



참여민주사회시민연대 공동대표: 김중배/김창국 서울시 종로구 안국동 안국빌딩 5층 전화: 723-5300 / 팩스: 723-5066

참여연대 홈페이지: PPSD, 나무누리유, 텔: 참여연대 / 전자우편: pspd@soback.kornet.nm.kr / 인터넷 홈페이지: http://www.koreanet.org/~pspd/

수 신 각 신문사 사회부 담당기자 귀하
발 신 참여연대(담당: 문혜진: 723-4253)
제 목 헌법재판소의 사회복지관련 결정에 대한 토론회 개최
날 짜 1997. 6. 30. (총 10 쪽)

보 도 자 료

행복추구권, 헌법적 권리인가?

- 헌법재판소의 사회복지 관련 결정에 대한 토론회 -

사회복지, 구체적 권리로 인정되어야 한다.

일시 및 장소: 1997년 6월 30일 오후 2시 30분 참여연대 강당 (안국빌딩 5층)

1. 참여연대 사법감시센터(소장 朴恩正 교수-이화여대 법학)와 사회복지특별위원회(위원장 曹興植 교수-서울대 사회복지학)는 97년 6월 30일 오후 2시 30분 참여연대 강당에서 “행복추구권, 헌법적 권리인가?”라는 제목으로 최근 헌법재판소의 사회복지 관련 결정에 대한 토론회를 갖는다.
2. 헌법재판소는 94년 80대 심창섭 부부가 6만5천원의 생계보호급여로는 인간다운 생활을 할 수 없다며 제기한 생계보호기준에 관한 헌법소원에 대해 5월 29일 합헌결정을 내렸다. 또한 이미 정부가 장기적인 기금의 고갈의 위험성을 인정하고 97년 6월 사회보장심의위원회 산하에 국민연금 제도개선기획단까지 구성한바 있듯이 그 문제의 심각성이 드러난 국민연금의 기금운용과 관련하여 96년 국민연금과 관련해 제기된 위헌법률심판제청에 대해서도 합헌 결정을 내린바 있다.
3. 이번 토론회에서 발표자인 이남진 변호사는 “6만5천원으로 인간다운 생활이 가능하다고 판단한 헌법재판관들이 과연 국민의 생활과 권리에 대해 얼마나 이해하고 있는지 의문을 갖지 않을 수 없다”고 지적하고 “이미 오래전부터 사회복지에 관한 제반 권리를 당연한 국가의 의무이자 국민의 권리로서 인정하고 있는 선진국의 예를 들지 않더라도 OECD에 가입한 국가로서 국민의 인간

다운 생활을 할 권리를 구체적 권리로 인정하지 않고 국가의 정책적인 재량행위나 하나의 프로그램으로 규정하고 있는 조건에서 국민의 '삶의 질'을 운위하는 것은 한낱 구호에 지나지 않다"고 비판하였다. 더욱이 "헌법재판소가 '인간다운 생활을 할 권리'나 '행복추구권'과 같은 헌법상에 규정된 국민의 권리를 사실상 사문화시켜버리는 결정을 연이어 내리는 것은 국민의 헌법적 권리를 수호해야 할 헌법재판소의 존재이유를 스스로 부정하는 것에 다름 아니다"라고 지적하였다.

4. 또한 이찬진 변호사는 발표를 통해 "헌법과 국민의 권리를 판단의 최우선의 잣대로 삼아 입법-사법-행정작용으로부터 국민을 보호해야 할 헌법재판소가 750만명의 국민연금 가입자들의 권리를 침해한 사건에 대해 정치적으로 행정부의 주장만을 그대로 받아들여 판단을 내렸을 뿐만 아니라 본건 판단의 요체가 되는 '정부가 국민연금기금을 강제예탁시켜 재정자금화 하고 있음에도 불구하고 국가의 일체의 채무행위에 대해서는 국회의 사전심의와 동의를 거쳐야 한다는 헌법규정을 위반하고 있다'는 제청신청인의 주장에 대하여 전혀 언급하지 않음으로써 판단을 회피한 것은 헌법재판소의 기능과 역할에 대해 근본적 의문을 갖지 않을 수 없게 하는 것"이라고 지적하였다.

5. 이번 토론회에서 발표자와 토론자들은 공히 '행복추구권', '인간다운 생활을 할 권리'등 사회복지에 관한 국민의 제반 권리를 추상적인 권리가 아닌 헌법에 보장된 구체적 권리로 인정되어야 함을 지적하였다.

6. 토론회에서 다루어질 두 사건의 경과와 헌법재판소 결정의 문제점을 요약해 붙인다.

<사회> 차병직 변호사

<주제발표>

"인간다운 생활을 할 권리"에 대한 헌법재판관들의 헌법 인식 - 이남진 변호사

국민연금 관련 위헌법률심판제청사건의 의미와 헌재결정의 문제점 - 이찬진 변호사

<토론>

한상희 (건국대 법학과 교수)

윤찬영 (전주대 사회복지학과 교수)

“인간다운 생활을 할 권리”에 대한 헌법재판관들의 헌법 인식

이남진 변호사

1. 생계보호기준위 위헌성 여부에 대한 헌법소원의 제기 경위

생활보호법상의 거택보호대상자인 80대 노부부인 심창섭 부부는 1994. 3경 그 당시 정부에서 지급하는 매월 금65,000원으로는 헌법에서 정한 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권을 제대로 행사할 수가 없다는 이유로 그 정도의 열악한 생계보호수준은 헌법에 위배된다면서 헌법소원을 제기한 바 있다. 헌법재판소가 그에 대한 결정을 미루고 있는 동안 노부부 중 한 분은 유명을 달리하였고, 그러던 중 헌법재판소는 1997. 5. 29 마침내 위 헌법소원에 대하여 사회복지에 관심이 있는 모든 사람들에게 그지없이 실망스러운 결정을 내렸다.

위와 같은 거택보호대상자에게 지급되는 생계보호기준은 헌법상의 권리를 침해한 것으로까지는 볼 수가 없다는 것이었고, 그 이유로서는 생활보호법상의 생계보호기준만 가지고 따질 것이 아니라 다른 법령에 의하여 거택보호대상자에게 지급되는 각종 급여, 부담 감면 등의 내용을 모두 포함하여 판단하여 볼 때 1994년도 거택보호대상자 1인에게 매월 지급하는 금 65,000원이 인간다운 생활을 할 권리를 침해한 것으로 볼 수 있을 정도의 수준은 아니라는 판단을 내린 것이다.

2. 이 사건의 쟁점

가. 심창섭부부는 헌법소원심판청구서에서 “우리 헌법은 우리 국민은 누구나 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리가 있으며, 구체적인 실 생활에 있어서 인간다운 생활을 할 권리가 있으며, 국민의 이와 같은 권리의 보장을 위하여 사회보장 사회복지의 증진에 노력할 의무를 지며, 신체장애자 및 질병, 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”고 규정하고 있으며, 헌법이론상 인간다운 생활이라고 함은 인간으로서의 존엄성을 유지할 수 있는 건강하고 문화적인 생활을 의미하며, 인간다운 생활을 할 권리라고 함은 국가에 대하여 인간으로서의 존엄성을 유지할 수 있을만한 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있도록 국가에게 청구할 수 있는 권리를 의미하는 것으로 보아야 할 것이기 때문에 생활능력이 없는 국민 역시 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받을 수 있으며 그 보호의 수준 역시 인간다운 생활을 할 수 있을 정도의 보호를 요청할 수 있는 것으로 해석하여야 할 것이고, 이와 같은 헌법 정신에 따라 생활보호법은 보호대상자에 대한 보호의 수준을 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있을 정도로 규정하고 있다”는 취지로 주장을 하면서 1994 당시 시행되던 생활보호법상의 생계보호기준이 헌법상 보장한 생활무능력자들의 인간다운 생활을 할 권리, 행복추구권을 침해한다고 주장하였다.

나. 이에 대하여 정부는 정부가 발표한 생계보호기준은 행정조직의 업무처리에 대한 내부적인

지침에 불과하여 국민에게 직접적인 효력을 가지는 것이 아닐 뿐만 아니라 위 생활보호법에 따른 사업지침의 고시행위가 공권력의 행사에 해당되지 아니하므로 위 헌법소원은 제기요건을 갖추지 못한 부적법한 것이므로 각하가 되어야 하고, 설사 그렇지 않다고 하더라도 헌법상 인간다운 생활을 할 권리가 구체적인 권리라고 볼 수 없으며, 생활보호사업이 충분한 재정 및 예산상의 여건이 확보된 뒤에 가능한 것이므로 국가의 재정사정 등을 고려하여 점진적으로 확대되어야 하므로 보호수준과 최저생계비와의 단순비교를 통하여 판단할 문제가 아니기 때문에 위 고시행위로 인하여 기본권이 침해된 바가 없으므로 기각되어야 한다는 취지의 답변을 하였다.

3. 헌법재판소 결정의 내용

가. 헌법재판소는 이와 같은 다툼에 대하여 생계보호기준이 대외적으로 직접 효력을 가지며 공무원의 생계보호급여지급이라는 집행행위는 위 생계보호기준에 따른 단순한 사실적 집행행위에 불과하므로 생활보호대상자들에게 직접적인 효력을 갖는 규정이라고 판단을 하였고, 명시적인 표현을 하지는 않았지만 생활능력 없는 국민에 대한 국가의 보호의무, 헌법이 정한 여러 가지 사회권적 기본권 등에 비추어 인간다운 생활을 할 권리가 구체적인 권리가 아니라는 정부측 견해를 채택하지 않음으로서 간접적으로 위와 같은 생활보호급여청구권의 권리성을 인정하면서도 인간다운 생활을 할 권리, 행복추구권을 침해하였는지의 여부에 관하여는 다음과 같은 여러 가지 사정을 들어 위 생계보호기준이 헌법에 위반된 것으로 인정할 수는 없다고 판시하였다.

나. 즉, “국가가 행하는 생계보호가 헌법이 요구하는 객관적인 최소한도의 내용을 실현하고 있는지의 여부는 결국 국가가 국민의 인간다운 생활을 보장함에 필요한 최소한도의 조치는 취하였는가의 여부에 달려있다”면서 “인간다운 생활이란 그 자체가 추상적이고 상대적인 개념으로서 그 나라의 문화의 발달 역사적 사회적 경제적 여건에 따라 어느 정도는 달라질 수 있는 것일 뿐만 아니라 국가가 이를 보장하기 위한 생계보호수준을 구체적으로 결정함에 있어서는 국민 전체의 소득수준과 생활수준, 국가의 재정규모와 정책, 국민 각 계층의 상충하는 갖가지 이해관계 등 복잡하고도 다양한 요소들을 함께 고려하여야 한다”는 전제하에 “국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였든가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 수 있다”면서 “국가가 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 행하는 사회부조에는 생활보호법에 의한 생계보호 외에도 다른 법령에 의하여 행하여지는 것도 있으므로 국가가 행하는 생계보호의 수준이 그 재량의 범위를 명백히 일탈하였는지의 여부는 생활보호법에 의한 생계보호급여만을 가지고 판단하여서는 아니되고 그 외의 법령에 의거하여 국가가 생계보호를 위하여 지급하는 각종 급여나 부담의 감면 등을 총괄한 수준을 가지고 판단하여야 한다”고 판시하고 있다.

그와 같은 전제하에서 1994 당시 거택보호대상자에게 지급되는 보호급여는 생계보호기준에서 정한 매월 금65,000원 이외에도 월동대책비로 매년 금61,000원, 노령수당 금15,000원, 매월 1인당 금3,600원 상당의 버스승차권이 있으며, 상하수도 사용료 감면 월 금2,500원 상당의 텔레비전수신료 감면, 전화사용료에 대하여 6,000원까지는 면제되는 등 각종 급여 부담감면의 내용을 종합하여 볼 때 매월 금65,000원의 보호급여가 일반 최저생계비(헌법재판소가 판시한 1994도 1인당 최저생계비는 매월 대도시에서는 190,000원 정도, 중소도시에서는 178,000원, 농어촌에서는 154,000원이다)

에 못미친다고 하더라도 그 사실만으로 노부부의 행복추구권이나 인간다운 생활을 할 권리를 침해한 것으로 볼 수는 없다고 판시하였고, 이와 같은 견해에 반대하는 헌법재판관은 유감스럽게도 단 1명도 없었다.

4. 헌법재판소의 이 사건 결정의 문제점

과연 그와 같은 헌법재판단들의 판단이 건강한 상식을 가진 국민을 납득할 수 있을까.

예로부터 가난은 나라도 구제하지 못하는 것이라는 속설이 전해 내려오기는 하지만 현대의 사회복지국가관에 비추어 볼 때, 과거와는 달리 생활능력이 없는 국민들에 대한 문제가 그들 자신의 잘못에서 비롯된 것이라기 보다는 자본주의 경제발전과정에서 필연적으로 발생하게 되는 사회적 문제라는 관점에서 그들에 대한 보호의무를 헌법에서 명시하고 있으며, 하위법인 생활보호법 역시 생활보호수준을 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있을 정도로까지 규정하고 있음에 비추어 볼 때, 1인당 190,000원 정도가 최저생계비라고 판시하면서도 생활능력이 없는 국민의 경우 65,000원 정도의 급여로도 인간다운 생활을 할 수 있는 것으로 권리가 보장된다는 것인지 지극히 의심스럽고, 그와 같은 판단을 한 헌법재판소의 사회적 기본권에 대한 인식이 그 정도에 그치는 것인지 실망스럽기 그지 없다.

헌법재판소에서 원용한 1인당 최저생계비 190,000원이라는 통계도 과연 정확한 것인지 의문이나, 헌법재판소 판시 내용의 모든 급여 부담감면 등을 금액으로 환산할 경우 대략 금82,100원 정도인 점에 비추어 볼 때, 헌법재판관들은 결과적으로 위 최저생계비의 43퍼센트 정도에 해당하는 보호수준으로도 생활능력없는 국민의 경우 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권을 행사하는데 아무런 장애가 되지 않으며, 생활보호법에서 정한 건강하고 문화적인 최소한의 생활을 유지할 수 있다고 본 것이다. 이와 같은 헌법재판관들의 판단이 과연 건전한 일반 상식을 가진 국민들을 설득할 수 있을까.

우리의 경제수준을 보면 1995년에 이미 1인당 GNP는 10,000불을 넘었고, 1995년 국내총생산(GDP)은 257조 5370억원으로 세계와 비교해 볼 때 현재 우리의 경제수준은 11위이다. 올해 우리나라 예산은 67조가 넘는데도 보건복지부 예산은 2조8천억원에 그치고 있으며, 이는 우리나라 예산의 4%에 불과하며, 그 중 생활보호사업관련 예산은 4,491억으로 전체 예산의 0.6퍼센트에 그치고 있으나, 외국에서의 복지예산은 적은 나라는 15%, 많은 나라는 30%에 이르는 나라도 많이 있는 것으로 전해되고 있다. 이런 예산 배정에서도 알 수 있듯이 우리나라의 소외계층에 대한 배려는 매우 적은 실정으로서 결국 우리나라의 사회복지정책은 국가의 재정능력이 따르지 못하는 것이 아니라 복지의지가 부족하다고 밖에 볼 수 없는 것 아닌가.

결국 우리나라의 사회복지 수준은 정책의 반영일 수 밖에 없으며, 그와 같은 정책은 결국 사회복지의 실현을 노력하고자하는 사람들의 사회복지를 위한 투쟁으로서 달성되는 것임에 비추어 볼 때 앞으로도 위 헌법재판관들의 헌법의식이 개선될 때까지 제2, 제3의 심창섭옹의 의롭고 외로운 싸움이 계속될 수 있기를 기대해본다.

국민연금 관련 위헌법률심판제청사건의 의미와 현재결정의 문제점

이찬진 변호사

1. 사건의 개요

가. 문제 제기 배경

사회복지제도의 개혁과 관련하여 참여연대 내에서 일련의 연구작업이 1994.경부터 본격적으로 진행되던 중 몇몇 사회복지학자들과 법률가를 중심으로하여 국민연금제도의 제반 문제점에 주목하게 되었다. 그 결과 현행 국민연금기금이 파행적으로 운용되고 있다는 점과 그 근본적 원인이 1차적으로 국회의 통제 등 여하한 전제장치도 갖추어지지 않은 채 정부측에서 국민연금기금을 공공자금화하는데서 찾을 수 있으며, 이를 가능하게 하는 법률상의 근거가 바로 공공자금관리기금법 제5조 소정의 '의무예탁' 규정이라는데 의견의 일치를 보게 되었다.

한편 부수적으로, 국민연금기금운용위원회의 구성이 정부의 각 부처 장관, 특히 경제 부처 장관 등 위주로 되어 있어서 국민연금기금 설치 목적에 부합되는 민주적인 국민연금기금 운용이 왜곡된 채 재정자금 조달 필요에 맞도록 경제부처의 의도대로 동 위원회의 운용이 이루어질 뿐 아니라 그나마도 동 위원회가 그동안 4,5회의 회의 개최 실적밖에 없는 등 형해화되어 있는데 이는 국민연금법 제84조 제3항 등 공공자금관리기금운용위원회의 구성방법에 관한 조항에 기인한 것으로 보았다.

나. 손해배상청구소송의 제기 및 위헌제청결정 경위

(1) 참여연대는 이와 같은 헌법 제54조, 58조를 정면으로 위반한 잘못된 위헌 입법행위가 오늘날 전 국민의 노후 소득보장 재원인 국민연금기금을 담보로 한 정부측의 일방적인 사회간접자본에 대한 비효율적인 투자와 자원배분의 왜곡 등의 심각한 문제를 초래하고 나아가 사회보장제도의 근간을 뒤흔드는 악결과를 야기하게 되었다는 데 주목하고 그 시정을 위한 불가피한 수단으로서 - 국민연금기금 운용상의 상대적인 금리차로 인한 손해의 발생, - 국민연금기금 운용에 있어서의 의사결정참여권 배제로 인한 권리침해, - 장차의 연금기금 고갈 등과 관련한 손해의 발생 등을 근거로 이를 포괄하여 위자료를 청구하는 손해배상청구 소송을 제기하기로 하였다. 이와 같은 참여연대의 선택은 뒤에서 보는 바와 같이, 위헌법률에 대하여 일반국민은 물론이고, 입법기관 또는 정당조차도 사후적인 시정방법인 위헌심판청구를 하지 못하도록 되어 있는, 이른바 '추상적 규범통제'의 가능성을 근본적으로 차단하고 있는 현행 헌법재판제도로 인한 장벽 때문이었다.

(2) 그리하여 연금가입자들 중 일부가 원고가 되어 민사소송을 제기하고, 재판 과정에서 바로 문제된 공공자금관리기금법 제5조의 의무예탁 규정 등이 재판의 전제가 되는 위헌법률임을 밝혀서 법원을 통하여 헌법재판소에 위헌제청결정을 받고자 하였다.

이와 같은 기획하에 94. 12. 5.자로 김선웅씨 등 2인이 원고가 되어서 손해배상청구소송을 제기하였고, 여러 차례의 변론 과정을 거쳐서 원고들(위헌심판제청신청인들)은 95. 11. 30.자로 서울지

방법원에 위헌법률심판제청신청을 제기하였고, 담당 재판부는 96. 2.15.자로 95카기6548호 위헌법률심판제청사건에 관하여 제청신청인들의 주장을 받아들여 위헌제청결정을 하였으며, 동 결정은 96. 2. 28.자로 헌법재판소에 접수되었다.

3. 공공자금관리기금법 제5조 제1항, 제2항 등의 위헌성

(1) 법원의 제청사유 요지 및 제청신청인의 주장

(가) 제청신청인측의 위헌제청신청 요지

1) 기금의 안정성과 수익성의 미확보 : 대한민국은 기금의 안정성과 수익성을 도외시한 채 공공자금관리기금법 제5조 제1 항을 적용하여 특정목적으로 수탁된 재산인 연금기금을 재정자금화합하는 위법을 범하고 있다. (공공부문에의 과도한 예탁 및 이로 인한 적립금 고갈, 연금재정의 불안정성, 금리차손 발생)

2) 국회의 예산안 심의, 확정권 침해 : 대한민국은 자신이 재정주체라는 점을 이용하여 조세에 의한 재정자금조달을 회피하고 국회의 예산 심의, 의결권을 회피하기 위한 위한 편의수단으로 국민연금기금을 인식하여 각종 여유성자금들로 구성되어 있는 공공자금관리기금에 이를 혼합시켜 그때 그때의 경제여건에 의해 운용함으로써 재정자금으로 전용하고 있다.

3) 과도한 전용행위 및 국가 지급책임 불명료로 인한 연금재정 파탄의 위험초래 및 이로 인한 연금수급권 침해

⇒ 헌법이 보장하고 있는 재산권인 연금수급권(헌법 제23조 제1항), 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조 제1항) 침해로 인한 위헌

헌법 제54조 국회의 예산안 심의, 확정권 침해, 입법시의 자의금지의 원칙에 위배, 위헌

(나) 법원의 제청사유 요지

1) 민간부문에서 조성된 연금기금을 사용하려면 기금관리자와의 협의를 거쳐 사용하여야 한다.

2) 연금수급권자의 수급권을 담보로 하는 책임재산이어서 수익성 제고하여야 함에도 수익를 떨어지는 재정자금에의 강제예탁한 것은 헌법 규정에 반하는 과잉입법이다.

(2) 헌법재판소의 결정 사유(합헌 ; 위헌 = 8 : 1)

위헌 의견을 낸 소수의견은 헌법제54, 58조 위반의 점을 판단하지 않은 것을 제외하고는 제청신청인의 의견과 대체로 동일하므로 그 소개를 생략하고 다수 의견 위주로 이를 정리함

(가) 전제 판단

1) 연금수급권은 재산권 성격을 갖는 것은 사실이나 연기금 자체가 급여의무의 주체가 되지 않으므로 국가가 급여의무를 짐. 따라서 연기금 운영성과와 관계없이 국가가 지급책임을 지는 이상 인간다운생활을 할 권리 및 재산권과 국민연금법의 입법목적에 부합되게 합리적으로 운용 가능하다.

2) 법 83조2항 취지상 “안정성”이 최우선이며 이로 인하여 수익성이 다소 떨어진다고 해도 위 기본권 침해가 없다.

(다) 비판의 요지

1) 다수 의견은 위헌제청신청인의 주장을 제청법원의 제청사유와 동일하다고 전제하면서 제청신청인의 위헌에 관한 주장을 전혀 판단하지 않았다.

이러한 관계로,

“예탁행위” 자체의 헌법 제54,58조 위반에 대하여는 판단유탈을 하였고 이와같이 위헌여부의 결정적인 주장들에 대하여 전혀 판단하지 않은 것은 본건 결정이 바로 공자법 제5조 1,2항의 위헌 여부의 본질적 쟁점이 되는 부분을 회피하였다는 비난을 면키 어렵다.

2) 또한 과도한 예탁으로 인하여 정부의 재정부담능력을 상회하여 차입이 될 경우 국가 경제가 왜곡되고 결국 연금제정의 파탄을 초래한다는 주장 등에 관하여는 언급조차 없다.

3) 나아가 “안정성”의 논리는 지나치게 자의적인 해석으로 여기서의 안정성이라함은 “재정안정”으로 그 본질은 “수익성”에 있다고 함은 보건사 회부의 공식 의견이자 학계의 일치된 의견이다. 그런데 어떻게 합리적인 증거 기타 근거조차 명시하지 않은 채 그와 같은 판시를 하였는지 의문이다.

4) 또한 현재 국민연금 가입자가 붕급생활자와 농어민에 제한되어 있음에도 불구하고 전 국민을 대상으로 확보된 재원이라는 판단은 연금제도에 대한 이해 부족에서 초래된 것으로 보인다. 따라서 현 상황에서 정부가 국민연금기금을 재정자금화하여 공공부분에 투자함으로써 국민 모두에게 간접적인 혜택이 돌아가도록 한다고 할 지라도 그러한 재정자금의 확보를 위한 부담을 약 750만명의 기존 연금가입자들만이 진다는 점에서 형평성을 상실한 것이다.

5) 국회의 광범위한 통제를 받는다는 설시는 공공자금관리기금에 관한 것으로서 문제가 되는 것은 바로 국민연금기금의 운용상태이다. 따라서 본 건에서 문제되는 것은 바로 국민연금기금의 공공자금관리기금으로의 “강제예탁”인 바 이에 관하여 국민의 대표기관인 국회에서 아무런 심의조치 받지 못하고 있다는 점에 대해 다수의견은 전혀 언급

조차 없다.

(라) 결 론

본건 위헌제청사건이 의도하였던 것이 바로 국회의 통제가 없는 국민연금기금 등의 공공자금관리기금으로의 의무 예탁의 위헌 선언을 통한 정부의 자의적인 재정 운용과 이를 통한 한정된 국내 조달 재원의 부적정한 배분과 비효율성을 제거하고, 나아가 국민연금제도의 투명성 및 국,공채 인수를 통한 환가성의 확보라는 연금기금 운용에서의 공공성 및 수익성, 안정성의 확보라는 소송 목적은 헌법재판소의 앞서 본 판단 유탈 등의 판시로 말미암아 사실상 실현하기 어렵게 되었다.

다. 국민연금법 제84조 제3항의 위헌성

(1) 위헌제청의 요지 및 신청의 요지 : 현행 국민연금기금운용위원회의 구성에 관한 국민연금법 제84조 제3항은 그 구성에 있어서 위원장인 재정경제원장관, 기타 경제부서의 장관 5인 및 사용자 대표자 2인, 사용자 외의 가입자를 대표하는 자 1인, 농어민 등의 대표자 3인, 기타 2인으로 구성되어 있으나 그 회의는 공공자금관리기금운용위원회의 위원장이기도 한 재정경제원장관이 사실상 주도할 수밖에 없도록 되어 있고, 장래의 수급권자로서 가장 많은 보험료를 납부하고 있는 사용자 외의 가입자, 즉 근로자를 대표하는 자로서는 1인만을 위원장인 재정경제원장관이 위촉하도록 되어 있어 가장 존중되어야 할 연금가입자들의 기금의 관리, 운용에 대한 의사결정참여권을 사실상 박탈하는 결과를 초래할 개연성이 매우 크다고 할 것이므로 이는 헌법 제37조 제2항 소정의 과잉금지의 원칙에 위배되는 조항이다.

(2) 합헌결정의 요지 : 국민연금기금운용위원회의 구성상 1) 재정경제원 장관이 공공자금관리기금운용위원회의 위원장과 연금기금운용위원회의 위원장을 겸직하는 것은 국가 경제운용의 전반을 책임지고 있기 때문에 당연한 것이고, 2) 재정경제원장관에 별다른 특권이 없으며 3) 위원중에는 사용자대표, 사용자 외의 가입자 대표, 수급권자 대표 등도 포함되어 있어서 의사결정참여권을 박탈하였다고 볼 수 없다.

(3) 비 판 : 위와 같은 헌법재판소의 다수 의견은 소수의견에서 적절하게 적시한 바와 같이, 위원회의 기능 및 구성면에서, 공자법 제5조 제1항 제1호 등 강제예탁의 위헌 규정으로 말미암아 그 기능이 크게 훼손되어 본래의 자유로운 연금기금운용을 할 기능을 상실하였으며 따라서 그 수익성을 제고하여 가입자 등의 재산권을 확충하여 줄 기능을 상실하였고 위 강제 예탁제도와 더불어 과잉금지의 원칙을 현저히 위반하고 있다고 본다. 따라서 위원회의 구성이 그 운영을 정부 측 의사에 따라 일방적으로 강행할 수 있도록 되어 있어 연금가입자측의 의사가 사실상 전혀 반영될 수 없으므로 이는 헌법 제37조 제2항의 기본권 제한의 한계인 과잉금지의 원칙을 벗어난 위헌인 법조항이라고 할 수 있다.

5. 대 안

9

국민연금기금의 건전한 운영을 위하여는 기여와 급여체계의 전반적인 조정이 필수적이라고 하겠으나 그에 앞서서 기금 설치 목적 및 국민연금제도 자체의 존립 기반을 훼손하는 제도적 장치인 공공자금관리기금법 5조 제1,2항 의무예탁규정을 폐지하거나 국회의 사전 의결 절차를 신설하는 법 개정의 필요가 그 절대적인 전제가 되어야 한다. 이와 같은 대 전제하에서 그 구체적인 대안을 제시하면 다음과 같다.

가. 현행 국민연금기금운용위원회의 전면 개편을 통한 독립성 확보

- 연금 수급권자들의 운영위원참여 확대
- 국회가 추천한 운영위원 신설 등을 통하여 운영위원 과반수 이상을 민간부문으로 구성.
- 후술하는 국,공채 매입에 있어 정부국채사업 투자부문, 국,공채 이자율, 상환조건 등에 관한 정부와의 독립적인 협의권 확보

나. 국민연금관리공단 및 국민연금기금운용위원회의 연금기금 운용실태에 대한 매 회계년도 예,결산 대국민 공고 및 연금가입자들의 자료 열람, 등사권 보장을 통한 연금기금운용의 민주성, 투명성 보장

다. 예수금증서를 대체하는 국,공채의 발행 및 매입

- 정부재정자금 소요 국책사업에 대한 정부의 국,공채 발행안 국회제출
- 이에 관한 국회의 의결(헌법 54, 58조)
- 특정 국책사업에 대한 정부의 국,공채발행
- 국민연금기금운용위원회의 국,공채 매입 (따라서 기존의 예수금증서 교부방식 폐지)

라. 이와 같은 적법절차를 통하여 1) 국회의 의결권 확보 2) 환가성 확보 및 국,공채 상당의 수익성 보장 3) 만기 상환의 확실성 확보 4) 절차의 민주성 확보 5) 자원 배분의 적정성 보장 등의 효과를 거둘 수 있다고 하겠다.