

---

# I. 테마진단

---

## ◆ 퇴직연금 도입 10년에 대한 종합평가와 정책과제

류건식 고령화연구실장 · 이상우 수석연구원

### 1. 검토 배경

퇴직연금 도입 10년이 거의 경과한 시점에서 그 동안의 운용성과를 재평가하고 퇴직연금의 노후보장적 역할제고 차원에서 제도개선을 검토할 필요성이 있음. 이에 퇴직연금 도입 10년의 현주소와 제반특징 등을 살펴 보고 공적연금 평가기준(포괄성, 보편성, 지속가능성, 형평성, 적정성)을 적용하여 제도도입 10년을 평가한 후 정책과제를 제시함.

■ 우리나라는 수급권 보호 불안과 노후소득보장 기능 미흡 등의 기존 퇴직금제도 문제점을 개선하고 근로자의 안정된 노후소득을 보장하기 위하여 2005년 12월에 퇴직연금제도를 도입함.

- 퇴직금은 근로자가 이직 시 일시금으로 지급되므로 생활자금으로 소진되고 직장 이  
동시마다 퇴직금을 통산할 수 있는 장치가 없어 노후재원으로 활용하기 어려움.
- 또한 퇴직금제도에서는 사외적립을 법적으로 강제하지 않고 기업재량에 맡기고 있어  
기업 도산 및 경영 악화 시 근로자가 퇴직금을 지급받지 못하는 사례가 발생함.

■ 퇴직연금제도의 도입으로 우리나라도 선진국처럼 국민연금(1988년, 1층)과 개인연금  
(1994년, 3층)과 더불어 다층노후소득보장제도의 한 축을 이루는 노후소득보장적 기능  
을 담당하게 됨.

- 그럼에도 퇴직연금제도는 기존의 법정퇴직금제도와 병행하여 운영하도록 하고 있어 퇴직급여제도가 퇴직연금제도중심으로 단일화되고 있는 외국추세와 비교 시 차이가 존재함.
- 즉, 우리나라의 퇴직연금제도는 임의가입형태를 띠고 있어 법정퇴직금제도와 퇴직연금제도 중에서 하나의 제도를 선택하여도 퇴직급여제도로 인정됨.

■ 퇴직연금제도 도입 이후 10년이 거의 경과한 현시점에서 그 동안의 운용성과 등을 재평가하고 퇴직연금제도의 노후보장적 역할 제고차원에서 바람직한 제도개선을 검토할 필요성이 있음.

- 그 이유는 고령화의 진전과 사회복지지출이 급격히 증가하는 복지환경 속에서 국민의 노후소득보장 강화를 위해 퇴직연금을 중심으로 한 사적연금의 활성화가 그 어느 때보다 중요시되고 있기 때문임.
- 이를 고려하여 정부도 지난 2014년 8월 27일 퇴직연금제도 중심의 사적연금 활성화 대책을 발표하고 이를 추진 중에 있음.

■ 이에 본 연구는 퇴직연금 도입 10년의 현황과 특징을 체계적으로 살펴보고, 공적연금제도의 평가기준(포괄성, 보편성, 지속가능성, 형평성, 적정성)<sup>1)</sup>을 퇴직연금제도에 적용하여 제도 도입 10년을 종합 평가한 후 정책과제를 제시함.

1) 대체로 공적연금 질적평가는 포괄성(가입대상범위인 Coverage), 보편성(공적연금의 수급율), 지속가능성(재정건전성), 형평성(가입자 간 적용문제), 적정성(노후소득보장수준인 소득대체율 정도)측면에서 이루어지고 있음. 이와 같은 공적연금 평가기준을 사적연금인 퇴직연금질적 평가(10년평가)에 국내 처음으로 적용하여 평가하고자 함. 물론 공적연금 질적평가 요소가 퇴직연금에도 정확히 일대일 매칭되기 어렵다는 한계성은 일부 존재하지만, 퇴직연금 도입 10년을 종합적으로 평가하고 이를 통해 정책과제를 제시하는 데에는 유용하다고 판단됨.

## 2. 퇴직연금제도 도입 10년의 현황과 특징

2005년 도입된 퇴직연금은 2015년 3월 말 현재 퇴직연금 적립금이 100조 원을 상회하는 수준으로 양적 성장을 이룬. 그럼에도 GDP 대비 퇴직연금 적립금의 비율은 6.5%에 불과해 OECD평균(36.6%)보다 현저히 낮은 수준이며 퇴직연금을 도입한 사업장수의 비율은 16.0%에 그치고 있는 실정임. 특징면에서 볼 때 DB형 중심의 가입성향이 뚜렷하고 영세사업장의 퇴직연금 도입실적이 매우 낮아 퇴직연금의 사각지대화를 형성하고 있음. 또한 보수적이고 안정적인 운용성향으로 인해 적립금의 90% 이상이 원리금보장형 상품중심으로 운용되고 퇴직금부의 일시금 수령 편중화 현상이 뚜렷하게 나타남.

### 가. 현황

■ 근로자 노후소득 보장을 위해 2005년에 도입된 퇴직연금제도는 2015년 3월 말 현재 상용 근로자의 약 절반을 상회하는 근로자가 퇴직연금에 가입한 것으로 나타남.

〈그림 1〉 퇴직연금 가입자 수 및 가입률 현황



- 주: 1) 2010년부터 가입자 수는 복수계약 체결로 인한 중복가입자를 순수통계로 작성한 수치임.
- 2) 2012년 근로자 가입률은 2010년 상용근로자 기준(2010년 사업체 노동실태현황, 고용노동부).
- 3) 2013년 근로자 가입률은 2012년 상용근로자 기준.
- 4) 2015.3 근로자 가입률은 2013년 상용근로자 기준.

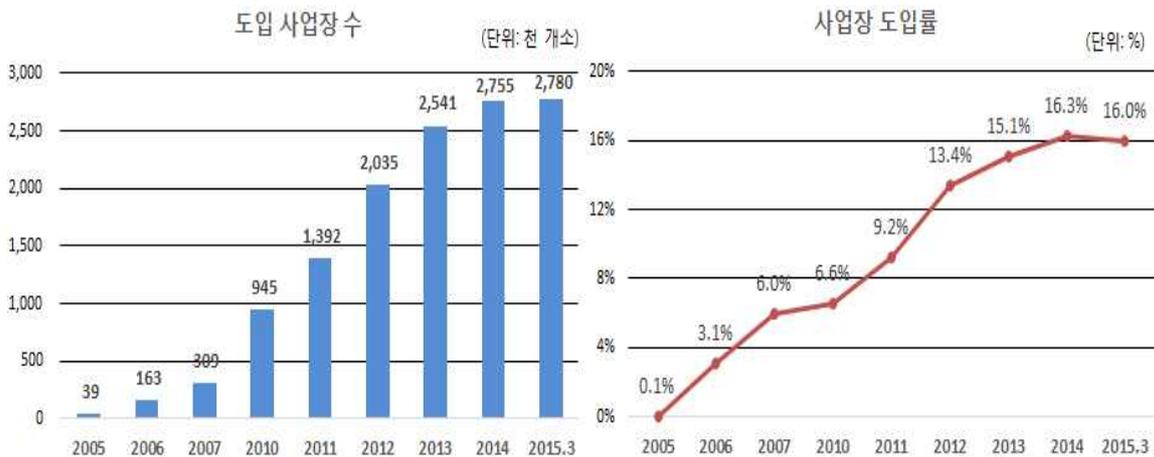
자료: 고용노동부, 퇴직연금 도입현황(각 연도, 2015년 3월).

- 가입 근로자 수는 2005년 5,024명에서 불과하였으나 2015년 3월 말 현재 556만 명으로 증가하여 전체 상용 근로자 중 퇴직연금에 가입한 근로자는 2005년 0.1%에서 2015년 3월 말 현재 50.6%로 증가함.

■ 사업장의 퇴직연금 도입률은 근로자 가입률에 크게 못 미치는 16.0% 수준에 불과함.

- 퇴직연금 도입 사업장 수는 2005년 3만 9천 개소에서 2015년 3월 말 현재 278만 개소로 증가하여 전체 사업장 수 대비 퇴직연금 도입 사업장 수의 비율이 2005년 0.1%에서 2015년 3월 말 현재 16.0%로 증가함.
- 사업장 도입률 부진은 우리나라 사업장 수의 90% 이상을 차지하는 중소기업의 퇴직연금 도입 저조에 기인함.

〈그림 2〉 퇴직연금 도입 사업장 현황



주: 1) 2010년부터 사업장 도입률은 전체 사업장 기준 대비 도입률.

2) 2010년 사업장 도입률은 2008년 사업체 노동실태현황 기준(고용노동부).

3) 2012년 사업장 도입률은 2010년 사업체 노동실태현황 기준(고용노동부).

4) 2013년 사업장 도입률은 2012년 사업체 노동실태현황 기준(고용노동부).

자료: 고용노동부, 퇴직연금 도입현황(각 연도, 2015년 3월).

■ 퇴직연금 적립금은 2015년 3월 말 현재 적립금이 100조 원을 상회하는 수준으로 양적 성장을 이룸.

〈표 1〉 퇴직연금 적립금 및 평균 적립금 현황

(단위: %)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015. 3
적립금 (원)	163억	7,567억	2.8조	6.8조	14.0조	29.1조	49.9조	67.3조	84.3조	107.1조	107.7조
증가율 <sup>1)</sup>	-	3,900	250	142.9	105.9	107.9	71.5	34.9	25.3	27	0.6
1인당 <sup>2)</sup> 적립금 (원)	325만	355만	512만	591만	565만	1,218만	1,520만	1,539만	1,737만	2,000만	1,937만
증가율	-	9.1	44.3	15.4	-4.3	115.4	24.9	1.2	12.9	15.1	-3.2

주: 1) 전년대비 증가율(단 2015. 3월 말은 2014년 대비 증가율).

2) 2010년부터는 복수계약 체결로 인한 중복 가입자를 순수 가입자 통계로 고용노동부가 작성함.

자료: 고용노동부, 퇴직연금 도입현황(각 연도, 2015년 3월).

- 즉, 퇴직연금 적립금은 2005년 163억 원에서 2015년 3월 말 107조 7천억 원 규모로 성장하고, 특히 근퇴법 전면개정이 시행된 2012년부터 3년간의 39조 8천억 원이 증가함.
- 가입 근로자 1인당 퇴직연금 평균 적립금은 2005년 325만 원에서 2015년 3월 말 현재 1,937만 원으로 증가함.

■ 그럼에도 우리나라의 GDP대비 퇴직연금 적립금의 비율(35.3%)은 OECD 평균(84.4%)보다 현저하게 낮은 수준임.

- GDP대비 퇴직연금 적립금의 비율은 네덜란드(165.5%), 미국(127.0%), 캐나다(85.1%)보다 현저하게 낮은 수준이며, 우리나라보다 13년 먼저 퇴직연금제도를 도입한 호주(113.0%)보다 미흡한 수준임.
- 호주 및 네덜란드는 퇴직연금 가입을 강제 또는 준강제화하여 부족한 공적연금(기초연금)을 보완하고, 미국과 캐나다는 전통적으로 임의 가입에 의한 퇴직연금제도가 잘 발달한 국가로 분류할 수 있음.

〈표 2〉 GDP대비 퇴직연금 적립금 비율 비교

네덜란드	호주	미국	캐나다	P13 <sup>1)</sup> 평균	한국
165.5%	113.0%	127.0%	85.1%	84.4%	35.3%

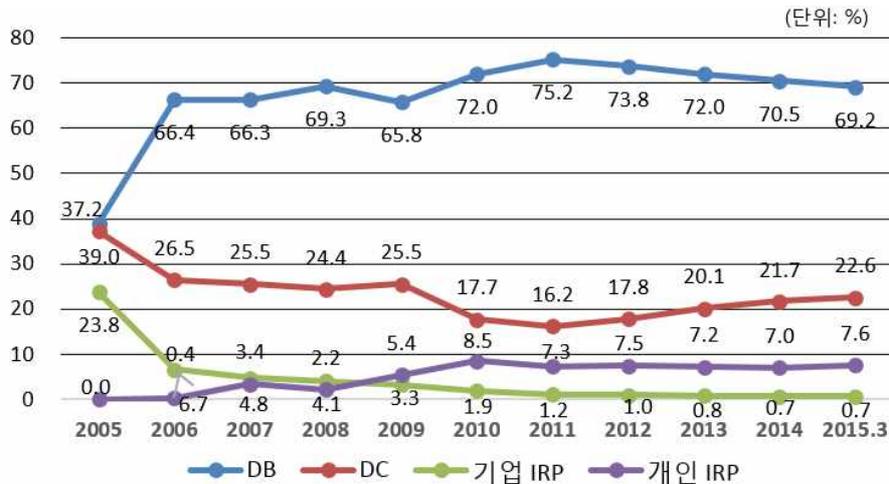
주: 1) P13은 13개 연금 선진국을 지칭.

자료: Towers Watson(2015).

■ 퇴직연금 유형별 적립금 비중을 보면 DB형이 현저하게 높고 다음으로 DC형, 개인 IRP, 기업 IRP 순인 것으로 나타남(〈그림 3〉 참조).

- 2011년을 정점으로 DB형 비중이 감소하고 있는 반면, DC형 비중이 증가하고 있는 추세임.
- 기업형 IRP의 적립금 비중은 4인 이하 사업장의 퇴직연금 적용확대 등에도 불구하고 정체상태에 있음.

〈그림 3〉 퇴직연금 유형별 적립금 비중 추이



자료: 고용노동부, 퇴직연금 도입현황(각 연도, 2015년 3월).

나. 특징

1) DB형 중심의 가입 성향

- 퇴직연금 종류별 근로자 가입 비중은 2006년 DC형(43.6%), DB(39.2%), 기업형IRA<sup>2)</sup>(17.2%) 순이었으나 2015년 3월 말 현재 DB형(59.5%), DC(38.9%), 기업형IRP(1.5%) 순으로 변화함.
  - 기업의 도입 비중은 2006년 기업형IRA(57.2%), DC형(31.8%), DB(10.7%) 순이었으나 2015년 3월 말 현재 DC형(56.0%), DB(30%), 기업형IRP(11.4%)의 순으로 변화함.
  - 2006년 기업의 DC형의 비중이 상대적으로 높은 이유는 가입기업의 대부분을 차지하는 중소기업이 주로 DC형 중심으로 가입하였기 때문임.
  - 다만, 2009년 이후 근로자 수가 많은 대기업의 DB형 가입 증가는 근로자의 퇴직연금 가입률에 영향을 줌.

〈표 3〉 퇴직연금 종류별 가입 및 도입 비중

(단위: %)

구분	근로자 가입 비중			기업 도입 비중			
	DB 단독 도입	DC 단독 도입	기업형 IRP	DB 단독 도입	DB·DC 동시 도입	DC 단독 도입	기업형 IRP
2006년	39.2	43.6	17.2	10.7	0.5	31.8	57.0
2015년 3월	59.5	38.9	1.5	30.0	2.6	56.0	11.4

자료: 고용노동부, 퇴직연금 도입현황(2006년 12월 및 2015년 3월).

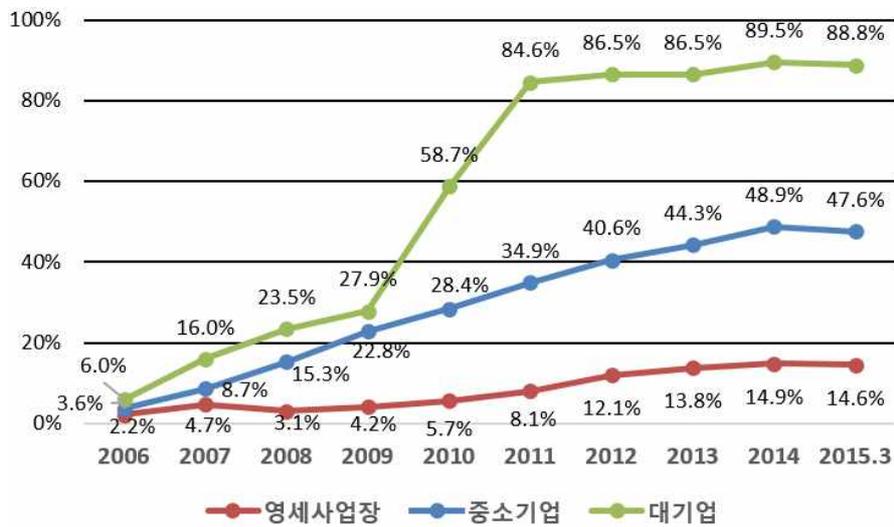
2) 대기업 중심의 제도 활성화

- 기업 규모별로 보면, 퇴직연금 도입이 대기업 중심으로 도입되고 있는 반면 중소기업 및 영세사업장의 경우 퇴직연금 도입 실적이 저조함(〈그림 4〉 참조).

2) 개인퇴직계좌(IRA)는 전면 개정 근로법 시행에 따라 2012년 7월부터 IRP(개인형 퇴직연금)로 변경됨.

- 대기업의 약 89%에 이르는 높은 퇴직연금 도입률에도 불구하고 영세기업의 낮은 퇴직연금 도입으로 퇴직연금 전체 도입률(16.0%)에 큰 영향을 줌.
  - 대기업 도입률이 2010년에서 2011년 구간에서 급증한 것은 퇴직보험(신탁)제도 폐지(2010. 12)와 퇴직급여충당금 손금산입 한도 단계적 축소(2010~2016년) 등으로 기존 퇴직금제도에서 퇴직연금제도로 전환이 확대되었기 때문임.
- 다만, 대기업의 퇴직연금 도입률은 2011년 80%대에 진입한 이후 정체되고 있음.

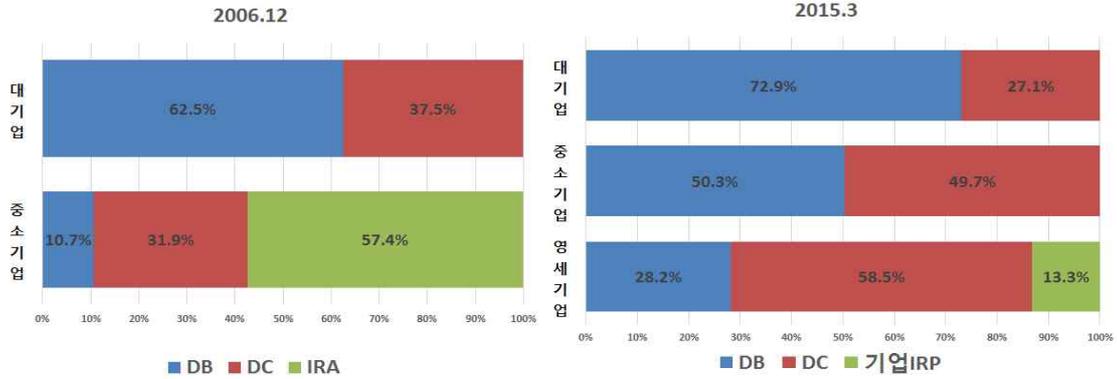
〈그림 4〉 사업장별·규모별 퇴직연금 도입 추이



주: 대기업(상용근로자 500인 이상), 중소기업(동 30인~500인 미만), 영세기업(동 30인 미만) 기준.  
 자료: 고용노동부, 퇴직연금 도입현황(각 연도, 2015년 3월).

- 기업 규모별 퇴직연금 가입 종류를 보면 대기업의 경우 DB형 비중이 2006년 62.5%에서 2015년 3월 말 현재 72.9%로 크게 증가함(〈그림 5〉 참조).
  - 반면 중소기업의 경우 현재 DC형 중심으로 도입되고 있는 가운데 DC형 비중이 2006년(중소기업에 영세기업을 포함한 수치) 31.9%에서 2015년 3월 말 현재 49.7%로 증가함.
  - 영세기업의 경우 2015년 3월 말 현재 DC형(58.5%), DB형(28.2%), IRP(13.3%)순으로 도입되고 있는 것으로 나타남.

〈그림 5〉 사업장별 퇴직연금 도입 비중



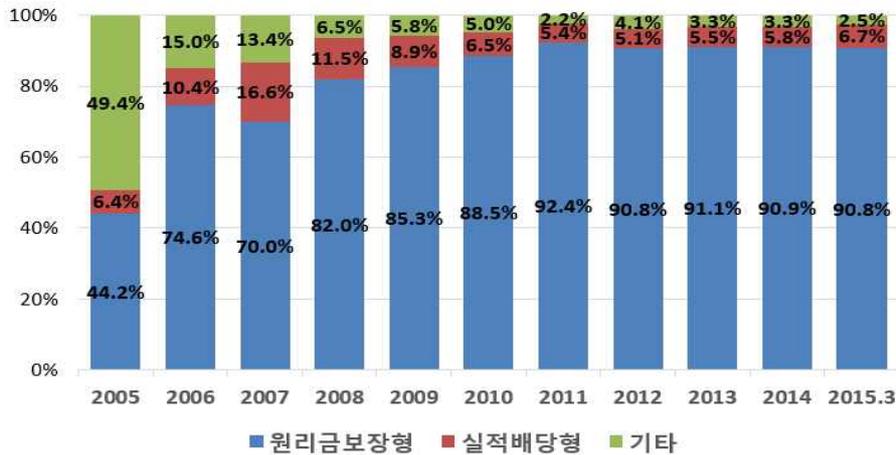
주: 1) DB·DC의 비중을 비교하기 위해 DB·DC형 병행은 제외함.  
 2) 2006년은 통계가 500인 이상과 이하만으로 구분되므로 중소기업에 영세기업 포함.  
 3) 2015. 3은 대기업(상용근로자 500인 이상), 중소기업(30인~500인 미만), 영세기업(30인 미만) 기준.  
 자료: 고용노동부, 퇴직연금 도입현황(2006년 12월 및 2015년 3월).

### 3) 원리금보장형 편중의 적립금 운용

■ 퇴직연금 적립금 운용방법별 비중을 보면 원리금보장형이 44.2%(2006년)에서 90.8%(2015. 3)로 대폭 증가하여 원리금보장형 중심으로 운용되고 있는 반면 2015년 3월 말 현재 실적 배당형의 운용은 6.7%에 불과함(〈그림 6〉 참조).

○ 2015년 3월 말 현재 퇴직연금 종류별로 보면 DB형과 기업형IRP의 경우 퇴직연금 적립금의 97.9%와 90.5%가 원리금보장형으로 운영되고 있음.

〈그림 6〉 퇴직연금 적립금 운용 추이



자료: 고용노동부, 퇴직연금 도입현황(각 연도, 2015년 3월).

- 실적배당형 상품의 비중은 DC형(19.4%)이 가장 높고, 다음으로 개인형IRP(13.2%), 기업형IRP(9.0%), DB형(1.8%) 순임.
- 이러한 원리금보장형 중심 운용은 근로자의 안전성 중시 운용 성향과 엄격한 적립금 운용규제 등에 기인한 바가 큼.

〈표 4〉 퇴직연금 종류별 적립금 운용

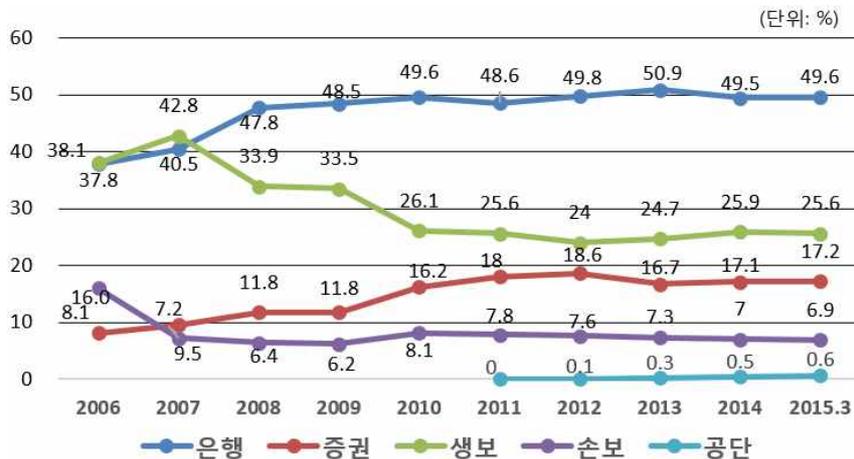
구분	원리금보장형	실적배당형	기타	합계
DB형	97.9%	1.8%	0.3%	100%
DC형	79.4%	19.4%	1.2%	100%
기업형 IRP	90.5%	9.0%	0.5%	100%
개인형 IRP	77.3%	13.2%	9.5%	100%

자료: 고용노동부, 퇴직연금 도입현황(2015년 3월).

■ 금융권역별 시장점유율을 보면 은행권(49.6%)의 시장점유율이 압도적으로 높고 다음으로 생보사(25.6%), 증권사(17.2%), 손보사(6.9%), 공단(0.6%) 순의 시장점유율을 보임 (〈그림 7〉 참조).

- 변화의 특징은 생보사(38.1%→25.6%)와 손보사(16.0%→6.9%)가 감소 추세에 있는 반면, 은행(37.8%→49.6%)과 증권사(8.1%→17.2%)의 비중이 증가 추세를 보이고 있다는 점임.

〈그림 7〉 퇴직연금 금융권역별 적립금 비중 추이



자료: 고용노동부, 퇴직연금 도입현황(각 연도, 2015년 3월).

4) 일시금 수령 편중화

- 2015년 3월말 현재 퇴직연금의 수급요건을 갖춘 55세 이상 퇴직자(약 7만 2천명)의 대부분은 퇴직급여를 일시금으로 수령하고 있어 일시금 수령 편중화 현상이 뚜렷함.
  - 2015년 3월말 현재 일시금 수급자 수는 7만 111명으로 전체 수급자 수의 96.9%인 반면, 연금 수급자 수는 2,215명으로 전체 수급자 수의 3.1%에 불과한 수준임.
  - 특히, 연금수령자 비중은 2013년 연금소득세 경감<sup>3)</sup>에도 불구하고 2013년 4.8%에서 2015년 3월말 현재 3.1%로 오히려 감소하고 있는 실정임.

〈표 5〉 퇴직연금 급부 수령 추이

(단위: 명, 억 원, %)

구분	일시금수령		연금수령		합 계	
	수급자 수	금액	수급자 수	금액	수급자 수	금액
2012년 (비중)	127,388 (97.4)	14,147 (99.7)	3,456 (2.6)	45 (0.3)	130,844 (100.0)	14,192 (100.0)
2013년 (비중)	26,256 (91.6)	3,643 (99.0)	2,412 (8.4)	35 (1.0)	28,668 (100.0)	3,679 (100.0)
2014년 (비중)	32,103 (95.2)	4,675 (98.5)	1,611 (4.8)	69 (1.5)	33,714 (100.0)	4,745 (100.0)
2015년 3월 말 (비중)	70,111 (96.9)	13,917 (99.1)	2,215 (3.1)	131 (0.9)	72,326 (100.0)	14,048 (100.0)

자료: 고용노동부, 퇴직연금 도입현황(2012. 12, 2013. 12, 2014. 12, 2015년 3월).

3) 2013년 연금소득세율을 종전의 일률적 5.5%에서 연령 구간별 3.3%~5.5%로 변경함.

### 3. 퇴직연금 도입 10년의 평가<sup>4)</sup>

자영업자, 전업주부, 비정규직 임금근로자 등의 퇴직연금가입 미허용으로 경제활동인구 중 퇴직연금가입비율은 20% 수준에 불과해 제도의 포괄성(가입범위)은 낮은 수준임. 이런 상황에서 엄격한 연금수령기준과 연금세제 혜택 미흡으로 연금으로 전환비율(제도의 보편성)이 매우 낮은 상황임. 또한 기업 또는 금융기관 도산 시에도 연금수급권이 법적으로 보장되지 않아 제도의 지속가능성이 확보되지 않고 있으며 영세사업장에 대한 투자교육(가입자교육) 미흡 등은 자산운용의 선택폭을 제약하는 결과를 가져와 사업장 간 형평성 문제로 대두됨. 특히 짧은 근로기간과 낮은 운용수익률 등은 퇴직연금의 노후보장적 역할에 장애요인으로 작용하는 것으로 나타남.

#### 가. 제도의 포괄성(coverage)

■ 제도의 포괄성을 양적 포괄성(가입범위 확대)과 질적 포괄성(실질가입자/가입범위) 측면에서 볼 때 양적 포괄성 확대도 중요하지만 체계적인 관리로 사각지대가 없이 실질 가입자가 증가하도록 하는 질적 포괄성이 중요함.

○ 퇴직급여 등 퇴직연금가입 범위 확대로 인해 발생할 수 있는 사각지대를 최소화할 수 있는(실질 가입으로 연결될 수 있는) 관리가 질적 포괄성 확대차원에서 필요함.

■ 경제활동인구 중 퇴직연금 가입비율은 20.9%에 불과하고 임금근로자 중 퇴직연금 가입 비율 또한 29.6%에 그치고 있어 퇴직연금의 가입 혜택이 미미한 수준임.

4) 여기에서는 퇴직연금 도입 10년을 평가하기 위해 포괄성(Coverage)은 퇴직연금의 가입대상범위를, 보편성은 퇴직급부에서 연금으로 수령하는 비율(연금수령비율)을, 지속가능성은 근로자가 지속적으로 연금수급권을 유지할 수 있는지(사전적·사후적 수급권보호장치)를, 형평성은 사업장 간 운영상 차이가 존재하는지를, 적정성은 노후소득보장수준인 소득대체율수준을 평가기준으로 의제함. 특히 공적연금의 경우 재정건전성이 지속가능성 평가기준이나 퇴직연금의 특성상 재정건전성은 수급권보호에 해당된다는 점이 고려되었음. 또한 국가마다 사회적·문화적차이 등으로 퇴직연금 도입과정과 운용패턴이 매우 상이하므로 도입 이후 10년 시점을 동일선상에 두고 평가(상대평가)하는 것은 큰 의미가 없다고 판단됨. 이에 현시점(2015년)에서 다른 국가와의 차이를 보는 절대평가에 기초하고자 하였음.

〈표 6〉 경찰인구 및 임금근로자 등에 대한 퇴직연금 가입 수

(단위: 천명, %)

경찰인구(A)		임금근로자(B)			비임금근로자		퇴직 연금 가입자 수 (D)	D/A	D/B	D/C
취업자	실업자	상용(C)	임시	일용	자영업 자	무급 가족 종사자				
25,501	1,076	12,364	4,968	1,466	5,593	1,202	5,561	20.9	29.6	45.0

주: 통계청 및 금융감독원 퇴직연금 자료(2015. 3) 등에 기초 작성.

- 임금근로자 중 비상용근로자인 임시근로자, 일용근로자는 퇴직연금 가입대상에서 제외되어 있고 자영업자는 2017년 이후 퇴직연금가입이 허용되므로 미국 등에 비해 상대적으로 퇴직연금가입 적용대상이 낮은 것으로 평가됨.
- 미국 등은 자영업자, 전업주부 등과 같은 비임금 근로자도 퇴직연금 가입대상에 포함되므로 우리나라에 비해 퇴직연금가입 대상의 폭은 훨씬 큰 것으로 판단됨.

〈표 7〉 퇴직연금 가입률 지수 국제비교(경제활동인구기준)

(단위: 점)

한국	영국	미국	호주	캐나다	덴마크	독일	네덜란드
3.4	4.7	5.4	8.9	5.8	10.0	5.4	10.0

주: MMGPI는 경제활동인구 대비 퇴직연금 가입률을 15% 이하 0점, 50% 이상 5.8점, 75% 이상 10점으로 평가.  
 자료: MMGPI(Melbourne Mercer Global Pension Index)(2014).

- 이러한 결과는 호주금융연구센터와 글로벌 컨설팅회사인 머서가 공동으로 발표한 멜버른-머서 글로벌 연금지수<sup>5)</sup>에 의해서도 단적으로 알 수 있음.
- 즉, 우리나라의 퇴직연금 가입률 지수는 3.4점(10점 만점)에 불과하여 영국 등 선진국에 비해 퇴직연금 가입률이 상대적으로 낮은 수준임.

■ 퇴직금 및 퇴직연금 등 퇴직급여제도의 적용대상은 현재 1년 이상의 장기고용계약을 맺은 상용근로자가 적용대상이며 상용근로자의 퇴직연금가입률은 45.0%에 불과함.

5) 호주금융연구센터(Australian Center for Financial Studies)는 호주 빅토리아 주 정부의 비영리 금융전문 연구기관으로 2009년부터 MMGPI(Melbourne Mercer Global Pension Index)를 발표하고 있음. MMGPI는 퇴직연금을 중심으로 한 사적연금을 적정성(Adequacy), 지속가능성(Sustainability)으로 구분하여 하부 세부항목을 10만점으로 평가하고, 국가별로 등급을 부여함. 2012년부터 우리나라가 추가된 이후 2014년까지 하위그룹인 D등급으로 평가되고 있음.

- 이처럼 임금근로자 중 상용근로자의 퇴직연금 가입이 저조한 이유는 법정퇴직금에서 퇴직연금으로 전환이 미흡하고 법정퇴직금의 높은 선호도에 기인한 것으로 판단됨.
- 즉, 퇴직급여제도의 이원화(법정퇴직금제도, 퇴직연금제도)에 따른 퇴직연금으로 전환미흡 등으로 제도의 질적 포괄성은 매우 낮은 상태라 할 수 있음.

■ 이런 상황에서 자영업자, 1년 미만 비정규직 등에 대한 퇴직연금 가입이 허용되는 경우<sup>6)</sup> 퇴직연금 가입대상(양적 포괄성)의 폭은 확대되지만, 실질가입으로 연결되지 않으면 제도의 질적 포괄성은 오히려 감소할 우려가 있음.

- 따라서 퇴직연금 가입대상 범위의 확대도 중요하지만 퇴직연금으로 전환을 실질적으로 유도하기 위한 제도적 장치와 병행이 필요함.
- 즉, 정부의 사적연금 활성화 대책에 따른 양적 포괄성 확대와 더불어 질적 포괄성 확대로 이어지도록 퇴직연금제도의 개선이 필요한 시점임.

#### 나. 제도의 보편성

■ 퇴직연금의 가입자가 늘어나 제도의 포괄성은 확대되더라도 퇴직연금을 수령할 수 있는 수급자 수(특히 일시금이 아닌 연금으로 수령하는 근로자)가 적게 되면 퇴직연금제도의 본래 기능은 저하됨.

- 제도의 보편성을 의미하는 퇴직연금의 수급자(비율)를 볼 때 연금으로 수령하는 근로자 비율(2015년 1/4분기 기준)은 매우 낮게 나타남.
- 즉, 일시금 수급자는 7만 111명으로 전체의 96.9%인 반면, 연금수급자는 2,215명으로 전체의 3.1%에 불과해 제도의 보편성은 취약한 것으로 평가됨.

-분기별 연금수급자 비중: 2.9%( '14. 6) → 4.1%( '14. 9) → 4.8%( '14. 12) → 3.1%( '15. 3)

■ 이처럼 제도의 보편성 측면에서 연금수급자 비율이 낮은 이유는 연금세제 혜택 등 연금으로 유인할 수 있는 인센티브 미흡<sup>7)</sup>과 다양한 연금지급 옵션 제한 등임.

6) 근로자 퇴직급여보장법 개정(2012년)으로 자영업자는 2017년부터 퇴직연금가입이 허용되며 1년 미만 비정규직 임금근로자에 대해서는 법률개정을 통해 퇴직연금가입 허용을 추진하고 있음.

- 현재, 연금으로 수령 시 일시금으로 수령할 때에 비해 30% 세금감면을 더 해 주고 있지만 호주 등 선진국에 비해 상대적으로 연금세제 혜택 수준은 미흡함.

〈표 8〉 퇴직급부수령방법 및 기준 비교(영글로색슨국가기준)

구분	관련규정	해외사례
급부수령방법	일시금 또는 5년 이상 연금	부분연금화 유도
연금수령기준	10년 이상 퇴직연금가입	별도기준 없음
연금지급연령	55세 이상	65세 이상

주: 해외사례는 영글로색슨국가인 영국, 미국, 호주 등을 대상.  
 자료: 근로자퇴직급여보장법(2015) 및 Oxera(2014).

- 또한, 법에서 일시금이나 연금 중에서 퇴직급여 수령방법을 자유롭게 선택하도록 규정하고 있어 대부분 일시금으로 선택이 이루어지고 있는 상황임.
  - 근로자 퇴직급여보장법: 퇴직급부를 “ 일시금 또는 5년 이상 연금” 으로 수령하도록 규정하여 임의선택방식을 지향하고 있음.
- 또한, 근로자 퇴직급여보장법에 규정한 연금 수령 기준 자체가 매우 엄격하여 근로기간이 짧은 근로자의 경우 연금으로 전환이 이루어지기 어려운 구조임.
  - 근로자 퇴직급여보장법 제17조(급여종류 및 수급요건): “연금은 55세 이상으로 가입기간이 10년 이상인 가입자에게 지급”하도록 되어 있어 규정자체가 엄격함.
- 이런 상황에서 명예퇴직, 중간정산 등으로 은퇴자금이 대부분 소실되어 새로운 연금재원의 확보가 어렵고 그 수준이 미미한 점 등도 연금수급자 비율 감소의 한 원인으로 작용하는 것으로 판단됨.
  - 고용노동부의 2008년 실태조사에 의하면, 퇴직금 중간정산을 실시한 기업이 전체기업의 약 70%에 이를 정도로 대부분 퇴직금을 중간정산한 상태임.

7) 퇴직(연)금을 일시금(1억 원)으로 수령 시 실효세율은 3.55%이고, 연금 수령 시 3.3%~5.5%의 연금소득세가 부과됨(기재부 2014년 세법개정안 보도자료 2014. 8. 6).

## 다. 제도의 지속가능성

- 퇴직연금제도에서의 지속 가능성은 근로자 등이 기업 또는 금융기관 도산 시에도 연금수급권이 법적·제도적으로 확보되느냐 여부라 할 수 있음.
  - 퇴직연금은 기업 및 금융기관 도산 시 근로자의 연금수급권을 보호할 목적으로 도입된 제도이므로 연금수급권보호(재정건전성제도)여부를 통해 지속가능성을 판단하는 것이 중요함.
    - 연금 수급권 보호제도는 사전적 수급권 보호제도와 사후적 수급권 보호제도로 구분됨.
  
- 미국 등은 DB형 최소 사외적립비율이 100% 인데 반해 우리나라는 70%에 불과하여 기업 도산 시 근로자의 퇴직연금 수급권이 매우 불안전할 우려가 있음.
  - 즉, 금융기관에 30%에 해당하는 보험료가 사외 적립되지 않아 미적립 채무가 발생하여 근로자에 대한 사전적 수급권보호 장치가 취약함.
    - 법령상 사외적립비율 : (' 14~' 15) 70% → (' 16~' 17) 80% → (' 18년 이후) 미정
  - 정부는 DB형 최소사외적립비율을 단계적으로 100%(2020년)까지 상향 조정할 계획이지만 100% 충족하기 전에 도산하는 경우 연금 수급권은 확보되지 않음.
    - 계획 : (' 18~19) 90% → (' 20년 이후) 100%
  
- 또한, 채권자 우선변제제도 및 임금채권보장기금제도에서 최대 3년간의 퇴직급여를 법적으로 보장하고 있을 뿐이어서 사후적 연금수급권보호 장치 역시 미흡한 수준임.
  - 그 이유는 보장기간이 30인 이하 사업장의 근속년수(4.8년)에도 미치지 못하여 실질적인 수급권보호가 이루어지지 못하고 있기 때문임.
  - 이에 반해 OECD 국가들은 법적·제도적으로 기업 도산 시 연금수급권을 전부 보증하여 줌으로써 제도의 지속가능성을 강화함.

〈표 9〉 퇴직연금 수급권 보호 제도의 특징 비교

구분		한국	외국
사전적 수급권		부분 적립 (최소책임준비금의 70% 이상)	완전적립 (최소책임준비금의 100%)
사후적 수급권	DB형	퇴직급여우선변제 제도 (최근 3년분의 퇴직급여대상)	연금지급보증제도 (법적·제도적으로 전액보상)
	DC형	별도 5천만 원 예금자보호	1억 원 예금자보호 (미국, 일본, 캐나다 등)

■ DC형 퇴직연금 또한 예금자보호법상 별도로 5천만 원까지 보호되고 있지만 퇴직연금의 장기성을 고려할 때 DC형 퇴직연금의 수급권보호는 미흡하다고 판단됨.

- 선진국의 DC형 퇴직연금 예금자보호한도는 1억 원 수준으로 우리나라보다 높은 수준임.

### 라. 제도의 형평성

■ 우리나라 퇴직연금제도는 대기업사업장이나 고소득 근로자중심으로 운영되고 있어 영세사업장과 퇴직연금 취약계층을 위한 운영이 보다 요구됨.

- 이러한 제도의 형평성문제는 투자교육, 운용자산의 선택 등에서 나타나고 있음.
- 멜버른-머서 글로벌 연금지수에 의하면 퇴직연금 가입자에게 제공되는 투자교육자료 (연차보고서 또는 주요 투자상품)의 제공 수준이 미흡한 것으로 나타남.
  - 즉, 우리나라의 투자교육자료 제공 점수는 0점(10점 만점)로 낙제 점수를 받아 미국 등 다른 선진국과 비교하여 큰 차이를 보임.

〈표 10〉 투자교육 자료 제공에 대한 국제비교

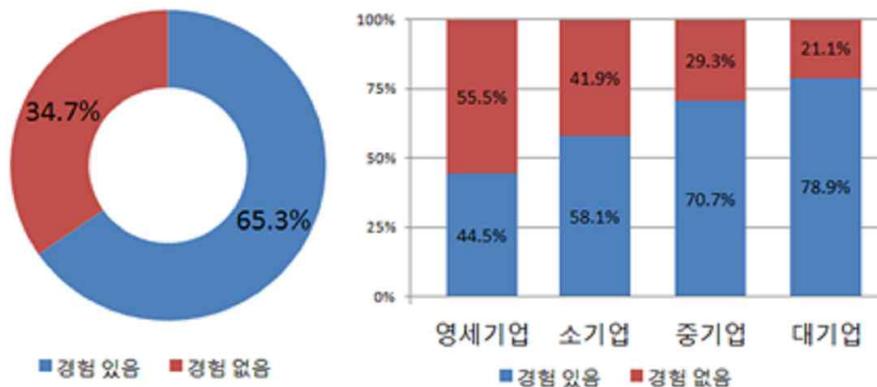
(단위: 점)

한국	영국	미국	호주	독일	이태리	일본
0.0	4.5	8.0	9.0	5.0	8.0	3.8

주: 10점 만점으로 평가.  
 자료: MMGPI(Melbourne Mercer Global Pension Index)(2014).

- 영세사업장 등 퇴직연금 취약계층의 경우 대기업 사업장에 비해 상대적으로 투자교육(가입자교육)이 미흡하여 적절한 자산운용의 어려움이 존재하는 것으로 평가함.
  - 금융감독원 조사결과(2012년), 가입자 교육을 경험한 대기업 비율은 78.9%에 이르는 반면, 영세기업, 소기업의 가입자 교육 경험 비율은 각각 44.5%, 58.1%에 불과한 실정임.
  - 이처럼 기업규모가 작은 사업장일수록 가입자 교육의 경험이 낮은 것으로 나타나 이들 사업장의 자산운용 능력 저해요인으로 작용하고 있음.

〈그림 8〉 대기업과 영세기업의 가입자교육 경험 유무



자료: 금융감독원(2012, n=1088).

- 즉, 영세사업장에 대한 형식적인 투자교육(가입자교육)은 자산운용의 선택폭을 제약하는 결과를 초래해 자산운용에 따른 손실 가능성을 확대시킬 것으로 평가됨.
  - 이런 상황에서 퇴직연금 취약계층의 안정적 자산운용을 위한 제도적 장치 또한 마련되어 있지 않은 상황임.
    - 예를 들어 별다른 운용방식을 지정하지 않으면 자동적으로 지정된 방법으로 자산운용이 이루어지도록 하는 취약계층 맞춤형 자동적용형(디폴트옵션) 퇴직연금 도입 등을 들 수 있음.
  - 또한, 퇴직연금 취약계층을 위해 확정급여형과 확정기여형의 장점을 결합한 캐시밸런스(Cash Balance)형 퇴직연금 등의 도입이 미흡하다고 판단됨.
- 결국 투자지식 및 투자정보 부족에 따른 퇴직연금 취약계층의 정보비대칭성 심화를 완화하여 줄 수 있는 법적·제도적 장치의 보완이 제도의 형평성측면에서 검토되어야 할 것임.

마. 제도의 적정성

- 급여수준의 적절성은 노후소득수준의 향상에 근본 목적을 두고 있기 때문에 퇴직연금 소득대체율 제고와 관련이 있음.
  - OECD 등 국제기구의 권고 퇴직연금 소득대체율은 30% 수준인데 반해, 우리나라의 경우 13.0%에 불과해, OECD와 소득대체율 격차(17.0%)가 큰 것으로 판단됨.
  - 그 원인을 보기 위해서는 소득대체율(은퇴 후 퇴직연금수령액 / 은퇴 전 생활비) 산식 중 퇴직연금수령액에 영향을 주는 근로기간, 운용수익률 등을 살펴 볼 필요가 있음.

〈표 11〉 퇴직연금 소득대체율 국제비교(앵글로색슨국가기준)

OECD권고	한국	외국		
		미국	호주	영국
30%(수준)	13.0%	38.0%	35.0%	39.0%

주: 외국의 퇴직연금 소득대체율은 근로기간 평균소득 대비 자산비율.  
 자료: 류진식(2013) · 금융투자협회(2013).

- 근로기간 면에서 볼 때, 일찍이 고령화를 경험한 미·일 등 선진국은 정년연장으로 근로기간이 긴 반면, 우리나라는 짧은 정년과 짧은 근로기간(약 23년)으로 퇴직연금수령액(퇴직연금 적립금액) 수준이 상대적으로 낮은 것으로 평가됨.
  - 물론 2016년부터 60세 정년 도입 시 은퇴 후 소득공백기를 줄여주고 근로기간에 비례하여 퇴직연금으로 수령하는 연금액은 다소 증대하는데 그칠 것으로 판단됨.
    - 이는 일본 정년이 65세이고 영국과 미국에선 정년을 아예 폐지하였으며 독일과 이탈리아도 각각 정년을 67세와 65세임을 고려할 때, 연금액 증대효과는 매우 제한적일 것으로 생각됨.
- 운용수익률 면에서 볼 때, 저금리·저성장의 뉴노멀시대 도래로 연금자산의 운용수익률이 지속적으로 저하되고 있어 적립을 통한 연금재원 확보(퇴직연금 적립금액)자체가 어려운 상황인 것으로 평가됨.

- 보험연구원 연구결과에 의하면 수익률 1%는 약 6%의 소득대체율 상승효과를 보이고 있어 운용수익률 제고에 의한 소득대체율 제고가 필요한 것으로 판단됨.
  - 그럼에도 주요 시중은행 및 보험사, 증권사들의 2015년 1분기 퇴직연금 운용수익률은 최저 0.62%에서 최고 0.75%로 연율로 환산 시 2.48~3.00%수준에 불과함.
  - 이에 반해 미국은 11.7%, 일본은 8.9%의 운용수익률을 보이고 있으며 OECD 국가 평균 운용수익률은 4.7%인 것으로 나타나 운용수익률을 통한 소득대체율 제고에 한계가 있음.

〈표 12〉 OECD 국가와 퇴직연금 수익률 비교

미국	호주	캐나다	일본	OECD 평균	한국
11.7%	10.2%	9.8%	8.9%	4.7%	2.48~3.0%

자료: 금융감독원 퇴직연금 현황(2015. 3) 및 한국경제(2015. 6. 23) 등에 의해 작성.

- 특히 최근의 저금리 현상은 원리금보장형 상품과 만기 1년 이하 단기성 상품 중심으로 운용되고 있는 퇴직연금 운용수익률 제고에 부정적인 영향을 미쳐, 안정적 노후소득 마련에 장애요인으로 작용할 것으로 보임.

#### 4. 정책과제

퇴직연금의 양적성장에도 불구하고 질적 성장(내실화)을 통해 노후보장적 역할을 보다 제고하기 위해 체계적인 제도 개선이 필요함. 중소기업 퇴직연금기금제도의 실효성 제고를 통해 퇴직연금가입이 실질적으로 이루어지도록 유도하고 장기적으로 전업주부 등으로 가입대상의 확대가 필요함. 또한 연금으로 전환을 유도하기 위해 연금지급방식 다양화, 연금수령 시 세제혜택 강화, 연금수령기준 완화 등이 이루어지고 최소적립비율 상향조정, 지급보증제도 도입 등을 통해 근로자의 연금수급권을 강화하여야 할 것임. 또한 영세사업장에 대한 가입자교육을 강화하고 이들의 투자지식 부족을 고려해 자동적용형(디폴트옵션) 퇴직연금 도입을 검토하고 수익률 비교공시강화, 장기자산운용 유도 등을 통한 노후보장수준이 제고되도록 제도개선이 요구됨.

- 지금까지 퇴직연금 도입 10년을 종합적으로 살펴 본 결과, 퇴직연금 도입 이후 가입 증가에 따른 퇴직연금 적립금 규모 확대에 의해 외형적으로 양적 성장을 시현하고 있음.
  - 물론 이 같은 성장은 퇴직급여제도가 이원화(법정퇴직금, 퇴직연금)되고 있는 상황에서 이른 성장이라는 점에서 매우 의의가 있음.
  - 이는 퇴직연금제도가 이제 노후소득보장제도의 한 축으로 자리매김하여 퇴직연금의 노후소득보장적 기능을 담당하게 되었음을 보여 주고 있기 때문임.
  
- 이러한 양적성장에도 제도 운영의 포괄성 및 보편성, 지속가능성, 형평성 등 질적 성장면에서는 고령화를 일찍이 경험한 선진국과 비교 시 상대적으로 미흡한 수준임.
  - 특히 경제활동인구 중 퇴직연금 가입비율은 20% 수준에 불과하고 상대적으로 저소득 계층인 영세사업장의 가입저조는 퇴직연금 사각지대를 심화시키고 있는 상황임.
  - 또한 연금세제 혜택 미흡과 연금수령기준 엄격, 연금지급옵션 부재, 중간정산 등으로 연금수령비율이 극히 낮아 퇴직연금의 기능(연금화)이 퇴색되고 있는 실정임.
    - 연금수급권 장치의 취약은 기업 도산 시 근로자의 연금수급권을 불안전하게 하며 영세사업장의 가입자 교육 미흡 등은 제도의 형평성 문제를 발생시키고 있음.
  
- 따라서 향후 퇴직연금제도의 질적 성장을 통해 노후보장적 기능과 역할을 제고하기 위해서는 대략 다음과 같은 방향으로의 제도 개선이 체계적으로 모색될 필요가 있음.
  
- 첫째, 중소기업 퇴직연금기금제도(이하 ‘중소기금제’)의 실효성제고를 통해 퇴직연금가입이 실질적으로 이루어지도록 유도하고 장기적으로 자영업자, 전업주부 등으로 가입대상 폭의 확대가 요구됨.
  - 중소기업금제의 넓고 얇은 지원(30인 이하 영세사업장)<sup>8)</sup>보다 짧고 두터운 지원(10인 이하 영세사업장)이 이루어지도록 재정지원 대상과 폭을 재검토해 실질 가입을 유도하는 것이 바람직함.

---

8) 정부의 사적연금 활성화 대책에 의하면 중소기업퇴직연금기금에 가입하는 기업은 ① 저소득 근로자(30인 이하 사업장에 근무, 월소득 140만 원 미만)를 위한 사업주 부담금의 10%를, ② 사업주(30인 이하 사업장)가 부담하는 자산운용수수료의 50%를 정부로부터 지원받는 것으로 되어 있음.

- 이 경우 최소한의 운용수익을 보증하거나 일몰규정 설정으로 재정지원기간을 보다 탄력적으로 조정하는 방안도 더불어 검토할 필요가 있음.
  - 퇴직연금의 사각지대 해소차원에서 자영업자, 전업주부 등으로 퇴직연금가입범위를 보다 확대하되,<sup>9)</sup> 실질가입 유도를 위한 인센티브(세제 혜택 등) 확대가 요구됨.
- 둘째, 연금으로의 전환을 유인할 수 있도록 연금지급방식의 다양화(자율적 연금화), 연금 수령 시의 세제혜택 강화, 근퇴법 상의 연금수령기준 완화 등이 요구됨.
- 예를 들어 근로자가 별도의 의사표시가 없는 경우 자동적으로 연금으로 전환하는 디폴트연금 전환제도 도입, 일부는 일시금을 허용하되 나머지는 연금으로 전환하는 부분연금제도의 도입 등에 대한 검토가 있어야 할 것임.
  - 또한 연금 수령 시에는 일시금 수령 시에 비해 30% 이상 세금감면이 이루어지도록 하고 종신연금으로 수령 시에는 비과세 혜택을 주는 방향 검토도 필요함.
- 셋째, 근로자의 수급권보호를 위해 채권자 우선변제제도 등의 보장기간을 현행 3년에서 평균근속기간수준으로 상향조정하고 장기적으로 정부가 일정부분 지원을 하여 미국식 지급보증제도의 도입이 이루어지는 것이 바람직함.
- 또한 사전적 수급권 보호 강화차원에서 최소 책임준비금의 70% 이상을 100%로 상향 조정하고 30%에 해당하는 미적립 채무에 대해서는 신용보험 가입을 통해 수급권보호가 이루어지도록 하는 방향이 검토되어야 할 것임.
  - 이와 더불어 60세 정년연장에 따른 근속연수의 증가 등을 고려할 때 장기적으로 DC형·IRP의 원리금보장부분 예금자보호한도를 1억 원으로 조정하는 것이 필요함.
- 이와 더불어 영세사업장 등에 대한 가입자 교육을 강화하고 투자지식 부족 등을 고려해 취약계층 맞춤형 자동 적용형(디폴트 옵션) 퇴직연금 등에 대한 도입 검토가 필요함.
- 이와 더불어 DB형 퇴직연금과 DC형 퇴직연금의 장점을 결합한 CB형 퇴직연금을 활성화 취약계층이 안정적 수익을 확보할 수 있도록 제도개선이 요구됨.

9) 미·일 등 선진국의 경우 임금근로자가 아닌 전업주부 등에 대해서도 개인퇴직계좌(IRA)를 통해 퇴직연금가입이 허용되고 있음.

- 특히 노후소득보장강화(소득대체율 제고)차원에서 라이프사이클상품 등 다양한 운용 상품이 개발되면서 수익률 비교공시의 강화, 장기운용의 유도 등이 이루어지도록 철저한 관리감독이 필요함.

### 〈참 고 문 헌〉

- 국회(2011. 6), 근로자퇴직급여 보장법 전부 개정 법률안(대안).
- 고용노동부, 퇴직연금 도입현황, 각 연도.
- \_\_\_\_\_ (2012. 3), 근로자퇴직급여 보장법 하위법령 전부개정안 설명자료.
- \_\_\_\_\_ (2015), 근로자퇴직급여보장법.
- 고용노동부 보도자료(2015. 2. 4), “근로자 퇴직연금 가입률, 50%수준에 근접”.
- \_\_\_\_\_ (2015. 2. 12), “근로자 노후 책임지는 퇴직연금 적립금 100조 원 돌파”.
- 금융감독원, 퇴직연금 영업실적, 각 연도.
- 금융감독원 보도자료(2011. 3. 23), “퇴직연금시장 분석 및 '11년도 시장 전망”.
- \_\_\_\_\_ (2012. 4. 20), “퇴직연금 설문조사 결과 발표”.
- 금융위원회(2013. 9), 100세 시대를 대비한 금융의 역할.
- 기획재정부(2014. 8. 6), 2014년 세법개정안 참고자료.
- 기획재정부 외(2014. 8. 27), 사적연금 활성화 대책 참고자료.
- 류건식(2013. 3. 22), “사적 연금의 역할과 정책 방향”, 국회정책세미나 자료, 보험연구원.
- \_\_\_\_\_ (2014. 9. 30), “사적연금 취약계층을 위한 연금정책 방향”, 국회정책세미나 자료, 보험연구원.
- 한국개발연구원 외(2014. 9), 사적연금 활성화 방안.
- 한국경제 기사(2015. 6. 23), 연금도 투자시대.
- 통계청(2015. 3), 경제활동인구 관련 통계.
- Australian Centre for Financial Studies(2014), *Melbourne Mercer Global Pension Index*.
- OECD(2013), *Pension at a Glance*, OECD Publishing, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Pensions Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- Oxera(2014), *The retirement Income Market: Country Analysis*.
- Towers Watson(2015), *Global Pension Asset Study 2015*.