

요약

I. 서론

- 최근 들어 퇴직연금사업자 및 감독당국은 호주의 퇴직연금제도(Superannuation)에 주목하고 있음
 - 호주 퇴직연금제도는 각종 국제비교(Melbourne Mercer Global Pension Index, Willis Towers Watson, OECD, 세계은행) 순위에서 최상위권에 속해 있음
- 본 연구에서는 호주 퇴직연금제도의 전반적인 개관뿐만 아니라 주목 대상인 디폴트 투자상품의 도입 배경, 지정 요건 및 공시 방법, 디폴트 보험제도 및 인출상품에 대한 논의 내용을 소개하고 시사점을 도출하고자 함
 - 호주의 경우 계약형 지배구조는 미미하고 신탁법(Trust Law)에 근거한 기금형 중심으로 운영되고 있음
 - 그럼에도 불구하고, 최근 기금형과 계약형에 대한 감독이 소비자보호라는 측면으로 수렴되고, 우리나라의 경우 중소기업연합형 퇴직연금제도를 도입할 예정이므로 호주의 사례는 시의적절한 시사점을 줄 것임

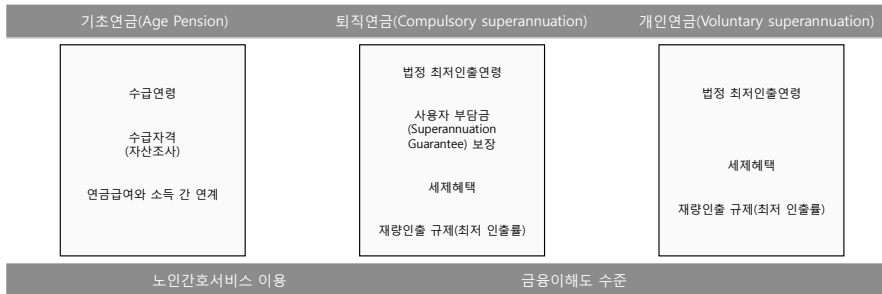
II. 호주 퇴직연금제도 현황

- 호주의 노후소득보장제도는 3층 체계를 갖추고 있으나, 2층인 퇴직연금제도(확정 기여형 중심)를 중심으로 빠르게 성장하고 있음
 - 1층 기초연금은 자산조사를 통해 수급자를 선발하며, 자산 및 소득(퇴직연금 포함)이 증가함에 따라 수령금액이 삭감되는 방식임
 - 2층 퇴직연금은 1992년 사용자 부담금 의무화를 계기로 전국민 대상으로 확대

되었으며, 기초연금을 보완·대체하기 위해 사용자 부담률을 지속적으로 인상시키는 정책(1992: 3% → 2025: 12%)을 단행함

- 3층 개인연금은 특정 집단의 퇴직연금 가입을 장려하기 위해 추가부담금 및 저소득 계층에 대한 세제혜택을 부여하고 정부보조금을 지급하는 방식임

〈요약 그림 1〉 호주 3층 노후소득보장시스템



자료: Australian Government Productivity Commission(2015. 7), "Superannuation Policy for Post-Retirement", *Productivity Commission Research Paper*, Vol. 1

〈요약 표 1〉 사용자 법정부담금 수준

(단위: %)

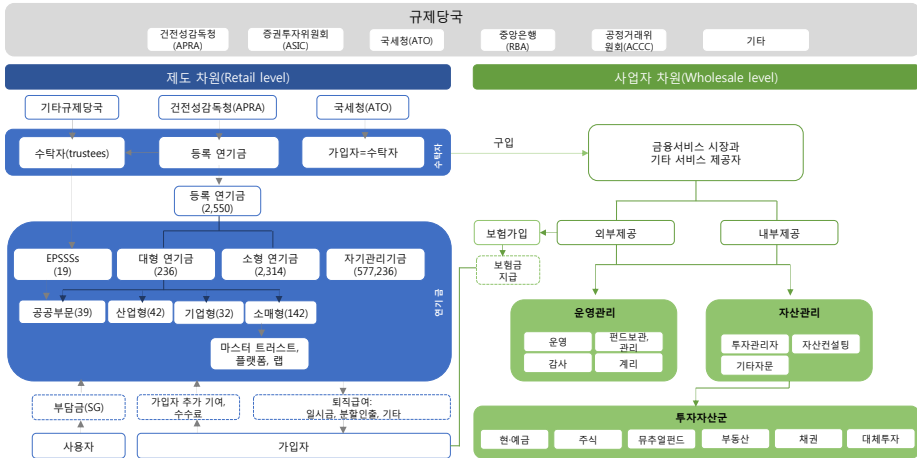
1992 ~1994	1995 ~1997	1998 ~2000	2000 ~2001	2002 ~2014	2015 ~2020	2021	2022	2023	2024	2025
3.0	6.0	7.0	8.0	9.0	9.5	10.0	10.5	11.0	11.5	12.0

자료: Vanguard(2017. 6), *Australian Superannuation System Overview*

- 호주의 퇴직연금제도는 다양한 이해관계자가 관여하고 있는데, 큰 축은 퇴직연금 기금(연기금) 수탁자, 이를 감독하는 감독당국과 제도운영에 필요한 상품과 서비스를 제공하는 사업자로 대별됨

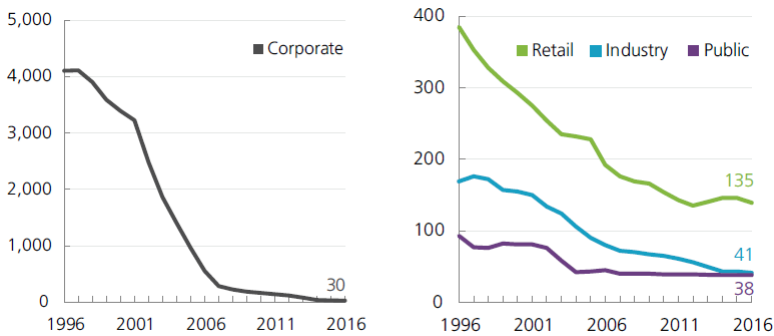
- 연기금은 기업형기금, 산업형기금, 공공부문, 소매형기금 및 자기관리기금으로 구분되며, 1990년대 후반 이후 인수합병을 통해 시장집중도가 높아졌음

〈요약 그림 2〉 호주 퇴직연금시스템 개관



주: 1) 괄호 안 숫자는 2016. 6. 30 기준 감독당국(APRA)에 보고된 것임
 2) EPSSSs: 등록된 연기금 중 공적제도와 자기관리기금을 제외한 것임
 3) 소형 연기금은 집합투자신탁(Pooled Superannuation trusts) 포함한 것임
 자료: Australian Government Productivity Commission(2016. 11), "How to Assess the Competitiveness and Efficiency of the Superannuation System", *Productivity Commission Research Report*

〈요약 그림 3〉 호주 연기금 개수 추이(1996~2016년)



자료: ASFA(2017. 3), "The Australian Superannuation Industry"

- 규제당국으로는 감독 대상 및 분야에 따라 건전성감독청(APRA: 연기금), 증권 투자위원회(ASIC: 사업자 영업행위 및 소비자보호), 국세청(ATO: 자기관리기금)이 있고, 업무협약을 통해 상호 협력함

〈요약 표 2〉 호주 퇴직연금제도 감독기관

건전성감독청(APRA)	증권투자위원회(ASIC)
· 연기금 지배구조	· 공시요건
· 투자관리	· 민원처리
· 보험 및 아웃소싱 계약	· 금융상품(펀드, 보험, 예금 등)
· 준법감시(유동성, 리스크관리 등)	· 불공정영업행위(자문서비스 포함)
· 수탁자 책무	-

자료: Vanguard(2015. 7), *Australian Superannuation System Overview*

- 호주의 퇴직연금 규모(2017. 6. 30 기준)는 적립금 \$2.5조, 계좌 수 2천 8백여만 개 (전체 인구 2천 5백만 명), 계좌당 적립금 \$84,000, 연기금 수 228개(자기관리기금 제외) 수준임

〈요약 표 3〉 호주 연기금 유형별 개수 및 적립금 규모(2017. 6. 30)

구분	연기금 수 ¹⁾ (개)	계좌 수 (천 개)	적립금 (\$10억)	계좌당 적립금 (\$1,000)
기업형기금	26	329	59	168
산업형기금	40	11,272	543	45
공적기금	37	3,570	561	162
소매형기금	125	12,313	589	47
자기관리기금	598,596	1,128	699	595
집합투자 ²⁾	40	-	136	-
책임준비금 ³⁾	-	-	54	-
전체	2,283	28,612	2,504	84

주: 1) 연기금 개수는 APRA의 감독을 받는 기업형기금, 산업형기금, 공적기금, 소매형기금 합계임

2) 공동 운용하는 집합투자신탁의 총자산은 기금별 자산에 포함되어 있으므로 전체 규모 산출 시 제외됨

3) 생명보험회사의 책임준비금을 의미함

자료: Australian Prudential Regulation Authority(2018. 3), "Statistics-Annual Superannuation Bulletin"

- 퇴직연금기금의 수익률은 적극적인 위험자산 투자로 높은 수준을 유지하였으나 글로벌 금융위기(2008~2009년) 때 폭락을 경험하였음
 - 2017년 투자수익률은 연기금 평균 9.1%(최저: 소매형기금 7.8%, 최대: 산업형기금 10.5%) 수준임

- 투자수익률은 글로벌 금융위기 포함 여부에 따라 2배 이상(미포함: 9.2% vs. 포함: 4.1%) 차이가 발생함
- 2017년 투자수익률 분포를 75번째 백분위 수(Q3)와 25번째 백분위 수(Q1) 간 격차(사분위 수 범위)로 비교하면, 산업형기금(1.5%p)이 가장 낮고 소매형기금(3.5%p)이 가장 높음

〈요약 표 4〉 호주 연기금 투자수익률

(단위: %, %p)

구분	기업형 기금	산업형 기금	공적 기금	소매형 기금	전체
연평균(2017)	9.2	10.5	9.3	7.8	9.1
25번째 백분위 수(Q1)	7.0	9.4	8.5	4.6	6.2
75번째 백분위 수(Q3)	9.9	10.9	10.9	8.1	9.2
사분위 수 범위(Q3-Q1)	2.9	1.5	2.4	3.5	3.0
5년 평균(2013~2017년)	9.3	10.2	9.7	8.1	9.2
10년 평균(2008~2017년)	4.5	4.9	4.8	3.1	4.1

자료: Australian Prudential Regulation Authority(2018. 3), "Statistics-Annual Superannuation Bulletin"

- 2016. 7. 1~2017. 6. 30 기준 연기금에서 지출한 수수료는 적립금 대비 0.8% 수준(운영관리: 0.5%, 자산관리 0.3%)이며 연기금 특성에 따라 0.5%(공적기금)~0.9%(소매형기금) 분포를 보임

〈요약 표 5〉 호주 연기금 수수료(2016. 7. 1~2017. 6. 30)

(단위: %)

구분	기업형 기금	산업형 기금	공적 기금	소매형 기금	전체
운영관리 수수료(A)	0.2	0.3	0.2	0.8	0.5
자산관리 수수료(B)	0.4	0.4	0.3	0.1	0.3
전체(A+B)	0.6	0.7	0.5	0.9	0.8

자료: Australian Prudential Regulation Authority(2018. 3), "Statistics-Annual Superannuation Bulletin"

Ⅲ. 디폴트 정책 및 효과

- 호주 정부는 가입자 선택권 확대 및 사업자(연기금) 간 경쟁 유도를 위해 2005년 연기금 선택제(Choice of Superannuation)를 도입하였으나, 가입자의 자발적 선택에 의한 연기금 변경은 극히 제한적인 것으로 나타남
 - 이를 계기로 정책당국은 확정기여형 퇴직연금제도에서 가입자의 타성이 매우 중요한 요인임을 인지하게 되었으며 이후 지속적으로 가입자 행태를 관찰하고 가입자 행동에 기반하여 정책을 수정·보완하게 됨

- 글로벌 금융위기 수익률 폭락을 계기로 Super System Review(또는 Cooper Review) 작업반에서 제도 전반을 점검하고, 정부 주도의 디폴트 투자상품(MySuper) 도입을 권고하였음
 - 정부에서 권고안을 수락함에 따라 2013. 7. 1 이후 부담금을 수령하는 연기금은 반드시 아래 조건을 충족시키는 MySuper 상품을 제공해야함
 - 단일상품으로 분산투자 충족(Single Investment Option)
 - 낮은 수수료
 - 표준화된 보고체계
 - 적용제외(Opt-Out) 방식으로 사망보험과 영구장해보험 상품 제공
 - 감독당국은 디폴트 투자상품이 충족시켜야 할 요건뿐만 아니라 서로 다른 사업자가 제공하는 디폴트 상품 간 비교가능성을 높이기 위해 공시요건, 공시항목 및 공시양식 등도 구체적으로 제시하였는데, MySuper 상품을 제공하는 사업자가 공시해야 하는 항목은 아래와 같음
 - 목표 수익률(Return Target)
 - 과거 수익률(Return For Previous Financial Years)
 - 목표 수익률과 과거 수익률 간 비교
 - 투자 리스크 수준
 - 수수료 및 기타 비용

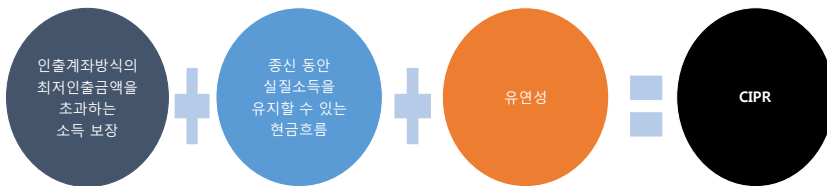
- MySuper 비중(2017. 6. 30)은 계좌 수 기준 56.3%, 적립금 기준 33.1%에 달하며 주로 활용하는 계층은 적립금 규모가 작은 청년층과 여성인 것으로 나타남
 - 디폴트 투자상품의 요건을 충족시키는 펀드로서 라이프 사이클 펀드, 목표만기 펀드 및 혼합형 펀드 등이 활용되고 있으며 라이프 사이클 펀드 활용도가 가장 높음
 - MySuper 도입으로 수수료 수준이 1% 이하(0.8%)로 낮아졌으며 소매형기금의 하락 폭이 가장 두드러졌음(적립금 대비 1.61% → 0.96%, 적립금 \$5,000 대비 연간 \$144 → \$120, 적립금 \$10,000 대비 연간 \$385 → \$263, 적립금 \$50,000 대비 연간 \$867 → \$551)

- MySuper 상품을 인가받고자 하는 연기금 수탁자는 디폴트(적용 제외) 방식으로 단체보험상품(필수: 사망보험, 영구장해보험, 선택: 소득보상보험)을 제공해야 함
 - MySuper 보유자 중 디폴트 보험 가입률(2017. 6. 30)은 사망보험 75.8%, 영구장해보험 67.8%, 소득보상보험 28.2% 수준임
 - 디폴트 보험제도로 인해 호주의 생명보험시장은 개인보험보다 단체보험 성장세가 더 높음
 - 2013~2015년 동안 연기금 단체보험을 통한 보험금 지급건수는 20만 건을 넘어 서고, 건당 지급 금액도 \$67,000에 달해 위험보장 기능이 상당히 높은 것으로 나타남

- 연기금에서 제공하는 디폴트 보험의 장점은 단체보험방식으로 가입하기 때문에 보험료가 매우 저렴하다는 것임
 - 단체보험에서는 성/연령/직종 간 단일률을 적용하는 경향이 높는데, 이로 인해 위험이 낮은 저연령, 사무직 계층이 위험이 높은 고연령, 생산직 계층을 보조하게 됨
 - 아울러 정액 보험료를 사용자 부담금에서 차감하기 때문에 보험료가 높아질수록 취약 계층의 투자재원은 감소하게 되어 적립금이 줄어드는 결과를 초래함

- 디폴트 보험에 대해 찬반 논쟁에도 불구하고 디폴트 보험이 호주 국민의 보장 갭(Underinsurance)을 메꾸는 긍정적 기능이 존재한다는 공감대가 형성되어 있음
- 호주의 퇴직연금제도가 성숙단계로 진입함에 따라 인출상품에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있으며, 정부는 디폴트 투자상품의 성공 경험을 토대로 인출상품(CIPR: Comprehensive Income Product for Retirement)에 충족시켜야 하는 조건을 제시하였음

〈요약 그림 4〉 인출상품(CIPR) 최저 요건



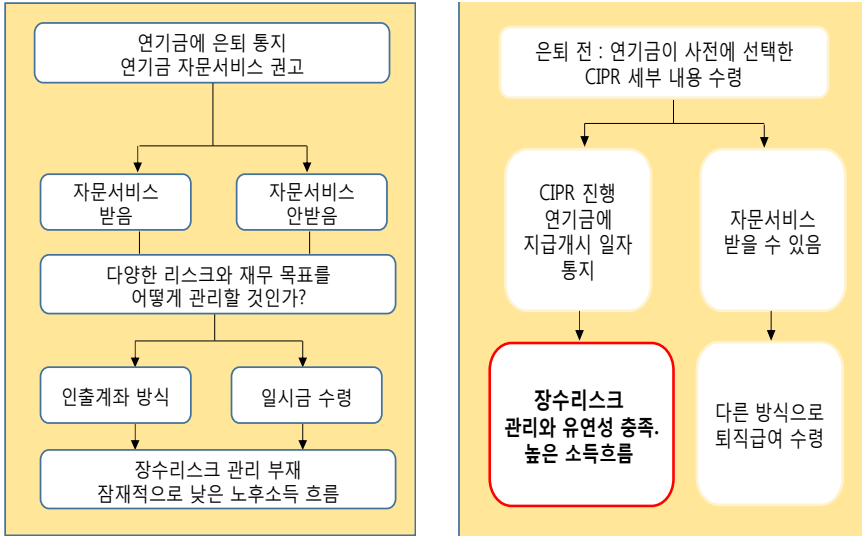
자료: Australian Government(2016. 12. 15), "Development of the Framework for Comprehensive Income Products for Retirement", *Discussion Paper*

- Financial System Inquiry(Murray Review)에서는 인출단계에 대한 의사결정 체계의 변경이 필요하다고 권고하였음

〈요약 그림 5〉 Murray Review 인출단계 권고

〈현재〉

〈권고안〉

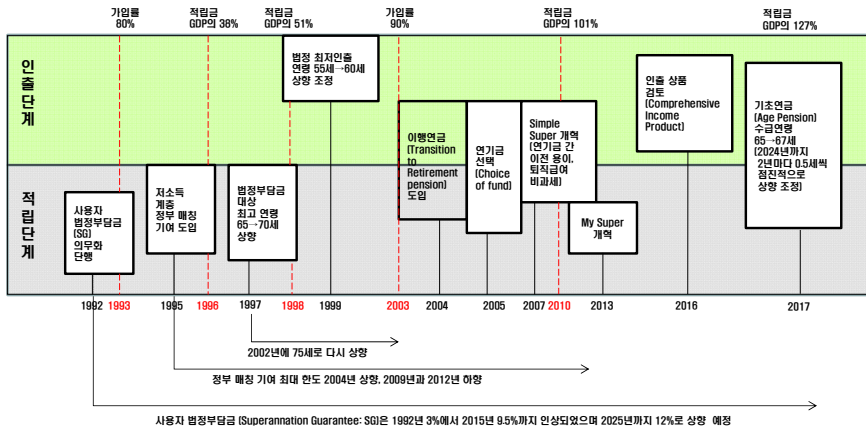


주: CIPR: Comprehensive Income Product for Retirement
 자료: *Financial System Inquiry Final Report*(2014. 11)

IV. 시사점 및 맺음말

- 호주 정부는 고령화에 대응하여 다층노후소득보장 시스템의 지속가능성을 높이기 위해 퇴직연금제도의 비전을 공적(기초)연금의 보완/대체로 설정하고, 이를 달성하기 위해 적립단계 및 인출단계에 대해 시의적절한 정책을 구현해왔음
 - 사용자 부담금을 3%에서 12%로 인상하였으며, 법정 최저연령에 도달하기 전까지는 중도인출을 허용하지 않아 노후소득을 위한 적립금이 빠른 속도로 증가함
 - 그 결과 2017년 기준 퇴직연금적립금 규모는 GDP의 127%에 달하며, 가입률도 94%를 넘어섰음

〈요약 그림 6〉 호주 정부의 퇴직연금정책 추진 개요



자료: Australian Government Productivity Commission(2015), "Superannuation Policy for Post-Retirement", *Productivity Commission Research Paper*, Vol. 1.에서 저자가 수정 후 작성함

- 가입자 행동분석을 통해 정부 주도로 디폴트 투자상품(MySuper)을 도입하고, MySuper의 인가요건으로 디폴트 보험(사망보험 및 영구장해보험)을 제공하도록 하여 수수료를 통제하고, 보장 갭을 완화시켰음
- 우리나라의 경우에도 확정기여형제도의 성과를 개선하기 위해서는 호주의 사례를 벤치마킹하여 다음과 같은 사항을 검토해야 할 것임
 - 계약형 지배구조하에서 가입자의 이해를 대변할 수 있는 장치(예: 독립지배구조 위원회)를 도입하여 운영하고, 디폴트 투자 옵션에 대한 지침(상품 및 공시 요건)을 제정하고 시장참여자가 활용하도록 함
 - 향후 중소기업연합형 연기금제도 도입 시 정부가 매칭 기여금을 부담하는 방식으로 디폴트 보험을 제공함으로써 영세사업장 가입자의 중도인출 니즈를 감소시키고, 최종 은퇴시점까지 적립금을 퇴직연금제도 내에 보존하도록 유도함