

기금형 퇴직연금제도 도입의 의의와 시사점*

연구위원 남재우

현행 계약형 퇴직연금에서 노정되는 제반 문제점을 해소하고 근로자의 선택권을 확대하기 위한 목적으로 새로운 형태의 지배구조인 기금형 퇴직연금제도를 도입하기 위한 정책적 노력이 경주되고 있다. 이는 ‘근로자퇴직급여보장법’ 개정 사안으로, 최근 고용노동부의 정부입법으로 발의된 포괄적 기금형 퇴직연금제도 도입을 위한 근퇴법 일부 개정안과 의원입법으로 발의된 ‘중소기업연합형퇴직연금기금 설립’ 법안 다수가 국회에 계류 중인 상황이다. 기금형 퇴직연금제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 민간 금융회사가 주도하는 소매형 기금의 설립도 가능한 조속히 허용되어야 하며, 수탁법인 이사회에 외부 민간전문가의 참여를 의무화하는 방안도 적극적으로 논의될 필요가 있다. 연금 사각지대 해소 차원에서 중소기업에 대한 연합형 기금 설립을 유인하기 위해서는 정부 차원의 직간접적인 지원이 반드시 수반되어야 한다. 이러한 제도 개편이 퇴직연금의 장기수익률 제고로 연결되기 위해서는 기초 상품을 제공하는 자산운용회사의 선제적인 역량 강화가 필수적임을 강조한다.

서언

2005년 도입된 우리나라 퇴직연금제도는 외형적으로는 170조원을 상회하는 빠른 성장을 보이고 있으나, 제도적 측면에서나 적립금 운용에 있어서는 여러 문제점을 노정하고 있다. 연금제도 관련하여서는 기존의 퇴직금에서 퇴직연금으로의 제도일원화 또는 사각지대 해소의 필요성이 제기된다. 가입자 수 기준으로는 이미 전체 근로자의 절반 이상이 퇴직연금으로 전환되었으나 사업장 기준으로는 퇴직연금 도입률이 17%에 불과한 실정이다. 이는 퇴직금에서 퇴직연금으로의 제도 전환이 주로 300인 이상 대기업을 중심으로 이루어졌기 때문이다. 국가가 강제하는 퇴직연금의 목적이 초고령화 사회에 대비한 다층연금체계의 구축임을 감안할 때, 정책적 배려가 집중되어야 할 계층 또는 집단이 오히려 제도 사각지대에 방치되어 있는 상황이라 할 수 있다.

적립금 운용 측면에서는 정기예금 수준에 불과한 퇴직연금의 저조한 운용성과가 지적된다. 퇴직연금은 이미 십 년이 넘는 운용 업력에도 불구하고 포트폴리오의 비효율성이 조금도 개선되지 않고 있기 때문이다. 다수의 전문가들은 운용의 비효율성이 개선되지 못하는 근본적인 원인으로 현행 퇴직연금

* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

제도의 지배구조를 지적하고 있다. 현행 계약형 지배구조는 운용의 효율성을 제고하려는 적극적인 개인 주체가 부재한 구조이기 때문이다.¹⁾ 이에 대한 제도적 개선 방안으로 정책 당국은 새로운 지배구조 유형인 기금형 퇴직연금제도의 도입을 모색하고 있다. 물론 지배구조의 개편만으로 앞서 언급한 퇴직연금제도의 제반 문제점이 모두 해소될 수는 없겠으나, 적어도 고착화되어 있는 현행 퇴직연금 시장에 하나의 자극제가 되어 실질적인 경쟁 구도를 강화하는 기제로 작동할 것으로 기대된다.

이러한 배경 하에, 본고에서는 선택 가능한 복수의 지배구조 제공이라는 관점에서 기금형 지배구조 도입의 필요성을 다시 한 번 강조하고, 이를 실현하기 위하여 정부 또는 국회에서 추진 중에 있는 근로자퇴직급여보장법(이하 근로법) 일부 개정안의 주요 내용 및 그 의의를 고찰하였다. 법안 발의에 앞서 관련 전문가를 중심으로 오랜 기간 논의되었던 이슈 사항을 점검하고, 이로부터 성공적인 제도 정착을 담보하기 위하여 향후 개선, 또는 강화되어야 할 사안을 정책적 시사점으로 제시하였다.

기금형 지배구조 도입의 필요성

퇴직연금 지배구조는 계약형(contract type)과 기금형(institutional type)으로 구분된다. 현재 우리나라가 채택하고 있는 계약형 퇴직연금제도는 사용자(기업)가 직접 퇴직연금사업자(금융회사)와의 계약을 통하여 제도 운영과 적립금 운용을 모두 위탁하는 방식인데 비하여, 기금형 지배구조는 기업이 신탁관계인 별도의 수탁법인(기금)을 설립하여 퇴직연금을 관리 및 운용하도록 하는 체계로 이해할 수 있다. 우리나라의 경우 기존의 퇴직금 제도를 배경으로 운용의 단순함과 그에 따른 비용 절감을 이유로 계약형 지배구조를 채택한 반면, 신탁제도가 발달한 미국 또는 호주 등의 영미권 국가에서는 기금형 지배구조가 보다 일반적인 형태라 할 수 있다. 이처럼 퇴직연금 지배구조는 국가마다 제도 발전의 궤적이 상이함에 따른 강한 경로 의존성(path dependency)을 보인다. 따라서 특정 국가의 사례를 벤치마킹하여 어떤 단일 지배구조가 보다 우월하다고 주장하는 것은 적절치 않다. 다양성 차원에서 일본 또는 영국과 같이 복수의 지배구조를 제공하여 가입자의 선택권을 확대하는 방향으로 진화하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

현행 계약형 지배구조의 문제점을 구체적으로 살펴보면, 우선 퇴직연금제도에서 가장 중요한 주체인 근로자(가입자)가 적립금 운용에 적극적으로 참여하기 어려운 구조적인 문제점이 지적된다. 계약형 지배구조에서도 퇴직연금제도를 처음 도입하는 단계에서는 노사 합의를 통한 사업자 선정이 의무화되어 있으나 아직까지 형식적인 절차에 머무르고 있다. 특히 최초 사업자 선정 이후에 근로자가 계속해서 우수한 금융기관을 탐색하거나 또는 변경할 수 있는 제도적 장치는 마련되어 있지 않은 상황이다. 운용의 결과가 직접적으로(DC형) 또는 간접적으로(DB형) 귀속되는 근로자가 실질적인 운용 과정에서 배제됨으로 인하여, 퇴직연금 적립금의 전반적인 운용 방향이 근로자의 노후소득 보장 강화라는 연금제도 본연의 가치 실현에 부응하지 못하고 있는 양상이다.

1) 계약형 퇴직연금제도의 운영 주체는 사용자(기업)와 근로자, 그리고 금융기관인 퇴직연금사업자이다.

계약형 지배구조에서 제기되는 또 다른 문제점은 퇴직연금사업자에 대한 과도한 의존이다. 연금제도의 역사가 일천한 우리나라에서 대부분의 기업(사용자)은 제도 운영 및 적립금 운용에 관한 전문성 부족을 호소하고 있다. 확정급여형(DB) 퇴직연금을 운영하고 있는 기업 대부분은 연금 부채가 갖는 장기적 재무위험의 심각성을 제대로 인지하지 못하고 있다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 퇴직연금사업자에 대한 의존 현상은 오히려 더 강화되는 추세이다. 특히 현행 규제 체계에서는 운용관리기관과 자산관리기관의 통합(bundle)을 허용하고 있어 앞으로도 민간 금융회사인 퇴직연금사업자에 의한 시장 포획의 문제는 쉽게 해소되기 어려울 것으로 전망된다.

이러한 측면에서 기금형 지배구조의 장점은 계약형에 비하여 근로자의 이해관계를 반영한 의사결정 체계를 구축하는 것이 구조적으로 보다 수월하다는 점이다. 사용자와 근로자가 동수로 참여하고 외부 전문가가 포함되는 위원회 조직을 통한 의사결정 체계는 퇴직연금사업자의 포획이라는 현행 계약형 지배구조의 문제점을 완화하는 제도적 대안이 될 수 있다. 제도 주체 간의 이해관계 정렬 측면에서도 기금형 지배구조는 노·사의 입장 및 이해관계를 대변하는 수탁법인이 지속적으로 해당 연금을 관리함에 따라 노·사 중심의 연금관리 및 운용이 제도적으로 보장된다는 장점이 있다. 아직까지 완화 적용되고 있는 확정급여형 연금의 의무 사외적립 비중 역시 회사와 독립된 수탁법인의 형태로 기금이 조성됨으로써 근로자의 수급권이 보다 강화되는 측면도 있다. 이러한 제도 운영 외에, 적립금 운용의 효율화 측면에서 기금형 지배구조의 장점이 보다 부각될 수 있다. 자산운용의 전문성이 부족한 근로자 또는 기업 담당자로 인한 왜곡된 형태의 운용 구조가 고착화되는 상황에서, 기금형 지배구조는 수탁법인의 이사회에 외부 전문가의 참여를 의무화함으로써 퇴직연금 관리 및 운용의 전문성을 보다 강화할 수 있기 때문이다. 협회 및 공단, 지역 등을 중심으로 한 중소기업들의 연합형 기금 설립이 허용되기 때문에, 자유로운 가입을 전제로 규모의 경제를 통한 보다 효율적인 퇴직연금 운용 플랫폼을 제공할 수 있는 부분도 제도 도입의 의의 중 하나이다.

도입 법안의 주요 내용

기금형 지배구조를 도입하기 위하여 현재 두 종류의 법안이 국회에 계류 중이다. 포괄적인 기금형 퇴직연금제도 도입안²⁾과 영세 가입장에 대한 정부 지원을 전제로 하는 중소기업연합형퇴직연금기금 설립안이다. 전자는 올해 고용노동부에서 정부입법으로 발의하여 현재 국회 계류 중이며, 후자에는 2014년 권성동의원안 및 2016년 한정애의원안, 2017년 임이자의원안 등 다수의 법안이 존재한다. 두 종류의 법안 모두 퇴직연금제도에 기금형 지배구조를 도입하려는 내용은 동일하나, 포괄적 기금형 퇴직연금 도입안은 적립금 운용의 효율성을 제고하기 위한 목적이 강한 반면, 중소기업연합형퇴직연금기금 설립 법안은 퇴직연금제도에 편입되지 않은 다수의 영세 사업장에 대한 연금 사각지대 해소 측면이 강조된다는 점에서 차이를 보인다.

2) 고용노동부 발의, 근로자퇴직급여보장법 일부개정안(2018년 4월)

고용노동부의 포괄적 기금형 퇴직연금제도에서는 기금형퇴직연금을 ‘사용자가 설립 등기를 한 수탁법인과 신탁계약을 체결하고, 수탁법인이 운영하는 확정급여형퇴직연금제도 또는 확정기여형퇴직연금제도’로 정의하고 있다. 기금형 퇴직연금제도의 핵심인 수탁법인은 민법 및 근퇴법상 절차에 따라 비영리 재단법인의 형태로 설립된다. 법인 설립에 앞서 수탁법인의 정관 및 기금형퇴직연금규약을 작성하여 고용노동부장관의 설립 허가를 받도록 규정하고 있어, 신설되는 기금형 퇴직연금은 현재와 같은 신고제가 아닌 허가제로 운영될 계획임을 알 수 있다. 본 개정안에서는 설립 가능한 기금의 형태로 단일형과 연합형을 제시하고 있다. 단일형은 스스로 규모의 경제를 이루어 하나의 기금을 조성할 수 있는 대기업을 대상으로 한다. 국내 500인 이상 사업장은 모두 퇴직연금으로 전환된 상태이며, 현행 계약형 지배구조 하에서도 대기업은 퇴직연금 관리를 위한 인력 및 시스템이 구축되어 있는 것으로 파악된다. 지배구조 변경에 수반되는 추가적인 비용이 크지 않은 상황에서, 특히 공공적 성격이 강한 공기업을 중심으로 기금형 지배구조가 확산될 수 있을 것으로 전망된다.

기금형 퇴직연금제도에서 보다 의미 있는 부분은 연합형 기금의 설립이라 할 수 있다. 연합형 기금은 단독으로 규모의 경제를 이룰 수 없는 중소기업이 모여 하나의 기금을 결성하는 방식이다. 연합의 방식은 지역별, 산업별, 관계사별 등 다양한 형태의 합종연횡이 가능하다. 운용의 효율성 제고나 기금 운용의 비용 절감 측면에서 연합형 기금이 중소기업에 제공하는 편익이 충분히 의미가 있을 것으로 예상되나, 퇴직연금제도로의 전환 자체를 부담스러워하는 중소기업의 사정을 감안할 때 자발적인 연합형 기금의 결성을 기대하기는 어려운 측면도 있다. 따라서 연합형 기금의 실질적인 제도 확산을 위해서는 직접적인 정부 지원뿐만 아니라 세금 또는 비용 감면 같은 간접적인 재정 지원도 반드시 수반되어야 할 것으로 사료된다. 기금 운용의 주체인 수탁법인의 설립을 민간 금융기관이 주도하는 소매형 기금은 현 개정안에서는 허용되지 않고 있어 정부입법안의 국회 상정에 앞서 이 부분에 대한 규제개혁위원회의 지적이 제기되기도 하였다.

포괄적 기금형 퇴직연금제도 도입과는 별개로 ‘중소기업연합형퇴직연금기금’ 설립을 위한 근퇴법 개정안이 최근 재상정되었다. 본 법안은 중소기업의 퇴직연금 전환을 촉진시키기 위하여 정부의 재정 지원을 전제로 하는 연합형 퇴직연금기금을 설립하는 방안을 골자로 한다. 기업 규모가 작을수록 퇴직연금제도를 도입할 여력이 없으며, 적립금을 효과적으로 운용할 수 있는 역량 또한 부족하기 때문에 기금의 형태로 적립금을 조성(pooling)하여 공공기관인 근로복지공단이 전담 운용 기관으로 기금을 운용토록 하고 있다. 복수의 유사한 법안이 상정되어 있으나 영세 사업장으로 분류하는 기준에 대한 약간의 차이만 있을 뿐 중소기업 퇴직연금기금에 가입하는 사업주에 대한 한시적 재정 지원 등 주요 내용에서는 큰 차이가 없어 단일안으로 통합될 수도 있을 것으로 전망된다. 구체적으로, 저소득 근로자에 대해 적립금의 10%를 국가가 보조하고 자산운용 수수료(0.4%)의 50%를 정부 재정으로 지원 하는 방안이 모색되고 있다. 본 기금은 확정기여형 가입자에게 개별적인 운용 지시권을 제약하고 이를 모아서 합동으로 운용하는 구조이므로, 운용 지시권 제약에 대한 보상으로 특정 수준의 최저수익률을 보장하는 방안이 주요 이슈로 논의되고 있다.

제언 및 시사점

새로운 지배구조의 도입은 퇴직연금을 둘러싸고 공고히 형성되어 있는 기존의 시장 구도에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그 중에서도 특히 민감한 부분은 포괄적 기금형 퇴직연금에서 허용하고 있는 수탁법인의 성격 및 설립 주체이다. 본 개정안에서는 수탁법인의 성격을 비영리재단법인으로 한정하고 설립 가능한 기금의 유형으로 단일형과 연합형만을 제시하고 있다. 이는 금융기관인 기존의 퇴직연금사업자가 수탁법인 설립의 주체가 되는 소매형 기금의 설립이 금지됨을 의미한다. 대표적인 기금형 지배구조 국가인 호주의 경우 대부분의 연금펀드(superannuation)가 금융기관 주도로 설립되어 있음을 감안할 때 이점이 있을 수 있는 부분이다. 제도 도입 전 논의 과정에서도 기존의 퇴직연금사업자를 중심으로 반대 의견이 많은 상황이었다. 입법 과정에서도 규제개혁위원회가 이와 관련된 부분을 문제 제기하였으나 결국 규제의 일몰을 전제로 통과되었다.³⁾ 제도 시행 초기에는 영리법인의 진입을 제한하는 조치가 필요할 수도 있겠으나, 기금형 퇴직연금제도의 애초 도입 목적이 가입자의 선택권을 확대하기 위함임을 감안한다면 민간 금융기관이 주도하는 소매형 기금의 허용도 조속히 추진될 필요가 있다. 우려되는 부작용을 최소화할 수 있는 제도적 장치가 마련된다면 민간이 주도하는 소매형 기금의 역할 및 효용성은 결코 작지 않기 때문이다. 성공적인 퇴직연금제도로 평가 받는 호주 연금펀드의 성공 요인이 기금 간 경쟁 구도의 활성화였음을 상기할 필요가 있다.

기금형 퇴직연금제도의 도입 목적 중 하나는 분명히 운용 효율성 강화를 통한 장기 수익률의 제고이다. 지배구조의 개편이 수익률 제고와 직접적으로 연결되지는 않는다는 부정적인 의견이 대두되기도 하나, 기금형 지배구조를 통해 장기투자 자산인 퇴직연금의 속성에 부합하는 합리적인 운용 체계가 도입된다면 적어도 장기수익률 관점에서는 의미 있는 성과를 기대할 수 있을 것으로 사료된다. 비록 우리나라 근로자의 평균 근속기간이 6년에도 미치지 못하고 IRP를 통한 중도인출이 빈번한 상황임을 감안하더라도 기본적으로 퇴직연금 적립금은 장기투자 자산임을 전제하여야 한다.⁴⁾ 현재와 같이 1년 미만 단기 예금을 매년 갱신(rollover)하는 방식으로는 노후소득보장 강화라는 퇴직연금 본연의 목적을 결코 달성할 수 없기 때문이다. 기금형 지배구조를 도입하고 전문가가 포함된 기금운용위원회의 활성화를 통해 위험자산 비중을 일정 부분 확대하고 적절히 분산된 글로벌 포트폴리오를 구축한다면 장기수익률 측면에서 유의미한 성과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다. 기금형 지배구조가 발달한 호주나 미국 등의 운용 사례 및 성과가 이를 뒷받침하며, 현행 계약형 퇴직연금에서도 명문화된 투자지침서(IPS)를 작성하고 별도의 자산운용 전략을 수립하고 있는 기업이 보다 높은 운용수익률을 시현하고 있는 사례 역시 수탁법인의 장기운용계획에 의한 수익률 제고 가능성에 간접적인 근거가 된다.

그럼에도 불구하고 기금형 지배구조의 도입이 퇴직연금 적립금의 장기수익률 제고로 온전히 귀결

3) 제390차 규제개혁위원회(2017년 3월 24일)에서는 이 부분에 대한 개선권고가 의결되었으나, 제394차 최종 회의(2017년 6월 9일)에서는 규제 일몰을 전제로 원안 통과되었다.

4) 2016년 통계청 발표에 의하면 우리나라 근로자의 평균 근속기간은 5년 9개월에 불과하다.

되기 위해서는 포트폴리오의 기초 상품을 제공하는 자산운용기관의 선제적 역량 강화가 필수적이다. 운용의 전문성이 부족할 수밖에 없는 비영리 수탁법인을 효과적으로 지원하기 위해서는 자산운용 전반을 포괄적으로 위탁하는 OCIO(Outsourced CIO) 체계와 같은 통합 자산관리 역량이 요구된다. 퇴직연금 상품 단위에서는 TDF(Target Date Fund)와 같은 생애주기형 펀드에 대한 개발 및 운용 역량의 축적이 중요하다. 이는 특히, 적립금 운용의 효율성 제고를 위하여 기금형 지배구조와 함께 논의되고 있는 디폴트옵션 제도의 핵심 상품으로 확대될 것으로 기대되기 때문이다. 기금형 지배구조와 함께 확정기여형 가입자에 대한 디폴트옵션 제도가 활성화된다면 수익률 제고 측면에서 긍정적인 상승효과를 기대할 수 있을 것이다. 마지막으로, 현행 계약형 지배구조 하에서 퇴직연금사업자의 역할 및 의무로 규정되어 있는 가입자 교육을 포함하여 연금 계리 및 자산배분 등에 대한 포괄적 자문서비스의 중요성이 보다 강조될 것으로 전망된다.