

## 【 주간 이슈 】

**미국 DC제도의 종신소득전환 정책과 시사점**

이경희 연구위원

- 미국 정부는 연금 급여 중심인 DB제도가 일시금 중심인 DC제도로 대체되는 현상에 대응하여 종신소득전환 유도정책을 논의하고 있음.
  - 오바마 행정부(White House Task Force on Middle Class)는 중산층의 노후소득 안정성을 제고시키기 위해 종신소득전환 정책을 검토하고 있음.
  - 또한 DC제도 내에서 종신소득전환 유도방안을 마련하기 위해 이해관계자의 의견을 수렴하였으며, 상원 고령화특별위원회에서도 핵심주제로 논의함.
- 종신소득전환을 촉진하기 위해 사용자의 수탁자책임을 완화시켰으며, 연금급여에 대한 세제혜택 부여 논의도 진행 중임.
  - 종신소득 선택률이 높은 "제도 내(in-plan)" 전환을 유도하기 위해 사용자의 수탁자책임을 연금공급자의 지급능력 확인으로 축소시킴.
  - 세제측면에서 연금소득에 대해 인센티브를 부여하자는 법안이 발의되고 있으며, 연금전환 시 정부가 매칭펀드를 조성하자는 주장도 제기됨.
- 적립단계부터 연금상품을 편입시킴으로써 DC제도에서도 DB제도와 마찬가지로 연금급여를 수령하도록 설계한 거치연금 방식("DB in DC")도 출현하였음.
- 퇴직연금 적립금을 종신소득으로 전환시키기 위한 미국 정부의 정책적 노력은 일시금 중심인 우리나라에 대해 다음과 같은 점을 시사함.
  - 우리 정부에서도 종신소득전환에 대한 장기 마스터 플랜을 마련하기 위해 먼저 시장현황을 파악한 후 이해당사자 및 전문가의 의견수렴 과정을 거쳐 이슈를 공론화시켜야 할 것임.
  - 사용자책임을 종신소득전환 관련 정보제공과 교육부문으로 확대하고, 가격경쟁력을 높이기 위해 근로자의 개별전환보다는 사용자의 교섭력을 활용하도록 유도함.
  - 세제개편은 종신소득에 대한 인센티브를 부여하는 방향으로 추진하되, 세수감소에 따른 부담을 감안하여 그 혜택이 실질적으로 노후소득 보장이 필요한 중저소득 계층에 집중되도록 함.

## 1. 검토배경

- 우리나라에서도 베이비 붐 세대의 은퇴가 시작되고 퇴직연금제도의 적립금 규모가 증대됨에 따라 적립금을 “종신소득 또는 종신소득흐름을 제공하는 계약”<sup>1)</sup>으로 전환(이하 종신소득전환)시키는 정책이 중요해짐.
  - 퇴직연금제도의 적립금 규모는 2011년 3월 기준 31조 8천억 원에 달하며, 퇴직보험 및 신탁에서 퇴직연금으로 이행이 완료되는 올해 말을 기점으로 적립금 규모가 큰 폭으로 증대될 것임.
  - 은퇴자의 안전한 노후소득 확보를 위해서는 근로기간 중 축적한 적립금을 종신소득으로 전환시키는 정책과 관련 시장의 활성화가 매우 중요함.
  
- 미국에서는 연금급여 중심인 DB제도가 일시금 중심인 DC제도로 대체되는 현상에 대응하여 DC제도에서 종신소득전환을 유도하는 정책이 논의되고 있음<sup>2)</sup>.
  - 미국의 베이비 붐 세대는 4천 7백만 명에 달하며, DC제도의 적립금은 7조 달러(2010년 기준)를 초과함.
  - DC제도의 적립금을 종신소득옵션이 아닌 다른 방식(예: 일시금)으로 인출할 경우 개인은 장수리스크, 투자리스크, 인플레이션리스크에 노출됨.
  - 오바마 행정부(White House Task Force on Middle Class)는 개인부담 리스크의 축소를 통한 노후소득 안전성 제고의 일환으로 종신소득전환 유도방안을 논의 중임.
  
- 본고는 최근 미국 정부를 중심으로 논의되고 있는 종신소득전환 정책과 시장현황을 살펴보고 시사점을 제시하고자 함<sup>3)</sup>.
  - 주요내용은 종신소득전환정책을 마련하기 위한 이해관계자의 의견 수렴, 사용자의 수탁자책임 완화, 세제측면의 인센티브 논의, 시장에서 활용되고 있는 새로운 방식 등임.

1) 정확한 표현은 “lifetime income or other arrangements designed to provide a lifetime stream of income after retirement” 이므로 종신연금보다 더 광의의 개념으로 해석됨.

2) 일반적으로 DB제도에서는 사용자가 최종 급여의 일정 수준(예: 50%, 60%)을 종신연금으로 지급해야 하는 책임을 부담하지만, DC제도에서는 이런 책임이 없기 때문에 대부분 일시금으로 지급함.

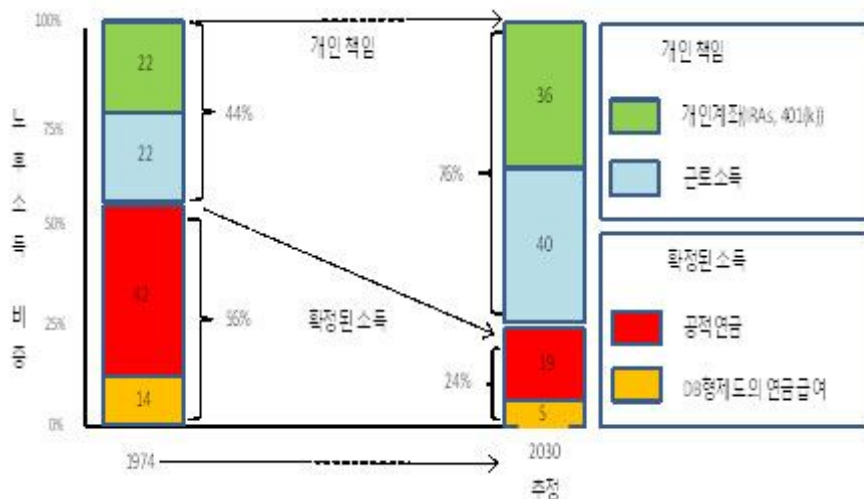
3) 우리나라의 퇴직연금제도는 지급단계에서 일시금을 제한 없이 허용하고, 종신소득전환에 대한 명시적인 유인책이 없다는 측면에서 미국 DC제도와 매우 유사하다고 볼 수 있음.

## 2. 시장현황

□ 미국에서는 공적연금의 역할과 DB제도의 비중이 동시에 축소되는 현상이 나타남에 따라 노후소득을 마련하는 데 개인의 역할과 책임이 크게 증대됨.

- Employee Benefit Research Institute와 Cerulli Associates는 전체 노후소득에서 정부(공적연금)와 사용자(DB제도)의 역할이 1974년에는 56%에 달하였으나 2030년에는 24%로 축소될 것으로 예상함.
- 반면, 동 기간 개인의 책임으로 볼 수 있는 DC제도(401(k), IRAs)와 근로소득의 비중은 44%에서 76%로 증대될 것으로 추정함.

<그림 1> 미국의 노후소득원 비중 변화



자료 : Employee Benefit Research Institute and Cerulli Associates(2003), Principal Financial Group, *Sustaining Income Through Retirement: 4 Strategies for Retiring Clients*, 2008 재인용.

□ 미국의 퇴직연금시장이 DC제도 중심으로 재편되고 있음에도 불구하고, DC제도에서 종신소득전환을 유도하는 명시적인 정책이 없기 때문에 연금전환 시장규모는 매우 미미한 것으로 나타남.

- 2009년 기준 즉시연금 규모는 76억 달러<sup>4)</sup>로 나타났는데 이는 전체 연금보험 수입보험료(2,386억 달러)의 3.1%에 불과한 수준임.
- 즉시연금 중 DC제도를 통해 축적된 적립금이 연금으로 전환된 규모는 20억 달러(2006년 기준)에 불과한 것으로 추정됨.

4) 1건당 평균 규모는 7만 5천 달러로 추정됨.

<표 1> 미국의 연금전환 시장 추이

(단위 : %, 억 달러)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
거치연금 적립금의 연금전환(A)	82	87	84	93	68	92
즉시연금(B)	56	56	65	68	80	76
DC제도 적립금의 연금전환(C)	13	15	20	na	na	na
전체(A+B)	138	143	149	161	148	168
즉시연금 대비 DC제도 적립금의 연금전환(C/B)	23.2	26.8	30.8	na	na	na

자료: LIMRA, U.S. Individual Annuity Yearbook, 2010.

### 3. 종신소득전환을 위한 정책

- 미국 정부에서는 중산층 가계의 노후소득 안전성을 제고시키기 위해 DC제도에서 종신소득전환 유도방안을 강구하고 있는데 특히 연금전환에 대한 관심이 높음.

#### 가. 오바마 행정부의 논의

- 오바마 행정부의 작업반에서 발표한 보고서<sup>5)</sup>에는 중산층의 노후소득 안전성을 제고시키기 위해 DC제도 내에서 종신소득보장 옵션에 대한 접근성을 높이려는 내용이 포함됨.

- 이는 적립금의 일부를 장래 지급이 보증된 소득으로 전환시킴으로써 퇴직자가 직면하는 장수리스크나 투자손실과 인플레이션에 의해 생활수준이 저하되는 리스크를 축소시키기 위한 것임.

- 작업반의 후속 조치로 근로자퇴직급여안전위원회(Employee Benefits Security Administration)와 국세청에서는 정책수립을 위해 이해관계자 및 전문가의 의견 수렴(RFI: Request for Information)<sup>6)</sup> 과정을 거침.

- RFI는 정부에서 최종안을 채택하기 전에 이해관계자의 참여와 의견을 수렴하는 과정으로 주요내용은 DC제도 내 종신소득옵션 활용 현황임.

5) Annual Report of the White House Task Force on the Middle Class, February 2010.

6) 2010년 2월에 Request for Information Regarding Lifetime Income Options for Participants and Beneficiaries in Retirement Plans를 발표하였음.

## &lt;표 2&gt; 의견수렴(RFI)의 주요내용

1.	가입자가 급여 중 일부 또는 전부를 종신소득 형태로 수령하면 가입자 입장에서의 장점과 단점은 무엇인가?
2.	종신소득(예: 변액연금의 종신소득지급 옵션 부가)을 제공하는데 영향을 주는 비용요인은 무엇인가?
3.	DC제도에서 종신소득옵션이 요구되어야 하는가? 그렇다면, 디폴트옵션이 바람직한가? 적립금 전부를 대상으로 해야 하는가? 사용자 입장에서 어느 수준이 바람직한가?
4.	근로자가 충분한 정보를 가진 상태에서 종신소득옵션을 선택하기 위해서는 어떤 정보(예: fee, 리스크 등)가 제공되어야 하는가? 이런 정보는 언제, 어떤 형태로 제공되어야 하는가? 현재 어떤 정보가 제공되고 있으며 누가, 언제, 어떻게 제공하고 있는가?
5.	사용자가 종신소득옵션의 장단점에 대해 가입자 교육을 시키는데 법적으로 우려되는 사항은 무엇인가? 이런 문제를 해소하기 위해 정책당국에서 조치해야 할 사항은 무엇인가?
6.	가입자의 급여명세서에 적립금을 예시하는데, 종신소득흐름으로 급여를 추가로 예시해야 하는가?
7.	사용자는 종신소득옵션을 제공하고 가입자가 이를 활용하도록 유도하기 위한 방안은 무엇인가?
8.	사용자가 연금공급자 선택 시 수탁자책임에 대한 면책규정이 어느 수준까지 적용되고 있는가?
9.	퇴직연금제도 내에서 지급옵션으로 종신연금을 제공하면, 사용자 측면에서의 비용과 편익은 무엇인가?
10.	소규모제도에서 지급옵션으로 종신연금을 제공하는 데 저해요인으로 작용하는 비용요인은 무엇인가?

자료 : Department of the treasury and Department of labor, Request for Information Regarding Lifetime Income Options for Participants and Beneficiaries in Retirement Plans, February 2, 2010을 요약

□ 미국 정부의 이러한 조치는 전통적인 DB제도보다 노후소득 안전성이 낮은 DC 제도에서 종신소득전환이 필요함을 인식한 데서 비롯된 것이며, 공론화 과정을 거쳐 중장기 정책으로 수립될 것으로 예상됨.

- RFI 과정에서 800건 정도의 의견이 제출되었으며 관련 내용은 상원 고령화특별위원회(Senate Special Committee on Aging)에서 논의됨<sup>7)</sup>.
- 퇴직연금제도 당사자와 전문가들이 이 분야에 대해 높은 관심을 보인다면 상당 수준의 제도 변화가 있을 것으로 보임.

7) 2010년 6월에 개최되었으며, 내용은 [http://aging.senate.gov/hearing\\_detail.cfm?id=325713](http://aging.senate.gov/hearing_detail.cfm?id=325713)에 게시됨.

## 나. 사용자의 수탁자책임 완화

- DC제도의 적립금을 종신소득으로 전환시키는 방식은 “제도 내(in-plan)” 방식과 “제도 밖(out-of-plan)” 방식이 있는데, 제도 내 방식으로 종신소득전환 옵션을 제공하는 사용자는 수탁자책임을 부담하게 됨(<표 3> 참조)<sup>8)</sup>.
  - 제도 내 방식은 적립단계부터 관련 상품을 편입하는 방식과 퇴직시점에서 지급옵션을 제시하는 방식이 있으며, 제도 밖 방식보다 더 유리한 조건으로 단체연금을 제공할 수 있음.
  - 제도 내 방식으로 퇴직연금제도와 연금공급자 간 단체연금계약을 체결하면 이후에도 사용자는 수탁자책임을 부담하게 됨.
  - 제도 밖 방식은 적립금을 개인퇴직계좌(IRAs)로 이전하거나, 일시금 수령 후 관련 상품을 공개시장에서 구입하는 방식이므로 사용자가 수탁자책임을 부담하지 않음.
  
- 지급옵션의 선택률과 다양성, 그리고 관련 비용측면에서 양자 모두 장단점이 있지만, 종신소득전환 측면에서 제도 내 방식이 더 바람직한 것으로 알려짐.
  - 제도 내 방식은 가용한 옵션의 종류가 제한적이어서 개인의 선택을 제한할 우려가 있으나, 종신소득전환을 선택할 확률이 더 높은 것으로 알려짐.
  - 제도 밖 방식은 다양한 상품공급자를 선택할 수 있지만, 근로자가 상품공급자와 개별계약을 체결해야 하므로 높은 비용이 수반될 수 있을 뿐 아니라 종신소득전환 비중도 낮은 것으로 알려짐.
  
- 미국 정부는 2006년 연금보호법(Pension Protection Act)에서 제도 내 전환의 저해요인으로 작용하였던 사용자의 수탁자책임을 완화시킴으로써 종신소득옵션의 선택률을 높이고자 함.
  - 기존에는 사용자로 하여금 가장 안전한 연금을 선택하도록 요구하였으나, 엄격한 수탁자책임이 오히려 제도 내 종신소득전환을 저해하는 요인으로 작용함에 따라 동 규정을 삭제함.
  - 새로운 법이 사용자의 수탁자책임을 연금공급자의 재무건전성 조사(due diligence)로 한정함에 따라 사용자 책임은 연금공급자의 지급능력에 대한 판단으로 제한됨<sup>9)</sup>.

8) 의견수렴 내용인 <표 2>에서도 5번과 8번 문항을 통해 현황을 파악하고자 하였음.

- 이에 따라 사용자는 연금공급자를 신중하게 선정하고 모니터링 해야 할 책임은 부담하지만, 개별 연금계약에 대한 책임은 부담하지 않음.

#### 다. 세제정책 논의

- 미국에서는 DC제도를 통해 축적된 적립금을 인출할 경우 모든 지급방식에 대해 동일한 세제(개인소득세)를 적용하지만, 최근 연금전환 촉진을 위한 세제개편 논의가 활발하게 진행됨.

- 일시금이나 종신소득 모두 동일한 개인소득세를 적용하므로 세부담은 개인의 과세표준 구간에 따라서만 달라지지만, 일반적으로 일시금 수령 시 과세표준이 높아지므로 누진세 부담 가능성도 높음.

- 최근 세제정책과 관련된 논의는 주로 연금소득에 집중되어 있음.

- 일시금 수령을 제한하고 연금전환을 유도하기 위해 세제측면의 인센티브 변경을 위한 법안이 발의되고 있으나, 세수감소에 대한 우려와 부유층에 대한 혜택 논란으로 아직까지 법제화되지는 못함.

- 2007~2008 회기 중에 발의된 Senate Bill(S1010)은 연금소득에 대해 연간 4만 달러까지 50% 소득공제를 제안함.

- 이는 연간 2만 달러 한도로 연금소득에 비과세 혜택을 부여하자는 취지였지만 세수감소에 따른 예산부담이 커서 통과되지 못함.

- 비과세 혜택의 수혜자 측면에서 볼 때, 연금소득을 통한 노후보장의 필요성이 높은 중저소득 계층보다는 보장의 필요성이 낮은 부유층의 수혜가 더 크다는 점도 반대논리로 작용하였음.

- 최대한도까지 세제혜택을 받기 위해서는 적립금 규모가 50만 달러에 달해야 하지만 대다수 가입자의 적립금은 이보다 훨씬 낮기 때문에 일반인의 혜택은 미미할 것임.

- 이밖에도 정부가 연금으로 전환되는 적립금의 일정비율만큼 매칭펀드를 조성하는 방안도 제안됨.

9) 만약 사용자가 이에 대한 판단능력을 갖지 못하였다면 외부전문가에게 의뢰할 수도 있음.

- 동 방식에서는 실제 연금구입 재원이 매칭 기여율만큼 증대되는 효과가 있으며, 이에 소요되는 재원은 소득세 환급을 통해 조달함<sup>10)</sup>.

#### 4. 종신소득전환을 위한 새로운 방식

- 종신소득전환을 위한 미국 정부의 노력과 함께 관련 시장(제도 내·제도 밖)에서도 새로운 방식이 출현하고 있는데, 최근 들어 적립단계부터 연금상품을 포트폴리오로 편입시킨 방식이 주목을 받고 있음.
  - 이 방식은 DC제도에서도 DB제도와 마찬가지로 은퇴 후 연금급여를 수령하도록 설계되었기 때문에 거치연금 또는 “DC제도 내 DB제도(DB in DC)”라고 불림.
- 적립기간 중 거치연금계약(정액연금이나 변액연금으로 가입)에 가입한 근로자의 적립금이 은퇴시점에서 DB제도의 종신연금과 같이 연금급여로 전환됨.
  - 정기적으로 기여금을 납부하기 때문에 적립식투자효과(dollar-cost average)를 기대할 수 있으며 은퇴시점에서 대규모 적립금을 일시금으로 수령한 후 즉시연금을 구입하는 방식에 비해 금리리스크도 낮음<sup>11)</sup>.
- BlackRock과 Prudential Financial은 목표만기펀드(target date fund)에 연금상품을 편입하였는데 은퇴시점이 가까워질수록 연금 비중이 자동적으로 증가함<sup>12)</sup>.
  - 은퇴시점에서 가입자가 일시금 수령을 명시적으로 요구하지 않으면 자동적으로 연금급여(2.5%씩 체증)를 수령하게 됨.
- 미국 정부의 정책이 DC제도의 지급방식을 종신소득흐름으로 유도하는 데 있기 때문에 거치연금 방식이 많은 관심을 끌고 있으나, 퇴직연금사업자 변경 시 이전성, 수익률 제고를 위한 초과수익 추구 등의 우려 사항도 있음.

10) 예를 들어, 매칭 기여율이 5%인 상태에서 근로자가 1억원을 연금전환하면, 실제 연금구입 재원은 1억 5백만원으로 높아짐.

11) 전통형 연금상품의 경우 일시납 즉시연금 구입시점에서 금리가 낮아졌다면 가입자가 수령할 수 있는 연금급여가 항구적으로 줄어들기 때문에 연금전환 시점에 따른 리스크를 가입자가 부담하게 됨.

12) 예를 들면, 연금 비중이 가입시점에는 5% 수준이었으나 점차 증대되어 은퇴시점에서는 50% 이상으로 높아질 수 있음.

- 비용, 단순성, 연금소득의 충분성 등에 대한 논쟁이 존재하며, 사용자의 퇴직 연금사업자 변경 시 기록관리(recordkeeping) 문제에 대한 우려도 제기됨.
- 장수리스크 헤지 차원에서 수익률이 낮은 연금상품을 편입하였기 때문에 목표 수익률 달성을 위해 잔여 포트폴리오에서 더 높은 수익을 추구할 수 있음<sup>13)</sup>.

## 5. 시사점

- 미국 정부의 관심이 DC제도의 적용 대상자를 넓히고 기여율을 높이는 데서 종신소득전환 분야로 확대되었다는 사실은 우리나라의 지급방식 관련 정책에도 많은 시사점을 제공함.
  - 우리나라도 급격한 인구고령화로 공적연금 및 공적건강보험의 재정부담이 가중될 것이므로 퇴직연금 적립금의 종신소득 전환 필요성이 높아질 것임.
  - 따라서, 종신소득전환에 대한 장기 마스터플랜을 마련해야 하며, 이를 위해서는 먼저 현황을 파악한 후 이해당사자 및 전문가의 의견수렴 과정을 거쳐 이슈를 공론화시켜야 할 것임.
- 미국에서는 제도 내 전환을 유도하기 위해 사용자의 수탁자책임을 완화시켰음에도 불구하고 여전히 사용자책임이 존재한다는 사실을 감안하면, 우리나라에서도 사용자의 역할이 더욱 강조되어야 할 것임.
  - 사용자책임을 종신소득전환 관련 정보제공과 교육부문으로 확대하고, 가격경쟁력을 높이기 위해 근로자의 개별전환보다는 사용자의 교섭력을 활용하도록 유도할 필요가 있음.
- 세제 유인책은 종신소득전환에 대해서는 부담을 축소시키고 일시금에 대해서는 부담을 높이는 방향으로 개선되어야 함.
  - 종신소득에 대한 인센티브를 부여하는 방향으로 추진하되, 세수감소에 따른 부담을 감안하여 그 혜택이 실질적으로 노후소득 보장이 필요한 중저소득 계층에 집중되도록 설계해야 할 것임.

13) 예를 들면, BlackRock이 제공하는 SponsorMatch에서는 연금상품과 목표만기펀드를 결합하였는데 만기시점의 주식 비중이 47%에 달하는 것으로 나타났음. 이는 연금상품이 편입되지 않은 목표만기펀드의 주식 비중(38%)보다 더 높은 수준임.

□ 종신소득전환을 촉진하기 위해 거치연금 방식의 활용도 검토할 필요가 있음.

- 퇴직연금사업자 변경 시 이전성, 비용, 단순성 등 미국에서 제기되고 있는 우려 사항에 대해 충분히 검토한 후 활용하도록 함. KiRi

<별첨>

<표 3> 미국 DC제도의 종신소득전환 방식

		장점	단점
제 도 내	은퇴시 점에서 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연금보호법(Pension Protection Act) 적용</li> <li>- 법인(단체)가격, 남녀 간 단일 가격</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연금공급자 선정 시 사용자의 수탁자 책임 존재</li> <li>- 연금공급자의 지급불능리스크 존재</li> <li>- 기혼자에게는 연생연금 제공</li> </ul>
	적립단 계에서 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장래 연금급여로 전환 가능</li> <li>- 적립식투자효과(dollar-cost averaging)를 기대할 수 있어 일시 전환에 따른 리스크 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사용자의 수탁자책임</li> <li>- 연금공급자의 지급불능리스크 존재</li> <li>- 기록관리(recordkeeping) 업무 복잡</li> <li>- 이전성 문제</li> </ul>
제 도 밖		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수탁자의 모니터링 책임 없음</li> <li>- 사용자의 비용부담 없음</li> <li>- 다수 연금공급자 선택, 다양한 상품 공급 가능</li> <li>- 퇴직 관련 재무설계와 통합 가능</li> <li>- 사용자는 가입자가 연금공급자, 상품옵션을 선택하도록 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적립단계와 분리</li> <li>- 정액연금 구입 시 시점 리스크 존재</li> </ul>

자료 : Heffernan, E., Value analysis of decumulation options for DC, Fidelity, May 2010에서 수정 작성.