준강제형 연금제도로 일정 보험료율(8.3%)이 적용되고 가입기간 10년 이상, 만 55세부터 연금(최소 5년 지급) 혹은 일시금으로 수령할 수 있음
 - 개인연금은 보험료를 재원으로 본인이 납부한 보험료만큼 세액공제(적격 개인연금)를 적용받고, 연금 혹은 일시금으로 수령할 수 있음
 - 한편, 역모기지 제도로 주택이나 농지를 담보로 연금을 수령할 수 있는 주택·농지연금이 있음

〈그림 5〉 우리나라 노후소득보장체계

보험료	사적 연금	3층	개인연금/역모기지(주택·농지연금)		
		2층	퇴직연금		IRP(2017~)
조세	공적 연금	1층	국민연금		특수지역연금
		0층	기초연금		
소득원	대상	근로자		자영자 등	공무원 등 직역가입자

2. 공적연금제도 평가

○ 국민연금은 납부예외자, 체납자 등으로 인해 여전히 사각지대의 범위가 넓고 제도의 미성숙⁴⁾으로 실제 급여수준은 낮음

- 경제활동인구 대비 국민연금 납부자 비율은 '17년 65.6%(1,821만 명/2,775만 명)로 OECD 주요국에 비해 매우 낮은 편임
- 국민연금 수급률(65세 이상)은 '20년 38.3%, 2030년 48.0%, 2050년 73.0%로 추정되어 수급자 수가 지속적으로 증가할 것으로 예상되나(국민연금재정추계위원회 외 2018), 성숙단계에서도 가입기간이 길지 않고 소득대체율⁵⁾의 감소로 인해 급여수준은 높지 않을 것으로 전망됨
 - 2021년 말 국민연금 노령연금액은 월 평균 56만 원(소득대체율 20.9%, A값⁶⁾ 268만 원)이나 법정 소득대체율이 70%에서 40%로 감소하여 장기적 급여수준도 크게 높지 않을 것으로 전망됨

〈표 2〉 경제활동인구 대비 공적연금 가입률 국제비교

(단위: %)

국가	한국	미국	스웨덴	영국	일본	독일
가입률 ¹⁾ (기준년도)	65.6 (2017)	94.0 (2014)	99.0 (2008)	88.7(S2P) (2012)	97.0(국민연금), 51.0(후생연금) (2010)	100.0(총가입자), 68.3(노동가입자) ²⁾ (2014)

주: 1) 경제활동인구 대비 가입자 비율임

2) 조사년도 1년 동안 한 번이라도 보험료 기여 혹은 크레딧의 혜택 등으로 연금의 기여 기록이 있는 가입자임

자료: 국민연금연구원(2017); World Bank population

○ 저부담·고급여 체계를 갖는 국민연금제도의 구조적 문제와 사회경제적 요인으로 인해 재정불안정 문제가 지속되고 있음

- 국민연금 보험료율은 9%, 법정 소득대체율은 40%(가입 1년당 1% 보장)로 인해 국민연금의 평균 수익비⁷⁾는 약 1.8배 수준으로 추정됨
 - OECD 38개국은 평균 보험료율 18.2%, 소득대체율 42.2%로 추정되어 우리나라에 비해 급여수준은 유사하나 보험료 부담은 2배 이상임⁸⁾
- 저출산, 고령화 등으로 인해 생산가능인구가 감소하고 기술진보(AI 등) 등에 따른 노동 대체 현상은 향후 국민연금 가입 및 재정적 여력을 악화시킬 우려가 있음

4) 공적연금제도는 충분히 납부한 이후(약 40년 이상)에 충분한 급여를 받을 수 있으므로 성숙시점은 제도 도입 후 약 40년 이후로 볼 수 있음. 우리나라 국민연금제도를 예로 들면, 전 국민에게 적용된 1999년부터 약 40년 후인 2040년 이후로 볼 수 있음

5) 소득대체율은 퇴직 전 월 평균소득 대비 퇴직 후 월 연금급여액의 비율로 정의됨

6) 국민연금 수급 전 3년간 전체 가입자의 평균소득월액의 평균액임

7) 총연금수급액의 현가를 총연금납부액의 현가로 나눈 값으로, 낸 돈보다 얼마나 더 받았는지를 판단할 수 있는 지표임

8) OECD(2021), p. 141, p. 197

〈그림 6〉 국민연금의 재정문제와 대책

재정추계 (4차 재정계산)	• 2042년 당기적자 • 2057년 기금소진
불안요인	• 저부담, 고급여 체계 • 저출산, 고령화
대책	• 보험료율 인상 • 소득대체율 인하

〈표 3〉 공적연금 보험료율, 급여수준, 배율의 국제비교

구분	한국	OECD 38개국
보험료율	9.0%	18.2%
급여수준 (소득대체율)	40%	42.2%
보험료율 대비 급여수준	4.4배	2.3배

자료: OECD(2021), p. 141, p. 197

○ 연금개혁이 늦어질수록 국민연금 재정불안정은 더욱 확대될 것이고, 현 고령층의 노후소득보장을 위해 도입된 기초(노령)연금⁹⁾도 확대 과정에서 재정문제가 초래될 것으로 보임

- 2007년 개혁으로 기금소진 시점은 2047년에서 2060년으로 연장되었으나, 이후 추가적 개혁이 수반되지 않아 2060년(3차 재정계산), 2057년(4차 재정계산), 2054년(국회예산처)으로 당겨짐
 - 추계시점과 적립금 소진시점 간의 기간인 적립금 보유기간(B-A)은 연금개혁이 발생한 2007년 이후인 2008년에 가장 길었다가 지속적으로 감소함(표 4) 참조)
 - 적립금 보유기간이 줄어들수록 연금재정은 불안정하므로 연금개혁은 더욱 절박해지는 상황임
- 한편, 기초(노령)연금의 도입으로 현 노인층의 빈곤율은 다소 낮아진 것으로 평가되고 있으나,¹⁰⁾ 지속적인 기초연금 급여 인상은 재정부담으로 나타날 우려가 있음

〈표 4〉 국민연금 재정계산 결과

추계시점 (A)	적립금 소진시점 (B)	적립금 보유기간 (B-A)
2003년(제1차)	'47년(△96조 원)	44년
2008년(제2차)	'60년(△214조 원)	52년
2013년(제3차)	'60년(△281조 원)	47년
2018년(제4차)	'57년(△214조 원)	39년
2019년(예산처)	'54년(△164조 원)	35년

〈표 5〉 연도별 기초연금 지급 현황

연도	2013년	2014년	2015년	2016년
지급액(조 원)	4.3	6.9	10.0	10.3
증가율	-	61.3%	45.1%	2.8%
연도	2017년	2018년	2019년	2020년
지급액(조 원)	10.5	11.8	14.7	16.8
증가율	2.5%	12.1%	24.5%	14.0%

자료: 제1차~제4차 국민연금 재정계산 결과를 참고하여 작성함

자료: 국회예산정책처, 재정경제통계시스템/기초연금지출현황

9) 당시 기초노령연금은 국민연금 A값의 5%에서 시작하여 단계적 인상을 통해 2028년까지 10%로 상향하는 것이었음

10) 통계청 자료에 의하면, 66세 이상 빈곤율은 2013년 47.7%, 2015년 44.3%, 2017년 44.0%, 2019년 43.2%로 감소함(통계청 2021a)

- 따라서, 공적연금의 한계를 보완할 노후소득원으로 퇴직·개인연금 등 사적연금의 역할 강화가 요구됨
 - 퇴직·개인연금의 가입 현황을 보면 2020년 기준 퇴직연금은 상용근로자 대비 52.4%, 개인연금은 급여 소득자 대비 11.2%로 조사됨
 - 다만, 주택·농지연금도 현 노인층의 노후자산으로 매우 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 보이나, 가입률이 1~2% 수준에서 머물고 있어 공적연금을 대체하기에 현실적 한계가 있음
 - 따라서, 본고는 대상규모 등을 고려하여 공적연금을 보완할 노후자산으로 사적연금에 초점을 두고자 함
- 한편, 고령화 과정에서 선진국의 노후소득보장 정책을 보면, 공적연금을 보완하기 위해 사적연금 활성화로 노후를 대비하여 왔다는 점을 주목할 필요가 있음
 - 선진국은 고령화사회에서 고령사회로 진입하는 과정에서 사적연금의 역할을 중요시하여 강제사적연금 도입, 세제혜택 확대(보조금 포함) 등을 추진함
 - 이를 고려할 때 공적연금은 재정문제로 인해 추가적 역할을 기대하기에 한계가 있으므로 두루누리 사회보험료 지원¹¹⁾의 확대, 임의가입 및 추납 활성화를 통해 사각지대를 완화하고, 기본적 노후소득 수준 보장 등 제도 내실화를 중심으로 하는 정책방향을 설정할 필요가 있음
 - 한편, 추가적 노후소득보장을 위해 퇴직·개인연금 등 사적연금의 활성화 방안을 모색할 필요가 있음

〈표 6〉 고령사회에 대응한 우리나라 공사연금 정책방향

구분	공적연금	사적연금
목표	제도 내실화, 재정안정 노력	적정노후소득보장, 맞춤형 소득보장
역할 분담	법정소득대체율 40% 실현, 점진적 보험료율 인상	목표소득대체율(예: 70%) ¹¹⁾ 지원, 소득계층별 적정 소득보장
주요 대상	중산층 이하	중산층 이상(소득활동 저소득층 확대)

주: 1) 목표소득대체율은 공사적연금 등 노후자산 전체를 대상으로 한 소득대체율로서 평균소득자 기준으로 대체로 70% 내외로 봄
 자료: 강성호(2017), pp. 20~53; OECD(2021) 등을 참고하여 정리함

¹¹⁾ 10인 미만 사업장에 고용된 근로자 중 월 평균보수가 230만 원(2022년) 미만인 신규가입 근로자와 그 사업주에게 국가에서 보험료의 80%를 지원하는 제도임(<http://insurancesupport.or.kr/durunuri/intro.php>)

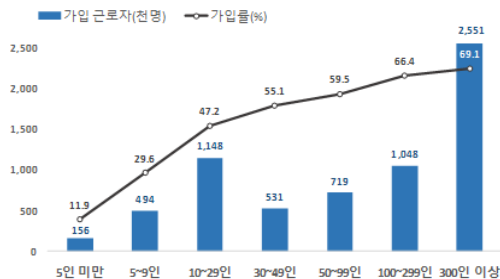
III

사적연금 현황과 문제점

○ 사적연금 가입률은 낮은 편이며, 특히 소규모사업장 근로자, 저소득층일수록 가입률이 낮음

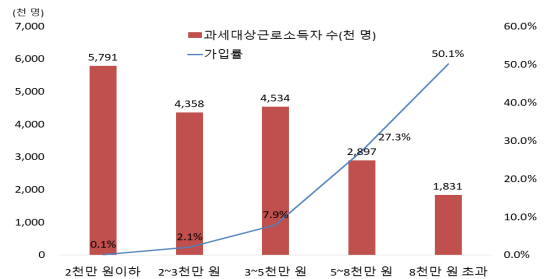
- 2020년 퇴직연금 도입률은 27.2%(5인 미만 10.6%, 300인 이상 90.8%)이며, 가입률은 52.4%(5인 미만 11.9%, 300인 이상 69.1%)임
 - 근로자퇴직급여보장법에 의하면, 퇴직급여 유형(퇴직연금 혹은 퇴직금)을 설정하지 않은 경우 퇴직금을 설정한 것으로 간주하는 등(퇴직급여법 제11조) 퇴직연금 도입에 걸림돌로 작용되는 규정들이 있음
 - 소규모사업장일수록 퇴직금 적용 사업장이 많고, 이러한 퇴직금 사업장은 퇴직급여를 사외적립할 필요가 없기 때문에 운영경비로 활용함에 따라 기업 도산 시 퇴직급여를 주지 못할 우려도 있음
- 2020년 개인연금 가입률은 11.2%이며, 이 중 2천만 원 이하 소득자는 0.1%, 8천만 원 이상 소득자는 50.1%로 저소득층의 가입률은 매우 낮음
 - 2017년에 자영업자도 IRP 가입이 허용되었으나, 본인부담을 통한 가입을 고려할 때 현실적 가입률 제고에 의문임

〈그림 7〉 사업장규모별 퇴직연금 가입 현황(2020년 기준)



자료: 통계청(2021c)

〈그림 8〉 소득수준별 연금저축 가입 현황(2020년 기준)



주: 가입률은 총급여자(과세대상 근로자) 수 대비 가입자 비율임
자료: 국세청(2021)

○ 근로자의 이직이 잦고 IRP 계좌로 이관된 퇴직연금의 대부분이 해지되는 경향이 있음

- 우리나라 평균근속기간 6.7년(2019년)¹²⁾을 고려하면 생애근로기간 동안 4~5회의 이직이 발생할 것으로 예상됨

¹²⁾ 상용근로자 5인 이상 사업체의 상용근로자 기준으로 산출함(고용노동부 2020)

- 2020년 기준 퇴직자 수는 329만 명이었으며, 5년 미만의 근속연수를 갖는 퇴직자가 62%로 가장 많았고, 퇴직급여액은 2천만 원 이하가 88%(2,896천 명/3,293천 명)로 대부분이었음(강성호 2020)
- 이직 시 IRP 계좌로 이관한 후 자유롭게 해지할 수 있어 이관성이 취약하며, 이로 인해 IRP 계좌로 퇴직급여를 이관 후 해지하는 인원과 금액은 증가하는 추세임
- 2020년 기준 해지 인원은 84만 명(이관인원 대비 해지율 98.2%)이고, 총해지 금액은 11조 원(이관 금액 대비 해지율 72.9%)에 달함(1인당 기준 이관 및 해지금액은 각각 1,767만 원, 1,311만 원)

〈표 7〉 개인형 퇴직연금(IRP) 이관 및 해지 현황

(단위: 명, 억 원, %)

구분	IRP 이관			IRP 해지			
	인원(명)	금액(억 원)		인원(명)	금액(억 원)		
'15년	784,530	106,649	〈1,359〉	717,155	(91.4)	94,699	〈1,320〉
'16년	788,389	106,801	〈1,355〉	739,807	(93.8)	105,762	〈1,430〉
'17년	779,187	114,529	〈1,470〉	749,625	(96.2)	100,726	〈1,344〉
'18년	836,944	124,825	〈1,491〉	845,943	(101.1)	108,470	〈1,282〉
'19년	844,123	138,982	〈1,646〉	864,801	(102.5)	112,463	〈1,300〉
'20년	858,203	151,670	〈1,767〉	842,821	(98.2)	110,521	〈1,311〉
합산*	4,891,376	743,456	〈1,520〉	4,760,152	(97.3)	632,641	〈1,329〉

주: 1) 〈 〉안은 1인당 이관 및 해지금액임(단위: 만 원)

2) ()안은 이관인원 대비 해지인원 비율로 해지율임(단위: %)

3) *은 '15년~'20년까지의 합산한 수치를 의미함

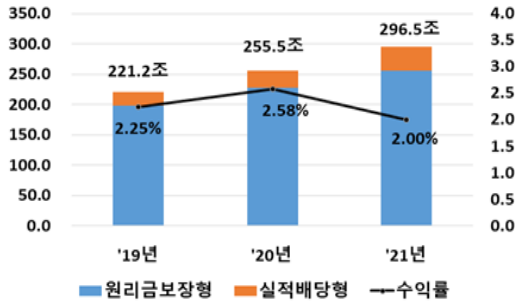
자료: 통계청(2018); 통계청(2019); 통계청(2021c); 강성호(2020)

○ 안전자산 선호로 수익이 낮을 뿐만 아니라 금융시장 환경 변화에 크게 영향을 받으므로 안정적 노후 자산 확보에 어려움이 있음

- 원리금보장형 운용비중은 감소추세이나 2020년 퇴직연금 적립금액의 89.3%(대기성 자금 포함)는 원리금 방식으로 운용되어 적립금의 10.7%(27.4조 원)만 실적배당형으로 운용됨
- 2021년 퇴직연금의 연간 수익률(총비용 차감 후)은 2.0%이며, 주식시장 변화 등 금융환경에 매우 민감함('19년 2.25%→'20년 2.58%→'21년 2.00%)
 - 원리금보장형 투자 중심의 문제도 있으나, 실적배당 투자는 변동성이 크다는 점이 우려사항임¹³⁾
 - 우리나라의 퇴직연금수익률('16~'18년 3년 평균 1.49%)은 공적연금기금의 운용수익률(국민연금의 '16~'18년 3년 평균 3.68%)보다 지속적으로 낮았다는 비판을 받고 있음

¹³⁾ 실적배당 추이를 보면 '16년 -0.13%, '17년 6.58%, '18년 -3.82%, '19년 6.38%, '20년 10.67%로 변동성이 심함

〈그림 9〉 최근 3년간 퇴직연금 적립금 및 수익률



자료: 고용노동부·금융감독원(2022. 4. 17)

〈표 8〉 공사적연금 수익률 비교

(단위: %)

구분	퇴직연금	공적연금		
		국민연금	공무원연금	사학연금
'10년	5.03	10.37	8.24	10.77
'12년	4.65	6.99	3.06	6.62
'14년	3.04	5.25	3.35	2.63
'16년	1.58	4.69	3.72	3.91
'18년	1.01	-0.92	-1.70	-2.45
단순평균	3.02	4.96	3.58	4.46
'16~'18년 3년평균	1.49	3.68	3.02	3.55

자료: 성주호(2019)

○ 퇴직연금은 대부분 일시금으로 수령하는 경향이 있어 노후소득보장 기능이 충실하지 못함

- 2021년 만 55세 이상 퇴직급여 대상자 중 연금수령 비율은 4.3%이며, 적립금이 적을수록 일시금을 수령함(일시금 적립금 1천 6백만 원, 연금 적립금 1억 9천만 원)
- 우리나라 사적연금은 연금화 전환이 미흡할 경우 성숙기에도 노후소득보장 기능이 의문시될 우려가 있음
 - 퇴직연금과 개인연금을 충실히 가입(가입기간 30년)하는 것을 가정한 합산소득대체율은 21.2%로 추정되나, 실업, 조기퇴직 등 현실을 고려하면 실질소득대체율은 이에 못 미칠 것으로 예상됨
- 퇴직연금의 연금수령을 원칙으로 하고 있는 네덜란드, 싱가포르, 스위스 등에 주목할 필요가 있음¹⁴⁾

〈표 9〉 퇴직연금의 수급형태별 수령 현황

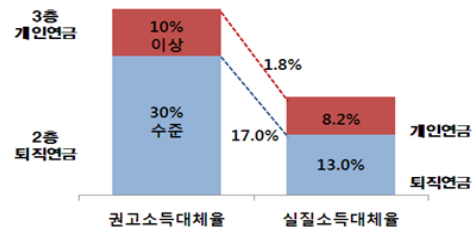
(단위: 좌, 억 원, %)

내용	연금수령	일시금수령	전체
계좌 수(A)	16,984 (4.3)	380,286 (95.7)	397,270 (100.0)
금액(B)	32,028 (34.3)	61,398 (65.7)	93,426 (100.0)
계좌당 금액(B/A)	1.89	0.16	0.24

주: ()안은 전체 대비 비중임

자료: 고용노동부·금융감독원(2022. 4. 17)

〈그림 10〉 사적연금의 소득대체율



주: 사적연금 실질소득대체율은 2012년 기준임

자료: 류건식(2013a)

○ 퇴직금제도와 유사하게 DB형 퇴직연금 사업장에서도 의무적립 비율을 충족하지 못하고 도산할 경우 수급권보호가 어려울 수 있고(류건식 2013b), DC형 및 IRP에 대한 예금자보호 수준이 낮다는 평가가 있음

¹⁴⁾ 각국의 사적연금 연금화 관련 내용은 Oxera(2014), p. 19, p. 56과 류건식·김동겸(2015)을 참조함

- 현재 DB형 퇴직연금의 최소 사외적립비율은 2012년에 60%에서 지속적으로 증가하여 2022년부터는 100%로 설정하고 있으나¹⁵⁾ 현실적으로 사외적립비율을 모두 충족하는 비율은 많지 않음
- DC형 및 IRP에 투자한 원리금보장형 퇴직연금 상품은 가입자별로 합산하여 5,000만 원에 한하여 예금자 보호제도¹⁶⁾가 적용되고 있으나,¹⁷⁾ 생애기간 동안 축적된 노후자산이라는 점을 고려할 때 낮은 수준임

○ 우리나라 연금세제는 원칙이 모호하고 세제혜택이 부족하며, 연금세제에 대한 인지가 미흡할 뿐 아니라 연금화를 유도하기에 한계가 있음

- 연금보험료와 연금소득에 적용되는 세제적용 원칙이 달라 혼선이 있고, 세액공제로의 전환은 전반적으로 연금세제 혜택을 감소시킴
 - 2014년 이후 연금세제 원칙이 납부보험료에는 세액공제 방식이, 연금소득에는 소득공제 방식이 적용됨에 따라 연금세제 적용 원칙에 혼선이 존재함(선진국의 연금세제는 대부분 소득공제임)
 - OECD 주요국의 보험료(납부액) 대비 지원수준은 전체 기준 26%로 추정되나, 우리나라 연금세제 지원수준은 확정급여형, 확정기여형 각각 17%와 14%로 OECD 주요국들에 비해 낮은 편임¹⁸⁾
- 저소득층은 소득공제에서 세액공제 방식으로 변경됨에 따라 유리한 세제구조가 되었음에도 불구하고, 오히려 연금저축 가입률은 감소함(강성호 2017b)
 - 개인연금(연금저축)은 총급여 5천 5백만 원 이상이면 세액공제율 12%(이하이면 15% 적용)가 적용되어 실효세율¹⁹⁾ 측면에서 저소득층 가입자에게 유리한 것으로 추정되었지만, 실제 가입률은 오히려 낮아짐(2013년→2014년, 2천만 원 이하 31.8% 감소)
 - 면세점 이하 저소득층의 납부보험료에 대해서는 세제혜택이 발생하지 않아 가입유인이 떨어짐
- 사적연금이 성숙되지 못하여 연금소득 자체가 적을 수밖에 없고, 이로 인해 연금세제 효과가 제대로 작동하지 못하는 상황에서 일시금에 대한 높은 공제율은 연금화 유인을 약하게 함
 - 추정된 퇴직소득공제율 50.3%를 고려하여 연금과 일시금의 유효세율을 추정한 결과 일시금은 4.4%, 연금은 1.2%로 추정됨²⁰⁾
 - 퇴직급여를 연금형태로 수령 시 퇴직소득세의 30%로 경감(연금수령 기간이 10년 초과 시 40%를 경감, 2020년 이후)하고 있으나, 최근 정부의 퇴직급여에 대한 세제혜택 강화정책이 노후소득보장 강화로 이어질 수 있도록 세제혜택과 연금수령을 연계할 필요가 있음

15) 근로자퇴직급여 보장법(퇴직급여법) 시행령 제5조 제1항, 과거근로기간에 대한 확정급여형퇴직연금제도의 최소적립비율

16) 예금자보호의 근거는 예금자보호법 제31조(보험금 등의 지급), 제32조(보험금의 계산 등)에 따름

17) 예금자보호법 제32조 ②항, 시행령 제18조(보험금의 계산방법의 예외 등) ⑥항과 관련있음

18) 보험료 대비 세제혜택 비율이며, OECD 12개국의 23개 퇴직연금 유형에 적용된 세제혜택의 비율을 단순평균함(OECD 2016, p. 63; 강성호·류건식·김동겸 2017)

19) 2020년 전체 근로소득세 실효세율은 5.9%임

20) 적립금 대비 유효세율은 일시금에 비해 연금이 낮은 것으로 나타났지만, 현실적으로 적립액이 많지 않은 상황에서 연금으로 수령하더라도 세제혜택이 크지 않아 대부분 일시금으로 수령하게 됨(강성호·류건식·김동겸 2017)

IV

사적연금 활성화를 위한 제언

1. 정책과제

- 사적연금 가입확대·유지율 제고, 퇴직연금 일원화를 통해 사적연금의 사각지대를 완화할 필요가 있음
 - 퇴직금제도를 폐지하고 퇴직연금으로 일원화하는 방안을 추진하되, 실효성 제고를 위해 신규 사업장에 대해 퇴직연금 의무화를 우선적으로 추진할 필요가 있음
 - 영세사업장의 경우 퇴직연금 의무화 추진 시 운영경비에 대한 부담이 발생할 수 있으므로 사업장 규모, 재정 상태를 고려하여 추진하되 운영경비에 대한 대출금리 지원을 검토할 필요가 있음
 - 이직으로 인한 해지가 발생하지 않도록 제도 연속성 강화를 통한 유지율 개선이 필요함
 - 유지율 개선의 실효성 확보를 위해 정년시점까지 해지할 수 없도록 강제하되, 이직 과정에서 초래될 생활비 마련 등 긴급자금 필요 시 퇴직급여 담보대출 등을 적극적으로 활용하도록 할 필요가 있음
- 자산운용 환경변화에 대응한 수급권보호 및 사적연금제도에 대한 인식개선이 필요함
 - 2022년부터 사전지정운용제도 시행, 적립금 운용위원회 도입 등 자산운용시스템 변화가 발생한 만큼 이에 상응하는 수탁자감시기능 제고 등 수급권보호를 위한 조치도 강화될 필요가 있음
 - 사적연금 제도 및 투자교육 강화를 통해 연금제도에 대한 인식을 제고할 필요가 있음
 - 앞서 언급된 신규 제도들에 대한 교육 및 투자교육이 충실히 수행되어 사적연금에 대한 오해가 발생하지 않도록 할 필요가 있음
 - 이와 관련하여, 2014년 세액공제로 변경된 연금세제 개선과 관련하여 저소득층의 가입률 감소는 제도에 대한 이해 부족에서 발생한 요인도 있다는 점을 고려할 필요가 있음(강성호 2017b)
- 연금수령 시점을 정년연령과 연동하되 자동연금수급을 원칙으로 하여 사적연금 급여의 노후소득 보장성을 강화시킬 필요성이 있음
 - 정년의무화 연령(60세 이후)을 고려하여 현행 퇴직연금 수급연령인 55세를 60세로 상향 조정하고, 행동경제학을 고려하여 자동연금수급을 원칙으로 설정함
 - 자동연금수급방식은 급여지급단계에서 특별한 의사표현이 없을 시 연금으로 수령하도록 하는 것을 의미하며 일본의 일시금지급숙려제도²¹⁾를 참고할 수 있음

21) 연금수급 후 일정기간(예: 5년)이 지난 후에 일시금 지급 청구를 가능하게 하는 제도임(자본시장연구원·금융위원회 2015)

○ 연금 세제혜택 확대 및 차등화로 가입 및 연금화를 유도하고 수령 시 세제혜택은 일시금보다 연금 형태로 유인될 수 있도록 연금세제 정책을 추진할 필요가 있음

- OECD 국가의 사적연금 세제지원 비율 수준으로 세제혜택 수준을 상향할 필요가 있으며, 가입자 특성(소득수준, 연령, 가입기간 등)을 고려한 세제혜택 차등화가 필요함
 - 신규 퇴직연금을 도입한 영세사업장 사업주에 대한 운영경비 지원, 저리 대출 등을 검토하고, 가입 및 수령기간이 긴 가입자에 대해 세제혜택을 강화함으로써 가입 및 연금화를 유도할 수 있음
 - 50세 이상 사적연금 가입자에 대해 추가 세제혜택제도(Catch-up plan)를 상시적으로 적용하고²²⁾ 공제금액 및 세액공제율²³⁾을 차등화(예: 50세 이상 가입자에 대해서는 세액공제율을 20% 이상으로)할 필요가 있음
 - 특히, 면세점 이하 저소득층의 납부보험료에 대해서는 결정세액이 없더라도 세액공제 대상 금액만큼 지급되는 환급형 세액공제(Returnable Tax Credit)를 도입할 필요가 있음(정원석·마지혜 2017)
- 퇴직일시금에 대한 세제지원은 축소하되 연금수령 시 세제혜택은 강화함으로써 연금화를 유도함

○ 공사연금 간 적정 노후소득보장을 위한 기준을 마련하고, 관리 조직 구성을 통해 사적연금의 사회 안전망 기능을 강화함

- 연금개혁의 성공을 위해 노후소득보장의 목표소득대체율(예: 70%)에 대해 논의하고, 이를 달성하기 위한 공사연금의 역할 분담 방안을 마련할 필요가 있음
- 이러한 공사연금 제도 간 연계와 종합적 대책마련을 위해 이를 관리·감독할 수 있는 컨트롤타워(예: 대통령 직속 전담조직)를 구성할 필요가 있음

2. 경영대응 과제

○ 2022년 대선과정에서 연금개혁의 방향은 공적연금 재정안정화에 두고 있으므로 노후소득보장을 위해 퇴직연금의 역할 강화를 요구할 것으로 보임

- 기초연금 상향(30만 원→40만 원)으로 노후소득보장 강화를 추진하고 있으나, 기초연금 재원 문제로 퇴직연금 등 사적연금의 노후보장기능 강화에 무게가 실릴 것임

○ 퇴직·개인연금의 노후소득보장 기능을 강화하고 시장기능을 통해 효율적으로 추진될 수 있도록 수수료 체계 개선, 신연금상품 개발, 수익률 개선 노력 등 사적연금 활성화를 위한 노력이 요구됨

²²⁾ 미국과 호주 등에서 실시하고 있으며, 현행 우리나라 제도에 의하면, 2020~2022년(3년) 동안 한시적으로 50세 이상 가입자에 대해 연금세액공제 대상금액을 900만 원(50세 이하는 최대 700만 원)까지 적용됨

²³⁾ 현재는 연령과 무관하게 5,500만 원 이하 소득자는 15%, 5,500만 원 초과 소득자는 12%를 적용함

- 이직 시 IRP 계좌 해지를 방지할 수 있도록 담보대출 활성화,²⁴⁾ 가입기간 및 운영수익에 따른 수수료 조정²⁵⁾ 등을 통해 퇴직연금 시장에 탄력적으로 대응할 필요가 있음
- 수수료 체계를 보완하여 저축성보험의 적극적인 공급이 추진될 수 있도록 할 필요가 있으며, 고연령거치연금 등 고령친화연금을 개발하여 공급할 필요가 있음
- 사적연금 수익률은 우리나라 공적연금과 선진국의 사적연금에 비해 낮은 경향이 있는데, 이러한 원인을 파악하고 수익률 개선을 위한 산업의 노력이 요구됨

²⁴⁾ 현재 퇴직급여에 대해 담보대출은 적립금의 50% 수준으로 가능하나, 수급조건이 까다로워 이용이 매우 제한적임

²⁵⁾ 예를 들어, 퇴직연금 가입기간이 긴 근로자가 많을수록 운영·관리수요를 감액하거나, 이들 근로자가 투자하는 펀드수수료를 감액함. 적립금 기준 수수료 체계를 적립금과 수익률을 고려하여 수수료 수준을 조정하는 것도 고려할 수 있음

참고문헌

- 고용노동부(2020), 「고용형태별근로실태조사 보고서」
- 고용노동부·금융감독원(2022. 4. 17), 「2021년도 퇴직연금 적립금 운용현황 통계」
- 기획재정부(2022), 「2021 회계연도 국가결산보고서」
- 강성호(2017a), 「국민·퇴직·개인·주택연금 소득대체율 추정과 노후소득보장체계 총당방안」, 『예산 정책연구』, 제6권, 제2호, pp. 20~53
- _____(2017b), 「연금세제 변화 인지에 따른 연금저축 가입유인」, 『KIRI 리포트』, 보험연구원
- _____(2020), 「퇴직금의 IRP이관 의미와 한계」, 『KIRI 리포트』, 보험연구원
- 강성호·류건식·김동겸(2017), 「퇴직연금 환경변화와 연금세제 개편 방향」, 보험연구원
- 국민연금연구원(2017), 「해외 연금제도 및 연기금 운용 동향」
- 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회(2018), 「2018 국민 연금 재정계산 공청회 발표자료」
- 국세청(2021), 「2021국세통계연보」
- 류건식(2013a), 「사적 연금의 역할과 정책 방향」, 새정부의 연금정책, 어떻게 할 것인가? 국회 연금 정책세미나
- _____(2013b), 「퇴직연금의 건전성 규제와 수급권보호」, 생명보험협회
- 류건식·김동겸(2015), 「OECD 국가의 퇴직금부 연금화 동향과 시사점」, 『테마진단』, 보험연구원
- 성주호(2019), 「퇴직연금 목표소득대체율 설정 및 실현전략」, 2019 퇴직연금세미나, 근로복지공단
- 자본시장연구원·금융위원회(2015), 「사적연금 연금화 확대 및 연금소비자 수급권 보호」, 용역보고서
- 정원석·마지혜(2017), 「연금저축 감소 원인과 시사점」, 『KIRI 리포트』, 보험연구원
- 통계청, 『생명표』 각 년도
- _____(2018), 「2017년 하반기 및 연간 퇴직연금통계」

_____(2019), 「2018년 기준 퇴직연금통계」
_____(2021a), 「2021 고령자통계」
_____(2021b), 「장래인구추계: 2020년~2070년」
_____(2021c), 「2020년 퇴직연금 통계 결과」
한국재정정보원(2022), 「2022 주요 재정통계」

OECD(2016), “Pensions Outlook”
_____(2021), “Pension at a Glance 2021”
_____(2022), “Social Expenditure Database/Expenditure for Social Purposes/Compare your country”
Oxera(2014), “The Retirement Income Market”, Comparative international research

국회예산정책처, 재정경제통계시스템/기초연금지출현황
제1차~제4차 국민연금 재정계산 결과
통계청, KOSIS/완전생명표(1세별)
World Bank population
<http://insurancesupport.or.kr/durunuri/intro.php>

저자약력

강 성 호 성균관대학교 경제학 박사 / 선임연구위원(총괄)
E-mail : ksh0515@kiri.or.kr

김 세 중 한양대 경영학 박사 / 연구위원
E-mail : sjkim@kiri.or.kr

정 원 석 Indiana University 경제학 박사 / 연구위원
E-mail : originalstone@kiri.or.kr

CEO Report 2022-03호

장수하는 고령사회, 준비와 협력(I): 사적연금 정책방향

발 행 일 2022년 07월

발 행 인 안 철 경

발 행 처 보험연구원

주 소 서울특별시 영등포구 국제금융로 6길 38 화재보험협회빌딩

인 쇄 소 경성문화사

