

Why were National Welfare Pension Act of 1973 and the National Pension Act of 1986 Legislated?: From the Viewpoint of Response to the Demographic Bonus

Yitaek Park^{a,1} · Hun-Chang Lee^b

^aInstitute of Economic Research, Korea University; ^bDepartment of Economics, Korea University

(Received July 17, 2015; Revised July 29, 2015; Accepted July 30, 2015)

Abstract

The National Welfare Pension Act of 1973 and the National Pension Act of 1986 were legislated for an anticipative response to future population ageing. But the enforcement of these acts gained momentum as they became effective tools to realize the present potential demographic bonus. This article investigates the history related to the enactment of these two acts, focusing on these acts' role in raising funds managed by the government (National Investment Fund and National Housing Fund). This article shows the historical origin of full-dress debates on the sustainability of the National Pension Fund.

Keywords: National Welfare Pension Act, National Pension Act, population ageing, demographic bonus, pension sustainability

1. 서론

한국은 1960년부터 출생률이 지속적으로 하락하는 출산율 변천의 시대에 접어들었다. 출산율변천이 시작되기 이전의 시기는 이른바 베이비 붐의 시대여서, 한국의 인구변천은 1955–1963년까지의 베이비 붐 시대와 그에 뒤이은 가파른 출산율의 하락으로 나타났는데, 출산율의 하락속도가 매우 빨라 압축적 인구 변천과 압축적 노령화가 전개되고 있다.

베이비 붐의 파동과 그에 뒤이은 인구변천의 파동은 생애 주기상에 발생하는 다양한 경제적 이벤트에 심대한 충격을 주었다. 이와 같은 충격은 통상 인구학적 보너스(Demographic bonus or Demographic dividend)와 인구학적 부담(Demographic onus)이라고 표현되는데, 인구학적 보너스는 다시 일차 인구학적 보너스와 이차 인구학적 보너스로 구분된다 (Ogawa 등, 2012).

일차 인구학적 보너스의 시기는 인구변천의 과정상에서 생산인구의 비중이 증대하고 부양인구의 비중이 감소하는 시기를 지칭하는데, 한국에서는 베이비 붐 세대가 생산인구에 편입되면서 시작되었다. 물론 이것이 보너스가 되기 위해서는 새롭게 취업전선에 진입하는 베이비 붐 세대에게 적절한 직업의 기회

This work was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government (NRF-2013S1A5B8A01054750).

¹Corresponding author: Institute of Economic Research, Korea University, Anam-Dong, Seongbuk-Gu, Seoul 136-701, Korea. Email: parkit@korea.ac.kr

가 제공되어야 한다. 그렇지 않으면 그것은 보너스가 아니라 취업난의 시대가 되어 버릴 것이다. 베이비 붐 세대가 취업전선에 등장하기 시작한 것은 1955년에서 14년이 지난 1969년이 되겠지만, 본격적인 진입은 1970년대 초반부터 시작되었다고 할 수 있다. 바로 이 시기에 중화학공업화가 선언되었고, 국민복지연금제도는 그 적립금을 국민투자자금이라는 형태로 중화학공업화 자금으로 전용할 수 있다는 발상과 함께 논의가 급진전되었다. 1973년 12월 24일에는 국민복지연금법이 제정되기에 이르렀다.

저축률은 라이프 사이클에 따라 변화한다. 이차 인구학적 보너스의 시기는 라이프 사이클 상에서 저축률이 높은 연령대의 구성비가 높아짐으로써 발생하는 저축률 증대의 시기를 지칭한다. 물론 이것이 보너스가 되기 위해서는 증대된 저축이 자본이나 자산으로 순조롭게 전환되고, 자본심화를 지렛대 삼아 노동생산성을 향상시킬 수 있는 체계를 구축하여야 한다. 그렇지 않으면 그것은 자산 가격의 폭등, 예컨대 당시 한국 같으면 가장 대표적인 자산인 주택가격의 폭등이라는 형태로 문제를 야기할 수도 있다. 1980년대와 1990년대 한국인의 경우 결혼하고 아이가 중학교에 입학하기 이전까지의 10여년간이 저축률이 매우 높은 시기라 할 수 있다. 베이비 붐 세대가 고 저축률의 연령대인 20대 후반에서 30대 전반에 진입하기 시작한 시기는 80년대 중반이다. 바로 이 시기에 한국에서는 경제를 안정화시키고 금융시장을 발전시키기 위한 다양한 시도가 이루어졌을 뿐만 아니라, 당시 심각화되고 있는 주택난을 해소하기 위해 1988년부터 1992년간에 걸쳐 주택 200만호를 건설하겠다는 계획도 수립되었다. 국민연금제도는 그 자금의 일부를 공공부문 투자에 활용할 수 있으며, 특히 국민주택자금이라는 형태로 주택건설자금에 활용함으로써 주택난을 해소할 수 있다는 발상과 함께 논의가 급진전되었다. 1986년 12월 17일 국민복지연금법의 개정법률로 국민연금법이 국회에 통과되어 국민연금제도는 1988년에 시행되게 되었다.

본 연구와 관련된 기존연구는 다음과 같다. 1973년 국민복지연금법은 중화학공업화를 위한 내자동원의 수단으로 경제기획원에 의해 급조되었다고 지적한 여러 학자들의 연구가 있는데, 대표적인 연구는 Jun (1982a, 1982b)을 들 수 있다. 이 국민복지연금법이 시행되지 못하게 된 이유로 국민복지연금제도가 내자동원방식으로 유효하지 않게 되었다는 것을 지적한 연구로 Yang (2007)이 있고, 1986년 국민연금법이 정부의 투자자금의 목적으로 계획되었다는 점을 지적한 연구로 Kim (2002)이 있다. 이 연구들은 국민(복지)연금법 제정을 내자동원방식과 관련하여 파악하고 있지만, 내자동원방식의 일환으로 국민(복지)연금제도를 제정하게 한 인구-경제학적 배경은 충분히 고려하지 못하고 있다.

본 논문은 1973년 국민복지연금법과 1986년 국민연금법은 일차 인구학적 보너스와 이차 인구학적 보너스를 보너스로 구현하기 위해 국가주도로 대응하는 과정에서, 그 필요한 자금을 적립식 연금제도로 조달하고자 한 것이 중요한 제정 동기였음을 보이고자 한다.

기존의 국민복지연금법 및 국민연금법에 대한 논의들은 대부분 노령인구의 증가 때문에 발생하게 되는 인구 고령화의 시대에 선제적으로 대응하기 위해 마련되었다는 점에 초점을 두는 데, 이 시점(視點)만으로는 왜 일차 인구학적 보너스 시기인 1973년에 국민복지연금법이 제정되었지만, 이후 15년 동안 실시되지 못하고, 이후 이차 인구학적 보너스 시기인 1986년 국민연금법으로 개정되어 1988년부터 실시하게 되었는지를 잘 설명할 수 없다. 뿐만 아니라, 그런 설명은 이 기간 동안 국민(복지)연금법에 대한 시인들이 왜 보건사회부와 경제기획원이 서로 조율하면서 만들어지게 되었는지도 잘 설명할 수 없으며, 왜 수지상등이 성립하지 않는 적립방식 형태의 연금안이 만들어지게 되었는지도 설명하기 어렵다. 이 문제들은 인구학적 보너스를 보너스로 구현하기 위해 국민(복지)연금으로 조성된 적립금을 자본이나 자산으로 전환하려는 국가적 플랜의 형성 및 변경이라는 시점을 포함하게 되면 해명될 수 있다는 문제의식 하에, 본 논문은 국민(복지)연금제도의 제정 및 개정을 국가적 자본 및 자산 형성체계와 결합하여 고찰한다. 이하 논문의 구성을 간략하게 소개하여 둔다.

제2절에서는 1973년 국민복지연금법의 제정을 일차 인구학적 보너스와 그에 대한 국가적 대응으로서의 중화학공업 건설과의 연관성에 초점을 두어 고찰하고, 이 시기 만들어진 국민복지연금법의 특징을 살펴

본다.

제3절에서는 1973년 국민복지연금법이 제1차 오일 쇼크와 그에 대한 대응으로 취해진 긴급조치 속에서 왜 시행연기 되었는가를 살펴보고, 국민복지연금제도에 의존하지 않는 자금조달계획에 기초한 제4차 경제개발 5개년 계획이 수립된 이후 보건사회부 내에서 국민복지연금제도의 실시에 대한 논의가 계속 진행되었지만, 실행을 위한 추동력을 가지지 못하였음을 살펴본다.

제4절에서는 제5차 경제사회발전 5개년 계획이 만들어지고 있던 1981년에 다시 국민복지연금제도가 논의되게 된 것을 이차 인구학적 보너스와 그에 대한 국가적 대응과 관련하여 고찰하고, 제5차 경제사회발전 5개년 계획에 포함된 국민복지연금안의 특징을 살펴본다.

제5절에서는 정부관리기금들이 기금 조성에 난항을 겪고 있던 1984-1986년 동안 국민복지연금제도 실시에 대한 논의가 급진전된 것을 살펴보고, 1986년 제정된 국민연금법의 특징을 살펴본다.

제6절에서는 본문에서 밝혀진 내용을 요약하는 것으로 결론을 대신한다.

2. 1973년 국민복지연금법과 중화학공업 건설

2.1. 인구파동과 연령별 인구통계의 발전

본 논문은 한국 정부가 인구학적 보너스로 표현되는 바 인구파동에 민감하게 대응하는 과정 속에서 1973년의 국민복지연금법과 1986년의 국민연금법이 제정되었다고 본다. 과연 한국정부는 인구학적 보너스를 밀반침 하는 인구파동에 민감하였을까?

1945년 한국은 일본의 식민지에서 해방되었다. 해방 공간에서 국민들의 다양한 열망이 표출되었는데, 그 중의 하나는 초등학교 의무교육의 실시였다. 이와 같은 열망에 밀반침되어 1948년 제헌 헌법에서는 초등학교 의무교육이 헌법적 가치임을 선언하였으며, 1949년에는 완성 의무교육 6개년 계획을 수립하고, 1950년 6월 1일자로 초등학교 의무교육이 실시되었다. 물론 바로 얼마 후에 전쟁이 발발하였기 때문에 제대로 진척되지는 못하였지만, 1954년에는 다시 의무교육 6개년계획이 수립되어, 초등학교 의무교육 체계가 완성되어 가고 있었다.

의무교육 체계 하에서는 초등학교 학령아동들에게 교육의 기회를 부여하는 것은 국가의 의무였기 때문에, 초등학교 규모는 학령아동의 변동에 따라 신속적으로 조정되지 않으면 안되었다. 의무교육체계를 제대로 운영하기 위해서는 학령아동에 대한 예측과 그에 대응한 초등학교 규모 조정의 체계를 갖추는 것이 필요했으므로, 학령아동의 규모의 예측은 국가의 가장 중요한 통계적 업무 중의 하나가 되었다. 학령아동의 단기적인 예측은 0세부터 5세 아동의 규모로부터 알 수 있지만, 장기적인 변동을 알기 위해서는 가임여성의 규모와 합계출산율의 예측이 제대로 되어야 하는 것이었다.

잘 알려져 있듯이 한국의 베이비 붐 세대는 1955-1963년생을 의미하는데, 1955년 생이 학령아동이 된 것은 1961년이였다. 사실 박정희 정부에게 주어진 최초의 일 중에 하나는 바로 베이비 붐 세대에게 의무교육의 기회를 부여하기 위해 초등학교 시설을 대폭적으로 늘리는 것이었으며, 장기적 관점에서 학령아동의 규모도 적절히 조절하는 것이었다. 그런 점에서 1960년대는 초등학교의 대대적인 증설과 가족계획의 시대였다.

베이비 붐 세대는 점차 나이를 먹음에 따라 취업전선으로 들어선다. 경제활동인구는 14세 이상으로 보는 것이 통례이기 때문에, Figure 2.1에서는 14세 인구의 추이를 제시하였다. 1955년 생이 14세가 된 것은 1969년이지만, 베이비 붐 세대가 본격적으로 취업전선에 진입하기 시작한 것은 1970년대 초였다. 이와 같은 변화가 취업구성에 어떠한 영향을 미치는가를 파악하기 위해서는 노동력조사나 경제활동인구 조사와 같은 통계체계가 필요할 터인데, 잘 알려져 있는 바와 같이 한국에서는 1958년부터 노동력조사

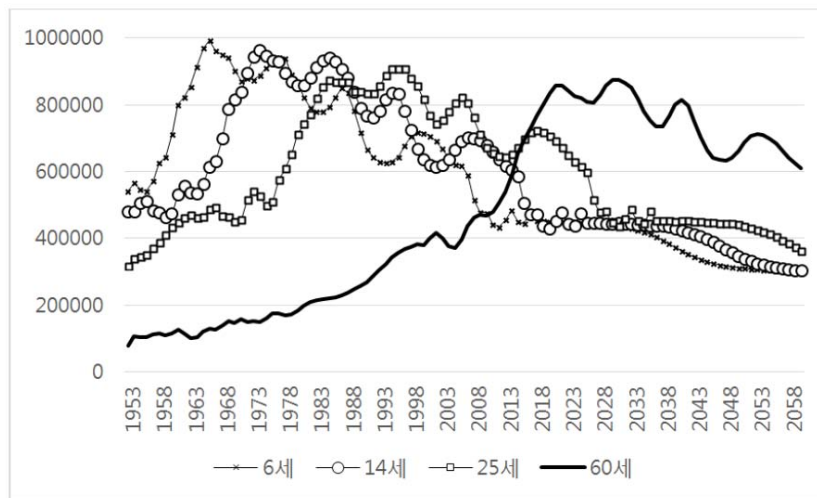


Figure 2.1. Population waves in Korea from 1953 to 2060.

※ 1960년 이후는 통계청의 추계인구, 1959년 이전은 1960-1965년동안의 연령별 역진생잔율의 평균값과 1960년 연령별 추계인구를 이용하여 추정된 값임 (출처: <http://kosis.kr/>).

가 실시되었으며, 1962년부터는 표본조사 방법을 대폭 개선한 경제활동인구조사가 실시되었다.

여기에서 언급해 두지 않으면 안 되는 것은 인구파동의 규모 및 형태이다. 초등학교 입학인구를 보면, 1956년 6세 인구는 54만 2,803명이었는데, 1966년 6세 인구는 99만 2,599명으로 10년만에 82.9%가 늘었다. 취업전선 진입인구를 보면, 1964년 14세인구가 53만 3,322명이었는데, 1974년에는 96만 3,022명으로 10년만에 80.6%가 늘었다. 참고로 결혼적령기이자 주 저축세대로 진입하는 25세 인구를 보면, 1975년에는 49만 7,659명이었는데, 1985년에는 87만 2,692명으로 10년만에 75.4%가 늘었다. 이와 같은 폭발적인 증가에 대응하기 위해 그 변동을 미연에 예측하고 적절한 대응을 취하지 않으면 교육 대란, 취업 대란, 주택 대란과 같은 문제가 나타날 수밖에 없었다. 한국에서 잠재적인 인구학적 보너스는 베이비 붐 세대가 일으킬 수 있는 취업대란이나 주택대란에 대응하는 과정에서 실제적인 인구학적 보너스로 전환되었다고 할 수 있다.

2.2. 1973년 국민복지연금법과 국민투자기금

1973년 이후 취업 전선에 뛰어든 인구가 급증하였음에도 불구하고, 한국의 고용률은 개선되고 있었다. 잠재적인 일차 인구학적 보너스를 실제적인 인구학적 보너스로 전환시키는 데 성공한 것이다. 이와 같은 성공의 이면에는 산업구조 고도화를 지향하는 중화학공업화와 수출시장의 개척을 바탕으로 한 경공업의 성장이 있었으며, 이에 필요한 자금을 조달하는 데 국민투자기금이 중요한 역할을 하였음은 잘 알려져 있다.

1973년 국민복지연금제도는 중화학공업 건설과 수출진흥을 위한 자금 조성과의 연계되어 논의되고 있었는데, 국민복지연금법 제정 경위에 대해서는 이미 많은 연구 (National Pension Service, 1998, 2008; National Pension History Compilation Committee, 2015)가 이루어져 있어 이에 대해 재론할 생각은 없다.

단, 기존 연구들은 1973년 국민복지연금법에서 제1종 가입자로 당연하게 가입되는 대상을 왜 월소득

Table 2.1. Pension contributions and class A earned income tax by monthly income in the basic guideline of September 20, 1973 (Unit: won)

월소득	갑종 근로소득세	기여금(4%)	합계
7500			
10000		400	400
15000		600	600
20000	350	800	1150
30000	1350	1200	2550
50000	4200	2000	6200
100000	21250	4000	25250
150000	43200	6000	49200

출처: Social Construction Section (1973, p.135).

15,000원 이상의 근로자와 사용자로 하였으며, 월소득 15,000원 미만의 근로자를 임의가입대상자로 하였는지를 당시 과세체계와 관련하여 고찰하지 않았으며, 국민복지연금제도에 의해 조성될 적립금의 운영 방식에 대해서도 거의 논의하지 않았다. 본 논문은 이 두 가지 점을 집중적으로 검토한다.

한국의 1인당 GNP는 1953년 67달러였는데, 1973년에는 406달러로 늘어났다. 명목액이기는 하지만, 연평균 증가율이 9.4%에 달했다. 1953년 한국인에게 있어 제1의 문제는 절대적 빈곤이었는데, 이 문제는 조금 해소되었다고 할 수 있다. 생활무능력자와 영세민으로 구성되는 생활보호대상자는 1965년 전 국민의 13.6%였는데, 1970년에는 7.6%로 1975년에는 3.6%로 줄어들고 있었다. 반면, 국내저축여력은 증대하고 있었다. 총저축률은 1950년대에 10% 안팎이었는데, 1960년대에 꾸준히 증대되어 1970년대에는 20% 내외를 이루게 되었다. 그러나, 이 시기 저축률의 증대를 바로 노동자들의 저축능력의 증대로 연결 지을 수는 없다. 실질임금이 지속적으로 증가하고 노동분배율이 증가하는 현상은 1970년대 후반에 들어서서 일이고, 아직 임금은 매우 낮은 상태에 있어서, 근로소득자 중에서 납세면제자는 50%를 넘고 있었다. 물론 근로소득자 중 거의 50%가 담세능력이 있었음도 간과할 수 없다. 아직 많은 근로자는 최저생계비조차 벌지 못하는 상태에 있었으며, 일부 근로자들은 저축의 여력을 갖게 된 상태였다고 할 수 있다. 이와 같은 근로자의 소득측면에서의 이질성의 문제를 어떻게 반영할 것인가가 1973년 국민복지연금제도를 구상하면서 중요한 문제로 대두되었다.

1973년 2월 보건사회부와 한국개발연구원은 각각 제1차 연금제도로요강(안)을 제출하였는데, 적용대상만을 보면, 보건사회부안은 만 18세 이상 60세 미만의 남녀 근로자(단, 광부, 선원 등 특수근로자 및 여자는 55세)로서 30인 이상 사업체 근로자를 당연 적용 대상으로 하였으며 1977년부터 10인 이상의 사업체로 확대할 예정이었다. 그리고 자영자는 임의 적용 대상이고, 일용, 계절 및 임시적용 피용자와 공무원 및 군인연금 가입자는 적용 제외 대상이었다. 한국개발연구원은 만 18세 이상 60세 미만의 남녀 근로자(단, 여자는 55세)로서 10인 이상의 사업체에 종사하는 피용자와 현행 사업소득세 면세점(월 15,000원) 이상의 소득을 갖는 자영자를 당연 적용 대상으로 하였다. 단, 1974-1976년 동안 당연 적용 대상은 30인 이상의 사업체에 종사하는 피용자로 하였다. 일용, 계절피용자와 공무원 및 군인연금 가입자는 적용 제외 대상이었다 (National Pension Service, 1998, pp. 68-69). 최초의 두 안에는 당연 적용 대상을 일정 월급 이상의 근로자로 제한하는 규정은 없었다.

월소득에 따라 근로자의 부담을 달리하는 안은 1973년 9월 20일에 마련된 국민복지연금제도의 기본요강이다. 이 때 각출료는 8%로 하고 사용자가 급여의 4%, 피용자가 급여의 4%를 부담하도록 되어 있었다. 단, 월소득이 갑종 근로소득세 기초공제액의 1/2(현재 7,500원) 미만인 피용자의 경우에는 사용자가 8%를 모두 부담하도록 하였다.

이 시안에서 갑종 근로소득세와 피용자 기여금을 비교하면, 국민복지연금제도에서는 소득이 갑종 근로소득세 기초공제액인 15,000원 이하에서도 기여금을 부담하여야 하고, 소득이 갑종 근로소득세 기초공제액의 1/2 이하여야 사용자가 대납하여 부담으로부터 자유로워진다. 또한 갑종 근로소득세는 누진제를 채택하고 있기 때문에, 소득구간이 올라가면 부담이 크게 증가하지만, 기여금은 비례제였다. 그런 점에서 이 시기의 국민복지연금 기여금은 갑종 근로소득세에 비할 때 하층 근로소득자의 부담을 크게 늘리는 것이었다. 참고로 이 시기에 임의 적용 대상자인 자영자는 소득수준의 파악이 곤란하기 때문에, 정액제로 운영하기로 하였는데, 1974년에는 표준보수수준 15,000원에 각출료 수준 6%를 곱하여 900원으로 정했다 (Social Construction Section, 1973, p.135).

그러나, 이후 소득이 갑종근로소득세의 기초공제액도 되지 않는 근로자를 당연 적용 대상으로 하는 것에 대한 비판이 제기되었다. 이에 따라 시안은 계속 변경되었는데, 그 변화과정을 모두 추적하는 것은 생략하도록 한다. 1973년 국민복지연금법으로 제정된 법안의 내용만을 보자. 가입대상은 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민으로 하고, 30인 이상 사업장의 근로자 중 보수월액이 15,000원을 초과하는 자를 제1종 가입자로 하고, 보수월액이 15,000원 이하인 자도 보건사회부장관의 인가를 받아 제1종 가입자가 될 수 있도록 했다. 그리고 농업 어업 상업 등의 자영자 기타 제1종 가입자 외의 자는 보건사회부장관의 인가를 받아 제2종 가입자가 될 수 있도록 했다.

제1종 가입자의 각출료는 보수월액이 15,000원 이상인 자는 표준보수월액의 7%로 하는데, 이중 4%는 사용자가 부담할 부담금이고, 3%는 근로자가 부담할 기여금이다. 그리고 보수월액이 15,000원 이하인 경우, 근로자가 부담할 기여금 3% 중 2%는 근로자가 부담하고 1%는 국고가 부담하도록 하였다. 즉 당연가입자가 되는 자의 기준이 당시 갑종 근로소득세 기초공제액이었으며, 그 이하의 자도 가입할 수 있었는데, 그 부담 중 일부는 국고가 지도록 하여, 표준보수월액에 따라 가입조건과 부담률이 다르게 되어 있다. 이 때 표준보수월액은 보수월액을 35개 등급으로 나눈 것으로서, 제1등급은 보수월액 7,500원 이하로서 표준보수월액은 7,000원이며, 제35등급은 194,001원 이상으로서 표준보수월액은 200,000원이며, 각출료의 상한은 14,000원이며, 하한은 490원이었다. 그리고 자영업자의 각출료는 900원으로 정하였는데, 이것은 앞서 언급하였듯이 소득과약에 한계가 있기 때문에, 표준보수수준 15,000원에 각출료 6%로 하여 정한 것이었다.

급여는 다양한 종류가 있는데, 완전노령연금의 경우 기본연금액에 가급연금액을 합산하여 지급하는데, 기본연금액은 제1종 가입자와 제2종 가입자의 경우 다음과 같은 산식에 의해 계산된다.

$$1\text{종 가입자} : 2.4 * A + 2.4 * B(1 + 0.04n), \quad 2\text{종 가입자} : 1.8 * A + 2.4 * B(1 + 0.04n).$$

단, A 는 연금수급전년도의 평균보수월액, B 는 연금가입기간 중 최종 3년간의 표준보수월액을 평균한 액.

1종 가입자에 대해서만 소득대체율을 계산하면, 표준보수월액이 평균보수월액과 같은 근로자의 경우, 20년 가입하면 40%, 30년 가입하면 48%, 40년 가입하면 56%가 된다. 당시 I.L.O 제102호 조약에서 노령연금의 수준으로 30년 가입의 경우에 종전소득 또는 그 때의 임금의 40%를 권장하고 있으며, 보다 높은 수준을 정한 I.L.O 제128호 조약에서는 45%를 권장하고 있어 (Ministry of Health and Social Affairs, 1974, p.35), 국제적인 권장수준보다는 약간 높은 편이었다.

그렇다면, 당시 사업체 근로자 중 30인 이상 사업체에 고용된 18세 이상이면서 15,000원 이상의 소득을 받고 있는 근로자의 비중은 어느 정도였는가? 1973년 10인 이상 사업체 근로자의 수는 148만 5,854명이었는데, 이중 30인 이상 사업체의 18세 이상 근로자는 117만 2,115명으로, 전자 중 78.9%를 차지한다. 그럼 이중 15,000원 이상에 해당하는 근로자는 몇 명인가? 다음 절에서 살펴보겠지만, 조사된 사업체 근로자 137만 4,403명 중 67.2%인 92만 3,314명 정도가 15,000원 이상의 급여를 받았기 때문에,

Table 2.2. Composition of employees by establishment size and employee's age (April 30, 1973)

	18세 미만	18-29세	30-39세	40-49세	50세이상	계	18세 이상	%	
총수	10-15	7323	83567	44407	20680	4913	160890	153567	95.4
	16-29	3713	52477	28404	11197	2874	98665	94952	96.2
	30-49	4040	67083	42319	16460	3550	133452	129412	97.0
	50-99	7004	103568	62617	22907	4813	200909	193905	96.5
	100-199	7187	100150	51662	19326	3686	182011	174824	96.1
	200-499	12065	160777	64718	21683	3724	262967	250902	95.4
	500-999	9677	101799	45668	13545	2197	172886	163209	94.4
	1000-	14211	181503	61124	15383	1853	274074	259863	94.8
	계	65220	850924	400919	141181	27610	1485854	1420634	95.6
	30인 이상	54184	714880	328108	109304	19823	1226299	1172115	95.6
%	83.1	84.0	81.8	77.4	71.8	82.5	82.5	<78.9>	
남자	10-15	5176	51220	40384	19696	4792	121268	116092	95.7
	16-29	1878	28638	25767	10671	2820	69774	67896	97.3
	30-49	2079	39428	39233	15655	3440	99835	97756	97.9
	50-99	2778	56141	56804	21425	4618	141766	138988	98.0
	100-199	1944	44688	45376	17482	3494	112984	111040	98.3
	200-499	2621	64542	58441	20090	3588	149282	146661	98.2
	500-999	2456	43540	42119	12508	2142	102765	100309	97.6
	1000-	2660	61171	51863	13443	1636	130773	128113	98.0
	계	21592	389368	359987	130970	26530	928447	906855	97.7
	30인 이상	14538	309510	293836	100603	18918	737405	722867	98.0
%	67.3	79.5	81.6	76.8	71.3	79.4	79.7	<77.9>	
여자	10-15	2147	32347	4023	984	121	39622	37475	94.6
	16-29	1835	23839	2637	526	54	28891	27056	93.6
	30-49	1961	27655	3086	805	110	33617	31656	94.2
	50-99	4226	47427	5813	1482	195	59143	54917	92.9
	100-199	5243	55462	6286	1844	192	69027	63784	92.4
	200-499	9444	96235	6277	1593	136	113685	104241	91.7
	500-999	7221	58259	3549	1037	55	70121	62900	89.7
	1000-	11551	120332	9261	1940	217	143301	131750	91.9
	계	43628	461556	40932	10211	1080	557407	513779	92.2
	30인 이상	39646	405370	34272	8701	905	488894	449248	91.9
%	90.9	87.8	83.7	85.2	83.8	87.7	87.4	<80.6>	

※ < >는 전체 근로자 중 18세 이상이면서 30인 이상 사업체에 근무하는 근로자의 비중.

출처: Ministry of Labor (1974, pp. 508-559).

10인 이상 사업체 근로자의 53%인 79만명 정도가 30인 이상 사업체 중 18세 이상이면서 15,000원 이상의 보수를 받는 근로자였다고 할 수 있다.

이들을 대상으로 국민복지연금제도를 시행할 때 예상되는 적립금 수준은 어느 정도였는가? 잘 알려져 있듯이 국민복지연금법은 1974년 1월 14일에 발령된 긴급조치 제3호 “국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치”에 의거 1974년 12월 31일까지 효력이 정지되었다. 그와 같은 조치를 취한 이유는 저소득자에 대한 조세부담의 경감을 위한 것이었다. 그러나 긴급조치는 1년 동안 효력을 정지시키는 것이어서, 국민복지연금제도는 1975년 1월 1일에 실시하게 되는데, 부담을 경감하는 차원에서 1974년 12월 21일에는 국민복지연금법을 개정하여, 각출료를 표준보수월액의 7%가 아니라, 5-7% 사이에서 대통령

Table 2.3. Estimated earning and expenditure of Nation Welfare Pension Fund

	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011	2015
가입자수(천명)	1100	1403	1825	2442	3207	4092	5223	6665	8102
1인당 월평균소득(원)	40172	64697	100441	147581	208888	279540	374087	500613	632012
가입자연간총소득(10억원)	530.3	1082.2	2199.7	4324.7	8038.8	13726.5	23446.3	40039.0	61446.7
각출예정액(10억원)	31.8	64.9	132.0	259.5	482.3	823.6	1406.8	2402.3	3686.8
징수예정액(10억원)	27.3	58.4	118.8	233.6	434.1	741.2	1266.1	2162.1	3318.1
수급권자수(명)		39679	94562	169110	300072	532662	868953	1192474	1461798
1인당 평균 연금액(원)		176390	312620	514150	882694	1355595	1876035	2530812	3197139
급여예정액(10억원)		7.0	29.6	86.9	264.9	722.1	1630.2	3017.9	4673.6
당해년도적립금(10억원)	27.3	51.4	89.2	146.7	169.2	19.1	-364.1	-855.8	-1355.5
기금적립누적액(10억원)	27.3	286.8	844.0	1875.6	3494.2	5006.2	5249.3	3185.2	-1080.9

※ 추계에는 다음과 같은 가정이 사용되었음. (1) 기준연도(1974년)의 가입대상자수는 998,000명, 1인당 평균소득은 월 33,200원이며, 금액은 경상가격으로 표시한 것임. (2) 가입자수 증가율: 74-84: 연간 5%, 85-94: 연간 6%, 95이후: 연간 5%로 계산함. (3) 1인당 평균소득증가율: 74-84: 연간 10%, 85-94: 연간 8%, 95이후: 연간 6%로 계산함. (4) 각출료: 전기간 6%로 계산함. (5) 각출료징수율: 76: 85%, 77: 86%, 78: 87%, 79: 88%, 80: 89%, 81년 이후: 90%로 계산함. (6) 기금증식의 예정이자율: 76-84: 연간 10%, 85-94: 연간 7%, 95이후: 연간 5%.

출처: Ministry of Health and Social Affairs (1974, p.79).

령으로 정하도록 하였다. 1974년 11월에 보건사회부는 각출료를 6%로 가정하고 적립금 누계액을 시산한 바 있다. 그에 의하면 1976년 적립금은 273억 원이고, 1996년에는 5천억원을 넘게 된다. 그러나 2002년도부터 각출료수입보다 지출이 늘어나고, 2006년에는 지출과 각출료수입의 차이가 기금의 이자보다 더 커지면서 적립금이 줄어들기 시작한다. 적립금은 2005년에 최고점에 도달한 후 빠르게 감소하여 2015년에는 소진된다.

각출료가 6%로 떨어져서 수지상등이 성립하지 않게 된 것은 아니었다. 다른 가정을 동일하게 하고, 각출료만 7%로 바꾸어 계산하면, 지출이 각출료수입보다 늘어나는 시점은 3년 뒤인 2005년이다. 각출료가 5%가 되면 지출이 각출료수입보다 늘어나는 시점은 2년 앞인 2000년이 된다. 물론 이것은 가입자 증가율, 평균소득증가율, 기금증식의 예정이자율 등을 어떻게 설정하는가에 따라 달라지는 것이기 때문에, 매우 불확실한 것이기는 하지만, 주무부서가 당시 제정된 국민복지연금제도는 수지상등이 성립하지 않는 적립방식이라 표명하고 있는 것이다.

왜 수지상등이 성립하지 않는 적립방식을 제안하게 되었는가? 그것은 국민복지연금제도를 정착시키는데 있어 기업과 노동자의 저항을 줄이기 위함이었다. 각출료는 적으면서 급여는 많은 국민복지연금제도라면 그 제도에 대한 기업과 노동자의 저항을 줄일 수 있는데, 그와 같은 연금제도는 현재 가입자의 이익을 위해 미래 세대가 부담을 지는 수지상등이 성립하지 않는 적립방식일 수밖에 없기 때문이다.

이와 같은 수지상등이 성립하지 않는 적립방식의 연금제도를 창설하려고 한 것은 그 적립금을 활용할 정책적 플랜이 있었기 때문이었다. 당시 정부는 어떤 플랜을 가지고 있었는가? 국민복지연금법이 통과되기 10일 전인 1973년 12월 14일에 국민투자기금법을 제정 공포하였는데, 이 법에 의해 조성될 국민투자기금은, 이 법 제1조에서 천명하고 있듯이, 중화학공업 등 중요산업의 건설을 촉진하고 수출을 증대시키기 위하여 국민의 광범한 저축과 참여를 바탕으로 필요한 투융자 자금을 조달 공급하고자 한 것이었다. 국민복지연금법에 의해 조성된 자금은 지급준비금을 제외한 자산의 전액을 국민투자기금에 예탁하도록 의무지워져 있었다 (Park, 1981, p.41).

1974년도 국민투자기금 자금 조달계획은 Table 2.4에서 보듯이 이미 국민복지연금관리기관으로부터

Table 2.4. Financing plan of National Investment Fund in 1974 (Unit: hundred million won)

부문별	금액
1. 국민저축조합	149
2. 국민복지연금관리기관	200
3. 체신저축관리기관	89
4. 각종 공공기금 관리기관	151
5. 금융기관 및 일반매각	464
6. 손보회사, 신탁회사	47
합계	1100

출처: Seo (1974, p.65)

200억원을 예탁 받는 것을 전제로 수립되어 있었다. 이것은 1974년에 조성될 자금 1,100억원의 18%에 해당하였다.

국민복지연금이 성숙되어 감에 따라 국민투자기금에서 국민복지연금의 예탁금이 차지하는 비중은 늘어나겠지만, 국민복지연금의 예탁금이 국민투자기금의 유일한 재원은 아니었다는 점은 주목할 만하다. 중화학공업을 건설하고 수출진흥을 하기 위해 필요한 재원은 국민연금뿐만 아니라 다양한 저축장려책을 통해 조성될 예정이었다.

3. 제1차 오일쇼크와 국민복지연금법의 실시 보류

1974년 1월 1일부터 실시될 예정이던 국민복지연금법은 1974년 1월 14일 긴급조치 제3호에 의해 1년 유보되었다. 1974년 12월 21일에는 국민복지연금법을 개정하여 시행일을 1년 더 늦추어 1976년 1월 1일에 시행하도록 하였다. 1974년과 1975년 동안 국민복지연금법은 시행 보류의 상태로 1년 후에 시행할 예정 상태에 있었다고 할 수 있다. 그런데, 다시 1975년 12월 31일에 국민복지연금법을 개정하여, 대통령령으로 다시 시행일을 정할 때까지 무기한 연기하게 되었다. 왜 무기한 연기하는 조치를 취하게 되었는가?

제1차 오일쇼크로 1974년과 1975년에는 물가가 급등했다. 소비자 물가지수의 상승률을 계산하면, 1974년 24.3%, 1975년 25.3%여서, 두 해에 걸쳐 55.7%나 상승했다. 물론 임금도 상승했다. 물가상승에 견인된 임금상승으로 명목소득이 늘어날 때, 소득구간별로 누진적인 세율을 부과하는 체계에서는 실질임금이 불변이거나 심지어 떨어지는 경우에도 보다 높은 세율구간으로 명목소득이 올라감으로써 조세 부담이 늘어날 수 있는데, 이를 브래킷 크리프(Bracket Creep) 현상이라 한다.

브래킷 크리프 현상은 누진세제를 채택하고 있는 갑종 근로소득세에 보다 큰 영향을 미쳤지만, 국민복지연금제도도 15,000원 미만에서 이상으로 올라갈 때 근로자의 기여금은 2%에서 3%로 올라가기 때문에, 브래킷 크리프 현상이 발생한다.

이 브래킷 크리프 현상이 어느 정도 발생하고 있었는가를 알기 위해서는 임금계급별 근로자수 통계를 살펴 볼 필요가 있다. 1973년 국민복지연금법을 논의할 때, 시안을 만들었던 사람들이 참조하였을 임금계급별 근로자수 통계는 1973년 10월 5일에 발간된 『1972 직종별임금결과보고서』에 수록된 1972년 4월 통계일 것이다. 이 때 15,000원 미만을 받는 근로자의 비중은 41.8%였는데, 이후 급속히 떨어져, 1973년에는 32.5%로 1974년에는 19%로, 1975년에는 13.5%, 1976년에는 4.9%로 떨어졌다.

뿐만 아니라, 원래 15,000원은 갑종 근로소득세 기초공제액에 해당하는 것이었는데, 이 기간 동안 근로소득공제와 기초공제액을 합한 근로소득세 면세점은 계속 올라가고 있었다. 임금계급별 근로소득과세 대상의 추이를 보면, 1971년에는 근로소득자 중 54%가 면세되고 있는데, 이후 브래킷 크리프 현상을

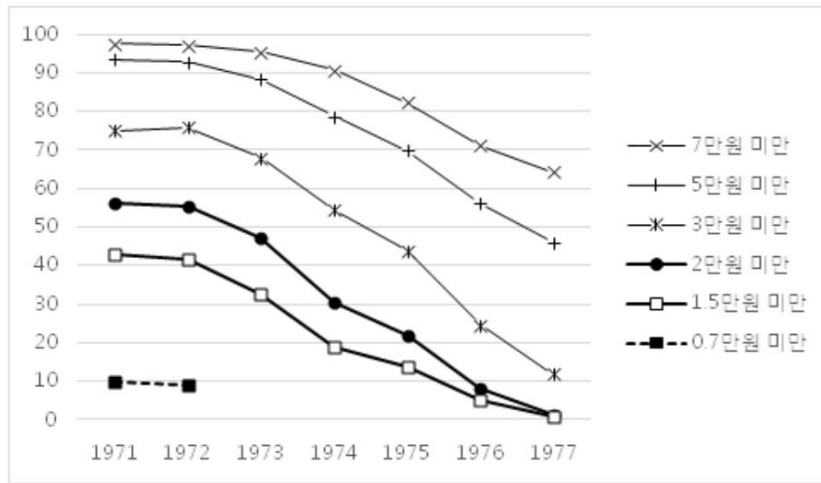


Figure 3.1. Composition of employees by wage class (Unit: %).

※ (1) 1974년까지는 4월 통계, 1975년 이후는 3월 통계. (2) 15,000원 미만의 비중을 제외하고는 모두 원표로부터 작성, 15,000원 미만의 비중은 1974년만 원표로부터 계산할 수 있고, 나머지는 추계함. 1971년과 1972년은 1.4만~1.6만원 미만의 구간의 인원을 알 뒤 구간의 인원비중을 이용하여 1.5만원 미만과 이상으로 구분함. 1973년은 1만~2만원 미만의 구간을 알 뒤 해의 1만~1.5만 미만과 1.5만~2만원의 구성비의 평균을 이용하여 분할함. 1975년 이후는 1974년 2만원 미만에서 1.5만원 미만이 차지하는 비중을 이용하여 분해함. (출처: Office of Labor Affairs, 1971~1976; Administration of Labor Affairs, 1977).

Table 3.1. Composition of worker by earned income (Unit: thousand person, %)

	1971		1972		1973		1974		1975	
	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%
과세미달	2624	54.0	2662	53.0	2622	50.1	2752	49.8	4648	81.9
3만원 이하	1664	34.3	1351	26.9	1570	30.0	1050	19.0	-	-
3~4만원	257	5.3	467	9.3	450	8.6	598	10.8	31	0.5
4~5만원	130	2.7	264	5.3	268	5.1	329	5.9	49	0.8
5~6만원	71	1.5	132	2.6	137	2.6	308	5.6	232	4.2
6~7만원	42	0.9	59	1.2	63	1.2	123	2.3	208	3.7
7~8만원	18	0.5	40	0.8	48	0.9	116	2.1	165	2.9
8~9만원	15	0.3	14	0.3	23	0.4	73	1.3	117	2.0
9~10만원	7	0.1	17	0.3	18	0.3	67	1.2	70	1.2
10~12만원	9	0.2	4	0.1	20	0.4	58	1.0	59	1.0
12~15만원	4	0.1	5	0.1	8	0.2	23	0.4	44	0.8
15~20만원	4	0.1	4	0.1	7	0.1	20	0.4	30	0.5
20~50만원	2	0.0	2	0.0	4	0.1	12	0.2	21	0.4
50만원 초과									1	0.1
계	4847	100.0	5021	100.0	5238	100.0	5530	100.0	5675	100.0

출처: Federation of Korean Trade Unions (1976, p.135)

해소할 만큼 충분히 조정되지는 못해서 과세미달자는 1974년에는 49.8%로 줄었다. 1974년에는 공평과세를 지향하고자 종합소득과세를 도입하고, 인적공제, 근로소득공제 및 세액공제를 대대적으로 도입하여 저소득층과 중산층의 소득세부담을 경감하는 조치를 취하였는데 (Jeong, 2012, p.420), 이로 인하여

Table 3.2. Financing of National Investment Fund in the fourth five-year economic development plan (1977–1981)

A. 제4차 경제개발5개년계획 중 내자동원부문계획								
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	(ORB)							
국민저축조합	8.8	11.3	14.0	14.0	17.6	22.1	27.9	35.0
각종공공기금	11.5	16.8	20.0	40.0	44.4	54.8	65.3	81.0
채신저축	10.0	15.0	18.5	-	-	-	-	-
금융기관	38.2	81.1	99.7	125.0	158.7	187.1	223.7	264.4
손보회사	2.6	7.5	9.0	16.0	22.3	30.8	42.7	59.2
신탁회사	0.6	-	-	-	-	-	-	-
회수자금	0.9	5.7	6.0	15.0	62.1	97.9	148.8	214.3
전년도 미집행자금	-	-	12.8	5.0	-	-	-	-
계	72.6	137.4	180.0	215.0	305.1	392.7	508.4	653.9
GNP 디플레이터(1975 = 100)	-	100.0	115.0	130.0	142.9	153.0	163.7	175.1
1975 가격	-	137.4	156.5	165.4	213.5	256.7	310.6	373.4
B. 실적								
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
국민저축조합	8.8	11.3	12.1	17.0	26.4	39.0	41.8	48.0
각종공공기금	11.5	16.8	25.3	45.4	54.6	64.4	91.5	93.0
채신저축	10.0	15.0	18.5	-2.1	-	-	-	-
금융기관	36.3	51.6	97.6	194.0	202.8	172.3	214.8	247.0
손보회사	2.6	7.5	12.2	18.1	24.1	16.2	24.0	35.0
신탁회사	0.6	-	-0.6	1.8	-	-	-	-
회수자금	0.9	5.7	7.4	28.0	75.2	92.8	131.4	161.0
기타	2.9	-	13.7	9.8	71.3	70.7	15.7	-41.0
계	73.6	107.9	186.2	312.0	454.4	455.4	519.2	543.0

※ (1) A와 B는 집계방식에 약간의 차이가 있지만, 원표를 수정하지는 않았음. (2) B 실적 중 1981년은 계획값.

출처: A는 Practical Planning Team of the Mobilization of Domestic Capital and Practical Planning Team of Finance (1976, pp. 140–141), B는 Ministry of Finance (1982, p.93).

1975년에는 근로소득자의 81.9%가 면세되었다.

1974년에는 국민복지연금의 각출료를 7%에서 5–7% 사이로 낮추도록 하여 브래킷 크리프 효과를 흡수하려고 시도하였지만, 1975년 세법 개정으로 이것만으로는 해결될 수 없는 상황에 봉착한 것이다. 근로소득세 납부자가 대폭적으로 감소한 상태에서 이에 맞추어 조정하는 것은 용이한 문제가 아니었다.

뿐만 아니라, 중화학공업 건설 및 수출진흥을 위한 자금을 조달하는 방법이 꼭 국민복지연금방식일 필요는 없었다. 근로자 재형저축제도 등 다양한 대안들이 존재했으며, 이 대안들은 실행되고 있었으며, 제4차 경제개발 5개년 계획은 국민복지연금의 적립금에 전혀 의존하지 않는 내자동원 체계를 마련하였다. 금융기관을 통한 다양한 저축 장려책을 실시하여 자금을 조달할 방안을 마련한 것이다.

Table 3.2의 각종공공기금의 항목에 적혀 있는 것은 국민복지연금의 예탁금을 포함하고 있지 않다. 국민투자기금 조성 계획과 실적을 비교하면, 1977년부터 1980년까지 기금조성 실적은 목표를 크게 상회하고 있어, 기금 조성을 위해 국민복지연금을 조속히 실시하여야 할 사정이 발생하지도 않았다.

그러나, 보건 및 사회보장실무계획반에서는 제4차 경제개발 5개년계획기간 동안에 보건 및 사회보장부 문제회의 일환으로 국민복지연금의 실시에 대한 안을 포함하고 있는데, 1977–78년에는 200인 이상 사

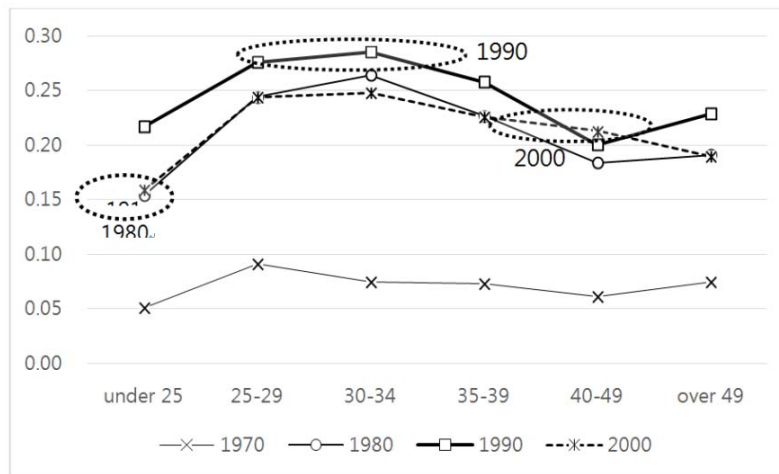


Figure 4.1. Age-specific saving rates in Korea (1970-2000).

※ 원과 숫자는 베이비 붐 세대의 위치와 그 연도, (출처: Park과 Rhee (2005, p.400)).

업장에 대해 우선 시작하고, 1979-80년에는 30인 이상 사업장으로 확대하고, 1981년부터는 10인 이상 사업장에 대해 시행할 계획을 수립하고는 있지만 (Practical Planning Team of Health and Social Security, 1976, pp. 220-222), 적립금을 활용할 내자동원체계와 결합되어 있지는 않는, 보건사회부 내부 안이라 할 수 있다. 국민복지연금을 통해 중화학공업 건설 및 수출진흥을 위한 자금을 마련하려고 하였던 1975년 이전과 이미 중화학공업 건설 및 수출진흥을 위한 자금을 조달할 대안적인 방안들이 마련된 상태인 1976년 이후, 국민복지연금에 대한 논의는 동일하게 진행될 수 없었다. 1976년 이후 국민복지연금에 대한 논의가 진행되기는 하였지만, 그것은 주무부서인 보건사회부 내부에서의 논의였을 뿐이다. 보건사회부는 국민복지연금으로 조성될 대규모 적립금을 운영할 플랜을 독자적으로 마련할 수 있는 부서는 아니었다. 적립금을 사용할 플랜이 없는 적립식 국민복지연금제도에 대한 논의는 탄력 있게 진척되기 어려웠다. 다만, 당시 여당은 선거용으로 의회에서 국민복지연금의 조속한 실시를 요구하였는데, 보건사회부는 이에 대응하기 위해 변화된 상황에 맞는 국민복지연금제도 시안을 마련해 가고 있었다.

4. 제5차 경제사회발전 5개년계획과 국민복지연금법 실시 논의

4.1. 이차 인구학적 보너스와 주택대란

1960년대와 1970년대는 고도성장의 시대였다. 미국-일본-동아시아 NIEs로 이어지는 케치업 사다리에 올라타 수출지향 공업화를 성공적으로 수행하였는데, 이 수출지향 공업화는 한국에 상대적으로 풍부한 노동력을 활용하는 공업화였다는 점에서 노동집약형 공업화라 할 수 있다. 이에 따라 1970년대에는 생산인구의 비중이 늘어나면서 동시에 고용율도 개선되는 말 그대로 일차 인구학적 보너스를 만끽하고 있었다. 이것은 소득의 증대와 그에 따른 저축률의 증대로 나타났다. 이 일차 인구학적 보너스는 1980년 대에도 지속되었다. Figure 4.1의 연령별 저축률 그래프는 이를 잘 보여준다. 1970년에 비해, 1980년 이후의 저축률 그래프는 훨씬 높은 위치에 자리잡고 있다.

뿐만 아니라, 연령별 저축률 곡선의 형태도 변화하였다. 1970년에는 1960년대 출생률의 저하로 1960년대보다는 유년부양비가 줄어들었지만, 아직 78.2%라는 높은 수준에 있었다. 이처럼 유년부양비가 매우

높은 상태에 있을 때는 생산연령 전기간 동안 아동부양의 압박에서 벗어나기 어려우며, 가구주의 연령별 저축률에서도 큰 차이가 나기 어렵다. 그러나 이후 유년부양비가 지속적으로 줄어들면서, 20대 중반에 결혼하고 이후 2-3명의 자녀를 낳아 기르는 것이 일반적인 연령 규범으로 정착되고, 또 자녀들의 중고등학교 진학이 일반화되어 갔다. 라이프 사이클에 따른 가구주의 연령별 저축률의 변동이 매우 뚜렷하게 되어 가고 있었던 것은 이와 같은 연령규범의 변화를 반영한 것이었다.

이차 인구학적 보너스는 저축률이 높은 연령대의 인구비중이 높아지면서 나타나는 현상인데, 1980년에 베이비 붐 세대는 아직 25세 이하의 연령대에 있었기 때문에, 이차 인구학적 보너스가 본격적으로 나타나는 시기는 아니었다. 이 베이비 붐 세대는 1980년대에는 점차 고 저축률의 연령구간으로 이동해 가면서 1990년경에 고 저축률 연령대의 비중이 가장 커지는 이차 인구학적 보너스의 피크에 도달하게 된다. 이와 같이 저축률이 증가하는데, 자산의 공급이 적절하게 이루어지지 않으면 자산가격의 폭등을 가져오면서 문제를 야기할 수 있는데, 한국의 대표적인 자산은 바로 주택이었다. 물론 주택가격의 변동을 모두 이차 인구학적 보너스에 귀착시킬 수는 없지만, 이차 인구학적 보너스도 어느 정도 영향을 주었다고 할 것이다.

한국의 주택문제의 변화를 개관해 본다. 1960년 가구수는 426만 3천호인데, 주택수는 358만 9천호여서 주택보급률은 84.2%였다. 주택이 꾸준히 늘기는 하였지만, 가구수의 증가율에는 못 미쳐서 1971년에 주택보급률은 77.3%로 떨어졌다. 주택문제가 심각해지자 박정희 정부는 유신 이후 열린 비상국무회의에서 향후 10년간 250만호의 주택을 건설하겠다는 계획을 발표하고, 이를 뒷받침하기 위해 1972년 12월에는 '주택건설촉진법'을 제정하였다. 250만호 건설계획은 1960년대 12.6% 불과했던 공공주택 공급비율을 44%까지 올리겠다는 원대한 계획이었지만, 1973년 1월 발표된 중화학공업화 시책에 밀려 제대로 실시되지 못하였다 (Special Planning Team Briefing State Affairs, 2007, p.126). 1972년부터 1981년까지 건설된 주택호수는 187만 8천호에 머물러, 주택보급률은 70.5% 떨어졌다. 유신 이후 표방한 1가구 1주택의 목표로부터 더 멀어진 것이다. 집값은 경기변동에 따라 변동하지만 추세적으로 상승하였는데, 1977년에는 폭등하는 형태를 취하기도 하였다. 이에 따라 '국민주택우선공급에 관한 규칙'과 '분양가 상한제'가 도입되었다. 한 가지 주목할 점은 당시 주택문제 해결을 진두 지휘했던 사람이 당시 경제기획원 기획국장이었던 김재익이었는데, 그는 전두환 정부의 초대 경제수석이 된다 (Park, 2010, pp. 7-8).

1980년대 전반에 베이비 붐 세대는 대대적으로 결혼하기 시작하고, 또 주 저축연령대에 진입하고 있었지만, 주택보급은 가구수의 증가에 미치지 못하여 주택보급률은 지속적으로 하락하고 있었다. 이 시기에 한국인의 삶의 가장 큰 문제로 내 집 마련과 집값 변동이 자리 잡게 된 배경이다.

4.2. 제5차 경제사회발전 5개년계획과 국민복지연금법 개정 시안

1979년 제2차 오일쇼크가 발생한 후 주택시장에도 불황이 찾아왔다. 제5차 경제사회발전 5개년 계획은, 주택보급률은 70.5%로 낮아졌으나, 주택시장은 침체에 빠져 있는 상태에서 기획되고 있었다. 제5차 경제사회발전 5개년계획을 보면, 사회개발의 확대를 목표 중의 하나로 삼고 있는데, 사회개발의 확대에서 가장 중요한 것은 바로 주거생활의 안정과 향상이었다. 이를 위한 정책으로 제5차 경제사회발전 5개년계획 기간 중 국민주택(7-15평형) 57만호를 건설하여 저렴한 가격으로 중산층 이하의 실수요자에게 공급할 계획을 세웠는데, 이를 위해 국민복지연금, 공무원연금 등 각종 연금자금과 재정자금의 주택부문 투자를 확대하고자 했다 (The Government of the Republic of Korea, 1981, p.97). 이 정책의 일환으로, 이미 1981년 4월 7일에는 주택건설촉진법을 개정하여 1981년 4월 20일자로 국민주택기금을 설치하였다. 국민주택기금은 국민주택채권, 청약저축, 국민주택복권과 같이 자체적으로 재원을 조성할 수 있는 방법들을 마련하였을 뿐만 아니라, 국민주택기금채권 발행, 정부의 출연료, 차관 자금, 국

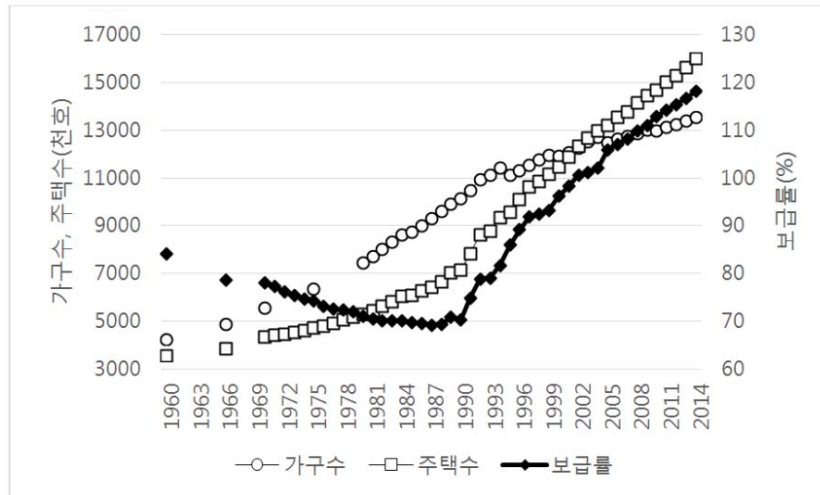


Figure 4.2. Rate of housing supply in Korea (1960-2014).

※ 1995년에 통계의 단절이 있음 (출처: 1960-1994: Construction Association of Korea, 1997; 1995-2014: 1996-1999년을 제외하고는 <http://kosis.kr/>, 1996-1999: Korea National Housing Corporation, 1996-1999).

민복지연금특별회계법에 의하여 조성된 기금의 예탁금 등을 재원으로 활용할 수 있도록 하였다. 국민복지연금특별회계법에 의하여 조성된 기금의 예탁금을 재원으로 활용할 수 있도록 하기는 하였지만, 국민주택기금의 재원을 마련하는 주요한 방법은 국민주택채권, 청약저축과 같은 자체 재원 조성 방법이었다. 그렇지만, 국민복지연금특별회계법에 의하여 조성된 기금의 예탁금을 재원으로 활용한다는 조문을 주택건설촉진법 제10조 2의 제1항에 신설한 것은 국민복지연금제도의 실시를 염두에 둔 것이었다.

그렇다면, 국민복지연금제도는 어떻게 실시할 계획이었는가? 국민복지연금제도의 실시는 사회개발의 확대 중 사회보장의 확대라는 항목 속에 들어있는데, “5개년 계획기간 중에 국민복지연금제도를 단계적으로 실시함으로써 공무원연금제도 등 특수직역연금제도와 함께 노후의 소득보장을 위한 종합적인 사회보험제도로 발전시킬 것이다”고 되어 있다 (The Government of the Republic of Korea, 1981, p.115). 그러나 이것은 일반론일 뿐 구체적인 안이 아니었다. 이후 경제기획원은 경제사회발전 5개년 계획을 수립할 때, 국민복지연금제도의 대상을 어떻게 설정할 것인가에 대한 안도 확정되지 않았다고 고백한 바 있다. 1983년 7월 29일에는 『제5차경제사회발전 5개년계획 수정작업지침』을 작성하였는데, 여기에서 국민복지연금제도와 관련된 부분을 보면, 임금근로자 대상의 실시방안 수립, 자영자 및 농어민대상 연금제도의 실시가능성 검토, 현행 퇴직금제도의 개선과 기업연금제도의 장려방안 등을 고려하도록 하고 있다 (Economic Planning Board, 1983, pp. 92-93). 국민복지연금제도와 기업연금제도가 어떻게 관계 지워져 있는지도 명백하지 않다. 그 때 경향신문은 기업연금제도는 국민연금제도로 가기 위한 과도기적 단계로 설정되었다고 보도하였다. 당시 사정상 복지연금제도로 한꺼번에 전면적으로 실시할 수는 없다고 판단하여 과도기적 단계로 기업연금제도를 도입해 실시한 뒤 점차 확산해 나가겠다는 것이다. 우선, 복지연금이 도입된 초년도에는 고용인력 300인 이상의 대기업과 공공기관 국영기업체 금융기관 등에서 실시하고 2차년도에 고용인력 1백인 이상의 기업, 3차 연도에 16인 이상의 기업으로 확대해 나갈 방침이었다. 그리고, 기업연금제도가 어느 정도 정착되고 난 후에 자영사업자와 지역주민들에게 연금제도를 확대해 나갈 방침이었다 (The Kyunghyang Shinmun, 1983.12.1)고 보도하고 있어 사업체 직역연금과 기업연금제도를 혼동하고 있음을 보여준다. 당시 경총은 퇴직금제도를 국민복지연금제도로 흡수하자는

안을 제시하고 있었고, 노총은 국민복지연금제도와 별도로 퇴직금은 후불임금이기 때문에 기업연금제도로 발전시켜야 한다는 안을 제시하여 논쟁하고 있었는데, 이에 대한 방향 설정이 명백하지 않아 발생한 용어의 혼란이라 판단된다.

그렇다면 국민복지연금제도의 주무부서인 보건사회부는 어떠한 안을 가지고 있었는가? 제5차 경제사회발전 5개년계획의 사회보장부문계획(최종안)은 보건복지정책연구소가 발간한 『사회정책연구』에 그 전체 자료가 수록되어 있으며, 동 내용은 1981년 10월 15일에 열린 『제108회 국회 보건사회위원회 회의록』에서 보건사회부 기획관리실장 이두호가 브리핑한 제5차 경제사회발전 5개년 계획 보건사회부문 실천계획에서도 확인할 수 있다. 이하 『사회정책연구』에 실려있는 최종안을 중심으로 살펴본다. 기존 연구에서는 소개된 바 없기 때문에 약간 상세히 서술한다.

적용대상은 현실적으로 적용이 가능한 사업장 근로자를 대상으로 시작하는데, 초년도에는 500인 이상의 사업장, 3차년도에는 100인 이상 사업장에 대해 단계적으로 확대해 가되 다음의 원칙에 따르도록 했다.

- (1) 현재 적용이 제외되는 일정액 이하 소득자도 적용범위에 포함시킨다.
- (2) 일반주민(농 어업 등 자영자)에 대한 적용은 사업장 근로자의 실시경과에 따라 추후 별도계획에 의하여 추진한다.
- (3) 공무원, 군인, 사립학교 교직원은 적용대상에서 제외한다.

1973년 국민복지연금법에 비하면, 적용대상이 30인에서 100인 이상으로 축소되었으며, 우선은 500인 이상에 대해 시행하도록 하고 있다. 근로자의 소득에 따른 구분을 하지는 않고 있으며, 다른 특수직역연금은 그대로 존치할 것이기 때문에, 이 가입자는 가입대상에서 제외하고 있다. 그리고 당장은 100인 이상 사업장 이외에는 적용하지 않는다 (Ministry of Health and Social Affairs, 1982, p.214). 국민복지연금법의 실시를 표방하고 있지만, 당장은 모든 국민에게 연금가입의 혜택을 주는 것이 아니라 대규모 사업장에만 한정하여 연금제도를 실시하고자 한 것으로 국민복지연금이 아니라 사업체 특수직역연금제도를 지향한 것이었으며, 실시 대상 사업체의 범위도 축소된 것이었다.

급여는 노령연금의 경우 1973년 국민복지연금법을 그대로 따르고 있으며, 보험율은 제1단계는 3.5%(가입자 1.5%, 사용자 2%), 제2단계는 5%(가입자 2%, 사용자 3%), 제3단계는 7%(가입자 3%, 사용자 4%)로 하여, 7%를 목표로 단계적으로 올리는 방식을 취하였다.

국민복지연금제도를 실시하기 위해서는 우선 해결하여야 할 몇 가지 문제가 있음을 지적하고 있는데, 첫 번째는 기금의 관리문제이다. 현행법상 국민복지연금사업에 의하여 조성된 기금을 활용할 수 있도록 한 법은 두 가지였다. 첫째는 국민투자기금법으로, 이에 의하면 국민복지연금사업에 의하여 조성되는 기금은 급여를 위한 준비금을 제외한 금액을 국민투자기금에 예탁하도록 하고 있다. 둘째는 주택건설촉진법인데, 이 법도 국민복지연금제도에 의한 기금을 국민주택기금에 전부 또는 일부를 예탁하도록 하고 있어, 양 법간의 마찰을 조정하여야 할 뿐만 아니라, 사업의 복지증진효과를 높이기 위해 적립금을 활용할 적절한 방안을 모색하여야 한다는 것이다.

두 번째 문제는 관련제도와의 조정의 문제이다. 퇴직금제도, 산업재해보상보험제도, 특수직역연금제도와와의 조정을 도모할 필요가 있다. 특히 퇴직금제도의 경우 당시 경총과 노총간의 견해가 첨예하게 대립되는 사안이기도 하였다 (Ministry of Health and Social Affairs, 1982, pp. 215-216).

세 번째 문제는 국민복지연금제도는 국민과 기업의 부담을 가중시키기 때문에, 이와 같은 부담을 감당하면서 이 제도를 수용할 수 있도록 국민과 기업에 대한 홍보를 강화하여야 한다는 것이다 (National Assembly Secretariat of the Republic of Korea, 1981, p.40).

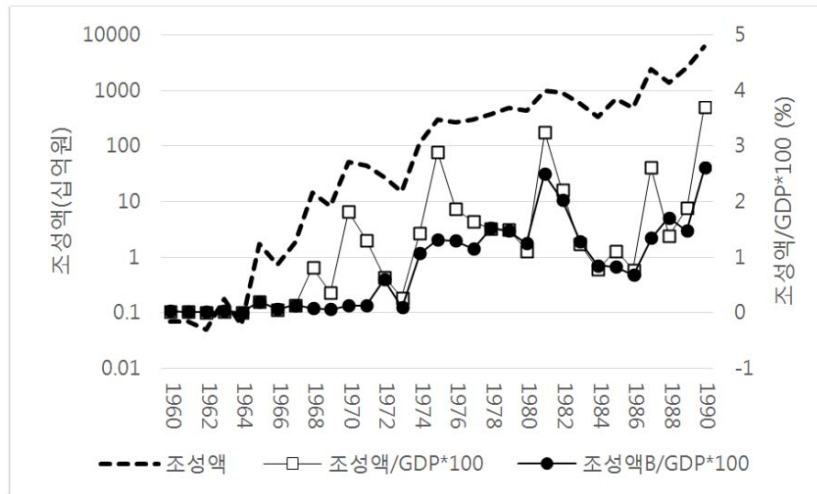


Figure 5.1. Financing of the funds managed by government.

※ 조성액 B는 조성액에서 양곡관리기금, 농수산물가격안정기금, 외국환평형기금에 의한 조성액을 뺀 값.
(출처: 조성액은 The Government of the Republic of Korea, (1968-1991), GNP는 <http://kosis.kr/>).

이와 같이 해결해야 할 다양한 문제들이 있기 때문에, 당장 국민복지연금제도를 실시하기는 어려웠다. 아직은 경제상황이 좋지 않기 때문에, 현재 상태를 고려한다면 국민복지연금보다 실업보험이 더 절실함으로 실업보험을 먼저 실시하고 국민복지연금은 유보해 달라는 경총의 반대를 무릅 쓰면서 국민복지연금제도를 밀어붙일 만큼 준비가 되어 있는 상태는 아니었다.

5. 1986년 국민연금법과 연금기금의 공공부문 투자

5.1. 1980년대 전반 정부관리기금의 기금 조성의 위기

1981년 국민주택기금을 신설하고, 국민복지연금의 적립금을 국민주택기금의 재원으로 활용할 수 있는 길을 열어두었지만, 1981년 국민주택기금은 자체 재원 조달 방법에 의거하여 재원을 조성하는 데 큰 문제가 없었다. 그러나 1980년대 전반 국민주택기금을 포함한 정부관리기금 전체에 있어 기금 조성에 상당한 난항이 발생한다.

우선, 정부관리기금의 당해년 조성액의 추이를 보자. 1960년대 전반에는 군인연금기금, 문화재관리기금, 원호회전기금 등이 있었지만, 큰 규모는 아니었다. 1960년대 후반에 들어 외국환평형기금, 농수산물가격안정기금이 만들어지면서 당해년 조성액이 GNP의 1%에 가깝게 되고, 1970년 양곡관리기금 설치로 GNP의 2%에 가깝게 된다. 외국환평형기금, 농수산물가격안정기금, 양곡관리기금의 조성액은 연별 변동성이 크기 때문에, 이를 제외한 나머지 기금의 당해년 조성액을 조성액 B로 하여 GNP에 대한 비중을 제시한 것이 Figure 5.1이다. 조성액 B를 중심으로 보면, 1970년대 중후반에 GNP의 1%를 상회하고 있으며, 1981년에는 GNP의 2%를 상회하고 있지만, 1984년부터 1986년까지는 상당히 저조한 상태에 있었다.

1970년대와 1980년대 초 조성액 B의 변동에 큰 영향을 미친 것은 국민투자기금과 국민주택기금이었기 때문에, 그것만을 따로 떼어 도시한 것이 Figure 5.2이다. 국민투자기금은 1982년을 정점으로 계속 떨어지고 있고, 1970년대 식 산업정책의 종언을 고하는 공업발전법이 제정된 1986년부터는 당해년 조성액

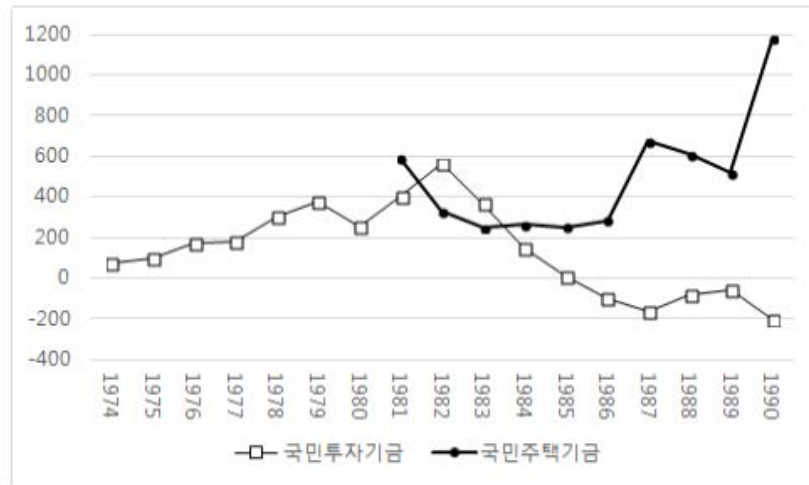


Figure 5.2. Financing of National Investment Fund and National Housing Fund (Unit: billion won).

(출처: The Government of the Republic of Korea, 1968–1991).

이 음의 값을 띠게 된다. 반면 국민주택기금은 1981년에 비해 1982년부터 1986년까지 낮은 수준에 있기는 하지만, 이후 다시 증가하여 국민투자기금의 시대에서 국민주택기금의 시대로의 변화를 보여준다.

1981년 국민주택기금이 처음 만들어졌을 때 기금 조성의 구성을 보면, 제1종 국민주택채권 발행에 의한 것이 전체 조성액의 81.2%이었고, 국민주택복권 자금이 4.9%, 청약저축이 2.2%였다. 이 세 가지는 모두 자체 재원 조성 방법인데, 이것이 전체 조성액의 88.3%를 차지한다. 그런데, 이중 국민주택채권 발행과 청약저축은 부동산 경기에 따라 크게 변동한다 (Lee, 1987, p.5). 1981년부터 1984년까지 청약저축이 크게 늘었지만, 국민주택채권이 부진하여, 이 양자에 의한 자금조달은 어려워져서, 자체 재원 조성 방법에 의한 기금조성의 어려움을 정부출연금, 외국차관, 국민주택기금채권 발행 등으로 해결할 수밖에 없는 처지였다.

5.2. 1986년 국민연금법과 국민주택기금

1981년 전두환 대통령은 국민복지연금제도를 실시하는 것에 부정적이었지만, 1986년에 들어와서는 일변했다. 1986년 8월 11일 전두환 대통령은 하계기자회견에서 1988년부터 국민연금제도를 실시할 것을 천명하였는데, 이후 다양한 이해관계자간의 협상이 빠르게 진전되어 1986년 12월 17일 국민복지연금법 개정법률안이 국회본회의를 통과하여, 1988년에 국민연금제도가 실시되게 되었다.

국민복지연금법의 개정법률안을 만들면서 드러난 이해관계자간의 대립점은 크게 세 가지였다. 첫째는 퇴직금의 조정문제와 관련된 경총과 노총의 이해대립이었다. 둘째는 기금운용의 주체 용도 방법과 관련된 경제기획원과 보건사회부의 이해대립이었다. 세 번째는 소득비례부분의 산정기초, 임금대체율, 반환일시금의 지급기준 등 국민복지연금의 각출금과 보험료 설계와 관련된 경제기획원과 보건사회부간의 이해대립이었다. 1986년 국민연금법은 이와 같은 이해관계를 조정하면서 확정되었다 (Oh, 1987, pp.146–150). 이에 대해서는 이미 많이 연구되었기 때문에 자세한 언급은 생략하고, 논의의 전개상 필요한 국민연금 가입대상자와 국민연금법의 특성에 대해서만 언급하여 둔다.

1986년 국민연금법은 1973년의 국민복지연금법과는 몇 가지 점에서 차이를 보인다. 첫 번째는 가입대

Table 5.1. Wage differentials by establishment size in 1984

기업규모	임금(원)	격차
10-29인	283680	91.3
30-99인	278036	89.5
100-299인	291605	93.9
300-499인	307405	99.0
500인 이상	310556	100.0

※ 상여금 포함한 현금급여 총액

출처: Department of Labor (1984); Federation of Korean Trade Unions (1987, p.242)에서 재인용

상자이다. 1973년과는 달리 10인 이상 사업장의 18세 이상 60세미만의 근로자와 사용자는 모두 당연히 사업장 가입자가 된다. 10인 미만의 사업장도 당연적용 사업장이 될 수 있는 길을 열어 놓았고, 당연적용사업장에 속하지 않을 때는 임의가입사업장이 될 수 있도록 했다.

국민연금 당연가입사업장을 10인 이상 사업장으로 확대하는 것에 대해 중소기업협동조합중앙회의 반대가 있기는 하였지만 (Oh, 1987, p.147), 노총은 대상의 확장에 대해 긍정적이었다. 노총이 이에 대해 긍정적이었던 이유는 최저임금제가 실시될 것이기 때문에, 기여금을 낼 수 없는 노동자를 배제하는 것이 아니라 모든 근로자가 기여금을 낼 수 있도록 임금을 올리는 것을 추구하여야 한다는 점과 현재 10-29인 사업체의 임금이 30-99인 사업체의 임금보다 오히려 조금 높다는 것이다.

1981년에 정부는 1973년 국민복지연금법보다 대상을 더 축소하는 안을 만들었지만, 이제는 대상이 보다 확대되고, 또 국민연금으로의 지향성을 강하게 갖는 법을 만든 것이다.

두 번째는 급여의 조건인데, 이것은 1973년 국민복지연금법보다 더 좋아졌다. 급여는 다양한 종류가 있는데, 완전노령연금의 경우 기본연금액에 가급연금액을 합산하여 지급하는데, 기본연금액은 다음과 같은 산식에 의해 계산된다.

$$1\text{종 가입자} : 2.4 * (A + B)(1 + 0.05n).$$

단, A는 연금수급전년도의 평균보수월액, B는 가입자 개인의 가입기간 중 표준보수월액의 평균값, 1987년 8월 14일 개정된 국민연금법 시행령에서는 B에 표준보수월액의 평균값에 0.75를 곱한 값을 쓰도록 함.

이에 의하면, 소득이 평균보수월액과 같은 근로자의 경우, 20년 가입자의 소득대체율은 35%, 30년 가입자의 소득대체율은 52.5%가 된다. 1973년 국민복지연금법에 비할 때, B의 정의가 변하기는 하였지만, 소득이 평균보수월액과 같은 근로자의 경우, 가입기간이 25년 이하이면 소득대체율이 더 낮아지지만, 가입기간이 26년 이상이면 소득대체율이 더 높아지게 된다.

반면, 보험료는 1988-1992년 동안은 3%(사용자가 부담할 부담금은 1.5%, 근로자가 부담할 기여금은 1.5%), 1993-1997년 동안은 6%(부담금 2%, 기여금 2%, 퇴직금전환금 2%), 1998년 이후는 9%(부담금 3%, 기여금 3%, 퇴직금전환금 3%)로 하였다. 부담금은 7%에서 9%로 상승하기는 하였지만, 이것으로 국민연금제도가 수지상등하게 되었던 것은 아니다.

1986년에는 연금가입자를 상용근로자 10인 이상 사업장 근로자로 하고, 각출료율을 1988-91년 2.5%, 1992-95년 5%, 1996-99년 7.5%, 2000년 이후 10%로 설정한 상태에서 재정수지에 대한 추계가 이루어졌다. 이에 의하면, 당해년도 수지가 적자로 전환되는 것은 2038년이고, 적립기금이 소진되는 것은 2049년이다.

그렇다면, 왜 이렇게 수지상등이 성립하지 않는 적립방식의 국민연금법을 만들게 되었는가? 우선, 이

Table 5.2. Estimated earning and expenditure of National Pension Fund
(Unit: trillion won at 1984 constant price, ten thousand person)

	재정수입	재정수입		재정지출	당년도 수지차	적립기금
		각출료	이식수입			
1988	0.42	0.42	0.00	0.00	0.42	0.42
1989	0.52	0.47	0.06	0.03	0.50	0.90
1990	0.62	0.52	0.10	0.06	0.56	1.42
1995	2.28	1.70	0.58	0.49	1.78	7.66
2000	7.13	5.28	1.85	1.46	5.66	24.32
2010	18.71	11.58	7.13	4.81	13.91	99.73
2020	35.20	17.68	17.52	11.22	23.98	239.82
2030	48.39	24.87	23.52	28.90	19.49	357.42
2040	55.65	34.63	21.03	63.07	-7.42	306.92
2050	46.32	46.32	0.00	100.71	-54.39	-78.85

※ 추계에는 다음과 같은 가정이 사용되었음. (1) 임금상승률: 1985년 9%, 1986-2000년 8.5%, 2001-2020년 8%, 2021년 이후 7.5% (2) 이자율: 1988-2000년 9%, 2001-2020년 8%, 2021년 이후 7% (3) GNP 디플레이터: 1985 3.2%, 1986년 3.7%, 1987-2000년 4%, 2001-2020년 3.7%, 2021년 이후 3.5%.

출처: Min 등 (1986, p.171).

시기의 연금법은 1973년 국민복지연금법의 개정입법으로 만들어졌다는 점이다. 따라서 각 이해 집단들은 1973년 국민복지연금법을 기준으로 하여 조정을 하고 있었는데, 1973년 국민복지연금법도 수지상당이 성립하지 않는 것이었다.

둘째, 정부관리기금의 재원 조성 상의 위기를 타개할 수단으로 국민연금의 적립금이 절실히 필요하였기 때문에, 기업자와 근로자가 수용할 수 있는 방안으로, 현재의 각출료는 낮으면서 급여는 높은 안을 제시한 것이다. 이것은 미래 세대의 부담 하에 현재 세대의 가입 유인을 강화한 조치라 할 수 있다.

정부가 국정목표 수행을 위해 적립금을 활용할 의도로 국민연금제도를 만들었는데, 이와 같은 목적으로 활용되는 적립금에 대해서는 금융부문에서 운영하였을 때 얻을 수 있는 수익률을 보장하지 않는다. 그렇다면 그 이율차는 어느 정도나 되었을까? 1988년부터 1992년 동안 국민연금기금의 금융부문 운용 수익률은 13.85%이었지만, 공공부문과 복지부문 운용수익률은 11%여서, 공공부문과 복지부문의 수익률이 금융부문의 수익률보다 2.85% 더 낮았다. 상대적으로 낮은 운용수익률을 지급하면서 정부는 국정목표 수행을 위해 적립금을 이용하였는데, 노태우 정부 때 수행한 대표적인 국정 사업은 200만호 주택건설계획이었다.

국민연금제도 실시가 국민주택기금 자금 조성에 어떤 영향을 주었는가를 살펴보기에 앞서 이 시기 주택건설계획부터 살펴보자. 제6차 경제사회발전 5개년계획에서는 1987-1991년동안 173만호를 건설하여, 주택보급률을 1985년 69.9%에서 1991년 71.5%로 올리도록 되어 있었다. 국민연금법이 통과된 이후 노태우 대통령 후보는 200만호 주택건설계획을 대선공약으로 제시하였다. 200만호 주택건설계획은 계획기간이 1988-1992년간으로 동기간 동안 200만호를 건설하겠다는 것인데, 이것을 제6차 경제사회발전 5개년계획과 비교하면, 1988년에서 1991년 동안에는 10만호를 더 건설하고, 1992년에는 1991년보다 4만호 더 늘린 47만호를 건설함으로써 200만호를 건설하겠다는 것이었다. 이것은 민영주택이나 민간주택보다는 국민주택을 더 건설하는 방식으로 이루어진 것인데, 국민주택 중 분양과 임대 구성을 보면, 200만호 건설계획기간 초기에는 분양을 줄이고 임대를 늘리지만, 점차 임대를 줄이고 분양을 늘리는 방향으로 편성되어 있다. 이 계획은 주택공급을 획기적으로 증가시켜 서울과 수도권 일부 지역을 제외하고는 주택의 양적 부족현상을 대부분 해소시켰으며 (Kim과 Son, 2010, p.33), 집값도 1991년부터 하

Table 5.3. Housing construction plan

(Unit: thousand housing unit)

구분		계	1987	1988	1989	1990	1991
합계		1730	300	320	340	370	400
공공부문	계	1080	180	195	210	235	260
	국민주택	630	100	110	120	140	160
	분양	422	60	70	80	97	115
	임대	208	40	40	40	43	45
	민영주택	450	80	85	90	95	100
민간부문	민간주택	650	120	125	130	135	140

구분		계	1988	1989	1990	1991	1992
합계		2000	340	360	400	430	470
공공부문	계	1330	215	240	265	290	320
	국민주택	850	130	150	170	190	210
	분양	600	60	90	120	150	180
	임대	250	70	60	50	40	30
	민영주택	480	85	90	95	100	110
민간부문	민간주택	670	125	120	135	140	150

출처: Korea National Housing Corporation (1986); The Korea Housing Bank (1988, p.87)

락세로 접어들어 IMF외환위기 직전까지 지속되었다 (Special Planning Team Briefing State Affairs, 2007, p.136). 200만호 건설계획을 위해 필요한 자금은 총 64조 2,830억으로 추산되었는데, 이중 43조 5,510억원은 입주자부담으로 14조 7,840억원은 민간주택금융으로, 5조 9,480억은 국민주택기금으로 조달할 계획이었다 (The Korea Housing Bank, 1988, p.90). 제6차 경제사회발전 5개년계획의 주택건설계획을 수정하고, 200만호 주택건설계획을 추진할 수 있었던 것은 이 목적으로 국민연금기금을 활용할 수 있게 되었던 것도 한 배경이 되었다.

국민연금법이 실시된 이후 국민연금기금은 기금운용지침과 이를 근거로 작성된 연간 기금운용계획에 따라 매년 부문별로 배분되게 되었다. 이 지침 및 계획은 국민연금기금조성 첫해부터 1992년까지 거의 동일한 배분방향을 고수했는데, 각출료 수입과 기금운용수익금에서 연금급여비를 차감한 신규 조성자금액을 예측한 후 동 예측액을 50 대 50으로 양분하여 공공부문과 금융부문으로 배분한 것이다 (Ko, 1992, p.13). 당시 국민연금기금운영위원회의 인적구성상 운용지침의 결정에는 정부의 입장이 주로 반영되도록 되어 있었다. 그렇다면, 국민주택기금 중 국민연금기금에서 조성된 자금은 어느 정도나 차지하였을까? 우선, 국민연금제도가 실시되기 이전과 이후의 국민주택기금의 조성계획을 비교하여 보자.

1988년에는 조성 계획 목표인 7,700억원 중 국민연금으로부터 1,300억원을 조성할 계획이었다. 이것은 전체 조성계획의 16.9%에 해당한다. 국민주택기금에 예탁금을 유치할 수 있는 공공자금으로는 공무원연금기금, 군인연금기금, 사립학교교원연금기금 등도 있지만, 이들은 보이지 않고 국민연금기금만 보이는 이유는, 공무원연금기금, 군인연금기금, 사립학교교원연금기금들에 대해서는 일정 비율의 예탁범위만 임의 규정으로 설정되어 있어, 예탁기관은 제2금융권 등 시중 금리를 감안하여 예탁을 기피함으로써 국민주택기금의 자금조성 기여도가 미미하였기 때문이다 (Kim, 1987, pp. 36-37).

200만호 주택건설계획이 수립되면서, 동기간 동안 국민주택기금 조성계획도 수립되었는데, 이에 의하면, 국민주택채권, 청약저축 등 자체 조성으로 마련할 자금이 3조 2,795억원이고, 외부 조성으로 마

Table 5.4. Financing plan of National Housing Fund in 1987 and 1988 (Unit: million won)

	1987		1988
	계획	실적	계획
제1종 국민주택채권	118129	144875	104709
제2종 국민주택채권	15000	15363	15000
청약저축	-163591	-125163	-95813
예탁금	10600	10535	11000
복권자금	11000	11302	11000
차관자금	70000	63634	45500
융자금회수	126585	129092	64114
채권이자충당금 등	-52493	-61331	67111
당기순이익	63846	41905	59398
국민연금(資特)			130000
은행차입	-75000	-65000	
재정출원	100000	100000	60000
국민주택기금채권	350000	300000	260000
전기이월	26150	26150	37981
합계	600226	591362	770000

출처: Fund Department (1988, p.59, p.61)

Table 5.5. Financing plan of National Housing Fund during two million housing construction plan (Unit: hundred million won)

	1988	1989	1990	1991	1992	계
자체조성	5474.53	6042.85	5563.8	7666.95	8046.89	32795.02
외부조성	2392.04	3033.65	5140	5140	7040	22745.69
재정출원	600	700	1000	1200	1500	5000
기금채권			700	-300	800	1200
재정용자	1300	2300	3500	4300	4800	16200
차관자금	492.04	33.65	-60	-60	-60	345.69
총조성액	7866.57	9076.5	10703.8	12806.95	15086.89	55540.71

출처: The Korea Housing Bank (1988, pp. 90-91)

련할 자금이 2조 2,745억원이었다. 외부 조성의 대부분을 차지하는 것은 재정용자 1조 6,200억원이었다. 이것이 국민연금 적립금에서 200만호 주택건설계획에 사용될 몫인 것이다. 이외에 기금채권이 있다. 국민연금기금은 1991년에 적립금 운영 배분에 있어 기존의 공공부문과 금융부분 이외에 복지부분을 신설하였는데, 복지부분에 배분된 1,200억원은 모두 국민주택기금채권 매입에 사용되었다. 1992년과 1993년에도 동일한 금액이 국민주택기금채권 매입에 사용되었다.

Table 5.5의 국민주택기금 조성계획에 있어 자체조성과 외부조성의 구성비는 1981년 국민주택기금에서의 구성비와 큰 차이가 있다. 자체조성의 비중이 줄어들었고, 대신 재정용자와 기금채권이 중요하게 설정되었는데, 재정용자는 국민연금기금의 운용에서 공공부문에, 기금채권은 복지부문에 연결된 것이다. 외부조성에서 국민연금의 적립금이 매우 중요하게 되어 있는 것이다. 물론 자금 조성의 실적은 이 계획과 상당히 달랐다. 가장 큰 변화는 청약저축이 대폭적으로 늘어남에 따라, 1990년 이후에는 외부자금에 의존할 필요성이 현격하게 줄어들었다. 예컨대 1990년 총 국민주택기금 조성계획은 1조 704억이었지만, 1990년 청약저축에 의한 신규 조성액만 1조 2,895억에 달했다. 이 외에 국민주택채권에 의한 신규 조성액도 있는데, 이 양자를 합하면, 1990년부터 1992년까지 매년 2조원 이상의 자체 자금이 조성되

었다. 이와 같은 변화에 따라 계획과는 달리 1990년부터 1992년까지는 재정용자에 의한 신규자금 조성은 없었다 (Ministry of Finance, 1993, p.205).

당시 국민연금기금 운영자들은 국민연금과 같은 공적 연금 기금이 수익성만을 고려하여 투자할 수는 없으며, 국가 경제 재정정책에도 부응하여 중소기업육성, 주택건설지원, 제조업경쟁력 강화 및 사회간접자본 형성지원 등에 투자함으로써 국가경제의 기반을 강화하는 것도 결국 연금가입자와 후세대 근로자 복지증진에 도움이 될 수 있다는 점에서 공공부문 투자의 필요성이 있다고 주장하였다 (Jeong, 1992, p.8). 이와 같은 주장의 배경에는 1980년대 중반 정부관리기금의 자금 조성의 위기 속에서 국민연금기금을 그 구원투수로 활용하겠다는 국민연금제도 실시 당시의 의도가 있었다고 하겠다.

6. 맺음말

본 논문은 1973년 국민복지연금법과 1986년 국민연금법이 일차 인구학적 보너스와 이차 인구학적 보너스를 보너스로 구현하기 위해 국가주도로 대응하는 과정에서, 그 필요한 자금을 적립식 연금제도로 조달하려는 동기를 가지고 제정된 것임을 보인 것이다.

한국의 인구변천은 1955-1963년에 출생한 베이비 붐 세대 이후 급격한 출산율의 하락으로 진행되었다. 이와 같은 인구과동의 형태 때문에, 인구학적 보너스를 선도한 것은 바로 베이비 붐 세대였다. 생산인구가 부양인구보다 더 빠르게 증가함으로써 발생하는 일차 인구학적 보너스는 베이비 붐 세대가 취업전선에 진입하면서 시작되었고, 저축률이 상대적으로 높은 연령대가 많아짐으로써 발생하는 이차 인구학적 보너스는 베이비 붐 세대가 결혼적령기이자 주 저축세대에 진입하면서 발생하였다.

당시 한국 정부에게 이것은 인구학적 보너스라기보다는 인구학적 위기였다. 베이비 붐 세대가 취업전선에 들어서는데 적절한 대응이 이루어지지 않으면 취업대란이 일어날 수 있으며, 베이비 붐 세대가 혼인하고 주 저축세대로 들어서는데 적절한 대응이 이루어지지 않으면 주택대란이 일어날 수 있다. 사실 한국에서 잠재적인 인구학적 보너스가 실제적인 인구학적 보너스로 실현되는 과정은 베이비 붐 세대가 야기할 수 있는 인구학적 대란을 극복하는 과정이었다. 1973년 국민복지연금법은 일차 인구학적 보너스에 대응하기 위해 필요한 자금을 마련할 방안의 하나로 제정되었지만, 아직 근로자의 소득수준도 낮고 사망률도 높아서, 연금제도에 반대하는 사람들도 많아 실현에 이르지 못하는 못하였다. 1986년 국민연금법은 이차 인구학적 보너스에 대응하기 위해 제정되었는데, 이 때는 연금을 지급할 여력을 갖춘 인구가 증대하여, 그 기금으로 국민주택사업을 수행하면 주택대란을 막아 국가사업에 이바지할 것으로 기대할 수 있었다.

이 시기 동안 한국정부는 경제개발 5개년 계획 또는 경제사회발전 5개년 계획을 수립하고 있었는데, 이와 같은 장기계획을 주도하였던 정부부처는 경제기획원이었다. 국민복지연금제도 또는 국민연금제도는 적립방식으로 구상되었는데, 그것은 막대한 적립금을 가져다 줄 것이기 때문에, 이 자금의 적절한 사용계획을 구축하지 않으면 안되었다. 경제개발계획의 주요한 내용이 자금의 조성 배분이었기 때문에, 국민복지연금제도 또는 국민연금제도를 기안하는 데는 경제기획원이 상당한 역할을 하였다. 이처럼 국민(복지)연금법은 복지 대책일 뿐만 아니라 경제사업이기도 하였기 때문에, 그 시안들은 보건복지부와 경제기획원이 조율하면서 만들었던 것이다.

그러나 적립금 활용 계획이 없을 때, 또는 다른 대안적인 자금 조달 방법이 있을 때, 인구 고령화에 대응하기 위해 국민복지연금제도가 필요하다는 제안은 큰 추동력을 갖기 어려웠다. 그런 점에서 국민복지연금제도 또는 국민연금법에 대한 논의의 추동력은 미래에 닥칠 인구 고령화가 아니라, 현재 닥친 인구학적 위기를 극복하기 위한 자금으로 국민복지연금의 적립금을 활용할 수 있다는 플랜이었다. 따라서, 국민복지연금제도의 제정 및 시행 유보, 국민연금법의 제정 및 실시 등의 변천을 파악하기 위해서는 적립

금에 대한 활용 플랜이 어떻게 변천하였는가를 시야에 넣지 않으면 안 된다.

1973년 국민복지연금법은 국민투자기금을 만들어 그것을 창구로 하여 국민복지연금의 적립금을 중화학 공업 건설 및 수출진흥을 위해 필요한 자금으로 활용하려는 플랜과 더불어 제정되었으며, 1986년 국민연금법은 국민주택기금을 창구로 하여 국민연금의 적립금을 국민주택 건설에 필요한 자금으로 활용하려는 플랜과 더불어 제정되었다.

국민복지연금법이나 국민연금법이 인구 고령화에 대한 대응을 표방하지만, 현실적으로는 인구학적 위기를 극복하기 위해 필요한 자금의 창출에 초점이 맞추어져 있었기 때문에, 제도의 장기지속성보다는 각출금을 부담할 대상들에게 제도 수용에 대한 유인을 강화하기 위해 수지상등이 성립하지 않는 적립방식의 국민연금제도를 만들었고, 그 적립금을 금융부문보다 수익성이 낮은 공공부문 투자에 활용하는 체계를 만들었다. 이후 국민연금제도와 관련하여 적립금의 운영 방식과 재정안정성을 위한 개혁방안이 논의될 수밖에 없게 된 것은 이와 같은 제정 배경 때문이었다.

그러나 국민연금제도의 건전성 및 지속가능성에 대한 논의과정에서 놓쳐서는 안 되는 점이 있다. 우리가 국민연금제도와 관련하여 후손에게 물려줄 가장 중요한 자산은 적립금이 아니라 효율적으로 작동하는 인구-경제시스템이라는 점이다. 어떻게 하면 국민연금제도가 현재 인구-경제시스템을 보다 효율적으로 만드는데 기여할 수 있는가? 이 문제도 시야에 넣은 국민연금제도의 건전성 및 지속가능성에 대한 논의가 이루어지기를 희망한다.

References

- Administration of Labor Affairs (1977). *Report on Occupational Wage Survey*.
- Construction Association of Korea (1997). *Half Century of Korean Construction*.
- Department of Labor (1984). *Report on Occupational Wage Survey*.
- Economic Planning Board (1977). *An Economic White Paper, 1977*.
- Economic Planning Board (1983). *Revised Guideline on the Fifth Five-year Economic and Social Development Plan*.
- Federation of Korean Trade Unions (1976). *Business report, 1976*.
- Federation of Korean Trade Unions (1987). *Policy Research Report, 1986*.
- Fund Department (1988). National housing fund operation plan, 1988, *Housing Finance Bimonthly Review*, **21**, 59-64
- Jeong, J. (2012). Tax system during economic development period (1960-1970's), Korea Institute of Public Finance, *The History of Korean Tax System*, **1**, 373-429.
- Jeong, Y.-J. (1992). Present situation of national pension fund, 1991, *National Pension*, **20**, 6-9.
- Jun, N.-J. (1982a). Establishment of the national welfare pension system in Korea, *Korean Journal of Social Welfare*, **3**, 1-18.
- Jun, N.-J. (1982b). Issues in implementing the national welfare pension system in Korea, *Social Welfare*, **73**, 17-29.
- Kim, J.-G. (1987). Present situation and issues of Korean housing finance, *Housing Finance Bimonthly Review*, **20**, 25-38
- Kim, K.-H. and Son, J.-Y. (2010). *Economics of Real Estate*, Konkuk University Press.
- Kim, Y.-B. (2002). The origin of Korean social insurance and its institutional characteristics, *Economy and Society*, **55**, 8-34
- Ko, C. K. (1992). Operation strategy of national pension fund, *National Pension*, **20**, 13-14.
- Korea National Housing Corporation (1986). *Year Book of Housing Statistics, 1986*.
- Korea National Housing Corporation (1996-1999). *Year Book of Housing Statistics*.
- Lee, K.-B. (1987). Sources of housing finance, *Housing Finance Bimonthly Review*, **20**, 1-16.
- Min, J.-S., Kim, C., Lee, D., Suh, S.-M., Lee, H.-K. and Koo, S. Y. (1986). *The Master National Pension*

- Plan and Its Social Economic Effects*, Korea Development Institute.
- Ministry of Finance (1982). *White Paper on Treasury Investments and Loans, 1982*.
- Ministry of Finance (1989). *White Paper on Treasury Investments and Loans, 1989*.
- Ministry of Finance (1993). *White Paper on Treasury Investments and Loans, 1993*.
- Ministry of Health and Social Affairs (1974). *Background and Outlook of National Welfare Pension System*.
- Ministry of Health and Social Affairs (1982). The fifth five-year economic and social development plan (1982–1986) - plan related to social security (final draft), *Korean Journal of Social Policy*, **1**, 195–249.
- Ministry of Labor (1974). *Survey Report on Actual Labor Conditions at Establishment*.
- National Assembly Secretariat of the Republic of Korea (1981). *An Official Record of Health and Social Affairs Committee (108-Bosa-First)*.
- National Pension History Compilation Committee (2015). *History of the National Pension*, National Pension Service National Pension Research Institute.
- National Pension Service (1998). *The 10 years of National Pension history*.
- National Pension Service (2008). *The 20 years of National Pension history*.
- Office of Labor Affairs (1971–1977). *Report on Occupational Wage Survey*.
- Ogawa, N., Lee, S.-H., Matsukura, R., Tung, A.-C. and Lai, M. S. (2012). Population aging, economic growth, and intergenerational transfers in Japan: how dire are the prospects?, Chapter 8 in Park, D., Lee, S.-H. and Mason, A. eds., *Aging, Economic Growth, and Old-Age Security in Asia*, Edward Elgar. 231–276.
- Oh, J. S. (1987). Policy making process and legislative history of national pension system in Korea, *Korean Social Security Studies*, **3**, 143–164.
- Park, D. and Rhee C. (2005). Growth, demographic change and savings in Korea, *Journal of the Japanese and International Economies*, **19**, 394–413.
- Park, S.-Y. (2010). Introduction and aftereffect of sales price regulation of new apartments built by the private sector, Paper presented at 2010 winter conference of the Korean Economic History Society.
- Park, Y. C. (1981). Problems and prospects of national welfare pension system - focusing on pension finance and fund management, *The Journal of Asiatic Studies*, **66**, 93–144.
- Practical Planning Team of Health and Social Security (1976). *The Fourth Five-year Economic Development Plan (1977–1981) - Plan related to Social Security*.
- Practical Planning Team of the Mobilization of Domestic Capital and Practical Planning Team of Finance (1976). *The Fourth Five-year Economic Development Plan (1977–1981) - Plan Related to the Mobilization of Domestic Capital*.
- Seo, Y. S. (1974). Contents of national investment fund act and its problems, *Legislative Research Monthly*, **74**, 60–66.
- Social Construction Section (1973). The draft of national welfare pension system and responses to it, *Legislative Research Monthly*, **72**, 122–153.
- Special Planning Team Briefing State Affairs (2007). *The 40 Years of Korea Real Estate History*, Hansmedia.
- The Government of the Republic of Korea (1981). *The Fifth Five-year Economic and Social Development Plan 1982–1986*.
- The Government of the Republic of Korea (1968–1991). *Accounting statements relating to Funds*.
- The Korea Housing Bank (1987). National housing fund operation plan, 1987, *Housing Finance Bimonthly Review*, **20**, 67–72.
- The Korea Housing Bank (1988). Research material: Two million housing construction plan, *Housing Finance Bimonthly Review*, **21**, 87–91.
- The Kyunghyang Shinmun (1983). *The Kyunghyang Shinmun*.
- Yang, J.-J. (2007). The policymaking process of the national welfare pension scheme revisited, *The Journal of the Korean Association for Governance*, **14**, 87–108.

1973년 국민복지연금법과 1986년 국민연금법은 왜 제정되었는가?: 인구학적 보너스에 대한 대응이라는 시점

박이택^{a,1} · 이현창^b

^a고려대학교 경제연구소, ^b고려대학교 경제학과

(2015년 7월 17일 접수, 2015년 7월 29일 수정, 2015년 7월 30일 채택)

요약

기존 연구들은 1973년 국민복지연금법과 1986년 국민연금법의 제정을 인구 고령화에 대한 선제적 대응이라는 시점에서 고찰하지만, 본 논문은 이 법들이 잠재적인 인구학적 보너스를 실제적인 인구학적 보너스로 구현하려는 국가주도의 대응 과정 속에서, 필요한 자금을 적립식 연금제도로 조달하고자 제정되었다고 본다. 이와 같은 시점에 서면, 국민복지연금법의 제정, 시행 연기, 개정 등을 국가적 자본 및 자산 형성체제와 결합하여 고찰할 수 있다. 1973년 국민복지연금법은 중화학공업 건설 및 수출진흥을 위한 자금 조성을 위해 제정되었지만, 1차 오일쇼크를 배경으로 발생한 브래킷 크리프 현상으로 실시하기 어렵게 되자, 대안적인 재원조달 방법을 마련함으로써 시행 연기되었다. 1986년의 국민연금법은 1980년대 전반 정부관리 기금의 재원 조성 위기를 배경으로 하여 제정되었는데, 각출금을 부담할 대상들이 국민연금제도를 수용할 유인을 강화하기 위해 수지상등이 성립하지 않는 적립방식으로 구상되었으며, 적립금의 상당부분은 공공부문 투자에 활용되었다. 국민연금제도와 관련하여 적립금의 운영 방식과 재정안정성을 위한 개혁방안이 논의될 수밖에 없게 된 것은 이와 같은 제정 배경 때문이었다.

주요어: 국민복지연금법, 국민연금법, 인구 고령화, 인구학적 보너스, 연금 지속가능성

이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A5B8A 01054750).

¹교신저자: (136-701) 서울시 성북구 안암동, 고려대학교 경제연구소. E-mail: parkit@korea.ac.kr