

796-8284  
2114 94

94가단

# 서울지방법원

## 위헌제청결정

건 95 카기 6548 위헌법률심판제청

- 신청인
1. 김 선 용
  2. 박 정 수

신청인들 소송대리인 변호사 박 원 순, 이 찬 진

방 대한민국

법률상 대표자 법무부장관 안 우 만

문

아래 본안사건에 관하여 공공자금관리기금법 제 5조 제 1항, 제 2항, 국민연금법 제 84조 제 3항, 같은법 시행령 제 54조 제 1항 각 규정들의 위헌여부에 관한 심판을 제청한다.

사 건 서울지방법원 94가단 175355 손해배상(기), 원고 신청인들, 피고 상대방

유 위 사건의 재판의 전제가 되는 공공자금관리기금법 제 5조 제 1항, 제 2항, 국민연금법 제 84조 제 3항, 같은법 시행령 제

54

제 1항 각 규정들에 관하여 범지기재이유와 같이 위헌 여부에 대한 의문이 있

으므로 주문과 같이 결정한다.

1996. 2. 15.

판 사 정 무 원

이 법의 소지가 있다고 해석되는 법률의 조항

가. 각종 기금 및 채신예금등의 여유자금을 통합관리하고 이를 재정부용자등

의 목적에 활용하기 위하여 공공자금관리기금을 설치하고 그 운용 및 관리에 관하

는 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정된 공공자금관리기금법(1993. 12. 31. 법률

제677호, 1994. 1. 1. 부터 시행) 제 5조 제 1항은 '다음 각 호의 기금, 채신예금

의 관리자는 그 기금등의 설치에 관한 법률의 규정에 불구하고 그 여유자금

관리기금에 예탁하여야 한다. 다만 관리기금과 기금등의 설치목적에 지장이 없는

한에서 제 10조의 규정에 의한 공공자금관리기금운용위원회가 예외로 인정한 것

대하여는 그러하지 아니하다. 1. 국민연금법에 의한 국민연금기금

7. 기타법률에 의하여 설치된 기금으로서 대통령령이 정하는 기금'이

규정하고 있으며, 같은조 제 2항은 '제 1항에서 여유자금이라 함은 다음 각호

의 기금으로서 대통령령이 정하는 것을 말한다. 1. 채신예금이외의 기금등의 경우에

설치목적에 달성하기 위하여 직접 필요한 자금을 제외한 자금 2. 채신예금의

예금은 그 예금(이자등 포함한다)의 지급에 필요한 자금을 제외한 자금'이라고

하고 있다.

나 또 국민의 노령, 폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민

생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 제정된 국민연금법 ( 1986. 12. 31. 법률 제 3902호) 제 84조(국민연금기금운용위원회) 제 3항은 '국민연금기금운용위원회의 위원장은 경제기획원장관이 되고, 부위원장은 보건사회부장관이 되며, 위원은 재무부장관, 농수산부장관, 상공자원부장관 및 노동부장관과 다음 각호의 자중 위원이 위촉하는 자가 된다. 이 경우 다음 각호의 자가 각 1인 이상 포함되어야 한다. 1. 사용자를 대표하는 자 2. 사용자외의 가입자를 대표하는 자 3. 수급권자를 대표하는 자 4. 관계전문가' 라고 규정하고 있으며, 같은법 시행령 제 54조 제 1항, '국민연금기금위원회의 위원장이 법 제 84조 제 3항의 규정에 의하여 운용위원회 위원을 위촉하고자 할 때에는 다음의 구분에 의한다. 1. 사용자를 대표하는 자 2. 사용자단체의 장 2인 3. 사용자외의 가입자를 대표하는 자로서 노동조합의 총연합단체의 장 1인 4. 농어민과 농어민외의 지역가입자를 대표하는 자 3인 5. 수급권자를 대표하는 자로서 공단이사장 6. 관계전문가로서 국민연금에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 2인'라고 규정함으로써 가입자를 대표하는 자로서 운용위원회 위원장직외에 운용위원회 위원장이 위원으로서 위속할 수 있는 자의 범위를 정하고 있다.

본 사건의 개요

8225252663 0992525228 099252520

그리고, 같은 박정수는 소외 주식회사 한겨레신문에 1990. 12. 3. 입사하여 근무하고  
있는 데, 위 각 회사는 국민연금법 제 8조 제 1항 소정의 '당연적용사업장'이므로  
고들은 각 사업장 가입자로서 같은 법 제 75조 제 2항, 제 4항등의 규정에 따라  
정인 김선용은 매월 금 55,200원, 같은 박정수는 매월 금 59,400원(각 95년 6월  
월)을 기여금 및 퇴직금 전환금, 그리고 사용자 부담금으로 국민연금관리공단에 납  
하여 왔는데, 그와 같이 조성된 국민연금의 운용주체인 상대방 대한민국은 다음에  
보는 바와 같이 공공자금관리기금법을 통하여, 연금기금을 '공공자금관리기금'으  
강제 편입하여 수익성이 적은 재정부용자등으로 임의 사용할수 있도록 하여 연금  
공급을 고갈시킬 위험에 처하도록 만들고, 기금의 중장기 배분계획을 세우지 않고  
장구잡이로 운용하면서도 가입자로 하여금 자신들이 조성한 위 국민연금의 운용에  
관한 의사결정에 참여할 수 있는 길을 봉쇄한 채 파행적으로 운용함으로써 장차 신  
년인들의 연금수급권을 침해하고 있음을 이유로 위 국민연금기금의관리, 운영에 관  
한 수탁자의 지위에 있는 상대방 대한민국을 상대로 위자료등 그 손해의 배상을 구  
하고 있다.

국민연금법 과 공공자금관리기금법의 제정 및 운용실태

가. 국민연금법의 제정 및 운용

1) 국민연금제도는 1973년 입법화 된 후 기존 퇴직금과의 조정(기존퇴직준비

중에서 일정한 비율로 납부하도록 되어 있다), 기업의 자금부담, 경기불황 등의 이유로 그 시행이 장기간 늦춰지다가 1988. 1. 1. 부터 '근로자' 등 국민외국인, 퇴직, 사망 등에 대비한 노후생활보장제도로서 장해연금은 이미 지급되고 2008년부터는 주된 급여인 노령연금이 본격화 된다.

(2) 가입대상으로 ~~하~~ ~~는~~ ~~국~~ ~~민~~ ~~연~~ ~~금~~ ~~법~~ ~~에~~ ~~의~~ ~~거~~ ~~는~~ ~~가~~ ~~인~~ ~~대~~ ~~상~~ ~~으~~ ~~로~~

전국민연금제도가 아니므로 공무원연금법, 군인연금법, 사립학교교원연금법 적용을 받는 공무원, 군인, 교원 등은 가입대상에서 제외되어 있으며( 국민연금법 6조), 일정한 요건을 갖추면 농어민, 자영업자 등도 지역가입자나 임의가입자로서 국민연금에 가입할 수 있으나 현재로서는 순수한 근로자들로서 연금가입자가 구성되고 있다.

(3) 연금제도의 재정방식

현행 국민연금제도의 보험료부담과 연금급여의 구조는, 가입자가 납부한 보험료를 적립한 적립금과 그 운용에서 나오는 이식금을 재원으로 연금보험급여를 지급하는 적립식(積立式) 재정방식을 채택하고 있으나, 보험료 부담액이 급여에 대등하지 못하고 있는 부분적립방식이라고 한다. 이러한 구조의 연금제도에 있어 가입자의 적립시기가 지나 연금급여가 본격적으로 이루어지는 시기에 들어서면 적립금이 빠른 속도로 줄어들기 때문에 증식을 통한 기금의 안정에는 한계가

있고, 따라서 연금기금이 누적되는 제도 도입 초기에 기금을 증식시켜 장기적인 재정  
안정성을 기하는 것이 매우 중요하며 그렇지 않으면 그때 그때의 보험료를 각출하여  
필요에서 보험급여를 지급하는 '부과 방식'으로 전환할 수 밖에 없고 어느 경우에  
나 후세대의 부담이 가중된다고 한다. 참고로 이웃 일본은 근로자 노령연금비용의  
20%를 국고부담으로 하고 있고 많은 선진국들이 연금비용에 대한 보조금을 지급  
하고 있는 데 반하여, 우리나라의 국민연금제도는 공무원연금제도, 군인연금제도와  
달리 연금비용에 대한 국고부담에 관하여 규정하고 있지 않다.

#### (4) 보험료의 납부

현재 연금가입자의 대부분은 구성하고 있는 사업장 가입자와 경우 연금보  
험료 중 기여금은 사업장가입자인 근로자 본인이, 부담금은 사용자가, 퇴직금 전환금  
근로기준법 제 28조 제 1항의 규정에 의하여 근로자에게 지급할 퇴직금의 준비금  
에서 각 그 표준소득월액의 1000분의 30에 해당하는 액을 납부하거나 전환하도록  
정하고 있으나(국민연금법 제 75조 제 2항, 제 4항, 제 5항), 위 기여금과 퇴직금  
전환금 중 근로자 부담분에 대하여는 사용자가 그에게 지급할 매월의 임금에서 공제  
할 의무가 부과되어 있다. (같은 법 제 77조)

#### (5) 기금의 권리 운용

국민연금기금은 연금보험료, 기금운용수익금, 적립금 및 공단의 수입지출금



금으로 조성되고(국민연금법 제 82조 제 2항). 이를 보건사회부장관이 관  
 리·운용하되 국민연금재정의 장기적인 안정유지를 위하여 그 수익을 최대한 증대  
 수 있도록 1. 금융기관에의 예입 및 금전신탁 2. 공공사업을 위한 재정자금에  
 위탁 3. 투자신탁등의 수익증권 매입 4. 국가·지방자치단체 또는 금융기관이  
 발행하거나 채무이행을 보증하는 유가증권의 매입-----등의 방법으로 기금  
 관리·운용하되, 가입자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에의 투자는 국민연  
 금재정의 안정을 해치지 않는 범위안에서 하여야 하며(같은법 제83조 제 1항, 제 2  
 항) 그 경우 수익이 대통령령이 정하는 수준인 당해년도 1년만기 정기예금 이자율  
 이상이 되도록 운용하여야 한다고 규정하고 있다.(같은 법 제 83조 제 3항, 같은 법  
 대통령령 제 53조 제 2항)

그러나 위와 같이 국민연금기금의 운용주체를 보건사회부장관으로 규정해 놓  
 고 있음에도 기금의 운용에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 국민연금기금운용  
 위원회를 설치하고, 그 위원장을 재정경제원장관이 당연히 수행하도록 함으로써 (같은  
 법 제84조) 연금기금의 운용주체가 동일되지 못하고 보건사회부장관은 상급관청  
 의 위원장 밑에서 단순히 업무만 집행하도록 함 수도 있는 기금의 관리·운용구성  
 하고 있다.



법무부장관, 재무부장관, 농수산부장관, 상공자원부장관 및 노동부장관등 6명외에  
농자를 대표하는 자로서 사용자 단체의 장 2인, 사용자의의 가입자를 대표하는 자  
및 노동조합의 총연합단체의 장 및 산업별 연합단체의 장 1인, 농어민과 농어민의  
협회가 가입자를 대표하는 자 3인 ( 1995. 4. 1. 신설되어 추가됨), 수급권자를  
대표하는 자로서 공단이사장, 관계전문가로서 국민연금에 관한 학식과 경험이 풍부  
한 자 2인으로 구성되어 있다. (같은 법 제 84조 제 3항, 같은 법 시행령 제 54조  
제 1항)

### 나. 공공자금관리기금법의 제정

(1) 정부는 신경제 5개년계획의 재정개혁부문에서 각종 공공자금을 투융자재  
源(投資財源)으로 활용할 것을 결정하고 금융자산으로 운용되고 있는 국민연금기  
金(國民年金基金)을 재특제도(財特制度)로서 탄력적으로 운용하겠다는 방침하에 재정투융자  
기금(財投融資基金) 제도를 정비하고 공공자금으로서의 국민연금기금등에 관한 관리 및 통제능력  
을 증진한 공공자금관리기본법을 제정하여 1994. 1. 1. 부터 시행하게 되었다.

### (2) 공공자금관리기금에의 예탁의무

정부는 재정투융자등 공공목적에 필요한 자금을 확보 공급하기 위하여 공공  
관리기금을 설치하고 (같은 법 제 2조) 1. 국민연금법에 의한 국민연금기금  
2. 국민연금법에 의한 공무원연금기금 3. 석유사업법에 의한 석유사업기금 4.

국민연금법에 의한 국민연금기금 ... 5. 체신예금, 보험에 관한 법률에 의한  
 체신예금 -----동 기금 및 자산의 관리자는 그 기금등의 설치에 관한 법률의 규  
 정에 불구하고 그 여유자금을 관리기금에 예탁하여야 한다고 규정하고( 같은 법 제  
 51조 제 1항), 그 여유자금이라고 함은 체신예금외의 기금등의 경우에는 그 설치목적  
 달성하기 위하여 직접 필요한 자금을 제외한 자금으로서 일상적인 운영자금, 즉  
 급여의 지급을 위한 자금, 목적사업을 위한 용자 및 시설등의 취득에 필요한 자  
 금을 제외한 자금이라고 규정( 같은 조 제 2항 제 1호, 같은 법 시행령 제 2조 제  
 1항)함으로써, 국민연금기금의 경우 사실상 매년의 급부비(給府費)와 행정비(行政  
 費)를 제외한 모든 지출준비금 및 기금은 의무적으로 위 관리기금에 예탁되어 정부  
 재정투융자등 공공사업에 사용할 수 있도록 하고 있다.

(3) 관리기금의 운용 및 관리

관리기금은 재무부장관이 운용, 관리하되( 같은 법 제 8조 제 1항) 그 운용  
 관리에 관한 사항을 심의, 의결하기 위하여 공공자금관리기금운용위원회를 설치하  
 고 위원장은 재정경제원장관이 당연히 되며 부위원장인 재무부장관을 포함하여  
 7명 이내의 범위내에서 총무처장관등 그 위원으로서 구성된다. 따라서 결국 재정경  
 제원장관은 국민연금기금운용위원회의 위원장과 공공자금관리기금운영위원회의 양자  
 겸리게 되었다.

## 다. 국민연금기금의 공공자금에의 운용현황

(1) 위에서 본 바와 같이 국민연금법 제 83조는 기금관리주체가 기금을 운용할 경우 연금재정의 안정을 위해서 주자의 수익성을 최대화 할 것을 명백히 하고 있으므로 공공사업을 위한 재정자금에의 예탁은 한편으로는 기금의 수익성 극대화를 꾀해해서는 안되며 다른 한편으로는 국민전체보다는 범위가 작은 연금제도 가입자의 이익증진을 위한 것이어야 한다고 하겠다.

공공관리기금법이 시행되기전에는 1988년에 제정된 재정투융자특별회계법에 따라 설치된 재정투융자특별회계에 예탁된 공공기금의 규모는 1993년 기준으로 국민연금기금이 3조 800억원, 공무원연금기금 1조 8735억원을 제외하고는 다른 기금의 총규모는 미미한 실정에서 국민연금, 체신보험, 석유사업, 산재보험, 남북협력, 피관리등 6개 정부관리기금과 공무원연금, 한국장학, 한국과학재단등 3개 민간관리기금의 순예탁규모는 1조 3,272억원 규모이어서 국민연금기금이 재투융자계정중 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 따라서 공공자금관리기금법의 제정목적도 주로 국민연금기금을 재정투융자등 공공자금으로 조달하기 위한 것임을 알 수 있다.

## (2) 종래의 국민연금의 공공부분주자의 문제점

공무원 및 공인연금과 달리 정부의 국고지원없이 노사간의 순수한 부담으

로 조성된 국민연금기금이 1988년부터 1992년 사이에 신규조성자금의 약 50% 이상이

연금리보다도 훨씬 낮은 연 9.5% 내지 11%의 이자율로 상환기간 5년의 재정자금으로  
동원되어 금융부문투자어 비하여 그 수익율의 차이 (금융부문 평균수익율  
5.7%)때문에 1,230억원의 운용손실을 보았다는 분석도 있다.

### (3) 공공자금관리기금법제정이후의 공공부문투자의 문제점

연금기금은 노후에 연금급여를 지급하기 위한 책임준비금으로서 연금가입  
신탁재산이며 정부부채적 성격을 가지고 있는데도 공공자금관리기금법의 규정

에 따라 연금기금의 여유자금을 수익성이 낮은 재정자금에 전액 예탁할 경우 수익률

이 크게 저하되어 연금기금의 장기적 안정성을 저해할 우려가 크고, 신경계계획기간

인 1997년까지 약 20조원이 예탁되어 원리금의 상환문제가 심각한 재정압박요인이

일상환연기 내지 상환 불능사태가 초래될 우려가 있어 가입자의 각출료와 운용수

익으로 장래의 연금급여에 중당하는 적립방식의 연행 연금제도 기본설계가 무너지고

가입이 급여비율을 당해년도의 각출료로 중당하는 부과방식으로의 전환이 불가피하

게 된다. 재정및 금융부문에의 애로를 타개하기 위한 수단으로 순수하게 민간부문에

투자된 재원을 이용해서는 안되고, 무엇보다도 국민연금기금은 장래의 연금급여

를 위한 책임준비금으로서 가급적 기금자체내에서 급여지출을 감당할 수 있도록 운

용익을 최대한 올려야 한다는 점에서 원칙적으로 ‘여유자금’이라는 개념이 성립할

수없고, 무엇보다도 기와 같이 사실상 금부비와 행정비용을 귀한 자금을 제외한 나머지 지

여유자금이라고 간주하여 공공자금관리기금에 의무적으로 예탁하도록 한 것은 국민연금제도가 채택하고 있는 적립방식의 근본취지를 훼손한 것이라는 비판이 되고 있다.

특히 국민연금기금중 관리기금예탁규모를 결정할 권한이 국민연금기금운 회회에 전혀 유보되어 있지 않기 때문에 사실상 국민연금법 제 83조 소정의 기금운용방안은 사문화되어 연금기금의 특성에 따른 운용이 그 기금 출연자의 의사와는 관계없이 운용되는 결과를 가져왔다는 비판이 있다.

#### 청인의 주장

1. 공공자금관리기금법 제 5조 제 1항, 제 2항의 위헌성

(1) 위와같이 국민연금기금은 노후보장을 위하여 순수하게 민간에서 조성되어 조세로 적립되고 있는 사회보장재원이므로 이를 대부분 재정자금화 하는 것은 연금

의 존립기반을 근본적으로 무너뜨릴 위협이 클에도 상대방인 대한민국은 공공자 금관리기금법을 제정하여 수탁된 재산인 연금기금을 거의 모두 강제로 재정자금화함

으로써 1995년기준 국민연금기금 누적총액의 71.8%를, 1994년도 조성금의 87%가량

을 공공자금관리기금에 의무적으로 예탁, 상대적 저리의 금리를 책정하여 이를 운 용하여 연금제정의 수익성을 해치고 장기적인 기금고갈상황을 초래할 상황을 초래하

고 있는 위와같은 상황을 초래하도록 하고 있는 위 공공자금관리기금법의 조항

본 헌법이 신청인들을 비롯한 연금가입자들에게 보장하고 있는 재산권(헌법 제 23조 제 1항), 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제 34조 제 1항)를 침해하고 있는 것으로서 자의금지 내지 과잉금지에 위배된다.

(2) 또한 대한민국은 정부재정자금은 원칙적으로 형평과세를 통한 조세수입에 의존하여야 함에도 위 공공자금관리기금법상 의무예탁규정을 들으로써 일반조세 동액상당의 재정자금을 조성할 경우 국민들의 조세저항을 회피함과 아울러 특별예외 편성함으로써 국회의 예산안 심의·확정권을 회피하고 이를 임의로 사용하려 하는 것으로서, 이는 헌법 제 54조 소정의 국회의 예산 심의·확정권을 침해한 것은 물론, 국민연금법에서 정한 보건사회부장관의 수익성 있는 연금기금운용을 목적으로 금지시킴으로써 국민연금기금의 설치 목적을 무시하는 입법으로서 헌법위의금지원칙에 어긋나는 입법이다.

나 국민연금법 제 84조 제 3항, 같은 법 시행령 제 54조 제 1항의 위헌성 위에서 본바와 같이 현행 연금기금운용위원회는 위원장인 재정경제원 장관, 경제부서의 장관 5인 및 사용자 대표자 2인, 사용자외의 가입자를 대표하는 국민연금수령인 노년층의 대표자 3인, 기타 2인으로 구성되고 있으나 그 회의는 공공자금이 운용되는 연금기금운용위원회의 위원장이기도 한 재정경제원장관이 사실상 주도할 수 밖에 없는 실정이며, 위 연금기금운용위원회의 구성에 관한 조항들은 연금기금의



함에 있어서 신청인등 연금가입자들의 본질적인 권리인 기금의 관리, 운용에 관한  
결정참여권을 사실상 배척하는 독소조항으로서 헌법 제 37조 제 2항 소정의 과잉  
금지의 원칙에 위배되는 위헌조항이다.

판단

가. 공공자금관리기금법 제 5조 제 1항, 제 2항의 위헌성에 관하여

위에서 본바와 같이 공공자금관리기금에 강제예탁되는 다른 기금등과는 달리 국

민연금기금은 정부의 보조 없이 순수하게 민간부문에서 조성되고 있으며 특히 당업

종사업장 가입자인 근로자들이 납부할 연금보험료는 그 임금의 일정액을 원천공제

되어 납부하고 있으므로 그렇게 조성된 연금기금을 재정자금으로 사용하기 위하여서

기금관리자와의 협의를 거쳐 사용하여야 마땅하고, 또 조성된 기금은 우리의 연

금제도 구조상 장래의 수급권자에 대한 급여를 담보하는 것으로서 될 수 있는 한 수

급을 계고하여 장래의 보험급여를 확보하여도 연금제도의 성공여부가 불확실한 데

상대방인 대한민국은 위와같이 공공자금관리기금법상 강제예탁규정을 두어 연금

중 그때 그때의 연금제도의 유지에 필요한 비용에 드는 자금을 제외한 나머지

를 일방적으로 여유자금이라고 규정하여 그 조성의 주체인 보험가입자들의 의사

를 존중할 기회도 주지 않은 채 재정자금에 강제예탁하도록 한 점은, 국민연금기금

법 제 2항에 보건사회부장관에게 국민연금재정의 장기적인 안정유지를 위하



그 수익을 최대한 이용할 수 있도록 기금을 관리·운용 할 의무를 사실상 사문화시키  
있어 서로 상충되는 점에 비추어 보아도 대한민국 정부가 경제계획에 소요되는  
재정자금을 조달하기 위하여 급히 입법을 서두르는 바람에 국민개개인의 재산권을  
침해하고, 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있는 헌법규정에 위반된 과잉입법이  
없지 않나 하는 의심이 든다.

나. 국민연금법 제 84조 제 3항, 같은 법 시행령 제 54조 제 1항의 위헌성에

관여

위에서 본바와 같이 재정경제원장관이 국민연금기금운용위원회의 위원장과 공

공자금관리기금운영위원회의 위원장을 당연히 겸직하고 있고 연금기금운용위원회의

최저 위원도 경제부처장관 5인회에 장래의 수급권자로서 가장 많은 보험료를 납부

하고 있는 사용자외의 가입자, 즉 근로자를 대표하는 자로서는 1인만을 위원장인 위

원장인 재정경제원장관이 위촉하도록 하고 있어 위 연금기금운용위원회의 구성만으로 볼 때

공공자금관리기금에 되도록 많은 연금기금이 예탁되기를 원하는 재정경제원장관

연금기금운용위원회의 운영도 주도함으로써 가장 존중되어야 할 연금가입자들의

기금의 관리·운용에 관한 의사결정참여권이 사실상 박탈되는 결과를 가져올 개연

성이 매우 크다고 할 것이므로, 연금기금법상 위 연금기금운용위원회의 구성에 관

한 헌법 제 37조 제 2항에서 규정하고 있는 과잉금지원칙에 위배되어 입법되

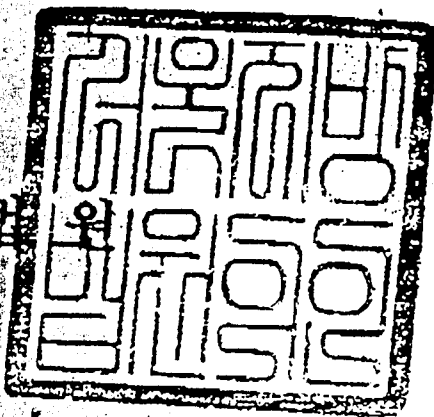
왔으나 하는 의심이 간다.

해서 신청인의 주장에는 상당한 이유가 있다고 인정되므로 주문과 같이 결정한

정 본 입 니 다.

1996. 2. 18.

서 울 지 방 법



법원주사 서 강 윤