

국민연금법 일부개정안에 관한 지속가능성심사 연구 -상관성 분석을 중심으로-

배 건 이*

〈국문초록〉

유럽의 주요국가는 최근 장기적 관점의 예측과 분석이 필요한 법안에 대해 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)를 시행하여 합리적인 대안입법을 개발하는 지원도구로 활용하고 있다. 우리나라 역시 2010년 지속가능발전법 제13조 및 제14조에 "지속가능성평가 및 그 보고서 제출"을 명문으로 규정하였기에, 최근 쟁점화 된 국민연금법 일부개정안(이하 연금법 개정안)을 대상으로 지속가능성심사를 시범 실행하여 최적화 대안을 개발함으로써 심사기법의 입법적 적용가능성을 가늠해 보고자 하였다. 연금법 개정안의 주요쟁점사항인 연금재정 확충화 방안(보험료 인상 및 부과방식 전환) 그리고 기금운용체계 개편안(공사설립 및 기금운용위원회 상설화)을 대상으로 지속가능성심사의 1차 과정인 상관성분석을 실시한 결과, 기금운용체계의 개편안의 경우 연금재정에 미치는 직접적 영향이 작기 때문에 개정근거의 타당성을 보충하기 위해서는 사전조치에 대한 논의를 우선시해야 한다는 점을 확인할 수 있었다. 예비분석과정을 통해서 분석가능한 이 같은 결과를 볼 때 입법체계의 흠결을 사전예측하고 입법적 합리성을 강화하는 입법지원도구로 활용될 수 있는 가능성은 충분하다고 판단된다. 앞으로 지속가능성심사의 절차 및 기준에 관한 지속적인 논의를 통해 이론적 근거와 방법론적 활용가능성을 넓혀나가야 할 것이다.

※ 주제어 : 지속가능성심사, 상관성분석, 입법평가, 국민연금법 일부개정안, 입법적 방법론, 효과성 심사, 주관적 평가기법, 질적 분석기법

* 한국법제연구원 초청연구원, 법학박사

-
- I. 서
 - II. 연금법 개정안에 관한 지속가능성심사의 의의
 - III. 연금법 개정안에 관한 지속가능성심사의 대상
 - 1. 지속가능성심사대상의 선택
 - 2. 연금법 개정안의 주요쟁점
 - 3. 소결
 - IV. 연금법 개정안에 관한 효과모형과 입법대안
 - 1. 연금법 개정안에 관한 효과모형
 - 2. 연금법 개정안에 관한 입법대안
 - V. 연금법 개정안에 관한 상관성 분석
 - 1. 상관성 분석의 과정 및 방법
 - 2. 상관성 분석의 실행
 - VI. 결
-

I. 서

지속가능발전법 제2조에 따라 “지속가능성을 현재세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래세대가 사용할 경제, 사회, 환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것”이라 정의한다면, 국가는 세대간 형평성을 고려해 미래세대를 배려하는 장기적 관점의 입법을 형성해야 할 의무를 진다. 특히 국민연금에 그 출발이 고용상태의 현재세대가 보험료를 납부하고 이를 재원으로 노령화로 인해 사회적 위험이 높아진 노인세대를 부양하는 세대간 계약(Generationenvertrag)구조로 성립되었기 때문에, 연금재정의 지속가능성이 확보되지 못할 경우 세대간 갈등의 원인이 된다.¹⁾ 현재 우리나라는

1) 세대간 계약은 전형적인 독일식 법문화에 기반한 이론이다. 독일 사회법의 대가인 한스 프리드리히 자허(H. F. Zacher)교수는 70-80년대 촉발된 독일 내 많은 환경 및 사회문제에 대해 깊은 통찰로 국가라는 세대간 공동체의 통합을 위한 세대간 계약론의 정당성을 한층 심화시켰다. 현재 독일의 연금보험계약은 세대간계약(Generationenvertrag)으로 표

저출산, 고령화 및 실업률 증가 그리고 경기침체 등으로 국민연금의 지급보장이 불투명해질 수 있다는 우려가 높아지면서, 세대간 형평성(Generationengerechtigkeit)에 따른 지속가능한 연금재정의 운영방안을 모색하는 것이 입법적 이슈로 부각되고 있다.

이런 세대간 형평성 문제에 대해 현재 유럽의 주요국가는 연금법 개정안처럼 장기적 관점의 예측과 분석이 필요한 법안에 대해 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)를 시행하여 합리적인 대안입법을 개발하는 지원 도구로 활용하고 있다.²⁾ 우리나라 역시 2010년 지속가능발전법 제13조 및 제14조에 "지속가능성평가 및 그 보고서 제출"을 명문으로 규정하였지만, 현재까지 직접적으로 시행된 적은 없었다.³⁾ 따라서 본 연구는 최근 쟁점화 된 국민연금법 일부개정안(이하 연금법 개정안)을 대상으로 지속가능성심사를 시범 실행하여 연금법 개정안이 “지속가능성”이라는 국가목표에 부합하는지, 그리고 주요 개정안 가운데 세대간 형평성이라는 지속가능성의 기본요소에 맞는 최적화 대안을 규명해 보고자 한다. 지속가능성심사는 심사대상과 영향을 1차적으로 분석하는 「상관성 분석」과 1차 분석 결과에 따라 대상안의 영향과 효과를 정밀히 분석하는 제 2차의 「효과성 분석」으로 나뉜다. 아직까지 국내법상 적합한 심사기준이 정비되어 있지 않기 때문에 2차 분석은 제외하고 연금법 개정안에 관한 상관성 분석만을 중심으로 기술하고자 한다.

기되며, 이는 슈라이버 박사(W. Schreiber)의 학문적 창안 이래 자허교수와 같은 사회법 학자들의 노력을 통해 세대통합을 위한 사회계약의 전형으로 자리잡게 되었다; 배건이, 헌법해석방법론에 관한 연구: 세대간 계약론을 중심으로, 유럽헌법연구 제12호, 유럽헌법학회, 2012, 374면

2) Günter Krings, Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung, ZB 2009, S. 238

3) 현행 지속가능발전법에는 지속가능성평가라 규정되어 있지만, 평가기준 및 절차가 마련되어 있지 않고 미래라는 불확정적 요소에 대한 주관적 판단영역이 존재하므로, 질적 분석기법이라는 의미에서 지속가능성심사로 통일하여 기술하기로 한다.

II. 연금법 개정안에 관한 지속가능성심사의 의의

지속가능성(Nachhaltigkeit)이 매우 추상적이고 불명확한 개념임에도 불구하고, 국제사회 및 국내법에 명문화 된 것은 수용과정에서 진행된 많은 논의를 통해 기본요소에 관한 합의가 이루어졌기 때문이다.⁴⁾ 통상 “환경책임”, “세대간 형평성”, “사회적 통합”, “경제적 균형” 등이 지속가능성의 기본요소로 언급되며 입법과정의 합의를 통해 개별 법률 또는 국가정책에 반영되었다. 지속가능성은 “국가의 지속가능성”이라는 헌법적 본질과 연계된 근본 개념으로서 해석상 개방성을 띠고 있기 때문에, 입법자로 하여금 적극적인 미래형성을 위한 장기적 관점의 정책을 입안하게 만드는 해석적 원천이 된다. 뿐만 아니라 세대간 형평성을 고려해 입법자에게 현재세대와 미래세대의 법익을 적절히 조정하여 국가라는 “세대간 공동체(Generationengemeinschaft)”를 유지 및 발전시켜야 할 입법형성 및 개선의무를 지게 한다.⁵⁾

이 같은 입법자의 의무이행을 보조하고 국가의 장기적 발전을 지원하는 입법적 방법론으로 등장한 것이 바로 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)이다. 스위스 및 독일은 지속가능성심사를 활용하는 대표적인 국가로서 법률안을 대상으로 심사를 실행하고, 그 결과를 법률안 이유서 중 “미래세대에 대한 영향” 편에 기술하여 의회에 보고하는 형식으로 운영하고 있다.⁶⁾ 하지만 우리나라의

4) 독일 기본법 제20a조 역시 미래세대에 대한 책임과 자연적 생활기반의 유지를 국가목표로 설정하였다. 스위스 연방헌법 역시 지속가능성을 제2조에 국가목표(Staatsziel)화 하여 국가행위의 지속적인 방향과 해석지침으로 작용하는 방식을 택하였다; Häberle, Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen, in: Ruland/Maydell/Papier(Hersg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Heidelberg, 1998, S. 217; Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung-Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008, S. 52

5) Häberle, Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen, in: Ruland/Maydell/Papier(Hersg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Heidelberg, 1998, S. 218

6) 지속가능성심사는 법률안이 지속가능성이라는 목표에 부합하는지 또는 지속가능성에 부합하는 최적화 법안이 무엇인지를 분석하여 입법자의 합리적 결정을 보조하는 객관적 정

지속가능성심사는 제도화의 목적이라는 측면에서 보자면 스위스 및 독일과 유사하지만, 지속가능성심사를 법률차원에 명문화 하였다는 점 그리고 법률안 및 현행 법률까지 포함해 평가할 수 있다는 점에서 큰 차이를 보인다.⁷⁾

연금법 일부개정안을 지속가능성심사의 대상으로 삼은 것은, 첫째 연금제도가 그 특성상 세대간 계약에 기반하는 구조로 운영되기 때문이다. 현행 연금제도가 완전부과방식은 아니라 할지라도 부분부과하는 방식을 취하고 있을 뿐만 아니라, 저출산·고령화 시대를 대비해 연금재정의 안정성 확보차원에서 유럽과 같은 부과방식의 전환은 이미 예견되고 있기 때문이다.⁸⁾ 부과방식은 “세대간 재분배”라는 장기적 관점의 법률효과를 예측하고 분석하는 것을 필요로 하기 때문에 국가의 지속가능성이라는 상위목표와 연계되므로 심사대상으로 적합하다. 둘째 연금법 일부개정안을 대상으로 지속가능성심사를 시범 실시함으로써, 법률에만 명시되어 있을 뿐 아직까지 시행된 적 없는 지속가능성심사의 입법적 활용성을 확인해 보고자 함이다.

책자문도구이다. 독일은 연방각부공동직무규칙(GGO) 제44조 1항에 의해 법안의 효과가 지속적인 발전가능성과 부합하는지의 여부, 특히 법안이 어떠한 장기적 효과를 갖는지를 설명하여야 하도록 하여, 지속가능성심사결과를 법률안 제안이유서에 기술하는 방식을 택하였다. 다만 독일의 경우 심사기준과 절차를 마련 중인 단계이기 때문에 몇 가지 시범프로젝트 대상법률을 제외하고는 아직까지 전체 연방법률을 대상으로 실행되지는 않고 있다. 스위스의 경우 의회법 제141조 2항 제6호에 따라 법률안 제안서에 해당하는 법률초안에 대한 공식입장서에 경제·사회·환경·미래세대에 미치는 영향을 분석하도록 정하고 있다. 따라서 연방내각의 법률안 제출시 관련법안의 성격에 따라 지속가능성심사결과가 포함되어야만 한다; 배건이, 스위스의 지속가능성심사제도에 관한 연구, 입법평가연구 제6호, 한국법제연구원, 2012 186면

- 7) 현행 지속가능발전법에 따르면 국가는 장기적 발전을 위해 지속가능발전기본계획을 수립하고(지속가능발전법 제7조) 이를 평가하기 위한 각 분야별 지표를 수립하며, 대통령 산하 지속가능발전위원회는 지속가능발전지표에 따라 해당 분야의 목표가 달성되었는지 2년마다 평가하여 국회에 보고해야 한다(동법 제13조 및 제14조). 동 법 제11조에 따르면 지속가능발전에 영향을 미치는 내용을 포함하는 법령을 제정하거나 개정하려는 경우 위원회에 통보하고 위원회의 검토결과를 법안에 적절히 반영해야 한다(지속가능발전법 제11조).
- 8) 김대철, 국민연금 재정안정화 방안과 세대간 형평성 분석: 시나리오별 세대간 보험료 부담 비교, 대한경영학회지 제26권 제6호, 2013, 1659면

Ⅲ. 연금법 개정안에 관한 지속가능성심사의 대상

지속가능성심사는 크게 사전계획·효과성 분석·결론도출 단계로 나뉜다. 사전계획 단계에서는 의도한 목표를 기술하여 지속가능성심사의 대상을 구체화시킨다. 이를 토대로 계획단계에서 논의된 대안입법을 기술한 다음 법안별 효과를 분석하는 상관성 분석을 시행한다. 이 때 입법대안은 예상조치의 주요쟁점사항만 간략히 대강 기술하는데, 전체적인 심사과정을 쉽고 빠르게 진행하고자 함이다. 그 결과 다음 단계인 효과성 분석의 필요성이 제기될 경우, 수범자 조사·비용편익분석·건강영향평가 등 다양한 방법론을 동원하여 법률안의 영향을 면밀히 분석한다.⁹⁾ 본 장에서는 사전계획단계에서 진행하는 심사대상의 선택과 그에 따른 계량화 과정을 기술하고자 한다.

1. 지속가능성심사대상의 선택

지속가능성심사는 법률안이 사회·경제·환경영역에 미치는 장기적 효과를 예측 및 분석하는 평가방법으로서, “미래”란 장기적 관점이 투영되기 때문에 분석대상이 구체적일수록 결과분석이 쉽다. 분석대상이 광범위할수록 고비용·장시간이 투입되어야 하므로 오히려 입법과정을 지연시킬 수 있다. 따라서 연금법 일부개정안 전체를 대상으로 하는 것보다, 특정조항을 대상으로 범위를 한정하는 것이 보다 타당하다. 그리고 특정 조항 가운데 시급한 개정필요성(개정의 시급성)이 있고, 효과에 대한 예측이 보다 장기적 관점을 반영해야 할 경우(장기적 관점의 정도), 그리고 수범자에게 적합(수범자 적합성)하고, 이해관계자간 조정이 비교적 용이(개정 용이성)한 개정안을 중심으로 심사대상을 한정할수록 분석 결과의 입법반영비율을 높일 수 있을 것이다.

심사대상과 분석범위를 한정하는 것은 대부분 관련 전문가 및 실무자 중심의 워크숍을 통해 지속가능성심사의 계획단계에서 결정된다.¹⁰⁾ 그러나 지속가능성

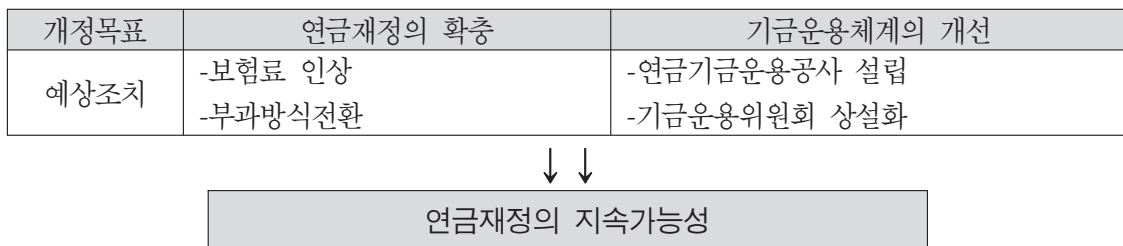
9) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung, Leitfaden für Bundestellen und weitere Interessierte, Bern, 2008, S. 15

심사의 시범실행과 관련해 시간적·인적 한계를 갖는 관계로 본 논문에서는 지금까지 국내에 기술된 문헌을 검토하여 재분류하는 방식으로 심사범위를 구체화 하였다. 이를 보다 효율적으로 진행하기 위해 최근 이슈화 된 연금법 개정안을 중심으로 예상조치를 검토하였다.¹¹⁾

2. 연금법 개정안의 주요쟁점

현재 문헌상 제시된 연금법 개정안의 주요쟁점은 연금재정의 지속가능성 관점에서 볼 때 크게 연금재정의 확충 그리고 기금운용체계의 개선과 관련된 2가지 방향으로 좁혀질 수 있다. 제출된 모든 개정안을 대상으로 지속가능성심사를 실행할 수 없기 때문에 핵심쟁점과 개정조치만을 간략하게 기술하여 그 특징을 쉽게 인식하도록 도표화 하였다.

〈표 1〉 국민연금법 일부개정안의 핵심쟁점¹²⁾



10) 일반적으로 지속가능성심사의 계획단계에서는 먼저 심사대상을 명확히 하는 과정을 거친다. 이 과정에서는 개정안이 의도한 목표와 예정된 법적 조치를 파악한 후, 그로 인해 발생할 변화를 예측하여 심사대상이 될 수 있는 규정을 구체화 한다. 이하 지속가능성심사의 단계에 관한 자세한 사항은 배건이, 입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012, 52면 이하를 참조; Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008, S. 14

11) 최근 발의된 국민연금법 일부개정안 가운데 김재원 의원안과 김성주 의원안의 경우 상반된 견해를 제시한 대표적인 의원 발의안으로서, 공개된 국회검토보고서를 중심으로 지속가능성심사의 대상분석을 실시하였다.

12) 연금법 개정대상이 되는 조항들은 심사과정상 상관적 분석단계에서 보다 구체적으로 논의되므로 제시된 표에서는 조문만 언급하고 관련 기술은 다음 장에서 보다 자세히 언급하기로 한다.

첫째 저출산·고령화 사회로 진입하면서 장기적 재정안정화를 위한 연금재정 확충화 방안으로 보험료를 인상하고 그 산정 방식을 세대간 형평성을 고려한 부과방식으로 전환하자는 안이 논의되고 있다. 이런 주장은 국민연금이 제도안정화를 위해 소득의 3%라는 저부담·고급여 체제로 출발하였기 때문에, “현행 9%라는 보험료율을 유지할 경우 2033년까지는 연금기금이 소진되지는 않지만 2043년 이후부터는 총지출이 총수입을 상회하여 적자가 발생하고 2053년에는 기금이 소진될 것으로 예상된다”는 재정분석에 따른 것이다.¹³⁾ 이에 따라 보험료 인상률이 다르기는 하지만 대체적으로 현행 9%보다는 높아야 하며, 장기 5년 및 10년을 기준으로 2060년까지 단계적(13%→21%)으로 올리는 방안이 공통적으로 거론되고 있다.¹⁴⁾ 연금재정의 장기적 안정성을 목표로 보험료를 인상할 경우, 현 근로세대가 노령화 될 때 이들을 부양해야 할 미래세대의 부담분에 대한 재정예측이 근거로 인용되기 때문에, 자연스레 부과방식에 대한 논의와 연결될 수밖에 없다.

지속가능성심사의 관점에서 볼 때 보험료 인상 그리고 부과방식의 전환은 소득수준, 출산율, 기대수명, 물가상승률, 기금수익률 등을 거시적 관점(weitsichtig)에서 출발해야 한다는 점, 그리고 짧게는 5년 길게는 한 세대를 기준으로 하는 30년 이상이라는 장기적 관점에서 연금기금의 안정성을 예측해야 한다는 점, 마지막으로 정책결정시 이런 장기적 예측을 바탕으로 국가의 부담능력(Tragfähigkeit)까지 고려해 현재세대와 미래세대의 부담분을 비교형량해야 한다는 점에서 심사대상의 적합성 요건을 충족하였다.¹⁵⁾

둘째 연금수급과 기금운용을 이원화 하여 연금기금의 운용을 독립적이고 전문적인 연금기금운용공사(이하 기금공사)에 맡기고, 그에 관한 감독 및 심의·의

13) 국민연금재정추계위원회, 2008년 국민연금재정계산 국민연금장기재정추계, 2008. 05

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

15) 다만 국내문헌을 살펴보면 부과방식을 반대하는 주장 역시 그 필요성은 인식하고 있으며, 지금 당장 전환하기보다 장래 점진적 전환을 주장하고 있으므로, 현재 보험료 산정액 가운데 부분부과방식에 따른 일정 소요분을 점진적으로 상향조정한다면 보다 구체적인 심사대상을 도출할 수 있을 것이다.

결은 국민연금기금운용위원회를 상설화 하여 연금재정의 장기적 안정화를 가져 오자는 안이다.¹⁶⁾ 이 논의는 정부가 기금운용정책의 의사결정에 직접 참여하도록 되어있는 현행 기금운용체계의 경우 정치적·정책적 유인에 따라 투자결정이 왜곡되고 전문성 부족으로 수익률 제고에 한계가 있다는 점 등을 개정근거로 들고 있다. 현행 기금운용본부를 공사화 하는 것은 기금운영을 전문으로 하는 금융조직을 설립하여 전문인력을 채용하기 위함이고, 이런 전문성 강화는 수익률 제고로 이어질 것이라는 전제에서 출발한다.¹⁷⁾ 기금운용공사가 설립될 경우 민간회사의 이사회처럼 상시적인 심의·결정이 가능한 상급상위 감독기구의 역할과 책임 또한 강화되어야 하기 때문에, 현재처럼 비상임·2년 임기의 제한적 자격을 갖는 위원들로는 위원회의 제 역할을 기대할 수 없다고 판단하고 상설화하자는 안을 제시한 것이다.

지속가능성심사의 관점에서 볼 때 기금운용체계의 개편은 기관신설을 포함하기 때문에 기존 조직간 중첩된 권한 및 업무범위를 명확히 해야 하고, 기금운용공사 또는 운용위원회의 결정으로 인한 위험과 리스크를 국가가 책임져야 하므로, 국가의 부담능력과 국민경제에 미치는 영향을 파악해야 한다는 점 등에서 거시적 관점을 요한다. 특히 공사화를 통해 도달하고자 하는 목표인 “수익률 향상”은 사실상 기금운용(자산배분)의 허용위험한도와 밀접한 관계를 갖고 있는데, 현재처럼 허용위험수준이 낮은 상황에서는 기금공사를 설립한다고 해도 적극 투자를 할 수 없기 때문에 수익률 향상을 기대할 수 없다.¹⁸⁾ 그러므로 허

16) 김재원 의원 발의안으로 “무자본 특수법인” 형태의 기금운용공사를 설립하고 기금운영에 관한 심의의결은 상급감독기관인 기금운용위원회를 통해 결정하도록 하는 것이 핵심 내용이다; 김대현, 국민연금법 일부개정안 검토보고, 국회 보건복지위, 2013, 102면

17) 원종욱, 국민연금기금의 관리체계 개선방안, 한국법제연구원 워크숍 발표문, 2013. 08. 13, 19-22면

18) 현재 국민연금기금이 사용하는 자산배분의 위험관리는 “Shortfall Risk≤10%”를 사용하고 있다. 이는 5년간 누적수익률이 같은 기간 누적 물가상승률보다 낮은 확률을 10% 이내로 한다는 의미이다. 그러나 이 같은 우리나라의 국민연금기금은 기금이 비교적 빠르게 축적되고 단기간에 소진되므로 장기적 재정안정목표에 따라 적립국면별 운용방향과 허용위험수준이 각각 다르게 설정되어야만 한다. 현행 Shortfall Risk방식은 재정의 안정적인 운용 및 변동성 측면에서는 장점을 갖지만 미래세대의 부담완화를 위해 가능한 한

용위험수준을 상향조정하는 조치가 뒷받침되고 2~3년간 시행해서 실질적인 수익창출 효과가 증명되어야만 기금공사설립의 타당성이 입증될 수 있다. 그러므로 기금운영체계를 개편하는 안은 기금운용의 독립성·전문성을 강화하는 효과는 있지만, 이것이 직접적인 수익률 향상을 가져와 연금재정의 지속가능성으로 이어진다는 개연성은 낮다고 판단된다.¹⁹⁾ 또한 이런 허용한도상향조치에 의해 수익이 창출되어 기관설립이 타당하다는 전제를 입증하는데, 필요한 시범관찰기간이 5년 정도 소요될 것이 예상되므로, 앞서 언급한 연금재정 확충화 방안(30년)보다 짧은 시간적 관점을 갖는다.

3. 소결

연금재정의 확충화 방안 및 기금운영체계의 개편안 모두 장기적인 연금재정의 안정화를 가져오기 위해 시급히 개정이 필요하다고 언급되었던 사항들이다. 연금재정 확충화 방안(보험료 인상 및 부과방식 전환)은 전 국민을 대상으로 보험료를 인상하고 세대간 부담을 높이기 때문에 개정시 수범자들의 저항이 높을 것이라 예상된다. 반면 기금운영체계 개편안(공사설립 및 기금운영위원회 상설화)은 현재 그 권한을 갖고 있는 기금운용본부 또는 보건복지부 등 직접적인 개편대상이 되는 조직의 반발은 예상되지만, 보험료 인상조치처럼 국민적 반대에 부딪칠 가능성은 높지 않다. 그러나 정책결정과정에서 민감하게 처리되는 예산과 공공기관 인사권을 다뤄야 하는 기관설립문제가 주요개정사항이 되기 때문에 국회의결과정에서 정치적 쟁점으로 부각되어 많은 입법갈등을 야기시킬 수 있다.

양자 모두 연금재정의 지속가능성을 목표로 한 개정안이기에 때문에 장기적·거

많은 수익을 추구해야 한다는 점에서는 한계를 갖는다. 따라서 연금기금의 적립국면별(도입기-성장기-성숙기-감소기)에 따라 다양한 허용위험수준에 대한 다양한 기준이 마련되어야만 할 것이다; 박태영, 국민연금 기금운용의 허용위험기준에 관한 연구, 국민연금연구원, 2008, 24-36면

19) 상급감독기구인 기금운영위원회의 경우 상설화의 의미가 가입자단체의 대표성을 충분히 반영하여, 회의안건에 대해 심층적인 논의를 할 수 있을 정도로 운영되어야 한다는 차원으로 해석한다면, 분야별 소위원회의 전문성 강화 그리고 심의 및 보수체계에 대한 논의가 우선시 되지 않고는, 사무국만 둔 형식적 상설화에 그칠 수 있다.

시적 관점이 투영된 것은 분명하지만, 기금운용체계 개편안이 실질적 수익률 제고로 이어지기 위해서는 허용위험기준을 상향하는 우선적 조치가 필요하고 이를 2~3년간 운용해 수익이 창출되었을 때 개정안의 타당성을 신뢰할 수 있으므로, 30년 이상의 재정예측에 따른 연금재정 확충안 보다는 짧은 시간적 예측관점을 갖는다. 그러나 연금재정 확충안 역시 국민의 저항을 예상해 단계적 인상과 전환을 통한 절충안으로 제시하고 있다. 절충안은 5년·10년 단위로 보험료 인상분을 상향조정할 것을 제시하고 있으므로 시간적 예측관점은 기금운용체계의 개편안과 비슷하게 된다. 마지막으로 수범자 적합성에 대한 판단은 1차 분석(대상 및 상관성 분석) 후 이어지는 효과성 분석을 통해 보다 정확히 알 수 있다. 그러므로 나머지 3가지 요건을 중심으로 심사대상의 특성을 명확히 하고자 다음 표와 같이 정리하였다.

〈표 2〉 연금법 일부개정안의 지속가능성심사 대상적합성 판단여부

	연금재정의 확충 (보험료 인상/부과방식 전환)	기금운용체계의 개편 (기금운용공사설립/기금운용위 상설화)
개정 시급성	+2	+2
장기적 관점	+3	+2
개정 용이성	+2	+2
총점	+7	+6

※ 각 항목의 숫자값은 “-3~+3”임

숫자값의 범위를 “-3~+3”로 한 것은 지속가능성심사를 실행하고 있는 스위스 및 독일의 계량치에 따른 것이며 차감방식을 사용해 산정하였다.²⁰⁾ 양안 모두 연금재정의 지속가능성 관점에서 볼 때 개정의 시급성은 있지만, 연금재정 확충안의 경우 당장 연금기금이 고갈되는 것은 아니므로 시급한 개정이 필요하지는 않는다는 점에서 “-1점”을 차감하였다. 또 기금운용체계 개편안의 경우 기금운용조직의 설립 및 변경이 연금재정의 지속가능성에 직접적인 영향을 미치지 않고 허용위험한도의 상향이라는 사전조치를 필요로 한다는 점, 그리고 이런 수익

20) 박영도·배건이, 입법평가에서의 지속가능성심사기법 개발에 관한 연구, 한국법제연구원, 2013, 259면

모형에 대한 타당성 입증에 5년 미만의 관찰기간을 요한다는 점 등에서 각각 개정시급성 및 장기적 관점에서 “-1점”씩 차감하였다. 또한 양안 모두 국민적 저항 또는 의회내 반발이 예상되므로 “-1점”씩을 차감하였다.

이상을 놓고 볼 때 연금재정의 확충안은 “총점 +7점”으로 “총점 +6”을 받은 기금운용체계의 개편안보다 심사대상의 적합성 요건 총점이 1점 높다. 이 결과에 따라 연금재정 확충안이 지속가능성 심사의 대상에 더 적합하다는 의미는 아니다. 왜냐하면 양자 모두 점수차가 높지 않고 수범자 적합성과 같은 요건은 효과성 분석을 통해 판단될 수 있으므로, 양안 모두 상관성 분석까지 실행하여 그 결과치를 비교하는 것이 보다 합리적인 것이라 생각된다.

이 같은 계량화는 결코 절대적 수치가 아니며, 분석자의 주관에 따라 달라질 수 있지만 지속가능성심사가 질적 분석기법이라는 점에서 주관적 평가를 계량적 수치를 통해 객관화 하는 과정을 보여주는 시도라는 점에서 의미를 갖는다. 이처럼 지속가능성심사의 계획단계에서 행해지는 심사대상의 분석과정을 통해 개정안이 의도한 목표를 가져올 수 있는 효과적인 수단인지, 그리고 그 수단이 입법과정에서 실효성을 갖는지를 사전 검토할 수 있다.

IV. 연금법 개정안에 관한 효과모형과 입법대안

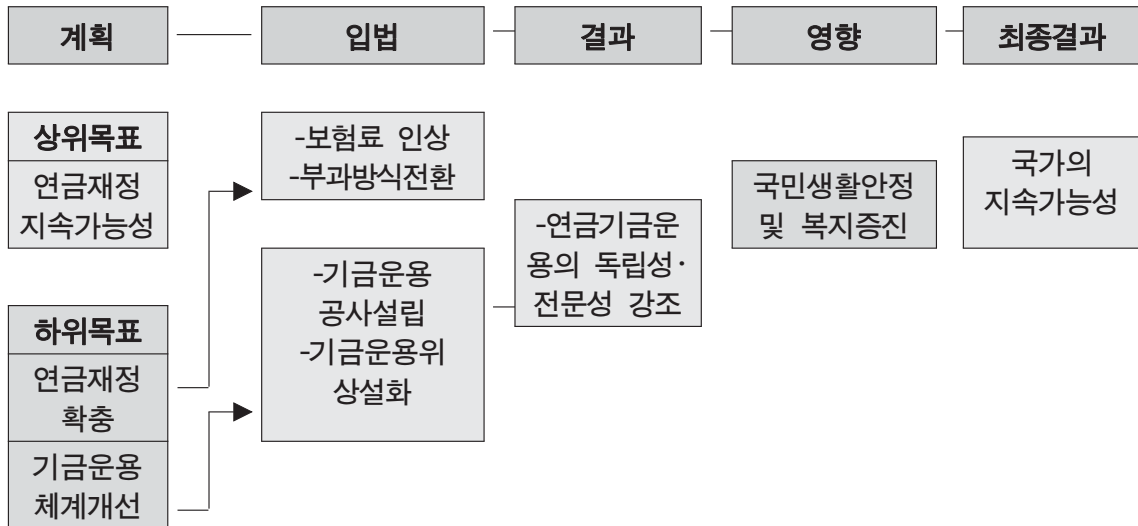
1. 연금법 개정안에 관한 효과모형

앞서 계획단계에서 논의한 사전예측과 분석결과는 아래 효과모형과 같이 간략히 정리될 수 있다. 지속가능성심사는 “미래”라는 불명확한 시점을 대상으로 하기 때문에, 그 결과를 제공받을 수범자에게 입법대안의 목표와 효과를 쉽게 이해시키기 위해 다음과 같은 효과모형을 구상하여 기술하기도 한다.²¹⁾ 이런 효

21) 독일처럼 입법평가의 범위 내에서 지속가능성심사를 시행하거나, 스위스처럼 지속가능성 전략상 포함된 국가조치를 대상으로 독립적으로 실행하더라도, 수범자의 이해가능성이라는 측면에서 이 같은 모형제시는 일반화 된 경향이다. ; 배건이, 스위스 신연방사법의 실효성 평가, 입법평가 번역자료집, 한국법제연구원, 2012, 27면

과모형을 통해 지속가능성심사의 대상과 입법효과 등을 사전에 인식하게 되므로 본 심사의 기술은 훨씬 쉬워질 수 있다.

〈그림 1〉 연금법 개정안에 관한 효과모형



위 효과모델은 개정안을 통해 달성하고자 하는 입법목표와 그로 인해 발생할 입법효과(Folgen)만을 제시한 것이다. 따라서 효과성 심사에서는 의도하지 않은 부수효과(Nebenwirkung), 즉 보험료 인상 또는 부과방식의 전환이 미래세대의 부담을 오히려 증가시킬 수 있다는 부정적 효과 그리고 설립된 기금운용공사가 최대수익을 목표로 운용기금을 민간부분에 투자할 때 발생할 수 있는 국민경제적 위험과 리스크 등을 자세히 기술해야 한다.

2. 연금법 개정안에 관한 입법대안

위와 같은 효과모델의 작성을 완료하면 “연금재정의 지속가능성”이라는 입법 목표를 위해 예상가능한 조치를 나열하여 입법대안을 기술해야 한다. 그에 관한 자세한 내용은 다음 표와 같으며, 좀 더 쉽게 이해할 수 있도록 하기 위해 대안별 핵심사항만을 정리하여 도표화 하였다.

〈표 3〉 연금재정의 지속가능성을 위한 입법대안

입법목표	예상조치	입법대안
연금재정의 확충	-보험료 인상	〈대안1〉 2017년까지 13%~14% 인상
	-부과방식전환	〈대안2〉 보험료 동결, 2040년부터 부과방식 전환
기금운용체계의 개선	-연금기금운용공사 설립	〈대안1〉 무자본 특수법인 형태의 기금운용공사 설립 〈대안2〉 현행 유지, 기금운용본부 법적 근거마련 (기금이사1인→기금운용임원 3인)
	-기금운용위원회 상설화	〈대안 1〉 7인 위원으로 구성(상임 3인), 3년 연임 〈대안2〉 현행 유지, 15인 비상임위원으로 구성, 민간위원 확대, 3년 연임

본격적인 지속가능성심사를 위해 구체적인 입법대안을 기술할 때, 입법목표와 예상조치에 대한 조정이 끝난 후 개정안을 합의하였다면 그 입법안을 대상으로 상관성 분석과 효과성 분석을 시행해야 한다. 그러나 지금처럼 입법안에 대한 합의를 도출하지 못했다면 예상조치에 관한 반대안도 함께 심사함으로서 대안도출의 합리성을 꾀해야만 할 것이다.²²⁾ 따라서 연금재정의 확충을 목표로 한 입법대안의 경우, “보험료 인상” 조치와 상반되는 “보험료 동결”이라는 반대안을 기술하였다. 또한 기금운용체계의 개선을 목표로 한 입법안의 경우 공사설립 또는 기금운용위원회의 상설화를 반대하고 현행체제를 유지하자는 안을 제시하였는데, 이 역시 모두 같은 맥락이다.

그러나 이 같은 반대안(Negative Vorlagen)은 무조건적 반대를 주장한 것이 아니라 입법목표의 달성을 위해 전면개정을 거부한 절충안에 가깝다. 예를 들어 보험료 인상에 반대하는 동결안 역시 적립기금이 소진되는 2040년을 기준으로

22) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundestellen und weitere Interessierte, Bern, 2008, S. 25-27

소진된 기금의 재정을 부과방식을 통해 충당하자는 식이다. 현재 시점에서 보자면 당장은 보험료가 동결되므로 인상안과는 상반된 것처럼 보이지만, 2040년이라는 미래시점으로 볼 경우 부과방식의 전환은 점진적 보험료 인상이 불가피하므로 사실상 보험료 인상안을 수정한 절충안에 가깝다. 대안<2>에 언급된 각각의 입법대안들 모두 급격한 개정으로 인해 발생하는 국민적 우려를 최소화 하기 위해 제시된 절충안이란 점에서 공통적이다.

V. 연금법 개정안에 관한 상관성 분석

1. 상관성 분석의 과정 및 방법

상관성 분석은 의도한 조치의 목표와 효과를 사전예측하여 기술하는 심사과정이다. 상관성 분석의 주요목적은 국가조치 또는 법률안이 국가의 지속가능성이라는 목표와 관련성을 갖는지, 가능한 예상조치는 무엇이며, 각 조치별 효과는 무엇인지를 파악하는 것이다. 스위스의 경우 6가지 항목으로 구성된 체크리스트를 사용하여 간략히 분석하는 방식을 사용한다. 지속가능성심사를 적용하는 국가에서는 해당 국가조치가 지속가능성이라는 카테고리에 해당하는지를 파악하기 위해 <표 4>처럼 다양한 지속가능성 분야를 범주화 하여 관련성을 판단한다.

상관성 분석에서 맨 먼저 실행하는 것은 목표분석이다. 제시된 국가조치의 목표를 주요목표와 하위목표로 구별하여 각각 목표를 추구하게 된 배경을 분석하고, 각 목표로 인해 발생한 효과를 파악하여, 그것이 지속가능성이라는 목표와 어떻게 관련되는지를 분석한다. 이어서 의도한 목표달성에 필요한 예상조치를 제시하고, 그 효과 및 특성을 파악하여 간략히 기술한다. 이 때 계량화 또는 도표화와 같은 방식을 이용하는데, 스위스는 상관성 분석을 위해 각 항목별로 『Nachhaltigkeitbeurteilung Excel-Tool』을 개발하여 사용하고 있다.²³⁾ 이어서 수

23) 이에 관한 보다 자세한 내용은 스위스 연방공간개발부의 지속가능성심사에 관한 해당

범자 분석의 경우 해당 조치에 의해 규제받는 직접·간접적인 대상을 파악하고, 예상되는 반응을 기술하는 과정이다. 마지막으로 예정조치로 인해 발생할 부수 효과 여부를 검토하여 상관성 분석을 마친다.

〈표 4〉 지속가능성 범주(예: EU-구성기금의 지속가능성 관련성)

환 경		경 제		사 회	
자연공간/ 종의 다양성	..	수입, 고용	..	건강/사회	..
식량자원	..	생산자본의 유지/확대	..	교육/자기계발	..
천연자원	..	경쟁력/혁신력	...	문화/사회적가치	.
물/토양, 공기 / 기후	..	시장구조/ 실질비용	.	법적평등/법적안전 /양성평등	..
환경영향/환경재해/ 사고위험	..	공공경제	.	연대성	...

※ 예를 들어 EU 기금의 지속가능성 관련정도는 ‘.’로 표시함.

〈표 5〉 상관성분석을 위한 체크리스트²⁴⁾

<p>지속가능성 심사의 대상기술</p>	<p>○ 국가계획의 목표와 배경</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 계획상의 주요목표와 하위목표는 무엇인가? 2. 어떤 상위의 효과를 달성하기 위해 노력할 것인가? 3. 예정한 계획이 정책상 어떤 과정을 필요로 하는가? <p>○ 국가계획상 개별 조치의 목록화</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 계획이 각각 다른 개별조치 또는 그룹별 조치에 따라 세분화 될 수 있는가? 2. 개별 조치의 특성을 어떻게 간결하게 기술할 것인가? 3. 언급한 목표와 그에 따른 조치들은 무엇인가?(분명한 관련 효과) <p>○ 관련 당사자</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어떤 당사자들이 계획에 대해서 얘기해야하는가?(목표그룹) 2. 목표그룹에게 어떤 행동변화를 필요로 하는가?
-------------------------------	--

사이트를 참조할 것;

<http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de>

	3. 계획에 해당되지만, 직접적으로 얘기하지 않은 것은 무엇인가? 4. 당사자그룹을 어떻게 분류할 수 있는가?(사회적 지위, 성별, 영업의 내외 효과 등) ○ 의도하지 않은 부수효과 1. 모든 경우 계획의 의도하지 않은 부수효과가 있는가?
--	--

2. 상관성 분석의 실행

우리나라의 경우 지속가능성심사 기준이 마련되어 있지 않기 때문에, 스위스 상관성분석의 체크리스트를 재구성하여 적용하는 방식을 택하였다. 상관성 분석은 입법목표와 예정조치가 지속가능성과 관련성을 갖는지를 확인하는 것이 중요하므로, 각 입법대안별 세부검토보다는 예정조치를 중심으로 목표와 효과를 간략히 분석하는 방식으로 진행하였다.

먼저 연금재정의 확충 그리고 기금체계운영의 개편이라는 입법목표가 지속가능성범주 가운데 어떤 분야와 구체적으로 연관되는지를 파악해 보면 다음과 같다.

〈표 6〉 연금재정의 확충과 관련된 지속가능성 범주

환 경	경 제	사 회
자연공간/ 종의 다양성	수입, 고용	· · · · · 건강/사회
식량자원	생산자본의 유지/확대	· 교육/자기계발
천연자원	경쟁력/혁신력	· · · 문화/사회적가치
물/토양, 공기/기후	시장구조/ 실질비용	· · · · · 법적평등/법적안전 /양성평등
환경영향/환경재해/ 사고위험	공공경제	· · · · · 연대성

24) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung-Rahmenkonzept und methodische Grundlagen, Bern, 2004, S. 21-22

입법목표가 지속가능성범주와 어느 정도 관련성을 갖는지를 파악하여 “없음~...”단계로 표시해 보면, 이 목표는 환경영역과는 관련되지 않으며 경제영역 가운데 연금재정의 투자 및 수익률로 인해 시장구조 및 공공경제 분야, 그리고 사회적 영역 가운데 연대성 분야와 가장 긴밀하게 관련되어 있다. 따라서 이후 분석과정에서 연금재정의 확충으로 인해 발생하는 경제영역에 미치는 효과 가운데 시장구조 및 공공경제에 미치는 영향과 미래세대를 포함한 사회적 연대성이 미치는 영향을 중점적으로 검토해야 할 것이다.

〈표 7〉 기금운용체계 개편과 관련된 지속가능성 범주

환 경	경 제	사 회
자연공간/ 종의 다양성	수입, 고용	· · 건강/사회
식량자원	생산자본의 유지/확대	· 교육/자기계발
천연자원	경쟁력/혁신력	· · · 문화/사회적가치
물/토양, 공기 / 기후	시장구조/ 실질비용	· · · 법적평등/법적안전/ 양성평등
환경영향/환경재해/ 사고위험	공공경제	· · · 연대성

이어서 기금운용체계 개편이라는 입법목표의 경우 전자와 동일하게 환경영역과의 연관성은 파악되지 않았으며, 기금운영의 전문성·독립성 강화차원에서 볼 때 가장 밀접하게 관련된 분야는 경쟁력이며, 민간부분에 대한 적립기금의 투자를 고려할 때 시장구조 및 공공경제에 미치는 영향이 매우 크게 분석되었다. 반면 기금운용체계 개편이라는 목표는 사회적 영역의 지속가능성 분야와는 거의 관련성을 갖지 않는 것으로 파악된다. 따라서 이후 분석과정은 기금운용체계의 개편으로 발생하는 경제영역에 미치는 효과 가운데 전문인력의 보강과 정치적 유인으로부터 객관적 거리를 유지하게 됨으로서 발생하는 경쟁력, 이를 통해 기대되는 수익률 향상 그리고 그에 따른 시장구조와 공공경제에 미치는 영향 부분을 중점적으로 검토해야 할 것이다.

① 목표분석

- 국민연금법 개정안의 주요목표와 하위목표는 무엇인가?
- 국민연금법 개정안의 입법목표간 목표경합이 존재하는가?

연금법 개정안은 크게 연금재정의 확충과 기금운용체계의 개선을 목표로 마련되었다. 2044년부터 국민연금 적립기금이 소진되기 시작해 2060년에는 완전히 소진된다는 제3차 국민연금재정추계결과에 따라 연금재정의 안정적 수급을 확보하여 지속가능한 연금재정을 유지하기 위해서 이 같은 목표를 설정한 것이다.²⁵⁾ 기금운용체계의 개선을 통해 독립적·안정적 기금운용을 확보한다면 이는 장기적인 연금재정의 균형을 창출하므로 상위목표인 연금재정의 지속가능성에 일조한다. 따라서 연금법 개정안을 통해 달성하고자 하는 주요목표는 연금재정의 지속가능성이며 연금재정의 확충과 기금운용체계의 개선은 하위목표에 해당한다.

일견 연금재정의 확충이라는 하위목표와 연금재정의 지속가능성이라는 주요목표가 실상 같은 의미가 아니냐는 의문을 제기할 수 있다. 양자 모두 장기적인 연금수급권의 보장이라는 측면에서 보면 동일한 효과를 추구하는 목표라 할 수 있겠지만, 연금재정의 확충은 보험료 중심의 연금수입체계를 강화하려는 의도에서 목표화 되었다. 부과방식으로 전환할 경우 미래세대의 부담분이 늘어날 수도 있기 때문에 이들의 재정능력이 충분하지 못할 시에는 연금재정은 오히려 적자로 들어설 수 있다. 연금재정의 지속가능성은 적자가 발생했을지라도 지급불가 사태를 초래하지 않고 연금의 재정수지를 균형적으로 회복시킬 수 있는 가능성을 뜻한다. 그러므로 연금재정의 확충은 연금재정의 지속가능성에 포함되는 하위목표인 것이다.

목표경합은 입법목표를 달성함으로써 한 영역은 개선되지만, 반대로 다른 한 영역에는 부정적 효과를 가져와 목표간 상충이 일어나는 경우를 말한다. 연금재

25) 국민연금재정추계위원회, 제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과, 보건복지부, 2013, 5면

정의 확충과 기금운용체계의 개선이라는 하위목표 모두 장기적인 연금재정의 안정 및 균형유지효과를 가져오기 때문에 목표간 경합현상은 발생되지 않는다.

② 예상조치의 효과 및 특성

- 입법목표를 달성하기 위한 예상조치와 그 효과는 무엇인가?
- 예상조치를 위해 필요한 사전조치가 있는가?
- 미래세대에게 어떤 영향을 미치는가?
- 예상조치가 특정 위험 또는 리스크와 관련되는가?

연금재정의 확충을 위해 예상되는 조치는 보험료 인상안이다. 이를 위해 2017년까지 13%-14%까지 올리자는 개정안 <대안1>과 현행 보험료 수준을 유지하고 2040년부터 부과방식으로 전환하자는 동결안 <대안2>이 대립하고 있다.

<대안1>처럼 현재 보험료를 인상할 경우 적립기금이 늘어나 기금소진시기가 늦춰지기 때문에 안정적인 수급이 보장되어 사회적 영역에 긍정적 효과를 가져오게 된다. 특히 연금재정의 확충으로 미래세대의 부담을 완화시키기 때문에 “연대성”에 긍정적 작용을 할 수 있다. 그러나 이 같은 보험료 인상조치는 그 인상폭이 “13%-14%”에 그치는 것이 아니라 지속적으로 상향개정할 것을 전제로 산정한 최소인상폭이므로, 경기침체·고용불안 등으로 소득이 충분하지 못한 현재세대에게는 준조세적 성격의 보험료 인상이 오히려 부담으로 작용할 수 있다.²⁶⁾ 지속적인 보험료 인상조치가 계속될 경우 “연대성”에 긍정적·부정적 작용이 상충하여 상쇄효과가 발생한다. 이런 상쇄효과는 보험료 인상안의 법적 실효성을 반감시키므로 정책결정시 세대간 갈등요인으로 작용할 가능성이 크다.

이에 따라 현행 보험료를 유지하고 적립기금이 동결되는 2040년부터 부과방식으로 전환하여 적립기금 소진에 대비하는 동결안<대안2>이 제시되었다. 위안은 당장의 보험료 상승부담이 없다는 점에서 현재세대에게는 이득이지만,

26) 최원, 국민연금보험료 부과대상에 대한 헌법적 고찰, 사회보장연구 제25권 제3호, 한국사회보장학회, 2009, 137-138면

2040년 이후 인구구조가 취약한 상황에서는 미래세대의 부담이 급격히 증가하므로 연금지급보장이 불확실해질 수 있다.²⁷⁾ 결국 최종적인 연금지급보장을 책임져야 하는 국가의 재정부담은 상승하게 된다.

지금까지 살펴본 결과 <대안1> 및 <대안2> 모두 사회적 영역(연대성)에 긍정적 효과를 가져 오지만, 어느 한 세대의 부담이 커지는 측면(상쇄효과)이 있기 때문에 보다 장기적이고 거시적 관점에서 대안을 모색해야 할 필요성이 제기된다. 첫째 우리나라의 기금적립방식은 완전부과 또는 완전적립방식이 아닌 수정적립방식을 취하고 있으므로, 한 세대의 급격한 보험료 상승부담을 넘기지 않기 위해서는 일정한 적립금 유지는 필수적이라 판단된다. 따라서 중요한 것은 어느 시점에 부과방식으로 전환하는 것이 부담을 최소화 하는 것이며, 이를 위해 유지해야 하는 최소 적립금비율이 어느 정도인지를 파악하여 그에 따른 보험료 인상의 적정분과 인상시기를 결정해야 한다는 점이다. 또한 이와 관련해 인구변동 및 경기전망 등의 거시경제적 변수를 다양화 하여 장기적 관점의 분석을 해야 한다는 점이다.²⁸⁾ 둘째 적립기금의 고갈이 연금지급불능사태를 유발시키는 직접적인 원인이 되는지, 인과관계여부를 면밀히 판단해 보아야 할 것이다. 국가의 지속가능성 측면에서 본다면 국민연금제도는 노후소득보장을 위해 국가가 제도적으로 보장한 사회보험이므로, 국가는 연금지급에 대한 최종적인 책임을 진다. 따라서 연금지급불능사태는 전쟁과 같은 국가초유의 위기상황이 벌어지

27) 일본 국립사회보장인구문제 연구소가발간한 『인구통계자료집』에 따르면 우리나라 총 인구 중 65세 이상 비율이 70년 3.1%에서 2000년 7.2%로 30년 사이 2배 이상으로 늘어났으며 이런 증가추세하면 2017년 14.%, 2026년 20.8%대로 진입할 것이라 전망했다. 이에 따라 2012년에는 생산가능인구(15~64세) 6.2명 당 노인 1명을 부양하지만, 2020년에는 4.5명당 노인 1명, 2040년에는 1.4명, 2060년 1.2명 당 1명을 부양해야 할 것으로 예상된다; 통계청, 『2010년 장래 인구추계』보도자료, 2011. 12. 7, 16-20면

28) 세대간 형평성을 고려하기 위해 다양한 변수에 따라 세대간 보험료 부담을 비교하는 연구들은 지속되어 왔다. 문제는 정치적 이유로 이 같은 연구내용이 정책결정에 반영되지 못한 경우가 더 많다는 점이다; 김대철, 재정안정화 방안과 세대간 형평성분석, 대한경영학회지 제26권 제6호, 대한경영학회, 2013; 원종욱, 제3차 국민연금재정계산을 위한 재정평가지표, 보건복지포럼, 2012. 11; 최기홍 외 2인, 국민연금의 세대간 회계, 국민연금연구원, 2012

지 않는 한 발생하기 어렵다. 게다가 연금기금은 가입자가 각출한 보험료의 적립으로 운용되지만, 가입자가 낸 보험료보다 더 많은 금액을 지급받게 되므로 인구변화에 많은 영향을 받는다. 고로 연금기금의 소진은 고령화·저출산으로 인해 발생하는 자연스러운 과정일 뿐이므로 직접적인 인과관계의 개연성은 미약하다. 국가가 유지되는 한 국민의 생활안정과 복지를 위해 국민연금제도는 지속적으로 운영될 수 밖에 없는 필수적 제도이므로, 연금기금의 고갈위험에 대한 인식이 국민연금제도 무용론으로 이어져서는 안 될 것이다. 국가는 연금기금소진에 대한 보다 명확하고 객관적 정보를 제공하여 국민의 알 권리를 충족해야 할 의무가 있다. 또한 추가재정부문의 충당을 위한 국가의 장기적·구체적 계획과 대책을 제시해야 할 것이다.

기금운용체계의 개편이라는 목표에 도달하기 위해 예상되는 조치는 무자본 특수법인 형태의 기금운용공사를 설립하고 이 감독기관으로서 독립적이고 상설적인 기금운용위원회를 두자는 <대안1>과 그와는 반대로 현행체제를 유지한 채 민간위원 수를 늘려 전문성이 강화된 기금운용위원회(비상설) 산하에 기금운용 본부를 두자는 <대안2>로 나뉜다. 각 대안별 핵심적인 내용적 비교는 다음의 표와 같다.²⁹⁾

양 안 모두 적립기금을 운용하는 전문기관의 능력이 향상되기 때문에 “경쟁력”이 강화될 뿐만 아니라, 정치적 유인에 따르지 않고 기금운영원칙을 충실히 이행할 경우 시장구조 및 공공경제에 많은 긍정적 효과를 가져다 줄 것이라 예상된다. 그러나 독립성·전문성이 강화된 기관의 위상에 맞게 최대수익률만 높이려 든다면 민간경제에 유입된 막대한 자본은 시장구조를 왜곡시킬 수 있다. 뿐만 아니라 투자손실 범위가 큰 경우 국가의 공공경제에 큰 타격을 줄 수 있다. 이를 미연에 방지하기 위해 기관운영과 기금운영에 대한 정보가 지속적으로 제공되고 그 결산에 대한 투명성이 확보될 수 있는 조치가 사전에 마련되지 않는다면 그 부담은 고스란히 국민 모두에게 미칠 것이다.

29) 김대현, 국민연금법 일부개정안 법률안 검토보고, 국회보건복지위원회, 2013, 13면

〈표 8〉 기금운용체계 개편에 관한 입법대안

구분	현행	〈대안1〉	〈대안2〉
기금운용위원회	비상설(복지부)	상설(민간)	비상설(복지부)
인원	20인(비상임)	7인(상임3인)	15인(비상임)
위원장	보건복지부장관	민간전문가	보건복지부장관
위원	<ul style="list-style-type: none"> □ 민간위원 14인 - 사용자대표 3 - 근로자대표 3 - 지역가입자대표 6 - 민간전문가 2 □ 정부위원 5인 (기재, 농축, 산통, 노동, 공단) 	<ul style="list-style-type: none"> □ 민간위원 7인 - 사용자단체추천 2 - 근로자단체추천 2 - 지역가입자단체 추천 2 - 공익단체 추천 1인 	<ul style="list-style-type: none"> □ 민간위원 12인 - 사용자대표 2 - 근로자대표 2 - 지역가입자대표 4 - 여성대표 2 - 민간전문가 2 □ 정부위원 2인 (기재부차관, 공단이사장) ☞ 지역·여성·전문위원은 국회추천으로 위촉
임기	2년, 연임(1차)	3년, 연임(제한없음)	3년, 연임
자격		금융투자 전문가 (자산운용, 미시·거시경제, 금융, 외환, 부동산, 대체투자 분야)	
임면	각 단체 추천 → 보건복지부장관 위촉	추천위 추천 → 대통령 임명 *위원장 국회인사청문	각 단체 추천(국회추천) → 보건복지부장관 위촉
전문위원회	기금운용실무평가위원회	분야별 전문위원회 (운용위원회의 심의를 거쳐 위원장이 위촉)	분야별 전문위원회 (기금운용위원이 각 1인의 전문위원 추천)
운용조직	공단 내 기금운용본부 (기금관리형 준정부기관)	기금운용공사 (공공기관 제외·부칙 명시)	기금운용본부 (부이사장 및 상임이사 2명)
정부의 책임성	정부의 관리·감독	장기성과평가, 출석발언 특별감사요청, 재의요구, 최저수익률제시 등	정부의 관리감독 국가지급보장책임 명시
기금운용목적	국민연금재정의 장기적인 안정을 유지하기 위해 수익을 최대로 증대	(현행과 동일)	안정성과 공공성을 중시하고 적정 수준의 수익성 도모
기관의 독립성		보건복지부장관을 제외한 중앙행정기관장은 보고 및 자료요구, 검사·지시 금지	

〈대안1〉의 경우 상설화 된 기금운용위원회는 금융투자 전문가로 구성된 7인 위원에 의해 확보된 독립성과 전문성을 바탕으로, 산하에 무자본 특수법인 형태의 기금운용공사를 통해 연금자산의 수익률을 창출하고자 한다. 〈대안1〉은 상설화 된 상위감독기구가 존재하므로 비상설 위원으로 연금기금의 집행을 감시해야 하는 〈대안2〉에 비해 효율적인 감독업무를 수행할 수 있다. 〈대안2〉의 경우 기금운용위원회 위원장이 보건복지부장관과 정부위원 2인(기획재정부차관, 국민연금관리공단 이사장)이 당연직 의원이 되기 때문에, 전원 민간위원으로 구성되는 〈대안1〉에 비해 정치적 유인으로부터의 독립성은 떨어진다.

그러나 〈대안1〉의 경우 민간위원의 전문성 검증기준이 불명확 하고, 연임제한규정이 없을 뿐만 아니라, 업무책임을 묻는 방법이 장기성과평가 및 국회감사에 한정되어 있기 때문에 투자손실에 대한 책임은 작고 국민적 위험과 리스크는 높은 안이다. 기금운용위원회를 상설화 할 경우 처리할 안건의 성격에 따라 시간과 인력이 많이 필요하게 된다. 이를 위해 효과적인 안건처리에 관한 기준 및 절차가 사전에 마련되어 있어야 하는데, 현행 〈대안1〉의 경우 그에 대한 구체적인 내용이 제시되어 있지 않다. 이 같은 사전조치가 마련되지 않는다면 기금운용조직만 거대화하여 예산만 낭비하는 효과를 가져올 수 있다. 기금운용공사의 설립안 역시 운영적자에 빠질 경우 재정적자를 조세로 충당할 가능성이 높아지기 때문에 투명성 확보 차원에서 자산투자결정 및 결과에 대한 정보제공의무를 강화하고, 회계기준을 보다 강화하는 사전 조치에 대한 논의가 선행되어야만 할 것이다. 〈대안2〉처럼 기금운용본부를 독립적인 연금자산운용기구로 두자는 개정안 역시 같은 맥락에서 이해되어야 하며, 기금운용의 적절한 수익성 기준이 사전에 구체적으로 논의되어야만 보다 합리적이라 판단된다.

이상을 놓고 볼 때 양안 모두 기금운용조직의 독립성과 전문성을 강화하는 효과를 가져오는 것을 분명하다. 그러나 독립성과 전문성 강화가 실질적인 수익률 제고로 이어지기 위해서는 필수적인 사전조치들이 함께 논의되어야만 장기적인 효과성을 기대할 수 있을 것이다. 투자손실로 인한 위험과 리스크에 대한 책임을 어떻게 그리고 어느 정도로 보전할 수 있는지, 또 민간전문가들의 전문성에 대한 검증과 평가를 어떤 식으로 진행할 것인지, 그리고 투명성 확보를 위해 투

자과정에 대한 정보제공의무과 회계결산에 대한 기준을 어떤 식으로 강화할 것인지 등이 동시에 논의되지 않는다면, “독립성 전문성 강화=수익률 제고”라는 입법적 전제의 타당성은 신뢰할 수 없을 것이다.

③ 수범자 분석

- 예상조치와 관련된 이해당사자는 누구인가?
- 예상조치에 대해 이해당사자들의 견해는 어떠한가?

보험료 인상 및 부과방식의 전환의 이해당사자는 1차적으로는 국민이며 장기적으로 보았을 때는 미래세대를 포함한다. 그리고 거시적으로 보았을 때는 국가의 부담능력까지 고려해야 하므로 국가도 이해당사자에 포함되어야만 한다. 관련 전문가 및 학계의 입장에서는 보험료 인상 및 부과방식의 전환에 대한 정도의 차이는 있지만 대체적으로 찬성하는 듯 보인다. 반면 국민을 대표로 하는 민간단체는 서민경제적 어려움을 무시한 일괄적 인상안이라고 반발하고 있다. 현재 보건복지부 산하 자문기구 형태인 국민연금제도발전위원회는 연금보험료 인상과 관련해 2017년 전까지 13% 인상하는 안을 제시하고 있으며, 보건복지부 위원회 논의를 바탕으로 국민연금 종합운영계획안을 10월까지 제출할 예정이다. 보험료 인상에 대한 구체적인 정부차원의 반대의사는 나타나지 않고 있다.

기금운용체계의 1차적인 이해당사자는 현행체제와 관련된 기금관련 기관과 조직들이다. 신설조직의 설립 또는 조직변경으로 인해 기존에 권한을 갖고 있던 보건복지부, 국민연금관리공단, 기금운용본부 및 기금운용위원회의 성격과 역할이 축소되므로 개정을 반대하고 있다. 반면 기금운용체계 개편 관련 조치들에 대한 국민적 반대여론은 높지 않은 것으로 보인다. 왜냐하면 기금운용공사의 설립으로 민간자본이 유입되어 나타나는 경제적 영향은 국민에게 미치는 직접적인 효과가 아니라 국민경제적 상황변화에 따른 간접적 효과이기 때문이다. 30)

30) 다만 전문적 인력강화로 인해 연금자금의 운영목적이 이윤추구의 극대화 할 경우 그로 인한 피해는 국가 및 국민 모두를 장기적 위험에 처하게 할 수 있다.

상관성 분석결과 연금재정 확충에 관한 개정조치들은 보다 국민에게 보다 직접적이고 장기적인 영향을 미치는 것으로 파악된다. 특히 세대간 형평성의 문제를 다루어야 하기 때문에 연금재정의 지속가능성과 밀접한 관련성을 가지며, 거시적·장기적 관점을 어디까지 어떻게 반영하느냐에 따라 현재세대와 미래세대의 부담분이 달라질 뿐만 아니라 국가의 부담여부도 달라지기 진다. 따라서 보다 면밀한 효과성 분석을 통해 보험료 인상 및 부과방식의 전환 시기 미 적절수준을 분석해 볼 필요성은 충분하다고 판단된다.

반면 기금운용체계 개선에 관한 예상조치의 경우 1차적 효과는 기금운용 및 조직의 독립성과 전문성 향상시킨다는 점이다. 그러나 연금기금운용고사의 설립 또는 기금운용위원회의 상설화 안이 연금재정의 지속가능성이라는 목표에 부합하기 위해서는 필수적인 사전조치에 대한 논의가 선행되어야 한다는 점을 파악되었다. 이런 사전조치들이 충분히 마련되었을 때 신설 및 변경된 기금운용 조직들이 정상화 되어 안정적인 수익률 제고로 이어질 수 있다는 점도 알 수 있었다. 따라서 기금운용체계의 개선안은 다음 단계인 효과성 분석을 진행하기 보다는 필요한 사전조치에 대한 논의를 보다 심도 있게 진행하여 입법적 타당성을 보충하는 것이 합리적이라 판단된다.

VI. 결

지속가능성심사를 시행하면서 확인할 수 있었던 것은 연금법 일부개정안에 제시된 예상조치들이 짧게는 5년, 길게는 30년 이상의 장기적 전망에 따라 마련된 안이라는 점이다. 또한 법안의 특성에 따라 분석한 예측기간의 정도는 다르지만, 모두 장기적 관점을 필요로 하였다. 달리 말하면 연금법 개정을 주장하는 그룹 모두 개정사항이 세대간 형평성을 요소로 하는 지속가능성이라는 국가목표와 관련된다고 보았다는 점이다. 그러나 이에 사용된 예측결과의 타당성과 신뢰도를 의심하는 주장은 거의 찾을 수 없었다. 또한 각각의 개정안들이 서로 어떤 연관성을 갖고, 각 개정안이 지속가능성이라는 국가목표에 얼마나 부합하는

지를 객관적으로 기술하는 문헌이나 주장은 찾아보기 힘들었다.

입법과정은 현재세대와 미래세대의 이익이 실질적으로 조정되고 합의되는 공적절차이다. 지금의 개정안이 미래세대 이익을 직접적으로 반영하지 못하였다 할지라도, 법안검토과정에서 지속가능성 관점에 따라 법안의 효과가 미래세대에 미치는 영향을 분석하여 부담을 최소화 하는 방향을 모색하였다면, 세대간 신뢰는 깨지지 않을 것이다. 따라서 이 같은 세대간 형평성을 고려하여 장기적·거시적 관점의 입법적 분석을 가능하게 하는 방법론이 바로 지속가능성심사인 것이다. 지속가능성심사는 법안제시의 근거로 목표경합이 발생하는지, 긍정적 효과를 반감시키는 상쇄효과는 있는지, 이를 위해 필요한 사전적 조치가 무엇인지 등을 구체적으로 검토하게 되므로, 지속가능성이라는 불확정적 개념을 보다 객관적으로 제시할 수 있다는 장점이 있다. 또한 이 과정에서 다양한 이해관계가 사전 조정되므로 입법과정의 의견통합기능도 갖는다. 반면 미래예측은 불확실성을 배제할 수 없기 때문에 그에 따른 평가자의 오류와 주관성이 나타날 수 있다는 단점은 있다. 따라서 이를 줄이기 위해 평가결과 제시에 사용된 정보(출처, 근거, 변수 등)를 보다 구체적으로 제시하여 타당도를 높이는 기술방법적 보완도 필요하다고 생각한다.

우리나라의 지속가능성심사는 아직까지 구체적 기준과 절차라 마련되지 않았고, 관련 국내논의는 시단단계에 있다. 연금법 개정안을 검토하는 과정에서 시행한 상관성 분석결과, 기금운용체계의 개편안의 경우 연금재정에 미치는 직접적 영향이 작기 때문에 개정근거의 타당성을 보충하기 위해서는 사전조치에 대한 논의를 우선시해야 한다는 점을 확인할 수 있었다. 예비분석과정을 통해서 분석가능한 이 같은 결과를 볼 때 입법체계의 흠결을 사전예측하고 입법적 합리성을 강화하는 입법지원도구로 활용될 수 있는 가능성은 충분하다고 판단된다. 이 같은 지속가능성심사를 통해 보다 효과적인 입법대안을 찾고 그 속에서 국가의 지속가능성이라는 근본목표에 대해 실효성 있는 입법론적 논의가 본격화 되었으면 한다.

참 고 문 헌

- 김대철, 국민연금 재정안정화 방안과 세대간 형평성 분석: 시나리오별 세대간 보험료 부담비교, 대한경영학회지 제26권 제6호, 2013
- 김대현, 국민연금법 일부개정안 법률안 검토보고, 국회보건복지위원회, 2013
- 국민연금재정추계위원회, 2008년 국민연금재정계산 국민연금장기재정추계, 2008. 05
- 원석조, 국민연금의 근본적 개혁: 적립방식에서 부과방식으로의 전환, 보건과 복지 제2집, 한국보건복지학회, 1999
- 원종욱, 제3차 국민연금재정계산을 위한 재정평가지표, 보건복지포럼, 2012. 11
- _____, 국민연금기금의 관리체계 개선방안, 한국법제연구원 워크숍 발표문, 2013. 08. 13
- 전창환, 국민연금의 지배구조와 기금운용체계, 경제와 사회, 비판사회학회, 2007
- 최 원, 국민연금보험료 부과대상에 대한 헌법적 고찰, 사회보장연구 제25권 제3호, 한국사회보장학회, 2009
- 박영도·배건이, 입법평가에서의 지속가능성심사기법 개발에 관한 연구, 한국법제연구원, 2013
- 배건이, 스위스 신연방사법의 실효성 평가, 입법평가 번역자료집, 한국법제연구원, 2012
- _____, 헌법해석방법론에 관한 연구: 세대간 계약론을 중심으로, 유럽헌법연구 제12호, 유럽헌법학회, 2012
- Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008
- Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung- Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008
- Häberle, Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen, in: Ruland/Maydell/Papier(Hersg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Heidelberg, 1998

〈Abstract〉

A Study of Sustainability Assessment on Amendments to the National Pension Law

Bae, Gun-Yee

(Visiting Researcher, Korea Legislation Research Institute)

Europe's leading countries have been used sustainability assessment for the legislation in the recent long-term forecasts and analysis to develop a reasonable alternative legislation as a support tool. 2010 Korean Sustainable Development Act also defined "sustainability assessment and submit its report" in Article 13 and Article 14. So a pilot sustainability assessment run by some of the Pension Act amendments to optimize alternative legislation. Through this, we want to gauge the feasibility screening of sustainability assessment. As examination of the primary process, correlation analysis was performed in targets of sustainability assessment, finance expansion plans and pension fund management system. As a result, we know that Revision of the pension fund management system does not affect the finances direct. So, prior to amendment action, precautionary measures should be supplemented by a discussion. through the ongoing discussion on Procedures and criteria for sustainability assessment, the theoretical basis and methodological utilization will widen.

※ **Key Words:** sustainability assessment, correlation analysis, legislative evaluation, Amendment to the National Pension Act, Legislative methodology, Effectiveness evaluation, subjective evaluation techniques, Qualitative Analysis