

이 논문은 2008년 노동부의 「퇴직연금수급권 강화 등
선진화방안 법제화 연구」에 관한 학술연구용역 사업의
일환으로 연구되었음

퇴직연금수급권 강화 등 선진화방안 법제화 연구

2008. 12.

연구기관 : 한국노동연구원

노동부

제 출 문

노동부 장관 귀하

본 보고서를 노동부 수탁연구과제 『퇴직연금수급권 강화 등 선진화방
안 법제화 연구』에 대한 최종보고서로 제출합니다.

2008. 12.

한국노동연구원

원장 박 기 성

— 연 구 진 —

연구책임자 : 방하남(한국노동연구원 선임연구위원)

참여연구자 : 김재현(상명대학교 교수)

한기정(서울대학교 교수)

목 차

요약	v
I. 서론	1
1. 연구 목적 및 필요성	1
2. 연구내용	1
II. 퇴직연금계리제도 선진화	5
1. 검토배경	5
2. 제도현황 및 개선필요성	6
3. 개선방향 및 개선내용	8
4. 외국사례	13
5. 쟁점 및 기대효과	21
III. 확정급여형 퇴직연금의 재정건전성 강화	23
1. 제도현황 및 개선 필요성	23
2. 개선방향 및 개선내용	25
3. 외국 사례	27
4. 쟁점 및 기대효과	32
IV. 근로자 교육의무의 강화	34
1. 제도현황 및 개선 필요성	34
2. 개선방향 및 개선내용	36
3. 해외사례	38
4. 쟁점 및 기대효과	47

V. 퇴직연금 전문가 자격제도 도입	48
1. 제도현황 및 개선필요성	48
2. 개선방향 및 개선내용	52
3. 외국사례	54
4. 쟁점 및 기대효과	57
VI. 퇴직연금 감독체계의 선진화	59
1. 제도 현황 및 개선 필요성	59
2. 개선방향	65
3. 외국사례	68
4. 쟁점 및 기대효과	89
VII. 선진국의 위험기준(Risk-based) 퇴직연금감독	91
1. 연구 개요	91
2. 위험기준감독의 개요 - Basel II와 Soveny II	92
3. 위험기준 연금감독 - 4개국 사례	94
4. 위험기준 연금감독의 주요 요소	96
5. 시사점	107
VIII. 결론	109
참 고 문 헌	112

표 목 차

<표 III-1> 일본의 퇴직급여충당금 누적한도액 인하 일정	26
<표 III-2> 적립수준 및 과거근무채무 상각	27
<표 III-3> 주요국가의 적립과부족에 대한 시정조치	29
<표 III-4> 주요국가의 책임준비금 평가 및 규제 비교	29
<표 III-5> 주요국가의 최저 책임준비금 평가 기초율 비교	31
<표 III-6> 주요국가의 부담금의 재정재계산 주기 비교	31
<표 III-7> 주요국가의 퇴직연금 적립금 규제 비교	33
<표 IV-1> 미국 투자교육 Guide Line의 개요	45
<표 VI-1> OECD 국가의 사적연금감독체계 분류	70
<표 VI-2> 통합모델의 장단점(라틴아메리카 사례)	73
<표 VII-1 > Basel II의 3층 구조	93
<표 VII-2 > 위험기준 연금감독 도입 4개국의 연금시스템 비교 (2005.12)	94
<표 VII-3 > 위험기준 연금감독 도입 요인	96
<표 VII-4 > 위험기준 연금감독 도입 요인	99
<표 VII-5> 위험기준 연금감독 도입 요인	100
<표 VII-6 > 위험기준 연금감독 도입 요인	103
<표 VII-7> 리스크 스코어링 시스템	105
<표 VII-8 > 리스크 스코어링 시스템	107

그림 목 차

[그림 IV-1] 퇴직연금제도의 교육 실태	35
[그림 VI-1] 국가별 GDP 대비 연금자산 비중(2006)	90
[그림 VII-1] 기초적인 위험관리 설계	97

요약

I. 서론

1. 연구 목적 및 필요성

우리나라의 퇴직연금제도는 근로기준법에 의한 퇴직금의 연금화를 위한 제도로 도입된 것인 만큼 선진국의 사적 기업연금보다 공적인 성격이 강하며 아직 국민연금이 미성숙한 상태에서 근로자들의 퇴직 후 생활안정을 위한 중요한 소득원의 역할을 해야 하기 때문에 지급보장제도의 필요성이 그만큼 크다고 할 수 있다.

더욱이 한국의 기업환경과 금융시장환경이 선진국들에 비해 상대적으로 불안정하고 미 발달하여 새로이 도입된 퇴직연금제도의 안정적인 발전을 위해서는 한국의 실정에 맞는 수급권보호와 지급보장 장치에 대한 연구와 정책개발이 무엇보다 필요한 정책과제이다. 아울러 퇴직연금제도의 조기정착과 건전한 발전을 위해서는 선진화된 감독체계와 효과적인 가입자교육 등을 위한 인프라 구축도 필수적인 요인이라고 할 수 있다. 한편 퇴직연금 제도인프라의 원활한 운영을 위해서는 운영에 필요한 인적자원으로서 연금계리 등 전문자격 제도의 도입도 필요하다.

이에 본 연구는 퇴직연금제도의 안정적 조기정착과 선진화를 위해 감독메카니즘, 수급권 보장을 위한 지급보장장치의 도입, 운용/자산관리기관의 모니터링 및 평가, 퇴직연금의 지배구조, 연금계리 등 전문 자격제도의 도입 등 퇴직연금제도의 금융인프라 확대를 위해 필요한 제반 제도적 발전방안과 법제화 방안을 제시하는 데 주목적이 있다.

2. 연구내용

본 정책연구보고서는 지급보장강화 등 퇴직연금제도 선진화를 위한 법·제도 개선방안과 관련하여, ①퇴직연금계리제도 선진화, ②확정급여형 퇴직연금의 재정건전성강화, ③근로자교육의무의 강화, ④퇴직연금전문가자격제도 도입, ⑤퇴직연금감독체계의 선진화 등,

크게 다섯 가지 항목에 대하여 가. 검토배경, 나. 제도현황 및 개선필요성, 다. 개선방향 및 개선내용, 라. 외국의 사례 등의 순서로 현안을 분석하고 대안을 제시한다.

가. 퇴직연금계리제도 선진화

퇴직연금계리제도의 선진화는 ① DB형 급여지급 방식 변경, ② DB형 부담금 산출 및 납입 이행, ③ DB형 재정건전성 강화, ④ 재정건전성 검증 및 확인제도 및 ⑤ 연금계리사 제도 도입 등의 분야로 나눌 수 있다.

본 연구에서는 이들 분야의 상호연계성이 크므로 개별적 접근이 아닌 연금계리제도라는 큰 틀에서 종합적으로 현황 분석 및 제도 개선을 제시하고자 함. 다만 ③ DB형 재정건전성 강화는 상대적으로 비중이 큰 제도이므로 에 비추어 별도로 구분하여 정리한다.

나. 확정급여형퇴직연금의 재정건전성 강화

본 장에서는 우리나라 퇴직연금제도의 재무건전성관련 규제와 감독현황을 비판적으로 살펴보고 DB형 퇴직연금제도의 재정건전성 강화를 위해 필요한 법제도 개선방안을 제시한다. 특히 최소적립비율의 적정성 평가와 함께 단계적 상향조정방안을 제시한다.

다. 근로자 교육의무의 강화

현행 퇴직급여보장법 제19조와 제 20조에는 가입자교육을 사용자의 책무로 규정하고 있으며, 사용자는 이를 퇴직연금사업자에게 위탁 가능하도록 되어 있다. 또한 시행령 18조에서는 퇴직연금 형태별로 가입자교육 내용을 규정하고 있다. 하지만 형식적 과정에 대해서는 제도가 마련되어 있지만 가입자교육의 완료와 교육의 질과 책임의 부여 부분에 대한 구체적인 준수사항이 없어 효과적인 가입자교육이 이루어지기 힘든 상황이 전개되고 있다. 이에 본 연구에서는 가입자교육의 부실현실에 대한 진단과 개선방안을 제시한다. 특히 퇴직연금교육이 취약한 문제점을 발생시키는 가장 큰 원인이 사용자의 가입자 교육의무가 대부분 퇴직연금사업자에게 대가없이 위탁되고 있는 실정에서 비롯되고 있다는 인식 하에 가입자교육의 시행에 대한 감독방안과 DC/IRA형 등에 있어서 교육에 대한 내실화 방안

등을 제시한다.

라. 퇴직연금전문가 자격제도 도입

현행법에 의한 퇴직연금 사업자의 책무 중 특정운용방법제시 금지의 의무는 자기 또는 제 3자의 이익을 도모할 목적으로 운용방법을 가입자에게 제시하지 않아야 하는 의무인데, 현실적으로 이런 의무가 잘 지켜지고 있는지에 대한 객관적인 감시 기능이 부족한 상황이다. 이에 본 연구에서는 퇴직연금가입자에 대한 모집단계와 가입근로자에 대한 교육단계에서 필요한 퇴직연금전문가 자격제도의 도입방안과 법제화방안을 제시한다.

마. 퇴직연금감독체계의 선진화

현행 우리나라 퇴직연금제도는 사용자와 사업자간 계약형의 지배구조를 띠고 있어 사업자 자격과 판매의 건전성 등 주로 퇴직연금사업자 중심의 감독에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 시장에서는 퇴직연금의 규제기관인 노동부 못지않게 퇴직연금사업자인 금융기관을 감독하는 금감원의 역할을 중요하게 인식하고 있다. 그러나 근로자의 수급권보호 침해 위협은 금융기관의 파산보다는 사용자(기업)가 기여의무(contribution duty)를 성실하게 이행하지 않을 때 보다 심각하게 나타나며, 특히 확정급여형의 경우가 더욱 그러하다. 더욱이 우리나라의 퇴직연금제도는 법정강제제도인 퇴직금제도에 기초하고 있어서 임의제도로 도입한 대부분의 서구국가들과는 달리 공적인 성격이 강한 제도이므로 보다 적극적인 정부의 개입이 요구된다. 본 연구에서는 퇴직연금감독체계의 선진화를 위해 필요한 현행 감독체계의 개편방안을 제시하고 그에 필요한 감독인프라의 구축방안을 제시한다.

바. 선진국의 위험기준 퇴직연금감독

현재 선진국의 노후소득보장체계는 과거의 공적연금제도 위주에서 공사연금제도의 균형적 역할분담에 의한 다층보장체계로의 전환이 주류를 이루고 있다. 그만큼 사적연금으로서 퇴직연금의 사회적 역할과 기능이 강화된 것이다. 이에 따라 퇴직연금의 감독 역시 이와 같은 역할 전환에 걸맞은 변화를 모색할 수밖에 없게 되었다. 동시에 사적연금의 규모가 전통적인 금융기관의 자산규모뿐만 아니라 GDP의 100%를 초과하는 국가가 나타나면

서 중요성과 규모가 커진 사적 연기금의 안정성이 사회적으로 중요한 이슈가 됨에 따라 퇴직연금의 감독은 과거 세법, 노동계약 그리고 상대적으로 단순한 투자위험관리에서 보다 다양한 유형의 위험을 고려하여 안정성과 보장성을 강화하는 방향으로 전환하고 있다. 이와 같은 퇴직연금 감독체계 변화의 일환으로서 위험기준감독(Risk-based Supervision)이란 새로운 감독 패러다임이 몇몇 국가를 중심으로 도입되고 있다. 본 연구에서는 우선 은행이나 보험에 이미 적용되고 있는 위험기준감독에 대하여 살펴본 이후, 퇴직연금에 대한 위험기준감독체계를 도입한 네덜란드, 덴마크, 호주 및 멕시코의 사례를 살펴보고 우리나라 퇴직연금제도의 건전성 감독의 미래 발전방향에 대한 시사점을 정리해 본다.

II. 퇴직연금계리제도 선진화

퇴직연금계리제도의 선진화는 ① DB형 급여지급 방식 변경, ② DB형 부담금 산출 및 납입 이행, ③ DB형 재정건전성 강화, ④ 재정건전성 검증 및 확인제도 및 ⑤ 연금계리사 제도 도입 등의 분야로 나눌 수 있다. 본 연구에서는 이들 분야의 상호연계성이 크므로 개별적 접근이 아닌 연금계리제도라는 큰 틀에서 종합적으로 현황 분석 및 제도 개선을 제시하고자 한다. 다만 ③ DB형 재정건전성 강화는 상대적으로 비중이 큰 제도이므로 에 비추어 별도로 구분하여 정리한다.

1. 연금계리제도의 미비점 보완

전액지급방식을 도입하는 경우 근로자는 퇴직급여를 퇴직연금사업자로부터 일괄 수령할 수 있기 때문에 불편을 해소하고 원천징수 등 부가업무도 DC형 제도와 같이 퇴직연금사업자가 수행함에 따라 사용자의 업무 편의성이 증가되는 등 제도운영 측면에서 일관성을 가질 수 있다. 또한 퇴직급여의 전액지급을 가정하고 부담금을 시산함에 따라 연금계리 업무의 실효성이 증가하여 DB형 제도의 건전성을 개선하는 효과를 가져다주며 적립비율이 상향됨에 따라 근로자 수급권이 강화되는 장점이 있다.

부담금 납입의무를 법에 명시적으로 규정함에 따라 사용자 판단 하에 임의로 부담금 납

입을 지연하거나 불이행을 예방하여 근로자의 수급권 보장약화를 방지하는 효과가 있다. 또한 사용자 입장에서는 퇴직급여 지급을 위한 불규칙적인 현금흐름이 정기적인 부담금 납입을 통해 규칙적인 현금흐름으로 강제됨에 따라 비용분산효과가 발생하여 제도도입 취지에 부합하게 한다.

반면 재정건전성 검증기준 강화 및 전액지급방식, 부담금 납입의무 등이 사용자(기업)측의 제도도입 거부감으로 작용할 수 있어 중소기업의 경우에 DB형 제도의 도입에 실질적인 장벽이 될 가능성이 있다.

2. 연금계리사 제도 정비

퇴직연금제도의 발전을 위하여 국제기준에 맞는 연금계리사 제도를 정비하여 제도운영의 합리화를 도모하여야 한다. 한편, 재정건전성 검증의 최종책임이 선임연금계리사에게 부여되는 경우 운용관리 사업자의 재정검증이 형식적으로 진행될 우려가 존재하므로 재정건전성 검증업무와 그 결과를 확인하는 업무는 명확히 구분될 필요가 있다.

Ⅲ. 확정급여형 퇴직연금의 재정건전성 강화

1. 퇴직급여 수급권 보호의 관점

현재 우리나라 확정급여형 퇴직연금제도 재정건전성 검증을 위한 최소적립비율은 60%로서, 선진국 사례(영국 100%, 독일 104.5%, 네덜란드 105%)에 비해 매우 낮은 수준이다. 이는 퇴직연금제도의 도입을 독려하기 위해 퇴직금제도의 연장선상에서 최소적립비율을 규정한 것이나, 결과적으로 사용자가 부담금을 충실히 납입하게 할 동기를 제거하고 있다는 것이 문제로 지적된다. 해외에서는 사외적립에 관한 최소적립비율 규제가 당위성을 가지고 있으나, 우리나라에서는 지나치게 낮은 기준으로 인해 퇴직연금제도의 효과를 반감시키고 있는 것이다.

사외적립을 통해 기업 파산으로부터 가입자의 수급권을 보호하기 위한 퇴직연금제도의

일차 목표는 반드시 지켜져야만 한다. 따라서 관련 법규의 개정을 통해 최소적립비율을 상향하는 것은 물론, 최소적립비율 미달시의 추가납입방법 및 시기 등에 대해 구체적으로 기술함으로써 퇴직연금제도의 실효성을 확보해야 한다. 나아가 사용자의 외부적립 동기를 약화시키는 퇴직급여충당금의 손금산입제도도 장기적으로 폐지되어야 할 것이다.

2. 자산 운용의 자율성 및 효율성 관점

2000년에서 2001년에 이르는 주식시장의 붕괴와 이후의 저금리 환경으로 미국과 영국의 확정급여형제도는 큰 충격을 받은 반면, 독일과 네덜란드는 동일한 조건하에서도 적립비율(funding ratio)이 안정적으로 유지된 것으로 나타났다. 사실상 자유로운 적립이 가능한 최소적립비율(105%) 준수를 엄격하게 요구하는 네덜란드와 경우를 비교할 때 이러한 결과는 적립금에 대한 규제가 연금펀드의 적립금 운용결과에 지대한 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

〈표〉 주요국가의 퇴직연금 적립금 규제 비교

	영국	독일	네덜란드	미국	일본
할인율	우량회사채 시장이자율	3.5% 고정할인율	AA- 스왑율 커브	30년 만기 T-bond 4년평균수익률	20년 만기 국채수익률
미래급여 증가분	고려함	고려하지 않음			
최소 적립비율	100%	104.5%	105%	90%	90%
지급 보장기구	있음	없음	없음	있음	있음
최소적립비율 미달시 추가입금	없음	100%미만 즉시납입 104% 미만 3년 상각	105% 미만 1년 상각	90% 미만 추가적립계획 마련	70% 미만 7년 상각
규제강도	낮음	높음	높음	보통	보통

엄격한 적립금 규제는 투자결정과 납입계획에 막대한 영향을 미치며, 기업의 투자효율 및 적립비용(funding cost)에 부정적 영향을 미치게 된다. 또한 추가부담금 납입유예기간이 짧을 경우 기업은 적립금 미달시의 과도한 유동성 부담을 회피하기 위해 투자성과보다 안정성을 중시하는 보수적인 투자를 선호하게 되는 결과를 보일 수 있다.

퇴직연금 자산이 적절한 수익률과 함께 안정성을 목표로 운용되기 위해서는 금융시장의 기반이 전제되어야 한다. 해외 연금시장의 경우 파생상품을 이용한 hedge를 통해 적립금의 안정성을 확보하거나, 추가수익을 달성하기 위해 다양한 투자대안을 모색하고 있다. 물론 장기채권시장도 매우 활성화되어 있어 장기적 자산운용의 기반이 갖춰져 있음은 물론이다. 다양한 적립금 운용을 가능하게 하는 금융시장은 퇴직연금제도가 뿌리내리기 위한 기본 토대가 되며, 결과적으로 적립금 운용 규제 완화도 이러한 금융시장의 발전과 병행되어야만 더욱 의미 있고 효과적일 수 있다.

IV. 근로자 교육의무의 강화

퇴직연금교육이 취약한 문제점을 발생시키는 가장 큰 원인은 사용자의 가입자 교육의무가 대부분 퇴직연금사업자에게 대가없이 위탁되고 있는 실정에서 비롯되고 있다. 퇴직연금사업자도 가입자 교육을 무료서비스 차원에서 제공하고 있기 때문에 가입자 교육의 부실이 초래되고 있다. 또한 가입자교육의 시행에 대한 감독방안이 마련되지 않아 형식적이고 선언적 가입자 교육이 되고 있으므로 적절한 감독방안도 아울러 마련되어야 한다. 가입자교육이 제도의 건전한 유지 및 발전에 필수적인 DC/IRA형 등에 있어서 교육에 대한 내실화 방안 마련이 필요하다.

본 연구에 있어 가장 큰 쟁점은 역시 비용의 문제가 될 것이다. 퇴직연금사업자에게 가입자교육의 의무를 강화하기 위해서는 가입자가 원하는 대면교육이 이루어져야 하나 막대한 비용이 수반될 것이다. 그러나 제도 도입초기에 아직 어느 퇴직연금사업자도 퇴직연금마케팅에서 이익을 실현하지 못하는 가운데 가입자교육까지 강화되면 매우 큰 부담이 될 것이다.

따라서 현재 부실화된 퇴직연금 가입자 교육을 강화하기 위해서는 법령상 강제조항을 신설 또는 강화한다고 해결될 문제가 아닌 것으로 판단된다. 다만 사용자, 근로자 및 퇴직연금사업자 가운데 어느 일방의 부담으로 교육의무를 추진하는 것은 형평에도 어긋날 뿐만 아니라 퇴직연금제도 활성화에 걸림돌로 작용할 것이다. 그러므로 실질적인 재원마련을 위한 법적 근거가 필요한데, 고용보험환급을 통해 교육재원을 마련하는 것이 효율적인 대안으로 제시할 수 있다.

가입자 교육 강화는 퇴직연금 도입을 촉진시키는 효과가 있으며, 더욱 중요한 것은 가입 이후 (특히 DC의 경우) 예상되는 투자의사결정의 혼란이나 실수를 예방할 수 있는 수단이 될 수 있다는 점이다.

V. 퇴직연금 전문가 자격제도 도입

현재 우리나라의 퇴직연금제도에서 가입자에 대한 제반 서비스는 퇴직연금 사업자인 금융기관만 제공하게 되어 있는데 이를 인정하더라도 제도의 원활한 운영과 획기적인 촉진과 이해관계조정을 위해 퇴직연금 전문 자격증제도를 도입해야 한다. 퇴직연금 전문자격증제도는 제도의 활성화, 조기 정착 및 제도발전의 저변 확대를 위한 전문 인력(enabler)의 확보를 가능케 하는 제도이다. 이들의 기본적인 역할은 ① 퇴직연금 홍보, ② 퇴직연금 관련 업무의 표준(standard) 설정, ③ 퇴직연금 가입기업의 모집, ④ 가입자에 대한 교육의 제공, ⑤ 사업주나 가입자에게 필요한 컨설팅서비스(자문) 제공, ⑥ 노동부 등의 업무 일부 대행 (규약 신고 등)등이다.

퇴직연금 자격증제도의 기본 요건은 ① 퇴직연금 제도의 이해, ② 연금설계 및 노후설계, ③ 퇴직연금 자산운용, ④ 노사 관계의 조정(관련 법률 등), ⑤ 제도 도입을 위한 설계와 자문 등의 제공, ⑥ 제도 운영을 위한 자문의 제공(회계, DB 계리의 기초 등)등이다.

퇴직연금 전문자격 제도는 그 업무의 전문성 정도와 하는 역할의 정도에 따라 3단계의 수준으로 구분하는 것이 바람직하다. 예를 들자면 3급의 경우는 퇴직연금 관련 연금제도 전반에 대해서 개략의 지식을 소유하고, 가입 대상기업이나 개인에 맞는 제도를 설계할 수 있고, 그에 따른 적합한 금융사업자를 추천할 수 있는 정도의 지식을 소유한 수준으로 한

다. 따라서 퇴직연금 가입권유인은 제도 도입시 3급의 자격증 취득과 연계하는 방안도 검토할 수 있다.

2급의 경우는 3급의 지식수준에 더해 금융감독원에서 제시하고 있는 가입자 교육을 대할 수 있는 비교적 높은 수준의 제도 이해와 가입자들의 제도 별 구체적인 금융상품의 운영에 대한 재무컨설팅을 할 수 있는 수준으로 한다. 그리고 1급의 경우는 2급의 지식수준에 더해 가입한 제도에서의 금융상품의 운영에 대한 재무설계 및 기초계리 서비스와 퇴직금 및 퇴직연금 관련 노무문제 상담이 가능한 수준을 나누어 접근해야 한다.

하지만 위의 급수는 동시에 도입하기보다는 제도의 성숙도에 따라 순차적으로 도입하는 것이 바람직하다. 예를 들어 제도 시행시에는 3급과 2급을 우선 도입하고 1급의 경우 시행 후 3년 이후에 도입할 필요가 있다. 이는 1급의 경우 초기에 대상자가 발생할 가능성이 적을 것이며, 나아가 퇴직연금제의 초기에 제도 확산과 업무효율을 위해서는 3급과 2급만으로 수요충족이 가능할 것으로 보이기 때문이다.

퇴직연금 전문가제도를 도입함으로써 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 가입자들의 제도 이해도를 제고할 수 있다. 우리나라는 확정급여형과 확정기여형이 동시에 도입됨으로써 제도 운영과 제도 감독과 제도 활용의 측면에서 그 어려움이 가중되고 있는 실정이다. 따라서 본 자격을 갖춘 사람은 이런 제도의 이해를 증진시킬 수 있다.

둘째, 외국의 기업연금제나 우리나라 퇴직연금제 모두는 제도 형태에 관계없이 투자라는 키워드로 연결되는데 우리나라의 가입자나 잠재가입자들이 투자환경에 익숙지 못한 것이 현실이고, 이 상황에서 퇴직연금제가 가지고 있는 기본 사상인 스스로 책임지는 투자와 성과 획득이라는 기제가 작용하기 어려움을 겪고 있다. 적격 전문가의 자문서비스는 이런 어려움을 극복하는 중요한 수단이 된다.

셋째, 우리나라 퇴직연금제는 복잡한 이해관계자, 즉 가입자인 개인 종업원과 제도운영의 책임을 지고 있는 기업과 제도의 원활한 운영을 지원하는 금융사업자와 그리고 근로와 투자를 감독하는 정부기관들이 복잡하게 얽혀 있어 자칫하면 가입자들의 권익보호가 소외될 뿐만 아니라 제도운영과 금융지식에서 약자일 수밖에 없는 가입자에게 하나의 위험 회피 장치로 역할을 할 수 있다.

전문가 자격증제도 도입의 주요쟁점으로는 관련 정부 부처와의 입장조율 문제가 발생될 수 있다. 새로운 제도의 도입이므로 퇴직연금과 관련된 감독업무 등을 수행하는 정부 부처 내의 의견 수렴 및 입장의 조율이 필요하다. 또한 새로운 역할자의 진입에 따른 비용발생의 문제가 있다. 퇴직연금 전문가제도가 도입됨으로써 그들이 제공하는 서비스에 대한 비

용이 발생하는데 이 비용부담의 당사자가 누가 될 것인가, 혜택에 대한 적정 시장가치가 어느 정도인가에 대한 검토가 필요하다.

그리고 현재 진행되고 있는 판매권유인제도의 도입은 전문자격증제도의 3급 수준에 해당되는 것으로 사료된다. 그러나 이들의 자격부여가 너무 쉽게 이루어지게 되면 이들이 시장에서의 교란자 역할을 할 가능성이 우려된다. 시장에서의 교란자라 부르는 이유는 가입자에 대한 비윤리적 비전문적 가입유도로 불완전판매가 더욱 더 확대될 수 있고, 이들의 전직이나 이적으로 고아 가입자가 발생할 수 있고, 퇴직연금 사업자의 입장에서 가입자로부터 모집인의 책임에 대한 무한 책임을 요구받을 수 있다. 그러므로 판매권유인제도의 도입은 전문자격증제도의 로드맵 하에서 이루어지거나 보다 자격증부여를 엄격하게 유지할 필요가 있다.

VI. 퇴직연금 감독체계의 선진화

현행 우리나라 퇴직연금감독은 퇴직연금의 계약형 지배구조의 성격을 반영하여 주로 퇴직연금사업자중심의 감독에 초점을 맞추어져 있다. 따라서 시장에서는 퇴직연금의 규제기관인 노동부 못지않게 퇴직연금사업자인 금융기관을 감독하는 금감원의 역할을 중요하게 인식하고 있다. 그러나 근로자의 수급권보호 침해 위협은 금융기관의 파산보다는 사용자(기업)가 기여의무(contribution duty)를 성실하게 이행하지 않을 때 보다 심각하게 나타나며, 특히 확정급여형의 경우가 더욱 그러하다. 다른 한편으로는 퇴직연금제도가 오랜 기간 동안 시행착오를 겪으면서 정착한 서구에서는 시장자율 규제가 퇴직연금감독의 상당 부분을 대체하고 있으나 우리나라에서 이 같은 메커니즘이 단기에 작동하기를 기대하는 것은 무리일 것이다. 또한 우리나라의 퇴직연금제도는 법정강제제도인 퇴직금제도에 기초하고 있어서 임의제도로 도입한 대부분의 서구국가들과는 달리 공적인 성격이 강한 제도이므로 보다 적극적인 정부의 개입이 요구된다. 따라서 퇴직연금의 주무부서인 노동부 산하 전문적인 퇴직연금감독기구를 설치함으로써 위에서 지적한 금융기관 중심의 감독을 사업자 중심의 감독으로 전환하면서 준(準)공적제도에 걸맞은 정부 역할을 기대할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서 전문감독기구를 설치하는 안(案)은 적지 않은 논란을

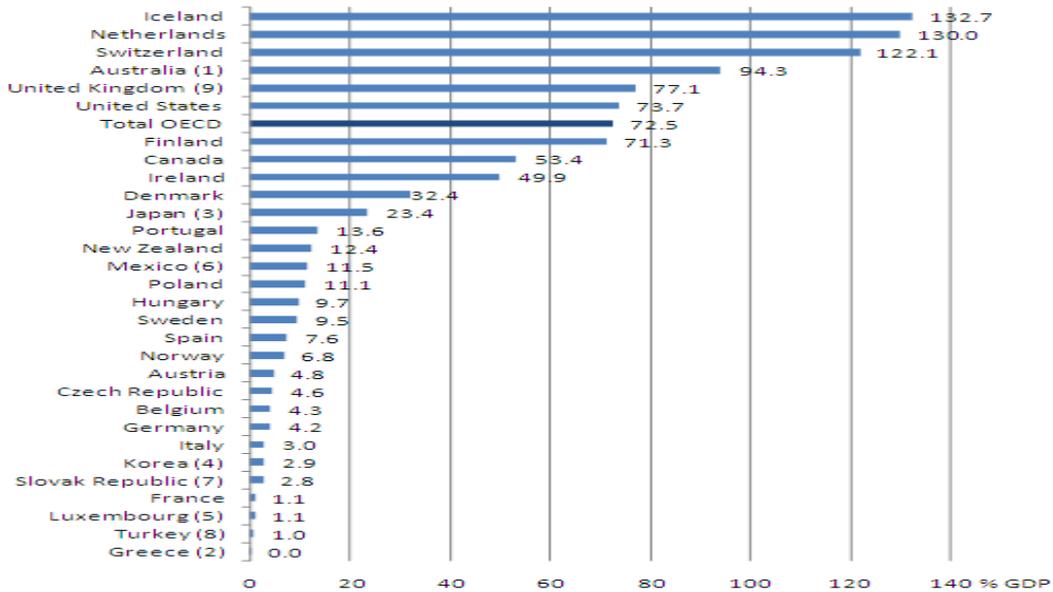
야기할 것으로 예상된다. 무엇보다도 퇴직연금의 지배구조가 계약형으로 이루어지는 한 금융기관의 역할이 일정 수준 요구되므로, 기존 금융감독기관을 적극적으로 활용하는 것이 효율적이면서 효과적이라는 주장이 제기될 것이다. 이는 이미 우리나라가 통합금융감독체계를 채택한 만큼 퇴직연금감독도 같은 틀에서 수행하는 것이 타당하다는 시각이다.

그러나 두 가지 관점에서 퇴직연금감독은 통합금융감독체계와 분리해야 할 것이다. 첫째, 금융감독기관의 설립목적은 금융시장의 안정적 발전에 있으며, 따라서 금융기관의 이해와 퇴직연금제도의 주체인 사용자와 근로자의 이해가 상충할 경우 금융감독기관이 퇴직연금제도의 목적에 부합하는 방향으로 문제를 해결한다는 보장이 없다는 점이다. 실제로 퇴직연금제도의 도입 전후로 노동계를 중심으로 제기되었던 퇴직연금이 자본시장의 활성화를 위한 수단으로 도입된 것이 아니냐는 우려가 이를 잘 반영하고 있다.

한편 퇴직연금감독을 금융감독체계의 틀 안에서 수행하는 것은 결국 퇴직연금을 금융상품의 하나라는 인식에 기초한다고 볼 수 있다. 이는 퇴직연금이 근로자의 후불·이연된 임금(deferred wage)로서 연금을 금융기관으로 보면서 자본시장의 한 축으로서 이해하려는 인식에 기초하고 있다. 그러나 우리나라 퇴직연금이 국민연금과의 연계를 통해 2층 노후소득보장의 기능과 역할을 담당하도록 인위적으로 도입되었다는 점 등을 고려해 볼 때 금융감독의 틀에서 감독을 수행하는 것은 적절하지 않을 것이다. 즉, 전문감독기구가 필요한 이유로서 퇴직연금의 사회적 시민권의 일부라는 인식 아래 금융상품 영역을 넘는 특수성과 전문성이 필요하다는 점을 제시할 수 있다.

[그림] 국가별 GDP 대비 연금자산 비중(2006)

(%)



자료 : OECD

실제로 퇴직연금제도를 자본시장의 일부로 이해하고 있는 미국이나, 통합금융감독체계를 최초로 도입한 영국에서조차 퇴직연금감독만은 주무부서 산하 전문감독기구에서 수행하도록 하고 있다. 전문감독기관의 필요성은 퇴직연금시장의 규모가 커질수록 더욱 절실하게 요구될 것으로 사료된다. 2007년 OECD의 조사에 따르면 국가별 GDP 대비 연금자산의 비중을 살펴 본 결과, OECD의 평균인 72.5%보다 높은 연금자산비중을 보이고 있는 아이슬란드, 네덜란드, 스위스, 영국, 미국 가운데 아이슬란드를 제외하고는 모두 전문적인 퇴직연금감독기구를 운영하고 있는 것으로 나타났다. 이는 아직 GDP에서 차지하고 있는 연금자산 비중이 낮은 우리나라에서도 장기적으로 동 비중이 높아짐에 따라 퇴직연금을 전문적으로 감독할 수 있는 기관이 필요함을 시사하고 있다.

VII. 선진국의 위험기준(Risk-based) 퇴직연금감독

위험기준 건전성 규제는 이미 은행과 보험 등 금융기관에 널리 보급되기 시작하는 건전

성규제이다. 우리나라에서는 BaselⅡ의 도입과 더불어 은행을 중심으로 이미 도입되었고, 보험에서도 기존의 EU식 지급여력비율이 미국식 RBC(Risk-based Capital) 기준으로 대체될 예정이다.

우리나라 퇴직연금은 도입된 기간이 짧으므로 네덜란드나 호주 등과 같은 위험기준 건전성 규제를 도입하기는 상당한 시간이 필요할 것이다. 현재 우리나라의 경우 DB에 대해서는 제한적인 적립률(60%)을 제고시키고, DC의 경우 사뭇 과다하게 주어진 투자규제를 완화시키는 것이 당장 필요한 정책 목표이다. 결국 위험기준 건전성 규제는 DB의 경우 100% 완전적립 이후에, DC의 경우에는 보다 자율적인 투자환경이 마련된 이후에 도입이 검토되어야 할 것이다.

또한 독립적인 연기금으로 운영되는 4개국의 연금제도와는 달리 우리나라는 금융기관의 상품과 유사한 성격을 가진 계약형으로 운영되고 있기에 상당히 다른 접근을 할 필요가 있다. 다만, 퇴직연금사업자에 대한 위험기준 건전성 규제를 적용할 경우 자연스럽게 부분적으로나마 퇴직연금에 대한 동일한 감독 효과를 기대할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 각 퇴직연금사업자가 운영하고 있는 퇴직연금에 대한 별도의 건전성 규제의 필요성을 검토할 필요도 있다.

한편 부분적으로 4개국의 사례에서 단기간에 도입할 수 있거나 도입할 필요가 있는 제도들이 발견된다. 예컨대, 외부감사인의 내부고발의무 또는 실적뿐만 아니라 수수료와 같은 개별 퇴직연금의 실적뿐만 아니라 퇴직연금 가입자간 상호비교도 현재 각 금융권별로 가능한 수준에서 전체 퇴직연금사업자를 대상으로 가능하도록 공시의 질과 범위를 넓힐 필요도 있다.

VIII. 결론

본 연구에서는 퇴직연금제도의 선진화, 특히 수급권과 지급보장의 강화를 위해 필요한 법제도의 개선방안을 ①퇴직연금계리제도 선진화, ②확정급여형 퇴직연금의 재정건전성강화, ③근로자교육의무의 강화, ④퇴직연금전문가자격제도 도입, ⑤퇴직연금감독체계의 선진화 등을 중심으로 살펴보고 정책대안을 제시하였다. 본 정책연구에서 제시한 선진화부문

및 선진화항목 그리고 항목별 선진화내용들을 정리된 표로 아래에 제시함으로써 결론을 대신한다.

퇴직연금제도의 선진화를 위해서는 제도의 도입과 운용과 관련된 다양한 측면에서의 제도개선과 인프라의 구축이 이루어져야 할 것이다. 그러나 제도선진화를 위해서는 최우선적으로 혹은 반드시 개선내지는 새롭게 도입되어야 할 사항들이 있다. 끝으로 이러한 선결사항들에 대해 몇 가지 언급함으로써 본 정책연구를 마무리 한다.

첫째는 재정건전성의 확보 및 지급보장의 강화이다. 퇴직연금제도는 장기간에 걸쳐 기금적립과 기금적립 이후 장기간에 걸쳐 급여가 지급되는 장기금융계약이다. 따라서 본 제도는 계약의 내용대로 사용주의 정기적인 기금적립의무가 성실하게 수행될 경우만 지속가능한 제도이며 그러한 기본이 지켜지지 않을 경우 제도의 선진화도 불가능하다. 이를 위해서는 사용주와 사업자와는 독립적으로 연금의 재정건전성을 모니터링하고 관리할 수 있는 전문적인 감독체계가 하루 빨리 구축되어야 할 것이다. 이러한 차원에서 본 연구는 퇴직연금 감독체계 선진화의 일환으로 전문감독기구의 구축을 제안하고 있다. 전문감독기구가 구축되기 위해서는 퇴직연금제도 관련 전문자격제도의 도입과 인적자원의 개발이 선결되어야 할 것이다. 새로 도입되어야 하는 연금계리인제도 하에서 연금계리인은 사용주와 사업자 모두에게서 독립적인 공익을 수행할 수 있는 자격과 기능이 부여되어야 할 것이다.

둘째는 현행 미적립 퇴직금제도에 대한 지급보장의 강화이다. 퇴직금제도의 발전 없이 퇴직연금제도만 발전하는 것은 장기적으로 절뚝발이 제도를 더 악화하는 결과를 낳을 것이다. 퇴직금제도와 퇴직연금제도의 근본적인 차이는 미적립시스템과 적립시스템의 차이이다. 따라서 이러한 근본적인 차이는 퇴직연금제도의 발전을 가로막는 최대의 걸림돌이 될 것이다. 퇴직연금제도의 확대발전이 이루어지는 전환기에 이러한 격차를 점진적으로 해소할 수 있는 유일한 방안은 미적립분에 대한 페널티의 부과이다. 즉 미적립 퇴직금제도를 그대로 유지하는 기업과 사용주에 대해서는 미적립분에 해당하는 지급보장 프리미엄을 부과함으로써 퇴직연금 미가입 근로자들에 대한 지급보장도 확보하고 제도전환을 위한 인센티브도 강화하는 효과가 있을 것이다.

셋째는 장기적인 과제로 퇴직연금에 대한 건전성 감독의 선진화이다. 우리나라 퇴직연금은 도입된 기간이 짧고 제도운영이 기금형이 아닌 계약형으로 운영되고 있으므로 네덜란드나 호주 등과 같은 위험기준 건전성 규제를 도입하기는 상당한 시간이 필요할 것이다. 오히려 현재 우리나라의 경우 DB형 퇴직연금에 대해 설정된 제한적인 적립률(60%)을 제고시키고, 미적립 퇴직금의 적립화가 우선 과제라 할 수 있다. 따라서 선진국형의 위험기

준 건전성 규제는 DB의 경우 100% 완전적립이 제도적으로나 실질적으로 이루어진 이후에, DC의 경우에는 보다 자율적인 투자환경이 마련된 이후에 도입이 검토되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 향후 계속 그 규모가 커져갈 퇴직연금에 대한 별도의 건전성 규제의 방향과 방법론을 선진국의 경험을 바탕으로 지금부터 검토할 필요성이 있다.

넷째는 제도발전과 홍보를 위한 공공의 전문연구기관의 설립이다. 본 연구기관에서는 우리나라 기업의 퇴직연금제도의 도입 및 운용현황과 가입근로자들의 제도간 이동현황 그리고 급여수급단계에서는 급여수급현황 등에 대한 자료의 구축 및 제도발전을 위한 정책연구 등을 수행하게 될 것이다. 그리고 그러한 연구결과들은 감독 및 규제당국 뿐만 아니라 기업과 연금사업자 그리고 당사자인 근로자들에게 제공되어 현명한 제도선택과 합리적인 제도운용이 될 수 있는 정책자료로 쓰이도록 해야 할 것이다.

I. 서론

1. 연구 목적 및 필요성

우리나라의 퇴직연금제도는 근로기준법에 의한 퇴직금의 연금화를 위한 제도로 도입된 것인 만큼 선진국의 사적 기업연금보다 공적인 성격이 강하며 아직 국민연금이 미성숙한 상태에서 근로자들의 퇴직 후 생활안정을 위한 중요한 소득원의 역할을 해야 하기 때문에 지급보장제도의 필요성이 그만큼 크다고 할 수 있다.

더욱이 한국의 기업환경과 금융시장환경이 선진국들에 비해 상대적으로 불안정하고 미발달하여 새로이 도입된 퇴직연금제도의 안정적인 발전을 위해서는 한국의 실정에 맞는 수급권보호와 지급보장 장치에 대한 연구와 정책개발이 무엇보다 필요한 정책과제이다. 아울러 퇴직연금제도의 조기 정착과 건전한 발전을 위해서는 선진화된 감독체계와 효과적인 가입자교육 등을 위한 인프라 구축도 필수적인 요인이라고 할 수 있다. 한편 퇴직연금 제도인프라의 원활한 운영을 위해서는 운영에 필요한 인적자원으로서 연금계리 등 전문자격 제도의 도입도 필요하다.

이에 본 연구는 퇴직연금제도의 안정적 조기 정착과 선진화를 위해 감독메카니즘, 수급권보장을 위한 지급보장장치의 도입, 운용/자산관리기관의 모니터링 및 평가, 퇴직연금의 지배구조, 연금계리 등 전문 자격제도의 도입 등 퇴직연금제도의 금융인프라 확대를 위해 필요한 제반 제도적 발전방안과 법제화 방안을 제시하는 데 주목적이 있다.

2. 연구내용

본 정책연구보고서는 지급보장강화 등 퇴직연금제도 선진화를 위한 법·제도 개선방안과 관련하여, ①퇴직연금계리제도 선진화, ②확정급여형 퇴직연금의 재정건전성강화, ③근로자교육의무의 강화, ④퇴직연금전문가자격제도 도입, ⑤퇴직연금감독체계의 선진화 등, 크게 다섯 가지 항목에 대하여 가. 검토배경, 나. 제도현황 및 개선필요성, 다. 개선방향 및

개선내용, 라. 외국의 사례 등의 순서로 현안을 분석하고 대안을 제시한다.

가. 퇴직연금계리제도 선진화

퇴직연금계리제도의 선진화는 ① DB형 급여지급 방식 변경, ② DB형 부담금 산출 및 납입 이행, ③ DB형 재정건전성 강화, ④ 재정건전성 검증 및 확인제도 및 ⑤ 연금계리사 제도 도입 등의 분야로 나눌 수 있다. 본 연구에서는 이들 분야의 상호연계성이 크므로 개별적 접근이 아닌 연금계리제도라는 큰 틀에서 종합적으로 현황 분석 및 제도 개선을 제시하고자 한다. 다만 ③ DB형 재정건전성 강화는 상대적으로 비중이 큰 제도이므로 이에 비추어 별도로 구분하여 정리한다.

나. 확정급여형퇴직연금의 재정건전성 강화

본 장에서는 우리나라 퇴직연금제도의 재무건전성관련 규제와 감독현황을 비판적으로 살펴보고 DB형 퇴직연금제도의 재정건전성 강화를 위해 필요한 법제도 개선방안을 제시한다. 특히 최소적립비율의 적정성 평가와 함께 단계적 상향조정방안을 제시한다.

다. 근로자 교육의무의 강화

현행 퇴직급여보장법 제19조와 제 20조에는 가입자교육을 사용자의 책무로 규정하고 있으며, 사용자는 이를 퇴직연금사업자에게 위탁 가능하도록 되어 있다. 또한 시행령 18조에서는 퇴직연금 형태별로 가입자교육 내용을 규정하고 있다. 하지만 형식적 과정에 대해서는 제도가 마련되어 있지만 가입자교육의 완료와 교육의 질과 책임의 부여 부분에 대한 구체적인 준수사항이 없어 효과적인 가입자교육이 이루어지기 힘든 상황이 전개되고 있다. 이에 본 연구에서는 가입자교육의 부실현실에 대한 진단과 개선방안을 제시한다. 특히 퇴직연금교육이 취약한 문제점을 발생시키는 가장 큰 원인이 사용자의 가입자 교육의무가 대부분 퇴직연금사업자에게 대가없이 위탁되고 있는 실정에서 비롯되고 있다는 인식 하에 가입자교육의 시행에 대한 감독방안과 DC/IRA형 등에 있어서 교육에 대한 내실화 방안 등을 제시한다.

라. 퇴직연금전문가 자격제도 도입

현행법에 의한 퇴직연금 사업자의 책무 중 특정운용방법제시 금지의 의무는 자기 또는 제 3자의 이익을 도모할 목적으로 운용방법을 가입자에게 제시하지 않아야 하는 의무인데 현실적으로 이런 의무가 잘 지켜지고 있는지에 대한 객관적인 감시 기능이 부족한 상황이다. 이에 본 연구에서는 퇴직연금가입자에 대한 모집단계와 가입근로자에 대한 교육단계에서 필요한 퇴직연금전문가 자격제도의 도입방안과 법제화방안을 제시한다.

마. 퇴직연금감독체계의 선진화

현행 우리나라 퇴직연금제도는 사용자와 사업자간 계약형의 지배구조를 띠고 있어 사업자 자격과 판매의 건전성 등 주로 퇴직연금사업자 중심의 감독에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 시장에서는 퇴직연금의 규제기관인 노동부 못지않게 퇴직연금사업자인 금융기관을 감독하는 금감원의 역할을 중요하게 인식하고 있다. 그러나 근로자의 수급권보호 침해 위협은 금융기관의 파산보다는 사용자(기업)가 기여의무(contribution duty)를 성실하게 이행하지 않을 때 보다 심각하게 나타나며, 특히 확정급여형의 경우가 더욱 그러하다. 더욱이 우리나라의 퇴직연금제도는 법정강제제도인 퇴직금제도에 기초하고 있어서 임의제도로 도입한 대부분의 서구국가들과는 달리 공적인 성격이 강한 제도이므로 보다 적극적인 정부의 개입이 요구된다. 본 연구에서는 퇴직연금감독체계의 선진화를 위해 필요한 현행 감독체계의 개편방안을 제시하고 그에 필요한 감독인프라의 구축방안을 제시한다.

바. 선진국의 위험기준 퇴직연금감독

현재 선진국의 노후소득보장체계는 과거의 공적연금제도 위주에서 공사연금제도의 균형적 역할분담에 의한 다층보장체계로의 전환이 주류를 이루고 있다. 그만큼 사적연금으로서 퇴직연금의 사회적 역할과 기능이 강화된 것이다. 이에 따라 퇴직연금의 감독 역시 이와 같은 역할 전환에 걸맞은 변화를 모색할 수밖에 없게 되었다. 동시에 사적연금의 규모가 전통적인 금융기관의 자산규모뿐만 아니라 GDP의 100%를 초과하는 국가가 나타나면서 중요성과 규모가 커진 사적 연금의 안정성이 사회적으로 중요한 이슈가 됨에 따라 퇴직연금의 감독은 과거 세법, 노동계약 그리고 상대적으로 단순한 투자위험관리에서 보다

다양한 유형의 위험을 고려하여 안정성과 보장성을 강화하는 방향으로 전환하고 있다. 이와 같은 퇴직연금 감독체계 변화의 일환으로서 위험기준감독(Risk-based Supervision)이란 새로운 감독 패러다임이 몇몇 국가를 중심으로 도입되고 있다. 본 연구에서는 우선 은행이나 보험에 이미 적용되고 있는 위험기준감독에 대하여 살펴본 이후, 퇴직연금에 대한 위험기준감독체계를 도입한 네덜란드, 덴마크, 호주 및 멕시코의 사례를 살펴보고 우리나라 퇴직연금제도의 건전성 감독의 미래 발전방향에 대한 시사점을 정리해 본다.

II. 퇴직연금계리제도 선진화

1. 검토배경

퇴직연금제도에 있어 연금계리가 하는 역할을 정의해 보면 먼저 사용자(기업) 측면에서는 기업의 과거 및 현재의 통계를 분석하여 장래 현금흐름을 합리적으로 예측하고 이를 바탕으로 퇴직연금제도를 안정적으로 운영함에 따라 기업경영의 효율성을 증가시켜주며 근로자 측면에서는 퇴직연금계리를 통해 합리적으로 예측된 퇴직연금 필요재원을 사전에 사외에 적립할 수 있도록 함으로써 근로자의 퇴직급여 수급권의 보장을 강화시켜 주는 역할을 한다.

그러나 2005년 12월에 도입된 우리나라의 퇴직연금제도는 상당 기간이 경과하였음에도 불구하고 퇴직연금계리에 대한 규정과 그 역할이 명확하게 정의되어 있지 않아 사회 전반적으로 DB제도 운영에서 퇴직연금계리가 가지는 중요성을 잘 인식하지 못하고 있으며, 퇴직연금계리제도를 지원하기 위한 인프라도 매우 부족한 상황이다.

물론, 근로자퇴직급여보장법 등 법규상에 퇴직연금계리 관련 규정이 전혀 없는 것은 아니나 그 내용이 최소한으로 규정되어 있고 법적 구속력도 미미하여 퇴직급여 지급을 위해 실질적으로 사외적립수준을 증대시키지 못하는 등 퇴직연금제도의 근본적인 도입목적인 근로자 퇴직급여 수급권 확보를 제대로 이행하지 못하고 있다. 따라서 퇴직연금계리제도에 개한 체계적인 준비를 통해 퇴직연금제도를 선진국 수준으로 끌어올리고, 퇴직연금계리가 제 역할을 다할 수 있는 환경을 구축하여 이를 바탕으로 DB형 퇴직연금 제도의 안정적인 운영과 정착을 유도함으로써 사용자와 근로자 모두에게 퇴직연금제도가 실익을 가져다 줄 수 있도록 하고자 한다.

퇴직연금계리제도의 선진화는 ① DB형 급여지급 방식 변경, ② DB형 부담금 산출 및 납입 이행, ③ DB형 재정건전성 강화, ④ 재정건전성 검증 및 확인제도 및 ⑤ 연금계리사 제도 도입 등의 분야로 나눌 수 있다. 본 연구에서는 이들 분야의 상호연계성이 크므로 개별적 접근이 아닌 연금계리제도라는 큰 틀에서 종합적으로 현황 분석 및 제도 개선을 제

시하고자 한다. 다만 ③ DB형 재정건전성 강화는 상대적으로 비중이 큰 제도이므로 에 비
추어 별도로 구분하여 정리한다.

2. 제도현황 및 개선필요성

가. 적립비율 지급방식의 취약한 수급권 보호

현재의 DB형 퇴직연금제도는 퇴직급여를 지급하는 경우 적립비율방식을 따르고 있다. 실제 퇴직연금계리가 의의를 갖기 위해서는 장래의 퇴직급여 및 퇴직률 추정을 바탕으로 부담금을 산출하고 퇴직연금제도 내에서 퇴직급여를 전액 지급하는 것이 전제되어야 함에도 불구하고, 현재의 DB형 퇴직연금제도는 기존의 퇴직보험·신탁에서처럼 퇴직금추계액 대비 적립된 비율만큼만 금융기관이 지급하고 차액은 사용자(기업)가 지급하는 적립비율 방식을 계속 사용하고 있는 것이다.

이러한 적립비율 방식은 근로자 입장에서는 사용자와 퇴직연금사업자 양쪽에서 급여를 따로따로 수급해야 하기 때문에 퇴직급여 수령에 불편함이 있고, 사용자(기업)의 도산 또는 경영악화 상황이 발생하는 경우 사용자 지급분에 대한 채불발생 가능성 등 수급권 보장이 취약한 문제점을 가지고 있다. 사용자 입장에서도 사외 적립된 일부금액을 제외하고 차액을 근로자에게 별도로 지급하여야 하기 때문에 기존의 업무처리 부담을 상당부분 가지고 가야하는 단점이 있다.

나. 부담금 납입통제 기능 미흡

퇴직연금제도의 안정적인 운영을 위해서는 연금계리에 근거하여 산정된 부담금이 정기적으로 납입되어야 한다. 그런데 이러한 사전적인 통제기능을 하는 부담금 납입이행 의무에 대한 법적근거가 미비하여 사용자가 부담금 납입을 이행하지 않는 경우에도 이를 강제할 수단이 없다. 또한 사후적인 통제기능을 하는 재정건전성 검증에 대한 후속절차로써 적립금 과·부족에 따른 납입 조치가 부재하는 등 각종 부담금 납입의무 이행을 통한 제도 운영의 통제기능이 전반적으로 제 역할을 수행하지 못하고 있다.

한편으로는 부담금 시산에 대한 별도의 구체적인 법적근거가 없이 규약심사지침 및 연금계리모범규준 등에 근거하여 부담금을 산정하고 있으며 사용자가 부담금을 납입지연하

거나 미납하게 되는 경우에도 제도중단 등의 조치만 가능하여 근로자의 안정적인 수급권 확보를 위한 제재조치가 제대로 이루어지지 않고 있다.

다. 재정건전성 검증기준의 강화필요

현재의 재정건전성 검증기준은 계속기준 책임준비금과 비계속기준 책임준비금 중 큰 금액을 기준으로 산정하게 되어있다. 그런데 과거근무채무를 도입시점에 일시상각하는 방식으로 도입하는 경우에는 계속기준 책임준비금과 비계속기준 책임준비금이 기준시점의 발생된 퇴직급여 전체를 대상으로 동일한 조건 하에 비교되지만 과거근무채무를 일정 유예기간을 두고 상각하는 방식으로 제도를 도입하였을 때에는 과거근무에 해당하는 보충부담금의 현가를 책임준비금에서 차감하게 되어있어 다른 조건이 적용되어 상당기간 계속기준 책임준비금의 비교자체가 무의미하게 된다.

제도적인 측면에서는 현재 국내의 재정건전성을 위한 최소 적립비율이 60% 수준으로 근로자 수급권 보장을 위한 충분한 기준이 되지 못하고 주요 선진국 기준과 비교해볼 때도 낮은 수준에 머무르고 있다. 또한 법인세제상 장부기재 만으로도 퇴직금추계액의 35%(2009년 이후 30%)를 손비인정하고 있어 대부분의 DB제도 가입 기업은 손비인정 효과를 극대화 할 수 있는 퇴직금의 60~65% 수준까지만 적립하고 있음에도 불구하고 미적립에 대한 제재규정이 없고 DB형제도 적립금의 과·부족 처리에 대한 법적 근거도 미비함에 따라 근로자 수급권 보장의 제약요소로 작용하고 있다.

라. 연금계리 관련 인프라 미비

1) 연금계리사 등 전문인력 부족

퇴직연금계리가 안정적으로 정착되고 제 기능을 발휘하기 위해서는 연금계리사가 전문인력의 양성이 반드시 전제되어야 한다. 우리나라의 경우 기존의 보험계리사 제도가 있는 하나 퇴직연금 분야까지 활동할 수 있는 충분한 수의 보험계리사가 확보되지 못한 상황이다. 따라서 제도도입 초기에 연금계리 업무수행을 위한 단기 연수를 통하여 “연금계리 전문인력”을 양성하고 이를 퇴직연금사업자 등록 및 유지를 위한 인적요건으로 인정하였다. 그러나 연금계리전문인력은 형식적인 절차에 불과하고 해당 인력에 대한 전문성을 공

식적으로 인정하기에는 매우 불충분한 제도로 보인다.

따라서 퇴직연금계리제도를 한 단계 더 발전시키기 위해서는 전문적인 연금계리 업무를 충실히 수행하기 위한 전문자격 시험제도를 도입·운영하여 국제기준에 맞는 ‘연금계리사’ 양성에 노력을 기울여야 할 필요가 있다.

2) 연금계리 업무에 대한 검증절차 부재

퇴직연금계리업무의 정확성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 추가적인 사후 검증절차가 필요하다. 유사업무인 보험계리 업무의 경우에도 선임계리사 제도에 의한 내부통제, 외부 검증, 감독당국에의 보고 등 검증확인 절차가 마련되어 있지만 현재 퇴직연금계리의 경우에는 부담금 산출 및 재정건전성 검증 업무 등이 연금계리전문인력 선에서 끝나고 이를 객관적으로 검증하는 사후절차가 존재하지 않는다. 따라서 제도적으로 연금계리 업무에 대한 정확성 및 신뢰성을 한 단계 더 확보할 수 있도록 보험업계의 선임계리사 제도와 같은 사후적인 검증절차를 퇴직연금 분야에도 마련할 필요성이 있다.

3. 개선방향 및 개선내용

가. 급여지급방식의 변경

1) 전액지급방식의 도입

우선 DB형 퇴직연금제도를 운영함에 있어 연금계리가 실질적 의미를 가질 수 있도록 퇴직급여 지급방식을 기존의 적립비율방식을 사용하는 대신 일정 수준이상의 최저적립비율 이상이 충족되면 적립비율에 관계없이 퇴직연금제도 내에서 퇴직연금사업자가 퇴직급여 전액을 지급하는 전액지급방식을 도입하여야 한다.

전액지급방식을 도입하기 위해서는 현재 60% 수준인 최저적립비율에 대한 기준을 100%에 가까운 수준으로 상향하는 것이 전제되어야 한다. 너무 낮은 수준의 최저적립비율 하에서 전액지급방식을 도입하게 되면 제도운영의 안정성이 낮아져 DB형 퇴직연금제도의 도입취지를 훼손하게 될 우려가 있다. 이러한 관점의 연속선상에서 특정인의 퇴직급여를 DB형 퇴직연금제도에서 전액 지급하는 것이 제도운영에 있어 근로자간의 형평성을 심각하게

훼손되게 할 가능성이 높은 경우에는 전액지급방식 적용에 예외사항을 두어 적립비율방식으로 보완 적용하도록 해야 한다.

전액지급방식 적용 예외사항으로 예를 들자면 다음과 같다. 첫째. 제도결산일 시점에 전액지급방식을 적용하기 위한 최저적립비율(ex.80%) 미만으로 떨어지는 경우. 둘째. 임원 등 기업정보 접근가능자 또는 퇴직자 추계액이 전체 추계액의 일정비율 이상을 차지하여 퇴직 시 기존 적립비율이 10% 이상 변동되는 경우. 셋째. 제도폐지, 기업파산 등으로 제도중단이 예상되는 경우 등을 생각해 볼 수 있는데 이 밖에도 적립비율의 안전성을 현저하게 해치는 경우에는 전액지급방식 적용 예외사항으로 퇴직연금규약에서 언급되어야 할 것이다.

2) 퇴직급여 지급주체 단일화

전액지급방식이 전제된다면 퇴직급여 지급주체의 단일화가 가능해진다. 기존의 적립비율방식을 적용하는 경우에는 사용자와 퇴직연금사업자가 근로자에게 퇴직급여를 각각 지급하게 되어있는데 전액지급방식을 적용하게 되면 퇴직급여의 지급주체를 퇴직연금사업자로 단일화시킬 수 있게 된다.

정해진 최저적립비율 이상인 경우에는 당연히 퇴직연금사업자가 퇴직급여를 전액지급하고 최저적립비율 미만인 경우에도 사용자가 차액만큼을 퇴직연금사업자에게 별도 납입하고 퇴직연금사업자로 하여금 근로자에게 퇴직급여 전액을 지급하게 한다. 다만, 사용자가 퇴직금 법정지급기일(퇴직일로부터 14일)까지 별도의 통보 없이 차액을 미납하는 경우에는 퇴직연금사업자가 적립된 비율 상당액만 근로자에게 지급처리하면 그 지급의무를 다한 것으로 보면 된다.

전액지급방식은 근로자 측면에서 볼 때 퇴직급여를 퇴직연금사업자로부터 일괄수령하기 때문에 처리절차가 단순화되어 편의성이 증가되고 원천징수 업무처리도 DC형 퇴직연금제도와 같이 퇴직연금사업자가 수행함에 따라 사용자의 업무부담이 감소되며 제도운영 측면에서도 일관성을 가질 수 있다는 장점을 가지게 된다.

나. 부담금 납입의무 강화

1) 정기적인 납입의무 부여

연금계리에 의해 산출된 정기적인 부담금의 납입은 비용분산에 따라 기업의 퇴직급여에 대한 현금흐름 부담을 완화시키고 근로자수급권을 강화시켜 DB형 퇴직연금제도의 도입취지와 부합하게 한다. 따라서 연금계리사 등 전문인력의 합리적인 판단 하에 자율적으로 납입부담금을 산출하되, 사용자(기업)에게 연 1회 이상의 정기적인 부담금 납입의무를 부여하여 제도를 안정적으로 운영하게 해야 한다.

구체적으로 사용자의 부담금 납입의무를 법규에 명시하고 부담금 미납 시 퇴직연금사업자로 하여금 납입독촉 절차를 진행하게 한다. 사용자가 정해진 납입기일로부터 일정기간이 경과한 이후에도 부담금을 미납하는 경우에는 세제혜택 제외 등 간접적으로 불이익을 주는 제재를 실시하는 것을 고려할 수 있다. 또 한편으로는 사용자의 부담금 미납이 재정건전성 검증 시 적립부족발생의 주요 원인으로 판단되는 경우에는 감독당국에서 강제적으로 사용자에게 부담금 납입을 명령하고 불이행 시 시정명령·제도중단 등의 추가적인 법적조치를 검토하여야 한다.

2) 특별부담금의 별도 납입의무

정기적으로 납입하는 표준부담금과 보충부담금 외에 발생하는 특별부담금에 대해서는 별도의 납입의무를 부여한다. 현재 재정건전성 검증결과 검증기준에 미달하여 특별부담금이 발생한 경우에는 다음 결산일까지 별도의 금액으로 납입하게 되어있는데 이를 정기적인 부담금 납입과는 구분하여 관리하도록 하며 특별부담금을 미납하는 경우에는 별도의 납입독촉 절차 없이 부담금 미납에 따른 법적조치를 따르게 하여 좀 더 강력한 통제기능 역할을 수행할 수 있도록 한다.

다. 재정건전성 검증기준 보완

1) 재정건전성 검증기준 일치

현행 재정건전성 검증을 위한 기준책임준비금은 계속기준 책임준비금과 비계속기준 책임준비금 중 큰 금액으로 하되 계속기준 책임준비금에서 장래 납입될 보충부담금의 현가를 제외하여 과거근무채무를 일정기간 분할하여 상각하는 경우에는 과거근무채무의 일부가 포함되지 않고 있다. 즉, 다른 방법으로 산정은 하더라도 그 산정기준이 동일해야 함에도 불구하고 계속기준 책임준비금의 경우 과거근무에 대한 일정 부분이 제외되어 계산되는 것이다. 따라서 계속기준 책임준비금도 과거근무채무에 대한 보충부담금의 현가를 제외하지 말고 비계속기준 책임준비금과 비교를 하여야 할 것이다.

한편으로는 계속기준 책임준비금을 구하는 방식을 적용함에 있어 특정연령방식과 예측단위적증방식 모두를 인정해주고 있는 데 명확한 기준관리를 위해 연금회계에서 국제적으로 인정되는 예측단위적증(PUC)방식을 단일기준으로 인정하는 것이 좀 더 효율적으로 연금계리제도관리를 이룰 수 있다고 본다.

2) 재정건전성 검증 후속조치

투명한 DB형 퇴직연금제도 운영을 위하여 퇴직연금사업자는 매년 적립금, 기준책임준비금, 최저적립수준 및 적립과·부족 등에 대한 재정건전성 검증결과를 사용자에게 통보하되, 비계속기준 책임준비금의 최저적립수준에 미달하는 경우에는 그 결과를 퇴직연금사업자가 근로자 대표에게 별도 통보하여 제도운영이 부실해지는 것을 사전예방 할 수 있도록 한다. 한편으로는 해당 제도에 대해 금융감독원에도 별도 보고를 하도록 하여 부실퇴직연금제도에 대한 사후관리 절차를 마련하도록 해야 한다.

추가적으로 사후조치로써 적립과·부족에 대한 처리기준을 명확히 하여야 한다. 일정수준 이상 적립부족 금액이 발생하는 경우, 사용자는 재정안정화계획서를 관계당국에 제출하여 승인 및 이행하게 하며, 기준 책임준비금의 100% 이상으로 적립초과 금액이 발생하는 경우에는 향후 납입될 부담금과 상계를 원칙으로 하게 한다. 또한 적립초과금액에 대한 반환처리규정을 신설하여 일정수준(ex.150%)이상으로 초과금액이 발생한 경우에 사용자에게 반환처리가 가능하도록 하여 합리적인 제도운영을 할 수 있도록 해야 한다.

라. 연금계리사 제도정비

1) 연금계리사의 체계적 양성

연금계리업무가 책임감과 전문성이 필요한 만큼 퇴직연금사업자의 등록·유지를 위한 연금계리인력 요건을 현행 “연금계리전문인력”에서 “연금계리사”로 강화하여야 한다. 다만, 충분한 연금계리사 인력이 양성되기 전까지는 현행 연금계리전문인력을 한시적으로 인정하여 단계적으로 양성을 유도하는 것이 바람직하다.

먼저 연금계리사 제도의 법적근거를 마련하여야 할 것이다. 연금계리사 시험합격과 관련 업무경력 3년 이상의 요건을 충족하는 경우 연금계리사 자격을 부여하고 퇴직연금제도의 원활한 운용을 목적으로 연금계리 업무를 수행할 수 있는 전문지식과 실무경험을 갖춘 연금계리사를 양성하도록 제도를 만들어야 한다.

현재 연금계리사 자격을 부여할 수 있는 시험제도가 없는 만큼 연금계리사 시험제도를 체계화하여야 한다. 연금계리사 시험은 연금계리 업무를 수행할 수 있는 전문성을 확인하는 절차로 4~5개 과목으로 구성하고 과목별 합격제로 하는 것을 추천한다. 시험과목으로는 다음과 같은 예시를 할 수 있다.

< 시험과목 예시 >

- ① 퇴직연금 관련법규 (근로자퇴직급여보장법, 근로기준법 등)
- ② 제도설계 및 실무이론 (제도설계, 관련세제, 적립금 운용 등)
- ③ 회계학 (회계이론 및 연금회계)
- ④ 기초수학 및 보험수리 (수학, 통계학, 보험수리)
- ⑤ 연금계리 이론 및 실무 (부담금 산출, 재정건전성 검증)

연금계리사 시험을 응시함에 있어 시험응시자격에 대한 제한은 없으며, 기존 관련자격과 업무경력이 있는 사람에게는 일부 시험과목을 면제하여 자연스러운 제도정착을 유도하여야 한다. 과목①과 과목②는 관계당국이 인정하는 퇴직연금연수기관(금융연수원, 보험연수원, 증권연수원)이 연금계리전문과정을 개설하여 이를 이수하는 것으로 대체가능하게 하고 현행 연금계리전문인력은 과목①과 과목②를 면제하여 주고 보험계리사는 과목③과 과목

④를 면제하여 조기에 충분한 연금계리사 양성이 될 수 있도록 하여야 한다.

보다 조속한 전문인력의 조기 확보를 위해서는 보험계리사로서 연금계리전문인력 과정을 이수하고 퇴직연금계리 업무경력이 3년 이상인 자에게는 연금계리사 자격을 자동으로 부여하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

2) 선임연금계리사의 제도 - 연금계리업무 검증

재정건전성 검증의 신뢰성 제고를 위해 경력과 전문성을 갖춘 선임연금계리사가 재정건전성 검증내용을 최종 확인하며 적립부족 시 사용자가 제출하는 재정안정화계획서의 적정성에 대한 의견을 제시하도록 하는 선임연금계리사 제도를 도입하여 연금계리업무에 대한 검증절차를 만들어야 한다. 사용자는 퇴직연금사업자와 협의하여 사용자의 재정건전성을 검증 확인할 선임연금계리사를 지정하고 퇴직연금사업자는 재정건전성 검증내역을 선임연금계리사의 확인을 받아 사용자에게 통보하고 사용자는 그 검증확인 결과를 노동부에 보고하며 재정안정화계획서를 제출할 필요가 있는 경우 선임연금계리사의 의견서와 함께 제출하도록 한다.

단기적으로는 제도운영의 효율측면을 고려하여 일정 규모(ex.300인)이상인 경우로 선임계리사제도 도입대상 기업을 한정하도록 하는 것이 효율적일 것이며 재정검증의 최종 책임이 선임연금계리사에게 부여되는 만큼 운용관리사업자의 재정검증이 형식적으로 진행될 우려가 존재하므로 재정건전성 검증업무와 검증결과를 확인하는 업무는 명확히 구분될 필요가 있다.

4. 외국사례

가. 미국

1) 최근 연금개혁법의 개정

미국의 퇴직연금계리제도의 전반적인 특징을 살펴보면 첫째, 가입자의 수급권을 효과적으로 보장할 수 있게 되어있고 둘째, 재무건전성, 투명성을 강화하여 금융시장과 사회 환경변화에 대응하고 있으며, 셋째, 연금계리사의 선관자적 의무를 강화하는 방향으로 발전

하고 있다.

2006년도 의회를 통과한 연금개혁법 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

- 최소적립수준을 90%에서 100%로 상향조정
- 적립비율의 150%까지 사외적립이 가능
- 미적립금의 상각기간은 7년
- 자산평준화 기간을 4년에서 2년으로 단축
- 자산이 부족한 연금에 있어서 세제혜택을 줄이고 제한하였으며 부담금 납입연기를 제한
- 기업의 잉여금 사용을 허가
- 건전성 확보를 위해 부담금의 인상을 허용

위 미국 연금개혁법이 의미하는 바는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 수급권 보호를 강화하고 연금제정의 건전성을 확보
- 확정급여형 제도의 운영규제를 강화
- 재무건전성이 뛰어난 기업의 확정급여형제도 사외적립 부분에 대한 재무적 유연성을 늘리면서 법정부담금에 대한 요건을 강화
- 재무건전성이 낮은 기업들은 법정부담금에 대한 유연성은 늘리면서 제도운영에 대한 감독을 강화
- 부실기업 연금제도 변경행위에 대한 규제 및 재무건전성 강화
- 종업원 교육 및 정보공시를 강화

2) 부담금의 산출

납입부담금의 재계산은 매년 이루어지며 법정최저부담금과 최대세금공제부담금을 산출하여 기업주가 그 사이의 금액을 선택하게 하고 있다. 우리나라는 부담금 산출을 위한 시산과 법정 적립수준을 검증하는 재정건전성 검증이 분리되어 수행되고 있으나 미국의 경우는 재계산 및 재정건전성 검증이 별도로 구분되지 않는다. 또한 원리균등상각을 사용하

고 있는데 그 상각연수가 정해져 있다.

부담금이 산출되면 늦어도 차년도 8.5개월 이전에 법정최저부담금 납입이 완료되게 하고 있다. 부담금을 기한 이내에 납입하지 않으면, 초기에는 법정최저부담금의 10% 세금, 여기에 추가적으로 법정최저부담금의 100% 세금을 납입하도록 법적으로 규제하고 있다. 또한 산출일과 실제 납입일의 일수만큼 이자를 반영하여 납입하도록 하고 있다.

① 법정최저부담금

매년 관계당국에 보고되어야 하는 부담금으로 특별부담금, 표준부담금, 보충부담금으로 구성되어 있다. 연금개혁개정안'06 이후 법정최저부담금은 비계속기준으로 산출하며, 자산과 비계속기준 최소적립금의 상대적 크기에 따라 법정최저부담금이 다르다. 연금개혁법 개정이전에는 계속기준과 비계속기준을 적용하여 이중 큰 금액을 최저부담금 수준으로 산출하였다.

② 최대세금공제부담금

연금개혁법 개정이전에는 계속기준과 비계속기준으로 적용하여 산출하였으나 연금개혁법 개정 이후로는 공제한도를 기말미적립 채무의 100%에서 140%로 증가시켰다. 최저부담금과 최대부담금을 결정하는 경우, 최대세금공제부담금은 적립최고한도에 제한을 받는다. 최저부담금이나 최대부담금은 적립최고한도를 초과할 수 없도록 하고 있으며 ERISA 기준 적립최고한도와 RPA'94 기준 적립최고한도가 있다.

목표적립액 적립비율이 100%에 미달하는 경우 비계속기준 최소적립금에서 제도자산을 차감하여 산출된 부족금액에 대해 단계별로 상각을 정의하여 추가부담금을 납입하도록 하고 있다. 미적립금에 대해서는 7년간 상각하고 적립초과 시에는 국세법에 의해 규제하며 현재 채무 초과분에 대해 특별세를 부과하여 환수하고 있다.

3) 적립금 평가방법

연금계리사가 연금수리적, 계속기업의 가정을 이용하여 자율적인 재정방식을 활용하며 일반적으로 제도시행일로 평가일을 설정한다. 자산 평가방법은 연금개혁이전에는 48개월

이하 평균자산을 기준으로 평가하였으나 이후에는 24개월 이하의 평균자산으로 변경하였다. 가치는 현재 시가액의 90% 이하 혹은 110% 이상이 될 수 없다.

4) 부실기업 적용규칙 (AT-Risk Plans)

미국 연금개혁개정'06이전에는 적립비율이 일정기준 이하에 해당되는 제도에는 특별부담금을 부과하였다. 그러나 미국 연금개혁개정안'06에서는 재무건전성이 낮은 제도에 대한 요건을 강화하면서 'At-Risk Plans'라는 적립상태가 부실한 제도에 적용하는 규정을 신설하면서 기존의 특별부담금 규정을 대체하게 되었다.

'At-Risk Plans'은 500인 이하의 제도에는 적용되지 않고 별도의 추가적인 수리적 가정과 법정최저부담금 산정방법을 규정하였으며 2008년부터 2010년에 걸쳐 단계적으로 적용할 수 있게 규정되었다.

나. 일본

1) 일본의 퇴직연금개혁

일본의 퇴직연금개혁은 공적연금의 변화, 기업연금의 변화로 나누어 정리해 볼 수 있는데, 2004년에 이루어진 공적연금개혁의 주요 내용은 다음과 같다.

- 기업연금의 안정화를 도모
- 지급연금액의 지나친 상승을 억제
- 유족의 환경과 상황에 따라 지급액을 차등화
- 재직 노령자에 대해 일괄지급 되던 연금 총 보수월액을 차등화
- 연금납부 실적을 포인트화

이러한 연금개혁은 노후소득보장차원에서 퇴직연금제도를 도입하여 일률적으로 지급되던 연금액을 차등화하고 지나친 연금액 상승을 억제시킴으로써 기업연금을 안정화시켰다는 그 의미를 가진다.

2) 부담금의 산출

부담금은 표준부담금, 보충부담금 및 그 외의 부담금으로 구분된다. 표준부담금은 ‘표준 부담금 수입현가(=예상 표준부담금의 현가)≥급여현가(=급여에 필요로 하는 비용의 예상액 수의 현가에 상당하는 금액)’의 조건을 만족하여야 한다. 또한, 연 1회 이상 정기적으로 납입하며 재정계산 시 과거근무 채무가 음수일 경우에는 표준부담금에 해당 과거근무채무액을 급여현가로 나누어 산정된 음수의 부담금을 표준부담금에 합산하여 표준부담금으로 정할 수 있다.

보충부담금은 표준부담금만으로는 장래에 걸쳐서 재정균형을 유지할 수 없는 경우에 표준부담금에 추가로 사업주가 납입하는 부담금을 말하며 특별부담금은 보충부담금 가운데 과거근무채무액과 관련되는 부담금으로 상각방법으로는 원리금균등상각과 탄력상각법이 있다. 원리금균등상각은 과거근무채무 액수를 3년 이상 20년 이내 범위에서 규약에서 정한 기간에 균등하게 상각하는 방법이다. 탄력상각은 원리금균등상각방법으로 계산한 특별부담금 및 정해진 예정상각기간으로 원리금균등상각 방법으로 계산한 특별부담금을 규약으로 정하고 매 사업연도의 특별부담금을 상한, 하한의 범위 내에 있도록 하는 방법이다.

부담금의 산정방식은 급여액의 산정방식과 동일하다. 다른 방법을 적용하는 경우에는 미래의 임금인상 등이 재정의 건전성에 미치는 영향에 유의하여야 한다.

사업주 등은 적어도 5년마다 부담금을 재계산하여야 한다. 재계산 시 부담금 산정에 적용하는 적립금은 계산기준일의 보험수리적 자산에서 별도 적립금의 차감액으로 정한다. 계산기준일이 사업연도 말일이 아닌 경우 보험수리적 자산을 과대평가하지 않도록 유의하여 추산한 금액을 보험수리적 자산으로 정할 수 있다.

3) 재정검증

재정검증은 매 사업연도마다 수행하는데 계속기준 재정검증과 비계속기준 재정검증이 있다. 계속기준 재정검증은 사업주가 매 사업연도 결산시점 적립금이 책임준비금 및 최저적립기준액을 상회하고 있는 지 여부를 측정한다. 계산결과 적립금이 후생노동시행규칙으로 정하는 책임준비금보다 작은 경우에는 후생노동시행규칙으로 정하는 바에 의해 부담금을 재계산한다.

책임준비금은 수리채무에서 보충부담금예상액현가를 차감한 것으로 수리채무에서 특별

부담금수입현가와 특례부담금수입현가를 차감한 것과 같다. 수리채무는 특례부담금수입현가를 포함한 급여현가에서 표준부담금수입현가를 차감한 것이며 표준부담금수입현가, 특별부담금수입현가, 특례부담금수입현가는 규약 상 모두 부담금으로 산정한다.

비계속기준 재정검증은 사업주가 매 사업연도 결산시점에 적립금액이 최저적립기준액을 하회하고 있는 지 여부를 측정하고 적립부족의 경우 해당 금액을 기준으로 후생노동시행규칙으로 정하는 바에 의해 부담금으로 납입해야 한다. 최저적립기준액은 사업연도 말까지의 가입기간과 관련되는 급여로 시행령이 정하는 기준에 따라 규약으로 정하는 금액이다. 매 사업연도 결산에 적립금이 규정하는 적립상한액을 초과하는 경우에는 초과액수를 기준으로 후생노동시행규칙으로 정하는 바에 의해 부담금에서 공제한다.

적립부족 시 청산기준부채의 90%에 미달하는 경우 해당 부족액을 7년 내에 해소하도록 하고 연기금 부족이 심각하다고 판단되는 경우에는 가입자 동의하에 연금급여를 감소시키고 있으며 적립초과 시에는 사용자 부담금 납입을 감소시키거나 중지하고 있다.

4) 적립금 평가방법

적립금 평가방법은 규약에서 정하는 바에 의해 시가에 의해 평가하는 방식, 보험수리적 평가에 의한 방식 혹은 두 가지 금액 중 작은 금액에 의해 실시하는 것으로 한다. 이는 중장기 안정적 판단기준인 기준수익과 단기적으로 크게 변동할 가능성이 큰 시가기준 수익과의 차액에 대해 일정한 기간(5년 이내) 동안 이연계상하고 평가액을 시가에 연동하는 방식이다.

기준수익을 산출하는 방식은 시가이동평균방식, 수익차 평활화방식, 평가손익 평활화방식 세 가지 방식이 있으며 사업주가 이중에서 선택하도록 하며 적립금 또는 책임준비금의 액수가 현저하게 증가 또는 감소하게 되는 경우를 제외하고는 지속적용 하여야 한다.

다. 영국

1) 영국의 연금법 제정

영국의 경우 2004년 연금법 제정에 따라 최소적립요건(MFR) 방식에서 맞춤형 적립(SSF) 방식으로 전환하였다. 1997년 4월부터 적용돼 MFR방식은 최소한 최저적립수준을

충족시킬 수 있는 자산을 보유하도록 규정하는 표준화된 접근방식이었다. 이는 개별연금제도의 특수성을 반영하지 못한 것으로 제도운영자들이 장기적 관점에서 재무건전성을 유지하려는 노력보다는 단기적 시장상황에 초점을 맞추는 등 부작용이 발생하여 정부는 MFR 방식을 폐기하고 적립수준을 충족시킬 수 있도록 하기 위해 기업별 퇴직연금제도의 특성을 고려하여 융통성 있게 적용되는 SSF방식을 채택하였다.

2) 재정검증

책임준비금의 적립수준인 최저적립비율을 104%로 설정하고 과거근무채무는 발생요인을 분석하여 사안에 따라 20년 이내의 기간에서 상각기간을 달리 적용하고 있다. 연금자산이 연금부채의 90%를 하회하는 경우에는 3년 이내에 그 기준을 달성하여야 하며, 100%까지 적립수준의 인상은 10년 이내로 한정하고 있다. 이와 더불어 3년마다 한 번씩 의무적으로 연금수리평가를 받아야 하며, 적립수준이 100%를 하회하는 것으로 나타나면 연금기금을 운용하는 이사회는 신규 연금각출계획서를 작성, 연금계리사의 증명을 첨부하여 제출할 의무가 있다.

연금자산이 연금부채를 초과하는 경우에는 세법에 의해 세제혜택이 가능한 적립최고 한도를 규정하고 사용자 부담금의 납입을 5년간 감소시키거나 특별세를 부과하여 연금소급 인상 이후 초과분을 사용자가 환수가능하게 하고 있다.

3) 적립금 평가방법

거의 모든 국가에서 적립금(연금자산)에 대해서는 시가평가를 적용하고 있다. 시장가치가 존재하지 않는 경우에는 공정가치를 적용한다.

라. 선진국의 연금계리사 제도

1) 연금계리사 제도

전 세계적으로 연금계리사 제도는 보험계리사 제도의 한 분야로 보험계리사 중 실제적 전문성(실무경험)이 있는 자 연금계리사로 정한다.

일본의 경우 연금계리사는 보험계리사로서 연금계리 실무경험 5년 이상, 재정계산보고 실무책임자로서 2년 이상 경험과 연금계리 전문가로서 사회적 신뢰가 충분히 있다고 인정되는 자에 한하여 후생노동성에 신고 후 검증과정을 거쳐 연금계리인으로 인정하는 인증서를 받는다.

영국의 경우는 일본처럼 보험계리사가 연금계리사로서의 역할을 수행하고 있는 실정이다. 단, 연금계리사로서의 역할은 보험계리사 3차 시험과목 중에서 연금계리 과목을 선택적으로 선정하여 통과하면 연금계리전문가로 인정될 뿐이다. 그러나 실무 경험차원에서 연금계리 업무에 종사하면서 실무적으로 인정된다면 연금계리사로 인정되는 것이다. 명칭상 연금계리사라는 것은 존재하지 않고 기금형 연금제도에 종사하는 보험계리사가 ‘Scheme Actuary’라는 명칭으로 연금계리사 역할을 수행한다.

미국의 경우에만 연금계리사가 보험계리사 협회에서 주관하는 시험을 통과한 후 5년 이상 보험계리 실무경험을 수행한 경우 자격증을 취득하는 경우와 연방정부 재정부에서 인증하는 시험을 통과한 후 연금재정검증 3년 이상 실무경험을 수행한 경우에 자격증을 취득한다.

2) 연금계리 전문 인프라의 구축

선진국은 연금수리의 중요성을 인식하고 있기 때문에 연금계리사가 주축이 된 전문 인프라를 구축하고 리스크의 통제라던가 연금자산가치의 평가에 있어서 지속적인 연구를 시행하고 있다. 또한 국제적 추세와 향후 시장의 근본적인 근로자의 수급권 보호와 기업채무의 유연성 확보차원에서 전반적인 제도 내용 및 가입자의 특성을 고려하여 연금계리사가 기업주와 협의하여 모든 정책과 제도결정에 관여하고 있다.

미국에서는 연금수리의 적정성 확보 및 검증차원에서 모든 업무에 국세청에 등록된 연금계리사의 확인을 요구하고 있고 퇴직연금의 운용실태를 매년 국세청 및 노동부에 보고하고 있다. 국세청 및 노동부에서 정해진 원칙으로 연금책임준비금 적정성을 검토하고 있으면 연금계리사에 의한 검증절차와 회계법인에 의한 회계처리의 적정성에 대해 검사를 받도록 하고 있다. 퇴직연금준비금이 부적정하게 적립된 경우 결산감사의견이 반영되어 직접적인 영향을 미치게 되기 때문에 회계제도상 감독이 이루어지고 있다. 또한 퇴직연금의 재정검증을 위해 재무부, 노동부, 보건복지부, 연금지급보증공사 등 정부기관에서도 연금계리사를 고용하고 있다.

영국의 경우 연금계리사는 1995년부터 연금법에 의해 연금감시자로서의 역할을 하도록 규정하고 있다. 2004년 연금법이 개정된 이후 보험계리사의 시험제도와 역할을 대폭적으로 개선하여 확정급여형 퇴직연금제도의 재무건전성을 향상시키려 노력하여 왔다.

일본의 경우 또한 후생연금기금재정이 연금수리에 기초하여 운용하는 지 여부를 검증하기 위해 연금계리인제도가 운용되고 있다. 연금계리업무에 연금계리인의 확인을 받도록 하거나 보험회사에 위탁하고 있는 상황이다.

5. 쟁점 및 기대효과

가. 연금계리제도의 미비점 보완

전액지급방식을 도입하는 경우 근로자는 퇴직급여를 퇴직연금사업자로부터 일괄 수령할 수 있기 때문에 불편을 해소하고 원천징수 등 부가업무도 DC형 제도와 같이 퇴직연금사업자가 수행함에 따라 사용자의 업무 편의성이 증가되는 등 제도운영 측면에서 일관성을 가질 수 있다. 또한 퇴직급여의 전액지급을 가정하고 부담금을 시산함에 따라 연금계리 업무의 실효성이 증가하여 DB형 제도의 건전성을 개선하는 효과를 가져다주며 적립비율이 상향됨에 따라 근로자 수급권이 강화되는 장점이 있다.

부담금 납입의무를 법에 명시적으로 규정함에 따라 사용자 판단 하에 임의로 부담금 납입을 지연하거나 불이행을 예방하여 근로자의 수급권 보장약화를 방지하는 효과가 있다. 또한 사용자 입장에서는 퇴직급여 지급을 위한 불규칙적인 현금흐름이 정기적인 부담금 납입을 통해 규칙적인 현금흐름으로 강제됨에 따라 비용분산효과가 발생하여 제도도입 취지에 부합하게 한다.

반면 재정건전성 검증기준 강화 및 전액지급방식, 부담금 납입의무 등이 사용자(기업)측의 제도도입 거부감으로 작용할 수 있어 중소기업의 경우에 DB형 제도의 도입에 실질적인 장벽이 될 가능성이 있다.

나. 연금계리사 제도 정비

퇴직연금제도의 발전을 위하여 국제기준에 맞는 연금계리사 제도를 정비하여 제도운영의 합리화를 도모하여야 한다. 한편, 재정건전성 검증의 최종책임이 선임연금계리사에게

부여되는 경우 운용관리 사업자의 재정검증이 형식적으로 진행될 우려가 존재하므로 재정 건전성 검증업무와 그 결과를 확인하는 업무는 명확히 구분될 필요가 있다.

Ⅲ. 확정급여형 퇴직연금의 재정건전성 강화

1. 제도현황 및 개선 필요성

가. 재무건전성 규제 현황

1) 확정급여형 퇴직연금의 적립수준

근로자퇴직급여보장법에서는 확정급여형 퇴직연금제도의 재정건전성 확보를 위해 최저 책임준비금 규제 제도를 도입하고 있다. 즉 재정방식에 따른 책임준비금과 과거근무기간에 상응한 책임준비금 중 큰 금액의 60% 이상을 적립하도록 규정하고 있다.

$$\text{최저책임준비금} = \text{Max}(\text{계속기준에 의한 책임준비금}, \\ \text{비계속기준에 의한 책임준비금}) \times 60\% \text{ 이상}$$

이처럼 부담금 산출 기준을 100분의 60으로 정한 것은 사용자에게 대한 부담을 근로자 수급권 보호보다 우선적으로 고려한 데 기인한 것으로 생각된다. 이처럼 기업은 연금지급에 필요한 책임준비금을 100% 적립하지 않아도 되도록 되어 있다. 기업이 규정상 최저 수준만 적립하게 되면 기업이 도산하는 경우 근로자의 수급권이 완전히 보호되지 않는다는 문제가 존재한다.

2) 적립과부족시 적기시정조치

확정급여형 퇴직연금 재무건전성의 실질적인 감독을 위해서는 적립과부족에 대한 당국의 적기시정조치가 뒤따라야 한다. 즉 적립금 및 책임준비금의 평가를 기초로 적립과부족

을 판단하고 그 원인을 분석한 다음 재정건전성 유지를 위해 적립과부족에 대한 적절한 대응조치, 즉 적기시정조치를 취할 필요성이 있다. 적립부족을 해소하기 위해서는 적립부족을 해소하기 위한 계획을 수립하거나 특별부담금을 부과하는 방안이 가능할 것이며, 적립초과 현상을 해소하기 위해서는 부담금과의 상계 및 사용자에게로의 반환을 생각해 볼 수 있다.

3) 책임준비금 평가

우리나라 근퇴법 관련법규에서는 계속기준과 비계속기준에 입각하여 책임준비금을 산정하고 이를 통해 적정한 책임준비금을 적립하도록 규정하고 있다. 특히 계속기준에 의한 책임준비금 평가에서는 그 속성상 사망률, 퇴직률, 임금상승률, 기금운용수익률 등 기초율에 대한 가정이 요구된다.

우리나라에서는 “확정급여형 퇴직연금 운용관리 계약서”별지의 연금계리기준서에서 예측급여방식 또는 특정연령방식(assumed entry age normal method)을 적용하여 책임준비금을 산정하고 있다. 그러나 어떠한 산출절차 및 기준에 따라 부담금을 계산하여야 하는지에 대한 규정은 미흡한 상황이다.

4) 연금재정 검증

근로자퇴직급여보장법에서는 재정검증에 관한 원칙을 설정하고 구체적인 산정방법과 적용수준은 법령 및 시행규칙에서 정의하고 있다. 재정검증의 관점은 두 가지로서 하나는 기업이 영속적인 것으로 보고 장기적인 균형을 중요시하는 관점이며, 다른 하나는 청산의 관점에서 과거근무기간에 상응하는 부채를 책임준비금으로 적립금과 비교하는 재정검증이다. 즉 근로자퇴직급여보장법에서는 이처럼 계속기준 및 비계속기준에 의한 방법을 모두 산정하되, 두 금액중 더 큰 금액이 적립되도록 규정하고 있다.

5) 연금재정 재계산

연금계산의 기초가 되는 기초율이 변경되어 지속적으로 유지될 것으로 예상되거나, 퇴직연금급부기준 및 재정방식이 변경되는 경우 이러한 상황은 일시적인 적립과부족의 해결

대책으로 대응할 수 없으므로 연금재계산을 실시하게 된다. 우리나라의 경우에는 매 5년 또는 연금규약에서 정한 기간마다 부담금을 재계산하도록 하고 있다. 또한 연금규약의 변경, 명예퇴직, 정리해고 등 장래 연금재정의 균형에 상당한 영향을 미칠 수 있는 사유가 발생한 경우에는 재계산 주기와 관계없이 부담금을 재계산할 수 있도록 하고 있다.

나. 재무건전성 규제의 문제점

지금까지 살펴 본 우리나라 재무건전성 규제 현황에 의하면 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 연금부채의 적립에 대해 계속기준(장래법)과 비계속기준(과거법)에 의해 추정된 금액중 큰 금액을 적립하도록 되어 있으나 이를 준수하지 않을 경우에 대한 별도의 제재조치가 없으며, 또한 전액 적립하는 것이 아니라 60% 이상을 적립하도록 하고 있어 퇴직급여 지급권 보장에 한계가 있다는 점이다.

둘째, 확정급여형 퇴직연금제도에서 과거근무기간을 소급하는 경우 적립금은 60% 이하의 범위 내에서 과거근무기간에 따라 상각하여 적립하도록 규정함으로써 시간이 지나 상각이 종료되어도 40%에 해당하는 부분은 여전히 미적립상태로 남을 수밖에 없다는 점이다. 즉 과거근무 기간에 대해 매우 완화된 수준을 적용함으로써 과거에 근무한 근로자의 지급권이 보호되지 않는 문제가 있다.

셋째, 우리나라의 경우 근퇴법 및 시행령, 시행규칙에 적립과부족에 따른 적기시정조치 규정이 존재하지 않다는 점이다. 선진국에서는 적립과부족에 따른 적기시정조치가 적립비율 수준 등에 따라 체계화되어 있으나 우리나라의 경우 적립비율에 따른 당국의 적기시정조치 규정이 존재하지 않아 규제가 매우 취약하다.

2. 개선방향 및 개선내용

최근 선진국의 퇴직연금 재무건전성 규제는 사전규제 중심에서 점진적으로 사후규제 중심 규제로 전환되고 있다. 즉 과거에는 예정기초율, 적립방식 등과 같이 부담금 산출 및 연금자산 운용에 대한 규제를 통해 당국이 직접 재무건전성을 규제하는 방식을 지향하여 왔으나, 1990년대 이후부터 대부분의 국가들이 연금부채를 충당할 수 있는 연금자산을 적립하도록 하는데 초점이 맞추어짐에 따라 적립금과 책임준비금을 비교하여 퇴직연금재정의 건전성을 평가하는 방향으로 변화하고 있다.

실제 대부분의 국가가 최저적립기준을 도입·운영하여 최저적립기준을 충족시키는 한도 내에서 부담금 산출에 관한 자율성을 확대하는 한편, 자산운용도 선관주의 원칙에 의한 자율규제를 지향하고 있다. 이와 같은 선진국의 규제를 벤치마킹할 필요가 있다고 판단되며, 퇴직연금제도의 도입목적에 기초한 재무건전성 규제 개선이 촉구된다 하겠다.

가. 적립비율의 단계적 상향 조정

근로자의 퇴직급여 수급권을 강화하고자 하는 근로자퇴직급여보장법의 취지에 따라 현재 계속기준 또는 비계속기준으로 산정한 기준책임준비금의 60%로 규정되어 있는 최소적립금의 적립비율을 단계적으로 상향 조정하여야 한다. 우리나라의 경우 선진국과 마찬가지로 적립비율 100%를 목표로 매년 5%씩 단계적으로 상향 조정하는 방안이 필요하며, 또한 제도 도입 이전의 근무기간을 퇴직연금제도에 포함시키는 경우 과거근무채무의 100%를 8년 이내에 상각하는 것이 바람직하다.

이와 더불어 기업 퇴직금재원의 사외적립 확대를 유도하기 위해 퇴직급여 사내충당금에 대한 세제혜택도 단계적으로 축소하고 최종적으로는 폐지하는 방안도 동시에 적용되어야 한다. 사외적립 확대 유도는 근로자의 퇴직급여 수급권 보장을 강화할 뿐만 아니라 퇴직연금의 활성화를 위해서도 필요한 제도이다. 우리나라에서는 퇴직급여 추계액의 사내 적립에 대한 손비인정한도를 1973년까지는 100%를 인정하였고, 1974년부터는 이를 50%로 낮추었고, 다시 1999년도에 40%로 낮추었으며 2008년부터 35%를 적용하고 있으나, 아직도 선진국 대비 손비인정한도가 높은 상태이다. 일본을 예로 들면 2003년까지 퇴직급여 사내충당금에 대한 세제혜택을 매년 3%씩 20%까지 단계적으로 축소하였다.

〈표 III-1〉 일본의 퇴직급여충당금 누적한도액 인하 일정

1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
37%	33%	30%	27%	23%	20%

나. 적립과부족에 대한 시정조치

적립금이 최소적립금의 90%에 미달하는 경우 사용자는 재정안정화계획서를 노동부장관에게 제출하여 승인을 받은 후 그 내용을 이행하여야 한다. 물론 최소적립금에는 제도 도

입 이후의 퇴직급여를 전액 포함하되, 제도도입 이전의 과거근무채무에 대해 상각기간이 적용되고 있는 중이라면 일부만 포함하는 것이 타당하다 할 것이다.

또한 적립금이 기준책임준비금의 일정 수준을 초과하는 경우 사용자는 그 초과분을 향후 납입할 부담금과 상계하거나 사용자에게 반환될 수 있도록 하여야 하는데, 일본의 경우 부담금을 상계하는 기준이 되는 적립상한액을 계리적 부채와 최저적립기준액 중 큰 금액의 1.5배로 정하고 있다. 국제적 정합성을 고려해 볼 때 우리나라에서도 사용자에게 반환하는 적립비율의 기준은 150%로 정하는 것이 바람직하다고 사료된다.

3. 외국 사례

가. 확정급여형 퇴직연금의 적립수준 및 과거근무채무 상각

우리나라와 달리 대부분의 국가는 책임준비금을 추정된 연금부채의 100% 수준으로 적립하도록 규제하고 있다. 또한 책임준비금의 적립수준 뿐만 아니라 재정건전성의 확보를 위해 연금부채에 대비한 연금자산의 비율, 즉 적립비율 역시 최저 100%를 기준으로 하거나 100% 이상(영국 : 104%, 네덜란드 : 105%)을 최저 수준으로 설정하고 있다.

또한 선진국에서는 통상 과거근무채무의 발생요인을 분석하여 사안에 따라 과거근무채무의 상각기간을 달리 적용하고 있다.

〈표 III-2〉 적립수준 및 과거근무채무 상각

국가	미국	일본	영국
준비금적립수준	100%	100%	100%
최저적립비율	90%에서 100%로 상향조정	100%	104%
PSL상각	-상각기간 차별화 (3년~30년) -과거근무채무상각 30년 -재정방식의 변경 10년 -제도개정 30년	-최소 7년, 최장 20년 이내 상각 -균등, 탄력, 정률상각 인정	-20년 이내 상각

주: 미국은 2006년 연금보장법 개정으로 최저적립수준을 100%로 상향조정

미국의 경우는 과거근무채무를 30년에 걸쳐서 상각하고 있는 반면, 영국은 20년 이내에 서, 캐나다는 15년에 걸쳐서 상각하고 있으며 일본은 7년~20년에 걸쳐 상각하고 있다. 특

히 일본의 경우 원리금균등상각, 탄력상각, 정율상각을 인정하여 상각방법의 다양화를 도모하고 있다. 연금재정의 건전성 측면에서 볼 때 미국은 기업의 부담을 고려하여 장기간에 걸쳐 상각이 이루어지도록 하고 있는 반면, 일본은 수급권 보호차원에서 단기간에 상각이 이루어지도록 함으로써 연금재정의 건전성을 유도하고 있다는 점이 특징적이다.

나. 적립과부족 시 시정조치

실질적으로 확정급여형 퇴직연금의 재무건전성을 확보하기 위해서는 적립과부족에 대한 당국의 적기시정조치가 뒤따라야 한다. 적립부족을 해소하기 위해서는 추가부담금의 납입, 부족액의 상각, 부금 이외의 각출을 통한 적립부족 보충 등이 가능할 것이며, 적립초과 현상을 해소하기 위해서는 최대적립한도 설정, 부담금의 상계 및 사용자에게 반환 등이 가능할 것이다. 단, 적립초과액을 사용자에게 반환할 경우 사용자는 퇴직연금제도의 세제혜택을 이용하여 조세회피를 도모할 가능성이 높기 때문에 불법적인 경우에는 벌과금을 부과하는 것이 일반적이다.

적립부족 시 주요 국가별 시정조치는 다음과 같다. 미국의 경우 적립률이 90%를 하회하면 추가부담금을 납입해야 하며, 캐나다의 경우 적립부족액을 5년 이내에 납입하도록 하고 있다. 일본의 경우 적립률이 90%를 하회하면 적립부족액을 7년 이내에 해소해야 하며, 적립부족 상태가 심각할 경우에는 연금급여를 감액시킬 수도 있고, 추가 하락시에는 최저적립기준을 일시적으로 완화시킬 수 있다.

영국의 경우 적립비율이 90%를 하회하는 경우에는 3년 이내에 그 기준을 달성하여야 하며, 10년 이내에 적립수준을 100%로 인상하도록 규정하고 있다. 이와 더불어 3년마다 한번씩 의무적으로 연금수리평가를 받아야 하며, 적립수준이 100%를 하회하는 것으로 나타나면 연금기금을 운용하는 이사회는 신규 연금각출계획서를 작성하고 임명연금계리사의 증명을 첨부하여 제출할 의무가 있다.

〈표 III-3〉 주요국가의 적립과부족에 대한 시정조치

국가	미국	일본	영국
적립부족시	-추가부담금 납입(1차) : 적립률 90% 이하 -부족액 상각(2차) : 급부 개선에 따른 부족(30년 상각) -급부액 감액 등(3차)	-순자산액이 최저적립기준액의 1.05배에 미치지 못할 때 7년내 회복조치 -연기금 부족시 연금급부액 감액	-일정기간 내 추가부담금 납입 3년 내 : 최저책임준비금의 90% 10년 내 : 최저책임준비금의 100% -정상화계획 마련
적립초과시	-부채초과분 환수, 각출휴일 등 인정 : 적립최고한도 설정	-사용자 부담금 납입감소 또는 중지	-세법에 세제혜택을 받을 수 있는 적립최고한도 설정 : 사용자 부담금 납입 감소 및 사용자 환수 가능

적립초과 시 주요 국가의 조치를 살펴보면 부담금과 상계하는 것이 일반적인데, 일본은 적립상한액을 초과하는 경우 정규부담금에서 공제하도록 하고 있으며 캐나다에서는 계속 기준에 의해 평가할 경우에는 잉여금이 일정 한도를 초과할 경우 잉여금을 장래 정규부담금과 상계하도록 하고 있다.

다. 책임준비금 평가

계속기준의 최대책임준비금은 대부분 예측급여방식을 통하여 평가하고 있는 반면, 최저책임준비금을 산출함에 있어서는 발생된 퇴직급여채무를 기준으로 부담금을 계산하는 방식을 주로 사용하고 있다.

〈표 III-4〉 주요국가의 책임준비금 평가 및 규제 비교

국가	미국	일본	영국
준비금평가	대부분 예측급여방식	수리적으로 타당한 방식 인정	예측급여방식 (최저적립한도는 현재급여방식)
규제강도	없음	최저규제 존재	없음
계리사 자율성	크다	일정한 제약 존재	매우 크다

영국은 Pension Scheme Surplus Regulation(1987) 관련 규정에 의해 예측급여방식을 사용하고 있으며 캐나다, 벨기에, 아일랜드, 미국 등의 국가도 예측급여방식을 사용하고 있다. 이에 반해 네덜란드와 스위스에서는 현재급여방식이 사용되고 있으며, 일반적으로 감독규제측면에서 필요한 최저적립기준 산출을 위한 연금부채 평가를 위해서는 현재급여방식을 주로 사용하고 있다.

외국의 경우 감독당국에서 적립방식에 대하여 규제하는 사례는 거의 없다. 연금계리관점에서 장래에 걸쳐서 재정균형을 유지할 수 있는 적립방식은 모두 인정되고 있으며, 제도 및 가입자의 특성을 고려하여 연금계리사가 사용자와 협의하여 자율적으로 결정한다. 각국의 계리사회 등에서는 계리기준(actuarial standard)을 정하고 실무지침으로 활용하고 있으나, 특정한 방식으로 제한하지 않고 원칙만을 제시하고 있을 뿐이다. 일본의 경우에는 법규정에 의해 획일적으로 규정되고 있어 계리사가 스스로 판단할 수 있는 범위는 매우 협소하다. 일본의 제도가 경직적인 이유는 개별제도에 적합한 적립방식을 채택하게 하는 유연성보다는 계리적 계산의 안전성을 보다 중시하기 때문이다.

라. 적립금 및 최저 책임준비금 평가

거의 모든 국가에서 적립금(연금자산)에 대해 시가평가를 적용하고 있다. 즉, 시장에서 거래되는 자산은 시장가치에 의해 평가하되, 시장가치가 존재하지 않는 자산의 경우에는 공정가치로서 평가한다. 또한 연금자산가치의 급격한 변동에 따른 손익의 변동을 완화하기 위해 일정 기간에 걸쳐 자산가치 변동을 점진적으로 인식하는 평준화(smoothing)방식을 사용하고 있는데, 미국과 일본이 평준화 기법을 사용하여 적립금을 평가하는 대표적인 국가에 해당된다. 이에 반해 최저책임준비금의 평가는 적립금의 평가에 비해 평가방식이 다양하고 계산기초율의 적용 문제로 인해 한층 복잡하다. 즉 부채는 부담금 산출시 사용된 적립방식과 동일하게 평가할 수 있으나, 최저적립기준과 같이 재정건전성 감독을 위한 사후조치가 존재할 경우 별도의 평가 방식 및 별도의 계산기초율을 적용할 수 있다.

〈표 III-5〉 주요국가의 최저 책임준비금 평가 기초율 비교

국가	미국	일본	영국
평가 기초율	최저부담금리 할인율은 회사채수익률(AA-)	- 예정수익률 : 최근 5년간의 20년 국채평균수익률을 감안, 후생노동대신이 정한 비율 - 사망률 : 기준사망률 × 0.95(남자) 또는 0.925(여자)	- 사망률 : 표준 사망률보다 낮게 설정 - 할인율 : 국채수익률

위에서 보는 바와 같이 영국에서 최저책임준비금(연금부채)을 평가하기 위한 할인율은 국채수익률을 사용하며 사망률은 표준사망률 보다 낮게 책정하고 있다. 이에 비해, 일본은 최근 5년간의 20년 국채 평균수익률을 감안하여 후생노동대신이 정하는 할인율을 사용하도록 규정되어 있으며 사망률은 기준사망률 × 0.95(남자) 또는 0.925(여자)로 하도록 규정되어 있다. 그런데 선임계리사의 자율성이 매우 높은 캐나다의 경우에는 연금계리사가 기초율을 정할 수 있다는 점이 특징적이다.

마. 연금재정 재계산

자산 및 부채 평가액을 기초로 지급능력을 평가하는데 평가 주기는 1~5년으로 매우 다양하다. 미국과 영국은 3년에 1번, 일본은 최소한 5년마다 1번 재정재계산을 하도록 규정되어 있으며 영국의 경우 재정재계산 주기가 3년인 경우에는 중간에 연금계리보고서(actuarial report)를 작성하도록 요구하고 있다.

〈표 III-6〉 주요국가의 부담금의 재정재계산 주기 비교

국가	미국	일본	영국
주기	1년	최소 5년	3년
기타	-	-	중간에 연금계리보고서 작성

연금계리보고서는 가장 최근에 재정재계산을 실시한 이후 발생한 제반 요인들이 연금부채에 미친 영향을 분석한 것으로 연금계리사가 작성하게 되는데, 그 주요 목적은 퇴직연금의 재정상태에 대한 중대한 변동을 반영하여 갱신(update)을 실시하는 데 있다. 또한 캐나다의 경우 재계산을 3년마다 실시하지만, 적립률이 80% 미만이거나 90% 미만이면서 부족액이 5백만 달러 이상인 경우에는 매년 재계산을 실시하도록 하고 있다.

4. 쟁점 및 기대효과

가. 퇴직급여 수급권 보호의 관점

현재 우리나라 확정급여형 퇴직연금제도 재정건전성 검증을 위한 최소적립비율은 60%로서, 선진국 사례(영국 100%, 독일 104.5%, 네덜란드 105%)에 비해 매우 낮은 수준이다. 이는 퇴직연금제도의 도입을 독려하기 위해 퇴직금제도의 연장선상에서 최소적립비율을 규정한 것이나, 결과적으로 사용자가 부담금을 충실히 납입하게 할 동기를 제거하고 있다는 것이 문제로 지적된다. 해외에서는 사외적립에 관한 최소적립비율 규제가 당위성을 가지고 있으나, 우리나라에서는 지나치게 낮은 기준으로 인해 퇴직연금제도의 효과를 반감시키고 있는 것이다.

사외적립을 통해 기업 파산으로부터 가입자의 수급권을 보호하기 위한 퇴직연금제도의 일차 목표는 반드시 지켜져야만 한다. 따라서 관련 법규의 개정을 통해 최소적립비율을 상향하는 것은 물론, 최소적립비율 미달시의 추가납입방법 및 시기 등에 대해 구체적으로 기술함으로써 퇴직연금제도의 실효성을 확보해야 한다. 나아가 사용자의 외부적립 동기를 약화시키는 퇴직급여충당금의 손금산입제도도 장기적으로 폐지되어야 할 것이다.

나. 자산 운용의 자율성 및 효율성 관점

2000년에서 2001년에 이르는 주식시장의 붕괴와 이후의 저금리 환경으로 미국과 영국의 확정급여형제도는 큰 충격을 받은 반면, 독일과 네덜란드는 동일한 조건하에서도 적립비율(funding ratio)이 안정적으로 유지된 것으로 나타났다. 사실상 자유로운 적립이 가능한 최소적립비율(105%) 준수를 엄격하게 요구하는 네덜란드와 경우를 비교할 때 이러한 결과는 적립금에 대한 규제가 연금펀드의 적립금 운용결과에 지대한 영향을 미칠 수 있음을 의미

한다.

〈표 III-7〉 주요국가의 퇴직연금 적립금 규제 비교

	영국	독일	네덜란드	미국	일본
할인율	우량회사채 시장이자율	3.5% 고정할인율	AA- 스왑율 커브	30년 만기 T-bond 4년평균수익률	20년 만기 국채수익률
미래급여 증가분	고려함	고려하지 않음			
최소 적립비율	100%	104.5%	105%	90%	90%
지급 보장기구	있음	없음	없음	있음	있음
최소적립비율 미달시 추가입금	없음	100%미만 즉시납입 104% 미만 3년 상각	105% 미만 1년 상각	90% 미만 추가적립계획 마련	70% 미만 7년 상각
규제강도	낮음	높음	높음	보통	보통

엄격한 적립금 규제는 투자결정과 납입계획에 막대한 영향을 미치며, 기업의 투자효율 및 적립비용(funding cost)에 부정적 영향을 미치게 된다. 또한 추가부담금 납입유예기간이 짧을 경우 기업은 적립금 미달시의 과도한 유동성 부담을 회피하기 위해 투자성과보다 안정성을 중시하는 보수적인 투자를 선호하게 되는 결과를 보일 수 있다.

퇴직연금 자산이 적절한 수익률과 함께 안정성을 목표로 운용되기 위해서는 금융시장의 기반이 전제되어야 한다. 해외 연금시장의 경우 파생상품을 이용한 hedge를 통해 적립금의 안정성을 확보하거나, 추가수익을 달성하기 위해 다양한 투자대안을 모색하고 있다. 물론 장기채권시장도 매우 활성화되어 있어 장기적 자산운용의 기반이 갖춰져 있음은 물론이다. 다양한 적립금 운용을 가능하게 하는 금융시장은 퇴직연금제도가 뿌리내리기 위한 기본 토대가 되며, 결과적으로 적립금 운용 규제 완화도 이러한 금융시장의 발전과 병행되어야만 더욱 의미 있고 효과적일 수 있다.

IV. 근로자 교육의무의 강화

1. 제도현황 및 개선 필요성

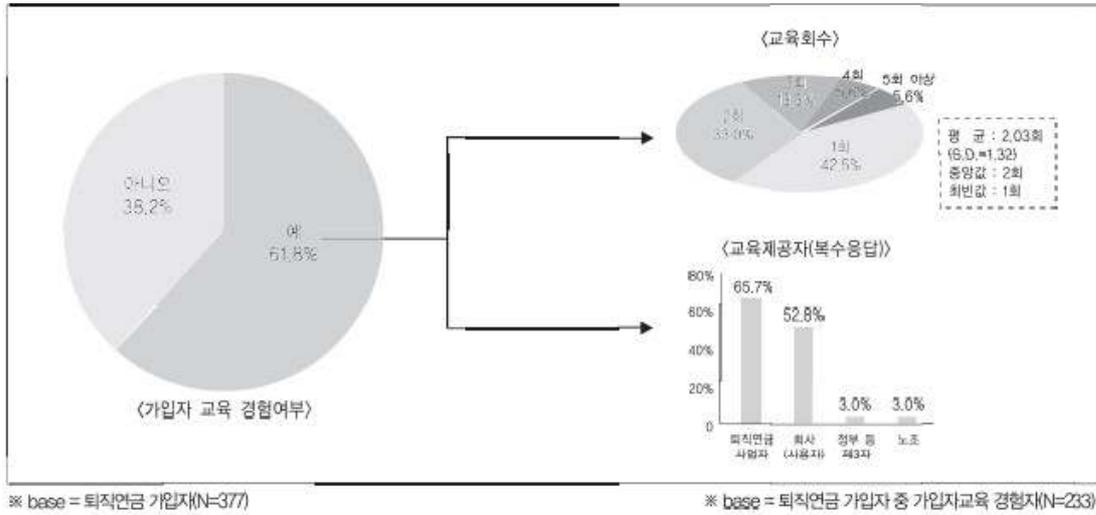
가. 제도현황

퇴직급여보장법 제19조와 제 20조에는 가입자교육을 사용자의 책무로 규정하고 있으며, 사용자는 이를 퇴직연금사업자에게 위탁 가능하도록 되어 있다. 또한 시행령 18조에서는 퇴직연금 형태별로 가입자교육 내용을 규정하고 있다. 하지만 형식적 과정에 대해서는 제도가 마련되어 있지만 가입자교육의 완료와 교육의 질과 책임의 부여 부분에 대한 구체적인 준수사항이 없어 자칫 가입자 교육이 선언적 의미로 끝날 가능성이 높고 현실적으로도 실질적인 가입자 교육이 이루어지기 힘든 상황이 전개되고 있다. 법률 제정 당시에는 시행령 및 시행규칙에서 교육결과를 노동부장관에게 보고하도록 하는 규정이 있었으나, 제정과정에 삭제된 것도 가입자 교육의 효과성 제고를 어렵게 하는 한 원인이라 판단된다.

가입자교육의 현황을 보면 제도가 도입된 지 2년 정도 지난 2007년 조사에서 도입기업의 경우 평균 2.03회 교육을 실시한 것으로 나타나고 있다¹⁾. 교육의 주체는 퇴직연금사업자와 사용자가 가장 많았으며, 정부 등 제3자와 노조의 비중은 매우 낮았다. 이는 퇴직연금 사업자에게 대부분의 교육이 위탁되어 있어 사업자의 가입자 교육비중은 높은 것은 당연하지만 본 조사에 교육의 충실도와 이해도 등에 대한 조사가 이루어지지 않아 가입자 교육의 질을 판단하기에는 무리가 있었다.

1) 퇴직연금제도에 대한 근로자실태분석 및 향후과제, 미래에셋퇴직연금연구소, 2007.

[그림 IV-1] 퇴직연금제도의 교육 실태



자료: 퇴직연금제도에 대한 근로자실태분석 및 향후과제, 미래에셋퇴직연금연구소, 2007.

또한 조사 대상 가입자의 61.8%가 교육을 받은 경험이 있다고 응답했다. 하지만 사업자들이 처음 가입을 시키기 위하여 실시하는 교육이 포함되어 있기 때문에 기가입자에 대한 계속 교육적 차원에서의 교육은 충분히 이루어지지 않았다고 유추해 볼 수 있다. 현재 계속 교육의 경우 가입자가 희망하는 교육방법과 실제로 이루어지는 교육방법 간에 괴리가 크게 나타나고 있다. 대부분의 계속 교육이 서면교육 형태로 이루어지고 있는 반면, 가입자들은 집합교육이나 대면상담 형식의 교육을 희망하지만 현실적으로는 비용과 시간의 문제로 가입자가 원하는 교육 형태는 이루어지기 힘든 상황이다. 법적으로는 사용자에게 교육의무만 부과한 채 그 세부적인 내용에 대해서는 아무런 규정이 없어 감시감독의 기능이 없는 것이 현실이다.

정재욱, 김재현(2007)의 연구에서도 설문조사를 통하여 가입근로자의 퇴직연금제도에 대한 이해도를 계량화하고, 근로자의 개인특성 및 퇴직연금교육 경험에 따라 이해도가 차별적으로 나타나는지를 분석하였다. 분석결과에 따르면 퇴직연금교육이 근로자의 이해도를 높이는 중요한 수단임이 확인되었으나, 조사 대상자의 퇴직연금제도 이해도는 상당히 낮은 수준으로 측정되어 현재 퇴직연금사업자 중심으로 수행되고 있는 퇴직연금교육에 대한 개선이 시급한 것으로 나타났다. 또한 조사 대상자의 연령, 학력 및 소득 등과 이해도 사이에 양의 상관관계가 있음이 밝혀짐에 따라, 퇴직연금교육의 효율성 제고 차원에서 향후 근로자의 개인 특성에 맞춘 교육 내용의 정비가 필요하다고 주장하고 있다.

나. 개선필요성

퇴직연금교육이 취약한 문제점을 발생시키는 가장 큰 원인은 사용자의 가입자 교육의무가 대부분 퇴직연금사업자에게 대가없이 위탁되고 있는 실정에서 비롯되고 있다. 퇴직연금사업자도 가입자 교육을 무료서비스 차원에서 제공하고 있기 때문에 가입자 교육의 부실이 초래되고 있다. 또한 가입자교육의 시행에 대한 감독방안이 마련되지 않아 형식적이고 선언적 가입자 교육이 되고 있으므로 적절한 감독방안도 아울러 마련되어야 한다. 가입자교육이 제도의 건전한 유지 및 발전에 필수적인 DC/IRA형 등에 있어서 교육에 대한 내실화 방안 마련이 필요하다.

2. 개선방향 및 개선내용

가. 개선방향

가입자교육은 퇴직연금제도의 건전한 발전과 근로자의 신뢰를 확보하는 지렛대라는 점을 재인식할 필요가 있다. 특히 계속교육을 사업자에게 전적으로 의존하는 현행 체제는 교육의 목적을 효과적으로 달성하기 어려운 것으로 판단된다. 사업자는 제도도입에 총력을 기울이면서 도입 시 교육에 역점을 두기 마련이다. 한편에서는 계속 교육은 정부와 기업에서 상당부분을 책임지는 민·관·산 협동을 통해 실시하는 것이 바람직하다는 일부 의견도 있다. 그러나 이럴 경우 가입자의 데이터가 관련 기관 사이에서 공유되어야 하는 문제가 발생하여, 현실 가능성이 희박한 것 역시 또한 현실적인 고려사항이다.

따라서 현실적인 상황을 고려해 볼 때 현행법의 범위 내에서 퇴직연금사업자에게 위탁되어 있는 가입자교육에 대한 충실화를 관리 감독하는 방향이 정당할 것이다. 즉, 현재의 법에서 가입자교육을 위탁할 수 있다는 조항을 강화하여 사용자 혹은 위탁받는 자의 의무를 확대할 필요가 있다. 즉, 위탁받는 자의 의무로서 가입자교육의 충실 의무를 가지게 하는 것이다.

나. 개선내용

향후 가입자교육은 사용자 또는 위탁받은 퇴직연금 사업자는 가입자교육 충실의 의무를

관계법에 규정하고 세부적으로는 아래와 같은 내용이 반영되어야 할 것이다.

- ① DB의 경우 위탁받은 자는 사용자에게 반기별로 가입자 교육 현황을 통보해야 한다.
- ② DC/IRA의 경우 사용자 혹은 위탁받은 자는 가입자에게 반기에 1회 이상 이용 가능한 통신수단을 이용하여 가입자 교육의 의무를 통보하도록 한다.
- ③ 사용자 혹은 위탁받은 자는 지방노동관서에 교육이수현황 및 미이수자 이수 불가능 사유를 소명해야 하도록 개선하는 것이 바람직하다.

한편 법의 개정과는 별개로 퇴직연금 가입자 교육에 대해 고용보험 환급제도 적용도 고려할 필요가 있다. 퇴직연금제도의 안착과 가입자교육의 내실화를 위해선 가입자교육에 대한 기업의 인식전환이 필요하나, 막대한 비용 때문에 가능하면 이를 회피하고자 하는 것이 현실이다. 따라서 퇴직연금 교육과 관련한 부분에 인센티브를 제공함으로써 기업과 퇴직연금 사업자의 인식전환을 유도할 필요가 존재한다. 퇴직연금 관련 교육프로그램을 제공하는 전문기관 등에서 기업의 퇴직연금 담당자를 대상으로 한 교육비용에 고용보험 환급제도를 적용한다면 굳이 퇴직연금사업자에 교육을 위탁하지 않고 기업 자체적으로 교육을 수행할 수 있어 내실화가 가능할 것이다. 그리고 퇴직연금 사업자도 상당한 비용보전이 가능하기 때문에 보다 적극적으로 가입자 교육을 실시하게 될 것이다.

다만 퇴직연금제 가입자 교육에 고용보험환급제도의 적용이 다소 무리라는 의견이 있으나, 퇴직연금제는 기존 고용보험법의 범위에 포함될 수 있다. 즉, 퇴직연금제도는 근로자의 채용 및 유지에 도움이 되고, 근로자의 근무 몰입도를 높일 수 있다는 점에서 ‘실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력 개발과 향상’이라는 고용보험법의 취지와 부합하는 측면이 있다. 퇴직연금제도가 제대로 기능하기 위해선 무엇보다 퇴직연금 교육이 중요하다는 점도 감안할 필요가 있다. 퇴직연금을 통한 노후생활 안정은 근로자의 근무 몰입도를 향상시킴으로써 직업능력 개발 못지않는 효과를 거둘 수 있기 때문에 고용보험 환급대상 교육으로 해석할 수 있다.

그리고 장기적으로는 우리나라 퇴직연금 사업자들이 점차 공동 RK(Record Keeping)에서 단독 RK로 전환될 것으로 예상되므로 단독 RK에서의 e-CRM (electric-Customer Relationship Management)기법을 적극 활용할 필요가 있다. 일본의 경우는 공동 RK를 사용하고 있어 개별 퇴직연금 사업자들이 자사 가입기업이나 가입자의 데이터에 접근하는 것에 많은 한계가 있다. 그러나 우리나라는 보다 원활하게 가입자 데이터에 접근할 가능성

이 높다. 그러므로 향후 퇴직연금사업자들은 가입자들을 세분화(segmentation)하여 전방위적으로 활용하면 가입자 교육 이수율을 높일 수 있을 것이다. 이는 기업이나 퇴직연금 사업자가 아무리 가입자에게 교육을 시키고자 하여도 가입자가 교육을 거부할 수 있기 때문에 가입자에 대한 교육의무자의 의무이행에 대한 하나의 증빙 자료로 활용할 수도 있을 것이다. 물론 가입자들의 교육부실로 인한 제도운용실패에 대한 책임 공방의 방어적 기제로도 활용할 수 있을 것이다.

3. 해외사례

가. 일본

일본은 가입자 교육을 운용관리기관에 위탁을 할 수 있고 운용관리기관은 전문교육기관에 재위탁할 수 있는 방향으로 가고 있다. 일본의 확정각출연금법 제 22조 (사업주의 책무)에서 사업주는 그 실시하는 기업형 연금의 가입자 등에게 이러한 자가 실시하는 제25조 제1항의 운용지도에 이바지하기 위하여 자산운용에 관한 기초적인 자료의 제공, 기타 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 확정각출연금법 시행령 제7조 제2항에는 교육/컨설팅업무는 기업이 운영관리기관에 위탁 가능하며 확정각출연금법 및 이에 기초한 시행령 및 규칙에 대해 아래와 같이 규정하고 있다.

「확정각출연금은 일본의 연금 제도에 대해 개개의 가입자 등이 자기 책임에 의해 운용해 그 운용 결과에 의해서 급부액이 결정되는 첫 제도이다」 <중략> 「제도에의 가입시는 물론 가입 후에 대해서도 개개의 가입자 등의 지식수준이나 요구 등을 파악해서 가입자 등이 충분히 이해할 수 있도록 필요하고 적절한 정보 제공을 실시하지 않으면 안 되는 것」

한편 일본의 가입자교육에서 주요 이슈는 아래와 같다.

- ① 제도교육이 중요한가? 투자교육이 중요한가?
- ② 한정된 시간 안에 (예를 들어 3시간) 어떤 내용을 넣을 것인가?

- ③ 보조 자료는 어떤 형태로 나누어 줄 것인가?
- ④ 가입자가 구체적으로 의사결정을 해야 하는 경우에 과거에 받은 교육 이 과연 도움이 될 수 있을까?
- ⑤ 수수료 등 숨겨지기 쉬운 부분에 대해서도 충분히 교육을 받는가?
- ⑥ 사전적인 투자 교육이 실제 투자를 하는 시점에서 도움이 되는가?
- ⑦ 라이프 플랜에 대해서 충분히 인지를 시키는가?
- ⑧ 그렇지 않다면 어떻게 해야 하는가?
- ⑨ 교육 플랜 코디네이터가 필요한가?
- ⑩ 자기부담 교육이 효과가 있을 것인가?

이를 바탕으로 일본의 노동후생성에서 제시하고 있는 가입자교육의 가이드라인의 사례를 보면 다음과 같다.

① 제도에 관한 내용

- 확정각출연금법 제22조에 규정하는 가입자 정보 제공의 구체적인 내용
- 자산의 운용에 관한 정보제공의 업무를 이행하는 사업주 등은 적어도 다음에 기재된 사항을 제도에의 가입 시 뿐만 아니라 가입 후에도 개개의 가입자의 필요성에 따라 가입자 등에게 정보를 제공해야 함.
- 확정각출연금제도 등에 대한 구체적인 내용은 연금제도의 개요 및 연금 제도에 관한 확정각출연금제도의 위상
- 제도에 가입 가능한 사람과 그의 각출한도액
- 운용상품(법제23조 제 1항에 규정된 운용방법을 말함 이하 동일)의 범위, 가입 자들에 대한 운용상품의 제시방법 및 운용상품의 대체 기회의 내용
- 급부의 종류, 수급요건, 급부의 개시시기 및 급부(연금 또는 일시금) 의 수급방법
- 가입자 등의 전직과 이직의 경우 자산의 이환 방법
- 각출, 운용 및 급부의 각 단계에서의 세제 조치의 내용
- 사업주, 국민연기금연합회, 운영관리기관 및 자산관리기관의 역할 및 준칙(채무 및 금지 행위)의 내용

② 금융상품의 구성과 특징

- 예적금, 신탁상품, 투자신탁, 채권, 주식, 보험상품 등 각양 각색의 금융상품에 관한 다음의 사항
- 그 성격과 특징/그 종류/기대 가능한 리턴/생각할 수 있는 위험
- 투자신탁, 채권, 주식 등의 유가증권과 변액보험 등에 관한 것은 가격에 영향을 줄 수 있는 요인 등

③ 자산의 운용의 기초지식

- 자산의 운용을 할 경우의 유의점(즉, 금융상품의 구성과 특징을 충분히 인식에 따라 운용에 필요한 것들)
- 위험의 종류와 내용(금리위험, 신용위험, 가격변동위험, 환위험, 인플레이션 등)
- 위험과 리턴의 관계/장기운용의 효과/분산투자의 효과 등

나. 홍콩

홍콩의 경우 MPF(Mandatory Provident Fund)가 빠르게 정착할 수 있었던 배경에는 ‘강제연금’이라는 특성과 더불어 효율적인 투자교육이 있다. 아무리 강제적인 연금제도라고 해도 사회적인 합의와 협조가 없다면 소기의 성과를 거둘 수 없기 때문이다. 특히 MPF는 자산운용의 리스크를 근로자가 부담하는 DC형 제도이기 때문에 가입자교육 특히 투자교육이 중요했다. MPF가 2000년 12월 출범한 이후 정보기술(IT)주의 거품이 꺼지면서 2003년 말까지 주식시장은 크게 부진했다. 이 기간 중 펀드 가격하락에 따른 투자자들의 항의가 많았고, MPF에 대한 인식도 나빠져 투자교육의 필요성이 크게 부각됐다. 이 때문에 퇴직연금사업자가 투자교육을 진행하되 감독당국인 MPFA 역시 교육에 적극 나서고 있다.

MPFA는 특히 근로자에게 적립금이 안전하고 효율적으로 관리되고 있고, 기여금 연체시 MPFA가 나서서 문제를 해결해 주고 있다는 점을 적극 알리고 있다. 홍콩의 전문가들은 MPF제도가 보완이 필요하지만 지금까지의 성과는 매우 성공적이라는데 한 목소리를 낸다. 근로자들의 높은 가입률이나 연금자산 증가세 등의 수치가 MPF의 성과를 말해주고 있다. 투자교육에 충실하고 꾸준한 제도개선을 병행하면 좋은 결과가 나올 것으로 판단된다.

다. 영국

영국의 경우는 퇴직연금가입에 강제성을 띠고 있지 않다. 자발적인 참여를 전제로 세금 혜택을 통해 가입을 유도하고 있다. 따라서 직장을 대상으로 하는 퇴직연금 교육은 사용자 혹은 연금수탁자(Trustee)의 의무는 아니다. 하지만 영국은 연금제도관련 인프라는 상당히 잘 갖추어져 있다고 볼 수 있다. 노동연금부(Department of work & pension)의 재정적 지원을 받고 있는 연금상담서비스(the pension advisory service, TPAS)는 일반인들에게 연금제도를 올바르게 이해시키고 노후생활을 위해 연금제도를 충분히 활용할 수 있도록 다양한 서비스를 제공하고 있다. TPAS는 단순히 직장연금만이 고려대상은 아니고, 개인연금과 stakeholder pension, 국가연금 (state pension) 등 노후대비를 위한 모든 연금제도에 관한 통합적인 서비스를 제공하고 있다. 직장인은 물론 일반 국민들을 대상으로 연금제도와 연금과 관련된 민원상담 서비스를 실시해주고 있다.

영국 노동연금부는 연금안내(Pension guide)라는 사이트를 개설하여, 연금에 관한 다양한 서비스를 제공하고 있다. 동 사이트는 연금가입 예정자, 가입자, 퇴직자들이 각종 연금과 노후관련 투자 정보를 손쉽게 찾을 수 있도록 도와주는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 영국의 각종 연금제도에 대한 상세한 설명을 직접적으로 제공하기보다는, 연금 및 연금제도와 관련하여 많은 정보를 보유하고 있는 사이트들을 소개하고 링크시켜주는 서비스를 주로 제공하고 있다. 예를 들어, 연금에 대한 정보를 얻기 원하는 투자자들에게 연금서비스의 각종 지침서를 링크시켜 정보를 얻도록 하고 있다.

또한 노동연금부는 이미 연금에 가입한 연금 가입자들을 대상으로 유용한 여러 사이트를 설명하고 동 사이트에 대한 링크서비스를 제공하고 있다. 예컨대, 이미 가입하였지만 연금과 관련된 자세한 정보를 모를 경우 해당 정보를 얻을 수 있는 기관, 연금 운용과 관련된 불만 사항을 건의하여 시정 조치를 받을 수 있는 기관 등을 소개하고 있다.

또 다른 중요한 연금관련 기구인 연금고충처리위원회(Pension Ombusman)는 연금운영과 관련된 민원과 쟁의를 조사하고 결정하는 역할을 한다. 연금고충처리위원회의 역할과 권한은 국회에서 결정하고, 위원장은 노동연금부 장관에 의해 임명된다. 연금고충처리위원회의 결정은 민원 및 쟁의와 관련된 모든 당사자들에게 법적 구속력이 있고, 오직 법원의 판결에 의해서만 그 법적 효력을 바꿀 수 있다. 연금고충처리위원회의 인터넷 사이트에서는 쟁의 및 민원이 발생하였다고 판단할 때 어떠한 절차를 밟아나가야 하는지에 대한 자세한 설명을 하고 있다. 연금고충처리위원회가 직접적으로 퇴직연금교육을 수행하는 것은 아니

지만 연금가입자의 수급권보호를 위하여 중요한 역할을 한다는 점에서 퇴직연금교육과 관련이 있다고 볼 수 있다. 특히 정부가 사기업의 연금운영을 직접적으로 감시 감독하기 어렵기 때문에 직접 당사자인 연금가입자가 자신의 수급권확보를 위해 스스로의 권익을 수호할 수 있는 인프라를 갖추고 이를 통해 가입자의 수급권을 보호하자는 취지이다.

퇴직연금교육에서 빠질 수 없는 또 하나의 중요한 기관은 FSA이다. FSA가 직장인 연금교육을 직접적으로 수행하지는 않고 있다. 하지만 직장인들의 금융능력을 개발하기 위하여 전략팀을 구성하고 사용자의 협조를 얻어 직장에서 노후설계를 위한 세미나를 실시하고 있고, 컴퓨터 프로그램을 이용하여 각종 금융상품에 대한 정보를 알기 쉽게 효율적으로 비교 검토할 수 있는 서비스를 제공하고 있다. 이러한 공익기관의 서비스에 만족하지 못하는 DC 가입자는 금융상담사를 이용하여 연금운영방법의 선정을 상담 혹은 추천받을 수 있다. 다음과 같은 서비스들이 제공되고 있다.

1) 연금상담서비스 (The Pension Adviosry Service)

연금상담서비스(TPAS)는 영국의 노동연금부에서 재정적으로 지원하는 독립 조직으로 연금과 관련한 정보와 가이드라인을 제시하는 서비스를 지원하는 조직이다.²⁾ TPAS는 자발적인 전문 상담자의 네트워크를 통해 연금상담 서비스를 전화나 이메일을 통해 제공하고 있다. 연금과 관련한 문의, 불만 혹은 쟁의를 주로 다루고 있다. 이를 통하여 연금제도에 대한 이해를 돕고 쟁의를 조정하는 역할을 수행한다. 직장 퇴직연금 제도, 개인연금, 정부가 지원하는 연금제도 등 모든 영역의 노후생활 자금을 마련하는 연금제도와 관련한 서비스를 제공하고 있다. 특히 사업자가 동의할 경우 직장에서 퇴직관련 연금교육을 무료로 실시하고 있다.

일반적으로 45분 정도의 강의와 근로자와의 질의 응답 시간을 갖는다. 직장인에 대한 연금교육은 직장의 퇴직연금제도에 대한 논의뿐만 아니라, 퇴직 시 노후 대비를 위해 필요한 예상 소득, 정부가 지원하는 혜택, 기존에 가입한 연금설계로부터 받는 혜택, 현재 노후대책을 위해 가능한 투자대안 등 다양한 이슈에 대하여 다룬다. 결국 TPAS는 노후생활을 대비한 전반적인 이슈를 지원하는 상담을 지원하고 있다.

특히 직장퇴직연금과 관련하여 구체적인 이슈들에 대한 상세한 설명을 인터넷을 통해 제공하고, 관련 이슈에 대한 팜플렛 형식의 소책자들을 제공하고 있다. 영국의 복잡한 연

2) <http://www.pensionsadvisoryservice.org.uk>

금제도는 우리나라와 상이하므로 가급적 관련성이 높은 이슈에 대하여서 살펴보고자 한다.

- ① 퇴직연금 가입자가 자발적으로 추가기여를 허용하는 AVC (Additional Voluntary Contribution)제도에 대하여 설명하고, 기여 시 세금공제 등에 혜택과, 최대 가입할 수 있는 기여금의 한계, 그리고 투자수익의 불확실성, 관련 연금제도와의 장단점 등을 설명
- ② 연금가입자가 파산하였을 경우 연금의 수급권이 어떻게 되는지에 대하여 상황별로 상세하게 설명
- ③ 연금기여금과 이와 관련한 세금감면 혜택을 설명하고 있다. 기여금 중 세금감면 혜택을 받을 수 있는 경우와 그렇지 않은 경우에 대하여 설명한다. 예컨대, 해외 체류시 세금감면 혜택을 받을 수 있는 경우를 설명
- ④ 연금가입자 사망시 연금 수급권에 대한 설명
- ⑤ 연금제도와 관련하여 공개해야 할 구체적인 정보에 대하여 설명

연금에 가입할 수 있는 가입자의 자격과, 자동가입과 신청시 가입할 수 있는 연금제도에 대한 설명, 가입자의 기여금과 사용자의 기여금에 대한 액수, 가입자 사망시의 수급권 여부와 자격 조항, 연금쟁의 발생시 조정절차에 대한 상세한 언급과 조정절차를 밝기 위해 연락해야 할 사람의 연락처와 지위, 가입자의 연금과 관련한 질의가 있을 경우 연금상담서비스(TPAS)를 이용할 수 있다는 정보 공개, 연금고충처리위원회(the Pensions Ombudsman)가 퇴직연금 운영과 관련하여 법규상의 쟁의 혹은 민원을 조사하고 판단할 수 있고, 연금사업자, 사용자 혹은 전문상담자가 자신의 책무를 다하지 못할 경우 2004년 연금법(Pension Act)에 의해 설립된 연금 감독관(Pensions Regulator)에 의하여 연금운영에 개입할 수 있다는 것을 명시하여야 한다.

또한 직장의 연금운용과 관련하여 질의가 있을 경우 연금운용에 대한 질의를 보내야 할 연락처와 담당자에 대한 정보를 공개하여야 한다. 연금관리인(Trustee)인 사용자가 기여금을 납입하지 못하였을 경우, 90일 이내에 가입자에게 그 사실을 알려야 한다.

확정기여형 가입자는 다음과 같은 정보를 포함한 연차보고서를 매년도 자동적으로 통보 받아야 한다. 각 연금회계연도 시작 전날에 가입자의 연금자산가치, 회계연도 마지막 날의 연금자산가치, 가입자 및 사용자의 기여금액의 상세내역, 세금감면액수, 이전 연금으로부터 이전한 급여액수와 이전일, 연금기여금액 중 수수료 등의 명목으로 차감한 비용금액, 그밖

에 연금기여금으로부터 차감한 일체의 금액, 현재시점과 퇴직시점사이의 인플레이션을 고려한 구매력을 평가하기 위하여 현재가치로 환산한 예상된 연금액수 등을 포함하여야 한다. 확정급여형 연금가입자는 정규퇴직시 받을 수 있는 추정 연금금액 보고서를 요청할 수 있고, 요청 시 2개월 내에 추정연금 금액 보고서를 제출받아야 한다.

2) 조기 퇴직자의 권리와 급여관련 서비스

연금가입자가 정규퇴직 이전에 퇴직 등의 이유로 퇴직연금을 중단할 경우 퇴직연금 중단을 통보한 이후 3개월 내에 퇴직자의 권리와 옵션에 대한 서류를 받아야 한다. 이직시 퇴직연금가입자는 기존 연금으로부터 받을 연금 이연금(transfer value)의 내역서를 요청하여야 한다. 퇴직연금가입자는 이연금을 계산한 시점(guarantee date)을 기준으로 3개월 내에 서면으로 이연금을 지급받을 것을 요청하여야 하며, 연금관리자는 이연금을 계산한 시점으로부터 6개월 내에 이연금을 지급하여야 한다. 만약 지급하지 못할 경우 이에 따른 이자를 지급하여야 한다. 그밖에 퇴직, 사망 등으로 퇴직 급여에 대한 옵션을 가입자 혹은 수혜자에게 특정기간 내에 안내해야 한다. 또한 가입자는 요청 시 현재 가입된 연금플랜의 구조와 운용사항에 대한 자료를 받아볼 수 있다.

라. 미국

우리나라와 마찬가지로 미국도 확정기여형 기업연금 역시 개별 가입자가 스스로의 책임 하에 기업과 자신이 기여한 기금 자산을 운용하고 그 운용결과에 의해 퇴직급여액이 결정되는 제도이다. 그러므로 가입자가 자신의 필요에 따라 적절하게 운용상품을 선택할 수 있도록 하고 그 자산운용상품을 경제 환경이나 투자환경의 변화에 따라 스스로 조정 재배분할 수 있는 지식과 경험을 쌓을 수 있는 능력은 매우 중요하게 된다. 이는 스스로의 노력만으로는 해결하기 불가능한 것으로 이른바 가입자에 대한 투자교육이 적절히 행해지는 것이 필요하다는 의미가 된다.

미국의 확정기여형의 경우도 제도도입의 초기단계에서는 자산 운용 상품도 예금, GIC, MMF등 위험이 거의 없는 확정이율의 상품을 선택하는 가입자가 많았지만, 그 후 이른바 투자교육의 충실과 주식시장의 활황에 따라 주식 등 위험상품을 선택하는 가입자가 대폭적으로 증가하여 왔다. 미국은 ERISA(Employee Retirement Income Security Act: 근로자

퇴직소득보장법)를 비롯하여 관련 법령에서는 투자교육을 의무화하고 있지 않으며 노력의 무규정도 없다. 1996년 미국 노동부는 “투자교육 Guide Line”(정식명칭은 ‘가입자투자교육에 관한 해석지침’)을 관계자에게 통지하였다. 여기에서는 수탁자책임을 묻는 투자조언과 수탁자책임이 문제되지 아니하는 투자교육을 구별하는 기준이 제시되어 있지만, 이것은 어디까지나 투자조언과 투자교육을 구별하는 Guide Line이고, 가입자에게 제공하여야 할 투자교육의 구체적인 내용과 수준에 관한 Rule까지 이 지침에 나타나 있지는 않다. 미국 투자교육 Guide Line의 개요는 다음의 표와 같다.

<표 IV-1> 미국 투자교육 Guide Line의 개요³⁾

<p>【Guide Line 명칭: 가입자 투자교육에 관한 해석지침(1996년 노동부 지침)】</p> <p>□ 가입자에 대해 다음의 정보와 자료를 제공하는 것은 투자조언에는 해당하지 아니한다.</p> <p>(1) Plan의 정보</p> <p>① Plan 가입의 merit, Plan에의 기여를 늘리는 merit, Plan의 조건과 운영에 관한 정보 등</p> <p>② Plan에서 제공되는 운영방법에 관한 정보(투자목표, riskreturn의 특성, 과거의 return, 계획서)</p> <p>(2) 일반적인 금융투자정보</p> <p>① riskreturn의 관계, 분산투자의 효과, 복리계산, 課稅順延효과</p> <p>② 투자대상(가령 주식, 채권 등)의 과거 수익률의 차이</p> <p>③ 퇴직 후 필요한 소득의 추계</p> <p>④ risk 허용도의 추계 등</p> <p>(3) Asset·Allocation·Model자료</p> <p>○ 각 가입자의 퇴직까지의 기간과 그 risk 耐性에 따라, 어떠한 투자대상을 어느 비율로 구성하여야 하는지를 예시한 모델 제시</p> <p>(4) 쌍방향의 투자자료</p> <p>○ 가입자로부터의 정보(퇴직연령·소득수준·현재 보유재산 등)를 근거로 하여 장래 필요한 생활자금의 견적과, 다른 Asset·Allocation을 작성하여 퇴직 후의 수입에의 영향 등의 정보를 제공(퀴즈형식의 질문표와 컴퓨터를 활용)</p>
--

ERISA에서는 투자조언을 행하는 자가 수탁자(fiduciary)로서 수탁자책임을 진다고 규정하고 있다. ‘투자조언을 행하는 자’의 경우에 대하여, 미국 노동부에서는 앞서 본 바와 같은 기준을 제시하고 있다. 노동부 지침에서는 ‘투자조언’등의 해석에 대하여, ‘투자조언’에

3) 한국노동연구원, 퇴직연금제도 실행 방안(Ⅱ), 2003. 8, p.115

해당하는 행위와 ‘투자교육과 정보제공’에 해당하는 행위를 구분하는 기준으로 되는 Guide Line을 제시하고 있는데, ‘투자조언’에 해당하는 행위를 한 경우에는 수탁자책임을 부담하는 것으로 된다.

미국 401k에서 운용상품에 관한 정보제공 의무사항은 크게 가입자에의 자동적인 통지가 의무화되어 있는 사항, 가입자의 요청에 따라 개시가 의무화되어 있는 사항으로 구분되어 있다.⁴⁾ 가입자에의 자동적인 통지가 의무화되어 있는 사항의 내용은 다음과 같다.

- ① 플랜에서 제공된, 가입자가 이용 가능한 운용상품의 설명(구체적으로는 운용목표, 수익·손실 특성, 포트폴리오에 포함된 자산의 타입과 그 분산상황 등에 대한 일반적인 설명)
- ② 각 운용상품의 자산운용을 행하는 운용기관 등(투자매니저)의 소개
- ③ 가입자가 운용상품 선택을 행하는 방법 및 당해 선택의 지시를 행함에 있어서의 제약
- ④ 운용상품의 선택 또는 변경시 가입자의 연금자산으로부터 징수되는 수수료에 관한 사항
- ⑤ 가입자가 청구한다면 입수 가능한 정보의 종류 및 그 정보제공에 대해 책임을 지는 담당자
- ⑥ SEC(미국증권거래위원회)에의 등록이 의무화되어 있는 운용상품에 있어서는 그에 대한 최신 계획서

한편 가입자의 요청에 따라 개시가 의무화되어 있는 사항의 내용은 다음과 같다.

- ① 운용상품에 관한 연간 운영수수료(가령 운용수수료, 관리수수료, 거래비용)
- ② 가입자가 이용 가능한 운용상품에 관한 계획서, 재무제표 기타의 보고서
- ③ 운용상품의 포트폴리오를 구성하는 자산의 내용과 그 가액
- ④ 운용상품의 가액에 관한 정보 및 운용상품의 과거와 미래의 운용이율 등

결국, 미국은 가입자에 대한 교육이 자율적이라고 할 수 있지만 교육을 시키는 자에 대해서는 엄격하게 자격제한을 두고 있는 것으로 평가할 수 있다.

4) 한국노동연구원, 퇴직연금제도 실행방안(Ⅱ), 2003. 8, p. 8

4. 쟁점 및 기대효과

본 연구에 있어 가장 큰 쟁점은 역시 비용의 문제가 될 것이다. 퇴직연금사업자에게 가입자교육의 의무를 강화하기 위해서는 가입자가 원하는 대면교육이 이루어져야 하나 막대한 비용이 수반될 것이다. 그러나 제도 도입초기에 아직 어느 퇴직연금 사업자도 퇴직연금 마케팅에서 이익을 실현하지 못하는 가운데 가입자교육까지 강화되면 매우 큰 부담이 될 것이다.

따라서 현재 부실화된 퇴직연금 가입자 교육을 강화하기 위해서는 법령상 강제조항을 신설 또는 강화한다고 해결될 문제가 아닌 것으로 판단된다. 다만 사용자, 근로자 및 퇴직연금사업자 가운데 어느 일방의 부담으로 교육의무를 추진하는 것은 형평에도 어긋날 뿐만 아니라 퇴직연금제도 활성화에 걸림돌로 작용할 것이다. 그러므로 실질적인 재원마련을 위한 법적 근거가 필요한데, 고용보험환급을 통해 교육재원을 마련하는 것이 효율적인 대안으로 제시할 수 있다.

가입자 교육 강화는 퇴직연금 도입을 촉진시키는 효과가 있으며, 더욱 중요한 것은 가입 이후 (특히 DC의 경우) 예상되는 투자의사결정의 혼란이나 실수를 예방할 수 있는 수단이 될 수 있다는 점이다.

V. 퇴직연금 전문가 자격제도 도입

1. 제도현황 및 개선필요성

2005년 12월에 도입된 우리나라의 퇴직연금제도는 외국의 경우처럼 이미 도입된 확정급여형을 개선하기 위해 확정기여형 등이 도입된 것과 달리 확정급여형과 확정기여형을 동시에 도입하여 그 형태가 매우 복잡적이고 다양한 이슈를 함께 동반하고 있다. 이중 중요한 것으로 향후 제도 도입에서의 근로자 동의부분이 개선될 여지는 있지만 현재는 선진국에 비해 노동계의 동의가 퇴직연금도입의 중요한 요건이 되므로 노사관계의 문제가 제도 도입에 중요하게 작용하고 있다. 그러므로 노사관계와 사업자간의 이해관계가 상충하면 이 문제를 누가 해결할 것인가가 중요해지는데 아직까지는 이런 역할을 하는 시장참여자는 없다. 그리고 확정기여형이나 개인퇴직계좌의 경우 우리나라의 가입자들은 자산운용 및 투자의 경험이 적어 자산관리와 투자위험(risk)을 관리하는 노하우(know-how)의 수준이 낮은 편이다. 이들을 위한 전문적인 자문 제공이 절실한 것으로 판단된다. 나아가 우리나라의 근로자들은 이미 법정 퇴직금제도에 익숙하여 퇴직금제에서 퇴직연금제로의 이행에 대해 거부감이나 어려움을 호소하는 경우가 많다. 하지만 자신이 필요로 하는 정보를 어디서 어떻게 찾아야 할지를 모르는 상황이 벌어지고 있다. 이런 문제들을 해결하고 퇴직연금제도의 원활한 운영과 건강한 발전을 위해 각 제도 참여자의 역할을 조정하고 촉진하는 매개역할의 필요성이 점점 높아지고 있다.

퇴직연금제도를 운용하는 데는 많은 퇴직연금사업자들의 관련 서비스가 필요한데 그 서비스의 표준이 정의되지 않음에 따라 가입자들에게 불만족을 초래하거나 불이익을 감수해야 하는 상황들이 나타나고 있다. 예를 들어 제도 도입 권유, 도입컨설팅, 가입자 교육, 자산운용 자문 등 퇴직연금 관련 서비스의 편차가 퇴직연금 사업자에 따라 크게 나타나고 있다. 그러므로 퇴직연금사업자라 하더라도 일정한 자격을 갖춘 자들이 위의 업무를 수행하게 하여 가입자에게 불이익이 없게 해야 함을 의미한다. 만약 이런 자격을 구비하지 않고 퇴직연금사업자의 직원의 재량에 따라 위의 업무가 수행되면 불완전 판매의 가능성이

있고, 퇴직연금 사업자와 기업과 근로자간의 이익 충돌의 방지나 조정메커니즘이 없으며, 퇴직연금사업자나 기업에 비해 상대적으로 약자인 가입자 보호 등의 잠재적인 문제점을 일으킬 가능성이 높다.

퇴직연금제의 운용에는 다양한 이해관계가 형성된다. 이런 다양한 이해관계를 달리 하기 때문에 이해관계의 상충을 방지하거나 회피하거나 조정할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 예를 들어 퇴직연금사업자의 경우 가입자를 위한 서비스의 질을 높일수록 더 많은 비용이 들어갈 수 있기 때문에 가입자의 요구와 이해의 상충 문제가 생긴다. 또한 제도의 설계시 사용자와 근로자 사이에 이해관계의 상충이 발생할 가능성이 높다. 이럴 경우 노조가 없을 경우는 근로자가 불리한 입장에 처할 수 있다. 그리고 현행의 제도 하에서는 이해관계를 가지고 있는 퇴직연금 사업자인 판매자 외에는 마땅히 조언과 도움을 얻을 수 있는 대상이 없게 되어 있다. 이럴 경우 국가의 중요한 노후 복지제도가 단순한 금융상품의 판매로 전락할 우려가 있다. 그러므로 전문 자격증 제도를 통해 객관적인 서비스의 제공, 제 3자의 입장에서의 조력 등을 통해 이해의 상충을 보완할 수 있다. 이를 통해 궁극적으로는 제도 가입자의 권익을 보호함과 동시에 향후 금융사업자에게 제기될 수 있는 잠재적 책임도 완화할 수 있습니다.

퇴직연금 사업자의 책무 중 특정운용방법제시 금지의 의무는 자기 또는 제 3자의 이익을 도모할 목적으로 운용방법을 가입자에게 제시하지 않아야 하는 의무인데 현실적으로 이런 의무가 잘 지켜지고 있는지에 대한 객관적인 감시 기능이 부족한 상황이다. 현재는 정부당국의 원만한 규제와 감독으로 제도운용이나 자산 운용에서 별다른 문제를 발생시키지 않고 있으나, 미국이나 영국을 비롯하여 퇴직연금 선진국들에서 나타나는 점진적인 투자규제완화를 우리나라에서 도입하고 가입자의 수가 급격히 늘어날 경우, 정부당국의 규제나 감독만으로 해결되지 않을 여러 가지 문제가 발생할 수 있다. 따라서 일정한 자격을 갖춘 컨설턴트와 자문기관이 필요하게 된다. 퇴직연금 자문기관의 핵심적인 역할은 첫째, 근로자와 금융사업자간의 이해갈등해소 장치로서 역할하며, 둘째, 사업주와 근로자간의 이익 충돌방지 장치로서의 역할 가질 것이다. 근로자와 금융사업자간의 이해갈등의 가장 핵심적인 것은 DB든 DC든 자산운용에 대한 금융사업자의 서비스가 과연 가입자의 이익을 극대화 하는 것인가 아니면 금융사업자의 이익을 반영하는 것인가를 객관화할 메커니즘이 존재하지 않아 향후 상당한 이해갈등의 소지를 안고 있다.

우리나라의 퇴직연금제는 미국 퇴직연금 지배구조에서 보이는 수탁자와 자산운용자 그리고 외부감사인과 연금 계리인 등의 역할분담에 의한 상호견제 및 준법감시(compliance)

기능이 부족하다. 수탁자 책임관련 소송 및 대응에 있어 선진국과 마찬가지로 우리나라의 퇴직연금제도가 점차 성숙되어 감에 따라 퇴직연금 자산운용의 제한이 완화되어 갈 것이므로 이에 따른 수탁자 책임의 강화, 그리고 이와 관련된 수탁자 책임위반 소송사태가 미국 및 일본 등에서 빈발하고 있다. 따라서 운용관리기관 스스로도 소송리스크(법률리스크)에 대응 할 수 있어야 한다. 이는 일정한 자격을 갖춘 자에 의한 자산운용이나 가입자 교육을 수행하게 하여 수탁자가 직접적으로 법률리스크에 노출 되는 것을 어느 정도 완화할 수 있을 것이다.

우리나라 기업의 경우도 자문기능을 필요로 하고 있다. 향후 대기업의 퇴직연금시장 진입으로 이들은 업무별로 우수한 전문기관을 선정하고 일임형 컨설팅(retainer)에 대한 수요가 발생될 것으로 보인다. 특히 중소기업의 경우나 IRA가입자의 경우도 제삼의 관리자(TPA : Third Party Administrator)의 자문을 필요로 할 것으로 보인다. 퇴직연금 관련 전문자격증을 보유하고 제공할 수 있는 자문기능에 대해 알아보면 다음과 같다.

가. 해외의 자문기능 수행 형태

- 1) 연금계리인(Pension Actuary) : 연금계리인은 DB 제도를 설립하고 운영하는 경영주에게 연금기금 및 부채의 가치평가와 그에 따른 필요 기여금 수준에 대해 조언해 준다.
- 2) 감사(Auditor) : 대부분의 유형의 제도는 독립적이고 자격을 갖춘 회계사에 의해 매년 감사를 받는다. 이와 같은 감사 자료는 연금계리인이 연금 제도의 재무건전성 여부 및 향후 기금 기여전략을 수립하는 공신력 있는 통계적 자료로 제공된다.
- 3) 투자관리자(Investment Manager)/기금관리자(Fund Manager) : 현재의 운용관리기관이 수행하고 있는 DC에 관한 투자관련 및 기금관리의 서비스를 자체적으로 수행하는 사람이나 조직체를 말하고 DB의 경우 경영주로부터 기금의 일부 또는 전부를 위임받아 투자전략에 관한 조언을 하거나 경영주의 기금운용전략을 수립해 주는 개인 또는 조직체를 말한다.
- 4) 연금 자문인(Pension Consultant) : 경영주가 퇴직연금제를 도입하는 단계에서 연금자

문인들은 연금제도의 선택, 제도설계와 제도와 관련된 필수적인 문서화 작업 등에 대한 다양한 서비스를 제공하는 사람 혹은 조직체를 말한다. 주로 연금계리인이 이와 같은 서비스를 제공하지만 수리적 측면에서 보다는 노사가 알기 쉽게 연금제도의 운영방안 및 향후 각자에게 주어질 책임과 의무 그리고 운영상의 장/단점 등에 관한 포괄적인 자문을 수행하며 이를 양자에게 이해시키고 갈증요소가 있을 시에 타협점을 제시한 역할을 수행한다.

- 5) 법률자문인(Legal Advisor) : 법률자문인은 연금수급권에 관한 분쟁, 조세에 관한 문제 등 기타 법적문제에 관련되는 제반사항에 대한 자문기능을 수행한다.

나. 우리나라 퇴직연금제에 필요한 자문기능

- 1) 가입자 교육 대행인 : 우리나라의 모든 퇴직연금 가입자는 금감원에서 정한 소정의 교육을 받게 되어 있는데 교육의 질을 일정 수준이상으로 유지하기 위해서는 일정 수준의 자격조건을 갖춘 자에 의해 교육이 수행되는 것이 바람직하다. 이는 법에 정한 가입자의 제도이해를 도울 뿐만 아니라 객관적 입장에서 교육이 수행되게 하여 가입자의 제도 운영의 성과를 향상시킬 수 있다.
- 2) 가입자 모집 대행인 : 현재는 가입자에 대한 퇴직연금 마케팅은 운용관리기관의 법인 영업 인력만 수행하도록 한정되어 제도 전파의 활력이 제한적이다. 그러나 시장에서는 보험설계사나 대리점에서 퇴직연금가입에 적극적으로 관여하고 있어 퇴직연금 마케팅 자격 근거가 없는 자들이 실질적인 판매활동을 하고 있는 실정이다. 따라서 이와 같은 암묵적인 판매행위를 일정한 자격요건을 부여하여 양성화시킬 필요가 있다. 또한 운용관리기관의 마케터들의 퇴직연금 지식도 천차만별이라서 가입자의 입장에서 선택적으로 양질의 제도 관련 서비스를 받을 방법이 거의 없는 상황이다. 퇴직금융사업자의 입장에서도 퇴직연금 마케터를 사내직원으로 고용해야만 하기 때문에 외부화시켜 마케팅을 하는 것보다 더 높은 거래비용을 초래할 가능성이 있다.

다. 제도형태별 필요한 자문서비스

1) 확정급여형을 둘러싼 제반 서비스 유형

서비스제공시기	법령에 기초한 서비스	임의의 서비스
제도발족 전 (또는 발족시)	연금제도 설계 및 계약작성, 신청등에서 사용자에게 의무부과되어 있는 지원서비스	최적 제도 추천 컨설팅 설립지원컨설팅
제도발족후	연금계리서비스 기록관리서비스 운용지도관리서비스 자산관리서비스 운용상품제공서비스 자산잔고 리포트 서비스 연차보고 등 작성서비스	ALM에 바탕한 기금 운영컨설팅 가입자에 대한 교육 서비스

2) 확정기여형을 둘러싼 제반 서비스 유형

서비스제공시기	법령에 기초한 서비스	임의의 서비스
제도발족 전 (또는 발족시)	연금제도 설계 및 계약작성, 신청등에서 사용자에게 의무부과되어 있는 지원 서비스	제도설계컨설팅 제도운영방법 컨설팅 설립지원 컨설팅
제도발족후	연금계리를 제외하고 확정급여형과 유사함	제도설계컨설팅 (제도변경시 등) 운영방법컨설팅 (계속적 교육등 실시) 연차보고 등작성 서비스 (사용자 관련 보고를 대행 작성하는 부분)

2. 개선방향 및 개선내용

현재 우리나라의 퇴직연금제도에서 가입자에 대한 제반 서비스는 퇴직연금 사업자인 금융기관만 제공하게 되어 있는데 이를 인정하더라도 제도의 원활한 운영과 획기적인 촉진

과 이해관계조정을 위해 퇴직연금 전문 자격증제도를 도입해야 한다. 퇴직연금 전문자격증제도란 제도의 활성화, 조기 정착 및 제도발전의 저변 확대를 위한 전문 인력(enabler)의 확보를 가능케 하는 제도이다. 이들의 기본적인 역할은 ① 퇴직연금 홍보, ② 퇴직연금 관련 업무의 표준(standard) 설정, ③ 퇴직연금 가입기업의 모집, ④ 가입자에 대한 교육의 제공, ⑤ 사업주나 가입자에게 필요한 컨설팅서비스(자문) 제공, ⑥ 노동부 등의 업무 일부 대행 (규약 신고 등)등이다.

퇴직연금 자격증제도의 기본 요건은 ① 퇴직연금 제도의 이해, ② 연금설계 및 노후설계, ③ 퇴직연금 자산운용, ④ 노사 관계의 조정(관련 법률 등), ⑤ 제도 도입을 위한 설계와 자문 등의 제공, ⑥ 제도 운영을 위한 자문의 제공(회계, DB 계리의 기초 등)등이다.

퇴직연금 전문자격 제도는 그 업무의 전문성 정도와 하는 역할의 정도에 따라 3단계의 수준으로 구분하는 것이 바람직하다. 예를 들자면 3급의 경우는 퇴직연금 관련 연금제도 전반에 대해서 개략의 지식을 소유하고, 가입 대상기업이나 개인에 맞는 제도를 설계할 수 있고, 그에 따른 적합한 금융사업자를 추천할 수 있는 정도의 지식을 소유한 수준으로 한다. 따라서 퇴직연금 가입권유인은 제도 도입시 3급의 자격증 취득과 연계하는 방안도 검토할 수 있다.

2급의 경우는 3급의 지식수준에 더해 금융감독원에서 제시하고 있는 가입자 교육을 대할 수 있는 비교적 높은 수준의 제도 이해와 가입자들의 제도 별 구체적인 금융상품의 운영에 대한 재무컨설팅을 할 수 있는 수준으로 한다. 그리고 1급의 경우는 2급의 지식수준에 더해 가입한 제도에서의 금융상품의 운영에 대한 재무설계 및 기초계리 서비스와 퇴직금 및 퇴직연금 관련 노무문제 상담이 가능한 수준을 나누어 접근해야 한다.

하지만 위의 급수는 동시에 도입하기보다는 제도의 성숙도에 따라 순차적으로 도입하는 것이 바람직하다. 예를 들어 제도 시행시에는 3급과 2급을 우선 도입하고 1급의 경우 시행 후 3년 이후에 도입할 필요가 있다. 이는 1급의 경우 초기에 대상자가 발생할 가능성이 적을 것이며, 나아가 퇴직연금제의 초기에 제도 확산과 업무효율을 위해서는 3급과 2급만으로 수요충족이 가능할 것으로 보이기 때문이다.

3. 외국사례

가. 일본의 DCP(DC Planner) 제도

일본의 DCP제도는 연금제도전반에 걸치는 전문적인 지식에 더해, 투자나 라이프플랜에 관한 지식을 갖추고 있으며, 공공성과 전문성을 겸비한, "DC형 기업연금 종합 기획자"의 역할을 한다. DCP는 연금교육의 전문가로서, 연금제도전반에 걸쳐 올바른 지식을 보급·개발하는 역할을 짊어지는 동시에, 새로운 연금제도를 적절하게 운영·관리하는 실무가로서 법령을 준수하고, 가입자보호의 차원에서 설명 책임이나 수탁자 책임을 수행하고 있다.

DCP제도의 운영방법은 (사)금융재정사정연구회와 일본 상공회의소가 운영한다. 현행의 DB형 연금제도 및 새로 도입되는 DC형 연금제도 등 기업연금제도 전반에 걸치는 지식, 투자에 관한 기초지식, 라이프 플랜에 관한 지식을 가지고 적절한 정보제공·어드바이스를 할 수 있는 인재의 육성에 초점을 맞추고 있다.

DCP 인정 시험은 금융기관직원, 기업의 경영자·복리후생담당자 등, 신제도에 관한 지식이 불가결한 대상으로 하고 있다. 자기의 연금·자산을 유리하게 운용하고 싶다고 생각하고 있는 개인에게도, 지식을 체계적으로 몸에 익힐 수 있는 유효한 능력판정 시험인 것이다.

나. 미국의 CPC(Certified Pension Consultant) 제도

미국의 CPC제도의 설정목적은 연금운영, 연금계리 관리, 보험 그리고 재무설계에 관한 일을 전문적으로 수행하고자 하는 제도이다. CPC는 은퇴설계의 구성, 수행, 관리와 유지에 관한 서비스를 고용주에게 제공하고 이와 함께 종업원에 대한 혜택 프로그램도 함께 제공하고 있다.

미국의 CPC는 ASPPA(the American Society of Pension Professionals & Actuaries)가 주관하고 있으며 이 조직은 경력자 은퇴계획 전문가들을 위한 국가조직(the premier national organization)이다. 은퇴소득관리와 혜택정책을 주 업무로 하며, ASPPA는 이런 전문가들의 단체로서 ASPPA의 목적은 크게 두 가지로 첫째, 은퇴계획과 사내 복지담당자들을 교육하는 것과 둘째, 사적 연금시스템을 유지하고 개선하는 역할을 수행하는 것이다. 국가의 자본에 바탕을 둔 ASPPA는 비영리 전문 조직으로서 은퇴소득정책을 향상시키기 위한 6000명 이상의 전문가가 활동하는 조직이다. 이런 목적을 추구하기 위해 ASPPA 구

성원들에게 광범위한 교육기회(전문 자격증 교육에서 계속 교육까지)를 제공하고 ASPPA의 Government Affairs부문은 퇴직복지혜택과 연금정책에 영향을 주는 법적 규제적 활동을 면밀히 관찰하는 역할을 수행한다. ASPPA는 1966년에 계리조직으로 창설되었으며 연금계리로부터 컨설팅 보험전문가, 재무설계, 회계사, 변호사, 인적자원관리자 등의 영역으로 다양하고도 광범위하게 그 업무를 확장하였다. 현재는 6000명 이상의 ASPPA 회원들은 다양한 사적 연금시스템에 관여하고 있다.

<사례> 미국의 CEBS

미국의 경우 CEBS(Certified Employee Benefit Specialist) 프로그램이라는 근로자의 복지에 관한 제도가 있다. 이것은 근로자 복지를 위한 일종의 자격증제도로써 국제기금(the International Foundation과 Wharton School of the University of Pennsylvania)에 의해 공동 스폰서를 받고 있는 시험제도이다. 이에선 GBA(Group Benefits Associate)이라는 근로자의 건강관리, 복지혜택과 건강경제학에 초점을 둔 것이 있다. 그리고 여기에 RPA(Retirement Plans Associate)로서 DC Plans와 DB Plans 그리고 자산관리(asset management)와 재무설계(financial planning)가 존재하고 있다. 또한 CMS(Compensation Management Specialist)라는 인적자원에 대한 보상을 지원하는 자격증을 포함하고 있다.

한마디로 CEBS는 근로자들에 대한 종합적인 복지관련 컨설팅을 수행하는데 필요한 자격증이라고 볼 수 있다. 물론 이 자격증이 기업의 노사관리에 활용되는 것은 당연하다. 위의 세 가지 자격증 즉 GBA, RPA, 그리고 CMS는 각각의 자격증도 독립적으로 활용되지만 각각의 조합에 의한 자격증도 함께 취득할 수 있는 독특한 구조를 가지고 있다.

우리가 주목하는 것은 이중 RPA로서 우선 DC 접근방법으로서 이에선 사적 연금발전의 역사 소개와 적격계획(qualified plans)에 대한 법적 요구사항의 개괄을 포함한다. 나아가 Money Purchase Plan, Profit Sharing, ESOPS, 402(k)Plans, IRAs, Simple Plans, 그리고 자기고용을 위한 연금도 포함하고 있다. DB접근법과 기금관리에서는 DB의 특성과 DC와 DB의 차이분석부터 시작한다. 계획 설계, 계리적인 면, 자산 투자 계획 등에 관해서도 다루고 있다. 또한 보다 복잡한 문제들로서 절충형 계획(hybrid plans)과 조기퇴직 인센티브(early retirement incentives)와 전문 퇴직 계획등도 함께 다루고 있다.

다. 홍콩의 MPF Intermediary 제도

홍콩의 MPF(Mandatory Protection Fund)는 2000년 12월에 법에 의해 강제적으로 도입되었다. 홍콩의 MPF제도는 비교적 최근에 도입되어 초기에 우리나라와 유사한 시행착오를 겪은 이후 2007년 현재 가입률 95%를 상회하는 등 성공적인 제도로 평가받고 있다. MPF제도에서는 MPF 중개인(intermediary)라는 제도를 운영하면서 근로자의 가입을 촉진하고 있다.

MPF 중개인은 MPF에 가입하고자 하는 근로자와 MPF provider(금융기관)를 연결함으로써 MPF 제도에 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. MPF 중개인의 주요 역할은 첫째, MPF의 판매, 둘째 MPF의 펀드에 속한 고객에 대한 자문서비스이다.

MPF 중개인은 두 가지 종류가 있는데, 기업 중개인(Corporate intermediary)은 법인의 형태를 갖추고 개인 중개인을 고용하거나 지정하여 MPF의 판매 및 자문을 하도록 프로모터 역할을 하면서 개인 중개인의 판매 및 자문을 감독한다. 한편 개인 중개인(individual intermediary)은 MPF를 판매하거나 자문을 제공하는 직원, agent, 고용인 등을 포괄하여 지칭한다.

대부분의 MPF는 은행, 증권사, 보험회사에서 근무하며, 대개 최소한 하나 이상의 금융감독을 받고 있다. 따라서 MPF 중개인의 감독은 MPFA에서 주도적으로 하되 은행, 증권, 보험감독원과 협조체계를 이루어 수행되고 있다.

MPF 중개인은 다음과 같은 엄격한 등록요건을 갖추고 있다.

- 하나 이상의 금융감독의 적용을 받을 것
- MPFA 시험(MPFA Intermediary Examination)을 통과할 것
- 기업 MPF 중개인의 경우 책임을 지는 임원을 선임할 것
- 기타 MPF 중개인으로 적합하다고 인정을 받을 것

MPF 중개인 시험은 규제체계, MPF의 주요 특징, MPF 수탁인의 기능, MPF 제도, 투자, 중개인 윤리 등의 과목으로 구성되어 있다.

한편 MPF 중개인은 자격시험 통과뿐만 아니라, 보수교육(Continuing Professional Development: CPD)을 매년 이수해야 한다. 보수교육은 매년 최소 10시간 이상 이수해야 하며, 이 가운데 20%는 반드시 주요과목이 필수적으로 포함되어야 한다. MPFA는 보수교육을 위한 기관으로서 컨설팅기관, 대학, 협회 등을 지정하고 있다.

또한 MPFA는 MPF 중개인을 위한 행동강령(Code of Conduct)까지 마련하여 불완전판매 근절에 노력하고 있다.

4. 쟁점 및 기대효과

퇴직연금 전문가제도를 도입함으로써 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 가입자들의 제도 이해도를 제고할 수 있다. 우리나라는 확정급여형과 확정기여형이 동시에 도입됨으로써 제도 운영과 제도 감독과 제도 활용의 측면에서 그 어려움이 가중되고 있는 실정이다. 따라서 본 자격을 갖춘 사람은 이런 제도의 이해를 증진시킬 수 있다.

둘째, 외국의 기업연금제나 우리나라 퇴직연금제 모두는 제도 형태에 관계없이 투자라는 키워드로 연결되는데 우리나라의 가입자나 잠재가입자들이 투자환경에 익숙지 못한 것이 현실이고, 이 상황에서 퇴직연금제가 가지고 있는 기본 사상인 스스로 책임지는 투자와 성과 획득이라는 기제가 작용하기 어려움을 겪고 있다. 적격 전문가의 자문서비스는 이런 어려움을 극복하는 중요한 수단이 된다.

셋째, 우리나라 퇴직연금제는 복잡한 이해관계자, 즉 가입자인 개인 종업원과 제도운영의 책임을 지고 있는 기업과 제도의 원활한 운영을 지원하는 금융사업자와 그리고 근로와 투자를 감독하는 정부기관들이 복잡하게 얽혀 있어 자칫하면 가입자들의 권익보호가 소외될 뿐만 아니라 제도운영과 금융지식에서 약자일 수밖에 없는 가입자에게 하나의 위험 회피 장치로 역할을 할 수 있다.

전문가 자격증제도 도입의 주요쟁점으로는 관련 정부 부처와의 입장조율 문제가 발생될 수 있다. 새로운 제도의 도입이므로 퇴직연금과 관련된 감독업무 등을 수행하는 정부 부처 내의 의견 수렴 및 입장의 조율이 필요하다. 또한 새로운 역할자의 진입에 따른 비용발생의 문제가 있다. 퇴직연금 전문가제도가 도입됨으로써 그들이 제공하는 서비스에 대한 비용이 발생되는데 이 비용부담의 당사자가 누가 될 것인가, 혜택에 대한 적정 시장가치가 어느 정도인가에 대한 검토가 필요하다.

그리고 현재 진행되고 있는 판매권유인제도의 도입은 전문자격증제도의 3급 수준에 해당되는 것으로 사료된다. 그러나 이들의 자격부여가 너무 쉽게 이루어지게 되면 이들이 시장에서의 교란자 역할을 할 가능성이 우려된다. 시장에서의 교란자라 부르는 이유는 가입자에 대한 비윤리적 비전문적 가입유도로 불완전판매가 더욱 크게 확대될 수 있고, 이들의 전직이나 이적으로 고아 가입자가 발생할 수 있고, 퇴직연금 사업자의 입장에서 가입자로

부터 모집인의 책임에 대한 무한 책임을 요구받을 수 있다. 그러므로 판매권유인제도의 도입은 전문자격증제도의 로드맵 하에서 이루어지거나 보다 자격증부여를 엄격하게 유지할 필요가 있다.

VI. 퇴직연금 감독체계의 선진화

1. 제도 현황 및 개선 필요성

가. 제도 현황

퇴직연금감독이란 가입자의 이익을 보호하고 연금 시스템의 안정성을 확보하기 위하여 퇴직연금의 이해당사자로 하여금 법규를 준수하도록 하는 일련의 행위를 의미한다. 퇴직연금감독의 최종 목적은 연금수급권자인 근로자의 수급권보호에 있다. 퇴직연금감독의 영역과 책무는 최종목적 달성을 위해 필요한 제반 조치와 강구를 포함하게 되는데, 그 범위가 연금제도의 설립과 기금의 적립 및 운영 그리고 급여단계에 이르는 전 과정을 포괄하고 있다. 퇴직연금감독은 법규에 의하여 감독기관에서 수행하거나 퇴직연금시장 참가자에 의하여 자율적으로 수행될 수 있는데, 각국마다 정도의 차이는 있으나 감독기관의 의한 감독과 시장자율 감독이 상호보완적으로 이루어지고 있다.

연금감독체계를 정립하는데 있어 규제와 감독의 관계를 설정하는 것이 매우 중요하다. 규제란 연기금 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 연기금에서 요구되는 특성을 제공하도록 맞추어져 있다. 이에 대한 가장 두드러진 예는 앵글로색슨 국가의 연기금 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 법안화 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 연기금에 대한 법규 집행을 수행하는 것을 의미한다. 감독 활동은 규제환경, 감독정책의 선택 및 다양한 요소들에 따라 유사한 변동 폭을 가지게 된다. 일반적으로 감독활동은 연기금에 대해서 적용되는 요구 조건을 확보하는 활동을 포괄하는 것으로 정의된다.

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

우리나라 퇴직연금의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다(방하남 등, 2007).

1) 양적규제 중심 감독

우리나라의 퇴직연금감독은 양적기준 투자규제방식을 채택함으로써 사전적 감독방식을 지향하고 있다는 점이 특징적이다. 이러한 양적규제방식을 통한 감독은 퇴직연금제도가 도입된 역사가 일천한 국가에서 연금제도의 안정성 확보차원에서 널리 채택되고 있다. 그러나 양적규제중심의 감독체계는 매우 한시적 감독체계의 특성을 지니고 있다는 점에서 자율규제중심의 감독체계로의 전환이 요구되고 있다. 결국 시장자율기능에 입각한 감독정책과 더불어 감독당국에 대한 정보제공 등과 같은 감독정책이 양적규제중심의 감독 한계점을 보완하는 측면에서 검토될 필요성이 있는 것으로 나타나고 있다.

2) 비계리적 감독

퇴직연금의 본래기능이 연금전환을 통한 안정적인 종업원의 수급권보장강화에 있다는 점에서 선진국의 경우 연금수리개념을 퇴직연금 관련법에 포함시켜, 연금수리절차에 따른 감독이 이루어지고 있다. 그러나 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 법적제도적 장치에 의한 건전성 감독부재로 이어질 수 있기 때문에 연금수리라는 큰 틀 하에서 감독이 필요하다는 개념정립이 보다 요구된다.

3) 계약형 지배구조 감독

현행 우리나라 지배구조의 성격이 계약형 지배구조의 성격을 띠고 있어 주로 퇴직연금 사업자중심의 감독에 초점을 맞추고 있는데 반하여, 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.

4) 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.

이 같은 우리나라의 퇴직연금제도 도입의 특징 가운데 감독체계의 선진화를 위해 특히 고려해야 할 점은 퇴직연금제도가 기존 법정퇴직금제도를 존치하는 상태에서 제도전환을 위한 대안으로서 법에 의해 인위적으로 도입되었다 것이다. 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 신탁자책 임주의가 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 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.

또 다른 고려사항으로서 우리나라 퇴직연금제도가 운영형태상 기금형을 주종으로 하는 대부분의 선진국 제도와는 달리 계약형으로 도입되었다는 것이다. 우리나라와 같은 계약형 퇴직연금 지배구조 하에서는 사용자와 사업자가 근로자를 수혜대상자로 하는 기금운용에 대한 금융계약을 하게 되며, 이 금융계약을 통해 퇴직연금 기금이 운용되며 그 결과에 따

라서 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 기여와 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 받은 퇴직연금사업자에 대한 감독과 기여와 적립의무를 지닌 기업의 사용주에 대한 감독을 동시에 포괄하는 방향으로 설정되어야 한다.

나. 개선의 필요성

우리나라 퇴직연금감독의 현황 및 특징을 분석한 결과, 우리나라에서는 퇴직연금에 대한 감독이 전반적으로 낮은 수준으로 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

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 법 규상으로는 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 관련

된 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 RAAS가 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.

결국 퇴직연금의 감독 선진화 이슈는 다음 두 가지 관점에서 접근할 수 있다. 첫째, 근로자의 수급권보호와 같은 퇴직연금의 목적을 달성하기 위하여 퇴직연금의 허가, 모니터링, 의사소통, 분석, 개입 및 시정에 관하여 관련법이 정한 규제(regulation)를 어떻게 효과적으로 구현하느냐의 문제이다. 첫 번째 이슈는 주로 양적규제, 비계리적규제 등과 같은 퇴직연금의 특성과 관련이 있으며, 퇴직연금감독기관이 근로자퇴직급여보장법에서 정한 범위와 권한 아래 동법이 제시하고 있는 규제 내용을 구체적으로 실행하는 감독행위에 관한 문제이다. 따라서 앞서 제시된 적립금, 연금계리, 교육 등과 같은 일련의 규제개선안에서

이미 이와 관련된 감독방향도 제시되었으므로 더 이상 추가적인 제안을 하지 않는다.

둘째, 퇴직연금감독의 체계, 즉 규제기관과 감독기관과의 관계를 어떻게 설정할 지의 문제이다. 이는 퇴직연금감독을 위한 규제를 누가 책임질지, 감독을 수행하는 주된 기관을 어떻게 설치할 것인지, 그리고 감독기관과 타 유관기관과의 관계는 어떻게 설정할 것인지 등의 이슈를 의미하며, 퇴직연금의 지배구조와 밀접하게 연결되어 있다. 한편 퇴직연금의 감독체계가 중요한 이유는 퇴직연금의 규제가 완벽하게 갖추어질 지라도 이를 구체적으로 수행하는 감독이 유기적으로 이루어지지 않을 경우 결코 소기의 목적을 달성하기 어렵기 때문이다. 여기에서는 퇴직연금의 목적 달성을 위한 최적의 감독체계에 대하여 집중적으로 논의하기로 한다.

2. 개선방향

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 역할 분담을 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 퇴직일시금제도에 비해 적립 퇴직연금제도로의 전환에 대해 역유인(disincentive)으로 작용하게 될 것이며 이는 제도와 정책이 지향하는 방향과 거꾸로 가는 것일 것이다.

따라서 퇴직연금제도에 대한 효과적인 감독체계의 구축은 어떤 형태로든 현행 퇴직일시금제도의 미적립리스크에 대한 벌칙(penalty)을 전제로 하지 않으면 성공할 수 없다고 볼 수 있다. 구제도는 그간 지급의무라는 비용대신 미적립이라는 ‘관행’에 의거한 금융상의 편

익을 사용주에게 부여해 왔으나 신제도는 그러한 미적립의 ‘편익’을 제거하고 적립시스템으로의 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.⁵⁾

본 연구는 결론적으로 우리나라 퇴직연금감독의 체계의 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 이유도 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.

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

5) 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

부여할 수 있으나, 퇴직연금사업자의 도덕적 해이와 함께 운용부담에 부담에 따른 비용증가가 우려된다. 또한 연금계리인제도나 내부고발제도 등 시장자율감독을 기대할 만한 여건이 형성되어 있지 않다. 따라서 확정급여형의 재정건전성을 감독할 수 있는 전문감독기관의 설치가 시급하다. 이에 대한 대안의 하나로서 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 미국, 영국, 일본의 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. 미국의 경우 지급보장기구인 PBGC에서 실질적인 퇴직연금감독을 수행하고 있으나, 부과금을 이용한 연기금의 재정건전성 제고 유인 수단을 가지지 못함으로써 결국 지급보장기금의 파산 위험을 재촉하였다는 평가를 내릴 수 있다. 이에 반하여 영국의 PPF의 경우 연기금이 충분한 적립금을 쌓지 못할 경우 이에 상응하는 벌칙을 부과금 인상으로 가하는 수단을 확보하고 있다(방하남, 2006). 한편 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 퇴직연금서비스센터 등과 같은 전문기관을 설립하여 동 기관으로 하여금 퇴직연금교육 자료를 개발 공급하고, 더불어 연금전문가를 자격증 제도 등을 통해 육성하도록 할 필요가 있다. 한편 가능하다면 동 기관에서 퇴직연금과 관련된 민원처리이나 상담 업무를 담당하는 방법도 고려할 수 있다.

넷째, 장기적으로 국제적 수준에 준하는 퇴직연금감독이 이루어지도록 하기 위해서는 모니터링과 의사소통과 관련된 감독수단을 강화시켜야 할 것이다. 우선 모니터링의 경우 장

기적으로는 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 바탕으로 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.

다섯째, 퇴직연금제도가 기업차원에서 어떻게 운용되고 있으며 그 결과 근로자의 퇴직 후 노후소득보장의 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 이를 바탕으로 제도개선방안의 연구와 정책제안을 수행할 수 있는 공공차원의 퇴직연금제도관련 연구개발기구가 제도발전을 위해 필수적인 사항이다.

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.

3. 외국사례

가. 퇴직연금감독체계의 글로벌 트렌드

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, 연기금의 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 세계당국은 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 연기금(pension entity)과 분리계정(separate account)의 두 가지 형태로 존재한다. 연기금은 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.

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.

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

<표 VI-1> 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

주 1: 우리나라를 통합모델로 구분한 것은 개인연금이 금융감독원의 감독을 받기 때문임.

주 2: 벨기에와 네덜란드는 이후 통합모델로 전환한 것으로 파악됨.

1) 전문감독모델

우선 아일랜드, 이태리, 일본, 멕시코, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등 전문감독모델을 가지고 있는 9개국의 연금감독체계를 살펴보면 다음과 같다. 전문감독모델은 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.⁶⁾

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.

2) 부분통합모델

부분통합모델은 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 연금감독기관에 등록을 하더라도 연금 그 자체는 증권거래소의 감독을 받는다.

3) 통합모델

최근에 몇몇 OECD 국가에서 금융감독의 틀을 개혁하여 통합금융감독을 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.

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

호주는 1998년에 연금 개혁의 일환으로써 통합모형을 도입하였다. 그럼에도 불구하고, 호주에서는 모든 금융감독을 통합하는 기구가 반드시 모든 감독기능을 아우르는 것을 의미하는 것은 아니다. 즉, 호주는 통합모형을 가지고 있으나, 감독기능은 Australian Prudential Regulatory Authority(APRA)와 Australian Securities and Investment Commission(ASIC) 사이에서 나누어져 있다. APRA는 연금의 인허가와 선관주의 및 연금 계약과 투자를 감독하며, ASIC는 연금의 시장 행위에 대한 감독을 수행하고 있다.⁷⁾

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.

한편 Pinheiro(2004)가 28개국을 조사한 결과, 통합모형, 부분통합모형 및 전문모형 등 세 가지 모형이 OECD 국가에서 고르게 분포하여 어느 한 모형이 주도적으로 나타나고 있지 않은 것으로 나타났다. 다만, 통합모형과 전문모형의 장단점을 평가해보면 다음과 같다.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> 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 |
|---|

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

<표 VI-2>는 Demaestri and Guerrero(2003)가 연구한 Integrated Financial Supervision and Private Pension Fund에서 제시된 통합모형의 장단점 비교를 정리한 것이다. 다만, 연

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

구자는 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 논란의 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 VI-2> 통합모델의 장단점(라틴아메리카 사례)

장점(도입 이유)	단점(전문모델의 장점)
1) 금융상품의 경계가 모호. 전문화된 규제로 인한 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 구조보다는 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. 실례로서 영국, 일본 및 스웨덴 등 몇몇 OECD 국가는 금융시장에 대하여 통합감독기구를 두고 있으나, 연금에 관한한 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.

나. 선진국 사례

1) 미국

① 퇴직연금제도

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 있었으나, 사용자들이 자기들이 부담하는 연금의 비용을 정확히 계산하고 그 규모를 줄이고 싶었으며, 노동자 역시 이해가 쉽고 자산가치가 높다고 판단한 DB형이 대세로 자리를 잡게 되었다.

미국의 퇴직연금감독은 주무부서인 노동부가 담당하되, 국세청과 지급보장기구인 PBGC가 DB에 대한 감독기능을 보조적으로 수행하는 등 다원적으로 이루어지고 있다.

② 노동부

노동부내 ERISA 주무부서는 Employee Benefits Security Administration (EBSA)이다.⁸⁾ 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.

EBSA는 종업원급부보장을 위한 노동부 부장관(the Assistant Secretary of Labor for Employee Benefits Security)이 관장하고 있다. EBSA의 수장은 조직에 정책적 리더십을

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

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.

EBSA내부에는 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.

이 같은 OE, OPA, OCA와 10개의 지역사무소는 DAS for Program Operation에 직접 보고한다. 이는 OE와 OPA가 수평적인 지원조직으로 지역사무소에 대해 직접적인 통제권을 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.

미국에는 73만개의 연금플랜들, 6백만개의 건강보험 및 복지플랜이 있고 EBSA는 단지 900명의 인력밖에 없기 때문에 ERISA법의 자발적 법규준수를 강조하고 있다. 이를 추진

하는 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 범위반을 발견하였을 경우 범위반자가 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.

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.

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.

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.

한편 당사자들이 자발적으로 위반행위를 바로잡지 않을 경우 또는 위반내용이 특히 엄청날 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.

이밖에도 ERISA는 벌금이나 구속, 벌금 및 불법적인 이득의 반환 등 각종 형사상 제재 권한을 가지고 있다. EBSA는 범법위반행위의 정도에 따라 형사상 위반행위자를 법무부나 주 검사에게 회부한다. 만약 피고인이 유죄로 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.

③ 국세청(IRS)

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 일정비율이상을 가입시켜야 한다는 요구조건 등이 존재하고 있다.

한편 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 검사 목적은 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.

또한 IRS는 종업원 연금플랜 법규준수결정시스템(the Employee Plans Compliance

Resolution System, EPCRS)이란 401(a), 403(a) 또는 403(b)조항의 조건을 만족시키고자하나 한동안 요구조건을 충족시키지 못한 기업연금의 후원자들을 위한 종합적인 정정 시스템을 유지하고 있다.

④ PBGC

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 위협에 빠뜨릴 수도 있는 회사거래를 파악하고 회사와 협력하여 보호조치를 취하고 있다. 기금부족 연금플랜을 파악하는 중요한 정보원천중 하나가 PBGC에 연간 제출해야하는 연차보고서이다. 연차보고서는 기금부족적립상태에 있는 연금플랜을 가지고 있는 회사가 제출 대상이다. 다만 PBGC는 제출한 보고서를 단지 위의 목적에만 이용하지 않고 다양하게 활용하고 있다.

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

한편 확정급여형 퇴직연금 부실화가 미국사회의 문제로 비화되면서 퇴직연금과 연금지급부공사의 개혁 필요성이 제기되어 2006년 8월 연금보호법(Pension Protection Act)이 확정, 2008년부터 단계적으로 시행되고 있다. 그 주요내용으로는 ① 퇴직연금 적립기준 강화 ② 확정급여형 퇴직연금 활성화 및 세제혜택부여 ③ 연금지급부공사 보험요율 조정 등을 들 수 있다.

우선 PPA는 기업이 부담해야 하는 최저 출연금 산정기준을 변경해 연금채무 100% 적

립을 의무화하고 미적립 연금부채를 7년 동안 상각하도록 규정하고 있다. 미적립부채 발생 시, 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 혜택 지급을 약속하는 것과 같은 도덕적 해이를 방지하기 위함이다. 다만 연금채무 100% 적립 의무는 2008년부터 2011년까지 4년간에 걸쳐 점진적으로 달성 허용하도록 하고 있다.

또한 기업들이 근로자에게 401(K)나 개인연금계좌 등 기업이 지원이 지원하는 확정기여형 퇴직연금에 자동가입을 용이하게 할 수 있도록 세제 등 관련제도를 정비하고, 관행적으로 묵인하여 오던 cash balance 플랜을 공식적으로 인정함과 더불어 투자상당과 이에 대한 수수료 부과를 전면 허용하는 것을 골자로 하고 있다.

끝으로 PBGC의 부과료를 조정하여 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) 영국

① 퇴직연금제도

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 국

가보험료의 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 동시에 운영하는 적용제외 혼합형퇴직연금의 설립이 허용되고 있다.

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

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 영

국의 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)

TPR은 2004년 연금법(Pension Act 2004)에 따라 기존의 감독기관인 OPRA를 대체하기 위해 설립된 보다 강력한 권한을 가진 연금감독기구이다. 연금법에 따르면 TPR의 목적은 work-based pension 가입자의 수급권을 보호와 건전한 관리를 도모하고 PPF의 위험을 최소화하는 것이다.⁹⁾

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.

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 계리 진단에 의하여 연금의 미적립이

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

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.

㉞ 조치(putting things right)

TRP이 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 있다. 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.

㉟ 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.

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.

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 불가피한 것으로 판단된다. 이는 퇴직연금의 FSA의 피감기관인 금융기관이 퇴직연금제도에 수탁자 또는 운용자로서 직간접적으로 참여하고 있기 때문이다.

3) 일본

① 퇴직연금제도

일본에서는 퇴직일시금과 적격퇴직연금 및 후생연금기금으로 유지되어왔던 기존 노후소

특보장제도의 틀이 2001년 10월에 「확정기여연금법」 및 2002년 4월에 「확정급여형기업연금법」이 시행됨에 따라 새로운 체계로 전환되고 있다. 이후 적격퇴직연금은 10년 이내에 새로운 확정급여형연금으로 이행하도록 되어있으며, 후생연금기금 역시 대행반납을 통해 퇴직금부분만을 남기고 대행부분을 국가에 반납하고 있다¹⁰⁾. 그 결과, 일본 근로자의 노후소득보장제도는 퇴직일시금제도 및 새로운 형태로서의 퇴직금 선불제도와 퇴직연금으로서 확정급여형 연금(DB형)과 확정기여형 연금(DC형)으로 구성된다.

이와 같은 일본 퇴직연금개혁은 ① 공적연금제도의 재검토 ② 연공서열·종신고용에서 실적·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 인하여 소득대체율을 59%에서 50%로 인하는 내용의 연금개혁법이 가결됨에 따라, 노후소득보장차원에서 신퇴직연금제도를 도입, 퇴직연금제도를 보다 확고하게 할 필요가 있었다.

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

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 개인단위로 이루어지고 적립잔액도 개인별로 관리된다.

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. 자산관리기

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

관인 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.

② 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 감독기구도 분리되어 있는 실정이다.

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 VI-3 > 연금국과 감독청의 연금감독업무 역할분담

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

위의 표에서 음영으로 표시된 부분은 주감독기구인 노동후생성의 연금국(Pension Bureau)이 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.

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

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

결국 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.

4. 쟁점 및 기대효과

현행 우리나라 퇴직연금감독은 퇴직연금의 계약형 지배구조의 성격을 반영하여 주로 퇴직연금사업자중심의 감독에 초점을 맞추어져 있다. 따라서 시장에서는 퇴직연금의 규제기관인 노동부 못지않게 퇴직연금사업자인 금융기관을 감독하는 금감원의 역할을 중요하게 인식하고 있다. 그러나 근로자의 수급권보호 침해 위협은 금융기관의 파산보다는 사용자(기업)가 기여의무(contribution duty)를 성실하게 이행하지 않을 때 보다 심각하게 나타나며, 특히 확정급여형의 경우가 더욱 그러하다. 다른 한편으로는 퇴직연금제도가 오랜 기간 동안 시행착오를 겪으면서 정착한 서구에서는 시장자율 규제가 퇴직연금감독의 상당 부분을 대체하고 있으나 우리나라에서 이 같은 메커니즘이 단기에 작동하기를 기대하는 것은 무리일 것이다. 또한 우리나라의 퇴직연금제도는 법정강제제도인 퇴직금제도에 기초하고 있어서 임의제도로 도입한 대부분의 서구국가들과는 달리 공적인 성격이 강한 제도이므로 보다 적극적인 정부의 개입이 요구된다. 따라서 퇴직연금의 주무부서인 노동부 산하 전문적인 퇴직연금감독기구를 설치함으로써 위에서 지적한 금융기관 중심의 감독을 사업자 중심의 감독으로 전환하면서 준(準)공적제도에 걸맞은 정부 역할을 기대할 수 있을 것이다.

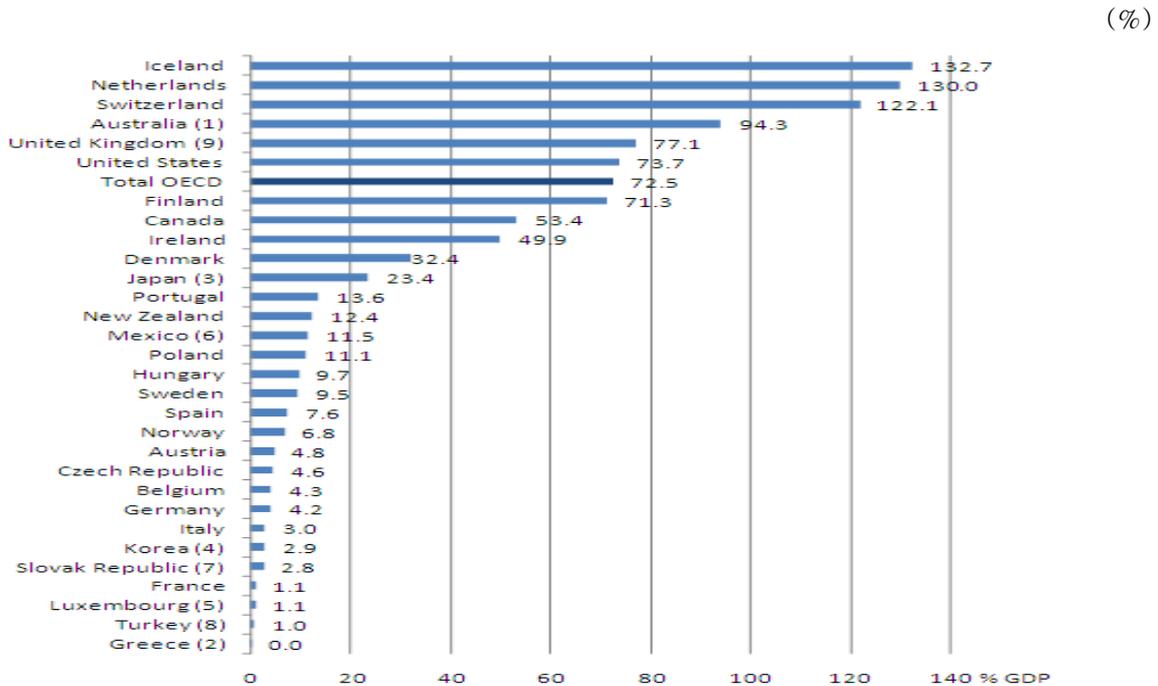
그럼에도 불구하고 우리나라에서 전문감독기구를 설치하는 안(案)은 적지 않은 논란을 야기할 것으로 예상된다. 무엇보다도 퇴직연금의 지배구조가 계약형으로 이루어지는 한 금융기관의 역할이 일정 수준 요구되므로, 기존 금융감독기관을 적극적으로 활용하는 것이 효율적이면서 효과적이라는 주장이 제기될 것이다. 이는 이미 우리나라가 통합금융감독체계를 채택한 만큼 퇴직연금감독도 같은 틀에서 수행하는 것이 타당하다는 시각이다.

그러나 두 가지 관점에서 퇴직연금감독은 통합금융감독체계와 분리해야 할 것이다. 첫째, 금융감독기관의 설립목적은 금융시장의 안정적 발전에 있으며, 따라서 금융기관의 이해와 퇴직연금제도의 주체인 사용주와 근로자의 이해가 상충할 경우 금융감독기관이 퇴직연금제도의 목적에 부합하는 방향으로 문제를 해결한다는 보장이 없다는 점이다. 실제로 퇴직연금제도의 도입 전후로 노동계를 중심으로 제기되었던 퇴직연금이 자본시장의 활성화를 위한 수단으로 도입된 것이 아니냐는 우려가 이를 잘 반영하고 있다.

한편 퇴직연금감독을 금융감독체계의 틀 안에서 수행하는 것은 결국 퇴직연금을 금융상품의 하나라는 인식에 기초한다고 볼 수 있다. 이는 퇴직연금이 근로자의 후불·이연된 임금(deferred wage)로서 연금을 금융기관으로 보면서 자본시장의 한 축으로서 이해하려는 인식에 기초하고 있다. 그러나 우리나라 퇴직연금이 국민연금과의 연계를 통해 2층 노후소

특보장의 기능과 역할을 담당하도록 인위적으로 도입되었다는 점 등을 고려해 볼 때 금융 감독의 틀에서 감독을 수행하는 것은 적절하지 않을 것이다. 즉, 전문감독기구가 필요한 이유로서 퇴직연금의 사회적 시민권의 일부라는 인식 아래 금융상품 영역을 넘는 특수성과 전문성이 필요하다는 점을 제시할 수 있다.

[그림 VI-1] 국가별 GDP 대비 연금자산 비중(2006)



자료 : OECD

실제로 퇴직연금제도를 자본시장의 일부로 이해하고 있는 미국이나, 통합금융감독체계를 최초로 도입한 영국에서조차 퇴직연금감독만은 주무부서 산하 전문감독기구에서 수행하도록 하고 있다. 전문감독기관의 필요성은 퇴직연금시장의 규모가 커질수록 더욱 절실하게 요구될 것으로 사료된다. 2007년 OECD의 조사에 따르면 국가별 GDP 대비 연금자산의 비중을 살펴 본 결과, OECD의 평균인 72.5%보다 높은 연금자산비중을 보이고 있는 아이슬란드, 네덜란드, 스위스, 영국, 미국 가운데 아이슬란드를 제외하고는 모두 전문적인 퇴직연금감독기구를 운영하고 있는 것으로 나타났다(그림 VI-1 참조). 이는 아직 GDP에서 차지하고 있는 연금자산 비중이 낮은 우리나라에서도 장기적으로 동 비중이 높아짐에 따라 퇴직연금을 전문적으로 감독할 수 있는 기관이 필요함을 시사하고 있다.

VII. 선진국의 위험기준(Risk-based) 퇴직연금감독

1. 연구 개요

본 연구진은 연구 초기에 선진 퇴직연금감독 벤치마킹을 위해 2008년 4월초 미국 워싱턴 D.C.에서 열린 세계은행(World Bank)의 제4회 계약저축총회(Contractual Savings Conference)에 참석한 바 있다. 당시 총회의 주제는 사적연금과 생명보험의 규제 및 감독 이슈(Regulatory and Supervisory Issues in Private Pensions and Life Insurance)였다. 이 가운데 연기금의 위험기준감독(Risk-based Pension Fund Supervision)이 주요 안건으로 다루어진 바, 동 이슈가 우리나라 퇴직연금감독에 주는 신선한 의미를 고려하여 이와 관련 되어 발표된 논문들을 별도로 소개하고자 한다.

지난 수십 년간 사적연금제도는 단순히 이연 임금을 토대로 근로자의 노후생활을 보장하는 보충적 역할에서 공적연금과 아울러 사회의 중심적인 노후소득보장 역할 수단으로 전환하였다. 따라서 퇴직연금의 감독 역시 이와 같은 역할 전환에 걸맞은 변화를 모색할 수밖에 없다. 따라서 퇴직연금의 감독은 과거 세법, 노동계약 그리고 상대적으로 단순한 투자위험관리에서 보다 다양한 유형의 위험을 고려하여 종합적인 노후소득보장을 제공하는 방향으로 전환하고 있다. 이와 같은 퇴직연금감독의 변화의 일환으로서 위험기준감독이란 새로운 감독 패러다임이 몇몇 국가를 중심으로 도입되고 있다.

사적연금의 규모가 전통적인 금융기관의 자산규모뿐만 아니라 GDP의 100%를 초과하는 국가가 나타나면서 연기금 시스템의 안정성이 주목받기 시작하였다. DB의 경우 급속한 저금리 기조 속에서 증권가격의 하락에 따른 적립률 하락 위협에 직면하게 되었다. 새로이 등장한 DC의 경우 충분한 노후소득을 제공할 수 있는 능력에 대한 우려는 자연스럽게 DC의 설계와 운영에 관심을 야기하였다. 이와 같은 상황은 적지 않은 국가에서 다양한 위협에 근거한 감독수단을 채택할 것을 고려하게끔 만들었다.

본 연구에서는 우선 은행이나 보험에 이미 적용되고 있는 위험기준감독에 대하여 살펴본 이후, 퇴직연금에 대한 위험기준감독체계를 도입한 네덜란드, 덴마크, 호주 및 멕시코의

사례와 함께 위험기준감독체계에 대한 자세한 설명으로 구성하였다.

2. 위험기준감독의 개요 - Basel II와 Sovency II

선진국에서는 금융기관의 재무건전성에 대한 효율적 감독을 수행하기 위해서 일찍이 은행에서부터 조기경보장치가 개발되기 시작했다. 이 같은 초기 시스템으로는 1980년대에 미국에서 개발된 CAMEL 시스템이 있다. 이는 은행의 자본적정성(Capital adequacy), 자산의 질(Assets quality), 경영(Management), 수익성(Earnings), 유동성(Liquidity) 등 각 분야에 대한 평가를 종합한 등급제도이며, 우리나라에서도 금융감독원에서 은행이나 보험사 등에 적용하고 있다.

한편 1988년 국제결제은행(BIS)은 은행의 신용위험에 대한 자본 적정성에 대한 새로운 기준인 Basel I 을 제시하게 된다. Basel I 는 금융기관의 리스크를 충분히 반영하지 못하는 문제점을 안고 있는 것으로 지적받아왔다. 문제점이란 첫째, OECD가입 여부와 차주 유형별로 획일적인 위험가중치를 적용하여 개별 차주의 정확한 신용리스크 산출이 어려웠고, 둘째, 금융기관의 운영리스크를 반영하지 못하면서, 셋째, 금융기관이 리스크관리 기법을 활용하지 않고 자기자본규제를 회피하기 위해 증권화나 금융공학적 거래를 이용, 자기자본 요구액이 상대적으로 적은 부외계정으로 전환하는 규제회피(regulation arbitrage)가 빈번하였기 때문이었다(김재현, 2004).

따라서 BIS는 이러한 문제점을 개선코자, 2001년 新협약안(Basel II) 초안 발표한 이래 2006년 또는 2007년부터 이를 도입할 것을 추진하고 있다. Basel II는 크게 ‘자기자본 규제’, ‘감독당국의 점검’, 그리고 ‘시장규율’의 세 가지 기둥(Three Pillars)으로 구성되어 있다. 우선 ‘자기자본 규제’에서는 금융기관이 최저자기자본 산출시 내부 또는 외부의 신용평가를 활용하여 차주별 신용리스크를 산정하고 운영리스크를 포함토록 하였다. 둘째, ‘감독당국의 점검’에서는 감독기관이 금융기관 내부모형에 의한 리스크측정 및 최저자기자본 산출의 적정성을 판단하고 감시하는 행위를 규정하였다. 셋째, ‘시장규율’에서는 금융기관이 각종 리스크 프로파일 및 최저자기자본 등에 대한 정보를 시장참여자들에게 공시하도록 의무화하도록 하였다(BIS, 2004).

<표 VII-1 > Basel II의 3층 구조

Pillar 1	Pillar 2	Philla 3
최소자본규제	감독당국의 점검	시장규율
위험기준자본규제: 시장위험, 신용위험, 운영위험	규제준수, 보다 투명하고 신뢰성 있는 보고	의미 있는 공시

한편 보험산업에서도 충실한 책임준비금적립만으로는 보험규제완화에 따른 각종 리스크의 증대에 효율적으로 대처할 수 없다는 인식변화가 일어나기 시작했다. 특히 90년대 초 미국 생명보험사의 대량 도산사태 등을 계기로 미국, 일본을 비롯하여 최근 우리나라까지도 자기자본을 충실히 관리하는 방향으로 지급능력규제정책이 변화하고 있다. 즉 재무건전성규제의 세계적인 추세는 책임준비금(부채계정)을 중시하면서 최근에는 지급여력(자본계정)까지도 중시하는 방향으로 전개되고 있다.

책임준비금은 약관상 규정한 계약자에 대한 장래 채무이행을 위하여 현재 적립하고 있어야 할 금액으로 보험회사의 지급능력에서 가장 기본적인 요소라 할 수 있다. 따라서 보험금지급 등 예측이 가능한 채무이행은 책임준비금으로 대응이 가능하지만 급격한 금융환경변화에 따른 예측이 불가능한 위험에 사전에 대응하기 위해서는 지급능력 즉 책임준비금에 추가하여 별도의 완충장치가 필요하다. 따라서 계산기초율 범위 내의 리스크는 책임준비금으로 대응하는 반면, 기초율을 초과하여 존재하는 리스크는 지급능력으로 대응한다는 개념이다. 특히 담보하는 리스크범위 및 적용수준에 따라서 책임준비금은 예정하고 있는 가정(평가이율)으로부터 장래 타당하다고 생각되는 범위의 리스크(파산확률 10%~25%)를 담보하는데 비하여 지급여력은 예정하고 있는 가정으로부터 예상할 수 있는 상당수준의 변동(파산확률 1%정도)의 리스크를 담보하는 것으로 보고 있다(류건식, 2002).

이와 같은 건전성 기준의 개선은 적정한 책임준비금의 적립과 자본계정중시에 따른 효율적인 리스크관리로 재무적 안전성을 확보함으로써 자기책임원칙에 입각한 보험회사 경영을 지향하고자 하는 데에 그 본래 목적이 있다고 할 수 있다. 특히 지급여력제도는 EU 식(Solvency ratio)제도와 RBC(Risk-based Capital)제도로 양분되고 있는데, 최근의 추세는 EU제도를 오래 동안 고수하여온 국가들조차 점진적으로 RBC제도로 전환하거나 전환을 적극 검토 중에 있다는 사실에서도 알 수 있다. 그 대표적인 국가가 2002년 7월부터 RBC 제도로 전환한 호주 등을 들 수 있다. 물론 유럽에서도 이 같은 감독 흐름에 맞추어 기존 Solvency I 를 버리고 새로운 Solvency II 제도의 도입을 추진하고 있다.

3. 위험기준 연금감독 - 4개국 사례

네덜란드, 덴마크, 호주와 멕시코 등 4개국은 연금감독에 있어 위험기준 패러다임을 가장 일찍 도입한 국가들이다. <표 VII-2>에서 보듯이 모든 국가는 준 강제 또는 강제적으로 연금가입을 유도하고 있고, 호주와 멕시코는 사적연금에 대한 기여조차 법을 통해 정하고 있다. 네덜란드와 덴마크에서는 퇴직연금은 단체협약에 의해 도입되는데, 대부분의 근로자가 여기에 해당되므로 준 강제적으로 분류하였다. 이들 국가는 이 같은 강제성으로 말미암아 멕시코를 제외하고는 상당히 높은 수준의 가입률을 보이고 있다. 멕시코에서 낮은 가입률이 나타나는 것은 비공식적인 영역의 근로인력이 많으면서 가입자의 기여율도 낮은 탓으로 여겨진다. 이는 멕시코에서 연금이 GDP에서 차지하는 비중이 상대적으로 매우 낮은 것을 설명하기는 하나, 기본적으로 멕시코의 인구구조가 상대적으로 젊은 탓도 있다.

멕시코를 제외하고는 나머지 국가에서는 상당히 많은 수의 연금이 존재하고 있는데, 이들 중 상당수가 자발적으로 설립되면서 수십 년의 역사를 지니고 있는 비영리 신탁이나 기금이다. 그러나 호주와 덴마크의 경우 영리를 추구하는 기관(덴마크는 생명보험사 포함)에서 연금을 운영하기도 한다. 멕시코는 단 18개의 연금이 인가되어 있다. 따라서 멕시코의 연금제도는 연금제도가 자발적으로 출발한 다른 국가와는 달리 법에 의해 엄격한 규제를 받고 있다.

<표 VII-2 > 위험기준 연금감독 도입 4개국의 연금시스템 비교 (2005.12)

구분	의무여부	적용율 (근로자%)	자산규모 (GDP%)	연기금 수	연금의 법적구조	연금 종류
네덜란드	준 강제	90	120	700	기업	대부분 DB
덴마크	준 강제	80	124	111	기업/개방	대부분 원금보장형 DC
호주	강제	90	104	1,004	기업/개방	DC
멕시코	강제	29	8	18	개방	하락위험 한도를 정한 DC

주: 연금의 법적구조에서 기업은 퇴직연금을 의미
출처: Brunner, Hinz, Rocha(2008)

네덜란드는 기본적으로 DB제도를 유지하고 있으며, 최근 DC로의 이동에 성공적으로 저항한 몇 안 되는 국가 중 하나이다. 덴마크의 연금제도는 수급권보장과 함께 위험분담을 기초로 운영되는 DC로서 연금공급자의 위험과 책임을 묻고 있다. 따라서 덴마크의 제도는 부분적으로 DB의 성격을 가지고 있다. 호주의 연금은 근본적으로 전통적인 DC로서 어떠한 보장도 제공하지 않는다. 물론 공공기관을 위한 일부 연금이 DB로 운영되고 있으나, 그 규모는 미미하다. 반면에 멕시코의 경우에는 연금이 강력한 규제아래 운영되고 있고, 매일 VaR를 이용한 한도를 적용함으로써 위험을 최소화하고 있다. 따라서 멕시코의 제도는 칠레 등 다른 중남미의 연금제도와 차이를 보인다.

각국이 위험기준 퇴직연금감독 시스템을 도입한 요인은 서로 다르다. 네덜란드의 경우 DB의 미적립 방지가 주요 목적이었다. 네덜란드의 연금은 1990년대 주식 붐에서 상당한 이익을 보아 기여 휴일(contribution holiday)을 맞을 정도로 적립비율이 높았었다. 그러나 2000년대 초반에 증권시장의 붕괴로 인해 적립비율이 현저하게 감소하면서 몇몇 연금금이 미적립 또는 한계 적립 상황에 몰리게 되었다.

덴마크의 경우도 마찬가지로 연금공급자의 재무건전성에 대한 우려 때문에 위험기준감독을 도입하였다. 그러나 네덜란드와 환경이 다소 달랐는데, 우선 덴마크에서는 증권시장의 붕괴 이전에 이미 "traffic light system"으로 불리는 조기경보시스템이 도입되었다는 점이다. 둘째, 새로운 조기경보시스템은 그야말로 연금의 보다 자유로운 투자를 가능하게 하여 증권투자 비율이 70%대에 이르렀다. 셋째, 덴마크의 연금제도는 위험분담제도로써 증권가격이 하락할 때 최소한 일부라도 흡수할 수 있는 버퍼(buffer)를 갖추고 있었다. 자산가격의 하락 우려는 멕시코의 요인이 되기도 했다. 비록 멕시코는 근로자가 투자책임을 지는 DC형임에도 불구하고, 연금공급자의 과산보다는 근로자의 노후소득보장이 침해당할 것을 우려하게 되었다. 또한 덴마크와 마찬가지로 멕시코의 VaR기법에 따른 위험관리는 오히려 연금관리자로 하여금 주식이나 파생상품과 같은 위험자산에의 투자를 가능하게끔 하였다.

한편 멕시코와 덴마크의 경우 감독 효율성 제고도 또 다른 요인으로 작용하였다. 양국 모두 투자자유화에 따라 연금도 위험한 자산에 투자할 수 있게 되었다. 멕시코의 경우 감독당국의 인가를 받은 파생상품에 대한 투자가 가능하게 되었는데, 이 같은 움직임은 기본적으로 연금투자가 투자가능곡선(efficient frontier)의 안쪽에서 이루어지므로 장기적으로 수익률과 위험 관계를 제고시킬 필요가 있다는 인식이 있었기에 가능한 것이었다. 또한 4개국 모두 연금으로 하여금 날로 복잡해지는 금융상품과 자본시장을 활용할 수 있게끔 구

제한경을 조성할 필요가 있었다.

물론 제한된 감독 역량을 보다 효율적으로 활용할 필요에 따라 그리고 멕시코를 제외한 국가에서는 은행과 보험에 대한 감독을 통합기구에서 수행하게끔 금융감독시스템이 바뀌면서 은행과 보험의 위험기준감독체계가 연금감독에까지 미친 것도 요인으로 꼽힐 수 있다.

<표 VII-3 > 위험기준 연금감독 도입 요인

구분	네덜란드	덴마크	호주	멕시코
미적립위험, 급격한 자산가치의 하락으로 인한 DB(원리금보장형 DC)의 파산위험의 축소 정책	○	○		
자산가치의 하락으로 인한 DC 가입근로자의 피해 축소 정책				○
연금의 효율성 제고 노력(위험-수익률 관계)		○		○
금융상품 및 시장의 복잡성 증가	○	○	○	○
제한적인 감독역량의 효율적인 분배	○	○	○	○
은행/보험의 감독체계의 변화에 따른 영향 (통합감독체계에 따른 여파)	○	○	○	

출처: Brunner, Hinz, Rocha(2008)

4. 위험기준 연금감독의 주요 요소

1) 공통 목적 및 설계 요소

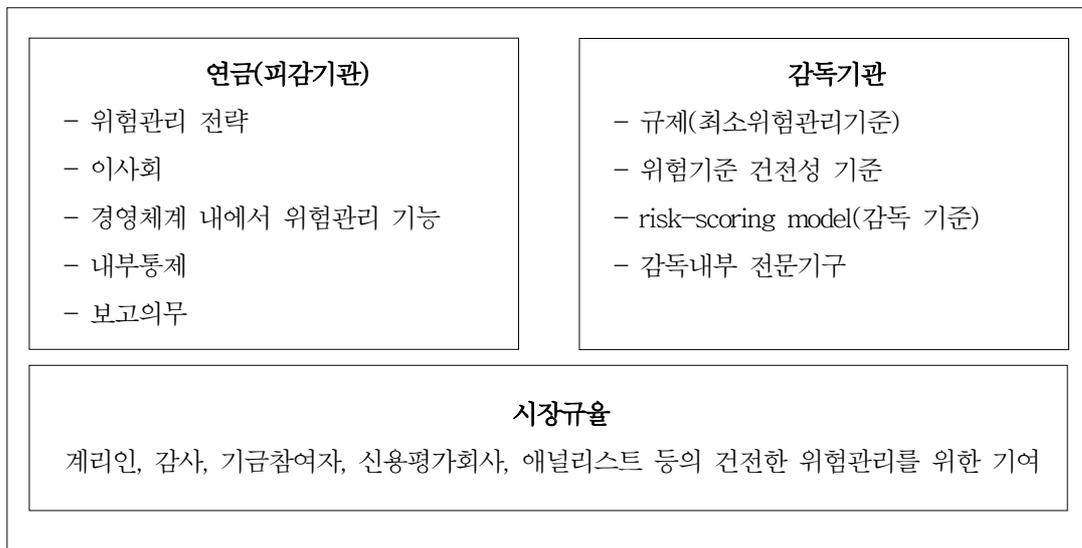
앞서 지적한 바와 같이 은행과 보험에서의 위험기준감독이란 금융기관으로 하여금 건전한 위험관리를 수행하면서 적정 수준의 자본을 유지하도록 하는 것이다. 연금감독자도 은행이나 보험감독자와 유사한 과제에 직면하고 있는데, 모든 연금으로 하여금 위험관리와 자본의 적정성에 있어 최소 기준을 충족하게끔 하는 것이 중요하다. 이와 같은 목적을 이루기 위해서는 [그림 VII-1]과 같이 전반적인 위험관리체계에서 세 가지 주요 참여자들이 개입해야 한다.

첫 번째 그룹은 피감기관이며, 두 번째 그룹은 감독기관이고, 세 번째 그룹은 여타 시장 참여자로서 연금의 의사결정과 행동에 영향을 줄 수 있는 자들이다. 회계감사, 계리사, 기

금참여자, 신용평가회사, 애널리스트 등이 이와 같은 부류에 속한다. 우선 피감기관으로 수행해야 할 것은 모든 관련 위험을 파악, 측정 및 관리할 수 있는 능력을 갖추는 것뿐만 아니라 합리적인 위험관리 전략, 이사회와 위험관리 관여와 함께, 유능하고 독립적이며 신뢰할 수 있는 전문가에 의한 위험관리 수행과 적절한 내부 통제 등의 위험관리시스템을 설계해야 한다. 다음에는 감독기관이 이와 같은 위험관리가 적절하게 수행되고 있는지를 확인해야 할 것이다. 따라서 규제감독자의 역할은 위험관리체계나 절차에 대한 직접적인 규제, 위험기준자본(RBC) 기준 적용, risk scoring 시스템의 도입 등을 의미한다. 추가적으로 규제감독기관은 이 같은 감독을 직접 수행하면서도 분야별로 보다 전문성을 갖춘 조직을 설립하여 운용할 필요가 있다.

마지막으로 시장의 여타 참여자로부터 연금의 건전한 위험관리를 위해 일정한 수준의 기여가 필요하다. 예컨대, 감사의 역할은 감사의 범위를 위험관리시스템과 내부통제의 유효성에 대한 평가까지 확대하고, 필요에 따라 내부고발자(whistle-blower)로서의 의무도 부여받을 수 있다. 기금참여자, 신용평가회사나 애널리스트의 역할은 우수한 회계, 감사 및 감독당국의 공시규정에 따라 보다 강화될 수 있다.

[그림 VII-1] 기초적인 위험관리 설계



이상과 같은 위험관리 설계는 Basel II나 Solvency II에서 추구하는 3층 구조와 유사하다 (<표 VII-1> 참조). 1층을 이루고 있는 위험기준 건전성기준은 DB나 원리금보장 DC에 적용할 수 있다. 2층은 감독 절차에 대한 것인데, 리스크 스코어링 모델의 경우 연금감독자

가 임점(on-site) 또는 상시(off-site) 모니터링을 수행하는 데 주요한 수단이 될 수 있다. 마지막으로 3층은 시장규율로서 [그림 VII-1]의 시장규율 참여자와 동일하다.

2) 4개국의 주요 연금감독 요소

네덜란드, 덴마크, 호주와 멕시코의 연금감독은 자국의 환경에 맞추어 상이한 감독수단을 개발해왔다. 네덜란드, 덴마크, 호주는 연기금은 이사회가 지배구조에서 차지하고 있는 비중이 매우 큰데, 이사회는 위험관리 계획 또는 가이드라인을 구비하고 있어야 하나 특정한 위험관리체계를 갖출 필요는 없다. 이에 반하여 멕시코의 연기금은 감독기관의 특별규정에 따라 매우 구체적인 특정 위험관리체계를 갖추어야 한다. 이와 같은 멕시코의 제도는 기본적으로 매우 유사한 성격의 소수(18개)의 연기금이 존재하기 때문에 가능한 것이다. 이 같은 제도를 1,000개가 넘는 상이한 성격의 연기금이 존재하는 국가에 적용하기는 거의 불가능할 것이다.

위험기준 건전성기준은 네덜란드와 덴마크에서 발견되고 있는데, 이는 이들 국가의 연금 제도의 성격에 따른 것이다. 네덜란드 감독기관은 최근 상세하고 공식적인 위험기준 건전성기준을 개발하였는데, 여기에서는 장수(longevity), 시장, 신용, 환율, 이자율 리스크를 다룰 뿐만 아니라 자산-부채의 미스매칭에 대한 페널티도 부여하고 있다. 덴마크의 경우 혼합형 제도를 채택하였는데, 이는 기존의 "traffic light system"이 연기금의 이자율이나 자산가치 변동에 대한 탄력성을 측정해왔기 때문이다. 덴마크 시스템은 네덜란드 시스템의 요소를 일부 추가하였지만, 공식적인 기준으로 적용되지 않고 있는데, 그 이유는 투자책임을 연금과 근로자가 공동으로 지고 있기 때문에 파산 위험이 그 만큼 적기 때문이다.

호주와 네덜란드는 모든 금융기관에 적용할 수 있는(개별 금융산업의 특성을 고려) 종합적인 리스크 스코어링 시스템을 구축하는데 많은 노력을 기울이고 있다. 네덜란드에서는 건전성지표가 리스크 스코어링의 요소로서 고려되고 있는데, 이에 따라 위험기준자산의 위치와 리스크 스코어가 연계될 수 있다. 호주의 경우, 흥미로운 것은 투자위험이 근로자에게 지워지는 DC제도를 운영하고 있음에도 불구하고 연기금의 재무위험을 리스크 스코어를 통하여 측정하고 있다. 호주의 금융감독기관인 APRA(The Australian Prudential Regulatory Authority)은 투자전략, 자산배분 및 분산, 유동성을 포함한 투자운영절차, 성과측정, 모니터링 그리고 벤치마킹까지 조사하고 있다. 즉, 전반적인 투자원칙의 준수여부도 볼 뿐만 아니라 위험관리가 타 우수 사례에 비하여 어떠한 지까지 살펴본다.

<표 VII-4 > 위험기준 연금감독 도입 요인

구분	내부의 위험관리 설계를 위한 요건	위험기준 건전성 기준	리스크 스코어링 시스템	시장의 역할 (규율/공시)	감독기관
네덜란드	-이사회의 장기 위험관리에 대한 리뷰 -연기금의 사업계획서에 위험관리 계획 포함	위험기준 건전성 기준 개발 완료	전 금융기관에 대한 정성적/정량적 평가가 가능한 시스템 개발 완료	낮음/ 재무제표를 통해 높음	통합감독기관: 연금전문조직 운영
덴마크	이사회의 위험관리규준 설정 의무	혼합형 기준 지급여력+위험 기준 traffic light system	부분적 개발	높음	통합감독기관: 연금전문조직 운영
호주	위험관리전략과 계획을 인가요건화	DC를 위한 공식적인 건전성 기준 없음	전 금융기관에 대한 정성적/정량적 평가가 가능한 시스템 개발 완료	중간	통합감독기관
멕시코	감독법규에 따른 매우 구체적인 특정한 위험관리 설계	DC를 위한 공식적인 기준 없음	부분적 개발: 운영리스크와 재무위험	중간/높음	독립감독기관

출처: Brunner, Hinz, Rocha(2008)

3) 위험관리 시스템에 대한 규제 요건

<표 VII-5>는 내부위험관리체계를 위한 규제요건을 보다 자세하게 설명하고 있다. 네덜란드, 덴마크, 호주는 위험관리를 위한 일부 요건을 인가나 최초 등록 절차에 포함시키고 있다. 따라서 연기금의 도입을 위해서는 법에서 정한 위험관리 요건을 만족해야만 하는데, 이 같은 요건은 상세하게 주어지지 않으며, 연금의 규모에 따라 감독자위 재량으로 조정된다.

이에 반하여 이미 언급되었듯이 멕시코의 감독은 사뭇 다른 접근을 하고 있는데, 연금의 위험관리를 매우 상세하게 법으로서 규정해놓고 있다. 모든 연기금은 반드시 이사회 내에 2개의 위험관리 위원회를 설치해야 하는데, 각각 운영리스크와 재무리스크를 담당한다. 각각의 위원회는 5명의 위원으로 구성해야 하며, 이 중 3명은 이사회 멤버가 지명되어야 하는데, 이중 최소한 1명은 독립적이어야 한다. 나머지 2명은 CEO와 CRO(Chief Risk

Officer)이어야 한다. CRO는 독립적인 중앙위험관리조직(UAIR)을 책임지며, 운영리스크와 재무리스크 모두 관장한다. CRO는 이사회, CEO 및 감독당국에 위험관리에 관한 사항을 보고할 의무가 있다. CRO의 업무와 의무는 법규에 정해져 있으며 특히 CIO(Chief Investment Office)와의 관계도 법규에 의해 설정되어 있다.

멕시코의 방법과 다른 국가의 방법 가운데 어떤 것이 효과적인지는 비교하기는 어렵다. 멕시코를 제외한 나머지 국가는 외견상 위험관리 규제가 느슨한 것 같으나, 리스크 스코어링 시스템을 통해 연기금 스스로 위험관리업무를 수행하도록 유인하고 있다. 리스크 스코어링 시스템에서는 여러 위험들의 관리, 절차, 통제에 대하여 매우 자세하게 규정하고 있다.

호주의 경우 APRA에서 종합적인 재인가 절차를 위한 법규 안에 세부적인 위험관리 요건을 삽입한 결과, 연기금을 포함한 금융기관의 수가 줄어든 현상도 나타났다. 호주의 사례는 규모가 다른 금융기관을 위한 유연성도 필요하지만 모든 금융기관의 건전한 위험관리를 도모하기 위해서는 종합적인 수단들이 필요하다는 것을 보여주고 있다. 멕시코의 사례는 소수의 대형 연기금이 있기에 가능한 것이므로, 비록 효과가 나타나기에는 시간이 걸릴 것이나 이와 유사한 시스템을 가지고 있는 국가에 시사하는 바가 크다.

〈표 VII-5〉 위험기준 연금감독 도입 요인

구분	위험관리 계획/전략	위험관리를 위한 이사회	이사회 의 최소 참가인원	중앙 위험관리 기능	CRO의 보고의무	CRO와 타 기능과의 관계	준법책임자
네덜란드	사업계획서에 포함/인가시 제출	신뢰할만한 주체로서 장기적인 위험관리	규정 없음	반드시 연기금의 타 부서와 독립적	규정 없음	규정 없음	규정 없음
덴마크	이사회가 위험관리기준을 마련	규정 없음	규정 없음	규정 없음	규정 없음	규정 없음	규정 없음
호주	인가요건 세부사항은 기금규모에 따라 상이	규정 없음	규정 없음	규정 없음	규정 없음	규정 없음	규정 없음
멕시코	운영 및 재무위험에 대한 관리절차를 문서화	2개의 이사회 산하 위원회(운영/재무위험)	최소한 5인 멤버, 이중 3인은 이사회 멤버(독립, CEO, CRO)	중앙위험관리 부서(UAIR)이 CRO 책임아래 운영 및 재무위험 관리	CEO, 이사회 및 감독당국	구체적으로 규정	준법책임자 있음

4) 위험관리 시스템에 대한 규제 요건

4개국의 건전성 기준의 주요 요소는 <표 VII-6>에 자세하게 나타나고 있다. 네덜란드는 가장 구조적이고 체계화된 건전성 기준을 개발했다.

우선 네덜란드의 시스템을 살펴보면 다음과 같다. 네덜란드의 시스템은 1997년에 처음 도입되었으며 이후 지속적인 개선을 통해 2007년 신연금법을 계기로 새로이 정비되었다. 네덜란드의 시스템은 인구고령화와 이자율 및 자산가치의 등락으로 인한 미적립위험을 최소화할 수 있는 최저 지급여력비율을 설정하고 있다.

책임준비금(technical provision)은 예상 평균수명 증가율을 반영한 사망률표와 예견하지 못한 평균수명의 증가까지 고려하여 산정된다. 할인율로서 유로 스왑커브로 측정된 시장 수익선(market yield curve)이 사용되는데, 할인에 사용되는 이자율은 동일한 만기를 가지고 있는 국채보다 약간 높다. 모든 연기금은 책임준비금의 5%에 해당하는 최소 지급여력(minimum solvency margin)을 유지하고 있어야 한다. 그러나 각 연기금은 자산과 부채의 미스매칭 정도를 고려한 미적립 확률에 대비하여 추가적인 지급여력을 유지해야 하는데 실제로 미적립 확률은 연 2.5%에 머무르고 있다. 자산과 부채의 미스매칭이란 예컨대, 주식비중이 높거나, 고정수익을 올리는 자산의 듀레이션이 부채에 비하여 단기이거나, 외화 표시자산 등인데 이에 대해서는 보다 높은 수준의 지급여력을 유지해야 한다.

네덜란드의 연기금은 바젤II에서 제시하는 기본모델 또는 감독당국에서 승인한 자신들만의 모델에 따라 지급여력을 쌓아야 하는데, 현행 상태로 계속할 경우 무려 책임준비금의 30%에 해당하는 지급여력을 유지해야 한다. 따라서 네덜란드의 연기금은 지급여력을 줄이기 위해서라도 자산 포트폴리오 중 주식 비중을 줄이고 채권 비중을 증가시킬 것으로 예상된다.

네덜란드의 모델은 연기금으로 하여금 세밀한 방법과 다양한 모수를 사용함으로써 지급여력을 줄일 수 있으므로 연기금 스스로 내부 모델에 따라 지급여력을 유지하도록 유도하고 있다. 물론 이 같은 움직임은 개별 연기금이 독자적인 위험관리 기준을 가지고 있으므로 이를 일일이 감독해야 하는 감독자의 부담이 커질 수밖에 없다.

한편 덴마크의 지급여력 기준은 약간 덜 구체적이지만 네덜란드와 비교하여 거의 비슷하다. 최소지급여력은 자산의 구성에 따른 스트레스 테스트(stress test) 등을 참고하여 현재 부채의 크기에 따라 결정된다. 스트레스 테스트는 개별 연기금을 현재 재무건전성에 따라 세 가지 “traffic light” 중 는 하나에 위치시킨다. 다만 덴마크의 시스템이 네덜란드와

다른 것은 연기금의 건전성에 직접적인 처방을 하지 않고, 시장에 시그널을 줌으로써 시장의 압력을 통해 간접적인 건전성 개선을 도모한다는 점이다. 연기금을 포함한 모든 개별 금융기관에 대하여 매년 2회에 걸쳐 건전성 상태를 산정한 이후 다음 세 가지 중 하나로 지정한다. 즉, 녹색등은 적절한 건전성 상태, 황색등은 건전성문제에 직면한 위험이 있으며, 적색등은 심각하고 즉각적인 문제가 있음을 의미한다.

덴마크의 시스템은 시장 상황의 변동을 고려하여 개별 위험요소마다 2개의 파라미터를 설정함으로써 연성테스트(mild test)와 강성테스트(strong test)를 수행하고 있다. 만약 어떤 연기금이 연성테스트에서 적색등에 놓인다면 이론적으로 지급불능 상태로 간주된다. 달리 말하면 적색등에 놓인 연기금은 중간 수준의 자산가치 하락을 극복할 수 없다는 것이다. 그리고 연성테스트를 통과하나 강성테스트를 통과하지 못하는 연기금은 황색등에 위치시킨다. 강성테스트를 통과한 연기금만이 이론적으로 건전한 것을 보아 녹색등으로 분류된다.

황색등에 놓인 연기금은 조기경보체제에 들어가 집중적인 감독을 받게 된다. 이때 가장 중요한 감독행위는 연기금의 운영자로 하여금 위험을 인식하도록 하는 데 있다. 연기금의 적색등에 놓일 경우 보다 강력한 감독자의 관여가 일어난다. 이때 감독당국은 연금에 대하여 연금가입자와 제3의 관련자의 이익에 침해가 가지 않도록 제한된 시간에 일련의 개선 조치를 취하도록 명령을 내릴 수 있다.

물론 적색등이 반드시 연기금이 위기관리에 처했다는 것을 의미하지는 않는다. 감독자는 주로 연기금으로 하여금 매월 보고서를 제출하고 전반적인 위험수준을 높이지 않겠다는 약속을 받는다. 만약 연기금이 적색등에 놓여 있는 기간이 연장될 경우 감독당국은 위험수준을 낮추도록 요구하나, 구체적인 방법을 알려고 하지는 않는다. 덴마크 금융감독청(The Danish Financial Supervisory Authority)은 불건전 정도나 시장 상황에 따라 재무상태의 정상화를 위한 최대허용기간을 정하고, 구체적인 정상화 계획 등을 요구한다. 만약 연기금의 자본이 지급여력기준의 1/3 미만이거나 최소요구자본보다 적을 경우, 일반적으로 자본 정상화 기간은 1년 미만으로 결정된다.

호주의 경우 지난 십여 년 동안 거의 모두 DC로의 급격한 전환이 이루어지는 바람에 구체적인 DC의 위험에 대한 건전성 요건을 갖추지 못하고 있다. 그러나 리스크 스코어링 시스템을 통해 재무위험을 추적할 수 있으며, 감독당국에서 연기금이 이 같은 위험을 관리할 수 있는지를 점검할 수 있다. 만약 연기금이 공격적인 자산포트폴리오에 따른 위험을 관리할 능력이 결여되어 있다고 판단되면 보다 밀접한 감독이 이루어진다.

한편 멕시코의 경우, 최대 허용 VaR로서 연금의 재무건전성이 통제된다. 멕시코는 현재 각 연기금(Afores)마다 두 개의 포트폴리오(Siefors)를 허용하고 있다. 우선 기본 포트폴리오는 하루 최대 손실을 0.6% 미만으로 되도록 설계되어 있다. 이 보다 높은 위험/수익 포트폴리오의 경우 최대 VaR가 1.0%로 설정되어 있다.

VaR는 감독당국에서 모든 투자 가능한 자산의 500일 샘플에 기초하여 매일 산정된다. VaR는 히스토리 VaR를 사용하며 5%의 신뢰도를 가지고 있다. 만약 어떤 연기금이 허용 한도를 초과하면 감독당국에서 즉각 개입하여 허용한도 안으로 환원되도록 자산구성을 변경시키도록 명령할 수 있다. 실제로는 이 같은 상황은 아직 발생하지 않았으며, 실제 VaR는 항상 한도 안에서 나타났다.

<표 VII-6 > 위험기준 연금감독 도입 요인

구분	부채의 측정(책임준비금)		최소 건전성 요건	지급여력 (Solvency Buffers)
	장수리스크의 처리	할인 요소		
네덜란드	그룹별 사망표(평균수명의 상승 반영+예기치 못한 상승분)	시장수익곡선 (유로스왑곡선으로 측정)	-책임준비금의 5% -시장가로 매년 1회측정 -정상화 기간: 최대 3년	-일년 이내 미적립 위험 최대 가능성: 2.5% 지급여력은 각 자산군별로 설정 -정상화 기간: 최대 15년
덴마크	-연기금별 사망표(감독당국 또는 계리인 승인) -traffic light stress test(평균여명의 5% 상승 영향에 대한)	시장수익곡선 (유로스왑곡선으로 측정)	- EU의 지급여력: 4% 책임준비금+위험자산의 0.3% -시장가로 6개월마다 측정 -정상화 기간: 1년	-traffic light system: 적, 황, 녹색등으로 분류
호주	DC에 대한 공식적인 기준 없음	DC에 대한 공식적인 기준 없음	DC에 대한 공식적인 기준 없음	DC에 대한 공식적인 기준 없음
멕시코	DC에 대한 공식적인 기준 없음	DC에 대한 공식적인 기준 없음	-공식적인 건전성요건은 없으나, VaR을 이용하여 DC의 가치하락 위험을 제한 -Historic VaR(500일 sample, 5% 신뢰도)를 두 가지 포트폴리오에 적용 기준포트폴리오: 1일 최대 손실: 0.6% 위험포트폴리오: 1일 최대 손실: 1.0%	

출처: Brunner, Hinz, Rocha(2008)

5) 감독을 위한 리스크 스코어링 시스템

모든 감독당국은 일상적인 감독행위를 통해 모든 연기금의 위험 상태를 이해할 수 있다. 이는 감독당국의 연기금에 대한 정보수집을 통해 가능한 것인데, 정보수집은 연례적인 보고서로 통해서도 이루어지지만 그보다는 통상적인 절차를 통해 매일 일어나는 정보 제출을 통해 이루어진다. 이 같은 정보를 분석함으로써 감독당국은 연기금의 재무상태에 대한 전반적인 파악을 할 수 있게 된다. 또한 이에 임점 검사나 시장을 통한 정보가 추가된다. 이 같은 정보가 모여져 개별 연기금의 전체 위험을 파악할 수 있게 된다. <표 VII-7>은 4개국의 리스크 스코어링 시스템에 대해 설명하고 있다.

호주는 가장 먼저 2002년 PAIRS(Probability and Impact Rating System)이라는 연기금을 위한 총체적인 리스크 스코어링 시스템을 개발하였다. 이 결과 호주의 연기금은 파산 가능성에 따라 순위가 정해지면서 SOARS라고 불리는 감독체계에 포함되게 된다. 이 같은 모델은 대형 연금의 경우 상세한 평가를 받게 하면서 소형 펀드의 경우에는 자동평가를 받게끔 하고 있다. DB에 대해서도 감독의 초점이 맞추어진다.

호주의 금융감독청인 APRA는 Superannuation fund에 대해서도 동일한 감독체계를 적용하고 있다. 감독당국의 분석관은 위험의 중요도와 함께 전체 위험량에 어떻게 작용하는지를 평가한다. 이후 비중에 따른 평가측도가 모여져 전체 스코어가 산출되는데, 이 스코어에 따라 위험 등급이 분류된다. 연기금의 규모를 고려하여 등급에 따라 얼마나 높은 수준의 감독을 받게 될 지가 결정된다. "정상(normal)" 등급으로 분류된 연기금은 정상 수준의 감독을 받으며, "관찰(oversight)" 등급을 받은 연기금은 보다 집중적인 감독을 받게 된다. "의무개선(mandated improvement)" 등급을 받은 경우 구체적인 개선안을 마련해야 하며, "재구성(restructured)" 등급의 경우 매우 강력한 제재를 받게 된다.

네덜란드의 경우 2005년 네덜란드국립은행(DNB: Dutch National Bank)이 FIRM(Financial Institutions Risk analysis Method)라고 불리는 전 금융기관을 대상으로 집약적인 리스크분석 시스템을 도입하였다. 이 시스템은 이전의 MARS라고 불리던 연기금 및 보험회사의 평가시스템을 대체하였다. 호주와 마찬가지로 네덜란드의 감독당국은 상시적인 정보수집 시스템을 운영하면서 관련 위험에 대한 전문적인 평가를 수행하고 있다. FIRM 시스템에서는, DNB는 우선 개략적인 건전성을 평가하고 연기금 및 실제로 수행되고 있는 위험관리 대상이 되는 리스크에 대한 평가와 결합한다. 호주와 마찬가지로 위험평가 결과는 감독행위의 행태나 집중 정도를 결정한다.

FIRM 시스템은 4 단계로 위험평가를 수행한다. 첫 번째 단계에서는 연기금에 대한 상세한 정보 파악이 이루어진다. 두 번째 단계에서는 관련 관리부서와 그 기능이 파악되면서 이에 대한 역할 비중이 결정된다. 세 번째 단계에서는 전체 리스크를 평가하고 점수화한다. 마지막 단계에서는 각 위험별로 위험통제의 질을 살펴본 이후 연기금의 위험에 대한 평가를 내리게 된다. 이때 리스크의 통합은 복잡한 알고리즘을 거쳐 이루어지는데 주로 높은 위험과 낮은 통제에 초점을 맞춘다.

<표 VII-7> 리스크 스코어링 시스템

구분	시스템의 형태	목적	주요 요소	연기금에 대한 특별 기능	감독 활용
네덜란드	통합감독기구에서 수행하는 전 금융기관에 대한 종합적인 시스템	-모든 주요 위험을 파악 측정하고 이를 관리하는 능력 -감독행위를 결정 -내부위험관리 능력을 제고	-위험통제를 통한 총체적 또는 내재적 위험을 파악 -기본스코어 사용 -확률과 영향을 결합 -단일 순 위험 스코어를 산출	연기금과 보험회사에 적용하는 위험기준 기준을 리스크 스코어링 모델에 반영	일상적인 감독수행에 활용
덴마크	조기경보지표	-위험요인을 파악 -감독행위를 결정 -내부위험관리 능력을 제고	-부분적으로 개발 -traffic light test에 보다 의존	traffic light로서 EU의 지급여력기준을 보완	-일상적인 감독수행에 활용 -황색등은 요주의 -적색등은 제재조치 발동
호주	통합감독기구에서 수행하는 전 금융기관에 대한 종합적인 시스템	-모든 주요 위험을 파악 측정하고 이를 관리하는 능력 -감독행위를 결정 -내부위험관리 능력을 제고	-위험통제를 통한 총체적 또는 내재적 위험을 파악 -기본스코어 사용 -확률과 영향을 결합 -단일 순 위험 스코어를 산출	DC에 대해서는 자본력 요소를 제외	리스크 스코어링 맵을 감독에 활용(SOARS)
멕시코	-조기경보지표 -리스크 스코어링 시스템 개발 중		개발 중	매일 VaR을 활용하여 한계를 설정	VaR의 넘겨 손실이 발생 시, 이를 보전할 의무

출처: Brunner, Hinz, Rocha(2008)

멕시코 감독당국(Consar)은 2002년 VaR을 도입하는 동시에 운영리스크와 재무리스크에 대한 조기경보시스템을 개발하였다. 현재 저, 중, 고 등 세 단계로 위험을 분류하며 감독시 발견되는 비정상성(irregularities)에 주목한다. 멕시코의 연금제도가 DC임을 고려한다면, 취약점이 내부통제와 기여금 납부에 있는 것은 당연하므로 Consar의 주요 관심은 이 부분에 놓여 있다. 다만 현재 신용위험과 같은 다른 종류의 위험도 VaR와 연계하여 리스크 스코어링에 VaR의 활용도를 높이는 작업이 진행 중이다.

덴마크도 리스크 스코어링 시스템을 개발해왔는데, 각 연기금의 보험리스크(대부분 장수리스크)뿐만 아니라 조직, 절차 및 내부통제에 대한 등급을 부여하고 있다. 덴마크의 감독당국은 이들 등급을 traffic light system에 접목하여 감독에 활용하고 있다.

6) 시장 규율 및 제 3자

위험기준 감독에서 시장 규율의 중요성은 기본적으로 연금제도의 형태와 감독당국에서 외부감사인 등 제3자에게 부여하는 역할 범위에 따라 결정된다. 일반적으로 시장 규율은 연금 공급자를 선택할 수 있는 개방적인 연금제도에서 보다 중요하다.

<표 VII-8>에서 나타나듯이, 4개국 모두 대차대조표에 대한 시가평가 제도를 도입하고 있다. 비록 이 제도가 호주나 멕시코에서 그렇듯이 DC 제도에서는 기본적인지는 몰라도, 네덜란드나 덴마크에서는 비교적 근래에 도입되었다. 4개국 모두 외부감사로 하여금 재무제표의 정확도를 검증하도록 하고 있다. 호주와 멕시코에서는 외부감사의 역할이 위험관리 시스템에 대한 평가까지 확대되어 있다. 또한 4개국 모두 외부감사에게 “내부고발(whistle-blowing)” 의무를 부여하여, 감독자에게 주요한 사항에 대한 보고를 하도록 하고 있다.

멕시코의 경우 보다 광범위한 공시 요건을 부여하고 있는데, 예컨대 매월마다 개인의 포트폴리오, 수익률, 수수료와 VaR 등을 포함한다. 덴마크는 매년 개별 연금 공급자의 실적과 건전성 자료를 공시하며 상호 비교할 수 있도록 하고 있다. 호주의 증권투자위원회(Australian Securities and Investment Commission)은 연기금의 기금 멤버들이 투자전략을 세울 때 따라야 하는 상세한 투자상품 공시요건을 가지고 있다. 그러나 호주의 경우 기금의 실적에 대한 공시는 그리 강하게 요구하지 않고 있는데, 이는 최근 연금 가입자가 연금을 도중에 바꿀 수 있는 제도가 도입된 이후 급격한 연금 이동을 막기 위한 조치로 풀이된다. 한편 네덜란드의 연금제도는 폐쇄적인 제도로서 당연히 연기금의 실적에 대한 공

시가 강하지 않은 실정이다. 따라서 전반적으로 덴마크와 멕시코에서 시장 규율이 매우 큰 비중을 차지하고 있으며, 다음에는 호주 그리고 네덜란드의 순인 것으로 평가할 수 있다.

<표 VII-8 > 리스크 스코어링 시스템

구분	회계 제도	감사 제도		공시 요건
		감사 범위	신뢰도	
네덜란드	자산과 부채에 대한 Fair valuation	재무제표	내부고발 의무	단일 사용자가 운영하는 연금(스폰서의 대차대조표 포함)
덴마크	자산과 부채에 대한 Fair valuation	재무제표	내부고발 의무(중대한 사실에 대한 감독자 보고 의무)	감독당국의 웹사이트에 광범위한 효율성 및 건전성에 관한 개별 지표 (key performance indicator)
호주	자산에 대하여 순 시장가격 평가	재무제표 & 위험관리시스템	내부고발 의무	모든 연기금의 운영 및 재무제표
멕시코	Marketd-to-market	재무제표 & 위험관리시스템	내부고발 의무	개인의 포트폴리오, 수익률, 수수료와 VaR를 포함한 광범위한 공개

출처: Brunner, Hinz, Rocha(2008)

5. 시사점

위험기준 건전성 규제는 이미 은행과 보험 등 금융기관에 널리 보급되기 시작하는 건전성규제이다. 우리나라에서는 Basel II의 도입과 더불어 은행을 중심으로 이미 도입되었고, 보험에서도 기존의 EU식 지급여력비율이 미국식 RBC(Risk-based Capital) 기준으로 대체 될 예정이다.

우리나라 퇴직연금은 도입된 기간이 짧으므로 네덜란드나 호주 등과 같은 위험기준 건전성 규제를 도입하기는 상당한 시간이 필요할 것이다. 현재 우리나라의 경우 DB에 대해서는 제한적인 적립률(60%)을 채고시키고, DC의 경우 사뭇 과다하게 주어진 투자규제를 완화시키는 것이 당장 필요한 정책 목표이다. 결국 위험기준 건전성 규제는 DB의 경우

100% 완전적립 이후에, DC의 경우에는 보다 자율적인 투자환경이 마련된 이후에 도입이 검토되어야 할 것이다.

또한 독립적인 연기금으로 운영되는 4개국의 연금제도와는 달리 우리나라는 금융기관의 상품과 유사한 성격을 가진 계약형으로 운영되고 있기에 상당히 다른 접근을 할 필요가 있다. 다만, 퇴직연금사업자에 대한 위험기준 건전성 규제를 적용할 경우 자연스럽게 부분적으로나마 퇴직연금에 대한 동일한 감독 효과를 기대할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 각 퇴직연금사업자가 운영하고 있는 퇴직연금에 대한 별도의 건전성 규제의 필요성을 검토할 필요도 있다.

한편 부분적으로 4개국의 사례에서 단기간에 도입할 수 있거나 도입할 필요가 있는 제도들이 발견된다. 예컨대, 외부감사인의 내부고발의무 또는 실적뿐만 아니라 수수료와 같은 개별 퇴직연금의 실적뿐만 아니라 퇴직연금 가입자간 상호비교도 현재 각 금융권별로 가능한 수준에서 전체 퇴직연금사업자를 대상으로 가능하도록 공시의 질과 범위를 넓힐 필요도 있다.

VIII. 결론

본 연구에서는 퇴직연금제도의 선진화, 특히 수급권과 지급보장의 강화를 위해 필요한 법제도의 개선방안을 ①퇴직연금계리제도 선진화, ②확정급여형 퇴직연금의 재정건전성강화, ③근로자교육의무의 강화, ④퇴직연금전문가자격제도 도입, ⑤퇴직연금감독체계의 선진화 등을 중심으로 살펴보고 정책대안을 제시하였다. 본 정책연구에서 제시한 선진화부문 및 선진화항목 그리고 항목별 선진화내용들을 정리된 표로 아래에 제시함으로써 결론을 대신한다.

퇴직연금제도의 선진화를 위해서는 제도의 도입과 운용과 관련된 다양한 측면에서의 제도개선과 인프라의 구축이 이루어져야 할 것이다. 그러나 제도선진화를 위해서는 최우선적으로 혹은 반드시 개선내지는 새롭게 도입되어야 할 사항들이 있다. 끝으로 이러한 선결사항들에 대해 몇 가지 언급함으로써 본 정책연구를 마무리 한다.

첫째는 재정건전성의 확보 및 지급보장의 강화이다. 퇴직연금제도는 장기간에 걸쳐 기금적립과 기금적립 이후 장기간에 걸쳐 급여가 지급되는 장기금융계약이다. 따라서 본 제도는 계약의 내용대로 사용주의 정기적인 기금적립의무가 성실하게 수행될 경우만 지속가능한 제도이며 그러한 기본이 지켜지지 않을 경우 제도의 선진화도 불가능하다. 이를 위해서는 사용주와 사업자와는 독립적으로 연금의 재정건전성을 모니터링하고 관리할 수 있는 전문적인 감독체계가 하루 빨리 구축되어야 할 것이다. 이러한 차원에서 본 연구는 퇴직연금 감독체계 선진화의 일환으로 전문감독기구의 구축을 제안하고 있다. 전문감독기구가 구축되기 위해서는 퇴직연금제도 관련 전문자격제도의 도입과 인적자원의 개발이 선결되어야 할 것이다. 새로 도입되어야 하는 연금계리인제도 하에서 연금계리인은 사용주와 사업자 모두에게서 독립적인 공익을 수행할 수 있는 자격과 기능이 부여되어야 할 것이다.

둘째는 현행 미적립 퇴직금제도에 대한 지급보장의 강화이다. 퇴직금제도의 발전 없이 퇴직연금제도만 발전하는 것은 장기적으로 절뚝발이 제도를 더 악화하는 결과를 낳을 것이다. 퇴직금제도와 퇴직연금제도의 근본적인 차이는 미적립시스템과 적립시스템의 차이이다. 따라서 이러한 근본적인 차이는 퇴직연금제도의 발전을 가로막는 최대의 걸림돌이 될

것이다. 퇴직연금제도의 확대발전이 이루어지는 전환기에 이러한 격차를 점진적으로 해소할 수 있는 유일한 방안은 미적립분에 대한 페널티의 부과이다. 즉 미적립 퇴직금제도를 그대로 유지하는 기업과 사용주에 대해서는 미적립분에 해당하는 지급보장 프리미엄을 부과함으로써 퇴직연금 미가입 근로자들에 대한 지급보장도 확보하고 제도전환을 위한 인센티브도 강화하는 효과가 있을 것이다.

셋째는 장기적인 과제로 퇴직연금에 대한 건전성 감독의 선진화이다. 우리나라 퇴직연금은 도입된 기간이 짧고 제도운영이 기금형이 아닌 계약형으로 운영되고 있으므로 네덜란드나 호주 등과 같은 위험기준 건전성 규제를 도입하기는 상당한 시간이 필요할 것이다. 오히려 현재 우리나라의 경우 DB형 퇴직연금에 대해 설정된 제한적인 적립률(60%)을 제고시키고, 미적립 퇴직금의 적립화가 우선 과제라 할 수 있다. 따라서 선진국형의 위험기준 건전성 규제는 DB의 경우 100% 완전적립이 제도적으로나 실질적으로 이루어진 이후에, DC의 경우에는 보다 자율적인 투자환경이 마련된 이후에 도입이 검토되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 향후 계속 그 규모가 커져갈 퇴직연금에 대한 별도의 건전성 규제의 방향과 방법론을 선진국의 경험을 바탕으로 지금부터 검토할 필요성이 있다.

넷째는 제도발전과 홍보를 위한 공공의 전문연구기관의 설립이다. 본 연구기관에서는 우리나라 기업의 퇴직연금제도의 도입 및 운용현황과 가입근로자들의 제도간 이동현황 그리고 급여수급단계에서는 급여수급현황 등에 대한 자료의 구축 및 제도발전을 위한 정책연구 등을 수행하게 될 것이다. 그리고 그러한 연구결과들은 감독 및 규제당국 뿐만 아니라 기업과 연금사업자 그리고 당사자인 근로자들에게 제공되어 현명한 제도선택과 합리적인 제도운용이 될 수 있는 정책자료로 쓰이도록 해야 할 것이다.

선진화 부문	선진화항목	선진화내용
1.연금계리제도선진화	(가) 급여지급방식 변경	적립비율방식 -> 가입비율방식(전액지급방식)으로 전환
	(나) 부담금 납입의무 강화	사용자(기업)에게 연 1회 이상의 정기적인 부담금 납입의무 부여 및 감독
	(다) 재정건전성 검증기준 단일화	예측단위적증(PUC)방식에 의한 계속기준 책임준비금으로 최종적으로 단일화
	(라) 연금계리사제도 정비	연금계리사의 체계적 양성 선임연금계리사제도 도입: 연금계리업무 감독(Whistle Blower 역할부여
2.재정건전성 강화	(가) 최소적립비율 강화	최저적립비율 단계적 상향조정(60% -> 100%): 2010년부터 매년 5%씩, 2017년 100% 목표
	(나) 적립과부족에 대한 시정조치	최소적립금의 90%에 미달하는 경우 재정안정화계획 작성 및 이행 강제
3.가입근로자 교육의무의 강화	(가) 가입자교육 충실화	고용주의 의무인 가입자 교육에 대한 관리감독 강화
4.전문자격제도 도입	(가) 전문자격	3단계의 전문자격제도 도입 (Pension Actuary, Pension Consultant, Pension Advisor 등)
	(나) 업무대행	가입자 모집대행인 제도 가입자 교육대행인 제도
5.퇴직연금 감독체계의 선진화	(가) 독립적 감독체계의 구축	퇴직연금제도에 대한 전문감독기관의 설립
	(나) 역할분담 및 유기적 협조	정책당국(노동부)과 금융감독당국(금감원)간의 역할분담 명확화: 금융당국 = 기금운용(연금사업자)에 대한 감독; 정책당국 = 제도운용(사용주)에 대한 감독
	(다) 퇴직금의 미적립 해소	미적립 퇴직금제도를 유지하는 데 대한 Penalty 부과 퇴직연금제도와의 형평성 제고
	(라) 제도발전 및 홍보를 위한 R&D	공공의 퇴직연금 발전연구원 (RPDI:Retirement Pension Development Institute) 설립

참 고 문 헌

- 김근수, 방하남, 김성일, 서창환, “퇴직연금 가입자에 대한 효과적인 교육방안 연구”, 2006.12.
- 김재현, “금융기관 통합리스크관리의 마지막 Puzzle, 운영리스크”, 금융리스크리뷰, 예금보험공사, 2004.
- 류건식, 이경희, “퇴직연금제도의 재무건전성규제 비교”, 보험개발연구, 보험개발원, 2008.3.
- _____, 김세환, “보험회사의 퇴직연금 리스크 관리전략”, 보험개발원 연구보고서, 2004.7.
- _____, “생명보험사 RBC제도에 관한 연구”, 보험개발원 연구보고서, 2002.10.
- 미래에셋퇴직연금연구소, “퇴직연금제도에 대한 근로자실태분석 및 향후과제”, 2007.
- 방하남, 김재현, 류건식, “퇴직연금 재정 건전성 및 투명성 확보를 위한 체계적인 감독방안”, 노동부, 2007.
- 정재욱, 김재현, “가입근로자 특성 및 금융교육에 따른 퇴직연금 이해도”, 리스크관리연구, 한국리스크관리학회, 2007.
- 한국노동연구원, 퇴직연금제도 실행 방안(II), 2003. 8, p.115
- Bank for International Settlement, "Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk", 2003. 2.
- _____, "International Covergence of Capital Measurement and Capital Standards, a Revised Framework", 2004. 6.
- Brunner, G, Richard Hinz, and Roberto Rocha, “Risk-based Supervision of Pension Funds: A Review of International Experience and Preliminary Assessment of the First Outcomes”, presented in the 4th Contractual Savings Conference, Washington D.C., 2008.
- 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

Lumpkin, Stephen A., "Supervision of Financial Services in the OECD area," *OECD Financial Markets Trend*, no. 81, OECD, 2002.

OECD, "Pension Market in Focus", November 2007.

Pinheiro, Vinicius, "Supervisory Structures for Private Pension Funds in OECD countries," OECD, "Supervising Private Pensions: Institutions and Methods," *Private Pensions Series* no 6, 2004.

www.mpfa.org.hk