

사적연금 활성화 정책세미나
2014년 8월 13일

사적연금 활성화 방안

강 동 수

 금융경제연구부장

 한국개발연구원
Korea Development Institute

 한국노동연구원
KOREA LABOR INSTITUTE

 자본시장연구원
Korea Capital Market Institute

목 차

1

사적연금제도의 현황

2

현행 제도의 문제점 및 주요 의제

3

사적연금제도 개편의 핵심 쟁점

4

사적연금제도 개편의 기대효과

1

사적연금제도 현황

1-1. 논의의 배경

1 고령화시대로 진입: 노후생활에 대한 준비 부족

- ※ 고령화(65세이상) 진척도 예상(통계청): 14%(2018)→20%(2026)→32.3%(2040)
- ※ 노인빈곤율(OECD, 2009): 45.1%(한국), 13%(OECD 평균), 24%(미국), 22%(일본), 27%(호주)

2 은퇴 이후 노후소득원 절실: 연금 가입·활용도 미흡

- ※ 베이비붐 세대('55~' 63년생) 국민·개인·퇴직연금 가입율(금융연, 2011): 27.6%
- ※ 퇴직급여 연금수령(수급자수 기준, 기재부): 2.6%(2012)→8.4%(2013)
- ※ 개인연금 가입유지율(기재부, 2013): (1년)95.5%→(5년)72.4%→(10년)52.4%

3 복지수요 확대에 따른 재정부담과 공적연금의 구조적 한계

- ※ 국민연금 소득대체율(40년 가입 기준): 60%(2007)→50%(2008)→40%(2028)
- ※ 국민연금기금 2060년 고갈 전망 (국민연금 장기재정추계, 2013)

1-2. 우리나라 연금제도 현황

우리나라 다층노후보장체계

대상		근로자	자영자	기타	공무원 등	보장주체
사적 연금	3층	개인연금 ('11년, 약 850만명)				개인
	2층	퇴직연금 ('13.12월, 470만명)	개인형퇴직연금 ('17~)		특수직역 연금* ('12년, 152만 명)	기업 보장
공적 연금	1층	국민연금 ('13.12월, 2,074만명)				국가 보장
공공 부조	0층	기초(노령)연금(65세 이상 소득하위 70%) (' 14.7월, 지급대상 447만명, 최고 200,000원 수령)				
		국민기초생활보장제도				

자료: 기획재정부

1-2. 우리나라 연금제도 현황

우리나라 다층노후보장체계

대상		근로자	자영자	기타
사적 연금	3층	개인연금 ('11년, 약 850만명)		
	2층	퇴직연금 ('13.12월, 470만명)	개인형퇴직연금 ('17 ~)	
공적 연금	1층	국민연금 ('13.12월, 2,074만명)		
공공 부조	0층	기초(노령)연금(65세 이상 소득하위 70%) ('14.7월, 지급대상 447만명, 최고 200,000원 수령)		보장
		국민기초생활보장제도		

- 국민연금: 국민연금법(1988)
- 퇴직금: 근로기준법(1953)
- 퇴직연금: 근퇴법(2005)
- 개인연금: 소득세법(1994)

2

현행 제도의 문제점 및 주요 의제

2-1. 퇴직연금제도의 문제점

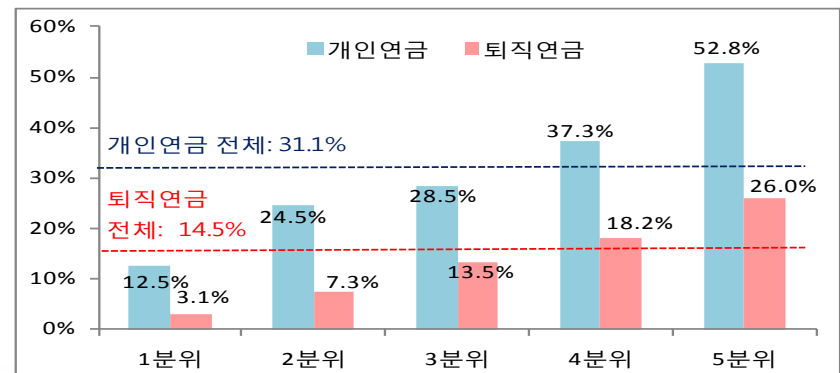
- (법정)퇴직금과 퇴직연금으로 이원화된 퇴직급여체계
- 중소기업과 영세사업장의 낮은 가입률 및 자영업자 등 미가입 사각지대 존재
- 운용상 규제와 보수적 자산운용에 따른 연금자산 축적상 비효율
(* 운용 비중(2013년): 확정급여(DB)형 72.0%, 원리금보장형 92.6%, 1년 미만 단기상품 81.9%)
- 선택권과 수급권의 제약
(* 지배구조 상 “주인-대리인” 문제; 확정급여(DB)형 사외적립 문제; 지급보장/예금자보호장치 미비)
- 연금화(annuitization)의 미흡: 중도해지·인출 및 일시금 수령의 불편화
(* 퇴직 일시금 수령; IRP 중도 해지; (법정)퇴직금 중간정산)

사업장 규모별 퇴직연금 도입률 추이

	'09	'10	'11	'12	'13
영세사업장	4.2%	5.7%	8.1%	12.1%	14.5%
중소기업	4.9%	6.6%	9.1%	13.3%	15.9%
대기업	35.0%	48.6%	67.8%	73.3%	91.3%
전체	4.9%	6.6%	9.2%	13.4%	16.0%

자료: 금융감독원

소득분위별 연금 가입률(2012년)



자료: 복지부, 다중 노후소득보장체계 실태조사 ('12년)

2-2. 본질적 문제점

‘연금’에 대한 인식 부족

- “퇴직급여 = 후불임금”
- “개인연금 = 세제혜택을 위한 투자수단”

- ✓ (가입자) “연금 주인 의식” 부족
- ✓ (사용자) 무관심, 연금담당자의 유인부재/소극주의/보신주의
- ✓ (사업자) 과점적 지대 추구
- ✓ (정부) 규제편의주의

- (가입자) 고령화, 장수리스크의 문제
- (사용자) DB-단기원리금보장형의 한계
- (사업자) 저성장-저수익률 시대의 요구
- (정부) 복지재정수요 폭증 + 금융서비스 산업 활성화 필요성

전체적 문제점

- [횡단면] 근로소득 단절 이후 노령층 빈곤화
- [동태적] 연금자산 축적 하락으로 노후보장 한계

2-3. 사적연금제도 개편의 주요 의제

대원칙 : 은퇴 이후 노후소득보장 수준을 제고 ➡ 생애주기적 소비의 합리화 유도

가입 측면

- 퇴직연금 제도 단일화
- 기금형 퇴직연금 제도 도입
- 사적연금 가입률 제고를 위한 세제·재정 인센티브

운용 측면

- 퇴직연금 자산운용 관련 규제 합리화
- 사적연금의 소비자 보호장치 강화·보완
- 확정급여(DB)형 개선 및 확정기여(DC)형 활성화
- 사적연금 상품 다양화

수령 측면

- 사적연금의 장기보유 및 연금화 유도
- 퇴직연금 수급권 보호 강화

인프라 측면

- 추진체계 및 법령 정비; 연금 통합시스템 구축; 장수채권 발행 검토

3

제도 개편의 핵심 쟁점

3-1. 퇴직연금 단일화

① 기업규모별 퇴직연금제도 도입을 단계적 의무화

- 기업규모(근로자수 기준)별 순차 적용: 대기업 → 중소기업 → 영세기업

② 신설사업장 퇴직연금 의무화 규정의 실효성 강화

- [1안] 신설사업장 퇴직연금 미도입시 벌금 부과 등의 벌칙 규정을 신설하고, 퇴직금 설정 의제규정 삭제
- [2안] 퇴직연금 설정 의제규정 신설하여 의사표시를 하지 않은 기업을 퇴직연금제도를 선택한 것으로 간주 (Opt-out)

3-2. 기금형 도입(1): 계약형의 문제점

현행 계약형 방식은 대표적으로 참여 측면, 주인-대리인 문제, 운용 측면에서 문제점을 나타냄



① 참여 측면의 문제점

- 수급권자인 근로자의 자산관리 참여가 제한적으로 이루어짐
- 동시에 외부 자산운용전문가의 참여 역시 제한적

② 주인-대리인 문제

- 사용자-연금사업자간의 이해관계와 금전관계 등에 의해 자산운용계약이 영향을 받을 가능성
- 퇴직연금 계약 조건으로 대출금리 할인 요구 등의 불공정 관행 상존

③ 운용상의 문제

- 현재 운용관리사업자가 제시한 운용방법을 토대로 가입자가 운용방법을 직접 결정 및 지시
- 자산운용 전문성이 부족한 근로자 및 기업 담당자가 운용 지시를 하는 왜곡된 형태의 구조

3-2. 기금형 도입(2): 기금형 도입 방안

방안1:

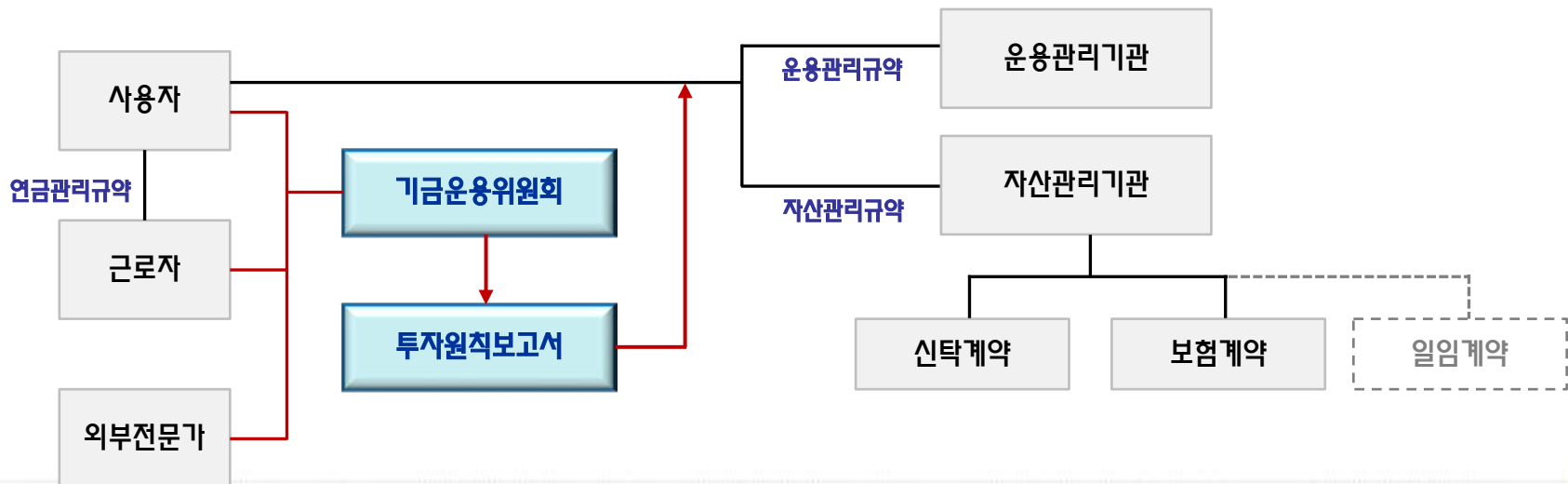
- ✓ **기금형 제도를 신설**: 사용자와 근로자가 별도의 수탁자(수탁기금)을 지정
 - 수탁자의 이사회(기금운용위원회)는 기금운용을 자산운용사, 보관관리를 자산관리회사에 위탁
- ✓ **기존의 계약형에 기금형을 병행**하여 제도간 경쟁 유도
- ✓ **중소기업퇴직연금기금**을 시범적으로 도입하여 운영



3-2. 기금형 도입(3): 계약형 개선 방안

방안2:

- ✓ 계약형 제도: 사용자와 퇴직연금사업자간 운용관리, 자산관리 계약으로 연금자산을 포괄 위탁
- ✓ **현행 계약형 개선: 기금형 요소를 도입**하고 연금소비자 보호장치 강화
 - 확정급여(DB)형: ‘기금운용위원회’ 및 ‘투자원칙보고서(IPS)’ 도입
 - 확정기여(DC)형: ‘표준형 DC’ 의 실질적 활성화
 - 단, **중소기업퇴직연금기금제도**를 시범적으로 도입하여 운영



[참고] 기금형과 계약형의 장단점

기금형의 장단점

장 점

- 주인-대리인 문제의 완화
- 선택권 확대
- (중소기업의 경우) 퇴직연금 사각지대의 가입률 제고

단 점

- 사측의 전횡에서 노측의 지나친 간섭으로 치환
- 이사회 지배구조 상 투명성과 책임성 확보가 어려움
- (중소기업의 경우) 운용상 비효율, 비용 증가 등의 문제 발생

계약형의 장단점

장 점

- 사용자가 자산운용·관리 주도
- 운용구조가 간결하고, 제도운영 비용 저렴
- 연금 사업자 파산시에도 연금자산 보호에 따라 별도 지급보장 장치 불필요

단 점

- 수급권자, 즉 근로자의 자산관리 참여 제한적
- 사용자-연금사업자간의 이해관계에 따른 주인-대리인 문제 발생
- 전문성이 부족한 근로자 또는 기업 관리자가 운용방법을 직접 결정하여 지시

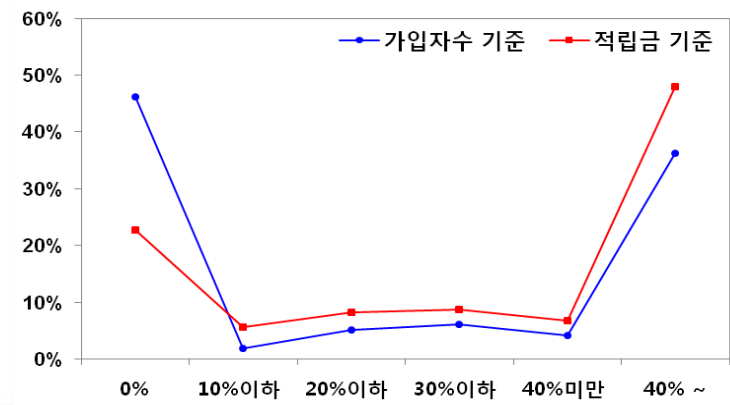
3-3. 퇴직연금 자산규제 합리화(1): 현행 규제

자산운용 프로세스 미정립	<ul style="list-style-type: none"> DB형: 연금계리에 따라 산출된 목표수익률과 허용위험한도 등을 반영 DC형: 가입자의 목표소득대체율과 투자성향을 고려할 필요
세부적 열거주의와 과도한 양적규제	<ul style="list-style-type: none"> 지배구조의 취약성으로 인한 직접규제로의 보완 취지는 인정되나, 지나친 양적규제로 인한 투자 선택권이 과도하게 제약되는 상황
불공정관행	<ul style="list-style-type: none"> 퇴직연금제도에 한해, 고유재산과 신탁자산과의 교차거래를 허용 원리금보장 자사상품의 퇴직연금 편입이 가능 → 시장구조 왜곡 원인

현행 퇴직연금 자산운용규제

DB		DC. IRP	
투자대상	한도	투자대상	한도
① 주식	적립금의 30%	① 주식	투자금지
② 주식형. 혼합형 펀드	적립금의 50%	② 주식형. 혼합형 펀드	적립금의 40%
③ 예.적금	제한없음	③ 예.적금	제한없음
위험자산 총투자한도	70%	위험자산 총투자한도	40%

DC형의 주식투자 비중 분포



3-3. 퇴직연금 자산규제 합리화(2): 개편 방안

방안1:

- ✓ 퇴직연금 자산운용규제 전면 폐지

방안2:

- ✓ **총 위험자산 투자한도만 관리**하고 개별 위험자산(주식·펀드 등)별 한도관리는 폐지 또는 완화
 - DC·IRP형과 DB형에 대한 자산운용 규제를 비대칭적으로 유지

방안3:

- ✓ **총 위험자산 보유한도*만 유지**하고 **개별 위험자산별 보유한도는 폐지**
 - DC·IRP형 총 위험자산 보유한도를 DB형 수준으로 상향
- ✓ **투자제한대상 자산에 대한 열거주의(negative system)**
 - 위험성이 높은 파생상품 투자 등을 제한

[참고] 자산규제 완화의 장단점

장 점

- 보다 자유로운 투자상품 편입으로 가입자 선택권 확대
- 단기-원리금보장형 상품, DB형 편중 해소로 자산배분 효율성 증진
- 사업자간 경쟁 강화 등 선진국형 연금산업 활성화

단 점

- 금융이해도 부족에 따른 혼란과 비용의 발생
- 수급권 보장 강화 및 수탁자 의무 담보 강화 비용 증가 발생

DB-DC 차별적 규제 완화

장 점

- 연금 적립금 손실 위험 완화

단 점

- 규제 합리화의 효과가 제한적일 가능성
- DC · IRP형에 대한 비대칭 규제 문제 발생

DB-DC 비차별적 규제 완화

장 점

- 전반적 규제 합리화 효과 기대

단 점

- 수급권 보장을 위한 비용 증대 가능성
- 투자자책임원칙 부족에 따른 혼란 가능성

3-4. 장기보유 및 연금화(1): 현행 체계

IRP·개인연금의 중도해지 및 퇴직 일시금 수령이 보편화



① 퇴직급여 일시금 수령과 IRP 중도해지의 용이함

- (법정)퇴직금 중간정산 및 IRP계좌 해지 허용 사유가 광범위
- 일시금수령 시(퇴직소득세)와 연금수령 시(연금소득세)의 차이가 미미하거나 연금화(annuitization)에 역행적

② 장기보유 유인과 연금인식의 부재

- 은퇴예비세대에게 몰린 목돈 수요
- 연금화를 위한 장기투자에 대한 이해가 부족하고 종합적 은퇴자산관리 서비스가 미비

유형별 퇴직급여 수령현황

(단위: 명, 억원, %)

	일시금수령		연금수령		합계	
	수급자수	금 액	수급자수	금 액	수급자수	금 액
2012년	27,388(97.4)	14,147(99.7)	3,456(2.6)	45(0.3)	30,844(100)	14,192(100)
2013년	26,256(91.6)	3,643(99.0)	2,412(8.4)	35(1.0)	28,668(100)	3,679(100)

자료: 금융감독원

경과연도별 개인연금 계약유지율

구분	1차년	2차년	3차년	5차년	10차년
평균	95.5%	86.0%	80.2%	72.4%	52.4%

자료: 금융위원회

3-4. 장기보유 및 연금화(2): 개편 방안

방안1:

- ✓ IRP·개인연금의 중도해지 금지 강제화
- ✓ 사적연금통합관리계좌(예: 한국형 ISA) 도입: 세제를 포함한 IPR-개인연금 계좌연속성 확보
 - ' 14.08.06 세제개편방안 기발표에서 제외됨

방안2:

- ✓ IRP·개인연금의 중도해지 방지를 위한 개인연금 운용수수료 할인 및 연금담보대출 활성화
- ✓ 세제 개편: 연금(수령)소득 세제혜택(incentive)과 퇴직(일시금)소득 세제강화(disincentive)
 - ' 14.08.06 세제개편방안 기발표에 일부 반영

3-4. 장기보유 및 연금화(3): 기대효과 및 장단점

전반적 기대효과(공통된 장점)

- IRP · 개인연금의 중도해지 억제를 통한 연금자산 확대
- 연금수령 장려를 통한 노후소득원 증대 및 미래 복지재정 부담 완화
- 연금 적립금 확대로 연금시장 · 산업 활성화

방안1(중도해지 금지+계좌통합)

장 점

- 사적연금 활성화 극대화

단 점

- 중도인출 · 해지의 제약으로 인한 경제적 어려움 및 개인 재산권 제한 문제
- 개인연금자산 우대 세제가 고소득층의 절세 목적에 남용될 우려
- 퇴직연금(IRP)과 개인연금 통합에 따른 부작용 우려 존재

방안2(장기보유 유인+세제유인)

장 점

- 기대효과의 점진적, 유인부합적 달성

단 점

- 중도해지 방지 실효성 의문
- 높은 면세점과 폭넓은 공제한도에 따른 세제효과가 매우 비탄력적일 가능성

3-5. 수급권 보호 개편방안 및 장단점

방안:

- ✓ (DB형) 사외적립비율 단계적, 점진적 상향; 재정검증 내실화
 - 기금형의 경우 기금재정검증 문제만 존재
 - 현행 상향 계획: (~'15년말) 70% → (~'17년말) 80% → ('18년 이후) 80%이상
- ✓ 기업도산(계약형) · 적립금 운용부실(기금형)에 대비한 별도 지급보증제도* 도입 · 운영
 - (예) 미국 PBGC(Pension Benefit Guarantee Corporation)

수급권 보호 장점

- 근로자에 대한 지급보장을 중층적으로 강화하여 적립-운용자(counterparty)위험에서 예방
- 현행 계약형 하에서 임금채권보장기금의 역할이 PBGC로 확대

수급권 보호 단점

- DB형 사외적립 강화에 따라 중소 · 영세기업의 과도한 적립 부담 문제 발생
- 재정검증 내실화와 처벌규정 강화의 실효성이 부재할 가능성
- 예금자보호나 별도 지급보증으로 초래되는 과도한 재정부담 및 비용 문제 발생
 - DC · IRP형 경우 도덕적 해이 포함

4

(사적연금)제도 개편의 기대효과

4. 사적연금제도의 전망과 발전 방향

1 현 주세로 비주어 노후소득원 중 사적연금의 비중 확대는 필수

- ※ 적립금/GDP(%): [퇴직연금] (‘09)1.2 → (‘13)5.9 [개인연금] (‘09)11.8 → (‘13)17.1
- ※ 복지재정수요의 확대와 공적연금 성장성의 한계로 공적부조의 일부 민간 outsourcing 불가피
- ※ 준강제성과 소득분배적 중립성으로 퇴직연금의 역할 확대 예상

2 사적연금제도 발전의 장애 요인 심각화와 해소 필요성 대두

- ※ 퇴직연금에 대한 인식의 부재와 주인의식 미성숙
- ※ (사적)연금자산의 장기투자에 대한 이해 부족과 자산운용 인프라 미흡
- ※ 고령화에 따른 장수리스크 폭증: “더 많이 더 오래 내고 더 늦게 덜 받는” 연금 주세 불가피

3 사적연금제도 개편 → 은퇴 후 노령빈곤화 방지와 노후 소득대체율 제고

- ※ 연금에 대한 인식과 이해의 전환점
- ※ 가입률 및 사적연금자산 확대 ⇒ 연금제도 전반의 비효율 완화 ⇒ 연금화(annuitization) 제고
- ※ 연금시장 발전을 중심축으로 금융서비스 산업 선진화에 일조

감사합니다.

