

# 2021~2025 국가재정운용계획

## 지원단 보고서

| 노후소득보장 체계 혁신 |



2021. 10



본 자료는 2021~2025년 국가재정운용계획 지원단에서  
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을  
유의하여 주시기 바랍니다.



2021~2025년 국가재정운용계획

---

- 노후소득보장 체계 혁신 -

2021. 10

국가재정운용계획  
지원단



## 노후소득보장 체계 혁신

| 성명  | 담당   | 소속 및 직위          |
|-----|------|------------------|
| 이태석 | 총괄PM | KDI 공공경제연구부 연구위원 |
| 홍우형 | 기초연금 | 한성대학교 경제학과 교수    |
| 김도형 | 국민연금 | 명지대학교 경제학과 교수    |
| 정창률 | 퇴직연금 | 단국대학교 사회복지학과 교수  |
| 박창규 | 연구지원 | KDI 공공경제연구부 연구원  |



# 목 차

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| <b>제1장 총론</b> .....                   | 13  |
| 제1절 노후소득보장 관련 정책환경의 변화와 정책과제 .....    | 13  |
| 제2절 노후소득보장체계의 현황과 문제점 .....           | 16  |
| 제3절 노후소득보장체계 혁신을 위한 중기재정운용방향 .....    | 20  |
| 제4절 중장기 재정운용 개선사항과 단계적 정책추진방향 .....   | 22  |
| 제5절 주요사업별 개선방향 .....                  | 24  |
| <br>                                  |     |
| <b>제2장 기초연금의 문제점과 개선방향</b> .....      | 32  |
| 제1절 고령화 시대의 기초연금제도 .....              | 32  |
| 제2절 기초연금제도의 개요 및 쟁점사항 .....           | 37  |
| 제3절 기초연금제도 정책 시뮬레이션 .....             | 49  |
| 제4절 정책제언 .....                        | 56  |
| <br>                                  |     |
| <b>제3장 국민연금 개혁 과제</b> .....           | 61  |
| 제1절 머리말 .....                         | 61  |
| 제2절 사회보험 사각지대 .....                   | 63  |
| 제3절 국민연금 소득심사 .....                   | 76  |
| 제4절 맺음말 .....                         | 84  |
| <br>                                  |     |
| <b>제4장 퇴직연금의 문제점과 개선방향</b> .....      | 86  |
| 제1절 서론 .....                          | 86  |
| 제2절 퇴직연금의 이론, 현황 그리고 문제점 .....        | 88  |
| 제3절 노후소득보장 강화측면에서 퇴직연금 제도의 개선방안 ..... | 122 |
| 제4절 결론 .....                          | 128 |
| <br>                                  |     |
| <b>부 록</b> .....                      | 132 |

## 표 목 차

|   |    |
|---|----|
| <표 1-1> 노인 처분가능소득 및 빈곤지표 추이 (2016년~2019년) .....   | 17 |
| <표 1-2> 주요노후사업 재정 집행현황 .....                      | 21 |
| <표 1-3> 국내총생산과 정부예산 대비 기초연금 수급액 비중 추이 .....       | 25 |
| <표 1-4> 연도별 재정검증 실시 현황 .....                      | 29 |
|   |    |
| <표 2-1> 노인인구, 노인인구비중, 부양비율 전망 .....               | 33 |
| <표 2-2> 기초연금예산, 정부예산, 국내총생산 추이 .....              | 35 |
| <표 2-3> 기초연금제도의 목적과 수급권자에 관한 법령 .....             | 37 |
| <표 2-4> 연도별 기초연금 선정기준액 .....                      | 38 |
| <표 2-5> 소득인정액의 구성항목 및 정의 .....                    | 40 |
| <표 2-6> 연도별 기초연금 수급자 수 및 수급률 .....                | 44 |
| <표 2-7> 2020년 기초연금 수급자의 소득인정액 분위별 소득분포 .....      | 45 |
| <표 2-8> 2020년 기초연금 수급자의 소득인정액 분위별 재산분포 .....      | 45 |
| <표 2-9> 2021년 기준 중위소득 .....                       | 46 |
| <표 2-10> 가구의 자산 및 부채의 중위값 .....                   | 47 |
| <표 2-11> 기초연금제도 시나리오 .....                        | 50 |
| <표 2-12> 기초연금제도개선 정책시뮬레이션 분석 결과 .....             | 52 |
|   |    |
| <표 3-1> 국민연금 미가입자 특성(2019년 8월) .....              | 65 |
| <표 3-2> 사회보험료 사각지대 지원사업 변천, 2012~2021년 .....      | 67 |
| <표 3-3> 지자체 사회보험료 지원사업의 고용보험 가입자 증대 효과 추정치 .....  | 72 |
| <표 3-4> 국민연금 소득심사제도가 연금수급자의 노동시간과 고용에 미친 영향 ..... | 79 |
| <표 3-5> 주요국 소득비례 공적 연금제도의 소득심사제도 .....            | 81 |
|   |    |
| <표 4-1> DB 와 DC 방식의 비교 .....                      | 92 |
| <표 4-2> 가입자수 추이 .....                             | 99 |

|   |     |
|---|-----|
| <표 4-3> 기업규모별 퇴직연금 도입 비율                      | 100 |
| <표 4-4> 연도별 DB 형 재정검증 상황                      | 103 |
| <표 4-5> 유형별 퇴직연금 수령현황 (2020)                  | 105 |
| <표 4-6> 제도유형별 (DC, DB) 퇴직연금 적립금액 추이           | 107 |
| <표 4-7> 제도 유형별 (원리금보장형, 실적배당형) 퇴직연금 적립금액 추이   | 108 |
| <표 4-8> 퇴직연금과 국민연금 수익률 비교                     | 109 |
| <표 4-9> 금융권역별 적립금액 현황                         | 112 |
| <표 4-10> 업권별 1위사의 퇴직연금 수수료 수입 및 수수료율 (총비용부담률) | 114 |
| <표 4-11> 퇴직연금 적립금액 추이                         | 117 |
| <표 4-12> 업권별 3대 회사의 적립금 규모 (2019)             | 118 |
| <표 4-13> 금융권역별 적립금액 및 운용방식 (2019)             | 119 |
| <부표 1> 노후소득보장관련 주요사업 재정투자 추이                  | 132 |
| <부표 2> OECD 국가의 노인빈곤율(65세 이상)                 | 140 |

## 그림 목 차

|   |     |
|---|-----|
| [그림 1-1] 출생아 수 및 합계출산율 추이(1970-2020) .....          | 13  |
| [그림 1-2] 출생아 수 및 사망자 수 추이(2017.6.-2021.6.) .....    | 14  |
| [그림 1-3] 세계와 한국의 기대수명 추이(1970-2020) .....           | 14  |
| [그림 1-4] 세계와 한국의 고령인구 구성비 추이 및 전망 (1970-2067) ..... | 15  |
| [그림 1-5] 우리나라의 다층 노후소득보장체계 (2019. 12월 말 기준) .....   | 17  |
|   |     |
| [그림 2-1] 노인인구와 노인인구 비중 전망 .....                     | 34  |
| [그림 2-2] 정부예산과 GDP대비 기초연금예산의 비중 추이 .....            | 35  |
| [그림 2-3] 2021년 기초연금 소득인정액 산정방식 .....                | 39  |
| [그림 2-4] 기초연금액 산정방식 .....                           | 41  |
| [그림 2-5] 현행 제도 유지시 기초연금 예산 비중 전망 .....              | 53  |
| [그림 2-6] 시나리오별 정부예산 대비 기초연금예산의 비중 .....             | 53  |
| [그림 2-7] 시나리오별 GDP 대비 기초연금예산의 비중 .....              | 54  |
|   |     |
| [그림 3-1] 국민연금 가입률 추이, 2010-2020년 .....              | 64  |
| [그림 3-2] 국민연금 가입률 추이, 2010-2020년 .....              | 68  |
| [그림 3-3] 미국 ACA 시행 전후 사례 건강보험 .....                 | 74  |
| [그림 3-4] 소득심사 개혁에 따른 61-64세 주당 노동시간의 변화 .....       | 78  |
| [그림 3-5] 소득심사 개혁에 따른 61-64세 고용일수의 변화, 여성 .....      | 80  |
|   |     |
| [그림 4-1] 기금형 퇴직연금 지배구조 .....                        | 99  |
| [그림 4-2] 국민연금과 퇴직연금의 결합 총소득대체율 (30년 가입시) .....      | 104 |
|   |     |
| [부표 1] 노후소득보장관련 주요사업 연간 지출증가율 추이 .....              | 133 |

## < '21~'25년 노후소득보장 체계 혁신 (요약) >

- 노후소득보장을 위한 외형적 구조들은 완비되었고, 노후소득보장을 위한 지출이 지속적으로 빠르게 확대되고 있으나, 실질적 노후소득보장이 충분하지 못함.
  - (현황) 노인빈곤지표들은 점진적으로 개선되고 있으나 노인빈곤문제는 노인인구증가에 따라 심화 되고 있으며, 코로나19 충격으로 인한 취약계층 소득기반 약화와 고령화 속도 가속화에 따라 향후 노후소득보장 관련 재정지출 수요의 증가가 예상됨.
    - 노인빈곤지표들은 2016년 이후 지속적으로 개선되고 있으나 노인인구의 증가에 따라 노인 빈곤인구와 노인빈곤을 해소하기 위한 재원규모는 지속적으로 확대

<표 1> 노인 처분가능소득 및 빈곤지표 추이 (2016년~2019년)

| 소득연도 | 노인인구<br>(백만명) | 소득빈곤선<br>(만원/연간) | 노인빈곤인구<br>(백만명) | 노인빈곤율<br>(%) | 노인빈곤갭비율<br>(%) | 노인빈곤갭<br>(조원) |
|------|---------------|------------------|-----------------|--------------|----------------|---------------|
| 2019 | 9.5           | 1437.5           | 3.9             | 41.6         | 35.9           | 20.4          |
| 2018 | 8.8           | 1377.8           | 3.7             | 42.1         | 37.6           | 19.1          |
| 2017 | 8.3           | 1324.0           | 3.5             | 42.4         | 39.9           | 18.6          |
| 2016 | 7.8           | 1274.8           | 3.4             | 43.7         | 40.1           | 17.5          |

주: 1) 노인빈곤율은 균등화처분가능소득 중위소득의 50% 미만의 노인인구비율을 나타냄  
 2) 노인빈곤갭비율은 중위소득 50% 대비 중위소득 50%와 빈곤노인평균소득과의 격차의 비율을 의미함  
 자료: 가계금융복지조사 원자료를 바탕으로 저자작성

- 코로나19 충격으로 인한 소득감소가 특히 소득취약계층에 집중됨에 따라 빈곤문제, 특히 노인빈곤문제가 심각해 질 것으로 예상됨.
- 코로나19 확산 둔화를 위한 사회적 거리두기 조치와 코로나19 충격으로 인한 경제사회 불확실성 증가가 혼인율과 출산율 저하를 가져와 고령화 속도가 가속화
- 불확실성 증가와 대면소비 제약으로 인하여 전반적 저축률은 증가하였으나 소득분위별 저축률 격차가 확대되어 저소득층 노후소득보장이 상대적으로 취약
- (문제점) 우리나라의 노후소득보장체계 및 인구정책 추진체계의 외형적 구조는 잘 정비되어 있으나, 다양한 제도들의 역할분담과 내실화가 미비함.
  - 노후소득보장의 효율성, 충분성, 지속가능성을 위해 다양한 민간과 공공의 노력들이 종합적인 방식으로 추진, 운영되어야 함.
  - 저출산고령사회위원회, 인구정책TF 등 범부처차원 정책조율이 시도되고 있으며, 민간과 범부처차원의 종합적이고 동태적인 정책조율 노력을 지속적으로 도모하는 것이 바람직
  - 저출산고령사회위원회, 인구정책TF 등 범부처차원 정책조율이 시도되고 있으며, 민간과 범부처차원의 종합적이고 동태적인 정책조율 노력이 추가적으로 요구됨.
  - 국민연금(1988,2003), 개인연금(1994), 퇴직연금(2005), 주택연금(2007), 기초노령연금(2008), 농지연금(2011), 기초연금(2014) 등이 순차적으로 도입, 운영 중이나 각각의 정책목표들의 구체적 설정과 그에 따른 추진전략의 종합적 재검토를 통해 재정지출의 효율성 개선을 도모할 필요

□ (지출추이) 20년 결산기준 1조원 이상의 노후소득보장관련 주요사업은 9개 사업으로 이들의 20년 집행총액은 69.7조원으로 최근 5년간 연평균 9.9% 수준으로 증가

<표 2> 노후소득보장관련 주요사업 재정투자 추이

(단위: 조원)

| 소관        | 사업명                | 결산   |      |      |      |      | 본예산  | 예산안  |
|-----------|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|           |                    | 16   | 17   | 18   | 19   | 20   | 21   | 22   |
| 보건<br>복지부 | 국민연금 급여지급          | 17.1 | 19.1 | 20.8 | 22.8 | 25.7 | 29.2 | 30.9 |
|           | 생계급여               | 3.4  | 3.7  | 3.7  | 3.6  | 4.0  | 4.6  | 5.3  |
|           | 기초연금지급             | 7.7  | 8.1  | 9.2  | 11.6 | 13.2 | 15.0 | 16.1 |
|           | 노인일자리 및<br>사회활동지원  | 0.4  | 0.5  | 0.6  | 0.9  | 1.3  | 1.3  | 1.4  |
| 인사<br>혁신처 | 퇴직급여<br>(공무원연금)    | 12.0 | 12.8 | 13.6 | 14.5 | 15.5 | 15.9 | 17.4 |
|           | 퇴직수당<br>(공무원연금)    | 1.9  | 2.0  | 2.1  | 2.3  | 2.6  | 2.8  | 2.5  |
| 교육부       | 연금급여<br>(사립학교연금기금) | 2.2  | 2.4  | 2.7  | 2.9  | 3.2  | 3.4  | 3.7  |
| 국방부       | 퇴직급여 (군인연금)        | 2.6  | 2.7  | 2.8  | 2.9  | 3.0  | 3.1  | 3.2  |
| 고용<br>노동부 | 사회보험<br>사각지대해소     | 0.5  | 0.5  | 0.9  | 1.3  | 1.3  | 0.8  | 1.0  |
| 총계        |                    | 47.9 | 51.8 | 56.4 | 63.0 | 69.7 | 76.1 | 81.6 |

자료 : 기획재정부 내부자료

- 2020년 결산기준으로 국민연금급여지급(25.7조원), 공무원연금급여지급(15.5조원), 기초연금지급(13.2조원) 순으로 규모가 큼.
- '16-'20 연평균 지출증가율은 노인일자리(34.3%), 사회보험사각지대해소(30.2%), 기초연금(14.7%), 국민연금급여(10.7%) 순으로 높음
- 이들 주요사업이외에 군인, 사립학교교직원 퇴직수당도 지급되나 3000억원 이하이며, 고용노동부 퇴직급여제도정착지원사업도 소규모여서 제외함.

□ (개선 방향) 연금제도별 정책목표 명확화와 제도개선을 통한 다층 노후소득보장체계 내실화하는 한편 충분한 재원확보를 통해 향후 증가할 것으로 예상되는 고령층의 노후소득보장을 강화

- (기초연금) 고령인구 증가에 따라 기초연금 재정지출이 확대되는 가운데 지출증가율 통제와 노인빈곤율 완화효과 개선을 위한 지급방식의 개편방안들을 검토
  - 기초연금은 재정부담을 사회적으로 감당할 수 있는 수준으로 통제하는 한편 노인빈곤율 완화에 실질적으로 기여할 수 있도록 지급수준과 지급방식 개선 논의
  - 노인빈곤율 완화에 실질적으로 기여하기 위해서는 급여수준 제고 가능성을 검토할 필요
  - 정책대상 선별기능 강화와 지급수준 다양화 등 재정부담 완화 노력도 병행하는 것이 바람직
- (국민연금) 가입률 제고와 고령층 근로유인 제고를 위한 국민연금 제도개선을 통해 국민연금 제도개혁을 위한 사회적 합의도출 기반 마련

- 국민연금은 제도개선을 통해 국민연금 가입회피를 방지하고 고령층 근로유인을 제고함으로써 중장기 재정안정화 도모
- 강제가입의 실효성 제고 및 순응비용 완화를 위한 정책노력으로 가입회피 방지
- 연금급여제도 개편을 통해 고령층 근로유인 저해요인을 우선 제거
- (퇴직연금) 퇴직연금 수익률 및 적립률을 제고하여 퇴직연금 신뢰성을 우선 확보
  - 퇴직연금 수익률 제고와 최소 적립금 확보를 위한 제도개선을 우선 추진하여 퇴직연금이 실질적으로 근로자의 노후소득보장에 기여할 수 있는 토대 마련
  - 퇴직연금의 낮은 수익률 문제를 해소하기 위한 기금화 및 경쟁유도 가능성 검토
  - 퇴직연금 최소 적립률 미달 사업장 문제 해소를 위한 관리 및 제재 강화

□ (중점투자) 노인빈곤을 개선 및 노인빈곤인구규모 증가 완화를 위하여 기초연금 및 생계급여의 재원을 확대하고, 사회보험사각지대해소와 사회보험료 강제징수 강화를 병행하여 국민연금 사각지대를 완화하고 퇴직연금제도 개선을 위한 지출확대

- (재원배분) 코로나19 충격완화를 위한 노인일자리 지원사업은 점진적으로 축소하며, 빈곤완화와 사회보험사각지대해소를 위한 지출을 확대
  - 노인일자리사업이 최근 5년간 30.0% 확대되어 2020년 1.3조원 규모로 확대되었으나 사업의 효율성 측면에서 취약계층 일자리 사업으로 통합 운영되는 것이 바람직
  - 노인빈곤문제 대응을 위하여 사업의 효율적 운영을 전제로 한 기초연금과 생계급여 재원확대를 고려할 필요가 있음.
  - 노인빈곤문제 대응으로 인한 사회적 비용완화를 위하여 사회보험 사각지대 해소를 강화할 필요가 있으며, 이를 위한 사회보험료 강제징수를 위한 행정소요와 사회보험료지원사업의 보완적 확대가 요구됨.
  - 퇴직연금의 제도적 정책을 위하여 확정급여방식의 퇴직연금 연금수급권확보 노력과 확정기여 방식의 퇴직연금의 연금수익률 확보를 위한 정책적 노력과 이를 위한 재원지원의 확대를 검토할 수 있음.

□ 향후 추진과제

- (단기과제) 노인일자리 사업의 취약계층 일자리 지원 사업으로 통합 운영하는 방안 고려 및 퇴직연금 수익률 개선 및 연금수급권 확보를 위한 제도적 행정적 노력 강화
- (중기과제) 기초연금과 생계급여 재원확대 및 제도개선을 통한 노인빈곤 완화
- (장기과제) 다층적 노후소득보장체계를 전제로 한 국민연금 및 직역연금의 재정지속가능성 확보 및 투명한 재정지출 재원확보 노력

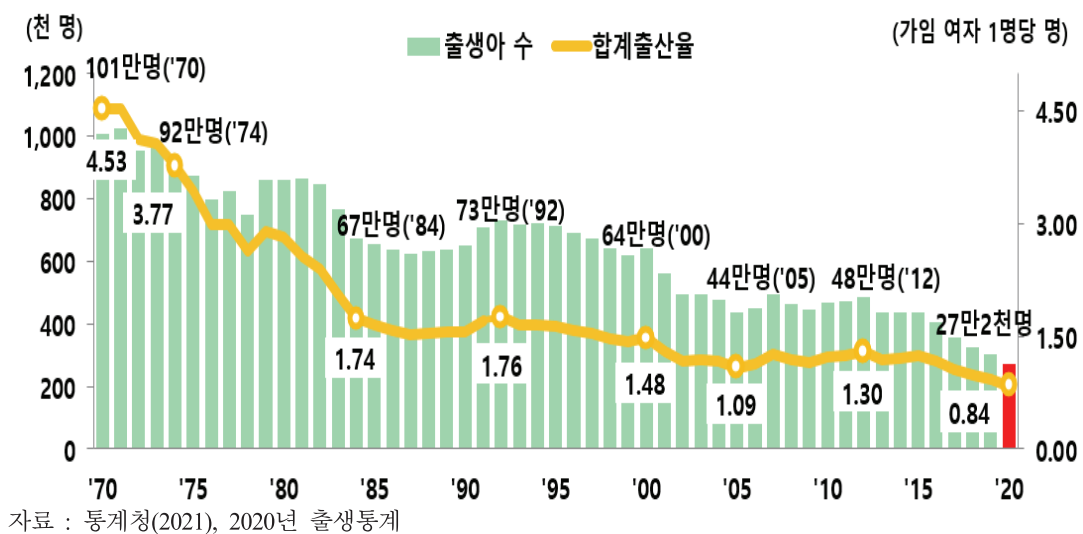


# 제1장 총론<sup>1)</sup>

## 제1절 노후소득보장 관련 정책환경의 변화와 정책과제

우리나라는 중장기적인 출산율 저하와 기대수명의 증가에 따라 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 합계출산율은 70년대 3.4%대에서 중장기적으로 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있다. 2019년 합계출산율이 전세계적으로 유례없는 1이하의 수준을 보인 이후, 코로나19 충격으로 인한 대면접촉 감소와 경제사회 불확실성 증가는 혼인 및 출생을 추가적으로 감소시켜 2020년 합계출산율은 0.84로, 2020년 출생아수는 27만 2천명으로 역대 최저 수준을 보였다.

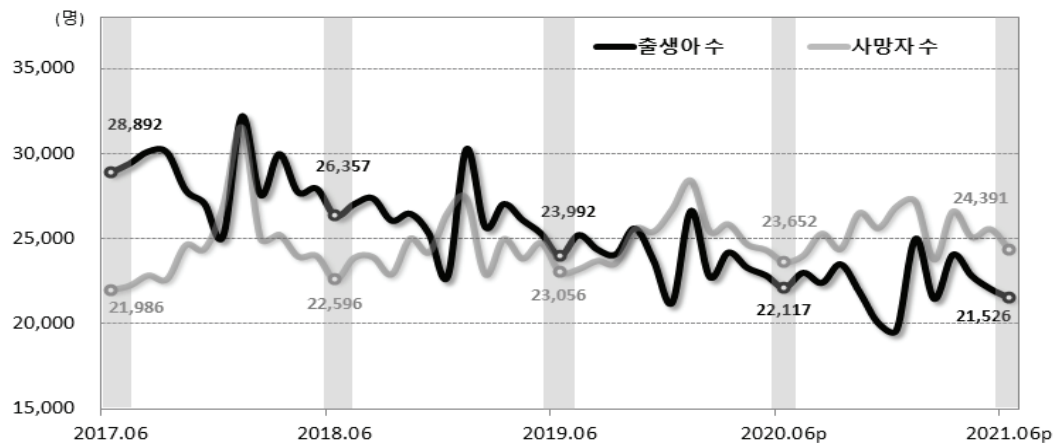
[그림 1-1] 출생아 수 및 합계출산율 추이(1970-2020)



1) 한국개발연구원 공공경제연구부 이태석 연구위원 작성

코로나19 재확산과 경기회복의 지연으로 인해 2021년에도 출생아수 감소 추이가 지속되고 있으며, 2020년과 같이 사망자 수에 비해 출생아 수가 작아, 인구 자연감소가 지속되고 있다.

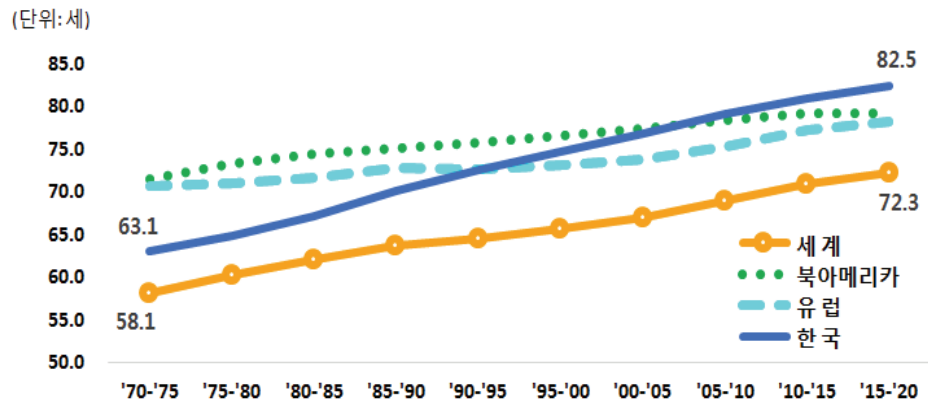
[그림 1-2] 출생아 수 및 사망자 수 추이(2017.6.-2021.6.)



자료 : 통계청(2021), 2021년 6월 인구동향

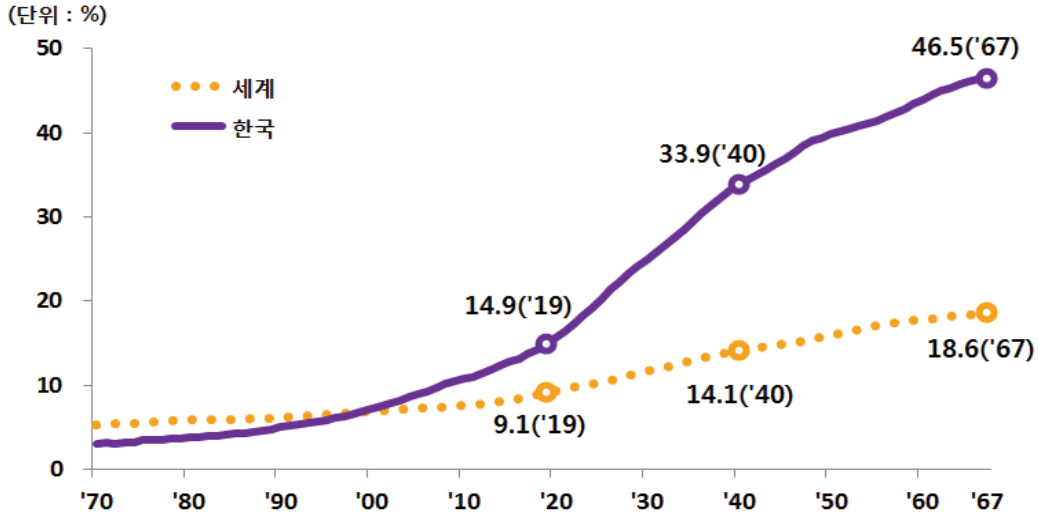
반면, 우리나라의 기대수명은 급속한 경제발전의 결과로 빠르게 증가하고 있다. 1970년대 우리나라 기대수명은 60세 초반으로 세계 평균에 비해 다소 높았지만, 선진국 비중이 높은 북아메리카나 유럽의 기대수명은 평균에 비해서는 낮은 수준이었다. 하지만, 최근까지 기대수명이 급속하게 증가하여 우리나라 기대수명은 세계적으로 높은 수준을 보이며 향후에도 이러한 기대수명의 증가추이가 지속될 것으로 예상된다.

[그림 1-3] 세계와 한국의 기대수명 추이(1970-2020)



자료 : 통계청(2019), 2019년 장래인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망

[그림 1-4] 세계와 한국의 고령인구 구성비 추이 및 전망 (1970-2067)



자료 : 통계청(2019), 2019년 장래인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망

우리나라는 전세계적으로 낮은 출산율과 높은 기대수명으로 인해 향후 급속하게 고령인구의 비중이 증가할 것으로 예상된다. 2019년 장래인구 특별추계에 따르면 2067년 고령인구의 비중은 47%로 약 인구의 절반이 65세 이상의 고령인구일 것으로 예상된다. 한편, 2019년 장래인구 특별추계에서는 2065년 출산율이 1.27로 점진적인 회복을 가정한 추계로서 출산율이 추가적으로 하락할 경우 이러한 고령인구 구성비 전망은 더욱 높아질 수 있다.

노동생산성이 상대적으로 낮은 고령인구 구성비율의 지속적인 증가는 경제전반의 소득창출 능력의 저하와 함께 사회적 노인부양 부담의 증가를 가져온다. 특히 소득창출기반이 약화된 고령인구의 노후소득보장문제가 사회적 문제로 대두될 가능성이 높다. 청장년인구 구성비율이 점진적으로 증가하거나 일정하게 유지되는 사회의 경우 현재의 청장년인구가 현재의 고령인구를 부양하고, 현재의 청장년인구가 미래의 고령인구가 될 경우, 다음세대의 청장년인구가 부양하는 암묵적 사회계약에 따라 지속가능한 노후소득보장체계를 마련할 수 있다. 그러나 급격하게 고령화가 진행되는 우리나라의 경우 이러한 암묵적 세대 간 사회적 계약에만 의존하기에는 미래의 청장년세대의 부담이 지나치게 커질 수 있어 사회갈등의 요인으로 작용할 수 있다.

인구구조의 고령화가 급속하게 진행될 것으로 예상되기에, 세대 내 자구노력을 통해 최대한 안정적 노후소득보장을 마련할 수 있는 지속가능한 노후소득보장체계를 지속적으로 보완 발전시켜 세대 간 사회적 갈등을 미연에 방지하는 정책적 노력이 필요할 것으로 판단된다.

## 제2절 노후소득보장체계의 현황과 문제점

우리나라의 노후소득보장체계 및 인구정책 추진체계의 외형적 구조는 잘 정비되어 왔다. 국민연금은 1988년에 10명 이상 사업장에 우선 도입되어 점진적으로 적용대상을 확대하여 2003년에 1명 이상 사업장과 일용직 근로자에게까지 확대되었다. 1994년 개인연금, 2005년 퇴직연금, 2007년 주택연금, 2008년 기초노령연금, 2011년 농지연금, 2014년 기초연금이 순차적으로 도입되어 노후소득보장에 기여할 수 있는 대부분의 연금제도는 현재 도입 운영 중에 있다.

이러한 다층적 노후소득보장체계는 적절한 노후소득보장과 고령층 빈곤경감을 위해 세계은행, OECD, ILO 등 많은 국제기구들과 정책연구기관들이 제안하고 있는 노후소득보장체계이다. 의무적으로 가입이 강제되는 사회보험으로서의 국민연금과 조세재원에 의한 기초연금 및 국민기초생활보장이 1층과 0층에서 노후소득보장체계를 구축하고 있으며, 근로자를 고용하고 있는 기업들에게 강제되고 있는 퇴직금, 퇴직연금을 통해 2층 노후소득보장체계를 구성한다. 공무원, 사립학교교직원, 군인은 국민연금과 퇴직연금이 결합된 것으로 볼 수 있는 각각의 직역연금제도를 운영하고 있다. 한편 일정한 제약 하에 자발적 가입이 허용되고 있는 개인연금과 주택연금이 3층 노후소득보장체계를 구성하여 민간과 공공이 협력하여 노후소득보장체계를 구성함으로써 노후소득보장의 공공성과 시장성을 동시에 도모하고자 한다.

이러한 다층적 노후소득보장체계의 종합적 조정 및 전반적 인구정책의 통합적 운용의 필요성에 따라 2005년 저출산기본법이 제정되었고, 2005년 대통령 직속 저출산고령사회위원회가 출범하여 지속적으로 저출산고령사회 기본계획과 시행계획을 마련, 운영하고 있다. 또한 2019년에는 범부처 인구정책 TF가 구성되어 범부처차원의 인구구조변화 대응방향을 마련하고 있다.

현재 인구정책의 종합적 조정기구가 설치, 운영되고 있으며, 다층적 노후소득보장체계의 주요 연금제도들이 도입, 운영되고 있음에도 불구하고 우리나라의 노후소득보장 수준은 주요국과 비교할 때 향후 이들 제도들의 추가적 내실화 노력을 도모할 필요가 있다.

우리나라의 노인빈곤율은 지속적인 노후소득보장 강화노력에도 불구하고 OECD 최상위 수준을 유지하고 있다. 다층적 노후소득보장체계가 외형적 구조가 점진적으로 완비되었으며, 제3차 저출산 고령사회 기본계획에서 고령사회 대책의 최상위 목표로 노인빈곤율 정책목표를 제시하며 종합적 대책을 마련하였음에도 불구하고, 2020년 노인빈곤율 목표인 39%의 달성이 현실적으로 어려운 현실이다.

[그림 1-5] 우리나라의 다층 노후소득보장체계 (2019. 12월 말 기준)

|    |   |                                       |                             |
|----|---|---------------------------------------|-----------------------------|
| 3층 | 개인연금  | 주택연금                                  | 농지연금                        |
|    | 가입: 702만건   | 가입:71,034건                            | 가입: 3,209건                  |
| 2층 | 퇴직연금  | 지역연금                                  |                             |
|    | 가입자 637.1만명<br>수급자 -                                    | 공무원<br>연금                             | 가입자: 119.5만명<br>수급자: 46.7만명 |
| 1층 | 국민연금  | 사학연금                                  | 가입자: 40.6만명<br>수급자: 8.3만명   |
|    | 가입자: 2,221.6만명<br>전체수급자: 519.0만명<br>65세 이상 수급자: 348.6만명 | 군인연금                                  | 가입자: 18.7만명<br>수급자: 9.5만명   |
|    | 기초연금  |                                       | 수급자 : 531.3만명               |
| 0층 | 국민기초생활보장제도  | 전체 수급자: 188.1만명<br>65세 이상 수급자: 63.1만명 |                             |

주: 국민기초생활보장제도 전체 수급자는 일반수급, 시설수급 등의 모든 수급자의 총 합을 나타냄.  
 자료: 보건복지부, “2019 국민기초생활보장 수급자 현황”, 2020  
 국방부, “2019 국민연금통계연보”, 2020  
 통계청, 국민연금통계“ 2019,  
 통계청, “퇴직연금통계” 2019,  
 공무원연금공단 (www.geps.or.kr, www.tp.or.kr),  
 주택금융연구원 (www.hf.go.kr/research/portal/main/indexPage.do)  
 농림축산식품부 (www.mafra.go.kr/subview.do) 자료를 바탕으로 저자작성

<표 1-1> 노인 처분가능소득 및 빈곤지표 추이 (2016년~2019년)

| 소득<br>연도 | 노인인구<br>(백만명) | 소득빈곤선<br>(만원/연간) | 노인빈곤인구<br>(백만명) | 노인빈곤율<br>(%) | 노인빈곤갭비율<br>(%) | 노인빈곤갭<br>(조원) |
|----------|---------------|------------------|-----------------|--------------|----------------|---------------|
| 2019     | 9.5           | 1437.5           | 3.9             | 41.6         | 35.9           | 20.4          |
| 2018     | 8.8           | 1377.8           | 3.7             | 42.1         | 37.6           | 19.1          |
| 2017     | 8.3           | 1324.0           | 3.5             | 42.4         | 39.9           | 18.6          |
| 2016     | 7.8           | 1274.8           | 3.4             | 43.7         | 40.1           | 17.5          |

주: 1) 노인빈곤율은 균등화처분가능소득 중위소득의 50% 미만의 노인인구비율을 나타냄  
 2) 노인빈곤갭비율은 중위소득 50% 대비 중위소득 50%와 빈곤노인평균소득과의 격차의 비율을 의미함  
 3) OECD 국가들과의 비교는 부록의 <부표 2>를 참고  
 자료: 가계금융복지조사 원자료를 바탕으로 저자작성

더욱이 2020년 노인빈곤율 목표인 39%도 OECD 국가들의 노인빈곤율과 비교할 때 양호한 수준은 아니다. OECD 국가 평균적인 노인빈곤율은 10% 중반수준을 유지하고 있으며, 우리나라와 같이 재정지출 비중이 상대적으로 작은 미국과 일본도 20% 내외의 수준을 보이고 있어 우리나라 노인빈곤율 목표의 지속적인 하향조정가능성 검토가 요구된다.

제3차 저출산고령사회 기본계획('16-'20)에서는 국민연금 사각지대 축소를 위한 연금보험료 지원, 주택연금 등 사적연금 활성화, 기초연금 지급금액 증가 등을 통해 노인빈곤율 축소를 도모하였고 실제로 어느 정도의 노인빈곤율이 축소되었으나 여전히 최상위의 노인빈곤율을 보이고 있다. 노후소득보장강화를 위한 다양한 정책적 노력에 의해 2015년 이후 노인빈곤율과 노인빈곤율 모두 낮아지는 추세를 보이고 있는 것은 긍정적이다. 다만, 노인인구의 증가에 따라 노인빈곤인구와 노인빈곤 해소를 위해 필요한 재원규모는 지속적으로 증가하고 있어 노후소득보장체계의 전반적 혁신이 요구된다.

노후소득보장을 위한 충분한 재원도 확보되지 못하고 있을 뿐 아니라 다층적 노후소득보장체계의 역할구분이 명확하지 않아 확보된 재원을 효과적으로 활용하지 못하고 있다. 0층에 해당되는 기초연금과 국민기초생활보장은 빈곤감소와 재분배 기능에 중점을 둘 필요가 있으며, 2층과 3층에 해당되는 공적 성격의 퇴직연금과 민간의 다양한 사적연금은 재분배 기능보다는 적정하고 안정적인 노후소득을 지속적으로 제공하기 위하여 기여에 상응하는 급여가 안정적이고 충분하게 제공될 수 있는 효율적인 연금제도로의 개편가능성을 검토할 필요가 있다. 1층에 해당하는 국민연금은 0층과 2-3층의 역할을 종합적으로 수행하여 이들 연금제도의 연결고리 역할을 지속적으로 할 수 있도록 다양한 개혁방안들의 장단점을 검토하여 향후 제도개선방향에 관한 사회적 합의를 도출할 필요가 있다.

기초연금은 노인인구의 소득하위 70%에 월 30만원을 지급하는 반면, 국민기초생활보장제도는 노인인구의 약 소득하위 10%에게 1인가구 기준 월 약 55만원을 지급하고 있다. 노인빈곤율이 40%를 상회하는 상황에서 노인빈곤율 완화를 위해서는 처분가능소득이 월 약 60만원이 요구되는 상황임을 감안할 때, 기초연금과 국민기초생활보장제도의 포괄범위와 지급수준의 개선방안을 검토할 필요가 있다. 한편, 생애주기 소득흐름을 고려할 때 중장년층의 자산형성을 고려하여 자산과 소득을 종합적으로 고려하여 빈곤 취약계층을 고려할 필요가 있다.

국민의 기초적인 노후소득보장을 담당하는 국민연금의 경우 강제가입 공적연금에도 불구하고 소득과약이 불완전한 지역가입자와 비정규직 근로자를 중심으로 실질적 사각지대가 존재함에 따라 사각지대 축소노력과 함께 연금재정의 지속가능성 확보를 위한 연금보험료와 연금급여의 연계성 강화 가능성 검토가 요구된다. 공무원연

금, 사학교직원연금, 군인연금의 경우 강제가입으로 인해 사각지대 문제는 없으나 연금재정의 지속가능성 확보를 위한 국민연금재정수지 정상화 가능성 검토이전에 사각지대 축소노력을 통해 사회적 합의가능성의 바탕을 마련하는 것이 향후의 개혁논의의 실질적 진전에 도움이 될 것으로 기대된다. 또한 향후의 은퇴유인에 영향을 미치는 급여제도의 개선 가능성 검토를 통해 향후 노동능력을 가지는 고령인력들의 합리적 은퇴유인기제를 마련하는 것도 장기적 연금재정수지 개선에 기여할 것으로 기대된다.

퇴직연금의 경우 퇴직금제도에서 퇴직연금제도로의 점진적 전환과 함께 확정급여형 퇴직연금제도의 최소적립금 확보노력, 확정기여형 퇴직연금제도의 수익률 제고방안, 그리고 퇴직일시금이 아닌 퇴직연금 선택 유도방안을 마련함으로써 퇴직연금이 실질적으로 노후소득보장에 기여할 수 있도록 정책적 노력을 기울일 필요가 있다. 주택연금의 경우, 현재의 낮은 가입률을 제고하기 위하여 연금수요를 감안한 다양한 주택연금제도들을 마련하고, 개인연금의 경우 퇴직연금과 마찬가지로 연금투자 수익률의 제고를 위한 경쟁유도와 투명성 제고방안을 지속적으로 도모하는 것이 바람직하다.

장기적으로는 충분하고 지속가능한 다층적 노후소득보장체계 마련을 위하여 공적연금과 사적연금의 역할정립과 함께 공적연금의 단순화 및 통합화, 지속가능한 재정균형을 위한 수입지출구조의 조정, 그리고 사적연금의 다양성 확보 노력 등 다각적이며 종합적인 정책적 노력들이 지속적으로 요구된다.

### 제3절 노후소득보장체계 혁신을 위한 중기재정운용방향

‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’(‘21-’25)은 건강하고 능동적인 고령사회 구축을 위해 소득공백 없는 노후소득보장체계 구축을 도모하고 있다. 2020년 저출산고령사회위원회는 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’을 발표하고 2021-2025년 고령사회 목표 중 하나로 소득공백 없는 노후소득보장체계 마련을 제시하고 있다. 안정적 노후소득 보장을 위하여 소득보장 사각지대 해소, 노인 일자리 확대 등을 통한 소득창출 여건마련, 그리고 자산의 안정적 소득화 기반 조성 및 고령자 친화 금융환경 구축을 추진한다.

이러한 기본계획에 따라 2021년부터 노인가구 대상 생계급여 부양의무자 기준을 폐지하여 약 15만 가구에 생계급여를 신규지원하며, 약 3만 가구에 추가 지원 예정이며, 21년부터 소득하위 70% 전체에게 기초연금 월 최대 30만원을 지급하고 있다. 2023년에는 기초연금 적정성 평가를 실시하여 2024년에 조정된 기준연금액을 적용할 예정이다. 한편, 2021년 6월부터 신탁계약에 따라 주택을 공사에게 신탁하는 신탁방식 주택연금 도입되어 가입자 사망 시 자녀의 동의를 받을 필요 없이 배우자에게 주택연금 수급권이 자동으로 승계할 수 있으며, 월세를 받으며 주택연금에 가입할 수 있도록 하였다. 또한 2022년부터 중소기업퇴직연금기금제도를 도입하며, 단계적으로 퇴직연금제도 도입 의무화 및 적립금 연속성 강화를 위한 제도개선 모색 예정이다.

노후소득보장관련 지출추이를 살펴보면, 20년 결산기준 1조원 이상의 노후소득보장관련 주요사업은 9개 사업으로 이들의 20년 집행총액은 69.7조원으로 최근 5년간 연평균 9.9% 수준으로 증가하고 있다. 물론 이들 주요사업이외에도 군인, 사립학교교직원 퇴직수당도 지급되나 3000억원 이하이며, 고용노동부 퇴직급여제도정착지원사업도 소규모이기에 전반적인 노후소득보장 관련 추이는 이들 주요사업들의 지출추이를 통해 살펴볼 수 있다. 2020년 결산기준으로 국민연금급여지급(25.7조원), 공무원연금급여지급(15.5조원), 기초연금지급(13.2조원) 순으로 규모가 크며, 최근 5년간 연평균 지출증가율은 노인일자리(30.0%), 사회보험사각지대해소(22.1%), 기초연금(12.5%), 국민연금급여(11.1%) 순으로 빠르게 증가하고 있다.

〈표 1-2〉 주요노후사업 재정 집행현황

(단위: 십억원)

| 소관        | 프로그램               | 세부사업명              | 2019     | 2020     | 2021     |
|-----------|--------------------|--------------------|----------|----------|----------|
| 인사<br>혁신처 | 공무원연금<br>급여지급      | 퇴직급여               | 14,514.8 | 15,528.1 | 15,925.8 |
|           |                    | 퇴직수당               | 2,335.0  | 2,566.2  | 2,786.8  |
| 보건<br>복지부 | 국민연금운영<br>(급여지급)   | 국민연금급여지급           | 22,764.3 | 25,654.1 | 29,172.6 |
|           | 기초생활보장             | 생계급여               | 3,646.3  | 4,001.1  | 4,607.9  |
|           | 노인생활안정             | 기초연금지급             | 11,620.6 | 13,176.0 | 14,963.5 |
|           |                    | 노인일자리 및<br>사회활동지원  | 922.8    | 1,299.6  | 1,315.2  |
| 고용<br>노동부 | 고용안전망확충            | 사회보험<br>사각지대해소     | 1,341.9  | 1,318.5  | 810.3    |
| 국방부       | 군인연금(연금정책)         | 퇴직급여               | 2,945.6  | 3,033.9  | 3,105.5  |
| 교육부       | 사립학교<br>교직원연금 등 지급 | 연금급여<br>(사립학교연금기금) | 2,918.4  | 3,168.3  | 3,407.7  |
| 합 계       |                    |                    | 63,009.7 | 69,745.8 | 76,095.3 |

주: 2019, 2020년은 집행액을 의미하며, 2021년은 본예산을 의미함.

## 제4절 중장기 재정운용 개선사항과 단계적 정책추진방향

예산규모와 가입자 규모를 고려하여 기초연금, 국민연금, 퇴직연금을 중심으로 각자의 연금제도의 개선방향을 주로 살펴보고자 한다. 주요연금 외에도 직역연금과 사적연금도 다양한 문제점들이 있으나 연구기간과 지면의 제약상 주요한 3개의 연금제도의 주요개선방향 논의에 집중하고자 한다. 중장기적으로 이들 주요연금의 지속적 개선과 함께 직역연금과 사적연금을 포괄한 다층적 노후보장체계를 구성하는 각각의 연금제도별 정책목표를 명확화하고 지속적이고 종합적인 제도개선을 통하여 다층 노후소득보장체계를 내실화하는 한편 충분한 재원을 확보할 수 있는 제도개편을 통해 향후 증가할 것으로 예상되는 고령층의 노후소득보장을 강화할 필요가 있다.

우선, 기초연금과 관련하여, 기초연금 재정부담을 사회적으로 감당할 수 있는 수준으로 조정하는 한편 노인빈곤을 완화에 실질적으로 기여할 수 있도록 기초연금 지급수준과 지급방식 개선을 논의할 필요가 있다. 고령인구 증가에 따라 기초연금 재정지출이 확대되는 가운데 지출증가를 통제와 노인빈곤을 완화효과 개선을 위한 지급방식의 다양한 개편방안들을 검토할 수 있을 것이다. 기초연금 급여수준의 제고 가능성과 정책대상 선별기능 강화 및 지급수준 다양화를 통한 재정부담 완화 가능성을 지속적으로 검토하여 노인빈곤을 완화에 실질적으로 기여하기 위한 제도개선 방안들을 다양하게 검토할 필요가 있다. 이러한 제도개편을 전제로 점진적인 재원의 확대가 병행될 때 노인빈곤문제의 실질적 완화를 도모할 수 있을 것이다.

둘째로 국민연금 관련하여, 국민연금의 중장기 재정안정화를 위한 사회적 합의 기반 마련에 기여할 수 있는 현실적 제도개선들을 우선 검토할 수 있을 것이다. 국민연금 사각지대 축소를 위하여 국민연금 강제가입 실효성 제고노력과 함께 순응비용 완화를 위한 정책지원 노력을 병행하여 국민연금 가입회피를 방지하고 국민연금 급여제도 개편을 통해 고령층 근로유인 저해요인을 완화하기 위한 정책적 노력을 우선 검토할 필요가 있다. 국민연금 가입회피를 방지하고 고령층 근로유인을 제고할 수 있는 급여방식의 개선노력들이 국민연금제도개혁을 위한 사회적 합의도출 기반 마련에 기여할 것으로 기대된다.

퇴직연금이 실질적인 노후소득보장기능을 수행하기 위해서는 수익률 제고와 최소 적립금 확보를 위한 제도개선을 우선 추진하여 퇴직연금이 실질적으로 근로자의 노후소득보장에 기여할 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다. 퇴직연금의 낮은 수익률 문제를 해소하기 위해서는 기금화 가능성과 경쟁 유도를 통해 수익률 제고 가능성을 검토할 수 있으며, 퇴직연금 최소적립률 미달 사업장 문제 해소를 위한 관리 및

제재 강화노력이 요구된다.

재원의 제약 상 이들 연금들의 내실화의 우선순위를 설정할 필요가 있다. 우선 노인빈곤을 개선 및 노인빈곤인구규모 증가 완화를 위하여 기초연금 및 생계급여의 재원을 확대하는 한편, 사회보험사각지대해소와 사회보험료 강제징수 강화를 병행하여 국민연금 사각지대를 완화하고 퇴직연금제도 개선을 위한 지출확대에 우선 재원확대를 고려할 수 있다. 한편, 코로나19 충격완화를 위하여 중기적으로 확대된 노인일자리 지원사업의 경우, 코로나19 충격회복과정을 감안하여 코로나19 회복속도가 빨라질 경우 정책상황변화를 감안하여 빈곤완화와 사회보험사각지대해소를 위한 지출을 확대에 이들 재원들의 활용할 가능성을 검토하는 것도 바람직하다.

노인일자리사업은 최근 5년간 30.0% 확대되어 2020년 1.3조원 규모로 확대되었으나 사업의 효율성 측면에서 장기적으로는 취약계층 일자리 사업으로 통합 운영되는 것이 바람직하며, 장기적 관점에서는 노인일자리사업 관련 재원절감을 활용하여 노인빈곤문제 대응을 위한 사업의 효율적 운영을 전제로 한 기초연금과 생계급여 재원확대 가능성을 검토할 필요가 있다. 한편, 노인빈곤문제 대응으로 인한 사회적 비용완화를 위하여 사회보험 사각지대 해소를 강화할 필요가 있으며, 이를 위한 사회보험료 강제징수 관련 행정소요와 사회보험료지원사업의 보완적 확대를 검토할 필요가 있다. 또한 퇴직연금의 제도적 정책을 위하여 확정급여방식의 퇴직연금 수급권 확보 노력과 확정기여 방식의 퇴직연금의 연금수익률확보를 위한 정책적 노력을 지원하기 위한 관련 재원지원의 확대를 검토할 수 있다.

이러한 중기재정운용방향을 점진적으로 추진하기 위하여 우선 2022년에는 퇴직연금 수익률 개선 및 연금수급권 확보를 위한 제도적 행정적 노력을 강화하고, 2023년 이후 중기과제로는 기초연금과 생계급여 재원확대 및 제도개선을 통한 노인빈곤완화에 집중할 필요가 있으며, 코로나19 충격회복속도를 감안하여 노인일자리 사업의 취약계층 일자리 지원사업으로 통합 운영 및 재원절감가능성도 지속적으로 검토하는 것이 바람직하다. 2026년 이후 장기과제로는 다층적 노후소득보장체계를 내실화할 수 있도록 국민연금 및 직역연금의 재정지속가능성 확보와 투명하고 공정한 재정지출 재원확보를 위한 연금개혁의 단계적 추진방안 마련을 고려할 수 있다.

## 제5절 주요사업별 개선방향

### 1. 기초연금

급증하는 재정수요와 한정된 재정규모를 감안하여 기초연금제도를 전반적으로 재검토하여 포괄적 소득보장제도를 검토해야 할 시점이다. 우리 사회의 고령화 경향이 가속화되면서 노인가구 소득지원의 필요성도 증가하는 반면, 그에 대한 반대급부로 정부예산의 재정여력이 점차 고갈되고 있다. 기초노령연금으로 시작된 기초연금은 국민연금 수급대상에 미처 포함되지 못하여 복지의 사각지대에 놓인 노인가구의 소득 보전을 위한 목적으로 도입되었다. 하지만 현재 노인인구 중 국민연금 수혜대상자의 비중이 점차 높아지면서, 이러한 도입 당시 제도의 목적은 상당 부분 국민연금에서 달성되고 있는 상황이다.

한편, 우리 사회의 고령화가 빠르게 진행되면서 기초연금을 운용하기 위한 정부의 재정적 여력이 점차 고갈되고 있는 상황이며, 이로 인해 현행 제도를 유지할 수 있는가에 대한 의문이 제기되고 있다. 따라서 향후 기초연금의 안정적이고 효율적인 운용을 위해서는 기초연금제도를 포괄적으로 개선하는 노력이 필요할 것이다.

실제로 노인인구의 변화와 이로 인한 향후 기초연금 재정수요를 추정한 <표 1-3>을 살펴보면, 현행 제도를 유지할 경우 노인인구의 비중이 빠르게 증가하면서 그에 따라 기초연금 예산도 크게 증가하여 정부의 재정여력이 빠르게 감소할 전망이다. <표 1-3>의 결과는 현행 기초연금제도를 유지한다는 전제하에, 다음과 같은 경제상황에 대한 단순한 가정을 통해 산출하였다. 2020년 인구는 주민등록인구통계를, 2025, 2030년 인구는 통계청의 장래인구추계 자료를 사용하였으며, GDP 성장률을 매년 2%, 물가상승률을 매년 1.1%로 가정하였다. 기초연금은 65세 이상 인구 70%가 모두 수급하며, 기초연금액은 물가상승률(1.1%)만큼 매년 상승한다고 가정하며, 예산은 GDP의 24%로 가정한다.

65세 이상 노인인구의 비중은 향후 빠르게 증가하면서 향후 10년간 약 1.53배 증가할 것으로 예상된다. 전체 인구는 2020년 51,829,023명에서 2030년 51,926,953명으로 비슷한 수준을 유지하지만, 65세 이상 인구는 2020년 8,496,077명에서 2030년 12,979,573명으로 1.53배 증가하여 65세 이상 노인 인구의 비중은 2020년 16.39%에서 2030년 24.99%로 약 1.52배 증가할 것으로 예상된다.

이러한 인구변화에 따라 국내총생산 혹은 정부예산 대비 기초연금 예산 비중도

동 기간 약 1.45~1.74배 증가할 것으로 예상된다. 기초연금 예산은 2020년 13.2조원에서 2030년 27.7조원으로 약 2.1배 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 국내총생산 대비 기초연금 예산 비중은 2020년 0.68%에서 2030년 1.17%로 약 1.72배 증가할 것으로 보이며, 정부예산 대비 기초연금 예산 비중은 2020년 4.02%에서 2030년 4.89%로 약 1.74배 증가할 것으로 전망된다.

이와 같은 기초연금 예산과 정부예산 비중의 급격한 증가는 기초연금을 운용하기 위한 정부의 재정여력이 빠르게 고갈될 것임을 시사하며, 향후 기초연금의 안정적 재정운용에 상당히 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

〈표 1-3〉 국내총생산과 정부예산 대비 기초연금 수급액 비중 추이

|                               | 2020         | 전망치          |              |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|
|                               |              | 2025         | 2030         |
| 국내총생산 (십억원)                   | 1,933,152.40 | 2,134,354.00 | 2,356,499.02 |
| 전체 인구                         | 51,829,023   | 51,905,126   | 51,926,953   |
| 65세 이상 인구                     | 8,496,077    | 10,511,160   | 12,979,573   |
| 전체 인구 대비<br>65세 이상 인구의 비중 (%) | 16.39        | 20.25        | 24.99        |
| 기초연금 추정 예산<br>(십억원)           | 13,176.0     | 21,215.95    | 27,671.19    |
| 국내총생산 대비<br>기초연금 예산 비중 (%)    | 0.68         | 0.99         | 1.17         |
| 정부예산 대비<br>기초연금 예산 비중 (%)     | 2.80         | 4.14         | 4.89         |

자료: 주민등록인구통계, KOSIS, 한국은행

이처럼 고령화로 인해 기초연금에 대한 정부예산 수요가 급격히 증가하는 가운데, 기초연금의 효율적 운영을 위해서는 기초연금 수급기준 및 기초연금액에 대한 전면적인 개편을 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다.

특히, 기초연금제도가 비효율적으로 운영되는 가장 큰 이유는 선정기준 자체가 절대적인 기준이 아니라 노인인구의 70%라는 상대적인 기준에 근거하여 수급대상자를 선정하고 있기 때문이다.

기초연금의 취지는 노인빈곤층의 소득보전을 지원하는 것인데, 노인인구의 70%가 빈곤층이라는 근거는 매우 빈약하다. 특히, 고령화가 가속화되면서 상대적으로 소득 및 자산이 높은 노인인구가 전반적으로 증가한다면, 오히려 재정지원의 형평성을 위해할 소지가 높다. 실제로 매년 소득인정액의 70%에 해당하는 선정기준액이 큰 폭으로 증가하고 있다는 사실은 상대적으로 여력이 있는 노인가구에게 기초연금이 지급되었을 가능성이 높다는 근거를 제시하며, 이는 정부의 재정지원이 효율적으로 운영되지 못하고 있음을 시사한다. 따라서 현행 수급기준인 소득하위 70%라는 수급기준을 더욱 객관적인 수급기준으로 재편할 필요가 있다.

이때 객관적인 기준에서의 노인빈곤층이 재정수혜를 받을 수 있도록 제도를 고안하는 것이 중요하다. 이를 위해 가장 우선적으로 기초생활보장제도와 같이 중위소득에 근거하여 기초연금의 수급기준을 설정하는 것을 고려해볼 수 있다.

기초생활보장제도는 급여별로 가구별 중위소득의 30~50% 미만인 가구를 수급대상자로 하고 있으며, 기초연금 또한 이를 벤치마크하여 선정기준을 설정하는 안을 고려해 볼 수 있는 것으로 판단된다. 이 경우 실제 노인빈곤층을 식별하여 수급대상자로 편입시킬 수 있도록 설계할 수 있다는 장점이 존재한다.

이처럼 절대적인 기준에 따라 수급대상자를 효율적으로 선별한다면, 선택과 집중을 통하여 노인빈곤층에게 차등적으로 기초연금액을 설정하는 방안에 대한 고려가 가능하다. 절대적인 선별기준에 의거하여 수급대상자를 노인빈곤층에게 한정한다면, 이에 따라 상대적으로 재정여력이 증가할 것으로 기대된다.

특히, 이러한 기준 하에서는 노인가구의 빈곤 정도를 따라 기초연금액에 차등을 두기가 상대적으로 수월하기 때문에, 재정지원이 더욱 필요한 노인가구에게 더욱 큰 수혜가 돌아가도록 기초연금액을 차등적으로 설정하는 것을 고려할 수 있는 것으로 판단된다.

국민연금 수급대상의 사각지대를 보완한다는 당초의 취지는 국민연금제도의 보편화로 어느 정도 달성하였기 때문에, 기초연금제도는 보다 장기적으로는 기초생활보장제도로 통합하는 것을 고려할 필요가 있다. 당초 기초연금은 국민연금 수급대상의 사각지대에 있는 노인가구를 지원하기 위한 목적으로 설계되었기 때문이다. 현행 기초연금제도에서도 국민연금 수급액은 소득인정액 계산 시 소득으로 포함하고, 기초연금액 산정 시 감액하는 방식으로 수혜를 차등화하는 것은 바로 이러한 목적을 위해 도입된 것이다. 하지만 현재 기초연금제도는 국민연금의 사각지대를 해결하는 것을 넘어서 노인가구의 소득보전에 더욱 집중하는 경향이 있으며, 그 대상 또한 확대되어 노인빈곤층에 집중한다고 보기 어렵다. 따라서 보다 보편적이면서 효율적으로 빈곤문제를 해결하기 위해서는 기초생활보장제도라는 하나의 체계 내에서 노인빈곤가구를 식별하고 이들의 빈곤문제를 다루는 것이 타당하다고 할 수 있다. 이때, 노

인가구에 대한 추가적인 재정지원의 타당성이 인정되는 경우 기초생활보장제도의 부가급여의 형태로 추가적인 지원을 하는 제도적 방안도 고려할 수 있는 것으로 판단된다. 중장기 안정적 노후소득보장을 위한 자산형성의 중요성이 커지는 만큼 저소득층 자산형성 지원을 위하여 기초생활보장제도의 보충성 원칙의 유연한 적용과 함께 저소득층 자산형성을 유도하여 자립기반 형성을 지원하는 것이 바람직하다.

## 2. 국민연금

정보의 불확실성과 민간금융제도의 불안전함을 고려할 때 불충분한 노후소득보장을 보완하기 위하여 사회보험 사각지대 축소를 위한 정부의 정책적 노력이 필요하다. 민간의 근시안으로 인한 잘못된 선택을 교정하고자 하는 정부의 온정주의에 따라 정부의 강제개입의 필요성이 높다. 사회보험 미가입으로 인한 공적부조 제공 비용이 결국 가입자에게 전가됨에 유의할 필요가 있으며, 코로나 19 이후 긴급 소득지원 전달체계로서 사회보험의 역할이 부각되고 있다.

지난 10년 간 사각지대 축소를 위한 정책 기조는 보조금을 통한 유인책들을 시행하는 것이었으나 효과성이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다.(p.68, 그림 3-2 참고) 가입증대효과가 미미하며, 지원된 보조금이 사업주에게 귀착되고 있고, 영세사업장 노동수요가 매우 비탄력적이기 때문에 고용효과가 제한적이다.

따라서 보조금을 통한 유인책과 함께 보험료 강제 부과 및 징수 제도 강화를 검토해 볼 필요가 있다. 사회보험제도에 대한 이해 부족으로 인한 자발적 미가입 가능성을 고려하여 국민연금 강제보험 필요성을 감안하여 강제 징수 및 부과를 고려할 필요가 있다. 현대 복지국가들에서 사회보험제도는 긴급재난 시 재정투입의 중요한 경로로 활용되고 있어 사회보험 사각지대 축소는 신속하고 포괄적인 긴급재난 지원에 기여하고 있다. 미국의 성공적인 건강보험 가입률 제고 정책을 참고하여 우리나라에 적합한 가입률 제고를 위한 규제와 보조금 병행 가능성을 검토할 수 있을 것이다. 미가입 개인과 고용주에게 별금을 부과하는 한편 보험료가 부담이 되는 개인과 고용주에게 보조금을 지급하여 제도 순응도를 제고하고자 한 점을 참고할 필요가 있다.

한편, 사회보험료 지원사업은 중규모 이상 기업에 대한 적극적 노동시장 정책(ALMP: Active Labour Market Policy)으로 전환할 것을 고려할 수 있다. 중규모 이상 기업, 예컨대 근로자 30인 이상에 대한 사회보험료 보조를 고려할 수 있다. Betcherman et al (2010)은 터키의 중규모기업에 대한 지원으로 상당한 고용이 증대되었음을 보고하고 있다. 영세기업은 노동수요가 비탄력적이거나 성장하고 있는 중규모

기업은 상대적으로 더욱 탄력적인 노동수요를 가지고 있어 질 좋은 일자리 형성을 지원하기 때문이다. 중규모기업 고임금 공식부문 일자리로 저임금 영세 비공식 일자리 대체를 도모할 수 있을 것이다.

또한 국민연금급여 지급 시의 소득심사제도 개선 가능성 검토가 요구된다. 현행 소득심사제도는 수급자의 노동공급 유인을 제한하여 향후 커다란 사회적 효율성 손실을 야기할 우려가 높다. 암묵세율에 관한 우리나라 고령층 노동공급 탄력성은 상당히 높은 수준이다. 인구 대비 국민연금 수급자수 증가 및 수급액 증가에 따라 소득심사 제약 심화가 예상된다. 노동공급의 탄력성이 크면 소득심사제도를 통한 연금재정 절감 효과는 거의 없음에 유의할 필요가 있다. 소득심사제도를 통한 연금급여절감 효과는 비탄력적 노인 노동공급을 전제하고 있기 때문이다. 실증적으로는 소득심사제도로 인해 근로능력이 있는 고령층이 노동시장에서 퇴장하여 연금을 수급하기 때문에 비용 절감이 미약할 수 있다. 또한 노동소득/연금소득 뿐 아니라 금융소득을 모두 고려한 소득 재분배를 고려할 때 형평성에 미치는 영향도 모호하다. 따라서 소득재분배를 위해서는 연금급여 제한 조항이 아닌 조세재정제도를 활용할 필요가 있다. 특히, 현행 제도에서 형평성 강화조치가 중복되고 있는 점과, 전반적인 공적연금 급여에 대한 인식 변화를 반영할 필요가 있다.

미국의 사회보장연금 소득심사는 노동에 대한 감액이 아닌 강제 저축 개념으로 시행되고 있다. 연금을 공적부조(welfare)가 아닌 개인저축(entitlement)으로 인식하고 있는 추세이다(김혜진 외 2019). 수급권 확보 후(NRA: Normal Retirement Agreement 이후) 노동소득에 따라 연금액 삭감하는 국가 거의 없음을 고려하여 우리나라의 제도 개선을 검토할 수 있다.

### 3. 퇴직연금

퇴직연금 관련 기업부담은 상당한 반면, 퇴직연금이 노후소득보장에 기여하고 있는 부문은 미미하므로, 일시금 수령에 대한 페널티 부과 및 중도인출 제약을 통해 노후소득 보장의 취지를 담당하도록 유도할 필요가 있다. 퇴직연금 수익성 개선을 위해서는 생애 주기에 따른 디폴트 옵션<sup>2)</sup> 도입을 검토할 수 있다. 스웨덴 프리미엄연금(Premium Pension) AP7는 디폴트 옵션을 운영하고 있다. 연금 수급연령은 65세이며, 55세까지 주식펀드 100%, 55세 이후 채권펀드 비중이 67%까지 증가하고 있다.

2) 확정기여형(DC형) 퇴직연금 가입자가 적립금에 대한 운용지시가 없을 경우, 가입자의 사전동의를 거쳐 사업자가 대신 연금을 운영하는 제도

미국은 2006년 이후 lifecycle fund가 퇴직연금 디폴트 옵션을 운영하고 있다. 디폴트 옵션도입을 통해 자산 구성(portfolio)에 관한 소비자 선택 단순화를 통해 금융취약계층의 안정된 노후소득 보장을 도모할 수 있다. 고위험 주식펀드 및 저위험 채권펀드의 조합으로 자산 구성 선택 단순화하여 선택지가 지나치게 많을 경우 선택을 오히려 회피하는 행동패턴을 방지할 필요가 있다.

또한 자산 운용 시장의 국내외 경쟁 유도를 통해 연금투자 수익성 개선 노력이 요구된다. 국민연금기금 통합운영 가능성, 해외 운용사 참여확대, 해외 주식에 대한 접근성 향상, 경쟁을 통한 운용 수수료 상승 억제 등을 통해 퇴직연금 운용수익률의 제고를 도모할 수 있다.

한편, 퇴직연금 의무화 노력과 함께 수급권 보호 강화방안도 모색할 필요가 있다. 수급권 보호에 있어서, DB 방식에 적용되는 임금채권보장법의 수급권 보호가 3년치에 불과하고 실제 적립비율이 낮아도 이에 관한 규제 및 관리가 충분하지 못하여 퇴직연금을 적극적으로 투자하는 것을 불가능하게 하고 있다.

2017년 감사원 조사당시 약 50%의 사용자가 최소적립금제도를 충족하지 않고 있어 과태료 부과 등의 제재조치와 함께 최소적립금제도 정책을 위한 재정적 정책적 지원을 검토할 필요가 있다. 과태료 부과 등의 제재조치에도 불구하고 18년 이후 지속적으로 최소적립률 미달사업장이 증가하고 있어 과태료 부과체계와 정책적 지원효과성 검토가 요구된다.

〈표 1-4〉 연도별 재정검증 실시 현황

(단위: 개소, %)

| 구분    | DB도입 사업장 수<br>(전년 말 기준) | 최소적립률 미달 사업장 |
|-------|-------------------------|--------------|
| 2018년 | 102,967                 | 58,208(56.5) |
| 2019년 | 102,985                 | 56,925(55.3) |
| 2020년 | 98,705                  | 60,137(60.9) |

자료: 고용노동부 내부자료

## 참고문헌

- 국방부, 『2019 국민연금통계연보』, 2020
- 김혜진·신승희·유현경, 『소득활동에 따른 노령연금 운영방안 연구』, 정책보고서 2019-02, 국민연금연구원, 2019
- 보건복지부, 『통계로 본 2015년 기초연금』, 2021. 4. 1.
- \_\_\_\_\_, 『2019 국민기초생활보장 수급자 현황』, 2020
- 저출산고령사회위원회, 『제3차 저출산 고령사회 기본계획』, 2015.
- 저출산고령사회위원회, 『제4차 저출산 고령사회 기본계획』, 2020.
- 통계청, 『2020 출생통계』, 2021.
- \_\_\_\_\_, 『2021 6월 인구동향』, 2021.
- \_\_\_\_\_, 『2019년 장래인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망』, 2019.
- Betcherman, G., Daysal, N. M., & Pagés, C. (2010). Do employment subsidies work? Evidence from regionally targeted subsidies in Turkey. *Labour Economics*, 17(4), 710-722.

### <통계자료 및 웹사이트>

- 공무원연금공단 ([www.geps.or.kr](http://www.geps.or.kr), [www.tp.or.kr](http://www.tp.or.kr), 최종접속일, 2021.6.19.)
- 주택금융연구원 ([www.hf.go.kr/research/portal/main/indexPage.do](http://www.hf.go.kr/research/portal/main/indexPage.do), 최종접속일, 2021.6.19.)
- 농림축산식품부 ([www.mafra.go.kr/subview.do](http://www.mafra.go.kr/subview.do)) 자료를 바탕으로 저자작성
- OECD Income Distribution Database, <https://stats.oecd.org/>, (최종접속일: 2021.06.21.)
- 한국은행 경제통계시스템, 국민계정(2015년 기준년), <http://ecos.bok.or.kr/>, (최종접속일: 2021. 8. 9.)
- 2020년 행복e음 기초연금 수급자 자료.
- KOSIS, “국민연금통계”,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT\\_32202\\_B004&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=322\\_32202\\_01&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ZTITLE](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B004&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=322_32202_01&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE), (최종접속일, 2021.6.19)
- KOSIS, “퇴직연금통계”,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1RP021&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=D3\\_RP\\_001&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ZTITLE](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1RP021&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=D3_RP_001&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE), (최종접속일, 2021.6.19.)
- KOSIS, 행정안전부 「주민등록인구현황」,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B04005N&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=A\\_7&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ZTITLE](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04005N&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A_7&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE), (최종접속일: 2021.8.11.)

KOSIS, “장래인구추계”,

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1BPA001&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=A41\\_10&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ZTITLE](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A41_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE), (최종접속일: 2021.8.8.)

KOSIS, 통계청·한국은행·금융감독원 「가계금융복지조사」,

[https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT\\_ZTITLE&menuId=M\\_01\\_01#content-group](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group), (최종접속일: 2021.8.9.)

## 제2장

# 기초연금의 문제점과 개선방향<sup>3)</sup>

### 제1절 고령화 시대의 기초연금제도

기초연금제도는 노인의 생활안정과 복지증진을 위해서 소득과 재산이 적은 하위 70%의 노인가구에게 매월 일정액의 연금을 지급하는 제도이다. 기초연금제도는 그 전신인 기초노령연금으로 노무현 정부시절인 2008년 1월 도입되었다. 기초노령연금은 도입 당시에 70세 이상 노인의 60%, 당해 7월부터는 65세 이상 노인으로 그 대상자를 확대하였으며, 그 이듬해인 2009년 1월부터 지급범위를 하위 70%까지 확대하여 운영하였다. 이후 박근혜 정부시절에 기초노령연금제도를 폐지하고 기존의 제도를 국민연금과 연계하는 방식으로 대폭 변경하여 2014년 하반기부터 기초연금제도를 도입하고 65세 이상 노인의 70%에게 연금을 지급하는 방식으로 현재까지 운영하고 있다. 이와 같은 기초연금제도의 도입에는 국민연금제도로부터 소외된 빈곤 노인가구를 지원함으로써 복지의 사각지대에 놓인 이들을 제도의 틀 내에서 편입시켜 노인 빈곤의 문제를 완화하는 데 그 배경이 있었으며, 현재까지 빈곤 노인가구의 복지정책의 핵심적인 역할을 수행해 오고 있다.

이렇듯 고령빈곤층의 생활안정을 위해 중요한 역할을 수행한 기초연금제도는 우리나라가 고령화 사회로 매우 빠른 속도로 진입하면서 제도의 지속적인 운용과 존립의 위기를 맞고 있다. 노인인구와 비중, 부양비율의 전망치를 정리한 <표 2-1>는 우리나라가 얼마나 빠른 속도로 고령화 사회에 진입하는가를 여실히 보여주고 있다. 노인인구는 2010년 551만 명에서 2021년 현재 865만 명으로 빠르게 증가하였으며, 이후 2050년에는 1,901만 명까지 증가할 것으로 예상된다. 이와 함께 노인이 전체 인구에서 차지하는 비중은 2010년 10.9%에서 2021년 현재 16.74%로 11년 만에 약 6%p 증가하였으며, 44년 후인 2065년에는 46.09%로 우리나라 인구의 거의 절반이 노인인구로 구성될 것으로 전망된다. 또한 노인층에 대한 부양여력을 의미하는 부양비율을

3) 한성대학교 경제학과 홍우형 교수 작성

살펴보면, 2021년 현재 23.51%로 생산인구 4명이 약 1명의 노인을 부양하고 있는 것으로 나타났으나, 44년 후인 2065년에는 부양비율이 100%를 상회하여 생산인구 1명이 1명 이상의 노인을 부양해야 할 것으로 전망된다. 이러한 결과는 우리 사회가 고령화 사회로 진행되는 속도가 매우 빨라 고령빈곤층의 문제가 더욱 심각해질 것이라는 우려를 제기한다. 이는 더욱 심각해질 고령빈곤층의 문제에 대한 대응이 필요함과 동시에 부양능력 부족과 재정여력의 고갈이라는 문제를 동시에 해결할 필요가 있음을 의미하여, 고령화 사회를 대응하기 위해 우리사회가 심각한 딜레마에 직면할 것임을 시사한다.

한편 기초연금제도 운용의 현황을 살펴보면, 최근 기초연금 지출 예산 및 예산비중이 지속적으로 상승하고 있는 것을 알 수 있다. 기초연금 예산의 추이를 정리한 <표 2-2>를 살펴보면, 기초연금 예산은 2015년 7.58조 원에서 2018년 9.12조원으로 3년 간 1.54조 원 증가하였으나, 이후 2021년 14.96조 원으로 3년간 약 5.08조 원 증가하여, 최근 3년 기초연금 예산이 매우 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 이는 기초연금 기준지급액을 기존 20만원에서 2019년부터 30만원으로 증대시킨 것에 따른 결과이다.<sup>4)</sup>

<표 2-1> 노인인구, 노인인구비중, 부양비율 전망

(단위: 백만명, %)

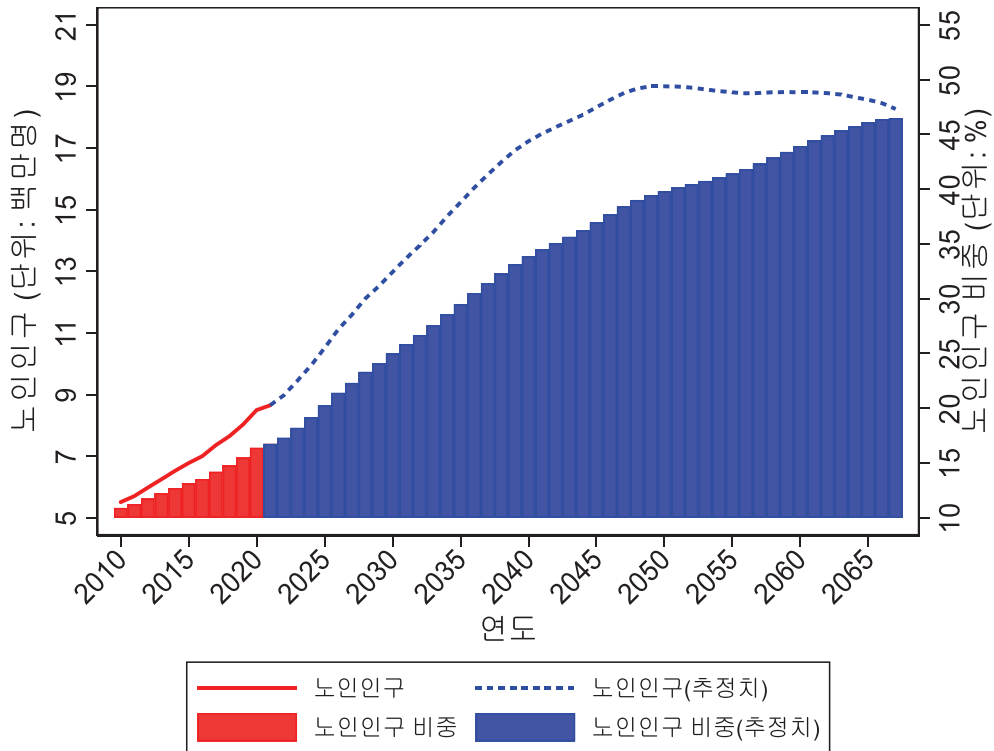
| 연도       | 2010  | 2015  | 2020  | 2021  | 2025  | 2030  | 2040  | 2050  | 2060  | 2065   |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 노인 인구    | 5.51  | 6.78  | 8.50  | 8.65  | 10.51 | 12.98 | 17.22 | 19.01 | 18.81 | 18.57  |
| 노인 인구 비중 | 10.90 | 13.15 | 16.39 | 16.74 | 20.25 | 25.00 | 33.87 | 39.81 | 43.92 | 46.09  |
| 부양 비율    | 14.89 | 17.97 | 22.95 | 23.51 | 29.32 | 38.23 | 60.12 | 77.62 | 91.43 | 100.36 |

주: 노인인구는 65세 이상 인구, 부양비율은 생산가능인구(15~64세) 대비 노인인구의 비중  
 자료: 2020년까지의 인구는 행정안전부, 「주민등록인구현황」 연도별 자료  
 2021년의 인구는 행정안전부, 「주민등록인구현황」 6월 자료  
 2022년부터의 인구는 통계청, 「장래인구추계」

4) 기초연금액은 매년 소득분위를 기준으로 단계적으로 상향하였는데, 2019년에는 하위 20%, 2020년에는 하위 40%, 2021년에는 모든 기초연금 수급대상자에게 30만원을 지급하였다.

[그림 2-1] 노인인구와 노인인구 비중 전망

(단위: 백만명, %)



자료: 2020년까지의 인구는 행정안전부, 「주민등록인구현황」 연도별 자료  
 2021년의 인구는 행정안전부, 「주민등록인구현황」 6월 자료  
 2022년부터의 인구는 통계청, 「장래인구추계」

이처럼 기초연금 예산이 증대된 가운데, 기초연금예산에 대한 경제의 부담 정도를 정부예산 대비 기초연금 예산 비중과 GDP 대비 기초연금 예산 비중을 통해 살펴볼 필요가 있다. 이를 보면, 2018년까지 정부예산 대비 기초연금 예산비중은 약 2% 수준이었던 반면에 2021년에는 3.10%로 약 1.6배 증가한 것을 알 수 있으며, GDP 대비 기초연금 비중도 2018년까지 약 0.46% 수준이었으나 2021년에는 0.74%로 약 1.6배 증가한 것으로 나타났다. 이를 통해 볼 때, 기초연금에 대한 경제의 부담정도가 상당히 높은 편이라는 것을 알 수 있지만, 현재까지는 기초연금에 대한 정부지출의 부담이 매우 심각하거나 불가능할 정도의 수준은 아니라고 볼 수 있다.

〈표 2-2〉 기초연금예산, 정부예산, 국내총생산 추이

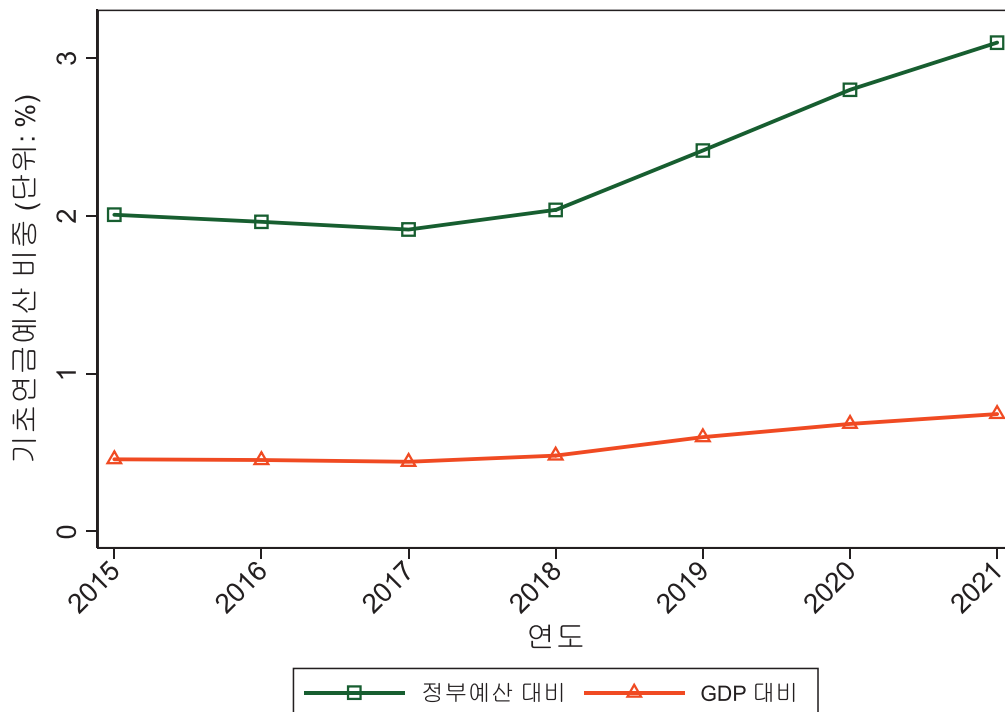
(단위: 조원, %)

| 연도        | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 기초연금예산(A) | 7.58    | 7.87    | 8.10    | 9.12    | 11.50   | 13.18   | 14.96   |
| 정부예산(B)   | 377.70  | 401.00  | 423.10  | 447.70  | 476.10  | 470.70  | 483.00  |
| 국내총생산(C)  | 1658.02 | 1740.78 | 1835.70 | 1898.19 | 1924.50 | 1933.15 | 2010.48 |
| (A)/(B)   | 2.01    | 1.96    | 1.91    | 2.04    | 2.41    | 2.80    | 3.10    |
| (A)/(C)   | 0.46    | 0.45    | 0.44    | 0.48    | 0.60    | 0.68    | 0.74    |

자료: 기초연금예산은 보건복지부, 「보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요」, 각년도  
 정부예산은 한국재정정보원, 「2021년 재정통계BRIEF No.12 총수입」  
 국내총생산은 한국은행

[그림 2-2] 정부예산과 GDP대비 기초연금예산의 비중 추이

(단위: %)



자료: 정부예산은 한국재정정보원, 「2021년 재정통계BRIEF No.12 총수입」, 국내총생산은 한국은행

하지만 앞서 논의한 바와 같이 우리 사회의 고령화 속도를 고려한다면 기초연금에 대한 재정부담은 매우 심각한 수준으로 증가할 것이 예상된다. 향후 재정부담 정도를 살펴보기 위해, 현행 제도가 유지된다는 가정 하에 노인인구 비중에 비례하여 정부의 재정부담 정도를 산술적으로 추산<sup>5)</sup>해 보면, 정부예산 대비 기초연금 예산 비중은 2030년에는 4.63%, 2065년에는 8.54%까지 증가하며, GDP 대비 기초연금 예산 비중은 2030년 1.11%, 2065년 2.04%까지 증가한다. 이와 같은 결과는 현행과 같이 기초연금제도를 운영할 경우 지출비중이 급격히 증가하여 정부의 가중한 재정부담으로 작용할 가능성을 시사한다. 따라서 정부의 효율적인 예산운용과 노인빈곤문제 해결이라는 서로 상반된 목표를 달성하기 위해 선제적으로 기초연금제도의 개편을 고려할 필요가 있다. 이에 본고에서는 현행 기초연금제도의 문제점과 쟁점사항들을 살펴보고, 다양한 정책시뮬레이션 분석을 통해 보다 효율적으로 기초연금제도를 개편할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

---

5) 제3절에서 정책시뮬레이션 분석에서 더욱 정교한 정태분석을 수행할 것이지만, 여기서는 2021년 노인인구 비중 대비 향후 노인인구 비중이 증가하는 비율만큼 정부예산비중이 증가한다고 가정하고 정부예산 비중의 증가를 산술적으로 계산하였다.

## 제2절 기초연금제도의 개요 및 쟁점사항

### 1. 현행 기초연금제도의 개요

기초연금제도는 「기초연금법」 제1조에 명시되어 있듯이 소득이 없어 생활이 힘든 저소득 노인의 안정적인 소득기반을 제공함으로써 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 하는 공적연금 제도이다. 기초연금 수급권자는 동법 제3조 제2항에 전체 65세 이상 인구의 70%라고 명시되어 있으며, 이를 달성하기 위해 보다 구체적으로 동법 제3조 제1항에 제시한 것과 같이 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 금액인 선정기준액 이하인 사람들에게 기초연금을 지급함으로써 목표수급률인 노인 인구의 70%를 달성하도록 설계되어 있다.

〈표 2-3〉 기초연금제도의 목적과 수급권자에 관한 법령

| 법령                    | 내용  |
|-----------------------|---|
| 제1조 (목적)              | 이 법은 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다.   |
| 제3조 (기초연금 수급권자의 범위 등) | ① 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액(이하 “선정기준액”이라 한다) 이하인 사람에게 지급한다.<br>② 보건복지부장관은 선정기준액을 정하는 경우 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 100분의 70 수준이 되도록 한다. |

자료: 국가법령정보센터

기초연금액의 수급대상자는 크게 연령, 직역연금 요건, 소득인정액 요건에 따라 결정되며, 그 구체적인 수급요건은 다음과 같다. 첫째, 대한민국 국적을 가지고 있으며, 국내에 거주<sup>6)</sup>하며, 만 65세 이상이어야 한다. 둘째, 공무원연금, 사립학교교직원연금(사학연금), 군인연금, 별정우체국연금과 같은 직역연금의 수급권자 및 그 배우자에 해당하지 않아야 한다.<sup>7)</sup> 마지막으로 소득인정액이 기초연금 선정기준액 이하여

6) 「주민등록법」 제6조 1, 2호에 따른 주민등록자

야 한다. 기초연금 선정기준액이란 기초연금 수급자가 65세 이상 인구의 70% 수준이 되도록 설정한 소득인정액으로, 공시가격변동, 물가상승률, 임금상승률, 노인 가구의 전반적인 소득 및 자산의 변화 등을 반영하여 보건복지부 장관이 매년 고시한다. 기초연금 선정기준액을 정리한 <표 2-4>를 살펴보면, 선정기준액은 매해 상당히 빠른 속도로 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 2021년 현재 선정기준액은 단독가구 169만원, 부부가구 270.4만원이다.

<표 2-4> 연도별 기초연금 선정기준액

(단위: 원)

| 연도   | 선정기준액     |           | 단독가구 선정기준액<br>증감율(%) |
|------|-----------|-----------|----------------------|
|      | 단독가구      | 부부가구      |                      |
| 2014 | 870,000   | 1,392,000 | -                    |
| 2015 | 930,000   | 1,488,000 | 6.90                 |
| 2016 | 1,000,000 | 1,600,000 | 7.53                 |
| 2017 | 1,190,000 | 1,904,000 | 19.00                |
| 2018 | 1,310,000 | 2,096,000 | 10.08                |
| 2019 | 1,370,000 | 2,192,000 | 4.58                 |
| 2020 | 1,480,000 | 2,368,000 | 8.03                 |
| 2021 | 1,690,000 | 2,704,000 | 14.19                |

자료: 보건복지부, 「기초연금 사업안내」, 연도별 사업안내

앞서 언급한 기초연금 선정기준액을 정확히 파악하기 위해서는 소득인정액에 대해서 더욱 자세히 알아볼 필요가 있다. 소득인정액은 노인가구의 소득과 재산을 [그림 2-3]에 제시한 것과 같은 일정한 산식을 통해 소득으로 환산한 금액으로 노인가구의 전반적인 생활수준을 측정한다. 노인들의 경우 대체로 노동활동으로 인한 소득이 매우 적기 때문에 재산에 크게 의존하는 경향이 있으며, 소득인정액 산식은 이러한 노인가구의 소득과 자산의 구성을 적절히 반영할 수 있도록 고안되었다. 이때 기초연금의 기초보장단위인 가구는 일반적인 가구의 개념과는 다르게 본인과 배우자만으로 구성된다.

7) 직역연금 수급권자 및 그 배우자 중에서도 과거 기초노령연금 수급자 혹은 장애인연금 수급자인 경우에 기초연금을 지급할 수 있는 일부 특례조항이 존재한다.

[그림 2-3] 2021년 기초연금 소득인정액 산정방식

$$\begin{aligned}
 \text{- 소득인정액} &= \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액} \\
 &= \{[(\text{일반재산} - \text{기본재산액****}) + (\text{금융재산} - 2,000\text{만원}) - \text{부채}] \times \text{재산의 소득환산율} \\
 &\quad (\text{연 } 4\%) \div 12\text{개월}\} + P^{***} \\
 &= (0.7 \times (\text{근로소득} - 98\text{만원}))^* + \text{기타소득}^{**}
 \end{aligned}$$

\* 근로소득 공제 : 상시근로소득에서 월 98만원 공제 후 30% 추가공제  
 \*\* 기타소득 : 사업소득, 공적이전소득, 무료임차소득, 재산소득(단, 이자소득은 월 4만원 공제)  
 \*\*\* P : 고급자동차 및 회원권의 가액  
 \*\*\*\* 기본재산액 공제 : 대도시(1억3천5백만원), 중소도시(8천5백만원), 농어촌(7천2백5십만원)

자료: 홍우형·강성훈 (2020), p72 에서 인용

구체적으로 소득인정액 산식을 살펴보면, 소득인정액은 크게 '소득평가액'과 '재산의 소득환산액'으로 구성되며, 각각의 소득과 재산을 구성하는 구체적인 항목은 <표 2-5>에 정리하여 제시하였다.

먼저, 소득평가액은 근로소득에서 기본공제액<sup>8)</sup>인 98만원을 공제한 후 30%를 추가로 공제한 금액과 기타소득을 합한 금액이다. 여기서 근로소득은 상시근로자의 「소득세법」 제20조 제1항에서 규정한 총급여를 의미하며, 일용근로소득, 공공일자리소득, 자활근로소득은 근로소득에서 제외된다. 기타소득은 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 무료임차소득으로 구성되며, 사업소득은 기타사업소득과 임대소득의 합으로, 재산소득은 이자소득과 연금소득의 합으로 산출된다. 여기서 이자소득의 경우 월 4만원을 공제한 금액만을 소득평가액으로 인정한다.<sup>9)</sup> 공적이전소득은 각종 법령의 규정에 의해 정기적으로 지급되는 수당·연금·급여·기타 금품을 의미하며, 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 산재급여가 여기에 해당된다. 무료임차소득은 자녀 소유의 고가주택(시가표준액 6억원 이상)에 거주하는 본인 또는 배우자에 대하여 임차료(해당 주택 시가표준액의 연 0.78%)에 상응하여 소득으로 인정하는 금액을 의미한다.

8) 기본공제액은 매년 최저임금 상승을 반영하여 보건복지부 장관이 고시한다. 2021년 기본공제액은 98만원(=2021년 최저임금(8,720원)×20일×5.6시간)이다.

9) 이자소득에서 월 4만원을 차감한 금액이 0보다 작을 경우에는 0으로 반영한다.

〈표 2-5〉 소득인정액의 구성항목 및 정의

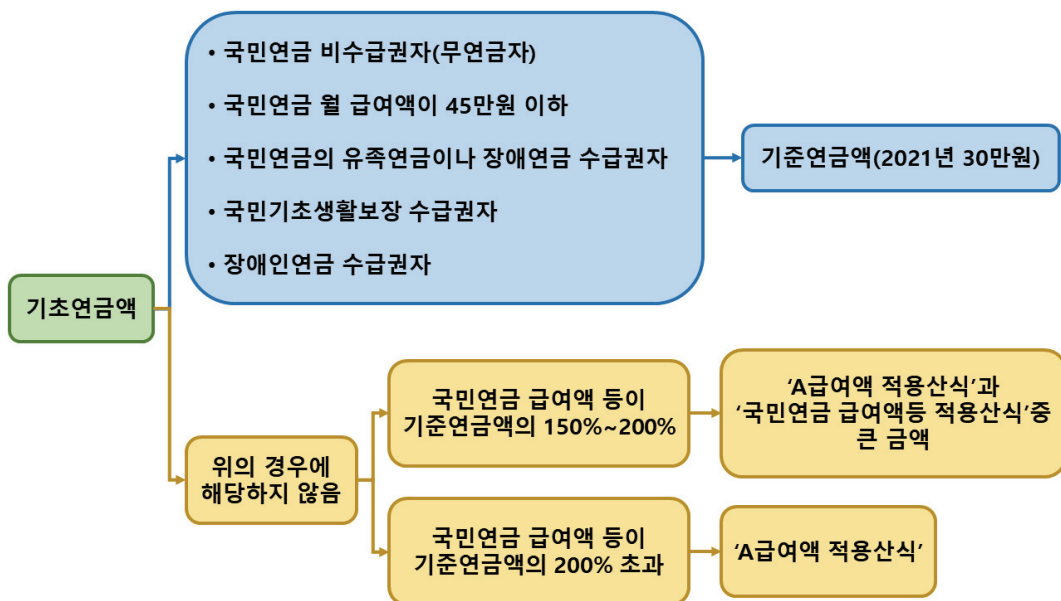
| 소득인정액의 구성항목 |        | 정 의   |
|-------------|--------|---|
| 소득          | 근로소득   | <ul style="list-style-type: none"> <li>상시근로자의 「소득세법」 제20조 제1항에서 규정한 총급여</li> <li>일용근로소득, 공공일자리소득, 자활근로소득은 근로소득에서 제외</li> </ul>                        |
|             | 기타사업소득 | <ul style="list-style-type: none"> <li>도매업·소매업, 제조업, 농업·어업·임업, 기타 사업에서 얻는 소득</li> </ul>   |
|             | 임대소득   | <ul style="list-style-type: none"> <li>부동산, 동산, 권리, 그 밖의 재산의 대여로 발생하는 소득</li> </ul>   |
|             | 재산소득   | <ul style="list-style-type: none"> <li>이자소득+연금소득</li> </ul>   |
|             | 이자소득   | <ul style="list-style-type: none"> <li>예금·적금·주식·채권의 이자와 배당 또는 할인에 의하여 발생하는 소득</li> </ul>  |
|             | 연금소득   | <ul style="list-style-type: none"> <li>민간 연금보험, 연금저축 등에 의해 정기적으로 발생하는 소득</li> </ul>   |
|             | 공적이전소득 | <ul style="list-style-type: none"> <li>각종 법령의 규정에 의해 정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여·기타 금품(국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 산재급여)</li> </ul>                            |
|             | 무료임차소득 | <ul style="list-style-type: none"> <li>자녀 소유의 고가 주택(시가표준액 6억원 이상)에 거주하는 본인 또는 배우자에 대하여 임차료(해당 주택 시가표준액의 연 0.78%)에 상응하여 소득으로 인정하는 금액</li> </ul>        |
| 재산          | 일반재산   | <ul style="list-style-type: none"> <li>토지, 건축물, 주택</li> <li>항공기, 선박, 고급자동차가 아닌 자동차</li> <li>주택·상가·건물 등에 대한 임차보증금, 조합원입주권, 분양권, 임목재산, 어업권 등</li> </ul> |
|             | 금융재산   | <ul style="list-style-type: none"> <li>현금 또는 수표, 어음, 주식, 국·공채 등 유가증권</li> <li>예금, 적금, 부금, 보험 및 수익증권 등</li> </ul>                                      |
|             | 부채     | <ul style="list-style-type: none"> <li>금융기관 대출금</li> <li>금융기관 외 대출금</li> <li>신용카드 미결제금</li> <li>개인 간 부채(사채)</li> <li>임대보증금</li> </ul>                 |
|             | 고급자동차  | <ul style="list-style-type: none"> <li>3,000cc 이상 또는 4,000만원 이상 자동차의 가액</li> </ul>  |
|             | 회원권    | <ul style="list-style-type: none"> <li>「지방세법」 제6조에 의한 회원권</li> <li>골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄회원권, 종합체육시설이용회원권, 요트회원권 등</li> </ul>                            |

자료: 보건복지부, 「2021년 기초연금 사업안내」, 2021을 토대로 저자 작성

다음으로 소득인정액을 구성하는 두 번째 항목인 재산의 소득환산액은 개략적으로 일반재산과 금융재산의 합에서 부채를 제외한 재산가액에 연 4%의 수익률을 가정하여 계산한다. 보다 구체적으로는 토지, 건축물, 주택 등의 일반재산에는 지역별로 다른 기본재산액을 공제하고, 금융재산은 2,000만원을 공제하고, 부채를 차감하는 방식으로 기초적인 생활에 필요한 재산 소득을 감액한 다음에 이를 4% 연간수익률을 적용하여 재산의 소득을 환산하는 방식이다. 일반재산에서 공제하는 기본재산액은 대도시 13,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,250만원이다. 다만, 고급자동차와 회원권은 사치재의 성격을 띠고 있어 저소득노인의 생활안정을 지원한다는 제도의 목적에 맞지 않기 때문에, 일종의 패널티 형식으로 그 전체 가액을 소득으로 간주한다. 여기서 고급자동차는 3,000cc 이상 또는 4,000만원 이상의 승용차, 승합차 또는 이륜차를 의미하며, 회원권은 지방세법 제6조에 의한 회원권으로, 골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄회원권, 종합체육시설이용회원권, 요트회원권 등이 이에 해당한다.

이상의 수급요건을 만족한 노인가구는 기초연금을 지급받게 되는데, 이때 수급대상자의 유형에 따라 기초연금액 산정방식이 달라진다. [그림 2-4]에는 이러한 기초연금액의 산정방식을 도식화하여 정리하였다.

[그림 2-4] 기초연금액 산정방식



자료: 보건복지부, 「2021년 기초연금 사업안내」, 2021을 토대로 저자 작성

주: A급여액 적용산식 = (기준연금액 - 2/3 × A급여액) + 부가연금액

국민연금 급여액 적용산식 = 기준금액의 250% - 국민연금 급여액 등

먼저, 공적연금(국민연금, 직역연금, 연계연금) 수급권이 없는 사람(무연금자), 장애연금·유족연금 수급권자, 연계노령유족(퇴직유족)연금 수급권자, 장애인연금 수급권자, 국민기초생활보장 수급권자, 국민연금 급여액 등이 기준연금액의 150% 이하인 자 등은 기준연금액을 기초연금액으로 지급한다. 기준연금액은 전년도 기준연금액에 통계청의 전국소비물가변동률을 매년 반영하여 고시하도록 되어 있으며, 기준연금액의 적용기간은 해당 조정연도 1월부터 12월까지이다. 단, 2021년까지의 기준연금액은 월 300,000원으로 예외적으로 적용하였다.

하지만 위의 조건에 해당하지 않는 수급대상자는 국민연금 급여액 등의 크기에 따라 적용산식이 구분된다. 먼저 국민연금 급여액 등이 기준연금액의 150%~200%인 경우에는 ‘A급여액(국민연금 소득재분배급여금액) 적용산식’과 ‘국민연금 급여액등 적용산식’ 중 큰 금액으로 기초연금액을 산정한다. 반면, 국민연금 급여액등이 기준연금액의 200%를 초과하는 경우에는 ‘A급여액 적용산식’으로만 기초연금액을 산정한다. 이때, 적용되는 A급여액 적용산식과 국민연금 급여액 등 적용산식은 다음과 같다.

- A급여액 적용산식:  $(\text{기준연금액} - 2/3 \times \text{A급여액}) + \text{부가연금액}$   
(여기서 부가연금액은 기준연금액의 50%)
- 국민연금 급여액 등 적용산식:  $\text{기준연금액의 } 250\% - \text{국민연금 급여액 등}$

한편, 동일한 기초연금 수급권자에게 「국민연금법」 및 「연금연계법」에 따른 2개 이상의 급여 수급권이 중복하여 발생하는 경우에는 각각의 해당 법률에서 정하고 있는 중복급여 조정방법을 감안하여 A급여액 및 국민연금 급여액등을 새롭게 산정하고, 앞서 언급한 기준연금액의 150%~200%, 기준연금액의 200%초과 기준에 따라 ‘A급여액 적용산식’ 또는 ‘국민연금 급여액 등 적용산식’을 적용하여 기초연금액을 산정한다.

하지만, 이렇게 산정된 기초연금액은 다음과 같은 두 가지 경우에 해당하는 경우 감액된다. 첫째, 부부 2인이 모두 기초연금을 받는 경우에는 각자에게 산정된 기초연금액의 20%를 감액한다. 이는 단독가구와 부부가구 간의 생활비 차이를 고려하여 형평성을 도모하기 위함이다. 둘째, 기초연금 수급자와 비수급자 간 발생할 수 있는 소득역전 현상을 최소화하기 위해 소득인정액과 기초연금액(부부 2인 수급 가구는 부부감액 이후)을 합산한 금액이 선정기준액을 초과하는 경우에는 그 초과분만큼을, 즉 실제 증가한 소득인정액만큼을 ‘슬라이딩 방식’으로 감액한다. 이와 같은 감액방식은 2019년 1월부터 시행되었으며, 이전까지는 소득이 증가할 때마다 구간별로 2만원씩 감액하는 ‘계단식 방식’을 적용하였다. 계단식 감액방식의 경우 소득이 아주 조금만

증가하여도 기초연금액이 2만원 감액될 수 있기 때문에 총소득이 오히려 역전되는 현상이 나타날 수 있다는 문제점이 있었으며, 이를 개선하기 위해 현재의 슬라이딩 방식을 채택하고 있다. 또한 소득역전 방지 감액의 경우 기초연금액이 지나치게 낮아지는 것을 방지하기 위해 단독가구 및 부부 1인 수급가구는 기준연금액의 10%를, 부부 2인 수급가구는 기준연금액의 20%를 최저연금액으로 지급하고 있다.

## 2. 현행 기초연금제도의 문제점 및 쟁점사항

현행 기초연금제도가 노인빈곤층의 생활안정을 도모하는데 중요한 역할을 수행하고 있는 것은 사실이다. 하지만 현행 제도가 과연 제도의 목적을 달성하기 위해 효율적으로 운용되고 있는 것인가에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 특히, 최근 기초연금의 수혜규모를 확대하는 추세와 우리사회의 고령화의 속도를 종합적으로 고려할 때 심각한 재정부담이 예견되기 때문에, 보다 효율적으로 기초연금제도를 개편할 필요가 있다. 이를 위해 본고에서는 현행제도의 문제점과 다양한 쟁점사항을 살펴본다.

가장 먼저 기초연금 선정기준과 관련한 현행 제도상의 문제를 지적할 수 있다. 구체적으로 기초연금 선정기준으로 「기초연금법」 제3조에 65세 이상 노인의 70%를 기초연금 수급자로 정의하고 있으며, 이를 달성하기 위해 정부는 매년 소득인정액에 의거한 선정기준액을 제시하도록 법령에 명시되어 있다. 이와 관련해서 크게 두 가지 쟁점이 제기될 수 있다.

첫째, 70%라는 목표수급률을 소득기준 등 절대적인 기준에 의한 선정기준으로 개편할 필요가 있다. 법령에서는 보건복지부 장관이 고시하는 선정기준액을 통해 65세 노인인구의 70%에게 기초연금을 지급하도록 되어 있다. 하지만 <표 2-6>에 정리된 것과 같이 현재까지 기초연금 수급률은 약 66.3~66.8%에 그치고 있다. 이는 통계적인 오차를 수반하고 있는 노인가구의 소득과 자산의 분포를 기반으로 도출한 선정기준액으로는 칼로 무자르 듯이 노인인구의 70%를 식별해 내는 것이 불가능하기 때문이다. 설령 노인가구의 70%에 해당하는 선정기준을 제시하였다고 하더라도, 기초연금 수급여부는 수급대상자의 신청에 기반하고 있기 때문에 수급대상자의 신청여부에 따라서 수급률이 달라질 수밖에 없다. 결국, 현행 기초연금제도는 현실적으로 달성이 불가능한 목표를 법령에 명시함으로써 매년 위법행위가 나타나는 상황으로 볼 수 있다. 따라서 노인인구의 70%라는 ‘상대적인’ 수급률을 목표로 설정하는 것보다는 ‘절대적인’ 기준(예컨대, 중위소득의 70%)에 의거한 선정기준을 제시하는 방향으로 기초연금제도를 개편할 필요가 있는 것으로 판단된다.

〈표 2-6〉 연도별 기초연금 수급자 수 및 수급률

(단위: 천명, %)

| 구 분    | 연 도       | 65세 이상 노인수 | 수급자 수     | 수급률  |
|--------|-----------|------------|-----------|------|
| 기초노령연금 | 2008년     | 5,069,273  | 2,897,649 | 57.2 |
|        | 2009년     | 5,267,708  | 3,630,147 | 68.9 |
|        | 2010년     | 5,506,352  | 3,727,940 | 67.7 |
|        | 2011년     | 5,700,972  | 3,818,186 | 67.0 |
|        | 2012년     | 5,980,060  | 3,933,095 | 65.8 |
|        | 2013년     | 6,250,986  | 4,045,311 | 64.7 |
|        | 2014년6월   | 6,385,923  | 4,160,121 | 65.1 |
| 기초연금   | 2014년 12월 | 6,520,607  | 4,353,482 | 66.8 |
|        | 2015년     | 6,771,214  | 4,495,183 | 66.4 |
|        | 2016년     | 6,987,489  | 4,581,406 | 65.6 |
|        | 2017년     | 7,345,820  | 4,868,576 | 66.3 |
|        | 2018년     | 7,638,574  | 5,125,731 | 66.7 |
|        | 2019년     | 8,013,661  | 5,345,728 | 66.7 |

자료: 보건복지부, 「2020 보건복지 통계연보」

보건복지부, 「통계로 본 2015년 기초연금」을 이용하여 저자 작성

선정기준과 관련해서 제기될 수 있는 두 번째 쟁점은 과연 노인가구의 70%라는 기준이 복지의 사각지대에 있는 빈곤 노인가구를 적절하게 대변할 수 있는 기준인가라는 점이다. 즉, 이는 우리 사회에서 노인의 70%가 과연 빈곤한가라는 근원적인 질문이라고 볼 수 있다.

이를 살펴보기 위해 <표 2-7>과 <표 2-8>에는 기초연금수급자에 대한 정보를 수집하고 있는 행복e음 자료를 활용하여, 2020년 기초연금 수급 노인가구의 소득인정액의 분위별 소득과 자산의 기초통계량을 제시하였다. 소득인정액 분위는 노인가구의 상당수가 소득인정액이 0인 가구인 점을 고려하여, 소득인정액이 0인 가구를 먼저 따로 분류하고 그 외 가구를 소득인정액의 크기에 따라 5개 분위로 나누었다. 이때, 5분위에 속한 노인가구는 70% 선정기준액에 근접한 노인가구를 의미한다.

먼저 소득의 분포를 살펴보면, 소득인정액이 0인 노인가구의 전체소득은 평균적으로 월 6만원인 반면에 5분위의 전체소득은 평균적으로 월 234만원으로 상당한 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 마찬가지로 재산의 분포를 살펴보면, 소득인정액이 0원인 노인가구는 평균적으로 일반재산(토지+건축물+주택) 1,205만원, 금융재산 487만원, 부채 510만원으로 순자산 1,182만원을 보유하고 있는 반면, 5분위 노인가구는 평균적으로 일반재산 1억 1,693만원, 금융재산 5,926만원, 부채 2,019만원으로 순자산 1억 5,600만원을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 기초연금 수급자 내에서도 소득 및 자산의 분포에 상당한 차이가 나타남을 보여준다.

<표 2-7> 2020년 기초연금 수급자의 소득인정액 분위별 소득분포

(단위: 만원)

| 소득인정액<br>분위          | 전체소득               | 근로소득             | 사업 및<br>임대소득    | 이자 및<br>배당소득   | 연금소득 <sup>1)</sup> |
|----------------------|--------------------|------------------|-----------------|----------------|--------------------|
| 소득인정액 0원<br>(28.00%) | 6.07<br>(33.39)    | 6.01<br>(33.29)  | 0.03<br>(1.78)  | 0.02<br>(.22)  | 0.01<br>(1.87)     |
| 1 분위<br>(14.40%)     | 25.21<br>(39.69)   | 10.07<br>(38.75) | 0.26<br>(2.49)  | 0.16<br>(.90)  | 4.93<br>(6.84)     |
| 2 분위<br>(14.40%)     | 55.53<br>(45.91)   | 14.11<br>(44.18) | 0.65<br>(4.21)  | 0.23<br>(1.26) | 14.04<br>(11.79)   |
| 3 분위<br>(14.40%)     | 92.56<br>(60.36)   | 22.98<br>(57.34) | 1.61<br>(9.49)  | 0.39<br>(1.92) | 18.18<br>(18.06)   |
| 4 분위<br>(14.40%)     | 145.21<br>(76.97)  | 35.33<br>(72.42) | 3.40<br>(12.87) | 0.66<br>(2.97) | 21.34<br>(23.28)   |
| 5 분위<br>(14.40%)     | 233.73<br>(102.77) | 46.18<br>(87.16) | 6.69<br>(22.73) | 1.54<br>(5.29) | 27.45<br>(33.11)   |

주: 연금(개인)소득 + 주택연금 + 농지연금 + 국민연금 + 사학연금 + 공무원연금 + 군인연금 +  
별정우체국 + 산재보험 관련 급여 + 보훈 관련 급여 + 고엽제후유의증수당

자료: 2020년 행복e음 기초연금 수급자 자료

<표 2-8> 2020년 기초연금 수급자의 소득인정액 분위별 재산분포

(단위: 백만원)

| 소득인정액<br>분위          | 일반재산 <sup>1)</sup> | 토지               | 건축물             | 주택                | 금융재산             | 부채                |
|----------------------|--------------------|------------------|-----------------|-------------------|------------------|-------------------|
| 소득인정액 0원<br>(28.02%) | 12.05<br>(33.88)   | 2.69<br>(14.78)  | 0.16<br>(3.32)  | 9.20<br>(29.07)   | 4.87<br>(7.97)   | 5.10<br>(33.09)   |
| 1 분위<br>(14.40%)     | 33.25<br>(53.36)   | 8.24<br>(25.11)  | 0.45<br>(5.37)  | 24.56<br>(46.47)  | 21.79<br>(20.34) | 6.44<br>(32.44)   |
| 2 분위<br>(14.40%)     | 47.23<br>(67.50)   | 12.05<br>(33.37) | 0.77<br>(7.84)  | 34.41<br>(58.03)  | 28.27<br>(30.27) | 10.58<br>(87.20)  |
| 3 분위<br>(14.40%)     | 71.70<br>(89.40)   | 19.11<br>(47.02) | 1.30<br>(10.23) | 51.29<br>(76.54)  | 41.50<br>(43.23) | 12.85<br>(69.17)  |
| 4 분위<br>(14.40%)     | 100.60<br>(118.36) | 29.22<br>(66.65) | 2.18<br>(14.19) | 69.19<br>(98.64)  | 52.65<br>(57.20) | 15.92<br>(78.02)  |
| 5 분위<br>(14.40%)     | 116.93<br>(145.81) | 37.52<br>(88.14) | 3.34<br>(19.33) | 76.07<br>(112.42) | 59.26<br>(64.57) | 20.19<br>(205.04) |

주: 1) 토지 + 건축물 + 주택

2) 괄호안의 숫자는 표준편차를 의미

자료: 2020년 행복e음 기초연금 수급자 자료

이제 소득인정액 선정기준에 근접하는 5분위에 속한 노인가구의 소득과 재산을 주목하여 보면, 평균적으로 소득은 월 234만원, 일반재산<sup>10)</sup>과 금융재산, 부채의 합인 순자산은 1억 5,600만원이라는 것을 알 수 있다. 그렇다면 현재 기초연금을 지급받는 노인가구 모두가 과연 생활안정 지원이 필수적이라서 정부의 지원이 필요한 빈곤노인가구라고 볼 수 있는가 라는 의문이 제기된다.

선정기준에 근접한 노인가구의 소득과 재산수준을 비교하기 위해 <표 2-9>와 <표 2-10>에는 기초생활보장제도의 기준소득으로 매년 발표하는 가구별 기준중위소득과, 가계금융복지조사 자료에 나타난 가구의 자산과 부채의 중위값을 제시하였다. 이를 보면, 먼저 2021년 기준 중위소득은 2인가구<sup>11)</sup> 기준 약 309만원이며, 이는 5분위에 속한 노인가구의 소득보다 75만원 가량 높다. 하지만 일반적으로 65세 이상 노인들의 경제활동이 적다는 측면에서 볼 때, 노인가구의 소득은 상당히 높은 것으로 볼 수 있다. 또한 가계금융복지조사에서 조사된 우리나라 가구 순자산의 중앙값이 1억 9,795만원이며, 이는 5분위에 속한 노인가구보다 4,195만원 가량 높다. 하지만 가계금융복지조사는 본인과 배우자가 기초단위인 기초연금과 달리 총가구 기준이며 주택 등 일반재산의 가액도 공시지가가 아닌 시가 기준이라는 점을 고려해볼 때, 5분위에 속한 노인가구의 순자산은 전체 가구 순자산의 중위값보다 결코 작은 것으로 볼 수 없다.

이를 통해 볼 때, 현재 기초연금 수급자 중 최소 4~5분위에 속한 노인가구, 즉 기초연금 수급 노인가구 중 약 28.8%는 빈곤가구로 판단하기 어렵다고 볼 수 있다. 즉, 이는 현행 제도 하에서 정부의 지원이 매우 긴급하게 요구되지는 않는 가구들에게도 기초연금이 지급될 가능성을 시사한다. 더욱이 앞서 제시한 <표 2-4>를 살펴보면, 노인가구의 70%를 구분하는 기초연금 선정기준액이 매년 빠른 속도로 증가하고 있다는 것을 알 수 있으며, 이는 빈곤가구로 볼 수 없는 기초연금 수급자의 비중이 최근 들어 더욱 빠르게 증가하고 있다는 근거라고 볼 수 있다.

10) 일반재산에 속하는 토지, 건축물, 주택의 가액은 공시지가 기준이기 때문에, 시가로 볼 때에 재산의 가액은 더욱 증가할 것으로 예상된다.

11) 기초연금의 사회보장 단위가 본인과 배우자만 해당하므로 2인가구의 소득과 비교하는 것이 적절한 것으로 판단된다.

〈표 2-9〉 2021년 기준 중위소득

| 구분      | 1인가구      | 2인가구      | 3인가구      | 4인가구      | 5인가구      | 6인가구      | 7인가구      |
|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 금액(원/월) | 1,827,831 | 3,088,079 | 3,983,950 | 4,876,290 | 5,757,373 | 6,628,603 | 7,497,198 |

자료: 보건복지부 보도자료, 「2021년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저 보장수준」, 2020. 12. 29,

〈표 2-10〉 가구의 자산 및 부채의 중위값

(단위: 만원)

|      | 자산(A)  | 부채(B) | 순자산(A-B) |
|------|--------|-------|----------|
| 2019 | 25,508 | 5,550 | 19,958   |
| 2020 | 25,795 | 6,000 | 19,795   |

주: 1) 자산 = 적립·예치식 저축+기타저축+전세보증금+월세보증금+거주주택+거주주택 이외 부동산+계약금·중도금+자동차+기타 실물자산

2) 부채 = 담보대출+신용대출+신용카드 관련 대출+외상 및 할부+기타부채+거주주택 임대보증금+거주주택 외 임대 보증금

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」

결론적으로 이상의 결과는 빈곤가구를 식별하여 지원하기 위한 정책대상 선정을 위하여 현행 제도의 선정기준 개선할 가능성을 시사한다. 근본적으로 현행 제도의 선정기준인 소득 하위 70%라는 모호한 기준의 설정에 있어 현재 노인빈곤의 현황과 향후의 빈곤개선 목표가 명확히 반영되었다고 보기 어렵다. 따라서 기초연금제도의 효율적인 운용을 위해서는 제도의 목적과 취지에 맞게 빈곤한 노인가구를 식별하여 보다 선별적으로 기초연금을 지원할 수 있도록 수급자 선정기준 방법을 대폭 개선할 다양한 제도개편 가능성에 대한 검토가 필요하다.

다음으로 현행 제도 개선을 위해 생각해 볼 수 있는 쟁점으로 소득인정액 평가방식의 개편을 고려해 볼 수 있다. 노인가구의 경우 정년 등의 이유로 상시직으로 경제활동에 참가할 기회가 적기 때문에, 노인가구의 생활수준은 소득보다는 재산에 더욱 의존하는 경향이 있다. 이를 반영하여 현행 제도의 소득인정액 산식에서도 소득뿐만 아니라 재산의 소득환산액을 구하여 소득인정액 산식에 재산의 영향을 반영하고 있다. 이와 같은 소득인정액 산식에서 소득과 재산이 차지하는 비중에 대한 배분을 통해 빈곤가구에 더욱 효과적으로 지원을 할 수 있는 구조로 개편할 것인가를 고려해볼 수 있다.

구체적인 방안으로 현행 제도의 소득인정액 산식에서 소득보다는 재산에 더욱 높은 가중치를 두도록 개편하는 방안을 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다. 이처럼 재산에 더욱 높은 가중치를 적용할 수 있도록 소득인정액 산식을 개편할 경우 상대적으로 재산보다는 소득이 높은 노인가구가 기초연금 수급가구로 편입될 가능성이 높다. 이로 인한 장점은 상대적으로 소득이 높은 사람도 기초연금 수급대상자에 포함될 수 있기 때문에 노인들의 근로유인을 고취할 수 있으며, 노동을 통한 소득의 증가는 자율적으로 빈곤문제를 완화하는 데 기여할 수 있다는 점이다. 더욱이 우리나라의 경우 노인들의 재산이 본인의 노후생활을 위해 쓰이기보다는 증여나 상속을 통해 부의 대물림의 수단으로 사용되는 경향이 짙다. 이러한 가운데 소득인정액의 산식에 재산의 가중치를 높이는 경우 재산이 많은 노인은 수급대상자에서 탈락될 수밖에 없으며, 이로 인해 재산을 소득으로 환원할 유인이 증가한다. 따라서 주택연금 등과 같은 제도적인 노후방안으로 노인들의 재산의 소득환원을 유도할 수 있다는 점 또한 장점으로 볼 수 있다.

마지막으로 기초연금제도와 기초생활보장제도와 중복적용배제 또한 매년 제기되는 쟁점이라고 볼 수 있다. 현행 기초생활보장제도에서는 기초연금액을 소득으로 간주하고 있기 때문에, 기초생활보장제도 생계급여 수급자의 경우 기초연금액 만큼 급여가 삭감되어 실질적으로 기초연금을 신청할 유인이 없다. 따라서 기초연금과 기초생활보장제도의 중복적용을 허용해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 하지만 이는 재정지원이라는 관점에서 볼 때 중복배제의 원칙에 위배되기 때문에 원칙적으로는 중복을 허용하지 않는 것이 타당하다. 또한 중복적용을 허용할 경우 일부 집단에만 특혜를 제공하는 것이 때문에 형평성 측면에서도 문제가 제기될 수 있다. 하지만 빈곤노인가구가 제도의 사각지대에 있는 사회적 약자라는 점을 고려할 때 중복적용 허용을 충분히 고려해 볼 만한 문제라고 볼 수 있다. 다만 기초연금과 기초생활보장제도의 중복적용을 허용하는 문제는 일종의 특혜에 해당하기 때문에 충분한 사회적 공감대가 필요할 것으로 판단된다.

## 제3절 기초연금제도 정책 시뮬레이션

### 1. 정책시나리오 설정

본 장에서는 기초연금제도의 개편의 시나리오에 대한 정책시뮬레이션을 통해 향후 기초연금으로 인한 재정부담을 추정한다. 이를 위해서 먼저 향후 경제상태에 대해 다음과 같은 기본가정을 적용한다.

- 경제성장률 2%, 물가상승률 1.1%
- GDP 대비 정부예산 비중 24%
- 단독 및 부부1인 수급가구, 부부2인 수급가구 비중은 각각 75%와 25% 가정<sup>12)</sup>

먼저, 향후 경제규모는 지속적으로 2%의 경제성장률을 달성할 것이라는 단순한 가정을 할 것이다. 또한 물가상승률은 1.1%로 가정하고, 이를 적용하여 향후 기초연금 기준연금액 추정치를 계산<sup>13)</sup>한다. 또한 GDP 대비 정부예산의 비중을 가정하여 정부예산의 크기를 추정한다. 마지막으로 단독 및 부부 1인 수급가구와 부부2인 수급가구 비중에 대한 가정을 통해 부부2인 수급가구에 기초연금액이 20% 감액되는 것을 반영한다. 여기서 경제성장률, 물가상승률, GDP 대비 정부예산 비중은 최근 5년간의 실적치의 평균을 참고하였으며, 단독 및 부부1인수급가구와 부부2인수급가구 비중은 최근 3년간 기초연금 선정기준연구<sup>14)</sup>에서 식별한 가구비중을 참고하였다.

<표 2-11>에는 본고에서 설정한 기초연금제도에 대한 정책시나리오를 정리하였다. 먼저 시나리오 1은 65세 노인 소득하위 70%가 수급대상자이며 기준연금액은 2021년 30만원에서 물가에 비례하여 상승하며, 부부2인 수급가구의 경우 기초연금액이 20% 감액되는 시나리오로 현행 기초연금제도를 반영한다.

---

12) 이 가정을 통해 단독가구와 부부1인수급가구에 속한 노인인구 비중은 60%이며, 부부2인가구에 속한 노인인구비중은 40%로 계산할 수 있다.

13) 기초연금법 제5조 제2항에 기준연금액은 보건복지부장관이 물가변동률을 고려하여 매년 고시하도록 명시되어 있으며, 동법 제5조 제3항에서 2021년까지만 예외적으로 30만원을 지급하도록 하였다.

14) 홍우형·김상봉(2018), 홍우형·박명호·강성훈(2019), 홍우형 강성훈(2020)

〈표 2-11〉 기초연금제도 시나리오

|                     | 수급대상자                           | 기준연금액             | 감액방식   |
|---------------------|---------------------------------|-------------------|--|
| 시나리오 1<br>(현행제도 유지) | 소득하위 70%                        | 30만원 +<br>물가상승률적용 | 부부2인 수급 20% 감액   |
| 시나리오 2              | 2021년 소득하위 70%<br>20년간 매년 1% 감소 | 30만원 +<br>물가상승률적용 | 부부2인 수급 20% 감액<br>소득하위 40~70% 50% 감액                       |
| 시나리오 3              | 2021년 소득하위 70%<br>20년간 매년 1% 감소 | 30만원 +<br>물가상승률적용 | 부부2인 수급 20% 감액<br>소득하위 40~70% 50% 감액<br>소득하위 0~30% 50% 증액  |
| 시나리오 4              | 2021년 소득하위 70%<br>20년간 매년 1% 감소 | 30만원 +<br>물가상승률적용 | 부부2인 수급 20% 감액<br>소득하위 40~70% 50% 감액<br>소득하위 0~30% 100% 증액 |

시나리오 2~4는 현행 제도의 틀 내에서 기초연금을 보다 효율적으로 운용할 수 있는 세 가지 시나리오를 고려하였으며, 모든 시나리오는 모두 2022년부터 실행된다고 가정한다. 먼저 시나리오 2는 예산 절감을 위한 시나리오로 두 가지 예산절감 방식을 채택하였다. 첫째, 수급대상을 소득하위 70%에서 1%씩 순차적으로 감소하여 20년 후인 2041년부터는 소득하위 50%가 수급대상자가 되도록 조정하였다. 이처럼 순차적으로 수급대상을 감소시킴으로써 이탈자의 수를 최소화하는 방향으로 이행기의 정책충격을 완화할 수 있도록 설계하였다. 두 번째로는 기초연금 수급가구 중 상대적으로 소득이 높은 노인가구의 기초연금액을 50% 감액하는 방안을 고려하였다. 다음으로 시나리오 3은 시나리오 2에 소득하위 30% 수급대상자<sup>15)</sup>에게 지급하는 기초연금액을 기준연금액 대비 50% 증액하여, 소득을 기준으로 기초연금액을 더욱 차등화하여 지급하는 방안을 고려하였다. 이는 시나리오 2에서 설정한 예산 절감 방안을 통해 확보한 예산을 소득하위 30%에 환원하여 노인빈곤층을 더욱 두텁게 지원하는 시나리오이다. 시나리오 4는 시나리오 3에서 고려한 차등지원 방식을 더욱 강화한 시나리오로, 소득하위 30%의 기초연금액을 기준연금액 대비 100% 증액하는 방안을 고려하였다.

상기한 시나리오는 편의상 현행 제도의 틀 내에서 기초연금 수급률을 기준으로

15) 홍우형·강성훈(2020)에 의하면 전체 65세 이상 노인 중 소득인정액이 0인 노인의 비율이 약 20%에 달하며, 노인빈곤층이 저소득구간에 조밀하게 분포하고 있는 것으로 보고하고 있다. 이를 고려하여 소득하위 30%의 기초연금액을 증액하는 방안을 고려하였다.

시나리오를 설정하였기 때문에 추후 제4절에서 제안하는 수급기준 변경안과 일관적이지 않다. 그럼에도 불구하고 상기한 시나리오에서 고려하고 있는 예산절감의 방식과 차등지급 방향 등은 현행 기초연금제도를 개선하기 위한 방향성이 일관되기 때문에 향후 재정부담을 고려하여 수급자 선정방식을 개편할 때 일종의 벤치마크로 충분히 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 정책 시뮬레이션 분석 결과

<표 2-12>에는 앞선 시나리오에 따라 향후 재정부담을 전망한 추정치를 제시하였다. 먼저 2017년 기준 장래인구추계에 따른 전망치에 따르면, 전체 인구는 2020년 5,183만 명에서 2035년까지 5,163만 명으로 비슷한 수준을 유지하지만 이후 빠른 속도로 감소하여 2065년에는 4,029만 명까지 감소할 것으로 전망된다. 반면 65세 이상 노인 인구는 2020년 850만 명에서 2055년 1,881만 명으로 지속적으로 증가하고 이후 소폭 감소하여 2065년에는 1,857만 명이 될 것으로 전망된다. 이와 함께 노인인구 비중은 2020년 8.50%에서 2065년 46.09%로 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 이러한 결과는 우리 사회가 매우 빠르게 고령화 사회로 진입할 것이라는 것을 시사하고 있다.

이와 같은 인구구조 변화가 기초연금의 재정부담에 미치는 영향을 시나리오에 따라 살펴보자. 먼저 현행제도를 유지하는 시나리오 1에 따르면([그림 2-5]를 참조), 정부예산 대비 기초연금 예산의 비중은 2020년 2.80%에서 2045년 6.05%로 약 2.2배 증가하고 2047년을 정점으로(6.09%) 천천히 감소할 것으로 예상된다. 마찬가지로 국내총생산 대비 기초연금 예산의 비중은 2020년 0.67%에서 지속적으로 증가하여 2045년에는 1.45%로 약 2.2배 증가하고, 2047년을 정점으로(1.47%) 천천히 감소할 것으로 예상된다. 이러한 결과는 현 제도를 유지할 시에, 현재에도 기초연금이 정부예산의 2.8%를 차지할 정도로 단일사업으로 매우 큰 비중을 차지하고 있음에도, 향후 20년 내에는 이보다 더 큰 재정부담을 초래할 수 있음을 보여주고 있다.

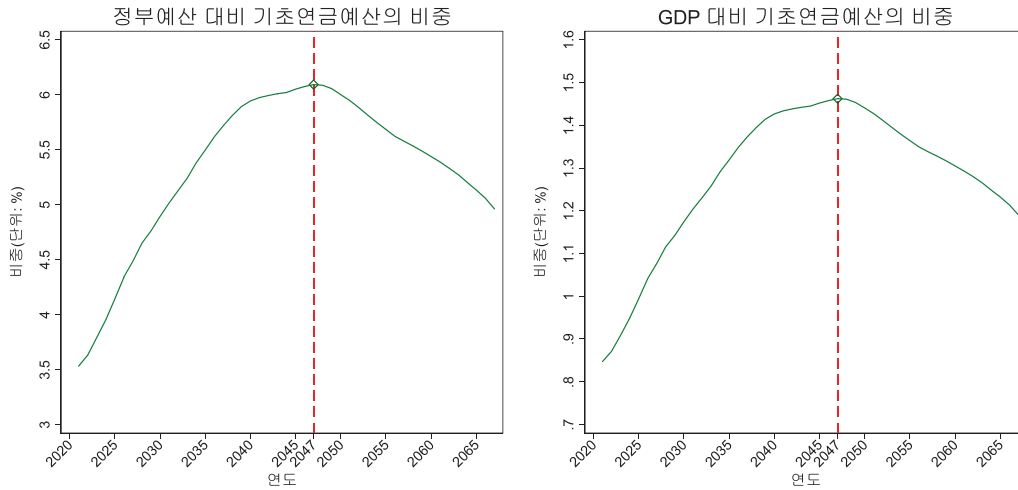
시나리오별 재정부담의 변화를 전망하기 위해 [그림 2-6]과 [그림 2-7]에는 각각 개별 시나리오별 정부예산 대비 기초연금 예산비중과 국내총생산 대비 기초연금 비중의 추정치를 도식화하였다. 먼저 예산절감 수준을 살펴보기 위해 시나리오 2의 추정결과를 살펴보면, 예산절감이 시행되는 2022년에 정부예산 비중이 전년도에 비해 약 0.7%p 크게 감소한다. 이후 현행 제도 시나리오보다는 완만하게 증가하여 정점인 2047년에는 3.9%로 2021년 현재 예산비중보다 소폭 높은 수준까지 증가한 후에 다시 감소할 것으로 예상된다. 시나리오 2는 향후 기초연금제도 개편에 따라 현행 제도 대비 예산절감이 상당부분 가능할 수 있음을 보여준다.

〈표 2-12〉 기초연금제도개선 정책시뮬레이션 분석 결과

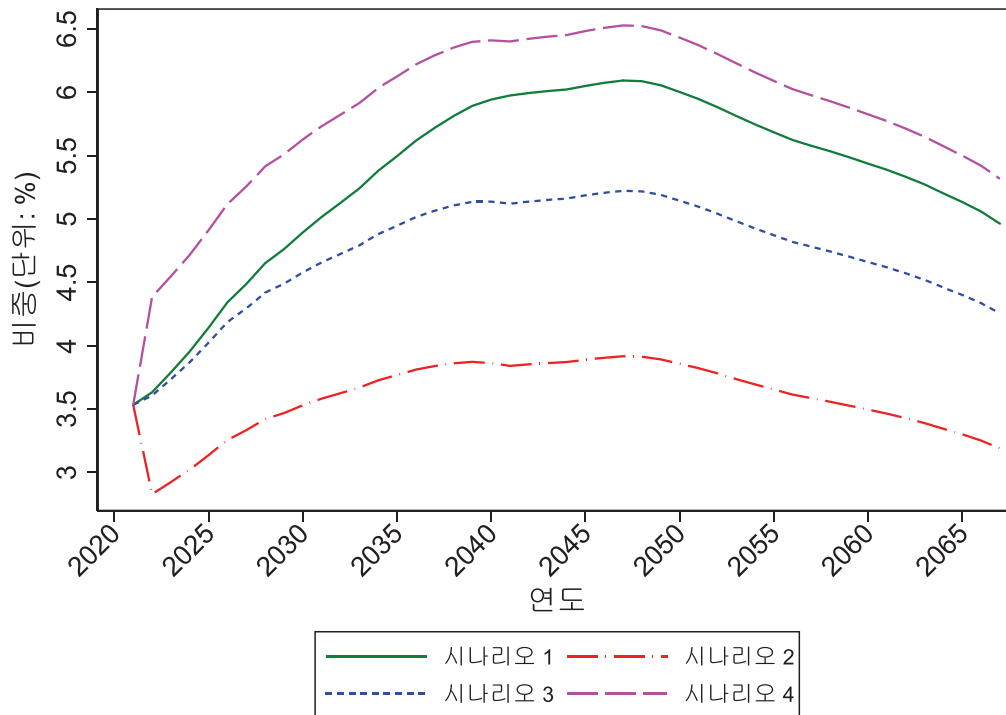
|                                      | 2020    | 전망치     |         |         |         |          |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
|                                      |         | 2025    | 2035    | 2045    | 2055    | 2065     |
| 국내총생산(조원)                            | 1,933.2 | 2,134.4 | 2,601.8 | 3,171.5 | 3,866.1 | 4,712.7  |
| 정부예산(조원)                             | 470.70  | 512.24  | 624.42  | 761.17  | 927.86  | 1,131.06 |
| 전체 인구(백만명)                           | 51.83   | 51.91   | 51.63   | 49.57   | 45.41   | 40.29    |
| 65세 이상 인구(백만명)                       | 8.50    | 10.51   | 15.24   | 18.33   | 18.81   | 18.57    |
| 전체 인구 대비 65세 이상 인구의 비중(%)            | 16.39   | 20.25   | 29.51   | 36.97   | 41.44   | 46.09    |
| <b>시나리오 1 (현행)</b>                   |         |         |         |         |         |          |
| 기초연금예산(조원)                           | 13.2    | 21.2    | 34.3    | 46.0    | 52.7    | 58.1     |
| 정부예산 대비 기초연금예산(%)                    | 2.80    | 4.14    | 5.49    | 6.05    | 5.68    | 5.13     |
| 국내총생산 대비 기초연금예산 비중(%)                | 0.68    | 0.99    | 1.32    | 1.45    | 1.36    | 1.23     |
| <b>시나리오 2 (점진적 대상축소 및 상위감액)</b>      |         |         |         |         |         |          |
| 기초연금예산(조원)                           | 13.2    | 16.1    | 23.5    | 29.6    | 33.9    | 37.3     |
| 정부예산 대비 기초연금예산(%)                    | 2.80    | 3.14    | 3.77    | 3.89    | 3.65    | 3.30     |
| 국내총생산 대비 기초연금예산 비중(%)                | 0.68    | 0.75    | 0.90    | 0.93    | 0.88    | 0.79     |
| <b>시나리오 3 (점진적 대상축소 및 예산중립 차등지급)</b> |         |         |         |         |         |          |
| 기초연금예산(조원)                           | 13.2    | 20.6    | 30.9    | 39.5    | 45.2    | 49.8     |
| 정부예산 대비 기초연금예산(%)                    | 2.80    | 4.02    | 4.95    | 5.19    | 4.87    | 4.40     |
| 국내총생산 대비 기초연금예산 비중(%)                | 0.68    | 0.97    | 1.19    | 1.24    | 1.17    | 1.06     |
| <b>시나리오 4 (점진적 대상축소 및 예산증액 차등지급)</b> |         |         |         |         |         |          |
| 기초연금예산(조원)                           | 13.2    | 25.2    | 38.2    | 49.3    | 56.5    | 62.2     |
| 정부예산 대비 기초연금예산(%)                    | 2.80    | 4.91    | 6.12    | 6.48    | 6.09    | 5.50     |
| 국내총생산 대비 기초연금예산 비중(%)                | 0.68    | 1.18    | 1.47    | 1.56    | 1.46    | 1.32     |

주: 경제성장률 2%, 물가상승률 1.1%, GDP 대비 정부예산 24%, 부부2인 수급가구 비중 25% 가정  
 자료: 기초연금예산은 보건복지부, 「보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요」, 각년도  
 정부예산은 한국재정정보원, 「2021년 재정통계BRIEF No.12 총수입」  
 국내총생산은 한국은행 (URL: <https://ecos.bok.or.kr/>, 접속일자: 2021.08.14)  
 인구 전망치는 통계청, 「장래인구추계」 (URL: <https://kosis.kr> 접속일자: 2021.08.14.)

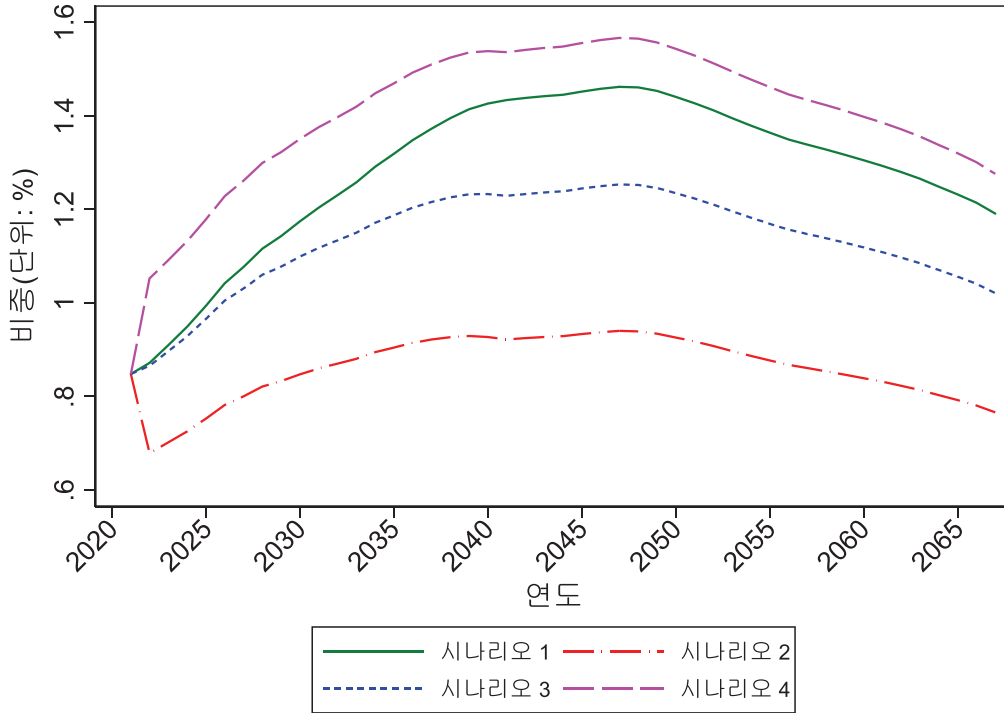
[그림 2-5] 현행 제도 유지시 기초연금 예산 비중 전망



[그림 2-6] 시나리오별 정부예산 대비 기초연금예산의 비중



[그림 2-7] 시나리오별 GDP 대비 기초연금예산의 비중



예산절감과 동시에 저소득 노인층에 대한 지원을 강화하는 시나리오 3의 결과를 살펴보면, 정부예산 비중은 실행초기인 2022년에도 큰 변화가 없이 완만하게 증가하다가 2047년 약 5.2%를 정점으로 감소한다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 초기에 예산중립적인 지출을 달성하면서도 향후 예산비중의 증가속도가 현행 제도의 시나리오보다 낮다는 것을 보여준다. 더욱이 시나리오 3에서는 저소득 빈곤 가구의 지원을 강화하였기 때문에 노인빈곤율 또한 감소할 것으로 기대할 수 있다. 마지막으로 시나리오 3보다 저소득 노인가구에 지원을 강화한 시나리오 4의 결과를 살펴보면, 실행 초기에 예산절감액보다 더욱 높게 저소득 노인가구를 지원하기 때문에 정부예산 비중이 2022년에 약 0.8%p 크게 증가할 것으로 예상된다. 이후에는 수급대상자를 축소하면서 정부예산 비중의 증가속도는 현행 제도의 시나리오보다는 작을 것으로 예상된다. 하지만 정부예산 비중은 2022년 4.4%에서 정점인 2047년 6.5%까지 증가할 것으로 예상되어, 현행 제도의 시나리오보다 정부의 재정부담이 더욱 높아 수용 가능성이 낮다는 것을 알 수 있다. 한편, 정부 재정부담의 증가에 대한 반대 급부인 기초연금액 증가는 오로지 저소득 빈곤가구에서만 나타나기 때문에, 노인빈곤률을 개

선하는 데에는 가장 효과적일 것으로 판단된다.

이상의 결과는 기초연금으로 인한 미래의 정부의 재정부담을 완화하면서 노인빈곤률을 개선하기 위해서는 예산절감 노력과 동시에 차등지원을 강화하는 것이 필요함을 보여 준다. 즉, 현행 기초연금제도의 노인빈곤 완화효과를 제고하기 위해서는 상대적으로 소득이 높은 기초연금 수급대상자를 축소함과 동시에 소득 수준에 따라 기초연금액을 더욱 차등적으로 개편할 필요가 있으며, 이는 향후 재정부담의 급격한 증가를 감당하기 위해서는 상당히 시급한 과제임을 시사한다.

## 제4절 정책제언

기초연금제도는 국민연금제도로부터 소외된 노인빈곤층을 복지의 사각지대에서 제도의 테두리 안에서 지원하고자 도입되었으며, 현재까지 노인빈곤층의 생활안정을 위해 중요한 역할을 수행하고 있다. 하지만 앞서 정책시뮬레이션에서도 확인하였듯이 우리사회의 고령화가 급격하게 진행되면서 현행 제도를 유지할 경우 재정부담이 매우 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 이러한 가운데 고령화 시대를 맞아 노인빈곤층 안정적 지원과 재정부담 완화라는 상반된 목표를 달성하기 위해서 기초연금제도의 효율적 운영을 위한 개편방안을 고려할 필요가 있다.

앞서 논의한 바에 의하면, 현행 기초연금제도의 가장 큰 문제는 수급대상자를 선정하는 방식에 있다. 현행 제도는 65세 이상 노인 소득하위 70%라는 매우 모호한 기준으로 수급대상자를 선정하고 있어, 제도의 운영의 효율성 개선을 도모하기 위해서 정책대상 선정기준의 개선 가능성 검토가 요구된다. 기초연금의 목적은 노인빈곤층의 소득보전을 지원하는 것인데, 노인인구의 70% 모두가 빈곤층이라는 근거가 부족하며, 특히 고령화가 가속화되면서 상대적으로 소득 및 자산이 높은 노인인구가 전반적으로 증가한다면 현행 수급대상자 선정방식은 재정지원의 형평성을 위해할 수 있다. 실제로 매년 기초연금 선정기준액이 큰 폭으로 증가하고 있다는 사실은 상대적으로 여력이 있는 노인가구에 기초연금이 지급되었을 가능성이 높다는 근거를 제시하고 있다. 이와 같은 비효율적 운영의 근본적인 원인은 현행 제도의 선정기준에 우리 사회의 전체 빈곤 수준을 대변할 수 있는 원칙이 배제되었기 때문이라고 볼 수 있다.

결국, 기초연금제도 개선을 위한 가장 시급한 과제는 수급기준을 객관적이면서 우리 사회 전체의 빈곤수준을 반영할 수 있도록 설계하는 것이라고 할 수 있다. 특히 노인인구의 70%라는 상대적 기준이 아니라 절대적이고 객관적인 기준에 의거하여 수급자를 선정하는 것이 필요하다.

이를 위해 가장 우선적으로 고려해볼 수 있는 방안은 기초생활보장제도를 벤치마크하여 절대적인 기준에 의거하여 기초연금의 수급기준을 설정하는 것이다. 기초생활보장제도는 급여별로 기준중위소득의 30~50% 미만인 가구를 수급대상자로 정하고 있으며, 정부는 기초생활보장제도 수급기준인 기준중위소득을 매년 발표한다. 이와 같은 수급자 선정방식은 수급자의 규모가 아니라 수급자의 생활수준을 선정기준으로 한다는 점에서 기초연금의 수급자 선정방식과 큰 차이가 있으며, 이를 기초연금제도

에 적용할 경우 다음과 같은 이점이 있다. 첫째, 기준중위소득은 노인가구 뿐만 아니라 우리나라 전체 가구의 소득 및 자산의 구성에서 도출하기 때문에, 기초생활보장제도의 수급자 선정방식을 기초연금제도에 적용할 때 우리 사회 전체의 빈곤수준을 고려하여 노인 빈곤층을 식별할 수 있다는 점이다. 둘째, 기준중위소득은 매년 변화하는 경제의 발전 정도, 소득의 양극화 수준 등을 반영하기 때문에 경제상황에 따른 노인빈곤층의 변화를 자연스럽게 수급자 선정기준에 반영할 수 있다는 점 또한 이점이 된다. 마지막으로 이러한 기준은 상대적이 아니라 절대적인 기준이기 때문에, 기존 제도와 같이 목표수급률 미달성으로 인한 행정적인 소요와 분쟁이 발생하지 않는다는 점에서도 장점이 있다.

구체적으로 기초생활보장제도의 선정방식을 기초연금제도에 적용하기 위해서는 ‘기준소득’과 ‘수급기준’, 두 가지를 결정할 필요가 있다. 여기서 ‘기준소득’은 기초생활보장제도의 기준중위소득과 같이 수급기준이 되는 소득을 의미하고, ‘수급기준’은 이러한 기준소득의 일정비율(기초생활보장제도의 경우 기준중위소득의 30~50%)을 정하여 수급대상 여부를 결정하는 기준을 의미한다.

‘기준소득’은 우리 사회의 빈곤수준을 측정할 수 있는 지표이어야 하므로 중위소득이 적절한 것으로 판단되며, 크게 다음과 같은 두 가지 기준소득을 고려해 볼 수 있다. 첫째로 가장 간편하게 실행가능한 방안은 기초생활보장제도의 기준중위소득을 활용하는 것이다. 기초연금은 본인과 배우자만을 기초단위로 하므로 단독가구의 경우 1인가구, 부부가구의 경우 2인가구의 기준중위소득과 기초연금제도의 산식을 통해 계산된 소득인정액을 비교하여 수급대상여부를 결정하는 것이다. 하지만 이 경우 소득과 재산의 불균형이 심한 노인가구의 특성이 기준소득에 반영되지 않는다는 단점이 있다. 따라서 두 번째 방안으로는 기초연금 소득인정액 산식에 따라 계산된 소득인정액의 분포를 활용하여 기초연금 기준중위소득을 새롭게 도출하는 방법이다. 이때 소득인정액 분포는 우리나라 전체가구를 대상으로 하여 우리 사회 전체의 빈곤수준을 반영할 수 있어야 할 것이다. 이러한 방식은 기초연금 소득인정액 산식에 따라 계산된 소득인정액 분포를 활용하기 때문에 노인가구의 특성을 기준소득에 적절히 반영할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 중위소득을 계산하기 위해서 우리나라 가구를 대표할 수 있는 표본을 구성해야 하며, 기초연금 소득인정액 산식에 활용되는 개인의 소득 및 재산에 대한 구체적인 정보를 수집해야 한다는 문제가 있다.

이처럼 기준소득이 결정된다면, 기초연금의 효율적인 운용은 전적으로 ‘수급기준’을 얼마나 정교하고 합리적으로 설정하느냐에 달려 있다. 앞서 정책시뮬레이션에서 고려한 것처럼 이행기의 정책충격을 최소화하기 위해서 수급대상자를 점진적으로 축소시키기 방안을 고려하기 위해서는 소득과 재산의 정확한 분포를 알아야 하며, 기준소득과 연계하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 방대한 자료와 엄밀한 분석이 필

요할 것이나, 이는 본고의 범위를 넘어선다. 따라서 여기서는 ‘수급기준’과 관련하여 기본적인 원칙만을 제시하고자 한다.

‘수급기준’에 대한 기본적인 원칙은 크게 두 가지이다. 첫째로 수급기준이 기준소득을 넘지 않아야 한다는 것이다. 기준소득은 우리나라 전체 가구의 중앙값을 기준으로 설정하기 때문에, 수급기준이 기준소득의 100%를 넘을 경우 상위소득 가구가 기초연금 수급자에 편입되어 형평성을 위배한다. 더욱이 기준소득이 100%보다 큰 경우 우리사회에서 빈곤가구라고 간주할 수 없다. 두 번째 원칙은 수급기준이 최소 기초생활보장제도의 기준 이상이어야 한다는 점이다. 기초생활보장제도가 우리나라의 빈곤가구를 지원하기 위한 기초정책이라는 것을 고려할 때, 기초연금 수급대상자의 수급기준이 기초생활보장제도보다 더욱 엄격하다는 것은 합리적이지 않다. 또한 장기적으로 기초연금제도와 기초생활보장제도의 통합을 고려한다면, 수급기준은 최소한 기초생활보장제도의 기준 이상이어야 한다. 따라서 현행 기초생활보장제도의 기준이 기준중위소득의 30~50%이므로 기초연금의 제도의 수급기준도 기준소득의 50% 이상으로 설정하는 것이 타당하다. 결론적으로 수급기준은 기준소득의 50~100% 사이에서 이행기의 정책충격을 최소화할 수 있도록 신중히 결정할 필요가 있다고 판단된다.

이상의 기초연금 수급기준에 대한 논의와 별개로 기초연금제도가 보다 효율적으로 노인가구의 빈곤을 개선하기 위한 방안으로 기초연금액을 차등적으로 지급하는 방안을 고려할 필요가 있다. 현재는 모든 수급자에게 동일한 기초연금액을 제공<sup>16)</sup>하고 있는데, 노인빈곤 개선효과를 제고하기 위하여 지급금액 차등변경 가능성 검토도 고려할 필요가 있다. 즉, 더 빈곤한 노인일수록 더욱 많은 기초연금을 받도록 소득수준에 따라 더욱 차등적으로 기초연금액을 설정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히, 앞서 논의한 방식으로 수급자 선정방식을 개편한다면, 첫째로 수급대상자를 효율적으로 선별하기 때문에 상대적으로 재정여력이 증가할 것으로 기대되며, 둘째로 노인가구의 빈곤정도에 따라 수급대상자를 식별하는 것이 상대적으로 용이할 것이다. 따라서 증가된 재정여력을 충분히 활용하여 빈곤수준에 따른 선별적 차등지원이 가능할 것으로 기대되며, 이는 노인빈곤을 개선에 있어 기초연금이 더욱 중요한 역할을 수행할 수 있다는 것을 의미한다.

지금까지 단기 혹은 중기적으로 기초연금제도의 효율적인 운용을 위해 시급한 개선방안을 고려해 보았지만, 보다 장기적으로는 기초연금제도를 기초생활보장제도로 통합하는 것을 고려할 필요가 있다. 당초 기초연금은 국민연금 수급대상의 사각지대

16) 물론 부부2인 수급가구에 대해서 기초연금액을 20% 감액하며, 소득역전방지를 위한 감액제도를 구비하고 있지만, 소득의 크기에 대한 차등지급은 하고 있지 않다.

에 있는 노인가구를 지원하기 위한 목적으로 설계되었다. 현행 기초연금제도에서 국민연금 수급액을 소득인정액 계산 시 소득으로 포함하고, 기초연금액 산정 시 감액하는 방식으로 수혜를 차등화하는 것은 바로 이런 도입 취지를 고려해서 고안된 것으로 볼 수 있다. 하지만 국민연금제도의 보편화로 인해 국민연금의 사각지대를 보완한다는 기초연금제도의 본래 목적은 어느 정도 달성한 것으로 볼 수 있다. 더욱이 현행 기초연금제도는 국민연금의 사각지대를 해결하는 것을 넘어서 노인가구의 소득 보전에 더욱 집중하는 경향이 있으며, 그 대상 또한 확대되어 노인빈곤층에 집중한다고 보기 어렵다. 따라서 보다 보편적이면서 효율적으로 빈곤문제를 해결하기 위해서는 기초생활보장제도라는 하나의 체계 내에서 노인빈곤가구를 식별하고 이들의 빈곤문제를 다루는 것이 타당한 것으로 판단된다. 다만 노인가구라는 특수성으로 인해 추가적인 재정지원이 필요하다고 인정되는 경우에는 기초생활보장제도의 부가급여의 형태로 추가적인 지원을 하는 제도적 방안도 고려할 수 있는 것으로 판단된다.

## 참고문헌

- 보건복지부, 『보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요』, 각년도  
\_\_\_\_\_, 『2021년 기초연금 사업안내』, 2021. 1. 15.  
\_\_\_\_\_, 『2020 보건복지 통계연보』, 2020. 12. 14.  
\_\_\_\_\_, 『통계로 본 2015년 기초연금』, 2021. 4. 1.  
보건복지부 보도자료, 『2021년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준』,  
보도자료, 2020. 12. 29.  
한국재정정보원, 『2021년 재정통계BRIEF No.12 총수입』, 2021. 6. 21.  
홍우형·김상봉, 『기초연금 2019년 대상자 선정기준 연구』, 보건복지부·한국재정학회, 2018.  
홍우형·박명호·강성훈, 『기초연금 2020년 대상자 선정기준 설정을 위한 연구』, 보건복지부·한  
국재정학회, 2019.  
홍우형·강성훈, 『2021년 기초연금 선정기준 연구』, 보건복지부·한국재정학회, 2020.

### <통계자료 및 웹사이트>

- 국가법령정보센터, 기초연금법,  
[https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B8%B0%EC%B4%88%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95/\(20200828,16568,20190827\)/](https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B8%B0%EC%B4%88%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95/(20200828,16568,20190827)/), (최종접속일: 2021. 8. 7.)  
한국은행 경제통계시스템, 국민계정(2015년 기준년), <http://ecos.bok.or.kr/>, (최종접속일: 2021. 8. 9.)  
2020년 행복e음 기초연금 수급자 자료.  
KOSIS국가통계포털, 행정안전부 「주민등록인구현황」,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B04005N&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=A\\_7&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ZTITL](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04005N&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A_7&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITL),  
(최종접속일: 2021. 8. 11)  
KOSIS국가통계포털, 통계청 「장래인구추계」,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1BPA001&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=A41\\_10&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ZTITLE](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A41_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE),  
(최종접속일: 2021. 8. 8.)  
KOSIS국가통계포털, 통계청·한국은행·금융감독원 「가계금융복지조사」,  
[https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT\\_ZTITLE&menuId=M\\_01\\_01#content-group](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group),  
(최종접속일: 2021. 8. 9.)

## 제3장

# 국민연금 개혁 과제<sup>17)</sup>

### 제1절 머리말

20세기 공공 부분의 가장 놀라운 변화는 사회보험 국가(social-insurance state)의 탄생과 성장이다(Cutler & Johnson 2004). 사회보험의 커다란 두 축은 공적 연금과 건강보험인데, 우리나라도 20세기 후반 의료보험 의무화(1976), 국민연금 시행(1988)과 의무화(1999)를 통해 사회보험 국가로 발돋움했다.

여느 선진국의 건강 보험 못지 않은 제도로 발전한 국민건강보험과 달리, 국민연금은 여러 측면에서 여전히 미완의 상태에 있다고 볼 수 있다. 여기에는 몇 가지 이유가 제시될 수 있는데, 우선 공적연금의 경우 현재와 미래를 연결하는 속성을 갖기 때문에 먼 미래를 고려하여 제도가 설계될 필요가 있다. 또한 예측하지 못한 변화가 발생할 경우 제도적 조정이 요구되는데, 이는 수많은 이해당사자들의 합의와 법 개정을 수반하는 거대한 정치적 작업이다. 이러한 근본적인 이유에 더하여, 우리나라의 경우 예상치 못한 출산율과 사망률의 하락으로 인해 다른 어떤 국가들보다 급격한 인구학적 변화를 경험하고 있다.

이 글의 목표는 국민연금의 다양한 개혁 과제들 가운데, 오래된 문제 하나와 새로운 문제 하나를 집중적으로 살펴보고, 정책적 대안을 제시하는 것이다. 사회보험 사각지대로 알려진 국민연금 미가입은 근로자 은퇴 시 연금 소득의 적정성을 크게 훼손할 수 있는 중요한 정책과제로 지속적 개선노력이 요구된다. 최근에는 고용보험이 코로나19에 따른 긴급 구난금(emergency relief)의 효과적인 전달 경로로서 그 중요성이 새롭게 부각되었다.

다른 한편으로 국민연금의 새로운 정책 이슈는 소득심사 제도이다. 소득심사 제도는 국민연금 제정법에 이미 포함되어 있던 오래된 조항이다. 하지만 국민연금 완전노령연금 수급자가 배출되기 시작한 것은 2008년 이후인 만큼 최근해야 급여 관련

---

17) 명지대학교 경제학과 김도형 교수 작성

이슈로 부각되었다. 그에 더하여, 인구 고령화가 전세계적으로 심화됨에 따라, 소득심사 제도의 완화 내지는 폐지가 인구 고령화에 대한 대응 전략의 일부로서 연금정책 분야의 중요한 대안으로 부상했다.

글의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 사회보험 사각지대의 현황을 점검하고 정책 대응 방향을 다룬다. 제3절에서는 고령층 근로유인을 저해할 우려가 있는 국민연금 소득심사제도의 개혁 방안을 검토한다. 제4절에서는 글을 맺는다.

## 제2절 사회보험 사각지대

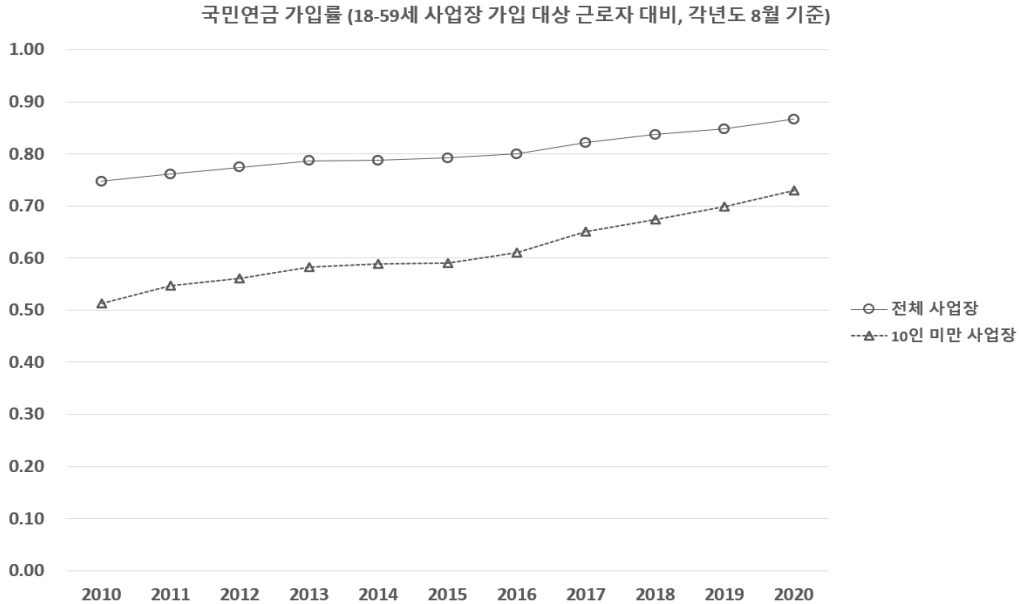
제2절에서는 사회보험 사각지대와 정책 대응을 분석한다. 제1소절에서는 국민연금을 중심으로 사회보험 사각지대 현황을 점검한다. 제2소절에서는 정책적 개입의 정당성을 검토한다. 제3소절에서는 2010년 전후 정책의 선회를 설명한다. 제4소절에서는 사회보험료 지원사업의 현황과 기존 연구 성과를 정리한다. 제5소절에서는 최근 지방자치단체를 중심으로 한 사회보험료 지원사업의 확대를 설명하고 그 효과를 평가한다. 특히 이러한 지자체 사업이 사회보험료 지원 정책에 갖는 함의를 탐색한다. 제6소절에서는 미국 건강보험 사각지대 해소 정책 사례를 연구한다. 제7소절에서는 사회보험 사각지대 해소 정책 방향을 점검한다.

### 1. 사회보험 사각지대 현황: 국민연금

일반적으로 정보 비대칭 상황에서 정부의 개입이 없을 때 역선택(adverse selection)으로 인해 보험 시장이 붕괴할 가능성에 대해서는 잘 알려져 있다. 사회 보험의 핵심은 정부가 법적 개입을 통해 개인들에게 특정한 보험 가입 및 보험료 납부를 강제함으로써 역선택의 가능성 자체를 근원적으로 차단하는 것이다.

물론 법적 강제가 반드시 모든 개인의 가입을 보장하지는 않는다. 우리나라는 선진국들과 비교할 때 여전히 상당한 사회보험 사각지대(coverage gap)를 갖고 있다. [그림 3-1]은 국민연금 가입률 추이를 보여준다. 지난 11년 간 가입률은 완만히 그러나 꾸준히 상승해왔고, 2016년 이후부터는 10인 미만 사업장의 가입률 증가가 두드러진다. 2020년 현재 국민연금 의무가입 대상 근로자 가운데, 전체 사업장 기준 약 12%, 10인 미만 사업장 기준 약 27%의 근로자가 국민연금에 가입되어 있지 않다. 이 수치는 고용보험의 경우에도 매우 유사하다. 이러한 비공식 부문(informal sector)의 존재는 국가의 조세 부과 징수 체계(tax-enforcing institutions)가 약하다는 사실을 반영하며, 개발도상국들의 특징이다. 최근 지하경제 추정치를 보면, 2015년 기준 미국, 영국, 독일, 일본, 프랑스, 중국 등은 10% 내외, 우리나라는 19.83%로 남유럽, 동유럽, 인도, 인도네시아 수준에 가까운 것으로 나타났다(Medina and Schneider 2018).

[그림 3-1] 국민연금 가입률 추이, 2010-2020년



주: 18-59세 사업장 가입 대상자 대비 백분율, 8월 기준.  
 자료: 통계청 2010-2020년 「경제활동조사 8월 근로형태별 부가조사」 원자료로부터 필자 작성.

## 2. 정부 개입의 근거

사회보험 사각지대를 줄이는 것, 즉 비공식 부문을 없애는 것이 반드시 사회 후생의 개선으로 귀결된다고 단언하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 많은 국가들이 그러한 정책적 노력을 기울이고 있는 것은 사실이다. 정책적 개입의 근거는 몇 가지로 구분해볼 수 있다. 첫째는 온정주의(paternalism)적 견해로서 미래와 관련된 의사 결정에 관해 사람들의 합리성이 상당히 제한적이며, 교육 수준이 낮을수록 근시안적 편향이 더욱 강하다는 것이다.

실제로 국민연금 가입대상 미가입자 근로자들의 개인 특성을 살펴보면, 대다수가 저임금, 영세 사업장, 임시직 근로자임을 알 수 있다. <표 3-1>는 2019년 18-59세 국민연금 가입 대상 근로자들 가운데 국민연금 가입자와 미가입자의 특성을 비교해서 보여준다. 미가입자의 94%는 임시직 근로자이며, 69%는 10인 미만 사업장에 종사한다. 최근 3개월 평균 임금은 국민연금 가입자의 절반 수준이며, 평균 근속 개월 수도 가입자 평균의 32.3%에 불과하다. 이들 근로자들은 상대적으로 여성, 저학력, 비혼이라는 인구학적 특성을 보이지만, 평균 연령은 국민연금 가입자와 큰 차이가 없다.

<표 3-1> 국민연금 미가입자 특성(2019년 8월)

|              | 국민연금 미가입자 |       | 국민연금 가입자 |        |
|--------------|-----------|-------|----------|--------|
|              | 평균        | 표준편차  | 평균       | 표준편차   |
| 여성           | 0.58      | 0.49  | 0.42     | 0.49   |
| 연령           | 37.91     | 12.79 | 40.43    | 10.39  |
| 중졸이하         | 0.11      | 0.31  | 0.04     | 0.20   |
| 고졸           | 0.56      | 0.50  | 0.36     | 0.48   |
| 대학이상         | 0.33      | 0.47  | 0.60     | 0.49   |
| 기혼           | 0.46      | 0.50  | 0.60     | 0.49   |
| 정규직          | 0.06      | 0.24  | 0.87     | 0.34   |
| 임시직          | 0.94      | 0.24  | 0.13     | 0.34   |
| 일용직          | 0.00      | 0.00  | 0.00     | 0.00   |
| 5인 미만 사업장    | 0.45      | 0.50  | 0.13     | 0.33   |
| 5-9인         | 0.24      | 0.43  | 0.17     | 0.37   |
| 10-29인       | 0.17      | 0.37  | 0.24     | 0.43   |
| 30-99인       | 0.09      | 0.29  | 0.20     | 0.40   |
| 100-299인     | 0.03      | 0.16  | 0.12     | 0.32   |
| 300인 이상      | 0.02      | 0.15  | 0.15     | 0.36   |
| 의료급여 수급자     | 0.02      | 0.14  | 0.00     | 0.03   |
| 근속 개월 수      | 24.49     | 40.03 | 75.75    | 86.96  |
| 최근 3개월 평균 임금 | 152.89    | 86.85 | 295.92   | 165.53 |
| 관측치수         | 1,807     |       | 15,537   |        |

주: 18-59세 사업장 가입 대상자 대비 백분율. 8월 기준. 가중치 적용.

자료: 통계청 2019년 「경제활동조사 8월 근로형태별 부가조사」 원자료로부터 필자 작성.

통계청 설문통계를 통해 국민연금 미가입자들은 상대적으로 고용환경이 취약하고 교육수준이 낮은 것으로 파악된다. 이는 사회보험 사각지대 해소를 위한 정부의 적극적 개입의 중요한 근거가 되어 왔다. 불안정한 노동 환경으로 인해 사회보험의 잠재적 편익이 가장 클 것으로 여겨지는 집단에서 미가입이 발생하는 순선택(advantageous selection)은 이들 근로자들의 합리성에 제약이 존재함을 시사하며, 비록 이들 근로자들이 유동성 부족 또는 근시안으로 인해 사회보험료를 납부하지 않는 선택을 적극적, 자발적으로 한다 할지라도, 미가입이 자신의 후생을 극대화하는 바람직한 선택은 아닐 수 있다는 것이다.

둘째는 사회보험 미가입자들의 비용 전가 행위를 차단하는 것이다. 젊었을 때 공적연금에 보험료를 납부하지 않은 개인이 너무 일찍 은퇴하거나 장애가 발생하거나 장수함에 따라 빈곤에 처하게 될 경우, 기초연금과 같은 지출 프로그램으로 이들을

구제하는 상황을 쉽게 떠올릴 수 있다. 혹은 건강보험에 가입하지 않은 (혹은 최소한의 보장성만을 가진 건강 보험에 가입한) 개인이 질병 발생으로 응급실에 나타남으로써 건강보험 가입자 또는 병원에 의료비용을 전가하는 것은 Affordable Care Act (이하 ACA) 이전에 미국에서 상당한 문제가 되어 왔다.

셋째는 긴급 소득지원 대상자 식별 및 전달 체계로서의 사회보험의 역할이 부각되었다. 예컨대 비공식 부문이 극히 제한적인 미국에서는 실업 및 해고를 당한 개인에게 충분한 많은 실업 급여를 충분히 길게 제공하는 것만으로도 코로나 19로 인해 큰 폭의 소득 감소를 경험한 대부분의 사람들을 구제할 수 있었다. 반면 비공식 부문이 큰 우리나라에서는 코로나 19로 인해 소득 충격의 고통을 겪는 사람들의 일부만이 고용보험에 가입되어 있고, 가장 취약한 개인들은 사회보험 사각지대에 놓여 있을 것으로 예상되었기 때문에, 정부가 충분한 재정투입 여력을 갖고 있다 하더라도 피해를 입은 사람들을 효과적으로 지원할 수 없는 문제가 있었다.

### 3. 정책의 선회

지난 30년 간 사회보험 사각지대 해소 정책 방향을 돌이켜 보면, 2012년 사회보험 사각지대 해소 사업을 전후해서 상당한 변화가 있었음을 알 수 있다. 적어도 2010년 이전까지는 각 보험별로 파편화된 공단 중심의 보험료 부과 징수 체계를 국세청 중심으로 재편함으로써, 조세 징수 체계를 강화하고 행정을 효율화하는 방안이 주기적으로 제기되었다. 국세청이 소득 파악 및 징수 능력(혹은 순응도) 측면에서 개별 공단보다 크게 우월하고, 그래서 실제로 많은 선진국들에서 조세와 준조세 징수 체계가 일원화되어 있다는 점, 그리고 우리나라의 조세 징수 체계가 전반적으로 취약하다는 점에서 이러한 정책 방향에 전문가들 사이에 상당한 공감대가 형성되었으며 대선 공약으로 제시되기도 했다. 그럼에도 불구하고, 현실적인 어려움으로 인해 그러한 개혁안은 실제 도입되지 못하였다.

2012년에 10인 미만 사업장 저임금 근로자 및 고용주가 법적으로 부담하는 국민연금 및 고용보험 보험료의 절반을 국고로 지원하는 재정사업, 즉 사회보험료 지원사업(소위 두루누리 사업)이 시범적으로 도입되었고, 2013년부터 전국으로 확대 시행되면서 현재까지도 가장 중요한 고용노동부 일반회계 사업 중 하나가 되었다. 이로써 사회보험 사각지대 해소의 정책 방향이 징수 체계 강화(채찍)를 통한 가입률 제고에서 보조금 제공을 통한 가입 유인(당근)으로 크게 변화하였다(김도형 2016).

### 4. 사회보험료 지원사업: 현황과 성과

2012년 7월 본사업이 개시된 이래 사회보험료 지원사업은 2015년 말까지 꾸준히 유지되었다. <표 3-2>에 제시된 바와 같이, 사중손실에 대한 우려로 인해 2016년부터 기가입자에 대한 지원을 줄이고 신규가입자에 대한 지원은 확대하는 방향의 변화가 시작되었다.

<표 3-2> 사회보험료 사각지대 지원사업 변천, 2012~2021년

| 시기                       | 사업장 규모         | 월평균 보수(만원) | 재산                 | 근로소득 (비근로종합)                        | 지원비율(%)                             | 지원 기간    |
|--------------------------|----------------|------------|--------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------|
| 2012년 2~ 6월<br>(준비사업)    | 가입자수<br>10인 미만 | 35 이상      |                    |                                     | 50                                  | 제한<br>없음 |
| 2012년 7~12월<br>(이하 본 사업) |                | 105 미만     |                    |                                     | 33.3                                |          |
| 2013년 1~ 3월              |                | 105 이상     |                    |                                     | 50                                  |          |
|                          |                | 125 미만     |                    |                                     | 33.3                                |          |
| 2013년 4~12월              |                | 110 미만     |                    |                                     | 50                                  |          |
| 2014년 1~12월              |                | 110 이상     |                    |                                     | 50                                  |          |
| 2015년 1~12월              |                | 130 미만     |                    |                                     | 50                                  |          |
| 2016년 1월~<br>2017년 12월   |                | 135 미만     |                    |                                     | 신규가입자: 60<br>기가입자: 40               |          |
| 2018년 1~12월              | 140 미만         | 190 미만     | 과표<br>6억<br>미만     | 2,508<br>(2,280)미<br>만              | 신규가입자: 80<br>(5인 미만 90)<br>기가입자: 40 | 최대<br>3년 |
| 2019년                    | 210 미만         |            | 2,772<br>(2,520)미만 |                                     |                                     |          |
| 2020년                    | 215 미만         |            | 2,838<br>(2,100)미만 | 신규가입자: 80<br>(5인 미만 90)<br>기가입자: 30 |                                     |          |
| 2021년<br>1월~현재           | 220 미만         |            | 종합소득               | 신규가입자: 80                           |                                     |          |
|                          |                |            | 3,800미만            | 기가입자: 미지원                           |                                     |          |

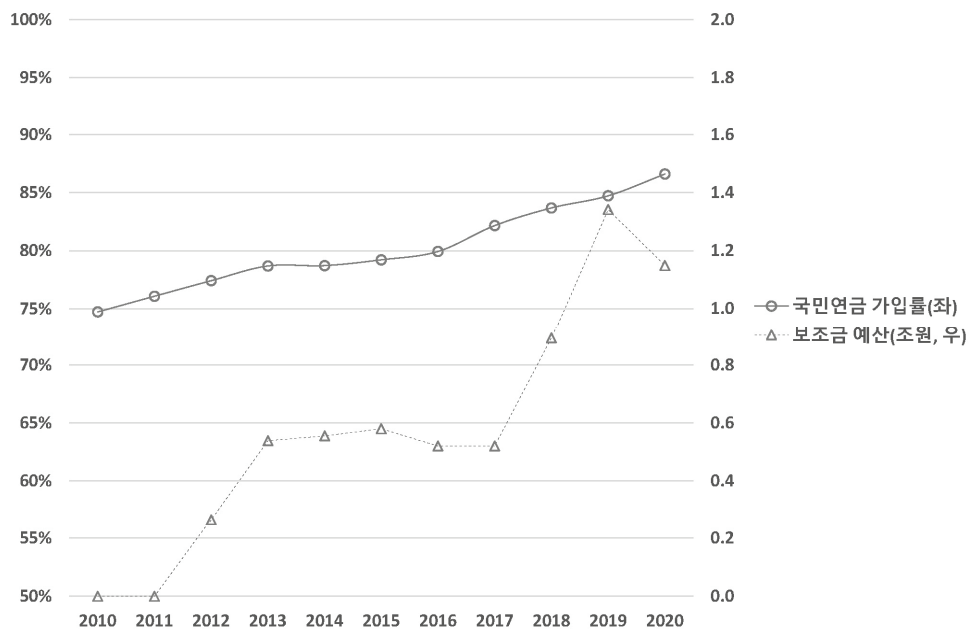
주: 신규가입자는 지원신청일 직전 1년간 가입 이력이 없는 근로자.  
 자료: 고용노동부 고시로부터 필자 작성.

기가입자 보험료 지원비율이 국민연금 및 고용보험 보험료의 40%로 축소되고, 신규가입자 보험료 지원비율은 60%로 확대되었다. 2018년에는 이러한 방향으로의 제도적 조정이 강화되었는데, 신규가입자 보험료 지원비율은 80%까지 확대되고 5인 미만 사업장의 경우 90%까지 높였다. 그와 더불어, 2018년부터 지원대상 근로자에 대

한 재산 및 소득 요건이 추가되었고, 무엇보다 지원기간이 개인별 최대 3년으로 한정되었다.

그러나 이처럼 수급 요건을 강화하는 추세에도 불구하고, 2018년부터 임금상승을 반영하여 월평균 보수 상한이 빠르게 상향조정되었고, 그에 따라 보조금 대상자가 크게 늘어났다. 그 결과 지원금 예산은 오히려 증가하여 2018년에 약 1조원에 이르게 되었다.

[그림 3-2] 국민연금 가입률 추이, 2010-2020년



주: 18-59세 사업장 가입 대상자 대비 백분율. 8월 기준.  
 자료: 통계청 2010-2020년 「경제활동조사 8월 근로형태별 부가조사」 원자료로부터 필자 작성.

[그림 3-2]의 막대(우축)는 사회보험료 지원사업 연도별 지출총액을 나타낸다. 2012년 시범사업과 본사업에서 약 2,700억을 지출한 이후, 2013년부터 매년 5천억 원 이상의 사업비용이 발생했고, 2018년에는 사업비용이 약 9천억 원에 이른 것을 볼 수 있다.

이처럼 매년 100만 명 이상의 근로자와 수 십 만 개의 사업체에 엄청난 보조금이 지급됨에도 불구하고, 국민연금 사각지대는 보조금 지급 이전의 추세적 하락 이상의 성과를 보이지 않았다. 보조금을 통한 보험 가입 유인 정책은 명백히 임의 가입을 전

제하므로 근로자와 사용자가 가입의 법적 의무를 가지는 사회보험에 적합하지 않다는 비판은 차치하더라도, [그림 3-2]에서 쉽게 추론할 수 있는 바와 같이 사회보험료 지원사업의 성과로 인해 매우 급격한 가입률 상승을 가져오지는 못하였다. 국민연금 가입률은 보조금이 본격적으로 도입된 2012년 7월 전후로 국민연금 가입률이 점진적으로 증가하는 모습을 보이고 있으나 이전에도 존재하던 점진적인 추세적 증가속도와 큰 차이를 보이지 않았다. 2012년 8월 이후 10인 미만 사업장 국민연금 가입률의 장기 추세를 보더라도 사회보험료 지원 사업 시행 이전의 추세적 증가가 명확하게 발견되지는 않는다.

사업장 수준 전수 행정 자료를 활용한 분석에 따르면, 사회보험료 지원사업의 도입으로 영세 사업장의 사회보험 가입자 수는 평균 약 1% 증가했고, 이러한 추정치로부터 역산한 보조금의 사중손실(deadweight) 혹은 재정 낭비 규모는 사업비용의 90~95%에 이르는 것으로 나타났다(김도형 2016).

사회보험료 지원 사업의 성과에 대한 이러한 부정적 평가와 관련하여 두 가지 반론이 존재해왔다. 우선 사회보험료 지원 사업이 사회보험 가입 유인 목표를 달성하지 못했다 하더라도, 사회보험료 지원금은 고용 보조금(hiring subsidy)과 임금 보조금(wage subsidy)이 결합된 적극적 노동시장 정책의 한 형태로 볼 수 있으므로 사업의 편익을 계산할 때 보조금의 고용 증대 효과를 따져봐야 한다는 것이다.

우리가 추정하고자 하는 고용 효과(estimand)는 공식 부문에서 관찰된 고용 효과에서 소위 전환 효과(비공식 부문 근로자가 공식 부문 근로자로 지위를 변경하는 것)를 뺀 것이므로, 공식 부문 고용효과는 고용 효과의 상한(upper bound)이 된다. 사업장 수준 행정 자료를 통해 추정한 가장 신뢰할 만한 공식 부문 고용 효과(즉 가입 증대 효과)가 약 1%라는 사실은 고용 효과가 최대 1%임을 시사한다. 조사 자료를 통해 고용 효과를 추정한 연구는 고용효과가 통계적으로 0과 다르지 않음을 보고한다(유경준 외 2016; 김도형 2017).

또 다른 반론은 사회보험료 보조금의 절반이 법적으로 영세사업장 근로자에게 귀속되므로 사중손실을 후생 손실(welfare loss)로 볼 수 없고, 재분배에 기여했을 것이라는 것이다. 앞서 보았던 0이라는 고용효과 추정치를 받아들인다면, 실제로 보조금이 전적으로 임금에 반영되었을 가능성이 있다. 이는 보조금의 귀착(incidence)을 따져보아야 하는 문제인데, 행정자료를 활용한 임금에 대한 영향 추정치 역시 0과 통계적으로 다르지 않았다(김도형 2020). 이러한 실증분석 결과는 영세사업장의 (적어도 단기적인) 노동수요 탄력성이 0에 가깝고, 보조금이 전적으로 영세사업장 고용주에게 귀착되었음을 의미한다.

이상의 결과를 요약하면, 사회보험료 지원사업은 사회보험 가입자 수를 미약하게 증가시켰으며, 고용효과는 없고, 보조금은 전부 영세사업장 고용주에게 귀착되었다

는 것이다.

이러한 결과는 프로그램이 크게 개선될 필요가 있음을 시사함에도 불구하고, 오히려 프로그램을 획기적으로 확대해야 한다는 반론이 제기된다는 점은 놀랍다. 반론의 요지는 사회보험료 지원사업이 실패한 이유는 보조금 액수가 보잘 것 없기 때문이며, 사회보험 가입률 제고를 위해서는 좀 더 획기적인 보조금 제공이 필요하다는 것이다.

좀 더 세부적으로 보면, 이러한 반론은 두 가지 서로 구분되는 주장으로 이해될 수 있다. 하나는 우리나라의 사회보험료율이 높지 않기 때문에 사회보험료의 절반을 지원한다 하더라도 금액 자체는 크지 않으며, 따라서 보조금이 적절한 당근 역할을 하기 힘들다는 것이다. 이러한 반론의 가장 큰 약점은 애초에 사회보험료율이 높지 않다면 사회보험료가 근로자에게 큰 부담이 되지 않음을 함축하며, 이는 다시 문제가 근로자 부담이 아닌 느슨한 부과징수체계에 있음을 시사한다는 점이다.

또 다른 주장은 사회보험료 보조금이 건강보험료 보조를 포괄하지 않는다는 점을 지적한다. 사회보험료 보조금에 건강보험료가 제외된 것은 국민건강보험의 경우 특유의 피부양자 제도로 인해 가입 사각지대가 존재하지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 피부양자로 건강보험 혜택을 누리는 국민연금, 고용보험 미가입 근로자가 사회보험료 보조금 수급과 동시에 국민연금, 고용보험에 가입하고, 그로 인해 건강보험에 직장가입자로 편입될 경우, 이 근로자에게 새로이 발생한 사회보험료 총부담이 보조금을 상회할 가능성이 있다. 하지만 국민건강보험 피부양자로 인정될 수 있는 소득 상한이 상당히 높기 때문에, 저임금 근로자에게 국한된 보조금이 앞서 말한 문제를 야기할 가능성은 거의 없어 보인다.

사회보험료 지원사업의 실패를 설명하는 가설 중 하나는 근로자와 고용주 간 협상력 차이와 관련이 있다. 미가입 근로자가 사회보험 가입을 원하더라도, 그것이 보조금에도 불구하고 고용주에게 추가적인 노동 비용을 유발하기 때문에 가입률이 개선되지 않는다는 것이다. 다시 말해, 병목이 노동자가 아닌 고용주 측에서 초래된다는 것이다.

다음 소절에서는 사회보험료 보조금이 지나치게 작다는 견해, 그리고 사회보험 사각지대의 귀책이 영세사업장 고용주에게 있다는 견해를 평가할 수 있는 최근 실증 연구를 살펴본다.

## 5. 지방자치단체 사회보험료 지원 프로그램

중앙정부 프로그램은 적어도 2018년 이후부터 지원을 축소하고 약화시키는 방향

으로 변화하고 있는 반면, 일부 지자체들은 독자적인 프로그램을 도입함으로써 사회보험료 보조금 제도의 약화를 상쇄하는 움직임을 보이고 있다. 이를테면, 평창 동계 올림픽 전후 일시적 고용 증가를 예상한 강원도는 올림픽 폐막 후 고용 감소와 지역 경기 후퇴를 우려하여, 2018년부터 사회보험료 지원, 중소기업 일자리 인센티브, 정규직 일자리 고용 지원금 등의 지방정부 고용 보조금 패키지를 제공하였다. 이들 중 가장 예산 규모가 큰 사업은 사회보험료 지원으로, 두루누리 사업 대상자를 고용한 사업장에 대하여 이들에 대한 국민연금, 고용보험, 건강보험, 산업재해보상보험 등 4대 보험의 고용주 부담분을 전부 지방 정부가 보조하는 프로그램을 시작하였다. 2019년에는 충청남도과 제주도가, 2020년에는 전라북도가 유사한 프로그램을 도입했다. 이러한 변화는 채용보조금(hiring subsidy) 형태로 사회보험료 보조금 제도가 부활한 것으로 해석할 수 있다.

이와 별개로, 서울, 경기, 부산 등 일부 지자체들은 2019년부터 1인 자영업자의 사회보험료를 지원하는 지방 프로그램을 시행하고 있다. 이들 소상공인 지원프로그램은 지방정부들이 2020년 코로나19 팬데믹으로 인한 불황 타개책으로 활용하기 시작하면서 더욱 확산되는 추세이다.

여기서 우리는 강원도와 충청남도 프로그램에 초점을 맞춘다. 두루누리 사업과 비교하여, 강원도와 충청남도 프로그램이 갖는 가장 큰 특징은 건강보험료, 장기요양보험료를 포함한 사회보험료의 사업주 부담분이 0이 된다는 것이다. 이 점에 착안하여 강원도 실험의 효과 추정치를 두루누리 사회보험료 지원사업 효과 추정치와 비교하면, 두루누리 사업의 낮은 효과성이 낮은 보조금 수준 때문이라는 주장, 혹은 사회보험 미가입의 귀책이 사업주에게 있다는 주장에 관한 문제를 좀 더 잘 이해할 수 있다.

<표 3-3>은 2015-2019년 고용보험 행정자료를 활용하여 지자체 사회보험료 지원 사업이 고용보험 가입자 수에 미친 효과를 추정한 결과를 보여준다. 강원도 및 충청남도(처치군)와 다른 형태의 지자체 보조금 사업을 도입한 서울특별시, 대전광역시, 경상남도, 제주도는 표본에서 제외하였다. 패널 A에서는 피보험자수를 종속변수로, 패널 B에서는 상용근로자수를 종속변수로 활용하였다.

제(1)열은 이들 광역시도와 처치군을 제외한 모든 나머지 광역시도를 대조군으로 분석한 결과이다. 지자체 사회보험료 지원사업은 2018-19년에 걸쳐 고용보험 가입자 수에 거의 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 추정치는 0에 가깝고, 통계적으로 유의하지 않았다.

〈표 3-3〉 지자체 사회보험료 지원사업의 고용보험 가입자 증대 효과 추정치

| 대조군           | 모든 시도<br>(1)          | 모든 도<br>(2)           | 인접 도<br>(3)           | 모든 시도<br>(4)           | 모든 도<br>(5)           | 인접 도<br>(6)          |
|---------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|
| A. 로그 피보험자 수  |                       |                       |                       |                        |                       |                      |
| 지자체 보조금       | 0.000258<br>(0.00690) | -0.00365<br>(0.00647) | -0.00315<br>(0.00711) | 0.00747**<br>(0.00305) | 0.00696*<br>(0.00315) | 0.00719<br>(0.00371) |
| 관측치수          | 5,899,065             | 4,033,430             | 3,782,795             | 5,899,065              | 4,033,430             | 3,782,795            |
| $R^2$         | 0.012                 | 0.012                 | 0.012                 | 0.012                  | 0.012                 | 0.012                |
| 사업장수          | 1,179,813             | 806,686               | 756,559               | 1,179,813              | 806,686               | 756,559              |
| B. 로그 상용근로자 수 |                       |                       |                       |                        |                       |                      |
| 지자체 보조금       | -0.00269<br>(0.00870) | -0.0102<br>(0.00753)  | -0.0115<br>(0.00744)  | -0.00382<br>(0.0102)   | -0.00947<br>(0.0123)  | -0.0103<br>(0.0128)  |
| 관측치수          | 5,899,065             | 4,033,430             | 3,782,795             | 5,899,065              | 4,033,430             | 3,782,795            |
| $R^2$         | 0.110                 | 0.115                 | 0.116                 | 0.111                  | 0.115                 | 0.117                |
| 사업장수          | 1,179,813             | 806,686               | 756,559               | 1,179,813              | 806,686               | 756,559              |
| 시도별           |                       |                       |                       |                        |                       |                      |
| 선형 시간<br>추세   | N                     | N                     | N                     | Y                      | Y                     | Y                    |

주: 1) 보조금 적용 여부는 2018년 이후 강원도 내 10인 이하 사업장 여부. 상이한 프로그램을 가진 서울, 대전, 경남, 제주를 표본에서 제외. 모든 회귀분석은 사업체 수준 패널 자료를 활용하여 패널 고정효과 추정법으로 추정되었으며, 모든 회귀식은 연도별 효과를 포함.

2) 인근 도는 경기도, 충청북도, 전라북도, 경상북도를 포함.

3) 괄호 안은 시도 수준 군집표준오차. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ .

자료: 고용보험 행정자료로부터 필자 계산.

제(2)열과 (3)열은 대조군에서 광역시를 제외하고 분석한 결과를 보여준다. 제(2)열에서는 모든 도를 대조군으로 활용했고, 제(3)열에서는 강원도와 충청남도 및 인접한 경기도, 충청북도, 전라북도, 경상북도만을 대조군에 포함시켜 분석했다. 두 경우 추정치는 모두 음이지만 통계적으로 유의하지 않았다. 또한 둘 간에 거의 차이가 없었다. 강원도의 가장 이상적인 대조군이 무엇인지 단언할 수 없지만, 어느 경우에도 지자체 사회보험료 지원사업으로 인해 사회보험 가입자가 통계적으로 유의하게 증대되었다고 말하기 어렵다.

제(1)-(3)열의 추정치는 지자체 사회보험료 지원사업이 없었다면 모든 시도가 동일한 시간 추세를 시현했을 것이라는 반사실적 가정에 근거한다. 그러나 시도별로 산업구성이 상이하므로 근로자수에 상이한 시간추세를 가질 가능성이 있다. 제(4)-(6)열의 추정치는 제(1)-(3)열의 추정식에 시도별로 다른 선형 시간추세를 허용한 모형을 추정한 결과이다. 이 경우 피보험자수는 0.7% 포인트 안팎으로 증가한 것으로 나

타하며, 결과가 대안적인 대조군 사용에 강건했다. 추정치의 크기는 2012-14년 사회보험료 지원사업 효과 추정치 또는 조사자료를 통해 얻은 지자체 사회보험료 지원사업이 근로자 가입확률에 미친 효과의 추정치와 매우 유사한 수준이다(김도형 2016; 권태구·김도형 2021).

패널 B는 지자체 사회보험료 지원사업이 상용근로자 수에 미친 효과 추정치를 보여준다. 가장 강건한 제(5)열과 제(6)열 추정치를 보면, 지자체 사회보험료 지원사업은 상용근로자 수를 약 1% 감소시킨 것으로 나타났다. 이는 저임금 임시근로자의 증가가 기가입 상용근로자를 대체했음을 시사한다.

요컨대, 지자체 사업의 경우 두루누리 사업에 비해 근로자 1인당 지원액이 더 크다는 사실에도 불구하고 그 효과는 비슷한 수준이거나 더 작은 것으로 나타났다. 또한 사회보험료의 사업주 부담이 완전히 제거되었음에도 불구하고, 두루누리 사업에 비해 특별히 더 큰 효과가 나타나지 않았다는 사실은 사회보험 미가입 결정이 궁극적으로 근로자의 선택에 적지 않게 의존함을 시사한다.

## 6. 미국 ACA의 사례

미국은 선진국들 중 예외적으로 민간 보험 시장을 중심으로 건강보험 체계를 조직해왔다. 2010년 ACA가 의회를 통과함에 따라 미국 건강보험 시장은 규제가 강화되고 사회보험 체계에 더욱 가까워지게 되었다.

ACA를 통해 달성하고자 한 몇 가지 중요한 정책 목표들 가운데 하나는 보험 가입률의 제고였다. 이는 의료 접근성 개선 내지는 건강 개선과는 별개의 문제인데, 보험의 핵심 기능은 건강 개선이 아니고 재무적 보호를 제공하는 것이다.

무보험자 수를 줄이기 위한 조치가 전방위로 시행되었다. 우선 사업주는 노동자에게 건강보험 제공 의무를 갖게 되었다(employer mandate). 이 때 노동자에게 제공되는 건강보험은 일정한 보장성 기준을 충족하는 상품(bronze 등급)이어야 한다. 이러한 보험상품에 대한 노동자 부담의 상한이 존재하며, 사용자가 건강 보험 제공 의무를 이행하지 못한 경우 노동자 1인당 일정액의 벌금이 부과된다.

고용되어 일하지 않는 경우에는 건강보험 구입 의무가 개인에게 부과된다(individual mandate). 공보험 또는 사보험 모두 없는 경우 일정 등급 이상의 보험 상품을 구입할 의무가 있다. 이러한 개인의 재정 부담을 덜어주기 위해, 거래소를 통해 보험 상품을 구입할 경우 보조금을 제공했다. 보조금 액수는 소득에 따라 차등 지급된다. 개인의 경우에도 보험 구입 의무를 이행하지 못하면 벌금이 부과된다.

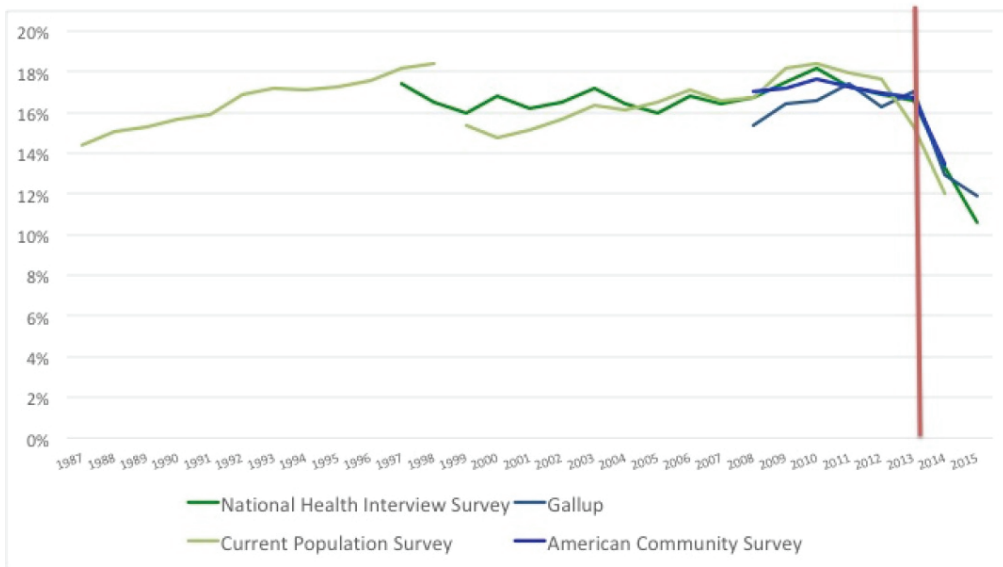
이러한 법적 의무의 부과에 더하여 공보험 즉 메디케이드(Medicaid)를 확대하는

정책, 기존질환에 근거하여 보험 가입을 거부하는 행위를 금지하는 조치, 그리고 피부양자 기준을 18세에서 26세로 확대하는 조치 등이 수반되었다.

건강보험 가입률을 제고하기 위한 이러한 일련의 패키지는 분명한 성과로 귀결되었다. [그림 3-3]에 제시된 바와 같이, 20% 내외를 유지하던 미가입률이 2년만에 10% 초반 수준으로 떨어졌다. 정책 시행 이후 건강보험 사각지대의 단절적 감소는 사회보험료 지원사업 전후 사각지대의 변동과 대비된다. 이러한 미국의 사례는 정부가 강력한 정책적 의지를 갖고, 보험가입률 제고에 필요한 모든 조치들을 시행할 경우, 가시적 정책 효과를 보일 수 있음을 시사한다.

[그림 3-3] 미국 ACA 시행 전후 사례 건강보험

Figure 1: Percentage of Non-Elderly Residents without Health Insurance, 1987-2015



Notes: Datapoints are nationally-weighted estimates for the percentage of U.S. residents ages 0-64 without health insurance: Gallup datapoints are limited to adults 18-64, since that dataset does not include children.

자료: Gruber & Sommers (2019) Figure 1을 전제.

## 7. 소결

저임금 영세사업장 근로자가 부담하는 사회보험료의 대부분이 국민연금 보험료임을 감안하면, 이들 근로자가 국민연금의 가치에 대한 상당한 불신을 안고 있음을 유추해볼 수 있다. 국민연금의 소득재분배 기능을 고려할 때, 저임금 영세사업장 근로자들이 갖고 있으리라고 추측되는 불신의 근본적인 원인은 산술적인 수익률의 문

제가 아니고, 국민연금의 장기지속 가능성이라고 보아야 할 것이다.

이러한 분석은 사회보험 사각지대 해소의 관건은 보조금의 양적 팽창이 아니고, 인구고령화에 강건한 장기 재정 안정을 달성할 수 있는 국민연금 개혁을 통한 신뢰의 회복, 그리고 느슨한 징세 체계를 강화함으로써 사회보험료 납부 순응도를 높이는 조치임을 시사한다.

후자와 관련하여, 최근 미국의 건강보험 가입률 제고의 성공 사례를 참고할 수 있을 것이다. 미국은 사회보험 형태의 건강보험을 갖고 있지 않지만, 2015년 ACA를 통해 사업주의 건강보험 제공 의무, 그리고 일하지 않는 개인의 건강보험 구입 의무를 부과함으로써 사실상 사회보험 체계로 이행 중에 있다. 당연 가입 건강 보험에 익숙치 않은 개인들의 순응도를 높이기 위해, 미국 정부는 개인에게는 보조금을, 고용주에게는 벌금을 부과하였다. 이를 포함한 건강보험 사각지대 해소 정책 패키지를 통해, 미국은 실제로 건강보험 가입률을 현저하게 제고할 수 있었다.

우리나라의 경우에는 사회보험 미가입에 따른 보험료 미납을 탈세로 인식하고, 미가입에 따른 고용주에 대한 벌금 납부 내지는 미납 보험료 회수 조치를 도입하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

## 제3절 국민연금 소득심사

많은 선진국들이 부과식 공적연금제도를 운영하고 있는 상황에서, 인구고령화로 인해 노년부양비가 급등함에 따라 부과식 제도의 재정적 지속 가능성이 크게 훼손되었다. 뿐만 아니라 젊은 노동인력이 빠르게 감소함에 따라 향후에는 고령층의 노동공급에 더욱 크게 의존할 수밖에 없다는 것은 거의 분명해 보인다. 따라서, 공적연금수급 가능 연령의 유연성을 높이고, 연금을 수급하면서 동시에 일할 수 있도록 하는 것(work on pension)이 세계적으로 가장 중요한 두 가지 연금 정책 방향으로 제시되어 왔다(OECD 2017).

전자에 대해서는 우리나라를 포함한 대부분의 국가들이 이미 제도적 장치를 마련한 것으로 보인다. 국민연금의 경우 근로능력 상실 등의 이유로 수급자가 조기 수급을 원할 경우 일반수급연령 도달 5년 전부터 조기 수급이 가능하다. 반대로 근로여력이 충분한 경우 수급을 최대 5년 간 이연할 수 있다. 이처럼 수급 가능 연령의 유연성을 높여줌과 동시에 그에 상응하는 연금액의 보험계리적 조정이 적용된다. 노령 연금을 조기에 수급할 경우 연금액이 연 5% 할인되고, 수급을 이연할 경우 연 7% 수급액이 늘어난다. 반면 많은 국가들이 여전히 연금 수급자가 근로소득을 얻을 경우 연금액을 삭감하는 소득심사제도(earnings test)를 유지함으로써 연금 수급과 근로의 결합을 방해하고 있는 실정이다.

제1소절에서는 2015년 국민연금 소득심사제도의 개혁을 개관한다. 제2소절에서는 소득심사제도의 개혁이 고령층 노동공급에 미치는 영향에 대한 연구를 개관한다. 제3소절에서는 소득심사제도 개혁의 추세를 개관하고 우리나라 소득심사제도의 특징과 문제점을 검토한다. 제4소절에서는 소득심사제도의 추가적인 개혁의 필요성과 대안을 논의한다.

### 1. 2015년 국민연금 소득심사제도: 이슈와 개혁

소득심사제도(earnings test)란 연금 수급자에게 근로소득이 발생할 경우 연금의 지급을 정지하거나 연금 급여를 삭감하는 제도를 일컫는다. 소득심사제도가 노동공급결정을 왜곡할 가능성에 대해서는 일찍이 알려져 있었다. 국민연금의 경우 과거에는 「재직자 노령연금」으로 알려진 제도가 있었고, 현재는 「소득활동에 따른 노령연

금」이라는 명칭으로 유사한 감액 제도가 존속되고 있다. 2015년에 국민연금 소득심사에 큰 변화가 있었다.

2015년 개혁 이전 국민연금 소득심사제도는 단순하고 강력했다. 노령연금 수급연령(NRA)에 도달하여 수급을 개시한 수급자가 “소득이 있는 업무”에 종사할 경우, 노령연금액은 벌어들인 소득액과 무관하게 50% 만큼 일률적으로 감액되었다. 수급자의 연령이 (NRA+1)세인 경우 급여 감액률은 40%, (NRA+2)세인 경우 30%, (NRA+3)세인 경우 20%, (NRA+4)세인 경우 10%가 적용되었다. 수급자 연령이 (NRA+5)세에 도달한 이후에는 감액이 더 이상 적용되지 않았다.

“소득이 있는 업무”의 소득이란 기본적으로 근로자의 근로소득 또는 자영자의 사업소득을 말한다. 다만 수급자의 월소득이 일정 기준을 초과할 때에 한해 수급자가 소득 활동을 일으킨 것으로 인정된다. 여기서 일정 기준은 조금씩 달라져 왔는데, 2006년 이후부터 국민연금 가입자 전체 평균소득월액(소위 A값)이 활용되었다.

2015년 1월 국민연금법 개정으로 소득 활동에 따른 노령연금 감액 방식이 종전의 연령에 따른 일률적 감액에서 소득 수준에 따라 한계 감액률이 점진적으로 증가하는 방식으로 변화했다. 특히 감액률이 연금액에 적용되지 않고, A값을 초과하는 소득(이하 초과소득)에 대해서만 적용되는 방식이었기 때문에 국민연금 소득심사제도는 초고소득 고령 수급자를 제외한 거의 모든 근로자들에게 상당히 완화된 것으로 볼 수 있다.

2015년 소득심사제도 개혁의 핵심적인 세부 사항을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 연령에만 의존하던 감액률이 초과소득의 크기에 따라 달라지도록 변화하였다. 소득이 A값을 초과하지 않는 경우에는 개혁 이전 제도에서와 마찬가지로 감액이 적용되지 않았다. 둘째, 개혁 이전에는 감액률을 노령연금 급여에 적용하여 감액분을 산정했던 것에 반해, 완화된 소득심사에서는 감액률을 초과소득에 곱하여 감액분을 산정했다. 따라서 노령연금액이 큰 수급자일수록 실효암묵세율이 더 낮았다. 결국 새로운 국민연금 소득심사제도는 누진적 성격을 갖는 완화된 소득심사로 이해될 수 있으며, 연령에 의존하던 감액률을 초과소득에만 의존하도록 바꾸면서, 저연령 즉 은퇴 초기에 집중된(front-loaded) 감액방식에서 탈피하게 되었다(Kim forthcoming).

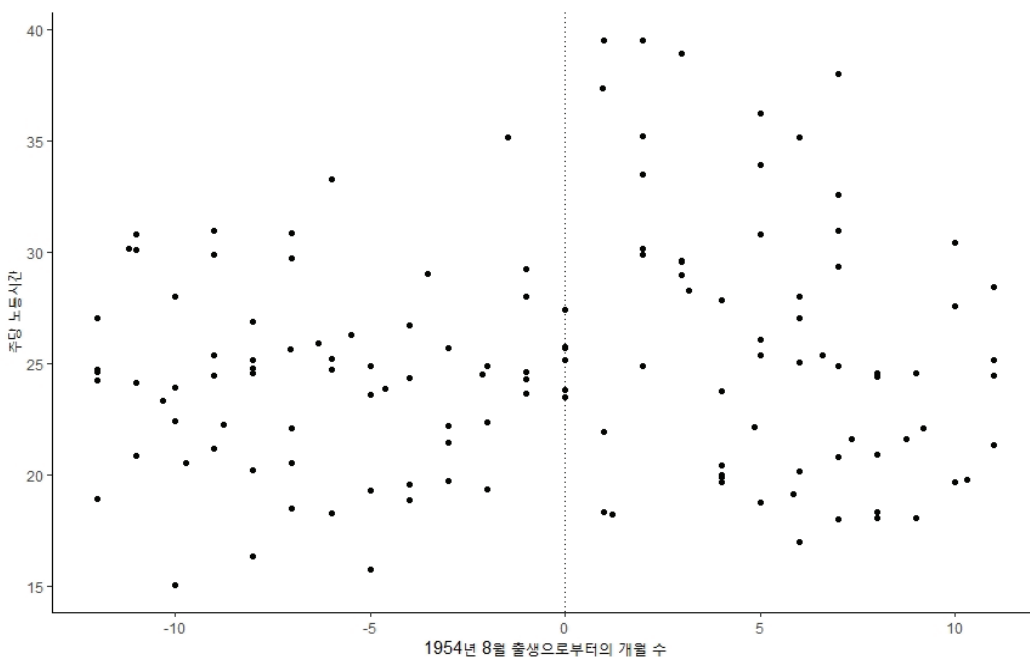
## 2. 2015년 개혁이 고령층 노동공급에 미친 영향

이러한 개혁이 고령 수급권자의 근로 의욕을 높이기 위함이라는 점은 개정 이유에 분명히 제시되어 있다. 그러나 노동 소득에 대한 암묵세율을 낮추는 개혁이 노동공급에 미치는 영향은 불분명하다. 대체효과는 분명 노동공급을 증가시키는 방향으

로 작용하지만, 소득심사 완화에 따른 소득 증가는 노동공급을 감소시키는 방향으로 작용한다. 다시 말해 대체효과와 소득효과에 상대적 크기에 따라 소득심사제도 완화가 연금 수급자의 노동공급에 미친 효과의 방향과 크기가 결정된다.

앞서 설명한 완화된 소득심사제도는 2015년 7월 29일 이후에 수급권을 획득한 수급자들에게만 적용된다. 1954년생 국민연금 가입자들의 경우 만 61세가 되는 2015년에 노령연금 수급권이 발생하는데, 생일이 1954년 7월 28일 이전인 가입자는 개혁 이전 소득심사제도가, 생일이 7월 29일 이후인 가입자는 개혁 이후의 소득심사제도가 적용된다. 이러한 사실을 활용하면, 소위 회귀단절설계(regression discontinuity design)를 통해 소득심사제도의 국소 인과 효과(local treatment effects)를 추정할 수 있다(Kim 2019).

[그림 3-4] 소득심사 개혁에 따른 61-64세 주당 노동시간의 변화



자료: 김도형(2020), 그림 3을 전제.  
원자료: 2018-19년 경제활동인구조사 고령층 부가조사 1954년생 표본.

[그림 3-4]는 상이한 소득심사제도에 직면한 1954년생 61-64세 근로자의 주당노동시간을 나타낸 것이다. 가로축 원점의 좌측은 1954년 7월 이전 출생자들로서 개혁 이전의 소득심사제도가 적용된다. 반면 가로축 원점의 우측은 1954년 8월 이후 출생자들로서 개혁 이후의 소득심사제도가 적용된다. 이들의 주당 노동시간을 서로 비교해

보면, 1954년 8월 이후 출생자의 주당 노동시간이 더 높다는 사실을 알 수 있다. 이는 2015년 소득심사제도의 개혁이 고령층 노동공급을 증가시키는 효과를 가져왔다는 점을 시사한다.

<표 3-4> 국민연금 소득심사제도가 연금수급자의 노동시간과 고용에 미친 영향

| 표본                | 전체<br>(1)        | 연금액                |                    |                     |
|-------------------|------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
|                   |                  | 상위 75%<br>(2)      | 상위 50%<br>(3)      | 상위 25%<br>(4)       |
| <b>A. 주당 노동시간</b> |                  |                    |                    |                     |
| 처치군               | 2.80<br>(2.50)   | 6.80**<br>(2.72)   | 10.92***<br>(3.31) | 6.69<br>(4.71)      |
| 처치군×여성            | 1.62<br>(2.43)   | -1.06<br>(2.95)    | 4.64<br>(4.24)     | 14.69**<br>(5.69)   |
| 관측치 수             | 1,601            | 1,211              | 812                | 414                 |
| 조정결정계수            | 0.14             | 0.15               | 0.18               | 0.15                |
| <b>B. 고용 여부</b>   |                  |                    |                    |                     |
| 처치군               | 0.044<br>(0.051) | 0.121**<br>(0.055) | 0.175**<br>(0.070) | 0.134<br>(0.105)    |
| 처치군×여성            | 0.007<br>(0.051) | -0.014<br>(0.063)  | 0.137<br>(0.093)   | 0.323***<br>(0.124) |
| 관측치 수             | 1,601            | 1,211              | 812                | 414                 |
| 조정결정계수            | 0.11             | 0.13               | 0.14               | 0.14                |

주: 표본에서 연금액 25번째 백분위는 27만원, 50번째 백분위는 43만원, 75번째 백분위는 88만원.

괄호 안은 강건표준오차. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

출처: 김도형(2020), 부표 3을 전제.

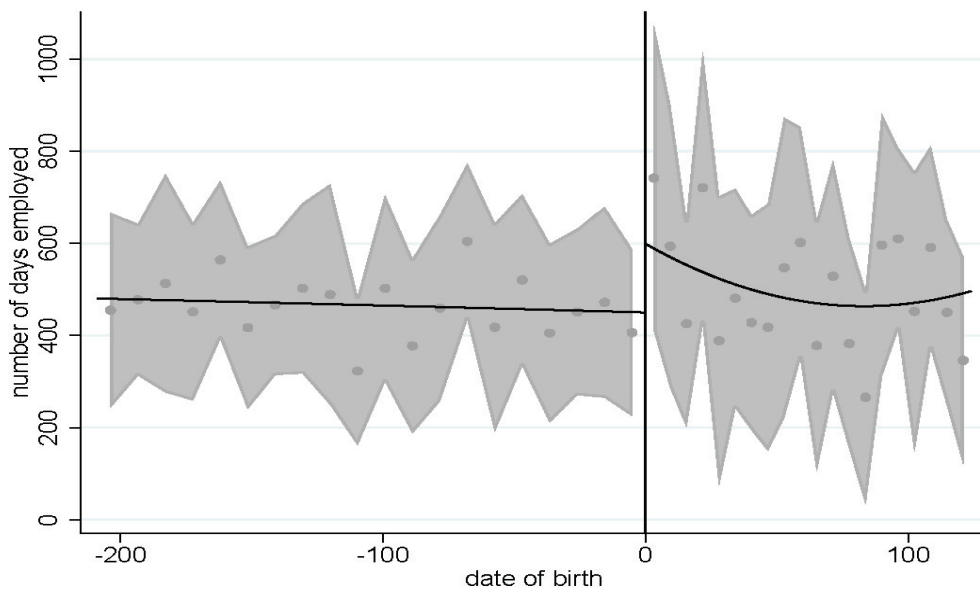
원출처: 2018-19년 경제활동인구조사 고령층 부가조사 1954년생 표본.

<표 3-4>는 조사 자료를 활용하여 국민연금 소득심사제도가 연금 수급자의 노동시간과 자영업을 포함한 고용에 미친 영향을 모수적 회귀단절기법을 통해 분석한 결과이다(김도형 근간). 조사 자료에서는 소득심사제도가 남성의 노동시간과 고용에 미친 영향이 분명히 드러난다. <표 3-5>의 패널 A를 보면, 소득심사제도는 연금액 상위 75% 수급자의 주당노동시간을 6.8시간, 연금액 상위 50% 수급자의 주당노동시간을 약 11시간 통계적으로 유의하게 증가시킨다.

남녀 간 차이는 연금액 상위 25%에서만 통계적으로 유의하며, 여성의 노동시간 증가가 크게 두드러진다. 이처럼 고령 여성의 강한 반응은 행정자료에도 분명하게 드러난다. [그림 3-5]는 [그림 3-4]에서와 유사하게, 1954년생 여성에 대하여 출생일(가로축)에 따른 만 61-64세 고용일수(세로축)를 표시한 것이다. 원점의 좌측은 출생일이 빨라 개혁 이전의 소득심사제도에 직면한 수급자들을, 우측은 출생일이 늦어

개혁 이후 소득심사제도에 직면한 수급자들을 보여준다. 이 둘을 비교하면, 소득심사 개혁의 결과 고용일수가 크게 증가한 것을 볼 수 있다.

[그림 3 - 5] 소득심사 개혁에 따른 61~64세 고용일수의 변화, 여성



주: 1) 2015년 1월 국민연금법 개정으로 소득 활동에 따른 노령연금 감액 방식이 종전의 연령에 따른 일률적 감액에서 소득 수준에 따라 한계 감액률이 점진적으로 증가하는 방식으로 완화되었으며 이러한 제도변경은 54년 7월 29일생부터 적용됨.  
 2) 가로축은 출생일이 1954년 7월 29일로부터의 떨어진 일수를 의미  
 자료: 고용보험 DB를 활용하여 필자 계산.

요컨대, 2015년 국민연금 소득심사 제도의 개혁은 교육수준이 높은 고령층의 근로 유인을 강화한다는 소기의 목적을 분명히 달성했다고 볼 수 있다.

### 3. 소득심사제도의 국가간 질적 비교

캐나다와 영국은 1970년대와 1989년에 각각 소득심사제도를 폐지했고, 미국은 2000년 이후부터는 일반수급연령에 도달한 수급자에게는 소득심사를 적용하지 않는다. 캐나다의 경우 소득심사제도를 점진적으로 제거한 결과 고령층 전일제 노동공급이 상당히 크게 증가했음이 알려져 있다(Baker and Benjamin (1999)). 그와 비슷하게, 영국의 경우에도 소득 심사 폐지 이후 고령 남성 노동공급이 주당 4시간 증가했다

(Disney and Smith 2002).

미국의 소득심사제도는 노동에 따른 연금 삭감이 아닌 강제 저축에 해당한다(김도형 2020). 그러나 이 경우에도 최소한 1%의 고용 위축이 관찰된다(Gelber et al. forthcoming). 소득심사가 상대적으로 만연한 유럽 대륙의 경우에도 아일랜드, 포르투갈이 소득심사제도를 폐지했고, 북유럽의 경우에도 소득심사제도가 없던 스웨덴, 핀란드를 따라 노르웨이는 2011년 소득심사제도를 폐지했다.

<표 3-5>에 제시된 바와 같이, 소득심사제도가 최근까지 남아 있는 주요 선진국들의 소득심사 규정을 살펴보면, 거의 모든 국가들이 일반수급연령에 이르러서는 소득심사를 적용하지 않고 있음을 알 수 있다. 이는 정상적으로 연금 수급권을 획득한 수급권자들의 노동 공급 유인을 약화시키지 않으려는 세밀한 정책 설계의 결과이다. 반면 우리나라는 그리스와 더불어, 정상적인 연금 수급권이 발생한 이후에도 소득이 생기면 연금급여가 감액 지급되고 있다.

<표 3 - 5> 주요국 소득비례 공적 연금제도의 소득심사제도

| 국가명   | 조기 수급연령 (ERA) | 일반 수급연령 (NRA)      | 소득심사 규정  |
|-------|---------------|--------------------|--|
| 오스트리아 | 62            | 65(M)<br>60(F) ↗   | ERA~NRA(소득이 일정액 초과 시 감액률 100%). NRA 이후에는 미적용.                                      |
| 벨기에   | 63            | 65 ↗               | ERA~NRA(감액률은 소득에 따라 35% 또는 100%). 2016년부터 NRA 이후 또는 45년 이상 기여 시 미적용.               |
| 독일    | 63c           | 65.6 ↗             | ERA~NRA.   |
| 그리스   | 62            | 67 ↗               | NRA 이후부터 적용. 한계감액률 60%   |
| 일본    | 60            | 63(M) ↗<br>61(F) ↗ | 2004년 이후 NRA 도달 후 근로-수급 결합 가능. 총소득(국민연금+후생연금+시장소득)이 한도 초과 시 초과분의 50% 감액.           |
| 한국    | NRA-5         | 62 ↗               | NRA~NRA+4 소득심사 적용  |
| 스페인   | 61            | 65.8 ↗             | 2012년까지 100% 감액. 2013년 이후 감액률 50%로 하향 조정.  |
| 미국    | 62            | 66 ↗               | 감액분은 추후 연금 인상으로 보상하는 강제 저축. 2000년부터 NRA 이후에는 적용하지 않음. ERA~NRA: 소득 일정액 초과 시 50% 감액. |

주: 1) 수급연령은 2020년 기준, 소득심사 규정은 2019년 또는 가용한 최근 연도 기준.  
 2) NRA(normal retirement age)는 일반수급연령을 의미하며, M은 남성, F는 여성을 의미.  
 3) ↗는 스케줄에 따라 상향 조정되고 있음을 의미.  
 자료: 김도형(2020)의 표 1의 일부를 전재.

## 4. 국민연금 소득심사제도에 대한 평가

국민연금 소득심사제도는 두 가지 측면에서 평가할 수 있다. 우선 효율성 측면에서 보면, 개혁 이전 소득심사제도는 고령층에 대한 상당한 암묵 과세로 작용하면서 근로 유인을 약화시키고 노동 공급을 줄이는 방식으로 작용했다. 국소적인 증거이긴 하지만 소득심사제도 완화 이후 노동공급이 크게 증가했다는 사실은, 이러한 노동 왜곡(labor wedge)으로 인한 후생 손실이 소득심사제도 개혁으로 크게 감소했을 것임을 시사한다. 또 다른 분명한 사실은 소득심사제도의 폐지는 어느 누구의 후생도 감소시키지 않으면서도 누군가의 후생은 증가하는 파레토 개선이 될 것이라는 점이다. 덜 분명한 점은 소득심사제도의 폐지가 고령층의 추가적인 노동 공급으로 이어질 것인지 여부이다(김도형 근간). 현행 소득심사제도가 소득이 아주 높고 연금액이 높은 고령층, 즉 가장 생산적인 수급자에게 여전히 제약으로 작용할 것임을 고려하면, 한계적인 노동공급 증가가 작다하더라도 사회에는 적지 않은 도움이 될 수 있다.

국민연금 소득심사제도의 도입 취지가 형평성 제고임을 고려하면, 형평성은 국민연금 소득심사제도의 평가의 효율성 못지않게 중요한 요소로 고려될 필요가 있다. 우선 특정한 연령의 수급자에게만 적용되는 소득심사제도는 연령차별로 해석될 가능성이 존재한다. 연금수급자에 대한 차별적 조치는 과거 노동시장에 대한 오해에서 시작되었다고 볼 수 있다. 예컨대 대공황기 사회보장연금 도입 당시 소득심사제도를 시행한 미국의 사례를 보면, 소득심사는 은퇴자들의 노동 공급을 줄이기 위한 장치였으며, 이를 통해 청년 고용이 증가할 것이라는 기대를 내포한 것이었다(Miron & Weil 1998). 소득심사가 은퇴자들의 노동공급을 줄이는데 기여했을지 모르지만, 고령 노동과 청년 노동이 대체 관계라는 관념은 노동 정량 오류(lump of labor fallacy) 혹은 그저 넓은 믿음으로 이해된다(Gruber & Wise 2010).

나아가 근로소득이 일정 수준을 넘어서면 연금액을 삭감하는 규칙 자체는 정부가 은퇴 소득의 적정성에 대한 판단 능력을 갖고 있음을 전제한다. 하지만 동일한 소득이 어떤 개인에게는 충분하고 다른 개인에게는 부족할 수 있음은 자명하다. 예컨대 배우자의 의료비 마련을 위해 노동시장에 남아 있는 배우자의 높은 근로소득이 이 가구의 은퇴소득이 적정함을 의미하지 않는다.

소득심사제도를 소득재분배 관점에서 평가하더라도 논란의 소지가 존재한다. 우선 국민연금은 A값을 통한 명시적인 소득재분배 메커니즘을 이미 갖고 있기 때문에, 소득심사에 따른 감액은 과도한 형평의 추구로 해석될 수 있다. 특히 A값을 통한 소득재분배 메커니즘은 형평 개선에 더하여 보험의 편익을 제공하는데 반해, 소득심사제도는 그러한 기능을 전혀 하지 못한다. 무엇보다, 국민연금 소득심사제도를 통해

추구하는 형평성은 근로소득과 국민연금급여 측면의 형평성으로 종합적 경제적 능력에 따른 형평성 관점에서는 오히려 악화된 결과를 가져올 가능성도 존재한다. 이상적인 소득재분배 제도는 은퇴자산 및 모든 종류의 소득을 고려해야 하지만, 소득심사제도는 자산, 금융소득, 여타 연금소득을 제외하고, 오직 근로소득과 국민연금 노령연금만을 고려하기 때문이다. 결국 사회후생 개선을 위해 형평성을 제고하고자 한다면, 이는 자산과 소득을 모두 고려하여 조세재정제도를 통해 달성할 수 있는 일이지, 특정 연금제도 안에서 특정 소득만을 고려하여 성취될 수 있는 것이 아니다.

## 제4절 맺음말

국민연금 개혁 과제를 정리해보자. 사회보험 사각지대와 관련하여 지난 10년간의 보조금 정책은 지속적인 개선가능성 검토가 필요하다. 매년 1조 원 안팎의 재정 지출에도 불구하고 사각지대 해소 효과가 통계적으로 유의하게 관찰되지는 않고 있기 때문이다. 재정지출은 영세사업장 고용주 보조로 귀착되었고, 오히려 상용 근로자 수를 임시근로자로 대체시킨 효과를 낸 것으로 해석될 여지가 있다. 보조금 사업의 인과 효과가 없었다는 사실은 보조금을 폐지하더라도 미가입자가 늘어나지는 않았을 가능성을 시사한다.

사회보험료 보조금을 유지한다면, 보조금을 노동수요가 극히 비탄력적이고 고용의 질이 낮은 영세사업장에 지원하기보다, 노동수요가 탄력적이고 고용의 질이 더 높은 일정 규모 이상 사업장에 대하여 청년 고용에 대한 임금 보조를 제공하는 방식으로 제도의 전환을 고려할 수 있을 것이다. 중규모 이상의 사업장을 보조한 터키의 보조금, 그리고 청년층에 제공한 스웨덴의 보조금은 현저하게 고용을 증대했다는 증거가 있다. 물론 사회보험 사각지대 해소사업을 이처럼 명시적인 적극적 노동시장 정책으로 전환한다 하더라도, 보조금 수급기간에 한도를 설정하는 것은 필요해 보인다. 중앙정부 정책이 전환될 경우, 이와 연계된 지자체 사업들이 그러한 변화를 따라갈 것으로 보인다.

시간이 흐름에 따라 사회보험 사각지대는 추세적으로 감소하고 있고, 2010년 근로자의 25%에서 2020년 현재 15% 미만으로 작아졌다. 향후 사회보험 사각지대 해소 정책은 국민연금에 대한 신뢰를 제고하는 것에 초점을 맞출 필요가 있다. 사회보험료에 대한 순응도를 높이기 위해서는 장기 재정안정화를 통해 국민연금의 지속 가능성에 대한 회의를 불식시키는 것이 가장 중요할 것으로 보인다.

부과징수체계 강화는 여전히 필요한데, 향후 공적연금 개혁의 항배에 따라 사회보험료가 세금이 될 가능성이 존재한다. 이 경우 국세청 중심의 부과징수체계 개편이 자연스럽게 따라올 수 있을 것이다.

고령층 노동공급 확대라는 큰 틀에서 보았을 때, 공적연금 소득심사제도의 추가적 개선을 검토할 필요가 있다. 현행 소득심사제도가 제공하는 인센티브는 일을 하되 너무 많이는 (또는 너무 많은 임금을 받고는) 하지는 말라는 뜻을 함축한다. 불필요한 후생손실을 제거하고, 고령층에게 노동공급을 저해하지 않을 유인구조를 마련하기 위하여 소득심사제도의 폐지를 검토할 수 있다. 사회후생 증진을 위한 형평성 개선이 필요하다면, 연금제도가 아닌 조세재정제도를 활용한 보완적 정책개입을 고려할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 권태구·김도형(2021), 「사회보험료 보조금의 고용 효과: 지방자치단체 사업으로부터의 증거」, mimeo.
- 김도형(2016), 「두루누리 사회보험 지원사업의 성과평가와 정책적 시사점」, 『KDI FOCUS』 제75호, 2016. 9. 29, 한국개발연구원.
- \_\_\_\_\_ (2017), 「재정사업 시행 이전의 성과관리: 사회보험료 지원사업의 교훈」, 이재준(편), 『재정사업 성과관리체계 개선방향: 심층평가를 중심으로』, KDI 연구보고서 2017-08, 한국개발연구원.
- \_\_\_\_\_ (2020), “Incidence of payroll tax subsidies in south korea,” mimeo.
- \_\_\_\_\_ (근간), 「국민연금 소득심사제도와 고령층 노동공급」, 이태석(편), KDI 연구보고서.
- 유경준·강창희·최바울(2016), 「사회보험료 지원사업(두루누리 사업)의 효과: 현대 성과평가론의 적용」, 『경제학연구』 64(1), pp. 73-106.
- Baker, Michael, and Dawyne Benjamin (1999), “How do retirement tests affect the labour supply of older men?” *Journal of Public Economics* 71, 27-51.
- Disney, Richard, and Sarah Smith (2002), “The labour supply effect of the abolition of the earnings rule for older workers in the united kingdom,” *Economic Journal* 112(478), C136-C152.
- Gelber, Alexander, Damon Jones, Daniel W. Sacks, and Jae Song, “The employment effects of the social security earnings test,” *Journal of Human Resources*, forthcoming.
- Gruber, Jonathan, and David A. Wise (2010), *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment*, University of Chicago Press.
- Gruber, Jonathan, and Benjamin D. Sommers (2019), “The affordable care act’s effects on patients, providers and the economy: What we’ve learned so far,” NBER Working Paper No. 25932.
- Kim, Dohyung (2019), “Consequences of penalizing work on pension in south korea,” A paper presented at Korean Association of Public Finance Fall Meeting, 2019. 10. 25.
- Kim, Dohyung and Kwon, Taegoo (2021), “The effects of social-insurance contributions subsidy on social insurance coverage: Evidence from experiment in Kangwon,” Mimeo.
- Kim, Dohyung, “Retirement incentive of earnings test: The national pension in south korea,” KDI-EWC Series on Economic Policy, forthcoming.
- Miron, Jeffrey A., and David N. Weil (1998), “The genesis and evolution of social security,” Bordo, Michael D., Claudia Goldin, and Eugene N. White (Eds.), *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, University of Chicago Press.
- OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.

## 제4장 퇴직연금의 문제점과 개선방향<sup>18)</sup>

### 제1절 서론

다층노후소득보장체계는 우리 사회에서 많이 논의되어져 왔다. 다층노후소득보장 체계를 둘러싼 논의의 핵심은 노후소득의 source를 공적연금, 기업연금, 개인연금 등으로 다양화함으로써 노후소득 부족에 대처하자는 것이다. 물론, 이에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. 부정적인 시각에서는 World Bank (1994)에서부터 발전되어 왔던 다층노후소득보장체계 논의가 사실은 적립식 사적연금의 역할을 강화하자는 시장주의자들의 의도에서 기인한 것이라고 간주하는 반면, 반대 시각에서는 다층노후소득보장체계는 공적연금에만 의존하는 많은 국가들이 인구고령화시대에 지향해야 할 유일한 대안으로 간주되기도 한다.

다층체계에 관련된 논의들은 매우 다양하지만, ‘각국이 처한 사회경제적 여건과 기존 제도 경로를 고려하여 각국의 상황에 맞는 공사연금 혼합 (public/private pension mix)을 구축하여야 한다’는 정도로 요약될 수 있다. 1층의 공적연금은 보편적인 제도로써 각국의 정책 유산에 따라 빈곤경감 기능에만 초점을 두는 기초연금 방식으로 운영될 수도 있고 소득유지 기능까지 담당하는 소득비례 형태로 운영될 수 있다. 즉, 1층의 역할은 소득재분배기능에 한정될 수도 있고 보험기능까지 수행할 수도 있다. 2층의 기업연금은 각국 전통에 따라서 고소득 근로자 위주의 기업복지 차원의소득비례연금으로 운영될 수도 있고, 저소득 근로자를 제외한 대다수의 근로자를 포함하는 강제적/준강제적 소득비례연금으로 운영될 수도 있다.

1층과 2층 연금의 관계는 국가마다 상이하다. 서구 선진국의 경우 기업연금이 발전된 국가들의 공적연금은 소득재분배 기능에 치우쳐진 기초보장에 머물러 있거나 소득비례 연금이라도 불충분한 노후소득보장이 이루어지는 경우가 대부분이다. 반

---

18) 단국대학교 사회복지학과 정창률 교수 작성

면, 기업연금이 상대적으로 덜 발전된 국가들은 공적연금이 강력한 소득비례연금으로서 충분한 노후소득보장을 제공하도록 설계된 경우가 일반적이었다. 사적연금인 기업연금을 발전시켜온 국가들이 주로 소득비례형 공적연금 중심의 비스마르크형 제도를 운영하는 나라가 아니라 공적연금을 기초보장 형태로 운영하는 베버리지형 제도를 운영하는 나라였던 것은 우연이 아니다 (Behrendt 2000).

그러나, 이러한 전통적인 추세는 최근 변화하고 있다. 인구고령화로 인한 연금재정 문제로 인해서 비스마르크형 연금제도를 가진 국가들 역시 공적연금을 축소하면서 이를 부분적으로 기업연금으로 대체하고 (혹은 개인연금을 활성화하는) 공적성격을 강화하는 연금개혁을 실시하였다. 과거에는 노후소득보장제도에서 기업연금의 역할이 주로 베버리지형 연금체계를 운영하는 국가에서만 주요하게 다루어졌던 반면, 이제는 대부분의 선진국까지 그 중요성이 확대되었음을 의미한다. 이는 또한 전통적으로 기업연금이 우수한 근로자를 확보하고 유지하기 위한 일종의 기업복지 차원에서 도입/확대되어왔던데 반해, 이제는 국가의 전체 노후소득보장 틀에서 다루어지는 공적 성격을 가미한 제도로 발전하였음을 의미한다.

우리나라 퇴직연금 제도는 결코 하찮은 제도가 아님에도 불구하고, 연금개혁 논의 혹은 노후소득보장 강화 논의에서 주요하게 다루어지지 않았다. 한편에서는 사적연금인 퇴직연금 논의 대신 공적연금 논의에 초점을 두어야 한다는 입장을 보여왔고, 다른 한편에서는 자산시장 활성화 수단으로서의 현재 방식의 지속을 암묵적으로 지지해왔다. 그러나, 현실적으로는 한국의 노후소득보장 논의에서 퇴직연금을 배제하고는 생산적인 대안을 도출하는 것이 어려운 것이 사실이다. 기업연금이 사적연금이라고 해서 반드시 불평등을 강화하는 수단으로 기능하지 않아왔다는 것이 선진국의 경험이며, 어떻게 기업연금에 공적 목적을 달성하기 위한 수단을 강화해왔는지가 핵심이다.

기업연금은 다양한 가능성을 가진 제도로서, 개인 금융상품처럼 운영되기도 하고 공적연금의 특성을 반영하여 운영되기도 한다(정창률 2020a). 기업연금은 법에 의한 운영되는 강제적 공적연금과 경제적 유인에 의해 운영되는 자발적인 개인연금 사이의 독특한 성격을 가진다. 따라서, 일부 기능에 있어서는 기업연금이 공적연금과 유사한 기능을 하기도 하지만, 다른 기능에서는 개인연금과 비슷한 기능을 수행하는 부분도 존재할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 퇴직연금의 다양한 발전 가능성은 우리나라에서 별로 다루어지지 않았다. 이 글은 퇴직연금의 현황과 문제점을 제시하고, 노후소득보장 강화 측면에서 퇴직연금의 개선방안을 제시하도록 한다.

## 제2절 퇴직연금의 이론, 현황 그리고 문제점

### 1. 기업연금 관련 이론

#### 1) 적용대상

기업연금의 적용대상은 적용범위가 보편적인 공적연금보다 일반적으로 협소하다. 공적연금제도는 일반적으로 근로자 이외의 자영자 등에 이르기까지 당연가입을 요구하지만, 기업연금은 원칙적으로 근로자만을 대상으로 한다.

기업연금의 적용대상 설정에서 핵심적 이슈는 공적연금과 마찬가지로 기업연금의 가입을 의무로 할 것이냐에 대한 것이다. 전통적으로 기업연금제도는 우수한 근로자를 확보하기 위한 수단으로 활용되어 왔다. 기업연금의 발전과정을 보면, ‘동일노동 동일임금’의 전통을 가지고 있는 유럽국가들의 경우 기업연금은 양질 근로자를 확보하기 위한 방안으로 널리 활용되어 왔다.<sup>19)</sup> 이는 기업연금제도가 기본적으로 국가 차원에서 의무적인 제도로 도입된 것이 아니었다는 것을 의미한다. 그보다는 특정 기업이 우수하고 생산성 높은 근로자를 확보하기 위한 수단으로 기업연금 제도를 운영하여 왔다.

그러나, 기업연금제도 초기의 취지가 무엇이었던지 간에, 현재 기업연금의 성격은 다소 변화된 것이 사실이다. 몇몇 국가들은 공적연금 축소를 조건으로 기업연금의 가입유인을 강화하여 왔으며, 또 다른 일부 국가들의 경우에는 기업연금 역시 공적연금처럼 가입을 사실상 의무화하기도 하였다.

기업연금의 적용대상을 의무화할지 말지의 문제는 기업연금의 성격을 결정하는 중요한 요인이 된다. 기업연금의 가입대상을 기업 자율에 맡기는 경우 기업연금은 사실상 대기업 근로자들을 위한 기업복지의 성격을 가지며, 공공의 역할은 매우 제한된다. 이 경우에는 기업연금에 대한 국가의 개입이나 규제는 세금 감면 정도에 그치는 것이 일반적이다. 그러나, 기업연금제도를 의무화하는 경우에는 기업연금의 성격은 준공적 연금 (quasi-public pension)으로 넓어지게 되며, 노후의 소득대체율 등에 대해서 공적연금까지 혼합하여 고려하게 된다. 또한, 급여의 수급권보호 등 제도 설계에서의 일부 요소들을 기업 차원에서 결정하도록 하지 않고 정부가 근로자를 보호

19) 기업복지(occupational welfare)라는 용어는 오랫동안 서구에서 기업연금과 동의어로 사용되어 왔다.

하기 위한 다양한 규제에 개입하게 된다.

가입 의무화에 대해 법적으로 기업연금 가입을 의무화하는 국가(스위스)도 있으며, 일부 국가들의 경우 의무화를 법제화 하지는 않지만 단체협약을 통해서 사실상 의무 제도로 기업연금을 운영하는 국가(스웨덴, 네덜란드)도 있다.<sup>20)</sup> 분명한 것은 사적연금(대개 기업연금)이 높은 가입률을 가지는 것은 공적연금을 통해서 충분한 소득유지 (income maintenance) 기능을 수행하지 않는 경우가 일반적이다 (Behrendt 2000). 그러나, 가입을 의무화하더라도 가입이 가능한 소득 하한을 설정하여 저소득 근로자들의 가입을 제한하는 것이 일반적이다. 이는 일정소득 이하 저소득 근로자들은 기업연금보다는 (재분배적인) 공적연금을 통해서 노후소득에 대처하는 것이 국가 차원의 정책 방향이기 때문이다.

기업연금에 가입하는 방법에 있어서도 국가마다 차이가 있다. 기업 단위(혹은 기업 연합)에서 기업연금에 가입하는 방식을 채택하는 나라도 있지만, 산업 단위에서 기업연금 가입이 일반적인 국가도 있다. 후자의 경우에는 개별 근로자들이 제도에 가입할 수 있는 영역은 넓지 않은 반면, 전자는 경우에 따라서 투자방향 등에 대해 기업이 아니라 가입자 개인이 선택하도록 하는 방식을 채택하기도 한다. 또한, 최근에는 일부 국가에서 기업연금처럼 보이지만 실제로는 개인계좌 형태로 (혹은 개인연금과 유사하게) 가입하는 방식을 채택하는 국가들도 있다.

## 2) 보험료 (재정)

기업연금 재원은 사용자 혹은 근로자의 기여로 구성되는 것이 일반적이다. 국가에 따라서 사용자가 보험료 전액을 부담하는 방식으로 운영될 수도 있지만, 사용자와 근로자가 보험료를 분담하는 방식으로 운영될 수도 있다.

기업연금의 기금을 적립해야 하는지 여부 역시 기업연금의 오랜 논쟁거리 가운데 하나였다. 독일 등 일부 국가의 경우에는 기업연금 급여지급을 위해서 기금을 별도로 축적하기 보다는 (별도의 적립 없이) 기업에 이를 재투자하도록 하는 이른바 장부가방식(book reserve scheme)이 사용되어 왔던 반면, 영국, 미국 등의 국가에서는 기업연금 기금을 기업의 관리에서 독립시켜서 외부에 적립하는 방식이 선호되었다. 기업운영이 안정적인 상황에서 장부가방식은 기업에 대한 연대감을 증진시키는 등 긍정적인 기능을 수행할 수 있으나, 최근 들어서는 기업의 도산이나 통폐합이 빈번해지고 비적립 기업연금 방식은 수급자 지급보장에 취약한 방식으로 인식되게 되었다.

20) 자동등록 (automatic enrolment) 방식은 강제가입과 자발적 가입의 중간 단계라고 볼 수 있다. 일단 가입을 시키되, 본인이 원하면 탈퇴(opt-out) 할 수 있도록 하는 방식이다. 이에 대해서는 정창률 (2016)을 참조하기 바람.

오늘날에는 기업연금은 적립방식으로 운영되어야 한다는 인식이 일반화되고 있다.

적립방식을 채택한다 하더라도, 적립방식의 적립비율의 규모에 대해서는 여전히 논란이 있다.<sup>21)</sup> 적립식 확정급여 (Defined Benefit (DB))형 기업연금은 현재 시점에서 모든 가입자에게 지급해야 하는 연금금액을 모두 적립하는 것을 원칙으로 하는 것이 일반적이다. 문제는 100% 적립원칙을 엄격하게 적용하는 가운데 투자손실이 크게 발생하는 경우, 기업이 부족한 적립분을 단기간에 벌충해야 하는 부담이 클 수 있다는 것이다. 또한, 금융투자 수익률이 낮을 때는 보통 경제가 침체된 상황으로 기업의 경영환경이 좋지 않은 경우가 대부분이다. 그러므로, 많은 경우에 기업의 경영 여건이 좋지 않을 때 기업연금의 적립 부족금액을 메워야 하는 상황이 발생할 수 있다. 이는 안정적인 기업연금 제도 유지를 위해 존재하는 기금이 오히려 기업 경영의 어려움을 증폭시키는 요소가 될 수도 있다는 것을 의미한다. 이에 대처하기 위해서는 100% 적립이 되지 않는 상황이라도 일정비율의 적립 부족분에 대해서는 별도의 조치를 유예하고, 일정비율 이하로 기금이 줄어드는 경우 수년에 걸쳐서 부족분을 매우도록 하든지 아니면 기업, 근로자, 수급자들이 위험을 분담하는 계획을 논의하여 부담을 분담하도록 하는 방식을 운영하는 경우도 있다.

#### <참고> 네덜란드 기업연금의 적립 규제

네덜란드 기업연금은 위험 분산 및 투자 실패에 대해 강력한 사전감독을 통해서 해결해 왔다. 기업연금에 관한 감독은 네덜란드 중앙은행(DNB)과 금융감독원의 연금시장감독국(AFM)이 맡아 왔다. 네덜란드 기업연금의 평균 적립률(funding ratio)은 금융위기 이전인 2007년에 144%였지만, 2008년이 되면 96%로 줄어들게 되었고 적립부족(underfunding)을 해결하는 것이 중요해졌다. 이에 적립율의 산정과 관련된 부분을 강화하기 위해 2015년 금융산정틀(Financial Assessment Framework)을 만들어서, 2016년 말까지 전체 연금기금의 90%로 하여금 최소적립률(solvency ratio)을 지키지 못했을 때 ‘회복계획 (recovery plan)’을 채택하도록 의무화하였다. 연금기금(pension fund)은 104.2%의 최소 적립률을 충족하지 못하는 경우 10년 내에 이를 회복시키기 위한 회복계획을 제출해야 한다. 회복은 일차적으로 추격 기여 (catch-up contribution)를 통해서 달성될 수 있으나, 그것만으로 충분하지 않을 경우 급여 연동의 (부분 혹은 전체) 동결(freeze)을 통해서도 가능하

21) 이는 DB 방식과 최소수익률을 보장하는 일부 DC 방식에 적용되는 것으로, 최소수익률을 보장하지 않는 영미식 DC 방식의 경우에는 적립 미달 개념이 존재하지 않고, 원금 손실은 가입자의 급여 하락으로 이어진다.

다. 그리고, 만일 적립률이 80% 이하로 떨어지거나 5년 연속 최소 적립률을 밑도는 경우 급여 삭감을 최후의 방법으로 사용할 수 있다(Gerard 2018). 적립부족에 대한 3가지 방법 가운데 연동 동결이나 급여 삭감은 사실상 현재 기업연금 가입자가 아니라 급여 수급자들에게 연금재정의 건전화를 위해서 일정부분 희생을 요구하는 것으로 이해되며, 네덜란드 기업연금의 연대(solidarity)가 반영되는 것으로 이해될 수 있다.

DB 방식의 경우에는 보험료율이 정해져 있지 않은 것이 일반적이다. 그 이유는 DB 방식 고유의 특징 때문으로서, DB 방식의 경우 보험료율을 정해놓는다 해도 차후 투자성파로 인한 적립금액을 사용자나 가입자가 조정해야 하기 때문이다. 금융시장의 성과가 좋은 때에는 기업이 적립금액을 추가로 채우지 않아도 저절로 의무 적립금을 초과한 기금 축적이 가능할 수도 있으나, 반대로 금융시장의 성과가 나쁠 때에는 기업을 도산에 빠뜨릴 정도의 큰 금액을 충당해야 할 수도 있다.

반면, 확정기여 (Defined Contribution (DC)) 방식의 경우에는 사전에 보험료율이 정해져 있는 것이 일반적이다. 즉, 사용자 혹은 근로자가 확정되어 있는 보험료율을 운용기관에 내면 운용기관은 그 보험료 수입을 바탕으로 운용을 한다. 이 경우, 기업은 일반적으로 투자 성과가 나빠졌다고 해서 이를 벌충해야 할 의무가 없게 된다.

마지막으로 기업연금에 대해서 정부가 별도의 공적재원을 투입하는 것이 필요한가에 대한 것이다. 사실 많은 기업연금제도는 가입을 유도하기 위한 세금감면을 사용하여 막대한 재정지출이 간접적으로 투입되고 있다. 다시 말해서, 기업연금 보험료를 임금으로 대신 지급했다면 특히 고소득근로자들의 경우 상당한 세금을 냈을 것이며, 이는 기업연금을 통해서 정부는 막대한 조세수입을 포기했다는 것을 의미한다.<sup>22)</sup> 사실 세금감면 정책은 기업연금을 활성화하기 위한 핵심적인 정책 수단이라고 할 수 있다. 그렇지만, 기업연금 제도에서 저소득근로자들을 위한 재정지원 등은 원칙적으로 이루어지지 않는다. 왜냐하면 저소득근로자들을 위한 재정지원이라 함은 소득재분배 기능을 위한 것인데 이는 사실 공적연금의 역할이지 기업연금의 역할은 아니기 때문이다. 그러나, 기업연금을 통한 막대한 세금감면이 결과적으로는 고소득층에게 이익이 된다는 점에서, 기업연금의 세금감면은 그 반대급부로 공적연금의 소득재분배기능을 위한 주요 근거가 될 수 있다.

22) 기업연금의 과세는 정책에 따라서 달라지는데, 다수의 경우에 보험료 납입시가 아니라 급여 수급시에 과세하는데 급여 수급 시 과세는 고소득층에게 유리하다. Turner & Watanabe (1995)는 기업연금의 과세 정책은 기업연금의 엔진이자 브레이크라고 그 중요성을 지적하였다.

### 3) 급여

기업연금 급여의 결정방식은 DB와 DC 방식으로 나누어지는데, DB 방식은 급여 수준이 사전에 결정되는 방식이고, 반대로 DC 방식은 기여가 사전에 결정된다. 이 두 방식의 구분은 사실 급여의 결정방식이기도 하지만, 다른 한편으로는 위험을 부담하는 방식으로 볼 수도 하다. 원칙적으로 DB 방식은 사용자가 위험을 부담하는 방식이며, 반대로 DC 방식은 근로자가 위험을 부담하는 방식이라고 볼 수 있다. 그러나, 이론적인 구분은 기업연금 급여결정방식의 양극단을 보여주는 것일 뿐, 실제로는 그 사이에 다양한 방식이 있을 수 있다. 예를 들어, DC 방식은 보험료만 정해질 뿐 급여액은 투자 성과에 따라 결정되어 결과적으로 근로자가 모든 위험을 떠안는 것으로 인식되기도 하지만, 위험자산 투자를 제한하는 방식으로 위험을 낮출 수 있다.<sup>23)</sup> DB 방식의 경우는 사용자가 위험을 부담하는 방식이라고 알려져 있지만, 경우에 따라서, 투자 손실이 발생했을 때 근로자나 수급자들이 급여손실의 일부를 부담하는 방식으로 설계될 수도 있다.

〈표 4-1〉 DB 와 DC 방식의 비교

| 구분          |     | 확정급여 (DB)         | 확정기여 (DC)               |
|-------------|-----|-------------------|-------------------------|
| 비용부담주체      |     | 사용자               | 사용자<br>(근로자 추가 부담 가능)   |
| 퇴직급여 형태와 수준 |     | 연금 또는 일시금         | 연금 또는 일시금               |
| 비용부담 수준     |     | 퇴직금보다 많거나 적을 수 있음 | 퇴직금과 동일<br>(매년 중도인출 기준) |
| 적립방식        |     | 부분 사외적립           | 전액 사외적립                 |
| 적립금 운용      |     | 사용자               | 근로자                     |
| 사용자의 관리부담   |     | 퇴직시까지 관리          | 적립 후 부담 적음              |
| 세제혜택        | 근로자 | 연금수급시까지 과세 이연     | 연금수급시까지 과세 이연           |
|             | 사용자 | 사외적립 전액 손비인정      | 사외적립 전액 손비인정            |

자료: 고용노동부 홈페이지

23) 가장 극단적으로는 스위스에서 실시하고 있는 것처럼 최저수익률 (minimum interest rate)을 보장하도록 하여 위험을 사용자, 근로자, 금융회사가 분담하는 형태로 운영될 수도 있다.

DC 방식의 경우 근로자 개개인이 (개인 투자자처럼) 금융회사와 투자방향을 논의하여 결정하는 방식도 가능하지만, 기업이나 기금 차원에서의 투자방향 결정에 대해서 근로자들은 그 결정을 그대로 따르는 방식의 운영도 광범위하게 이루어지고 있다.

기업연금의 급여지급 방식은 공적연금에 비해 다소 유연하게 설정된다. 공적연금을 운영하는 대부분의 국가들은 노령연금을 사망할 때까지 종신연금(annuity) 방식으로 지급한다. 공적연금이 장수(longevity)라는 예상할 수 없는 사회적 위험에 대처하기 위한 제도라는 점에서 이러한 지급방식은 타당하다. 반면, 기업연금의 경우는 다양한 급여 지급방식이 존재한다. 기업연금 역시 장수에 대처하는 제도이기는 하지만, 공적연금에서 노후빈곤 문제가 해결되는 국가들의 경우에는 (가입자들의 선호를 반영하여) 기업연금 급여에 대해서는 일시금 지급을 부분적으로 (혹은 전부) 허용하는 경우도 가능하다. 종신연금 방식을 의무화하지 않더라도 세제혜택 등을 통해서 일시금보다는 연금방식을 장려할 수도 있다.

급여와 관련된 또 다른 이슈는 기업연금이 다루어야 할 사회적 위험의 범위에 대한 것이다. 기업연금 제도는 공적연금에서 해소하지 못하는 노후소득 부족을 벌충하기 위한 제도로만 생각하지만, 일부 국가에서는 장애나 사망에 대한 급여를 지급하기도 한다. 특히, 공적연금제도가 이른바 빈곤경감에 초점을 두는 기초보장의 성격을 가지는 경우 공적연금만으로는 노령 뿐 아니라 장애나 사망의 경우에도 과거 소득 유지가 불가능하다. 따라서, 그러한 경우 공적연금 외의 제도를 통해서 충당해야만 하는데, 이를 기업연금을 통해서 보충한다는 것이다.

기업연금의 급여 수준은 기업연금 만을 고려해서는 의미가 없으며, 공적연금과의 관계를 고려해야 한다. 공적연금이 소득유지 기능까지 제공하는 경우라면 기업연금은 중산층 이상을 위한 부가적인 제도의 성격을 띠며 그 경우 어느 정도의 급여를 제공해야 한다는 기준은 존재하지 않을 것이다. 다만, 공적연금 만으로는 노후 소득유지기능을 수행하기 어려운 국가의 경우<sup>24)</sup> 기업연금은 저소득층을 제외한 대다수의 근로자를 포괄하기 마련이며, 그러한 국가의 경우 공적연금과 기업연금을 결합하여 어느 정도의 소득대체율인치가 주요한 정책 요소가 된다. 'Pensions at a Glance' 에서도 사적연금의 적용범위가 80% 이상인 경우 공적연금과 사적연금을 결합하여 소득대체율을 산정하고 있다.

기업연금 자체는 중산층 이상을 위한 노후소득보장 수단으로만 보일 수 있지만, 전체 노후소득보장에서도 중요한 역할을 한다. 공적연금은 급여산정에서 소득비례방식과 재분배방식이 모두 운영 가능하지만, 사적연금인 기업연금에서는 (순수) 소득비

24) 공적연금이 기초연금과 같이 재분배 기능에 초점을 두는 기초보장형이나 소득비례연금이더라도 급여 수준이 낮은 소위 Lite 소득비례 연금인 경우를 말한다.

레연금만 가능하다. 따라서, 기업연금은 고소득층에게 유리한 방식으로 생각할 수 있다. 그러나, 기업연금의 존재는 상이한 방식으로 공적연금의 소득재분배 기능을 정당화한다. 기업연금은 세제혜택을 통해서 고소득근로자들에게 혜택을 주지만, 이는 반대급부로 공적연금이 저소득층에게 혜택을 주어야 하는 당위성으로 연결되어 왔던 것이 사실이다.

#### 4) 근로자(가입자) 보호

공적연금과 달리, 기업연금에서 존재하는 문제 가운데 하나는 가입자의 수급권을 보호하기 위한 장치들이 필요하다는 점이다. 공적연금의 경우에는 재정방식이나 적립 수준에 관계없이 가입자의 연금수급권이 일반적으로 보존되며, 급여지급 유무는 정부의 의지에 의해서 결정된다. 반면, 기업연금은 기본적으로 정부가 보증하는 연금 제도가 아니기 때문에 기업이나 연금기금, 금융기관의 도산 시 근로자의 연금급여를 보호하는 장치를 어떻게 마련할 것인가가 이슈가 된다.

기업연금의 수급권보호 장치의 범위에 대해서는 다양한 시각이 있다. 광의에서 보면, 퇴직연금의 설치, 운영, 시장 감독 및 사후적 보장 장치 등을 포괄하는 수급권 보호를 위한 제도로 보기도 하지만, 좁은 의미에서 기업 등의 도산시 사후적 보장 장치로 한정한다. 여기에서는 주로 사후적 보장장치에 한정하여 살펴보도록 한다.

사후적 보장 장치는 일반적으로 DB 방식 위주로만 다루어졌기 때문에 DB 방식에 한정해서 논의한다. DB 방식의 경우 사용자가 정해진 적립금을 메우지 못하고 도산하는 경우 적립금으로 가입자들에게 약속한 연금급여를 모두 지급할 수 없게 되는 문제가 발생하며, 결과적으로 사용자가 야기한 문제로 인해서 가입자가 연금수급권에서 막대한 피해를 볼 수 있다는 점에서 이에 대한 보호가 필요하게 된다. 보호 방법은 여러 가지가 있을 수 있는데, 대표적인 예가 일종의 보증보험으로서 별도의 기금을 설정하여 수급권 보호가 필요한 근로자들을 보호하는 방식이다. 대표적인 예가 미국의 PBGC(Pension Benefit Guaranty Corporation)와 영국의 PPF(Pension Protection Fund)라고 할 수 있는데, 기업별로 일정한 보험료를 내도록 하고 기업이 도산하여 기업연금 적립금을 충당하지 못할 때 보증보험이라는 일종의 재보험을 통해서 지급하도록 하는 방식이다.

이러한 사후적 지급보증제도가 기업연금에서 필수불가결한지에 대해서는 이견이 존재한다. 사전적 재무건전성 확보 장치 강화를 중시하는 입장에서는 사후적 지급보증제도 운영이 오히려 도덕적 해이 또는 역선택과 같은 보험제도의 문제점을 야기할 수 있다는 점을 우려하기도 한다.<sup>25)</sup> 예를 들어, 네덜란드에서는 사후적 지급보증제도 운영 없이 적립부족 시 적절한 시정조치를 규정하는 사전적인 재무건전성 확보 장치

를 통해서 가입자를 보호한다.

이 외에도 기업연금을 관리 운영하는 금융기관이 도산하게 되는 경우 (DB, DC에 관계없이) 기업연금의 수급권을 어떻게 보호할 수 있는지 역시 수급권보장에 포함된다. 연금의 경우는 일정연령 이전에는 중도에 인출할 수 없도록 하는 것이 일반적이기 때문에 금융기관의 경영악화가 발생하는 상황에서도 가입자가 이에 대해서 적절한 대처를 하지 못하게 되는 경우가 발생할 수 있다. 그러므로, 금융기관이 도산할 때 기업연금의 수급권을 어떻게 보호할지 역시 논의되어야 하는 사항이다.

## 5) 통산

기업연금이 가지는 제도의 특징 가운데 하나는 이직시 본인이 축적한 기업연금 수급권을 어떻게 다룰 수 있는지에 대한 것이다. 이는 기업연금에서의 주요한 이슈이지만, 기업연금에서만 존재하는 문제는 아니며, 국민연금과 특수직역연금 사이에서도 발생할 수 있는 문제이다.

전통적인 기업연금처럼 기업 각각의 기업복지 측면에서 운영했을 때에는, 이직하는 근로자의 연금수급권을 어떻게 처리할 것인가가 중요한 문제가 아니었다. 또한, 평생직장 개념이 강하게 존재하고 있었던 과거의 노동시장 환경에서도 역시 이는 중요한 문제가 아니었다.

그러나, 기업연금이 더 이상 기업복지 차원에 머물지 않고 국가의 주요 노후소득 보장 수단으로 발전하고, 노동시장을 둘러싼 환경 역시 바뀌게 되면서 이직시 기업연금을 통산하는 방식은 중요해져 왔다. 다른 각도에서는, 기업연금이 노동시장 변화에 원활하게 조응하는 방식이 무엇인지에 대한 고민도 늘어나게 되었다.

기업연금 급여의 통산 방법은 다양하다. 어떤 국가에서는 이직 시점에서 이직 근로자 적립분은 동결시키고 퇴직시점에 이를 인출할 수 있도록 하는 방법을 사용하기도 하고, 다른 경우에는 이직 시 개인계정으로 이전하여 관리하도록 하는 방법을 사용할 수도 있다. 가장 극단적으로 일부 국가에서는 아예 기업연금을 처음 가입시점부터 개인계정 방식처럼 운영하기도 한다.

## 6) 관리운영

공단과 같은 공공기관을 통해서 제도가 관리되고 기금이 운영되는 공적연금과 달

---

25) 예를 들어, 미국은 2000년대 초반 기업들의 도덕적 해이로 인해서 PBGC가 커다란 재정적자에 직면하기도 하였다.

리, 기업연금은 민간기관을 통해서 이루어진다. 기업연금의 지배구조는 기업연금 논의에서 중요한 주제로서 이는 뒤에서 다루도록 한다. 여기에서는 기업연금 관리운영과 관련된 수수료와 기금운용기관의 범위를 다룬다.

기업연금의 수수료 문제는 민감한 문제일 수 있다. 수수료 결정은 다양한 방식이 가능한데, 우선 금융기관들 사이의 경쟁에 맡겨서 자율적으로 수수료율을 결정하도록 하는 방식을 운영할 수도 있고, 또는 특정 비율을 할당할 수도 있다. 연금의 수수료 문제가 민감하고 중요한 이유 가운데 하나는, 연금은 장기계약의 특성을 가지고 수수료 수준이 실제 노후소득에 큰 영향을 미치기 때문이다. De Manuel Aramendia and Lannoo (2013)는, 1년 수수료가 0.75% 인 경우 30년 동안 총 저축의 약 12%가 수수료로 사용된다고 추정한다. Barr and Diamond (2006) 역시 비슷하게 추정하는데, 1년에 행정비용 1%가 40년 가입시 20% 정도의 연금액을 낮출 것으로 보았다.

기업연금 수수료는 운용관리수수료와 자산관리수수료로 나누어진다. 운용관리 수수료는 제도의 전반적인 운용과 관련된 것 - 적립금 운용방법에 대한 컨설팅, 적립금 운용현황에 대한 기록관리 등 - 으로 일반적으로 회사가 부담한다. 자산관리 수수료는 계좌의 설정, 연금 등 급여의 지급 등 자산관리 서비스에 대한 수수료인데, 회사가 적립금을 운용하는 DB 방식의 경우 자산관리 수수료는 회사가 부담하는 것이 일반적이다. 반면, 근로자가 적립금을 운용하는 DC에서는 근로자 자신이 내는 방식으로 설정되기도 한다.

공적연금의 경우 조합방식이든 중앙집중방식이든 간에 규모의 경제를 구축할 수 있다는 점에서 관리운영비용을 상당히 낮출 수 있다. 그러나, 기업연금을 운영하는 민간 금융회사의 경우에는 일반적으로 공적연금의 관리운영비에는 포함되지 않는 마케팅 비용과 이윤을 필요로 한다. 따라서, 기업연금의 관리운영비는 공적연금에 비해서 다소 높기 마련이다. 금융회사 입장에서는 가입자가 많은 대기업은 규모의 경제를 통해서 적은 수수료로도 이윤을 확보할 수 있는 반면, 영세기업은 그렇지 않다. 따라서, 금융기관들은 영세기업의 기업연금 가입을 꺼리게 마련이고, 이는 역설적으로 영세기업들은 자기가 원하는 금융기관에 기업연금에 가입하려고 해도 금융기관들이 이를 꺼리게 될 수 있음을 의미한다.

기업연금을 노후소득보장의 주요한 제도로 설정하고, 영세기업 근로자들까지 가입시키고자 하는 경우, 이들을 가입시키기 위한 별도의 기구가 필요하다. 공적연금이 아닌 사적연금을 개인단위가 아니라 기업단위로 가입하도록 하는 기업연금 제도 운영의 장점 중 하나는 집단적 운영으로 인해서 행정비용을 줄여서 높은 노후소득을 획득하도록 하는 것이다. Stewart & Yermo (2008)는 네덜란드 기업연금에서 가입자가 100명 미만인 기금의 운영비용은 0.59% 인 반면, 가입자가 100만 명 이상인 기금의 운영비용은 0.07%이라고 지적한다. 이는 영세사업장 가입자들을 연합하여 가입시키

는 것이 중요하다는 것을 보여준다. 영국은 자동등록 방식을 도입하고 NEST(National Employment Savings Trust)라는 기관을 만들어 기업연금에 가입하지 못하는 사업장의 가입자들을 가입시키는 일종의 플랫폼을 만들었으며, 스위스는 1984년 기업연금 의무화 직전에 Auffangeinrichtung BVG (Substitute Occupational Pension Institution)을 설립하여 영세기업 가입자들을 가입장벽을 낮추었다. 그 외에도 금융회사 이외에 공적 연금관리기관이 기업연금 사업자로 참여하는 것도 가능하다.

## 7) 기업연금 지배구조

기업연금 지배구조는 기업연금에 관련된 많은 이해관계자 사이의 관계를 조정하는 매커니즘으로 정의할 수 있다. 그런데, 기업연금 지배구조는 여러 이유로 기업 지배구조보다 복잡한데, 퇴직연금 운영에 sponsor인 기업과 연금수급자인 근로자 이외에도 관리자인 퇴직연금사업자가 관여하므로 이해관계가 더욱 얽히게 되기 때문이다.

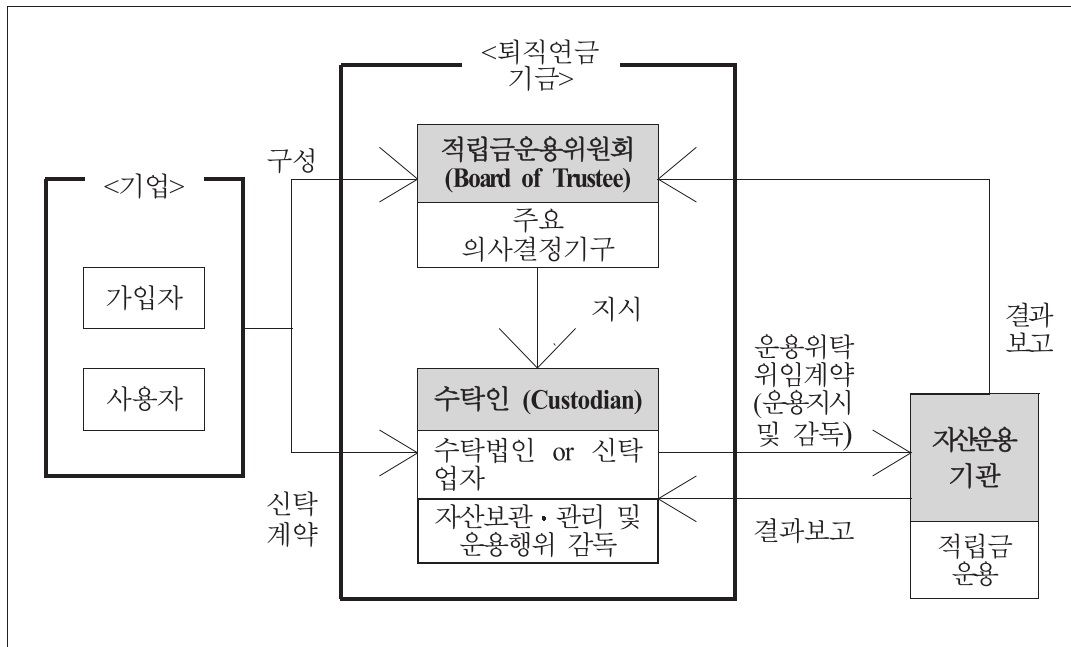
기업연금 지배구조는 연금자산을 누가 소유하고 소유한 연금자산을 누구에게 위탁하는냐에 따라 크게 계약형과 기금형의 형태로 구분한다. 계약형 제도는 기업이 금융회사와 1:1로 계약한다는 의미이다. 즉, 기업주는 근로자와 합의절차를 거쳐 연금사업자의 선정과 연금규약을 확정하고, 연금과 관련된 전체 업무 (운영관리업, 자산관리업, 상품제공업 등)에 대하여 금융기관과 위탁계약을 체결한다. 이때 기업은 연금관련 전체 업무를 전부 위탁하거나 부분 위탁할 수도 있으나 실제로는 하나의 금융회사에 일괄 위탁하는 것이 일반적인 관행이라고 할 수 있다. 따라서, 계약형 제도는 금융기관에 일괄위탁과 위탁업무의 재위탁 등을 통해 연금소유자와 수탁자 (운용관리회사, 자산관리회사 등), 수탁자와 수탁자 간에 이해상충 발생할 가능성이 높다.

반면, 기금형 제도는 기업이 외부에 연금기금(pension fund)을 설치하여 기업의 역할을 대신하게 하는 구조이다. 기금형에서 기업은 보험료 부담만을 담당하고 나머지 연금과 관련된 역할에 대해서는 법적으로 독립된 연금기금이 그 업무를 수행하는 구조로 되어 있다. 연금기금은 독립된 법인으로 설치되는 것이 일반적이며 (기존 신탁업자를 활용하여 기금을 신탁할 수도 있음), 이 때 연금기금은 기업주 역할 (금융회사 선정 및 계약, 제도선택, 적립금 운용전략 수립 및 지시, 연금규약 제정 등)과 연금사업자 운용관리업무 (제도 컨설팅, 기록관리, 교육관리, 연금가입자 및 수급자 관리 등) 일부까지 수행한다. 기업의 보험료는 연금기금에 납입되며 연금기금은 기금운영과 관련된 다양한 의사결정을 수행할 수 있도록 집행기구와 기금위원회를 설치할 수 있다. 그리고 자산관리업무는 금융회사에 위탁하도록 한다.

기금형제도는 가입자가 연금기금 운영에 관한 의사결정에 참여하여 운용과 관리 차원에서 투명성을 개선할 수 있다는 점에서 참여형 지배구조라 할 수 있다. 가입자의 의사가 보다 잘 반영될 수 있고 연금기금 내부에 집행기구, 기금위원회, 내부감사 설치에 따라서 연금관리업무에서 견제와 균형이 작동될 수 있다. 그러나, 기금형 방식은 계약형 방식에 비해 분명 진일보한 방식이지만 기금형 방식으로 전환된다고 해서 문제가 모두 해결되는 것은 아니다. 계약형에 비해서 오히려 더 많은 이해관계자가 있음으로 해서 대리인 문제가 사라지지 않을 수 있으며, 비용부담이 연금기금 운용비용, 금융회사 비용, 도덕적 해이를 막기 위한 다양한 장치 마련 등으로 인해서 더 커질 수 있다. 기금 재정 문제(이른테면, 적립금 고갈)가 발생할 경우 이에 대한 책임 문제가 발생할 수 있다.

이상은 기업연금의 일반적인 특성들을 제시한 것이다. 공적연금도 마찬가지이지만 많은 이슈에서 다양한 방법이 활용될 수 있으며, 많은 부분이 공적연금과의 관계 설정이나, 각 국의 기업연금의 성격에 따라서 달라질 수 있다.

[그림 4-1] 기금형 퇴직연금 지배구조



자료: 기획재정부, 사적연금 활성화 대책 보도자료 (2014.8.27.) 수정.

## 2. 퇴직연금의 현황과 문제점

이 절은 우리나라의 기업연금제도인 퇴직연금제도의 현황과 문제점을 살펴보기로 한다.

우선 우리나라 퇴직연금제도는 현재 퇴직금 제도와 병존(혹은 택일)하도록 되어 있는 제도이다. 퇴직급여보장법에 따르면, 사업장에 따라서 여전히 퇴직금 제도를 운영할 수도 있고, 퇴직연금제도를 운영할 수도 있다. 여기에서는 퇴직연금제도를 중심으로 서술하되, 필요한 경우에는 퇴직금 제도와 비교하도록 한다.

### 1) 대상 및 가입

현재 우리나라의 퇴직연금제도는 독립된 제도가 아니라 퇴직금제도와 퇴직연금제도를 택일할 수 있는 퇴직급여제도 중 하나로 운영되고 있다. 이러한 규정은 2005년 퇴직연금 도입 이전부터 운영되어왔던 퇴직금 제도의 퇴직연금으로의 전환을 위한 잠정적 규정이었다고 볼 수 있는데, 정부는 퇴직연금으로의 전환을 유도하기 위해 전환시 기업들에게 유리한 세제혜택을 제공하여 왔고, 그 결과 퇴직연금제도의 비중이 지속적으로 높아져 왔다.

〈표 4-2〉 가입자수 추이

(단위: 천명, %)

| 구 분   | 가입자수  | 증감률 |
|-------|-------|-----|
| 2016년 | 5,562 | -   |
| 2017년 | 5,797 | 4.2 |
| 2018년 | 6,105 | 5.3 |
| 2019년 | 6,371 | 4.4 |

자료: 통계청 '퇴직연금 통계' 각년도

퇴직급여제도는 모든 근로자에게 적용되는 것이 원칙이다. 다시 말해서, 근로자를 고용한 모든 사업장은 근로자에게 퇴직급여를 제공할 의무가 있다. 그러나, 퇴직급여 제도는 1년 이상을 근무해야 퇴직급여 수급권이 발생하기 때문에 1년 미만의 단기계

약 근로자에게는 퇴직급여가 제공되지 않고 있어서 실제 적용범위는 보편적이라 할 수 없다. 다만, 근속기간에 대한 제한을 제외하면 퇴직연금 적용에 있어서 소득기준이나 연령기준이 없다는 점에서 퇴직연금의 가입대상이 폭넓다고 할 수 있다.<sup>26)</sup>

통계청 (2018; 2020)에 따르면 2019년 말 기준 퇴직연금 가입 근로자수는 637만 1,000명으로, 1년 전에 비해서 26만 4,000명이 증가하였고, 가입률은 상용근로자 기준 51.5%에 이른다.<sup>27)</sup> 2010년 초에는 가입증가율이 연 30% 수준이었고, 2015년에도 약 10% 수준이었던 것에 비해서 증가속도는 크게 줄었으나, 계속해서 가입 근로자 수가 증가해온 것은 분명하다. 퇴직연금 가입 근로자에 대한 이러한 증가는 관점에 따라 다양한 해석이 가능하다. 긍정적으로 보면, 2005년 퇴직연금 도입 이래 길지 않은 기간 동안 상용근로자의 절반 이상이 퇴직연금에 가입하였다는 것은 적용대상의 확대가 상당히 빠르게 일어나고 있다고 볼 수 있다는 것이다. 그러나, 부정적으로 보면, 퇴직연금 도입사업장은 39만 6,539개로 전체 사업장의 27.5% 수준에 불과하여 실제 가입자는 대기업 근로자 위주로 한정되어 있다. 또한, 이를 전체 근로자수 (약 2,045만 명) 대비 가입률로 보면 30%를 살짝 넘긴 수준에 불과하다. 또한, 상시근로자 300인 이상 사업체의 도입률은 90.0%로 상당히 높은 편이지만, 5인 미만 사업체의 도입률은 10.7%에 불과하다 (표 4-3). 이는 퇴직연금 제도가 대기업근로자 혹은 상용근로자 중심으로 운영되고 있다는 것을 보여주는 것이다.

〈표 4-3〉 기업규모별 퇴직연금 도입 비율

(단위: 개, %)

|             | '19년               |                      |                    |                  |
|-------------|--------------------|----------------------|--------------------|------------------|
|             | 전체 도입<br>사업장       | 도입 대상<br>사업장(A)      | 도입<br>사업장(B)       | 도입률<br>(B/A×100) |
| 합계<br>(구성비) | 396,539<br>(100.0) | 1,402,583<br>(100.0) | 385,073<br>(100.0) | 27.5             |
| 5인 미만       | 84,684<br>(21.4)   | 738,337<br>(52.6)    | 78,716<br>(20.4)   | 10.7             |
| 5~9인        | 124,638<br>(31.4)  | 368,426<br>(26.3)    | 121,224<br>(31.5)  | 32.9             |
| 10~29인      | 121,948<br>(30.8)  | 213,105<br>(15.2)    | 120,356<br>(31.3)  | 56.5             |
| 30~49인      | 26,417<br>(6.7)    | 36,029<br>(2.6)      | 26,196<br>(6.8)    | 72.7             |

26) 영국의 2층연금의 자동등록 제도의 경우 22세 이상, 연 10,000파운드 이상이 되는 경우에 적용된다.

27) 금융감독원의 통계와는 다소 다르지만, 통계청 자료를 기준으로 한다.

|          |                 |                 |                 |      |
|----------|-----------------|-----------------|-----------------|------|
| 50~99인   | 21,737<br>(5.5) | 26,933<br>(1.9) | 21,578<br>(5.6) | 80.1 |
| 100~299인 | 12,570<br>(3.2) | 14,728<br>(1.1) | 12,483<br>(3.2) | 84.8 |
| 300인 이상  | 4,545<br>(1.1)  | 5,025<br>(0.4)  | 4,520<br>(1.2)  | 90.0 |

자료: 통계청 2020 ‘퇴직연금 통계’

그동안 정부는 퇴직연금 가입을 확대시키기 위해 주로 세제혜택 유인을 주는 간접적 규제방법을 사용하였다. 그렇지만, 퇴직연금 가입을 통해 세제혜택을 얻고자 하는 모든 사업장이 퇴직연금에 가입할 수 있는 것은 아니다. 현실적으로 중소기업들 입장에서는 퇴직연금에 가입하려는 의도가 있어도 실제로는 금융기관들이 상대적으로 행정비용이 많이 드는 중소기업 가입을 꺼리는 경우가 흔히 발생해왔다. 이에 정부는 근로복지공단이 퇴직연금 가입자로 참여하여 30인 미만 사업장 근로자의 퇴직연금 가입을 유도하여왔다. 2021년 3월 현재 근로복지공단 퇴직연금은 86,000개의 사업장에서 약 40만 명이 가입되어 있는 실정이다. 현행 근로복지공단의 퇴직연금 사업은 독자적인 사업을 수행하는 것이 아니라, 근로복지공단을 매개로 하여 일부 금융회사의 퇴직연금 상품을 팔수 있도록 하는 것이다. 영세사업장 중심으로 가입하고 적은 관리운영비로 운영하도록 하다 보니 실제 추가적인 비용이 들지만 이는 근로복지공단이 기금을 통해서 충당하고 있는 실정이다.<sup>28)</sup>

정부의 2014년 8월 사적연금 활성화 방안(관리부처 합동, 2014)부터 시작해서 2019년 기획재정부의 발표(기획재정부, 2019)까지 여러 차례에 걸쳐서 정부는 현재 퇴직급여제도에서 점진적으로 퇴직연금 가입을 의무화하겠다는 계획을 내놓았다. 이 경우 현재 38만개 정도인 퇴직연금 도입 사업체 수가 지속적으로 170만개 이상으로 급증하게 되는 것을 의미한다. 이는 퇴직연금이 모든 근로자를 포괄하는 보편적인 2층 연금제도가 되는 것을 의미하며, 소수의 국가들만이 도입하고 있는 2층 연금의 의무화가 우리나라에도 적용된다는 것이다. 이는 퇴직연금의 위상이 정책적으로 국민 연금에 버금가는 역할을 수행해야 한다는 것을 뜻하기도 한다.

퇴직연금이 보편적인 2층제도가 되기 위해서는 금융기관과 독립적인 계약을 체결하기 어려운 중소기업의 가입을 촉진하기 위한 일종의 퇴직연금 플랫폼이 필요하다. 영국에서 2012년 도입된 NEST나 스위스에서 1983년 도입된 Auffangeinrichtung BVG은 모두 기업연금 가입이 어려운 사업장 근로자들을 포함하기 위해서 만들어졌다. 2022년 4월에 시행되는 중소기업 퇴직연금기금제도는 수탁법인이 (근로복지)공단이

28) 참고로 근로복지공단 퇴직연금 사업은 현재 DC 방식만 운영하고 있다.

되어, 중소기업을 위한 퇴직연금 플랫폼 역할을 할 수 있을 것으로 보이는데, 이는 퇴직연금 가입 의무화를 위한 중간 단계로 추정할 수 있다.

이외에도 퇴직연금에 대한 자발적인 가입도 허용되는 방향으로 확대되어 왔다. 2017년 7월부터, 근로자 뿐 아니라 자영업자, 특수직역연금 적용자, 퇴직금 적용자 등 모든 취업자가 IRP에 가입할 수 있도록 허용하였다. 2019년 현재 91만 8000명이 가입하고 있으며, 이 중 퇴직금제도 적용 근로자는 32.8%, 자영업자는 45.8%, 직역연금 적용 근로자는 16.4%, 단시간 근로자 등은 5.0%에 해당된다.

## 2) 보험료 (재정)

과거 퇴직금 제도가 운영되던 때부터 재원은 사용자가 전액을 부담하도록 되어 있었고, 이는 퇴직급여 제도로 바뀐 현재에도 마찬가지이다. 퇴직금의 경우에는 별도의 사외 적립을 요구하지 않지만, 퇴직연금의 경우에는 반드시 사외 적립을 해야만 한다.

DB 방식의 퇴직연금의 경우에는 지급해야 하는 급여의 일정한 비율을 금융기관에 적립해야 하며, DC 방식 퇴직연금의 경우에는 사용자가 급여의 1/12 이상을 금융기관에 납부해야 한다.

DB 방식의 경우, 현재는 사외적립 기준이 90% 수준인데, 2022년 1월부터는 100%까지 높이도록 예정되어 있다. 근로자퇴직급여보장법 시행령 5조와 시행규칙 4조의2에서는 DB 방식 하에서의 최소적립금 수준을 점진적으로 높여 왔다.<sup>29)</sup> 최소적립금의 95%에서 미달하게 되면, 사용자는 재정안정화계획서를 작성하고 통보해야 하며, 이를 이행해야 하는데 (시행령 7조), 지금까지는 이를 어기더라도 실제 처벌조항이 없었기 때문에 유명무실한 규정이었다. 2016년 말 기준으로 실제 DB 방식의 사외적립비율은 52.5%에 불과한 것으로 나타났고 (김봉환 2017), 최소적립률에 미달되는 사업장의 수나 비중도 계속 증가하고 있다 (표 4-4). 이러한 지급보장장치가 부족한 상황에서 이러한 낮은 적립률은 가입자들의 연금급여 수급권 약화로 이어질 수 있다. 뿐만 아니라, 적립비중 규정이 2022년 1월부터 현재 90%에서 100%로 높아지게 되면 적립부족은 더 악화될 개연성이 있다. 2022년 4월부터는 이에 대한 과태료규정이 생겨서 이를 규제할 방법이 생겼으나, 실제로 어떻게 기능할지는 알 수 없다. 뿐만 아니라, 적립비율을 충족하지 못했을 때 일정기간동안 반드시 이를 회복하도록 하는 규정 역시 여전히 부재한 상황이다.

29) 2012년 7월 26일부터 2013년 12월 31일까지의 기간: 100분의 60. 2014년 1월 1일부터 2015년 12월 31일까지의 기간: 100분의 70. 2016년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지의 기간: 100분의 80. 2019년 1월 1일부터 2021년 12월 31일까지의 기간: 100분의 90. 2022년 1월 1일 이후: 100분의 100

〈표 4-4〉 연도별 DB 형 재정검증 상황

(단위: 개소, %)

| 구분  | DB도입 사업장 수<br>(전년 말 기준) | 최소적립률 미달 사업장 |
|-----|-------------------------|--------------|
| 18년 | 102,967                 | 58,208(56.5) |
| 19년 | 102,985                 | 56,925(55.3) |
| 20년 | 98,705                  | 60,137(60.9) |

자료: 고용노동부 내부자료

퇴직연금의 경우 납부한 보험료에 대해서 투자를 하게 되는데, DB 방식의 경우는 기업의 담당자가, DC 방식의 경우는 가입자 개개인이 자신의 투자 성향에 따라서 투자를 하게 된다.

### 3) 급여

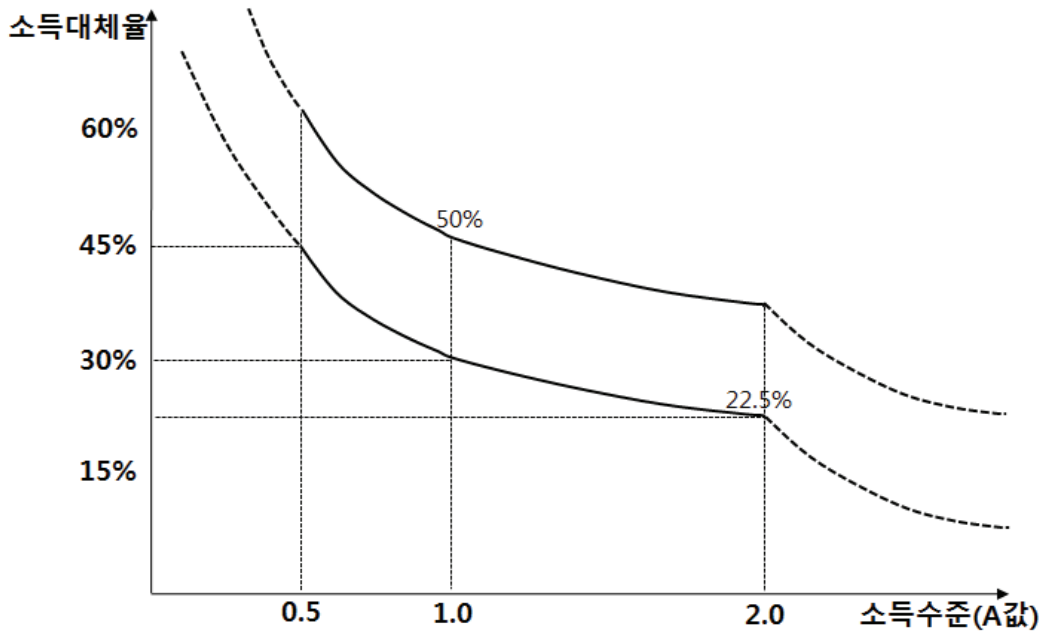
우리나라의 경우, 1998년과 2007년의 국민연금 법 개정을 통한 국민연금 소득대체율의 거듭된 하락으로 인해 30년 가입시 평균 소득대체율이 1988년 국민연금이 도입될 때의 57.5%에서 2028년까지 30%로 줄어들게 된다. 이는 중산층 이상의 경우 국민연금 급여만으로 노후소득보장 문제를 해결할 수 없다는 것을 의미하며, 이에 대한 가장 현실적인 보완방법은 퇴직연금의 소득보장기능 강화이다. 특히, 국민연금과 합쳐서 퇴직연금이 어느 정도 급여 수준을 제공할 수 있는지에 초점을 맞출 필요가 있다.

퇴직연금이 연금 (annuity) 형태로 제공될 때 소득대체율이 어느 정도인지에 대해서 여러 분석들이 있다. 류건식, 김동겸 (2008) 등 민간 금융기관 연구자들의 연구들은 퇴직연금 가입기간은 짧게 하고 수급연령은 낮게 설정함으로써 소득대체율을 낮게 추정하는 경향이 있다. 류건식, 김동겸 (2008)의 경우에는 28년 가입, 54세 지급을 가정하여 소득대체율을 12.5%로 추정하였다. 그러나, 소득대체율 추정은 30년 혹은 40년을 가입하였을 때의 명목소득대체율과 (국민연금과 동일한 가정에 기초하여) 실제 가입기간을 고려한 실질소득대체율 추정으로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 명목소득대체율의 경우 문형표 (2004)는 30년 가입시 20%의 소득대체율을 추정하였다. 우해봉, 한정림 (2015)은 실질소득대체율 추정을 출생년도와 성별을 기준으로 (1952년-1984년 생) 추정하였는데,<sup>30)</sup> 출생년도 별로 소득대체율은 증가하는 것으로 나타난

다. 1964년생은 남녀 평균 DB 형의 경우 10.03%, DC 형의 경우 11.35%로 나타나며, 1974년생은 DB 형에서 14.79%, DC 형에서 16.48%, 1984년생은 DB 형에서 18.94%, DC 형에서 20.99%인 것으로 나타난다. 참고로 국민연금의 소득대체율은 1969년생부터 1984년생까지 약 30% 수준으로 안정적인 것으로 나타나고 있다.

따라서, 국민연금 급여의 소득대체율이 장기적으로 30% 수준이라고 추정하듯이, 퇴직연금의 소득대체율을 중장기적으로 18-20%의 수준으로 추정하는 것은 타당한 접근으로 보인다. 물론, DC 방식의 경우 가입자가 투자 위험을 어느 정도로 담보하도록 설계하느냐에 따라 실제 소득대체율은 천차만별일 수 있다. 그러나, 정책적 방향을 설정하기 위해서는 중립적인 위험을 기초로 하여 산정된 소득대체율을 기준으로 삼을 필요가 있다. 다만, 국민연금제도는 소득재분배 기능을 가진 A 값이 있기 때문에, 소득수준에 따라서 소득대체율은 달라지며 이를 도식화한 것이 [그림 4-2]이다.

[그림 4-2] 국민연금과 퇴직연금의 결합 총소득대체율 (30년 가입시)



주: 1) x축의 수치는 국민연금 가입자 평균소득의 배율을 의미하며, 두 곡선 중 밑의 실선은 국민연금 소득대체율, 위의 실선은 국민연금과 퇴직연금의 결합 소득대체율임.

2) 국민연금 소득대체율은 2028년 이후의 산식을 적용한 것이고, 퇴직연금은 20%의 소득대체율로 가정한 것임.

자료: 저자 작성.

30) 2022년까지 퇴직연금이 의무화된다는 계획을 가정하여 소득대체율을 추정하였다.

결국, 실질소득대체율 관점과 명목소득대체율에서 볼 때, 국민연금과 퇴직연금의 총 소득대체율은 30년 가입 기준 평균 50% 정도로 추정할 수 있으며 국민연금의 재분배 기능으로 인해 저소득근로자들은 60%의 소득대체율을 상회하는 수준의 연금소득을 받게 된다. 그러나, 이러한 추정이 중장기적인 것으로 모든 근로자들이 국민연금과 퇴직연금을 통해서 그러한 연금소득을 당장 받게 된다는 것이 아니며, 이를 위해서는 퇴직연금 제도의 여러 제도 변화, 예를 들어, 중도인출 금지와 연금 (annuity) 방식 중심으로의 급여지급방식 개편, 그리고 퇴직연금제도의 상속 등 여러 선결조건들이 갖추어져야 한다. 다만, 이러한 선행조건들이 갖추어지게 되는 것을 전제로 하면, 국민연금과 퇴직연금의 합산 노후소득 수준을 [그림 4-2]와 같이 간주하고 노후소득보장 정책을 수립할 필요가 있다.

(가) 급여지급형태

원칙적으로 퇴직연금은 노후소득보장 수단이기 때문에 국민연금처럼 종신연금 (life annuity) 형태로 제공되는 것이 제도 취지에 부합한다.<sup>31)</sup> 그러나, 현재 퇴직연금의 경우에는 급여지급 형태에 대해서 사실상 제한이 없는 상태이다. 연금 방식으로서의 유도를 위한 제도적 장치는 세제혜택이지만 그다지 큰 유인으로 보이지는 않는다.<sup>32)</sup> 이는 실제 현황에서도 그대로 나타나는데 (표 4-5), 수급자 수로 보나 금액으로 보나 일시금 수령이 압도적인 것으로 나타난다. 또한, 연금수령 역시 정해진 일정기간(예를 들어 10년)을 나누어서 지급하는 것(이른바 programmed withdrawal) 일 뿐, 사망할 때까지 지급하는 것은 부재한 실정이다. 퇴직연금의 역사가 일천하고 따라서 가입기간이 현저히 낮다보니 축적된 연금자산이 낮아서 연금에 대한 선호가 낮다고 볼 수도 있지만, 노후소득보장 수단으로 기능하기 위해서는 일시금 지급은 일정 비율에 한정되거나 금지를 고려할 필요가 있다.

<표 4-5> 유형별 퇴직연금 수령현황 (2020)

(단위: 좌, 억 원, %)

|         | 연금수령   |      | 일시금수령   |      | 합 계     |       |
|---------|--------|------|---------|------|---------|-------|
|         | 금액     | 비중   | 금액      | 비중   | 금액      | 비중    |
| 계좌수 (A) | 12,404 | 3.3  | 361,953 | 96.7 | 374,357 | 100.0 |
| 금액 (B)  | 23,565 | 28.4 | 59,483  | 71.6 | 83,048  | 100.0 |

자료: 통계청 '2020 퇴직연금 통계'

31) 물론, 국민연금의 경우 가입기간이 10년은 되어야 연금으로 지급되고 이에 미치지 못하면 반환일시금 형태로 지급된다.  
 32) 근로복지연구원(2017)에 따르면, 예를 들어, 퇴직연금 자산이 1억 원이고 실효세율이 3.55%일 때, 일시금 수령시 퇴직소득세 355만원을 내야 하는 반면, 10년간 연금 수령을 선택하면 70%인 249만원만 퇴직소득세로 내면 되고 이를 10년에 걸쳐서 나누어 낼 수 있다.

퇴직 이후 급여제공형태는 아니지만 퇴직연금 급여를 퇴직 이전 중도에 인출할 수 있도록 하느냐 역시 관련된 중요한 정책적 이슈이다. 퇴직연금 급여를 중도에 인출할 수 있는 경로는 첫째, DC 방식에서의 중도인출과 둘째, 개인퇴직계좌로의 이전 이후의 해지, 셋째, 담보대출 규정, 넷째, 기타 사유인 경우이다.

우선, 중도인출의 경우, 지속적으로 중간인출의 규정은 엄격해졌지만, 여전히 제도 취지 이외의 수단으로 사용하도록 하는 규정이 남아 있다. 중도인출 인원은 2019년에 73,000 명으로서 인출금액은 2조 8천억 원에 이르며, 그 중에서 인원기준으로 중도인출 사유는 장기요양이 37.7%, 주택구입이 30.2%, 주거임차가 22.3%, 희생절차 등이 9.3%로 나타난다.

둘째, 개인퇴직계좌로의 이전 이후의 해지의 경우, 현재 55세 이전에 이직을 하는 경우 퇴직연금 자산은 IRP로 이전되는데 그 경우 연령에 관계없이 해지할 수 있도록 허용하고 있다. 물론, 55세까지 유지하지 않고 해지할 경우 정부는 그동안 제공한 세제혜택을 환수하기 위해 기타소득세 16.5%를 부과하는 하지만, 실제로 해지는 매우 광범위하게 이루어지고 있다. 2019년 기준, 적립금을 개인형 퇴직연금으로 이전한 인원은 84만 400명이고 이전금액은 13조 9천억 원에 이르는데, 개인형 퇴직연금을 해지한 인원은 86만 5천명이고 해지금액은 11조 2천억 원에 이르고 있다는 것은, IRP에서의 광범위한 해지를 보여주고 있다.

셋째, 담보대출 규정은 DB 방식과 DC 방식에 모두 적용되는데, 퇴직급여보장법률 및 시행령에서는 일정 사유와 요건을 충족하는 경우 담보대출을 허용하고 있는데, ‘(무주택자의) 주택구입이나 전세금 혹은 보증금 납부, 가입자 본인이나 가족의 중한 질병이나 부상으로 인한 의료비 부담, 가입자 본인이나 가족의 대학등록금, 혼례비 또는 장례비 부담 등으로 자금이 필요한 경우’ 적립금의 50%까지 담보로서 사용할 수 있다.<sup>33)</sup>

넷째, 기타 사유로는 축적한 퇴직급여액이 300만 원 이하인 경우나 담보대출 상환 등이 있다. 퇴직급여액이 300만 원 이하인 경우가 2019년 기준 11만 9900명으로, 금액은 2261억 원에 이르는 것으로 나타난다.

이러한 중도인출 (혹은 담보) 허용의 경우, 퇴직연금은 국민연금보다 다소 유연할 수는 있지도 이러한 규정은 제도의 취지와 어긋난다고 볼 수 있다. 또한, 중도인출로 인해서 퇴직연금 자산이 퇴직 시까지 축적되지 않으면 이를 연금형태로 받는 것이 중요해지지 않을 수 있다는 점도 간과해서는 안 될 것이다.

33) 다만, 현재 담보대출 규정은 2014년 대법원 판결 (대법원 2014-1-23. 선고 2013다 71180)에서 퇴직연금 채권은 전액을 압류금지채권으로 봐야 한다고 판시하여 실제 퇴직연금을 통한 담보대출은 거의 무의미하며 담보대출이기는 하지만 사실상 신용대출이라고 봐야 한다. 현재 이러한 상품을 취급하는 금융기관도 1곳에 불과하다 (머니투데이 2020).

퇴직연금의 급여지급형태는 퇴직연금 정책 방향 측면에서 핵심적인 과제임에도 불구하고 별로 다루어지지 않았다. 그러나, 퇴직연금제도를 강제로 가입시키도록 하면서 종신연금을 제공하지 않도록 하는 규정은 제도의 취지에 맞지 않은 것이며, 당연히 연금지급은 사망할 때까지 지급하는 방향을 추진하는 것이 바람직하다. 다만, 현재 우리나라 퇴직연금의 경우, 가입자별로 축적한 자산이 매우 적은 상황이기 때문에 일정 연령 cohort 까지는 일정기간의 유예기간 등을 고려할 수 있으며, 급여 형태 이전에 중도인출에 대한 규정을 보다 엄격하게 하거나 폐지하는 것이 전제되어야 한다.

(나) 급여 결정방식 및 수익

퇴직연금 도입 시부터 중요한 이슈 가운데 하나는 확정급여 (DB (Defined Benefit)) 방식과 확정기여 (DC (Defined Contribution)) 방식으로 대표되는 급여 결정 방식에 대한 것이었다. 앞 장에서 이를 급여 결정방식임과 동시에 위험 담보 방식임을 설명한 바 있다. 처음 도입될 때 이를 둘러싼 갈등이 많았으나, 두 방식을 모두 허용하고 있는 현 상황에서는 이를 둘러싼 큰 갈등이 일어나는 것 같지는 않다. 우리나라 퇴직연금의 현행 방식은 DB 방식의 경우 사용자가 투자 위험을 부담하고 DC 방식의 경우 근로자가 투자 방식을 직접 결정하고 위험까지 부담하는 방식으로 볼 수 있다. 앞서도 언급했지만, DC 방식 하에서도 개인이 직접 투자를 결정하지 않을 수도 있으나 우리나라 방식은 이른바 영미식 방식으로 개인이 이를 결정하도록 하고 있다. <표 4-6>를 보면 2019년에 확정기여형의 적립금액이 확정급여형을 추월하였는데, 2014년에만 해도 확정기여형이 약 23조 3천억 원, 확정급여형이 약 75조 5천억 원으로서 확정급여형이 3배 이상이었던 것에 비해서 확정기여형의 적립금액 상승이 확연히 나타난다.

<표 4-6> 제도유형별 (DC, DB) 퇴직연금 적립금액 추이

(단위: 억 원)

| 구분    | 확정급여형     | 확정기여형     | IRP    | 병행      |
|-------|-----------|-----------|--------|---------|
| 2018년 | 3,053,230 | 2,866,991 | 65,888 | 118,595 |
| 2019년 | 3,076,076 | 3,116,730 | 65,523 | 112,681 |

주 : 1) 확정급여형(DB)은 가입자의 퇴직급여 수준이 사전에 확정되어 있는 제도로 사용자가 적립금 운용 주체가 되며, 확정기여형(DC)은 사용자의 보험료 부담 수준이 사전에 확정되어 있는 제도로 가입자가 적립금 운용의 주체가 됨.

2) IRP특례는 상시근로자가 10인 미만인 사업장에서 근로자의 동의 하에 개인형 퇴직연금(IRP)을 설정하고 사용자가 보험료 부담 금액을 납부하는 제도

3) 사업장의 근로자가 두 종류 이상 퇴직연금에 가입되어 있는 경우 그 사업장과 가입자를 통계상 병행형으로 분류

자료: 통계청 ‘2018, 2019 퇴직연금 통계’

계약형으로 운영되는 한국의 퇴직연금에서, DB 방식에서는 사용자 측이, DC 방식에서는 가입자가 투자 결정을 해야 하는데, 현재 퇴직연금에서는 안전자산에 투자하는 원리금보장형이 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 이러한 위험회피형 투자 경향은 퇴직연금의 저수익률 발생의 가장 주요한 이유로 자주 언급되어 왔다. DB 방식의 경우는, 계약형 하에서 해당 업무를 수행하는 담당자 입장에서는 위험을 감수할 유인이 부족하고 가입자들 또한 퇴직연금 수익에 대해서 관심이 없으면서 원리금보장형 위주로 투자가 이루어지고 있다. DC 방식의 경우에도 가입자들이 적극적으로 퇴직연금 투자를 하지 않는 한 원리금보장형으로의 투자가 이루어지고 있는 상황이다. 시간이 지나면서 실적배당형의 비중이 점진적으로 상승하는 것처럼 보이지만, 그 중에 투자 자산에 대한 양적 규제를 대폭 완화하는 등의 정책을 통해서 원리금보장형을 회피하도록 하는 유인을 상당히 높였음에도 불구하고 원리금 보장형에 대한 선호가 확연히 높은 경향은 지속되고 있다 (표 4-7). 이는 한편으로는 퇴직연금에 대한 가입자들의 무관심과 금융시장에 대한 낮은 신뢰를 반영하는 것으로 추정할 수 있다.<sup>34)</sup>

<표 4-7> 제도 유형별 (원리금보장형, 실적배당형) 퇴직연금 적립금액 추이

(단위: 억 원, %)

| 구분    | 원리금보장형              | 실적배당형             | 기타              | 합계                   |
|-------|---------------------|-------------------|-----------------|----------------------|
| 2010년 | 257,867<br>(88.5)   | 19,000<br>(6.5)   | 14,605<br>(5.0) | 291,472<br>(100.0)   |
| 2014년 | 973,358<br>(90.9)   | 61,609<br>(5.8)   | 35,718<br>(3.3) | 1,070,685<br>(100.0) |
| 2018년 | 1,643,895<br>(87.1) | 184,055<br>(9.7)  | 60,493<br>(3.2) | 1,888,444<br>(100.0) |
| 2019년 | 1,905,476<br>(86.7) | 227,208<br>(10.3) | 64,346<br>(2.9) | 2,197,030<br>(100.0) |

자료: 통계청 '퇴직연금 통계' 각년도

그런데, 퇴직연금이 원리금 보장형 중심으로 운영되어 낮은 수익률을 보여왔다는 것은 단정적으로 이야기할 수 없는 부분이다. <표 4-8>은 지난 10여 년간 국민연금과 퇴직연금의 수익률을 비교한 것인데, 국민연금에 비해서 퇴직연금 수익률이 낮은 것은 이견이 없을 정도로 명확히 나타난다. 퇴직연금 내에서도 2012, 2017년과 최근 2년을 제외하고는 원리금 보장형이 실적배당형에 비해서 현저히 수익률이 낮은 것은 아닌 것으로 나타난다.<sup>35)</sup> 퇴직연금의 저수익률 문제는 단순히 원리금보장형의 비중

34) 특히나 DB 방식에서 원리금보장형에 대한 선호가 뚜렷하다. DB에서는 원리금보장형이 95.5%에 이르는 것으로 나타나는데, 이는 DC형 83.3%, 개인형 IRP 73.3%에 비해서 훨씬 높은 것이다.

이 높다는 차원에 한정하지 않으며, 지배구조나 전문성 등 다양한 측면에서 평가될 수 있을 것이다.

퇴직연금의 낮은 수익률에 대한 해결방식으로 우리나라에서 다루어진 개선 방안은 디폴트 옵션 도입과 기금형 퇴직연금 도입이라고 할 수 있다. 디폴트 옵션은 DC 방식에서 사용하는 대안으로서, 투자 성향을 명확히 드러내지 않는 가입자들에게 일률적으로 원리금보장형에 투자하지 않고 중립적인 위험자산에 투자하도록 하여 보다 높은 수익을 추구하도록 하는 방법으로서, 영국이나 미국 등에서 최근 들어 성공적인 투자방식으로 활용되어온 방식이다. 이는 수익률을 높이기 위한 현실적인 대안이 될 수 있겠으나, 우리나라의 경우 법적으로 퇴직급여 (퇴직금과 퇴직연금)가 노동법의 불이익변경금지원칙에 해당하는 일종의 임금성격을 가지고 있는 상황에서 수익률의 하락을 낳을 수 있는 중립적 위험투자를 가입자의 동의를 구하지 않고 도입하는 것에 한계가 있다는 해석이 가능하다.

〈표 4-8〉 퇴직연금과 국민연금 수익률 비교

(단위: %)

|       | 퇴직연금   |       |      | 국민연금  |
|-------|--------|-------|------|-------|
|       | 원리금보장형 | 실적배당형 | 전체   | 전체    |
| 2011년 | 4.53   | -0.66 | 4.13 | 2.31  |
| 2012년 | 4.60   | 6.84  | 4.76 | 6.99  |
| 2013년 | 3.79   | 2.32  | 3.68 | 4.19  |
| 2014년 | 3.16   | 2.99  | 3.15 | 5.25  |
| 2015년 | 2.14   | 2.18  | 2.15 | 4.57  |
| 2016년 | 1.72   | -0.13 | 1.58 | 4.75  |
| 2017년 | 1.49   | 6.58  | 1.88 | 7.26  |
| 2018년 | 1.56   | -3.82 | 1.01 | -0.92 |
| 2019년 | 1.77   | 6.38  | 2.25 | 11.31 |
| 2020년 | 1.68   | 10.67 | 2.58 | 9.70  |

자료: 통계청 ‘퇴직연금 통계’ 각 년도, 국민연금공단 통계연보 2020

35) 산술평균으로, 2011-20년까지 원리금보장형의 평균 수익률은 2.64%, 실적배당형의 평균 수익률은 3.34%로 실적배당형이 다소 높으나, 2011-18년까지만 해도, 원리금보장형이 평균 수익률 2.87%로 실적배당형의 수익률 2.04%에 비해서 현저히 높았던 것으로 나타난다.

기금형 퇴직연금은 DB와 DC 방식 모두에서 적용될 수 있는 대안인데, 사실은 기금형 자체는 기업연금의 지배구조 개선을 위한 것으로, 수익률 향상을 위한 대안으로 분류될 수는 없으나, 현재 계약형 방식에서의 가입자들의 무관심에서 벗어나서 가입자들과 기업이 관심을 가지고 적극적으로 투자를 하면 수익률이 높아질 것이라는 기대가 반영되어 있다. 기금형 퇴직연금에 대해서는 뒤에서 다루는 것으로 하겠다.

이외에도 투자자산에 대한 양적 규제의 완화 역시도 수익률 개선을 위한 대안으로 거론되어 왔다. 이 역시 뒤에서 다루는 것으로 한다.

#### (다) 수급권 보호 (급여지급보장)

과거 퇴직금 제도가 있을 때부터 기업의 도산시 임금채권보장법을 통해서 직전 3년치의 퇴직금 제도를 보장하는 방식이 운영되어 왔다. 그런데, 퇴직연금 도입 이후에도 퇴직연금의 수급권 보장에 관한 법적 규율이 부재하였으나, 2012년 7월부터 임금채권보장사업 범위를 기존의 퇴직금에서 퇴직연금 (DB 방식)까지 확대하였다. 그러나, 여전히 직전 3년분에 대해서만 지급보장을 하기 때문에 실제 지급보장 기능으로는 충분하지 않다. 특히 DB 방식의 경우 실제 적립률이 50% 대에 그치고 있다는 점을 고려하면 기업의 도산시에 대한 가입자들에 대한 수급권 보장은 매우 불안정한 상황이다.

미국이나 영국의 경우, 별도의 기금을 만들어서 기업의 도산으로 인해서 DB 방식이 일정수준 이상의 적립금 축적을 하지 못할 때 일종의 보증보험인 PBGC 제도를 운영하여 수급권을 보장하도록 하고 있는 반면, 우리나라에서는 수급권 보장 장치가 충분히 정비되어 있지 못한 상황이다. 퇴직연금 역사가 짧고 자산 축적 수준이 높지 않기 때문에 아직까지 큰 문제가 되지 않고 있으나, 향후 기업이 책임져야 할 퇴직연금 급여가 증가한 상황에서 이를 감당할 적립을 충족하지 않은 채 도산하는 경우, 다수의 가입자들이 막대한 퇴직연금 자산을 잃게 되는 상황과 같은 심각한 사회문제가 될 개연성이 있다.

또한, 퇴직연금을 운영하는 금융기관이 도산하거나 급여지급을 할 수 없는 경우도 발생할 수 있는데, 아직까지 우리나라에서는 DC 형이나 IRP에 한하여 예금자보호한도를 별도로 1인당 5천만 원까지 예금자보호법을 시행하고 있다.<sup>36)</sup> 1인당 5천만 원이라는 퇴직연금의 예금자보호 한도 추가 설정은 연금자산의 장기성을 고려할 때 그리 충분하다고 볼 수 없다. 반면, DB 형에 대해서는 예금자보호한도에 대한 적용을 제외하고 있다. DB 방식의 지급보장은 기본적으로 회사의 역할이라고 보기 때문

36) 은행권 원리금 보장형퇴직연금에 대해서 DB 형의 금리가 DC 등에 비해서 0.1% 정도 더 높는데, 이는 DC에 대해서 약 0.08%에 해당하는 예금자 보호를 위한 보험료를 부담하기 때문이기도 하다.

에 DB 형에 대한 예금자 보호를 하고 있지 않은데, 적립에 대한 규제가 약한 상황에서 예금자보호까지 배제하고 있는 것은 가입자들의 연금 수급권을 약화시키는 주요한 요인이 되고 있다.

#### (라) 기타

그 외에 우리나라 퇴직연금 급여에 대해서 추가적으로 2가지 정도를 더 언급할 필요가 있다.

먼저, 퇴직연금제도에 유족연금과 장애연금이 존재하지 않고 있다. 즉, 현재 우리나라 퇴직연금은 노후보장 기능만을 수행하고 있다. 퇴직연금은 공적연금을 보충하는 제도로 볼 수 있는데, 국민연금이 노령, 장애, 사망이라는 사회적 위험으로 인한 소득손실에 대비하는 제도로서 운영되고 있는 반면, 퇴직연금은 노령이라는 사회적 위험에 한정하는 제도로 운영되고 있다. 사실 1998년, 2007년 국민연금 개혁을 통해서 기본연금액이 줄어들게 되었을 때 장애연금이나 유족연금의 급여 하락이 노령연금보다 더 빨리 발생하게 되어 있는데, 퇴직연금은 장애나 사망에 대해서 추가적인 보완적 기능을 수행하지 못하고 있다.

다음으로, 우리나라에서는 이직 등으로 인한 일종의 통산장치로서 개인형 퇴직연금(IRP)을 운영하고 있는 상황이다. 2013년 7월부터 퇴직연금 가입자가 55세에 이르기 전에 퇴직하면 퇴직연금 자산을 IRP 계좌로 의무적으로 이전하도록 하였다. 하지만 이 방법은 성공적이라고 볼 수 없는데, 이직자 열 명 중 아홉은 퇴직연금 자산이 IRP계좌로 이체되자마자 인출하였기 때문이다. 55세 이전의 해지는 세제혜택의 환수를 수반한다는 점에서 가입자들에게 불리하지만 그럼에도 불구하고 해지는 매우 광범위하게 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

### 4) 관리운영 및 지배구조

퇴직급여보장법 26조는 퇴직연금사업에 참여할 수 있는 주체를 다음과 같이 규정하고 있다. (1. 투자매매업자, 투자중개업자 또는 집합투자업자 2. 보험회사 3. 은행 4. 신용협동조합중앙회 5. 새마을금고중앙회 6. 공단) 즉, 민간 금융기관을 중심으로 퇴직연금 사업 참여를 규정하고 있는 것으로,<sup>37)</sup> <표 4-9>에서 나타나는 바와 같이 가장 주요한 사업자는 은행이라고 할 수 있다. 현재는 42개 금융기관이 사업자로서 참여하고 있는데, 이는 2010년의 60개에 비해서 상당히 줄어든 것으로 대형 사업자 위주

37) 근로복지공단은 공공기관이기는 하지만, 실제로는 근로복지공단이 독립적인 퇴직연금사업자로서 참여하는 것이 아니라 민간금융회사에서 꺼리는 영세기업의 퇴직연금 가입을 돕기 위해, 민간 금융회사가 설계한 상품을 대신 판매하는 역할에 지나지 않는다.

로만 사업이 이어지고 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-9〉 금융권역별 적립금액 현황

(단위: 억 원, %)

| 구 분         | 은 행                 | 생명보험              | 손해보험             | 증 권               | 근로복지공단          |
|-------------|---------------------|-------------------|------------------|-------------------|-----------------|
| '14.12월(비중) | 529,781<br>(49.5)   | 277,733<br>(25.9) | 74,520<br>(7.0)  | 183,000<br>(17.1) | 5,651<br>(0.5)  |
| '19.12월(비중) | 1,115,726<br>(50.8) | 496,908<br>(22.6) | 123,363<br>(5.6) | 434,946<br>(19.8) | 26,088<br>(1.2) |

자료: 통계청 '퇴직연금 통계' 각년도

최근의 주목할 만한 변화는 2022년 4월부터 중소기업퇴직연금기금제도가 도입되기로 한 것이다. 이는 30인 이하를 고용하는 중소기업에 한정된 것으로, 중소기업 근로자들을 위한 일종의 퇴직연금 플랫폼이라고 할 수 있는데, 몇 가지 중요한 함의를 가지고 있다고 할 수 있다. 첫째, 일종의 기금형 퇴직연금 제도가 최초로 승인되었다고 할 수 있다. 일반 기업들은 기금형 퇴직연금을 여전히 설립할 수 없게 되어 있는 상황에서 (근로복지)공단을 통해서 중소기업 근로자들을 위한 기금형 퇴직연금 제도가 도입될 수 있도록 하였다. 기금형 퇴직연금에 대해서는 뒤에서 다루도록 한다. 둘째, 강제 가입을 위한 제도적 기반이 마련되었다고 할 수 있다. 앞에서 언급했듯이, 기업연금 (혹은 2층연금)을 강제화하고 있는 영국과 스위스에서 강제가입 제도를 시행하기 전에 퇴직연금 플랫폼을 설치한 바 있는데, 중소기업퇴직연금 제도가 그러한 맥락에서 해석될 수 있다. 셋째, 민간 금융기관과 공적기관 간의 경쟁이 가능할 수 있는 환경이 마련되었다고 할 수 있다. 기존에는 중소기업 근로자들을 위한 근로복지공단 퇴직연금이 있었으나 이것은 단지 금융기관으로의 퇴직연금 중계역할에 한정되었으나, 앞으로는 기금형 퇴직연금을 통해서 보다 능동적인 공적 관리기관으로서의 역할을 수행할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라, 기존에는 근로복지공단으로 한정해서 법이 설정되어 있었으나, '공단'으로 규정이 확대되어 향후 연금사업의 경험이 있는 국민연금 공단이나 공무원연금 공단 등과의 경쟁 체제가 확립될 수 있는 계기가 마련되었다.<sup>38)</sup> 수익률과 수수료 문제에 대한 보다 능동적인 대처가 필요한 시점에서 좋은 자극제가 될 수 있을 것 같다.

퇴직연금은 수수료 구조가 운용·자산관리 수수료, 펀드보수(판매·운용·수탁·사무관리), 펀드판매 수수료 등으로 복잡하게 구성되어 있다. DB, DC, 기업형 IRP의 경우

38) 공적연금 관리운영주체가 기업연금 사업에 꼭 참여해야 한다는 것은 아니다. 다만, 일부 국가에서 기업연금 사업에 공적연금 관리운영주체가 참여하고 있다.

는 사용자가 수수료를 부담하는 반면, 개인형 IRP의 경우는 가입자 개인이 부담하도록 하고 있다.<sup>39)</sup> 그리고, 현재 퇴직연금 제도의 수수료 부과는 시장 자율에 맡기고 있는데, 정부의 인위적인 규제는 없다. 현재 퇴직연금 수수료 부과방식은 적립금이 증가함에 따라 수수료가 줄어드는 차등요율방식과 하나의 요율을 사용하는 단일요율방식으로 구분되는데, 적립금이 높은 회사의 경우 이른바 규모의 경제 효과 때문에 낮은 수수료를 혜택으로 제공하도록 하는 것이다.

수수료가 업권별로 상이한 기준으로 설정되어 가입자들이 비교할 수 없다는 비판이 있어서, 2016년부터는 단일한 기준을 통해서 총비용부담률이라는 개념을 사용하여 금융감독원 통합연금포탈에 공시하도록 하고 있다. 이는 가입자들 입장에서 퇴직연금사업자별 수익률 뿐 아니라 수수료를 비교하여 합리적 의사결정을 할 수 있도록 유도할 수 있게 되었다는 것을 의미한다. 그러나, 실제로는 금융업권별로 각 협회별로 공시하는 수수료율은 다른 기준을 사용하기 때문에 가입자들 입장에서는 혼란스러운 것이 사실이다. 실제로는 일률적인 비교가 어려운 측면도 있다. 적립금 대비 수수료를 다르게 제시하는 차등요율 방식이나 할인방식 등을 사용하는 경우 실제 요율은 달라질 수 있기 때문이다.

어찌되었든 2018년 기준 업권별 총비용부담률을 비교하면 DB형의 경우 생보사 (0.50%) > 은행 (0.45%) > 손보사 (0.40%) > 증권사 (0.37%) 의 순서로 나타나며, DC형의 경우 증권사 (0.72%) > 은행 (0.54%) > 생보사 (0.52%) > 손보사 (0.46%) 의 순서이며, IRP의 경우 증권사 (0.59%) > 생보사 (0.53%) > 은행 (0.43%) > 손보사 (0.30%) 의 순서이다 (김병덕 2019). 그러나, 각 업권이 발표한 것을 보면, DB형 기준 은행의 평균 수수료율이 0.67%로 높고 증권사가 0.44%로 낮았다. 손해보험사(0.59%), 생명보험사(0.58%)는 그 중간 수준이었다. DC형 역시 은행이 0.69%로 높았고, 생보사 0.66%, 손보사 0.59%, 증권사 0.48% 순이었다. 개인 IRP형은 손보사 0.42%, 생보사 0.41%, 증권사 0.31%, 은행 0.27% 순이었다.

이와 같이, 금융감독원 통합연금포탈에 공시된 수수료율과 각 협회가 발표한 수수료율은 분명 차이가 있을 뿐 아니라 경향성에서도 유사하게 나타나지 않고 있다. 어찌되었든, 이러한 차이는 가입자들의 선택을 어렵게 만들고 있다.

39) DC 형 퇴직연금에서 사용자 부담금 이외에 근로자가 자발적으로 부담하는 근로자 추가 부담분에 대해서는 수수료를 근로자가 부담하도록 하고 있다 (법 시행령 10조 2항).

〈표 4-10〉 업권별 1위사의 퇴직연금 수수료 수입 및 수수료율 (총비용부담률) (2019)

(단위: 억 원, %)

|       | 총 수수료 수입 | DB             | DC             | 개인형 IRP        |
|-------|----------|----------------|----------------|----------------|
| 신한은행  | 1,310    | 0.46<br>(0.68) | 0.58<br>(0.80) | 0.39<br>(0.50) |
| 삼성생명  | 1,050    | 0.35<br>(0.70) | 0.64<br>(0.70) | 0.41<br>(0.40) |
| 삼성화재  | 220      | 0.30<br>(0.39) | 0.52<br>(0.44) | 0.32<br>(0.70) |
| 현대차증권 | 220      | 0.26<br>(0.50) | 0.58<br>(0.50) | 0.40<br>(0.35) |

자료: 총비용부담률은 금융감독원 통합연금 포털이며, 괄호 안의 총비용부담률은 은행연합회, 생명보험협회, 손해보험협회, 금융투자협회 자료.

2020년 기준 지난해 퇴직연금 사업자들이 부과한 수수료 총액이 1조 773억 원을 기록하여 2018년 8,860억 원, 2019년 9,996억 원에 비해서 크게 증가하였다 (금융감독원 자료).<sup>40)</sup> 업권별로는 은행이 6,257억 원을 받아서서 가장 많았고 보험과 증권이 각각 2,621억 원과 1,895억 원이었다.

최근 들어 수수료에 대한 관심의 증가는 퇴직연금의 수익률 하락과 밀접한 관련이 있다. 수수료율이 동일한 상황에서 수익률이 높을 때는 수수료가 차지하는 비중이 낮지만, 수익률이 낮은 상황에서는 수수료율이 가입자들에게는(혹은 사용자에게는) 상당한 부담이 될 수 있기 때문이다. 2020년에 퇴직연금의 총 수익은 약 6조원으로 추정되는데, 그 중 1조 원이 수수료로 지불되었다는 것은 큰 비중이 아닐 수 없다<sup>41)</sup>.

그에 대한 대안으로 주목받을 수 있는 것이 근로복지공단 퇴직연금과 중소기업퇴직연금 기금이다. 중소기업들로 하여금 퇴직연금에 쉽게 가입할 수 있도록 도입된 근로복지공단 퇴직연금은 민간 금융기관들보다 저렴한 수수료율을 적용하여 왔다. 최근 도입이 결정된 중소기업퇴직연금기금에서도 이러한 낮은 수수료율이 예상된다. 중소기업퇴직연금기금 도입은 주목할 만한데, 공단이 운영하면서 이른바 규모의 경제를 통해서 효율적으로 운영하여 수수료율을 낮추게 되면, 양재진 (2020) 등이 주장하는 연금공단의 참여 등 공적 기관들의 참여가 더 목소리를 낼 수 있을 것이다.

40) 데일리임팩트 (2021)은 실제 금융업의 퇴직연금 수수료 수입은 3조원에 육박할 것이라는 견해도 소개하였다.

41) 실제로는 수수료 이외에도 퇴직연금 운용을 통해 사업자들이 얻게되는 추가적인 유무형의 이득이 있다. 예를 들어, 원리금보장형 - 예금 - 상품에 투자된 돈은 금융기관들이 다른 투자를 통해서 수익을 얻을 수 있다. 또한, 기관투자자 성격이 있는 퇴직연금 운용을 통해서 얻게되는 금융투자의 노하우 습득 등도 이득으로 볼 수 있다.

**<참고> 근로복지공단 퇴직연금 수수료**

근로복지공단 퇴직연금사업은 30인 이하 영세사업장 근로자들의 퇴직연금 가입을 손쉽게 하기 위한 것인데, 수수료 부담을 줄이는 것을 큰 특징으로 한다. 근로복지공단 퇴직연금 사업은 DB 형은 없으며, DC 형의 경우 총비용부담률이 0.15% 수준으로 2015년 0.24%에 비해서 상당히 낮아졌다.<sup>42)</sup> 이는 민간 금융기관의 퇴직연금에 비해서 수수료가 20-35% 수준에 불과하다는 것을 의미한다. 그러나, 현재 근로복지공단의 낮은 수수료는 근로복지공단의 효율적인 운용 결과가 아니라 근로복지공단의 중소기업근로자 복지기금을 퇴직연금 관리운영비로 사용한 결과로 해석될 수 있다.

다음은 퇴직연금의 지배구조에 대한 것이다. 현재 우리나라 퇴직연금 지배구조는 계약형 방식만 허용하고 있다. 현행 퇴직연금의 계약형 방식은, 퇴직연금 도입 당시 대안적인 퇴직연금 운용방안이 확립되지 않은 상황에서 기존의 금융기관을 활용하여 퇴직연금 사업을 시작하고자 도입하였다. 이는 비용을 낮추고 금융기관의 전문성을 활용할 수 있다는 측면이 있다는 점에서, 당시까지 퇴직연금 운용 경험이 없었던 우리나라에서 제도가 선택할 수 있는 방안이었다.

그러나 여러 측면에서 볼 때 계약형 방식은 비판받아왔다. 먼저 계약형 퇴직연금의 경우, 가입자나 사용자가 금융기관이 제시하는 상품만을 수동적으로 선택하는 구조이다. 퇴직연금에 대한 전문지식이 부족한 사용자나 가입자는 연금자산운용 전반을 퇴직연금 사업자에 의존하게 되어 결과적으로 퇴직연금사업자에게 역할과 권한이 집중되게 됨으로써 금융기관에 좌우되는 제도로 변질될 우려가 높다. 퇴직연금 지배구조에 대해서, 외부감사인 등 감시장치가 결여되어 있다고 지적된 바 있다. 또한, 퇴직연금 계약이 운영관리계약과 자산관리계약을 따로 분리하면서도 동일한 사업자와 체결하는 것을 막지 않음으로써 대부분이 동일한 퇴직연금 사업자의 상품 속에 갇히게 되었다. 이에 대해 자사 상품에 대한 제한을 몇 년전부터 두었으나, 이 외에도 계약형 방식은 많은 측면에서 바람직하지 않은 지배구조이다. 이러한 지배구조가 기업이나 근로자의 이익에 충분히 기여하지 못할 수 있다는 지적이 있다. 그 외에도 계약형의 경우 퇴직연금의 당사자인 기업이나 근로자들의 참여는 거의 이루어지지 않고 일부 담당자가 금융기관과 계약을 맺게 되는 문제도 제기되었다. 또, 기업 단위로 계약이 이루어지다보니, 근로자 수가 적은 중소/영세사업장은 근로자들을 퇴직연금에 가입하려고 해도 민간 금융기관들이 가입을 꺼리는 모순이 발생하였다. 이를 위

42) 근로복지공단 퇴직연금의 IRP 수수료의 경우 2015년 0.30%에서 2018년에는 0.23%로 낮아진 것으로 나타난다.

해 근로복지공단 퇴직연금을 설치하기도 하였으나, 가입을 대행해주는 역할에 그쳤던 것이 사실이다.

정부는 지속적으로 기금형 퇴직연금의 도입을 추진하여 왔다. 기금형 방식은 영미 국가는 물론, 많은 대륙 유럽 국가들도 사용하는 방식으로서 근로자들의 참여를 넓히고, 다수 중소기업들이 연합하여 가입하도록 할 수 있는 방식이라는 점에서 계약형에 비해서 분명 진일보된 방식이다. 이 방식은 기업이 외부에 연금기금을 설치하여 기업의 역할을 대신하는 구조를 말하며, 이 때 연금기금은 기업주 역할과 연금사업자 운용관리업무 일부를 수행하는 것이 가능하다. 그리고, 연금기금은 집행기관(이사장, 이사, 감사)과 노사동수로 구성된 기금위원회(이사회)를 두도록 하여 실제 근로자들의 참여를 높일 수 있고, 연금기금은 운영관리업무의 일부를 직접 수행하거나 또는 외부의 금융회사 또는 전문회사로 위탁하는 것이 가능하고, 자산관리업무만을 위탁할 수도 있다.

그러나, 실제로는 도입이 번번이 좌절되어 왔는데, 이는 기금형 퇴직연금과 관련된 입장이 각계각층마다 다르기 때문이다. 특히 보험업계에서는 기금형 퇴직연금 도입이 자신들의 시장에서의 위상강화에 도움이 되지 않는 방향이라고 하여 번번이 반대하여 왔다. 결과적으로 최근 들어서 중소기업퇴직연금기금이 도입되기로 한 정도에 그치고 있는데, 중소기업퇴직연금기금은 엄밀한 의미에서 기금형 퇴직연금이라기 보다는 중소기업 근로자들의 퇴직연금 플랫폼으로 이해하는 것이 타당해 보인다.

그럼에도 불구하고, 기금형 퇴직연금 도입은 가입자들의 참여를 높여서 퇴직연금 지배구조를 발전시키는 방법일 뿐 아니라, 현재의 무관심 하에서 발생하는 낮은 수익률을 개선할 수 있는 실효성 있는 대안으로서 지속적으로 추진되는 것이 바람직하다. 선진국들의 경험은 가입자 - 노동조합 - 의 참여 정도에 따라서 기업연금의 발전 정도가 크게 차이가 났었는데 (Ebbinghaus & Wiß 2011, Keune 2018), 가입자들의 참여를 유도하기 위한 가장 좋은 방법이 기금형 퇴직연금이라는 지배구조였음을 상기할 필요가 있다.

〈표 4-11〉 퇴직연금 적립금액 추이

(단위: 조 원, %)

| 구분    | 적립금액  | 증감율  |
|-------|-------|------|
| 2010년 | 29.1  | -    |
| 2011년 | 49.9  | 71.5 |
| 2012년 | 67.3  | 34.9 |
| 2013년 | 84.3  | 25.3 |
| 2014년 | 107.1 | 27.0 |
| 2015년 | 120.1 | 12.1 |
| 2016년 | 145.3 | 21.0 |
| 2017년 | 167.1 | 15.0 |
| 2018년 | 188.8 | 13.0 |
| 2019년 | 219.7 | 16.4 |
| 2020년 | 255.5 | 16.3 |

자료: 통계청 ‘퇴직연금 통계’ 각년도

### 5) 기금 및 자산운용규제

퇴직연금제도는 도입될 때부터 적립방식을 고려하여 도입되었고, 세계적인 추세를 고려할 때 이는 일반적인 방식이다. 퇴직연금 대상자의 확대로 인해서 퇴직연금 기금 역시 크게 증가하고 있다. 2020년 말 현재 퇴직연금 적립금은 약 255조 5,000억 원으로서, 2010년 말 기준 29조 1,000억원의 8배를 상회할 정도로 크게 증가하였다. 최근 5년 정도로 한정하여도 연평균 기금 증가율이 약 15%를 상회할 정도로 빠르게 기금규모가 확대되고 있다 (표 4-11).

이러한 퇴직연금기금 증가 추세는 앞으로도 한동안 계속될 것으로 예상된다. 정부가 계획하고 있는 퇴직연금 의무가입 조치가 실행되면 실제 퇴직연금기금은 국민연금기금에 육박하는 수준까지 증가할 것으로 예상된다. 퇴직연금 기금에 대한 추계는 여러 변수가 있기 때문에 이를 공식적으로 발표하지는 않지만, 2050년에는 1,918조원까지 증가할 것이라는 추정까지 있었다.<sup>43)</sup>

〈표 4-12〉 업권별 3대 회사의 적립금 규모 (2019)

(단위: 억 원)

|               |        | 총 규모      | DB      | DC      | IRP     |
|---------------|--------|-----------|---------|---------|---------|
| 은행            | 신한은행   | 264,561   | 119,930 | 85,242  | 59,389  |
|               | 국민은행   | 236,731   | 81,845  | 90,239  | 64,647  |
|               | 하나은행   | 189,944   | 97,236  | 49,965  | 42,743  |
| 손해보험          | 삼성화재   | 47,962    | 38,070  | 7,639   | 2,253   |
|               | KB 손보  | 29,971    | 24,880  | 4,164   | 927     |
|               | 롯데손해보험 | 27,045    | 24,869  | 1,496   | 680     |
| 생명보험          | 삼성생명   | 339,857   | 279,429 | 45,380  | 15,048  |
|               | 교보생명   | 82,678    | 56,494  | 22,533  | 3,651   |
|               | 한화생명   | 45,062    | 37,007  | 6,505   | 1,550   |
| 증권            | 현대차증권  | 9,868     | 126,837 | 1,844   | 7,897   |
|               | 미래에셋대우 | 130,440   | 60,518  | 44,569  | 25,353  |
|               | 한국투자증권 | 69,068    | 45,328  | 16,165  | 7,575   |
| 업권별 3대 회사 적립금 |        | 1,473,187 | 865,733 | 375,741 | 231,713 |

자료: 금융감독원 통합연금 포털

퇴직연금 기금에 대해서는 몇 가지 특징이 있다. 우선, 대형기관이 차지하는 비중이 상당히 높다는 점이다. <표 4-12>에서도 나타나지만, 각 업권의 3대 대형기관의 총적립금은 147조 3,187억 원으로서 전체 기금 (2019년 기준 219조 7천억 원)의 65%를 육박하고 있으며, 각 업권의 최대 기관의 총적립금은 78조 2,820억 원으로 전체 기금의 1/3을 초과하고 있다. 이는 대형기관들이 상당한 독과점적 위치를 차지하고 있는 것으로 볼 수 있다.

다음으로, 은행의 비중이 상당히 크다는 점도 특징이라고 할 수 있다. 표 4-13에서 나타나는 바와 같이, 은행이 차지하는 비중이 50%를 초과하고 있으며, 절대적으로 원리금보장형에 의존하고 있는 것으로 나타난다.

앞에서 퇴직연금의 낮은 수익률을 여러차례 언급한 바 있기 때문에 이에 대한 언급은 생략하고, 다만 퇴직연금의 자산운용규제를 언급하도록 한다. 퇴직연금의 저수익률에 대한 원인 가운데 하나로 지적되어 왔던 것이 양적 규제에 대한 것이었다. 금

43) 자본시장연구원에서는 2014년 정부가 발표한 퇴직연금의 의무가입이 도입되는 것을 가정할 경우, 퇴직연금 기금이 급속히 증가하여 2040년 1,555조원, 2050년에는 1,918조원까지 증가할 것을 예상한 바 있다 (머니투데이 2014).

영업권은 지속적으로 양적 규제 완화를 주장해왔고, 2015년에 이르면 상당히 완화된 양적 규제장치를 두고 있다. 현재, DB형과 DC형을 막론하고, 가입자별 전체 적립금의 70%까지 위험자산 편입이 가능하다. 그렇지만, 70%의 투자한도에서도 비상장주식 등 일부 고위험자산과 전환사채, 특별자산펀드 등의 투자는 금지하고 있는 상황이다. 여전히 절대 다수가 원리금보장형을 선택하고 있는 상황에서 자산운용규제의 완화가 수익률 증가에 유의미한 상승을 낳았는지는 분명하지 않아 보인다.

〈표 4-13〉 금융권역별 적립금액 및 운용방식 (2019)

(단위: 억 원, %)

|             | 합계                   | 원리금보장               | 실적배당              | 대기성             |
|-------------|----------------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| 합계<br>(구성비) | 2,197,030<br>(100.0) | 1,905,476<br>(86.7) | 227,208<br>(10.3) | 64,346<br>(2.9) |
| 은행사         | 1,115,726<br>(50.8)  | 956,258<br>(85.7)   | 114,482<br>(10.3) | 44,985<br>(4.0) |
| 증권사         | 434,946<br>(19.8)    | 334,114<br>(76.8)   | 83,896<br>(19.3)  | 16,937<br>(3.9) |
| 생명보험사       | 496,908<br>(22.6)    | 468,085<br>(94.2)   | 26,742<br>(5.4)   | 2,082<br>(0.4)  |
| 손해보험사       | 123,363<br>(5.6)     | 121,584<br>(98.6)   | 1,750<br>(1.4)    | 29<br>(0.0)     |
| 근로복지공단      | 26,088<br>(1.2)      | 25,436<br>(97.5)    | 338<br>(1.3)      | 313<br>(1.2)    |

자료: 통계청 ‘2019 퇴직연금 통계’

## 6) 소결

기업연금은 다양한 시각이 존재하는 제도이다. 공적연금 역시 국가마다 상당한 설계에 차이가 있으나 기업연금의 경우, 가입여부나 급여 지급방식 등에까지 국가마다 상이한 기준을 가지고 있다는 점에서 공적연금보다 제도의 다양성이 훨씬 높은 제도라고 볼 수 있다. 그렇다고 해서 퇴직연금 제도가 어떤 식으로 설계되는 것이 바람직한지에 대한 논의 자체가 불가능하다는 의미는 아니다.

국가에 따라서 기업연금은 이른바 집합적 (collective) 기업연금으로 설계될 수도, 개인적 (individual) 기업연금으로 설계될 수도 있다 (정창률 2020a). 집합적 기업연금을 추구하는 대표적인 국가는 네덜란드로서, 가입은 사실상 의무가입(단체협약에 따라 90% 이상이 가입됨)이며 지급방식은 종신연금 (annuity) 만이 허용되며 개인의 투자결정은 원천적으로 금지된다. 개인적 기업연금의 대표적인 국가는 미국, 영국 등인

데, 이 경우 가입은 (국가마다 차이는 있으나) 자발적 가입이며 지급방식 역시 일시금과 연금을 선택할 수 있도록 하고 개인의 투자 결정이 장려된다. 어느 한 방식이 우월하다고 단정할 수는 없으나, 대부분의 국가들이 공적연금의 보장성이 줄어들면서 그 기능을 기업연금이 대신하도록 하면서 집합적 요소를 강화해왔다. 경험적으로 기업연금은 순수 민간이 운영하지 않고 조합주의적으로 운영하는 경우, 보다 성공적이었다 (Whiteside 2006). 이탈리아, 영국 등에서 자동등록 방식을 도입하고 영국에서 리스터연금을 도입하는 등의 변화는 기업연금이 기업의 자발적인 제도로서만 기능하도록 하지는 않는다는 것을 의미한다. 물론, 기업연금을 어느 정도로 regulation 할 것인지에 대해서는 늘 논란이 있어 왔다 (Leisering eds., 2011).<sup>44)</sup>

한국의 퇴직연금 제도는 제도 도입 때부터 개인적 기업연금 제도의 성격을 강하게 띠고 도입되었다. 퇴직금 제도와 병존해서 사업장에 따라 선택할 수 있도록 하고, 일시금 인출이나 중도인출 혹은 IRP 이전 이후 해지 등에 대해서도 사실상 개인이 선택하도록 허용되었다. 도입 당시 퇴직연금은 노후소득보장수단이라기 보다는 금융시장 활성화 수단으로 고안되었는데 (유철규 2016), 이는 퇴직연금 도입 당시 우리나라에서는 노후소득은 중장기적으로 국민연금으로 해결될 수 있을 것이라는 생각이 전제되어 있었다고 볼 수 있다. 그러나, 2007년 연금개혁으로 국민연금이 더 이상 비스마르크식의 소득비례연금으로서의 역할을 대신할 수 없게 된 상황에서, 퇴직연금이 현재와 같이 노후소득보장 기능을 전혀 수행하지 못하는 상태를 방치해서는 안된다. 기업연금의 확대가 노후소득의 양극화 (dualism)나 위험의 개인화로 이어지지 않아왔으며 (Pavolini & Seeleib-Kaiser 2018), 대신 기업연금이 자유방임적인 나라일수록 노후소득이 역진적인 경향이었다 (Pavolini & Seeleib-Kaiser 2018; Bridgen & Meyer 2009). 우리나라의 노후소득보장 논의에서도 퇴직연금 자체를 배제하거나 불평등 수단으로 단정하는 것은 타당하지 않으며, 이 제도가 어떻게 노후소득보장 기능을 수행하는 제도로 발전할 수 있는지(집합적 요소의 가미)를 논의해야 한다.

지금까지 퇴직연금 제도는 도입 이후 15년이 지났지만, 사실상 논의가 관련업계의 민원을 해결해달라는 수준이었다. 반면, 기금형 퇴직연금 도입이나 디폴트 옵션 등 퇴직연금 제도에서의 중요한 논의는 호지부지한 채 흘러갔다. 가장 심각한 것은, 가입자들에게는 절실한 문제이지만 업계에서는 별로 중요하지 않은 이슈들, 예를 들어 적립비율에 대한 엄격한 감독이나 지급보장장치 도입, 지급방식에 대한 논의 등은 주요한 아젠다로 다루어지지도 않았다.

44) 선진국들의 기업연금이 집합주의적으로 옮겨졌다는 의미는 아니다. 영국의 경우는 일시금 지급에 대한 세제상 불이익을 없애고 개인이 알아서 퇴직 후 연금시장에서 상품을 재구매하도록 장려하기도 하였으며, 네덜란드에서도 DB 연동 (indexation)에서 가입자들에게 책임을 보다 강화하기도 하고 있다 (Wiß 2019).

퇴직연금 제도는 주요한 노후소득보장 제도이면서도 민간 금융시장을 적극적으로 활용하는 제도이다. 따라서, 공적 역할을 강화하면서도 시장이 작동할 수 있도록 유도하는 것 역시 중요하다. 이어지는 3절에서는 이러한 점을 고려하여 한국 노후소득보장의 틀 내에서 퇴직연금 제도가 추구해야 할 방향성을 제시하도록 한다.

## 제3절 노후소득보장 강화측면에서 퇴직연금 제도의 개선방안

### 1. 연금 선택 유도

퇴직연금 제도가 노후소득보장 수단으로서 실질적 기능이 미흡한 이유 중의 하나는 중도인출이나 해지, 일시금 수령으로 노후자산을 일찍 소진한다는 데 있다. 중도인출의 요건을 강화한다든지, 55세 이전의 IRP 해지에 대해서 세금을 높이는 방식으로 연금 선택을 유도한다는 것이었지만, 앞서 언급했듯이, 일시금 선택의 비중도 높고 중도인출이나 해지 역시 손쉽게 이루어지고 있는 상황이다. 지금까지 퇴직연금 제도는 기본적으로 세제유인을 통해서 연금선택을 유도해왔으나, 보완적 노후소득보장이 라는 본연의 퇴직연금제도 목적을 고려할 때 정책 목표 달성도는 충분하다고 보기 어렵다.

퇴직연금 제도가 장기적으로 약 18-20%의 소득대체율을 제공하는 제도로서 기능을 하기 위해서는 급여지급방식을 원칙적으로 연금 (annuity)으로만 받을 수 있도록 제도설계를 마련하는 것이 바람직하다. 네덜란드, 스웨덴 등에서 기업연금 급여를 연금으로만 급여를 받을 수 있게 하고 있고, 스위스의 경우는 전체 노후자산의 일부를 일시금으로 선택할 수 있도록 하되 나머지는 반드시 연금으로 받도록 하고 있다. 공적연금 만으로 기본적인 노후소득보장이 가능하다면 사적연금인 퇴직연금에 자율성을 주고 금융시장 친화적인 방향으로 설계할 수 있지만, 현재 우리나라의 상황은 전혀 그렇지 않으며 퇴직연금이 중산층 이상에게 유의미한 노후소득보장 수단이 되도록 정부의 규제 (regulation) 강화 (연금 (annuity) 수급 강제)가 필요하다. 다만, 한국 국민들의 높은 의료비 부담을 고려할 때<sup>45)</sup> 퇴직연금 자산을 의료비로 중도인출 등을 통해서 사용하는 부분은 당분간 (다소 규정을 엄격히 하더라도) 운영할 필요는 있어 보인다.

연금으로의 전환을 위해서는 퇴직시점의 자산을 연금으로 전환하기 위한 전환율 (conversion ratio)을 명확히 할 필요가 있다. 연금급여 자체를 월급여로 환산하는 DB 방식이 아니라면 전환율이 필요한데, 이에 대해서는 스위스 사례를 간략하게 언급할 필요가 있다.

45) OECD (2019)에 의하면, 우리나라의 경우 재난적 의료비(전체 가구 지출의 40% 이상)를 지출하는 가구의 비중이 7.5%로 OECD 국가 평균 (5.8%)에 비해서 크게 높고, 최종 가계소비 중 의료비 본인부담금 지출의 비중이 5.6%로 스위스 (6.9%)에 이어 2번째로 높은 상황이다.

스위스의 경우, 퇴직연금 급여는 법에 (BVG: Federal Act on Occupational Retirement, Survivors' and Disability Pension Plans) 명시된 전환율 (conversion rate)에 기초하여 종신연금 형태로 제공하도록 하고 있다. 예를 들어, 은퇴할 때 축적한 기업연금 자산이 100,000 스위스 프랑이고 전환율이 6.8%이면 1년에 6,800 스위스 프랑을 계속 지급하게 된다. 물론, 전환율은 고정되어 있는 것이 아니며 수명증가 등으로 인해서 지속적으로 낮아져 왔으며, 현재도 산업계에서는 추가적인 인하를 요구하기도 한다.

결국 종신연금 형태로의 지급은 노후소득보장을 위한 조치이지만, 너무 엄격하게 설정하는 경우는 시장을 위축시킬 개연성이 있다. 그렇다고 해서 시장 자율에 맡겨 놓는 경우는 연금액이 너무 낮아질 개연성도 있다. 따라서, 인구구조 변화에 따라서 자동적으로 변동하도록 하는 등의 장치를 통해서 목표를 달성할 수 있는 방안이 논의될 필요가 있다. 가입자들의 참여가 많아지고 자신들의 요구를 반영할 수 있는 기금형 퇴직연금 제도가 활성화되는 시점이 되면 종신연금으로의 지급은 활성화될 수 있을 것이다.

또한, 실제로 퇴직연금 연금화 (annuitization)가 실시될 때 어느 시점 (연령)부터 이를 강제화할지를 설정할 필요가 있다. 특정 시점에서 모든 근로자들에게 일률 적용하는 경우, 은퇴연령에 가까운 근로자들의 경우는 중도인출 등으로 인해서 퇴직연금 자산이 얼마 되지 않은 상황에서 이를 연금화하는 것은 실효성이 너무 미미할 수 있다. 따라서, 일정 연령 (예를 들어, 1972년생) 이하에서는 퇴직연금을 기본적으로 종신연금으로 수령할 수 있도록 하되, 일정연령 이상의 경우는 연금자산 규모에 따라서 (연금액이 너무 적다고 판단되는 경우) 일시금으로 수령할 수 있도록 규정할 필요가 있다. 그렇게 되는 경우, 일정 연령층부터는 퇴직연금이 유의미한 노후소득보장으로서 연금정책 설계에서 활용될 수 있을 것이다.

## 2. (DC형) 퇴직연금제도의 투자 수익률 제고방안

퇴직연금은 장기투자의 성격을 가지기 때문에 적은 수익률 차이가 실제로는 큰 노후소득의 차이를 발생시킬 수 있다. 월 20만원씩 20년을 납입할 때 1%의 수익률 상승은 약 1천만 원의 퇴직연금 자산을 높일 수 있다고 알려져 있다. 그렇지만, 수익률 상승은 여러 요소를 고려해야 한다는 점에서 지나친 단순화 논리로 수익률에만 초점을 두어서는 곤란하다.

앞에서 언급했듯이, 현재 퇴직연금의 낮은 수익률은 지나치게 안전자산 위주의 투자로부터 기인했다고 볼 수 있다. 물론, 이는 금융시장에 대한 낮은 신뢰에 기초한

것으로서 위험회피적 투자자(가입자) 탓만 하는 것은 타당하지 않지만, 현재의 원리금보장형 위주의 투자가 지속되는 것을 수수방관할 수도 없다. 일부 은행업권 입장에서는 정기예금에 투자하면서 수수료를 받고 또 재투자를 하면서 수익을 높이는 현재 구조가 지속되기를 바랄 수 있지만, 이는 결코 가입자들을 위한 방안일 수는 없다. 여기에서는 퇴직연금제도의 투자 수익률 제고방안을 제시하는데 주로 DC 방식에 해당되지만, 일부는 DB에도 적용되는 방식이라고 할 수 있다.

먼저, 우리나라에서도 디폴트옵션 도입을 검토할 필요가 있다. 사실 DC 방식이라고 해서 가입자 개개인이 투자결정을 하는 제도 운영이 필수적인 것은 아니다. 그러나, 우리나라 퇴직연금의 경우 계약형 하에서 각 가입자들이 투자방향을 설정하도록 하는 방식으로 제도가 도입되었다. 기금형 퇴직연금이 도입되면 각 개인들의 투자방향 설정 방식이 바뀔 수도 있으나, 기금형이 도입된다고 해도 일시에 (다수의 기존 가입자들이) 기금형 가입자로 전환되는 것이 아닌 상황에서, 개인 단위의 투자는 지속될 수밖에 없는 상황이다. 그런데, 개인은 투자에 대한 전문적 지식이 부족하고 위험을 회피하려고만 하다 보니 수익률이 낮은 원리금보장형에 집중되어 있는 상황이다.

이를 위한 대안 중 하나가, 앞서도 언급했던 미국, 영국 등에서 운영하고 있는 디폴트옵션이다. 우리나라에서도 디폴트 옵션 도입에 대한 시도들이 지속적으로 있어 왔고, 연령별로 상이한 위험에 기초한 디폴트 옵션 도입 상품이 이미 외국에서 많이 나와 있다. 다만, 법적으로 이연된 임금으로 인식되는 퇴직급여(퇴직금과 퇴직연금)의 수익률이 마이너스가 될 수 있는 디폴트 옵션을 가입자 개개인의 동의를 구하지 않고 도입할 수 있는지에 대해서는 이견이 있는 상황이다. 또한, 일각에서는 디폴트 옵션에서도 원리금 보장 방식을 포함할지를 요구하고 있는데, 이는 원래의 디폴트 옵션 도입의 취지를 크게 훼손하는 접근이라고 할 수 있다.

둘째, 기금형 퇴직연금 도입을 검토하는 것이 바람직하다. 서구에서 기금형 기업연금 제도는 일종의 기업연금의 전형으로서, 국가에 따라서 개별 기업 중심으로 운영하기도 하고, 혹은 산업별로 운영하기도 한다. 후자는 주로 산별노조가 발전되어 있는 국가들에 해당하는 것으로 우리나라에서 이를 적용하는 것은 한계가 있다. 따라서, 우리나라에서 기금형 퇴직연금이 도입된다고 하면 기업단위 혹은 기업연합 단위에서 기금을 설치하여 자율적이고 참여적인 연금기금 운영이 가능해진다. 기금형 퇴직연금은 기업의 선택에 따라서 DB 방식, DC 방식 모두 가능하다.

기금형 기업연금은 (중소기업퇴직연금기금 같은 일종의 플랫폼 성격을 가지는 기금을 제외하면) 대기업 중심으로 운영하는 것이 일반적인데, 실제 대기업들이 대부분 계약형으로 이미 퇴직연금을 설치하고 있는 상황에서 기금형 퇴직연금 도입이 실효성이 있을지에 대한 의구심이 있을 수 있다. 그러나, 일단 기금형 퇴직연금이 일부에

서 설치가 되면 가입자들 참여로 인한 수익률 개선이나 금융기관 위주가 아닌 가입자 의견 반영 등이 가능해지고, 훨씬 유연하게 제도를 운영할 수 있다.

그리고, 기금형 퇴직연금은 운영하기 나름이지만, 일단 도입되면 투자에 대한 전문성을 발휘하기가 용이해질 수 있다. 현재의 DB 방식은 퇴직연금 투자 방향을 결정하는 사업장의 인사담당자가 투자손실이 나지 않는 것에만 초점을 두기 나름이고, DC 에서는 정보가 부족한 개인들이 무관심하여 투자 전문성을 발휘하기 어렵다. 그러나, 기금형 퇴직연금 하에서는 노사 합의에 의한 투자가 이루어지게 되고 이는 수동적인 투자 보다는 보다 적극적인 투자가 이루어질 개연성이 높다. 투자에 대한 전문성이 발휘되고 합의에 기초한 적극적 투자가 이루어지게 되면 저수익의 문제에 대한 어느 정도 개선이 기대된다.

마지막으로, 퇴직연금 운용 환경을 보다 경쟁친화적으로 만들 필요가 있다. 현재 퇴직연금 시장은 수수료 수입에 절대적으로 의존하고 있는데, 실제 관리운영비 개념에서 볼 때 국민연금 등의 공적연금기관에 비해서 현저하게 관리운영비가 높은 상황이다.<sup>46)</sup> 퇴직연금은 수익률도 국민연금보다 낮고 높은 수수료로 고정된 수입을 획득하는 구조가 지속되고 있다. 이를 개선하기 위한 방안으로 논의되어 온 것이 공적 기관의 참여와 (연금운용 경험이 많은) 해외 운용사 참여이다. 경쟁의 활성화를 위한 측면에서 참여 기관의 다각화는 필요한 측면이 있지만, 예를 들어 국민연금 공단이 낮은 수수료로 운영하는 경우 민간 기관들의 참여 유인이 줄어들어 버리면, 본래 취지에 어긋날 개연성이 있다. 따라서, 공적 기관이나 해외 운용사의 전면적인 참여보다는, 퇴직연금 보험료의 일부를 가입자가 원하면 국민연금 공단 등 공적 연금기관에서 운영하는 방식을 고려할 수 있을 것이다.

### 3. DB형 퇴직연금제도의 최소 적립금 확보 방안

DC 형 퇴직연금의 경우는 수급권에 대한 문제가 주로 저수익의 문제에 한정될 수 있는 반면, DB 형 퇴직연금의 경우는 (저수익의 문제는 주로 사용자에게 그 부담이 전가되는 반면) 가입자들은 기업의 도산 등 지급불능에 대한 보호가 더 중요할 수 있다.

현재 DB 형 퇴직연금의 수급권 보장은 앞에서 언급했듯이, 기업의 도산시 직전 3년치의 퇴직급여를 임금채권보장법을 통해서 보장하는데 그쳐서, 장기투자 성격인 퇴직연금 자산의 특성을 고려할 때는 부족한 것이 사실이다. 특히, 현재 적립의무 비

46) 양재진 (2020)은 국민연금의 관리운영비가 0.08%, 퇴직연금은 0.4-0.49% 수준이라고 추정하였다.

율이 90% 임에도 불구하고 기업의 실제 적립 수준은 그에 크게 미치지 못하는 것으로 나타나서 수급권 보장이 크게 위협받고 있는 상황이다.

DB 형에서 가입자들의 수급권을 강화하기 위한 해결책은 크게 보면 2가지로 나누어서 생각해볼 수 있다. 첫째는 현재의 임금채권보장법의 보장범위를 크게 확대하던지 아니면 별도의 (미국의 PBGC 나 영국의 PPF와 같은) 사후 수급권 보호 장치를 만들어서 수급권을 보호하는 장치를 강화하는 것을 고려할 수 있다. 이러한 방침은 물론, 도산 등으로 인한 가입자들의 연금수급권의 보호를 크게 강화할 유인이 될 것이다. 그렇지만, 미국의 PBGC 운영 경험 등을 보면, 이러한 소위 재보험 장치의 도입은, 도입이전에 비해서 실제 퇴직연금 지급불능 발생을 크게 증가시켜서(일종의 도덕적 해이), 고스란히 가입자나 사용자에게 부담으로 이어질 개연성도 있다.

둘째는 퇴직연금에 대한 감독(혹은 규제)을 강화하는 방안을 고려할 수 있다. DB 기업연금 하에서 사후 수급권 보호 장치가 필연적으로 도입되어야만 하는 것은 아니며, 경우에 따라서는 사전적 감독을 통해서 보호하는 것도 가능하다. 이는 앞에서 다루었던 네덜란드 기업연금의 경우에 해당되는 것으로서, 네덜란드 기업연금은 사후적 장치 없이 사전적 감독을 통해서 수급권을 보호하고자 한 경우라고 볼 수 있다. 다만, 지나치게 엄격한 적립비중 규정은 기업에게 큰 비중이 된다는 점은 고려될 필요가 있다. 네덜란드의 경우 네덜란드 기업연금의 회복계획(recovery plan)은 2008년 금융위기 이전에 5년 동안 회복하도록 하는 것이었는데 2015년에는 일시적으로 12년으로 높이기도 하였다(WiB 2019). 이는 많은 기업들이 금융위기 이후 회복에 실패했기 때문이다.

따라서, 가입자들의 수급권을 보장하기 위해서 사전적 감독과 사후적 보호장치 가운데 어디에 초점을 둘 것인지를 고민할 필요가 있다. 영국은 DB 방식에 대한 적립률이 1997년에서 2004년 사이에 MFR(Minimum Funding Requirement) 조항을 두어서, 완전적립 대비 90%로 이하로 적립이 이루어지는 경우 3년 이내에 90% 이하의 부족분을 매우도록 하고 90-100% 인 경우는 그 기간을 10년으로 하였다. 그러나, 기업에 지나친 부담이 되고 투자를 왜곡한다는 우려로 인해 폐지되고 회복계획을 내고 이를 이행하도록 한다. 즉, 영국의 퇴직연금 수급권 보호는 주로 사후적 보호장치를 강화하는 방면으로 이루어졌다. 그 결과, 많은 DB 방식은 충분한 적립이 이루어지지 않고 있으며 63%가 적자(deficit) 상황에 있다(PPF 2018). 반면, 네덜란드의 경우는 사후적 보호장치 없이 사전적 감독을 통해서 가입자를 보호하고 있는데, 앞서 언급했듯이, 적립부족이 발생하는 경우 가입자들 뿐 아니라 가입자 뿐 아니라 수급자까지도 고통에 분담할 수 있도록 하는 연대적 장치가 구축되어 있다. 이는 네덜란드의 기금형 방식에서 나타날 수 있는 독특한 측면이라고 할 수 있을 것이다.

한국의 퇴직연금의 경우는 적립에 대한 사전적 규제와 사후적 보장장치의 개선이

요구된다. 한편 가입자들에 대한 수급권 보호를 위해서는 두 방식의 강화가 모두 필요할 수 있겠으나, 기업에게 상당한 부담이 될 수 있다는 점도 고려해야 한다. 우선적으로는 사전적 규제를 강화하여 적립규정을 준수하지 못하는 기업들에게 보다 강한 벌칙을 통해 적립규정 준수를 유도할 수 있다. 특히, 적립규정을 장기간 크게 미달하는 적립을 지속하는 기업에 대해서는 별도의 조치를 마련하여 실효성 있는 정책으로 발전시킬 필요가 있다.

## 제4절 결론

고령화와 연금재정 취약성 그리고 노후소득 부족이라는 총체적인 문제점에도 불구하고, 퇴직연금 제도는 세제지원과 수익률 비교 등 단편적 논의들만이 주로 논의되었고 종합적 차원의 퇴직연금 제도개선 논의는 부족하였다. 퇴직연금이 사소한 규모라면 그럴 수도 있으나, 2019년의 퇴직연금의 보험료 수입은 국민연금 보험료 수입의 71.3%로 추정되며 (양재진 2020) 이는 퇴직연금 가입자 수가 국민연금 가입자 수의 1/4에 불과한 것에 비추어보면, 중산층 이상에게 퇴직연금은 국민연금보다 더 주요한 노후소득보장 수단이 될 수 있음을 의미한다.

그럼에도 불구하고, 퇴직연금은 노후소득보장 논의에서 거의 다루어지지 않아 왔다. 노후소득보장을 다루는 학계에서는 공적연금 중심으로만 논의가 이어져왔고, 사적연금인 퇴직연금은 주된 논의 대상이 아니었다. 퇴직연금 제도의 공적 성격 강화보다는 국민연금으로의 흡수와 같은 비현실적인 논의들은 오히려 퇴직연금 제도의 발전적 논의로 이어지지 못하였다 (정창률 2020b)

공적 복지수단보다 사적 복지는 불평등 개선에 덜 효과적이라는 선입견이 여전히 강하지만, 실제 현금급여인 연금의 경우는 결코 그런 선입견이 통하지 않는 것이 외국의 경험이다. 기업연금을 주요한 노후소득보장 수단으로 설정하고 노동자들이 이를 지지했던 네덜란드와 스웨덴의 경험은, 결코 기업연금의 확대가 노후소득의 양극화(dualism)나 위험의 개인화로 이어지지 않았다는 것을 주목할 필요가 있다(Pavolini & Seeleib-Kaiser 2018). 퇴직연금은 그 존재 자체로 불평등을 강화하는 제도가 아니라 어떻게 운영되고 규제되는지가 핵심이며, 이는 퇴직연금 제도가 적절히 규제되는 것이 노후소득의 불평등을 줄이는데 중요하다. 예를 들어, 영국은 지난 10여 년간 노후소득 강화를 위해서 2층 직역연금(Workplace Pension) (주로 기업연금)의 자율성을 줄이고 수수료 규제, 가입방식의 강제성 강화, 디폴트옵션의 도입 등 규제를 강화하여 노후소득의 안정에 노력해왔다 (정창률 2018). 공적연금 중심인 비스마르크 형과 사적연금 비중이 높은 베버리지형의 구분이 연금정책의 결과 측면에서 중요하지 않다는 Meyer(2017)의 지적을 고려할 때, 우리나라 연금 정책 논의에서 공적연금 강화만이 아니라 퇴직연금의 공적성격 강화 역시 주요하게 다루어지는 것이 바람직하다.

퇴직연금이 국민연금을 보완하는 유의미한 제도가 되기 위해서는 다양한 정책 대안이 있을 수 있다. 이 글에서 제시한 정책 대안은 다음과 같다: 첫째, 급여 지급방식에서 현재의 중도인출이나, 해지, 일시금 수령을 허용하는 것을 종신연금(annuity)으

로 전환하는 방안을 모색할 필요가 있다. 둘째, 퇴직연금제도의 투자 수익률을 제고하기 위해서는 DC 방식에서 디폴트옵션 도입과 기금형 퇴직연금을 도입 가능성을 적극적으로 검토하는 것이 요구된다. 셋째, DB 형 퇴직연금의 경우 가입자들의 수급권 보호를 위해서 사전적 감독을 강화하여 최소적립금을 확보하지 못하는 경우의 실질적 제재를 강화하여 법적 규율의 실효성을 확보하려는 정책적 노력을 지속적으로 도모할 필요가 있다. 그 외에도 수수료 규제나 퇴직금 제도의 점진적 폐지 등도 고려될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 관계부처 합동, 2014. “안정적이고 여유로운 노후생활보장을 위한 사적연금활성화정책.” 관계부처 합동 (2014. 8. 27).
- 근로복지연구원. 2017. 2017 퇴직연금 세무안내서. 고용노동부/근로복지공단.
- 기획재정부, 2019. “범부처 『인구정책TF』, 인구구조 변화 대응방향(Ⅲ) 발표.” (2019. 11. 13).
- 김병덕. 2019. 퇴직연금 수수료 체계 분석 및 개선방안에 관한 연구. 한국금융연구원.
- 김봉환, 2017, “중견·중소기업 퇴직연금 부채 분석.” 서울대학교 행정대학원 시장과 정부 연구센터 정책세미나 발표자료. (2017. 12. 17)
- 류건식, 김동겸. (2009). 사적연금 소득대체율 추정에 의한 노후소득보장수준 평가, 보험학회지. 83. 93-121.
- 문형표. (2004). 노후소득보장체계와 국민연금 개혁. 2004년도 한국 사회보장학회 추계학술발표대회.
- 양재진. 2020. 한국 퇴직연금의 준공적연금화의 필요성과 방안. 사회보장학회 정책토론회. (11월 13일).
- 우해봉, 한정림. (2015). 다층소득보장체계의 수급권 구조와 급여수준 전망: 국민연금과 퇴직연금 중심으로. 보건사회연구. 35(1). 299-329.
- 유철규. 2016. 한국금융의 진단과 금융시스템 개혁의 과제. 이병천 등 편. 『한국의 민주주의와 자본주의』. 돌베개. 228-254.
- 정창률. 2016. 퇴직연금제도의 자동등록 방식 적용가능성 연구. 연금연구. 6(2): 41-62.
- \_\_\_\_\_. 2018. 회귀인가 발전인가? 적용제외 폐지 이후 영국 연금제도 검토. 사회복지정책. 45(1). 5-30.
- \_\_\_\_\_. 2020a. 퇴직연금의 다양성 탐색: 집합적 기업연금과 개인적 기업연금 비교. 연금연구. 10(2). 53-78.
- \_\_\_\_\_. 2020b. 퇴직연금의 발전 방향 검토: 독립적 발전이나 국민연금으로의 전환이나? 사회보장연구. 36(3). 1-27.
- Barr, N and Diamond, P. 2006. The economics of pensions. Oxford Review of Economic Policy, 22 (1). 15-39
- Behrendt, C. 2000. “Private pensions—A viable alternative? Their distributive effects in a comparative perspective”, International Social Security Review. 53(3). 3-26.
- Bridgen, P & Meyer, T. 2009. Social rights, social justice and pension outcomes in four multi-pillar systems. Journal of Comparative Social Welfare, 25(2). 129-137.
- De Manuel Aramendia, M, and Lannoo, K. 2013. Saving for retirement and investing for growth. Centre for European Policy Studies.

- Ebbinghaus, B, & Wiß, T. 2011. Taming pension fund capitalism in Europe: collective and state regulation in times of crisis. *Transfer*. 17(1). 15-28.
- Gerard, M. 2018. Reform Options for Mature Defined Benefit Pension Plans: The Case of the Netherlands. IMF Working Paper.
- Keune M. 2018. Opportunity or threat? How trade union power and preferences shape occupational pensions. *Social Policy & Administration*. 52(2). 463 - 476.
- Leisering, L, eds., 2011, *The New Regulatory State: Regulating Pensions in Germany and the UK*. Palgrave.
- Meyer, T. 2017, "How European pension promises changed in austere times: 2002-15." In Kennett, P and Lendvai-Bainton, N, eds., *Handbook of European Social Policy*. Edward Elgar Publishing, 329-350.
- OECD. 2019. *Health at a Glance*. OECD.
- Pavolini E, & Seeleib-Kaiser M. 2018. Comparing occupational welfare in Europe: The case of occupational pensions. *Social Policy & Administration*. 52(2). 477 - 490
- PPF. 2018. *The Purple Book*. PPF.
- Stewart, F. and Yermo, J. 2008. *Pension Fund Governance: Challenges and Potential Solutions*. OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 18, OECD publishing.
- Turner, J. & Watanabe, N. 1995. *Private pension policies in industrialized countries: A comparative analysis*. W.E.Upjohn Institute for Employment Research.
- Whiteside, N. 2006. Adapting private pensions to public purposes: Historical perspectives on the politics of reform. *Journal of European Social Policy*. 16(1). 43 - 54.
- Wiß, T. 2019, "Reinforcement of pension financialisation as a response to financial crises in Germany, the Netherlands and the United Kingdom." *Journal of European Public Policy*. 26(4). 501-520.

데일리임팩트. 2021. 투자자 빠진 퇴직연금 수익률 논란. (5월3일자)

머니투데이. 2014. 국민연금 2030년 1000조 육박... 국민연금급 위상. (9월 18일자)

## 부 록

### 1. 노후소득보장관련 주요사업 지출추이

□ 2020년 결산기준 1조원 이상의 노후소득보장관련 주요사업은 9개 사업으로 이들의 2020년 집행총액은 69.7조원으로 최근 5년간 연평균 9.7% 수준으로 증가

〈부표 1〉 노후소득보장관련 주요사업 재정투자 추이

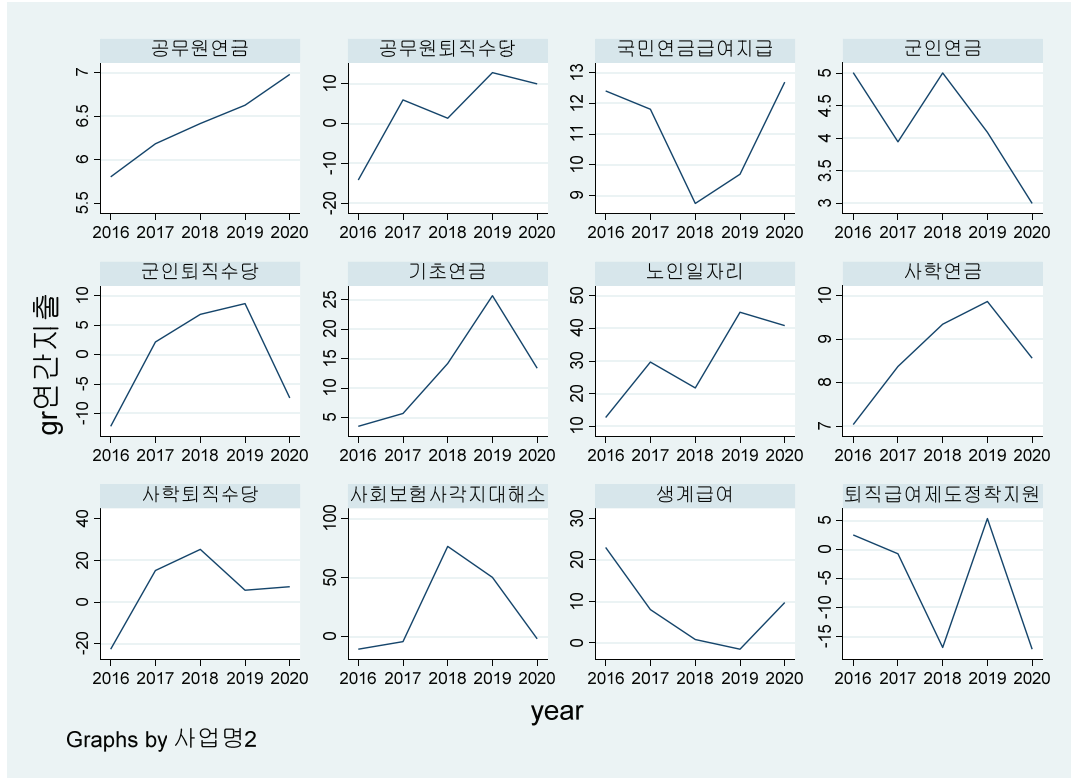
(단위:십억원)

| 소관        | 사업명            | 결산       |          |          |          |          | 본예산      |
|-----------|----------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|           |                | 16       | 17       | 18       | 19       | 20       | 21       |
| 고용<br>노동부 | 사회보험사각지대해소     | 527.5    | 505.9    | 893.2    | 1,341.9  | 1,318.5  | 810.3    |
| 교육부       | 연금급여(사립학교연금기금) | 2,241.6  | 2,429.4  | 2,656.4  | 2,918.4  | 3,168.3  | 3,407.7  |
| 국방부       | 퇴직급여(군인연금)     | 2,592.6  | 2,694.9  | 2,829.8  | 2,945.6  | 3,033.9  | 3,156.2  |
| 보건<br>복지부 | 국민연금급여지급       | 17,068.2 | 19,083.9 | 20,752.7 | 22,764.3 | 25,654.1 | 29,172.6 |
|           | 생계급여           | 3,400.0  | 3,673.4  | 3,703.0  | 3,646.3  | 4,001.1  | 4,607.9  |
|           | 기초연금지급         | 7,660.1  | 8,096.0  | 9,244.0  | 11,620.6 | 13,176.0 | 14,963.5 |
|           | 노인일자리및사회활동지원   | 403.5    | 523.2    | 636.8    | 922.8    | 1,299.6  | 1,315.2  |
| 인사<br>혁신처 | 퇴직급여(공무원연금)    | 12,046.7 | 12,791.7 | 13,612.6 | 14,514.8 | 15,528.1 | 15,925.8 |
|           | 퇴직수당(공무원연금)    | 1,930.2  | 2,044.1  | 2,071.5  | 2,335.0  | 2,566.2  | 2,786.8  |
| 총 계       |                | 47,870.4 | 51,842.5 | 56,400.0 | 63,009.7 | 69,745.8 | 76,146.0 |

자료 : 기획재정부 내부자료

- 2020년 결산기준으로 국민연금급여지급(25.6조원), 공무원연금급여지급(15.5조원), 기초연금지급(13.2조원) 순으로 규모가 큼.
- 최근 5년간 연평균 지출증가율은 노인일자리(30.0%), 사회보험사각지대해소(22.1%), 기초연금(12.5%), 국민연금급여(11.1%) 순으로 높음.
- 이들 주요사업이외에 군인, 사립학교교직원 퇴직수당도 지급되나 3000억원이 하이며, 고용노동부 퇴직급여제도정착지원사업도 소규모여서 제외함.

[부도 1] 노후소득보장관련 주요사업 연간 지출증가율 추이



## 2. 노후소득보장관련 주요사업 사업내용

□ 사회보험 사각지대 해소사업은 소규모사업 저임금근로자 및 예술인·특수형태근로종사자의 사회보험 가입확대를 통해 사회보험사각지대 해소 및 사회안전망 강화를 사업목적으로 함.

○ 법령상 근거는 고용산재보험료징수법 제21조(고용보험료의 지원), 제48조의2 제8항 제2호 (예술인의 고용보험 특례), 국민연금법 제100조의3 (연금보험료의 지원)

○ 사업은 2012년 7월에 시작되어 현재까지 계속되고 있음.

○ 4대 사회보험의 제도적 틀이 갖추어져 있음에도 불구하고 사각지대 발생하고 있는 상황이 추진배경임.

· 특히, 소규모 사업의 저임금 근로자의 경우 사회보험 가입률이 낮아 이들 취약계층의 사회보험 가입 확대를 통한 사회안전망 강화를 위하여 사회보

협료(고용보험, 국민연금) 일부를 지원하는 「두루누리사회보험지원사업」 시행(‘12.7월~)

- 사업시행방법은 직접수행과 공단위탁이 병행되며, 사업시행주체는 고용노동부, 보건복지부, 근로복지공단, 국민연금공단, 국민건강보험공단
- 사업수혜자는 10인 미만 사업의 저임금근로자, 예술인, 특수형태근로종사자(월보수 220만원 미만, ‘21년 기준) 및 사업주
- ‘21년에는 사회보험 사각지대해소의 사업목적에 고려하여 신규가입자위주로 사업내용 개선함.

□ 사립학교 연금기금급여는 사립학교 교원 및 사무직원의 퇴직·사망에 대하여 적절한 급여를 지급함으로써 교직원 및 그 유족의 경제적 생활 안정과 복리향상에 기여함을 사업목적으로 함.

- 법령상 근거: 사립학교교직원연금법 제33조

제33조(급여) 교직원의 퇴직·사망·장해(직무로 인한 경우를 제외한다)에 대해서는 「공무원연금법」 제28조에 따른 급여를 지급하고, 교직원의 직무로 인한 부상·질병·장해·사망에 대해서는 「공무원 재해보상법」 제8조에 따른 급여를 지급한다.

- 최초 사업시작년도는 1975년이며, 사립학교 교직원의 생활안정 및 복리향상 기여가 사업추진배경임.

| 구 분        | 주 요 내 용                                      |
|------------|--|
| 1973.12.20 | ○ 사학연금법 제정(법률 제2650호)                        |
| 1974.01.11 | ○ 사학연금공단 설립                                  |
| 1975.01.01 | ○ 교원 연금법 적용 개시(사무직원 : ‘78.1.1)               |
| 1985.01.01 | ○ 퇴직(유족) 급여가산금 지급제도 실시                       |
| 1991.10.01 | ○ 퇴직수당 지급제도 실시                               |
| 2003.01.01 | ○ 연금액조정주기 변경(5년→3년), 연금액 최초변경 시기변경 (04년→03년) |

| 구 분        | 주 요 내 용   |
|------------|---|
| 2005.05.31 | ○ 군소급 사용자부담금의 국가부담화('06.1.1 시행)   |
| 2009.08.07 | ○ 국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률 시행  |
| 2010.01.01 | ○ 연금법 개정<br>- 연금산정기준 : 보수월액 → 기준소득월액<br>- 급여산정기초 : 퇴직직전3년 평균보수월액→전재직기간평균기준소득월액<br>- 지급개시연령 : 60세 → 65세<br>- 유족연금지급률 : 퇴직연금의 70% → 퇴직연금의 60%                               |
| 2016.01.01 | ○ 연금법 개정(예정)<br>- 부담률 : 7%→9%(5년간 단계적 인상)<br>- 연금지급개시연령 : 60세→65세(2022년부터 단계적 인상)<br>- 연금지급률 : 1.9%→1.7%(20년간 단계적 인하)<br>- 연금수급요건 : 20년→10년<br>- 재직기간 및 부담금납부기간 : 33년→36년 |

○ 사업기간은 '75년에 시작되어 계속되고 있으며, 사업규모는 당해연도 교직원의 퇴직 등 급여지급액, 사업시행주체는 사립학교교직원연금공단, 사업 수혜자는 사립학교 교직원 및 연금수급자임.

□ 퇴직급여(군인연금)은 군인이 퇴직 또는 사망 시 적절한 급여를 지급하여 군인 및 가족의 생활안정과 복지향상에 기여하는 것을 목적으로 함.

○ 법령상 근거는 군인연금법 제2절 제21조, 제28조, 제3절 제30조, 제33조, 제34조, 제35조, 제36조임.

○ 1960년부터 공무원연금법에 포함되어 시행되었지만, 군인의 특수성을 고려하여 군인연금법을 1963년에 별도로 제정하여 법령상 근거를 강화함.

○ 국방부와 국군재정관리단에서 직접수행하고 있으며, 2021년 기준 31,562억원이 소요될 예정

□ 국민연금급여지급은 국민연금 가입자의 노령, 장애, 사망에 대하여 연금급여를 지급함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여하는 것을 사업 목적으로 함.

○ 법령상 근거: 국민연금법 제1조, 제50조임.

|  |
|--|
| <p>○ 국민연금법 제1조 【목적】<br/>이 법은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>○ 국민연금법 제50조 【급여 지급】<br/>① 급여는 받을 권리가 있는 자(이하 “수급권자”라 한다)의 청구에 따라 공단이 지급한다.<br/>② 연금액은 지급사유에 따라 기본연금액과 부양가족연금액을 기초로 산정한다.</p> |
|--|

○ 노령, 장애, 사망 등의 사회적 위험은 개인이 책임져야 할 사건이 아니라 사회 전체가 함께 책임지고 해결해야 한다는 점에서 사회보장제도의 필요성 인식 공유로 국민연금제도가 시행되었음.

○ 소득이 상실되거나 감소한 경우에는 적절한 연금급여를 장기간 제공함으로써 본인 혹은 유족의 경제적 생활안정과 복지증진에 기여하도록 하고 있음.

○ 1988년부터 시작되어 계속되고 있으며, 사업 수혜자는 국민연금 가입자 또는 가입이력이 있던 자 중 수급요건에 해당되는 자로 2021년 기준으로 약 605만 명으로 나타남.

○ 사업시행방법은 보건복지부장관이 국민연금관리공단에 위탁하여 시행함.

□ 생계급여는 생계유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민들에게 생계급여 지급을 통해 최저생활을 보장하고 사회복지 향상에 기여하는 것이 주요 사업목적임.

○ 법령상 근거: 국민기초생활보장법 제7조 ~ 제10조

○ 1961년부터 시작되어 계속되고 있으며, 2021년 기준 125만명, 85.2만 가구가 생계급여를 지급받음.

○ 사업시행은 보건복지부와 지방자치단체가 함께 수행하며, 보조금 관리에 관한 법률 제9조, 제10조에 의거하여 지자체 보조금을 지급하여 사업 수행을 보조함.

| 피보조·피출연 등 기관명 | 지원 비율(%)                | 보조율 법적근거 (해당 조항)         |
|---------------|-------------------------|--------------------------|
| 지자체 보조        | 서울 40~60%<br>그 외 70~90% | 보조금 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조 |

□ 기초연금지급은 65세 이상의 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정과 복지의 증진을 목적으로 함.

○ 법령상 근거 : 기초연금법 제3조 등

○ 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등)

- ① 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액(이하 "선정기준액"이라 한다) 이하인 사람에게 지급한다.
- ② 보건복지부장관은 선정기준액을 정하는 경우 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 100분의 70 수준이 되도록 한다(이하 생략)

○ 노령인구가 급격하게 증가하면서 안정적인 노후생활보장에 대한 논의가 지속되어 왔고, 2013년에 국민행복연금위원회를 구성하여 각계각층의 의견을 수렴함.

○ 2014년에 기초연금법이 제정되고 시행되면서 기초연금 지급에 대한 근거가 마련되었으며, 저소득 고령층에 대한 소득지원을 강화하기 위해 기초연금액 인상 및 지급범위 조정을 지속해옴.

- 2018년에는 기초연금을 25만원으로 인상하는 기초연금법 개정안이 국회 본회의 통과 및 공포되었으며, 소득하위 20% 고령층에게는 2019년부터 기초연금을 30만원으로 인상함.

- 2019년에는 기준연금액을 소득하위 20%는 30만원, 소득하위 20~70%는 25.4만원으로, 2020년에는 소득하위 40% 30만원, 소득하위 40~70% 25.5만원으로 조정함.

○ 65세 이상 노인의 소득·재산 수준이 선정기준액 이하인 경우에만 지원되며, 보건복지부가 지자체와 국민연금관리공단과 함께 수행함.

| 피보조·피출연 등 기관명 | 지원 비율(%) | 보조율 법적근거 (해당 조항)      |
|---------------|----------|-----------------------|
| 지자체 보조        | 40 ~ 90% | 기초연금법 제25조(비용의 부담)    |
| 국민연금공단        | 100%     | 기초연금법 제28조(권한의 위임·위탁) |

□ 노인일자리 및 사회활동지원사업은 취약계층 노인의 소득을 보충하고 건강하고 의미있는 노후생활을 위해 노인일자리 등 다양한 사회활동을 지원하는 것을 목적으로 하고 있음.

○ 법령상 근거: 노인복지법 제23조 및 제23조의 2

|   |
|---|
| <p>제23조(노인사회참여 지원)</p> <p>① 국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동 기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.</p> |
| <p>제23조의 2 (노인일자리전담기관의 설치·운영 등)</p> <p>① 국가 또는 지방자치단체는 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리의 개발·보급과 교육훈련 등을 전담할 기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.</p>   |

○ 인구고령화가 심화되면서 노인 저소득층과 노인일자리에 대한 필요성이 대두되었고, 참여정부와 이명박 정부, 박근혜 정부까지 매년 주요 국정과제에 선정되어 노인일자리에 대한 중요성이 강조되어 옴.

| 구 분        | 주 요 내 용                               |
|------------|---------------------------------------|
| 2003.04.04 | 참여정부 노인복지 4대 핵심 국정과제(공약)에 포함          |
| 2004.01.01 | 노인인력운영센터(국민연금관리공단 내)가 설치              |
| 2004.01.14 | '07년까지 노인일자리 30만개 창출 국가실천전략 발표        |
| 2004.09.01 | 대한노인회 취업지원센터 확대 (70개소 → 248개소)        |
| 2005.01.01 | 시니어클럽 지원사업 지방자치단체사업으로 이양(지방이양)        |
| 2005..03   | 이명박정부 “노인소득보장 및 사회참여기회제공” 국정과제 선정     |
| 2013.03    | “노인일자리 확대” 국정과제 선정                    |
| 2017.05    | “고령사회 대비, 건강하고 품위 있는 노후생활 보장” 국정과제 선정 |
| 2018.02    | 제2차 노인일자리 종합계획(사회보장위원회 심의)            |
| 2019       | 사회서비스형 노인일자리 사업 실시                    |

○ 사업기간은 2004년부터 시작되어 계속되고 있으며, 60세 이상 고령층을 대상으로 사업이 진행되고 있으며, 사업시행주체는 지자체, 한국노인인력개발원,

대한노인회, 노인지원재단 등 임.

- 보조금 관리에 대한 법률에 따라 지자체와 민간부문에 사업시행을 위한 보조금을 지원하고 있음.

| 피보조·피출연 등 기관명 | 지원 비율(%)        | 보조율 법적근거 (해당 조항) |
|---------------|-----------------|------------------|
| 지자체 보조        | 서울 30%, 그 외 50% | 보조금 관리에 관한 법률    |
| 민간 보조         | 100%            |                  |

- 공무원연금 퇴직급여는 공무원이 퇴직 또는 사망 시 적절한 급여를 지급하여 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 기여하는 것에 목적이 있음.
  - 1960년부터 시행되어 계속되고 있으며, 사업규모는 2021년 기준 159,258억원이 소요될 예정
  - 법령상 근거: 공무원연금법 제28조

○ 공무원연금법 제28조(급여): 공무원의 퇴직·사망 및 비공무상 장애에 대하여 다음 각 호에 따른 급여를 지급한다.

① 퇴직급여 : 퇴직연금, 퇴직(연금)일시금, 퇴직연금공제일시금

② 퇴직유족급여 : 퇴직유족연금, 퇴직유족연금(특별)부가금, 퇴직유족(연금)일시금

③ 비공무상 장애급여 : 비공무상 장애연금, 비공무상 장애일시금

\* 지출규모 결정 근거 : 공무원연금법 제43조, 제51조, 제54조 제55조, 제59조

- 공무원연금 퇴직수당은 1년 이상 재직한 공무원이 퇴직할 경우 민간의 퇴직금 성격에 해당하는 퇴직수당을 퇴직급여와 별도로 지급하는 제도
  - 의무지출 사업에 대한 법적근거: 공무원연금법 제62조
    - ① 공무원이 1년 이상 재직하고 퇴직하거나 사망한 경우에는 퇴직수당을 지급한다.
    - ② 제1항의 퇴직수당은 다음의 계산식에 따라 산출한다.

$$\text{재직기간} \times \text{기준소득월액} \times \text{대통령령으로 정하는 비율}$$

- ③ 퇴직수당 지급에 관하여는 제52조제1항 및 제5항을 준용한다.
- 1960년부터 시행되어 계속되고 있으며, 2021년 기준 27,868억원이 소요될 예정

## 〈부표 2〉 OECD 국가의 노인빈곤율(65세 이상)

|                     | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Australia           |              | 0.232        |              | 0.237        |
| Austria             | 0.078        | 0.088        | 0.097        | 0.100        |
| Belgium             |              |              |              | 0.085        |
| Canada              | 0.107        | 0.105        | 0.120        | 0.119        |
| Chile               | 0.163        |              | 0.176        |              |
| Costa Rica          | 0.251        | 0.259        | 0.255        | 0.252        |
| Czech Republic      | 0.042        | 0.046        | 0.074        | 0.104        |
| Denmark             | 0.031        | 0.030        | 0.030        |              |
| Estonia             | 0.322        | 0.360        | 0.372        | 0.376        |
| Finland             | 0.052        | 0.05         | 0.063        | 0.072        |
| France              | 0.031        | 0.034        | 0.036        | 0.041        |
| Germany             | 0.096        | 0.096        | 0.102        |              |
| Greece              | 0.077        | 0.079        | 0.072        | 0.075        |
| Hungary             | 0.039        | 0.054        | 0.049        |              |
| Iceland             | 0.030        | 0.049        | 0.031        |              |
| Ireland             | 0.064        | 0.060        | 0.114        |              |
| Israel              | 0.212        | 0.194        | 0.199        | 0.206        |
| Italy               | 0.103        | 0.103        | 0.097        |              |
| Japan               | 0.196        |              |              |              |
| <b>Korea</b>        | <b>0.443</b> | <b>0.450</b> | <b>0.440</b> | <b>0.434</b> |
| Latvia              | 0.313        | 0.329        | 0.353        | 0.390        |
| Lithuania           | 0.204        | 0.253        | 0.282        | 0.252        |
| Luxembourg          | 0.060        | 0.077        | 0.109        | 0.071        |
| Mexico              |              | 0.247        |              |              |
| Netherlands         | 0.027        | 0.031        |              |              |
| New Zealand         |              |              |              |              |
| Norway              | 0.044        | 0.044        | 0.043        | 0.043        |
| Poland              | 0.088        | 0.096        | 0.112        | 0.128        |
| Portugal            | 0.108        | 0.095        | 0.101        | 0.090        |
| Slovakia            | 0.034        | 0.044        | 0.048        | 0.050        |
| Slovenia            | 0.135        | 0.123        | 0.132        | 0.121        |
| Spain               | 0.059        | 0.094        | 0.102        | 0.102        |
| Sweden              | 0.114        | 0.110        | 0.113        | 0.109        |
| Switzerland         | 0.195        | 0.202        | 0.165        |              |
| Turkey              | 0.170        |              |              |              |
| U.K.                | 0.138        | 0.142        | 0.153        | 0.149        |
| U.S.                | 0.209        | 0.229        | 0.231        |              |
| <b>OECD average</b> | <b>0.128</b> | <b>0.138</b> | <b>0.142</b> | <b>0.157</b> |

주: 빈곤선은 균등화가처분소득 중위소득의 50%이며, 노인 빈곤율은 전체 노인인구 중, 빈곤선 이하에 속하는 노인인구수를 의미함.

자료: OECD Income Distribution Database (접속일: 2021.06.21.)