
碩士學位論文

國民年金基金의 財政危機 克服을
위한 方案

指導教授 高 豪 晟



濟州大學校 行政大學院
行政學科 司法行政專攻

高 仁 淑

1996年 12月

國民年金基金의 財政危機 克服을 위한 方案

指導教授 高 豪 晟

이 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함
1996年 12月 日

濟州大學校 行政大學院
行政學科 司法行政專攻



高 仁 淑
高仁淑의 行政學 碩士學位論文을 認准함
1996年 12月 日

審査委員長 (인)

委 員 (인)

委 員 (인)

目 次

第1章 序論	1
第1節 研究目的	1
第2節 研究範圍 및 方法	3
第2章 國民年金制度의 理論的 考察	5
第1節 國民年金制度의 成立背景	5
第2節 國民年金制度의 概要	8
1. 適用對象(加入者)	8
2. 費用負擔 및 財源調達	9
3. 給與構造 및 水準	13
4. 管理機構	17
第3節 主要國家의 公的 年金制度	21
1. 英國의 公的 年金制度	21
2. 美國의 公的 年金制度	22
3. 日本의 公的 年金制度	24
4. 獨逸의 公的 年金制度	25
第3章 國民年金 基金管理와 運用現況	27
第1節 外國 公的 年金의 財源構造 및 基金 運用	27

1. 英國의 國民保險	27
2. 美國의 老齡遺族障害年金	27
3. 日本의 公的年金	28
4. 獨逸의 年金保險	29
第2節 우리나라 國民年金制度의 基金管理 및 運用現況	30
1. 國民年金基金의 法的 性格	30
2. 基金의 管理運用	32
3. 基金運用現況	36
第4章 國民年金基金의 財政危機 및 原因分析	42
第1節 國民年金基金의 財政危機	42
1. 外國 公的 年金基金의 財政危機	42
2. 國民年金 財政推計	44
3. 國民年金基金의 財政危機	50
第2節 國民年金基金의 財政危機 原因分析	51
1. 年金構造上의 原因	51
2. 基金運用上의 原因	58
3. 管理運營構造上의 原因	69
第5章 國民年金基金의 財政危機 克服方案	72
第1節 國民年金制度의 構造改善	72
1. 保險料率 引上	72
2. 返還 一時金制度의 改善	76

3. 費用負擔 問題 改善	78
4. 給與支給條件의 改善	79
第2節 國民年金 基金運用 改善	82
1. 年金基金의 投資配分 改善	82
2. 基金管理運營機構의 改善	84
3. 對國民弘報 方案	85
第6章 要約 및 結論	88
※ 參考文獻	91
SUMMARY	95



表 目 次

<표 1> 연도별 종별 가입자 현황	9
<표 2> 국민연금의 가입자별, 연차별 연금보험료액	11
<표 3> 국민연금의 수급요건 및 급여수준	16
<표 4> 국민연금기금 조성 (수입) 현황	37
<표 5> 연도별 국민연금기금 지출현황	38
<표 6> 연도별 국민연금기금 적립현황	39
<표 7> 연도별 국민연금기금 부문별 배분현황	40
<표 8> 연도별 국민연금기금 운용수익률	41
<표 9> 가입자수 전망	47
<표 10> 급여지출액 추이	48
<표 11> 재정추계 결과	49
<표 12> 우리나라 공적연금제도의 재원 비교	53
<표 13> 각국 공적연금제도의 연금보험료율 및 급여수준	54
<표 14> 수급사유별 반환일시금 지급 실적	56
<표 15> 각국 공적연금의 기본가입기간 및 급여개시연령	58
<표 16> 1994년도 금융상품별 투자내역 및 수익률 현황	65
<표 17> 복지부문의 상품별 투자현황	68
<표 18> 보험료율 인상의 효과 (Ⅰ)	74
<표 19> 보험료율 인상의 효과 (Ⅱ)	75
<표 20> 수급연령을 65세로 연장할 경우의 기대효과	81
<표 21> 수급권 소멸시효 완성 현황	86

그림 목次

(그림 1) 국민연금 관리운영 체계도	19
(그림 2) 국민연금관리공단 기구표	20
(그림 3) 국민연금기금의 관리운용과정	35
(그림 4) 국민연금 재정추계 모형	45



第 1 章 序 論

第 1 節 研究 目的

오늘날 모든 국가는 복지국가를 지향하고 있다. 복지국가란 일반적으로 사회보장의 실현에 의하여 국민의 생활을 안정시키고 그 수준의 향상을 위하여 노력하는 국가로서 민주주의와 사회연대의식을 그 기본 이념으로 하고 있다. 따라서 복지국가의 형성에 있어서 가장 중요한 조건은 사회보장제도의 존재 여부이다.

사회보장제도란 최저임금제도와 완전고용을 그 전제로 하여 국민의 생존권의 실현이라는 목적을 달성하기 위해 국가가 모든 국민의 최저한의 생활을 보장하는 제도로서 소득보장제도와 의료보장제도를 그 양대지주로 하며 사회복지 서비스와 관련 공공정책 등으로 구성된다.

이러한 사회보장제도 중 우리나라의 국민연금제도는 1988년에 처음 실시되어 8년이 경과하였으며 의료보험제도와 함께 사회보장체계의 중추적인 제도로 정착되어 가고 있다.

국민연금제도의 당연적용대상은 도입 당시에는 10인 이상 사업장가입자로 국한되었으나 1992년에는 5인 이상 사업장까지, 1995년 7월부터는 농어촌 지역으로 확대되어 농어민연금이 실시되고 있으며, 금세기내에 도시자영자까지 확대될 계획으로 있어 특수직종 종사자만을 대상으로 하여 만들어진 공무원연금, 군인연금, 사립학교 교원연금보다 훨씬 규모가 큰 범국민적 제도라고 할 수 있다.

이러한 국민연금제도의 시행을 위하여 정부는 가입자 및 수급권자에게 급여를 지급하기 위한 장래의 책임준비금으로서 기금을 조성, 운용하고 있는데 사업장가입자의 경우 가입자와 사용자가 각각 가입자 보수의 일정률에

해당하는 금액을 납부하는 보험료로 기금을 적립하고 연금 수급권자의 청구가 있을 때 급여를 지급하게 된다. 시행 초기인 국민연금제도는 1995년말 현재 조성된 기금은 18조원을 넘어섰으며 향후 20여년동안 기하급수적으로 늘어나게 될 것으로 예상된다.

그러나 선진국 공적 연금제도에서 볼 수 있는 재정위기, 가까이에서는 우리나라 다른 공적 연금제도의 재정에 어려움이 찾아오고 있는 것을 보면서 국민연금기금의 재정적자를 예측하지 않을 수 없다.

연구 결과에 의하면 국민연금재정은 2021년 최고점에 다다르게 될 때까지 적립 기금이 증가하게 된다. 그러나 급여 지급이 개시되기 시작하면 연금재정 지출이 급격하게 증가하게 되어서 2022년에는 재정 적자에 이르게 될 것으로 예측하고 있다.²⁾

일정 기간이 지난 후 기금이 고갈되어 연금재정이 적자에 이르게 되면 정부의 차용이 늘어나야 하기 때문에 이자율의 상승뿐만 아니라 투자 재원의 고갈이 야기 되므로 국가 경제가 어려워질 수 있고³⁾ 현행 수정적립방식으로 운영되는 재정방식이 매년 소요 재원을 충당하는 부과방식으로 전략하게 되므로, 이와 같은 재정적자를 방지하고 연금재정의 장기적 안정을 도모하기 위해서는 연금 실시 초기부터 적절한 재정 안정 정책을 수행하여야 한다.

따라서 본 논문의 연구목적은 연금제도의 구조적인 문제점을 보완하고 시행 초기에 적립되는 연금기금을 효율적으로 관리·운용함으로써 본격적으로 연금급여가 개시될 때 올 수 있는 연금재정의 위기를 사전에 예방하고 제도를 원활하게 유지해 나갈 수 있는 방안을 모색해 보고자 하는 데 있다.

1) 국민연금법 제3조 제10호 참조.

2) 정경배, "국민연금 재정안정을 위한 정책 방향", 『국민연금』, 1996.1월호, p.11.

3) 고철기, "연금기금운용의 기본원리", 『국민연금』, 1990.봄, p.10.

第 2 節 研究範圍 및 方法

오늘날 국가정책의 일환 내지 복지정책의 중핵으로서 사회보장제도에 관한 연구는 다양한 각도에서 시도되고 있다. 사회보장제도는 국민의 최저생활의 확보와 생활의 안정을 그 목적으로 하고 있으며, 그 목적을 충족시키기 위한 정책이 복지정책이라고 한다면 그 목적 욕구를 충족키 위해서는 소득보장 부문에서 핵심인 국민연금제도 운영이 안정되어 수급권자가 받기로 약속된 급여를 적시에 받을 수 있도록 하며, 국가의 재정 부담을 최대한 줄이는 합리적인 재원 운용 방법을 강구하는 것이 매우 중요한 일이다.

이러한 국민연금제도에 대하여 깊이 있게 연구하려면 각 부문별로 다루어야 할 문제들이 많지만 본 논문에서는 연구의 범위를 국민연금제도의 장래 재정위기 극복을 위하여 이와 관련되는 것들 중 연금제도의 구조적인 문제와 기금 운용상의 문제 크게 두가지로 나누어 연구 하였다.

그리고 본 논문의 연구 방법으로는 주로 이론적 문헌 자료조사 방법을 기초로 국민연금제도에 관한 참고 문헌들을 모집하고 자료를 검토하여 이론적 고찰 및 서술적 연구 방법을 택하였다.

참고로 한 자료로는 사회보장제도에 대한 국내외 관련 분야의 서적과 각종 연구 논문을 모집·분석하였으며 통계수치에 대해서는 국민연금관리공단 한국보건사회연구원 및 한국개발연구원의 통계 자료를 활용하였다. 또한 본 연구자가 당연적용대상 사업장에서 국민연금 업무를 담당하였던 경험과 관계 기관 담당자들의 자문을 얻어 국민연금 기금 운용의 실태 및 문제점들을 파악하고 합리적인 운용 방안을 모색하는 데 노력하였다.

본 논문은 크게 6장으로 구성되어 있는데 제1장은 서론으로 연구의 목적 연구 범위와 방법을 제시하였고 제2장에서는 국민연금제도 이론에 대하여 간략히 고찰하고 외국의 공적 연금제도를 살펴보았다. 제3장에서는 외국 공적연금의 기금 운용 실태와 우리 국민연금기금의 재정 추계 및 재정 위기를

한국개발연구원의 연구 자료를 기초로 다루었으며 제4장에서는 국민연금제도의 재정위기 원인을 구조적인 측면과 기금 운용 측면에서 찾아보았다. 그리고 제5장에서는 재정 위기를 극복하기 위한 방안을 모색하였으며, 끝으로 제6장은 결론으로서 본 논문의 연구 결과를 요약 정리하였다.



第 2 章 國民年金制度的 理論的 考察

第 1 節 國民年金制度的 成立背景

우리나라의 공적 연금제도는 1960년에 공무원연금제도가, 1963년에는 군인 연금제도가 시행되었으며 1975년에 사립학교 교원연금이 시행되었다.

국민연금제도는 1973년에 국민복지연금법으로 제정되어 1974년부터 실시될 예정이었으나, 석유과동 등 경제여건의 미비를 내세워 실시를 무기 연기 하므로써 사실상 사문화 되었다가 1986년에야 국민복지연금법을 국민연금법으로 전면 개정하여 1988년부터 이를 시행하였다.

국민연금제도의 정책 착안(着眼)에 대하여는 대체로 두 가지 주장이 있으나 이런 착안이 나온 경제 및 사회적 배경의 맥락은 같은 것이었다. 첫째는 보건복지부의 주장으로, 연금제도에 대한 보건복지부의 복안(腹案)이 오래 전부터 있었던 것이 1973년도 대통령의 연두 순시에 보고된 것 뿐이라는 것이다. 둘째는 한국개발연구원의 주장으로서, 동 연구원은 연구과제를 구상 하던 중 사회보장제도를 연구 과제로 정하고 이를 1973년도 정부의 새 시책으로 채택하도록 재정경제원에 건의하기로 했었다는 것이다. 이 일을 위하여 동 연구원에서는 미국의 경제학자인 Fisher Paul 박사를 초청하여 사회보장제도에 관한 강의를 듣기도 했는데, 이 강의에서 Paul 박사는 사회보장제도 중에서 정부의 돈이 가장 적게 드는 제도가 연금보험이라고 주장했다. 이와 같이 국민연금제도의 정책 발상은 보건복지부와 재정경제원의 두 부처에서 동시에 나왔던 것이다.⁴⁾

1973년 1월 23일 대통령의 연두 순시 때에 보건복지부 장관이 국민복지연

4) 손준규, "한국사회보장정책의 결정과정에 대한 연구", 『한국정치학회보』, 제14집, 1980, pp. 238-240.

금제도의 실시를 건의하였고, 이에 대해 대통령은 보건복지부와 재정경제원 및 한국개발연구원이 합동으로 작업하고 1974년부터 실시할 것을 지시함에 따라 동 제도의 법 제정이 본격화 되었다. 이에 실무위원회를 구성, 연금제도의 요강이 작성되었으며 청문회를 거쳐 다소의 조정을 거친 법안이 10월에 최종안으로 확정되어 동년 12월 1일 제88회 국회 본회의의 가결로 확정됨으로써 동년 12월 24일 법률 제2655호와 법률 제2656호로 공포되었다.

그러나 1973년말 석유파동과 국제 경기의 불황으로 국민생활이 어렵게 되고 1974년 1월 14일에 취해진 대통령의 "국민생활에 관한 긴급조치 제3호"에 의거 국민연금법의 시행은 계속 미루어지게 되었다.

그 후 1982년 이후 연평균 물가상승율이 3% 내지 4%로 안정되었고 지속적인 경제성장으로 1인당 국민소득이 1986년에 2,271달러로 상승하였으며 국제수지 흑자의 전환을 계기로 노후생활의 보장 등 사회보장제도의 실시기반이 구축되었다고 보아 1986년 12월에 국민복지연금법을 국민연금법으로 전면 개정하여 1988년 1월 1일부터 국민연금제도를 실시하였다.

국민복지연금제도의 도입에 대한 관심이 높아진 배경 중 하나는 우리나라 인구 구조의 변화를 들 수 있다. 즉 전체 인구 중에서 노령인구의 점유율이 점차 높아지면서 인구 구조의 모형이 후진국형인 피라밋형에서 선진국형인 단지형으로 급격히 변화해 갔던 것이다. 이로 인하여 노령인구의 생활보장 문제가 야기되었으며 이것은 더욱이 핵가족화 경향으로 중요한 사회문제로 대두되었다는 것이다.⁵⁾

그리고 고도 성장의 경제 정책으로 빈부 격차가 심화되어 일반 국민의 상대적 빈곤감이 증대하므로 이를 해소하기 위하여 성장과실의 공평한 배분책의 하나로 국민연금제도가 필요하게 되었다는 주장으로써 이는 국민연금법의 성립 배경을 긍정적인 측면에서 논한 것이다.

5) 보건복지부, 『국민복지연금의 발자취』, 1994, p.53.

이와는 반대로 부정적인 측면 또는 갈등주의적 관점으로 보는 설이 있다. 즉, 정부는 중화학공업에 중점을 둔 제3차 경제개발 5개년 계획 기간 중에 필요한 총투자소요액 4조5천억원 중 약 3조5천억원을 국내 저축으로 조달할 계획이었는데 국민저축은 너무 빈약하여 국민복지연금법을 실시하였다는 것이다.⁶⁾ 그리고 1971년도에 외채가 20억불로 증가하고 그 상환액도 3억2천만 불로 늘어나 제3차 경제개발계획 기간 중에 외자의 비율을 총투자의 1970년 35.4%에서 13.9%로 낮추어 내자 대 외자의 비율을 79대 21로 계획하였다는 것이며,⁷⁾ 또한 중화학공업을 위한 내자동원 방안으로 정부는 전화세, 하수도세, 주민세 등 새로운 세원의 개발을 시도하고 농어촌저축 1조원 운동을 전개했다는 것이다.⁸⁾

정부는 1973년 12월에 중화학공업 등 중요산업의 건설을 촉진하고 수출을 증대시키는데 필요한 투융자자금을 확보하기 위하여 국민투자기금법을 제정하였는데 이 법은 국민복지연금법에 의하여 조성된 기금의 80%를 국민투자기금에 예탁하거나 그 기금이 국민투자채권을 인수하도록 규정하였다. 또한 1993년에 “공공자금관리기금법”을 제정하여 국민연금기금의 여유자금을 모두 재정투융자 특별회계에 의무 예탁케 하여 정부재정으로 사용하도록 규정하고 있는 것에 근거하여 많은 학자들이 국민연금제도의 성립배경을 긍정적인 측면보다 부정적인 측면으로 보고 있다.

이와 같이 긍정적인 측면과 부정적인 측면의 상반되는 관점으로 국민연금제도의 실시를 "국민의 이익"과 "정부의 필요"라는 다시 말하여 국민복지증진과 재정자금조달이라는 두 가지 목적을 갖고 있다고 볼 수 있는데 최근에 공공자금관리기금법의 제정으로 국민연금제도는 정부의 재정자금 조달을 위하여 실시되었다는 부정적인 측면을 더욱 강하게 나타내고 있다.

6) 대한민국정부, 『제3차 경제개발5개년 계획』, 1971, p.2.

7) 상계서, p.3.

8) 전남진, "한국복지연금제도의 정책수립과정에 대한 연구", 『사회사업학회지』 제3호, 한국사회사업학회, 1982, p.10.

第 2 節 國民年金制度의 概要

1. 適用對象(加入者)

공적 연금제도는 인구적 특성이나 사회, 경제적 지위에 관계없이 모든 국민에게 적용되어야 한다. 그러나 공적 연금제도가 일시에 모든 국민에게 당연 적용되려면 이미 노령화된 국민에 대한 연금지급재원이 마련되어야 하고 모든 국민에 대한 자격관리, 보험료 징수 등 행정 능력을 갖추어야 하기 때문에 일반적으로 공적 연금제도는 피용자에게 우선 적용되고 그 후 자영자에게 확대 적용되었다.⁹⁾

현행 국민연금의 경우에도 피용자는 당연적용되고 1995년 7월부터 농어민 연금을 시행하고 있으며 1998년부터 당연 적용 대상을 자영자에게까지 확산시킬 예정이다. 즉 현행 국민연금제도의 연금 가입대상은 국내에 거주하는 18세이상 60세미만의 국민으로 한정되어 있으며 공무원연금법, 군인연금법 및 사립학교교원연금법의 적용을 받는 공무원·군인 및 사립학교 직원 기타 대통령이 정하는 자를 제외하도록 되어 있다.¹⁰⁾

국민연금 가입자는 사업장가입자·지역가입자·임의가입자 및 임의계속가입자의 4종류로 구분되고, 사업장가입자는 다시 당연적용사업장과 임의적용사업장으로 구별된다. 따라서 상시근로자 5인이상의 사업장에 종사하는 근로자와 사용자 및 군지역의 주민과 농어민만이 강제적용대상이 되며 그 이외의 자는 보건복지부 장관의 인가(승인)을 받는 경우에 비로소 국민연금에 가입할 수 있다.

국민연금의 연도별 및 종별 가입자 현황을 보면 <표 1>과 같다. 1995년말

9) 민재성의 5인, 『국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과』, 한국개발연구원, 1986, p.101.
10) 국민연금법 제6조 참조.

현재 국민연금의 가입자는 1994년도의 5,443천명보다 2,000여천명이 증가한 것으로 이는 1995년 7월부터 시행된 농어민연금 때문이라고 할 것이다.

<표 1> 연도별 종별 가입자 현황

(단위 : 천명)

구 분	'88	'89	'90	'92	'94	'95
계	4,432	4,521	4,651	5,020	5,443	7,494
사업장가입자	4,431	4,516	4,640	4,977	5,382	5,541
지역가입자	1	4	8	32	-	1,890
임의가입자	-	-	-	-	48	48
임의계속가입자	-	1	3	11	13	15

자료 : 국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 1988~1995.



2. 費用負擔 및 財源調達

사회보장제도에 있어서 재원부담방법을 살펴보면 부담주체로는 국가 또는 지방자치단체, 사용자, 수혜자, 본인이 있고 그 구현 형식에 따라 사용자와 수혜자 본인 양자가 비용을 부담하는 2자부담 방식과 사용자, 수혜자, 그리고 정부가 비용을 부담하는 3자부담 방식이 있다.¹¹⁾

현행 국민연금제도는 수혜자와 사용자가 공동 부담하는 2자부담방식을 채택하고 있다. 즉, 국민연금 사업에 소요되는 비용으로 보험료를 가입자 및

11) 서민석, "한국의 사회복지와 재정지출의 연구", 「인문사회과학논문집」 제2집, 충북대학교, 1982, p.165.

사용자가 부담하고 있다.

사업장가입자의 연금보험료는 기여금, 부담금 및 퇴직금전환금으로 구분되는데, '기여금'은 사업장가입자 본인(근로자)이 부담하고, '부담금'은 사용자가 부담하며, '퇴직금전환금'은 사업장가입자에게 장래에 지급할 퇴직금준비금에서 전환하여 납부하며, 그 금액은 각각 표준소득월액의 3%에 해당하는 금액으로 한다. 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자는 연금보험료 전액을 가입자 본인이 부담하되, 그 금액은 표준소득월액의 9%로 한다. 다만 <표 2> 에서 보는 바와 같이 사업장가입자와 임의가입자의 연금보험료는 1997년까지, 지역 가입자의 연금보험료는 2005년 6월까지 별도의 보험료율이 적용된다.

그리고 국민연금관리공단의 관리·운영비는 국가가 전부 또는 일부를 부담하도록 규정하고 있는데 보험료에 대한 국고 부담은 없다. 그러나 공무원 연금의 경우에 공무원의 질병, 부상, 폐질, 사망에 대한 급여비용은 국가가 부담하고 있으며 또한 공무원연금관리공단의 운영비를 보조하고 재해부조금의 비용을 전액 부담한다. 군인연금의 경우에는 전투 종사 기간의 보험료, 재해보상금, 사무비, 급여비의 부족분을 국가가 부담하고 사립학교교원연금의 경우 교원연금관리공단의 운영비 전액을 부담한다.¹²⁾

12) 오근식, "한국 국민연금제도의 발전방향에 관한 연구", 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 1993, P.57.

<표 2> 국민연금의 가입자별·연차별 연금보험료액

보 험 료 (연)		1988 ~ 1992	1993 ~ 1997		1998 ~
사업장 가입자	부담금	1.5 %	2.0 %		3.0 %
	기여금	1.5 %	2.0 %		3.0 %
	전환금	-	2.0 %		3.0 %
임의가입자 및 임의계 속가입자	부담금 (본인)	3.0 %	6.0 %		9.0 %
지 역 가입자	부담금 (본인)		1995.7~ 2000.6	2000.7~ 2005.6	2005.7 이후
			3.0 %	6.0 %	9.0%

자료 : 국민연금법 제75조 및 부칙 제4조에 의하여 작성.

장래 급여지급의 재원조달문제는 연금제도에 있어서 매우 중요한 문제 중의 하나이다. 연금재정 운용 방식이란 바로 이러한 급여지급을 위한 재원을 어떻게 조달할 것인지에 대한 계획을 의미하는 것으로 연금재원방식은 크게 부과방식과 적립방식으로 나눌 수 있으며 더 나아가서는 두 가지 방식을 수정한 수정부과방식과 수정적립방식으로 다시 구분하기도 한다¹³⁾

부과방식이란 일정한 기간 중에 지출해야 하는 급여비를 그 기간 내의 보험료 수입에 의해 충당하도록 계획하는 재정운용방식으로 이 방식은 적립금을 전혀 보유하지 않거나 보유하더라도 적립금이 위험 준비금적인 역할만을 하게 된다.¹⁴⁾ 따라서 부과방식에서는 급여지출 수준의 변화가 직접적으로 보험료 수준의 변화로 나타나게 되어 제도의 성숙도에 따라 보험료율에 차

13) 민재성·최병호, 『국민복지연금의 재정지출추계 및 재정분석』, 한국개발연구원, 1985, pp.18-25.

14) 연하청·민재성, 『국민경제와 복지연금제도』, 한국개발연구원, 1982, pp.270-271.

이가 발생한다. 부과방식의 장점으로는 연금수지차가 거의 없어 연금의 실질가치를 유지해야 하는 대책이 불필요하고 제도시행 초기에 보험료율이 낮아 우선 시행하기가 용이하며 연금재정 수지(收支)에 대한 장기 추계(推計)가 필요없다는 점을 들 수 있다. 이에 반하여 단점은 노후를 대비한 저축요인이 없고 세대간의 부담배분이 불공평해지며 제도 실시 초기에 정부부담이 과중하다는 점이다.¹⁵⁾

적립방식은 장래에 지급하게 될 연금 급여를 제도에 가입하고 있는 동안 보험료 등에 의하여 적립하도록 계획하는 재정방식이다. 이 방식은 제도 시행 초기에는 보험료 수입이 지출보다 두드러지게 많아 적립금이 형성되므로 각 개인의 입장에서 보면 자기의 노후에 필요한 비용을 근로기간 중에 벌어서 적립하는 것을 의미하게 된다.¹⁶⁾ 적립방식은 연금제도가 성숙되는 동안 적립기금이 장기간 조성되며 적립금에 대한 이식수입이 주요한 수입재원을 이루는 것이 특징이다. 적립방식의 장점은 세대간의 공평한 보험료 부담이 가능하고 강제저축에 의한 자본 형성으로 자본이 부족한 국가의 경우 이를 활용할 수 있다는 점이다. 그리고 단점으로는 제도 시행 초기의 과중한 보험료율 부담 능력이 문제시 되며 장래에 변화하는 지출을 예측하기 어려워 제도 시행 초기에 적정 보험료율을 산정하기가 어렵다. 또한 재정수지에 영향을 미치는 경제적 및 인구통계학적 변수를 비롯한 여러 가지 변수가 상황에 따라 변화하면 적립방식의 초기에 설정하였던 보험료율의 수정이 불가피하게 된다.¹⁷⁾

부과방식의 단점을 보완한 수정부과방식은 일정기간의 수지균형을 꾀한다는 원칙은 부과방식과 같으나 어느 정도의 적립금을 보유한다는 차이점이 있다. 즉 10~20년 정도의 기간을 단위로 그 기간내에 수지균형이 취해지도록

15) 임준목, 『국민연금기금의 효율적 운용방안에 관한 실증적 연구』, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 1993, p.16.

16) 상계서, p.16.

17) 이상목, 『국민연금제도의 운영방향에 관한 연구』, 석사학위논문, 동국대학교 대학원, 1986, pp.46-47.

록 보험료율을 정하는 것이다. 이 경우 급여지출이 장래에 증대하는 경향이 있을 때에는 계획기간 중에 적립금이 형성된다.¹⁸⁾

평균보험료율을 기준으로 하는 적립방식의 제도에 있어서는 현실적인 부담능력의 제약으로 인해 평균보험료율보다 낮은 요율을 부과하게 된다. 그러나 이 차이에 해당하는 적립부족분을 후세대의 가입자 부담으로 하는 재정계획을 수정적립방식이라 한다. 즉 사회·경제적인 여러 가지 사정으로 적립방식을 유지할 수 없게 될 때 이 방식을 이용한다. 그리고 이 방식은 어느 정도의 적립금이 형성되어 있지만 연금재정 전체로 볼 때 적립방식보다 적립금의 규모가 작다. 또한 급여내용의 개정이 수시로 행하여져 적립부족액이 증대하게 되면 실질적으로 부과방식과 다름이 없는 상태로 전환하게 된다.¹⁹⁾

우리나라의 경우는 보험료율 9%를 적립방식의 보험료율로 상정(想定)하여 전가입기간에 걸쳐 보수의 9%를 각출(釀出)한 가입자에게 연금제도에서 규정한 연금급여를 지급하도록 하는 적립방식에 입각하고 있다. 그러나 현행 국민연금제도에서는 제도 시행 초기 당시의 경제여건으로 9%의 보험료율을 근로자가계에 충격을 줄 것을 고려하여 그 보다 낮은 3%의 보험료율로부터 시작하여 제도시행 10년후인 1998년부터는 9%까지 인상하도록 계획되어 있다. 따라서 현행 국민연금제도의 재정방식은 적립방식이라기 보다는 수정적립방식이라고 할 수 있다.²⁰⁾

3. 給與構造 및 水準

국민연금은 국민들이 나이가 들어 은퇴하거나 불의의 사고 또는 질병으로 장애를 입거나 불행히 사망하게 되어 생계가 어렵게 될 경우에 본인이나 그

18) 남상우·민재성·장충식, 「국민연금제정의 안정화를 위한 정책과제 및방향」, 한국개발연구원, 1990, p.37.

19) 상계서, p.35.

20) 상계서, p.37.

유족에게 연금급여를 지급함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 하기 때문에 국민연금제도의 핵심은 연금급여의 산정기준, 종류, 수급요건, 수준 등이라고 하겠다.

따라서 현행 국민연금제도에서는 노령으로 인한 소득기회의 상실, 장애발생 및 조기사망 등의 위험에 대하여 노령연금, 장애연금, 유족연금 및 반환일시금 등 4종류의 사회보험급여를 지급하고 있으며 이 중 노령연금은 다시 가입기간, 소득의 유무, 수급연령에 따라 기본노령연금, 감액노령연금, 재직자노령연금, 조기노령연금 및 특례노령연금으로 나누어진다.

연금액은 기본연금액과 가급연금액을 합한 금액을 지급하는데 기본연금액은 모든 연금액 산정의 기초가 되는 것으로서 전가입자의 평균소득월액(균등부분)과 개인의 보수월액(소득비례부분)의 합으로 구성되어 있으므로 이러한 구조를 통하여 기초소득보장이라는 보편성의 원칙과 기여 정도에 따른 급여 조정이라는 보험적 원리를 함께 수행할 수 있도록 짜여져 있는 특성을 발견할 수 있다.

국민연금법상 연금액의 산정 방법은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{연금액} &= \text{기본연금액} + \text{가급연금액} \\ \text{기본연금액} &= 2.4 \times (A + B) \times (1 + 0.05n) \end{aligned}$$

A : 전가입자 평균소득월액
(가입자의 소득을 재분배하는 기능을 함)

B : 가입자 개인의 가입기간 중의 표준소득월액
(소득비례부분을 결정함)

0.05 : 가입기간 20년 초과 매 1년에 대한 가산율

n : 가입기간 20년 초과 연수

가급연금액 = 수급권자가 권리를 취득할 당시 그 자에 의하여 생계를 유지하고 있던 그 배우자 등에게 일정한 금액을 가산하여 지급하게 되는 금액을 말한다.

급여를 제공하는데 있어 중요한 요소로는 수급자 자신의 개별적 욕구나 일반인의 평균적 욕구, 수혜자의 각출액 및 수혜자의 과거 소득이나 생활수준에 의하여 당해 국가가 안고 있는 사회 경제적 사정에 따라 결정된다고 할 수 있다.²¹⁾ 현행 국민연금액의 기본연금액은 보수 수준에 따라 상이하나 가입자 전원의 중간 수준에 있는 근로자가 20년을 가입하고 퇴직할 경우 평균소득월액의 약 40% 수준이 된다.²²⁾

우리나라 국민연금제도의 수급요건 및 급여수준은 <표 3>과 같다.



21) E.M.Burns, *Social Security and Public Policy*, New York, McGraw-Hill Books Company, Inc., 1956, p.19.

22) 강기원, "국민연금제도의 소득재분배상 형평성 연구", 석사학위논문, 서강대학교 대학원, 1991, P.33.

<표 3> 국민연금의 수급요건 및 급여수준

급여종류	수급요건(발생시기)	급여수준
기본노령연금	<ul style="list-style-type: none"> · 가입기간 20년이상, 60세 · 소득있는 업무에 종사않음 	<ul style="list-style-type: none"> · 기본연금+가급연금액
감액노령연금	<ul style="list-style-type: none"> · 가입기간 15년~20년 미만 · 60세에 도달 · 소득있는 업무에 종사하지 않을 것 	<ul style="list-style-type: none"> · 기본연금액 × 0.725 + 가급연금액(가입기간 15년 초과시 초과 매 1년마다 기본연금액의 5% 가산)
재직자노령연금	<ul style="list-style-type: none"> · 가입기간 20년이상 · 60세이상55세미만(특수직종55세이상, 60세 미만) · 소득있는 업무에 종사할것 	<ul style="list-style-type: none"> · 60세:기본연금액의 50% · 60세 초과 매 1년마다 10%씩 증가, 59세는 기본연금액의 90%
조기노령연금	<ul style="list-style-type: none"> · 가입기간 20년이상 · 55세 이상 · 소득있는 업무에 종사하지 않을 것 	<ul style="list-style-type: none"> · 기본연금액 × 비율+가급연금 · 55세:기본연금액의 75% · 55세초과 매1년마다5%씩증가 · 59세는 기본연금액의 95%
특례노령연금	<ul style="list-style-type: none"> · 88.1.1.45세~60세 미만 · 가입기간 5년이상 	<ul style="list-style-type: none"> · 기본연금액 × 0.250 +가급연금액(가입기간5년초과시매 1년마다기본연금액의5%가산)
장해연금	<ul style="list-style-type: none"> · 가입기간중발생한 상병이 완치된 후에도 장해가 계속 될 것 · 초진일 현재 가입기간 1년 이상 	<ul style="list-style-type: none"> · 1급:기본연금액+가급연금액 · 2급:기본의80%+가급연금액 · 3급:기본의60%+가급연금액 · 4급:기본의150%금액을 일시보상금 지급
유족연금	<ul style="list-style-type: none"> · 노령연금수급권자, 15년 이상 가입자, 1년 이상 가입자로 2급 이상의 장해연금 수급권자 등의사망 	<ul style="list-style-type: none"> · 가입기간10년미만:기본연금액40%+가급연금액 · 가입기간10~20년미만:기본연금액50%+가급연금액 · 가입기간20년이상:기본연금액60%+가급연금액
반환일시금	<ul style="list-style-type: none"> · 15년 미만 가입자가 자격상실후 가입자로 되지 않고 1년경과 또는 60세도달 · 1년 미만 가입자의 사망 · 15년 미만 가입자의 사망 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업장가입자:(기여금+부담금+퇴직금전환금) × (1+이자율) · 지역가입자:본인부담 연금보험료 × (1+이자율) ※연금가입자였던 자:이자합산

자료 : 국민연금법 제56조 내지 69조 및 부칙 제5조에 의하여 작성.

4. 管理機構

공적 연금의 관리운영형태는 일반적으로 각 국가의 문화적 전통, 제도 성립의 역사적 배경, 정치적·사회적 및 경제적인 여건 등에 따라 결정된다. 따라서 정부나 지방자치단체가 연금보험을 관리 운영하는 나라도 있고 특수법인을 설립하여 관리 운영하는 나라도 있다. 그리고 연금보험의 가입대상에 따라 일부를 정부가 관리하고 나머지 일부를 특수법인이 관리하는 나라도 있다.²³⁾ 국민연금의 경우에는 보건복지부 장관의 위탁을 받아 국민연금관리공단이 이를 관장하도록 규정함으로써 특수법인을 설립하여 관리 운영하는 형태를 채택하고 있다.

국민연금관리공단에서는 ①가입자에 대한 기록의 관리 및 유지 ②연금보험료의 징수 ③급여의 결정 및 지급 ④ 가입자 및 연금수급권자를 위한 복지시설의 설치·운영 등 복지증진사업 및 ⑤기타 국민연금사업에 관하여 보건복지부 장관이 위탁하는 사항 등의 업무를 수행한다.

국민연금관리공단에는 기본운영 계획, 예산, 중요재산 취득 등 공단의 중요사항을 심의 및 의결하는 이사회가 있고 가입자의 자격관리, 보험료 징수 연금급여 등 공단의 처분에 대한 이의신청을 심의하는 급여등심의위원회가 있다. 이사회는 이사장을 포함하여 7인으로 구성되며 이사는 상임이사 3인 이외에 비상임이사 3인이 있다.

그리고 국민연금기금의 매년도 운용방향을 설정하기 위하여 국민연금기금운용위원회를 두고 있다. 기금운용위원회의 위원은 위원장 및 부위원장 각 1인과 11인 이상 15인 이하의 위원으로 구성하는데 위원장은 재정경제원 장관이 되고, 부위원장은 보건복지부 장관이 되며, 위원은 농수산부 장관, 통상산업부 장관 및 노동부 장관과 사용자를 대표하는 자, 사용자외의 가입자를

23) 오근식, 전계논문, p.173.

대표하는 자, 수급권자를 대표하는 자, 관계 전문가 중 위원장이 위촉하는 자가 된다.

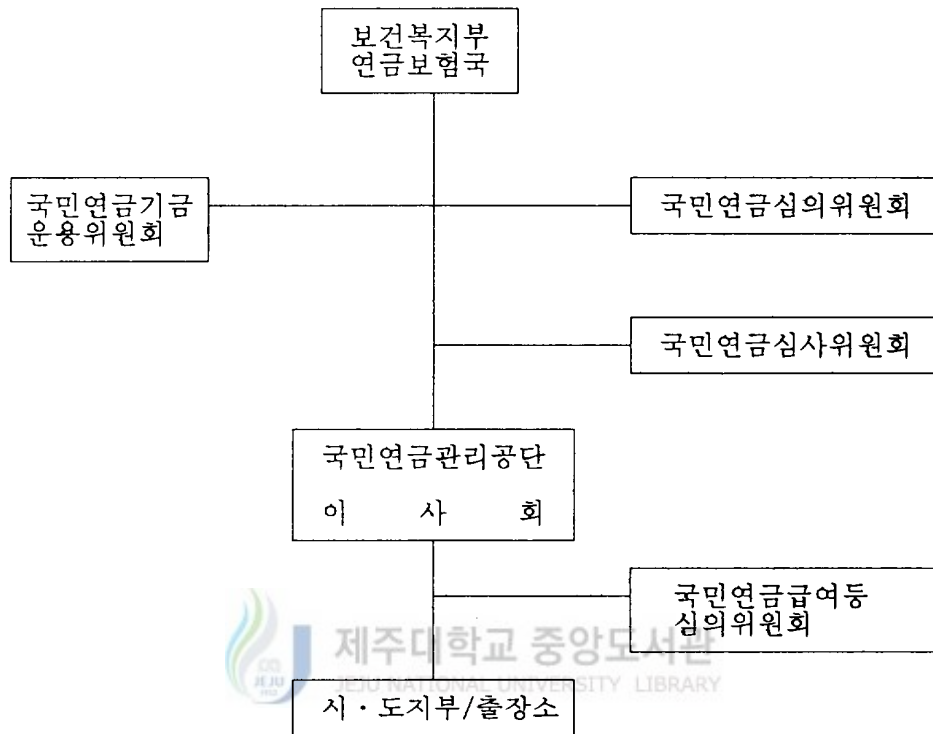
국민연금의 관리운영 체계와 국민연금관리공단의 조직체계는 (그림 1) 및 (그림 2)와 같다.

1996년 9월말 현재 국민연금관리공단은 본부에 2개 실 및 9개의 부를 두고 있고 연구소로서 1994년에 발족한 국민연금연구센터가 있다. 그리고 시도에 22개의 지부 및 32개의 출장소를 설치하여 전국의 가입자를 관리하고 있다. 또한 국민연금 가입자에 대한 기록은 가입시부터 사망시까지 장기간 보존되어야 할 뿐만 아니라 보험료의 고지 및 납부 내역 보관, 연금 급여의 지급 업무 전산화 등 국민연금관리공단의 업무는 매우 방대하고 복잡하므로 업무의 신속한 처리를 위하여 5개의 전산소를 두고 있다.

국민연금의 관리운영에 종사하는 직원은 1996년 9월 현재 총정원 2,166명으로 이 중에서 본부 직원은 332명, 지부 및 출장소의 직원은 1,834명이다. 이를 1995년말 현재 가입자 수가 7,494천명인 것과 비교한다면 1996년 9월 현재 직원 1인이 관리하는 가입자 수는 3,459명이 넘는 것이다.

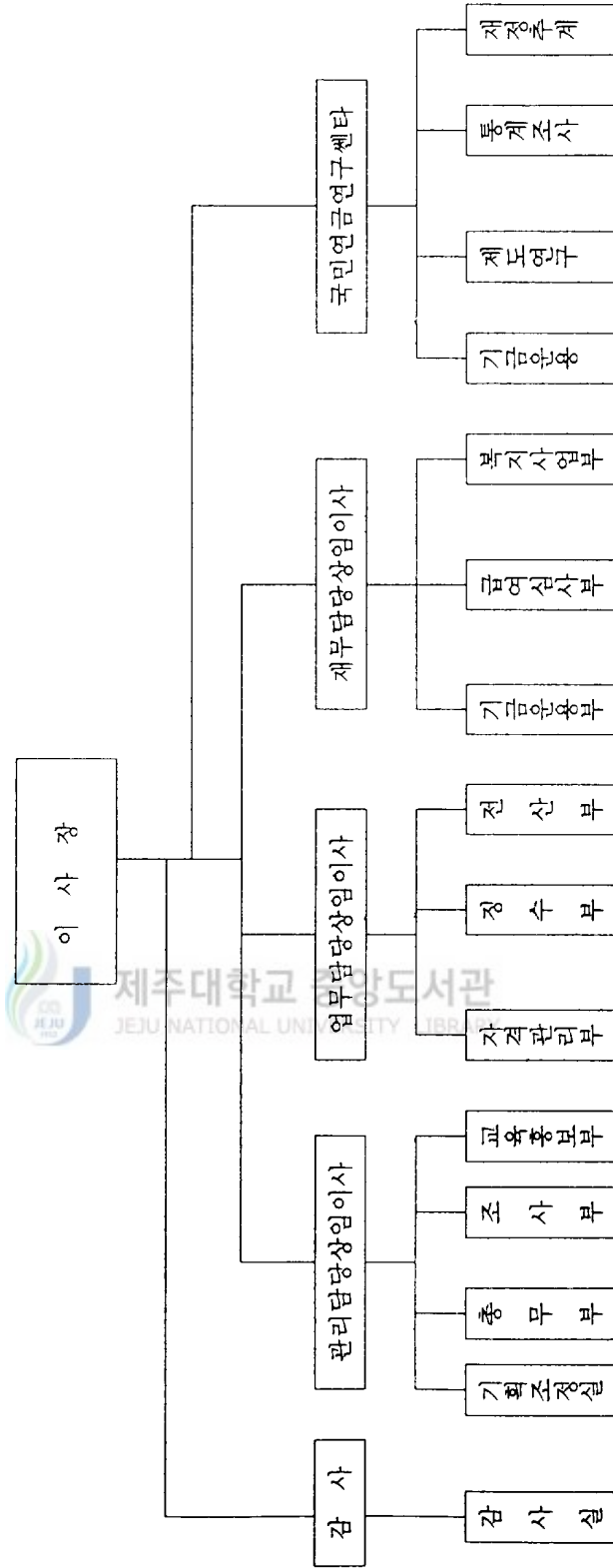


(그림 1) 국민연금 관리운영 체계도



자료 : 국민연금법 제22조, 제84조 및 제89조에 의하여 작성.

(그림 2) 국민연금관리공단 기구표



자료 : 국민연금관리공단, 기구표, 1996, 9월현재

第 3 節 主要國家의 公的 年金制度

연금제도가 실시된 배경은 국가마다 다르다. 독일은 1889년에 노령·폐질 연금제도를 세계에서 최초로 도입한 국가로서 이 때에 비스마르크는 장기적인 경제공황으로 격화되는 노동운동을 완화하고 노동자들을 보수적인 국가 통치체제로 포섭하려는 정치적인 전략에서 연금제도를 도입하였다.

그 후 1897년에 뉴질랜드가 연금제도를 실시하였고 영국은 이들 국가의 영향을 받아 1908년에 무각출 노령연금제도를 도입하여 1911년에 이를 국민보험으로 체계화 하였다. 그리고 미국은 1920년대에 일부 주정부에서 무각출의 노령연금제도를 실시하다가 대공황을 계기로 1935년에 체계적인 연금제도를 연방정부에서 실시하였다. 일본은 1941년에 전시노동력의 확보, 전시국민생활의 안정, 전시재정정책의 원활한 수행을 위하여 노동자연금제도를 도입하였다.²⁴⁾

이와 같이 연금제도는 정치·경제 등 여러 가지 이유로 나라마다 성립 배경 및 발전 과정이 다르다. 본 논문에서는 주요국가 중 영국, 미국, 일본, 독일의 연금제도에 관하여 간단히 살펴보았다.

1. 英國의 公的 年金制度

영국은 1908년 최초 저소득층의 70세이상 노인을 대상으로 무각출 노령연금을 실시하였으며 이어서 1925년에 처음으로 사회보험에 의한 연금제도로써 과부, 고아 및 노령 각출연금법을 제정하였다.²⁵⁾ 이 제도는 1937년 법개정에 의하여 임의가입에 의한 적용범위가 확대되었으며 1945년에는 전국민을 당연적용 가입대상으로 하는 영국의 종합적인 사회보험제도로써 국민보

24) 오근식, 전계서, pp.44~45.

25) 전상석, "국민연금기금의 사회복지시설 투자방안에 관한 연구", 석사학위논문, 단국대학교 행정대학원, 1991, p.51.

협법을 제정하게 되었다.

영국의 국민보험제도는 16세이상 65세미만(여자는 60세)의 영국 거주자는 당연가입의 대상으로서 보험료 각출의 의무가 부과되어 있다. 그런데 대부분의 국가에서는 공무원이나 자영업자는 일반 피용자와는 별도의 사회보험 제도가 적용되는 것이 일반적이지만, 영국의 국민보험제도는 이 모든 가입자들을 포함하는 단일 제도로 조직되어 있다.²⁶⁾

영국의 국민보험제도는 보험료 부담 주체, 직업연금의 가입 여부 등에 따라 몇 종류로 구분되는데 피보험자는 보험료 부담의 유형에 따라 다음의 4 종류로 나누어 진다.

- (1) 1호 피보험자 : 피용자(공무원, 청소부, 배우자에게 고용된 자, 3개월 중 4일이상 일하는 강사나 교사 포함)
- (2) 2호 피보험자 : 연소득 2,250 ~ 4,750 파운드인 자영자.
- (3) 3호 피보험자 : 피용자 및 자영자 중에서 급여에 필요한 가입기간이 부족한 것으로 예상되어 수급요건기간을 채우기 위해 본인의 의사에 따라 추가로 가입한 자.
- (4) 4호 피보험자 : 연소득 4,750파운드 이상인 자영자.

1호 가입자는 보험자가 국가인가 기업인가에 따라 다시 계약 비면제자와 계약 면제자로 구분되어 보험료에 있어서 다른 적용을 받는다.²⁷⁾ 그러나 가입자는 취업기간 중에 자신이 납부하고 있는 기여금을 다른 종류의 기여금으로 전환할 수 있으며 두 가지 종류 이상의 기여금을 동시에 납부 할 수도 있다.

2. 美國의 公的 年金制度

미국에서의 공적 연금제도는 노령·유족·장해연금(Old-Age, Survivors,

26) 김인재, 『사회보험의 통합적·효율적 관리운영을 위한 법제개선방안』, 한국법제연구원, 1995, p.78.
27) 정경배의 3인, 전게서, p.16.

and Disability Insurance : OASDI) 라고 불리우며, 피보험자에게 퇴직·사망·장애의 사고가 발생한 경우에 보험 기술을 사용하여 소득의 일부를 보전하고 소득 변동을 방지하는 것을 목적으로 하는 전국적인 제도로서 연방정부가 일원적으로 관리 운영하고 있다.

OASDI는 미국의 "사회보장법" 내의 한 부분으로 규정되어 있는데 1935년 사회보장법 입법 당시에는 노령급여만이 있었으나 4년후인 1939년 법개정시 유족급여가 신설되어 노령, 유족보험이 되었다. 그 후 1956년 개정법에서 50세이상 64세미만의 가입자가 장애를 당하면 연금을 지급받는 장애연금급여가 추가되어 현재의 노령, 유족, 장애연금보험(OASDI)가 확립되었다.²⁸⁾

이 법의 제정 당시에는 적용 대상이 상공업에 종사하는 65세 미만의 근로자로 제한되어 있었으나, 이 후 적용 대상 범위의 계속적인 확대 조정에 따라 현재는 자영자, 군인, 공무원 등을 적용 대상으로 하고 있는데 각 직역별로 당연 적용 대상 가입자는 다음과 같다.

- (1) 사기업 피용자 : 사업장 규모에 관계없이 사기업의 피용자와 보수를 주된 수입원으로 하는 이사는 OASDI의 당연적용 대상자가 된다.
- (2) 자영자 : 연소득이 400\$ 이상의 자영자 (연소득 수준은 매년 갱신됨)
- (3) 연방정부공무원 : 1984년부터 신규채용되는 연방정부의 일반공무원과 대통령, 부통령, 연방법원직원, 국회의원 및 입법부 공무원 등은 당연적용 대상자가 된다.
- (4) 주 및 지방정부공무원 : 주 및 지방정부와 연방정부간의 자발적인 합의에 의하여 OASDI 가입 여부가 결정된다.
- (5) 비영리기관피용자 : 교육, 종교, 의료 등 비영리기관 종사자들도 당연적용 대상자가 된다.

28) Alicia H. Munnell, *The Future of Social Security*, Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1977, pp.157-162.

이 외 농장근로자, 1957년 이후 복무중인 군인, 성직자, 텃소득자, 가사 노동자가 OASDI의 당연적용 대상자로 되어 있다. 그러나 경찰직 및 철도직 종사자는 독자적인 연금제도를 보유하고 있으므로 OASDI의 적용이 배제되며 학생, 학업중인 간호원, 18세미만의 신문배달원과 자기 부모에게 고용된 21세미만의 아동 및 배우자에게 고용된 자도 이 법의 적용 대상에서 제외된다

1995년 현재 OASDI의 가입자수는 1억 9,370만명으로, 적용직역(適用職域)은 전체직역의 95%에 달하고 있으며, 1994년 12월 현재 4,200만명이 이 제도의 적용을 받고 있다.²⁹⁾

3. 日本의 公的 年金制度

일본의 공적 연금제도를 말할 때 보통 3종 7제도라는 용어를 사용한다. 3종 7제이란 후생연금, 공제연금 및 국민연금의 3종과 후생연금보험, 선원보험, 국가공무원등공제조합, 지방공무원공제조합, 사립학교교직원공제조합, 농림어업단체직원공제조합, 국민연금 등의 7제도를 말한다. 이렇게 제도가 다양·복잡하게 된 배경은 공적 연금제도가 일시에 체계적으로 성립되지 않고 근로자, 공무원 및 자영업자 등의 직종에 따라 다른 시기에 독자적인 연금제도로 도입되었으며, 또 근로자나 공무원 등의 직역(職域)에 따라 각각 독립하여 운영되어 왔기 때문이다.

일본의 공적 연금제도로는 명치시대에 군인이나 관료들을 대상으로 처음 시작한 "은급제도(恩給制度)"가 있었으나, 일반국민을 대상으로 한 서구식 공적 연금제도는 1942년에 공장 등에 근무하는 노동자를 대상으로 발족된 "노동자 연금보험"에 의해 시작되었다.

현행 일본의 공적 연금제도는 국민연금제도와 후생연금보험제도가 근간을

29) Social Security Administration Office of Research and Statistics, *Fast Fact & Figures about Social Security*, 1995. p.14.

이루고 있다.³⁰⁾ 국민연금제도는 1986년에 대대적인 변혁을 겪게 되는데 그 변혁의 주된 내용은 여타 피용자연금제도에 가입된 여부를 막론하고 20세 이상 60세미만의 국민은 누구나 국민연금에 당연 가입시켜 국민연금제도로부터 기초연금을 수급받게 한다는 것이다. 그 결과 후생연금보험이나 각 공제조합에 가입된 피용자들은 국민연금에도 2중가입하게 되었고 이전까지는 임의 가입이었던 피용자의 배우자들도 국민연금에 당연가입케 되어 전국민이 60세 이후에는 국민연금제도로부터 기초연금을 수급케 되었다.³¹⁾

이렇게 하므로써 일본의 공적 연금제도는 종전에 각각 분립되어 있던 3종 7제도의 연금제도는 모든 국민을 대상으로 하는 국민연금에 의한 기초연금을 토대로 하고, 이 기초연금에 추가하여 후생연금보험 및 공제조합연금이 보수비례연금을 지급하는 구조로 되어 있다.

일본의 현행 국민연금제도는 20세이상 60세미만의 일본 국내에 주소를 가진 자를 1호 피보험자로 적용하고 있으며 이 중에서 각종 피용자연금제도의 피보험자들을 2호 피보험자라 하여 1호와 구분하며, 2호 피보험자의 배우자를 3호 피보험자라 한다. 그리고 학생과 다른 피용자연금제도로부터 노령 또는 퇴직연금을 받고 있는 자는 국민연금보험 적용이 제외된다.

4. 獨逸의 公的 年金制度

독일의 사회보장제도에 있어서 가장 중요한 기능을 하고 있는 사회보험은 1883년에 실시된 질병보험, 1884년의 재해보험, 1889년의 폐질 및 노령보험과 1927년의 실업보험으로 구성되어 있다. 독일에 거주하는 노인, 장애인, 과부 및 고아들의 90%에 대해 그 생계를 보장하고 있는 연금보험은 1889년 폐질보험으로 출발하여 현재에 이르고 있다. 독일 사회보험은 1911년에 과

30) 厚生統計協會, 『保險年金の動向』, 東京, 1987, pp.167-195.

31) 이정성, “국민연금의 적용대상 확대”, 석사학위논문, 경북대학교 행정대학원, 1989, p.28.

부나 고아들에게도 연금이 지불되었고 1916년에는 연금수급 개시연령을 65세로 하향 조정하였다가 1927년에는 신축성 있게 다시 조정하였다.

사회보험의 적용 대상은 원칙적으로 강제적 가입자와 임의적 가입자로 나누고 있는데 피용자의 경우 노동자든 직원이든 소득액이나 학력에 관계없이 가입의무가 있고, 그 밖에 직업교육을 받고 있는 학생, 실업자, 연금수급자도 의무적으로 가입하게 되어 있다. 한편 가정주부, 자유업종사자, 독일 내에 상주하는 외국인 등은 임의로 가입할 수 있다.

독일 연금보험의 주요 급부로는 재활을 위한 급부, 사망일시금, 연금수급자의 질병보험에 대한 보조금, 그리고 압도적 비중을 차지하는 노령·폐질 연금이 있으며 연금은 적용대상에 따라 피보험자연금과 유족연금으로 대별할 수 있다.³²⁾



32) 신섭중외 7인, 『각국의 사회보장』, 1995, PP.172-175.

第 3 章 國民年金 基金管理의 運用現況

第 1 節 外國 公的 年金의 財源調達 및 基金運用

1. 英國의 國民保險

영국 국민보험의 재정은 피보험자 본인, 피보험자를 고용한 사용자, 그리고 국고부담으로 이루어지며 그 재원조달의 형태는 수정부과방식으로 하고 있다. 1946년 당초의 국민보험법 재정에서는 16세이상 가입자에 대하여 적립방식을 기초로 한 소요 각출료에 가까운 각출료가 정해졌으나 각출기간이 짧은 고령가입자에 대하여 완전연금을 지급하였기 때문에 재원상 부족이 생기게 되어 재원조달을 부과방식에 가깝게 하였으며 각출료 수입으로 충당하지 못하는 해마다의 지출을 국고부담으로 충당하였다.

국민보험은 업무운영과 급여의 지불준비금으로서 국민보험기금과 국민보험준비기금의 2가지의 기금을 가지고 있는데 국민보험기금은 경상적인 세입세출을 위한 기금이다. 그리고 준비기금에서의 운용세입은 국민보험에 충당하기로 되어 있으나 지출은 국회의 승인을 받아야 한다.

이러한 영국 국민보험의 기금운용은 전반적으로 안정성 및 수익성을 추구하는 방식으로 운용되고 있는데 투자상품은 주로 정부채, 주식 등 수익증권에 대한 투자비율이 높으며 부동산에 대한 투자비율도 점차적으로 높아지고 있다.

2. 美國의 老齡遺族障害年金(OASDI)

미국 OASDI의 재원은 고용주의 부담금, 근로자의 임금 및 자영업자의 소득액을 기초로 일정율의 사회보장세를 부과하는 조세방식에 의하고 있으며

재원조달 형태는 수정부과방식으로 하고 있는데 세율은 1995년 현재 피용자에 대하여는 노사가 각각 7.65%, 자영업자에 대하여는 15.30%가 적용된다.³³⁾

기금은 당해년도 소요 비용의 재원조달, 불충분한 기금보유, 재정적으로 건전한 프로그램, 가중적인 급여 산정 방식, 개인적인 형평의 고려 등을 원칙으로 운용되고 있는데 이와 같은 원칙에 의하여 재무성은 매월의 추정기여금을 기여금 징수전에 OASDI기금에 우선 배정한다. 그리고 OASDI의 기금위원회는 기금이 총지출액의 20% 이하로 감소될 우려가 있을 때에는 의회에 이를 보고하고 의회가 안정적인 기금확보를 위한 법적 조치를 취하도록 건의한다.

OASDI의 기금은 연방정부의 수익성 채권과 정부가 원금 및 이자를 보증하는 채권 및 연방정부의 보조를 받는 특정 기관의 채권매입에 투자되고 개인이나 투자 기관이 구매할 수 있는 공채의 매입, 그리고 OASDI의 구매만을 위하여 특별히 발행되는 공공채권의 매입에 투자될 수 있도록 하고 있다. 따라서 OASDI제도는 여유 자금을 비교적 안전한 채권에만 투자할 것을 명문화하고 있기 때문에 채권 및 지방채, 회사채와 같은 안전한 채권에 대한 투자비율을 높이고 있다.



3. 日本의 公的年金

일본 국민연금의 재정은 보험료와 국고부담에 의하여 운영되며 후생연금 보험의 재정은 보험료와 적립금의 운용수입 등에 의하여 충당되는데 후생보험연금은 성숙단계에 이르러 지출이 수입보다 많아지고 적립된 재정이 점차 적어짐에 따라 재정의 균형을 이루기 위하여 재정의 일부인 피보험자의 보험료율을 점차 인상하는 수정적립방식을 취하고 있다.³⁴⁾ 이러한 수정적립방

33) 社會保障研究所編, 『アメリカの社會保障』, 東京大學出版會, 1989, P.81.

34) 정경배의 3인, 전계서, P.108.

식에 의하여 재원조달이 이루어지기 때문에 현재 국민연금 및 후생연금재정은 흑자를 보이고 있고 큰 규모의 기금이 누적되어 있는데 이와 같은 막대한 규모의 적립금은 전액 대장성 자금운용부에 예탁하여 재정투용자의 중요한 자금으로서 다른 국가자금과 함께 일괄 관리 운용된다.

기금운용계획은 기금운용심의회에서 의결토록 되어 있으며 심의회의 구성은 연금제도에 관한 학식과 경험이 풍부한 위원이 참가하여 연금기금의 특성이 운용면에서 효과적으로 반영되도록 보장하고 있어 거시경제정책을 위하여 자의적으로 반영되지 않도록 하고 있다.³⁵⁾

한편 일본의 경우 국가재정에 있어서 재정투용자가 차지하는 비중은 대단히 높아 1960년 이후 재정투용자의 중점이 기간산업 분야의 자금공급으로부터 주택건설과 생활환경정비 및 후생복지시설에 대한 투자로 바뀌었는데 이때 연금기금이 큰 영향을 끼쳤다. 또한 1980년 이후에도 주택건설에 대한 용자 비중이 꾸준히 증가해 왔으며 다음으로 후생복지시설에 대한 투자비율이 급격히 증가하였는데 이것은 가입자의 직접적인 수용에 부응하는 복지투자인 동시에 인플레이헤징의 대표적인 수단으로서 수익성 제고를 통한 연금재정 강화의 특성도 지니고 있기 때문이었다.³⁶⁾

4. 獨逸의 年金保險

독일 연금보험 재원조달의 중요한 부분을 차지하고 있는 것은 보험료인데 1949년에 10%였던 보험료율은 1973년에 18%로 인상되었고 1983년 이후로는 18.5%로 되었다. 이 보험료는 사업주와 피보험자가 반반씩 부담하게 되어 있는데 피보험자의 임금이 각출금 산정의 상한소득선의 10%이하일 경우에는 피보험자의 보험료는 전액 사업주가 부담하도록 되어 있다. 즉 저소득층을 위해서는 사업주가 전액 보험료를 지불하는 셈이다. 그 밖의 중요한 재원

35) 전상석, 전계논문, P.36.

36) 상계논문, PP.38-39.

으로는 국고 보조금을 들 수 있는데 노동자나 직원연금보험의 경우, 연금급부 이외의 지출에 한해 국고 보조금을 지급하고 있다. 또한 농업종사자 노령부조나 광산종업원 연금보험의 경우는 한해의 총지출이 보험료 및 이자수입을 초과 하는 경우에 한해 그 부족분을 정부가 부담하고 있는데, 근로자 연금보험과 사무직 근로자 연금보험의 재원에서 차지하는 국고 보조금의 비율은 1991년 현재 18.5%, 농업종사자 노령부조의 재원에서 차지하는 국고보조금은 1990년 현재 67%이다. 연방보조금은 1992년부터 임금상승률과 보험료인상율에 따라 증액되는 새로운 방식에 의하여 결정되고 연금비용에 대한 그 비율은 낮아짐이 없이 장기적으로 유지될 예정이다.³⁸⁾

第 2 節 우리나라 國民年金制度의 基金管理 및 運用現況

1. 國民年金基金의 法的 性格

복지국가를 지향하고 연금제도가 성숙된 선진국들의 경우 연금 주체는 연금제도에 직접 또는 간접으로 참여하는 모든 기관들로부터 독립된 별개의 법적 실체성을 가진다. 그러나 국민연금의 경우는 연금제도의 시행 목적이 국민연금법에 명시되었음에도 불구하고 정부 부처들, 그리고 여러 정치적 이해집단들이 연금기금을 다른 목적에 사용할 것을 주장하고 있는데 이는 연금기금의 성격에 대한 합의점을 찾지 못한 결과라고 할 것이다.

국영방식에 의해 정부가 관리하고 있는 연금기금의 성격을 어떻게 볼 것인가에 따라 기금운용의 방향성이 달라지므로 연금기금의 성격에 대하여 명확한 규명이 필요하다.

연금기금의 성격에 대하여는 가입자의 장기신탁재산으로 볼 것인가, 국가재정의 일부로 볼 것인가 라는 두 가지 견해가 있다.

37) 신섭중외 7인, 전계서, p.177.

38) 김인재, 전계서, p.113.

첫째, 연금기금은 가입자의 장기신탁재산이며 또한 미지불급여의 성격을 가진다 라는 견해로 이 주장에 따르면 정부는 기금의 선량한 수탁관리자로서 기금을 가입자의 이익추구와 복지증진에 부합되도록 운용하여야 한다는 것이다.³⁹⁾

둘째, 복지국가를 지향하는 정부는 예산권 및 조세권에 의해 연금재정의 총괄적인 최후 보루자로서 책임을 지게 되므로 국민연금재정도 국가 재정의 일부로 볼 수 있다는 견해이다. 이 견해에 의하면 국민연금제도 역시 의료보험제도와 마찬가지로 연금재정이 극도로 취약해질 때 궁극적으로 국가의 재정지원을 받게 될 것이므로 기금은 당연히 재정투융자재원으로 활용될 수 있다는 것으로 기금운용시 수익성과 안정성보다 공공성의 확보에 역점을 두고 있다.⁴⁰⁾

이상과 같은 두 가지 견해 중 첫번째 주장을 지지하게 되면 정부는 선량한 수탁관리자에 불과하다. 그러나 두번째 주장에 따르면 정부는 기금 운용에 적극적으로 간여하여야 한다는 것을 의미하며 이러한 입장에서 제정된 법으로 "공공자금관리기금법"을 들 수 있다.

"공공자금관리기금법"은 민간금융시장에서 주로 운용되고 있는 연·기금 등 공공기금의 여유 자금을 사회간접자본 투자확충, 중소기업 지원등 공공목적의 사업수행을 위한 장기의 안정적인 투자재원으로 활용하기 위한 목적으로 1993년에 제정된 법이다. 이러한 공공자금관리기금의 재원은 국민연금기금, 공무원연금기금, 사학연금기금 등으로 조성하고 있으며 조성된 기금은 재특회계에 "재예탁" 하여 재정투융자 재원으로 우선적으로 사용하고 잔여재원은 "국·공채인수" 자금으로 활용된다. 그리고 이 기금은 5년간 예탁되며 예탁금리는 최근 3개월간 시장금리로 발행된 국채의 발행 금리와 기

39) 김인재, 전계서, p.168.

40) 상계서, p.168.

금의 금융자산 운용 수익률을 평균한 기준금리(연11.38%)⁴¹⁾를 적용하고 있다.

이러한 공공자금관리기금법에 의거 정부는 국민연금기금을 포함한 공공자금을 일반재정과 마찬가지로 재정투융자 등에 사용하고 있으며 동법 제5조는 국민연금기금 뿐만 아니라 공무원연금기금과 사학연금기금을 공공자금관리기금으로 하여 재정투융자 특별회계에 예탁케 하고 있다.

복지국가 헌법 이념하에서 국가가 사회보장의 책임주체이고 연금수급권을 보장할 헌법적 책임이 있다고 하여 연금기금을 국가재정의 일부로 보는 것은 국민의 조세를 기반으로 하는 예산과 개별 특정 목적을 가지는 기금의 차별성을 도외시 하는 것으로 법리적으로 성립할 수 없다고 할 것이다.

국민연금법 제82조 제1항에서는 국민연금기금을 [… 국민연금 사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 이 법에 의한 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 …]라고 명시함으로써 국민연금기금은 국민연금 사업에 필요한 재원으로써 연금급여에 충당하기 위한 책임준비금이므로 연금급여를 책임지고 착오없이 지급할 수 있도록 준비하고 있는 자금이며 다른 목적을 위하여 사용해서는 아니 되는 자금이라는 사실을 명백히 밝히고 있다. 따라서 국민연금기금의 법적 성격은 보험료를 납부한 가입자의 장기 신탁재산 내지 미지불급여라고 해야 할 것이며 그러므로 정부는 선량한 관리자로서 기금을 관리 운용해야 한다

2. 基金의 管理 運用

국민연금기금은 국민연금 사업에 필요한 재원으로써 연금급여에 충당하기 위한 책임준비금이므로 기금의 효율적인 운용여부가 국민연금체도의 발전에 결정적인 관건이 되는데 이는 국민연금의 재정방식이 정부가 조세를 재원으로 하여 급여를 지급하는 조세방식이나 당해년도 소요재원을 가입자에게 당

41) 국민연금관리공단, 『'95년도 공공자금관리기금 운용계획 수립』, 1995, p.5.

해년도에 부과하는 부과방식이 아니고, 가입자와 사용자가 가입자 보수의 일정률을 각기 부담한 보험료를 적립 운용하여 급여를 지급하는 방식을 택하고 있기 때문이다.⁴²⁾

국민연금기금은 가입자가 월별로 납부하는 보험료와 보험료 등의 누적으로 이루어지는 적립금, 그리고 기금의 수익사업 등에 투자 운용하여 얻어지는 기금 운용 수익금과 국민연금관리공단의 수입·지출 결산상 잉여금으로 조성된다.⁴³⁾

조성된 기금은 안정성이 보장되는 범위내에서 수익이 극대화 되도록 운용되어 연금재정의 수지균형이 장기적으로 유지되도록 고안된 재정 방식이기 때문에 기금 운용 수익은 연금재정의 수지 균형을 유지하는 데 결정적인 요인이며 따라서 기금운용의 목표는 운용수익의 극대화를 통한 연금재정의 안정성 확보에 있다고 할 수 있다.⁴⁴⁾

보건복지부 장관은 국민연금재정의 장기적인 안정유지를 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 기금을 관리·운영하되, 가입자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에의 투자는 국민연금재정의 안정을 해치지 아니하는 범위 안에서 하여야 하도록 국민연금법 제83조에서 규정하고 있다.

이에 따라 국민연금기금 운용위원회는 가입자의 권익이 극대화 되도록 매년 공공사업에 사용할 기금자산의 비율, 공공사업에 대한 기금배분의 우선순위 및 가입자와 수급권자의 복지증진을 위한 사업비 등에 국민연금기금운용지침을 마련하여야 한다.⁴⁵⁾ 그리고 보건복지부 장관은 운용위원회의 위원장과 협의하여 다음 연도의 국민연금기금 운용지침안을 작성하여 4월 말일까지 운용위원회에 제출하여야 하고 운용위원회는 위 기금운용지침안을 5월 말일까지 심의·의결하여야 한다. 또한 보건복지부 장관은 매년 국민연금

42) 정경배외 3인, 전제서, pp.106-112.

43) 국민연금법 제82조 참조.

44) 전상석, 전제논문, p.7.

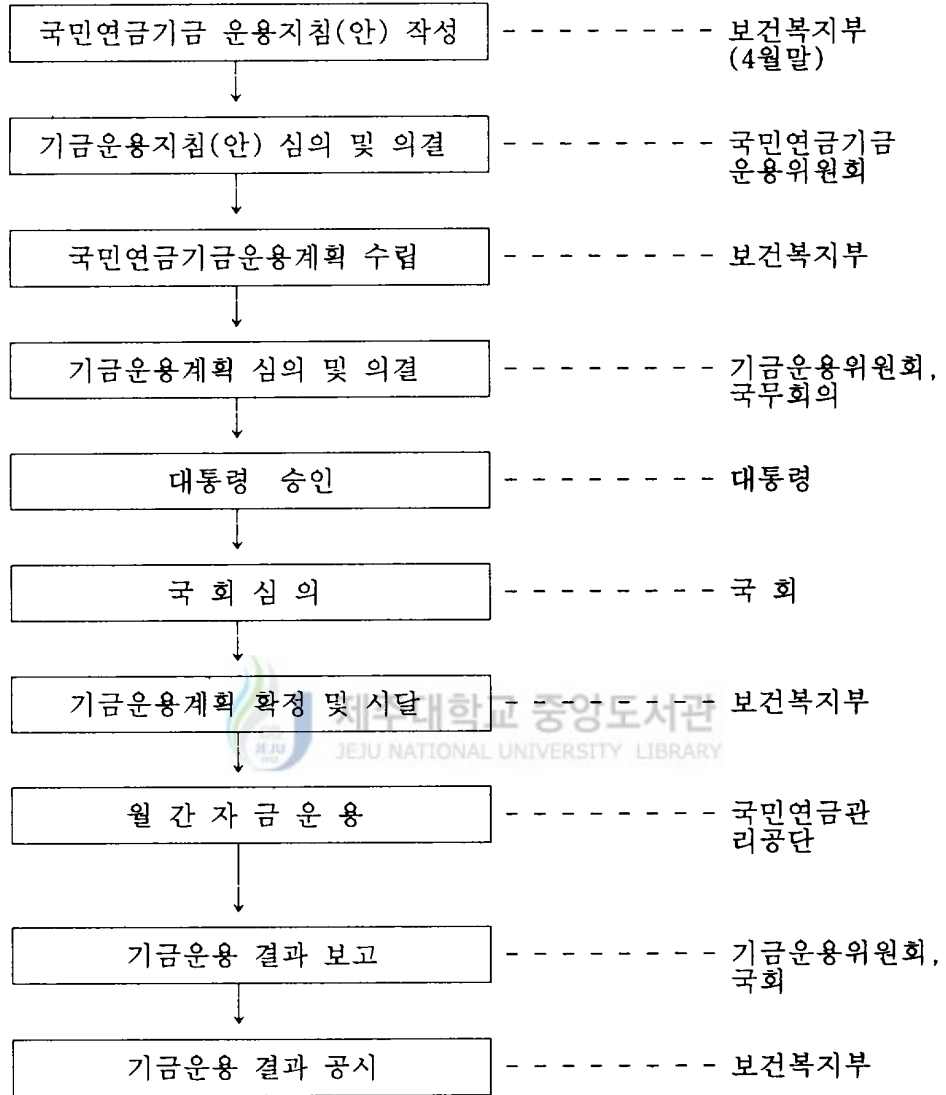
45) 국민연금법 제84조 참조.

기금 운용계획을 수립하여 국민연금기금 운용위원회 및 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하며, 매년 기금의 운용 결과에 대하여 서울에 본사를 두고 있는 1개 이상의 경제 분야 특수일간신문에 공시해야 한다

이상에서 설명한 국민연금기금의 관리운용 과정을 간략하게 그림으로 제시 하면 (그림 3)과 같다.



(그림 3) 국민연금기금의 관리운영과정



자료 : 국민연금법 제85조, 제87조 및 시행령 제59조에 의하여 작성.

3. 基金 運用 現況

국민연금제도가 시행된 기간이 짧고 그 재정운용방식이 적립방식이기 때문에 현재 국민연금기금 적립이 많은 것이 사실이다. 그러나 국민연금기금은 향후 연금급여에 대비한 책임준비금이며 국민의 신탁재산이므로 이러한 기금을 어떻게 관리·운용 하느냐가 국민연금제도의 운영을 좌우하게 된다.

연금기금의 운용에 있어서 안정성·수익성 및 공공성이 일반적으로 중요하게 고려되는 요소이며 기금 운용에서 이러한 세 가지 요소를 균형적으로 동시에 추구하는 것이 가장 바람직하나 현실적으로는 이 세가지 요소를 동시에 추구하는 것이 대단히 어려우므로 각 국가가 정치 경제 및 사회적 여건에 따라 어느 한 시점에서 세가지 요소에 대하여 우선 순위를 부여하게 되고 그 우선 순위에 따라 연금기금의 운용 방식을 결정한다.

현재까지의 연금기금 조성(수입)현황이 <표 4>에 나타나 있는 바와 같이 1995년말 현재 국민연금기금 조성액은 18조159억원으로 집계되고 있으며 이중 보험료 수입이 77% 이상을 차지하고 있고 나머지 37%는 기금운용 수익금 등으로 구성되어 있는 것으로 보아 국민연금기금의 주요 재원은 가입자 및 사용자가 납부하는 보험료인 것을 알 수 있다.

국민연금기금의 재원별 구성비의 연도별 추이를 살펴보면 보험료의 구성 비율은 1988년도에 95.9%였으나, 1990년도에 81.2%로 낮아졌고 1992년에는 73.6%로 대폭 떨어지다 1993년에는 보험료율의 인상 및 퇴직금전환금의 납부로 다시 그 비율이 높아졌으나 1994년부터 다시 낮아지고 있는 것을 알 수 있다. 반면에 기금운용 수익금의 구성비율은 1988년에는 3.8%로 매우 낮았으나 1990년도에 18.1%로, 1992년도에는 26.4%로 대폭 증가하였다. 그리고 1993년에는 연금보험료의 구성 비율이 높아졌고 상대적으로 기금운용 수익금의 구성 비율이 낮아졌으나 1994년부터 다시 기금운용 수익금이 차지하는 비율이 점점 높아지고 있다. 이것은 국민연금의 재정안정을 위하여 그

<표 4 > 국민연금기금 조성(수입)현황

(단위 : 억원)

년도	조성액 계	연금보험료		운용수익금		결산상잉여금		기 타	
		금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
1988	5,282	5,069	95.9	201	3.8	9	0.2	3	-
1989	7,120	6,279	88.2	798	11.2	43	0.6	-	-
1990	10,193	8,340	81.2	1,849	18.1	4	0.04	-	-
1991	12,795	9,848	76.9	2,942	23.0	5	0.04	-	-
1992	16,628	12,234	73.6	4,394	26.4	-	-	-	-
1993	32,227	26,394	81.9	5,834	18.1	-	-	-	-
1994	43,416	33,257	76.6	10,158	23.3	2	-	-	-
1995	53,935	39,663	73.5	14,272	26.5	-	-	-	-
계	181,596	141,084	77.7	40,267	22.2	63	0.04	3	-

참조 : 1995년 11월말 현재 기준

자료 : 보건사회부, 『1992년도 국민연금기금운용실적』, 1993, 3월호; 국민연금관리공단, 『국민연금』, 1995, 3, 4월호; 국민연금관리공단, 『국민연금』, 1996, 3월호에 의하여 작성.

기금의 운용이 얼마나 중요한가를 명확하게 보여주고 있는 것이라 하겠다.

<표 5>에 나타나 있는 국민연금기금의 지출 현황을 보면 1995년 12월 말 현재 22,043억원으로 이 중 주된 지출비용은 연금급여로서 총지출액의 90%인 19,843억원이 지출되었으며 나머지 10%는 공단운영비, 국민연금회관(사옥) 부지매입비 및 건축비와 지부 및 출장소 사무실의 임차보증금, 그리고 유가증권 보관수수료 등 기타 비용으로 총 2,200억원을 지출하였다.

<표 5> 연도별 국민연금기금 지출현황

(단위 : 억원, %)

연도	계	연금급여		기타	
		금액	구성비	금액	구성비
계	22,043	19,843	90	2,200	10
'88	3	3	100	-	0
'89	67	60	90.4	7	9.6
'90	538	423	78.6	115	21.4
'91	1,507	1,109	73.6	398	26.4
'92	2,400	2,165	90.2	235	9.8
'93	3,613	3,331	92.2	282	7.8
'94	5,976	5,197	87.0	779	13
'95	7,939	7,555	95.1	384	4.9

자료 : 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 1988~1995에 의하여 작성.

이러한 수입과 지출을 통하여 국민연금기금의 연도별 적립현황을 <표 6>에서 보면 1995년 12월말 현재 총적립금액은 159,553억원으로 수입대비적립

액의 비율은 1988년에는 99.9%였으나, 1990년도에는 94.7%로 낮아졌으며, 1992년도에는 85.6%로 대폭 감소하였다. 1993년도에 수입대비적립액의 비율이 높아졌으나 1994년도부터 다시 낮아지고 있는 것을 볼 수 있다. 이것은 장해연금, 유족연금, 반환일시금 그리고 1993년도부터 지급되고 있는 특례노령연금과 같은 연금급여비가 급격히 증가하였기 때문이다.

<표 6> 연도별 국민연금기금 적립현황

(단위 : 억원, %)

연 도	수입액(A)	지출액(B)	적립액(A-B)	적립비율(A-B/A)
계	181,596	22,043	159,553	87.9
'88	5,282	3	5,279	99.9
'89	7,120	67	7,053	99.1
'90	10,193	538	9,655	94.7
'91	12,795	1,507	11,288	88.2
'92	16,628	2,400	14,228	85.6
'93	32,227	3,613	28,614	88.8
'94	43,416	5,976	37,440	86.2
'95	53,935	7,939	45,996	85.3

자료 : 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 1988-1995에 의하여 작성.

적립된 기금의 부문별 투자 배분 현황을 <표 7>에서 보면 1993년까지는 50%이상이 금융부문에 투자되었으나 1994년부터는 공공부문의 투자 비중이 대폭 늘어나 1995년도에는 공공부문에 84%인 38,835억원, 금융부문에는 12%인 5,688억원 그리고 복지부문에 4%인 1,473억원을 배분 운용하였다. 이

와 같이 1994년도부터 공공부문에 대한 투자 비중이 대폭적으로 증가된 것은 1993년도에 제정하여 1994년도부터 시행하고 있는 공공자금관리기금법에 의하여 국민연금기금의 공공자금관리기금에의 예탁이 의무화 되었기 때문이다.

<표 7> 연도별 국민연금기금 부문별 배분현황

(단위 : 억원)

연 도	계	공공부문	금융부문	복지부문
계	159,553	103,563	48,896	6,302
'88	5,279	2,088	2,399	-
'89	7,053	3,398	3,655	-
'90	9,655	3,900	5,755	-
'91	11,288	5,000	5,088	1,200
'92	14,228	6,100	6,928	1,200
'93	28,614	9,522	17,592	1,500
'94	37,440	34,720	1,791	929
'95	45,996	38,835	5,688	1,473

자료 : 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 1988-1995에 의하여 작성.

국민연금기금의 부문별 수익률을 검토하여 보면 <표 8>에서 알 수 있듯이 1995년 12월말 현재 12.11%로 1994년(12.10%)대비 0.01% 상승한 것으로 나타났다. 부문별 자세한 현황을 보면 다음과 같다.

첫째, 공공부문 적용금리는 1994년부터 공공자금관리기금법에 의거 국공

채 및 기금운용 수익률을 감안하여 공공자금기금 운용위원회에서 정하도록 되어 있다. 이에 따라 적용금리가 종전 12.2%에서 1995년 4월부터 13.08% 상향 조정 되었다가 시중 금리 하락으로 1995년 10월부터 11.64%로 하향 조정 되었다.

둘째, 금융부문은 1995년 상반기 중 금리 상승기(15% 수준)에 채권을 집중 매입하였고, 단기상품은 실세 금리로 운용함에 따라 수익을 제고에 크게 기여 하였으나, 전반적인 주식시장 침체로 인한 주식관련 상품의 수익을 하락으로 전체 수익률이 1994년 13.91%보다 0.8% 낮아진 13.11%를 나타내었다

셋째, 복지부문은 종전 주택기금채권(11%) 매입을 통한 간접 지원방식에 서 1994년부터 보육시설 및 노인복지시설(9.1%) 설치 자금을 저리로 용자하게 되어 1995년도 수익률은 10.68%로 하락되었다.

<표 8> 연도별 국민연금기금 운용수익률

(단위 : %)

년도	평 균	공공부문	금융부문	복지부문
'88	11.98	11.00	12.95	-
'89	12.79	11.00	14.35	-
'90	12.55	11.00	13.83	-
'91	12.76	11.00	14.04	11.00
'92	12.69	11.00	14.07	11.00
'93	11.99	9.67	13.87	11.00
'94	12.10	10.25	13.91	10.94
'95	12.11	11.64	13.11	10.68

자료 : 재정경제원, 『경제백서』, 1995 ; 국민연금관리공단, 『사업실적보고서』, 1988-1992 ; 『국민연금』, 1996, 3월호에 의하여 작성.

第 4 章 國民年金基金의 財政危機 및 原因分析

第 1 節 國民年金基金의 財政危機

1. 外國 公的 年金基金의 財政危機

1970년대 이후부터 제기되고 있는 선진국의 공적 연금제도 재정위기는 비단 연금제도에만 국한되는 것이 아니라 사회복지제도 전반에 걸쳐 공통적으로 확산되고 있다. 그 가운데 공적 연금은 다른 사회복지제도에 비해 대표적인 소득보장제도로써 문제되고 있는데 그 원인과 실태는 국가에 따라 다소 차이가 있지만 1950년대부터 제도 전반에 걸친 개혁 과정에서 급부내용 및 수준 향상, 슬라이드제도의 도입, 제도간의 마찰, 인구의 감소와 평균수명의 연장, 국민들의 복지 욕구 증대, 정치적 개입 등이 공통적인 원인으로 지적되고 있으며 국가별로 주요 문제점을 검토해 보면 다음과 같다.

1) 英 國

영국은 공적 연금 발족 당시에는 연금의 재정운용방식이 적립방식으로 시작되었으므로 가입자들의 각출금과 정부의 일반재정으로 재원이 충당되었으나 1950년대 후반부터 재정이 악화되어 1960년대초 소득비례연금의 도입시기에 맞추어서 적립방식을 부과방식으로 변경하였다. 이에 따라 매년 4월에 물가의 변동 등을 고려하여 지불할 급부금총액을 산출한 후 재정상태에 따라 필요한 만큼 각출금을 부과한다. 그런데 영국은 GNP에서 차지하는 사회보장 급여비의 비율이 계속 증가하고 있고 1978년 신연금제도의 도입 이후 연금 보험료가 매년 상승하고 있으며, 경기침체와 실업인구가 증가하는 가운데 인구의 노령화와 연금제도의 성숙으로 연금수급자의 절대 수 증가 및 연금수급자 1인당 근로자 수가 계속 감소하므로 인하여 연금재정에 위기를

느끼고 있다. 따라서 실질적인 연금수준의 유지문제와 더불어 연금에 대한 재정 정책의 개선이 영국 공적연금제도의 심각한 과제로 남아 있다.⁴⁶⁾

2) 美 國

미국 역시 노령화의 진행과 출생률의 저하가 연금제도의 재정적자 요인이 되고 있는데 1960년대 후반부터 1970년대 후반까지 인플레이션과 그에 따른 급여조건의 변경 등으로 연금급여가 폭발적으로 증가하였다. 특히 1972년에 성립하고 1975년에 실시된 슬라이드(slide)제의 영향, 실업자의 증가에 의한 수급자의 증가, 각출자 감소, 감액노령연금 수급자의 증가로 인하여 노령 유족보험 재정에 위기를 초래하였으며 또한 출산률의 급속한 저하와 조기 퇴직화 경향 등으로 OASDI의 재정이 주요 문제로 논의의 대상이 되고 있다. 이 문제는 더욱 가중될 것으로 전망하고 있고 연금재정은 항상 불안정한 상태에 놓여 있으며 연금보험 재정위기에 대한 대책으로 1983년 사회보장 국민위원회 보고서는 OASDI의 적용범위를 확대하고 세율을 인상하며, 연금급부에 대하여 과세하는 방법과 물가슬라이드제 실시를 연기하는 방안이 고려되었다.⁴⁷⁾

3) 日 本

1970년대까지 적립방식으로 운영되어 온 일본의 국민연금과 후생연금은 해마다 막대한 규모의 보험료수입과 적립금이 일본 대장성 자금운용부의 자금으로 예탁되어 제2의 국가예산이라고 일컬어지면서 재정투융자의 거대한 자금으로 사용되고 있다.⁴⁸⁾ 그러나 급속히 진행되는 인구의 고령화와 연금제도의 성숙화에 따르는 노령연금의 수급자가 증대됨에 따라 일본 또한 연금재

46) 장영수, "국민연금의 재정안정화방안에 관한 연구", 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1990, p.44.

47) 신섭중외 7인, 전게서. 1995, pp.331-334.

48) 장영수, 전계논문, p.44.

정의 어려움이 예상되고 있다. 특히 일본의 연금제도는 그 제도의 다종 다양성에 따른 각종 연금액, 자격요건, 재정 및 운영에 있어서의 격차 문제와 더불어 피용자 연금의 보험료 노사 절반 부담 타파 등의 문제를 안고 있다. 이와 같은 연금의 재정불안을 극복하기 위한 대책으로 일본은 연금재정운용 방식을 적립방식에서 수정적립방식으로 전환하게 되었으며, 장차 선진 제국과 같이 부과방식으로의 전환을 모색하게 되었다.⁴⁹⁾

4) 獨逸

전후 순조롭게 발전을 거듭하던 독일의 사회보험제도는 1970년대에 들어 오면서 두 차례에 걸친 오일쇼크와 현재까지 계속되고 있는 장기불황, 그리고 이에 따른 대량의 실업 발생으로 심각한 재정난에 직면하게 되었다. 또한 연금수급자의 평균수명이 연장되고 연금 수급자격 연령이 하향 조정됨에 따라 연금수급자가 해마다 늘어나고 있는 것도 주요 원인으로 작용하고 있다. 이와 같이 높은 실업률로 보험료 납부자와 연금 수급자 사이에 균형이 깨지고 있어 이는 앞으로의 연금보험 발전에 있어서 중요한 문제로 대두될 것으로 보고 있다.

이에 대한 대책으로 독일은 만약 현재의 연금수준을 계속해서 유지하려면 2035년에 가서는 연금 수급자의 보험료율을 임금의 35%까지 인상하여야 하고, 만약 보험료율을 인상하지 않는다고 하면 현재의 연금수준을 23%로 인하 하여야 할 것으로 보고 있다. 그러나 현재 상황에서 연금보험의 장래문제를 해결할 수 있는 적절한 해결책을 아직 발견하지 못하고 있어 사회보험의 재정적자는 현 독일의 심각한 고민거리로 등장하였다.⁵⁰⁾

2. 國民年金 財政推計

공적 연금제도에 있어서 재정 추계는 재정의 수지상태를 사전에 예측하여

49) 장영수, 전계논문, P.44.

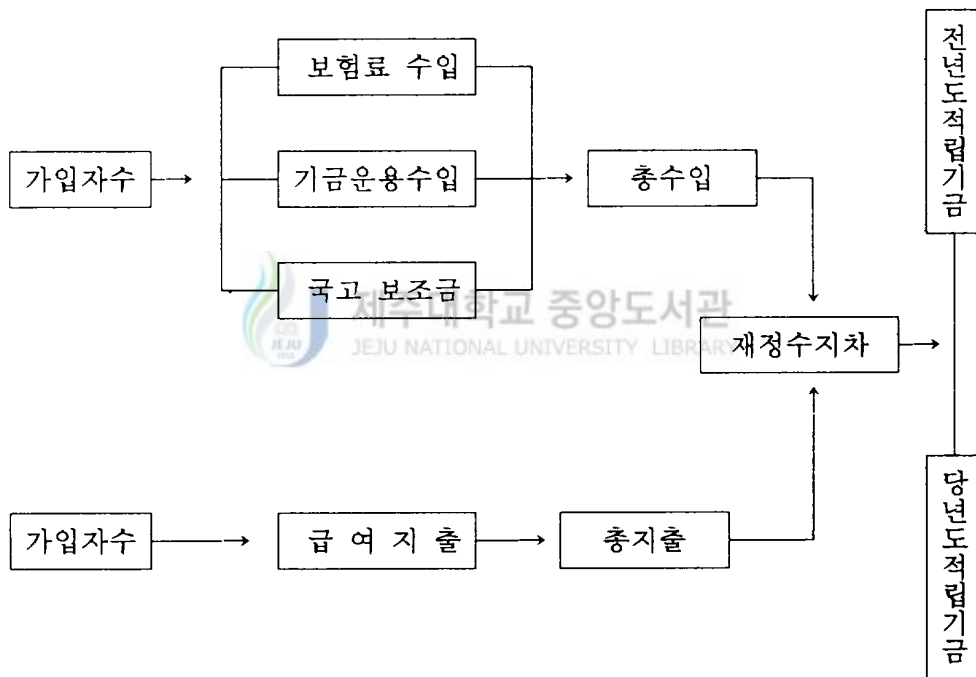
50) 신섭중외 7인, 전게서, pp.203-204.

연금재정을 안정적으로 운용할 수 있고 제도의 내용도 보완할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

여기서는 국민연금재정의 장기 전망을 분석하는데 기초가 되는 재정 추계 자료를 한국개발연구원에서 연구 발표한 자료를 참고로 살펴보고자 한다.

우선 국민연금법에 의한 연금재정이 형성되는 모형을 그림으로 나타내면 (그림 4)와 같다.

(그림 4) 국민연금 재정추계 모형



연금재정의 추계를 위하여는 재정 수지에 영향을 미치는 주요 변수들과의 관계가 정립되어야 하므로 적립기금에 직접적인 영향을 주는 변수들을 다음과 같이 가정하고 있다.

- (1) 분석대상기간 : 1995년부터 2050년까지
- (2) 연금가입자 : 5인 이상 사업장가입자와 지역가입자를 대상으로 하고 이 중 지역가입자는 1995년부터 지역농어민이 가입되고 1998년부터는 도시자영자를 가입시키는 것으로 가정.
- (3) 가입자수 추계 : 통계청의 『인구주택총조사보고서』(1990년)을 이용하여 시와 군의 자영자 비율을 계산.
- (4) 가입기간 : 25세에 국민연금에 가입 60세에 퇴직, 가입기간 중 중도탈퇴는 없는 것으로 가정.
- (5) 보험료율 : 1988 ~ 1992년 : 3%, 1993 ~ 1997년 : 6%,
1998년이후 : 9%
- (6) 이자율 : 1995년의 6%에서 점차 감소하여 2050년에는 3.5%를 유지할 것으로 가정.
- (7) 물가상승률 : 1995년의 4.0%에서 2050년에 2.0%까지 감소할 것으로 가정.
- (6) 임금상승률 : 1995년의 5.5%에서 2050년에 3.0%까지 감소할 것으로 가정.

이 외 연금재정의 수입측면을 추정하기 위하여 국민연금관리공단의 『국민연금통계연보』(1988년)의 각 연령별 표준보수월액에 관한 자료를 기준으로 향후 임금(소득월액)의 상대적 분포는 1988년 경우와 동일하게 지속된다고 가정하고 지출측면을 추정하기 위해 신규 수급자와 계속수급자로 구분하여 이들에 대한 급여를 추정하고 있다. 그리고 이들에 대한 급여 종류로는 국민연금법의 규정에 따라 노령연금, 장애연금, 반환일시금 등으로 구분하고 있다.

<표 9> 가입자수 전망

(단위 : 천명)

년 도	사업장가입자	지역가입자	총가입자수
1995	5,341	1,956	7,297
1996	5,410	1,970	7,380
1997	5,478	1,983	7,461
1998	5,548	4,942	10,490
1999	5,624	5,038	10,662
2000	5,700	5,122	10,822
2001	5,767	5,197	10,964
2002	5,816	5,268	11,084
2003	5,856	5,347	11,203
2004	5,890	5,424	11,314
2005	5,921	5,499	11,420
2010	5,985	5,809	11,794
2020	5,922	5,956	11,878
2030	5,631	5,571	11,202
2040	5,264	5,049	10,313
2050	5,168	4,660	9,828

자료 : 문형표, 『국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안』, 한국개발연구원, 1995, p.36.

<표 10 > 급여지출액 추이

(단위 : 10억원)

년 도	사업장가입자	지역가입자	총가입자수
1995	1,367	0	1,367
1996	1,672	451	2,123
1997	2,021	532	2,553
1998	1,100	193	1,293
1999	1,313	437	1,750
2000	1,553	1,056	2,609
2001	1,830	1,274	3,104
2002	2,122	1,498	3,620
2003	2,448	1,789	4,237
2004	2,798	2,131	4,929
2005	3,194	3,435	6,629
2010	5,836	6,948	12,784
2020	14,909	20,317	35,226
2030	31,640	43,740	75,380
2040	51,279	68,465	119,744
2050	66,724	85,137	151,861

자료 : 문형표, 『국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안』, 한국개발연구원, 1995, pp.39~40에 의하여 작성.

<표 11> 재정추계 결과

(단위 : 10억원, 1990년 불변가격)

년 도	보험료 수 입	기금운용 수 입	총 수 입	총 지 출	수지차액	적립기금
1995	2,774	590	3,363	1,367	1,996	9,825
1996	3,175	694	3,870	2,123	1,746	11,571
1997	3,390	792	4,182	2,553	1,628	13,199
1998	5,896	1,136	7,033	1,293	5,740	18,939
1999	6,314	1,500	7,814	1,750	6,063	25,002
2000	8,287	1,958	10,245	2,609	7,636	32,638
2001	8,854	2,234	11,088	3,104	7,983	40,621
2002	9,393	2,700	12,093	3,620	8,474	49,095
2003	9,958	3,190	13,148	4,237	8,911	58,006
2004	10,548	3,703	14,252	4,929	9,323	67,329
2005	13,166	4,299	17,465	6,629	10,836	78,164
2010	17,334	7,501	24,835	12,784	12,051	136,377
2020	27,932	10,919	38,852	35,226	3,626	218,388
2030	40,190	4,059	44,250	75,380	-31,130	90,206
2040	52,448	0	52,448	119,744	-67,296	0
2050	67,495	0	67,495	151,861	-84,366	0

자료 : 문형표, 『국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안』, 한국개발연구원, 1995, p.41.

3. 國民年金基金의 財政危機

1988년에 10인이상 사업장가입자를 중심으로 실시된 국민연금제도의 총가입자는 1995년 12월말 현재 749만명을 넘어섰는데⁵¹⁾ 정부는 국민연금의 당연 적용 가입대상을 점진적으로 확대해 나갈 방침을 세워 이의 일환으로 1995년 7월부터 농어민연금제도를 실시하였다.

1995년말 현재 기준 국민연금 재정적립 현황이 나타나 있는 <표 6> 을 검토해 보면 국민연금수입은 가입자의 꾸준한 증가와 총보험료율이 3%에서 6%로 상향 조정된 덕택에 보험료수입이 높은 증가를 보이고 있다. 그리고 연금 적립금의 규모가 증대됨에 따른 이자 및 기타 운용수익도 빠르게 증가하여 전체적으로 꾸준한 증가를 나타내고 있다.

또한 지출측면에서 보면 재정방식이 수정적립방식으로 운용되고 있으므로 도입초기에는 반환일시금 및 장해·유족연금의 지급 이외에는 급여지출소요가 발생되지 않고 있다. 그러나 1993년부터는 5년 이상 가입자에 대한 특례노령연금이 지급 개시 되었으며 이로 인해 향후 급여지출소요는 비교적 빠르게 늘어날 것으로 예상된다. 그리고 국민소득의 향상과 생활수준의 개선, 의학의 발달과 보건위생의 개선, 이로 인한 평균수명의 연장 등으로 노령인구가 급성장하여 감에 따라 완전노령연금 지급액이 증가하게 된다. 이러한 증가로 2022년경에는 지출이 수입을 초과하여 적자가 발생하기 시작하고 2033년경에는 기금이 완전히 고갈될 것으로 예상하고 있다.

연금기금의 보험료 수입은 <표 11>에서 알 수 있는 바와 같이 2050년에는 67조4,950억원으로 증가할 것으로 보이며 기금운용수익은 점점 증가하여 2020년에 최고치를 기록할 것으로 예상된다. 그러나 2030년에는 총지출이 총수입을 초과, 점차 감소하여 기금이 고갈되면서 미미한 액수에 그치게 될 것으로 보인다.

51) 국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 1995.

그리고 지출측면에서는 총지출이 2050년경에는 151조 8,610억으로 증가할 것으로 전망되고 있는데, 따라서 1995년부터 2050년까지 총지출의 증가율이 총수입의 증가율을 크게 앞질러 연금재정의 적자규모가 급속히 확대될 것으로 예상되고 있다. 그러므로 우리 국민연금제도 또한 외국의 공적연금제도 처럼 재정의 위기를 예측할 수밖에 없다. 즉, 현행 국민연금제도의 중·장기적 재정 여건이 매우 취약함을 알 수 있으며 따라서 이에 대한 원인 분석 및 대응 방안의 강구가 시급히 요청된다.

第 2 節 國民年金基金의 財政危機 原因分析

1. 年金構造上的 原因

1) 費用負擔의 原因

국민연금의 비용을 누가 어떠한 형태로 부담하는가는 국가 및 제도에 따라 다르다. 대부분의 국가에서는 노사의 부담을 주로 하고 여기에 약간의 국고부담이 부가되는 형태의 본인·사업주·국고의 3자부담 방식을 취하고 있는데, 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 구분하여 기초연금에 대해서만 일정율의 국가 부담이 행해지고 소득비례연금은 노사의 부담만으로 충당하는 국가도 있다.⁵²⁾

공적 연금제도는 국가가 국민의 노후생활 보장을 위하여 국가의 책임하에 실시하는 사회보장제도이므로 국가도 어느 정도의 비용을 부담해야 하는 것이 원칙이다.⁵³⁾ 그러나, 현행 국민연금은 1995년 7월 1일부터 시행한 농어민 연금에 대하여만 국가재정으로 1인당 월2,200원을 부담하고 있다. 전국민

52) 일본의 국민연금에서는 연금관리운영비 외에도 모든 가입자의 기초연금에 소요되는 비용의 1/3에 상당하는 액수와 보험료면제기간의 1/3이 그 기간과 실제 보험료 납부 기간을 합한 기간에 차지하는 비율에 보험료 면제 기간을 가진 자에게 소요되는 노령기초연금 총급여액을 곱한 금액 그리고 장해기초연금의 급여에 소요되는 비용의 일부를 국가가 부담한다. 독일도 급여의 14%를 국가재정에서 지원받고 있다.

53) 장영수, 전개논문, P.53.

연금화가 시작되는 시점에서 국가 재정지원이 전혀 안 된다면은 복지국가를 향해 가고 있는 현 제도의 문제점이라 하지 않을 수 없다.

공무원을 대상으로 하는 공무원연금에 있어서는 국가가 사용자의 입장에서 부담금을 납부하고 있는 것이라 하더라도 사용자인 학교법인이 부담하여야 할 부담금 중 일부를 국가가 부담하는 사립학교교원연금제도와 현행 국민연금제도를 비교하여 볼 때 이는 형평에 맞지 않을 뿐만 아니라 전 국민을 가입대상으로 확대해 나갈 국민연금제도의 목적과도 어긋나게 된다.

사회보장제도의 비용부담은 국가, 사용자, 피보험자의 부담으로 구성되며 각각이 비용의 일부 또는 전부를 부담해야 하는 근거로는 다음과 같은 점들을 수 있다.⁵⁴⁾

첫째, 피용자가 비용을 부담하는 이유로는 ① 사회보장제도가 자신을 위한 제도이므로 사고의 발생이 크든지 작든지 본인에게 책임이 있다. ② 권리로서 급여를 청구하기 위하여 ③ 자존심을 상하지 않게 하기 위하여 ④ 급여비용을 절약하고 제도의 남용을 줄이기 위하여 ⑤ 국가와 사용자에 대한 전가와 의타심을 가지지 않도록 하기 위함이다.

둘째, 사용자가 비용을 부담해야 하는 이유는 ① 종업원의 사고는 기업주에게 직접, 간접으로 책임이 있다. ② 사회보장제도는 노동능력의 유지, 증진에 필요하기 때문에 기업주에게도 이익이 있다. ③ 기업주가 원래부터 수행해야 할 복지시설의 일부로서 필요하다.

셋째, 국가가 비용을 부담해야 하는 이유는 ① 헌법상 국가는 국민의 최저생활을 보장할 의무가 있다. ② 근로자의 사고는 현대 산업사회에서는 필연적으로 발생한다. ③ 사회보장제도의 확립은 노사간의 안정 및 사회의 질서유지를 위해 필요하다.

우리헌법 제34조에는 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를

54) 신수식, 『사회보장론』, 박영사, 1987, pp.202-203.

지게 되어 있다. 이는 현대 복지국가에서 국민의 사회보장 및 사회복지문제에 관하여 국가의 적극적인 관여를 요하는 것이라 하겠으며 국민에 대한 책임의식과 함께 보호의식에는 무엇보다도 비용의 부담이 뒤따라야 한다.

우리나라 공적 연금제도의 재원 현황을 부문별로 보면 <표 12>와 같다.

<표 12> 우리나라 공적연금제도의 재원 비교

(단위 : %)

구 분	공무원연금	군인연금	교원연금	국민연금
계	13	13	13	9
국가	6.5	6.5	2.5	-
법인	-	-	4	3
개인	6.5	6.5	6.5	6

자료 ; 국민연금관리공단, 『국민연금』, 1996, 3월호, p.18 ; 공무원연금관리공단, 『부담금 실무교재』, 1995, p.77에 의하여 작성.

2) 保險料率과 給與水準의 原因

각종 급여가 이루어지는 가운데 장기적인 연금재정의 안정을 기할 수 있는 균형점이 되는 보험료율은 선진국의 경험이나 연구기관의 연금재정 추계 결과에 의할 때 최하 10%정도가 되어야 하는데 현행 국민연금제도는 초기단계의 3%에서 5년마다 3%씩 인상하여 9%까지 인상하도록 되어 있다.

그런데, 우리 국민연금제도의 보험료율은 국내의 다른 공적 연금제도나 외국 연금제도의 보험료율과 비교할 때 지나치게 낮은 수준이다. 공무원연금제도도 재정적자를 눈 앞에 두고 1996년에 보험료율 및 급여개시연령 등 연

금제도를 개정하였으며 외국의 경우에도 재정적자를 극복하기 위해 많은 노력을 하고 있다.

현재 국내의 다른 공적연금제도와 외국 연금제도의 보험료율 및 노령연금 액수준은 <표 13>에 제시된 바와 같이 보험료율은 대부분 10% 이상이고 평균 노령연금액의 수준은 평균 임금의 40% 이상 수준이다. 이에 반하여 국민연금은 1988년부터 2008년까지 가입한 사람의 경우를 보면 보험료율이 5년마다 인상되므로 20년간의 연평균 보험료율은 6.75%⁵⁵⁾라고 볼 수 있다. 따라서 이것은 외국의 보험료율 및 우리나라 타 공적 연금제도의 보험료율과 비교할 때에도 지나치게 낮은 수준일 뿐만 아니라 평균소득월액의 40% 수준인 현행 국민연금 급여를 지급하기에는 지금의 보험료율로는 기금고갈이 더 빨라지게 된다.

결론적으로 현 보험료율은 현행 급여수준을 유지하기에는 부적합한 수준이며 이러한 것은 연금재정의 장기적인 적자 요인이 되고 있다.

<표 13> 각국 공적연금제도의 연금보험료율 및 급여수준



(단위 : %)

구 분	독 일	스웨덴	미 국	일 본	공무원·군인·사립 학교교원연금
보험료율	19.2	20.4	12.4	16.5	13.0
노령연금액 수준	52.5	60.0	43.0	40.0	50~76

자료 : 국민연금관리공단, 『국민연금』, 1996, 3월호, p.18에 의하여 작성.

55) 오근식, 전계논문, p.140.

3) 返環一時金制度의 原因

국민연금은 사회보험제도로서 강제각출을 그 특징으로 하고 사회적 연대성 및 기여성의 원칙에 의해 운영되기 때문에 중도 탈락자에 대해서는 보험금을 반환하지 말아야 한다. 그러나 현행의 국민연금제도는 자격상실 후 1년 경과, 60세 도달, 사망, 국외이주(또는 국적상실)와 같은 사유가 발생하면 반환일시금을 지급하도록 하고 있다. 반환일시금제도는 전국민연금이 실현되지 않고 일부 국민에게만 국민연금이 적용되는 과도기에 존재하는 제도로써 사적 보험의 성격을 갖는 제도이다.

반환일시금은 가입자가 납부한 보험료 중 3분의 1에 대하여는 1년만기 정기예금의 이자를 가산하고 나머지 보험료에 대하여는 3년만기 채형저축 이자를 가산하여 산정되고 있어 이러한 반환일시금의 지급 수준은 연금기금 운용에서 상당한 재정 압박 요인이 되고 있다.

그런데, 제도 시행 초기에 있어서 반환일시금의 지급 사유 중에서 15년미만을 가입한 사람이 자격 상실 후 1년을 경과하는 경우가 전체 반환일시금 지급 건수의 대부분을 차지하며 이러한 반환일시금의 지급 업무가 국민연금 관리공단의 막대한 업무량 증가를 초래할 뿐 아니라 연금급여 지출의 대부분을 차지하여 연금재정의 적자를 앞당기는 한 요인이 되고 있다.

<표 14>에 반환일시금의 수급사유별 지급실적이 나타나 있듯이 반환일시금 총 수급자 중 자격 상실 후 1년 경과의 경우가 95.5%인 1,366,445명이다.

<표 14> 수급사유별 반환일시금 지급실적

(단위 : 명, 천원)

구	분	계	60세 도달	사 망	국외이주	1년 경과
계	수급자	1,431,402	51,262	8,342	5,353	1,366,445
	금 액	483,854,311	23,112,230	1,811,081	3,988,990	454,942,010
88	수급자	3,136	1,503	1,454	179	-
	금 액	300,579	156,596	117,934	26,049	-
89	수급자	57,558	5,769	1,567	1,127	49,095
	금 액	5,227,251	1,169,651	178,105	282,956	3,596,539
90	수급자	251,890	8,407	1,437	1,333	240,713
	금 액	38,759,381	2,789,700	259,487	592,111	35,118,084
91	수급자	373,247	10,633	1,479	952	360,183
	금 액	102,872,977	4,945,897	373,010	704,551	96,849,519
92	수급자	474,826	15,696	1,507	1,086	456,537
	금 액	198,540,617	9,106,158	529,543	1,279,739	187,625,177
93	수급자	270,745	9,254	898	676	259,917
	금 액	138,153,505	4,944,228	353,002	1,103,584	131,752,691

자료 : 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 1988-1992에 의하여 작성.

4) 給與支給條件의 原因

국민연금법상 완전노령연금의 급여는 가입기간이 20년이상이고 60세 도달 시 지급하도록 되어 있다. 그리고 특수직종에⁵⁶⁾ 근무하는 근로자에게는 55세에 달한 때부터 노령연금을 지급하도록 되어 있으며 20년 이상을 국민연금에 가입한 후 퇴직한 자로서 55세 이상이고 보수를 받는 직업에 종사하지 않는 경우에는 본인의 희망에 따라 감액노령연금을 지급하도록 되어 있다.

<표 15> 에서 알 수 있듯이 대부분의 국가가 완전노령연금의 가입기간을 35년으로 정하고 있으며 급여 개시 연령도 65세 이상으로 하고 있다. 그리고 미국의 경우는 현재 연금가입기간이 35년이고 연금의 지급은 65세 부터이지만 2005년에는 66세로, 2022년부터는 67세로 연장할 계획을 하고 있으며 우리와 가입기간 및 급여 개시 연령이 같았던 일본도 2002년부터 급여개시 연령을 매 2년마다 조정하여 65세로 연장할 계획을 하고 있다.⁵⁷⁾ 또한 우리나라의 경우에도 공무원연금기금의 재정안정을 위하여 20년이상 가입자가 퇴직할 경우 지급하던 연금급여를 1996년 1월 1일 이후 가입자에 대하여는 급여를 60세부터 지급하도록 하는 공무원연금법에 대한 개정이 있었다.⁵⁸⁾

이와 같이 연금 가입 기간과 급여 개시 연령은 연금제도의 재정과 밀접한 관련을 가지므로 가입기간이 장기간일수록 그리고 급여 개시 연령이 늦을수록 재정 관리에는 유리하게 작용한다. 따라서 우리나라의 연금가입기간과 급여 개시 연령은 외국 및 우리나라의 공무원연금제도에 비하여 보다 불리하게 되어 있으며 이것은 현행 국민연금기금의 재정위기를 앞당기는 원인이 되고 있다.

56) 광업법에 의한 광업에 종사하는 자로서 갱내작업에 종사하는 자 및 선원법에 의한 선박 중 어선에서 직접 어로작업에 종사하는 자를 말한다.

57) 문형표, 전계서, P.75.

58) 강석찬, "공무원연금제도의 운영개선에 관한 연구", 석사학위논문, 제주대학교 행정대학원, 1996, pp.10~13.

<표 15> 각국 공적 연금의 기본가입기간 및 급여개시연령

국명	가입기간	급여수준	급여개시연령
미국	35년	43%	65세 (2005년 : 66세) (2022년 : 67세)
서독	35년	52.5%	65세
스웨덴	35년	60%	65세
프랑스	35년	46.6%	60세
일본	20년	40%	60세 (2010년 : 65세 - 2002년부터 매 2 년마다 1세씩 조정 하여 65세로 연장)
한국	20년	40%	60세

자료 : 서울대학교 경영연구소, 『국민연금기금의 효율적 운용방안』, 1989 ; 문형표, 『국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안』, 한국개발연구원, 1995, P.75에 의하여 작성.

2. 基金運用上의 原因

1) 公共部門에의 過多投資

국민연금법은 제83조 제2항에서 [... 국민연금 재정의 장기적 안정유지를 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 다음의 방법으로 기금을 관리 운용하되, 가입자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에의 투자는 국민연금재정의 안정을 해치지 아니하는 범위안에서 하여야 한다 ...]로 되어 있고

법 제85조에서는 국민연금기금운용지침 마련시 [… 가입자의 권익이 극대화 되도록 다음 사항에…] 라고 규정하고 있다. 또한 국민연금법은 기금의 투자에 있어서 공공사업을 위한 재정자금에 예탁하는 방법으로 관리 운용하도록 법 제83조 제2항 제2호에서 규정하고 있다. 그 결과 <표 7>에서 보는 바와 같이 국민연금 기금 조성액의 64% 이상이 일반 금융상품보다 수익률이 낮은 재정투융자특별회계에 예탁되고 있음으로써 기금의 수익성과 안정성이 크게 위협받고 있다. 이는 기금배분에 있어서 공익성을 강조하는 것으로서 연금기금의 장기적 안정을 위한 수익성 원칙을 우선으로 하고 있는 국민연금법상의 정신을 제대로 구현하고 있지 못하는 것이다.

연금제도의 안정은 무엇보다도 중요하며, 이론적으로나 외국의 예에서 볼 때 연금제도의 재정안정은 여타의 원칙들에 우선하는 것으로 미국의 경우, 1971년 OASDI기금 운용에 관한 사회보장제도 자문위원회에서는 사회보장 제도는 그 제도 자체의 건전한 존립발전을 목적으로 해야지 국가의 포괄적인 재정 경제 정책의 도구로 사용되어서는 안된다는 권고안을 국회에 제출하였다.⁵⁹⁾

특히 우리나라와 같이 연금기금의 재원을 적립방식 내지 수정적립방식을 취하는 경우 재정안정을 위한 수익성 제고는 더욱 중요하다 할 것이다. 이에 보건복지부 및 국민연금관리공단에서는 국민연금기금의 수익성을 제고하기 위하여 매년도 적립기금에서 공공부문 투자의 비중을 낮춰 줄 것을 정부 측에 요구하고 만약 공공부문 투자액의 감소가 어렵다면 공공부문 투자의 수익률을 국·공채의 수익률인 13%수준으로 인상해야 한다는 학계의 건의가 있었다. 그러나, 정부의 재정자금 관련부처인 재정경제원은 이러한 요구나 건의를 고려하지 않고 1991년부터는 보험료 수입의 50%를 재정자금으로 예탁하도록 하여 국민연금기금 중에서 재정자금의 예탁 비율은 오히려 증가하

59) Myers, Robert, *Social Security*, 1987, p.371.

는 추세에 있으며, 이에 따라 공공부문 투자의 손실액도 더욱 누적적으로 증가하는 경향을 나타내고 있다.⁶⁰⁾

국민연금기금의 공공부문에 대한 과도한 투자 운용으로 인한 문제점을 열거한다면 다음과 같다.⁶¹⁾

첫째, 정부재정의 뒷받침 없이 가입자의 보험료만으로 조성된 기금이 재특에 편중 운용됨으로써 막대한 기회 손실이 발생되며 결국 연금재정이 급속도로 악화될 소지가 있다.

둘째, 기금이 공공부문과 복지부문에 사용될 때, 채권이 아닌 예수금 증서가 교부되고 있어 원리금 변제에 대한 책임소재가 불명확해지고 금융시장 특히 채권시장의 활성화가 크게 저해되고 있다.

셋째, 재특에 예탁된 국민연금기금이 다른 공적 연금기금들과 혼합된 여러 취약산업 부문들에 지원되기 때문에 연금기금의 운용내역이 자세히 공개될 수 없으며 원리금 변제에 대한 책임 소재가 불분명해지고 기금의 공공성이 발휘되기 어렵다.

넷째, 연금기금의 운용지침에서 기금운용상의 공공성 유지를 위한 기본방향의 하나로 정하고 있는 공공성 원칙에 대한 확대 해석 및 적용 그리고 기금운용에 대한 지나친 공공성유지 요구는 연금재정을 극도로 악화시킬 소지가 있다.

다섯째, 채권이 아닌 예수금 증서 형태로 재특회계에 예탁된 기금은 만기 시 다시 예탁되거나 또는 예탁될 가능성이 크기 때문에 연금 주체는 원금을 확보하지 못한 채, 매년 누적되는 예탁분에 대한 이자만을 지급받게 되므로 원리금의 상환 문제가 심각해질 수 있다.

이 모든 문제점들과 더불어 국민연금기금의 공공부문 운용에 대한 또다른

60) 오근식, 전제논문, p.167.

61) 민재성의 3인, 「국민연금기금의 복지부문 활용방안」, 한국개발연구원, 1991, pp.29~30.

문제점으로 대두되고 있는 것이 공공자금관리기금법의 시행이다. 즉 1994년부터 공공자금관리기금에의 예탁이 의무화되면서 공공부문 투자비중이 급증하고 있는데 1994년도부터 그 비중이 더욱 증가되고 있다.⁶²⁾ 국민연금기금의 「'96년도 운용지침」을 보면 연금재정의 장기적 안정 도모, 경제·사회발전에 기여, 가입자 및 수급권자에 대한 복지증진을 목표로 공공부문, 복지부문, 금융부문으로 나누어 운용하도록 하였는데, 공공부문의 경우 기금의 여유자금을 공공자금관리기금에 예탁함으로써 정부에서 추진하는 경제사회개발사업의 소요 재원 조달에 기여하되 연금 가입자인 근로자나 농어민을 위한 사업에 우선적으로 지원하며, 예탁금의 일부를 사회복지증진 및 보건 의료부문 발전을 위해 활용하고, 예탁규모는 공공자금관리기금 운용위원회의 의결에 따르도록 하였다.⁶³⁾

이러한 지침에 의하면 1996년도의 국민연금기금의 총수입은 농어민연금 확대에 의한 연금보험료 3,000여억원을 포함하여 8조 7천여억원이 될 것으로 전망하고 있는데 이를 연금급여에 1조 1,639억원을 지출하고 7조 5,511억원을 운용부문에 투자하도록 하였다. 그런데 운용부문에 투자되는 7조 5,511억원은 금융부문에는 2조 4,011억원, 복지부문에는 3,500억원을 투자할 것으로 계획하였으며 공공부문에는 절반이 훨씬 넘는 64%인 4조 8,000억원을 투자 계획하였다.

이렇게 마련된 공공자금관리기금의 운용 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 공공자금관리기금 운용위원회를 설치하고 있는데 이 위원회의 위원은 재정경제원 장관을 위원장으로 하여 15인 이내로 구성된다. 그런데 재정경제원 장관은 국민연금기금 운용위원회의 위원장이기도 하며, 따라서 국민연금기금 중 공공자금관리기금으로 배분되는 비율은 당연히 높을 수 밖에 없다.

62) 국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 1988~1995,

63) 국민연금관리공단, 「'94 국민연금기금 결산 및 '96 운용지침」, 1995, p.1.

이러한 국민연금기금의 공공자금관리기금으로의 전환은 국민연금의 기본적인 성격과 배치되는 것으로 공공자금관리기금법의 실시로 국민연금기금운용상의 문제점은 더욱 심화되었다고 할 수 있다.⁶⁴⁾

현재 우리나라에서 시행되고 있는 공적 연금 중에서 공무원연금이나 군인 연금은 정부의 일반재정 보조 비율이 50%이고 사립학교교원연금도 25%를 정부에서 지원하고 있는데 비하여 정부재정의 뒷받침 없이 순수하게 가입자의 보험료만으로 구성된 국민연금기금은 보험료에 의한 적립방식으로 진행되는 우리나라의 제도에서는 공적 성격과 사적 성격을 동시에 가지고 있으면서도 사적 임금의 신탁이라는 성격을 강하게 가지는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 국민연금재정의 안정성과 수익성에 영향을 주는 연금기금의 공공자금화를 의무화시키는 공공자금관리기금법의 강제예탁 조항은 연금기금의 고갈을 앞당기는 역할을 하는 것이라 하겠다.⁶⁵⁾

2) 金融部門에의 投資問題

여러 국가의 경우 공적 연금 운용상의 기본원칙은 대체로 안정성, 수익성, 공공성의 원칙의 순서이다. 그런데 이들 원칙 중에서 한 가지 원칙이 중시되면 다른 원칙의 고수가 곤란하기 때문에 이와 연계한 정책의 선택은 매우 어려우며 이는 그 사회의 가치판단에 따르게 된다. 현재 우리 경제 여건을 감안할 때 국민연금기금은 최우선적으로 수익성을 높이는 방향으로 운용되어야 한다.⁶⁶⁾

국민연금기금 운용에 있어서 무엇보다도 수익성을 중요시 해야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 수익성 제고는 연금재정의 장기적인 건실성과 부합되는데 한국개

64) 전상식, 전계논문, p.22.

65) 김인재, 전계서, p.172.

66) 상계서, p.172.

발연구원의 보고서에서는 수익률이 1% 상승시 연금재정의 적자시기를 5년을 연장할 수 있고 2.5%의 수익률이 감소할 경우 4%의 보험료가 인상되어야 한다고 판단하고 있으며 이는 수익률 제고가 연금재정의 건실성 확보와 직결되는 것을 입증하고 있다.⁶⁷⁾

둘째, 연금재정의 적자 시기를 늦추고 합리적인 재정운용방식의 모색을 위한 충분한 시간적 여유를 갖기 위해서는 연금제도 초기 단계에 기금 수익률을 높이는 것이 무엇보다도 중요하다. 현재 국민연금재정은 적립방식으로 운용되므로 상당기간 동안 기금 규모가 증대될 것으로 예상되나 연금재정적자가 예상되는 시점에서는 부과방식 또는 수정부과방식으로의 전환이 모색되어야 한다.⁶⁸⁾

셋째, 우리 경제의 여건 및 금융시장의 환경을 고려할 때 상당 기간 동안 금융부문의 투자비율 증대를 통하여 수익성을 우선적으로 높이는 방향으로 기금이 운용되어야 할 것인 바 금융시장이 성숙되지 않은 상황에서 금융자산에의 투자는 비교적 높은 수익률을 보장하므로 이는 연금재정 건실화에 크게 기여할 수 있다.⁶⁹⁾

넷째, 연금기금이 지방 중소기업과 지방자치단체가 발행하는 증권에 대하여 투자 비율을 높이는 것은 수익성을 제고시키며 지역개발투자를 촉진시키게 된다.⁷⁰⁾

1994년도 금융상품별 투자내역 및 수익률 현황을 나타내는 <표 16> 을 보면 국민연금기금의 금융부문에 대한 투자는 국·공채매입, 회사채매입, 금전신탁 등이 주류를 이루고 있으며, 투자상품별 수익률은 최고 20.60%에서 최저 11.00%의 격차를 보였는데 대체적으로 연도별로 금융부문의 투자 수익

67) 민재성의 5인, 전계서, pp.176-182.

68) 민재성의 3인, 전계서, p.33.

69) 전상석, 전계논문, p.22.

70) Ricfard Minns, *Pension Funds and British Capitalism*, London : Heinemann Educational Book, 1980, pp.78-102.

률은 12%-14% 사이를 오르내리고 있다.⁷¹⁾ 이는 공공부문의 평균수익률 11%와는 3% 내외의 차이로서 국민연금기금 운용시 높은 수익률을 기대할 수 있는 방법은 금융부문에의 투자라고 할 수 있다. 그러나 공공성과 안정성이 지나치게 강조되어 금융권별, 금융기관별 및 금융상품별로 국민연금기금을 적정하게 배분하는 투자 전략이 중요시되어 왔기 때문에 기금운용의 수익률이 제고되지 못하였다.

즉, 연금기금이 국·공채, 금전신탁, 수익증권(채권형) 등 비교적 안정성 자산 위주로 운용되고 있으며 중·장기 금융상품들이 거의 발행되지 않으므로 단기금융상품의 투자비율이 극히 높다. 또한 연금기금의 국공채 투자는 기금의 수익성을 증대시키는 목적 이외에 연금기금을 공공적 목적에 활용해야 한다는 정부의 요구를 충족시키는 역할도 하고 있는데 이러한 안정성 위주의 투자 성향은 지방 중소기업들의 금융시장에서의 자금조달 기회를 제한함으로써 부문간 그리고 지역간의 불균형 성장을 심화시키게 될 것이며 정책적인 국·공채 인수는 공공부문의 성격이 강하므로 이것을 감안한다면 공공사업투자 비중이 과다하다고 하겠다. 따라서 고수익을 바랄 수 있는 금융 부문에 대한 실질적인 투자비중이 낮아 그로 인한 기금운용의 손실액이 대단히 클 뿐만 아니라 해가 거듭할수록 그 손실액은 급증하게 되어 연금재정의 미래를 어렵게 하는 원인이 되고 있다.

71) 국민연금관리공단. 『국민연금』, 1996. 3월호, p.31.

<표 16 > 1994년도 금융상품별 투자내역 및 수익률 현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	금 액	비 율	수 익 률
계	4,331,034	100.0	13.91
국·공채	1,134,556	26.2	12.72
회사채	714,388	16.5	14.14
금전신탁	1,111,724	25.7	14.37
정기예금	31,400	0.7	11.00
수익증권	343,010	7.9	20.60
주식	668,647	15.4	11.99
단기예치금 등	327,309	7.6	12.43

자료 : 국민연금관리공단, 「국민연금」, 1995, 3-4월호, p.23 에 의하여 작성.

3) 福祉部門에의 投資問題



국민연금은 장기간에 걸친 보험료 납부 후에 통상적으로 60세 이상이 되어야 급여를 받게 되는 제도이므로, 가입자가 장기간에 걸친 보험료 부담으로 인하여 제도의 필요성에 대한 회의를 느끼기 쉽다. 따라서 연금기금의 일부를 복지부문에 투자하여 연금제도 가입에 따른 생활상의 가시적 혜택을 누릴 수 있도록 하는 것은 매우 중요하다고 할 것이다.⁷²⁾

국민연금기금의 복지부문에 대한 투자는 1991년부터 이루어지고 있는데, 연금기금의 복지사업 투자 확대에 대한 정책적 필요성은 다음과 같이 여러

72) 이가옥, "국민연금기금의 복지사업 활용방안", 「국민연금」, 1994. 여름, p.8.

가치가 있다.⁷³⁾

첫째, 연금기금의 금융부문과 실물부문, 특히 복지시설에 균형적으로 투자됨으로써 연금재정의 실질적 안정성이 확보될 수 있다. 즉, 복지시설투자가 인플레이헤징(inflation hedging) 수단으로 적절히 활용될 수만 있다면 금융자산과 실물자산에 대한 분산 투자는 연금기금의 실질적인 가치하락을 저지시킬 수 있다.

둘째, 고인플레이션 또는 저인플레이션 기간에는 금융자산과 실물자산의 수익률이 큰 차이를 나타내고 있기 때문에 이 두 부문에 대한 균형적인 투자를 적극 추진함으로써 분산 투자 효과를 높일 수 있다. 또한 실물투자가 장기적인 관점에서 효과적으로 수행될 경우 가입자의 복지증진과 연금재정의 실질적인 안정화에 기여할 수 있다.

셋째, 복지부문 투자에 대한 투자방침과 규모는 장기적인 관점(적어도 5년)에서 결정될 것이 요청되는데, 이는 각종 정치적 이해집단들이 연금기금을 산발적으로 그리고 편의적으로 전용, 유용하려는 의도를 원천적으로 봉쇄시킬 수 있다.

넷째, 기금운용의 초점을 본격적인 급여지급 이전에 충분한 재원을 확보하는 데 모아야 하는데, 연금 가입일로부터 연금 지급까지는 장기간이 소요되므로 복지사업 확대를 통하여 연금제도가 실질적으로 시행되고 있다는 것을 가시화시킬 필요가 있다.

그러나 국민연금법은 복지시설투자에 대한 기금운용을 적극적으로 규정하고 있지 않은 것이 사실이다. 따라서 국민연금제도가 시행된 1988년부터 공공부문과 금융부문에는 기금 투자가 꾸준히 이루어진 반면 복지부문에 대하여는 1991년에서부터야 투자가 이루어지고 있다.

우리나라의 보험회사나 금융업체 또는 연금 사업을 수행하는 법인들이 대

73) 민재성의 3인, 전계서, p.36-37.

체적으로 금융자산에 투자하는 것은 건전하고 바람직한 것으로 보는 투자의식을 갖고 있는데 반하여 실물자산인 부동산에 투자하는 것은 불로소득이나 투기라는 의식을 갖고 있는데 부동산은 경제재일 뿐만 아니라 토지는 "생산재중에 생산재" 라는 경제객체의 분류에서 보듯이 토지 및 빌딩, 상가들의 부동산은 모든 생산 활동 내지는 경제 활동의 기반이며 자원 및 자산이다.⁷⁴⁾

국민연금법에서는 복지부문의 투자 대상으로 노인 및 장애인복지시설의 설치·운영, 생활안정자금의 대여, 사업장 복지시설자금의 대여 등에 하도록 되어 있으나 그동안 복지부문에 대한 투자는 재정자금예탁과 유사한 성격이면 국민주택기금채권의 매입에 치중되어 있다. 토지 및 건물 등의 부동산은 기업활동과 생산활동의 투자재라는 점을 고려할 때 국민연금기금의 복지부문에 대한 투자는 시설 확충에 비중을 두는 것이 기금운용 수익률을 높이는 것이라 할 수 있다. 그러나 지금까지의 연금기금의 복지부문에 대한 배분 내역을 검토해 보면 연금 가입자의 복지증진을 위한 투자라기 보다는 공공사업을 위한 투자로 보아야 할 것이다.

공무원연금의 경우에는 공무원 후생복지사업으로 부동산의 장기저리 할부 매매 및 임대사업, 주택분양 및 임대사업, 휴양시설 및 매점의 운영 등을 하고 있으며 적립기금의 약 30%가 후생복지사업에 투자되고 있다.⁷⁵⁾ 일본의 경우에도 후생연금 및 국민연금의 적립금 중에서 신규 증가액의 3분의 1은 가입자의 복지증진에 투자하도록 되어 있으며 연금 가입자 및 그 가족의 복지증진과 건강유지에 직접적으로 기여하는 분야에 배정되고 있다.⁷⁶⁾

물론 단순히 지금 현재의 재정 문제만을 고려하게 된다면 복지부문에 대한 투자는 오히려 재정위기의 원인이 될 수 있다 하여 투자를 지양토록 할 수도 있겠으나 연금기금의 장기 부담자인 가입자에게 복지 환원을 도모하여 연금기금의 실질가치를 확보한다는 측면에서 볼 때 복지부문에의 투자는 무

74) 조순, 『경제학원론』, 법문사, 1987, P.158.

75) 오근식, 전제논문, P.170.

76) 상계논문, p.170.

시할 수 없는 것이다. 다만 현재 투자 내용으로 보면 공공성이 지나치게 강조되어 연금기금은 실질적인 금융부문, 복지부문보다 공공부문에 치우쳐 있어 재정 압박 원인과 함께 가입자의 권익을 손상시킬 수 있는 위험이 뒤따르고 있다.

1995년도 국민연금기금의 복지부문에 대한 상품별 투자현황은 <표 17>과 같다.

<표 17> 복지부문의 상품별 투자현황

(단위 : 억원, %)

	금 액	비 율
계	4,828	100
국민주택기금	3,900	80
채 권	83	1.7
장 기 대여금	845	17.5

자료 : 국민연금관리공단, 결산자료, 1995에 의하여 작성.



3. 管理運營機構上的原因

앞에서도 살펴본 바와 같이 국민연금제도와 관련된 모든 사업은 보건복지부 장관이 주관하도록 되어 있으며, 국민연금사업을 효율적으로 수행하기 위하여 국민연금관리공단이 설립되었다. 그러나, 국민연금사업의 주요 재원인 보험료는 동 공단의 수입으로 되지 않고 국고수입으로 처리되며 국민연금기금도 국가가 직접 관리·운영하도록 되어 있다. 따라서 우리나라의 사회보험 업무를 수행하는 특수법인 중에서 국민연금관리공단은 자율성과 독립성이 가장 결여된 조직이라고 볼 수 있다.⁷⁷⁾

그리고 동 공단의 직원 1인이 관리하는 가입자수는 3,000여명이 넘는 수치로 이는 국민연금업무 처리가 신속하게 처리될 수 없을 뿐만 아니라 대민 서비스 개선이나 업무 수행이 사실상 어려우며 또한 국민연금기금의 주식투자, 재정추계, 복지사업 분야에서의 전문성을 발휘하기가 힘들어 이 또한 국민연금기금의 재정위기의 한 원인이라 할 것이다.

기금관리에 있어서 가장 중요한 것 중의 하나는 재정의 수지에 관한 정확한 수리추계라고 할 수 있다. 현재 국민연금기금의 재정추계에 대하여는 한국개발연구원, 보건사회연구원 등에서 연구하고 있지만 이제부터는 국민연금관리공단에서 해마다 추계 요인이 되는 변수를 정확히 검토하여 추계자료가 나올 수 있도록 해야 한다. 이러한 연구를 하기 위하여 국민연금관리공단에는 1994년에 국민연금 연구센터가 발족되어 기금운용에 있어서 금융부문과 복지부문에 관한 여러 가지 연구를 하고 있다. 그러나 공공부문에 대한 기금의 배분 내지 투자 방향에 대하여는 국민연금관리공단의 기금운용부에서 하고 있다. 이것은 공공부문에 대한 모든 문제는 공공자금관리기금 운용위원회에 맡긴다는 의미를 나타낸다. 기금운용을 어떻게 하느냐에 따라

77) 상계논문, p.181.

수익률 차이가 매우 크다는 것은 누구나 알고 있으므로 기금운용을 전문적으로 하기 위하여 국민연금관리공단의 조직 구성 내지 업무 권한에 대하여 많은 수정이 뒤따라야 한다.

국민연금기금의 운영에 대하여 보건복지부 장관이 재정경제원 장관과 협의하여 기금운용 지침안을 국민연금 기금운용위원회에 제출하여 심의·의결 받아서 이에 따르도록 하고 있는데, 기금운용위원회의 위원 구성은 다음과 같다.⁷⁸⁾

정부를 대표하는 재정경제원 장관(위원장), 보건복지부 장관(부위원장), 그리고 위원으로 농수산부·통상산업부·노동부 장관, 사용자 대표를 대표하는 자 사용자단체의 장 2인, 사용자외의 가입자를 대표하는 노동조합의 총연합단체의 장 및 산업별연합단체의 장 2인, 농어민과 농어민외의 지역가입자를 대표하는 자 3인, 수급권자를 대표하는 국민연금관리공단 이사장, 그리고 관계 전문가로서 한국개발연구원장, 한국보건사회연구원장을 위원장이 위촉하도록 되어 있다.

상기 위원회의 기능은 공공사업에 사용될 연금기금의 비율 결정, 공공 사업에 대한 기금배분의 우선순위 결정, 가입자 및 수급권자를 위한 복지사업 배분규모 결정 등을 하게 되어 있어 국민연금기금 배분에 가장 중요한 결정을 하는 조직이라고 할 수 있다.⁷⁹⁾ 그런데 운용위원회의 구성은 앞서도 살펴본 바와 같이 정부대표가 5인, 사용자대표 2인, 가입자대표 2인 농어민·지역가입자대표 3인, 수급권자대표 1인, 관계전문가 2인 등 총 15인으로 되어 있으며 국민연금의 당사자인 가입자대표가 상대적으로 적을 뿐만 아니라 이 구성원들은 위원장이 위촉하도록 되어 있어 기금운용의 중요한 사항 심의·의결시 자신들의 의견이 얼마나 반영될 지가 의문이며 이는 곧 의사 결

78) 국민연금법 제84조 동법시행령 제54조 참조.

79) 임준목, "국민연금기금의 효율적 운용방안에 관한 실증적 연구" 석사학위논문, 서울대학교 경영대학원, 1993, p.21.

정에 있어서 민주적 대표성의 결여로 볼 수 있다.⁸⁰⁾

국민연금사업에 대한 정부의 이러한 통제로 국민연금기금은 적립기금의 규모가 적은 공무원연금이나 사보협에서 실시하는 복지사업(대부사업이나 주택사업 등)을 아직 실시하지 못하고 있고 적립기금의 대부분을 재정자금에 예탁하고 있는 실정이다. 특히 1994년 제정된 공공자금관리기금에의 예탁을 의무화 하고 있으며, 국민연금관리공단의 자율성과 독립성의 결여 및 인력 부족 문제와 기금운용위원회의 민주적 대표성의 결여는 국민연금 사업의 원활한 수행이나 활성화에 차질을 초래하게 되어 결국 연금재정의 악화를 불러 오게 된다.



80) 공인택, "한국 국민연금기금의 합리적 운용에 관한 고찰" 석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 1990, pp.63-64.

第 5 章 國民年金基金의 財政危機 克服方案

공적 연금을 주축으로 하고 있는 사회보장제도는 그 운영에서 핵심적 과제가 재정안정이다. 공적 연금제도의 운영에 있어서 그 본질에는 정책적 요소와 보험적 요소의 두 가지가 내재하고 있는데 현실적으로 정책적 요소가 보험적 요소를 압박·왜곡하고 있으므로 경우에 따라서는 재정은 악화되고 적자가 발생하여 누적되고 있다.⁸¹⁾

1988년에 국민연금제도가 실시되면서 선진 외국의 공적 연금제도의 재정 위기 및 우리나라의 타 공적 연금제도의 재정적자 발생은 시행 초기인 국민연금제도에도 도래할 재정위기 사태를 사전에 예측하고 그에 대한 대책들을 강구하도록 하고 있다.

이에 본 연구자는 국민연금제도의 재정위기를 극복하는 방안으로 제도 구조적인 측면과 제도 운용 측면에서 찾아보았다.

第 1 節 國民年金制度의 構造改善

1. 保險料率 引上

현행 국민연금제도의 구조적 불균형을 개선하기 위해서는 어떠한 방식으로든 연금재정의 수입 증대 및 지출 소요의 감축을 강구하는 것이 불가피할 것인데, 수입측면에 있어서는 보험료율의 인상이 가장 손쉬운 대안이 될 수 있을 것이다.⁸²⁾

우리나라 국민연금의 보험료율은 대다수의 국가에서 볼 수 있는 것과 같이 사업장근로자의 경우는 노사가 보험료의 절반씩을 균등하게 부담하는 것

81) 신수식, "공적연금의 재정안정과 기금운용", 『보험학회지』, 1992, p.51.
82) 문형표, 「국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안」, 한국개발연구원, 1995, P.65.

을 원칙으로 하며 부담자의 능력을 고려하여 시행초기에는 3%에서 출발하여 최종적으로 9%를 부담하는 것으로 되어 있다.

그러나 이러한 보험료율은 주요 선진국에 비하여 낮을 뿐만 아니라 국내의 다른 공적연금의 보험료율보다도 지나치게 낮은 수준이다. 특히 현행 국민연금의 급여수준은 선진 외국의 경우와 비교할 때는 상대적으로 낮은 수준이지만 현행 보험료율의 수준과 비교할 때에는 높은 수준이며 또한 연금 가입기간 및 급여지급 개시 연령도 외국의 경우와 비교할 때 우리나라 국민 연금이 재정에 불리하게 되어 있다. 따라서 이러한 요건들이 변하지 않는다면 보험료가 재정에 미치는 영향은 더욱 크다고 할 수 있다. 그러나 생활 수준 향상, 경제발전, 물가상승 등을 고려할 때 급여수준을 낮추는 것은 바람직하지 않으므로 가입기간, 급여지급 연령 등과 함께 보험료율을 인상하는 방안을 강구해야 한다.

보험료율의 인상에 있어서는 사용자나 근로자에게는 매우 큰 부담요인이 되므로 신중을 기하여야 함은 재론의 여지가 없다. 따라서 연금재정의 수지추계를 정확히 하여 보험료율의 단계적인 인상시기와 인상폭을 결정하는 일은 연금재정을 안정시킬 뿐만 아니라 가입자들의 불만을 줄일 수 있는 필수 불가결의 요인이 된다.

한국개발연구원의 연구결과에 따르면 국민연금의 현행 급여수준을 유지하기 위해서는 보험료율을 평균 20% 수준까지 높여야 하는 것으로 나와 있다. 보험료율을 현행의 9% 수준에서 추가적으로 12% 또는 15%까지 인상하였을 때의 기대효과가 <표 18> 과 <표 19>에 나타나 있다. 그런데 보험료율을 향후 15%까지 인상하더라도 장기적인 연금재정 수지균형을 맞추기에는 미흡하여 보험료율 인상방안은 한계성을 지니고 있으며, 이러한 수단만으로는 수지균형을 회복하기가 곤란하다.⁸³⁾ 따라서 우선 현행 보험료율을 9%로 정해

83) 상계서, p.66.

<표 18 > 보험료율 인상의 효과(I)

2003년 이후 12% 적용

(단위 : %, 배)

1988년 당시연령	가입년수	변 수	소 득 계 층					평 균
			I	II	III	IV	V	
25세	35년	내부수익률	9.81	8.61	7.71	6.92	5.70	7.20
		현 가 비	2.90	2.26	1.88	1.60	1.25	1.69
30세	30년	내부수익률	11.54	10.12	9.04	8.09	6.60	8.43
		현 가 비	3.22	2.47	2.03	1.71	1.31	1.82
35세	25년	내부수익률	13.60	11.90	10.60	9.46	7.67	9.87
		현 가 비	3.67	2.81	2.29	1.92	1.46	2.05
40세	20년	내부수익률	16.45	14.37	12.79	11.40	9.23	11.90
		현 가 비	4.23	3.23	2.63	2.19	1.65	2.34

자료 : 문형표, 『국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안』, 1995. p 67.

참조 : 소득계층은 표준소득월액을 기초로 국민연금등급 53등급으로 나누고 있는 것을 5분위의 계층으로 분류하였음.
 즉 소득계층 I은 평균소득월액 155천원, II는 225천원, III은 308천원, IV은 420천원, V은 770천원인 가입자임.

<표 19 > 보험료를 인상의 효과(II)

(단위 : %, 배)

1988년 당시연령	가입년수	변 수	소 득 계 층					평 균
			I	II	III	IV	V	
25세	35년	내부수익률	9.34	8.09	7.15	6.32	5.04	6.62
		현 가 비	2.56	1.99	1.65	1.41	1.10	1.49
30세	30년	내부수익률	11.17	9.70	8.58	7.59	6.03	7.94
		현 가 비	2.90	2.23	1.83	1.54	1.18	1.64
35세	25년	내부수익률	13.36	11.62	10.30	9.13	7.28	9.55
		현 가 비	3.44	2.63	2.15	1.80	1.36	1.91
40세	20년	내부수익률	16.45	14.37	12.79	11.40	9.23	11.90
		현 가 비	4.23	3.23	2.63	2.19	1.65	2.34

자료 : 문형표, 『국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안』, 1995. p 68.

참조 : 소득계층 I 은 평균소득월액 155천원, II는 225천원, III은 308천원, IV은 420천원, V은 770천원인 가입자임.

져 있는 국민연금법 제75조를 보험료율을 단계적으로 인상하도록 개정하고 보험료율의 인상과 더불어 가입기간 및 급여지급 시기 조정, 비용부담 문제 개선 등 기타 구조적인 문제들을 함께 개선해야 할 것이다.

2. 返環一時金制度의 改善

앞에서도 기술한 바와 같이 반환일시금의 지급 사유로는 자격상실 후 1년 경과, 60세 도달, 사망, 국외이주로서 반환일시금제도는 전국민연금화가 안 된 연금 도입초기에 있어서 불가피하게 중도 탈퇴할 경우 불이익을 받지 않도록 하기 위해서 연금 수급 자격을 갖추지 못한 가입자의 중도탈퇴시 그동안 납부한 보험료 및 이자수익을 반환해 주는 제도이다.

그러나, 국민연금제도는 사적 보험과는 달리 반드시 기여가치에 상응하는 급여혜택을 받는 것이 아니며, 보험료는 일종의 목적세적 성격을 지니고 있다. 더욱이 국민연금제도가 지역자영자까지 확대되고 있는 상황에서 반환일시금제도를 통해 가입자의 권익을 보호해 주는 것이 반드시 필요한가에 대해서도 재고되어야 할 것이다.⁸⁴⁾

반환일시금제도는 국민연금이 일부 국민에게만 적용되는 과도기에 존재하는 제도로서 사적 보험의 성격을 갖는 제도이다. 왜냐하면 전국민에게 국민연금이 강제적으로 적용될 경우에는 60세 이전에 사망하거나 장애자로 될 경우에 유족연금이나 장애연금을 받게 되고 60세에 도달하면 노령연금을 받게 되므로 이러한 연금수급 사유 이외에 자격상실이 발생하지 않게 되기 때문이다. 다만, 국외이주 또는 국적상실의 경우에는 본인이 희망하면 탈퇴할 수 있을 것이다. 따라서 반환일시금제도는 전국민연금이 실현되어 국민연금 제도가 정착이 되면 폐지되어야 할 제도이다.⁸⁵⁾

그리고 반환일시금제도는 국민연금의 기본목적인 생활보장, 위험분산, 소

84) 상계서, p.78.

85) 오근식, 전제논문, pp.118-119.

득재분배와 상치된다. 부연하면 국민연금이 노후생활보장과 불의의 사고에 대비하여 가입이 강제되는데 반환일시금을 지급받고 이를 반납하지 않을 경우에는 기존의 강제가입이 사후적으로 실효되어 강제가입의 의미가 상실되고 이것이 노령연금의 수급에 필요한 가입기간을 충족시키는데 장애요인으로 작용하며 재가입 후 1년 이내에 불행하게 사고를 당하였을 경우에 장해연금이나 유족연금을 받지 못하게 된다. 또한 반환일시금은 가입자 및 사용자가 납부한 보험료에 가입자의 소득수준에 관계없이 동일한 이자를 가산하여 지급되므로 소득재분배의 여지가 없어 국민연금의 소득재분배 기능을 무의미하게 만든다.⁸⁶⁾

이러한 반환일시금의 지급은 연금 가입자에게 뿐만 아니라 연금재정의 압박 요인으로도 작용하고 있다. 즉, 반환일시금은 가입자가 납부한 보험료 중 1/3에 대하여는 1년 만기 정기예금의 이자를 가산하고 나머지 보험료에 대하여는 3년 만기 재형저축의 이자를 가산하여 산정되고 있어 이의 가산율이 매우 높게 산정되고 있다. 그리고 국민연금제도에 대한 홍보미흡 내지 가입자의 불신으로 국민연금 수급사유가 발생하면 대부분의 가입자가 반환일시금으로 지급받고 있어 이에 대한 대책이 시급하다 하겠다.

반환일시금에 대한 구체적인 개선 방안으로는 다음과 같은 사항들을 제시할 수 있다.⁸⁷⁾

직업변경 등으로 인하여 당연가입 자격을 상실한 경우에는 지역연금에 임의 가입할 수 있도록 유도하거나 가입자가 사망한 경우에는 국민연금법 제 62조 제1항 제3호에 의하면 1년 이상 가입자의 사망시 유족연금이 지급되므로 반환일시금을 지급하기 보다는 유족연금의 수급자격을 완화하는 것이다 그리고 해외이주 등의 경우에는 국민연금보험료의 목적세적 성격에 비추어 수급권을 유보 내지 상실시키거나 사용자가 부담한 금액을 제외하고 본인이

86) 상계논문, pp.119-120.

87) 김인재, 전제서, pp.159-160.

부담한 금액만을 지급하는 것이 타당하다고 본다. 다만 실업·재해 등 불가피한 사유로 가입자가 보험료를 납부할 수 없게 되는 경우에는 일정 기간 동안 보험료 면제 기간을 설정하거나 계속 가입에 관계없이 보험료 납부 기간을 급여산정에 고려하는 방안 등에 대하여 연구해야 할 것이다.

3. 費用負擔 問題 改善

국민연금에 대한 국가재정의 지원은 각국의 공적 연금의 재정 상태, 예산의 건전성 여부, 사회보장제도의 확충에 대한 긴요성 정도 등에 의존하고 있으나 국민연금은 재정 지원을 받지 못하고 있는 실정이다. 대부분의 국가는 급여비용의 일부를 국가가 부담하고 있는데 이의 예로서 독일은 재정지출의 14%, 일본은 급여의 3분의 1, 그리고 스웨덴은 연간 급여비의 32%를 부담한다.⁸⁸⁾ 또한 우리나라 공무원연금제도, 군인연금제도 및 사립학교교원연금제도에 있어서도 <표 12>에서와 같이 보험료의 일부를 국고부담으로 하고 있는 것을 알 수 있다.

그러나 우리나라 국민연금법 제74조는 국가는 매년 국민연금사업의 관리 운영에 필요한 공단의 관리운영비의 전부 또는 일부를 부담한다고 규정하고 있어 운영비용만 부담할 수 있도록 하였으며 동법 제82조는 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로 국민연금기금을 설치하며 기금은 보험금, 기금운용 수입금, 적립금 및 공단의 수입지출 결산상 잉여금으로 조성하도록 되어 있어 급여에 필요한 재원을 국고에서 부담하도록 하는 내용은 없다.

현행 국민연금이 지역주민에 대하여 임의 적용되고 있기 때문에 지역가입자는 보험료의 전액을 본인이 부담하고 있다. 그러나 현재 사업장가입자의 경우에는 보험료 중 3분의 1만을 본인이 부담하므로 동일한 소득 수준인 지역가입자와 사업장가입자간에 보험료 부담에서 사회적인 형평성이 결여되어

88) 민재성의 5인, 전게서, P.109.

있다. 또한 지역가입자의 보험료 부담을 경감시키는 방안이 없기 때문에 아직 전국민에 대한 국민연금제도가 시행되지 않아 당연적용대상자로 되어 있지 않은 지역가입자의 가입 확대가 어려운 실정이다. 특히 1993년도의 보험료율의 인상으로 지역가입자의 보험료 부담이 전년의 2배이상으로 증액되어 지역가입자의 신규가입 실적이 저조할 뿐만 아니라 기존 지역가입자의 탈퇴가 많아지고 있다.⁸⁹⁾ 또한 사업장가입자인 경우 국고부담이 없는 현행 국민연금제도는 퇴직금제도가 시행되고 있는 현 시점에서 사용자에게 이중 부담을 주는 것밖에 안되고 있다.

따라서 1998년부터 전체 국민에 대하여 시행되게 될 국민연금제도가 사회보장제도로서의 역할을 다하기 위해서는 국가가 급여 비용의 일부를 부담하는 것이 도입되어야 한다. 다만 제도 시행초기인 현재로서는 적립기금의 누적으로 재정운영에 큰 어려움이 없으므로 국가가 제도시행자로서 의무를 부담하는 선에서 급여비용의 일부를 부담하다가 연금제도가 정착이 되어 재정에 어려움이 다가올 때에는 국가가 비용부담에 대하여 적극적일 수 있도록 비용 부담률, 부담 방법, 부담 시기 등에 대한 국민연금법 개정이 필요하다

4. 給與支給條件의 改善

생활환경개선 등에 따라 평균수명의 연장과 함께 우리나라 노인인구의 성장속도는 서구 여러 나라에 비해 훨씬 빠르게 증가하고 있는데, 노령인구의 증가는 사회보장제도의 성패를 좌우하는 중요한 요소라 할 수 있다.⁹⁰⁾ 따라서 노령인구의 비율이 증가 할수록 급여지출이 증가하므로 모든 조건이 일정하다 하더라도 연금재정에는 불리하게 작용한다. 외국의 경우에는 연금가입기간이 대부분 35년이며 급여개시연령이 65세 이상임에도 연금재정에 위

89) 오근식, 전제논문, pp.144~145.

90) 손정식, 장충식, 정경배, 『국민연금과 금융』, 금융경제연구소, 1988, P.62.

기를 느끼면서 급여개시연령을 연장하는 등 제도자체의 정비를 하고 있다. 그러나 우리나라는 연금 기본 가입기간이 20년이고 노령연금의 지급개시 연령도 60세로서 다른 나라에 비하여 매우 낮다. 물론 제도 도입에 따른 가입 대상자들의 불만을 최소화 하면서 제도를 조기에 정착시키기 위한 방안은 될 수 있다. 그러나 연금제도가 일을 할 수 없는 경우에 대비한 소득보장책 이고 또한 퇴직금제도가 아직 남아 있으며 국민연금제도와는 다른 사적 보험인 개인연금 내지 보험 및 일반 저축상품에 국민 대부분이 가입되어 있는 사실을 감안한다면 가입기간은 단계적으로 인상시키고 급여 개시 연령도 평균수명의 연장 정도를 고려하여 65세 수준까지 단계적으로 상향조정하는 것을 신중히 검토해야 할 것이다.

이러한 여러 가지 이유를 근거로 국민연금 수급 개시 연령을 현행의 60세에서 65세로 연장했을 경우의 기대효과가 나타나 있는 <표 20> 을 보면 수급개시 연령을 5년간 연장시킬 경우, 가입기간의 증대에 따라 임금대체율 수준은 기존에 비하여 저소득층에서는 11~15%포인트, 고소득층에서는 5~7%포인트 정도씩 높아지게 된다. 그러나 보험료 납부기간 연장 및 수급기간 감축에 따라 내부수익률은 현행제도보다 최소 1.5% 포인트 이상 낮출 수 있어 연금수지 개선에 큰 효과가 있을 것으로 판단된다. 하지만 보험료를 인상만으로는 연금재정의 안정이 확실히 되지 않는 것처럼 가입기간 및 수급개시 연령을 연장한다고 하여 언제까지나 연금재정에 대하여 안심할 수 있는 것은 아니다. 따라서 가입기간 및 수급개시연령의 연장 방안은 다른 구조조정 방안과 함께 상호보완적으로 고려되어야 할 것이다.

91) 문형표, 전계서, p.75~76.

<표 20 > 수급개시연령을 65세로 연장할 경우의 기대효과

(단위 : %, 배)

변 수	1988년 당시연령	가입기간	소 득 계 층					평 균
			I	II	III	IV	V	
임금대체율	25세	35년	98.96	77.10	64.06	54.63	42.85	57.82
	30세	30년	99.59	76.63	62.92	53.02	40.64	56.37
	35세	25년	91.76	70.18	57.30	48.00	36.36	51.14
	40세	20년	79.23	49.19	60.42	41.07	30.93	43.82
내부수익률	25세	35년	8.23	7.64	6.82	6.09	4.96	6.35
	30세	30년	10.08	8.81	7.84	6.98	5.61	7.29
	35세	25년	11.52	10.04	8.89	7.88	6.25	8.24
	40세	20년	13.34	11.56	10.19	8.97	7.03	9.41
현 가 비	25세	35년	2.38	1.86	1.54	1.32	1.03	1.39
	30세	30년	2.76	2.12	1.74	1.47	1.13	1.56
	35세	25년	3.03	2.32	1.89	1.58	1.20	1.69
	40세	20년	3.27	2.50	2.03	1.70	1.28	1.81

자료 : 문형표, 「국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안」, 1995. p.77.

참조 : 소득계층 I 은 평균소득월액 155천원, II 는 225천원, III 은 308천원, IV 은 420천원, V 은 770천원인 가입자임

第 2 節 國民年金 基金運用 改善

국민연금 재정안정을 위한 개선책으로 연금 구조적인 측면에서 보험료 부담문제 개선, 보험료율 인상, 반환일시금 폐지 및 가입기간과 수급 개시 연령을 연장하는 등 여러 가지 대안들을 검토하여 보았다. 그러나 이러한 구조적인 문제 개선만으로는 연금재정에 큰 효과를 기대할 수가 없으며, 이러한 국민연금제도의 구조 개선은 기금운용 개선과 함께 이루어져야 연금재정의 장기적인 안정을 바랄 수 있다. 따라서 이 절에서는 국민연금기금의 운용측면에서 개선 방안을 연구하였다.

1. 年金基金의 投資配分 改善

연금재정의 적자 시기를 늦추고 합리적인 재정운용방식의 모색을 위한 충분한 시간적 여유를 갖기 위해서는 연금제도 초기 단계에 기금 수익률을 높이는 것이 무엇보다도 중요하다. 한국개발연구원의 연구보고서에 따르면 수익율의 1% 상승시 연금재정 적자 기간은 약 5년, 보험료율의 1% 인상은 적자 시점을 약 3년 정도 연장할 수 있다고 보고 있다.⁹²⁾ 이렇듯 연금재정의 적자 시점을 늦추는 데는 보험료율 인상보다도 기금운용을 효율적으로 하는 것이 더욱 유리하다는 것을 알 수 있다. 그러므로 기금운용시 부문별 투자배분은 신중히 검토하여야 할 것이다.

연금기금을 공공부문에 배정하는 것은 연금기금 목적에 위배되는 결과를 낳을 수도 있다. 연금기금운용은 경제 정책적 수단이 되어서는 안되며 불가피하게 공공부문에 의무적으로 예탁 관리할 경우, 공공부문에 배정된 자금의 용도는 전적으로 가입자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 국한되어야 한다.⁹³⁾

92) 민재성외 3인, 전계서 p.33.

93) 공인택, 전계논문, pp.68-69.

국민연금기금의 공공부문에 대한 배정은 다음과 같은 이유에서 축소되어야 한다. 첫째, 공공부문의 투자는 연금기금의 실질적인 가치의 하락을 가져올 위험이 있다. 둘째, 금융자유화 추세와 금융시장 활성화를 위하여 금융부문에 투자를 늘려야 한다. 셋째, 연금기금을 금융부문에 투자하여 수익성을 높여야 30-40년 후의 연금제도 성숙기에 연금재정의 건실화를 기할 수 있다. 따라서 공공부문에의 배정은 축소시키는 것이 바람직하다.⁹⁴⁾

국민연금기금의 공공부문에 대한 배정을 축소시키기 위하여는 국민연금기금의 여유자금을 모두 재정투융자특별회계에 의무예탁케 하여 정부재정으로 사용하도록 되어 있는 공공자금관리기금법에 대한 개선이 선행되어야 한다. 그리고 국민연금기금이 공공자금관리기금과는 별도로 독자적으로 운용될 수 있도록 법개정이 이루어져야 하며 이러한 구조적 개혁 이전에도 단기적으로 공공자금관리기금의 운용에 있어서 연금기금을 다른기금과 혼합하여 사용하는 「통합계정」 방식을 특정사업마다 특정기금과 지출항목을 명확하게 설정되고 지출에 대한 책임성이 강화될 수 있는 「구분계정」 방식으로 전환되도록 하여야 한다.⁹⁵⁾

연금기금의 수익률을 높이기 위하여 금융부문에 대한 투자배분율을 높여야 한다. 연금기금이 투자되는 금융상품 중 주식은 높은 수익률을 기대할 수 있는 반면 위험이 크게 따른다. 그런데 정부는 증시부양책으로 국민연금기금, 공무원연금기금, 사학연금기금 등 연금기금을 주식에 투자하고자 하는 의도를 보여 왔다.⁹⁶⁾ 기금의 주식투자에 있어서는 전문적인 지식과 꾸준한 연구로 투자시기와 투자방법 등을 신중히 검토하여 투자해야 하므로 정부의 증시부양책으로 기금을 주식에 투자하는 것은 지양되어야 한다.

또한 금융부문에 배분된 기금을 운용함에 있어서는 일반보험이나 개인연

94) 상계논문, p.69.

95) 한국사회과학연구소, "한국 사회보험제도의 현황과 정책과제", 전국노동조합대표자회의, 1994, p.52.

96) 매일경제, "연금기금의 강제동원", 1996.11.22, p.5.

금과 같은 사적 보험에서 투자하는 상품과 투자기법 등을 도입하여 시장 금리가 높은 우리나라의 현실을 직시하여 과감하고도 신중한 투자가 이루어져야 하겠다.

그동안 복지부문에 대한 국민연금기금의 투자는 거의 없었는데 사회개발 및 복지시설에 대한 재정수요가 계속 증가되고 있는 현재의 상황에서 연금기금의 복지사업 투자 확대가 필요하게 되었다. 특히 실물자산인 경우는 국내외적으로 급변하는 경제변동에서 오는 위험성을 예방할 수 있을 뿐만 아니라 일본이나 우리나라와 같이 재정방식을 수정적립방식을 택하고 있는 연금기금의 경우는 장기적인 투자 대상으로 불변성을 갖는 실물자산인 토지나 복지사업시설 투자 등의 부동산에 배분 투자하는 것이 운용의 안정성과 수익성을 높이게 될 것이다.⁹⁷⁾ 따라서 국민연금기금의 부문별 투자 배분을 균형적으로 하여 복지부문에 대한 투자는 연금재정의 실질적 안정성을 확보할 수 있도록 하는데 주력해야 할 것이다.

2. 基金管理運營機構의 改善

국민연금관리공단이 기금을 운용함에 있어서는 보건복지부 장관의 지도·감독을 받으며 보건복지부에서 정하는 기금의 운용지침에 철저한 통제를 받고 있다. 물론 연금기금이 거액이며 가입자들로부터 각출된 재원이므로 철저한 감독이 필요함은 재론의 여지가 없다고 본다. 그러나 최적의 투자 기회는 언제나 있는 것이 아니므로 절차상의 제약 때문에 또는 상부기관의 지시 때문에 투자를 할 수 없다면 효율적인 관리라고 할 수 없을 것이며 그날 배정 받은 금액을 반드시 그날에 투자해야 한다면 원하지 않는 상품에도 투자를 하지 않을 수 없는 경우도 있을 것이다.⁹⁸⁾

따라서 운용 기관은 현재보다는 훨씬 더 투자 상품의 선택이나 기회 등에

97) 전상석, 전계논문, p.29.

98) 장영수, 전계논문, p.84.

대한 권한이 주어져야 할 것이다. 국민연금기금은 그 규모가 방대할 뿐만 아니라 그 투자 대상이 다양하고 장기적인 투자 전략 및 재정 전망이 필요하기 때문에 기금운용에서의 전문성 제고가 시급한 과제로 남아 있다. 국민연금기금을 투자할 각종 상품에 대한 완전한 지식과 연간 상품별 공급물량 공급 시기, 이자율의 변동 사항 등을 미리 예측하고 최선의 투자안을 선택하기 위해서는 충분한 전문지식을 가진 인력을 확보하는 것이 시급하지만 국민연금관리공단은 공법인으로서의 제약과 보수 등의 문제점 때문에 원하는 인력을 확보하기가 쉽지 않다. 그렇지만 연금기금의 합리적인 운용을 위해서는 최소한 정보 관련 전문가와 주식, 회사채 등 상품별 전문가를 각 분야별로 확보하는 방안을 강구해야 하며, 국민연금관리공단에 신설된 국민연금 연구센터가 전담연구기관으로의 제 역할을 다 할 수 있어야 한다.

그리고 국민연금기금운용위원회의 위원 구성과 운영이 민주화되어야 한다 국민연금기금은 가입자, 사용자가 부담하는 순수한 민간조성자금이다. 그런데 정부가 이러한 국민연금기금을 이해관계자 (가입자, 사용자, 연금수급권자)의 동의나 이해를 구하지 않고 그 기금의 설치 목적과 다르게 재정투융자 자금으로 활용하는 것은 정부가 국민연금기금 운용에 대한 감독자로서의 지위를 남용하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 국민연금기금이 그 설치 목적에 적합하게 운용되기 위해서는 그 운용방침이 이해관계자의 참여하에 결정되어야 하며 이해관계자의 의견이 그 운용방침에 반영되어야 한다.

결론적으로 국민연금 기금운용에 있어서 이해관계자가 다수 참여할 수 있도록 국민연금 기금운용위원회의 구성은 재검토 되어야 하며 전국민을 가입 대상으로 하는 국민개보험화를 앞두고 더 많은 전문인력의 확보가 시급하다

3. 對國民 弘報 方案

국민연금제도가 시행된 기간이 짧아서일 수도 있지만 현재 가입자들 중 사업장가입자의 대부분은 보험료를 세금으로 생각할 뿐만 아니라 국민연금

에 대한 자세한 내용을 모르고 있다. 따라서 장애가 발생하여도 본인이 국민연금의 수급권자가 된다는 사실을 전혀 모르는 가입자가 많다.

국민연금관리공단의 자료에 의하면 <표 21>에서와 같이 반환일시금 및 유족연금의 수급권이 소멸된 예는 36만명에 이르고 있다. 그러나 장애연금인 경우는 누구에게 장애가 발생하였는지를 모르기 때문에 실질적인 수급권 소멸시효가 완성된 현황은 더 많을 것으로 예측할 수 있다.

<표 21> 수급권 소멸시효 완성현황

(단위 : 명, 백만원)

구 분		'93년	'94년
계	건 수	1,236	365,665
	금 액	62	10,331
반환일시금	건 수	1,236	365,215
	금 액	62	9,056
유족연금	건 수	-	450
	금 액	-	1,275

자료 : 국민연금관리공단, 『국민연금』, 1995. 7,8월호, P.37에 의하여 작성.

이와 같이 본인이 국민연금의 수급권 대상자가 되는지도 모르는 상황에서 연금기금의 장래 전망에 대해서는 더욱 모르고 있는 것이 사실이다. 그런데 현재는 국민연금기금이 적자가 아닌데도 메스컴에서는 기금이 고갈된 것처럼 보도되어 국민들을 혼란스럽게 하는 경우가 많다. 국민연금기금에 위협이 따르고 있고 노령인구의 증가 등으로 기금적자는 찾아올 수 밖에 없는 일이

지만 국민들에게 국민연금제도에 대한 정확한 홍보도 되어 있지 않은 현실에서 기금 고갈을 보도한다는 것은 잘못된 것이다.

국민연금제도가 사회보장제도로서 정착이 되려면 국민들에 대한 제도 홍보와 함께 기금운용 결과를 상세하게 공개하여야 한다. 그리고 국민은 정부의 연금기금 운용에 대하여 깊은 관심을 가져야 한다. 국민이 국민연금제도에 관한 관심을 표명하는 방법으로는 가입자 및 수급자 단체를 구성한다거나, 지방자치단체 또는 관인 및 민영단체를 통하는 것도 검토해 볼 수 있다. 또한 국민연금관리공단은 농어민연금이 실시되어 많은 홍보를 하고 있으나 그것은 농어민 가입자 확대를 위한 내용이 대부분이며 연금 미래에 대하여 국민의 확신을 얻기 위한 홍보는 아직 미흡한 것이 사실이다.

대국민 홍보가 국민연금재정과 관계가 있는 이유는 기금운용에 대하여 기금의 주인인 국민이 항상 감시를 하고 있다는 사실을 정부가 인식하게 되고 또 그렇게 인식을 하게 된다면 기금운용에 있어 정부 뜻대로가 아니라 국민의 뜻을 조금이라도 더 반영하고자 신중을 기하게 되기 때문이다.

따라서 국민연금관리공단에서는 연금제도에 대한 정확한 안내를 해야 하며 관리공단 직원들은 가입자의 순수한 보험료로 적립된 신탁재산인 기금을 운용하는 기관의 구성원이라는 것을 잊지 말아야 한다. 국민연금관리공단에서 할 수 있는 홍보 방법으로는 사업장가입자인 경우는 사업장 순회, 방문 교육, 업무 지도, 월례 강좌 등의 방법과 지역가입자 및 기타 가입자인 경우는 각종 반상회 및 반상회보 등을 통하는 방법이 있을 수 있다. 또한 대중매체를 통하여서는 가입자 구분에 관계없이 더 큰 효과를 거둘 수 있을 것이며 전국민대상 확대 실시 계획을 고려하여 장기적이고 전문적인 대국민 홍보전략을 세워 지속적으로 추진해야 할 것이다.

第 6 章 要約 및 結論

모든 국민의 노후생활을 국가적 차원에서 보호하기 위한 제도로 실시되고 있는 우리나라의 국민연금제도는 가입자 및 사용자로부터 각출되는 재원을 활용하여 적립식의 변형인 수정적립방식을 택하고 있기 때문에 해가 거듭할수록 거액의 연금기금이 적립되고 있다. 따라서 적립금에 대한 관리가 매우 중요한 문제로 대두되었는데 국민연금기금의 증가는 근로자의 복지를 향상시킬 수 있는 재원이 마련된다는 점에서 매우 바람직한 일이다. 그러나 이러한 증가는 노령 연금의 급여가 본격적으로 개시되기 시작하면서부터는 적립기금이 급격히 감소하여 선진 외국이나 우리나라 다른 공적 연금제도에서 처럼 기금 부족 현상이 도래할 것으로 예상하면서 국민연금 재정에 대한 우려의 소리가 각계 각층에서 쏟아져 나오고 있다.

우리나라 국민연금의 구조적 취약점은 국가의 비용부담이 없는 점, 급여 수준에 비하여 보험료 수준이 낮은 점, 급여 조건상의 문제로서 가입기간이 짧고 급여개시 연령이 낮다는 점, 반환일시금제도로 사적 보험의 성격을 강하게 내포하고 있다는 점 등이다. 그리고 기금운용적인 측면에서의 문제점은 공공부문에 대한 과도한 기금 배분으로 기금운용 손실액이 크다는 점과 연금기금을 관리 운용하는 조직의 인원 부족, 기금운용위원회의 위원이 가입자의 의견이 적극 반영되기 어렵게 구성되었다는 점, 그리고 국민에 대한 제도 안내와 기금 운용 현황이 공개되지 않고 있다는 점 등이다.

이러한 문제들은 국민연금재정의 장기적인 안정을 위협하고 있으며, 재정 위기 극복을 위해서는 이들에 대한 개선이 선행되어야 하는데 그 개선책은 다음과 같다.

첫째, 구조적인 문제로서 비용부담 문제, 보험료와 급여수준 및 반환일시금제도, 급여조건상의 문제에 대한 개선 방안이다. 현행 국민연금제도는 농

어민연금에 대하여만 국고에서 얼마간의 보험료를 부담할 뿐이고 사업장 가입자나 기타 다른 가입자에 대하여는 가입자와 사용자만이 보험료를 부담하고 있는 것을 전가입자의 보험료에 대하여 국고부담이 있어야 한다. 그리고 현행 국민연금제도의 보험료는 급여수준과 비교할 때 매우 낮아 이 또한 재정위기의 원인이 되고 있어 개선이 필요한 사항이며 반환일시금의 지급문제는 사회보장법으로서의 국민연금제도에는 맞지 않는 사항으로 제도의 개정이 필요하다. 또한 우리나라 국민연금의 가입기간과 급여개시연령을 외국의 경우와 비교해 보면 매우 불리하게 되어 있으므로 생활수준개선 및 의학의 발달 등으로 평균수명이 연장됨에 따라 연금 가입기간과 급여개시연령을 조정하는 법개정이 필요하다.

둘째, 기금운용 측면에서 운용부문간의 투자배분의 비중문제로서 현행 국민연금제도는 안정성 및 수익성 보다도 공공성을 너무 지나치게 강조하여 공공부문에 대한 투자로 기금운용 손실액이 급증하고 있다. 특히 공공자금관리기금법의 시행으로 국민연금기금의 64%이상이 공공부문에 대한 강제 예탁으로 그 손실액은 연금제도의 구조개선으로도 보전할 수가 없다. 따라서 공공자금관리기금법에 의한 국민연금기금의 공공부문 강제예탁은 지양되어야 한다. 그리고 금융부문에 대하여는 최대의 수익을 보장하는 상품을 선정하여 투자해야 하며 복지부문에 대하여는 국민연금 가입자의 후생복지시설을 위하여 공공성이 배제된 실물자산에 집중투자하는 방향으로 나아가야 하겠다.

셋째, 국민연금제도의 관리·운영을 담당하는 관리기구의 문제로서 국민연금관리공단의 자율성과 전문성이 필요하다는 것이다. 현행 국민연금제도를 관장하는 보건복지부의 위탁을 받아 업무를 수행하고 있는 국민연금관리공단은 실질적으로는 권한이 없는 기구이며 그리고 국민연금기금 운용위원회의 위원장은 국민연금제도를 관장하는 보건복지부 장관이 아니라 재정경

제원 장관이다. 이는 또한 공공자금관리 기금운용위원회의 위원장이기도 하여 국민연금기금 운용에 상당한 문제의 원인이 되고 있어 이의 개선이 필요하다. 그리고 국민연금관리공단의 전문연구소라 할 수 있는 연구센터의 활성화가 이루어져 연금재정의 정확한 추계가 이루어질 뿐만 아니라 기금의 투자상품 및 방향에 대하여 전문성을 발휘할 수 있도록 해야 한다.

마지막으로 국민연금제도는 특수직역을 제외한 모든 국민을 대상으로 하는 사회보험인데 반하여 대국민 홍보가 안 되어 있다는 것이다. 국민연금관리공단은 모든 가입자 및 수급권자들에게 국민연금제도에 관한 정확하고 빠른 정보를 제공하여야 하며 1998년도에 전국민에게 확산될 것에 대비하여 여러 가지 수단을 동원하여 국민홍보에 나서야 할 것이다. 또한 무엇보다도 정부는 국민연금기금의 주인인 국민이 항상 기금운용에 관심을 갖고 민감하게 반응할 수 있다는 사실을 잊지 말고 기금 운용 현황을 즉시 공개해야 하며, 그렇게 하므로써 국민연금제도가 국민들의 미래를 책임질 사회보장제도로 뿌리 내릴 수 있도록 제 역할을 다해야 할 것이다.

결론적으로 국민연금기금의 재정위기를 극복하기 위해서는 제도 자체의 미흡한 점을 보완해야 하고 기금운용은 장기적인 안정성을 제일의 목표로 하여 최대의 수익이 확보되는 방법으로 관리·운용하여야 한다. 특히 전국민대상으로 시행하게 될 사회보장제도로서의 정착을 위하여 제도안내 및 기금 관리와 운용에 대한 대국민 홍보 내지 공개를 하여야 한다.

參 考 文 獻

< 單 行 本 >

- 김영모, 『한국사회복지의 제문제』, 한국복지정책연구소, 1986.
- 김인재, 『사회보험의 통합적·효율적 관리운영을 위한 법제개선방안』, 한국법제연구원, 1995.
- 문형표, 『국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안』, 한국개발연구원, 1995.
- 민재성, 최병호, 『국민복지연금의 재정지출추계 및 재정분석』, 한국개발연구원, 1985.
- 민재성의 5인, 『국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과』, 한국개발연구원, 1986.
- 민재성의 3인, 『국민연금기금의 복지부문 활용방안』, 한국개발연구원, 1991.
- 보건사회부, 『국민복지연금의 발자취』, 1994, p.53.
- 박순일, 『한국의 빈곤현실과 사회보장』, 일신사, 1994.
- 손정식, 장충식, 정경배, 『국민연금과 금융』, 금융경제연구소, 1988.
- 신섭중외 5인, 『한국사회복지법 개설』, 대학출판사, 1991.
- 7인, 『가국의 사회보장』, 유풍출판사, 1995.
- 신수식, 『사회보장론』, 박영사, 1987.
- 이상윤, 『국민연금법해설』, 중앙경제사, 1994.
- 조 순, 『경제학원론』, 법문사, 1987.
- 한국정치학회, 『한국정치와 복지국가』, 삼영사, 1981.
- 황진수, 『현대복지행정론』, 대영문화사, 1993.

< 國 內 論 文 >

- 강기원, "국민연금제도의 소득재분배상 형평성 연구", 석사학위논문, 서강대학교 대학원, 1991.
- 강석찬, "공무원연금제도의 운영개선에 관한 연구", 석사학위논문, 제주대학교 행정대학원, 1996.
- 고철기, "연금기금운용의 기본원리", 『국민연금』, 1990.봄.
- 공인택, "한국 국민연금기금의 합리적 운용에 관한 고찰" 석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 1990.
- 변명섭, "국민연금제도의 개선방향에 관한 연구", 석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 1992.
- 서민석, "한국의 사회복지와 재정지출의 연구", 『인문사회과학논문집』, 충북대학교, 1982.
- 손준규, "한국사회보장정책의 결정과정에 대한 연구", 『한국정치학회보』 제14집, 1980.
- 송항섭, "국민연금이 나아가야 할 방향", 『국민연금』, 1992.
- 신수식, "공적연금의 재정안정과 기금운용", 『보험학회지』, 1992.
- 오근식, "한국 국민연금제도의 발전방향에 관한 연구", 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 1993.
- 이가옥, "국민연금기금의 복지사업 활용방안", 『국민연금지』, 1994, 여름.
- 이상목, "국민연금제도의 운영방향에 관한 연구", 석사학위논문, 동국대학교 대학원, 1986.
- 이정성, "국민연금의 가입대상 확대", 석사학위논문, 경북대학교, 행정대학원, 1989.

- 이형도, "국민연금의 현황과 발전과제", 『국세』, 1991.
- 임준목, "국민연금의 효율적 운용방안에 관한 실증적 연구", 석사학위논문, 서울대학교 경영대학원, 1993.
- 장영수, "국민연금의 재정안정화 방안에 관한 연구", 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1990.
- 장충식, "국민연금의 재정안정과 투자신탁의 대응자세", 『투자신탁』 1991.
- 전남진, "한국사회복지연금제도의 정책수립과정에 대한 연구" 『사회사업학회지』, 한국사회사업학회, 1982.
- 전상석, "국민연금기금의 사회복지시설 투자방안에 관한 연구", 석사학위논문, 단국대학교 행정대학원, 1991.
- 정경배, "국민연금 재정안정을 위한 정책방향", 『국민연금지』, 1996, 1월
- 정경배외 3인, "각국의 공적연금제도 비교연구" 한국인구보건연구원, 1989.
- 정재정, "한국 국민연금제도에 관한 연구", 석사학위논문, 동국대학교 행정대학원, 1987.
- 정해운, "국민연금기금의 운용방안에 관한 연구", 석사학위논문, 동국대학교 행정대학원, 1988.

< 外國文獻 >

Alicia H. Munnell, *The Future of Social Security*, Washington, D.C, : The Brookings Institution, 1977.

E.M.Burns, *Social Security and Public Policy*, New York, McGraw-Hill Books Company, Inc., 1956.

Myers Robert, *Social Security*, 1987.

Richard Minns, *Pension Funds and British Capitalism*, London : Heinemann Educational Book, 1980.

Social Security Administration Office of Research and Statistics, *Fast Fact & Figures about Social Security*, 1995.

厚生通谿協檜, 『年金保險の 動向』, 東京, 1987.

社會保障研究所編, 『アメリカの 社會保障』, 東京大學出版會, 1989.

< 其他資料 >

국민연금관리공단, 『국민연금』, 1991~1996.

국민연금관리공단, 『국민연금통계년보』, 1993~1995.

국민연금관리공단, 『국민연금기금 결산 및 운용지침』, 1994~1996.

대한민국정부, 『제3차 경제개발5개년 계획』, 1971.

매일경제, "연기금의 강제동원", 1996. 11. 22.

보건사회부, 『1992년도 국민연금기금운용실적 평가』, 1993.

임승용, 『의료보험과 국민연금법령집』, 1996.

SUMMARY

An Approach for Overcoming the Financial Crisis
of the National Pension Fund

KO, IN-SOOK

*Graduate School of Public Administration
Cheju National University
Cheju, Korea
Supervised by Professor Koh, Ho-Sung*

The National Pension Program, which aims at contributing to the security of people's livelihood and the promotion of public welfare accumulates a huge amount of fund at this early stage.

But the sum of the accumulation will sharply decrease from the time when the pension for the early stage actually begins to release, forcing the program to get into the red figures.

The appropriate measures to stabilize its finance should be studied and prepared from the early stages, in order to prevent the expected deficit and keep the long-term balance.

The purpose of this study is to suggest a way to prevent the expected Financial Crisis of the National Pension Fund in advance and keep the long-term financial stabilization by studying out the foreign country's public pension systems and examining the problems in our

country's National Pension Program.

Most public pension systems of foreign countries have the insurance shared jointly by the insured, the user and the government and intensively invest the accumulation products expected to raise the profitability.

Nonetheless, most countries find a great deal of difficulty in dealing with the finance of the pension. The Problems of the National Pension Finance in our country can be redescrbed as the structural vulnerability in the program itself and the fund operation excessively focused on the public sector and safety.

The structural vulnerabilities mean that the insurance rate is low, compared with payment level, and the government don't share the expense, and the age to begin being given the benefit is low. And the lump-sum return system also counts as one of the vulnerabilities.

The excessive investment to the public sector and the overly safety-directed choice of banking product are pointed out as the problem in the fund operation.

Consequently, to prevent the deficit and make sure the long-term growth, the structural vulnerabilities and the problems in the fund operation must be settled.

In other words, to overcome the financial crisis in view of structural aspects, the insurance rate needs to rise step by step and the expense needs to be shared by the government. And the benefit payment condition and the lump-sum return system must be changed.

When it comes to the solutions over the fund operation, it is suggested that the investment rate to the public sector should be diminished. They need to diversify the banking products and make an investment to the object asset. In addition, the management and operation organ of the National Pension Fund should be improved. One more critical approach is to offer a thorough guidance to the people, the owner of that fund, about the program and provide immediate release of the information on the fund operation, which may occupy an important position in securing the fund's healthy operation and the long-term finance safety.

