
사회보장성 기금 불법운용에 따른 재정손실 방지를 위한 형사정책적 대응방안

강석구 | 최원석

Criminal Policy Counteractions against Financial Loss
at Illegal Use of Social Security Fund

발간사

2017년부터는 국가예산이 연간 400조원대의 규모로 운용되고, 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험 등 이른바 4대 사회보험과 관련되어 운용되는 기금·재정의 규모는 연간 700조원대를 넘어설 것으로 전망됩니다. 특히 적립방식을 토대로 운영되는 국민연금기금의 성장속도를 감안한다면 사회보험 1,000조원 시대의 도래는 시간 문제에 지나지 않고, 공공부조, 사회복지서비스 등 사회보장제도와 관련된 모든 사회보장성 기금까지 망라한다면 그 규모는 이미 국민의 예상을 넘어서고 있을 정도로 거대기금화되고 있습니다. 그래서 국가와 국민의 현재와 미래를 담보하고 있는 이러한 사회보장성 기금들이 본연의 목적에 따라 책임 있는 기관에 의하여 필요한 한도에서 민주적 절차에 따라 제대로 운용되고 있는지를 감독하고 감시하는 일은 매우 중요할 것이라고 생각합니다.

그런데 최근의 국정농단 의혹사건에서도 문제되었듯이 막대한 규모의 사회보장성 기금을 노리는 범죄자가 없을 것이라고 단언할 수는 없으며, 향후 이들 기금이 각종 범죄적 침해행위로 인하여 잠식되는 사태 역시 충분히 예견되므로 이들 기금을 범죄로부터 방어하기 위한 대비책을 미리 철저하게 세워둘 필요가 있습니다. 물론 국가 재정법이나 개별 관계법령에 따라 이에 대한 대비책이 이미 마련되어 있겠지만, 이들 기금의 급속한 보급·확대에 따라 감시·감독이 소홀하거나 입법이 미진한 부분이 생길 수도 있고, 내부사정을 잘 아는 운영자나 관리자가 제도적 맹점과 허점을 악용하여 기금을 사용(私用)할 가능성도 적지 않기 때문에 운영자 측면의 부정운영에 대한 사전 대비가 중요하다고 할 것입니다.

이 연구는 이러한 고민에서 기획된 탐색적 연구로서, 개별 사회보장성 기금의 구조적 특성에 따른 각종 범죄적 시도의 원리와 구조를 파악함으로써 범죄에 취약할 수밖에 없는 구조적 허점과 맹점을 도출하는 한편, 사회보장성 기금의 불법운용과 이에 따른 재정손실에 대한 형사정책적 대응방안을 마련함으로써 이들 사회보장성

기금의 재정기반을 온전하게 미래세대에 인계하는 한편, 이들 기금의 운영 전반에 관한 국민의 신뢰를 제고할 수 있는 기반을 조성하고자 하였습니다. 또한, 이 연구를 통하여 사회보장성 기금의 불법운용행위와 관련한 기초자료를 축적함으로써 후속 연구를 촉발하고, 향후 사회보장성 기금의 운영체계 구조개혁을 위한 정책기반으로서 기여할 수 있기를 기대합니다.

다만 사회보장성 기금의 불법운용이나 이에 따른 재정손실 문제는 형사정책 분야에서는 매우 새로운 연구주제일 뿐만 아니라 연구대상 범주가 매우 광범위한 만큼 연구진행과정에서 적지 않은 고충과 시행착오가 있었을 것으로 생각합니다. 이런 녹록치 않은 연구를 열정적으로 수행해준 강석구 선임연구위원과 정유선 인턴연구원의 노고를 치하하며, 바쁘신 와중에도 고견을 내어주신 서울시립대학교 최원석 교수께 감사드립니다.

2016년 12월

한국형사정책연구원

원장 **김진환**

목 차

국문요약	1
 제1장 서 론 (강석구)	13
제1절 연구의 목적	15
제2절 연구의 범위와 방법	18
 제2장 사회보장성 기금의 의의와 기금 관리·운용의 일반원칙 (강석구)	21
제1절 사회보장성 기금의 의의	23
1. 사회보장의 의의	23
2. 사회보장제도의 운영체제	25
3. 사회보험의 목적	26
4. 사회보험기금의 법적 근거 및 재원	28
제2절 기금 관리·운용의 일반원칙	29
1. 기금의 의의	29
2. 국가재정법상의 상위 규정	31
가. 기금운용계획안의 수립과 제출	31
나. 기금운용계획의 변경	32
다. 지출사업의 이월	33
3. 국가재정법상의 일반 규정	33
가. 기금결산	34
나. 중장기 기금재정관리계획 수립 및 제출	34
다. 기금운용심의회 설치	34

라. 자산운용위원회의 설치	35
마. 자산운용전담부서의 설치	35
바. 예비타당성 조사	36
사. 기금운용의 평가	36
아. 국정감사	36
자. 기금자산운용담당자의 손해배상 책임	36
제3절 소 결	37

| 제3장 | 사회보장성 기금 운용의 구조와 문제점 (강석구) 39

제1절 국민연금기금 운용의 구조와 문제점	41
1. 국민연금사업의 개관	41
가. 국민연금사업의 관장	41
나. 국민연금 운영 전반에 관한 계획 수립 및 공시	41
다. 국민연금사업의 심의	42
라. 국민연금사업의 수행	43
2. 국민연금기금의 관리·운용	47
가. 기금관리주체	47
나. 기금운용의 심의	47
다. 기금 관리·운용의 방법	49
3. 기금운용 계획 및 내역의 보고	50
가. 기금 운용계획의 보고	50
나. 기금 운용내역의 보고	50
제2절 고용보험기금 운용의 구조와 문제점	51
1. 고용보험사업의 개관	51
가. 고용보험의 관장	51
나. 고용보험사업 주요 사항의 심의	52
다. 고용보험사업의 평가	52
2. 고용보험사업의 수행	53

가. 고용보험료의 부과·징수	53
나. 고용보험료율의 결정·변경	53
다. 고용보험료 지원금의 환수	54
라. 보험사무대행기관에 대한 인가	54
마. 고용안정·직업능력개발 사업의 실시	54
바. 부정행위에 대한 환수 등	59
사. 구직급여 수급자격의 인정	60
아. 부정행위에 따른 구직급여의 반환명령	61
자. 직업안정기관의 장의 원처분에 대한 심사 및 재심사	61
차. 포상금의 지급	62
카. 권한의 위임·위탁	62
3. 고용보험기금의 관리·운용	66
가. 기금관리주체	66
나. 기금의 용도	66
다. 고용보험기금의 관리·운용	67
라. 고용보험기금 운용의 심의 등	68
4. 고용보험기금의 기금운용 계획 및 결과보고	69
제3절 산업재해보상보험및예방기금 운용의 구조와 문제점	69
1. 산업재해보상보험 사업의 개관	69
가. 산업재해보상보험 사업의 관장	69
나. 산업재해보상보험 및 예방에 관한 중요 사항 심의	69
2. 산업재해보상보험사업의 수행	71
가. 근로복지공단의 설립	71
나. 근로복지공단의 사업	72
다. 권한 또는 업무의 위임·위탁 등	73
라. 부당이득의 징수 등	74
마. 사업의 지도·감독	75
바. 심사 청구 및 재심사 청구	75
사. 근로복지 사업	77
3. 산업재해보상보험및예방기금의 관리·운용	77
가. 기금관리주체	77
나. 기금의 용도	78

다. 기금의 관리·운용	78
라. 기금의 운용계획	79
제4절 국민건강보험 재정운용의 구조와 문제점	79
1. 건강보험사업의 개관	79
가. 건강보험사업의 관장	79
나. 국민건강보험종합계획의 수립 및 추진실적의 평가	80
다. 건강보험정책의 심의	81
2. 건강보험사업의 수행	82
가. 건강보험의 보험자로서의 국민건강보험공단	82
나. 국민건강보험공단의 임원 구성	82
다. 국민건강보험공단의 업무	83
라. 요양급여비용의 심사 및 요양급여의 적정성 평가	84
마. 업무의 위탁	86
3. 건강보험 재정의 운영	86
가. 국민건강보험의 재원	86
나. 자산의 관리·운영 및 증식 방법	88
다. 보험재정의 심의	88
라. 회계와 예·결산	89
4. 국민건강보험공단 등에 대한 감독	90

| 제4장 | 사회보장성 기금 불법운용 사례연구 (최원석) ... 91

제1절 사회보험 재정기반 보호의 필요성	93
1. 이론적 측면	93
가. 다단계 대리관계	93
나. 다수 위임자-다수 대리인 대리관계	94
2. 실질적 측면	95
제2절 사회보장성 기금의 불법운용 사례 분석	97
1. 사회보장성 기금의 투자실패 사례 분석	98
가. 민간 보육시설 대부사업	98

나. 청풍리조트 사업 투자	98
다. 용산 국제업무개발사업 투자	99
라. 해외 채권투자 손실	100
마. 정부에 대한 이자환수 부진	100
바. 허위 투자제안서에 의한 투자손실	101
사. 미국 서브프라임 모기지 사태로 인한 주식 투자 손실	102
아. 국민연금 주식투자 손실	104
자. 국민연금 위탁운용 수익 저조	104
차. 국민연금 대우조선해양 투자손실	105
카. 국민연금 부동산투자 실패 사례	105
타. 고용보험기금과 산재보험기금의 투자손실 사례 분석	106
2. 사회보장성 기금운용 및 경영관리 문제	107
가. 국민연금 기금운용의 불투명성으로 인한 문제	107
나. 정부기금 운용수익 방만 관리	108
다. 국민연금 기금운용의 문제점	109
라. 국민연금 가입자와 수급자 관리의 문제점	110
마. 국민연금 기금운용 및 경영관리 문제	110
바. 국민연금공단 내부 정보보안의 문제점	112
사. 국민연금 부정수급 등 문제점	112
3. 국민연금의 삼성물산·제일모직의 합병 관련 절차위반	115
4. 국민연금공단 사회간접자본 투자의 문제점	115
5. 국민연금공단 지배구조 문제	116

| 제5장 | 사회보장성 기금 불법운용 대응법제 현황

(강석구) 119

제1절 사회보장성 기금 불법운용 대응법제 고찰의 의의	121
제2절 기금 불법운용 및 재정손실에 대응한 일반적 형사법제 현황	122
1. 부패행위로서의 재정손실행위와 사익추구행위	122
가. 부패방지법상 대응법제	122

나. 비위면직자 등의 취업제한	124
다. 부패행위 신고자에 대한 포상·보상	127
2. 횡령·배임으로 국고 또는 지방자치단체에 손실을 입힌 행위	128
3. 기금 자산운영에 대한 공무원의 부당한 영향력 행사	130
4. 공무원의 수뢰 및 공무원 아닌 기금 관계자의 수재	130
5. 기금의 불법지출에 대한 국민감시	135
제3절 사회보장성 기금 불법운용 및 재정손실에 대응한 형사법제 현황	136
1. 부정수급자와의 부정행위 공모	136
가. 관리·운영자와 부정수급자의 공모 문제	136
나. 근로자직업능력 개발법상 부정공모자 불이익조치	138
2. 업무를 수행하면서 알게 된 비밀·정보의 누설·이용	139
3. 조사 등의 방해 및 허위 보고 등	140
가. 관계기관에의 부정행위 신고 및 포상·보상 절차	140
나. 허위 신고·보고, 조사방해 등에 대한 벌칙	142
4. 실질적 내부통제의 필요성	146
제4절 기금의 불법운용 및 재정손실에 대응한 징계법제 현황	147
1. 공무원 징계책임의 범위	147
2. 징계기준	148
3. 징계시효	150

Ⅱ 제6장 | 사회보장성 기금 운용의 신뢰성 확보를 위한

형사정책적 대응방안 (강석구) 151

제1절 형사정책적 대응의 방향	153
1. 형사정책적 대응방안 마련에 있어 중점 고려사항	153
2. 사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실 행위의 유형화	154
가. 목적 외의 사업을 시행하거나 기금을 운용하는 행위	155
나. 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위	157
다. 국가의 시행책임을 국가 이외의 주체에게 전가하는 행위	159
라. 기금자산의 운용과정을 은폐하는 행위	161

제2절 불법유형에 대응한 형사정책 제언	164
1. 구성요건 관련 법제의 개선방안	164
가. 기금 용도의 명확화	164
나. 기금운영자의 준수사항 신설	165
다. 회계관계직원 횡령·배임죄의 적용대상 보완	165
라. 공직유관단체 범위의 보완	166
2. 처벌규정 관련 법제의 개선방안	168
가. 처벌규정의 신설	168
나. 처벌대상의 확대	170
다. 법정형의 조정	170
라. 몰수대상 유형의 확대	170
3. 형사절차 관련 법제의 개선방안	172
가. 신고 등에 대한 규정 보완	172
나. 중요문서의 영구 보존 및 보존기간 설정	173
다. 공소시효 등의 적용배제	174
 제7장 결 론 (강석구)	 177
 참고문헌	 185
 Abstract	 189

국문요약

□ 연구의 목적 및 범위

- 국가와 국민의 현재와 미래를 담보하고 있는 사회보장성 기금들이 본연의 목적에 따라 책임 있는 기관에 의하여 필요한 한도에서 민주적 절차에 따라 제대로 운용되고 있는지를 감독하고 감시하고, 이들 기금이 각종 범죄적 침해행위로 인하여 잠식되는 사태 역시 충분히 예견되므로 이들 기금을 범죄로부터 방어하기 위한 대비책을 미리 세워둘 필요가 있으므로 개별 사회보장성 기금의 구조적 특성에 따른 각종 범죄적 시도의 원리와 구조를 파악함으로써 범죄에 취약할 수밖에 없는 구조적 허점과 맹점을 도출하는 한편, 사회보장성 기금의 불법운용과 이에 따른 재정손실에 대한 형사정책적 대응방안을 마련함으로써 이들 사회보장성 기금의 재정기반을 온전하게 미래세대에 인계하는 한편, 이들 기금의 운영 전반에 관한 국민의 신뢰를 제고할 수 있는 신뢰기반을 조성하고자 함
- 다만 이 연구의 대상인 '사회보장성 기금'에는 사회보험기금뿐만 아니라 공공부조와 사회서비스를 목적으로 하는 모든 기금이 포섭되는데, 탐색적 연구라는 한계를 감안하여 사회보험기금, 그 중에서도 이른바 '4대 사회보험'이라고 할 수 있는 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험과 관련된 기금·재정으로 연구의 범위를 한정하고자 함
- 이 연구는 국내외 문헌연구 및 법학적 방법론을 바탕으로 한 관련 법제분석의 방법에 의하여 주로 수행하였고, 언론보도 분석 등을 통한 위반사례 발굴에 있어서는 재정학적인 방법론을 병행하였음

□ 사회보장성 기금의 의의

- 사회보장제도의 운영원칙 (사회보장기본법 §25)

2 사회보장성 기금 불법운용에 따른 재정손실 방지를 위한 형사정책적 대응방안

1. 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 운영할 때에는 이 제도를 필요로 하는 모든 국민에게 적용하여야 함
 2. 국가와 지방자치단체는 사회보장제도의 급여 수준과 비용 부담 등에서 형평성을 유지하여야 함
 3. 국가와 지방자치단체는 사회보장제도의 정책 결정 및 시행 과정에 공익의 대표자 및 이해관계인 등을 참여시켜 이를 민주적으로 결정하고 시행하여야 함
 4. 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 운영할 때에는 국민의 다양한 복지 욕구를 효율적으로 충족시키기 위하여 연계성과 전문성을 높여야 함
 5. 사회보험은 국가의 책임으로 시행함
 6. 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자 및 자영업자가 부담함
- 사회보장제도의 운영책임 : 1차적으로는 관계 중앙행정기관의 장에게, 2차적으로는 보건복지부 장관에게, 3차적으로는 국무총리와 사회보장위원회에, 최종적으로는 대통령과 국무회의에 있다고 볼 수 있음
- 개별 사회보험의 목적 : 설치목적상의 한계는 목적사업뿐만 아니라 기금의 관리·운용에 있어서도 마찬가지로 적용되어야 하며, 목적에 부합되는 범위에 한하여 기금 관리·운용의 정당성 인정
1. 국민연금 : 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지(국민연금법 §1)
 2. 국민건강보험 : 국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건 향상과 사회보장 증진에 이바지(국민건강보험법 §1)
 3. 고용보험 : 고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자의 생활 안정과 구직 활동을 촉진함으로써 경제·사회 발전에 이바지(고용보험법 §1)
 4. 산업재해보상보험 : 산업재해보상보험 사업을 시행하여 근로자의 업무상의

재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재할 및 사회 복귀를 촉진하기 위하여 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하고, 재해 예방과 그 밖에 근로자의 복지 증진을 위한 사업을 시행하여 근로자 보호에 이바지(산업재해보상보험법 §1)

○ 사회보험기금의 법적 근거 및 재원

1. 국민연금기금 : 보건복지부장관이 설치하며(국민연금법 §101), 연금보험료, 기금 운용 수익금, 적립금, 공단의 수입지출 결산상의 잉여금을 재원으로 하여 기금 조성
2. 고용보험기금 : 고용노동부장관이 설치하며(고용보험법 §78), 보험료, 고용보험법에 따른 징수금·적립금·기금운용 수익금, 그 밖의 수입을 재원으로 하여 기금 조성
3. 산업재해보상보험및예방기금 : 고용노동부장관이 설치하며(산업재해보상보험법 §95), 보험료, 기금운용 수익금, 적립금, 기금의 결산상 잉여금, 정부 또는 정부 아닌 자의 출연금 및 기부금, 차입금, 그 밖의 수입금을 재원으로 하여 기금 조성
4. 국민건강보험 : 별도의 기금을 설치하지 않고 납부의무자로부터 징수한 보험료로 국민국민건강보험공단에서 직접 운영(국민건강보험법 §69)

□ 기금 관리·운용의 일반원칙

○ 국가재정법상 기금 관리·운용의 원칙

1. 설치목적과 공익(公益)에 맞게 기금을 관리·운용하여야 하므로 기금이 정한 목적 외에 경비를 사용하거나, 기금관리주체의 사익(私益)을 위해 기금을 관리·운용할 수 없음
2. 기금사무에 관한 법령을 제정·개정 또는 폐지하거나 기금사무와 관련되는 사항을 다른 법령에 규정하고자 하는 때에는 기획재정부 장관과 협의하여야 함
3. 기금관리주체는 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 함

4 사회보장성 기금 불법운용에 따른 재정손실 방지를 위한 형사정책적 대응방안

- 기금사무의 운영책임 : 1차적으로는 기금관리주체에게, 2차적으로는 각 중앙관서의 장에게, 최종적으로는 기획재정부 장관에게 있음
- 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도 국가재정법이 적용되는 사항 : 주로 기금의 관리·운용을 감시하기 위한 규정으로서, 대통령, 국회, 기획재정부 장관, 감사원 등에게 보고·제출하여야 할 중요사항
 1. 기금운용계획안의 수립과 제출(§66~§69)
 2. 기금운용계획의 변경(§70)
 3. 지출사업의 이월(§72)
- 다른 법률에 다른 규정이 없는 경우에 국가재정법이 적용되는 사항
 1. 기금결산(§73)
 2. 중장기 기금재정관리계획 수립 및 제출(§73의3)
 3. 기금운용심의회의 설치(§74)
 4. 자산운용위원회의 설치(§76)
 5. 자산운용전담부서의 설치(§77)
 6. 예비타당성 조사(§38①·§85)
 7. 기금운용의 평가(§82)
 8. 국정감사(§83)
 9. 기금자산운용담당자의 손해배상 책임(§84)

■ 사회보장성 기금 운용의 구조와 문제점

I. 국민연금

□ 국민연금사업의 개관

- 국민연금사업의 관장 : 보건복지부 장관
- 국민연금사업의 심의 : 보건복지부 국민연금심의위원회
⇒ 위원장 : 보건복지부 차관

- 국민연금사업의 수행 : 보건복지부 장관의 위탁을 받아 국민연금공단이 사업 수행

□ 국민연금기금의 관리·운용

- 기금관리주체 : 보건복지부 장관이 관리·운용. 단, 보건복지부 장관은 ① 기금의 관리·운용, ② 기금의 회계처리, ③ 공단이 취득한 재산의 임대 등 기금의 관리·운용에 관하여 보건복지부 장관이 정하는 업무를 국민연금공단에 위탁 가능
- 기금운용의 심의 : 보건복지부 국민연금기금운용위원회
⇒ 위원장 : 보건복지부 장관
- 기금 관리·운용의 방법
 1. 금융기관에 대한 예입 또는 신탁
 2. 공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자
 3. 증권의 매매 및 대여
 4. 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래
 5. 복지사업 및 대여사업
 6. 기금의 본래 사업 목적을 수행하기 위한 재산의 취득 및 처분
 7. 벤처기업에 대한 투자와 중소기업창업투자조합·신기술사업투자조합 또는 한국벤처투자조합에 대한 출자
 8. 기업구조조정조합 또는 기업구조개선 경영참여형 사모집합투자기구에 대한 출자
 9. 장내파생상품과 장외파생상품의 거래
 10. 외국환의 매매
 11. 집합투자기구에 대한 투융자
 12. 사회기반시설사업에 대한 투융자
 13. 부동산의 개발·취득·관리 등을 목적으로 하는 사업에 대한 투융자
 14. 에너지 및 자원의 개발사업에 대한 투융자
 15. 항공기 및 선박의 취득, 기업의 인수 등을 목적으로 하는 회사 또는 사업에

6 사회보장성 기금 불법운용에 따른 재정손실 방지를 위한 형사정책적 대응방안

대한 투융자

16. 5년 만기 국채 수익률 이상의 수익이 기대되는 사업으로서 운용위원회가
기금의 증식을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

II. 고용보험

□ 고용보험사업의 개관

- 고용보험의 관장 : 고용노동부 장관
- 고용보험사업 주요 사항의 심의 : 고용노동부 고용보험위원회
⇒ 위원장 : 고용노동부 차관
- 고용보험사업의 평가 : 고용노동부 장관. 단, 평가의 전문성을 확보하기 위하여
대통령령으로 정하는 평가기관에 평가 의뢰 가능
- 고용보험사업의 수행
 1. 고용보험료의 부과·징수 : 근로복지공단이 매월 부과하고, 이를 국민건강보
험공단이 징수. 단, 건설업 등 월별 부과·징수 제외대상 사업의 개산보험료
와 확정보험료는 근로복지공단이 징수
 2. 고용보험료율의 결정·변경 : 고용보험위원회의 심의
 3. 고용보험료 지원금의 환수 : 근로복지공단
 4. 보험사무대행기관에 대한 인가 : 근로복지공단
 5. 고용안정·직업능력개발 사업의 실시 : 고용노동부 장관. 다만 직업능력 개
발·향상과 인력의 원활한 수급을 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으
로 정하는 바에 따라 국가기간·전략산업직종에 대한 직업능력개발훈련 사
업을 ① 직업능력개발훈련시설, ② 학교, ③ 평생교육시설, ④ 평생직업교
육학원 등에 위탁하여 실시 가능
 6. 부정행위에 대한 환수 등 : 고용노동부 장관
 7. 구직급여 수급자격의 인정 : 직업안정기관의 장
 8. 부정행위에 따른 구직급여의 반환명령 : 직업안정기관의 장
 9. 직업안정기관의 장의 원처분에 대한 심사 및 재심사 : 심사는 고용보험심사관,

재심사는 고용노동부 고용보험심사위원회

10. 포상금의 지급 : 고용노동부 장관

□ 고용보험기금의 관리·운용

○ 기금관리주체 : 고용노동부 장관

○ 기금의 용도

1. 고용안정·직업능력개발 사업에 필요한 경비
2. 실업급여의 지급
3. 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등의 지급
4. 보험료의 반환
5. 일시 차입금의 상환금과 이자
6. 고용보험법과 보험료징수법에 따른 업무를 대행하거나 위탁받은 자에 대한 출연금
7. 그 밖에 고용보험법의 시행을 위하여 필요한 경비로서 대통령령으로 정하는 경비와 고용안정·직업능력개발 사업 및 실업급여 지급에 따른 사업의 수행에 딸린 경비

○ 고용보험기금의 관리·운용 : 고용노동부 장관

1. 금융기관에의 예탁
2. 재정자금에의 예탁
3. 국가·지방자치단체 또는 금융기관에서 직접 발행하거나 채무이행을 보증하는 유가증권의 매입
4. 보험사업의 수행 또는 기금 증식을 위한 부동산의 취득 및 처분
5. '자본시장과 금융투자업에 관한 법률' 제4조에 따른 증권 매입

○ 고용보험기금 운용의 심의 등 : 국가재정법에 따라 별도로 조직한 기금운용심의회나 기금자산운용위원회에서 기금운용 심의

Ⅲ. 산업재해보상보험

□ 산업재해보상보험 사업의 개관

- 산업재해보상보험 사업의 관장 : 고용노동부 장관
- 산업재해보상보험 및 예방에 관한 중요 사항 심의 : 고용노동부 산업재해보상보험및예방심의위원회 ⇒ 위원장 : 고용노동부 차관
- 산업재해보상보험사업의 수행 : 고용노동부 장관의 위탁을 받아 근로복지공단 이 수행

□ 산업재해보상보험및예방기금의 관리·운용

- 기금관리주체 : 고용노동부 장관
- 기금의 용도
 1. 보험급여의 지급 및 반환금의 반환
 2. 차입금 및 이자의 상환
 3. 근로복지공단예의 출연
 4. 재해 예방 관련 시설과 그 운영에 필요한 비용
 5. 재해 예방 관련 사업, 비영리법인에 위탁하는 업무 및 기금 운용·관리에 필요한 비용
 6. 그 밖에 재해 예방에 필요한 사업으로서 고용노동부 장관이 인정하는 사업의 사업비
 7. 재해근로자의 복지 증진
 8. 한국산업안전보건공단에 대한 출연
 9. 보험료징수법 제4조에 따른 업무를 위탁받은 자에의 출연
- 기금의 관리·운용 : 고용노동부 장관. 단, 기금의 관리·운용에 관한 업무의 일부를 근로복지공단 또는 한국산업안전보건공단에 위탁 가능
 1. 금융기관 또는 채신관서예의 예입(預入) 및 금전신탁
 2. 재정자금예의 예탁

3. 투자신탁 등의 수익증권 매입
4. 국가·지방자치단체 또는 금융기관이 직접 발행하거나 채무이행을 보증하는
유가증권의 매입
5. 근로자 후생복지 사업을 위한 용자
6. 증권의 매입
7. 산업재해보상보험및예방기금의 증식을 위한 부동산의 취득 및 처분

Ⅳ. 국민건강보험

□ 건강보험사업의 개관

- 건강보험사업의 관장 : 보건복지부 장관
- 건강보험정책의 심의 : 보건복지부 건강보험정책심의위원회
⇒ 위원장 : 보건복지부 차관
- 건강보험의 보험자 : 국민건강보험공단
- 요양급여비용의 심사 및 요양급여의 적정성 평가 : 건강보험심사평가원

□ 건강보험 재정의 운영

- 국민건강보험의 재원
 1. 보험료
 2. 국고 지원
 3. 국민건강증진기금에서의 자금 지원
 4. 출연금
 5. 수수료
 6. 차입금
- 자산의 관리·운영 및 증식 방법
 1. 체신관서 또는 은행에의 예입 또는 신탁
 2. 국가·지방자치단체 또는 은행이 직접 발행하거나 채무이행을 보증하는 유

10 사회보장성 기금 불법운용에 따른 재정손실 방지를 위한 형사정책적 대응방안

가증권의 매입

3. 특별법에 따라 설립된 법인이 발행하는 유가증권의 매입
4. 신탁업자가 발행하거나 집합투자업자가 발행하는 수익증권의 매입
5. 공단의 업무에 사용되는 부동산의 취득 및 일부 임대
6. 그 밖에 공단 자산의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

○ 보험재정의 심의 : 국민건강보험공단 재정운영위원회

※ 사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실 행위의 유형을 도출하기 위한 분석자료라고 할 수 있는 제4장(사회보장성 기금 불법운용 사례연구) 및 제5장(사회보장성 기금 불법운용 대응법제 현황)의 내용은 지면관계상 국문요약에서 제외함

■ 사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실 행위의 유형

□ 10개 불법유형 ⇒ 형사정책적 대응방안 유효

1. 용도 외로 기금자산을 운용·사용하는 행위
2. 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위
3. 기금 자산운영에 대하여 부당하게 영향력을 행사하는 행위
4. 직무와 관련하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
5. 부정수급자와 공모하여 제3자로 하여금 부정수급을 받게 하는 행위
6. 직무에 관하여 뇌물이나 금전을 수수하는 행위
7. 업무를 수행하면서 알게 된 비밀·정보를 누설·이용하는 행위
8. 관계기관의 조사 등을 방해하거나 허위로 보고하는 행위
9. 기금 관리·운영에 있어 법정된 절차를 위반하는 행위
10. 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위

□ 중대 불법유형 ⇒ 형사정책적 대응방안보다는 근본적인 구조개혁 필요

11. 목적 외의 사업을 시행하거나 기금을 운용하는 행위

12. 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위
13. 국가의 시행책임을 국가 이외의 주체에게 전가하는 행위
14. 기금자산의 운용과정을 은폐하는 행위

■ 형사정책적 대응방안

□ 구성요건 관련 법제의 개선방안

- 기금 용도의 명확화 : ① 기금의 용도를 명확히 한정하는 규정 신설, ② 기금의 관리·운용 방법의 법률 명시, ③ 기금운용위원회의 재량범위 최소화 필요
- 기금운영자의 준수사항 신설
- 회계관계직원 횡령·배임죄의 적용대상 보완 : 회계관계직원의 횡령·배임죄(특정범죄가중법 제5조)에 국가가 설치·운영하는 기금이나 국가가 운영하는 자산이 포함될 수 있도록 적용대상 수정·보완
- 공직유관단체 범위의 보완 : 국민연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및예방기금 및 국민건강보험재정과 관련된 기관·단체를 모두 공직유관단체의 범주에 포섭할 수 있도록 공직자윤리법 시행규칙 개정

□ 처벌규정 관련 법제의 개선방안

- 직무상 비밀누설죄의 신설 : 고용보험법 직무상 비밀누설죄를 신설하는 한편, 필요한 경우 모든 사회보험 근거법률에 가중유형 보완
- 허위보고 등 조사방해에 대한 벌칙 신설 : 사업을 위탁·위임받은 기관의 임직원이 행한 상위 관계기관에 대한 허위보고나 조사·검사 방해에 대한 벌칙규정 신설
- 부정공모행위에 대한 벌칙 신설 : 기금이나 사업의 운영을 담당하는 자가 부정수급자의 공범이 되는 경우에 대응한 처벌규정 신설
- 재정손실행위에 대한 처벌규정 신설 : 부패방지법상 부패행위에 대한 처벌규정을 사회보험 관련 개별 법률에 신설
- 처벌대상의 확대 : 사회보험 관련 개별 법률에 직무범죄를 신설할 경우에는

12 사회보장성 기금 불법운용에 따른 재정손실 방지를 위한 형사정책적 대응방안

모든 위탁·재위탁 기관·단체와 기금의 출자·보조를 받는 기관·단체의 임직원까지 적용대상에 포섭

- 범정형의 조정
- 몰수대상 유형의 확대 : 배임수재죄, 직무상 비밀누설죄, 부정공모행위, 재정손실행위를 범죄수익은닉규제법상의 중대범죄 목록에 포섭하는 한편, 부패방지법상 업무상 비밀이용 사익추구죄를 공무원범죄몰수법과 범죄수익은닉규제법 양쪽에 모두 포섭

□ 형사절차 관련 법제의 개선방안

- 신고 등에 대한 규정 보완 : 내부고발의 경우와 신고자에 대한 보복이 우려되는 경우에는 신고자의 신원이 국민권익위원회 외의 이첩기관 등에 도출되지 않도록 시행령 등에 표준서식 마련 필요. 또한, 국민연금법과 보험료징수법도 공익신고의 대상법률로서 포섭 필요
- 중요문서의 영구 보존 및 보존기간 설정 : 기금 관련 중요기록물의 영구 보존 및 개별 기록물의 보존기간 설정에 관한 규정을 마련하고, 특히 주요 정책의 심의 또는 의견조정을 목적으로 차관급 이상의 주요 직위자를 구성원으로 하여 운영하는 회의의 회의록은 영구 보존
- 공소시효 등의 적용배제 : 불법의 정도가 중한 일부 유형이나 일정 금액 이상의 재정손실이 수반되는 불법유형에 대해서는 공소시효 및 징계시효의 적용배제 필요

제1장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

서론

강 석 구

제1장

서론

제1절 연구의 목적

사회보험이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말하는데(사회보장기본법 제3조 제2호), 사회보험으로는 보험 형식의 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험, 노인장기요양보험과 연금 형식의 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 기초노령연금 등이 우리나라에서 시행되고 있다. 이 중 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험을 이른바 ‘4대 사회보험’이라고 부르기도 한다.

이들 사회보험이 제도적으로 마련된 시기부터 순서대로 살펴보면 공무원연금이 1960년 1월 1일에 제정된 공무원연금법을 근거로 하여 가장 먼저 시행되었고, 군인연금이 1963년 1월 28일에 제정된 군인연금법을 근거로, 산업재해보상보험이 1963년 11월 5일에 제정된 산업재해보상보험법을 근거로, 국민건강보험이 1963년 12월 16일에 제정된 의료보험법을 근거로, 사립학교교직원연금이 1973년 12월 20일에 제정된 사립학교교직원연금법을 근거로 하여 순차적으로 시행되었다. 1986년 12월 31일에 제정된 국민연금법을 근거로 하여 1988년 1월 1일부터 시행된 국민연금 역시 1973년 12월 24일에 제정된 국민복지연금법에서 그 연원을 찾을 수 있다. 이처럼 절반이 넘는 사회보험이 박정희 정부 당시 제도적으로 마련되었고, 이후 1993년 12월 27일에 제정된 고용보험법을 근거로 하여 마련된 고용보험을 제외하고는 기초노령연금이 2007년 4월 25일에 제정된 기초노령연금법을 근거로, 노인장기요양보험이 2007년 4월 27일에 제정된 노인장기요양보험법을 근거로 하여 노무현 정부 당시 제도적으로

마련되게 된다.

이러한 사회보험이 생긴 배경과 목적은 사회보험별로 각각 다르겠지만, 2004년 155조 4,872억원 규모였던 국민연금기금은 2015년 12월 현재, 580조 3,438억원 규모로 성장하였고,¹⁾ 가입자 수는 우리나라 국민의 절반 가까운 2,156만명을 넘어서고 있다.²⁾ 2015년 12월을 기준으로 고용보험기금은 9조 1,551억원,³⁾ 산업재해보상보험및예방기금은 12조 9,078억원⁴⁾ 규모로 운용됨에 따라 이상 3개 기금의 자산규모만도 602조원 4,067억원에 이른다. 또한, 2015년을 기준으로 할 때 국민건강보험 44조 778억원, 국민연금 35조 7,455억원, 고용보험 7조 8,460억원, 산업재해보상보험 5조 2,001억원⁵⁾ 등 연간 100조원에 가까운 총 92조 8,696억원 규모의 현금이 매년 보험료로 징수된다. 즉, 연간 700조원에 가까운 자산이 이른바 4대 사회보험과 관련되어 운용되고 있는 셈이다. 뿐만 아니라 2015년 기준으로 공무원연금기금이 8조 7,542억원,⁶⁾ 사학연금기금이 16조 5,896억원,⁷⁾ 군인연금기금이 1조 425억원⁸⁾ 규모로 운용되고 있다.

모든 국가기관을 아우르는 국가예산이 연간 400조원대의 규모로 운용되고 있는 점을 감안한다면 연간 700조원대의 규모로 운용되고 있는 사회보험기금을 관리·운용하는 일이 결코 만만치 않을 것임을 누구라도 예상할 수 있을 것이고, 적립식을 토대로 하는 국민연금기금의 성장속도를 감안한다면 사회보험 1,000조원 시대의 도래는 시간 문제에 지나지 않는다. 더욱이 공공부조, 사회복지서비스 등 사회보장제도와 관련된 모든 사회보장성 기금을 망라한다면 그 규모는 이미 국민의 예산을 넘어서고 있을 정도로 거대화되고 있을 것이다. 그래서 국가와 국민의 현재와 미래를 담보하고 있는 이러한 사회보장성 기금이 본연의 목적에 따라 책임 있는 기관에 의하여 필요한 한도에서 민주적 절차에 따라 제대로 운용되고 있는지를 감독하고 감시하는 일은 매우

1) 국민연금공단 국민연금연구원, 2015년 제28호 국민연금통계연보, 2016. 6, 328쪽 참조.

2) 국민연금공단 국민연금연구원, 앞의 연보, 2쪽 참조.

3) 고용노동부, 2015년 고용보험기금 성과평가보고서, 2016. 4, 2쪽 참조.

4) 고용노동부, 2015년 산업재해보상보험및예방기금 성과평가보고서, 2016. 4, 2쪽 참조.

5) 연도별 징수액은 국민건강보험공단 홈페이지/건강보험 경영실적 참조.

<http://www.nhis.or.kr/menu/retrieveMenuSet.xx?menuId=F4650> (최종방문: 2016. 10. 7.).

6) 공무원연금관리공단, 2015년도 공무원연금 통계집, 2016, 30쪽 참조.

7) 결산액이 아니라 계획규모이다. 사학연금, 2016년도 기금운용계획, 2015. 12, 85쪽.

8) 국방부, 2015년도 군인연금 통계연보, 2016. 9, 147쪽 참조.

중요할 것이다.

그런데 대부분의 사회보험기금이 그러하듯이 이 제도들이 설계된 것은 대체로 민주화가 진행되던 1980년대 이전의 일이었는데, 권위주의 시대에 설계된 이들 기금이 1,000조원 시대에 걸맞은 제도로써 운영되고 있는지는 법제분석을 정밀하게 진행해 보기 전에는 알 수가 없는 일이다. 더욱이 중대범죄(serious crime)의 대부분이 경제적인 동기에서 비롯된다는 전제에서 생각할 경우 사회보험기금과 같이 국민 대다수를 대상으로 한 막대한 규모의 사회보장성 기금을 노리는 범죄자가 없다고 할 수 없으며, 향후 이들 기금이 각종 범죄적 침해행위로 인하여 잠식되는 사태 역시 충분히 예견되므로 이들 기금을 범죄로부터 방어하기 위한 대비책을 미리 철저하게 세워둘 필요가 있다. 특히 이들 기금의 급속한 보급·확대에 따라 감시·감독이 소홀하거나 미진한 부분이 생길 수 있고, 내부사정을 잘 아는 운영자나 관리자가 제도적 맹점과 허점을 악용하여 기금을 사용(私用)할 가능성도 적지 않기 때문에 운영자 측면의 부정운영에 대한 사전 대비가 중요하다고 할 것이다. 예컨대, 기금관리 주체가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하거나, 법령에 위반하거나 목적 외 사업을 추진하거나 현저히 태만하여 기금에 막대한 손해를 끼치거나, 이러한 행위를 은폐하거나 은폐를 강요·제외하는 행위 등은 국민과 국가의 미래기반을 교란하는 범죄로서 엄벌할 필요가 있다.

사실 외국의 경우 공적 기금이나 자산 운용과 관련된 운영자 측면의 범죄를 fraud, 즉 ‘공공사기’나 ‘부정범죄’로 다루어 중대범죄로서 대응하고 있지만, 우리나라의 경우 중대범죄로서 인식하기보다는 도덕적 해이(moral hazard)나 관리 부실 정도로 치부하여 징계나 행정벌 정도로 대응하려는 경향이 강한 편이라고 생각한다. 반면, 기금 관련 법제는 기금범죄로서 거의 예외 없이 수급자의 부정수급 방지에 초점을 맞추고 있고, 운영자 측면의 운영부정행위보다는 수급자 측면의 부정수급행위의 형사정책적 대응방안 마련에만 골몰하는 상황이라고 볼 수 있다. 물론 우리나라도 관련 법령에 기금 부정운용 등과 관련한 형사처벌 규정이 일부 마련되어 있고, 업무상 비밀이용죄(‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’ 제86조)와 같이 공직자의 부패행위로서 다루는 경우가 있기는 하지만, 기금운용 또는 관리업무가 공공이 아니라 대부분 민간에 위탁·이전되어 있는 현실에서 실효성을 기대할 수 있을지

는 의문이 있다고 할 것이다.

이 연구는 이러한 고민에서 출발한 탐색적 연구로서, 개별 사회보장성 기금의 구조적 특성에 따른 각종 범죄적 시도의 원리와 구조를 파악함으로써 범죄에 취약할 수밖에 없는 구조적 허점과 맹점을 도출하는 한편, 사회보장성 기금의 불법운용과 이에 따른 재정손실에 대한 형사정책적 대응방안을 마련함으로써 이들 사회보장성 기금의 재정기반을 온전하게 미래세대에 인계하는 한편, 이들 기금의 운영 전반에 관한 국민의 신뢰를 제고할 수 있는 신뢰기반을 조성하고자 한다. 다만 이 연구가 (위반)‘행위’보다는 (운영)‘구조’에 초점을 맞춘 것은 탐색적 연구의 과정에서 특히 정밀한 후속연구가 필요한 영역을 미리 구분지어주기 위함이고, 향후 사회보장성 기금의 운영체계를 ‘구조 개혁’하기 위한 단서로서 기능할 수 있도록 미리 대비하기 위함이다. 또한, 기금 관리주체가 해서는 안 되는 위반행위와 그에 대한 대응을 일목요연하게 정리해둌으로써 기금의 관리·운영에 책임 있는 자가 자신이 공무상 준수해야 할 사항을 미리 숙지하도록 함으로써 부패와 부정의 소지를 최소화하는 것도 또 다른 연구목적이라고 할 수 있다. 나아가 이 연구를 통하여 사회보장성 기금의 불법운용행위와 관련한 기초자료를 축적하고 형사정책 연구자와 정책입안자의 관심을 유도함으로써 후속연구를 촉발하고, 지속적인 후속연구와 이에 따른 공고한 감시시스템 구축을 통하여 투명하고 민주적인 국가사회보장시스템의 구축을 위한 정책기반을 마련하는 것이 궁극적인 연구목적이라고 할 것이다.

제2절 연구의 범위와 방법

사회보장제도의 대상은 사회보험뿐만 아니라 공공부조와 사회복지서비스 전반에 이른다. 따라서 이 연구의 대상인 ‘사회보장성 기금’에는 사회보험기금뿐만 아니라 공공부조와 사회복지서비스를 목적으로 하는 모든 기금이 포섭된다. 다만 1년이라는 단기간의 연구기간과 —외부공동연구자가 연구에 참여하지만— 사실상 법학적 방법론에 기반한 형사법연구자의 단독연구인 점을 감안하고, 이러한 주제로 시도하는 형사정책 분야의 첫 연구로서 선행연구가 없다는 점을 감안할 때, 모든 사회보장성 기금에

대한 법제연구는 현실적으로 쉽지 않다. 그래서 연구대상을 사회보장성 기금으로 정한 함의는 장차 사회보장성 기금 전반으로 확대한 중장기 종합연구가 필요하다는 선언적 의미로 이해할 수 있으며, 그 첫걸음인 탐색적 연구로서 이번 연구의 대상은 사회보험기금, 그 중에서도 이른바 ‘4대 사회보험’이라고 할 수 있는 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험과 관련된 기금으로 연구의 범위를 한정하고자 한다.

또한, 이들 4대 사회보험으로 연구의 범위를 한정된 것은 국민연금기금의 경우 세계 3위에 달하는 거대기금이라는 점에 주목했으며,⁹⁾ 산업재해보상보험및예방기금의 경우 4대 사회보험 중 가장 역사가 오래됐다는 점에 주목했고, 고용보험기금의 경우 사회보험적 기금으로서의 성격뿐만 아니라 직업훈련 등 목적사업을 수행하기 위한 사업성 기금으로서의 성격이 강하다는 점에 주목했으며, 국민건강보험의 경우 연간 보험료가 국민연금보다 많은데도 독립기금화하지 않고, 그러면서도 국민건강보험공단이 4대 사회보험의 보험료를 통합 징수하고 있다는 사실에 주목했기 때문이라고도 말할 수 있다. 나아가 연구여건의 한계에 따라 사회보험 제도의 국가간 비교는 행하지 못했지만, 목적과 소관부처가 서로 다른 국내의 사회보험 제도를 동일한 기준에 따라 병렬적으로 비교함으로써 제도 간의 이동(異同)과 편차를 도출하는 효과도 기대하였다.

이 연구는 국내의 문헌연구 및 법학적 방법론을 바탕으로 한 관련 법제분석의 방법에 의하여 주로 수행하였다. 특히 제2장 ‘사회보험의 의의와 기금운용의 일반원칙’, 제3장 ‘사회보장성 기금운용의 구조와 문제점’ 및 제5장 ‘사회보장성 기금 불법운용 대응법제 현황’ 부분은 강석구 박사(한국형사정책연구원)가 법학적 방법론에 기반하여 분석·집필하였다. 다만 형사정책적 대응방안을 마련하기 위해서는 구조적 문제점 도출만으로는 부족하고, 언론보도 분석, 관련 기록 분석 등을 통하여 구체적인 위반사례 발굴이 필요했고, 이러한 내용은 제4장 ‘사회보장성 기금 불법운용 사례연구’ 부분에서 최원석 교수(서울시립대학교)가 재정책적인 방법론에 기반하여 분석·집필하였다. 나아가 이러한 분석결과 및 관련 실무자 등의 자문의견을 종합한 형사정책적 대응방안을 연구책임자인 강석구 박사가 제6장에 제시하였다.

9) 한국경제, “국민연금, 세계 3위 거대 기금…수익률은 하락세”, 2016년 9월 28일자 참조.

제2장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

사회보장성 기금의 의의와 기금 관리·운용의 일반원칙

강 석 구

제2장

사회보장성 기금의 의의와 기금 관리·운용의 일반원칙

제1절 사회보장성 기금의 의의

1. 사회보장의 의의

사회보장성 기금이라는 용어를 이해하기 위해서는 먼저 사회보장이라는 관념부터 이해해야 하는데, ‘사회보장’(social security)이라는 관념은 1935년에 제정된 미국 사회보장법(Social Security Act)에서 유래한 관념으로서, 우리나라에서는 1960년의 제4차 개정헌법에서 “국가의 사회보장에 관한 노력”이라는 규정을 마련하면서 최초로 법정되었다. 이를 구체적으로 법제화한 것이 1963년 11월에 제정된 구 ‘사회보장에 관한 법률’이며, 현행 ‘사회보장기본법’은 ‘사회보장’이라는 관념을 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”라고 정의하고 있다(제3조 제1호).

따라서 사회보장의 대상은 사회보험, 공공부조, 사회서비스라고 할 수 있는데, ‘사회보험’이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말하며(사회보장기본법 제3조 제2호), ‘공공부조’란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말하고(동조 제3호), ‘사회서비스’란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의

삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다(동조 제4호). 우리가 흔히 사회복지서비스라고 말하는 제도가 바로 사회복지서비스이다.

사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 하며(사회보장기본법 제2조), 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다(헌법 제34조 제2항). 또한, 이러한 기본 이념을 바탕으로 하여 사회보장기본법은 다음과 같은 운영원칙을 제시하고 있다(제25조).

먼저, 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 운영할 때에는 이 제도를 필요로 하는 모든 국민에게 적용하여야 하며, 국가와 지방자치단체는 사회보장제도의 급여 수준과 비용 부담 등에서 형평성을 유지하여야 한다는 것이 원칙이라고 할 수 있다. 또한, 국가와 지방자치단체는 사회보장제도의 정책 결정 및 시행 과정에 공익의 대표자 및 이해관계인 등을 참여시켜 이를 민주적으로 결정하고 시행하여야 하며, 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 운영할 때에는 국민의 다양한 복지 욕구를 효율적으로 충족시키기 위하여 연계성과 전문성을 높여야 한다는 것이 의사결정의 원칙이라고 할 수 있다. 나아가 사회보험은 국가의 책임으로 시행하고, 공공부조와 사회복지서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하는 것을 원칙으로 하지만,¹⁰⁾ 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자 및 자영업자가 부담하는 것을 비용부담의 원칙으로 하고 있다(사회보장기본법 제28조 제2항).¹¹⁾

따라서 공평하게 적용하되 정책과정 및 시행과정에서의 의사결정은 민주적으로 하여야 하는 것이 사회보장제도의 운영에 있어서의 대원칙이라고 할 것이며, 사회보험의 시행은 국가책임으로 하되 비용은 수익자가 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 사회보장성 기금의 운용에 있어서도 ‘의사결정의 민주성’과 ‘운용(시행)의 국가책임’ 원칙은 일관되게 견지될 필요가 있다고 할 것이다.

10) 다만 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 협의·조정할 수 있다(사회보장기본법 제25조 제5항 단서).

11) 다만 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다(사회보장기본법 제28조 제2항 후단).

2. 사회보장제도의 운영체계

사회보장 기본계획의 수립은 보건복지부 장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 수립하여야 하며(사회보장기본법 제16조 제1항), 사회보장위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다(동조 제3항). 사회보장 기본계획은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며, 그 계획의 기본이 되므로(동법 제17조) 사회보장성 기금의 운용계획도 사회보장 기본계획의 바탕에서 수립하여야 할 것이다.

실제로 사회보장기본법은 기본계획에 ‘사회보장 관련 기금 운용방안’을 포함하는 한편(제16조 제2항 제5호), 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장이 “기본계획에 따라” 연도별 시행계획을 매년 수립하도록 의무화하고 있다(제18조 제1항). 관계 중앙행정기관의 장은 소관 시행계획 및 전년도 시행계획에 따른 추진실적을 매년 보건복지부 장관에게 제출하여야 하며(동조 제2항), 보건복지부장관은 중앙행정기관 및 보건복지부 소관의 추진실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 사회보장위원회에 보고하여야 한다(동조 제3항). 이와 관련하여 광역자치단체장과 기초자치단체장도 사회보장에 관한 지역계획을 수립·시행하여야 하는데(사회보장기본법 제19조 제1항), 사회보장제도의 시행책임이 국가에 있기 때문에 지역계획은 기본계획과 연계되어야 할 뿐(동조 제2항) 기본계획에 구속되지 않는 점에 주의할 필요가 있다.

여기서 사회보장위원회는 국무총리 소속 위원회이며(사회보장기본법 제20조 제1항), 위원장 1명, 부위원장 3명과 행정자치부 장관, 고용노동부 장관, 여성가족부 장관, 국토교통부 장관을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성되고(동법 제21조 제1항), 국무총리가 위원장, 기획재정부 장관, 교육부 장관 및 보건복지부 장관이 부위원장이 된다(동조 제2항). 사회보장위원회는 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하게 되는데, 사회보장성 기금과 관련해서는 사회보장급여 및 비용 부담, 사회보장의 재정 추계 및 재원조달 방안 등을 심의·조정한다(동법 제20조 제2항 제6호·제8호).

이처럼 사회보장제도의 운영책임은 1차적으로는 관계 중앙행정기관의 장에게, 2차적으로는 보건복지부 장관에게, 3차적으로는 국무총리와 사회보장위원회에, 최종적으로는 대통령과 국무회의에 있다고 볼 수 있다. 그래서 사회보장성 기금의 불법운용에 대해서도 이들의 역할과 책임이 중요하다고 할 것이다.

3. 사회보험의 목적

서론에서 밝힌 바와 같이 이 연구는 모든 사회보장성 기금을 대상으로 하는 것이 아니라 이른바 4대 사회보험이라고 할 수 있는 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험과 관련한 기금으로 범위를 한정하였기 때문에 이들 사회보험과 관련한 기본지식을 살펴볼 필요도 있다.

사회보험은 지급형식에 따라 보험형 사회보험과 연금형 사회보험으로 구분하기도 하고,¹²⁾ 재정운영방식에 따라 가입자가 나중에 연금을 받아놓기 위해 보험료를 미리 쌓아두는 적립식과 가입자에게 거둔 보험료를 적립하지 않고 바로 사용하는 부과식으로 구분하기도 한다. 또한, 사회보험의 특징으로는 ① 수익자부담의 원칙, ② 국가가 운영주체라는 점, ③ 생활능력과 무관하게 가입대상이 결정된다는 의미에서 가입의 강제성, ④ 보험방식의 운영 등이 거론되기도 한다. 하지만 이는 운영자 측면에서 접근한 관점이 아니기 때문에 사회보장성 기금의 운용원칙을 이끌어내기에는 한계가 있다. 이보다는 이들 사회보험의 법적 근거가 되는 개별 근거법률의 목적을 살펴보는 편이 제도의 본말(本末)을 분간하는 데에 보다 유용할 것이라고 생각한다.

먼저, 국민연금은 “국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지”할 것을 목적으로 한다(국민연금법 제1조). 따라서 국민연금은 반드시 ① 국민의 ② 노령, 장애 또는 사망에 대하여 ③ 연금급여를 실시함으로써 ④ 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지한다는 목적에 어긋날 수 없다.

국민건강보험은 “국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건 향상과 사회보장 증진에 이바지”할 것을 목적으로 한다(국민건강보험법 제1조). 따라서 국민건강보험은 ① 국민의 ② 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 ③ 보험급여를 실시함으로써 ④ 국민보건 향상과 사회보장 증진에 이바지한다는 목적에 어긋날 수 없다.

12) 보험형 사회보험으로는 국민건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험, 산업재해보상보험을, 연금형 사회보험으로는 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 기초노령연금을 예로 들 수 있다.

고용보험은 “고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자의 생활안정과 구직 활동을 촉진함으로써 경제·사회 발전에 이바지”할 것을 목적으로 한다(고용보험법 제1조). 따라서 고용보험은 ① 고용보험의 시행을 통하여 ②a 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, ②b 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하며, ②c 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자의 생활안정과 구직 활동을 촉진함으로써 ③ 경제·사회 발전에 이바지한다는 목적에 어긋날 수 없다.

산업재해보상보험은 “산업재해보상보험 사업을 시행하여 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하기 위하여 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하고, 재해 예방과 그 밖에 근로자의 복지 증진을 위한 사업을 시행하여 근로자 보호에 이바지”할 것을 목적으로 한다(산업재해보상보험법 제1조). 따라서 산업재해보상보험은 ① 산업재해보상보험 사업을 시행하여 ②a 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, ②b 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하기 위하여 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하고, ②c 재해 예방과 그 밖에 근로자의 복지 증진을 위한 사업을 시행하여 ③ 근로자 보호에 이바지한다는 목적에 어긋날 수 없다.

동어반복의 수고를 감수하고서라도 개별 사회보험법의 이러한 목적을 살펴보는 일이 매우 중요한 것은 기금 관리·운용의 대원칙이 바로 “설치목적에의 부합성”에 있기 때문이다(국가재정법 제62조). 예컨대, 설치목적상 사업 대상이 국민으로 한정되어 있다면 국민이 아닌 외국인을 대상으로 한 보험사업은 시행할 수 없고, 사업 수단이 연금급여나 보험급여로 한정되어 있다면 그 외의 시혜적 사업은 수행·지원할 수 없다고 보아야 하기 때문이다. 이러한 설치목적상의 한계는 목적사업뿐만 아니라 기금의 관리·운용에 있어서도 마찬가지로 적용되어야 하며, 목적에 부합되는 범위에 한하여 기금 관리·운용의 정당성이 인정된다고 할 것이다.

4. 사회보험기금의 법적 근거 및 재원

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치할 수 있으므로(국가재정법 제5조 제1항) 기금을 설치하기 위해서는 반드시 법률에 근거가 있어야 한다.

따라서 국민연금기금의 경우 국민연금법 제101조의 규정에 근거하여 보건복지부장관이 설치하며, 연금보험료, 기금 운용 수익금, 적립금, 공단의 수입지출 결산상의 잉여금을 재원으로 하여 기금을 조성한다.

고용보험기금의 경우 고용보험법 제78조의 규정에 근거하여 고용노동부장관이 설치하며, 보험료, 고용보험법에 따른 징수금·적립금·기금운용 수익금, 그 밖의 수입을 재원으로 하여 기금을 조성한다. 다만 국가는 매년 보험사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담하여야 하며, 매년 예산의 범위에서 보험사업의 관리·운영에 드는 비용을 부담할 수 있다(고용보험법 제5조). 참고로, 고용노동부장관은 한국은행에 고용보험기금계정을 설치하여야 하며, 고용보험기금계정은 고용안정·직업능력개발 사업 및 실업급여, 자영업자의 고용안정·직업능력개발 사업 및 자영업자의 실업급여로 구분하여 관리한다(동법 제82조).

산업재해보상보험및예방기금의 경우 산업재해보상보험법 제95조의 규정에 근거하여 고용노동부장관이 설치하며, 보험료, 기금운용 수익금, 적립금, 기금의 결산상 잉여금, 정부 또는 정부 아닌 자의 출연금 및 기부금, 차입금, 그 밖의 수입금을 재원으로 하여 기금을 조성한다. 다만, 국가는 회계연도마다 예산의 범위에서 보험사업의 사무집행에 드는 비용을 일반회계에서 부담하여야 하며, 회계연도마다 예산의 범위에서 보험사업에 드는 비용의 일부를 지원할 수 있다(산업재해보상보험법 제3조). 또한, 정부는 산업재해 예방 사업을 수행하기 위하여 회계연도마다 기금지출예산 총액의 3%의 범위에서 정부의 출연금으로 세출예산에 계상하여야 한다(동법 제95조 제3항). 한편, 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치할 수 있는 예외적인 경우이므로(국가재정법 제5조 제1항) 사회보험이라고 하여 의무적으로 기금을 설치해야 하는 것은 아니다. 참고로, 국민건강보험의 경우 별도의 기금을 설치하지 않고 납부의무자로부터 징수한 보험료로

국민국민건강보험공단에서 직접 운영하며(국민건강보험법 제69조), 국민국민건강보험 공단은 매년 해당 연도 보험료 예상 수입액의 14%에 상당하는 금액을 국고에서 지원받거나, 국민건강증진기금에서 자금을 지원받을 수 있다(국민건강보험법 제108조).

참고로, 기금은 설치 목적과 운용 성격에 따라 사회보험성기금, 금융성기금, 사업성기금, 계정성기금으로 분류하는 것이 통상적이므로¹³⁾ 이 글에서도 ‘사회보험성 기금’이라는 용어를 사용하는 것이 통상적인 용어례에 부합될 수 있지만, 사회보장을 위한 목적을 분명히 하기 위하여 일부러 ‘사회보장성 기금’이라는 용어를 사용했음을 미리 밝혀둔다.

제2절 기금 관리·운용의 일반원칙

1. 기금의 의의

사회보장성 기금이라는 용어를 이해하기 위해서는 기금 개념에 대해서도 이해할 필요가 있다. 기금이란 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하는 것으로서, 세입세출예산에 의하지 않고 운용할 수 있는 자금이라고 말할 수 있다(국가재정법 제5조). 기금이 세입세출예산에 의하지 않고 운용할 수 있는 자금이지만, 기금관리주체는 기금의 ① 설치목적과 ② 공익에 맞게 기금을 관리·운용하여야 하므로(동법 제62조) 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성을 가진다는 점이 예산과 차별되는 기금의 특성이라고 볼 수 있다.

또한, 설치목적과 공익(公益)에 맞게 기금을 관리·운용하여야 하므로 기금이 정한 목적 외에 경비를 사용하거나(국가재정법 제45조 및 제85조), 기금관리주체의 사익(私益)을 위해 기금을 관리·운용할 수 없다고 할 것이다. 기금의 목적 외 사용이나 기금관리주체의 사익 추구는 기금의 본질적인 내용을 침해한 중대한 범죄행위로서 원칙적으로 형사처벌의 대상이 되어야 할 것이다.

한편, 기금에 관한 사무는 “기획재정부 장관이 관장”하며(국가재정법 제11조 제1

13) 감사원, 2012회계연도 결산검사보고, 2013. 5, 83쪽 참조.

항), 각 중앙관서의 장은 기금사무에 관한 법령을 제정·개정 또는 폐지하거나 기금사무와 관련되는 사항을 다른 법령에 규정하고자 하는 때에는 기획재정부 장관과 협의하여야 한다(동조 제2항). 또한, 기금관리주체는 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 하며(동법 제63조 제1항), 국가재정법 제79조의 규정에 따라 작성된 자산운용지침에 따라 자산을 운용하여야 한다(동조 제2항). 뿐만 아니라 기금관리주체는 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’에 따른 경영참여형 사모집합투자기구의 무한책임사원이 될 수 없으며(동조 제3항), 기금이 보유하고 있는 주식의 의결권을 기금의 이익을 위하여 신의에 따라 성실하게 행사하고, 그 행사내용을 공시하여야 한다(동법 제64조).

이처럼 기금사무의 운영책임은 1차적으로는 기금관리주체에게, 2차적으로는 각 중앙관서의 장에게, 최종적으로는 기획재정부 장관에게 있다고 볼 수 있다. 또한, 기금 관리·운용의 원칙은 ① ‘설치목적에의 부합성’과 ② ‘공익 부합성’으로 대별할 수 있고, 기금자산운용의 원칙은 ③ ‘투명성’과 ④ ‘효율성’으로 대별할 수 있다고 할 것이다. 기금자산운용에 있어서 안정성, 유동성, 수익성, 공공성은 자산운용의 원칙이 아니라 일개 고려사항에 불과하다는 점에 주의할 필요가 있다.

참고로, 정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 않은 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있으며(국가재정법 제13조 제1항 본문), 기획재정부 장관은 기금 여유자금의 효율적인 관리·운용을 위하여 각 기금관리주체가 예약하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 할 수 있다(동법 제81조). 나아가 기금 등의 여유자금을 통합관리하기 위하여 1993년 12월부터 공공자금관리기금법을 제정하여 시행해오고 있다.

하지만 국민연금기금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금, 군인연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금 등 사회보장성 기금의 경우에는 회계·기금 간 여유재원의 전입·전출이 허용되지 않는다(국가재정법 제13조 제1항 단서). 따라서 사회보장성 기금은 여유자금 통합관리 등 어떠한 명목 여하에도 불문하고 목적 외 사용이 법률적으로 허용되지 않는다는 점에 주의할 필요가 있다.

2. 국가재정법상의 상위 규정

기금운용계획안의 작성 및 제출 등에 관하여는 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도 국가재정법 제66조부터 제68조까지, 제68조의2, 제69조부터 제72조까지의 규정을 적용한다(국가재정법 제65조). 주로 기금의 관리·운용을 감시하기 위한 규정으로서, 대통령, 국회, 기획재정부 장관, 감사원 등에게 보고·제출하여야 할 중요사항으로 볼 수 있는데, 사회보장성 기금의 관리·운용에 있어서 개별 설치법률에 우선하여 적용하여야 하는 국가재정법상의 규정은 다음과 같다.

가. 기금운용계획안의 수립과 제출

1) 기금관리주체는 “매년” 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부 장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다(국가재정법 제66조 제1항).

2) 기획재정부 장관은 재정정책자문회의의 자문과 국무회의의 심의를 거쳐 “대통령의 승인”을 얻은 다음 연도의 기금운용계획안 작성지침을 매년 3월 31일까지 기금관리주체에게 통보하여야 하며(국가재정법 제66조 제2항), 국가재정운용계획과 기금운용계획 수립을 연계하기 위하여 기금운용계획안 작성지침에 기금별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다(동조 제3항).

참고로, 기획재정부 장관은 재정운용에 대한 의견수렴을 위하여 각 중앙관서와 지방자치단체의 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의를 운영하여야 하는데(국가재정법 제10조 제1항), 재정정책자문회의는 ① 기획재정부 장관, ② 행정 각 부처의 차관, ③ 기금 소관 위원회·처·청의 부기관장, ④ 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 시장·도지사, ⑤ 재정운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 기획재정부장관이 위촉하는 30명 이내의 민간위원으로 구성한다(국가재정법 시행령 제6조 제3항).

3) 기금관리주체는 기금운용계획안 작성지침에 따라 다음 연도의 기금운용계획안을 작성하여 매년 5월 31일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 하며(국가재정법

제66조 제4항), 기획재정부 장관은 제출된 기금운용계획안에 대하여 기금관리주체와 협의·조정하여 기금운용계획안을 마련한 후 국무회의의 심의를 거쳐 “대통령의 승인”을 얻어야 한다(동조 제5항).

4) 기금관리주체 중 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 제출·협의 등에 있어 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다(국가재정법 제66조 제8항).

5) 기금운용계획안은 운용총칙과 자금운용계획으로 구성되며(국가재정법 제67조 제1항), 정부는 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 120일 전까지 “국회에 제출”하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 예산총칙에 규정하여야 하며(동법 제68조 제1항), 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 주요항목 지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 미리 “정부의 동의”를 얻어야 한다(동법 제69조).

6) 기금관리주체는 기금운용계획이 확정된 때에는 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 작성하여 회계연도 개시 전까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다(국가재정법 제68조 제2항).

나. 기금운용계획의 변경

1) 기금관리주체¹⁴⁾는 기금운용계획 중 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의·조정하여 마련한 기금운용계획변경안을 국무회의의 심의를 거쳐 “대통령의 승인”을 얻은 후 “국회에 제출”하여야 한다(국가재정법 제70조 제2항). 다만 ① 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2 이하,¹⁵⁾ ② 다른 법률의 규정에 따른 의무적 지출금액, ③ 기금운용계획상 여유자금 운용으로 계상된 지출금액, ④ 수입이 기금운용계획상의 수입계획을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우

14) 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 말한다.

15) 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3 이하를 기준으로 한다. 다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 10분의 2 이하로 한다(국가재정법 제70조 제3항 제2호).

그 초과수입과 직접 관련되는 지출금액, ⑤ 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액, ⑥ 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환, ⑦ 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상환의 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 않고 변경할 수 있다(동조 제3항).¹⁶⁾

2) 기금관리주체는 지출계획의 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 때에는 변경명세서를 “기획재정부 장관과 감사원에” 각각 제출하여야 하며, 정부는 국회에 제출하는 국가결산보고서에 그 내용과 사유를 명시하여야 한다(국가재정법 제70조 제4항).

3) 각 기금관리주체가 지출계획의 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 경우에는 “분기별로” 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 변경 내역을 “국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회”에 제출하여야 한다(국가재정법 제70조 제5항).

다. 지출사업의 이월

기금관리주체는 매 회계연도의 지출금액을 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다. 다만 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 금액은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있는데, 이 경우에는 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일까지 “기획재정부 장관과 감사원에” 각각 송부하여야 한다(국가재정법 제72조).

3. 국가재정법상의 일반 규정

아래에 기술하는 내용은 다른 법률에 다른 규정이 없는 경우에 적용하게 되는 일반

16) 주요항목 지출금액의 변경은 국회에서 확정된 기금운용계획에 반영된 주요항목 지출금액을 기준으로 한다(국가재정법 시행령 제29조 제2항).

적인 사항으로 볼 수 있는데, 기금운용위원회, 자산운용위원회나 자산운용전담부서의 설치 정도를 제외하고는 주로 감시목적의 규정이기 때문에 국가재정법과 다른 규정을 마련하기 쉽지 않은 사항이라고 볼 수 있다. 특히 기금운용의 평가와 국정감사는 중요사항으로 볼 수 있기 때문에 만일 사회보장성 기금의 설치법률에 이와 다른 규정이 있다면 주목할 필요가 있다고 할 것이다.

가. 기금결산

각 중앙관서의 장은 국가회계법에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 소관 기금의 결산보고서를 중앙관서결산보고서에 통합하여 작성한 후 제58조 제1항에 따라 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다(법 제73조).

나. 중장기 기금재정관리계획 수립 및 제출

연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 또는 채권을 발행하는 기금 중 대통령령으로 정하는 기금의 관리주체는 소관 기금에 관하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중장기 기금재정관리계획을 수립하고 이를 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다(국가재정법 제73조의3).

다. 기금운용심의회 설치

기금관리주체는 기금의 관리운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의회를 설치하여야 한다. 다만 기금운용심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 설치하지 않을 수 있다(국가재정법 제74조 제1항). 기금운용심의회 위원장은 기금관리주체의 장이 되며, 위원은 위원장이 위촉하되, 학식과 경험이 풍부한 자로서 공무원이 아닌 자를 2분의 1 이상 위촉하여야 한다(동조 제3항).

한편, 기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 다른 법률에 따라 설치된 위원회 등은 이를 기금운용심의회로 본다(국가재정법 제74조 제5항).

라. 자산운용위원회의 설치

전전 회계연도말에 보유한 여유자금의 규모가 1조원을 초과하는 기금의 기금관리주체는 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 심의회에 자산운용위원회를 설치하여야 한다. 다만, 다른 법률에 따로 정한 바가 있는 경우에는 그 법률에 따른다(국가재정법 제76조 제1항).

자산운용위원회의 위원장은 기금관리주체의 장이 기금의 여건 등을 고려하여 당해 기금관리주체 및 수탁기관의 임·직원 또는 공무원 중에서 선임하며(국가재정법 제76조 제3항), 자산운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령이 정하는 자격을 갖춘 자¹⁷⁾가 전체위원 정수의 과반수가 되어야 한다(동조 제4항).

마. 자산운용전담부서의 설치

기금관리주체는 자산운용위원회의 심의를 거쳐 자산운용을 전담하는 부서를 두어야 하며, 이외는 별도로 기금관리주체는 자산운용위원회의 심의를 거쳐 자산운용평가 및 위험관리를 전담하는 부서를 두거나 그 업무를 외부 전문기관에 위탁하여야 한다(국가재정법 제77조). 다만 국민연금기금은 자산운용을 전문으로 하는 법인을 설립하여 여유자금을 운용하여야 한다(동법 제78조 제1항).

17) ‘대통령령이 정하는 자격을 갖춘 자’란 ① ‘금융산업의 구조개선에 관한 법률’ 제2조 제1호에 따른 금융기관 및 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’ 제258조에 따른 집합투자기구평가회사에서 자산운용·자산운용평가 및 위험관리를 담당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자, ② ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’ 제9조 제15항에 따른 주권상장법인, 정부기업예산법 제2조에 따른 정부기업, ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제4조에 따른 공공기관에서 재정 또는 자산운용을 담당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자, ③ 고등교육법에 따른 학교에서 경제·경영 및 금융 관련 학문분야를 연구하거나 가르치는 조교수 이상의 직에 3년 이상 재직한 경력이 있는 자, ④ 경제·경영 및 금융 관련 분야의 박사학위를 취득한 자로서 연구기관 또는 공공기관에서 3년 이상 재직한 경력이 있는 자, ⑤ 변호사 또는 공인회계사의 직에 3년 이상 종사한 자, ⑥ ① 내지 ⑤의 자와 동등 이상의 학식과 경험이 있다고 기금관리주체가 인정하는 자를 말한다(국가재정법 시행령 제35조 제2항).

바. 예비타당성 조사

기획재정부 장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업인 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성 조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 “국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출”하여야 한다(국가재정법 제38조 제1항 및 제85조).

사. 기금운용의 평가

기획재정부 장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다(국가재정법 제82조 제1항). 기획재정부 장관은 평가결과를 “국무회의에 보고”한 후 국가결산보고서와 함께 “국회에 제출”하여야 한다(동조 제3항).

아. 국정감사

국가재정법의 적용을 받는 기금을 운용하는 기금관리주체는 ‘국정감사 및 조사에 관한 법률’ 제7조의 규정에 따른 국정감사의 대상기관으로 한다(국가재정법 제83조).

자. 기금자산운용담당자의 손해배상 책임

기금의 자산운용을 담당하는 자는 고의 또는 중대한 과실로 법령을 위반하여 기금에 손해를 끼친 경우 그 손해를 배상할 책임이 있으며, 공무원이 기금의 자산운용에 영향을 줄 목적으로 직권을 남용하여 기금관리주체 그 밖에 기금의 자산운용을 담당하는 자에게 부당한 영향력을 행사하여 기금에 손해를 끼친 경우 당해 공무원은 책임이 있는 기금자산운용담당자와 연대하여 손해를 배상하여야 한다(국가재정법 제84조).

제3절 소 결

사회보장성 기금에 관한 법제분석을 위한 기초분석으로서 ‘사회보장제도’와 ‘기금제도’에 관한 법제분석을 행한 결과, 다음과 같은 결론과 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 사회보장제도의 운영에 있어서는 ‘의사결정의 민주성’과 ‘사업시행의 국가책임’ 원칙이 관철되어야 하며, 기금의 관리·운영에 있어서도 이러한 원칙이 경시되어서는 안 된다는 점이다. 따라서 사회보장성 기금에 관한 법제분석에 있어서도 ① 사업수행 및 기금운영에 있어서 의사결정과정, ② 사업수행 및 기금운영의 책임소재(특히 중앙관서)에 주목하고자 한다.

둘째, 기금의 관리·운영에 있어서는 ‘설치목적에의 부합성’과 ‘공익 부합성’ 원칙이 관철되어야 하며, 기금자산운영에 있어서는 ‘투명성’과 ‘효율성’도 중요한 원칙이 된다는 점이다. 따라서 사회보장성 기금에 관한 법제분석에 있어서도 ③ 기금이 사용되거나 지출되는 용처(用處), ④ 기금관리주체 및 기금심의기구의 인적 구성, ⑤ 기금운용내역의 외부공개제도(평가·감시제도 포함), ⑥ 위험투자 방지를 위한 제도적 장치에 주목하고자 한다.

셋째, 기금사무에 있어서는 기금운용계획안의 수립과 제출, 기금운용계획의 변경, 지출사업의 이월, 기금운용의 평가, 외부감사는 기금운용을 감시하기 위한 중요사항이 된다는 점이다. 따라서 사회보장성 기금에 관한 법제분석에 있어서도 ⑦ 기금운용계획과 기금운용 평가 체계, ⑧ 기금결산 및 외부감사 체계에 주목하고자 한다.

법제분석에서 가장 중요한 것은 분석대상의 동질성과 분석방법의 일관성이라고 할 것이다. 이 연구에서는 이상 8가지 사항을 대상으로 하여 사회보장성 기금에 관한 법제분석을 제3장에서 진행하였고, 특히 조직, 권한 및 인적 구성과 관련한 사항에 중점(重點)을 두었다.

제3장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

사회보장성 기금 운용의 구조와 문제점

강 석 구

제3장

사회보장성 기금 운용의 구조와 문제점

제1절 국민연금기금 운용의 구조와 문제점

1. 국민연금사업의 개관

가. 국민연금사업의 관장

국민연금법에 따른 국민연금사업은 보건복지부 장관이 맡아 주관한다 (제2조).

나. 국민연금 운영 전반에 관한 계획 수립 및 공시

보건복지부 장관은 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 “국무회의의 심의”를 거쳐 “대통령의 승인”을 받아야 하며, 승인받은 계획을 “국회에 제출”하고 “공시”하여야 한다(국민연금법 제4조 제2항).¹⁸⁾ 이와 관련하여 연금보험료, 급여액, 급여의 지급 요건 등은 국민연금의 장기재정 균형 유지, 인구구조의 변화, 국민의 생활수준, 임금, 물가, 그 밖에 경제사정에 뚜렷한 변동이 생기면 그 사정에 맞게 조정되어야 한다(동조 제3항)

이에 보건복지부 장관은 매 5년이 되는 해의 3월 31일까지 국민연금기금의 재정계산을 하고, 국민연금 재정 전망 및 연금보험료 조정 등을 포함한 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 “국민연금심의위원회의 심의”를 거쳐 해당 연도 9월 말일까지

18) 전국을 보급지역으로 등록한 일반일간신문 1개 이상 및 경제 분야 특수일간신문 1개 이상에 각각 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 공시하여야 한다(국민연금법 시행령 제11조 제2항).

대통령의 승인을 받아 해당 연도 10월 말일까지 국회에 제출하여야 한다(동법 시행령 제11조 제1항).¹⁹⁾

다. 국민연금사업의 심의

국민연금사업에 관하여 ① 국민연금제도 및 재정 계산에 관한 사항, ② 급여에 관한 사항, ③ 연금보험료에 관한 사항, ④ 국민연금기금에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 국민연금제도의 운영과 관련하여 보건복지부장관이 회의에 부치는 사항을 심의하기 위하여 “보건복지부에” 국민연금심의위원회를 둔다(국민연금법 제5조 제1항).

국민연금심의위원회의 위원장은 보건복지부 “차관”이 되고, 부위원장은 공익을 대표하는 위원 중에서 호선하며, 위원은 보건복지부 “장관”이 지명하거나 위촉한다.²⁰⁾ 위원은 ① 사용자를 대표하는 위원으로서 사용자 단체가 추천하는 자 4명, ② 근로자를 대표하는 위원으로서 근로자 단체가 추천하는 자 4명, ③ 지역가입자를 대표하는 위원으로서 ㉠ 농어업인 단체가 추천하는 자 2명, ㉡ 농어업인 단체 외의 자영자(自營者) 관련 단체가 추천하는 자 2명, ㉢ 소비자단체와 시민단체가 추천하는 자 2명, ④ 공익을 대표하는 위원으로서 국민연금에 관한 전문가 5명으로 구성한다(동조 제2항).²¹⁾ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다(국민연금법 시행령 제13조). 국민연금심의위원회의 정기회는 매년 2월에, 임시회는 ① 보건복지부 장관의 요구가 있을 때, ② 국민연금심의위원회의 재적 위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때, ③ 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집한다(국민연금법 시행령 제14조 제3항).

19) 참고로, 만일 시행령에 국민연금심의위원회의 심의를 포함시킬 의도라면 통상적으로는 “국민연금심의위원회와 국무회의의 심의를 거쳐”라고 규정하였어야 할 것이다. 그런데 국민연금법과 달리 시행령에서는 대통령의 승인을 받아 국회에 제출하고 국민에게 공시하여야 할 정도로 중요사항임에도 불구하고 국무회의에서의 심의과정이 누락되어 있는 점은 이해하기 어렵다고 할 것이다.

20) 국민연금의 재정 계산과 국민연금 전반에 관한 운용계획은 국민연금사업에서 가장 중요한 사항이라고 볼 수 있고, 연금보험료의 조정은 국민에게 가장 직접적인 영향을 미치는 민감한 사항이라고 볼 수 있다. 그런데 이런 중요사항을 심의하는 심의회의 구성에 있어서 기금관리주체의 장인 보건복지부 장관이 아니라 소속 공무원인 차관이 위원장이 되는 의사결정구조는 이해하기 어렵다고 할 것이다.

21) 참고로, 국민연금심의위원회의 위원 정수는 위원장을 포함하면 20명이 되고, 위원장을 제외하면 19명이 된다. 국민연금법 시행령은 국민연금심의위원회에 간사 1명을 두되 보건복지부 장관이 보건복지부 소속 공무원 중에서 임명하도록 정하고 있지만(제16조 제1항), 법률상의 근거가 없으므로 재적 위원 정수에서 간사는 제외하여야 할 것이다.

또한, 국민연금심의위원회의 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 시작하고 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제4항).²²⁾

라. 국민연금사업의 수행

1) 국민연금공단의 설립

국민연금사업을 효율적으로 수행하기 위하여 보건복지부 장관의 위탁을 받아 국민연금공단을 설립한다(국민연금법 제24조).

국민연금공단의 임원으로는 이사장 1명, 상임이사 4명 이내, 이사 7명, 감사 1명을 두되, 이사에는 사용자 대표, 근로자 대표, 지역가입자 대표 각 1명 이상과 당연직 이사로서 보건복지부에서 국민연금 업무를 담당하는 3급 국가공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 1명이 포함되어야 한다(동법 제39조 제1항). 이사장은 “보건복지부 장관의 제청으로 대통령이 임면”하고, 상임이사·이사 및 감사는 “이사장의 제청으로 보건복지부 장관이 임면”한다(동조 제2항). 다만 상임이사 중 국민연금기금의 관리·운용에 관한 업무를 담당하는 기금이사는 경영·경제 및 기금 운용에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 선임하여야 하는데(동법 제31조 제1항), 기금이사 후보는 이사장을 위원장으로 하고 이사를 위원으로 하는 국민연금공단 기금이사추천위원회에서 추천한다(동조 제2항).²³⁾

한편, 국민연금공단의 이사장·상임이사·감사 및 직원은 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며(국민연금법 제37조), 공단의 임직원은 형법 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때 공무원으로 본다(동법 제40조).

22) 참고로, 위원장을 제외한 위원정수가 19명이므로 위원장을 의사정족수에서 제외할 경우 위원 10명의 출석으로 개최하고, 위원장을 의결정족수에 포함할 경우 위원 5명의 찬성으로 의결할 수 있다는 계산도 가능하다. 국민연금법 시행령상 국민연금심의위원회의 심의가 국무회의의 심의를 대체할 수 있을 만큼 중요하다는 점을 고려하고, 사회보장제도의 정책 결정 및 시행 과정에 공익의 대표자 및 이해관계인 등을 참여시켜 이를 민주적으로 결정·시행하도록 한 사회보장기본법 제25조 제3항의 취지를 감안할 때 사실상 재적 위원 4분의 1의 찬성으로 의결하는 것도 가능한 의결정족수에 대해서는 재고할 필요가 있다.

23) 기금이사 후보 추천안 및 계약서안의 제출과 보건복지부 장관의 승인은 상임이사의 임명 제청과 임명으로 본다(국민연금법 제31조 제7항).

2) 국민연금공단의 업무

국민연금공단은 다음의 업무를 수행한다(국민연금법 제25조).

- ① 가입자에 대한 기록의 관리 및 유지
- ② 연금보험료의 부과. 다만 연금보험료의 징수는 국민건강보험공단에 위탁하며(국민연금법 제88조 제1항), 보건복지부 장관은 연금보험료 등의 징수에 소요되는 비용을 국민연금기금운용위원회의 의결을 거쳐 국민연금기금에서 국민건강보험공단에 출연할 수 있다(동법 제102조의2).²⁴⁾
- ③ 급여의 결정 및 지급
- ④ 가입자, 가입자였던 자, 수급권자 및 수급자를 위한 자금의 대여와 복지시설의 설치·운영 등 복지사업. 이와 관련하여 국민연금공단은 공단은 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지를 증진하기 위하여 ㉠ 자금의 대여, ㉡ 노인복지시설²⁵⁾의 설치·공급·임대·운영 ㉢ 노인복지시설 부대시설로서 체육시설 설치·운영, ㉣ 그 밖에 대통령령으로 정하는 복지사업을 할 수 있으며(국민연금법 제46조 제1항), ㉤ 복지사업을 실시하기 위하여 국민연금기금으로부터 보건복지부령으로 정하는 법인에 출자할 수 있다(동조 제2항).²⁶⁾ 참고로, ‘대통령령으로 정하는 복지사업’으로는 ㉠ 노인복지시설의 설치·공급·임대·운영과 노인복지시설의 부대시설로서 체육시설의 설치·운영 및 자금의 대여, ㉡ 아동복지시설, 장애인복지시설 등의 복지시설의 설치·운영 및 자금의 대여, ㉢ 병원과 휴양 시설 또는 요양 시설의 설치와 운영 및 자금의 대여, ㉣ 생활 안정을 위한 자금의 대여, ㉤ 학자금의 대여, ㉥ 당면적용사업장인 중·소사업장의 사업장 내 복지시설의 설치를 위한 자금의 대여, ㉦ 주택 구입 자금과 전세 자금의 대여가 있다(동법 시행령 제31조 제1항).

24) 국민건강보험공단은 출연금을 ① 징수위탁업무를 수행하는 데에 필요한 인건비, 운영경비 및 사업비, ② 징수위탁업무를 수행에 필요한 시설(기자재를 포함한다)의 구입 및 임차 비용, ③ 그 밖에 징수위탁업무를 수행하는 데에 수반되는 경비의 용도로만 사용하여야 하며(국민연금법 시행령 제76조의2 제4항), 국민건강보험공단이 출연금을 용도 외로 사용한 경우에는 그에 해당하는 금액을 보건복지부 장관이 회수하여야 한다(동조 제5항).

25) ‘노인복지시설’이란 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관, 노인일자리지원기관을 말한다(노인복지법 제31조).

26) ‘보건복지부령으로 정하는 법인’이란 노인복지시설과 그 부대시설로서의 체육시설의 설치·공급·임대 또는 운영을 목적으로 하는 상법에 따른 주식회사를 말한다(국민연금법 시행규칙 제21조의2 제1항).

- ⑤ 가입자 및 가입자였던 자에 대한 기금증식을 위한 자금 대여사업. 참고로, 대여 업무를 담당하는 국민연금공단의 임직원은 그 직무를 수행하면서 고의 또는 중대한 과실로 공단에 손해를 끼쳤을 때에는 그 손해를 배상하여야 한다(국민연금법 제46조 제4항).²⁷⁾
- ⑥ 국민연금 가입 대상자²⁸⁾과 수급권자 등을 위한 노후준비서비스 사업
- ⑦ 국민연금제도·재정계산·기금운용에 관한 조사연구. 이러한 업무를 수행하기 위하여 국민연금공단은 “공단 산하에” 국민연금연구원을 둘 수 있다(국민연금법 제27조의2).
- ⑧ 국민연금에 관한 국제협력
- ⑨ 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 사항
- ⑩ 그 밖에 국민연금사업에 관하여 “보건복지부 장관이 위탁”하는 사항

3) 업무의 위탁

국민연금공단은 정관으로 정하는 바에 따라 대여금 상환금의 수납, 급여·대여금의 지급에 관한 업무, 그 밖에 그 업무의 일부를 다른 법령에 따른 사회보험 업무를 수행하는 법인, 체신관서, 금융기관, 그 밖의 자에게 위탁할 수 있다(국민연금법 제47조 제1항). 이에 따라 국민연금공단이 위탁할 수 있는 업무의 범위와 국민연금공단으로부터 그 업무를 위탁받을 수 있는 자는 다음과 같다(동조 제2항 및 동법 시행령 제33조).

- ① 대여금의 상환금, 연금보험료, 급여환수금, 반납금, 추납보험료 또는 법 제114조 제1항에 따라 국민연금공단이 대위하여 받는 금액의 수납, 급여의 지급 및 대여금의 지급에 관한 업무 : 체신관서, 금융기관 또는 금융 관련 업무를 행하는 비영리법인
- ② 가입자의 자격의 취득 신청 및 상실 신청의 접수 등에 관한 업무 : 국민건강보험공단 또는 지방자치단체의 장

27) 국가재정법 제84조에서 정한 기금자산운용담당자의 손해배상책임과 달리 ‘법령 위반’은 요건이 아니다.

28) 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자는 국민연금 가입 대상이 된다(국민연금법 제6조).

③ 노인복지시설과 그 부대시설로서의 체육시설, 아동복지시설, 장애인복지시설 등의 복지시설의 설치·운영 사업 및 병원·휴양 시설·요양 시설의 설치·운영 사업 : 사회복지법인, 공기업·준정부기관, 농업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙회 및 산림조합중앙회, 종교단체 또는 같은 종류의 사업을 운영하는 자 또한, 국민연금공단 또는 건강보험공단은 납부의무자가 대통령령으로 정하는 금액²⁹⁾ 이하의 연금보험료, 연체금, 체납처분비, 그 밖의 징수금을 신용카드, 직불카드 등으로 납부할 수 있도록 ① 금융결제원이나 ② 정보통신망을 이용하여 신용카드, 직불카드 등에 의한 결제를 수행하는 기관 중 시설, 업무수행능력 및 자본금 규모 등을 고려한 기관을 ‘연금보험료 등 납부대행기관’으로 지정할 수 있다(국민연금법 제90조의3 및 동법 시행령 제59조의4 제2항).

4) 급여 등의 환수

“국민연금공단은” 급여를 받은 사람이 ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받은 경우, ② 수급권 변경 등의 신고 의무자가 신고 사항을 공단에 신고하지 않거나 늦게 신고하여 급여를 잘못 지급 받은 경우, ③ 가입자 또는 가입자였던 자가 사망한 것으로 추정되어 유족연금 등의 급여가 지급된 후 해당 가입자 또는 가입자였던 자의 생존이 확인된 경우, ④ 그 밖의 사유로 급여가 잘못 지급된 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 금액을 환수하여야 한다(국민연금법 제57조 제1항). 특히 ①과 ②의 경우에는 이자를 가산하여 환수하며(동조 제2항), 환수금의 납부 의무자가 납부 기한까지 환수금을 내지 않으면 연체금을 징수할 수 있다(동조 제3항).

또한, “국가는” 국민연금법에 따라 연금보험료를 지원받은 사람이 ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원금을 받은 경우나 ② 지원금이 잘못 지급된 경우에는 그가 받은 지원금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다(국민연금법 제100조의4 제1항). 지원금을 환수하는 경우 반환할 사람이 행방불명되거나 재산이 없거나 그 밖의 불가피한 사유가 있어 환수가 불가능하다고 인정할 때에는 결손처분할 수 있으며(동조 제3항), 지원금의 환수 및 결손처분은 국민연금공단에 위탁한다(동조 제4항).

29) ‘대통령령으로 정하는 금액’이란 1천만원을 말한다(국민연금법 시행령 제59조의4 제1항).

2. 국민연금기금의 관리·운용

가. 기금관리주체

국민연금기금은 보건복지부 장관이 관리·운용한다(국민연금법 제102조 제1항). 다만 보건복지부 장관은 기금의 관리·운용에 관한 업무의 일부를 국민연금공단에 위탁할 수 있다(동조 제6항). 보건복지부 장관은 ① 기금의 관리·운용, ② 기금의 회계처리, ③ 공단이 취득한 재산의 임대 등 기금의 관리·운용에 관하여 보건복지부 장관이 정하는 업무를 국민연금공단에 위탁할 수 있다(동법 시행령 제76조 제1항).

나. 기금운용의 심의

국민연금기금의 운용에 관한 ① 기금운용지침에 관한 사항, ② 기금을 관리기금에 위탁할 경우 예탁 이자율의 협의에 관한 사항, ③ 기금 운용 계획에 관한 사항, ④ 기금의 운용 내용과 사용 내용에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 기금의 운용에 관하여 중요한 사항으로서 운용위원회 위원장이 회의에 부치는 사항을 심의·의결하기 위하여 “보건복지부에” 국민연금기금운용위원회를 둔다(국민연금법 제103조 제1항).

국민연금기금운용위원회는 위원장인 보건복지부 “장관”, 당연직 위원인 기획재정부 차관·농림축산식품부 차관·산업통상자원부 차관·고용노동부 차관과 국민연금공단 이사장 및 위원장이 위촉하는 ① 사용자를 대표하는 위원으로서 사용자 단체가 추천하는 자 3명, ② 근로자를 대표하는 위원으로서 노동조합을 대표하는 연합단체가 추천하는 자 3명, ③ 지역가입자를 대표하는 위원으로서 ④ 농어업인 단체가 추천하는 자 2명, ⑤ 농어업인 단체 외의 자영자 관련 단체가 추천하는 자 2명, ⑥ 소비자단체 및 시민단체가 추천하는 자 2명, ⑦ 관계 전문가로서 국민연금에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 2명의 위원으로 구성한다(국민연금법 제103조 제2항).³⁰⁾ 위원장과 당연직 위원을 제외한 위원의 임기는 2년으로 하고, 1차만 연임할 수 있다(동조 제3항). 운용위원회의 회의는 연 4회 이상 개최하여야 하며, 재적 위원 과반수의 출석으로

30) 국민연금기금운용위원회의 위원은 위원장 1명, 당연직 위원 5명, 일반 위원 14명으로 구성된다. 즉, 국민연금심의위원회와 마찬가지로 위원 정수는 위원장을 포함하면 20명이 되고, 위원장을 제외하면 19명이 된다.

개회하고, 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 이 경우 출석하지 않은 위원은 의결권을 행사하지 않은 것으로 본다(국민연금법 제103조 제5항).³¹⁾ 위원장은 회의의 일시·장소·토의내용·의결사항 및 각 참석자의 발언내용이 전부 기록된 회의록을 작성하여 보관하고, 회의록의 주요 내용을 요약하여 공개하여야 한다(동법 제103조의2 제1항). 다만 전부 기록된 회의록은 회의의 개최일부터 1년이 지난 후에 공개하여야 하며, 기금운용 업무의 공정한 수행에 지장을 초래하거나 금융시장 안정에 영향을 미칠 우려가 있는 안건의 경우에는 운용위원회의 의결을 거쳐 회의의 개최일부터 4년이 지난 후에 해당 안건의 회의록을 공개하여야 한다(동조 제2항).³²⁾

국민연금기금운용위원회에는 ① 기금 운용 자산의 구성과 기금의 회계 처리에 관한 사항, ② 기금 운용 성과의 측정에 관한 사항, ③ 기금의 관리·운용과 관련하여 개선하여야 할 사항, ④ 운용위원회에 상정할 안건 중 실무평가위원회의 위원장이 필요하다고 인정한 사항, ⑤ 그 밖에 운용위원회에서 심의를 요청한 사항을 심의·평가하기 위하여 국민연금기금운용실무평가위원회를 둔다(국민연금법 제104조 제1항). 실무평가위원회의 위원장은 보건복지부 차관이 되고, 위원장과 당연직 위원(국민연금공단 이사장은 제외한다)이 각각 지명하는 소속 부처의 3급 국가공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원이 포함된다. 반면 일반 위원의 구성비율은 운용위원회 구성비율과 같다(동조 제2항). 다만 각 단체가 실무평가위원회의 일반 위원을 추천하려면 ① 변호사 또는 공인회계사의 자격이 있는 자, ② 사회복지학·경제학 또는 경영학 등을 전공하고 대학에서 조교수 이상의 직(職)에 3년 이상 재직 중인 자, ③ 사회복지학·경제학 또는 경영학 등의 박사학위를 가진 자로서 연구기관이나 공공기관에서 3년 이상 재직한 경력이 있는 자 중에서 추천하여야 한다(동조 제3항). 위원장 및 공무원인 위원을 제외한 위원의 임기는 2년으로 하고, 중임할 수 있다(동조 제4항).

31) 국민연금기금운용위원회의 경우 출석하지 않은 위원의 의결권 위임을 제한하고 있다는 점을 제외하고는 기본적으로 국민연금심의위원회와 같은 비판이 가능하다. 즉, 위원장을 제외한 위원정수가 19명이므로 위원장을 의사정족수에서 제외할 경우 위원 10명의 출석으로 개회하고, 위원장을 의결정족수에 포함할 경우 위원 5명의 찬성으로 의결할 수 있다는 계산도 가능해지므로 국민연금심의위원회의 경우와 마찬가지로 의결정족수에 대하여 재고할 필요가 있다.

32) 국회 소관 상임위원회가 요구할 경우에 위원장은 회의록을 비공개로 제출하여야 한다(국민연금법 제103조의2 제3항).

다. 기금 관리·운용의 방법

보건복지부 장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대로 증대시킬 수 있도록 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하여야 한다(국민연금법 제102조 제2항).

- 1) 금융기관에 대한 예입 또는 신탁
 - 2) 공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자. 이 경우 기획재정부 장관과 협의하여 국채를 매입한다. 이와 관련하여 기금을 공공자금관리기금에 위탁할 경우 그 수익률은 공공자금관리기금운용위원회가 5년 만기 국채 수익률 이상의 수준에서 대통령령으로 정하는 바에 따라³³⁾ 국민연금기금운용위원회와 협의하여 정한다(국민연금법 제102조 제3항 단서).
 - 3) 증권의 매매 및 대여. 이 경우 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려할 수 있다(국민연금법 제102조 제4항).
 - 4) 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래
 - 5) 복지사업 및 대여사업. 다만 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 않은 범위에서 하여야 한다.
 - 6) 기금의 본래 사업 목적을 수행하기 위한 재산의 취득 및 처분
- 참고로, 1) 내지 4)의 사업으로 기금을 관리·운용하는 경우에는 자산 종류별 시장수익률을 넘는 수익을 낼 수 있도록 신의를 지켜 성실하게 하여야 한다(국민연금법 제102조 제3항). 이외에도 보건복지부 장관은 국민연금기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업으로 기금을 관리할 수도 있는데(동조 제2항 제7호; 동 시행령 제74조 제3항), 이러한 사업은 다음과 같다.
- 7) 벤처기업에 대한 투자와 중소기업창업투자조합·신기술사업투자조합 또는 한국벤처투자조합에 대한 출자

33) 5년 만기 국채 수익률은 증권시장 외에서 매매되는 제1종 국민주택채권과 국채의 유통 수익률 중 높은 수익률로 한다(국민연금법 시행령 제74조 제4항).

- 8) 기업구조조정조합 또는 기업구조개선 경영참여형 사모집합투자기구에 대한 출자³⁴⁾
- 9) 장내파생상품과 장외파생상품의 거래
- 10) 외국환의 매매
- 11) 집합투자기구에 대한 투융자
- 12) 사회기반시설사업에 대한 투융자
- 13) 부동산의 개발·취득·관리 등을 목적으로 하는 사업에 대한 투융자
- 14) 에너지 및 자원의 개발사업에 대한 투융자
- 15) 항공기 및 선박의 취득, 기업의 인수 등을 목적으로 하는 회사 또는 사업에 대한 투융자
- 16) 5년 만기 국채 수익률 이상의 수익이 기대되는 사업으로서 운용위원회가 기금의 증식을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

3. 기금운용 계획 및 내역의 보고

가. 기금 운용계획의 보고

보건복지부 장관은 매년 기금 운용계획을 세워서 “국민연금기금운용위원회 및 국무회의의 심의”를 거쳐 “대통령의 승인”을 받아야 하며(국민연금법 제107조 제1항), 정부는 이러한 기금 운용계획을 전년도 10월 말까지 “국회에 보고”하여야 한다(동조 제2항).³⁵⁾

나. 기금 운용내역의 보고

국민연금기금의 운용내용은 보건복지부 장관이, 공공자금관리기금에 예탁된 기금

34) 참고로, 기금관리주체는 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’에 따른 경영참여형 사모집합투자기구의 무한책임사원이 될 수 없다(국가재정법 제63조 제3항).

35) 참고로, 기금운용 계획 및 내역의 보고과정에서 특이한 점은 국민연금기금에 관한 사항(국민연금법 제5조 제1항 제4호)을 심의하도록 한 국민연금심의위원회의 심의를 거치지 않고, 국민연금기금운용위원회의 심의만을 거치도록 한 점이다. 국민연금 재정 수지 계산, 국민연금의 재정 전망, 연금보험료의 조정 등의 중요 사항을 심의하는 심의위원회가 어떠한 자료를 근거로 하여 심의하는지에 대해 의문이 생길 수밖에 없는 대목이라고 할 것이다.

의 사용 내용은 기획재정부 장관이 다음 연도 6월 말까지 국민연금기금운용위원회에 제출하여야 하며(국민연금법 제107조 제3항), 운용위원회의 위원장, 즉 보건복지부장관은 기금의 운용 내용과 사용 내용을 “운용위원회의 심의”를 거쳐 “국회에 제출”하고 “공시”하여야 한다(동조 제4항).

공시의 방법은 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 공시(국민연금법 제4조 제2항)하는 방법과 동일하지만, 실무평가위원회가 제출한 기금의 운용에 관한 평가 결과를 함께 공시하여야 한다는 제약이 따른다(동법 시행령 제87조).³⁶⁾

제2절 고용보험기금 운용의 구조와 문제점

1. 고용보험사업의 개관

가. 고용보험의 관장

고용보험은 “고용노동부 장관이” 관장하며(고용보험법 제3조), 고용보험사업으로 고용안정·직업능력개발 사업, 실업급여, 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등을 실시한다(동법 제4조 제1항). 다만 국가는 매년 고용보험사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담하여야 하며, 매년 예산의 범위에서 보험사업의 관리·운영에 드는 비용을 부담할 수 있다(고용보험법 제5조).³⁷⁾

여기서 ‘고용안정·직업능력개발 사업’이란 피보험자 및 피보험자였던 자, 그 밖에 취업할 의사를 가진 자에 대한 실업의 예방, 취업의 촉진, 고용기회의 확대, 직업능력 개발·향상의 기회 제공 및 지원, 그 밖에 고용안정과 사업주에 대한 인력 확보를 지원하기 위한 사업을 말한다(고용보험법 제19조 제1항).

36) 국민연금기금실무평가위원회에 외부 전문가가 참여하기는 하지만, 보건복지부 외의 외부기관에서 평가한 것은 아니기 때문에 일종의 자체 평가 결과로 볼 수 있다.

37) 사업비용의 일부를 국고에서 부담하기 때문에 사업비용의 수입과 지출에 대해서는 기금 관련 법령뿐만 아니라 예산 관련 법령도 적용된다. 따라서 예산 원칙 등 예산 관련 법령에 대한 분석도 필요하다고 판단되지만, 연구의 편의상 이에 대한 분석은 연구범위에서 제외하고, 예산법 제 분석이 필요하다는 사실만을 환기해두고자 한다.

나. 고용보험사업 주요 사항의 심의

고용보험법 및 ‘고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률’(이하에서 “보험료징수법”이라 한다.)의 시행에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 “고용노동부에” 고용보험위원회를 둔다(고용보험법 제7조 제1항). 여기서 주요 사항이란 ① 고용보험제도 및 고용보험사업의 개선에 관한 사항, ② 보험료징수법에 따른 보험료율의 결정에 관한 사항, ③ 제고용보험사업의 평가에 관한 사항, ④ 고용보험기금운용 계획의 수립 및 기금의 운용 결과에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 위원장이 고용보험제도 및 고용보험사업과 관련하여 위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항을 말한다(동조 제2항).

고용보험위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하며(고용보험법 제7조 제3항), 위원회의 위원장은 고용노동부차관이 되고, 위원은 ① 근로자를 대표하는 사람, ② 사용자를 대표하는 사람, ③ 공익을 대표하는 사람, ④ 정부를 대표하는 사람 중에서 각각 같은 수로 고용노동부장관이 임명하거나 위촉하는 사람이 된다(동조 제4항).

고용보험위원회는 심의 사항을 사전에 검토·조정하기 위하여 고용보험위원회에 전문위원회를 둘 수 있다(고용보험법 제7조 제5항). 고용보험위원회의 위원장은 고용보험위원회의 위원 중에서 전문위원회의 위원장을 임명하거나 위촉하지만(동법 시행령 제1조의7 제3항), 전문위원회는 ① 고용보험 등 사회보험에 관한 학식과 경험이 있고, 전국 규모의 노동단체나 전국 규모의 사용자단체에서 추천하는 사람, ② 고용보험 등 사회보험에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람, ③ 고용보험 관련 중앙행정기관의 3급 또는 4급 공무원 중에서 위원을 임명하거나 위촉하여야 할 뿐, 고용보험위원회와 달리 위원의 구성비율 자체에는 제약이 없다.

다. 고용보험사업의 평가

고용노동부 장관은 고용보험사업에 대하여 상시적이고 체계적인 평가를 하여야 하며(고용보험법 제11조의2 제1항), 평가의 전문성을 확보하기 위하여 대통령령으로 정하는 평가기관³⁸⁾에 평가를 의뢰할 수 있다(동조 제2항). 또한, 고용노동부 장관은

고용보험사업에 대한 평가 결과를 반영하여 고용보험사업을 조정하거나 고용보험기금 운용계획을 수립하여야 한다(동조 제3항).

2. 고용보험사업의 수행

사업수행이 국민연금공단으로 일원화된 국민연금과 달리 고용보험의 경우 사업의 종류와 수행주체가 다양하므로 이를 다음과 같이 세분하여 소개하고자 한다.

가. 고용보험료의 부과·징수

고용보험사업에 관하여 보험료징수법에서 정한 사항은 고용노동부 장관으로부터 위탁을 받아 근로복지공단이 수행하지만, 징수업무는 고용노동부 장관의 위탁을 받아 국민건강보험공단이 수행한다(보험료징수법 제4조).³⁹⁾ 이에 따라 고용보험료는 “근로복지공단이 매월 부과”하고, 이를 “국민건강보험공단이 징수”한다(동법 제16조의2 제1항). 다만 건설업 등 월별 부과·징수 제외대상 사업⁴⁰⁾의 개산보험료와 확정보험료는 근로복지공단이 징수한다(동조 제2항 및 동법 제17조·제19조).

나. 고용보험료율의 결정·변경

고용보험료율은 보험수지의 동향과 경제상황 등을 고려하여 1000분의 30의 범위에서 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율 및 실업급여의 보험료율로 구분하여 대통령령으로 정한다(보험료징수법 제14조 제1항).⁴¹⁾ 다만 고용보험료율을 결정하거나 변경하려면 “고용보험위원회의 심의”를 거쳐야 한다(동조 제2항). 자영업자에게 적용하는 고용보험료율의 결정 및 변경의 경우도 마찬가지이다(동법 제49조의2 제7항).

38) 평가기관은 ‘정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’에 따른 정부출연연구기관, ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정·고시된 공공기관, 고등교육법 제2조 제1호부터 제6호까지의 규정에 해당하는 학교(부설 연구기관을 포함한다), 민간연구기관 중에서 고용노동부장관이 지정하는 기관을 말한다(고용보험법 시행령 제6조의2 제1항).

39) 징수업무란 보험료 등의 고지·수납 및 체납관리를 말한다(보험료징수법 제4조).

40) 건설장비운행업을 제외한 건설업, 임업 중 별목업이 이에 해당한다(보험료징수법 시행령 제19조의2).

41) 즉, 고용보험료율의 결정권자는 대통령이라고 할 수 있다.

다. 고용보험료 지원금의 환수

국가는 사업장의 규모 및 근로자(내국인에 한한다)의 보수가 대통령령으로 정하는 범위에 해당하는 경우 그 사업주와 근로자가 각각 부담하는 고용보험료의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다(보험료징수법 제21조 제1항). 다만 고용보험료의 지원을 받은 자가 ① 거짓 또는 부정한 방법으로 지원받은 경우, ② 지원대상이 아닌 자가 지원받은 경우에 국가는 그 지원금액의 전부 또는 일부를 환수할 수 있는데(동법 제21조의2 제1항), 환수대상이 되는 지원금은 “근로복지공단” 국제 채납처분의 예에 따라 징수한다(동조 제2항).

라. 보험사무대행기관에 대한 인가

사업주 등을 구성원으로 하는 단체로서 특별법에 따라 설립된 단체, 고용노동부장관의 허가를 받아 설립된 법인 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 법인, 공인노무사 또는 세무사는 사업주로부터 위임을 받아 보험료 신고, 고용보험 피보험자에 관한 신고 등 사업주가 지방고용노동관서 또는 근로복지공단에 대하여 하여야 할 보험에 관한 사무를 대행할 수 있는데(보험료징수법 제33조 제1항), 법인 등이 제1항에 따라 보험사무를 대행하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 “근로복지공단의 인가”를 받아야 한다(동조 제2항).

근로복지공단은 보험사무대행기관이 보험사무를 대행한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 징수비용과 그 밖의 지원금을 교부할 수 있고(보험료징수법 제37조), 보험사무대행기관이 보험사무를 위법 또는 부당하게 처리하거나 그 처리를 게을리하고 있다고 인정되면 인가를 취소할 수 있다(동법 제33조 제5항).⁴²⁾

마. 고용안정·직업능력개발 사업의 실시

“고용노동부 장관은” 피보험자 및 피보험자였던 자, 그 밖에 취업할 의사를 가진

42) 보험사무대행기관이 거짓이나 부정한 방법으로 지원금을 교부받은 경우나 위법·부당하게 보험사무를 처리한 보험사무대행기관에 대한 인가 취소를 근로복지공단이 게을리하거나 의도적으로 하지 않은 경우에 대비한 환수규정이나 벌칙규정은 보험료징수법에 전혀 마련되어 있지 않다.

자에 대한 실업의 예방, 취업의 촉진, 고용기회의 확대, 직업능력개발·향상의 기회 제공 및 지원, 그 밖에 고용안정과 사업주에 대한 인력 확보를 지원하기 위하여 다음과 같이 고용안정·직업능력개발 사업을 실시한다(고용보험법 제19조 제1항).

이와 관련하여 고용노동부 장관은 필요하다고 인정하면 제19조 및 제27조부터 제31조까지의 규정에 따른 업무의 일부를 ① 한국산업인력공단, ② 기능대학, ③ 직업능력개발단체에게 대행하게 할 수 있다(고용보험법 제36조 및 동법 시행령 제57조). 참고로, 고용보험법 제36조에 따라 업무를 대행하는 경우에 그 대행하는 업무에 종사하는 자는 수취직(형법 제129조 내지 제132조) 적용에 있어 공무원으로 의제한다(고용보험법 제115조의2).

한편, 고용노동부 장관은 직업능력 개발·향상과 인력의 원활한 수급을 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가기간·전략산업직종에 대한 직업능력개발훈련 사업을 ① 직업능력개발훈련시설, ② 학교, ③ 평생교육시설, ④ 평생직업교육학원 등에 위탁하여 실시할 수 있는데(고용보험법 제31조 제2항, 동법 시행령 제53조 제2항 및 근로자직업능력 개발법 시행령 제12조), 이 경우에는 공무원 의제규정이 적용되지 않는다.

1) 고용창출에 대한 지원

고용노동부 장관은 고용환경 개선, 근무형태 변경 등으로 고용의 기회를 확대한 사업주에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 임금이나 시설 설치비의 일부 등 필요한 지원을 할 수 있다(고용보험법 제20조 및 동법 시행령 제17조).

2) 고용조정의 지원

고용노동부 장관은 경기의 변동, 산업구조의 변화 등에 따른 사업 규모의 축소, 사업의 폐업 또는 전환으로 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자에 대한 휴업, 휴직, 직업전환에 필요한 직업능력개발 훈련, 인력의 재배치 등을 실시하거나 그 밖에 근로자의 고용안정을 위한 조치를 하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사업주에게 고용유지지원금이나 장려금 등 필요한 지원을 할 수 있으며(고용보험법 제21조 제1항 및 동법 시행령 제18조·제19조),⁴³⁾ 고용조정으로 이직된 근로자를 고용하는

43) 이 경우 휴업이나 휴직 등 고용안정을 위한 조치로 근로자의 임금이 대통령령으로 정하는 수준

등 고용이 불안정하게 된 근로자의 고용안정을 위한 조치를 하는 사업주에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다(동조 제2항).

3) 지역 고용 촉진의 지원

고용노동부 장관은 고용기회가 뚜렷이 부족하거나 산업구조의 변화 등으로 고용사정이 급속하게 악화되고 있는 지역으로 사업을 이전하거나 그러한 지역에서 사업을 신설 또는 증설하여 그 지역의 실업 예방과 재취업 촉진에 기여한 사업주, 그 밖에 그 지역의 고용기회 확대에 필요한 조치를 한 사업주에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역고용촉진 지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다(고용보험법 제22조 및 동법 시행령 제24조).

4) 고령자 등 고용촉진의 지원

고용노동부 장관은 고령자 등 노동시장의 통상적인 조건에서는 취업이 특히 곤란한 자의 고용을 촉진하기 위하여 고령자 등을 새로 고용하거나 이들의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주 또는 사업주가 실시하는 고용안정 조치에 해당된 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고령자 고용연장지원금, 60세 이상 고령자 고용지원금, 고용촉진 지원금, 임금피크제 지원금, 근로시간 단축 지원금, 출산육아기 고용안정 지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다(고용보험법 제23조 및 동법 시행령 제25조 내지 제29조).

5) 건설근로자 등의 고용안정 지원

고용노동부 장관은 건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 위하여 고용상태의 개선을 위한 사업 또는 계속적인 고용기회의 부여 등 고용안정을 위한 사업 등을 실시하는 사업주나 사업주 단체에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다(고용보험법 제24조).

6) 고용안정 및 취업촉진 지원·대부

고용노동부 장관은 피보험자등⁴⁴⁾의 고용안정 및 취업을 촉진하기 위하여 ① 고용관

으로 감소할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 근로자에게도 필요한 지원을 할 수 있다.
44) 고용보험법에서 '피보험자등'이란 피보험자 및 피보험자였던 자, 그 밖에 취업할 의사를 가진

리 진단 등 고용개선 지원 사업, ② 피보험자들의 창업을 촉진하기 위한 지원 사업, ③ 피보험자들의 고용안정과 취업의 촉진에 관한 교육사업·홍보사업, ④ 피보험자들의 취업 촉진을 위한 직업소개, 직업진로지도, 인턴채용지원 및 전직지원서비스사업 등 취업지원사업, ⑤ 고령자·여성·장애인인 피보험자들의 고용환경개선사업, ⑥ 건설 근로자의 고용안정 등에 대한 지원사업, ⑦ 기간제 근로자, 파견근로자, 안전관리자, 보건관리자, 단시간 근로자 등⁴⁵⁾의 고용안정 등에 대한 지원사업, ⑧ 단시간근로자로의 전환을 지원하는 사업, ⑨ 피보험자들의 근무형태 변경 등 고용환경개선을 통한 일·가정 양립 지원사업을 직접 실시하거나 이를 실시하는 자에게 필요한 비용을 지원 또는 대부할 수 있다(고용보험법 제25조 제1항 및 동법 시행령 제35조).

7) 고용촉진 시설에 대한 지원

고용노동부 장관은 피보험자들의 고용안정·고용촉진 및 사업주의 인력 확보를 지원하기 위하여 상담 시설, 어린이집, 학교가 운영하는 취업지원 시설, 고령자인재은행, 그 밖에 대통령령으로 정하는 고용촉진 시설을 설치·운영하는 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 운영비용·설치비용 일부에 대한 용자·지원 등 필요한 지원을 할 수 있다(고용보험법 제26조 및 동법 시행령 제38조).

8) 사업주에 대한 직업능력개발 훈련의 지원

고용노동부 장관은 피보험자들의 직업능력을 개발·향상시키기 위하여 대통령령으로 정하는 직업능력개발 훈련을 실시하는 사업주에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 훈련에 필요한 비용을 지원할 수 있다(고용보험법 제27조).

9) 피보험자 등에 대한 직업능력개발 지원·대부

고용노동부 장관은 피보험자들이 직업능력개발 훈련을 받거나 그 밖에 직업능력개발·향상을 위하여 노력하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 비용을 지원할 수 있으며(고용보험법 제29조 제1항), 필요하다고 인정하면 대통령령으로

자를 말한다(제19조 제1항). 이하에서 같다.

45) 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 근로기준법 등이 적용되지 않은 사람으로서 주로 하나의 사업 또는 사업장에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 그 대가를 받아 생활하며, 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 않은 사람의 고용안정 등에 대한 지원사업도 포함한다(고용보험법 시행령 제35조 제5호 바목).

정하는 바에 따라 피보험자등의 취업을 촉진하기 위한 직업능력개발 훈련을 실시할 수 있다(동조 제2항). 또한, 저소득 피보험자등이 직업능력개발 훈련을 받는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 생계비를 대부할 수 있다(동조 제3항).

10) 직업능력개발 훈련 시설에 대한 지원·대부

고용노동부 장관은 피보험자등의 직업능력 개발·향상을 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 직업능력개발 훈련 시설의 설치 및 장비 구입에 필요한 비용의 대부, 그 밖에 “고용노동부 장관이 정하는”⁴⁶⁾ 직업능력개발 훈련 시설의 설치 및 장비 구입·운영에 필요한 비용을 지원할 수 있다(고용보험법 제30조).

11) 직업능력개발의 촉진 지원

고용노동부 장관은 피보험자등의 직업능력 개발·향상을 촉진하기 위하여 ① 직업능력개발 사업에 대한 기술지원 및 평가 사업, ② 자격검정 사업 및 숙련기술 장려 사업, ③ 직업능력개발사업에 관한 조사·연구사업, ④ 직업능력개발사업을 위한 교육·홍보사업, ⑤ 직업능력개발을 위한 훈련 매체의 개발·편찬과 보급사업, ⑥ 사업주 단체, 근로자단체나 그 연합체가 협력하여 실시하는 직업능력개발사업, ⑦ 인적자원 개발 우수기업 인증제 지원사업, ⑧ 대통령령으로 정하는 직업능력개발사업 및 직업능력개발훈련, ⑨ 직업능력개발훈련교사 및 인력개발담당자의 양성 및 능력개발을 위하여 실시하는 교육훈련사업, ⑩ 기능대학에 두는 교육·훈련과정에 따라 실시하는 교육·훈련, ⑪ 우선지원 대상기업에 대한 체계적인 현장 훈련 지원 사업, ⑫ 그 밖에 직업능력개발의 촉진을 위한 사업을 실시하거나 이를 실시하는 자에게 그 사업의 실시 에 필요한 비용을 지원할 수 있다(고용보험법 제31조 제1항 및 동법 시행령 제52조).

12) 건설근로자 등의 직업능력개발 지원

고용노동부 장관은 건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 위하여 직업능력 개발·향상을 위한 사업으로 대통령령으로 정하는 사업을 실시하는 사업주 또는 사업주 단체에게 그 사업의 실시 에 필요한 비용을 지원할 수 있다(고용보험법 제32조).

46) 직업능력개발 훈련시설의 설치 및 장비구입에 필요한 자금을 대부하고, 대부금을 관리·운영하는데 필요한 사항을 규정하기 위하여 고용노동부 장관은 ‘직업능력개발훈련시설·장비자금 대부규정’을 고시하고 있다.

13) 고용정보의 제공 및 고용 지원 기반의 구축 등

고용노동부 장관은 사업주 및 피보험자등에 대한 구인·구직·훈련 등 고용정보의 제공, 직업·훈련 상담 등 직업지도, 직업소개, 고용안정·직업능력개발에 관한 기반의 구축 및 그에 필요한 전문 인력의 배치 등의 사업을 할 수 있으며(고용보험법 제33조 제1항), 필요하다고 인정하면 업무의 일부를 직업안정기관에 배치한 민간직업상담원에게 수행하도록 할 수 있다(동조 제2항).

14) 지방자치단체 등에 대한 지원

고용노동부 장관은 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 비영리법인·단체가 그 지역에서 피보험자등의 고용안정·고용촉진 및 직업능력개발을 위한 사업을 실시하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다(고용보험법 제34조).

바. 부정행위에 대한 환수 등

“고용노동부 장관은” 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 고용안정·직업능력개발 사업의 지원을 받은 자 또는 받으려는 자에게는 해당 지원금 중 지급되지 않은 금액 또는 지급받으려는 지원금을 지급하지 않고, 1년의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원금의 지급을 제한하며,⁴⁷⁾ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원받은 금액을 반환하도록 명하여야 한다(고용보험법 제35조 제1항). 반환을 명하는 경우에는 이에 추가하여 고용노동부령으로 정하는 기준에 따라 그 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 금액의 5배 이하의 금액을 징수할 수 있다(동조 제2항).

한편, 고용보험법은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 직업능력개발 사업의 지원을 받은 자 또는 받으려는 자에 대한 지원의 제한, 반환 및 추가징수에 관하여는 근로자직업능력 개발법상의 환수규정을 준용하고 있다(고용보험법 제35조 제3항).⁴⁸⁾

47) 다만 그 부정한 방법의 정도, 동기 및 결과 등을 고려하여 그 지급제한 기간의 3분의 1까지 감경할 수 있다(고용보험법 시행령 제56조 제2항 단서).

48) 고용보험법은 수급자의 부정행위에 대해서만 지원 제한조치를 마련하고 있지만, 근로자직업능력 개발법은 위탁받은 운영자와 공모한 경우도 문제삼고 있다.

근로자직업능력 개발법 제55조(부정행위에 따른 지원·용자 또는 수강의 제한) ① 국가 또는 지방자치단체는 제12조 또는 제15조에 따른 직업능력개발훈련을 받고 있거나 받은 근로자가

사. 구직급여 수급자격의 인정

구직급여를 지급받으려는 자는 “직업안정기관의 장으로부터” 구직급여의 수급 요건을 갖추었다는 사실, 즉 수급자격의 인정을 받아야 하며(고용보험법 제43조 제1항), 직업안정기관의 장은 구직급여를 지급받으려는 자로부터 수급자격의 인정신청을 받으면 그 신청인에 대한 수급자격의 인정 여부를 결정하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 신청인에게 그 결과를 알려야 한다(동조 제2항). 이러한 수급자격의 인정 여부는 실업급여 지출의 시발점이 되기 때문에 매우 중요하다.

구직급여는 수급자격자가 실업한 상태에 있는 날 중에서 직업안정기관의 장으로부터 실업의 인정을 받은 날에 대하여 지급하기 때문에(고용보험법 제44조 제1항) 실업을 신고하려는 자는 전산망을 통하여 구직신청(직업안정법 제9조)을 하여야 하며,⁴⁹⁾ 구직신청을 한 사람은 수급자격 인정신청서를 자신의 거주지를 관할하는 직업안정기관의 장에게 제출하여야 한다(고용보험법 시행령 제61조 제1항·제2항).

여기서 ‘직업안정기관’이란 직업소개, 직업지도 등 직업안정업무를 수행하는 지방고용노동행정기관을 말하는데(직업안정법 제2조의2 제1호), 직업안정기관으로는 ①

다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 거짓이나 부정한 방법으로 훈련비용 및 훈련수당을 지원받았거나 지원받으려고 한 날(제2호의 경우에는 위탁계약이 해지된 날)부터 3년의 범위에서 고용노동부령으로 정하는 기간 동안 제12조 및 제15조에 따른 직업능력개발훈련의 수가를 제한하거나 제17조 및 제18조에 따른 지원 또는 용자를 아니할 수 있다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 훈련비용 및 훈련수당을 지원받았거나 지원받으려고 한 경우

2. “직업능력개발훈련을 위탁받은 자와 공모하여” 제16조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여 위탁계약이 해지된 경우

② 고용노동부장관은 제17조, 제18조, 제20조, 제22조 및 제23조에 따라 비용의 지원 또는 용자를 받으려고 하거나 이미 받은 근로자나 사업주, 사업주단체, 산업부문별 인적자원개발협의체 또는 직업능력개발단체가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 비용의 지원 또는 용자를 받으려고 하거나 이미 받은 날(제2호에 해당하는 경우에는 인정이 취소된 날)부터 3년의 범위에서 고용노동부령으로 정하는 기간 동안 제12조 및 제15조에 따른 직업능력개발훈련의 수가를 제한하거나 제17조, 제18조, 제20조, 제22조 및 제23조에 따른 지원 또는 용자를 아니할 수 있다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 비용의 지원·용자받았거나 지원·용자받으려고 한 경우

2. 제16조에 따라 직업능력개발훈련을 위탁받아 실시하는 자 또는 제19조 및 제24조에 따라 직업능력개발훈련과정의 인정을 받아 “직업능력개발훈련을 실시하는 자와 공모하여” 제19조제2항 각 호 또는 제24조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여 인정이 취소된 경우

49) 직업안정기관의 장은 구직신청의 수리를 거부하여서는 아니 된다. 다만, 그 신청 내용이 법령을 위반한 경우에는 그러하지 않다(직업안정법 제9조 제1항).

지방고용노동청(서울, 중부(인천), 부산, 대구, 광주, 대전 등 6개소), ② 지방고용노동청 지청(39개소), ③ 지방고용노동청 출장소(1개소), ④ 각 고용센터(83개소)가 있다 ('고용노동부와 그 소속기관 직제' 제12조·제19조).

아. 부정행위에 따른 구직급여의 반환명령

“직업안정기관의 장은” 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 구직급여를 지급받은 자에게 지급받은 전체 구직급여의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있고, 이에 추가하여 고용노동부령으로 정하는 기준에 따라 그 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급 받은 구직급여액에 상당하는 액수 이하의 금액을 징수할 수 있으며(고용보험법 제62조 제1항), 거짓이나 그 밖의 부정한 방법이 사업주(사업주의 대리인·사용인, 그 밖의 종업원을 포함한다)의 거짓된 신고·보고 또는 증명으로 인한 것이면 그 사업주도 그 구직급여를 지급받은 자와 연대하여 책임을 진다(동조 제2항).

자. 직업안정기관의 장의 원처분에 대한 심사 및 재심사

고용보험 피보험자격의 취득·상실에 대한 확인, 실업급여 및 육아휴직 급여와 출산 전후휴가 급여 등에 관한 원처분(原處分)에 이의가 있는 자는 “고용보험심사관에게 심사”를 청구할 수 있고, 그 결정에 이의가 있는 자는 “고용보험심사위원회에 재심사”를 청구할 수 있다(고용보험법 제87조 제1항).

고용보험심사관이 심사의 청구에 대한 심리를 마쳤을 때에는 원처분등의 전부 또는 일부를 취소하거나 심사청구의 전부 또는 일부를 기각하며(고용보험법 제95조), 심사관의 결정은 원처분등을 행한 직업안정기관의 장을 기속(羈束)한다(동법 제98조 제2항). 이는 고용보험심사위원회의 재결에 대해서도 마찬가지로 준용된다(동법 제102조).

여기서 고용보험심사위원회는 고용노동부에 설치하는데(고용보험법 제99조 제1항), 근로자를 대표하는 자 및 사용자를 대표하는 자 각 1명 이상을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며(동조 제2항), 위원 중 2명은 상임위원으로 한다(동조 제3항). 상임위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다(동조 제6항). 참고로, 심사위원회 위원은 공무원으로 의제되지 않는다.

차. 포상금의 지급

“고용노동부 장관은” 이 법에 따른 고용안정·직업능력개발 사업의 지원·위탁 및 실업급여·육아휴직 급여 또는 출산전후휴가 급여 등의 지원과 관련한 부정행위를 신고한 자에게 예산의 범위에서 포상금을 지급할 수 있다(고용보험법 제112조 제1항).⁵⁰⁾

카. 권한의 위임·위탁

고용보험법에 따른 고용노동부 장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 직업안정기관의 장에게 위임하거나 대통령령으로 정하는 자에게 위탁할 수 있으며(고용보험법 제115조), 업무를 대행하거나 위탁하도록 하는 경우에 그 대행하거나 위탁받은 업무에 종사하는 자는 형법상 수뢰죄(형법 제129조 내지 제132조) 적용에 있어 공무원으로 의제한다(고용보험법 제115조의2). 또한, 보험료징수법에 따른 고용노동부 장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 지방고용노동관서의 장에게 위임할 수 있고(보험료징수법 제46조 제1항), 근로복지공단 또는 국민건강보험공단은 대통령령으로 정하는 바에 따라 보험료, 보험료징수법에 따른 그 밖의 징수금의 수납업무 중 일부를 체신관서 또는 금융기관에 위탁할 수 있다(동조 제2항).⁵¹⁾

이처럼 법률상의 위임·위탁 규정은 매우 간명하다. 하지만 시행령에서는 다음과 같이 매우 복잡하게 전개된다.

50) 포상금의 지급기준은 다음 표와 같다(고용보험법 시행규칙 별표 3).

부정행위	포상기준
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 고용안정·직업능력개발사업의 지원을 받은 행위	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원받은 금액의 100분의 30에 해당하는 금액. 다만, 그 하한액은 1만원으로 하고, 상한액과 1명당 연간 지급한도는 각각 3,000만원으로 한다.
2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 실업급여를 지급받은 행위	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 금액의 100분의 20에 해당하는 금액. 다만, 그 하한액은 1만원으로 하고, 상한액과 1명당 연간 지급한도는 500만원으로 하되, 피보험자와 사업주가 공모하는 경우에는 5,000만원으로 한다.
3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 육아휴직 급여 또는 산전후휴가 급여등을 지급받은 행위	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 금액의 100분의 20에 해당하는 금액. 다만, 그 하한액은 1만원으로 하고, 상한액과 1명당 연간 지급한도는 500만원으로 한다.

51) 이 경우 금융기관의 위탁업무 종사자는 공무원으로 의제되지 않는다.

1) 직업안정기관의 장에게 위임한 권한(고용보험법 시행령 제145조 제1항)

- ① 피보험자격에 관한 신고의 수리 등(고용보험법 제15조)
- ② 이직확인서의 수리(고용보험법 제16조)
- ③ 피보험자격의 확인(고용보험법 제17조)
- ④ 고용창출의 지원(고용보험법 제20조, 일부 한정⁵²⁾)
- ⑤ 고용조정 지원(고용보험법 제21조)
- ⑥ 지역 고용의 촉진(고용보험법 제22조)
- ⑦ 고령자등 고용촉진의 지원(고용보험법 제23조)
- ⑧ 건설근로자 등의 고용안정 지원(고용보험법 제24조)
- ⑨ 직업능력개발 훈련 사업의 실시(고용보험법 제31조 제2항)
- ⑩ 고용정보의 제공과 고용 지원 기반의 구축 등(고용보험법 제33조, 일부 한정)
- ⑪ 부정행위에 따른 지원의 제한 등(고용보험법 제35조)
- ⑫ 육아휴직 급여의 지급과 지급 제한(고용보험법 제70조·제73조)
- ⑬ 출산전후휴가 급여 등의 지급과 지급 제한(고용보험법 제75조·제77조)
- ⑭ 보고, 관계 서류의 제출 및 출석의 요구(고용보험법 제108조, 일부 한정)
- ⑮ 사무소 출입, 관계인에 대한 질문과 서류의 조사와 이와 관련된 조사 전 통지와 조사 결과 통지(고용보험법 제109조, 일부 한정)
- ⑯ 자료 제출의 요청(고용보험법 제110조, 일부 한정)
- ⑰ 포상금의 지급(고용보험법 제112조)
- ⑱ 과태료의 부과·징수(고용보험법 제117조)
- ⑲ 대리인 선임·해임의 신고 수리(고용보험법 제4조)
- ⑳ 고용안정과 취업촉진 사업(고용보험법 제35조)
- ㉑ 취업지원사업에 대한 지원(고용보험법 제36조)
- ㉒ 고용촉진 시설에 대한 비용 지원(고용보험법 제38조 제2항)
- ㉓ 근로자의 직무능력 향상을 위한 지원(고용보험법 제43조)
- ㉔ 취업훈련의 지원(고용보험법 제47조)

52) 이 절에서 '일부 한정'는 권한을 다른 기관과 분담하거나, 일부 권한을 제외하거나, 위임된 사무처리를 위하여 필요한 경우로 한정하거나, 일부 시설이나 대상에 대한 권한으로 한정하는 경우를 말한다. 자세한 사항은 시행령 원문을 참조하기 바란다.

2) 근로복지공단에 위탁한 권한(고용보험법 시행령 제145조 제2항)

- ① 보고, 관계 서류의 제출 및 출석의 요구(고용보험법 제108조, 일부 한정)
- ② 사무소 출입, 관계인에 대한 질문과 서류의 조사(고용보험법 제109조, 일부 한정)
- ③ 자료 제출의 요청(고용보험법 제110조, 일부 한정)
- ④ 어린이집 운영비용의 지원(고용보험법 제38조 제4항)
- ⑤ 어린이집 설치비용의 융자·지원 및 융자금·지원금의 관리·운용에 관한 사항(고용보험법 제38조 제5항)
- ⑥ 능력개발비용의 대부에 관한 사항(고용보험법 제45조)
- ⑦ 직업능력개발훈련 중 생계비 대부와 대부금의 관리·운용에 관한 사항(고용보험법 제47조의2)

3) 한국산업인력공단에 위탁한 권한

- ① 사업주에 대한 직업능력개발 훈련의 지원(고용보험법 제27조)
- ② 숙련기술 장려 사업 중 민간 기능경기대회 비용의 지원(고용보험법 제31조 제1항 제2호)
- ③ 보고, 관계 서류의 제출 및 출석의 요구(고용보험법 제108조, 일부 한정)
- ④ 사무소 출입, 관계인에 대한 질문 및 서류의 조사(고용보험법 제109조, 일부 한정)
- ⑤ 자료 제출의 요청(고용보험법 제110조, 일부 한정)
- ⑥ 능력개발비용의 지원에 관한 사항(고용보험법 제46조)
- ⑦ 직업능력개발훈련시설 등에 대한 비용 대부와 대부금의 관리·운용에 관한 사항(고용보험법 제48조)
- ⑧ 직업능력개발훈련시설 등에 대한 비용 지원과 지원금의 관리·운용에 관한 사항(고용보험법 제49조, 일부 한정)
- ⑨ 자격검정 사업에 대한 비용 지원에 관한 사항(고용보험법 제51조 제1항 제1호)
- ⑩ 훈련 매체의 개발·편찬과 보급사업(고용보험법 제52조 제1항 제3호)
- ⑪ 인적자원개발 우수기업 인증제 지원 사업(고용보험법 제52조 제1항 제5호)

- ⑫ 사업주, 사업주단체 등이 중소기업과 공동으로 중소기업 근로자 등을 위하여 실시하는 직업능력개발사업(고용보험법 제52조 제1항 제6호)
 - ⑬ 우선지원 대상기업의 사업주나 근로자의 핵심 직무능력 향상을 위하여 실시하는 직업능력개발훈련(고용보험법 제52조 제1항 제10호)
 - ⑭ 우선지원 대상기업의 학습조직화를 촉진하기 위하여 실시하는 직업능력개발사업(고용보험법 제52조 제1항 제11호)
 - ⑮ 우선지원 대상기업의 사업주나 인력개발 담당자의 인적자원 개발역량을 높이기 위하여 실시하는 직업능력개발사업(고용보험법 제52조 제1항 제12호)
 - ⑯ 우선지원 대상기업에 대한 체계적인 현장 훈련 지원 사업(고용보험법 제52조 제1항 제13호)
- 4) 한국고용정보원에 위탁한 권한(고용보험법 제15조 제6항 및 제33조, 동법 시행령 제145조 제6항)
- ① 고용정보의 수집·분석과 직업안정기관에의 제공
 - ② 직업·훈련 상담 등 직업 지도에 관한 기법의 연구·개발과 보급
 - ③ 고용정보의 제공, 직업지도, 직업소개의 평가와 지원
 - ④ 고용안정·직업능력개발에 관한 기반의 구축 중 고용보험사업에 관련된 전산망의 운용
- 5) 건설근로자공제회에 위탁한 권한(고용보험법 시행령 제145조 제7항)
- ⇒ 건설근로자의 고용안정 등에 대한 지원사업의 업무(고용보험법 제35조 제4호)
- 6) 지방고용노동관서의 장에게 위임한 권한(보험료징수법 시행령 제56조 제1항)
- ⇒ 재해예방활동 인정의 취소에 관한 권한(보험료징수법 제15조 제6항)
- 7) 고용창출사업에 대한 지원(고용보험법 제17조), 고령자 등의 고용환경 개선 지원(동법 제37조), 고용촉진 시설에 대한 비용 지원(동법 제38조 제2항, 일부 한정), 사업주단체, 근로자단체 또는 그 연합체가 협력하여 실시하는 직업능력개발사업의 지원(동법 제52조 제1항 제4호)과 지방자치단체 등에 대한 지원(제55조) 권한의 일부

⇒ 한국산업안전보건공단, 근로복지공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 한국노동연구원, 그 밖에 고용노동부장관이 정하여 고시하는⁵³⁾ 관계 전문기관이나 비영리법인에 위탁(고용보험법 시행령 제145조 제4항)⁵⁴⁾

8) 고용관리 진단 등 지원의 업무(고용보험법 제33조)

⇒ 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 한국노동연구원 또는 관계 전문기관 등 고용노동부장관이 지정·고시하는 기관에 위탁(고용보험법 시행령 제145조 제5항)

9) 체신관서 또는 금융기관에 위탁한 업무(보험료징수법 시행령 제56조 제2항)

- ① 보험료, 그 밖의 징수금의 수납에 관한 업무
- ② 보험료 등 잘못 낸 금액의 반환금 지급에 관한 업무
- ③ 이러한 위탁업무에 부대되는 업무

3. 고용보험기금의 관리·운용

가. 기금관리주체

“고용노동부 장관은” 고용보험사업에 필요한 재원에 충당하기 위하여 고용보험기금을 설치한다(고용보험법 제78조 제1항).

나. 기금의 용도

고용보험기금은 다음의 용도에 사용하여야 한다(고용보험법 제80조 제1항).

- 1) 고용안정·직업능력개발 사업에 필요한 경비
- 2) 실업급여의 지급
- 3) 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등의 지급
- 4) 보험료의 반환

53) 예컨대, 노사공동훈련 업무는 노사발전재단에 위탁한다(노동부고시 제2008-6호, 2008. 2. 5).

54) 할 수 있으며, 이에 따른 위탁대상기관의 선정기준 등은 고용노동부령으로 정한다.

- 5) 일시 차입금의 상환금과 이자
- 6) 고용보험법과 보험료징수법에 따른 업무를 대행하거나 위탁받은 자에 대한 출연금
- 7) 그 밖에 고용보험법의 시행을 위하여 필요한 경비로서 대통령령으로 정하는 경비⁵⁵⁾와 고용안정·직업능력개발 사업 및 실업급여 지급에 따른 사업의 수행에 딸린 경비

참고로, 국가는 매년 고용보험사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담하여야 하며, 매년 예산의 범위에서 보험사업의 관리·운영에 드는 비용을 부담할 수 있다(고용보험법 제5조). 보험료징수법에 따라 징수된 고용안정·직업능력개발 사업의 보험료 및 실업급여의 보험료는 각각 그 사업에 드는 비용에 충당한다.⁵⁶⁾ 다만, 실업급여의 보험료는 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등에 드는 비용에 충당할 수 있다(동법 제6조 제2항).

다. 고용보험기금의 관리·운용

기금은 “고용노동부 장관이 관리·운용”하며(고용보험법 제79조 제1항), 기금의 관리·운용에 관한 세부 사항은 국가재정법의 규정에 따른다(동조 제2항). 고용노동부 장관은 다음 방법에 따라 기금을 관리·운용한다(동조 제3항).

- 1) 금융기관에의 예탁
- 2) 재정자금에의 예탁
- 3) 국가·지방자치단체 또는 금융기관에서 직접 발행하거나 채무이행을 보증하는 유가증권의 매입
- 4) 보험사업의 수행 또는 기금 증식을 위한 부동산의 취득 및 처분
- 5) ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’ 제4조에 따른 증권 매입(고용보험법 시행령 제105조 제1항)

55) ‘대통령령으로 정하는 경비란 ① 보험사업의 관리·운영에 드는 경비, ② 기금의 관리·운용에 드는 경비, ③ 보험사무대행기관에 대한 교부금, ④ 고용보험법과 보험료징수법에 따른 사업이나 업무의 위탁수수료 지급금을 말한다(고용보험법 시행령 제107조 제1항).

56) 참고로, 자영업자인 피보험자로부터 보험료징수법에 따라 징수된 고용안정·직업능력개발 사업의 보험료 및 실업급여의 보험료는 각각 자영업자인 피보험자를 위한 그 사업에 드는 비용에 충당한다(고용보험법 제6조 제3항).

고용노동부 장관은 “한국은행에” 고용보험기금계정을 설치하여야 하며, 고용보험 기금계정은 고용안정·직업능력개발 사업 및 실업급여, 자영업자의 고용안정·직업능력개발 사업 및 자영업자의 실업급여로 구분하여 관리한다(고용보험법 제82조).⁵⁷⁾ 또한, 고용노동부 장관은 기금을 관리·운용할 때에는 그 수익이 대통령령으로 정하는 수준 이상 되도록 하여야 하는데(동법 제79조 제4항), 여기서 ‘대통령령으로 정하는 수준’이란 1년 만기 정기예금 이자율⁵⁸⁾이나 예상물가상승률 등을 고려하여 고용노동부 장관이 정하는 수익률을 말한다(동법 시행령 제105조 제2항).⁵⁹⁾

라. 고용보험기금 운용의 심의 등

고용보험법에는 기금운용심의회(국가재정법 제74조)나 기금자산운용위원회(동법 제76조), 기금자산운용전담부서(동법 제77조) 등에 대한 규정이 별도로 마련되어 있지 않다. 고용보험위원회에서 직접 심의하고 있을 수도 있지만, 고용보험법 제79조 제2항의 규정의 취지상 국가재정법에 따라 별도로 조직한 기금운용심의회나 기금자산운용위원회에서 기금운용을 심의하고 있을 것으로 판단된다.

다만 고용보험법 제115조에 따라 권한의 위임·위탁 사항을 정하고 있는 동법 시행령 제145조 제8항의 규정에 의하면, 근로복지공단의 이사장, 한국산업인력공단의 이사장과 한국장애인고용공단의 이사장으로 하여금 그 위탁받은 업무를 수행하기 위하여 그 상임이사 중에서 기금수입 담당이사와 기금지출원인행위 담당이사를 임명하고, 그 직원 중에서 기금지출직원과 기금출납 직원을 임명하며, 그 임명 사실을 고용노동부 장관에게 보고하도록 하고 있고, 기금수입 담당이사는 기금수입징수관의 직무를, 기금지출원인행위 담당이사는 기금재무관의 직무를, 기금지출직원은 기금지출관의 직무를, 기금출납직원은 기금출납공무원의 직무를 수행하도록 하고 있다. 이러한 규정을 감안한다면 기금 관련 업무가 여러 기관에 분산되어 고용노동부 장관의

57) 고용노동부 장관은 대량 실업의 발생이나 그 밖의 고용상태 불안에 대비한 준비금으로 여유자금을 적립하여야 하는데, 여유자금의 적정규모는 고용안정·직업능력개발 사업 계정의 연말 적립금은 해당 연도 지출액의 1배 이상 1.5배 미만으로, 실업급여 계정의 연말 적립금은 해당 연도 지출액의 1.5배 이상 2배 미만으로 본다(고용보험법 제84조).

58) 은행법에 따라 설립된 은행 중 전국을 영업구역으로 하는 은행이 적용하는 이자율로 한다.

59) 기금관리주체가 스스로 정한 수익률로 성과를 판단하게 되므로 그다지 실효성이 높지 않을 것으로 판단된다.

통제가 간단치 않은 상황일 수도 있고, 국가재정법에 따른 기금운용심의회나 기금자산운용위원회, 기금자산운용전담부서가 고용노동부에 별도로 조직되어 있다고 할지라도 제 역할을 수행하고 있을지는 의문이 생길 수밖에 없다고 할 것이다.

4. 고용보험기금의 기금운용 계획 및 결과보고

고용노동부 장관은 매년 기금운용 계획을 세워 “고용보험위원회 및 국무회의의 심의”를 거쳐 “대통령의 승인”을 받아야 하며(고용보험법 제81조 제1항), 매년 기금의 운용 결과에 대하여 “고용보험위원회의 심의”를 거쳐 “공표”하여야 한다(동조 제2항).⁶⁰⁾

제3절 산업재해보상보험및예방기금 운용의 구조와 문제점

1. 산업재해보상보험 사업의 개관

가. 산업재해보상보험 사업의 관장

산업재해보상보험법에 따른 산업재해보상보험 사업은 “고용노동부 장관이” 관장한다(산업재해보상보험법 제2조 제1항). 국가는 회계연도마다 예산의 범위에서 보험사업의 사무 집행에 드는 비용을 일반회계에서 부담하여야 하며, 회계연도마다 예산의 범위에서 보험사업에 드는 비용의 일부를 지원할 수 있다(동법 제3조).⁶¹⁾

나. 산업재해보상보험 및 예방에 관한 중요 사항 심의

산업재해보상보험 및 예방에 관한 중요 사항을 심의하게 하기 위하여 고용노동부에 산업재해보상보험및예방심의위원회를 둔다(산업재해보상보험법 제8조 제1항). 위원

60) 기금운용 계획과 운용 결과 보고과정에서 국회에 대한 보고는 고용보험법에 별도로 규정되지 않았는데, 고용보험법 제79조 제2항의 취지상 국회 보고 절차는 국가재정법 제68조에 따른 것으로 판단된다.

61) 사업비용의 일부를 국고에서 부담하기 때문에 사업비용의 수입과 지출에 대해서는 기금 관련 법령뿐만 아니라 예산 관련 법령도 적용된다. 따라서 예산 원칙 등 예산 관련 법령에 대한 분석도 필요하다고 판단되지만, 연구의 편의상 이에 대한 분석은 연구범위에서 제외하고, 예산법제 분석이 필요하다는 사실만을 환기해두고자 한다.

회는 근로자를 대표하는 자, 사용자를 대표하는 자 및 공익을 대표하는 자로 구성하되, 그 수는 각각 같은 수로 하며(동조 제2항), ① 근로자를 대표하는 위원은 총연합단체인 노동조합이 추천하는 사람 5명, ② 사용자를 대표하는 위원은 전국을 대표하는 사용자 단체가 추천하는 사람 5명, ③ 공익을 대표하는 위원은 ④ 고용노동부 차관, ⑤ 고용노동부에서 산업재해보상보험 업무를 담당하는 고위공무원 또는 산업재해 예방 업무를 담당하는 고위공무원 중 1명, ⑥ 시민단체(비영리민간단체를 말한다)에서 추천한 사람과 사회보험 또는 산업재해 예방에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중 3명을 각각 고용노동부 장관이 임명하거나 위촉한다(동법 시행령 제4조). 위원회의 위원장은 고용노동부 차관이 되고, 부위원장은 공익을 대표하는 위원 중에서 위원회가 선임한다(동법 시행령 제6조 제2항). 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다(동법 시행령 제5조 제1항). 위원회의 회의는 고용노동부 장관의 요구가 있거나 재적위원 과반수의 요구가 있을 때 소집한다(산업재해보상보험법 시행령 제7조 제2항).⁶²⁾

또한, 산업재해보상보험및예방심의위원회는 ① 요양급여의 범위나 비용 등 요양급여의 산정 기준에 관한 사항(산업재해보상보험법 제40조 제5항), ② 산재보험료율의 결정에 관한 사항(보험료징수법 제14조제3항·제4항), ③ 산업재해보상보험및예방기금의 운용계획 수립에 관한 사항(산업재해보상보험법 제98조), ④ 산업안전·보건 업무와 관련되는 주요 정책(산업안전보건법 제4조 제1항) 및 산업재해 예방에 관한 중·장기 기본계획(동법 제8조), ⑤ 그 밖에 고용노동부 장관이 산업재해보상보험 사업 및 산업안전·보건 업무에 관하여 심의에 부치는 사항을 심의한다(산업재해보상보험법 시행령 제3조).

한편, 산업재해보상보험및예방심의위원회는 위원회의 심의를 보조하게 하기 위하여 위원회에 전문위원회를 둘 수 있다(산업재해보상보험법 제8조 제3항). 이 규정에 따라 위원회에 산업재해보상보험정책전문위원회, 산업재해보상보험요양전문위원회 및 산업안전보건전문위원회를 둔다(동법 시행령 제8조 제1항). 각 전문위원회는 25명 이내의 위원으로 구성하며(동법 시행령 제8조 제3항), 산업재해보상보험법 제8조 제2항에서 정한 구성비율 제한을 받지 않는다.

62) 고용노동부 장관의 요구가 없으면 사실상 회의 소집이 불가능하므로 회의 소집 요건이 지나치게 엄격하다고 볼 수 있다.

2. 산업재해보상보험사업의 수행

가. 근로복지공단의 설립

“고용노동부 장관”의 위탁을 받아 산업재해보상보험법의 목적을 달성하기 위한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 근로복지공단을 설립하며(산업재해보상보험법 제10조), 근로복지공단의 임원은 이사장 1명과 상임이사 4명을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 1명으로 한다(동법 제16조 제1항). 이사장의 임기는 3년으로 하고, 이사와 감사의 임기는 2년으로 하되, 각각 1년 단위로 연임할 수 있다(동법 제17조).

또한, 근로복지공단의 이사장·상임이사 및 감사의 임면(任免)에 관하여는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’(이하에서 “공공기관운영법”이라고 한다.) 제26조에 따른다(법 제16조 제2항). 이에 따라 이사장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 고용노동부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다(공공기관운영법 제26조 제1항 단서). 상임이사는 이사장이 임명하되(동조 제2항), 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다(동조 제4항).

비상임이사는 ① 총연합단체인 노동조합이 추천하는 사람, ② 전국을 대표하는 사용자단체가 추천하는 사람, ③ 사회보험 또는 근로복지사업에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 임원추천위원회가 추천하는 사람 중에서 고용노동부 장관이 임명하며(공공기관운영법 제26조 제3항; 산업재해보상보험법 제16조 제3항), 노사 어느 일방이 추천하지 않은 경우를 제외하고는 노동조합과 사용자단체가 추천하는 비상임이사는 같은 수로 한다(산업재해보상보험법 제16조 제3항). 당연직 비상임이사로는 ④ 기획재정부에서 공단 예산 업무를 담당하는 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 기획재정부장관이 지명하는 1명, ⑤ 고용노동부에서 산업재해보상보험 업무를 담당하는 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 고용노동부장관이 지명하는 1명을 선임한다(산업재해보상보험법 제16조 제4항).

한편, 근로복지공단의 상임임원과 직원은 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며(산업재해보상보험법 제21조 제1항), 공단의 임원과 직원은 형법 제129조부터 제132조까지의 규정에 따른 벌칙의 적용에서는 공무원으로 본다(동법 제24조).

나. 근로복지공단의 사업

근로복지공단은 다음 사업을 수행한다(산업재해보상보험법 제11조 제1항).

- 1) 보험가입자와 수급권자에 관한 기록의 관리·유지
- 2) 보험료징수법에 따른 보험료와 그 밖의 징수금의 징수⁶³⁾
- 3) 보험급여의 결정과 지급⁶⁴⁾
- 4) 보험급여 결정 등에 관한 심사 청구의 심리·결정
- 5) 산업재해보상보험 시설의 설치·운영
- 6) 업무상 재해를 입은 근로자 등의 진료·요양 및 재활
- 7) 재활보조기구의 연구개발·검정 및 보급
- 8) 보험급여 결정 및 지급을 위한 업무상 질병 관련 연구
- 9) 근로자 등의 건강을 유지·증진하기 위하여 필요한 건강진단 등 예방 사업
- 10) 근로자의 복지 증진을 위한 사업
- 11) 그 밖에 정부로부터 위탁받은 사업
- 12) 5) 내지 11)의 사업에 딸린 사업

근로복지공단은 공단의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 5) 내지 9)에 따른 사업에 출자하거나 출연할 수 있지만(산업재해보상보험법 제32조 제1항), 출자 또는 출연을 하려면 “고용노동부 장관의 승인”을 받아야 한다(동법 시행령 제20조).

63) 산업재해보상보험사업에 관하여 보험료징수법에서 정한 사항은 고용노동부장관으로부터 위탁을 받아 근로복지공단이 수행하며, 보험료 등의 고지·수납 및 체납관리와 같은 징수업무는 국민건강보험공단이 고용노동부 장관으로부터 위탁을 받아 수행한다(보험료징수법 제4조). 참고로, 근로복지공단 또는 국민건강보험공단은 보험료징수법에 따른 산업재해보상보험료 및 산업재해보상보험과 관련된 그 밖의 징수금, 임금채권보장법 제9조·제16조에 따른 부담금 및 그 밖의 징수금과 석면피해구제법 제31조 제1항 제1호의 자에 대한 부담금 및 그 밖의 징수금을 통합하여 징수하여야 하며(보험료징수법 제31조 제1항), 통합징수하거나 납부된 산업재해보상보험료 및 부담금을 산업재해보상보험및예방기금, 임금채권보장기금 및 석면피해구제기금에 각각 납입하여야 한다(동조 제4항). 즉, 보험료의 징수·배분체계가 고용보험의 경우보다 복잡하다.

64) 보험급여의 결정과 지급에 필요한 자문을 하기 위하여 근로복지공단에 관계 전문가 등으로 구성되는 ‘보험급여자문위원회’를 둘 수 있고(산업재해보상보험법 제11조 제3항), 보험급여자문위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 공단이 정한다(동조 제4항).

다. 권한 또는 업무의 위임·위탁 등

산업재해보상보험법에 따른 근로복지공단 이사장의 대표 권한 중 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공단의 분사무소의 장에게 위임할 수 있고(산업재해보상보험법 제29조 제1항), 공단의 업무 중 보험급여의 지급에 관한 사항 및 이에 딸린 업무를 체신관서나 금융기관에 위탁할 수 있다(동조 제2항 및 동법 시행령 제19조 제1항).⁶⁵⁾ 한편, 권한 또는 업무를 위임·위탁한 것은 아니지만, 산업재해보상보험및예방기금의 지출에 증대한 영향을 미치는 행정행위로 산재보험 의료기관의 지정, 지정취소 및 진료제한 조치(산업재해보상보험법 제43조)와 진폐요양 의료기관의 고시(동법 제91조의9)가 있다. 특히 근로복지공단은 산재보험 의료기관이 다음 사유에 해당하면 12개월의 범위에서 업무상의 재해를 입은 근로자를 진료할 수 없도록 하는 진료제한 조치 또는 개선명령을 할 수 있다(동법 제43조 제3항·제5항).

- 1) 업무상의 재해와 관련된 사항을 거짓이나 그 밖에 부정한 방법으로 진단하거나 증명한 경우
 - 2) 진료비를 거짓이나 그 밖에 부정한 방법으로 청구한 경우
 - 3) 평가 결과 진료제한 등의 조치가 필요한 경우
 - 4) 의료법 위반이나 그 밖의 사유로 의료업을 일시적 또는 영구적으로 할 수 없게 되거나, 소속 의사가 의료행위를 일시적 또는 영구적으로 할 수 없게 된 경우
 - 5) 인력·시설 등의 산재보험 의료기관 지정기준에 미치지 못하게 되는 경우
 - 6) 진료제한 등의 조치를 위반하는 경우
 - 7) 요양급여의 산정 기준을 위반하여 진료비를 부당하게 청구한 경우
 - 8) 근로복지공단이 아닌 자에게 진료비를 청구한 경우
 - 9) 진료계획을 제출하지 않은 경우
 - 10) 보고, 제출 요구 또는 조사에 응하지 않은 경우
 - 11) 산재보험 의료기관의 지정 조건을 위반한 경우
- 근로복지공단은 업무상의 재해에 대한 의료의 질 향상을 촉진하기 위하여 산재보험

65) 체신관서나 금융기관은 ① 보험료, 그 밖의 징수금의 수납에 관한 업무, ② 보험료 등 잘못된 금액의 반환금 지급에 관한 업무, ③ 이러한 위탁업무에 부대되는 업무까지 위탁받아 수행한다(보험료징수법 시행령 제56조 제2항).

의료기관 중 대통령령으로 정하는 의료기관에 대하여 인력·시설·의료서비스나 그 밖에 요양의 질과 관련된 사항을 평가할 수 있고(산업재해보상보험법 제50조 제1항), 평가 결과를 고려하여 평가한 산재보험 의료기관을 행정적·재정적으로 우대하거나 지정취소⁶⁶⁾ 또는 진료제한 등의 조치를 할 수 있다(동조 제2항). 다만 지정취소는 이에 앞서 평가 결과를 전제하는 산업재해보상보험법 제43조 제3항의 취지상 평가대상 기관에 대해서만 가능하고, 소정(1년 이하)의 기간 경과 후 다시 재지정받을 수 있으므로 평가과정에서 부정(不正)의 소지만 늘릴 뿐, 그다지 실효성이 높지 않을 것으로 판단된다. 참고로, 근로복지공단과 산재보험·진폐요양 의료기관이 담합하여 산업재해보상보험및예방기금에 손해를 끼친 경우에 대응한 벌칙규정이나 징벌적 배상규정은 산업재해보상보험법에서 찾아볼 수 없었다.

라. 부당이득의 징수 등

근로복지공단은 보험급여를 받은 자가 ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험급여를 받은 경우, ② 수급권자 또는 수급권이 있었던 자가 신고의무를 이행하지 않아 부당하게 보험급여를 지급받은 경우, ③ 그 밖에 잘못 지급된 보험급여가 있는 경우의 어느 하나에 해당하면 그 급여액에 해당하는 금액을 징수하여야 하며, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험급여를 받은 경우에는 그 급여액의 2배에 해당하는 금액을 징수한다(산업재해보상보험법 제84조 제1항). 특히, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험급여를 받은 경우 보험급여의 지급이 보험가입자·산재보험 의료기관 또는 직업훈련기관의 거짓된 신고, 진단 또는 증명으로 인한 것이면 그 보험가입자·산재보험 의료기관 또는 직업훈련기관도 연대하여 책임을 진다(동조 제2항).

또한, 근로복지공단은 산재보험 의료기관이나 약국이 ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 진료비나 약제비를 지급받은 경우, ② 요양급여의 산정 기준을 위반하여 부당하게 진료비나 약제비를 지급받은 경우, ③ 그 밖에 진료비나 약제비를 잘못 지급받은 경우의 어느 하나에 해당하면 그 진료비나 약제비에 해당하는 금액을 징수

66) 지정이 취소된 산재보험 의료기관은 지정이 취소된 날부터 1년의 범위에서 고용노동부령으로 정하는 기간 동안은 산재보험 의료기관으로 다시 지정받을 수 없다(산업재해보상보험법 제43조 제4항).

하여야 한다. 특히, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 진료비나 약제비를 지급받은 경우에는 그 진료비나 약제비의 2배에 해당하는 금액을 징수한다. 다만 과징금을 부과하는 경우에는 그 진료비에 해당하는 금액만을 징수한다(산업재해보상보험법 제 84조 제3항).

한편, 근로복지공단은 진료제한 조치를 하여야 하는 경우로서 그 진료제한 조치가 그 산재보험 의료기관을 이용하는 근로자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 특별한 사유가 있다고 인정되면, 그 진료제한 조치를 갈음하여 거짓이나 부정한 방법으로 지급하게 한 보험급여의 금액 또는 거짓이나 부정·부당하게 지급받은 진료비의 5배 이하의 범위에서 과징금을 부과할 수 있으며(산업재해보상보험법 제44조 제1항), 과징금 부과 처분을 받은 자가 과징금을 기한 내에 내지 않으면 “고용노동부 장관의 승인”을 받아 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다(동조 제3항).

마. 사업의 지도·감독

근로복지공단은 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계연도마다 사업 운영계획과 예산에 관하여 “고용노동부 장관의 승인”을 받아야 하고(산업재해보상보험법 제25조 제1항), 회계연도마다 회계연도가 끝난 후 2개월 이내에 사업 실적과 결산을 고용노동부 장관에게 보고하여야 한다(동조 제2항). 고용노동부 장관은 근로복지공단에 대하여 그 사업에 관한 보고를 명하거나 사업 또는 재산 상황을 검사할 수 있고, 필요하다고 인정하면 정관을 변경하도록 명하는 등 감독상 필요한 조치를 할 수 있다(동조 제3항).

바. 심사 청구 및 재심사 청구

① 보험급여, ② 진료비, ③ 약제비, ④ 진료계획 변경 조치 등, ⑤ 보험급여의 일시 지급에 관한 결정, ⑥ 부당이득의 징수에 관한 결정, ⑦ 수급권의 대위에 관한 근로복지공단의 결정 등에 불복하는 자는 공단에 심사 청구를 할 수 있으며(산업재해보상보험법 제103조 제1항), 심사 청구를 심의하기 위하여 “근로복지공단에” 관계 전문가 등으로 구성되는 산업재해보상보험심사위원회를 둔다(동법 제104조 제1항).

산업재해보상보험심사위원회는 위원장 1명을 포함하여 150명 이내의 위원으로 구성하되, 위원 중 2명은 상임으로 하며(산업재해보상보험법 시행령 제99조 제1항), 심사위원회의 위원장은 상임위원 중에서 근로복지공단 이사장이 임명한다(동조 제3항). 심사위원회의 위원은 ① 판사·검사·변호사 또는 경력 5년 이상의 공인노무사, ② 대학급 학교에서 조교수 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람, ③ 노동 관계 업무 또는 산업재해보상보험 관련 업무에 10년 이상 종사한 사람, ④ 사회보험이나 산업의학에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 공단 이사장이 위촉하거나 임명한다(동조 제2항).

한편, 심사 청구에 대한 결정에 불복하는 자는 산업재해보상보험재심사위원회에 재심사 청구를 할 수 있는데(산업재해보상보험법 제106조 제1항), 재심사 청구를 심리·재결하기 위하여 “고용노동부에” 산업재해보상보험재심사위원회를 둔다(동법 제107조 제1항). 재심사위원회는 위원장 1명을 포함한 60명 이내의 위원으로 구성하되, 위원 중 2명은 상임위원으로, 1명은 당연직 위원으로 한다(동조 제2항). 재심사위원회의 위원장 및 위원은 ① 3급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 재직하고 있거나 재직하였던 자, ② 판사·검사·변호사 또는 경력 10년 이상의 공인노무사, ③ 대학급 학교에서 부교수 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 자, ④ 노동 관계 업무 또는 산업재해보상보험 관련 업무에 15년 이상 종사한 자, ⑤ 사회보험이나 산업의학에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 “고용노동부 장관의 제청”으로 “대통령이 임명”한다.⁶⁷⁾ 다만 당연직위원은 고용노동부 장관이 고용노동부 소속 3급의 일반직 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 중에서 지명하는 자로 한다(동조 제5항).

이처럼 산업재해보상보험심사위원회는 근로복지공단에, 산업재해보상보험재심사위원회는 고용노동부에 두는 점이 다르다고 할 것이다.

67) 산업재해보상보험재심사위원회의 위원 중 5분의 2에 해당하는 위원은 근로자 단체 및 사용자 단체가 각각 추천하는 자로 구성한다. 이 경우 근로자 단체 및 사용자 단체가 추천한 자는 같은 수로 하여야 한다(산업재해보상보험법 제107조 제3항).

사. 근로복지 사업

산업재해보상보험법은 산업재해보상보험 사업 외에 근로복지 사업에 관한 규정도 제4장에 마련하고 있다. 근로복지 사업에 기금이 사용되는지 여부는 법문상 명확하지 않지만, 산업재해보상보험 사업과 구별하기 위해서라도 일단 정리해둔다.

먼저, 고용노동부 장관은 근로자의 복지 증진을 위한 다음 사업을 하며(산업재해보상보험법 제92조 제1항), 공단 또는 재해근로자의 복지 증진을 위하여 설립된 법인 중 고용노동부장관의 지정을 받은 법인⁶⁸⁾에 사업이나 보험시설의 운영을 위탁할 수 있다(동조 제2항).⁶⁹⁾

- 1) 업무상의 재해를 입은 근로자의 원활한 사회 복귀를 촉진하기 위한 요양이나 외과 후 처치에 관한 시설 또는 의료재활이나 직업재활에 관한 시설의 설치·운영
- 2) 장학사업 등 재해근로자와 그 유족의 복지 증진을 위한 사업
- 3) 그 밖에 근로자의 복지 증진을 위한 시설의 설치·운영 사업

또한, 근로복지공단은 업무상 질병에 대하여 요양 신청을 한 경우로서 요양급여의 결정에 걸리는 기간 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 자⁷⁰⁾에 대하여 요양급여 비용의 본인 일부 부담금에 대한 대부사업을 할 수 있으며(산업재해보상보험법 제93조 제1항), 대부의 금액·조건 및 절차는 “고용노동부장관의 승인”을 받아 근로복지공단이 정한다(동조 제3항).

3. 산업재해보상보험및예방기금의 관리·운용

가. 기금관리주체

“고용노동부 장관은” 보험사업, 산업재해 예방 사업에 필요한 재원을 확보하고,

68) 지정법인은 ① 의료·요양·직업재활 또는 근로자의 복지증진 사업을 주된 목적으로 하고, ② 이사 중에 노동행정에 풍부한 경험이 있는 사람 및 직업환경의학에 관한 학식과 경험이 있는 사람이 각각 1명 이상 있을 것을 요건으로 한다(산업재해보상보험법 시행규칙 제65조).

69) 고용노동부 장관은 예산의 범위에서 지정법인의 사업에 필요한 비용의 일부를 보조할 수 있다(산업재해보상보험법 제92조 제4항).

70) ‘대통령령으로 정하는 자’란 ① 근로자가 법 제41조제1항에 따라 요양급여를 신청한 날부터 30일이 지날 때까지 공단이 요양급여에 관한 결정을 하지 않았고, ② 그 근로자의 업무와 요양급여의 신청을 한 질병 간에 상당인과관계가 있을 것으로 추정된다는 의학적 소견이 있는 사람을 말한다(산업재해보상보험법 시행령 제84조).

보험급여에 충당하기 위하여 산업재해보상보험및예방기금을 설치한다(산업재해보상보험법 제95조 제1항). 산업재해보상보험및예방기금은 보험료, 기금운용 수익금, 적립금, 기금의 결산상 잉여금, 정부 또는 정부 아닌 자의 출연금 및 기부금, 차입금, 그 밖의 수입금을 재원으로 하여 조성하며(동조 제2항), 정부는 산업재해 예방 사업을 수행하기 위하여 회계연도마다 기금지출예산 총액의 100분의 3의 범위에서 정부의 출연금으로 세출예산에 계상하여야 한다(동조 제3항).

나. 기금의 용도

산업재해보상보험및예방기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다(산업재해보상보험법 제95조 제1항).

- 1) 보험급여의 지급 및 반환금의 반환
- 2) 차입금 및 이자의 상환
- 3) 근로복지공단에의 출연
- 4) 재해 예방 관련 시설과 그 운영에 필요한 비용(산업안전보건법 제61조의3 제1호)
- 5) 재해 예방 관련 사업, 비영리법인에 위탁하는 업무 및 기금 운용·관리에 필요한 비용(산업안전보건법 제61조의3 제2호)
- 6) 그 밖에 재해 예방에 필요한 사업으로서 고용노동부 장관이 인정하는 사업의 사업비(산업안전보건법 제61조의3 제3호)
- 7) 재해근로자의 복지 증진
- 8) 한국산업안전보건공단에 대한 출연
- 9) 보험료징수법 제4조에 따른 업무를 위탁받은 자에의 출연

다. 기금의 관리·운용

산업재해보상보험및예방기금은 “고용노동부 장관이” 관리·운용하며(산업재해보상보험법 제97조 제1항), 고용노동부 장관은 기업회계의 원칙에 따라 기금을 처리하여야 한다(동조 제3항). 고용노동부 장관은 다음 방법에 따라 기금을 관리·운용하여야 하며(동조 제2항 및 동법 시행령 제86조 제1항), 기금의 관리·운용에 관한 업무의

일부를 근로복지공단 또는 한국산업안전보건공단에 위탁할 수 있다(동법 제97조 제5항).

- 1) 금융기관 또는 채신관서에의 예입(預入) 및 금전신탁
 - 2) 재정자금에의 예탁
 - 3) 투자신탁 등의 수익증권 매입
 - 4) 국가·지방자치단체 또는 금융기관이 직접 발행하거나 채무이행을 보증하는 유가증권의 매입
 - 5) 근로자 후생복지 사업을 위한 용자
 - 6) 증권 매입
 - 7) 산업재해보상보험및예방기금의 증식을 위한 부동산의 취득 및 처분
- 고용노동부 장관이 기금을 관리·운용할 때에는 그 수익이 대통령령으로 정하는 수준⁷¹⁾ 이상이 되도록 하여야 한다(산업재해보상보험법 제97조 제3항).

라. 기금의 운용계획

고용노동부 장관은 회계연도마다 “산업재해보상보험및예방심의위원회의 심의”를 거쳐 기금운용계획을 세워야 한다(산업재해보상보험법 제98조). 참고로, 기금의 평가나 결과보고에 관한 규정은 산업재해보상보험법에 별도로 마련되어 있지 않다.

제4절 국민건강보험 재정운용의 구조와 문제점

1. 건강보험사업의 개관

가. 건강보험사업의 관장

국민건강보험법에 따른 건강보험사업은 “보건복지부 장관이” 맡아 주관한다(국민건강보험법 제2조).

71) ‘대통령령으로 정하는 수준’이란 은행법에 따른 금융기관으로서 전국을 영업구역으로 하는 금융기관의 1년 만기 정기예금 이자율을 고려하여 고용노동부 장관이 정하는 수익률을 말한다. 이 경우 고용노동부 장관은 기획재정부 장관과 협의하여 근로자 후생복지 사업을 위한 용자의 이자율을 다른 사업의 수익률과 달리 정할 수 있다(산업재해보상보험법 시행령 제86조 제2항).

나. 국민건강보험종합계획의 수립 및 추진실적의 평가

보건복지부 장관은 건강보험의 건전한 운영을 위하여 “건강보험정책심의위원회의 심의”를 거쳐 5년마다 다음 사항이 포함된 국민건강보험종합계획을 수립하여야 한다(국민건강보험법 제3조의2 제1항·제2항).

- 1) 건강보험정책의 기본목표 및 추진방향
- 2) 건강보험 보장성 강화의 추진계획 및 추진방법
- 3) 건강보험의 중장기 재정 전망 및 운영
- 4) 보험료 부과체계에 관한 사항
- 5) 요양급여비용에 관한 사항
- 6) 건강증진 사업에 관한 사항
- 7) 취약계층 지원에 관한 사항
- 8) 건강보험에 관한 통계 및 정보의 관리에 관한 사항
- 9) 건강보험의 제도적 기반 조성에 관한 사항
- 10) 건강보험과 관련된 국제협력에 관한 사항
- 11) 그 밖에 건강보험의 개선을 위하여 보건복지부장관이 특히 필요하다고 인정하는 사항

또한, 보건복지부 장관은 종합계획에 따라 매년 연도별 시행계획을 “건강보험정책심의위원회의 심의”를 거쳐 수립·시행하여야 하며(국민건강보험법 제3조의2 제3항), 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하여야 한다(동조 제4항).

한편, 보건복지부 장관은 종합계획 및 시행계획을 수립하거나 변경한 경우에 종합계획은 관보에 고시하고, 시행계획은 보건복지부 인터넷 홈페이지에 게시하여야 하고(국민건강보험법 시행령 제2조의2 제2항), 관계 중앙행정기관의 장, 건강보험공단 이사장 및 법 건강보험심사평가원의 원장에게 그 내용을 알려야 하며(동조 제3항), 종합계획의 수립 및 변경, 시행계획의 수립, 시행계획에 따른 추진실적의 평가를 한 경우 관련 사항에 대한 보고서를 작성하여 지체 없이 “국회 소관 상임위원회에 보고”하여야 한다(동법 제3조의2 제5항).

다. 건강보험정책의 심의

건강보험정책에 관한 다음 주요사항을 심의·의결하기 위하여 “보건복지부 장관 소속”으로 건강보험정책심의위원회를 둔다(국민건강보험법 제4조 제1항 및 동법 시행령 제3조).

- 1) 국민건강보험 종합계획 및 시행계획에 관한 사항
- 2) 요양급여의 기준
- 3) 요양급여비용에 관한 사항
- 4) 직장가입자의 보험료율
- 5) 지역가입자의 보험료부과점수당 금액
- 6) 요양급여 각 항목에 대한 상대가치점수
- 7) 약제·치료재료별 요양급여비용의 상한
- 8) 그 밖에 부가급여에 관한 사항 등 건강보험에 관한 주요사항으로서 건강보험정책심의위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항

건강보험정책심의위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 25명의 위원으로 구성하며(국민건강보험법 제4조 제2항), 심의위원회의 위원장은 “보건복지부 차관”이 되고, 부위원장은 공익을 대변하는 위원 중에서 위원장이 지명하는 사람이 된다(동조 제3항). 위원은 ① 근로자단체 및 사용자단체가 추천하는 각 2명, ② 시민단체, 소비자단체, 농업업인단체 및 자영업자단체가 추천하는 각 1명, ③ 의료계를 대표하는 단체 및 약업계를 대표하는 단체가 추천하는 8명, ④ ① 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 소속 공무원 2명,⁷²⁾ ⑤ 국민건강보험공단의 이사장 및 건강보험심사평가원의 원장이 추천하는 각 1명, ⑥ 건강보험에 관한 학식과 경험이 풍부한 4명을 “보건복지부 장관이 임명 또는 위촉”한다(동조 제4항).⁷³⁾

건강보험정책심의위원회의 회의는 재적위원 3분의 1 이상이 요구할 때 또는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집하며(국민건강보험법 시행령 제6조 제2항), 심의위

72) ‘대통령령으로 정하는 중앙행정기관 소속 공무원’이란 “기획재정부”와 “보건복지부” 소속의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 중에서 그 소속 기관의 장이 1명씩 지명하는 사람을 말한다(국민건강보험법 시행령 제4조).

73) 참고로, 위원장이 의결에 불참하므로 건강보험정책심의위원회의 위원 정수는 위원장을 제외하고 24명이 된다.

원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제3항).⁷⁴⁾ 다만 심의위원회의 위원장은 의결에 참여하지 않지만, 가부 동수(可否同數)일 때에는 위원장이 정한다(동조 제4항). 참고로, 심의위원회는 효율적인 심의를 위하여 필요한 경우에는 분야별로 소위원회를 구성할 수 있다(동조 제5항).

2. 건강보험사업의 수행

가. 건강보험의 보험자로서의 국민건강보험공단

건강보험의 보험자는 국민건강보험공단으로 한다(국민건강보험법 제13조). 참고로, 다른 사회보험사업의 수행자가 국가의 위탁을 받은 위탁사업자 형식으로 규정된 것과 달리 국민건강보험법은 국민건강보험공단을 애초에 보험금 지급의무를 부담하는 보험자로 규정하고 있다. 또한, 국민건강보험법이 국가(보건복지부)를 건강보험사업의 주관자로, 국민건강보험공단을 독립적인 보험자로 규정하면서도 국가의 지급보증과 관련한 조항은 국민건강보험법에서 찾아볼 수 없다.⁷⁵⁾

나. 국민건강보험공단의 임원 구성

국민건강보험공단은 임원으로서 이사장 1명, 이사 14명 및 감사 1명을 두며, 이사장, 이사 중 5명 및 감사는 상임으로 한다(국민건강보험법 제20조 제1항). 이사장은 공공기관운영법에 따른 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 “보건복지부장관의 제청”으로 “대통령이 임명”하며(동조 제2항), 상임이사는 상임이사추천위원회 추천 절차를 거쳐 “이사장이 임명”한다(동조 제3항 및 동법 시행규칙 제8조 제1항).⁷⁶⁾

74) 참고로, 건강보험정책심의위원회는 위원 8명의 요구로 소집할 수 있을 뿐만 아니라 위원 13명의 출석으로 개의하고, 위원장을 제외한 출석위원 7명의 찬성으로도 의결할 수 있다. 따라서 동질적인 성향을 갖는 의약계 위원 8명이 합심할 경우 심의위원회의 의결 전반을 좌우할 수 있는 영향력을 가진다고도 볼 수 있다.

75) 다만 국민건강보험 재정에 대한 정부지원 근거조항은 국민건강보험법에 마련되어 있다(제108조).

76) 상임이사추천위원회는 위원장을 포함한 5명의 위원으로 구성한다. 이 경우 위원장은 공단의 인사업무를 담당하는 상임이사(인사업무를 담당하는 상임이사 후보를 추천하는 경우에는 이사장이 지명하는 이사)로 하고, 위원은 이사장이 위촉하는 ① 공단의 비상임이사 2명, ② 공단의 업무에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 공단의 임직원이 아닌 사람 2명으로 한다(국민건강보험법 시행규칙 제8조 제2항).

비상임이사는 ① 노동조합·사용자단체·시민단체·소비자단체·농어업인단체 및 노인 단체가 추천하는 각 1명, ② 대통령령으로 정하는 바에 따라 추천하는 관계 공무원 3명을 “보건복지부 장관이 임명”하며(동법 제20조 제4항), 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 “기획재정부 장관의 제청”으로 “대통령이 임명”한다(동조 제5항). 즉, 이사장과 감사는 대통령이, 비상임이사는 보건복지부 장관이, 업무의 핵심인 상임이사는 국민건강보험공단 이사장이 임명하는 구조라고 할 수 있다.

다만 상임이사 중 보험료와 징수금의 부과·징수 및 자격취득 등의 확인 업무를 담당하는 징수이사는 경영, 경제 및 사회보험에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 보건복지부령으로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 선임하며(국민건강보험법 제21조 제1항), 징수이사 후보를 추천하기 위하여 국민건강보험공단에 이사를 위원으로 하는 징수이사추천위원회를 둔다. 이 경우 추천위원회의 위원장은 이사장이 지명하는 이사로 한다(동조 제2항).

한편, 국민건강보험공단의 상임임원과 직원은 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 사업에 종사할 수 없으며(국민건강보험법 제25조 제1항), 국민건강보험공단의 임직원은 형법 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때 공무원으로 본다(동법 제28조).

참고로, 국민건강보험공단의 이사장은 공단의 이익과 자기의 이익이 상반되는 사항에 대하여는 공단을 대표하지 못하며, 이 경우 감사가 공단을 대표한다(동법 제31조 제1항). 이와 같은 대표권 제한 규정은 다른 사회보험 근거법률에서는 찾아볼 수 없는 조항이라고 할 수 있다.

다. 국민건강보험공단의 업무

국민건강보험공단은 다음 업무를 “관장”한다(국민건강보험법 제14조 제1항).

- 1) 가입자 및 피부양자의 자격 관리
- 2) 보험료와 그 밖에 이 법에 따른 징수금의 부과·징수
- 3) 보험급여의 관리
- 4) 가입자 및 피부양자의 건강 유지와 증진을 위하여 필요한 예방사업
- 5) 보험급여 비용의 지급

- 6) 자산의 관리·운영 및 증식사업
- 7) 의료시설의 운영
- 8) 건강보험에 관한 교육훈련 및 홍보
- 9) 건강보험에 관한 조사연구 및 국제협력
- 10) 국민건강보험법에서 공단의 업무로 정하고 있는 사항
- 11) 국민연금법, 보험료징수법, 임금채권보장법 및 석면피해구제법에 따라 위탁받은 업무
- 12) 그 밖에 국민건강보험법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 업무
- 13) 그 밖에 건강보험과 관련하여 보건복지부 장관이 필요하다고 인정한 업무

라. 요양급여비용의 심사 및 요양급여의 적정성 평가

요양급여비용을 심사하고 요양급여의 적정성을 평가하기 위하여 건강보험심사평가원을 설립한다(국민건강보험법 제62조).

건강보험심사평가원에는 임원으로서 원장, 이사 15명 및 감사 1명을 두며, 이 경우 원장, 이사 중 4명 및 감사는 상임으로 한다(국민건강보험법 제65조 제1항). 원장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 “보건복지부 장관의 제청”으로 “대통령이 임명”하며(동조 제2항), 상임이사는 상임이사추천위원회의 추천 절차를 거쳐 “원장이 임명”한다(동조 제3항 및 동법 시행규칙 제31조). 비상임이사는 ① ㉠ 국민건강보험공단이 추천하는 1명, ㉡ 의약관계단체가 추천하는 5명, ㉢ 노동조합·사용자단체·소비자단체 및 농어업인단체가 추천하는 각 1명과 ② 보건복지부의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원 중에서 보건복지부 장관이 지명한 1명을 “보건복지부 장관이 임명”하며(동법 제65조 제4항 및 시행령 제29조), 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 “기획재정부 장관의 제청”으로 “대통령이 임명”한다(동법 제65조 제5항).

또한, 건강보험심사평가원은 다음 업무를 관장한다(국민건강보험법 제63조 제1항 및 동법 시행령 제28조 제1항).

- 1) 요양급여비용의 심사
- 2) 요양급여의 적정성 평가
- 3) 심사기준 및 평가기준의 개발
- 4) 1) 내지 3)의 업무와 관련된 조사연구 및 국제협력
- 5) 다른 법률에 따라 지급되는 급여비용의 심사 또는 의료의 적정성 평가에 관하여 위탁받은 업무
- 6) 건강보험과 관련하여 보건복지부 장관이 필요하다고 인정한 업무
- 7) 요양급여비용의 심사청구와 관련된 소프트웨어의 개발·공급·검사 등 전산 관리
- 8) 요양비 중 보건복지부령으로 정하는 기관에서 받은 요양비에 대한 심사
- 9) 요양급여의 적정성 평가 결과의 공개
- 10) 환자 분류체계의 개발·관리
- 11) 업무와 관련된 교육·홍보

건강보험심사평가원은 업무를 하기 위하여 공단으로부터 부담금을 징수할 수 있고(국민건강보험법 제67조 제1항), 급여비용의 심사 또는 의료의 적정성 평가에 관한 업무를 위탁받은 경우에는 위탁자로부터 수수료를 받을 수 있다(동조 제2항). 또한, 건강보험심사평가원의 임직원도 형법상 수뢰죄 적용에 있어 공무원으로 의제된다(동법 제68조).

한편, 건강보험심사평가원의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 건강보험심사평가원에 진료심사평가위원회를 둔다(국민건강보험법 제66조 제1항). 심사위원회는 위원장을 포함하여 90명 이내의 상근 심사위원과 1천명 이내의 비상근 심사위원으로 구성하며, 진료과목별 분과위원회를 둘 수 있다(동조 제2항). 상근 심사위원은 “심사평가원의 원장이” ① 심사평가원 원장이 공개경쟁의 방법으로 선발한 사람, ② 공단 또는 의약계단체가 추천한 사람 중에서 임명하며(동조 제3항 및 동법 시행규칙 제33조 제1항), ④ 비상근 심사위원은 관련 의약분야별 전문학회 또는 의약계단체, 공단, 소비자단체 및 심사평가원 이사회가 추천하는 사람 중에서 위촉한다(동법 제66조 제4항 및 시행규칙 제33조 제2항).

마. 업무의 위탁

국민건강보험공단은 이사회의 의결을 거쳐 ① 보험료의 수납 또는 보험료납부의 확인에 관한 업무, ② 보험급여비용의 지급에 관한 업무, ③ 징수위탁근거법의 위탁에 따라 징수하는 연금보험료, 고용보험료, 산업재해보상보험료, 부담금 및 분담금 등의 수납 또는 그 납부의 확인에 관한 업무를 체신관서, 금융기관 또는 그 밖의 자에게 위탁할 수 있다(국민건강보험법 제112조 제1항 및 동법 시행령 제78조).

또한, 체신관서 등에 위탁한 업무를 제외하고 국민건강보험공단은 업무의 일부를 국가기관, 지방자치단체 또는 다른 법령에 따른 사회보험 업무를 수행하는 법인이나 그 밖의 자에게 위탁할 수 있다(국민건강보험법 제112조 제2항). 공단이 위탁할 수 있는 업무는 ① 가입자의 자격 취득·변경 및 상실 신고의 접수 및 처리, ② 건강보험증의 발급 및 가입자의 민원접수 및 처리, ③ 요양급여비용의 지급에 관한 업무이며(동법 시행규칙 제64조 제1항), 업무를 위탁하려면 보건복지부 장관의 승인을 받아야 한다.(동조 제2항).

한편, 국민건강보험공단은 임신·출산 진료비의 신청과 지급에 관한 업무를 보건복지부령에 따라 ① 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 금융기관 또는 체신관서, ② 사회보장정보원, ③ 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 기관 또는 단체에 위탁한다(국민건강보험법 시행규칙 제64조 제3항).

3. 건강보험 재정의 운영

가. 국민건강보험의 재원

1) 보험료

국민건강보험공단은 건강보험사업에 드는 비용에 충당하기 위하여 보험료의 납부의무자로부터 보험료를 징수한다(국민건강보험법 제69조 제1항).

2) 국고 지원

국가는 매년 예산의 범위에서 해당 연도 보험료 예상 수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 국민건강보험공단에 지원하며(국민건강보험법 제108조 제1

항), 공단은 이를 ① 가입자 및 피부양자에 대한 보험급여, ② 건강보험사업에 대한 운영비, ③ 보험료 경감에 대한 지원 사업에 사용한다(동조 제3항).

3) 국민건강증진기금에서의 자금 지원

국민건강보험공단은 국민건강증진법에서 정하는 바에 따라 국민건강증진기금에서 자금을 지원받을 수 있으며(국민건강보험법 제108조 제2항), 이를 ① 건강검진 등 건강증진에 관한 사업, ② 가입자와 피부양자의 흡연으로 인한 질병에 대한 보험급여, ③ 가입자와 피부양자 중 65세 이상 노인에게 대한 보험급여 사업에 사용한다(동조 제4항).

4) 출연금

국민건강보험공단은 국민연금법, 산업재해보상보험법, 고용보험법 및 임금채권보장법에 따라 국민연금기금, 산업재해보상보험및예방기금, 고용보험기금 및 임금채권보장기금으로부터 각각 지급받은 출연금을 각각의 위탁받은 업무에 소요되는 비용에 사용하여야 하며(국민건강보험법 제114조 제1항), 출연금은 각각 별도의 계정을 설정하여 관리하여야 한다(동법 시행령 제80조).

이와 관련하여 국민건강보험공단은 징수위탁보험료 등을 징수한 때에는 이를 지체 없이 해당 보험별 기금에 납입하여야 하며(국민건강보험법 제113조 제2항), 자신이 징수한 보험료와 그에 따른 징수금 또는 징수위탁보험료등의 금액이 징수하여야 할 총액에 부족한 경우에는 각 보험별 금액(연체금 및 가산금을 제외한 금액을 말한다)의 비율로 이를 배분하여 납부 처리하여야 한다. 다만, 납부의무자가 다른 의사를 표시한 때에는 그에 따른다(동조 제1항 및 동법 시행령 제79조).

5) 수수료

국민건강보험공단은 특정인을 위하여 업무를 제공하거나 공단 시설을 이용하게 할 경우 공단의 정관으로 정하는 바에 따라 그 업무의 제공 또는 시설의 이용에 대한 수수료와 사용료를 징수할 수 있다(국민건강보험법 제14조 제3항).

6) 차입금

국민건강보험공단은 지출할 현금이 부족한 경우에는 차입할 수 있다. 다만, 1년

이상 장기로 차입하려면 “보건복지부 장관의 승인”을 받아야 한다(국민건강보험법 제37조).

나. 자산의 관리·운영 및 증식 방법

자산의 관리·운영 및 증식사업은 안정성과 수익성을 고려하여 다음 방법에 따라야 한다(국민건강보험법 제14조 제2항).

- 1) 채신관서 또는 은행에의 예입 또는 신탁
- 2) 국가·지방자치단체 또는 은행이 직접 발행하거나 채무이행을 보증하는 유가증권의 매입
- 3) 특별법에 따라 설립된 법인이 발행하는 유가증권의 매입
- 4) 신탁업자가 발행하거나 집합투자업자가 발행하는 수익증권의 매입
- 5) 공단의 업무에 사용되는 부동산의 취득 및 일부 임대
- 6) 그 밖에 공단 자산의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

다. 보험재정의 심의

요양급여비용의 계약 및 결손처분 등 보험재정에 관련된 사항을 심의·의결하기 위하여 국민건강보험공단에 재정운영위원회를 둔다(국민건강보험법 제33조 제1항).⁷⁷⁾ 재정운영위원회는 ① 직장가입자를 대표하는 위원 10명, ② 지역가입자를 대표하는 위원 10명, ③ 공익을 대표하는 위원 10명으로 구성하며(동법 제34조 제1항), 위원장은 공익을 대표하는 위원 중에서 호선한다(동법 제33조 제2항). 직장가입자를 대표하는 위원은 노동조합과 사용자단체에서 추천하는 각 5명, 지역가입자를 대표하는 위원은 농어업인 단체 및 도시자영업자단체에서 추천하는 각 3명과 시민단체에서 추천하는 4명, 공익을 대표하는 위원은 대통령령으로 정하는 관계 공무원⁷⁸⁾ 및 건강보험에

77) 자산 관리·운영·증식과 관련한 보험재정의 전반을 심의·의결하는 것이 아니라 보험재정 운영에 수반된 일부 사항에 대해서만 심의·의결하는 것으로 볼 수 있다.

78) ‘대통령령으로 정하는 관계 공무원’이란 기획재정부 장관 및 보건복지부 장관이 해당 기관 소속의 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 각각 1명씩 지명하는 사람을 말한다(국민건강보험법 시행령 제14조 제2항).

관한 학식과 경험이 풍부한 사람을 “보건복지부 장관이” 임명하거나 위촉한다(동법 제34조 제2항 및 동법 시행령 제14조 제1항).

재정운영위원회의 정기회의는 매년 1회 정관으로 정하는 시기에 위원장이 소집하며(국민건강보험법 시행령 제15조 제1항), 임시회의는 국민건강보험공단 이사장 또는 재적위원 3분의 1 이상이 요구할 때 또는 재정운영위원회의 위원장이 필요하다고 인정할 때에 위원장이 소집한다(동조 제2항). 재정운영위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제3항).

라. 회계와 예·결산

1) 공단의 회계

국민건강보험공단의 회계에 관한 규정은 이사회의 의결을 거쳐 “보건복지부 장관의 승인”을 받아 정한다(국민건강보험법 제29조).⁷⁹⁾ 다만 국민건강보험공단은 직장가입자와 지역가입자의 재정을 통합하여 운영하며(동법 제35조 제2항), 건강보험사업 및 징수위탁근거법의 위탁에 따른 국민연금사업·고용보험사업·산업재해보상보험사업·임금채권보장사업에 관한 회계를 공단의 다른 회계와 구분하여 각각 처리하여야 한다(동조 제3항).

또한, 국민건강보험공단은 회계연도마다 결산상의 잉여금 중에서 그 연도의 보험급여에 든 비용의 100분의 5 이상에 상당하는 금액을 그 연도에 든 비용의 100분의 50에 이를 때까지 준비금으로 적립하여야 하며, 이러한 준비금은 부족한 보험급여 비용에 충당하거나 지출할 현금이 부족할 때 외에는 사용할 수 없으며, 현금 지출에 준비금을 사용한 경우에는 해당 회계연도 중에 이를 보전하여야 한다(국민건강보험법 제38조).

2) 공단의 예·결산

국민건강보험공단은 회계연도마다 예산안을 편성하여 이사회의 의결을 거친 후

79) 국가회계법은 일반회계, 특별회계 및 국가재정법에 따라 설치된 기금에만 적용되므로(국가회계법 제3조) 국민건강보험공단의 회계는 원칙적으로 국가회계법의 적용을 받지 않는다고 볼 수 있다.

“보건복지부 장관의 승인”을 받아야 하며(국민건강보험법 제36조),⁸⁰⁾ 회계연도마다 결산보고서와 사업보고서를 작성하여 다음 해 2월 말일까지 “보건복지부 장관에게 보고”하여야 한다(동법 제39조 제1항). 또한, 결산보고서와 사업보고서를 보건복지부 장관에게 보고하였을 때에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 공고하여야 한다(동조 제2항).

4. 국민건강보험공단 등에 대한 감독

보건복지부 장관은 국민건강보험공단과 건강보험심사평가원의 경영목표를 달성하기 위하여 다음 사업이나 업무에 대하여 보고를 명하거나 그 사업이나 업무 또는 재산상황을 검사하는 등 감독을 할 수 있다(국민건강보험법 제103조 제1항).

- 1) 국민건강보험법에 따른 국민건강보험공단의 업무 및 건강보험심사평가원의 업무
- 2) 공공기관운영법에 따른 경영지침의 이행과 관련된 사업
- 3) 국민건강보험법 또는 다른 법령에서 국민건강보험공단과 건강보험심사평가원이 위탁받은 업무
- 4) 그 밖에 관계 법령에서 정하는 사항과 관련된 사업

80) 예산을 변경할 때에도 마찬가지이다.

제4장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

사회보장성 기금 불법운용 사례연구

최 원 석

제4장

사회보장성 기금 불법운용 사례연구

제1절 사회보험 재정기반 보호의 필요성

1. 이론적 측면

가. 다단계 대리관계

앞 장에서 분석한 사회보장성 기금의 운영구조를 살펴보면 공통적인 현상은 다단계의 대리관계(multiple agency problem)가 나타난다는 것이다. 즉 국민의 위임을 받은 대통령, 대통령의 위임을 받은 중앙부서(감독기관) 그리고 중앙부서(감독기관)의 위임을 받은 사회보장성 기금운용기관 등으로 다층적인 대리관계가 형성되어 있음을 알 수 있다.

경제학에서 말하는 대리인이론(agency theory)에 따르면, 본인(principal)의 이익을 위해 일하기로 계약을 맺은 대리인(agent)이 실제로는 자신의 이익을 먼저 챙기는 현상이 나타난다는 것이다. 이런 현상이 나타나는 이유는 본인이 대리인의 행동을 일일이 감시할 수 없기 때문이다. 이처럼 본인이 대리인의 행동에 대해 정보를 갖지 못한 상황에서 발생하는 문제를 경제학에서는 본인-대리인의 문제(principal-agent problem)라고 부른다.⁸¹⁾ 그리고 대리인이 본인의 정보부족을 이용하여 스스로의 이득을 위해 일하려 하는 것을 도덕적 해이(moral hazard) 현상이라고 부른다.⁸²⁾ 대리인은 본인이 자신의 행동이 잘 관찰되지 않는다는 이유로 자신의 효용을 극대화하기

81) 이준구, 미시경제학, 법문사, 1993, 648쪽 참조.

82) 이준구, 앞의 책, 651쪽 참조.

위한 특권적 소비를 한다거나 조직의 자원을 자신의 이익을 위해 사용하기도 한다. 이런 대리인의 사적인 이익극대화를 규제하기 위한 통제비용(monitoring costs)이 추가로 발생하며, 대리인은 자신이 본인의 이익을 위해 일하고 있다는 신뢰를 주기 위한 추가적인 확증비용(bonding costs)이 발생한다. 이러한 통제비용과 확증비용 등을 대리인이론에서는 대리인비용(agency costs)이라 한다.⁸³⁾

대리인이론에 따르면 우리 사회는 본인-대리인 문제로 인해 대리인비용을 부담하게 된다. 문제는 앞에서 말한 대로 사회보장성 기금운영구조는 이런 대리관계가 중첩적으로 나타난다는 것이다. 이런 다층적인 대리관계로 인해 1단계 대리관계의 위임자인 국민의 비중이 작아진다는 것이다. 즉 사회보장성 기금운용기관 입장에서는 1단계 위임자인 국민은 의식하지 않고 감독기관만 의식하기 때문에 대리문제가 심각해지고 대리인비용이 더욱 커지게 되는 것이다.

나. 다수 위임자-다수 대리인 대리관계

대리관계의 구조측면에서는 사회보장성 기금의 운영구조는 전형적인 다수의 위임자와 다수의 대리인이 존재하는 형태이다. 즉 1단계 위임자는 국민, 2단계 위임자는 대통령 그리고 3단계 위임자는 중앙부서(감독기관)이며, 1단계 대리인은 대통령, 2단계 대리인은 중앙부서(감독기관) 그리고 3단계 대리인은 사회보장성 기금운용기관이다. 이렇듯 최종적인 위임자는 국민이고, 최종적인 대리인은 사회보장성 기금운용기관이지만, 이 관계 사이에 대통령과 중앙부서가 단계별로 위임자의 역할과 대리인의 역할을 중첩적으로 수행하고 있다.

이런 다수의 위임자와 다수의 대리인이 존재하는 대리관계에서는 다양한 형태로 대리인비용이 발생할 수 있다.

첫째, 위임자가 다수인 경우에는 위임자가 대리인에 대한 감시 및 감독에 무관심하게 된다. 즉 위임자가 다수인 경우에는 대리인을 더 잘 감시하여 대리인비용이 줄어든 것 같지만, 실상은 대리인비용이 더 크게 발생하게 된다. 그 이유는 위임자가 1명일 경우에는 대리인비용을 모두 혼자 부담하기 때문에 대리인 감시에 관심이 높지만,

83) 이의경, 이기적인 대리인들, 명경사, 2011, 24-25쪽 참조.

위임자가 늘어날수록 각 위임자의 부담이 작아져서 대리인비용에 대한 관심도 작아지게 된다.⁸⁴⁾

둘째, 위임자의 무관심보다 더 중요하고 심각한 것은 위임자 자신은 노력하지 않고 다른 위임자의 노력에 편승하는 무임승차문제(free rider problem)이다. 즉 위임자가 많다 보면 다른 위임자가 대리인비용의 통제역할을 맡아줄 것으로 생각하고 대리인에 대한 감시임무를 서로 소홀히 하는 것이다. 이런 무임승차문제는 위임자가 다수인 경우에 대리인비용을 심각하게 만드는 주요 요인이 된다. 위임자가 많을수록 무관심과 무임승차문제로 인해 위임자들 사이의 결속력이 떨어지게 된다.⁸⁵⁾

셋째, 대리인이 다수인 경우에는 대리인 사이의 온정주의와 공모가 대리인비용을 증가시키는 주요 요인이 된다. 대리인들 사이에 경쟁이 생길 수도 있지만, 대부분의 경우 다수의 대리인들은 이해관계가 서로 일치하여 서로 봐주는 온정주의와 공모가 발생할 수 있으며, 이런 행태로 인해 대리인비용이 발생하게 된다.⁸⁶⁾

요컨대 다수의 위임자와 다수의 대리인이 존재하는 대리관계는 당해 대리관계의 이해관계만큼이나 다양하고 복잡하여 어떤 형태의 대리관계보다 대리인비용이 크고 심각하다. 그 이유는 앞에서 설명한대로 다수의 위임자에게서 나타나는 무관심과 무임승차문제와 다수의 대리인에게서 나타나는 온정주의와 공모의 문제가 동시에 나타나기 때문이다.

2. 실질적 측면

이상, 이론적 측면에서 사회보험 재정기반 보호의 필요성에 대해 살펴보았는데, 사회보장성 기금의 규모, 적자 및 고갈가능성, 수익률 측면 등을 통해 좀 더 구체적이고 현실적 측면의 사회보험 재정기반 보호의 필요성에 대해 국민연금기금을 중심으로 하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 가장 먼저 생각할 수 있는 것은 국민연금공단이 운영하는 기금운용규모가 커서 국민경제에 미치는 영향이 지대하다는 것이다. 국민연금공단의 기금운용규모가

84) 이의경, 앞의 책, 221-222쪽 참조.

85) 이의경, 앞의 책, 222쪽 참조.

86) 이의경, 앞의 책, 227-228쪽 참조.

1988년 5,279억원에서 시작하여 1999년 47조 2,398억원, 2009년 277조 6,424억원, 2015년에는 495조 9,606억원의 기금으로 성장했다.⁸⁷⁾ 그리고 올해인 2016년에는 53조 3,337억원의 수입과 18조 4,191억원의 지출로 인해 신규조성자금이 34조 9,146억원에 달하며, 2016년 말에 적립기금은 544조 1,518억원에 이를 것으로 전망된다. 또한 4년 후인 2020년에는 71조 5,198억원의 수입과 27조 809억원의 지출로 인해 신규조성자금이 44조 4,389억원에 달하며, 2020년 말에 적립기금은 708조 7,060억원에 이를 것으로 예상된다.⁸⁸⁾ 이렇듯 국민연금공단이 운영하는 기금운용규모가 크기 때문에 기금의 불법운영에 따라 국민경제에 미치는 파급효과도 막대하다고 할 수 있다.

둘째, 기획재정부는 지난 2015년 12월 4일에 재정전략협의회를 개최하여 2060년까지의 장기재정전망을 발표하였다. 이 보고서는 정부가 발표하는 최초의 장기재정전망으로서 1년 단위 예산이나 5년 단위 국가재정운용계획으로는 분석할 수 없었던 인구변화 및 장기성장을 추세를 반영하여 미래 재정을 전망하였다는 점에서 의의가 있다. 이 보고서에 의하면 사회보장성 기금 중 국민연금과 사학연금의 지속가능성이 위험하다는 결과를 제시하고 있다. 구체적으로 국민연금의 경우 재정수지는 2044년부터 적자가 발생하기 시작하며, 적립금은 2060년에 기금이 고갈된다는 것이다. 그리고 사학연금의 경우 재정수지는 2027년부터 적자가 발생하기 시작하며, 적립금은 2042년에 기금이 고갈된다는 것이다.⁸⁹⁾ 이런 사회보험의 기금고갈 문제로 인해 국민부담이 급격히 증가하거나 보험혜택 축소가 예상된다. 구체적으로는 기금이 고갈되는 2060년에는 국민부담률이 11.4%p(28.4% → 39.8%) 인상이 예상되고, 급여지출 축소(21.1% → 9.7%)로 인해 보험혜택이 당초 대비 46% 수준으로 줄어들 것으로 전망된다.⁹⁰⁾ 기획재정부가 발표한 장기재정전망에 의하면 조만간 국민연금을 포함한 사회보장성 기금의 적자 및 고갈이 예상되기 때문에 이에 대한 적절한 대책이 필요하다고 판단된다.

셋째, 1988년부터 2015년까지 국민연금기금의 운용수익률은 최소-0.2%(2008년)

87) 박성민/신경혜/성명기/한정림, 국민연금 중기재정전망(2016~2020), 국민연금공단 국민연금연구원, 2015, 116쪽 참조.

88) 박성민/신경혜/성명기/한정림, 앞의 보고서, 125쪽 참조.

89) 기획재정부 장기재정전망협의회, 2060년 장기재정전망, 기획재정부, 2015, 11-12쪽 참조.

90) 기획재정부 장기재정전망협의회, 앞의 보고서, 16쪽 참조.

부터 최대 12.8%(1999년) 사이에서 분포하고 있는데, 주식시장의 등락에 따라 영향을 많이 받고 있는 것으로 보인다. 국제적인 금융위기나 유럽 발 재정위기 등의 발생으로 인한 등락을 제외하고는 대체로 주식 및 대체투자 수익률이 채권수익률을 상회하고 있는데, 시기별로 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 1988년부터 1999년까지는 국제 경제와 시장상황이 좋아 수익률이 12% 내외를 유지하였고, 2005년부터 2007년 사이는 높은 주식 투자수익률이 전체 수익률을 견인하는 양상을 보였다. 그러나 2008년에는 미국 발(發) 서브프라임 모기지 사태로 인해 국제 금융위기가 발생하여 금융부문에 대한 투자수익률이 급격하게 하락하였다. 그 이후 금융위기를 극복하고자 하는 전 세계적인 공조 및 재정확대 정책으로 인해 수익률이 회복되었으나, 2011년 이후에는 유럽 발 재정위기 확산우려와 중국경제의 불확실성으로 인해 기금의 운용수익률이 높지 않았으며 2014년에는 5.2%에 그쳤다.⁹¹⁾ 국내외 주식시장의 불확실성이 점점 커지고 있으며, 국내외 채권시장의 수익률도 저금리 기조가 고착화되어가는 시장 현실에서 기금 관리의 전문성 제고를 위한 지배구조 등 국민연금 관련 제도 개선을 통해 사회보장성기금의 수익률을 제고하기 위한 노력이 경주될 필요가 있다고 판단된다.

제2절 사회보장성 기금의 불법운용 사례 분석

사회보장성 기금의 불법운용 또는 재정손실에 관한 사례는 이들 제도 도입 이후의 언론보도를 중심으로 하여 분석하였다. 그리고 사례선정기준은 사회보장성 기금의 재정기반을 잠식하는 사례들을 찾았고, 앞서 살펴본 이론적 측면과 실질적 측면에서 각 사례들을 분석하였으며, 본 보고서 제6장 중 사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실 행위의 유형화에서 제시된 불법유형들과의 관련성도 검토하였다.⁹²⁾

아래 사례들을 다음과 같은 기준으로 분류하여 분석하였다. 먼저 기금운용측면의 문제에서 야기된 사회보장성 기금의 다양한 투자실패 사례들을 검토하였고, 둘째 경

91) 박성민/신경혜/성명기/한정림, 앞의 보고서, 117-119쪽 참조.

92) 불법운용 또는 재정손실 사례의 사실관계(fact)에 대해서는 현 시점에서 입수할 수 있는 자료를 바탕으로 하여 최대한 검증을 하였지만, 오해의 소지를 최소화하기 위해 언론보도의 기사내용은 가급적 원문을 살려서 발췌, 인용하였다. 이와 관련하여 기사내용에 해당하는 부분은 겹낫표(『』)로 별도로 표기함으로써 언론보도의 기사내용과 보고서 본문내용을 구별하고자 하였다.

영관리측면의 문제에서 야기된 다양한 사례들을 검토하였으며, 셋째 최근 국민연금공단이 삼성물산과 제일모직의 합병 관련 절차를 위반한 사례를 검토하였으며, 넷째 국민연금공단의 사회간접자본 투자사례를 통해 문제점을 도출하였으며, 마지막으로 국민연금공단의 지배구조문제를 검토하였다.

1. 사회보장성 기금의 투자실패 사례 분석

가. 민간 보육시설 대부사업

『1994년 6월 1일에 국민연금 적립금으로 조성된 기금 일부를 국민복지사업에 활용하기로 하고, 국민연금기금에서 1,500억원을 당시 정기에금 금리(10~13%)보다 낮은 연리 9%의 조건으로 탁아소 설치 및 증개축 희망자에게 용자하였는데, 과다한 시설 난립과 1997년 외환위기로 인한 보육시설 이용 감소로 사업 초기부터 사업성이 극히 악화되어 결국 농협이 취급한 약 절반 정도인 1,500여 개소가 용자금의 이자를 상환하지 못하고 경매와 폐업 등으로 사업을 포기하거나 경매에 들어가 30~40% 수준에서 낙찰되었다』고 한다.⁹³⁾

이 사례는 법령에 명시되어 있지 않은 민간 보육시설 대부사업을 통해 국민연금기금에 막대한 재정손실을 야기한 건으로 이론적 측면에서 다단계 대리관계로 인한 대리비용의 발생과 다수 위임자 및 다수 대리인관계로 인한 폐해가 나타난 전형적 사례라고 할 수 있으며, 불법유형 중 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위와 목적 외의 사업을 시행하거나 기금을 운용하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

나. 청풍리조트 사업 투자

『국민연금이 투자한 청풍리조트 사업은 시작 단계부터 비용문제와 환경문제 등의 이유로 사업이 난항을 겪으면서 결국 골프장과 부대시설 건립이 백지화되었다.』⁹⁴⁾

93) 국민연금사편찬위원회, 실록 국민의 연금, 국민연금공단 국민연금원, 2015, 151쪽. 그런데 이 책에서는 농협의 손실액은 적시하였지만, 정작 국민연금공단의 손실액에 대해서는 밝히지 않았다.

『이후 국민연금은 2009년과 2011년에 두 차례에 걸쳐 청풍리조트 매각을 추진했지만 실패하였고, 청풍리조트는 2015년에 18억원의 당기 순손실을 기록하며 2년 연속 적자를 냈다. 2000년 첫 개장 후 9년 연속 적자를 낸 것까지 포함하면 2015년말 기준으로 누적 적자가 200억원에 달했다』고 한다.⁹⁵⁾

이 사례도 국민연금이 무리하게 투자한 복지시설 운영에서 막대한 손실이 발생한 건으로 이론적 측면에서 다단계 대리관계와 다수 위임자 및 다수 대리인관계로 인한 문제 및 실질적 측면에서 국민연금기금에 막대한 적자를 발생시킨 사례라고 할 수 있으며, 불법유형 중 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

다. 용산 국제업무개발사업 투자

『2008년 3월 국민연금공단은 용산개발사업에 부동산사모펀드에 출자하는 방식으로 각각 1,000억원과 250억원을 투자했으나, 용산 국제업무개발사업의 파산으로 총 1,294억원의 투자손실을 입었고,』⁹⁶⁾ 『코레일의 사업협약 해지 통보 이후 투자금 전액을 감액손실로 회계 처리하였다』고 한다.⁹⁷⁾

이와 관련하여 『국민연금 기금운용본부 리스크관리센터는 2007년 11월 23일 ‘용산역세권 국제업무지구 개발 PF 투자위험 검토의견’ 보고서에서 투자에 부정적인 의견을 표명하였지만,』⁹⁸⁾ 『국민연금공단은 외부자문사인 딜로이트 안진회계법인의 의견에 따라 무리한 투자를 강행하였다』고 한다.⁹⁹⁾

이 사례는 위험성이 높은 부동산사모펀드에 투자하고 국민연금에 막대한 손실을 야기한 건으로 이론적 측면에서는 다수 위임자 및 다수 대리인 관계로 적절한 내부통제가 이루어지지 않은 것으로 판단되며, 실질적 측면에서는 국민연금기금에 막대한

94) 국민연금사편찬위원회, 앞의 책, 153쪽.

95) 서울경제, “국민연금 ‘계류’ 청풍리조트 정리하나”, 2016년 3월 6일자.

96) 박천석/최미진/장중호, 경제 위기. 연금 개악, 그리고 저항, 노동자연대, 2014, 57쪽.

97) 엔지니어링데일리, “신장용의원, 국민연금공단의 용산개발 투자손실 진상조사 촉구”, 2013년 3월 14일자.

98) 뉴스1, “국민연금 용산개발에 1250억원 날려…회수 불투명”, 2015년 10월 4일자.

99) 엔지니어링데일리, 앞의 기사.

재정적 손실을 야기한 사례이다. 이러한 이유로 이 사례는 불법유형 중 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

라. 해외 채권투자 손실

『2009년 5월 30일 제4차 국민연금기금운용위원회에서 의결된 2008년도 국민연금 기금운용성과 평가안에 따르면, 국민연금은 2008년 해외 유가증권 대여거래로 4,436억원의 재투자자산 평가손실을 기록했고,¹⁰⁰⁾ 이는 국민연금기금이 해외 채권 및 주식 투자를 통해 기록한 손실규모로서는 사상 최대였다』고 한다.¹⁰¹⁾ 회계처리 방식과 관련해서도 『지금까지는 회계기준이 명확하지 않았고 일정 부분 수익이 발생해 문제가 되지 않았지만, 2008년 전 세계에 닥친 금융위기로 글로벌 금융기관이 파산하거나 채권 등급이 하향 조정되면서 막대한 평가손실이 나자 회계장부에 어떻게 반영할지 난감해진 것이다. 결국 국민연금은 금융감독위원회의 유권해석에 따라 회계법인인 삼정KPMG의 의견을 받아들여 회계처리 하였다.』¹⁰²⁾

이 사례도 위험성이 높은 해외유가증권 대여거래로 인해 국민연금에 막대한 손실을 야기한 건으로 이론적 측면에서는 다수 위임자 및 다수 대리인 관계로 적절한 내부통제가 이루어지지 않은 것으로 판단되며, 실질적 측면에서는 국민연금기금에 막대한 재정적 손실을 야기한 사례이다. 이러한 이유로 이 사례는 불법유형 중 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위와 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

마. 정부에 대한 이자환수 부진

『보건복지가족부(현 보건복지부)와 국민연금공단 등에 따르면 국민연금관리공단을 도입 첫해인 1988년부터 2000년까지 공공자금관리기금법에 따라 재정경제부(현 기획재정부)에 공공자금관리기금 명목으로 45조 6,371억원을 위탁했는데, 공공자금관

100) 참고로, 국민연금연구원의 ‘2008년 국민연금 기금운용 성과평가’ 보고서에서는 이러한 내용을 확인할 수 없었다.

101) 연합뉴스, “국민연금 사상 최대 해외손실 ‘왜?’”, 2009년 6월 30일자.

102) 연합뉴스, 앞의 기사.

리기금 예탁 및 재예탁조건 결정기준 개정으로 국민연금기금 등 각 기금을 민간시장에서 운용했을 때 얻을 수익(주식 제외)과 공공관리기금에 예탁할 때의 수익 간 차익을 이차보전해 받기로 했다. 공단이 기획재정부로부터 받아야 할 이차보전액은 2조 6,776억원에 달해 연금 재정을 건전하게 하는데 상당한 도움이 될 것으로 기대되지만, 국민연금공단은 기획재정부로부터 이차보전(민간부문 운용수익률 - 정부예탁 수익률 차이)을 전혀 받지 못하고 있다』고 한다.¹⁰³⁾

이 사례는 정부로부터 이자수익 차이에 대한 보전을 받지 못해 국민연금에 막대한 손실을 야기한 건으로 이론적 측면에서는 다수 위임자 및 다수 대리인 관계로 문제가 발생한 것으로 판단되며, 실질적 측면에서는 국민연금기금에 막대한 재정적 손실을 야기한 사례이다. 이러한 이유로 이 사례는 불법유형 중 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

바. 허위 투자제안서에 의한 투자손실

『감사원이 2013년에 공개한 국민연금 운용실태에 대한 감사결과에 따르면, 국민연금공단은 2006년 7월 다비하나인프라펀드자산운용(다비하나자산운용)이 운용하는 A펀드에 750억원을 투자했다. 다비하나자산운용은 2007년 7월 광주광역시 폐기물처리업체인 명성환경에 대한 투자제안서를 국민연금공단 등으로 구성된 투자위원회에 제출했다. 제안서에는 광주광역시가 명성환경에 하수슬러지 처리시설 설치를 요청했고, 처리시설이 준공되면 명성환경과 하수슬러지 처리계약을 체결하겠다는 내용이 포함됐다. 투자위원회는 제안서에 따라 명성환경에 투자하면 15%의 실질수익률을 올릴 수 있다는 판단을 하고, 제안서를 받은 날 투자를 승인했다. A펀드는 명성환경에 총 100억원을 투자했다. 하지만 명성환경은 투자제안서 내용과 달리 2012년 1분기부터는 광주광역시로부터 처리물량을 전혀 받지 못하는 등 처리물량 부족으로 인해 재정이 악화됐다. 결국 다비하나자산운용은 2011년 7월 총 투자금액 100억원 중 60억원을 1원에 매각해 결국 59억 9,999만 9,999원의 손실이 발생했다. 나머지 46억원(미수이자 포함)도 회수가능성이 불투명해 14억원을 손실처리 했다. 결국 총 74억원

103) 이뉴스투데이, “국민연금, 2조 6천억대 이자환수 ‘허송’...박해춘 이사장 전재희 장관은 ‘손봐’”, 2009년 6월 22일자.

의 손실이 발생한 것이다. 공단은 A펀드를 통해 명성환경에 투자한 돈 12억 9,300만원 중 9억 5,600만원의 손해를 입었다』고 한다.¹⁰⁴⁾

『이 경우 국민연금공단은 손실원인을 분석해 적절한 조치를 취해야 하고, 당시의 ‘국민연금기금 운용규정 시행규칙’(2008. 12. 15. 시행)에 따르면 위탁운용사가 제공한 투자자산에 관한 정보 중 중대한 오류가 발생한 경우나, 위탁운용사가 고의 또는 과실로 위탁자산에 손실을 야기한 것으로 인정되는 경우에는 손해배상을 청구하여야 하며(제39조 제4항), 국민연금공단이 다비하나자산운용과 체결한 계약서에도 시행규칙과 같은 내용이 포함되었지만, 국민연금공단은 투자액의 손실이 발생했음에도 불구하고 원인분석을 하지 않고, 아무런 조치를 취하지 않았다. 심지어 국민연금공단은 손실이 발생한 이후인 2011년 10월 기금운용본부 투자위원회에 ‘A펀드의 경우 기타 점검결과 특이사항 없음’으로 보고했다. 감사원이 손실원인을 분석한 결과 다비하나자산운용이 제안한 투자제안서가 허위로 밝혀졌다』고 한다.¹⁰⁵⁾ 즉, 위탁운용사의 투자제안서가 허위라는 사실조차 알지 못한 채 국민연금기금을 투자한 것이라고 할 것이다.

이 사례를 통해 위탁운용사의 허위 투자제안서를 기초로 국민연금공단은 기금을 투자하였으며, 그 이후에도 투자에 따른 손실원인을 분석하고 위탁운용사에 적절한 손해배상을 청구하는 등 사후조치를 취해야 하나 국민연금공단은 아무런 조치를 취하지 않았다는 것을 알 수 있다. 즉, 이 사례는 이론적 측면에서 다단계 대리관계와 다수 대리인 및 다수 위임자관계로 인한 문제와 실질적 측면에서 기금에 막대한 재정적 손실을 야기한 사건이라고 판단된다. 따라서 이 사례는 불법유형 중 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위와 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

사. 미국 서브프라임 모기지 사태로 인한 주식 투자 손실

『국민연금은 2008년 미국 서브프라임 모기지 사태 직후 국내 주식에서 7조 2천억원, 해외 주식에서 1조 3천억원 등 총 8조 5천억원의 손실이 발생하였으며,¹⁰⁶⁾ 같은

104) 내일신문, “국민연금, 영터리 투자로 10억 손실”, 2013년 1월 25일자.

105) 내일신문, 앞의 기사.

해 미국 캘리포니아 공무원연금의 경우 전체 운용자산의 약 40%인 1천억 달러(한화 120조원 상당) 규모의 손실이 발생하였다』고 한다.¹⁰⁷⁾

『미국 투자은행의 위기가 본격적으로 가시화되던 기간 동안, 국민연금이 리먼 브라더스(Lehman Brothers), 메릴 린치(Merrill Lynch), AIG에 대한 투자에서 약 6천 6백만 달러(약 755억원)를, 그리고 이들 금융기관의 도산에 앞서 미국 정부의 공적자금 투입으로 국유화된 패니메이(Fannie Mae Company)와 프레디맥(Freddie Mac Company)에 대한 투자를 통해서 약 3,900만 달러(약 439억원)의 손실을 입은 것으로 드러났다. 이와 같은 미국 투자은행들에 대한 직접적인 투자손실을 포함하여, 지난 8월까지 국민연금기금의 금융부분 수익률은 -0.99%로, 주식부분에서 국내 -20.68%, 해외 -16.70%로 기록적인 손실을 나타냈다. 금액 기준으로 약 8조 4,800억원이 주식 시장에서 사라진 것이다. 더욱이 투자손실의 증가가 예견되는 상황에서 투자는 더욱 더 확대되어 왔고, 그만큼 손실은 더욱 커졌다. 2008년 상반기 기준으로 국민연금에서 이미 금융투자로 인한 평가손실이 4조 2,647억원에 이른다는 보고가 있었고, 이는 국내주식(-9.9%), 해외주식(-11.9%)의 수익률로 인한 결과였다. 뿐만 아니라, 2008년 9월 중순 이후 미국 투자은행의 위기로 주가가 연일 폭락하는 가운데서도 국민연금은 거의 매일 순매수를 강행하였다. 2008년 국민연금이 순매수한 6조 8,480억원의 절반 이상이 두 달 사이에 집행된 것』이라고 한다.¹⁰⁸⁾

이 사례는 미국 서브프라임 모지기 사태와 미국 투자은행의 위기라는 국제적인 경제위기가 원인인기는 하였으나, 국민연금공단은 적절한 위험관리를 사전에 수행하지 않았으며 투자위험이 예상되는 상황에서도 오히려 위험을 가중시키는 투자행태를 보인 건이다. 이론적 측면에서는 다수 위임자 및 다수 대리인 관계로 적절한 내부통제가 이루어지지 않은 것으로 판단되며, 실질적 측면에서는 국민연금기금에 막대한 재정적 손실을 야기했으며 투자수익률 측면에서도 많은 문제를 야기한 사례라고 할 수 있다. 이러한 이유로 이 사례는 불법유형 중 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위이며, 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

106) 박천석/최미진/장종호, 경제 위기. 연금 개악, 그리고 저항, 노동자연대, 2014, 57쪽.

107) 박천석/최미진/장종호, 앞의 책, 71쪽.

108) 민중언론 참세상, “국민연금 8조원 투자손실, 값비싼 교훈은 무엇인가”, 2008년 10월 21일자.

아. 국민연금 주식투자 손실

『국민연금공단이 2016년에 3조원에 달하는 주식평가손실을 보고 있는 것으로 나타났다. 금융정보업체 에프앤가이드(FnGuide)에 따르면 국민연금이 5% 이상 지분을 가진 국내 295개 기업의 지분 평가가치가 지난해 말 82조 272억원에서 79조 460억원으로 2조 9,812억원이 줄었다. 국민연금의 지분 5% 이상 보유종목 295개 중 213개의 주가가 떨어졌다. 주가가 오른 종목은 82개에 불과했다. 국민연금이 5% 이상 보유 중인 종목들은 올해 3.63% 주가가 떨어졌다. 같은 기간 코스피 하락률은 3.59%였다.』고 한다.¹⁰⁹⁾

이 사례는 주식시장의 상황에 따라 적절한 조치를 취해 손실을 줄이는 것이 바람직하나, 국민연금공단은 하락세인 주식시장의 상황에 대해 적절한 방어조치를 취하지 못해 막대한 손실을 야기한 것이다. 이론적 측면에서는 다수 위임자 및 다수 대리인 관계로 적절한 내부통제가 이루어지지 않은 것으로 판단되며, 실질적 측면에서는 국민연금기금에 막대한 재정적 손실을 야기했으며 투자수익률 측면에서도 많은 문제를 야기한 사례이다. 이 사례도 불법유형 중 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위이며, 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

자. 국민연금 위탁운용 수익 저조

『국민연금기금이 위탁운용사에 기금을 대신 운용해 달라고 맡기면서 주는 위탁수수료는 해마다 크게 늘어나지만, 위탁운용으로 거둬들이는 수익은 저조하다. 국민연금은 직접투자 비중을 높이는 다른 해외 연기금들과 달리 위탁운용 비중을 해마다 확대해왔으며, 특히 해외투자와 대체투자는 극히 제한적으로만 직접 운용할 뿐 전적으로 위탁운용에 의존하고 있다. 그 결과 국민연금 기금운용본부가 위탁운용사에 운용 대가로 주는 위탁수수료는 2012년 651억원, 2013년 774억원, 2014년 907억원 등으로 꾸준히 증가했지만, 위탁운용 성과는 저조한 실정』이라고 한다.¹¹⁰⁾

109) 아시아경제, “국민연금, 12일 만에 3조 날렸다”, 2016년 1월 14일자.

110) 데일리한국, “국민연금 위탁수수료 늘어도 위탁운용 수익은 저조”, 2015년 10월 5일자.

이 사례도 불법유형 중 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위이며, 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

차. 국민연금 대우조선해양 투자손실

이 사례는 국민연금공단이 특정 회사에 대한 주식투자로부터 지속적으로 손실을 시현하고 있는 상황에서도 이에 대한 적절한 조치를 취해 손실을 줄이는 것이 바람직하나, 국민연금공단은 적절한 조치를 취하지 못해 지속적으로 손실이 야기된 건이다. 이론적 측면에서는 다단계 대리관계와 다수 위임자 및 다수 대리인 관계로 적절한 내부통제가 이루어지지 않은 것으로 판단되며, 실질적 측면에서는 국민연금기금에 손실을 야기했으며 투자수익률 측면에서도 문제를 야기한 사례이다.

『국민연금공단이 보유한 대우조선해양 지분가치 하락으로 5년 동안 2,000억원의 손실을 입은 것으로 나타났다. 즉, 국민연금이 2011년부터 2015년 8월까지 대우조선해양에 투자해 피해본 금액이 1,996억원이다. 연도별 매매손익을 살펴보면 2011년 395억원 손실, 2012년 256억원 손실, 2013년 258억원 이익, 2014년 613억원 손실, 2015년(8월 기준) 990억원 손실을 나타냈다』고 한다.¹¹¹⁾

이 사례는 국민연금기금의 위탁운용에 대한 평가를 통해 문제를 진단하고 적절한 사후조치를 취해 손실을 줄이는 것이 바람직하나, 국민연금공단은 적절한 조치를 취하지 못해 지속적으로 손실이 야기된 건이다. 이론적 측면에서는 다단계 대리관계와 다수 위임자 및 다수 대리인 관계로 적절한 내부통제가 이루어지지 않은 것으로 판단되며, 실질적 측면에서는 국민연금기금에 손실을 야기했으며 투자수익률 측면에서도 문제를 야기한 사례이다. 이 사례도 불법유형 중 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위이며, 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

카. 국민연금 부동산투자 실패 사례

『국민연금이 투자한 서울 강남구 역삼동 그레이스타워의 공실률¹¹²⁾이 70%에 육박

111) 뉴시스, “국민연금, 대우조선해양 손실 2,000억 달해”, 2015년 9월 21일자.

할 정도로 너무 높아 임대 운영이 어려워지자 매각을 추진하고 있다. R-One 부동산통계정보시스템에 따르면 지난 1월 기준 서울시 강남지역 중대형 빌딩의 전체 공실률은 평균 12%인 반면, 그레이스타워 공실률은 68.9%에 이른다』고 한다.¹¹³⁾

이 사례는 위험성이 높은 부동산투자에 대해 적절한 위험관리가 적시에 필요하나 이에 대한 적절한 조치가 취해지지 못해 국민연금기금에 손실을 야기한 건으로 이론적 측면에서 다단계 대리관계로 인한 문제와 실질적 측면에서는 기금에 손실을 야기한 사례이다. 이 사례도 불법유형 중 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위로 판단된다.

타. 고용보험기금과 산재보험기금의 투자손실 사례 분석

『노동부(현 고용노동부)가 2008년에 산하 기금을 주식에 투자했다가 3,400억원이나 손실을 본 것으로 드러났다. 기금운영실적에 따르면 2008년 8월 말까지 기금의 주식투자 손실액은 고용보험기금 2,500억원, 산업재해보상보험및예방기금 900억원 등 모두 3,400억원으로 추산됐다. 특히 2008년 상반기에만 2,122억원(고용보험기금 1,560억원, 산업재해보상보험및예방기금 562억원)의 손실이 발생했다. 이 같은 손실은 2007년 노동부(현 고용노동부) 재원 19조 1,728억원에서 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금, 장애인고용촉진기금 등 5개 기금이 전체의 95.1%(18조 2,372억원)나 될 정도로 비중이 큰 점을 감안할 경우 노동부 재정에 심각한 타격을 줄 수 있다. 반면 노동부에서 실제로 기금운영을 전담하는 직원은 펀드매니저 출신의 별정직 사무관 1명에 불과한 데다 2008년 3월 작성한 ‘2008년 연간 자산운용계획’에서 주식투자를 늘리겠다고 빗나간 예측을 하는 등 리스크 관리에 심각한 문제가 있었다』고 한다.¹¹⁴⁾

이 사례도 앞의 국민연금기금의 경우와 마찬가지로 주식시장의 상황에 따라 적절한 조치를 취해 손실을 줄이는 것이 바람직하나, 고용보험기금 등은 국제적 요인에 의한 투자위험에 대해 적절한 방어조치를 취하지 못해 막대한 손실을 야기한 건이다. 이론

112) 공실률은 건물 전체의 면적을 기준으로 비어있는 사무실이나 상가의 비율을 말한다.

113) 화이트페이퍼, “국민연금, 부동산투자 실패로 공실률 70% 빌딩 매각”, 2015년 7월 13일자.

114) 연합뉴스, “노동부, 주식투자로 3천400억원 손실”, 2008년 9월 19일자.

적 측면에서는 다수 위임자 및 다수 대리인 관계로 적절한 내부통제가 이루어지지 않은 것으로 판단되며, 실질적 측면에서는 고용보험기금 등에 막대한 재정적 손실을 야기했으며 투자수익률 측면에서도 많은 문제를 야기한 사례이다. 이 사례도 불법유형 중 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위이며, 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 사회보장성 기금운용 및 경영관리 문제

가. 국민연금 기금운용의 불투명성으로 인한 문제

『국민연금공단은 국내대체투자 및 해외대체투자 내역에 대한 정보 공개를 꺼리고 있다. 즉, 중개기관이 ‘대체’ 형태(펀드·신탁 등)로 투자하는 것이기 때문에 계약관계상 상세한 내용을 공개할 수 없다는 것이다. 일반 국민으로서는 자금의 사용처를 가늠하기 어려운데, 국민연금공단이 ‘인프라투자’, ‘프로젝트형 부동산투자’ 등으로 투자 내역을 공시하기 때문이다. 가령 서울 중구 충무로에 있는 극동빌딩은 국민연금공단이 소유하고 있는데, 국민연금공단은 부동산신탁회사 리츠 ‘지이엔피에스 제1호’를 통해 빌딩을 매입한 것으로 파악된다. 2015년 2월 탐사보도 전문매체 ‘뉴스타파’가 보도한 국민연금공단의 프랑스 오파리노 쇼핑센터, 독일 베를린 소니센터 매입은 기대했던 수익률에 한참 못 미쳐 비판받았으며, 특히 페이퍼컴퍼니 설립을 통한 ‘우회투자’는 조세회피 문제와 연결됐다』고 한다.¹¹⁵⁾

이 사례는 국민연금공단이 복잡한 투자계약 및 절차를 통해 일반 국민들이 당해 투자내역을 정확히 파악하지 못하게 되는 문제가 있는 건으로 이론적 측면에서는 다단계 대리관계로 인한 문제와 실질적 측면에서는 수익률 관리에 문제가 발생할 수 있는 사례라고 판단된다. 이러한 이유로 이 사례는 불법유형 중 기금자산의 운용과정을 은폐하는 행위와 목적 외의 사업을 시행하거나 기금을 운용하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

115) 일요시사, “국민 모르게… 국민연금 비공개 투자내역”, 2015년 11월 19일자.

나. 정부기금 운용수익 방만 관리

『사회적 약자를 위해 쓰겠다던 정부기금의 운용수익 중 1,200억원이 2008~2013년 동안 민간기업 법인계좌 또는 개인계좌로 흘러들어간 행태가 드러났다. 고용노동부(고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금), 우정사업본부(우체국 예금, 우체국 보험), 기획재정부(복권기금), 국토교통부(국민주택기금) 등 4개 기관이 현대증권의 랩어카운트¹¹⁶⁾와 신탁상품을 통해 위탁 운용한 정부기금은 약 30조원이었다. 현재 자본시장법상 증권사는 특정 수익률을 보장할 수 없게 되어있지만, 해당 증권사는 이면계약서 형식의 제안서를 통해 2012~2013년 계약 당시 연 수익률 최소 3.8~4.2% 이상을 고용노동부 등과 약정한 것으로 나타났다』고 한다.¹¹⁷⁾

그러나 『2008~2013년 현대증권에 맡겨진 정부기금 14조원의 랩어카운트 거래내역을 분석한 결과, 약정 수익률보다 수익이 초과 발생한 경우 증권사들이 이를 정부기관에 알리지 않은 채 또 다른 고객의 계좌로 빼돌린 금액이 무려 1,200억원에 달했다. 또 각 부처의 기금운용 담당 공무원들은 약정 수익만 달성되면 초과 발생한 수익에 대해서는 문제를 제기하지 않고 있었다』고 한다.¹¹⁸⁾

이 사례는 법령에 위반하여 이면계약서 형식의 약정수익률을 사전에 전해 놓고 약정된 수익률보다 높은 수익이 실현된 경우 그 차액이 사적인 이익에 사용된 것이다. 이론적 측면에서는 다단계 대리관계와 다수 위임자 및 다수 대리인관계로 인해 나타난 문제이며, 실질적 측면에서는 고용보험기금 등에 손실을 초래한 사례이다. 이러한 이유로 이 사례는 불법유형 중 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위이고, 직무와 관련하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위이며, 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

116) ‘랩 어카운트’(Wrap Account)란 여러 가지 자산운용서비스를 하나로 묶어서 고객의 기호에 따라 제공하는 개인별 자산종합관리계좌로서, 선진국 투자은행의 보편적인 영업형태라고 할 수 있다(네이버 시사상식사전 참조).

117) 업코리아, “김용남 의원, 정부기금 수익 1200억, 사기업 및 개인 계좌로 썼다”, 2014년 11월 12일자.

118) 업코리아, 앞의 기사.

다. 국민연금 기금운용의 문제점

『533조원의 국민 노후자금을 운용하는 국민연금 기금운용본부 직원들이 해외 투자를 하면서 지급하지 않아도 되는 운용보수를 제공할 수 있도록 계약을 맺는 등 각종 규정을 위반해 무더기로 주의·경고 처분을 받았다. 국민연금공단은 기금운용본부와 준법지원실의 기금운용실태에 대해 내부 감사를 벌여 27건의 지적사항을 확인하고 32명에게 주의·경고 조치를 했다』고 한다.¹¹⁹⁾

『내부감사 결과 기금운용본부는 국내외 주식·채권 분야와 부동산 등 대체투자분야, 운영전략과 내부통제 분야 등에서 다수의 투자지침을 어긴 것으로 드러났다. 주식운용실 일부 운용역은 국내주식위탁 예비운용사를 전체 정규운용사의 일정 비율을 초과할 수 없도록 한 규정에도 불구하고 예비운용사를 초과 선정했다. 해외대체실 일부 운용역은 해외사모펀드 위탁운용사와 추가 약정을 맺는 과정에서 운용보수 면제 조건을 투자위원회의 승인 조건과 다르게 체결하여 운용보수가 추가로 지급될 가능성이 생겼다. 계약 관련자에게는 경고, 사후 부실 검토에 대해서는 기관경고 조치가 내려졌다. 또한, 국민연금공단 감사는 위탁운용사 추가약정 절차를 개선할 것을 통보했다. 위탁투자지침을 위반한 위탁운용사에 대한 조치에서도 각종 하자가 발견됐다. 지침상 수익률이 저조해 전액 회수 대상이 된 펀드에 대해서는 위탁자금 전액을 회수해야 하지만 일부 직원은 반복적으로 회수하지 않거나 일관된 기준 없이 감액해서 회수했다. 국내주식을 직접 투자하거나 위탁 운용하면서 제한규정을 어기고 특정 주식을 초과해서 보유하는 사례도 발견됐다. 채권위탁운용사가 ‘국내 채권 위탁운용사 선정 및 관리기준’에 따른 위탁투자지침을 어기면 경고나 추가자금 배정 제한 등의 단계별 조치를 해야 하지만 추가 자금을 배정하고 나서 뒤늦게 자금배정 제한 조치를 한 사례도 있었다』고 한다.¹²⁰⁾

이 사례는 국민연금 기금운용과정에서 관련 직원들이 제반 규정이나 절차를 위반하여 기금에 손실을 초래한 건으로서, 이론적 측면에서는 다단계 대리관계와 다수 위임자 및 다수 대리인관계로 인해 문제가 야기되며 실질적 측면에서는 기금에 손실을 초래한 사례이다. 이러한 이유로 이 사례는 불법유형 중 법령에 위반하여 기금자산에

119) 서울신문, “국민연금 운용규정 위반 무더기 적발”, 2016년 8월 24일자.

120) 서울신문, 앞의 기사.

재산상 손해를 가하는 행위이고, 기금 관리 및 운영에 있어 법정된 절차를 위반하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

라. 국민연금 가입자와 수급자 관리의 문제점

『일부 공무원연금 가입자나 수급자가 국민연금에 중복 가입해 이중으로 연금혜택을 받다가 감사에서 적발됐다. 국민연금공단과 감사원에 따르면 국민연금공단은 공무원연금 등 직역연금 가입대상자를 이른바 ‘적용제외자’로 분류해 국민연금에 가입하지 못하도록 관리하고 있다. 중복가입에 따른 연금수혜로 공적연금 재정에 악영향을 줄 수 있고, 중복 가입한 사실을 뒤늦게 확인해 이미 지급한 연금급여를 환수해야 하는 등 가입자 권리를 침해하고, 행정에 대한 국민신뢰를 상실할 수 있기 때문이다. 하지만 감사원이 2014년 9월 22일~11월 4일 감사기간에 공무원연금 전체 가입자와 수급자 140만명의 자료를 토대로 국민연금과의 중복가입 여부를 검증해보니, 927명이 공무원연금과 국민연금에 중복 가입해 있었다』고 한다.¹²¹⁾

이 사례는 공무원연금과 국민연금에 이중으로 가입하여 공적연금 재정에 악영향을 주는 경우로서 이론적 측면에서는 다단계 대리관계와 다수 위임자 및 다수 대리인관계로 인한 문제이며 실질적 측면에서는 기금에 손실을 초래하는 사례라고 판단된다. 이러한 이유로 이 사례는 불법유형 중 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위이고, 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

마. 국민연금 기금운용 및 경영관리 문제

다음 사례들은 국민연금 기금운용 과정에서 발생하는 다양한 경영관리상 문제점들을 제시하고 있으며, 이론적 측면에서는 다단계 대리관계로 인한 대리비용의 발생과 다수 위임자 및 다수 대리인 관계로 인해 다양한 문제가 발생되고 있었으며 실질적 측면에서는 기금에 손실을 초래하고 있는 사례라고 판단된다.

121) 연합뉴스, “공무원연금-국민연금 중복가입자 900여명 적발”, 2015년 3월 28일자.

『첫째, 자산운용사를 잘못 선정해 위탁한 기금 가운데 183억원을 돌려받아야 하는데도 불구하고 오히려 4,248억원을 더 위탁한 사례도 나왔다. 둘째, 성과를 내지 못한 해외 현지 운용사를 ‘봐준’ 사례도 있었다. 해외주식 거래를 위탁한 현지 운용사들이 성과를 제대로 내지 못하자 현지실사를 나가 수익을 내지 못했음을 확인하고도 ‘노력하고 있다’는 명분을 달아 기금을 부실 운용사들에 그대로 맡겼다. 셋째, 국민연금공단 직원에게 지급되는 성과급도 도마에 올랐다. 직원의 경영평가 성과급을 정부 지침보다도 많게 산정·지급한 것이다. 감사원에 따르면 이로 인해 지난 2012년부터 지난해까지 3년간 정부의 기준을 적용해 경영평가 성과급과 내부평가급을 계산한 결과 총 3억 1,078만원을 더 지급한 것으로 나타났다. 퇴직금도 마찬가지였다. 감사원에 따르면 국민연금공단은 2011년부터 2014년 6월까지 퇴직한 임직원 206명에게 1년 미만의 근속기간을 부풀려 2억 6,861만원의 퇴직금을 과다 지급했다.』¹²²⁾ 『넷째, 국민연금공단은 기금 위탁 운용사가 금융사고나 부실 발생 시 배상할 수 있는지 여부를 따지지도 않고 기금을 맡긴 것으로 드러났다. 국민연금공단은 2014년 6월 기준으로 배상 가능한 여력이 전혀 없는 것으로 평가된 A회사에 대해 총 4,248억원을 위탁한 상태로 드러났다. 이는 정기평가 대상 위탁 운용사에 대해서만 위탁 가능금액을 따지도록 하여 정기평가 대상이 아닌 장기투자형 펀드를 제외하는 등 허술한 규정 탓으로 확인됐다. 다섯째, 보건복지부가 저소득층 근로자의 국민연금 보험료 일부를 지원하는 ‘두루누리 사회보험 지원사업’은 홍보 부족 등 이유로 현장의 호응이 낮은 것으로 나타났다. 이 사업의 지원대상인 근로자는 총 115만명으로 추산되지만, 이 중 19만 3천명(16.6%)은 사업주가 보험료 지원을 신청하지 않아 혜택을 받지 못하고 있었다. 국민연금공단은 2015년 초 사업주에 대한 안내만 했을 뿐, 혜택을 받지 못한 경우 직접 신고할 수 있는 방법을 근로자에게 안내하지 않았다고 감사원은 지적했다. 사업주가 근로자에게 지원된 보험료를 횡령한 사례도 다수 적발됐다. 감사원은 단속물을 감안할 때 전체 횡령액이 220억원에 달할 것으로 추산했다』고 한다.¹²³⁾

이 사례들은 불법유형 중 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위

122) 전자신문, “국민연금, 감사원 낙제 억울할 것 없다... 주먹구구식 비전문 리더십 탓”, 2015년 3월 27일자.

123) 연합뉴스, “국민연금 기금수익률 현실 도외시 높게 책정”, 2015년 3월 16일자.

이고, 직무와 관련하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위이며, 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

바. 국민연금공단 내부 정보보안의 문제점

『500조원에 달하는 거대 자금을 굴리는 국민연금 기금운용본부의 내부정보 보안통제가 허술하다. 기금운용본부 일부 직원은 준법감시인의 사전승인을 받지 않은 채 외부 상용 이메일을 사용하는 등 정보보안 업무 전반에 개선이 필요한 것으로 나타났다. 기금운용본부에서 사용 중인 컴퓨터를 점검한 결과 USB포트 봉인, 문서편집 프로그램 설치, 윈도 암호 설정 등 11개 보안사항이 모두 미흡한 것으로 드러나기도 했다. 또 다른 직원은 국내 보유 주식에 대한 의결권 행사 내역을 공시하면서 기업 주주총회에 올라가지도 않은 일부 안건에 대해 찬성 또는 반대한 것으로 실제와 다르게 공시하기도 했다.』¹²⁴⁾ 『일부 운용직원이 승인받지 않은 외부 메신저를 개인적인 용도로 사용하고 주식시장 개장 중에 사용할 수 없도록 한 개인 휴대전화 사용제한 제도로 제대로 작동하지 않는 것으로 드러났다』고 한다.¹²⁵⁾

이 사례는 국민연금기금의 운용과정에서 국민연금공단은 적절한 절차를 통해 내부 정보에 대한 보안관리를 해야 하나, 내부 직원들이 법령이나 법정된 절차를 준수하지 않은 건으로서 이론적 측면에서는 다수 위임자 및 다수 대리인관계로 인해 문제가 발생하며 실질적 측면에서는 기금재정에 손해를 야기하는 사례라고 판단된다. 이러한 이유로 이 사례는 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위이고, 기금 관리 및 운영에 있어 법정된 절차를 위반하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

사. 국민연금 부정수급 등 문제점

다음 사례들은 국민연금의 부정수급과 관련된 다양한 문제들과 사업장의 국민연금 체납액이 늘고 있는 문제들을 제시하고 있는데, 이론적 측면에서는 다단계 대리관계와 다수 위임자 및 다수 대리인관계로 인한 문제들이며 실질적 측면에서는 기금에

124) 서울신문, “국민연금 운용규정 위반 무더기 적발”, 2016년 8월 24일자.

125) 연합뉴스, “500조 국민연금 운용직원이 카톡 사용, 보안 허술”, 2015년 10월 5일자.

손실을 초래하는 사례들이라고 판단된다.

첫째, 국민연금 부정수급 대상, 건수 및 금액은 증가하나, 이에 대한 적절한 관리는 이루어지지 않고 있는 것으로 판단된다. 『경제적 상황이 여의치 않아 국민연금 납부 예외자로 선정된 사람들 중 9만 8,154명은 외제차를 보유하고, 해외여행을 다녀올 정도로 여유 있는 사람들인 것으로 나타났다. 공단은 납부 예외자의 공적소득자료를 확인해 소득신고자로 편입하고, 공적소득자료가 없는 납부 예외자의 경우 수입차, 출입국자료 등 소득추정자료를 활용해 소득신고 전환을 이끌어내야 한다. 그러나 9만 8,154명 중 1만 3,103명만 소득신고로 전환해 나머지 87%는 여전히 국민연금을 납부하지 않는 것으로 나타났다』고 한다.¹²⁶⁾

한편, 『국민연금 부정수급 건수도 최근 5년간 7만 7,543건이나 발생했다. 환수 대상 금액은 403억원에 달한다. 국민연금 부정수급은 매년 증가하고 있다. 2011년 부정수급은 1만 4,498건(81억 1,300만원)에서 2012년 1만 4,949건(84억 8,000만원), 2013년 1만 6,720건(94억 5,600만원), 2014년 1만9,391건(84억 7,800만원)으로 늘었다. 2015년에는 8월까지만 1만 1,985건(57억 7,300만원)의 국민연금 부정수급이 발생했다. 국민연금공단은 국민연금 부정수급이나 지연신고를 적발할 경우 과태료를 부과해야 하나, 같은 기간 국민연금공단의 과태료 부과 실적은 단 한 건도 없는 것으로 나타났다』고 한다.¹²⁷⁾

둘째, 국민연금 수급자가 숨진 사실을 수년간 숨긴 채 유족이 장기간 연금을 받다가 적발되는 일이 끊이지 않아 대책 마련이 필요하다고 판단된다. 『국민연금공단이 제출한 2012~2014년 수급자실태조사 자료를 분석한 결과, 이 기간 수급자의 사망을 제대로 신고하지 않고 부정하게 수급한 건수와 부정수급 금액은 30건, 3억 2천만원에 달했다고 밝혔다. 이 가운데 2건은 10년(120개월) 이상 부정 수급한 사례이며, 5년 이상 10년 미만(60~119개월) 부정 수급한 건수도 10건이나 됐다. 1년(12개월) 미만은 11건, 1년 이상 5년 미만(12~59개월)은 7건이었다. 특히 최장 13년 6개월(162개월) 간 수급권자의 사망사실을 감추고 1,363만원의 연금을 부정하게 타낸 일도 있었다. 최고 부정수급액은 약 4,600만원으로 97개월 동안 부당 수급하다 적발된 사례였다.

126) 조선비즈, “국민연금 안낸 9만8,000명, 외제차 있거나 해외여행 다녀”, 2015년 10월 5일자.

127) 조선비즈, 앞의 기사.

국민연금공단은 고령 수급자와 중증장애 수급자 등을 선정해 매년 수급자 실태를 조사하고 부정수급자를 가려내고 있다. 그런데도, 10년 이상 장기 부정수급자가 계속 적발되는 것은 조사대상이 전체 수급자의 약 1%에 불과할 정도로 적기 때문이다. 2014년 전체 수급자는 358만 6,800명이었지만, 이 중에서 1.4%인 4만 8천명만 조사했다. 게다가 수급자는 해마다 증가하는데, 실태 조사인력은 2015년 현재 56명으로 1인당 약 1천명씩 담당할 정도로 턱없이 부족하다』고 한다.¹²⁸⁾

셋째, 『사업장의 국민연금 체납액은 해마다 늘고 있으며, 국민연금을 6개월 이상 체납한 사업장이 17만곳에 달하는 것으로 나타났다. 국민건강보험공단으로부터 제출 받은 국정감사 자료에 따르면, 2015년 8월말 기준으로 국민연금 6개월 이상 체납사업장이 17만 1,000곳으로 체납액은 1조 5,056억원에 달했다. 국민연금법상 사업주는 사업장가입자(근로자)가 부담할 기여금을 매달 임금에서 공제해 내도록 하고 있다. 국민연금공단은 가입자와 사용자에게 연금보험료를 부과하고, 국민건강보험공단이 이를 징수하고 있다. 그러나 사업장의 국민연금 체납액은 해마다 늘고 있다. 2012년에는 1조 1,580억원이 체납됐으나, 2015년 8월 현재 1조 5,056억원으로 늘었다. 3년새 3,476억원이 증가한 셈이다. 체납에 대한 처벌도 지지부진했다. 국민건강보험공단의 체납사용자 고발은 2012년 30건, 2013년 63건에 불과했다. 이 기간 체납 사업장은 13~15만 곳이였다. 아울러 체납에 대한 구제방법도 실효적이지 못했다. 국민연금은 사업주의 체납이 개인의 체납이 아닌 직원 전체 연금보험료의 체납이기 때문에 전체 보험료를 납부하거나 보험료를 원천징수했다는 증빙서류, 임금이 사업주로부터 입금했음을 증명하는 서류 제출을 요구하고 있다』고 한다.¹²⁹⁾

이 사례들은 불법유형 중 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위이고, 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

128) 데일리한국, “13년간 사망사실 숨긴 채 국민연금 부정 수급”, 2015년 9월 2일자.

129) 뉴시스, “근로자 올리는 국민연금.... 6개월이상 체납사업장 17만곳”, 2015년 10월 5일자.

3. 국민연금의 삼성물산·제일모직의 합병 관련 절차위반

『민변 민생경제위원회, 참여연대, 공적연금강화국민행동, 민주노총은 2016년 6월 16일에 국민연금공단 기금이사(기금운용본부장)를 삼성물산과 제일모직 간의 합병과 관련해 배임·주가조작 혐의로 검찰에 고발했는데, “국민연금공단 기금운용본부 기금 이사는 국민연금 가입자를 위해 국민연금재정의 장기적인 안정을 유지하고 그 수익을 최대한 증대시켜야 할 의무를 갖고” 있음에도 고발인들은 구 삼성물산 주가를 낮추기 위한 의도적인 사업실적 축소 내지 은닉과 구 삼성물산 주가를 낮추기 위한 국민연금 공단의 주식 거래 의혹을 고발 이유로 제시하였다.』¹³⁰⁾

이와 관련하여 『국민연금은 다수 기관의 반대의견에도 불구하고 구 삼성물산과 제일모직의 합병에 찬성하면서도 의결권 행사시 전문위원회의 심의를 거치지 않았다는 비판도 받고 있다.』¹³¹⁾

이 사례는 삼성물산과 제일모직의 합병과정에서 국민연금공단이 적절한 절차를 거치지 않았으며, 불합리한 의사결정을 한 결과 국민연금기금에 막대한 손실을 야기한 건이다. 이론적 측면에서는 다단계 대리관계와 다수 위임자 및 다수 대리인관계로 설명할 수 있으며, 실질적 측면에서는 기금에 막대한 손실을 야기한 사례라고 판단된다.

또한, 이러한 이유로 이 사례는 불법유형 중 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위, 직무와 관련하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 기금 자산운용에 대해 부당하게 영향력을 행사하는 행위, 기금 관리 및 운용에 있어 법정된 절차를 위반하는 행위 및 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

4. 국민연금공단 사회간접자본 투자의 문제점

『국민연금공단에 대한 국정감사에서 국내 민자 사회간접자본 투자에 대한 ‘초고금리 대출투자’에 대해 문제가 제기되었다. 즉, 국민연금공단에서 운용하는 자산 중 국내 인프라 규모는 8조 946억원으로 기금의 1.7%를 차지하며, 총 63개(50개 회사,

130) 로이슈, “민변·참여연대, 이재용·이부진 등 삼성 3남매 검찰 고발 왜?”, 2016년 6월 16일자.

131) 한겨레, “전문위 심의 안 거친 국민연금, 개정안 내놔도 ‘뭉그적’”, 2016년 6월 2일자.

13개 펀드) 사업에 투자하고 있다. 국민연금공단은 투자방법으로서 사회간접자본 특성상 초기단계의 수익 부진을 해결하고 단기간 고수익 창출을 위해 지분투자과 대출 투자방식을 채택하고 있는데, 후순위 초고금리 대출투자방식이 문제라는 것이다.¹³²⁾

『2015년 10월 현재, 민자 고속도로, 터널에 대한 초고금리 대출방식의 대표적 사례는 서울외곽순환도로, 신대구부산고속도로, 일산대교, 미시령터널 등으로 국민연금공단에서 이들 민자기업에 받는 대출이자율만 최소 20%에서 최고 65%에 이르고 있다. 민자 사회간접자본 기업의 경우 경영상으로는 흑자지만, 재무구조상 고금리의 이자 부담으로 인해 재정상으로는 적자를 거듭하고 있다. 더 나아가 정부 및 지자체는 손실보상 부담을, 국민은 높은 통행료 부담을 져야 하는 상황이 가중되고 있는 것』이라고 한다.¹³³⁾

이 사례는 국민연금공단의 국내 민자 사회간접자본 투자에 있어 지나치게 높은 대출이자율을 설정하여 국민경제에 악영향을 미치고 있는 건으로서 이론적 측면에서는 다단계 대리관계와 다수 위임자 및 다수 대리인 관계로 연유한 것이며 실질적 측면에서는 국민경제에 미치는 해악이 크다고 판단된다. 이러한 이유로 이 사례는 불법유형 중 목적 외 사업을 시행하거나 기금을 운용하는 행위이고, 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

5. 국민연금공단 지배구조 문제

『국민연금 지배구조상 국민연금공단 이사장과 기금운용본부장의 책임과 역할이 불분명한데다 기금운용본부장의 인사권을 국민연금공단 이사장이 갖고 있어 기금운용의 큰 방향은 사실상 국민연금공단 이사장의 영향권 아래에 놓여 있다. 그래서 국민연금 주무부처인 보건복지부는 2015년 7월 한국보건사회연구원 연구용역 발표를 통해 기금운용본부의 공사화 계획을 밝혔다. 보건복지부는 당시 ① 기금운용본부 공사화, ② 기금운용위원회 상설기구화, ③ 국민연금심의위원회 격상 등을 핵심으로 한 개편안을 제시했다.』¹³⁴⁾

132) 오마이뉴스, “현대판 붕이 김선달, 국민연금공단”, 2015년 10월 8일자.

133) 오마이뉴스, 앞의 기사.

134) 서울경제, “국민연금 기금운용 갈등, 해법은?”, 2015년 10월 15일자.

『캐나다국민연금』은 1998년 연금개혁을 통해 캐나다국민연금과 별도로 독립성이 강한 특수법인인 캐나다연금투자이사회를 설립했다. 최고의사결정기구인 이사회는 민간 금융전문가 12인으로 구성돼 있다. 민간 부문에서 고용된 경영진을 감독하는 기능을 수행한다. 네덜란드 공적연금은 2008년 기금의 독립·전문성을 키우기 위해 자회사를 설립했다. 공적연금의 자산운용과 마케팅 업무를 자회사로 이전하고 장기 아웃소싱 계약을 체결해 감독과 행정관리 업무를 분리시켰다. 미국 캘리포니아공무원 연금도 1992년 캘리포니아 주의회가 법률을 개정해 이사회에 기금 투자와 경영에 대한 독립적이고 절대적인 권한을 부여했다. 스웨덴 국민연금은 기금을 6개의 독립된 펀드로 구분해 관리하는 것이 특징이다.』¹³⁵⁾

이처럼 이 사례는 구체적인 사례라기보다는 실질적 측면에서 막대한 기금규모, 기금의 적자 발생 및 고갈 가능성, 기금의 낮은 운용수익률 등 국민연금공단이 앞으로 풀어야 산적한 과제들에 대해 과연 어떠한 지배구조가 바람직할 것인가에 대한 논의라고 할 수 있다. 각 나라가 처한 상황에 따라 해당 국가의 국민연금 지배구조가 상이하나, 대체적인 추세는 기금운용의 전문성과 독립성을 강화하는 방향으로 지배구조가 설계 및 운영되고 있다는 것이다. 우리나라도 국민연금공단이 앞으로 풀어야 할 어려운 난제들을 제대로 해결하기 위해서 바람직한 지배구조를 설계하고 운영하는 데 활발한 논의와 관심이 필요하다고 판단된다.

국민연금의 지배구조가 제대로 설계 및 운용되지 못하는 경우에는 불법유형 중 용도 외로 기금자산을 운용 및 사용하는 행위, 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위, 기금 자산운용에 대해 부당하게 영향력을 행사하는 행위, 직무와 관련하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위, 목적 외의 사업을 시행하거나 기금을 운용하는 행위 및 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위 등 다양한 폐해가 나타날 수 있다.

135) 서울경제, 앞의 기사.

제5장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

사회보장성 기금 불법운용 대응법제 현황

강 석 구

사회보장성 기금 불법운용 대응법제 현황

제1절 사회보장성 기금 불법운용 대응법제 고찰의 의의

이 글에서는 사회보장성 기금의 불법운용과 그에 따른 재정손실에 대한 대응방안 마련을 위하여 5가지 분석방법을 활용하였다. 먼저 제2장 제1절에서는 '사회보장제도'와 '사회보험'의 목적과 운영체계를 중심으로 하여 사회보장성 기금 운영의 원칙과 내재적 한계를 도출하고자 하였다. 또한, 제2장 제2절에서는 '국가재정법'상의 기금 관리·운영절차와 감시·통제체계를 살핍으로써 사회보장성 기금 운영의 원칙과 기술적 한계를 도출하고자 하였다.

제3장에서는 사회보장성 기금 운용을 구조적으로 접근하기 위하여 국민연금, 고용보험, 산업재해보상보험, 국민건강보험 등 이른바 '4대 사회보험'을 ① 사업책임과 기금관리책임의 소재, ② 기금지출의 대상인 사업의 내용과 범위, ③ 사업의 계획과 평가, ④ 사업심의와 기금운용심의의 책임소재, ⑤ 기금의 재원과 관리·운용방법, ⑥ 기금(또는 재원)의 용처, ⑦ 기금 운용계획(또는 예산)과 운용결과(또는 결산) 보고 등을 기준으로 하여 횡적인 비교를 시도하였다. 이처럼 각 사회보험 사업과 기금 관련 법제의 이동(異同)을 비교·분석함으로써 보완과 개선이 필요한 각 법제의 구조적 문제점을 도출하고자 하였다.

나아가 제4장에서는 법학적 관점이 아니라 재정학적 관점에서 관련 위반사례를 분석함으로써 사회보장성 기금의 불법운용행위 또는 재정손실행위의 실태를 가능한 한 파악하고자 하였다. 다만 이러한 사례발굴을 기대했던 각종 감사결과보고서나 평가결과보고서 등에서는 의외로 운영자 측면의 위반사례를 찾기 어려웠기 때문에 언론

보도를 중심으로 사례를 발굴할 수밖에 없는 수단적 한계가 있었지만, 총 23건의 사례 분석을 통하여 사회보장성 기금의 불법운용행위 또는 재정손실행위로서 ① 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위(14건), ② 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위(11건), ③ 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위(10건), ④ 직무와 관련하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위(3건), ⑤ 기금 관리 및 운영에 있어 법정된 절차를 위반하는 행위(3건), ⑥ 목적 외의 사업을 시행하거나 기금을 운용하는 행위(3건) 등의 6개 불법유형을 도출할 수 있었다.

그런데 당초 연구계획으로는 이러한 분석결과들을 바탕으로 하여 사회보장성 기금의 재정기반을 교란하는 불법운용행위를 유형화하고자 하였으나, 형사정책적 대안이 라는 것이 원칙적으로 형벌과 징벌을 대상으로 도출해야 하기 때문에 형사정책적 대응법제에 대한 직접적인 분석 없이는 정책대안 도출에 한계가 있을 수밖에 없다. 또한, 입법자들이 예견한 사회보장성 기금 불법운용행위의 유형을 파악하기 위해서라도 형사정책적 대응법제 분석이 필요하다고 할 것이다.

이에 제5장에서는 사회보장성 기금의 불법운용에 대응한 형사법제를 살펴보고자 하며, 제2절에서는 기금 불법운용 또는 재정손실에 대응한 형사법제 중 사회보장성 기금 근거법률을 제외한 일반적 형사법제를, 제3절에서는 사회보장성 기금 근거법률을 중심으로 한 개별적 형사법제를 분석하였다. 또한, 기금 운영과 관련한 공직자의 징계책임과 관련한 법제를 제4절에서 살펴보았다.

제2절 기금 불법운용 및 재정손실에 대응한 일반적 형사법제 현황

1. 부패행위로서의 재정손실행위와 사익추구행위

가. 부패방지법상 대응법제

‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’(이하에서 “부패방지법”이라고 한다.)이 ① 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에

대하여 재산상 손해를 가하는 행위 및 ② 이러한 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위를 ‘부패행위’로 규정하고 있으므로(제2조 제4호 나목·다목) 법령에 위반하여 사회보장성 기금을 운용함으로써 재정 손실을 끼치는 행위는 이미 ‘부패행위’로서 다루어지고 있다고 할 것이다. 또한, 부패방지법은 이외에도 ③ 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위 및 ④ 이러한 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위 역시 부패행위로 규정하고 있다(제2조 제4호 가목·가목).

부패방지법은 제5장에서 이러한 부패행위의 신고와 부패행위 신고자의 보호, 그리고 신고에 대한 포상·보상에 대한 규정을 마련하고 있으며, —재정손실행위에 대한 벌칙은 별도로 마련하고 있지 않지만— 사익추구행위 중 업무상 비밀이용 사익추구행위를 금지하는 한편(제7조의2),¹³⁶⁾ 이를 위반한 때에는 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처할 뿐만 아니라 범인 또는 그 정을 아는 제3자가 이로 인해 취득한 재물 또는 재산상의 이익을 몰수 또는 추징하도록 정하고 있다(제86조 제1항·제3항). 또한, 부패방지법은 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우 19세 이상의 국민 300명 이상의 연서로 감사원에 감사를 청구할 수 있는 ‘비위기관 감사청구제도’까지 마련하고 있다(제72조 제1항 및 시행령 제84조).

여기서 부패방지법의 적용을 받는 ‘공직자’란 ① 국가공무원법 및 지방공무원법에 따른 공무원, ② 그 밖의 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자, ③ 공직유관단체의 장 및 그 직원을 말하며(부패방지법 제2조 제3호), ‘공직유관단체’란 ① 한국은행, ② 공기업, ③ 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 정부 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체, ④ 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체, ⑤ 임원 선임 시 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체를 말

136) 부패방지법 제7조의2(공직자의 업무상 비밀이용 금지) 공직자는 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 하여서는 아니 된다.

하므로(공직자윤리법 제3조의2 제1항 및 부패방지법 제2조 제1호 라목) 이 연구에서 다루고 있는 공무원과 모든 기관·단체의 임·직원은 원칙적으로 부패방지법의 적용을 받는 공직자라고 말할 수 있다.

따라서 부패방지법상 부패행위에 대응한 각종 제도는 사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실 행위에 대한 대응에 있어서도 유효(有效)할 것으로 판단된다. 특히 비위면직자 등의 취업제한 제도는 비위면직자 등의 협조자에 대한 벌칙규정까지 마련하고 있고, 부패행위자에 대한 포상·보상 제도는 사회보장성 기금 불법운용과 같이 재정손실액이 상당한 경우에는 효과적인 유인책이 될 수 있어 제도 운용 여하에 따라서는 두 제도 모두 실효성이 높을 것으로 예상된다. 이하에서는 이 두 제도에 대해 상술한다.

나. 비위면직자 등의 취업제한

‘비위면직자 등’, 즉 ① 공직자가 재직 중 직무와 관련된 부패행위로 당연퇴직, 파면 또는 해임된 자 또는 ② 공직자였던 자가 재직 중 직무와 관련된 부패행위로 벌금 300만원 이상의 형의 선고를 받은 자는 당연퇴직, 파면, 해임된 경우에는 퇴직일, 벌금 300만원 이상의 형의 선고를 받은 경우에는 그 집행이 종료(종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행을 받지 않기로 확정된 날부터 5년 동안 다음 취업제한기관에 취업할 수 없다(부패방지법 제82조 제1항·제2항).

- 1) 공공기관
- 2) 대통령령으로 정하는 부패행위 관련 기관
- 3) 퇴직 전 5년간 소속하였던 부서 또는 기관의 업무와 밀접한 관련이 있는 법인 등으로서,
 - ① 영리사기업체
 - ② 법무법인, 법무법인(유한), 법무조합 및 법률사무소
 - ③ 회계법인
 - ④ 세무법인
 - ⑤ 외국법자문법률사무소
 - ⑥ 시장형 공기업

- ⑦ 안전 감독 업무, 인·허가 규제 업무 또는 조달 업무 등 대통령령으로 정하는 업무를 수행하는 공직유관단체
 - ⑧ 대학 등을 설립·경영하는 학교법인과 학교법인이 설립·경영하는 사립학교. 다만 취업심사대상자가 대통령령으로 정하는 교원으로 취업하는 경우 해당 학교법인 또는 학교는 제외한다.
 - ⑨ 종합병원과 종합병원을 개설한 의료법인 및 비영리법인
 - ⑩ 사회복지법인 및 사회복지시설을 운영하는 비영리법인
- 4) 3)의 영리사기업체 등 법인의 공동이익과 상호협력 등을 위하여 설립된 법인·단체

사외이사나 고문 또는 자문위원 등 직위나 직책 여부 또는 계약의 형식에 관계없이 취업제한기관의 업무를 처리하거나 조언·자문하는 등의 지원을 하고 주기적으로 또는 기간을 정하여 그 대가로서 임금·봉급 등을 받는 경우에는 이를 취업한 것으로 보며(부패방지법 제82조 제3항), 퇴직 전 소속 부서 또는 기관의 업무와 영리사기업체 등 사이의 밀접한 관련성의 범위에 관해서는 다음 기준을 따른다(동조 제4항).

1) 비위면직자 등이 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 “부서”의 업무가 다음 중 어느 하나에 해당하는 업무인 경우 밀접한 관련성이 있는 것으로 본다(공직자윤리법 제17조 제2항).

- ① 직접 또는 간접으로 보조금·장려금·조성금 등을 배정·지급하는 등 재정보조를 제공하는 업무
- ② 인가·허가·면허·특허·승인 등에 직접 관계되는 업무
- ③ 생산방식·규격·경리 등에 대한 검사·감사에 직접 관계되는 업무
- ④ 조세의 조사·부과·징수에 직접 관계되는 업무
- ⑤ 공사, 용역 또는 물품구입의 계약·검사·검수에 직접 관계되는 업무
- ⑥ 법령에 근거하여 직접 감독하는 업무
- ⑦ 취업제한기관이 당사자이거나 직접적인 이해관계를 가지는 사건의 수사 및 심리·심판과 관계되는 업무
- ⑧ 그 밖에 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 업무

2) 다음 중 어느 하나에 해당하는 비위면직자 등이 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 “기관”의 업무가 1)의 업무 중 어느 하나에 해당하는 업무인 경우 밀접한 관련성이 있는 것으로 본다(공직자윤리법 제17조 제3항).

- ① 등록재산의 공개대상자
- ② 고위공무원단에 속하는 공무원 중 등록재산 공개대상자 외의 공무원
- ③ 2급 이상의 공무원
- ④ 공직유관단체의 임원
- ⑤ 그 밖에 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 특정분야의 공무원과 공직유관단체의 직원

3) 비위면직자 등이 퇴직 전 5년 동안 처리하였거나 의사결정 과정에 참여한 1)의 업무와 관련하여 법무법인등이 사건을 수임하거나 회계법인이나 세무법인이 업무를 수행한 경우 그 비위면직자가 소속하였던 부서의 업무는 해당 법무법인등이나 회계법인 또는 세무법인의 업무와 밀접한 업무 관련성이 있는 것으로 본다(공직자윤리법 제17조 제5항).

국민권익위원회는 취업제한의 위반 여부를 확인하기 위하여 범죄경력자료 등 대통령령으로 정하는 자료의 제출을 요구할 수 있으며(부패방지법 제82조의2), 공공기관에 취업한 자가 있는 경우 당해 공공기관의 장에게 그의 해임을 요구하여야 한다(동법 제83조 제1항). 또한, 대통령령으로 정하는 부패행위 관련 기관, 영리사기업체 등 또는 협회에 취업한 자가 있는 경우 관계 공공기관의 장에게 그 취업자에 대한 취업해제조치의 강구를 요구하여야 하며, 요구를 받은 관계 공공기관의 장은 그 취업자가 취업하고 있는 부패행위 관련 기관, 영리사기업체 등 또는 협회의 장에게 그의 해임을 요구하여야 한다(동조 제2항). 이러한 요구를 받은 해당 공공기관의 장 및 부패행위 관련 기관, 영리사기업체 등 또는 협회의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

뿐만 아니라 비위면직자 등이 취업제한기관에 취업한 때에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(부패방지법 제89조). 또한, 정당한 사유 없이 비위면직자 등의 요구를 거부한 취업제한기관의 장은 1천만원 이하의 과태료에 처하고(동법 제91조 제1항 제4호), 정당한 사유 없이 취업제한 위반 여부를 확인하기 위한 자료

제출 요구를 거부한 공공기관의 장에 대해서는 500만원 이하의 과태료를 부과한다(동조 제2항 제2호).

다. 부패행위 신고자에 대한 포상·보상

국민권익위원회는 부패방지법에 따른 신고에 의하여 현저히 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 신고를 한 자에 대하여 상훈법 등의 규정에 따라 포상을 추천할 수 있으며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다(부패방지법 제68조 제1항).

포상금을 지급할 수 있는 경우는 ① 부패행위자에 대하여 공소제기·기소유예·기소중지, 통고처분, 과태료 또는 과징금의 부과, 징계처분 및 시정조치 등이 있는 경우, ② 법령의 제정·개정 등 제도개선에 기여한 경우, ③ 부패행위신고에 의하여 신고와 관련된 정책 등의 개선·중단 또는 종료 등으로 공공기관의 재산상 손실을 방지한 경우, ④ 금품 등을 받아 자진하여 그 금품 등을 신고한 경우, ⑤ 그 밖에 포상금을 지급할 수 있다고 보상심의위원회가 인정하는 경우를 말하며(부패방지법 시행령 제71조 제1항), ④의 경우를 제외하고는 포상금은 2억원 이하로 한다(동조 제2항).

또한, 부패행위의 신고자는 부패방지법에 따른 신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 국민권익위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있고(부패방지법 제68조 제2항), 보상금의 지급신청을 받은 때에 국민권익위원회는 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금을 지급하여야 한다(동조 제3항). 보상금을 지급할 수 있는 경우는 ① 몰수 또는 추징금의 부과, ② 국세 또는 지방세의 부과, ③ 손해배상 또는 부당이득 반환 등에 의한 환수, ④ 계약변경 등에 의한 비용절감, ⑤ 그 밖의 처분이나 판결로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 경우를 말하는데, 포상금 지급대상인 벌금·과료·과징금 또는 과태료의 부과와 통고처분을 제외한다(부패방지법 시행령 제72조 제1항). 보상금 지급의 경우 공직자가 자기 직무와 관련하여 신고한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 않을 수 있다(동법 제68조 제3항).

2. 횡령·배임으로 국고 또는 지방자치단체에 손실을 입힌 행위

사회보장성 기금을 횡령·배임한 경우에도 형법이 적용되므로 원칙적으로는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처하지만(형법 제355조), ‘회계관계직원 등의 책임에 관한 법률’(이하에서 “회계직원책임법”이라고 한다.)상의 회계관계직원이 국고 또는 지방자치단체에 손실을 입힐 것을 알면서 그 직무에 관하여 형법 제355조의 죄를 범한 경우에는 ① 국고 또는 지방자치단체의 손실이 5억원 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역으로, ② 국고 또는 지방자치단체의 손실이 1억원 이상 5억원 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역으로 가중처벌한다[‘특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률’(이하에서 “특정범죄가중법”이라고 한다.) 제5조].

여기서 특정범죄가중법이 적용되는 회계관계직원이란 다음과 같다(회계직원책임법 제2조 제1호·제2호 및 제4호).

1) 국가재정법, 국가회계법, 국고금관리법 등 국가의 예산 및 회계에 관계되는 사항을 정한 법령에 따라 국가의 회계사무를 집행하는 사람으로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 사람

- ① 수입징수관, 재무관, 지출관, 계약관 및 현금출납 공무원
- ② 유가증권 취급 공무원
- ③ 선사용자금출납명령관
- ④ 기금의 회계사무를 처리하는 사람
- ⑤ 채권관리관
- ⑥ 물품관리관, 물품운용관, 물품출납 공무원 및 물품 사용 공무원
- ⑦ 재산관리관
- ⑧ 국세환급금의 지급을 명하는 공무원
- ⑨ 관세환급금의 지급을 명하는 공무원
- ⑩ 회계책임관
- ⑪ 그 밖에 국가의 회계사무를 처리하는 사람
- ⑫ 이러한 사람의 대리자, 분임자(分任者) 또는 분임자의 대리자

2) 지방재정법 등 지방자치단체의 예산 및 회계에 관계되는 사항을 정한 법령에 따라 지방자치단체의 회계사무를 집행하는 사람으로서 ① 징수관, 재무관, 지출원, 출납원, 물품관리관 및 물품 사용 공무원, ② 이러한 사람이 집행하는 회계사무에 준하는 사무를 처리하는 사람

3) 1)과 2)의 보조자로서 그 회계사무의 일부를 처리하는 사람

또한, 회계관계직원이 국고 또는 지방자치단체에 손실을 입힐 것을 알면서 그 직무에 관하여 형법 제355조의 죄를 범한 경우에는 —손실의 발생 여부나 손실액과 무관계— 이를 특정공무원범죄로 보아 이로 인해 얻은 불법수익과 불법재산은 몰수·추징한다[‘공무원범죄에 관한 몰수 특례법’(이하에서 “공무원범죄몰수법”이라고 한다.) 제2조 제1호 나목·다목, 제3조 제1항 및 제6조]. 몰수판결 또는 추징판결이 확정된 경우 피해를 입은 국가의 특별회계 관리주체와 지방자치단체는 국가에 대하여 피해액에 상당하는 금액의 지급을 요구할 수 있으며(동법 제12조 제1항), 국가는 이러한 요구가 정당하다고 인정하는 경우에는 해당 범죄행위와 관련한 몰수 또는 추징으로 국고에 귀속된 금액의 범위에서 피해액에 상당하는 금액을 지급하여야 한다(동조 제2항).

그런데 회계직원책임법이 적용되는 회계관계 법령에 사회보장성 기금이 포함되는 것은 분명하지만(국가재정법 제5조 별표 2), 국고 또는 지방자치단체에 손해를 입힐 것을 알거나 직접 손해를 입혀야 하므로 ㉔ 국민연금기금과 같이 국고 지원 없이¹³⁷⁾ 재원이 보험료나 수입금·적립금으로만 조성된 사회보장성 기금에 대한 재정손실이나 ㉕ 국민건강보험과 같이 기금화되지 않았을 뿐만 아니라 국가회계법의 적용까지 받지 않는 자산에 대한 재정손실의 경우까지 특정범죄가중법에 따라 가중처벌되는지는 의문이 있다. 이는 공무원범죄몰수법에 따른 몰수·추징의 경우도 마찬가지이다.

참고로, 공무원이 직권을 이용하여 횡령·배임한 경우에는 횡령·배임죄에 정한 형의 2분의 1까지 가중하게 되므로(형법 제135조) 원칙적으로는 7년 6월 이하의 징역 또는 2,250만원 이하의 벌금으로 가중처벌된다. 여기서 공무원이라 함은 광의로는 국가 또는 공공단체의 공무를 담당하는 일체의 자를 의미하며, 협의로는 국가 또는 공공단체와 공법상 근무관계에 있는 모든 자를 말하므로¹³⁸⁾ 사회보장성 기금의 자산운용을

137) 국민연금사업의 관리·운영에 필요한 비용만을 국고에서 부담한다(국민연금법 제87조).

138) 대법원 1997.03.11. 선고 96도1258 판결.

담당하는 자도 형법상 공무원에 해당한다고 보아야 할 것이다. 따라서 회계관계직원을 가중처벌하는 특정범죄가중법 등의 벌칙규정이 없더라도 처벌의 공백이 생기는 것은 아니라고 말할 수 있다.

3. 기금 자산운용에 대한 공무원의 부당한 영향력 행사

기금의 자산운용을 담당하는 자가 고의 또는 중대한 과실로 법령을 위반하여 기금에 손해를 끼친 경우 그 손해를 배상할 책임이 있으며(국가재정법 제84조 제1항), 공무원이 기금의 자산운용에 영향을 줄 목적으로 직권을 남용하여 기금관리주체 그 밖에 기금의 자산운용을 담당하는 자에게 부당한 영향력을 행사하여 기금에 손해를 끼친 경우 당해 공무원은 책임이 있는 기금자산운용담당자와 연대하여 손해를 배상하여야 한다(국가재정법 제84조 제2항).

이와 관련하여 공무원이 기금의 자산운용에 영향을 줄 목적으로 직권을 남용하여 기금관리주체 그 밖에 기금의 자산운용을 담당하는 자에게 부당한 영향력을 행사하는 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(국가재정법 제102조). 이 경우에는 기금에 손해를 끼쳤는지 여부를 불문한다.

참고로, 형법상의 직권남용죄, 즉 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 경우도 마찬가지로 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(형법 제123조).

4. 공무원의 수뢰 및 공무원 아닌 기금 관계자의 수재

공무원이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처하며(형법 제129조 제1항), 부정한 행위까지 한 경우에는 1년 이상의 유기징역으로 가중처벌한다(동법 제131조 제1항). 또한, 수뢰액이 3천만원 이상 5천만원 미만인 경우에는 5년 이상의 유기징역으로, 5천만원 이상 1억원 미만인 경우에는 7년 이상의 유기징역으로, 수뢰액이 1억원 이상인 경우에는 무기 또는 10년 이상의 징역으로 가중처벌하며, 수뢰액의 2배 이상 5배 이하의 벌금을 병과한다(특정범죄가중법 제2조). 나아가 그 불법수익과 불법재산은 몰수·추징한다

(공무원범죄물수법 제2조 제1호 가목, 제3조 제1항 및 제6조).

이와 관련하여 타인의 사무를 처리하는 자가 그 임무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 이를 취득하게 한 때에는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고(형법 제357조 제1항), 범인 또는 정(情)을 아는 제3자가 취득한 재물은 몰수·추징하는 한편(동조 제3항), 10년 이하의 자격정지를 병과할 수 있다(동법 제358조).

따라서 공무원이 그 직무에 관하여 수뢰(收賂)한 경우와 공무원이 아닌 자가 그 임무에 관하여 수재(收財)한 경우 법정형이 유사해보이지만, 수뢰의 경우 ① 가중처벌 되는 범위가 현저히 중(重)하고, ② 부정한 청탁을 요하지 않으며, ③ 뇌물의 수수뿐만 아니라 요구하거나 약속한 경우까지 처벌되고, ④ 수수한 재산뿐만 아니라 그 과실(果實)로서 얻은 재산, 이들 재산의 대가로서 얻은 재산 등 불법수익이 변형되거나 증식되어 형성된 재산까지도 몰수·추징의 대상이 되는 점이 차별된다.

그래서 사회보장성 기금과 관련한 법률에서도 공무원이 아닌 자를 공무원으로 의제하여 수뢰죄의 적용을 받도록 하는 경우가 있다. 특히 기금업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체의 구성원이나 임원 선임 시 기금관리주체의 장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요하거나, 기금관리주체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체의 구성원을 공무원으로 의제할 필요가 있는지 여부를 고민해볼 필요도 있다고 할 것이다. 참고로, 국민연금공단의 임직원(국민연금법 제40조), 국민건강보험공단의 임직원(국민건강보험법 제28조), 건강보험심사평가원의 임직원(동법 제68조), 근로복지공단의 임직원(산업재해보상보험법 제24조), 고용보험법상 대행업무·위탁업무 종사자(고용보험법 제115조의2)는 공무원으로 의제되지만, 고용보험법을 제외한 사회보험사업을 대행하거나 위탁받은 기관·단체의 종사자나 기금자산 관리·운용의 의사 결정에 참여하는 각종 위원회의 위원, 보험료 징수업무를 위탁받은 금융기관 종사자는 공무원으로 의제되지 않고 있다.¹³⁹⁾

139) 참고로, “형벌법규에 있어 독자적인 공무원 개념을 사용하기 위해서는 법률에 명시하는 것이 일반적 입법례인데, 우리의 경우에는 구 형법의 공무원 개념규정을 형법 제정 당시 두지 않았고, 국가공무원법·지방공무원법에 의한 공무원이 아니라고 하더라도 국가나 지방자치단체의 사무에 관여하거나 공공성이 높은 직무를 담당하여 청렴성과 직무의 불가매수성이 요구되는 경우에, 개별 법률에 ‘공무원 의제’ 조항을 두어 공무원과 마찬가지로 뇌물죄로 처벌하거나, 특별규정을 두어 처벌하고 있다. 그런데 국가공무원법·지방공무원법에 따른 공무원이 아닌데

다만 ‘특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률’(이하에서 “특정경제범죄법”이라고 한다.)에 의하면, 금융회사 등¹⁴⁰⁾의 임직원이 그 직무에 관하여 금품이나 그 밖의 이익을 수수, 요구 또는 약속하였거나, 그 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 제3자에게 금품이나 그 밖의 이익을 공여(供與)하게 하거나 공여하게 할 것을 요구 또는 약속하였을 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처할 뿐만 아니라(제5조 제1항·제2항) 수수액의 2배 이상 5배 이하의 벌금을 병과하는 한편(동조 제5항), 수수액이 3천만원 이상 5천만원 미만일 때는 5년 이상의 유기징역으로, 5천만원 이상 1억원 미만일 때는 7년 이상의 유기징역으로, 1억원 이상일 때는 무기 또는 10년 이상의 징역으로 가중처벌하는 강력한 처벌규정을 마련하고 있다. 나아가 그 범죄수익 등까지 몰수·추징할 수 있으므로(범죄수익은닉규제법 제2조 제1호, 제8조, 제10조 및 별표 제18호) 보험료 징수업무를 위탁받은 금융기관 종사자에 대하여 굳이 공무원의 제규정을 법정하지 않더라도 공무원의 수뢰죄와 마찬가지로 처벌이 가능하다고 할 것이다.

나아가 2016년 9월 28일부터 시행된 ‘부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률’(이하에서 “청탁금지법”이라고 한다.)의 적용을 받는 ‘공공기관’의 범주에 —앞서 부패방지법상 대응법제와 관련하여 살펴본— ‘공직자윤리법 제3조의2에 따른 공직유관단체’가 포함되고(청탁금지법 제2조 제1호 나목) 이러한 공직유관단체의 장과 그 임직원은 청탁금지법의 적용을 받는 ‘공직자 등’에 포섭되므로(동조 제2호 나목) 부패방지법의 경우와 마찬가지로 이 연구에서 다루고 있는 공무원과 모든 기관·단체의 임·직원은 원칙적으로 청탁금지법의 적용을 받는 ‘공직자 등’이라고 말할 수 있다.¹⁴¹⁾

도 법령에 기하여 공무에 종사한다는 이유로 공무원 의제규정이 없는 사인(私人)을 이 사건 법률조항의 ‘공무원’에 포함된다고 해석하는 것은 처벌의 필요성만을 지나치게 강조하여 범죄와 형벌에 대한 규정이 없음에도 구성요건을 확대한 것으로서 죄형법정주의와 조화될 수 없다. 따라서 이 사건 법률조항의 ‘공무원’에 국가공무원법·지방공무원법에 따른 공무원이 아니고 공무원으로 간주되는 사람도 아닌 제주자치도 위촉위원이 포함된다고 해석하는 것은 법률해석의 한계를 넘는 것으로서 죄형법정주의에 위배된다”는 것이 헌법재판소의 다수의견이다(헌재 2012. 12. 27. 2011헌바117).

- 140) ‘금융회사 등’이란 ① 한국은행, 금융감독원 및 은행, ② 투자매매업자, 투자중개업자, 집합투자업자, 신탁업자, 증권금융회사 및 종합금융회사, ③ 상호저축은행과 그 중앙회, ④ 농업협동조합과 농협은행, ⑤ 수산업협동조합과 그 중앙회, ⑥ 신용협동조합과 그 중앙회, ⑦ 새마을금고와 그 연합회, ⑧ 보험업을 경영하는 자, ⑨ 신용보증기금, ⑩ 기술보증기금, ⑪ 그 밖에 이들 기관과 같거나 유사한 업무를 하는 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관을 말한다(특정경제범죄법 제2조 제1호).

특히 청탁금지법은 누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자 등에 게 “보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·‘기금 등의 업무에 관하여’ 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인에 배정·지원하거나 투자·예치·대여·출연·출자하도록 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위”에 해당하는 부정청탁을 금지하고 있으므로(제5조 제1항 제8호) 사회보장성 기금의 관리·운용과 관련한 직접적인 금지유형을 제시하고 있다고 할 것이다. 참고로, 청탁금지법은 부정청탁의 유형을 다음과 같이 제시하고 있다(제5조 제1항).

- 1) 인가·허가·면허·특허·승인·검사·검정·시험·인증·확인 등 법령¹⁴²⁾에서 일정한 요건을 정하여 놓고 직무관련자로부터 신청을 받아 처리하는 직무에 대하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위
- 2) 인가 또는 허가의 취소, 조세, 부담금, 과태료, 과징금, 이행강제금, 범칙금, 징계 등 각종 행정처분 또는 형벌부과에 관하여 법령을 위반하여 감경·면제하도록 하는 행위
- 3) 채용·승진·전보 등 공직자등의 인사에 관하여 법령을 위반하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위
- 4) 법령을 위반하여 각종 심의·의결·조정 위원회의 위원, 공공기관이 주관하는 시험·선발 위원 등 공공기관의 의사결정에 관여하는 직위에 선정 또는 탈락되도록 하는 행위
- 5) 공공기관이 주관하는 각종 수상, 포상, 우수기관 선정 또는 우수자 선발에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인이 선정 또는 탈락되도록 하는 행위
- 6) 입찰·경매·개발·시험·특허·군사·과세 등에 관한 직무상 비밀을 법령을 위반하여 누설하도록 하는 행위
- 7) 계약 관련 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인이 계약의 당사자로 선정 또는

141) ‘공직자 등’의 범주에 포섭되지 않더라도 ‘공직자 등’과 유사한 기능을 수행하는 민간인인 ① ‘행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률’ 또는 다른 법령에 따라 설치된 각종 위원회의 위원 중 공직자가 아닌 위원, ② 법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인, ③ 공무를 수행하기 위하여 민간부문에서 공공기관에 파견 나온 사람, ④ 법령에 따라 공무원 심의·평가 등을 하는 개인 또는 법인·단체를 청탁방지법에서는 ‘공무수행사인’으로 정의하는 한편, 공직자 등과 마찬가지로 공무 수행에 관한 부정청탁과 금품 수수를 금지하고 있다(제11조 제1항).

142) 조례·규칙을 포함한다.

탈락되도록 하는 행위

8) 보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·기금 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인에 배정·지원하거나 투자·예치·대여·출연·출자하도록 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위

9) 공공기관이 생산·공급·관리하는 재화 및 용역을 특정 개인·단체·법인에게 법령에서 정하는 가격 또는 정상적인 거래관행에서 벗어나 매각·교환·사용·수익·점유하도록 하는 행위

10) 각급 학교의 입학·성적·수행평가 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리·조작하도록 하는 행위

11) 징병검사, 부대 배속, 보직 부여 등 병역 관련 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위

12) 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정 업무에 관하여 법령을 위반하여 평가 또는 판정하게 하거나 결과를 조작하도록 하는 행위

13) 법령을 위반하여 행정지도·단속·감사·조사 대상에서 특정 개인·단체·법인이 선정·배제되도록 하거나 행정지도·단속·감사·조사의 결과를 조작하거나 또는 그 위법사항을 묵인하게 하는 행위

14) 사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 업무를 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위

15) 이러한 부정청탁의 대상이 되는 업무에 관하여 공직자등이 법령에 따라 부여받은 지위·권한을 벗어나 행사하거나 권한에 속하지 않은 사항을 행사하도록 하는 행위

또한, 이러한 부정청탁 금지규정을 위반하여 제3자를 통하여 공직자 등에게 부정청탁을 한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를, 제3자를 위하여 부정청탁을 한 자에게는 2천만원 이하의 과태료를, 제3자를 위하여 부정청탁을 한 공직자 등에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과하며(청탁금지법 제23조 제1항 제1호, 제2항 및 제3항), 위반자가 공직자 등인 경우 소속기관의 장은 징계처분을 하여야 한다(동법 제21조).

참고로, 청탁금지법의 적용을 받는 공직자 등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 안 되며(청탁금지법 제8조 제1항),

직무와 관련해서는 대가성 여부를 불문하고 동일인으로부터 1회에 100만원 이하 또는 매 회계연도에 300만원 이하의 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서도 안 된다(동조 제2항). 기준금액을 초과하는 금품 등을 받은 공직자 등에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고(동법 제22조 제1항 제1호), 직무와 관련해서 기준금액 이하의 금품 등을 받은 공직자 등에게는 그 위반행위와 관련된 금품 등 가액의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과한다(동법 제23조 제5항 제1호).

5. 기금의 불법지출에 대한 국민감시

국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장¹⁴³⁾ 또는 기금관리주체와 계약 그 밖의 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 “누구든지” 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있다(국가재정법 제100조 제1항).¹⁴⁴⁾ 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 처리결과를 대통령령이 정하는 바에 따라 그 처리결과를 시정요구를 한 자에게 통지하여야 하고(동조 제2항), 처리결과에 따라 수입이 증대되거나¹⁴⁵⁾ 지출이 절약된¹⁴⁶⁾ 때에는 시정요구를 한 자에게 예산성과금을 지급할 수 있다(동조 제3항).

그런데 일반인이 불법지출에 대한 증거를 확보하여 제출하는 것은 간단치 않은 문제일 뿐만 아니라 시정요구가 요건을 충족하지 못하였다고 판단할 경우에 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 일정 기간을 정하여 자료의 보완까지 시정요구를 한 자에게 요구할 수 있으므로(동법 시행령 제50조 제1항) 국민감시라는 취지를 벗어나 주객

143) 그 소속기관의 장을 포함한다.

144) 참고로, 각 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 예산·기금의 불법지출에 대한 국민의 시정요구, 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안 등을 접수·처리하기 위해 ‘예산낭비신고센터’를 설치·운영하여야 한다(국가재정법 시행령 제51조 제1항).

145) 수입이 증대된 경우란 ① 국고의 수입(국채발행수입금과 차입금을 제외한 국세·관세 및 세외수입 등 일체의 세입재원을 말한다)이 늘어난 경우와 ② 국유재산이 늘어난 경우를 말한다(예산성과금 규정 제4조 제2항).

146) 지출이 절약된 경우란 ① 정원감축, 예산의 집행방법 또는 제도 개선 등으로 업무성과를 증진 수준 또는 그 이상으로 유지하면서 경비를 적게 사용하여 예산이 남게 된 경우와 ② 예산편성 과정에서 절약예상액을 미리 감액 편성하거나 반영하지 않은 경우를 말한다(예산성과금 규정 제4조 제1항).

(主客)이 전도된 상황까지 발생할 수 있다. 더욱이 중앙관서의 장 또는 기금관리주체가 시정요구를 한 자의 동의 없이 다른 사람에게 그 신분을 밝히거나 암시해서는 안 된다는 시행령 차원의 주의규정만 있을 뿐(동조 제50조 제4항), 시정을 요구한 자에 대한 실질적 보호규정이나 신분보장 규정이 마련되어 있지 않아 실효성에는 의문이 있다.

제3절 사회보장성 기금 불법운용 및 재정손실에 대응한 형사법제 현황

1. 부정수급자와의 부정행위 공모

가. 관리·운영자와 부정수급자의 공모 문제

사회보험법은 예외 없이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받은 자, 즉 부정수급자를 처벌하고 있다. 예컨대, 국민연금법은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받은 경우 국민연금공단이 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 금액을 환수하도록 하는 한편(제57조 제1항 제1호), 부정수급자를 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처하고 있다(제128조 제1항).¹⁴⁷⁾ 고용보험법도 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 실업급여·육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등을 받은 자를 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고 있다(제116조 제2항). 산업재해보상보험법도 산재보험 의료기관이나 약국의 종사자로서 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 진료비나 약제비를 지급받은 자를 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고(제127조 제1항), 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험급여를 받은 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하는 한편(동조 제2항), 그 금액의 2배에 해당하는 금액을 징수하고 있다(제84조 제1항·제3항). 국민건강보험법 역시 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험급여를 받거나 타인으로 하여금 보험급여를 받게 한 자를 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하는 한편(제115조

147) 다만 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연금보험료 지원금을 받은 경우(제100조의4 제1항 제1호) 처벌규정을 마련하고 있지 않다.

제3항 제5호), 대행청구단체의 종사자로서 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 요양급여비용을 청구한 자를 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고 있다(동조 제2항 제1호).

이처럼 법률에 따라 법정형은 다소 차이가 있지만, 부정수급자에 대한 처벌은 대체적으로 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금 정도로 형성되어 있고, 몰수·추징 대상은 아니지만 환수·징수 규정을 마련한 경우도 있다. 그런데 부정수급의 실질은 ‘공단에 대한 사기(詐欺)’이므로 형법 제347조를 참조하여 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하거나, 이에 준하는 형벌을 부과하여야 할 것인데, 이보다 상대적으로 낮은 법정형을 정한 것은 실효성에 의문이 있다고 할 것이다. 더욱이 국민건강보험법과 같이 ‘타인으로 하여금 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험급여를 받게 한 자’에 대한 처벌규정을 별도로 마련하지 않았다면(국민건강보험법 제115조 제3항 제5호)¹⁴⁸⁾ 기금이나 사업의 운영을 담당하는 자가 부정수급자의 공범이 되는 경우, 즉 수급자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받는 사실을 알면서도 고의로 묵인·방치하거나, 사업실적이나 운영실적 제고를 위해서 오히려 부정한 방법의 급여신청을 독려한 경우 등을 어떻게 사법처리해야 하는지도 의문이 있다고 할 것이다.

참고로, 근로자직업능력 개발법은 직업능력개발훈련을 받고 있거나 받은 근로자가 직업능력개발훈련을 위탁받은 자나 직업능력개발훈련을 실시하는 자와 “공모하여 부정행위를 한 경우에” 대응한 지원·용자·수강제한 조치를 규정하고 있다(제55조 제1항 제2호 및 제2항 제2호). 다만 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 근로자직업능력 개발법에 따른 지원 또는 용자를 받은 “근로자”에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하지만(근로자직업능력 개발법 제62조의3), 근로자와 공모한 ‘직업능력개발훈련을 위탁받은 자’나 직업능력개발훈련을 실시하는 사업주, 사업주단체등, 산업부문별 인적자원개발협의체 또는 직업능력개발단체에 대해서는 위탁계약을 해지하거나, 직업능력개발훈련과정의 인정을 취소하거나, 부정수급액이나 추가징수금의 반환을 명할 수 있을 뿐이고(동법 제56조), 형사처벌의 대상에서는 제외하

148) 다만 그 법정형이 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’에 불과한 것으로 보아 부정공모행위를 전제로 하여 입법된 규정은 아니라고 판단된다.

고 있다. 하지만 공모자에 대한 불이익처분 관련 규정은 사회보장성 기금 불법운용의 대응방안 마련에 참고가 될 수 있다고 판단하여 아래에서 보다 상세하게 소개하였다.

나. 근로자직업능력 개발법상 부정공모자 불이익조치

1) 부정공모행위의 대상

근로자직업능력 개발법상 불이익조치의 요건이 되는 부정공모행위의 대상은 다음과 같다(근로자직업능력 개발법 제16조 제2항, 제19조 제2항 및 제24조 제2항). 물론 근로자와 공모하여 다음의 부정행위를 하였을 것을 전제로 한다.

- ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 위탁·인정을 받은 경우
- ② 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 훈련비용을 받았거나 받으려고 한 경우
- ③ 직업능력개발훈련을 수강하는 근로자 또는 직업능력개발훈련을 위탁한 사업주·사업주단체 등으로부터 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 비용을 받았거나 받으려고 한 경우
- ④ 직업능력개발훈련을 수강하는 근로자 또는 직업능력개발훈련을 위탁한 사업주·사업주단체 등에게 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 훈련비용을 지원 또는 용자받게 한 경우
- ⑤ 위탁계약 또는 인정받은 내용을 위반하여 직업능력개발훈련을 실시한 경우
- ⑥ 시정 명령·요구에 따르지 않은 경우
- ⑦ 보고 및 자료 제출 명령에 따르지 않거나 거짓으로 따른 경우

이러한 직업능력개발훈련을 위탁한 자는 부정공모행위를 한 위탁받은 자에게 시정을 요구하거나 위탁계약을 해지할 수 있고(근로자직업능력 개발법 제16조 제2항), 사업주·사업주단체 등에 대해서도 시정을 명하거나 그 훈련과정의 인정을 취소할 수 있다(동법 제19조 제2항 및 제24조 제2항). 또한, 이들이 ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원 또는 용자를 받은 경우, ② 지원금을 지급목적과 다른 용도에 사용한 경우 및 ③ 지원금을 지급받기 위한 요건을 갖추지 못한 경우에는 해당 금액에 대하여 반환을 명할 수 있고(동법 제55조 제2항), 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원 또는 용자를 받은 금액에 대해서는 부정수급액이 100만원 미만인 경우 그 금액

의 5배 이하의 금액, 부정수급액이 100만원 이상인 경우 그 금액 이하의 금액을 추가 징수할 수 있다(동법 제55조 제3항 및 시행령 제50조).

2. 업무를 수행하면서 알게 된 비밀·정보의 누설·이용

형법은 공무원 또는 공무원이었던 자가 법령에 의한 직무상 비밀을 누설한 때에는 이를 ‘공무상 비밀누설죄’라고 하여 2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이하의 자격 정지에 처한다(제127조). 여기서 법령에 의한 직무상 비밀이란 반드시 법령에 의하여 비밀로 규정되었거나 비밀로 분류 명시된 사항에 한하지 않고 정치, 군사, 외교, 경제, 사회적 필요에 따라 비밀로 된 사항은 물론 정부나 공무소 또는 국민이 객관적, 일반적인 입장에서 외부에 알려지지 않는 것에 상당한 이익이 있는 사항도 포함하는 것인 동시에, 실질적으로 그것을 비밀로서 보호할 가치가 있다고 인정할 수 있는 것이어야 할 것이며, 공무상 비밀누설죄는 기밀 그 자체를 보호하는 것이 아니라 공무원의 비밀엄수 의무의 침해에 의하여 위협하게 되는 이익, 즉 비밀의 누설에 의하여 위협받는 국가의 기능을 보호하기 위한 것이라고 할 것이다.¹⁴⁹⁾ 다만 그 비밀이 부패행위에 관한 것일 때는 이를 부패방지법 제55조·제56조의 규정에 따라 국민권익위원회, 수사기관, 감사원에 신고할 경우에는 법령에 의한 행위로서 처벌되지 않는다(형법 제20조).

또한, 부패방지법도 공직자가 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 하는 행위를 금지하는 한편(제7조의2), 공직자가 이를 위반한 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처할 뿐만 아니라(제86조 제1항) 위반자 또는 그 정을 아는 제3자가 업무상 비밀을 이용하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익을 몰수·추징하도록 규정하고 있다(동조 제3항).

그런데 사회보장성 기금은 그 자체가 국가경제와 민생에 미치는 영향력이 막대하기 때문에 업무상 비밀을 누설 또는 이용하는 행위를 금지할 필요성이 높고, 사회보장성 기금과 관련된 법률들은 대체로 이에 대한 처벌규정을 마련하고 있다. 예컨대, 국민연금법은 국민연금공단에 종사하였던 자 또는 종사하는 자가 업무를 수행하면서 알게 된 비밀을 누설한 경우 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처하고 있고

149) 대법원 1996.05.10. 선고 95도780 판결.

(제128조 제2항 제4호), 국민건강보험법은 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원 및 대행정구단체에 종사하였던 사람 또는 종사하는 사람이 업무를 수행하면서 알게 된 정보를 직무상 목적 외의 용도로 이용하거나 제3자에게 제공한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고 있으며(제115조 제2항 제2호), 그 정보가 가입자 및 피부양자의 개인정보인 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 가중처벌하고 있다(동조 제1항). 또한, 산업재해보상보험법도 근로복지공단의 임직원이나 그 직에 있었던 자가 그 직무상 알게 된 비밀을 누설한 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고 있으며(제127조 제3항), 보험료징수법도 금융거래정보의 제공 요청에 따라 금융거래정보를 알게 된 자는 그 알게 된 금융거래정보를 타인에게 제공 또는 누설하거나 그 목적 외의 용도로 이용한 경우 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고 있다(제49조의6). 다만 고용보험법에는 이러한 규정이 마련되어 있지 않다.

3. 조사 등의 방해 및 허위 보고 등

사회보장성 기금의 불법운용행위나 이에 따른 재정손실은 은밀하게, 또는 조직적으로 이뤄질 가능성이 높기 때문에 이를 인지(認知)하기 위해서는 관계기관에의 신고절차나 보고절차, 관계기관에 대한 조사절차나 외부기관에 의한 감사절차가 매우 중요할 것이다. 그래서 이러한 관점에서 개별 법률들의 관련 규정을 꼼꼼하게 살펴볼 필요도 있을 것인데, 연구 여건상 이 글에서는 ① 관계기관에의 부정행위 신고 등 절차 및 ② 허위보고·조사방해 등에 대한 벌칙에 관해서만 검토하였다.

가. 관계기관에의 부정행위 신고 및 포상·보상 절차

먼저, 부패방지법은 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 이를 국민권익위원회에 신고할 수 있도록 규정하는 한편(제55조), 공직자가 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 되었거나 부패행위를 강요 또는 제의받은 경우에는 지체 없이 이를 수사기관·감사원 또는 국민권익위원회에 신고하도록 신고의무를 부과하고 있다(제56조). 또한, 부패행위 신고자에 대한 신분보호나 신분보장을 위한

근거규정뿐만 아니라 신고자에게 포상금을 지급하거나, 신고자가 보상금 지급을 신청할 수 있는 근거규정도 마련하고 있다(제68조).¹⁵⁰⁾

또한, 공익신고자 보호법도 국민건강보험법, 고용보험법, 산업재해보상보험법의 벌칙에 해당하는 행위로서,¹⁵¹⁾ 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위를 ‘공익침해행위’로 규정하는 한편(제2조 제1호 가목 및 별표 제25호·제39호·제113호), 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 ① 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자, ② 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관, ③ 수사기관, ④ 국민권익위원회, ⑤ 국회의원, ⑥ 공익침해행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공사·공단 등의 공공단체에 공익신고를 할 수 있도록 규정하고 있다(제6조 및 시행령 제5조 제1항). 또한, 공익신고자에 대한 신변보호나 신분보장을 위한 근거 규정뿐만 아니라 현저히 국가 및 지방자치단체에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 포상금을 지급하거나(제26조의2), 내부 공익신고자가 보상금 지급을 신청할 수 있는(제26조) 근거규정까지 마련하고 있다.

사실 사회보장성 기금의 불법운용행위나 이에 따른 재정손실은 내부자가 아니면 인지하기 어렵기 때문에 내부자의 신고 및 신변보호·보상 절차로는 공익신고자 보호법과 부패방지법상의 규정만으로도 어찌면 충분할 수 있다. 더욱이 이 법률들의 적용을 받는 공직자는 부패방지법상의 공직자를 말하기 때문에(공익신고자 보호법 제7조 참조)¹⁵²⁾ 이 연구에서 다루고 있는 공무원과 모든 기관·단체의 임·직원에게는 모두 신고의무가 부과되어 있다고도 말할 수 있고, 사회보장성 기금의 불법운용행위나 이에 따른 재정손실을 인지하였으면서도 신고하지 않은 관계 공무원과 유관기관·단체의 임·직원은 징계책임을 면할 수 없을 것이다. 하지만 사회보장성 기금의 불법운용행위나 이에 따른 재정손실과 관련한 행위유형이 벌칙으로 입법되지 못한 경우 벌칙의

150) 이에 대해서는 앞의 ‘부패행위 신고자에 대한 포상·보상’ 참조.

151) 벌칙에는 형벌과 과태료를 모두 포함한다. 다만 국민연금법 및 보험료징수법의 벌칙은 제외된다.

152) 공익신고자 보호법 제7조(공직자의 공익신고 의무) 부패방지법 제2조 제3호에 따른 공직자는 그 직무를 하면서 공익침해행위를 알게 된 때에는 이를 수사기관, 수사기관 또는 위원회에 신고하여야 한다.

존재를 전제하는 공익신고자 보호법은 무용(無用)할 수밖에 없고, 공공기관의 예산사용 등과 관련한 부패행위는 재산상 손해를 전제하기 때문에 손해가 발생하기 전이거나 손해를 입증할 수 없는 기금 불법운용행위에 대해서는 대응할 수 없다는 한계가 있다.

그래서 개별 법령상의 대응법제가 중요할 수밖에 없는데, 이러한 신고절차와 관련하여 국민건강보험법은 속임수나 그 밖의 부당한 방법으로 보험급여 비용을 지급받은 요양기관을 신고한 사람에 대하여 국민건강보험공단이 포상금을 지급할 수 있는 근거규정을 마련하고 있고(제104조 제1항), 고용보험법은 고용안정·직업능력개발 사업의 지원·위탁 및 실업급여·육아휴직 급여 또는 출산전후휴가 급여 등의 지원과 관련한 부정행위를 신고한 자에게 고용노동부 장관이 포상금을 지급할 수 있는 근거규정을 마련하고 있으며(제112조), 산업재해보상보험법은 보험급여, 진료비 또는 약제비를 부당하게 지급받은 자를 신고한 사람에게 근로복지공단이 포상금을 지급할 수 있는 근거규정을 마련하고 있다(제119조). 다만 이러한 신고절차와 포상 제도는 부정수급에 대응한 규정이지 사회보장성 기금의 불법운용행위나 이에 따른 재정손실에 대응한 규정은 아니라고 할 것이다.

나. 허위 신고·보고, 조사방해 등에 대한 벌칙

사회보장성 기금의 불법운용행위나 이에 따른 재정손실을 방지하기 위해서는 실질적 내부통제시스템의 구축이 매우 중요하며, 국가재정법도 각 중앙관서의 장이 재정관리·재원사용의 집행과정에서 보고된 자료의 신빙성을 분석·평가하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 필요한 사항에 관하여 내부통제를 하게 할 의무를 부과하고 있다(제98조). 또한, 허위 신고나 보고 등에 대한 형벌이나 과태료 부과처분 등의 벌칙규정을 사회보장성 기금의 근거법률들은 각각 다음과 같이 정하고 있다.

1) 국민연금법상의 벌칙

국민연금법은 당연적용사업장에 해당된 사실, 사업장의 내용 변경 및 휴업·폐업 등에 관한 사항과 가입자 자격의 취득·상실, 가입자의 소득월액 등에 관한 사항을 국민연금공단에 신고를 하지 않거나 거짓으로 신고한 사업장가입자의 사용자에게

50만원 이하의 과태료를 부과하는 한편(제131조 제1항 제1호), 가입자 등에 대한 통지를 해당 사업장가입자 또는 그 자격을 상실한 자에게 통지하지 않은 사용자나, 통지를 받을 자의 소재를 알 수 없어 통지할 수 없다는 취지를 국민연금공단에 통지하지 않은 사용자에게 10만원 이하의 과태료를 부과하고 있다(동조 제2항 제2호). 국민연금공단 또는 국민연금공단의 직원이 서류나 그 밖의 자료 제출을 요구하거나 조사·질문을 할 때 이를 거부·기피·방해하거나 거짓으로 답변한 사용자에게도 50만원 이하의 과태료를 부과한다(동조 제1항 제2호).

또한, ① 자격의 취득·상실, 이름 또는 주소의 변경 및 소득에 관한 사항 등을 국민연금공단에 신고하지 않은 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자, ② 가입자자격·연금보험료·수급권의 발생과 변경 등에 관련된 사항을 국민연금공단 또는 사용자에게 신고·통보하지 않은 가입자, 가입자였던 자 또는 수급권자, ③ 가입자, 가입자였던 자 또는 수급권자의 사망사실을 국민연금공단에 신고하지 않은 신고의무자, ④ 국민연금공단 또는 국민연금공단의 직원이 서류나 그 밖의 소득·재산 등에 관한 자료의 제출을 요구하거나 조사·질문할 때 이를 거부·기피·방해하거나 거짓으로 답변한 가입자, 가입자였던 자 또는 수급권자에게는 10만원 이하의 과태료를 부과한다(국민연금법 제131조 제2항 제1호·제3호).

참고로, 이러한 과태료는 보건복지부 장관이 부과·징수한다(국민연금법 제131조 제3항). 한편, 국민연금사업이나 기금 관리·운용 업무의 위탁수행자인 국민연금공단이나 국민연금공단으로부터 다시 업무를 위탁받거나 대행기관으로 지정된 기관·단체에 대한 내부통제 규정이나 통제위반에 대한 벌칙은 국민연금법에 마련되어 있지 않다.

2) 국민건강보험법상의 벌칙

국민건강보험법은 ① 사업장 신고를 하지 않거나 거짓으로 신고한 사용자, ② 정당한 사유 없이 건강보험사업을 위하여 필요한 사항에 관한 신고·서류제출을 하지 않거나 거짓으로 신고·서류제출을 한 사용자, 직장가입자 및 세대주, ③ 정당한 사유 없이 가입자의 이동·보수·소득이나 그 밖에 필요한 사항에 관한 보고·서류제출을 하지 않거나 거짓으로 보고·서류제출을 한 사용자, 직장가입자 또는 세대주, ④ 정당한

사유 없이 해당 보험급여의 내용에 관한 보고를 하지 않거나 거짓으로 보고를 한 수급자, ⑤ 정당한 사유 없이 필요한 자료 등의 제출을 하지 않거나 거짓으로 제출을 한 대행정구단체, ⑥ 행정처분을 받은 사실 또는 행정처분절차가 진행 중인 사실을 지체 없이 알리지 않은 요양기관, ⑦ 정당한 사유 없이 서류를 제출하지 않거나 거짓으로 제출한 제조업자 등에 대해서 500만원 이하의 과태료를 부과하고(제119조 제3항), 요양기관의 현황에 대한 신고를 하지 않거나 거짓으로 신고하거나, 요양급여비용의 청구에 관한 서류를 보존하지 않은 요양기관에게는 100만원 이하의 과태료를 부과하는 한편(동조 제4항 제2호·제4호), 요양·약제의 지급 등 보험급여에 관한 ① 보고 또는 서류 제출을 하지 않거나, ② 거짓으로 보고하거나 거짓 서류를 제출하거나, ③ 검사나 질문을 거부·방해 또는 기피한 요양기관 관계인은 1천만원 이하의 벌금에 처하고 있다(제116조). 참고로, 이러한 과태료는 보건복지부 장관이 부과·징수한다(제119조 제5항)

한편, 국민건강보험법은 국민건강보험공단이나 건강보험심사평가원의 사업이나 업무에 대한 보건복지부 장관의 보고명령(제103조 제1항)을 위반한 공단과 심사평가원의 임직원에게 100만원 이하의 과태료를 부과하고 있다(제119조 제4항 제5호).

3) 고용보험법상의 벌칙

고용보험법은 사업주, 보험사무대행기관의 대표자 또는 대리인·사용인, 그 밖의 종업원의 조사방해와 관련하여 ① 피보험자격에 대한 신고를 하지 않거나 거짓으로 신고한 사업주, 원수급인 또는 하수급인, ② 이직확인서를 제출하지 않거나 거짓으로 작성하여 제출한 사업주, ③ ㉠ 고용노동부 장관의 요구에 불응하여 필요한 보고를 하지 않거나 거짓으로 보고하거나, 관계 서류를 제출하지 않거나 거짓으로 적은 문서를 제출한 사업주, 보험사무대행기관 및 보험사무대행기관이었던 자 또는 ④ 출석하지 않은 관계인, ④ 실업급여를 지급받기 위하여 필요한 증명서를 내주지 않은 보험사무대행기관, ⑤ 사업주, 보험사무대행기관 등의 관계인에 대한 질문에 답변하지 않거나 거짓으로 진술한 자 또는 조사를 거부·방해하거나 기피한 자에게 300만원 이하의 과태료를 부과하고(제118조 제1항 제1호·제2호 및 제4호·제5호·제6호), 피보험자, 수급자격자 또는 지급되지 않은 실업급여의 지급을 청구하는 자의 조사방해와 관련해

서는 ⑥ 고용노동법의 시행에 필요한 보고를 하지 않거나 거짓으로 보고한 자, 문서를 제출하지 않거나 거짓으로 적은 문서를 제출한 자 또는 출석하지 않은 자, ⑦ 관계인에 대한 질문에 답변하지 않거나 거짓으로 진술한 자 또는 조사를 거부·방해하거나 기피한 자에게 100만원 이하의 과태료를 부과하는 한편(동조 제2항), 심사 또는 재심사의 청구를 받아 하는 고용보험심사관 및 고용보험심사위원회의 질문에 답변하지 않거나 거짓으로 진술한 자 또는 검사를 거부·방해하거나 기피한 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과하고 있다(동조 제3항). 참고로, 이러한 과태료는 고용노동부 장관이 부과·징수한다(동조 제4항).¹⁵³⁾

한편, 고용보험사업은 4대 사회보험 중에서 위탁·위임한 업무나 업무를 위탁·위임 받은 기관·단체가 가장 다종다양(多種多樣)하다고 말할 수 있는데, 이들 기관·단체에 대한 내부통제 규정이나 통제위반에 대한 벌칙은 고용보험법에 마련되어 있지 않다.

4) 산업재해보상보험법상의 벌칙

산업재해보상보험법은 ① 진료계획을 정당한 사유 없이 제출하지 않은 산재보험 의료기관, ② 심사 및 재심사 청구의 심리를 위하여 필요한 질문에 답변하지 않거나 거짓된 답변을 하거나 검사를 거부·방해 또는 기피한 자, ③ 보험사업에 관하여 필요한 보고를 하지 않거나 거짓된 보고를 한 자 또는 서류나 물건의 제출 명령에 따르지 않은 자, ④ 보험급여를 받는 근로자의 진료에 관한 보고를 하지 않거나 거짓된 보고를 한 자 또는 서류나 물건의 제출 명령에 따르지 않은 산재보험 의료기관, ⑤ 사업장, 보험사무대행기관, 산재보험 의료기관에 대한 조사에 있어 근로복지공단의 소속 직원의 질문에 답변을 거부하거나 조사를 거부·방해 또는 기피한 자, ⑥ 특수형태근로종사자에 대한 신고를 하지 않은 사업주에게 100만원 이하의 과태료를 부과하고 있다(제129조 제2항). 참고로, 이러한 과태료는 고용노동부 장관이 부과·징수한다(동조 제3항).

153) 보험료징수법도 ① 보험관계의 신고, 보험관계의 변경신고, 보수총액 등의 신고, 개산보험료의 신고 및 확정보험료의 신고를 하지 않거나 거짓 신고를 한 자, ② 근로복지공단 또는 건강보험공단에 대하여 보험료징수법 시행에 필요한 보고를 하지 않거나 거짓으로 보고한 자 또는 관계 서류를 제출하지 않거나 거짓으로 적은 관계 서류를 제출한 자, ③ 제45조의 조사에 있어 질문에 거짓으로 답변한 자 또는 같은 항에 따른 조사를 거부·방해 또는 기피한 자에게 300만원 이하의 과태료를 부과하는 한편(제50조 제1항), 장부 또는 그 밖의 서류를 갖추어 두지 않거나 거짓으로 적은 보험사무대행기관에게는 50만원 이하의 과태료를 부과하고 있지만(동조 제2항), 혼선의 우려가 있어 이 글의 본문에 기술하지 않았다는 점을 밝혀둔다. 참고로, 보험료징수법상의 과태료는 고용노동부 장관이 부과·징수한다(동조 제3항).

한편, 산업재해보상보험법은 근로복지공단에 대하여 그 사업에 관한 보고를 명하거나 사업 또는 재산 상황을 검사할 수 있도록 고용노동부 장관의 감독권한에 관한 규정을 마련하고 있다(제25조 제3항). 다만 국민건강보험법과는 달리 보고명령 위반자나 검사 방해자에 대한 제재규정은 마련하고 있지 않다.

4. 실질적 내부통제의 필요성

국가재정법은 각 중앙관서의 장이 재정관리·재원사용의 적정 여부를 분석·평가하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 필요한 사항에 관하여 내부통제를 하게 할 의무를 부과하고 있지만(제98조), 부적정한 재정 관리나 재원 사용이 적발된 경우의 효과에 대한 규정은 사회보장성 기금 관련 법률에 전혀 마련되어 있지 않다. 예컨대, 비밀이나 정보의 용도 외 사용에 대해서는 처벌규정을 마련하고 있으면서도(국민건강보험법 제115조 제2항 제2호, 보험료징수법 제49조의6) 정작 재정이나 기금자산의 용도 외 사용(또는 유용)에 대한 처벌규정이나 환수규정은 마련하고 있지 않다. 물론 이에 대한 징계는 가능하겠지만 그 실효성은 의문이 아닐 수 없으며, 다른 법률에는 투자금이나 용자금의 용도 외에 사용한 경우도 처벌규정이 마련되어 있는데¹⁵⁴⁾ 투자금이나 용자금의 용도 외 사용한 경우뿐만 아니라 기금 자체를 용도 외에 사용한 경우에 대한 처벌규정조차 마련되지 못한 점은 이해하기 어렵다고 할 것이다.

마찬가지로, 사회보장성 기금의 운영이 국민의 현재와 미래에 미치는 영향을 감안할 때, 적어도 기금 관리·운영에 있어서의 절차위반에 대한 금지규정만이라도 마련해 둘 필요성도 있다고 할 것이다. 참고로, ‘공유재산 및 물품 관리법’은 “누구든지 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 절차와 방법에 따르지 아니하고는 공유재산을 사용하거나 수익하지 못한다”라고 규정하여 공유재산 보호규정을 마련하는 한편(제6조 제1항), 이를 위반하여 행정재산을 사용하거나 수익한 자를 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하고 있다(제99조).

154) 예컨대, 방위사업법은 용자금 또는 보조금을 그 용도 외에 사용한 자를 10년 이하의 징역이나 금고에 처하거나 용자 또는 보조받은 금액의 10배 이하에 상당하는 벌금에 처하고 있다(제62조 제1항).

제4절 기금의 불법운용 및 재정손실에 대응한 징계법제 현황

사회보장성 기금의 관리·운영이나 사회보험사업에 관계된 공무원이 기금을 불법운영하거나 재정손실을 초래한 경우에는 징계책임이 뒤따른다. 이 절에서는 이러한 징계책임과 관련한 법제를 국가공무원법을 중심으로 하여 기금의 불법운용 및 재정손실에 대응한 징계사유와 징계수위 등에 초점을 맞춰 살펴보았다.

1. 공무원 징계책임의 범위

국가공무원법은 국가공무원이 ① 국가공무원법 및 국가공무원법에 따른 명령을 위반한 경우, ② 직무상의 의무¹⁵⁵⁾를 위반하거나 직무를 태만히 한 때, ③ 직무의 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 때에 해당하면 징계 의결을 요구하여야 하고, 그 징계 의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 할 의무를 ④ 5급 이상 공무원 및 고위공무원단에 속하는 일반직공무원은 소속 장관에게, ⑤ 6급 이하의 공무원은 소속 기관의 장 또는 소속 상급기관의 장에게 부과하고 있다(제78조 제1항·제4항).

또한, 공무원의 징계 의결을 요구하는 경우 그 징계 사유가 1) ① 금전, 물품, 부동산, 향응, ② 유가증권, 숙박권, 회원권, 입장권, 할인권, 초대권, 관람권, 부동산 등의 사용권 등 일체의 재산상 이익, ③ 골프 등의 접대 또는 교통·숙박 등의 편의 제공, ④ 채무면제, 취업제공, 이권(利權)부여 등 유형·무형의 경제적 이익을 취득하거나 제공한 경우 또는 2) ① 국가재정법에 따른 예산 및 기금, ② 지방재정법에 따른 예산 및 지방자치단체 기금관리기본법에 따른 기금, ③ 국고금, ④ 보조금, ⑤ 국유재산 및 물품관리법에 따른 물품, ⑥ ‘공유재산 및 물품 관리법’에 따른 공유재산 및 물품 등을 횡령, 배임, 절도, 사기 또는 유용(流用)한 경우에는 해당 징계 외에 이러한 행위로 취득하거나 제공한 금전 또는 재산상 이득¹⁵⁶⁾의 5배 이내의 징계부가금 부과 의결을 징계위원회에 요구하여야 한다(국가공무원법 제78조의2 제1항 및 공무원 징계령 제17조의2 제1항).

155) 다른 법령에서 공무원의 신분으로 인하여 부과된 의무를 포함한다.

156) 금전이 아닌 재산상 이득의 경우에는 금전으로 환산한 금액을 말한다.

나아가 임용권자 또는 임용제청권자는 공무원이 퇴직을 희망하는 경우에는 징계사유가 있는지 여부를 감사원과 검찰·경찰, 그 밖의 수사기관에 확인하여야 하며(국가공무원법 제78조의4 제1항), ② 이러한 확인 결과 파면, 해임, 강등 또는 정직에 해당하는 징계사유가 있는 경우 소속 장관 등은 지체 없이 징계의결 등을 요구하여야 하고, 이 경우 임용권자는 해당 공무원에게 직위를 부여하지 아니할 수 있다(동조 제2항). 참고로, 감사원에서 조사 중인 사건에 대하여는 조사개시 통보를 받은 날부터 징계의결의 요구나 그 밖의 징계 절차를 진행하지 못하며(동법 제83조 제1항), 검찰·경찰, 그 밖의 수사기관에서 수사 중인 사건에 대하여는 수사개시 통보를 받은 날부터 징계 의결의 요구나 그 밖의 징계 절차를 진행하지 않을 수 있다(동조 제2항).

2. 징계기준

공무원 징계령은 징계위원회가 ‘징계 또는 징계부가금’(이하에서 “징계등”이라고 한다.) 사건을 의결할 때에는 징계등 혐의자의 평소 행실, 근무성적, 공적(功績), 뉘우치는 정도, 징계등 요구의 내용 또는 그 밖의 정상을 참작하여야 한다고 규정하는 한편(제17조), 시행규칙에서 징계등 혐의자의 비위(非違)의 유형, 비위의 정도 및 과실의 경중과 평소의 행실, 근무성적, 공적, 규제개혁 및 국정과제 등 관련 업무 처리의 적극성, 뉘우치는 정도 또는 그 밖의 정상 등을 참작하여 징계기준 및 징계부가금 부과기준 등에 따라 징계등 사건을 의결하도록 정하고 있다(공무원 징계령 시행규칙 제2조 제1항).

이러한 징계기준 및 징계부가금 부과기준의 내용 중 기금의 불법운용이나 재정손실과 직접적으로 관련된 내용은 다음 <표>와 같다.

〈표 5-1〉 공무원 징계령 시행규칙상의 징계기준 및 징계부가금 부과기준

비위의 정도 및 과실 여부 비위의 유형	비위의 정도가 심하고 고의가 있는 경우	비위의 정도가 심하고 중과실 이거나, 비위의 정도가 약하고 고의가 있는 경우	비위의 정도가 심하고 경과실 이거나, 비위의 정도가 약하고 중과실인 경우	비위의 정도가 약하고 경과실 인 경우
[징계기준 1] 성실 의무 위반				
가. 공금횡령·유용 및 업무상 배임	파면	파면-해임	해임-강등	정직-감봉
나. 직권남용으로 타인 권리침해	파면	해임	강등-정직	감봉
다. 부작위 ¹⁵⁷⁾ · 직무태만(라목에 따른 소극행정 ¹⁵⁸⁾ 은 제외한다) 또는 회계질서 문란	파면	해임	강등-정직	감봉-견책
라. 소극행정 ¹⁵⁸⁾	파면	파면-해임	강등-정직	감봉-견책
마. 직무 관련 주요 부패행위의 신고·고발 의무 불이행	파면-해임	강등-정직	정직-감봉	감봉-견책
바. 기타	파면-해임	강등-정직	감봉	견책
[징계기준 5] 비밀 엄수의 의무 위반				
가. 비밀의 누설·유출	파면	파면-해임	강등-정직	감봉-견책
나. 개인정보 부정이용 및 무단유출	파면-해임	해임-강등	정직	감봉-견책
다. 비밀 분실 또는 해킹 등에 의한 비밀 침해 및 비밀유기 또는 무단방치	파면-해임	강등-정직	정직-감봉	감봉-견책
라. 개인정보 무단조회·열람 및 관리 소홀 등	파면-해임	강등-정직	감봉	견책
마. 그 밖의 보안관계 법령 위반	파면-해임	강등-정직	감봉	견책
[징계기준 8] 영리 업무 및 겸직 금지 의무 위반	파면-해임	강등-정직	감봉	견책
[징계부가금 부과기준]				
1. 국가공무원법 제78조의2제1항 제1호의 행위	금품비위 금액 등의 4~5배	금품비위 금액 등의 3~4배	금품비위 금액 등의 2~3배	금품비위 금액 등의 1~2배
2. 국가공무원법 제78조의2제1항 제2호의 행위	금품비위 금액 등의 3~5배	금품비위 금액 등의 2~3배	금품비위 금액 등의 2배	금품비위 금액 등의 1배

157) ‘부작위’란 공무원이 상당한 기간 내에 이행해야 할 직무상 의무가 있는데도 이를 이행하지 아니하는 것을 말한다(공무원 징계령 시행규칙 별표 1 참조).

158) ‘소극행정’이란 공무원의 부작위 또는 직무태만으로 국민의 권익침해 또는 국가 재정상의 손실이 발생하게 하는 업무행태를 말한다(공무원 징계령 시행규칙 별표 1 참조).

다만 ① 국가적으로 이익이 되고 국민생활에 편익을 주는 정책 또는 소관 법령의 입법목적 달성을 위하여 필수적인 정책 등을 수립·집행하거나, 정책목표의 달성을 위하여 업무처리 절차·방식을 창의적으로 개선하는 등 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 과정에서 발생한 것으로 인정되는 경우, ② 국가의 이익이나 국민생활에 큰 피해가 예견되어 이를 방지하기 위하여 정책을 적극적으로 수립·집행하는 과정에서 발생한 것으로서 정책을 수립·집행할 당시의 여건 또는 그 밖의 사회통념에 비추어 적법하게 처리될 것이라고 기대하기가 극히 곤란했던 것으로 인정되는 경우, ③ 징계 감경 제외 대상이 아닌 비위 중 직무와 관련이 없는 사고로 인한 비위로서 사회통념에 비추어 공무원의 품위를 손상하지 아니하였다고 인정되는 경우에는 징계의결 또는 징계부가금 부과 의결을 하지 않을 수 있다(공무원 징계령 시행규칙 제3항). 또한, 징계위원회에서 징계부가금 부과 의결을 하기 전에 징계등 혐의자가 다른 법률에 따라 형사처벌을 받거나 변상책임 등을 이행¹⁵⁹⁾ 또는 다른 법령에 따른 환수나 가산징수 절차에 따라 환수금이나 가산징수금을 납부한 경우로서 징계위원회가 징계부가금을 조정하여 의결할 때에는 벌금, 변상금, 몰수, 추징금, 환수금 또는 가산징수금에 해당하는 금액과 징계부가금의 합계액이 금품비위금액 등의 5배를 초과할 수 없다(공무원 징계령 제17조의2 제3항).

한편, 징계위원회가 징계등 사건을 의결할 때에는 그 ① 의결 대상이 직무와 관련한 금품수수 비위 사건인 경우는 해당 비위와 관련된 감독자 및 그 비위행위의 제안·주선자에 대해서, ② 부작위 또는 직무태만으로 국민의 권익을 침해하거나 국가 재정상의 손실을 발생하게 한 비위 사건인 경우 해당 비위와 관련된 감독자에 대해서도 엄중히 책임을 물어야 한다(공무원 징계령 시행규칙 제2항).

3. 징계시효

징계의결 등의 요구는 징계사유가 발생한 날부터 3년이 지나면 하지 못하며, 징계 부과금 부가의결 사유(국가공무원법 제78조의2 제1항 각 호)에 해당하는 경우에는 5년이 지나면 하지 못한다(동법 제83조의2 제1항).

159) 몰수나 추징을 당한 경우를 포함한다.

제6장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

사회보장성 기금 운용의 신뢰성 확보를 위한 형사정책적 대응방안

강 석 구

제6장

사회보장성 기금 운용의 신뢰성 확보를 위한 형사정책적 대응방안

제1절 형사정책적 대응의 방향

1. 형사정책적 대응방안 마련에 있어 중점 고려사항

서론에서 밝혔듯이 이 연구의 목적은 사회보장성 기금의 재정기반을 온전하게 미래 세대에 인계하고, 이들 기금의 운영 전반에 관한 국민의 신뢰를 제고할 수 있는 “신뢰 기반”을 조성하는 데 있다. 이를 위해 제2장 제1절에서는 ‘사회보장제도’와 ‘사회보험’의 목적과 운영체계를 중심으로 하여 사회보장성 기금 운용의 원칙과 내재적 한계를 도출하고자 하였고, 제2절에서는 ‘국가재정법’상의 기금 관리·운용절차와 감시·통제체계를 살핍으로써 사회보장성 기금 운용의 원칙과 기술적 한계를 도출하고자 하였다.

이러한 과정을 통해 사회보장제도의 운영에 있어서는 ‘의사결정의 민주성’과 ‘사업 시행의 국가책임’ 원칙이 관철되어야 하며, 기금의 관리·운영에 있어서는 이러한 원칙이 경시되어서는 안 된다는 점을 알 수 있었다. 또한, 기금의 관리·운영에 있어서는 ‘설치목적에의 부합성’과 ‘공익 부합성’ 원칙이 핵심원칙으로서 관철되어야 하며, 기금자산 운용에 있어서는 ‘투명성’과 ‘효율성’도 부차적인 원칙이 된다는 점도 알 수 있었다. 기금자산의 안정성·유동성·수익성도 기금자산 운용의 주요한 고려사항이기는 하나, 이는 본(本)이 아니라 말(末)에 지나지 않으므로 형사정책적 고찰에서 이러한 사항은 특별한 고려대상이 아니라고 할 것이다. 이러한 관점을 바탕으로 하여 형사정책적 대응방안을 모색함에 있어서는 다음 4가지 방향에 방점(傍點)을 두고자 한다.

- 1) 사업의 시행과 기금의 운용이 설치목적과 공익(公益)에 부합하는가?
- 2) 사업의 시행과 기금의 운용을 위한 의사결정 구조가 민주적으로 설계되었는가?
- 3) 국가의 책임 하에 사업의 시행과 기금의 운용이 행해지는가?
- 4) 기금자산의 운용과정이 투명하게 공개되는가?¹⁶⁰⁾

이러한 중점 고려사항을 반영할 때는 주(主)와 종(從)을 분별할 필요가 있다. 법의 목적상 목적사업, 즉 국민연금사업, 국민건강보험사업, 고용보험사업, 산업재해보상보험사업이 주(主)가 되어야 하며, 이에 따른 기금의 운용은 종(從)에 지나지 않는다. 따라서 법의 목적(目的)이 바로 중핵(重核)이며, 이로부터 원칙과 예외, 본(本)과 말(末), 주(主)와 종(從)이 구분된다는 점에 집중할 수 있다면 형사정책적 대응방안의 수립에 혼선이 없을 것이다.

2. 사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실 행위의 유형화

정책대안을 수립하기 위해서는 그 대상이 되는 소재(素材)의 선정이 중요하다. 그래서 이 연구의 대상으로서 제3장에서는 사업시행 및 기금운용과 관련한 법제를, 제5장에서는 벌칙 및 징계와 관련한 법제를 살펴보았는데, 형사정책적 대응방안 마련을 위한 소재는 주로 제5장에서 분석한 벌칙 및 징계와 관련한 법제의 개선에 보다 중점을 둘 수밖에 없다. 그런데 형법의 보충성 내지 최후수단성을 고려한다면 형사정책적 대응방안 수립은 종(從)에 지나지 않으므로 형사정책적 대응방안 수립에만 천착하여 본(本)이 사업시행 및 기금운용과 관련한 법제의 개선방안 마련에 있다는 점을 망각해서는 안 될 것이다. 다만 이 연구가 탐색적 연구로서의 성격을 가지고 있고, 법학적 방법론을 주된 연구방법으로 활용했다는 점을 감안한다면, 이 연구에서 사업시행 및 기금운용과 관련한 법제에 대한 유효(有效)하고 구체적인 개선방안을 바로 도출하는 것은 기대하기 어렵다고 할 것이다. 하지만 법제분석의 여러 시사점을 소상히 밝혀 정책수립과 후속연구의 기초자료를 제공하는 일만은 충분히 가능할 것으로 기대한다.

특히 이번 연구는 형벌, 과태료 부과처분 등의 벌칙의 요건과 징계사유 및 불법운용

160) '기금자산 운영의 효율성' 측면의 접근은 법학적 방법론으로써 가능한 것이 아니므로 이 연구의 범위에서 제외한다.

사례의 분석과정을 통해 사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실 행위의 유형을 자연스럽게 도출할 수 있었는데, 개별 법령에서 이미 법제화된 불법운용 및 재정손실 행위유형을 대상으로 하여 형사정책적 대응방안을 모색한다면 개선방안 수립이 보다 수월해질 수 있을 것이다. 이러한 불법유형은 다음과 같이 제시할 수 있다.

- 1) 용도 외로 기금자산을 운용·사용하는 행위
- 2) 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위
- 3) 기금 자산운영에 대하여 부당하게 영향력을 행사하는 행위
- 4) 직무와 관련하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
- 5) 부정수급자와 공모하여 제3자로 하여금 부정수급을 받게 하는 행위
- 6) 직무에 관하여 뇌물이나 금전을 수수하는 행위
- 7) 업무를 수행하면서 알게 된 비밀·정보를 누설·이용하는 행위
- 8) 관계기관의 조사 등을 방해하거나 허위로 보고하는 행위
- 9) 기금 관리·운영에 있어 법정된 절차를 위반하는 행위
- 10) 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위

이상의 불법유형에 대해서는 제2절에서 구체적으로 살펴보고자 한다. 다만 이는 이미 법제화된 불법유형에 지나지 않고, 주로 일선 실무자를 대상으로 하는 말단(末端)적 규정이기 때문에 사회보장성 기금과 관련한 보다 본질적이고 중요한 사항을 결정하는 정책입안자와 정책결정자에 대한 통제(統制)에는 한계가 있을 것으로 본다. 특히 앞서 밝힌 4가지 정책수립 방향을 고려한다면 다음과 같은 몇 가지 행위유형에 대응한 방안 마련이 추가적으로 필요할 수 있다.

가. 목적 외의 사업을 시행하거나 기금을 운용하는 행위

법의 목적은 국민과의 약속이며, 이러한 약속을 엄수하여 사업을 시행하거나 기금을 운용해야 함은 물론이다. 특히 적립식 사회보험의 경우 법 제정 당시의 설치목적도 중요하다. 이것이 대원칙이다.

그런데 국민연금법은 “국민의 노령·폐질 또는 사망에 대한 연금급여 실시”를 목적으로 하여 1986년 12월에 제정되었지만, 2007년 7월의 전부개정 과정에서 목적상의 ‘폐질’이 개정이유에서조차 특별한 언급 없이 ‘장애’로 수정되었다.¹⁶¹⁾ 또한, 연금급여 실시 외의 사업은 설치목적상 전혀 예정되어 있지 않지만, 국민연금공단의 업무에는 아동복지시설, 장애인복지시설 등 각종 복지사업이 예정되어 있고(국민연금법 제25조), 그 재원은 국민연금기금에서 충당하도록 하고 있다(동법 제102조 제2항 제5호). 더욱이 ‘국민의 생활 안정에 이바지’한다는 목적과는 달리 벤처기업에 대한 투자, 기업구조조정조합·기업구조개선 경영참여형 사모집합투자기구에 대한 출자, 장내·장외파생상품의 거래, 외국환의 매매, 에너지 및 자원의 개발사업에 대한 투융자 등 투기성 기금운용까지 가능하도록 하위 법령을 마련하고 있다(동법 시행령 제74조 제3항 참조). 즉, 수익이 기대되기만 한다면 무엇이든지 할 수 있는 의사결정구조라고 말할 수 있다.¹⁶²⁾

마찬가지로, “보험급여의 실시”를 목적으로 하는 국민건강보험법은 기금을 별도로 설치하지 않는 한편, 국고 지원분과 국민건강증진기금 지원분의 사용은 각각의 용도에 한정하고(제108조 제3항·제4항), 출연금은 각각 별도의 계정을 설정하여 관리하도록 제한하고 있으므로 건강보험사업에 드는 비용은 납부의무자로부터 징수한 보험료로 충당할 수밖에 없을 것이다. 하지만 이 법은 자산의 관리·운영·증식사업이나 의료시설의 운영 등과 같이 보험급여 실시와 무관한 사업을 국민건강보험공단이 하도록 정하고 있다(국민건강보험법 제14조 제1항).

또한, 목적이 명확하지 않고 모호하다면 이러한 목적사업을 위해 보험료를 의무적으로 징수해야 할 명분도 약해진다. 그런데 산업재해보상보험법은 보험사업에 주력했

161) 목적 규정은 법의 근간이 되는 핵심사항이지만, 목적 규정을 개정하면서도 “군복무로 인한 소득 상실로 국민연금에 가입할 수 없는 자에게 병역의무를 이행한 기간 중 일부를 노령연금 산정 시 국민연금 가입기간으로 인정하도록 하고, 둘째 자녀 이상 출산 시 국민연금 가입기간을 추가로 인정하도록 하며, 인구구조의 급속한 고령화에 대비하여 세대간 형평성을 높이기 위하여 국민연금의 급여수준을 조정하고, 유족연금수급에 있어 남녀차별적인 요소를 개선하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선·보완하는 한편, 법 문장 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 다듬어서 일반 국민이 법 문장을 쉽게 읽고 이해할 수 있도록 함”이라는 개정이유에서조차 이에 대한 언급이 없었다.

162) 운용위원회가 기금의 증식을 위하여 필요하다고 인정하는 한, 5년 만기 국채 수익률 이상의 수익이 보장되는 것이 아니라 기대되기만 하더라도 합법적인 기금 증식사업으로 인정을 받는 구조라고 할 것이다(국민연금법 시행령 제74조 제3항 제11호 참조).

던 제정 당시의 목적에서 벗어나 이제는 목적 자체가 불명(不明)하고, 고용보험법은 목적규정에 대의명분 없이 사업의 근거만을 나열하고 있다. 더욱이 다양한 시행주체에 의한 다종다양한 사업을 예정하고 있는 고용보험사업과 산업재해보상보험사업의 경우 설치목적에 따른 기금의 용처(用處)를 명확히 한정해줄 필요가 있는데, 유독 고용보험법 및 동법 시행령에는 지원대상이나 지원사업의 범위와 관련한 규정에서 ‘등’(等)이라는 단어가 빈출한다. 사업 시행주체가 다양한데도 불구하고 용처마저 명확하지 않다면 자의(恣意)에 의한 지원이 가능함은 물론이다.

이러한 행위는 대개 입법행위 또는 통치행위의 형태로 행해지기 때문에 형사정책적 대응방안을 제시하기에는 적절하지 않을 수 있다. 하지만 다음 사항만은 사회보장성 기금 관련 법률의 입법기준으로서 제언할 수 있다.

첫째, 법의 목적은 대의명분을 갖추 명확하게 규정할 것.

둘째, 목적규정의 개정은 법의 전반을 좌우할 수 있으므로 국민이 모두 알 수 있도록 반드시 개정이유에 그 취지를 밝힐 것.

셋째, 사업의 시행범위와 기금의 용처는 목적사업의 핵심이므로 하위법령에 위임하지 말고, 가급적 법률에 그 근거를 마련할 것.

넷째, 사업의 시행범위와 기금의 용처와 관련한 규정을 마련할 경우 가능한 한 명확한 용어와 표현을 사용함으로써 해석의 여지를 최대한 남기지 말 것.

나. 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위

사회보장성 기금의 근거법률은 사업시행과 기금운용의 권한과 책임을 대개 주무부처의 장관에게 전속하여 관장시키고 있다. 따라서 주무부처 장관 1인의 독단(獨斷)에 전횡될 수 있기 때문에¹⁶³⁾ 이들 법률은 사업시행이나 기금운용과 관련한 중요사항은 심의위원회나 기금운용위원회의 심의·의결을 반드시 거치도록 보완하고 있는 구조라고 할 수 있다. 그래서 심의위원회나 기금운용위원회의 구성도 어느 한 쪽에 편중되지 않도록 구성비율에 제한을 가하고 있고, 국민연금기금운용위원회와 같이 대리출석자

163) 기금운용의 핵심적인 의사결정을 내리는 주무부처 장관이 그 결정에 대해 스스로 평가하는 구조적 문제에 대한 비판도 있다(윤희숙/김도형/김종훈, 국민연금 기금운용 지배구조의 문제점과 개선방향, KDI, 2015, 96-97쪽).

의 의결권을 배제하거나(국민연금법 제103조 제5항) 건강보험정책심의위원회와 같이 위원장의 의결권을 제한하기도 한다(국민건강보험법 시행령 제6조 제4항).

하지만 이 모든 보완장치를 무력화시킬 수 있는 것이 바로 “재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결”할 수 있는 의결정족수라고 할 것이다. 위원장이 표결에 참여할 경우 이론상으로는 재적위원 4분의 1 조금 넘는 정도의 찬성만으로도 중요사항에 대한 의결이 충분히 가능하기 때문이다. 연간 615조원이 넘는 규모의 재정을 운용하는 국민연금사업, 연간 44조원이 넘는 규모의 재정을 운용하는 국민건강보험사업, 연간 18조원이 넘는 규모의 재정을 운용하는 산업재해보상보험사업, 연간 17조원이 넘는 규모의 재정을 운용하는 고용보험사업의 의사결정이 형식적으로 전개되는 것은 결코 바람직하지 않고, 경우에 따라서는 극소수의 고위공직자와 이해관계자가 사업시행과 기금운용 전반을 농단(農壇)할 수 있는 가능성도 배제할 수 없다고 할 것이다. 더욱이 건강보험정책심의위원회의 경우 보험료율의 결정과 같이 납부 의무자의 이해와 직결되는 중요사항을 심의·의결하는 역할을 담당하고 있음에도 불구하고 의약계 위원 8명이 합심할 경우 심의위원회 의결 전반을 좌우할 수 있는 영향력을 가질 수 있다고 판단될 정도이므로 심의위원회와 기금운용위원회의 의결정족수를 강화할 필요가 있다고 본다.

이와 관련하여 심의위원회와 기금운영위원회 상호 간의 역할에 대해서도 고민할 필요가 있다. 심의위원회는 대개 기금수입의 원천인 ‘보험료’와 관련한 중요사항과 기금지출의 핵심인 ‘급여’와 관련한 중요사항을 결정하기 때문에 사업 전반에 걸친 주(主)된 역할을 담당하며, 기금운용위원회는 기금운용이라는 상대적으로 종(從)된 역할만을 담당한다. 하지만 심의위원회의 위원장은 주무부처의 소속공무원인 ‘차관’이, 기금운용위원회는 주무부처의 장인 ‘장관’이 맡고 있어 서로 역할이 전도되어 있다. 이렇게 된 이유는 국가재정법에서 기금운용위원회의 위원장을 기금관리주체의 장이 맡도록 했기 때문이라고도 생각되는데(국가재정법 제74조 제3항), 그렇다면 기금을 별도로 설치하지 않은 국민건강보험의 경우 건강보험재정운영위원회를 주무부처인 보건복지부가 아니라 국민건강보험공단의 하부조직으로 설치하고(국민건강보험법 제33조 제1항), —다른 사회보험의 경우 주무부처 장관이 직접 기금 운용의 심의·의결에 관여하는 것과 달리— 그 위원장도 공단 이사장이 아니라 공익을 대표하

는 위원 중에서 호선하도록 한 취지와도 어울리지 않는다고 할 것이다.

그런데 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위 역시 설혹 행해지더라도 법적인 절차의 맹점에 편승하여 합법적으로 행해질 것이기 때문에 형사정책적 대응방안을 제시하기에는 적절하지 않을 수 있다. 하지만 이에 미리 대비하기 위하여 다음 사항만은 사회보장성 기금 관련 법률의 입법기준으로서 제언할 수 있다.

첫째, 사업 시행과 기금 운용과 관련한 중요사항을 심의·의결하는 심의위원회와 기금(재정)운용위원회는 주무부처 소속으로 반드시 설치할 것.

둘째, 사업 시행과 기금 운용과 관련한 중요사항을 심의·의결해야 할 경우 재적위원 과반수의 찬성을 요하는 특별정족수 규정을 마련할 것.

셋째, 대리출석 위원의 의결권을 배제하거나, —가부동수일 경우를 제외하고— 위원장의 의결권을 배제하는 규정을 마련할 것.

다. 국가의 시행책임을 국가 이외의 주체에게 전가하는 행위

사회보장기본법은 사회보험을 국가의 책임으로 시행하도록 정하고 있고(제25조 제5항), 사회보장성 기금의 근거법률은 사업시행과 기금운용의 권한과 책임을 대개 주무부처의 장관에게 전속하여 관장시킴으로써 사업시행과 기금운용에 있어서의 국가책임을 분명히 하고 있다. 그래서 입법적으로는 공단 등에 위탁하는 형식을 취하고 있다고 할 것이다. 하지만 건강보험에 있어서만은 국민건강보험공단을 애초에 보험금 지급의무를 부담하는 보험자로서 규정함으로써(국민건강보험법 제13조) 아무런 지급 보증 규정도 마련하지 않은 채 사실상 국가책임을 회피하고 있다고 할 것이다.

더욱이 건강보험정책의 주요사항을 심의·의결하는 보건복지부 장관 소속 건강보험정책심의위원회는 ‘중장기 재정 전망 및 운영’에만 관여할 뿐이고(동법 제3조의2 제2항 제3호), 국민건강보험공단 소속 건강보험재정운영위원회는 요양급여비용의 계약이나 결손처분과 같은 보험재정 운영에 수반된 일부 사항만 심의·의결할 뿐이므로(동법 제33조 제1항) 기금운용위원회와 같이 국민건강보험의 재정운영과 관련한 중요사항을 심의·의결할 수 있는 기구는 현행 법제상 아직 마련되지 못한 것으로 판단된다. 즉, 국민건강보험공단이 관리·운용하는 자산의 운용책임은 사실상 공단 이사장과 이

사회의 경영판단에 맡겨져 있다는 합리적 의심을 가질 수밖에 없다.

이러한 특수한 사업구조가 국민건강보험사업에만 형성된 배경에는 국민건강보험의 전신인 구 의료보험법이 제정된 1963년에는 의료보험이 일부 근로자 대상의 공적 보험에 지나지 않았고, 당연히 의료보험의 보험자가 개별 의료보험조합이 될 수밖에 없었기 때문이다(구 의료보험법 제12조).¹⁶⁴⁾ 하지만 보험사업의 대상이 전 국민으로 확대된 지금까지 이러한 구조가 청산·해소되지 못한 것은 국회와 정부의 입법 태만 내지 입법부작위라고 볼 수밖에 없고, 사실상 제약강제되어 보험료를 의무적으로 납부해야 하는 납부 의무자의 입장에서는 이해하기도 어렵고, 신뢰하기도 어려운 기형적인 사업구조라고 볼 수밖에 없을 것이다.

또한, 국가책임은 주무부처의 장관의 감독책임이 전제되며, 이러한 감독책임은 감사, 검사, 평가, 행정조사, 시정명령권 등을 축으로 하는 주무부처의 감독권능이 촘촘하게 얹혀있어야 하고, 주무부처로의 보고전달체계가 제대로 구축되어 있어야 할 것이다. 하지만 사회보장성 기금 관련 법령에서는 근로복지공단에 대한 고용노동부의 지도·감독 규정(산업재해보상보험법 제25조)과 국민건강보험공단·건강보험심사평가원에 대한 보건복지부의 감독 규정(국민건강보험법 제103조 제1항) 정도만을 찾을 수 있고, 공단 등이 위탁업무를 재위탁한 법인·단체에 대한 주무부처의 직접적인 감독 규정은 아예 찾을 수 없다. 이러한 감독구조 아래에서 국가의 시행책임을 신뢰하라는 것은 무리가 있다고 할 수 있다.

이와 같은 국가 책임의 전가행위는 대개 권한과 책임의 소재와 관련되어 있기 때문에 감독권한과 감독책임에 관한 구체적인 근거규정이 마련되지 않는 한 일개인에게 책임을 물을 수 없는 사안이고, 그렇기 때문에 형사정책적 대응방안을 제시하기에는 적절하지 않을 수 있다. 하지만 다음 사항만은 사회보장성 기금 관련 법률의 입법기준으로서 제안할 수 있다.

첫째, 국민건강보험사업의 위탁구조를 원점에서 재설계하여 주무부처 장관의 권한과 책임을 명확히 할 것.

164) 의료보험에 가입한 근로자 300인 이상 상시 사용하는 사업소의 사업주는 근로자 300인 이상의 가입동의를 얻어 대통령령이 정하는 바에 의하여 보건사회부 장관의 승인을 얻어 의료보험조합을 설립할 수 있고, 의료보험에 가입한 근로자를 사용하는 2 이상의 사업주는 공동으로 의료보험조합을 설립할 수 있다(구 의료보험법 제17조).

둘째, 위탁기관 및 재위탁기관에 대한 주무부처의 감독규정을 체계적으로 마련하여 실효적인 내부통제시스템을 구축할 것.

셋째, 주무부처에 대한 위탁기관 및 재위탁기관의 보고전달체계를 체계적으로 마련하여 실효적인 내부통제시스템을 구축할 것.

라. 기금자산의 운용과정을 은폐하는 행위

의사결정과정의 투명하게(transparently) 전개되지 못할 때 부패가 발생할 가능성은 높아질 수밖에 없다. 공적 기금 관리·운용의 기본법인 국가재정법도 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용할 의무를 기금관리주체에게 부과하고 있을 정도이다(제63조 제1항). 더욱이 의사결정의 투명성 원칙은 부패방지법제나 자금세탁방지법제의 설계에 있어서도 마찬가지로 적용되는 원칙이라고 할 수 있다.

그런데 국민연금법은 국민연금기금운영위원회의 회의록을 주요 내용만 요약하여 공개하도록 하고(제103조의2 제1항), 의결사항 및 각 참석자의 발언내용이 전부 기록된 회의록은 회의의 개최일부터 1년이 지난 후에 공개하도록 하고 있다(동조 제2항). 더욱이 기금운용 업무의 공정한 수행에 지장을 초래하거나 금융시장 안정에 영향을 미칠 우려가 있는 안전의 경우에는 운용위원회의 의결을 거쳐 회의의 개최일부터 4년이 지난 후에야 해당 안전의 회의록을 공개하도록 할 뿐만 아니라(같은 조항) 국회 소관 상임위원회가 요구할 경우조차도 회의록을 비공개로 제출하도록 하고 있다(동조 제3항). 이러한 국민연금기금운영위원회의 회의록 공개 제한규정은 2013년 3월 22일의 국민연금법 개정을 통해 신설되었고, ‘국민연금기금 운용의 결정 과정의 투명성 확보’를 개정이유로 하였다. 각 참석자의 발언내용을 전부 기록하도록 한 것은 진일보(進一步)한 것일 수 있지만, 그런 이유만으로 회의록 자체를 지연 공개하도록 한 것은 투명성 확보에 오히려 역행한 조치라고 생각할 수밖에 없다.

또한, 고용보험법과 산업재해보상보험법에는 고용보험기금과 산업재해보상보험및 예방기금의 운용에 필요한 기금운용심의회, 기금자산운용위원회에 관한 규정을 찾을 수 없고, 기금자산운용전담부서에 관한 규정만을 고용보험법 시행령에서 찾을 수 있을 뿐이며(제145조 제8항), 그마저 고용노동부가 아니라 위탁기관인 근로복지공단,

한국산업인력공단, 한국장애인고용공단에 전담부서를 두도록 하고 있다. 실제로는 국가재정법에 따라 기금운용심의회와 자산운용위원회를 운영하고 있다고 하고,¹⁶⁵⁾ 고용노동부 고용정책실에서 고용보험기금의 운용 및 재산 등의 관리, 산업재해보상보험및예방기금의 여유자금 운용을 담당하고[‘고용노동부와 그 소속기관 직제’(이하에서 “직제”라고 한다.) 제10조 제3항 제21호], 산재예방보상정책국에서 산업재해보상보험및예방기금의 운용·관리를 담당하고 있다(직제 제12조 제2항 제6호). 또한, 기금 자산운용전담부서로서 고용정책실에 자산운용팀(직제 시행규칙 제6조 제20항)을 두고 있다.¹⁶⁶⁾

그런데 고용보험기금과 산업재해보상보험및예방기금과 관련한 법제 및 직제에서 찾을 수 없는 기금운용심의회와 기금자산운용위원회가 실제로 운용되었다는 증거는 회의록이 가장 확실한데, 보건복지부 홈페이지에서 쉽게 검색할 수 있는 국민연금기금운용위원회 회의록과 달리 이들 기금의 기금운용심의회와 기금자산운용위원회의 회의록은 고용노동부 홈페이지에서 단 1건도 검색할 수 없었다.¹⁶⁷⁾ 고용노동부 홈페이지에서 기금운용심의회와 기금자산운용위원회의 운용규정을 찾을 수 없었음도 물론이다.¹⁶⁸⁾ 더욱이 산업재해보상보험및예방기금의 자산운용지침을 정함에 있어서도 장관급인 기금운용심의회가 아니라 차관급인 산업재해보상보험및예방심의회위원회를 거치는 것으로 보이므로¹⁶⁹⁾ 개별 기금별로 기금운용심의회를 설치하고 있는지는 물론이고, 기금운용심의회 존재 자체를 신뢰할 수 없다고 할 것이다.

또한, 국민건강보험공단의 회계는 국가회계법의 적용을 받는 것이 아니라 보건복지부 장관이 승인한 별도의 회계규정을 따른다(국민건강보험법 제29조). 기금을 별도로 설치하지 않았으므로 국가재정법의 적용을 받는 것도 아닐 것이다. 이 말은 곧 국회 및 대통령·국무회의에의 보고체제와 기획재정부의 감독체계¹⁷⁰⁾가 다른 기금의 경우와

165) 고용노동부 홈페이지에 공개된 고용노동부의 기금 성과평가보고서나 기금자산운용지침 등의 문서에서 기금운용심의회와 기금자산운용위원회가 존재한다는 사실을 확인할 수 있었다(산재보험기금 자산운용지침, 2014. 10. 1쪽 등).

166) 이외에도 고용정책실 고용보험기획과(직제 시행규칙 제6조 제11항 제9호·제10호)와 산재예방보상정책국 산재보상정책과(동 규칙 제8조 제6항 제11호)에서도 기금사무를 분담하고 있지만, 기금자산운용전담부서라고 할 수는 없다.

167) 최종 검색일 : 2016. 10. 26.

168) 기금운용심의회와 기금자산운용위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 심의회 또는 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다(국가재정법 시행령 제33조 제5항 및 제35조 제4항).

169) 앞의 자산운용지침, 1쪽.

전혀 다르게 설계되어 있을 가능성이 높다는 의미라고 할 수 있고, 국가재정법에 따른 재정정보 국회제공(국가재정법 제97조의2 제3항)이 강제되지 않을 수도 있다.¹⁷¹⁾

그런데 법제상 재정운영의 투명성이 담보되지 못한 국민건강보험공단이 4대 사회보험의 보험료 등을 통합하여 징수하고 있고(국민연금법 제88조 제1항, 보험료징수법 제4조 등), 이와 같은 보험료의 통합징수는 '4대 사회보험의 보험료 산정기준 통일'을 명분으로 추진되었다.¹⁷²⁾ 보험료 통합징수로 인해 사업주의 보험료 납부 편의와 보험행정의 효율성이 제고되었거나, 부과와 징수 업무의 분리로 인해 투명성이 일부 제고된 측면이 있을 수 있지만, 수개의 기관에서 연간 100조원 내외로 부과하여 1개의 기관에서 통합 고지한 사회보험료를 다시 수많은 금융기관에서 위탁 징수하고, 이를 다시 1개 기관에서 통합하여 징수하였다가 수개 기관·기금으로 배분하는 복잡한 과정을 특별한 제도적 장치 없이 국회와 정부에서 투명하게 감시·감독할 수 있을지는 의문이 있을 수밖에 없다.

기금자산의 은폐행위는 자금세탁행위와 유사한 구조를 갖게 되지만 설혹 행해지더라도 합법적인 조직에 의해 합법적인 절차에 따라 합법적인 경로를 통해 은폐될 것이기 때문에 형사정책적 대응방안을 제시하기에는 적절하지 않을 수 있다. 하지만 사회보험의 자산에 대해서만은 국민과 국회의 감시가 매우 중요하기 때문에 다음 사항만은 사회보장성 기금 관련 법률의 입법기준으로서 제언할 수 있다.

첫째, 모든 사회보험기금의 기금운용심의회 및 기금자산운용위원회의 회의록에는 의결사항뿐만 아니라 각 참석자의 발언내용까지 전부 기록하여 보존할 것.

둘째, 모든 사회보험기금의 기금운용심의회 및 기금자산운용위원회의 회의록이 공개될 수 있도록 관련 법제를 개선할 것.

170) 기획재정부 장관은 국가회계업무를 적정하게 관리하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 공무원으로 하여금 회계처리 및 결산보고서 작성에 관한 실지 지도 및 조사를 하게 할 수 있고(국가회계법 제26조 제1항), 국가결산보고서의 작성을 위하여 필요한 자료를 관계 중앙관서의 장에게 요구할 수 있다(동조 제3항).

171) 기획재정부 장관 및 중앙관서의 장이 국회에 제공하여야 하는 재정정보로는 ① 중앙관서별 세입징수상황 및 세출예산집행상황, ② 중앙관서별 기금운용상황, ③ 그 밖에 국회에서 요구하는 사항으로서 국정감사 또는 국정조사 등의 원활한 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 사항이 있다(국가재정법 시행령 제48조의2 제1항).

172) 4대 사대보험의 보험료 통합징수는 2008년 8월 11일의 1차 공기업 선진화방안에 포함되어 추진되었고, 심재철 의원이 발의한 2009년 5월 21일의 국민연금법 개정과 같은 해 12월 30일의 보험료징수법 개정에 따라 2011년 1월 1일부터 시행되었다.

셋째, 기금화하지 않은 사회보험의 재정운영을 국회와 기획재정부에서 실질적으로 감시·감독할 수 있도록 관련 법제를 개선할 것.

넷째, 사회보험의 통합징수처에 대한 감시·감독체계를 반드시 강화할 것. 다만 감시·감독체계의 강화가 현실적으로 어려울 경우 사회보험 통합징수정책을 폐지할 것.

제2절 불법유형에 대응한 형사정책 제언

앞서 살펴본 사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실 행위와 관련한 10+4개의 불법유형은 누구라도 도출할 수 있는 개략적인 유형에 지나지 않는다. 또한, 형법, 형사소송법, 부패방지법, 청탁방지법, 특정범죄가중법, 특정경제범죄법, 공무원범죄 몰수법, 범죄수익은닉규제법, 공익신고자 보호법, 공무원 징계령 등 형사 관계 법령들만 제 기능을 다할 수 있다면 충분히 대응할 수 있는 범위 내에 있을지도 모른다. 뿐만 아니라 기금의 불법운용에 대한 선행연구 없이 진행된 탐색적 연구이고, 형법학이라는 방법론상 한계를 가지고 있다는 점을 감안할 때 보다 구체적이고 실효적인 정책대안의 도출은 애초부터 무리였을 수 있다.

하지만 기본에 충실하게 접근할 수 있다면, 개별 법령에서 이미 법제화된 10개의 불법유형에 대한 형사정책적 대응방안의 윤곽 정도는 도출할 수 있을 것이다. 형법이 요건(범죄)과 효과(형벌)의 틀 안에서 설계되었다는 점을 감안하고, 수사절차가 범죄자·증인의 확보와 증거 수집의 과정이라는 점을 고려하여 필요한 최소한도의 범위에서 불법유형에 대응한 구체적 정책방안을 모색하고자 한다.

1. 구성요건 관련 법제의 개선방안

가. 기금 용도의 명확화

국민연금법에는 국민연금기금의 용도를 한정하는 규정이 없고, 기금 관리·운용의 방법만을 열거하고 있다(국민연금법 제102조 제2항). 뿐만 아니라 시행령에서는 운용 위원회가 인정하는 사업까지 특별한 시기적 한정 없이 기금 증식사업으로 인정하고

있으므로(동법 시행령 제74조 제3항 제11조) 이러한 법제에서는 ‘용도 외로 기금자산을 운용·사용하는 행위’를 처벌하는 것이 불가능할 수 있다.

이에 기금의 용도를 명확히 한정하는 규정을 신설하고, 기금의 관리·운용 방법은 가급적 법률에 명시하는 한편, 기금운용위원회가 재량을 행사할 여지를 최소화하거나, 애초에 이런 여지를 없앨 필요가 있다.

이는 다른 사회보험의 경우도 마찬가지이다.

나. 기금운영자의 준수사항 신설

법령에 의무규정 또는 금지규정을 마련하면 이를 위반한 자체만으로도 징계대상이 되고, 벌칙 제정 시에 근거규정으로 삼을 수 있다. 특히 개별 법령에 기금운영자의 준수사항 규정을 별도로 마련할 경우 업무상의 체크리스트로 활용할 수 있고, 평가의 지표나 감시·감독의 준거로도 활용할 수 있다. 또한, 어지간한 절차 위반행위는 걸러낼 수 있을 것이다.

이에 —국가재정법이나 개별 법령에 이미 규정되어 있는 의무규정 및 금지규정과 중복되는 사항을 제외하고— 제6장 제1절에서 살펴본 10+4개의 불법유형을 바탕으로 하여 기금운영자의 준수사항을 개별 법령에 신설할 것을 제안한다. 기금운영자의 준수사항을 법정하기가 어렵다면, 필요한 경우에 한하여 일정한 행위의 금지규정 내지 의무규정을 신설할 필요도 있다.

다. 회계관계직원 횡령·배임죄의 적용대상 보완

사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실 행위와 관련하여 이 행위와 가장 동질적인 구조를 가진 현행법상의 처벌규정은 회계관계직원의 횡령·배임죄(특정범죄가중법 제5조)라고 할 수 있다. 그런데 회계직원책임법이 적용되는 회계관계 법령에 사회보장성 기금이 포함되는 것은 분명하지만(국가재정법 제5조 별표 2), 국고 또는 지방자치단체에 손해를 입힐 것을 알거나 직접 손해를 입혀야 하므로 ① 국민연금기금과 같이 국고 지원 없이¹⁷³⁾ 재원이 보험료나 수입금·적립금으로만 조성된 사회보장성 기금에

173) 국민연금사업의 관리·운영에 필요한 비용만을 국고에서 부담한다(국민연금법 제87조).

대한 재정손실이나 ⑥ 국민건강보험과 같이 기금화되지 않았을 뿐만 아니라 국가회계법의 적용까지 받지 않는 자산에 대한 재정손실의 경우까지 특정범죄가중법 제5조를 적용할 수 있는 것은 아닐 것이다.

지방자치단체의 손실에는 지방자치단체가 설치·운영하는 기금의 손실도 포함될 것이므로 국가가 설치·운영하는 기금이나 국가가 운영하는 자산을 이 죄의 보호대상에서 배제해야 할 특별한 이유가 없다면 국가가 설치·운영하는 기금이나 국가가 운영하는 자산이 포함될 수 있도록 적용대상을 수정·보완할 필요가 있을 것이다.¹⁷⁴⁾

라. 공직유관단체 범위의 보완

‘부패행위로서의 재정손실행위와 사익추구행위’ 및 ‘공무원 아닌 기금 관계자의 수재(收財)’에 대응하기 위해서는 부패방지법과 청탁금지법의 규제장치들이 매우 유효한데, 부패방지법과 청탁금지법의 적용을 받는 ‘공직자’의 범위에는 ① 한국은행, ② 공기업, ③ 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 정부 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체, ④ 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체, ⑤ 임원 선임 시 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체 등의 ‘공직유관단체’가 포함되므로(공직자윤리법 제3조의2 제1항) 이 연구에서 다루고 있는 공무원과 모든 기관·단체의 임·직원은 원칙적으로 부패방지법과 청탁금지법의 적용을 받는 공직자가 되는 점은 앞서 살펴본 바와 같다.

그런데 문제는 공직유관단체는 공직자윤리위원회가 지정해야 하는데, 이러한 사항을 정한 공직자윤리법 시행령에서 공직유관단체의 범위를 공직자윤리법보다 현저히 축소시켜 놓은 데 있다. 일단 ‘정부·지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체’의 범위를 ① 정부나 지방자치단체로부터

174) 예컨대, ‘국고’를 ‘국고등’으로 표현을 수정하고, ‘국고등’의 범주에 국가가 설치·운영하는 기금이나 국가가 운영하는 자산을 포함시키는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

터 연간 10억원 이상 출자·출연·보조를 받는 기관·단체, ② 정부나 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체 중 예산 규모가 100억원 이상인 기관·단체, ③ 정부나 지방자치단체로부터 출자·출연을 받은 기관·단체가 단독 또는 공동으로 재출자·재출연한 금액이 자본금의 전액이 되는 기관·단체로 범위를 현저히 제한하고 있고(공직자윤리법 시행령 제3조의2 제1항 제3호 내지 제5호), ‘임원 선임 시 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체’는 공공기관운영법 제4조에 따른 공공기관을 포함할 수 있도록 했을 뿐(동조 제1항 제6호)¹⁷⁵⁾ 아예 시행령상의 대상범위에서 누락하고 있다. 뿐만 아니라 정부나 지방자치단체가 관할 기관·단체가 공직유관단체의 범위에 해당하는 사유가 발생하였을 때에 이를 공직자윤리위원회에 통보하도록 하고 있을 뿐이고(동조 제4항), 공직자윤리위원회가 직권으로 공직유관단체 여부를 조사할 수 있도록 하는 근거규정이나 공직자윤리위원회에 대한 미통보 시에 대응한 제재규정도 마련하고 있지 않다.

결국 공직유관단체의 범위에 관한 인사혁신처의 고시¹⁷⁶⁾에는 국민연금공단, 국민건강보험공단, 근로복지공단, 한국산업안전보건공단, 한국장애인고용공단 등 극히 일부 기관만이 포함되어 있고, 사회보장성 기금운용과 관련된 기관·단체의 대부분은 규율범위에서 벗어나 있다. 이에 국민연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금 및 국민건강보험재정과 관련된 기관·단체를 모두 포섭할 수 있도록 공직자윤리법 시행규칙을 개정할 필요가 있다. 공직자윤리법 자체를 개정하는 일이 아니라 시행령만 개정하는 것이니 그리 어려운 일은 아닐 것이다.

175) 이에 따라 ① 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, ② 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다.)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, ③ 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, ④ 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 등도 공직유관단체에 포함된다(공공기관운영법 제4조 제1항 제1호 내지 제4호 참조).

176) ‘2016년 상반기 재산등록 대상 공직유관단체’(인사혁신처 고시 제2016-5호, 2016.6.30. 제정).

2. 처벌규정 관련 법제의 개선방안

가. 처벌규정의 신설

1) 직무상 비밀누설죄의 신설

국민연금법 제128조 제2항 제4호, 산업재해보상보험법 제127조 제3항 및 국민건강보험법 제115조 제2항은 공단의 전·현직 종사자의 직무상 비밀누설행위를 처벌하고 있지만, 고용보험법에는 이러한 직무상 비밀누설죄가 마련되어 있지 않다. 고용보험사업만 직무상 비밀누설행위를 허용할 근거는 없다고 할 것이므로 고용보험법에도 직무상 비밀누설죄를 신설할 필요가 있다.

또한, 건강보험법은 가입자·피부양자의 개인정보를 누설한 경우를 직무상 비밀누설죄보다 가중처벌하고 있고(제115조 제1항), 보험료징수법은 제공받은 금융거래정보를 누설한 경우를 직무상 비밀누설의 경우보다 무겁게 처벌하고 있다(제49조의6). 직무상 비밀누설죄의 이러한 가중유형이 이를 입법하지 않은 다른 사회보험법에도 필요하다면¹⁷⁷⁾ 이들 규정을 참조하여 마찬가지로 입법할 필요가 있다.

2) 허위보고 등 조사방해에 대한 벌칙 신설

사회보험 관련 개별 법률은 주로 수급자나 대행기관의 허위 신고·보고나 조사방해에 대한 벌칙 규정은 대체로 마련하고 있지만, 사업을 위탁·위임받은 기관의 임직원이 상위 관계기관에 대한 허위보고나 조사·검사 방해에 대한 벌칙 규정은 마련하고 있지 않다. 허위보고에 대해서는 위계에 의한 공무집행방해죄(형법 제137조)를 적용할 여지가 있지만, 공무원이 아닌 상위 관계기관에 대한 허위보고를 처벌할 근거까지는 되지 못한다. 또한, 공무소에서 사용하는 공용서류 등 무효죄(형법 제141조 제1항)를 적용할 여지가 있지만, 이는 효용을 해할 공용서류 등의 존재를 전제로 하기 때문에 적용이 간단치 않을 것이다.

수급자나 대행기관의 허위 신고·보고나 조사방해에 대한 처벌 필요성이 있다면,

177) 개인정보의 누설과 관련한 벌칙은 개인정보보호법 제9장에 이미 다양하게 마련되어 있어 동법상의 벌칙보다 가중할 것이 아니라면 벌칙규정 신설이 특별히 필요하지는 않다고 본다. 금융거래정보를 누설한 경우도 이미 '특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률' 제13조 제2호에 처벌규정이 마련되어 있으므로(5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금) 특별히 가중처벌하거나 다른 불법유형을 개발할 것이 아니라면 처벌규정 신설 필요성이 없다고 본다.

사업을 위탁·위임받은 기관의 임직원이 상위 관계기관에 대하여 허위보고나 조사·검사 방해 행위에 대한 처벌 필요성이 없다고는 말할 수 없고, 맡겨진 임무를 해태하거나 방기한 행위이므로 더 무겁게 처벌할 필요가 있다고 할 것이다. 참고로, 이러한 규정을 신설할 경우 위계에 의한 공무집행방해죄의 법정형(5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금)을 참조할 필요가 있을 것이다.

3) 부정공모행위에 대한 벌칙 신설

사회보험 관련 개별 법률은 수급자의 부정수급행위에 대한 엄격한 처벌규정을 마련하고 있다. 반면 기금이나 사업의 운영을 담당하는 자가 부정수급자의 공범이 되는 경우, 즉 수급자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받는 사실을 알면서도 고의로 묵인·방치하거나, 사업실적이나 운영실적 제고를 위해서 오히려 부정한 방법의 급여신청을 독려한 경우 등에 대한 처벌규정은 전혀 마련하고 있지 않다.

이에 대해서는 부정수급행위의 공동정범이나 교사범·방조범으로 처벌할 수 있지만, 어느 경우건 정범보다 무거운 형으로 처벌할 수는 없다. 공무상 직무범죄인 점을 감안할 때 위반행위가 부정수급행위의 방조의 형태일 경우에는 부정수급행위와 동일한 형으로, 교사나 공동정범의 형태일 경우에는 부정수급행위보다 중한 형으로 처벌할 수 있도록 부정공모행위에 대한 벌칙 규정을 신설할 필요가 있을 것이다.

4) 재정손실행위에 대한 처벌규정 신설

부패방지법은 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위 및 이러한 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위를 ‘부패행위’로 규정하고 있지만(제2조 제4호 나목·다목), 이에 대한 처벌규정은 마련하고 있지 않다.

이러한 처벌규정은 사회보험 관련 개별 법률에 마련하는 것이 적절하고, 처벌규정 신설의 필요성도 높다고 할 것이다. 이 경우의 법정형은 형법상 손괴죄의 직무범죄 유형인 ‘공용서류 등 무효죄’(형법 제141조)의 법정형(7년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금)을 참조하되 손실액에 따른 가중처벌이 필요하다면 특정범죄가중법 제5조를 참조할 필요가 있다.

나. 처벌대상의 확대

직무상 비밀누설죄를 규정하고 있는 사회보험법률은 사업을 위탁받은 일부 공단의 임직원에 대한 처벌만을 전제하고 있어 다른 직무범죄를 신설할 경우에도 일부 공단의 임직원에 대한 처벌규정만을 신설할 가능성이 높다고 생각한다.

하지만 부패방지법과 청탁방지법의 적용대상이 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체와 정부 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체까지 미치는 점을 감안할 때, 사회보험 관련 개별 법률에 직무범죄를 신설할 경우에는 모든 위탁·재위탁 기관·단체와 기금의 출자·보조를 받는 기관·단체의 임직원까지 적용대상에 포섭될 수 있도록 유의할 필요가 있다.

다. 법정형의 조정

유사한 직무상 비밀누설죄인데도 불구하고 국민연금법 제128조 제2항 제4호의 죄의 법정형은 '1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금'으로, 산업재해보상보험법 제127조 제3항의 죄의 법정형은 '2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금'으로, 국민건강보험법 제115조 제2항의 죄의 법정형은 '3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금'으로 정하고 있어 제각각의 양상을 보이고 있다. 공무상 비밀누설죄의 법정형이 '2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이하의 자격정지'이며, 부패방지법상 업무상 비밀이용 사익추구죄의 법정형이 '7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금'이라는 점을 참조하여 법정형을 일부 조정할 필요가 있다고 판단되며, 필요한 경우 기금운용 담당자의 비밀누설행위를 기금과 무관한 업무를 담당하는 임직원의 비밀누설행위보다 가중할 필요도 있다고 생각한다.

마찬가지로, 사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실 행위와 관련한 직무범죄를 신설할 경우 유사한 직무범죄에 대한 형법 또는 다른 법률상의 법정형을 참조하여 죄형(罪刑)의 균형을 맞출 필요가 있다고 할 것이다.

라. 몰수대상 유형의 확대

직무범죄로써 금전을 수수하거나 자기 또는 제3자의 이익을 도모한 경우는 그 범죄

행위를 통하여 취득한 불법수익 등을 철저히 추적·환수함으로써 공직사회의 부정부패 요인을 근원적으로 제거하고 깨끗한 공직 풍토를 조성할 필요가 있다.¹⁷⁸⁾ 그런데 공무원범죄몰수법에 따른 몰수대상은 공무원의 뇌물범죄와 회계관계직원의 횡령·배임죄의 경우에 한한다. 배임수재죄의 경우도 형법에 따라 몰수·추징할 수 있고(제357조 제3항), 부패방지법상 업무상 비밀이용 사익추구죄도 부패방지법에 따라 몰수·추징할 수 있지만(제86조 제3항), 공무원범죄몰수법이나 범죄수익은닉규제법의 적용을 받지 않으므로 수수한 재물 등에 한해서만 몰수·추징할 수 있다는 한계가 있다.

이에 형법 제357조 제1항의 죄, 즉 배임수재죄를 범죄수익은닉규제법상의 중대범죄 목록에 포섭할 필요가 있고, 부패방지법상 업무상 비밀이용 사익추구죄(제86조 제1항)는 공무원범죄몰수법과 범죄수익은닉규제법 양쪽에 모두 포섭될 수 있도록 할 필요가 있다. 나아가 재산상 이익을 도모할 가능성이 높은 직무상 비밀누설죄, 부정공모행위, 재정손실행위 역시 범죄수익은닉규제법상의 중대범죄 목록에 포섭할 필요가 있다고 할 것이다.

다만 이러한 범죄의 피해자는 사회보장성 기금의 관리주체, 즉 국가가 될 경우가 많을 것인데, 범죄수익은닉규제법이 범죄피해재산에 대한 몰수·추징을 제한하고 있으므로(제8조 제3항 및 제10조 제2항) 국가가 피해자인 중대범죄의 경우 애초에 범죄수익환수제도를 활용할 수 없고, 결국 국가를 당사자로 하는 민사소송 방식을 활용할 수밖에 없다는 문제가 발생한다.¹⁷⁹⁾ 따라서 몰수대상 유형을 확대할 경우에는 그 전제로서 범죄피해재산 몰수·추징 제한 규정에 국가나 공공기관운영법 제4조에 따른 기관이 피해자인 경우를 예외로 하는 단서 규정을 붙이거나,¹⁸⁰⁾ 몰수대상재산은 범죄행위와 관련성이 입증된 이상 권리관계를 불문하고 원칙적으로 무조건 몰수하되 선의의 제3자 또는 범죄피해자의 권리가 존재하는 부분에 대해서는 보상하는¹⁸¹⁾ 등 다각적인 방안을 모색할 필요도 있다고 할 것이다.

178) 공무원범죄몰수법 제1조 참조.

179) 강석구/김정연/김형길, 국고손실 환수송무에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2015, 94쪽.

180) 강석구/김정연/김형길, 앞의 보고서, 96-97쪽.

181) 박경래 외, 창조, 융합, 안전을 지향하는 형사정책의 새로운 도전, 한국형사정책연구원, 2013, 114쪽 참조.

3. 형사절차 관련 법제의 개선방안

가. 신고 등에 대한 규정 보완

위탁기관 등에 대한 조사·검사가 하향식 인지과정이라면 내부고발자 등의 신고·제보는 상향식 인지과정이라고 말할 수 있다. 이 양측이 공고하게 구축되어야만 사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실 행위와 관련한 증인과 증거를 보다 수월하게 확보할 수 있다. 특히 이 중 신고·제보에 대해서는 부패방지법과 공익신고자보호법에 신고의 절차 및 신고자의 신분보호·신분보장·손실보상 규정이 마련되어 있어 이들 법률상의 신고제도를 활용하는 것만으로 충분히 대응할 수 있을 것으로 기대할 수 있을 것이다.

그런데 기금의 불법운용이나 재정손실은 사업이 방만하게 운영되는 경우를 제외하고는 내부자나 공범이 아니면 인지하기 쉽지 않은 사안이고, 내부고발자를 보호하기 위해서는 내부고발자 신원의 비밀이 반드시 보장되어야 하며, 이것이 핵심이다.¹⁸²⁾ 하지만 부패방지법과 공익신고자보호법은 반드시 신고자의 인적사항을 기재한 기명 문서로써 신고하도록 하는 한편, 위반행위의 증거까지도 함께 제시하도록 하고 있다(부패방지법 제58조 및 공익신고자보호법 제8조 제2항). 애초에 내부고발자의 신원 비밀이 보장되기 어려운 구조이고, 부패행위 신고의 경우 내부고발자에 대하여 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 하더라도 과태료처분 정도만을 할 수 있을 뿐이고(부패방지법 제91조 제1항 제1호), 국민권익위원회의 조치요구를 이행하지 않은 경우에 한하여 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처할 수 있게 된다(동법 제90조 제1항). 따라서 내부고발의 경우와 신고자에 대한 보복이 우려되는 경우에는 신고서를 작성할 때에 신고자의 인적 사항과 신고사실을 분리하여 제출하게 하고, 이후의 절차에서 신고자의 신원을 가명(假名)으로 처리하게 함으로써 신고자의 신원이 국민권익위원회 외의 이첩기관 등에 도출되지 않도록 시행령 등에 표준서식을 미리 마련할 필요가 있다고 할 것이다.¹⁸³⁾ 간단한 차이로 보이지만, 그 효과만은 간단하지 않을 것이다.

182) 강석구, 범죄신고자 보호의 현황과 과제, 한국형사정책연구원, 2012, 146쪽.

183) 강석구, 앞의 보고서, 157쪽 참조.

또한, 공익신고자보호법은 국민건강보험법, 고용보험법, 산업재해보상보험법을 공익신고의 대상법률로서 규정하고 있지만(공익신고자보호법 별표 제25호·제39호·제113호), 유사한 성격의 사회보험법인 국민연금법과 보험료징수법은 제외하고 있으므로 이들 법률까지 공익신고의 대상법률로서 포섭할 필요도 있다고 할 것이다.¹⁸⁴⁾

나. 중요문서의 영구 보존 및 보존기간 설정

‘공공기록물 관리에 관한 법률’(이하에서 “공공기록물법”이라고 한다.)은 기록물의 보존기간을 영구, 준영구, 30년, 10년, 5년, 3년, 1년으로 구분하는 한편(시행령 제26조 제1항), ① 공공기관의 핵심적인 업무수행을 증명하거나 설명하는 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물, ② 국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 주요한 정책, 제도의 결정이나 변경과 관련된 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물, ③ 공공기관의 회의록 중 영구보존이 필요한 기록물, ④ 공공기관 소관 업무분야의 통계·결산·전망 등 대외발표 혹은 대외 보고를 위하여 작성한 기록물, 다른 법령에 따라 영구 보존하도록 규정된 기록물 등을 영구보존 기록물로 분류하고 있다(시행령 별표 1). 또한, 이처럼 영구보존으로 분류된 기록물 중 중요한 기록물은 복제본을 제작하여 보존하거나 보존매체에 수록하는 등의 방법으로 이중보존하는 것을 원칙으로 한다(공공기록물법 제21조 제1항).

그런데 국민연금법은 가입자 등에 대한 통지사실 확인 서류를 5년간 보관할 의무를 사업자 등에게 부과하고 있고(제23조 제3항 및 동법 시행규칙 제18조), 국민건강보험법은 요양급여비용의 청구 서류 등을 3년 내지 5년간 보존할 의무 등을 요양기관 등에 부과하고 있으며(제96조의2),¹⁸⁵⁾ 보험료징수법은 금융거래정보 요청사실 기록을 5년간 보관할 의무를 국민건강보험공단의 이사장에게 부과하고 있을 뿐(제29조의 3 제5항), 심의회·위원회의 회의록, 예·결산서류 등 중요문서의 보존기간에 대하여 특별히 정하는 바는 없다. 국민건강보험법이 재정운영위원회의 회의록 작성·보관할 의무를 위원장에게 부과하고 있으나(제17조 제1항), 보건복지부나 국민건강보험공단

184) 그 밖의 문제점과 개선방안에 대해서는 강석구, 앞의 보고서, 145-160쪽 참조.

185) 보존기간 동안 서류를 보존하지 않은 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다(국민건강보험법 제119조 제4항 제4호).

에서 보관하는 것이 아니라 실효성은 없다고 생각한다.

그런데 연간 700조원 내외의 자금을 운영하는 4대 사회보험의 사업 시행 및 기금운용과 관련한 공공기록물은 기금·재정의 불법운용과 손실을 입증할 수 있는 가장 결정적인 증거가 된다. 적어도 주요 정책의 심의 또는 의견조정을 목적으로 차관급 이상의 주요 직위자를 구성원으로 하여 운영하는 회의의 회의록은 영구 보존할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 사회보험 관련 법령에서 이러한 중요문서에 대한 보존기간조차 법정하지 않고 있는 것은 이해하기 어렵다고 할 것이다.

참고로, 공적자금관리 특별법은 공적자금관리위원회 등과 관련된 ① 각 위원회의 심의·조정에 관련된 기록물, ② 각 위원회가 정부, 금융위원회, 금융감독위원회, 예금보험공사, 한국자산관리공사 및 한국산업은행 등 공적자금 관련 기관으로부터 보고받아 심의한 기록물, ③ 각 위원회가 ㉠ 금융위원회, 금융감독위원회, 예금보험공사, 한국자산관리공사 및 한국산업은행 등 관련 기관에 대한 보고 또는 자료·서류 등의 제출 요구, ㉡ 이해관계인, 참고인 또는 관계 공무원의 출석 및 의견 제출 요구, ㉢ 관계 기관에 대한 실지조사를 하여 제출받은 자료 등과 관련된 기록물의 “보존기간을 영구로 한다”는 규정을 마련하고 있다(제21조의2). 사회보험 관련 법령에도 이를 참조하여 기금 관련 중요기록물의 영구 보존 및 개별 기록물의 보존기간 설정에 관한 규정을 마련할 필요가 있다고 할 것이다.

다. 공소시효 등의 적용배제

공소시효는 범죄행위의 종료한 때로부터 ① 사형에 해당하는 범죄에는 25년, ② 무기징역 또는 무기금고에 해당하는 범죄에는 15년, ③ 장기 10년 이상의 징역 또는 금고에 해당하는 범죄에는 10년, ④ 장기 10년 미만의 징역 또는 금고에 해당하는 범죄에는 7년, ⑤ 장기 5년 미만의 징역 또는 금고, 장기 10년 이상의 자격정지 또는 벌금에 해당하는 범죄에는 5년, ⑥ 장기 5년 이상의 자격정지에 해당하는 범죄에는 3년, ⑦ 장기 5년 미만의 자격정지, 구류, 과료 또는 몰수에 해당하는 범죄에는 1년의 경과로 완성한다(형사소송법 제249조 제1항 및 제252조 제1항). 또한, 징계시효는 징계사유가 발생한 날부터 3년, 징계사유가 ① 유형·무형의 경제적 이익을 취득하거나

제공한 경우 또는 ② 기금 등을 횡령, 배임, 절도, 사기 또는 유용한 경우에는 그런 사유가 발생한 날부터 5년의 경과로 완성한다(국가공무원법 제83조의2 제1항). 이에 회계관계직원의 횡령·배임으로 국고 등에 5억원 이상의 손실을 입힌 경우(특정범죄가중법 제5조) 그 법정최고형이 무기징역이므로 이때의 공소시효는 15년이 되고, 손실이 1억원 이상 5억원 미만인 경우는 장기 10년 이상의 징역에 해당하는 범죄이므로 10년이 되며, 손실이 그 이하인 경우(형법 제355조)는 장기 10년 미만의 징역에 해당하는 범죄이므로 7년이 된다. 이와 같은 계산법으로 계산하면, 단순 수뢰(형법 제129조 제1항)의 경우는 공소시효가 7년, 수뢰액이 3천만원 이상인 경우는 10년, 수뢰액이 1억원 이상인 경우(특정범죄가중법 제2조)는 15년이 된다. 마찬가지로, 배임수재(형법 제357조 제1항)나 기금 자산운영에 대한 공무원의 부당한 영향력 행사(국가재정법 제102조)의 공소시효는 7년이 된다. 그리고 법정형이 장기 5년 미만의 징역으로 규정된, 사회보험 관련 개별 법령상의 범죄들의 공소시효는 5년이라고 할 수 있고, 징계시효 역시 길어야 5년이다.

따라서 위탁수행자인 공단 등에 대해서도 유효한 현행법상의 처벌규정은 횡령·배임이나 배임수재, 직무상 비밀누설죄 정도이므로 설혹 사회보장성 기금을 불법운용하여 재정손실을 발생시켰더라도 공소시효는 길어야 7년, 징계시효는 5년에 불과하다. 이는 연간 700조원 규모에 이르는 사회보험재정, 그것도 노후와 병환, 실직과 재해 시 국민의 생계(生計), 즉 목숨과 직결되는 사회보험재정을 농단하고서도 5~7년 정도의 시간 동안만 발각되지 않는다면 형사사법의 그물에서 해방될 수 있는 구조라고 볼 수 있다. 만일 사회보험재정의 농단이 권력형 범죄로서 조직적으로 은밀하게 진행된 경우라면 5~7년의 시간은 없는 것이나 다름없는 시간일 수 있다.

사람을 살해한 범죄로 사형에 해당하는 범죄에 대해서는 공소시효를 적용하지 않는다(형사소송법 제253조의2 및 군사법원법 제295조의2). 또한, 헌정질서 파괴범죄와 집단살해에 해당하는 범죄에도 공소시효를 적용하지 않는다(‘헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법’ 제3조). 나아가 법정최고형이 사형인 강간살인죄뿐만 아니라 법정최고형이 무기징역인 강간치사죄에 대해서도 공소시효를 적용하지 않는다(‘아동·청소년의 성보호에 관한 법률’ 제20조 제4항). 13세 미만의 사람 및 신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 사람에 대한 성폭력범죄는 법정형을 불문하고 공소시효를

적용하지 않는다(동조 제3항).

4대 사회보험의 기금과 재정의 운용이 높고, 병들고, 실직하고, 다쳤을 때 민초(民草)들의 생계와 직결된다는 점을 생각한다면 이들 기금과 재정을 함부로 농단하는 것은 높고, 병들고, 실직하고, 다친 이들에 대한 살인을 도모하는 것과 다름없고, 4대 사회보험의 재정기반을 지켜내는 일이 온 국민의 미래와 직결된다는 점을 생각한다면 이들 기금과 재정을 함부로 남용하여 소진시키는 것은 집단학살과 질적으로 다르지 않다고 할 것이다. 조세범처벌법 제22조와 같이 특정한 범죄의 공소시효 기간을 연장하는 규정을 마련하는 것도 하나의 방안이 될 수 있겠지만,¹⁸⁶⁾ 불법의 정도가 중한 일부 유형이나 일정 금액 이상의 재정손실이 수반되는 불법유형에 대해서는 공소시효의 적용을 배제하는 편이 보다 근본적인 대응방안이 될 수 있을 것이다. 이는 징계시효의 경우에도 마찬가지이다.

186) 조세범처벌법 제22조(공소시효 기간) 제3조부터 제14조까지에 규정된 범칙행위의 공소시효는 7년이 지나면 완성된다. 다만, 제18조에 따른 행위자가 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제8조의 적용을 받는 경우에는 제18조에 따른 법인에 대한 공소시효는 10년이 지나면 완성된다.

제7장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

결론

강 석 구

제7장

결론

2015년 12월 현재, 580조 3,438억원 규모로 성장한 국민연금기금은¹⁸⁷⁾ 세계 3위에 달하는 기금이라는 평가를 받고 있다.¹⁸⁸⁾ 가입자 수가 우리나라 국민의 절반 가까운 2,156만명을 넘어서고 있는 만큼¹⁸⁹⁾ 부양가족까지 포함하면 사실상 공무원, 군인, 사립학교 교원을 제외한 전 국민이 이 기금에 노후(老後)를 맡기고 있는 셈이다. 전 국민의 노후생활 보장기반을 마련한다는 명분 아래 국민연금법은 1998년 12월 31일의 개정을 통하여 국민연금의 가입대상자의 범위를 1999년 4월 1일부터 도시지역 거주자까지 확대하였는데, IMF 외환위기로 인해 실직자와 미취업자, 즉 무소득자가 폭증하고 있던 시기에 시급한 실업문제를 해결하기는커녕 —소득자 수 자체가 급감하고 있음에도 불구하고— 소득자의 노후소득 보장을 위한 국민연금사업의 확대에 나설 수밖에 없던 속내는 적립방식으로 쌓아온 국민연금기금을 확대하여 유동성 부족 위기를 극복할 재정기반 마련을 도모하는 데에 있었을 것이다. 이를 위해 ‘수익성의 제고’를 명분으로 기금을 운영하여 기금재정을 공공사업 또는 민간사업에 출자하거나 투자·융자했을 가능성이 적지 않고, 법제 분석의 결과 이러한 목적 외 기금운용이 가능한 구조로 기금법제가 설계되어 있는 사실도 확인했다. 즉, 이는 그간 국민연금사업이라는 ‘염불’보다는 국민연금기금이라는 ‘젯밥’에 정부의 역량이 집중되었을 개연성이 있다는 말과 같다.

그런데 국민연금기금의 적립금 규모는 2022년이면 1,000조원을 넘어설 것으로 추산될 정도로¹⁹⁰⁾ 빠르게 성장하고 있다. 이 기금을 목적 외 사업에 활용하기 위한

187) 국민연금공단 국민연금연구원, 앞의 연보, 328쪽 참조.

188) 한국경제, “국민연금, 세계 3위 거대 기금…수익률은 하락세”, 2016년 9월 28일자 참조.

189) 국민연금공단 국민연금연구원, 앞의 연보, 2쪽 참조.

정치권 등의 움직임도 끊임없이 포착되고 있고, 기금운용본부를 독립시키려는 움직임도 가시화되고 있다.¹⁹¹⁾ 이러한 움직임에 대해 굳이 시비(是非)를 따지지는 않겠지만, 이러한 움직임에 앞서 공적 연금제도를 우리보다 먼저 시도했던 외국의 사례를 참고할 필요는 있을 것이다. 예컨대, 선진국의 공적 연금제도는 애초에 적립방식으로 출발했었다. 하지만 유럽의 경우 가입자에게서 거둔 보험료를 적립하지 않고 바로 써버리는 부과방식으로 대부분 전환하였는데, 이는 부과방식이 적립방식보다 낫기 때문이 아니다. 근대적 의미의 공적 연금제도를 세계 최초로 1889년에 도입했던 독일은 1913년에 연 급여지출의 9배에 해당하는 적립금을 구축했음에도 불구하고 1차 대전 당시 이를 모두 소진했고, 1차 대전 이후 경제공황에 직면한 프랑스는 실업구제를 위해 공공사업에 연금기금을 사용하면서 위기를 맞았다.¹⁹²⁾ 그렇기 때문에 이들 국가가 부과방식으로 전환한 것은 적립금을 지켜내지 못한 뼈아픈 역사적 경험을 바탕으로 한 불가피한 선택이었다고 말할 수 있고, 서브프라임 모기지와 관련한 금융위기 직후인 2008년에 전체 운용자산의 약 40%인 1천억 달러의 손실을 입었던 미국 캘리포니아 공무원연금 사례에 비추어보면¹⁹³⁾ 사회보험기금의 위기는 과거형이 아니라 여전히 현재진행형이며, 우리도 예외는 아니라고 할 수 있다.

물론 이러한 위기는 국민연금기금에 국한된 문제만은 아니다. 일부 사업장별 의료보험조합을 전제로 설계된 의료보험제도를 전 국민을 대상으로 한 국민건강보험으로 개편하다 보니 국민건강보험재정이 과도기적으로 적자 상태일 수밖에 없는데, 담배세를 인상하면서까지¹⁹⁴⁾ 국민건강보험 적자를 메우기 위해 안간힘을 쓰는 보건복지부

190) 조선비즈, “국민연금, 해외주식 투자 비중 2배로 늘린다”, 2016년 5월 17일자.

191) 문화일보, “국민연금 기금운용본부 공사화, 방향은 옳다”, 2015년 7월 22일자.

192) 윤희숙/김도형/김종훈, 앞의 보고서, 12-13쪽.

193) 박천석/최미진/장중호, 앞의 책, 71쪽.

194) 월련 한 갑당 국세인 개별소비세로 594원, 지방세인 담배소비세로 1,007원을 징세하는 한편, 국민건강증진부담금으로 841원을 부과·징수한다(개별소비세법 제1조 제2항 제6호 및 별표, 지방소비세 제52조 제1항 및 국민건강증진법 제23조 제1항). 이 중 국민건강증진부담금은 국민건강증진기금의 재원이 되고(국민건강증진법 제22조 제2항), 국민건강증진기금은 금연 교육 및 광고, 흡연피해 예방 및 흡연피해자 지원 등 국민건강관리사업 등에도 사용되지만(동법 제25조 제1항 제1호), 지원금이란 명목으로 국민건강보험공단에 지원할 수 있다(국민건강보험법 제108조 제2항). 이에 따라 보건복지부 장관은 2017년 12월 31일까지 매년 국민건강증진기금에서 당해연도 부담금 예상수입액의 100분의 65를 초과하지 않는 범위에서 국민건강보험의 보험료 예상수입액의 100분의 6에 상당하는 금액을 국민건강보험공단에 지원하게 된다[국민건강증진법 부칙 제6619호(제정 2002.1.19. 개정 2006.12.30., 2011.12.31., 2016.2.3.)].

와 국민건강보험공단에 4대 사회보험의 통합징수업무를 맡겨놓은 만큼 명목에 따라서는 통합징수분 중 일부가 국민건강보험재정으로 흘러들어가는 상황도 충분히 발생할 수 있는데도 법제분석의 결과, 국민건강보험재정의 운용상황이 국회, 대통령, 기획재정부 등 관계부처에 제대로 전달되는지 알기 어렵기 때문이다. 다양한 기관·단체에 의한 고용보험사업이 위탁·재위탁관계로 복잡하게 얽혀있는 고용보험과, 기금을 근로복지공단과 산업안전보건공단에 분산시켜 관리·운용하게 하는 산업재해보상보험 역시 염려되는 부분이 적지 않다.

전문가도 아닌 문외한인 법학자의 눈에도 이렇게 보일 정도라면 이러한 법제로는 국민의 신뢰를 얻을 수 없을 것이고, 기금운용에 반드시 필요한 일조차도 국민의 의심을 받게 되므로 일 자체가 어려워질 수밖에 없을 것이다. 이에 4대 사회보험기금을 포함한 사회보장성 기금의 불법운용과 이에 따른 재정손실을 방지하기 위한 형사정책적 대응방안을 마련함으로써 이들 사회보장성 기금의 재정기반을 온전하게 미래 세대에 인계하는 한편, 이들 기금의 운영 전반에 관한 국민의 신뢰를 제고할 수 있는 신뢰기반을 조성하기 위한 목적으로 이 연구를 기획·수행하게 된 것이다. 다만 이 연구는 탐색적·형사정책적 연구라는 한계를 가질 수밖에 없기 때문에 보다 구체적인 정책대안을 도출하기보다는 기금관리주체가 해서는 안 되는 행위유형과 그에 대한 대응원칙을 일목요연하게 정리해둌으로써 향후 형사정책적 후속연구와 정책입안의 기초자료를 축적하고, 장차 사회보장성 기금의 운용체계를 구조개혁하기 위한 단서를 제공하고자 하였다.

이를 위해 가장 먼저 사회보장제도와 기금제도의 운영원칙을 찾고자 하였고, 헌법과 사회보장기본법에서 의사결정의 민주성'과 '사업시행의 국가책임' 원칙을, 국가재정법에서 '설치목적에의 부합성'과 '공익 부합성' 원칙 및 '투명성'과 '효율성' 원칙을 도출할 수 있었다. 또한, 개별 사회보험의 초심(初心)이라고 할 수 있는 목적규정도 분석하였고, 이를 바탕으로 하고, ① 사업책임과 기금관리책임의 소재, ② 기금지출의 대상인 사업의 내용과 범위, ③ 사업의 계획과 평가, ④ 사업심의회와 기금운용심의회 책임소재, ⑤ 기금의 재원과 관리·운용방법, ⑥ 기금(또는 재원)의 용처, ⑦ 기금 운용 계획(또는 예산)과 운용결과(또는 결산) 보고 등을 기준으로 하여 국민연금, 고용보험, 산업재해보상보험, 국민건강보험 등 이른바 '4대 사회보험' 간의 횡적인 비교를 시도

하였다. 또한, 재정학적 관점에서 관련 언론 기사를 분석함으로써 사회보장성 기금의 불법운용행위 또는 재정손실행위의 실태를 가능한 한 파악하고자 하였다. 동시에, 입법자들이 예견한 사회보장성 기금 불법운용행위의 유형을 파악하기 위하여 형사정책적 대응법제 분석을 병행하였다.

이러한 분석과정을 거쳐 개별 법령에서 이미 법제화된 불법유형인 ① 용도 외로 기금자산을 운용·사용하는 행위, ② 법령에 위반하여 기금자산에 재산상 손해를 가하는 행위, ③ 기금 자산운영에 대하여 부당하게 영향력을 행사하는 행위, ④ 직무와 관련하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ⑤ 부정수급자와 공모하여 제3자로 하여금 부정수급을 받게 하는 행위, ⑥ 직무에 관하여 뇌물이나 금전을 수수하는 행위, ⑦ 업무를 수행하면서 알게 된 비밀·정보를 누설·이용하는 행위, ⑧ 관계기관의 조사 등을 방해하거나 허위로 보고하는 행위, ⑨ 기금 관리·운영에 있어 법정된 절차를 위반하는 행위, ⑩ 부작위 또는 직무태만으로 재정손실을 발생하게 하는 행위를 ‘사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실에 관한 10개 행위유형’으로서 도출할 수 있었다. 또한, 이러한 10개 불법유형에 대응한 형사정책적 방안을 구성요건 관련 법제, 처벌규정 관련 법제, 형사절차 관련 법제로 나누어 ㉠ ‘구성요건 관련 법제의 개선방안’으로는 기금 용도의 명확화 방안, 기금운영자의 준수사항 신설방안, 회계관계직원 횡령·배임죄의 적용대상 보완방안, 공직유관단체 범위의 보완방안을, ㉡ ‘처벌 규정 관련 법제의 개선방안’으로는 직무상 비밀누설죄, 조사방해·부정공모행위·재정손실행위에 대한 벌칙 등 처벌규정의 신설방안, 처벌대상의 확대방안, 법정형의 조정방안, 몰수대상 유형의 확대방안을, ㉢ ‘형사절차 관련 법제의 개선방안’으로는 신고 등에 대한 규정 보완방안, 중요문서의 영구 보존 및 보존기간 설정방안, 공소시효 등의 적용배제 방안을 제언하였다.

나아가 사회보장제도와 기금제도의 운영원칙을 바탕으로 하여 정책입안자와 정책결정자가 사업시행과 기금운영 과정에서 범하기 쉬운 ⑪ 목적 외의 사업을 시행하거나 기금을 운용하는 행위, ⑫ 사업의 시행과 기금의 운용을 농단하는 행위, ⑬ 국가의 시행책임을 국가 이외의 주체에게 전가하는 행위, ⑭ 기금자산의 운용과정을 은폐하는 행위를 사회보장성 기금의 불법운용 및 재정손실에 관한 또 다른 행위유형으로서 추출할 수 있었다. 이 4개의 행위유형은 4대 사회보험 사업시행과 기금운영에 심각한

해악(害惡)과 복구할 수 없는 재정손실을 미칠 수 있기 때문에 ‘중대 불법유형’이라고도 말할 수 있는데, 대개 ㉔ 입법행위 또는 통치행위의 형태로 행해지거나, ㉕ 법적인 절차의 맹점에 편승하여 합법적으로 행해지거나, ㉖ 책임을 물을 수 있는 근거규정이 마련되지 못해 일개인에게 책임을 물을 수 없는 사안이거나, ㉗ 합법적인 조직에 의해 합법적인 절차에 따라 합법적인 경로를 통해 은폐될 것이기 때문에 형사정책적 대응방안을 제시하기에는 적절하지 않을 수 있다. 이에 사회보장성 기금 관련 법률의 입법기준으로서 다음 사항만을 제언하였다.

‘목적 외의 사업을 시행하거나 기금을 운용하는 행위’와 관련해서는 ① 법의 목적은 대의명분을 갖춰 명확하게 규정하고, ② 목적규정의 개정은 법의 전반을 좌우할 수 있으므로 개정이유에 그 취지를 밝히며, ③ 사업의 시행범위와 기금의 용처는 목적사업의 핵심이므로 가급적 법률에 그 근거를 마련하고, ④ 사업의 시행범위와 기금의 용처와 관련한 규정을 마련할 경우 가능한 한 명확한 용어와 표현을 사용함으로써 해석의 여지를 최대한 남기지 말 것을, ‘사업의 시행과 기금의 운용을 중단하는 행위’와 관련해서는 ① 사업 시행과 기금 운용과 관련한 중요사항을 심의·의결하는 심의위원회와 기금(재정)운용위원회는 주무부처 소속으로 반드시 설치하고, ② 사업 시행과 기금 운용과 관련한 중요사항을 심의·의결해야 할 경우 재적위원 과반수의 찬성을 요하는 특별정족수 규정을 마련하며, ③ 대리출석 위원의 의결권이나 위원장의 의결권을 배제하는 규정을 마련할 것을, ‘국가의 시행책임을 국가 이외의 주체에게 전가하는 행위’와 관련해서는 ① 국민건강보험사업의 위탁구조를 원점에서 재설계하여 주무부처 장관의 권한과 책임을 명확히 하고, ② 위탁기관 및 재위탁기관에 대한 주무부처의 감독규정을 체계적으로 마련하여 실효적인 내부통제시스템을 구축하며, ③ 주무부처에 대한 위탁기관 및 재위탁기관의 보고전달체계를 체계적으로 마련하여 실효적인 내부통제시스템을 구축할 것을, ‘기금자산의 운용과정을 은폐하는 행위’와 관련해서는 ① 모든 사회보험기금의 기금운용심의회 및 기금자산운용위원회의 회의록에는 의결사항뿐만 아니라 각 참석자의 발언내용까지 전부 기록하여 보존하고, ② 모든 사회보험기금의 기금운용심의회 및 기금자산운용위원회의 회의록이 공개될 수 있도록 관련 법제를 개선하며, ③ 기금화하지 않은 사회보험의 재정운영을 국회와 기획재정부에서 실질적으로 감시·감독할 수 있도록 관련 법제를 개선하고, ④ 사회보험의

통합징수처에 대한 감시·감독체계를 반드시 강화하되, 감시·감독체계의 강화가 현실적으로 어려울 경우 사회보험 통합징수정책을 폐지할 것을 사회보장성 기금 관련 법률의 입법기준으로서 제안하였다.

참고로, 이 연구의 대상인 개별 사회보험과 그 기금·재정은 그 중 하나의 사회보험만 연구하더라도 간단치 않은 일이며, 실제로도 개별 사회보험마다 이를 연구하는 연구기관이 설립되어 있을 정도이다. 그만큼 어려운 일이다. 그런데 이 연구는 형사정책 분야에서 최초로 운영자 측면의 불법행위에 대하여 탐색적 연구를 도모한 만큼 선행연구가 사실상 전무했고, 국내법제의 횡적 분석에만도 9개월이 소요될 정도로 연구기간의 압박을 받았다. 당연히 국내법제의 종적 분석이나 이를 바탕으로 한 외국법제의 비교분석은 거의 시도할 수 없었고, 기금운용에 대한 이론적 접근도 철저하지 않으며, 실무자나 전문가의 의견을 청취할 수 있는 기회도 많이 가질 수 없었다. 다만 연구의 미진한 부분을 미리 밝혔고, 사회보장성 기금과 관련한 불법행위를 연구할 수 있는 기초자료와 착안점만은 이 연구를 통하여 충분히 발굴하여 축적해두었으므로 이를 토대로 후속연구가 촉발되어 사회보험기금제도의 구조개혁으로까지 이어질 수 있기를 기대한다.

뿌리가 깊은 나무는 바람에 흔들리지 않는다. 흔들리지 않으니 꽃과 열매를 많이 맺을 수밖에 없을 것이다. 용비어천가(龍飛御天歌)에 나타난 선인의 이러한 지혜처럼 근본이 공고하면 제도는 꽃피울 수밖에 없다. 4대 사회보험인 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험은 결국 늙고, 병들고, 실직하고, 다쳤을 때 민초(民草)들의 생계와 직결되는 만큼 이들 사회보험의 재정기반을 지켜내는 일이 온 국민의 미래와 직결된다는 점을 잊지 않는다면 사회보험기금제도의 구조개혁은 어렵지 않은 일일 것이고, 누가 이들 기금의 운영책임을 맡더라도 국민은 믿어줄 것이다. 지금부터라도 대비할 수 있다면 아직은 늦지 않았다.

참고문헌

- 감사원, 2012회계연도 결산검사보고, 2013. 5.
- 강대일/정문경/황정욱/태엄철, 2014년 국민연금 기금운용 성과평가, 국민연금공단 국민연금연구원, 2016. 3.
- 강석구, 범죄신고자 보호의 현황과 과제, 한국형사정책연구원, 2012.
- 강석구/김정연/김형길, 국고손실 환수송무에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2015.
- 강철하, “범죄수익박탈제도의 문제점 및 개선방향”, 법조(법조협회) 제60권 제10호, 2011. 10.
- 권태훈, 4대보험 반만 알자, 이담북스, 2013.
- 고용노동부, 산재보험기금 자산운용지침, 2014. 10.
- _____, 2015년 고용보험기금 성과평가보고서, 2016.
- _____, 2015년 산업재해보상보험및예방기금 성과평가보고서, 2016.
- 공무원연금관리공단, 2015년도 공무원연금 통계집, 2016.
- 국민권익위원회, 「공공재정 허위·부정청구 등 방지법」제정을 위한 공개토론회 자료집, 2014. 11. 4.
- 국민연금공단 국민연금연구원, 2015년 제28호 국민연금통계연보, 2016. 6.
- 국민연금사편찬위원회, 실록 국민의 연금, 국민연금관리공단, 2015.
- 국방부, 2015년도 군인연금 통계연보, 2016. 9.
- 국회 법제사법위원회, 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서, 2014. 11.
- 국회 정무위원회, 공공재정 부정청구 등 방지법안[의안번호 15618 정부 제출] 검토보고서, 2015. 10.
- 기획재정부, 2016회계연도 기금운용평가지침 I [대형·중소형부문], 2015. 6.

_____, 2015년 기금존치평가지침, 2013. 12.

기획재정부 발간자료, 국유재산의 효율적 관리·활용방안, 2001.

기획재정부 장기재정전망협의회, 2060년 장기재정전망, 기획재정부, 2015. 12.

기획재정부 한국조세재정연구원 기금운용평가단, 2016년 기금존치평가보고서, 2016. 5.

김상균, 낙타와 국민연금, 학지사, 2010.

김성숙/신승희, 국민연금의 재정방식과 장기재정목표에 관한 연구, 국민연금공단 국민연금연구원, 2011. 4.

김영미, 국민연금재정의 지속가능한 관리·운용을 위한 법제 개선방안, 한국법제연구원, 2013.

김원섭, 공적연금개혁에서 연금개혁위원회의 역할에 관한 연구, 국민연금공단 국민연금연구원, 2008. 12.

김재경/최재식.황정아/김정록, 공무원연금 기금적립방안 연구, 공무원연금연구센터, 2008.

김형모, 누가 내 국민연금을 죽였나?, 글통, 2015.

남재우, 자본시장 관점에서 본 국민연금 주요이슈와 정책방안, 자본시장연구원, 2013.

남재우/정문경/김대호/황정욱, 2008년 국민연금 기금운용 성과평가, 국민연금연구원 기금평가팀, 2009. 9.

노상현, 일본의 공적연금법제의 개혁과 과제, 한국법제연구원, 2004.

노태일/노태울, 사회보험법, 무역경영사, 2014.

문형표/이기영/한성윤/박영석/이지혜, 선진 국가자산운용체계 구축방안: 국민연금기금의 지배구조 개선방안, 한국개발연구원, 2007. 9.

민문홍, 유럽연합의 공무원연금제도, 공무원연금관리공단, 2005.

박경래 외, 창조, 융합, 안전을 지향하는 형사정책의 새로운 도전, 한국형사정책연구원, 2013.

박성민/신경혜/성명기/한정림, 국민연금 중기재정전망(2016~2020), 국민연금공단 국민연금연구원, 2016. 4.

박영석/고형진, 복지사회를 대비한 국민연금의 구조개혁, 집문당, 2010.

박천석/최미진/장종호, 경제 위기, 연금 개악, 그리고 저항, 노동자연대, 2014.

- 보험미래포럼, 건강보험의 진화와 미래, 21세기북스, 2012.
- 사학연금, 2016년도 기금운용계획, 2015. 12.
- 사학연금재정재계산위원회, 사학연금 장기재정추계, 2016. 1.
- 신도욱, “입찰담합으로 인한 손해배상청구 소송에 있어서의 쟁점”, 법조, 2010. 9.
- 신영석 외, 건강보험 재정평가, 한국보건사회연구원, 2010.
- _____, 건강보험 정책현황과 과제, 한국보건사회연구원, 2010.
- 오건호, 국민연금, 공공의 적인가 사회연대 임금인가, 책세상, 2006.
- 오근식/이용하, 4대 사회보험 통합방안 연구, 국민연금관리공단연구센터, 1998. 12.
- 원종욱 외, 국민연금기금운용 중장기 정책수립, 한국보건사회연구원, 2013.
- 윤희숙/김도형/김종훈, 국민연금 기금운용 지배구조의 문제점과 개선방향, KDI, 2015.
- 이각희, 외국의 공무원연금제도 개혁사례 분석, 공무원연금관리공단, 2004.
- 이승길/이상국/이영선/황윤희, 합리적 산재보험의 정책방안 연구, 한국학술정보, 2009.
- 이용하/권문일/홍백의/김원섭/권혁진, 공적연금의 이해(II), 국민연금공단 국민연금
연구원, 2014. 4.
- 이의경, 이기적인 대리인들, 명경사, 2011.
- 이재홍/유은영/석경휴/양옥렬/공태현/이수재, 사회보장과 건강보험, 수학사, 2013.
- 이준구, 미시경제학, 법문사, 1993.
- 이준희, 싱가포르 공적연금 기금운용의 시사점, 국민연금공단 국민연금연구원, 2016. 4.
- 인경석, 선진국 공적연금제도 개혁의 교훈과 시사점, 국민연금관리공단 국민연금연구센터,
2003. 11.
- 최옥금/성혜영/조영은, 동아시아 국가의 연금제도 비교, 국민연금공단 국민연금연구원,
2014. 4.
- 황정욱/태업철, 2015년 상반기 국민연금 기금운용성과 평가보고서, 국민연금공단 국민
연금연구원, 2016. 4.
- Lawrence J. McQuillan, California Dreaming, Independent Institute(California,
USA), 2015.

Olivia S. Mitchell/Richard C. Shea, Reimagining Pensions- The Next 40 Years, Oxford University Press(Oxford, U.K.), 2016.

Alberto R. Musalem/Roberto J. Palacios, Public Pension Fund Management - Governance, Accountability, and Investment Policies, World Bank (Washington, D.C. USA), 2004.

Abstract

Criminal Policy Counteractions against Financial Loss at Illegal Use of Social Security Fund

Kang, Seok-ku · Choi, Won-seok

I. Background and Purposes of Study

National Pension Fund has grown up to be 580 trillion and 348 billion and 800 million dollars and to be the third largest pension fund in the world as of December 2015. National Pension Fund of which number of subscriber exceeds 21.56 million persons being almost half of population of South Korea to let most of Korean people including family members rely upon lives in aged days excluding public servants, soldiers and private school teachers. National Pension Fund, National Health Insurance, Employment Insurance, Workmen's Accident Compensation Insurance and other social insurance protected people from injury, disease, old age, unemployment, death and other threats to require enormous amount of fund and/or finance and not to pay attention to illegal use of social insurance fund. The purposes of the study were: Criminal policy counteractions could prevent illegal use of social insurance funds including four of social insurance funds to let future generation take over financial base of social security fund and to increase people's reliability upon operation of the fund. The study is based on criminal law and exploratory research not to give specific political alternative: Instead, the study kept counteraction

principles in order and had material of subsequent studies and criminal policy to give conditions of reformation of social security fund.

II. Main Contents

1) At first, the study examined operation principles of social security system and fund, and investigated democracy and enforcement of the Constitution and social security law and principles of the government's responsibility of enforcement, purposes of the governmental finance and public interest, and transparency and effectiveness.

2) The study investigated regulations of purpose of social insurance to examine horizontally: ① business responsibility and fund control responsibility, ② contents and scope of the business that the fund is paid, ③ business plan and rating, ④ The one who inspect the business and use of the fund, ⑤ manage and spend finance of the fund, ⑥ The one who spends fund (and/or financial source, ⑦ Compare National Pension Fund, Employment Insurance, Workmen's Accident Compensation Insurance and National Health Insurance according to fund spending plan (and/or budget), spending result (account settlement).

3) Investigate articles of the press from point of view of public finance to examine illegal use and/or financial loss of social security fund.

4) Analyze the legal system of criminal policy to examine illegal use of social security fund;

5) In the analysis, the study made ten of behaviors on illegal use and financial loss of social security fund: ① Make use of fund for other purposes, ② Violate laws and regulations to give damage to properties of fund asset, ③ Have unfair influence upon use of fund asset, ④ Take interest of oneself and/or third party concerning job, ⑤ Make third party take illegal benefit with help of illegal beneficiary, ⑥ Take bribe and/or money concerning job, ⑦ Disclose and/or

make use of secret and/or information from working, ⑧ Prevent agency from investigating and inform falsely, ⑨ Violate legal procedure in control and use of the fund, ⑩ Create financial loss because of omission and/or neglect.

6) And, policy decision-maker does business and/or spend fund based on social security system and fund system ⑪ Do business and/or make use of the fund for other purpose, ⑫ Do business and/or spend the fund in illegal way, ⑬ Shift responsibility of government performance to others than the government, ⑭ Conceal the operational process of fund asset. Aforementioned four of behaviors could have unrecoverable loss upon four of social security businesses so that they were said to be 'serious illegality'.

III. Summary of Suggestions

The study classified ten of illegal types on criminal policy into legal system of requirement, legal system of punishment regulations, and legal system on criminal procedure:

1) 'Reformation of legal system of the requirements' included clarification of use of the fund, enactment of fund manager's duties, and supplementation of embezzlement and derediction of duties of accounts;

2) 'Reformation of legal system of punishment regulation' included crime of job secret, punishment of prevention of investigation, illegal conspiracy and financial loss, and expansion of the ones punished, control of legal sentence, and expansion of type of confiscation.

3) 'Reformation of legal system of criminal procedure' included supplementation of regulation of the report, permanent keeping of important documents and making preservation period, and exclusion of application of statute of limitation.

Four of illegal types could not give appropriate counteractions of criminal

policy because of following reasons: ㉠ legal and/or governing behavior, ㉡ legal doing by taking advantage of legal procedure, ㉢ An individual is not responsible because of no regulation, ㉣ Concealing by legal organization in accordance with legal procedure. So, we only suggest standard of legislation, not legislative measures.

연구총서 16-AA-08

사회보장성 기금 불법운용에 따른 재정손실 방지를 위한 형사정책적 대응방안

발행 | 2016년 12월
발행처 | 한국형사정책연구원
발행인 | 김진환
등록 | 1990. 3. 20. 제21-143호
주소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114
전화 | (02)575-5282
홈페이지 | www.kic.re.kr
정가 | 7,000원
인쇄 | 범신사 (02)503-8737
ISBN | 979-11-87160-15-1 93360

연구원의 허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.

