

## 연금시장리뷰 38호

퇴직연금제도 발전을 위한 아름다운 동행

- 본 자료는 기관 및 개인투자자를 위해 작성한 현대증권과 현대경제연구원이 공동 발행하는 보고서로 퇴직연금 관련 이슈 및 경제 주요 현안에 대한 설명 자료입니다.
- 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.
- 한국 노동 연구원 방하남 선임연구위원 (02-783-5173, hnphang@gmail.com)

## □ 퇴직연금제도 발전을 위한 아름다운 동행

2005년 말에 퇴직연금제도가 법적으로 도입된 이래 그간 꾸준히 도입실적이 증가하여 2011년 3월 기준 전체 상용근로자의 약 30% (약 258만명), 전체 사업장의 약 7%(약 10만개)가 퇴직연금제도를 도입하였으며 그간 적립규모는 약 32조에 이르는 것으로 집계되고 있다. 이처럼 점점 커져가는 퇴직연금시장의 규모와 함께 어떻게 공급자와 수요자가 모두 win-win할 수 있는 '공정경쟁'의 시장을 만들어가느냐가 중요한 사회적 과제로 떠오르고 있다.

주지하듯이 사회제도로써 퇴직연금의 특수성 가운데 하나로 제도와 관련된 이해관계자 다수(multi-player)라는 것을 들 수 있으며 제도의 이해관계자로는 (a)급여의 수혜자로서의 근로자, (b)적립의무를 지닌 사용자, (c)기금을 운용하는 사업자, 그리고 (d)규제와 감독을 책임지는 정부 등을 들 수 있다.

첫째, 제도의 규제와 감독자로서 정부의 가장 중요한 역할과 책무는 현실시장에 맞는 유연한 규제를 유지하는 것이며, 결과에 대한 감독보다는 과정에 대한 감독시스템을 선진화하는 것이다. 아울러 제도의 확산과 정착이 조기에 이루어질 수 있도록 적절한 지원체계를 만들어 가는 것이다. 그러나 현재 정부는 규제만 강하게 만들어 놓고 과정에 대한 모니터링과 평가 그리고 적절한 제도적 지원책이 마련되고 있지 않은 상황이어서 보다 적극적인 역할이 필요한 시점이다.

둘째, 제도의 운용을 위탁 받은 사업자의 역할과 책무로 가장 시급한 것은 단기적인 이익보다는 장기적인 안목에서 제도의 발전과 성숙을 위해 공정한 경쟁과 상호견제 장치를 만들어 시장의 파이를 늘려나가려는 행동규범과 준칙을 구축해 나가는 것이다.

셋째, 제도의 스폰서로서 사용주의 역할과 책무는 기금의 건전성 유지를 위해 기금의 정기적인 적립원칙을 성실하게 지켜나가는 것이며, 법에 규정된 가입자 교육의 의무를 충실하게 이행하는 것이다. 현재와 같이 이해 당사자인 사업자에게 가입자 교육을 위탁하는 형식으로는 정보의 객관성과 양질의 교육을 기대하기 어렵다. 사업자가 아닌 제3의 공공 교육기관을 설치하여 그 교육기관을 통해 가입자 교육이 이루어질 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다.

넷째, 제도의 수혜자로서 근로자의 역할과 책무는 장기적 안목에서 스스로의 노후소득보장강화를 위해 퇴직금제도에서 퇴직연금제도로 이행을 서두르는 것이다. 아울러 퇴직금 지급의무가 법정 강제제도로 남아있는 제도현실에서 퇴직연금제도로의 이행은 근로자 개인의 고유한 근로권으로 보아야 하며 단체협약과는 별개로 개별 선택권을 인정하는 방향으로 법 개정이 이루어져야 할 것이다.

## I. 퇴직연금제도의 사회적 의미와 특수성

- 2005년 말에 퇴직연금제도가 법적으로 도입된 이래 그간 꾸준히 도입실적이 증가하여 2011년 3월 기준 전체 상용근로자의 약 30% (약 258만명), 전체 사업장의 약 7% (약 10만개)가 퇴직연금제도를 도입하였으며 그간 적립규모는 약 32조에 이르는 것으로 집계되고 있음
- 이처럼 점점 커져가는 퇴직연금시장의 규모와 함께 어떻게 공급자와 수요자가 모두 win-win 할 수 있는 '공정경쟁'의 시장을 만들어가느냐가 중요한 사회적 과제로 떠오르고 있음
- 이는 그간 퇴직연금제도의 확산이 많은 부분 연금사업자의 과당경쟁적 노력과 사용주의 요구에 의존하여 왔음. 그에 따라 시장의 확산이 수혜자인 근로자의 장기적 이익(노후소득보장강화)보다는 사업주의 편의와 연금사업자의 시장점유라는 단기적 이해에 따라 이루어져가고 있는 상황에서 더욱 중요한 이슈임
- 주지하듯이 사회제도로써 퇴직연금의 특수성 가운데 하나로 제도와 관련된 이해관계자 다수(multi-player)라는 것을 들 수 있음
- 제도의 이해관계자로는 (a)급여의 수혜자로서의 근로자, (b)적립의무를 지닌 사용자, (c)기금을 운용하는 사업자, 그리고 (d)규제와 감독을 책임지는 정부 등을 들 수 있음
- 퇴직연금제도의 건전한 발전을 위해서는 이상의 이해관련자들 간에 장기적인 안목에서의 생산적인 동행과 협력이 필수적이며 어느 한 곳에서라도 이상이 생기거나 협조체제가 흐트러지게 되면 제도발전에 치명적인 위험이 발생할 수 있음
- 이러한 제도적 특수성을 염두에 두고 이하에서는 퇴직연금제도의 건전한 발전을 위해 각 이해관련자들이 갖추어야 할 바람직한 인식과 역할분담에 대해 논하고 앞으로의 발전과제를 생각해 보고자 함

## II. 기업·시장·정부의 바람직한 인식과 역할분담

### ○ 제도의 규제와 감독자로서 정부의 책무와 역할

- 현황과 문제점

#### <퇴직연금제도에 대한 정부의 책무>

**제 34 조(정부의 책무 등)** ① 정부는 퇴직연금제도가 활성화될 수 있도록 지원방안을 마련하여야 한다. ② 정부는 퇴직연금제도의 건전한 정착 및 발전을 위하여 노사단체, 퇴직연금업무의 수행과 관련된 기관·단체와 공동으로 연구사업 지원 등 필요한 조치를 할 수 있다. ③ 정부는 퇴직연금제도의 급여 지급 보장을 위한 장치 마련 등 근로자의 급여 수급권 보호를 위한 방안을 강구하도록 노력하여야 한다.

- 근퇴법 제 34 조에는 퇴직연금제도 관련 정부의 책무를 규정하면서 제 1 항에서는, “ 정부는 퇴직연금제도가 활성화될 수 있도록 지원방안을 마련하여야 한다”고 규정하고 있음
- 제 2 항에서는 퇴직연금제도의 건전한 정착과 발전을 위한 연구사업의 지원, 제 3 항에서는 지급보장장치의 마련을 위한 노력의 의무 등을 규정하고 있음
- 그러나 퇴직연금제도가 도입된 지 5 년 이상이 지났지만 노동부의 법률 제·개정과 제도 활성화를 위한 홍보 및 컨설팅 사업 등을 제외하고는 범정부 차원에서의 세제지원과 제도 활성화를 위한 정책적 지원 등이 거의 없는 실정임
- 지급보장장치에 대한 구체적인 정책안이 아직 설정되어 있지 않은 상황임
- 아울러 현행법에 의하면 규제와 감독이 모두 사업자와 사용자로부터의 신고와 보고의 의무가 규제와 감독법의 대부분을 이루고 있으나 퇴직연금은 결과에 대한 책임 혹은 사후적 보상보다는 과정에 대한 감독과 모니터링 그리고 사전적 예방이 무엇보다 중요한 제도임
- 현행 규제와 감독체계에 이러한 과정적 감독과 시장에 대한 모니터링 및 평가 기제가 미흡한 실정임

- 과제

- 현행 우리나라 퇴직연금제도는 사용자와 사업자간 계약형의 지배구조를 띠고 있어  
사업자격과 판매의 건전성 등 주로 퇴직연금사업자 중심의 감독에 초점이 맞추어져 있음
- 따라서 시장에서는 퇴직연금의 규제기관인 노동부 못지않게 퇴직연금사업자인 금융기관을  
감독하는 금융감독의 역할을 중요하게 인식하고 있음
- 그러나 근로자의 수급권보호 침해 위험은 금융기관의 파산보다는 사용자(기업)가  
기여의무(contribution duty)를 성실하게 이행하지 않을 때 보다 심각하게 나타나며, 특히  
확정급여형의 경우가 더욱 그러함
- 우리나라 퇴직연금은 도입된 기간이 짧고 제도운영이 기금형이 아닌 계약형으로 운영되고 있으므로 네덜란드나 호주 등과 같은  
위험기준 건전성 규제를 도입하기는 상당한 시간이 필요할 것이나 DB 형 퇴직연금에 대해 설정된 제한적인 적립률(60%)을  
제고시키고 미적립퇴직금의 적립화가 우선과제라 할 수 있음
- 선진국형의 위험기준 건전성 규제는 DB 의 경우 100% 완전적립이 제도적으로나  
실질적으로 이루어진 이후에, DC 의 경우에는 보다 자율적인 투자환경이 마련된 이후에  
도입이 검토되어야 할 것임
- 한편 연금제도에 대한 규제와 감독의 세계적인 추세는 사후적 보장 보다는 사전적 예방과  
모니터링의 강화이며 영국의 PPF(pension protection fund)와 TPR(the pension regulator)  
그리고 홍콩의 Public Pension Actuary 의 역할 등을 벤치마킹할 필요가 있음
- 따라서 우리에게서는 이러한 선진 감독체계를 구축할 인적 물적 자원과 인프라에 대한  
투자과 개발이 향후의 중요한 과제로 남아 있음

○ 제도운용을 위탁받은 사업자의 역할과 책무

**<퇴직연금사업자의 책무>**

**제 33 조(퇴직연금사업자의 책무)** ① 퇴직연금사업자는 이 법을 준수하고 가입자를 위하여 성실하게 그 업무를 하여야 한다. ② 퇴직연금사업자는 제 28 조제 1 항(운용관리업무) 및 제 29 조 1 항(자산관리업무)에 따른 계약의 내용을 지켜야 한다. ③ 퇴직연금사업자는 정당한 사유 없이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 해서는 아니 된다.

- 현황과 문제점

- 근퇴법 제 33 조에는 퇴직연금사업자의 책무에 대해 규정하면서 선진국의 신탁법에 규정된 내용과 유사한 신의성실의 의무를 부과하고 있음
- 즉 연금사업자의 계약의 내용을 성실하게 지켜야 할 뿐만 아니라 가입자의 이익을 침해하는 행위를 해서는 아니된다고 규정하고 있음

구체적으로 퇴직연금사업자가 (1) 계약체결 시 가입자 또는 사용자의 손실의 일부 또는 전부를 부담할 것을 약속하는 행위 (2) 가입자 또는 사용자에게 대통령령으로 정하는 특별한 이익을 제공하는 것을 약속하는 행위 (3) 자기 또는 제 3 자의 이익을 도모할 목적으로 특정 운용 방법을 가입자 또는 사용자에게 제시하는 행위 등을 하는 것을 금하고 있음

- 그러나 현재 시장 측면에서는 퇴직연금 사업자들 간에 퇴직연금 ‘상품’ 홍보와 판매전략에만 매진하고 있는 현실이 문제임
- 퇴직연금제도의 특수성은 사적연금으로서 민간부문에 의해 적립되고 운용되지만 사회정책적으로는 공적인 성격이 강한 제도임
- 미국의 ERISA 법이나 영국의 연금보장기금(Pension Protection Fund)과 감독기구(TPR: The Pension Regulator) 등은 모두 기업의 자율에 의한 사적(private) 기업연금제도에 대한 규정과 보호·감독제도들임
- 특히 우리나라의 퇴직연금제도의 경우 법정 퇴직금이 연금제도화한 것인 만큼 명목상으로는 사적연금이지만 OECD(2004)의 새로운 정의와 분류에 따르면 공적연금에 가까운 제도임

- 과제

- 따라서 퇴직연금 사업자 역시 단기적인 이익보다는 장기적인 안목에서 제도의 발전과 성숙을 위해 다 같이 노력한다는 차원에서 사업을 해야 할 것임
- 그러나 현실적으로 현재 시장에서는 퇴직연금이 노후소득보장을 위한 사회적 '제도'로서 인식되기 보다는 연금시장의 '상품'으로 인식되어 사업자들간의 과당경쟁이 이루어지고 있음
- 근로자(사용주)들 또한 퇴직연금을 일반 금융상품과 혼돈하여 단기적인 실적이나 이익을 중심으로 사업자와 파트너를 선택하고 있는 경향이 있는 점임
- 우리나라 퇴직연금제도는 선진국과 같은 '선량한 수탁자'의 의무에 기초한 트러스트(trust) 기반이 미약한 상황에서 운영되고 있는 상황이라서 과당경쟁에 기반한 제도의 왜곡과 리스크의 누적은 더욱 우려스러운 것임
- 퇴직연금은 사용자와 근로자간의 길게는 몇 십년에 걸쳐 실현되는 장기약속이며 금융계약임
- 따라서 퇴직연금 사업자와 근로자(기업)의 선택과 계약도 장기적인 관점에서 제도를 어떻게 합리적이고 안정적인 방향으로 운영할 것인가가 선택과 판단의 기준이 되어야 할 것임
- 아울러 퇴직연금시장도 사업자간의 공정한 경쟁과 상호 견제균형에 의해 장기적인 관점에서 점차적으로 키워나가야 수급권자인 근로자들의 신뢰를 얻게 되고 안정적인 시장의 확대도 기대할 수 있을 것임
- 미국과 영국 등 선진국의 경우를 보더라도 퇴직연금 시장이 차지하는 규모나 사회적 중요성은 정부나 기업의 역할도 중요했지만 시장의 건전한 역할도 컸다고 평가되고 있음
- 만약 선진국의 금융권이 근로자들의 노후소득을 위한 퇴직연금기금을 단기상품처럼 취급하고 영업실적에만 몰두했다면 지금의 제도화된 퇴직연금 시장이 발전할 수 없었을 것임
- 아직 신탁구조와 신탁문화가 미발달한 한국적 금융환경에서는 특히나 퇴직연금기금의 운영을 위탁받은 사업자들의 자발적 상부상조가 무엇보다 중요함
- 현행 근퇴법 제 33 조에는 퇴직연금사업자의 책무에 대해 8 항에 이르기까지 자세하게 규정하고 있으나 보다 중요한 것은 자발적 인식과 자율적 규제임
- 이러한 차원에서 퇴직연금 사업자협회와 관련 기구가 향후 퇴직연금의 발전을 위해 필요한 사안이라고 보여 짐
- 사업주와 근로자의 입장에서 사업자를 선택할 때도 이러한 제도적 고려요인들이 함께 고려되어야 할 것임
- 즉 퇴직연금기금의 운용을 위탁하는 데 있어서 당장 눈앞에 달콤한 이익보다는 장기적인 건전성과 성장성을 우선 고려하는 문화와 풍토가 우선 정착될 때 그러한 토양에서 건전하고 신뢰할 수 있는 사업자가 성장할 수 있을 것임

○ 제도의 스폰서로서 사용주의 바람직한 인식과 책무

**<사용자의 책무>**

**제 32 조(사용자의 책무)** ① 사용자는 법령 및 퇴직연금규약을 준수하고 가입자 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항에 관하여 성실하게 이 법에 따른 의무를 이행하여야 한다. ② 퇴직연금제도를 설정한 사용자는 매년 1 회 이상 가입자에게 해당 사업의 퇴직연금제도 운영 상황 등 대통령령으로 정하는 사항에 관한 교육을 하여야 한다. 이 경우 사용자는 퇴직연금사업자에게 그 교육의 실시를 위탁할 수 있다. ③ 퇴직연금제도를 설정한 사용자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 해서는 아니 된다. 1. 자기 또는 제 3 자의 이익을 도모할 목적으로 운용관리업무 및 자산관리업무의 수행계약을 체결하는 행위 2. 그 밖에 퇴직연금제도의 적절한 운영을 방해하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

- 현황과 문제점

- 현행법에서는 퇴직연금과 관련하여 사용주에게는 첫째, 성실하고 정기적인 기금적립의 의무, 그리고 둘째, 퇴직연금제도에 대한 교육의 의무가 지워져 있으며(근퇴법 제 32 조)
- 여기에 퇴직연금을 운영해 줄 대리인인 사업자를 선택할 때 수혜자인 근로자의 이익을 최우선으로 하는 신중하고 현명한 선택을 요구하고 있음
- 또한 현행 퇴직급여보장법 제 19 조와 제 20 조에는 가입자교육을 사용자의 책무로 규정하고 있으며, 사용자는 이를 퇴직연금사업자에게 위탁 가능하도록 되어 있음
- 성실한 기금적립의 의무이행과 관련하여 제도적인 측면에서는 현재 국내의 재정건전성을 위한 최소 적립비율이 60% 수준으로 근로자 수급권 보장을 위한 충분한 기준이 되지 못하고 주요 선진국 기준과 비교해볼 때도 낮은 수준에 머무르고 있음
- 또한 법인세제상 장부기재 만으로도 퇴직금추계액의 30%를 손비인정하고 있어 대부분의 DB 제도 가입 기업은 손비인정 효과를 극대화 할 수 있는 퇴직금의 60~65% 수준까지만 적립하고 있음
- 그럼에도 불구하고 미적립에 대한 제재규정이 없고 DB 형제도 적립금의 과·부족 처리에 대한 법적 근거도 미비함에 따라 근로자 수급권 보장의 제약요소로 작용하고 있음
- 다음으로 교육의무와 관련하여 시행령 18 조에서는 퇴직연금 형태별로 가입자교육 내용을 규정하고 있지만 대부분 퇴직연금사업자에게 대가 없이 위탁되고 있는 실정이어서 교육의 질과 객관성,중립성을 담보하기 어려운 상황임
- 아울러 법적으로는 사용자에게 의무만 부과한 채 그 세부적인 내용에 대해서는 아무런 규정이 없어 감시감독의 기능이 없는 것이 현실임



- 과제

- 제도의 스폰서로서 사용주의 첫 번째 책무는 '성실하고 정기적인 기금적립의 의무', 즉 재정건전성을 유지해야 할 책무임
- 따라서 퇴직연금제도의 건전한 발전을 위해서 사용주는 무엇보다 기금적립이 적정시기에 적정수준에서 이루어질 수 있도록 노력하는 것임
- 사실 퇴직연금제도는 퇴직일시금제도보다 사용주로서는 운영의 코스트가 더 많이 드는 것이 사실이며 무엇보다 기금의 사외적립에 따른 금융비용 그리고 퇴직연금제도 운용을 위한 위탁비용 등이 새롭게 발생할 수 있음
- 그럼에도 불구하고 퇴직연금제도는 장기적으로 기업과 근로자 모두에게 도움이 되는 제도임을 인식할 필요가 있음
- 무엇보다 향후의 글로벌 경제에서는 기업의 회계투명성과 표준화에 대한 전방위적인 압력을 받게 될 것이며, 여기에 우리 기업들에 있어서 치명적인 결함 가운데 하나가 미적립 퇴직금 채무라는 것은 국제적으로 잘 알려진 사실임
- 따라서 퇴직연금제도 하에서의 기금적립이 장기적으로는 기업회계의 투명성과 경영의 예측가능성을 제고할 수 있다는 인식을 가질 필요가 있으며 이제는 미적립 퇴직일시금 제도에서 적립 퇴직연금제도로의 전환을 적극적으로 모색해야 할 것임
- 사용주의 두번째 주요 책무는 가입자에 대한 양질의 교육을 제공하는 것임
- 따라서 향후 가입자교육은 사용자 또는 위탁받은 퇴직연금 사업자는 가입자교육 충실의 의무를 관계법에 규정하고 세부적으로는 아래와 같은 내용이 반영되어야 할 것임
- DB의 경우 위탁받은 자는 사용자에게 반기별로 가입자 교육 현황을 통보
- DC/IRA의 경우 사용자 혹은 위탁받은 자는 가입자에게 반기에 1회 이상 이용 가능한 통신수단을 이용하여 가입자 교육의 의무를 통보하도록 함
- 사용자 혹은 위탁받은 자는 지방노동관서에 교육이수현황 및 미이수자 이수 불가능사유를 소명해야 하도록 함
- 일본의 경우 충실하고 전문적인 정보와 교육의 제공을 위해 가입자 교육을 운용관리기관에 위탁을 할 수 있고 운용관리기관은 전문교육기관에 재위탁할 수 있는 방향으로 가고 있음
- 우리도 양질의 교육 제공을 위해 일정 자격을 갖춘 퇴직연금 교육전문기관이 교육을 위탁 받아 시행할 수 있는 법제도적 장치를 마련할 필요가 있음

## ○ 급여의 수혜자로서의 근로자의 권리와 책임

### - 현황과 문제점

- 우리나라 퇴직연금의 경우 사용주의 전액 부담으로 기금이 적립되나 현행 법에 의하면 아무리 사용자가 원하더라도 근로자의 동의 없이는 퇴직연금제도가 시작될 수 없도록 되어 있음
- 또한 과거의 잘못된 정책에 의해 아직 퇴직금의 중간정산제도가 존재하고 있기 때문에 퇴직금을 어떻게 할 것인가에 관한 한 근로자의 선택권은 거의 제한이 없다고 볼 수 있음
- 더욱이 노동조합 측에서는 여전히 대법원의 판례를 들어 퇴직금이 어디까지나 '후불임금'이라는 견해를 유지하고 있는 상황임
- 그러나 미적립에 따른 지급보장의 결여, 일시금으로 인한 미래를 위한 적립의 어려움, 그 결과 은퇴 후 노후소득원의 감소 및 노인빈곤의 증대 등이 현재 퇴직일시금이 가지고 있는 사회적 비합리성임
- 따라서 현재의 소비를 위한 퇴직일시금을 미래의 노후를 위한 퇴직연금으로 전환하는 것은 사회적 합리성과 공익성을 확보하는 것이라고 볼 수 있음
- 현재 퇴직연금제도가 도입된지 5년 이상이 지났지만 시장의 경쟁과 이니셔티브에 의한 초기의 도입을 제외하고는 별 진전이 없는 것은 사용주들보다는 근로자나 노조 측의 소극적인 자세가 더 큰 요인임
- 그러나 선진국의 경우 적절한 노후소득 확보의 중요성을 누구보다 근로자들이 더 잘 알고 필요로하기 때문에 기업복지 중 무엇보다 퇴직연금이 잘 되어 있는 기업에 취업하기를 희망하고 있으며 인구 고령화시대에는 더욱 중요한 제도임

### - 과제

- 이 시점에서 우리 근로자와 노동조합은 퇴직연금제도와 관련하여 단기안적인 이기주의를 넘어서 사회적 합리성과 공익을 위해 보다 장기적인 안목에서 적극적이고 합리적인 선택을 할 필요가 있음
- 이제 우리 근로자들도 직장을 옮기거나 퇴직을 하게 될 때마다 사용주에게 퇴직일시금 받는 것으로 만족하는 후진국형 근로자에서 직장을 몇 군데를 옮기던 어디에서 근무를 하든 평생동안 일하면서 노후소득원이 차곡차곡 쌓여가고 은퇴 후 먹고살 것 걱정하지 않아도 되는 선진국형 제도를 선택해야 할 시점임
- 아울러 퇴직금이 법정 제도로 존재하고 있는 상황에서 퇴직연금제도로의 전환을 위한 선택은 집단적 노사관계영역이 아닌 개별적 근로기준이나 근로복지의 영역으로 보아야 할 것임
- 이에 맞게 퇴직금제도로의 전환은 개별 근로자의 선택권으로 관련법을 개정할 필요가 있음

한국노동연구원 방하남 선임연구위원 (02-783-5173, hnphang@gmail.com)