국민연금기금의 지속가능성 모색

양 기 진*

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 국민연금 제도 개관 및 연금기금의 현황과 재정문제
1. 국민연금의 제도 개관
2. 연금기금의 전반적 현황
3. 연금기금 재정관련 당면 문제들
Ⅲ. 지속가능성 제고를 위한 국민연금기금 재정의 개선방안
1. 개선안의 접근방법
2. 연금기금 재정관련 정책목표의 설정
3. 급여산식 조정을 통한 재무구조 개선 방안
4. 기금운용의 지배구조 개선의 필요성
5. 기금운용 실태의 투명성 제고
6. 연금수급 사각지대의 축소
Ⅳ. 결 론

Ⅰ. 서 론

국민연금 제도는 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시하여 국민의 생활안정과 복지증진에 기여하는 것을 목적으로 하는 사회안전망의 일종이다. 국민연금의 근거법은 1988년 시행된 '국민연금법'이며 2013년 6월 말 현재 국민연금의 가입자는 2천만 명을 상회하며 수급자도 3백38만 명이 넘는다.[1] 국민연금기금의 적립금은 2013년 6월 말 기준으로 403조 원이 적립되어 있으며 기금규모는 2043년 최대 2,561조 원(GDP 대비 비중 44.2%)까지 증가할 것으로 예상된다.[2]

* 전북대학교 법학전문대학원 부교수

1) 국민연금공단 홈페이지, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/etc/data/data01_01.jsp〉, 검색일 : 2013.9.26.

2) 국민연금공단 홈페이지, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/etc/data/data03_01.jsp〉, 검색일 : 2013.9.26.

그런데 근래에 와서는 연금기금의 장기재정에 큰 영향을 미치는 변수인 인구통계변수, 물가상승률, 기금수익률의 악화가 명백하게 예견되고 있다.[3] 2013년 3월 말 국민연금재정추계위원회가 발표한 국민연금 장기재정추계에 의하면, 현재 국민연금제도에 아무런 수정을 가하지 않는다는 가정하에 2044년에 수지적자를 기록하고 2060년에는 소진되는 결과에 이른다.

2007년 7월 국민연금의 재정 안정화를 위한 개혁이 이뤄지면서 소득대체율이 하향조정되었고 이에 따라 연금기금의 수지적자 및 기금소진 시점이 어느 정도 연장되었으나, 연금기금 재정의 지속가능성에 대한 우려는 여전하다.[4]

따라서 이 글에서는 국민연금 제도의 운영현황, 연금기금의 재정적 지속가능성 문제를 살펴보고, 연금기금 재정의 지속가능성 제고를 위한 방안을 여러 측면에서 모색하고자 한다. 구체적으로 이 글에서 살펴볼 내용은 연금기금의 재정관련 정책목표 설정의 필요성, 급여산식 조정 등을 통한 기금 재무구조의 개선방안, 기금운용의 지배구조 개선, 기금운용의 투명성 제고, 사각지대의 축소 방안 등이다. 주제의 성격상 이 글은 법적인 문제에 국한하지 않고 정책적인 주제를 함께 다루도록 하며 다소 포괄적인 방식으로 접근하고자 한다.

---

3) 기대수명가정, 물가상승률, 기금수익률 등의 악화에 관한 자세한 것은, 김대철/심혜정, 국민연금 장기 지속가능성 확보방안, 경제현안분석 제76호, 국회예산정책처, 2012.8, 요약, vii-viii., 〈http://www.nabo.go.kr〉, 검색일 : 2013.9.15.

4) 국민연금재정추계위원회의 2008년 재정계산에 의하면 당시 제도를 유지할 경우 2060년에 기금이 소진되는 것으로 계산되었다. 국민연금재정추계위원회, 2008 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계(국민연금재정계산 보고서, 2008.11), 79쪽.

Ⅱ. 국민연금 제도 개관 및 연금기금의 현황과 재정문제

1. 국민연금의 제도 개관

1.1 제도의 목적 및 필요성

국민연금법이 제시하는 국민연금 제도의 목적은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것이다(법 제1조). 공적연금인 국민연금 제도는 기여분에 비례한 연금 지급 외에도 소득재분배 역할 및 최저생계 보장 기능을 부분적으로 수행한다.

국민연금제도는 1988년 10인 이상 사업장에 근무하는 근로자와 사업주를 대상으로 시행한 이후 1995년 7월 농어촌 지역으로 가입대상 자격이 확대되었으며, 2006년부터는 근로자 1인 이상 사업장 전체를 의무가입대상으로 함으로써 근로자를 고용하는 전 사업장에 적용되고 있다.[5)]

각 개인의 판단에 가입여부를 맡기는 민영보험이 아닌 강제가입연금으로 국민연금을 도입한 이유의 하나는, 개인이 노년기나 장애기의 생활에 대비해 미리 자기의 이익에 부합하는 결정을 내릴 능력이 미약한 경우가 많으므로 국가가 개입하여 강제 저축을 하게 한다는 것이다.[6)] 두 번째로, 국민연금을 민영보험에 맡길 경우 레몬문제(lemon problem)에 따른 역선택이나 도덕적 해이가 예상되는데,[7)] 이러한 문제

---

5) 자세한 것은 국민연금공단, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_01_02.jsp〉, 검색일 : 2013.10.1.

6) 이를 온정적 간섭주의(paternalism)에 의한 개입이라고 한다. 김성순/김홍원, 공공경제학(제4판)(지샘, 2011), 309쪽.

7) 남들보다 먼저 은퇴할 사정이 있는 사람은 더 적은 저축을 가지고 더 오래 은퇴기간을 생활해야 하는 위험이 커지므로, 이러한 자들이 연금보험에 가입할 유인이 크다.

가 심각해지면 결국 보험시장의 붕괴를 가져올 수 있으며 가입능력이 없거나 가입의사가 없는 사람들의 노후는 충분한 대비가 없을 가능성이 높아진다.[8)]

세 번째로 강제가입방식의 국민연금제도는 그 운영방식에 따라서 빈자와 부자 간 소득 재분배를 통하여 소득 격차를 줄이는 역할을 할 수 있다. 즉, 국민연금의 급여산식을 통하여 고소득 근로자로부터 저소득 근로자들에게 소득재분배를 꾀할 수 있으며,[9)] 나아가 일정한 경우 세대 간의 소득재분배효과도 추구할 수 있다.[10)]

1.2 급여의 종류

국민연금법상 급여의 종류는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금으로 구성되며(법 제49조), 연금급여는 수급권자의 청구에 따라 국민연금공단이 지급한다(법 제50조 제1항). 노령연금은 노후 소득보장을 위한 급여이며 장애연금은 장애로 인한 소득감소에 대비한 급여이고

이를 반영하여 보험지출액 증가를 예상한 민영보험회사가 보험료율을 높이면 먼저 은퇴할 사정이 더 있는 자가 연금보험시장에 남고 그렇지 않은 자들은 보험시장을 떠나게 될 것이며 이러한 현상은 다시 보험료율 인상으로 이어지고 이러한 과정이 반복되면서 연금보험시장은 붕괴될 수 있다.

8) 이를 공적부조 방식으로 해결하자고 할 경우 노년층에 대한 현재의 근로세대 간 사회적 합의가 필요함은 물론, 국가재정 여건상 급여액은 매우 미흡한 수준에 그칠 가능성이 높다.

9) 김원식 역, 재정학과 시장경제, 시스마프레스, 2005(원저: Browning, Edgar K. and Jacquelene M. Browning, *Public Finance and the Price System* (4th edition), SIGMA PRESS, 1994), 205쪽.

10) 부과방식(pay-as-you-go system)을 채택한 경우 현 근로세대로부터 조세적 성격을 띤 사회보장세(payroll tax)를 거둬들여 현 노년층에게 연금을 지급하게 되므로 세대 간의 소득재분배 효과도 누릴 수 있다. 김성순・김홍원, 앞의 책, 308쪽; 따라서 국민연금 제도의 설계에는 민영보험과 달리 사회적 형평성(social equity)과 개인적 형평성(individual equity)이라는 상충된 목표를 둘러싼 논란이 불가결하다. 김성순/김홍원, 위의 책, 309쪽; 김원식 역, 위의 책, 204쪽.

유족연금은 가입자의 사망에 기한 유족의 생계 보호를 위한 급여를 말한다. 반환일시금은 국민연금가입자 또는 가입자였던 자가 (i) 가입기간이 10년 미만인 자가 60세가 되거나, (ii) 가입자 또는 가입자였던 자가 사망한 때(유족연금이 지급되지 않는 경우), 또는 (iii) 국적상실 또는 국외이주시에 지급이 된다(법 제77조 제1항).

1.3 연금액의 산정

연금액의 산정은 지급사유에 따라 기본연금액과 부양가족연금액을 기초로 산정하며(법 제50조 제2항) 따라서 연금액은 다음과 같다.

연금액 = 기본연금액 × 연금종별 지급율 및 제한율 + 부양가족 연금액

1.3.1 기본연금액

노령연금에 해당하는 기본연금액의 산식을 보면 크게 법 제51조 제1항 제1호 부분 및 법 제51조 제1항 제2호 부분으로 크게 나뉜다(법 제51조 제1항).[11)]

---

11) 국민연금, 제25호 국민연금통계연보(2012), 332쪽, 〈http://www.nps.or.kr/〉, 검색일 : 2013.9.20.

기본연금액 = [2.4(A+0.75B)×P1/P+1.8(A+B)×P2/P+1.5(A+B)×P3/P+
1.485(A+B)×P4/P+1.47(A+B)×P5/P+1.455(A+B)×P6/P
1.450(A+B)×P7/P…+1.2(A+B)×P23/P+X(A+A)×C/P+
X(A+1/2A)×6/P]×(1+0.05n/12)

A: 연금수급전 3년간 전체가입자 평균소득월액의 평균액 (소득균등부분)
B: 가입자 개인의 가입기간 중 기준소득월액의 평균액 (소득비례부분)
P: 전체가입월수
X: 1.5~1.2까지의 비례상수 중 노령연금 수급권 취득시점의 상수
C: 추가가입기간 12, 30, 48, 50 (출산 및 군복무 크레딧에 기한 연금액 및 증가되는 가입기간은 노령연금액 산정 시에만 적용됨)

기본연금액의 산정산식상 기본연금액의 산정에는 '전체' 가입자의 평균소득월액과 관련된 소득균등분(A)과 '개별' 가입자의 가입기간 중 기준소득월액과 관련된 보수비례부분(B)이 고려된다. 또한 앞의 기본연금액 산정식에서 P와 n의 결정에 출산 및 군복무 크레딧이 포함된다.

소득균등분(A)은 전체 가입자의 소득평균에 관한 것이므로 연금제도의 소득재분배 기능과 관련된다.[12] 다만 A 부분을 과도하게 강조한다면 가입자들이 연금보험금을 내지 않거나 소득액을 축소신고하려는 유인이 높아지게 될 것이다.[13] 반면 보수비례부분(B)은 가입자 개인의 전체 가입기간 중 기준소득월액의 평균액을 말하는 것으로 갹출액의 크기에 비례하여 해당 개인의 연금수령액 역시 증가하게 된다. 만일 B부분만을 가지고 연금액을 산정한다면 개인의 국민연금 가입유인은 커지겠지만 사적연금에 가깝게 된다.[14]

국민연금 산정산식에서 기간별 상수, 소득대체율(급여율),[15] 가입월수도 기본연금액의 산정에 중요한 역할을 차지한다.[16] 상수는 소득대체율과 직결되는데 2028년까지 단계적으로 하향 조정되고 있으며 2028년에는 소득대체율은 40%가 될 예정으로 이에 비례하여 기본연금액으

12) 연금지급사유 발생기간별 적용할 A값에 대해서는, 국민연금공단 홈페이지 참조, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_01.jsp〉

13) 김성순/김홍원, 앞의 책, 318쪽.

14) 김성순/김홍원, 위의 책, 319쪽.

15) 퇴직전 소득수준 대비 받는 연금액 비율을 말한다.

16) 상수, 소득대체율, 가입월수는 다음과 같다.

구분	1988~1998년	1999~2007년	2008~2027년	2028년 이후
상수	2.4	1.8	1.5 *매년 0.015씩 감소	1.2
소득대체율	70%	60%	50% *매년 0.5%P씩 감소	40%
가입월수	P1	P2	P3, P22	P23

로 받는 급여가 줄게 된다.

1.3.2 부양가족연금액

부양가족연금액이란 일종의 가족수당 성격의 부가급여로서, 수급권자의 배우자, 자녀 또는 부모로서 수급권자에 의하여 생계를 유지하는 자에게 지급하는 성격의 부가급여를 말한다(법 제52조).[17]

1.3.3 연금액의 특징

수급권자의 기본연금액과 부양가족연금액을 산정할 경우 전년도의 전국소비자물가변동률을 기준으로 조정을 하며(법 제51조 제2항 및 제52조 제2항), 생활 안정을 위하여 급여를 받을 권리는 양도・압류하거나 담보로 제공할 수 없도록 하고 수급권자에게 지급된 급여로서 150만 원 이하의 금액에 대해서는 압류를 할 수 없도록 하고 있다(법 제58조, 동법시행령 제44조 및 민사집행법시행령 제2조 본문).

또한 2008년 출생자 및 2008년 군입대자부터 각각 출산 크레딧 제도 및 군복무 크레딧 제도가 적용되어 다자녀 출산자 및 군입대자를 가입기간 측면에서 우대하고 있다.[18]

---

17) 배우자는 연 15만 원, 18세 미만이거나 장애등급 2급 이상인 자녀에게는 연 10만 원, 그리고 60세 이상이거나 장애등급 2급 이상인 부모(부 또는 모의 배우자, 배우자의 부모를 포함)에게는 연 10만원으로 한다(법 제52조 제1항 각호). 2013.4부터 2014.3 중에 적용되는 부양가족연금 대상자의 범위 및 부양가족연금액에 대해서는, 국민연금공단, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_01.jsp〉, 검색일 : 2013.9.25.

18) 2자녀 이상 출산시 가입기간을 추가로 인정하고 해당기간의 소득은 가입자전체 평균소득월액(A값)의 전액을 인정하고, 2008년 입대자부터 6개월의 가입기간을 추가로 인정하고 해당기간의 소득은 가입자전체 평균소득월액(A값)의 1/2을 인정한다. 자세한 것은, 국민연금공단 홈페이지, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_01.jsp〉, 검색일 : 2013.9.25.

2. 연금기금의 전반적 현황

2.1 가입 및 수급 현황

2013년 6월 말 현재 사업장가입자는 1,174만 명, 지역가입자는 842만 명, 임의가입자는 18.9만 명, 임의계속가입자는 10만 명으로, 사업장가입자의 수가 가장 많다.[19] 가입자 비중별로는, 2013년 6월 말 현재 사업장가입자 57.4%, 지역가입자 41.17%, 임의계속가입자 및 임의가입자 1.43%로 구성되어 있다.[20]

2013년 6월 말 현재 국민연금의 급여종별 수급현황은 노령연금이 83%로 대다수를 차지하며 유족연금이 14.8%, 장애연금이 2.1%를 차지한다. 노령연금 기준으로 수급자는 2007년 말 약 180만 명에서 2013년 6월 말 현재 250만 명을 훨씬 상회하는 수준으로 증가하였다.[21] 더 많은 사람들이 수급요건을 갖춤에 따라서 국민연금 수급자 현황은 향후 계속 늘어날 전망이다.

2.2 재원 및 운영 현황

일반적으로 연금기금의 재원 원천은 크게 부과방식(pay-as-you-go

19) 국민연금공단, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/etc/data/data01_01.jsp〉, 검색일 : 2013.9.26.

20) 또한 소득별 가입자 현황은, 연소득 1,250만 원 미만이 41.8%, 2,030만 원에서 3,890만 원 미만이 18.8%, 3,890만 원 이상이 15.5%, 1,610만 원에서 2,030만 원 미만이 13.4%, 그리고 1,250만 원에서 1,610만 원 미만이 10.5%이다. 이는 지역가입자 중 납부예외자는 제외한 통계이다. 그 외 국민연금가입자 추이 등 자세한 정보에 대해서 국민연금공단, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/etc/data/data01_01.jsp〉, 검색일 : 2013.9.26.

21) 연금액별 수급자는 수급액이 40만 원 미만인 경우가 77.3%로 대다수를 차지하고 있다. 국민연금의 연도별 수급자 현황에 대해서 자세한 정보는 국민연금공단, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/etc/data/data02_02.jsp〉, 검색일 : 2013.9.26.

system), 적립방식(funding system), 그리고 부분적립방식(partially-funded system)으로 나뉜다. 이 중 부과방식 내지 비적립제도(unfunded system)란 원칙적으로 적립기금 없이 해당 연도에 필요한 연금급여의 재원을 해당 연도 가입자에게 부과하는 기여금이나 세금으로 조달하는 방식, 즉 현 세대 노령층에 소요되는 급여비용을 현 세대 근로계층이 부담하는 사회보장세를 거두어서 부담하는 방식이다.[22] 반면, 적립방식(funded system)이란 장래의 연금지급에 대비하여 가입자로부터 징수한 기여금을 장기적으로 적립·기금으로 운용하고 그 원리금과 해당연도 기여금 수입을 재원으로 연금급여를 지급하는 방식이다.[23] 그리고 두 가지 방식의 중간적인 부분적립방식은 연금지급의 재원을 현세대의 연금보험 '세' 및 가입자로부터 미리 징수한 연금보험료로 적립한 기금을 모두 연금 지급재원으로 사용하는 방식이다.[24] 현행 국민연금의 연금기금은 부분적립방식으로 운영된다. 연금기금의 구성을 보면 주로 연금보험료로 구성되어 있으며(68.73%), 그 외에 기금운용수익금(31.13%) 및 국고보조금(0.13%) 등이 있다.

2012년을 기준으로 연금기금은 투자액(시가기준) 비중으로 채권부문(64.4%)에 가장 많이 운용되며 다음으로 주식부문(26.6%)이 차지하고 있다.

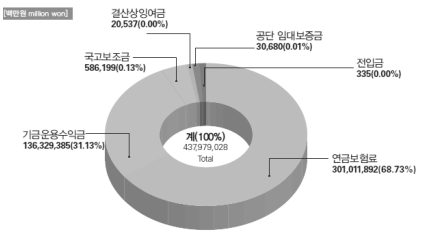
---

22) 국민연금재정추계위원회, 제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과 (설명자료), 10쪽, 〈http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=155884356〉, 검색일 : 2013.10.1.; 김원식 역, 앞의 책, 189쪽.

23) 국민연금재정추계위원회, 위 3차 설명자료, 10쪽. 이 경우에는 원칙적으로 세대간 소득이전 효과가 발생하지 않는 구조이다. 같은 설명자료, 10쪽.

24) 국민연금재정추계위원회, 앞의 3차 설명자료, 10면; 이러한 방식은 연금제도의 도입 초기에 큰 규모의 적립기금을 보유하는 경우에 흔히 사용된다. 같은 설명자료, 10쪽.

〈그림 1〉 연금기금의 구성[25]



〈표 1〉 2012년 운용현황

[단위: 조 원]

운용부문	투자액 (시가기준)
주식	104.6
채권	252.4
대체투자	32.9
단기자금	14
해외대차거래	0
기타부문	2
계	391.9

3. 연금기금 재정관련 당면 문제들

3.1 연금기금 재정의 악화 문제

우리나라를 포함하여 OECD 국가에서 저출산・고령화 현상이라는 급격한 인구학적 변동이 일어나고 있다. 이에 따라서 연금기금 재정 차원에서 보면 장래 연금보험료 수입은 줄고 연금급여 지출은 급격히 늘어날 것이 예상된다. 또한 우리 경제가 성숙기에 들어서면서 전반적인 경제성장률 저하현상을 겪고 있는데 이 또한 연금기금의 재정에 상당한 마이너스 요인이다.[26] 일반적으로 경제성장률의 저하는 고용인구수의 감소와 경기침체와 관련되므로 연금기금 재정에도 상당한 악영향을 주게 된다. 즉, 사업장가입자의 수 적체 내지 감소, 지역가입자

25) 국민연금, 앞의 통계연보, 17쪽.

26) 실질 GDP성장률로 본 우리 경제성장률은 1990년 9.3%, 1995년 8.9%, 2000년 8.8%, 2005년 4.0%, 2010년 6.3%, 2011년 3.7%, 2012년 2.0%로, 근래 경제성장률이 급속히 낮아졌다. e-나라지표, 〈http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxSearch.jsp?idx_cd=2736&stts_cd=273601&clas_div=C&idx_sys_cd=&idx_clas_cd=1〉, 검색일 : 2013.9.25.

중 납부예외자의 증가, 전반적으로 가입자의 소득 감소로 연금보험료 수입의 감소의 효과를 야기하게 된다.[27] 이 글에서는 현행 적립식 방식을 기준으로 하여 논의하며 부과방식으로의 전환은 정책적 검토를 거쳐서 사회적 합의가 필요한 사항이므로 깊이 논의하지 않는다.

다만, 인구고령화 현상의 심화에 기한 연금수급자 증가 전망, 저출산에 기한 근로가능연령층의 축소에 따른 연금보험료 수입의 감소 등을 감안하면 장기적으로 재정수지 적자가 심각하게 불균형할 것으로 전망되므로, 현행 저부담・고급여 구조를 손질할 필요가 있으며 이는 III장에서 논의하도록 한다.

3.2 기금운영의 독립성・전문성 등의 미흡

국민연금법에 의하면 연금기금의 관리・운용의 주체는 보건복지부장관이며(법 제102조 제1항), 기금의 운용에 관한 사항을 심의・의결하는 기관으로 국민연금기금운용위원회가 보건복지부에 설치되어 있다(법 제103조 제1항). 그런데 기금운용위원회의 구성을 보면 보건복지부장관이 위원장을, 기획재정부차관・농림축산식품부차관・산업통상자원부차관・고용노동부차관 및 국민연금공단 이사장이 당연직 위원장을 맡고 있으며 그 외 위원장이 위촉하는 위원(14인)으로 되어 있어서(법 제103조 제2항), 연금기금의 운용에 관한 독립성 및 전문성과 거리가 있다는 지적이 가능하다.

또한 공적연금기금은 공공성을 갖춰야 하므로 비대한 연금기금의

27) 향후 급속한 저출산・고령화 그리고 경제성장률의 저하가 계속될 경우 연금기금의 재정만으로 연금액 지출을 감당하기가 어려워지게 되므로, 부과방식을 부분적 또는 전면적으로 도입할 수밖에 없을 것이다. 그런데 특히 부과방식의 경우에 납세자로부터 거둬들이는 연금보험 '세'의 수익률은 과세표준, 즉 국민소득의 성장률에 더욱 밀접한 관계가 있다. 인구증가율과 실질소득증가율이 장기적으로 하락하게 되면 사회보장세의 수익률 또한 하락이 예상되기 때문이다(김원식 역, 앞의 책, 191쪽).

운영방법 개선을 통하여 우리나라 금융시장에 미치는 파급효과를 감소시키는 것도 연금기금 운용에서의 중요한 과제이다.

3.3 광범위한 연금 사각지대와 형평성 문제

3.3.1 광범위한 연금 사각지대

외견상으로 국민연금법은 전 국민을 가입대상자로 하고 있으나 구체적으로는 상당한 범위의 자들[28]이 사업장가입자의 대상인 근로자의 범위에서 제외된다. 그런데 이처럼 연금사각지대에 속하는 사람들이 공적연금의 혜택을 받는 사람들보다 노령이나 장애의 위험에 대부분 더 노출된 경우가 많다.[29]

또한 국민연금법은 연금보험료 납부 면제 사유[30]를 정하고 있는데 이와 같은 납부예외기간은 연금보험료를 별도로 추후납부하지 않는한 가입기간에 산입되지 않는다(법 제92조). 그런데 <그림 2>에서 볼 수 있듯이 우리나라에서 연금보험료의 납부예외를 받는 납부예외자의 비중이 높다. 이에 따라 노후에 연금소득을 누릴 수 없는 자의 비중, 즉 국민연금의 사각지대가 클 것이라는 문제가 예상된다.[31]

---

28) 일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자, 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자 등이다(국민연금법시행령 제2조).

29) 또한 소규모 사업장의 임시・일용직 근로자들의 경우 제도적으로 국민연금의 수혜대상이 될 수 있으면서도 고용주 부담분에 대한 재정적 부담, 축소신고되던 수입금액의 노출을 꺼리는 고용주들이 피용자들의 연금 가입을 회피하는 경향이 있으며, 고용상태가 안정적이지 않아 연금 수급자격인 가입기간 요건(10년)을 충족시키지 못할 가능성도 높다. 또한 영세자영업자, 장기실업자 또는 전업주부와 같은 경우에도 연금혜택을 받지 못할 가능성이 상대적으로 높다. 전영준, "지속가능한 국민연금제도의 모색", 응용경제 제7권 제2호(한국응용경제학회 2005), 11쪽, 〈http://www.kaae.or.kr/images/7-2/721_cyj.pdf〉, 검색일 : 2013.9.20.

30) 사업장가입자 또는 지역가입자에 대하여 사업 중단, 실직 또는 휴직 중인 경우 등 연금보험료를 낼 수 없는 일정한 사유가 있으면 그 기간 동안에는 연금보험료 납부를 면제한다(국민연금법 제91조).

〈그림 2〉 지역가입자중 납부예외자비율현황[32)]

특히 지역가입자의 경우 소득미신고 등으로 인한 징수율이 낮은 편인데 이들의 보험료 징수율도 높이기 위하여 적정한 행정비용을 감안하여 지역가입자의 미신고소득 발굴이 필요하다.

나아가 국민연금의 의무가입대상이 아닌 임의가입자 자격자들에 대해서도 이들이 임의가입자의 자격으로 연금에 가입하도록 장려해야 할 필요가 있다.

3.3.2 세대간 형평성 및 (정치적・경제적) 지속가능성 측면

현재세대가 갹출하여 자기세대의 국민연금 지급에 부담해야 할 몫을 미래세대에 넘긴다면 현재세대와 미래세대 간의 부의 재분배효과가 일어날 것이다. 또한 세대 간 회계에서 세대 간 부의 재분배가 일어난다는 것은, 결국 현세대가 갹출액을 획기적으로 늘리지 않는한 연금기금 재원의 확보를 위하여 미래세대에 상당부분 의존할 수밖에 없는 상황이 된다는 의미이다.

공적연금의 순재정부담[33)]에 관한 연구결과에 의하면, 국민연금에

31) 같은 문제의식으로, 김대철/심혜정, 앞의 분석보고서, 48쪽; 지역가입자의 납부예외자 비율은 도시자영자로 가입대상을 확대한 시점에 크게 증가하였다가 2003년도에 40% 초반대까지 하락한 후, 다시 2010년까지 납부예외자 비율이 증가하다가 다시 하락하는 추세를 보이고 있다. 박성민 외 3인, 국민연금 중기재정전망(2013-2017), 연차보고서 2012-03(국민연금연구원, 2012), 59쪽.

32) 박성민 외 3인, 위 연차보고서, 60쪽.

33) 다른 말로 순조세라고 하며, 현행 국민연금제도가 그대로 유지될 경우 국민연금보험료의 현재가치에서 여생 동안 지급받는 연금급여의 현재가치를 차감한 액수로 정의된다. 순재정부담이 마이너스(-)라는 것은 내는 것보다 더 많이 받는다는 것을

있어서 현 세대와 미래 세대 간의 부의 재분배 효과가 순재정부담을 통하여 드러난다. 젊은 세대의 순재정부담이 클수록 현재의 지급 수준을 유지하려면 미래세대가 장래 보험료를 더욱 부담하여야 한다는 것으로 그만큼 현재의 연금제도의 지속가능성(sustainability) 정도가 미흡함을 나타낸다.[34]

3.3.3 미흡한 저소득층 소득지원

3.3.3.1 국민기초생활보장급여

현재 우리나라에는 국민연금 외에도 기초노령연금 및 저소득층을 대상으로 하는 국민기초생활보장급여가 있다. 국민기초생활보장법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하며(법 제1조), 동법에 근거한 국민기초생활보장급여의 수급권자는 원칙적으로 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로 소득인정액이 최저생계비[35] 이하인 사람으로(법 제5조), 연령이나 보험가입여부에 무관하게 전국민을 대상으로 한다.

3.3.3.2 기초노령연금

2007년 우리나라는 노인층의 빈곤 문제 해소를 위하여 재원을 조세

의미하는데 현재세대의 순재정부담이 마이너스(−)일수록 미래세대는 더 많은 부담을 짊어지게 된다. 전영준, 앞의 논문, 13쪽.

34) 자세한 것은 전영준, 위의 논문, 15쪽. 그 외에도 우리나라에는 공무원연금이나 사학연금 등 여러 직역연금이 있는데, 국민연금은 이들 연금과 분리운영되고 있다. 그런데 연구결과에 의하면 각 연금마다 현재세대로 말미암아 미래세대 1인이 부담해야 하는 순재정부담의 차이가 크며 특히 국민연금의 순재정부담(평균 3,071만 원)이 커서 공무원연금(972만 원)이나 사학연금(125만 원)에 비하여 정치적·재정적 지속가능성 면에서도 도전받고 있다. 자세한 것은 같은 논문, 16쪽.

35) 2013년 최저생계비는 572,168원(1인가구), 974,231원(2인가구), 1,260,315원(3인가구), 1,546,399원(4인가구), 1,832,472원(5인가구)이다(보건복지부 고시 제2012-141호).

로 하여 전체 노인을 대상으로 하는 기초노령연금을 도입하였다.[36] 기초노령연금은 기초노령연금법에 근거하여 지급되는데, 기초노령연금법의 입법목적은 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는 것이다(법 제1조). 기초노령연금의 지급대상은 65세 이상으로서 소득인정액이 일정 수준[37] 이하인 자이다(기초노령연금법 제3조 및 동법시행령 제2조).

기초노령연금액의 산정기준은 원칙적으로 국민연금 전체 가입자의 연금 수급전 3년간 평균소득월액(A값)의 5%[38]에 해당하는 액수이다(기초노령연금법 제5조). 구체적으로 현 기초노령연금 제도에 의하면 65세 이상 노인 중 소득하위 70%(단독가구 기준으로 할 경우 소득인정액 월 75만원 이하인 노인)에게 매달 최대 9만 6,800원이 지급되는데,[39] 급여수준이 낮아서 노인의 생활안정 지원 및 복지 증진의 달성에 미흡할 수 있다.[40]

3.3.3.3 기초노령연금과 국민연금의 관계 설정

기초노령연금은 국가와 지방자치단체가 전체 납세자로부터 세금을 걷어서 운영되는 공적부조방식으로(기초노령연금법 제4조 제2항) 기초노령연금 산정방식이 국민연금 중 노령연금(국민연금법 제49조 제1호)과의 일정부분 연계되어 있다. 즉, 기초노령연금은 국민연금 가입자가 갖는 연금수급권 중 A값(국민연금 가입자들 간의 소득재분배 기능을

36) 김대철/심혜정, 앞의 분석보고서, 요약 vii.

37) 기초노령연금 지급대상자의 선정기준이 되는 선정기준액은 노인가구의 소득・재산수준과 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 전년도 11월 1일까지 보건복지부장관이 결정・고시하는 금액이다(기초노령연금법시행령 제2조 제1항).

38) 2028년까지 점차적으로 국민연금 A값의 5%에서 10%로 인상할 예정이다(기초노령연금법(법률 제8385호, 2007.4.25) 부칙 제4조의2 제1항).

39) 2013.04에서 2014.3까지의 기간 기준의 금액이다. 기초노령연금 지급액에 관한 상세한 것은, 보건복지부 홈페이지, 〈http://bop.mw.go.kr/Nfront_info/sub1_3.jsp〉, 검색일 : 2013.9.27.

40) 같은 문제의식으로, 김대철/심혜정, 앞의 분석보고서, 50쪽.

담당)과 연계되어 있다.

최근 정부는 기초노령연금을 대체하여 65세 이상 노인의 60%에 대하여 매달 20만 원의 기초연금을 지급할 것을 검토하고 있다. 문제는 현재 검토 중인 기초연금은 국민연금 가입기간이 길어져서 국민연금액을 많이 받을수록 불리하게 설계되어 있어서[41] 가입자를 유치해야 하는 국민연금의 입장에서 임의가입자나 임의계속가입자의 국민연금 장기가입의 유인을 저해하는 문제를 안고 있다.

국민연금은 본인의 보험료 납부를 전제로 하는 사회보험 방식인 반면, 기초연금은 본인의 기여내역과 상관없이 일정 연령에 도달한 국민에게 지급하는 사회수당형 방식이라는 점에서 양자의 통합에 반대하는 목소리[42]도 상당하다. 그러나 현재 상태로 놓아둔다면 세대 간 소득재분배 기능을 하는 양자의 관계가 어정쩡하다는 지적을 면할 수 없다. 따라서 사회보험방식과 조세에 기한 공적부조 방식이 이질적이라도 사회적 합의를 통하여 이를 조화시키는 방안을 강구할 필요가 있다.[43]

---

41) 정부의 기초연금(안)은 국민연금 가입기간이 길수록 기초연금을 덜 받는 불이익을 당하는 구조로 짜여 있다. 정부의 기초연금 도입계획이 그대로 확정되면 전체 65세 이상 노인의 40%에 달하는 38만 명은 10만~20만 원 미만의 기초연금을 받게 된다. 경향신문, "'모든 노인' 아닌 60%만 매달 20만 원 수령… 반쪽 된 공약"(2013.9.25), 〈http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201309252251425&code=940702〉, 검색일 : 2013.9.26.

42) 뉴스토마토, "국민연금-기초노령연금 통합 안돼"(2013.4.17) 〈http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=355055〉, 검색일 : 2013.9.20.; 이러한 입장은 기초노령연금과 국민연금을 통합하더라도 재정의 분리운용 방침을 명시적으로 확인할 수 있는 법적 장치가 필요하다고 한다. 같은 뉴스.

43) 이와 관련하여 기초연금을 국민연금과 연동시킴이 없이 기초연금의 급여율을 높임으로써(재원은 조세) 현재세대의 부담을 늘리되, 미래세대에 부담을 지울 가능성이 큰 국민연금의 급여율은 낮추자는 주장도 제기된다. 오건호, "국민연금 3차 재정추계 들여다보기: 평가와 개혁 방향"(참여연대 사회복지위원회, 2013.5.15), 〈http://www.peoplepower21.org/Welfare/1034349〉, 검색일 : 2013.9.24.; 주요 OECD 회원국들의 GDP 대비 노인예산을 비교하면 우리나라의 경우 매우 낮은 수준(2007년 1.6%)으로(김대철/심혜정, 앞의 분석보고서, 53쪽의 [표 30]), 기초연금 급여율을 높이기 위한 공적부조 방식의 노인복지예산 확충주장은 설득력이 있다.

Ⅲ. 지속가능성 제고를 위한 국민연금기금 재정의 개선방안

1. 개선안의 접근방법

저출산・고령화 현상이 심화되고 경제성장률이 둔화되면서 우리나라의 국민연금 기금 재정의 안정성이 저해될 것임이 분명하므로 국민연금 재정의 지속가능성 제고를 위하여 조속한 개선책이 필요하다.

국민연금 재정의 개선을 위한 방안은, 크게 연금보험료 수입 측면, 연금기금의 운영 측면, 연금의 지급 측면으로 3분하여 접근할 수 있다. 연금보험료의 수입 측면에서의 개선은, 보험료율의 인상, 보험료를 납부하는 대상의 실질적인 확대가 주가 될 것이다. 연금의 지급 측면에서는 연급수령자들의 소득대체율의 인하, 연금지급개시연령의 상향조정, 연금급여 수준의 하향조정이 주된 손질대상이 된다.

이렇듯 연금보험료 수입 측면 및 연금 지급 측면은 주로 연금보험의 산식을 손질하여 중부담-중급여 구조로 차질 없이 이행하는 것과 관련된다. 장래 예상되는 연금수급의 불균형을 피하기 위하여는 손질이 빠르면 빠를수록 부담이 덜하며 지연될 경우 비현실적인 인상폭으로 말미암아 정치적으로 재무구조 조정 자체가 불가능할 수 있다.[44] 실제로 여러 나라의 공적연금에서 비용부담 문제를 안이하게 생각하고 연금구조 조정시기를 지연한 결과 연금재정위기를 맞은 바 있다.[45]

연금기금의 운영도 연금기금의 장기적인 재정안정성에 역할이 적지

---

44) 국민연금의 장기적인 재정수지균형을 목적으로 미래세대의 보험료부담을 인상할 경우 조정지연에 따른 보험료인상폭의 급격한 상승 시뮬레이션 대해서는, 전영준, 앞의 논문, 14쪽 및 17쪽.

45) 김용하/석재은, "국민연금제도 전개의 한국적 특징과 지속가능성", 한국사회복지학 제37권(한국사회복지학회, 1999), 111-112쪽.

않다. 운영 측면에서는 연금기금 운영의 지배구조(국민연금기금운용위원회, 국민연금기금운용실무평가위원회 등)의 개선 문제가 가장 논란이 되고 있다.

2. 연금기금 재정관련 정책목표의 설정

국민연금법은 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 동법에 따른 급여 수준과 연금보험료가 조정되어야 한다고 규정한다(법 제4조 제1항). 이와 관련하여 국민연금법에 의하여 보건복지부장관은 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금 운영 전반에 관한 계획[46]을 수립하여야 한다(법 제4조 제2항).[47] 국가재정법은 기금관리·운용의 원칙에 관하여 기금관리주체가 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운용하도록 하고 있다(국가재정법 제62조 제1항).

문제는 연금기금의 재정운영과 관련하여 재정안정의 목표가 아직도 설정되어 있지 않다는 것이다.[48] 따라서 2013년 국민연금재정추계위원회는 법정된 재정평가기준이 없으므로 기금적립목표에 대하여 네가지 기준을 임의로 설정하여 재정평가기준으로 삼았다.[49] 구체적으로 2013년 국민연금재정추계위원회는 추계기간 말(2083년)까지 (1안) 적립배율[50] 2배의 기금을 보유,[51] (2안) 적립배율 5배의 기금을 보유,[52] (3안)

---

46) 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 연금기금의 운용 계획 등이 포함되어야 한다(법 제4조 제2항).

47) 대통령의 승인을 받아 이를 국회에 제출하고 공시할 의무가 있다(법 제4조 제2항).

48) 국민연금재정추계위원회, 앞의 2차 재정계산보고서, 80쪽 및 김순옥/신승희, "국민연금 재정평가 방법론 연구", 연구보고서 2011-07(NPS국민연금연구원, 2011), 113쪽.

49) 1, 2차 재정계산에서도 특정한 재정평가 기준의 적용 없이 재정안정에 관한 시나리오별 재정평가를 실시하였다. 김순옥/신승희, 위의 연구보고서, 113쪽.

50) 적립(배)률이란 자산/부채로, 3차 재정추계위원회가 사용한 적립배율은 2083년의 총지출 대비 연초 적립금을 의미한다. 국민연금재정추계위원회, 앞의 3차 설명자료, 9쪽.

51) 미국의 사회보장연금인 OASDI(Old-Age, Survivors and Disabiltiy Insurance)

수지적자 미발생,[53] (4안) 일정한 적립배율의 유지(steady-state)하는 안을 가지고 평가하였다. 이처럼 재정균형 목표가 아직 설정되어 있지 않으므로, 어느 정도의 기간을 대상으로 할지, 이를 위하여 보험료율과 급여수준(소득대체율 등)을 어떻게 조정할지를 설정하기 곤란한 상황이다.[54] 이에 따라서 가상의 시나리오별 분석을 함에 그칠 수밖에 없으며 장기적인 재정안정목표에 부합하는 연금부채 및 자산의 정의를 통한 재정상태표 분석을 본격적으로 채택하기가 곤란하다.[55]

3. 급여산식 조정을 통한 재무구조 개선방안

3.1 소득대체율의 조정

연금재정의 위기로 인하여 급여삭감을 하는 국가들의 경우 연금급여 수준을 직접적으로 삭각하기보다는 간접적인 급여삭감 방안을 채택하였다. 그러한 간접적인 연금기금 재정안정화 방안으로는, 연금수령액을 산정하기 위한 산정기간(reference period)의 확대, 과거소득의 재평가 방법(valorization)의 변화, 급여연동방식(indexation)의 변화, 연금수급연

에서 사용하는 재정평가지표(Actuarial Balance) 및 일본의 후생연금도 마찬가지이다. 국민연금재정추계위원회, 위의 3차 설명자료, 9쪽.

52) 캐나다의 사회보험연금인 CPP(Canada Pension Plan)는 적립배율이 5~6개인 상태에서 그 상태를 유지(steady-state)하는 것을 목표로 한다. 국민연금재정추계위원회, 앞의 2차 재정계산보고서, 81쪽 각주 14번.

53) 일본의 후생연금이 과거 1994년 재정계산시에 적용하였던 기준이다. 국민연금재정추계위원회, 위의 2차 재정계산보고서, 81쪽 각주 15번.

54) 반면 미국의 OASDI와 일본의 후생연금(피용자를 대상으로 하는 소득비례연금)은 유한기간(추계기간) 동안의 재정균형을 명시적인 목표로 하고 있다. 김순옥/신승희, 앞의 연구보고서, 127쪽. 미국(부과방식)은 75년, 일본(사회보험방식)의 100년이다. 반면 캐나다연금(부분적립방식)은 유한기간이 아니라 일정기간(향후 약 60년간) 적립배율의 유지를 목표로 한다. 같은보고서, 14-16쪽 및 127쪽.

55) 김순옥/신승희, 위의 연구보고서, 113쪽.

령의 상향조정 등이 있다.[56] 연금식에서 구체적으로 소득대체율의 조정, 보험료율 및 수급개시연령의 조정 등이 일차적인 조정대상으로 고려될 수 있다.

우리나라의 경우 소득대체율을 종전의 70%에서 단계적으로 낮추어 현재 50%이며(2008년~2027년까지) 2028년 이후에는 40%로 인하될 예정이다.

3.2 보험료율 및 수급개시연령의 조정

2007년 국민연금의 재정안정화를 추구하는 개혁은 소득대체율을 하향조정하였으나 보험료율을 현행 수준(9%[57])으로 그대로 유지함에 따라서 종전의 저부담·고급여 체계 중 저부담의 부분은 여전히 그대로 남아 있는 상태이다. 낮은 보험료율(9%)은 연금기금의 규모를 지속적으로 유지하기에 매우 낮은 수준으로 수급권자의 '저부담·고급여 구조'의 대표적인 요인이다. 따라서 보험료율 인상은 불가피한 것으로 생각된다.

그런데 보험료율의 인상은 저출산과 인구고령화 현상을 감안하여 보험료 수입전망과 연금 지출전망을 산정하여야 하므로 어느 정도가 적정 보험료율인지에 관한 입장은 일치되기 어렵다. 다음 <그림 3>은 2008년도 말의 자산·부채를 기준으로 한 분석으로, 현행 보험료율(9%)을 12.49%로 인상할 경우 2078년까지의 급여지출액을 기금재정으로 충당할 수 있으며, 보험료율을 17.50%로 인상할 경우 적립배율을 2078년까지도 23.5% 수준으로 유지할 수 있음을 보여주고 있다.[58] 보험료율의 인상은 세대 간 부의 재분배 등 효과를 낳으므로 사회적 합의에

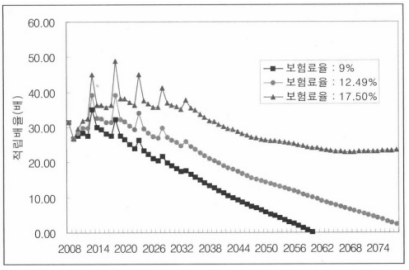
56) 자세한 것은 김대철/심혜정, 앞의 분석보고서, 13-16쪽.

57) 연금보험료율은 1993.1에 6%로 인상 후 1998.1에 9%(근로자 4.5%, 사용자 4.5%, 자영업자 9%)으로 재인상한 후 15년째 변함이 없다. 국민연금, 앞의 통계연보, 국민연금연혁 소개부분.

58) 김순옥/신승희, 앞의 연구보고서, 121쪽의 [그림 VI-1].

기반하여야 할 문제이나, 조정이 늦어지는 만큼 후속세대가 부담하여야 할 보험료율은 높아질 수밖에 없으므로 계속적으로 뒤로 미룰 것이 아니라 사회적 합의를 통하여 조속한 변경이 필요하다.[59]

〈그림 3〉 보험료율의 변경과 적립배율 추이[60]



〈표 2〉 재정목표별 요구 보험료율[61]

재정목표	기본가정
적립배율 2배	12.91%
적립배율 5배	13.48%
수지적자 미발생	14.11%
일정한 적립배율 유지	15.85%

보험료율 인상과 수급개시연령의 상향은 양자가 병행되어야 연금재정안정화 효과를 극대화할 수 있다. 따라서 수급개시연령을 조정하여 연금기금의 지속성과 노인 일자리 등 제반 사정을 감안하여 적정 수준

59) OECD 국가들의 평균 공적연금 보험료율은 2009년 기준 19.6%이다. OECD, Pensions at a Glance 2011(국민연금재정추계위원회, 앞의 3차 설명자료, 43면에서 재인용); 보험료율을 연금기금 재정이 유지될 정도로 올리지 못할 경우에는 (부분적) 부과방식으로 이행할 수밖에 없는데, 만일 국민연금이 적립기금 없이 매년의 보험료 수입만을 재원으로 운영하는 완전부과방식으로 운영된다면 매년 필요한 보험료율(비용률)은 2020년 5.2%, 2030년 8.0%, 2040년 17.4%, 2060년 21.4%, 2070년 22.6%, 2080년 22.6%, 2083년 22.9%가 된다. 국민연금재정추계위원회, 같은 설명자료, 10쪽.

60) 김순옥/신승희, 앞의 연구보고서, 120쪽; 미국 OASDI(추계방식)의 경우 현재 보험료율은 12.4%, 캐나다 CPP(부분적립방식)의 경우 9.9%, 일본의 후생연금(사회보험방식)의 경우 13.934%(2004년)에서 점차 인상되어 18.3%(2017년부터)으로 고정될 예정이다. 같은 연구보고서, 14-17쪽; 일본의 공적연금은 1985년 개혁 이후 국민연금(기초연금)과 피용자연금(소득비례연금)의 2층 구조를 유지하고 있다. 후생연금과 공제조합(공무원 등을 대상)은 소득비례연금으로 분류된다. 같은 연구보고서, 52쪽.

61) 국민연금재정추계위원회, 앞의 3차 설명자료, 9쪽.

으로 하는 방안을 강구해야 할 것이다. 연금개시연령(pensionable age)은 정책적인 문제이겠으나, 현재 OECD 대부분의 국가가 연금개시연령을 상향하는 추세이다.[62] 연금개시 연령의 상향조정 및 조기연금 수급자격의 강화는 노인들의 조기퇴직 유인의 감소 및 근로의욕과도 연관된다.

우리나라의 경우 현행 국민연금법상 노령연금 수급권자는 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자가 60세(다만 특수직종근로자는 55세)가 된 때로부터 원칙적으로 노령연금 수급권을 취득한다(법 제61조 제1항). 또한 수급연령은 2013년부터 5년 단위로 1세씩 연장하여 2033년에는 수급연령이 65세가 되도록 연장된다.[63]

연금기금의 재정안정을 위하여 일부 분석은 2025년까지 보험료율을 12.9% 인상 및 수급개시연령을 67세로 상향조정하는 권고[64]를 하고 있는바, 수급개시연령의 상향조정은 우리나라 인구학적 변동추이, 노인일자리의 수급현황 등 제반 상황을 고려하여야 할 문제이다. 우선 세금 등의 장치로 조기연금 수령을 막는 유인책[65]을 두는 것이 필요하다.

3.3 자동조정기능의 부여 검토

장래 근로가능인구의 변화(출산율, 고령화), 경제성장률의 변화는 정확한 예상이 곤란하지만 이러한 수치가 예상치를 벗어날 경우 연금기금의 재정에 막대한 영향을 미칠 수 있다. 그러나 5년 주기로 행해지는

62) 다수의 OECD국가들이 연금개시연령을 65세로 하고, 노인들이 더 오래 일하도록 하기 위하여 조기연금수급자격의 강화하거나 조기연금수령 시 혜택을 줄이는 등 근로장려책을 펴고 있다. OECD, OECD Pensions Outlook 2012(OECD Publishing, 2012), p.29, 〈http://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2012/10/OECD-Pensions-Outlook.pdf〉, 검색일 : 2013.9.10.

63) 국민연금, 앞의 통계연보, 332쪽.

64) 김대철/심혜정, 앞의 분석보고서, 61-62쪽.

65) 예컨대 호주, 아일랜드, 뉴질랜드 및 영국의 경우 자발적인 퇴직저축에 대하여는 세제혜택을 줄이는 쪽으로 전환하였다. OECD, op cit, 30쪽.

국민연금 재정수지 계산에 따른 조정으로 상황에 대처하기에는 한계가 있으므로 보다 강력한 재정안정을 위하여 자동조정기능의 도입을 검토할 필요가 있다. 그러나 이러한 기능을 도입할 경우 연금액의 확정급부(DB) 방식을 취하는 국민연금 급부 방침이 일부 훼손되는 것은 감안하여야 할 것이다.

자동조정기능을 담당하는 재정안정화 장치(built-in stabilizer)는 연금수령액을 산출하는 급여산식에 인구・경제학적 변화가 자동 반영되도록 하는 장치로,[66] 인구고령화와 경제성장 둔화 등 외부환경 변화에 따라서 연금산식이 자동조정될 수 있게 함으로써 연금의 재정안정성(financial sustainability)을 추구하려는 것이다.[67]

4. 기금운용의 지배구조 개선의 필요성

4.1 수익성과 안정성의 조화

4.1.1 기금의 운용현황

국민연금 기금의 운용원칙은 안정성, 수익성, 공공성, 유동성, 독립성으로 설정되어 있다.[68] 연금기금은 수익성・안정성・유동성의 원칙을 고려하되, 거대한 연금기금을 통하여 막대한 자원의 재배분 과정이 국민경제의 흐름을 저해하지 않으면서 가능한한 연금기금 존재 이전의 경제상태와 유사한 상태가 될 것(중립성)을 염두에 두어야 할 것이다.[69] <그림 4>는 2007년 이래 연금기금의 수익률 현황이다.

---

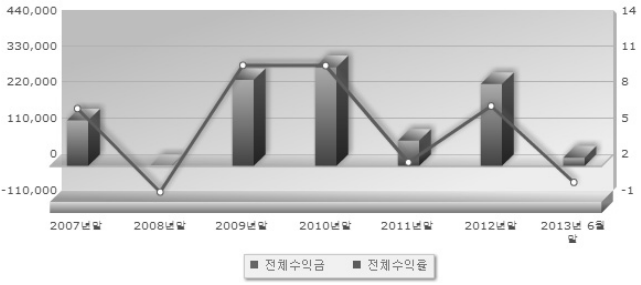
66) 김대철/심혜정, 앞의 분석보고서, 14쪽.

67) 자세한 동향은 김대철/심혜정, 위의 분석보고서, 14-15쪽; 해외에서 연금급여 수준과 관련하여 자동적인 재정안정화 장치를 둔 경우로 일본과 독일 등이 있다. 자세한 것은, 김순옥/신승희, 앞의 연구보고서, 55쪽 및 57쪽.

68) 국민연금공단 홈페이지, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/intro/fund/fund_announce/announce_03.jsp〉, 검색일 : 2013.9.24.

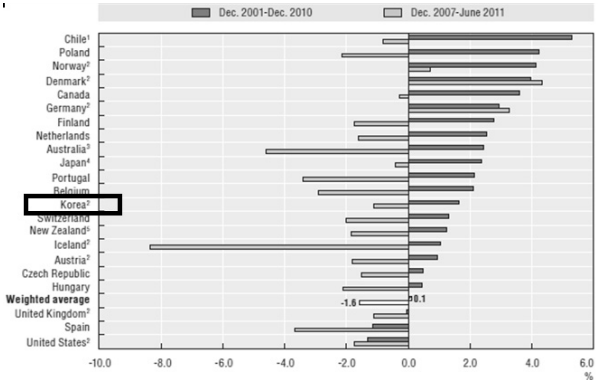
69) 김용하/석재은, 앞의 논문, 113쪽.

〈그림 4〉 연도별 수익금 및 수익률 현황[70]



연금기금의 수익률은 2007년 6.79%(수익금 138,560억 원), 2008년 -0.18%(수익금 -4,002억 원), 2009년 10.39%(262,262억 원), 2010년 10.37%(301,058억 원), 2011년 2.31%(76,717억 원), 2012년 말 6.99%(249,916억 원), 2013년 6월 말 0.64%(25,041억 원)이다.[71] 상대적인 관점에서 국민연금의 수익률을 해외 여타 연금기금의 경우와 비교하면 다음 <그림 5>과 같다.

〈그림 5〉 몇몇 OECD국가들의 연금기금의 연평균 순투자수익률[72]
(2001년 12월~2010년 12월 및 2007년 12월~2011년 7월)



70) 국민연금공단 홈페이지, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/etc/data/data03_02.jsp〉, 검색일 : 2013.9.27.

71) 국민연금공단 홈페이지, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/etc/data/data03_02.jsp〉, 검색일 : 2013.9.26.

<그림 5>에서 볼 수 있듯이, 국민연금기금의 수익률은 과거 10년 동안 저조한 편이라고 할 수 있다. 그러나 2007년 12월~2011년 6월 중 금융위기로 인하여 세계경제가 크게 침체되었던 시기에도 상대적으로 손실이 적은 편이었는데, 이와 관련하여 국민연금 기금의 채권투자 비중이 크게 높다는 데 기인하며(2012년 말 기준 64.4%), 따라서 상대적으로 위험투자를 해온 다른 해외 연기금보다 금융위기 기간에 손실을 덜 보게 된 것이라는 분석[73]이 유력하다. 우리나라가 연금기금 운용에서 과도한 위험을 회피하면서도 향후 적당한 위험투자로 적정한 수익률을 취한다는 안정적으로 구사할 필요가 있으며,[74] 이러한 전략을 펴기 위해서는 국민연금의 지배구조나 운용방식을 개선할 필요가 있다.

4.1.2 수익률 우선추구의 위험성

장래 연금기금의 소진이 예상됨에 따라 근래 국민연금의 기금 운용과 관련하여 '수익률' 개선(향상)이 장려되고 있다. 이러한 정책은 관련 법에서도 확인할 수 있는데, 국민연금법은 보건복지부장관이 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 '그 수익을 최대로 증대시킬 수 있도록' 보건복지부 산하의 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 기금을 관리・운용하도록 정하고 있다(국민연금법 제102조).[75]

---

72) OECD, op cit, 21쪽.

73) 매일경제, "'세계 3위 수익률'의 허점", 〈http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2013&no=309869〉, 검색일 : 2013.9.28.; 절대 금리 수준이 크게 낮아진 현재 상황에서는 앞으로 추가 하락 폭도 크지 않을 것으로 예상될 뿐 아니라 향후 금리가 상승하는 국면이 오면 국민연금 수익률이 떨어지는 국면이 이를 수 있다. 같은기사.

74) 매일경제, 위 2013.4.22.자 기사.

75) 현행 국민연금법상 연금기금의 관리・운용방법은 매우 다양하며, 이에 공공사업을 위한 공공부문 투자, 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래, 벤처기업 등에 대한 투자, 기업구조조정에 대한 투자, 장내파생상품 및 장외파생상품의 거래, 사회기반시설사업 투・융자, 부동산 개발사업 등의 투・융자, 에너지 등 개발사업에 대한 투・융자 등이 포함된다(법 제102조 제2항 및 동법시행령 제74조 제3항 각호).

나아가 보건복지부 산하 연금기금운용위원회는 2012년 6월 국민연금 기금의 중기(2013~2017년) 자산배분안과 관련하여 채권 운용비중을 줄이기로 하였다.[76] 종래 연금기금 운용에서 채권부문이 매우 큰 비중을 차지하고 있었으므로 채권부문의 투자비중을 감소시키는 것 자체는 당연하다.

그러나 연금기금의 운용에서 장기적인 운용 정책 또는 전략 없이 전시행정을 위하여 단기적으로 높은 수익률 추구에 급급한다면 위험하다. 높은 수익률만을 강조하다 보면 위험성이 높은 자산에의 투자를 감행하게 되며[77] 위기상황에서 연금기금의 재정상황에 큰 충격을 안겨주게 된다. 따라서 수익률에 치중할 것이 아니라 중·장기적 시각에서의 엄정한 리스크 관리전략의 수립·집행이 불가결하고 이에 기반하여 기금운용자들의 성과평가를 하여야 할 것이다.[78] 금융위기를 거치면서 유럽위원회 역시 유럽 연금시스템의 적정성·지속가능·안전성이라는 목적을 위하여 연금의 위험 및 변동성을 완화시킴으로써 현재·장래

---

76) 구체적으로 연금기금운용위원회는 2017년 말까지 국민연금 기금의 최적 포트폴리오를 채권 60% 미만, 주식 30% 이상, 대체투자 10% 이상으로 하기로 자산배분안을 심의·의결하고, 따라서 2013.6월 말 현재 23%인 주식투자한도를 30% 이상으로 높이면서 최소 187조 원을 국내·외 주식시장에 투입하고 대체투자(부동산, 인프라, PEF 등에의 투자) 비중 역시 2017년까지 62.3조 원으로 증가시킬 전망이다. KB금융지주 경영연구소, "KB daily 지식 비타민: 국민연금 자산운용현황과 전망", 12-104호(2012.8.21), 3쪽.

77) 국민연금 기금의 2012년도 재정운영표를 보면, 비배분비용 중 파생상품거래손실이 7,325억 원이 발생한 반면, 비배분수익 중 파생상품거래이익이 무려 2조 2,143억 원이 발생하였다. 국민연금기금운용규정은 원칙적으로 파생상품의 투기적인 목적거래는 허용하지 않는데(규정 제14조 및 제15조), 파생상품을 투기적 목적으로 거래하는 것을 금지하는 위 국민연금기금운용규정의 입장을 보면 작년도의 파생상품거래이익의 규모는 이해되기 어렵다.

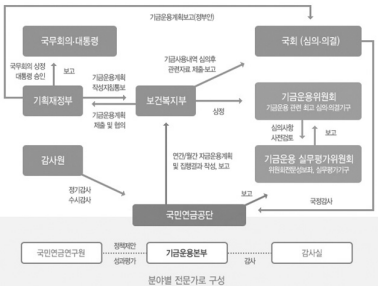
78) 연금기금의 과도한 수익률 위주의 투자에 대한 우려 해소를 위하여 기금운용의 안정성과 기금의 공공성 바탕 위에서 사회적·환경적·윤리적 요소를 고려하여 적정수준의 수익을 도모하자는 내용으로 기금운영원칙을 정하자는 제안으로, 국민연금법 일부개정법률안(김성주의원 대표발의, 의안번호 2817, 발의연월일 2012.11.27), 〈http://likms.assembly.go.kr/〉, 검색일 : 2013.9.16.

의 연금지급의 안정성 보장 추구를 권고한다.[79]

4.2 기금운용의 대표성, 독립성, 전문성 및 책임성 확보

4.2.1 기금운용 의사결정주체 및 평가주체 현황

〈그림 6〉 연금기금 운용의 의사결정체계[80]



국민연금법상 기금운용위원회(보건복지부 산하)는 기금운용에 관한 핵심적인 권한을 수행한다. 기금운용위원회는 기본적인 투자정책방향 설정, 전략적 자산배분안 결정, 기금운용 성과평가 의결 및 성과보상에 관한 사항 결정, 기금운용지침 및 의결권행사지침 결정, 위탁운용 비중 결정, 중장기 및 연간 기금운용계획 의결 등을 수행한다(국민연금법 제103조).[81]

또한 기금운용위원회 산하에 국민연금기금운용실무평가위원회를 설치하도록 되어 있는바, 기금운용실무평가위원회는 기금의 관리와 운용에 관하여 기술적이고 전문적인 의견을 제공함으로써 기금운용위원

79) European Commission, "Green Paper on pensions", Press releases database, MEMO/10/302 (July 7, 2010), 〈http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-302_en.htm〉, 검색일 : 2013.9.20.

80) 국민연금공단 홈페이지, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/intro/fund/introduction/introduction_04.jsp〉, 검색일 : 2013.9.26.

81) 보건복지부 홈페이지, 〈http://www.mw.go.kr/front_new/jc/sjc0107mn.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=0607020301〉, 검색일 : 2013.9.25.

회가 안건을 심도 있게 심의, 의결할 수 있도록 보좌하는 기구로서, 구체적으로 기금운용자산의 구성 및 회계처리 사항, 기금운용성과의 측정 사항, 기금의 관리・운용에서의 개선 사항 등을 심의・평가한다(국민연금법 제104조 제1항).

다음 <표 3>은 국민연금기금운용위원회 및 국민연금기금운용실무평가위원회의 구성을 비교한 것이다. 기금운용위원회는 위원장인 보건복지부장관, 당연직 위원 및 위원장이 위촉하는 위촉직 위원으로 구성되며 기금운용실무평가위원회 역시 위원장인 보건복지부차관을 비롯하여 당연직 및 위촉직 위원으로 구성된다(국민연금법 제103조 제2항 및 제104조 제2항).

〈표 3〉 국민연금기금운용위원회 및 국민연금기금운용실무평가위원회 구성 비교(2014.1월 초)

소속위원회	국민연금기금운용위원회의 구성[82]	국민연금기금운용실무 평가위원회의 구성[83]	비고
위원장	보건복지부 장관	보건복지부 차관	당연직
정부위원	기획재정부 차관 산업통상자원부 차관 농림축산식품부 차관 고용노동부 차관 국민연금공단 이사장	기획재정부 미래사회 정책국장 농림축산식품부 농촌정책국장 산업통상자원부 산업정책관 고용노동부 고용서비스정책관 보건복지부 연금정책국장	
사용자대표	한국경영자총협회 전무 중소기업연구원 정책연구본부장 전국경제인연합회 경제본부장	연세대학교 경영학과 교수 중소기업연구원 연구위원 한국경제연구원 연구조정실장	위촉직
근로자대표	한국노동조합총연맹 중앙연구원장 민주노동조합총연맹 부위원장 전국공공노동조합연맹 부위원장	숙명여자대학교 경영학부 교수 경기대학교 사회복지학과 연구실장 숭실대학교 경영학부 교수	
지역가입자 대표	농업협동조합중앙회 상무 수산업협동조합중앙회 신용사업상임이사 한국공인회계사회 상근부회장 자영자 대표 한국소비자단체협의회 소비자시민모임 사무총장 연세대학교 경제학과 교수	농어업인단체 ・한국금융연구원 연구위원 ・수산경제연구원 연구실장 자영자관련단체 ・한국공인회계사회 이사 ・덕성여자대학교 경영학과 교수 소비자 및 시민단체 ・소비자시민모임 자문위원 ・연세대학교 경영대학 교수	
관계전문가	한국보건사회연구원 원장 한국개발연구원장	한국보건사회연구원 연구위원 국민연금연구원 원장	

위 <표 3>에서 볼 수 있듯이, 정부(보건복지부)가 기금운용위원회 및 기금운용실무평가위원회의 위원장을 각각 맡고 있으므로 위원 위촉권한 행사를 통하여 기금의 운용에 관하여 영향력을 행사할 소지가 크다. 이러한 지배구조 및 전문성이 미흡한 환경에서는 기금운용위원회나 기금운용실무평가위원회가 의도적으로 또는 전문성 미흡으로 연금기금을 둘러싼 이해관계자 중의 하나(정부)의 입장을 대변할 소지가 존재한다.

4.2.2 기금운용 의사결정주체의 대표성・독립성・전문성의 확보

연금기금은 여러 세대를 거치더라도 큰 문제를 겪지 않도록 장기적인 안정성을 추구해야 하는 것이므로 그때그때의 정부 방침에 따른 기금운용 방침의 변경은 연금기금에 큰 문제를 초래할 소지가 다분하다. 따라서 장기적인 연금기금 재정의 지속가능성 확보를 위하여 기금운용위원회의 위원구성에서 대표성을 담보할 수 있도록 하고 정부의 영향력으로부터 독립시키는 장치가 필요하다.[84]

기금운용위원회의 구성과 관련된 대표성 확보 논의는 국민연금 기금에 관한 이해관계의 주체 및 각 주체의 이해관계의 크기에 관한 논의와 직결된다. 원론적으로 경제적 이해관계가 가장 큰 자(소위, 잔여지분권자)가 국민연금을 감시・감독하려는 인센티브가 가장 클 것이다.[85] 그러나 공적연금이자 부분적립 방식을 취하는 현행 국민연금 구조에서 잔여지분권자를 규정짓는 것은 용이하지 않다. 우선, 국민연금은 부분

82) 보건복지부 홈페이지, 국민연금기금운용위원회 소개(2013.8.21. 기준 작성), 〈http://www.mw.go.kr/front_new/jc/sjc0107mn.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=0607020301〉, 검색일 : 2013.11.19.

83) 보건복지부 홈페이지, 〈http://www.mw.go.kr/front_new/jc/sjc0107mn.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=0607020302〉, 검색일 : 2013.1.9.

84) 같은 취지에서 정부 당국의 자의적 개입을 막기 위한 운용의 통제시스템 체계화가 필요하다는 주장으로, 김성순・김홍원, 앞의 책, 325쪽.

85) 원종욱 외 3인, "국민연금기금 운용시스템 및 관리감독체계 개선방안", 연구 2007-07(보건사회연구원, 2007), 54-55쪽.

적립방식이긴 하지만 상당기간 적립기금에서 연금지급액을 충당하는 것이 가능하다는 점에서 현재의 연금가입자(대부분의 국민)가 큰 이해관계자일 것이다. 또한 국민연금이 확정급여방식(DB)이므로 장래에 기금의 부족 부분을 납세자가 메꿀 소지가 크다는 점에서 (미래의) 납세자가 잔여지분권자에 해당될 수도 있다. 따라서 기금운용위원회에 납세자 대표(실무적으로는 국회가 선임하는 전문가)가 들어가서 경기부흥 목적의 무분별한 투자를 저지할 필요가 있다.[86] 또한 기금운용위원회의 정부로부터의 독립성을 더욱 강화하기 위하여 이를 특정한 정부부처에 소속되지 아니하는 독립행정위원회로 하자는 방안[87]도 주장된다.

기금운용의 독립성 담보를 위하여는 운영 측면에서도 기금운용위원회가 정부를 포함한 각종 이익집단으로부터 중립적으로 운영되어야 할 것이다.[88] 즉, 기금운용위원회가 기금의 운용성과 증진과 무관한 정부의 정치적 영향력 행사로부터 자유로워야 하며 마찬가지로 경영자단체, 노동조합단체 등 각종 이익집단들의 집단이익추구로부터 자유로워서, 일부 집단에 의하여 가입자 전체의 이익이 훼손될 수 있는 의사결정이 이뤄지지 않도록 하여야 한다.[89]

기금운용의 전문성 확보를 위하여 현재와 같은 기금운용위원회의 구성이 대폭 개편될 필요가 있다. 정부부처 공무원과 각 단체대표가 대다수인 현행 기금운용위원회는 연금기금에 대한 운용전략을 짜고 위험관리를 하기에는 전문성이 크게 미흡하다고 할 것이다. 따라서 당연직 정부위원의 수를 축소하고 전문성을 가진 자를 대상으로 가입자대표위원과 공익대표위원을 국회가 추천하는 방법을 고려할 수 있다.[90]

---

86) 원종욱 외 3인, 위 연구보고서, 56쪽.

87) 이기영, "국민연금 기금운용의 지배구조", 응용경제 제8권 제3호(한국응용경제학회, 2006.12), 230쪽.

88) 위의 각주와 동일면.

89) 위의 논문, 229-230쪽.

90) 이러한 입장을 담은 법(안) 발의로는, 국민연금법 일부개정법률안(김성주의원 대표

특히 기금운용실무평가위원회는 기금 운용에 관한 전문적 사항을 심의·평가함으로써 기금운용위원회를 지원하여야 하는데 그러한 역할 수행을 하기에 전문성이 부족하다는 지적[91]을 받고 있으므로 기금운용실무평가위원회의 위원 선임 시 일차적으로 전문성 제고를 위한 보완책이 요구된다.

4.2.3 기금운용의 투명성 확보

국민연금 기금의 규모는 2010년 기준으로 GDP 대비 비중이 약 28%에 육박하며 다른 나라에 비하여 우리나라 경제에서 차지하는 비중이 아주 크다. 이처럼 거대한 연금기금은 여러 이해관계와 직결되므로 그 운용내역은 투명해야 할 것이다.

기금운용의 투명성 확보를 위해서는 기금운용의 의사결정 방침이 사전적으로 명문화되고 연금기금이 투자한 투자내역 및 자산구성은 물론, 기금운용위원회의 회의록도 정기적으로 가감 없이 외부에 공개되도록 하여 이해관계자들의 신뢰를 쌓아야 할 것이다.[92]

무엇보다 연금기금이 주식 등 지분증권에도 투자됨에 따라 민간회사의 지배구조에도 영향을 미칠 여지가 매우 커졌다. 2012년 말 현재 연금기금이 의결권 있는 주식의 5% 이상을 갖는 경우는 218개 사에 달하며[93] 2012년도 국민연금은 641개 투자기업 중 587개 사의 주주총회에

발의, 의안번호 2817, 발의연월일 2012.11.27), 〈http://likms.assembly.go.kr/〉, 검색일 : 2013.9.16.

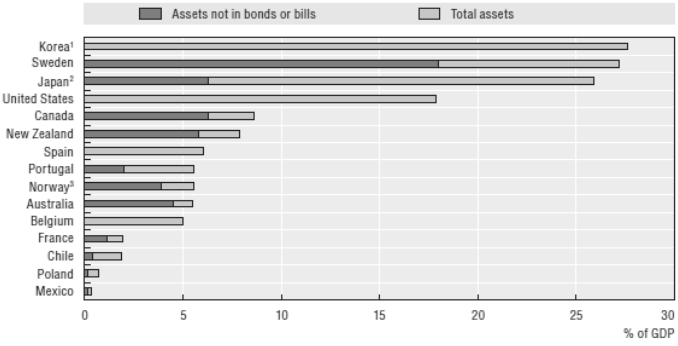
91) 기획재정부 기금운용평가단, 2012 회계연도 기금운용평가보고서(II): 자산운용부문, 2013.5, 303쪽, 〈http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=34163〉, 검색일 : 2013.9.15.

92) 이기영, 앞의 논문, 230쪽; 예컨대, 현재 연금기금 운용자산 일부는 공공부문인 사회간접자본에 투자되고 있는데, 연금 급여의무의 최종 보증인은 정부이며 환언하면 전체 국민의 부담이므로 사회간접자본 투자와 같은 대체투자시 특히 운용의 투명성 확보를 위하여 유의할 필요가 있다.

93) 국민연금공단 홈페이지, 기금운용현황, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/intro/fund/fund_announce/announce_06_05_01.jsp〉, 검색일 : 2013.9.26.

서 2,565개 안건에 대해 의결권을 행사한 바 있다.[94] 따라서 이와 관련된 의결권 행사방향을 정할 필요가 있으나 국민연금법은 연금기금의 의결권 행사에 관한 규정을 두지 않고 있다.[95]

〈그림 7〉 공적연금 기금자산의 GDP 대비 비중(2010년 기준)[96]



연금기금이 보유한 주식의 의결권은 행사를 원칙으로 하되 「의결권 행사지침」을 통하여 의결권 행사 방향을 객관화하려는 노력을 하고 있다. 그런데 현행 「의결권행사지침」이 제시하는 현행 의결권 행사기준은 주주가치의 감소를 초래하는지 또는 기금의 이익에 반하는지 등으로 정해져 있어서(의결권행사지침 제6조) 판단이 모호한 경우가 적지 않고 따라서 이해관계자들에게 사전에 투명하게 공시되어 있다고 할 수 없으며 기금이 보유하는 주식의 의결권 행사를 통한 정부의 민간기업 경영권에의 개입논란을 차단시킨다고 할 수 없다. 이 점에서 국민연금의

94) 매일경제, "독립성 보장하고 '주주권 행사' 늘려야"(2013.4.22), 〈http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2013&no=309870〉, 검색일 : 2013.9.26.

95) 국가재정법상 의결권행사 원칙에 관하여 기금관리주체는 기금이 보유하고 있는 주식의 의결권을 기금의 이익을 위하여 신의에 따라 성실하게 행사하고 그 행사내용을 공시하여야 한다(법 제64조).

96) OECD, op cit, 67쪽. 진한색의 바(bar)는 정부채 외의 자산에 투자된 비중이며 우리나라에 관하여 OECD가 자료를 확보하지 못하여서 우리나라에 대한 정보가 없다.

의결권 행사를 위한 공정・객관적인 기준의 수립・제시가 필요하다.[97] 이와 관련하여 기금운용위원회 심의・의결사항에 주주권의 행사 기준을 추가하고 주주권의 행사내역을 수시로 공시할 수 있도록 할 필요가 있다.[98]

4.2.4 기금운용 의사결정주체의 책임성 확보

국민연금과 같은 공적연금의 경우 민간연금에 비하여 달리 기금운용결과에 대해 누구에게 책임을 져야 하는지 책임소재가 불분명하다.[99] 현재의 경우 기금운용위원회의 위원장이 보건복지부장관이며 그가 위촉직 위원들의 위촉을 하고 있으므로 기금운용에 대한 책임이 보건복지부장관에게 귀결되는 양상이며, 기금운용위원회는 전문성을 미흡하여 심도 있는 논의 없이 보건복지부와 국민연금공단 기금운용본부가 마련한 자료를 승인해 주는 역할에 그치고 있다.[100]

부분적립식・확정급여(DB) 방식을 취하는 국민연금의 기금자산에 대한 잔여지분소유주는 정부가 아니라 가입자 및(또는) 납세자라고 할 수 있다. 그런데 공적연금인 국민연금의 현 가입자와 미래 가입자에는 거의 모든 국민이 포함되며 세금으로 (향후) 연금지급을 충당할 경우 현재와 미래의 납세자는 결국 국민이므로, 국민을 대변하는 국회에 대하여 운용결과를 보고하고 관련 책임을 지도록 하는 것이 적절하다. 이와 관련하여 실제적인 책임 이행을 위하여 현행 국정감사 및 감사원

97) 글로벌 연기금, 자산운용사 등 기관들에 주주총회 안건에 대한 판단기준을 제공하는 의결권 관련 전문기관인 ISS(Institutional Shareholder Services, Inc.)가 2011.12.19자로 한국에 관한 "2012 Korea Proxy Voting Summary Guidelines"을 처음으로 내놓았으나 다른 나라에 관한 가이드라인에 비하면 아직 초창기 수준이다. ISS, 2012 Korea Proxy Voting Summary Guidelines(Dec.19, 2011), 〈http://www.issgovernance.com/files/2012ISSKoreaGuidelinesSummary.pdf〉, 검색일 : 2013.9.12.

98) 국민연금법 일부개정법률안(김성주의원 대표발의, 의안번호 2817, 발의연월일 2012.11.27), 〈http://likms.assembly.go.kr/〉, 검색일 : 2013.9.16.

99) 원종욱 외 3인, 앞의 연구보고서, 53쪽.

100) 원종욱 외 3인, 위의 연구보고서, 186쪽.

감사 외에도 자산배분, 위험관리, 성과평가, 회계, 공시 및 비용집행 등 기금운용위원회의 활동에 대하여 외부 전문가로 하여금 평가하도록 하여 국회에 보고하도록 하는 장치를 마련하여야 할 것이다.[101]

또한 국민연금법상 기금운용위원회가 누구에게 책임을 지는지가 규정되어 있지 않은바, 국민연금에 관한 운용권을 위임한 잔여지분권자인 가입자(및 국민)에 대하여 선량한 관리자의 주의의무 내지 신의성실의 원칙으로써 운용하되 수탁자 책임(fiduciary duty)을 진다는 점을 명문화할 필요가 있다.[102] 나아가 기금운용위원회의 위원들이 정기적 관점에서 독립적으로 업무를 수행할 수 있도록 적정기간의 임기보장을 명시하고 연임이 가능하게 할 필요가 있다.[103]

4.2.5 기금운용 실무주체(기금운용본부)의 조직 개편

기금운용위원회가 정한 기금운용 계획 하에 구체적인 기금운용 실무는 국민연금공단 내의 기금운용본부가 담당하고 있으나 핵심적인 기능을 담당하는 기금운용본부의 설립근거는 법에 없다.[104] <그림 8>의 조직도를 보면 기금운용본부 내에 리스크관리실과 성과평가전담조직이 함께 위치하여 자산운용관련 업무와의 독립성이 미흡할 수 있으므로,[105] 이를 감안하여 리스크관리실과 성과평가전담조직을 상호 독립

---

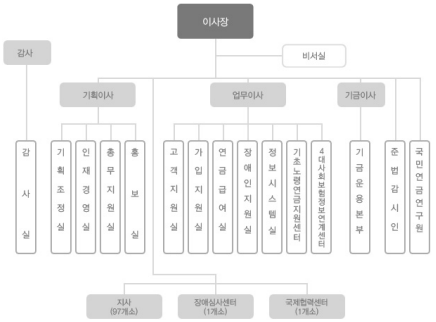
101) 이기영, 앞의 논문, 235-236면; 평가를 담당하는 별도 기관 설치방안으로서, 연금기금의 성과평가의 공정성을 담보할 목적으로 국무총리 산하에 기금운용성과평가위원회를 두자는 방안도 주장된다. 국민연금법 일부개정법률안(이상직의원 대표발의, 의안번호 2019, 발의연월일 2012.9.27), 〈http://likms.assembly.go.kr/〉, 검색일 : 2013.9.16.

102) 이기영, 위의 논문, 235쪽.

103) 국민연금법 일부개정법률안(김성주의원 대표발의, 의안번호 2817, 발의연월일 2012.11.27), 〈http://likms.assembly.go.kr/〉, 검색일 : 2013.9.16.

104) 따라서 기금운용 집행기구인 기금운용본부의 설립 근거를 명문화하고 기금규모에 맞게 조직을 확대・개편하자는 방안이 제시되었다. 국민연금법 일부개정법률안(김성주의원 대표발의, 의안번호 2817, 발의연월일 2012.11.27), 〈http://likms.assembly.go.kr/〉, 검색일 : 2013.9.16.

〈그림 8〉 국민연금공단 본부 조직도[106]



적으로 하는 방향으로 조직을 재편해야 할 것이다.

나아가 정부로부터의 독립성을 추구하기 위하여, 기금운용위원회를 독립적인 행정위원회로 하고 보건복지부 산하 국민연금공단 내의 기금운용본부를 기금운용공사라는 법인으로 만들어서 기금운용위원회 산하에 두자는 견해[107]도 제기된다. 이러한 견해의 취지에 찬성하며 조직구성뿐만 아니라 실제 운영면에서도 기금운용의 독립성이 실질적으로 확보될 수 있도록 기금운용위원회 위원의 선임시 국회관여, 임기보장, 단기성과에 대한 책임완화 등의 장치가 보완될 필요가 있다.

일각에서는 국민연금운용의 완전민영화, 즉 공적연금기금 제도는 운영하되 이의 운용을 완전히외부 금융기관에 위탁하자는 방안, 즉 연금의 수급기능과 기금의 운용기능을 나누어 자금의 운용업무는 별도로 설립된 국민연금기금운용공사를 통하여 수행하도록 하자는 방안도 주장되고 있다.[108] 그러나 현재의 시스템에서도 외부위탁을 잘 이용할 경우 기금운용의 민영화에 근접한 효과를 누릴 수 있고, 기금운영의 공공성 확보가 필요하며 상당수의 OECD 국가들이 공적연금기금을 대

105) 기획재정부 기금운용평가단, 앞의 평가보고서, 303쪽.

106) 국민연금공단 홈페이지, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/intro/nps/current/current_05.jsp〉, 검색일 : 2013.9.25.

107) 이기영, 앞의 논문, 235-236쪽.

108) 국민연금기금운용공사를 별도로 설립하고 운용공사의 감독 및 자금운용에 관한 주요사항을 심의·의결하는 기금운용위원회를 전문화·상설화시키자는 입장으로, 국민연금법 일부개정법률안(김재원 의원 대표발의, 발의일자 2012.7.10., 의안번호 615), 〈http://likms.assembly.go.kr/〉, 검색일 : 2013.9.16.

부분 공적관리를 하고 있거나 공적・사적관리를 병행하고 있음을 감안하면[109] 운용의 완전한 민영화는 곤란할 것이다. 그러나 거대한 연금기금(2010년 기준 GDP 28%)의 운용이 금융시장에 미칠 충격 완화를 위하여는 기금운용을 내부적으로 여러 부서로 나누어 각 부서의 책임하에 운용하는 방안(분할운용)을 마련해야 할 것이다.[110]

5. 기금운용 실태의 투명성 제고

5.1 연금부채 개념의 도입

공적연금의 재정상태 분석방법에는 크게 재정추계 방식과 재정상태표 방식이 있다. 재정추계 방식은 연도별 수지 흐름을 살펴서 연간 수지 균형・불균형 정도와 적립기금의 추이를 파악하는 것으로 원칙적으로 부과방식에 유용하다.[111] 반면 재정상태표 방식은 기금자산과 기금부채의 균형 여부를 평가하는 방식으로 기본적으로 완전적립방식에서 사용되는 방식이다.[112] 현재 국민연금이 부분적립방식으로 운영됨에도 불구하고 기금 소진의 우려가 커지면서 재정상태표 방식을 도입하여 기금재정상황을 모니터링할 필요가 있다.

---

109) 연금의 다층구조에서 1층 연금(기초연금(basic pension), 최저보증연금(minimum guarantee pension), 선별적 연금 및 사회부조연금 등)은 민간 운영방식이 아니다. 2층연금(공적연금 또는 사적연금으로 나뉨)의 경우 대부분의 OECD국가들이 공적관리를 하거나 공적・사적관리를 병행하고 있으며 순전히 사적관리를 하는 경우는 6개국(호주, 아이슬란드, 덴마크, 네덜란드, 스위스, 멕시코)에 불과하다(김대철/심혜정, 앞의 분석보고서, 9-10쪽).

110) 나아가 해외 사례를 참고로, 스웨덴식의 기금분할운용 방식, 미국식의 시장비참여 방식, 일본이나 노르웨이 식의 위탁투자 및 해외투자 확대방식을 적절히 사용할 수 있다. 자세한 것은, 이재현/이준행, 국민연금기금의 분할 운용에 관한 연구, 연구보고서 2008-06(NPS국민연금연구원, 2008), 19-41쪽.

111) 김순옥/신승희, 앞의 연구보고서, 126쪽.

112) 위의 각주와 동일면.

국민연금기금이 향후 고갈될 것으로 전망되는 상황에서 연금급여를 위한 결손부분을 후세대의 부담(세금)으로 무한정 보충하여야 한다는 것도 비현실적인 방안이므로, 미래부채를 산출하여 연금기금의 재정상태를 분석하고 이를 통한 기금운영을 개선하면서 기금소진을 막기 위하여 대응하는 것이 적절하다. 현재 연금기금의 재정상태를 산출하기 위하여 현재 연금기금에 관한 재정상태표도 작성・공시되고 있으나,[113] 연금부채의 산출은 논의에 그치고 현실적으로 행해지고 있지 못하다.

우리나라의 경우 연금기금에 관한 재정상태표가 공시되어 있으나 재정상태표에 현재 및 장래 연금으로 지급될 부분은 부채항목에 직접적으로 반영되어 있지 않다.[114] 그러나 퇴직에 기한 연금수급자가 급격히 늘 것으로 전망됨에 따라서 잠재부채의 문제는 더 이상 덮어둘 수 있는 문제가 아니다. 저출산・고령화・경제성장률 둔화에 따라서 국제적으로도 공적연금의 잠재부채에 대한 관심이 고조됨에 따라서 적립방식을 취하는 캐나다 CPP, 일본 후생연금의 경우 연금부채를 산출하고 있다.[115]

연금부채는 연금제도의 재정균형에 대한 평가와 밀접하며 연금의 특수성상 연금부채의 범위를 어느 수준에서 획정 지어야 하는지도 문제이다. 연금부채의 범위는 크게 세 가지로, 기획득된 급부부채, 현재의 가입자와 수급자에 대한 예측급부부채, 그리고 평가시점 이후의 가입(또는 출생)세대를 포함하는 개방체계부채(open-system liabilities)로 분

113) 국민연금공단도 국가회계기준 제정에 따라서 2009년도부터 재정상태표를 작성하여 왔으며 작성된 재정상태표는 홈페이지에 공시되어 있다. 국민연금공단, 〈http://www.nps.or.kr/〉 홈페이지 참조.

114) 국민연금공단, 2011・2012년 재정상태표, 〈http://www.nps.or.kr/jsppage/intro/fund/fund_announce/announce_02_01_2012.jsp〉, 검색일 : 2013.9.26.

115) 뉴스토마토, "'국민연금, 잠재부채도 산출해야'", 〈http://www. newstomato.com/readNews.aspx?no=348935〉, 검색일 : 2013.9.26.; 캐나다의 경우 법적 의무사항은 아니나 계리적 부채(actuarial liability)를 산출하여 제시하며, 일본 후생연금의 경우 급부와 재원 내역에 대한 재정상태표 분석을 통하여 장기적인 재정균형에 대한 평가 및 기획득급여에 대한 연금부채액을 산출하여 제시한다. 김순옥/신승희, 앞의 연구보고서, 16-17쪽.

류된다.[116] 나아가 연금부채의 범위 획정은 필연적으로 연금자산의 범위 획정에 영향을 미치게 된다.

우리나라에서도 국민연금의 연금부채에 대한 분석요구의 필요성이 제기되고 있다.[117] 공적연금의 연금부채에 대한 개념의 정립이 용이하지는 않으나,[118] 연금속성상 현재 지급의무가 당장 발생한 것은 아니지만 장래 가입자의 수급권요건 충족으로 지급의무의 발생이 예견된다면 그러한 사항을 감안하여 재정상태를 평가하는 것이 적절하다. 구체적인 평가방식과 관련하여 종래 국민연금재정추계위원회는 현재의 방식인 연도별 수지흐름 분석에 기초한 추계방식(projections)에 더하여 잠재부채의 분석을 통하여 국민연금의 재정상태 및 재정건전성 평가 및 이에 기반한 제도개선의 필요성을 분석할 필요를 언급한 바 있다.[119] 현행 추계방식의 이면에 숨어 있는 장래의 연금부채를 하루빨리 파악하는 것이 연금기금의 재정안정방안 마련을 위한 장치 고안 및 사회적 합의 마련의 중요한 기틀이 될 것이다.

5.2 기금운용의 모니터링 및 평가 방안

5.2.1 기금운용의 모니터링 방안

기금운용위원회의 내부의사결정을 투명화하고 외부감시를 강화할

116) 김순옥/신승희, 위의 연구보고서, 70쪽. 개방체계 부채 개념을 채택할 경우 어느 정도의 미래세대를 포함시킬지는 또다시 결정할 문제이다. 같은 연구보고서, 73쪽.

117) 2008년도 국민연금재정추계위원회 역시 연금기금의 재정상태를 평가하는 방법의 일환으로 적립기금의 이면에 있는 잠재부채의 분석이 필요하다고 밝혔다. 국민연금재정추계위원회, 앞의 2차 재정계산보고서, 85-86쪽.

118) 잠재부채액의 명확한 산정, 공적연금이 세대 간 부양에 기초하는 면도 있으므로 연금부채 개념의 적용 합당성, 그 의미와 적절한 산출방법, 문제점 등에 관한 부분 등이 연금부채의 개념 설정을 곤란하게 하는 요인이다. 김순옥/신승희, 앞의 연구보고서, 80쪽.

119) 국민연금재정추계위원회, 위의 2차 재정계산보고서, 85-86쪽.

필요가 있으며, 위험(risk)의 적정한 관리가 필요가 있다. 이를 위하여 안전자산 비중 유지요건 및 포트폴리오 분산투자 등 위험관리를 위하여 운용자산의 배분에 관한 가이드라인을 정한 뒤, 이의 준수 여부를 모니터링하고, 성과평가 및 보상체제에 이러한 모니터링 결과를 반영하는 것이 필수적이다. 국가재정법도 기금관리주체는 안정성・유동성・수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하도록 하며 기금관리주체가 제정한 자산운용지침[120]에 따라 자산을 운용하도록 정하고 있다(법 제63조).

5.2.2 기금운용결과의 평가

공적연금인 국민연금은 민간연금과 달리 기금의 운용결과에 대하여 통제나 동기부여가 미흡하기 마련이므로 기금운용위원회에 적절한 평가방안이 필요하다. 특히 기금운용이 장기적 관점에서 이루어지므로 적절한 성과평가 및 보상체계의 수립・운영에는 이러한 점을 반영하여야 한다.[121]

연금기금 운용에 관한 현행 감시체계는 기금운용위원회에 의한 관리・감독 외에도, 국정감사, 감사원감사, 기금운용평가단[122](기획재정부가 관여)에 의한 감독이 이루어진다. 그런데 현재와 같은 감시체계에서는 감시의 옥상옥에 불과할 뿐, 책임성 있는 기관에서 전문적・효율적 감독이 이뤄진다고 보기 어렵다. 연금기금의 잔여지분권자는 사실상 국민이므로 국민의 대표인 국회가 관여하는 외부 평가기구에 의하여 기금운

120) 기금의 자산운용이 투명하고 효율적으로 이루어지도록 하기 위하여 자산운용업무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 지침을 말한다(국가재정법 제63조 제2항). 현재 보건복지부는 '연금기금운용지침(안): 국민연금기금 투자정책서'를 작성하여 이를 기금의 운용방침으로 제시하고 있다. 보건복지부, 국민연금기금운용지침(안): 국민연금기금 투자정책서(2013.5.29), 〈http://www.nps.or.kr/〉, 검색일 : 2013.9.15.

121) 자세한 것은, 이재현/이준행, 앞의 연구보고서, 83-84쪽.

122) 국가재정법상 기획재정부장관은 기금운용실태의 조사・평가와 기금제도에 관한 전문적・기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다(국가재정법 제82조 제2항).

용에 대한 책임성 및 전문성 있는 감독을 확보할 필요가 있다.

또한 근래 연금기금의 운용과 관련하여 수익률 제고가 강조되고 있으나 온전히 수익률 등과 같은 성과위주 평가방식은 문제가 많다. 일정한 부문투자에 대한 투자한도 제한이나 일시적 경기침체 등을 감안하여 볼 때 수익률 등 성과위주 평가는 기금운용의 성과와 기금운용위원회 위원들의 행위와 연계가 쉽지 않아 평가방법으로 적절하지 않을 수 있다.[123] 기금운용위원회의 위원들이 복수이므로 위원들 간 무임승차의 문제가 나타날 수 있고 장기프로젝트의 경우 투자안을 제안·실행한 후 성과가 나타날 즈음에는 이미 위원직을 떠난 경우도 있을 수 있으므로,[124] 행위에 대한 직접적인 책임을 지지 않을 수 있다. 따라서 개별 위원의 행동에 대한 행위 평가가 중요하며 수익률 성과가 아닌 행위 실적에 대한 평가기준이 명문화될 필요가 있다는 지적[125]을 새겨들어야 할 것이다.

6. 연금수급 사각지대의 축소

6.1 경제활동 미참가인구의 노동시장 참여 유인

우리나라에서 상당수의 인구가 퇴직후 비참가 또는 육아에 기한 비참가 등의 사유로 경제활동에 참가하지 않고 있다. 이러한 자들은 국민연금법상 국민연금 가입대상은 될 수 있으나 의무적인 가입대상은 아니다. 이러한 납부예외자 및 미가입자들이 노동시장에 참여하게 되면, 연금기금의 재정안정화에 기여할 수 있음은 물론, 연금기금의 본래 목적인 국민의 노후생활 안정과 관련하여 사각지대의 해소에 도움이 될

123) 원종욱 외 3인, 앞의 연구보고서, 56쪽. 성과위주 평가에서 성과지표 선정과 관련하여 단기수익률을 목표로 할지 장기수익률을 목표로 할지도 논란이 될 수 있다. 같은 연구보고서, 56쪽.

124) 원종욱 외 3인, 위의 연구보고서, 56쪽.

125) 원종욱 외 3인, 위의 연구보고서, 54쪽.

것이다. 따라서 이들을 위하여 저급·유급 봉사일자리가(사회복지 측면에서 일자리가 창출될 여지가 적지 않다), 특히 가정주부들을 위한 시간제일자리가 창출될 필요가 있다.

6.2 가입유인의 제고 : 양육 크레딧 등

국가에 도움이 되는 일정한 행위, 예컨대 군복무, 출산, 양육, 노인부양 등을 국민연금 가입기간에 반영하자는 주장[126]이 이전부터 있어왔고, 이로써 가입유인을 제고시킴으로써 연금 사각지대를 줄이는데 도움이 될 수 있다. 현행 국민연금법상 군복무와 출산은 각각 기본연금액의 산정기간에 일부 추가해주고 소요재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담하는 방법으로 어느 정도 반영되었다(법 제18조 및 제19조). 현행 출산크레딧에 관한 국민연금법이 출산에 관한 것인지 양육에 관한 것인지 법문상 명확하지 않으나 조문제목이 "출산에 대한 가입기간 추가 산입"이라고 되어 있어서(법 제19조) '양육'은 배제된다고 읽을 수 있다. 그러나 양육 역시 출산에 못지 않게 미래세대의 양성에 중요한 역할을 차지하므로, 출산과 양육이 분리되는 경우를 대비하여 출산 외에 '양육' 부분도 크레딧으로 반영할 필요가 있다.

6.3 다층적 연금제도의 실질적 확립

우리나라 노후소득 보장체계는 형식적으로 다층구조(multi-pillar system)를 취하고 있으며, 0층에는 공공부조 방식의 국민기초생활보장 급여, 1층에는 65세 이상 노인 소득하위자에게 일정액수를 지급하는 기초노령연금제도, 2층에는 사회보험으로서의 국민연금제도, 그리고 3층 및 4층에는 퇴직연금과 개인연금이 존재한다.[127]

126) 배준호/김상호, 연금, 이렇게 바꾸자 – 노후 30년 부양비 50%에 지속가능한 자조형 연금체계, 한국경제연구원 연구보고서 2005-18(2005), 19쪽.

국민연금 수급의 사각지대가 적지 않고 연금액의 급여수준이 하향되는 추세에서 최소한의 기초소득은 전국민이 보장받을 수 있도록 기초연금제도를 도입할 필요가 있다.[128] 또한 퇴직연금과 개인연금의 활성화 방책(조세 등)으로 개인이 스스로 장래의 노후소득을 확보하도록 할 것이다.

Ⅳ. 결 론

이상에서 국민연금의 현황을 살펴보고 연금기금 재정의 지속가능성에 주목하여 다차원으로 관련된 문제점 및 개선방안을 살펴보았다. 현행 국민연금의 기금운용을 위한 재정 관련 정책목표가 설정되어 있지 않은바 장기적인 재정목표를 설정하여 기금운용에 목표와 방향성을 제시할 필요가 있다. 또한 저출산・고령사회 현상이 심화되면서 기금고갈이 예상되므로 이미 진행 중인 급여산식 조정에 더하여 상대적으로 낮은 수준인 연금보험료율의 인상 및 급여산식에의 자동조정기능 부여를 추가적으로 검토할 수 있다.

또한 기금운용위원회 등으로 대표되는 현행 기금운용의 지배구조를 대폭 수정하여 기금운용의 대표성・독립성을 강화하고 전문성과 책임성을 확보하는 것이 시급하다. 연금기금에 대하여 가장 이해관계가 큰 자는 결국 가입자와 미래납세자이므로 국회가 일정부분 기금운용정책 수립 및 감독에 책임성을 띠고 관여해야 할 것이다. 나아가 기금운용과 관련하여 수익성을 과도하게 우선시하는 경우 오히려 위험이 따르므로 단기적 성과가 강조되지 않도록 지배구조를 손질하고 장기적으로 적정

127) 김대철/심혜정, 앞의 분석보고서, 48쪽.

128) 적정한 기초연금 제도를 통하여 저소득 노인의 소득이 어느 정도 확보된다면 국민연금 급여산식에서 세대 간 재분배 몫(A값)을 하향조정할 여지가 생기는데 이처럼 A값의 조정은 1층의 기초(노령)연금의 보장수준과 맞물려서 같이 논의되어야 할 사항이다.; A값이 과도하다는 주장으로 김용하/석재은, 앞의 논문, 112쪽.

한 수익률을 추구하도록 하는 방침을 법에 명시할 필요가 있다.

그 외에도 기금운용 실태의 투명성을 제고하여 국민의 알권리를 신장하고 국민연금에 관한 재정 지속성 논의의 기반을 마련하기 위하여 연금부채의 개념을 획정・도입할 필요가 있다. 또한 기금운용의 모니터링에 대해서도 궁극적인 모니터링 주체를 국회가 관여하는 외부 평가기구로 하여 기금운용에 대한 책임성 및 전문성이 부여되는 감독이 이뤄지도록 하여야 한다. 나아가 국민연금제도의 본래 취지상 노후빈곤을 줄이기 위하여는 연금수급 사각지대를 축소시켜야 하며 납부예외자의 소득파악 실태조사를 강화하는 바탕 위에서 임의가입자 적격자들의 가입유인을 위한 다양한 제도적 장치가 고안될 필요가 있다. 일각에서는 국민연금 제도 자체를 폐지하라는 의견[129]도 있다. 이러한 주장은 사실상 국민연금 운용에 관한 불신에서 상당부분 비롯된 것으로 보이며 연금기금의 독립성・투명성・책임성을 더욱 제고하여 기금운용에 관한 국민적 신뢰를 제고시킬 필요가 절실하다.

(투고일 2013년 12월 31일, 심사(의뢰)일 2014년 1월 16일, 게재확정일 2014년 2월 21일)

주제어 : 국민연금, 연금기금, 지속가능성, 기본연금액, 국민연금기금운용위원회, 국민연금기금운용실무평가위원회, 지배구조

129) 그러한 주장의 소개로는, 머니투데이, "[국민연금, 6가지 불편한 진실(종합)]고칠 것인가, 없앨 것인가"(2013.7.18.) 〈http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2013071717334649373〉, 검색일 : 2013.9.20.

참고문헌

1. 단행본

김성순/김홍원, 공공경제학(제4판), 지샘, 2011.

김원식 역, 재정학과 시장경제, 시스마프레스, 2005[원저: Browning, Edgar K. and Jacquelene M. Browning, *Public Finance and the Price System* (4th edition), SIGMA PRESS, 1994].

2. 논문

김용하/석재은, "국민연금제도 전개의 한국적 특징과 지속가능성", 한국사회복지학 제37권, 한국사회복지학회, 1999, 89-118쪽.

이기영, "국민연금 기금운용의 지배구조", 응용경제 제8권 제3호, 한국응용경제학회, 2006, 207-239쪽.

전영준, "지속가능한 국민연금제도의 모색", 응용경제 제7권 제2호, 한국응용경제학회, 2005, 5-37쪽.

3. 기타

경향신문, "'모든 노인' 아닌 60%만 매달 20만원 수령… 반쪽 된 공약", 2013.9.25, <http://news.khan.co.kr/>, 검색일 : 2013.9.26.

국민연금, 제25호 국민연금통계연보, 2012, <http://www.nps.or.kr/>, 검색일 : 2013.9.20.

국민연금공단 홈페이지, <http://www.nps.or.kr/jsppage/etc/data/data01_01.jsp>, 검색일 : 2013.9.26.

국민연금재정추계위원회, 2008 국민연금재정계산 국민연금 장기재

정추계, 국민연금재정계산 보고서, 2008.11.
국민연금재정추계위원회, 제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과 (설명자료), <http://www.korea.kr/>, 검색일 : 2013.10.1.
국민연금법 일부개정법률(안), 국회 의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/>, 검색일 : 2013.9.16.
기획재정부 기금운용평가단, 2012 회계연도 기금운용평가보고서(II): 자산운용부문, 2013.5, <http://www.korea.kr/>, 검색일 : 2013.9.15.
김대철/심혜정, 국민연금 장기 지속가능성 확보방안, 경제현안분석 제76호, 국회예산정책처, 2012.8, <http://www.nabo.go.kr>, 검색일 : 2013.9.15.
김순옥/신승희, 국민연금 재정평가 방법론 연구, 연구보고서 2011-07, NPS국민연금연구원, 2011.
뉴스토마토, "국민연금-기초노령연금 통합 안돼", <http://www.newstomato.com/>, 검색일 : 2013.9.20.
뉴스토마토, "국민연금, 잠재부채도 산출해야", <http://www.newstomato.com/>, 검색일 : 2013.9.26.
매일경제, "독립성 보장하고 '주주권 행사' 늘려야", 2013.4.22, <http://news.mk.co.kr/>, 검색일 : 2013.9.26.
매일경제, "'세계 3위 수익률'의 허점", 2013.4.22, <http://news.mk.co.kr/>, 검색일 : 2013.9.28.
머니투데이, "[국민연금, 6가지 불편한 진실(종합)]고칠 것인가, 없앨 것인가", 2013.7.18, <http://news.mt.co.kr/>, 검색일 : 2013.9.20.
박성민 외 3인, 국민연금 중기재정전망 (2013-2017), 연차보고서 2012-03, 국민연금연구원, 2012.
배준호/김상호, 연금, 이렇게 바꾸자 - 노후 30년 부양비 50%에 지속가능한 자조형 연금체계, 한국경제연구원 연구보고서, Vol. 2005-18, 2005.

보건복지부, 국민연금기금운용지침(안): 국민연금기금 투자정책서, 2013.5.29, <http://www.nps.or.kr/>, 검색일 : 2013.9.15.

원종욱 외 3인, 국민연금기금 운용시스템 및 관리감독체계 개선방안, 연구 2007-07, 보건사회연구원, 2007.

오건호, "국민연금 3차 재정추계 들여다보기: 평가와 개혁 방향," 참여연대 사회복지위원회, 2013.5.15, <http://www.peoplepower21.org/>, 검색일 : 2013.9.24.

이재현/이준행, 국민연금기금의 분할 운용에 관한 연구, 연구보고서 2008-06, NPS국민연금연구원, 2008.

European Commission, "Green Paper on pensions," Press releases database, MEMO/10/302, July 7, 2010, <http://europa.eu/>, 검색일 : 2013.9.20.

ISS, 2012 Korea Proxy Voting Summary Guidelines, Dec.19, 2011, <http://www.issgovernance.com/>, 검색일 : 2013.9.12.

KB금융지주 경영연구소, "KB daily 지식 비타민: 국민연금 자산운용 현황과 전망," 12-104호, (2012.8.21.).

OECD, OECD Pensions Outlook 2012, OECD Publishing, 2012, <http://www.aafp.cl/>, 검색일 : 2013.9.10.

[Abstract]

Enhancing Sustainability of the National Pension Fund

Gi-Jin Yang*

This paper examines the present operating conditions of the Korean National Pension together with its problems and related improvement plans focusing on the financial sustainability of the Pension fund.

First, the National Pension needs to be provided with its long-term financial purpose in operating the Pension fund. The current trend of low fertility and aging society would expectedly cause exhaustion of the Pension fund. Therefore, in addition to adjusting a formula of Pension provision, other solutions seeking financial sustainability would be the increase of comparatively low-level pension contribution and the input of automatic modifying coefficient into the formula.

Moreover, the present governance over the Pension fund operation such as National Pension Fund Operation Committee, etc. should be revised to reinforce representativeness and independence as well as professionalism and responsibility in operating the fund. The party who has the biggest interest over the Pension fund would be no other than both the present insured persons and future taxpayers, so the Korean National Assembly should be involved in making the fund operating policy and supervising the fund operation with responsibility.

---

* Associate professor at Chonbuk Nat'l University

Furthermore, the concept of pension liability should be defined and introduced in the balance sheet of the Pension fund with a view to enhance people's right to know and to arrange the foundation of discussing the Pension fund's financial sustainability. About monitoring the Pension fund operation, the National Assembly should play an important role in a way of indicating the members of outer evaluating organization in pursuit of responsibility and professionalism.

Besides, the National Pension should narrow blind area arising from not receiving pension in accordance with its original aim of reducing old-age poverty. It also should devise various institutional methods to induce qualified voluntarily insured persons to join the Pension on basis of stronger investigation of grasping incomes. Finally, the operation of the Pension should improve independence, clarity and responsibility of the Pension fund, leading to strengthen national trust.

Key Words : national pension, pension fund, sustainability, basic pension amount, national pension fund operation committee, national pension fund operational practices evaluation committee, governance