

퇴직연금시장의 공정경쟁 질서 정착을 위한 개선과제

－ 은행 자행예금의 퇴직연금 운용 허용과 관련하여 －

선임연구위원 류건식

선임연구원 이상우

I. 검토배경

□ 퇴직연금제도가 도입된 이후 2009년 6월 현재, 52개 금융기관이 퇴직연금시장에 진출하여 우위를 선점하고자 치열한 경쟁을 벌이고 있음.

○ 52개 금융기관은 기업(근로자포함)과 신탁계약 등을 체결하여 운용관리업무 및 자산관리업무를 수행하고 있음.

○ 우리나라는 미국 등 선진국과 달리 기업과 1:1 계약을 체결하고 모든 업무를 금융기관에 일임하도록 하는 계약형 지배구조를 가지고 있어 금융기관이 퇴직연금가입에 미치는 영향력(거래관계, 대출관계, 주거래은행 등)은 절대적임.

－ 따라서 퇴직연금가입 영향력을 행사하는 금융기관에 대한 감독강화를 통해 근로자 이익을 보호하여야 할 책무가 정책당국에 있음.

□ 그러나 최근 퇴직연금시장을 둘러싼 경쟁양태가 공정경쟁이 아닌 불공정 경쟁(과열경쟁)으로 변모하고 있어 자칫 금융기관의 부실화와 근로자의 수급권 보호 등에 지대한 악영향을 미칠 수 있다는 우려가 제기되고 있음.

○ 즉 “퇴직연금 가입자간의 금리 차등화 문제”, “대형 금융기관과 중소형 금융기관과의 양극화 문제(대형 금융기관의 집중화)”, “은행과 타금융기관 간 차별규제 문제, ”원리금 보장상품 이외의 타상품 선택 부재 문제”등이 제기되고 있음.

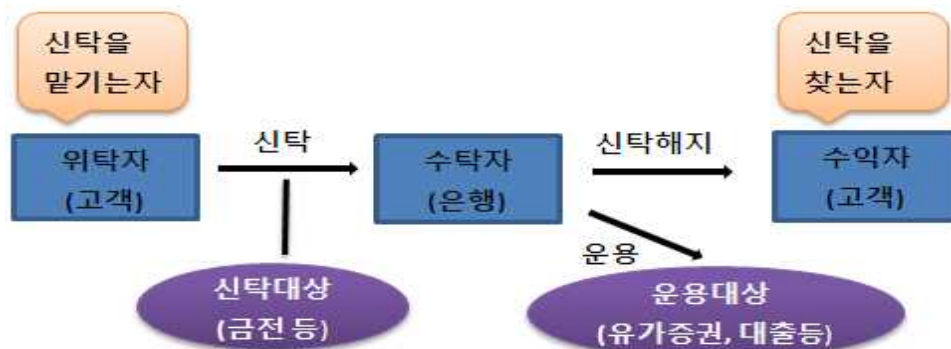
- 이러한 불공정 경쟁 양태가 지속되는 경우, 근로자는 양질의 다양한 서비스를 적기에 제공받지 못하고, 경영부실화에 따른 안정적인 수급권 보호에 영향을 미치게 됨.
- 이와 같은 불공정 경쟁은 은행이 자기은행예금(이하, 자행예금)을 통해 퇴직연금을 운용(원리금보장 상품 가입허용) 할 수 있도록 하는 예외적인 허용조치와 이에 따른 불공정 영업행태 등에 기인한 바 크다고 할 수 있음.
- 신탁계약은 퇴직연금 가입자(위탁자)가 금융기관(수탁자)에게 신탁자산을 맡고 맡기는 일종의 특정금전신탁계약이므로 자기은행예금을 퇴직연금자산으로 운용하는 것을 원칙적으로 금지(충실의무 위반, 내부거래 간주)하지만, 2005년 11월 신탁업감독규정 개정을 통해 예외적으로 허용되었음.
 - 따라서 퇴직연금 가입자가 자행예금 위주로 원리금보장상품 가입이 가능하게 되어 과도한 수익률이 보장(특판금리 제공)되는 등 퇴직연금시장이 경쟁이 수익률에 편중되고 있음(출혈경쟁).
 - 이는 신탁원리에 어긋나며, 타금융권과 비교 시 특혜소지를 가져올 수도 있음.
- 이에 따라 근로자의 안정적인 수급권 보호와 퇴직연금시장의 공정경쟁 질서 확립 차원에서 은행 자행예금 운용 허용 등에 따른 제반문제(영향)를 체계적으로 검토하여 제도적 개선책을 모색할 필요가 있음.
- 본고는 신탁계약에 대한 본질적인 속성이 무엇인지 살펴보고 자행예금 거래 허용과정, 자행예금과 관련된 법률 상의 제반 문제, 자행예금 허용 등으로 나타나고 있는 문제점 및 영향 등을 통해 제도적 개선 과제를 제시함.

II. 신탁의 본질과 신탁업 관련 법규 현황

□ 신탁의 본래 의미는 신뢰관계에 의하여 신탁재산을 맡기는 행위를 말함.

- 법률에서 신탁이라 함은 신탁 설정자(위탁자)와 신탁 인수자(수탁자)가 특별한 **신임관계**에 의해, 위탁자가 특정의 재산권을 수탁자에게 이전하고 수탁자로 하여금 수익자 이익을 위하여 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산권을 관리, 처분하게 하는 법률관계를 말함(신탁법 제1조).

<그림 1> 신탁계약의 기본 구조



□ 신탁은 신탁재산과 고유재산과의 분리관리, 신탁재산 간의 구분 관리, 실적 배당 등을 기본 원칙으로 하고 있음.

- 신탁재산은 법률에서와 달리 실질적으로는 신탁한 목적에 따라 제약을 받는 수익자의 재산이므로 신탁재산을 신탁회사 재산인 고유재산과 혼합하여 관리하는 경우 양자를 구분할 수 없기 때문에 **분리관리하는 것이 원칙임**.
- 또한, 신탁재산은 개별신탁의 행위 내용이 각기 다르고 신탁의 이익 또한 상이하기 때문에 신탁재산을 혼합하여 관리할 경우 신탁재산별로 수익을 계산하는 것이 곤란하므로 신탁회사는 **신탁건별로 구분하여 관리하여야 함**.
- 신탁재산이 실물자산에 투자되어 운용결과 수익이 발생하면 수익자에게 돌아가는 **실적배당을 원칙으로 함**.

□ 근로자퇴직급여보장법(근퇴법)은 퇴직연금자산관리업무를 신탁계약으로 위탁할 수 있도록 규정함.

- 근퇴법은 사용자가 **자산관리기관**과 퇴직연금의 자산관리 계약을 체결하고자 할 때 **특정금전신탁으로 운영되는 신탁계약** 또는 **특별계정으로 운영되는 보험계약** 방법에 의해 자산관리업무를 하도록 제한함.
- 퇴직연금 **신탁계약의 자산관리업무**를 수행할 수 있는 기관은 신탁업무를 겸영할 수 있는 금융기관임.
- 또한 근퇴법에서는 퇴직연금사업자가 가입자 등에게 **손실 보장을 약속**하거나 **특별이익**을 제공하는 행위를 금지하고 있음.

<표 1> 근퇴법상 신탁계약 방식과 퇴직연금사업자의 금지행위

구 분	근로자퇴직급여보장법	동법 시행령
신탁계약에 의한 특정금전신탁	○ 자산관리업무 수행(제16조제2항) -사용자가 자산관리업무 계약을 체결하고자 하는 때에는 근로자를 피보험자 또는 수익자로 하여 대통령령이 정하는 보험계약 또는 신탁계약의 방법에 의하여야 한다.	○ 자산관리업무 수행계약의 형태 (시행령 제15조) -“대통령령이 정하는 보험계약 또는 신탁계약”이라 함은 보험업법에 의한 특별계정으로 운영하는 보험계약 또는 자본시장법에 의한 특정금전신탁계약을 말한다.
퇴직연금사업자의 책무	○ 퇴직연금사업자의 책무(제20조 제3항) -계약체결 시 가입자 또는 사용자의 손실의 일부 또는 전부를 부담할 것을 약속하는 행위 금지(1호) -가입자 또는 사용자에게 특별한 이익을 제공하는 것을 약속하는 행위 금지(2호)	○ 퇴직연금사업자 금지행위(제20조) -사용자 또는 가입자에게 특정한 운용방법의 가치상승 또는 하락에 대한 단정적이거나 합리적인 근거가 없는 판단을 제공하는 행위(1호) -사용자 또는 가입자의 운용지시 등 업무수행과 관련하여 알게 된 정보를 자기 또는 제3자의 이익을 위하여 이용하는 행위(2호)

□ 특정금전신탁은 위탁자가 위탁금전의 운용방법을 직접 지정하는 것이 특징임.

- 신탁 인수시 신탁재산으로 금전을 수탁하여 신탁 종료 시에 금전을 그대로 수익자에게 교부하는 특정금전신탁은 **원리금 보장은 없으나** 주식이나 채권의 운용방법을 위탁자가 **종목까지 지정**하는 것이 가능하며, 신탁재산

을 단독으로 운용할 수 있는 장점이 있음.

<표 2> 특정금전신탁의 특징 비교

구 분	특정금전신탁
투자방식	직접투자
투자자 운용지시	가능
실물자산 투자	가능
투자대상 선택 및 변경	가능한 운용방법 내에서 무제한
운용수익	실적배당

III. 자행예금 도입 배경과 불공정 영업행위 규제

□ 은행의 자행예금 운용이 엄격히 금지되어 오다가 2005년 퇴직연금제도의 도입으로 예외적으로 자행예금 운용을 허용함.

- 신탁업법규는 1980년대 중반까지 전업주의 신탁업 체제를 유지해 왔고, 신탁경영은행 체제시기인 2005년 10월까지도 자행예금 운용이 엄격히 금지됨.

<표 3> 특정금전신탁의 자행예금 허용 과정

연 도	제도 및 법령	허용 유무
~1984	전업주의 신탁업 체제	자행예금 거래 금지
1984~2005.10	신탁경영 은행 체제	자행예금 거래 금지
2005.1	근퇴법 제정	퇴직연금제도 12월 시행
2005.11	신탁업감독규정 개정	퇴직연금제도의 자행예금 운용 허용

- 2005년 11월 신탁업법 감독규정 개정을 통해 근퇴법에 의한 특정금전신탁으로서 원리금보장이 필요한 경우는 당해 금융기관에 예금할 수 있도록 허용함.

<표 4> 신탁업감독규정 개정(2005.11.25) 전후 비교표

개정전	개정후	비 고
제10조의3(예금 및 금전채권 매입의 구체적 범위) ①금융기관에 대한 예금”은 신탁업을 겸 영하는 금융기관이 당해 금융기관에 예금하는 경우를 제외한다. <단서 신설>	제10조의3(예금 및 금전채권 매입의 구체적 범위) ①“금융기관에 대한 예금”은 신탁겸 영금융기관이 이 당해 금융기관에 예금하는 경우를 제외한다. 다만, 계좌별 수탁액이 3억원 이상인 특정금전신탁 또는 「근로자퇴직급여 보장법」에 의한 특정금전신탁으로 서 원리금보장이 필요한 경우는 당 해 금융기관에 예금할 수 있다.	특정금전 신탁에 한하여 자행예금 허용

□ 신탁업법을 계승한 현행 자본시장법은 자기거래 즉, 신탁재산과 고유재산을 거래하는 행위를 원칙적으로 금지하면서도 대통령령에서는 예외를 두고 있음.

- 대통령령에서는 근퇴법에 따른 특정금전신탁으로서 원리금 보장이 필요한 경우에는 예외를 둘 수 있도록 정함.
- 자산관리업무와 신탁업무를 겸영할 수 있는 은행은 이를 근거로 퇴직연금 신탁계약의 특정금전신탁을 자기은행의 예금으로 운영할 수 있음.

<표 5> 자본시장법 및 동 시행령의 자행예금 허용 규정

자본시장법	동법 시행령	비 고
제108조(불건전 영업행위의 금지) 신탁업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 수익자 보호 및 건전한 거래질서를 해할 우려가 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 이를 할 수 있다. 1~5(생략) 6. 신탁재산으로 신탁업자 또는 그 이해관계인의 <u>고유재산과 거래하는 행위</u>	제109조(불건전 영업행위의 금지) ① 법 제108조 각호 외의 부분 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 가~사(생략) 아. <u>예금거래(수탁액이 3억원 이상인 특정금전신탁 또는 「근로자 퇴직급여 보장법」에 따른 특정금전신탁으로서 원리금 보장이 필요한 경우에 한다)</u>	특정금전 신탁에 한하여 자행예금 허용

□ 자본시장법은 수익자 보호 및 건전한 거래질서를 해할 우려가 있는 **특별이익 제공행위**와 금융위원회가 정하는 행위를 불건전 영업행위로 금지하고 있음.

- 자행예금 운용과 관련하여 신탁업자의 자기거래 행위, 특별이익 제공 행위, **예금금리를 차등**하게 제공하는 행위, 계약조건 비공시 행위, 미확정사항을 확정적·포괄적 표현 행위, 근거 없이 현혹적이거나 타 상품보다 비교우위가 있음을 표현하는 행위를 엄격히 금지하고 있음.

<표 6> 자본시장법상 신탁업자의 금지행위

구 분	조문	신탁업자의 금지행위
자본 시장법	제108조 (불건전 영 업 행 위 의 금지)	○ 특정 신탁재산의 이익을 해하면서 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위(4호) ○ 신탁재산으로 그 신탁업자가 운용하는 다른 신탁재산, 집합 투자재산 또는 투자일임재산과 거래하는 행위(5호) ○ 신탁재산으로 신탁업자 또는 그 이해관계인의 고유재산과 거래하는 행위(6호) ○ 그 밖에 수익자 보호 또는 건전한 거래질서를 해할 우려가 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(9호)
동법 감독규정	제4-92조 (신탁업자의 이익 제공 ; 수령 기준)	○ 금융위원회가 정하는 기준이란 신탁업자가 신탁계약의 체결 또는 신탁재산의 운용과 관련하여 수익자 또는 거래상대방등에게 제공하거나 수익자 또는 거래상대방로부터 제공받는 금전·물품·편익 등의 범위가 일반인이 통상적으로 이해하는 수준에 반하지 않는 것을 말한다(①항).
	제4-94조 (불건전 영 업 행 위 의 금지)	○ 시행령 제109조제1항제4호아목의 <u>예금의 금리 등을 고유계정의 예금과 불합리하게 차등하는 행위(④항)</u>. ○ 신탁 계약조건 등의 공시와 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위 -신탁거래와 관련하여 확정되지 않은 사항을 확정적으로 표시하거나 포괄적으로 나타내는 행위(가) -구체적인 근거와 내용을 제시하지 아니하면서 현혹적이거나 타 신탁상품보다 비교우위가 있음을 막연하게 나타내는 행위(나) -특정·불특정 다수에 대하여 상품안내장 등을 배포하여 명시적으로나 암시적으로 예정수익률을 제시하는 행위(다) -오해·분쟁의 소지가 있는 표현을 사용하는 행위(라)

IV. 은행 자행예금 허용 등에 따른 문제점 및 예상영향

□ 자행예금을 통한 퇴직연금의 운용은 근로자 퇴직급여보장법 및 기존 신탁개념과의 상충문제를 야기시킴.

- 고유계정인 자행예금(불특정금전신탁)으로 퇴직연금 운용을 예외적으로 허용한 자본시장법 감독규정은 근로자 퇴직급여보장법에서 신탁계약을 특정금전신탁으로 한정한 입법취지에 근본적으로 반하는 결과를 초래함.
- 퇴직연금운용의 근거법인 근로자퇴직급여보장법에 기초하여 퇴직연금계약이 이루어지도록 하는 것이 원칙적이라는 점에서 그러함.
- 또한 금융기관의 자행예금거래를 엄격히 제한하고 있는 기존 신탁개념과 상충될 뿐만 아니라 금융기관 등 수탁자는 반드시 자신보다 근로자 이익만을 위해서 운용하여야 한다는 충실의무(수탁자책임) 개념과도 배치됨.

□ 근로자의 운용자산 선택권 및 수급권 보호에도 부정적인 영향을 초래할 가능성이 높음.

- 퇴직연금가입자에게 과도한 금리 제시 등으로 퇴직적립금이 자행예금인 원리금보장상품에 대부분 투자되는 경우, 자칫 주식, 채권 등 다양한 투자 운용상품을 선택할 수 있는 근로자의 운용자산 선택권이 박탈되는 결과를 가져옴.
- 이 경우 신탁계약이 아닌 단순히 자행예금을 운용하는 계약이라 할 수 있음.
- 또한 자행예금은 은행의 파산리스크*에 영향을 받을 뿐만 아니라, 이율을 보장하는 경우, 금리리스크*가 존재하여 은행의 수익성 악화, 근로자의 수급권보호에 부정적 영향을 줄 수 있음.
- 결국 자행예금에 의한 운영 시, 원리금보장 자체가 불가능하다는 한계가 존재함.
- * 파산리스크 : 은행 자체의 리스크가 자행예금에 미치는 리스크
- * 금리리스크 : 확정된 금리 등을 보장함으로써 금리변동시 은행이 부담하는 리스크

□ 또한 퇴직연금 가입자 간의 형평성 논란, 금융기관 간의 차별규제 문제 등에도 노출될 수 있음.

- 퇴직연금시장에서 특판금리 혜택을 받지 못하는 일부 퇴직연금가입자는 동일한 제도에 대한 차등적 가격제공, 또는 특별이익으로 인식할 가능성이 존재함.
- 근로자수가 적고 기업의 퇴직적립금 규모가 적어 은행이 특판금리를 제시하기 어려운 중소형 및 영세기업의 경우에 이러한 현상이 두드러짐.
- 특히 보험사의 경우 은행과 동일하게 신탁업무가 가능하나, 특판금리를 제공할 수 있는 자행예금을 취급하지 못함으로 동일한 수익률 또는 신탁서비스를 제공하기 어렵다는 점에서는 동일행위·동일규제 원칙에도 배치됨.

□ 퇴직연금시장의 양극화 심화, 감독정책의 효율성 저하도 야기될 수 있음.

- 재무건전성이 강한 대형은행 위주로 퇴직연금가입의 쏠림현상이 나타나, 대형은행과 시중은행간, 대형은행과 타금융기관 간의 양극화 현상은 심화되는 반면, 수익률이외의 양질의 퇴직연금서비스(투자교육 등) 등은 저하될 가능성이 상존함.
- 이 경우 퇴직연금제도를 사회보장제도의 한 축이 아닌 단순한 금융상품으로 인식하는 경향으로 나타나 퇴직연금제도 정착의 저해요인으로 작용하게 됨.
- 또한 어느 정도의 특판금리 제시가 불건전 영업행위에 해당하는지 법규의 모호성 등으로 인해 감독정책의 효율성이 낮아질 가능성이 상존함.
- 즉 자본시장법 감독규정은 은행의 자행예금 취급시, 예금금리 등을 고유계정의 예금과 불합리하게 차등하는 행위를 금지(제4-94조 불건전 영업행위의 금지 관련)하고 있으나, “불합리”라는 용어의 모호성으로 인해 어느 정도의 금리 제시가 불합리한 차등인 지 판단하기 곤란함.

V. 제도개선 과제

□ 은행에 대한 예외적인 자행예금 운용 허용조치의 영향으로 인해 퇴직연금시장이 공정경쟁이 아닌 불공정경쟁으로 변모하고 있어, 퇴직연금시장의 경쟁질서 확립과 근로자의 수급권보호차원에서 체계적인 제도적 개선 마련이 요구됨.

○ 이를 위해서는 은행 자행예금 허용 등에 따른 퇴직연금가입자간의 형평성 문제, 근로자의 수급권보호 문제 등을 종합적으로 검토하여 장단기적인 관점에서 제도적 개선이 요구됨.

□ 먼저 특정금전신탁으로 한정한 근퇴법취지, 내부거래를 엄격히 제한하고 있는 기존 신탁개념, 수탁자의 충실의무 규정과의 상충문제를 법적·제도적으로 재검토해 볼 필요성이 있음.

○ 자본시장법 감독규정과 근퇴법상의 상충문제, 수탁자책임(충실의무 등)에 의 위배 여부 등을 면밀히 검토하여 공정한 경쟁질서가 이루어지도록 제도가 개선되어야 할 것임.

□ 둘째, 은행의 파산 및 금리리스크 관리, 근로자의 운용자산 선택폭 확대 차원에서 자행예금에 대한 원리금 보장상품 운용한도를 설정하는 방안의 검토가 요구됨.

○ 자행예금으로 편입된 퇴직연금자금이 다른 일반자금과 통합 운용되는 경우 자산간의 리스크 전이 개연성이 크고, 은행의 파산 및 금리리스크 증대로 근로자의 수급권보호에 악영향을 미칠 수 있으므로 퇴직연금자금의 자행예금 편입비율을 일정한 한도로 제한(투자한도 설정)하는 방안 검토 필요.

□ 셋째, 자행예금에 대한 부작용을 개선하기 위해 자본시장법 감독규정의 불건전 영업행위 금지 조항(불합리한 금리제시 등)에 대한 구체적인 기준마련이 요구됨.

○ 현행 자본시장법 감독규정에 의하면 예금금리에 불합리한 금리를 제시하는 경우, 불공정거래 행위로 간주하고 있기 때문에 어느 정도의 금리제시가

“불합리” 한 것인지 구체적이고 객관적인 기준마련이 절실히 요구됨.

□ 넷째, 퇴직연금 사업자 선정에 대한 가이드라인 제시하거나 퇴직연금사업자가 어떠한 절차에 이루어지고 있는지 사업자 선정 이유서를 제출토록 할 필요성이 존재함.

○ 퇴직연금의 특성을 고려하여 단기적인 수익률외에 퇴직연금사업자의 전문성, 서비스 등을 종합적으로 평가하여 퇴직연금사업자를 선정할 수 있는 가이드라인을 마련하는 것이 필요

○ 또한 사용자가 어떠한 기준에 의해 퇴직연금사업자를 선정하였는지 퇴직연금사업자 선정이유서를 근로자에게 제출토록 할 필요성이 있음.

□ 다섯째, 중장기적으로는 자행예금에 의한 퇴직연금 운용을 원천적으로 금지하는 방향으로 제도적 개선이 이루어지는 것이 바람직함.

○ 이와 더불어 장기적으로 수탁자 책임을 보다 명확화하고, 불공정행위에 대한 규정 재정립, 규정 위반 시 제재조치 강화 등도 요구됨.