



한국과 호주의 노후소득보장체계 및 연금정책 평가

류건식 선임연구위원, 강성호 연구위원

- 본고는 한국과 호주의 노후소득보장체계 현황 및 실태, 호주의 연금정책 특징 평가 등을 살펴본 후에 우리에게 주는 정책적 시사점을 모색하고자 함
- 인구고령화에 따른 사회복지지출 증가 등으로 사적연금의 활성화를 통한 노후소득보장기능 제고가 매우 중요한 현안과제로 부각됨
 - 퇴직연금 등 사적연금이 노후소득보장의 핵심적 역할을 하는 호주는 가입 의무화를 통해 전체 근로자의 92.0%가 퇴직연금을 가입한 데 반해, 우리나라는 상용근로자의 53.5% 수준에 불과함
 - GDP 대비 사적연금 적립금 비중(2015년 기준)의 경우 호주는 118.7%에 이르고 있는데 반면, 우리나라는 8.2%에 불과해 퇴직연금을 중심으로 한 연금정책이 체계적으로 마련될 필요가 있음
- 호주는 퇴직연금 가입 의무화, 가입대상 확대, 과감한 연금세제 혜택 부여, 퇴직연금기금 감독 강화 등을 통해 퇴직연금 중심으로 노후소득보장 체계를 운영하고 있음
 - 퇴직연금 가입을 의무화한 강제가입 퇴직연금제도를 도입하고 가입 대상을 전업주부까지 확대하는 방향으로 제도를 개선함
 - 가입자 속성별(연령별, 소득별)에 따른 연금세제 차별화 등을 통해 가입을 유도하고 있음
- 이러한 호주의 퇴직연금 중심 연금정책을 감안하는 경우 다음과 같은 연금정책 검토가 필요함
 - 법정퇴직금제도, 퇴직연금제도 등으로 이원화되어 있는 퇴직급여제도를 퇴직연금 중심으로 일원화하는 방안이 조속히 검토될 필요
 - 퇴직연금 가입을 유도하기 위해 저소득계층에 대한 보험료 지원, 고연령층에 대한 추가 소득공제 부여 등을 고려할 필요
 - 기금형 제도 도입에 대비하여 근로자와 수탁자 간 이해상충문제 해소를 위한 리스크감독체계 정비와 근로자 선택폭 확대를 위한 다양한 기금형태 도입 문제를 전향적으로 검토할 필요
 - 또한 퇴직연금제도의 역할 강화를 위해 종신연금, 일시금, 소득인출형 연금 형태 등으로 퇴직연금 지급방식을 다양화할 필요

1. 검토 배경



- 인구고령화에 따른 사회복지지출 증가 등으로 사적연금의 활성화를 통한 노후소득보장기능 제고가 매우 중요함
 - 인구고령화로 기대수명이 증가하는 상황에서 국민연금에 의한 실질소득 대체율이 매우 낮아 사적 연금을 통한 노후소득보장이 절실히 요구됨
 - 고령사회 진입으로 인해 앞으로 국민의 소득보장수준을 어떻게 제고시킬 것인가 하는 사적연금 정책문제가 최대의 현안과제로 대두됨
- 이런 점에서 사적연금이 공적연금의 역할을 대체하고 있는 대표적 국가인 호주의 연금정책을 체계적으로 검토할 필요성이 있음
 - 우리나라는 사적연금이 공적연금을 보완(공적연금 보완형)하는 국가이지만,¹⁾ 공적연금 소득대체율 수준 등을 고려할 때 점진적으로 사적연금이 공적연금을 대체하는 것으로 판단됨
 - 따라서 대표적 공적연금 대체형 국가²⁾인 호주가 어떠한 방향으로 퇴직연금 등 사적연금 정책을 추진하고 있는지 체계적으로 살펴보는 것이 바람직함
 - 사회부조방식의 노령연금(공적연금)으로 소득보장기능이 미흡하여 퇴직연금 등 사적연금이 중요한 노후소득보장 역할을 담당하는 대표적 국가라는 점에서 시사하는 바가 큼
- 본고는 한국과 호주의 노후소득보장체계 현황 및 실태를 비교하고, 호주의 연금정책에 대한 평가를 통해 시사점을 제시하고자 함

1) 우리나라는 2014년 기초연금이 도입되었다고 하나 기초연금 도입이 일천하고 전통적으로 소득비례연금 중심의 비스마르크형 형태로 운영되어 왔다는 점을 감안하여 실질적으로 사적연금이 국민연금을 보완하는 형태를 유지하고 있다고 보는 것이 바람직함. 공적연금 보완형 연금체계는 공적연금만을 통해 충분하거나 상당한 수준의 노후소득을 보장하는데 초점을 두고 있는 연금체계임

2) 공적연금 대체형 연금체계(베버리지형 연금체계)는 공적연금이 최저 수준의 노후소득을 보장(빈곤예방)하는데 초점을 맞추고 있고 그 이상의 소득보장(퇴직 전 소득지위보장)은 사적연금에 의존하는 연금체계임

2. 한국과 호주의 노후소득보장체계



가. 체계

- 한국은 사적연금이 공적연금을 보완하는 연금체계(공적연금 보완형)인 반면, 호주는 사적연금이 공적연금을 대체하는 연금체계(공적연금 대체형)인 점이 근본적인 차이임(〈표 1〉 참조)

- 호주는 국민의 노후소득보장 강화를 위해 소득보장정책 대부분이 사적연금중심으로 이루어짐
 - 예를 들어 사적연금 가입 의무화(강제화)를 통해 연금 가입을 적극 유도하는 정책을 추진함

〈표 1〉 한국과 호주의 노후소득보장체계 현황

구분		한국	호주
사적연금의 특징		공적연금 보완형	공적연금 대체형
연금체계	3층	개인연금(개인저축)	개인연금(개인저축)
	2층	임의가입 퇴직연금(퇴직금)	강제가입 퇴직연금
	1층	공적연금	사회부조형 공적연금(노령연금)

- 호주의 경우 사회부조형 공적연금(1층), 강제가입 퇴직연금(2층), 개인연금(3층) 등으로 구성되어 있으나 1층과 3층의 노후소득보장역할 미흡으로 퇴직연금이 중요한 노후소득원을 담당함

- 사회부조방식의 공적연금이 연금체계의 한 층을 담당하지 못하고 있으며 퇴직연금과 관련되지 않은 금융저축에 대한 세제 혜택이 별로 없어 개인저축 역할도 미흡함

- 이런 점에서 호주는 한국과 달리 노후소득보장체계가 공적연금보다 퇴직연금 중심으로 형성된 사적 소득보장체계국가임

- 1층인 노령연금이 자산과 소득이 일정 수준에 미치지 못하는 65세 이상의 노인에게만 제한적으로 지급되면서 사실상 퇴직연금이 노후소득보장체계의 핵심적인 역할을 수행함
 - 2015년 기준으로 독신은 2주당 소득이 1,882호주달러를 초과하거나 자산이 779,000호주달러를 초과하면 지급대상에서 제외되며, 최대 지급액은 2주당 860호주달러에 불과함

나. 실태

■ 공적연금의 노후소득보장 수준은 한국이 호주에 비해 상대적으로 높은 수준인 것으로 나타남

- 한국의 공적연금 소득대체율은 39.3%인데 반해 호주의 노령연금 소득대체율이 13.5%에 불과하여 한국이 상대적으로 공적연금의 노후보장적 역할이 높은 수준임(〈표 2〉 참조)

〈표 2〉 한국과 호주의 공적연금 소득대체율 및 노인빈곤율

구분	한국	호주
소득대체율	39.3%	13.5%

주: 소득대체율은 한국의 경우 국민연금, 호주의 경우 Age Pension을 기준으로 함
 자료: OECD(2015), Pension at a glance; <http://dx.doi.org/10.1787/888933301209>

■ 사적연금 측면을 보면 사적연금(퇴직연금) 가입률과 사적연금 적립금 비중 모두 한국이 호주에 비해 매우 미흡한 수준인 것으로 나타남(〈표 3〉 참조)

- 우리나라는 사업장 대비 퇴직연금 도입률이 16.0%에 불과하며 전체 상용근로자 대비 퇴직연금 가입률이 53.5%에 그치고 있음
 - 반면 호주는 15세 이상 근로자 대비 퇴직연금 가입률이 92.0%에 이르고 있음

〈표 3〉 한국과 호주의 사적연금 가입률 및 적립금 비중

구분	한국	호주
퇴직연금 가입률	53.5%	92.0%
GDP 대비 적립금 비중	8.2%	118.7%

주: 한국의 퇴직연금 가입률은 상용근로자 대비(2016년 기준, 금융감독원, 16년 상반기 퇴직연금 현황 분석결과), 15세 이상 근로자 대비 (호주)비중임
 자료: GDP 대비 적립금 비중은 2015년 기준으로 OECD(2016), Pension Markets in Focus, p. 30(Table A.3) 참조

- 또한 GDP에서 차지하는 사적연금 비중은 한국이 8.2%에 불과한데 반해 호주는 118.7% 수준에 이르고 있어 사적연금의 국민경제적 역할이 높게 나타남

3. 고령화에 대비한 연금정책 평가³⁾



■ 호주의 연금정책을 평가해 보면 첫째, 퇴직연금 가입의 의무화, 가입대상 확대 등을 통해 퇴직연금 중심으로 노후소득보장체계를 운영하고 있는 점임

- 1992년 퇴직연금 가입을 의무화한 강제가입 퇴직연금(Superannuation Guarantee)제도 도입으로 노후소득보장체계는 퇴직연금 중심으로 형성됨
 - 1986년 생산성 보상연금제도(Productivity Award Superannuation)인 임의가입 퇴직연금⁴⁾이 도입되었으나 사용자의 낮은 기여율로 활성화되지 않아 강제가입 퇴직연금이 도입함
- 또한 정규 직장근로자 뿐만 아니라 비정규직 직원, 국회의원, 예술인, 운동선수 및 배우자 등으로 가입대상자를 확대함

■ 둘째, 퇴직연금의 성장을 적극 유도하기 위해 연금세제 혜택의 수준을 높이고, 가입자 속성별(예: 저소득계층, 고연령층)로 세제 혜택 차별화를 기하고 있다는 점임(〈표 4〉 참조)

- 호주는 퇴직연금 과세체계가 TTE(기여과세 · 운용과세 · 수령비과세)방식으로 운영되고 있어 우리나라의 EET(기여비과세 · 운용비과세 · 수령과세)와 근본적 차이가 있음
 - 50세 미만(50세 이상)인 가입자는 기업에서 의무적으로 기여하는 것을 포함하여 연 30,000호주달러(35호주달러)까지 15% 저율세율⁵⁾을 적용하여 자발적 납입을 유도함
 - 60세 이후 연금(또는 일시금) 수령 시 비과세 혜택을 부여하며, 60세 미만 수령 시에는 과세(55세 ~59세: 15%, 55세 미만: 21%)함
- 세제 혜택과 더불어 호주는 50,454호주달러 미만인 자영업자와 저소득 근로자를 대상으로 1,000호주달러 미만의 세후 납입분(Non-concessional Contribution)에 대해 기여금을 보조함⁶⁾

3) 제3장에서는 호주의 노후소득보장체계가 퇴직연금 중심으로 형성되고 있음을 고려하여, 퇴직연금을 둘러싼 연금정책 특징을 평가함

4) 1986년 호주 중재위원회가 임금인상분 중 3%까지 사용자가 근로자의 퇴직연금에 납입을 허용하면서 제한된 직종에 한해 임의제도로서 도입됨

5) 연소득 18,000호주달러 이상의 근로자의 한계소득세가 21%에서 49%임을 감안할 때 15%인 최저세율로 퇴직연금에 추가적으로 기여할 수 있는 세제기여제도는 상당한 세제 혜택임

6) 연소득 37,000호주달러 미만인 저소득근로자는 최고 500호주달러까지, 연소득 47,000호주달러 근로자는 최고 100호주달러까지 정부로부터 기여금을 보조받을 수 있음

〈표 4〉 호주와 한국의 퇴직연금 관련 세제 비교

구분		호주	한국
기업	기업부담금	손비인정	손비인정
	과세체계	T-T-E	E-E-T
근로자	기여단계		〈과세이연〉 - 700만 원까지 연금저축과 합산하여 소득 공제
	운용단계		〈과세이연〉
	수령 단계	일시금	〈과세〉 퇴직소득세(유효세율3%)
		연금	- 1,200만 원 미만: 분리과세(3.3%~5.5%) - 1,200만 원 초과: 종합소득세(6%~38%)

주: T: 과세(Taxed), E: 과세이연(Exempt)

자료: 금감원 해외 출장보고서 및 연금세제개편안(2016) 등에 기초하여 작성

■ 셋째, 퇴직연금 운영에 근로자 참여 확대를 위해 기금형 지배구조 형태로 운영하고 근로자와 수탁자 간 이해상충문제 해소를 위해 엄격한 연기금 관리감독체계를 운영하고 있는 점임

- 퇴직연금 운영에 대한 근로자의 참여폭을 확대하고 연금수익률 제고 기회를 부여하기 위해 다양한 형태의 퇴직연금기금을 운영함
 - 가입자 특성을 반영하여 기업형 기금, 산업형 기금, 공적 기금 등 다양한 형태로 기금을 운영함으로써 실적배당형 상품 투자를 통한 운용수익률 제고를 도모함⁷⁾
- 또한 투자능력이 부족한 저소득 근로자를 위해 기존의 디폴트 옵션제도 문제점⁸⁾을 보완한 MySuper를 2013년 7월부터 운용함
 - MySuper는 가입자들이 다른 상품과 비교하기 쉽도록 투자전략 및 수수료를 단순화한 퇴직연금 기본옵션이며, 기금별로 한 개의 MySuper만 운영이 가능하도록 규정함
- 특히 민간주도의 퇴직연금기금을 운영하며 호주건전성 감독청, 호주증권투자위원회, 호주국세청 등을 통해 퇴직연금에 대한 엄격한 리스크감독이 이루어짐(〈표 5〉 참조)
 - 호주 퇴직연금의 재무건전성(4인 이상) 감독은 호주건전성 감독청(APRA: Australia Prudential Regulation Authority)에서 담당하고 소비자보호 등 시장규율에 대한 감독은 호주증권투자위원

7) 박희진, 『2015 퇴직연금 동향보고서』, 근로복지공단, 2015. 11 참조

8) 기본 기금 및 옵션 수수료는 제공되는 서비스에 비해 높은 편으로 개선의 필요성이 제기되어 2013년 7월부터 기본 옵션의 문제점을 보완한 MySuper를 도입함

회(ASIC: Australia Securities & Investment Commission)에서 담당함

- 4인 이하의 가입자를 위한 자기관리 슈퍼펀드는 가입자 스스로 이익을 보호할 수 있으므로 상대적으로 약한 규제를 적용하는 호주국세청(ATO: Australia Taxation Office) 감독을 받음

〈표 5〉 호주의 퇴직연금 감독체계

구분	APRA(건전성 감독청)	ASIC(증권투자위원회)	ATO(국세청)
규제대상	- 증권회사, 자산운용사 등의 금융기관 - 슈퍼펀드(자기관리기금 제외)	- 은행, 보험 등 금융회사 - 슈퍼펀드(자기관리기금제외)	- 모든 기업 - 4인 이하 자기관리기금
주요 역할	- 금융기관 안전성과 건전성을 규제	- 금융기관의 시장행위를 감독 - 소비자보호	- 세제규정 - 세금신고납부
퇴직연금 관련 역할	- 4인 이상의 슈퍼펀드 인가 - 슈퍼펀드 리스크관리 - 퇴직연금건전성 규정제정	- 슈퍼펀드 시장규율 감독 - 가입자보호 및 불만처리	- 자기관리 퇴직연금 인가 - 퇴직연금세제규정

자료: 근로복지공단 퇴직연금 동향(2015); 류건식(2015) 등에 기초 작성

■ **넷째, 중도인출의 제한 등을 통해 퇴직연금제도 간의 연계성을 강화하고 다양한 지급방식을 통해 연금으로 유도하는 정책을 추진하고 있다는 점임**

- 55세 이전까지 사망이나, 영구적 장애, 심각한 재정공핍 등의 이유를 제외하고는 중도인출을 엄격히 제한함
- 퇴직연금 적립금은 연금 또는 일시금으로 자유롭게 수령할 수 있으나 최근 연금화를 유도하기 위해 종신연금, 일시금, 소득인출형 연금 등의 형태로 지급방식을 다양화함

4. 시사점



■ **호주는 퇴직연금 중심으로 노후소득보장체계를 구축한 공적연금 대체형 국가이며, 퇴직연금이 기금형 제도로 운용하고 있는 점에서 우리나라와 근본적 차이가 존재함⁹⁾**

- 그럼에도 국민연금 소득대체율이 점점 낮아져 퇴직연금 역할이 중요시되고, 현재 기금형 제도 도입이 검토되는 상황을 고려할 때, 호주 사례가 주는 정책적 시사점은 다음과 같음

9) 우리나라는 사적연금이 공적연금을 보완하는 국가이며 기금형 제도가 아닌 계약형 제도로 퇴직연금제도가 운용되고 있다는 점에서 호주와 차이가 존재함

- 먼저 법정퇴직금제도, 퇴직연금제도 등으로 이원화되어 있는 퇴직급여제도를 퇴직연금제도로 단일화하여 퇴직연금의 소득보장 역할이 제고되도록 조속한 제도 개선이 필요함
 - 근로자 퇴직급여보장법 개정 등을 통해 법정 퇴직금제도를 폐지하고 퇴직급여제도를 퇴직연금으로 단일화하는 방안 마련이 요구됨
 - 퇴직급여제도가 이원화되고 있는 상황에서는 퇴직연금제도가 강제가입형태가 아닌 임의가입형태로 지속될 수밖에 없기 때문에 퇴직급여제도의 단일화 방안이 매우 중요함
- 둘째, 퇴직연금 가입을 유도하기 위해 호주처럼 매칭기여 방식의 보험료 지원, 고연령층에 대한 추가 소득공제 부여 등을 통해 퇴직연금 가입을 유인하는 것이 바람직함
 - 우리나라의 경우 저소득 취약계층에 대한 세제지원 부족 등으로 퇴직연금 가입률이 상대적으로 낮은 점을 감안할 필요가 있음
- 셋째, 기금형 제도의 도입에 대비, 근로자와 수탁자 간 이해상충문제를 해소하기 위한 리스크감독체계 정비와 근로자 선택폭 확대를 위한 다양한 기금형태 도입 검토가 요구됨
 - 기금형 제도 도입이 검토되고 있는 상황에서 호주식 관리감독체계를 벤치마킹하여 사전에 철저한 대책을 마련하는 것이 바람직함
 - 또한 기업형 기금, 소매형 기금 등과 같이 기금형태를 보다 다양화하는 방안도 전향적으로 검토되어야 할 사항임
- 더불어 퇴직연금제도의 역할 강화를 위해 지급방식 다양화로 연금화를 유도하는 방안 마련이 필요함
 - 종신연금, 일시금, 소득인출형연금(부분연금) 등으로 퇴직연금 지급방식을 다양화하여 연금화를 유도할 필요가 있음 **kiri**