

## 연금적립금의 복지사업 운용에 관한 한·일 비교연구\*

정기룡\*\*

본 연구는 한·일 양국 연금복지사업의 비교를 통하여 복지부문 운용의 인식체고 및 국민복지 향상을 도모하려는 목적에서 수행되었다. 일본의 연금적립금 운용에서 참고하여야 할 사항은 시대적 요구에 따라 가입자의 복지증진을 우선하여 연금적립금을 관리·운용하여 온 점이다. 최근 우리 나라에서도 다양화된 복지수요가 늘어나 연금가입자를 위한 복지투자사업의 필요성이 점차 커지고 있다. 그러나 국민연금기금은 공공부문, 금융부문, 복지부문으로 나뉘어 운용되는데 복지부문에 대한 기금운용은 매우 미미하다. 따라서, 연금가입자 및 연금수급자의 복지증진을 위한 복지부문운용의 확대에 관한 연구는 시대적 과제라고 하겠다. 본 연구에서는 연금적립금의 복지부문 운용을 가입자의 사회적편익으로 보아, 수익성을 현재 이용자의 편익과 장래수급자의 수익으로 파악하여 복지투자사업의 개념을 재정립하였다. 또한 연금관계자의 복지운용 확대를 위한 엘리트론적 정책노력 촉구와 복지투자사업에 대두되는 환금성문제 등의 해결방안 제시, 그리고 복지투자사업의 효율적 운영을 위한 관리체계의 정비 등을 제안하고 있다. 물론 복지투자사업은 연금제도의 안정과 국민경제에 지속적인 기여가 전제되어야 한다. 따라서 복지사업을 효율적으로 시행하기 위해서는 사업의지와 사업목표를 확고히 설정하여 국민복지 향상을 위한 적극적인 정책결정이 이루어져야 할 것이다.

### I. 서 론

우리 나라 사회보장의 중추적인 제도로서 1988년에 도입된 국민연금제도는 매년 막대한 연금 기금(연금적립금)이 누적되고 있다. 또한 1995년부터는 농·어민이 적용대상이 되었으며 1998년 10월 이후에는 도시 자영업자까지 적용 대상이 확대되어, 2000년에는 본격적인 전국민연금시대가 도래하게 될 것으로 보인다.

이렇듯 국민연금제도가 확대 실시되면 연금기금도 급증하게 되므로 복지증진을 위한 수단으로서 복지투자사업의 필요성이 제시되고 있다. 그러나 국민연금제도 시행 이후, 국민연금기금의 운용현황을 살펴보면, 공공부문과 금융부문 운용에 비해 복지부문에 대한 기금운용은 매우 미미한 것(장길훈·이용하·정기룡, 1998: 5)<sup>1)</sup>을 알 수 있다.

\* 본 논문은 1997년 학술진흥재단의 공모과제 연구비에 의하여 연구되었음

\*\* 성심외국어대학 일본지역통상과 전임강사

1) 장길훈·이용하·정기룡, 1998. 국민연금 기금운용의 개선방향, 국민연금연구센터, P. 5, 보건복지부공시자

적립방식<sup>2)</sup>에 기초하고 있는 우리 나라의 국민연금제도는 연금보험료부담 시기와 연금수급시점 간의 시차가 장기간 소요됨에 따라 고령화의 진전과 기금운용 여하에 따라서는 향후 재정적 자리를 초래(국민연금연구센터, 1996: 15-21)할 수도 있다. 그러한 문제점을 해결하기 위하여 앞으로는 재정안정을 위한 제도개선과 더불어 효율적이며 균형 있는 연금기금운용을 도모하여야 할 것이다. 특히 장기간의 연금기금 적립기간 중 연금가입자 및 연금수급권자에 대한 가시적이고 실질적인 복지증진을 도모하기 위한 복지부문의 운용확대는 연금제도의 복지성격 측면에서 재고되어야 할 것이다.

그러나 현재까지는 국민연금기금의 복지부문 운용을 위한 이론적 근거 및 효율적인 운용방법이 미진하여 복지사업투자를 위한 의사결정이 어려운 입장에 있다. 따라서 연금가입자 및 연금수급자의 의향을 반영한 복지투자사업에 대한 연구는 시급한 시대적 과제라고 하겠다. 또한 국민연금기금의 복지운용은 복지욕구의 변화 및 국민연금의 재정안정 그리고 연금기금의 성격 등을 고려하여 복지투자사업의 영역 및 규모를 설정한 다음, 사업계획에 따른 합리적인 의사결정과 시행이 이루어져야 한다.

위와 같은 문제의식에 입각하여 본 연구는 연금적립금을 활용한 한·일 양국의 복지운용부문의 비교를 통하여 연금적립금의 성격규명과 자원배분의 효율성을 제고할 수 있도록 복지투자사업의 필요성을 도출함으로써 국민복지 향상을 도모하고자 하는데 그 목적이 있다.

## II. 연구 범위 및 방법

최근 복지국가와 사회보장의 국제비교 연구에서는 복지국가의 유형화가 널리 사용되고 있다. 각 국가의 사회복지 유형으로서 먼저, 퍼니스와 틸顿(Furniss & Tilton, 1974: 14-21)은 사회복지의 욕구에 대한 정부의 개입의 형태나 목표에 따라 서열화하여 복지국가를 적극적자유국가, 사회보장국가, 사회복지국가로 분류하였다. 그와 더불어 복지국가 유형화에 관한 연구는 윌렌스키(Willensky: 1975)의 연구이래, GDP에 차지하는 사회보장 지출 비율이 복지국가의 척도로 사용되어 사회보장비율이 높은 나라는 복지선진국, 사회보장비율이 낮은 나라는 복지후진국이란 도

료(1998. 4. 23).

1998년 3월말 기준 기금운용 누적율: 공공부문69.2%, 금융부문27.9%, 복지부문2.9%

- 2) 연금제도의 연금급부를 위한 재원조달 방법으로서는 연금 제도의 목적, 수급 요건, 적용 대상 등에 따라 여러 방식이 있을 수 있다. 우선 재정 방식은 부과 방식과 적립방식으로 대별되며 적립방식은 완전적립방식, 수정적립방식 등으로 나뉘는데 어떤 재정방식을 취할지는 제도의 성격, 급부의 구성 및 내용, 제도의 역사적 배경 등에 의해 좌우된다. 현재 우리 나라의 국민연금제도는 단계적으로 보험료율을 올리는 적립방식으로 운영되고 있다.

식으로 연구의 관심이 모아졌다.

그에 비해 에스핑-엔더슨의 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*(1990)에서는 탈상품화지표<sup>3)</sup>, 사회적계층화지표, 국가·시장·가족의 상호관계지표를 이용하여 수치화 한 유형분류로서 Titmuss의 고전적인 3유형을 명시적이며 논리적으로 발전시켜 자유주의적 복지국가, 보수주의적 복지국가, 사회민주주의적 복지국가로 유형화하였다(Esping-Andersen, 1990: 26-29).<sup>4)</sup> 이러한 복지국가의 유형화는 일반적인 규정이라는 위험성을 내포하고 있으나 비교복지정책의 시각에서 보면 객관적인 기준을 제시한 점에서 가치가 있다고 하겠다.

그러나 에스핑-엔더슨의 연구 대상은 OECD가입 선진 18개국으로서 아시아에서는 유일하게 일본만이 포함되어 있으나 일본에 대한 특별한 언급은 없다. 따라서 복지국가 유형론의 전제하에서 한국과 일본이 어느 복지국가 유형에 속하는지에 대한 비교는 본 연구에서 생략하기로 한다. 단, 에스핑-엔더슨의 사회적계층화지표(국가와 시장과의 관계) 등에서 사용된 연금 등에 관한 항목<sup>5)</sup>을 보더라도 복지국가의 분류에 있어서 사회보험제도가 기본적으로 운용된다는 전제하에 유형화하고 있으므로 연금재원이 되는 연금적립금 운용에 관한 한·일 비교는 복지국가를 지향하는 양국에 있어 매우 의미 있는 일이라고 하겠다. 또한 일본의 주요 사회보장 전문지에 게재된 국제비교연구에서 한국과 관련된 연구는 전체의 약 1.1%~1.2%정도로 나타나(久塚純一, 1997: 26-29) 동양권 국가간 비교연구의 활성화가 요구된다.

따라서 본 연구의 범위는 우리 나라 사회보장제도의 근간이 되고 있는 국민연금과 일본의 후생연금 및 국민연금을 대상으로 하여, 양국의 연금적립금 운용에 한정하기로 한다. 연구방법은 복지투자사업에 관한 이론구축 및 연구성과가 미미한 점을 감안하여 먼저, 연금기금의 복지사업 운용에 관한 선행연구의 고찰을 토대로 현행 국민연금기금의 복지부문 운용비율이 현저히 낮은 점을 지적한 다음, 연금적립금 복지운용의 대표적 선례인 일본의 복지부문을 벤치마크(bench mark)대상으로 하여, 체계적인 복지운용사업의 분석과 연금적립금의 경제적 비중으로 파악한 양국의 국내총생산 대비 연금적립금의 규모 그리고 복지운용의 내용을 비교 분석하였다.

일본의 연금적립금 운용을 국민연금기금 운용의 비교연구의 대상으로 삼은 것은 연금재정을

3) 탈상품화 정도는 노동력을 상품화하여 생계를 유지하지 않고도 국가로부터 연금보험, 질병보험, 실업보험을 보장받는 수준을 나타내는 것으로 최저급여율, 임금대체율, 기여연수, 수급자 부담비율, 수급자수를 지수로 사용하여 분류함.

4) 에스핑-엔더슨은 급여대상, 급여종류, 급여수준, 가족복지서비스, 사회보험운영체계, 본인부담, 직업복지·자원복지의 역할, 복지의 가족책임, 복지의 재분배 기능 등의 기준에 의거하여 복지국가 유형화를 보다 구체화하였다.

5) Esping-Andersen, 1990: 70. 연금항목: 지급연금 총액에서 차지하는 개인연금의 비율, 의료비항목: 의료비 지출 총액 중 개인의료비 지출의 비율 등

적립방식(수정적립방식)으로 운영하며 연금적립금의 상당부분을 복지사업에 운용하고 있는 대표적인 선례이기 때문이다. 또한 일본의 연금제도 역사가 한국과 비해 상대적으로 길뿐만 아니라 복지사업을 전담하는 일본 후생성의 엘리트론적인 실천적 복지정책이 연금복지사업단을 통하여 일관되게 운용되고 있는데, 그 운용내용은 국민연금기금 운용에 있어서 실질적으로 시사하는 점이 클 것으로 기대되기 때문이다. 그와 더불어 개방식 질문기법(송근원·김태성, 1995: 110-111)을 응용한 연금기금 관계자와의 면담 결과는 연금적립금 운용·배분에 유용할 것으로 여겨진다.

### III. 국민연금제도와 복지투자사업

#### 1. 국민연금제도와 연금재정

우리 나라의 연금제도는 공무원연금이 1961년에 가장 먼저 시행되었고 1963년에 군인연금이 공무원연금으로부터 분리되었으며, 1975년부터 사립학교 교직원연금 시행되었다. 그 후 1987년 국민연금법이 제정되어 1988년 국민연금제도의 도입 이후 막대한 연금기금이 조성되고 있다. 1995년부터는 군 지역 농어민에게까지 적용 대상범위가 확대되어 1997년 2월 현재 약 7,862천 명이 가입되었고, 1998년 10월부터는 도시지역 거주 자영자(약 890만명)까지 확대하여 본격적인 전국민연금시대<sup>6)</sup>를 맞이하게 되었다.

한편, 연금재정은 제도의 초기단계로서 매년 연금기금이 누적되고 있다. 그러나 고령화의 진전 등 경제·사회의 환경변화는 향후 연금재정의 안정에 큰 위험을 초래할 수도 있다. 실제로 국민연금재정의 장기 전망<sup>7)</sup>에 의하면 2033년에 적립금이 고갈되는 것으로 나타남으로써 그에 대응하기 위한 연금제도의 개혁과 연금기금 운용의 중요성이 지적되었다. 이와 같은 전망에 따라 국민연금법 개정안(1998. 4. 28)이 국회를 통과하여 기금운용의 투명성을 보장하고 가입자의 참여를 확대하기 위하여 국민 연금기금운용위원회의 위원 수를 15인에서 20인으로 상향조정하기로 하였다. 또한 국민연금기금운용의 중요성과 신뢰회복을 위하여 위원장은 위원회의 심의를 거쳐 기금의 운용내역을 국민에게 공시하도록 하였다.

6) 1998. 3. 10일에 입법 예고된 국민연금법 개정안이 1998. 4. 28일 국무회의를 통과함으로써 연금재정안정과 노후소득보장의 목표로 한 사회보장체계의 충실을 도모하게 되었다.

7) 국민연금연구센터. 1996. 1996년도 재정추계전문위원회 연구발표회. pp. 15-21. 인구변수: 통계청 및 보건 사회연구원 자료 등을 적용, 경제변수: 임금상승률, 물가상승률, 이자율 모두 하향 안정성장 기조 적용, 연금보험료율 현행 최대 9%유지를 적용하여 1993년도의 불변가격으로 추계한 것임.

&lt;표 1&gt; 국민연금 재정의 장기 전망

(단위 : 억원, 1993년도 불변가격)

연도	적립기금	총수입	총지출	수지차	연금보험료수입	이자수입	적립율(배)
1995	134,971	42,805	7,878	34,926	33,414	9,390	17.13
1998	262,484	90,769	17,147	73,622	76,218	14,551	15.31
2000	430,645	129,043	22,525	106,517	109,652	19,390	19.12
2005	1,016,508	225,268	47,825	177,444	173,254	52,015	21.25
2010	1,886,253	352,456	97,562	254,894	250,376	102,080	19.33
2015	2,853,307	461,577	182,658	278,918	312,801	148,775	15.62
2020	3,517,010	568,470	377,282	191,188	376,026	192,444	9.32
2021	3,551,704	563,984	426,853	137,131	390,229	173,756	6.30
2025	3,288,607	611,177	644,323	-33,146	442,112	169,065	5.10
2030	1,695,985	623,655	1,025,100	-401,445	516,983	106,672	1.65
2032	481,966	592,122	1,217,961	-625,839	543,000	49,122	0.40
2033	-288,961	552,486	1,311,657	-759,171	552,486	0	-0.22
2035	-2,029,005	571,716	1,501,783	-930,066	571,716	0	-1.35
2040	-7,335,963	628,878	1,933,952	-1,305,074	628,878	0	-3.79
2045	-13,588,508	681,225	2,285,023	-1,603,798	681,225	0	-5.95
2050	-20,283,258	748,315	2,556,633	-1,808,318	748,315	0	-7.93

주 : 적립율 = 적립기금 / 총지출의 비율

자료 : 국민연금연구센터, 1996. 1996년도 재정추계전문위원회 연구발표회 자료. p. 21.

## 2. 국민연금기금 복지운용에 관한 선행연구

사회보장제도의 정비, 특히 전국민연금시대의 도래에도 불구하고 일반 가입자의 연금기금 운용에 관한 인식은 아직 낮은 편이다. 특히 국민연금기금 운용에 관한 국민연금연구센터의 복지투자 욕구조사 결과(김성숙, 1996: iv)에서는 복지사업 인지도가 5.3%에 머물러 매우 저조하게 나타났다. 이와 같은 결과를 보더라도 국민연금기금을 활용한 복지부문의 활용은 지금까지 사업종류, 사업규모, 실시시기 등이 모두 임의의 정책결정에 따라 이루어져 왔음을 부인하기 힘들다. 따라서 앞으로 국민연금의 복지투자는 국민연금법령상의 사업과제임을 재인식하고 현재의 미미한 운용수준에서 점진적으로 확대하기 위한 국민적 관심과 체계적인 연구가 이루어져야 하겠다.

국민연금 복지투자의 기본계획 및 연금기금의 복지부문 투자에 관한 선행연구로서는 다음과

같은 내용을 들 수 있다. 먼저, 한국개발연구원에서는 국민연금기금의 복지투자에 대해 기금의 약 10%부터 점진적으로 투자비율을 높여가며 복지시설사업, 주택, 보건, 위생시설, 생활안정사업, 체육 및 레저사업 등으로 발전시켜 나가야 한다는 시각(민재성 외, 1991: 121)을 나타내었다.

그후, 한국보건사회연구원에서는 국민연금기금의 복지부문 투자를 운용초기에는 5%로 시작하여 1997년에는 20%수준까지 높이고, 그후에는 동일한 수준으로 유지하는 것이 바람직한 것으로 보고 있으며, 투자대상으로서는 근로자복지, 노인복지, 아동복지, 장애인복지에 40:30:20:10의 비율이 되는 안을 제시하였다(정경배 외, 1994: 147-149).

또한 현실적인 복지투자사업의 기본 추진방향과 실물투자를 위한 복지투자의 방향과 운영계획을 제시한 정책연구(정기룡 외, 1995) 등의 보고는 외국의 경험과 여타 연·기금의 복지투자 현황 등을 토대로 하여 제시한 연구자의 주관적 판단이라는 제한점을 갖고 있다.

이러한 연구결과와 정책제안이 일부 시행되고 있으나 사회·경제적 여건 변화 등으로 인하여 적극적으로 실현되지 못하고 있는 것이 현 실정이다. 따라서 사회·경제적 여건 변화 및 국가의 복지정책 변화에 탄력적으로 대응하고, 전국민연금제도의 실시기반 조성과 국민연금에 대한 신뢰도 제고를 도모하기 위하여 보다 합리적인 복지투자사업에 대한 배분이 이루어져야 할 것이다. 본 연구에서는 복지투자사업의 정의와 요소를 정립하여 복지부문 운용확대의 필요성을 강조한 다음, 연금적립금 복지운용의 대표적 선례인 일본의 복지부문 운용을 대상으로 하여 한·일 양국의 국내총생산 대비 연금적립금의 규모 그리고 복지운용의 내용 비교를 통하여 복지부문 운용확대의 필요성을 도출하고자 하였다.

### 3. 국민연금기금의 복지부문 운용

#### 1) 복지투자사업의 정의와 사업영역

일반적으로 '복지사업'이란 비수익성 사회복지사업에서부터 수익성 복지사업까지 광범위한데 반해 국민연금기금을 활용한 복지부문 운용은 기금운용의 일환으로 행하는 사업이라는 점에서 일반적인 복지사업과는 차이가 있다. 왜냐하면 국민연금기금의 복지사업은 그 재원이 연금가입자의 보험료인 만큼 향후 가입자의 연금급부를 위하여 일정한 수익률을 확보하여야 하는 동시에 가입자의 복지향상을 도모하기 위한 사업이기 때문이다.

따라서 본고에서는 국민연금기금을 활용한 복지부문의 운용 및 복지사업을 복지투자사업으로 보고, 다음 정의에 입각하여 논하기로 한다. 즉, 국민연금 복지투자사업이란 '국민연금 가입자, 연금수급자 및 그 가족을 대상으로 하여 현물 및 현금서비스를 제공할 목적으로 연금기금

을 재원으로 실시하는 일체의 수익성 시설운영 및 자금대여사업'이라고 할 수 있다(이용하, 1996: 77).

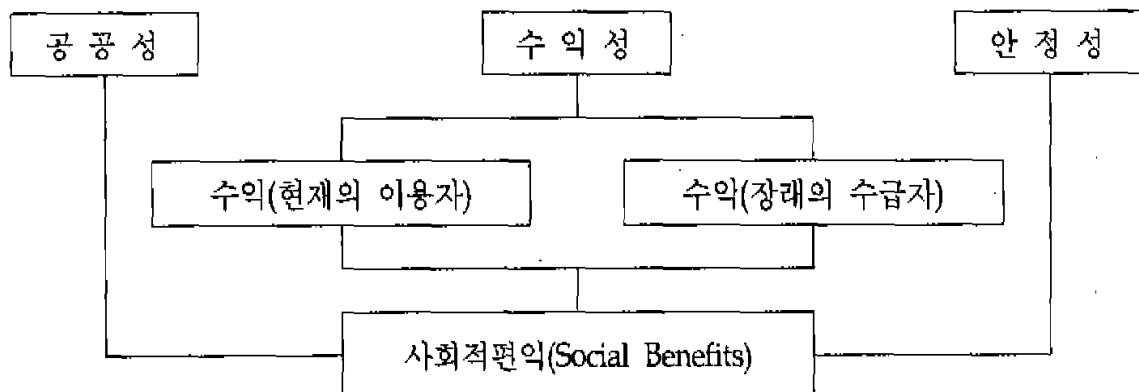
또한 국민연금기금의 복지투자사업 영역은 국민복지증진 이란 근본적인 목적에서 볼 때 각종 자금의 대여 및 시설운영사업의 목적이 수익성과 복지성을 동시에 추구해야 하므로 비영리 복지사업과 수익성을 추구하는 민영사업의 중간영역에 있다고 하겠다.

## 2) 복지투자사업의 기능 및 요소

국민연금 연구센터에서는 기금의 실질가치를 보전하기 위하여 복지투자사업의 실물투자에 관하여 자원의 최적배분을 통한 생산적 기능과 복지증진의 기능에 대해 다음과 같이 부각시킨 경위가 있다(정경배, 1995).

그 내용의 요지는 '첫째, 경제의 불안정은 금융시장의 애곡현상을 초래하여 연금기금 재정의 금융부문 투자에서 획득할 수 있는 수익을 감소시켜 연금재정에 부정적인 충격을 가하게 될 수 있으나 복지사업을 위한 실물투자는 우선 실물가치를 유지시킬 수 있다. 둘째, 복지사업의 실물투자에 의해서 시장경제를 통해 충족됨으로써 자원의 최적배분을 가능케 한다. 셋째, 실물투자에 의해 복지투자사업이 추진·수행되는 과정에서 지역사회에 많은 파급효과를 초래하여 지역개발·발전을 가져온다. 넷째, 복지사업에 실물투자 함으로써 복지수요를 충족시키는 한편, 수익자 부담원칙에 따라 서비스를 받는 대상자인 연금 가입자 및 수급자에게 비용부담을 나눔으로써 일반재정의 부담을 경감시키는 동시에 다양한 서비스 욕구충족에도 기여할 수 있다. 다섯째, 연금기금을 실물투자에 분산하여 투자하는 것이 인플레이션 발생시의 실질가치를 보전할 수 있다. 여섯째, 연금기금의 실물투자에 의한 자본소득 실현은 연금 가입자에 귀속되므로 실질적으로 가장 유효한 국민소득의 재분배정책 수단'으로 보았다.

그러나 기금운용의 성과는 시대적 경제환경에 따라 유동적인 결과를 나타내고 있으므로 단적으로 실물투자의 장점만을 부각시켜 실물투자의 중대를 도모하기에는 무리가 있다. 그 보다는 복지투자사업의 성격을 가입자의 사회적 편익(Social Benefits)으로 파악하여 국민연금재원을 각 이해 집단으로부터 보호하고, 복지투자의 실 이익이 가입자에게 돌아가도록 복지투자사업의 요소를 충족시켜 아젠다를 형성할 필요가 있다. 따라서 복지투자사업의 개념을 장래의 수급자를 위한 것과 현재의 가입자를 위한 것으로 나누어 살펴 볼 경우, 국민연금기금의 복지투자사업의 요소는 크게 공공성과 수익성 그리고 안정성에 입각하여 실행하도록 하며, 특히 수익성은 현재 이용자의 수익(이용수혜)과 장래수급자의 수익(기금증식)으로 보아 사회적 편익으로 재정립할 수 있을 것이다(정기룡, 1995: 79-81).



&lt;그림 1&gt; 국민연금기금의 복지투자사업 요소

자료 : 정기룡. 1995. 국민연금 복지투자의 방향과 평가. 국민연금연구센터 p. 79.

또한 사회적 편익은 '복지투자사업을 수행하는 사업주체 즉 복지시설 및 복지서비스 제공자가 얻게될 내부편익(internal benefits)과 복지투자사업 주체가 제공하는 시설이나 대부 등의 복지서비스를 이용·소비하는 이용자가 얻게 될 소비자잉여(consumer surplus)에 의한 경제적 편익(economic benefits), 그리고 생산적 소비효과로부터 파급되어 생성되는 외부편익(external benefit)' 등으로 구성된다(한한수, 1995: 270-287).

한편, 각 소비자(이용자)가 얻게될 경제적 편익은 다른 유사 서비스의 이용에 따른 구매가격과 복지투자시설 및 복지서비스의 이용·구매가격과의 차이(비교가격의 차이)가 된다. 이는 복지투자시설 및 복지서비스의 이용·구매가격이 시장 메커니즘(mechanism)에 의해 형성되는 시장가격보다 낮게 설정된다는 전제하에서 성립된다. 이 전제는 국민연금 가입자인 이용자들에게 실질적이고 가시적인 혜택을 부여한다는 복지투자사업의 궁극적 목적을 이루기 위해 당연히 요구되는 것이다.

물론 현실적으로 각종 변화요인 즉 경제적, 사회적, 정치적 변수 등이 존재하므로 모든 일에 크고 작은 위험(risk) 요소가 뒤따르게 되므로 객관적 편익과 주관적 편익을 모두 충족시키기는 어렵다. 그러나 공적연금제도의 특성으로 볼 때 현재의 이용자는 결국 장래의 수급권자가 될 수 있다는 관점에서 복지투자사업의 궁극적 목적인 사회적 편익으로서의 수익성 개념은 탄력적이어야 한다. 따라서 국민연금 재원을 활용한 복지투자사업은 복지성격이 강한 만큼 국민이 보다 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 제도정비를 갖춘 다음, 운영(경영)의 합리화를 도모하여 현재의 이용자에게 민영사업보다 저렴한 이용료 및 이율을 적용하여 이용자가 현재 수익으로 혜택<sup>8)</sup>을 받을 수 있도록 하여야 할 것이다.

8) 복지투자사업은 어디까지나 이용자 부담원칙에 입각한 서비스 제공을 의미하며, 이는 여타 서비스 이용가격보다 상대적으로 저렴한 것을 나타내므로 사회복지 측면의 무상이용과는 다르다. 따라서 이용자의 호의적 반응(이용의 증가)은 복지투자사업의 운용수익을 제고시키는 효과를 초래할 수 있다.

### 3) 국민연금기금의 복지부문 운용확대의 필요성

보건복지부가 발표한 '97회계연도 국민연금기금 운용현황<sup>9)</sup>에 따르면 국민연금기금의 전체 운용수익률이 8.84%이며 부분별로는 공공부문10.33%, 금융부문5.56% 그리고 복지부문8.67%로 나타났다. 이와 같이 기금운용수익률이 낮게 나타난 결과에 대해 기업회계 기준 개정(1996.4)에 따라 그 동안 기금 결산시 당초 매입가보다 주식시가가 낮은 경우에도 원래 매입가로 평가하였던 것을 '97회계연도 결산<sup>10)</sup>부터는 당초 매입가보다 주식가격이 낮을 경우, 동 차액을 평가손실로 결산에 반영하게 되었기 때문이라고 밝혔다. 또한 주식평가손은 실제 발생한 손실이 아니라 주식매입가격과 결산시점 주식가격과의 차액이라는 것이다.

이러한 공시는 당해 연도 결산 시에 회계방법론에 따라 운용현황을 조정할 수도 있다는 것을 의미하며, 1997년도의 경우, 그 동안 공공부문 운용의 수익률이 금융부문 운용수익률 보다 낮았던데 반해 공공부문이 가장 높게 나타남으로써(10.33%) 공공부문 운용을 부각시키고 있다. 그러나 여타 금융상품이 고이율을 지속하고 있는 점을 고려해 볼 때, 전체적으로 기금의 운용수익률이 낮아진 것은 책임운용 부재의 결과라고 하겠다.

이에 대해 보건복지부에서는 그 대책의 일환으로서 현재의 금융상품이 고수익-고위험, 저수익-저위험으로 양극화되어 있을 뿐만 아니라 기업부도 사태가 심화되고 있는 여건을 고려하여, 투자대상 선정 시 자기자본비율, 증권감독원 경영평가실적 등 금융권별로 객관적이고 합리적인 안정성 평가기준을 마련하는 동시에 기금운용의 전문성과 투명성을 제고하여 나가겠다고 밝히는데 그쳤다.

그 뿐만 아니라 공공부문에 대한 운용비중의 편중에 대한 문제도 지속적으로 거론되어왔다 (이용하, 1998: 3-9). 이는 그 동안 공공부문의 운용수익률이 금융부문보다 낮은데 따른 국민연금재정의 안정적 측면과 공공부문에 투자된 기금의 생산적 공공투자 여부에 대한 이의<sup>11)</sup>에 기인하는 것이라고 하겠다. 그럼에도 불구하고 복지부문의 운용비율은 <표 3>와 같이 전체 기금 운용의 2.9%에 머물고 있는데 이는 국민연금과 성격이 유사한 여타 연금기금<sup>12)</sup>과 비교해 볼 때

9) 보건복지부 연금보험국 연금재정과, 1997회계 년도 국민연금기금운용실적 공표, 1998.4.

10) 국민연금기금 결산서 처리과정: 보건복지부장관이 기금결산서보고서를 작성하여 재경부장관에게 제출(다음해 2월말까지)하면 재경부장관이 이를 국무회의 심의를 거쳐 대통령승인을 얻은 다음, 이 내용을 감사원에 제출(다음해 6월 10일까지)한다. 감사원에서는 동 결산보고서를 면밀하게 검사한 후 이를 재경부장관에게 송부(다음해 8월 20일 까지)하면 정부는 감사원의 검사를 거친 기금결산서를 국회에 제출(다음 회계년도 개시 120일전)한다.

11) 정경배 외. 1991. 국민연금의 재정안정과 기금의 적정운용, 한국보건사회연구원, pp.67-71

12) 외국이나 국내 유사기금의 선례를 보면, 가입자의 복지환원차원에서 복지부문 투자비율이 기금운용액의 20%정도를 유지하고 있다. 먼저, 일본의 경우 연금적립금의 환원용자사업 등의 복지부문 비율이 24.2%(1994)를 차지하고 있는데 이는 연금복지사업단 복지사업만을 나타낸 수치로서 재정투용자를 통한

상당히 낮은 수준이다. 또한 복지부문의 운용수익률이 최저치가 아닌 것을 고려할 때 국민연금 기금의 운용에 있어서 다음과 같은 비합리적인 점을 지적할 수 있다. 먼저 현재의 국민연금기금의 운용은 공공부문에 편중되어 있다. 그리고 기금안정을 위해 금융부문의 운용이 강조되고 있으나 운용여하에 따라서는 일부 금융부문(주식)의 투자가 오히려 손실을 초래할 수도 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 따라서 전항 2)의 복지투자사업의 요소 정립에 입각하여 복지투자사업의 수익성을 현재이용자의 수익(이용수혜)과 장래수급자의 수익(기금증식)으로 보아 복지부문의 운용을 전체적인 사회적편익으로 파악하여 복지운용을 확대한다면 다양화되고 있는 복지수요에 부응하는 복지공급 효과를 거두게 될 것이다.

&lt;표 2&gt; 국민연금기금 운용수익률 현황(1997.12)

(단위 : 백만원, %)

구 분	평가손익 포함시			평가손익 불포함시		
	평 잔	수익금	수익률	평 잔	수익금	수익률
총 계	24,738,892	2,187,299	8.84	24,179,625	2,559,359	10.58
공공부문	16,521,165	1,706,930	10.33	16,521,165	1,706,930	10.33
복지부문	756,414	65,558	8.67	756,414	65,558	8.67
금융부문	7,461,313	414,811	5.56	6,902,046	786,871	11.40
-국 · 공채	2,596,128	351,984	13.56	2,596,128	351,984	13.56
-회 사 채	442,344	56,066	12.67	442,344	56,066	12.67
-금전신탁	1,831,694	236,899	12.93	1,831,694	236,899	12.93
-정기예금	171,790	22,102	12.87	171,790	22,102	12.87
-수익증권	879,619	49,078	5.58	879,619	49,078	5.58
-단기상품	470,784	57,712	12.26	470,784	57,712	12.26
-주 식	1,068,954	* -359,030	-33.59	509,687	13,030	2.56

주 : \* 상장주식 평가손 381,644백만원-상장주식 현금배당 5,505백만원-상장주식 실물배당 1,174백만원-처분 이익 6,622백만원+매매손실 271백만원-9,584(한통주 현금배당).

자료 : 1998. 보건복지부(연금보험국 연금재정과 '98.4.23.) 공시 자료.

광의의 복지사업까지 포함할 경우에는 훨씬 높은 비율로 나타날 것이다. 스웨덴의 경우 총기금의 45%를 주택 등 복지부문의 채권구입 형태로 투자하고 있고 또한 싱가포르는 양출수입의 75%를 주택구입자금 등 복지대부사업에 지출하고 있다. 필리핀의 경우도 기금을 공채, 사채, 가입자대출에 배분하고 있는데, 총기금의 24%를 주택, 교육, 재해자금 등으로 가입자대출을 행하고 있다. 우리나라의 특수직역연금의 경우도 적립기금의 20.4%(공무원연금), 24.4%(사학연금)를 각종 후생복지사업에 투자하고 있다.

&lt;표 3&gt; 국민연금기금 운용실적

(단위 : 백만원, %)

분 류	'97년도말	'98. 3월중	'98. 1-3월까지	'98.3월말누계
조성	33,190,569	849,933	1,817,776	35,008,345
연금보험료	24,727,764	690,933	1,640,697	26,368,461
운용수익	8,454,352	159,355	177,079	8,631,431
결산상잉여금	8,118			8,118
복지연금전입금	335			335
지출	4,908,157	280,147	620,947	5,529,104
연금급여	4,601,172	276,700	608,127	5,209,299
관리운영비	93,432	3,340	10,212	103,644
지급수수료	2,488	35	38	2,526
연구개발비	1,896	49	166	2,062
자산취득비 등	209,169	23	2,404	211,573
운용부문	29,282,412	567,786	1,196,829	29,479,345(100.0)
증권부문	19,065,229	650,000	1,350,000	20,415,229 (69.2)
기금운용부문	8,411,989	199,867	-191,055	8,220,934 (27.9)

자료 : 1998. 보건복지부 공시 자료.

국민연금기금의 운용과 유사한 경과를 갖고 있는 일본의 연금적립금 운용<sup>13)</sup>의 경우, 공적부문의 예탁금리가 낮아지자 그에 대한 대책으로서 가입자 및 수급권자를 위한 복지환원 용지사업을 늘려 이용수혜를 제고하기 위한 제도정비가 이루어졌다.

따라서 국민연금제도의 정착기에 있어서도 장기간의 수급기간 대기 기간 중에 국민연금 기금을 활용한 복지환원 서비스의 제공은 국민연금제도 본연의 취지, 즉, 국민복지향상을 위해서도 의미가 크다고 하겠다. 또한 가시적인 현물서비스(시설이용과 대부 등)는 정부의 일반재정 부담을 경감시키는 복지보완측면과 민영 금융기관의 대부사업을 보완하는 효과가 기대되므로 복지부문의 운용비율은 확대되어야 할 것이다.

13) 1972년 재정투융자의 운용수익률이 낮아졌을 당시, 국민연금심의회 및 사회보험심의회에서는 예탁금리의 인하는 연금재정에 중대한 영향을 미치므로 피보험자에 대한 복지환원을 도모해야 한다고 주장하여 이를 관철하였다. 그후, 신규예탁기금 가운데 약1/3정도를 지속적으로 복지사업에 운용하고 있다.

## IV. 일본의 연금제도와 복지사업

### 1. 현행 연금제도와 연금재정

일본의 근대적 공적연금제도는 1942년에 발족된 노동자연금제도부터이다. 그 후 노동자연금은 1944년 후생연금보험으로 개칭되었고, 1948년에는 국가공무원 공제조합이 발족되었으며 1961년 농민·자영업자 등의 근로자 이외의 전국민을 대상으로 한 국민연금이 발족됨으로써 전국민연금체제를 갖추기에 이르렀다.

현재 일본의 연금제도는 1994년의 연금개정에 의해 국민연금, 후생연금, 국가공무원공제조합, 지방공무원공제조합, 사립학교교직원공제조합, 농림어업단체공제조합으로 분립되어 있다. 국민연금이외의 연금제도는 피용자 연금제도이며 1997년 4월부터 공무원 등의 공제조합 가운데 연합회를 제외한 공제조합은 후생연금에 통합되었다. 그리고 1985년의 연금 대개혁에서는 1986년 4월부터 국민연금이 전국민을 대상으로 하는 기초연금제도로 개편됨에 따라 후생연금·공제연금 등의 피용자연금은 기초연금의 추가적인 급여(소득비례연금) 제도로 전환되었다. 그 밖에도 기업연금에 해당하는 일반피용자계층을 위한 부가적 후생연금기금제도가 1966년에 도입되었으며, 1991년 4월부터는 자영자를 위한 부가연금제도로서 국민연금기금제도가 도입되어 있다.

한편, 「연금의 해」로 일컬어지는 1973년 연금개정을 필두로 경제·사회환경 변화에 대처하기 위하여 연금개혁을 실시하고 있는 일본은 5년에 한차례씩 법률<sup>14)</sup>로 정해 연금재계산(坂本 純一, 1996: 58-82.)을 행하고 있다.

이는 인구변동과 경제적 요소를 시산의 전제로 하여 연금수지가 균형을 이루며 기본적 조건<sup>15)</sup>에 부합되도록 계획을 재조정하는 것이다. 그와 더불어 최근에는 고령사회로의 진전에 따라 연금수준에 관한 신사고 도입, 물가 슬라이드제의 도입 등을 중심으로 한 연금개혁이 주장(牛丸聰, 1994: 14-15)되고 있어 차기 재정재계산 시점인 1999년에는 연금재정 안정을 둘러싼 큰 변화가 예상된다.

또한 일본후생성에서는 연금지급 피크시의 보험료를 30%이하 수준으로 억제하며 안정적인 자금공급을 위하여 향후 2060년까지의 장기재정전망(후생성연금국수리과, 1995: 240-241)을 예측하고 있다. 1994년도에 실시된 재정재계산에 의한 국민연금 및 후생연금의 장기 연금재정 전망

14) 국민연금법 제87조 제3항, 2.후생연금보험법 제81조 제4항.

15) 첫째, 본격적인 고령사회에 있어서 일정 보험료로 연금재정이 안정적으로 운용 가능할 것, 둘째, 후대의 보험료 인상폭이 급격히 오르지 않도록 배려할 것, 셋째, 제도의 성숙 과정에 있어서 매년 수지적자가 발생되지 않도록 할 것, 넷째, 경제정세가 단기간에 급격히 변동할 경우에도 대처할 수 있도록 일정준비금을 보유할 것

은 앞의 <표 4>, <표 5>와 같다.

&lt;표 4&gt; 일본 국민연금재정의 장기 전망

구분	월보험료액	총수입	총지출	수지차	연말적립금	적립율
년도	엔	억엔	억엔	억엔	억엔	배
1995	11,700	37,867	30,985	6,883	89,132	2.7
1996	12,200	40,124	32,932	7,192	96,324	2.7
1997	12,700	42,339	34,950	7,388	103,712	2.8
1998	13,200	44,862	37,115	7,747	111,459	2.8
1999	13,700	47,994	40,201	7,793	119,252	2.8
2000	14,200	53,577	44,747	8,831	128,083	2.7
2010	19,200	91,513	78,887	12,626	237,314	2.8
2020	21,700	142,813	128,061	14,752	379,797	2.9
2030	21,700	200,411	181,786	18,625	547,301	2.9
2040	21,700	251,709	239,557	12,152	707,055	2.9
2050	21,700	330,652	323,288	7,364	795,657	2.4
2060	21,700	445,446	429,049	16,396	909,626	2.1

주 : 1) 1994년도 기준보험료 11,700엔, 이후에는 매년도 500엔씩 인상함(1994년 가격).

2) 소비자물가상승률 2.0, 운용수익률 5.5%, 연금개정율은 순소득의 상승률로 산정.

3) 2030년도 이후는 장래추계인구의 참고추계에 의거함.

자료 : 일본후생성수리과, 1996. 年金と財政. p. 247.

&lt;표 5&gt; 일본 후생연금재정의 장기 전망

구분	보험료율	총수입	총지출	수지차	연말적립금	적립율
년도	%	억엔	억엔	억엔	억엔	배
1995	16.50	305,730	218,507	87,222	1,321,852	5.7
1996	17.35	327,602	236,256	91,545	1,413,398	5.6
1997	17.35	350,606	255,209	95,397	1,508,795	5.5
1998	17.35	368,005	272,422	95,583	1,604,378	5.5
1999	17.35	402,712	299,913	102,799	1,707,177	5.4
2000	19.50	440,790	339,575	101,214	1,808,391	5.0
2010	24.50	762,902	705,855	57,889	2,628,529	3.6
2020	29.50	1,209,344	1,112,234	97,109	3,281,889	2.9
2030	29.80	1,750,258	1,597,672	152,586	4,928,281	3.0
2040	29.80	2,400,327	2,333,832	66,496	6,620,048	2.8
2050	29.80	3,284,237	3,266,868	17,369	7,711,964	2.4
2060	29.80	4,675,103	4,465,431	209,672	9,823,679	2.2

주 : 1) 보험료율의 인상폭은 매5년 2.5%씩으로 함(1994년 가격).

2) 표준보수상승률 4.0%, 소비자물가 상승률 2.0%, 운용수익률 5.5%, 연금개정율은 순소득의 상승률로 산정.

3) 2030년도 이후는 장래추계인구의 참고추계에 의거함.

자료 : 일본후생성수리과, 1995. 年金と財政. p. 241.

## 2. 연금적립금의 관리 · 운용

### 1) 연금적립금의 기능 및 사용용도

연금적립금의 기능은 연금적립금의 운용에 있어 매우 중요한 의미가 있다.

그 기능으로서는 첫째, 책임준비금적 성격에서 유래하는 보험급부 재원으로서의 기능으로서 적립금의 운용수입은 보험급부에 충당하기 위한 것이다. 둘째, 부담 균형의 기능으로서 현재와 장래의 보험료 부담이 큰 차이가 없도록 하기 위한 것이다. 셋째, 피보험자 등의 복지를 증진시키는 기능으로서 복지시설 자금 등 환원용자를 통한 연금제도에 공헌하기 위한 것이다.

<표 6> 연금자금 등 사용용도별 분류

구 분	1996년도	
	계 획 액(억엔)	구 성 비(%)
(1) 주 택	19,330	27.4
(2) 생 활 환 경 정 비	6,753	9.5
(3) 후 생 복 지	12,991	18.4
(4) 문 교	426	0.6
(5) 중 소 기 업	3,255	4.6
(6) 농 립 어 업	972	1.3
(1)~(6) 소 계	43,727	62.1
(7) 국토보전 · 재해복구	1,191	1.6
(8) 도로	2,111	3.0
(9) 운 수 통 신	2,748	3.9
(10) 지 역 개 발	1,667	2.3
(7)~(10) 소 계	7,727	10.9
(11) 산업 · 기술	0	0
(12) 무 역 · 경제협력	0	0
(1)~(12) 소 계	51,440	73.1
(13) 자 금 운 용	18,910	26.9
합 계	70,354	100.0

주 : 「연금자금동」에는 후생연금 및 국민연금 외에 선원보험 및 국가공무원 공제 조합의 자금이 계상되어 있음.

자료 : 1996. 일본대장성 이재국 조사 자료.

한편 연금적립금은 대장성 자금운용부에 예탁되어 단지 후생연금보험 측면뿐만 아니라 국가 자금으로서 국가재정의 견지에서 국가의 재정투융자의 재원으로서 활용되었으며 재정투융자 가

운데 연금적립금 운용부문은 매우 중요한 의미를 갖기 때문에 대장성은 1961년도부터 매년도 연금자금 등의 사용용도별 운용 현황을 밝히고 있다. <표 6>은 1996년도 연금자금 등 사용용도별 분류내용이다.

## 2) 연금적립금의 복지사업 운용

### (1) 연금적립금의 운용 경과

연금적립금을 활용한 복지사업 운용에는 경제환경 변화가 계기가 되었다. 먼저, 운용수익률 저하에 따른 변화로서 1972년 7월, 자금운용부 예탁금리(당시 연6.5%)의 인하 문제가 대두되었다. 이에 대해 국민연금심의회 및 사회보험심의회는 잇달아 의견을 종합하여 예탁금리의 인하는 연금재정에 중대한 영향을 미치므로 자금운용부에 대한 예탁금리가 낮을 경우에는 연금보험료의 납부자인 피보험자에 대한 복지환원을 도모해야 한다고 주장하였다.

그러한 주장에 따라 후생성과 대장성이 절충하여 환원용자 규모를 예탁금 증가액의 1/3로 확대할 것과 환원용자사업에 새로이 피보험자에 대한 주택자금융자제도를 실시와 대규모 연금보양기지의 설치·운영 등을 검토하기로 합의하고 1973년도 연금적립금의 운용부터 복지운용을 실시하게 되었다.

복지운용인 환원용자사업은 1973년도부터 규모를 확대하여 신규사업(피보험자 주택자금 융자 사업, 대규모연금보양기지)의 실시 등 대대적인 개선을 도모하였다. 그후에도 자금운용부의 예탁금리가 몇 차례 인하되었는데 그 때마다 연금문제간담회에서는 예탁금리 인하 폭의 축소와 환원용자규모의 확대 등에 관한 의견을 후생성 측이 대장성 측에 제시하였다. 대장성은 그러한 의견을 반영하여 연금가입자 및 수급권자의 복지향상을 도모하기 위한 환원용자사업을 1990년 대 중반 이후까지 지속적으로 실시하게 되었다(정기룡 역, 1995).<sup>16)</sup> 그 가운데 연금복지사업단의 사업시행 추이는 <표 7>과 같다.

16) 정기룡 역. 1995. 일본 연금복지사업단 30년사, 국민연금연구센터. 연금적립금의 운용을 통해 국민복지향상에 기여한 사업추진 내용과 전개과정을 기록한 내용으로서 각 시대별 구분은 다음과 같다.

1. 자금운용부의 등장 시대(1942년~1952년)
2. 후생연금보험법의 전면개정 시대(1952년~1955년)
3. 1959년 국민연금법 제정 시대
4. 연금적립금 특별계정 검토 시대(1961년~1969년)
5. 복지운용확대 시대(1972년~1980년)
6. 연금자금 자주운용 준비 시대(1981~1985)
7. 연금자금 자주운용 시대(1986~1995)
8. 연금적립금 운용의 재검토 시대(1997~ )

\*필자 주관에 의한 시대별 구분 추가: 정기룡 외, 1998, 국민연금 기금운용의 개선방향: 20-21

&lt;표 7&gt; 연금복지사업단의 사업시행 추이

연도	사업 내용	비고
1961	사업주 등이 설치하는 요양시설 및 후생복지시설의 설치자금	융자사업
1962	사업주의 사택, 기숙사 등의 건설자금	
1966	공공법인의 분양주택 자금	
1973	피보험자 주택자금 대부	
1975	수급자가 연금수급권을 담보로 하는 소액자금 융자	
1976	대규모 연금보양기지 건설 개시	시설사업
1980	대규모 연금보양기지 운영	
1986	자금확보사업 시행	자금운용사업
1987	연금재원강화사업 시행	
1994	연금 교육자금알선	알선사업

자료 : 정기룡 역. 1995. 연금복지사업단 30년사, 1996. 연금복지사업단 내부자료.

## (2) 환원융자사업

연금적립금은 보험재정에 있어 중요한 수입원으로서 기능을 가지며 그 운용 여하에 따라서는 직접 보험료율의 결정, 보험급부 등에 상당한 영향을 미치게 된다. 따라서 보험자의 입장에 있는 후생성은 후생연금보험제도 발족 시부터 연금적립금의 관리·운용<sup>17)</sup>은 후생연금보험사업과 밀접한 관계에 있으므로 당연히 사업을 주관하는 후생성에 두어야 한다는 당위성을 제시하였으나 대장성에서는 후생연금보험의 적립금이라 할지라도 국가자금인 이상 다른 재정자금과 함께 일원적으로 관리·운용해야 한다고 주장<sup>18)</sup>하였다.

이렇듯 연금적립금의 관리·운용을 둘러싼 일본 후생성 당국과 대장성 당국간의 논의<sup>19)</sup>는 거의 반세기 동안 계속되었는데 결국, 연금적립금은 전액 자금운용부자금으로 의무적으로 예탁되어 운용되었다. 그러나 재정투융자 가운데 연금적립금이 어느 부문에 어떻게 운용되는가는 매

17) 연금적립금의 운용은 후생연금보험법의 전신인 노동자연금보험법이 1942년에 제정된 당시를 기점으로 지금까지 반세기에 걸쳐 이루어지고 있다. 즉 연금적립금의 운용에 있어 효율적인 관리·운용을 위한 제도적 장치로서 1951년 자금운용부자금법이 제정되었으며, 1961년 연금복지사업단의 설립 등의 변천을 거쳐 현재의 운용체계를 갖추게 되었다.

18) 일본의 국민연금·후생연금의 연금보험료는 국고부담 및 적립금의 운용수입과 함께 후생성에 설치된 국민연금특별회계와 후생연금특별회계의 세입회계에 편성되어 연금재원을 형성하는데 이 가운데 연금급여와 복지시설 운영비를 지출한 나머지 결산잉여금은 신규적립금으로서 대장성 자금운용부에 전액 예탁되고 있다. 재정투융자사업의 재원은 위의 연금적립금 외에도 우편저금자금을 비롯하여 간이생명보험자금, 산업투자특별회계, 정부보증채·정부보증 차입금으로 구성되는 공적자금으로 행해진다.

19) 후생성연금국. 1993. 厚生年金保険五十年史, 法研 p. 687. 이 논의는 결국 「積立金ハ國債ヲ以テ保有シ又ハ大藏省預金部ニ預入シ之ヲ運用スルコトヲ得」(노동자 연금보험 특별회계법 제5조)에 의해 조정되었으며 구체적인 운용방법에 대해서는 1942년 10월 8일 「노동자 연금보험 특별회계의 여유적립금 취급에 관한 대장 대신과 후생대신의 협정」이 성립되었다.

우 중요한 의미를 갖기 때문에 대장성은 매년 재정투융자 사용용도별 분류표와 연금적립금 환원융자계획을 공포하고 있다.

&lt;표 8&gt; 연금적립금 연도별 환원융자계획

(단위: 억엔, %)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995
A. 환원융자총액	46,753	51,880	56,820	64,250	63,456	64,321
B. 신규예탁액 (A/B)	70,529 66.3	78,613 66.0	79,073 71.9	74,559 86.2	71,700 88.5	* 69,200 92.9
C. 연금복지사업단 (C/A)	40,112 (85.8)	43,828 (84.5)	47,964 (84.4)	52,374 (81.5)	49,723 (78.4)	47,515 (68.7)
D. 특별지방채 (D/A)	5,300 (11.3)	6,030 (11.6)	6,715 (11.8)	9,500 (14.8)	11,100 (17.5)	13,700 (19.8)
E. 기타공공기관 (E/A)	1,341 (2.9)	2,022 (3.9)	2,141 (3.8)	2,376 (3.7)	2,633 (4.1)	3,106 (4.6)

주 : \* 1995년의 B. 신규예탁액은 대장성 이제국의 당초계획 수치임.

자료 : (財)厚生統計協會. 1995. 厚生統計要覽. (財)厚生統計協會. 각년호. 保険と年金の動向.

또한 그 자금의 성격을 고려하여 가입자 및 수급권자의 복지증진에 직접 기여하는 사업에 투자하도록 하고 있는데 이를 “환원융자사업”이라고 한다. 환원융자사업은 연금복지사업단을 통하여 피보험자 복지증진을 위한 각종 융자사업 및 시설사업, 자주운용사업, 그리고 지방자치단체의 복지증진사업 지원을 위한 특별지방채사업, 기타 기관의 복지사업 등으로 활용되고 있다. 환원융자 자금을 이용한 복지사업은 <표 8>과 같이 연금복지사업단의 복지사업이 주류를 이루고 있다. 따라서 본고에서는 우리 나라 국민연금기금의 복지부문 운용과 사업내용이 유사한 연금복지사업단의 사업내용을 중심으로 살펴보기로 한다.

### 3) 연금복지사업단의 연금적립금 운용

#### (1) 연금복지사업단의 복지운용

연금복지사업단은 후생연금 및 국민연금의 가입자 및 수급권자 등의 복지증진을 위한 사업을 추진하기 위해 후생연금적립금 등의 환원융자를 행하는 전문기관으로서 1961년 11월에 연금복지사업단법(1961법 제180호)에 입각하여 설립되었다.

연금복지사업단에서는 사업 초기에 시설사업의 운영은 보류하고 후생연금 사업주 등에 대한 복지시설 설치 및 정비자금의 융자업무를 우선적으로 시행하였다. 그 후 1960년대의 고도성장과 더불어 사회보장 및 복지문제가 사회정책의 새로운 과제로 등장하였고 1970년대에는 경제기

회청 주도의 종합사회정책론(隅谷 三喜男, 1990: 11-13) 등이 대두되어 복지욕구가 분출하였다. 따라서가입자주택자금대부사업(1973), 연금담보 대부사업(1975)과 그 동안 연기되어 온 시설사업 운영사업 또한 본격화되어 연금보양기지 건설사업(1976) 등이 시작되었다. 그 후 연금복지사업단은 업무를 계속 확대하여, 대규모 보양단지의 운영개시(1980), 자금확보사업(1986), 연금재원 강화사업(1987), 연금교육자금알선사업(1994) 등으로 사업을 확대시켜 왔다.

## (2) 시설사업

연금복지사업단이 행하는 사업은 설립 당초부터 사업단법 상 응자사업과 복지시설의 설치·운영사업의 두 가지 사업을 행하는 것으로 되어 있었으나 시설설치 운영사업은 연기되었다. 그러나 복지사업 시행 10년을 경과한 무렵부터 선행되어온 응자사업이 순조롭게 추이할 뿐만 아니라 고령화의 진전 및 여가선용을 둘러싼 논의가 고조된 점등을 배경으로 하여 시설사업 실시의 움직임이 고조되었다. 이에 후생성은 연금수급자의 노후생활 및 근로자의 건전한 여가 제공을 목적으로 한 연금보양기지 구상을 발표하였다. 연금보양기지의 설치는 사업의 원만한 추진을 위해 지방자치체와 긴밀한 협조 하에 최종적으로 13道縣에 걸친 11개 기지로 건설하였다.

<表 9> 대규모 연금보양기지 건설 및 운영현황

기지명	지정연월일	건설발주	개업시점	위탁운영처(재)
三木	1974. 1. 12	1976. 6. 10	1980. 7. 12	연금보양협회
田老	1974. 3. 20	1981. 3. 16	1985. 4. 13	그린피아 田老
津南	1974. 3. 20	1977.11. 26	1985. 12. 1	연금보양협회
大沼	1974. 3. 20	1976. 7. 29	1980. 7. 2	연금보양협회
紀南	1975. 3. 28	1981. 6. 19	1986. 4. 4	그린피아紀南
横浪	1975. 10. 6	1984. 5. 7	1987. 10. 22	그린피아士佐横浪
南東北	1976. 3. 24	1984.5.11(岩沼) 1984.5.11(二本松)	1988. 4. 24 1988. 4. 24	그린피아 安沼 그린피아二本松
中央高原	1976. 1. 23	1983. 5. 25	1987. 4. 30	그린피아惠那
安浦	1976. 1. 23	1981. 5. 27	1985. 4. 20	그린피아安浦
北九州	1976. 3. 24	1983.6.3 (八女) 1983.6.23 (南阿蘇)	1986. 7. 18 1986. 7. 14	그린피아八女 그린피아南阿蘇
指宿	1976. 3. 24	1980. 3. 15	1985. 4. 2	연금보양협회

자료 : 연금복지사업단. 1992. 年金福祉事業團三十年史. p. 85, 98.

연금보양단지는 <표 9>와 같이 현재 11개 기지에 13개소를 운영하고 있으며, 숙박시설을 비

못하여 각 기지의 지리적·자연적 여건을 최대로 활용하는 시설을 중점 배치하였다.

기지 가운데 미키(三木), 오누마(大沼), 스난(律南), 이브스키(指宿)의 4개 기지는 사업단이 공사를 발주하여 재단법인 연금보양협회에 위탁 운영하는 형태를 취하고 있으며 나머지 9개 기지는 현(縣)이 공사발주에서부터 운영까지 모두 맡도록 하였는데, 현은 다시 재단법인 그린파아를 설립하여 운영을 재 위탁하고 있다. 위 보양시설의 경영은 장기적으로는 독립채산을 원칙으로 하고, 이용요금은 「시설의 경리상황, 관리운영의 실비, 이용자에 미치는 영향 등을 고려하여 적정한 기준(이용자의 부담능력, 시설서비스, 유사시설의 이용요금 및 물가 그 밖의 경제상황)을 고려하여 결정」하고 있다(정기룡 역, 1995: 45, 96).

### (3) 응자사업

현재 응자사업으로는 피보험자에 대해 주택마련을 위한 자금과 교육자금·응자일선사업, 사업주에 대해서는 피보험자를 위한 주택·요양시설 등 후생복지시설 설치·정비자금의 응자사업, 연금수급자에 대해서는 연금담보자금의 응자사업이 실시되고 있다. 1995년도말 현재 누적 대부분금액 현황을 보면, 피보험자의 주택건설 및 주택구입자금이 큰 비중(약 87%)을 차지하며 매년 완만한 증가 추세인 반면, 사업주의 복지시설 설치자금의 응자사업은 그 비중이 차츰 감소하고 있다.

&lt;표 10&gt; 복지응자사업의 현황 (누적금액기준)

(단위: 억엔, %)

년 도	피보험자 주택자금	복지시설설치· 정비자금	연금담보자금	연금교육자금일선	합 계
1961-90	118,899 (83.3)	15,355 (10.8)	8,454 (5.9)	-	142,708 (100)
1991	130,411 (83.8)	15,935 (10.2)	9,214 (6.0)	-	155,560 (100)
1992	145,441 (84.6)	16,387 (9.5)	10,135 (5.9)	-	171,963 (100)
1993	168,069 (85.7)	16,844 (8.6)	11,116 (5.7)	-	196,029 (100)
1994	185,055 (86.2)	17,416 (8.1)	12,123 (5.7)	81 (0.0)	214,675 (100)
1995	203,584 (86.8)	17,666 (7.5)	13,230 (5.6)	202 (0.1)	234,681 (100)

자료 : 1977. 연금복지사업단 내부자료.

또한 연금수급자의 연금담보융자사업은 거의 일정한 수준을 유지하고 있으며 교육자금 알선융자도 최근 시행되고 있으나 그 수준은 미미하다.

#### (4) 향후 전망

그동안 시행해 온 연금복지사업단의 융자사업과 시설사업의 성과는 이용자와 이용액의 증가(정기통, 1995: 14-29)가 가시적으로 나타남으로써 연금적립금의 복지운용에 대한 평가는 긍정적으로 나타났다. 그러나 금융부문의 자금운용사업은 1991년도부터 매년 적자를 기록해 1995년도 말 현재 무려 1조112억엔의 적자를 보여 크게 문제시되기에 이르렀다.

그와 더불어 고령화의 급진전에 대한 대응과 장기재정 안정을 위하여 1997년 2월부터 자금운용심의회에 간담회<sup>20)</sup>가 설치되어 재정투융자제도 내용 전체에 대한 검토가 시작되었다. 또한 연금자금의 운용 재검토에 관한 후생대신과 대장대신의 확인<sup>21)</sup>과 정부여당인 자유민주당 행정개혁 추진본부가 연금복지사업단에 관한 축소방침<sup>22)</sup>을 명확히 나타냈는데 이는 일본정부의 행정규모 축소와 맞물려 1999년을 목표로 하여 현 체제의 연금복지사업단의 조직개편 등을 통하여 연금재정의 안정을 위한 수익성 위주의 새로운 기금운용조직을 강화 할 것으로 보인다.

## V. 한·일 비교에 의한 결과

### 연금적립금의 환원융자사업, 복지사업단의 복지운용 등 연금적립금을 활용한 사업규모 면에

20) 貝塚 啓明 중앙대학 교수를 비롯한 연금제도 관련 전문가 28명, 그리고 관계행정기관 직원 10명으로 구성된 자금운용심의회의 간담회로서, 저 성장단계에 접어든 일본의 현실에 입각하여 재정투융자의 재검토를 시작하였음.

21) 연금자금운용 재검토를 위한 후생·대장 양상의 확인

후생대신 : 연금자금에 관해서는 본래 후생성의 책임 하에 자주적으로 확실하고 유리한 운용을 해야 한다.

따라서 연금특별회계가 직접 자주운용 하는 방식에 관해 금번 논의가 시작된 자금운용심의회 간담회에서 1999년의 차기 재정재계산 시기에 맞출 수 있도록 본격적인 검토를 바란다.

대장대신 : 금번 재정투융자의 개혁을 추진하는 관점에서 재정투융자에 관한 본격적인 검토·연구를 추진하기 위하여 자금운용심의회 간담회가 설치되었는데, 연금특별회계가 직접 자주 운용하는 방식도 포함하여 연금자금운용 방법 등에 관해 1999년의 차기 재정재계산시 까지 간담회에서 검토해 주기 바란다.

22) ① 1999년에 실시될 연금 재정재계산에 맞추어 연금자산의 운용에 관한 새로운 체계 구축을 결정한 다음 폐지한다.

② 자금운용업무에 관해서는 자금운용부와의 관계를 포함하여 담당 기관의 업무태세를 장기적이며 전문적인 견지에 입각하여 별도 검토하도록 촉구한다.

③ 대규모 연금보양기지의 업무를 철수하고 피보험자 대상의 융자업무에 관해서는 필요 여부에 따라 적절한 경과 조치를 강구한 다음 종결 짓도록 한다.

서 일본의 연금제도는 우리 나라의 국민연금제도에 비해 역사적 변천과 함께 경험이 풍부하다. 물론 연금제도의 역사가 길다고 하여 연금적립금의 운용이 효율적으로 운용되고 있다고 단언할 수는 없으나 일본의 연금제도에서 유효한 방법론을 취하며 시행착오 부분에 대해서는 수정 보완하여 후발 연금제도시행의 장점을 가능한 한 살릴 필요가 있을 것이다.

### 1. 연금적립금의 성격과 기능 비교

일본의 연금적립금 기능은 첫째, 책임준비금적 성격에서 유래하는 보험급부 재원으로서의 기능이며 둘째, 부담균형의 기능으로서 현재와 장래의 보험료 부담이 큰 차이가 없도록 하기 위한 것이다. 셋째, 피보험자 등의 복지를 증진시키는 기능으로서 복지시설 자금 등 환원용자를 통한 제도의 목적달성을 공헌하는 것이다.

이에 비해 한국의 국민연금기금의 운용 목표는 국민연금법 83조 2항에 명시된 바와 같이 국민연금재정의 장기적인 안정성 확보에 있다. 이 안정성을 바탕으로 하여 수익성 확보와 적정수준의 유동성확보 그리고 사회보장제도의 일환으로서 국민복지 증진사업에 운용되어야 한다.

여기에서 문제가 되는 것은 1993년 12월 7일에 국회를 통과한 「공공자금관리기본법」 제5조 제1항의 내용 즉, 국민연금 기금 등 각종연금기금의 여유자금을 공공자금으로 예탁하도록 규정하고 있으며, 제2항은 그 기금의 설치목적을 달성하기 위하여 필요한 자금을 제외한 자금을 여유자금으로 규정하고 있다. 따라서 1993년 이후, 국민연금기금의 운용이 공공부문에 집중되어 그 동안 이 부분에 대한 시장이자율의 확보가 어렵게 됨으로써 장래 국민연금의 재정안정에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 지적되어 왔다. 단, 최근 노사정위는 그 동안 노사정간에 첨예하게 대립했던 노동문제 외에도 「공공자금관리기본법」 제5조를 폐지해 공공자금의 무분별한 전용을 막기로 하는 한편 의료보험 체계를 일원화하기로 합의하고 1998년 내에 이를 입법키로 하였는데 그 귀추가 주목된다.

일본의 연금적립금 운용에 있어서도 자금운용부자금법이 제정되기 전에는 자금운용부자금은 대장대신이 그 운용대상을 자유재량에 의하여 운용하도록 되어 있었지만, 1951년 자금운용부자금법이 제정되면서 제7조(자금운용부자금의 운용)<sup>23)</sup>에 의해 운용 대상을 명백히 규정하고 있다. 그 와 더불어 자금운용부 자금의 운용계획과 결과에 대해서는 매년 신문·잡지 등 대중매체와 재정금융통계월보 및 재정리포트(대장성 발간)를 통하여 공시하고 있으며, 이때 연금자금에 대해서는 투자목적, 용도, 금액내역을 명시하고 있어 자금운용부의 자금운용에 대해 공개 평가받고 있다.

23) 동법은 연금자금의 예탁의무, 예탁방법, 운용방법, 관리체계 등에 대해 규정하고 있으며, 이 법의 시행을 관리하는 국가는 공공의 이익이 증진될 수 있도록 관리·운용할 책임이 있다는 전제 아래, 연금적립금을 안전하고 확실하게 통합 관리하는 것이 효율적인 수단인 것으로 인식하고 있다.

한국에서도 「국민연금법」 제87조 2항의 규정과 동 시행령 64조에 의하여 매년 기금의 운용결과에 대하여 운용위원회의 심의를 거쳐 대통령령이 정하는 바에 의하여 1개이상의 경제분야 특수일간 신문에 공시하도록 되어 있으나 국민연금 가입자 및 이해관계자들의 정보수요 욕구를 충족시키기에는 미흡하다.

또한 「기금관리기본법」에 의해 기금운용계획 및 결산에 대한 국회보고가 의무화되어 투명성을 추구하였으나 실질적으로 국회심의 및 의결권한이 없는 상태에서 국회의 통제가 불가능한 구조적인 점을 안고 있어 신규적립금의 예탁증가를 초래하고 있다. 그리고 무엇보다 기금관리 측면에서 볼 때, 각종 연기금은 본래의 목적을 위한 사업을 중심으로 투자가 이루어져야 한다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 기금의 운용을 구분하여 특정사업마다 지출항목을 명확히 함으로써 지출에 대한 책임성이 강화하는 방법이 있을 것이다. 따라서 국민연금기금의 기본적 성격에 부합되도록 연금기금을 별도계정으로 분류하여 사용한다면 국민연금기금이 공공부문으로 운용되더라도 결국 사업내용은 국민의 복지증진을 위한 운용이 가능할 것이다. 이와 관련하여 양국 연금제도의 경과와 연금관계자를 대상으로 한 개방식 질문결과<sup>24)</sup>에 입각하여 연금적립금 운용의 배분 우선 순위를 도출하여 보았는데 정리하면 다음 <표 11>와 같다.

<표 11> 연금적립금 운용 배분의 우선 순위

한국			구분		일본		
1순위	2순위	3순위			1순위	2순위	3순위
공공부문 (54.6%)	금융부문 (45.4%)	-	도입기	고도성장기 (60-70년대)	공공부문 * (재정투융자)	-	-
공공부문 (69.9%)	금융부문 (27.9%)	복지부문 (2.9%)	연금제도 발전기	안정성장기 (1980년대)	공공부문 *	복지부문 (환원융자)	-
금융부문	공공부문	복지부문	향후전망	비고 (연금관계자의 견해)	금융부문	복지부문	공공부문 *
연금기금의 공공부문 집중우려, 복지투자의 필요성은 인식은 하고 있으나 소극적, 기금운용의 수익성 제고 강조					연금적립금의 사용용도에 맞는 복지사업의 필요성 인식, 자금운용사업의 적자 해소책 필요, 재정투융자 재고시기 인식 등		

주 : \* 일본의 경우, 공공부문에 배분된 재정투융자 자금일지라도 사용용도로 보아 복지성격이 강한 사업에 중점적으로 배분되고 있음. <표 6> 연금자금 등 사용용도별 분류 참조

#### 24) 연금관계자에 대한 개방식 질문면담 내용.

- 1) 시기: '97. 7. 11-17, '98. 2. 8-12. 2) 면담내용: 연금적립금의 공공부문, 금융부문, 복지부문 운용의 시기별 중요도 순위 지정, 3) 면담대상: ①대장성 이재국 자금 제1과 자금기획실, ②후생성 연금국 수리과, ③연금복지사업단 기획조사과, 운용기획과(이상 일본), ④국민연금연구센터(한국).

## 2) 연금적립금의 규모 비교

한국과 일본의 연금적립금 규모를 금액으로 단순 비교하여서는 별다른 의미가 없으나 적립방식의 연금제도를 취하고 있는 일본의 연금적립금 운용에서 발생했던 문제점들은 동일방식의 국민연금기금의 운용에 있어서도 발생할 가능성이 매우 높기 때문에 먼저 양국의 국내총생산 대비 연금적립금의 규모를 <표 12>에서 비교하여 보았다.

<표 12> 일본과 한국의 연금적립금 규모 비교

구 분	A. 연금적립금	B. 국내총생산(GDP)	A/B. 국내총생산대비(%)
한국 국민연금 (조원)	1989	1.2	0.8
	1990	2.2	1.2
	1991	3.3	1.5
	1992	4.8	2.0
	1993	7.6	2.8
	1994	11.4	3.7
	1995	16.0	4.6
일본 * 후생연금 · 국민연금 (조엔)	1989	68.6	17.2
	1990	80.5	18.6
	1991	88.4	19.3
	1992	96.3	20.4
	1993	103.7	22.8
	1994	110.9	23.1
	1995	118.8	24.6

주 : \* 일본의 연금적립금은 후생연금과 국민연금의 합계.  
자료 : 국민연금통계연보, 통계청 주요경제지표, 사회보험청자료 각년호.

여기에서는 연금제도의 정착기인 한국과 성숙기에 접어든 일본 양국 모두 연금적립금의 지속적 증대와 더불어 국내총생산 대비 연금적립금 비율 또한 커지고 있음을 알 수 있다.

특히 일본은 연금성숙도<sup>25)</sup>가 고령화의 급진전으로 점차 높아지고 있는 추세이지만 아직까지는 연금적립금이 막대한 금액으로 적립되고 있다. 즉, 1995년도 말 현재 일본의 국민연금과 후생연

25) 후생성연금국수리파. 1995. 年金と財政, p. 213-216. 연금성숙도=(노령연금수급자/피보험자수), 1995년 현재 후생연금은 19.8%, 국민연금은 23.5%.

금의 누적적립금은 118조엔을 넘어서고 있는데, 이는 일본 GDP(482.9조엔)의 약24.6% 수준이다.

한편, 우리 나라 국민연금기금은 1995년 현재, 연금기금은 16조원에 달했고 GDP(361.2조원)의 4.6%를 차지하고 있다. 따라서 1995년 현재 일본의 연금적립금은 한국의 국민연금기금의 경제적 비중에 비해 약 5배정도 큰 수준임을 알 수 있다.

연금성숙도와 경제적 비중 모두 일본이 한국보다 높아 연금급부를 위한 환금성 및 경제파급 효과가 지대함에도 불구하고 연금적립금을 활용한 복지부문의 운용은 다음 3)항에서 보는 바와 같이 금액·비율 모두 일본측이 한국보다 높게 나타나고 있다.

### 3) 복지운용의 내용 비교

보건복지부는 1997년 2월 1일부터 국민연금가입자에 대한 국민연금의 실질적 혜택을 부여하기 위하여 국민연금기금 500억원을 재원으로 하여 의료비, 학자금, 전세자금 등을 지원하는 생활안정자금 대부사업이 <표 13>의 복지부문에서 보는 바와 같이 국민연금제도 도입 이후 처음으로 실시되었다.

&lt;표 13&gt; 한국 국민연금기금 운용계획

(단위: 억원, %)

구 분	1996년수정치		1997년계획	
	금액(억원)	비율(%)	금액(억원)	(비율%)
공공부문	공공자금관리기금예탁	48000	50,000	
소 계	48,000	63.0	50,000	62.0
금융부문	국 공 채 주식매입 회 사 채	4,537 1,500 17,924	6,000 1,500 18,896	
소 계	23,961	32.0	26,396	33.0
복지부문	보육시설자금대여 유료양로시설대여 생활안정자금대여 연금복지기금	2,500 1,000 500 150	2,000 1,000 500 150	
소 계	3,500	5.0	3,650	5.0
합 계	75,461	100.0	80,046	100.0

자료 : 1998. 보건복지부 공시자료. 음영부분으로 표시된 내용이 복지운용 내역임.

현행제도상 장해연금, 유족연금 외에는 최소한 15년 이상 장기간 가입한 후에야 노령연금을 지급 받게되어 있으므로 이러한 조치는 생활안정자금의 대부사업을 통하여 가입자에게 실질적인 혜택을 제공함은 물론 국민연금에 대한 인식을 높일 수 있는 계기가 되었다고 하겠다. 그러

나 시행초기인 만큼 대부재원의 규모가 작고 소득에 따라 대상자가 제한되며, 대부금액이 의료비 200만원 이하, 학자금 200만원 이하, 경조사비 300만원 이하, 재해복구자금 500만원 이하로 한정되어 있어 향후 대부금액의 상한 확대가 필요할 것으로 보인다.

한편 일본의 연금적립금을 활용한 복지부문의 운용은 제IV장에서 고찰한 바와 같이 환원용자 사업을 주축으로 하여 장기간 지속적으로 운용되어온 것을 알 수 있는데, <표 13>과 <표 14>을 대조해 보면 양국의 복지부문 운용 규모와 내용 그리고 비율 등을 확인해 알 수 있다.

&lt;표 14&gt; 일본 환원용자 자금계획

(단위 : 억엔. %)

구 분		1995년도계획액 · 비율		1996년도계획액 · 비율	
신규예탁총액	71,700	100(%)	69,200	100(%)	
환원용자총액	(61,020) 63,456	(85.1) 88.5	(57,854) 64,321	(83.6) 92.9	
연금복지 사업단	연금보양기자 복지시설정비자금 피보험자주택대부 연금급여대부	109 653 18,300 961	27.9	98 527 16,083 1,107	25.7
	연금확보사업 연금재원강화사업	10,200 19,500	41.4	10,200 19,500	42.9
	소 계	(41,048) 47,723	(57.2) 66.2	(41,048) 47,515	58.1 68.6
	후생복지시설, 일반폐기물처리, 주택·간이수도, 병원 등 소계	11,100	15.5	13,700	19.8
특별 지방채	사회복지·의료사업단 (일반계정) (의료계정) 국립현대미술특별회계 환경사업단 국민금융공고 등	1,741 (963) (778) 780 81 31	3.7	2,294 (1,516) (778) 697 74 41	4.5
	소 계	2,633	3.7	3,106	4.5

주 : ( )의 수치는 연금복지사업단의 회수금 등을 제외한 재정투융자 차입액임.

자료 : (財)厚生統計協會. 1995. 保険と年金の動向. p. 219. 음영부분으로 표시된 내용이 복지운용 성격이 강함.

특히 <표 14> 환원용자 자금계획과 제IV장의 <표 6> 연금자금 등의 사용용도에서 알 수 있듯이 일본의 환원용자 가운데에는 연금복지사업단 사업 외에 특별지방채와 기타기관에 분배된 자금에서도 복지사업과 관련하여 활용되고 있음을 알 수 있다. 단, 연금복지사업단의 사업일지라도 연금확보사업과 연금재원강화사업은 한국의 금융부문 운용에 해당되는 자금운용사업으로

서 이 부분은 복지운용에서는 제외시키기로 한다.

위의 분류에 따라 일본의 신규 연금적립금을 활용한 복지부문의 운용비율 규모는 연금복지사업단을 통한 순수 복지운용만도 25%이상이며, 광의적인 시각에서 특별지방채와 기타기관의 간접적인 복지운용 규모를 포함하면 무려 약50%대가 복지부문 운용으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

그에 반해 한국의 복지부문 운용은 1997년 2월 1일부터 국민연금가입자에 대한 이용 혜택을 부여하기 위하여 생활안정자금 대부를 시행했음에도 불구하고 신규 국민연금기금 운용계획 가운데 복지부문의 운용비율은 5%이며(1997, 1998), 1998년 3월말 현재 복지부문의 누적 운용비율은 2.9%로서 일본과 비교해 현저히 낮은 수준이다.

## VI. 결론 및 제언

본 연구는 한·일 연금적립금의 성격규명과 연금적립금의 규모 그리고 사업내용을 비교하여 국민연금기금의 복지투자사업 인식제고 및 사업의 당위성을 제공하려는 목적에서 수행되었다. 특히 일본 연금적립금의 운용 고찰에서 간과하지 말아야 할 것은 장기적인 시점에서 연금적립금이 운용되고 있는 점과 가입자의 복지증진을 위해 힘을 기울여 온 점이다. 그러한 움직임은 후생성과 연금관계자들이 연금적립금의 사용용도를 명확히 하도록 요구하여 복지문용을 위한 환원용자계획을 지속적으로 관철시켜온 엘리트적 정책운영의 결과라고 하겠다. 현재 우리나라의 복지정책은 가족을 중심으로한 '先家庭保護 後社會保障'의 기본원칙이 저변에 자리잡고 있다. 그러나 국민의 복지욕구가 다양화되어 복지수요가 증가하고 있어 연금기금을 활용한 복지투자사업의 필요성이 점차 커지고 있다. 따라서 다음과 같은 정책제언으로 본 연구의 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 보건복지부를 비롯한 연금관계자의 엘리트론적 복지부문 운용 확대 노력이 무엇보다 선결되어야 할 것이다. 일본의 경우는 연금적립금관리·운용에 관한 후생성과 대장성의 50여년에 걸친 장기적인 논의가 가입자복지를 우선시키는 계기가 되었는데 이 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 국민연금 가입자 개개인이 스스로 복지욕구를 정책화하기 어려운 현 실정을 감안한다면 국민연금 관계자가 연금제도의 기본정신에 입각하여 적극적으로 복지부문의 운용비중을 늘려나가도록 정책형성을 주도하여야 할 것이다.

둘째, 복지투자사업을 실시함에 있어서 대두되는 문제의 해결이 선결되어야 한다. 복지투자사업에는 연금재정 부족 시에 즉시 환급하여 적자재정을 보완할 수 있는지의 환급성 문제와 복지

투자사업의 적정규모가 어느 정도인가 하는 문제가 대두되고 있다. 그에 대한 해결 방안으로서 전자의 환금성에 관한 필자의 견해는 다음과 같다.

먼저 대부사업은 단기간에 회수가 가능하기에 특별히 문제가 되지 않는다. 다만 실물투자에 대한 환금성은 금융자산의 재무적 투자(financial investment)와 달리 유동성(liquidity)이 약한 것은 사실이다. 그러나 현 시점은 연금제도의 발전단계에 있으므로 실물투자사업을 통해 연금가입자의 현재이용을 통한 가시적 효과를 거둘 수 있으며, 연금제도가 성숙기에 접어들더라도 실물투자사업에 대한 환금의 시간적 여유는 충분하다.

후자인 복지투자사업의 적정규모는 1998년 3월말 현재 전체 기금운용 중 복지부문의 운용비율이 2.9%로 미미한데 반해 운용수익률은 공공부문과 금융부문에 비해 큰 차이가 없으므로(<표 2>참조) 공공·복지·금융 세부문의 수익률에 근거한 운용배분이 필요하다. 즉 신규연금기금(연금적립금) 가운데 복지부문의 운용규모를 현재의 5%수준에서 신규 연금기금의 약 1/3정도로 배분하여 다양화되고 있는 복지수요에 대처할 수 있도록 국가의 복지사업과 민영복지사업의 보완적 입지에서 점차 확대하여 나갈 필요가 있다.

셋째, 복지투자사업은 단순한 복지사업이 아니라 수익성을 고려한 사업인 만큼 확고한 이념 정립과 관리체계의 정비가 급선무이다. 먼저 복지투자사업은 이용자가 이용수혜를 향유하지만 생산적 운영을 위해 적정수준의 이용자부담원칙이 적용되어야 할 것이다. 그와 더불어 연금기금의 운용기구는 연금재정이 적자운영이 되지 않도록 연금제도의 개선과 더불어 복지투자사업 주체의 관리능력을 제고시켜 복지투자사업의 궁극적 목적인 연금가입자의 복지증진을 도모하여야 할 것이다.

그리고 앞으로의 연구를 통해 효율적인 세부사업의 선정 및 적정 배분비율이 책정되어야 하며 복지투자사업의 적정배분과 운영이 복지투자사업의 평가와 어떠한 관련을 갖는지도 규명된다면 복지투자사업은 연금제도의 발전과 더불어 복지국가 형성에 크게 이바지하게 될 것이다.

## 참 고 문 헌

- 고철기 외. 1994. 국민연금기금의 효율적 운용방안. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김성숙. 1996. 국민연금가입자 복지투자욕구에 관한 조사보고서. 서울: 국민연금연구센터.
- 민재성 외. 1991. 국민연금기금의 복지투자부문 활용방안. 서울: 한국개발연구원.
- 송근원·김태성. 1995. 사회복지정책론. 서울: 나남출판.
- 이용하 외. 1996. 국민연금 복지투자 종합기본계획. 서울: 국민연금연구센터.
- 장길훈·이용하·정기룡. 1998. 국민연금 기금운용의 개선방향. 서울: 국민연금연구센터.
- 정경배 외. 1991. 국민연금의 재정안정과 기금의 적정운용. 서울: 한국보건사회연구원.
- 정기룡 외. 1995. 국민연금 복지투자의 방향과 평가. 서울: 국민연금연구센터.
- 久塚純一. 1997. “社會保障の方法論的課題”. 週刊社會保障. No. 1943, pp. 26-29
- 吉田和南·小西砂千夫. 1996. 轉換期の財政投融資. 日本東京: 有斐閣.
- 年金福祉事業團. 1995. 年金福祉事業團三十年史. 정기룡 역. 서울: 국민연금연구센터.
- . 1995. 事業年報. 日本東京: 年金福祉事業團.
- . 1996. 1995年度資金運用事業の現況. 年金福祉事業團 内部資料.
- 年金審議會. 1997. ‘年金積立金の運用のあり方の見直しについて’. 季刊年金と雇用. 第16卷1號. pp. 57-78
- 大藏省理財局. 1996. 財投リポート'96. 日本東京: 大藏省 理財局.
- 隅谷三喜男. 1990. “戰後社會政策の到達點”. 社會政策研究人會社會政策叢書. 第14集. pp. 3-21. 日本東京: 啓文社.
- 牛丸聰. 1994. “日本における公的年金制度のあり方”. 青山經濟論集. 第43卷2號 pp. 1-31.
- (財)厚生統計協會. 各号. 國民の福祉の動向. 日本東京: (財)厚生統計協會.
- (財)厚生統計協會. 各号. 保險と年金の動向. 日本東京: (財)厚生統計協會.
- 全國社會福祉協議會. 1997. 社會保障年鑑. 日本東京: 東洋經濟新報社.
- 總務廳. 1997. 高齡社會白書. 日本東京: 大藏省印刷局.
- 坂本純一. 1996. “일본의 연금재계산의 기능과 재정안정화 방안”. 1996년도 재정추계전문위원회 연구발표회. pp. 57-82. 서울: 국민연금연구센터.
- 厚生省年金局. 1993. 厚生年金保險五十年史. 日本東京: 法研.
- 厚生省年金局數理課. 1995. 年金と財政. 日本東京: 法研.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Furniss, N. & T. Tilton. 1977. *The Case for the Welfare State*. London: Indiana University

Press.

Titmuss, Richard M. 1974. *Social Policy*. London: George Allen & Unwin.

Wilensky, H. 1975. *The Welfare State and Equality*. University of California Press. 福祉國家と平等. 1984. 下平好博 譯. 日本: 木鐸社.

Abstract

**A Comparative Study of Korea and Japan Relating to the Welfare Business Operation of Pension Accumulation**

Chung, Ki Ryong

The purpose of this study is to contribute the improvement of national welfare by presenting of pension welfare business of Korea and Japan. The reason why I take the management of Japan's pension accumulation as the object of comparative study is that the history of pension system of Japan is relatively longer than that of Korea. First of all, National Pension Fund comes into use for public sector, financial sector, and welfare sector. The scale of pension management for welfare sector is so small. Therefore, the study for welfare business investment reflecting the intentions of pension entries and pensioners is needs of times. This study defines the concept of welfare investment business and prospects welfare investment business of the future on the basis of Japanese experiences, and then suggests the direction of efficient propulsion of welfare investment business to the reasonable decision-makers. Especially this study redefine the concept of welfare investment business on the basis of pension entry's social benefits which are composed of pension entry's gains and pensioner's gain. Of course, welfare investment business has to be presupposed the stability of pension system and the continuous contribution to national economy. Thus, in order to efficiently perform welfare business, the policy-making for national welfare improvement has to be established after the good of business is set up like the results of this study.

Tel : (051)540-7092/7089

Fax : (051)544-9974

E-mail : chung@www.sungsim.ac.kr