

I. 서론

1. 연구 배경

우여곡절 끝에 2005년 12월부터 퇴직연금의 근거법인 「근로자퇴직급여보장법」이 시행됨에 따라 퇴직연금제도가 도입되었다. 이에 따라 기업은 노사 합의에 의하여 기존 퇴직금 제도를 유지하거나 또는 새로 도입된 퇴직연금제도를 선택하여 운영하고 있다.

그 동안의 퇴직연금 제도 도입 성과를 보면 그다지 순조로운 증가세를 보이고 있지 못하다. 즉, 노동부 자료에 의하면 금융회사들이 퇴직연금 상품을 시판한 2005년 12월 19일 이후 2006년 12월 말까지 퇴직연금에 가입한 사업장은 총 15,405개소이고, 퇴직연금 적립금액은 8,000억 원에 못 미치고 있다. 기업규모측면에서 볼 때, 전체 퇴직연금계약의 약 87%가 소기업 중심인 것으로 나타났다.

돌이켜보면 퇴직연금제도 도입 필요성에 대한 논의는 사실 1990년대 초반부터 제기되어 왔다. 이는 1953년 이후 유지되어온 퇴직금제도가 퇴직급여 수급권의 보장이나 노후보장을 위해 여러 문제점을 지닌데 기인한다. 그러나 한국 사회의 노령화 속도가 세계에서 가장 빠르게 진행되고 있고 이에 따라 국가적으로 장래에 많은 부정적인 영향이 발생할 수 있음을 피부로 느끼기 시작하고서야 비로소 도입되어 아쉬운 바가 적지 않다. 비록 뒤늦게 그리고 불완전하게 출발하였지만 퇴직연금제도의 성공적 정착은 근로자 노후보장 측면에서 그리고 국민경제적 측면에서 대단히 중요하다 할 것이다.

근로자의 퇴직급여 수급권 보장이 퇴직연금제도의 주요 목표 중 하나이기에 퇴직연금제도의 설치와 운용 및 지급에 있어서 다양한 수급권 보호 장치가 필요하다. 주지하듯 근로자에게 연금 적립금의 운용 책임이 있는 확정기여형(defined contribution plan, 이하 DC)과는 달리 사

용자가 연금 적립금의 운용책임을 지는 확정급여형(defined benefit plan 이하 DB)의 경우, 근로자가 퇴직급여 수준과 보장에 미칠 수 있는 영향력은 제한적이다. 따라서 확정급여형을 선택한 근로자에게는 연금 적립금의 운용에 있어 사용자 또는 운용관리기관인 금융회사가 유발하는 정보의 비대칭 및 대리인 문제가 보다 심각하게 작용할 가능성이 있으므로 보다 높은 수준의 보호 장치가 필요해진다.

퇴직연금제도를 앞서 도입한 국가에서 발견되는 확정급여형 퇴직연금의 수급권 보호를 위한 제도는 크게 보아 퇴직연금의 설치, 운영, 시장 감독 및 사후적 보장 장치로 나누어 볼 수 있다. 우리의 경우에도 근로자퇴직급여보장법 및 시행령, 시행규칙 그리고 퇴직연금감독규정에서 이를 위한 다양한 규정을 두고 있다. 예컨대 퇴직연금을 운영하고자 하는 퇴직연금사업자(금융기관)는 재무건전성 및 인적, 물적 요건을 갖추어 금융감독원에 등록하도록 되어 있으며(법 제14조), 연금 적립금의 보호를 위하여 금융기관과 계약 체결 시 근로자 명의로 적립금이 보호되는 보험계약과 신탁계약만 허용하고 있다(법 제16조). 적립금의 안정적 운용을 위해 이와 관련한 감독은 노동부의 위임을 받아 금융감독위원회가 수행하며(법 제17조), 한편 퇴직연금사업자에게는 선량한 관리자로서의 주의의무(법 제17조) 및 기타 성실한 업무를 수행할 책무(법 제20조)가 지워진다. 사용자는 매년 1회 이상 가입자에게 퇴직연금 운영 등 법령에서 정한 사항을 교육시킬 책무 등을 갖는다(법 제19조).

퇴직연금제도의 설치 및 운영 상 엄격한 요건과 감독체제를 마련하여도, 확정급여형의 경우 연금기금이 지급불능 상태에 처할 위험은 항상 존재한다. 지급불능의 대표적인 사례가 사용자가 파산 하는 경우인데, 미국, 캐나다, 영국 등 퇴직연금 도입국가에서는 기업 파산 시 근로자의 퇴직급여를 대신 지급해주는 지급보증제도를 운영함으로써 사후적 보장 장치를 확보하고 있다. 이런 맥락에서 볼 때 우리의 경우 물론 제도 도입 초기이기 때문이지만 감독체계 상 지급보증장치에 대한 부분이 미흡하다. 즉, 현재 법 제21조(정부의 책무 등)3항에서 '정부는 퇴직연금의

지급보증장치 마련 등 근로자의 수급권 보호를 위한 방안을 강구하도록 노력하여야 한다'라고 규정하고 있어, 향후 정부가 근로자 퇴직급여 수급을 위해 최후 보장 역할을 천명한 것으로 해석되지만 이는 구체성이 결여된 선언적 규정이다.

사후적 지급보장의 필요성은 현행 규정 상 낮은 최소적립 수준 때문에 더욱 요청된다. 즉, 시행령 제4조는 확정급여형 퇴직연금제도의 책임준비금 적립수준을 최소 60%로 규정하고 있다. 이는 퇴직연금 도입 초기에 기업 부담을 경감하기 위한 조치로 알려지고 있지만, 미국이나 영국 등이 요구하는 100% 완전적립에 비해 낮은 수준이라는 것 또한 사실이다. 퇴직연금제도의 재정건전성 확보 측면에서 적정한 적립 수준은 핵심적 중요 사안이기 때문에 현행 최소적립수준은 DB형 제도 가입자의 수급권을 적절히 보호하는 조치와는 거리가 멀다. 또 부담금을 제대로 납부하지 않을 경우에도 강제할 마땅한 방법이 없다. 따라서 향후 DB형 제도를 선택할 유인을 제공하기 위해서도 이와 관련한 사후적 지급보증 체계를 어떻게 구축할 것인가에 대한 논의가 필요해진다(류건식·신문식(2006)).

지급보장제도도 일종의 보험 제도이므로 이를 구축하고 운영함에 있어 핵심 사안이 보험료를 책정에 관한 것이다. 너무 낮은 수준의 보험료를 책정할 경우 이는 궁극적으로 정부의 재정 부담으로 귀결되기 십상이다. 또 너무 높은 수준의 보험료가 적용될 경우, 기업은 부담금 증가를 우려하여 확정급여형제도로의 전환을 꺼리게 된다. 즉 기업에서 운영하는 확정급여형 연금제도로부터 얼마의 보험료를 어떤 방식으로 부과할 것인가는 사후적 지급보장제도의 핵심으로 부각된다. 그러나 이러한 요율 수준은 최소적립규제(Minimum funding requirement), 기업의 재무상태, 연금자산의 투자 행태 등과 밀접한 연관을 지니고 있기에 이런 측면과 같이 연계하여 요율산정체계가 구축되어야 한다. 본 연구의 필요성은 이런 배경에서 제기된다.

한편 확정기여형 퇴직연금의 경우, 전액 사외위탁으로 운영되며 근로자

가 투자대상을 선택하므로 지급보장제도는 원칙적으로 불필요하다. 그러나 스위스, 칠레와 같은 남미 국가의 경우처럼 DC형에 대해 수익률을 보장하는 경우도 존재하며, 사실 우리의 경우도 노조 측에서 이러한 수익률 보장을 요구하는 의견이 있기도 하다. 따라서 확정급여형이 주된 형태가 된다 할지라도 일정 수준의 수익률 보장이 이루어져야 하는 상황이 전개 된다면, 이러한 보장 제공을 위해서도 지급보장제도의 역할에 대한 연구는 요구될 수 있다(Pennacchi(1999)).

2. 선행연구

확정급여형 퇴직연금제도와 관련된 사후적 지급보증제도에 대한 선행 연구는 이순재외(2005)를 들 수 있다. 여기에서는 퇴직연금의 지급보증 제도를 운영하는 8개 국가의 제도를 비교분석하는 것을 주된 목적으로 한 가운데 부차적으로 지급보증기구의 지배구조, 지급보증방식에 대한 방향을 제시하고 있다. 다만 최초의 연구라는 특성에 기인하지만, 일단 ‘개괄적’인 차원에서 조사연구가 이루어진 것이 그 한계라 하겠다.

3. 연구 목적 및 범위

전술한 바와 같이 근로자 수급권 확보 차원에서 확정급여형 연금제도의 사후적 지급보증제도의 필요성이 중장기적으로 제기될 가능성이 높다. 이런 맥락에서 기존의 제도적 연구에서 미흡한 부분을 보강할 필요성이 대두된다. 본 연구의 목적은 우리에게 많은 교훈과 시사점을 줄 수 있는 선진 사례로서 미국과 영국의 지급보증제도를 요율산출 측면을 중심으로 문헌조사를 통해 살펴보는데 있다.

미국과 영국을 연구의 대상으로 삼는 이유는 아래와 같다. 첫째, 미국

과 영국은 오랜 퇴직연금제도의 운영 역사를 갖고 있기에, 이제 시작된 한국의 퇴직연금제도와 관련하여 많은 참조의 대상이 된다. 수급권의 보호, 최소적립기준의 운용, 세제, 자산의 운용, 지배구조 등이 이에 해당된다. 예컨대 류건식·신문식(2006)이 지적한 바와 같이 우리는 현재 “적립과부족 시 적기시정조치에 대한 구체적인 방안이 마련되어 있지 않은 상태이다.”(p. 85) 그리고 이러한 사항은 지급보증기구의 요율 책정에 중요한 요인으로 작용한다.

둘째, 지급보증제도 측면에서, 미국의 연금지급보증공사(Pension Benefit Guaranty Corporation, 이하 PBGC)는 가장 오랜 역사를 갖는다. 1974년 설립된 PBGC는 30년이 넘는 역사를 갖고 있어 다양한 시사점을 후발국에 제공하고 있다. 특히 PBGC는 최근 들어 재정상태가 급격히 악화된 나머지 1980년대 후반 발생한 금융위기 이후 제2의 금융위기를 야기할 수 있는 잠재적 진원지로 일각에서 평가할 정도이다. 이에 따라 연금개혁에 대한 심각한 논의가 이루어진 결과 2006년 연금보호법(the Pension Protection Act of 2006)이 2006년 8월 17일 부시대통령의 법안 서명으로 법제화되었고, 주요 내용으로 적립규제의 강화, PBGC 요율 체계의 개선 등과 같은 사항이 포함되었다.

셋째, 영국도 미국과 같이 퇴직연금제도의 역사가 장구하지만 지급보증제도를 운영하고 있지 않다가 연금법의 개정과 함께 2005년에 연금보호기금(Pension Protection Fund, 이하 PPF)을 출범하였다. 영국은 자유방임적 특성이 강한 규제환경을 견지해왔지만 퇴직연금의 사후적 지급보증에 대해서는 결국 미국의 모델을 채택한 것이다. 사후보증제도에 정부가 계속 개입할 필요가 있는가라는 의견이 일각에서 제기되기도 하지만, 영국은 공적기구로서 PPF를 설립한 것이기에 특히 관심의 대상이 된다.(Ippolito(2004), Bodie(1996) 등) 나아가 PBGC와 더불어 PPF는 적지 않은 급여(연간 한도 26,050파운드(2005년 기준))를 보장하고 있고, 이런 측면에서 명목상 유지되고 있는 캐나다 온타리오주의 경우와 대조적이다(이순재 외(2005)). 요컨대 미국식 접근 방법을 채택한 후발 주자

이기에 영국의 PPF는 우리에게 관심의 대상이 되지 않을 수 없다.

넷째, 전술한 근퇴법 21조3항은 향후 지급보장기구의 운영이 정부에 의해 이루어질 가능성이 높다는 것을 내포하는데 정부가 주도적 역할을 하는 대표적인 국가는 실상 미국과 영국이다.

이런 맥락에서 본 연구는 미국과 영국의 경우에 초점을 맞춘다. 그리고 지급보증제도의 운영에 있어 핵심적인 사안으로 대두되는 것이 요율 체계 문제이기에, 이에 국한하여 PBGC와 PPF에 대해 살펴보고자 한다. 다만 요율은 보상범위, 적립수준 등과 밀접히 연계되므로 이런 측면들이 논의의 범주에 포함되지 않을 수 없다¹⁾.

한편 지급보증기구는 경제적으로 모럴해저드, 역선택 등의 동기를 기업에 제공시키기도 한다. 이는 이미 오래 전부터 은행권의 예금보장기구와 관련하여 인식되어온 문제이기도 하다. 나아가 지급보증기구가 제공하는 보험은 기업의 관점에서 풋옵션(put option)이라는 인식 하에 옵션가격결정이론 체계에서 조명해온 일련의 이론적 연구들이 있다. 이러한 연구들은 모델링을 통해 보험의 가치뿐만 아니라 퇴직연금 지급보증기구와 기업의 퇴직연금재무정책 등의 상관관계를 경제적으로 설명하는데 유용하게 활용되어 왔다. 이런 맥락에서 본 연구는 이러한 이론적 연구에 대해 종합적으로 조사·정리하고자 한다.

결론적으로 퇴직연금 지급보증제도를 향후 도입할 경우 어떠한 보험료율 체계를 운영하는 것이 바람직한지를 모색하기 위해 이론적 측면과 미국과 영국의 사례 연구적 측면을 종합적으로 살펴보는 것이 본 연구의 범위이다.

1) 예컨대 다른 조건이 동일하다면 최소적립규제가 철저히될수록 요율 수준은 낮아져야 한다.