



퇴직연금 의무화에 따른 연금가입률 변화와 향후 과제

강성호 연구위원, 최장훈 연구위원

- 최근 근로자퇴직급여보장법(퇴직급여법) 개정이 부분적으로 추진되고 있는 과정에서 퇴직연금의 단계적 의무화를 위한 노력이 진행되고 있음.
 - 2014년 19대 국회에서 퇴직연금의 단계적 의무화를 계획하였으나 회기 내에 처리되지 못하고 임기만료로 폐기됨.
 - 최근 고용정책심의회(17. 2. 28)에서는 부처 간 심의를 거쳐 퇴직연금 의무화의 필요성을 재확인함.
- 퇴직연금 의무화는 퇴직연금 가입률을 제고하나 대규모 사업장에서 소규모 사업장으로 추진될 경우 근로자의 노후준비 우선순위 측면에서 문제가 제기될 수 있음.
 - 퇴직연금 확대 시 모든 소득계층에서 퇴직연금 가입률은 증가하나 고소득층에서 더 빠르게 증가함.
 - 이는 퇴직연금 의무화가 저소득층보다 고소득층 근로자에 우선적으로 적용되어 노후소득보장 측면에서 역진적일 우려가 있음을 시사함.
- 따라서 퇴직연금 의무화 수행 과정에서 제도의 수용성과 소득계층별 노후소득보장의 형평성이 조화될 수 있도록 추진할 필요가 있음.
 - 기여를 전제로 하는 사회보험, 퇴직연금 등 대부분의 공사적 연금제도는 제도의 수용성을 고려하여 대규모 사업장에서 소규모 사업장으로 적용대상을 확대한다는 점에서 타당한 것으로 판단됨.
 - 확대 계획보다 조기에 퇴직연금제도를 도입하는 소규모 사업장에 대해서는 인센티브 제공을 통해 저소득층의 퇴직연금 조기 가입을 유도할 필요가 있음.
 - 또한 퇴직연금 의무화의 실효성을 제고하기 위한 제도 개선 및 별칙규정이 현실성 있게 마련될 필요가 있음.

1. 검토 배경



- 최근 근로자퇴직급여보장법(퇴직급여법) 개정¹⁾이 부분적으로 추진되고 있는 과정에서 퇴직연금의 단계적 의무화²⁾를 위한 노력이 진행되고 있음.
 - 2014년 19대 국회에서 퇴직연금의 단계적 의무화 내용을 담은 개정법안이 발의되었으나, 회기 내에 처리되지 못하고 임기만으로 폐기됨.
 - 이후 최근 개최된 고용정책심의회(17. 2. 28)에서는 부처 간 심의를 거쳐 퇴직연금 의무화의 필요성을 재확인한 바 있음.
- 퇴직연금 의무화 노력을 하는 이유로 국민들이 노후소득보장에 대한 관심이 증가³⁾하면서 정부는 연금소득을 강화할 필요가 있다고 보기 때문임.
 - 일반적으로 노후소득보장은 연금소득을 강화하는 것으로 이해되고 있으며, 이는 일시금보다 연금으로 수령(연금화)하는 것을 의미함.
 - 이러한 연금화가 가능하기 위해서는 우선적으로 가입단계에서 퇴직연금 적립금을 충분히 쌓을 필요가 있다⁴⁾는 점에서 퇴직연금 의무화가 주요한 역할을 하게 되는 것임.
- 그런데 퇴직연금 의무화가 대규모 사업장에서 소규모 사업장으로 추진될 경우 근로자의 노후준비 우선순위 측면에서 문제가 있다는 지적이 있음.
 - 즉 대규모 사업장에 비해 소규모 사업장에 상대적으로 노후준비에 취약한 저소득층 근로가 많다는 점에서 노후준비 우선순위에 있어 다소 모순적이라는 지적⁵⁾ 또한 제기되고 있음.

1) 그동안 기금형퇴직연금 도입과 관련한 논의가 많았으나 가입 의무화에 대한 논의는 상대적으로 적었음.

2) 퇴직급여제도가 퇴직금과 퇴직연금으로 이원화되어 있는 것을 퇴직연금으로 강제화하는 것을 의미함.

3) 강성호·정봉은·김유미(2016), 정년연장의 노후소득개선효과와 개인연금의 정책방향에 의하면 고령화 사회가 진행되는 과정에서 연금 등 노후준비에 대한 인식이 증가한 것으로 분석하고 있음.

4) 금융감독원, <http://pension.fss.or.kr/fss/psn/main.jsp>(16년 상반기 퇴직연금 현황 분석결과)에 의하면, 일시금수령 계좌의 평균 수령액은 2,079만 원으로 연금수령 계좌 평균 수령액(2억 6,743만 원)의 1/10 수준이므로 연금 선호를 위해서는 우선적으로 적립금액이 많아질 필요가 있는 것으로 평가함.

5) 한정에 의원 발의안은 소규모 사업장부터 도입하는 것으로 제안되어 있음.

■ 이에 퇴직연금 의무화 계획에 따른 연금가입률 변화와 향후과제를 살펴보고자 함.

2. 퇴직연금 의무화 계획 및 대상 사업장 규모



가. 퇴직연금 의무화 계획

■ 정부는 사적연금 활성화 대책(2014. 8. 27)의 일환으로 2016년부터 사업장 규모별로 단계적으로 퇴직연금제도 도입을 의무화하여 2022년부터 전면 시행을 계획한 바 있음.⁶⁾

- 퇴직연금 의무화는 제도의 수용성이 높은 대규모 사업장이 우선적으로 시행되고 중규모, 소규모 순으로 추진되어, 2022년에 모든 근로자가 퇴직연금을 가입하는 것으로 계획된 바 있음(〈표 1〉 참조).
- 그러나 동 계획안은 19대 국회 회기 내에 처리되지 못하고 임기만료로 폐기(2016년 5월 29일)됨.

〈표 1〉 사적연금 활성화 대책(2014. 8. 27)에 따른 퇴직연금 도입 의무화 일정(상시근로자 수 기준)

기한	2016. 1. 1	2017. 1. 1	2018. 1. 1	2019. 1. 1	2022. 1. 1
대상 사업장	300인 이상	300~100인	100~30인	30~10인	10인 미만
(신규 적용대상 사업장 수)	(672)	(4,936)	(30,609)	(112,227)	(1,276,659)

자료: 관계부처 합동, 사적연금 활성화 대책(2014. 8. 27).

■ 퇴직연금 의무화 계획이 무산되는 과정에서 기존 사업장은 퇴직금과 퇴직연금(DB/DC) 중 선택할 수 있으나, 신규 사업장은 퇴직연금만 설정하도록 의무화가 되어 있음.

- 기존 사업장의 경우 사용자가 퇴직연금제도를 설정하지 아니한 경우에는 퇴직금 제도를 설정한 것으로 봄.⁷⁾
 - 퇴직연금을 선택한 기존 사업장의 경우도 기존 근로기간에 대해서는 퇴직금을 허용하고 제도 전환 이후 적립분부터 퇴직연금 제도 적용을 의무화하고 있음.

6) 권성동 의원 등 10인에 의해 발의되었으나(2014년 11월 26일), 임기만료폐기(2016년 5월 29일)됨. 20대 국회에서는 한정에 의원 등 12인이 발의(2016년 9월 19일)하여 위원회 심사 중에 있음.

7) 법 제11조(퇴직급여제도의 미설정에 따른 처리) 제4조제1항 본문 및 제5조에도 불구하고 사용자가 퇴직급여제도가 제25조제1항에 따른 개인형퇴직연금제도를 설정하지 아니한 경우에는 제8조제1항에 따른 퇴직금 제도를 설정한 것으로 봄.

- 신규 사업장에 대해서는 성립 후 1년 이내에 DB형 혹은 DC형 퇴직연금 제도를 설정하도록 함.⁸⁾
 - 그러나 적용 의무사업장이 퇴직연금 제도를 도입하지 않은 경우에도 별칙규정은 존재하지 않아 퇴직연금 제도의 도입을 회피할 우려가 있음.
- 이러한 문제점을 고려하여 최근 고용정책심의회(17. 2. 28)에서는 정부 부처 간 심의를 통해 퇴직연금의 의무화 등 퇴직연금 제도 개선을 계획 중에 있음.
- 고용정책심의회에서 구체적인 의무화 계획 일정을 제시하고 있지는 않지만, 사적연금 활성화 대책(2014. 8. 27) 당시 정부 부처 간 퇴직연금 도입 의무화에 대해 합의한 바 있으므로 과거 합의의 연장선에서 의무화 일정이 나올 것으로 예상됨.

나. 퇴직연금 확대대상 사업장 규모

- 퇴직연금 확대대상 사업장은 전체 사업장에서 퇴직연금을 도입한 사업장을 제외한 사업장이라고 할 수 있음.
- 동일한 논리로 퇴직연금 확대대상 근로자⁹⁾는 전체 상용근로자에서 가입 상용근로자를 제외한 규모라고 할 수 있음.
 - 현재 퇴직연금 확대는 사업장 규모가 클수록 우선적으로 추진되는 것을 계획하고 있으므로 이를 기준으로 살펴볼 필요가 있음.
- 우리나라 전체 사업장 규모는 2014년 기준¹⁰⁾ 약 186만 개소이며, 퇴직연금 적용의 주요대상인 상용근로자는 1,157만 명으로 조사됨(〈표 2〉 참조).
- 사업장은 300인 이상 0.2%, 10인 미만 85.1%로 소규모 사업장이 절대적으로 많은 상황임.
 - 상용근로자는 300인 이상 대규모 사업장에서 17.6%, 10인 미만 사업장에서 27.9%로 나타나, 소규모 사업장에서 일하는 근로자 수가 많은 편임.
 - 기타 근로자(임시일용직 등)를 포함한 전체 근로자 규모로 볼 때, 300인 이상 대규모 사업장에서 14.5%, 10인 미만 사업장에서 35.5%가 일함.

8) 2012년 7월 25일 이후부터 시행(법 부칙 제1조).

9) 현재 정부의 공식적인 퇴직연금 가입 통계는 상용근로자를 기준으로 산출되고 있으므로 여기서도 이를 따름.

10) 정부의 공식적 사업장 규모에 대한 최근 자료는 2014년 기준임(고용노동통계).

〈표 2〉 사업장 규모별 사업장 수 및 근로자 수

(단위: 천 개소, 천 명, %)

사업장 규모	사업장		근로자					
			전체		상용근로자		기타	
10인 미만	1,587	(85.1)	5,695	(35.5)	3,224	(27.9)	2,760	(58.1)
10~30인 미만	202	(10.8)	3,153	(19.7)	2,465	(21.3)	688	(14.5)
30~100인 미만	60	(3.2)	2,951	(18.4)	2,273	(19.6)	678	(14.3)
100~300인 미만	12	(0.6)	1,901	(11.9)	1,566	(13.5)	334	(7.0)
300인 이상	3	(0.2)	2,327	(14.5)	2,040	(17.6)	287	(6.0)
전체	1,864	(100.0)	16,027	(100.0)	11,568	(100.0)	4,748	(100.0)

주: 1) 기타에는 자영업자, 무급가족종사자, 임시·일용직 등이 포함됨.

2) ()안은 비율임.

자료: 고용노동부 홈페이지(고용노동통계포털, 전국, 산업별, 성별, 규모별 사업체 수 및 종사자 수(종사자지위별)).

- 2016년 6월 말 기준으로 퇴직연금 도입률¹⁾과 가입률²⁾은 전체기준으로 17.0%, 53.5%로 조사되어 퇴직연금 확대대상 사업장 및 가입자 규모가 매우 크다고 할 수 있음.

〈표 3〉 사업장 규모별 퇴직연금 도입률 및 가입률

(단위: 천 개소, 천 명, %)

사업장 규모	사업장 ¹⁾			상용근로자 ²⁾		
	사업장 수	퇴직연금 도입 사업장	도입률	상용근로자 수	퇴직연금 가입자 수	가입률
10인 미만	1,587	192	(12.1)	3,224	1,918	(33.7)
10~30인 미만	202	84	(41.5)	2,465		
30~100인 미만	60	31	(51.0)	2,273	2,680	(69.8)
100~300인 미만	12.1	8.3	(68.8)	1,566		
300인 이상	2.9	2.6	(89.7)	2,040	1,591	(78.0)
전체	1,864(1,547)*	317	(17.0)	11,568 (5,379)*	6,189	(53.5)

주: 1) 금융감독원, 16년 상반기 퇴직연금 현황 분석결과를 활용하였으며, 여기에 사용된 사업장 수는 2014년 기준(고용노동부 자료 참조)이며, 퇴직연금 도입 사업장 수는 2016년 6월 기준임.

2) 고용노동부 고용노동통계(<http://laborstat.molab.go.kr/>)의 전국, 산업별, 성별, 규모별 사업체 수 및 종사자 수(종사자지위별) 자료와 사업장 규모별 퇴직연금 가입률을 적용하여 산출함.

3) ()*는 퇴직연금에 미가입한 사업장과 상용근로자 수로써 퇴직연금 확대대상을 의미함.

- 사업장 규모별로 퇴직연금 도입률 및 가입률을 보면, 300인 이상 사업장은 각각 89.7%, 78.0%이었으며, 10인 미만 사업장은 각각 12.1%, 33.7%¹³⁾로 나타나 소규모 사업장일수록 도입률과 가입률이 모두 낮음.
- 퇴직연금에 미가입되어 있는 사업장 및 가입자 규모인 각각 1,546천 개소(전체 사업장의 83.0%)와 5,379천 명(전체 상용근로자의 46.5%)이 퇴직연금 확대대상임.

11) 전체 사업장 대비 퇴직연금 도입사업장 비율.

12) 전체 상용근로자 대비 퇴직연금 가입근로자 비율.

13) 동 수치는 엄밀한 의미에서 30인 미만 사업장의 가입률임.

3. 퇴직연금 의무화 단계별 퇴직연금 가입률 변화



가. 분석가정 및 분석방법

- (분석가정) 정부 계획안에 따라 수용성이 높다고 판단되는 대규모 사업장부터 단계적으로 확대되는 것으로 가정하되 세부가정은 다음과 같음.
 - 정부의 당초 확대 계획 일정은 시점이 지났으므로 2018년을 시작 시점으로 하여, 확대 계획 일정이 2년씩 순연되는 것으로 설정함(〈표 1〉 참조).
 - 분석대상은 일반적으로 퇴직연금 가입 대상이 되는 상용근로자로 함.¹⁴⁾
 - 소득계층 구분은 OECD 방식에 준하여, 저소득층은 중위(median)근로소득의 50% 이하, 중산층은 중위근로소득의 50~150% 이하, 고소득층은 중위근로소득의 150%를 초과하는 소득계층으로 함.
- (분석방법) 퇴직연금 의무화에 따른 퇴직연금 가입률 변화는 소득계층별로 분석함.
 - 사업장 규모별로 퇴직연금 의무화가 진행되는 과정에서 소득계층별로 퇴직연금 가입률이 어떻게 차이가 나게 되는지를 분석함.

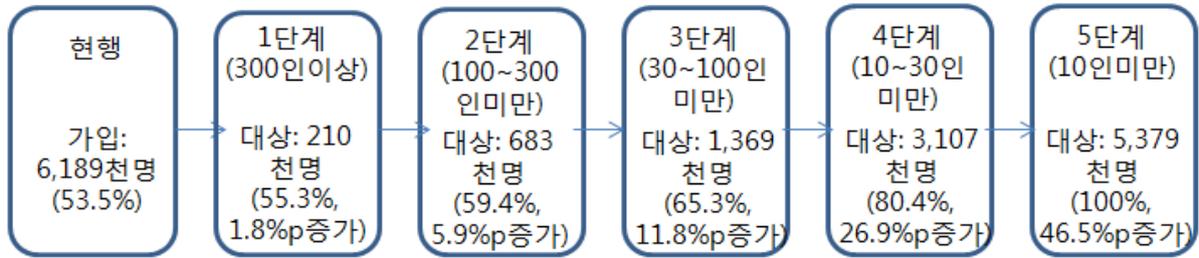
나. 퇴직연금 의무화 단계별 퇴직연금 가입률 변화

- 퇴직연금 의무화가 시행되면 대규모 사업장부터 단계적으로 퇴직연금 가입률이 증가하며, 10인 미만 사업장의 상용근로자까지 모두 가입하게 되면 전 근로자 퇴직연금 시대가 도래하게 됨(〈그림 1〉 참조).
 - 300인 이상 사업장 모두가 퇴직연금을 도입할 경우(1단계) 추가되는 가입자는 21만 명으로 가입률은 1.8%p 증가하여 55.3%로 추정됨.
 - 2단계(100인 이상 300인 미만)에서 4단계(10인 이상 30인 미만)까지 의무화 될 경우, 가입률은 각각 59.4%, 65.3%, 80.4%로 증가하는 것으로 추정됨.

14) 2017년 7월부터 개인형퇴직연금(IRP) 대상이 되는 공무원, 자영업자 등은 분석에서 제외됨.

- 모든 사업장의 도입을 의무화할 경우, 전 상용근로자의 퇴직연금 시대가 도래하게 됨.

〈그림 1〉 퇴직연금 의무화 단계별 가입률 변화



주: 1) 확대 단계는 정부안에 따라 사업장 규모가 큰 대기업부터 확대하는 것으로 설정한 것임.
 2) 추가대상은 확대과정에서 추가적으로 편입될 사업장과 상용근로자임.

- 현재 퇴직연금 도입 사업장을 대상으로 소득계층별 가입 비중¹⁵⁾을 살펴보면 중산층, 고소득층, 저소득층 순으로 나타나고 있음(〈표 4〉 참조).

- 특히 퇴직연금을 도입하고 있는 300인 이상 사업장의 경우는 고소득 근로자 비중이 가장 큰 것으로 조사됨.

〈표 4〉 사업장 규모별·소득계층별¹⁾ 퇴직연금 가입 비중

(단위: %)

사업장 규모	저소득층	중산층	고소득층	전체
10인 미만	15.9%	75.6%	8.5%	100.0%
10~30인 미만	9.5%	75.7%	14.8%	100.0%
30~100인 미만	4.9%	65.8%	29.2%	100.0%
100~300인 미만	3.9%	63.8%	32.3%	100.0%
300인 이상	2.0%	36.9%	61.2%	100.0%
전체	6.4%	59.3%	34.3%	100.0%

주: 1) 저소득층은 중위근로소득(median)의 50% 이하, 중산층은 중위근로소득(median)의 50~150% 이하, 고소득층은 중위근로소득(median)의 150%를 초과하는 소득계층임.
 자료: 한국노동패널 제18차 자료를 활용.

- 대규모 사업장부터 퇴직연금 확대 시 고소득층의 가입이 우선적으로 추진된 후 저소득층의 가입이 확대되는 형태로 나타남(〈표 5〉 참조).

- 현행 소득계층별 퇴직연금 가입률은 저소득층, 중산층, 고소득층 각각 43.2%, 49.3%, 66.2%로

15) 소득계층별 가입 비중은 전체대상자에서 소득계층별(고소득층, 중산층, 저소득층)로 차지하는 비율로 정의함.

나타나 전체 가입률은 53.5%로 추정됨.

- 대규모 사업장부터 퇴직연금 확대 시 모든 소득계층에서 퇴직연금 가입률은 증가하나 고소득층에서 더 빠르게 증가함.
- 이는 퇴직연금 의무화가 저소득층보다 고소득층 근로자에 우선적으로 적용되어 노후소득보장 측면에서 역진적일 우려가 있음을 보여줌.

〈표 5〉 퇴직연금 확대 시 소득계층별 가입률 변화

(단위: %, %p)

확대 단계 ¹⁾	저소득층		중산층		고소득층		전체	
현행	43.2		49.3		66.2		53.5	
1단계(2018년)	44.2	(1.0)	51.7	(2.4)	74.7	(8.5)	57.5	(4.0)
2단계(2019년)	45.6	(2.4)	54.5	(5.2)	78.1	(11.9)	60.4	(6.8)
3단계(2020년)	48.5	(5.3)	60.0	(10.7)	83.3	(17.1)	65.6	(12.1)
4단계(2021년)	60.6	(17.4)	74.0	(24.7)	91.3	(25.1)	77.7	(24.2)
5단계(2024년)	100.0	(56.8)	100.0	(50.7)	100.0	(33.8)	100.0	(46.5)

주: 1) 확대 단계는 정부안에 따라 사업장 규모가 큰 대기업부터 확대하는 것으로 설정한 것임.
 2) ()는 현행과 각 단계별 가입률의 격차(%p)임.

4. 결론 및 정책제언



■ 분석결과에 의하면 퇴직연금 의무화는 제도의 수용성과 소득계층별 노후소득보장의 형평성이 조화될 수 있도록 추진될 필요가 있음.

- 기여를 전제로 하는 사회보험, 퇴직연금 등 대부분의 공사적 연금제도는 제도의 수용성을 고려하여 대규모 사업장에서 소규모 사업장으로 적용대상을 확대하는 방식을 취한다는 점에서 타당한 접근법으로 보임.¹⁶⁾
- 한편 확대 계획보다 조기에 퇴직연금 도입하는 소규모 사업장¹⁷⁾에 대해서는 인센티브¹⁸⁾ 제공을

16) 국민연금제도의 경우 제도 도입시점인 1988년에는 10인 이상 사업장, 1992년에는 5인 이상 사업장, 그리고 1999년에는 5인 미만 사업장으로 확대함.
 17) 이와 관련하여 소규모 사업장은 영세사업주가 많다는 점에서 사업주 부담에 대한 고려가 필요가 있다는 지적이 있음(류건식 외(2017), 『자영업자를 위한 소득보장체계 구축방안』, 보험연구원).
 18) 사업주에 대한 수수료 지원 및 연금세제혜택 강화 등을 고려할 수 있음.

통해 저소득층의 퇴직연금 조기 가입을 유도할 필요가 있음.

- 또한 퇴직연금 의무화의 실효성을 제고하기 위해 제도 개선 및 벌칙규정 등이 현실성 있게 마련될 필요가 있음.
 - 행동경제학적¹⁹⁾ 측면을 고려하여 퇴직연금이나 퇴직금을 구체적으로 설정하지 않은 경우 퇴직금이 아닌 퇴직연금을 설정한 것으로 법개정을 할 필요가 있음.
 - 한편 퇴직연금 도입 의무 사업장이 퇴직연금을 도입하지 않은 경우에도 벌칙규정이 없다는 점에서 이에 상응하는 벌칙을 조속히 도입할 필요가 있음. [KiRi](#)

19) 경제주체들의 합리적이지 않은 행위를 설명할 수 있는 개념으로 오승연(2015), 「행동경제학 개념의 보험 적용 사례와 활용 방안」, KiRi Weelky, 보험연구원을 참조 바람.