

요약

- 정부는 2024년 9월 보험료율 13%, 소득대체율 42%를 주요 내용으로 하는 연금개혁(안)을 공식 발표함
 - 동 개혁(안)은 모수개혁을 통해 국민연금 기금의 장기적 안정성을 도모하며, 청년 부담완화 및 미래세대 신뢰를 확보하고, 다층 연금체계를 통해 실질적 노후소득을 제고하는 것을 주요 내용으로 함
 - 이에 본고는 동 개혁(안)을 평가하고, 사적연금의 노후소득보장 제도로의 발전 가능성을 살펴봄으로써 정부의 연금개혁(안) 중 사적연금 활성화 부분을 보완하여 연금개혁(안)의 실현 가능성을 제고하고자 함
- 동 개혁(안)은 국민연금의 재정문제를 완전히 해소하기엔 미흡하나, 세대별 차등적 보험료율 인상은 재정문제 개선에 기여하면서 세대간 갈등을 완화할 수 있는 의미 있는 정책안임
 - 또한, 공적연금은 재정문제로 인해 노후소득보장 개선에 한계가 있으므로 퇴직연금 및 개인연금을 포함한 사적연금의 노후소득보장 기능을 강화하고자 하는 연금개혁 방향은 시의적절한 것으로 판단됨
- 동 개혁(안)에 공적연금뿐만 아니라 사적연금도 논의된 만큼 사적연금의 가입·운용·수급 단계 및 정책적 측면에서 현황 및 문제점을 살펴봄
 - 사적연금은 낮은 가입률, 적립금 누수, 낮은 수익률, 낮은 연금 수령, 미흡한 세제 지원 등으로 인해 노후소득보장 역할에 한계를 보이고 있음
- 향후 공적연금은 재정안정화를 중심으로 한 제도내실화, 사적연금은 추가적 노후소득보장에 중점을 두는 역할 분담을 더욱 강화할 필요가 있음
 - 공적연금은 재정안정화에 초점을 두되 사각지대 완화, 가입기간 확대 등 제도내실화를 도모할 필요가 있음
 - 퇴직연금을 중심으로 한 사적연금 활성화를 통해 공적연금의 미흡한 노후소득보장 기능을 보완할 필요가 있음
- 사적연금 활성화를 통해 노후소득보장 강화를 도모하기 위해선 가입단계, 운용단계, 수급단계에 걸쳐 지속적인 관리가 필요하며 특히, 퇴직연금 적립금 누수를 방지할 연금정책과 산업의 연금화 전략 수립이 필요함
 - 아울러 연금세제 지원 확대로 가입을 유도하고 퇴직일시금에 대한 공제 수준을 낮추는 과정에서 발생하게 될 추가적 재원을 연금 가입 및 연금화 유도를 위해 활용하는 방안을 모색할 필요가 있음

1. 서론

- 정부는 1998년, 2007년 두 차례의 국민연금 재정안정화 개혁에도 불구하고 지속되는 재정문제를 보완하기 위해 2024년 9월 보험료율을 13%로 인상하고, 명목소득대체율 또한 42%로 상향하는 연금개혁(안)을 제시함
 - 2023~2024년 동안 국회 연금특위, 복지부 국민연금재정계산위원회를 통해 연금개혁에 대해 다양한 의견이 제기되었으나 21대 국회에서 법안개정에 이르지 못하고 22대 국회로 논의가 연장되었음
 - 비록 연금개혁 논의 과정에서 재정안정과 노후소득보장 강화라는 대립 목표로 인해 타협점을 찾지 못하였음에도 불구하고, 정부는 연금개혁에 대한 의지 표명의 일환으로 연금개혁(안)을 발표하고 공개하였음¹⁾
- 정부 연금개혁(안)은 국민연금의 지속가능성 확보, 세대 간 형평성 제고, 노후소득강화로 구분되며 국민연금의 재정안정화와 연금제도의 노후소득보장을 보다 개선하는 것을 목표로 하고 있음
 - 연금개혁(안)은 모수개혁에 바탕을 둔 안으로 국민연금 기금을 장기적으로 유지하고 청년 부담완화 및 미래세대 신뢰를 확보하며 나아가 다층 연금체계를 통해 실질적 노후소득을 제고하는 것을 주요 내용으로 함
- 본고는 정부 연금개혁(안)을 평가함과 동시에 사적연금의 노후소득보장 제도로 발전 가능성을 살펴봄으로써 정부의 연금개혁(안) 중 사적연금 활성화 부분을 보완하여 연금개혁(안)의 실현 가능성을 제고하고자 함
 - 동 개혁(안)에도 불구하고 공적연금은 기본적으로 재정문제, 저출산 및 인구고령화 등으로 인해 노후소득보장 확대에 한계가 있으므로 사적연금을 통해 이를 보완할 필요가 있다는 점에서 추가적인 사적연금 개혁안을 모색할 필요가 있음

2. 2024년 정부 연금개혁(안)의 주요 내용 및 평가

- 2024년 정부 연금개혁(안)은 국민연금의 지속가능성 확보 및 세대간 형평성 제고, 국민연금·기초연금·퇴직연금·개인연금의 노후소득강화를 통해 '상생의 연금개혁으로 든든한 노후보장'이라는 비전을 추구하고 있음
 - (지속가능성) 국민연금의 보험료율을 9%에서 13%로 인상하되, 명목소득대체율은 42%까지 상향 조정하고, 기금투자수익률 제고와 자동조정장치 도입을 통한 재정안정화를 주요 내용으로 담고 있음
 - (세대형평성) 국민연금의 세대 간 형평성을 고려해 세대별 보험료율 인상 속도를 차등화하여 미래세대의 부담을 완화하고, 국가 지급보장을 명문화하여 제도에 대한 수용성을 제고하는 것을 고려하고 있음
 - (노후소득) 국민연금 의무가입 연령의 상향 조정, 기초연금 수급액 단계적 인상 등 제도운영의 내실화를 통해 급여 수준을 제고하되, 퇴직 및 개인연금 등 사적연금 활성화 조치를 통해 노후소득보장을 강화하는 공·사 연금협력 체계를 강조함

1) 보건복지부 보도자료(2024. 9), "미래를 위한 상생의 연금, 연금개혁 추진계획"

〈표 1〉 2024 정부 연금개혁(안) 주요 내용

3대 분야	제도	세부 추진 과제
국민연금의 지속가능성 확보	국민연금	<ul style="list-style-type: none"> • 보험료율 9% → 13% 인상 • 명목소득대체율 42%로 상향 조정 • 기금수익률 4.5% → 5.5% 이상으로 제고 • 자동조정장치 도입 검토: 현재 수급자는 연금 수급액에 물가상승률을 반영하나 도입 이후에는 물가상승률에서 조정률(최근 3년 평균 가입자수 증감률, 기대여명 증감률)을 감안해 연금 인상액을 조정
세대 간 형평성 제고	국민연금	<ul style="list-style-type: none"> • 세대별 보험료율 인상 속도 차등화 • 국가 지급보장 명문화
노후소득강화	국민연금	<ul style="list-style-type: none"> • 출산 크레딧 강화 • 군 복무 크레딧 확대 • 저소득 지역가입자 보험료 지원 강화 • 의무가입 상한 연령 59세 → 64세로 상향 조정
	기초연금	<ul style="list-style-type: none"> • 연금수급액 40만원으로 단계적 인상 • 빈곤 노인 지원 확대(생계급여 수급자 추가 지원)
	퇴직연금	<ul style="list-style-type: none"> • 사업장 도입 단계적 의무화 • 연금 수령 유도
	개인연금	<ul style="list-style-type: none"> • 수익률 개선 • 가입 촉진, 연금화 제고, 수익률 향상

자료: 보건복지부 보도자료(2024. 9), “미래를 위한 상생의 연금, 연금개혁 추진계획”

○ 동 개혁(안)으로 국민연금의 재정 문제를 완전히 해소하지 못하지만 세대별 차등적 보험료율 인상은 재정문제 개선에 기여하면서 세대 간 갈등을 완화할 수 있는 의미 있는 방안으로 평가됨

- 국민연금 보험료율을 9%에서 13%로 인상한다는 계획은 국민연금제도 도입 이후 처음으로 제기된 보험료율 인상이라는 점에서 의미가 있으며 무엇보다 국민연금 재정안정화를 위한 첫 단계라는 점에서 의의가 있음
- 청년층은 중장년층에 비해 낮은 평균 소득대체율이 예상되고 향후 높은 국민연금 보험료를 부담해야 하는 상황에서 청년층보다 중장년층에 대해 보험료율 인상 속도를 높이는 계획은 세대 간 부담의 형평성을 높일 것으로 기대됨
- 국민연금 자동조정장치 도입은 우리나라처럼 수지 불균형이 심할 경우,²⁾ 급여 하락을 초래할 우려가 있으므로 일정 수준의 재정안정화가 달성된 이후 도입을 검토할 필요가 있음

○ 또한, 공적연금은 재정문제로 인해 노후소득보장 개선에 한계가 있다는 점에서 퇴직연금 및 개인연금이 포함된 사적연금의 노후소득보장 기능을 강화할 수 있는 시의적절한 정책안을 제시한 것으로 판단됨

- 우리나라와 같이 고령사회에 접어들었던 주요 국가에서도 세계 경기침체와 급속한 고령화로 공적연금 재정문제가 심화됨에 따라 공적연금 역할을 축소하고 사적연금 활성화를 통해 노후소득보장을 추진하였음³⁾
 - 사적연금이 강제·준강제, 자동가입 형태로 도입되면서 줄어든 공적연금의 노후소득보장 기능을 보완함

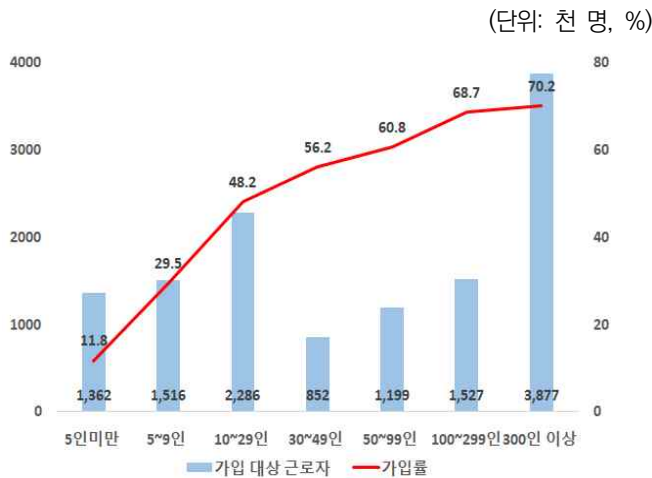
2) 공적연금 보험료 부담 대비 소득대체율 비율인 부담배율(가치)은 OECD 평균이 2.8배인데 비해 우리나라 국민연금은 3.5배로 수지 불균형이 심한 것으로 판단됨

3) OECD(2021), “Pension at a Glance, 2021”

3. 사적연금 한계와 기대

- 사적연금은 낮은 가입률, 적립금 누수, 낮은 수익률, 낮은 연금 수령, 미흡한 세제 지원 등으로 인해 노후소득보장 역할의 한계에도 불구하고 향후 노후소득보장 제도로서의 발전 가능성이 기대되고 있음
- 우선 퇴직·개인연금 모두 가입률이 낮은 편이며 소규모 사업장에 근로하거나 저소득층일수록 가입률이 더 낮은 수준임
 - 퇴직연금 가입률은 2023년 53.0%이나, 소규모 사업장 일수록 가입률이 낮음
 - 퇴직연금 가입률은 5인 미만 사업장: 11.8%, 5~9인 사업장: 29.5%, 10~29인 사업장: 48.2%, 30~49인 사업장: 56.2%, 50~99인 사업장: 60.8%, 100~299인 사업장: 68.7%, 300인 이상 사업장: 70.2%의 분포를 보임
 - 연금저축 가입률은 2023년 9.4%이나, 소득이 낮을수록 가입률도 낮음
 - 연금저축 가입률은 과세대상 소득별로 2천만 원 이하: 0.0%, 2~3천만 원: 4.3%, 3~5천만 원: 5.2%, 5~8천만 원: 18.1%, 8천만 원 초과: 39.2%의 분포를 가짐

〈그림 1〉 사업장 규모별 퇴직연금 가입 현황



주: 전체 퇴직연금 가입률은 53.0%임
 자료: 통계청(2024), 2023년 퇴직연금 통계 결과(2023년 기준)

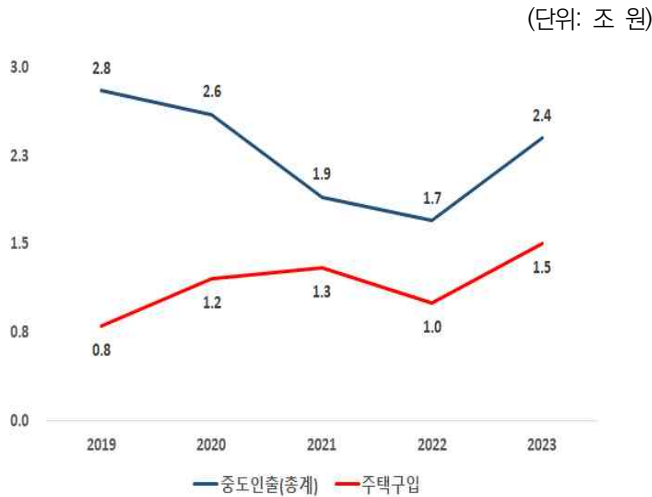
〈그림 2〉 소득계층별 연금저축 가입 현황



주: 근로소득자 기준 전체 연금저축 가입률은 9.4%임
 자료: 국세청(2024), 『2024 국세통계연보』(2023년 기준)

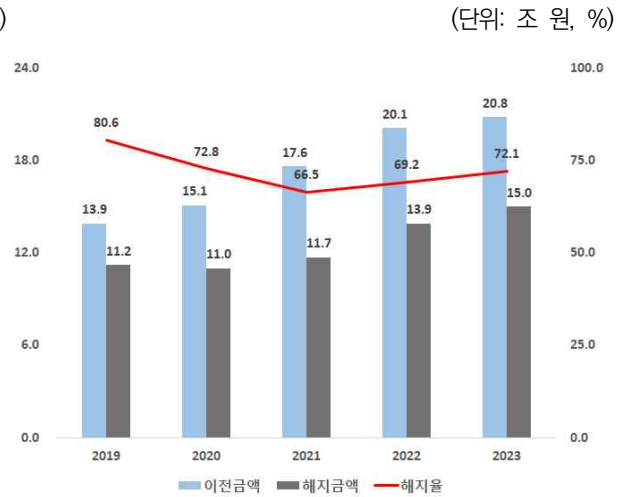
- 또한, 퇴직연금의 경우 중도인출과 이직 시 IRP계좌 이관 후 해지하는 경향이 있어 해당 수준만큼 적립금이 감소되고 있음
 - (중도인출) 지난 5년(2019~2023년)간 중도인출 금액 규모는 1.7~2.8조 원 수준인데, 최근 연도에 가까울수록 주택구입 등 주거 필요에 의한 중도인출이 주로 기여하고 있음
 - (중도해지) 중도해지는 이직 혹은 퇴직 후 IRP 계좌로 이전된 후 상당 부분 해지되는 경향이 있음
 - IRP 이전 금액 대비 해지 금액인 해지율은 2019년 80.6%에서 2023년 72.1%로 낮아지긴 했으나 해지 금액 규모는 동 기간 중 11.2조 원에서 15.0조 원으로 상승하였음

〈그림 3〉 퇴직연금 중도인출 현황



자료: 통계청, 퇴직연금 통계 결과, 각 연도

〈그림 4〉 퇴직연금 이전 및 해지 추이 현황



주: 해지율=당해연도 해지금액/당해연도 이전금액
 자료: 통계청, 퇴직연금 통계 결과, 각 연도

○ 퇴직연금은 안전자산 선호 등으로 인해 수익이 낮아 노후자산 재원 부족으로 이어질 가능성이 높으며, 개인연금은 외부환경 요인에 크게 영향을 받아 수익률의 변동성이 큰 편임

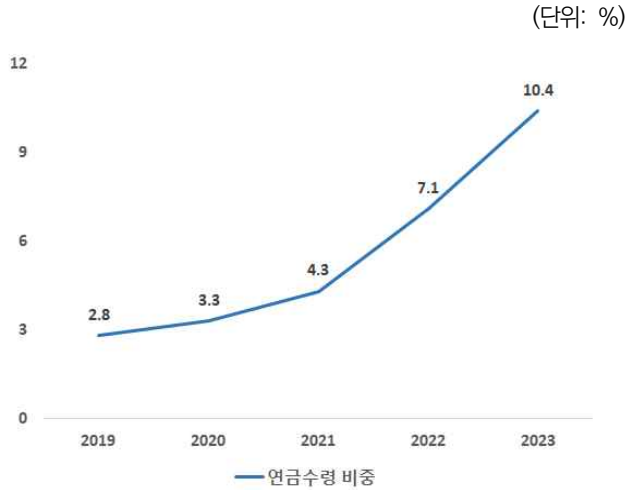
- (퇴직연금) 적립금의 약 90%가 원리금보장상품에 편중되어 낮은 수익률이 지속되고 있으며 퇴직연금 사업자의 역할 한계, 불완전한 자본시장 등에 영향을 받아 수익률이 크게 개선되고 있지 못함
- (개인연금) 기간별로 금융시장 환경변화에 영향을 많이 받아 연금저축의 수익률 변동성이 큼
 - 연금저축 수익률은 2019년: 5.32%, 2020년: 8.84%, 2021년: 5.10%, 2022년: -9.36%, 2023년: 8.14%로 연도에 따라 큰 변동성을 보임⁴⁾

○ 연금 수령형태와 관련해서는 퇴직연금의 경우 대부분 연금보다는 일시금으로 수령하고 있으며 개인연금(연금저축)의 경우 대부분 10년 미만으로 연금을 수령하고 있음

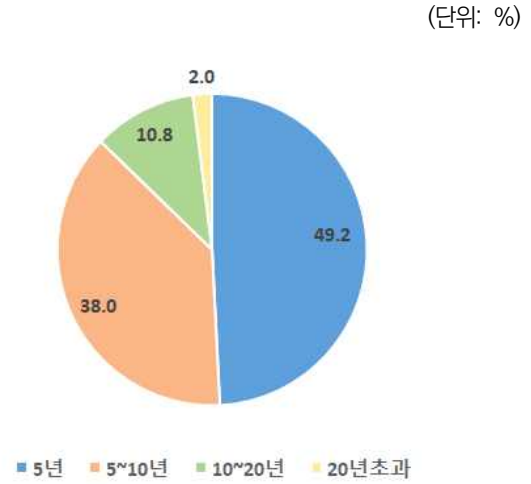
- (퇴직연금) 연금수령 비율(계좌 기준)이 2019년 2.8%에서 2023년 10.4%로 꾸준히 증가하고 있지만, 여전히 대부분 연금보다는 일시금(2023년 89.6%) 형태로 수령하고 있음
- (개인연금) 2021년 기준 연금저축의 연금 수령형태는 확정기간형이 60%를 차지하고 있는데, 이 중에서도 10년 미만이 87.2%를 차지하고 있음

4) 금융감독원 연금상품 비교공시(<https://www.fss.or.kr/fss/lifeplan/goodsCmpr/list.do?menuNo=200961>)를 참조해 보험, 신탁, 자산 운용 등 연금저축 전체상품의 수익률을 단순 평균하여 제시함

〈그림 5〉 퇴직연금 연금화 추이



〈그림 6〉 연금저축 상품의 수령기간 분포



주: 연금수령 비중은 연금수령 계좌 수를 총수령 계좌 수로 나눈 값임 주: 확정기간형 대상임
 자료: 고용노동부·금융감독원 보도자료, “퇴직연금 적립금 운용현황 통계”, 각 연도 자료: 금융감독원 보도자료(2022. 4. 12), “2021년 연금저축 현황 및 시사점”

○ 세제 지원 측면에서도 지원 수준이 낮은 편이며, 연금화 유도를 위한 세제 지원도 미흡함

- 퇴직연금의 세제 지원 수준은 DB형, DC형 각각 납부액 대비 17%, 14%로서 OECD 평균인 26%에 비해 낮음⁵⁾
 - 게다가 연금저축에 대한 세제지원 방식이 2014년부터 소득공제에서 세액공제로 전환된 이후 연금저축에 대한 1인당 평균 세액공제액이 2014년 33.1만원에서 2022년 31.2만원으로 다소 감소하는 추세임
- 퇴직 일시금 수령에 유리하게 작용하는 퇴직소득공제율이 높은 반면, 퇴직연금의 연금화 유도를 위한 세제 지원은 미흡한 편임
 - 퇴직소득공제율은 50.3%로 추정되는데 이를 고려한 일시금 및 연금 수령 시 실효세율은 각각 4.4%, 1.2%로 연금 수령에 대한 세제 유인이 일시금 수령보다 상대적으로 약함⁶⁾

○ 대표적 사적연금인 퇴직연금은 25년(40년) 가입 시 소득대체율은 8.3%(13.3%)로 추정되고, 2050년 전후로 국민연금 기금을 초과하는 최대의 노후소득보장 기금으로 성장할 것으로 기대됨

- 퇴직연금의 중도인출 및 해지가 발생하지 않는 것을 가정하여 산출된 퇴직연금 소득대체율은 가입기간 40년(25년) 가정 시 13.3%(8.3%)로 추정됨
- 퇴직연금 적립금이 국민연금 기금을 초과할 것으로 예상되는 시점은 완전적립금모형을 가정할 경우 퇴직연금 수익률(국민연금 장기수익률) 적용 시 2050년(2047년), 실태반영적립금모형을 가정할 경우 2051년(2049년)으로 각각 추정됨⁷⁾

5) OECD(2016), “Pensions Outlook 2016”

6) 강성호·류건식(2017. 9. 7), 「퇴직소득세 개선과 연금화 방안」, 『고령화리뷰』, 보험연구원

7) 완전적립금모형은 정상적인 연금 지급 외 적립금 누수가 발생하지 않도록 설계된 추계방식이며 실태반영적립금모형은 완전적립금모형에 중도인출, 이직 시 해지와 같은 적립금 누수 상황을 반영해 추계하는 방식임

〈표 2〉 퇴직연금 보험료율의 조정에 따른 소득대체율 추정 (단위: %)

보험료율	가입기간 40년	가입기간 25년
8.3%(현행)	13.3	8.3
10%	16.0	10.0
13%	20.8	13.0
16%	25.6	16.0

주: 투자수익률 3%, 수급기간은 25년으로 가정함
 자료: 강성호(2023. 4. 24), 「퇴직연금 소득대체율 추정과 시사점」, 『KIRI리포트』, 보험연구원

〈그림 7〉 퇴직연금 실태반영적립금과 국민연금 기금 추이(누수 반영) (단위: 조 원)



자료: 강성호(2024. 8. 26), 「퇴직연금 적립금 추정과 연금화 정책」, 『KIRI리포트』, 보험연구원

4. 공·사적연금 상생과 사적연금 활성화 방안

- 정부 연금개혁(안)을 통해서도 공·사 연금 연계 및 협력의 중요성이 확인된바, 향후 공적연금은 재정안정화를 중심으로 한 제도내실화, 사적연금은 추가적 노후소득보장에 중점을 두는 역할 분담을 더욱 강화할 필요가 있음
 - 급속한 고령화, 저출산, 저성장 등으로 인해 공적연금의 재정악화가 예상되고 있어 공적연금은 재정안정화에 초점을 두되 사각지대 완화, 가입기간 확대 등 제도내실화를 도모할 필요가 있음
 - 사적연금의 노후소득보장 기능이 미흡한 것으로 평가되나 재정중립적인 제도이고 특히, 퇴직연금의 경우 향후 최대 노후 기금으로 성장할 것으로 예측된다는 점에서 사적연금 활성화를 통해 해당 기능을 보완할 필요가 있음
- 사적연금 활성화를 통해 노후소득보장을 강화하기 위해선 연금 가입단계, 운용단계, 수급 단계에 걸쳐 지속적인 관리가 필요하며, 무엇보다 퇴직연금 적립금 누수를 방지할 연금정책과 산업의 연금화 전략 수립이 요구됨
 - (가입단계) 현행 퇴직급여제도를 퇴직연금제도로 일원화하고, 가입의 연속성을 강화할 필요가 있음
 - (제도일원화) 퇴직금 제도를 없애고 퇴직연금에 자동가입(예: 영국의 Auto-Enrollment)되도록 퇴직급여를 퇴직연금 제도로 일원화할 필요가 있음
 - (이직 시 해지 억제) 퇴직연금 수령시점까지는 이직하더라도 퇴직연금 계좌(IRP 계좌)를 해지할 수 없도록 하여 연속성을 강화할 필요가 있음
 - (운용단계) 퇴직연금 장기투자과 사업자 간 건전경쟁 유도를 통해 운용효율을 제고하고, 리스크관리를 강화할 수 있도록 추진할 필요가 있음
 - (운용효율) 원리금 보장형 상품 집중과 대체투자 제한 및 투자 한도 규제로 인한 장기 수익률 저하를 억제하기 위해 자산 운용 다변화와 장기투자에 대한 세제 인센티브 제공 등 제도를 정비할 필요가 있음

- (리스크관리 강화) 위험자산에 대한 투자 시 포트폴리오 다각화, 리스크 한도 설정, 생애주기를 고려한 투자 등 리스크관리를 강화할 필요가 있음
 - (수급단계) 수급 시점에서는 특별한 의사표현이 없을 시 원칙적으로 연금을 수령, 즉 자동연금화하는 것을 제도화할 필요가 있음
 - 퇴직연금의 노후소득보장 기능을 제고하기 위해서 사적연금의 연금 형태 수령을 의무화한 네덜란드, 스위스 등의 사례를 참고할 필요가 있음⁸⁾
- 또한, 연금세제 지원 확대로 가입을 유도하되, 퇴직일시금에 대한 공제 수준을 낮춰 얻은 재원을 연금 가입 및 연금화 유도를 위한 재정으로 충당하는 것을 모색할 필요가 있음
- 공적연금 가입을 전제로 사적연금 가입 시 보조금 및 세제를 지원하는 공·사적 연금의 혼합 연금상품인 (가칭)공사 연계연금 도입을 검토할 필요가 있음
 - 면세자도 가입할 경우 세액공제가 적용되도록 (가칭)환급세제를 도입하고, 나아가 세액공제 받은 금액이 자동적으로 보험료로 전환되는 (가칭)연금계좌환류제의 도입을 통해 든든한 노후재원 형성이 이뤄지게 할 필요가 있음
 - 연금세제 지원에 따른 재정문제를 완화하기 위해 일시금으로 수령하는 퇴직급여에 대한 퇴직소득공제를 축소하고 이를 통해 마련된 재원을 연금 가입 및 연금화 유도를 위한 재원으로 활용하는 것을 검토할 필요가 있음

〈표 3〉 사적연금 활성화 방안

구분	내용
퇴직연금 단계별 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 가입단계: 퇴직금제도 폐지 및 퇴직연금 제도로의 일원화, 가입 연속성 강화 • 운용단계: 퇴직연금 장기투자자 및 사업자 간 건전경쟁 유도, 리스크관리 강화 • 수급단계: 퇴직연금 자동연금화
세제지원 강화 및 재원충당	<ul style="list-style-type: none"> • (가칭)공사연계연금 도입 • (가칭)환급세제 및 (가칭)연금계좌환류제 도입 • 일시금으로 수령하는 퇴직급여에 대한 퇴직소득공제 축소에 따라 발생된 재원의 연금 가입 및 연금화 유도를 위한 활용

8) 강성호·이소양(2022. 12. 26), 「주요국 퇴직연금의 연금화 정책과 시사점」, 『KIRI리포트』, 보험연구원