

【 주간이슈 】

국민연금 적용제외 제도의 정책적 시사점

선임연구위원 류건식

선임연구원 이상우

- OECD주요국들은 인구고령화에 따른 낮은 노동시장 참여율, 조기퇴직, 저출산 심화 등으로 공적연금의 재정 부담이 가중됨에 따라 국가의 역할을 축소하고 기업과 개인의 기능을 증대시키는 방향으로 연금개혁을 추진하고 있음.
 - 즉 고령화리스크 대응차원에서 공적연금과 사적연금간의 유기적인 연계를 통한 역할분담이 적절히 이루어지는 방향으로 노후소득보장체계를 구축하고 있음.
- 영국과 일본 역시 인구고령화에 따른 국가의 재정부담 가중으로 퇴직연금 등 사적연금이 노후소득보장의 일정부분을 담당하는 국민연금적용제외(Contract Out)형 공사연금 역할분담 모형을 채택·운용하고 있음.
 - 영국은 국민연금 적용제외를 통해 공적연금 비중(공적연금 소득대체율: OECD국가중 가장 낮은 30.8%수준)을 대폭 낮춘 반면, 근로자 노후소득보장을 일정부분 사적연금에서 담당하도록 하는 연금정책을 추진함.
 - 일본은 후생연금보험의 소득비례연금 일부를 신탁회사 및 보험사 등에 위탁하여 적립금을 운용토록 하는 적용제외형태의 후생연금기금제도를 도입하였음.
- 우리나라의 경우 인구고령화 속도 감안시, 근로자의 노후소득 보장강화 차원에서 공사연금간의 적절한 연계방안 모색을 통해 사적연금 역할을 강화하는 연금제도의 개혁이 절실히 요구됨.
 - 즉, 공적연금 적용제외 등의 제도도입 검토를 통해 사적연금의 국민연금 대체기능을 강화하여 공적연금의 재정위기를 완화시키는 인식 전환이 필요함.
 - 이를 위해 보험회사 등은 연금 운용능력 강화, 선진운용기법 도입으로 민간부문의 연금 운용실적을 제고하기 위한 연금운용 인프라 구축노력이 공사연금간의 역할분담차원에서 요구됨.

본고는 보험연구원의 공식 견해와 무관한 작성자 개인의 의견입니다.

1. 노후소득보장체계의 재검토 필요성

- OECD 주요국들은 인구고령화에 따른 낮은 노동시장 참여율, 조기퇴직, 저출산 심화 등으로 공적연금의 재정부담이 가중됨에 따라 연금개혁을 적극 추진함.
 - 연금개혁은 대체로 공적연금축소와 퇴직연금을 중심으로 한 사적연금의 역할을 강화하는 방향으로 이루어지고 있음.
 - 이러한 연금개혁의 직접적인 동기는 공적연금의 재정상황 악화에 있으며 이면에 인구구조의 고령화와 근로자들의 조기퇴직이라는 심각한 경제·사회적 변화가 자리 잡고 있음.
 - 인구의 고령화, 근로자의 조기퇴직으로 공적연금 기여자의 수는 줄어드는 반면, 수급자의 수는 늘어나는 결과를 초래하여 공적연금 개혁의 필요성이 제기됨.
- 우리나라도 2026년 초고령화¹⁾ 사회의 도래가 예상되는 등 인구고령화의 급진전으로 공적연금의 재정위기가 사회적 문제로 대두될 것으로 예상되고 있음.
 - 공적연금의 보험료가 24.6%에 이르는 고령화 3단계에 이르면 연금재정은 이미 상당규모(약 20%)의 적자로 돌아서 제도자체가 지속가능하지 않게 될 것임.
 - 현역 근로세대의 조세부담이 과중하게 되고 이는 경제성장의 순기능 저해 요인으로 작용할 것으로 보임.

<표1> 고령화 단계와 공적연금의 재정부담

	노령인구 대비부양비	연금/GDP	공적연금 보험료율	가입비율	연금재정 ¹⁾	연금부채 ²⁾
1단계	5.7%	0.6%	8.0%	15.7%	47.1%	5%
2단계	8.5%	3.3%	13.7%	45.4%	34.9%	40%
3단계	18.9%	8.5%	24.6%	89.4%	-19.6%	150%
한국	8.4%	1.1%	9.0%	39.0%	43.9%	25%

주: 1. 연금재정은 연금기여액에서 연금지출액을 차감한 금액 비율

2. 현재각국이 채택하고 있는 연금제도로부터 보장되는 급여의 현재가치 비율

3. 전세계 90개국 이상의 국가들을 인구고령화의 정도에 따라서 3단계로 분류하고 그에 따른 공적연금 보험료와 연금재정 및 연금부채

자료: World Bank Report (2000)에서 재인용

1) 65세인구가 전체인구에서 차지하는 비중이 20%가 되는 사회

□ 따라서 경제·사회적 변화의 부정적 효과를 최소화하기 위해 국가 역할을 축소하고 기업과 개인의 기능을 증대시키는 방향으로 노후소득보장체계 구축이 요구됨.

○ 이를 위해서는 공사 연금간의 역할분담을 어떻게 가져갈 것인가에 대한 종합적인 검토가 연금제도의 틀 하에서 이루어지는 것이 바람직함.

□ 본고는 국민연금 적용제외형 역할분담 모형을 채택하고 있는 영국과 일본의 노후소득보장체계를 살펴본 후에 우리에게 주는 정책적 시사점을 제시함.

2. 국민연금 적용제외형 공사연금 역할분담 모형 특징

□ 노후소득보장체계에서의 공사연금 역할 분담모형은 사적연금과 국민연금과의 역할관계에 따라 국민연금 대체형²⁾, 국민연금의 보완형 등으로 구분됨.

<표2> 국가별 공사연금 역할 분담 모형

분담 모형	분담 모형의 특징 및 대상 국가
소득비례부분의 완전대체형	국민연금 소득비례부분을 확정기여형 퇴직연금으로 완전대체 (호주, 홍콩)
소득비례부분의 부분대체형	국민연금 소득비례부분의 일부분을 법정퇴직연금 형태로 대체 (스위스, 프랑스)
단체협약에 따른 공적연금의 부분대체형	단체협약에 따라 퇴직연금이 공적연금 대행 (스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 핀란드)
소득비례부분의 적용제외형	일정요건을 갖춘 퇴직연금가입시 공적연금의 적용제외(영국, 일본)

○ 일반적으로 사적연금이 국민연금의 대체역할을 할 경우 사회보장제도로서의 기능이 크고, 보완역할을 할 경우 유능한 근로자를 채용하기 위한 인센티브로서 기능이 크다고 할 수 있음.

○ 공사연금 역할 분담모형은 모형마다 각기 장단점이 존재하기 때문에 어떠한 분담모형이 우수하다고 단언하기 어려움.

2) 소득비례부분의 완전대체형, 소득비례부분의 부분대체형, 단체협약에 따른 공적연금의 부분대체형, 적용제외형

- OECD국가의 노후소득보장체계 특징과 추세를 볼 때 고령화에 따른 공적연금의 부담 등으로 보완형에서 대체형으로 전환이 가속화되고 있는 실정임.
- 국민연금 대체형 중 적용제외형은 일본, 영국과 같이 일정요건을 갖춘 퇴직연금이나 개인연금에 가입할 경우 공적연금의 적용을 제외하여 주는 형태임.
 - 즉 국민연금의 적용제외(Contract Out)형은 일정요건을 충족하는 퇴직연금에 가입한 기업 및 근로자에게 국민연금의 소득비례부분에 가입한 것으로 인정하고, 이에 해당하는 국민연금 보험료를 면제하여 줌.
- 국민연금의 소득비례부분을 국민연금제도에서 적용제외하는 경우 노후소득보장 기능으로서 퇴직연금 등과 같은 사적연금의 역할과 기능은 강화됨.
 - 국민연금 적용제외형을 채택하는 경우 장기적으로 공적연금제도의 지속가능성을 높이고 민간부문 운용에 따른 효율성 및 자본시장의 발전에 기여할 수 있는 효과가 존재함.
- 반면에 공적연금의 노후소득보장(소득대체율) 수준이 낮으며 사적연금시장의 자산운용력이 미흡한 상황에서는 국민연금의 적용제외 효과가 반감될 수 있다는 단점이 존재함.
 - 공적연금의 소득비례부분중 기업이 부담하는 보험료에 해당하는 소득비례부분은 제외되므로 적용제외후 근로자의 노후소득보장 수준은 적용제외전 근로자의 노후소득보장수준에 비해 다소 낮게 나타남.
- 우리나라의 경우 소득비례부분의 완전대체형 및 부분대체형 역할분담 모형에 비해 근로자의 자율선택폭을 보장하여 주는 적용제외 방식의 역할분담 모형의 적용 검토가 바람직함.
 - 소득비례부분의 완전대체형 및 부분대체형 등의 역할분담 모형은 법적·제도적으로 소득비례부분의 퇴직연금 가입이 강제화(민영화)되어 근로자의 자율적인 선택폭이 존재하지 않는다는 단점이 존재함.
 - 이에 반해 적용제외형 역할분담 모형에서는 소득비례부분의 적용제외가 법적·제도적으로 강제화되어 있지 않고 근로자의 자율적 판단에 의해 퇴직연금 등에 가입하도록 되어 있는 장점이 존재함.

- 즉 법적·제도적으로 강제성을 띄는 완전대체형 및 부분대체형 등의 역할 분담 보형에 비해 연금제도 개혁초기에는 상대적으로 연금개혁에 따른 부담을 주지 않고 근로자의 자율성을 부여하여 사적연금 가입을 유도할 수 있는 적용제외형 공사연금 역할분담모형의 검토가 바람직함.
- 또한 과거 영국 등은 우리나라처럼 공적연금의 노후소득보장수준(소득대체율)이 높고 고령화속도가 빠른 대표적인 국가이었다는 점에서 이들 국가의 공사연금 역할분담 모형에 기초한 연금개혁 방안 모색이 요구됨.

3. 영국과 일본의 국민연금 적용제외형 특징

가. 영국

- 영국의 연금제도는 국가주도의 공적연금과 기업 및 개인주도의 사적연금이 유기적인 연계를 이루고 있는 전형적인 다층(Multi-Pillar) 연금 구조임.
- 공적연금은 기초연금(Basic State Pension), 최저소득보장제도(Minimum Income Guarantee), 국가 제2연금(State Second Pension, S2P), 사적연금은 퇴직연금, 관리연금제인 스테이크 홀더연금(Stakeholder Pension)³⁾, 개인연금 등으로 구성됨.

<그림1> 영국의 적용제외형 공사연금 역할 분담 모형



3) 신탁법(Trust Law)에 근거를 둔 관리연금제(Stakeholder Pension)제는 연소득 9,500파운드~21,600파운드(1,800만원~4,100만원)수준의 중·저소득 근로자를 대상으로 한 DC형 형태의 연금제도.

- 영국은 국민연금 적용제외제도를 도입하여 공사연금제도간의 유기적인 연계를 통한 역할분담이 적절히 이루어지고 있음.
 - 1978년: 기초연금만으로는 노후생활보장이 어렵다고 판단하여 노동당의 제안으로 도입된 소득비례연금(State Earnings Related Pension Scheme, SERPS)에 대해 적용제외 채택
 - 2002년: 국가 제2연금인 공적연금의 소득비례연금에 대해 퇴직연금감독청에서 정한 요건을 충족하는 퇴직연금, 스테이크홀더연금을 포함하는 개인연금 가입시 공적연금의 소득비례부분 가입을 면제

- 적용제외 도입 초기(SERPS의 적용제외)에는 DB형 퇴직연금 가입시에만 적용제외를 인정하였지만, 현재는 DC형 퇴직연금, 개인연금 등에 대해서도 적용제외를 인정하게 되었음.
 - 1987년 공적연금 소득비례부분의 가입자는 약 505만명으로 1979년의 절반수준에 불과하였으며 이중 대부분은 퇴직연금 등으로 이동됨.
 - 다만, 2007년 연금법(The Pension Act 2007) 제정으로 2012년 이후 DC형 퇴직연금, 개인연금 또는 스테이크홀드 연금에 대해 적용제외 폐지 예정임.

- 이처럼 인구고령화에 따른 연금수급자 증가로 국가의 재정부담이 가중됨에 따라 국가의 재정리스크를 완화차원에서 사적연금제도를 적극 활용하는 방향으로 연금정책을 수립함.
 - 연금개혁을 통해 지속적으로 공적연금의 비중을 낮추어 왔으며, 그 결과 현재 공적연금의 소득대체율은 OECD국가 중에서 가장 낮은 수준인 30.8%에 그치고 있음(OECD국가 평균소득대체율 58.7%의 절반수준)

- 즉, 저소득층에 대한 공적지원은 강화하는 방향으로, 중·고소득층의 노후보장은 사적연금에서 담당하는 방향으로 공사연금 역할분담 정책 등을 추진함.
 - 고소득층의 공적연금 소득대체율은 저소득층의 1/3수준 이하로 저소득층에 대한 공적지원은 상대적으로 높게 나타남.
 - 공적연금 소득대체율: 저소득층 53.4%, 평균소득층 30.8%, 고소득층 17.0%

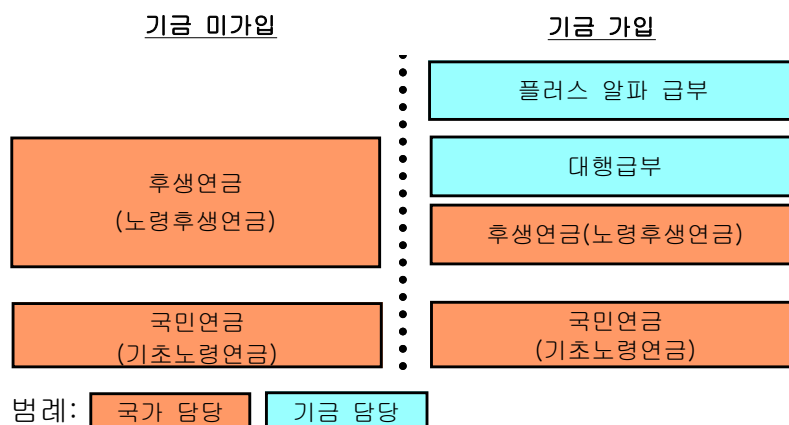
- 또한 영국은 은퇴기간의 연장과 그에 따른 연금비용의 증가를 방지하기 위해 적용제외를 통한 퇴직연금 확대와 근로기간 연장을 유도하는 정책을 병행실시하고 있음.

나. 일본

□ 일본의 연금제도는 4층으로 구성되어 있으며 제1층(국민연금)과 2층(후생연금보험)은 정부가 책임지고 운용하는 공적연금부분, 3층(퇴직연금)과 4층(개인연금)은 기업과 개인이 운용하는 사적연금 부분임.

- 국민연금: 20세이상 60세미만의 모든 국민이 의무적으로 가입하고 있으며 보험료는 소득에 비례하여 납부
- 후생연금보험: 보험료를 노사 각각 1/2씩 부담하고 있으며 종업원 부담분은 원천징수
- 확정급여형 퇴직연금에는 후생연금기금과 적격퇴직연금이 있으며, 2001년 수급권이 강화된 새로운 확정기여형 및 확정급여형 퇴직연금이 도입됨.

<그림2> 일본의 적용제외형 공사연금역할 분담모형



□ 퇴직연금에 속하는 후생연금기금은⁴⁾ 기금을 설립하여 후생연금보험의 일부를 국가를 대신하여 급부하는 적용제외 방식의 대행(代行)제도를⁵⁾ 채택하여 운용함.

4) 후생연금보험의 급여수준이 40%가량 상승하면서 노사양측의 보험료부담이 가중되자 공적연금제도의 소득비례연금과 퇴직연금제도의 통합운용을 정부에 건의, 퇴직연금의 급여내용이 후생연금보험을 상회할 것을 조건으로 1966년부터 후생연금보험에서 적용제외 하는 후생연금기금 제도 도입

5) 국가의 후생연금 급여 중 사전적립이 가능한 부분(소득비례부분일부)에 대해 민간 기업이 정부대신 부담금을 징수·적립하여 급여를 분배하는 제도

○ 따라서 국가에 전액 납부되어야 할 기업 및 근로자의 후생연금 보험료의 일부가 후생연금기금에 지급하게 됨.

□ 후생연금보험의 노령 후생연금이상을 담보하고, 종업원 수가 500명 이상이며 생명보험사 및 신탁은행과의 연금계약에 의해 완전 사외 적립하는 것 등을 적용제외요건으로 설정하고 있음.

□ 후생연금기금의 가입대상은 후생연금보험을 적용하고 있는 사업장의 근로자이며 운영은 후생연금기금이 담당하고 있음.

○ 이처럼 신탁회사나 보험회사 등에 위탁하여 적립금을 운용하게 함으로써 퇴직연금시장의 활성화에 기여함.

다. 특징비교

□ 영국은 적용제외형 공사연금 역할분담모형을 채택하여, 국가의 역할축소와 시장원리에 의한 사적연금의 발전을 조화롭게 이루는 노후소득보장체계를 구축한 것으로 평가됨.

○ 즉, 국가와 민간의 합리적인 역할분담이 이루어지고 과도한 소득재분배기능이 제한된 점, 적립방식에 기초한 퇴직연금 및 개인연금이 활성화되어 장기저축률이 높아지고 자본시장의 발전에 기여함.

○ 다만 공적 소득비례연금에서 부과방식적용으로 재정문제가 완전히 해결되지 못하고 저소득층의 노후소득 불안정성이 상존하고 있다는 점 등이 문제로 지적됨.

□ 이에 반해 일본은 엄격한 적용제외 요건 등을 두고 있어 국민연금의 적용제외 효과가 다소 제한적인 것으로 평가됨.

○ 확정기여형 퇴직연금도입에 현실적 제약이 많으며, 노조의 반대, 금융시장의 불안전성, 주식 등 투자수단에 대한 관심부족 등으로 영국에 비해 상대적으로 적용제외의 효과는 크지 않음.

4. 정책적 시사점

- 우리나라의 인구고령화 속도를 감안할 때, 노후소득보장 강화차원에서 공사연금 간의 적절한 연계방안 모색을 통해 사적연금제도의 역할을 강화하는 연금제도의 개혁방안이 모색되어야 할 것임.
 - 그 이유는 국민연금과 사적연금간의 상호 연계성 부족으로 인구고령화에 따른 사적연금의 역할은 제한적인 반면, 공적연금의 재정부담은 더욱 가속화될 것으로 예상되기 때문임.
- 즉, 공적연금 적용제외형과 같은 제도의 도입검토 등을 통해 공적연금의 대체기능을 강화하여 개인과 기업의 기능을 제고하는 방향으로 노후소득보장체계의 재구축이 절실히 요구됨.
 - 장기적으로는 적절한 국민연금 보험요율 조정 등을 통해 국민연금의 노후소득 보장수준(소득대체율)을 제고시킨 후 英·日식 적용제외형 공사연금 역할분담 모형을 채택하는 방안 등을 다각적으로 검토할 필요성이 있음.
 - 이를 위해서는 사전적으로 과감한 연금세제 혜택, 소득계층별 차별화된 사적연금 제도도입 등과 같은 사적연금 활성화 대책이 요구됨.
- 보험회사 등은 부채구조에 적합한 자산배분, 연금 운용능력의 강화 등으로 민간부문의 연금 운용실적을 제고하기 위한 연금운용 인프라 구축노력이 공사연금간의 역할분담차원에서 절실히 요구됨.
 - 공적연금 적용제외 효과는 기본적으로 민간부문의 연금운용실적, 근로자 인식여하에 의해 좌우되므로 선진운용기법 도입, 운용 전문인력 양성, 철저한 투자교육 등이 연금운용 인프라 구축차원에서 필요함.
- 고령화에 따른 연금재정 위기에 대비하기 위해 영국 등에서 이루어지고 있는 연금개혁사례를 종합적으로 검토한 후, 우리나라 여건과 실정에 부합한 연금제도를 마련을 위한 정부, 기업, 근로자 모두의 적극적인 자세 전환이 필요함 KiRi.