

이 연구결과는 퇴직연금 재정 건전성 및 투명성  
확보를 위한 체계적인 감독방안에 관한 학술연구  
용역사업에 의한 것임

# 퇴직연금 재정 건전성 및 투명성 확보를 위한 체계적인 감독방안

- 최종보고 -

연구기관 : 한국노동연구원

노 동 부

## 제 출 문

노동부 장관 귀하

본 보고서를 노동부 수탁연구과제 『퇴직연금 재정 건전성 및 투명성  
확보를 위한 체계적인 감독방안』 연구에 대한 최종보고서로 제출합니다.

한국노동연구원

원장 최 영 기

— 연 구 진 —

책임연구자 : 방하남(한국노동연구원 선임연구위원)

공동연구자 : 김재현(상명대학교 교수)

류건식(보험개발원 선임연구위원)

## 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 목적 및 필요성 .....	1
2. 연구의 내용과 구성 .....	2
II. 퇴직연금감독의 개요 .....	4
1. 퇴직연금감독의 목적 및 연혁 .....	4
2. 퇴직연금감독의 근거 .....	5
3. 퇴직연금 감독의 기본 요소 .....	7
4. 퇴직연금감독의 원칙 .....	11
III. 퇴직연금 감독체계 .....	21
1. 감독체계 개요 .....	21
2. 퇴직연금감독 방식 .....	23
3. 규제와 감독의 관계 .....	25
4. 퇴직연금감독체계 .....	26
IV. 해외사례 연구 .....	32
1. 미국의 퇴직연금 감독체계 .....	32
2. 영국의 퇴직연금 감독체계 .....	50
3. 호주의 퇴직연금 감독체계 .....	60
4. 홍콩의 퇴직연금 감독체계 .....	70
5. 일본의 퇴직연금 감독체계 .....	78
6. 종합 평가 및 시사점 .....	86

V. 우리나라 퇴직연금 감독체계와 문제점 .....	89
1. 퇴직연금감독의 법체계 및 관련규정 .....	89
2. 우리나라 퇴직연금감독의 특징 .....	107
3. 퇴직연금감독의 문제점 .....	109
VI. 결론: 퇴직연금감독체계 개선방안 .....	113
1. 우리나라 퇴직연금제도의 특수성과 정책적 함의 .....	113
2. 우리나라 퇴직연금 감독체계의 구축방향 .....	115
참고문헌 .....	118
<별첨> 수탁자의 범위 및 책임 .....	122

## 표 목 차

<표 III-1> 퇴직연금감독기조 및 접근방식 .....	23
<표 III-2> OECD 국가의 사적연금감독체계 분류 .....	27
<표 III-3> 통합모델의 장단점(라틴아메리카 사례) .....	30
<표 IV-1> 영국의 퇴직연금 가입 현황 .....	52
<표 IV-2> 호주의 사적연금제도(2006년 6월말 현재) .....	61
<표 IV-3> ORSO 및 MPF 제도의 세제 혜택 .....	73
<표 IV-4> 일본의 확정기여형 연금 특징] .....	81
<표 IV-5> 일본 연금국의 조직체계 .....	84
<표 IV-6 > 연금국과 감독청의 연금감독업무 역할분담 .....	84
<표 IV-7 > 후생노동성 연금국 소관업무 및 세부내용 .....	85
<표 V-1> 퇴직연금감독 관련 법 체계(근로자퇴직급여보장법) .....	90
<표 V-2> 퇴직연금감독 관련 법 체계(퇴직연금감독규정) .....	91
<표 V-3> 퇴직연금사업자 책무 및 감독 .....	91
<표 V-4> 퇴직연금 사업자의 적격요건 .....	95
<표 V-5> 퇴직연금 사업자의 정보공시 .....	96
<표 V-6> 근로자퇴직급여보장법상의 연금계리업무전문인력 규정 .....	97
<표 V-7> 퇴직연금 사업자 업무 및 재산상황 검사 .....	99
<표 V-8> 퇴직연금 사업자의 보고의무 .....	100
<표 V-9> 퇴직연금사업자의 제재조치규정 .....	102
<표 V-10> 사용자 책무와 감독 .....	104
<표 V-11> 사용자의 정보제공 및 통지의무 .....	105
<표 V-12> 사용자의 교육실시 의무 .....	107

<표 V-13> 우리나라 퇴직연금감독의 국제기준(OECD 권고사항) 비교 .....	111
<표 V-14> 퇴직연금감독 플로우(flow) 상 우리나라 감독 수준(개입 및 시정 정도) ...	112

## 그림 목차

[그림 IV-1] TPR의 목적 및 규제 목표 .....	55
[그림 IV-2] risk and intervention model .....	56
[그림 IV-3] 호주의 연금감독체계 .....	69
[그림 IV-4] 홍콩의 퇴직연금 유형별 추정 인구 (2003년 12월 31일) .....	72
[그림 IV-5] 일본 퇴직연금 개혁의 원인 및 특징 .....	78
[그림 IV-6] 일본 연금개혁의 개념도 .....	79
[그림 IV-7] 일본 사적연금개혁후의 연금체계(Ⅰ) .....	80
[그림 IV-8] 일본 사적연금개혁후의 연금체계(Ⅱ) .....	81
[그림 IV-9] 일본 기업형 각출연금의 지배구조 .....	82
[그림 IV-10] 일본 개인형 각출연금의 지배구조 .....	82
 [그림 V-1] 우리나라 퇴직연금제도의 지배구조 .....	 89

## I . 서론

### 1. 연구의 목적 및 필요성

본 정책연구의 목적은 퇴직연금제도의 재정건전성 및 투명성 확보를 위한 체계적인 감독방안을 제시하는 데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 OECD, EU 등 국제적 감독기구에서 제시하고 있는 퇴직연금감독 지침 및 원칙, 감독단계별 선진국의 연금감독체계 및 운용 실태를 사전적으로 검토하고, 우리나라 퇴직연금 감독체계의 현황과 문제점을 살펴 본 후 한국적 제도 환경에서 정착될 수 있는 효율적인 감독방향을 제시하고자 한다.

퇴직연금감독의 최종 목적은 연금수급권자인 근로자의 수급권보호이며 따라서 감독의 영역과 책무는 최종목적인 퇴직연금 수급권의 보호를 위해 필요한 제반 조치와 강구를 포함하게 된다. 이는 감독이 연금제도의 설립과 기금의 적립 및 운영 그리고 급여단계에 이르는 전 과정에 걸쳐서 정의되고 수행되어야 한다는 것을 의미한다. 선진국의 경우 대부분의 기업연금제도가 법정 의무제도가 아닌 기업임의적인 퇴직플랜인 반면 한국의 경우 퇴직(연)금은 지급과 지급수준이 강제되어 있는, 준조세성격의 법정제도라고 볼 수 있다. 따라서 퇴직연금제도에 대한 감독의 법적, 정책적 의미와 가치가 기업연금이 임의제도인 국가들의 경우와는 다를 수밖에 없으며 이는 우리나라의 경우 퇴직연금제도에 대한 감독의 영역이 기여와 적립단계에 있어서의 형평성과 건전성의 확보뿐만 아니라 급여의 보장성까지를 포괄하는 방향으로 설정되어야 함을 의미한다.

그간 우리나라의 퇴직금제도는 제도 스폰서로서의 사용주의 지급의무는 근로기준법에 의해 법정으로 엄격하게 의무화되어 있었으나 퇴직금의 지급보장을 위한 적립과 운영 단계에 대해서는 전적으로 사용주의 편의와 판단에 맡겨져 있는 상태에서 지금까지 대부분의 기업에서는 미적립 상태로 운영되어 오고 있다. 1997년부터 시행된 「임금채권보장법」에 의한 극히 부분적인 사후보장이 가능하지만 이는 사회안전망 차원의 조치에 지나지 않



는다고 볼 수 있다. 그러나 2005년 퇴직연금제도의 도입은 그간 퇴직일시금제도가 가지고 있던 가장 큰 문제점인 기금의 미적립과 지급보장 문제의 해소를 통한 퇴직 후 노후소득 보장의 강화를 주 목적으로 하고 있다.

퇴직연금제도 도입의 이러한 정책적 목적이 효과적으로 성취될 수 있기 위해서는 장기적으로 퇴직연금제도의 안정적 정착과 건실한 확대가 이루어져야 할 것이며 이를 위해서는 효율적인 감독체계의 구축이 필수적일 것이다. 효율적인 감독을 통해 제도가 건전하게 발전할 때 스폰서인 기업의 사용주와 수혜자인 근로자의 신뢰를 얻을 수 있을 것이며 이러한 신뢰를 바탕으로 제도가 더욱 확대 발전할 수 있는 선순환구조가 정착될 수 있을 것이다.

퇴직연금 감독체계의 구축방향은 한국적 금융 제도환경의 특수성과 구제도-신제도의 병존이라는 전환기성을 고려하되 향후 선진형 퇴직연금제도로의 전환시 퇴직연금감독은 어떻게 이루어져야 하는가의 관점에서 논의될 필요가 있을 것이다. 퇴직연금제도의 운영에 있어서의 한국적 특수성은 무엇보다 한국적 금융시장환경(선진 신탁제도와 문화의 미정착), 제도전환의 미완결성(퇴직일시금제도의 병존), 관련 조세제도의 미정비(한국형 ERISA), 적립시스템의 미정착, 지급보장개념의 미발달 등으로 인한 제도적, 구조적 결함으로부터 기인한 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 퇴직연금감독의 기본방향은 이러한 구조적 한계와 제한점들을 고려하되 장기적으로는 이러한 구조적 한계를 넘어서는 선진 퇴직연금제도와 감독체계를 지향하는 방향으로 설정되어야 할 것이다. 이를 위해서는 OECD, EU 등 국제적 감독기구에서 제시하고 있는 퇴직연금감독 지침 및 원칙, 감독단계별 선진국의 연금감독체계와 운용현황을 사전적으로 검토하고, 우리나라 퇴직연금 리스크감독 현황 및 체계와 상호 비교, 감독의 방향성을 제시할 필요성이 있다.

## 2. 연구의 내용과 구성

이러한 연구목적을 위해 본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다. 제 II장에서는 퇴직연금감독의 목적 및 의의, 그리고 감독의 기본요소와 원칙들에 관한 이론적 논의와 국제적 기준을 검토한다. 정형화된 퇴직연금 감독 개념이 없는 상황 하에서 퇴직연금 감독에 대한 정의, 퇴직연금 감독 개관, 퇴직연금 감독의 원칙 및 수단 등을 검토할 필요가 있을

것이다. 퇴직연금 감독의 원칙과 관련하여 국제적 기준이 어떻게 이루어지고 제시되고 있는지를 알아보기 위해 EU, OECD, IOPS(퇴직연금감독자협의회) 등의 지침 및 원칙에 대한 검토가 이루어질 것이다. 한편 퇴직연금 감독수단에서는 퇴직연금을 효율적으로 감독할 수 있는 제반감독수단이 감독 단계별로 어떻게 활용되고 적용되어야 하는지를 기존 연구 등을 통해 검토할 것이다.

제 III장에서는 II장에서 살펴본 퇴직연금 감독의 목적과 의의를 달성할 수 있는 실행체계로서의 퇴직연금 감독조직과 체계를 살펴본다. 본 장에서는 특히 감독단계별 퇴직연금 감독 운용실태 및 특징을 선진사례를 통하여 연구하고 시사점을 제시한다. 제 IV장에서는 퇴직연금 감독체계 및 조직 그리고 운영현황과 관련하여 대표적인 선진사례를 미국, 영국, 호주, 홍콩, 일본의 경우를 중심으로 자세하게 살펴본다. 제 V장에서는 선진국의 감독체계와 운영현황에 비추어 우리나라의 감독체계의 특징과 문제점을 제시할 것이다. 특히 계약형 지배구조, 엄격한 투자운용규제 등에서 운용되고 있는 우리나라 퇴직연금제도에서 이루어지고 있는 감독현황을 검토하고 문제점을 감독단계별로 제시할 것이다. 끝으로 III장에서 V장에 이르는 논의결과를 바탕으로 마지막 VI장에서는 우리나라 퇴직연금 감독체계의 개선방안에 관한 결론적 정책제안을 제시함으로써 연구를 마무리 한다.

## II. 퇴직연금감독의 개요

### 1. 퇴직연금감독의 목적 및 연혁

퇴직연금감독이란 가입자의 이익을 보호하고, 연금 시스템의 안정성을 확보하기 위하여 퇴직연금의 이해당사로 하여금 법규를 준수하도록 하는 일련의 행위를 의미한다. 퇴직연금 감독은 법규에 의하여 감독기관에서 수행하거나 퇴직연금시장 참가자에 의하여 자율적으로 수행될 수 있다. 각국 마다 정도의 차이는 있으나 감독기관의 의한 감독과 시장자율 감독의 상호보완적으로 이루어지고 있다.

퇴직연금제도가 2차 세계대전 이후 급속하게 성장하였음에도 불구하고 20세기 후반에 들어와서야 국가의 개입이 본격적으로 시작되었다. 전반적인 연금감독은 1974년 독일(Occupational Old Age Protection Act)과 미국(Employment Retirement Income Security Act, ERISA)에서 시작되었으며, 이후 1987년 스페인(Law on Pension Plans and Pension Funds), 1990년 아일랜드(Pension Act)와 호주(Company Pensions Act와 Pension Fund Act), 그리고 1995년 영국(Pension Act)에서 도입되었다. 최근에는 우리나라를 비롯하여, 그리스 및 터키 등 모든 OECD 국가에서 퇴직연금제도를 포함한 사적연금 관련법을 유지하고 있다.

OECD 국가에서 연금법은 주로 두 가지 목적을 위하여 제정되었다. 첫째는 연금가입자와 기타 수익자의 권익을 보호하는 것이며, 둘째는 연금의 재정건전성 제고에 있다(Laboul 1998). 가입자의 권익이란 연기금 지배구조에 참여, 수급권의 보호, 연기금 관련 정보의 공개 등을 의미한다. 국가에 따라서는 연금혜택의 공정한 분배를 도모하기 위하여 노력하고 있는데, 예를 들어 미국의 경우 주로 세제를 통하여 연금혜택이나 부담금의 차별을 방지하고 있다.

연금계약의 재정적 보장을 도모하기 위한 방법으로 대부분의 OECD국가에서는 연금제도를 유지하는 기업과 연금자산을 엄격하게 분리하고 있다. 적립방식이 아닌 비적립 장부가 방식을 유지하고 있는 국가(예: 스웨덴)에서는 별도의 미적립리스크에 대한 보험료와 그

보험료를 재원으로 하는 지급보장제도를 통하여 이 문제를 해결하고 있다(방하남 외, 2006: 퇴직연금제 도입에 따른 임금채권보장제도 개편방안 II, 참조).

연금자산의 분리를 의무화하고 있는 국가들에서도 재무건전성 규제는 상당한 차이를 보이고 있다. 영미권 국가에서는 유럽대륙 국가보다 연금운영에 대한 고용주의 개입이 보다 적극적으로 이루어지고 있다. 또한 선관주의에 기초하고 있는 영미권 국가에서는 유럽대륙 국가보다 연금부채 대 자산비율과 같은 적립기준이 보다 느슨하게 유지되고 있다. 이와 같은 연금감독에 대한 차이점이 발생하는 것은 사회의 연기금에 대한 인식의 차이, 연금제도의 법정 강제성 여부, 책임의 귀속, 그리고 고용주와 근로자 사이의 리스크 분담 정도에 기인한다(Clark, 2006; 방하남 외 2001: 제6장).

결국 대부분의 OECD국가에서는 퇴직연금제도와 감독체계가 상이함에도 불구하고 퇴직연금 가입자의 이익보호와 연금 시스템의 안정성 확보라는 공통된 감독 목적을 추구하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 퇴직연금감독의 근거

대부분 국가는 최근에서야 퇴직연금감독에 대한 노력이 이루어지고 있지만, 금융기관에 대한 규제와 감독의 합리적 근거에 대해서는 광범위하게 검토되어 왔다. 연기금 감독의 이론적 근거에 대한 합리성은 다른 금융상품의 규제 및 감독 근거(rationale for the regulation and supervision)에서 유추할 수 있다.

일반적으로 연금감독은 연기금의 리스크를 적절히 관리 감독함으로써 후생 이득을 달성하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 대한 합리성을 제시할 수 있는 근거로는 ① 시장의 불완전성 및 실패(market imperfections and failures), ② 비대칭 정보(asymmetrical information), ③ 도덕적 해이(moral hazard), ④ 경쟁을 통한 효율성(efficiency derived from competition) 등을 들 수 있다.

연금감독은 효과적이면서 공정하게 시장 기능이 작동하지 않거나 참여자의 보호 및 시장 규율이 달성되지 않는 경우, 이에 대한 시정의 수단으로 정당화 될 수 있다. 이러한 문제점들은 상품 및 시장의 특성으로 인해 발생하게 된다. 일반적으로 연금 상품의 가격산정 구조상의 리스크 및 사회적 비용을 시장에서 충분히 반영되고 있지 못할 때 발생하게 된다.

연금 상품의 복잡성 및 장기적 특성으로 말미암아 필수적인 규율을 제공하는 순수한 시

장 메커니즘의 작동을 제한하게 된다. 연금저축상품(pension savings products)의 복잡한 구조로 인해 구매 시점에 소비자가 이에 대한 가치를 판단하기는 매우 어려운데, 이러한 현상은 DB형이나 연금(annuity)의 경우에 많이 발생하게 된다. 그러나 DC형 상품의 경우에도 세제혜택, 유동성 규제, 허용하고 있는 투자에 대한 복잡한 규제로 인해 일반 소비자(average consumer)들이 상품에 대해 충분히 이해를 하는 것이 어려울 수 있다. 더욱이 많은 연금 상품이 소비자들이 계약을 맺거나 해지 결정을 할 경우 많은 조건들을 수반하는 불완전한 계약(incomplete contract) 성격을 지니고 있어서 효과적인 시장규율의 형태로서의 가격산정을 방해하는 특성이 있다.

특히 사적연금은 공개적 가격 경쟁으로 직접적·자발적인 거래로 구매되는 것이 아니라 중개인(intermediary)을 통하거나 정부의 강제의 결과로 빈번히 구매된다. 대다수 국가에서는 임금 근로자들이 엄격한 규제의 적용을 받는 기관을 통해 연금 상품을 구매하도록 하고 있으며, 사용자나 노동조합의 사전 선택을 통해 연금시장에 대한 접근이 이루어지도록 하는 국가도 있다. 이러한 두 구조는 소비자와 판매자간의 직접적인 상호거래 및 선택을 제한하게 되어 투명한 가격 경쟁과 시장규율을 방해하는 요소로 작용하고 있다.

이러한 시장의 불완전성의 주된 원인은 일반적으로 비대칭 정보의 문제로 인식되고 있다. 이는 상품 판매자가 구매자보다 상품 가치에 대한 더 많은 정보를 보유하고 있어, 이러한 정보를 유리하게 이용하기 위한 수단 및 유인을 가지고 있는 상황인 것이다. 전형적으로 연금 상품 구매자들은 상품 판매자가 보유한 정보에 대한 지식이 부족하다. 예를 들어, 연금 가입자들은 리스크와 관련된 특정 포트폴리오 전략의 잠재적 가치나 관리 비용 수준에 대한 장기적인 함의 등을 효과적으로 고려할 수 없다. 또한 연금에 가입한 대다수 개인들은 연금계약의 현재 가치를 추정하기 어렵다. 비대칭 정보는 역선택의 문제로 나타날 수 있다. 연금 상품 판매자들은 짧은 기대여명을 가진 것으로 파악되는 개인들에 대한 사망리스크로 선택적으로 상품에 대한 이점을 이용할 수 있다. 이들은 또한 제공된 수익에 부합하지 않는 리스크를 부과한 상품을 구성하거나 숨겨진 비용을 구분하지 못할 수 있는 대상으로 판매활동을 할 수도 있다.

비대칭 정보로 인한 주된 결과 중 하나는 거래당사자중 한 측에서 상대방의 이익에 반한 행동을 할 유인이 존재할 경우 도덕적 해이의 가능성이 더 높다는 것이다. 대부분의 금융상품과 마찬가지로 연금의 경우에 있어서도 도덕적 해이의 가장 빈번한 유형이 대리인 문제(agent problem)이다. 장기간에 걸쳐 연금저축을 축적하고 투자한 연금금은 기금 구성원의 대리인이 설정한 수수료(fee) 계약에 의해 작동한다. 일부 제도에서는 공동투자

(co-investment) 및 자본적정성 요건을 시행하고 있으나, 이는 문제를 부분적으로 다루고 있는 것에 불과하다. 자산 관리인은 잠재적인 미래 수익의 극대화라는 기금 구성원의 이익과 불일치하는 리스크가 큰 행위를 할 유인을 가지고 있다. 따라서 감독을 통해 정보의 접근에 대한 비대칭성을 상쇄시키고 더불어 의미 있는 분석을 위한 검사 및 평가가 이루어질 수 필요가 있다.

도덕적 해이의 또 다른 원인은 연기금에 대한 정부의 보증에 있다. 보증이 존재하는 경우 리스크가 정부에 전가되기 때문에 연금 상품 구매자들은 기금 관리인이 초과 리스크를 야기하는 것에 무관심하게 된다. 보증은 사적연금 도입에 필수적이나, 보증으로 인해 발생하는 많은 도덕적 해이를 상쇄시키기는 규제 및 감독이 필요하다. 따라서 공공기관에 의한 지급보장제도의 도입은 연금제도와 기금에 대한 체계적이고 효율적인 감독을 전제하게 되며 그렇지 않을 경우 사전적, 사후적 도덕적 해이의 문제로 인해 지급보장제도 자체의 지속가능성이 위협을 받게 된다.

이에 따라 공공기관에 의한 감독은 대체로 사적연금제도의 운영상 효율성을 증대시키는 공공재로서 인식되고 있다. 광범위한 개별적인 검사 및 연기금 운영에 대한 분석은 이론적으로 비대칭 정보 및 도덕적해이로 야기된 문제를 해결해 줄 수 있으나 과도한 비용이 초래된다. 이는 투자 상품에 대한 구매 시에 규모의 경제를 달성하고자 하는 근로자나 중개인의 역량에 제한을 가하는 경향이 있으며 중국에는 효율성 감소로 나타난다. 효과적인 감독은 사회적 편익을 제공하면서 각 개인이 노년이 되었을 경우 정부의 보호대상자(wards of the state)가 될 가능성을 축소하는 장기적인 연금계약을 맺을 수 있는 조건을 마련하는 것이다. 공공기관의 공통적인 감독 방식은 연금 시장의 효율성을 증가시키고 사적연금 상품 도입의 장애물들을 제거하는 것으로 볼 수 있다.

도덕적 해이 및 대리인 문제에 따른 리스크 발생 가능성이 높은 상황이라면, 법규를 집행하고 감독하는 메커니즘이 없는 경우 소비자들은 안전한 방식에 따라 시장에 참여할 가능성이 낮다. 감독은 이러한 장애물을 극복하는 필수적인 촉매제로서도 작용을 한다.

### 3. 퇴직연금 감독의 기본 요소

#### 가. 허가(licensing)

허가는 수탁자 등에 대해 적격요건 및 기준을 부과함으로써 진입을 규제하는 것이다.<sup>1)</sup>

진입규제는 연금제도에 따라 많은 차이가 있으나, 대부분 허가를 위한 사전기준을 두고 있다. 허가의 주요 목적은 부적격자의 시장진입에 따른 리스크를 사전에 차단하고, 자본요건을 부과함으로써 위험추구행위나 업무태만으로부터 시장참여자를 보호하기 위한 것이다. 연금시스템에서 중요한 역할을 담당하는 수탁자들이 자본요건 이외에도 물적요건 및 인적요건 등 퇴직연금 영위에 요구되는 사전진입 요건을 갖추어야 한다.<sup>2)</sup>

#### 나. 모니터링(monitaring)

모니터링은 감독기관이 연기금사업 관련 수탁기관의 경영·재무상태를 파악하기 위해 관련 정보를 수집하는 행위이다. 감독기관은 모니터링을 위해 주기적으로 관련 정보를 제출하도록 하는데, 일반적으로 요구되는 정보는 재무제표, 거래 내용, 연기금 자산운용에 중요한 역할을 하는 개인 즉, 수탁자, 운영자, 이사회에 대한 정보, 보험계리사 분석 및 기금 각출자에 대한 정보 등이다.

모니터링은 관련 기관이나 개인이 정보를 제출하기 때문에 수동적인 감독행위로 인식되기도 하지만, 특정 정보나 보완 정보를 수집하기 위해 정기적으로 임점검사를 할 경우에는 적극적인 역할을 할 수도 있다. 모니터링 과정에서 감독기관은 다른 감독관들과 정기적으로 정보를 교류할 수 있으며, 정보 수집을 위해 연기금 관련자와도 정기적인 프로그램을 만들 수도 있다. 특히 영국의 관습법(common law) 체계를 따르는 국가에서는 모니터링 기능의 제고를 위해 위법행위에 대한 신고(고발)의무를 부여하고 있다. 수탁자, 외부감사, 보험계리사와 같이 외부에서 정보를 산출하고 확인하는 독립적인 제3자(Whistle Blower)를 활용함으로써 감독기관의 감독에 대한 부담을 경감시키고 있다. 모니터링 활동은 감독관이 활용하고자 하는 정보의 유형·범위·깊이, 정보를 제공하는 당사자 및 정보제공 주기 등에 따라 다양하게 나타나고 있다.<sup>3)</sup>

---

1) 신탁제도가 정립되어 있지 않은 한국적 금융환경에서 퇴직연금제도의 스폰서인 기업의 사용주와 연금기금의 운용을 위탁받는 금융사업자간의 계약에 의해 제3자인 근로자를 수급자로 지정하여 운영되는 우리의 계약형 퇴직연금제도 하에서 누가 수탁자(Trustee)인가라는 법제도상의 근본적인 질문에 대한 공식적인 유권해석이 부재한 상황에서 유럽의 사적연금(Private Pension)에 대한 규제와 감독원칙과 체계를 우리나라의 퇴직연금제도 감독방안에 1:1로 적용하는 데는 여러 가지 제도적 한계들이 존재한다는 것을 사정에 인지할 필요가 있다 (본 연구보고서 <별첨> 참조). 물론 법적으로는 퇴직연금 ‘운용관리기관’이 형식적으로는 지명수탁자에 가장 가깝다고 볼 수 있지만 현실적으로 대부분 ‘자산관리기관’과 구분되지 않아 여기에도 한계가 있어서 향후 제도개선이 지속적으로 필요한 부분이다.

2) 우리나라의 경우 퇴직연금제도의 도입단계에 대한 제도감독차원의 제도설립허가와 연금기금운용에 대한 금융감독차원의 사업허가 등 이원체제로 구성되어 있다고 볼 수 있다.

#### 다. 의사소통(communication)

감독기관은 연기금과의 의사소통을 통해 모니터링을 보완할 수 있다. 즉, 감독관들이 산업 전반에 대한 정기적인 보고서를 작성하고, 범규전략을 공표함으로써 수탁자와 의사소통을 할 수 있으며, 임점검사, 상호이익을 위한 토의, 협의를 통한 문제해결 등을 통해서도 상호간 의사소통이 가능하다. 감독관들은 수탁자 및 가입자를 대상으로 법적 요건 및 연금시스템 운영에 대한 지식을 높이기 위해 교육훈련 프로그램을 운영할 수도 있다. 이를 위해 감독관들은 종종 펀드매니저, 서비스 공급자, 가입자 및 일반대중 등 일련의 관련 당사자를 대상으로도 의사소통을 하게 된다. 감독관들의 의사소통 행위는 다양한 목적을 갖고 있다. 일부 의사소통프로그램은 규제 및 감독에 대해 이해를 높이고, 제도 관련 권한과 책임에 대한 이해를 높임으로써 범규준수를 촉진하기 위한 것이다. 따라서 감독관에 의한 의사소통의 기본 유형은 공시 및 교육훈련으로 이루어진다.

공시는 일반대중과의 의사소통수단으로서, 감독관이 보유한 정보의 일부를 공개하는 것이다. 공시프로그램은 개인이 연기금의 활동을 감시하고, 금지행위를 억제하며 펀드 간 경쟁을 제고시키기 위한 것이다. 공시의 활용과 신뢰성은 직접적인 개입보다는 간접적인 방식으로 범규준수를 가능하게 하는 감독시스템의 중요한 지표이다.

교육활동은 감독관이 퇴직연금 시스템의 운영과 필요 요건에 대한 이해를 높이려는 노력으로서, 일반대중과 연기금 가입자를 대상으로 그들의 권한과 책임을 교육하거나 산업 전체적으로 감독기준이나 범규준수에 대한 이해력을 높이기 위한 것이다. 이러한 교육활동은 주로 출판, 웹사이트 운영, 정기적인 전문자문 프로그램 형태를 통해 이루어진다. 공시와 마찬가지로 교육활동은 감독방식을 시장에 간접적으로 암시하는 것으로서 이런 노력이 부족할 경우에는 감독관의 직접적인 개입에 더욱 의존하게 된다. 이러한 프로그램은 참여자들에게 범규준수 방법을 교육시키고, 제도를 감시하는 제3자의 감시 기능을 제고시킴으로써 문제발생을 사전에 억제하기 때문에 사후적 감독보다는 예방적인 감독행위에 해당한다. 일부 국가에서는 감독관이 사업허가 전에 특정 요건을 부가하거나, 연기금 관리자들의 사전적인 준비를 위해 공식적인 훈련프로그램을 제공한다. 여기에는 리스크관리 및 투자규범, 외부서비스 공급자의 평가 기준 및 기술적인 규제요건의 준수 등이 해당한다.

- 3) 연금제도와 기금에 대한 체계적인 지배구조가 명시적으로 갖추어져 있지 못한 우리나라의 경우 이러한 현장(on-site)에서 활동하는 독립적인 제3자, 즉 Whistle Blower의 존재와 역할이 법제도상 규정되어 있지 않아 향후 감독체계의 정립 및 구축 시 이에 대한 해결책이 과제로 남아 있다.



## 라. 분석(analysis)

분석은 감독관이 연기금으로부터 입수한 정보를 분석하고 평가하는 것으로 법적·제도적 방식과 밀접하게 관련되어 있다. 법률체계가 양적기준(quantitative standards)을 중시할 경우 감독관은 특정 기금의 재무 상태를 표준기준과 비교하게 된다. 앵글로 색슨 전통의 신탁법에 기초하여 설립된 연금시스템에서는 상대분석에 중점을 두기 때문에 벤치마크와의 비교 횟수는 그다지 중요하지 않을 수 있다.

따라서 측정과 분석은 감독행위의 목적, 횟수, 강도 등에 따라 다르다. 집중적이고 적극적인 시스템에서는 가능한 범규 위반을 빨리 식별하기 위해 분석이 자주 이루어진다. 이러한 특성은 리스크 중심 감독(Risk-based Supervisory)방식과 연계되어 있다. 반면 이와 대조적인 시스템에서는 분석이 자주 이루어지지 않고 주로 금융시장 측면에서의 감시와 규제에 의존한다.

최근에는 자본시장에서의 변동성이 증대되고, 저수익 환경, 은행·증권·보험 감독기구의 통합 현상, 감독자원 배분의 개선 및 유럽 지역에서의 Solvency II 시행 등과 같은 환경으로 인해 퇴직연금의 감독도 리스크(Solvency Risk) 중심으로 이행하고 있다.<sup>4)</sup> 이럴 경우 감독기관의 핵심활동은 연금제도의 리스크를 식별하고 감소시키는 조치들에 집중되고 있는데, 감독과 평가의 대상이 되는 중요 리스크에는 가입자의 급부 지급을 상당히 감소시키거나 어렵게 할 수 있는 부적절한 적립, 부정확한 기록관리, 수탁자 자신의 역할과 의무에 대한 전문지식과 이해 부족, 부정 또는 사기 등이 포함된다.

일부 국가에서는 또한 감독의 패러다임이 양적 기준과 질적 기준을 결합한 평점제도 즉, 스코어링 시스템(Scoring System)을 통한 리스크 평가방식을 채택하고 있다. 이러한 시스템은 정기적인 검사보다는 연기금관리의 질적 평가와 리스크의 변동을 토대로 선별적인 개입을 함으로써 리스크관리에 대한 인센티브를 부여하고 감독부담을 경감하겠다는 취지에서 비롯된 것이다. 확정급여형제도에서의 리스크 중심 감독<sup>5)</sup>은 적립 기준과 시장상황과

4) 최근의 연금개혁 사례 가운데서는 영국의 TPR(The Pension Regulator)과 PPF(Pension Protection Fund)를 중심으로 하는 감독체계가 대표적인 성공사례라고 볼 수 있다(방하남 외, 2006 참조).

5) 리스크 중심 감독은 2006년 기준 IOPS의 핵심 프로젝트로 진행되고 있으며, 2005년 12월 발표한 IOPS 감독원칙에서도 리스크중심을 감독 원칙으로 밝혔다. IOPS는 세계은행(World Bank)과 협력하여 호주, 네덜란드, 덴마크, 칠레, 멕시코, 영국, 독일에 대한 사례를 연구하고 있는데, 이들 국가에서는 리스크관리 인센티브 부여, 감독 효율성 제고 등을 위해 새로운 감독모델을 도입하고 있다.

의 연계를 통해 안전성을 향상시키기 위한 리스크 중심의 자본을 보유하도록 하는데 초점을 두고 있으며, 확정기여형제도에 대한 리스크 중심 감독은 연기금이 위험·수익률간의 효율적인 프런티어에 존재하도록 하는 것이다. 즉, 확정기여형제도 감독의 핵심은 책임준비금에 상응하는 적정수준의 기금을 적립하도록 하는 것이며, 확정기여형제도는 리스크관리를 통한 효율적 투자달성을 유도하는 것이다.<sup>6)</sup>

#### 마. 개입 및 시정(intervention and correction)

모든 감독프로그램은 연기금의 운영에 개입(intervention)할 것인가, 그리고 어떻게 개입할 것인가에 대한 의사결정을 필요로 한다. 종종 감독조치를 의사소통의 핵심 측면과 분리하기 어려운 경우가 있다. 감독조치는 기금을 폐지할 것인가에 대한 명시적 요건을 의미한다. 감독조치의 절차는 문제해결을 위한 협의, 소송을 위한 기소절차 등이 포함된다. 일부 국가에서는 모든 조치가 법원을 통해 이루어지도록 한 반면, 다른 일부 국가에서는 특별히 설립된 단체에게 구제를 요청하는 절차를 갖고 있다.

법규위반의 보고를 받은 감독기관은 법규준수를 위해 수탁자나 기타 당사자를 도와주거나, 교육 및 지도를 할 수 있으며, 제도운영을 위한 수탁자를 지명하거나, 제도를 동결할 수도 있다. 또한, 적립요건을 지키지 않을 경우에는 특별 조치를 취할 수 있으며, 위반 전 수준으로 적립상태를 환원하도록 명령할 수도 있으며, 벌금을 부과할 수도 있다. 연금감독의 최종목적은 잘못된 행위를 시정(correction)하는 데 있다. 개념적으로 시정과 개입은 구분하기 어려운데, 시정의 조치로는 징벌(punitive), 구제(remedial), 보상(compensatory) 행위 등이 있다. 징벌은 가입자의 이익을 침해한 펀드에 대해 벌금을 부과하는 것이며, 구제는 법규위반에 대한 결과를 제거하는 것이며, 보상은 법규 위반의 직·간접적인 결과에 대해 보상하는 것이다.

### 4. 퇴직연금감독의 원칙

#### 가. OECD의 감독원칙

---

6) 우리나라처럼 계약형 연금구조에서 채택하고 있는 기금운용에 관한 양적규제방식은 첫째, 시장의 상황에 대한 유연한 대응을 하기 어렵다는 점; 둘째, 감독자로서 정부가 정한 규제는 사업자에게는 리스크에 대한 면죄부의 역할을 하게 될 것이며, 최종 책임은 규제를 정한 정부의 몫이 될 위험이 존재한다.

## ① 퇴직연금규제원칙에 대한 권고

OECD에서는 퇴직연금규제의 주요 원칙에 대한 권고안(Core Principle of Occupational Pension Regulation)을 2004년 7월에 발표하여 회원국들이 관련 규제를 제정하거나, 수정·검토할 때 이를 참고하도록 하고 있는데 그 주요 내용은 다음과 같다.

㉠ 적정 수준의 적립 장치 유지: 확정기여형제도는 완전 적립되어야 하며, 기타 유형의 연금은 최저적립기준이나 적정수준의 적립 장치(mechanism)가 존재해야 한다. 다만, 특정 환경 하에서는 일시적인 적립 부족을 허용할 수 있으며 부채의 장기성을 고려하여 최저적립제도를 융통성 있게 운용해야 한다. 자산평가 및 부채적립 방법은 계리적 기법과 상각기준 등 투명하고 비교 가능한 기준에 의해야 한다.

㉡ 선관주의에 입각한 자산관리: 연기금의 투자는 적절히 규제되어야 하며 안전성과 수익성을 위해 양적 규제와 선관주의원칙이 신중하게 고려되어야 한다. 분산투자원칙을 준수하면서 자산항목별 최대 투자한도를 정할 수 있으며 투자자산의 만기와 리스크 관리에 주의해야 한다. 특히 자기투자는 적절한 안전장치가 존재하지 않는 한 제한되어야 하며, 사용자 및 연기금운용사 관련 업체의 자산에 대한 투자도 엄격히 제한되거나 금지되어야 한다. 동일인 투자, 동일계열그룹에 대한 투자는 과도한 리스크 집중이 되지 않도록 해야 하며, 해외투자를 금지해서는 안 된다.

㉢ 수급권보호 관련 공시 및 교육 강화: 개인의 선택사항이 주어지는 경우, 비용과 편익에 관한 공시와 교육이 이루어져야 하며, 특히 수익자에 대해서는 퇴직금부의 오용(특히 일시급 수령시)과 수급권보호에 대한 교육을 실시해야 하며, 연금 수수료 구조, 연기금의 성과, 금부 특성 등에 대한 공시가 요구된다.

㉣ 감독관의 전문지식 제고: 퇴직연기금에 대한 효과적인 감독은 법규준수, 재무적 통제, 계리적 검사 및 관리자 감독에 초점을 두어야 한다. 감독관들은 높은 전문성을 갖추어야 하지만, 전문성이 부족할 경우에는 임점검사나 모니터링시 감사, 보험계리사 등 외부 전문인력을 활용할 수 있도록 하고 있다. 감독관들은 수시로 연기금의 투자전략에 대해 점검해야 하며, 임점검사에서는 지배구조 및 내부 감사, 보고 및 통제 등 내부통제 시스템에 대한 평가, 각출과 급여계획서의 준수 여부, 투자원칙과 관련 법규 등 적립과 투자 규제의 준수 여부, 연기금 운영과 외부서비스 공급자(연금컨설턴트, 자산관리자 및 자산보관인 등) 간의 관계에 대해 분석할 것을 요구하고 있다.<sup>7)</sup>

## ② 지배구조에 대한 권고

OECD의 퇴직연금 지배구조에 대한 가이드라인(Guidelines for Pension Fund, Governance)은 OECD Insurance and Private Pensions Committee and Working Party on Private Pensions에서 작성되었으며 2005년 4월에 OECD 위원회에서 채택되었다. 동 가이드라인은 연기금 지배구조의 특성을 파악하고, 「퇴직연금규제원칙에 대한 권고」를 보완한 것으로서 연기금에 대해 적절하고 효과적인 지배구조를 갖도록 권고하는 데 목적을 두고 있다. 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 수탁기관의 책임 명시: 연기금 지배구조에서 운영과 감시의 책임이 명확히 구분되어야 하며, 수탁기관은 수탁기관의 법적 형태, 내부지배구조, 목적 등을 정관에 명시하도록 하고 있다. 또한 연기금이 금융기관의 분리계정으로 운영된다면 근로자와 수탁기관간의 연금제도 또는 계약에서 연기금관리와 관련된 수탁기관의 책임을 명시하도록 하고 있다.

② 기금 운영자의 책임 강화: 모든 연기금은 연기금의 운영권을 가진 연기금 운영자를 가지고 있어야 하며, 운영자는 계약조건을 충실히 이행하고 가입자 및 수급자의 최대이익을 보호할 궁극적인 책임이 있다. 연기금 운영자의 책임은 연기금이 퇴직 후 소득의 안정적인 재원으로 역할을 수행해야 한다는 목표와 부합하여야 한다. 연기금 운영자가 외부 서비스 공급자에게 일부 아웃소싱할 경우에도 모든 책임을 아웃소싱 업체에게 전가할 수 없도록 하고 있어 외부 서비스 공급자에 대한 모니터링과 감시 책임을 갖도록 하고 있다.

③ 연기금 운용자 자격기준 강화: 연기금 운영자는 연기금의 운영에 있어서 높은 수준의 정직성과 전문성을 확보하기 위하여 최소한의 자격기준을 충족하도록 하고 있다.

④ 자문 및 전문가 선임: 수탁기관 등이 충분한 정보 하에 의사결정을 하기 위한 전문지식이 부족할 경우에는 감독기관이 전문가로부터 자문을 받거나 특정 기능의 수행을 위한 전문가를 선임할 수 있도록 요구할 수 있다.

⑤ 독립적인 감사: 정기 감사(periodic audit)를 수행할 수 있도록 수탁기관, 연기금 운영자 및 사용자 등은 독립적인 감사를 선임하도록 하고 있다. 일반적인 감독체계에 의하면 감사는 수탁기관 등에게 즉각 보고해야 하고, 수탁기관 등이 적절한 조치를 취하지 않을

7) 우리나라의 경우 근로감독관에 의한 현행 감독체계에서는 감독관의 전문성 부족이 가장 심각한 문제이며 이러한 문제의 해소를 위해서는 별도의 감독기구 하에서 연금전문인에 의한 전문적인 감독이 이루어질 수 있도록 제도를 개선해야 할 것이다.

경우 재무 상태에 중대한 영향을 줄 수 있는 사실을 연기금 관리 및 회계조직 등에게 즉시 보고하도록 하고 있다.

㉔ 계리사 선임: 모든 확정급여형제도에 대해 연기금 운영자는 계리사를 선임하도록 하고 있다. 계리사가 연기금이 적절한 법적 규제를 준수하지 않을 경우에는 이를 연기금 운영자에게 알려야 하며, 만약 연기금 운영자가 적절한 조치를 취하지 않을 경우에는 지체 없이 감독기관에 보고하도록 하고 있다.

㉕ 적절한 내부통제 기준 마련: 연기금의 운영과 감시책임이 있는 모든 사람과 기관이 연기금 운영기관의 규정, 계약, 또는 신탁 및 이와 관련된 문서에 명시되어 있는 운영 목적에 부합하게 행동하고 법률을 준수할 수 있도록 적절한 내부통제를 마련하도록 요구하고 있다. 연기금의 규모와 복잡성에 따라 이러한 내부통제는 성과평가, 보상체계, 정보시스템과 프로세스, 리스크관리 절차 등 기본적인 조직과 운영절차를 포함하도록 하고 있다.

㉖ 보고체계의 확립: 연기금의 운영과 관련된 모든 사람들과 기관들 사이의 보고 채널은 정확한 정보가 효과적이고 적시에 전달될 수 있도록 적절히 갖추어져야 한다.

㉗ 공시 및 구제: 연기금 운영자는 모든 당사자(가입자, 수급자, 감독기관 등)에게 적절한 정보를 정확하게 적시에 공시하도록 하고 있다. 또한 구제측면에서 연기금 가입자와 수급자에게는 적어도 규제·감독기관이나 법원을 통해 법정 구제 장치(statutory redress mechanism)를 이용할 수 있도록 요구하고 있다.

#### 나. IOPS의 퇴직연금감독원칙

국제퇴직연금감독자협의회(International Organisation of Pension Supervisors: IOPS)에서는 2005년 12월에 「퇴직연금감독원칙(Principles of Private Pension Supervision)」 초안을 발표하였다. 여기서는 퇴직연금감독의 목적으로서 연금제도의 안정성, 안전성과 지배구조를 개선시키는 것과 가입자 및 수급자의 이익을 보호하는 것으로 명시하고 있다. IOPS는 국가 간 퇴직연금 관련 감독기구, 상품 및 시스템의 다양성을 고려하여 동 원칙이 범세계적으로 적용될 수 있는 모범기준이 될 것으로 보고 있다.

##### ① 감독기구의 목적

퇴직연금감독기구의 전략적 목적은 명시되어야 한다. 감독기관은 가입자 및 수급자 보호

에 초점을 둘 수 있으며, 연금제도 및 기금의 안정성과 안전성 확보, 지배구조개선을 목표로 할 수 있다. 연금감독기구의 책임은 명확한 의무를 부여함으로써 명시적이고 객관적으로 기술되어야 한다.

## ② 감독기구의 독립성

퇴직연금감독기구는 독립적으로 운영되어야 하며, 이를 위해 연금감독의 최고책임자 차원에서 독립성과 안정성을 요구하고 있다. 최고책임자의 임명 및 해임은 명시적 절차 및 투명한 절차에 따르도록 하고 있다.

## ③ 감독재원의 확보

퇴직연금감독기구는 적절한 자원(adequate resources), 인적 자산 및 기타 자원이 요구되는데, 이러한 자원이 충분하지 않다면 제3자(감사, 보험계리사 등)에게 아웃소싱할 수 있다. 감독기관은 아웃소싱 성과를 모니터하고, 제3자와 연기금 또는 기타 관련 당사자들과 독립성을 유지해야 한다. 필요시 감독기관은 제3자에 대한 조치를 직간접적으로 취할 수 있으나, 이와 관련한 의사결정 및 제재조치 등은 아웃소싱할 수 없도록 하고 있다.

## ④ 적절한 감독권한 부여

퇴직연금감독기구는 감독 목적을 달성하기 위해 필요한 조사권과 집행력을 가져야 한다. 연기금 및 제도에 대한 효과적인 감독은 범위 준수, 재무적 통제, 최저자본요건, 투자활동, 지배구조, 계리적 검사, 연금제도 또는 펀드매니저에 대한 감독, 가입자에 대한 적절한 공시 및 정보제공 등에 초점을 두어야 한다. 또한 감독기관은 문제 발생 시 조사권을 갖고 있으며, 관련 문서 및 정보 청구권, 시정 조치권 등을 갖고 있도록 하고 있다.

## ⑤ 수탁자리스크 인식

퇴직연금감독은 연금시스템에 대한 최대잠재손실을 감소시키는 방향으로 이루어져야 한다. 감독기구는 제한된 감독자원을 리스크가 높은 연금제도나 연기금의 감독에 배분하는

전략을 갖고 있어야 하는데, 이를 위해서는 감독기관이 해당 연금제도나 연기금의 잠재적 리스크를 파악해야 한다.

#### ⑥ 감독행위의 비례성 및 일관성 유지

연금제도나 연기금에 대한 감독 수요는 기대되는 편익(감소되는 리스크)과 비례하도록 권고하고 있다. 감독행위는 일관성이 존재하여야 하는데, 유사한 사건에 대해 유사한 의사 결정을 내리기 위해 관련 절차(예: 문서, 훈련 및 검토)를 갖고 있도록 하고 있다.

#### ⑦ 감독방식 협의 및 협력

퇴직연금감독기구는 감독 방식을 결정할 때 퇴직연금 분야와 협의(consultation and cooperation)해야 하며, 관련 감독기관과 정보를 교환해야 한다. 협의는 중복을 방지하고 규모 및 범위의 경제 달성과 같은 효율성과 사전에 예방적 조치를 위해 필요하다고 보고 있다.

#### ⑧ 감독 관련 정보 기밀성 유지

퇴직연금감독자는 오직 법률에 의해 필요한 경우에만 기밀정보를 누설할 수 있으며, 감독기관이 제3자에게 아웃소싱할 경우에는 제3자도 감독자와 동일한 책임을 가진다.

#### ⑨ 감독의 투명성 확보

퇴직연금감독기관은 명확하고, 투명하며 일관적인 감독절차를 채택해야 하며, 감독기관의 업무 수행을 평가하기 위한 감사 및 보고가 필요하다. 감독기관은 정기적으로 연기금의 재무상황과 같은 퇴직연금 산업에 대한 전반적인 정보를 제공해야 한다. 이러한 공시는 총량적으로 이루어질 수도 있으며 개별적인 연기금 차원에서도 가능하다.

## 다. ICA의 감독원칙

2006년 개최된 제28차 국제계리사 총회(International Congress of Actuaries: ICA)에서 10개 퇴직연금감독원칙을 제시된 바 있다. 이와 같은 퇴직연금감독 원칙은 퇴직연금 운용 시 감독기관이 지향하여야 기본 방향이라는 점에서 의미가 있다.

- ① 객관성(objective): 감독기관은 법규상에 연금감독에 대한 객관성을 확보해야 한다.
- ② 독립성(independency): 감독기관은 운영상의 독립성을 가지고 있어야 한다.
- ③ 적절한 자원배분(adequate resources): 감독기관은 재원, 인력 및 기타 자원 등을 적절하게 배분하여야 제시하여야 한다.
- ④ 적절한 권한(adequate power): 감독상의 목적과 기능을 수행하기 위해 감독 당국에 조사권 및 집행권한(enforcement power)이 부여되어야 한다.
- ⑤ 리스크 중심(risk orientation): 연금감독의 경우 연금 시스템상의 잠재된 리스크를 경감시키는 것을 목적으로 해야 한다.
- ⑥ 균형성 및 일관성(proportionality and consistency): 감독기관은 경감된 리스크에 비례하여 조사 및 집행 요구조건(investigatory and enforcement requirement)이 이루어지도록 해야 하며, 이에 대한 감독조치의 일관성 또한 확보되도록 해야 한다는 원칙을 의미한다.
- ⑦ 의견교환 및 협조(consultation and cooperation): 감독기관은 감독 대상 기관과의 의견교환과 더불어 타 감독기관과의 협조가 이루어져야 한다.
- ⑧ 보안성(confidentiality): 감독기관의 적절한 기밀정보 관리가 이루어져야 한다.
- ⑨ 투명성(transparency): 투명한 감독기관의 운영이 이루어져야 한다.



⑩ 지배구조(governance): 감독기관의 지배구조 모범규준(governance code)이 준수될 수 있어야 한다.<sup>8)</sup>

## 라. EU의 감독 원칙

EU에서는 역내 국가들의 통일된 퇴직연금감독을 위해 2003년 6월에 퇴직연금감독 관련 지침<sup>9)</sup>을 발표하였다.<sup>10)</sup> 이에 따라 회원국들은 동 원칙을 준수하기 위한 구체적인 규제 및 감독체계를 마련하여 2005년 9월부터 시행하기에 이르렀다. 이 지침은 크게 ① 가입자 등에 대한 정보 제공 ② 수탁자의 투자원칙보고서 작성 ③ 수탁자의 감독기관 정보 보고 ④ 수탁자 기금적립 강화 ⑤ 투자 관련 수탁자책임 강화 등으로 이루어지고 있으며, 이들 지침은 수탁자리스크 감독과 밀접한 관련성을 지니고 있다.

### ① 근로자에 대한 수탁자 정보제공

수탁기관은 근로자가 요구할 경우 회계 및 사업보고서를 제공해야 하며, 일정 기간 내에 연금제도 관련 규정이 변경된 사항에 대해서도 알리도록 규정하고 있다. 이와 더불어 투자원칙보고서(statement of investment policy principles)도 근로자가 입수할 수 있도록 해야 하며, 개별 근로자가 요구하는 경우 ㉔ 퇴직금부의 목표 수준 ㉕ 고용관계 중단 시 급부 수준 ㉖ 근로자가 투자위험 부담 시 투자옵션의 범위, 실제 투자 포트폴리오, 투자와 관련된 리스크 익스포저 및 비용에 관한 정보 ㉗ 고용관계 종료 시 권리의 이전과 관련된 약정 등과 같은 구체적인 정보를 얻을 수 있도록 하고 있다. 또한 근로자에게 매년 수탁기관의 개략적인 상황 및 연금수급권에 관한 재무상태, 급부개시 시기, 급부옵션 등에 대한 적절한 정보를 보고하도록 하고 있다.

8) 금융감독의 우량 지배구조(good regulatory governance)의 정의 (Das, et al. 2004):

- (a) (감독) 자원을 효율적으로 관리하고 건전한 건전성 정책 및 규제를 수립·이행·강제하는 (감독기구의) 능력으로서, 이는 위임된 목표를 달성하기 위한 (감독기구의) 책무 수행능력으로 간주됨
- (b) (선출된) 입법부가 세운 광범위한 목표와 정책에 대한 감독기구의 존중

9) Directive 2003/41/EC of the European Parliament and the Council

10) 퇴직연금감독지침의 제정목적은 퇴직연금을 영위하는 수탁기관에 대한 감독규정을 제정하기 위함이다.

## ② 수탁자의 투자원칙보고서 작성

EU 회원국은 적어도 3년마다 성문화된 투자원칙보고서를 작성하도록 하고 있으며, 투자원칙보고서에는 투자리스크 측정 방법, 리스크관리 절차의 이행, 연금부채의 듀레이션과 부채 특성을 반영한 전략적 자산배분방법 등을 포함하도록 규정하고 있다.

## ③ 수탁자의 감독기관 정보 보고

감독기관은 ① 수탁기관의 이사회 구성원이나 책임자에게 영업과 관련된 사항 및 문서, ② 이전, 아웃소싱 등 수탁기관의 재무 상태에 영향을 주는 경우, 수탁기관과 타 회사 또는 수탁기관 간 관련성 감독에 필요한 사항, ③ 정기적으로 투자원칙, 회계 및 사업보고서, 감독에 필요한 모든 문서<sup>11)</sup> 등과 관련된 정보를 수탁기관에 요구할 권한을 갖도록 하고 있다.

## ④ 수탁자 기금적립의 강화

사망률취업불능장수위험 등 수명과 관련된 리스크(biometric risk), 투자성과, 급부수준 등과 관련하여 보증을 하는 경우 수탁기관은 충분한 책임준비금을 적립하도록 규정하고 있다. 책임준비금 계산은 매년 실시해야 하지만, 연금운영기관이 감독기관에게 확인서나 3년 동안의 변동보고서(report of adjustment)를 제출할 경우에는 3년에 한번 실시할 수 있다. 확인서나 변동보고서는 책임준비금의 진전과 관련 리스크의 변화 등을 고려하도록 하고 있다<sup>12)</sup>.

또한 모든 수탁기관은 책임준비금에 대응하는 충분하고 적절한 자산을 반드시 보유하도록 규정하고 있다. 감독기관은 일시적인 미적립을 인정할 수도 있으며, 이 경우 충분한 자

---

11) 내부의 임시 보고서, 재정평가 및 사용된 가정의 상세한 내용, 자산-부채 분석, 투자원칙의 준수, 회계감사 책임자의 보고서 등

12) 책임준비금의 계산은 보험계리사에 의해 실시되고 확인되어야 하지만, 감사 등과 같은 동 분야의 전문가에 의해 수행될 수도 있고 책임준비금 평가를 위한 경제작계리적 가정은 신중하게 선정되어야 하며, 필요시 역편차에 대한 적절한 마진의 설정이 가능하다. 최대 평가이자율은 신중하게 결정하도록 하고 있다. 또한 부채와 대응된 자산의 미래수익률, 국채 또는 우량 신용등급의 채권수익률 등을 감안해서 결정하도록 규정하고 있으며 책임준비금 계산 시 사망률 등 의로 관련 리스크 통계는 연금제도 및 가입자의 특성, 관련 리스크의 향후 변동 등을 감안하여 신중하게 사용하도록 하고 있다.

산의 보유를 위한 구체적인 정상화 계획(recovery plan)을 요구하도록 하고 있다. 특히 수탁기관에서 의료 관련 리스크, 투자성과 및 급부수준에 관해 보증을 한 경우에는 책임준비금을 상회하는 추가적인 자산을 잉여자본(buffer)으로 보유하도록 규정하고 있다.<sup>13)</sup>

#### ⑤ 투자 관련 수탁자책임 강화

투자와 관련한 규정은 선관주의(prudent person's rule)를 요구하며, 다음과 같은 규정이 적용된다. 즉, ㉠ 자산은 근로자의 최선의 이익을 위해 투자되어야 하며, 수탁기관과 이해상충이 존재하는 경우 근로자의 이익만을 위해 투자가 이루어져야 한다. ㉡ 자산은 전체적으로 포트폴리오의 안전성, 우량 자산, 유동성 및 수익성을 제고시키는 방식으로 투자되어야 한다. ㉢ 자산은 주로 감독기관의 규제 대상인 시장(regulated markets)에 투자되어야 한다. ㉣ 파생상품에 대한 투자는 투자리스크를 감소시키거나 효율적인 포트폴리오 관리를 도모하기 위해서만 가능하다. ㉤ 자산은 특정 항목, 발행자, 인수그룹에 대한 과도한 투자를 지양하고, 적절히 분산되어 투자되어야 한다. ㉥ 자기투자(sponsoring undertaking)는 전체 포트폴리오의 5% 미만이어야 하며, 사용자가 그룹에 속한 경우에는 10%를 초과할 수 없다.

---

13) 이러한 자산은 예상 비용·수익과 실제 비용·수익간 차이가 발생할 경우 손실을 흡수하는데 사용되는데, 이 경우 적립해야 지급여력은 일반적인 EU식 지급여력제도(Directive 2002/83/EC article 27, 28)가 적용된다(최저요구자본은 책임준비금  $\times$  4% + 위험보험금  $\times$  0.3%).

### III. 퇴직연금 감독체계

#### 1. 감독체계 개요

퇴직연금의 감독체계는 다음 두 가지 관점에서 접근할 수 있다. 첫째, 퇴직연금감독체계의 지배구조이다. 이는 퇴직연금감독을 위한 규제를 누가 책임질 지, 감독을 수행하는 주된 기관을 어떻게 설치할 것인지, 그리고 타 관련기관과의 관계는 어떻게 설정할 것인지 등의 이슈를 포함한다. 두 번째 관점은 퇴직연금감독의 지배구조가 갖추어진 이후 감독 시스템 내에서 허가, 모니터링, 의사소통, 분석, 개입 및 시정 등 퇴직연금감독의 각 기능들이 구체적으로 어떻게 수행되는지를 다룬다. 이 모든 것은 퇴직연금 가입자의 이익을 보호하고, 연금 시스템의 안정성을 확보하는 퇴직연금감독 목표의 효율적 달성을 위하여 이루어져야 할 것이다.

OECD 국가의 사례를 살펴보면 다양한 퇴직연금감독체계가 존재하고 있다. 이와 같은 감독체계의 다양성은 감독기구의 역사, 정치 및 행정조직(연방, 중앙, 중앙집권, 지방분권 등), 연금의 특징(의무, 선택, 기업, 개인, DC와 DB, 연금의 종류, 시장 집중도 등)에 따라 결정되는 것으로 알려져 있다. 또한 퇴직연금감독은 사회보장, 세제, 자본시장 및 보험 산업과 복잡한 상호작용을 하고 있다. 일반적으로 연금감독기구는 재무부, 노동부, 복지부, 중앙은행 및 다른 금융감독기구 등 사회와 경제 분야의 여러 기구와 공존한다. 다만 미국과 같은 일부 국가를 제외하고는 세제당국은 연금감독에 관여하지 않는다.

퇴직연금감독은 연금산업의 구조에 맞추어 조직을 구성하고 감독행위를 수행하게 된다. OECD의 분류에 따르면 기능적 측면에서 볼 때, 연금은 강제적 또는, 자발적이며, 확정급여형이거나 확정기여형일 수 있으며, 기업연금이거나 개인연금일 수 있다. 마찬가지로 연금감독기구의 구조 역시 연금의 지배구조 등에 적합하게 구성되어야 한다.

연금지배구조와 관련하여 자율적인 연금은 연금(pension entity)과 분리계정(separate account)의 두 가지 형태로 존재한다. 연금은 신탁, 기금 또는 법인의 형태로 존재하며 연금과 가입자를 대신하여 연금을 관리하며, OECD 국가에서 가장 일반적으로 발견되는

연금의 지배구조이다. 한편으로는 분리계정은 법인적 성격이나 능력을 가지고 있지 않으며, 금융기관의 통제를 받는데, 우리나라 퇴직연금이 이에 해당한다.

서구에서는 퇴직연금제도가 기업들이 산업혁명을 겪으면서 경쟁력 강화를 위한 고령 근로자의 퇴출 과정에서 자연적으로 발생한 것과는 달리 우리나라에서는 기존의 법정퇴직금 제도의 장기적 대체를 위하여 법에 의하여 인위적으로 도입되었음을 상기해야 할 것이다. 따라서 선진국의 퇴직연금감독은 퇴직연금제도의 성장과 함께 수 많은 실패와 착오를 겪으면서 오늘의 제도로 정착한 것과는 달리 우리나라에서는 퇴직연금제도가 일시에 시작된 바 동시에 이에 대한 감독도 일정한 수준으로 수행될 필요가 있다. 이와 같은 상황을 고려하여 우선 감독체계의 지배구조를 설정하는 것이 우선적인 과제로 판단된다. 다만 이에 대한 의사결정은 우리나라의 퇴직연금제도의 특징을 비롯한 기존의 금융감독체제 등 다양한 요소들이 고려되어야 할 것이다. 따라서 본 연구는 퇴직연금감독의 미시적인 수행 방법보다는 거시적인 퇴직연금감독의 지배구조를 중점적으로 조사한다.

퇴직연금감독의 지배구조를 구체적으로 정립하기 위해서는 다음 세 가지의 이슈가 다루어져야 할 것이다. 첫째, 퇴직연금감독 방식을 어떻게 가져갈 지를 논의할 필요가 있다. 대표적으로 사전적 방식과 사후적 방식으로 퇴직연금감독을 가름할 수 있다. 둘째, 퇴직연금감독을 위한 법규를 만드는 규제(regulation)와 이를 구체적으로 수행하는 감독(supervision)을 통합하여 수행할 지 또는 분리시켜 수행할 지를 결정하는 것이다. 셋째, 퇴직연금감독을 수행할 감독기관을 다른 금융감독기관과 통합하여 설치할 지 또는 분리 독립된 전문적인 연금감독기관으로서 유지할 지를 검토해야 할 것이다.

현재 우리나라 퇴직연금제도의 주무부처인 노동부에서 근로자퇴직급여보장법(령)을 통해 규제를 제공하고 구체적인 감독임무는 법령을 통해 금융감독원이 위임받아 수행하고 있으나, 제도 도입 초기의 한시적인 감독체제로 규정할 수 있다. 참고로 현재 우리나라 금융감독은 통합금융감독기관에서 리스크관리 중심의 사전적 감독을 지향하고 있다. 금융 규제는 재정경제부를 중심으로 법령을 통하여 정부에서 수행하고 있으나, 금융감독원에서는 법령의 집행뿐만 아니라 금융감독규정을 통해 세부적으로 일정한 규제행위를 수행하고 있다.

우리나라의 퇴직연금감독체계를 정립하기 위한 모든 이슈는 퇴직연금의 가입자 보호와 연금시스템 안정이란 감독 목표 아래 다루어져야 하며, 이를 위해서는 무엇보다도 현재 국가별로 다양하게 나타나고 있는 여러 선진국의 시스템을 벤치마킹하고 이로부터 시사점을 도출할 필요가 있다.

## 2. 퇴직연금감독 방식

퇴직연금감독 활동이 실행되는 방식은 국가별로 다양하게 나타나고 있다. 예를 들어 일부 국가에서는 일일 주기(daily basis)로 연금에 대한 집중적인 감독 프로그램을 시행하고 있기도 하며, 다른 국가에서는 문제의 징후가 발생하는 경우에만 예외적(exception basis)으로 기금에 대한 감독을 수행하게 된다. 다음과 같은 연금감독 방식의 분류는 동일한 연금감독 체계를 상이한 관점에서 살펴보고 정리한 것이다.

〈표 III-1〉 퇴직연금감독기조 및 접근방식

	← 감독 방식 →	
감독접근 방식	제한적 감독 (restricted supervisory)	공개적 감독 (open supervisory)
	사전적 감독 (proactive supervisory)	사후적 감독 (reactive supervisory)
	밀착적 감독 (intensive supervisory)	예외적 감독 (exception supervisory)
	규정적 감독 (directive supervisory)	협상적 감독 (negotiated supervisory)
	시정적 감독 (corrective supervisory)	억제적 감독 (deterrent supervisory)

주: 사전적 감독 : 사전적이며 엄격(예방적 감독), 사후적 감독 : 사후적이며 자율중시

### ① 제한적 감독과 공개적 감독

제한적 감독 체계(restricted system)는 연기금의 운영에 관한 승인 또는 허가를 받기 이전에 감독기관에서 광범위한 정보 제출을 요구하는 진입 장벽이 매우 높은 제도를 일컬으며, 시장에 대한 진입은 엄격한 기준을 충족하는 극소수의 대상에만 허용되어 있다. 이에 반해 공개적 감독 체계(open system)는 연기금 운영에 대한 자격을 평가를 하는데 있어서 최소한의 감독기관의 개입이 이루어지거나 없는 제도를 말하며, 시장 진입은 법과 규정에서 설정된 자격요건을 충족하는 모든 대상에게 허용되어진다.

## ② 사전적 감독과 사후적 감독

사전적 감독체계(proactive system)는 감독기관이 바람직하지 못한 것으로 사료되는 행위에 대한 방지 및 기준의 위반을 사전적으로 다루기 위해 일상적인 방식으로 개입하는 제도를 말한다. 일반적으로 예방 제도 하에서는 감독기관에 의해 이루어지는 높은 수준의 사전예방 및 정기적인 강도 높은 개입을 포함하고 있다. 사후적 감독체계(reactive system)는 감독기관의 개입이 특수한 상황에서의 대응 또는 매우 선택적인 방식으로 이루어지는 제도를 말한다. 일반적으로 이러한 유형의 제도는 감독 기준 이나 요구사항의 위반 이후 이에 대한 사항을 수정하기 위해 고안된 감독 조치들을 포함하고 있다.

## ③ 밀착적 감독과 예외적 감독

밀착적 감독체계(intensive system)은 감독기관과 연기금 기관과의 빈도 높은 상호작용 및 의견 교환이 이루어지는 제도를 말한다. 이러한 상호작용은 정보의 수입이나 기타 사전 예방활동의 형태이거나 시정이나 예방 활동을 위한 요구사항의 집행 형태로 나타날 수 있다. 예외적 감독체계(exception system)는 감독기관과 연기금기관과의 비정기적인 상호작용이 이루어지거나 특수한 상황에서 일부 조치가 필요한 경우 예외적 방식(exception basis)에 따라 상호작용이 이루어지는 제도를 말한다.

## ④ 규정적 감독과 협상적 감독

규정적 감독체계(directive system)는 감독기관에서 정기적으로 연기금 제재를 대한 권한을 행사하는 제도를 말한다. 감독기관에서는 권한의 범위 및 권한의 행사 방식에 대한 참고사항을 제시하게 된다. 협상적 감독체계(negotiated system)은 감독기관에서 제안 조치 및 문제 해결책에 대한 과정을 역점을 둔 제도이다. 이는 감독기관에 부여된 권한의 범위 및 특성의 형태, 독립성의 정도 또는 사법절차를 통한 감독기관의 집행요구 사항의 형태일 수 있다.

### ⑤ 시정적 감독과 억제적 감독

시정적 감독체계(corrective system)은 감독 권한 및 방식이 문제를 예방하거나 시정하는데서 발생하는 제도로 직접적인 조치를 통해 제도의 안정성을 증대시키게 된다. 억제적 감독체계(deterrent system)는 모든 사건들에 대해 종합적으로 다루기보다는 필요한 조치를 통해 신뢰할만한 억제력을 조성하는 제도이다. 이는 규제 위반에 따른 잠재적 제재 위협을 통해 법규 준수를 달성하고 허용가능 수준의 감독 조치를 수립을 위한 선택적인 개입에 의존하는 제도이다.

이와 같은 측면에서 볼 때 미국, 영국 등 선진국의 퇴직연금감독 특징은 진입 규제와 개입의 강도는 낮은 반면, 의사소통에 대한 의존도는 높다. 즉, 선진국일수록 시장의존도가 높아져 자발적인 법규준수를 촉진시키는 방향으로 감독이 이루어지고 있다.

퇴직연금감독 대상도 수탁기관 이외의 수탁자까지 확대하고 있으며, 수탁자감독의 초점은 투명성 관련 감독에 맞추어지고 있다는 점이다.

또한 감독기관의 감독활동은 단순히 법규 제정을 통한 감독에 국한하지 않고 감독기관 스스로 감독지침을 제정하거나 가이드라인을 설정하도록 유도하는 등 수탁기관이 보다 효율적으로 관리감독을 수행할 수 있도록 지도·감독하는 방향으로 이루어지고 있다. 이는 직접적인 감독체계에서 벗어나 시장기능에 입각한 자율적 감독체계로의 전환을 의미한다고 볼 수 있다.

### 3. 규제와 감독의 관계

연금감독체계를 정립하는데 있어 규제와 감독의 관계를 설정하는 것이 매우 중요하다. 규제란 연금금 구조와 운영의 통제를 위한 법적 근거 및 규정 제정과 같은 활동을 의미하며, 조직적으로 규정(원칙)을 제정하는 기능(organizational and rule making function)을 뜻한다. 일반적으로 연금제도의 제정은 기본적인 구조와 최소 기준을 정의하는 법률을 포함하고 있다. 현재의 법적 제도상의 구조는 연금금에서 요구되는 특성을 제공하도록 맞추어져 있다. 이에 대한 가장 두드러진 예는 앵글로색슨 국가의 연금금 설립 시 신탁법(trust law)의 일반적인 규정을 이용하는 것을 들 수 있다. 또한 규제는 법률제정, 주기적인 법령의 개정, 판례법의 제정, 법령에서 다루어지지 않은 특수한 상황에서의 법률의 적용, 특정 개별 사안에서 법률의 적용 등과 같은 광범위한 기능을 포괄하고 있다. 이러한 규제는 법



안화 되거나 행정절차를 통해 시행될 수 있다. 규제는 각 기관들의 기능 수행을 위해 요구되는 요인들을 수립함과 동시에 허용 가능한 활동들에 대한 정의를 할 수 있는 기준들을 나타내는 공통적 목적을 지닌 모든 조치를 포괄한다.

반면에 감독(supervisory)은 연금에 대한 법규 집행을 수행하는 것을 의미한다. 감독 활동은 규제환경, 감독정책의 선택 및 다양한 요소들에 따라 유사한 변동 폭을 가지게 된다. 일반적으로 감독활동은 연금에 대해서 적용되는 요구 조건을 확보하는 활동을 포괄하는 것으로 정의된다.

퇴직연금의 규제와 감독은 동일한 기관에서 수행하거나 또는 서로 다른 기관에서 분리되어 이루어질 수 있다. 1999년 세계은행의 조사에 따르면 25개 OECD 국가 가운데 13개 국가에서 감독기관에서 규제를 같이 책임지고 있고, 이외의 국가에서는 연금을 주관하는 정부부처에서 규제와 감독을 담당하는 것으로 나타나고 있다.

그럼에도 불구하고 동 조사는 연금감독체계에서 규제와 감독 사이의 구분이 명확한 경우는 거의 없음을 지적하고 있다. 동일한 기관에서 규제와 감독에 대한 책임을 지는 경우가 자주 발견된다. 이러한 경우에는 동일 기관의 특정 부서에서는 규정의 제정(rule making) 및 해석 활동(interpretive activities)을 담당하고 있으며, 또 다른 부서에서는 이들 기관의 법규 준수에 대한 집행을 하게 된다.

또한 세계은행의 조사가 수행된 이후 적지 않은 OECD 국가가 퇴직연금감독체계를 재정비하였고, 동 자료에서 구분의 근거를 정확하게 제시하지 않고 있음을 고려할 때, 실질적으로 규제와 감독의 엄격한 구분에 대한 정확한 정보가 확보하기 어려운 것으로 판단된다.

#### 4. 퇴직연금감독체계

##### 가. 퇴직연금감독 모델

OECD 국가의 사례를 정리해보면 일반적으로 사적연금의 감독체계는 다음과 같이 세 가지 모델로 분류할 수 있다(Pinheiro 2004). 여기에는 ① 전문 감독 모델(specialized model): 하나 또는 그 이상의 기관이 연금감독을 전담, ② 부분 통합모델(partially integrated model): 하나의 기관이 보험과 연금을 전담, ③ 통합모델(integrated model): 하나의 기관이 은행, 보험, 증권 및 연금 등 금융산업 전반을 감독하는 모델이 있다(<표 III-2> 참조)

〈표 III-2〉 OECD 국가의 사적연금감독체계 분류

통합모델 (은행, 보험, 증권, 연금)	부분 통합모델 (보험, 연금)	전문모델 (연금)
호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 독일, 헝가리, 아이슬란드, 대한민국, 노르웨이 (9개국)	네덜란드, 벨기에, 체코, 핀란드, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 터키 (10개국)	아일랜드, 이태리, 일본, 멕시코, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 (9개국)

자료: "Supervisory structures for private pension funds in OECD countries" by V.C. Pinheiro, Supervising Private Pensions, OECD, 2004

주1: 우리나라를 통합모델로 구분한 것은 개인연금이 금융감독원의 감독을 받기 때문임.

주2: 벨기에와 네덜란드는 이후 통합모델로 전환한 것으로 파악됨.

우선 아일랜드, 이태리, 일본, 멕시코, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등 전문 감독 모델을 가지고 있는 9개국의 연금감독체계를 살펴보면 다음과 같다. 전문 감독 모델은 감독기능의 분리와 상이한 연금 및 상품에 대한 개별감독을 특징으로 하고 있다. 일반적으로 퇴직연금과 개인연금의 감독을 위한 특별기관이 존재하며, 전반적인 감독과정에서는 세 개 이상의 기관이 관여하는데, 따라서 기관 간 효율적인 협조체계를 강화할 필요가 있다.

아일랜드의 경우에는 Pension Board가 퇴직연금감독을 담당하며, 상무성(Department of Enterprise, Trade and Employment)에서 개인연금을 담당하는데, 일본이 이와 같은 모델을 따랐다. Pension Board는 후생노동복지부(Ministry of Health, Labor, Welfare)에 연결되어 있으면서, 대부분의 퇴직연금을 감독한다. 일본의 금융감독청(FSA)과 아일랜드의 중앙은행은 연금의 관리 및 투자에 대한 감독에 관여하고 있다.

이태리의 경우, COVIP(Commissione di vigilanza sui fondi pensione)가 주된 연금감독 기관이다. 중앙은행인 Bank of Italy와 ISVAP(Institute for Private Insurance Surveillance)에서 은행과 보험회사와 체결된 연금을 감독하며, ISVAP에서는 개인연금으로 제공되는 생명보험 상품에 대한 감독을 수행하고 있다.

멕시코는 개인 강제 연금에 대한 감독기능을 이원화하고 있다. 우선 National Institute of Social Security(IMSS)에서는 부담금, 연금지급, 가입자격, 통산, 수급자격 등을 감독한다. 반면에 National Commission for Retirement Savings System(CONSAR)에서는 연금의 인허가, 준법, 자산운용, 재무, 계리 및 회계 제도, 공시 및 M&A 등을 감독한다. 개인 자발적 연금은 재무부에서 감독한다.

영국에서는 퇴직연금은 국세청(Inland Revenue), 연금감독원(The Pension Regulator:

TPR), PPF(Pension Protection Fund)와 복지부(Department of Social Security)와 금융감독청(FSA)의 감독을 받는다.<sup>14)</sup>

미국에서는 퇴직연금의 감독을 다수의 기관이 담당한다. 우선 노동부(Department of Labor)와 Pension and Welfare Benefit Administration(PWBA)가 기업과 다수고용주 연금에 대한 근로자의 수급권과 재정적 책무 보호를 책임진다. PBGC(Pension Benefit Guarantee Corporation)은 확정급여형의 퇴출 시 수급권보호를 담당하며 국세청(Internal Revenue Service: IRS)은 재무성의 감독 아래 연금관련 세제를 감독하고 수행하며, 그와 같은 역할에 따라 연금의 등록(세제적격)에 대한 책임을 진다.

부분 통합모델은 체코, 핀란드, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 터키에서 찾아볼 수 있는데, 보험감독과 연금감독을 하나의 통합된 기관에서 수행하고 있으며, 해당 기관은 독립적이거나 관련부처의 관할 하에 놓여있다. 폴란드를 제외한 이들 국가에서는 퇴직연금과 개인연금 모두 동일 기관으로부터 감독을 받고 있다. 폴란드의 경우에는 퇴직연금이 투자펀드의 형태를 가질 수 있으므로, 그와 같은 퇴직연금은 보험과 연금감독 기관에 등록을 하더라도 연금 그 자체는 증권거래소의 감독을 받는다.

최근에 몇몇 OECD 국가에서 금융감독의 틀을 개혁하여 통합 금융감독을 채택하는 경우가 늘어나고 있다. 이 같은 움직임은 1980년대와 90년대 초에 스칸디나비아 국가(노르웨이, 1986, 덴마크 1988, 스웨덴 1991)에서 시작하였으며, 캐나다는 1987년에 도입하였다. 이러한 국가들은 이전에 각 금융 분야별로 있던 감독기관을 통합하였는데, 이는 금융시장이 은행, 보험 및 연금 서비스 및 상품을 제공하는 금융그룹에 의하여 지배되는 구조변화가 일어남에 따라 이에 규제 및 감독 체계를 적응하기 위한 목적을 가지고 있다.

호주는 1998년에 연금 개혁의 일환으로써 통합모델을 도입하였다. 그럼에도 불구하고, 호주에서는 모든 금융감독을 통합하는 기구가 반드시 모든 감독기능을 아우르는 것을 의미하는 것은 아니다. 즉, 호주는 통합모델을 가지고 있으나, 감독기능은 Australian Prudential Regulatory Authority(APRA)와 Australian Securities and Investment Commission(ASIC) 사이에서 나누어져 있다. APRA는 연금의 인허가와 선관주의 및 연금 규약과 투자를 감독하며, ASIC는 연금의 시장 행위에 대한 감독을 수행하고 있다.<sup>15)</sup>

---

14) 영국의 경우 최근에는 사회보장부가 'Department of Work and Pension'으로 전환되어 노동과 복지(연금) 행정을 통합 관할하고 있다.

15) 호주의 APRA는 연금감독의 영역 중 주로 제도규제 분야를, ASIC는 퇴직연금의 금융적 차원에 대한 감독을 분할하여 맡고 있는 점에서 우리나라의 노동부와 금융감독원 간의 역할 분담과 유사하다고 볼 수 있다.

헝가리는 2000년에 Hungarian Financial Supervisory Authority(HFSA)를 설립하여 은행, 신용조합, 금융회사, 투자펀드, 보험회사, 연금 등을 포함하는 전 금융권에 대한 감독을 통합 수행토록 하고 있다. 오스트리아 역시 이와 유사한 제도를 가지고 있으며, 독일 역시 OECD 국가 중 가장 최근인 2002년에 통합금융감독을 채택하였다.

#### 나. 감독 모델 평가

<표 III-2>과 같이 Pinheiro가 28개국을 조사한 결과, 통합모델, 부분통합모델 및 전문모델 등 세 가지 모델이 OECD 국가에서 고르게 분포하여 어느 한 모델이 주도적으로 나타나고 있지 않은 것으로 나타났다. 다만, 통합모델과 전문모델의 장단점을 평가해보면 다음과 같다.

통합모델은 금융그룹화의 진척에 따라 모호해지는 금융 상품 간 영역에 적응하기 위하여 도입된 것이다. 통합 금융감독기구에서는 서로 다른 금융 분야의 전문가가 함께 일을 하면서 금융그룹의 리스크를 평가하는데 도움이 된다. 퇴직연금감독을 통합모델로서 수행할 경우 다음과 같은 장점을 가지고 있다.

- ① 연금 산업을 보다 넓은 금융시장의 구조 속에서 전체적인 관점에서 감독 가능
- ② 규모와 범위의 경제 및 시스템의 단순화
- ③ 금융그룹과 구분이 모호한 복합금융상품에 대한 감독이 용이
- ④ 정보의 공유에 따른 효율성 제고
- ⑤ 금융산업 간 경쟁에 있어 중립 유지
- ⑥ 투명성과 책임 분명
- ⑦ 규제의 일관성 유지

다음 <표 III-3>는 Demaestri and Guerrero(2003)가 연구한 Integrated Financial Supervision and Private Pension Fund에서 제시된 통합모델의 장단점 비교를 정리한 것이다. 다만, 연구자는 주로 통합모델을 채택한 라틴아메리카 국가의 연금감독체계를 대상으로 연구하였으므로 통합모델에 편향적 시각을 가지고 있을 수 있음을 유념해야 한다.

그러나 통합모델에서 예상되는 규모와 범위의 경제, 권한의 중복 회피, 감독의 일관성, 정보 흐름의 효율성 등 제반 효과에 대해서는 어떠한 결론도 내려지지 않은 채 여전히 논

란의 여지가 있는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 Lumpkin(2002)은 감독기관의 수를 줄임에 따라 절감되는 비용의 효과는 불분명하며 굳이 감독기구의 지배구조가 금융시장의 구조와 일치할 필요가 있는가라는 의문을 제기하고 있다.

〈표 III-3〉 통합모델의 장단점(라틴아메리카 사례)

장점(도입 이유)	단점(전문모델의 장점)
1) 금융상품의 경계가 모호, 전문화된 규제에 의한 유사상품의 차별적 취급, 규제의 중복 및 소비자 보호의 사각지대 발생	1) 각 금융기관은 업무, 행위 및 리스크가 상이함
2) 사각지대 해소, 중복 및 불균형 규제의 제거, 규제 회피(regulation arbitrage)와 회색지대에 대응하기 용이	2) 특정 금융기관의 리스크에 따라 공공차원에서 과도한 리스크를 부담할 수 있음
3) 분리된 규제는 정보의 차단으로 인한 폐쇄성 등 심각한 관료주의를 야기	3) 동일 기관에서 수많은 상이하면서도 부수적인 목적을 추구하는 'Christmas tree effect'
4) 분리된 규제에서는 개별 규제기관이 특정행위를 독점.	4) 거대 관료조직을 방지(거대 감독기관이 무소불이의 관료조직으로 전환 가능성)
	5) Reduce the chances of regulatory capture
	6) 정치 경제적 이유

자료: Demaestri and Ferro(2004)

반면에 전문모델의 장점은 연금의 사회적 역할과 세제혜택 및 장기계약 성격 등 연금의 특수성을 고려할 때 연금감독 역시 타 금융감독과 차별적 수행될 필요성에 적합하다는 점이다. 퇴직연금의 경우에는 타 금융산업과 차별되는 다음과 같은 특수성을 가지고 있다.

- ① 퇴직연금은 타 금융상품과는 다른 사회적 역할을 가지고 있다.
- ② 퇴직연금은 세제혜택이 주어지는 장기 계약이다.
- ③ 퇴직연금의 노사 간 대립적 균형 아래 운영된다.
- ④ 연금은 타 금융산업과 달리 금융상품을 구입하는 비영리 기구이다.

한편 통합모델의 장점은 전문모델에서 각 기관 간 업무 협조와 의사소통을 원활히 할 경우 얼마든지 추구할 수 있다는 의견도 있다. 전문 기관은 그들의 협조를 통하여 규모의 경제와 효율성 제고 및 임무의 중복문제를 해결할 수 있다. 따라서 감독 기구의 구조보다

는 책임과 기능의 분담이 기관 간 또는 기관 내에서 어떻게 이루어지는 지, 기관 간 또는 기관 내 부서 간 조정과 협조가 효율적으로 이루어지는 지가 더욱 중요하다.

실제로 영국, 일본 및 스웨덴 등 몇몇 OECD 국가는 금융시장에 대하여 통합감독기구를 두고 있으나, 연금에 관한 별도의 전문 감독 기관을 두고 있다.

일본에서는 FSA에서 개인연금을 감독하나, Pension Bureau에서 대부분의 퇴직연금을 감독하고 있다. 영국의 경우 2000년에 설립된 금융감독청에서 개인연금의 마케팅과 Stakeholders pension을 감독하고 있으나, 특별 기관인 TPR에서 기업연금과 개인연금에 대한 대부분의 감독을 수행하고 있다. 스웨덴에서는 통합금융감독의 선구자임에도 불구하고, 연금감독에 대한 책임은 각 주의 감독기구에 있으며, FI는 단지 생명보험과 유사한 상호보험회사를 감독하고 있다.

한편, 네덜란드의 경우 통합금융감독을 도입하고 있지만, 연금감독의 경우 전문모델을 유지하고 있다. 2003년 3월에 의회는 은행과 투자를 감독하는 중앙은행과 Pension and Insurance Supervisor Board(PVK)의 합병을 결정하여 통합모델을 도입하였다. 통합감독기구는 재무성 산하에 있으나, 연금감독기구는 Pension and Savings Fund Act의 수행책임을 가지고 있는 후생노동성(Ministry of Social Affairs and Employment)에 소속되어 있고, 후생노동성은 연금감독기구의 이사회 임면권과 예산권을 가지고 있다.

더욱이 이러한 국가에서는 감독기관의 조직적 통합과 감독절차의 기능적 통합과는 반드시 일치하는 것은 아니다. 즉 대부분의 통합기구에서는 연금감독을 실제로 전문부서에서 수행하고 있으므로, 통합감독기구가 반드시 통합감독을 의미하는 것은 아니다.

## IV. 해외사례 연구

### 1. 미국의 퇴직연금 감독체계

#### 가. 퇴직연금제도의 개요

미국에는 연금제도를 채택하는 기업의 특정 니즈에 부합하고 노동자들의 특성과 니즈를 고려하여 설계되기 때문에 아주 다양한 제도가 존재하고 있다. 그러나 크게 분류하면 DB형과 DC형으로 크게 분류할 수 있다. DB형은 퇴직급부가 연금제도에서 이미 설계된 공식을 이용하여 산출되며 전형적으로 퇴직시점에 생애연금으로 지급된다.

DC형에서는 각 참여자들마다 개인 계정이 만들어지고 퇴직시점의 급부는 개인계정의 총액이 된다. 개인계정의 자산가치는 기업의 각출금, 각출금 운용으로부터 나오는 손익을 합하고 관리비용을 차감하여 산출하게 된다.

DB형 제도에서는 연금제도 운영의 책임을 지는 기업이 투자와 사망률리스크를 부담하며, 기업은 연금기금에 부족을 보전할 책임과 퇴직자가 생존하는 한 연금을 지급할 책임을 지고 있다. 만약 기업이 파산하게 되고 연금기금에 급부를 지급할 충분한 자산이 없는 경우에는 PBGC가 연금제도의 운영권을 물려받고 65세에 은퇴하는 노동자에 대해 2003년 기준 연 43,977 달러를 한도로 연금급부를 지급하게 된다.

이에 반해 DC형 연금제도에서는 개인노동자가 자기 계정의 투자리스크와 장수리스크를 부담하게 된다.

퇴직연금제도를 관장하는 법률인 ERISA가 1974년에 통과될 당시 연금제도를 적용받는 노동자들의 대부분은 DB형 연금제도를 이용하고 있었다. 1975년에 연금을 적용받는 노동자들의 87%가 DB형에 가입되어 있었지만 1996년에는 단지 50%만 DB형에 가입하게 되었다. 이런 변화의 주된 이유는 사용자들이 자기들이 부담하는 연금의 비용을 정확히 계산하고 그 규모를 줄이고 싶었으며, 노동자 역시 DC형이 더 이해하기 쉬웠고 DC형의 가치가 더 높다고 판단하였기 때문이다.

## 나. 노동부의 감독, 법규준수 및 집행구조

노동부내 ERISA 주무부서는 Employee Benefits Security Administration (EBSA)이다.<sup>16)</sup> 또 다른 관련부서는 연방정부의 연방법원과 관련된 소송을 총괄하는 Office of Solicitor의 연금급부보장국(the Plan Benefits Security Division)이며 연금급부보장국에서는 EBSA에 대한 법률자문과 각 지역의 EBSA와 함께 EBSA의 조사에 근거한 소송을 추진하는 일을 하고 있다. 따라서 Office of Solicitor는 직접적인 연금감독을 수행한다고 보기 어렵다.

퇴직연금제도의 자발적 운영을 저해하지 않고, 많은 연금 플랜, 연금플랜의 크기와 유형에서의 다양성, 그리고 많은 연금플랜(1998년에 73만개의 연금플랜과 6백만 개의 건강 및 복지플랜이 ERISA법의 적용을 받음)을 감독할 인원이 제한되어 있다는 점을 고려, ERISA에서는 수탁자책임, 보고 및 공시와 법집행 조항을 규정하고 있다.

ERISA의 수탁자책임 조항에서는 연금기금의 감독 요건과 연금자산의 투자 및 배분에 관한 요구조건을 명기함으로서, 일반 원칙을 설명하고 수탁자가 따라야하는 특정한 지침을 명기하기 보다는 프로세스에 중점을 두고 있다. 예를 들어 많은 나라들의 연금법과는 달리 투자자산의 최저 또는 최고한도가 없으며 투자자산에 대한 어떤 금지조건도 존재하지 않고 있다.

ERISA에서는 연금플랜자산을 신탁계정으로 운영하도록 함으로써 연금자산이 기업의 파산 시에도 안전하도록 하고 있다. 수탁회사는 연금플랜의 관리와 자산투자를 책임져야 하지만, 그 책임이 타인에게 할당되거나 위임되는 경우는 예외이다. 연금플랜을 관리할 책임을 누가가지고 있던지 또는 투자결정을 하거나 연금자산의 처분 등의 책임을 가지고 있거나 수수료를 대가로 투자자문을 하는 사람은 누구나 ERISA에서는 연금플랜의 수탁자로 분류되고 법에서 정한 수탁자책임요건을 충족하도록 하고 있다. 즉 연금플랜의 관리와 연금자산의 투자가 신중한 방법으로 행하도록 하고 있다. 이 요구조건에서는 수탁자들은 그들이 맡은 업무에서 필요한 전문성을 보유하고 있으며 업무를 추진할 때 정확한 기술과 노력을 기울이도록 요구하고 있다. 수탁자들의 행동은 연금참여자들만을 위한 혜택을 제공해야 하며 플랜에서 합리적인 비용이 지출하도록 하고 있다.

ERISA는 이익의 충돌가능성이 높거나 자기거래의 가능성이 높은 특정거래를 금지하는

---

16) EBSA는 기업연금뿐만 아니라 근로자에 대해 기업이 실시하는 건강보험 및 각종 복지제도의 설립 및 운영에 관한 모니터링과 감독을 실시한다고 볼 수 있다.



조항이 있다. 일반적으로 연금수탁관리자, 연금후원자인 기업, 그 기업의 종업원, 연금플랜에 관련서비스를 제공하는 회사, 관련자들의 친척, 그리고 노동조합 또는 유사관련 단체와 연금플랜간의 거래 등이 이에 해당한다. 다만 이런 금지조항이 실제로는 연금플랜에 유용한 거래마저 제한할 수 있기 때문에, ERISA에서는 특정거래에 대해서는 예외조항을 두고 노동부로부터 관리적인 예외들을 보장하는 절차를 두고 있다.

보고와 공시조항은 연금 참여자들이 그들의 연금플랜의 상세내역을 알 수 있고 자신들의 권리를 행사할 수 있게 하였으며 연금참여자들과 정부가 수탁자들의 위반행위를 적발할 수 있게 하였다. 연금플랜은 플랜의 참여자들에게 요약된 연금 설명서를 근로자들이 연금에 참여자가 된 직후 바로 제공하도록 하고 있다.

그리고 연금플랜에 중요한 수정이 발생할 때마다 요약연차보고서와 함께 제공해야한다. 이 요약연차보고서에서는 연금플랜의 재무상황을 요약해서 제공해야 하며, 연금플랜은 정부에 연차보고서를 제출하도록 하고 있다. 연차보고서에서는 재무정보를 광범위하게 포함하고 있어야 하며, 플랜참가자들이 요청할 경우 즉각 연차보고서를 이용할 수 있어야 한다. 만약 어떤 연금플랜의 참가자들이 100명 이상인 경우 연금플랜은 독립적인 회계감사로부터 회계감사를 받아야 하며, 연차보고서에 작성된 재무보고서의 완전성과 정확성에 대해 회계감사가 확인한 감사의견서를 제출해야 한다. 만약 연금플랜이 DB형 연금이라면 연금계리사가 연금플랜 적립에 사용된 계리적 가정들의 합리성에 대해 검증하게 된다. 보고와 공시조항은 정책당국자들과 참가자들에게 법과의 정합성을 판단하는 필수 정보를 제공하며 무책임하거나 불법적인 행동을 실질적으로 억제하는 역할을 한다. 고의로 보고와 공시의무를 위반할 경우 형사처벌이 이루어진다.

미국에는 73만개의 연금플랜들, 6백만개의 건강보험 및 복지플랜이 있고 EBSA는 단지 900명의 인력밖에 없기 때문에 ERISA법의 자발적 법규준수를 강조하고 있다. 이를 추진하는 방법은 먼저 감독규정을 만들고, 자문의견을 내거나 실무지원문서를 발행해서 법에서 애매모호한 부분을 명확하게 하거나 ERISA법이 제정될 당시 존재하지 않았던 금융상품에 대해 적용한 법을 명확히 하는 것이다. EBSA는 또한 ERISA의 여러 내용을 설명하는 많은 책자들을 발간하고 웹사이트를 운영하고 있을 뿐만 아니라 많은 컨퍼런스에도 참여하고 있다.

ERISA는 강력한 인센티브를 이용하여 정부가 법위반을 발견하였을 경우 법위반자가 자발적으로 법과의 정합성을 유지하도록 유도한다. 법은 만약 법원이 수탁자의 위반행위로 판정할 경우 수탁자가 정부에 지급해야하는 연금플랜의 손실금액으로 측정했을 때의 금액

기준 20%의 민사상 벌금을 수탁자가 납부하도록 정하고 있다. 이 금액은 수탁자가 연금의 손실액을 복구시켜야 한다는 법적 요구조건을 훨씬 넘어서는 것들이다.

사기나 횡령 시에는 일반형법의 벌금을 부과한다. 법에는 범죄행위로 인해 연금기금에 손실이 발생할 것을 대비하기 위해 일정 최대금액을 채권으로 제출하도록 요구하고 있다. 뿐만 아니라, 강제규정은 아니지만 많은 연금플랜수탁자들은 수탁자의 잘못된 행동으로부터 발생한 손실을 보장받는 보험에 가입하고 있다.

연금참여자들은 수탁자가 연금플랜투자를 하는데 있어 잘못된 행동을 감시하는데 중요한 역할을 한다. 특히 DC형 연금에서는 참가자들의 투자계정에서 발생하는 어떤 손실도 참가자들이 즉각 알 수 있다. 수탁자의 위반행위가 연금플랜에 손실을 입히지 않았으나 특정 연금참가자에게 손실을 입힌 경우(이때는 특정급부를 지급하기를 거절하는 경우가 일반적임) ERISA는 단지 지급받지 못한 급부를 받기위한 소송서비스를 제공한다.

ERISA는 어떠한 경우에도 결과로서 발생하는 손실(consequential damage)이나 징벌적 배상금(punitive damage)을 보상하지는 않는다. 전형적으로 급부를 적절하게 지급하지 않아 발생하는 문제의 경우 상대적으로 금액이 작고 변호사 보수비용이 법원에 따라 자유재량이 많기 때문에, 연금참가자들이 소송을 추진할 변호사를 찾기가 어렵다. 따라서 EBSA는 총 900명의 직원 중 105명을 연금참가자 지원센터나 종업원급부 자문센터에 배정해서 연금참가자들이 연금플랜을 상대로 추진하는 소송을 스스로 추진할 수 있도록 지원하고 있다. 2003 회계연도 전반기에만 해도 EBSA의 급부자문가들이 연금참가자들에게 82,792건의 서비스를 제공하였다. 그 가운데 26,147건은 연금플랜문제와 관련되어있다.

#### 다. 노동부의 감독조직 및 전략적 기획

##### 1) 감독조직

EBSA는 종업원급부보장을 위한 노동부 부장관(the Assistant Secretary of Labor for Employee Benefits Security)이 관장하고 있다. EBSA의 수장은 조직에 정책적 리더십을 발휘하는 정치적인 임명자이며 일반적으로 대통령을 위해 업무를 수행하며 EBSA의 실질적인 운영은 The Deputy Assistant Secretary(DAS) for Program Operations의 책임이다. DAS는 정치적인 문제에 대해 EBSA 수반에게 자문을 하고 EBSA의 운영을 관리할 책임을 지게 된다.

EBSA 내부에는 연금관련 법규준수 프로그램을 운영하기 위한 4개의 조직이 있는데 그 조직은 다음과 같다.

- The Office of Enforcement(OE)(15명): 정책, 우선순위와 절차 등을 수립하는 the National Office(본부)에 위치하고 있으며, 교육과 같은 지원활동을 제공하고 법집행과정에 대한 평가를 수행한다.
- The Office of Participant Assistance(OPA)(40명): 정책, 우선순위와 절차 등을 수립하는 National Office에 위치하고 있으며, 교육과 같은 지원활동을 제공하고 연금참가자 지원활동에 대한 평가를 수행한다.
- The Office of Chief Accountant(39명): ERISA의 업무보고와 공시요건을 집행하는 기능을 담당하는 National Office에 위치하고 있다. 어떤 해에는 중요한 결함 때문에 2500개의 연차보고서를 반려하여 보완하도록 한 적도 있다.
- 10개의 지역사무소는 미국전역을 나누어 담당하고 있으면서 법집행과 연금참가자 지원활동을 수행하고 있다.

OE, OPA, OCA와 10개의 지역사무소는 DAS for Program Operation에 직접 보고한다. 이는 OE와 OPA가 수평적인 지원조직으로 지역사무소에 대해 직접적인 통제권한을 가지고 있지 않다는 것을 의미한다. OE와 OCA로부터 지역사무소로 내리는 지시를 통해 지역사무소가 전체 EBSA의 우선순위를 고려하여 수행하고 있고 동일한 정책과 절차를 적용하고 있으며 전 지역에 걸쳐 질적인 통제 활동을 보장할 수 있는 중앙차원의 검토가 충분히 이루어지고 있다는 점을 확인하고 있다.

이러한 전체적인 지시 범위 내에서는 지역사무소를 상당한 재량권을 가지고 있기 때문에 다양하게 존재하는 연금플랜과 지역별로 다르게 발생하는 문제 유형들을 유연하게 대응하면서 업무를 추진한다. 따라서 지역사무소에서는 감독활동과 법규준수 활동의 중점과 특징들을 결정하는데 폭넓은 재량권을 행사하지만 전체적인 국가의 정책구조와 지시범위 내에서 움직인다.

## 2) 전략적 기획

EBSA의 법규준수활동(Compliance program)은 주로 민사활동(civil examination 조사)을 통해 이루어지는데 여기서는 법률위반행위를 발견하고 이를 바로잡는 활동을 한다.

EBSA에서는 도난이나 사기가 의심되는 경우 범죄조사도 수행한다. EBSA 자원의 85%가 민사문제를 다루고 있고, 15%가 형사문제를 다루고 있다.

추가적으로 EBSA는 공공정보프로그램을 운영하면서 연금참가자들에게는 그들의 권리를 알려주고 기업이나 연금서비스제공자들 그리고 연금플랜관리 직원들에게 그들의 의무를 알려주고 있다. EBSA가 ERISA의 연금플랜 조항들을 집행하는 전략은 조사를 전략적으로 집중된 공공 교육프로그램으로 보완하는 다면접근방식이다.

추가적인 노력은 인터넷, 특정주제에 관한 발간물, 그리고 특정 행사에 참가하는 방법을 사용하고 있다. 이런 방법들은 지역사무소가 추진하고 있는 새로운 자발적 해결프로그램 뿐만 아니라 연금참가자들과 기업들 모두를 대상으로 하고 있다.

이러한 활동들을 감독하기 위해 EBSA는 전체 전략적 플랜을 수립하고, 본부나 지역사무소 수준에서의 연간 활동계획을 개발하고 평가기준을 만든다.

연금플랜들의 규모와 다양성이 매우 큰 반면 감독인력은 매우 제한되어있기 때문에 EBSA 법규준수 전략은 이를 고려하여 설정되어 있다. EBSA의 조사인력은 400명인 반면, 감독해야 하는 연금플랜과 건강플랜은 매우 많기 때문에 이를 주의 깊게 고려하여 전략을 최대의 법규준수 성과를 낼 수 있도록 수립하도록 하고 있다.

EBSA가 설립된 후 10년 동안은 공식적으로 전체 법규준수 전략을 수립하지 않았다. 지역사무소가 거의 무제한의 재량권을 가지고 해당지역의 내에서 감독우선순위와 법 집행을 감독하였다. 그러나 EBSA는 거의 노력을 하지 않고 있으며 전체 우선순위와 감독방향을 결정할 조직화되고 일관된 집행 전략을 가지고 있지 않다고 비판 받아 왔다.

이에 대한 대응으로 1986년에 EBSA는 법규준수 활동에 대한 첫 번째 전략을 발표하였다. 이 전략은 두 개의 “중대한 이슈”를 도출하고 지역사무소가 보유자원의 50%를 이들 이슈와 관련된 활동을 하는데 사용하도록 요구하고 있다. 퇴직연금제도에 있어 “중대한 이슈”는 연금플랜에 서비스를 제공하는 금융기관들에 의한 남용에 관한 것이다.

## 라. 노동부 조사업무 수행

### 1) 케이스 선정

목표수립(targeting)은 10개 지역사무소에서 케이스 선택에 효과적인 방법이다. 목표를 설정하는데 좋은 자료는 특정 문제제기자로부터 받은 정보이다. 연금참여자 지원활동은 현

장사무소에 많은 공개조사에 필요한 많은 정보원천을 제공한다. 연금참가자들의 고소나 지역주민들의 불평 때문에 발생하는 의회조사와 같은 것들이 정보원천들이다. EBSA는 이에 기반하여 기업연금과 복지 그리고 종업원 급부 플랜에 대한 근로자들의 권리에 대한 정보를 제공하게 된다.

또 다른 유용한 목표설정방법으로 연금플랜들이 보고하는 연차보고서 Form 5500을 점검하여 케이스들을 선택하는 방법이 있다. Form 5500은 연금관리자, 연금플랜운영기업이 제출하며, 기본적인 연금플랜 정보, 플랜 종류, 기업의 이름, 제공되는 급부, 기금적립협정, 보장받는 연금참가자, 자산정보, 서비스제공자정보, 필요할 때 회계담당자의 의견을 포함하고 있다. Form 5500은 기업연금플랜에 대해 제공되는 재무정보량 때문에 목표설정 목적으로 아주 유용하다.

이상의 방법 이외 지역사무소들은 다음과 같은 부문에서 케이스들을 목표로 설정한다. 즉 뉴스미디어, 산업저널, 파산법정기록, 부동산기록, IRS와 같은 다른 기관에서 받은 정보, 연방 은행 감독기구들(federal banking regulatory agencies), 주정부감독관, 증권거래위원회(SEC), 검찰(U.S. Attorney's Offices), 연방조사국(the Federal Bureau of Investigation), 미국우편물검사소(U.S. Postal Inspection Service) 및 기타 연방 또는 주 기관 등이다. EBSA는 ERISA가 관장하는 연금플랜에 관한 정보를 IRS, 연방 은행 감독기구들 및 SEC와 교환하는 것을 관리하는 각서(memorandum)를 지고 있다.

많은 지역사무소에서는 퇴직연금을 가지고 있는 기업들을 조사하고 있거나 ERISA가 관장하는 연금플랜에 대한 불만을 접수한 다른 연방 또는 주정부 기관들과 정기적으로 협력하고 있다. 지역사무소들은 인터넷을 이용하여 잠재 목표를 설정하고 leads를 개발하고 조사한다. 해당 관장지역 밖의 미디어들을 모니터링하는 것도 목표설정에 중요한 원천이 될 수 있다.

## 2) 케이스 공개

목표설정방법을 적용한 후, 지역사무소는 특정한 목표설정 방법으로 발견한 주제들에 대한 조사를 공식적으로 공개할지를 결정할 필요가 있다. 조사는 연금플랜이나, 연금후원자, 서비스제공자를 대상으로 공개할 수도 있고 범죄조사목적으로는 개인에 대한 조사를 할 수 있다.

지역사무소들은 일반적으로 조사를 공개할 책임을 가지고 있으며 의문시되는 가능한 행

위, 잠재적인 위험상태에 있는 금액이나 재물, 잠재적으로 영향을 받는 연금플랜참가자수, 조사를 수행하기 위해 이용 가능한 자원과 같은 요소들을 분석할 필요가 있다. 지역사무소는 지역감독관의 명령에 따라 현장사무소의 조사 자원을 즉각적이고 효과적인 법집행과 적절한 결과를 이루어낼 수 있는 방법으로 이용하여야 한다.

일단 본점 차원의 프로젝트, 지역사무소 프로젝트, 또는 어떤 목표선정방법을 통해 케이스가 선택되었다면 점검을 위해 선정된 특정인(entity)이 결정되고 검증을 위해 그 사항이 컴퓨터 시스템에 입력된다. 정보를 컴퓨터시스템에 입력함으로써 조사관이 지역사무소의 색인목록을 검토하여 그 케이스가 관련 대상에 대해 이미 공개된 것이 아니라는 것을 확인한다. 추가적으로 모든 공개된 케이스는 특정대상(기업연금플랜, 서비스제공자, 또는 금융기관)이 조사대상으로 선정된 이유를 상세하게 기술해야한다. 따라서 사전 조사단계를 케이스 설정과 할당, 지역사무소의 색인검토, ERISA 컴퓨터시스템으로부터 전년도 5500원 차보고서 입수검토, 잠재적인 이슈 도출, 그리고 공식적으로 케이스 오픈하는 활동을 포함한다.

### 3) 케이스 수행

일단 케이스가 공개되면 조사관은 기업연금플랜에 대한 정보를 얻는 작업과 조사대상으로 도출된 가능한 이슈들을 준비하는 작업을 시작할 수 있다. ERISA는 EBSA와 EBSA의 지역사무소에 조사를 수행하고, 보고서, 책자 및 기록 제출을 요구하며, 장소에 방문하거나 관련 책이나 기록을 조사하고 조사에 관련하여 사실관계를 결정할 때 필요하다고 판단되는 사람들을 만나 질의할 권한을 부여하고 있다. 조사관은 조사권한을 알리고, 공식적인 조사대상에 대한 정보를 기술한 공개편지를 보내며, 이 편지를 시작으로 관련서류나 구두 증언 등을 통해 관련 정보를 얻는 프로세스를 착수하기 위해 조사대상과 접촉을 시작하게 된다. 만약 EBSA가 조사활동을 거절당하거나 조사대상이 자발적으로 관련서류를 제출하기 거부하면, EBSA는 소환권한을 이용하여 증언과 서류작성을 강제로 추진할 수 있다. 소환 및 소환시 수집 가능한 정보의 양과 종류에 대한 제한내용을 기술한 절차가 마련되어 있다.

일단 서류가 조사대상에게 접수되면(자발적으로 또는 소환절차를 통해서건), 조사프로세스가 조사계획서를 제출하면서 시작된다. 조사계획서에는 점검착수방법, 왜 케이스가 공개되었는지에 대한 선언적인 이슈정보를 담고 있다. 또 특정조사대상에 대한 조사보고서에는

조사대상과 범위를 조사이슈와 적용되는 위반한 ERISA관련 조항을 설명하는 방법으로 기술하고 있다. 적용 가능한 법, 해석 및 감독법규 내에서 각각의 의문점들을 나열한 후 조사관은 계획된 조사활동을 할 수 있다. 조사계획은 이슈를 완벽히 조사하기 위해 어떤 기록을 검토할 것이며 어떤 인터뷰를 할 것인지를 포함하고 있다.

퇴직연금 수탁자에 대한 연금플랜과 플랜의 관리방법에 대한 이해를 위해 인터뷰를 할 수 있다. 퇴직연금플랜에 대해 수탁자나 서비스제공자를 대상으로 인터뷰하는 목적은 조사에 필요한 적절하고 중요한 믿을만한 정보를 만들고 사실관계에 대해 피면담자들이 알고 있는 내용을 확인하는 것이다. 일단 인터뷰가 끝나면 조사관은 공식문서로 그 내용을 기록해야 한다. 인터뷰기록문서는 증거자료의 일부가 된다.

감독관은, 조사관들에게 그들이 발견한 사실에 대해 연금플랜 직원들과 조사기간 동안 토론할 수 있도록 허락할 수 있는 권한이 있다. 이때 토론직원들에게 토론내용이 단지 조사관의 견해만을 반영하고 있으며 발견사실은 반드시 상급기관에서 재검토한다는 점을 알려줘야 한다. 어떤 때에는 플랜 직원들이 자발적으로 법률위반행위를 정정할 수 있는 가능한 방법에 대한 그들의 입장과 의도를 조사기간 동안 토론하는 것이 유용할 경우도 있다.

일단 조사가 완료되면, 조사관들은 조사보고서 초안을 작성한다. 보고서에는 그 케이스의 사실관계와 모든 관련증거를 포함한다. 조사보고서에는 조사의 사실내용만을 포함하며 조사자의 견해는 제외한다. 초안 제출 후에, 조사관은 최종조사보고서를 준비하여 이를 증거서류와 함께 감독관에게 제출한다. 조사관은 또한 관련 케이스에 대한 조사종료를 권할 수도 있다.

조사를 종료한 후 지역사무소는 그 케이스의 조사여부를 결정한다. 만약 어떤 법률위반도 발견되지 않으면 그 케이스는 어떤 조치도 없이 종료된다. 추가로 법률위반이 발생한 경우에도 그 문제가 정부자원을 이용하여 처리할 만큼 중요하지 않거나 위반책임이 있는 당사자가 위반내용을 정정할 수 없는 입장이라면 추가조치를 하지 않는다는 결정을 내릴 수도 있다.

위반을 확인하고 추가조치를 할 때에는, 적절한 처방과 재제를 가하게 된다. 2002 회계연도에 3,762건의 연금관련 케이스들이 공개되었고, 3,370건의 민사 건이 종료되었는데 이중 1,985건이 법률위반된 것으로 밝혀졌다. 연금플랜에 입힌 691백만 달러 손실이 연금플랜에 복구되었다. 또, 203건의 형사 건들이 공개되었으며 이중 154건이 종료되었고 134건을 기소하였으며 4.6백만 달러의 손실이 연금 및 건강과 복지플랜으로 복구되었다.

## 마. ERISA법의 구제 및 재제조치

EBSA가 조사하는 과정에서 나타나는 수많은 위반행위와 금융거래를 다루기 위해 설계된 처방과 재제내용은 다양하다고 할 수 있다. EBSA의 우선순위는 연금플랜의 자산을 보호하고, 손실을 복구하며, 미래의 법률상 정합성을 확보하며, 필요한 경우 위반책임자를 처벌하는 것이다.

### 1) 민사적 구제책

ERISA는 연금플랜을 대한 완전회복(make whole relief)을 제시하고 있는데, 이 의미는 만약 법률위반이 없었을 경우의 상태로 연금플랜을 되돌린다는 것을 의미한다. 또한 ERISA는 법률위반 책임이 있는 당사자가 연금플랜의 손실을 개인적으로 책임지도록 한다. 추가로 어떤 불법적인 수익이라 할지라도 연금플랜에 되돌려 줘야 한다. ERISA는 위반에 책임이 있는 당사자를 해당직위에서 해직하고 향후에도 관련 업무에 종사하지 못하도록 하고 있다. ERISA법은 또한 특정상황하에서는 벌금과 같은 민사상 처벌을 하고 있다.

#### ① 자발적인 법규준수

대부분의 위반행위들은 “자발적 법규준수(voluntary compliance)”라고 하는 절차를 통해 바로잡게 된다. 자발적 법규준수는 EBSA가 관련당사자들에게 위반행위와 완전회복과 복구를 요구하는 정정요구를 담은 편지를 보내는 프로세스이다. 편지에는 만약 인용된 당사자가 자발적으로 잘못을 바로잡지 않으면, 해당 내용이 사법당국에 통보되고 연방법정에서 소송을 하게 될 것이라는 점을 명기한다. 연방법원만이 정정을 강제할 권한을 가진다. 대부분의 위반행위는 자발적으로 바로잡아진다. 왜냐하면 만약 정정을 하지 않으면 노동부가 소송하여 승소할 것이고 위반자는 연금플랜에 끼친 손실뿐만 아니라 정부에 벌금까지 납부할 것으로 예상되기 때문이다.

지역사무소는 자발적 준수를 이용하여 케이스들을 조정·처리할 수 있다. EBSA는 또한 두 개의 자기정정프로그램을 가지고 있다. 하나는 특정한 직접 민사위반이고 둘째는 보고서 위반이다.



전자는 특정 민사상 위반(가령 종업원각출분을 401(k) 플랜에 납부하지 않은 경우)에 관련된 당사자들이 있을 경우 프로그램에서는 위반자가 위반내용을 바로잡고 EBSA에 이를 통지하면 EBSA로부터 이 내용을 받아들인다는 편지를 받는다. 보고위반에 대해서는 당사자는 정정한 보고서를 제출해야 하고, 제출한 경우 벌금을 줄여주는 혜택을 받는다.

## ② 소송

당사자들이 자발적으로 위반행위를 바로잡지 않을 경우 또는 위반내용이 특히 엄청난 경우 EBSA는 사건을 노동부의 the Office of Solicitor에 조사를 회부하여 연방법원에서 판결하게 된다. 이런 소송에서는 연금플랜이 입은 손실금액의 완전 회복, 불법적으로 취득한 이익을 플랜에 환원, 그리고 거대사건의 경우 관련 당사자들이 ERISA연금플랜에서 수탁자로 활동하지 못하게 금지하는 판결을 내리게 된다. 노동부에서 취하는 법적인 조치 이외에도 ERISA는 연금참여자나 수익자들이 연방법원에 제소해서 ERISA법률 위반을 바로잡고 불법적으로 지급받지 못한 급부를 받을 수 있도록 규정하고 있다.

## ③ 벌금 등

ERISA는 EBSA에 필요한 정보를 적기에 보고하지 않았을 경우에는 1일당 1,000 달러를 정부에 벌금으로 납부하도록 하고 있으며, 연금참가자가 요구했을 때 필요한 정보를 공시하지 않을 경우 만약 연방법원이 인정한 경우에는 일당 100 달러를 연금참가자에게 벌금으로 지급하도록 규정하고 있다.

또한 ERISA는 이 법을 위반한 행위를 바로잡기 위해 조정결정 또는 법원명령의 결과로 책임이 있는 당사자로부터 복구할 수 있는 금액의 20%를 정부에 벌금으로 납부하도록 규정하고 있다. 이 벌금은 자발적 법규준수를 통해 바로잡은 위반행위에 대해서는 거의 부과하지 않는다.

## 2) 형사상 제재

형사상 제재행위는 구속, 벌금 및 불법적인 이득의 반환이 있다. EBSA는 범법위반행위의 정도에 따라 형사상 위반행위자를 법무부나 주 검사에게 회부한다. 만약 피고인이 유죄

로 판결되거나 유죄청원(plea of guilty)을 한 경우에는 벌금, 또는 구속 또는 두 가지 모두를 처분 받을 수 있으며 범법행위 결과로 입은 손실을 모두 연금플랜에 배상해야한다.

#### 바. 국세청(IRS) 감독, 법규준수와 법집행 구조

##### 1) 확인통지(determination letters)

Internal Revenue Code(이하 Code라 불림)하에서 요구조건에 맞는 퇴직연금플랜은 적격 연금이라고 불리고 세제 혜택을 받게 된다. 만약, 연금운영기준에 맞게 납부한 각출금은 기업에게는 일반적으로 현시점에서 공제 가능한 비용이다. 연금자산으로부터 발생하는 수입은 세금을 부과하지 않으며 연금참가자들은 연금플랜에 사용자가 납부한 각출금을 연금 급부를 받을 때까지는 소득으로 포함시키지 않게 된다. 몇몇 경우에는 세금이 다른 적격연금이나 개인퇴직계정으로 이관함으로써 더 연기될 수도 있다. 마지막으로, 연금플랜수입은 세금 없이 적립되며, Code의 요건을 맞추지 못한 기업연금플랜은 세금혜택을 받지 못하게 된다.

연금플랜은 노동부, 국세청, 또는 연금급부보증공사(PBGC)에 등록하라는 어떤 법적 강제 조항도 없다. 다만 Code의 적격요건을 맞추지 못해 엄청난 세금부과를 받기 때문에 대부분의 기업들은 기업이 가진 연금플랜이 적격요건에 부합하도록 노력하게 된다.

IRS는 조기 확인을 "확인통지프로그램(the determination letter program)"을 이용하여 규정하고 있다. 우호적인 확인통지는 연금플랜의 조건들이 Code의 적격요건들과 부합한다는 것을 의미한다. 그러나 적격연금이 되기 위해 연금플랜은 형식이나 운영 모두에서 Code의 요구조건들을 만족시키도록 하고 있다. 그 요구조건에는 연금플랜이 저임금 노동자를 차별하지 않아야 하고 직원들의 일정비율 이상을 가입시켜야 한다는 요구조건 등이 존재하고 있다.

확인통지를 신청하는 절차는 채택한 연금플랜의 종류에 따라 다르다. 어떤 경우에는 전형적인 연금플랜(prototype plan)으로 금융기관, 회계법인, 또는 다른 서비스제공자들이 후원자이다. 이런 연금플랜에서는 연금플랜이 적격요건을 구비하였다고 견해를 담은 편지를 IRS에 보낸다. 후원자인 기업은 해당 연금플랜 하에서 다양한 설계 옵션들이 채택되었다는 채택협정을 작성한다.

가장 단순한 경우에, 이를 채택한 기업은 견해서만 제출하고 개별 확인통지서는 제출하

지 않지만, 복잡한 케이스들은 기업이 작성·채택한 협정서를 IRS에 개별 확인통지서용으로 제출하게 된다. 개별적으로 설계된 연금플랜은 개별 확인 통지용으로 제출하게 된다.

확인통지신청을 할 때는 IRS 신청양식(개별적으로 설계된 플랜은 FORM 5300, 특정한 전형적인 연금플랜채택플랜은 FORM 5307), 연금플랜서류, 그리고 수수료(개별연금플랜은 1,250 USD이고 전형적인 연금플랜은 125 USD)를 함께 제출한다. 사용자수수료 수준은 일반적으로 연금이 연금플랜 하에서 특정 비차별 테스트를 하는 방법이 쉽게 설계되었는가에 따라 결정된다.

IRS는 연금플랜서류와 다른 서류들을 함께 검토하여 연금플랜문서 내의 모든 요소들이 Code에서 정한대로 제출되었는지 결정한다. 연금플랜의 투자정책을 IRS가 요구하지는 않지만 노동부는 이를 작성토록 강력하게 장려하고 있으며 많은 연금플랜 수탁자들은 해당 연금에 대한 투자정책을 채택한다.

이러한 투자정책들은 처음에 어느 정부기관도 점검하거나 평가하지 않는다. 투자정책을 사용하는데 있어 신중해야한다는 것에 대한 활발한 논의가 있다. 많은 기업들(연금후원자들은) 연금플랜 자산가치에 손실이 발생할 경우를 이를 보호해준다고 믿고 있다. 만약 투자정책이 신중하고 잘 수행되고 있다면 자산가치의 손실을 막을 수 있다. 다른 연금후원자들은 공식적인 연금투자정책이 단지 연금플랜의 규정들을 따르지 못할 가능성만 더 높인다고 주장한다.

확인통지는 신청한 연금플랜에만 적용된다. 만약 연금플랜이 이후에 수정되면(이런 일들은 종종 적격요건에 대한 규정이 바뀌어서 발생함), 연금플랜은 확인통지를 다시 신청해야 한다. 최근 들어서는 적격요건규정이 정기적으로 변경되기 때문에 연금후원자들은 매 10년마다 우호적인 확인통지를 신청한다. 2003년에는 약 44,000여건의 확인통지신청건수를 보이고 있다. 만약 확인통지신청이 정한 시간에 제출되면, 신청자는 확인통지신청의 일부로서 발생하는 이슈들에 필요한 조치를 하기 위해서 연금플랜에 소급적용을 할 수 있도록 허락받는다. 적격요건을 맞추지 못하는 극단적인 결과가 초래될 수 있기 때문에 실제로는 모든 연금플랜은 이 확인통지를 이용한다. 기업들이 수정할 수 있고 기업 자신들이 이를 원하기 때문에 어떤 연금플랜도 확인통지를 받지 못하는 경우는 없다. 2003년을 포함하여 이전 5년 동안 단지 9개의 연금플랜만이 거절되었다.

일반적으로 연금구조를 변화시킬 때 꼭 승인받거나 보고할 의무는 없다. 그러나 우호적인 확인통지는 신청한 연금플랜에게만 발행되기 때문에 연금플랜이 수정되었을 때 기업은 확인을 새로이 받기 위해 서류를 제출하게 된다.

## 2) 검사

IRS의 부서인 the Tax Exempt and Government Entities(TE/GE)소속인 the Office of Employee Plans(OP)는 퇴직연금후원자, 연금참가자, 그리고 연금급부분야에서 종사하는 실무자들이 연금관련법규를 이해하고 법에 따르도록 지원하고 있다. EP의 검사목적은 기업연금플랜의 운영특징을 분석함으로써 자발적 법규준수를 촉진하는 것이다. 주요 활동으로는 법규 미준수 분야를 확인하고, 정정전략을 수립하며, 다른 업무(가령 EP의 “고객교육과 봉사(EP's Customer and Outreach)”나 관련 전략을 시행하는데 있어 필요한 규정이나 협정 등)를 지원하는 프로세스 개발이다. EP는 중앙에서 감사케이스를 선정하고 있으며, 프로세스를 검토하여 법집행활동의 일관성을 높이는 한편 가장 법규위반이 많은 분야에 자원을 집중하도록 하고 있다. 2002회계년도 동안 EP는 7,558건의 검사를 수행하였다.

검사결과를 보관하고 분류하는데 있어, EP는 “LUQ”라고 하는 비공식적인 선언서를 사용한다. 즉 점검결과를 아주 상세해서 검토해서 그 항목이 큰지(large), 유별난지(unusual) 또는 문제가 있는지(questionable) 결정하는 것이다. IRS는 표본조사를 많이 하여, 표본의 변동치들을 분석하고 법규준수 문제를 일으킬 수 있는 이슈들을 야기할 수 있는 항목들을 도출하게 된다. 이 분석은 가장 문제가 될 만한 것들을 찾는데 이용할 뿐만 아니라 특정 시장과 특정 분야에 가장 적절한 이슈들을 도출하는데도 이용하고 있다.

어떤 시장 분야에서는 교육받은 종사자들이 아주 적기 때문에 통계적인 샘플조사는 적절하지 않을 수 있다. 통계적인 샘플링을 하는데 있어 가장 잠재력이 있는 한 분야는 401(k) 플랜이다. IRS는 많은 케이스들을 도출하고 이를 토대로 통계적인 샘플링을 하게 된다. IRS는 고객을 분류하는데 있어 밀바탕이 되는 기준이 존재한다. IRS는 특별 감사를 많이 실시하고 일반적인 감사를 점점 줄이며 감사 기술 가이드라인을 개발하고 있다. IRS는 특정 시장에만 적용 가능한 이슈들만을 감사하는 제한 영역 감사기법을 개발하고 있다.

다음 네 가지 추진내용들이 EP의 현재 업무계획에서 다양하게 개발되고 진화되고 있는 점검분야이다. 즉 ① 다사용자 연금플랜(multiemployer plan) : 케이스들은 연금참가자와 자산규모에 근거하여 선정된다. 점검프로그램에서 발견한 사실들은 기초자료를 만드는데 이용되며, 그 기초자료는 차례로 장기 법규준수 전략을 수립하는데 사용된다. ② 403(k) plan과 457 plan : 최근의 법률의 변화를 고려하여 새로운 선정작업을 한다. 감사가이드라인이 개발되고, 부적격 기업에 대한 시험조사가 수행된다. ③ 401(k) plans : IRS는 최근에,

의회의 관심이 높아지면서, 감사인원을 600명까지 증가시켰다. ④ 대규모 기업의 연금플랜에 대해서는 관련분야 전문가나 컴퓨터감사전문가 등을 포함한 팀 단위의 감사를 더 많이 수행한다.

EP가 도입을 검토하고 있는 3가지 프로젝트는 ① 미제출자(non-filers) : 여기에는 과거 한동안 제출했으나 현재는 중지한 회사, 한 번도 제출하지 않은 회사, 그리고 EP감사에서 회사가 노출될 위험을 최소화하기 위해 불완전한 결론을 제출한 회사(그러면서도 회사들은 제출조건을 만족시켰다고 생각한다)들이 포함된다. ② 단순한 기업연금플랜 채택기업들 ③ 서비스 제공자 등이다.

#### 사. 법규준수 지원 프로그램

종업원 연금플랜 법규준수결정시스템(the Employee Plans Compliance Resolution System, EPCRS)은 Code의 401(a), 403(a) 또는 403(b)조항의 조건을 만족시키고자하나 한동안 요구조건을 충족시키지 못한 기업연금의 후원자들을 위한 종합적인 정정 시스템이다. EPCRS는 다음과 같은 일반원칙을 따른다.

① 연금후원자들과 다른 적격연금 관리자들은 연금플랜이 Code의 요구조건과 일치하여 적절히 운영되고 있다는 것을 확신시켜줄 실무관리방법과 절차를 만들도록 장려해야 한다.

② 연금후원자들과 다른 적격연금 관리자들은 Code에서 규정한 플랜문서요구조건을 만족시켜야 한다.

③ 연금후원자들과 다른 적격연금 관리자들은 연금플랜에 발생한 문제를 자발적이고 시기적절하게 바로잡아야 한다. 그 문제들은 높은 보상을 받는 종업원 차별 우대, 플랜활동, 플랜문서의 조건들, 또는 비적격 사용주에 의한 플랜을 채택하는 것 등을 포함한다.

④ IRS에 의해 승인된 자발적 정정을 할 경우 수수료를 낮추는 규정으로 통해 자발적 법규준수는 촉진한다. 이로 인해 기업뿐만 아니라 연금참가자들이 납부해야하는 세금에 대한 불안전성을 줄이게 된다.

⑤ 수수료와 제재조치는 일련의 단계를 거쳐 종료되도록 해서 기업에게 항상 문제를 즉각 바로잡을 유인책을 주도록 한다.

⑥ 감사과정에서 발견된 연금플랜의 잘못에 대한 제재조치는 위반의 특징, 정도, 또는 심각성을 고려할 때 합리적이어야 한다.

⑦ EPCRS의 관리는 일관성 있고 항상 일치해야 한다.

⑧ 연금후원자들은 그들의 연금플랜이 계속 세제혜택을 유지할 수 있도록 정정활동을 취하는데 있어 EPCRS의 이용가능성에 신뢰할 수 있어야 한다.

EPCRS는 다음과 같은 기본요소들을 포함하고 있다.

① 자기교정(self-correction, SCP)

법규준수실무지침과 절차를 만든 연금후원자는 언제든지 중요하지 않은 활동상 실수들을 수수료를 납부하거나 제재를 받지 않고 수정할 수 있다. 게다가, IRS로부터 우호적인 확인통지를 받을 대상이 되는 적격연금과 403(b) plan의 경우 연금후원자는 일반적으로 중요한 운영 실수도 수수료를 납부하거나 제재를 받지 않고 수정할 수 있다.

② IRS 승인 하에 자발적 정정(voluntary correction with service approval, VCP)

연금후원자는 감사 전 언제든지 일부수수료만을 납부하고 정정을 위한 IRS의 승인을 받을 수 있는데, VCP 하에서는 제출절차가 각각 구분되어 있다.

- VCO: 운영실수들만 정정하는 경우 사용
- VCS: 일부 운영실수만을 대상으로 표준화된 정정방법 사용하는 경우 사용
- VCT: 403(k) 플랜에 적용
- ASP: 무기명 제출시 사용
- VCGroup: 단체제출절차
- VCSEPs: SEPs에 적용하는 절차

2002년에 780건의 자발적 법규준수조치가 취해졌다.

③ 감사시 정정(Correction on audit, Audit CAP)

만약 SCP나 VCP를 통해 정정한 실패이외의 실패가 감사 시 발견되면 연금후원자는 실

패는 바로잡아야 하고 제재를 받을 수 있다. 제재는 실패의 특성, 정도, 심도를 합리적으로 고려할 것이며 감사이전에 어느 정도 정정조치가 이루어졌는가를 감안하여 이루어진다.

#### 아. 납세자 의사소통과 교육

EP의 Customer Education and Outreach(CE&O)는 연금운영실무자들, 연금후원자들, 그리고 플랜판매자들이 각자의 세금관련 책무를 이해하도록 지원하고 있다. CE&O와 관련된 활동들은 직접 접촉(EP Benefit Conference, 연설, 워크숍, 패넬토론, 전시회 등에 IRS가 참석)과 간접 접촉(뉴스레터, 출판물, 교육 비디오, 쌍방향 CD, 웹사이트)이 있다. 2002회계년도 동안 IRS는 265개의 봉사활동에 참가하여 51,778명과 직접 접촉하였으며 432명의 고객과는 간접 접촉이 이루어졌다.

#### 자. 기술적 가이드라인

EP는 어떻게 세법이 개인과 플랜에 적용되는지 설명하는 안내서가 있다. 주간 IRB를 받아보거나 IRS웹사이트서 정보를 얻는 등의 방법으로 일반적인 상황에 대한 안내서 이외에도 개인들은 자신이 닦친 특정상황하에서 적용 가능한 문서를 요청할 수도 있다.

#### 차. PBGC의 감독 기능

PBGC는 ERISA 1974법에 의해 창설되었는데, PBGC의 창립목적은 DC형 연금플랜의 지속성과 유지를 지원하고, 퇴직자들이 연금급부를 제때에 중단 없이 받을 수 있도록 하며, 최저수준에서 연금보험 보험료를 유지하기 위해서이다. PBGC는 일반세금으로 운영되지 않는다. PBGC는 보험료를 보험대상연금플랜을 운영하는 연금후원자로부터 받고, 이를 운영하여 투자수익을 받으며, PBGC가 넘겨받은 연금플랜으로부터 기금을 받는다. PBGC는 급부를 월단위로 PBGC가 보증한 한도까지 지급하는데, 3,132플랜에서 퇴직한 345,000명이 급부를 지급받고 있다. 아직 퇴직하지 않은 사람들은 PBGC가 향후 연금지급을 보증하는데 그 수는 783,000명에 달한다.

조기경보프로그램 하에서 PBGC는 기금부족상태인 회사를 모니터링하고 있다. 이런 노력을 통해 PBGC는 연금플랜을 위험에 빠뜨릴 수도 있는 회사거래를 파악하고 회사와 협

력하여 보호조치를 취하고 있다. 기금부족 연금플랜을 파악하는 중요한 정보원천중 하나가 PBGC에 연간 제출해야하는 연차보고서이다. 연차보고서는 기금부족적립상태에 있는 연금 플랜을 가지고 있는 회사가 제출 대상이다. 다만 PBGC는 제출한 보고서를 단지 위의 목적에만 이용하지 않고 다양하게 활용하고 있다.

PBGC가 파산절차과정에 있는 회사들에 집중하는 한편, 비파산관련 협정을 협상하게 되는데, 2002년동안 협정을 금액으로 환산하면 4억5천4백만USD에 이르며 57,000명의 노동자와 퇴직자들에게 각출금, 보장 및 다른 보호조치를 취하게 되었다.

#### 카. 연금보호법(Pension Protection Act : PPA)

확정급여형 퇴직연금 부실화가 미국사회의 문제로 비화되면서 퇴직연금과 연금지급금부공사의 개혁 필요성이 제기되어 2006년 8월 연금보호법(PPA)이 확정, 2008년부터 단계적으로 시행될 예정이다. 그 주요내용으로는 ① 퇴직연금 적립기준 강화 ② 확정급여형 퇴직연금 활성화 및 세제혜택부여 ③ 연금지급금부공사 보험요율 조정 등을 들 수 있다.

##### 1) 퇴직연금 적립기준 강화

기업이 부담해야 하는 최저 출연금 산정기준을 변경해 연금채무 100% 적립을 의무화하고 미적립 연금부채를 7년 동안 상각하는 것으로 하였다. 미적립부채 발생시, 기업은 정상비용에다 미적립 이월부채 상각분을 추가적으로 각출하도록 하고 있다. 또한 연금자산이 목표적립액의 80%이하인 기업에 대해서는 연금급여 인상을 금지하도록 규정하고 있다. 이는 부실기업이 부도직전에 근로자들에게 실행가능성이 없는 추가연금 혜택지급을 약속하는 것과 같은 도덕적 해이를 방지하기 위함이다. 다만 연금채무 100% 적립의무는 2008년부터 2011년까지 4년간에 걸쳐 점진적으로 달성 허용하도록 하고 있다.

##### 2) 확정급여형 퇴직연금 활성화 및 세제혜택부여

기업들이 근로자에게 401(K)나 개인연금계좌 등 기업이 지원이 지원하는 확정급여형 퇴직연금에 자동가입을 용이하게 할 수 있도록 세제 등 관련제도를 정비하고, 관행적으로 묵인하여 오던 cash balance 플랜을 공식적으로 인정함과 더불어 투자상담과 이에 대한 수



수료 부과를 전면 허용하는 것을 골자로 하고 있다.

또한 2001년 제정된 경제성장을 위한 조세감면법(Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act)이 2010년까지 한시적으로 허용한 퇴직연금 및 개인퇴직계좌에 대한 출연금 한도 인상 및 기여금에 대한 조세감면 조치를 영구히 허용하는 것으로 되어 있다. 완전적립에 추가로 출연하는 기업에 대해 추정 연금부채의 180%까지 세제혜택을 부여하게 된다.

### 3) PBGC 보험요율 조정

단일 기업주 플랜의 경우 현재 19달러인 고정보험료를 2006년 1월 1일부터 30달러로 인상 적용하고, 향후 해마다 임금상승률에 연동하여 인상할 계획인 반면, 복수기업주 플랜에 대한 고정보험료는 현재 2.6달러에서 8달러로 대폭인상, 인상분은 2006년 1월부터 소급적용하게 된다. 또한 해산된 퇴직연금플랜에 대해 가입자 1인당 연간 1,250달러씩 3년간 추가로 징수하는 청산보험료가 신설되었는데, 청산보험료는 적립금이 불충분한 상태에서 해산한 부실청산 및 PBGC에 의한 비자발적 청산의 경우에만 부과된다.

이상과 같은 연금보호법의 시행으로 확정급여형 퇴직연금의 완전적립이 가시화되고 확정기여형 퇴직연금은 보다 활성화될 것으로 보인다. 다만 확정기여형 퇴직연금의 비중 증대 등으로 수탁자책임의 강화가 예상되며 근로자의 퇴직연금 운용리스크 증대에 따른 리스크감독의 역할이 보다 요구될 것으로 보인다.

## 2. 영국의 퇴직연금 감독체계

### 가. 퇴직연금제도 개요

영국은 다음과 같은 노후소득보장체계를 유지하고 있다.

- Basic state pension: 전 국민을 대상으로 하는 일차적인 기초연금으로서 의무 가입이며, 국가보험(National Insurance)의 보험료로 운영된다.
- State earnings-related scheme(SERPS/S2P): 국가에서 운영하는 근로자의 소득에 연계된 부가연금(additional state pension)이다. 2002년 4월까지의 SERPS(State-Earning-Related Pension)가 존재하였는데, SERPS는 근로자의 국가보험료 수

준과 근로소득 수준에 기초한 연금이며, 자영업자에게는 가입이 허용되지 않았다. 그러나 2006년 4월부터 영국 정부는 저소득을 비롯한 특정 보호대상자, 장기요양인 및 장애인에게 보다 높은 혜택을 제공하기 위하여 SERPS를 대신하여 이차국민연금(State Second Pension)을 도입하였다.<sup>17)</sup> 그러나 근로자는 근로기간 동안 이차국민연금에 가입하지 않을 수 있다. 이와 같은 적용제외(contract-out)는 근로자가 퇴직연금(occupational pension)에 가입하거나, Stakeholder pension이나 개인연금(personal pension)에 가입하는 경우에 해당된다.<sup>18)</sup>

- Work-based pensions: 직장에서 제공되는 광범위한 연금을 지칭하며, 연금감독대상이 되는 연금이다. 이 가운데 퇴직연금 (occupational schemes)은 신탁에 근거한 연금 (trust-based)인 반면, 단체개인연금(group personal pension, GPP)는 비록 고용주가 부담하나 근로자와 연금사업자(주로 보험회사) 사이의 개인 계약(personal contract-based)에 의하여 이루어진다.

영국의 퇴직연금에는 기본적으로 확정급여형(salary-related scheme)과 확정기여형(money purchase scheme) 등 두 가지 종류의 연금이 있다. 적용제외 확정급여형연금(COSRS: contracted-out salary-related scheme)의 경우, 근로자와 기업주는 상대적으로 낮은 수준의 국가보험료를 납부하게 된다. 이때 발생하는 정상적인 국가보험료와 낮은 국가보험료의 차이를 리베이트(rebate)라고 하며, 만약 근로자의 소득수준이 국가보험료를 납부해야만 하는 소득수준보다 낮을 경우에는 리베이트는 기업주에 귀속된다. 적용제외 확정기여형연금(COMPS: contracted-out money purchase scheme)의 경우에도 근로자와 기업주는 상대적으로 낮은 국가보험료를 납부하며, 이때 발생한 리베이트도 COSRS와 마찬가지로 처리된다. 다만 기업주는 최소한 국가보험료 리베이트만큼 연금에 기여해야만 하는데, 이를 최소기여금(minimum payment)이라고 일컫는다. 그러나 COMPS의 경우 연금이 투자결과에 따라 결정되므로 연금 가치를 제고하기 위하여 일반적으로 최소기여금보다는 높은 수준의 기여가 이루어진다. 이밖에도 1997년 4월부터 확정급여형과 확정기여형을 동

17) 'Welfare Reform and Pension Act 1999'와 'Child Support, Pensions and Social Security Act 2000'에 근거한다.

18) Stakeholder pension은 소득이 일정하지 않으면서 낮은 근로자와 특히 근로를 하지 않는 배우자를 위한 가입자의 부담이 낮고 유연성이 높은 연금이다, Welfare Reform and Pension Act 1999를 계기로 도입되었고, 2001년 4월부터 대부분의 기업주로 하여금 근로자가 가입할 수 있는 기회를 주도록 의무화되었다. 만약 기업주가 이를 제공하지 않는 경우 근로자는 금융기관이나 노조 등을 통하여 가입할 수 있다.

시에 운영하는 적용제외 혼합형퇴직연금의 설립이 허용되고 있다.

영국의 퇴직연금 가입은 소수의 대형 연금제도에 집중되어 이루어지고 있다. 2005년 3월 말 현재 85%의 퇴직연금 가입자가 단 1,000명 이상의 가입자를 가지고 있는 1,600여개의 연금에 소속된 것으로 나타났다. 이와 같은 현상은 더욱 심화되어 2007년 3월 말 현재 1,000명 이상의 대형 연금에 가입한 가입자가 전체 가입자의 91%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

2006년 현재 혼합형(hybrid)을 포함한 DB 가입자 수는 22.2백만명에 이른다. 이는 4.2백만에 머무르고 있는 DC 또는 DC와 혼합형 가입자 수와 대비되는 것이다.

〈표 IV-1〉 영국의 퇴직연금 가입 현황

구분	가입자 수		연금 수	
	DC	DB & hybrid	DC	DB & hybrid
2-999명	754,627	1,464,894	74,113	8,622
1,000명 이상	1,146,087	12,687,869	220	1,434

자료: Annual report and accounts 2006-2007, TPR, 2007

그러나 지난 40년 동안 확정급여형 퇴직연금은 확정기여형의 선호로 인하여 점진적으로 감소하고 있다. 그리고 2004년의 National Association of Pension Fund(NAPA)의 조사에 의하면 민간부분에서 운영되고 있는 확정급여형 퇴직연금의 약 10%가 신규가입을 차단하고 있는 것으로 드러나, 가입자의 연령이 높아짐에 따라 결국 소멸될 것으로 예상된다. 이와 같은 상황은 결국 퇴직연금 지급보장기구에게는 보장 대상이 되는 연금의 감소와 더불어 보장기금을 지탱할 자원(보험료)이 줄어드는 것을 의미한다.

한편, 2006년에는 group personal pension과 stockholders pension의 수가 전년 대비 54%가 증가하였는데, 이들 연금은 contact-based pension이라는 점에서 새로운 감독 과제로 떠오르고 있다.

## 나. 퇴직연금 감독 체계

### 1) 퇴직연금 규제

영국의 퇴직연금제도는 일반적으로 사용자에게 의해 설립되어, 수탁자에게 의해 관리된다. 수탁자들은 통상적으로 사용자, 근로자 및 수익자의 대표를 포함하며, 관리 기능 중 일부를 금융기관에 위탁할 수 있다. 원칙적으로 기금의 관리 및 운용은 근로자들을 위한 의무를 갖고 있는 수탁자에게 의해 수행된다. 수탁자들의 주된 의무는 신의 성실의무(fiduciary)로서 원금을 보전하고 기금운용을 근로자를 위해서 최선의 노력을 다해야 한다. 따라서 영국의 퇴직연금 감독은 수탁자에게 많은 책임과 권한을 위임하여 수탁자를 중심으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

연금 신탁이 관습적인 선관주의(prudent man's rule)에 근거하여 이루어지고 있는 가운데, 실질적으로 퇴직연금의 감독체계를 설정하는 법은 1995년 연금법(Pension Act 1995)에 이어 이를 개선한 2004년 연금법(Pension Act 2004)이다. 1995년 연금법에 의하여 설립된 퇴직연금 감독기관인 OPRA(Occupational Pension Regulation Authority)는 2004년 연금법에 의하여 TPR(The Pension Regulator)로 대체되었다.

TPR의 목적은 퇴직연금의 문제 발생을 최소화시키는 것이며, 이를 위하여 조사, 시정명령 및 여러 행정조치 등을 수행할 권한을 갖고 있다. TPR은 과거 OPRA에 비하여 보다 명백한 규정과 강력한 감독권을 갖추고 있는 것으로 판단되나, TPR은 OPRA에 비하여 사전적 리스크관리에 초점을 맞춘 규제에 역점을 두고 있는 것으로 평가된다.

## 2) The Pension Regulator (TPR)

### ① 목적 및 감독 수단

TPR은 2004년 연금법(Pension Act 2004)에 따라 기존의 감독기관인 OPRA를 대체하기 위해 설립된 보다 강력한 권한을 가진 연금감독기구이다. 연금법에 따르면 TPR의 목적은 다음과 같다.

- work-based pension 가입자의 수급권을 보호
- work-based pension의 건전한 관리를 도모
- PPF의 위험을 최소화

여기에서 work-based pension이란 퇴직연금(occupational pension)과 stakeholder 및 personal pension 등 근로자를 위하여 고용주가 후원하는 연금제도를 의미한다.

TPR의 기본적인 감독방침은 문제점을 초기에 방지하는 것이다. 따라서 문제점을 해결하기 위하여 연금의 수탁인, 관리인, 고용주 및 기타 관계자에게 자문을 제공한다. 그럼에도 불구하고, TPR은 연금법에 의하여 과거 OPRA보다 광범위하고 강력한 감독권한을 부여받고 있다. 이러한 감독권한은 크게 세 가지로 분류할 수 있다.

- 조사(investigating schemes): 위험을 발견하고 모니터할 수 있는 정보를 수집
- 조치(putting things right): 문제점을 발견한 이후 수행해야할 임무
- 예방(acting against avoidance): 연금에 대한 고용주의 책임 회피를 방지

#### ① 조사(investigating schemes)

TPR은 기본적으로 연금에서 매년 제출하는 보고서(scheme return)에서 정보를 수집한다. Scheme return이란 모든 연금이 감독기관에 제출해야 하는 보고서이며, 가입자, 고용주, 수탁인, 관리인 및 적립상태 및 투자 등 연금에 관한 제반 정보를 담고 있다. 연금의 적립상태(funding)는 매우 중요한 사항으로서 최근 제리 진단에 의하여 연금의 미적립이 발견되었다면, 수탁인은 보전계획과 부담금 계획 등을 TPR에 보고해야 한다.

또한 TPR은 “whistleblower”로부터 심각한 위법에 대한 보고를 받으며, 수탁인과 고용주로부터 중대한 사항에 대한 보고를 받는다. 위법에 대한 내부고발(whistleblowing)은 매우 중요한 정보이므로 이를 수탁인, 고용주, 관리인 및 자문전문가 등 매우 광범위한 관련자에게 의무화시켰다. TPR은 내부고발 의무에 대한 모범규준(code of conduct)를 마련하고 있다.

한편, 연금 수탁인 또는 관리인은 연금의 주소, 수탁인, 연금의 종류 등 등록에 관한 변동사항(notifiable events)에 대해 즉각적인 보고를 해야 한다. TPR 변동사항 보고에 관한 모범규준을 마련해놓고 있다.

#### ② 조치(putting things right)

TPR이 연금가입자의 이익을 위하여 필요한 조치를 취해야 한다고 판단시, 문제의 성격과 상황에 따라 다양한 형태의 행동을 할 수 있다.

- 개인, 기업 또는 제3자에게 일정기간에 특정한 행동을 취하도록 적기시정을 요구할 수 있다.
- 연금을 대신하여 고용주로부터 기일을 어기고 미납부된 부담금을 수납할 수 있다.
- 해결이 늦추어지면서 가입자의 이익에 침해된다고 판단 시, 동결 명령을 내릴 수 있

다. 이 조치는 연금내의 모든 행위를 일시적으로 중단시킴으로서, 문제를 조사하고 협상을 도모할 수 있다.

- 역할에 부적절하다고 판단되는 수탁인에 대하여 금지명령을 내릴 수 있다.
- 위법시 벌금의 부과하며, 특정한 범죄행위에 대해서는 기소권을 갖는다.

### ㉞ 예방(acting against avoidance)

TPR은 고용주가 연금 채무를 이행하지 않고, PPF로 하여금 이를 책임지도록 의도한다고 판단시 이에 대한 조치를 취할 수 있는 권한을 갖는다. 이는 가입자의 이익을 보호하고, PPF의 보상 위험을 최소화하기 위한 것이다.

- Contribution notice: 법정 채무를 회피하려는 고의적인 시도가 있을 시, 연금 또는 PPF에 대한 이와 같은 채무를 이행토록 지시할 수 있다.
- Financial support direction: 고용주가 서비스회사 또는 여력이 부족하다고 판단시 미적립 연금에 대한 재정적 지원을 하도록 지시할 수 있다.
- Restoration order: 연금 자산과 관련하여 낮은 가격에 거래가 발생 시 이를 연금에 복귀(또는 동등한 가치로) 시킬 수 있도록 명령할 수 있다.

## ② 감독 전략

TPR의 2006/07년도 연차보고서에서는 연금법에서 밝힌 세 가지 궁극적인 목적을 달성하기 위하여 [그림 IV-1]과 같이 DB의 적립강화, 지배구조의 개선, DC의 위험 축소 및 위험기준(risk-based) 규제의 적용 등 네 가지 우선 과제를 제시하고 있다.

[그림 IV-1] TPR의 목적 및 규제 목표

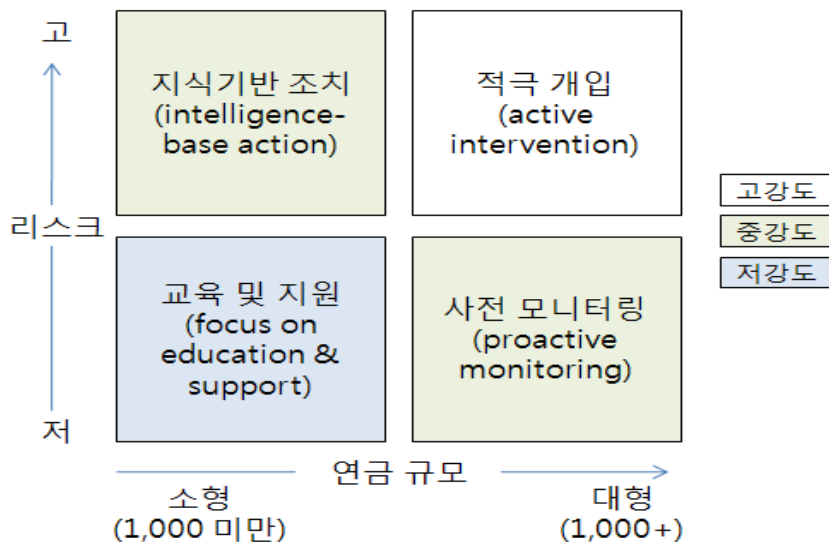
	연금법 상 목적		
	건전한 관리 도모	수급권 보호	PPF 위험 축소
우선 과제	DB의 적립 강화		
	지배구조의 개선		
	DC의 위험 축소		
	효과적인 위험기준 규제의 적용		

자료: Annual report and accounts 2006-2007, TPR, 2007

TPR의 핵심 업무는 퇴직연금의 리스크를 파악하고 감소시키는 것이다. 여기에서 리스크란 불충분한 적립, 불완전하고 부정확한 기록, 자신의 역할 및 책임에 관한 수탁인의 이해 부족 또는 오해, 사기의 가능성을 의미한다.

TPR은 개별 연금의 정보를 수집하여 리스크를 평가하는데, 측정된 리스크의 성격에 따라 차별적인 감독조치를 수행한다. TPR은 이 같은 목적을 위해 [그림 IV-2]와 같은 “risk and intervention” model을 개발하였다. 감독을 위한 개입은 교육(education), 활성화(enabling) 및 집행(enforcement)의 형태로 이루어지고 있다.

[그림 IV-2] risk and intervention model



자료: Annual report and accounts 2006-2007, TPR, 2007

### ③ 지배구조 및 조직

TPR의 최고 의사결정기관은 위원회(board)이며, 위원회는 한명의 의장(chair)와 운영이사(chief executive)와 세 명의 상임이사 및 5명의 비상임이사 등 총 10명의 위원으로 구성된다. 모든 위원은 노동연금성 장관(Secretary of State for Work and Pension)이 공개 경쟁을 거쳐 임명한다. 따라서 TPR은 독립성을 확보하고 있음에도 불구하고 노동연금성의 산하 기관으로 볼 수 있다.

TPR 조직은 이사회 의장 아래 운영이사가 있으며, 운영이사 아래 세 명의 상임이사가 각각 감독업무 기능, 전략개발 기능 및 업무지원 기능을 담당하고 있다.

TPR의 예산은 피감기관인 연금에 대한 부과금(levy)에 대부분 의존하고 있다. 한편 관리비용을 줄이기 위하여 TPR은 PPF를 위한 보험료도 포함하여 부과금을 징수하고 있다.

### 3) 타 기관과의 감독 체계

TPR이 영국의 퇴직연금 감독체계의 핵심적 역할을 수행하고 있음에도 불구하고, 타 기관과의 연금감독의 협조체계가 없이는 소기의 목적을 달성하기 어렵다. 따라서 2004년 연금법에 의하여 TPR뿐만 아니라 지급보장기구인 PPF(Pension Protection Fund)가 설립된 바, 운영상의 수급권보호 기관인 TPR이 사후적 수급권보호 기관인 PPF와의 유기적인 협력을 유지하는 것이 매우 중요하다. 그 이유는 PPF가 자산의 기금을 보호하기 위하여 적립금에 대하여 보호대상 연금을 대상으로 일정한 강제력을 가지고 있기 때문이다. 마찬가지로 퇴직연금의 규제기관이자 최종적인 책임을 지는 주무부처인 노동연금성과의 역할 분담도 살펴볼 필요가 있다.

또한, TPR은 효율적인 퇴직연금 감독을 위하여 은행, 보험, 증권 등 타 금융산업을 통합 감독하는 FSA(Financial Service Authority)와의 관계 정립이 불가피 한 것으로 판단된다. 이는 퇴직연금의 FSA의 피감기관인 금융기관이 퇴직연금제도에 수탁자 또는 운용자로서 직간접적으로 참여하고 있기 때문이다.

이와 같은 TPR이 PPF, 노동연금성 및 FSA와 함께 효율적인 퇴직연금감독을 수행하고 있는지를 파악하기 위하여 TPR이 해당기관과 맺은 업무에 대한 양해각서(MOU)를 살펴볼 필요가 있다. 그 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

#### ① TPR, PPF과 노동연금성의 MOU(2006년 12월)

이들 세 기관 사이의 MOU는 퇴직연금감독의 삼각구조를 형성하기 위해 체결되었다. MOU에서는 연금의 안전을 도모하기 위한 공동의 목표를 달성하기 위해 명확한 책임(clear accountability), 투명성(transparency) 및 정기적이고 적절한 정보의 교환(information exchange) 등 기관의 책임 원칙을 밝히고 있다.

우선 기관별 책임을 살펴보면 다음과 같다.



㉠ 노동연금성

- 노동연금성은 TPR과 PPF의 업무수행을 관장하는 전반적인 규제와 법률의 틀을 제공한다.
- 노동연금성은 양 기관에 대한 책무(stewardship)에 있어 주된 역할을 한다. 이와 같은 책임은 연간계획의 검증과 승인, 성과 측정 및 평가, 재무보고서 수령 및 정보의 교환과 추이 및 위험분석 등을 통해 수행된다.
- 노동연금성은 TPR과 PPF의 운영에 대해 책임지지 않으며 관여하지도 않는다. 다만, 중대한 우려나 언론의 관심을 야기할 만한 이슈에 대해서는 보고를 받아야 할 상황이 발생할 수 있는데, 이때 양 기관에서 보고여부를 결정한다.

㉡ TPR

- 전반적으로 TPR은 모든 work-based pension에 대하여 책임을 지며, 특별히 펀딩, 지배구조, 수탁인, 고용주와 이들에 대한 자문자(advisor)에 대한 정보, 교육 및 지원을 제공한다. 또한 근로자에 대해 고용주가 제공하는 연금 및 노후보장을 위한 정보 및 자문의 내용을 규제한다.
- TPR은 노동연금성 장관을 대신하여 일반경비부과금을 징수한다.
- TPR은 많은 수의 연금이 관련된 문제, 중대한 국제 문제, 법의 개정 필요, TPR의 독립성 양보 등 중대한 문제가 파악되고 우려될 경우에는 정부(DB의 경우에는 PPF)에게 즉각 알려야 한다.
- TPR의 법률에 따른 목적 중 하나가 PPF에 요구를 야기하는 위험을 감소시키는 것이다. 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 TPR은 연금의 지배구조를 개선하고, 일관된 청산절차를 밟으며, 고용주가 책임을 회피할 것으로 판단 시 연금의 미적립분을 보전할 수 있는 관련된 수단을 사용한다.
- TPR이 기업의 존속성이 의문시 PPF와 함께 각자의 목적에 따라 최선의 결과가 나오도록 면밀히 협력해야 한다.

㉢ PPF

- PPF의 역할은 자격을 가진 연금의 가입자에게 수급권을 보장해주는 것이다.
- PPF는 보호를 제공하기 위해서 연금의 자격을 심사하고, 심사기간 동안 연금을 관리한다.

- PPF는 연금을 인수하고 가입자에게 연금혜택을 지급하며, PPF 보험료를 설정, 산정 및 징수하며, 연금의 자산과 부채의 건전한 운용을 도모해야 한다.
- PPF는 중대한 사항의 파악 및 우려 시 이를 노동연금성에 알려야 한다.

한편 세 기관 간 협력 및 업무 협조를 위하여 노동연금성의 연금부서 책임자와 TPR과 PPF의 장과의 정기 개별 미팅, 3자의 미팅(최소한 6개월에 1회), PPF와 TPR의 기관장 정기 미팅, 실무자의 포럼 등 및 전체 이사회간의 미팅 등 다양한 미팅을 마련하기로 합의하고 있다. 또한 TPR과 PPF는 DB의 문제점을 공론화하고 이해하기 위한 공동의 프로젝트(purple book)을 수행할 것을 합의하고 있다.

## ② TPR과 FSA의 MOU(2005년 4월)

TPR과 FSA는 퇴직연금과 개인연금의 감독에 대하여 양 기관의 업무 협조와 공조를 이루기 위하여 체결되었다. FSA의 설립 목적은 금융시스템에 대한 일반의 이해를 높이고, 적절한 수준의 소비자보호를 유지하며, 금융범죄를 방지하는 데 있다.

다음은 FSA와 TPR의 주요 책임을 가름한 것이다.

### ㉠ FSA

- 개인연금(stakeholder 포함)을 공급, 홍보, 마케팅, 자문을 하거나 판매하는 모든 기업을 감독한다.
- 개인연금을 공급하는 기업의 건전성을 감독한다.
- 퇴직연금에 대하여 간접적으로 관심을 갖는데, 그 이유는 FSA가 투자서비스를 제공하는 회사를 감독하기 때문이다.
- 개인연금에 대한 소비자 불만을 다루는 Financial Ombudsman Service (FOS)에 대한 책임을 갖는다.
- FSA의 권한 내에 있는 개인연금을 공급하는 기업의 부채를 보전하는 Financial Service Compensation Scheme에 대한 책임을 갖는다.
- 모든 형태의 연금을 포함한 금융시스템에 대한 일반의 이해를 도모하는 법률적 책임을 갖는다.

### ㉞ 협조 및 공조 체계

- 양 기관은 퇴직연금과 개인연금의 감독을 위하여 시의 적절한 협조를 도모할 것이다. 특히 양 기관은 충분한 시간을 가지고 서로의 의견의 교환을 가질 것이다. 이러한 협조는 다음과 같은 것을 분명히 한다.
- 연금과 관련된 자들은 연금감독의 상이한 관점에서 책임을 지는 연금감독자가 있음을 주지하도록 한다.
- 각각의 감독기관을 관장하는 법률의 적용은 최대한 상호보완적이고 투명해야 한다.
- 양 기관의 공통의 관심사에 대한 공보는 적절하게 공조되어야 한다.
- 이러한 협조체제를 도모하기 위하여 양 기관은 필요시 미팅을 갖는데 스텝 차원에서는 정기적 미팅이 있으며, 고위관리자급에서는 연차미팅이 있다. 실무진의 미팅은 최소한 분기에 일회이거나 필요시 보다 자주 가질 수 있다.

FSA의 일반 인지 목표는 모든 금융관련 소비자 교육에까지 미치고 있다. TPR의 목적은 퇴직연금에 대한 이해의 증진에 있어고용주, 수탁인, 관리인 등을 포함한 퇴직연금 관계인에 초점이 맞추어져 있다. 또한 TPR은 연금가입자에게 연금에 대한 권리와 혜택에 대해 주어지는 정보와 자문에 대하여 관심을 가진다. FSA와 TPR은 그들의 개별적인 인지 활동인 상호보완적이며 최대의 효과를 거둘 수 있도록 협조해야 한다. 소비자보호도 마찬가지다.

또한 소비자 민원에 대한 업무 협조는 별도로 Pension Ombudsman과 Financial Ombudsman Service사이에 체결되어 있다.

## 3. 호주의 퇴직연금 감독체계

### 가. 퇴직연금제도 개요

호주는 다음과 같은 삼층 노후소득보장 체계를 유지하고 있다.

- The Age Pension: 연방정부에서 일반재정을 사용하여 국민에게 동일한 금액(flat amount)로 지급되는 지급하는 공적연금제도. 수급자격은 연령(남: 65세, 여: 60~65세)과 자산(주택 제외)으로 결정
- The Superannuation Guarantee: 1992년부터 기업으로 하여금 근로자의 노후소득보장

을 제공토록 강제적으로 운영되는 퇴직연금으로서 2002년 현재 최소부담수준은 근로자의 임금(초과수당 제외)의 9%로 설정

- Voluntary member superannuation contribution: 기업연금 이외에 가입하는 개인연금

여기에서 퇴직연금인 Superannuation Guarantee와 개인연금인 Voluntary Superannuation이 사적연금제도에 해당된다. 호주의 사적연금을 세분해보면 아래와 같다.

- Corporate fund: 단일 고용주 또는 상호 연관된 다수의 고용주가 후원하는 연금이며, 가입자격은 고용주의 피고용인으로 제한되고, 펀드에 따라서는 근로자의 배우자나 동거인의 명의로 가입 가능
- Industry fund: 일반적으로 산업별로 유지되는 연금
- Public sector fund: 정부기관이나 공기업에서 유지하는 연금
- Retail fund: 생명보험 대리점이나 Financial Planner를 통해서 누구나 구입할 수 있는 노후소득보장 연금
- Eligible rollover fund: 주로 소속을 잃었거나, 어느 펀드로 이전해야 할이지 모르는 가입자들을 위해 자동 가입되는 연금
- Small fund: Self managed superannuation fund(SMSF)라고 불리는 자영업자와 소규모 사업자들이 스스로 연금을 관리하기 위하여 5인 미만의 가입자로 설립한 연금

<표 IV-2> 호주의 사적연금제도(2006년 6월말 현재)

펀드의 종류	펀드		자산		계좌	
	수	점유율(%)	10억A\$	점유율(%)	백만	점유율(%)
Corporate	555	0.17	52.4	6.04	0.6	2.06
Industry	81	0.02	150.5	17.35	10.0	34.36
Public sector	44	0.01	152.0	17.52	2.9	9.97
Retail	174	0.05	293.0	33.78	10.2	35.05
ERFs	18	0.01	5.35	0.63	4.8	14.79
Small Funds	326,641	99.73	214.0	24.67	0.6	2.6
합계	327,513	100.00	867.4	100.00	29.1	100.00

참고: "Insight Celebrating 10 years of Superannuation," APRA, 2007

최근에 연금(fund)은 합병을 통해 수가 감소하고 있는 반면, 5인 미만의 가입자를 가지고 있는 소규모 연금(small fund)의 수는 증가하고 있다. <표1>에서 보듯이, 호주의 노후

소득보장제도는 수적으로 절대 다수(99%)를 5인 미만의 가입자를 위한 small fund가 차지하고 있다. 비록 small fund가 수에서는 대다수를 차지하지만 계좌 수에서는 2.6%로서 작은 비중을 차지하고 있다.

호주의 퇴직연금제도인 Superannuation Guarantee에 대하여 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 호주에서는 20세기 이전부터 주로 고소득 근로자나 공공기관 근로자를 위한 연금 제도가 존속해왔다. 이후 1985년에 노조의 전국적인 임금협상을 계기로 3%의 부담금을 기초로 하는 퇴직연금이 제도화되었다. 그럼에도 불구하고 이 연금제도는 1991년 당시 민간 근로자의 약 1/3에게 적용되지 않았으며, 3%라는 낮은 부담률 등 적지 않은 문제점을 안고 있었다.

따라서 호주 정부는 1992년에 superannuation guarantee라는 새로운 퇴직연금제도를 도입하여, 고용주로 하여금 근로자를 위하여 세제혜택이 주어지는 부담금(2002년 이후 9%)을 납부하도록 하였다. 또한 superannuation guarantee 제도를 도입하지 않은 고용주에게는 분담금과 그 이자 및 운영비용에 상응하는 세제혜택이 없는 Superannuation Guarantee Charge를 부과하였다. 따라서 superannuation guarantee 제도는 연방정부가 세제를 이용하여 가입을 강제하는 제도로 볼 수 있다.

근로자는 부담 의무는 없으나 자발적으로 부담금을 납입할 수 있다. 한편, 저소득 근로자를 위하여 정부에서는 개인 부담금 A\$1에 대하여 A\$1.5를 매칭 지원하며, 이는 연 소득 A\$28,000 미만 근로자에게 연간 최대 A\$1,500까지 지원된다. Superannuation guarantee 제도는 DB와 DC로 운영되는데, 현재 대부분 DC에 가입하고 있다. Superannuation guarantee 제도에 18세에서 70세의 월 A\$450 이상의 소득을 가진 임금 근로자의 90%가 가입하고 있다.

Superannuation guarantee의 연금 지급 연령은 55세이나, 이는 2015년에서 2025년 사이에 60세까지 지속적으로 상승될 예정이다. 연금 또는 일시금으로 수령이 가능한데, 세제혜택이 있음에도 불구하고 일시금 수령이 선호되고 있다. 배우자 수급권은 의무적이지는 않으나, 일시금으로 수령할 경우 상속되며, 이혼 시 분배될 수 있다.

Superannuation guarantee 제도에서는 Superannuation Industry (Supervision) Act 1993 (SIS Act)의 목적에 부합하는 펀드(complying funds)의 경우에는 고용주의 재량에 따라 어떠한 펀드에 적립해도 무방하다. 2005년 7월부터는 법에 따라 근로자는 자신의 퇴직연금 운용을 위하여 고용주가 부담금을 적립하는 펀드 가운데 선택할 수 있게 되었다. 다만 고용주는 선택 지정을 하지 않는 근로자를 위해 기본 펀드(default fund)를 정할 수 있다. 다

만, 근로자들이 기본 펀드를 선택하는 경향을 방지하기 위하여 수탁인 및 관계자들이 특정 펀드를 근로자가 선택하도록 고용주를 유인하는 행위를 하지 못하도록 하고 있다.

## 나. 퇴직연금 감독체계

### 1) 퇴직연금 규제

대부분의 호주의 연금은 수탁인이 가입자를 대신하여 연금자산을 맡아 운영하면서 가입자에게 재정적 책임을 지는 신탁제도에 의하여 유지되고 있다. 수탁자는 자신이 맡고 있는 가입자의 이익을 위하여 최선의 노력을 다할 의무를 가진다.

Superannuation guarantee제도의 도입 계기가 된 Conciliation and Arbitration Commission의 1986년 National Wage Case의 조건 중 하나가 퇴직연금제도가 연방정부에서 제시하는 운영 기준을 따르는 것이었다. 이에 따라 제정된 The Occupational Superannuation Standard Act 1987(OSSA)에서는 퇴직연금의 운영 기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 고용주와 근로자가 부담에 의한 수급권의 보호
- 55세까지 연금제도에 의한 혜택의 보전
- 가입자의 연기금에 대한 보다 높은 통제(예: 200인 이상의 가입자를 가지고 있는 연기금의 이사회에서는 고용주와 근로자 대표가 동수이어야 함)
- 가입자의 혜택에 대한 안전

그러나 OSSA는 요건을 갖춘 연기금에 대하여 세제적격을 부여하는 방식으로 연금감독을 수행하는 규제체제였다. 이후 호주 정부는 보다 효과적인 연금감독을 수행하기 위해 OSSA를 대체하는 Superannuation Industry (Supervision) Act 1994를 제정하였다. SIS Act는 기본적으로 세제이외에도 기업이나 연금에 대해 직접 규제할 수 있는 연기금에게 세제적격을 인정하고 있다. 이는 superannuation 펀드의 수탁자가 헌법상 회사나 연금의 공급을 주목적으로 하는 펀드임을 의미하며, 이와 같은 접근방법에 따라 수탁인은 세제목적에 부합하는 펀드인지의 여부와 무관하게 민사 및 형사상 처벌을 받을 수 있게 되었다.

OSSA는 다음과 같은 기본적인 규제 수단을 가지고 있다.

- 연금 수탁인을 헌법에 따라 정부가 가지고 있는 기업 또는 노령연금에 대한 권한에 따라 규제를 수행
- 수탁인의 기본적인 의무와 책임을 설정하였고, 수탁인이 이와 같은 책임을 수행할 수 있도록 적절한 권한을 부여
- 공시 및 보고의 개선
- 감사 및 계리인의 역할 증대
- 보험 및 연금 감독 당국의 직접 감독 및 감사 권한 도입

한편 정부에서도 연방 및 지방정부의 연기금에 대한 직접적인 감독을 하지 않고 있는데, 1996년 정부부처 및 지방정부간 협약에 의하여 공공부분의 연금(Exempt Public Sector Superannuation Schemes) 역시 superannuation guarantee와 동일한 세제 등의 취급을 받게 되었다.

한편 수탁인이 통제하는 퇴직연금에 대한 대체적인 연금제도가 Retirement Savings Account Act 1997에 의하여 도입되었다. Retirement savings account(RSA)는 은행, 신용조합 및 생명보험회사에 의하여 신탁제도 밖에서 제공된다. 이 제도는 비용절감과, 자본보호 및 소규모 연금을 위한 제도로서 적립규모가 커지면 신탁펀드로 유입될 수 있게끔 되어 있다.

## 2) 감독당국 간 기능과 책임의 분장

호주 정부는 1996년 금융제도 자문위원회(Financial System Inquiry)를 설치하였고, 1997년 자문위원회에서는 Australian Prudential Regulation Authority (APRA), Australian Securities and Investment commission(ASIC)의 설치를 권고하였다. APRA는 금융서비스 산업 가운데 은행, 보험 및 연금을 통합 감독하는 기관이며, ASIC는 전 금융서비스산업의 청렴과 공시 및 소비자보호를 담당하는 기관이다. 따라서 호주의 금융감독시스템은 APRA와 ASIC으로 구성된 쌍두체제(twin peak)로 이루어져 있다.

연금과 관련하여 APRA는 1998년 7월부터 업무를 시작하면서 Insurance and Superannuation Commission의 기능을 인수하였다. APRA는 SIS Act의 재무건전성 및 퇴직소득 조항을 관장하여 사적연기금에 대한 규제를 책임지고 있다. 한편, SIS Act의 공시와 시장행위 및 민원에 대한 조항은 ASIC의 책임 하에 놓이게 되었다. 이후 SIS의 공시

조항은 Corporation Act 2001으로 이전되었다. 따라서 호주의 퇴직연금의 재무건전성에 대한 감독은 APRA에서 담당하고, 소비자보호 등 시장규율에 대한 감독은 ASIC에서 담당하는 쌍두체제를 갖추고 있다.

APRA는 ASIC와 ATO와 양해각서를 체결하여 감독에 관련된 기관간 정보의 공유를 공식화하고 있다. 양해각서는 중복과 비용의 감소뿐만 아니라 효과적인 감독수행과 준법 경영을 도모하고 있다.

한편 금융개혁 과정에서 자문위원회에 제출한 self-managed superannuation funds (SMSF)의 감독 개선 의견에 따라 SIS Act는 1999년 소규모 연금을 국세청(Australian Taxation Office)에서 감독하도록 개정되었다. 일반적으로 SMSF에 대해서는 상대적으로 약한 규제가 적용되었는데 이는 모든 가입자가 직접적으로 펀드 운용에 관여하기 때문이며, 따라서 스스로의 이익을 보다 강하게 보호할 수 있기 때문이다. 또한 SIS Act는 5인 미만의 가입자를 가진 펀드에 대해서 모든 가입자가 수탁자 또는 수탁자의 관리자가 되도록 하고 있다. 피고용자는 고용자와의 친척이 아닌 한 고용자의 SMSF에 가입할 수 없다.

2001년 10월 호주 정부는 재무부, APRA, ASIC의 인원으로 구성된 The Superannuation Working Group에서 컨설팅한 Options for Improving the Safety of Superannuation이란 보고서를 발간하였다. 여기에서는 연금의 감독과 지배구조에 대한 다수의 제안이 실렸는데, 그 가운데 많은 부분이 수용되어 Superannuation Safety Amendment Act 2004(SSA Act)가 제정되었다. SSA Act는 전혀 새로운 퇴직연금법이 아닌 기존 SIS Act의 조항을 강화 보완하는 법으로 이해할 수 있다.

SSA Act에 따라 나타난 APRA의 연금감독의 변화는 다음과 같다.

- APRA의 감독을 받는 연금의 수탁인이 되기 위한 자격요건으로서 APRA의 인가 요구
- 수탁자와 펀드 모두 의무적으로 리스크관리 체계를 갖출 것
- 자원의 적절하고 타당한 활용을 위한 새로운 운영 기준과 아웃소싱의 허용

APRA의 연금수탁자 인가는 ASIC에서 관장하는 금융기관인가(Australian Financial Services Licence)와는 다르다. 2002년에 설정된 AFSL의 요건은 일반적으로 금융 자문과 금융상품 공급자의 행위규제에 관한 것이다. APRA의 감독을 받는 연금 수탁자는 반드시 APRA의 인가를 받아야 하는데, 연금 수탁자가 재무 상담과 같은 특정한 영업행위를 수행하거나, 일반인에게 제공되는 연금의 수탁인이 되기 위해서는 AFSL도 구비해야 한다.



### 3) Australian Prudential Regulation Authority (APRA)

#### ① 역할 및 감독 방식

APRA의 주된 역할은 금융의 안전, 효율성, 경쟁력 및 공정한 경쟁을 유지하는 재무건전성 감독을 통해 호주의 금융기관에 대한 공공의 신뢰를 제고하는데 있다. 궁극적으로 APRA는 피감기관의 금융소비자에 대한 약속 이행의무를 확인하는데, 연금과 관련하여 APRA의 주된 감독대상은 연금수탁자가 노후소득의 극대화라는 가입자의 최대 이익을 위하여 연금을 운영하는 지 여부이다.

APRA는 감독방식을 예측(forward-looking), 위험기준(risk-based), 자문(consultative), 일관성 및 국제정합성을 추구한다고 밝히고 있다. APRA는 지속적인 위험평가, 감독전략 및 감독활동을 통해 사전적 감독과 사후적 감독을 수행한다.

위험평가 절차는 금융기관의 파산 가능성과 파산 영향에 기초하여 감독자가 해당 금융기관의 리스크 프로필을 작성하는 업무를 포함한다. 파산 가능성은 해당 금융기관의 본질적 위험과 함께, 리스크관리, 통제수단 및 가능한 자금력 등을 고려하여 측정된다. 일반에 공개되지 않는 위험평가등급에 따라 해당 금융기관에 대한 감독 전략이 결정된다. 감독 전략이란 위험평가 시 확인된 주요 위험에 대응하기 위한 감독행위를 의미한다. 감독행위란 임점검사, 재무건전성 자문, 최소 A\$6천만 자산을 가지고 있는 펀드의 분기별 수익률 분석, 모든 펀드의 연간 통계분석, 특별 분석 및 외부기관 협조 등을 포함한다.

2006년 6월말 현재 APRA는 총 자산 A\$572.1십억에 이르는 7,812개의 퇴직연금을 감독하고 있다.

#### ② 전략 기획

APRA의 미션은 안정된 효율적이고 경쟁적인 금융시스템 내에 APRA가 감독하는 금융기관의 재무적 약속이 모든 합리적인 상황 아래에서 이행될 수 있도록 건전성기준과 행위를 설정하고 강화하는 데 있다. 이와 같은 미션은 다음의 행위에 의하여 성취할 수 있다.

- 피감기관이 준수해야 하는 재무건전성 규칙과 행위의 작성 및 공표
- APRA가 담당하는 법과 그 법에 따른 기준에 효력을 유지하기 위한 효과적인 감시와 준법경영 프로그램과

- 피감기관과 산업에 영향을 미치는 규제 개발과 제정에 관하여 정부에 대한 조언

APRA의 업무 기획은 여섯 가지의 Key Result Area(KRAs)로 분류된다.

- 감독, 집행 및 정상화
- 재무건전성 감독을 위한 정책, 기준 및 가이드라인
- 외부 이해당사자(정부, 의회, 언론, 산업, 전문가집단, 일반대중 및 해외대표 등)에 대한 재무건전성 조언
- 인력의 수와 질
- 기능 수행을 위한 인프라
- 책임 체계

### ③ 조직과 운영

APRA는 APRA Act 1998에 의하여 설립된 법정기구이나 정부기관이 아니므로 정부로부터 비교적 자율적으로 운영되고 있다. 설립 초기에는 APRA는 민간부분, 중앙은행 및 ASIC의 대표인 9인으로 구성된 비상임 이사회를 유지하다가, 2003년 이후부터 최소 세 명의 상임이사(최대 5인)를 포함하는 위원회 의하여 운영되고 있다. APRA의 기관장이 위원회 의장을 맡고 있으며, 한 명의 부위원장을 두고 있다.

APRA는 현재 네 개의 부서로 구성되어 있다.

- Diversified Institution Division(DID)
- Specialized Institution Division(SID)
- Policy, Research and Consulting Division(PRC)
- The Corporate Groups: 인사관리, 정보, 법무, 홍보, 위험관리, 재무 등

APRA의 본부는 시드니에 소재하고 있으며, 호주의 대부분의 지방에 지역사무소를 설치하고 있다. 2003년 현재 475명이 근무하고 있으며, 그 가운데 345명이 감독업무를 수행하고 있으며, 감독 인원의 37%에 해당하는 127명이 사적연금 감독에 종사하고 있다. APRA 인력의 30%가 과거 보험연금감독청(Insurance and Superannuation Commission)의 인력이며, 나머지 인력은 은행, 보험, 연금, 회계, 정부기관 등의 출신들로 구성되어 있다.

#### ④ 책임 소재

APRA의 책임은 궁극적으로 의회에 있으며, 따라서 APRA는 의회에게 연차보고서를 제출할 의무가 있다. 연차보고서 이외에도 APRA는 의회에 금융산업의 분담금, 감사원의 감사 등과 같은 여러 가지의 책임보고 사항을 가지고 있다.

한편 APRA는 감사원의 정기 감사 대상이다. 추가적으로 재무성은 APRA가 SIS Act에 근거한 기능과 권한을 행사함에 있어 지시를 할 수 있다.

의회는 관련법의 수정이나 관련규정의 폐지를 통해 APRA의 업무절차를 변경할 수 있다. 또한 수상(내각)은 APRA가 기능과 권한을 수행함에 있어 지시를 내릴 수 있다. 한편 특정한 APRA의 결정은 SIS Act에 의하여 "reviewable decision"으로 분류될 수 있는데, reviewable decision에 관련된 자는 APRA 결정에 대한 재고를 요구할 수 있다. 만약 APRA가 그와 같은 재고 요청에 동의하지 않을 경우에는 해당 당사자는 행정조정을 신청할 수 있다. Administrative Decision Act, 1977 역시 연방법원으로 하여금 APRA의 행정 결정에 대해 심사할 수 있는 근거를 제공하고 있다.

#### ⑤ 예산

APRA의 예산 중 대부분은 Financial Institution Supervisory Levies Collection Act 1998 등 6개의 법에 따라 피감독기관이 납부하는 분담금(levy)에 의하여 충당된다. APRA의 전체 예산은 재무성의 자문 아래 이사회에서 결정된다. APRA가 징수하는 분담금의 일부는 ASIC와 ATO와 같은 타 감독기관에서 사용하고 있다. 참고로 2005/06년도 APRA의 총수입은 A\$95.1백만에 이르고 있다.

#### 4) Australian Securities & Investment Commission (ASIC)

ASIC는 1989년 ASIC Act의 제정에 의하여 기존의 National Companies and Securities Commission과 각 지방정부의 Corporate Affair office를 대체하기 위해 1991년에 설립된 Australian Securities Commission부터 비롯된다. 이후 1998년에 ASIC로 명칭을 바꾸면서 연금, 보험 및 예금에 대한 소비자 보호를 담당하게 되었다.

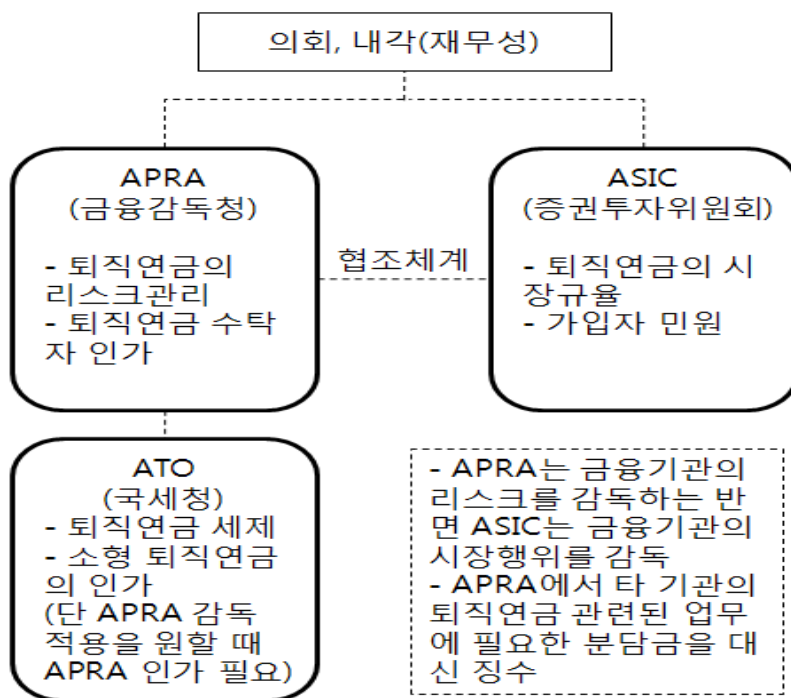
ASIC Act에 나타난 ASIC의 목표는 다음과 같다.

- 균등하고 효과적이며 신속한 법의 유지
- 금융시장의 투자자와 소비자의 신뢰와 정보참여 제고
- 기업과 기타 기관에 대한 정보의 공지
- 금융시스템과 금융기관의 기능 향상

ASIC의 지배구조는 3명의 상임위원들이 기구를 운영하고 있으며, 외부적으로는 그 책임 소재가 의회와 내각에 있다. 상임위원은 재무성의 추천을 받아 수상이 임명하며, 2007년 현재 4명의 상임위원들이 있다. ASIC는 의회에 대한 보고 의무가 있으며, 직속정부기관은 재무성이다.

퇴직연금과 관련하여 ASIC는 ① 소비자에게 영향을 미치는 부정행위를 조사 및 대응, ② 소비자 불만 처리 ③ 퇴직연금의 규율준수에 대한 보고 및 ④ APRA와의 협조 등을 통하여 감독업무를 수행하고 있다.

[그림 IV-3] 호주의 연금감독체계



#### 4. 홍콩의 퇴직연금 감독체계

##### 가. 퇴직연금 제도 및 운영 현황

###### 1) 퇴직연금제도 개요

홍콩의 연금제도는 두 가지 방식, 즉 민간에서 자발적으로 관리되는 방식과 강제 퇴직연금제도인 MPF(Mandatory Provident Fund) 방식에 의해 이루어지고 있다.

먼저 자발적 퇴직연금(ORSO: Occupational Retirement Schemes Ordinance)은 연기금 및 신탁계약이나 승인된 보험계약으로 설립된 단체에 요구되는 사항의 적용을 받게 된다. 이 규정에 따르면 퇴직 제도를 제공하는 모든 고용주들은 정부에 등록을 하여야 하며, 연간 감사를 포함한 전문적 인증을 받아야 한다. 1999년 90만명 이상의 근로자를 포함하는 1만 9천개의 ORSO제도가 있다.

1995년 Mandatory Provident Fund Schemes Ordinance가 승인을 받은 이후, 2000년에 MPF 제도가 도입되었다. MPF 제도는 퇴직 시 일시금(lump sum)으로 제공하는 확정기여형 제도이다. 사용자는 세 가지 유형의 제도 가운데 하나를 선택할 수 있으며, 근로자는 선택된 제도의 구성원이 된다.

사용자와 근로자는 근로자 급여의 5%를 부담하며, 각출액의 최대 상한선은 월별로 20,000 홍콩 달러이다. 근로자, 사용자, 자영업자는 MPF 제도에서 자발적으로 추가 각출을 할 수 있다. 사용자가 선택할 수 있는 세 가지 유형의 제도로는 다음과 같다.

- 단위기업 플랜(employer-sponsored schemes) : 단일 사용자나 관계사에 의해 지원을 받는 의무적인 퇴직 연금제도로서, 구성원은 사용자나 관계사의 근로자로 제한된다.
- 산업특수 플랜(industry scheme) : 노동 이동(labor mobility)이 높은 산업에 종사하는 근로자를 대상으로 설립된 제도로서, 산업특수 플랜은 건설 산업이나 외식산업에 존재하고 있다. 기금에 대한 권리는 산업 내에서 이동이 가능하다.
- 위탁운영 플랜(master trust scheme) : 근로자들, 자영업자, 타 제도에서 이전한 사람들을 대상으로 하는 제도로서, 소규모 사용자의 각출금을 통합하여 투자 및 운영을 하게 된다. 이 제도를 통해 규모의 경제로 인한 효율성을 높일 수 있게 되며, 중소기업의 회사에 적합한 제도이다.

MPF의 핵심 특징은 모든 제도가 승인된 수탁자에 의해 운영된다는 것이다. 호주의 퇴직연금제도(retirement income provision)도 이와 유사한 구조를 가지고 있다. 대체적으로 연금 운영에 있어서 수탁자의 역할이나 개입에 따라 규제가 이루어진다. 법규 준수(관리 및 감시)의 대다수 책임은 수탁자에게 귀속된다.

## 2) 퇴직연금 운영현황

### ① 시장규모 및 집중도

현재 MPF 제공자들의 시장점유율에 관한 정확한 실적치는 없는 실정이다. 많은 시장참여자가 존재하고 있으나 통합화 과정을 통한 시장에서의 높은 집중도를 바탕으로 그 수는 급격히 줄어들 것으로 보인다.

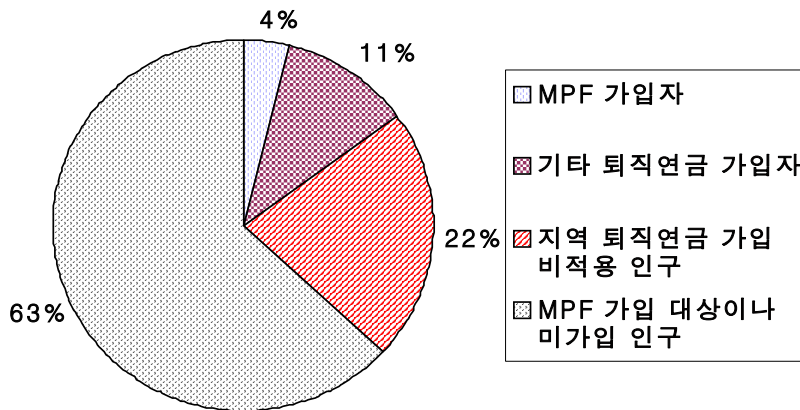
Watson Wyatt Hong Kong Limited 사의 시장점유율 예측치에 따르면, MPF 시장점유율의 거의 60%가량이 10개의 연금 제도를 함께 제공하고 있는 세 명의 후원자들(sponsor)에게 분포하고 있다.

MPFA에 등록된 MPF 중개인의 수는 24,663명으로 이 중, 개인중개인(individual intermediaries)은 24,231명이며, 기업중개인(corporate intermediaries)은 253명이다. 제도의 수가 49개에 이르는 것을 감안할 경우에, MPF에 대한 서비스를 제공하는 중개인은 수에 꽤 많은 편이다. 이들의 활동은 증권선물위원회(Securities and Futures Commission), 보험감독청(Insurance Authority), 홍콩 통화감독청(Hong Kong Monetary Authority)의 공동 감독이 이루어진다. MPF 중개인은 등록요건, 4개의 기관에서 설정한 규제 준수의 적용과 더불어 전문 분야에서의 교육을 이수하도록 되어있다.

### ② 보상한도

홍콩은 MPF, 정부에서 운영하는 사회보장수당(CSSA: Comprehensive Social Security Assistance), 개인저축 등에 의한 3층 노후보장체계를 구축하고 있다. MPF 제도 시행 이전에는 3,400만 노동인구의 1/3가량이 퇴직 후 보호를 받고 있었으나, 현재는 노동인구의 85% 가량이 퇴직 후 보호를 받고 있다([그림 IV-4] 참조).

[그림 IV-4] 홍콩의 퇴직연금 유형별 추정 인구 (2003년 12월 31일)



### ③ 세제혜택

- **각출(contributions)** : 사용자에 의해 이루어진 각출분에 대해서는 해당 기간 동안 근로자 임금의 15%를 초과하지 않는 한 세금감면 혜택이 주어진다. 근로자들의 각출금에 대해서는 2000년 MPF가 도입되기 이전에 세금 감면 혜택이 주어지지 않았으나, 모든 각출금은 세후소득(after-tax income)으로 이루어져 있다. MPF에 대한 근로자의 의무 각출은 연간 1,2000 홍콩 달러까지 세금감면혜택을 받게 된다. 이 한도는 MPF 및 자발적인 퇴직연금에 대한 근로자들의 각출을 상제한 것으로, Gadbury는 각출금이 근로세에 대해 공제 효과를 가지고 있으나 이러한 세금을 납부하는 사람의 수는 상대적으로 적기 때문에 퇴직 저축에 대한 세금 감면 효과는 극히 미미하다고 보고 있다.
- **급부(benefit)** : 연금급부는 은퇴 시 또는 다음과 같은 상황에서 고용이 종결이 ① 10년 이상의 가입 이후의 종결 ② 최소 45세의 퇴직연령에 도달한 경우 ③ 사망이나 근로능력 상실로 인한 종결 등과 같은 상황에서 고용이 이루어지는 경우 세액면제가 된다.

각출자(contributor) 및 수급권자(beneficiary)가 고용되어 있는 상태에서 연금급부를 수령하는 경우 일반 근로세의 적용을 받는다. 다만 근로자가 60세 된 이후에는 적용받지 않는다. 근로자가 60세에 도달할 경우 실제로는 동일한 고용주에게 고용이 되어 있음에도 불구하고, 감세 목적으로 퇴직을 하는 경우 급부에 대해서는 비과세의 적용을 받게 된다.

#### ④ 계약 구성원 보호

MPF나 자발적인 연금제도에 대한 명시적인 정부의 보증은 없다. 구성원들은 기금 관리자 및 수탁자의 부정 및 사기로 인한 적립된 급부의 손실에 대해 보호를 받는데, 기본적으로 정부에서 초기에 6억 홍콩달러를 보조하였으며, 자산가치의 0.03%의 분담으로 이를 유지하고 있다.

〈표 IV-3〉 ORSO 및 MPF 제도의 세제 혜택

	근로자 (employee)	자영업자 (self-employed)	사용자 (employer)
의무각출(mandatory contribution)	연간 12,000 HK\$ 까지 세금감면	연간 12,000 HK\$ 까지 세금감면	전체 임금의 15%까지 세금감면
자발적 각출(voluntary contribution)	비허용	비허용	
의무적 MPF 각출로 인한 급부	면세	면세	비적용
고용이 종결된 경우 수령하게 되는 ORSO 및 자발적 MPF 각출에 따른 급부	사망, 근로능력 상실의 경우가 아닐 경우 10년 이하 가입인 경우 과세대상	면세	상환금 의 경우 이득세 적용

#### 나. 퇴직연금 감독 기구

홍콩은 정부에서 관리하는 사회 안전망, 강제퇴직연금(MPF), 자발적인 개인 저축 및 보험 등 3층 연금체계를 갖추고 있다. 강제 퇴직연금(MPF)의 운영 형태는 위탁운영플랜(master-trust scheme), 산업특수플랜(industry scheme), 단위기업플랜(employer-sponsored scheme)으로 구분할 수 있다.

홍콩의 감독기관은 MPFA(Mandatory Provident Fund Authority)이며 1998년에 설립되었다. MPFA의 임무는 MPF 제도 하에서 효율적인 감독 시스템을 통해 종업원의 퇴직준비금을 보호하는데 있다. 감독 당국으로서 MPFA의 가장 중요한 책임으로는 법규준수 이행여부의 확인, 수탁자로서 자격요건을 갖춘 개인에 대한 승인, 수탁자의 활동에 대한 규제 등이다. MPFA는 타 금융시장의 감독기관과의 긴밀한 협조를 통해 이에 대한 기능을 수행하게 된다.



모든 제도는 개인 계좌로 적립이 되며, 신탁계약에 의해 설립이 되고 MPFA의 승인을 받아야 한다. 민간에서 관리되는 제도의 수는 신탁법에 기초한 연금 규제를 하는 타 국가에서 보다 훨씬 적으며, 의무 보고 요건과 적정성 기준은 높은 실정이다. 수탁자와 금융중개인의 승인을 제외한 공식적인 허가 절차는 없지만, MPFA에서는 자본적정성 요구조건의 준수를 감독하게 된다.

MPFA의 감시기능은 비교적 철저하게 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 감독기관에 보고하는 정보의 양은 많음에도 불구하고, 수탁자와 감사인은 이러한 정보를 감시하는 중간자적 역할을 담당하고 있다. 위탁운영 플랜, 산업특수 플랜, 단위기업 플랜에서는 주로 재무 정보를 포함하고 있는 수탁자 운영보고서, 자본 요구조건의 준수와 더불어 일반적인 성과에 관한 독립적인 감사인의 평가를 포함하고 있는 내부통제 보고서 등을 매년 제출하여야 한다. 수탁자는 MPFA에 제출하는 보고서를 매년 공시하여야 하며, 구성원들의 요청이 있는 경우 이에 대한 접근이 가능하도록 하여야 한다. 일반적으로 구성원과의 의견교환은 수탁자의 책임이며, 감독당국에서는 수탁자에 대한 일상 정보 접근이 가능하도록 하고, 동시에 웹사이트 상의 수정 등을 통해 투명성을 확보하게 된다.

이러한 전통적인 정보와는 별도로 MPFA에서는 법규불이행이 발생하는 경우마다 감독당국에 보고를 하는 감사인인 내부고발자에 의존하게 된다. 감독당국에 의해 이루어지는 측정 및 분석은 미미하며, 이러한 활동은 수탁자와 감사인의 책임 하에 놓이게 된다.

감독당국에서 법규 불이행이 있다고 판단되는 경우에는 조사 및 다른 형태의 개입이 이루어지게 된다. MPFA에서는 특정 한도를 초과하여 법규 불이행이 이루어지고 있다고 판단되는 경우 수탁자에 대한 승인을 중지시키거나 철회할 수 있다. 감독당국은 연기금이 구성원에 대한 책임을 이행하지 못하는 경우 청산절차를 시행할 수 있다. 이러한 개입과 감독방식은 신탁계약 하에서 설립된 연기금 제도에서 전형적으로 나타나는 대응적 접근방식(reactive approach)을 나타내고 있다.

MPFA의 활동은 감시활동을 제외하면 호주의 금융감독청인 APRA에서 수행하는 기능과 매우 유사하다. MPFA는 호주의 감독당국에서 행하는 방식 보다 좀 더 예방적인(proactive) 방식으로 정보에 대한 모니터링을 실시하고 있다.

#### 다. 퇴직연금 감독조직 및 범위

MPFA는 독립된 기관으로서, 타 감독기관과 규제상의 책임을 공유하고 있으나 연금시장

에서의 주 감독당국으로 활동하고 있다. MPFA는 감독 기능을 수행하는데 있어서 홍콩 통화감독청(Hong Kong Monetary Authority), 보험감독청(The Office of the Commissioner of Insurance), 홍콩 증권선물위원회(Hong Kong Securities and Futures Commission)와 긴밀한 협조 관계를 유지하고 있다.

보험감독청에서는 MPF 사업영역과 관련된 보험사가 자본요구조건을 준수하고 적절히 운영이 되는지에 대한 감독과 보험권에서의 사업을 수행하는 금융중개인의 활동을 승인하고 규제하는 역할을 담당하고 있다.

1993년 설립된 홍콩 통화감독청(HKMA)에서는 중앙은행의 기능과 은행권의 감독기관으로서의 역할을 수행하며, 관리인(custodian), 수탁자 또는 중개인으로서 MPF와 관련된 모든 은행에 대한 규제를 담당하고 있다.

홍콩 증권선물위원회(SFC)에서는 정부 조직과 분리된 독립적인 조직으로서 증권 선물 시장의 감독을 담당하고 있으며, 증권차입(securities lending)을 담당하고 있는 투자 관리인이나 보관인과 같은 서비스 제공제자에 대한 허가권을 가지고 있다. 홍콩 증권 선물 시장을 고려해 볼 때 SFC의 역할은 아시아에서 일본 다음으로 중요하다.

#### 라. 사업인가요건 및 관리 관련 감독

MPF제도에 있어서 여러 유형의 수탁자가 존재하고 있으나, 가장 흔한 유형은 기업수탁자(local corporate trustee) 또는 개인수탁자(individual trustee)이다. 개인 수탁자는 기업주 지원(employer-sponsored) MPF 제도에서만 운영하게 된다.

MPFA는 개인 및 기업 수탁자에 대한 승인 책임을 보유하고 있다. 수탁자는 퇴직 연금 제도의 지배구조에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있기 때문에, MPFA의 승인을 얻기 위해 자본건전성, 재무건전성, 내부 통제제도 등 충족 기준이 엄격하다.

개인 수탁자에 대한 자본적정성 요건은 최소 1억 5천만 홍콩달러의 순자산 및 납입자본금 또는 금융기관에서의 지속적인 재정 지원을 조건으로 하는 3천만 홍콩달러이다. 이에 상응하는 개인 수탁자에 대한 자본적정성 요구조건은 부적절한 운영으로 야기되는 잠재적 손실에 대한 은행 보증(bank guarantee) 또는 보험증권(insurance policy)을 구비하는 것으로, 이는 자산가치의 약 10% 가량을 충당하게 된다. 책임조건을 이행하지 못할 경우 수탁자에게 영향을 미칠 수 있는 다양한 제재 조치와 더불어 이러한 요구조건은 구성원들의 이익을 침해할 수 있는 행위에 대한 매우 효과적인 억제책이기도 하다.

신의성실 원칙과 더불어 수탁자는 MPFA에 재무제표, 내부통제보고서를 제출하여야 하며, 또한 수탁자는 감사인 및 펀드매니저 등의 책임조건 불이행 등과 같은 사례를 보고하는 등 내부고발자(whistle blower)로서의 역할을 수행하여야 한다. 등록된 수탁회사의 주요 책임으로는 다음과 같다.

- 기본규칙(governing rule)의 준수
- 기금 관리인으로서 합리적으로 예상되는 주의사항 및 신의성의 이행
- 수탁자의 이해가 아닌 구성원들의 이해에 따라 행동
- 기금 손실에 대한 리스크를 최소화하기 위한 분산투자
- 납부금 및 급부의 자율적 관리
- 자산보유를 위한 보관인(custodian)의 임명  
(특수한 상황 하에서는 임명된 수탁자가 보관인이 될 수 있음)
- 각 구성원에 대한 분리된 개인 계좌 설립
- 적어도 한 달에 한 번씩 구성원의 적립된 급부의 시장가치가 확인 가능하도록 구성원들 계좌유지

등록 수탁회사는 다음과 같은 사항, 즉 ① 미리 규정된 자본 적정성 요구조건의 준수 ② 개인 성격을 지닌 최소 5명의 이사보유 ③ 홍콩에서의 충분한 주재(presence) ④ 수탁 사업을 제외한 타 사업 금지 ⑤ 회사의 모든 통제인들이 좋은 명성을 유지 ⑥ CEO 및 대다수 회사 이사진이 성공적인 연금 관리를 위해 필요한 지식 및 경험 보유 등을 적용받게 된다. 수탁자, 중개인 및 기타 단체에 대한 허가 및 인가 절차에 관해 Hong Kong Monetary Authority, The Office of the Commissioner of Insurance, The Securities and Future Commission의 3개 금융 감독기관과 협조를 거치게 된다.

#### 마. 연속성 퇴직연금 감독

##### 1) 감시(monitring)

MPFA에서는 제도의 기능적 구조 하에서 기관의 활동에 대한 감시 체계의 설정을 통해 구성원 이익을 보호하고 퇴직 시 노후 보장이라는 목적을 달성하고자 한다. 감시 활동에 있어서 수탁자에게 요구되는 내부 통제 기준과 더불어 자본적정성, 재무건전성, 인가업자

의 적정성(fitness and propriety) 등은 MPFA의 요구조건이다. 수탁자가 민간 연금 제도에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있기 때문에, 감독당국에서 수행하는 주기적인 감시 활동의 주요 대상은 수탁자가 된다. 펀드 매니저 및 기타 서비스 제공자는 수탁자의 책임 하에 있으며, 수탁자는 이들에 대해 MPF의 기준 및 요구사항에 대한 준수 여부를 감시하게 된다.

수탁자는 정기적으로 재무제표(financial statement) 및 내부통제 보고서(internal control reports)를 제출해야 한다. MPFA는 수탁자의 요구사항의 준수 여부 및 적립부족의 조기 발견을 위해 임점 검사를 수행할 수 있다. 요구사항에 대한 준수가 이루어지지 않았다고 의심되는 경우, MPFA에서는 이에 대한 원인 및 복구를 위해 세부 조사를 수행하게 된다.

법규 준수 불이행이 미미한 경우, MPFA는 경고조치를 할 수 있으며, 수탁자에게 개선 조치(remedial action)이나 벌금(financial penalty)을 부과할 수 있다. 법규 준수 불이행의 정도가 심각할 경우 MPFA에서는 수탁자에게 특별 감사 및 조사를 요구할 수 있다. MPFA에서는 수탁자 관리에 대한 중지 권한과 더불어 심각한 법규 불이행이 발생하는 경우 취소 및 법원에 고발할 수 있는 권한을 보유하고 있다.

## 2) 제재 및 규제방식

상황에 따라서 각 사항을 다루는 MPFA의 제재 조치(enforcement measure)는 서로 상이하다. 제재 조치를 취하게 되는 경우 연금 구성원들의 이해가 보호되는지의 여부와 제재 조치가 적절한 억제 효과가 있는지의 여부를 고려해야 한다.

홍콩의 연금 관리에 있어서 수탁자는 중요한 역할을 담당하고 있기 때문에 MPFA에서 적용하고 있는 대부분의 제재는 이들에게 직접적으로 영향을 미치게 된다. 경미한 규제로서 수탁자에게 취해지는 제재에는 공지(reminder), 개선조치가 취해지도록 하는 서면상의 경고(written warning), 과징금(surcharge notice) 등이 있다. 좀 더 심각한 문제시 취해지는 제재로는 허가의 취소, 감사의 의무, 벌금, 형사고발 등이 있다.

MPFA에서는 모든 고발사항에 대해 조사를 착수하게 되는데, 고소인의 신분 및 제공되는 정보에 대해서는 기밀이 유지된다. MPFA에서는 고소인에게 조사결과에 대해 통보하게 된다. 근로자의 권리의 침해여부가 의심스러운 경우, 근로자들은 MPFA에 이를 보고하는 것이 장려되고 있다. 고소에 대한 조치를 취하는 것과 별도로, 구성원들의 이익 보호를 위해 MPFA에서는 요구조건을 이행하지 않는 사용자에 대해 사전적인 임점검사를 수행하고

있다.

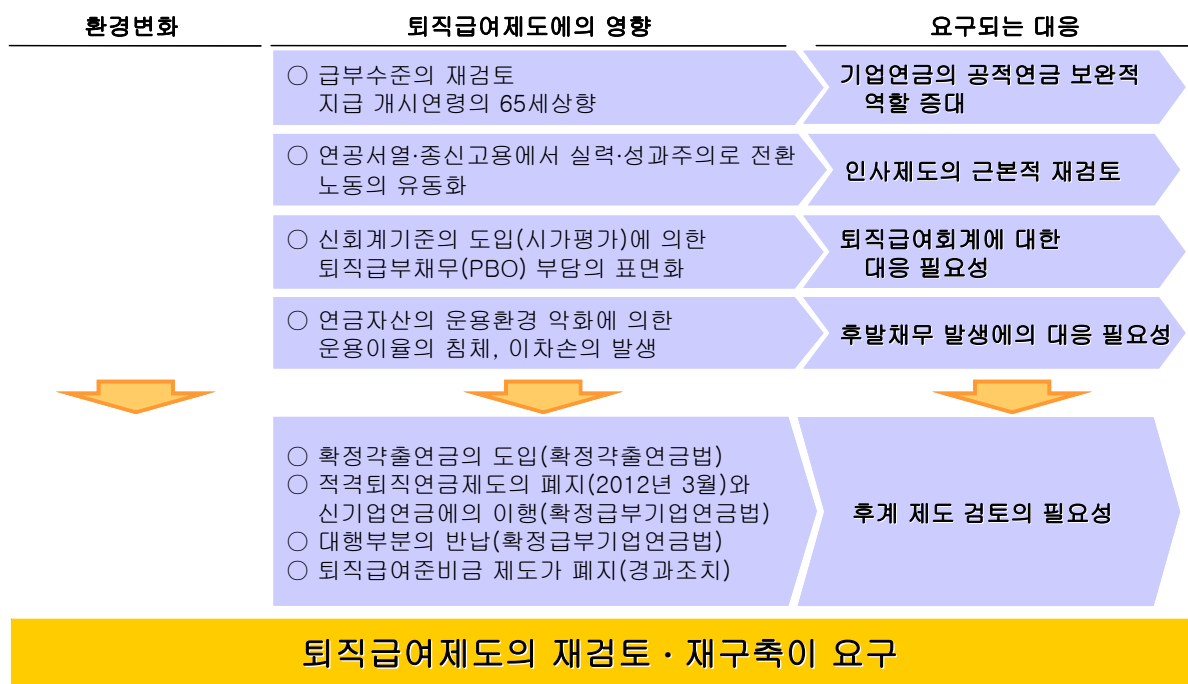
이러한 관점에서 볼 때, MPFA는 구성원들의 이익을 보호하는데 중요한 역할의 담당하고 있으며, MPFA의 감독 범위는 주로 구성원들의 권리와 이익에 영향을 미치는 경우 교정 수단을 하는 개선에 초점이 맞추어져 있다.

## 5. 일본의 퇴직연금 감독체계

### 가. 퇴직연금 운용체계

퇴직일시금과 적격퇴직연금 및 후생연금기금으로 유지되어왔던 기존 노후소득보장제도의 틀이 2001년 10월에 「확정기여연금법」 및 2002년 4월에 「확정급여형기업연금법」이 시행됨에 따라 새로운 체계로 전환되고 있다.

[그림 IV-5] 일본 퇴직연금 개혁의 원인 및 특징

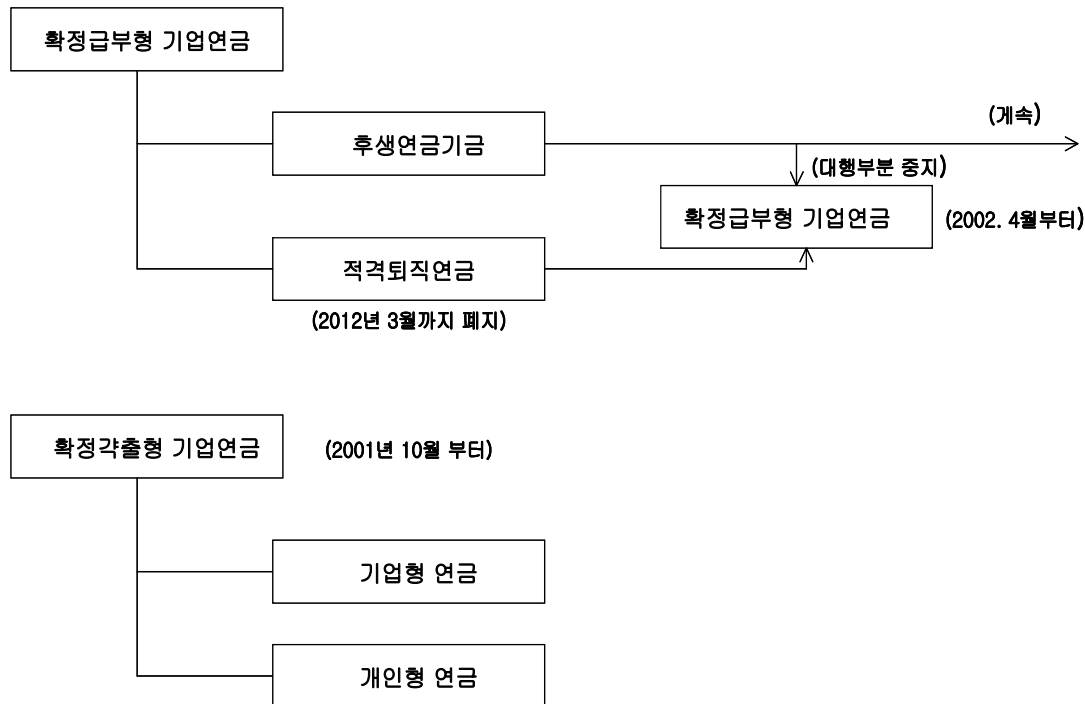


자료: 박홍민 외, 『해외출장자료』, 보험개발원, 2004.9.

이후 적격퇴직연금은 10년 이내에 새로운 확정급여형연금으로 이행하도록 되어있으며, 후생연금기금 역시 대행반납을 통해 퇴직금부분만을 남기고 대행부분을 국가에 반납하고

있다<sup>19)</sup>. 그 결과, 일본 근로자의 노후소득보장제도는 퇴직일시금제도 및 새로운 형태로서의 퇴직금 선불제도와 퇴직연금으로서 확정급여형 연금(DB형)과 확정기여형 연금(DC형)으로 구성된다.

[그림 IV-6] 일본 연금개혁의 개념도



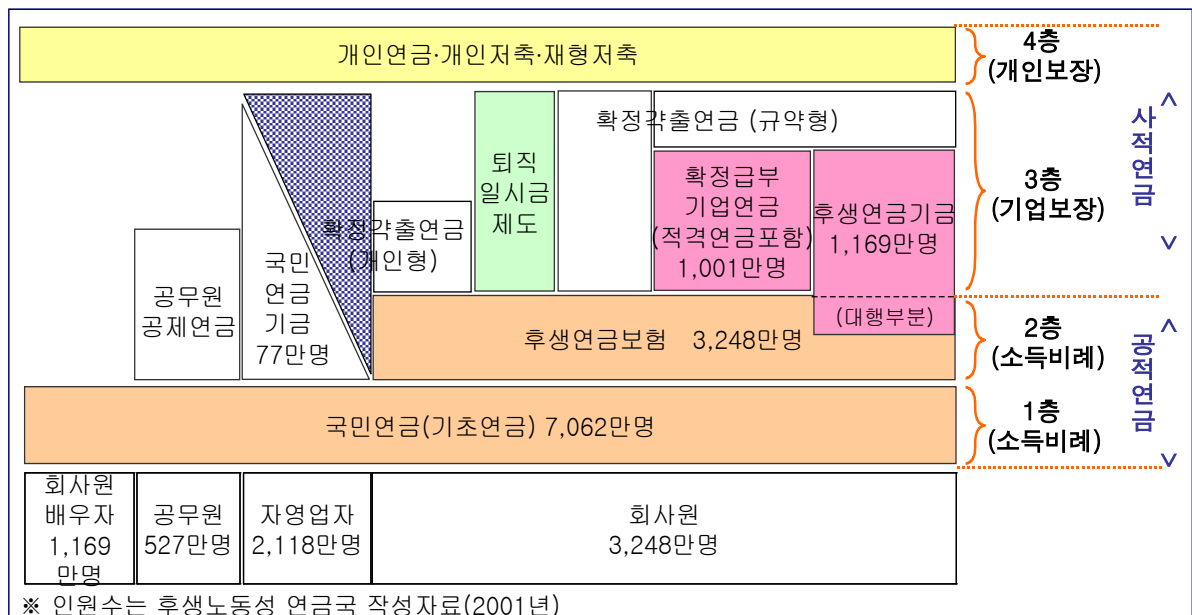
이와 같은 일본 퇴직연금개혁은 ① 공적연금제도의 재검토 ② 연공서열·종신고용에서 실력·성과주의로의 고용환경변화 ③ 기업회계제도의 변화 ④ 자산운용환경의 변화 등에 기인한 바 크다. 즉 국민연금의 재정악화로 인한 재정위기를 타파하기 위하여 일본은 후생연금 모델세대의 급부액을 월 23만 7천엔에서 월 20만엔으로 인하해서 소득대체율을 59%에서 50%로 인하하는 내용의 연금개혁법이 가결됨에 따라, 노후소득보장차원에서 신퇴직연금제도를 도입, 퇴직연금제도를 보다 확고하게 할 필요가 있었다.

이와 더불어 2000년 4월 1일 이후 개시하는 사업연도부터는 국제회계기준에 따른 퇴직급부회계기준이 도입, 기업이 지급되는 퇴직금과 퇴직연금제도에서 지급하는 퇴직연금을 동일하게 간주해서 그 내용을 재무제표에 기재하게 됨으로써 감추어진 부채가 표면화하게

19) 즉, 후생연금기금을 채택하고 있는 기업은 대행부분을 중지하고 확정급여형 퇴직연금에 가입할 수 있으며, 적격퇴직연금을 도입하고 있는 기업은 2012년 3월까지 확정급여형 퇴직연금이나 확정기여형 퇴직연금으로 전환하여야 한다.

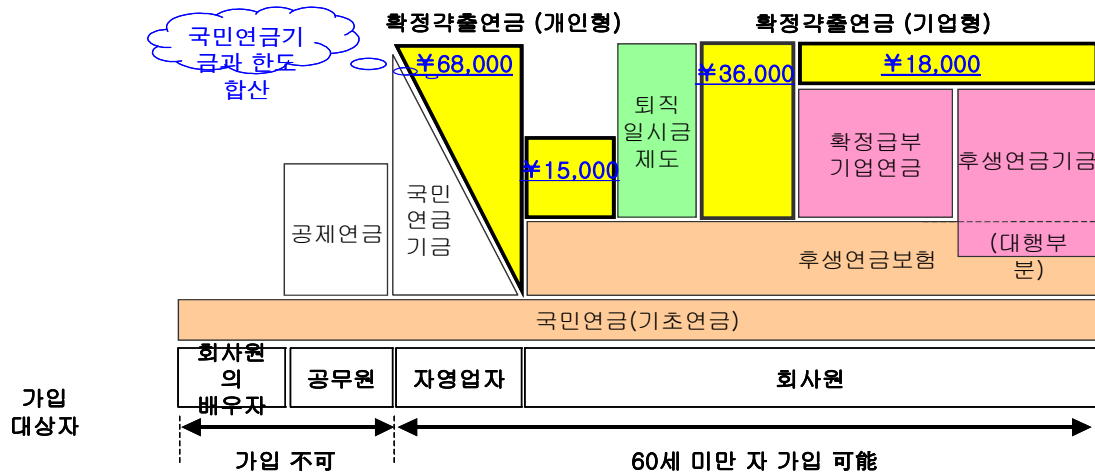
되었다는 점이다. 2000년 당시의 기업의 퇴직급여충당금 현황을 살펴보면 적립률이 64%로 파악되고 있는데, 이와 같은 적립부족액은 기업의 이익을 압박하는 상황이 되었다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 기업은 확정기여형 연금에 주목을 하게 되었고, 기업은 운용에 대한 책임을 지지 않는 대신, 종업원이 운용의 책임과 성과를 가지게 되는 연금이 선택 안으로 필요하게 됨으로써 확정기여형 연금의 도입이 가시화되었다.

[그림 IV-7] 일본 사적연금개혁후의 연금체계(I)



- 적격퇴직연금 : 퇴직금의 보전을 행하기 위하여, 그 퇴직금제도의 전부 또는 일부를 사외로 이행하는 제도행)
- 후생연금기금 : 기금설립, 후생연금보험의 일부를 국가를 대신하여 급부하는 제도
- 후생연금보험 : 보험료는 노·사 각각 ½씩, 종업원 부담분은 기초연금과 함께 원천징수
- 국민연금(기초연금) : 20세~60세의 모든 국민이 가입, 보험료는 소득에 관계없이 매월 일정액(¥13,300)

[그림 IV-8] 일본 사적연금개혁후의 연금체계(Ⅱ)



자료: 박흥민(2004. 9)

일본에서 도입된 확정기여형 연금은 기업이 부금을 부담하는 기업형과 개인이 임의로 적립을 하는 개인형의 두 종류가 있다. 기업형은 퇴직금을 연금화한 퇴직연금의 한 종류이며, 개인형은 노후를 위하여 자조노력지원제도이다. 즉 기업형은 퇴직금이며, 개인형은 저축인 셈이다. 기업형은 모든 민간 기업에서 도입할 수 있으며, 기업의 각출은 완전히 개인 단위로 이루어지고 적립잔액도 개인별로 관리된다.

<표 IV-4> 일본의 확정기여형 연금 특징

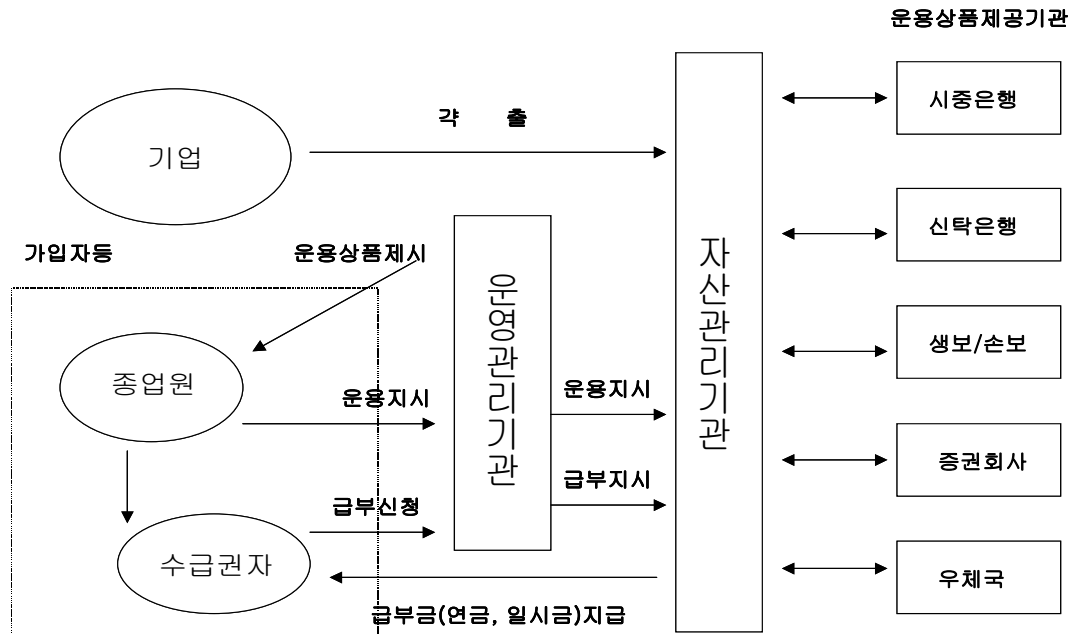
	기업형	개인형
실시자	사업주	국민연금기금연합회
가입자	기업에 근무하는 피보험자	자영업자, 샐러리맨중 퇴직연금 대상자가 아닌 자
각출자	사업주	가입자
자격확인등	사업주	국민연금기금연합회
운용방법제시	금융기관등의 운용관련 운영관리기관	
운용지도	개인별 관리자산에 대해 가입자가 자기책임으로 운용방법을 지도	
기록관리등	기록관련 운영관리기관	
적립금의 관리 및 급부	신탁은행 등 자산관리기관	국민연금기금연합회 (유가증권 등의 보관은 위탁)

자료: 山口 修, 「確定拠出年金のすべて」, 金融財政事情研究会, 2003. 5., p.111.

즉 기업형의 경우 기업이 자산관리기관에게 지급한 보험료를 기업재산과의 분리를 행하며 가입자등의 운용지시에 의해 각 운영상품제공기관에 배분하는 형태로 운용을 하는 구조를 띠고 있다.

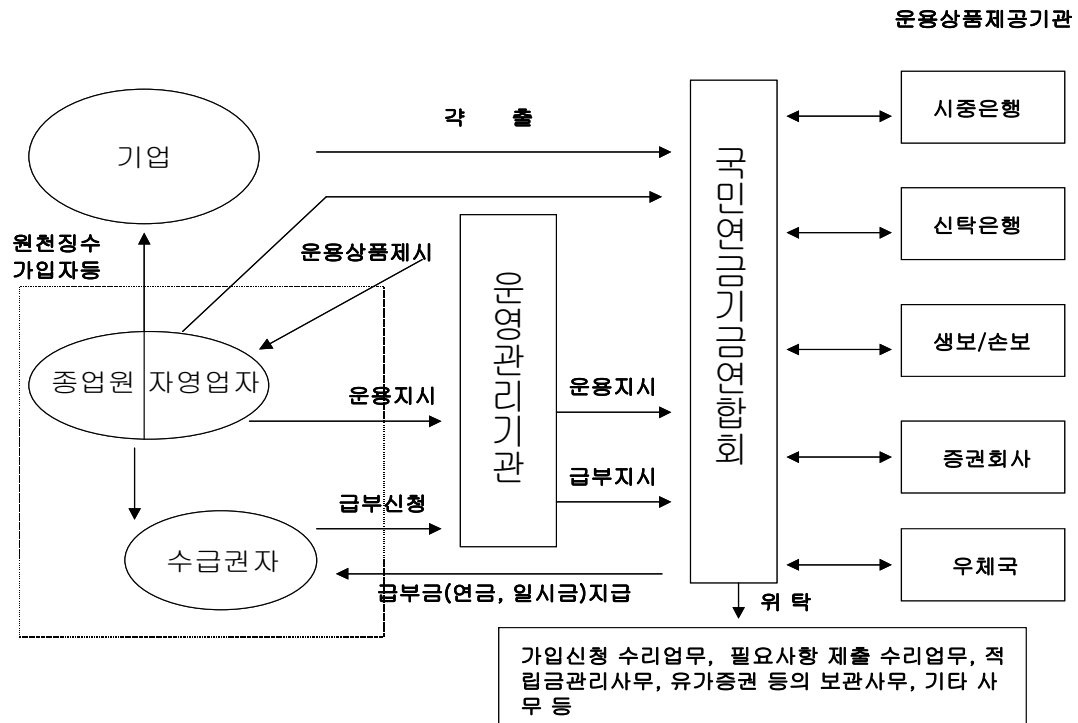


[그림 IV-9] 일본 기업형 각출연금의 지배구조



자료: 山口修(2003. 5), p.233.

[그림 IV-10] 일본 개인형 각출연금의 지배구조



자료: 山口 修(2003), p.234.

즉, 자산관리기관은 기업형연금의 운영에 있어서 기업이 각출한 보험료를 받아 확정기여형 연금의 자금으로써 기업의 재산과 분리하여 보전하고 운영관리기관의 지시에 기초하여 연금자산을 각 운용상품으로 배분하거나 수급권자에게 급부지급을 행하게 된다. 자산관리기관인 신탁은행, 생명보험사, 손해보험사, 농협협동조합연합회 중에서 보험료를 각출한 사용자(기업)가 선임하게 된다. 이에 반해 개인형연금의 경우 제1호가입자(자영업자)는 직접, 제2호가입자(퇴직연금 및 확정기여형 연금이 없는 사원)는 기업이 종업원급여에서 원천징수하여 연합회에 보험료를 지급하고 가입자의 운용지시에 기초하여 각 운용상품에 배분하는 형태로 되어 있다. 이 경우 연합회업무중 가입신청의 수리사무, 필요사항제출의 수리업무 및 적립금관리사무 등은 위탁 가능하도록 하고 있으며, 국민연금기금 연합회는 개인형 연금의 운영에 관하여 기업형연금에 있어서의 기업의 역할과 자산관리기관의 역할을 하게 된다.

기업의 노사합의에 근거하여 기업형 연금규약을 정하고 주무장관의 승인을 받는다. 이 규약은 사무소별 또는 부문별로 다르게 하는 것도 가능하며, 복수의 플랜도 가능하다. 또한 복수기업이 공동으로 규약을 정하는 것도 가능하다. 기업형연금의 도입에 대해서는 신규종업원으로부터의 도입 등 일정자격을 정하는 것도 인정된다. 60세미만의 급여생활자가 대상(공무원제외)이 된다. 피용자연금(후생연금 등)의 피보험자는 원칙적으로 전원가입자가 되는데, 기업형 연금규약에서 일정한 자격을 정한 때에는 가입자의 범위를 한정할 수 있다.

#### 나. 퇴직연금 감독체계

일본은 퇴직연금 부분을 별도로 분리하여 전문적인 연금 감독기관을 두고 있다. 즉 퇴직연금의 경우 상품의 특수성과 복잡한 사회적 이해관계 때문에 분리된 감독기관이 필요하다는 견해가 많아 일본은 통일된 금융감독기구의 존재에도 불구하고 퇴직연금에 대한 감독기구는 분리되어 있는 실정이다.

〈표 IV-5〉 일본 연금국의 조직체계

구분	조직 체계	
형태	기관명	연금국
	위원회존재	무
	인 원	30
지위 및 예산	법적독립성	외부 통제
	관할부처	후생노동성
	예산출처	정부예산
기관장	임명권자	관할부처장관
	임기보장	없음
사적연금	연기금의 수	1,807 (계약 포함)
	계약자의 수(천명)	14,116
	연기금규모(10억엔)	692.6

퇴직연금감독기구가 별도 기관으로 분리되어 있는 경우인데, 특징적인 것은 연금 계약자 및 연기금 규모면에서, 일반적으로 규모가 클수록 연금 감독기구가 독립되어 있는 경향이 나타나고 있다는 점이며, 일본이 여기에 해당된다.

〈표 IV-6〉 연금국과 감독청의 연금감독업무 역할분담

	인가 등록	세금 적격 심사	지배 구조	각출	계약 유지 통산	수급권	자산 운용	자산 위탁	계리 회계	관리/ 마케팅 비 용	공시	계약 이전
	후생노동성							금융청	후생노동성			

위의 표에서 음영으로 표시된 부분은 주감독기구인 노동후생성의 연금국(Pension Bureau)가 담당하고 있는 분야이며, 그 밖의 영역은 다른 기구가 감독업무를 수행하고 있는 경우에 대한 것이다. 따라서 대부분의 연금운용 flow에서 주감독기구가 지대한 역할을 하고 있는 것으로 판단된다.

#### 1) 금융청의 업무

금융청은 확정각출 기업연금 운영관리기관에 대해 ① 등록의 거부, ② 업무개선 명령, ③ 업무정지 및 등록취소 ④ 등록의 신청 및 변경, 폐업 등과 관련된 업무를 취급하고 있

다. 다만 등록신청서 및 첨부서류, 변경 및 폐업 등의 신고는 후생노동성을 거쳐 제출하도록 규정하고 있다.

## 2) 연금국의 업무

후생노동성의 연금국은 후생연금보험, 국민연금 등의 공적연금제도와 기업연금 등에 관한 제도의 기획입안, 조정업무 이외에 연금 적립금의 관리 운용 등을 실시하고 있다.

일본 기업연금감독체계의 특징을 보면 확정급여형(DB)의 경우, 규약의 인가 및 그 적격성 여부는 후생노동성의 연금국 특히 2~3명으로 구성된 연금수리인에 의해 이루어지고 있는 반면, 금융청은 보험회사, 투신회사, 신탁 은행 등 수탁기관의 감사시 필요한 경우 비정기적으로 감사하고 있다는 점이 특징적이다. 이 점에서 볼 때 기업연금 감독에 있어서 금융청의 감독내용 및 범위는 매우 제한적이라 할 수 있으며, 후생노동성이 기업연금 감독의 대부분을 총괄하고 있다고 할 수 있다.

확정각출형(DC)의 경우, 주로 확정각출형 기업연금 운영관리기관에 대한 감독만이 이루어지고 있으며, 확정각출형 기업연금 규약은 후생노동성의 인가를 통하여 후생노동성의 감독이 이루어지고 있는 반면, 등록 및 법규준수(compliance) 이행여부와 관련된 감독은 금융청이 담당하고 있다.

〈표 IV-7〉 후생노동성 연금국 소관업무 및 세부내용

	담당업무
총무과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연금제도에 관한 종합적인 기획입안</li> <li>- 연금제도에 관한 조정</li> <li>- 연금제도에 관한 조사·연구</li> </ul>
국제연금기획실	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국과의 연금에 관한 협정 및 그 실시를 위한 국내 연금제도의 기획입안에 관한 업무</li> <li>- 해외의 연금제도의 조사·연구</li> </ul>
수석 연금수리관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연금제도의 조정을 위한 연금제도의 재정상황 및 재정계획에 관한 조사·검증</li> </ul>
연금과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후생연금보험 사업, 국민연금 사업에 관한 기획입안</li> </ul>

〈표 IV-7〉 후생노동성 연금국 소관업무 및 세부내용(이어서)

	담당업무
기업연금, 국민연금기금과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후생연금기금, 확정급부 기업연금, 확정각출기업연금, 석탄광업연금기금, 국민연금기금에 관한 제도의 기획입안에 관한 업무</li> <li>- 후생연금기금, 석탄광업 연금기금, 국민연금기금에 대한 감독, 조성에 관한 업무</li> <li>- 확정급부 기업연금, 확정각출연금에 관한 감독에 관한 업무</li> <li>- 후생연금기금, 확정급부 기업연금, 석탄광업 연금기금, 국민연금기금의 수리에 관한 업무</li> </ul>
자금관리과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후생연금보험 및 국민연금 피보험자 등의 복지증진에 필요한 시설의 정비에 대한 조정 및 연금 자금운용에 관한 사무의 총괄에 관한 업무</li> <li>- 연금자금운용기금이 실시하는 사무에 관한 업무(운용지도과 소관제외)</li> <li>- 독립행정법인 복지 의료기구가 실시하는 사무에 관한 업무(연금담보대출에 관한 업무에 한정)</li> </ul>
운용지도과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후생연금기금 및 국민연금기금의 적립금(이하 후생연금기금 등 적립금)의 운용 및 연금자금 운용에 관한 제도의 기획 및 입안에 관한 업무</li> <li>- 확정급부 기업연금과 관련되는 적립금(이하 확정급부기업연금 적립금)의 운용 및 확정각출 기업연금사업과 관련되는 자산운용에 관한 제도기획 및 입안에 관한 업무</li> <li>- 연금 자금운용에 관한 관계 행정기관과의 연락에 관한 업무</li> <li>- 후생연금기금 등 적립금 운용에 관한 후생연금기금 및 국민연금기금의 감독에 관한 업무</li> <li>- 연금자금운용에 관한 연금 자금운용기금의 감독에 관한 업무</li> <li>- 확정급부 기업연금 적립금의 운용에 관한 확정급부 기업연금사업 감독에 관한 업무</li> </ul>
수리과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적연금제도의 수리에 관한 업무</li> <li>- 공적연금제도에 관한 기획·입안을 위한 통계수리조사에 관한 업무</li> </ul>

## 6. 종합 평가 및 시사점

미국, 영국, 호주, 홍콩 및 일본 등 우리나라보다 앞서 퇴직연금제도를 도입한 국가를 벤치마킹한 결과, 일본을 제외한 모든 국가에서 수탁자에게 퇴직연금의 건전한 운영 책임을 지우고 있다는 것을 발견할 수 있었다. 이와 같은 현상이 나타나는 것은 퇴직연금제도가 신의성실의 원칙에 기반을 둔 신탁제도에 기초하여 발전되어 온 사회문화적 배경이 있기 때문이다. 한편으로는 매우 많은 수의 연기금을 감독기관에서 개별적으로 직접 감독하는 것은 거의 불가능하며, 가능하더라도 매우 큰 비용이 소요된다는 현실도 고려되었을 것이다. 따라서 수탁자를 활용한 간접적인 감독이 보다 효과적이고 효율적인 대안으로 등장하

였다. 더욱이 이들 벤치마킹 대상 국가에서는 선관주의에 입각한 수탁자의 역할과 책임이 최대화될 수 있는 시장자유성이 자본시장 발달과 더불어 형성되어 있음을 주목할 필요가 있다. 반면에 퇴직연금이 소수의 거대 기금에 집중되어 있고, 자본시장이 발달이 상대적으로 미약한 라틴아메리카에서는 상대적으로 직접적이면서 간접적인 퇴직연금감독이 수행되고 있는 것으로 나타났다.

한편 벤치마킹 대상국이 공통적으로 수탁자에 의존하는 퇴직연금감독을 수행하고 있음에도 불구하고 세부적으로는 각국의 특성이 반영된 감독체제를 유지하고 있는 것으로 드러났다. 무엇보다도 퇴직연금감독의 지배구조에서 커다란 차이를 보이고 있는데, 일정한 규칙을 찾아보기 어려울 정도로 다양한 형태로 나타나고 있다. 예를 들어, 영국은 통합금융감독의 선도적인 국가임에도 불구하고 퇴직연금만큼은 별도의 전문감독기구(TPR)를 설치하였으나, 영국의 통합금융감독 시스템을 모방한 호주는 퇴직연금을 통합금융감독기구에서 감독하고 있다. 다만, 호주의 경우에는 통합금융감독이 채무건전성 감독은 APRA에서 소비자보호 등 시장규율은 ASIC에서 각각 분담하는 쌍두체제로 이루어지기 때문에 퇴직연금감독도 양 기관에서 분담하여 수행되고 있다. 한편 영국에서는 TPR이 전문퇴직연금감독기관임에도 불구하고 지급보장기구인 PPF에서 연금의 채무건전성에 대해서 일정한 감독권한을 가지고 있다. 이 역시 감독의 효율성 제고를 위한 시스템의 유연성 측면에서 우리에게 시사하는 바가 크다. 한편 영국에서는 우리나라의 계약형과 유사한 금융기관과의 계약형 연금(contract-based pension)의 비중이 증가하고 있어 새로운 감독 과제로 떠오르고 있는 만큼 이에 대한 영국의 감독정책을 예의 주시할 필요가 있는 것으로 판단된다.

미국과 홍콩은 금융권별로 감독기구가 설치되어 있어 퇴직연금감독 역시 별도의 감독시스템을 통해 이루어지 있다. 미국에서는 별도의 연금감독기구를 설치하지 않고 ERISA를 관장하는 주무부서인 노동부의 퇴직연금 전담부서(EBSA)에서 규제와 감독 업무를 병행하여 수행하는 독특한 시스템을 가지고 있다. 그러나 지급보장기구인 PBGC에서 연금의 채무건전성에 대한 감독권한을 행사하고 있어, 연금감독이 다원화되어 있는 것으로 평가된다. 한편 국세청(IRS)에서는 연기금의 세제적격에 대한 교육지원 및 감시기능을 수행하고 있으나, 연기금으로 하여금 세제적격 요건을 갖추도록 강제하는 기관이 아니므로 감독기관으로 분류하기는 어려운 것으로 판단된다.

홍콩은 확정기여형인 MPF의 성공적인 정착으로 퇴직연금제도의 새로운 모델로 주목을 받고 있는 바, 퇴직연금제도 도입 초기부터 확정기여형의 수적 우세가 두드러지는 우리나라에서 주목해야 할 벤치마킹 국가로 판단된다. 한편 홍콩은 영국의 영향을 받아 퇴직연금

제도가 신탁제도에 기초하고 있어 퇴직연금감독에서 수탁인의 역할 비중이 높다. 그럼에도 불구하고 홍콩의 연금전문감독기관인 MPFA 상대적으로 강도 높은 사전적 규제를 지향하고 있는 것으로 판단되어, 향후 벤치마킹 대상으로서 보다 심도 있는 연구가 요구된다.

각국의 퇴직연금감독체계는 퇴직연금의 지배구조나 자본시장의 상황 등 커다란 틀에서는 일정한 형태를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 세부적으로는 개별 특성을 반영한 매우 다양한 감독체계를 갖추고 있는 것으로 평가된다. 즉, 각국의 퇴직연금감독의 목표가 공통적으로 가입자보호와 연금시스템의 안정에 있는 만큼 거시적으로는 공유하고 있는 특징이 있음에도 불구하고, 미시적으로는 주어진 환경 내에서 감독목표의 효율적 달성을 위하여 다양한 감독체계가 발전해 온 것으로 평가된다.

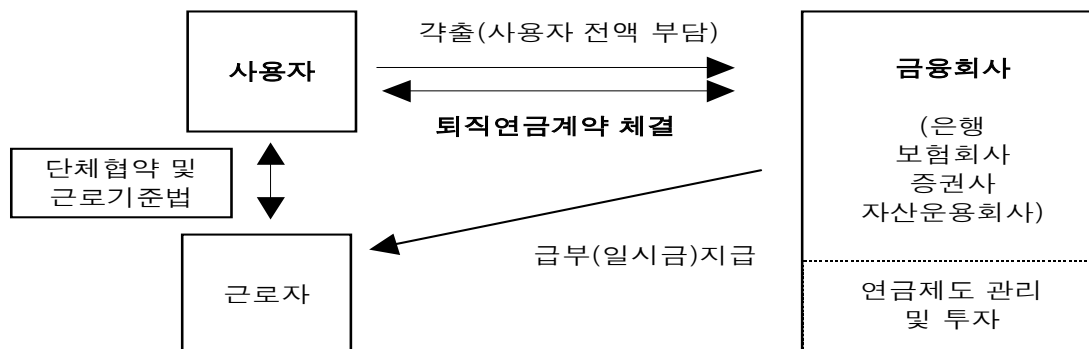
## V. 우리나라 퇴직연금 감독체계와 문제점

### 1. 퇴직연금감독의 법체계 및 관련규정

#### 가. 퇴직연금 법체계

2005년 12월 도입된 우리나라의 퇴직연금제도는 계약형 지배구조이며, 미국, 영국 등에서 주도적인 형태로 운영되는 기금형은 허용되지 않았다. 계약형 제도에서는 퇴직연금에 대한 관리 및 기금운용을 일괄하여 수탁기관인 금융회사에 위탁한다. 노사 간의 단체협약 또는 관련 법에 의해 연금제도가 설치되면 사용자는 금융회사와 계약을 체결하게 되고, 체결된 연금계약에 따라 금융회사<sup>20)</sup>는 연금제도에 대한 관리 및 기금운용을 담당하게 된다.

[그림 V-1] 우리나라 퇴직연금제도의 지배구조



20) 우리나라의 퇴직연금 수탁기관은 운용관리기관과 자산관리기관으로 구분된다. 운용관리기관의 업무는 1. 사용자 또는 가입자에 대한 적립금 운용방법 및 운용방법별 정보의 제공 2. 연금제도 설계 및 연금계리 3. 적립금 운용현황의 기록·보관·통지 4. 사용자 또는 가입자가 선택한 운용방법을 자산관리기관에게 전달하는 업무 등이다. 자산관리기관의 업무는 1. 계좌의 설정 및 관리 2. 부담금의 수령 3. 적립금의 보관 및 관리 4. 운용관리업무를 수행하는 퇴직연금사업자가 전달하는 적립금의 운용지시의 이행 5. 급여의 지급 등이다. 2007년 1월 현재 퇴직연금사업자로 등록한 금융회사는 총 45개사(은행 13개, 생명보험회사 11개, 손해보험회사 9개, 증권 12개)이다.



따라서 현재 우리나라의 퇴직연금제도는 노사간의 합의인 규약을 근거로 기본 제도가 설정되지만 실질적인 제도운영은 금융회사인 퇴직연금사업자를 통해 이루어진다. 이러한 특징으로 인해 우리나라의 수탁자리스크에 대한 감독은 사용자보다는 금융회사인 퇴직연금사업자를 중심으로 이루어지고 있다. 퇴직연금사업자 감독을 맡고 있는 금융감독당국은 퇴직연금감독규정 및 시행세칙을 통해 퇴직급여의 지급권 보장이라는 원칙 하에 퇴직연금사업자의 등록, 자산 운용 및 각종 책무와 관련한 세부기준을 설정하고 있다.

〈표 V-1〉 퇴직연금감독 관련 법 체계(근로자퇴직급여보장법)

근로자퇴직급여보장법	시행령	시행규칙
<ul style="list-style-type: none"> <li>-제1장 총칙</li> <li>-제2장 퇴직금제도</li> <li>-제3장 퇴직연금제도의 설정</li> <li>-제4장 퇴직연금사업자 및 업무의 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-제1조~제8조 생략</li> <li>-제9조 DB형의 적립금 수준</li> <li>-제10조 DB형 규약의 규정 사항</li> <li>-제11조 DC형 중도인출사유</li> <li>-제12조 DC형 퇴직연금 규약의 규정사항</li> <li>-제13조 퇴직연금사업자의 등록요건 등</li> <li>-제14조 운용관리업무의 일부 위탁</li> <li>-제15조 자산관리업무 수행계약의 형태</li> <li>-제16조 DC 및 IRA 적립금의 원리금보장 운용방법</li> <li>-제17조 적립금운용방법</li> <li>-제18조 가입자에 대한 교육사항</li> <li>-제19조 사용자에게 대한 금지행위</li> <li>-제20조 퇴직연금사업자에 대한 금지행위</li> <li>-제21조 IRA가입자에 대한 교육사항</li> <li>-제22조 퇴직연금사업자에 대한 금감위의 감독</li> <li>-제23조~26조 생략</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-제1조 목적</li> <li>-제2조 담보제공한도 등</li> <li>-제3조 재정건전성 확보를 위한 기준 산정 방식</li> <li>-제4조 적립금액과 운용수익률 등의 통지</li> <li>-제5조 적립금의 운용기준</li> <li>-제6조 퇴직연금 및 IRA계좌 취급실적 제출 사항</li> <li>-제7조 과태료의 징수절차</li> </ul>

〈표 V-2〉 퇴직연금감독 관련 법 체계(퇴직연금감독규정)

퇴직연금감독규정	시행세칙
-제1장 총칙 -제2장 퇴직연금사업자 등록 -제3장 적립금의 운용 -제4장 퇴직연금사업자의 책무 등 -제5장 보칙	-제1조 목적 -제2조 정의 -제3조 적격 국내 및 국제 신용평가 기관의 범위 -제4조 적격 해외주식시장의 범위 -제5조 영업보고서 등 제출

우리나라 퇴직연금 감독은 기본적으로 퇴직연금제도의 모태법인 근로자퇴직급여보장법(이하 ‘법’이라고만 함) 및 시행령, 시행규칙, 그리고 퇴직연금감독규정(이하 ‘감독규정’이라고만 함) 및 시행세칙에 규정되어 있다(<표 V-1>, <표 V-2> 참조). 따라서 우리나라의 퇴직연금 감독체계를 살펴보기 위해서는 기본 법 및 감독규정상의 관련 규정을 살펴보는 것이 바람직하다.

## 나. 퇴직연금 감독관련 규정

### 1) 퇴직연금사업자 감독

현재 우리나라의 퇴직연금제도는 노사간의 합의인 규약을 근거로 기본 제도퇴직연금사업자에 대한 감독은 법적으로 퇴직연금사업자 책무 관련 규정과 밀접하게 관련되어 있다.

〈표 V-3〉 퇴직연금사업자 책무 및 감독

근로자 퇴직급여보장법	시행령
제20조(퇴직연금사업자의 책무) ① 퇴직연금사업자는 이법, 이법에 의한 명령 및 제15조제1항, 제16조제1항 및 제25조제3항의 규정에 의한 계약의 내용을 준수하고 가입자를 위하여 성실히 업무를 수행하여야 한다. ② 퇴직연금사업자는 정당한 사유없이 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 1. 운용관리업무의 수행계약체결을 거부하는 행위 2. 자산관리업무의 수행계약체결을 거부하는 행위 3. 특정한 퇴직연금사업자와 계약을 체결할 것을 강요하는 행위 4. 그 밖에 사용자 또는 가입자의 이익을 침해할 우려가 있는 것으로서 대통령이 정하는 행위	제20조(퇴직연금사업자에 대한 금지행위) 법제20조제2항제4호에서 대통령이 정하는 행위라 함은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 1. 사용자 또는 가입자에게 특정한 운용방법의 가치상승 또는 하락에 대한 단정적 이거나 합리적 근거가 없는 판단을 제공하는 행위 2. 사용자 또는 가입자의 운용지시 등 업무수행과 관련하여 알게 된 정보를 자기 또는 제3자의 이익을 위하여 이용하는 행위

<p>③ 운용관리업무를 수행하는 퇴직연금사업자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 계약체결시 가입자 또는 사용자의 손실의 일부 또는 전부를 부담할 것을 약속하는 행위</li> <li>2. 가입자 또는 사용자에게 특별한 이익을 제공할 것을 약속하는 행위</li> <li>3. 가입자의 성명·주소 등의 개인정보를 퇴직연금의 운용과 관련된 업무수행에 필요한 범위를 벗어나서 사용하는 행위</li> <li>4. 자기 또는 제3자의 이익을 도모할 목적으로 특정한 운용방법을 가입자 또는 사용자에게 제시하는 행위</li> </ol> <p>④ 제25조제1항의 규정에 따라 개인퇴직계좌를 운영하는 퇴직연금사업자는 당해 사업의 퇴직연금제도 운영상황 등 대통령령이 정하는 사항에 대하여 매년 1회이상 가입자에게 교육을 실시하여야 한다.</p> <p>⑤ 퇴직연금사업자는 매사업연도 종료후 3월 이내에 노동부령이 정하는 바에 따라 퇴직연금 및 개인퇴직계좌의 취급실적을 사용자, 노동부장관 및 금융감독위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>⑥ 퇴직연금사업자는 제15조 및 제16조의 규정에 의한 계약체결과 관련된 약관 또는 표준계약서를 제정 또는 변경하고자 할 때에는 미리 금융감독위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>⑦ 생략</p>	
<p>제23조(퇴직연금사업자에 대한 감독)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 노동부장관은 퇴직연금사업자가 이 법에 위반되는 행위를 한 때에는 기간을 정하여 그 위반의 시정을 명할 수 있다.</li> <li>② 노동부장관은 퇴직연금사업자가 제1항의 규정에 의한 시정명령에 따르지 아니하는 경우에는 이법에 의하여 수행하는 업무를 다른 퇴직연금사업자에게 이전할 것을 명할 수 있다.</li> <li>③ 노동부장관은 퇴직연금사업자에 대하여 이 법의 규정에 의하여 수행하는 업무와 관련하여 자료 제출이나 보고를 명할 수 있다.</li> <li>④ 금융감독위원회는 퇴직연금제도의 안정적 운영과 근로자의 수급권보호를 위하여 대통령령이 정하는 업무에 대하여 퇴직연금사업자를 감독하고 퇴직연금사업자가 제20조의 규정을 위반하는 경우 기간을 정하여 그 시정을 명하는 등 대통령령이 정하는 조치를 할 수 있다. 이하생략 감독원장으로 하여금 퇴직연금사업자의 업무 및 재산상황등을 검사하게 할 수 있다.</li> <li>⑤ 금융감독위원회는 제20조제6항의 규정에 의하여 퇴직연금사업자가 보고한 약관 등이 이 법에 위반될 경우에는 금융감독원장으로 하여금 약관 등의 변경·보완을 명하게 할 수 있다.</li> </ol>	<p>제22조(퇴직연금사업자에 대한 금감위감독)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 법제23조제4항에서 대통령령이 정하는 업무라함은 운용관리업무와 자산관리업무를 말한다.</li> <li>② 법제23조제4항에서 대통령령이 정하는 조치라 함은 다음 각호의 조치를 말한다. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 퇴직연금사업자에 대한 주의·경고, 그 임원에 대한 주의·경고 또는 그 직원에 대한 주의·경고·견책·감봉·정직·면직의 요구</li> <li>2. 당해 위반행위에 대한 시정명령</li> <li>3. 임원의 해임권고 또는 직무정지요구</li> <li>4. 6개월이내의 영업의 일부정지등</li> </ol> </li> <li>③ 금융감독위원회는 운용관리업무 및 자산관리업무에 대한 감독을 수행함에 있어 필요한 세부기준을 정하여 고시할수 있다. 이 경우 미리 노동부장관과 협의하여야 한다.</li> </ol>

현행 지배구조상 감독 중점 대상은 퇴직연금사업자가 될 수 밖에 없기 때문에 감독체계를 비교검토하기 위해서는 퇴직연금사업자의 책무와 더불어 이들에 대한 제반 감독사항을 종합적으로 검토하여 볼 필요성이 있다. 이와 같은 관점에서 법 및 시행령에 나타나고 있는 퇴직연금사업자 책무 및 감독과 관련된 제반 규정을 요약정리하면 다음과 같다.

첫째, 퇴직연금사업자는 법 제15조(운용관리업무에 관한 계약의 체결), 제16조(자산관리업무의 수행), 제25조(개인퇴직계좌의 설정 및 운영 등) 등에서 규정한 계약의 내용을 준수하고 가입자를 위하여 성실히 업무를 수행할 의무를 부과하고 있다. 이들 규정은 퇴직연금사업자에게 계약체결상의 신의성실의무를 부과한 규정이라 할 수 있다.

둘째, 퇴직연금사업자는 정당한 사유 없이 ① 운용관리업무의 수행계약체결을 거부하는 행위 ② 자산관리업무의 수행계약체결을 거부하는 행위 ③ 특정한 퇴직연금사업자와 계약체결을 강요하는 행위 ④ 사용자 또는 가입자의 이익을 침해할 우려가 있는 행위<sup>21)</sup> 등을 할 수 없도록 규정하고 있다. 이와 같은 규정 속에서 감독과 직접적으로 관련이 있는 규정은 퇴직연금제도를 운용하면서 퇴직연금사업자에게 노출될 수 있는 ③과 ④이라 할 수 있다.

셋째, 운용관리업무를 수행하는 사업자는 ① 계약체결시 가입자 또는 사용자의 손실 일부 또는 전부를 부담할 것을 약속하는 행위 ② 가입자 또는 사용자에게 특별한 이익을 제공할 것을 약속하는 행위 ③ 가입자의 성명·주소 등의 개인정보를 퇴직연금의 운용과 관련된 업무수행에 필요한 범위를 벗어나서 사용하는 행위 ④ 자기 또는 제3자의 이익을 도모할 목적으로 특정한 운용방법을 가입자 또는 사용자에게 제시하는 행위 등을 할 수 없도록 수탁자책임을 부과하고 있다. 이들 규정은 수탁자책임 중 충실의무, 주의의무, 개인정보관리의무와 관련된 규정으로서 감독의 근간이 되는 규정이라 할 수 있다.

넷째, 개인퇴직계좌를 운영하는 퇴직연금사업자에게 매년 1회 이상 가입자에 대한 교육을 실시하도록 의무를 부과하고 있으며, 퇴직연금 취급실적을 사용자, 노동부장관, 금융감독위원회에 제출해야 한다. 퇴직연금 취급실적의 제출의무는 정보제공 의무차원에서 볼 때 가장 기본적인 의무라 할 수 있다.

다섯째, 퇴직연금사업자는 약관 또는 표준계약서(약관 등)를 제정 또는 변경하고자 할 때에는 금융감독위원회에서 보고해야 하는 보고의무를 지고 있다. 이들 약관 또는 표준계약서의 보고의무는 금융기관에 대한 감독 차원에서 금융감독위원회가 행사할 수 있는 여

21) 사용자 또는 가입자에게 특정한 운용방법의 가치상승 또는 하락에 대한 단정적이거나 합리적 근거가 없는 판단을 제공하는 행위, 사용자 또는 가입자의 운용지시 등 업무수행과 관련하여 알게 된 정보를 자기 또는 제3자의 이익을 위하여 이용하는 행위 등

타 금융상품보고의무에 준하는 의무규정이다. 노동부장관의 경우 ④ 위반시정명령권 ⑤ 퇴직연금사업이전명령권 ⑥ 업무자료제출 및 보고명령권 등이 있는데 비해 금융감독위원회 및 금융감독원은 운용관리업무와 자산관리업무에 대해 퇴직연금사업자를 감독 관리하고 조치를 취할 수 있는 권한을 가지고 있다. 특히 금융감독원장은 퇴직연금사업자의 업무 및 재산상황 등을 실질적으로 검사할 수 있는 검사권을 보유하고 있어 현실적인 감독은 금융감독위원회와 금융감독원에 의해 이루어지고 있다고 할 수 있다.

### ① 적격요건

우리나라 법 및 시행령에서는 퇴직연금사업자의 등록요건을 두고 있는데, 핵심 요건은 재무건전성이다. 퇴직연금사업자로 등록하고자 하는 금융회사는 은행의 경우 BIS비율 8% 이상, 증권사는 영업용순자본비율 150% 이상, 보험회사는 지급여력비율 100% 이상, 자산운용회사는 위험대비자기자본비율 150% 이상의 자기자본비율을 갖추는 경우에 한해 허용된다.

특히 원리금보장형 상품의 취급기관이 되기 위해서는 퇴직연금사업자 등록요건 이외에 투자적격 신용등급 이상의 기관일 것을 요구하고 있다. 즉, 국내외 신용평가기관<sup>22)</sup>의 신용평가등급기준이 BBB- 이상일 것을 별도로 요구한다. 보험회사 및 증권사의 경우 신탁업 겸영이 허용되었으나 신탁업 겸영을 위해 퇴직연금사업자 등록요건보다 높은 재무건전성을 요구하고 있다. 즉 증권사는 영업용순자본비율 200% 이상, 보험회사는 지급여력비율 150% 이상으로 적기시정조치 대상 비율을 안정적으로 상회하도록 규정하고 있다.

---

22) 신용평가기관은 금융감독원장이 정하는 적격 또는 국제 신용평가기관을 의미한다. 적격국내 신용평가기관은 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률에 의해 허가를 받은 신용평가기관이며, 적격 국제신용평가기관은 ① Standard & Poor's Division of the McGraw Hill Companies, Inc. ② Moody's Investors Service, Inc ③ Fitch, Inc ④ A.M. Best Company, Inc 등으로 하고 있다.

〈표 V-4〉 퇴직연금 사업자의 적격요건

근로자 퇴직급여보장법	시행령
<p>제14조(퇴직연금사업자의 등록)</p> <p>다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자로서 퇴직연금사업자가 되고자 하는 자는 재무건전성 및 인적·물적요건 등 대통령이 정하는 요건을 갖추어 노동부장관에게 등록하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 간접투자자산운용업법 제2조제16호의 규정에 의한 자산운용회사</li> <li>2. 보험업법 제2조 제5호의 규정에 의한 보험회사</li> <li>3. 증권거래법 제28조제1항의 규정에 의한 증권업허가를 받은 주식회사</li> <li>4. 그 밖에 제1호 내지 제4호에 준하는 자로서 대통령이 정하는 자</li> </ol>	<p>제6조(퇴직연금사업자의 등록요건)</p> <p>① 법제14조의 규정에 의한 “대통령령이 정하는 요건”은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법제14조의 각호에 해당하는 자별로 노동부장관이 정하여 고시하는 재무건전성기준을 충족할 것이 경우 동조 각호에 해당하는 자별로 금융감독위원회가 정한 재무건전성감독기준이상이어야 한다.</li> <li>2. 운용관리업무 및 자산관리업무에 관한 전문성을 갖춘 인력과 업무수행에 필요한 전산요원 등 필요한 인력을 갖추는 것이 경우 법 제15조 제1항 제2호의 규정에 의한 연금계리업무에 관한 전문인력의 요건은 노동부장관이 정하여 고시한다.</li> <li>3. 운용관리업무 및 자산관리업무를 수행함에 있어 필요한 전산설비·사무공간, 정전·화재 등의 사고가 발생할 경우 업무의 연속성을 유지하기 위하여 필요한 보완설비 등을 갖추는 것</li> </ol> <p>② 법제14조제5의 규정에 의한 “대통령령이 정하는 자”는 신탁업법에 의하여 신탁업을 인가받은 자, 그밖에 자산관리업무 또는 운용관리업무를 수행할 수 있다고 노동부장관이 정하여 고시하는 자로 한다.</p>

감독규정에서는 퇴직연금사업자 등록 요건으로서 연금계리·전산·운용전문인력 등 인적 요건과 전산기기·설치환경 등 물적 요건을 설정하고 있는데, 연금계리인력은 확정급여형 퇴직연금제도에만 해당된다. 재무건전성 요건은 운용관리기관과 자산관리기관에 대해 공통으로 적용되며, 인적 요건과 물적 요건은 업무별로 차등 적용된다. 이러한 등록요건은 등록 신청 당시는 물론 퇴직연금 사업을 영위하기 위해 지속적으로 충족시켜야 하는 유지요건이기도 하다.

## ② 정보공시

퇴직연금사업자는 법 제20조 제7항 및 감독규정 제21조(퇴직연금사업자의 공시) 등에 의해 일정한 사항에 대하여 퇴직연금사업자의 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법으로 공시하

도록 규정되어 있다. 퇴직연금 사업자의 정보공시는 제도 운용의 투명성을 제고시키고 가입자들에게 유용한 정보를 제공함으로써 시장규율을 강화시킬 수 있다는 점에서 감독의 핵심이 되고 있다. 우리나라의 감독규정에서는 ① 적립금 운용금액 및 적립금 운용수익률 ② 퇴직연금사업자가 수행하는 업무의 종류 및 업무수행방법(위탁여부 등) ③ 운용관리수수료 및 자산관리수수료 ④ 사용자 또는 가입자에게 제공한 적립금 운용방법 및 수익률 ⑤ 운용관리계약 또는 자산관리계약 등을 공시하도록 규정하고 있다.

〈표 V-5〉 퇴직연금 사업자의 정보공시

근로자 퇴직급여보장법	퇴직연금감독규정
제20조(퇴직연금사업자의 책무) ① - ⑥ : 생략 ⑦ 퇴직연금사업자는 매년말 적립금 운용수익률 및 수수료 등을 금융감독위원회가 정하는 바에 따라 공시하여야 한다.	제21조(퇴직연금사업자의 공시) ① 퇴직연금사업자는 다음 각호를 자사의 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법으로 공시하여야 한다. 1. 적립금 운용금액 및 적립금 운용수익률 2. 퇴직연금사업자가 수행하는 업무의 종류 및 업무수행방법(위탁여부 등) 3. 운용관리수수료 및 자산관리수수료 4. 사용자 또는 가입자에게 제공한 적립금 운용방법 및 수익률 5. 운용관리계약 또는 자산관리계약 약관 ② 감독원장은 각 협회를 통하여 필요한 사항을 비교 공시할 수 있다. ③ 감독원장은 퇴직연금사업자 및 협회의 공시내용이 사실과 달라 가입자 등을 보호할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 공시의 중단 또는 정정공시 등을 명할 수 있다.

이 경우 금융감독원장은 각 협회를 통하여 필요한 사항을 비교 공시할 수 있다. 다만 금융감독원장은 퇴직연금사업자 및 협회의 공시내용이 사실과 달라 가입자 등을 보호할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 공시의 중단 또는 정정공시 등을 명할 수 있도록 규정하고 있다.

### ③ 연금계리 및 감시기능

우리나라의 경우는 현행법상 퇴직연금사업자가 되고자 하는 경우 인적물적 요건 등

대통령령이 정하는 요건을 갖추어 노동부장관에 등록하도록 규정하고 있다. 특히 확정급여형제도를 설정한 사업자는 연금제도설계 및 연금계리 등 운영관리업무를 수행하기 위한 연금계리업무에 관한 전문인력을 갖추도록 퇴직연금사업자 등록요건의 규정(시행령 제6조 제1항 제2호)하고 있으며, 「연금계리업무에 관한 전문 인력의 요건은 노동부장관이 정하여 고시한다」라고 규정하고 있다.

〈표 V-6〉 근로자퇴직급여보장법상의 연금계리업무전문인력 규정

근로자 퇴직급여보장법	시행령
<p>제14조(퇴직연금사업자의 등록)</p> <p>다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자로서 퇴직연금사업자가 되고자 하는 자는 재무건전성 및 인적·물적요건 등 대통령령이 정하는 요건을 갖추어 노동부장관에 등록하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 간접투자자산운용업법 제2조 제16호의 규정에 의한 자산운용회사</li> <li>2. 보험업법 제2조제5호의 규정에 의한 보험사</li> <li>3. 은행법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 금융기관</li> <li>4. 증권거래법 제28조제1항의 규정에 의한 증권업허가를 받은 주식회사</li> <li>5. 그밖에 제1호 내지 제4에 준하는 자로서 대통령령이 정하는 자</li> </ol>	<p>제6조(퇴직연금사업자 등록요건)</p> <p>① 법 제14조의 규정에 의한 “대통령령이 정하는 요건”은 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 생략</li> <li>2. 운영관리업무 및 자산관리업무에 관한 전문성을 갖춘 인력과 업무수행에 필요한 전산요원 등 필요한 인력을 갖추는 것. 이 경우 법15조제1항제2호의 규정에 의한 연금계리업무에 관한 전문인력요건은 노동부장관이 정하여 고시한다.</li> <li>3. 생략</li> </ol>
<p>제15조(운영관리업무에 관한 계약의 체결)</p> <p>① 퇴직연금제도를 설정한 사용자는 다음의 업무(운영관리업무)수행을 내용으로 하는 계약을 퇴직연금사업자와 체결하여야 한다. 다만 제2호의 업무는 확정급여형퇴직연금에 한한다</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사용자 또는 가입자에 대한 적립금운용 방법 및 운용방법별 정보의 제공</li> <li>2. 연금제도설계 및 연금계리</li> <li>3. 적립금 운용현황의 기록보관통지</li> <li>4. 생략</li> </ol> <p>② 제1항의 규정에 의하여 운영관리업무를 수행하는 퇴직연금사업자는 대통령령이 정하는 일부업무를 인적·물적요건 등 대통령령이 정하는 요건을 갖춘자에게 처리하게 할 수 있다.</p>	<p>제7조(운영관리업무의 일부수행)</p> <p>① 법제15조제2항의 규정에 의한 “대통령령이 정하는 일부업무”는 동조 제1항제2호내지 제4호의 업무로 한다.</p> <p>② 법제15조제2항의 규정에 의한 “대통령령이 정하는 요건”은 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법제15조제1항제2호의 업무를 수행하고자 하는자는 제6조제1항제2호의 규정에 의하여 노동부장관이 정하여 고시하는 인력을 갖추는 것</li> <li>2. 생략</li> </ol>



이에 따라 감독규정 제3조(퇴직연금사업자 등록의 세부요건)에서 확정급여형 퇴직연금을 취급하고자 하는 운용관리기관은 퇴직연금계리 전문인력을 갖추도록 규정하고 있다. 그러나 퇴직연금계리 전문인력의 범위에는 보험계리사 이외에 퇴직일시금신탁, 퇴직보험업무, 금융상품개발 등과 같은 업무에서 3년 이상 종사한 자도 포함시킴으로써 퇴직연금 계리전문인력의 범위를 매우 광범위하고 포괄적으로 규정하고 있다. 즉 우리나라의 경우는 보험계리업무에 대한 전문가가 아니어도 확정급여형 퇴직연금 계리전문인력으로 규정하여 연금재정의 적정성 검증 등과 같은 제3자적 감시기능을 담당하게 하고 있다. 이는 영국, 미국 등 퇴직연금 선진국의 경우 연금계리의 중요성을 인식하여 연금계리사(보험계리사)를 확정급여형 퇴직연금 계리전문 인력으로 한정시키고 있는 점과는 대조적이다.<sup>23)</sup> 우리나라의 경우는 확정급여형제도의 연금재정 검증 관련 규정에 연금계리의 개념 자체가 없기 때문에 보험계리사의 역할 규정이 전무할 뿐만 아니라 비전문가들도 연금계리업무를 취급할 수 있도록 인정하고 있어 제3자적 감시기능 측면에서 한계를 보이고 있다.<sup>24)</sup> 이에 따라 국제적 정합성과 근로자의 수급권보호라는 측면에서 전문가 위주로 연금재정을 검증하도록 해야 할 필요성이 있다.

#### ④ 퇴직연금사업자 업무 및 재산상황 검사

금융감독위원회는 퇴직연금제도의 안정적 운영과 근로자의 수급권보호를 위하여 대통령령이 정하는 업무(운용관리업무 및 자산관리업무)에 대하여 퇴직연금사업자를 감독하고 퇴직연금사업자가 제20조(퇴직연금사업자의 책무)의 규정을 위반하는 경우 기간을 정하여 그 시정을 명하는 등 대통령령이 정하는 조치를 할 수 있으며, 금융감독원장으로 하여금 퇴직연금사업자의 업무 및 재산상황 등을 검사하게 할 수 있도록 법 제23조 제4항에서 규정하고 있다. 이와 같은 근거에 의해 금융감독원장은 퇴직연금사업자의 업무 및 재산상황에 대한 검사결과를 해당 금융기관의 경영실태평가에 반영할 수 있도록 감독규정 제22조(퇴직연금사업자의 업무 및 재산상황 검사 등)에서 규정하고 있다.

23) 선진국에서는 퇴직연금 계리전문인력의 역할을 연금설계전문가 뿐만 아니라 연금리스크관리전문가 및 연금재정검증전문가로 전환할 것을 요구하고 있다.

24) 현행처럼 비전문가에 의한 퇴직연금계리업무 취급시 예상되는 문제로는 ① 근로자의 수급권보호 미흡 ② 제3자적 감시·관리기능 약화로 도덕적 해이증대 ③ 퇴직연금제 운용의 국제적 정합성 훼손 등을 들 수 있다.

〈표 V-7〉 퇴직연금 사업자 업무 및 재산상황 검사

근로자 퇴직급여보장법	퇴직연금감독규정
제20조(퇴직연금사업자의 책무) ① - ③ : 생략 ④ 금융감독위원회는 (중략) 금융감독원장으로 하여금 퇴직연금사업자의 업무 및 재산상황 등을 검사하게 할 수 있다. ⑤ : 생략	제22조(퇴직연금사업자의 업무 및 재산상황 검사 등) ① 금융감독원장은 퇴직연금사업자의 업무 및 재산상황에 대한 검사를 해당 금융기관의 경영실태에 반영 할 수 있다.

#### ⑤ 퇴직연금사업자의 보고의무

금융감독당국은 퇴직연금사업자 감독을 효율적으로 하기 위한 일환으로 일정한 보고의무를 퇴직연금사업자에게 부과하고 있다. 이와 같은 보고의무는 법에 근거한 것으로 감독규정에 보다 구체적으로 규정되어 있다.

〈표 V-8〉 퇴직연금 사업자의 보고의무

근로자 퇴직급여보장법	퇴직연금감독규정
<p>제20조(퇴직연금사업자의 책무)</p> <p>① - ⑤ : 생략</p> <p>⑥ 퇴직연금사업자는 제15조 및 제16조의 규정에 의한 계약체결과 관련된 약관 또는 표준계약서(이하 약관 등이라 한다)를 제정·변경하고자 할 때에는 미리 금융감독위원회에 보고하여야 한다. 다만 근로자 또는 사용자의 권익이나 의무에 불리한 영향이 없는 경우로서 금융감독위원회가 정하는 경우에는 약관의 제정 또는 변경후 10일 이내에 금융감독위원회에 보고할 수 있다</p> <p>⑦ : 생략</p>	<p>제15조(약관제정 및 변경보고)</p> <p>① 법제20조제6항의 규정에 의하여 퇴직연금사업자는 운용관리계약 또는 자산관리계약의 약관을 제정하거나 변경하는 경우 시행예정일로부터 10영업일전 까지 금감위에 보고하여야 한다</p> <p>② 제1항의 규정에도 불구하고 다음 각목의 경우 약관의 시행후 10영업일이내에 금감위에 보고할 수 있다</p> <p>가. 법령의 개정 또는 금감위의 명령에 의한 약관의 변경</p> <p>나. 표준약관을 원용하는 약관의 제정 또는 변경</p> <p>다. 실질적 내용이 변경되지 아니하는 범위내의 단순한 자구수정 등 경미한 사항의 변경</p> <p>제16조(표준약관)</p> <p>① 퇴직연금사업자가 속한 금융협회는 운용관리계약과 자산관리계약의 표준이 되는 약관(표준약관)을 제정·변경할 수 있다.</p> <p>② 각협회는 제1항의 규정에 의하여 표준약관을 제정 또는 변경하고자 하는 때에는 미리 금감위에 보고하여야 한다</p> <p>제19조(약관 등의 변경명령)</p> <p>① 금감위가 퇴직연금사업자 또는 협회로부터 보고받은 약관 등의 내용이 관련법령 및 이 규정에 위반하는 경우 감독원장은 제15조 및 제16조일부터 10영업일 이내에 그 내용을 변경하거나 보완할 것을 명할 수 있다</p> <p>② 제1항의 규정에 따라 약관 등의 변경명령 등을 받은 퇴직연금사업자는 감독원장이 정하는 기일내에 변경된 약관 등을 금감위에 보고하여야 한다</p>
<p>제23조(퇴직연금사업자에 대한 감독)</p> <p>① - ② : 생략</p> <p>③ : 노동부장관은 퇴직연금사업자에 대하여 이 법의 규정에 의하여 수행하는 업무와 관련하여 자료의 제출이나 보고를 명할 수 있다.</p>	

그 이유는 퇴직연금사업자에 대한 감독권한이 궁극적으로 금융감독당국인 금융감독위원회와 금융감독원장에 있기 때문이다. 먼저 법상의 보고의무 측면에서 보면 퇴직연금사업자는 약관 및 표준계약서를 제정·변경하는 경우에는 반드시 금융감독위원회에 보고하도록 한 강제규정을 두고 있다. 다만 근로자 등의 권익에 영향을 미치지 않는 경우에는 약관의

제정 또는 변경 후 10일 이내에 금융감독위원회에 보고할 수 있도록 하는 단서조항을 두고 있다.

#### ⑥ 퇴직연금사업자 제재조치

우리나라 퇴직연금제도는 퇴직연금사업자(사용자 포함)에 대한 포괄적인 제재조치를 두고 있다. 즉 퇴직연금사업자가 수탁자책임 등을 위반하는 경우 일반적으로 500만원 이하 또는 1000만원 이하의 과태료를 노동부장관에게 납부하도록 규정하고 있다. 충실의무 등 4대 수탁자책임과 직접적인 관련성은 존재하지 않지만 ① 사용자가 근로자 퇴직시, 퇴직금을 지급사유가 발생한 날로부터 14일 이내에 지급하지 아니한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 부과하도록 규정하고 있으며, ② 하나의 사업장 내에 퇴직급여제도를 차등하여 설정한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1천만 이하의 벌금을 부과하도록 규정하고 있는 등 수탁자 제재조치 사항이 있다. 그러나 이러한 제재조치사항을 미국, 일본 등 선진국의 제재조치규정과 비교하여 볼 때 상대적으로 제재조치 수준이 낮을 뿐만 아니라, 과태료를 내지 않을 경우 법적으로 강제조치 할 수 있는 규정자체가 존재하지 않아, 효율적인 퇴직연금제도 운영의 제약요소가 지적된다. 이상과 같은 직접적인 제재조치 규정과는 달리 ① 사용자가 법 또는 퇴직연금규약에 위반되는 행위를 하고 위반에 대한 시정명령을 따르지 아니한 경우에는 퇴직연금 운영의 중단을 명할 수 있으며 ② 노동부장관은 퇴직연금사업자 해산 등의 사유로 등록을 취소하거나 필요시 등록이 취소되는 퇴직연금사업자에게 그 업무의 전부 또는 일부를 다른 퇴직연금사업자에게 이전할 수 있는 간접적인 제재조치를 두고 있다.

〈표 V-9〉 퇴직연금사업자의 제재조치규정

위반행위	해당 법규정	금 액
사용자가 근로자 퇴직시 퇴직금을 지급사유가 발생한 날로부터 14일 이내에 지급하지 아니한 경우	제31조	3년이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금
하나의 사업장안에 퇴직급여제도를 차등하여 설정한 경우	제32조	2년이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금
사용자가 가입자에게 매년 1회 실시하여야 할 퇴직 연금제도 운영상황 등에 대한 교육을 실시하지 아니한 경우	제19조제1항	1천만원
퇴직연금사업자가 정당한 사유없이 운용관리업무의 수행계약 체결을 거부한 경우	제20조제2항제1호	
퇴직연금사업자가 정당한 사유없이 운용관리업무의 수행계약 체결을 거부한 경우	제20조제2항제2호	
퇴직연금사업자가 특정한 퇴직연금사업자와 계약을 체결할 것을 강요한 경우	제20조제2항제3호	
퇴직연금사업자가 사용자 또는 가입자의 이익을 침해할 우려가 있는 것으로서 대통령령이 정하는 행위를 한 경우	제20조제2항제4호	
운용관리업무를 수행하는 퇴직연금사업자가 계약체결시 가입자 또는 사용자의 손실의 일부 또는 전부를 부담할 것을 약속하였을 경우	제20조제3항제1호	
운용관리업무를 수행하는 퇴직연금사업자가 가입자 또는 사용자에게 특별이익을 제공하는 것을 약속하였을 경우	제20조제3항제2호	
운용관리업무를 수행하는 퇴직연금사업자가 가입자의 성명·주소 등 개인정보를 퇴직연금의 운용과 관련된 업무수행에 필요한 범위를 벗어나서 사용하였을 경우	제20조제3항제3호	
운용관리업무를 수행하는 퇴직연금사업자가 자기 또는 제3자의 이익을 도모할 목적으로 특정한 운용방법을 가입자 또는 사용자에게 제시하였을 경우	제20조제3항제4호	
개인퇴직계좌를 운영하는 퇴직연금사업자가 당해 사업의 퇴직연금제도 운영상황 등 대통령령이 정하는 사항에 대하여 매년 1회 이상 가입자에게 교육을 실시하지 않았을 경우	제20조제4항	
사용자가 자기 또는 제3자의 이익을 도모할 목적으로 운용관리업무 및 자산관리업무의 수행계약을 체결하였을 경우	제19조제2항제1호	5백만원
사용자가 퇴직연금의 적정한 운영을 저해하는 행위로써 대통령령이 정하는 행위를 하였을 경우	제19조제2항제2호	
퇴직연금사업자가 운용관리업무, 자산관리업무계약의 내용을 준수하지 않거나 가입자를 위하여 성실히 그 업무를 수행하지 않았을 경우	제20조제1항	
퇴직연금사업자가 매 사업연도 종료후 3월 이내에 노동부령이 정하는 바에 따라 퇴직연금 및 개인퇴직계좌의 취급실적을 사용자, 노동부장관 및 금감위에 제출하지 않았을 경우	제20조제5항	

## 2) 사용자 감독

### ① 사용자 책무 및 감독

사용자에 대한 감독에 있어서 가장 중요한 것은 사용자에게 어떠한 책임을 부여하고 감독상의 명령권을 가지고 있느냐 여부라고 할 수 있다. 현재 우리나라는 계약형 지배구조의 성격을 갖고 있기 때문에 퇴직연금사업자에 비해 상대적으로 사용자에 대한 감독 수준은 낮은 편이라고 볼 수 있다. 사용자의 책무와 관련된 규정은 법 제19조와 시행령 제19조에 설정되어 있다. 이들 규정에 의하면 사용자는 자기 또는 제3자의 이익을 도모할 목적으로 운용관리업무 및 자산관리업무의 수행계약을 체결할 수 없도록 규정하고 있으며, 자료를 고의로 누락·작성하여 퇴직연금사업자에 제공하는 행위 등을 할 수 없도록 규정하고 있다. 전자의 경우는 수탁자의무 중에서 충실의무에 해당하는 것으로 퇴직연금제도의 운영은 오로지 가입자의 이익만을 위해서 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 후자의 경우는 신의 성실에 입각한 사용자의 자료제출 의무를 제시하고 있다. 이와 같이 계약체결의 충실의무 및 자료제출의무만을 사용자의 주된 의무로 제시하고 있다는 점에서 퇴직연금사업자의 의무에 비해 매우 제한적이라 할 수 있다. 기금형 퇴직연금 지배구조를 채택하고 있는 영국, 미국 등에서 퇴직연금사업자에 준하는 책임과 의무를 사용자에게 부과하고 있는 것과 비교할 때 우리나라 퇴직연금제도에서의 사용자 책임과 의무는 극히 제한적이라 할 수 있다.

〈표 V-10〉 사용자 책무와 감독

근로자 퇴직급여보장법	시행령
<p>제19조(사용자의 책무)</p> <p>① 생략</p> <p>② 퇴직연금제도를 설정한 사용자는 다음 각호의 어느하나에 해당하는 행위를 하여서는 안된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자기 또는 제3자의 이익을 도모할 목적으로 운용관리업무 및 자산관리업무의 수행계약을 체결하는 행위</li> <li>2. 그 밖에 퇴직연금의 적정한 운영을 저해하는 행위로서 대통령령이 정하는 행위</li> </ol>	<p>제19조(사용자에 대한 금지행위)</p> <p>법제19조 제2항 제2호에서 대통령령이 정하는 행위라 함은 운용관리업무 또는 자산관리업무의 수행에 필요한 자료를 고의로 누락하여 작성하여 퇴직연금사업자에게 제공하는 행위를 말한다</p>
<p>제22조(사용자에 대한 감독)</p> <p>① 노동부장관은 사용자가 퇴직연금제도의 설정 또는 그 운영 등에 관하여 이법 또는 퇴직연금규약에 위반되는 행위를 한 때에는 기간을 정하여 그 위반의 시정을 명할 수 있다.</p> <p>② 노동부장관은 사용자가 제1항의 규정에 의한 기간이내에 시정명령에 따르지 아니하는 경우에는 퇴직연금 운영의 중단을 명할 수 있다.</p>	

② 정보제공 및 통지

우리나라 퇴직연금 관련 법 상 정보제공에 관련된 규정은 법 제12조(확정급여형 퇴직연금제도의 설정), 법 제13조(확정기여형 퇴직연금제도의 설정), 그리고 시행령 제10조(확정급여형 퇴직연금규약의 규정사항), 시행령 제12조(확정기여형 퇴직연금규약의 규정사항) 등에 규정되어 있다.

〈표 V-11〉 사용자의 정보제공 및 통지의무

근로자 퇴직급여보장법	시행령
<p>제12조(확정급여형 퇴직연금제도의 설정)          확정급여형 퇴직연금제도를 설정하고자 하는 사용자는 근로자대표의 동의를 얻어 다음의 가항을 기재한 확정급여형 퇴직연금규약을 작성하여 노동부장관에게 신고하여야 한다,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 퇴직연금사업자 선정에 관한 사항</li> <li>2. 가입자에 관한 사항</li> <li>3. 가입기간에 관한 사항</li> <li>4. 급여수준에 관한 사항</li> <li>5. 급여의 종류 및 수급요건 등에 관한 사항</li> <li>7. 생략</li> <li>8. 확정급여형 퇴직연금 운용현황의 통지에 관한 사항</li> </ol> <p>이 경우 매년 1회이상 적립금액 및 운용수익률 등 이 노동부령이 정하는 바에 따라 가입자에게 통지 되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9-10. 생략</li> <li>11. 그밖에 확정급여형 퇴직연금의 운영을 위하여 대통령령이 정하는 사항</li> </ol>	<p>제10조(확정급여형 퇴직연금규약의 규정사항)          법 제12조 제11호에서 “대통령령이 정하는 사항”이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 부담금의 부담에 관한 사항</li> <li>2. 가입자에 대한 교육방법에 관한 사항</li> </ol>
<p>제13조(확정기여형 퇴직연금제도의 설정)          확정기여형 퇴직연금제도를 설정하는 사용자는 근로자대표의 동의를 얻어 다음사항을 포함한 확정기여형퇴직연금규약을 작성하여 노동부장관에게 신고하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 부담금의 부담에 관한 사항</li> <li>2. 부담금의 납부에 관한 사항</li> <li>3. 적립금의 운용에 관한 사항</li> </ol> <p>가입자는 적립금의 운용방법을 스스로 설정할 수 있고 매반기 1회이상 운용방법의 변경이 가능하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. 적립금운용방법 및 정보의 제공 등에 관한 사항</li> </ol> <p>가. 매반기 1회이상 위험과 수익구조가 서로 다른 세가지이상의 적립금 운용방법이 포함되어 있을 것</p> <p>나. 운용방법별 이익 및 손실의 가능성에 관한 정보 등 가입자가 적립금의 운용방법을 선정하는데 필요한 정보가 제공될 것</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5-6. 생략</li> <li>7. 그밖에 확정기여형 퇴직연금이 운영을 위하여 대통령령이 정하는 사항</li> </ol>	<p>제12조(확정기여형 퇴직연금규약의 규정사항)          법제13조제7호에서 대통령령이 정하는 사항이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 생략</li> <li>2. 가입자에 대한 교육방법에 관한 사항</li> </ol>



근로자에게 적절한 정보제공이 이루어지도록 하는 것은 퇴직연금 운용 관련 정보의 비대칭성을 해소함으로써 궁극적으로 근로자의 수급권보호에 기여할 수 있다는 점에서 감독 측면에서 매우 중요하다. 사용자는 확정급여형 퇴직연금 운용 현황에 관한 사항을 연금규약에 작성하여 노동부장관에 신고하도록 되어 있으며, 그 내용은 매년 1회 이상 적립금액 및 운용수익률 등을 가입자에게 통지하도록 되어 있다. 이에 반해 확정기여형 퇴직연금제도의 경우 사용자에게 매반기 1회 이상 위험과 수익구조가 서로 다른 세 가지 이상의 적립금 운용방법 제시, 운용방법별 이익 및 손실의 가능성에 관한 정보 등 가입자가 적립금의 운용방법을 선정하는데 필요한 정보제공을 요구하고 있다. 사용자는 확정급여형제도에서 뿐만 아니라 확정기여형제도에서도 모두 가입자에 대한 교육방법에 관한 사항을 가입자에게 제시하도록 의무화함으로써 수탁자책임 위반에 따른 범규준수리스크를 감독하고 있다. 이처럼 퇴직연금 관련법에서는 사용자로 하여금 가입자에 대한 일정한 정보제공 및 통지의무, 그리고 교육방법 제시 의무 등 주된 의무를 부과하고 있다.

### ③ 투자교육측면

사용자의 책무로서 법 제19조에서는 매년 1회 이상 가입자에게 퇴직연금제도의 운용상황 등 대통령령이 정하는 사항에 관한 교육을 실시하도록 규정하고 있다. 다만 사용자가 교육을 실시할만한 여건이 성숙되지 않았을 경우에는 퇴직연금사업자에게 교육실시를 위탁할 수 있도록 하고 있다. 따라서 가입자에 대한 교육실시의 1차적인 책임은 사용자에게 있으며, 퇴직연금사업자는 2차적인 책임을 지는 것으로 판단된다. 사용자의 교육실시 의무는 확정기여형제도 뿐만 아니라 확정급여형제도 모두 이루어지도록 시행령 제18조(퇴직연금 가입자에 대한 교육사항)에 규정되어 있다. 즉, 확정급여형제도의 경우에는 ① 급여종류별 표준적인 급여액 및 지급상황 ② 사용자의 부담금액, 부담금 납부시기 및 납부상황 ③ 예상급부액 대비 적립액 규모 ④ 가입자의 전직, 이직시의 처리절차, 퇴직 시의 적립금 운용 관리방법 등에 대해서 교육을 실시하도록 한다. 확정기여형제도의 경우에도 ① 사용자의 부담 수준, 부담금 납부시기 및 납부상황 ② 가입자별 적립금의 운용수익 및 운용방법별 구성비율 ③ 퇴직연금사업자가 제시하는 운용방법의 위험과 수익에 관한 사항 ④ 가입자 연령, 근속연수 등을 고려한 노후설계의 중요성에 관한 사항 등에 대해서 교육을 실시하도록 하고 있다.

〈표 V-12〉 사용자의 교육 실시 의무

근로자 퇴직급여보장법	시행령
<p>제19조(사용자의 책무)</p> <p>① 퇴직연금제도를 설정한 사용자는 매년1회이상 가입자에게 당해 사업의 퇴직연금제도의 운영상황 등 대통령령이 정하는 사항에 관한 교육을 실시하여야 한다. 이 경우 사용자는 퇴직연금사업자에게 그 교육의 실시를 위탁할 수 있다.</p> <p>② 생략</p>	<p>제18조(퇴직연금가입자에 대한 교육사항)</p> <p>법제19조 제1항 전단에서 대통령령이 정하는 사항이라 함은 다음 각호의 구분에 따른 사항을 말한다.</p> <p>1. 확정급여형 퇴직연금제도의 경우에는 다음 각목의 사항</p> <p>가. 급여종류별 표준적인 급여액 및 지급상황</p> <p>나. 사용자의 부담금액, 부담금 납부시기 및 납부상황</p> <p>다. 예상급부액 대비 적립액 규모</p> <p>라. 가입자의 전직, 이직시의 처리절차, 퇴직시의 적립금 운용관리방법</p> <p>2. 확정기여형 퇴직연금제도의 경우에는 다음 각목의 사항</p> <p>가. 사용자의 부담수준, 부담금 납부시기 및 납부상황</p> <p>나. 가입자별 적립금의 운용수익 및 운용방법별 구성비율</p> <p>다. 퇴직연금사업자가 제시하는 운용방법의 위험과 수익에 관한 사항</p> <p>라. 가입자의 연령, 근속연수 등을 고려한 노후설계의 중요성에 관한 사항</p>

## 2. 우리나라 퇴직연금감독의 특징

### 가. 양적규제 중심 감독

선진국의 경우, 지속적으로 감독 관련 규정의 정비·보완이 이루어지고 있으며 수급권보호차원에서 감독당국의 역할이 증대되고 있는데 반하여, 우리나라의 경우 양적규제의 투자규제방식을 채택함으로써 사전적 감독방식을 지향하고 있다는 점이 특징적이다. 이러한 양적규제방식을 통한 감독은 퇴직연금제도가 도입된 지 일천한 국가에서 연금제도의 안정성 확보차원에서 지향하고 있다. 우리나라와 같은 양적규제중심의 감독체계는 매우 한시적 감독체계의 특성을 지니고 있다는 점에서 자율규제중심의 감독체계 필요성이 더욱 요구되고 있다. 결국 시장자율기능에 입각한 감독정책과 더불어 감독당국에 대한 정보제공 등과 같은 감독정책이 양적규제중심의 감독 한계점을 보완하는 측면에서 검토될 필요성이 있는 것으로 나타나고 있다.

## 나. 비계리적 감독

퇴직연금의 본래기능이 연금전환을 통한 안정적인 종업원의 수급권보장강화에 있다는 점에서 선진국의 경우 연금수리개념을 퇴직연금 관련법에 포함시켜, 연금수리절차에 따른 감독이 이루어지고 있는데 반해, 우리나라의 경우 퇴직연금제도의 특성을 연금이 아닌 저축개념으로 인식하는 경향이 뚜렷하고, 연금수리개념이 배제되어 퇴직연금제도 운용과 관련된 제3자적 감시기능 등과 같은 감독 관련 규정이 상대적으로 미흡한 것으로 나타나고 있다. 현행 근로자 퇴직급여보장법 및 시행령, 그리고 퇴직연금 감독규정을 종합적으로 고려하여 볼 때 연금수리개념에 입각한 연금재정의 검증, 책임준비금의 적립, 보험계리사에 의한 감시기능 강화 등과 같은 장치가 제대로 마련되어 있지 않은 실정이다. 따라서 우리나라 퇴직연금 감독의 특성은 계리적 보고서 작성 및 계리적 감시 장치 등이 부재한 감독 성격을 다분히 지니고 있을 뿐만 아니라, 보험계리사 등에 의한 감시기능이 이루어질 수 없다는 문제점이 노출되고 있다. 결국 연금수리개념에 의한 건전성감독부재는 법적·제도적 장치에 의한 건전성 감독부재로 이어질 수 있기 때문에 연금수리라는 큰 틀 하에서 감독이 필요하다는 개념정립이 보다 요구된다.

## 다. 계약형 지배구조 감독

현행 우리나라 지배구조의 성격이 계약형 지배구조의 성격을 띠고 있어 주로 퇴직연금 사업자중심의 감독에 초점을 맞추고 있는데 반하여, 미일 등 선진국의 경우는 기금형 퇴직연금 지배구조의 성격을 띠고 있어 기금형 퇴직연금 지배구조상에서 자연스럽게 나타날 수 있는 퇴직연금 이해관계자(수탁자)에 대한 감독이 강화되고 있는 실정이라는 점이다. 즉 우리나라는 단순히 금융기관에 대한 감독이 주를 이루고 있는 반면, 선진국의 경우는 사업주이외에 지명수탁자, 신탁수탁자, 펀드매니저 등 퇴직연금 운용과 관련된 수탁자 등에게도 초점을 맞춘 감독이 이루어지고 있다는 점이 특징적이다. 이처럼 계약형 지배구조 하에서는 상대적으로 금융기관에 초점을 맞춘 감독이 이루어지고 있다. 그 이유는 금융기관과 수탁기관과의 1대1 계약에 의하여 퇴직연금제도 운용이 가능하기 때문에 금융기관과 수탁기관간의 불공정거래, 근로자 이익 상충 문제 해결차원에서 금융기관중심의 감독이 요구되기 때문이다.

## 라. 법령 중심 감독

우리나라는 법규에 근거한 감독에 초점을 두고 있다고 하면, 상대적으로 선진국의 경우는 시장의 자율기능 즉 사후적 감독에 보다 초점을 맞추고 있다. 즉 공시 등에 중점을 두고 있을 뿐만 아니라 일정한 리스크관리 가이드라인의 설정 등을 통하여 감독의 효율성을 제고하는 방향으로 감독정책을 수립하고 있다. 즉 선진 감독당국은 시장의 자율기능에 입각한 감독이 이루어지도록 리스크관리가이드라인 및 운용지침 제정 등에 한정된 감독자원을 효율적으로 배분하여 감독의 효율성을 제고시키고 있다는 점이 우리나라 감독과의 근본적인 차이점이라 할 수 있다. 결국 우리나라 퇴직연금 감독 규정상에 나타난 감독 특징은 다분히 전환기적 감독 특징을 지니고 있다 할 수 있다. 즉, 선진형 퇴직연금제도로의 전환이 이루어지기 이전의 상품 및 자산규제중심의 감독에 보다 초점을 맞추고 있는 것으로 나타나고 있다.

### 3. 퇴직연금감독의 문제점

우리나라 퇴직연금감독의 현황 및 특징을 분석한 결과, 우리나라에서는 퇴직연금에 대한 감독이 전반적으로 낮은 수준으로 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 이와 같은 문제점들을 우선 제 I 장에서 소개된 OECD에서 권고한 퇴직연금감독의 원칙에 비추어 비교 정리하면 <표 V-13>과 같다.

한편 퇴직연금감독 관련 규정의 미비에 따른 문제점을 퇴직연금 플로우(flow) 상에서 제시해보면 대략 <표 V-14>와 같이 요약정리할 수 있다.

첫째, 허가단계(적격성) 측면에서 우리나라의 경우 퇴직연금사업자의 등록요건을 비교적 엄격하게 규정하고 있다. 특히 보험회사의 신탁경영과 관련된 허가사항 등을 종합하여 보면 일정한 재무건전성 요건을 충족하도록 함으로써 안정성을 중시하는 감독정책을 엿볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 자본요건 이외에 허가요건 즉, 물적 및 인적 요건 등은 낮은 수준인 것으로 나타나고 있다. 감독당국이 퇴직연금감독 차원에서 수탁자 규정을 설정하고 있느냐를 살펴볼 필요성이 있는데, 여기에는 수탁자책임 관련 규정 등이 해당된다. 법 및 시행령, 감독규정에서 제시하고 있는 수탁자책임 규정은 대체로 퇴직연금사업자 중심으로 이루어지고 있어, 상대적으로 사용자 등 다른 수탁자에 대한 책임규정은 미흡한 실정이다.

또한, 수탁자가 핵심리스크를 인식·통제하는 내부통제 관련 리스크 및 통제절차 등이 법규상으로는 실무 감독규정 상으로는 규정화되어 있지 않다.

둘째, 모니터링 측면에서의 퇴직연금감독을 보면 감독당국에 대한 정보보고 등에 구체적인 규정이 없는 상황이며 책임준비금 적립은 연금계리 개념의 부재 등으로 인해 선언적 의미의 감독만이 이루어지고 있는 상태이다. 즉 책임준비금 적립원칙, 계리적 평가와 관련된 제반 가정 설정, 보험계리사의 자문 및 윤리규범, 계리보고서 작성, 각출스케줄 작성, 적립부족시 정상화계획 수립 등 확정급여형제도의 재무건전성과 관련된 감독 규정이 거의 존재하지 않는다. 특히 투자규제에 대한 가이드라인이 양적규제 방식을 적용하기 때문에 별도의 투자기준 등은 검토되지 않고 있다.

셋째, 의사소통은 감독당국과 수탁자간 커뮤니케이션을 통해서 모니터링을 보완하는 단계이기 때문에 가장 중요한 부문이다. 의사소통을 원활히 하기 위해 감독당국은 적절한 정보제공 및 공시, 상품 및 투자교육, 리스크관리기준, 리스크관리매뉴얼 등을 적극 활용하는 것이 필요하지만, 우리나라의 경우 정보제공 및 공시, 상품 및 투자교육 측면에서의 리스크감독 수준은 그리 높지 않고, 리스크관리기준 및 매뉴얼 등에서 본 감독 수준은 매우 미흡한 것으로 나타나고 있다.

넷째, 측정 및 분석 측면에서의 감독과 관련된 제반 규정은 없다. 국제퇴직연금감독자협의회에서 중시하고 있는 리스크중심 감독(RBS)이나 수탁기관에 대한 양적·질적 리스크평가는 시행되지 않고 있다. 즉, stress testing, VaR, scoring system 등에 기초한 연금자산의 평가 및 측정에 관한 제반 지침이나 규정이 존재하지 않는다. 우리나라에서도 보험회사에 대한 리스크평가제도인 RAAS<sup>25)</sup>가 2007년 4월부터 시범적으로 시행되고 있는 점을 감안할 때, 퇴직연금에 대해서도 리스크 중심의 상시감시를 할 수 있는 감독 장치가 마련되어야 할 것이다.

마지막으로는 감독조치 측면에서의 리스크감독을 보면 교정 및 보상행위보다는 징벌적 조치사항 위주로 되어 있으며, 징벌적 조치사항 역시 과태료부과에 초점을 맞추고 있다. 과태료 부과는 수탁자책임의 경중 여하에 따라 500만원 이하 또는 1,000만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있는데, 과태료부과가 이루어지지 않은 경우의 처벌규정(민사상 또는 형사상)은 마련되어 있지 않아 법규준수의 실현가능성이 낮게 나타나고 있다.

---

25) RAAS(Risk Assessment and Application System): 보험회사의 경영활동에 수반되는 리스크의 측정 및 관리능력을 계량적, 체계적으로 평가하고 취약회사와 취약부분을 발굴하여 감독 검사업무에 활용하는 선진 감독시스템

〈표 V-13〉 우리나라 퇴직연금감독의 국제기준(OECD 권고사항) 비교

구분	권고 사항	권고 내용	우리나라의 수준
규제 원칙에 대한 권고	적정수준의 적립장치 유지	·DB의 완전적립 ·기타 유형은 최저적립기준/적기시정조치 ·단 일시적 적립부족 허용(최적적립제도) ·계리기법 등을 통한 투명한 자산평가/부채적립	·DB의 최저적립기준(60%) ·적기시정조치 규정 부재 ·자산 및 부채평가를 위한 계리적 기법 미확립
	선관주의에 입각한 자산관리	·연기금투자의 적절한 규제 ·안전성/수익성 고려한 양적규제와 선관주의 원칙 ·분산투자 및 리스크관리 주의 ·자기투자, 동일인투자 엄격 제한	·양적규제에 지나친 편중 (도입 초기의 안전성 추구) ·자기투자 및 동일인 투자는 엄격
	수급권보호 관련 공시 및 교육 강화	·비용과 수익에 대한 공시와 교육(선택) ·퇴직급여(일시금 수령시) 및 수급권보호 교육 ·수수료, 성과, 급부특성에 대한 공시	·사용자의 교육책임 의무화 ·퇴직연금사업자에 의존 (형식적, 공정성, 만족도 미흡)
	감독자의 전문지식 제고	·감독관은 높은 전문성 구비 필요 ·전문성 부족시 보험계리사 등 외부전문가 활용(임점검사, 감사시)	·관련 규정 및 지침 전무 ·전문성 부족시 일부 외부 전문가 의견 개진 수준
지배 구조에 대한 권고	수탁기관의 책임 명시	·운영과 감시의 책임이 명확히 구분 ·수탁기관의 법적형태, 내부지배구조, 목적 등을 정관에 명시	·퇴직연금사업자 중심의 규정 ·책임, 의무, 권한 등에 대한 규정 미흡 (계약형에서는 양자의 구분 모호)
	연기금 운용자의 책임 강화	·운영자는 계약충실이행 및 수급자 최대이익을 보호할 궁극적 책임 ·아웃소싱 모니터링 및 감시책임	
	연기금 운용자의 자격기준 강화	·높은 수준의 정직성과 전문성 확보를 위한 최소한의 자격기준	·건전성 측면에서 허가요건 등은 비교적 엄격 적용 ·금융권 통일성 강조로 전문성 수준은 대체로 낮음
	자문 및 전문가 선임	·수탁기관의 전문지식 부족 시 감독기관이 전문가 자문 및 선임을 요구	·특별한 규정 및 내용 전무
	독립적인 감사	·수탁기관, 연기금운영자 및 사용자는 독립적인 감사 선임(정기감사 수행) ·수탁기관이 적절한 조치 미행시 중대한 사항에 관련 관리자에게 보고	·퇴직연금 관련 독립적인 감사 선임은 없으며 기존감사가 수행 ·관리자에 대한 보고 및 신고규정 거의 부재(단, 공시보고 등 극소수 보고사항 존재)
	연금계리사 선임	·DB에 대해 연기금 운영자는 계리사 선임 ·연기금운영자가 적절한 조치 미이행시 지체없이 감독기관에 보고	·연금계리사제도 부재(현재 보험 계리사 등이 아닌 비전문인력도 DB업무담당) ·근퇴법 및 감독규정에 구체적 내용이 없어 OECD수준에 미흡
	적절한 내부통제 기준 마련	·연기금 운영과 감시책임이 있는 모든 자가 연기금운용목적에 부합하게 행동하고 법률을 준수할 수 있는 내부통제 마련 ·성과평가, 보상체계, 정보프로세스, 리스크관리 절차 등 조직과 운영절차에 포함	·특별한 규정 및 내용 없음
	보고체계의 확립	·효과적이고 적시적인 보고 채널 마련	·주무부처와 협의사항만 존재 ·규정/ 지침이 아닌 지시에 의존
	공시 및 규제	·연기금운영자는 모든 당사자에 대해 적절한 정보를 정확하게 공시 ·가입자를 위한 법정규제장치 필요	·퇴직연금사업자 중심 정보 제공 ·감독규정상 인터넷 공시의무 ·법정규제장치와 관련 규정 없음

〈표 V-14〉 퇴직연금감독 플로우(flow) 상 우리나라 감독 수준(개입 및 시정 정도)

감독 절차	리스크감독 수단	세부 항목	감독수준	
			선진국	한국
적격성	·수탁자의 적격 기준 강화	- 수탁자 전문지식 습득	보통	낮음
	·엄격한 수탁자 책임 부여	- 충실주의, 자산배분, 정보관리의무		
	·수탁자 내부통제 시스템 기준 명시	- 핵심리스크와 적절한 통제절차		
모니터링	·기금적립과 관련된 수탁자책임강화	- 적립원칙, 재정재계산, 계리보고서 - 각출스케줄, 정상화 계획	감독 수준 높음	낮음
	·윤리규범으로서 투자성과 기준 책정	- 투자성과기준, 증권분석가 윤리규범		
	·수탁자연금운용기본방침 설정의무화	- 운용기본방침 책정 의무화, 운용 가이드라인의 작성 및 제시		
	·감독기관에 주요 정보 보고의무화	- 보고의무, 설명의무		
	·수탁자보고 및 통지의무부과	- 신고의무, 사건 발생통지		
의사소통	·수탁자리스크가이드라인 설정	- 리스크관리, 리스크 측정		낮음
	·수탁자의 정보공시기준 강화	- 가입자에게 제공해야 할 정보 - 상품, 급여수준, 수수료 공시		
	·투자교육관련 정보제공강화	- 확정급여형과 확정기여형 투자교육		
분석 측정	·리스크중심의 감독강화	- 리스크평가, 리스크측정	적극적	소극적
감독 조치	·징벌 및 시정, 보상행위	- 감독위반시 조치사항	보상 중심	징벌 중심

## VI. 결론: 퇴직연금감독체계 개선방안

### 1. 우리나라 퇴직연금제도의 특수성과 정책적 함의

우리나라의 퇴직연금제도 도입의 특수성은 기존 법정퇴직금제도를 존치하는 상태에서 제도전환옵션 형식으로 법에 의해 인위적으로 도입되었다는 점에 있다. 이는 기업연금이 산업화의 과정에서 근로자의 퇴직 후 노후소득보장의 필요에 의하여 자연스럽게 발전되었고, 이에 필요한 감독체계 역시 오랜 기간 동안 적잖은 시행착오를 겪으면서 정착한 서구와는 사뭇 다른 상황이다. 더욱이 신탁제도가 수세기의 전통을 가지고 발달한 서구와 달리 수탁자책임주의가 생소한 우리나라에서 시장 자율적 감독이 단기에 정착하기를 기대하는 것은 무리일 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 퇴직연금제도는 법정 강제제도인 퇴직금제도에 기초하고 있어서 대부분의 서구국가들에서처럼 기업임의제도로써 도입, 운영되는 완전한 사적연금(Private Pension)의 성격보다는 공적인(Public) 성격이 강한 제도라는 점, 향후 국민연금과의 연계를 통해 2층 노후소득보장의 기능과 역할을 담당해야한다는 점등을 고려해 볼 때 제도의 안정적 운영과 장기적인 발전을 위한 적절한 규제, 감독체계의 구축은 국가적으로 매우 중요한 정책과제라고 볼 수 있다.

우리나라 퇴직연금제도의 또 다른 특수성은 운영형태상 기금형을 주종으로하는 대부분의 선진국 제도와는 달리 계약형으로 도입되었다는 것이다. 우리나라와 같은 계약형 퇴직연금 지배구조 하에서는 사용주와 사업자가 근로자를 수혜대상자로 하는 기금운용에 대한 금융계약을 하게 되며, 이 금융계약을 통해 퇴직연금 기금이 운용되며 그 결과에 따라서 연금급여가 결정되게 된다. 따라서 연금기금의 운영을 위탁받은 연금사업자의 사업행위와 사업결과가 제도의 안정적 발전에 직접적인 영향을 미치게 되며 따라서 현행 퇴직연금의 감독은 연금사업자에 대한 규제와 감독을 주 내용으로 하고 있다.

반면 현행 퇴직연금법 체계에서는 연금플랜의 스폰서로서의 사용주에 대한 감독은 기여



와 적립의무 외에는 느슨하게 규정되고 있는 편이다. 무엇보다 계약형 지배구조 하에서 사용주의 기여와 적립의무가 성실하게 수행되고 있는지를 감시 감독할 수 있는 과정적 모니터링 및 감독체계가 미흡한 상태이다. 아울러 근로자에 대한 교육의 의무를 부과하고 있지만 현실적으로 연금사업자에 의존하고 있는 실정이며 공공 차원에서의 공정하고 객관적인 정보제공과 교육체계가 아직 갖추어져 있지 않은 상태이다.

이상을 고려할 때 퇴직연금감독체계는 자산 및 운용관리의 위탁을 맡은 시장의 플레이어(연금사업자)에 대한 감독과 기여와 적립의무를 지닌 기업의 사용주(스폰서)에 대한 감독을 동시에 포괄하는 방향으로 설정되어야 할 것이다. 즉 퇴직연금사업자에 대한 금융계약 및 거래의 공정성 차원에서의 감독은 금융감독당국에서, 제도의 스폰서인 사용주의 책임(적립)과 의무(지급)에 대한 제도차원의 감독은 정책당국(노동부)에서 주로 담당을 하되 두 기관 간의 유기적 연계를 통해 감독의 사각지대나 중복지대 없이 효율적으로 이루어져야 할 것이다. 시장에 대한 감독권을 가지고 있는 금융감독당국과 제도에 대한 규제권을 가지고 있는 정책당국이 서로 원활한 협력관계에서 역할분담을 할 수 있도록 법제도 체계가 정비되어야 할 것이다.

한편 제도에 대한 감독은 필연적으로 제도의 운영과 관련된 이해당사자들에게 비용을 부과하게 된다. 특히 퇴직연금제도의 도입을 통해 기금의 사외적립 비용을 부담하게 될 사용주에게는 적립비용과 (피)감독비용이라는 이중의 비용이 부과되게 된다. 이러한 현실에서 새로 도입된 퇴직연금제도에 대한 감독체계의 구축은 미적립, 비감독 상태에서 지급의 무만을 법적으로만 규제하고 있는 퇴직(일시)금제도와는 형평성 문제를 제기하지 않을 수 없게 될 것이다. 이러한 비용의 형평성 문제에 대한 제도적 해결책이 제시되지 않은 상태에서 퇴직연금제도 감독체계가 도입될 경우 이는 미적립(unfunded) 퇴직일시금제도에서 적립(funded) 퇴직연금제도로의 전환에 대해 역인센티브(disincentive)로 작용하게 될 것이며 이는 제도와 정책이 지향하는 방향과 거꾸로 가는 것일 것이다.

따라서 퇴직연금제도에 대한 효과적인 감독체계의 구축은 어떤 형태로든 현행 퇴직일시금제도의 미적립리스크에 대한 과세(Levy)를 전제로 하지 않으면 성공할 수 없다고 볼 수 있다. 구제도는 그간 지급의무라는 비용대신 미적립이라는 ‘관행’에 의거한 금융상의 편익을 사용주에게 부여해 왔으나 신제도는 그러한 미적립의 ‘편익’을 제거하고 적립시스템으

로의 전환을 의미하기 때문이다. 따라서 미적립방식과 계약형 기업연금제도를 운영하고 있는 스웨덴의 ITP연금의 경우처럼(방하남 외, 2006) 미적립 퇴직금제도에 대해서는 지급보장보험료를 부과하고 보장보험료는 스웨덴의 FPG/PRI와 같은 지급보장기구의 설립을 위한 재정자원으로 동원될 수 있을 것이다. 이러한 정책대안은 현재 퇴직금에 대한 부분적인 지급보장 기능을 담당하고 있는 「임금채권보장기금」 제도의 발전적 확대를 통해 실현될 수 있을 것이다.<sup>26)</sup>

## 2. 우리나라 퇴직연금 감독체계의 구축방향

본 연구는 결론적으로 우리나라 퇴직연금감독의 체계 및 내용의 정립을 위해서 다음과 같은 큰 방향을 제시한다.

첫째, 현재 퇴직연금사업자 중심의 감독을 사업자 중심의 감독으로 전환시켜야 한다. 우리나라 퇴직연금제도가 계약형으로 도입되어 퇴직연금사업자에 대한 감독이 중요한 까닭도 있으나, 퇴직연금사업자인 금융기관에 대한 금융감독원의 기존 감독체계가 정비되어 있던 까닭도 있다. 이에 반하여 퇴직연금을 위한 각출을 부담할 사업주에 대한 감독체계는 정비되어 있지 않는 상황이다. 실제로 확정급여형 퇴직연금의 재정건전성을 위협하는 것은 퇴직연금사업자의 파산가능성보다는 사업자의 파산가능성이나 적립의무 회피이다. 아직 제도도입이 일천한 까닭에 이에 대한 실증 자료는 없으나, 국민연금의 체납현황을 살펴보면, 2007년 6월 현재 27만 4천여 사업장에서 1조 1,868억원의 체납액을 기록하고 있는 현실에 비추어 퇴직연금제도의 성공적인 정착을 위해서 사업주에 대한 감독이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다. 이는 기존의 퇴직일시금제도가 법에 의해 지불의무만을 규정하고 있었던 명목상의 감독체계이었던 것에 반해 퇴직연금제도는 근로자의 노후소득보전을 목적으로 기금의 적립과 운영 그리고 지급보장을 아우르는 실질적-과정적 감독체계로의 전환을 의미하기 때문이다.

26) 장부가방식의 미적립 퇴직금제도가 병존하는 상황에서 적립식의 퇴직연금제도로의 제도전환을 추구하고 있는 우리나라의 경우 스웨덴의 기업연금제도 운영방식과 감독방식이 벤치마킹을 할 수 있는, 제도적으로 가장 유사한 사례를 제공하고 있어서 이에 대한 체계적인 연구와 적용이 가장 바람직하며 이에 대해서는 방하남 외(2006), 『퇴직연금제 도입에 따른 임금채권보장제도 개편방안 연구 II』 (한국노동연구원)를 참조

둘째, 확정급여형의 경우 적립금의 재정건전성 유지가 가장 중요한 감독 이슈가 되어야 하나 각 연금계약의 적립상태를 일일이 감독할 수 있는 수단이 현재로서는 없다. 서구식 시장자율적 감독을 따를 경우 퇴직연금사업자에 대하여 적립금 수준에 대한 감시 책임을 부여할 수 있으나, 퇴직연금사업자의 도덕적 해이와 함께 운용부담에 부담에 따른 비용증가가 우려된다. 또한 연금계리사제도나 내부고발제도 등 시장자율감독을 기대할 만한 여건이 형성되어 있지 않다. 따라서 확정급여형의 재정건전성을 감독할 수 있는 전문감독기관의 설치가 시급하다. 이에 대한 대안의 하나로써 기존 금융감독원에서 사용주와 퇴직연금의 재정건전성까지 감독하는 방법이 있을 수 있으나 퇴직연금의 장기적 노후소득보장계약, 노사관계 등 정치요소 개입, 퇴직연금의 금융소비자 성격 등 타 금융상품과의 차별성을 고려한다면 통합금융감독제도를 가지고 있음에도 불구하고 독립적인 (퇴직)연금감독기관을 운영하고 있는 영국 등의 사례를 따르는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

또한 근로자퇴직급여보장법에서 정부의 수급권보장 책무로서 지급보장기구의 설치 근거가 마련되어 있는 만큼 향후 도입될 수 있는 지급보장기구에서 확정급여형의 재정건전성 감독 기능을 수행토록 할 수 있다. 이는 미국과 영국의 지급보장기구 역할과 유사한 방법이며, 지급보장 기금의 건전한 운영을 위해서라도 해당 기구에서 사업자의 적립책임을 감독하도록 하는 것이 합리적이다. 반면 확정기여형의 경우 투자리스크관리가 핵심인 만큼 기존 금융기관의 자산운용감독을 책임지는 금융감독원의 역할을 최대한 활용하는 것이 효율적인 것으로 판단된다.

셋째, 퇴직연금의 재정건전성이나 자산운용 못지않게 중요한 것은 근로자 교육에 대한 체계적인 감독이다. 현재 사용자에게 퇴직연금교육 책무가 주어지고 있으나, 현실적으로 퇴직연금사업자가 위탁받아 수행하고 있으며, 전반적으로 근로자의 만족도가 낮고 객관성이 훼손되는 경우도 발생하고 있다. 따라서 정부에서는 퇴직연금교육과 관련된 콘텐츠개발에 힘을 쓰고 있으나, 이러한 노력이 체계적으로 이루어지고 있지 못한 실정이다. 따라서 정부에서 「퇴직연금연구센터」 등과 같은 전문기관을 설립하여 동 기관으로 하여금 퇴직연금제도의 운영현황에 대한 분석과 정책개발을 담당함과 동시에 퇴직연금교육 자료를 개발 공급하고, 더불어 연금전문가를 자격증 제도 등을 통해 육성하도록 할 필요가 있다. 한편 가능하다면 동 기관 부설 「퇴직연금서비스센터」에서 퇴직연금과 관련된 민원처리나 상담 업무 등을 담당하는 방법도 고려할 수 있다.<sup>27)</sup>

퇴직연금제도가 기업차원에서 어떻게 운용되고 있으며 그 결과 근로자의 퇴직 후 노후 소득보장의 강화가 어느 정도 이루어지고 있는지, 수혜자인 근로자 계층간의 차별과 차등은 없는지, 연금기금의 운용은 건전하게 이루어지고 있는지, 퇴직연금의 지급은 적정하게 이루어지고 있는지, 결과적으로 제도의 효과는 어떠한지 등에 대한 자료의 수집 및 분석 그리고 그에 바탕한 제도개선방안의 연구와 정책제안을 할 수 있는 제도평가 및 연구개발 기구가 제도발전을 위해 필수적인 사항이다.

넷째, 장기적으로 국제적 수준에 준하는 퇴직연금감독이 이루어지도록 하기 위해서는 모니터링과 의사소통과 관련된 감독수단을 강화시켜야 할 것이다. 우선 모니터링의 경우 장기적으로는 퇴직연금감독기구가 설치될 경우 이에 걸맞은 모니터링 수단을 확보할 수 있으나, 단기적으로 현재 노동부의 감독창구인 근로감독관이 퇴직연금 사업주에 대한 모니터링 기능을 수행해야 할 것이다. 다만 현재 근로감독관이 임금이나 산업재해 등을 주된 업무분야로 가지고 있어 금융지식을 바탕에 둔 퇴직연금의 전문성은 매우 취약한 것으로 판단된다. 국제수준의 퇴직연금감독체계를 갖추기 위해서는 퇴직연금감독기구에서 별도의 감독인력을 운용해야 할 것이며 담당 인력의 전문성 제고는 반드시 수행되어야 할 정책과제이다. 정부의 감독능력 확보가 향후 미국과 같이 정부에서 퇴직연금감독을 직접 수행하거나 또는 영국과 같이 정부산하 감독기구를 운영함에 있어 중요한 초석으로 작용할 것이다.

한편 가입자, 사용자 및 금융기관 등 퇴직연금관련자 간의 의사소통과 퇴직연금관련자와 감독기관과의 의사소통도 중요하나, 감독기관끼리의 의사소통도 중요하다. 퇴직연금감독의 지배구조보다 어떻게 기관 간 또는 부서 간 협조와 의사소통을 효율적이고 원활하게 이룰 수 있는지가 더욱 중요한 이슈라는 점을 앞서 강조한 바 있다.

다만 이상과 같은 정책결정 수행 시 지배구조의 특성, 자본시장의 발달 정도, 타 금융산업의 감독수준 등 제반 환경을 종합적으로 고려하면서 퇴직연금감독 체계의 단계적 정립이 바람직할 것으로 판단된다.

---

27) 연구센터설립 동기와 절차에 관해서는 1995년 도입된 [고용보험연구센터]의 설립 예를 참조.

## 참고문헌

- 금융감독원, 『퇴직연금 감독규정』, 2006.1
- 노동부, 『퇴직연금제도 도입에 따른 임금채권보장 개편방안 II』, 2006. 12.
- 노동부, 『근로자퇴직급여보장법, 시행령, 시행세칙』, 2005.12.
- 노동부, 「퇴직연금 가입자에 대한 효과적인 교육방안 연구」, 2006. 12.
- 류건식, 「퇴직연금운용의 리스크감독과 수급권보호」, 2007년도 한국리스크관리학회 (RM학회) 정기총회 발표자료, 2007. 3. 23.
- 류건식·이경희 『퇴직연금 수탁자리스크 감독방안』, 보험개발원 보험연구소, 정책연구 자료, 2007.1.
- 방하남 외, 『기업연금제도 도입방안연구 II』, 한국노동연구원, 2001.12.
- 방하남 외, 『퇴직연금제 도입에 따른 임금채권보장제도 개편방안연구 II』, 한국노동연구원, 2006.12.
- 신기철, “기업연금규제 및 감독체계 구축방안” 노동연구원 『퇴직금제도 개편방안』 관련 포럼 발표자료, 2001.
- 신기철, 「기업연금제도의 재무건전성 제고 방안」, 21세기근로복지연구회 및 사회보장학회 심포지움 자료집, 2004. 6.
- 이재민, “퇴직연금에 대한 재정건전성 감독”, Mimeo. 2006.
- Australian Prudential Regulation Authority, The Annual Report, 2006.
- Burner, Greg. "Private Pensions Supervisory Methods in Australia" in *Supervising Private Pensions: Institutions and Methods*. OECD Private Pensions Series, No. 6. (2004).
- Demaestri, Edgardo, Ferro G., "Integrated Financial Supervision and Private Pension Funds," in *Supervising Private Pensions: Institutions and Methods*. OECD Private Pensions Series, No. 6. (2004).
- Demaestri, Edgardo, F. Guerrero, "The Rationale for Integrating Financial Supervision

- in Latin America and Caribbean. Sustainable Development Department," Technical Paper Series. Inter-American Development Bank, 2003
- Demarco, G. and Rofman, R. with Whitehouse, E. "Supervising Mandatory Funded Systems: Issues and Challenges", in World Bank Social Protection Discussion Paper, No. 9817. (1998).
- Financial Services Authority, "FSA Factsheet Income withdrawal—a retirement option for you?" , August 2006.
- Financial Services Authority, "FSA guide to pensions 3: Annuities and other retirement options" , August 2006.
- Financial Services Authority, "The regulation of personal pension schemes including SIPPs" , April 2006.
- Hinz, P. Richard. "Supervision of Pension Funds: Theory and Practice" in *Supervising Private Pensions: Institutions and Methods*. OECD Private Pensions Series, No. 6. ((2004).
- Hinz, P. Richard and Anca Mataoanu, "Pension Supervision: Understanding International Practice and Country Context" , Social Protection Discussion Paper Series, World Bank, May 2005.
- Hinz, P. Richard and Roberto Rocha, "Risk-Based Supervision of Pension Funds: Summary of First Four Case Studies" , IOPS Conference, March 2006.
- International Organisation of Pension Supervisors, "Principles of Private Pension Supervision" , 2005. 12.
- Klevan, Morton, Carol Hamilton and David Ganz. "Supervision of Private Pension Plans in the United States" in *Supervising Private Pensions: Institutions and Methods*. OECD Private Pensions Series, No. 6. (2004).
- Laboul, Andre. "Private Pensions Systems: Regulatory Policies", in OECD Working Paper AWP 2.2. (1998).
- Lumpkin, Stephen A., "Supervision of Financial Services in the OECD area," OECD Financial Markets Trend, no. 81, OECD, 2002.
- Mataonu, Anca, "Pension Supervision: Key Policy Issues from International Experience" , PAPA Working Paper Series, 2004. 8.

- MPFA(Mandatory Provident Fund Authority). "Supervision of Privately Managed, Defined Contribution Pension Schemes in Hong Kong" in *Supervising Private Pensions: Institutions and Methods*. OECD Private Pensions Series, No. 6. (2004).
- OECD, "Recommendation on core Principles of Occupational Pension Regulation" , July 2004.
- Pinheiro, Vinicius, "Supervisory Structures for Private Pension Funds in OECD countries," in *Supervising Private Pensions: Institutions and Methods*. OECD Private Pensions Series, No. 6. (2004).
- Riepe, Mark W. and Scott L, Lummer, Pension Investment Handbook, A Panel Publication Aspen Publishers, Inc., 1996.
- Rinaldi, Ambrogio. "Supervising Private Pensions: An Introduction", in *Supervising Private Pensions: Institutions and Methods*. OECD Private Pensions Series, No. 6. (2004).
- Risk Standards Working Group. "Risk Standards for Institutional Investment Mangers and Institutional Investors", Capital Market Risk Advisors, Inc., 2006.
- Tonami, Osamu, "Considerations for Fiduciary Duty in the Corporate Pension Law: Specialization of Fund Functions and the Litigation Rights of Participations" , NLI RESEARCH, NIL Research Institute, No. 149, 2001.
- Yermo, Juan and Annamaria Marossy, Insurance and Private Pensions Compendium for Emerging Economies Book 2 Part 1:4)b-Pension Fund Governance, OECD, 2001.
- The Pensions Regulator, "Consultation document: How the Pensions Regulator will regulate defined contribution schemes in relation to risks to members" , November 2006.
- The Pensions Regulator, "Draft Code of practice No. 9: Internal controls" , 2006.
- The Pensions Regulator, "Regulatory code of practice No. 3: Funding defined benefits" , 2006. 2.
- 吉原健二, 『21世紀の企業年金』, 東洋経済新報社, 平成9年 9月.

- 吉原健二,『運用自由化時の年金基金の資産運用』,東洋経済新報社,1999. 2.
- 山口 修,『確定拠出年金のすべて』,金融財政事情研究会,2003. 5.
- 山本誠一郎,十菱龍,『年金基金か變える資産運用』,東洋経済新報社,1998. 12.
- 坪野剛司,『新企業年金(第2版): 制度選擇と移行の實際』,日本經濟新聞社,2005. 4.
- 厚生年金基金聯合會,『運用自由化時代の年金基金の資産運用』,東洋経済新報社,1999. 2.



## <별첨> 수탁자의 범위 및 책임

### 1. 수탁자의 범위 및 책임

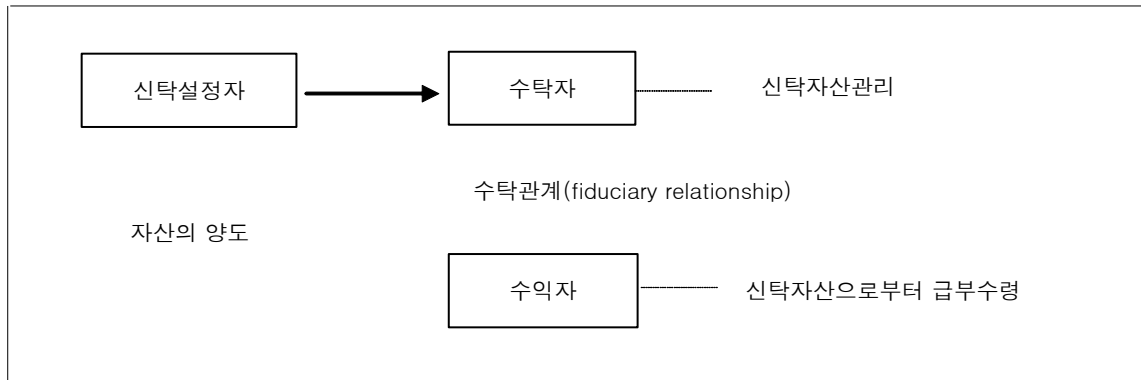
#### 가. 수탁자의 범위

퇴직연금제도에는 수익자인 근로자, 연금자산을 출연하는 사용자, 출연한 자산을 수탁 받아 운용하는 금융기관 등 많은 이해당사자들이 참여한다. 이에 따라 각 당사자들이 수행하는 역할과 그에 따른 권리·의무가 발생하는데, 최근 들어 수탁자의 역할이 중요해지고 있다.

수탁자는 신탁법에 근거한 것으로서 영국, 미국에서 기원한 제도이다. 신탁법의 기본원칙은 신탁자산을 자기소유자산이나 다른 신탁으로부터 분리되어야 한다는 것이다. 미국, 영국, 호주, 캐나다 등 모든 앵글로 색슨 국가들은 신탁을 연기금에 대한 유일한 법적 형태로 인정하고 있다. 사용자가 신탁을 설정하여 수탁자에게 연금자산을 양도함으로써 연금자산을 사용자로부터 분리하여 사외 유보시키고, 연금자산의 보유자인 수탁자로 하여금 신탁자산을 관리하게 한다. 지명수탁자는 사용자로부터 출연 받은 연금자산의 운용을 금융기관에 위탁해야 한다. 신탁을 활용함으로써 연금자산은 사용자의 파산리스크로부터 분리되어 장기간 급부 지급이 가능해지는 장점이 있으며, 세계 측면에서도 유리한 측면이 있어 연금자산관리를 위해 이용되어 왔다.

퇴직연금의 지배구조에 대한 규제는 모든 연기금이 연기금의 운영과 감시에 대한 책임을 지는 집행기관(governing body)이나 운영자(administer) 즉, 수탁자를 둘 것을 요구한다. 집행기관이나 운영자가 퇴직연금제도를 운영하거나 관리하는데 재량권(discretion)을 가지고 있거나 제도의 자산을 통제(control)할 경우에는 행사하는 재량권이나 통제의 범위 내에서 수탁자가 되는 것이다. 따라서 수탁자의 지위는 당사자의 지위에 의한 것이 아니라 제도에서의 역할에 기초한 개념이다.

[그림 1] 신탁계약 흐름도



자료: Osamu Tonami(2001).

퇴직연금제도 집행기관은 개인 또는 위원회가 될 수도 있으며, 독립적인 법인체인 금융회사도 될 수 있다. 일반적으로 수탁자는 투자자문사, 제도의 관리를 위해 재량권을 행사하는 모든 개인들, 제도의 운영위원회의 모든 구성원, 위원회 대표 등이 포함된다. 다만, 변호사, 회계사, 보험계리사 등이 전문가적 입장에서 행동할 경우에는 수탁자에 해당되지 않는다. 개인이나 단체가 수탁자인지 아닌지 결정하는 중요한 기준은 그들이 제도에 대한 재량권이나 통제를 행사할 수 있는지 여부이다.

퇴직연금에 대한 의사결정 중 상당부분은 수탁자에 의해 결정되는 것이 아니라 사용자에게 의해 이루어진다. 예를 들면, 제도설립 결정, 급여수준 결정, 제도 수정, 제도 종료 등은 사용자에게 의해 이루어지는 경영전략 측면의 의사결정이다. 이러한 의사결정 시 사용자는 경영진을 대신하여 행동하는 것이지 제도를 위한 것은 아니기 때문에 수탁자가 아니다. 그러나 만약 사용자가 이러한 의사결정을 내리는 과정에서 제도를 대신하여 행동할 경우 수탁자에 해당한다.

1974년에 제정된 미국의 종업원퇴직소득보장법(Employment Retirement Income Security Act of 1974: ERISA)에 의하면 퇴직연금 수탁자를 매우 포괄적으로 규정하고 있다. ERISA법에서는 기금운영에 관해 재량권을 가지고 있는 자는 모두 수탁자이며, 수수료를 받고 자문서비스를 제공하는 경우에도 수탁자 범주에 포함시키고 있다. ERISA법상의 수탁자의 범위를 보면 ① 연금운영에 재량권 또는 통제권을 행사하는 자 ② 연금자산에 대한 운용 및 처분에 관한 재량권을 행사하는 자 ③ 연금자산운용 등에 관하여 보수를 받고 조언하는 자 ④ 외부전문기관(펀드매니저, 연금컨설팅 등) 등으로 되어 있어 근로자 이외의 퇴직연금제도 운용 관련자 모두를 수탁자로 보고 있다. 영국의 경우에도 수탁자 배상

책임을 지는 수탁자 범주에는 직역연금을 위탁 관리하는 금융기관뿐만 아니라 금융기관에 고용되어 연금자산을 관리하는 펀드매니저도 포함하고 있다.

일본의 경우는 자산운용을 의뢰한 수익자의 이익을 보전하기 위하여 행동 및 조언을 하는 전문능력을 지닌 자를 수탁자로 보고, 사용자, 운용 및 자산관리기관, 컨설턴트 등을 포함시키고 있다. 우리나라에서는 사용자와 퇴직연금사업자인 금융기관이 수탁자의 범위에 포함된다.<sup>28)</sup>

〈표 1〉 수탁자 범위

미국	영국	일본	한국
- 포괄적으로 규정		- 사용자	- 사용자
- 지명수탁자		- 운용 및	- 퇴직연금사업자
- 신탁수탁자		자산관리기관	
- 외부전문가		- 연금컨설턴트 등	
- 사용자 등			

#### 나. 수탁자의 책임

퇴직연금에서 수탁자책임이란 연금제도의 운영·관리에 관계되는 책임을 말한다. 수탁자는 퇴직연금제도의 가입자·수익자를 대신하여 이들의 수급권 보호를 위해 행동하기 때문에 법에서는 중요한 수탁자 책무(fiduciary duty)를 두고 있다. 연기금의 목표는 가입자 및 수익자에게 약속된 급부를 지급하기 위한 재원을 마련하는 것이므로 수탁자책임의 상당 부분은 연기금 자산의 운용과 관련된다. 연기금의 투자와 관리는 투자목표, 자산구성 등 주로 투자정책을 결정하는 것이다. 주식시장이 급락하고 금리가 하락하는 불확실한 금융·경제 환경에서 연기금의 투자와 관리에는 전문적인 지식과 재량권이 필요하다. 연기금 운용에 필요한 재량권의 남용을 방지하면서 가입자의 이익을 극대화하기 위해서는 수탁자의 책임을 명확히 할 필요가 있다.

일반적으로 퇴직연금의 법적 형태(legal form)에 따라 수탁자 책임도 달라진다. 가장 일반적인 퇴직연금 형태는 기금형(fund-type)과 계약형(contract-type)이다<sup>29)</sup>. 기금형은 연기

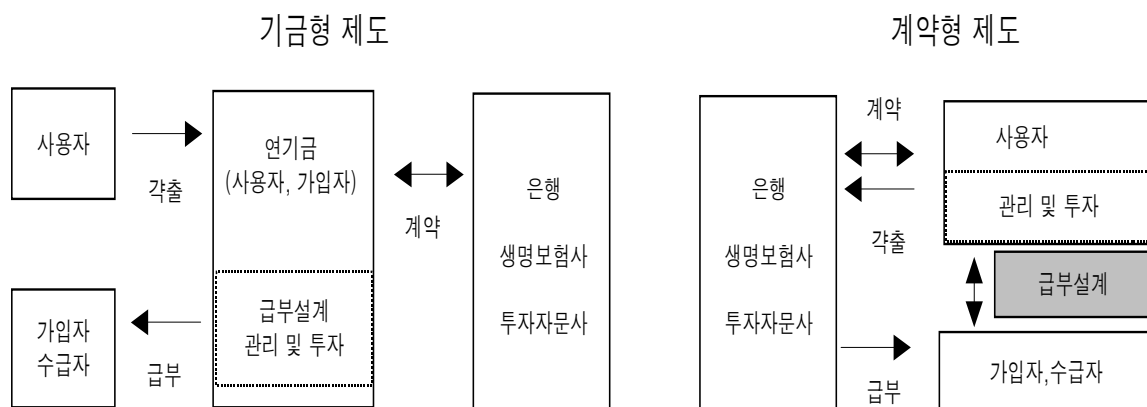
28) 그럼에도 불구하고 우리나라 제도 하에서는 연금제도에 대한 최종책임을 지게 되는 수탁자로서 사용주는 퇴직연금에 대한 최종 지급 혹은 적립책임을, 연금사업자는 투자운용에 대한 책임을 분할 맡게 되는 구조라고 볼 수 있지만 사용자나 사업자간의 담합이나 도덕적 해이를 감독할 수 있는 독립적인 ‘선량한 관리자’자로서의 Trustee는 존재하지 않는 구조적 한계가 있다.

29) 이 밖에도 회사형(corporate form)과 재단형(foundation form)이 존재한다. 회사형은 가입자가 연기금자

금자산을 투자 관리하고 급부를 지급하기 위해 사용자와 독립적인 회사를 설립하는 것이다. 기금형의 특징은 연기금이 법인격을 갖지 못하고 가입자가 연기금자산에 대한 법적 권한을 갖지 못한다는 것이다. 연금자산에 대한 법적 권한이 연기금을 지배하는 수탁자에게 귀속되기 때문에 수탁자는 신탁자산을 신탁약관에 따라 가입자 및 수익자의 최대이익을 위해 관리해야 하는 책임을 진다.

반면, 계약형은 연기금자산의 관리와 급부지급을 위해 사용자근로자가 은행, 증권사, 생명보험회사 등 금융기관과 계약을 체결하는 것이다. 계약형의 경우 연기금이 법인격을 갖지는 못하지만 가입자는 연기금자산에 대한 법적 권한을 갖는다. 연기금자산은 금융회사에서 관리하는 계좌에 보유되며 계좌는 법적으로 운영주체인 금융회사와는 분리된다. 이러한 지배구조상의 차이로 인해 일반적으로 계약형이 기금형보다 상대적으로 수탁자 의무 개념이 약하다. 이러한 연기금의 법적 형태 중 특정 제도를 선호하는 데 대한 사전적 이유는 없다. 주로 연기금 형태, 국가의 법률적 전통, 세제 등과 같은 요인과 관련되어 특정 형태가 선택된다.

[그림 2] 기금형 제도와 계약형 제도 비교



자료: Juan Yermo & Annamaria Marossy(2001).

수탁자책임은 영국과 미국 등 앵글로 색슨계 국가의 신탁법에서 유래한 것으로 수탁자가 가지는 재량권의 남용을 방지하기 위한 것이다. 수탁자로 지명된 모든 주체는 제도 가입자의 이익을 위해서만 행동할 것(best interest), 의무를 신중하게 수행할 것, 연금제도

산에 대해 법적 권한을 갖지 못하는 독립된 회사조직의 연기금을 말한다. 집행기관은 내부에 존재하는데, 일반적으로 이사회가 해당한다. 재단형은 회사형과 마찬가지로 독립된 회사조직의 연기금으로서 가입자가 연기금자산에 대한 법적 권한을 갖지 못하지만, 사용자 파산과 같은 예외적인 경우에는 가입자의 법적 권한이 인정되는 형태이다.

규정을 준수할 것, 분산투자할 것, 합리적인 경비를 집행할 것 등과 같은 책임을 진다. 신중한 업무 수행은 수탁자의 핵심 책무이다. 이를 위해서는 투자와 같은 분야에서 전문적인 지식을 갖고 있어야 하는데 이러한 전문성이 부족할 경우에는 전문지식을 갖고 있는 사람을 고용할 수 있다.

신중함이란 의사결정 과정에 초점을 두는 것이다. 따라서 의사결정의 증거자료를 문서화하는 것이 중요하다. 예를 들면, 서비스 공급자를 고용할 경우 수탁자는 다수의 공급자에 대해 조사하고 동일한 정보를 요구할 수 있는데 이렇게 함으로써 수탁자는 의사결정과정을 문서화할 수 있고 비교·선택할 수 있다. 제도 규정은 제도운영의 기초가 되기 때문에 규정에 따라 업무를 수행하는 것도 중요한 책무이다. 따라서 수탁자는 규정을 주기적으로 검토하여 최근 변동사항을 적시에 반영해야 한다. 대규모 투자손실 리스크를 최소화할 수 있도록 하는 분산투자 역시 중요한 수탁자의무이다.

미국의 경우 수탁자책임에 대해 1974년 이전에는 전적으로 판례법에 의존하고 있었으나 ERISA법의 제정으로 엄격한 성문법 체제를 채택하고 있으며, 충실의무, 주의의무(선량한 관리자의 의무), 분산투자의무, 문서준수의무를 엄격히 규정하고 있다. 영국은 여전히 판례법에 강하게 의존하고 있지만 1995년 연금법에 수탁자책임 규정이 명시되어 판례법과 병행하고 있다.

일본 역시 영·미식의 선량한 관리자의 주의의무(prudent man rule)에 입각한 수탁자책임의 명문화가 2002년 기업연금법 제정을 통해 세부적으로 규정되었다. 즉 2000년 제정된 공적연금의 자주운용관련법, 2001년 6월에 제정된 확정급여기업연금법 및 확정기여연금법은 연금제도 내부자 이외에 운용기관(신탁은행, 생명보험회사, 투자자문회사)의 수탁자책임을 통일적으로 규정하고 있다.<sup>30)</sup> 수탁자가 의무를 위배할 경우 민법에 의하면 연기금자산에 대해서는 계약위반, 다른 사람들에 대해서는 불법행위에 대한 손해배상책임을 진다. 미국을 제외하고 수탁자배상책임보험의 가입이 의무화되어 있지는 않지만, 일반적으로 수탁자 의무 위반에 대해 수탁자 개인적으로 손해를 배상해야 한다. 또한, 제도의 자산을 부적절하게 활용하여 이득을 취한 경우에는 이를 반환해야 할 의무가 있다.

30) 土浪 修, 『年金法制における運用機關の受託者責任と生命保険社』, 日生基礎研究所, 2002. 9, p. 80.