

한국연금학회, 보험연구원, 국민연금연구원 공동세미나

사적연금의 사회안전망 역할과 정책방안

류건식 (보험연구원 선임연구위원)

2014. 4. 25



노인들의 삶과 복지



노인들의 낙원... 스가모 (巢鴨)



우리나라의 현실... 탐골공원



CONTENTS

I	소득복지를 둘러싼 환경 변화	4
II	사적연금제도 현황과 안전망 역할	10
III	사적연금제도의 제반 문제	17
IV	사적연금제도의 정책 방안	29
V	맺음말	37



kiri



소득복지를 둘러싼 환경변화

소득복지를 둘러싼 환경 변화

사적연금제도 현황과 안전망 역할

사적연금제도의 문제점

사적연금제도의 정책방안



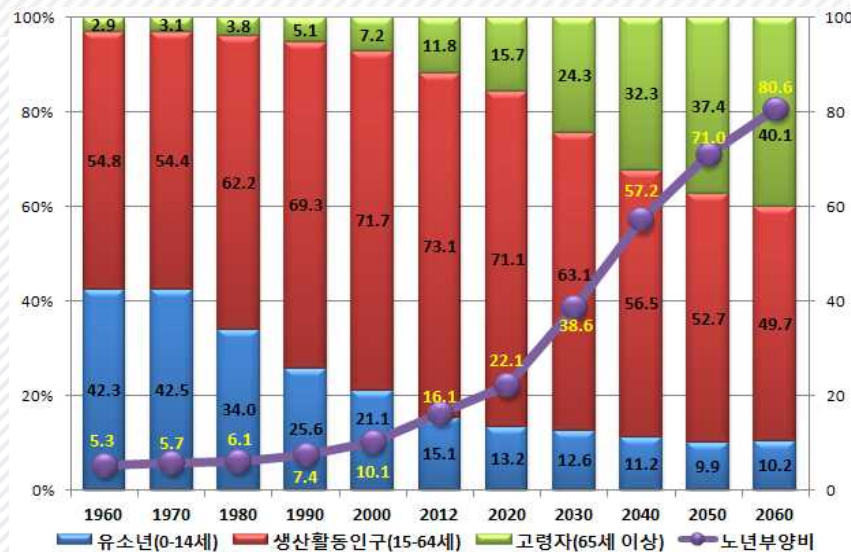
I . 소득복지를 둘러싼 환경변화 – (1) 인구고령화 심화

■ 타 국가에 비해 급격한 고령화 진행

● 노년부양비: 16.1%(12년)에서 80.6%(60년)로 급증할 것으로 전망

● OECD 주요국 중 노년부양비 증가 추이 최고 수준

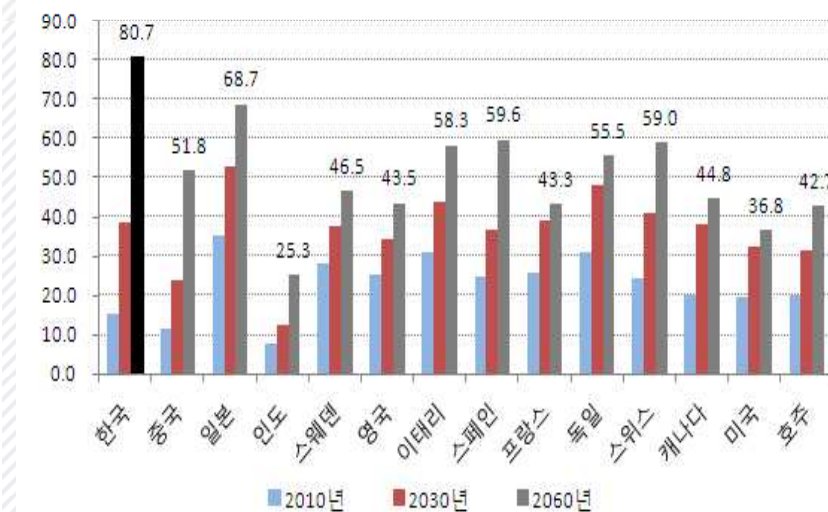
우리나라의 인구구조 변화



자료 : 통계청(2013), 국가통계포털

노년부양비 국제비교

(단위: %)



자료 : OECD(2012)

I . 소득복지를 둘러싼 환경변화 – (2) 사회복지지출 증가

■ 복지지출 증가에 따른 정부 재정악화

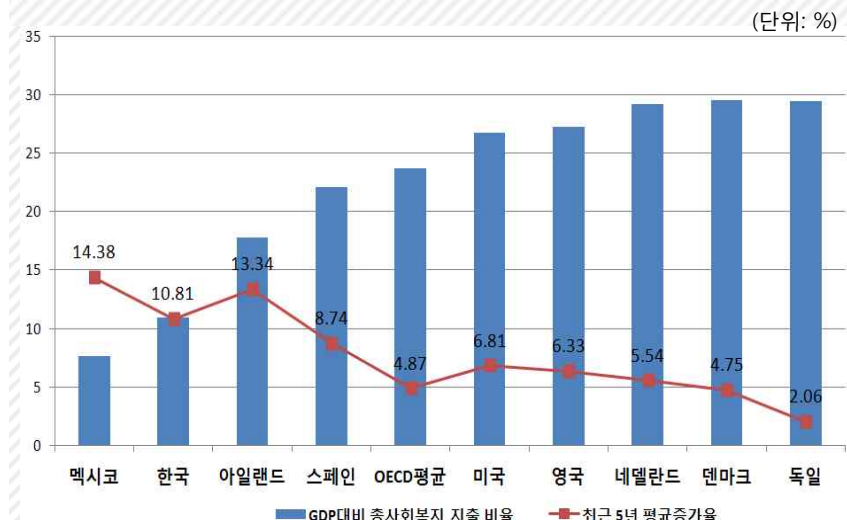
- 공적사회복지 지출 부담이 심각할 것으로 예상
- 우리나라의 사회복지지출 증가율: 멕시코, 아일랜드 다음

우리나라의 공공사회복지지출 재정추계



자료: 박형수 외(2009), 이태열 (2013)

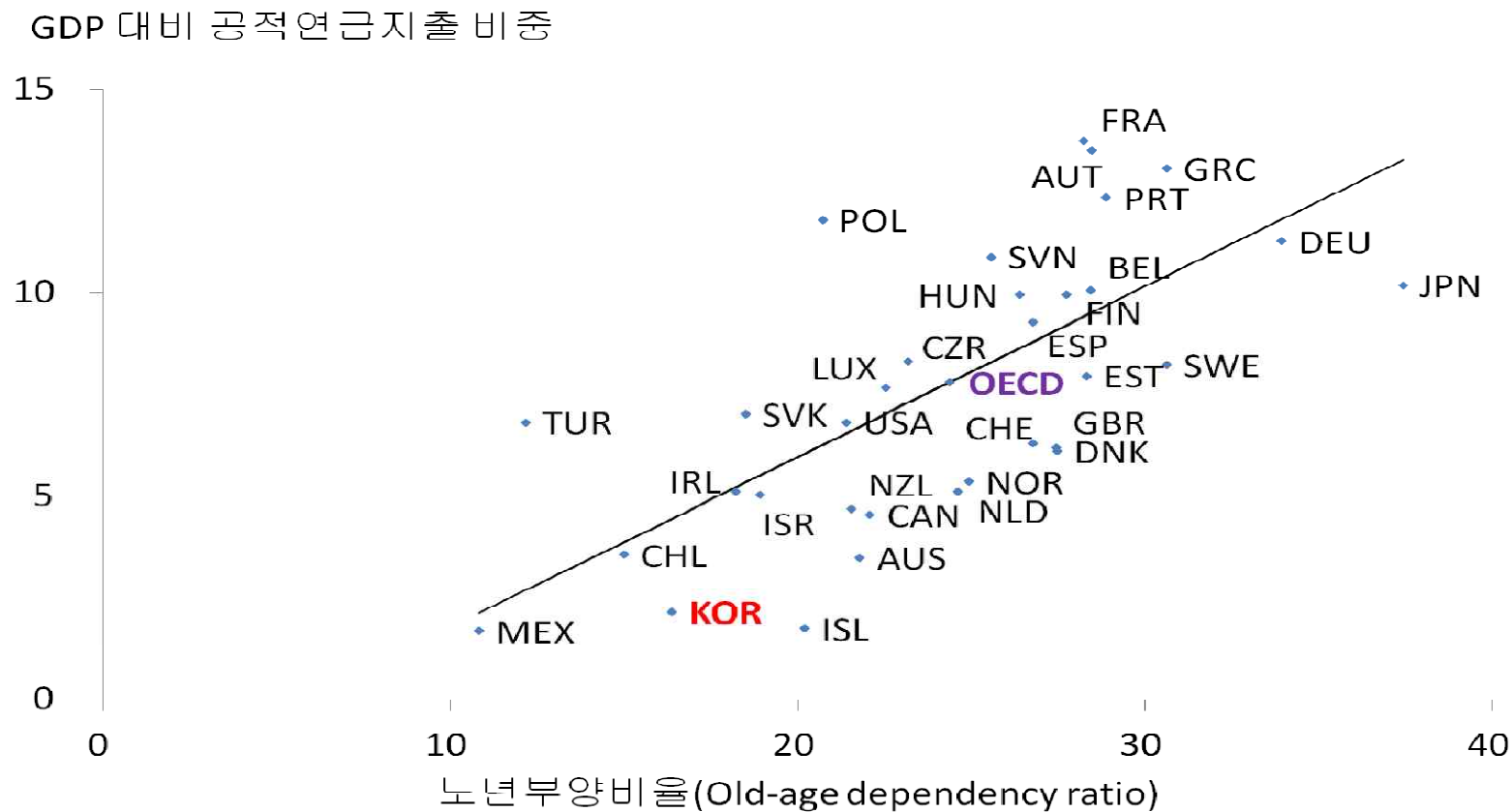
GDP 대비 사회복지지출 국제비교



자료 : 통계청(2013), 국가통계포털

I . 소득복지를 둘러싼 환경변화 – (2) 사회복지지출 증가

■ 노년부양비율에 의한 공적연금지출 비중 증가 예상



자료 : OECD(2013)

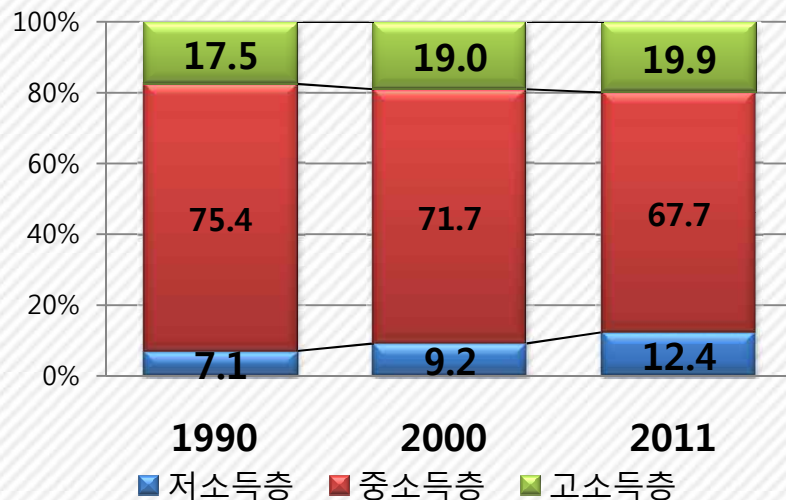
I . 소득복지를 둘러싼 환경변화 – (3) 저소득 취약계층 심화

■ 취약계층 증가로 인한 사회문제 대두

● 저소득계층 비중 확대에 따른 소득양극화

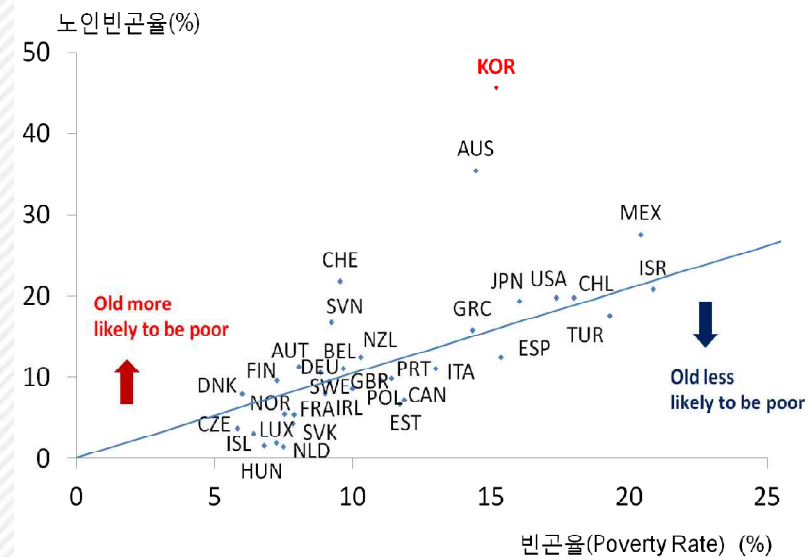
● 노년기[연령증가]에 접어들수록 빈곤을 심화 예상

소득계층 변화 추이



자료 : 통계청(2014), 국가통계포털

연령과 빈곤율 간 관계



자료 : OECD(2013)

I . 소득복지를 둘러싼 환경변화

■ 사회복지 환경변화를 고려한 공사연금 역할 분담 모색

인구구조 변화

❖ 인구고령화

- 공적연금 수급자 증대
→ 세대간 형평성 문제대두

복지환경 변화

❖ 정부재정 악화

- 저부담, 고급여 연금체계에 따른 연금재정 압박
- 국민들의 소득복지 요구로 복지지출 급증 예상

사회환경 변화

❖ 취약계층

- 소득양극화에 따른 취약계층 증대 → 사회문제화

사적 연금의
안전망 역할제고



사적연금제도 현황과 안전망 역할

소득복지를 둘러싼 환경 변화

사적연금제도의 정책방안

사적연금제도의 문제점

사적연금제도 현황과 안전망 역할

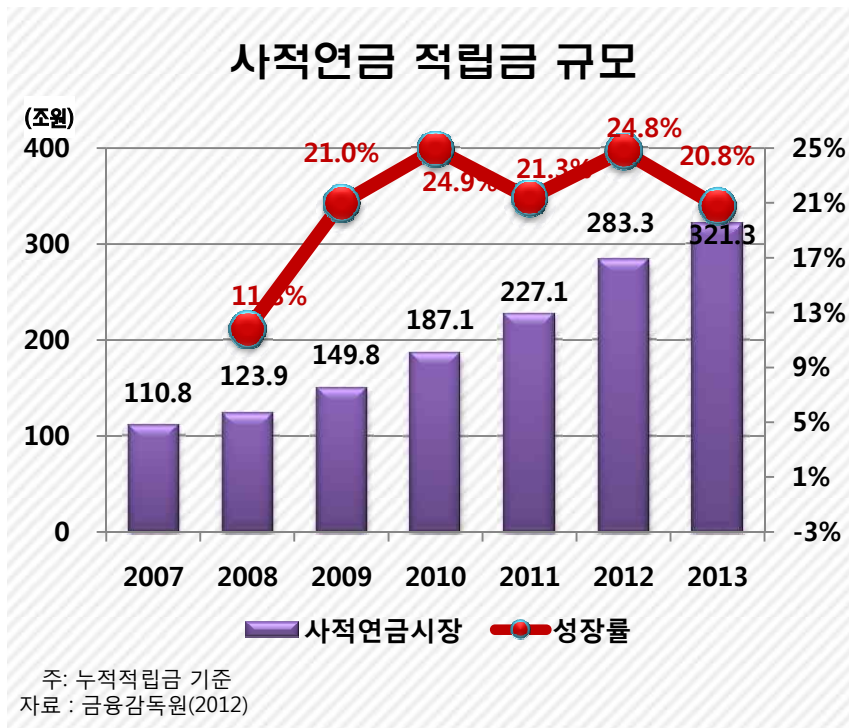


II. 사적연금제도 현황과 안전망 역할

■ 사적연금 시장 규모

● 2007년 111조에서 2013년 321조로 외형적 성장

▶ 최근 퇴직연금 및 개인연금 적립금 증가 추이 둔화



II. 사적연금제도 현황과 안전망 역할

■ 사적연금 가입 추이

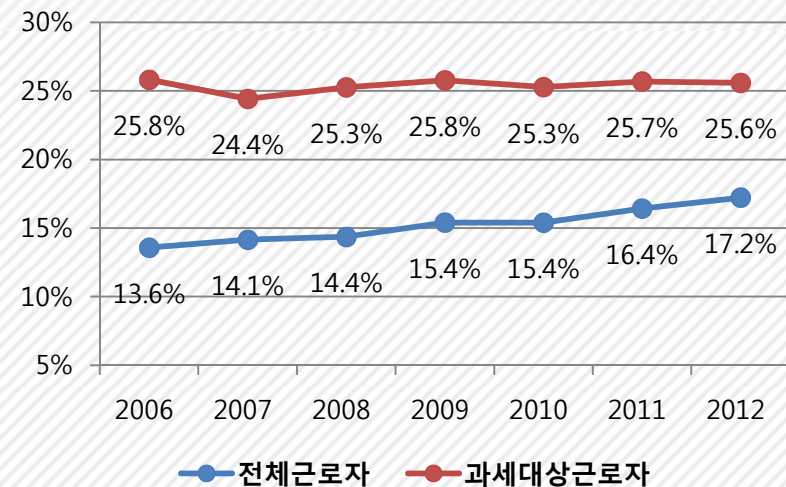
- 퇴직연금 도입률은 전사업장 대비 16.0%에 불과
- 전체 근로자 대비 17.2%만이 개인연금 가입

퇴직연금 가입률

구분	2012년	2013년
상용근로자 가입률	46.0%	46.3%
사업장 도입률	13.4%	16.0%

주: 1) 퇴직연금 도입률 = 퇴직연금 도입사업장 수 / 전체사업장 수
 2) 퇴직연금 가입률 = 가입자 수 / 전체 상용근로자 수
 자료 : 고용노동부(2013)

개인연금 가입률



주: 개인연금저축(1994)과 연금저축(2001)의 합산
 자료: 국세청(2013)

II. 사적연금제도 현황과 안전망 역할

■ 소득 분위별 가입 실태

- 저소득가구(1분위, 2분위)의 약 60%는 퇴직연금 미가입
- 1분위 저소득가구의 개인연금 가입률 : 12.4%에 불과

퇴직연금 가입률

(단위 : %)

구분	가입	미가입	비해당
1분위	1.5	58.7	39.8
2분위	3.3	62.5	34.2
3분위	9.3	54.3	36.4
4분위	15.7	50.8	33.5
5분위	20.5	44.5	35.0
전체 (N)	10.7(288)	29.6 (894)	35.6(961)

자료: 윤석명 외 (2012)

개인연금 가입률

(단위 : %)

구분	가입	미가입
1분위	12.4	87.6
2분위	23.6	76.4
3분위	25.0	75.0
4분위	36.7	63.3
5분위	56.5	43.5
전체 (N)	30.8(932)	69.2(2,093)

주: 1) 퇴직연금가입여부는 비경제활동인구를 제외한 대상만을 조사한 결과

2) 비해당: 자영업자, 고용주, 1인가구내 고용되어 있는자, 특수직역가입자 등

자료: 윤석명 외 (2012)

II. 사적연금제도 현황과 안전망 역할

■ 표준소득자 노후소득 수준

- OECD 등 국제기구 권고 사적연금 소득대체율은 40%: 우리나라 21.2%에 불과
- ▶ 국제기구 등의 권고 사적연금 소득대체율과 비교시 18.8% 차이

사적연금제도의 노후소득 보장수준 평가

가입기간별 노후소득 수준

가입기간	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
20년	10.5% (4.5%)	13.4% (5.8%)	17.1% (7.5%)
25년	12.3% (5.1%)	16.2% (6.7%)	21.2% (7.5%)
30년	14.0% (5.5%)	18.8% (7.5%)	25.2% (10.2%)
35년	15.4% (5.8%)	21.2% (8.2%)	29.2% (11.4%)

주 : 1) 괄호 안은 개인연금의 소득대체율을 의미함.

2) 시나리오1=실제수익률, 시나리오2=실제수익률+1%, 시나리오3=실제수익률+2%

3) 연금수익률은 명목수익률에서 물가상승률을 차감하여 적용함.

자료 : 류건식(2013)

사적연금 소득대체율 비교

구분	권고 소득대체율	실질 소득대체율	차이
2층 퇴직연금	30.0%	13.0%	17%
3층 개인연금	10% 이상	8.2%	1.8%

주: 1) 사적 연금 실질소득대체율은 2012년 기준 (시나리오 2기준)

2) 개인연금과 퇴직연금수익률은 각 협회 홈페이지 참조

자료: 류건식(2013)

II. 사적연금제도 현황과 안전망 역할

■ 소득분위별 노후소득 수준 [월평균소득]

- 퇴직연금에 가입해도 저소득계층(소득 1, 2분위)은 최저생계비 기준 미달
- 저소득 취약계층 등에 사적연금의 안전망 역할(공적안전망 보완 기능) 제고

소득분위별 월평균 추정노후소득 수준 [30년간입기준]

(단위 :만원,%)

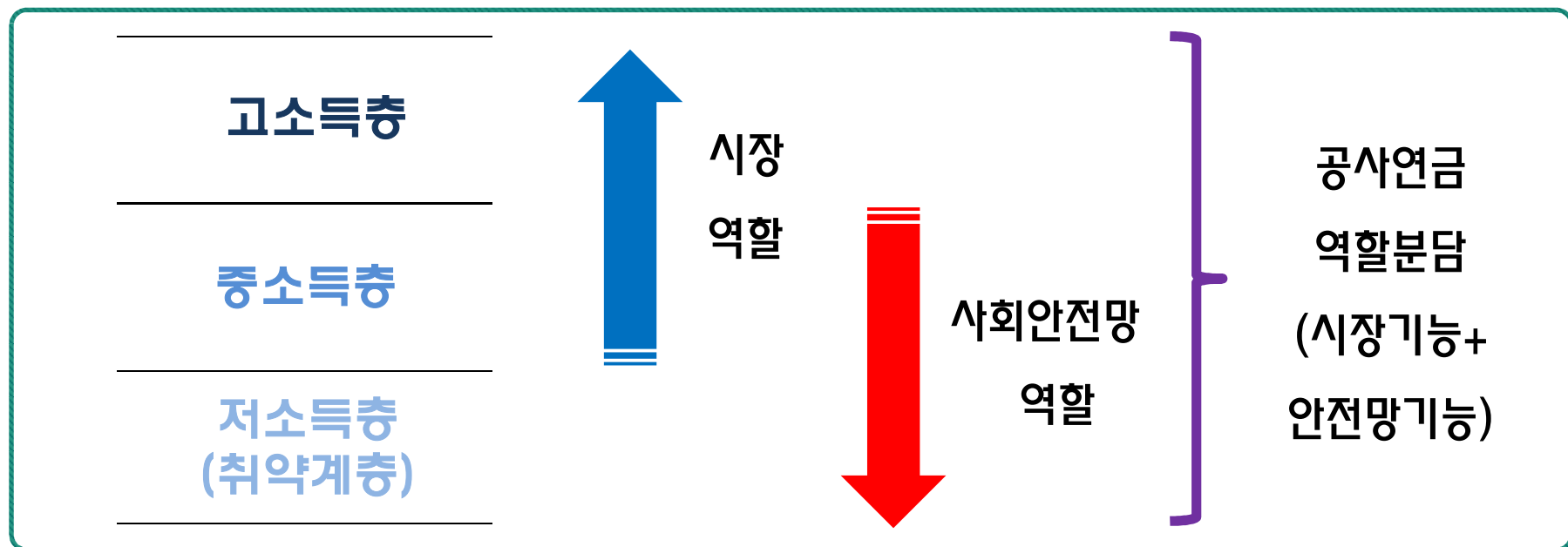
구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체
국민연금(30년 가입)	46	60	72	85	89	78
퇴직연금(30년 가입)	13	25	34	45	79	39
흑자액(30년 축적)	-44	0	39	91	313	80
기초연금	32	32	29	-	-	11
추정노후소득 (65세~84세 소비 가정)	47	117	174	221	481	208
추정노후소득 (60세~84세 소비 가정)	37	94	139	177	385	166

자료: 이태열, 강성호외 (2013)

II. 사적연금제도 현황과 안전망 역할

■ 사적연금의 안전망 역할

- 전체 사회안전망은 공적안전망(협의의 사회안전망)과 사적안전망의 결합
 - 사적연금의 역할: (1) 저소득 취약계층 : 공적 안전망 보완(최소한의 사회적 책임)
(2) 중소득층 : 공적 안전망 완충(저소득계층으로 하락방지)
- ▶ 국가와 시장 간 유기적 연계로 사회적 안전망 수준 제고





사적연금제도의 제반 문제

소득복지를 둘러싼 환경 변화

사적연금제도 현황과 안전망 역할

사적연금제도의 제반 문제

사적연금제도의 정책방안



Ⅲ. 사적연금제도의 제반 문제 – (1) 연금제도가입

■ 퇴직금부 이원화

● 법정퇴직금제와 퇴직연금제 병행 → 법정퇴직금제 선호 → 연금가입 저조

제도정착 장애 및 도입 지연요인

장애요인	응답비율(%)	지연요인	응답비율(%)
기업인식부족	25.3	현행법정퇴직금제도의 만족도가 높아서	32.0
근로자 노후대비 인식부족	24.7	타기업의 가입상황을 보고 차후에 가입	22.2
퇴직연금 이해 어려움	21.3	경영자의 무관심	13.2
퇴직연금 수급권 보장 미흡	18.0	비용부담으로 인한 회사의 의도적 지연	11.5
가입이 강제가 아니므로	12.0	세제혜택이 확대된 이후 가입	4.1

자료: 보험연구원(2012)

Ⅲ. 사적연금제도의 제반 문제 – (1) 연금제도가입

■ 연금 가입유인 미흡 – ① 법적 제도적 측면

● 저소득근로자, 비정규직 근로자, 영세사업장 등 취약계층 가입저조

▶ 법적 · 제도적 규제 등으로 사적 연금 혜택 미흡 (사적 연금 사각지대 형성)

사적 소득보장 취약계층

구분	협의	광의
비정규직 임금 근로자	●	
영세 소규모(4인 이하) 사업장 근로자	●	
저소득 근로자	●	
비근로자 (저소득 자영업자)	●	
저소득 베이비 부머		●

Ⅲ. 사적연금제도의 제반 문제 – (1) 연금제도가입

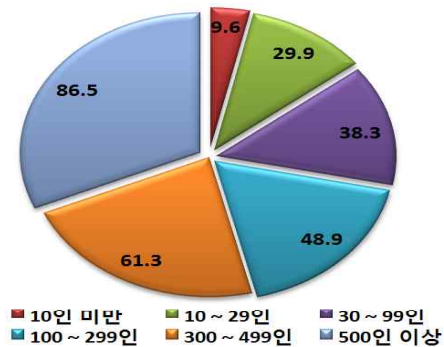
- 1년 미만 기간제 근로자, 1주 15시간 단기간 근로자: 퇴직금부제 가입 자체 불허
- 영세사업장: 사용자 경제적 부담, 가입절차 복잡 등으로 제도가입 회피
 - ▶ 저소득계층: 개인연금 등 사적 연금 가입 미흡



Ⅲ. 사적연금제도의 제반 문제 – (1) 연금제도가입

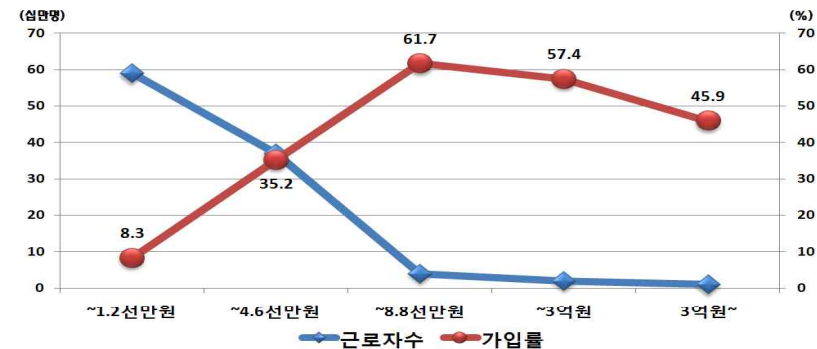
❖ 참고 – 저소득 취약계층 측면

• 사업장 규모별 퇴직연금 가입률



자료: 고용노동부(2013)

• 소득계층별 퇴직연금 가입률



자료: 국세청(2013)

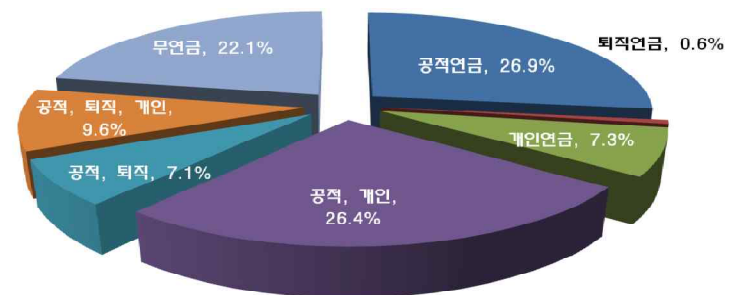
• 근로자 중 비정규직 비중

(단위: 천명, %)

	08.8	09.8	10.8	11.8	12.8
임금근로자	16,104	16,479	17,048	17,510	17,734
정규직	10,658	10,725	11,362	11,515	11,823
비정규직	5,445	5,754	5,685	5,995	5,911
비정규직 비중	33.8	34.9	33.3	34.2	33.3

자료: 통계청(2012), 경제활동 인구조사 근로형태별 부가조사

• 베이비부머 연금가입률



자료: 정경희 외(2011)

Ⅲ. 사적연금제도의 제반 문제 – (1) 연금제도가입

■ 연금 가입유인 부족 – ② 세제제도 측면

- 개인 및 퇴직연금 합산방식, 가입자 속성별 차등화 부재 등으로 가입유인 미흡

연금 세제체계 문제

	내용	문제
세제체계	EET 방식과 TEE 방식의 혼재	퇴직연금활성화 기본취지에 미흡
세제방식	개인연금세제에 퇴직연금세제 결합 (결합방식 지향)	개인연금위주로 연금가입 (퇴직연금 가입 회피)
공제한도	개인연금과 합산 : 소득공제한도 400만원 (세액공제 기준 48만원)	공제금액 / 1인당 GDP = 19.5% 불과 (미국 =47.4%)
세제차등화	연령별, 가입자별, 소득별 특성 미반영	가입자간의 세제 형평성 우려

■ 연금 가입유인 부족 – ③ 제도 다양화 측면

- 확정급여형, 확정기여형, 개인형 퇴직연금 등 세 가지 유형 → 제도 선택폭 제약

Ⅲ. 사적연금제도의 제반 문제 – (1) 연금제도가입

❖ 참고

- 사적연금제도 의무화 국가 – 13개국

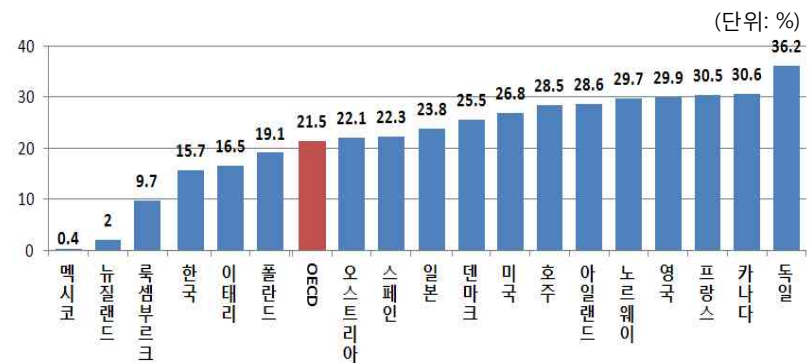
구분	국가명
오세아니아 (2개국)	호주, 뉴질랜드
유럽 (9개국)	덴마크, 헝가리, 아이슬란드, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스, (영국)
미주 (1개국)	멕시코

자료: OECD(2012), 류건식(2013)

- 연금세제 차등화

구분	퇴직, 개인연금 세제방식	연령별	직종별
미국	분리방식 (세제 이원화)	○ (저/고연령)	○
일본		△ (검토중)	○ (근로자, 자영업자)

- 주요국의 사적연금 세제지원 비율



자료: OECD(2013)

Ⅲ. 사적연금제도의 제반 문제 – (2) 연금제도운영

■ 적립금 운용 제약

- 양적규제(Legal List Rule) 지향 : 운용상품 선택폭 제약 및 수익률 제고 한계

적립금 운용 규제

구분	주식	부동산	채권	펀드	대출	예금
DB형	30%	50%	제한없음 (BBB-이상)	주식형/혼합형 :50% 채권형: 제한없음	투자금지	제한없음
DC형	투자금지	투자금지	제한없음 (BBB-이상)	주식형/혼합형: 40% 채권형:제한없음	투자금지	제한없음

- 투자원칙보고서 작성 의무화 부재 : 원리금보장형 중심의 1년 이하 단기 위주 운영

▶ 중장기 자산운용을 위해 투자원칙보고서 작성 (미국, 일본 등)

* 2013년 12월말 기준 원리금보장상품: 92.8%, 1년이하 단기상품: 81.9%

- 자동적용형 펀드(디폴트옵션) 운영 미흡 : 투자지식이 부족한 근로자 운용 한계

▶ 라이프 사이클 펀드형 투자상품 개발 미흡 → 안정적 수익 제고 어려움

Ⅲ. 사적연금제도의 제반 문제 – (2) 연금제도운영

■ 연금수급권 보장장치 미흡

- 사전적 · 사후적 연금수급권 보장장치: 부분적 연금수급권 보호에 불과
- ▶ 선진국의 실질적인 연금수급권 보호장치와 괴리

연금수급권 보호 장치 문제

구분		제반 문제
사전적 수급권 보호	최소적립 수준	최대 40%의 미적립채무 발생
	적기시정조치	선진국의 적기 시정조치와 괴리 (제재조치미흡)
사후적 수급권 보호	채권자우선변제 임금채권보장기금	실질적 수급권 보호에 한계 (최근 3년에 국한)
	예금자보호제도	퇴직연금 특성 미반영 (현재 금융위 검토중)

Ⅲ. 사적연금제도의 제반 문제 – (2) 연금제도운영

■ 제도 간 통산성 부족

- 개인형 퇴직연금의 자동가입대상을 퇴직연금 급여자로 한정(퇴직수급자 제외)
- 일시금 중도해지에 따른 별도의 제재조치 부재 → 사적연금 소득복지기능 취약

연금제도 간 통산성 문제

구분	현 황	제반 문제
자동가입대상	▪ 퇴직연금가입자 퇴직 시만 해당	▪ 퇴직금 수급자 제외
중도해지허용	▪ 자유롭게 중도해지 및 일시금 허용	▪ 은퇴자금 소진
자동가입연령	▪ 55세로 이전 한정	▪ 현실적 은퇴시기와 괴리

Ⅲ. 사적연금제도의 제반 문제 – (2) 연금제도운영

❖ 참고

• 퇴직연금 유형별 적립금 운용실태

구 분	DB		DC		기업형IRP		개인형IRP		합 계	
	적립금(억원)	비중(%)	적립금(억원)	비중(%)	적립금(억원)	비중(%)	적립금(억원)	비중(%)	적립금(억원)	비중(%)
원리금보장형	591,582	97.5	132,258	78.2	6,247	90.0	50,783	84.1	780,871	92.6
실적배당형	7,670	1.3	32,905	19.5	630	9.1	5,219	8.6	46,424	5.5
기 타*	7,321	1.2	3,951	2.3	63	0.9	4,366	7.2	15,701	1.9
합 계	606,573	100.0	169,114	100.0	6,940	100.0	60,368	100.0	842,996	100.0

주 : (1) 기타는 운용을 위한 대기자금(고용계정대, 발행어음 및 기타 현금성 자산) 을 의미함. (2) 2013년 12월말 기준임.
자료 : 금융감독원(2013)

• 원리금 보장상품의 운용기간별 비율(%)

구 분	은행	생보	손보	증권	근로복지공단	전체
1년 미만	4.6	2.1	2.4	6.8	2.7	4.1
1년형	80.0	71.8	83.3	76.7	96.4	77.8
1년 초과 3년 이하	5.9	2.9	0.2	2.9	0.4	4.3
3년형	5.8	7.8	2.3	10.6	0.5	6.8
3년 초과	3.5	4.6	0.0	2.9	0.0	3.4
금리연동형	0.1	10.7	11.7	0.0	0.0	3.6

주 : 2013년 12월말 기준임.
자료 : 금융감독원(2013)

Ⅲ. 사적연금제도의 제반 문제 – (3) 연금급부

■ 일시금 중심 퇴직급부

- 퇴직연금 수령 시 선호 형태 : 대부분 일시금 선호 (77.1%)
- 2013년 하반기 기준, 일시금 수령자는 93.8%이며 연금수급자는 6.2%에 불과

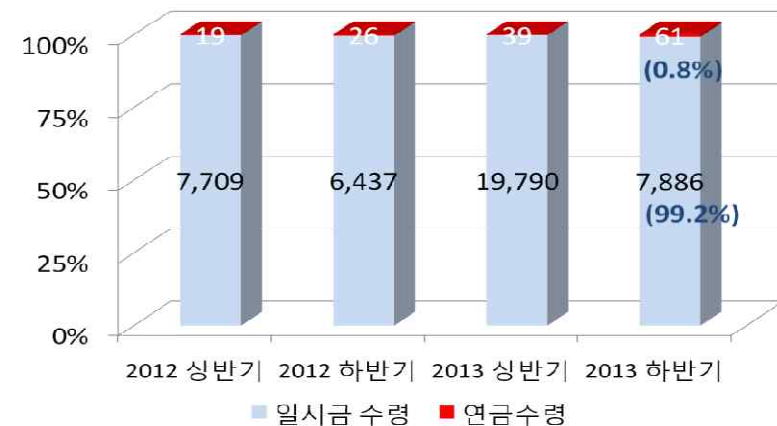
유형별 퇴직급여 급부 형태

가입자수 기준 (단위: 명)



자료 : 금융감독원(2013)

금액 기준 (단위: 억원)



자료 : 금융감독원(2013)

IV

사적연금제도의 정책방안

소득복지를 둘러싼 환경 변화

사적연금제도 현황과 안전망 역할

사적연금제도의 제반 문제

사적연금제도의 정책방안



IV. 사적 연금제도의 정책방안

Vision

공사연금 간 역할 분담으로 지속 가능한 복지체계 구축

방향

- 사적연금제 가입 활성화로 사적연금의 노후소득보장 기능 제고 필요
 - 저소득 취약계층에 대한 사적연금 가입 유도
- 제도가입자 보호중심의 제도 운영으로 근로자의 연금수급권 보호 강화
- 실질적 연금전환 대책 마련으로 사적연금제도의 내실화 도모

대상

연금제도가입

연금제도운영

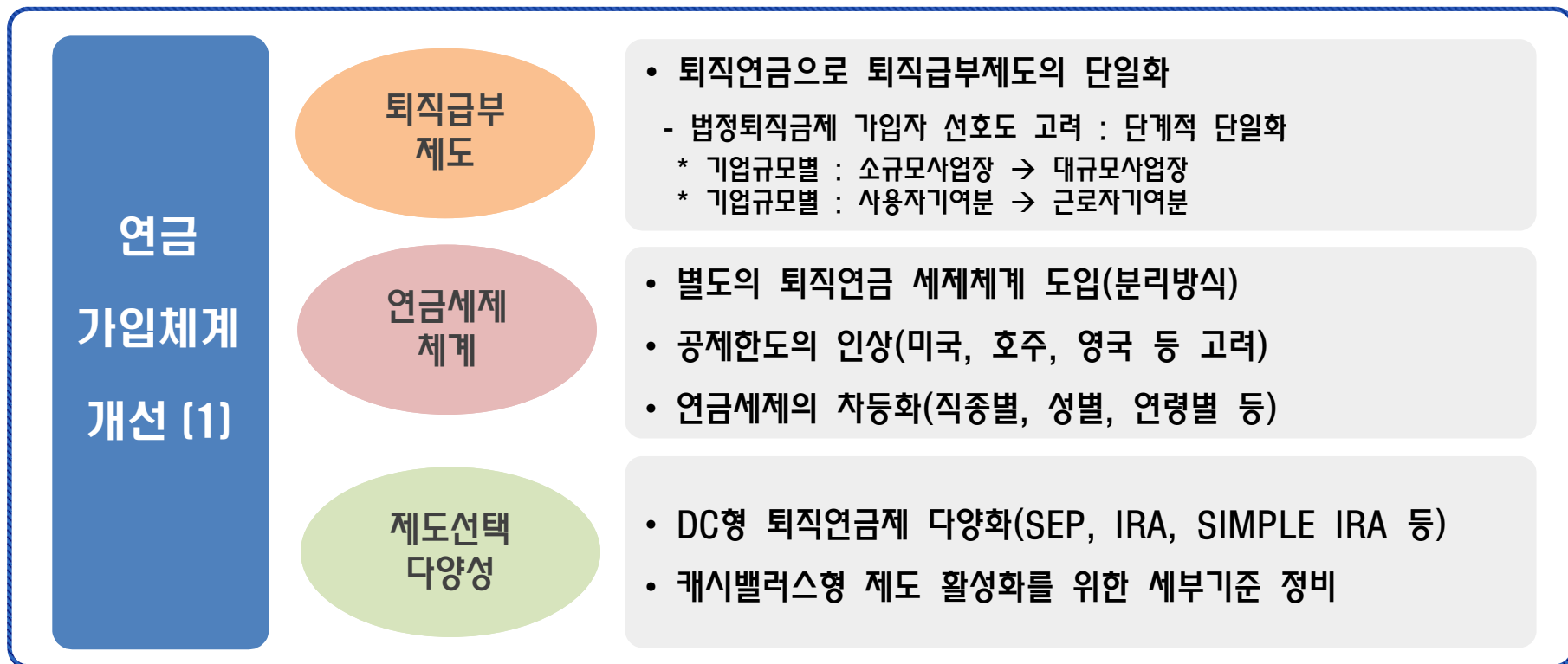
연금금부

IV. 사적연금제도의 정책 방안 – (1) 연금제도가입

■ 연금가입체계 개선

● 가입단계의 문제점 개선으로 연금제도 가입의 유인 제고 필요

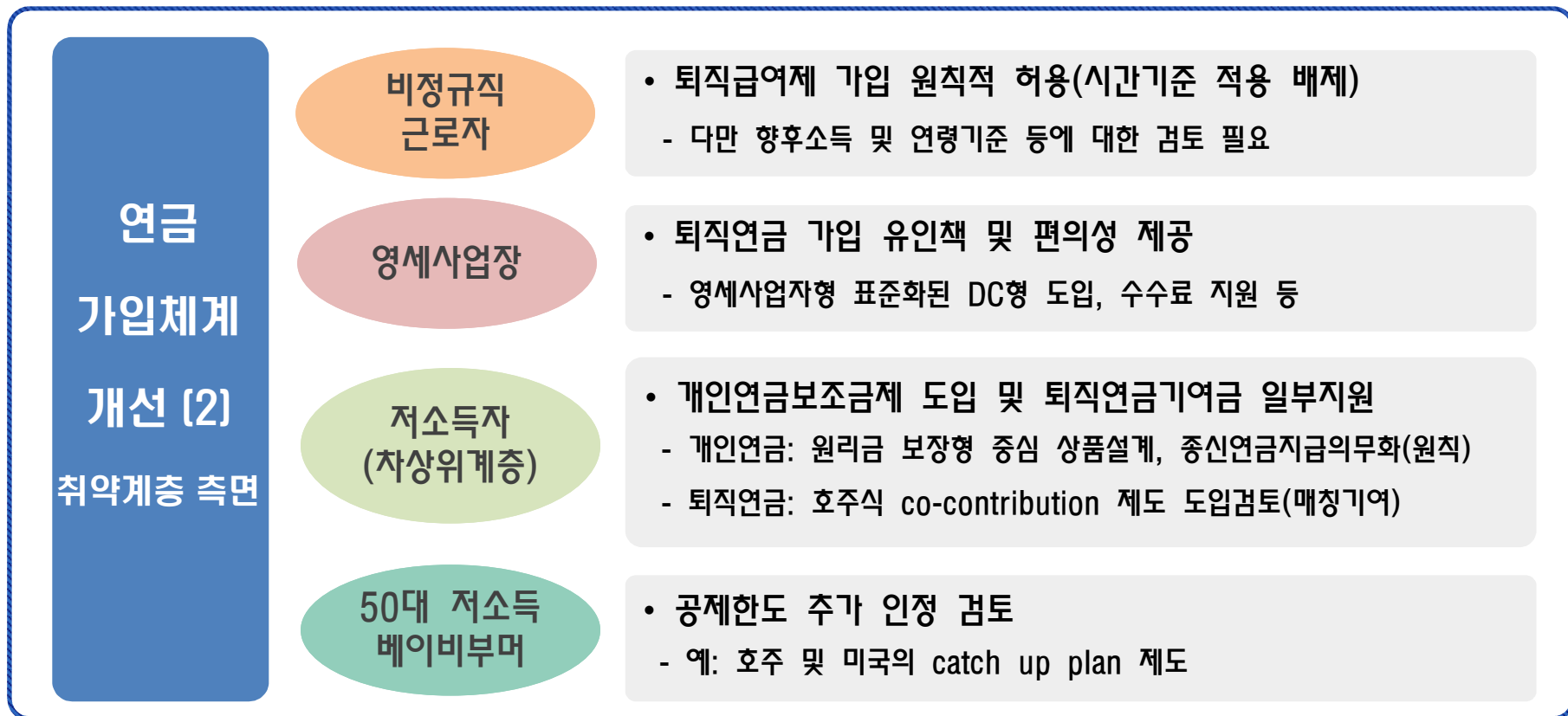
▶ 이를 위해 퇴직급부제도 및 연금세제 개선, 제도의 선택폭 확대 등이 필요



IV. 사적연금제도의 정책 방안 – (1) 연금제도가입

● 저소득 취약계층에 대한 사적 연금 혜택 강화 → 사적연금의 사각지대 해소

▶ 저소득계층의 사적보장 강화와 자활[자립]기회 제공



IV. 사적연금제도의 정책 방안 – (1) 연금제도가입

❖ 참고

◆ 퇴직연금 의무화 방향

구분	1단계	2단계	3단계
기업규모별	영세기업	중소기업	대기업
	5인 이하 기업	5인 이상 기업	
기업형태별	사용자기여분 의무화	근로자기여분 의무화	

◆ 연금세제체계 방향

현행	방향
• 퇴직연금과 개인연금 합산방식 • 가입자속성 등을 고려하지 않고 동일한 세제 적용(가입자별, 소득별 특성 미반영) - 세제의 형평성 문제 대두	• 별도의 퇴직연금세제체계 마련 (분리방식) • 직종, 성별, 연령별 등에 따른 차등화(예: 자영업자 vs 근로자, 50대 이하 vs 50이상) - 미국, 일본, 호주 사례 고려 : 차등화 방안마련

◆ 연금제도 다양화 방향

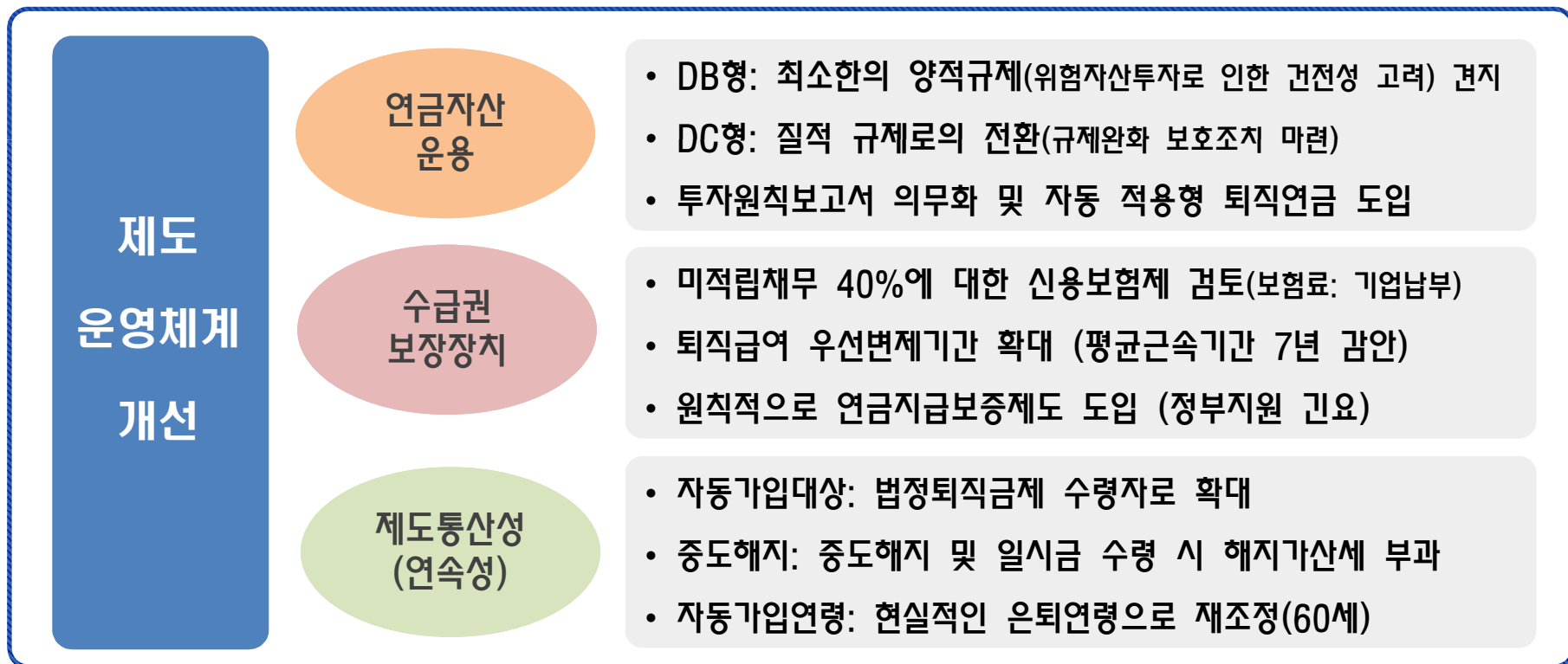
현행	방향
• 가입자의 제도선택폭 제약 (가입유인부족) - DB형, DC형, IRP • 캐시밸런스형제도 비활성화 - 세부설계기준 미흡	• 교육IRA, SEP IRA, Roth IRA, Simple IRA 등 IRA형 연금 도입 - 일본: 미국식 IRA 도입 검토중 (2014년) • 캐시밸런스형제도 활성화 유도 - 세부규정정비 • DB형 복수사용자제도 도입검토

IV. 사적연금제도의 정책 방안 – (2) 연금제도운영

■ 제도운영체계 개선

● 제도가입자 보호중심의 제도 운영을 통해 안정적 수익성 제고

▶ 실질적인 수급권 보장장치와 제도 통산성 강화로 사적연금 보장기능 제고



IV. 사적연금제도의 정책 방안 – (2) 연금제도운영

❖ 참고자료

◆ 연금수급권 보장장치 방향

현행	방향	고려사항
최소책임준비금의 60% 이상 적립	미적립채무 40%에 대해 신용보험제 도입검토 - 기업이 보험료 납입	• 기업의 보험료부담 가중 • 확정급여형 도입 기피
채권자 우선변제 및 임금채권보장기금제도	퇴직급여의 우선변제기간 확대 - 평균근속기간 수준 (약7년)	• 법적 제도적 개선
연금지급보증제도	도입필요 - 기업부담고려: 정부지원 필요	• 부실기업의 도덕적 해이 • 저성장기 기업의 보험료부담가중

◆ 연금적립금규제 비교

국가	주식	부동산	채권	펀드	대출
호주	제한없음	제한없음	제한없음	제한없음	제한없음 (가입자에 대한 대여 및 대출거래 금지)
영국	제한없음	제한없음	제한없음	제한없음	제한없음
미국	제한없음	제한없음	제한없음	제한없음	제한없음
캐나다	30%	25%	제한없음	30%	제한없음
독일	30%	25%	50%	50%	50%
덴마크	40%	40%	제한없음	40%	제한없음

IV. 사적연금제도의 정책 방안 – (3) 연금급부

■ 연금급부체계 개선

● 실질적 연금전환 대책 마련으로 사적연금제도의 역할 강화

▶ 근퇴법상의 연금수령기준 조정과 연금 중심으로 급부전환

연금 급부체계 개선

연금
수령기준

- 연령기준 : 55세 이후 → 60세 이후로 조정 (정년연장)
- 기간기준 : 10년 이상 납입기간 & 5년 이상 연금지급
→ 5년 이상 납입기간 & 10년 이상 연금지급

연금전환

- 일부는 일시금, 일부는 연금으로 전환하는 부분연금제 검토 (또는 일부 프로그램 인출 허용)
 - 연금수령 제도장치 마련: 긴급필요자금제도, 일시금지급 숙려제도 등
- 연금급부 의무화(종신연금) 전향적 검토
 - 종신연금 수령 시 비과세 필요



맺음말

소득복지 를 둘러싼 환경 변화

사적연금제도 현황과 안전망 역할

사적연금제도의 제반 문제

사적연금제도의 정책방안



V. 맺음말

- 사회복지 환경 변화로 공적 안전망 중심 체계 재정립 필요
- 공적안전망의 보완기능으로 사적안전망의 역할 강화 중요
- 사적연금제도 개선을 위한 정부의 정책적 지원 절실
- 공사연금 간 유기적 역할 분담으로 전체 사회안전망 확대

감사합니다

