
I. 테마진단

◆ 일본의 퇴직연금기금 사기 방지를 위한 제도 개선방안과 시사점

전성주 연구위원 · 이상우 수석연구원

1. 검토 배경

최근 일본에서 발생한 기금형 퇴직연금 사기사건의 주요내용과 개선방안을 소개하고 기금형 퇴직연금제도의 안정적인 도입을 위한 과제가 무엇인지 제시하고자 함.

- 정부는 2014년 사적연금 활성화 방안의 일환으로 퇴직연금 선택폭 확대를 통한 근로자 권리 증진을 위해 기금형 퇴직연금제도 도입을 추진 중임.
 - 퇴직연금 적립금을 사외에 설립된 독립 기금에 신탁하는 우리나라 기금형제도는 종전의 계약형 제도와 병행 실시될 예정이며, 가입자가 자신에게 알맞은 퇴직연금제도를 자유롭게 선택할 수 있게 할 방침임.
 - 2016년 7월 대규모 기업부터 단계적으로 시행하되 구체적인 범위는 법령 개정안 마련과 함께 정해질 예정이며, 기금 운용은 기금 내 노·사 대표 및 외부전문가 등으로 구성된 기금 운용위원회가 직접 수행하거나 전문 펀드매니저에게 위탁하는 방식으로 이루어질 예정임.
- 기금형제도는 근로자의 의사를 반영할 수 있는 참여형 퇴직연금제도이지만 가입자 보호 제도가 제대로 갖춰지지 않을 경우 대리인 문제가 발생할 개연성이 높음.
 - 연기금 역사가 오래된 일본의 경우에도 최근 연기금 기구의 도덕적 해이(Moral Hazard)와 연금사업자의 불법 행위로 인하여 퇴직연금기금이 파산위기에 직면한 'AIJ 사기사건'이 발생함.

○ 이러한 문제를 방지하기 위해서는 미국이나 영국과 같은 연금선진국 수준의 수급권 보호 제도와 수탁자 책임 명시 등의 가입자 보호 제도를 제대로 갖출 필요가 있음.

■ 이에 본고는 최근 일본에서 발생한 기금형 퇴직연금 사기사건의 주요 내용과 개선방안을 소개하고 이에 기초하여 기금형 퇴직연금제도가 안정적으로 도입되기 위해 요구되는 과제는 무엇인지 제시하고자 함.

2. 일본 후생연금기금제도의 개요와 특징

일본 공사연금체계는 기초연금, 후생연금보험으로 구성된 공적연금과 퇴직연금, 개인연금으로 구성된 사적연금으로 이루어짐. 이 중 퇴직연금 사기사건이 발생한 퇴직연금제도는 사적연금 가운데 후생연금기금 제도로서, 공적연금인 후생연금보험의 기능이 가미된 기금형 퇴직연금제도라는 특징이 있음.

■ 일본 공사연금체계는 <그림 1>과 같이 기초연금(1층), 후생연금보험(2층)의 공적연금과 퇴직연금(3층), 개인연금(4층)으로 구성된 사적연금으로 이루어짐.

○ 퇴직연금제도 종류에는 1966년에 시행된 후생연금기금과 2001년, 2002년에 각각 시행된 확정각출연금, 확정급부기업연금 등이 있음.

- 확정급부기업연금은 제도 내 기금형과 규약형이 병존하여 기업주가 선택 가능함.

○ 이 가운데 기금형제도는 후생연금기금과 확정급부기업연금이 존재함.

<그림 1> 일본의 공사연금체계(근로자 중심)

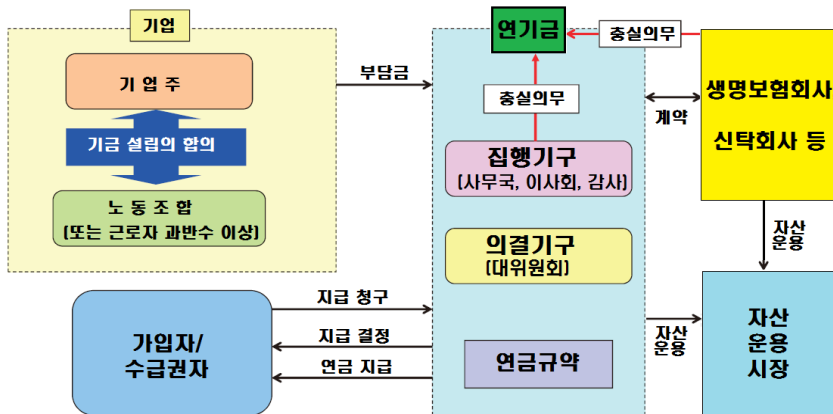


주: 확정각출연금은 확정기여형연금(DC)형의 일본식 용어임.

■ 후생연금기금은 기업이 사외에 설립된 독립법인 연기금에 기여하고, 노·사가 참여하는 연기금 기구가 연기금 관리 및 운용, 급여지급 등을 결정하는 구조로 이루어짐.

- 연기금의 지배구조는 크게 근로자와 수탁자로 구성되며, 광의의 수탁자에는 기업, 연기금 기구, 연금사업자, 제3자 감시인 등 다양한 이해관계자로 구성됨.
- 연기금 기구는 <그림 2>와 같이 대의원회(의결기구)¹⁾와 의결사항을 집행하는 사무국과 이사회(집행기구),²⁾ 대의원, 감사 등으로 구성되며, 이사회 하부에 자산운용위원회 등 전문가를 둘 수 있음.

<그림 2> 후생연금기금 지배구조 체계



자료: 厚生労働省(2014, 12) 자료를 일부 수정.

■ 후생연금기금의 특징은 기업의 퇴직연금에 공적연금인 후생연금보험의 기능이 가미된 기금형 퇴직연금제도라는 점임.

- 후생연금기금은 도입 당시 기업의 공적연금 부담을 경감하기 위해 공적연금 적용제외(Contract Out)제도를 채용함.³⁾

1) 대의원회는 노·사 대표로 구성되며, 연금사업자 선정 및 사업계획 수립 등 기금 운영상 중요사항을 심의·의결하는 의사결정기구임.

2) 사무국은 기본적인 업무를 집행하는 기구이고, 이사회는 대의원회의 의사결정 사항을 집행하는 집행기구로 이사장과 노·사 대표로 구성된 이사가 있음(이상우 외(2012, 2), pp. 62~63 참조).

3) 도입 당시인 1960년대에는 위탁관리 자산인 공적연금에서 운용수익률(20% 이상)이 발생하여 기업이 운용 수익을 공적연금 부담에 충당한 바 있음.

- ‘대행제도’로 불리는 이 제도는 기업이 후생연금기금에 가입할 경우 후생연금보험(공적 연금 소득비례부분)의 일부분을 정부를 대신하여 기업 책임 하에 위탁함.
- 2002년 대행제도가 폐지됨에 따라 기업이 후생연금기금을 다른 연금제도로 전환할 경우 가장 우선하여 대행제도를 국가에 반환(이하 ‘대행제도 반환’)해야 함.

3. AIJ의 후생연금기금 사기사건 영향과 평가

AIJ 연기금 사기사건은 투자자문회사인 AIJ가 연기금들이 위탁한 적립금을 폰지사기 방식으로 모집, 불법 운용하고 허위자료를 통해 고객을 기만함으로써 투자원금의 약 95% 손실을 입힌 사건임. 피해 가입자 대부분이 저소득 근로자들로 이들의 연금이 대부분 손실되어 노후빈곤층으로 전락할 위기에 빠졌을 뿐만 아니라 피해 기업과 일본 정부도 큰 부담을 안게 됨. 이러한 연기금 사기사건이 발생한 배경에는 연기금에 대한 감시·감독 부족, 연기금의 무리한 자산 운용, 연기금의 비전문성과 함께 수탁자 책임에 관한 책임과 권한이 정교하지 못한 점 등이 사건을 초래한 것으로 평가됨.

가. 연기금 사기사건의 개요

■ 사기사건의 개요

- AIJ 연기금 사기사건은 투자자문회사인 AIJ가 연기금들이 위탁한 적립금을 폰지사기 방식으로 모집, 불법으로 운용하여 투자원금의 약 95% 손실을 입힌 ‘은퇴자금 도둑사건’으로 일본 사회에 큰 주목을 받은 사건임.⁴⁾
- AIJ 투자자문회사(이하 AIJ)는 1998년 연금펀드를 운용하는 대체투자회사로 설립되어 자본금은 2억 3천백만 엔, 상시근로자 수는 11명이며, 2011년 9월 말 기준 84개 연기금 적립금 1,900억 엔을 운용함.
- AIJ는 간접투자 방식으로 실질적 지배하에 있는 ITM증권(상품제공회사)을 통해 조세 회피지역에 페이퍼컴퍼니 위탁투자사(펀드관리)를 설립하고 파생상품이나 사모펀드를 조성하여 투자함.

4) 정확한 명칭은 ‘AIJ 투자자문회사의 후생연금기금 사기사건’임.

■ AIJ의 사기수법

○ AIJ는 투자실적 허위공시 및 수익률을 조작한 안내자료로 고객을 기만하여 유치함.

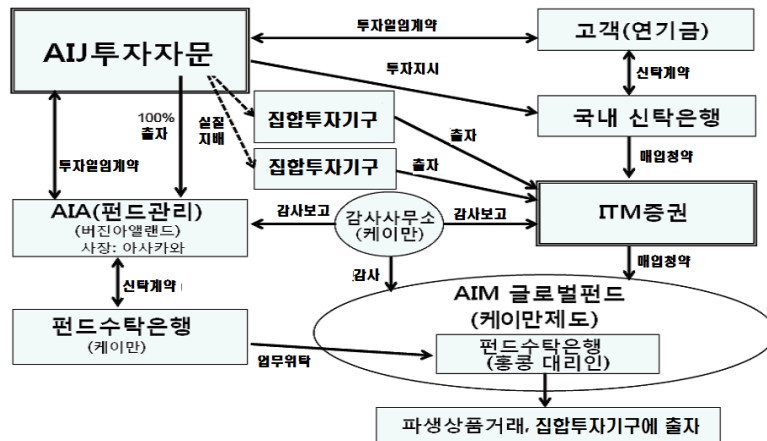
- 매년 큰 폭의 운용손실이 발생함에도 불구하고 2001년부터 10년간 240%의 운용수익률을 올린 것처럼 투자실적을 조작함.

○ 또한, AIJ는 <그림 3>과 같이 연기금 적립금을 ITM증권에 투자하도록 신탁은행에게 지시하고 ITM과 조세피난처 페이퍼컴퍼니인 AIM, AIA 등을 통해 계약 내용과 다르게 사실상의 자사상품인 해외펀드 등에 투자하도록 압력을 행사함.⁵⁾

- 그러나 AIJ는 2003년부터 운용 손실이 발생하면서 손실 만회를 위해 고위험 자산에 무리하게 투자하고 2008년 글로벌 금융위기로 인해 다시 대규모 손실이 발생하는 악순환에 빠지게 됨.

○ AIJ는 대규모 투자손실을 은폐하기 위하여 관계회사인 ITM을 동원, 운용실적을 부풀리거나 AIJ의 순자산⁶⁾을 10배 이상으로 과대계상하는 수법으로 허위 운용보고서와 감사보고서를 작성하도록 압력을 행사함.

<그림 3> AIJ의 자산운용 흐름도



자료: 証券取引等監視委員会(2012, 3, 23).

5) AIJ는 실질적 지배관계에 있는 투자조합을 통해 ITM증권회사를 지배하고, AIJ가 조세회피지역인 버진아일랜드, 케이맨제도 등에 설립한 페이퍼컴퍼니 펀드관리회사를 통해 연기금이 투자하는 투자상품 공급을 사실상 독점한 형태의 사업을 운영함.

6) AIJ의 2011년 기준 실제 순자산은 약 210억 엔으로 확인됨.

나. 피해 규모와 사기의 영향

■ AIJ 사기사건의 피해규모, AIJ의 불법행위와 당국의 처벌 주요내용은 다음과 같음.

- 피해규모는 연기금 투자 원금 1,458억 엔 중에서 잔액 81억 엔(2011년 3월 말)이 남아 1,377억 엔의 운용손실이 발생함.⁷⁾
 - 피해 연기금 수는 총 84개, 피해자 수는 연기금에 가입한 근로자 약 88만 명(수급자 34만 명 포함)임.
- 일본 증권감시위원회는 AIJ의 허위사실 고지 및 관계사 불법 지시행위, 허위 운용보고서 작성 및 교부, 허위 사업보고서 작성 및 금융청 제출, 자산운용에 대한 충실의무 위반 등을 적발함.
- 금융청(FSA)은 2012년 3월 AIJ의 면허를 취소하였으며, 동경고법은 2014년 12월 사기와 금융상품거래법 위반으로 AIJ 사장에게 징역 15년 등 사기사건 관계자 징역형 선고 및 157억 원 추징금 부과함.

■ AIJ사건으로 인한 피해는 연기금 가입자는 물론 기업과 일본 정부에 큰 부담을 안김.

- 가입자 측면에서 살펴보면, 피해자 대부분이 열악한 사업장에 종사하는 저소득 근로자로 가입연기금의 대규모 운용손실로 인해 연기금 해산 시 이들의 연금이 일부 혹은 전액 손실되어 노후 빈곤층으로 추락할 위험에 직면함.⁸⁾
- 피해 연기금들 대부분은 적립금 부족으로 대행제도를 반환한 후 이미 해산하였거나 대행제도 해산절차에 돌입하고 있음.
- 피해 기업의 대부분은 중소기업으로 대행제도 국가 환원에 따른 연대책임과 기업 회계처리 등 후생연금기금 해산에 따른 부담이 장기간 일본 경기침체와 맞물려 경영 악화를 가중시킬 것으로 판단됨.
- 일본 정부는 AIJ 사기사건을 계기로 연기금 해산 시 기업의 대행제도 환원 일시 유예와 해산 연기금에 대한 공적연금기금 재정지원 등 해산유도 정책을 시행함과 동시에 2023년을 목표로 후생연금기금제도의 폐지를 추진함.

7) 증권거래감시위원회 감사결과(2012. 3. 23).

8) 대부분이 버스, 트럭, 택시, 백화점, 기계제조, 건설, 유통 등의 중소 및 영세사업장에 종사함.

- 후생노동성 실태조사(2015. 11)에 의하면 정부의 해산유도 정책에 의하여 2015년 9월 말 해산하였거나 해산절차를 진행 중인 기금 수가 247개에 이름.

〈표 1〉 후생연금기금 해산 및 해산 추진 중인 기금수 추이

구분	2014. 3	2015. 3	2015. 5	2015. 7	2015. 9
해산 완료	74	2	18	19	18
해산 추진	n.d	280	265	248	229
전체 기금 수	531	444	420	397	377

자료: 후생노동성(2015. 11), 厚生年金基金の解散等について.

다. 연기금의 도덕적 해이 문제

■ 후생노동성 조사에 따르면 후생연금기금의 사업비 불법 투자 및 횡령, 금품수수, 업무 태만, 공무원 재취업 등 도덕적 해이 문제도 다수 발생하였던 것으로 확인됨.

- 2013년 7월 16일 후생노동성이 후생연금기금을 전수 조사한 결과 32개 연기금에서 부풀려 잡은 사업비 잉여금을 불법으로 위험자산에 투자한 것으로 확인됨.
- 나가노현 건설업 후생연금기금에서는 연기금 사무국장이 24억 엔을 횡령하여 도주하였으며 홋카이도 석유업 연기금 이사장 등은 연금사업자로부터 금품을 수수한 사실이 발견됨.⁹⁾
- 이밖에도 대의원의 출석률 저조 및 업무 태만, 감사 담당자의 감사결과 미보고, 담당 직원의 미결제 계약체결 등이 적발됨.
- 후생노동성의 조사(2012. 3. 1)에 의하면 579개 연기금 중에서 공무원이 재취업한 기금 수는 366개(63%)로 공무원 재취업자 수는 721명에 달함.

9) 일본 경제신문기사(2013. 7. 16).

라. 연기금 사기사건의 평가

- 첫째, 연기금의 감시·감독 부족과 이원화된 퇴직연금 감독체계가 대형 연기금 사기사건을 초래한 것으로 평가됨.
 - 일본에서는 주무부처인 후생노동성에서 퇴직연금업무의 대부분을 감독하고, 금융감독을 담당하는 금융청에서 연금사업자를 감독하고 있음.
 - 그러나 연기금감독의 유기적인 협력체계 부재와 역할 분담의 불투명성으로 인해 이러한 사건의 발생을 방지하지 못한 것으로 평가되며 감독당국 내부의 정보전달 체계에도 문제가 있었던 것으로 지적됨.¹⁰⁾
- 둘째, 연기금이 자산운용비율 규제 폐지 이후 운용손실을 만회하기 위해 무리하게 위험자산의 비중을 늘렸지만 이를 제어할 수 있는 안전장치가 미흡한 것으로 평가됨.
 - 피해를 입은 17개 연기금의 경우 위험자산에 투자하는 AIJ에 연기금 적립금을 30% 이상 위탁하는 등 특정한 운용회사에 대해 투자한도 제한 없이 투자함.
- 셋째, 연기금의 비전문성으로 인해 자산운용이 효율적으로 관리되지 못하였을 뿐만 아니라 운용회사의 도덕적 해이나 편법, 불법운용이 발생하였던 것으로 평가됨.
 - 연기금 대부분이 비전문가에 의해 연금사업자 선정 및 자산운용 등 주요 의사결정을 수행하는 것으로 나타남.
 - 후생노동성의 전체 연기금 실태조사(2012. 3. 1)에 의하면 연기금 운용담당 임직원 중에서 과거 자산운용업무 경험이 있는 운용전문가의 비중이 3.4%에 불과함.
- 넷째, 연기금 이사회 및 대의원회, 대의원 등에게 신의성실 의무, 충실 의무 등 수탁자 책임에 관한 의무가 부여되어 있으나 책임과 권한이 명확하지 못함.
- 이외에도 퇴직공무원 연기금 재취업 관행화, 퇴직공무원의 무허가 연기금 컨설팅, 투자자 문업에 대해 인가제에서 등록제로 변경(2007), 운용업무 감사보고서의 연기금 미제공, 신탁은행의 펀드관리회사 감시 기능 미흡, 설명 부족 등이 문제점으로 지적됨.

10) 松尾直彦(2012. 4. 4).

4. AIJ 사기사건 이후 제도 개선

일본 정부는 AIJ 사기사건의 재발을 방지하기 위해 먼저 금융상품에 대한 거래를 규제하는 금융상품거래법을 전면 개정하여 제3자인 신탁은행에 의한 자산운용회사 감시 강화, 투자상품 제공업자들에 대한 정보 제공 및 상품설명 의무 강화, 부정행위에 대한 벌칙 강화를 도입함. 이와 별도로 퇴직연금 기금의 지배구조를 개선하고 사기사건이 주로 발생한 후생연금기금의 구조조정을 위해 연기금 관련 법규를 개정하여 연기금의 수탁자 책임 명확화, 자산관리체계 강화, 연기금 의사결정기구에 의한 사후 감시 기능 강화를 도입함.

가. 금융상품거래법의 전면 개정

- 일본 정부는 금융청의 투자일임업자 전수조사, 국회의 AIJ 청문회 실시, 전문위원회 논의 등의 절차를 거쳐 AIJ 사기 재발방지를 위한 법령 등을 개정함.
 - 금융청은 먼저 ‘자산운용 규제 · 감독 등의 개선안(2012. 10. 12)’을 마련하고 <표 2>와 같이 법률 시행령 및 감독규정 등을 우선적으로 보완함.
 - 법률 개정이 필요한 부분에 대해서는 ‘금융상품거래법 등 일부 개정 법률’을 제정하여 2013년 7월 2일부터 시행함.

<표 2> 금융청의 금융상품거래법 주요 개정내용

항목	구분	개선방안	반영여부
① 명확한 정보 전달	제3자 (신탁은행 등) 감시기능 개선	· 신탁은행이 펀드의 기준가액, 감사보고서 직접 입수 · 신탁은행이 직접 펀드의 기준가액 등을 비교대조	시행령 등 개정
② 보고서 내용 확충	고객(연기금)이 문제를 인식하기 쉬운 체계 마련	· 운용보고서 등의 기재사항 확대 · 운용보고서 등의 제공빈도 확대 · 후생연금기금의 전문투자자로서 지위 제한적 적용 · 투자일임업자의 사전감시체제 정비	법률 및 시행령 개정
③ 벌칙 강화	부정행위에 대한 처벌 강화	· 투자일임업자에 의한 운용보고서 허위기재, 허위자료에 의한 권유, 불법적 계약체결 등에 대한 징역 및 벌금 상향 조정	법률 개정
④ 감독 · 검사 강화	자산운용업자 등에 대한 규제 · 검사 개선	· 사업보고서(당국 제출용)의 기재사항 확대 · 투자일임업자에 대한 감독 및 검사 강화 · 검사 · 감독 강화를 위한 감독체계 개선	시행령 등 개정

자료: 金融庁(2012. 12. 3) 자료 요약.

■ 금융청의 ‘자산운용 규제·감독 등의 개선안’ 주요 내용은 먼저 제3자인 신탁은행에 의한 자산운용회사 감시기능 체계를 강화하는 것임.

- AIJ사건에서 펀드 운용보고서가 허위로 작성되는 일을 방지하고 펀드 운용실태 감시를 강화하기 위하여 제3자에 의한 펀드 감시기능 강화를 요구함.
- 수탁자인 신탁은행(자산보관회사)에게 자산운용회사가 운용하는 펀드가격 정보 등을 우선적으로 확인하도록 하는 신탁은행의 내부체계 정비를 요구함.
- 또한, 신탁은행이 펀드 기준가격을 자산운용사로부터 직접 입수하고, 입수된 펀드가격과 정보를 검증하여 그 결과를 고객에게 제공하는 것을 의무화함.

■ 둘째, 투자상품 제공업자들에 대해 연기금 고객에 대한 정보 제공 및 상품설명 의무를 강화함.

- 투자일임업자(투자자문회사, 자산운용회사 등), 신탁은행, 생명보험회사(실적배상형 보험계약 관련 업무 한정) 등이 투자일임계약을 체결할 경우 투자자에게 제공하는 상품 설명에 추가적인 정보를 제공하도록 의무화함.¹¹⁾
- 고객이 연기금인 경우 운용보고서의 교부 빈도를 분기당 1회 이상으로 확대함.
- 상품설명 의무가 면제되는 전문투자가¹²⁾ 지위를 금융회사가 엄격히 심사하도록 요건을 강화함.¹³⁾
- 투자일임업자 등에게 연기금 분산투자의무 위반 시 고객에 고지, 투자등급에 따른 상품설명, 개별 운용지시 금지, 단정적 판단 제공 금지 등 내부통제기준을 강화함.
- 투자자문사에게 투자자문 관련 이해상충이 일어날 경우 고객에게 고지의무를 부과함.

■ 셋째, 투자일임업자 등에 의한 부정행위가 발생할 경우 벌칙을 강화함.

- <표 3>과 같이 투자일임업자 등에 의한 위계(상대방에게 오해를 일으키는 불공정, 사기적 행위), 허위 고지나 허위 기재에 관한 벌금과 형사 처벌을 강화하여 법인의 경우 최고 5억 원 이하, 개인에게는 최고 5년 이하의 징역을 부과하도록 개선함.

11) 추가적인 정보로는 독립 감사 유무(감사대상, 감사결과 개요 포함), 해당 펀드의 명칭, 기준 가격의 산출 및 공시 방법, 투자대상 펀드에 관여된 관계자 명칭, 역할 분담과 관계, 보고서 교부 빈도, 가격 추이, 운용자산의 운용 경과 및 추이 등이 포함됨.

12) 금융상품거래법상 전문투자가 자격은 자산규모 100억 엔 이상이지만 미달하더라도 금융회사의 심사 절차에 따라 예외 적용이 가능함.

13) 후생노동성 조사결과(2012. 3. 1)에 의하면 전체 연기금(558개)중에서 전문투자가가 106개임.

〈표 3〉 개정 전후 투자일임업자 벌칙

구분	개정 전	개정 후
운용보고서 등의 허위 기재	징역 6월 이하, 벌금 50만 엔 이하	징역 3년 이하, 벌금 300만 엔 이하, 법인은 3억 원 이하
권유시 허위 고지	징역 1년 이하, 벌금 100만 엔 또는 300만 엔 이하, 법인은 2억 원 이하	징역 3년 이하, 벌금 300만 엔 이하, 법인은 3억 원 이하
투자일임계약 체결의 위계	징역 3년 이하, 벌금 300만 엔 이하, 법인은 3억 원 이하	징역 5년 이하, 벌금 500만 엔 이하, 법인은 5억 원 이하

■ 넷째, 자산운용업자 및 투자일임업자 등에 대한 규제와 감독을 강화하고 정기적인 검사에 관한 감독매뉴얼을 개선함.

- 자산운용회사가 금융청에 보고하는 사업보고서에 집합투자기구 구성(관계회사 유무 포함), 독립감사 유무, 최근 주요경영 지표(계약건수, 운용수익, 자산운용총액, 운용보수, 연금수탁비율 등) 등을 추가함.
- 금융청이 투자일임업자에 대한 정기적인 일체 검사를 시행할 때 1차 조사에서 문제가 되는 사항을 발견할 경우 2차로 집중 검사를 실시하는 등 감독매뉴얼을 개선하고, 금융 사고 첩보 입수를 위한 상설 모니터링 기구를 설치함.
 - 증권감시위는 수상한 금융거래 등의 첩보를 접수할 수 있는 ‘연금운용 Hot-Line 기구(<http://www.finmac.or.jp/>)’를 2013년부터 설치함.
- 필요할 경우 금융청이 증권감시위와 후생노동성 등과 연대하여 투자일임업자 등의 업무실패 및 법령 준수사항을 집중 검사함.
- 연금운용 전문가를 양성하여 연금운용에 관한 정보의 수집 및 분석체제를 강화함.

나. 연기금 관련 법규의 개정

- 일본 후생노동성은 연기금 전수조사, 여·야 개선안 논의, 연기금 자문회의 논의 등의 과정을 거쳐 AIJ사건 재발방지를 위한 후생연금기금제도 개혁안을 마련함.
- 후생노동성은 〈표 4〉와 같이 ‘자산운용규제 및 재정운영 개선관련 법률 시행규칙 및 가이드라인(2012. 9. 26)¹⁴⁾’을 우선적으로 보완함.

14) 厚生年金基金の資産運用関係者の役割及び責任に関するガイドラインについて.

- 후생연금기금 개혁을 위해 법률 개정이 필요한 부분에 대해서는 ‘후생연금기금 개혁 법률’(2012. 7. 6)¹⁵⁾을 제정하여 2014년 4월 1일부터 시행함.

■ ‘자산운용규제 및 재정운영 개선관련 법률 시행규칙 등’의 주요 내용은 첫째, 연기금에 대한 선관주의 의무와 충실 의무를 강화하는 등 수탁자 책임에 관한 조항을 강화함.

- 선관주의의무가 있는 연기금 이사과 이사장에 연기금의 자산운용구성 비율 수립을 의무화하고 특정자산에 집중투자를 방지하는 등 분산투자계획을 강화함.
- 또한, 감독당국에 운용기본방침의 보고, 운용회사별 수탁현황을 파악할 수 있도록 운용 보고서 개선, 연기금 가입자 전체에 대한 운용보고서 제공 등 정보공시를 강화함.
- 연기금 임직원에게 공무원에 준하는 윤리규정을 마련하는 등 충실의무를 강화함.

■ 둘째, 연금사업자 평가절차를 개선하여 연기금 교육을 의무화하는 등 자산관리체계를 강화함.

- 현행 수탁자책임 가이드라인에 연금사업자의 정성평가 항목과 대체상품투자 관련항목을 확대하는 등 운용수탁기관의 선정과 평가 체계를 보완함.
- 대의원회에 의한 자산관리운용 상황 감시기능을 강화하고 연기금 기구 감사규정 개선 및 감사 결과를 대의원회에 보고하도록 의무화함.
- 연기금 운용관계자에게 자산운용관련 교육을 의무화하고 대의원회에 그 결과를 보고하는 등 연기금 자산운용 임직원의 전문성을 강화함.

■ 셋째, 연기금의 운용 전문성을 확보하고 연기금 의사결정기구에 의한 사후 감시기능을 강화함.

- 자산운용위원회에 전문지식과 운용경험이 풍부한 전문가를 확보하고, 회의 내용을 이사회 및 대의원회에 보고하고 회의록을 작성하여 보존하도록 규정화함.
- 무등록 연기금 운영관리 컨설턴트로 인한 피해를 방지하기 위하여 컨설팅업자 등록제를 도입하고 컨설팅업자와 연금사업자 간의 부정행위를 감시함.
- 후생노동성의 감사 매뉴얼을 개선하고 감사결과를 대의원회에 보고를 의무화함.

15) 정식 법률명은 ‘공적연금제도 건전성 및 신뢰성 확보를 위한 후생연금보험법 등의 일부를 개정하는 법률 (2013년법 제63호)’임.

■ 후생연금기금의 구조조정을 위한 후생연금기금 개혁 법률¹⁶⁾의 주요 내용은 다음과 같이 요약됨.

- 동 법은 그 동안 수급권 보호를 위해 연기금 해산 요건을 엄격히 관리하였으나 AIJ 연기금 사기와 연기금 재정 악화를 계기로 2023년 후생연금기금제도의 폐지를 위해 연기금 해산을 활성화하는 연기금 구조조정 관련사항이 법률개정의 주요 내용임.
- 법 시행일(2014. 4. 1) 이후 후생연금기금의 신규 설립을 금지하고 법 시행 후 10년 이내 연금재정 부실 연기금의 해산 유도를 위한 정책 지원을 실시함.
- 기업이 국가에 반환해야 하는 대행제도 분할납부 기간을 15년에서 30년으로 연장하고 분할 납부기간 중 기업이 도산할 경우 미납금을 직장인이 납입한 공적연금 보험료로 충당할 수 있는 채무경감제도를 한시적으로 도입함.
- 이외에도 장관 재량에 의한 연기금 해산 명령을 도입하고 기업 경영악화와 같은 종전의 해산 요건을 폐지하였음.
 - 해산 동의요건을 종전의 대의원 수 3/4 이상에서 2/3 이상으로 변경하였음.

〈표 4〉 후생연금기금 개혁관련 주요내용

항목	구분	주요내용
자산 운용 규제 개선	수탁자 책임 명확화	· 분산투자 철치 · 자산배분전략 수립 의무화 · 운용기관으로부터 특별이익 공여 금지 등 공무원에 준하는 기금위 구성원 윤리규정 제정
	자산관리 운용체계 강화	· 대체투자 운용 기본방침 수립 등 기금 운용체계 강화 · 대체투자 관리자 선정 시 세부조사 의무화 · 기금위원회에 운용기관 세부설명 의무 · 기금위원회 구성원의 자산운용업무 연수 강화
	외부전문가 등의 지원체계 및 사후 감시기능 강화	· 자산운용위 구성원에 금융·경제 전문가 및 실무전문가 추가 · 자산운용위 의사록 작성 및 보존과 기금위 보고 의무 · 가입자 등에게 정보공시 강화 · 운용컨설팅 계약은 법정 등록자로 한정 · 운용컨설팅과 운용기관과의 이익상충 방지장치 도입 의무화
	감시	· 감독 및 감사 강화
후생연금기금 구조조정		· 후생연금기금 신규설립 금지 및 부실연기금 해산 유도 지원 · 대행제도 분할 납부기간 연장(15→30년) · 급부감액 사유 명확화 및 급부감액 절차 간소화 · 장관 재량에 의한 연기금 해산명령 도입 및 해산요건 간소화

자료: 厚生労働省(2012. 7. 6)을 요약.

16) 정식 법률명은 ‘公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための厚生年金保険法等の一部を改正する法律 (2012. 7. 16, 2013년 法第63号)’임.

5. 시사점

일본의 AIJ 연기금 사기사건과 제도개선 사례는 현재 기금형 퇴직연금제도 도입을 추진 중인 우리나라에 많은 시사점을 주고 있음. 금융사기 사건 발생을 방지하기 위해서는 수탁자 책임의무를 법률에서 명시하고 연금사업자 특성별로 사업자 선정에 대한 객관적인 평가기준을 마련해야 하며 퇴직연금 규제당국의 유기적인 감독체계 정립, 신탁회사의 감시기능 확대, 연기금 투자자 보호 강화 등의 제도적인 장치가 필요함.

■ 일본 AIJ 연기금 사기사건은 한 번의 금융사고가 수많은 경제적 약자들의 재산과 개인의 안정된 노후는 물론 기업 경영과 국가 재정에도 지대한 영향을 줄 수 있음을 보여줌.

- 운용실적 및 감사보고서 조작, 폰지방식 사기 등과 같은 후진형 금융사고가 발생함으로써 일본에 큰 사회적 문제를 야기시켰으며 이러한 일본의 교훈을 우리나라가 반면 교사할 필요가 있음.
- 이러한 금융사고를 예방하기 위해서는 금융시스템의 견제와 감시기능 강화가 중요하며 특히, 금융시스템을 이용하여 연금 수급권을 보장하는 퇴직연금제도의 특성상 연금 고객들의 위탁 금융회사에 대한 감시와 견제기능은 더욱 엄격히 요구됨.

■ 또한, 이 사건은 근로자를 대리하는 연기금 구성원들이 공정하고 명확한 역할과 책임을 수행하지 못할 경우 이해상충에 의한 대리인 문제에 매우 취약할 수 있음을 보여줌.

- 일본에서는 연기금이 근로자의 연금자산을 관리하는 가장 핵심적인 역할을 함에도 불구하고 연기금 구성원의 무능과 도덕적 해이, 업무 태만 등이 AIJ 사기사건의 중요한 원인으로 작용하였음.
- 기금형제도가 근로자 참여형 연금제도이지만 계약정보보다 기금형제도에서 더 많은 이해관계자가 존재하며 다양한 이해상충과 대리인 문제가 발생할 수 있는 구조이기 때문에 계약정보보다 대리인 문제(Agency Problem)에 더욱 취약할 수 있음.

■ 따라서, 현재 기금형제도 도입을 추진 중인 우리나라에서도 이와 같은 금융사기 사건의 발생을 방지하기 위해서는 수탁자 책임의무를 법률에서 명시할 필요가 있음.

- 연기금의 대리인 문제를 방지하기 위해서는 연기금과 구성원의 역할 분담을 명확히

하고 연금규약에서 연기금의 목적과 내부 지배구조, 책임과 권한 등을 명확하게 명시할 필요가 있음.

- 연기금의 조직을 OECD¹⁷⁾가 제시하는 의사결정기구와 업무집행기구, 제3자 감시기구로 구성하는 것이 요구되며, 하부에 전문위원회 등을 설치하는 것도 필요함.
- 노·사로 구성된 의사결정기구, 업무를 집행하기 위한 사무국과 이사회, 자산운용위원회, 제3자 감시인 등 연기금 구성원에 대한 명확한 권한과 엄격한 책임이 요구되며, 민주적 절차에 따라 의사결정과 업무집행이 추진되도록 체계화하여야 함.
- 또한, 수탁자 책임의무와 관련하여 연기금의 각 구성원별로 신의성실의무(duty of prudence), 충실의무(duty of loyalty), 분산투자의무, 법령 준수를 명시해야 함.
- 연기금 구성원으로서 범죄자 및 개인파산자 등을 배제하고 권한과 책임을 적절히 수행할 수 있도록 OECD가 제시하는 자질과 전문성 확보가 요구됨.
- 이외에도 연기금 임직원에 대한 윤리규정 제정, 제3자 감시인 확보, 자산운용위원회의 전문가 확보 또는 전문 운용컨설팅 활용, 회의내용 보고 및 회의록 보관, 연기금의 투명한 사업비 지출을 위한 내부규정 등이 요구됨.

■ 또한, 연금사업자 특성별로 사업자 선정에 대한 객관적인 평가 기준을 마련해야 함.

- 일본경제신문¹⁸⁾에 따르면 연기금의 연금사업자 선정 기준이 정밀하지 못하여 연금사업자 선정 단계에서 연기금 구성원 또는 제3자에 의한 상당한 압력과 로비에 의해 연금사업자를 선정하는 사례가 다수 확인됨.
- 따라서, 향후 우리나라에서도 기금형제도 도입에 관한 법률에서 운용관리, 자산관리, 자산운용, 투자일임, 기록관리, 연금계리 등의 특성별 연금사업자 선정에 대한 객관적인 평가 기준을 정밀하게 명시하는 것이 요구됨.

■ 기금형 퇴직연금기금에 대해 법률상 일반투자자로서 지위를 부여하고 금융회사가 상품 설명의무를 수행하도록 규정할 필요가 있음.

17) OECD는 2009년에 퇴직연금 연기금 지배구조 개선을 위해 11개 항목의 가이드라인을 제시한 바 있음 (OECD(2009) 및 류건식 외(2012) 참조).

18) 일본경제신문(2012. 4. 9)에 의하면 연기금의 AIJ투자자문회사 선정 시 연기금의 상무이사, 대형 증권사의 전직임원, 저명한 경제인, 전 일본 수상도 관여된 것으로 보도하고 있음.

- 우리나라 자본시장법은 일본과 유사하게 투자자를 일반투자자와 전문투자자로 구분하여 전문투자자에게는 금융회사가 상품설명을 생략할 수 있도록 규정하고, 일반투자자일지라도 금융협회 등에 심사를 신청할 경우 전문투자자로 지위를 획득할 수 있도록 예외를 허용하고 있음.
- 일본 후생노동성의 조사(2012. 3)에 의하면 전체 약 600개 연기금 중에서 17.6%가 전문투자자로 인정받은 것으로 나타났으며 이 경우 금융회사로부터 투자손실 등에 관한 상품설명을 받지 못한 상태에서 투자를 집행함으로써 불완전 판매가 발생할 여지가 커짐.
- 따라서 향후 우리나라에서도 퇴직급여의 노후재산을 관리하는 퇴직연금의 특성상 기금형제도 도입 시 현행 법률상 연기금의 투자자 분류를 전문투자자에서 일반투자자로 개정하여 운용손실 위험 고지 등 상품설명 의무조항을 강화할 필요가 있음.

■ 마지막으로 금융감독원을 비롯한 퇴직연금 규제당국의 유기적인 감독체계 정립과 신탁회사의 감시기능 확대, 투자일임업자의 연기금 투자자 보호 강화 등의 제도적인 장치가 필요함.

- 일본의 개선사례와 같이 유사시 연기금과 금융회사 감독에 대한 공동조사 실시 등 퇴직연금 규제 및 감독당국의 유기적인 협력과 의사전달 체계 정립, 정보공유와 명확한 역할분담이 이루어지도록 규제 및 감독제도 개선이 필요함.
- 신탁계약에 의한 연기금 적립금 운용 확대에 대비하여 신탁회사에게 선진국 수준의 엄격한 수탁자 책임을 부여하고, 자산보관회사인 신탁회사에게 펀드 운용회사의 감시 기능을 확대하며, 고객에 대한 신탁회사의 정보제공 의무 강화가 요구됨.
- 향후 대형 연기금의 투자일임계약에 의한 자산운용이 증가할 것으로 예상되므로 투자일임업자의 상품설명 및 정보제공 등을 확대하는 등 연기금 투자자 보호를 강화해야 함.

〈참 고 문 헌〉

국회(2015. 3), 「근로자퇴직급여 보장법 전부 개정 법률안」.

김명중(2012. 3), 「최근 일본의 인구 및 사회보장 관련 문제」, 『국제노동브리프』, 2012년 3월호, 한국노동연구원.

류건식 외(2013. 1), 『퇴직연금 지배구조체계 개선방안』, 보험연구원.

아사히신문 기사(2015. 2. 15).

이상우 외(2012. 12), 『일본의 퇴직연금제도 운영체계 특징과 시사점』, 보험연구원.

일본경제신문 기사(2012. 4. 9).

_____ (2013. 7. 16).

자본시장과 금융투자업에 관한 법률(2015. 7. 14).

자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행규칙(2015. 7. 14).

OECD(2009. 6), “OECD guidelines for pension fund governance”.

金融庁(2012. 12. 3), 金融商品取引業等に関する内閣府令等の一部改正の概要.

_____ (2012. 9. 4), AIJ 投資顧問株式会社事案を踏まえた資産運用に係る規制・監督等の見直し(案)の公表及び同案に係る御意見の募集について.

厚生労働省(2012. 3. 1), 厚生年金基金の運用体制等に関する調査結果(資料3-1).

_____ (2012. 3. 1), 厚生年金基金の運用体制等に関する調査結果(資料3-3).

_____ (2012. 3. 1), 厚生年金基金の運用体制等に関する調査結果 概要版.

_____ (2012. 7. 6), 厚生年金基金等の資産運用・財政運営に関する有識者会議報告.

_____ (2012. 7. 13), 厚生年金基金規則及び「厚生年金基金の資産運用関係者の役割及び責任に関するガイドラインについて」(通知), の一部改正について.

_____ (2015. 11), 厚生年金基金の解散等について.

_____ (2015. 5), 厚生年金基金資産運用業務報告書について.

_____ (2015. 7), 厚生年金基金の資産運用関係者の役割及び責任に関するガイドライン.

厚生労働省年金局(2012. 3. 1), 厚生年金基金等の現状について(参考資料) いて.

証券取引等監視委員会(平成24年 3. 23.), AIJ投資顧問株式会社に対する検査結果に基づく勧告について.

社会保障審議会企業年金部会(2013. 4. 1), 厚生年金基金制度の見直し.

_____ (2014. 6. 13), 企業年金制度の現状等について.

_____ (2014. 12. 25), 企業年金のガバナンス について.

証券取引等監視委員会(2012. 3. 23), AIJ投資顧問株式会社に対する検査結果に基づく勧告について 参考資料.

松尾直彦(2012. 4. 4), AIJ事件の本質は何か, 法と経済のジャーナル, Asahi Judiciary.

Resona企業年金研究所(2012. 12), 厚生年金基金の資産運用規制の見直しについて.

_____ (2012. 10), 厚生年金基金をめぐる昨今の諸情勢について.

_____ (2013. 6), AIJ事件の再発防止(年金特金関係者の義務の強化)につ.

公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための厚生年金保険法等の一部を改正する法律 (2012. 7. 16).

金融商品取引法(2013. 7. 2).

<http://www.finmac.or.jp>

<http://www.toushin.com/faq/other-faq/aij>

<http://judiciary.asahi.com/outlook/2013043000014.html>