한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 58, No. 3, 2006. 8, pp. 295-312.

국민연금기금의 복지사업 당위성과 정책방향 연구

김 진 수
(연세대학교)

[요 약]

국민연금기금의 복지사업운용은 낮은 수익률이 비판의 대상이 되고 있으며, 매우 낮은 규모에도 불구하고 지속적으로 감소 추세에 있다. 더구나 최근에는 국민연금기금의 복지투자를 포기하고자 하는 주장이 제기되고 있다. 이러한 경향은 국민연금기금의 복지투자에 대하여 논리적 타당성을 확립하지 못한 점과 정책방향의 정립이 미흡한 데에 따른 결과라 할 수 있다.

공적연금으로서 국민연금의 기금운용의 하나로 복지사업에 대한 투자는 세 가지 점에서 논리적 근거를 갖는다. 국가가 복지사업을 모두 책임 질 수 없다는 점에서 기금의 복지투자는 기금운용의 대상에서 제외되지 않는다는 충분조건이 아닌 필요조건으로 근거로 제시될 수 있다. 국민연금의 적립방식은 최근 대부분의 국가들이 공적연금에서 부과방식을 선택하는 경향과는 차별이 된다. 특히 노후보장과 관련하여 현재 노인계층을 연금보장 대상에서 제도적으로 배제시켜는 점은 선진국과는 다른 차별로 볼 수 있다. 마지막으로 재정방식에서 선별주의방식을 채택함으로써 국민연금 연금수급권을 위한 최소 가입기간(10년)은 한계가입자와 일반계층과의 형평성 문제를 해결하여야 한다는 논리성의 한계를 제시할 수 있다. 따라서 기금의 복지사업은 가입자나 수급권자 보다는 현재 노인계층과 한계가입자계층에 대한 차별성을 완화하는 목적에서 사업대상으로 고려될 수 있다. 한편 복지사업의 정책결정은 수익성에 있어서 사회적 합의의 필요성, 국가사업과의 관계를 고려한 정책 사업의 독립성 그리고 투자의 장단기적 성격을 판단하기 위한 정책성격의 확립 그리고 복지사업의 직·간접경영에 따른 신뢰성 등 다양한 정책요소를 고려한 정책방향이 이루어져야 한다. 이를 통하여 국민연금기금 운용의 복지사업 활성화와 신뢰확보를 기대할 수 있을 것이다.

주제어: 혼합복지, 적립·선별주의, 수익성, 국가사업과의 관계, 투자의 장단기성, 직·간접 경영

1. 서론

한국의 국민연금기금은 선진국의 공적연금과 비교하여 볼 때 예외적 상황에 있다. 이는 우리나라의 국민연금이 다른 선진국과 비교하여 재정방식과 제도 도입시기와 관련된 성숙도 차이라 할 수 있다.

국민연금은 재정방식에 있어서 적립방식을 선택 하였고,[1] 또한 늦은 제도 도입으로 기금 적립이 급속히 증가하고 있으며, 이러한 추세는 상당 기간 지속될 것이기 때문이다.

재정 전망과 관련하여 국민연금 장기추계에 의한 재정적자와 기금고갈에 대한 우려는 선진국의 현재 모습과 크게 차이가 나지 않는다. 그래서 이미 국민연금재정 안정화에 대한 논의는 상당 수준 진행되어 왔으며, 재정안정을 위한 관점에서 논의와 연구는 활발히 이루어지고 있다. 그러나 이러한 논의는 국민연금의 재정 안정화를 통한 연금제도의 지속 가능성에 치중함으로써 이외의 문제는 관심에서 제외하거나 소홀히 하는 경향을 보이고 있는 것이 사실이다.[2] 그 예로 국민연금기금운용과 관련하여 국민연금기금의 복지부문 투자에 대한 당위성 논란을 들 수 있다. 국민연금기금의 복지부문 투자에 대한 비판적 지적은 복지 투자의 낮은 수익성을 근거로 사업 중지 또는 취소 등이 제시되고 있으며, 실제로 복지부문에 투자된 연금재정은 2005년 12월말 기준으로 약 3,500억 원 정도로 국민연금기금의 복지부문 투자 비율은 전체 기금운용규모 150조원의 0.2% 수준에 불과하다. 또한 복지부문 투자 규모는 연금재정의 증가추세에 반해 절대 규모에서 감소하고 있는 추세로 2000년 7,000억원 수준에서 2005년 그 절반으로 축소되었다. 복지부문 투자 축소 주장은 복지부문 투자수익률은 전체 수익률의 절반 수준에 불과하며, 수익률 확보차원에서 부정적 판단과 비판의 근거가 되고 있기 때문이다.

기금의 복지투자에 대한 부정적 논리는 기금의 운용에 있어서 가장 중요한 점으로 공공성, 수익성 그리고 안정성을 원칙으로 하는 포트폴리오 구성에 의한 투자를 주장하고 있으며, 복지사업은 이러한 원칙에 어긋난다는 점을 지적하고 있다. 더구나 최근 국민연금 재정안정화와 관련하여 제도개선 논의가 활발해지면서 국민연금기금의 복지투자에 대한 부정적 비판은 더욱 가시화 되고 있다. 따라서 국민연금 기금의 복지투자에 대한 논리적 당위성을 확보하고, 이를 근거로 복지사업의 방향을 정립하여야 하는 정책적 필요성이 시급한 상황이다.

물론 국민연금기금의 복지부문 투자에 대한 정책적 당위성의 의미는 기금 전체를 복지부문에 투자하는 것은 아니다. 다만 기금의 복지부문 투입은 절대 불가하다는 주장의 논리적 한계성을 지적함으로써 복지부문의 투자 가능성을 확보하는 데 목적을 두고 있다.

기금의 복지투자에 대한 긍정적 입장은 복지투자를 통한 인식의 변화와 복지와 성장의 조화 등의 논리를 근거에 두어야 한다. 그렇지만 기존의 국민연금 기금의 복지투자에 대한 연구는 기금의 복지투자에 대한 부정적 주장의 논리적 한계성을 지적하는 데에는 충분한 근거를 제시하지는 못하고 있다. 이러한 국민연금기금의 복지사업투자의 논리적 가능성과 투자의 합리성을 명확히 제시하지 못하는 한계는 국민연금기금의 복지사업에 대한 정책 방향을 정립하거나 심지어 복지사업의 지속 가능성에 대해서도 결정적인 걸림돌로 작용하고 있는 실정이다.

---

1) 현재 국민연금의 재정방식을 적립방식으로 규정하는 것은 한계가 있으나 부과방식과는 근본적인 차이를 갖고 있다. 또한 재정방식에서 수정적립방식으로 해석하는 데 있어서 수정적립방식에 대한 학문적 일치성을 찾기 어렵다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 재정방식을 개괄적 차원에서 해석하고 그 특성을 고려하여 적립방식으로 분류한다.

2) 특히 공적연금의 가장 근본적인 존재와 핵심적인 보장과 관련된 급여조건, 종류, 수준의 문제 그리고 국민연금체제 문제로서 사각지대 해소문제 등은 정책 대상의 중심에서 논의되고 있지 못한 경향을 보이고 있다.

국민연금기금의 복지부문 투자 당위성에 대한 최초 연구는 한국개발연구원(1991)의 연구를 들 수 있다.[3] 한국개발연구원의 연구 결과는 연금기금이 금융부문, 실물부문, 복지시설에 균형적으로 투자됨으로써 실질적 안정성(real safety) 확보와 가입시기로부터 연금수급시기까지 장기간이 소요되므로 복지사업 확대를 통해 연금제도가 실질적으로 시행되고 있다는 사실을 뚜렷이 가시화시킬 정책적 필요성 등을 제시하고 있다(민재성 · 김관영 · 유일호 · 장충식, 1991).

이후 국민연금가입자의 복지를 향상시키기 위해 복지대부사업이나 시설사업 등에 직접 투자하는 근거를 제공한 한국보건사회연구원의 연구(고철기 · 정경배 · 이가옥 · 김진수, 1994)와 복지사업에 대한 평가 작업이나 사업시행의 필요성에 대한 재검토 그리고 사업방향 등에 전반적인 평가와 방향설정을 위한 국민연금연구센터의 연구를 들 수 있다(김성숙 · 주은선, 2000).

그런데 연구에서 제시된 국민연금기금의 복지부문 투자에 대한 당위성에 대한 내용은 부분적인 시각을 반영하거나, 일부 사회복지를 지지하는 계층의 의견을 대변하는 형태로 연금기금의 복지부문 운용의 논리적 근거로는 미흡한 것이 사실이다. 이러한 연구들은 직접적인 근거로서 국민연금기금의 복지부문 투자 당위성을 고찰하기 보다는 간접적이거나 보완적인 근거로서 국민연금기금의 복지부문 운용에 대해 설득력을 갖는다는 데 한계적 의미를 부여 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 국민연금기금의 복지부문투자의 당위성을 근본적인 관점에서 분석하고, 이를 근거로 복지사업의 방향을 제시하고자 한다. 이를 위하여 국민연금기금의 복지부문 배분에 대한 당위성의 근거를 이론적 관점에서 제시할 것이다. 복지부문 배분당위성에 대한 근본적인 관점은 세 가지 측면에서 분석될 것이다. 첫째는 사회복지의 국가와 민간 책임과의 관계 설정을 연계할 것이다. 이는 기금의 복지투자 당위성에 대한 충분조건이 아니라 필요조건의 측면에서 근거를 제시하게 될 것이다. 둘째는 공적연금의 재정방식에서 적립방식을 선택함으로써 현재 노령세대와 가입세대 간 보장 차이를 지적하는 것으로 근거를 제시할 것이다. 셋째는 공적연금 적용방식에 따른 적용대상 포함여부로 나타나는 불공평성 문제와 급여수급조건에서 최소가입기간에 의하여 발생하는 한계가입자와의 형평성 문제를 논할 것이다. 이러한 검토 및 분석은 국민연금기금의 복지부분 투자를 배제하는 데 대한 철학적 논의와 함께 국민연금기금의 복지부문 투자 방향 정립과 밀접한 연관을 갖게 될 것이다. 이러한 접근은 기존의 국민연금기금에 의한 복지사업에 대한 평가와 함께 사업방향의 재검토가 이루어질 수 있을 것이다. 이로써 국민연금기금의 복지부문 투입에 있어서 정책판단의 기준을 마련하고 궁극적으로 국민연금기금운용에 대한 발전적 기틀을 제시하고자 한다.

---

3) 이와 관련된 연구보고서는 고철기 외, 국민연금기금의 효율적 운용방안, 한국보건사회연구원, 1994; 국민연금연구센터, 국민연금 복지시설사업 평가 및 방향설정에 관한 연구, 2000; 김성숙 · 주은선, 국민연금 복지대부사업 평가 및 방향설정에 관한 연구, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 2000 등을 들 수 있다. 이외에 김원식 외(2001), 이만우 외(2003) 그리고 최근 이루어진 연구로 김상균 외 (2005)가 있으나 복지사업 타당성에 대한 이론적 논거나 철학적 근거를 명확히 하는 데에는 한계를 보이고 있다.

2. 복지배분의 당위성 검토

국민연금기금의 복지부문 투자에 있어서 복지투자 배제의 한계성을 지적하기 위해서는 먼저 검증대상 선택의 논리성과 타당성을 고려하는 것에서 출발하여야 한다. 첫째는 국민연금의 복지투자에 있어서 우선적으로 타당성 검증이 이루어져야 하는 부분은 복지부문의 투자가 국가책임에 의하여 이루어져만 하는가에 대한 검증이라 할 수 있다. 이는 복지의 책임은 국가에 있기 때문에 국민연금기금에서 복지부문에 대한 투자는 타당치 않다는 논리의 한계성을 제시하고자 하는 것이다. 물론 이 검증에서 국가책임에 만의존하는 것이 아니라 민간책임이 조화하는 혼합복지의 타당성을 제시한다고 해서 복지부문 투자 당위성을 확보하는 것은 아니다.

사회복지부문에 대한 재원이 전적으로 국가책임에 의존하여야 한다면 당연히 국민연금기금의 복지부문 투자는 합리적 근거를 갖지 못하게 된다. 즉, 혼합복지의 논리는 국민연금의 복지부문 투자에 대한 필요조건이지 충분조건은 아니기 때문이다. 그럼에도 이 필요조건은 당연히 검증되어야 한다. 만일 사회복지에 대한 책임이 전적으로 국가에 있다면 기금의 복지투자는 당위성을 잃을 것이며, 복지부문 투자는 일반투자와 동일한 수준에서 수익성과 안정성이 고려되어야 한다. 만일 복지부문 투자 수익률이 전체 수익률보다 낮은 경우에는 그만큼 국가가 보전하거나, 이것이 불가능 할 경우에는 복지부문에 대한 투자는 포기되어야 하기 때문이다.[4)]

둘째 검증은 국민연금에 있어서 재정방식에 따른 세대 간의 형평성 문제를 논의할 것이다. 공적연금의 재정방식은 특히 도입단계에서 중요한 세대 간의 형평성 문제를 야기할 수 있다. 이를 근거로 복지부문의 투자 타당성과 그 대상에 대한 논리를 제시하는 검증이 이루어질 수 있을 것이다. 물론 복지부문에 있어서 재정방식과 관련된 논의는 복지부문의 투자 대상이나 영역과 상당한 관련을 갖게 될 수 있으며, 복지부문에서의 일정부분의 사업영역에 대한 선택에도 관련성을 확인할 수 있을 것이다.

셋째 검증은 공적연금체제에서 적용대상의 범위 차이와 급여조건에서 최소가입기간에 따른 가입자간 형평성 문제를 논의할 것이다. 적용대상에 따른 분류는 단순히 적용대상 문제에 국한되지 않고 급여조건 및 수준과 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에 가입자간의 형평성에 대한 논란이 제기 될 수 있다. 급여조건에 있어서 연금급여를 수급하기 위한 최소한의 가입기간조건은 일정기간동안 기여를 하지 못하는 경우에 연금수급대상에서 제외하고 있다. 따라서 보험료 부담을 일정기간 이상 납부할 수 있는 경제적으로 안정된 계층은 연금수급권을 확보할 수 있으나, 기여기간을 충족하지 못하는 경제적 불안정 계층은 연금수급권을 받지 못함으로써 경제활동 기간에 따라 노후보장에서 계층 간의 차별이 반영된다는 점을 지적할 것이다.[5)]

---

4) 기금의 복지투자 수익률이 전체 수익률보다 낮은 만큼 국가가 수익률을 보전하여야 한다는 논리는 실제 복지부문의 투입을 인정하지 않는다는 것과 동일한 논리로 볼 수 있다. 기금은 자본 시장에 일정 수준의 수익률을 확보하는 목적을 달성하는 것이 되고, 국가는 재원 마련이 어려운 점을 들어 자본시장에서 복지에 필요한 재원을 마련하고 수익률을 확보해주는 것으로, 국민연금기금이 아니더라도 자본시장에서 일정 수준의 수익률을 확보하는 일반적인 상황으로 이해될 수 있다. 따라서 이 경우 국민연금기금의 활용여부는 실제에 있어서 의미를 갖지 못하게 된다.

1) 복지부문의 국가책임과 혼합복지

국민연금기금의 복지부문 투자에 있어서 부당성이 제기되는 문제는 복지에 대한 국가 책임 여부라 할 것이다. 사회복지에 대한 책임은 일차적으로 국가에 있음에도 불구하고, 가입자가 납부한 국민연금기금을 국가가 임의로 복지부문에 투자하는 것에 대한 논리적 타당성을 확인할 필요가 있다는 것이다. 특히 복지부문의 투자 수익률이 공공부문이나 금융부문과 비교하여 낮기 때문에 국민연금의 재정불안정 문제와 관련하여 전체적인 수익성을 저하하고, 이는 결국 재정불안정을 악화하기 때문에 이를 개선 또는 폐지하여야 한다는 지적이다.[6] 이러한 논의는 실질적으로 현재 국민연금의 복지부문 투자가 거의 예외 없이 대여 또는 대부 사업의 형태를 보이고 있어 기금을 직접적으로 잠식하는 문제보다는 상대적으로 낮은 수익률에 의한 기대 수익의 차이를 지적한 것이라 할 수 있다. 그러나 이러한 지적은 기금운용에 있어서 복지투자의 타당성 문제를 복지부문에 대한 투자 자체에 있는 것이 아니라 오히려 투자 수익률이 높고 낮음에 따른 문제로 국한하고 있는 한계적 판단으로 볼 수 있다.

이러한 관점에도 불구하고 국민연금기금의 복지투자 당위성에 있어서 복지에 대한 국가 책임 여부 문제는 가장 기본적인 해결과제라 할 것이다. 일반적으로 복지에 대한 국가의 책임에 대해서 자유방임주의를 주장하는 철저한 이론적 관점을 배제한다면 이의를 제기하는 경우는 드물 것이다. 또한 선진국의 경험에 비추어 볼 때 공공부문과 민간부문이 상호보완적인 역할을 수행하여야 한다는 점은 사회복지에서 일반화된 현실이다. 이는 사회복지에 대한 책임을 공공과 민간영역이 상호보완적인 역할과 수행을 통하여 이루어야 한다는 점에서는 어느 정도 현실적인 합의가 이루어지고 있는 것을 의미하기도 한다. 현대사회에서 공공부문이나 민간부문의 일방적인 체제로서는 인간 삶에 대한 완벽한 보장은 불가능하며, 두 부문의 조화를 통하여서 적정수준에 까지 도달할 수 있다는 것이 이들이 갖고 있는 경험적 결론이기 때문이다.

공공(Public Sector)과 민간(Private Sector)간의 사회복지 역할 구분과 관련된 논쟁은 오래된 쟁점 가운데 하나이다. 이론적으로 이미 19세기 후반부터 구빈법 운영을 둘러싸고 그 당위성에 대해 논의되어 왔으며, 현재에 이르러서는 혼합복지(Welfare-mix)적 관점에서 복지 제공주체로서의 민간의 책임에 대해서 어느 정도 사회적 합의가 이루어진 상태이다.

한 사회의 복지 수준과 관련한 국가 간 비교에 있어서도 국가 혹은 공적영역에서 제공하는 복지공급 규모에만 초점을 두기 보다는 복지 체계(Welfare System)적 관점에서 복지 체계에 포함된 다양한 복지 공급주체들로부터 제공된 복지규모의 총량을 기준으로 복지수준을 가늠하는 연구가 많이 이뤄지고 있다.

구빈법을 둘러싼 고전적 이론에서는 이미 공적 사회복지와 민간 사회복지간의 영역을 명확히 구

5) 경제적 불안정 계층은 한계가입자 계층으로 취약계층과 구분되는 개념이다. 취약계층은 처음부터 국민연금에 가입이 불가능한 계층으로 기금 복지사업의 직접적인 대상으로 볼 수 없기 때문이다. 그 이유는 취약계층은 공적연금내에서 형평성의 문제가 아니라 공적부조에서 해결된 문제로 근본적인 접근이 다르기 때문이다.

6) 이러한 논거는 그 동안 정부가 공공자금관리기본법 등 기금의 운용과 관련하여 비합리적인 개입으로 인하여 발생한 불신과도 상당한 관련이 있는 것이 사실이다.

분하고자 하는데 목적이 맞춰져 있다. 즉, 공적 사회복지는 확실한 계속성과 보편성을 바탕으로 재정적 측면에서 지원을 담당하고, 민간 사회복지는 자주성과 창의성을 바탕으로 개별적인 서비스를 제공하는 역할을 담당하는 것으로 구분을 하고 있다. 근대적 이론으로서 공공과 민간의 상호 협조론은 비록 대상체계 역할상의 차이는 있다 하더라도 공공과 민간이 서로 밀접하게 상호 협조해야하고 상호 보충적인 관계를 유지해야 한다는 점을 강조하고 있으며, 비판적 상호 협조론은 민간과 공공 각각 상대 영역에 대한 역할과 책임에 대한 비판적 평가를 바탕으로 상호 협력해야 함을 강조하고 있다. 고전적 이론이 공공과 민간간의 영역을 구분하는 데 초점이 맞춰져 있었다면 근대적 이론은 공공과 민간의 구분되어진 영역간의 협력적 상호관계를 증진시켜야 함을 강조하고 있는 것이다.[7]

공공과 민간간의 사회복지 역할 구분과 관련한 최근의 논의로 앞서 언급한 혼합복지 이론이 있다. 한 사회의 복지욕구가 충족되는데 있어 국가 외의 다양한 민간의 역할이 존재할 수밖에 없으며, 국가와 민간의 역할은 상호간에 경쟁관계와 상호보완 관계로 성립되고 있음을 이론적으로 보여주고 있다(Haller, 1975).[8]

공적 부문과 민간부문 간에 사회복지 제공 주체로서의 책임과 역할의 비중은 정치·경제·사회적 환경에 따라 그 모양 및 크기가 매우 다양하겠지만 사회복지에 있어서 현실적 요구로서도 민간부문의 역할과 책임은 늘어가고 있으며, 그 당위성 차원에 있어서도 이론적 정당성을 충분히 갖는다고 할 것이다. 따라서 국민연금기금이 복지부문에 투입되어서는 안 된다는 근거가 국가가 복지에 대한 책임을 져야 한다는 점에 논리적 근거를 두고 있다면 이것은 논리적으로 옳지 못한 것이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 국민연금기금의 복지부문 투자에 대한 국가책임의 논리는 상대적으로 단순한 흑백논리에 치우친 것으로 지적을 받을 수 있다. 물론 이러한 복지에 대한 책임이 국가에만 있지 않다고 해서 국민연금기금을 복지에 투입할 수 있다는 근거라고 한다면 논리적 비약이 될 것이다. 따라서 국민연금기금의 복지부문에 대한 투입의 정당성은 추가적인 논리로서 풀어갈 것이다.

2) 국민연금 재정방식과 세대 간 보장의 불균형

공적연금을 도입·운영함에 있어서 체제방식 및 형태에 따른 기대 효과는 현격한 차이가 발생한다. 이러한 제도적 차이는 실제로 같은 공적연금체제에도 불구하고 오히려 전혀 다른 기능과 역할을 수행하기도 한다. 그중 재정방식에 따라 발생하는 차이는 대표적인 예에 속한다고 볼 수 있다.

---

7) 구빈법 이후 19세기 후반부터 논의되어 온 고전적 이론 접근으로 평행봉이론과 사다리이론에서부터 역할 분담의 문제가 논의의 중심에 있었다. 고전적인 평행봉이론과 사다리이론의 한계성을 극복하고 근대적인 관점에서 공공과 민간의 관계를 정립하고자 시도한 공공과 민간의 상호협조론 및 비판적 상호 협조론이 있다. (김만두, 1991)

8) 혼합복지(Welfare-mix) 이론이란 일차적으로 복지재화 및 서비스를 제공하는 공급주체의 다원성을 지칭하는 분석적이고 경험적인 개념으로서, 이러한 복지 공급주체의 다원성에 대한 주장에도 불구하고 혼합복지(Welfare-mix)적 접근이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 복지국가위기론 이후이다. 전후 30여 년 동안 경제성장과 더불어 성장한 케인즈 주의 복지국가가 두 차례의 오일 쇼크와 80년대의 신자유주의의 영향으로 인해 국가 중심의 복지 확대에 제동이 걸리게 되자 그 대안으로서 다양한 공급주체로서의 복지 체계적 접근인 혼합복지가 등장한 것으로 보고 있다.

일반적으로 공적연금의 재정방식은 크게 두 가지 형태로 구분하면 적립방식(funded system)과 부과방식(pay-as-you-go financing system)으로 분류할 수 있다. 재정방식에 의한 공적연금의 기능과 역할의 차이는 사회보험이 도입되어 얼마나 오랜 기간 동안 운영 되었는가에 따라 차이가 난다. 공적연금이 이미 일찍 도입되어 상당 기간 진행된 국가에서는 현재 노령세대가 이미 과거에 공적연금에 가입할 수 있었던 기간이 충분히 제공되었기 때문에 재정방식에 따라 노령세대와 경제활동세대간에 복지혜택에 차이가 발생하지 않게 된다. 그렇지만 제도 도입된 지 얼마 되지 않은 초기에는 노령세대와 가입세대 간에 보장에 따른 커다란 차이가 나타난다. 우리나라의 경우는 도입된 지 얼마 되지 않은 국가로서 재정방식에 따라 세대 간에 복지적 혜택의 차이가 발생하는 경우에 속한다.

적립방식은 가입자 세대가 가입시점으로부터 보험료로 납부한 금액과 기금에서 발생한 이식수입을 합한 총액을 적립하였다가 그 적립된 금액이 미래에 그 세대가 수급하게 되는 총 연금액을 충당하도록 하는 재정방식을 말한다. 적립방식은 연금 수급조건을 충족하기 위해서는 적용대상이 된 이후 일정 기간 이상의 가입기간 조건을 충족하여야 하는 만큼, 제도 도입 당시 이미 나이가 든 노령계층은 적용대상에서 제외되게 된다. 이 의미는 공적연금에 있어서 재정방식을 적립방식으로 선택할 경우에는 제도 도입과 함께 도입 당시 이미 노령계층에 속하는 세대는 연금에 의한 보장에서 배제되고, 도입 당시 연령과 경제활동에 의한 소득 조건을 충족하는 세대에 한하여 보장이 되는 한계성을 보이게 된다.

한편 부과방식은 가입자 세대가 가입시점으로부터 보험료로 납부한 금액을 곧바로 노령세대에게 연금급여로 지급하고, 본인들의 노후보장은 미래의 경제활동 계층이 부담하는 보험료에 의하여 재원이 충당되도록 하는 재정방식을 말한다. 부과방식에 의한 공적연금은 제도 도입과 함께 이미 경제활동에서 은퇴한 노령 계층에 대하여 연금을 지급함으로써 보장 기능이 제도 도입과 동시에 노령계층에 대한 소득보장의 효과를 낼 수 있다. 따라서 공적연금제도 도입이 늦은 국가의 경우 부과방식을 선택함으로써 공적연금수급 대상자를 노령세대에 바로 적용하도록 하는 공적연금체제를 구축·운용하는 경향을 보이고 있다.[9)]

이러한 관점에서 볼 때 공적연금을 처음 도입하는 경우에 공적연금의 재정방식에 따라 공적연금의 기능과 역할은 큰 차이를 보이게 된다. 적립방식을 선택한 경우에는 공적연금이 도입되어도 현재 노령세대에 대하여 원칙적으로 어떠한 노후보장의 혜택이 주어지지 않게 되지만, 부과방식을 선택할 경우에는 도입과 함께 노령세대에 대한 노후보장이 곧바로 이루어지게 되는 근본적인 차이가 나타나는 점은 선진국의 사례에서 일반적이다.[10)]

---

9) 이러한 경향은 제도 도입과 동시에 현 노령계층의 소득보장 문제를 해결한다는 점에서 제도도입의 용이성과 선거와 관련한 정치경제학적 관점에서 이유를 찾을 수 있다.

10) 스위스는 부과방식을 선택하였고, 65세 이상의 노인 중 일정 수준 이하의 소득과 재산을 가진 국민에 대하여 공적연금에서 제시하고 있는 최저연금액(40sFr)을 지급하였다. 이로써 스위스의 노인 계층은 제도 도입과 동시에 연금수급이 이루어진 바 있다(Biswanger 1986). 한편 독일의 경우 제 1차 세계대전에서 패전한 이후 적립방식을 유지하고 거의 모든 연금급여를 축소하였다. 제2차 세계대전 이후 부과방식으로 전환한 이후 급여나 복지부문을 확대하였는데, 일괄적인 정액추가급여(pauschale Zuschlaege)를 통한 연금인상, 최저연금제(50 DM)의 도입과 유족에 대한 최저연금제 실시(40DM) 등을 예로 볼 수 있다(Zacker, 1988). 오스트리아는 제1차 세계대전 이후 부과방식으

우리나라의 경우에는 국민연금제도를 도입하면서 적립방식 형태의 재정방식을 선택하였다. 이로써 현재 노령세대에 대하여 제도도입에도 불구하고 노후보장 대상에서 제외하는 결과가 나타나게 된 것이다. 국민연금의 적립방식으로 체제를 구축한 것은 도입 당시 이미 노령세대에 속하는 계층에 대해서는 노후보장에서 제외하는 것이 전제된다. 따라서 공적연금체제를 부과방식을 선택하였다면 노령세대에게 노후보장을 제공할 수 있었으나, 적립방식을 선택함으로써 현 노령세대에 대한 노후보장을 제공하지 않았다고 할 수 있다. 이로써 우리나라의 국민연금은 도입 과정에서 노령세대는 제외하고 경제활동세대에 대하여 노후보장이 이루어지도록 함으로써 현 노령세대에게는 불리한 결과를 보이게 된 것으로 평가될 수 있다.

3) 국민연금 적용방식과 계층 간 보장의 불균형

공적연금 적용대상에 따른 분류는 적용대상 자체의 범위에만 국한되는 것이 아니라 보장 수준과 연계 된다. 보장수준과의 연계는 당연히 보험료 부담과 직접적인 관계가 있다. 적용대상에 따른 분류는 두 가지 형태로 보편주의(principle of universality)와 선별주의(principle of selection)로 구분한다.

보편주의는 전 국민을 대상으로 하며 이외에 국내에 거주하고 있는 외국인도 포함하고, 넓게는 외국에 체류하고 있는 자국 국민에게도 가입의 기회를 주는 폭넓은 대상을 보장하는 제도이다. 보편주의에 입각한 공적연금제도를 도입하여 운영하는 경우에는 대개 급여수준이 상대적으로 낮기 때문에 기본적인 생계비를 보장하는 수준에 머물게 된다. 이와 동시에 가입자 대부분이 급여를 보장받도록 하기 위하여 연금급여 수급조건에서 연금가입기간이 짧아도 연금이 지급될 수 있도록 완화된 가입기간 조건을 부여하는 것이 일반적이다.[11]

선별주의는 적용대상을 전 국민 중 정치적 필요 또는 행정기술상으로 우선적으로 가능한 안정적인 계층을 우선적용하고 단계적으로 그 범위를 확산하는 제도로 직업별, 직종별 또는 지역별로 그 범위를 한정하여 제도를 확립하는 방법이고, 이때에 외국인 등은 가입 대상에서 제외되는 것을 원칙으로 하고 있다.

선별주의는 보편주의에 비하여 연금급여가 비교적 높은 것이 특징이다. 따라서 도입 당시에 적용대상이 된 계층은 상대적으로 높은 부담의 보험료를 납부하고 연금수준도 높은 소득대체율이 이루어지

로 전환하고 수발수당제와 피부양자 인정범위를 확대하였다. 제2차 세계대전 이후에 최소연금제, 추가수당 제도 그리고 여성에 대한 연금지급개시연령을 60세로 조정하였다. 특히 새로운 공적연금에서 가입기간을 충족할 수 없는 계층에 대하여 노령부조연금(Altersfuersogerente)이 공공재원에 의하여 지급된 것은 부과방식의 제도가 적립방식과 상당한 차이를 보여 주는 사례이다(Hofmeister 1988).

11) 보편주의에 의한 공적연금체제는 대부분 전체 국민이 단일화된 하나의 제도에 포괄되며 최저보장을 받도록 하고 있기 때문에 고소득자로부터 저소득자로의 소득재분배 효과가 크다. 또한 재정에 있어서 빈곤계층에 대한 최저보장을 하는 공공부조적 역할도 하고 있어 국가가 일부를 부담하는 경향을 보이고 있다. 이에 따라 보편주의에 의한 소득보장은 저소득 계층에게는 유리하도록 설계되어 있지만 일정수준 이상의 소득계층에 대한 노후보장으로는 보장수준이 낮은 한계성이 드러나게 된다.

도록 설계되었다. 이러한 체제에서 연금을 받기 위해서는 당연히 가입기간을 장기 가입으로 한정하는 조건이 충족되어야 한다. 이러한 특징으로 인하여 선별주의 제도에서는 저소득 또는 한계가입자계층으로 소득이 장기적이지 못하거나 지속적이지 못한 경우, 또는 소득이 일정 수준 이하인 계층은 연금수급권을 확보하는 것이 보편주의와 비교하여 볼 때 용이치 못하다. 우리나라는 선별주의방식을 선택함으로써 보편주의 경우보다 저소득 계층이나 비정규직 등 상대적으로 취약한 계층에 대하여 연금을 수급할 수 있는 가능성을 제한하고 있다.[12)]

국민연금의 수급조건에서 노령연금을 수급받기 위한 최소 가입기간을 10년으로 규정하고 있다. 국민연금의 10년 최소가입기간의 의미는 공적노후보장의 대상을 가입기간에 따라 한정하는 것이라 할 수 있다. 즉, 가입기간 10년 이상인 계층에 한하여 보장되는 것으로, 10년 미만의 경우에 대해서 국가는 공적연금에 의한 노후보장에서 제외시킨다는 것을 의미한다. 즉, 9년 이하 가입자에 대해서는 공적연금에 의한 노후보장을 실시하지 않음으로써 상대적으로 장기적인 가입자에게 유리한 형태를 보이고 있다고 할 수 있다.[13)]

따라서 국민연금에 있어서 선별주의를 택함으로 인하여 적용대상 자체에서 제외되는 계층과 수급조건에서 10년 이상의 연금수급을 위한 최소가입기간은 상대적으로 소득이 짧은 계층 또는 경제활동이 안정적이지 못한 한계가입자 계층이 일반계층과 비교하여 불리한 차별을 받게 된다. 이에 따라 우리나라 국민연금은 고소득 계층이나 중간계층 등 상대적으로 안정적인 계층이 한계가입자 계층 등 불안정적인 계층에 비하여 노후보장에 유리하도록 제도가 설계되어 있다. 이러한 상황에서 국민연금기금을 이러한 한계가입자계층에 대하여 차별성을 완화하는 목적으로 사용될 수 있다는 점에서 기금의 복지부문 배분에 대한 당위성은 설득력을 가질 수 있을 것이다.

4) 소결

살펴본 바와 같이 우리나라 국민연금체계는 여러 가지 제도의 형태 중 하나로서 재정방식에서 적립방식을 택함으로써 부과방식과 달리 도입 당시의 노령계층을 노후보장에서 배제하였고, 적용방식에 있어서도 선별주의 방식을 채택하여 보편주의 방식과 비교하여 볼 때 안정적인 계층에 대하여 유리하게 노후보장이 이루어질 수 있도록 설계되었다. 우리나라의 국민연금제도는 다른 어느 나라의 공적연금제도와 비교하여 보아도, 전체 국민에 대한 사회복지적인 가능성을 배제한 형태를 취하고 있다. 이

12) 국민연금은 선별주의의 대표적인 형태로 일정수준 이상의 경제활동계층을 가입대상으로 인정하고 있다. 이는 보편주의에서 보여주고 있는 적용대상을 비경제활동계층 까지 포함한 모든 국민에 대하여 포괄함으로써 노후보장범위를 최대한 확대하고자 하는 경향과 대조적이라 할 수 있다. 국민연금은 일부 계층에 대해서만 적용범위를 한정함으로써 다른 비경제활동계층과 차별화의 결과를 보여주게 된다. 즉, 우리나라 국민연금의 선별주의는 경제활동계층에 한정하여 공적노후보장의 범위를 규정함으로써 적용대상에서 계층 간의 노후보장 가능성에 대한 형평성을 확보하는 데 한계를 보이고 있다.

13) 물론 이 경우 공적부조의 한계로 인하여 10년 미만의 가입자에 대해서 노후보장을 충분히 실시하지 못하는 경우에 이로 인한 차별성은 더욱 드러나게 된다. 물론 처음부터 국민연금에 가입 대상에서 제외되는 공적부조에 의해 보호받는 취약계층은 논의에서 제외되게 된다.

에 따라 국민연금기금의 복지부문 투입은 국민연금이 갖고 있는 체제와 특성에서 나타나는 불합리한 형평성의 문제를 해결하거나 완화하기 위한 노력으로서 국민연금기금의 투입이 이루어져야 한다는 것이다.

국민연금기금의 복지투자 관점에서 볼 때 재정방식을 적립방식으로 함으로써 나타나는 현 노령세대의 배제 문제는 이에 상응하는 기금의 투자영역을 제시하도록 하여야 한다. 그리고 적용대상의 한계성과 연금급여수급조건의 엄격성으로 인한 한계가입자계층에 대한 차별성을 완화하기 위한 한계가입자계층을 대상으로 한 기금의 복지부문투입은 모든 국민에게 동등한 권리와 기회를 제공하지 못한 문제점을 해결하고자 하는 노력으로서 정당화할 수 있을 것이다.

국민연금기금의 복지 배분의 당위성은 사회복지서비스 사업에서 목표로 하고 있는 모든 취약계층에 대한 시혜 차원이 아니며, 취약계층에 대한 인간의 존엄성을 살리기 위한 사회복지 조치가 아니라는 점을 확인할 필요가 있다. 국민연금제도 도입 초기에 체제를 확립하는 과정에서 나타나게 된 국민연금제도의 성격상 발생하는 불공평성과 비합리성 그리고 다른 형태의 공적연금제도의 특징과 비교할 때 지적될 수 있는 사회보장의 미흡한 기능을 보완한다는 차원에서 국민연금기금의 복지부문 배분의 당위성을 찾을 수 있을 것이다.

3. 복지투자 현황 및 평가

국민연금 기금운용규모는 2005. 12월 말 현재 150조원을 상회하고 있으나 복지부문 투자비율은 0.2%에 불과하여 가입자와 수급자를 위한 복지부문에의 투자는 매우 빈약한 실정이다. 국민연금 복지사업은 시설사업과 대부사업을 시행하여 왔다.

복지시설사업은 2006년 현재 청풍리조트 사업을 운영 중이며, 대부사업은 노인복지시설이나 보육시설 설치를 위한 자금대부, 생활안정자금대부 등으로 진행됐는데 2003년 12월 이후부터는 시행하지 않고 있다. 또한 복지부문에 투자된 연금재정은 2005년 12월말 기준으로 약 3,500억 원 정도이고, 이는 연금재정의 증가추세에 반해 복지부문 투자는 감소하고 있는 추세를 보이고 있다. 현재 복지부문 투자 비중이 축소된 이유는 수익률 저조 때문으로 복지부문 투자수익률은 전체 수익률의 절반 수준에 불과하며, 수익률 확보차원에서 부정적 판단과 비판의 근거가 되고 있기 때문이다.

이러한 수익률 판단은 기금의 복지사업 투입에 대한 논리적 근거에서 볼 때 한계가 있는 단순한 결정이라 할 수 있다. 오히려 IMF 상황에서 생계자금 대부제도를 마련하고 가입자에게 대출하는 사업을 실시하고, 이를 미상환한 경우에 가입자본인이 납부한 연금보험료로 상계처리가 되면서 노후소득보장 목적 자체가 훼손되는 상황을 야기한 점은 근본적인 사업에 대한 점검이 필요하다는 것을 의미한다.

1) 복지투자 현황

2005년 6월 현재 국민연금기금의 복지부문 투자는 복지타운 건립사업과 같은 복지시설사업, 보육시설 및 노인복지시설에 대한 복지시설설치자금대여, 생활안정자금 대부, 생계자금대여 등으로 이루어지고 있다. 보육시설 등의 설치자금대여 감소로 복지부문에 대한 투자가 전반적으로 축소되고 있다.

<표 1> 복지부문 투자 현황

(단위: 백만원)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005
복지타운건립	94,813	94,700	94,700	88,510	88,510	88,510
보육시설대여	464,112	431,269	365,261	299,081	250,855	196,283
노인복지대여	67,456	60,226	48,147	42,318	30,085	26,368
생활안정자금	50,906	33,147	16,216	8,675	5,078	2,910
생 계 자 금	38,725	13,206	1,587	1,140	647	434
계	716,012	632,548	525,911	439,724	375,175	346,567

자료: 국민연금관리공단 , 내부자료, (2006)

국민연금기금에서 수행하는 복지사업은 시설사업과 대부사업으로 구분되고 있다. 이 사업들은 가입자와 가입자이었던 자 또는 수급권자의 복지증진을 위하여 자금의 대여 및 복지시설 설치, 기타 복지사업을 내용으로 설명되고 있다. 복지사업의 종류와 시행시기는 <표 2>와 같다. 시설사업은 초기에 시행되었던 국민주택채권사업(1991년 시행)과 국민연금회관 확보사업과 복지타운(건립)사업으로 구분된다. 국민주택채권사업은 1993년 말에 종료되었고, 국민연금회관사업은 1990년대 후반 복지사업에서 제외하여 현재는 복지타운사업이 남아 있다.

<표 2> 복지사업 종류와 시행시기

구분			시행시기	비고
복지대부사업	복지시설 설치자금 대여	보육시설설치자금대여	1994. 10	시설설치자 대상, 1997년 말 종료
		노인복지시설설치자금대여	1995. 2	시설설치자 대상, 2000년 말 종료
	생활안정 자금대부	의료비, 학자금, 경조사비, 전세자금, 재해복구비대여	1997. 2	가입자 대상, 2003년 말 종료
	생계자금대부		1998. 5	가입자 대상, 1998년 말 종료
복지시설사업	국민연금회관 확보사업		1991	1990년대 후반, 사업에서 제외
	복지타운사업		1994. 8	2000. 9월 개장 운영 중
국민주택채권			1991	1993년 말 종료

자료: 국민연금관리공단 복지사업추진실무반 내부자료(2005. 6)

대부사업은 당시 사회적 수요를 감안하여 정부에서 필요한 사업을 결정했다고 할 수 있는데, 복지시설설치자금대여, 생활안정자금대부 그리고 생계자금대부로 구분된다. 복지시설설치자금대여는 보육시설설치자금 대여사업과 노인복지시설설치자금 대여사업으로 다시 구분하고 있다. 그런데 이러한 대부 사업의 특징은 단순히 사회적 필요와 욕구에 부응한다는 측면 외에 사업에 대한 구체적인 정책적 근거가 약했던 것으로 판단된다. 그 이유는 사업이 도입될 당시 사업의 성격을 한시적 사업으로 결정한 뚜렷한 근거가 없음에도 불구하고 현재는 모두 종료되었기 때문이다.

2) 복지사업 평가

복지사업에 대한 현황을 평가하는 데 있어서 중요한 평가 기준은 국민연금기금의 복지부문 배분에 대한 당위성에 밝힌 근거와 일치하는 가를 판단하는 데 있다. 또한 다른 평가 기준으로서 사업대상에 대한 복지사업의 정책 방향이 정립되어 있는가에 대한 분석이 이루어져야 할 것이다. 우선적으로 복지사업에 대한 당위성은 그동안의 복지사업의 축소와 종료 그리고 사업의 축소 등으로 사업의 정당성을 인정받지 못한 결과로 판단될 수 있다. 특히 복지사업의 위축이 수익률과 관련된 판단에 의하여 모든 복지사업이 평가되었기 때문이다. 또한 복지사업의 대상에 있어서도 현재까지의 국민연금의 형평성과 관련된 계층으로 현 노령계층과 한계가입계층에 대한 사업으로 판단하기에는 한계를 보이고 있다. 시설사업으로서 복지타운건립과 대부사업으로서 보육시설이나 노인복지대여사업은 가입자와 가입이었던 자 또는 수급권자의 복지증진을 위한 목적으로 사업이 수행되었기 때문이다. 따라서 현 노령층에 대한 복지사업에 있어서 중요한 사업은 노인복지시설에 대한 복지시설설치자금대여가 대표적이라 할 수 있다. 그러나 이 사업은 단기적 성격으로 이미 2000년 사업이 종료되었으며 현재 대여자금에 대한 회수부분만이 남아있는 상태에 있다. 또한 규모에 있어서도 700억 미만으로 매우 협소한 범위로 한정하여 상징적 의미만을 보였던 것으로 평가할 수 있다. 한편 10년 미만의 가입자에 대한 기금투자를 통한 배려와 관련된 사업은 보육시설 설치자금대여를 들 수 있다. 이 사업 역시 이미 1997년 말 종료되었으며, 노인복지시설설치자금대여 사업과 마찬가지로 대여자금의 회수가 이루어지고 있는 상황이다. 자금 규모에 있어서 2000년 464,1억원으로 북지투자 사업 중 가장 높은 비중을 차지하였으나, 사업 종료이후 규모가 급속히 감소하여 2005년 현재 2000억원을 밑도는 수준으로 감소하였다. 따라서 언급한 국민연금의 기금의 복지부문 투자 영역에 대한 현재까지의 기금투입은 이론적 논거와 일치하다고 판단하기에는 상당한 거리가 있는 것으로 판단할 수 있다.

그런데 복지부문의 투자에 대한 영역사업에 있어서 정책방향의 합리성과 관련한 평가는 몇 가지 세부적인 관점에서 분석할 필요가 있다. 비록 기금의 복지투자에 대한 논리적 근거가 제시되었다 하더라도 기금의 수익성을 포함하여 복지사업에 대한 평가에 있어서 고려되어야 할 중요한 요소로 추가되기 때문이다. 이러한 요소로는 국가복지사업과의 관련성과 복지사업 투자의 장·단기성 그리고 경영형태로서 직접 또는 간접사업 형태를 들 수 있다.

<표 3> 복지사업대상 및 평가기준

구분요소	기금수익성	국가사업관련성	투자 성격	경영형태
판단기준	기금잠식 원금확보 기금 및 수익	국가보완사업 독립사업	장기 단기	직접 간접

지금까지의 국민연금 복지사업의 특징을 살펴보면 첫째는 기금의 수익성에 있어서 복지사업의 수익성은 기금의 수익률이 일반 투자의 평균에 비하여 낮지만 원금기금을 잠식하거나 원금자체를 회수하는 수준보다 높은 원금과 수익금을 고려한 사업을 평가 할 수 있다. 둘째는 사업의 도입 및 종료에 있어서도 사회적 욕구나 필요성에 따라 도입된 것으로 해석하고 있으나 상황 분석이 명확치 않으며, 이후 이 사업을 종료할 수 있는 근거 역시 확실히 제시되지 않은 상태에서 완료되었다는 점을 들 수 있다. 이는 국가의 사회복지사업과 관련성을 고려하지 못하고 복지사업을 결정함으로써 나타나는 결과로 지적될 수 있다. 셋째는 사업이 장기적이지 않고 단기성의 성격을 보이고 있다는 것이다. 그런데 복지사업 자체가 단기적 성격이기 보다는 사업을 결정하는데 있어서 장기적인 계획을 세우지 못하고 추진함으로써 한시적 사업으로 종료함에 따라 단기적 사업이 되었다는 점이 지적될 수 있다. 넷째는 시설사업에 있어서는 직접 운영 방식을 채택하고 있으며, 대부 사업의 경우에는 생계자금을 제외한 모든 사업에 있어서 민간대부의 간접운영방식을 채택하고 있는 특징을 보이고 있다.

현재까지의 복지사업을 평가해 볼 때 문제점은 다음과 같다.

첫째, 복지사업에 대한 근본적인 철학을 세우지 못하고 사업을 선택하였고, 사회적 욕구라는 명분으로 수행함으로써 장기적인 성격의 사업 보다는 상황에 따라 사업을 취소할 수 있거나 중단할 수 있는 사업으로 한정한 데에 원인이 있다고 볼 수 있다.

둘째, 복지사업의 시행에 대한 막연한 근거와 종료에 대한 결과분석이나 평가 없이 사업이 종결됨으로써 복지사업에 있어서 계획에 의한 사업 시행과 완료가 아니라 사회적 반발이나 기금운용위원회의 결정에 따라 사업이 중단되었다고 할 수 있다. 실제로 국민연금기금의 복지사업 투자는 수익률이 낮다는 이유로 비난을 면치 못했고 이러한 압력으로 인하여 중단한 것으로 보는 견해가 지배적이다.[14)]

셋째, 대부사업에서 금융기관위탁사업형태는 복지시설 대여자금 이용자들이 시중금리 하락에 따라 이자율 하락과 상환기간 연장 등을 계속 요구하고 있다는 점에서 복지사업의 이중적 어려움을 보이게 된 것도 원인으로 볼 수 있다.

넷째, 복지사업에서 시설사업은 현재 직접적 성격의 사업이 남아있는 이유는 공단 등 공공기관의 경영 특성이 사업 확장에 있는 점을 지적할 수 있다. 일반적으로 공기업의 산하기관 확대는 기관의

14) IMF 당시 세계은행은 차관 지급의 조건으로 낮은 수익률의 대부사업 폐지를 요구하였고 정부는 일정 부문에서 이 요구를 수용. 이는 공적 연금이 경제 전반에 미치는 영향이 지대하므로 연금제도 유지와 국가 경제안정을 위해 연금재정안정화가 필수적이라는 사실이 인식된 결과로 파악 가능. 김성숙・주은선(2000), 「국민연금 복지대부사업 평가 및 방향설정에 관한 연구」, 국민연금연구센터

확장 의지와 직결되는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 반면에 대부사업이 간접적 성격을 갖고 있는 이유는 대부사업은 그 성격상 기관의 업무 확장과 관련된 효과보다는 기금 운용에 있어서 대부금 상환 및 금융업무라는 부담으로 업무의 어려움이 과중될 수 있고, 특히 수익률과 관련하여 위탁금융기관에 위험을 전가함으로써 이에 대한 직접적인 책임에서 벗어날 수 있기 때문이다.

다섯째, 대부사업에서 생계대부자금사업의 경우 직접 대출 사업을 수행하는 예외적인 현상을 보이기도 하였는데, 이러한 복지사업이 대부이용자가 대출을 미상환할 경우에 본인이 납부한 연금보험료로 상계처리 하도록 제도를 운영하였다. 이는 기금의 수익률을 확보하고 기금 잠식을 막는다는 측면에 집착한 나머지 국민연금의 근본적 목적인 노후소득보장 자체를 훼손시키는 결과를 보인 것으로 비판의 대상이 될 수 있다.

이와 같이 국민연금기금의 복지부문 투자는 철학적 근거의 미비, 운영원칙의 미확립 등 사업에 대한 정책방향을 정립하는 데 한계를 보인 것으로 판단된다. 또한 제도의 운영에 있어서도 외부적 평가나 비판에 대한 우려 그리고 제도 운영의 직접적 한계를 노정함에 따라 혼선과 함께 개선 또는 비판의 대상으로 평가받게 된 것이 사실이다. 따라서 국민연금기금의 복지사업은 사업이 시행된 이후 신뢰를 구축하거나 발전되기보다 오히려 수익성이 낮은 사업으로 축소되거나 종료되어야 할 사업영역 수준으로 평가 절하되고 있는 것으로 볼 수 있다.

4. 복지정책 방향

국민연금기금의 복지부문 투입에 대한 정책은 국민연금의 복지부문 투입의 당위성에서 밝힌 바와 같이 국민연금에서 나타나고 있는 공적노후보장의 한계와 형평성 차원의 문제점을 개선하는 데 정책방향을 두어야 한다. 복지사업에 대한 방향은 논리적 근거에도 불구하고 실제 구체적 사업 수행에 있어서는 별도의 개발 노력이 필요한 것이 사실이다. 그 이유는 그동안 국민연금기금에 대한 논의에 있어서 기금운용의 원칙을 명확히 하지 못한 상태에서 기금운용이 이루어졌으며, 또한 재정불안정과 관련하여 기금의 수익성에 대한 관심이 지나치게 높았기 때문이다. 그럼에도 불구하고 국민연금 기금을 가입자가 부담했다는 이유로 가입자와 가입자이었던 자 그리고 수급권자로 한정하는 것은 국민연금제도에서 도입 초기 가입 세대에 대하여 이미 상대적으로 과중한 혜택을 부여하고 있음에도 불구하고 추가적인 이익을 다시 제공하는 모순이 발생한다는 점에 지양할 필요가 있다.[15)]

국민연금의 기금운용은 언급한 바와 같이 우리나라 국민연금이 선택한 기본 형태에서 배제한 중장기적 사회복지 투자가 불가피하다 할 것이며, 특히 대상에 있어서 현 노령세대나 한계가입자가 대상에 포함되어야 할 것이다. 물론 이러한 대상 계층의 문제는 현재 가입계층을 배제한다는 차원에서 해

15) 기존의 복지투자사업에 대한 논의는 가입자 및 수급권자에 대한 가시적이고 실질적인 복지혜택을 부여하고, 기금의 재정안정화를 위해 생산적인 복지투자사업으로 요약할 수 있다. 그러나 복지투자의 정당성을 명확히 하지 않은 상태에서 제시되고 있는 점과 가입자와 수급자로 한정하는 형평성 문제를 오히려 가속화시키는 논리에서 비롯된 것으로 지적될 수 있다.

석하기 보다는 제도에 따른 형평성 차원에서 불리한 상황에 있는 계층을 우선으로 하고 복지사업의 연장선상에서 현재 가입계층을 포괄하는 경우를 충분히 고려하는 의미로 해석할 수 있다. 또한 복지부문의 사업영역의 대상을 현재 노인계층과 적용대상 및 급여수급조건에서 제외되는 한계가입자 계층을 포괄하는 점에서 대상범위의 광범위성으로 인한 사업선택의 합리성도 갖추어야 할 것이다.[16]

이와 함께 각각의 복지사업에 대한 적정한 규모를 판단하는 과정과 함께 각 사업에 따른 수익성과 전체 총량적인 수익률에 대한 고려도 함께 이루어져야 한다.[17] 기금의 수익성은 복지사업에 대한 정책결정에 있어서 가장 민감한 결정요소라 할 수 있다. 복지사업에서 기금을 잠식할 것을 예상하거나 잠식할 우려가 있는 경우와 원금회수가 예상되는 경우 그리고 원금회수와 함께 일정 수준 수익성을 고려할 수 있는 경우로 구분하여 볼 수 있다. 다만 복지사업 중에서 운영수익이 전체 기금운용수익 수준으로 예상되는 경우에는 이를 복지사업으로 판단하기는 어렵다. 왜냐하면 복지사업의 성격으로 구분하면서 시장의 수익률을 확보할 수 있는 사업을 선택할 경우에는 이미 일반 금융시장의 자금운영 논리에 의하여 결정되기 때문이다. 따라서 이를 복지사업으로 구분할 이유가 없어지게 되어 일반 기금운영사업으로 분류하는 것이 타당하기 때문이다.

국가 복지사업과의 관련성을 고려하는 것은 기금에 의한 복지사업이 국가복지사업의 보완적 성격을 갖게 되는지 여부에 따라 국가보완사업과 단독사업 성격으로 구분하는 것으로 기금 복지사업의 성격과 대상 범위와 관련한 정책방향의 정립을 위한 판단이라 할 것이다. 정부의 복지정책에 의하여 현재 노인계층에게 경로연금이나 또는 이를 확대한 추가적 연금이나 수당제도가 예견된다면 국민연금이 먼저 노인계층에 대한 연금수당을 제도화 할 필요는 없으며 오히려 노인수발과 관련하여 시설보급이나 지원 또는 지방정부의 시설 부담금에 대한 자금대부 등의 보완적 기능을 고려하는 것이 바람직 할 것이다. 또한 한계가입자계층과 관련해서 국민연금기금의 복지투자는 정부정책과 관련하여 볼 때 한계가입자계층의 국가 경제성장에 기여할 수 있는 복지의 생산적 기능을 고려하는 것이 바람직 할 것이다. 근로자의 복지증진을 통하여 근로동기를 제고시켜 줄 수 있는 사업과 여성인구에게 노부모 부양 및 아동양육 부담을 해소시켜 주며, 근로가 가능한 장애인의 재활과 사회참여를 유도할 수 있는 사업이 고려 대상이 될 것이다.

복지사업의 투자가 장기적 또는 단기적 성격을 구분하는 것은 복지사업의 성격에 따라 기금투입

16) 복지사업에 있어서 언급한 바와 같이 대상 영역은 광범위하고 다양한 사업을 고려한다는 점은 정책 결정의 범위가 포괄성을 갖는다는 점에서 긍정적이지만, 반면에 모든 복지사업을 수행할 수 없다는 점에서 적절한 사업을 도출하고 이에 대한 규모와 적정 수익률을 결정하는 것은 추가적인 연구가 필요하다 할 것이다.

17) 그동안 복지사업에서 가장 논란의 대상이 되었던 것은 수익률에 대한 인식이라 할 수 있다. 현재까지의 복지부문에 대한 수익률과 관련된 인식은 연금기금을 잠식하면서 까지 복지사업을 시행해서는 곤란하다는 것과 비기여자에게 기여자와 동일한 복지혜택의 기회를 부여하는 것은 형평성 차원에서 불합리하다는 주장으로 요약할 수 있다. 특히 연금기금 잠식이라는 점에서 지적이 특히 강조되고 있는 것이 사실이다. 이를 뒷받침하는 근거로 국민연금법에서 규정하고 있는 복지사업이 연금재정의 안정을 해쳐서는 안 된다는 내용을 제시하고 있다. 이러한 논리는 단순히 경제 논리에 국한된 것이라기보다는 복지와 경제논리가 결합된 개념인 것으로 파악할 필요는 있을 것이다. 정책방향의 문제는 실제 복지사업에 있어서 복지사업의 당위성과 경제성의 원리를 조화하는 가에 대한 과제가 남는다.

및 기금회수 방법 그리고 사업의 지속성 등에 따라 달라질 수 있는 만큼 복잡한 판단 기준을 가져야 한다. 이러한 복잡한 판단 기준에도 불구하고 사업의 장단기성에 대한 판단 여부는 사업자체에 대한 시행 여부를 결정하는 직접적이고 중요한 기준이 되기 때문이다.

사업에 대한 기금운영주체의 경영 참여여부에 있어서는 국민연금기금에서 직접 운영을 하거나 일정 부분 경영에 참여할 경우를 직접참여라 한다면, 경영에 참여하지 않는 경우를 간접참여로 구분할 수 있을 것이다. 일반적으로 공단이 직접 운영하는 경우에는 사업의 성격상 공단이 직접 운영 할 수 밖에 없는 경우로 볼 수 있다. 이 경우 공단은 투자된 기금의 원금 회수 및 수익률 그리고 관리운영에 있어서 책임을 져야하는 만큼 공단 본연의 임무 외에 상당한 운영 부담이 추가되어야 한다. 물론 직접운영 방식에 있어서 차이는 있지만 위탁형태를 고려할 수 있다.

국민연금기금의 복지사업에 대한 정책방향으로 복지사업대상은 가입자 중심에서 뿐만 아니라 현재 노인계층으로 가입대상에서 제외 된 자 그리고 가입대상이나 연금급여수급대상에서 제외되는 한계 가입자 계층이 복지사업의 대상이 될 수 있다. 이는 현 노령 계층으로 일정 수준의 생활을 영위할 수 있는 경우와 노령 및 취약계층으로 공적부조 대상은 기금에 의한 복지사업의 중심에 있지 못함을 의미한다. 복지 사업의 종류는 선택의 광범위성을 고려할 때 정부의 복지정책과 조화를 고려하여 보완적 성격과 노후보장과 관련된 정책을 지향하는 영역에서 고려되어야 할 것이다. 또한 수익성에 있어서는 각 사업의 필요성에 따라 결정하여야 한다. 특히 일회성 지원이나 순수 보장성 사업의 경우 수익률보다는 원금 회수에 목표를 두어야 하는 경우도 발생하는 점을 감안하여 복지사업의 전체 총량적 측면에서 평균 적정 수익률을 설정하도록 하여야 할 것이다. 이와 함께 복지사업의 장단기적 성격을 파악하여 이에 대한 적절한 사업 형태로 구분하는 노력도 병행하여야 할 것이다. 특히 사업의 형태에 있어서도 위탁을 포함한 직접사업과 간접사업의 형태를 구분하여 국민적 신뢰를 회복할 수 있는 운영형태를 구축하는 계기로 삼아야 할 것이다.

참고문헌

고철기, 정경배, 이가옥, 김진수. 1994. “국민연금기금의 효율적 운용방안” 한국보건사회연구원.

국민연금관리공단 복지사업추진실무반 내부자료. 2005.6.

국민연금관리공단. 2005. ″국민연금관리공단 복지사업추진에 따른 예비조사 결과 보고서″ 국민연금관리공단.

국민연금관리공단. 1994. “국민연금종합휴양시설건립 중장기기본계획 및 교리지역사업성 검토”.

국민연금중장기기금운용마스터플랜기획단. 2004. “국민연금중장기기금운용 마스터플랜”, 국민연금중장기기금운용마스터플랜기획단.

김만두. 1991. 『사회복지법제론』. 홍익제.

김상균・김태성・안동현・안상훈. 2005. “국민연금 복지사업의 타당성 연구”. 서울대학교 사회과학연구원.

김성숙. 1996. “국민연금가입자 복지투자 욕구에 관한 조사보고서”. 국민연금연구센터.

김성숙・주은선. 2000. ″국민연금 복지대부사업 평가 및 방향설정에 관한 연구″. 국민연금연구센터.

김원식・김진수. 2001. “국민연금기금의 복지부문 투자 활용방안”. 국민연금중장기기금운용기획단.

김진수 · 남현주. 2006. "국민연금기금의 복지배분 당위성에 관한연구". 연세대학교 사회복지연구소.
김태성 · 김진수. 2006. 『사회보장론』. 청목출판사.
민재성 · 김관영 · 유일호 · 장충식 1991. "국민연금기금의 복지투자부문 활용방안". 한국개발연구원.
이만우 · 백승관 · 노상환 2003. "국민연금기금의 공공임대주택부문에 대한 투자방안 연구". 국민연금관리공단.
이용하 · 한성윤 · 이수로 · 장길훈. 1996. "국민연금 복지투자 종합기본계획" 국민연금연구센터.
정경배 · 고철기 · 최순식 · 김성희 · 유미녀 · 심재현. 1991. "국민연금의 재정안정과 기금의 적정운용". 한국보건사회연구원.
정길룡 · 이용하 · 김성숙 · 한한수 · 김시중 · 우득재 1995. "국민연금 복지투자의 방향과 평가". 국민연금연구센터.
한권수 · 이용하 · 장길훈. 1998. "국민연금 기금운용의 개선방향". 국민연금연구센터.
Biswanger P. 1986. Geschichte der AHV, Pro Senectute Schriftenreihe Band 3. Zurich.
Engelhardt, W. W. 2001. Sozial- und Gesellschaftspolitik - grundlagenbezogen diskutiert. Berlin: Duncker & Humblot.
Haller M., 1975, Sicherheit durch Versicherung, St. Gallen.
Hofmeister H. 1981. Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Oesterreich, Schriftenreihe fuer International und Vergleichendes Sozialrecht Band 6b, Berlin.
Schmid, J. & Niketta, R. Eds. 1998. Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im
Vergleich. Marburg: Metropolis
Schmidt, M. G. Ed. 2001. Wohlfahrtsstaatliche Politik: Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen: Leske +Budrich
Zacher H.,(Hrsg) 1983. Beitraege zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Schriftenreihe fuer International und Vergleichendes Sozialrecht Band 8. Berlin.
Zacher H.,(Hrsg) 1979. Bedingungen fuer die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Schriftenreihe fuer International und Vergleichendes Sozialrecht Band 3. Berlin.
Zoeller D. 1981. Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, Schriftenreihe fuer International und Vergleichendes Sozialrecht Band 6a, Berlin.
· Bundesamt für Sozialversicherung in Schweiz, http://www.bsv.admin.ch
· Bundesversicherungsamt in Deutschland, http://www.bva.de
· 2004. OECD. Social Expenditure Database(SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure).
· Österreichische Sozialversicherung, http://sozialversicherung.at
· Pensionsversicherungsanstalt in Österreich, http://www.pensionsversicherung.at

The Welfare Investment of the National Pension Funds: Its Necessity and Policy Development

Kim, Jin-soo
(Yonsei University)

The use of the national pension funds to welfare has been criticized due to its low profitability, with concern about financial instability and the lack of funds. Despite the small amount of the funds employed to the welfare, therefore, it has been decreasing so far. It is resulted from the fact that the use of funds to the welfare sector failed to provide its valid reasons, and take the policy direction firmly.

There are three main logical reasons for the welfare investment of national pension funds: Firstly, no state is capable to take the full responsibility for the entire social welfare, and therefore, the funds can be used for social welfare. Secondly, the funded system, contrasted with the case of pay-as-you-go system, has inevitably caused discriminations to the present elderly through excluding them institutionally from pension participation. At last, so as to its selective system, the minimum contribution period of 10 years brings about the equity problem between the people who can afford it and the people who hardly can. Therefore, investing a proportion of funds to the welfare is entirely reasonable in that it can alleviate the discriminations to the present elderly generation and the marginal participants, rather than to meet their social welfare needs.

With regard to the policy decision, the profitability of the investment, and the choice of the welfare work, on the other hand, the policy direction should be given a sufficient consideration of a various policy factors such as the necessity of social consensus, independence of the welfare work in relations with other national welfare work, policy identity to judge whether the work is worth long-run or short-run, and the reliance of direct-operated work and indirect-operated work. As a result of all these efforts above mentioned, an investment to the welfare of the national pension funds could be vitalized, and gain public confidence.

Key words: welfare-mix, funded system, principle of selection, profitability, relations with national social policy, long-run and short-Investment, direct-and indirect management

[접수일 2006. 3. 23. 게재확정일 2006. 7. 10]