

총 9매

~~Handwritten signature~~

T. 797-7412

헌 법 재 판 소

1996. 10. 4. 결정선고	인
1996. 10. 4. 원본영수	

결 정

사 건 96헌가6 공공자금관리기금법 제5조제1항등 위헌제청
 제 청 범 원 서울지방법원 (1996. 2. 15.자 95카기6548 위헌제청)
 제청신청인 1. 김 선 용
 2. 박 정 숙
 당해 소송사건 서울지방법원 94가단175355 손해배상(기)

주 문

- 공공자금관리기금법(1993. 12. 31. 법률 제4677호) 제5조제1항제1호 및 같은 조 제2항 제1호와 국민연금법(1993. 3. 6. 법률 제4541호호 개정된 것) 제84조제3항은 모두 헌법에 위반되지 아니한다.
- 국민연금법시행령 제54조제1항에 대한 위헌여부심판제청은 이를 각하한다.

이유의요지

먼저 국민연금법시행령 제54조제1항에 대한 제청부분에 관하여 보건대, 헌법 제107조제1항, 헌법재판소법 제41조제1항에 의하면 법원의 위헌여부심판제청은 "법률"이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에 할 수 있는 것이고 명령이나 규칙이 헌법에 위반되는 여부는 헌법 제107조제2항에 따라 법원 스스로 이를 판단할 수 있는 것인 바 이 사건 위헌여부심판제청 중 국민연금법시행령 제54조제1항에 대한 부분은 "법률"이 아닌 "대통령

수령
 0169
 701-0448

령"에 대한 것이므로 부적법하다.

다음으로, 공공자금관리기금법(이하 "이 법"이라 한다) 제5조제1항제1호 및 제2항제1호의 위헌여부에 관하여 본다.

위 법률조항에 관한 첫번째 제청이유는, 연금가입자의 연금보험료로써 조성된 국민연금기금을 그 기금관리자와의 협의를 거친 바 없이 또 보험가입자들의 의사를 반영할 기회도 주지 아니한 채 공공자금관리기금에 강제예탁하도록 한 것은 헌법규정에 반하는 과잉입법이 아닌가 하는 의문이 있다는 것이다.

그러나 우리 국민연금제도가 국민의 노령·폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 하는 것으로서 보험원리에 부양원리가 도입되어 사회보장제도로서의 사회보험의 특색을 나타내고 있는 점,

따라서 현실적인 연금지급업무는 국민연금관리공단이 이를 수행하고 있으나 국민연금관리공단은 보건복지부장관의 위탁에 따라 이를 수행할 뿐이고 연금기금 역시 그 자체가 독립한 법인체로서 급여의무의 주체가 되는 것도 아니어서 결국은 국가가 연금기금의 운영성과와 관계없이 국민연금법에 정해진 지급기준에 따라 연금지급을 해야 하는 중국적 책임을 부담하고 있다는 점과 더불어 이 법의 입법취지와 이 법 제5조제1항제1호, 제2항제1호 및 이 법시행령 제2조제2항에 의하면 국민연금기금의 "전액"을 관리기금에 예탁하도록 한 것이 아니고 그 기금설치목적은 달성하기 위하여 직접 필요한 자금을 제외한 이른바 "여유자금"만을 예탁하도록 한 것이며, 이 여유자금예탁의 원칙도 이 법 제10조의 규정에 의한 공공자금관리기금운용위원회가 예외로 인정한 것에 대하여는 이를 적용하지 않도록 되어 있는 점, 이 법 제9조에 의하면 재무부장관(지금은 재정경제원장관, 이하 같다)은 회

계연도마다 기금관리기본법 제5조의 규정에 따라 공공자금관리기금의 운용계획을 수립하여야 하는데 이 운용계획을 수립함에 있어서는 기금등의 관리자 기타 이해관계인의 의견을 들어야 하도록 되어 있으며, 한편 이 관리기금의 운용은 기금관리기본법(1991. 12. 31. 법률 제4461호, 최종개정 1995. 12. 30. 법률 제5136호)에 의하여 기금운용계획의 수립, 변경 및 그 시행결과등의 전과정에 걸쳐 국민의 대표기관인 국회의 광범한 통제를 받도록 되어 있는 점 등을 종합하여 고려하면, 국민연금기금을 공공자금관리기금으로 예탁함에 관하여 국민연금기금관리자와의 협의를 거친 바 없고 또 보험가입자들의 의사를 반영할 기회를 주지 아니하였다고 하더라도 그것이 곧 국민연금가입자들의 재산권 즉 장래의 연금수급권을 보장하고 그들의 인간다운 생활을 할 권리를 보장한 헌법규정에 위배된다고는 할 수 없다.

위 법률조항에 관한 두번째 제정이유의 요지는, 국민연금기금을 일반 금융부분보다 수익률이 떨어지는 재정자금에 강제예탁하도록 한 것이 헌법규정에 반하는 파잉입법이라는 취지이다.

그러나, 위 제정이유도 다음과 같은 이유로 부당하다.

첫째로, 국민연금제도의 목적과 성격으로 볼 때 국민연금기금의 관리·운용에는 수익성, 안정성, 공공성등을 종합적으로 고려하여야 하나 장기적인 "안정성"이 가장 중요한 관리지표이므로 수익률이 다소 떨어진다고 하더라도 장기적인 관점에서 안정성이 보장된다면 그러한 운용방법이 곧 국민연금가입자의 장래의 연금수급권을 침해하는 것은 아니라고 보여진다.

둘째로, 국민연금기금을 공공부분에 투자하는 경우와 일반 금융부분에 투자하는 경우 사

이에 언제나 반드시 현격한 수익률의 차이가 생기는 것은 아니라는 점이다.

자료에 의하면 1995년말까지의 국민연금기금의 운용결과 공공부문의 수익률은 평균 연 11.64%이고 금융부문의 수익률은 평균 연 13.11%이어서 평균 연 1.47%의 차이가 난 것으로 되어 있다. 그러나 이 법의 규정내용을 보면 이 법 제73조제2항은 관리기금에 예탁하는 자금 즉 기금예탁금에 대하여는 공개시장에서 시장금리로 발행되는 국·공채의 이자율 수준과 기금등의 금융자산운용수익률등을 기준으로 공공자금관리기금운용위원회가 정하는 이자율의 이자를 지급함을 원칙으로 한다고 규정하고 있는 바 일반적으로 금리라는 것은 투자위험성이 높을수록 올라가고 낮을수록 내려가는 것인데 투자위험이 거의 없는 관리기금에 대한 예탁이자율은 국채의 시장금리가 정당한 보상수준이라고 할 것인데도, 투자위험이 있는 여타 금융자산의 운용수익률과 평균하여 이자를 지급하는 것은 오히려 연금기금에 혜택을 주는 것이라고 볼 수도 있으며, 금융시장의 상황에 따라서는 금융자산운용수익률이 국채의 시장금리보다 낮을 수도 있고 (자료에 의하면 실제로 1994년 3/4분기부터 1995년 3/4분기까지는 국채발행금리가 각종 기금의 금융자산운용수익률을 상회하였다) 그러한 경우에는 오히려 금융자산으로 운용한 것보다 높은 이자를 지급받는 결과가 된다.

셋째로, 일시적, 개별적 현상은 논외로 하고 일반적으로는 공공부문에의 투자가 일반 금융부문에의 투자에 비하여 그 수익률이 다소 떨어진다고 하더라도, 아래와 같은 사정을 고려한다면, 그것만으로 곧 국민연금 가입자의 장래의 연금수급권이 침해된다고는 할 수 없다. 즉,

(1) 국민연금기금의 성격상 그 운용에 있어서 가장 우선적으로 적용되는 원칙은 장기적인 "안정성"인데(국민연금법 제83조제2항) 국가에 예탁하고 그로부터 적정한 수익(이

자)을 받는 것 이상의 안정성있는 투자는 없다는 점.

(ii) 국민연금가입자의 연금수급권은 국민연금법에 의하여 보장되어 있고 국민연금 기금 고갈시에는 정부가 재정지원등으로 그 종국적 지급책임을 지는 것인 바, 공공자금관리기금은 공공투자의 재원으로 활용되어 국가 전체적인 성장잠재력과 국제경쟁력을 향상시키고 각종 산업의 균형있는 발전에 기여하게 되므로 이는 결국 국가의 재정기반을 든든히 하여 국고의 장기적인 연금급여 지급능력을 향상시킨다는 점.

(iii) 연금기금을 수익성 위주로만 운용할 경우에는, 연금기금의 규모로 보아 그 움직임이 곧바로 금융시장에서의 자산구성에 대한 신호가 되어 시장질서를 교란시키고 각종 부작용을 야기할 우려가 있다는 점.

(iv) 앞으로 약 40년후에 국민연금기금의 고갈이 예상되는 근본적 원인은, 국민연금 제도 도입당시에 보험료를 매우 낮게 책정함으로써 연금보험료납입액보다 연금급여액이 훨씬 많도록 되어 있는 "수입과 지출"의 불균형과 인구의 노령화로 인한 연금수급자의 증가등에서 오는 구조적인 문제에 있는 것이지, 국민연금기금의 여유자금을 일반 금융부문보다 수익률이 다소 낮은 관리기금에 예탁하기 때문은 아니어서, 장기적으로 국민연금가입자의 연금수급권을 보장하는 근본적인 방안은 국민연금의 여유자금을 국민경제를 발전시킬 수 있는 분야에 효과적으로 투자함으로써 국가의 전체적인 경제력을 증진시키고 이와 아울러 기존가입자의 권익을 침해하지 않는 범위내에서 인구의 노령화등도 고려한 연금 수입·지출구조의 개편이 필요하다는 점등이 고려되어야 한다.

위에서 살펴본 바를 종합하여 보면, 이 법 제5조제1항제1호 및 제2항제1호의 규정은 국민경제 전체적인 관점에서 그 입법목적에 정당하고 국민연금 가입자의 입장에서 보더라도

그것이 곧 그들의 장래의 연금수급권을 침해한다고는 볼 수 없으므로 국민 개개인의 재산권과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있는 헌법규정에 위반된 과잉입법이라고 할 수 없다.

결론으로, 국민연금법 제84조제3항의 위헌여부에 관하여 본다.

앞서 본 바와 같이 국민연금기금은 대규모의 자금으로서 그 운용이 국민경제 전체에 미치는 영향이 지대하므로 안정성·수익성과 더불어 국민경제에 미치는 영향등 공공성을 종합적으로 고려하여 운용되어야 하며, 이를 위하여 "국민연금기금운용위원회"에는 이익대표자외에 공익대표자로서 재정경제원장관을 비롯한 이른바 경제부처장관들이 참여하고 있는 바(국민연금법 제84조제3항, 정부조직법중 개정법률 부칙 제4조), 그 중에서 재정경제원장관으로 하여금 위 위원회의 위원장직을 맡도록 한 것은, 그가 정부조직법 제23조제1항의 규정에 의하여 국가의 경제운용 전반을 책임지고 있기 때문이다.

한편 "국민연금기금운용위원회"의 위원장은 단순히 위원회를 대표하며 그 회무를 총리할 뿐 의사결정에 있어 어떠한 특권도 인정받지 못하고 있으므로(국민연금법시행령 제55조제1항, 제56조제3항) 재정경제원장관이 위 위원회를 자의적으로 주도할 수 있는 것은 아니며, 그 위원회의 위원중에는 사용자 대표, 사용자외의 가입자 대표, 수급권자 대표등도 포함되어 있으므로 연금가입자들의 위 기금관리·운용에 관한 참여권이 사실상 박탈되고 있다고 볼 수 없어, 국민연금법 제84조제3항이 헌법 제37조제2항의 과잉금지의 원칙에 위배된다고도 할 수 없다.

따라서 이 사건 위헌여부심판제청 중 국민연금법시행령 제54조제1항에 관한 부분은 부

칙법하므로 이를 각하하기로 하고 이 법 제5조제1항제1호 및 같은 조 제2항제1호의 국민

연금법(국민연금법) 제54조제1항제1호 및 같은 조 제2항제1호의 국민

연금법 제84조제3항은 헌법에 위반된다고 할 수 없으므로 합헌선언을 하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

이 결정은, 재판관 조승형의 아래와 같은 반대의견이 있는 외에는, 그 나머지 재판관 전원의 의견일치에 의한 것이다.

96헌가6 재판관 조승형의 반대의견(위헌) 요지

가. 공자법 제5조 제1항 제1호 및 제2항 제1호에 관하여

(1) 국민연금을 공공자금으로 강제예탁케 하는 제도는, 국민연금이 공무원연금 및 군인연금과는 달리 국고지원이 없는 순수한 민간기금일 뿐 아니라, 국민연금제도가 채택하고 있는 적립방식에 의한 연금재정의 운용이라는 근본취지나 정부가 총국적인 책임을 부담한다는 관련 법령이 없는 점으로 보거나, 연금기금재정의 조기고갈·연금부담들의 대폭인상·연금급여액 인하·일반국민의 조세부담증가 등의 부정적인 결과를 초래할 우려가 있는 점으로 보아, 그 순기능보다는 역기능이 훨씬 크다고 할 것이므로 입법의 정당성을 인정할 수 없다.

(2) 공공사업을 위한 투자재원 마련의 수단으로는 국민의 대표기관인 국회의 심의기회가 없는 위 강제예탁제도만이 유일한 것이 아니라, 국가가 직접 공채를 발행하거나 공공사업을 수행하는 공기업이 직접 공채를 발행하여 마련하는 수단 등이 있으므로 즉 대체성이 있으므로 입법의 수단이 적정하다고는 볼 수 없다.

(3) 위 강제예탁제도는 연금재산권의 침해의 강도가 크며 침해된 연금재산권이 상대적으로 높은 개별이익을 가지고 있으며 공공복리가 상대적인 비중만을 차지하며 연금제도에 미치는 부정적인 결과 때문에 그 효과가 크지 않으므로 그 균형성마저 인정할 수 없다.

(4) 따라서 위 제도는 헌법 제37조 제2항의 기본권 제한의 한계를 벗어나 국민의 재산권과 행복추구권을 제한한 위헌의 제도이다.

나. 국민연금법 제84조 제3항에 관하여

(1) 국민연금기금운용위원회는 그 기능면에서 위 강제예탁제도의 위헌규정으로 인하여 그 기능이 크게 훼손되어 본래의 자유로운 연금기금운용을 할 기능을 상실하였으며 수익성을 제고하여 가입자 등의 재산권을 확충하여줄 기능을 상실하였으므로 위 위원회제도는 위 강제예탁제도와 더불어 과잉금지의 원칙을 현저히 위반하고 있으며,

(2) 그 구성면에서 보더라도 정부측위원과 가입자측위원의 구성비율이 사실상 6대 4, 8대 2, 9대 6 내지 14대 1로 구성될 수 있으므로, 강력한 정부측의 의사 때문에 위 위원회의 기능은 형해화 될 수 밖에 없다.

(3) 따라서 위 위원회 구성에 관한 규정은 위 기본권 제한의 한계를 벗어나 위헌이다.