I. 서론

1. 연구배경

우리나라에 퇴직연금제도가 도입된 지 7년이 채 되지 않았음에도 2012년 5월 현재, 퇴직연금의 적립금규모는 52조 4,537억 원에 이르고 전체 상용근로자의 40.5%인 3,701,108명이 가입하고 있을 만큼 퇴직연금시장은 외형적인 성장을 이루고 있다. 특히, 퇴직연금제도에서 나타난 여러 문제점을 보완한 근로자 퇴직급여보장법 및 시행령(이하 '근퇴법 및 시행령'이라 함)이 개정되어 지난 7월 26일부터 본격적으로 시행됨에 따라 높은 퇴직연금시장의 성장이 기대되고 있다.

이러한 퇴직연금시장의 외형 성장에도 불구하고 미국 등 선진국에 비해 근로 자가 퇴직연금제도 운영에 참여하는 기회가 매우 부족하고 퇴직연금 이해관계 자를 적절히 감시·감독하여 퇴직연금을 안정적으로 지급하는 일련의 시스템 은 상대적으로 미흡한 것으로 나타나고 있다.

즉, 근로자의 참여가 퇴직연금제도의 운용과정에서 거의 배제되어 근로자의 제도 선택폭이 제약되고 있으며, 제도운용에 대한 수탁자책임이 미흡하고 운용에 대한 감시장치가 제대로 마련되어 있지 않고 있다. 또한 공시기능의 미흡으로 유용한 정보가 근로자에게 제공되고 있지 않아 근로자와 퇴직연금을 운용하는 이해관계자 간 이해 상충 문제(이익충돌문제)1)가 발생할 가능성이 커지고 있다.

이는 퇴직연금제도의 도입 시급성에 기인하는 바 크다 할 수 있다. 퇴직연금

¹⁾ 이해상충에 따른 근로자의 이익은 단순히 운용성과 등과 같은 재무적 이익뿐만 아니라 퇴직연금제도의 운용과정에서 근로자가 당연히 제공받아야 할(금전적으로 환산할수 없지만) 서비스 질 등과 같은 비재무적이익 모두를 포괄하는 개념이다.

제도 도입에 초점을 맞추다보니 기금형 지배구조보다 제도운용이 매우 단순하 고 근로자의 참여가 배제되는 계약형 지배구조를 선택할 수밖에 없었으며, 이해 상충문제와 관련된 제반 제도(수탁자책임관련 규정, 감시 및 시장기능장치 등) 또한 시간적 여유를 갖고 정비하기 어려웠다고 할 수 있다.

따라서 근로자의 권익을 보호하기 위해 현행 퇴직연금 지배구조(pension governance)에서 나타나고 있는 문제점을 체계적으로 검토하여 OECD 수준에 부합한 지배구조 개선이 이루어질 필요가 있다. 이를 통해 가입자의 수급권보 호, 제도의 안정적 정착, 퇴직연금의 노후소득보장을 강화하여 다층 노후소득보 장체계로의 기능을 제고하는 것이 바람직하다.

이러한 측면에서 본 연구는 대략 다음과 같은 두 가지 방향에서 퇴직연금 지 배구조 개선방안을 모색하고자 한다. 하나는 현재의 퇴직연금 지배구조체계를 유지하되, 퇴직연금가입자의 권익을 보다 보호할 수 있는 방향에서 지배구조 개 선 방안 모색이다. 즉, 현행 퇴직연금 지배구조가 OECD의 퇴직연금 지배구조 개선 기준, 그리고 동일한 지배구조를 채택하고 있는 선진국 수준에 부합하도록 방안을 모색하는 것이다. 또 하나는 현행 계약형 퇴직연금지배구조에서 다른 퇴 직연금 지배구조로의 전환을 고려한 지배구조 개선 방안 모색이다. 즉, 계약형 지배구조 이외에 기금형 지배구조의 선택도 허용하거나, 계약형 지배구조를 폐 지하고 기금형, 회사형 등으로 전환하는 경우의 개선방안 모색이다. 첫 번째 방 안은 지배구조를 부분적으로 개선한다는 점에서 파라메타적 개선방안 성격을 지니고 있는 반면, 두 번째 방안은 지배구조 자체를 전면적으로 개편한다는 점 에서 패러다임적 개선방안의 성격을 지니고 있다.

결국 본 연구는 현행 계약형 지배구조체계를 유지하면서도 최대한 가입자를 만족시킬 수 있는 방향에서 지배구조 개선방안을 모색하고, 향후 기금형(회사형 포함) 등 다양한 지배구조로의 전환까지 고려한 지배구조 개선방안을 제시하고 자 하였다.

2. 선행연구

지배구조를 다룬 국내 선행연구는 많지 않다. 위경위 · 권순원 · 설원식 · 이재현(2008)²)은 우리나라의 경우 현행법에서 기금의 운영을 계약 금융회사에 일괄 위탁하는 계약형을 허용하고 있어서 제도의 정착 이후 기금형 제도운영이 발전할 수 있도록 법 · 제도를 정비할 필요가 있다고 하였다. 선진국의 경우 대부분이 계약형과 기금형이 병존하는 것이 상례이고 미국이나 유럽 국가들의 경우기업에 노사가 참여하는 신탁제도하의 대규모 연금플랜들은 기금형이 주류를이루고 있다고 주장하면서, 계약형의 경우 퇴직연금에 대한 지급보장은 계약 당사자인 금융회사에 대해 적용되는 예금자보호제도를 통해 부분적인 보호만 가능하기 때문에, 퇴직연기금을 독립 운영하는 기금형 제도를 설정하고 연기금의지배 및 운영과정에 근로자 대표들이 참여하도록 허용함으로써 사용자들이 갖는 일방적 책임을 경감하고 근로자들의 의사가 연기금의 지배와 운영에 반영에반영될 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 보았다. 기금형 퇴직연금을 도입하는 경우 기금의 안전성을 국가가 보증하는 방식도 심각하게 고려할 필요가 있다고 주장하였다.

임영재·이중기(2003)³⁾는 퇴직연금제도가 제대로 작동하기 위해서는 퇴직연금 지배구조를 장기적으로 개선할 필요가 있다고 보았다. 개선방향으로는 우선연금관계에 제3자를 선임하여 연금사무 관리업무와 운용감독의 일차적 책임을부여하고 연금의 설정단계에서는 사용자의 역할을 축소할 필요가 있다고 하였다. 또한 제3감시자가 수행하는 역할과 관련해 부담하는 의무와 역할에 상응하는 보수를 지급할 필요가 있으며 근퇴법과 같이 사용자가 연금사업자를 선정하는 경우에는 수탁자의 의무사항으로 연금사업자의 객관적 선정문제에 대해서도 규정하는 것이 요구된다고 보았다. 특히, 근퇴법은 연금계리사, 외부감사인

²⁾ 위경우·권순원·설원식·이재현(2008. 12), 「퇴직연금 활성화 과제 법제화 방안연구」, 노동부 연구용역보고서, pp. 54~55.

³⁾ 임영재·이중기(2003. 12), 「기업연금의 지배구조 설계에 관한 소고」, KDI 정책연구시 리즈 2003-03.

의 역할에 침묵하고 있지만, 연금제도의 장기적인 안정성을 확보하기 위해서는 영국과 미국의 퇴직연금에서와 같이 연금계리업무와 회계감사업무를 담당하는 연금계리사와 외부감사인의 역할이 강조되어야 한다고 주장하였다. 이와 더불어 근로자, 사용자, 제3감시자, 연금사업자 간의 관계를 고려한 통일적인 지배구조를 정립한 후 연금사업의 내용에 따라 구체적인 변경을 가하는 요인을 고려해야 한다고 보았다.

홍경식(2007)⁴⁾은 우리나라 퇴직연금제도의 지배구조는 퇴직연금제도 도입 그 자체에 초점을 맞추고 있기 때문에 많은 문제점을 내포하고 있다고 보고, 조 속한 시일 내에 글로벌스탠더드에 기반한 개선이 요구된다고 보았다. 우리나라 의 퇴직연금 지배구조의 문제점으로 지배구조 관련 법규가 정비되어 있지 않으 며 사용자의 역할과 책임 간의 불균형, 연금사업자에 대한 규제의 불충분 제3자 감시장치의 부재 등을 지적하면서 장기적으로 지배구조 관련 법규의 체계화, 사 용자책임 규정의 강화, 연금사업자에 대한 사후평가 강화, 제3의 감시자 역할 강 화, 확정급여형과 확정기여형 지배구조의 통일화가 요구된다고 주장하였다.

류건식(2009)⁵⁾은 지배구조의 개선차원에서 퇴직연금 감시기능체계의 구축이 매우 중요하다고 보고 감시기능과 관련된 규정을 선진국 수준으로 보완 또는 강화하여 사용자와 근로자, 그리고 퇴직연금사업자 간의 이해상충문제를 해소할 필요가 있다고 주장하였다. 이를 위해서는 미・일 등 선진국의 감시기능체계를 벤치마킹하면서 연금계리사 및 외부감시자의 역할강화, 보고 및 신고의무 강화등이 근로자 이익의 보호와 감시기능강화차원에서 기본적으로 다루어져야 한다고 보았다. 이와 같은 측면에서 퇴직연금 감시기능체계는 대략 감시기능 관련 법규의 체계화, 사용자 책임 등에 관한 규정강화, 외부감사인, 연금계리사 등 감시자의 역할 강화, 체계적인 내부통제시스템 관련 규정 마련, 근로자에 대한 보고・통지・공시의무 재정비 등의 측면에서 초점을 맞추어 개선되어야 한다고

⁴⁾ 홍경식(2007. 6), 「퇴직연금제도의 지배구조에 관한 연구」, 동국대학교 행정대학원.

⁵⁾ 류건식(2009. 4), 「퇴직연금지배구조 확립 및 감시기능체계」, 보험동향 봄호, 테마진단, 보험연구원.

주장하였다.

鎌田孝一(2009)이은 장기적인 주식시장 침체와 저금리에 따른 연금재정의 부실로 퇴직연금제도를 폐지하는 사례가 증대함에 따라 기업의 기여금 부담을 억제하기 위한 연금지배구조의 개선이 필요하다고 보았다. 퇴직연금펀드로 주식투자하는 경우 주주로서 투자처인 회사의 활동을 감시하는 주주행동, 기업이 약속한 연금급여를 명확히 하기 위한 내부통제활동, 가입자 및 수급권자의 적립금을 보호하기 위한 수급권보호 등 3가지가 연금지배구조에서 중요하지만 그 중에서도 수급권보호는 퇴직연금 지배구조에서 검토되어야 할 가장 중요하고 핵심적인 요소라고 주장하였다. 또한 수급권보호의 강화를 위해서는 수탁자책임의 명확화와 더불어 미국과 같은 강력한 수급권보호 법제가 필요하다고 보았으며 지급보장제도도 후생연금 이외에 확정급부형 퇴직연금에 대해서도 도입되어야 한다고 보았다. 특히 영세기업에 대한 배려차원에서 비계속기준에 의한 재정검증을 더욱 엄격히 하는 것이 필요하다고 주장하였다.

森戸英幸(2007)⁷⁾은 확정급여형 퇴직연금의 운용실패가 기업재무에 많은 영향을 미치므로 기업 이해와 가입자 이해를 어떻게 조화시켜 연금재정을 건전성을 도모하느냐가 퇴직연금 지배구조차원에서 중요한 문제로 부각되고 있다고보았다. 이와 같은 문제를 해소하기 위해서는 일본의 확정급여형 기업연금법 규정 중 수탁자책임과 관련된 부문을 미국 ERISA법 또는 OECD의 지배구조 개선 권고 기준에 부합하도록 보완할 필요가 있으며, 자산운용의 전문성 확보, 가입자 및 수급자의 급부감액에 대한 종합적인 검토가 요구된다고 주장하였다.

大楠泰治(1998)⁸⁾는 자금의 흐름에 따른 후생연금기금의 3단계 지배구조(연금가입자·수급권자와 연기금 간을 제 1지배구조, 연기금과 수탁자(기관투자자) 간을 제 2지배구조, 수탁자와 투자대상기업 간을 제 3지배구조)를 설명하면

⁶⁾ 鎌田孝一(2009. 9), 年金支配構造の多面性とその核心について, 横洴國際社會科學研究 第14卷 第3号.

⁷⁾ 森戸英幸(2007. 3), 企業年金 支配構造, 中央經濟社.

⁸⁾ 大楠泰治(1998. 6), コーポレート・ガバナンス革命 企業年金の再構′ダイヤモンド社′.

서 연기금 운용에 따른 자금이 흐름이 어떻게 각각의 지배구조에 영향을 미치는 지 검토하였다. 즉, 가입자의 연기금에 대한 지배구조, 연기금의 수탁자에 대한 지배구조 등에서 연기금, 수탁자가 지는 책임과 의무의 중요성을 지적하고 이에 부합한 제도개선이 필요하다고 주장하였다.

또한 島岐謙治(2009)9)는 퇴직연금의 수급권보호는 적정한 외부적립, 수탁자 책임의 확립, 정보공개 및 적절한 지배구조 등 일련의 구조에 의해 이루어진다 고 보았다. 따라서 수급권의 개념을 명확히 하고 어느 범주까지 법적 보호 대상 이 되는지 분명히 할 필요가 있다고 보았다.

Ambachtsheer, A., Cappelle, R. and Lum, H(2006)¹⁰⁾은 지명수탁자를 중심으 로 연금 지배구조체제를 구축하는 것이 효율적인 연금제도의 운영관리에 필요 한 요건 중 하나라고 주장하고, 이를 뒷받침하기 위해 효율적인 연금지배구조의 여부와 운용실적 간에는 양의 상관관계가 있다는 연구결과를 제시하였다. 또한 확정급부형 퇴직연금과 확정기여형 퇴직연금 간의 효율성을 평가하는 판단기 준으로 연금급여의 충분성, 지불 가능한 범위의 기여율에 위험이 없는지 여부, 기업 및 연금제도가 파탄할 기본적인 리스크가 없는지 여부, 인플레이션 위험이 없는지 여부, 연금제도의 투명성, 연금지급기관 조직의 효율성 등 8가지를 제안 하고 전통적인 확정급부형 퇴직연금과 확정기여형 퇴직연금은 8가지 기준 모두 를 충족하는 제도인지 지적하고 최적 연금시스템의 구축을 목표로 하는 연금혁 명의 필요성을 강조하고 있다.

이상의 국내외 선행연구는 OECD의 퇴직연금 지배구조 가이드라인, 기금형 및 계약형을 채택하고 있는 국가들의 특징비교, 우리나라 지배구조상의 제반 문 제 및 종합평가 등을 통해 지배구조 개선방안 제시가 이루어지지 않았다. 즉, 근 로자의 이해상충에 영향을 줄 수 있는 극히 일부사항에 초점을 맞추어 단편적인 개선방안 모색에 중점을 두었다고 할 수 있다. 이에 반해 본 연구는 국내 처음으

⁹⁾ 島岐謙治(2009.5), 企業年金の受給權保護について, 年金と經濟, 第27卷4号.

¹⁰⁾ Ambachtsheer, A., Cappelle, R. and Lum, H, "Pension Fund Governance Today: Strengths, Weaknesses, and Opportunities for Improvement", Working Paper (http://www.roman.utoronto.ca/icpm).

로 가입자보호를 위한 지배구조의 확립차원에서 국내외 퇴직연금 지배구조의 특징을 비교·평가한 후 지배구조의 개선방안을 패러다임적 측면과 파라메타적 측면으로 구부하여 체계적으로 모색하였다는 점에서 선행연구와 차이가 있다.

3. 연구방법 및 범위

본 연구의 목적은 퇴직연금가입자의 권익을 보호하고 안정적으로 퇴직연금 제도가 다층노후소득보장체계로 자리매김하기 위해 어떠한 형태로 지배구조체 계가 개선되어야 하는가를 모색하기 위함에 있다. 지배구조체계의 개선은 지배 구조 자체를 개선하는 패러다임적 개선과, 지배구조 요소만을 개선하는 파라메 타적 개선으로 구부되다. 패러다임적 개선은 최근 퇴직연금을 둘러싼 환경변화 를 고려할 때 현행 지배구조체계에서 다른 지배구조체계로 전화하거나 새로운 지배구조체계를 도입하는 전면적 개선인 반면, 파라메타적 개선은 현행 지배구 조체계는 유지하되, 문제점 등을 지배구조요소별로 개선하는 부분적 개선이다. 이와 같은 지배구조의 개선방안을 모색하기 위해, 먼저 퇴직연금지배구조의 의 미 및 체계를 살펴본 후에 우리나라 퇴직연금지배구조상의 문제점을 체계적으 로 검토할 필요가 있다. 또한 미ㆍ일 등 선진국의 지배구조 운용체계 등을 비교 하여 우리나라의 지배구조를 종합적으로 평가하고, 이를 기초로 지배구조체계 개선방안을 제시할 필요가 있다.

이를 위해 Ⅱ장에서는 퇴직연금 지배구조의 의의와 특징에 대해서 체계적으 로 살펴보고 2009년 OECD가 제시한 지배구조 개선 기준(가이드라인)과 그 의 미를 지배구조요소별로 살펴본다. 특히 퇴직연금 지배구조는 기업지배구조와 달리 다양한 이해관계자가 존재하고 근로자의 권익보호가 최우선이라는 점에 서 퇴직연금의 지배구조 특징을 검토하였다. 또한 퇴직연금 지배구조 개선의 효과는 다양한 측면에서 고려될 수 있지만 여기에서는 양적 성과인 운용성과중 심으로 개선효과를 제시하고자 하였다.

Ⅲ장에서는 우리나라 지배구조 운용체계의 현황, 지배구조상의 제반문제를 지배구조체계상의 문제와 지배구조요소상의 문제로 구분하여 살펴보고자 하였다.

₩장에서는 OECD기준을 기초로 지배구조 요소별로 영국, 일본, 미국 등 선진 국의 지배구조 운용체계 특징을 제시한다. 지배구조의 운용체계 및 특징은 기 금형과 규약형(일본)으로 구분하되, 기금형은 영국, 일본, 미국의 기금형을 중심 으로, 계약형은 일본의 규약형을 중심으로 검토하고자 한다. 또한 선진국과 우 리나라의 지배구조를 비교하여 종합적으로 평가하고자 하였다.

Ⅴ장에서는 조사ㆍ분석한 내용 등을 기초로 우리나라 퇴직연금 지배구조체 계의 개선 방안을 제시하고자 한다.