KiRi 고령화리뷰 Monthly 제17호

포커스

퇴직연금 운영에 대한 수탁자 감시기능 평가

류건식 선임연구위원

요약

■ 퇴직연금 사업자를 포함한 수탁자들이 근로자 이익을 위해 퇴직연금을 제대로 운영하고 있는지 감독할 감시기능이 보다 요구됨

- 이에 본고는 수탁자의 감시기능 필요성, 주요국의 수탁자 감시기능 장치 등을 우리나라와 비교 · 평가한 후에 정책적 시사점을 제시하고자 함

■ OECD는 근로자와 수탁자 간 이익상충문제(대리인문제)를 해소하기 위한 감시기능 장치 마련을 권고함

- 수탁자는 근로자 이익을 위해 퇴직연금을 운영해야 함에도 불구하고 오히려 수탁자 본인의 이익을 위해 퇴직연금을 운영하는 사례가 나타나고 있기 때문임
- OECD에서 권고하고 있는 감시기능 장치로는 수탁자 책임 부여, 수탁자 감시제도, 내부통제시스템 마련, 시장기능제고(정보제공) 등임

■ 미국 등은 OECD 권고안에 기초해 수탁자 감시기능 제고를 위한 제도 개선이 적극적으로 이루어짐

- 수탁자를 사용자, 사업자, 연금컨설턴트, 자산운용사, 정책당국 등으로 포괄적으로 정의하고 수탁자별로 책임(주의의무, 충실의무, 분산투자의무, 개인정보준수의무)을 엄격히 부여함
- 연금계리사, 외부감사인 등 감시인제도를 통해 제도운영을 상시 관리 · 감독하고 있으며, 운영리스크에 기반한 내부통제기준을 체계적으로 마련하여 법규위반 여부 등을 평가함

■ OECD 권고안 및 선진국 사례를 감안할 때, 다음과 같은 감시기능체계의 개선이 요구됨

- 사업자 이외에 사용자, 자산운용사 등으로 수탁자 범위를 확대하고 근로자 퇴직급여보장법에 수탁자 책임을 보다 명확히 하는 것이 바람직함
- 또한 운영관리업무 및 자산관리업무의 감시기능과 연금재정의 건전성 확인 · 검증 등을 위해 미국 등처럼 수탁자 감시인제도의 도입 검토가 필요함
- 장기적으로 법규위반 여부를 모니터링 할 수 있는 내부통제 관련 규정 마련과 근로자에 대한 정보제공 차원에서 수탁자의 보고 및 통지의무 강화가 요구됨

1. 검토 배경

■ 퇴직연금제도가 조기 정착하고 지속적으로 발전하기 위해서는 금융기관(퇴직연금 사업자)을 포함한 수탁자[1]들이 근로자 이익을 위해 퇴직연금을 체계적으로 운영할 필요가 있음

- 근로자 이익보다 수탁자 본인의 이익을 위해 운영하는 경우(근로자와 수탁자 간의 이익상충문제)[2]가 발생하기 때문에 수탁자를 적절히 감독할 감시기능이 요구됨
- 특히 퇴직연금 운영이 기금형[3]인 경우 사용자, 사업자, 기금운용위원회 등 많은 수탁자가 퇴직연금 운영에 참여하게 되므로 보다 다양한 감시기능이 필요함

■ 이에 따라 OECD는 근로자와 수탁자 간의 이익상충문제를 해소하여 근로자의 수급권 보호를 위해 퇴직연금 운영의 감시기능 장치 마련을 권고하고 있음[4]

- 미국 등 선진국들은 OECD 권고안에 기초해 퇴직연금 운영과 관련된 감시기능체계의 개선이 적극적으로 이루어짐
- 선진국은 어떠한 형태로 수탁자에 대한 감시기능이 이루어지고 있는지 제도적 측면에서 검토해 볼 필요가 있음

■ 본고는 퇴직연금 운영에 따른 수탁자 감시기능 필요성, 그리고 주요국의 수탁자 감시기능 장치 등을 우리나라와 비교 · 평가한 후에 정책적 시사점을 제시하고자 함

1) 퇴직연금제도에서 근로자는 위탁자이고 퇴직연금을 운영하는 금융기관 등은 수탁자(Fiduciary)임. 퇴직연금 운영에 일정한 재량권(Discretion)을 가지고 있느냐 여부로 수탁자 여부를 판단함
2) 이익상충문제(이익충돌문제)는 본인 · 대리인문제(Principal · Agent problem)를 의미함
3) 기금형은 퇴직연금을 제공하는 회사와는 별도로 독립적인 연기금을 설치 · 운영하는 구조로, 제도 관리 및 기금 운용 등을 일괄적으로 연금사업자인 금융회사에 위탁하는 계약형과 차이가 존재함
4) OECD는 연기금 자산 관리 등 11개 퇴직연금 지배구조원칙에서 감시기능 관련 장치 마련을 권고하고 있음. 이에 자세한 내용은 OECD(2015), "OECD guidelines for Pension fund governance"를 참조 바람

2. 퇴직연금의 운영 특징 및 감시기능

■ 근로자의 안정적 노후 보장을 위해 기업인 사용자, 금융기관인 사업자와 자산운용사, 정책당국 등 많은 이해관계자(수탁자)가 퇴직연금 운영에 참여함(〈표 1〉 참조)

- 일반적으로 소유자와 경영자로 분리된 일반기업에 비해, 퇴직연금은 많은 이해관계자들이 운영에 참여하는 구조임
- 퇴직연금 운영에 참여하는 이해관계자(수탁자)는 근로자(위탁자)를 대신하여 제도를 운영·관리하게 되므로 근로자의 대리인(Agent) 역할을 담당함
  - 퇴직연금을 계약형으로 운영하느냐(한국·일본), 기금형으로 운영하느냐(미국 등 앵글로 색슨계 국가)여부에 따라 수탁자 차이가 존재함

〈표 1〉 퇴직연금과 일반기업의 운영 특징

구분	퇴직연금	일반기업
본인(Principal)	근로자	주주
대리인(Agent)	다수(사용자, 사업자, 운용사, 정책당국 등)	단일(경영자)
제도 운영 형태	계약형, 기금형 등(DB형, DC형, IRP)	-
이익상충 발생	매우 복잡·다양화	비교적 정형화

■ 퇴직연금 수탁자는 근로자 이익을 위해 운영해야 함에도 불구하고 오히려 자신의 이익을 위해 운영 재량권을 행사하는 이익상충문제(본인·대리인문제)가 발생할 개연성이 존재함

- 예를 들어 높은 수수료 수입을 위해 고위험자산의 투자 유도, 퇴직연금 적립금의 부실운용 및 사기(횡령) 등 다양한 형태로 근로자와 수탁자 간 이익상충문제가 빈번히 발생함[5)]

〈표 2〉 OECD 지배구조 기준에서 제시한 감시기능 장치

감시기능 장치(수단)	세부 내용(요약)
수탁자 책임 부여	수탁자(수탁기관 등) 자격기준 강화, 수탁자 책임 명시
수탁자 감시제도	자문 및 전문가선임, 독립적인 감사, 연금계리사 선임
내부통제시스템	리스크(운영 및 규제리스크 등)에 기반한 내부통제기준 마련
시장기능제고(정보제공)	보고 및 통지의무(공시의무 포함) 등 시장기능제고

자료: OECD(2015), "퇴직연금 지배구조 기준" 등에서 재정리

5) 최근 일본은 수탁자의 퇴직연금 적립금 부실 운용, 적립금 횡령 등으로 근로자에 의한 수탁자 소송이 빈번하게 발생함

- 퇴직연금제도를 정착하고 근로자의 이익 보호를 위해 수탁자들이 근로자 니즈에 부합한 운영이 이루어지고 있는지 감시·감독할 수 있는 제도적 장치가 요구됨

■ 이에 따라 OECD는 근로자와 수탁자 간의 이익상충문제를 해소하여 근로자의 수급권 보호를 위해 퇴직연금 운용 관련 감시기능 장치(감시기능수단)를 제시·권고함(〈표2〉 참조)

- OECD 퇴직연금 지배구조 원칙에서 제시하고 있는 감시기능 장치는 수탁자 책임 부여, 수탁자감시인제도, 내부통제시스템, 시장기능제고(예: 정보제공) 등 4가지임
  - 수탁기관 책임 명시, 연금 운영자 책임 강화 등을 통해 수탁자 책임[6]을 명확히 부여하고, 자문 및 전문가 선임, 연금계리사 선임을 통해 퇴직연금 운영의 감시기능이 제고되도록 유도함
  - 또한, OECD는 리스크에 기반한 내부 통제 기준 마련, 보고 및 통지의무 등 시장기능제고가 감시기능 차원에서 이루어져야 한다고 권고함

3. 퇴직연금 운영에 대한 감시기능 평가

■ 여기에서는 미국 등 선진국의 수탁자 감시기능 장치(체계)를 수탁자 책임 측면, 수탁자 감시 측면, 내부통제 측면, 시장기능제고(정보제공) 측면에서 우리나라와 대비하여 평가함[7]

■ (수탁자 책임) 미국 등은 수탁자 범위를 포괄적으로 규정하여 수탁자별로 수탁자 책임을 부여하고 있는 반면, 우리나라는 사업자 중심으로 수탁자 책임을 부여하고 있는 것으로 평가됨

- 미국은 수탁자의 범위를 사용자, 사업자, 컨설턴트, 정책당국까지 확대하여 이들 각각에 대한 수탁자 책임을 보다 엄격히 부여함[8]
  - 주의의무, 충실의무, 분산투자의무, 개인정보준수의무 등 4대 수탁자 책임을 수탁자별로 엄격

6) 수탁자 책임(Fiduciary Duty)은 연금제도의 운영과 관계되는 책임으로 미국 등 앵글로 색슨계 국가의 신탁법에서 유래한 것으로 수탁자가 가지는 제도 운영의 재량권 남용을 방지하기 위한 것임
7) 여기 제3장에서는 우리나라의 퇴직연금과 유사한 일본, 미국 중심으로 살펴보는 것으로 함
8) ERISA법상의 수탁자는 ① 연금운영에 재량권 또는 통제권을 행사하는 자 ② 연금자산운용 등에 관하여 보수를 받고 조언하는 자 ③ 연금자산의 운용 및 처분에 재량권을 행사하는 자 ④ 외부전문기관(펀드매니저, 연금컨설팅 등) 등으로 되어 있음. 따라서 근로자 이외의 퇴직연금제도 운용관련자 모두를 수탁자로 간주함

히 규정하여 수탁자가 가입자의 이익을 위해서만 행동하도록 유도함

- 일본은 사용자, 사업자, 컨설턴트 등까지, 영국은 금융기관뿐만 아니라 금융기관에 고용되어 연금자산을 관리하는 펀드매니저도 수탁자로 간주하여 수탁자 책임을 부여함
  - 수탁자가 의무를 위반할 경우 가입자에게 손해를 배상하여야 하고 연금자산을 부적절하게 활용하여 이득을 취한 경우에는 이를 가입자에게 반환하도록 규정함

〈표 3〉 수탁자 범위 및 책임

구분	외국	한국
범위	– 미국, 일본 모두 수탁자 범위를 포괄적으로 규정 · 사용자, 지명 및 신탁수탁자, 외부전문가 등	– 근퇴법상 수탁자 정의 및 규정 부재 · 다만 사용자, 사업자를 수탁자로 간주
책임	– 수탁자별 책임 명확화 · 주의의무, 충실의무, 분산투자의무 등	– 사업자 중심으로 수탁자 책임을 부여 · 상대적으로 사용자의 책임 규정 미흡

자료: 미국 · 일본 · 영국의 퇴직연금 관련법 등에 기초하여 작성

- 반면 우리나라는 수탁자에 대한 명확한 규정이 없고 사업자 중심으로 수탁자 책임이 설정되어 있어 상대적으로 사용자 등에 대한 수탁자 책임은 미흡한 수준임
  - 퇴직연금 운영을 일괄적으로 사업자에게 위탁하여 운영하는 계약형 지배구조인 점을 고려해 사업자 중심으로 수탁자 책임을 부여한 것으로 평가됨

■ (수탁자 감시인제도) 미국 등 선진국은 연금계리사, 외부감사인 등 감시인제도를 통해 제도 운영을 상시적으로 감시하고 있는 반면, 우리나라는 감시인 제도에 의한 제도 운영 감시가 미흡한 것으로 평가됨

〈표 4〉 수탁자 감시인제도

구분	외국	한국
전문가 자문제도	– 전문가 자문 등에 의한 전문성 강화 · 미국 등에서 적극 활용	– 근퇴법상 별도의 관련 규정 부재 · 수탁기관의 전문성 제고 미흡
감시인 제도	– 미국 · 일본 모두 지정 연금계리사제도 도입 · 연금재정의 적정성 평가 – 외부감사인에 의한 퇴직연금 운영 감사 · 연금업무 및 연금회계 감사 등	–사업자등록 요건(보험계리전문가)에 불과 · 재무건전성 확인 및 검증이 형식적 – 외부감사인에 관한 규정 부재

자료: 미국 · 일본 · 영국의 퇴직연금 관련법 등에 기초하여 작성

- 미국은 수탁기관의 전문지식이 부족할 경우 전문가의 자문을 통해 운영의 전문성을 제고하고, 연금재정 건전성 여부에 대해 국세청에 등록된 연금계리사의 확인을 받도록 규정함
  - 수탁기관, 사용자 등은 독립적인 감사를 선임하고 수탁기관이 적절한 조치를 이행하지 않는 중대한 사항에 대해서는 감독당국에 보고함

- 일본은 지정 연금계리사제도[9]를 도입하여 연금재정이 연금수리에 기초하여 운영하는지 여부를 검증하고, 공인회계사 등이 재무 및 회계 관련 업무를 정기적으로 감사함
  - 연금수리 감시 및 연금업무 감사 등을 통해 안정적인 제도 운영 여부를 평가함
- 반면 우리나라는 근로자의 권익을 보호할 감시자가 정책당국 이외에 별도로 없는 상황이며 근퇴법에 제3자적 감시자인 연금계리사, 외부감사인에 대한 내용 및 역할이 명확하지 않음
  - 외부감사인제도에 대한 별도의 관련 규정이 부재하고, 사업자 등록요건으로 보험계리전문가를 요구하는 수준임

■ (내부통제기준) 미국 등은 내부통제기준을 마련하여 제도 운영책임이 있는 관계자가 제도목적에 부합하게 행동하도록 유도하는 반면, 우리나라는 내부통제기준 자체가 부재한 것으로 평가됨

- 근로자와 수탁자 간의 이익상충문제를 해결하기 위해 제도 운영 리스크에 기반한 내부통제기준(내부통제시스템)을 체계적으로 마련하여 정기적으로 법규위반 여부 등을 평가함[10]
  - 예를 들어 미국은 "수탁자의 리스크관리기준"[11]을 설정하고 운영리스크를 관리하고, 영국은 법규준수리스크를 관리하기 위해 정기적인 법규준수감사 및 보고를 요구함[12]

〈표 5〉 내부통제 기준

구분	외국	한국
기준	– 리스크에 기반한 내부통제 강화 · 운영리스크 및 법규리스크 관리 등	– 내부통제에 관한 시스템(규정) 부재 · 근퇴법 및 시행령 등
특징	– 감독 규정 등에 명시(영국) · 미국은 자율적 내부통제 지향	– 이해상충문제 모니터링 한계

자료: 미국 · 일본 · 영국의 퇴직연금 관련법 등에 기초하여 작성

- 반면 우리나라는 퇴직연금 운영책임이 있는 모든 자가 운용목적에 부합하게 행동하고 법규 여부를 평가할 수 있는 내부통제시스템은 부재함
  - 이익상충문제를 사전에 확인 · 예방할 수 있는 내부통제 관련 규정이 제도적으로 부재함

9) 일본에서는 후생연금보험법의 개정에 따라 지정연금계리사제도가 도입되어 1997년부터 시행함
10) 내부통제시스템에 의한 통제리스크는 사기, 기업측의 적립상태, 투자리스크, 아웃소싱기관의 법규위반 · 경영실태, 부적절한 제도 관리, 컴퓨터시스템 오류 등임
11) 리스크 관리 기준(Risk Standards for Institutional Investment)은 20개 기준(리스크 관리, 리스크 측정, 리스크 감시)으로 구성됨
12) 또한, 영국은 투자와 현금부문 직무를 분리하는 등 사전에 적절한 리스크통제절차에 의해 수탁자와 관련된 사기리스크를 관리함

■ (시장기능) 미국 등은 수탁자에게 보고 및 통지의무 등을 엄격히 부여한 반면, 우리나라는 최소한도의 보고 및 통지의무만 존재하는 것으로 평가됨

◍ 미국의 수탁자는 연차보고서 등을 노동성 및 연금급부보증공사에 매년 보고하고, 사용자는 최저적립기준 미달 원인, 잉여연금자금의 이관상황 등을 즉시 통지하도록 규정함

– 일본은 사용자에게 퇴직연금 업무 및 결산 관련 보고서를 후생노동성에 제출해야 하며, 사업자는 사용자의 요청 시 관리운용업무 현황 및 실태에 관한 정보의 통지를 의무화함

– 영국은 연금제도의 운영과 관련하여 중대한 위법사항 발견 시, 감독당국에게 즉시 보고하도록 하는 의무를 부여함[13]

〈표 6〉 시장기능(정보제공)

구분	외국	한국
내용	– 미국 · 일본 등 수탁자의무 엄격 · 보고 및 통지의무, 신고의무 등	– 최소한도의 수탁자의무 부과 · 신고의무 등은 상대적 미흡
특징	– 시장기능 제고에 의한 감시 강화 · 적극적인 정보제공 추세	– 근로자와 수탁자 간 정보비대칭 심화 · 관련 규정 정비 필요

자료: 미국 · 일본 · 영국의 퇴직연금 관련법 등에 기초하여 작성

◍ 반면, 우리나라의 근로자 퇴직연금보장법에는 최소한도의 보고 및 통지의무 규정만 있을 뿐 세부적인 규정자체가 없고 퇴직연금 감독차원에서 최소한도의 공시의무만 부과하고 있음

– 금융감독원이 사업자 감독을 하기 위한 일환으로 최소한의 보고의무만 부여하고, 근로자에게 적립부족결과를 통지하도록 사업자에게 의무를 부과하는 수준임

4. 제언

■ 근로자와 수탁자 간의 이익상충문제 해소를 통해 근로자의 수급권을 보다 강화하기 위해 OECD 기준에 준하는 감시기능체계의 개선이 필요함

◍ 계약형 지배구조[14]로 퇴직연금이 운영되고 있는 우리나라의 경우 선진국에 비해 퇴직연금의 감시기능 수준이 미흡한 것으로 평가됨

◍ 정부정책에 따라 기금형 도입이 예상되는 상황을 고려할 때, 다음과 같은 방향으로 감시기능

13) 보고가 필요한 중요사항은 부정, 연기금 불법사용, 투자정책 오류, 부적절한 기록 관리, 운용 실패 등임
14) 우리나라의 계약형과 유사한 규약형으로 운영되고 있는 일본에 비해서도 감시기능 수준이 미흡함

장치의 마련이 요구됨

- 고용노동부 등이 기금형 퇴직연금 지배구조 도입을 추진하고 있는 상황을 감안할 때, 기금형으로 운영되고 있는 선진국 수준의 감시기능장치 마련이 사전에 전제될 필요가 있음

첫째, 근로자 퇴직급여보장법 등에 수탁자 범위를 보다 명확화하고 사용자, 사업자 등 수탁자별로 책임을 엄격히 규정할 필요가 있음

- 사용자는 사업자 선정 등 제도 운영에 많은 영향력으로 행사하고 있음에도 근로자 퇴직급여보장법 등에는 사업자 중심으로 수탁자 책임 규정이 설정됨
- 따라서 미국 등 선진국처럼 수탁자의 범위를 사업자 이외에 사용자, 자산운용사 등으로 확대하고 이들의 책임 규정을 보다 명확히 하는 것이 바람직함

둘째, 연금계리사 및 외부감사인의 선임과 역할 부여 등을 통해 수탁자에 대한 감시기능이 상시적으로 이루어지도록 제도 보완이 요구됨

- 현재 우리나라는 미 · 일 등 선진국처럼 운영관리 업무 및 자산관리 업무의 감시기능이나 재무건전성 확인 · 검증이 체계적으로 이루어지지 않고 있음
- 따라서 연금재정의 건전성을 상시적으로 확인 · 검증하고 수탁업무 등을 상시 감시하는 별도의 수탁자 감시인제도의 도입 검토가 필요함

셋째, 법규위반 여부를 모니터할 수 있도록 내부통제 관련 규정 정비와 수탁자의 보고 및 통지의무를 명확히 하는 것이 바람직함

- 퇴직연금 감독규정 등에서 수탁자의무로 적절한 내부통제시스템을 갖추도록 명시하는 방안 검토가 필요함
- 또한 수탁자는 계리적 가치평가, 감사보고서 등을 감독당국에게 정기적으로 보고하거나 퇴직연금 운영의 중요사건 발생 시 통지하도록 하는 신고의무제 도입이 요구됨 KiRi