

기금형 퇴직연금 도입의 쟁점 및 개선방안 검토: 가입자의 관점에서

정창률*

요약

본 연구는 한국에서 기금형 퇴직연금이 도입되는 경우, 가입자의 관점에서 관련 쟁점들을 살펴보고 개선 방안을 검토하도록 한다. 이미 대규모 사업장에서 계약형 방식이 보편적인 상황에서 이를 추진하는 것은 연합형 방식을 통해서 영세사업장 근로자들의 퇴직연금 가입을 확대하기 위한 전략으로 이해된다. 기금형 퇴직연금 도입이 수익률 상승을 야기할 것이라는 것은 근거가 부족하며 적극적인 투자결정을 할 수 있는 여건의 마련이 더 중요하다. 또한, 기금형 퇴직연금 제도 도입은 지급불능에 대한 우려를 더 크게 한다는 점에서 수급권 보장이나 적립 규칙에 대한 강화가 필요하지만, 단기적으로는 적립 규칙을 강화하고 기금형 방식 성숙 이후 수급권 보장 장치의 제도적 마련이 타당해 보이며, 감독체계 역시 강화될 필요가 있다. 기금형 퇴직연금 도입은, 정부 주도의 혹은 금융이해당사자 취향에 따른 제도 운영이 아니라 가입자들의 참여를 확대하는 방향으로 갈 수 있는 방향을 제시한다는 점에서 퇴직연금 제도 취지에 맞는 제도 운영을 가능하게 함으로써 향후 제도 발전에 중요한 전환점이 될 수 있는 기틀을 마련할 것으로 기대한다.

주요어: 퇴직연금 지배구조, 기금형 방식, 수급권 보호, 적립 규칙

* 단국대학교 사회복지학과 부교수(mymetapho@hotmail.com)

1. 서론

2014년 8월 정부의 퇴직연금 종합 대책 발표 이후, 그 내용 - 관계부처 합동(2014)-에 기초하여 19대 국회에 이어 20대 국회에서도 기금형 퇴직연금 도입이 시도되고 있다. 현재 우리나라의 퇴직연금은 금융기관에서 제시하는 퇴직연금 상품을 구입하는 계약형 퇴직연금 지배구조만 인정되고 있는데, 노사의 합의에 의하여 사외에 연금기금(pension fund)을 설치하는 기금형 퇴직연금 제도가 도입되면 퇴직연금의 환경은 상당히 변화할 것으로 예상된다.

기금형 퇴직연금 제도가 도입되면 어떠한 효과가 있을지에 대해서는 지금까지 주로 금융시장의 관점에서 다루어져 왔다. 김병덕(2017)은 기금형 퇴직연금을 도입하면 전문성을 보유한 수탁법인이 연금자산을 운용하게 되어 자산운용의 전문성을 제고시킬 수 있고, 위험가중 수익률 제고를 위한 포트폴리오 다변화 현상이 가속화될 것으로 분석하였다. 손성동 외(2017)는 금융시장이나 지배구조 자체에 초점을 맞추고 현재 정부의 기금형 퇴직연금 안을 평가하였다.

그러나, 퇴직연금 제도의 주인이라고 할 수 있는 가입자(혹은 수급자)의 입장에서는 기금형 방식의 도입으로 무엇이 달라지는지 거의 다루어지지 않았다. 이태호 등(2015)의 경우 포트폴리오 다변화로 인해서 수익률 개선이 가능할 수 있다는 지적을 하고 있으며, 많은 언론기사에서는 마치 기금형 방식의 도입이 기존의 퇴직연금 저수익률 문제를 해결할 수 있는 혁신적인 대안이라고 지적하고 있다¹⁾. 그러나, 사실 기금형 방식이 계약형 방식보다 수익률 측면에서 우월하다는 분석은 객관적인 근거가 있는 것이라기 보다는 금융이해당사자들의 기대가 반영된 것으로 볼 수 있다.

기금형 방식에서는 연금 기금에 상당한 자율권을 주고 가입자들의 요구사항을 반영한다는 점에서 기존과는 다른 규제(regulation) 방안의 마련이 필수적이다. 예를 들어서, 기업이나 연금 기금의 도산시 적립 과부족이 발생하는 경우 가입자들을 어떻게 보호할 지에 대한 방안이 계약형 방식에서 보다 훨씬 중요해질 수 있다. 그러나, 2014년 정부의 종합대책은 물론이고, 현재 정부의 안에서도 기금형 퇴직연금 도입만이 포함되었을 뿐, 수급자의 보호에 대한 부분은 별로 논의되지 않았다. 이를 고려하지 않는 기금형 퇴직연금 도입은 결과적으로 한국 퇴직연금의 지난 10년의 시행착오, 다시 말해서 금융이해당사자들의 이해관계에 기초한 제도 설계 및 운영(정창률 2014)을 다시 반복하는 것이 될 것이다.

본 연구는 한국에서 기금형 퇴직연금이 도입되는 경우, 가입자의 관점에서 관련 쟁점들을 살펴보고 개선 방안을 검토하도록 한다. 한국에서 도입이 논의중인 기금형 퇴직연금이 실제 전형적인 기금

1) 관련된 언론기사는 머니투데이(2018) 등 대단히 많다.

형 기업연금과 어떠한 차이가 있고 이제도가 성공적으로 도입되기 위해서는 어떠한 요소의 개선이 필요한지를 살펴본다. 지금까지 퇴직연금의 지배구조는 주로 금융시장의 입장에서 다루어져 왔을 뿐 기금형 퇴직연금제도의 도입이 실제 가입자들의 노후소득보장에 어떤 영향을 미치고 어떻게 개선될 필요가 있는지는 거의 다루어지지 않았다는 점에서 본 연구는 의의가 있을 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 기업연금의 지배구조 이론을 소개하고 계약형 방식과 기금형 방식의 특성을 살펴본다. 3장에서는 가입자들의 요구가 아니라 금융시장에서의 요구에 의해서 도입이 논의되어온 기금형 퇴직연금이 현 시점에서 왜 필요하고 실제로 수익률 개선방안이 될 수 있는지를 살펴보고, 기금형 퇴직연금 도입으로 인해서 그 중요도가 커질 것으로 예상되는 수급권 보장 방안을 중심으로 검토하도록 한다. 마지막 4장에서는, 기금형 퇴직연금 도입을 통해서 가입자들의 참여가 보다 활발해질 수 있는 여건이 마련될 때 퇴직연금 제도와 환경에 어떤 변화가 기대되는지를 탐색해보도록 한다.

2. 기업연금²⁾의 지배구조: 계약형 방식과 기금형 방식

1) 기업연금 지배구조란?

기업 지배구조(Corporate Governance) 이론은 주인-대리인 문제와 관련된 것으로, 기업 경영에 있어서 주인인 주주를 대신하여 경영하는 대리인인 경영자가 자신의 이익이 아니라 주주의 이익을 대변하도록 하는 제도적 장치를 말한다(Fama and Jensen 1983). 기업지배구조 이론이 원래 연금제도를 대상으로 한 이론은 아니지만, 공적연금과 기업연금의 경우 주인이 가입자가 직접 투자 결정을 하지 않음으로써³⁾ 주인-대리인 문제가 발생할 수 있기 때문에, 기업 지배구조 이론을 기초로 해서 가입자들의 이해관계를 반영할 것인지가 논의되어 왔다.⁴⁾⁵⁾

기업연금의 경우에는 기업 지배구조와 달리 독특한 특성이 있고(송원근 2005; 2007) 따라서, 기업

2) 이 글에서는 ‘기업연금’이라 용어와 ‘퇴직연금’이라는 용어가 함께 사용된다. ‘기업연금’은 흔히 다층보장에서 2층 역할을 하는, 기업이 일종의 스폰서 역할을 하는 사적연금을 뜻하는 것이며, ‘퇴직연금’은 우리나라의 기업연금 제도의 명칭이다.

3) DC 방식에서 개인이 투자 포트폴리오를 결정하는 경우는 가입자가 직접 투자 결정을 하기 때문에 주인-대리인 문제는 발생하지 않는다.

4) 국민연금의 경우 다양한 논의들이 이루어져 왔다. 주은선(2011), 원승연(2018)을 참조하기 바람.

5) 손성동 외(2017)에서는 기업연금의 지배구조와 관련하여 주인-대리인 문제로만 파악하는데 한계가 있고 따라서 포획 이론(capture theory)과 같은 다른 이론까지 적용하기도 한다.

지배구조 이론을 그대로 적용하는 데에는 한계가 있다.⁶⁾ 우선, 일반적인 기업지배구조에서는 외부적 감시장치로서 시장규율이 존재하지만, 기업연금 지배구조에서는 연금자산을 보호하기 위한 외부 장치로서의 시장기제가 존재하지 않는다. 다시 말해서, 일반 기업 경영에서 경영자의 대리인 행위는 주식소유자들의 이탈이나 인수합병 등을 통해 부분적으로 규율되는데 반해, 기업연금 소유권자들의 경우(이직을 전제하지 않으면) 원칙적으로 연금계좌 이전이 되지 않기 때문에 시장기제가 존재하지 않는다. 따라서 기업연금은 시장이 아닌 제 3의 외부 감시장치를 반드시 필요로 하게 된다.

다음으로, 기업연금 지배구조는 주인-대리인 관계가 보다 복잡하며 이해상충 가능성이 더 크다. 많은 국가의 기업연금 제도는 대부분 신탁에 의해 운용이 개시되기 때문에 대리인 문제가 존재하며, 또한 주인-대리인 관계가 기업 지배구조에서의 일반적인 기업과 노동자 사이의 대리인 문제와는 다른 차원에서 발생하게 된다. 특히 DB 형의 경우 고용주가 위험을 부담하기 때문에 원칙적으로 기업과 금융기관 사이에 대리인 관계가 성립하게 되며, 이러한 기업연금 지배구조의 구조적 문제는 다양한 주인-대리인 문제를 일으킬 가능성이 있다. 이러한 문제 때문에 미국의 ERISA 법에서는 수탁자 충실의무(fiduciary duty)를 두고 있으며, 이와 같이 연금자산의 소유자와 운용자 사이의 대리인 문제와 이익충돌을 해소하는 장치를 둘 필요가 있다.

퇴직연금 지배구조는 ‘퇴직연금의 설계와 연금자산 운용/관리에 있어서 이해충돌을 해소하기 위한 제도적 장치’라고 정의할 수 있다(송원근 2005). 이를 위해서 연금자산 운용자의 충실의무를 부과하는 제도적 장치, 제3의 감사자를 선임하여 연금운용자의 충실의무를 감시할 수 있는 장치, 퇴직연금 설계와 자산운용에 대해서 가입자들의 참여와 관련된 장치 등이 고려되어야 한다. 기업연금의 지배구조는 기업연금의 성공적 운영을 위한 핵심적인 규제(Regulation)로서, 2009년 OECD 위원회에서 승인된 OECD Core Principles of Occupational Pension Regulation 에서는 7가지 원칙을 제시하고 있는데 제 6 원칙이 지배구조에 관한 것이다. 내용은 다음과 같다(OECD 2010): 지배구조는 운영과 감독 업무의 적절한 분리, 직무 수행자들의 책임을 확실하게 해야 함. 연금 기금은 적절한 통제, 커뮤니케이션, 그리고 동기부여 장치, 투명성, 정기적인 심사와 평가가 이루어져야 함.

2) 계약형 퇴직연금 제도와 기금형 퇴직연금 제도의 구조

Stewart & Yermo (2008)와 Natali (2009)는 기업연금의 지배구조를 3가지로 구분하고 있다. 첫째는 기관 방식(institutional type)으로서 독립적 법적 실체(independent legal entity)인 기금이 노사가 적

6) 김재현 (2011)은 기업지배구조에서 발견되는 소유권과 경영권이 퇴직연금에서는 동일한 형태로 나타나지 않는다는 점을 들고 있다

극적으로 참여하는 내부 이사회(governing board)를 소유하는 방식으로서 스위스, 네덜란드, 독일 등 주로 대륙 유럽 국가들에서 일반적이다. 둘째는 계약 방식(contractual type)으로서, 별도의 법적 조직을 만들지 않고 금융기관-보험회사 등 내에서 분리된 자산 pool을 가지고 운영하는 방식으로, 체코나, 폴란드, 이탈리아 등에서 사용하는 방식이다. 셋째는 신탁 방식(trust type)으로서, 독립적 법적실체라는 점은 기관 방식과 유사하지만 노사의 참여보다는 신탁인의 운영에 따르는 방식으로 주로 앵글로 색슨 전통을 가지고 있는 국가에서 사용하고 있는 방식이라고 할 수 있다.

우리나라의 경우는 현재 두 번째 방식, 다시 말해서 계약형 방식만 인정하고 있는데, 기금형 방식의 도입이 거론되고 있다⁷⁾. 이어서는 계약형 퇴직연금과 기금형 퇴직연금의 구조-틀-틀 다루도록 한다. 물론 지배구조는 언급한 두 유형 이외에도 회사형 퇴직연금 등이 존재하며(이태호 외 2015), 각각의 구조는 경우에 따라 부분적으로 달라질 수 있다. 그리고 우리나라에서 논의되어 온 계약형 퇴직연금 제도와 기금형 퇴직연금 제도의 구조를 간략하게 살펴본다⁸⁾.

(1) 계약형 퇴직연금 제도의 구조

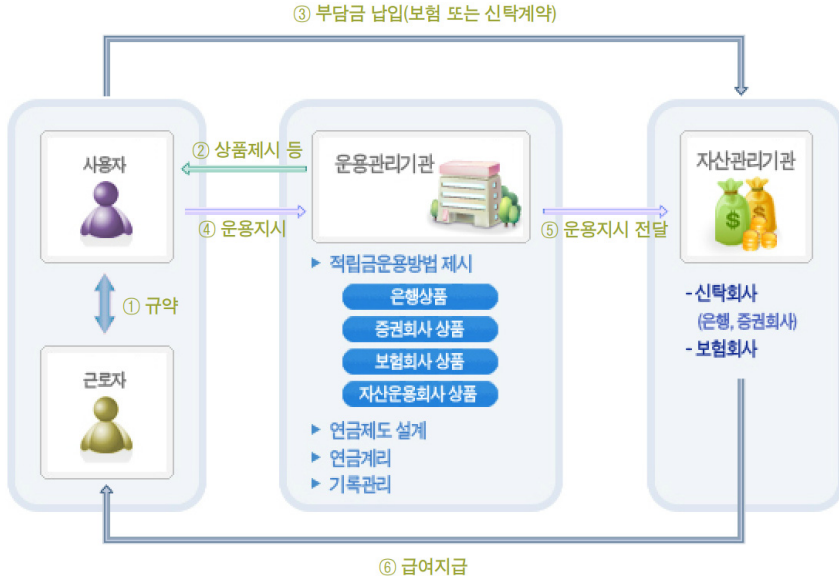
계약형 퇴직연금 제도는 퇴직연금 관련 전반의 모든 업무를 퇴직연금사업자인 금융기관에 위탁하는 형태이다. 계약형 방식은 사용자가 퇴직연금제도 도입 설계, 운용지시 이행 및 상품제공, 기록 관리, 적립금 보관, 퇴직급여 지급 등 모든 업무를 퇴직연금사업자와 위탁계약을 하여 위임하게 된다(김병덕 2017).

계약형 퇴직연금 방식의 경우, 사용자는 관련 업무를 모두 연금사업자에게 맡기기 때문에 사용자 입장에서 관리하기 편하다(이태호 외 2015). 이 방식은 기업연금의 본래 취지에 맞지 않게 가입자(노동자)들의 의견이 반영되기 어려운 방식이라는 점에서 비판을 받았다. 그럼에도 불구하고, 이 방식은 기업입장에서 기금운용 관련 비용이 거의 들지 않는다는 점에서 쉽게 받아들여질 수 있었다. 정부 입장에서도 기금형 퇴직연금에 비해서 추가적인 감독체계를 마련해야 하는 등의 문제가 없었기 때문에, 계약형 퇴직연금은 퇴직연금 제도의 조속한 도입이 요구되는 상황에서 불가피한 대안으로 받아들여졌다.

7) 기금형 퇴직연금은 Stewart & Yermo (2008)와 Natali (2009)가 언급하고 있는 기관방식이라고 볼 수 있다.

8) 다만, 이러한 구조가 계약형과 기금형의 유일한 방식임을 의미하는 것은 아니며 이와 관련된 쟁점들은 뒤에서 다루도록 한다.

[그림 1] 계약형 퇴직연금의 지배구조



자료: 금융감독원 퇴직연금 종합안내

그러나 계약형 퇴직연금은 기업연금의 취지에 맞는 제도라고 보기 어렵다. 우선, 퇴직연금사업자에게 역할과 권한이 집중되어 있다는 점이다. 사용자와 가입자는 퇴직연금에 대한 전문지식이 부족하기 때문에 연금자산운용을 퇴직연금 사업자에 의존하게 되어, 금융기관이 제시하는 상품만을 수동적으로 선택하게 될 수 밖에 없다. 현재 우리나라 퇴직연금에서 DB의 경우 회사의 인사부서 담당자들이 전문성 없이 투자 결정을 하고 DC에서는 전문성 없는 근로자 개개인이 투자 결정을 하도록 하고 있다. 계약형 퇴직연금의 낮은 수익률이 이러한 계약형 방식 때문이라고 보는 견해가 있다.

다음으로, 지배구조 측면에서 볼 때 주인-대리인 문제의 발생 가능성이 높다. 계약형 퇴직연금의 경우, 운용관리업무와 자산관리업무를 분리하여 설정하여 감시기능을 부여하도록 하고 있으나, 실제로는 거의 한 기관에서 두 업무를 모두 수행하는 번들형(Bundle) 관리 방식이 보편화된 실정이다. 따라서 현재 방식에서는 효과적인 감시를 수행하는 것이 현실적으로 불가능하다⁹⁾. 또한, 계약형 퇴직연금의 경우 사용자는 근로자와 규약을 체결하는 등 근로자의 참여를 보장하는 것처럼 보이는데 실제로는 근로자의 관심이 낮은 상태에서 운영되어 근로자의 참여는 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

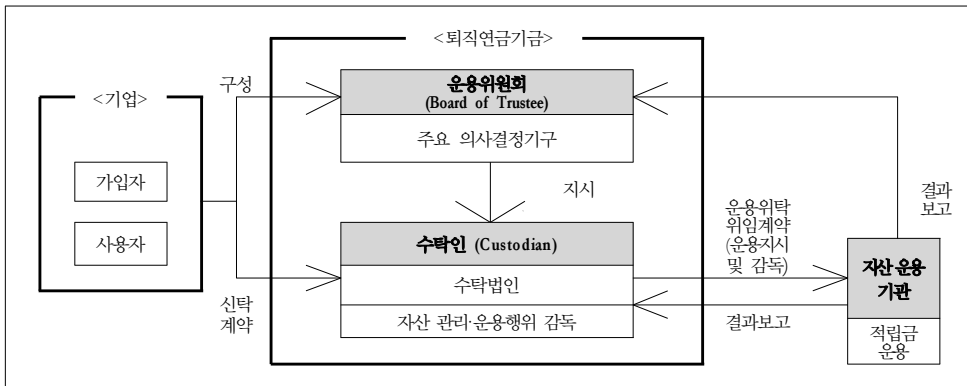
9) 다만, 불합리한 자기거래 관행 해소를 위해 퇴직연금 사업자의 자사상품 편입이 2015년 7월부터 전면 금지되는 등 이에 대한 약간의 대책은 존재하는 상태다.

(2) 기금형 퇴직연금 제도의 구조

기업연금 제도는 서구에서 만들어질 때 기본적으로 근로자들을 위한 추가적인 보상을 통해 근로자들의 충성심을 고취시키는 것을 목적으로 하였으며(Thane 2000), 따라서 퇴직연금 제도가 금융사업자 중심이 아니라 근로자와 사용자가 합의에 의해서 제도를 운영하는 것이 일반화되어 있었다. 따라서, 서구의 많은 기업연금 제도에서 회사와 별도로 독립된 연금기금을 설치하여 운용하는 형태-기금형 방식-가 일반화된 것은 당연하다.¹⁰⁾

우리나라 정부에서 제시하고 있는 기금형 퇴직연금 제도의 구조는 다음의 <그림 2>와 같다.¹¹⁾ 기금형 퇴직연금은 사용자와 수탁인(수탁법인)이 신탁계약을 통해 적립금을 사외에 적립하여 100% 유보하고, 적립금 운용과 관련된 주요 의사결정은 대표성과 전문성을 지닌 운용위원회에서 결정하며, 외부의 자산운용 전문기관에서 적립금을 운용하는 구조이다(이태호 외 2015; 김병덕 2017). 이는 기존 계약형에 비해서 자산의 운용과 보관관리가 엄격히 분리된 언번들(Unbundle) 구조로서 감시 감독 기능과 견제 기능이 강화된 형태라 할 수 있다. 따라서, 기금형 퇴직연금 제도는 기존 계약형과 달리 퇴직연금사업자(금융기관) 중심이 아니라 퇴직연금 기금으로 제도의 중심이 옮겨갈 것이다. 이에 대한 전반적인 의사결정 과정에 근로자들의 참여가 보장되는 것이 병행되어야 한다.

[그림 2] 기금형 퇴직연금의 지배구조



10) 독일 등에서는 별도의 기금을 설치하지 않고 장부가방식(book reserve scheme)으로서 적립을 실시하지 않는 경우도 일반화되어 있었으나 점차 적립이 일반화되고 있다는 점에서 논의를 생략한다.

11) 이 그림이 유일한 기금형 퇴직연금의 구조가 아니라는 의미이며, 이에 대해서는 뒤에 다루어질 것임. 여기에서 제시하고 있는 정부의 제시안은 2018년 4월 10일 국무회의를 통해서 국회에 계류중인 근로자퇴직급여보장법 개정안에 대한 것이다.

수탁법인은 퇴직연금 기금을 직접 운용할 수도 있고 외부에 위탁할 수도 있다. 다만, 수탁법인 내에서의 횡령 등의 문제를 방지하기 위해서 수탁법인이 직접 기금을 운용하는 경우에도 기금의 보관은 외부 금융기관에 두도록 한다. 결국, 정부의 기금형 퇴직연금은 이른바 3층 지배구조를 가지고 있다. 다시 말해서, 재정(Financing), 관리(Administration), 사정(Assessment)을 분리하겠다는 것이다. 의사결정 등에 대한 부분은 기업 밖의 수탁법인·위원회·를 통해서 하도록 하고, 자산의 보관은 외부 금융기관을 통해서 이루어지도록 하고, 감독기능은 다양한 방법을 동원해서 하겠다는 것이다. 이러한 분리를 통해서 이해충돌의 여지를 사전에 줄이는 데에 초점을 둔 것이다.

기금형 퇴직연금의 운용위원회는 핵심적인 기구인데, 기금운용업무를 하기 위하여 회사와는 분리되지만 연금기금 내부에 구성된 위원회로 기금운용 관련 주요 의사결정을 실시한다¹²⁾. 이는 국민연금의 기금운용위원회와 비슷한 성격을 갖는 기구이다. 운용위원회 구성은 도덕적 해이를 방지하고 상호 감시와 견제를 고려하여 결정하여야 한다. 정부의 계획에 따르면, 노사 대표와 외부전문가로 구성하는 것으로 되어 있다.

기금형 퇴직연금은 상호견제와 감독에 보다 유리할 수 있다. 기금형 퇴직연금은 운용위원회, 수탁법인, 자산운용기관을 엄격히 분리함으로써 상호견제와 감독기능을 강화하여 결과적으로 퇴직연금 지배구조 개선에 기여할 수 있다. 또한, 기존 계약형 방식이 가입자들의 의사결정 참여가 제한되었던 반면, 기금형 퇴직연금은 수탁법인이나 운용위원회를 기업 외부에 두고 가입자들이 의사결정에 참여하도록 유도하게 함으로써 가입자들이 자신의 목소리를 낼 수 있는 구조를 만든다.

그러나, 기금형 퇴직연금의 도입은 수탁법인의 설립과 운영 등 다양한 비용을 필요로 한다. 따라서, 기금형 방식의 도입은 이러한 행정비용에 대한 노사의 합의가 전제되어야 한다. 기금형 방식의 비용부담 때문에 정부는 중소기업의 연합체(협회 등)들이 단일 기금형 퇴직연금을 구성하는 것을 허용하는 것을 검토하고 있다. 이는 규모의 경제를 실현하여 운용의 효율성을 높이기 위한 것이다.

12) 운용위원회는 중장기 및 연간 기금운용계획 수립, IPS 작성 등 기금운용원칙 수립, 자산운용 결과와 관련한 주요 사항 감독, 수탁인과 자산운용기관의 선정 및 교체 권한(혹은 권고)을 보유하는 등의 역할을 하는 기금관련 최고 위원회이다.

3. 기금형 퇴직연금 도입시 쟁점 분석: 가입자의 관점에서

1) 현 시점에서 기금형 퇴직연금의 도입, 누구를 위한 것인가?

사실 기업연금 지배구조에서 기금형이나 계약형이냐는 현재 세계적으로 중요하게 다루어지는 이슈라고 볼 수는 없다¹³⁾. 전통적인 기업연금, 다시 말해서, 오래전부터 선진국에서 기업이 인사노무 전략으로 우수한 근로자를 확보하기 위한 수단으로 자발적으로 기업연금에 대한 기금을 설치하고 운영하는 것은 매우 일반적인 것이었고, 근로자나 사용자가 기금 설치를 원하지 않는 경우에는 금융기관과 신탁이나 보험계약을 통해서 기업연금을 실시할 수 있었다. 따라서, 기금형이나 계약형이냐는 선호나 전통에 대한 문제이지 어느 한 방식이 우월한지 아닌지에 대한 것은 아니었다.

서구의 경우 기금형 방식은 자연발생적으로 만들어졌던 반면, 우리나라의 경우 2005년 퇴직연금이 도입될 당시, (기금형 방식의 도입이 논의되지 않은 것은 아니지만) 수탁법인 설립 등 복잡한 요소들을 가지고 있는 기금형 방식은 배제되고, 기존의 금융기관을 그대로 활용할 수 있는 계약형 방식만이 합법적인 지배구조로 인정받았다. 따라서, 제도 도입 초기 기금형 방식의 제외는 한국의 상황이 반영된 것으로 볼 수 있다.

이후 한국 퇴직연금은 주요 대기업 위주로 도입이 이루어져 왔다. 표 1에서 나타나는 바와 같이, 300인 이상 사업자의 경우 퇴직연금 가입은 88.1%에 도달한 반면, 5인 미만 사업장의 경우는 9-10개 기업 가운데 한 기업 정도만이 퇴직연금에 가입하고 있다. 다시 말해서, 절대 다수의 대기업들은 계약형 퇴직연금을 이미 실시하고 있다는 것이다. 앞서 언급했듯이, 기금형 방식은 계약형에 비해서 상당한 추가 비용을 필요로 한다. 따라서, 이미 계약형 방식으로 퇴직연금을 운영하고 있는 기업들이 자발적으로 기금형 방식으로 전환할 가능성은 높다고 볼 수 없다. 일본의 경우는 기금형 방식의 이러한 특성을 반영하여, 300인 이상 사업장에서만 기금형 설치를 허용하고 있다(김병덕 2017).

[표 1] 기업규모별 퇴직연금 도입 비율(2016년)

구 분	5인미만	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인이상	합 계
(A)도입 사업장수	632,910	295,071	177,778	57,549	13,424	4,732	1,181,464
(B)전체 사업장수	69,228	94,596	96,024	43,070	11,285	4,171	318,374
도입비율(A/B,%)	10.9	32.1	54.0	74.8	84.1	88.1	26.9

자료: 통계청(2017) 2016년 퇴직연금 통계

13) 선진국에서의 최근 논의는 Stewart & Yermo (2008)을 참조하기 바람.

그렇다면, 현 시점에서 기금형 퇴직연금을 도입하려는 시도는 퇴직연금의 지배구조를 다양화하고 가입자들의 선택을 넓혀서 그들의 이해를 반영하기 위한 것으로 보기에 다소 한계가 있다. 현실적으로 대기업들의 자발적인 기금형 방식으로의 전환 가능성이 낮은 상황에서 기금형 퇴직연금 도입 필요성은 금융이해관계자들이 지속적으로 퇴직연금 기금을 늘리기 위한 수단으로 사용한 퇴직연금 활성화 정책 가운데 하나라고 보는 것이 타당할 것이다. 부연하면, 기금 규모가 계약형 방식으로는 더 이상 확대되기 어려운 한계에 이른 상황에서¹⁴⁾ 기금형 방식 도입이 금융이해당사자들의 이해관계에 부합하는 주요한 대안으로 등장한 것이다¹⁵⁾.

정부는 2014년 종합대책을 발표할 때, 기금형 퇴직연금 도입과 더불어 퇴직연금의 점진적 의무화까지 제시하였고 따라서, 한국에서의 기금형 퇴직연금의 주요한 향후 대상자는 퇴직연금의 의무화로 인해서 금융기관과 퇴직연금 계약을 맺기 어려운 중소기업 근로자들을 위한 것으로 보는 것이 타당하다. 이미 계약형 퇴직연금을 도입하고 있는 대기업에서 기존의 금융기관과의 계약 - 계약형 퇴직연금 -을 깨고 기금형 퇴직연금을 설립한다는 것은 제한적으로 일어날 것으로 예상되기 때문이다¹⁶⁾. 정부의 안에서는 여러 기업이 연합하여 하나의 연금기금을 설립하는 이른바 연합형 방식의 도입을 허용하고 있는데, 이는 우리나라에서 도입이 고려되어 왔던 기금형 퇴직연금은 일반적으로 대기업에서 노사가 합의하에 연금기금을 수탁법인 형태로 기업 외부에 설립하고, 노사의 협의를 통해서 투자와 운영이 이루어지는 일반적인 선진국의 기금형 기업연금과는 차이가 있던 것으로 보아야 할 것이다. 오히려, 기업연금을 강제화(혹은 준강제화)하면서 기업연금에 가입하지 못하는 영세사업장 근로자들을 가입시키기 위한 수단으로 - 준공적 기관으로- 설립된 스위스의 substitute occupational pension institution 이나 영국의 NEST 와 유사한 방식의 도입으로 보는 것이 타당해 보인다¹⁷⁾. 우리나라에서 이러한 방식이 도입되는 경우, 영세사업장은 별도의 기금을 설립하거나 금융기관과의 퇴직연금 계약도 여전히 가능하지만, 그러한 설립이나 계약이 어렵거나 선호하지 않는 경우 별도로 설립되어 있는(공적 성격의) 퇴직연금 기금에 가입하도록 할 것이다. 그 경우 그 퇴직연금 기금에는 매우 이질적인 기업들이 혼합되어 있을 수도 있는데, 기금을 다양화해서 산별로 운영하는 등의 다양한 방식이 존재할 수 있을 것이다.

14) 퇴직연금기금 규모의 증가율은 2010년 107.5%, 2011년 71.3%, 2012년 34.9%, 2013년 25.2%, 2014년 27.0%, 2015년 18.1%, 2016년 16.3%에 이르고 있으며, 증가율은 상당히 줄어든 상황이다(손성동 외 2017).

15) 영세사업장의 경우는 계약형으로 가입하려고 해도 금융기관들이 관리운영비용 때문에 꺼리는 것이 일반적이다.

16) 금융기관 입장에서 보면 기금형 방식의 경우는 자산관리수수료만 받기 때문에, 계약형 방식(운용관리수수료까지 포함)을 인위적으로 깨도록 유도한 필요가 없다.

17) 퇴직연금이 당장 강제화된다는 것은 아니다. 2014년 종합대책 이후에 정부의 발표나 발의된 법률에서도 강제화는 포함되어 있지 않다. 그러나, 현재 한국의 상황에서 기금형 퇴직연금의 도입은 강제화나 그에 준하는 준강제화를 염두에 둔 것은 분명해 보인다.

정부가 2014년 종합대책을 발표할 때 기금형 퇴직연금 도입과 함께 점진적 의무화 계획, 그리고 기금형 방식에서 연합형 허용 등을 제시한 것은 금융이해당사자들의 이해관계를 해결하기 위한 정부의 의도를 보여주는 것이다. 다만, 영세사업장 근로자들은 점진적 의무화보다는 1년 미만 가입자에 대한 퇴직급여보장법 적용 등을 요구하면서 점진적 의무화계획은 생략된 채 현재는 기금형 퇴직연금 도입만 추진되고 있는 실정이다. 그러나, 퇴직연금에 대한 점진적 의무화 계획 등은 단계별로 이루어질 것으로 보는 것이 타당할 것이다¹⁸⁾. 왜냐하면 퇴직연금의 의무화는 퇴직연금 기금의 규모를 늘리려는 금융 이해당사자들의 꾸준한 요구사항이었기 때문이다. 그러나, 근로자들의 노후소득 보장 강화를 위해서 볼 때, 퇴직연금의 점진적 의무화 계획이나 기금형 방식에서 연합형 허용을 반드시 부정적으로 볼 필요는 없다. 다시 말해서, 지금까지의 기금형 퇴직연금의 도입이 주로 금융기관들의 기금확대 요구에 대한 반응으로 볼 여지는 있으나, 이는 반드시 근로자들의 이익이 반하는 것이 아니며 가입대상자의 확대나 기금형 퇴직연금 도입을 계기로 해서 퇴직연금이 실질적인 노후소득보장 수단으로 기능하도록 하는 계기가 될 수 있을 것이다.

결론적으로 볼 때, 현재 한국의 상황을 고려할 때 한국에서의 기금형 퇴직연금은 서구 기업이나 기업 연합이 도입하고 있는 일반적인 기금형 방식이라기 보다는 계약형 퇴직연금을 가입하지 못하고 있는 영세사업장 근로자 위주로 - 플랫폼 형태로 - 구성될 가능성이 높다¹⁹⁾. 이는 한국의 기금형 방식이 매우 독특한 배경을 가지고 있음을 보여주는 것으로 이는 운용위원회 구성 등에까지 영향을 끼칠 것이다. 물론, 중장기적으로는 단일 사업장 내에서의 기금형 방식이 점진적으로 증가할 가능성도 배제할 수는 없다.

2) 기금형 퇴직연금은 수익률 증진 수단인가?

퇴직연금 제도에 대한 일반 가입자들의 불신 가운데 하나는 낮은 수익률이다. 국민연금 기금 등 공적 연금에 비해서 턱없이 낮은 수익률은 퇴직연금의 존재이유에 대한 의구심을 일으키기에 충분한 수준이다. 퇴직연금의 수익률은 2016년 기준으로 1.58% 수준이다. 같은 해에 국민연금 기금의 수익률이 4.69% 인 것에 비교하면 매우 낮은 수준으로 나타난다²⁰⁾.

이러한 낮은 수익률의 이유는 무엇인가? 이태호 등(2015)은 계약형 퇴직연금 하에서, 퇴직연금에

18) 그렇지 않다면 기금형 퇴직연금 도입에 대한 거듭된 시도를 설명하기 어렵다.

19) 이에 대해서는 4절에서 보다 자세히 다루어질 것이다.

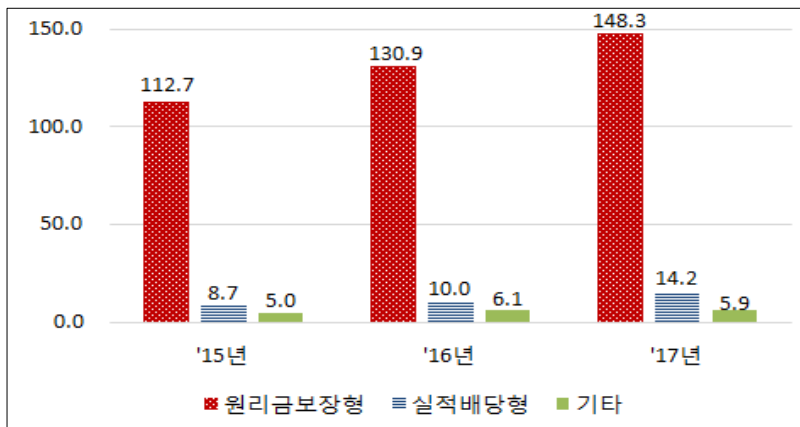
20) 2012-16년 사이의 5년 평균 수익률에서도 퇴직연금은 2.83%인데 반해서 국민연금은 5.18%에 이르고 있다(금융감독원 2017).

대한 관심이 낮은 상황에서 전문성 없이 투자결정이 이루어지고 있다고 지적하고 있다. 예를 들어, 회사의(투자결정에 대한 전문성이 없는) 인사부서 담당자들이 DB 형 투자결정을 하게 되는 경우가 많은데 이들이 회사나 가입자들을 위해서 적극적인 투자를 하지 않고 원리금보장형 중심으로 투자를 하고 있다는 것이다. 그림 3에서 나타나는 바와 같이 현재 퇴직연금 제도는 안전자산 중심의 원리금보장형이 절대 다수를 차지하고 있다. 금융이해당사자들은 기금형 퇴직연금이 도입되게 되면 수탁법인과 운용위원회에서 노사의 참여하에 투자가 이루어지게 되기 때문에 보다 적극적인 투자가 가능해지게 되고 그 경우 수익률 개선이 기대된다는 것이다.

이러한 논리라면, 수익률 측면에서 계약형 방식은 기금형 방식에 비해서 열등한 것임이 분명하다. 그러나, 실제로 보면, 선진국에서 기금형 방식이 계약형 방식보다 높은 수익률을 나타낸다는 연구는 찾기 어렵다. 그런데, 2018년 4월 10일 기금형 퇴직연금 도입을 핵심으로 하는 근로자퇴직급여보장법 개정안에 대한 정부의 보도자료 - 고용노동부(2018) -에서, 기금형 방식 도입이 마치 수익률을 개선할 것이라고 언급하는 것은 금융기관들의 기대사항을 그대로 반영한 것으로 밖에 보이지 않는다. 이는 기금형 방식의 도입이 수익률을 높일 것이라는 객관성이 결여된 일부 언론기사의 논리가 우리 사회에 광범위하게 확산되어 있음을 보여주는 것이다.

[그림 3] 운용방법별 적립금 추이

(단위: 조원)



자료: 금융감독원, 퇴직연금 종합안내/통계

퇴직연금 수익률 개선은 기금형이나 계약형이나, 다시 말해서 지배구조 외양 만의 문제가 아니다. 그 지배구조가 잘 작동하도록 하는 제반 환경들이 어떻게 작용하고 있는지가 핵심이 되어야 한다.²¹⁾ 다시 말해서, 우리나라 금융기관들에 대한 신뢰가 낮은 상황에서 인사 담당자 등이 위험자산에 투자

하는 결정을 내리게 되었을 때, 원리금보장형 중심의 투자는 비전문적 투자가 아니라 오히려 합리적이고 안전한 접근일 수 있다. 불안정한 한국 금융시장 상황을 고려할 때 기금형 퇴직연금이 도입된다고 해도, 원리금보장 중심의 투자가 지속될 가능성은 여전히 높다. 결론적으로 퇴직연금의 제반 제도를 개선하지 않고 기금형 방식만 도입하는 경우, 현재의 수익률 수준이 크게 개선되리라 기대하기는 어렵다.

후술하겠으나, 기금형 방식은 지급불능에 대한 추가적인 보호가 필요하다는 점에서, 수급권 보호나 감독체계에 대한 체계적 확립이 전제되지 않은 채로 기금형 방식이 도입되는 경우에는, 적극적 투자 결정 참여로 인한 수익률 증대는 작동하지 않을 개연성이 높다.²¹⁾

3) 수급권 보장과 적립률 문제

기금형 방식의 도입은 상호견제를 강화하고 가입자들의 참여를 활성화할 수는 있으나, 급여청구권을 가진 수탁법인(고의든 실수든) 가입자들의 연금급여 지급을 전부 혹은 일부 못하게 될 가능성은(기존의 금융기관에 일임하던) 계약형 방식에 비해 훨씬 높아지게 된다. 물론 이러한 문제는 계약형에도 존재하고 있으며, 적립이 부족한 상황에서 기업이 도산하는 경우 지급불능 문제는 발생하기 마련이다. 아무튼, 기금형 퇴직연금에서는 이에 대한 수급권 보장이 더 필요하게 된다²²⁾. 따라서, 기금형 방식의 도입에 있어서 수급권 보장 문제는 본격적으로 논의되어야 할 문제라고 볼 수 있다. 정리하면, 퇴직연금의 수급권 보장 문제는 기금형 퇴직연금 도입만의 문제는 아니지만, 지금까지 표면화되지 않았던 퇴직연금의 지급불능(insolvency)에 대한 대안을 마련하는 출발점이 될 수 있을 것으로 보인다.

지급보장 방식에 대한 이론적 근거는 시장의 실패에 대한 보완책이기도 하며, 위험의 다각화(diversification)라고 볼 수 있다(Stewart 2007). 그러나, 지급보장 장치가 만들어지면, 도덕적 해이나 역선택의 문제가 발생할 가능성도 존재한다는 점에서²⁴⁾, 지급보장 방식의 도입이 퇴직연금 제도 발전을 위한 필요충분조건은 아니다. 다만, 금융기관에 대한 신뢰가 낮은 상황에서 지급보장 장치도

21) Clark & Urwin (2008)은 좋은 지배구조는 장기적으로 수익률 상승과 관련된다고 지적하고 있다. 그러나, 기금형은 좋은 지배구조고 계약형은 그렇지 않은 것으로 단정지을 수는 없다.

22) 미시적인 차원에서 퇴직연금 수익률 추정에 대한 많은 연구가 있다. 대표적인 연구는 박은주, 박희진(2015), 신승희 외(2014), 한정림, 이항석(2013) 등이 있음.

23) 김병덕(2017) 역시 기금형 퇴직연금 도입에 대한 후속조치로 수급권보장을 언급하고 있다. 그러나, 세부 내용을 제시하지는 못하고 있다.

24) 이봉주(2008)는 미국 PBGC에서 발생했던 도덕적 해이 등을 제시하고 있다.

없이 개별 가입자나 기업 담당자가 적극적인 투자를 결정하리라고 기대하는 것은 타당하지 않다.

기업연금의 수급권 보장은 여러 차원에서 발생할 수 있다. 가장 전형적인 것이 기업이 파산하는 경우 수급권을 보장하는 것으로서 미국과 영국에서 DB 방식에 한정하여 보장을 해주는 방식인데, 이는 이들 국가들에서 DC 방식의 경우에는 손실을 가입자가 모두 떠안는 방식이기 때문이다. 반면, 스위스의 경우에는 기업의 파산이 아니라 연금 기금이 파산하는 경우²⁵⁾, Guarantee fund에 의해 수급권 보호가 이루어지는 방식으로 운영된다. 스위스의 경우 DC 방식이라고 해도 최소수익률 보장을 해주기 때문에 DC 방식의 경우에도 DB와 마찬가지로 수급권을 보장해주는 Guarantee fund를 운영하고 있다(Stewart 2007).

그 외에도 연금기금을 운용하는 금융기관이 파산하는 경우도 발생할 수 있으며, 국가에 따라서 이를 보호해주는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다.²⁶⁾

그러나 모든 국가들이 이러한 지급보장장치를 운영하는 것은 아니다. 영국의 경우 긴 기업연금의 역사를 가짐에도 불구하고 1994년까지는 이에 대한 보호장치를 마련하지 않았었다. 현재 영국은 Pension Protection Fund (PPF)를 운영하고 있으며, 독일의 경우도 Insolvency insurance system이 보편적이지는 않지만 점차 강화되어 왔다(Roth 2011).

지급보장 장치의 존재는 기업연금 부채로 인한 기업의 부담을 크게 줄이는 데에도 중요하다. 2000년대 후반 발생한 세계 금융위기 때, 이러한 보장기금(Guarantee fund) 들은 그 역할을 수행하였다. 독일의 경우, Pension Protection Fund PSV에서의 급여지출은 같은 기간 1.4억 유로에서 40억 유로로 약 30배 증가한 반면, 가입 기업들의 기여는 10배 정도에 그친 것으로 나타나서(Bora 2009) 이러한 지급보장 장치가 가입자는 물론 기업까지도 보호하는 중요한 역할을 수행했음을 보여준다.

도산으로 인한 수급권 약화 문제에 대처하기 위한 방안으로 보장기금과 같은 장치만 존재하는 것은 아니며, 적립률(funding rule) 역시도 중요한 부분이다. 많은 선진국들이 과거에는 기업연금을 일종의 부과방식인 장부가 방식(book reserve scheme)으로 기업연금을 운영하였는데, 안정적인 기업 환경에서는 기업의 재투자를 장려하기 위해서 정당화되었다. 그러나 비적립 상태에서 기업이 도산하는 등의 문제가 발생했을 때 가입자들의 수급권이 보호받지 못하게 되면서 기업연금의 적립이 점차 강화되게 되었고, 지금은 많은 국가에서 기업연금을 (완전) 적립방식으로 운영하고 있다. 적립방식 기업연금은 기본적으로 본인의 노후를 본인이 책임지는 방식이라는 점에서 - 물론, 집단적으로 준비하여 장수 리스크에 대비하는 것이지만 - 인구고령화 시대에 부과방식 공적연금에 대한 적절한

25) 필요 적립요건을 계속 충족시키지 못하는 경우에 연금 기금은 파산한다.

26) 이는 각국의 금융환경이나 금융 시스템에 따라서 달라질 수 있을 것임.

대안으로 받아들여졌다.

그런데, 문제는 지나치게 완전적립을 강조하는 것은 기업 경영에 부담이 될 수 있다는 점이다. 금융위기 등의 외부적 상황 변화나 기업경영의 내부적 문제 등으로 인해 기업연금이 정해진 적립비율에 일시적으로 미달될 수 있다. 그런데, 이를 지나치게 엄격하게 규제하는 경우 기업 경영에 상당한 부정적 영향을 미치게 된다.²⁷⁾ 따라서, 이를 적절하게 규제하는 것이 필요하다.

크게 두가지 방식의 접근이 가능하다. 첫째는 최저 적립조치(Minimum Funding Requirement (MFR))를 설정하여 이에 미달하는 경우 적극적으로 관리하는 것이다. 스위스의 경우, 적립이 90% 미만인 경우까지는 별도의 조치를 취하지 않지만 그 이하인 경우 대개 5-7년, 혹은 10년까지 기한을 주고 부족분을 메우도록 하고 있다. 이를 충족하지 못하는 경우 앞에서 언급한 보장기금(Guarantee fund)를 통해서 해결하도록 한다.²⁸⁾

둘째는 적립 룰에 미치지 못하는 경우 복구 계획(recovery plan)을 내도록 하는 방식이다. 이 경우 단순히 계획을 제출하는 것일 뿐 강제적인 조치는 없다. 따라서, 이 경우에는 기업에는 유리하지만 과소적립 문제의 악화를 피할 수 없다. 영국은 이 두가지를 모두 겪은 예인데, 영국은 1990년대 거듭된 연금스캔들 이후 MFR을 도입하였으나, 2004년에 폐지하고 재무공개(disclosure)를 강화하도록 변경하였는데(Yermo 2007) 그 이유는 기업에 너무 큰 부담이 된다는 것이었다.²⁹⁾

이 적립 룰은 대부분의 국가에서 DB 방식에만 한정되는 것이지만, 스위스와 같이 DC 방식이지만 최소수익률을 적용하는 경우나 원금보장을 해야 하는 경우에는 운영될 수 있다.

우리나라의 경우를 보면, 수급권 보장은 미흡하고 적립 룰 역시 미비한 상황이다. 수급권 보장은 임금채권보장법에 의해 3년간의 퇴직급여만 - DB 방식 - 을 보장해주고 있으며, 적립 룰 역시 80%에 그치는데다가 부족할 시에도 개선계획을 내는 것에 그치고 있다.³⁰⁾ 김봉환(2017)에 따르면 실제 우리나라 퇴직연금 DB 방식의 적립수준은 평균 52.5%에 불과하며, 25%의 기업이 5% 미만을 적립하고 있는 것으로 나타난다. 이는 퇴직급여보장법에서 적립부족이 발생하는 경우 과태료를 물도록 하고 있으나 실효성은 별로 없다는 것을 보여준다. 정부의 기금형 퇴직연금 안에서는 수급권보장 강화를 제시하고는 있으나 이는 도산시 적립금액을 급여지급에만 사용하도록 하고 있어서 실제 적립부

27) 예를 들어, 영국-네덜란드의 다국적 회사인 Shell 의 경우 기업연금의 사용자 기여분이 2009년 초에 5%에서 23%로 증가하였다가 2009년 6월이 되면 최고 32.1%까지 높아지게 된다(Eureport 2009(6)). 영국의 경우는 평균 적립비율이 2007년 95%에서 2008년 85%로 감소하게 된다(Antolin & Stewart 2009).

28) 기업의 가입자들의 인구구조에 대한 부분도 이 fund에서 해결하지만, 이는 스위스 기업연금이 연령 별로 보험료가 상이한 문제에 기초하기 때문이며 우리나라에는 관련이 없으므로 여기서는 생략한다.

29) 영국 기업연금에서 많은 DB 방식이 신규 근로자들에게 closed된 이유이기도 하다.

30) 이는 향후 증가할 것이다. 퇴직급여보장법 시행규칙 4조의 2에 따르면 현재 최소적립률은 80%이지만 2021년부터는 100%로 높아지게 된다.

족으로 인한 지급 보장과는 다소 괴리가 있다고 할 수 있다. 지금까지는 제도 도입 초기이고, 중간정산 등이 일부 허용되고, 적립 수준도 높지 않아서 큰 문제가 되지 않았으나 외국의 경우처럼 이와 관련된 스캔들이 발생하는 경우 퇴직연금의 신뢰를 크게 손상시킬 수 있는 요소가 될 것이다. 따라서 적립률을 강화하고 적립 부족 시 방안을 강화해야 하며, 기업이나 연금 기금의 도산 시에 지급 보장을 어떻게 할 것인지에 대한 대안이 강화되어야 한다. 기금형 퇴직연금이 도입되는 경우 기업의 도산이 아니라 연금 기금의 재정부족이나 도산이 발생할 수도 있다는 점에서 기금형 퇴직연금이 도입되는 이 시점에 이에 대한 강화가 필요하다³¹⁾.

지급불능에 대비하기 위한 이러한 펀드 운영 역시 국가마다 상이하다. 영국의 PPF는 기업별로 위험도에 따라서 부과금을 다르게 설정하는 반면³²⁾, 스위스의 Guarantee fund는 단일한 요율을 적용하도록 한다.³³⁾ 물론 이에 대한 별도의 부담체제는 국가에 따라 차이가 발생한다. 따라서 별도의 제도를 운영하기 위한 소위 재보험료의 부담기준을 개별수지상등의 원칙으로 하는 경우와 부담능력에 따른 연대적 성격을 포함하는가에 따른 판단이 있어야 한다. 우리나라에서 이를 도입하는 경우 기금형 뿐 아니라 계약형까지 모두 적용하도록 하고, 기업이나 기금 별로 위험도를 산정하는 것이 우리 실정에 어렵다고 판단되면 단일 요율 방식을 사용하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

퇴직연금 제도가 노후소득보장 기능을 수행하기 위해서 보장기금과 같은 수급권 보장 장치를 마련하는 것이 중요하지만 이것만이 수급권 보장을 위한 수단은 아니다. 수급권 보장 장치가 마련되지 않는다 하더라도 적절한 적립 수준을 제시하고 감독하는 것 역시 수급권을 보장하기 위한 수단이 된다. 적립률을 엄격하게 설정하고 보장기금을 설립하는 것이 수급권 보장을 위해서는 바람직하겠으나 이러한 장치들은 기업들에게 지나친 부담이 될 수도 있다. 또한, 기금형 퇴직연금을 도입하는 시점부터 지급보장장치를 마련해야 하는지에 대해서는 비판이 가능하다. 왜냐하면, 지급보장장치라는 것이 본질적으로 기업연금을 운영하면서 발생하는 문제를 해결하는 장치라고 볼 수 있기 때문이다. 기금형 퇴직연금이 도입되는 시점에서 수급권보장 장치로서 우선순위를 차지해야 할 부분은 적

31) 본 연구가 지급보장을 본격적으로 다루는 연구는 아니어서 더 이상의 설명은 생략한다. 국내의 주요 논의는 김대현, 류건식(2011)을 참조하기 바람. 지급보장보다 다소 넓은 차원의 수급권 보장에 관해서는 손성동 외(2016)를 참조하기 바람.

32) PPF 재원조달을 위한 부과금은 연금급여의 보호와 행정비용(관리운영)을 명목으로 구성되며, 이 중 연금보호를 위한 기금은 기금규모에 기반한 부과금(scheme-based levy, SBL 고정보험료)과 기금위험에 기반한 부과금(risk-based levy, 차등보험료)로 이루어진다. 기금규모 기반 부과금은 전년도 말 기금의 총 채무액에 기초하여 산정되며, 총 부과금의 20%를 초과할 수 없다. 여기서 위험기반 부과금의 비중은 최소 80% 수준이어야 하고, 고용주의 파산위험도(sponsor's credit rating)와 PPF의 재정위험도(재정건전성)를 고려하여 설계된다. PPF 위험도가 거의 없는 경우 부과금 징수를 면제받을 수 있다(PPF 2017).

33) 스위스의 경우 제도 성숙으로 인해서 계속 요율이 낮아져서 2000년은 0.03%였으나 2016년은 0.005% 수준이다 (LOB Guarantee Fund Foundation 홈페이지 참조).

립률이라고 보인다. 다시 말해서, 보장기금 같은 지급보장장치는 반드시 필요하지만 아직까지 기금형 퇴직연금이 도입되면서 어느 정도의 보험료가 필요한지에 대한 자료가 부재한 상태에서 이를 곧바로 도입하기 보다는 기금형 퇴직연금 도입 이후 5년 정도 이후에 지급보장장치를 도입하는 것으로 계획하고, 그 이전에는 적립 룰에 의한 규제 강화 설정이 필요해 보인다.

4) 그 밖의 쟁점(운용위원회 구성 및 감독체계)

기금형 방식에 있어서 수급권 보장만이 수급자들을 위한 방안은 아니다. 기금형 퇴직연금은 노동자와 사용자의 참여를 위한 공정한 규칙이 마련되어야 하며 그 가운데 핵심은 운용위원회의 구성에 대한 것이다. Stewart & Yermo (2008)는 많은 국가들의 연금 기금 이사회 규칙을 제시하고 있는데, 많은 국가들에서 노사 동수의 대표자들을 참여시키고 있다. 정부의 계획에는 노사동수와 금융전문가로 이사회를 구성하도록 하고 있는데 이 경우 금융전문가를 누가 선정하느냐에 대한 부분이 아직 확실하지 않은 상황이다. 이 역시 가입자와 사용자 한 쪽의 입장이 대변되지 않도록 구성하는 것이 중요할 것이다.

그리고, 기금형 퇴직연금 제도에서 연합형 방식에 대한 보다 구체적인 제도 내용 마련이 필요하다. 연합형 방식은 규모의 경제를 이룩할 수 있도록 할 수 있다는 점에서 영세기업들의 운영비용을 크게 줄일 수 있는 방법으로서³⁴⁾ 이는 영세사업장 가입자들의 노후소득 강화로 이어질 수 있다. 스위스의 substitute occupational pension fund나 영국의 NEST의 경우 수많은 기업들의 근로자들 - 주로 영세사업장 근로자- 이 이러한 일종의 플랫폼을 이용하여 기업연금에 가입하도록 하고 있는데, 그 경우 지배구조에 대해서는 추가적인 고려가 필요하다. 연합형의 경우는 그 특성상 DB 방식보다는 DC 방식의 운영이 불가피한 반면³⁵⁾, 투자 결정에 대한 사항을 운용위원회를 통해서 결정하는 방식이라면 가입자 개인이 투자 포트폴리오를 정하는 현재 퇴직연금의 DC 방식보다는, 위원회나 대표자들의 결정에 따라서 구성원들이 공통적인 투자를 하도록 하는 이른바 Collective DC 방식을 도입할 필요가 있다³⁶⁾. 다시 말해서, 연합형이 연금 기금 의 하나로서 도입되고 따라서 위원회가 구성 되는데, DC 방식에서 개인이 투자를 결정한다면 위원회는 유명무실한 기구가 된다. 따라서, DC로 운영되는 연합형에서 위원회가 투자를 결정하면 이를 구성원들이 따르도록 하는 CDC 방식의 도입

34) Stewart & Yermo (2008)에 따르면, 네덜란드 기업연금에서 100명 미만의 가입자를 가진 기금의 운영비용은 0.59% 인 반면, 100만 명 이상의 가입자를 가진 기금의 운영비용은 0.07%이다.

35) 사용자가 지급의 최종 책임을 지는 DB 방식의 경우 여러 회사가 연합해서 운영하기 어렵다. 스위스나 영국의 NEST 역시 DC 방식으로 운영된다.

36) 대표적인 예가 네덜란드이다. 이에 대해서는 Bovenberg & Gradus (2015)를 참조하기 바람,

이 필요하다.

또한, 감독체계는 기금형 방식에서 그 중요성이 훨씬 중요해진다. 계약형 방식의 경우 기존의 금융감독 체계 내에서 감독이 가능하지만, 기금형은 전혀 새로운 방식의 연금기금에 대한 감독을 필요로 하기 때문이다. 정부는 내부와 외부의 엄격한 관리감독체계를 확립한다고 하는데, 앞서 언급한 적립수준 등에 대한 철저한 감독이 이루어지지 않으면 기금형 방식은 도입하지 않느니만 못할 수 있다. 각종 금융사고가 끊이지 않는 우리나라의 실정을 고려할 때 이에 대한 철저한 감독은 필수적일 것이다.

IV. 결론: 기금형 퇴직연금 도입 이후 퇴직연금 제도 환경의 변화가능성 탐색

본 연구는 기금형 퇴직연금이 도입되는 경우, 가입자의 측면에서 관련 쟁점을 살펴보고 개선방안을 검토하였다. 연구내용을 요약하면 다음과 같다. 이미 대규모 사업장에서 계약형 방식이 보편적인 상황에서 이를 추진하는 것은, 연합형 방식을 통해서 영세사업장 근로자들의 퇴직연금 가입 확대 - 기금 규모 확대 - 를 위한 것으로, 점진적 의무화를 위한 과정으로 이해된다. 기금형 퇴직연금 도입이 수익률 상승을 야기할 것이라는 것은 근거가 부족하며 적극적인 투자결정을 할 수 있는 여건의 마련이 더 중요하다. 특히, 수급권 보장이나 적립 룰에 대한 규제가 미비한 상태에서는 기금형 퇴직연금의 도입은 긍정적인 효과를 기대하기 어렵다. 오히려, 기금형 퇴직연금 제도 도입은 지급불능에 대한 우려를 더 크게 한다는 점에서 수급권 보장이나 적립 룰에 대한 강화가 필요하며, 감독체계 역시 강화될 필요가 있다. 물론 기금형 퇴직연금의 핵심 조직인 운용위원회의 공평한 인적 구성이나 연합형에 대한 세부적인 내용 마련 역시 필요하다.

본 연구는 기금형 퇴직연금 도입으로 인한 제도적 쟁점이나 개선방안들을 주로 살펴보았지만, 사실 기금형 퇴직연금의 도입은 (앞서도 언급했듯이) 제도적 요인 뿐 아니라 퇴직연금 제도의 환경 전반에도 영향을 미치게 되는데 어떠한 영향을 끼칠 수 있는지를 살펴보는 것은 향후 퇴직연금의 발전 방향과 연결될 수 있을 것이다.

기업연금에서 사회적 파트너로서의 노동조합의 참여는 제도 발전에서 매우 중요한 요소로서 (Ebbinghaus & Wiß 2011), 기금형 퇴직연금 도입은 노동자들이 적극적으로 참여할 수 있는 틀을 제공해줄 수 있을 것이다. 기존의 계약형에서는 노동자들이나 노동조합이 이에 대한 적극적인 요구가 어려운 구조였으나, 기금형 방식의 도입은 적어도 외형적으로는 노동자들의 참여가 보다 원활해지

는 구조로 바뀌게 된다. 선진국들의 경험은 국가마다 이러한 노조의 참여 정도에 따라서 기업연금의 발전 정도는 크게 차이가 났었다는 것을 보여준다(Ebbinghaus 2011; Keune 2018).

선진국에서도 기업연금에 대한 노동자들의 지지는 국가에 따라서 다르다. 국가에 따라서 노동조합은 기업연금의 확대를 기회로 보기도 하고 위협으로 보기도 한다(Keune 2018). 일반적으로 노동자들은 연금개혁 논의에서 공적연금의 축소를 지지하는 것을 우선순위로 두는 경향이 있다. 그러나, 기업연금을 주요한 노후소득보장 수단으로 간주하고 노동자들이 이를 지지한 네덜란드와 스웨덴의 경험은, 결코 기업연금의 확대가 노후소득의 이중화(dualism)나 위협의 개인화로 이어지지 않았다는 점을 주목할 필요가 있다(Pavolini & Seeleib-Kaser 2018)³⁷. 오히려, 노동자 조직의 영향력이 약해지는 시기에 기업연금 제도는 이를 강화할 수 있는 수단이 될 수 있는 잠재력을 가진다(Trampusch, 2007).

경험적으로 기업연금은 순수 민간이 운영하지 않고 조합주의적으로 운영하는 경우, 보다 성공적이었다(Whiteside 2006). 반면, 우리나라의 퇴직연금은 도입시부터 국가 주도로 진행되었고 노동자들은 도입 시부터 부정적이거나 유보적인 입장이었으며, 퇴직연금 정책에 대해서 명확한 방향을 제시하지 못하였다. 결과적으로는 기금 운용의 이해가 걸려 있는 금융이해당사자들의 이해관계에 기초로 하여 정부 주도로 제도가 진화되어 왔다. 그 결과, 퇴직연금 제도는 가입자들을 위한 제도로 역할을 하지 못하였다.

그러나, 노동자들이 퇴직연금에 대해서 무조건 부정적일 필요는 없다. 사회정책에서도 90년대까지의 연구들 - 예를 들어, Esping-Andersen (1996) - 은 기업연금에 대한 부정적 시각이 일반적이었다. 그러나, 지난 20여 년 동안 기업연금 확대는 민영화이고 역진적이라는 단순화는 더 이상 유효하지 않으며 기업연금 제도 운영에 따라서 국가마다 상이한 효과가 있는 것으로 나타난다(Marier & Skinner 2008.; Pavolini & Seeleib-Kaser 2018). 사실 기업연금은 노후소득보장체계에서는 물론이고 복지제도 전반에서도 매우 독특한 위상을 가지는 제도이다. 기업연금의 확대를 복지민영화라고 간주하기도 하지만, 실제로는 기업연금 제도는 집단적인 가입이나 제공 등 연대(solidarity)를 (개인화하지 않고) 유지해나갈 수 있는 설계가 충분히 가능하다. 기업연금이 노후소득의 이중화를 야기하지 않았다는 네덜란드의 경우, 준강제 제도로써 소규모사업장 근로자들을 배제하지 않고, DC 방식을 확대하면서도 개인이 아니라 연금 기금 차원의 투자포트폴리오를 따르는 CDC 방식이 일반화되어 있다. 이는 기업연금 확대가 노후소득의 자유방임화와 동의어가 아니라는 것을 보여준다.³⁸

37) 다시 말해서, 기업연금이 노후소득 불평등을 야기한다는 것은 기업연금 자체의 문제가 아니라 어떻게 규제 틀이 설계되어 있느냐의 문제라고 볼 수 있다.

38) 기업연금이 자유방임적인 나라일수록 노후소득은 역진적인 경향이 있다(Pavolini & Seeleib-Kaser 2018; Bridgen

우리나라의 경우 아직까지 퇴직연금을 통한 노후소득보장에 대한 불신이 있으나, 현실적으로 공적연금 확대를 통한 노후소득보장 강화가 어려운 상황에서 퇴직연금제도는 국민연금을 보완하는 준공적 성격을 가진 노후소득보장제도로서 기능하는 것이 바람직하다. 선진국들도 지난 20여 년간 사적연금의 강화를 연금제도의 주요한 과제로 설정하였으며, 우리나라 퇴직급여제도는 법적으로는 비정규직까지 모두 가입해야 하는 제도라는 점에서 제도 설계에 따라서 노후소득보장 기능을 충분히 수행할 수 있을 것이며(정창률 2014; 2018), 기금형 퇴직연금 도입은 그 가운데에서 주요한 제도 변화가 될 수 있을 것이다.

결론적으로 기금형 퇴직연금의 도입은, 정부 주도의 혹은 금융이해당사자 취향에 따른 제도 운영이 아니라 가입자들의 참여를 확대하는 방향으로 갈 수 있는 방향을 제시한다는 점에서 향후 제도 발전에 중요한 전환점이 될 수 있다. 지금까지 퇴직연금은 가입자들과 노동조합의 무관심 속에 금융이해당사자들의 요구에 맞는 자유방임적 요소 - 개인 투자 결정, IRP 와 같은 개인 계좌 허용 등 - 를 제한 없이 받아들였고 노후소득보장수단으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 그러나, 기금형 퇴직연금 도입은 (비록 사적연금이지만) 퇴직연금 내에서의 연대의식을 강화할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있다. 아직 기금형 퇴직연금에 대한 세부 사항은 나오지 않았기 때문에 얼마나 많은 기업이 참여하고, 얼마나 적극적으로 노동조합이 참여하게 될지 단언할 수 없다.³⁹⁾ 다만, 기금형 퇴직연금에서 세부 정책의 방향이 기본적으로 가입자들 간의 연대의식을 유지/강화시키기 위한 것이어야만 퇴직연금이 노후소득보장 수단으로서 정상적인 기능을 수행하는데 기여할 수 있을 것이다.

& Meyer 2009).

39) 특히, 노동조합의 영향력이 높지 못한 우리나라 현실에서 이를 산별기금 등으로 확대하는 것은 단기적으로는 어려울 것이다. 그러나, 기금형 퇴직연금 도입으로 노동조합 차원에서 퇴직연금에 대한 관심을 증가될 수 밖에 없을 것이다.

■ Bibliography □

- 고용노동부(2018). 기금형 퇴직연금제도 도입을 위한 근로자퇴직급여보장법 개정안 국무회의 통과, 국회 제출. 고용노동부 보도참고자료. (2018. 4. 10).
- 관계부처 합동(2014). 안정적이고 여유로운 노후생활보장을 위한 사적연금활성화정책. 관계부처 합동 (2014. 8. 27).
- 금융감독원(2017). 2016. 퇴직연금 영업실적 분석결과 보고서. 금융감독원 연금금융실 퇴직연금감독팀.
- 김대현, 류건식(2011). 퇴직연금 지급보장체계 특징 비교 및 개선과제. 보험연구원.
- 김병덕(2017). 기금형 퇴직연금의 성공적 도입 방안에 관한 연구. 한국 금융연구원 연구보고서.
- 김봉환.(2017). 중견·중소기업 퇴직연금 부채 분석. 서울대학교 행정대학원 시장과 정부 연구센터 정책 세미나 발표자료. (2017. 12. 17)
- 김재현(2011). 퇴직연금 지배구조와 관리계약 개선 연구: 영국과 독일 제도의 비교와 시사점을 중심으로. 사회보장연구. 27(1). 317-340.
- 박은주, 박희진(2015). 퇴직연금 소득대체를 추정연구. 고용노동부.
- 손성동, 홍경식, 남재우, 김대환, 김재현, 홍원구, 박희진(2016). 퇴직급여제도 근로자 수급권 보장방안 연구. 고용노동부.
- 손성동, 이봉주, 성주호(2017). 기금형 퇴직연금 지배구조의 평가와 개선방향: 정부안을 중심으로. 리스크 관리연구. 28(4). 129-156
- 송원근(2005). 기업연금의 지배구조: 미국, 네덜란드의 비교. 사회경제평론. 24. 103-137.
- 송원근(2007). 퇴직연금제 도입현황과 문제점. 경제와 사회. 73. 99-128.
- 신승희·손현섭·이항석(2014). 생존기간을 고려한 생애소득대체율의 추정, 한국데이터정보과학회지. 25(6). 1315-1331.
- 원승연.(2018). 독립성 및 책임성 제고를 위한 국민연금기금 지배구조 개선방안. 사회보장연구. 34(1). 167-191.
- 이봉주(2008). 한국에서의 퇴직연금지급보증제도 도입에 관한 소고. 리스크관리연구. 19(1). 99-138.
- 이태호, 이중기, 권순원, 김병덕(2015). 퇴직연금 기금형 제도 도입방안. 고용노동부 연구용역보고서.
- 정창률(2014). 퇴직연금의 사회정책적 기능강화 방안연구: 소득보장 부문을 중심으로. 한국사회정책. 21(4). 165-194.
- 정창률(2018). 퇴직연금 적용방식 개선 방안 연구: 노후소득보장체계와의 조화를 고려하여. 사회복지정책. 45(2). 123-149.
- 주은선(2011). 국민연금기금 지배구조 개편 논쟁에 관한 연구. 한국사회복지학. 63(1). 343-368.
- 한정림·이항석(2013). 국민·퇴직·개인연금의 소득대체를 산출을 위한 연금수리모형, 한국데이터정보과학회지 24(6). 1385-1400.

“기금형 퇴직연금 도입, 퇴직연금 운용만 맡는 법인 만든다”, 머니투데이. (2018.4.10)

Antolín, P. & Stewart, F. (2009). *Private Pensions and Policy Responses to the Financial and Economic Crisis*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 36, OECD publishing,

Bora, N. (2009). Gehört – Gelesen – Notiert. Betriebliche Altersversorgung. 5. 377-378.

Bovenberg, L & Gradus, R. (2015). Reforming occupational pension schemes: the case of the Netherlands. *Journal of Economic Policy Reform*, 18(3). 244-257.

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

Clark, G. L. & Urwin, R. (2008). Best-practice pension fund governance. *Journal of Asset Management*, 9. 2-21.

Ebbinghaus, B. (2011). The role of trade unions in European pension reforms: From “old” to “new” politics? *European Journal of Industrial Relations*, 17(4). 315-331.

Ebbinghaus, B, & Wiß, T. (2011). Taming pension fund capitalism in Europe: collective and state regulation in times of crisis. *Transfer*, 17(1). 15-28.

Esping-Andersen, G. (1996). Conclusion: occupational welfare in the social policy. In Shalev, M. (eds). *The privatization of social policy?* Macmillan press LTD. 327-338.

Eureport. (2009). (several issues) Das Europäische Nachrichtenmagazin der Deutschen Sozialversicherung. Brussels.

Fama, E, F. & M. C. Jensen. (1983). Separation of ownership and control, *Journal of Law and Economics*, 26(2). 301-325.

Keune M. (2018). Opportunity or threat? How trade union power and preferences shape occupational pensions. *Social Policy & Administration*, 52(2). 463-476.

Marier, P, & Skinner, S. (2008). Orienting the public-private mix of pensions. In Beland, D & Gran, B, (eds), *Public and private social policy: Health and pension policies in a new era.* Palgrave Mcmillan, 45-69.

Natali, D. (2009). *Public/private mix in pensions in Europe: The role of state, market and social partners in supplementary pensions*. Working Paper. European trade union institute.

OECD(2010). *OECD principles of occupational pension regulation : methodology for assessment and implementation*, Paris: 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(2017). Consultation Document: Consultation on the third PPF levy triennium-2018/19 to 2020/21.

Roth, M. (2011). German private pension law: current state and future directions. In Muir, D, M, & Turner, J, A, (eds), *Imagining the ideal pension system: International perspective*.

W.E. Upjohn Institute, 131-148.

- Stewart, F. (2007). *Benefit Security Pension Fund Guarantee Schemes*. OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 5, OECD Publishing.
- Stewart, F. & Yermo, J. (2008). *Pension Fund Governance: Challenges and Potential Solutions*. OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 18, OECD publishing.
- Thane, P. (2000). *Old age in English history*. Oxford University Press.
- Trampusch, C. (2007). Industrial relations as a source of solidarity in times of welfare state retrenchment. *Journal of Social Policy*, 36(2), 197-215.
- 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.
- Yermo, J. (2007). *Reforming the valuation and funding of pension promises: are occupational pension plans safer?* OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 13, OECD Publishing.

◀ Abstract ▶

Examining the issues and development plans in relation to the introduction of the fund-based Korean occupational pension: In the members' perspective

Jung Chang Lyul*

This study investigates the issues in relation to the introduction of the fund-based Korean occupational pension, examining the development plans in the members' perspective. The strong drive from Korean government to introduce the fund-based governance seems to be a sort of strategy to expand coverage in occupational pension. It is not logical that the introduction of the fund-based scheme is likely to cause increase in earning rate and, what is more important is to set the conditions to implement the active investment decision. Also, because the introduction of the fund-based scheme may increase possibility of insolvency, it is necessary to strengthen beneficiary protection or funding rule but, in the short term, it is better to focus on funding rule rather than protection scheme. The introduction of the fund-based scheme suggests the direction that members can actively participate in occupational pension, which means that it is possible to operate occupational pension in the direction of intent of the system.

Key words: occupational pension governance, fund-based scheme, beneficiary protection, funding rule

◆ 2018. 07. 15. 접수 / 2018. 09. 13. 1차수정 / 2018. 09. 28. 게재확정

* Ph. D. Associate Professor, Social Welfare, Dankook University (mymetapho@hotmail.com)