

국민연금기금 복지사업 추진 방향

2015. 12. 24.



보건복지부
MINISTRY OF HEALTH & WELFARE

목 차

I. 검토 배경	1
II. 복지사업 관련 규정	2
III. 그간의 추진현황 및 평가	2
IV. 국내외 연기금의 복지사업 사례	6
V. 그간의 논의 및 연구결과	8
VI. 향후 추진방향	10

<참고> 복지사업관련 법령 및 지침 / 11

I. 검토 배경

- 국민연금기금에서 복지부문이 차지하는 비중이 매우 낮은 상황
 - 기금 규모가 급속히 증가하여 최근에는 500조원을 돌파하였으나, 복지부문 투자 규모는 감소 또는 정체 상태
 - 이에 따라, 국민의 노후생활 지원과 제도의 신뢰성 제고를 위한 복지부문 투자 요구가 지속적으로 제기*
 - * 제19대 국회(임시·정기)에서 다수의 여야 의원이 복지사업 투자규모 저조와 신규복지사업 발굴 필요성 등을 지적
- 국민연금 복지사업 확대 주장과 함께 기금의 재정안정성 저해 우려로 인한 반대 주장이 상존
 - 복지사업 투자는 가입자 및 수급자에 대한 복지서비스 욕구에 대응하고 저출산 극복에도 기여하는 방안으로 활성화 필요
 - 반면, 적립기금은 미래의 급여를 준비하는 지불준비금이므로 수익성이 낮고 자금회수가 곤란한 복지사업은 노후소득보장과 제도의 지속가능성에 부정적*이라는 주장 대립
 - * “해외 연기금도 복지사업을 축소하고 수익성 제고에 전념하고 있는 상황”
- 2014년 제4차 국민연금기금운용위원회에서 국민연금 복지사업에 대한 명확한 방향 설정을 요구하는 의견 제기
 - 기금을 통한 복지사업의 요건, 가입자·수급자의 복지증진과 수익성을 충족하는 복지사업에 대한 연구 요청

II. 복지사업 관련 규정

☐ 법적 근거(법 제46조 및 제102조제2항)

- 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 자금의 대여와 복지시설의 설치, 그 밖의 복지사업(국민연금법 제46조)
 - 노인·아동·장애인복지시설, 병원·휴양·요양시설의 설치·운영 및 자금의 대여, 생활안정자금·학자금·주택·전세자금 대여 등(시행령 제31조)
- 복지사업 투자는 국민연금의 재정 안정을 해치지 않는 범위 내에서 하여야 함(법 제102조제2항)

☐ 기금운용지침(제2장 투자정책 제9조)

- 복지사업 투자는 매년 신규 여유자금의 1% 이내에서 기금운용위원회가 정하고,
 - 신규복지사업은 사업기간 동안의 수익률이 해당기간 국고채권 수익률 이상이어야 함

III. 그간의 추진현황 및 평가

1. 현황

- ☐ '15.9월말 현재 기금 적립금 규모는 500조원이고, 금융부문이 거의 대부분을 차지
- 복지부문 투자는 1,374억원(시가 기준)으로 기금 적립금의 0.03% 및 신규여유자금의 0.37% 수준을 유지

< 국민연금기금 복지부문 투자 비중 >

(시가 기준)

구 분		'05	'07	'09	'11	'13	'15.9
기금적립금		164조원	220조원	278조원	349조원	427조원	500조원
신규여유자금(A)		23조원	30조원	26조원	31조원	33조원	37조원
복지 부문	금액(B)	3,025억원	2,036억원	1,540억원	1,081억원	1,249억원	1,374억원
	비중(B/A)	1.32%	0.68%	0.58%	0.34%	0.38%	0.37%

□ 현재, 복지사업은 시설운영사업(658억원)과 대여사업(716억원) 등 총 1,374억원을 투자 중

- 그간 주로 대여사업 중심으로 시행하였으며, 민간보육·노인복지 시설 설치자금 대여, 생활안정자금·생계자금 대부 및 신용회복 지원 사업은 종료
- 현재는 청풍리조트 및 노후긴급자금 대여사업(실버론)을 운영 중임

< 국민연금 복지사업 투자 현황 >

('15.9월, 시가기준, 억원)

사업종류				사업기간	투자잔액	이자율
부문	합 계			-	1,374	-
시설	청풍리조트			'00.9~현재	658	-
대부	계				716	
	용자1	복지시설 설치자금	보육시설설치자금	'94.10~'98.12	1	9.0→1.98%
			노인복지시설설치자금		-	9.6→1.63%
	용자2	생활안정자금	의료비, 학자금, 경조사비 등	'97.2~'03.12	-	4.90%
		생계자금	생계곤란자 대부	'98.5~'98.12	-	11.4→5.0%
		노후긴급자금	전·월세자금, 의료비, 배우자장제비, 재해복구비	'12.5~현재	655	3.56→1.97%
	용자3	신용회복지원	금융채무불이행자 채무상환	'08.6~'08.12	60	3.40%(고정)

* 대여이자율은 피대여자의 어려운 사정을 감안, 지속적으로 금리를 낮추어 왔음

2. 기존 복지사업 평가

□ 대여사업

IMF 등 경제위기에 가입자 등의 긴급자금수요에 부응하였으나 낮은 수익률로 재정건전성을 훼손한다는 지적과 미상환금을 연금보험료로 상계처리하여 노후소득보장에는 역행한다는 평가

- 가입자와 수급자의 생활자금의 긴급수요에 대응하고 보육 및 노인 복지시설 등 복지인프라 확충에 기여

* 보육시설 5,518건(6,788억원), 노인복지시설 132건(866억원) 지원

- 생계자금 대여사업은 미상환금을 납부한 연금보험료로 상계처리하여 대출자의 연금 가입기간이 줄어들거나 수급권이 상실되는 문제 발생

* 전체 대출자의 90%가 상계처리하여 평균 5.6년(최대 10.9년)의 가입기간 축소

- 시중금리하락에 따른 이자율 하락*, 시설대여사업의 거치기간 연장(3년)등으로 수익률이 저하됨에 따라 재정건전성을 훼손한다는 지적

* 보육시설(9.0%→1.98%), 노인시설(9.6→1.63%), 생활안정자금(10.9%→4.9%)

- 다만, 노후긴급자금은 민간금융기관에서 대부가 어려운 만 60세 이상의 수급자를 대상으로 이용수요(35천명)가 많으면서도 연체율(0.34%)도 낮아 당초 3년('12~'14) 한시적 사업에서 계속사업으로 실시 중

* 만족도: ('13.2월) 90.8%, ('13.11월) 92.1%, ('14.2월) 91.8%, ('15.1월) 90.6%, ('15.11월) 90.7%

□ 시설사업(청풍리조트)

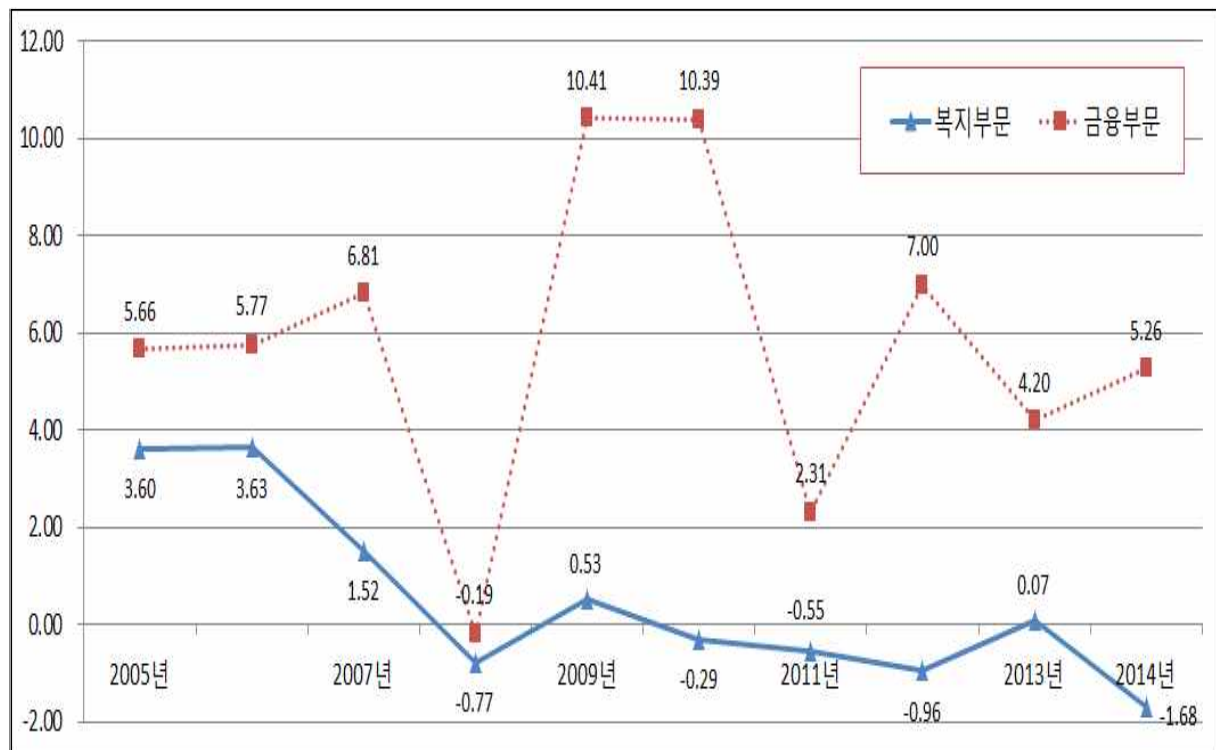
- 수익성 개선을 위한 시설환경 개선 및 관리운영체계 개편 필요

* '00.2월 개장, 2개 호텔(힐,레이크)을 (주)화인종합건설(객실), (주)신세계푸드(식음료)에서 위탁 운영 중

금융부문 대비 복지부문 수익률

- 최근 10년 동안 매년의 복지부문 수익률은 금융부문 보다 낮았음
 - '06년까지 3%대의 수익률을 유지하였으나, '07년 1%대로 하락 및 최근 5년 동안은 마이너스 수익률을 기록

연도별 · 분야별 국민연금 수익률 추이(복지부문, 금융부문)



IV. 국내외 연기금의 복지사업 사례 및 시사점

□ 국내 연기금 복지사업

(2014.12.31. 기준)

구분	주요 복지사업		기금규모	복지투자 규모
	시설사업	대부사업		
공무원연금	· 천안상록리조트 등 휴양시설 · 주택건설 · 분양사업	· 연금대출 * 대여학자금(국가 · 지자체 자원)	8.5조원	3.0조원 (35.3%)
사학연금	-	· 생활자금, 국고학자금	15.7조원	2.8조원 (17.9%)

※ 타 사회보험기관의 복지사업 사례

구분	시설사업	대부사업
국민건강보험공단	· 일산병원, 서울요양원	-
근로복지공단	· 직영병원(10개)	· 생활안정자금, 직업훈련생계비, 창업지원 등 · 사업장 편의 · 복지시설 설치자금 등

□ 해외 연기금 복지사업

구분	주요 복지사업		기금규모	투자규모	비고
	시설사업	대부사업			
일 본	<연금복지사업단 : 1961~2001> · '70년대 전국에 13개의 대규모 보양기지(그린피아) 건설		210조 엔 (’07)	· 연금적립금의 6.9%(’98)	폐지
	<후생연금사업진흥단 : 1943~2005> · 병원, 보양홈, 간호사양성소, 후생 연금회관, 노인홈, 선피아, 휴가 센터, 스포츠센터, 선텔				
	<전국국민연금복지협회연합회 : 1971~2005> · 국민연금회관, 건강보양센터, 건강센터		-	· 후생연금 지출의 0.88%(’97)	폐지
독 일	· 제도 초기부터 현재까지 전체 연금공단이 100개 이상의 재활병원 직영 (1895년 결핵 치료시설 최초 설립)	-	116억 유로(’07)	-	유지
핀란드	-	· 기업자금 대부 및 투자 참여 (1962년 비례연금제도 도입시 기업에 대한 환원용자 권리 부여)	1220억 유로(’07)	· (피크기) 기금의 2/3→ 2.8%(’14)	유지
미 국 (CalPERS)	· 민간과의 컨소시엄을 통한 복지부문 부동산 투자 - 싱글하우징프로그램(’92~) - 시니어하우징프로그램(’00~)	-	148 billion 달러 (’03)	· (초기투자금) - 싱글하우징 375 million 달러 - 시니어하우징 200 million 달러	유지

□ 일본 「연금복지사업단」의 복지사업 사례 및 시사점

- ▶ 제도 초기에는 기금을 활용한 복지사업을 활발히 수행하였으나
- ▶ '90년대 부동산시장 버블 붕괴로 대규모 적자가 발생함에 따라 기금의 수익성을 중시하면서 복지사업을 대폭 축소

- 제도 초기부터 보험료 납부자의 복지증진 및 연금에 대한 관심 제고를 위해 적립금의 일부를 피보험자의 복지향상에 투자
- 1961년 「연금복지사업단」을 설립하여 복지사업 본격화
 - 각종 대부사업과 전국에 13개 연금보양기지(그린피아) 설립
 - 1998.3월 기준 연금적립금(140조¥)의 6.9%(9.7조¥)를 복지사업에 투자
- 1990년대 부동산시장 버블 붕괴 및 휴양시설 수요 감소에 따라 연금복지사업단 수지가 지속적으로 악화
 - 인구고령화에 따른 연금재정 불안정 가속화로 복지사업 투자보다는 적립금 운용의 수익성을 중시하게 되어 복지사업 투자를 폐지하고 금융시장 중심의 운영체제로 전환(2001~2006)
- * 「연금복지사업단」 폐지('01) 및 후생성내 「연금자금운용기금」으로 업무 승계 (→ '06년 「연금적립금관리운용 독립행정법인(GPIF)」 신설 · 기금운용)
- * 대규모 보양기지는 지자체로 양도, 일부 융자사업(주택자금 · 학자금 등)은 「독립행정법인 복지의료기구」 등에서 관리 · 회수업무를 승계

V. 그간의 논의 및 연구결과

□ 국민연금 복지투자를 둘러싼 상반된 두 가지 논리 대립

- 연금기금을 노후보장을 위해 맡긴 신탁기금으로 보는 복지사업투자 최소화론과 연금기금을 사회 연대적 목적을 가진 공공기금으로 간주하는 복지사업 투자 활성화론 병존
- 수익성과 안정성을 우선적으로 고려하는 현 기금운용체계하에서 복지사업에 대한 의견 통합이 어려움

□ 재무적 수익률을 고려한 신규 복지사업 발굴의 어려움

- 기금운용지침 상 신규 복지사업 수익률은 “해당 사업기간의 국고채권수익률 이상”이어야 하는 제약으로 이를 충족하는 신규사업 발굴에 어려움
- 특히, 연금기금은 미래 수급자의 책임준비금적 성격을 갖는다는 점에서 유동성 확보에 애로가 예상되는 시설사업 등에 대한 지원은 신중한 검토가 필요함
- 한편, 대체기준으로 재무적 수익률이 아닌 기대수익률이나 사회적 편익은 수익률에 대한 합의가 어렵고 사회적 편익의 범위에 대한 자의적인 해석이 가능하므로, 향후 복지사업 수익률 개념정립을 위한 지속적인 연구가 필요함

□ 국민연금 복지사업의 타당성 연구(김상균 외, 2005)

- 일본의 실패사례 연구 및 스웨덴의 국채매입을 통한 주택투자사례 소개. 복지사업으로 실버타운, 임대주택사업을 제안

□ 국민연금기금의 복지배분 당위성에 관한 연구(김진수 외, 2006)

- 복지사업의 수익성 기준에 대해 원금회수를 수익성의 목표로 설정하는 것이 필요하다고 제안
- 복지시설설치에 어려움을 겪고 있는 지자체의 지방채를 매입하는 방식과 민간사업자에 대한 시설용자를 대안으로 제시

□ 국민연금기금의 복지부문 투자방안에 관한 연구(국제무역경영연구원, 2008)

- 복지부문 투자는 수익성 추구를 완화하고, 사회적 형평성 및 사회적 편익 등 별도의 기준을 마련하는 것이 필요
- 노인복지시설 또는 실버타운, 보육시설, 역모기지론 사업에 대해 단계적으로 추진할 것을 제안

□ 국민연금 복지사업 추진방향 정립을 위한 연구(김성민 외, 2011)

- 재정안정화를 위해 보험료 인상을 설득해야 하는 상황에서 수익률과 유동성이 낮은 복지사업을 추진하는 것은 설득력을 얻기 어려움
- 기금은 노후소득보장이라는 본래의 목적을 충실히 수행하는 것이 바람직

□ 국민연금 복지사업 추진방향에 관한 연구(주은선 외, 2015)

- 복지사업 추진을 제한하거나 모호하게 규정된 법령과 지침들의 개정 방향 제시
- 연금제도 지속성 강화를 위한 제도적 편익이 부각되는 사업의 우선 수행 원칙 제시
- 복지사업으로 장애 초기 의료재활서비스, 수급권 확보가 곤란한 가입자 대상 만남 및 추납 대부사업 제안

VI. 향후 추진방향

- ◇ 기금의 수익성과 재정안정성이 중시되는 상황에서 수익률이 낮고 손실위험이 있는 복지사업은 충분한 사업타당성 검토와 합의를 전제로 추진
- ◇ 일부 계층 및 지역만이 혜택을 보는 복지사업은 가입자간 형평성에 문제가 될 수 있으므로, 기금 본연의 목적을 해치지 않는 범위 내에서 수용성 높은 신규사업 발굴

① 복지사업의 수용성 강화사업 적극 개발

- 일반 복지정책과 중복 투자가 아닌 국민연금 고유의 사업영역 구축 필요
- 국민연금 신뢰제고와 수익성 확보가 가능한 새로운 사업방식 연구
- 개별 사업의 효과성 등을 검토, 우선순위를 정하여 단계적 추진

② 국민연금 복지사업 추진기반 정비

- 공단내 신설예정인 복지상임이사 소관으로 기능별로 분리된 복지사업 실행조직을 통합하여 사업의 효율성을 제고
 - * 현재, 복지사업기획은 기획조정실, 대부사업(실버론)은 연금급여실, 시설사업(청풍리조트)은 총무지원실에서 담당
- 복지사업 전문가로 「상설 자문위원회」를 구성하여 복지사업 평가지표를 개발하고, 중장기적인 복지사업 추진방안 지속 검토

③ 수지적자인 청풍리조트는 현재 진행 중인 자체 운영활성화 노력을 지켜 본 후, 향후 추진방향 검토

- * 청풍리조트 매각방안에 대한 전문기관 컨설팅결과('12.12월), “현재의 낮은 매각가치, 지자체와 매각제약 조건 등을 고려하여 투자를 통한 운영활성화 조치로 수익률 및 자산가치를 제고한 후 매각을 재검토하는 것이 타당하다”는 의견 제시

<국민연금법>

□ 제46조 【복지사업과 대여사업 등】

- ① 공단은 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지를 증진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 복지사업을 할 수 있다.
1. 자금의 대여
 2. 「노인복지법」에 따른 노인복지시설의 설치·공급·임대와 운영
 3. 제2호에 따른 노인복지시설의 부대시설로서 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설의 설치 및 운영
 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 복지사업

□ 제102조 제2항 【기금의 관리 및 운용】

- ② 보건복지부장관은(중략)...., 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다.
5. 제46조(복지사업과 대여사업 등)에 따른 복지사업 및 대여사업

□ 제105조 【국민연금기금 운용지침】

- ① 운용위원회는 가입자의 권익이 극대화되도록 매년 다음 사항에 관한 국민연금기금운용지침을 마련하여야 한다.
1. 공공사업에 사용할 기금 자산의 비율
 2. 공공사업에 대한 기금배분의 우선순위
 3. 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업비
 4. 기금의 증식을 위한 가입자 및 가입자였던 자에 대한 대여사업비

<시행령>

□ 제31조 【복지사업】

- ① 공단은 법 제46조에 제1항에 따라 다음의 복지사업을 할 수 있다.
1. 노인복지시설의 설치·공급·임대·운영과 부대시설로서 체육시설의 설치·운영 및 자금의 대여
 2. 아동복지시설, 장애인복지시설 등의 설치·운영 및 자금의 대여

3. 병원과 휴양시설 또는 요양시설의 설치와 운영 및 자금의 대여
4. 생활 안정을 위한 자금의 대여
5. 학자금의 대여
6. 당연적용사업장인 중소기업장의 사업장 내 복지시설의 설치를 위한 자금의 대여
7. 주택구입 자금과 전세자금의 대여

□ 제74조 【기금의 운용사업 등】

- ② 법 제102조제2항제5호에 따른 사업을 실시하기 위하여 기금을 대여하는 경우 그 이자율은 운용위원회가 정한다.

<기금운용지침>

□ 제1장 총칙 - 제4조 【기금운용 원칙】

보건복지부장관은 다음 각 호의 원칙에 따라 기금을 운용한다.

1. 수익성의 원칙 : 가입자의 부담, 특히 미래세대의 부담 완화를 위하여 가능한 한 많은 수익을 추구하여야 한다.
2. 안정성의 원칙 : 투자하는 자산의 전체 수익률 변동성과 손실위험이 허용되는 범위 안에 있도록 안정적으로 운용하여야 한다.
3. 공공성의 원칙 : 국민연금은 전 국민을 대상으로 하는 제도이고, 기금 적립 규모가 국가경제에서 차지하는 비중이 크므로 국가경제 및 국내금융 시장에 미치는 파급효과를 감안하여 운용하여야 한다.
4. 유동성의 원칙 : 연금급여의 지급이 원활하도록 유동성을 고려하여 운용하여야 하며, 특히 투자한 자산의 처분 시 국내금융시장 충격이 최소화 되는 방안을 사전에 강구하여야 한다.
5. 운용 독립성의 원칙 : 상기 원칙에 따라 기금을 운용하여야 하며, 다른 목적을 위하여 이러한 원칙이 훼손되어서는 안 된다.

□ 제2장 투자정책 제9조 【복지사업】

- ① 가입자, 가입자이었던 자, 수급권자의 복지를 증진하기 위한 자금의 대여, 복지시설의 설치, 기타복지사업에 대한 투자는 매년 신규 여유자금의 1% 이내에서 기금운용위원회가 정한다.
- ③ 신규로 추진하는 복지사업은 사업기간 동안의 수익률이 무위험이자율인 해당기간 국고채권 수익률 이상이 되도록 하여야 한다.