

## 국민연금제도의 성과와 법적 과제\*

### The achievements and legal issues of National Pension Scheme

장우영\*\*  
Jang, Woo-Young

#### 목 차

- I. 서론
- II. 국민연금제도의 의의와 성과
- III. 앞으로의 과제
- IV. 결론

#### 국문초록

국민연금제도는 지난 1970년대 국민복지연금법으로 제정되었으나 그 당시 경제위기를 이유로 시행되지 못하고 있다가 1988년에야 비로소 국민연금법으로 제명을 바꾸어 시행되었다. 100여년에 걸쳐 발전해온 외국의 경우에 비추어 볼 때 우리 국민연금제도는 20여년이라는 짧은 시간 안에 괄목할만한 질적·양적 성장을 이뤄냈다. 이 글에서는 국민연금제도의 지난 성과를 간략히 돌아보고 제도 운영 및 기금 운용에 관련된 법적 과제 중 실무상 문제되고 있는 부분에 대하여 살펴보았다. 그리고 이와 관련한 법제 정비방안으로 재정계산 전담조직

논문접수일 : 2011.06.26

심사완료일 : 2011.07.27

게재확정일 : 2011.07.28

\* ① 이 글의 내용은 저자의 개인적인 견해이며 저자가 소속된 기관의 공식적인 의견이 아님.

② 이 글에서 인용된 웹사이트의 최종 접속일은 2011년 6월 10일임.

③ 이 글에 대하여 귀중한 조언을 주신 익명의 심사위원들께 깊이 감사드린다.

\*\* 법학박사·국민연금 민사소송대리인(wy\_jang@nps.or.kr)

신설 및 재정계산처리지침 법제화, 부정수급자 방지를 위한 연금수급자 실태조사 의무화 및 자료요청 근거마련, 증권거래세법상 기금을 재원으로 취득한 주권 등 양도에 대한 거래세 부과 조항 정비 등의 필요성을 지적하였다.

주제어 : 국민연금법, 국민연금기금, 연금수급자 실태조사, 재정계산, 증권거래세법

## 1. 서론

국민연금법은 국민연금제도의 직접적인 운영근거가 되는 법으로서 “국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지증진에 이바지함을 목적”으로 제정된 법률이다(법 제1조). 국민연금제도는 1973년 국민복지연금법(법 제2655호)으로 공포되었으나 그 당시 중동전쟁으로 야기된 제1차 석유파동에 따른 경제혼란과 연평균 16%에 달하는 물가상승으로 인해 그 시행이 유보되어 오다가 1988년 국민연금법(법 제3902호)으로 제명을 바꾸어 시행되어 오늘에 이르고 있다.<sup>1)</sup> 제도 도입 초기에 제3차 경제개발계획에 따른 중화학공업자금을 조성하기 위하여 국내의 자금을 동원하기 위한 수단에 불과하다는 일부 비판여론이 있었으나, 제도 시행 20여년이 흐른 오늘날 연금가입률이 약 90%에 달하고 연금수급자 수가 약 300만명에 달하는 등 국민연금제도가 사회보험의 한 축으로서 제도적으로 정착되어가고 있다는 점은 부인할 수 없는 사실이다.<sup>2)</sup> 이와 더불어 연금급여의 책임준비금이 되는 적립기금은 작년 말 기준으로 이미 300조원을 넘어섰으며 2043년에는 명목 GDP 대비 적립기금 비중이 54%에 달할 것으로 전망되고 있다.<sup>3)</sup> 여유자금 운용이 대부분 채권·주식과 같은 금융부문에서 이루어지는 국민연금기금의 특성상 거대한 운용규모를 가진 기금은 자본시장에 대해 절대적 지위를 가지

1) 국민연금공단, 「국민연금 20년사」, 2008, 43면.

2) 국민연금공단, 「2010 국민연금통계연보」, 2011, 5, 9면.

3) 국민연금기금재정추계위원회, “2008년 국민연금기금 재정계산 장기재정추계 결과”, 「2008 국민연금기금 재정계산 공청회 발표자료집」, 2008, 8, 6~10면.

는 기관투자자로 변모해 나가고 있다.

그런데 이와 같은 외형적인 성과와는 별개로 제도 운영상 나타나는 일부 미비점에 대한 검토가 요구된다. 특히 지난 2003년부터 5년 주기로 시행되고 있는 재정계산제도 운영기준 등의 정비와 함께 최근 사회문제가 되고 있는 연금급여 부정수급에 대한 대책마련이 시급하다. 더불어 국민연금기금으로 취득한 주권의 양도 등에 대하여 최근 새롭게 부과하고 있는 증권거래세의 적법성 또한 짚어봐야 할 문제이다. 이하에서는 성숙기에 접어든 국민연금제도가 그간 이룬 성과를 간략히 조망하고 앞으로의 과제에 대하여 실무상 논의가 있는 부분을 중심으로 살펴보고자 한다.

## II. 국민연금제도의 의의와 성과

### 1. 국민연금제도의 특징

국민연금제도는 국가가 운영하는 장기적인 소득보장제도로서 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 운영되는 사회보험의 일종이다(국민연금법 제1조, 사회보장기본법 제3조 제2호). 사회보험으로서 국민연금제도는 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 연금가입이 법에 의해 강제된다(국민연금법 제6조본문). 사회보험은 국민 전체가 적정한 수준을 생활을 영위할 수 있도록 국가가 적극적으로 가입하는 것으로서 소득이나 직업 등에 관계없이 일정한 자격요건을 충족하면 강제로 가입되는 비자발적 저축의 성격을 가진다.<sup>4)</sup> 이러한 가입의 강제성은 위험도가 상이한 자들의 위험을 대수의 법칙에 따라 일정 수준 이하로 억제하기 위한 전제조건이 된다. 이는 수지상등원칙에 따라 보험료가 지나치게 높거나 보험가입이 허용되지 않아 사회적 위험에 노출되는 것을 막음으로써 사

4) 강희갑, 「사회복지법제론」, 양서각, 2006, 143면.

회적 약자를 보호하기 위한 것이다. 따라서 사회보험의 강제가입원칙과 재산 정도 등에 구애받음 없이 국민에게 보편적으로 적용되어야 한다는 점에서의 보편주의 원칙은 표리관계에 놓여 있다고 볼 수 있다. 국민연금법은 의무가입의 대상이 되는 가입자를 사업장가입자(법 제8조)와 지역가입자(법 제9조)로 구분하고 다른 공적연금에 가입한 자와 무소득배우자를 제외한 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 소득활동종사자를 국민연금제도에 의무적으로 편입시키고 있다(법 제6조). 국민연금제도의 가입대상을 위와 같이 제한하는 국민연금법 조항이 헌법상 행복추구권 및 인간다운 생활을 할 권리 등을 침해한 것이냐에 대해 다툼이 있었다. 헌법재판소는 국민연금의 가입대상, 가입기간, 보험료, 연금수급자격 및 급여수준 등을 구체적으로 어떻게 정할 것인가는 국민의 소득수준, 경제활동연령, 연금재정 등 여러 가지 사회적·경제적 수준을 참작하여 입법자에게 폭넓은 입법재량이 주어진 것으로 보고, 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적 의무를 다하였는지는 사회부조 방식에 의해 행해지는 각종 급여 등을 총괄한 수준을 놓고 판단해야 할 것이라는 전제에서 헌법에 위반되지 않는다고 결정한 바 있다.<sup>5)</sup>

둘째, 조세를 통해 재원을 조달하는 공공부조가 아닌 가입자의 기여를 전제로 보험급여가 이루어지는 사회보험방식을 택하고 있다. 따라서 제도운영을 위한 재원은 가입자가 납부한 연금보험료<sup>6)</sup>와 국민연금사업 운영에 대한 국고 지원금 및 적립기금 운용수익 등으로 조성된다(국민연금법 제87조, 제88조, 제101조제2항). 재원의 대부분을 차지하는 것은 연금보험료와 기금운용 수익이지만 연금제도가 성숙해가면서 연금수급자가 늘어나고 있고 그 결과 연금보험료 수입과 급여비 지출 간의 순수지차가 점차 줄어들어 기금에서 운용 수익이 차지하는 비중이 점차 커지고 있다.<sup>7)</sup> 한편, 연금보험료의 법적 성격을 조세 혹은 준조세에 해당하는 것으로 보는 견해가 있다. 이러한 주장은 국민

5) 헌법재판소 2001. 4. 26 선고 2000헌마 390 결정.

6) 다만 사업장가입자의 경우, 사용자와 피용자가 균분하여 부담한다(국민연금법 제88조제3항).

7) 국민연금제도가 도입된 지난 1988년 이후 재원별 기금조성 추이를 살펴보면 연금보험료가 국민연금기금에서 차지하는 비율은 1988년 말 95.9%에서 2010년 말 69.19%로 낮아지고 있는 반면, 기금운용수익이 차지하는 비중은 1988년 말 3.8%에서 2009년 말 30.64%로 증가하는 추세를 보이고 있다 [국민연금공단, 전세서(주2), 17면].

연금 가입이 강제되어 있고 연금보험료의 징수가 국세체납의 예에 따라 징수하도록 규정되어 있다는 점을 그 이유로 든다(국민연금법 제95조제4항).<sup>8)</sup> 그러나 연금보험료는 조세와는 구별되는 것으로 이해되어야 한다. 연금보험료는 연금급여를 지급하기 위한 재정을 마련하기 위하여 법률에 근거하여 납부되는 것으로서 특정의 반대급부 없이 납부의무를 부담하는 세금과는 달리 반대급부인 연금급여가 지급되고, 수익자 부담은 특정의 이익이나 혜택에 대한 부담인 데 비해 연금보험료의 납부의무는 제3자인 사용자도 일부 부담한다는 점에서 연금보험료 부담은 기존의 공과금 체계와는 다른 특징을 가지고 있기 때문이다.<sup>9)</sup> 헌법재판소 역시 연금보험료는 반대급부 없이 국가에서 강제로 금전을 징수하는 조세와는 성격을 달리하는 것으로 보고 국민연금법상 국세체납의 예에 따라 강제로 징수하도록 규정하고 있는 것은 국민연금제도의 고도의 공익성을 고려하여 법률이 특별히 둔 규정이라고 판시하면서 연금보험료가 조세와는 다른 성격을 가진다는 점을 분명히 하고 있다.<sup>10)</sup>

셋째, 기본연금액 산정시 세대 간·세대 내 소득재분배를 꾀하고 있다. 이는 사회구성원의 사회통합을 이루기 위한 정책적 목적에 따른 것이다.<sup>11)</sup> 따라서 연금급여는 소득재분배 기능을 갖는 균등부분과 가입자 기여금에 기초한 비례부분을 합산한 기본연금액과 부양가족 수에 따른 정액의 부양가족연금을 합하여 산정된다(국민연금법 제51조).

## 2. 국민연금제도의 성과

### (1) 주요 개정 연혁

국민연금법은 1973년 국민복지연금법으로 제정된 이후 최근의 2011년 6월 7

8) 최원, "국민연금법 개정안에 대한 비판적 의견", 「입법브리프」 제14호, 자유기업원, 2004. 1~2면.

9) 拙稿, "사회보험법제에 있어 행정위임입법의 한계에 관한 고찰", 「고향논집」 제41집, 경희대학교 대학원, 2007. 14면.

10) 헌법재판소 2001. 2. 22. 선고 99헌마365 결정.

11) 강희갑, 전거서, 144면.

일의 개정까지 36차례 개정되었다. 이 중 국민연금법의 내용이 실질적으로 변경된 것은 1986년의 제3차 개정, 1998년의 제10차 개정, 2007년의 제23차 개정을 들 수 있다. 1986년의 개정으로 오랫동안 시행이 유보되었던 국민복지연금법은 국민연금법으로 제명을 바꾸고 내용을 대폭 수정하여 1988년 1월부터 시행되었다. 그 주요 골자는 10명 이상 사업장 근로자를 대상으로 40년 가입시 평균소득자를 기준으로 소득대체율 70%를 보장하는 것이었다. 이는 사실상 사문화 상태였던 국민연금제도가 시행되는 계기가 되었다는 점에서 국민연금법의 제정에 가까운 것이다. 이후의 개정은 주로 연금재정 안정화 관점에서 이루어졌으며 주요 내용은 다음과 같다.

1) 제10차 개정(1998년 12월 31일, 법률 제5623호)

국민연금은 보험가입자의 연금보험료 부담능력을 고려하고 제도가 짧은 시간 내에 정착할 수 있도록 제도 도입 초기부터 이른바 저부담-고급여 구조를 취하였다. 그 결과 제도 시행 10여년 만에 연금의 장기 재정안정화 문제가 대두하였으며 연금제도의 구조적 원인에서 비롯된 높은 수급격차를 줄이기 위한 방안을 모색하게 되었다. 따라서 재정안정화 방안의 일환으로 ①가입기간이 40년인 평균소득자의 급여수준, 즉 소득대체율을 과거 70%에서 60%로 하향 조정하고, ②노령연금의 수급개시연령을 2013년부터 5년마다 1세씩 단계적으로 상향시켜 2033년에는 65세가 되도록 하였으며, ③2003년부터 5년마다 재정계산을 시행하고 이를 토대로 연금보험료와 급여수준을 조정함으로써 보험수지균등이 이루어질 수 있도록 제도개선을 단행하였다. 또한, 기금운용의 전문성과 독립성을 강화하기 위하여 ①기금운용위원회 위원 수를 20명으로 늘리고 가입자 대표를 절반 이상(12명) 참여시킴으로써 위원회 운영의 독립성과 민주성을 꾀하였고, ②기금운용실무평가위원회를 신설하고 국민연금공단 내에 전문운용인력으로 구성된 기금운용본부를 별도로 설치하여 가입자 대표 중심인 기금운용위원회의 전문성을 보완하였으며, ③기금운용위원회 위원장을 종전 재정경제부장관에서 국민연금사업의 주무부서인 보건복지부장관으로 변경하고 기금운용내역을 국회에 제출하고 공시하도록 규정함으로써 다른 경제부처로부터의 간섭을 최소화시키고 외부통제를 통하여 기금운용의 투명성을 담

보하고자 하였다. 이러한 조치는 기금의 여유자금을 공공자금관리기금으로 의무적으로 예탁하도록 함으로써 효율적인 기금운용을 제한하고 있었던 공공자금관리기금법상 강제예탁조항이 폐지된 것과 맥락을 같이하는 것이다.<sup>12)</sup> 결국, 1998년 법 개정에 따른 국민연금기금 지배구조 개편으로 독립적인 기금운용이 이루어질 수 있는 외형적인 기틀이 마련되었다고 볼 수 있다.

2) 제23차 개정(2007년 7월 23일, 법률 제8541호)

2007년 개정 역시 그 목적은 국민연금 재정안정화에 있었다. 이는 1998년 법 개정시 도입된 재정계산제도에 따라 2003년 시행된 국민연금 재정추계 결과, 급격한 고령화로 인한 기금수지불균형으로 2047년에 기금이 전부 소진된다는 비관적인 전망이 나옴에 따라 실시된 것이다.<sup>13)</sup> 연금보험료의 인상과 급여 소득대체율의 인하를 동시에 추진하는 방안이 정부안<sup>14)</sup>으로 제출되었으나 연금보험료 인상에 대한 정치권의 부담으로 연금급여 지급률을 점진적으로 낮추는 안이 보건복지위원회 대안<sup>15)</sup>으로 채택되었다. 따라서 지난 1998년 법 개정시 60%로 하향 조정된 소득대체율은 다시 2028년까지 40%까지 점진적으로 인하되었다. 그 결과 2008년 실시된 재정추계에서는 기금수지 적자 시기는 2044년으로, 기금 소진시기는 2060년으로 늦춰진 것으로 나타났다.<sup>16)</sup> 이와 함께 기금운용의 수익성을 높이기 위한 기금지배구조 개선책 마련에 대한 논의

- 12) 원종욱, “국민연금기금의 관리체계 개선방안”, 『보건복지포럼』, 통권 제70호, 한국보건사회연구원, 2002. 8. 42면; 기금운용위원회는 기금운용지침을 심의·의결하고 연도별 기금운용계획을 심의하는 권한을 가지고 있었으나 당시 공공자금관리기금법상 강제예탁조항(1998년 12월 31일 법률 제5623호로 개정되기 전의 법률 제5조제1항제1호)으로 인해 여유자금을 공공자금관리기금에 의무적으로 위탁하여야 했던 까닭에 사실상 그 기능을 상실하고 있었다. 공공자금관리기금은 재정용자 등 공공목적에 활용하기 위해 설치된 것이어서(공공자금관리기금법 제1조) 예탁된 기금의 수익성에 대한 고려보다는 공공자금관리기금을 설치한 정책적 목표 달성에 초점이 맞춰져 있었고 예금이자율 보다도 낮은 수익률 등으로 인해 논란의 대상이 되었다.
- 13) 국민연금발전위원회, 『2003년 국민연금기금 재정계산 및 제도 개선방안: 국민연금재정계산 연구보고서』, 2003. 6. 14면.
- 14) 의안번호 제170010호.
- 15) 의안번호 제176321호.
- 16) 국민연금기금재정추계위원회, 전제서(주3), 6면.

가 있었으나 별다른 진전 없이 현재까지도 관련 법안이 국회에 계류 중이다.<sup>17)</sup>

## (2) 주요 성과

### 1) 연금제도에 대한 인식 제고

국민연금제도는 20년 남짓한 짧은 운영기간에도 연금수급자가 약 300만명에 달하는 등 외형적인 성장을 거듭해왔다. 연금제도 도입 초기에는 연금보험료 부과처분 또는 체납처분에 대한 취소소송과 같은 제도 일반에 관한 항고소송이 주류를 이루었고 제도 자체의 위헌성을 다투는 헌법재판도 끊임없이 제기되었다. 국민연금과 관련한 법적 분쟁의 대부분이 연금제도 자체에 대한 다툼이었던 까닭은 연금가입자 범위가 급격히 확대되면서 짧은 시간 내에 전 국민을 국민연금이라는 제도의 틀 안으로 들이는 데는 성공했지만, 가입범위를 규범적으로 확장하는 것에 초점을 맞춘 결과 연금보험료 납부에 경제적 부담을 느끼는 계층이 늘어났고 이들이 제도 자체의 합헌성에 의문을 가졌기 때문이다.<sup>18)</sup> 특히 전통적으로 사보험 시장에 익숙한 특수성 때문에 초기의 연금가입자들은 연금보험료를 조세<sup>19)</sup>로 보고 사회보험에 거부감을 보였고 여기에 제도운영 주체가 국가라는 사실에 대한 막연한 불신으로 연금제도의 운영 목적과 지속가능성에 대하여 회의적이었다. 그러나 최근에는 제도 자체의 위헌성 여부를 다투는 헌법소송은 제기되지 않고 있고 처분의 취소를 구하는 행정소송의 경우에도 장애연금 수급권 인정 또는 장애등급 상향에 대한 소송이 주류를 이루고 있다.<sup>20)</sup> 이는 제도 도입 이후 여러 차례의 법령 개선을 통하여 논란의 여지가 있는 조문을 정비한 사실과 더불어 국민연금제도의 필요성에

17) 국회 의안정보, [http://likms.assembly.go.kr/bill/WebContents/BillDetail/icon\\_.pdf](http://likms.assembly.go.kr/bill/WebContents/BillDetail/icon_.pdf).

18) 1999년 국민연금 적용대상을 도시지역으로 확대하면서 지역가입자 비중이 크게 늘어났지만, 그로 인해 소득이 없음을 이유로 연금보험료의 납부예외를 신청한 사람의 비율이 지역가입자의 절반에 육박하는 점은 이러한 결론을 뒷받침한다(국민연금공단, 전계서(주2), 23~24면 참조).

19) 최원, 전계논문, 1~2면.

20) 2007년 이후 헌법소송은 제기되지 않았으며 2010년에 종결 또는 계류 중인 행정소송사건 70건 중 제도관련 소송은 14건에 불과하다(국민연금공단 내부자료).



대한 인식이 정착되었음을 반증하는 단서로 볼 수 있다.

### 2) 전국민 연금제도 실시 및 연금급여 수급자 증가

국민연금법은 1988년 1월부터 10명 이상 사업장 근로자를 대상으로 시행되었다. 이후 1992년에는 상시근로자 5인 이상 10인 미만 사업장까지 제도의 적용이 확대되었고 1995년 7월에는 농어촌 지역으로 제도가 확대되었다. 1999년 4월에는 도시지역, 2003년 7월에는 5명 미만 사업장까지 적용범위를 확대하였다. 그 결과 2011년 현재 연금가입자는 약 1900만명에 달하고 있으며 제도 시행 첫해 가입자가 약 4만명에 불과하였음을 감안하면 20여년 만에 5배 가까운 양적 성장을 이룬 것이다.<sup>21)</sup> 다만, 사업장 가입자 비중이 90% 이상을 차지하는 외국의 경우와 달리 지역가입자 비중이 약 45%에 달하는 점과 1999년 도시지역으로 가입대상을 확대한 이래 지역가입자 중 소득신고자 대비 납부에 외자의 비중이 큰 점은 연금재정의 안정과 연금수급 사각지대 방지를 위해 향후 면밀히 검토해야 할 문제이다.<sup>22)</sup> 연금수급자는 1989년부터 약 1800여명이 급여를 수령하기 시작해서 2010년 말 기준으로 약 300만명에 이르고 있다.<sup>23)</sup> 연금수급자 수의 급격한 상승은 국민연금 가입대상이 농어촌으로 확대된 1995년 이후 납부기간 5년만 충족하면 60세에 연금수급권이 발생하는 특례 노령연금 수급자가 발생하게 되면서 시작되었다. 이후 제도의 성숙으로 연금 가입 기간이 늘어가면서 연금급여 수급자 수는 물론 평균급여액 또한 지속적으로 증가하고 있다.<sup>24)</sup>

### 3) 기금적립규모 확대와 의결권 행사절차 정비

2010년 말 기준으로 적립되어 운용되는 국민연금기금은 약 320조원으로서 명목GDP의 약 30.5%를 차지하고 있으며 2043년에는 약 2,465조원에 달하여 명

21) 국민연금공단, 전계서(주2), 3면.

22) 국민연금공단, 전계서(주2), 23~24면 참조.

23) 제도 시행 1년 후부터 연금수급자가 발생하게 된 이유는 당시 국민연금법상 유족연금과 장애연금을 수급하기 위해서는 1년의 납부이력이 요구되었기 때문이다(1986년 12월 31일 법률 제3902호로 개정된 국민연금법 제58조 및 제62조).

24) 국민연금공단, 전계서(주2), 152~153면, 208~209면 참조.

목GDP 대비 기금적립금 비중이 약 54%에 달할 것으로 예상하고 있다.<sup>25)</sup> 국민연금기금의 운용은 금융, 복지, 기타부분으로 나뉘어 이루어지는 데 그중 금융부분의 운용비중이 99.9%에 달하고 있으며,<sup>26)</sup> 특히 국내의 주식시장에 대한 투자비중이 점차 증가하는 추세에 있다. 2010년 말 기준 국민연금기금의 주식시장 운용비중은 전체 적립기금의 약 23.2%로서 전년도에 비하여 5.3%p 증가하였으며, 국내 주식투자비중은 전년도 대비 3.9%p 증가한 17%로서 이는 국내 주식시장의 4.4%에 해당하는 규모이다.<sup>27)</sup> 국민연금기금은 연금 수급구조가 안정적이고 지급 만기구조가 장기적일 뿐만 아니라 운용기금의 규모가 커지면서 이른바 규모의 경제에 따른 거래비용 절감을 도모할 수 있다는 점에서 장기투자에 적합한 여건을 갖추고 있다.<sup>28)</sup> 그런데 연금급여의 책임준비금으로서의 성격 때문에 우량주 중심의 주식운용을 할 수밖에 없는 공적 연금의 특수성을 감안하면 제한된 우량주에 투자비중이 집중될 수밖에 없다. 이럴 경우 특정 주식에 대한 기금집중도가 높아지게 되고 이른바 월스트리트 룰에 따른 보유주식 매각을 시도할 경우, 오히려 보유주식 가치의 하락을 불러올 우려가 있어 주식 매매가 어려워질 수 있다. 그 결과 공적 연금기금의 입장에서는 보유주식의 기업지배구조 개선을 통해 주식의 가치를 향상시키고자 하는 유인을 갖게 된다. 국민연금은 이러한 고려에서 보유주식에 대한 의결권 행사를 통한 기업가치 개선을 이루고자 의결권 행사지침 및 세부기준을 정하여 보유주식에 대한 의결권 행사범위를 넓혀가고 있다.<sup>29)</sup> 이는 장기적으로 자본시장의 체질을 개선

- 25) 국민연금기금재정추계위원회, 전계서 "2008년 국민연금기금 재정계산 장기재정추계 결과", 6~10면.
- 26) 국민연금공단, 전계서(주2), 304~305면.
- 27) 보건복지부·국민연금공단, 「2010년 12월 국민연금기금 운용현황:2011년도 제1차 국민연금기금 운용위원회 보고사항」, 11-1호, 2011. 2. 173면.
- 28) 곽관훈, "공적 연금의 지배구조와 기관투자자로서의 역할", 「법제연구」 제29호, 한국법제연구원, 2005. 12. 128면.
- 29) 최근 3년간 국민연금기금의 의결권 행사 안건수는 점차 늘어나는 추세(2008년: 2,010건, 2009년: 2,003건, 2010년: 2,153건)이며 반대건수의 비중 역시 2008년 5.4%에 불과하던 것이 2010년에는 8.1%로 증가하였다. 참고로 국민연금이 2010년에 행사한 반대의견 중 이사 및 감사 선임 반대가 96건으로 전체 반대건수의 55.17%를 차지하고 있으며 정관변경(41건, 23.56%), 이사 및 감사의 보상(24건, 13.79%), 기타(13건, 7.47%)로 나타나고 있다. 보건복지부·국민연금공단, 전계서, 180면.

하고 기업의 내재가치를 높인다는 측면에서 바람직한 방향이라고 본다.<sup>30)</sup>

### Ⅲ. 앞으로의 과제

#### 1. 연금제도 개선에 관한 법적 과제

##### (1) 재정계산 전담조직 신설 및 재정계산 방법 등 법제화

우리의 국민연금제도는 가입기간 및 소득수준에 따라 연금급여액이 결정되는 확정급여방식(defined benefit plan)을 채택하고 있다(국민연금법 제51조, 제52조). 연금급여 수준이 기여금의 운용실적에 따라 사후적으로 결정되는 확정기여방식(defined contribution plan)과는 달리 확정급여방식은 급여수준이 사전에 정해져 있기 때문에 급여수준과 보험료 수준 간의 균형이 깨질 경우 연금재정의 안정성을 해칠 위험성이 크다. 특히 우리나라는 연금제도의 수용성을 높이기 위하여 국민연금제도 도입 초기부터 낮은 연금보험료율과 높은 연금급여율을 유지해왔기 때문에 앞으로 연금보험료율 및 연금급여 수준의 조정이 불가피한 실정이다.<sup>31)</sup> 이러한 문제에 효율적으로 대처하여 국민연금기

30) 다만, 정부에 의해 관리·운영되는 국민연금기금과 같은 공적 연금기금이 의결권을 적극적으로 행사하는 것은 자칫 연금사회주의(pension socialism) 논란을 야기하여 극단적으로 사실상 모든 기업이 국유화 되는 결과를 가져올 수 있다. 이러한 논란에서 자유롭기 위해서는 기금운용이 자본시장 및 정부로부터 독립적으로 전문성에 기초하여 이루어져야만 한다는 점이 반드시 전제되어야만 한다.

31) 1988년 국민연금제도 도입 당시의 연금보험료율은 소득의 3%에 불과하였으며 40년 가입한 연금가입자(이른바 완전노령연금수급권자)를 기준으로 전체 가입기간 과세소득의 70%를 보장해 주었다. 또한 연금급여율을 단계적으로 40%까지 낮추기로 한 2007년 국민연금법 개정 이전까지 보험료율과 급여율은 각각 9%와 60%정도에 머물러 있었다. 그 결과, 국민연금제도의 소득재분배기능을 감안하면 1988년 국민연금을 가입한 사람은 소득계층별로 평균 2.1~9.1배의 수익을 얻게 되었으며 2005년에 가입한 사람도 1.7~7.9배의 수익률을 누리게 되었다(오건호, 「국민연금, 공공의 적인가 사회연대임금인가」, 책세상, 2006, 60~66면). 2003년 처음으로 실시된 국민연금발전위원회의 국민연금 재정추계에 따르면 60%의 연금급여율을 유지하기 위한 적정 연금보험료율은 19.85%로서 당시 보험료율과는 약 10%의 편차가 있었다(국민연금발전위원회, 전계서, 102면, 116면).

금의 장기적인 재정안정을 도모하고자 국민연금법은 1998년 법 개정을 통해 5년<sup>32)</sup>마다 정기적으로 재정상태를 계산하고 이에 기초하여 제도 및 기금운영 계획을 수립하는 재정계산제도를 도입하였다(법 제4조제2항). 국민연금과 같은 공적 연금에서 재정계산이 갖는 역할은 연금제도의 지속가능성을 담보하기 위한 것이다. 즉 인구변동 및 기금수익률과 같이 기금재정에 영향을 미칠 수 있는 제반요인들을 가정적으로 설정하고 이를 토대로 연금재정의 장기적인 재정추이를 분석함으로써 궁극적으로 장래 재정수지균형을 이루기 위한 제도운영 및 기금운용 전반에 관한 계획을 수립하는 것이 재정계산이 가지는 제도적 의의이다. 따라서 재정계산을 통한 장기재정전망의 결과는 연금재정의 장기적인 균형을 확보하기 위한 연금보험요율 또는 급여수준 등의 조정근거로 사용된다.<sup>33)</sup> 국민연금법은 재정계산제도를 도입하면서 같은 조에서 “급여수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정되어야 한다”고 명문으로 규정함으로써 재정계산 결과가 단순한 재정추계에 그치는 것이 아니라 이를 통해 연금보험요율 또는 급여수준의 조정 등의 제도 개선조치가 수반될 것을 예정하고 있다(법 제4조제1항, 제2항).<sup>34)</sup>

향후 연금제도의 성숙과 고령화 사회의 도래에 따라 연금수급권자가 가파르게 증가할 것이 예상되고 있지만 이에 비해 연금보험료를 납부하는 연금가입자 수는 점차 줄어들 것으로 전망되고 있다. 이와 같이 연금제도를 둘러싼 사회적 여건과 재정계산이 갖는 기능과 역할에 비추어 보면 재정계산제도의

- 32) 재정계산 주기는 재정전망 수립의 필요성에 따라 나라마다 다르게 규정하고 있다. 예컨대 영국(Social Security Act 1975 §137(2))과 일본(후생연금보험법 제2조의3 및 제2조의4)은 우리의 경우와 같이 5년을 주기로 재정계산을 실시하지만 미국(Social Security Act §201(c))은 1년, 캐나다(Canadian Pension Plan Act §113.1, 115)는 3년 주기로 이를 수행한다. 재정계산제도에 대한 각국의 입법례와 제도 소개에 대해서는 김순옥 외, 「주요국 공적연금의 재정계산제도」, 2008-01, 국민연금연구원, 2008, 18~28면, 36~48면, 76~92면, 102~109면, 116~123면.
- 33) 2007년 국민연금법 개정에 따른 급여 소득대체율의 변경은 2003년 실시된 제1차 재정계산의 결과를 토대로 연금보험요율을 현행과 같이 9%로 고정하는 대신 소득대체율을 하향시킴으로써 연금재정의 안정을 꾀하고자 한 것이다.
- 34) 다만, 제도개선의 전제조건인 '장기적 균형'의 구체적인 내용에 대해서는 명확히 언급하지 않고 있다. 그 결과 이에 대한 판단은 해석론에 맡겨져 있다(국민연금공단, 「국민연금법 해설」, 2010, 65면).

정립이 철저히 요구된다. 그러나 국민연금법은 재정계산의 법적 근거만을 마련하고 있을 뿐이고 재정계산의 시행에 관하여 같은 법의 위임을 받은 시행령은 국민연금 운영계획 보고 및 공시에 관한 절차적 요건만을 규정할 따름이다(국민연금법 시행령 제11조). 그 결과 정작 재정계산제도의 실제적 내용에 해당하는 재정평가 방법 및 재정계획 수립·기준 등에 관해서는 보건복지부의 내부업무처리지침<sup>35)</sup>에 맡겨 있으며 재정계산 주기마다 임시조직을 설치하여 운영하고 있다. 따라서 재정계산의 객관성과 책임성을 담보하기 위하여 보건복지부 내에 재정계산을 전담하는 상설조직을 신설<sup>36)</sup>하고 재정균형의 기준 및 재정평가지표를 정립하고 재정계산 절차를 보다 체계화하여 국민연금 법령에 명시해 둘 필요가 있다.

## (2) 부정수급자 방지를 위한 수급자 실태조사 및 자료요청 근거 마련

2010년에 실시한 국민연금공단의 수급권 변동실태 시범조사 결과에 따르면 연금수급자의 사망신고 지연 등으로 부당하게 지급된 국민연금이 지난 10년간 1,200여억원에 달하고 있으며 이러한 부정수급건수와 규모는 2007년 22,532건(122억원), 2008년 27,827건(205억원), 2009년 2만7257건(306억9900만원)으로 매년 늘어나는 추세인 것으로 나타났다.<sup>37)</sup> 이러한 현상의 근본적인 이유는 한번 연금을 수급하기 시작하면 별도의 조사 없이도 계속해서 연금을 수급하게 되는 연금제도의 특징을 들 수 있다. 연금수급(대상)자의 사전기여도와 상관없이 법에서 정한 소득수준을 기초로 수급권 인정 여부와 급여액이 달라지는 국민기초생활보장법상 각종 급여는 그 기준을 충족하는지를 파악하기 위하여 정기적으로 재산 실태조사 등을 통한 사후검증이 이루어지고 있다.<sup>38)</sup> 이와 달리

35) 보건복지부, 국민연금 재정계산업무처리지침.

36) 국회의안정보, [http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=PRC\\_C0W9W0A6C1L8S1Q603X8K1J5L8Q3B3](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_C0W9W0A6C1L8S1Q603X8K1J5L8Q3B3) 참조.

37) 동아일보, 2011. 2. 19자 기사, A1 "노인-장애인 사망 슬기고... 한국판 '유령 연금'" (<http://news.donga.com/3/all/20110219/34949631/1>).

38) 국민기초생활보장법상 급여는 수급(대상)자의 소득수준에 따라 지급여부와 범위가 달라지기 때문에 정기적인 수급(대상)자 실태조사가 필수적이다(국민기초생활보장법 제23조). 장

국민연금은 기본적으로 자신이 보험료를 부담하고 이를 토대로 산정된 연금급여를 수령하는 사회보험방식으로 운영된다. 따라서 국민연금은 일단 연금급여가 개시된 이후에는 급여 수급이 본인의 사전기여에 기초한 것이라는 점에서 그 이후 단계에 대한 감독은 정책적으로 우선순위에 놓이지 못하고 있다. 그 결과 연금 수급권자의 사망으로 인한 제3자의 허위수령 여부 등 수급의 적정성에 대해서는 별다른 실태조사가 이루어지고 있지 못한 실정이다. 이와 함께 제도 운영기간이 짧기 때문에 실무적으로 연금수급자 관리보다 연금가입자 관리에 중점을 두었던 점도 연금수급자 관리가 소홀할 수밖에 없었던 현실적인 이유이다. 국민연금법은 최소 10년 이상 연금보험료를 납부한 가입자에 대해서 60세가 된 때부터 그가 생존하는 동안 노령연금을 지급하고 연금보험료를 납부하였으나 그 기간에 미달한 가입자에게는 일시금을 지급하는 것을 제도 운영의 기본 골격으로 삼고 있다(국민연금법 제61조제2항 및 제77조). 현재까지 제도 운영의 초점은 국민연금법이 규정하는 보험요율에 따라 연금가입자들로부터 보험료를 거두고 이와 관련한 연금가입이력을 적절히 관리하는 데에 모아져왔다. 이는 20여년 남짓한 짧은 제도 시행 이력으로 말미암아 연금급여가 본격적으로 개시되지 못했기 때문에 연금가입자의 절대적 규모가 연금수급자보다 월등히 우위에 놓였을 뿐만 아니라 연금제도의 조기 정착을 위해 가입자 관리가 수급자 관리보다 강조되어 왔기 때문이다. 그 결과 연금이 개시되기만 하면 수급자가 사망하지 않는 한 연금급여가 이루어지는 제도의 맹점<sup>39)</sup>을 노린 연금부정수급이 사회문제로 대두하고 있다. 이미 고령화가 상당히 진행된 일본의 경우에도 유족들이 사망자의 사망사실을 고의적으로 은폐하고 대신 연금을 수령하는

에인연금법 제11조, 기초노령연금법 시행령 제11조도 같은 취지에서 수급자 실태조사에 관하여 규정하고 있다.

39) 연금수급권 발생 이후에 수급권에 영향을 미치는 것으로 수급권자의 사망이나 일정 수준 이상 소득이 발생하여 연금액이 감액되는 경우(재직자노령연금)를 들 수 있다. 다만 재직자 노령연금의 경우, 소득에 따라 연금 급여수준에 차등이 생길 수는 있지만 65세에 도달하게 되면 법에서 정한 소득수준에 달하고 있는지 여부와 상관없이 노령연금이 지급되고 소득자료는 국세청 등과 자료공유가 이루어지고 있으므로 상대적으로 문제의 소지가 적다. 그러나 수급권자의 유족 등이 수급자의 사망사실을 은폐하고 급여를 허위로 수령하는 경우에는 별다른 공적 자료가 없기 때문에 주기적으로 실태조사가 이루어지지 않으면 급여가 부당하게 지급될 수밖에 없다.

이른바 유령연금 수급이 적발되면서 사회적 파문을 일으킨 바 있다.<sup>40)</sup>

연금수급자가 본격적으로 증가하기 시작한 우리의 경우에도 이른바 유령연금 수급자의 발생에 따른 연금제도에 대한 신뢰저하를 막기 위해서 정기적으로 수급자 사후 실태조사를 실시하여 연금수급의 적정성을 확인할 필요가 있다.<sup>41)</sup> 다만, 수급자 실태조사의 실효성을 담보하기 위해서는 사망자료 확인, 금융거래 여부, 건강보험 급여내역 등 관련 기관이 보유하고 있는 개인정보를 확인할 수 있어야 하지만 최근 들어 개인정보의 중요성이 부각되면서 해당 기관이 보유하고 있는 개인정보의 제공에 소극적이어서 관련 자료가 적절히 확보되지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 국민연금제도에 대한 신뢰성 확보와 기금손실을 방지하기 위하여 국민연금법에 연금수급자 실태조사를 의무적으로 실시하게 하고,<sup>42)</sup> 관련 기관에 대하여 이에 관한 개인정보를 요청할 수 있도록 법적 근거를 마련하는 것이 요구된다. 아울러 정보주체의 자기정보결정권을 존중하는 측면에서 최초 수급 신청 시 개인정보 주체에게 향후 수급자 실태조사를 위한 개인정보 입수에 대한 동의서면을 징구하도록 관련 서식 및 제도를 정비할 필요가 있다. 더 나아가 연금부정수급은 실제 급여수령자의 단순한 도덕적 해이에 그치지 않고 사채유기 등의 더 큰 사회적 문제를 야기할 소지가 크기 때문에 부당이득 환수는 물론 사후 제재방안에 대해서도 면밀한 검토가 요구된다.

## 2. 기금운용에 관한 법적 과제: 증권거래세법상 기금 취득 주권 등 양도에 대한 거래세 조항 정비<sup>43)</sup>

- 40) 동아일보, 2011. 2. 21자 기사, A6 "[유령 연금] 파문]장수대국' 日도 작년 '30년전 숨진 111세 유령연금' 사건으로 발각"(http://news.donga.com/3/all/20110221/34984519/1).
- 41) 수급자 정기실태조사 조항을 신설하는 것을 골자로 하는 국민연금법 개정안이 2009년 11월에 국회에 상정되어 계류 중이지만 별다른 논의가 진전되고 있지 못한 실정이다. 국회의안정보, http://likms.assembly.go.kr/bill/WebContents/BillDetail/icon\_.pdf 참조.
- 42) 이러한 경우에도 국민의 수인의무를 발생하게 하는 행정조사의 성격을 가지는 수급자 실태조사의 법적 근거는 국민연금법에 두되 조사의 법적 성격과 예측가능성을 고려하여 조사대상자의 범위와 시기·방법 등에 대해서는 하위법령에 위임하여 탄력적으로 규정할 필요가 있다고 본다.
- 43) 이하의 논의는 拙稿, "기금취득 주식양도에 대한 증권거래세 부과의 법적 문제에 관한 고찰", 「법제연구」 제39호, 한국법제연구원, 2010, 391~413면의 논의를 이 글에 맞게 요약·정리한 것이다. 이 글에서 개별적인 인용은 생략한다.

### (1) 논의 배경

기금을 재원으로 취득한 주권 등의 양도에 대해서 증권거래세를 부과하지 않고 있었던 조세특례제한법상 규정(조세특례제한법 제117조제1항제1호)이 2010년 1월 1일 자로 일몰시한의 도래로 폐지되고 2011년 1월부터 중앙행정기관의 장이 관리주체인 기금(편의상 이하 '국가관리기금'이라 한다) 등을 증권거래세의 비과세대상에서 제외하도록 증권거래세법이 개정되면서 국가재정법에 따라 설치되고 보건복지부장관이 관리주체인 국민연금기금으로 취득한 주권 등의 양도에 대해서 증권거래세가 부과되고 있다(증권거래세법 제6조제1호 단서, 국가재정법 별표2, 국민연금법 제2조). 이에 따라 국민연금기금의 경우, 연간 약 1000억원 이상의 증권거래세가 새롭게 부과될 것으로 예상하고 있으며 주식투자 규모가 확대됨에 따라 거래세 부담규모는 계속 증가할 전망이다.<sup>44)</sup> 그러나 국가와 지방자치단체가 증권 등을 양도하는 경우에 증권거래세를 부과하지 않으면서(증권거래세법 제6조제1호 본문) 실질이 같은 국가관리기금으로 취득한 주권 등의 양도에 대해서는 증권거래세를 부과하고 있는 증권거래세법의 태도는 의문이다.

### (2) 비판적 고찰

국민연금기금과 같은 국가관리기금으로 취득한 주권 등의 양도는 국가가 취득한 주권 등을 양도하는 경우와 마찬가지로 증권거래세 부과대상에서 제외되어야 한다. 그 이유는 다음과 같다. 먼저, 국가관리기금의 법적 성격은 국고금이므로 국가관리기금으로 취득한 주권 등의 양도가 국가 등이 취득한 주권을 양도하는 경우와 그 성질상 실질적인 차이가 없다는 점이다. 물론 대표적인 국가관리기금인 국민연금기금의 법적 성격에 대해서는 논의의 여지가 있다. 기금의 관리·운용이 국민연금공단에 위탁되어 있는 점(국민연금법 제102조제5항 및 같은 법 시행령 제76조)을 들어 특수공법인인 국민연금공

44) 2007년부터 2009년까지 3년간 국민연금기금의 주식매도액은 약 35조원에 달한다(국민연금공단 내부통계).



단에 귀속되는 것으로 보거나, 기금이 연금보험료로 조성되고 장래 연금급여의 지급을 위해 적립된 장기부채성 신탁자산의 성격을 가지고 있다는 측면에 주목하여 연금가입자(또는 연금수급자)의 소유가 되는 것으로 이해하는 견해가 있을 수 있다. 그러나 국민연금기금의 소유자를 연금가입자로 보는 것은 연금보험료를 실제로 부담하는 자와 기금운용의 수탁자인 국가가 분리되는 데에 따른 대리인 문제를 해결하기 위한 도구적인 개념일 뿐이고 기금의 소유권이 가입자에게 있다는 의미는 아니다. 더욱이 국민연금기금의 경우, 현행법의 해석상 독자적인 법인격을 가지고 있지 못할 뿐만 아니라,<sup>45)</sup> 중앙행정기관장인 보건복지부장관이 국민연금사업을 주관하며 기금의 관리·운용권한과 더불어 국민연금기금 재정의 장기적 안정을 유지할 의무를 부담한다. 따라서 기금의 소유관계 귀속은 물론이고 운용성과에 대한 궁극적인 책임은 보건복지부장관으로 대표되는 국가에 귀속되는 것으로 보아야 한다(국민연금법 제2조, 제4조제2항, 제102조제1항 및 제2항전단). 나아가 국가재정법은 그 입법목적에서 예산, 성과관리 및 국가채무 등과 함께 기금이 국가재정에 속하는 것임을 명시하고 있고(국가재정법 제1조),<sup>46)</sup> 국고금의 관리에 관한 사항을 정하고 있는 국고금관리법은 국가재정법에 따라 설치된 기금 중 기금의 관리 또는 운용업무를 위탁한 경우를 포함하여 중앙관서의 장이 관리·운용하는 기금에 납입된 모든 현금 및 현금과 동일한 가치를 가지는 것으로 대통령령이 정하는 것은 모두 '국고금'으로 정의하고 있다(국고금관리법 제2조제1호가목 및 제3조제1항제2호). 따라서 국민연금기금의 실질적인 관리·운영주체가 국민연금공단이라고 하더라도 국민연금기금에 납입된 현금 등의 법적 성격은 국고금에 해당하는 것으로 정부의 일반회계 및 특별회계와는 별도로 설치된 국고의 일부라고 할 수 있다. 특히 국민연금기금의

45) 기금설치 근거법률에서는 기금의 설치·조정·운용방법 등은 물론이고 관리·운영주체에 대하여 규율하는 것이 일반적이며 특정사업에 수반되어 보증·보험 등의 역할을 수행하는 금융성 기금에 대해서는 그 근거법률에서 기금 자체에 법인격을 인정하는 경우도 있다(신용보증기금법 제4조제1항). 그러나 국민연금법은 국민연금기금 자체에 대한 독자적인 법인격 규정을 두지 않고 있다.

46) 다만, 국가재정법은 세입·세출예산에 의하지 않고 기금을 운용할 수 있도록 규정함으로써 신속적인 기금운용을 꾀하고 있는데(국가재정법 제5조제2항) 이는 기금이 국가재정의 일부이기는 하지만 예산과는 구별되는 것임을 분명히 하는 것이다.

운용에 대하여 정부예산에 대한 통제와 동일한 정도의 국회차원 통제가 이루어지고 있는 점은 국민연금기금이 국가재정 또는 국고의 일부라는 점을 감안한 것으로 풀이된다(국가재정법 제66조, 제68조, 제73조, 국민연금법 제107조 참조).

다음으로, 기금의 관리 등이 다른 기관 또는 법인에게 위탁되었다고 하더라도 과세여부는 실질과세의 원칙에 따라 위탁자인 국가를 기준으로 판단하는 것이 타당하다는 점에서 국민연금기금은 국고금의 성격을 가지는 것으로 보아야 한다. 국가사무가 위임되는 경우에도 그 사무의 법적 성격은 변하지 않는 것이기 때문이다. 판례도 지방세인 담배소비세에 부과하여 납부된 국세인 교육세의 부당이득반환청구는 그 이득의 주체가 되는 국가를 그 상대방으로 하여야 한다고 판시함으로써,<sup>47)</sup> 실질과세의 원칙에 따라 국가사무인 국세의 부과·징수가 지방자치단체장에게 위임된 경우에도 그 법적 효력은 당해 사무의 귀속주체인 국가라는 점을 분명히 하고 있다. 이러한 결론은 국가가 직접 금융투자업자에게 주권 등을 위탁매매하는 경우에 거래세 납부의무자는 금융투자업자이나 당해 양도가 증권거래세 부과대상인지는 위탁자인 국가의 양도가 증권거래세 대상인지에 따라 결정되므로 증권거래세법에 의해 비과세대상에 해당하는 것과 동일한 구조이다(증권거래세법 제3조제2호, 같은 법 시행령 제1조의 2제2항). 국민연금사업은 국가복지정책의 근간이 되는 국가사무로서의 성격을 가지는 것이며 위탁자인 국가 등의 주권 양도가 증권거래세 부과대상이 아니라면 국민연금기금으로 취득한 주권 등의 양도에 대해서도 과세하지 않는 것이 타당하다.

위와 같은 논의에 비추어 보면 증권거래세법상 국가 등에 대한 거래세 특례 규정에 단서조항을 신설하여 국민연금기금을 재원으로 하는 주식거래를 비과세대상에서 제외하는 것은 국가관리기금의 실질이 국고금이라는 점을 간과한 것으로서 실질과세원칙은 물론, 형평과세의 원칙에 반하여 같은 것을 합리적인 이유 없이 다르게 규율하게 된다는 지적을 피하기 어렵다고 본다.

47) 대법원 2005. 8. 25. 선고 2004다58277 판결.

## IV. 결론

우리의 국민연금제도는 시행 이후 20여년이라는 짧은 시간 안에 괄목할 만한 양적 성장을 거두었다. 단계적인 연금가입자 확대를 통하여 전 국민이 사회보험인 국민연금의 보장을 받을 수 있는 토대를 마련하였고 그 성과로 2011년 현재 연금수급자가 약 300만명에 달하는 등 그 제도적 외연을 확실히 정립하였다. 특히 연금재정방식으로 수정적립방식을 취하고 있는 국민연금기금은 2010년 말 이미 명목GDP의 30.5%를 차지하고 있으며 기금적립이 최고조에 달하는 2043년에는 그 비중이 54%에 달할 것으로 전망되고 있다. 그 결과 국민연금기금에 대해서는 이러한 규모의 우위를 바탕으로 자본시장의 거래질서를 개선하고 기업의 내재가치를 향상시키기 위한 기관투자자의 모델로서의 역할이 기대되고 있다. 이러한 성과를 바탕으로 이 글에서는 다음과 같은 사항의 개선을 제언하고자 한다.

첫째, 재정균형 기준 및 재정평가지표를 정립하고 평가의 객관성과 책임성을 담보하기 위하여 보건복지부 내에 재정계산을 전담하는 조직을 신설하고 재정계산 기준이나 방법 등을 국민연금법령에 명시하여 재정계산 절차를 체계화할 필요가 있다. 현행 국민연금법은 재정계산 실시의 법적 근거만을 마련하고 있을 뿐 실시기준이나 방법·절차에 대해서는 보건복지부 내부업무처리 지침에 맡겨두고 재정계산이 필요할 때마다 임시조직을 만들어 운영하는 실정이다. 그러나 평가의 객관성과 책임성을 담보하기 위해서 국민연금사업을 주관하는 보건복지부 내에 재정계산을 전담하는 상설조직을 신설하고 재정균형의 기준 및 재정평가지표 등을 국민연금법령에 명시할 필요가 있다.

둘째, 이른바 유령연금 수급자를 막고 국민연금제도에 대한 신뢰를 확보하기 위하여 국민연금법에 연금수급자 실태조사를 의무화하고 이를 원활히 하기 위해서 의료기관 등 관련 기관에 개인정보를 요청할 수 있도록 법적 근거를 마련해 두어야 한다. 아울러 부정수급자에 대한 부당이득환수는 물론 추가적인 제재방안에 대한 면밀한 검토가 요구된다.

셋째, 국민연금기금과 같이 국고금의 실질을 가지는 기금으로 취득한 주권

등의 처분에 대해서 국가나 지방자치단체의 경우와 달리 증권거래세를 부과하는 증권거래세법 규정(법 제6조제1항단서)은 실질과세 원칙 및 평등원칙에 위배되는 것으로 개정될 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강희갑, 「사회복지법제론」, 양서각, 2006.
- 곽관훈, “공적 연기금의 지배구조와 기관투자자로서의 역할”, 「법제연구」 제29호, 한국법제연구원, 2005.
- 국민연금공단, 「국민연금 20년사」, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「국민연금법 해설」, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「2010 국민연금통계연보」, 2011.
- 국민연금기금재정추계위원회, “2008년 국민연금기금 재정계산 장기재정추계 결과”, 「2008 국민연금기금 재정계산 공청회 발표자료집」, 2008.
- 국민연금발전위원회, 「2003년 국민연금기금 재정계산 및 제도 개선방안: 국민연금재정계산 연구보고서」, 2003.
- 김순옥 외, 「주요국 공적연금의 재정계산제도」 2008-01, 국민연금연구원, 2008.
- 보건복지부·국민연금공단, 「2010년 12월 국민연금기금 운용현황」 2011년도 제1차 국민연금기금 운용위원회 보고사항 11-1호, 2011.
- 보건복지부, 국민연금 재정계산업무처리지침.
- 오건호, 「국민연금, 공공의 적인가 사회연대임금인가」, 책세상, 2006.
- 원종욱, “국민연금기금의 관리체계 개선방안”, 「보건복지포럼」 통권 제70호, 한국보건사회연구원, 2002.
- 장우영, “기금취득 주식양도에 대한 증권거래세 부과의 법적 문제에 관한 고찰”, 「법제연구」 제39호, 한국법제연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_, “사회보험법제에 있어 행정위임입법의 한계에 관한 고찰”, 「고향논집」 제41집, 경희대학교 대학원, 2007.
- 최 원, “국민연금법 개정안에 대한 비판적 의견”, 「입법브리프」 제14호, 자유

기업원, 2004.

국회의안정보, [http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=PRC\\_C0W9W0A6C1L8S1Q6O3X8K1J5L8Q3B3](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_C0W9W0A6C1L8S1Q6O3X8K1J5L8Q3B3)

동아일보, 2011. 2. 19자 기사, A1 “노인-장애인 사망 숨기고... 한국판 ‘유령연금’” (<http://news.donga.com/3/all/20110219/34949631/1>)

동아일보, 2011. 2. 21자 기사, A6 “[‘유령 연금’ 파문]‘장수대국’ 日도 작년 ‘30년전 숨진 111세 유령연금’ 사건으로 발칵”(<http://news.donga.com/3/all/20110221/34984519/1>)

[Abstract]

## The achievements and legal issues of National Pension Scheme

Jang, Woo-Young

*Ph. D. in law, Legal representative, National Pension Service*

National Pension Scheme has around 20 years short history from 1988. Although it was established as a National Welfare Pension law on 1970's, it was not enforced due to economic crisis. However, National Pension Scheme shows us high level of growth in both quality and quantity in comparison to other advanced countries which have over 100 years history. Not only it provides its service to whole nation but also has already over 3 million beneficiaries.

Through this article, I'd like to review outcomes that National Pension Scheme has achieved briefly, and bring up several legal issues to be solved. I pointed out necessity of redesigning legal system relating National Pension

Scheme: setting up financial task force, legislation on financial guide lines, procurement evidences via survey on beneficiaries to avoid improper compensation, modification the clause for transaction tax imposition on Securities Transaction Tax Act.

**Key Words** : National Pension Act, national pension fund, survey on beneficiaries, valuation of financial equilibrium of national pension, Securities Transaction Tax Act