

# **2025년 초고령사회 진입에 대비한 현재의 준비상황은?( I )**

- 사적연금의 현황과 과제 -

## • I. 고령화 진전에 따른 연금의 개혁 배경

- □ 국내는 장수화와 저출산으로 인해 2017.8월 노인인구 비중(고령화율)이 14%를 초과하는 고령사회에 진입했고, 2025년 고령화율은 20.3%가 될 전망이어서 초고령사회 진입이 예상
- ○ 합계출산율은 1970년 4.53명에서 2020년 0.84명으로 50년간 3.69명이 감소, 2020년 기준 세계 평균 2.47명과 비교할 때 상당히 낮은 수준이며, 2017년부터 생산가능인구는 감소하기 시작함
- □ 고령화의 주요 원인인 장수화와 저출산 문제는 복지재정의 팽창과 연금재정 악화를 초래
- ○ 우리나라 GDP 대비 공공사회복지지출 비율은 2019년 12.2%로 OECD 평균보다 낮지만, 1990년에 비해 4.7배(2.6%→12.2%) 상승하여 동기간 OECD 국가 중 증가속도가 가장 빠름
- ○ 국가채무는 2010년(392.2조원)에서 2020년(846.6조원) 동안 연 8.0%(GDP 대비 14.1%p 증가) 증가하였고, 2021~2025년 동안 연 9.9%(GDP 대비 11.5%p 증가) 증가할 것으로 전망
- ○ 특히, 2021년 기준 공무원, 군인연금의 총당채무<sup>1)</sup>는 1,138조원(공무원 904.6조원, 군인 233.6조원)으로 당해년도 국가채무<sup>2)</sup>의 51.8%임을 고려하면 공적연금 재정부담은 심각한 수준
- 1) 총당채무란 공무원과 군인연금 수급자에게 70년 이상 장기간에 걸쳐 지출해야 할 돈을 현재가치로 환산한 추정치임
- 2) 국가채무 유형에는 국가채무(D1), 일반정부 부채(D2), 공공부문 부채(D3)가 있고, 일반정부 부채(D2)는 국가채무(D1)에 비영리 공공기관 부채를, 공공부문 부채(D3)는 일반정부 부채(D2)에 비금융기업 부채를 포함함
- □ 이러한 과정에서 국내 노인빈곤율<sup>3)</sup>은 여전히 OECD 국가 중 가장 높으나, 재정부담 문제로 인해 공적연금만으로 노후소득문제를 해결하기 어려운 상황에 직면
- ○ 선진국의 노인빈곤율은 감소하여 전체 빈곤율과 유사하거나 낮아지는 경우도 있으나(독일, 네덜란드), 2018년 기준 국내 노인빈곤율은 43.3%(OECD 15.3%, 2018년)로 가장 높음
- 3) 노인빈곤율은 전체 노인인구 수에서 빈곤인구 수가 차지하는 비율로 정의되며, 빈곤노인은 빈곤선(전 국민 중위소득의 50%) 아래 소득 수준을 갖는 노인인구임(2018년 기준 미국 : 23.0%, 일본 : 20.0%, 독일 : 9.1%, 네덜란드 : 5.8%)
- ○ 노인빈곤율과 공적연금 재정문제를 모두 고려해야 하는 딜레마에 처해 있는 상황에서 이를 극복하기 위해 현행 연금제도에 대한 평가와 기타 노후자산의 활용 가능성에 대해 검토·개혁 필요

- **Ⅱ. 노후소득 보장체계와 공적연금에 대한 평가**

- **1. 국내 노후소득 보장체계**

- ☐ 국내 노후소득 보장체계는 크게 공적연금과 사적연금으로 구성되며, 공적연금에 비해 사적연금의 노후소득보장 기능은 미미한 수준
- ☐ 공적연금은 기초연금, 국민연금, 특수직역연금으로 구성됨
  - ○ 기초연금은 조세재원으로 운영되며, 65세 이상 소득하위 70%에게 월 최대 30만원이 지급됨
  - ○ 국민연금은 소득활동을 하는 일반 국민을 대상으로 50세까지 9%의 보험요율이 적용되고, 10년 이상 가입 시 연금수급권이 보장되는 공적연금제도임
  - ○ 특수직역연금은 공무원, 사립학교 교직원, 군인, 별정우체국 직원을 대상으로 퇴직 전까지 18%의 보험요율이 적용되고, 10년 이상 가입 시 연금수급권이 보장되는 공적연금제도임
- ☐ 공적연금 외 노후소득원으로 퇴직·개인연금, 역모기지 등이 있음
  - ○ 퇴직연금은 보험료를 재원으로 하는 준강제형 연금제도로 일정 보험요율(8.3%)이 적용되고, 가입 기간 10년 이상, 만 55세부터 연금(최소 5년 지급) 혹은 일시금으로 수령 가능
  - ○ 개인연금은 보험료를 재원으로 본인이 납부한 보험료만큼 세액공제(적격 개인연금)를 적용받고, 연금 혹은 일시금으로 수령 가능
  - ○ 역모기지 제도는 주택이나 농지를 담보로 연금을 수령할 수 있는 주택·농지연금이 있음

- **2. 공적연금제도 평가**

- ☐ 국민연금은 납부예외자, 체납자 등으로 인해 여전히 사각지대의 범위가 넓고 제도의 미성숙<sup>1)</sup>으로 실제 급여수준은 낮음
- <sup>1)</sup> 공적연금제도는 충분히 납부한 이후(약 40년 이상)에 충분한 급여를 받을 수 있으므로 성숙시점은 제도 도입 후 약 40년 이후로 볼 수 있으며, 국내 국민연금제도는 전 국민에게 적용된 1999년부터 약 40년 후인 2040년 이후로 봄

- 경제활동인구 대비 국민연금 납부자 비율은 2017년 65.6%(1,821만명/2,775만명)로 OECD 주요국에 비해 매우 낮은 편이고, 국민연금 수급률(65세 이상)은 2020년 38.3%, 2030년 48.0%, 2050년 73.0%로 추정되나, 성숙단계에서도 가입기간이 짧고 소득대체율<sup>1)</sup>의 감소로 급여수준은 높지 않을 것임
- 2021년말 국민연금 노령연금액은 월 평균 56만원(소득대체율 20.9%, 수급 전 3년간 평균소득월액의 평균액 268만원 기준)이나 법정소득대체율이 70%에서 40%로 감소하여 장기적 급여수준도 크게 높지 않을 것으로 전망
- 1) 소득대체율은 퇴직 전 월 평균소득 대비 퇴직 후 월 연금급여액의 비율로 정의됨

### • 경제활동인구 대비 공적연금 가입률 국제비교

(단위: %)

국가	한국	미국	스웨덴	영국	일본	독일
가입률 <sup>1)</sup> (기준연도)	<b>65.6</b> <b>(2017)</b>	94.0 (2014)	99.0 (2008)	88.7 (2012)	97.0(국민연금), 51.0(후생연금) (2010)	100.0(총가입자), 68.3(능동가입자) <sup>2)</sup> (2014)

- 주: 1) 경제활동인구 대비 가입자 비율임
- 2) 조사년도 1년 동안 한 번이라도 보험료 기여 혹은 크레딧의 혜택 등으로 연금의 기여 기록이 있는 가입자임
- 자료: 국민연금연구원(2017); World Bank population

### □ 저부담·고급여 체계를 갖는 국민연금제도의 구조적 문제와 사회경제적 요인으로 인해 재정불안정 문제가 지속되고 있음

- 국민연금 보험요율은 9%, 법정 소득대체율은 40%(가입 1년당 1% 보장)로 인해 국민연금의 평균 수익비<sup>2)</sup>는 약 1.8배 수준으로 추정
- 2) 총연금수급액의 현가를 총연금납입액의 현가로 나눈 값으로, 낸 돈보다 얼마나 더 받았는지를 판단할 수 있는 지표
- OECD 38개국은 평균 보험요율 18.2%, 소득대체율 42.2%로 추정되어 우리나라에 비해 급여수준은 유사하나 보험료 부담은 2배 이상임(OECD 2021년 기준)
- ※ 보험요율 대비 급여수준 : 한국 4.4배, OECD 38개국 2.3배

- 연금개혁이 늦어질수록 국민연금 재정불안정은 더욱 확대될 것이고, 현 고령층의 노후소득보장을 위해 도입된 기초(노령)연금은 확대 과정에서 재정문제가 초래될 것으로 보임
- 기초(노령)연금의 도입(2013년)으로 현 노인층의 빈곤율은 다소 낮아진 것으로 평가되고 있으나<sup>1)</sup>, 지속적인 기초연금 급여 인상은 재정부담으로 나타날 우려가 있음
- 1) 통계청 자료(2021)에 따르면, 66세 이상 빈곤율은 2013년 47.7%, 2015년 44.3%, 2017년 44.0%, 2019년 43.2%로 감소
- 따라서, 공적연금의 한계를 보완할 노후소득원으로 퇴직·개인연금 등 사적연금의 역할 강화가 절실
- 퇴직·개인연금의 가입 현황을 보면, 2020년 기준 퇴직연금은 상용근로자 대비 52.4%, 개인연금은 급여 소득자 대비 11.2%로 조사됨
- 주택·농지연금도 현 노인층의 노후자산으로 매우 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 보이나, 가입율이 1~2% 수준에서 머물고 있어 공적연금을 대체하기에 현실적 한계가 있음
- 선진국의 경우 고령화 과정에서 노후소득보장 정책을 보면, 공적연금을 보완하기 위해 사적연금 활성화로 노후를 대비하여 왔다는 점을 주목할 필요
- 선진국은 고령화사회에서 고령사회로 진입하는 과정에서 사적연금의 역할을 중요시하여 강제사적연금 도입, 세제혜택 확대(보조금 포함) 등을 추진
- 이를 고려할 때 공적연금은 재정문제로 인해 추가적 역할을 기대하기엔 한계가 있으므로, 두루누리 사회보험료 지원<sup>2)</sup>의 확대, 임의가입 및 추가납입 활성화를 통해 사각지대를 완화하고, 기본적 노후 소득 수준 보장 등 제도 내실화를 중심으로 하는 정책방향을 설정할 필요
- 2) 10인 미만 사업장에 고용된 근로자 중 월 평균보수가 230만원(2022년) 미만인 신규가입 근로자와 그 사업주에게 국가에서 보험료의 80%를 지원하는 제도(<http://insurancesupport.or.kr/duunuri/intro.php>)

### • **Ⅲ. 사적연금의 현황**

- 사적연금 가입률은 낮은 편이며, 특히 소규모사업장 근로자, 저소득층일수록 가입율이 낮음

- 2020년 퇴직연금 도입률은 27.2%(5인 미만 10.6%, 300인 이상 90.8%)이며, 가입률은 52.4%(5인 미만 11.9%, 300인 이상 69.1%)임
- 소규모 사업장일수록 퇴직금 적용 사업장이 많고, 이러한 퇴직금 사업장은 퇴직급여를 사외적립할 필요가 없기 때문에 운영경비로 활용함에 따라 기업 도산 시 퇴직급여를 주지 못할 우려가 큼
- 2020년 개인연금 가입률은 11.2%이며, 이 중 2천만원 이하 소득자는 0.1%, 8천만원 이상 소득자는 50.1%로 저소득층의 가입률은 매우 낮음
- **근로자의 이직이 잦고 IRP 계좌로 이관된 퇴직연금의 대부분이 해지되는 경향이 있음**
- 우리나라 평균근속기간 6.7년(2020년, 5인 이상 사업체의 상용근로자 기준 산출)을 고려하면 생애 근로기간 동안 4~5회의 이직이 발생할 것으로 예상됨
- 2020년 기준 퇴직자 수는 329만명이었으며, 5년 미만의 근속연수를 갖는 퇴직자가 62%로 가장 많았고, 퇴직급여액은 2천만원 이하가 88%(2,896명/3,293천명)로 대부분이었음
- 이직 시 IRP 계좌로 이관한 후 자유롭게 해지할 수 있어 이관성이 취약하며, 이로 인해 IRP 계좌로 퇴직급여를 이관 후 해지하는 인원과 금액은 증가 추세
- 2020년 기준 해지 인원은 84만명(이관인원 대비 해지율 98.2%)이고, 총해지 금액은 11조원(이관금액 대비 해지율 72.9%)임
- **안전자산 선호로 수익이 낮을 뿐 아니라 금융시장 환경 변화에 크게 영향을 받으므로 안정적 노후 자산 확보에 어려움이 있음**
- 원리금보장형 운용비중은 감소추세이나 2020년 퇴직연금 적립금액의 89.3%는 원리금 방식으로 운용되어 적립금이 10.7%(27.4조원)만 실적배당형으로 운용됨
- 2021년 퇴직연금의 연간 수익률은(총비용 차감 후) 2.0%이며, 주식시장 변화 등 금융환경에 매우 민감함('19년 2.25%→'20년 2.58%→'21년 2.00%)
- 국내 퇴직연금 수익률('16년~'18년, 3년간 평균 1.49%)은 공적연금기금의 운용수익률(국민연금의 '16년~'18년, 3년간 평균 3.68%)보다 지속적으로 낮았다는 비판을 받고 있음

- ☐ 퇴직연금은 대부분 일시금으로 수령하는 경향이 있어 노후소득보장 기능이 충실하지 못함
- ○ 2021년 만 55세 이상 퇴직급여 대상자 중 연금수령 비율은 4.3%이며, 적립금이 적을수록 일시금을 수령하며(일시금 적립금 1천 6백만원, 연금 적립금 1억 9천만원), 퇴직연금의 연금수령을 원칙으로 하고 있는 네덜란드, 싱가포르, 스위스 등에 주목할 필요
- ○ 퇴직연금과 개인연금을 충실히 가입(가입기간 30년)하는 것을 가정한 합산소득대체율은 21.2%로 추정되나, 실업, 조기퇴직 등 현실을 고려하면 실질소득대체율은 이에 못 미칠 것으로 예상됨
- ☐ 우리나라 연금세제는 원칙이 모호하고 세제혜택이 부족하며, 연금세제에 대한 인지가 미흡할 뿐 아니라 연금화를 유도하기에 한계가 있음
- ○ 연금보험료와 연금소득에 적용되는 세제적용 원칙이 달라 혼선이 있고, 세액공제로의 전환은 전반적으로 연금세제 혜택을 감소시킴
- - 2014년 이후 연금세제 원칙이 납부보험료에는 세액공제 방식이, 연금소득에는 소득공제 방식이 적용됨에 따라 연금세제 적용 원칙에 혼선이 존재함(선진국의 연금세제는 대부분 소득공제임)
- - OECD 주요국의 보험료(납부액) 대비 지원수준은 전체 기준 26%로 추정되나, 우리나라 연금세제 지원 수준은 확정급여형, 확정기여형 각각 17%, 14%로 OECD 주요국가들에 비해 낮은 편임(보험료 대비 세제 혜택 비율)
- ○ 저소득층은 소득공제에서 세액공제 방식으로 변경됨에 따라 유리한 세제구조가 되었음에도 불구하고, 오히려 연금저축 가입률은 감소
- - 개인연금(연금저축)은 총급여 5천 5백만원 이상이면 세액공제율 12%(이하이면 15% 적용)가 적용되어 실효세율(2020년 전체 근로소득세 실효세율은 5.9%) 측면에서 저소득층 가입자에게 유리한 것으로 추정되지만, 실제 가입률은 오히려 낮아짐(2013년→2014년, 2천만원 이하 31.8% 감소)
- ○ 사적연금이 성숙되지 못하여 연금소득 자체가 적을 수밖에 없고, 이로 인해 연금세제 효과가 제대로 작동하지 못하는 상황에서 일시금에 대한 높은 공제율은 연금화 유인을 약하게 함
- - 추정된 연금소득공제율 50.3%를 고려하여 연금과 일시금의 유효세율을 추정한 결과 일시금은 4.4%, 연금은 1.2%로 추정됨

- - 퇴직급여를 연금형태로 수령 시 퇴직소득세의 30%로 경감(연금수령 기간이 10년 초과 시 40%를 경감, 2020년 이후)하고 있으나, 최근 정부의 퇴직급여에 대한 세제혜택 강화정책이 노후소득보장 강화로 이어질 수 있도록 세제혜택과 연금수령을 연계할 필요가 있음

## • IV. 사적연금의 과제

### • 1. 정책 과제

- ☐ 사적연금 가입확대, 유지율 제고, 퇴직연금 일원화를 통해 사적연금의 사각지대를 완화할 필요
  - ○ 퇴직금제도를 폐지하고 퇴직연금으로 일원화하는 방안을 추진하되, 실효성 제고를 위해 신규 사업장에 대해 퇴직연금 의무화를 우선적으로 추진할 필요
    - - 영세사업장의 경우 퇴직연금 의무화 추진 시 운영경비에 대한 부담이 발생할 수 있으므로 사업장 규모, 재정 상태를 고려하여 추진하되 운영경비에 대한 대출금리 지원을 검토할 필요
  - ○ 이직으로 인한 해지가 발생하지 않도록 유지율의 실효성 확보를 위해 정년시점까지 해지하지 않게 강제하되, 이직 과정에서 초래될 생활비 마련 등 긴급자금 필요 시 퇴직급여 담보대출 등을 적극적으로 활용하도록 할 필요
- ☐ 자산운용 환경변화에 대응한 수급권보호 및 사적연금제도에 대한 인식 개선이 필요
  - ○ 2022년부터 사전지정운용제도 시행, 적립금 운용위원회 도입 등 자산운용시스템 변화가 발생한 만큼 이에 상응하는 수탁자감시기능 제고 등 수급권보호를 위한 조치도 강화될 필요
  - ○ 위의 신규 제도들에 대한 교육 및 투자교육이 충실히 수행되어 사적연금에 대한 오해가 발생하지 않도록 할 필요
- ☐ 연금수령 시점을 정년연령과 연동하되 자동연금수급을 원칙으로 하여 사적연금 급여의 노후소득 보장성을 강화시킬 필요성이 있음



- 정년 의무화 연령(60세 이후)을 고려하여 현행 퇴직연금 수급연령인 55세를 60세로 상향 조정하고, 행동 경제학을 고려하여 자동연금수급을 원칙으로 설정
- 자동연금수급방식은 급여지급단계에서 특별한 의사표현이 없을 시 연금으로 수령하도록 하는 것을 의미하며, 일본의 일시금지급숙려제도(연금수급 후 일정기간(5년)이 지난 후에 일시금 지급 청구를 가능하게 하는 것)를 참고
- 연금 세제혜택 확대 및 차등화로 가입 및 연금화를 유도하고 수령 시 세제혜택은 일시금보다 연금 형태로 유인될 수 있도록 연금세제 정책을 추진할 필요
- OECD 국가의 사적연금 세제지원 비율 수준으로 세제혜택 수준을 상향할 필요가 있으며, 가입자 특성(소득수준, 연령, 가입기간 등)을 고려한 세제혜택 차등화 필요
- 50세 이상 사적연금 가입자에 대해 추가 세제혜택제도(Catch-up plan)를 상시적으로 적용하고<미국, 호주 등에서 실시 중이며, 우리나라 제도에 의하면 2020년~2023년 동안 한시적으로 50세 이상 가입자에 대해 연금세액공제 대상금액을 900만원(50세 이하는 최대 700만원)까지 적용>,  
- 공제금액 및 세액공제율(현재는 연령과 관계없이 5,500만원 이하 소득자는 15%, 5,500만원 소득자는 12%를 적용)을 차등화(예: 50세 이상 가입자에 대해서는 세액공제율을 20% 이상으로) 할 필요
- 특히, 면세점 이하 저소득층의 납부보험료에 대해서는 결정세액이 없더라도 세액공제 대상 금액만큼 지급되는 환급형 세액공제(Returnable Tax Credit)를 도입할 필요
- 퇴직일시금에 대한 세제지원은 축소하되, 연금수령 시 세제혜택은 강화함으로써 연금화 유도
- 공사연금 간 적정 노후소득보장을 위한 기준을 마련하고, 관리 조직 구성을 통해 사적연금의 사회안전망 기능을 강화
- 연금개혁의 성공을 위해 노후소득보장의 목표소득대체율(예: 70%)에 대해 논의하고, 이를 달성하기 위한 컨트롤타워(예: 대통령 직속 전담기구)를 구성하여 공사연금의 역할 분담 방안을 마련할 필요

# 2025년 초고령사회 진입에 대비한 현재의 준비 상황은?(Ⅱ)

-(생명)보험산업의 사적연금 경쟁력 강화 방향-

## • I. 사적연금시장의 구분

- □ 공적연금제도 보장성 약화와 고령인구 급증은 퇴직연금, 연금저축 등 사적연금의 보장성 강화를 요구하고 있으며, 이를 위해 사적연금을 취급하는 보험산업의 역할 확대가 필요함
  - 우리나라 인구 중 연령별 출생아 수가 가장 많은 1차 베이비 붐 세대(1955~1964년)는 대부분 은퇴 연령을 넘어서고 있으며, 2차 베이비 붐 세대(1968~1974년) 또한 10여년 내 은퇴연령에 도달함
  - 우리나라 연금에는 공적연금인 국민연금 외에 근로자를 위한 퇴직연금(DB형과 DC형)과 세제혜택을 제공하는 연금저축 및 개인형 퇴직연금(IRP), 그리고 추가적인 노후소득을 원하는 개인들을 위한 일반 연금 및 펀드투자, 변액연금 등 민간 금융회사가 제공하는 사적연금이 공적연금을 보완
  - 그러나 공적연금을 대표하는 국민연금은 소득대체율, 즉 은퇴 이전 소득 대비 연금 수령액이 크게 낮아 사람들의 은퇴 후 노후소득 보장 니즈를 충족하기에는 한계가 있기에 사적연금의 역할 확대가 필요한 상황이나, 보험산업은 모든 형태의 연금상품을 취급함에도 불구하고 연금보험료 규모는 축소되고 있고, 금융업종 간 연금시장 점유율 경쟁에도 열세를 보이고 있음
- □ 사적연금시장에서 보험산업이 부진한 원인은 다양한 수요, 공급 측면에서 지적되어 왔으며, 이는 사적연금시장 활성화 측면에서도 개선될 필요가 있음
  - 수요 측 요인으로는 세제적격 연금저축의 세제혜택 약화, 시중금리 하락으로 인한 공시이율 하락, 변액연금 수수료 구조의 경직성 등이 있음
  - 공급 측 요인으로는 설계사 수수료 제약에 따른 판매유인 감소, IRRS17 시행에 따른 보장성보험 중심의 포트폴리오 조정, K-ICS하에서 장수리스크 부담, 퇴직연금 적립금의 투자형 상품 유도 등임
  - 이하에서는 사적연금시장을 세 개의 별도 시장으로 구분하고 경제환경 변화와 소비자 인식 변화 등을 고려한 시장별 현황과 사적연금시장 경쟁력을 진단하고, 사적연금 보장성 및 보험산업의 역할을 강화하기 위한 전략적, 정책적 방향성을 검토

- 사적연금시장은 수요자 특성과 공급자 경쟁 특성을 고려할 때 세제적격 연금(연금저축 및 개인형 IRP) 시장, 세제비적격 연금(일반연금 및 변액연금)시장, 퇴직연금(DB형, DC형, 기업형 IRP) 시장으로 구분할 수 있는데, 세 시장의 특성이 다르기에 각 시장을 구분하여 접근할 필요가 있음
- 연금상품은 개인이 가입할 수 있는 상품과 직장 근로자만이 가입하는 상품으로 구분할 수 있는데, 연금저축과 개인형 IRP, 일반연금과 변액연금이 전자에 속하고, 퇴직연금(DB형, DC형, 기업형 IRP)이 후자에 속함
- 개인이 가입하는 연금상품은 적립기간 중에 세제혜택을 받느냐를 기준으로 혜택을 받는 세제적격 연금(연금저축 및 개인형 IRP)과 혜택이 없는 세제비적격 연금(일반연금 및 변액연금)으로 구분되는데, 전자는 모든 금융업종이 취급할 수 있지만, 후자는 보험회사만 취급 가능함

#### • 사적연금시장의 구분

구분	개인형(개인)	기업형(근로자)
금융업종 간 경쟁 영역	세제적격 연금시장 (연금저축, 개인형 IRP)	퇴직연금시장 (DB형, DC형, 기업형 IRP)
보험회사 간 경쟁 영역	세제비적격 연금시장 (일반연금, 변액연금)	-

#### • 1. 세제적격 연금시장

- 연금저축과 개인형 IRP는 세법상의 요건을 충족하면 세제혜택이 동일하게 적용되는 상품으로 보험을 포함한 모든 금융업종이 취급하며, 세제혜택 니즈가 높은 개인이 가입하고 있음
- 세제혜택을 받을 수 있는 연간 납입액은 최대 700만원이며, 개인은 IRP 납입만으로 또는 혜택 한도가 400만원에 불과한 연금저축이 있는 경우에는 IRP 추가 납입으로 최대 납입액 700만원을 구성할 수 있고, 소득수준에 따라 총 납입액의 일정 비율만큼 연말정산 시 소득세액에서 공제 받음

- 연금저축과 개인형 IRP의 다양한 조합을 통해 최대 700만원 세제혜택을 받을 수 있으므로 이들 두
- 연금상품은 서로 대체재 역할을 한다고 볼 수 있는데, 개인형 IRP에서는 은행의 시장점유율이 높고
- 연금저축에서는 보험회사의 시장점유율이 높음
- 그러나 연금저축 및 개인형 IRP시장은 개인의 노후소득 재원을 적립하는 데에 초점을 맞추고 있어
- 서 65세 이후 고령 기간 동안에 국민연금을 보완하여 노후소득을 보장하는 데에는 한계가 있고,
- 현행 세제적격 연금저축과 개인형 IRP는 55세 이상부터 연금 수령이 가능하고 통상 10년의 분할
- 지급이 이루어지면서 국민연금의 연금 개시를 전후한 시기의 소득 보장에 한정되고 있음
- 한편, 연금저축 및 개인형 IRP에 대한 세제혜택 한도를 확대할 경우 세제비적격 연금상품의 노후
- 자산 적립 요구를 구축하는 효과가 나타날 수 있으며, 노후자산 적립시 상품 선택에서 고려되는
- 것은 적립기간의 수익률일 것이기 때문에 납입한 금액에 대해 세액을 환급하는 세제적격 상품이
- 세제비적격 상품에 비해 우선적으로 고려될 수 있음

## 2. 세제비적격 연금시장

- 생명보험회사만이 제공하고 있는 일반연금과 변액연금은 세제혜택이 적용되지 않는 상품으로
- 개인이 추가적인 노후소득을 마련하고자 가입하는 연금상품임
- 세제비적격 연금상품은 납입금에 세제혜택이 부여되지 않으므로 적립 측면에서는 다른 상품에
- 비해 경쟁에서 뒤질 수밖에 없으며, 변액연금은 이러한 단점을 펀드투자를 통해 보완하고 있으나,
- 자산 적립이 펀드투자과 유사하므로 일반 펀드를 활용한 노후자산 마련과 차별화가 어려움
- 다만, 일반연금과 변액연금은 납입기간이 10년 이상인 보험상품에 대해 이자소득세가 면제되는
- 점은 다른 금융상품과의 경쟁에서 유리한 부분임
- 일반연금과 변액연금은 타 업권에서 제공되지 않는 종신연금 옵션이 포함되어 있으므로 세제비
- 적격 연금시장은 국민연금의 낮은 소득대체율을 보완하는 측면에서 여러 금융상품을 통해 적립된
- 자산을 종신연금으로 흡수함으로써 연금 본연의 기능을 달성할 수 있음

- 세제비적격 연금의 경쟁력은 적립된 자산을 은퇴 후에 유동화하는 수단(정기연금, 상속연금, 종신연금)이 다양하고 종신토록 소득흐름을 보장할 수 있다는 점에 있음
- 3. 퇴직연금시장
  - 퇴직연금이 도입된 사업장의 근로자는 의무적으로 퇴직연금에 가입하게 되며, 퇴직연금의 형태에  
는 적립된 운용의 책임을 고용주가 부담하느냐, 근로자가 부담하느냐에 따라 고용주가 부담하는  
확정급여형 퇴직연금(DB형)과 근로자가 부담하는 확정기여형(DC형), 기업형 IRP가 있음
  - DB형 퇴직연금의 경우 근로자가 퇴직할 때 지급받을 연금 수준이 사전에 결정되며, 적립금 운용에  
대한 책임과 결과가 고용주(기업)에 귀속되며, DC형 퇴직연금은 근로자가 직접 적립금을 운용하고  
운용 책임도 근로자가 부담하고, 상시 근로자 수가 10인 미만인 사업장에서는 근로자가 퇴직연금  
사업자가 제공하는 기업형 IRP에 개별적으로 가입할 수 있는데, 그 운용은 DC형 퇴직연금과 유사함
  - 선진국과 마찬가지로 국내에서도 기업의 부담이 큰 DB형 퇴직연금을 근로자의 선택이 중요시되는  
DC형 퇴직연금으로 전환하는 추세이며, DC형 시장점유율은 은행이 보험을 앞서고 있음
  - 선진시장에서는 오래 전부터 퇴직연금시장을 주도하는 상품이 DB형에서 DC형으로 옮겨가면서  
근로자의 합리적인 투자의사 결정을 지원하는 다양한 프로그램이 제공되고 있고, 국내 퇴직연금  
시장의 특징은 원리금보장형 비중이 높다는 점에 있음
- Ⅱ. 보험산업의 사적연금 비교 시 경쟁력은 무엇인가?
  - 2021년말 현재 사적연금의 3개 세부 시장은 적립금 총액을 기준으로 유사한 적립금 규모를 보이고  
있어 하나의 연금시장에 집중하기보다는 균형 있는 시장별 전략이 필요할 것임
  - 세제적격 연금시장이 31.1%, 세제비적격 연금시장이 31.5%, 퇴직연금시장이 37.5%의 비중 차지

- □ 보험산업은 세제적격 연금시장에서 세제혜택 축소와 금융업종 간 경쟁 등 수요 측면에서, 세제 비적격 연금시장에서 수수료 압박, 새로운 회계기준 및 자본규제, 경직된 상품구조와 같은 공급 측면에서 경쟁력 약화를 경험하고 있음
- ○ 퇴직연금시장에서는 보험회사가 강점을 가진 DB형 퇴직연금이 은행 점유율이 높은 DC형 퇴직 연금으로 전환되고 있고, 수익율 제고 명목의 투자형 상품 확대 노력 등 주로 제도적 요인과 금융업종 간 경쟁요인에서 영향을 받고 있음
- ○ 각 사적연금 시장에서 그동안 제기되어 온 보험산업의 경쟁력 약화요인과 새로운 환경에서 부상한 요인들을 이하에서 정리함

## • 1. 세제적격 연금

- □ 모든 금융업종이 취급하는 세제적격 연금은 적립단계에서 과세이연의 원리에 맞도록 소득공제 혜택이 부여되어 왔으나, 2013년 소득세율과 무관한 세액공제로 개편되면서 전반적으로 수요가 감소
- □ 2022년 6월 16일 발표한 「새정부 경제정책방향」에서는 연금저축 및 개인형 IRP 세액공제 대상 납입한도를 200만원 상향 조정하는 방안이 제시된 바 있으나, 현재 연금저축 1인당 납입금액이 300만원 미만임을 감안할 때 실질적인 사적연금 보장성 강화 효과는 한계가 있을 것임
- ○ 정부는 최근 연금저축 세제혜택 한도를 400만원에서 600만원으로 상향 조정하고, 세제적격 연금의 연간 총 세제혜택 한도 또한 700만원에서 900만원으로 상향 조정할 것을 발표(2022.7.21. 기획재정부 보도자료)
- ○ 이와 관련하여 50세 이상 장년층은 2020년 세법 개정으로 2020년부터 한시적으로 세액공제 대상 연금 납입액 한도가 700만원에서 900만원으로 늘어난 상태(금융위원회 보도자료 2019.11.13)이나, 2021년 기준 세제적격 연금저축 1인당 납입금액은 262만원에 불과한 것으로 나타나 세제혜택을 받을 수 있는 납입액 한도 확대 효과가 크지 않은 상황임

- □ 세제적격 연금의 현행 세제는 국제적으로 통용되는 방식과 다르게 적립기간 세액공제와 연금 수령기간 분리과세로 이중과세의 문제가 발생하고 있음
- ○ 세계적으로 세제적격 연금에 대한 세제는 적립금에 대한 비과세(Exempt)와 적립금 운용수익에 대한 비과세(Exempt)를 적용하되 연금을 수령할 때 과세(Tax)하는 EET 방식을 기본으로 함
- ○ 그러나 국내 세제적격 연금시장은 2013년 세제혜택이 소득공제 방식에서 세액공제 방식으로 전환되면서 노후자산 적립기에 세액공제를 적용하고 연금을 수령하는 기간에 일정 한도까지 분리과세를 적용하는 방식으로 수정되었음
- ○ 그 결과, 소득세율이 세액공제율보다 높은 계층의 경우 납입 원금의 일부만 비과세되고 납입 원금의 상당부분은 납입단계와 수령단계에서 모두 과세되는 이중과세의 문제가 발생
- □ 세제적격 연금시장에서 연금저축과 개인형 IRP는 상호 대체관계를 이루는 가운데, 개인형 IRP 성장이 연금저축 성장을 앞서는 상황이며, 증권업권의 시장점유율이 전반적으로 상승 중
- ○ 연금저축은 2021년 보험산업의 비중이 70%로 압도적이나, 은행은 연금저축 판매를 중지한 가운데 증권업권의 점유율이 2019년 10.1%에서 2021년 15.2%로 증가하면서 세제적격 연금에서도 투자형 상품에 대한 선호도가 상승함
- ○ 한편, 은행이 주도하는 개인형 IRP는 2015년 세액공제 한도가 400만원에서 700만원으로 상향되었고, ETF 투자가 가능한 점이 부각되면서 2020년과 2021년에는 35%가 넘는 성장을 보였고, 최근에는 증권업권의 시장점유율이 확대 중

## • 2. 세제비적격 연금

- □ 보험회사만이 취급하는 세제비적격 연금의 2021년 초회보험료 규모는 2015년 수준을 하회하여, 보험산업 연금 부문의 전반적인 축소가 진행되었고, 일반연금 및 변액연금의 초회 보험료는 2015~2018년 기간에 이전 대비 1/3 수준으로 급감하였음
- ○ 2019년 일반연금 판매가 증가하고 2020~2021년 주식시장 활황으로 변액보험 초회보험료가 증가하였으나, 기존의 감소 폭이 커서 금액 기준으로는 여전히 2015년 수준에 미치지 못함



- □ 금융당국은 보험회사가 취급하는 연금상품을 저축성보험으로 분류하고 있고, 저축성보험에 대한 수수료제도 개편으로 보험설계사의 연금 판매 유인을 약화시키는 방향으로 작용
- ○ 감독규정은 보험회사에 일반연금을 포함한 저축성보험에 대해 납입완료 시점(7년납 이상은 7년 시점)에 환급률이 100%가 되도록 연금 적립에 초점을 두고(보험감독규정 제7-60조), 공시이율 변화는 수수료 조정으로 이어질 수밖에 없어 금리가 하락하는 상황에서는 수수료 인하 압력이 커질 수밖에 없으며, 그 결과 판매 수수료가 줄어든 일반연금보다 보장성보험 판매에 대한 선호가 확대됨
- □ 새 회계기준(IFRS17)과 자본규제(K-ICS)가 시행되면서 일반계정에서 관리하는 연금 적립금을 시가평가함에 따라 자본 변동성이 커지고, 연금에 대한 대한 요구자본이 증가할 것이며, 새 자본 규제(K-ICS) 적용 시 금리위험 측정이 강화되고 장수위험이 새롭게 도입됨으로써 연금에 대한 추가적인 요구자본 부담이 발생할 수 있음
- ○ 한편, 소비자 입장에서 보면 노후자산 형성 수단에는 연금 이외에도 펀드, 예금, 부동산 등 다양한 대안이 있으므로 노후소득 적립 수요가 연금수요로 연결되려면 수익성이 뒷받침되어야 한다는 점에서 사업비 선취방식을 적용하는 변액연금은 타 금융상품과 비교해 수익률에서 불리함
- - 2014.4월부터 사업비 후취형 변액연금은 사전신고 없이 온라인 판매가 허용되었으나, 2017년 현재 판매 중인 변액연금의 대다수가 선취방식에 따라 사업비를 부과하고 있어서 납입 보험료에서 신계약비와 유지비를 차감한 금액(납입보험료의 85~95%)만 펀드에 투자됨

### • 3. 퇴직연금

- □ 퇴직연금시장에서는 은행의 점유율 하락세가 두드러지며, 그 반사효과는 증권업권의 점유율 상승으로 이어지고 있고, 증권업권(금융투자)의 점유율은 2017년 19.0%에서 2021년 20.5%로 증가하였는데, 이는 코로나19 확산 이후 금융시장 안정이 주된 요인으로 보임
- ○ 2021년 현재 보험회사는 DB형 퇴직연금 적립금의 41.1%를 차지하고 있으나 DC형 퇴직연금에서는 13.9%에 불과, 전체 퇴직연금시장에서 생보사 점유율은 2017년 24.8%에서 2021년 25.1%로 소폭 증가하였으며, 같은 기간 손보사 점유율은 6.8%에서 5.5%로 하락

- □ 퇴직연금 자산의 실적배당형 투자를 유도할 수 있는 사전지정운용제도(2022년 도입) 등은 원리금
- 보장형 상품에 강점을 가진 보험산업에 불리하게 작용할 수 있음
- ○ 사전지정운용제도는 퇴직연금 가입자(근로자)가 별도의 운용지시를 하지 않을 경우 미리 지정된
- 방법에 따라 적립금을 운용하는 제도이며, 고용노동부의 심의와 승인을 받는 사전지정운용의 투자
- 방식에는 원리금보장, 펀드, 포트폴리오가 있고, 기존 퇴직연금의 경우 퇴직연금 감독규정에 따라
- 위험자산한도(70%)가 존재하나, 사전지정운용 적립금의 100%까지 위험자산 운용이 가능해짐

### • Ⅲ. 사적연금에 있어 (생명)보험산업의 경쟁력 강화 방안은?

#### • 1. 세제적격 연금

- □ 세액공제를 과거와 같은 소득공제로 환원하거나 세액공제 비율을 상향 조정함으로써 개인의 연금
- 수요를 확대해야 할 것임
- ○ 현재의 세액공제 혜택은 과거 소득공제 혜택에 비해 전반적으로 혜택 규모가 감소하였고, 세제
- 혜택 변경 후 연금저축 가입률은 하락세를 보였고, 또한 세액공제는 국제적으로 통용되는 EET
- 원칙과 달라 이중과세 문제를 초래하고 있으므로 세제혜택 부여 방식을 소득공제로 환원하거나
- 세액공제 비율을 상향 조정하는 방안을 고려할 필요
- □ 한편, 연금 수령 기간을 지금보다 다양화하고, 가입자가 최소 세제적격 연금 수령 기간인 10년보다
- 긴 기간을 선택할수록 더 높은 세제혜택을 적용하는 방안을 검토할 필요
- ○ 현재는 연금 수령 기간이 10년 이상이어야 세제혜택이 유지되며, 연금을 일시금으로 수령할 경우
- 적립기간 동안 받은 세제혜택을 환급해야 하므로, 이에 대한 대안으로 현행 연금 수령 기간 10년
- 보다 긴 수령 기간을 선택한 가입자는 더 높은 세제혜택을 받도록 하는 방안(예: 10년, 20년, 종신
- 중에서 수령 기간을 선택케 하고 각 수령 기간에 대응하여 세제혜택을 차등화)을 검토할 필요

- 2. 세제비적격 연금
- □ 연금을 저축성보험과 분리하여 별도 관리할 필요가 있으며, 현재 적용되고 있는 저축성보험 7년 환급률 100% 규정을 재검토할 필요가 있고, 연금 감독을 연금 수령에 초점을 두느냐, 적립에 두느냐에 따라 다른 접근이 가능한데, 장수하는 고령사회에서 장수리스크를 전가하는 수단으로의 연금은 저축성이 아니라 보장성으로 분류될 수도 있음
  - 따라서 연금을 보장성과 저축성 사이의 제3의 상품으로 분류하고 현재 적용되고 있는 '7년 환급률 100%' 규정을 보다 유연하게 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것임
  - 변액연금의 경우 선취 수수료 부담이 적은 후취 수수료 상품을 활성화하여 연금 가입자의 수수료 부담을 낮추면서 장기유지를 유도할 수 있을 것임
- □ 또한 IFRS17과 K-ICS 환경에서 연금상품 수익성에 대한 재평가와 자연헷지(Natural hedge) 효과를 고려한 최적 포트폴리오 전략이 요구됨
  - 사망보험과 연금보험 부채는 사망률 변화에 따른 충격이 반대로 나타나는 자연헷지(Natural hedge) 관계에 있으므로 이를 고려한 최적 포트폴리오 전략은 자본관리 효율화 측면에서 유효함
  - 그동안 보험회사는 보장성보험 판매 비중을 늘려왔기 때문에 포트폴리오 내 연금 비중 확대는 큰 부담이 되지 않을 수도 있을 것임
- □ 연금상품에 대한 소비자의 니즈는 적립 기간, 연금 수령 기간에 따라 다양할 수 있기 때문에 보험 회사는 이에 부합하면서 금융시장 환경 변화에도 대응할 수 있는 다양한 연금상품을 제공할 필요
  - 연금상품의 가입목적은 (1) 장기적으로 노후자산을 적립하기 위한 수요, (2) 은퇴에 임박하여 단기적인 적립을 원하는 수요, (3) 은퇴 후 공적연금 개시 전까지 단기적인 연금 수령(브릿지 연금)을 원하는 수요, (4) 연금 수령을 원하는 수요 등으로 구분 가능함
  - 은퇴에 임박하여 단기적으로 적립을 원하는 수요와 은퇴 후 공적연금 개시 전까지 단기적인 연금 수령(브릿지 연금)을 원하는 수요에 대해서는 3~5년 단기간 확정금리를 제공함으로써 단기 불확실성을 회피하고자 하는 수요에 대응이 가능할 것임

- 종신까지 연금 수령을 원하는 수요에 대응해서 전통적인 공시이율형 종신연금 외에 변액연금의 최소연금지급액보증(GLWB) 옵션을 이용하여 변액연금 펀드를 유지하면서 노후소득 흐름을 만들어 갈 수 있는 대안을 통해 노후소득의 유연성과 수익성을 원하는 수요에 대응이 가능할 것임
- **보험회사는 연금상품 설계 및 효율적인 자산운용을 통해 연금 수익성을 개선할 필요가 있음**
  - 연금의 대표적인 노후소득보장이나 소비자에게 펀드, 예금, 부동산 등 다양한 대체상품이 존재하며, 연금의 낮은 수익률은 연금 수요 감소의 중요한 원인으로 지목됨
  - 자산연계형 연금보험과 같이 공시이율을 보장하면서도 자본시장 상황에 따라 추가적인 수익이 가능한 상품 등 저금리 상황에서도 수익률을 높일 수 있는 상품설계가 필요할 것임

### 3. 퇴직연금

- **퇴직연금 적립금이 일시금으로 지급되지 않고 노후소득으로 활용될 수 있도록 20년 이상의 연금 수령 또는 종신연금 선택을 유도하는 연금화 정책이 마련되어야 할 것임**
  - 현행 퇴직연금은 적립금의 연금 수령을 선택하지 않는 경우가 많아서 퇴직연금이 은퇴자들의 노후 소득 보장 기능을 제대로 수행하지 못하고 있고, 현재 퇴직연금 적립금을 일시금으로 수령하는 경우 연금 수령 대비 페널티가 크지 않기 때문에 연금 수령에 대한 인센티브가 크지 않으며, 따라서 연금 수령 인센티브 확대를 위해 연금 수령 시 보조금 지급을 검토할 필요
  - 퇴직연금 적립금의 연금 수령이 활성화되면 종신연금이나 장기간 연금 수령 수요는 보험회사가 취급하는 일반연금이나 변액연금으로 흡수되면서 사적연금의 보장성이 높아질 수 있음

## IV. 결론

- **이상에서 연금시장을 세분화하여 각 연금시장에서 사적연금 보장성 강화와 보험산업의 역할 확대 방안을 검토함으로써 정책적, 보험회사의 전략적 시사점을 도출**

• 사적연금 및 보험산업 역할 확대를 위한 정책적·전략적 대응방안

정책적 대응방안	(세제혜택 확대) 세액공제를 과거와 같은 소득공제로 환원
	(연금보험 분류방식 변경) 연금을 저축성보험과 분리하여 별도 관리
	(퇴직연금 적립금 연금화 유도) 종신연금 또는 장기간의 연금 수령에 대한 인센티브 제공
전략적 대응방안	(저축형 및 투자형 상품의 균형) 저축형과 투자형 상품 간 균형 있는 포트폴리오 구축
	(연금 가입 목적별 연금상품 공급) 소비자 니즈에 맞는 새로운 유형의 연금상품 공급 확대
	(최적 포트폴리오 구축) 사망보험과 연금보험의 자연헷지(Natural hedge) 효과 극대화
	(수익률 개선 및 리스크 관리) 연금상품 설계 및 효율적인 자산운용을 통해 연금보험의 수익성 개선
	(퇴직연금과 종신연금 연계) 퇴직연금과 종신연금을 연계한 종합 서비스 제공

- □ 보험회사는 지속적으로 확대될 것으로 예상되는 사적연금시장에서 주도적인 역할을 담당할 수 있도록 서로 다른 특성을 지닌 세부 사적연금시장에 종합적으로 대응할 수 있는 컨트롤타워를 회사 내에 설치, 운용할 필요
- ○ 보험회사는 보험회사가 강점을 가진 부분과 약점인 부분을 진단하고 종합적인 사적연금 솔루션을 제공할 수 있도록 상품 간 연계 및 보완을 통해 종합적으로 접근할 필요
- ○ 특히 보험산업의 약점으로 지적되는 투자형 연금상품 확대에는 자산운용 및 리스크 관리 부서와의 유기적인 협의가 이루어져야 하며, 판매 측면에서도 소비자 접점을 강화하면서 종합 컨설팅이 제공 되도록 할 필요

# **2025년 초고령사회 진입에 대비한 현재의 준비상황은? (Ⅲ)**

**-국민의료비 및 요양 수요 증가 현주소-**

- **I. 인구고령화 관련 노후건강보장 환경여건**

- **□ 우리나라는 인구고령화에 따른 의료 및 요양의 수요 증가로 사회·경제적 부담이 확대될 전망**
  - ○ 노인인구는 2020년 16%에서 2060년 44%로, 50년 내 전체 인구의 절반 이상을 차지할 전망
  - ○ 최근(2014~2019년) 국민 의료비의 증가폭은 OECD 회원국 평균 0.1p를 훨씬 상회한 1.7%임
    - - 국민 1인당 의료비의 연평균 증가율은 OECD 회원국 평균 4.4%의 두 배 정도인 8.7%임
  - ○ 장기요양의 수요가 높은 노인 치매 환자는 2020년 84만명에서 2050년 303만명으로 빠르게 증가할 것으로 예상됨
- **□ 한편, 국민건강보험과 노인장기요양보험은 지출이 수입을 상회할 것으로 예상됨에 따라, 향후 적립금 고갈 및 재정 적자의 우려가 높음**
  - ○ 2021~2030년 국민건강보험 수입과 지출의 예상 연평균 증가율은 7.2%, 8.1%로, 향후 매년 적자를 기록하고, 2025년 적립금이 고갈될 것으로 예상됨
  - ○ 2021~2030년 노인장기요양보험 수입과 지출의 예상 연평균 증가율은 7%, 10.3%로, 2024년 적자로 전환되고, 2028년 적립금이 소진될 것으로 예상
- **□ 또한, 국민건강보험 보완형인 실손의료보험의 지속성 악화 및 노인장기요양산업에 민영부분의 진출 제약 요인이 현재 사회안전망 역할 확대에 장애 요인으로 작용함**
  - ○ 실손의료보험은 100%를 상회하는 경우 손해율과 두 자릿수 보험료 인상이 지속되면서 시장의 공급과 수요 모두 위축됨
  - ○ 국내 요양서비스 산업은 영세 개인사업자 중심으로 소비자의 다양한 요양 수요 충족이 부족한 상황
    - - 높은 초기 투자비용, 불확실한 수익성 등이 대형 민간기업의 진출에 제약 요인으로 작용 중
  - ○ 이하에서는 인구고령화에 따른 국민의료비와 노인요양 수요 증가에 대응하여 우리나라 건강보장제도의 사회안전망 역할 강화를 위한 정책 방향을 검토함

- **Ⅱ. 노후건강보장의 문제점**

- **1. 국민의료비 보장**

- ☐ 우리나라 2020년 총 진료비는 102.8조원<sup>1)</sup>으로, 공·사 건강보험의 보장율은 약 76%로 추정
- ○ 의료공급의 통계집적과 심사를 거치는 급여와 그렇지 않은 비급여의 구성비는 84.8:15.2이며,
- 국민건강보험은 급여를 대상으로 총 진료비의 65.3%(67.1조원) 보장함
- ○ 실손의료보험은 국민건강보험이 보장하지 않는 개인부담금(급여본인부담금, 비급여)을 대상으로 총 진료비의 10.8%(11.1조원)를 보장
- - 국민건강보험과 실손의료보험 모두 보장하지 않는 사각지대는 23.9%(24.6조원)임
- <sup>1)</sup> 총 진료비(102.8조원)는 급여공단부담금(67.1조원), 급여본인부담금(20.1조원), 비급여(15.6조원)으로 구성됨

- **가. 국민건강보험의 효율적 자원 활용 추진**

- ☐ 정부는 2005년부터 4차에 걸쳐 건강보험 보장성 강화 정책을 지속적으로 시행해 옴
- ○ 1~3차 건강보험 보장성 강화 정책은 본인부담 경감, 본인부담상한제 소득수준별 적용, 취약 계층 의료지원 강화, 4대 중증질환 보장항목 확대와 3대 비급여 개선 등을 주요 내용으로 추진
- ○ 최근 4차(2018~2022년)에서는 건강보험 보장률 제고를 위해 '비급여의 급여화'가 추진됨
- - 모든 의학적 비급여를 단기간 내 급여화함으로써 의료비 증가 및 환자 부담의 주요 원인인 비급여를 관리 영역인 급여로 추진함으로써 정책의 효과를 제고하고자 함
- ☐ 그러나 건강보험 보장성 강화 정책은 투입된 재원에 비해 정책 효과는 높지 않은 것으로 평가
- ○ 2005~2020년까지 총 20조원 이상의 건강보험 재원이 투입되었으나, 정책의 평가지표인 건강 보험 보장률<총 진료비 중에서 국민건강보험에서 부담(급여공단부담금)하는 것을 의미>은 60% 중반 대에 정체되어 있음



- 의료기관 종별 건강보험 보장률은 상급·종합병원에서는 개선되는 추세이나, 비급여 의존도가 높은 의원의 경우 오히려 위축되는 양상
- 상급종합병원(의원) 보장률 : 2017년 65.1%(60.3) → 2020년 70%(59.6)로 4.9%(0.7) 증가(감소)
- 한편, 정부의 꾸준한 건강보험 보장성 강화 정책에도 불구하고, 비급여의 지속적인 증가는 건강보험 재정의 효율적 사용에 장애 요인으로 작용
- '비급여의 급여화' 과정에서 여전히 비급여로 남아있는 항목의 과다 공급 현상이 발생하였으며, 급여화한 항목에서도 심사 부실 등으로 불필요한 재정이 소요됨
- 우리나라와 같이 의료비 지불방식으로 행위별수가제가 널리 적용되는 국가의 경우 '비급여의 급여화' 정책이 의료공급자의 유인수요 가능성을 높여, 그 결과 건강보험의 보장 강화 효과가 미진할 수 있음(Delattre and Dormont 2003)
- 건강보험 보장성 강화 정책(2018~2022년) 시행에 따른 급여화 항목 중 뇌 MRI(자기공명영상) 등 건강보험 보장 확대 항목의 심사 부실로 급여가 과다 지출됨(감사원 2022)
- 국민건강보험의 보험료는 매년 2% 이상 인상되었으나, 2018~2020년 동안 적자 기록, 2021년은 코로나19로 의료이용 감소에 따른 증가 둔화 영향으로 흑자로 전환
- 향후 지출이 수입을 상회할 것으로 예상되고 있어, 건강보험 적립금이 빠르게 소진될 전망
- 2021~2030년 국민건강보험 수입과 지출의 예상 연평균 증가율은 7.2%, 8.1%로, 2025년에 국민건강보험 적립금이 고갈될 것으로 예상됨

## 나. 실손의료보험의 수요·공급 위축

- 실손의료보험은 2009년 표준화 이후 지속적인 제도 개선 및 상품구조 개편을 실시해 왔으나, 위험손해율<sup>1)</sup>과 합산비율<sup>2)</sup>이 모두 100%를 상회하면서 공급과 수요에 심각한 우려가 제기 중
- 1) 위험손해율 = 지급보험금 / 위험보험료
- 2) 합산비율 = (지급보험금 + 실제사업비) / (위험보험료 + 부가보험료(예정사업비))

- ○ 주요 상품구조 개편은 2009.10월 보장내용을 표준화한 2세대 상품 출시, 2017.4월 3대 비급여 특약을 분리한 3세대 상품 출시, 2021.7월 급여·비급여의 주계약·특약 분리 및 비급여 보험료 할인·할증을 도입한 4세대 상품 출시 등이 있음
- ○ 공급측에서는 최근 5년(2017~2021년)간 보험회사의 실손의료보험 손실액은 4조원(위험 손실액 11조원) 이상으로 공급의 지속가능성에 우려가 되는 상황
- - '17~'22년 동안 10개 보험사가 실손의료보험시장에서 철수하는 등 최근 공급이 빠르게 위축
- ○ 수요측면에서는 매년 두 자릿수(10% 이상)의 높은 보험료 인상으로 인한 실손가입자의 부담
- 가중으로 보험의 가용성도 악화 중
  
- □ **현재의 수준이 유지될 경우 실손의료보험의 향후 5년 동안 누적 위험손실액<sup>1)</sup>은 약 30조원으로 추정되며, 10년 이내 시장 정상화를 위해서는 매년 17%의 보험료 인상이 불가피함**
- <sup>1)</sup> 2022~2031년 동안 발생한 위험손실액(지급보험금 - 위험보험료)의 누적 금액임
- ○ 최근 3년(2018~2021년) 실손의료보험 지급보험금의 증가율 14.7%가 위험보험료의 증가율 11.9%를 상회함에 따라, 현재 수준이 유지될 경우 향후 5년 동안 누적 위험손실액은 약 30조원으로 추정됨
- ○ 실손의료보험시장의 정상화를 위해서는 위험손해율이 100% 이내로 유지되어야 하는데, 지급보험금이 현재 수준으로 증가(14.7%)할 경우 5년 이내 정상화를 위해서는 매년 21%의 인상이 불가피한 상황
- 
- □ **특히, 건강보험 보장성 강화가 실손의료보험의 손해율 인하로 이어질 것이라는 예상과 달리, 일부 비급여에서 과도한 가격 인상이나 일시적인 진료량 증가 등으로 손해율 및 손실액은 오히려 증가해 옴**
- ○ 실손의료보험 보험금 청구는 비급여 의존도가 높은 근골격계, 안과 질환 및 의원에 집중됨
- - 전체 실손 청구금에 비급여 비중은 약 65%이나, 근골격계 79.6%, 안과 82.3%, 의원 80%임
- ○ 일례로 2020.9월 백내장수술의 비급여 검사비 급여화 이후, 실손보험금 청구에서 다초점렌즈 가격이 일시에 급등함

- **2. 노인장기요양 시설·기반 미흡**

- **□ 노인장기요양 시설에 대한 수요에 비해 양질의 서비스 공급은 부족한 실정**
- ○ 노인장기요양보험 급여 인정자 수가 급증하고, 코로나19에 따라 다인실 요양시설이 기피되면서 양질의 요양서비스 수요가 확대되었음
- - 2021년 기준 노인장기요양 인정자 수는 2020년(85만 8천명) 대비 11.2% 증가한 95만 4천명으로, 65세 이상 노인인구의 11.2%에 해당
- ○ 그러나 장기요양 공급 지정기관 수는 증가하는 장기요양 수요에 미치지 못하고, 영세 개인사업자 비중이 높아 양질의 서비스 제공에 한계를 보임
- - 2022.1분기 기준 장기 요양기관은 시설급여기관(입소 시설) 6,032개, 재가급여기관 20,884개(주야간 보호 4,922개)로 증가 추세를 보이기는 하나, 보건복지부가 추계한 필요 요양기관 수에는 미치지 못함<sup>1)</sup>
- 1) 보건복지부는 장기요양 수급 대상자 증가 등에 따라 2022년까지 요양시설 6,999개, 주야간 보호기관 5,020개가 필요할 것으로 전망
- ○ 장기요양 주체는 기관 평가 점수가 가장 낮은 개인사업자가 75.5%를 차지하고, 요양시설 규모도 서비스 품질이 낮은 30인 미만 기관의 비중이 69.0%를 차지함
- ○ 토지/건축비 등의 초기 투자비용이 높은 대도시의 경우 요양시설 공급 부족 문제가 더 심각함
- - 대도시의 경우 요양시설 충족률은 서울 55.4%, 부산 55.9%, 울산 83.2%로 수요 대비 공급이 부족한 반면, 지방의 경우에는 100%가 넘어 지역별 공급 편차가 심함
- **□ 한편 대규모 요양시설에 대한 규제 등으로 민영기관인 보험산업이 요양산업에 참여하는 데 제약이 존재**
- ○ 소규모 요양시설은 완화된 설치기준이 적용되어 잦은 신설 및 폐업이 발생하고, 요양 시장에서의 강제 퇴출이 쉽지 않기 때문에 서비스 질 관리가 어려움
- ○ 현행법상 10인 이상 요양시설은 시설소유자와 경영자가 동일인이어야 함에 따라 초기 시설 투자 부담이 존재하므로, 규제 완화에 대한 필요성이 지적됨

- - 토지가격이 높은 도심이 지방보다 초기 투자 부담이 더 크기 때문에 요양서비스 수요가 많은
- 수도권에서 양질의 서비스 공급이 더 어려움

### • **Ⅲ. 노후건강보장 및 보험산업 역할의 증진 방안**

- ☐ 인구고령화에 따른 의료 및 요양 수요 증가에 대응하기 위해서는 한정된 자원의 효율적
- 활용을 통한 건강보장의 사회안전망 역할 확대를 도모할 필요가 있고, 이를 위한 과제를 검토
- 

#### • **1. 국민의료비 보장**

- ☐ 국민건강보험의 효율적 자원 활용과 실손의료보험의 지속성 제고를 위해서는 비급여 공급의
- 효과적인 관리 방안을 핵심으로 건강보장 정책을 마련할 필요가 있음
- ○ 비정상적인 비급여 공급의 모니터링을 통한 신속한 대응을 위해 민관 협의 채널의 구축 필요
- ○ 과잉공급이 빈번한 비급여 항목을 집중 관리할 필요가 있으며, 이를 위해 치료 인정기준 정립
- 및 선별적 급여화 추진의 검토 필요
- - 비급여 과잉 공급 사례로 백내장수술 다초점렌즈, 도수치료, 갑상선 고주파절제술 등이 있음
- ○ 비급여 통계 집적 등을 통해 관리기반을 구축하고, 비급여 진료수가에 대한 법적 가이드라인
- 의 설정·운영 방안을 중장기적으로 수립하는 등 비급여 관리체계를 단계적·체계적으로 구축할
- 것을 제안
- ☐ 보험회사는 실손의료보험의 지속적인 상품구조 개편과 보험금 지급심사체계 정립을 통해
- 합리적인 의료비용의 사전적 유도과 사후적 관리를 도모할 필요
- ○ 도덕적 해이 완화 및 소비자 수용성 제고를 위해 비급여 자기부담금 확대, 재가입주기 단축
- 등 실손의료보험 상품구조 개편 검토를 제안
- ○ 보험업계 내 소위 '실손의료보험 보험금 심사기구' 설립을 통해 비정상적인 보험금 청구,
- 지급의 모니터링, 심사 및 표준적인 보험금 지급심사기준 마련과 운영을 제안

• **공·사 건강보험의 국민의료비 보장 강화를 위한 정책 및 경영과제**

과제		추진 내용
정책 과제	과잉공급 비급여 관리	- 과잉 공급 빈번한 비급여 항목에 대한 치료 인정기준 정립 및 우선 급여화 추진
	민관 협의 채널 구축	- 제도 변경(복지부 고시, 실손의료보험 약관 등)에 따른 특정 비급여의 가격/진료량의 단기간 내 임의적인 증가 현상에 대한 지속적인 모니터링 실시
	비급여 관리체계 구축	- 실태파악:급여 진료와 병행되는 비급여 항목에 대한 자료 제출 요구 - 자료 제출: 총 진료비용 우선 실시 및 비급여 세부항목 자료로 단계적 확대 - 수가제도: 비급여 표준 수가(상한가, 평균가, 구입원가, 협상가격 등) 제도 구축
경영 과제	상품구조 개편	- 자기부담금 확대: 비급여 현행 30% → 40% → 50% - 재가입 주기 단축: 현행 5년 → 3년 → 1년
	보험금 심사기구 구축	- 비정상적인 보험금 청구/지급 모니터링 및 심사 - 보험업계 표준적인 보험금 지급심사기준 마련 및 운영

• **2. 노인장기요양 보장**

- □ 수도권 중심 양질의 수요에 대응하기 위해서는 노인 요양시설에 대한 민영부문 투자를 활성화 하기 위한 제도 개선 필요
- ○ 요양시설 운영 시 현재 운영시설 설립 시 토지/건물의 소유 대신 국가/지자체 소유의 토지/건물 임차는 허용되고 있으나, 사유지에 대한 임차의 허용 등으로 개선하여 초기 투자부담을 완화해 줄 필요
- - 일례로 일본의 경우 요양업자의 시설 소유 의무 규제가 없고, 민영투자 유인을 위한 지원제도 운영
- ○ 요양시설 내 비급여로 운영 가능한 항목을 확대하는 등 다양한 요양서비스의 제공과 수익 구조 다각화가 가능한 제도 환경을 조성할 필요

• **요양서비스업 투자지원 일본 사례**

현황	- 요양업자의 시설 소유구조 규제 없음(임대 통해 서비스 운영 가능)
투자 지원	- 요양시설 건물 재건축비 1/10, 수리비(국비 상한 100만엔/호)를 보조
	- 소득세 및 법인세, 고정자산세, 부동산 취득세 등을 우대하거나 용자 요건을 완화

- □ 보험회사는 소비자의 다양한 요양서비스 수요에 부합하는 상품을 개발, 제공함
- ○ 특히, 보험회사는 요양서비스 사업의 활성화를 위해 공적 보험인 노인장기요양보험이 보장하지 않는 고급 요양서비스나 고객 맞춤형 요양서비스를 연계한 현물지급형 간병보험 등을 제공할 필요

• **노인장기요양 보장 강화를 위한 정책·경영과제**

과제		추진 내용
정책 과제	요양시설 투자부담 완화	- 요양시설의 설립 시 토지/건물의 소유 및 공공부지 임차 대신 사유지 임차도 허용
	요양사업 수익구조 다각화	- 요양시설 내 비급여로 운영 가능한 항목 확대 또는 비급여 항목 제한 폐지
경영 과제	요양서비스/상품 연계	- 요양서비스 사업 진출과 현물지급형 간병보험 등을 연계하여 제공 등

- **2. 경영대응 과제**

- ☐ **2022년 대선과정에서 연금개혁의 방향은 공적연금 재정안정화에 두고 있으므로, 노후소득보장을 위해 퇴직연금의 역할 강화를 요구할 것으로 보임**
- ○ 기초연금 상향(30만원→40만원)으로 노후소득보장 강화를 추진하고 있으나, 기초연금 재원 문제로 퇴직연금 등 사적연금의 노후보장기능 강화에 무게가 실릴 것임
- ☐ **퇴직·개인연금의 노후소득보장 기능을 강화하고, 시장기능을 통해 효율적으로 추진될 수 있도록 수수료 체계 개선, 신연금상품 개발, 수익률 개선 노력 등 사적연금 활성화를 위한 노력이 요구됨**
- ○ 이직 시 IRP 계좌 해지를 방지할 수 있도록 담보대출 활성화(현행 퇴직급여에 대해 담보대출은 적립금의 50% 수준으로 가능하나, 수급조건이 까다로워 이용이 매우 제한적임), 가입기간 및 운영수익에 따른 수수료 조정 등을 통해 퇴직연금 시장에 탄력적으로 대응할 필요
- ○ 수수료 체계를 보완하여 저축성보험의 적극적인 공급이 추진될 수 있도록 할 필요가 있으며, 고연령거치연금 등 고령친화연금을 개발하여 공급할 필요
- ○ 사적연금 수익률은 우리나라 공적연금과 선진국의 사적연금에 비해 낮은 경향이 있는데, 이러한 원인을 파악하고 수익률 개선을 위한 보험업계의 노력이 요구됨