

# kiri Weekly

2015.3.30 제326호

## 이슈

미국 개인퇴직계좌의 자동가입 도입 동향과 시사점

## 글로벌 이슈

2015년 3월 FOMC 정례회의 주요 논의 내용  
신흥국 보험시장의 보험회사 규모별 분석 결과

## 금융시장 주요지표

**kiri** 보험연구원  
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.  
서울시 영등포구 국제금융로 6길 38 (여의도동 35-4) 8층 보험연구원 (문의 : 변철성 수석담당역 / 02-3775-9115)



# 미국 개인퇴직계좌의 자동가입 도입 동향과 시사점

전성주 연구위원, 류건식 선임연구위원

## 요약

- 최근 미국의 각 주정부에서는 영세사업장 근로자들을 개인퇴직계좌(Individual Retirement Account; IRA)에 자동 가입시키는 프로그램의 입법화를 적극적으로 추진하고 있음.
  - 2015년 1월 일리노이 주는 일정 규모 이상 사업장의 모든 근로자들이 자동적으로 개인퇴직계좌(Roth IRA)에 가입하도록 규정하는 법을 통과시켰으며 캘리포니아 주와 오리곤 주를 비롯한 17개 주 정부도 개인퇴직계좌 자동가입 프로그램 입법화를 추진하고 있음.
  - 이러한 배경에는 미국의 중소기업 저소득 근로자들의 부족한 은퇴준비 수준을 높이기 위해 법적·제도적인 장치가 필요하다는 공감대가 형성되고 있기 때문임.
- 일리노이 주 법안은 2017년부터 25인 이상 사업장의 모든 근로자가 Roth IRA계좌에 연봉의 3%를 적립하도록 규정하는 한편 ERISA 법 적용 부담을 덜어주기 위해 영세사업장자들이 기여금을 분담하지 않도록 함.
  - IRA계좌는 해지(Opt-out)가 가능하며 3%의 적립비율과 운용 포트폴리오는 자율적으로 변경 가능
  - 캘리포니아 주도 현재 투자 이사회와 기금 위원회를 구성하고 개인퇴직계좌 자동가입 법안 도입을 위한 시장 분석과 예비 조사를 수행함.
- 개인퇴직계좌 자동가입 프로그램 법제화는 미국 근로자들의 퇴직연금 가입률을 높이는데 자동가입 프로그램의 역할이 매우 큰 것으로 나타났기 때문임.
  - 기업주가 스폰서를 제공하는 401(k) 플랜의 경우 가입절차를 가입 동의에서 일괄 자동가입으로 전환한 후 근로자의 참여율이 평균 57%에서 86%로 급격히 상승함.
  - 자동가입은 근로자가 최적의 저축결정을 이루는 행위를 방지하고 가입에 따른 복잡한 절차를 생략해주며 가입에 따른 득실을 용이하게 인식하고 참여를 기본으로 인식하는 프레이밍 효과가 있음.
- 우리나라도 현재 추진 중인 사적연금 활성화 대책을 보완하는 수단으로 자동가입 프로그램을 적극 활용할 필요가 있음.
  - 2017년부터 개인형 퇴직연금(IRP)의 가입이 허용되는 자영업자에 대해 자동가입 프로그램을 도입함으로써 자영업자들의 퇴직연금 가입률을 높이고 노후보장수준을 제고할 필요가 있음.
  - 각 사업장에 대한 단계적 퇴직연금 의무화 조치 이후 기존 근로기간에 적립한 퇴직금에 대해서도 자동가입 프로그램을 적용하여 퇴직금의 퇴직연금 전환을 촉구할 필요가 있음.

## 1. 검토 배경



- 2015년 1월 일리노이 주지사 팻 퀸(Pat Quinn)은 미국의 주 정부 최초로 영세사업장 근로자들을 개인 퇴직계좌(Individual Retirement Account; IRA)에 자동 가입시키는 프로그램을 입법화함.
  - "Illinois Secure Choice Savings Program Act"로 불리는 이 법안은 2017년부터 효력이 발생하며 현재 퇴직연금플랜을 제공받지 못하는 근로자들로 하여금 자동적으로 개인퇴직계좌(Roth IRA)를 설정하여 연봉의 3%를 적립하도록 규정하고 있음.
    - 다만, 이 계좌는 강제 가입이 아닌 자발적인 선택이 가능하여 개인퇴직계좌를 원하지 않는 근로자는 자신이 직접 해지할 수 있음.
    - 25명 이상의 근로자가 일하는 사업장은 모두 참여해야 하며 사업주가 별도로 기여하는 부분은 없음.
  
- 일리노이 주의 자동가입 프로그램 입법화는 오리곤 주와 캘리포니아 주를 비롯하여 개인퇴직계좌 자동 가입 프로그램의 입법화를 고려하고 있는 17개 주의 모범이 될 것으로 기대되고 있음.<sup>1)</sup>
  - 캘리포니아 주는 지난 2012년 "California Secure Choice Retirement Savings Trust Act"를 입법화하여 개인퇴직계좌 자동가입 프로그램을 도입할 수 있는 기반을 마련하였음.
  - 오리곤 주 또한 2013년 7월 민간 부문 근로자들이 직장에서 개인퇴직계좌를 설정하도록 장려하는 방안을 개발하는 태스크 포스를 발족시킴.
  - 이외에도 매사추세츠, 콜로라도, 코네티컷, 메인, 메릴랜드 등 많은 주 정부에서 민간 부문 근로자들의 개인퇴직계좌 활성화를 촉진할 수 있는 법안을 추진하고 있음.
  
- 본고에서는 미국의 주별 개인퇴직계좌 자동가입 프로그램의 도입 현황 및 배경 등을 살펴보고 우리나라 사적연금 활성화를 위한 정책적 시사점을 제시하고자 함.

1) Time(2015), "Why Illinois May Become a National Model for Retirement Saving".

## 2. 도입 배경



- 최근 미국에서는 베이비 붐 세대의 부족한 은퇴준비 문제와 함께 대기업과 중소기업 근로자들 간 은퇴 준비 격차가 크게 벌어지고 있는 현상에 대해 사회적인 우려가 커지고 있음.
  - 2010년 현재 55~64세 사이 근로자 가구의 중위 퇴직계좌 저축액은 12만 달러에 불과하며 45~54세 사이 미국인들의 3분의 1이 은퇴를 대비한 저축을 하지 않고 있는 것으로 조사됨.<sup>2)</sup>
  - 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)에 따르면 2013년 현재 대기업 정규직 근로자의 85%가 퇴직연금플랜을 보유하고 있는데 비해 49명 이하의 근로자를 고용하고 있는 중소기업 정규직 근로자 중 퇴직연금플랜을 보유하고 있는 비율은 45%에 그침.
  
- 개인퇴직계좌 자동가입 프로그램을 입법화한 일리노이 주의 경우 은퇴자의 3분의 1 이상이 소득의 90% 이상을 공적연금에만 의존하여 은퇴 준비가 매우 부족한 것으로 나타남.<sup>3)</sup>
  - 일리노이 근로자들의 연평균 공적연금 수령액은 15,228달러(월평균 1,269달러)임.
  - 민간 부문 근로자들의 절반에 달하는 250만 명 이상이 직장에서 제공하는 퇴직연금플랜을 보유하지 않아 이들의 중위 퇴직계좌 저축액은 겨우 3,000달러에 불과한 실정임.
  
- 또한 캘리포니아는 630만 명에 달하는 민간 부문 근로자들이 퇴직연금플랜을 가지고 있지 않을 뿐만 아니라 개인퇴직계좌를 보유하고 있는 근로자 비중도 감소하는 현상을 보임.<sup>4)</sup>
  - 약 3,800만 명의 인구를 가진 캘리포니아 주는 저소득 근로자 비율이 상대적으로 높아 개인퇴직계좌를 가지고 있지 않은 근로자 비율이 높은 수준임.
    - 연금플랜을 가지고 있지 않은 근로자들의 중위소득은 26,000달러로 연금플랜을 가지고 있는 근로자들의 중위소득 절반에 해당
    - 연소득 상위 4분위에 해당하는 근로자들의 68.5%가 연금플랜을 가지고 있는데 반해 하위 1분위에 해당하는 근로자들의 22.1%만이 연금플랜을 가지고 있음.

2) Munnell, A.H.(2012), "401(k) Plans in 2010: An Update from the SCF", Center for Retirement Research at Boston College.

3) Illinois Asset Building Group(2014), "Secure Choice Fact Sheet: Fall 2014".

4) Sprague, A.(2013), "The California Secure Choice Retirement Savings Program : An Innovative Response to the Coming Retirement Security".

- 25~64세 근로자 가운데 개인퇴직계좌를 가지고 있는 비율은 1998년과 2000년 사이 50%에서 2008년과 2010년 사이 45%로 오히려 줄어들었음.
- 따라서 중소기업 저소득 근로자들의 부족한 은퇴준비 수준을 높이기 위한 조치로 일리노이 주 등은 개인퇴직계좌 자동가입 프로그램의 법제화를 적극 추진하기에 이룸.
  - 이는 연금 자산 축적에 있어 개인의 자율적인 최적 저축결정(Optimal Saving Decision)을 존중하는 미국에서도 개인의 노후소득보장을 위해 법적·제도적인 장치가 필요하다는 공감대가 형성되고 있음을 의미함.
  - 현재 미국 연방정부 차원에서도 직장내 퇴직연금플랜을 제공받지 못하는 근로자들을 위해 myRA라는 개인퇴직계좌 프로그램을 별도로 도입하고 자동가입 프로그램 입법화를 추진함.
    - myRA계좌는 소득제한(싱글 12만 9,000달러, 부부 19만 1,000달러)이 있으며 일년에 5,500달러, 총 1만 5,000달러까지 납입이 가능하고 변동금리 국채 중심으로 운영됨.<sup>5)</sup>
    - 2014년 오바마 대통령이 미 의회 연설에서 myRA에 대한 계획을 발표한 후 myRA 자동가입 프로그램의 입법화가 추진되고 있으나, 아직까지 의회를 통과하지 못한 상태임.

### 3. 도입 현황



#### 가. 일리노이 주: Illinois Secure Choice Savings Program Act

- 2015년 발효된 개인퇴직계좌 자동가입 법안(Illinois Secure Choice Savings Program Act)에서는 저소득 근로자 대상 Roth IRA계좌에 연봉의 3%를 적립하도록 규정함.<sup>6)</sup>
  - 저소득 근로자들이 계좌를 통해 세후 소득을 적립하여 5년 이상 보유할 경우 59.5세 이후 인출 금액에 대해서는 세금을 전혀 납부하지 않는 혜택을 받을 수 있음.
    - 일리노이 주민의 연평균 가구소득인 55,137달러를 기준으로 근로 초기부터 연봉의 3%를 개인

5) myRA계좌 잔고는 최장 30년 동안 US 1만 5,000달러를 넘을 수 없으며 기간 혹은 잔액이 한도를 넘게 되면 민간부문의 Roth IRA로 이전됨.

6) Illinois Asset Building Group(2014), "Secure Choice FAQ".

퇴직계좌에 적립하는 경우 은퇴 후 약 21만 달러를 적립할 수 있음.<sup>7)</sup>

- 강제 가입은 아니므로 근로자들은 개인퇴직계좌를 자신이 원하는 시기에 언제든지 해지할 수 있으며 연봉의 3%로 설정된 적립비율과 적립금의 운용 포트폴리오를 자율적으로 변경가능
- 근로자가 직장을 이전할 때에도 계좌를 그대로 가져갈 수 있으며 두 가지 이상의 직업을 가진 경우에도 한 계좌를 통해 적립하는 것이 가능함.

■ 2017년부터 25명 이상 근로자를 고용하고 2년 이상 된 사업장이 퇴직연금플랜을 제공하고 있지 않을 경우 자동가입 프로그램에 모두 참여해야 함.<sup>8)</sup>

- Secure Choice Savings Program에 참가하는 사업장의 근로자들은 개인퇴직계좌에 자동 가입된 후 9개월 내에 해지(Opt-out) 여부를 결정해야 하며 사업주는 연봉 가운데 근로자가 지정한 비율만큼 공제하여 개인퇴직계좌에 적립하도록 함.
- 영세사업자들로 하여금 ERISA법(Employee Retirement Income Security Act) 적용에 따른 부담을 덜어주기 위하여 기여금을 분담하지 않도록 규정함.

■ 적립된 기금은 주정부 재무책임자(Treasurer), 재무감독관(Comptroller), 예산집행관과 두 명의 투자전문가, 사업자와 근로자 대표 각 1명으로 구성된 이사회를 통해 관장됨.

- 운영비용과 투자비용은 총 자산의 0.75% 이내로 제한되며 주정부 또는 고용주가 부담하는 비용은 없음.
- 이사회는 기금 운용회사로부터 기금 운용의 위험관리 및 투자방침에 대한 보고서를 매년 보고 받으며 4년마다 기금 운용수익률, 비용, 고객서비스 등을 검토하여 각 기금 운용회사의 성과를 평가함.

#### 나. 캘리포니아 주: California Secure Choice Retirement Savings Trust Act

■ 2012년 국회를 통과한 개인퇴직계좌 자동가입 도입 법안(California Secure Choice Retirement Savings Trust Act)에 따르면 적립한도는 근로자 연봉의 3%임.

- 근로자는 개인퇴직계좌가 최초 설정된 후 90일 이내에 해지(Opt-out)할 수 있으며, 그 이후에는 적립금을 인출하는 데 비용이 발생할 수 있으나 언제든지 적립을 중지할 수 있음.

7) 26세부터 67세까지 일하는 것으로 가정하여 5% 수익률을 가정할 경우를 상정함.

8) 이미 퇴직연금플랜을 제공하고 있는 사업장은 참여 불가함.

- 매 2년마다 사업주는 이전에 개인퇴직계좌 설정을 거부한 근로자들이 개인퇴직계좌를 다시 등록할 수 있는 기간을 설정해야 함.

- 근로자가 자의적으로 적립을 정지하거나 비율을 정할 수 있으며 계좌가 근로자를 중심으로 설정되므로 직장 이전 시에도 그대로 유지가 가능함.
- 일리노이 주처럼 사업주에 대한 ERISA 법 적용 부담을 덜어주기 위하여 사업주 부담금은 현재 예정되어 있지 않으나, 향후 ERISA 법에 저촉되지 않는 한도 내에서 사업주의 기여금 부담이 가능한 방안이 마련되면 기금 투자위원회에 의해 사업주 부담금 지정이 가능함.

■ 현재 주정부는 투자 이사회(Investment Board)와 기금 위원회(Retirement Savings Trust)를 구성하고 개인퇴직계좌 자동가입 프로그램을 도입하기 전 시장 분석과 예비 조사를 수행함.<sup>9)</sup>

- 이사회는 주지사나 주 상원위원회, 주 의회 의장이 임명하는 9명의 멤버로 구성되며 기금의 투자 집행을 수행할 주체는 입찰을 거쳐 이사회에 의해 임명되는 투자 매니저로 정해질 계획임.
- California Secure Choice Retirement Savings 프로그램을 통해 적립될 기여금은 퇴직저축기금을 통해 통합 운영되므로 투자 위험에 대한 풀링(Pooling)이 가능하며 전문 투자자에 의해 운영될 예정이므로 기존 IRA나 401(k) 플랜에 비해 투자 위험을 최소화할 수 있음.

■ 특히, 개인퇴직계좌에 적립될 적립금에 대해 안정적인 수익률을 제공하기 위해 기금 운영자는 민간 보험회사를 적극적으로 활용하여 일정 부분 보장된 수익률을 제공할 예정임.

- 법안에서 기금의 예정 수익률을 특정하고 있지 않으나 주식에 대한 투자는 전체 자산의 50%를 넘을 수 없도록 하고 있음.
  - 예정 수익률은 투자위원회에 의해 매년 결정될 예정이며 기금 운영자는 미국채와 같은 안전 자산을 중심으로 기금을 운영할 계획임.
  - Stubbs and Rhee(2012)는 기금 자산을 주식과 채권에 동일하게 투자할 때 장기적으로 5%의 실질 수익률을, 민간 보험회사에 의한 수익률 보장 비용을 고려할 때 2~3%의 수익률을 올릴 수 있을 것으로 예상함.<sup>10)</sup>

9) Pension Rights(2014), "State-based retirement plans for the private sector."

10) D.M. Stubbs and N. Rhee(2012), "Can a publicly sponsored retirement plan for private sector workers guarantee benefits at no risk to the state?", U.C. Berkeley Center for Labor Research and Education.

## 다. 기타 주정부

- 현재 개인퇴직계좌 자동가입 프로그램의 입법화를 활발하게 추진하고 있는 주는 코네티컷, 매사추세츠, 메릴랜드, 오리곤, 버몬트 등임.
  - 코네티컷 주는 40만 달러를 설정하여 예비 타당성 조사를 실행할 위원회를 만들었으며 매사추세츠 주는 비영리단체 근로자들이 개인퇴직계좌를 설정할 수 있도록 주정부 재무책임자가 스폰서하는 법을 제정함.
  - 메릴랜드, 오리곤, 버몬트 주 등도 태스크 포스를 조직하여 자동가입 프로그램에 대한 예비 타당성 조사를 실행할 예정임.
- 이외에 애리조나, 콜로라도, 인디애나, 메인, 미네소타, 네브래스카, 오하이오, 워싱턴, 웨스트버지니아, 위스콘신 주에서도 자동 가입 프로그램의 입법화를 적극 시도함.

## 4. 도입 효과



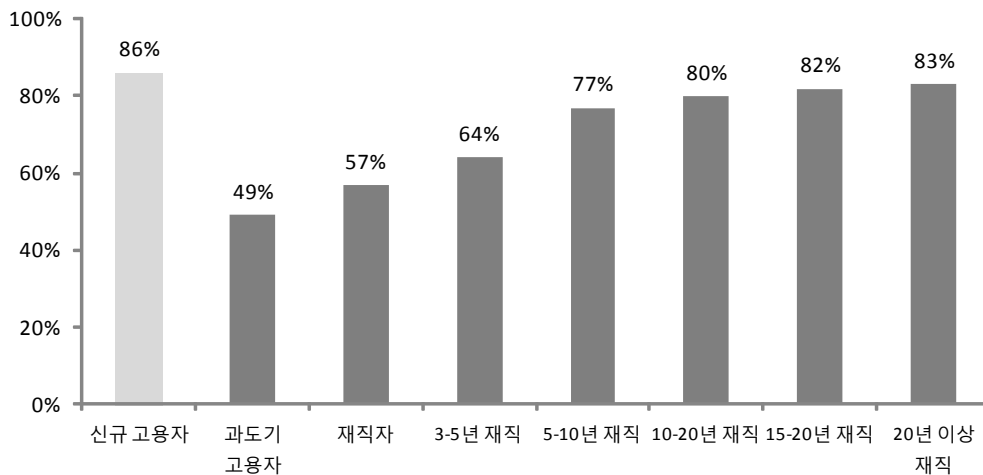
- 개인퇴직계좌에 대한 자동가입 프로그램 법제화 논의가 활발한 이유는 미국 근로자들의 퇴직연금 가입률을 높이는데 자동가입 프로그램의 역할이 매우 큰 것으로 나타났기 때문임.
  - 기업주가 스폰서를 제공하는 401(k) 퇴직연금 플랜의 경우 가입 절차를 가입 동의에서 일괄 자동 가입으로 전환한 후 근로자 참여율이 크게 상승함.<sup>11)</sup>
    - 제도 변경 전에 고용된 근로자들의 참여율이 평균 57%에 불과하였으나, 제도 변경 후 고용된 근로자들의 참여율은 86%로 급격히 상승하는 결과 초래<sup>12)</sup>
    - 제도 변경 후 고용된 근로자의 약 76%가 기여율 3%로 유지하였으며 자산 배분 또한 평균 86.5%를 머니 마켓 펀드에 투자하는 등 최초 설정된 적립금 설정 및 운용 방식을 변경하지 않는 근로자 비율이 매우 높았음.

11) B.C. Madrian and D.F. Shea(2001), "The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.116, pp. 1149~1187.

12) 401(k) 플랜의 경우 의무가입이 아니기 때문에 원하지 않는 사람들은 해지 가능함.

- 개인퇴직계좌의 자동가입은 근로자들이 최적의 저축 결정(Optimal Saving Decision)을 미루는 행위(Procrastination)를 방지하고, 401(k) 플랜에 가입하는 데 복잡한 절차를 생략하여 주는 장점이 존재함.
- 또한 자동 가입으로 인해 가입에 따른 득실을 용이하게 인식하고(Endowment effect), 비참여(Nonparticipation)가 아닌 참여(Participation)를 기본으로 인식하게 되는 프레이밍 효과(Framing effect)가 나타남.

〈그림 1〉 재직기간(Tenure)에 따른 401(k) 플랜 가입률 비교



주: 과도기 고용자는 제도 변경 1년 전부터 제도 변경 시점까지 고용된 근로자를 의미하며 재직자는 제도 변경 1년 전에 고용된 근로자를 의미하며 신규 고용자는 제도 변경 후에 고용된 근로자를 의미함.

자료: Madrian and Shea(2001).

- 또한 자동 가입 프로그램은 국가의 세수 측면에서도 큰 손실을 가져오지 않으면서 개인퇴직계좌 적립액을 크게 증가시켜 개인의 노후소득보장 제고에 기여함.
- Harris and Johnson(2012)은 자동가입 프로그램이 전국에 도입될 경우 조세수입이 38~658억 달러 정도 감소할 것으로 예상함.
  - 중간수준의 추정치인 282억 달러는 연방정부세수의 0.07%에 불과한 것으로 추정함.<sup>13)</sup>
- 반면에 자동 가입 프로그램의 혜택을 입는 납세자는 IRA 기여금을 매년 1,280달러에서 1,623달러를 더 납입할 것으로 추정되었으며 저소득 가구에서도 매년 약 1,000달러를 더 납입할 것으로 추정함.

13) B.H. Harris and R.M. Johnson(2012), "Economic Effects of Automatic Enrollment in Individual Retirement Accounts," AARP Public Policy Institute.

- 개인퇴직계좌의 자동가입은 근로자들에게 은퇴를 대비한 저축을 기본 옵션으로 제공하는 효과를 주어 개인의 노후소득보장 제고를 통한 삶의 질을 보다 높이는 제도로 자리매김함.

## 5. 정책적 시사점



- 이번 조치를 통해 퇴직연금의 임의가입형태를 띠고 있는 미국에서도 저소득계층의 노후대비를 위해 많은 주정부들이 개인퇴직계좌 가입의 의무화를 추진하고 있다는 점을 알 수 있음.
  - 영세사업장의 개인퇴직계좌 가입을 주정부가 제도적으로 지원하여 퇴직연금의 사각지대를 해소하고 사적연금의 사회 안전망 역할을 강화하는 추세임.
- 이러한 점에서 현재 정부가 추진 중인 사적연금 활성화 대책을 보완하는 수단으로 자동가입 프로그램을 적극 활용할 필요가 있음.
  - 2017년부터 개인형 퇴직연금(IRP)의 가입이 허용되는 자영업자에 대해 자동가입 프로그램을 도입함으로써 자영업자들의 퇴직연금 가입률을 높이고 노후보장수준을 제고할 필요가 있음.
- 또한, 각 사업장에 대한 단계적 퇴직연금 의무화 조치 이후 기존 근로기간에 적립한 퇴직금에 대해서도 자동가입 프로그램을 적용하여 퇴직금의 퇴직연금 전환을 촉구할 필요가 있음.
  - 과거 근로자퇴직급여 보장법이 개정되기 전 중간 정산된 퇴직금의 주 사용처는 노후대비를 위한 저축 및 투자보다 생활비, 부채해결 등과 같은 단기성 지출에 많이 활용되었음.<sup>14)</sup>
  - 이를 방지하기 위해 기존 근로기간에 적립한 퇴직금에 대해 IRP 자동가입 프로그램을 적용하여 개인형 퇴직연금으로 자동 이전하는 방안을 고려할 필요가 있음. [kiri](#)

14) 류건식·이상우(2010), 『퇴직금 중간정산의 문제점과 개선과제』, CEO Report, 보험연구원.