kiri 고령화리뷰 Monthly 제7호

포커스

최근 퇴직연금 관련 제도 변화의 종합 평가

이태열 선임연구위원, 류건식 선임연구위원

요약

- 정부 관계 부처(기획재정부 · 금융위원회 · 고용노동부)가 공동으로 추진해 온 퇴직연금 관련 제도개선 작업이 일단락되고 있음.
  - 2014년 이후 소득세법, 예금자보호법, 퇴직연금 감독규정 등 퇴직연금 운영과 관련된 다양한 규정이 개정되었으며, 근로자 퇴직급여 보장법(이하 근퇴법) 개정안도 국회에 상정되어 있음.

- 가입측면의 경우 중소기업의 가입을 의무화하고 자영업자 등 가입대상을 확대함에 따라 경제 활동을 하는 대부분의 인구를 퇴직연금 적용대상에 포함함.
  - 다만, 우리나라 퇴직연금제도는 도입 초기로서 아직 성숙되지 않은 상태이고, 세부 규정의 구체성도 미흡하여 단기간에 실효성을 기대하기는 어려울 것으로 판단됨.

- 운용측면의 경우 원리금 보장 위주로 매우 보수적으로 운용되고 있는 퇴직연기금의 자산운용 수익률을 개선하기 위해 투자규제를 완화함.
  - 투자한도의 완화에도 불구하고, 자산운용의 자율성이나 수탁자 책임의 엄격성 측면에서 주요 선진국과 비교할 때 미흡한 면이 있음.

- 지급측면의 경우 은퇴 이후 안정적 소득을 보장하기 위해 퇴직연금을 장기간 유지하도록 유도하고 기업 도산 시 수급의 안전성을 강화하였음.
  - 우리나라 퇴직연금 제도는 도입 당시 연금이 아닌 일시금을 받는 제도로 시작되었기 때문에 제도 선진화 노력에도 불구하고 연금지급을 보장하기에는 미흡한 점이 많음.

- 최근 제도 변화의 실효성을 제고하기 위해서는 가입 관련 세부규정의 구체화, 퇴직연금사업자의 수탁자 책임 강화, 연금수급에 대한 인센티브 강화 등 후속 작업을 지속하여야 할 것임.

1. 검토 배경

- 정부 관계 부처(기획재정부 · 금융위원회 · 고용노동부)가 공동으로 추진해 온 퇴직연금 관련 제도개선 작업이 일단락되면서 퇴직연금 제도가 크게 변화하고 있음.
  - 퇴직연금의 역사가 짧은 우리나라 입장에서 단기간에 제도를 정착시키기 위해서 기획재정부, 금융위원회, 고용노동부 등 관련 부처들이 합동으로 다양한 개선안을 마련하고 종합적으로 추진해 옴.
    - 2014년 이후 소득세법, 예금자보호법, 퇴직연금 감독규정 등 퇴직연금 운영과 관련된 다양한 규정이 개정됨.[1)]
    - 또한, 근로자 퇴직급여 보장법(이하 근퇴법) 개정안도 국회에 상정되어 있어 개정안 통과 시 제도전반에 큰 변화가 예상됨.
  - 퇴직연금 선진화를 위해 추진해 온 개선 사항들은 현재 국회에 상정되어 있는 근퇴법 개정안을 끝으로 사실상 모두 반영되었다고 평가할 수 있음.

- 본고는 지금까지 추진해 온 퇴직연금제도의 선진화 노력을 종합적으로 살펴보고, 주요 선진국과 비교하여 어느 정도의 수준에 도달했는지를 평가한 후에 향후 발전방향을 제시하고자 함.
  - 퇴직연금제도를 가입, 운용, 지급의 3가지 단계로 나누어서 그간 추진되어 온 제도개선의 내용이 각각 어떻게 반영되었는지를 설명하고자 함.
  - 우리나라와 퇴직연금 특성이 유사한 미국, 일본 등을 기준[2)]으로 제도 변화 수준을 평가하여 선진화 정도를 논의하고자 함.

---

1) 퇴직연금 도입 이후 근퇴법을 중심으로 주로 지엽적인 문제를 보완하는 수준에서 법 개정이 이루어졌으나, 2014년부터 퇴직연금과 관련된 법률 전반에 대한 종합적인 개선이 추진되기 시작함.
2) 미 · 일은 퇴직연금제도가 임의가입형태로 운용되고 있으며 퇴직연금 등 사적연금이 공적연금과 분리되어 별도로 보완하는 형태를 가지고 있어 퇴직연금제도의 역할 및 운용형태가 우리나라와 매우 유사한 반면, EU 국가들의 퇴직연금은 우리나라 국민연금과 퇴직연금 사이의 중간적인 성격을 갖는 준공적 연금인 경우가 대부분임.

2. 퇴직연금의 제도 변화

- 퇴직연금 관련 제도는 가입, 운용, 지급 등 전 단계에 걸쳐 많은 변화가 있었으며, 이와 관련된 법규정도 근퇴법, 소득세법, 예금자보호법, 퇴직연금 감독규정 등 광범위하게 연계되어 있음(<표 1> 참조).
  - 2014년에는 확정기여형(DC형)·개인형퇴직연금(IRP)의 위험자산 투자한도확대, 개별자산 투자한도 폐지, 자사상품 편입비중 축소 및 폐지 등 운용 중심의 개선이 주로 이루어졌음.
  - 2015년에는 소득세법과 예금자보험법이 제정되면서 퇴직연금 세액공제혜택, 긴급생계비 등에 대한 세부담 경감, 연금 수령 시 세제혜택 강화, 예금자 보호 강화 등이 시행됨.
  - 2016년에는 확정급여형(DB형) 퇴직연금의 사외적립 강화가 시행되었으며, 기존 사업장 단계적 확대, 중소기업 퇴직연금 가입 지원 등을 내용으로 하는 근퇴법 개정안은 현재 국회상정 중임.

〈표 1〉 퇴직연금의 제도 변화(종합)

구분	제도 개선		관련 법	시행
가입	가입 의무화	- 기존 사업장 단계적 확대 - 신설 사업장 의무화	근퇴법	국회상정
	가입 확대	- 1년 미만 비정규직 - 자영업자, 특수직역연금가입자	근퇴법시행령 근퇴법시행령	2017. 7
	가입 지원	- 중소기업 퇴직연금 가입 지원 - 퇴직연금 세액 공제 확대	근퇴법 소득세법	국회상정 2015. 1
운용	투자규제완화	- DC형, IRP 위험자산 투자 한도 확대 - 개별자산 투자한도 폐지	퇴직연금 감독규정	2014. 12
	투자 다양화	- 자사 상품 편입 비중 축소 및 폐지 - 자산 운용위원회 기능 활성화	퇴직연금 감독규정 근퇴법	2014. 12 국회상정
지급	연금화 유도	- 퇴직연금의 담보대출 조건 확대 - 긴급생계비 등에 대한 세부담 경감 - 연금 수령 시 세제혜택 강화	근퇴법시행령 소득세법 소득세법	2014. 12 2015. 1 2015. 1
	연금수급권 강화	- 사외적립 강화(DB형) - 예금자 보호 강화(DC형, IRP)	근퇴법시행령 예금자보호법	2016. 3 2015. 4

■ 첫째, 가입 측면의 경우 퇴직연금이 국민 노후준비를 위한 2층 역할을 수행하기 위해서는 많은 국민이 가입해야하는 만큼, 가입범위 확대와 사각지대 해소에 중점을 둠.

- 근퇴법 개정을 통해 모든 신설 사업장에 대해 퇴직연금 가입을 의무화[3])했으며, 더 나아가 기존 사업장에 대해서도 기업규모별로 퇴직연금가입을 의무화함.
  - 2019년 근로자 10인~30인 미만 기업, 2022년 근로자 10인 미만 기업의 가입의무화 등 중소기업의 가입이 점차 확대될 예정임.
- 근퇴법 시행령 개정을 통해 가입 대상을 1년 미만 비정규직, 자영업자, 특수직역연금가입자 등으로까지 확대함으로써 사실상 모든 경제활동인구가 포괄됨.
- 세액공제 대상에 적격연금 이 외에 퇴직연금을 포함하고 한도를 연 700만 원까지 확대함.
  - 영세사업장의 퇴직연금 가입을 유도하기 위해 중소기업 퇴직연금기금에 가입하는 기업에 대해서는 재정을 지원함.[4])

■ 둘째, 운용 측면의 경우 주로 원리금 보장 위주의 보수적으로 운용되는 퇴직연기금의 자산운용 수익률을 개선하기 위해 투자 규제를 완화함.

- 자산운용규제를 완화하여 주식 등 위험자산에 대한 투자한도를 확대함.
  - 근로자가 자산 운용을 책임지는 DC형의 총 위험자산 투자한도를 사용자가 자산운용을 책임지는 DB형과 동일하게 40%에서 70%로 상향 조정함.
- 퇴직연금사업자가 자사 상품 위주로 퇴직연기금 자산을 운용하는 관행을 개선하고 투자다양화를 유도하기 위해 자사 상품 편입비중을 축소·폐지함.[5])

■ 셋째, 지급 측면의 경우 은퇴 이후 가급적 연금형태로 수령하도록 하기위해 근로자로 하여금 퇴직연금을 장기간 유지하도록 유도하고 기업 도산 시 수급의 안전성을 강화함.

- 소득세법 개정을 통해 연금수령 선택 시 세금부담을 30% 경감하여 퇴직급여의 연금화를 유도함.
  - 학자금 등 긴급생계비 사유발생시 담보대출이 가능하도록 하여 일시적인 자금부족이 발생해도 근로자가 퇴직연금을 유지할 수 있도록 유연성을 부여함.[6])

---

3) 우리나라 퇴직연금제도는 기본적으로 미국, 일본과 유사하게 가입이 자유로운 임의가입제도임. 본고의 '의무화'라는 용어는 국민연금과 같이 가입을 법적 강제화하는 것이 아니라 미가입 시 과태료를 부과하는 수준을 의미함.
4) 중소기업 퇴직연금기금제도에 가입 시 저소득 근로자(30인 이하 사업장에 근무, 월 소득 140만 원 미만)를 위한 사업주 부담금의 10%를, 사업주가 부담하는 자산운용수수료의 50%를 정부가 지원함.
5) 기존에는 퇴직연금사업자가 자사 원리금보장상품을 50%까지 편입 가능했음.
6) 근퇴법 시행령 개정을 통해 학자금, 긴급생계비 등에도 담보대출이 가능하도록 하고 퇴직연금자산을 활용하여 담보대출을 받을 수 있는 상품을 개발함.

- DB형의 사외 적립비율을 상향 조정하고 DC형 및 IRP의 퇴직연금 적립금에 대해서 일반 금융상품과 별도로 예금자 보호를 적용함.
  - 근퇴법 개정을 통해 DB형의 최소 사외적립비율을 단계적으로 인상하여 100% 사외 적립을 추진함.
  - 예금자보호법 개정을 통해 일반 금융상품과 별개로 DC형 및 IRP 퇴직연금에 대해서도 가입자 1인당 5천만 원까지 예금자 보호를 제공함.

3. 퇴직연금의 제도 평가

가. 가입 측면

퇴직연금을 조기에 정착시키기 위해 가입유도 및 의무화를 강화함으로써 미 · 일 등 선진국 수준의 제도를 수립한 것으로 판단됨.

- 가입대상 측면에서는 사실상 모든 경제활동인구를 포괄하고 있고, 모든 사업장에 대해 가입 의무화를 단계적으로 추진하고 있음.
- 선진국 대비 다소 차이[7]는 있으나 퇴직연금의 조기 정착을 위해 취할 수 있는 모든 제도적 개선 조치가 이루어진 것으로 평가됨.

우리나라 퇴직연금제도는 도입 초기로서 아직 성숙되지 않은 상태이고, 가입절차 및 방법 등 세부 규정이 미흡하기 때문에 단기간에 실효성을 기대하기는 어려울 것으로 판단됨.

- 자영업자, 1년 미만 비정규직 등으로 퇴직연금 가입대상이 대폭 확대되었지만, 실제 가입으로 연결하는 유인력은 미흡한 것으로 판단됨.
  - 자영업자의 직업 특수성을 반영한 퇴직연금 가입 절차 및 방법 등이 마련되어 있지 않아 가입허용이 실제 가입으로 이어지기는 어려운 구조임.
- 유동성이 풍부하지 않은 중소기업의 경우 사외 적립 의무가 있는 퇴직연금보다는 의무가 없는 법정퇴직금제도를 선호할 가능성이 높음.[8]
- 정부 지원 대상의 중소기업 범위(30인 이하)가 광범위해 실효성 있는 수준의 지원을 제공하기는 쉽지 않을 수 있음.

7) 일본의 경우 전업주부까지 퇴직연금의 가입 대상에 포함하고 있어 우리나라보다 가입대상이 광범위하다고 할 수 있음.
8) 일부 중소기업은 퇴직연금 미가입에 따른 과태료를 부담하더라도 당장 경영에 필요한 자금을 확보하려 할 수 있음.

나. 운용 측면

■ 퇴직연금 운용에 있어 자본시장에 대한 보다 적극적인 활용을 모색하고 있으나 자산 운용의 자율성이나 수탁자 책임의 엄격성 측면에서 주요 선진국과 비교할 때 미흡한 점이 많음.

- 주요 선진국은 위험자산에 대한 투자한도가 없고 포괄적으로 리스크 감독을 하고 있기 때문에, 투자한도 규제의 완화에도 불구하고 상대적인 선진화 정도는 미흡한 것으로 판단됨.
- 자산운용 관련 수탁자 책임이나 리스크감독 및 관리기준이 선진국 대비 부족한 수준임.
  - 미·일은 퇴직연금을 운용하는 수탁자(퇴직연금사업자 등)에 대한 책임을 엄격하게 규정하고 있는 반면, 우리나라는 자산운용과 관련된 수탁자책임 규정[9]이 미흡함.
  - 퇴직연금 감독규정에 연금자산 운용 관련 리스크감독 및 관리기준이 부재하여 근로자와 수탁자 간 이해상충[10]이 발생할 여지가 있음.

다. 지급 측면

■ 우리나라 퇴직연금제도는 장기간 연금을 지급받는 제도이기 보다는 퇴직일시금을 안정적으로 적립하는 제도로 시작되었다는 특징 때문에 지급 안정성에 있어서 미흡한 점이 많음.

- 개인형 퇴직연금에 가입한 이후에는 선진국[11]과 달리 별도 패널티 없이 적립금을 중도 해지할 수 있어 은퇴자금의 연금 전환에 대한 인센티브 구조가 약함.
- 연금수급권 강화를 위해 DB형의 사외적립비율을 상향 조정하고 DC형·IRP의 예금자 보호한도를 5천만 원으로 별도 설정하였으나, 미국, 일본보다는 낮은 수준임.
  - DB형의 경우 미·일은 100% 사외적립을 할 뿐 아니라 기금 파산 시에도 전액에 대한 연금 지급을 보장하기 때문에 최근 3년치 퇴직급여를 보장하는 우리나라와는 차이가 큼.
  - DC형의 경우에도 미국은 10만 달러, 일본은 1천만 엔을 예금자보호를 하고 있기 때문에 우리나라(5천만 원)에 비해 보호한도가 높은 편임.

---

9) 수탁자 책임은 주의의무, 충실의무, 자산배분의무, 개인정보관리의무 등을 의미함.
10) 리스크감독 부재 시 사업자 등 수탁자가 자신의 이익을 위하여 근로자의 이익에 반한 자산운용을 할 가능성 즉 대리인문제(agency problem) 문제에 대응하기가 어려움.
11) 주요 선진국의 경우 개인형 퇴직연금의 적립금을 중도에 인출하는 경우 종합 과제하는 것이 일반적이며, 미국의 경우 적립금의 10%를 가산세로 부과하고 있음.

4. 제언

■ 퇴직연금 제도의 선진화를 위해서는 근로환경, 연금수령에 대한 인식 등 제도를 둘러싸고 있는 사회·경제적 환경의 성숙이 요구됨.

- 가입측면의 경우 실질적인 가입증대를 위해서는 근속기간의 확대, 중소기업의 가입여건 개선 등 구조적인 개선이 전제되어야 할 것임.
- 운용측면의 경우 기본적으로 자본시장 활용에 대한 국민적 선호도가 개선되어야 투자한도 완화의 효과가 나타날 수 있을 것임.
- 지급측면의 경우 선진국 수준의 지급 보장을 위해서는 많은 재정적 부담과 관련체제 구축이 필요하기 때문에 단기간내에 선진국 수준의 성과를 기대하기는 어려울 것으로 판단됨.

■ 최근의 제도변화의 실효성을 제고하기 위해서는 가입절차, 리스크관리 기준 마련 등 후속 작업을 지속할 필요가 있을 것임.

- 퇴직연금 가입대상을 일본과 같이 전업주부 등으로 보다 확대하여 사각지대를 해소하고, 자영업자 등에 대한 가입절차 및 방법을 구체화할 필요가 있음.
  - 정부 지원이 실효성 있게 집중될 수 있도록 퇴직연금기금제도의 지원 대상범위와 지원 규모를 보완할 필요가 있음.
- 퇴직연금 운용규제 완화에 대한 보완조치로서 퇴직연금사업자에 대한 수탁자책임 명확화, 체계적인 리스크감독 및 관리기준 마련 등이 필요함.
  - 또한 투자지식이 부족한 취약계층을 위한 투자 교육을 강화하고, 특별한 운용지시가 없을 경우 특정상품에 자동적으로 투자되는 디폴트 옵션제도의 도입도 검토할 필요가 있음.
- 연금으로 전환을 유도하기 위해서는 연금에 대한 세제 인센티브를 강화하고, 근퇴법 상 연금지급 기준을 완화하는 것이 필요함.[12)]
- 연금지급 보장을 위해서는 미·일 등에 준하는 연금지급보증제도가 필요할 것이나, 어려울 경우 퇴직급여의 법적 보장 범위(최근 3년치)를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음. kiri

12) 퇴직연금 연금화 문제에 대한 세부적인 논의는 이태열·류건식 "퇴직연금 일시금 인출의 원인과 개선 방안" (2017. 1. 16)에서 다루고 있음.