

국민연금재정의 지속가능한 관리·운용을 위한 법제 개선방안

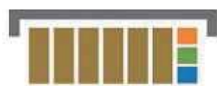
김 영 미



재정법제 연구 13-18-②

국민연금재정의 지속가능한 관리·운용을 위한 법제 개선방안

김 영 미



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국민연금재정의 지속가능한 관리·운용을 위한 법제 개선방안

Legislative Reform Initiative for Sustainable
Management and Operation of the National
Pension Fund

연구자 : 김영미(한국법제연구원 초청연구원)
Kim, Young-Mi

2013. 10. 30.

요 약 문

I. 연구의 목적 및 필요성

- 최근 국민연금기금의 관리·운용체계와 관련하여 제기되는 전문성의 부족, 독립성의 미확보, 소극적이고 보수적인 기금운용의 문제와 기금운용위원회의 대표성 확보 및 유지의 문제가 상충되고 있음.
- 국민연금제도의 도입 이후 수차례 기금관리·운용체계에 대한 개혁논의가 있었으나 1998년 개정 이후 지금까지 개편이 이루어지지 않고 있음. 지금까지 제시된 정부법안 및 의원법안들에 대한 종합적인 비교분석을 통해 보다 실효성 있는 개선방안을 모색할 필요가 있음.
- 따라서 본 연구는 국민연금제도의 지속가능성을 확대시키기 위해 국민연금기금의 관리·운용에 관한 현행 법제와 2000년 이후 제시된 정부안과 2012년에 제출된 개혁안의 주요내용을 살펴보고, 지금까지 제기된 문제점과 개정 법안들의 쟁점사항을 검토함으로써 향후 국민연금기금의 바람직한 관리·운용체계를 위한 법제 개선방향을 제시하고자 함.

II. 주요내용

- 국민연금은 1차 사회안전망을 구성하며, 기초노령연금제도의 도입에도 불구하고, 여전히 기본적 노후소득보장제도로서의 공적 역할을 담당하고 있음.
- 사회보험자산으로서의 국민연금기금은 국가재정의 한 형태를 이루며, 노후세대의 부양이라는 목적에 부합하도록 관리·운용되어야 함.
- 국민연금기금의 관리·운용은 국가재정법과 국민연금법에 근거하여 안정성, 수익성, 공공성을 준수하여야 하며, 국민연금기금운용지침에 따라 추가로 유동성과 독립성이 요구됨.
- 기금운용의 5대 기본원칙은 상호 조화적으로 적용되어야 하며, 기금운용자는 수탁자로서 연금가입자 및 수급자와 신인관계에 있음. 이에 대하여 선관주의의무를 영미법상의 ‘신중인의무’와 유사한 수준으로 볼 때, 보다 적극적인 기금운용을 위하여 ‘신중투자자원칙’의 수용을 고려할 필요가 있음.
- 국민연금재정의 지속가능성을 위하여 재정안정화와 더불어 기금관리·운용체계의 개편이 중요함. 이는 주로 수익률 제고를 위한 기관의 독립성과 전문성 강화를 중심으로 이루어지고 있음.
- 그러나 지속가능성이란 측면에서 국민연금제도가 ‘세대간 형평성’을 고려하여 발전하여야 함. 즉 제도의 지속가능성 제고를

위하여 장기적이고 거시적인 관점에서 ‘세대간 형평성’을 고려한 객관적인 심사나 분석이 요구됨.

- 국민연금기금은 1998년 1월부터 시행된 국민연금제도와 더불어 설치되었고, 효율적 관리·운용을 위해 기금운용위원회를 최고의사결정기관으로 둬.
- 현재 기금의 관리·운용상 최고의 관건은 기금운용위원회의 독립성 보장과 전문성의 강화임. 그러나 기금운용위원회의 위원 구성에 있어서 대표성 확보의 문제와 전문가로만 구성할 경우 책임성과 투명성 확보의 문제가 상충됨.
- 2000년 이후 제기된 개정법안들은 주로 기금운용위원회의 상설화와 전문성 제고, 국민연금공단의 기금운용본부의 독립 및 공사화에 대한 문제를 다루고 있음.
- 현행 기금관리·운용체계에 대해서는 먼저, 의사결정체계에서 기금운용위원회의 비상설화로 인한 업무의 비효율성과 보건복지부의 관여가 문제됨.
- 제도와 기금의 통합운영과 관련하여서는 기금운용본부의 비효율적 운영과 관리·감독기관의 비전문성과 비효율성이 문제됨.
- 기금관리·운용체계의 중점적 개선방향은 현행 기금운용위원회를 전문가들로 구성되는 소위원회체제로 개편하는 것임. 이러한 소위원회 체계로의 전환은 기금운용위원회의 실질적인 역할과 기능을 강화시킬 수 있음.
- 보건복지부의 역할은 기금운용을 위한 전담부서를 신설하여 전문성을 보강함으로써 향상시킬 수 있음.

- 기금운용본부의 공사화의 문제는 국민연금공단 내 조직체계의 개선을 통해 중간적인 이행과정을 거쳐 시행하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.
- 국민연금제도와 기금의 유기적인 연계를 위하여 기금운용본부를 국민연금공단에 계속 존치시키되 그 기능과 역할을 강화하기 위해 「국민연금법」에 설치근거를 명시할 필요가 있음.
- 사회적 합의기구로서 ‘국가공론위원회’가 설립될 경우, 기금의 관리·운용에 필요한 제도 개편과 견해 대립이 심각한 사안에 대하여 국민의 이해를 증진시키고, 제도 개혁에 대한 국민의 신뢰와 합의를 이끌어 낼 수 있는 중요한 수단으로 활용될 수 있을 것임.

Ⅲ. 기대효과

- 기금관리·운용체계를 개편함으로써 국민의 노후소득보장 제도에 대한 신뢰를 높여 한국형 복지국가의 실현을 위한 정책적 기반조성에 기여함.
- 현행 국민연금기금의 관리·운용체계에 대한 관련 정책결정의 근거 및 법제 개선방안을 마련함.

▶ 주제어 : 국민연금기금, 기금관리·운용체계, 국민연금운용위원회, 국민연금공단, 기금운용본부, 기금운용공사, 책임준비금, 지속가능성

Abstract

I . The purpose and the need of this study

- Concerning the management and operation of the National Pension Service (hereinafter referred as NPS), such issues as lack of professionalism, independence and passive and conservative management are recently raised, which conflict other issues like securing representativeness of fund management committee and maintenance.
- Since the introduction of the National Pension Service (hereinafter referred as NPS) discussions about reorganizing service system and fund management have been made on numerous occasions. However no reform has been made since the amendment of 1998. It is necessary to seek the effective a reorganizing plan through a comprehensive comparison-analysis of the government bills and members of the National Assembly bills.
- Therefore, in order to expand the sustainability of the NPS, this study will review the current legislation concerning the management and applications of the NPS along with the main contents of the government plans proposed after 2000, and

the reform plan suggested in 2012. Then it will propose the legislative reforms by examining the issues of amendment and the problems raised so far for the effective management and application of NPS fund.

II. Main Contents

- NPS composes the 1st social security network and performs the public function as basic life income security system despite the Basic Senior Pension system.
- As social insurance assets, NPS fund is part of national finance and it should be managed and operated in accordance with its goal, “to support seniors.”
- NPS fund management ought to comply the stability, profitability and publicness, based on the National Finance Act and the National Pension Act. Moreover, it is required to secure the independence and flexibility in accordance with NPS fund management guidelines.
- The five basic principles must be applied mutually and a fund manager has a fiduciary duty to pensioners and members of NPS. If the fiduciary duty is deemed as similar to ‘product man plan’ in the Common Law, it is necessary to consider adopting prudent investor rule for more active fund operation.

- For the sustainability of NPS fund, fund management and application system should be reorganized along with financial stability. It mostly consists of reinforcement of organ's independence and professionalism for profit improvement.
- Yet, from the perspective of sustainability, NPS should concern the balance among the generations. In other words, objective analysis and evaluation is needed for improving the sustainability of NPS: the analysis and the evaluations should concentrate on the balance among the generations with big picture and long-term plan.
- NPS fund is established on January 1998 with National Pension System and it has the Fund Management Committee as highest decision-making organization for effective management.
- Current issues of fund management and application are the reinforcement of professionalism and independence of Fund Management Committee. However, for the composition of Fund Management Committee, the representativeness is contradicted to the security of the responsibility and the clarity if the committee member is composed with only the professional investors.
- Amendment bills after 2000 have mostly addressed the issues of the permanent committee, improvement of professionalism and the publicness and independence of the Fund Management Committee in NPS.

- As for the current fund management and application, the main issues are inefficiency caused by impermanent committee in a decision making process and the interference by the Ministry of Health and Welfare.
- As for the integrated operation in system and fund, the main issues are inefficient operation of fund operating committee and the lack of professionalism and effectiveness in supervisory institutions.
- Main reform of the current Fund Management Committee is to establish the small committees to be consisted of the professional investors. It will reinforce the substantial functions and rolls of Fund Management Committee.
- As making task force team with professionalism for fund management in the Ministry of Health and Welfare, the rolls of authority will be improved.
- The issues of the publicness of Fund Management Committee should be considered to perform the intermediate process through the NPS internal reorganization.
- For organic connection between NPS system and fund, Fund Management Committee should be retained in NPS and drive the proper functions and the rolls, based on the applicable 'National Pension Act' proposedly.

- In case of establishing ‘National Publicism Committee’ as society consent organization, it can be applied to the significant measures to solve such matters; enhancement of national understanding about reorganizing the fund management system for deriving the national trust and assent.

III. Expectation

- With reforms in the fund management and application system, national confidence in senior income-guarantee system can be earned, which will contribute to the formation of the basic policies for the realization of the Korean model of a welfare state.
- The legislative reform measures and the policy-making grounds, related to the current National Pension Service Fund’s management and application will be prepared.

▶▶ **Key Words** : National Pension Fund, Fund Management and Application System, National Pension Management Commission, National Pension Service, Fund Management Committee, Fund Management Corporation, Liability Reserve, Sustainability

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	15
제 2 절 연구의 범위 및 방법	17
제 2 장 국민연금재정의 관리·운영과 지속가능성	21
제 1 절 노후소득보장체제에서 국민연금의 기능과 역할	21
1. 1차 사회안전망으로서의 기본적 노후소득보장제도	21
2. 기초연금 및 기초노령연금과의 관계	22
제 2 절 국민연금의 재정방식과 기금의 성격	22
1. 국민연금의 재정방식	22
2. 국민연금기금의 특성	24
3. 국민연금기금의 법적성격	25
4. 국민연금기금 관리·운영의 원칙 및 의무	32
제 3 절 국민연금재정의 현황과 지속가능성	39
1. 국민연금의 재원적립과 운용현황	39
2. 국민연금재정의 지출현황	41
3. 국민연금재정의 지속가능성	42

제 3 장 국민연금기금의 관리·운용체계	45
제 1 절 현행 기금관리·운용주체 및 체계	45
1. 기금의 관리·운용주체	45
2. 기금관리·운용의 의사결정체계와 적용원칙	45
3. 기금관리형 준정부기관으로서의 국민연금공단	49
4. 기금관리·운용체계에서의 위원회	53
제 2 절 기금관리·운용체계의 변화와 개혁안	61
1. 1988년-1998년의 기금관리·운용체계	61
2. 1999년 기금관리·운용체계의 개편	62
3. 2000년 이후의 정부개혁안	66
4. 최근 개혁안(의원법안)	72
제 4 장 현행 기금관리·운용체계의 문제점 및 개선방안	85
제 1 절 현행 기금관리·운용체계의 문제점	85
1. 기금운용에 관한 의사결정체계의 문제	85
2. 제도와 기금의 통합운영 상의 문제	86
제 2 절 기금관리·운용체계에 관한 법제 개선방안	88
1. 기금관리·운용체계의 개선시 고려사항	88
2. 지속가능성 제고를 위한 구체적 개선방안	90
제 5 장 결 론	97
참 고 문 헌	99

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

본 연구는 국민연금제도의 지속가능성을 확대시키기 위해 국민연금 기금의 관리·운용에 관한 현행 법제를 살펴보고, 지금까지 제기된 문제점과 발의된 개정 법안들의 쟁점사항을 검토하여 향후 바람직한 법제 개선방향을 제시하고자 한다. 이는 궁극적으로 국민연금의 재정 수입을 안정화시키고, 기금관리·운용체계를 개편함으로써 국민의 노후소득보장제도에 대한 신뢰를 높여 한국형 복지국가의 실현을 위한 정책적 기반조성에 기여하고자 하는 것이다.

이러한 목적의 연구는 최근 국민연금기금 운용체계와 관련하여 전문성 부족, 독립성 미확보, 소극적이고 보수적인 기금운용 등 많은 문제점들이 제기되고 있는 상황을 배경으로 한다. 특히 현재 국민연금 기금운용위원회가 가입자 대표 중심으로 구성되어 있기 때문에 기금 운용에 필요한 방향 설정 및 전략적 자산배분에 관한 합리적 의사결정을 할 수 있는 전문성이 결여되어 있다는 지적이 강하게 제기되고 있다. 아울러 2013년 5월을 기준으로 400조원이 넘어선 거대기금을 운용하기에는 국민연금공단 산하의 기금운용본부가 충분한 전문성을 갖추고 있지 못하다는 문제점이 제시되고 있다. 물론 기금의 관리·운용에 대한 전문성이 없는 보건복지부와 공단의 개입으로 기금운용위원회가 효율적인 의사결정을 하지 못하고 있어 독립성 확보에 대한 요구도 꾸준히 제기되고 있다.

이러한 견해를 종합하면, 기금운용위원회가 보건복지부 내에 설치되어 주무부처 장관이 위원장을 맡고 있는 상황에서 독립적인 의사결정 과정을 확보하기 어렵고, 전문성과 독립성이 결여된 관리·운영체제로 인해 소극적이고 보수적인 기금운용을 할 수밖에 없기 때문에, 결

국 국민연금의 재정불안을 해소하거나 제도의 지속가능성을 유지하는데 도움이 되지 않는다는 것이다.

이러한 문제제기는 근본적으로 기금의 관리·운용체계에 대한 개혁의 필요성으로 연결되고, 사실상 국민연금제도가 도입된 이후 지금까지 계속되고 있다. 특히 지난 2007년의 연금개혁을 통해 우리 국민연금제도가 도입 초기부터 안고 있었던 ‘저부담-고급여’의 구조적 불균형 해소에 어느 정도 기여하였으나, 기금관리·운용체계의 개편은 시도조차 되지 못하였다. 그럼에도 불구하고 2007년 연금개혁은 연금급여수준에 대한 조정도 연금제도의 지속가능성을 근본적으로 해결하지는 못했다. 다만 기금의 고갈시기를 2047년에서 2060년 이후로 지연시킨 것에 불과하였다. 이는 결국 저출산 현상과 인구 고령화의 가속화로 인해 기금의 적립과 소진이 상대적으로 빠르게 진행될 것으로 전망되고 있는 상황에서 국민연금재정의 지속가능성의 문제가 여전히 상존하고 있음을 의미한다. 따라서 향후 기금의 적립, 소진 구조에 맞는 단계적인 전략을 수립하여 기금을 관리하고 운용할 필요가 있다.

이를 위해서는 단일경제체제에서 차지하는 비중이 가장 큰 국민연금기금의 운용자산을 취득하고 처분하는데 따른 시장충격을 최소화할 것과 국민경제와 금융시장을 왜곡시키지 않는 기금운용을 통해 안정적인 수익을 달성할 것이 전제되어야 한다. 또한 이에 대한 국민적 관심을 높이고 사회적 합의를 형성해 가는 것이 중요하다는 점에서 실질적인 가입자의 의견이 반영될 수 있도록 대표성을 강화하고, 기금관리·운용의 안정성과 수익성 외에 사회책임투자 등 공공성에 대한 고려도 함께 할 필요가 있다. 아울러 국민연금제도의 도입 이후 수차례 제안된 기금관리·운용체계 개혁에 대한 법안에도 불구하고 실제 개정은 이루어지지 못하고 있는 현실에 비추어, 기존의 제시된 법안들을 분석함으로써 보다 실효성 있는 개선방안을 모색할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 2000년 이후 제시된 정부안과 2012년에 제출된 개혁안의 주요내용을 살펴보고, 법안들 간의 쟁점사항을 비교 검토함으로써 현행 국민연금기금의 바람직한 관리·운용체계를 제시하여야 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

국민연금재정의 지속가능한 관리·운용을 위해서는 크게 연금재정의 안정화와 기금의 수익성을 향상시키는 방향에서 개선방안을 모색하여야 한다. 이에 대한 현재의 논의는 연금재정의 안정화와 관련하여 볼 때, 국민연금기금이 2013년 5월을 기준으로 400조를 넘어서 세계 3대 규모의 기금으로 성장하였지만, 2043년 이후 급격히 감소할 것으로 전망됨에 따라 보험료율의 인상 내지 보험료 부과대상소득의 상향조정, 즉 현행 기준소득월액의 상한인 398만원을 2배 이상으로 높이는 방안 등을 중심으로 이루어지고 있다.

국민연금기금의 수익성 향상과 관련하여서는 운용기관의 전문성과 독립성 강화가 요구된다. 이를 위해 대표적으로 기금운용위원회의 상설화와 기금운용본부의 공사화의 문제가 제기되고 있다. 또한 최근에 제기되고 있는 문제는 수익률 제고를 위해 주식투자 비중을 늘릴 경우 국민연금이 대주주가 되는 기업의 수가 늘어나게 된다. 대주주인 국민연금의 적극적인 의결권 행사가 이루어질 경우 민간기업의 경영 자율성이 저해되고, 연금사회주의 및 공기업화의 가능성이 우려되고 있다. 그리고 우리나라의 국민연금재정은 사회연대성에 기초하여 소득재분배를 실현하는 부과방식과 사실상 노후의 자기책임성을 강조하는 적립방식을 혼합한 형태인 수정적립방식 혹은 부분적립방식으로 운영되고 있다. 이로 인해 어느 정도의 적립금의 축적은 필수적이지만 제도의 성숙과 더불어 적립금의 규모가 축소되고 최소한의 지급준비금만 유지하는 체제로 전환되어야 한다. 이는 현재의 부분적립방식

에서 부과방식으로 전환됨을 의미한다고 할 수 있으나, 사실상 현재의 적립방식을 완화하고 부과방식을 강화해 나가는 것으로 이해하는 것이 바람직하다. 그러므로 기금고갈에 대한 지나친 우려보다는 향후 최소한으로 유지해야 할 적립금 규모와 부과방식에 따른 재정부담의 증가에 대한 세대내-세대간 합의를 위해 힘을 모아야 한다는데 이견이 있을 수 없다.

그러나 본 연구에서 국민연금제도와 기금운용에 관한 이 같은 복잡한 쟁점들을 전부 다룰 수는 없다. 그래서 국민연금재정의 지속가능한 관리·운용을 좁게 이해하여, 그 대상을 국민연금기금의 지배구조, 즉 관리·운용체계로 한정하여 살펴보고자 한다. 이에 따라 본 연구는 논의의 중심을 현행 국민연금기금의 관리·운용체계에 대한 검토와 기존의 개혁안에 대한 비교분석에 두고, 이를 통해 현행 제도의 문제점과 향후 개선방안을 모색하고자 한다.

본 연구는 전체 5장으로 구성하였고, 제1장 서론에 이어 제2장 국민연금재정의 관리·운용과 지속가능성에 대한 일반론을 다루며, 주로 노후소득보장체계에서 국민연금의 기능과 역할, 국민연금의 재정방식과 국민연금기금의 성격, 국민연금재정의 현황과 지속가능성에 대해 살펴본다. 본 장에서는 우선, 국민연금을 1차 사회안전망으로서의 기본적인 노후소득보장제도임을 명시하고, 기초연금 및 기초노령연금과 구별한다. 이어서 국민연금의 재정방식과 관련하여 기금의 특성, 법적 성격을 검토하여 제시한다. 또한 국민연금의 기금관리·운용을 위한 기본적인 원칙과 관리·운용자에게 요구되는 의무의 정도를 살펴본다. 이어서 국민연금재정의 지속가능성과 관련하여 재원의 적립현황과 운용현황을 제시한다.

제3장에서는 현행 국민연금기금의 관리·운용체계를 구체적으로 살펴보고, 제도의 도입 이후 지금까지 관리·운용체계의 변화 및 발의되었던 개혁안들을 비교·검토한다. 먼저, 현행 기금의 관리·운용체

계는 운용주체와 의사결정체계, 적용원칙, 실제 운용기관인 국민연금 공단의 조직체계, 관계된 각종 위원회에 대하여 상세히 검토한다. 이어서 국민연금제도의 발전과정에서 나타나는 기금관리·운용체계의 변화를 시대별로 구분하여 살펴본다. 따라서 1999년을 기준으로 전·후를 구분하고, 2000년 이후에는 정부개혁안을 중심으로 정권에 따라 구분하여 검토한다. 다만 최근의 개혁안은 2012년에 제기된 의원법안들을 중심으로 쟁점사항들을 비교·검토한다.

제4장 현행 기금관리·운용체계의 문제점 및 개선방안에서는 기금 운용에 대한 의사결정체계에서 나타나는 문제점들과 국민연금제도와 기금의 통합운영에서 나타나는 문제점으로 구분하여 제시한다. 그리고 개선방안 제시하기 전에 고려할 사항을 먼저 살펴보고, 이를 반영하여 몇 가지 구체적인 개선안을 기금운용위원회의 개편과 보건복지부의 위상제고를 중심으로 제시한다.

마지막 제5장에서는 국민연금재정의 지속가능한 관리·운영에 대하여 제시되었던 여러 문제점과 이에 대한 개선방안을 요약하고, 덧붙여 기금의 법적성격에 대한 견해를 토대로 기금운용의 목적에 대한 재검토의 필요성을 제기함으로써 글을 마무리 한다.

제 2 장 국민연금재정의 관리 · 운용과 지속가능성

제 1 절 노후소득보장체계에서 국민연금의 기능과 역할

1. 1차 사회안전망으로서의 기본적 노후소득보장제도

일반적으로 사회안전망체계는 3층으로 구분된다. 1차 사회안전망은 국민연금을 대표로 하여 노후와 실업에 있어서 안정적인 생활과 건강을 보장하고, 취약계층으로의 전락을 예방하기 위한 사회보험제도를 의미한다. 2차 사회안전망은 취약계층을 대상으로 하여 기초생활을 보장하는 공공부조와 사회서비스제도이며, 3차 사회안전망은 재난이나 위기상황에 대한 긴급지원 및 구호제도를 말한다. 그러나 전통적인 사회안전망체계는 2012년 12월 「사회보장기본법」의 개정을 계기로 변화를 맞이하기 시작하였다. 동법은 4차의 사회안전망체계 구축을 제시하고 있다. 이에 따르면 1차 안전망은 보육, 교육, 직업훈련, 보건, 주거, 노후생활 등 생애주기 전반에 걸쳐 누구나 경험하는 생활상의 기본적 욕구에 대한 사회서비스를 의미한다. 2차 안전망에는 생애주기적 기본생활 욕구에 대한 소득보장으로서의 사회보험형 공적급여, 3차 안전망에는 퇴직연금과 개인연금을 비롯한 사적소득보장제도가 자리한다. 마지막 4차 안전망에는 취약계층의 잔여욕구에 대한 사회부조를 실시하여 특화된 사회서비스를 구축하고자 한다.

이러한 사회안전망체계의 개편은 2013년 출범한 박근혜 정부의 국정과제인 “생애주기별 맞춤형 복지국가의 실현”과 관련하여 그 의미를 더해 가고 있다. 이렇게 변화해 가는 사회안전망 체계에서 국민연금의 경우 형식적인 위치의 변화가 있다 하더라도 공적연금제도로써

기본적인 노후소득보장수단으로서의 기능에는 변화가 있을 수 없다. 다만 공적연금의 보장성 약화로 인하여 안정적이고 편안한 노후생활을 위하여 퇴직연금과 개인연금과 같은 사적연금제도와의 다층체계를 형성하여 노후소득보장을 실현할 수밖에 없다.

2. 기초연금 및 기초노령연금과의 관계

새 정부의 출범과 함께 계속해서 ‘뜨거운 감자’로 자리매김 하였던 조세에 의한 ‘기초연금제 실현’의 문제는 ‘소득수준 하위 70%’를 대상으로 한 부분 기초연금제로 실현되게 되었다. 이는 만 65세 이상 전체 노인의 약 70%에 대해 월 최고 20만원 수준에서 정액 또는 차등 지급방식으로 지원될 것으로 보인다. 결국 완전한 보편적 기초연금제 도입은 실패로 돌아가고, 기존의 기초노령연금을 확대하는 수준에 머물게 되었다. 따라서 확대되는 기초노령연금제는 부분적 기초연금제로서 사회보험도 사회부조도 아닌 불완전한 촉진제도(Förderungssystem)의 형태를 취하게 되었다.

아무튼 2014년 7월부터 기초노령연금이 확대되어 소득비례급여와 정액급여가 함께 보장되기 시작하면, 현재의 기본적인 노후소득보장기능은 부분적 기초연금과 국민연금이 공동으로 담당하게 됨으로써 불완전하지만 이중적인 보장 형태를 갖추게 된다. 향후 기초노령연금이 더욱 확대되어 적용대상의 제한 없이 65세 이상 고령자 전체에 대해 지급될 때 완전한 기초연금제가 실현되게 될 것이다.

제 2 절 국민연금의 재정방식과 기금의 성격

1. 국민연금의 재정방식

공적연금제도는 일반적으로 기여금과 연금급여의 연관도에 따라 사회보험방식과 조세방식으로, 급여산정방식에 따라 확정급여형과 확정

기여형으로 구분된다. 또 재정계획 방법에 따라 부과방식과 적립방식으로, 연금급여액의 소득연계 여부에 따라 정액연금과 소득비례연금으로 구분된다. 이러한 공적연금제도는 국가마다 역사적 배경 등에 따라 상이한 형태를 취하고 있다.

우리나라의 국민연금제도는 확정급여형 형태의 부분적립방식을 취하고 있으며, 소득재분배 부분이 있는 소득비례연금 방식의 사회보험제도에 해당한다. 특히 국민연금은 사회보험료인 기여금을 바탕으로 소득비례적인 강제적 납부와 차등화된 급여수준을 유지하고 있는 사회보험방식의 공적연금제도이다. 이러한 사회보험방식의 공적연금을 채택하고 있는 대부분의 국가가 보험료 납부액으로 연금급여를 충당하기 어려운 현실에 처해 있다.¹⁾

통상적으로 이해할 때, 국민연금은 적립기금 없이 당해 연도에 필요한 재원을 당해 연도 가입자에게 기여금이나 세금의 형태로 부과하여 조달하는 부과방식과 달리 장래의 연금지급에 대비하여 제도 도입 초기부터 가입자로부터 징수한 기여금을 장기에 걸쳐 적립하여 이를 기금으로 운용하고, 그 원리금과 당해 연도 기여금 수입을 재원으로 수급권자에게 연금급여를 지급하는 적립방식을 기초로 하고 있다. 특히 장기에 걸쳐 계산한 보험수리상의 공평한 보험료를 제도 도입 초기부터 일관성 있게 부과, 징수하여 적립하는 완전적립방식이 아니라 제도 도입 초기에는 보험수리상의 공평하게 낮은 수준으로 보험료를 부과, 징수하다가 차츰 인상해 가거나 적립부족분을 후세대의 가입자 부담으로 하는 부분(수정)적립방식을 채택하고 있다. 이는 연금지급에 필요한 자금을 모두 적립하는 완전적립방식이 불가능하며, 미래 연금지급을 위한 자금의 일부를 사전에 적립하는 부분적립방식을 유지하는 것이 적절하기 때문이다. 그러므로 일정한 적립금을 운용하면서 보험료를 조정하는 부분적립방식은 현세대가 납부한 보험료를 현재

1) 남재현, 고령화시대에 대비한 국민연금 기금운용 방향, 2011.9, 8면.

노후세대에게 연금으로 지급하는 부과방식에 비해 후세대의 보험료 부담을 줄이는 장점이 있다. 하지만 향후 미래의 적립부족분에 대해서는 점진적인 보험료 인상을 통하여 완전적립방식으로 전환하여 해소할 것인지 또는 적립금이 고갈되게 한 후 부과방식으로 전환하여 해소할 지에 대해서는 지금까지 합의된 바가 없다.²⁾

2. 국민연금기금의 특성

(1) 국가재정으로서의 기금

국민연금은 사회보험의 한 형태이며, 현 세대의 보험료 부담으로 노후세대를 부양하는 세대간 부양을 기본으로 한다. 이러한 목적을 위해 적립되는 국민연금기금은 「국민연금법」 제101조에 의하여 국민연금사업에 필요한 재원을 원활히 확보하고 연금가입자를 위한 각종 연금급여의 지급에 충당하기 위하여 1988년에 설치되었다. 또 기금 설치에 대한 「국민연금법」의 근거는 「국가재정법」 제5조 및 제13조에서 찾을 수 있다. 이에 따르면 “기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로써 설치하고, 일반회계와 여유자원 전출입을 방지하여 오직 그 설치 목적에 부합하게 운용해야 한다.” 그러므로 국가재정의 한 형태로서의 국민연금기금은 노후세대의 부양이라는 목적에 부합하도록 운용되어야 할 것이다.³⁾

(2) 사회보험자산으로서의 기금

국민연금기금은 사회보험방식에 의해 축적되는 자산으로서 본질적으로 단기간에 매우 급격하게 축적되고 소진되는 구조로 구성되어 있다. 즉 적립금이 향후 30년 이상 지속적으로 증가하지만 2043년에는

2) 남재현, 위의 글, 8-9면.

3) 강주영·현대호·김도승, 재정법제의 현대적 과제(II) - 공기금의 관리·통제, 한국법제연구원, 2010, 11면 이하 참조.

최대 규모를 형성한 후 급격히 소진되는 구조이다. 따라서 연금급여의 원활한 지급을 위해서는 보유자산의 현금화가 장기적인 유동성을 확보할 수 있어야 한다. 현실적으로 현금성 자산인 채권이나 예금은 예상가격으로 회수할 수 있으나 비현금성자산인 주식과 부동산은 예상가격으로 처분이 불가능할 수도 있다. 또 일시에 국민연금자산을 대량 처분하게 되면 자산시장의 동반 가격하락을 초래할 수 있다. 그러므로 인구고령화에 따른 국민경제의 흐름을 감안하여 금융시장의 혼란을 방지하면서 연금자산을 원활하게 현금화할 수 있도록 국민연금기금의 적립과 소진구조에 맞는 단계적인 운용전략의 수립이 필요하다. 또한 국민연금의 자산운용도 인구구조 및 국가경제의 변화를 고려하여 후세대의 부담을 완화시킬 수 있는 방향으로 수립되고 추진되어야 한다. 이를 위해 기금운용방향에 대한 국민적 관심과 사회적 합의를 도출하는 것이 매우 중요하다.⁴⁾

한편, 사회보험자산으로서의 국민연금기금은 사실상 국가의 지급보증에 있는 확정급여방식(Defined Benefit Plan; DB plan)으로 연금급여를 제공한다. 즉 국가가 지급책임을 부담하기 때문에 가입자는 기금의 운용결과에 관계없이 연금급여를 받게 된다. 그러나 국민연금기금이 국가경제에 차지하는 비중이 매우 높기 때문에 국민연금기금의 부실화는 바로 국가재정의 부실화로 연결되고, 이는 국가의 지불능력 약화를 초래하여 급여 삭감이나 후세대의 부담가중은 물론 조세부담의 증가로 연결될 가능성이 크다.⁵⁾

3. 국민연금기금의 법적성격

국민연금기금의 관리·운용의 문제를 살펴보기에 앞서 기금의 법적 성격에 대한 고찰이 선행될 필요가 있다. 이는 기금의 법적성격이 기

4) 박태영, 국민연금 기금운용 프로세스 현황 분석 및 개선방향 - 자산배분 프로세스를 중심으로, 국민연금연구원, 2009, 18-19면.

5) 박태영, 위의 보고서, 19면.

금의 투자방식과 운용방향에 대한 이론적 근거이자 한계가 되기 때문이다. 따라서 기금의 법적성격에 대한 기존의 논의를 바탕으로 기금 운용에 있어서의 공공성 원칙의 의미와 역할, 사회책임투자에 대한 타당성 문제를 살펴본다.

(1) 책임준비금으로서의 신탁자산성

국민연금기금을 일종의 신탁자산으로 이해하는 견해는 연금기금의 조성목적, 즉 기금이 장래의 연금급여에 대한 책임준비금의 성격을 가진다는 점에 초점을 맞추고 있다. 이러한 견해는 연금보험료가 의무적으로 징수되는 점(국민연금법 제89조 제1항, 제95조 제4항)과 연금가입자의 기여수준, 즉 연금보험료 납부액 및 납부기간 등에 따라 연금급여 수준이 정해지는 점(동법 제51조) 등을 주된 이유로 들고 있다. 이에 따르면 국민연금법 제101조 제1항이 “보건복지부장관은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연금기금을 설치한다.”고 규정하고 있기 때문에 연금급여에 대한 기금의 책임준비금적 성격을 분명히 선언한 것으로 본다.⁶⁾

(2) 사회투자자본으로서의 성격

국민연금기금의 사회투자자본성을 강조하는 견해는 현행 국민연금 제도가 소득재분배수단으로서의 성격을 가지고 있으며, 연금급여수준의 차이가 가입자의 가입기간 중 기여도에 비례하는 사보험과 달리 연금급여산출시 급여산정비율에 차이를 둬으로써 소득계층 간의 실질적인 부담을 다르게 하고 있다는 점에 근거를 두고 있다(국민연금법 제51조 제1항 제1호). 실제 기금의 구성에 있어서도 관리운영비에 대

6) 장우영, 국민연금기금의 법적성격과 운용원칙에 관한 연구, 상사법연구 제31권 제3호, 2012, 214면.

한 국고부담, 사업장가입자에 대한 사용자의 부담금, 농어민인 지역가입자에 대한 국고지원금(동법 제87조, 제88조 제3항, 동법 부칙 제7조) 등 연금가입자가 실제로 부담하지 않는 부분이 존재하고, 국민연금법이 연금산정방식으로 확정급여방식을 취하고 있기 때문에 연금가입자는 적립기금의 운용결과에 상관없이 법이 확정된 급여를 받게 되어 기금운용성과의 변동에 따른 적립기금의 과부족에 영향을 받지 않는다는 점도 하나의 근거가 될 수 있다.⁷⁾

또한 사회투자본적 성격을 인정하는 견해는 최근에 제기되기 시작한 금융부문에 편중된 보수적인 자산운용이 갖는 문제점을 지적하면서 기금의 규모, 재원형성단위, 기금의 재정방식에 주목한다. 이에 따르면, 국민연금기금의 규모가 급격하게 증가하여 멀지 않은 장래에 우리 자본시장이 감당할 수 있는 범위를 벗어날 것으로 예측되고 있으므로 금융부문에 집중된 기금투자만으로는 수익원 발굴에 어려움이 있다. 즉 고령사회에 따른 연금지급채무의 증가로 기금자산의 집중적인 매각이 필요한 상황에 처할 경우 금융부문에 편중된 투자는 부득이 대규모의 기금유동화에 따른 자산가치의 하락문제에 취약하다. 더욱이 연기금은 안정성을 고려하여 보수적으로 운용할 수밖에 없으므로 국·공채 투자규모 증대 및 대기업 우량주 위주의 편중된 투자가 불가피하며, 이는 국가재정규율을 약화시킬 뿐만 아니라 전 국민을 대상으로 하는 국민연금제도에 있어서 기금의 부담자와 수혜자의 괴리현상을 초래하게 된다. 아울러 국민연금의 재정방식인 부분적립방식은 완전적립방식과 달리 처음부터 장래의 어느 시점에서는 연금지급채무를 완전히 충당하지 못하는 한계를 예정하고 있기 때문에 기금을 순수한 의미의 책임준비금으로 보기 어렵다.⁸⁾

7) 김연명, '신탁기금'인가? '사회투자자본'인가? : 국민연금기금의 성격 투자정책에의 함의, 사회복지정책 제38권 제2호, 2011.6., 222-223면; 장우영, 앞의 논문, 215-216면.

8) 김연명, 앞의 논문, 231-234면.

(3) 국부펀드로서의 성격

국민연금기금의 법적성격에 대하여 최근 미국과 캐나다를 중심으로 국부펀드와 공적연기금의 관계에 대한 논의가 제기되고 있다. 아직까지 국부펀드에 대한 보편적 개념정의는 확립되어 있지 않지만 대체로 “특수한 목적 달성을 위해 사실상 정부가 소유 또는 관리하는 투자기구”라는 점을 그 본질적 요소로 보고 있다.⁹⁾ 국부펀드의 개념요소에는 ① 기금소유자가 정부일 것, ② 기금의 직접적 부채가 없을 것, ③ 정부의 정책목표에 따라 탄력적으로 운용되므로 궁극적인 수혜자는 특정 개인이 아닌 국가라는 점이다.¹⁰⁾

이러한 국부펀드적 성격이 국민연금에 포함되어 있다고 보는 견해에 따르면, 적립방식의 공적연기금은 비록 연금가입자의 보험료 부담을 기반을 한 연금급여가 실시되는 점에서 신탁자산성을 부인할 수 없으나, 세대내·세대간 계약의 형태를 가지고 있는 국민연금제도의 특성을 고려하면 적립기금을 순수한 의미의 신탁자산으로만 볼 수는 없다. 또 연금기금의 최종적인 수혜자는 연금가입자이지만 사회보험인 국민연금제도를 통하여 국민의 생활안정과 복지증진에 기여한다는 거시적인 효과를 고려한다면 국가도 수혜자로 볼 수 있다. 따라서 현재의 기금관리·운용체계를 국부펀드의 지배구조라고 말할 수는 없으나 국가의 영향력을 부정할 수는 없다는 점에서 국민연금기금의 국부펀드적 성격을 끌어낼 수 있다.¹¹⁾

9) 주장원, 국부펀드의 규제와 관한 연구, 홍익법학 제11권 제1호, 2010, 408면.

10) Monk, A.H.B., Is CalPERS a Sovereign Wealth Fund?, Center for Retirement research at Boston College, December 2008, pp. 3-4; 이승호/김한수/최순영, 글로벌 국부펀드 현황 및 시사점, 조사보고서 12-01, 자본시장연구원, 2012.6., 9면.

11) 정창률, 국민연금기금의 근본성격에 관한 연구: 다양한 위상과 가능성 고찰, 사회복지정책 제37권 제1호, 64면 참조.

(4) 법적성격에 대한 검토

먼저 국민연금기금을 신탁자산으로 보는 견해에 따르면, 지금까지 국민연금기금은 대체로 연금급여지급을 위한 장기부채성 책임자산으로서 신탁자산의 성격을 갖는 것으로 이해되어 왔다. 이는 국민연금 가입과 연금보험료 징수의 강제성에 비추어 볼 때, 국민연금기금의 성격이 연금수급권의 실현을 담보하는 유일한 책임재산이 되기 때문이다. 현행 법률 역시 연금급여의 지급보장에 대한 국가의 책임규정을 명문화하지 않는 것도 국민연금기금을 신탁자산으로 이해하기 때문이다. 따라서 국민연금사업을 주관하고 신탁자산을 운용하는 국가에게 신인의무에 따른 엄격한 기금운용책임이 요구되는 것이다.¹²⁾ 또한 국민연금제도의 사회연대적 성격을 기금의 성격 및 운용목적에 대한 논의와는 구분하여 이해함으로써 사회보험의 소득계층간 재분배를 통한 사회통합기능의 실현이라는 공적연금의 목적과 가치에 기금운용목적이 반드시 구속될 필요는 없다고 본다. 이는 법률상 국민연금기금이 연금지급 준비라는 고유의 목적을 정하고 있기 때문이다(동법 제101조 제1항). 다만, 국민연금제도가 연금급여의 지급수준을 기금운용실적과 무관하게 미리 정하고 있기 때문에(확정급여방식) 기금운용에 연금가입자의 이해관계를 배제할 수 없다. 이는 기금고갈에 대비한 급여수준의 하향조정과 같이 확정급여방식에서도 기금운용의 성과는 실질적으로 연금급여수준에 직접적인 영향을 미치기 때문이다.¹³⁾

다음으로, 국민연금기금의 성격을 사회투자자본으로 이해하는 견해는 공적연금의 공익성을 중요시하여 수익성을 최우선으로 하는 신탁자산으로 보는 견해를 비판한다. 이에 따르면, 국민연금제도의 사회연

12) 조성훈·고광수·박창욱, 공적연금의 지배구조에 관한 연구: 국민연금을 중심으로, 한국증권연구원, 2004.9, 20면.

13) 장우영, 앞의 논문, 222-223면.

대적 성격, 즉 연금보험료 및 연금급여의 산정에는 세대내·세대간 합의가 전제되어 있으므로 국민연금을 순수하게 소득비례연금으로 볼 수 없다. 또한 경제적 관점에서도 연기금의 사회투자자본성이 금융부문에 편중된 자산운용의 문제점에 대한 대안이 될 수 있다. 즉 기금의 규모가 국내 자본시장의 수용범위를 벗어날 것으로 전망되는 상황에서 안전성 위주의 투자는 결국 대기업 중심으로 편중될 수밖에 없다. 그러므로 사회적 투자를 통해 자산운용의 편중을 막고 중장기적으로 연금재정의 안정화를 모색하여야 한다.¹⁴⁾

그러나 이러한 견해는 기금운용의 목적과 상충되어 운용수익에 부정적인 영향을 줄 가능성을 내포하고 있다. 예컨대 낙후지역의 발전, 중소·벤처기업의 육성, 지역 내 고용창출 등에 대한 투자가 기금의 수익성 창출로 연결되지 못하며, 오히려 장애가 될 수 있다. 뿐만 아니라 기금이 사회적, 정치적으로 전용될 위험성도 안고 있어서 자산분배전략에 영향을 미칠 경우 낮은 운용성과로 이어질 가능성이 있으며,¹⁵⁾ 그 결과에 대한 책임규명도 어렵다는 문제가 있다. 따라서 사회적 편익 측면에서 경제목적투자의 필요성이 긍정되기는 하지만 투자손실은 일정한 시점이 지나야 드러나기 때문에 위험부담에 대한 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 수 있다.¹⁶⁾

마지막으로, 국부펀드적 성격을 긍정하는 견해도 사회투자자본의 경우와 같이 기금을 단기적인 수익률에 구속시키지 않고 탄력적으로 운용해야 한다고 본다. 특히 국부펀드가 국가가 운용하는 투자자본으로

14) 김연명, 앞의 논문, 223면.

15) 대표적인 사례가 1990년대 미국에서 활발하게 이루어졌던 경제목적투자(Economically Targeted Investment; ETIs)이다. 실제 미국의 대표적 공적연기금인 CalPERS의 경우 사회후생효과 증대를 통하여 기금의 수익성을 높인다는 명분으로 무주택자와 건설고용창출을 위한 주택건설에 기금을 투자하였고, 미국의 코네티컷주는 1,000개의 일자리 신설을 위해 지역기업에 대한 투자를 실시한 바 있다(Stevenson, Pension Funds Becoming a Tool for Growth, New York Times, 17 March 1992, DI).

16) 보건복지부, 「국민연금법 전부개정법률안」 공청회 자료집, 2007.10.19., 6-7면.

서의 장기투자성을 갖는 점에서 국민연금기금과 외형상 유사한 측면이 있다. 그러나 국민연금기금은 본질적으로 연금급여의 책임준비금이라는 단일한 목적을 가지며, 장기적으로 확정된 연금급여 지급부채에 충당하기 위해 조성·운용되는 자금이라는 점에서 국부펀드와는 구별하여야 한다. 또한 국민연금기금이 국가재정으로서의 성격을 가진 점에서 다양한 정책적 목적을 가지고 특정한 정부지출을 충당하기 위해 조성·운용되는 국부펀드와 유사할 수 있으나 연금지급채무라는 직접적인 부채에 충당을 목적으로 하는 점에서 차이가 난다. 즉 국민연금기금의 최종 수혜자는 연금가입자이며 국가가 될 수 없으며, 국가는 단지 국민연금사업을 관리·운용하고 연금지급채무를 부담할 따름이다(국민연금법 제2조, 제50조).¹⁷⁾

재원조달방법에 있어서도 국부펀드가 정부의 잉여재원을 기반으로 하는데 반해, 국민연금기금은 가입자의 보험료로 조성되므로 국부펀드에 비해 엄격한 자산운용상의 한계를 가진다.¹⁸⁾ 기금운용방식과 관련해서도 국민연금기금은 국부펀드적 성격을 가지기는 어렵다. 이는 기금의 여유자금을 사회간접자본 등에 대한 투자를 위해 공공자금관리기금에 강제 예탁하도록 했던 규정을 폐지함으로써 기존에 강제예탁된 기금까지 전액 상환한 사실을 통해 알 수 있다.¹⁹⁾

17) 장우영, 앞의 논문, 219-221 참조.

18) 국부펀드의 경우 투자대상의 선정 및 운용에 있어서 정부의 자율성이 인정되고 있으며, 대부분의 자산이 해외에 투자된다. 이는 수익성이 크지 않은 경우에도 국가의 이해관계에 따라 전략적으로 해외 주요 기업이나 다른 나라의 전략산업군의 인수에 참여할 수 있기 때문이다. 이처럼 국부펀드는 유연한 투자구조를 가지지만 국민연금기금은 재정적 안정성 유지를 우선으로 하기 때문에 채권중심의 투자성향을 가지며, 주식시장에 투자할 경우에도 위험성이 적은 우량기업에 집중한다. 따라서 수익성에 대한 희생이 명백한 투자는 신인의무 위반이 될 수밖에 없다(장우영, 앞의 논문, 221면).

19) 1999.1.29. 개정 이전 구 공공자금관리기금법 제5조 제1항.

4. 국민연금기금 관리·운용의 원칙 및 의무

(1) 기금관리·운용의 기본원칙

1) 국민연금법에 따른 기본원칙

「국가재정법」 제62조는 기금관리·운용에 대하여 “기금관리주체는 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운용하여야 한다.” 규정하고 있다. 이에 따라 「국민연금법」 제102조 제2항은 “보건복지부장관은 국민연금재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 여기서 기금운용을 위한 다음의 방법은 대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입 또는 신탁, 공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자, 증권의 매매 및 대여와 파생상품시장에서의 거래,²⁰⁾ 복지사업 및 대여사업, 기금의 본래 사업 목적을 수행하기 위한 재산의 취득 및 처분, 그 밖에 기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업을 말한다(동법 제102조 제3항).

이와 같이 「국민연금법」은 기금운용의 목적을 연금급여지급을 위한 연금재정의 장기적 안정성 유지에 기여하는 것으로 정하고 있으며, 이러한 기금재정의 장기적 안정을 유지하기 위하여 운용수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 운용할 것과 자산종류별 시장수익률을 넘는 수익을 추구할 것을 기금관리·운용의 구체적인 기준으로 제시함으로써

20) 자본시장과 금융투자에 관한 법률 제4조에 따른 증권의 매매와 대여, 동법 제5조 제1항 각 호에 따른 지수 중 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래를 말한다.

써 기금의 안정성과 수익성을 기본적인 투자원칙으로 상정하고 있다고 할 수 있다.²¹⁾

2) 국민연금기금운용지침에 따른 기본원칙

「국가재정법」 제63조 제1항과 제2항은 “기금관리주체는 안정성, 유동성, 수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 한다. 기금관리주체는 제79조의 규정에 따라 작성된 자산운용지침에 따라 자산을 운용하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 국민연금기금운용지침에서는 기금투자원칙으로 안정성, 수익성, 공공성, 유동성, 독립성 5가지를 제시하고 있다.

첫째, 안정성(Stability)의 원칙은 기금이 투자하는 자신의 전체 수익률 변동성과 손실위험이 허용되는 범위 안에 있도록 안정적으로 운용하여야 한다는 것이다. 이러한 안정성은 수익성과 상충관계에 있으므로 과도한 수익추구가 수반하는 위험을 제약하는 요인이 된다. 따라서 장기적인 재정안정과 가입자의 노후생활에 부정적인 기금운용은 허용 가능한 위험의 범주 안에서 이루어져야 한다. 둘째, 수익성(Profitability) 원칙은 가입자의 부담, 특히 미래세대의 부담완화를 위하여 가능한 한 많은 수익을 추구할 것을 내용으로 한다. 셋째, 공공성(Publicness)의 원칙은 국민연금이 전 국민을 대상으로 하는 제도이고, 적립규모가 국가경제에서 차지하는 비중이 크므로 국가경제 및 국내금융시장에 미치는 파급효과를 감안하여 운용하여야 함을 의미한다. 넷째, 유동성(Liquidity)의 원칙에 따르면, 기금은 연금급여의 지급이 원활하도록 유동성을 고려하여 운용하여야 한다. 특히 투자한 자산의 처분시 국내금융시장 충격이 최소화되는 방안을 사전에 강구하여야 한다. 마지막 다섯째, 독립성(Independence)의 원칙은 중장기적으로 모든 이해관계자의 이익을 충족시키는 최선의 방법이다. 이는 기

21) 보건복지부, 국민연금기금운용지침(안), 2013.5.29., 4면.

금운용에는 근로자, 사용자, 자영업자, 정부 등 다양한 이해관계자가 참여하므로 본연의 목적과 상기 운용원칙을 지키고, 다른 목적을 위하여 원칙이 훼손되지 않도록 하여야 함을 의미한다.²²⁾

3) 기본원칙의 상호 조화적 적용

국민연금의 기금운용과 관련한 5대 기본원칙은 우선 적용 내지 상호 조화적으로 적용되어야 한다. 특히 연기금이 국민연금제도의 장기적인 지속가능성을 담보하는 가장 중요한 수단인 점에서 안정성과 수익성의 조화가 중요하다. 예컨대, 수익률을 제고하여 재정안정화를 달성하기 위해 위험자산에 대한 투자를 확대할 경우 처음 의도와는 달리 손실이 발생할 가능성을 증가시켜 가입자의 부담증가를 초래할 수 있다. 따라서 연금제도에 영향을 미치는 위험요인인 인구구조, 고용, 소득 등과 기금운용에 영향을 미치는 인플레이션, 금리, 국민총소득 등의 변수를 유기적으로 통합하여 관리할 필요가 있다.

공공성에 대해서는 명확한 정의 및 사회적 공감대 형성이 필요하다. 막대한 규모의 국민연금기금이 국민경제에 미치는 엄청난 영향을 고려하면 기금운용에 관한 정책방향의 설정에 반드시 공공성이 고려되어야 한다. 그러나 수익성에 우선하여 공공성을 지나치게 강조한다면 가입자의 이익을 저해하여 국민적 불신을 초래할 수 있으므로 공공성에 대한 명확한 정의가 전제되어야 한다. 물론 기금운용과 관련한 정책수립의 독립성 유지를 위해서는 시장 중립적인 의사결정체계가 전제될 필요가 있다.

4) 수익성 원칙의 한계로서의 공공성 원칙

국가재정법은 기금자산 운용원칙으로 수익성과 안정성 이외에 공공성을 고려한 기금자산운용을 요구하면서도 그 구체적인 내용에 대해

22) 보건복지부, 국민연금기금운용지침(안), 2013.5.29., 5면.

서는 언급하고 있지 않다(국가재정법 제63조 제1항). 공공성의 원칙은 과거에 국민연금기금과 같은 공공기금은 공공의 이익을 위해서 운용되어야 한다는 적극적 개념으로 이해되었으며, 「공공자금관리기금법」에 따라 대부분 여유자금이 저리로 관리기금에 강제 예탁되어 정부의 정책자금으로 활용되는 이론적 근거를 제공하기도 하였다. 그러나 1990년대 말 「국민연금법」과 「공공자금관리기금법」의 개정으로 강제예탁조항이 폐지되고, 관리기금예탁이 국채매입방식으로 전환되면서 기금의 수익성 보장을 위한 최소한의 장치가 마련되었다(국민연금법 제102조 제2항 단서 및 제3항 단서). 이러한 법률개정으로 공공성 원칙은 공공이익의 적극적 실현을 요구하는 기금운용목표가 아닌 기금운용에 대한 소극적 제약으로 변화하였다고 할 수 있다. 그러므로 국민연금기금운용지침에 의한 공공성의 원칙은 이러한 인식의 변화를 반영한 것으로 볼 수 있다.²³⁾

국민연금기금의 법적성격과 관련하여 사회투자자본성에 비추어 보면, 공공성의 원칙은 국민연금기금의 일부를 공공재적 성격이 큰 사회간접자본이나 사회적 약자의 보호를 위한 노동, 환경, 복지사업 등에 투자하여야 한다는 의미로 이해된다. 다만 공익의 적극적 실현이라는 관점에서 기금운용의 공공성을 파악하게 되면, 국민연금기금의 장기부채성 신탁자산으로서의 성격을 도외시 할 우려가 있다.²⁴⁾ 이는 신탁자산의 수탁자로서의 기금운용자의 임무가 수익성을 확보함으로써 기금재정의 안정을 유지하는데 있는 것이지 국민연금제도가 예정하고 있지 않은 사회적, 경제적 가치를 실현하려는 데 있는 것은 아니기 때문이다.

따라서 기금운용목표로서 적극적 개념의 공공성을 제시하는 것은 입법론상의 고려를 제외하고, 단순히 해석론으로 공공성 원칙을 적극적으로

23) 남재우, 국민연금기금의 주주권 행사에 관한 소고, 자본시장 Weekly, 2012-07호, 자본시장연구원, 2012.2.20., 2면.

24) 원종욱, 국민연금기금의 관리체계 개선방안, 보건복지포럼 제70호, 한국보건사회연구원, 2002.8., 34면.

파악하는 것은 기금의 정책적 전용을 가져올 위험을 안고 있다. 이는 기금의 신탁자산으로서의 성격에도 위배된다. 결과적으로 기금운용의 공공성 원칙은 소극적으로 이해될 필요가 있다. 왜냐하면 기관투자자로서 국민연금기금의 투자가 안정적인 수익달성을 추구하여야 하지만, 그 과정에서 공공성 원칙이 국민경제와 자본시장을 왜곡하지 않으면서 그 발전에 기여하고 있는지를 확인하는 기준으로 작용하기 때문이다.²⁵⁾

(2) 기금운용자의 신인의무

1) 영미법상의 신인의무

국민연금기금의 성격을 신탁자산으로 이해할 때 기금운용자는 수탁자로서 연금가입자 및 수급자와 ‘신인관계(Fiduciary relation)’에 놓인다. 영미법상 신인관계는 타인과 신뢰관계에 있는 자가 위탁된 업무와 관련하여 그 타인의 이익을 위하여 행동할 의무를 지는 관계를 말하며, 그 결과 신인관계에 놓이는 자는 통상의 위임관계 이상의 고도의 신뢰를 유지하기 위한 높은 수준의 ‘신인의무(Fiduciary duty)’를 부담한다. 신인관계에 있는 수탁자가 부담하는 ‘신인의무’는 ‘주의의무(duty of care)’와 ‘충실의무(duty of loyalty)’로 구분된다.²⁶⁾

먼저, ‘주의의무’로서 ‘신중인의무(prudent man rule)’는 수탁자의 객관적 주의기준이자 투자원칙으로서 수탁자가 이른바 신중한 사람에게 기대되는 관심과 능력, 신중함과 성실함을 가지고 수탁사무를 처리할 의무를 말한다. 이러한 ‘신중인의무’는 유연한 자산운용을 위하여 위험

25) 장우영, 국민연금기금의 법적성격과 운용원칙에 관한 연구, 상사법연구 제31권 제3호, 2012, 238면.

26) 미국의 경우 기업연금제도의 근거법이 되는 「종업원퇴직소득보장법」(Employee Retirement Income Security Act of 1974; ERISA)은 기금운용자와 가입자 및 수급권자와의 관계를 수탁자와 수익자로 보고 수탁자에게 수탁사무에 대한 재량권을 인정하는 대신 공정한 권한행사를 담보하기 위하여 포괄적이지만 엄격한 신인의무를 지우고 있다. 동법은 공동수탁자에 관한 의무, 충실의무, 신중인의무, 분산투자 의무 및 연금제도규약 준수 의무를 기금운용자의 의무로 규정하고 있다(ERISA §404 (a)(1)(A), (B), (C), (D)).

관리를 통한 합리적 분산투자를 뜻하는 ‘신중투자자원칙(prudent investor rule)’에 따라 수정되고 있는데, 자산운용기법이 다각화되면서 위험에 대한 대응이 회피에서 관리로 전환된 것에 기인한 것으로 본다. ‘신중투자자의무’를 부담하는 수탁자는 단지 신중함만으로 수탁자의 의무를 다했다고 할 수 없으며, 실제로 그 운용에 있어서 전문가적인 능력을 가질 것이 요구된다. 따라서 ‘신중투자자의무’는 ‘신중인의무’보다 주의의무가 가중된 것이지만, 위험자산에 투자한 경우에도 분산투자자의무 위반이 아니라 주의의무 범위 내의 사무처리가 된다는 점에서 수탁자의 주의의무가 유연하게 되는 측면이 있다.²⁷⁾

이와 달리 ‘충실의무’와 관련해서는 수탁자가 오직 연금가입자와 수급자의 배타적 이익을 위해서 권한을 행사할 것을 요구함으로써 수익자와 수탁자 사이에 이익의 충돌을 가져오는 일체의 행위를 금지하고 있다(exclusive benefit rule). 특히 수익자 보호를 위해 충실의무자의 범위를 형식적 수탁자에 국한하지 않고 기능적 관점에서 폭넓게 인정함으로써 충실의무 위반책임을 부담하는 자의 범위가 확대되었다.²⁸⁾

2) 국민연금법상의 신인의무

「국민연금법」상에 신인의무에 해당하는 명문의 규정은 없지만 국민연금기금운용규정에서 기금운용을 담당하는 국민연금공단 직원의 ‘선관주의의무’를 규정하고 있다(국민연금기금운용규정 제4조 제1항). 다만 복지사업과 대여사업 등을 제외한 기금의 금융부문 투자에 대해서는 「국민연금법」이 “자산종류별 시장수익률을 넘는 수익을 낼 수 있도록 신의를 지켜 성실하게 운용하여야 한다.”고 규정함으로써 기금관리·운용주체인 보건복지부장관에게 제한적으로 신의칙에 따른 기금운용을 요구하고 있다(국민연금법 제102조 제3항). 따라서 기금운용자

27) 장우영, 앞의 논문, 230면.

28) 장우영, 앞의 논문, 231-232면.

가 수탁자로서 신인의무를 부담하는지, 부담한다면 그 의무의 구체적인 내용이 무엇인지에 대해서는 법해석론에 의하여 살펴 볼 수밖에 없다.

신인의무를 긍정하는 입장에서는 기금운용자가 연금가입자 및 수급자에 대하여 실질적인 수탁자의 지위에 서고, 법률이 원칙적으로 신의칙에 따른 기금운용을 요구하고 있기 때문에 기금운용자에게 신인의무로서 주의의무와 충실의무를 인정할 수 있다고 한다. 이와 같이 신인관계가 전제되어 있음을 감안하면 수탁자의 주의의무는 ‘자기 재산과 동일한 주의’가 아닌 ‘평균적, 추상적 채무자가 마땅히 기울여야 할 일반적, 객관적 주의의무’, 즉 ‘선관주의의무’를 의미하며, 이러한 주의의무에 대한 위반은 추상적 과실에 해당된다.²⁹⁾

그러나 영미법상의 ‘신중인의무’는 이른바 신중인을 전제로 수탁자 자신과 동일한 입장에 있는 자의 주의수준을 행위기준으로 삼고 있으므로 수탁자 자신과 동일한 입장에 있는 신중한 투자자의 행위에 비견되는 기금운용이 있는 경우에 수탁자는 신중인의무에 따른 것이 되어 의무위반을 면하게 된다. 따라서 ‘신중인의무’는 내용이 추상적 평균인을 기준으로 하고 있는 ‘선관주의의무’와 차이가 있는 것처럼 보일 수 있으나 ‘선관주의의무’의 해석에 있어서 구체적인 경우에 채무자가 속한 직업, 사회적 지위 등에 비추어 거래상 일반적으로 요구되는 수준을 요구하고 있다는 점에서 영미법상 ‘신중인의무’와 ‘선관주의의무’는 크게 다르지 않다고 하겠다. 나아가 기금운용에 있어서 전문적인 식견이 필요하다는 점과 분산투자 의무가 합리적인 투자자로서 기금운용자에게 요구되는 탄력적인 위험관리수단으로 자리 잡고 있는 점을 감안할 경우 기금운용의 전문성을 확보하고 투자가 경직되는 것을 막기 위해서도 영미법상의 ‘신중투자자원칙’에 따른 적극적인 기금운용을 수용할 필요가 있다.³⁰⁾

29) 곽윤직, 채권총론, 박영사, 2007, 26면.

30) 충실의무와 관련하여 형식적 수탁자관계에 따라 충실의무를 부담하는 자의 범위

제 3 절 국민연금재정의 현황과 지속가능성

1. 국민연금의 재원적립과 운용현황

(1) 국민연금기금의 재원

국민연금기금은 국민연금급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 연금보험료와 기금운용수익금을 주된 재원으로 조성되며, 연금급여 등으로 지출되는 금액을 제외한 금원을 여유자금으로 운용한다(동법 제101조). 이 가운데 연금보험료가 국민연금기금에서 차지하는 비중은 1988년 95.9%에서 2011년 68.92%로 나타났다. 이에 반해 기금운용수익은 1988년 3.8%에서 2011년 30.92%로 크게 성장하였다.³¹⁾ 특히 2006년부터 2011년까지 국민연금의 수입 중 운용수익이 차지하는 비중이 38%에 달하였다. 그러나 2008년 금융위기의 영향으로 운용수익이 -4,000억원으로 적자를 보이면서 적립기금의 증가폭도 2007년 30조원에서 16조원으로 감소하였다. 다만 국민연금재정의 60%를 차지하는 연금보험료가 지속적으로 증가하고, 급여지출이 미약하기 때문에 일시적인 운용수익의 적자가 전체 국민연금재정에 미치는 영향력은 크지 않았던 것으로 평가되고 있다.³²⁾ 그러므로 지난 24년간의 기금운용성과를 조망해 볼 때 국민연금기금의 재정안정에 미치는 영향력은 점차 증가하고 있음을 알 수 있다.

를 한정하지 않고 ERISA의 입법태도와 같이 수탁자의 범위를 기능적으로 재구성하여 의무부담자의 범위를 제3자까지 폭넓게 확장하려면 별도의 입법을 필요로 한다(장우영, 앞의 논문, 233면).

31) 국민연금공단, 국민연금 통계연보 2011, 2012.5, 17면, 324-325면.

32) 2012년 4월 기준 국민연금기금 운용수익률은 5.50%이며, 1988년 이후 누적수익률은 6.48%로 기금 중 160.1조원이 운용수익으로 적립된 것이다(국민연금공단, 국민연금기금 현황보고서, 2012.4, 1-5면).

(2) 적립기금의 규모와 운용현황

가입대상을 점진적으로 확대하면서 1988년 440만명이었던 가입자가 2011년 말 약 2천만명으로 5배가 증가했다.³³⁾ 특히 행복한 노후를 위해서는 국민연금이 필수라는 인식이 확대되면서 전업주부 등 임의가입자가 대폭 증가하였다. 이에 따라 1988년에 설치된 국민연금기금은 지속적인 가입자 증가 및 양호한 수익률의 영향으로 적립금 규모가 급속하게 증가하여 2003년 100조원, 2007년 200조원, 2010년 300조원, 2011년 말 349조원에 이르렀고, 세계 4대 기금으로 성장하였다. 현재 기금의 적립규모는 2013년 3월 말 기준으로 405조원에 달하고 있으며,³⁴⁾ 향후 2043년경에는 2,561조원까지 증가할 것으로 예상된다. 그러나 2044년 이후에는 연금급여의 급격한 증가로 적립기금은 급격히 감소하여 2060년에 모두 소진될 것으로 전망된다.³⁵⁾

2012년 6월말을 기준으로 국민연금기금은 약 367.4조원(시가기준)을 운용하였고, 이중 채권, 주식 등 금융부문에 투자한 금액이 약 366.7조원으로 전체 기금자산의 99.8%를 차지하였다. 같은 시기에 주식과 채권, 대체투자의 비중이 각각 23.9%, 67.9%, 7.9%를 차지하였으며, 2008년 이후 채권비중은 감소하고, 위험자산인 주식과 대체투자의 비중이 증가하는 추세가 지속되고 있는 것으로 나타났다.³⁶⁾ 운용방식에 있어서는 채권의 직접운용이 57%, 위탁운용이 6.1%, 해외투자가 4.7%

33) 국민연금 가입자는 2013년 20,396천명에서 2015년 20,621천명으로 최고점에 이른 후, 근로연령인구가 감소함에 따라 점차적으로 감소하여 2083년에는 10,975천명이 될 것으로 전망된다(국민연금재정추계위원회, 국민연금 장기재정추계보고서(잠정), 2013.3, 57면).

34) 같은 시기에 일본 공적연금이 1,382조원, 노르웨이 글로벌연금펀드가 797조원, 네덜란드 공적연금이 416조원에 이르고 있는 것으로 파악되고 있다(조선일보 기사, “연금 주주권 행사, 기업경영 훼손 안하는 범위에서” - 국민연금공단 이사장 최광의 인터뷰, 2013.7.1).

35) 국민연금재정추계위원회, 국민연금 장기재정추계보고서(잠정), 2013.3, 61면.

36) 강대일·황정욱, 2012년 상반기 국민연금 기금운용성과 평가보고서, 국민연금연구원, 2013.3, 13면.

정도이며, 주식시장의 경우 직접운용이 8.7%, 위탁운용이 8.2%, 해외 투자가 6.9%인 것으로 나타났다.³⁷⁾

기금운용수익률을 보면, 지난해 상반기에는 시가기준 2.77%였으나, 1988년 이후 지난 24년간 평균수익률은 6.64% 정도인 점에서 상당히 양호한 것으로 보인다.³⁸⁾ 다만 2008년 금융위기로 국내외 주식시장의 큰 폭으로 하락하면서 운용수익률이 -0.2%로 감소되었으나 2009년과 2010년에 각각 10.8%, 10.6%로 회복되었다. 그러나 2011년 유럽재정위기의 영향으로 다시 2.3%까지 하락하였다.³⁹⁾

2. 국민연금재정의 지출현황

국민연금제도가 성숙하면서 수급자는 지속적으로 증가하고 있다. 지난 2003년에 100만명이었던 수급자는 2007년 200만명을 넘어 2010년에 300만명에 이르렀다. 이로써 60세 이상 인구 3명중 1명이 국민연금의 혜택을 받고 있다. 향후 고령화가 가속화됨에 따라 수급자는 더욱 빠른 속도로 늘어나서 2020년 532만명, 2030년에는 971만명, 2040년에는 1,509만명, 2050년에 65세 이상 노인인구의 78.9%에 해당하는 2,119만명이 국민연금을 받을 것으로 예상된다. 특히 노령연금수급자의 수는 2013년 약 265만명에 달하였고, 향후 지속적으로 증가하여 2063년에 최고 약 1,460만명에 이른 후에 감소할 것으로 전망된다.⁴⁰⁾ 이러한 노령연금수급자 수는 2013년 인구대비 29%에서 2083년 85.4%까지 상승할 것으로 예측된다.⁴¹⁾

37) 강대일·황정욱, 앞의 보고서, 14면.

38) 강대일·황정욱, 앞의 보고서, 15면.

39) 주상철·김영은, 최근 운용환경변화에 따른 해외 주요연기금의 정책 대응사례와 시사점, 국민연금연구원, 2012, 174면.

40) 2060년 이후 수급자 수의 감소는 제도가 성숙된 상태에서 1980년 이후 저출산 세대가 은퇴연령에 도달하면서 나타나는 현상이다(국민연금재정추계위원회, 국민연금 장기재정추계보고서(잠정), 2013.3, 57면).

41) 국민연금재정추계위원회, 앞의 보고서, 59면.

3. 국민연금재정의 지속가능성

이상에서 살펴본 바와 같이 국민연금의 재정은 시간의 경과에 따른 기금의 소진과 더불어 지속가능성의 문제에 직면해 있다. 즉, 국민연금의 장기재정은 인구통계변수, 물가상승률, 기금수익률에 영향을 받아 사실상 그 지속가능성이 불투명하다. 이에 대해 재정안정화와 운용수익률 제고를 위한 여러 가지 대응방안이 제기되고 있으나, 근본적으로 지속가능성의 차원에서 국민연금재정을 바라볼 필요가 있다.

일반적으로 지속가능성(Nachhaltigkeit)은 매우 추상적이고, 불명확한 개념이지만 국제적 차원에서 입법적으로 수용되고 있다. 우리나라의 지속가능발전법 역시 “지속가능성은 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제, 사회, 환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것”이라고 정의하고 있다(지속가능발전법 제2조 제1호). 이러한 개념을 기초로 할 때, 국가는 ‘세대간 형평성(Generationengerechtigkeit)’을 고려해 미래세대를 배려하는 장기적 관점의 입법을 형성할 의무를 부담한다. 특히 국민연금제도는 그 시작부터 소득활동을 하는 현재 세대가 보험료를 납부하고 이를 재원으로 노령으로 인해 사회적 위험이 높아진 노인세대를 부양하는 이른바, ‘세대간 계약(Generationenvertrag)’을 토대로 한다. 따라서 연금재정의 지속가능성이 세대간 갈등의 원인이 되며, 지속가능한 연금재정의 확보 및 관리·운용이 문제시 될 수밖에 없다.⁴²⁾

기본적으로 국민연금의 재정안정화는 보험료의 인상과 부과방식으로의 전환을 중심으로 한다. 우선, 보험료 인상의 문제는 국민연금제도가 보험료율 3%를 기초로 저부담·고급여의 체제로 도입되면서 현재 9%까지 단계적으로 인상되었다. 향후 2060년까지 점진적으로 21%

42) 배건이, 헌법해석방법론에 관한 연구: 세대간 계약론을 중심으로, 유럽헌법연구 제12호, 유럽헌법학회, 2012, 374면.

수준까지 확보될 필요가 있다.⁴³⁾ 물론 장기적 관점에서 국가의 부담능력을 고려하여 국가보조금의 확대가 병행되어야 할 것이다. 그리고 재정방식과 관련해서는 일반적으로 현재의 부분적립방식에서 향후 부과방식으로의 전환이 문제되고 있으나, 현재의 적립방식을 부분부과방식으로 이해할 수도 있다. 이에 따르면, 향후 연금재정의 안정성은 유럽과 같이 (수정)부과방식에 의해 확보되어야 하며, 장기적으로 세대간 재분배적 요소가 강화된다.⁴⁴⁾

한편, 재정의 안정화가 국민연금기금의 관리·운용체계 개편을 통하여 확보될 수 있다. 따라서 연금재정의 지속가능성을 목표로 하는 기금관리·운용체계의 개편은 수익률 제고를 위한 기관의 독립성과 전문성 강화를 중심으로 이루어진다. 다만, 지속가능성의 관점에서 현재 세대와 미래 세대의 이익이 실질적으로 조정되기 위한 노력이 얼마나 수반되고 있는지는 미지수이다. 따라서 국민연금제도는 세대간 형평성을 고려하여 발전하지 않는다면 그 지속가능성 역시 불투명하게 된다. 지속가능성 제고를 위하여 장기적이고 거시적인 관점에서 세대간 형평성을 고려한 객관적인 심사나 분석이 요구된다.

43) 김대철, 국민연금 재정안정화 방안과 세대간 형평성 분석: 시나리오별 세대간 보험료 부담비교, 대한경영학회지 제26권 제6호, 2013, 1655면.

44) 원석조, 국민연금의 근본적 개혁: 적립방식에서 부과방식으로의 전환, 보건과 복지 제2집, 한국보건복지학회, 1999.12, 337면.

제 3 장 국민연금기금의 관리·운용체계

제 1 절 현행 기금관리·운용주체 및 체계

1. 기금의 관리·운용주체

「국민연금법」에 따르면 국민연금사업을 주관하며, 기금의 관리 및 운용의 권한은 보건복지부장관이 가진다(국민연금법 제2조, 제102조 제1항). 즉 국민연금기금의 관리·운용주체는 보건복지부장관이며, 기금관리·운용에 관한 업무의 일부를 국민연금관리공단에 위탁하여 국민연금사업을 추진한다. 구체적으로는 보건복지부장관은 기금운용관련 법률안, 전략적 자산배분안, 투자정책서인 기금운용지침, 중장기 및 연간 기금운용계획을 작성하고 기금운용 성과평가(외부평가)를 실시한다. 또한 기금운용체계의 개선과 기금운용 모니터링, 기금운용위원회에 의안상정 및 위원회를 운영한다. 그 밖에 국민연금공단의 기금운용규정, 사업계획과 예산 승인 등 지도감독을 수행한다. 실질적으로 기금의 관리·운용에 관한 업무는 현재 보건복지부 조직체계에서는 연금정책국의 국민연금재정과가 수행하고 있다.⁴⁵⁾

2. 기금관리·운용의 의사결정체계와 적용원칙

(1) 기금관리·운용의 의사결정체계

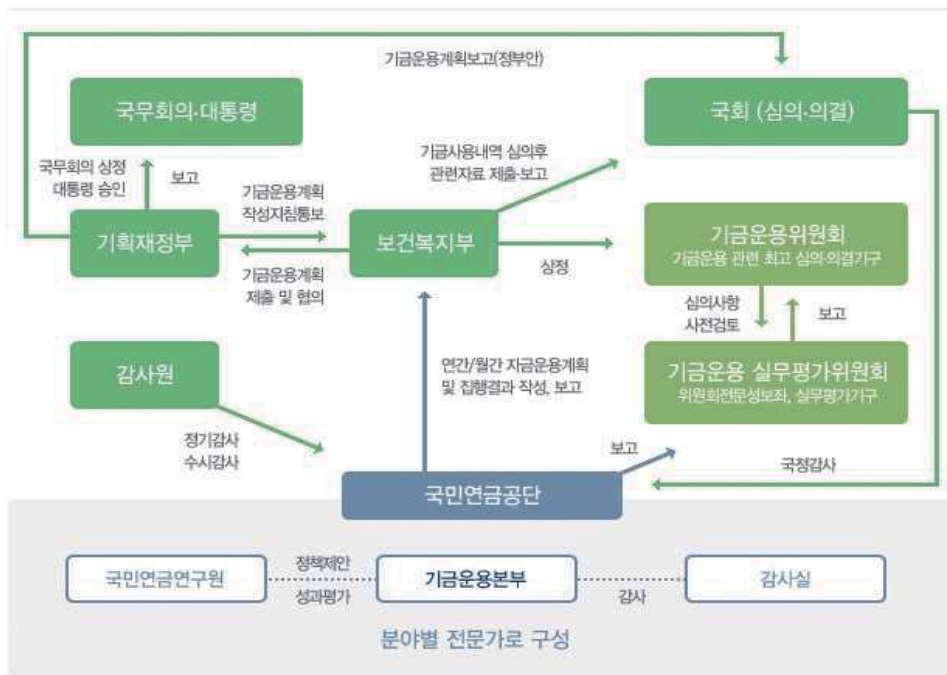
국민연금의 기금관리·운용과 관련한 의사결정체계는 국회, 기획재정부, 보건복지부, 기금운용위원회, 국민연금공단의 참여로 이루어진다. 기금 관련 정책을 총괄하는 기획재정부는 매년 국민연금기금운용계획의 작성 기준을 마련하여 주무부처인 보건복지부에 통보하고, 보건복지부장관은 이 기준에 근거하여 연간 기금운용지침을 작성한다.

45) 보건복지부, 국민연금기금운용지침(안), 2013.5.29., 6면 참조.

작성된 기금운용지침은 기금운용위원회에 회부되며, 회부된 지침을 기금운용위원회가 심의하여 의결한다. 그러면 보건복지부장관은 의결된 기금운용지침에 따라 기획재정부와의 협의 및 조정을 거쳐 연간 기금운용계획을 수립하고, 수립된 기금운용계획은 다시 기금운용위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 국회에 제출된다. 최종적으로 국회가 기금운용계획에 대한 심의·의결권을 갖는다.⁴⁶⁾

이러한 체계에서 국민연금공단의 기금운용본부는 연간 기금운용계획에 근거하여 월간 및 일간 자금운용계획을 수립하여 보건복지부에 보고하고, 기금을 운용한다. 연간 기금운용 성과는 국민연금연구원 및 외부 평가기관에 의하여 1차적인 평가를 받게 되고, 기금운용실무평가위원회의 2차 평가를 거쳐 기금운용위원회에 보고된다.

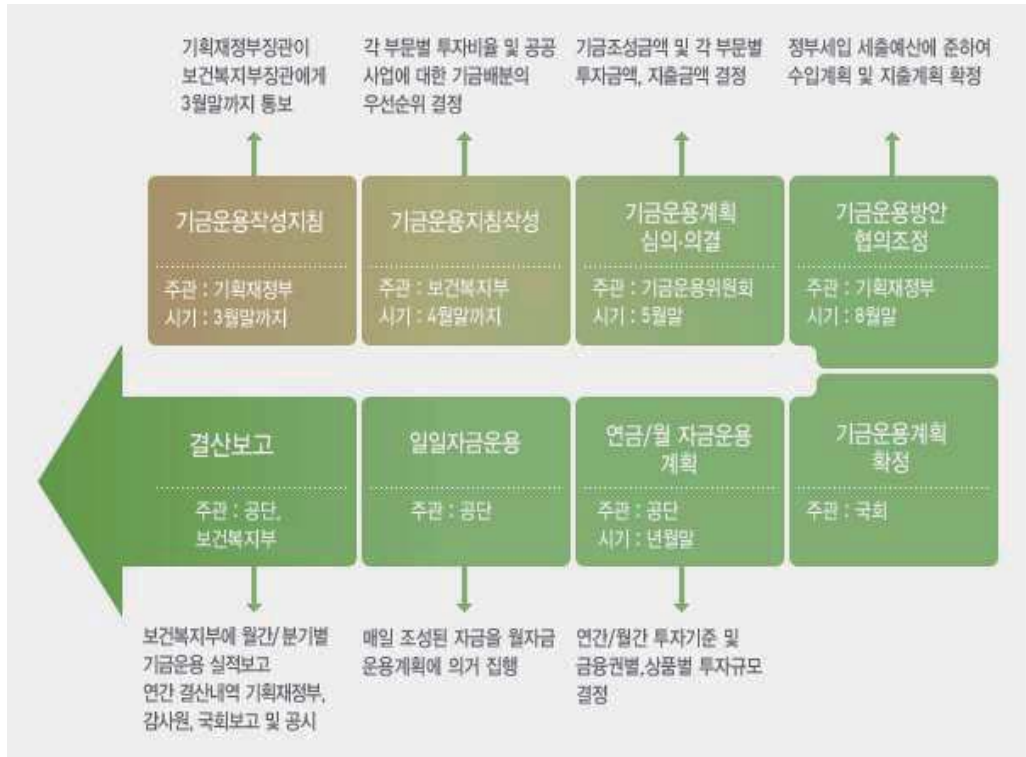
<표 1 국민연금기금 관리·운용에 관한 의사결정체계>



출처: 국민연금공단, 「기금운용본부」, 인터넷 자료, 2013.

46) 2001년 12월, 기금의 투명성, 효율성, 책임성을 높이기 위해 금융성 기금을 제외한 모든 기금의 운용계획안과 기금계산을 국회의 의결을 거치도록 개정된 「기금관리기본법」에 근거를 둔다.

<표 2 기금운용계획의 수립절차>



출처: 국민연금공단, 「기금운용본부」, 인터넷 자료, 2013.

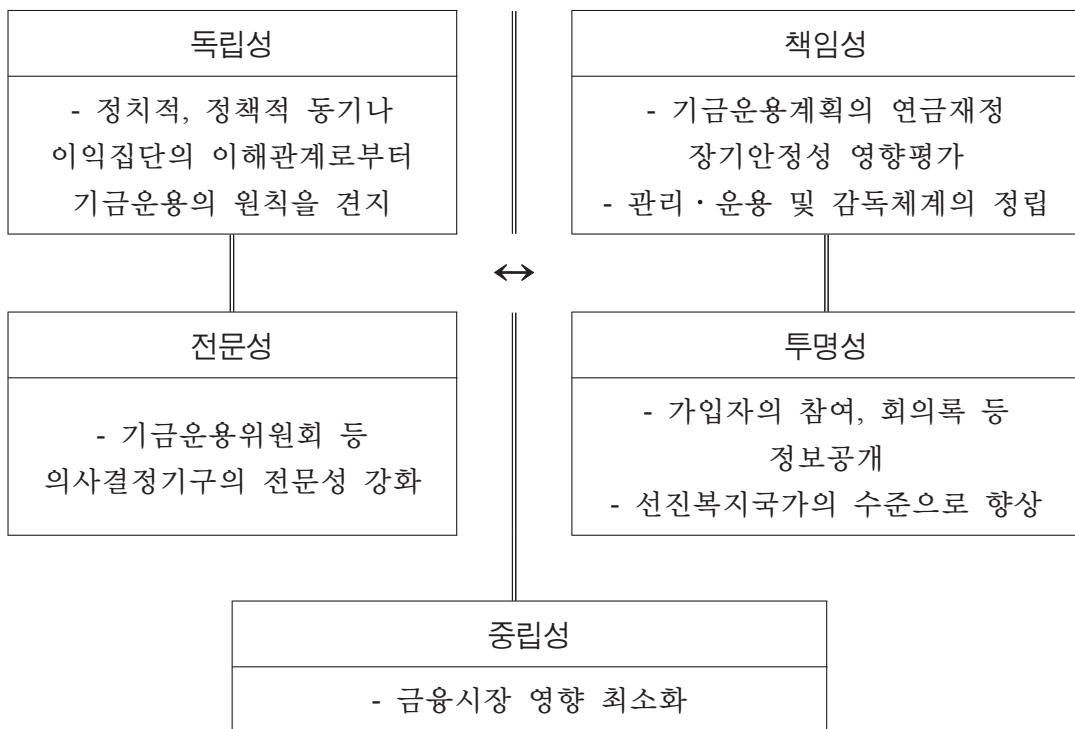
(2) 기금관리·운용체계의 적용원칙

기금관리·운용체계에서 관리·운용자의 주체인 정부에 의해 국민의 노후소득보장을 위협하는 요인이 발생할 수 있다. 이러한 위험요인에는 정부가 노후소득보장에 대한 약속을 이행하지 못하는 경우, 노후소득이라는 목적 이외의 다른 사회정책 목적에 기금을 사용하는 경우, 특정재정목적에 사용함으로써 기금의 성과가 낮아지는 경우, 관리부실로 인하여 기금부족이 발생하는 경우 등을 예로 들 수 있다. 이에 대한 최선의 방어수단은 우수한 기금의 관리·운용체계를 구축함으로써 독립성, 책임성, 투명성을 확보하는 것이라고 할 수 있다.⁴⁷⁾

47) 정문경 외 5인, 공적연금기금운용론, 국민연금연구원, 2008, 12면.

특히 독립성은 정치적, 정책적 동기나 이익집단의 이해관계로부터 기금운용의 원칙을 견지하는 것으로 이해할 수 있으며, 책임성은 기금 운용계획의 연금재정 장기안정성 영향평가와 관리·운용 및 감독체계의 정립으로 실현될 수 있다. 투명성 역시 가입자의 참여확대나 회의록 등의 정보공개를 통해 선진복지국가의 수준까지 향상시킬 수 있어야 한다. 이를 도식화하면 다음과 같다.⁴⁸⁾

<표 3 기금관리·운용체계의 적용원칙>



출처: 정문경 외 5인, 공적연금기금운용론, 국민연금연구원, 2008, 14면.

한편, 국민연금의 기금관리·운용과 같이 전체 국민을 대상으로 하는 독점적인 사업구조의 특성상 외부통제장치 보다는 내부통제장치의 중요성이 강조된다. 여기에는 기금운용위원회나 이사회 구성원의 임

48) 정문경 외 5인, 앞의 책, 14면 참조.

면권과 절차, 위원구성, 행위 및 결과통제 등이 모두 포함된다. 다시 말하면, 기금운용위원회의 위원 구성에 있어서 기금의 주인인 국민의 이해에 부합되도록 관리·운용되는지 여부를 통제하려면 어느 정도의 대표성을 확보하여야 하는가가 문제의 핵심이 된다. 또한 소유와 경영의 분리를 통해 전문가만으로 기금운용위원회를 구성하여 수익성 제고를 추구할 경우 그 행위에 대한 책임성과 투명성이 철저히 확보 되도록 하여야 한다. 그러나 국민연금기금의 관리·운용상의 최고의 관건은 기금운용위원회 등 의사결정기구의 독립성 보장과 전문성의 강화가 될 것이다. 물론 기금운용의 책임성 확보와 투명성 강화, 대표성의 보완 등을 통해 관리·운용체계가 전체적으로 균형 있게 유지될 수 있어야 하고, 기금의 시장지배력 완화 등을 통해 시장으로부터의 중립성도 유지하도록 설계되어야 한다.⁴⁹⁾

3. 기금관리형 준정부기관으로서의 국민연금공단

(1) 기관의 성격 및 업무

국민연금공단(NPS; National Pension Service)은 보건복지부장관의 위탁을 받아 「국민연금법」에 의한 사업을 합리적, 효과적으로 수행함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 설립된 공법인이다(동법 제24조, 제26조). 이처럼 보건복지부 산하에 있는 국민연금공단은 공공기관이며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조 제3항 제2호에 비추어 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 ‘기금관리형 준정부기관’에 해당한다.⁵⁰⁾ 국민연금공단이 독립적으로 국민연금기금의 효율성과 전문성을 위하여 내부에 기금운

49) 정문경 외 5인, 앞의 책, 12-13면.

50) 성승제·고재중·이훈중·하영태, 금융 공공기관 지배구조에 대한 공공기관운영법 법제개선방안, 한국법제연구원, 2012.11.30, 17면.

용본부를 설치·운영하고 있으나,⁵¹⁾ ‘자치행정의 원칙’을 보장받는 자율적인 조직체라고 할 수는 없다.⁵²⁾

국민연금공단의 업무는 연금제도와 관련하여 가입자에 대한 기록의 관리 및 유지, 연금보험료의 부과, 급여의 결정 및 지급을 관장하며(국민연금법 제25조 제1호-제3호), 가입자나 가입자였던 자 및 제50조에 따른 수급권자를 위한 노후설계서비스 및 자금의 대여와 복지시설의 설치·운영 등 복지증진사업과 가입자 및 가입자였던 자에 대한 기금증식을 위한 자금 대여사업을 실시한다(동조 제4호, 제5호). 그리고 이 법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 사항과 그 밖에 국민연금사업에 관하여 보건복지부장관이 위탁하는 사항을 수행한다(동조 제5호, 제6호).

(2) 기관의 구성 및 조직

1) 이사회

이사회는 공단의 중요 사항을 심의·의결하며, 이사장, 상임이사, 이사로 구성된다(국민연금법 제38조 제1항, 제2항). 이사장은 이사회를 소집하고 그 의장이 되며, 이사회는 재적구성원 과반수 출석과 출석구성원 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제3항, 제4항). 감사는 이사회에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 밖의 이사회 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 제5항, 제6항). 이에 따라 공단의 이사회는 예산과 결산, 정관변경, 중요재산의 취득과 관리 및 처분, 사업운영계획이나 그 밖의 공단 운영의 기본방침에 관한 사항, 국민연금의 신고권장소득월액의 산정기준 및 방법, 지역가입자 및 지역임

51) 현행 기금운용본부는 이사장 이하 기금운용본부장과 준법감시인을 두고 있으며, 본부장 하에 8실과 2사무소 체제로 운영된다. 8실은 운용지원실, 주식운용실, 채권운용실, 대체투자실, 해외증권실, 해외대체실, 운용전략실, 리스크관리실이며, 2사무소는 뉴욕사무소, 런던사무소를 두고 있다.

52) 전광석, 한국사회보장법론 제9판, 2012, 340면.

의계속가입자의 연간소득확인계획에 관한 사항, 규약·규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항을 심의·의결한다(동법 시행령 제26조).

이사회 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 매년 2월과 10월 중에 개최하되 이사장이 소집한다(동시행령 제27조 제1항, 제2항). 임시회는 이사장이 필요하다고 인정할 때나 상임이사를 포함하여 이사 3명 이상의 요구가 있을 때 이사장이 소집한다(동조 제3항). 이사회 회의록은 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자나 그 밖에 국민연금의 이해관계인은 언제든지 열람을 요청할 수 있으며, 회의록에는 회의 일시, 장소, 토의내용 및 의결사항, 위원장 및 출석한 위원의 서명 또는 기명날인이 있어야 한다(동시행령 제28조; 동시행령 제15조의 준용).

2) 임원의 선임과 직무

공단의 임원은 이사장 1인, 상임이사 3인 이내, 비상임이사 7인, 감사 1인을 둔다. 이사에선 사용자 대표, 근로자 대표, 지역가입자 대표 각 1명 이상과 당연직 이사로서 보건복지부에서 국민연금 업무 담당 3급 국가공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 1명이 포함되어야 한다(국민연금법 제30조 제1항).⁵³⁾

우선, 이사장은 보건복지부장관의 제청으로 대통령이 임면하고, 상임이사·이사 및 감사는 이사장의 제청으로 보건복지부장관이 임면한다(동조 제2항). 이사에게는 보수가 지급되지 않으며, 실비는 지급될 수 있다(동조 제3항). 임원의 임기는 3년이며, 당연직 이사는 그 재임기간으로 한다. 다만 기금이사의 임기는 계약기간으로 한다(동법 제32조). 그리고 상임이사 중 국민연금기금의 관리·운용에 관한 업무를 담당하는 이사(이하 “기금이사”)는 경영·경제 및 기금운용에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 선임하여야 한다(동법 제31조 제1항).

53) 현행 당연직이사는 보건복지부 국민연금정책관이다.

그 직무에 있어서는 이사장이 공단을 대표하고, 업무를 통할한다(국민연금법 제33조 제1항). 상임이사는 정관으로 정하는 바에 따라 공단의 업무를 분장하고, 이사장에게 사고가 있을 때에는 정관으로 정하는 순위에 따라 그 직무를 대행한다(동조 제2항).⁵⁴⁾ 감사는 공단의 회계, 업무집행 상황 및 재산상황을 감사한다. 그 밖에 이사장은 정관으로 정하는 바에 따라 직원 중에서 공단의 업무에 관한 모든 재판상 또는 재판 외의 행위를 할 수 있는 권한을 가진 대리인을 선임할 수 있다(동법 제34조).

3) 기금이사 및 임원추천위원회

국민연금공단은 기금이사 및 임원추천을 위하여 기금이사추천위원회와 임원추천위원회를 둔다. 먼저, 기금이사추천위원회는 이사장을 위원장으로, 이사를 위원으로 하여 구성된다(동조 제2항). 기금이사의 추천을 위한 절차는 우선 주요일간 신문에 후보모집을 공고하여야 하며, 별도로 적임자로 판단되는 기금이사 후보를 조사하거나 전문단체에 조사를 의뢰할 수 있다(동조 제3항). 기금이사추천위원회는 보건복지부령에 따라 후보심사를 하며, 기금이사 후보로 추천될 자와 계약조건에 관하여 협의하여야 한다(동조 제4항). 이사장은 기금이사 후보를 보건복지부장관에게 추천하고, 계약서안을 함께 제출하여야 한다(동조 제5항). 보건복지부장관의 승인이 있으면, 이사장은 기금이사 후보와 계약을 체결한다(동조 제6항).⁵⁵⁾ 기금이사의 자격, 계약서안에 관한 협의, 추천과 계약 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하고 있다(동조 제8항).

54) 국민연금공단 정관 제13조 제5항에 따르면, 이사장의 직무대행은 임원 중에 이사장이 미리 지명한 자, 기획이사·업무이사·기금이사 순이며, 끝으로 보건복지부장관이 지명하는 비상임 이사가 직무대행을 할 수 있다.

55) 이사장의 기금이사 후보 추천안 및 계약서안 제출과 보건복지부장관의 승인은 상임이사의 임명제청과 임명으로 본다(동법 시행령 제31조 제7항).

한편, 임원추천위원회는 기금이사과 당연직 이사를 제외한 임원 후보자 추천과 이사장 후보와의 계약안에 관한 사항 협의 등을 수행한다(국민연금관리공단 정관 제14조 제1항).⁵⁶⁾ 동 위원회는 비상임이사과 이사회가 선임한 위원으로 구성되며, 위원정수는 5인에서 15인 이내의 범위에서 이사회 의결로 정한다(동 정관 제14조 제2항, 제3항). 위원장은 비상임 이사인 위원 중에서 호선하며, 이사회가 선임하는 위원의 정수는 임원추천위원회 위원 정수의 1/2미만으로 한다(동 정관 제14조 제4항, 제5항). 동 위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 기타의 사항은 「임원추천위원회 운영규정」으로 정한다(동 정관 제14조 제6항, 제7항).

4. 기금관리·운용체계에서의 위원회

(1) 국민연금심의위원회

보건복지부는 국민연금심의위원회를 두어 국민연금사업에 관한 사항을 심의한다. 따라서 동 위원회는 국민연금제도 및 재정계산, 급여, 연금보험료, 국민연금기금에 관한 사항이며, 그 밖에 국민연금제도의 운영과 관련하여 보건복지부장관이 회의에 부치는 사항을 심의하게 된다(동법 제5조 제1항). 조직은 위원장, 부위원장 및 위원으로 구성되고, 위원장은 보건복지부 차관이며, 부위원장은 공익을 대표하는 위원 중에서 호선한다. 각 위원은 보건복지부장관이 지명하거나 위촉하며, 사용자대표 4명, 근로자 대표 4명, 지역가입자 대표 6명, 관계 전문가 5명으로 구성된다. 지역가입자는 각각 농어업인 단체, 자영자 관련 단체, 소비자단체와 시민단체가 추천하는 자 2명씩 구성된다(동법 제5조 제2항). 그리고 국민연금심의회위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동법 제5조 제3항).

56) 2010년 11월 1일 개정된 정관을 기준으로 한다.

국민연금법 시행령에 따르면, 위원장은 국민연금심의위원회를 대표하고, 위원회의 사무를 총괄한다. 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다(동 시행령 제12조). 또 위원장 외의 위원 임기를 2년으로 하되 연임할 수 없으며(동 시행령 제13조), 위원장은 국민연금심의위원회 회의를 소집하며, 그 의장이 된다. 회의는 정기회와 임시회로 구분되며, 정기회는 매년 2월에 개최되고, 임시회는 보건복지부장관의 요구가 있거나 위원회 재적 3분의 1 이상의 요구, 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 때에 소집한다. 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동 시행령 제14조 제1항-제4항). 그리고 위원장은 의결된 사항을 보건복지부장관에게 보고하여야 한다(동 시행령 제14조 제5항). 위원장은 또한 회의록을 작성하여 갖추어 두어야 하고,⁵⁷⁾ 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자나 그 밖에 국민연금의 이해관계인은 언제든지 회의록을 열람을 요청할 수 있다(동 시행령 제15조 제1항, 제3항).

(2) 국민연금기금운용위원회

국민연금기금운용위원회는 실질적인 기금의 관리를 목적으로 구성된 기금운용에 관한 최고 심의·의결기구로서 보건복지부에 설치되며, 국민연금의 운용지침, 연도별 운용계획 및 결과의 평가, 관리기금 예탁이자율의 협의 등을 심의, 의결한다(국민연금법 제103조 제1항).

기금운용위원회의 구성을 구체적으로 살펴보면, 현재 총 20명의 위원으로 구성되어 있으며, 당연직 위원 6명은 위원장인 보건복지부장관 외에 기획재정부차관, 농림수산부차관, 지식경제부차관, 고용노동부차관, 국민연금공단이사장이 된다. 나머지 14명의 위촉위원은 사용

57) 국민연금심의위원회 회의록에는 회의 일시, 장소, 토의내용 및 의결사항을 적고, 위원장 및 출석한 위원이 서명하거나 기명날인하여야 한다(동법 시행령 제15조 제2항).

자 대표, 근로자 대표, 지역가입자 대표와 관계 전문가로 구성되며, 사용자 단체와 노동조합을 대표하는 연합단체가 각각 3명, 농어업인 단체와 자영자 관련 단체, 소비자 단체 및 시민단체가 각각 2명을 추천한다. 관계 전문가로는 국민연금에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 2명이 참여한다(동법 제103조 제2항). 그 밖에 간사 1명을 두며, 간사는 보건복지부 소속 공무원 중에서 위원장이 지명한다(동법 시행령 제78조 제2항).

위원의 임기는 2년, 1차에 한하여 연임할 수 있고, 위원장과 당연직 위원장의 임기는 그 재임기간으로 한다(동법 제103조 제3항). 위원장은 운용위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다(동법 제103조 제4항). 또한 운용위원회를 대표하며, 위원회의 사무를 총괄한다. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 공익을 대표하는 위원 중에서 위원장이 미리 지정하는 자가 그 직무를 대행한다(동법 시행령 제77조). 회의는 연 4회 이상 개최하여야 하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제103조 제5항).⁵⁸⁾ 보건복지부장관은 운용위원회의 요구에 따라 회의에 필요한 자료를 사전에 제출하여야 한다(동법 제103조 제6항).

회의록은 위원장이 회의의 일시, 장소, 토의내용, 의결사항 및 각 참석자의 발언내용이 전부 기록하여 보관하고, 회의록의 주요내용을 요약하여 공개하여야 한다(동법 제103조의2 제1항).⁵⁹⁾ 또한 위원장은 회

58) 임시회의 경우 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 경우나 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 회의를 소집할 수 있다(동법 시행령 제78조 제1항). 그리고 운용위원회 회의에 출석한 위원에게는 예산의 범위에서 수당이 지급될 수 있으나, 공무원인 위원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 출석할 경우에는 지급되지 않는다(동법 시행령 제79조).

59) 2013년 3월 22일 「국민연금법 일부개정안」이 통과되면서 제103조의2가 신설되었고, 2013년 4월 23일부터 시행되고 있다. 신설된 조항에 따라 국민연금기금운용위원회의 회의 내용 공개에 관한 규정이 변경되었는데, 이에 따르면 회의 1년 후 참석자의 발언내용이 전부 기록된 회의록이 공개되게 되었다. 이는 그동안 요약된 회의록을 공개하던 방식에서 기금운용의 결정과정을 투명하게 공개함으로써 운용의

의 개최일로부터 1년이 지난 후에 회의록을 공개하여야 한다. 다만 기금운용 업무의 공정한 수행에 지장을 초래하거나 금융시장 안정에 영향을 미칠 우려가 있는 안건은 운용위원회의 의결을 거쳐 회의 개최일로부터 4년이 지난 후에 공개하여야 한다(동법 제103조의2 제2항). 그럼에도 불구하고 위원장은 국회 소관 상임위원회의 요구가 있을 경우에는 회의록을 비공개로 제출하여야 한다(동법 제103조의2 제3항).

한편, 운용위원회 회의록의 작성과 비치 및 열람에 대해서는 국민연금심의위원회의 규정(동법 제15조)을 준용한다. 따라서 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자나 그 밖에 국민연금의 이해관계인은 언제든지 회의록을 열람을 요청할 수 있다(동법 시행령 제78조 제3항).

(3) 국민연금기금운용실무평가위원회

국민연금기금운용실무평가위원회(이하 “실무평가위원회”)는 기금의 운용에 관한 사항을 심의·평가하기 위하여 운용위원회에 설치된다. 즉 기금운용실무평가위원회는 기금운용위원회의 회의 안건을 사전에 심의하고, 기금운용 성과평가를 비롯한 기금운용 전반에 대한 모니터링을 통해 기금운용위원회의 전문성을 보강하는 역할을 담당한다. 따라서 기금운용자산의 구성과 회계처리, 기금운용성과 측정, 기금관리·운용과 관련한 개선사항과 기타 실무평가위원회의 위원장이 필요하다고 인정하는 사항에 대해 심의·의결한다(동법 제104조 제1항).

동 위원회의 구성은 역시 총 20명의 위원으로 이루어지며, 기금운용위원회의 구성형태와 동일하다. 즉 6명의 당연직 위원과 14명의 위촉위원 중 사용자대표와 근로자대표가 각각 3인이며, 지역가입자 대표가 6인, 관계전문가 2인으로 구성된다. 위원장은 보건복지부차관이며,

독립성을 제고할 것으로 기대된다. 또한 기금운용업무의 공정한 수행에 지장을 초래하거나 금융시장안정에 영향을 미칠 우려가 있는 안건에 대해서는 회의 개최 4년 후에 공개하도록 하였다. 이로써 2014년 5월부터 요약본이 아닌 전체회의록이 공개될 예정이다(보건복지부, 보도자료 2013. 2. 26, 1면).

그 외 당연직 위원은 기획재정부, 농림수산부, 지식경제부, 고용노동부, 보건복지부 소속의 2급 또는 3급의 국가공무원으로 이루어진다. 위촉위원의 추천기관 역시 기금운용위원회의 위촉위원 추천기관과 동일하다(동조 제2항).⁶⁰⁾

위원의 임기는 2년이며 중임이 제한된다. 다만 위원장과 공무원인 위원의 임기는 그 재임기간으로 한다(동조 제4항). 실무평가위원회는 기금관련 담당부서에 회의에 필요한 자료를 사전에 제출하도록 요구할 수 있고, 기금운용에 관한 평가결과를 다음 연도 6월 말까지 운용위원회에 제출하여야 한다(동조 제5항, 제6항). 동 위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항 역시 대통령령으로 정한다(동조 제7항).⁶¹⁾

(4) 국민연금심사위원회

국민연금에 대하여 가입자의 자격, 기준소득월액, 연금보험료, 그 밖의 징수금과 급여에 관한 공단의 처분에 이의가 있는 자는 그 처분을 한 공단에 심사청구를 할 수 있다(국민연금법 제108조 제1항). 이러한 심사청구는 그 처분을 안날로부터 90일 이내에 문서로 하여야 하며, 처분이 있는 날로부터 180일을 경과하면 이의를 제기할 수 없다(동법 제108조 제2항).⁶²⁾ 따라서 공단은 심사청구가 있을 경우 그 심사청구

60) 추천위원은 변호사 또는 공인회계사의 자격이 있거나, 사회복지학, 경제학 또는 경영학 등을 전공하고 고등교육법에 의한 대학에서 전임강사 이상의 직에 3년 이상 재직 중이거나, 동 과목의 박사소지자로서 연구기관 또는 공공기관에서 3년 이상 재직한 경력이 있는 자를 대상으로 한다(동법 제104조 제3항).

61) 동법 시행령 제80조에 따르면, 실무평가위원회의 위원장은 실무평가위원회를 대표하고, 그 사무를 총괄한다. 부위원장은 위원장을 보좌하고, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다. 간사 1명을 두되, 보건복지부 소속 중에서 위원장이 임명한다. 실무평가위원회의 회의에 출석한 위원에게는 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있으나 공무원인 위원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다. 동 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 운용위원회의 의결을 거쳐 운용위원회의 위원장이 정한다.

62) 동법 시행령 제88조 제1항에 의하면 심사청구는 문서로 하되, 청구인이 기명날인하여야 한다. 문서와 서명은 「전자정부법」 제2조 제7호에 따른 전자문서와 전자서

사항을 심사하기 위하여 국민연금심사위원회를 둔다. 심사위원회의 구성·운영 및 심사 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 위원장 1명을 포함하여 26명 이내의 위원으로 구성된다(동법 제109조; 동법 시행령 제89조 제1항). 심사위원회 위원은 동 시행령 제89조 제2항 각호에 해당하는 자 중에서 공단 이사장이 임명하거나 위촉한다.⁶³⁾ 심사위원회의 위원장은 공단의 상임이사 중 공단 이사장이 임명하는 자로 하며, 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 지명하는 위원이 그 직무를 대행한다(동 시행령 제90조). 심사위원회 위원의 임기는 2년이며, 2차례만 연임할 수 있다. 다만, 공단의 임직원인 위원의 임기는 그 직위의 재임기간으로 한다(동 시행령 제91조).

심사위원회의 회의는 위원장과 회의마다 위원장이 지정하는 7명의 위원으로 구성되며, 동법 시행령 제89조 제2항 제2호에서 제4호까지에 해당하는 위원이 각 1명 이상, 제5호에 해당하는 위원이 3명 이상 포함되어야 한다.⁶⁴⁾ 위원장은 회의를 소집하고 위장이 되며, 회의는 구성원 과반수의 출석으로 시작하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동 시행령 제92조). 그 밖에 심사위원회는 공단 이사장이 공단 직원 중에서 임명하는 간사 1명을 둔다. 간사는 위원장의 명을 받아 심사위원회의 사무를 처리한다(동 시행령 제93조).

명을 포함한다.

63) 각 호의 내용은 다음과 같다(동법 시행령 제89조 제2항). 1. 공단의 실장급 이상의 임직원, 2. 사용자 단체가 추천하는 자, 3. 근로자 단체가 추천하는 자, 4. 지역 가입자를 대표하는 단체가 추천하는 자, 5. 법률이나 의료 또는 사회보험 분야에 관한 학식과 경험이 있는 사람으로서 다음 각 목에 해당하는 사람 가. 변호사 자격 또는 의사자격을 취득한 후 5년 이상 실무에 종사한 사람, 나. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 사회보험 관련 학과의 조교수 이상으로 재직한 사람, 다. 박사학위를 취득한 후 사회보험 관련 분야에서 5년 이상 근무한 사람, 라. 사회보험 관련 분야에서 10년 이상 근무한 사람.

64) 위 각주 11) 참조.

(5) 전문위원회

1) 기금운용위원회 소속

기금운용위원회는 기금운용에 대한 전문적 의사결정을 위하여 투자정책, 주식의결권행사, 성과평가보상 영역의 자문역할을 담당하는 3개의 전문위원회를 두고 있다.

먼저, 투자정책전문위원회는 기금의 투자정책에 대한 자문을 위해 (가) 중장기 또는 연간 기금운용을 위한 주요 계획에 관한 사항, (나) 전문적 지식을 바탕으로 객관적인 평가가 필요한 투자정책에 관한 사항, (다) 새로운 투자정책의 개발 또는 기존 투자정책의 변경에 관한 사항, (라) 기타 기금운용위원회 또는 실무평가위원회 위원장이 투자정책 전문위원회의 검토나 자문이 필요하다고 요청한 사항을 검토·심의한다.⁶⁵⁾

다음으로 주식의결권행사전문위원회는 국민연금이 보유한 주식의결권 행사에 관하여 (가) 의결권행사 일반 원칙 및 세부기준 등, (나) 국민연금공단 기금운용본부가 행사한 의결권 행사내역, (다) 기금운용위원회 위원장이 요청하는 사안, (라) 찬성 또는 반대를 판단하기 곤란하여 기금운용본부가 판단을 요청하는 사항, (마) 그 밖에 주식의결권행사전문위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항에 대해 검토·결정한다.⁶⁶⁾

마지막의 성과평가보상전문위원회는 기금운용본부 전체 및 기금운용본부장의 성과급 지급률과 비시장성 자산의 평가기준 등을 심의하고, (가) 국민연금기금운용 내·외부 성과평가보고서, (나) 국민연금기금운용 성과평가에 관한 조사연구·정책개발·제언, (다) 보상에 관한

65) 보건복지부, 국민연금기금운용지침(안), 2013.5.29, 7면.

66) 위 각주와 동일.

조사연구·정책개발·제언, (라) 그 밖에 기금운용위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항을 검토한다.⁶⁷⁾

2) 국민연금공단 소속

국민연금공단의 기금운용을 위한 관련 위원회에는 국민연금공단 이사장 직속의 리스크관리위원회와 기금운용본부 소속의 투자위원회와 대체투자위원회가 있다(국민연금기금운용규정 제5조 제1항, 제2항).

먼저, 리스크관리위원회는 이사장을 위원장으로 하며, 위원은 기금운용본부장과 외부의 관계전문가 5인 이상 7인 이하로 구성된다(동 규정 제6조 제1항).⁶⁸⁾ 동 위원회는 기금의 효율성 및 투명성 제고를 위해 설치되기 때문에 기본적으로 기금운용에 따른 위험관리의 기본 방침, 위험한도 또는 손실한도의 설정·관리, 위험관리체계의 구축 및 운영, 새로운 기금운용 대상 또는 방식의 도입에 있어 위험관리 등에 관한 사항, 동 규정에 따라 리스크관리위원회의 심의·의결을 거치도록 한 사항과 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항에 대해 심의·의결한다(동 규정 제6조 제2항 제1호-제6호). 동 위원회의 정기회의는 연 4회 이상(매분기별), 임시회의는 이사장이 필요하다고 인정하거나 위원 3인 이상의 요구가 있을 때 위원장이 소집한다(동 규정 시행규칙 제13조 제1항).

투자위원회의 경우 위원장이 본부장이 되고, 위원은 각 실장과 그 외 시행규칙이 정하는 팀장으로 구성된다(동 규정 제7조 제1항). 동 위원회는 연·월간자금운용계획의 수립, 거래기관 선정 및 관리기준 등과 동 규정에서 투자위원회의 심의·의결을 거치도록 한 사항, 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항을 심의·의결한다(동조 제2항). 기타 운영에 필요한 사항은 시행규칙으로 정한다(동조 제3항).

67) 보건복지부, 앞의 지침(안), 8면.

68) 국민연금공단 홈페이지에 따르면, 리스크위원회의 현재 외부 전문가는 5인으로 구성된다.

대체투자위원회 역시 본부장이 위원장을 맡고, 위원은 운용전략실장, 리스크관리실장과 본부장이 지면하는 기금운용본부 내 실장 1인, 그 외 민간전문가를 포함하여 이사장이 지명 또는 위촉하는 3인으로 구성된다(동 규정 제8조 제1항). 동 위원회는 사회간접자본 국내투자의 결정 및 변경, 투자대상을 특정하여 그 투자 여부를 결정하는 대체투자에 있어 해당 특정 대상에 대한 투자의 결정 및 변경에 관한 사항을 심의·의결한다(동조 제2항 제1호, 제2호). 그 밖의 사항은 투자위원회의 경우와 동일하다.

제 2 절 기금관리·운용체계의 변화와 개혁안

1. 1988년-1998년의 기금관리·운용체계

정부는 1988년 1월부터 국민연금제도를 시행하면서 필요한 재원을 원활하게 확보하여 연금급여지급에 충당하기 위하여 국민연금기금을 설치하였다. 또 책임준비금으로서의 국민연금기금을 효율적으로 관리하고 운영하기 위하여 「국민연금법」에 근거하여 기금운용위원회를 설치하였다. 이러한 기금운용위원회는 최고의사결정기구로서 기금운용 지침과 기금운용계획 및 운용정책 등의 중요사항을 심의·의결하며, 당연위원 7명과 위촉위원 8명으로 구성되었다. 당연직은 당시 위원장인 재정경제부장관, 부위원장인 보건복지부장관, 통상산업부장관, 농림부장관, 노동부장관, 경영자총연합회장, 중소기업중앙회장으로 구성되었고, 위촉직에는 노총위원장, 농협중앙회장, 수협중앙회장, 변호사협회장, 한국개발연구원장, 보건사회연구원장, 국민연금공단 이사장, 금융노동조합연맹 위원장이 포함되었다.⁶⁹⁾

당시 기금운용에 관한 의사결정절차를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 보건복지부장관과 재정경제부장관이 협의하여 작성된 다음연도 기금

69) 김용하, 국민연금 10년사, 국민연금관리공단, 1988, 334면.

운용지침에 대하여 기금운용위원회가 의결권을 가진다. 기금운용위원회에서 의결된 기금운용지침에 근거하여 다음연도의 기금운용계획은 보건복지부가 작성한다. 작성된 기금운용계획은 다시 기금운용위원회의 심의와 재정경제부 협의를 거치고 국무회의 심의 후 대통령 승인이 있으면 확정된다. 이렇게 확정된 기금운용계획에 따라 보건복지부는 상품별 투자규모, 거래기관 선정방법, 금융기관별 배분기준을 정한 연간자금운용계획을 수립한다. 그러나 실질적인 자금운용은 국민연금공단에 의해 시행된다. 따라서 국민연금공단은 월간자금운용계획을 작성하여 매월 보건복지부장관의 승인을 얻어야 한다. 이에 따라 공단은 월간자금조성과 지출규모, 금융권 및 상품별 투자규모를 결정하여 매일 조성자금을 집행한다. 또한 기금운용실적은 기금운용위원회에 분기별로 보고되고, 연간실적은 기금운용위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령 승인 후에 국회에 보고된다.⁷⁰⁾

2. 1999년 기금관리·운용체계의 개편

(1) 시대적 상황

1990년대에 접어들면서 정부는 사회간접자본을 확충하여 경제적 문제를 극복하고자 “신경제 5개년계획”을 수립하는 한편, 그 재원조달을 위해서 1993년 12월 31일 「공공자금관리기금법」을 제정하여 1994년부터 국민연금기금을 공공자금관리기금에 의무적으로 예탁하도록 하였다. 이러한 공공부문의 예탁강제는 금융시장이 그다지 발달하지 못한 개발도상국 단계에서 산업자본의 안정적 확보를 위한 정책적 수단으로 이용될 수 있으나 연금재정의 수익성이나 안정성이 위협받을 수 있다는 문제를 안고 있었다.⁷¹⁾

70) 김용하, 위의 보고서, 334-335면.

71) 김용하, 앞의 보고서, 398면.

이에 당시 국민연금의 주무부처인 보건복지부 역시 국민연금기금의 여유자금을 재정투자 및 용자에 활용하는 것이 연기금의 수익성을 저하시키고, 정부의 상환불능이 발생할 경우 향후 국민연금제도 자체의 붕괴를 초래할 수 있다고 반발하였으나 정부는 국민연금기금의 설치 목적에 지장이 없는 범위 내에서 예탁하되, 일반 금융자산 수익률과 예탁자금 수익률의 차이를 보전한다는 조항을 추가함으로써 국민연금기금의 공공자금관리기금 의무예탁을 강행하였다.⁷²⁾

이에 대해 시민단체와 노동조합은 1995년부터 본격적으로 ‘국민연금기금의 공공자금관리기금에의 의무예탁 폐지’를 주장하기 시작했고, 1997년 외환위기에 직면하게 되었다. 이로 인해 금융규제의 완화와 자유화 추진 및 새로운 금융상품의 등장과 자본이동의 증가에 따른 경제의 세계화에 적극적으로 대응할 필요성이 강화되면서, 국민연금 제도는 도시지역 자영업자에게 확대되었다. 그리고 1998년 전 국민대상으로 확대추진과 공공자금관리기금 의무예탁의 단계적인 폐지 등에 힘입어 기금운용 규모의 급증이 예상되었고, 이에 대해 기금의 정책적 활용을 반대하고 투자환경변화에 대응하여 안정적인 수익성 확보를 요구하는 주장이 대두되었다. 특히 각국의 외환위기가 확대되고 국제시장이 극도의 혼란에 직면하게 되면서 기금운용에 있어서 장기적인 안정적 수익확보가 점점 더 강조되고 있었다.⁷³⁾

외환위기 당시 세계은행은 국민연금기금의 공공자금관리기금에의 강제예탁을 단계적으로 폐지를 비롯하여 국가경제의 탈규제화, 공공부문의 민영화, 금융제도의 시장화 같은 신자유주의적 경제개혁을 추진하도록 요구하였다. 이러한 요구에 따라 1999년 1월 「공공자금관리

72) 「공공자금관리기금법」의 제정으로 ‘공공자금관리기금운용위원회’가 설치되었고, 실질적인 국민연금기금의 운영주체가 되면서 국민연금기금운용위원회의 권한이 사실상 유명무실해지게 되었다(은민수, 국민연금기금의 동원전략: 국민연금 기금운용 지배구조 및 기업 지배구조의 변화 가능성, 한국사회정책 제18집 제3호, 2011, 98면).

73) 은민수, 앞의 논문, 93면 참조.

금법」이 개정되면서 국민연금기금의 공공자금관리기금으로의 의무예탁이 단계적으로 축소되기 시작하였다. 이로써 1999년에는 여유자금의 65%, 2000년에는 여유자금의 40% 범위에서 예탁하되 2001년 이후에는 신규 예탁이 완전히 중지되었다. 결과적으로 외환위기를 통해 이루어진 연금제도의 개혁으로 공공자금관리기금에의 의무예탁이 폐지되고 국민연금 기금관리·운용체계 개선요구가 수반되게 되었다.⁷⁴⁾

(2) 개편의 주요내용

우리정부는 1997년 외환위기와 1998년 국민연금제도의 확대 시행에 따라 대내·외적인 투자환경의 급격한 변화와 연기금의 적립규모의 급증, 기금의 안정적인 수익성 확보 등의 문제에 대응하고 운용원칙을 제고하기 위하여 기금관리·운용체계에 대한 개혁을 실시하게 된다. 이는 2차례에 걸친 「국민연금법」 개정으로 실현되었다.⁷⁵⁾

1998년 12월 제1차 개정은 국민연금기금의 관리·운용체계에 대한 개혁의 주된 내용으로 하였다. 특히 기금운용위원회에 가입자의 참여를 확대하여 기금운용의 민주성과 대표성을 강화하였는데, 전체 위원수를 16명에서 21명으로 상향조정하였다. 이 가운데 근로자대표와 사용자대표는 4명에서 6명, 지역가입자 대표는 3명에서 6명으로 확대하여 총 12명의 가입자대표가 참여시켰다. 그리고 국민연금제도와 국민연금기금을 통합적으로 관리하고, 효율성을 제고하기 위하여 기금운용위원회 위원장을 재정경제부장관에서 보건복지부장관으로 변경하였다. 또 기금관리·운용의 전문성을 강화시키기 위하여 기금운용위원회 산하에 관계전문가로 구성된 기금운용실무평가위원회를 설치하였고, 국민연금공단의 기금운용실은 기금운용본부로 확대 개편하였다. 기금운용본부장과 기금운용 전문인력은 외부전문가로 충원하였다.

74) 은민수, 앞의 논문, 93, 102-103면 참조.

75) 1998년 제1차 개정 이후 2000년 12월에 제2차 개정이 수행된다.

2000년 12월 제2차 개정에서는 변화하는 금융시장에 적응하기 위한 투자대상의 확대, 운용수익률 달성의 현실화를 추구하였다.⁷⁶⁾

그 밖에 기금관리·운용의 투명성 강화를 위해서는 기금운용내역에 대한 국회보고와 정보공개를 추진하였는데 5년마다 재정수지에 관한 ‘재정재계산제도’를 도입하였고, 제도운영 전반에 대한 계획을 수립하여 국회에 제출하고 공시하도록 하였다. 아울러 공공자금관리기금에 예탁된 기금의 운용내역을 포함한 전체 기금운용 내역 및 운용성과를 기금운용위원회 심의를 거쳐 국회에 제출하고 공시하도록 하였다.⁷⁷⁾

<표 4 기금관리·운용체계의 비교>⁷⁸⁾

구 분		1988-1998년	1999년 이후
기금 운용 위원회	위원 수	16명	21명
	위원장	재정경제부장관	보건복지부장관
	정부대표 (당연직)	6명	6명
	가입자대표 (위촉직)	7명 (근로자 2명, 사용자 2명, 지역 3명)	12명 (근로자 3명, 사용자 3명, 지역 6명)
	관계전문가 (위촉직)	2명	2명
기금운용실무 평가위원회		-	신설
기금 운용 집행	소 속	국민연금공단 (기금운용실)	국민연금공단 (기금운용본부)

76) 기금운용본부는 1999년 11월 5일 기금운용본부장 및 운용전문인력 11명으로 출범하였다(일반 행정직 제외). 2000년 이후 추가인력의 보충으로 6개팀 40명으로 확대되었다. 각 팀은 주식운용(5명), 채권운용(6명), 투자전략(7명), 성과분석(4명), 기금기획(7명), 자금관리(7명) 업무를 담당하였다(한성윤·임용기·김용하·김연명, 국민연금기금의 관리운용체계 개선방안 연구, 국민연금연구센터, 2000, 96면).

77) 은민수, 앞의 논문, 103-104면 참조.

78) 한성윤·임용기·김용하·김연명, 앞의 보고서, 87면 참조.

3. 2000년 이후의 정부개혁안

(1) 김대중 정부의 2001년 법안

국민연금이 전 국민을 대상으로 확대됨에 따라 적립기금의 규모가 급증하기 시작하고, 금융환경의 세계적인 변화추세에 따른 적극적인 대응조치가 요구되면서 국민연금 기금운용위원회의 전문성과 책임성이 더욱 중요하게 부각되었다. 이와 함께 기금관리·운용체계에 대한 개선이 요구되면서 보건복지부는 민간전문가 30명이 참여하는 국민연금 ‘중장기투자정책위원회’를 구성하여 기금관리·운용체계 및 중장기 투자전략, 자산배분방안에 대한 검토를 실시하였다.⁷⁹⁾

동 위원회는 기금관리·운용체계에 대한 3가지 개선안을 제시하였는데, 제1안은 기금운용위원회의 대표성과 전문성을 강화하기 위하여 정부위원 3명을 전문가로 대체하고, 기금운용실무평가위원회를 기금운용전문위원회로 변경하는 것이었다. 특히 기금운용위원회가 전략적 자산배분을 담당하고 기금운용본부가 전술적 자산배분을 담당하도록 권한과 책임의 소재를 분명히 하였다. 제2안은 기금운용위원회 위원 중 일부를 상임으로 변경하고, 기금운용실무평가위원회는 폐지하되, 9명의 위원으로 구성되는 기금운용기획평가단(가칭)을 상설기관으로 설치하는 것을 주된 내용으로 하였다. 제3안은 기금운용위원회를 전문가로 구성하여 상설화하고, 기금운용실무평가위원회를 폐지하는 대신 기금운용위원회에 전문위원회를 운영하는 것이었다.⁸⁰⁾

이와 같은 개선방안은 각각 장단점이 있다. 제2안과 제3안의 경우 조직을 새롭게 구성할 것을 제안하고 있어 개선의 폭이 큰 반면, 제1

79) 2001년 10월에 참여연대가 주관한 국민연금기금의 운용체계 개선을 위한 공청회를 개최한 바 있다.

80) 원종욱, 국민연금기금운용중장기투자정책(안), 기금운용중장기투자정책위원회, 2002.4.16., 11-20면 참조.

안의 개혁사항은 주로 현행 체계에서 책임과 권한을 명확히 하는 수준으로 한정됨으로 제1안이 상대적으로 비교우위가 있는 것으로 제시되었다. 그러나 보건복지부는 기금운용위원회가 실질적인 역할을 수행할 수 있도록 지원할 필요성이 있다고 주장하면서 사무국을 신설하는 제3안을 대안으로 확정하였다. 이러한 보건복지부의 견해는 제도와 기금을 분리하려는 경제부처의 주장과 대립되면서 기금운용위원회 상설화 이외에 기금공사 설립의 필요성을 초래하게 되었다.⁸¹⁾

<표 5 중장기투자전략위원회의 개선안 비교>⁸²⁾

구 분		제1안	제2안	제3안
기금 운용 위원회	위 원	21명 (위원장, 가입자 12명, 정부 3명, 전문가 5명)	12-13명 (일부 전문가 전환, 상임화)	15-20명 (일부 전문가 전환, 상임화)
	위원장	보건복지부장관	전문가	전문가
	상 설	비상설	일부 상임	상설
	임 무	중장기기금정책 수립, 자산배분, 성과평가	장기기금정책수립, 자산배분, 성과평가	투자정책, 자산배분, 성과평가
	소위원회	-	-	분야별 전문위원회
기금 운용 실무 평가 위원회	명 칭	기금운용전문위원회	기금운용기획평가단	폐지, 사무국 설치
	위 원	15명	9명 내외	
	위원장	보건복지부차관	전문가	

81) 원종욱, 위의 자료, 21면.

82) 이재수, 국민연금 기금운용의 바람직한 관리체계 모색, 경북대 석사, 2012, 37-39면.

구 분		제1안	제2안	제3안
	소위원회	-	분야별 전문위원회	
	임 무	기금정책, 자산배분, 성과평가	투자정책, 자산배분, 성과평가	
	상 설	비상설	상설/사무국 설치	
기금운용본부		공단에 존치	공단에 존치	공단에 존치
		연구원 기능강화	연구원 통합	연구원과 통합

(2) 노무현 정부의 2003년과 2007년 법안

노무현 정부의 금융정책의 목표는 금융규제 개혁을 통한 금융혁신과 경쟁촉진으로 국내 금융산업의 경쟁력을 높이고자 하였다. 또한 자본시장 중심의 자금순환체계를 구축을 추구하면서 국민연금기금의 주식투자 비중이 늘어나게 되었다.⁸³⁾ 국민연금기금의 금융화는 기금운용위원회의 개편과 ‘국민연금정책협의회’ 신설로 대표된다. 우선, 보건복지부가 기금관리주체로서 연금제도 및 기금관리업무를 수행하고, 기금운용위원회는 전문가 중심의 독립적인 ‘행정위원회’체제로 전환하여 상설화 하였다. 위원장은 보건복지부 장관에서 전문가로 교체하고 위원들은 경제, 금융, 복지 전문가를 중심으로 9인으로 축소하고 가입자단체대표의 직접 참여는 배제하는 구성을 하였다. 다만, 기금운용본부는 국민연금공단에 그대로 존치시켰다. 그리고 국무총리실에 신설되는 ‘국민연금정책협의회’는 총 10인으로 구성되는 협의체적 성격의 기관으로 국무총리가 의장이 된다. 부의장인 재경부 장관 외에 보건복지부 장관, 예산기획처장관, 기금운용위원회위원장, 청와대 정책실

83) 은민수, 앞의 논문, 106면.

장, 국무조정실장 등의 관료 6인과 국무총리가 지명하는 금융, 경제, 복지 분야 전문가 3인을 포함하였다. 이러한 국민연금정책협의회는 기금운용위원장 임명에 대한 심의권과 추천권, 위원에 대한 추천권 및 기금운용에 대한 정책협의권을 확보하면서 사실상 국가주도의 기금운용을 의도한 것으로 볼 수 있다. 특히 국민연금정책협의회 설치와 가입자 대표성 축소에 대해 시민단체와 노동계는 강력하게 반발하기 시작하고, 야당에서도 대체 법안을 발의하면서 2003년 정부법안은 결국 16대 국회의 폐회와 더불어 자동폐기 되었다.⁸⁴⁾

이후 17대 국회에서도 국민연금기의 관리·운용체계에 대한 개정논의는 꾸준히 이어지면서, 2004년 8월 장복심 의원이 위원 수를 13명으로 조정할 것을 내용으로 개정안을 발의한 바 있다. 그리고 10월에 제출된 유시민 의원안은 기금운용위원회와 기금운용본부를 강화를 제안하기도 하였다. 여당도 2004년 12월 17일 단독으로 법안심사소위원회를 구성하고, 국민연금법 수정개정안을 제출하여 국회의장에게 직권상정을 요청하는 등 법률안 통과를 위해 노력하였으나 야당과 여론의 반대로 법안 통과는 무산되었다.⁸⁵⁾

이러한 상황에서 정부는 재정안정화를 위한 소득대체율을 단계적으로 하향조정하는 「국민연금법」 개정안을 우선 발의하게 된다. 이후 2007년 7월 개정법안이 통과된 후에 관계부처 협의를 거쳐 기금관리·운용체계 개정안을 같은 해 12월 국회에 제출하였다. 동 법안은 2003년 법안과 다르게 국민연금정책협의회 대신 ‘국민연금기금 관계장관협의회’를 구성하려 하였다.⁸⁶⁾ 또 비상설의 기금운용위원회를 보건복지부 소속이 아닌 대통령 산하에 두고, 위원의 수는 민간금융·투자 전문가 7인으로 축소 구성하였다.⁸⁷⁾ 다만, 기금운용위원추천위원회를

84) 은민수, 앞의 논문, 107면.

85) 은민수, 앞의 논문, 108면.

86) 재정경제부장관, 보건복지부장관, 예산처장관, 국무조정실장, 금융감독위원회위원장 등으로 구성되었다.

정부위원 5인과 가입자대표 3인, 공익대표 3인 총 11명으로 구성하였다. 그리고 기금운용은 기금운용본부를 별도의 조직으로 분리하여 특수법인 형태인 ‘국민연금기금운용공사(가칭)’가 담당하도록 하였다. 그러나 이러한 내용의 2007년 정부법안 역시 국회에서 논의되지 못하고 회기종료와 더불어 자동 폐기됨으로써 노무현 정부의 3번에 걸친 개정안 발의 모두 실패하였다.⁸⁸⁾

(3) 이명박 정부의 2008년 법안

2008년 출범한 이명박 정부는 국민연금기금의 관리·운용체계의 개편을 국정과제로 삼으면서, 같은 해 5월 14일 7명의 민간전문가로 구성된 기금운용위원회를 상설화하는 법안을 발표하였다. 그러나 기금운용위원회의 독립성을 보장하되 가입자 대표의 비중을 없애고 금융·투자분야의 민간 전문가로만 구성한 점이나 기금의 금융시장 투입과 효율적 자산관리에 의한 수익성 확보를 우선 과제로 설정한 점 등에서 노무현 정부의 2007년 개혁안에서 크게 벗어나 있지 않았다.⁸⁹⁾

동 법안의 구체적 내용을 살펴보면, 우선 기금운용위원추천위원회가 정부대표 4인, 근로자 대표 2인, 사용자 대표 2인, 가입자 대표 2인, 공익대표 1인의 총 11인으로 구성되고, 이들이 추천한 금융·투자전문가 7인으로 기금운영위원회가 구성된다. 기금운용위원장은 투자집행을 담당하는 기금운용공사의 사장을 추천하며, 기금운용공사 사장은 5인의 상임이사를 추천하고 이를 기금운용위원회에서 심의하도록 하였다.⁹⁰⁾ 그리고 기금운용실무평가위원회는 폐지하고 투자정책, 성과평가 보상, 감사, 위험관리, 주식 의결권 등의 전문위원회를 설치하였

87) 민간금융·투자전문가 7인 중 1인이 위원장이 되고, 5인은 민간위원, 남은 1인은 기금운용공사 사장으로 구성되도록 하였다(은민수, 앞의 논문, 108면).

88) 은민수, 앞의 논문, 109면.

89) 은민수, 앞의 논문, 110면.

90) 은민수, 앞의 논문, 111면.

다. 국민연금심의위원회는 보건복지부장관을 위원장으로 하며, 기금관리·운용에 대한 심의·의결기능을 담당하도록 하였다.⁹¹⁾

이러한 체계에서 연금심의위원회가 기금의 지출계획을 포괄하는 전체 기금운용계획을 수립하고, 기금운용위원회는 기금운용계획 중 지출을 제외한 여유자금에 대한 운용계획 수립과 운용방향 설정에 대한 권한만 갖도록 하였다. 이는 결국 외형적으로는 금융전문가 중심의 독립적 기관에 의한 기금운용체계로 볼 수 있으나 실질적으로는 국가의 지속적인 통제를 벗어나지는 못할 가능성이 높은 구조적 한계를 내포하고 있는 개혁안이라고 할 수 있다. 동 법안 역시 결국 침해한 이해관계를 대립 하에서 제18대 국회회기의 종료와 함께 자동 폐기되었다.⁹²⁾

<표 6 개정법률안 비교>

구 분	경제부처안 (2003.3)	정부안 (2003.10)	정부안 (2007.12)	정부안 (2008.7)
위원회 성격	기금운용 위원회 (상설)	기금운용 위원회 (상설)	기금운용 위원회 (비상설)	기금운용 위원회 (상설)
소 속	정부(총리실)	정부 (보건복지부)	대통령	민간독립
구 성	9명	9명	7명	7명
위원장	민간전문가	민간전문가	민간전문가 (금융·투자 분야 전문가)	민간전문가 (금융·투자 분야 전문가)
위 원	상 임			
	1명	1명	-	3명

91) 주은선, 국민연금기금 지배구조 개편 논쟁에 관한 연구 - 대리인 이론 적용 비판과 민주주의적 대안의 모색, 한국사회복지학, 제63권 제1호, 2011.2., 356면.

92) 주은선, 위의 논문, 357면.

구 분		경제부처안 (2003.3)	정부안 (2003.10)	정부안 (2007.12)	정부안 (2008.7)
	정 부	3명	3명	-	-
	민 간	4명	4명	6명	6명
위원추천		국무총리	국민연금정책 협의회(10명)	기금운용추천 위원회(정부 5명, 가입자 3명, 공익 3명)	기금운용추천 위원회(정부 4명, 가입자 6명, 공익 1명)
운용조직		공단분리 (기금위소속)	공단/ 기금운용본부	국민연금기금 운용공사	국민연금기금 운용공사

4. 최근 개혁안(의원법안)

(1) 각 법안의 주요내용

기금관리·운용체계 개혁과 관련한 중요 의원입법안으로는 2008년 11월에 제출된 강기정 의원안과 최근 2012년에 제출된 3개의 법안, 즉 김재원, 이상직, 김성주 의원안이 있다.

1) 김재원 의원안⁹³⁾

2012년 7월 10일 김재원 외 10인이 발의한 「국민연금법 일부개정법률안」에 따르면, 현행 기금운용체계는 정부 및 가입자가 기금운용 정책 의사결정에 직접 참여하도록 되어 있어서 자율성과 전문성의 부족으로 수익률을 제고하는데 한계를 나타내고 있다. 따라서 정치적, 정

93) 의안번호 615; 김재원, 조원진, 김을동, 정의화, 장운석, 박민식, 강석호, 김정록, 최봉홍, 주호영 의원 공동발의.

책적 유인으로 투자결정이 왜곡될 위험을 안고 있으므로, 전문적이고 독립적인 민간의 기금운용체제로 개편하여 가입자의 추가 부담 없이 연금재정의 장기 안정을 도모할 필요가 있다.⁹⁴⁾

한편, 국민연금기금이 성장단계에 있어서 주식 등 위험자산에 대한 투자 비중을 증대시킬 수밖에 없으므로 현재의 기금운용본부 조직의 독립성과 전문성을 확대할 필요가 있다. 따라서 연금수급과 기금운용을 이원화하여 기금의 여유자금을 독립적이고 전문적으로 운용할 수 있는 ‘무자본특수법인’으로 ‘국민연금기금운용공사’를 설립한다. 공사는 여유자금 운용과 관련하여 여유자금의 전술적 자산배분, 투자 대안의 검토 및 투자실행, 여유자금을 위탁 운용할 회사의 선정, 위험관리, 회계 및 결산처리 등의 업무를 수행하며, 이러한 업무를 기금운용위원회가 정한 여유자금 운용정책에 따라 독립적이고 자율적으로 수행하도록 한다.

기금의 여유자금운용에 관한 주요 사항 및 기금운용공사의 감독에 관한 사항을 심의·의결하는 기금운용위원회를 전문화·상설화·독립화 하여 기금운용의 수익성과 안정성을 높이고 국민연금재정의 장기적 안정화에 기여하여 가입자의 수급권을 보장하고자 한다.⁹⁵⁾ 이를 위해 기금운용위원회는 위원장 1명을 포함하여 7명의 위원으로 구성하되, 7명의 운용위원회 위원은 사용자, 근로자, 지역가입자를 대표하는 단체가 추천하여 선정된 자 각 2명, 공익을 대표하는 단체가 추천

94) 김재원 의원안에 따르면, 향후 약 30년 동안은 국민연금기금이 성장기에 있어 기금수지의 흑자가 지속되지만 2014년부터는 총지출이 총수입을 상회하여 수지적자가 발생하고 2053년에는 기금이 소진될 것으로 예상한다. 이에 대해 기금운용수익률을 1% 제고하면 기금성장기 동안 보험료율을 2% 인하하거나 기금소진시기를 9년 연장할 수 있으므로 기금운용수익률을 제고할 수 있도록 기금운용체계를 개편하여 국민과 기업의 보험료 납부부담을 줄이고 기금고갈시기를 늦추어 후세대의 부담을 줄이고자 한다.

95) 동 법안은 기금운용위원회가 공사의 운영, 감독과 관련하여 공사의 조직, 기구 및 예산·결산, 공사 임직원에 대한 성과보상과 해임요청, 정관의 변경, 공사 운용규정의 제정 및 회계규정의 승인 등에 관한 사항을 심의·의결하도록 하였다.

하여 선정된 자 1명으로 구성한다. 안정적이고 효율적인 업무수행을 위해 위원장 및 위원 2명은 상임위원으로 하고, 위원은 기금운용에 대한 분야별 특화된 전문지식이 있는 사람으로 한다.⁹⁶⁾

보건복지부장관을 위원장으로 하는 기금운용위원회 추천위원회를 보건복지부에 두고, 4명의 정부위원, 각 2명의 사용자·근로자·지역가입자 대표, 1명의 공익대표 등 총 11명으로 구성한다. 민간추천위원 7명이 기금운용위원회 위원 후보 14명을 1차 선정한 후 추천위원회가 자격요건을 갖추었는지 여부를 심사하여 최종 추천하면 대통령이 추천된 위원을 임명한다. 위원장은 국회인사청문회를 거치도록 하였다.

2) 이상직 의원안⁹⁷⁾

2012년 9월 27일 발의된 이상직 의원안에 따르면, 국민연금기금의 국내 주식투자규모가 2011년 말 기준 주식시장의 5.44%를 차지하고, 국민연금이 5% 이상 지분을 보유한 국내 상장기업 수가 174개에 이르고 있다. 그럼에도 불구하고 국민연금의 의결권 행사는 기업가치의 제고를 위하여 적극적으로 행사되지 못하는 것으로 평가되고 있다. 따라서 국민연금기금운용위원회가 기금을 운용할 때 국민의 생활안정과 복지증진에 이바지하기 위하여 투자자로서의 제반 권리를 ‘신의에 따라 성실하게’ 행사하도록 의무를 명시하고, 주주권의 행사를 포함한 기금운용의 공정성을 높이기 위하여 현행 기금운용위원회 위원의 구성을 민간 인사 중심으로 개편할 필요가 있다. 즉 기금운용위원회 위

96) 동 법안은 기금운용위원회 위원이 여유자금 운용에 관한 직무를 수행할 때 주의 의무와 신중한 투자자의 원칙(Prudent Investor Rule)을 지킬 것과 자기 또는 타인의 이익을 도모하기 위한 목적으로 지위를 남용하는 행위, 금품이나 이에 상응하는 이익을 제공받거나 부당한 요구를 하는 행위, 여유자금의 관리·운용에 관한 정보를 누설하는 행위 등을 금지하고 있다. 또 정당에 가입하거나 정치활동에 관여할 수 없고, 기금운용위원회 위원장과 상임위원은 다른 보수를 받는 직을 겸하거나 영리 목적 사업을 영위할 수 없도록 하였다.

97) 의안번호 2019; 이상직, 안규백, 이춘석, 유대운, 최원식, 김기준, 전순옥, 유성엽, 배기운, 강동원, 문병호, 김윤덕, 김현미, 정성호, 김성주, 민병두 의원 공동발의.

원 중 관계 부처 차관 대신 관계 부처 차관이 각각 추천하는 전문가를 위원으로 하며, 가입자대표 위원의 수를 증원한다. 이에 따라 기금 운용위원회는 사용자 대표와 근로자 대표 각 6명, 지역가입자 대표 12명과 관계 전문가 2명으로 구성된다. 지역가입자는 농어업인 단체 대표, 농어업인 외의 자영자 대표, 소비자단체 및 시민단체대표 각 4명으로 한다.

한편, 기금운용위원회에 국민연금기금 ‘주주권행사위원회’를 설치하여 보유주식에 대한 주주로서의 권리 행사를 위한 기준 등을 마련하고 주주권 행사를 사전 승인하는 역할을 하도록 한다.⁹⁸⁾ 그리고 기금운용 성과에 대하여 보다 객관적이고 전문적으로 평가할 수 있도록 국무총리 산하에 가입자 및 전문가로 이루어진 ‘평가위원회’를 별도로 설치하여 국민연금기금 운용의 투명성 및 전문성을 제고하도록 한다.⁹⁹⁾

3) 김성주 의원안¹⁰⁰⁾

2012년 11월 27일 발의된 김성주 의원안에 따르면, 국민연금기금 운용방안으로 별도의 기금운용기관의 설립 또는 민간 금융전문가만으로 기금운용위원회를 구성하여 기금을 운용하는 방식은 금융수익률의 극

98) 국민연금기금주주권행사위원회는 보유 주식에 대한 주주권 행사를 위한 기준, 방법 및 절차, 보유주식에 대한 주주권 행사의 사전승인에 대하여 심의·의결한다. 동 위원회는 보건복지부장관이 위촉하는 전문가 1명, 사용자대표와 근로자 대표 각 2명, 지역가입자 대표 4명, 관계 전문가 1명으로 구성된다(개정안 제104조의2).

99) 국민연금기금운용성과평가위원회는 기금의 수익률 등 기금운용성과와 보유주식의 주주권 행사내용, 국민연금기금운용지침과 관련하여 개선할 사항, 그 밖에 기금운용성과와 관련하여 기금운용위원회에서 평가를 요청한 사항에 대하여 평가하여 기금운용위원회에 통보한다(개정안 제104조의3 제2항). 동 성과평가위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함하여 20명의 위원으로 구성된다. 위원은 각 분야의 대표와 관계전문가 중에서 국무총리가 위촉하며, 위원장은 위원 중에서 국무총리가 위촉하고 부위원장은 위원 중에서 호선한다. 위원의 임기는 3년이며, 1회 연임이 가능하다(개정안 제104조의3 제3항-제5항).

100) 의안번호 2817; 김성주, 장병완, 이용섭, 김용익, 박기춘, 김영환, 김춘진, 이상직, 최동익, 이목희, 김윤덕 의원 공동발의.

대화를 추구하여 경제·금융위기에 따른 위험에 과도하게 노출되어 오히려 기금의 장기재정안정을 훼손할 우려가 있다는 지적을 받고 있다. 따라서 국민연금의 사회연대적 성격을 감안하여 가입자 대표 중심의 합의구조를 통해 적정수준의 수익성을 도모할 수 있도록 하고, 공무원연금이나 군인연금과 같이 국가의 지급보장 책임을 명문화함으로써 국민연금에 대한 신뢰를 제고할 필요가 있다. 또한 국민연금기금은 급여준비금으로서 신탁자산적 성격 이외에 사회경제적 발전을 위한 기금의 사회적 의무를 강조한 사회투자자본으로서의 성격도 존재하므로 사회책임투자를 확대하도록 하고, 중장기 및 연도별 기금운용계획을 수립하도록 하여 국민연금기금의 장기운용목표를 미리 미리 정립해 나가도록 할 필요가 있다.

아울러 기금운용의 관치논란을 해소하기 위해 기금운용위원회의 정부위원을 대폭 축소하고, 가입자 단체의 실질적 대표성을 강화하여 각 분야별 전문가로 구성된 전문위원회를 둔다. 집행기구인 기금운용본부 설치를 명문화하고, 기금운용위원회 위원들에게 자료제출 요구권, 안전발의권, 연차보고서 작성에 관한 권한 및 기금운용본부에 대한 감독권을 부여함으로써 기금운용위원회의 권한을 강화하고 내실화한다.¹⁰¹⁾

기금운용위원회는 2명의 정부위원, 각 2명의 사용자대표와 근로자대표, 6명의 지역가입자, 2명의 관계전문가로 구성된다.¹⁰²⁾ 지역가입자는 농어업인 단체를 대표하거나 농어업인 단체 외의 자영자 관련 단체대표 2명, 소비자단체 및 시민단체대표 2명, 여성단체대표 2명으로 구성된다.

101) 김성주 의원안은 국민연금기금운용의 투명성을 제고하고 기금운용에 대한 신뢰도를 제고하기 위하여 기금운용에 관한 정보공개를 명문화하고, 보유주식 현황 등 공시범위를 대폭 확대할 것을 주장하고 있다.

102) 기금운용위원회 위원 중 사용자대표는 전국 규모의 사용자 단체가 추천하고, 근로자대표는 전국 규모의 연합단체가 추천하는 자로 한다. 다만 지역가입자 대표는 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 국회의장이 추천한다.

<표 7 의원법안별 기금관리·운용체계 개편의 주요내용>

구 분		김재원의원(안) 12.7	이상직의원(안) 12.9	김성주의원(안) 12.11
기금운용 위원회		상설(민간)	비상설	비상설
		-	복지부소속	복지부소속
구 성	인 원	7인	28인	15인
	위 원 장	민간전문가	복지부장관	복지부장관
	위 원	정부위원: 0인 사용자·근로자대 표(각 2인) 지역가입자대표(2 인) 공익단체(1인)	정부위원: _1인 (공단이사장) 민간위원: 30인 사용자·근로자대 표(각 6인) 지역가입자대표(1 2인) 민간전문가(2인)	정부위원: 2인(공단) (기재부, 공단) 민간위원: 12인 사용자·근로자대 표(각2인) 지역가입자대표- 국회추천(8인): 농어업단체(1) 자영업단체(1) 소비자·시민단체 (2) 여성단체(2) 전문가(2)
	상 임	3인(위원장 포함)	-	-
	임 기	3년 연임	2년 (연임 1차)	3년 연임
	임 면	추천위추천→ 대통령임명	각 단체추천→ 복지부장관 위촉	사용자,근로자: 단체추천→

제 3 장 국민연금기금의 관리·운용체계

구 분	김재원의원(안) 12.7	이상직의원(안) 12.9	김성주의원(안) 12.11
			복지부장관임명 국회의장추천 → 복지부장관위촉
기금운용 위원 추천위원회	11인:정부(4), 가입자(6), 공익(1) 복지부장관(위원 장), 기재부차관, 총리실 국무차장, 금융위 부위원장	-	-
집행조직	기금공사 (무자본특수법인) 공공기관의 운영에 관한법률배제	기금운용본부 (기금관리형준정 부기관)	기금운용본부 (기금관리형준정 부기관)
정부의 책임성	-	복지부장관이 관장 운용조직에 대한 정부의 관리·감독	-
기 타	- 5개전문위원회: 투자정책, 성과보상, 위험관리, 감사, 주주권 - 공사사장:사장추 천위 추천, 대통령임명 - 상임이사(5): 사장추천과 기금위심의후 사장임명 - 감사:	- 기금운용위원회에 주주권행사위원회 신설(가입자단체 추천 민간 8인+ 연구기관) - 국무총리산하에 기금성과평가위원 회신설 (가입자단체추천 및 관련전문가 20인 내외)	1)전문위원회 신설 실무위원회폐지 2)공단내 부이사장(신설) 과 상임이사 2명은 기금운용임원

구 분	김재원의원(안) 12.7	이상직의원(안) 12.9	김성주의원(안) 12.11
	기금위추천 복지부장관임명		

(2) 법안의 쟁점사항

1) 제시된 법안에 따른 개혁의 방향성

각 법안이 제시하고 있는 개혁의 내용을 현행체계와 비교하여 볼 때, ‘기금운용본부의 공사화’에 대한 논의가 가장 두드러지게 나타나는 부분이다. 그 외 관리·운용체계의 구성요소별로 차이점을 형식적인 측면에서가 아니라 기금관리·운용의 본질적인 목적달성을 위해서 필요한 선택인지 여부를 평가해 볼 수 있다. 각 법안별로 기금관리·운용체계의 개선에 대한 필요성은 각기 다른 관점에서 제기하고 있으며, 크게 “이해상충의 문제”와 “전문성 제고”라는 관점으로 구분할 수 있다. 먼저 “이해상충의 문제”로 보는 법안은 기금운용위원회가 가입자 대표로 구성되어야만 가입자의 이해를 기금운용에 적절히 반영할 수 있다고 본다. 소수의 금융전문가로 구성될 경우, 기금운용이 수익성추구에 치우쳐 리스크가 크게 증가할 것이라는 우려를 갖고 있다.¹⁰³⁾

이와 달리 “전문성 제고”의 관점에 따른 법안은 현행체계가 고도화된 기금 관련 심의 및 보고안건을 이해하고 가입자의 입장에서 결정하는 것이 불가능하다고 본다. 기금운용본부를 공사로 독립시켜야 하는가의 문제 역시 “전문성 제고”의 관점에서 현행체계와 같이 공단의 하부조직으로 있는 한 우수한 인력을 유치하는데 한계가 있다고 본다. 국민연금공단은 조직의 성격상 민간기업과 같은 파격적인 성과보상체계를 갖출 수 없기 때문에 공사체제로 전환시킴으로써 전문성을

103) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 14면.

강화할 필요가 있다는 취지이다. 그 밖에 2012년 제안된 법안들은 국민연금기금의 주주권 행사를 강화하는 내용을 담고 있는데, 이 또한 이전 법안들과는 차이를 보이는 부분이다.¹⁰⁴⁾

2) 기금운용위원회의 상설화

법안에서 제안하고 있는 기금운용위원회의 상설화는 실제 기금운용 위원들이 상시 근무하는 형태가 아니라 위원회 산하에 사무국을 두는 것에 불과하다. 이러한 제도 개선과 관련하여 상설과 비상설의 차이가 무엇인지, 상설화가 반드시 필요한지에 대한 검토가 선행되어야 한다. 우선, 상설과 비상설의 차이를 기금운용에 관련된 안건의 분석과 심의가 연중 진행될 수 있는가에 둔다면, 위원들이 연중 주요안건에 대해 지속적으로 관심을 가지고 해당 업무에 전념할 수 있도록 하는 체계가 실질적인 상설에 해당된다고 하겠다. 그렇다면 사무국의 설치만으로는 기금운용위원회의 실질적인 상설화라고 할 수 없을 것이다.¹⁰⁵⁾

한편, 기금운용위원회의 상설화의 필요성은 상정되는 안건의 다양성과 전문성에서 찾을 수 있다. 위원들이 안건 전체의 배경과 내용을 이해하고 질적인 판단을 할 수 있기 위해서는 충분한 시간과 보상에 대한 제도적 뒷받침이 있어야 한다. 그러한 점에서 위원임기 역시 3년 이상은 확보될 필요가 있으며, 겸직에 대한 제한도 수반되어야 실질적인 상설화의 효과를 달성할 수 있다.¹⁰⁶⁾

3) 기금운용위원회의 위원규모

각 법안에서 제시하고 있는 위원의 규모는 7인에서 28인까지 매우 차이가 크다. 이는 각 법안에 따라 추천단체별로 배정된 인원의 수와

104) 위 각주와 동일.

105) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 15면.

106) 위 각주와 동일.

정부위원의 포함여부에 따라 상이하기 때문이다. 그리고 거의 모든 법안이 가입자 단체가 추천하는 전문가로 위원회를 구성하고 있는데, 이는 대표성과 전문성을 모두 고려한 것으로 볼 수 있다.

기금운용위원회가 기금운용분야의 전문가로 구성된다는 전제 하에서 위원회의 규모는 논의되는 안건의 다양성과 관련되어 있다. 현행체계를 보면, 의결권행사전문위원회, 성과평가보상전문위원회, 투자정책전문위원회 등 3개의 전문위원회가 구성되어 있고, 투자정책위원회는 다시 기금운용 및 금융, 대체투자, 해외투자, 자원개발 등 4개 소위원회로 세분되어 있다. 더욱이 대체투자는 부동산투자, SOC 투자, 사모투자(Private equity)를 포함하고 있으며, 기금의 결산보고와 관련하여서는 심의·의결을 위한 회계분야의 전문성과 해외투자에서의 환헛지에 관한 전문성까지 요구되고 있다. 따라서 단순히 추천하는 가입자 단체별로 인원을 배정하는 것이 아니라 전문분야별로 일정한 인원을 적절히 배정할 필요가 있는 것이다. 이에 대해 의결권 행사부분과 성과평가부분, 투자정책위원회 내의 4개 소위원회별로 인원을 배정하고, 회계전문가와 환헛지 전문가를 배정한다면 위원은 적어도 16명(각 분야별 2명씩)은 필요로 하게 된다.¹⁰⁷⁾

4) 소위원회의 운영

각 법안들이 공통적으로 전문위원회의 구성을 강조하고 있다. 다만 전문위원회의 구성과 운영에 대해서는 법안에 따라 상이하게 나타난다. 다만, 공통적으로 전문위원회와 기금운용위원회의 연계를 강화하기 위해서 전문위원회는 기금운용위원회의 소위원회로 운영되도록 한 것이다. 이러한 소위원회 체제로의 개편은 현행 실무평가위원회를 폐지하고 소위원회로 대체함을 의미한다. 또한 기금운용위원들이 전문위원회 논의과정에 참여하지 않고, 핵심쟁점사항에 대해 서면으로 보

107) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 15면.

고 받는 형식의 현행체계가 소위원회에서 수차례 논의된 결과를 바탕으로 기금운용위원회에 상정될 안건이 마련되고 기금운용위원회의 심의를 거쳐 최종 의결하는 방식으로 전환됨을 의미한다.

5) 기금운용본부의 공사화

(가) 공사화의 의미

2008년에 이어 2012년 제출된 법안에서도 기금운용본부의 공사화는 주요한 쟁점사항이 되었다. 2008년 정부안에 따른 공사화는 단순히 기금운용본부를 연금공단에서 분리하는 것에 불과하였으나, 2012년 김재원 의원(안)에서는 기금공사를 “무자본 특수법인”의 형태로 분리하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 배제를 포함하고 있다. 이는 단순한 조직분리 차원을 벗어나 민간기업에 준하는 임금, 보상체계를 만들 수 있는 근거를 마련하고자 하는 의도로 해석될 수 있다.¹⁰⁸⁾

이와 같은 기금운용본부의 공사화는 기금운용을 전문으로 하는 금융조직을 만들어 우수한 인력을 유치하고 정부의 개입으로부터 독립성을 유지하고자 하는 것이다. 특히 우수한 인력을 유치하기 위해서는 공공기관의 보수임금체계와는 다른 방식을 요구하며, 민간기업과 거의 같은 형식이 되어야 할 것이다. 그리고 이러한 공사화의 문제는 기금운용의 전문성 제고에 집중되어 있고, 전문성의 제고가 수익률 제고로 이어질 것이라는 기대에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 그러나 기금운용수익률은 자산배분의 대한 허용위험한도¹⁰⁹⁾와 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 허용위험수준이 현재와 같이 낮은 상황에서 단지 공사화만 된다고 수익률이 상승할 수는 없다. 따라서 공사화의

108) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 19면.

109) 현재 국민연금기금이 사용하는 자산배분의 위험관리는 “Shortfall Risk ≤ 10%”를 사용하고 있다. 이는 5년간 누적률이 같은 기간 누적물가상승률보다 낮은 확률이 10% 이내여야 함을 의미한다(정문경 외 5인, 공적연금운용론, 국민연금연구원, 2008, 21면).

논의에 앞서 허용위험수준을 상향조정이 수익률 변화에 미치는 영향을 시험해 볼 필요가 있다.¹¹⁰⁾

(나) 무자본 특수법인으로서의 기금운용공사

2008년 정부안과 2012년 김재원 의원안에서 주장하고 있는 기금운용공사는 공통적으로 ‘무자본 특수법인’의 형태를 취하고 있다. 이러한 특수법인은 일반적으로 국가 또는 지방자치단체의 출자 등에 의하여 각 개별 법률로 설립된 재단법인적 성질을 가진 독립법인으로서 일정한 국가적 성질의 사업을 담당하는 행정주체에 해당한다.¹¹¹⁾

바꾸어 말하면, 개별 법률에 의하여 법인격이 부여되는 특수법인은 정부의 재정지원을 받아 공익적 사무를 수행하는 공법인으로서 행정주체의 지위를 가진다.¹¹²⁾ 따라서 공법인인 특수법인의 설립은 본질적으로 국가가 수행해야 하는 사무를 별도의 법인을 설치하여 독립적으로 수행하는 것이므로 개별 법률에서는 당해 법인이 수행해야 할 고유한 임무, 즉 구체적인 사업을 열거해서 규정하고 있다. 또한 해당 업무에 관한 행정주체의 지위에서 행정법관계에서 도출되는 특권적 권한과 지위를 가지게 된다.

한편, 기금운용공사의 존재형식인 ‘무자본 특수법인’은 자본금을 두지 않는 특수법인으로서 해당 법인의 기능이 일정액의 자본금을 기초로 사업을 추진하거나 추후 자본을 다수인에게 분산할 필요가 없을 경우에 설립될 수 있다.¹¹³⁾ 그러므로 이러한 무자본 특수법인의 설립에는 상법상의 회사에 대해 요구되는 ‘자본’이 요구되지 않는다.¹¹⁴⁾

110) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 20면.

111) 박윤흔, 특수법인(영조물법인), 법정 제47권, 1975.1, 13면.

112) 특수법인은 출자, 출연금, 보조금 등 어떤 형태로든지 국가 등으로부터 재정적 지원을 받으며, 정도의 차이는 있으나 국가 등으로부터 사무를 위탁받아 수행한다. 물론 정부위탁업무가 아닌 고유업무의 내용 역시 비영리성, 공공성, 공익성을 가진다.

113) 김명식, 행정주체로서의 특수법인에 관한 연구, 건국대학교 박사학위 청구논문, 2001, 25면.

114) 현행법상 무자본 특수법인에는 금융감독원, 예금보험공사, 한국방송공사, 한국은

결론적으로 국민연금기금의 운용을 위한 무자본 특수법인의 설립을 위해서는 우선, 국민연금제도와 기금운용이 별개의 법률을 통해 규정되어야 한다. 이는 제도와 기금운용의 분리를 의미한다. 또 기금운용의 특성상 설립되는 무자본 특수법인의 효율적 운영을 위해서는 전문성과 독립성이 보장되어야 한다. 그러나 이에 대해서는 전 국민의 노후소득보장 재원인 기금을 국가의 직접적인 관리와 통제 밖에서 운용할 경우 운용기관의 권한 남용을 비롯한 각종 폐단에 대한 우려가 제기될 수밖에 없다. 즉 현재의 노후소득보장체계에서 비록 수익성이 다소 낮더라도 안정적인 노후재원을 확보하는 것이 국민연금제도에 대한 국민적인 신뢰를 향상시키고 유지할 수 있기 때문이다.

행, 한국환경자원공사 등이 있다.

제 4 장 현행 기금관리·운용체계의 문제점 및 개선방안

제 1 절 현행 기금관리·운용체계의 문제점

1. 기금운용에 관한 의사결정체계의 문제

(1) 기금운용위원의 안건심의

현행 기금관련체계에서의 가장 큰 문제점으로 제기되고 있는 점은 너무 많은 안건을 한정된 시간에 심의·의결해야 한다는 것이다. 사실상 전문성이 낮은 위원들이 1년에 5-6회 개최되는 위원회에 참석하여 1회당 2-3시간 내에 거의 모든 기금관련 안건을 심의·의결하고 있다.¹¹⁵⁾ 실제 회의진행에서 대부분의 시간을 심의·의결안건에 할애하고, 보고안건의 시간비중이 크지 않다 하더라도 회의안건의 내용과 중요성에 비해 지나치게 짧은 시간임이 분명하다. 이러한 안건심의를 대체로 상정된 안건이 수정 없이 그대로 의결되거나 일부 내용이 수정·의결되는 수준이기 때문에 실제 실무평가위원회의 충분한 검토와 조율이 이루어지 않으면 불가능할 것으로 보인다. 그만큼 실무위원회의 역할이 중요하게 부각될 수밖에 없다. 따라서 실무평가위원회의 구성과 회의진행은 적어도 전문성과 공공성을 갖추어야 한다. 그러나 실제 실무평가위원회 위원장을 보건복지부차관이 맡고 있는 점에서 정부로부터 독립적인 의사결정을 하기 어려운 구조를 가지고 있다.¹¹⁶⁾ 더욱이 실무평가위원회에 안건이 상정되기 전에 이루어지는 전문위원

115) 원종욱, 국민연금기금의 관리체계 개선방안, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2013.8.13., 17면.

116) 정홍원, 국민연금기금운용위원회의 역할과 운영: 가입자 단체의 역할과 정책결정에 대한 영향력을 중심으로 사회복지정책 제33권, 2008.6, 435-436면.

회에 의한 안전분석 역시 분야별 전문가의 의견을 청취하는 과정으로 활용되고 있는 상황이다.¹¹⁷⁾

(2) 안전심의과정에서의 보건복지부 역할

이러한 안전의 작성과 보고과정에서 보건복지부의 역할이 중요하다. 현행 체계에서는 보건복지부의 연금재정과에서 기금운용본부와의 협의를 통해 안전을 작성하고 필요한 경우 전문위원회를 개최하여 안전에 대한 전문가의 의견을 청취하는 과정을 거치고 있다. 이와 같이 전문가의견을 반영한 안전을 실무평가위원회 보고안건으로 작성하고, 실무평가위원회 간사인 연금재정과장이 실무평가위원회에 보고하게 된다. 실무평가위원회에 보고되면 사실상 보건복지부가 제안하는 안전이 되기 때문에 위원회의 토의과정에서 객관적인 검토가 어렵게 된다. 보건복지부 역시 실무평가위원회에 상정된 안전을 통과시켜 기금운용위원회에 상정시켜야 하는 부담을 갖고 있어서 상정된 안전이 원안대로 심의되지 않거나 부결될 경우 연금정책국에 부담으로 작용될 소지가 있다. 그러므로 현행 체계는 보건복지부 연금정책국이 안전작성의 초기부터 개입하고, 위원회 상정 이전단계에서 이미 보건복지부안건이 되고 있어서 안전의 완전성이나 오류에 대한 검토가 원활히 이루어지기 어려운 구조이다.¹¹⁸⁾

2. 제도와 기금의 통합운영 상의 문제

(1) 기금운용본부의 비효율적 운영

국가재정법에서 국민연금기금의 자산운용에 관한 특례를 규정하면서, 국민연금기금은 자산운용을 전문으로 하는 법인을 설립하여 여유

117) 원종욱, 국민연금기금의 관리체계 개선방안, 보건복지포럼, 2002.8, 46면.

118) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 18면.

자금을 운용하도록 하였고(국가재정법 제78조 제1항), 이에 따른 법인의 조직, 운영 및 감독에 필요한 사항은 국민연금법에서 따로 정하도록 하였다(동법 제78조 제2항). 이를 근거로 현행 국민연금법은 보건복지부장관의 위탁을 받은 국민연금공단이 기금을 관리·운용하도록 하고 있다(국민연금법 제24조, 제26조). 이와 같이 법률 규정에 근거하여 국민연금기금의 관리·운용은 준정부기관으로서의 국민연금공단이 담당함으로써 국민연금제도와 통합적으로 운영되고 있다.

그러나 이러한 제도와 기금의 통합운영에 대해 2005년 이후부터 제도와 기금을 분리하여 기금관리·운용 전담기구(기금운용공사)를 별도로 설치할 필요가 있다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 주장은 기금이 국민경제에 미치는 영향이 갈수록 증가하게 되고, 수익률 제고가 국민연금제도의 지속적인 발전가능성에 중요한 영향을 미치는 현실을 반영한 것으로 보인다. 또한 이러한 견해는 기금운용기관의 전문성 강화를 통한 수익성 제고에 그 근거를 두고 있다.

따라서 기금운용본부의 공사화에 관련된 기금운용본부의 문제점이 제시된다. 우선, 기금운용본부는 급여체계와 관련하여 기본성과급과 초과이익성과급의 이원체계를 제도화하고 있으나 사실상 초과이익성과급의 지급수준이 너무 높아 기본성과급 일원체제로 운영하고 있는 문제가 있다. 이에 대해 초과이익성과급 지급조건을 완화하여 기금수익의 일정부분이 성과급으로 지급되도록 함으로써 성과급체계가 우수인력유치에 어떠한 영향을 미치는지 점검해 볼 필요가 있다. 또한 기금운용본부의 위상과 관련하여, 기금운용의 특수성에도 불구하고 연금제도와의 관계에서 국민연금공단 내의 본부에 소속되어 임금 및 보수체계, 인사, 의사결정 등의 비효율성이 역시 문제점으로 지적되고 있다.¹¹⁹⁾

119) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 19-21면 참조.

(2) 기금운용에 관한 보건복지부의 관리·감독

현재 보건복지부의 기금관련 조직은 연금정책국 내의 연금재정과 하나뿐이다. 그러므로 연금재정과 과장과 2-3명의 서기관과 사무관이 6-7개의 기금관련 전문분야 전체를 관장하고 있는 실정이다. 따라서 기금운용위원회 역시 전문분야별로 선임될 것이 요청되고 있는 현실에서 담당공무원이 순환보직체계에서 갈수록 전문화되어 가는 기금운용에 관련된 여러 업무를 전담하는 것은 무리가 있을 수밖에 없다. 기금에 대한 국가의 책임과 지급보장 외에 국가의 철저한 관리·감독도 요구되는 상황에서 실무부서인 기금운용조직과 고도화된 기금업무 전반에 대한 효율적인 관리·감독이 현행조직체계에서는 사실상 불가능하다고 판단된다.¹²⁰⁾

제 2 절 기금관리·운용체계에 관한 법제 개선방안

1. 기금관리·운용체계의 개선시 고려사항

(1) 기금운용에 대한 사회적 합의

공적연금의 기금관리·운용체계는 해당 국가의 고유한 정치적, 사회적 배경에 따른 기금운용의 특성을 최대한 반영할 수 있도록 설계되어야 한다. 이에 따라 우리나라의 국민연금은 전체 국민을 대상으로 사회보험으로서 그 목적을 수익률 극대화에 한정할 수 없다. 이는 국민연금이 국가차원에서 거시경제 및 금융시장의 왜곡을 최대한 방지하면서 미래세대까지 포함하여 전체 국민의 편안한 노후를 국가에 의해 보장받을 수 있도록 장기적인 지속가능성을 유지하여야 하기 때문

120) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 21-22면 참조.

이다. 그러므로 기금운용 관리체계는 반드시 국민연금기금의 운용철학과 정책방향에 대한 다양한 이해관계자와의 사회적 합의를 통해 결정되어야 한다.

(2) 기금관리·운용의 기본원칙과의 조화

국민연금기금은 안정성, 수익성, 공공성, 독립성, 유동성을 기본원칙으로 하여 관리·운영되므로 기금관리·운영체계 역시 이러한 기본원칙과 조화롭게 설계되어야 한다. 우선 기금운용에 수익성이 지나치게 강조되면 과도한 위험부담과 더불어 시장개입으로 인한 안정성과 공공성의 저하가 수반될 수 있는 반면, 안정성이나 공공성이 지나치게 강조되면 수익률의 저하로 인한 재정안정화에 대한 위협과 국민 불신이 초래될 수 있다. 따라서 기금의 운용방향을 설정하는 의결기관의 경우 무엇보다 다양한 이해관계자의 참여에 의한 대표성과 경제금융 전문가 참여에 의한 전문성이 요구되며, 정부, 시장, 특정집단의 개입으로부터 독립성을 유지하는 것도 매우 중요하다. 반면 자산의 실제투자를 수행하는 집행기관의 경우 가입자와 수급자를 최우선으로 고려하여 기금을 운용한다는 책임성과 투자결정기준 사전공시 및 집행내역의 공개를 통한 투명성과 시장에 대한 중립성 유지가 특히 중요하다.

<표 8 기금관리·운용체계와 적용원칙>

의결기관	기금관리·운용원칙	집행기관
대표성	안정성	책임성
전문성	수익성	투명성
독립성	공공성	중립성
	유동성	
	독립성	

(3) 협의체로서의 기금운용위원회

공적연금에서 기금운용 정책방향은 국가경제 뿐 아니라 미래세대에게 중요한 영향을 미치므로 정책결정기구, 즉 기금운용위원회의 구성 방식은 매우 중요한 사항이다. 이는 기금부담의 주체인 가입자 단체가 기금운용주체와 직접적으로 의사소통할 수 있는 매커니즘을 확보하고 있는지의 문제와 관련되기 때문이다.¹²¹⁾ 특히 전체 국민을 대상으로 하는 연금제도의 최종의사결정기구인 기금운용위원회는 현재의 가입자와 수급자는 물론 잠재적 가입자인 미래세대의 광범위한 의사표출을 통합하고 조정할 수 있도록 구성되어야 한다. 즉 국민연금기금의 운용에는 다양한 이해관계자가 참여하므로 충분한 토론과 사회적 합의를 통해 계층간, 세대간 갈등을 최소화하는 방향으로 기금운용위원회 구성이 이루어져야 할 것이다. 따라서 기금운용위원회는 포괄적인 이해관계집단의 조화와 균형을 이루어내는 협의체로서의 기능이 강조될 수밖에 없다.

2. 지속가능성 제고를 위한 구체적 개선방안

(1) 실질적인 소위원회체제로의 전환

기금관리·운용체계와 관련하여 제기되는 대표성과 전문성의 문제를 해소하기 위하여 기금운용위원회 위원을 가입자단체가 추천하는

121) 세계 64개국의 기금운용체계를 보면 대부분 정책결정기구, 즉 최고의사결정기구는 정부, 근로자단체, 사용자단체가 참여하는 삼각체제를 구성하고 있으며, 전문가로 구성되어 있는 국가는 뉴질랜드, 아일랜드, 캐나다 3국에 불과하다. 최고의사결정기구에서 다양한 이해관계자를 대표하는 위원들은 그들의 주장을 충실히 대변하고, 상호간의 의견조정으로 최적의 투자정책을 도출하여야 한다. 또한 하부조직이 효율적으로 운영되도록 관리·감독 하지만 일상적인 업무수행은 없음으로 반드시 상설화할 필요는 없으며, 투자집행기구의 경영진과 실무진의 다양한 보고와 외부전문가의 자문을 받으므로 전원이 운용전문가로 충원될 필요도 없다. 다만 중요의사결정을 담당하므로 경제와 금융에 대한 이해능력을 갖추고 상당한 시간을 할애하여 헌신적으로 역할을 수행할 수 있어야 한다(Keith P. Ambachtsheer /D. Don Ezra, Pension Fund Excellence: Creating Value for Stakeholders, 1998.4).

전문가들로 구성시키고 소위원회 체계로 전환하는 방안을 제기할 수 있다. 이와 같이 사용자, 근로자 및 지역가입자 단체가 추천하는 전문가로 구성되는 기금운용위원회를 분야별 소위원회 체계로 운영함으로써 대표성 결여로 발생하는 이해상충의 문제와 수익성 제고를 위한 전문성 부족을 동시에 해결할 수 있을 것으로 생각된다.

이러한 소위원회 체계로의 전환은 기금운용위원회가 실질적으로 내실 있게 운영되려면 위원들이 안전에 대한 질적인 판단을 할 수 있는 논의체계를 구축하는 것을 의미한다. 따라서 현행 기금운용위원회, 실무평가위원회, 3개 전문위원회 체계 보다는 기금운용위원회를 중심으로 6개의 소위원회 체계를 개편하는 것이 바람직하다.¹²²⁾ 왜냐하면 기존의 실무평가위원회는 전문성이 취약한 기금운용위원회, 즉 주로 가입자단체의 장이나 임원이 위원으로 참여하는 현행체계에서 전문성 있는 실무위원이 논의된 결과들을 자신이 소속된 운용위원들에게 보고하고 사전이해를 돕는 역할을 하고 있음으로, 전문가로 구성되는 기금운용위원회에서는 불필요한 절차에 지나지 않기 때문이다.

기금운용위원회 및 소위원회 체계에서는 기금위원회 해당 분야 전문가가 소위원회 위원장을 맡고, 기금운용위원회에 상정되는 안전에 대해 제안의 필요성, 내용의 완전성, 오류점검 등을 논의하는 절차가 필요하다. 그리고 안전의 작성은 기금운용본부(전략운용실)에서 담당하고, 필요한 경우에 위원회에서 특정 안전에 대한 보고를 지시할 수 있다.¹²³⁾

그 밖에 소위원회는 주주권, 성과평가, 리스크관리, 대체투자, 기금회계, 자산배분 등의 분야별로 구성할 수 있으며, 소속 위원들에게 임기 동안 상시 해당 분야의 안전분석과 심의·의결에 참여할 수 있는 환경

122) 구체적으로는 현재 전문위원회에서 위원으로 활동하고 있는 위원들을 포함하여 추가로 분야별 전문가풀(pool)을 만들어서 5-6개의 소위원회 위원으로 임명하는 것이 바람직하다. 이는 기금운용위원회가 위원들을 전문분야별로 2명씩 배정하여 구성될 것을 전제로 하였을 때, 각 분야별 2명의 위원들이 소위원회의 위원장과 부위원장을 맡아서 5-6개의 소위원회를 운영하는 체제이다.

123) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 18-19면.

을 제공할 필요가 있다. 물론 실효성 있도록 운영하기 위해서는 위원들에게 급여에 상응하는 보상도 함께 주어져야 하며, 필요한 경우 안전분석에 필요한 연구과제의 발주와 수행이 가능하도록 할 필요가 있다.

(2) 보건복지부의 역할 제고 및 전담부서의 신설

향후 개편체계에서는 위원회에서 사전 결정된 연간 심의·의결 및 보고안전에 대해 기금운용본부가 일정에 따라 안전을 작성하여 소위원회에 보고하도록 할 필요가 있다. 이에 대해 연금정책국장은 소위원회 위원의 자격으로 안전의 검토 및 심의과정에 참여하고, 소위원회의 1차적인 검토를 마친 안전에 대해서만 개입하여 보건복지부 안전으로 기금운용위원회에 상정하는 것이 바람직하다. 따라서 소위원회에 상정되기 이전에는 보건복지부, 즉 연금정책국이 개입하지 않는 것이 바람직하다. 또한 현재 연금정책국은 연금제도와 관련된 업무를 담당하고, 기금정책국을 별도로 설치하여 기금투자과와 기금관리과를 신설할 필요가 있다. 기금운용본부 역시 투자 중심으로 구분하여 국내투자본부, 해외투자본부, 투자전략본부 체제로 전환할 필요가 있다. 이에 대해 보건복지부에 신설될 기금정책국의 기금투자과는 관리차원에서 업무를 구분하여 시장에서 투자와 관련된 업무를 수행하는 프론트오피스(front office)를 관리·감독하고, 기금관리과는 성과평가와 기금결산 등의 미들오피스(middle office) 또는 백오피스(back office)를 관리·감독하도록 한다.¹²⁴⁾

(3) 기금운용본부의 위상 강화

국민연금공단에 다수의 전문인력과 체계적 투자인프라를 갖춘 자산운용조직(기금운용본부)이 있음에도 불구하고 기금운용공사를 설립하

124) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 21-22면

여 연금제도와 분리된 기금운용조직을 두는 것은 지나치게 단기성과에 치중하여 펀드매니저의 도덕적 해이 또는 보다 높은 리스크를 초래하여 장기적으로 국민 불신과 시장교란 등의 병폐를 초래할 수 있다. 특히 가입자인 국민연금의 안정적인 노후생활을 보장하기 위한 국민연금기금을 수익성 위주로 운용하는 것은 리스크를 증가시킬 수 있으므로 신중하게 결정해야 할 것이다.

따라서 기금운용본부의 공사화의 문제는 공단 내 조직체계의 개선을 통해 이행과정을 거쳐 시행하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러면 공사화의 문제에 앞서 국민연금공단 내에서 그 위상을 강화시킴으로써 공사화의 문제점을 완화시킬 수 있을 것이다. 구체적으로는 국민연금제도와 기금의 유기적인 연계를 위하여 기금운용 실무기관인 기금운용본부를 국민연금공단에 계속 존치시키고, 그 기능과 역할을 강화하기 위하여 「국민연금법」에 설치근거를 명문화한다. 또한 현재 기금운용본부장을 부이사장급으로 하고, 새롭게 국내투자본부, 해외투자본부, 투자전략본부를 신설하여 각 본부장직을 이사급으로 조직을 개편한다.¹²⁵⁾ 다만 기금운용조직에 대한 성과급체계의 개편과 허용위험수준의 상향조정의 문제 역시 동시에 고려되어야 좀 더 현실성 있는 공사화의 논의가 될 수 있을 것이다. 이에 대하여 향후 구체적인 연구의 필요성이 제기된다.¹²⁶⁾

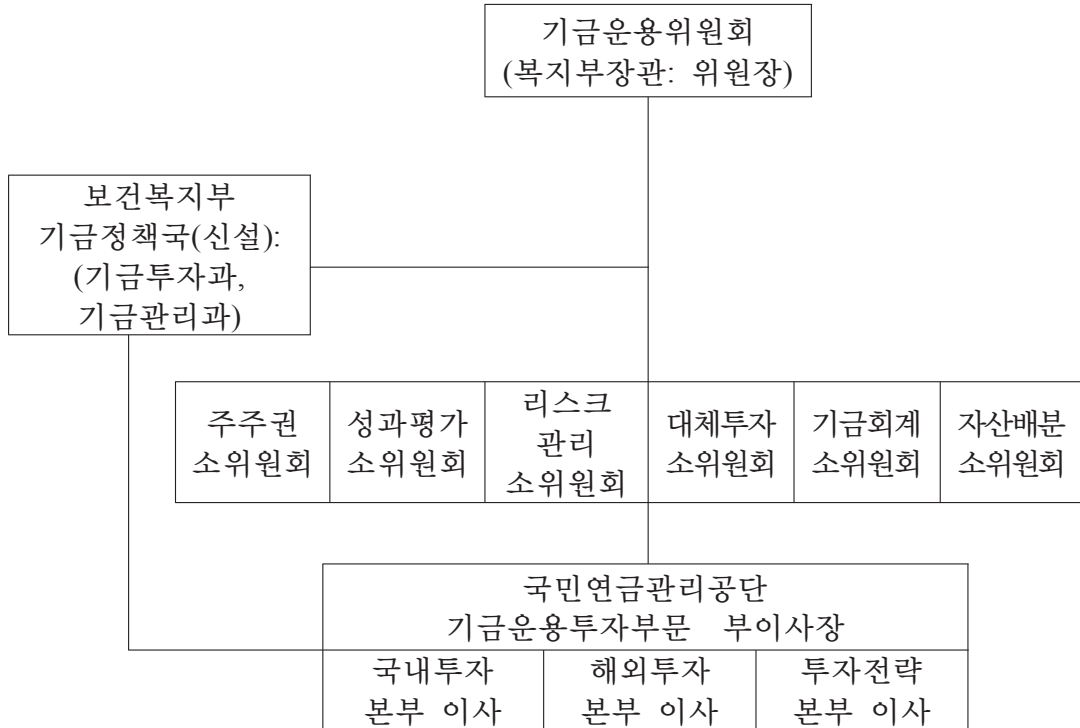
그 밖에 국민연금공단의 이사회 조직과 관련하여 그 운영에 필요한 사항을 시행령이 아닌 법률에 규정함으로써 중요한 사안에 대한 심의·의결권을 보다 명확히 할 필요가 있다. 또한 조직의 대표성 및 전문성 강화를 위하여서도 기금이사 및 임원 선출을 위한 추천위원회의

125) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 21면 참조.

126) 보건복지부에서 최근 발표한 “국민연금제도 및 기금운용개선방향”에 따르면, 기금운용의 역량강화를 위해 기금운용본부의 조직과 인력확대를 예정하고 있다. 기존의 6실, 8개팀 총 125명의 조직을 2013년 6월 현재 8실, 3부, 17개팀과 2개의 해외사무소에서 총 210명으로 확대된 바 있다(보건복지부, 제3차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획안, 2013.10., 10면).

구성과 운영에 필요한 사항은 적어도 시행령이나 시행규칙에서 규정할 필요가 있다.¹²⁷⁾

<표9 기금관리·운용체계의 개선방안>¹²⁸⁾



(4) 사회적 합의 기구의 설립과 활용

최근 ‘밀양 송전탑’ 사건과 관련하여 뜨겁게 제기되고 있는 쟁점 중의 하나가 ‘우리사회의 갈등관리’에 대한 것이다. 물론 갈등의 양상이 다양하기 때문에 일률적인 갈등관리나 갈등해소의 방법은 찾기 어려울 것이다. 다만 우리사회의 갈등을 크게 공공갈등과 사회갈등으로 구분 짓는다면, 전자에는 공공부문과 관련된 갈등이 속하고 후자에는

127) 성승제·고재종·이훈종·하영태, 금융 공공기관 지배구조에 대한 공공기관운영법 법제개선방안, 한국법제연구원, 2012.11.30, 53-54면.

128) 원종욱, 앞의 글(2013.8.13.), 23면.

공공갈등을 제외한 노사갈등, 지역갈등, 계층갈등, 이념갈등 등이 해당된다.¹²⁹⁾ 따라서 국민연금기금의 관리·운용체계의 개편과 관련한 대립 역시 정책이나 사업의 추진주체가 정부기관 및 공공기관인 점에서 공공갈등의 영역에서 다루어져야 한다.

공공갈등의 해결방식과 관련하여 여러 가지 방법이 제기되고 있으나 가장 적절하고 유효한 방법으로는 사회구성원간의 상호신뢰 등 사회적 자본의 축적, 소통문화의 정착 유도, 다양한 가치를 인정하는 사회적 풍토의 조성 등이 있다. 그러나 무엇보다 협의 당사자 간의 상호 소통에 의한 이해조정이 가장 중요한 방법이면서 가장 어려운 방법일 것이다. 이에 대해 상호소통에 의한 이해 조정을 위한 ‘소통의 장(場)’으로서 일명, ‘국가공론위원회’의 설립이 주장되고 있다.¹³⁰⁾

여기서 ‘국가공론위원회’라 함은 공공정책에 대한 공공토론의 진행 및 운영 등의 업무를 수행하기 위하여 설립되는 독립된 중앙행정기관을 말한다. 위원회인 만큼 의사결정과정에서 여러 사람이 참여하고, 표결의 방법에 의해 의사를 합성하여 하나의 의사를 결정하는 조직형태를 취하게 된다. 그리고 위원회의 결정은 대외적으로 표시하는 의견에 불과하며, 그 결과에 책임을 지는 합의제 행정기관으로서의 위원회는 아니기 때문에 전문적 의견을 제시하는 자문위원회로서 기능할 따름이다.¹³¹⁾

이러한 ‘국가공론위원회’가 설립될 경우, 기존의 갈등해결 뿐 아니라 잠재적인 갈등의 예방 차원에서 더욱 중요한 기능을 수행할 것으로 기대된다. 따라서 국민연금의 지속가능한 관리·운용에 필요한 제도개편과 견해의 대립이 심각한 쟁점사항에 대하여 국민의 이해를 증진시키고, 이를 바탕으로 제도 개혁에 대한 국민의 신뢰와 합의를 이

129) 현대호·김지영·김영미·박기령, 공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구, 한국법제연구원, 2012, 20면.

130) 현대호·김지영·김영미·박기령, 앞의 보고서, 152면.

131) 현대호·김지영·김영미·박기령, 앞의 보고서, 154면.

끌어 낼 수 있는 중요한 수단으로 ‘국가공론위원회’가 활용될 수 있을 것이다. 다만, ‘국가공론위원회’에 대한 조직과 회의의 운영이 공정하고 전문적으로 이루어질 것을 전제로 하되, 그 결정은 정부에 대하여 직접적인 구속력을 갖지 않아야 한다. 이는 ‘국가공론위원회’를 통한 의사결정이 국민적 합의 도출을 위한 하나의 수단에 불과하기 때문이다. 그러나 정부도 합리적인 절차와 방법으로 도출된 ‘국가공론위원회’의 결정을 존중하지 않는다면 진정한 사회적 합의기구로서 기능할 수는 없다.

제 5 장 결 론

지금까지 살펴본 바와 같이 국민연금기금의 관리·운용의 문제는 다양한 관점에서 제기되는 상호모순의 복합체를 형성하고 있다. 이는 실질적인 기금운용과 관련하여 투자리스크에 대한 부담과 수익률 제고와의 상충, 기금운용에 대한 실질적인 가입자의 대표성 강화와 금융부문 투자의 증가에 따른 전문성의 제고, 거대기금의 활용에 있어서 재정의 안정성과 공익적 측면에서 사회투자성(공공성)의 제고 등으로 나타난다. 이와 같은 문제들은 근본적으로 국민연금기금의 법적 성격과 기금의 운용목적에 영향을 받는다. 「국민연금법」은 기금의 책임준비금으로서의 성격과 재정의 안정성 유지 및 수익성 증대를 명문으로 규정하고 있다. 결국 이러한 법률규정에 충실한 기금의 관리·운용은 실질적으로 변화하는 국내·외적 상황을 적절히 반영하지 못하고, 가입자들의 의견을 제대로 반영하지 못한 채 거대기금의 관리·운용에 대한 전문성 부재와 직면하게 된 것이다. 즉 ‘선택의 딜레마’에 빠져 있는 것이다. 거대기금을 유지하는 한 어느 쪽을 선택하는지 감수해야 할 위험부담이 클 수밖에 없기 때문이다.

따라서 본 연구는 국민연금에 대하여 제기되는 문제에 대한 부정적인 영향을 최소화하는 방향에서 국민연금재정의 지속가능성을 유지하기 위한 관리·운용체계의 개선방안을 제시하였다. 여기서는 기금운용위원회의 조직이 가입자의 이해를 실질적으로 반영하되 전문성을 가질 수 있도록 하였다. 안정성, 수익성, 공공성의 기본적인 운용원칙은 ‘불가근불가원’의 관계에서 적절하게 결정되어야 하는 만큼 지나친 안정성 추구는 제한되는 것이 바람직하다. 그리고 국민연금기금이 국민의 기본적 노후소득보장이라는 본래의 목적에 충실하도록 정치수단으로 활용되지 않아야 한다. 다만 이러한 제안이 기금의 관리·운용체계에 대한 근본적인 개혁에는 미치지 못하는 아쉬움이 남는다.

기금의 법적성격과 운용목적에 대한 법률의 개정 없이 기금운용위원회에 대한 부분적인 개편만으로는 개혁에 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다.

그 밖에 기금의 관리·운용에 대한 근본적인 개혁이 이루어지기 위해서는 가입자인 전 국민이 주인으로서 참여할 수 있는 사회적 합의 과정 및 의견수렴과정이 뒷받침되어야 한다. 국민의 합의 없이 국민연금제도와 기금운용에 대한 근본적인 정책결정이나 법률개정의 한계는 최근 빈번하게 이루어지는 법안철회를 통해서도 알 수 있다. 그러나 이와 같은 국민적 합의도 국민연금제도와 기금운용에 대한 기본적인 이해 없이는 불가능하다. 지금과 같이 기금고갈에 대한 위기의식만을 강조하게 될 경우 기금의 관리·운용에 대한 전면적인 개혁은 사실상 어렵다. 따라서 우리가 직면하고 있는 거대기금의 형성과 OECD 국가 중 노인빈곤률 1위라는 불명예스러운 상황을 극복하기 위해서는 국민연금제도에 대한 근본적인 이해를 향상시켜야 한다. 이를 위해서는 ‘국가공론위원회’와 같은 새로운 제도의 설립과 활용을 고려해 볼 필요가 있다.

끝으로 국민연금재정의 지속가능한 관리·운용을 위해서는 먼저 기금의 법적성격을 연금급여에 대한 책임준비금인 신탁자산성 외에 공익적 가치에 기여할 수 있는 사회투자성을 일부 인정할 필요가 있다. 그리고 기금운용본부의 공사화 보다는 가입자 대표이면서 전문성을 갖춘 위원들로 기금운용위원회를 구성하여 소위원회 체제로 운영함으로써 기금의 운용목적과 적용원칙을 보다 적절하게 조화시킬 수 있다고 하겠다.

참고 문헌

- 강대일·황정욱, 2012년 상반기 국민연금 기금운용성과 평가보고서, 국민연금연구원, 2013.3.
- 강주영·현대호·김도승, 재정법제의 현대적 과제(II) - 공기금의 관리·통제, 한국법제연구원, 2010.
- 곽윤직, 채권총론, 박영사, 2007.
- 국민연금공단, 국민연금기금 현황보고서, 2012.4.
- 국민연금공단, 국민연금 통계연보 2011, 2012.5.
- 국민연금재정추계위원회, 국민연금 장기재정추계보고서(잠정), 2013.3.
- 김대철, 국민연금 재정안정화 방안과 세대간 형평성 분석: 시나리오별 세대간 보험료 부담비교, 대한경영학회지 제26권 제6호, 2013, 1653~1668면.
- 김명식, 행정주체로서의 특수법인에 관한 연구, 건국대학교 박사, 2001.
- 김연명, ‘신탁기금’인가? ‘사회투자자본’인가? : 국민연금기금의 성격 투자 정책에의 함의, 사회복지정책 제38권 제2호, 2011.6., 221-247면.
- 김용하, 국민연금 10년사, 국민연금관리공단, 1988.
- 남재우, 국민연금기금의 주주권 행사에 관한 소고, 자본시장 Weekly, 2012-07호, 자본시장연구원, 2012.2.20.
- 남재현, 고령화시대에 대비한 국민연금 기금운용 방향, 금융연구 Working Paper, 한국금융연구원, 2011.9.
- 보건복지부, 「국민연금법 전부개정법률안」 공청회 자료집, 2007.10.19.
- 보건복지부, 국민연금기금운용지침(안), 2013.5.29.

참고 문헌

- 보건복지부, 보도자료 2013. 2. 26.
- 보건복지부, 제3차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합 운영계획안, 2013.10.8.
- 박태영, 국민연금 기금운용 프로세스 현황 분석 및 개선방향 - 자산 배분 프로세스를 중심으로, 국민연금연구원, 2009.
- 박윤흔, 특수법인(영조물법인), 법정 제47권, 1975.1, 13-15면
- 배건이, 헌법해석방법론에 관한 연구: 세대간 계약론을 중심으로, 유럽헌법연구 제12호, 2012, 369-392면.
- 성승제 · 고재중 · 이훈중 · 하영태, 금융 공공기관 지배구조에 대한 공공기관운영법 법제개선방안, 한국법제연구원, 2012.11.30.
- 오건호, 국민연금기금 운용체계 개편논란 - 쟁점과 대안, PPI Report, 진보정치연구소, 민주노동당, 2006(재인용).
- 원석조, 국민연금의 근본적 개혁: 적립방식에서 부과방식으로의 전환, 보건과 복지 제2집, 1999.12, 317-339면.
- 원종욱, 국민연금기금운용중장기투자정책(안), 기금운용중장기투자정책 위원회, 2002.4.16.
- 원종욱, 국민연금기금의 관리체계 개선방안, 보건복지포럼 제70호, 한국보건사회연구원, 2002.8., 34-50면.
- 원종욱, 국민연금기금의 관리체계 개선방안, 한국법제연구원 워크숍 자료, 2013.8.13.
- 은민수, 국민연금기금의 동원전략: 국민연금 기금운용 지배구조 및 기업 지배구조의 변화 가능성, 한국사회정책 제18집 제3호, 2011, 91-128면.

- 이승호·김한수·최순영, 글로벌 국부펀드 현황 및 시사점, 조사보고서 12-01, 자본시장연구원, 2012.6.
- 이재수, 국민연금 기금운용의 바람직한 관리체계 모색, 경북대학교 석사, 2012.6.
- 장우영, 국민연금기금의 법적성격과 운용원칙에 관한 연구, 상사법연구 제31권 제3호, 2012, 211-256면.
- 전광석, 한국사회보장법론 제9판, 2012.
- 전창환, 국민연금의 지배구조와 기금운용체계 - 문제점과 개혁방향, 경제와 사회, 2007년 봄호(통권 제73호), 73-98면.
- 정문경 외 5인, 공적연금기금운용론, 국민연금연구원, 2008.
- 정창률, 국민연금기금의 근본성격에 관한 연구: 다양한 위상과 가능성 고찰, 사회복지정책 제37권 제1호, 51-73면.
- 정홍원, 국민연금기금운용위원회의 역할과 운영: 가입자 단체의 역할과 정책결정에 대한 영향력을 중심으로, 사회복지정책 제33권, 2008.6., 423-447면.
- 조선일보 기사, “연금 주주권 행사, 기업경영 훼손 안하는 범위에서” - 국민연금공단 이사장 최광의 인터뷰, 2013.7.1.
- 조성훈·고광수·박창욱, 공적연금의 지배구조에 관한 연구: 국민연금을 중심으로, 한국증권연구원, 2004.9.
- 주강원, 국부펀드의 규제와 관한 연구, 홍익법학 제11권 제1호, 2010, 405-426면.
- 주상철·김영은, 최근 운용환경변화에 따른 해외 주요연기금의 정책 대응사례와 시사점, 국민연금연구원, 2012.

참고문헌

주은선, 국민연금기금 지배구조 개편 논쟁에 관한 연구 - 대리인 이론 적용 비판과 민주주의적 대안의 모색, 한국사회복지학, 제 63권 제1호, 2011.2., 343-368면.

한성윤 · 임웅기 · 김용하 · 김연명, 국민연금기금의 관리운영체계 개선 방안 연구, 국민연금연구센터, 2000.

현대호 · 김지영 · 김영미 · 박기령, 공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구, 한국법제연구원, 2012.

Keith P. Ambachtsheer/D. Don Ezra, Pension Fund Excellence: Creating Value for Stakeholders, 1998.4.

Monk, A.H.B., Is CalPERS a Sovereign Wealth Fund?, Center for Retirement research at Boston College, December 2008.

Stevenson, Richard W., Pension Funds Becoming a Tool for Growth, New York Times, 17 March 1992, D1.