

공공기관 최초 ETF 관련 거래제한 도입으로 기금운용 이해충돌 원천 차단

I 추진 배경 및 필요성

□ 추진 배경

- 공단은 기금운용관련 임직원의 실제적·잠재적 이해충돌 발생을 예방하기 위하여 내부규정으로 기금의 투자와 관련된 금융상품의 개인거래 행위를 엄격하게 제한하고, 임직원뿐 아니라 그 배우자, 미성년 자녀 명의의 거래내역을 매년 점검하고 있음

< 기금운용 내부통제규정 제20조의2(개인거래 제한 및 점검) 등 >

본인의 명의 또는 계산으로 국내외 상장·비상장 주식, 파생상품, 주식 관련 채권, 개별주식과 연계된 파생결합증권 등의 금융투자상품을 매매할 수 없음을 명시

- ETF(상장지수펀드, Exchange Trade Fund)* 거래의 경우 내부규정 상 거래제한 금융투자상품으로 규정하지 않아 모든 ETF 상품거래가 허용되고 있었음

* 코스피, 나스닥 등 시장지수 연동 펀드 등을 거래소에 상장시켜 주식처럼 거래할 수 있도록 만든 상품

- 현재 금융 관련 공공기관에서는 전통적인 ETF가 시장대표 지수를 추종하는 방식이어서 임직원의 개별 주식종목 거래행위는 금지하더라도 ETF의 거래는 허용하고 있음

□ 추진 필요성

- (금융 환경 변화) 반도체, 2차전지, AI 등 특정 업종이나 섹터별 주식 종목들이 혼합된 다양한 ETF가 시장에 출시·운용

- 특히 미국('22.7월)에서 특정 주식의 주가 방향성을 쫓는 '단일종목 ETF'가 승인·출시되었고, 국내('22.8월)에서는 '단일종목 주식·채권혼합형 ETF'가 승인됨

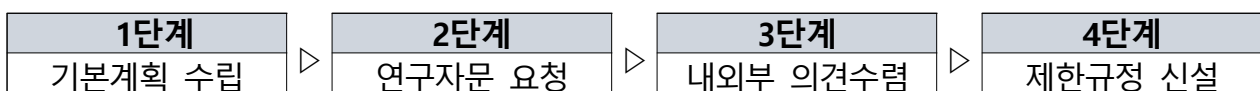
⇒ 공단 감사실은 기금운용 정보 부당이용 등 ETF 개인거래의 이해충돌 가능성을 인지하고 특정감사를 실시('23.2월) → 관련 부서에 이해충돌 해소방안 마련 요구

- (외부 우려 증가) 국회·언론 등에서 ETF 개인거래와 기금운용간 이해충돌 가능성 제기

- (국회) "ETF 거래금지 등 제도개선 요구"('23.4월 임시국회, 국정감사 등)
- (언론) "기금운용과 ETF 금융상품간 이해충돌 가능성으로 거래제한 필요"('23.4월 SBS Biz 등 20여건)
- ('22년도 기금평가 보고서) "ETF 금융상품에 대한 이해충돌 여부 검토 요청"('23.6월)

☞ 급변하고 있는 금융 투자환경을 고려하여 이해충돌 가능성이 있는 ETF 상품에 대한 개인거래 제한을 선제적으로 검토·대응하기로 결정

II 주요 추진내용



1 단계 : 기본계획 수립

- 복지부와 공단 합동 협의체 점검회의로 기본계획 수립
 - ETF 개인거래 제한에 대한 제도 수용성 및 신뢰성 확보를 위해 외부 전문기관 자문과 내부 의견수렴 과정을 거친 후 관련 규정을 개정하기로 함
 - 사전 조치로 「ETF 거래제한 가이드라인」 마련 · 시행
 - 규정 개정 완료 前 신종 ETF 상품 거래와 관련된 임직원의 이해충돌 문제가 발생하지 않도록 임시 규정인 '가이드라인'을 마련, 임직원 전체 특별교육 실시
- ◆ ETF 거래제한 가이드라인('23.5.22.~규정 개정 前까지 시행)

 - (주요내용) 국내 상장된 ETF 중 시장대표지수 상품만 허용, 그 외 ETF 거래 불가
 - (교육실시) 기금운용 관련 전 직원에 대해 대면 및 전달교육 완료('23.5.15.~5.19.)
- 업무시간 중 ETF 거래 등 개인거래 내부통제 점검 강화

2 단계 : 연구자문 요청

- 외부 전문 연구기관에 자문 의뢰
 - 기본계획에 따라 선정된 국책 연구기관에 기금운용과 ETF 간의 이해충돌 상관관계 분석 및 합리적 거래제한 방안에 대한 컨설팅 요청
 - 이원화된 거래제한 등 제언 수령
 - 자문 결과, 국내 및 해외 ETF에 대한 이원화된 거래제한, 업무 밀접도를 고려한 부서별 차등적 거래제한에 대한 의견 받음
- ◆ 기금운용과 ETF 거래 간 이해충돌 상관관계 주요 분석

기금의 국내 상장주식 순매수는 개별주식이나 섹터지수에 유의미한 영향력이 있어 이해충돌 개연성이 있으나, 해외 상장주식 순매수는 주요 주가지수 및 개별주식에 대한 영향력이 미미하여 이해충돌 개연성이 없음

3 단계 : 내외부 의견수렴

- (외부) 「리스크관리위원회*」 안건 상정 · 보고(2차례)
 - ETF 거래제한(허용) 상품의 범위 및 적용 대상의 적정성 등에 대한 민간 전문가 의견수렴
- * 기금운용 위험관리에 관한 최상위 심의의결기구, 위원장은 이사장, 위원은 기금운용본부장과 위원장이 위촉하는 5명 이상 7명 이하의 외부 전문가로 구성
- (내부) 직원간담회 및 교육 3회, 준법감시협의회 2회, 규정개정 입안예고 등 의견수렴

4 단계 : 제한규정 신설

- (규정 신설) 「기금운용 내부통제규정 시행규칙」 ETF 거래제한 규정 마련('23.12.~ 시행)
 - (전직원 거래제한) 국내는 개별주식 연계 ETF, 해외는 단일종목 주식 연계 ETF
 - (부서별 차등제한) 국내 주식과 업무 밀접도가 높은 주식운용실, 운용전략실은 국내 시장 대표지수 ETF까지 거래제한
- ◆ 구성원 인식제고를 위해 규정 시행 前, '사전교육' 실시

 - (주요내용) 그 간의 경과 및 규정개정 내용, 개인거래 허용(제한) ETF 상품 안내
 - (교육실시) 기금운용 관련 전 직원에 대해 대면 및 전달교육 완료('23.11.23.~11.30.)
- 기금운용관련 임직원의 개인거래 제한 금융투자상품

구분		AS-IS(개정 前)	TO-BE(개정 後)
거래제한	상품	국내외	① 주식 ② 파생상품 ③ 주식 관련 채권 ④ 개별주식 연계 파생결합증권
		국내	-
		해외	⑤ (국내) 개별주식 연계 ETF
	부서	대상	⑥ (해외) 단일종목 주식 연계 ETF
	차등	상품	운용전략실, 주식운용실 국내 시장 대표지수 ETF 추가 거래제한

Ⅲ 추진과정 중 장애요인 및 극복 방안

장애요인	○ 민간 운용회사를 비롯한 타 공공투자기관도 제한하지 않는 ETF 개인거래 제한에 대해 “과도한 사적 재산권 침해”라며 직원들의 반발 발생 ○ 기금 직원의 이해충돌 사례 발생 전 제도개선이 시급하나 타 기관 선례가 없고, 제도 수용성 확보를 위해 외부 컨설팅이 필요하나 당해 연도 예산 미편성 상태
극복노력	○ (신뢰성 담보) 외부 전문기관 자문 및 충분한 내외부 의견수렴 절차 진행 ○ (실행력 확보) 복지부-공단 등 합동 협의체를 통한 계획수립 및 개선 추진 ○ (수용성 제고) ‘가이드라인’ 시행, 특별교육·간담회 등을 통한 취지 및 내용 설명
극복방안	○ 외부기관을 통해 기금운용과 국내외 ETF 시장과의 이해충돌 가능성을 객관적으로 분석하고, 분석 결과를 바탕으로 내외부 의견수렴 및 직원 대면 설득으로 규정 신설 ○ 복지부와 협업 체계를 구축, ‘ETF 거래제한 개선’을 국책 연구과제로 선정 * (공단) 연구기관에 공공 이익을 위한 정책과제임을 설득, (복지부) 국책과제로 연구용역 의뢰 - 국책 연구기관을 활용한 무상 컨설팅 진행으로 예산·행정력 절감 및 개선기간 단축

Ⅳ 주요 추진성과

내부통제모범	○ 국내 공공투자기관 最初 ‘ETF 거래제한 제도’ 도입으로 Compliance 문화 선도 - 국내 및 해외, 업무 밀집도에 따른 Two-Track 방식의 차등적 제한 적용 ○ 공무원연금공단* 등 타 공공투자기관에 ETF 거래제한 제도 전수 완료 * 국민연금 내부통제 규정을 해당 기관 내규에 반영하여 '24.2.1.부터 ETF 거래제한 시행
이해충돌방지	○ 기금운용 임직원 거래제한 금융상품 유형 확대로 이해충돌 개연성 원천 차단 ○ 이원화된 거래제한 적용으로 불필요한 규제 방지 및 기금 평판위험 예방 ⇒ 기금운용과 이해충돌 가능성이 있는 국내 및 해외시장 개별주식 연계 ETF는 물론, 국내 주식 운용업무를 담당하는 부서는 국내 시장 지수 추종 ETF도 제한
준법의식강화	○ ‘가이드라인’ 제공 및 설명회 등을 통한 직원소통으로 법규준수 문화 조성 - 전 직원 대상 제도 및 위반사례 특별 대면교육 3회, 보유 상품 자율신고기간 운영 등 ○ ETF 제한 이후 기금운용 전 직원의 개인거래 내역을 점검하여 실행력 확보 * '23.7.1.~'24.6.30. 확인하여 내부통제 규정 미숙지 및 착오 거래자 2명 적발·조치

Ⅴ 우수사례 선정 사유

□ 내부통제 선도사례 공유로 공공의 이해충돌 예방 강화

- 공무원연금공단, 우정사업본부 등 다른 공공기관에 벤치마킹 사례 제공 및 KIC 등 공공투자기관 준법감시협의체(공단 포함 6개 기관)를 통한 제도개선 확산
- 타 기관에 공단 노하우를 공유하여 국내 내부통제 수준 제고 및 국가청렴도 향상에 기여

✓ 해당 사례가 '22년도~'24년도 권익위에 제출한 '부패취약분야 개선 과제'에 해당 여부	예 ☒	아니오 ☐
✓ 과제 제출 년도 * ('22년도) 청렴노력도 평가 ⑤번, ('23년도) 청렴노력도 평가 ②번, ('24년도) 청렴노력도 평가 ②번	'22년 ☐	'23년 ☐ '24년 ☒
✓ '22년도~'24년도 미평가기관에 해당(자율과제 제출)	예 ☐	아니오 ☒