

韓國福祉年金制度의 政策樹立過程에 關한 研究

Establishment of the National Welfare Pension System in Korea

全 涌 軫

〈서울大 社會福祉學科教授〉
(社會福祉政策學 博士)

本稿는 1980年 8월에 發表된 博士學位 論文의 一部을 要約한 것임. Ph. D. The School of Social Service Administration, University of Chicago. 原題: Establishment of the National Welfare Pension System in Korea: policy-making process in the context of national development in a developing country.

目 次

- | | |
|-------------------------|------------------------------------|
| I. 序 論 | 2. Inter-Agency Task Committee의 構成 |
| 1. 研究目的 | 3. 第一次 概要: 次官會議 |
| 2. Conceptual Framework | 4. 第二次 概要: 經濟長官會議 |
| 3. 分析節次 | 5. 國民福祉年金法案의 公開 |
| II. 韓國의 經濟的 背景과 國家開發計劃 | 6. 國會審議 |
| III. 國民福祉年金制度의 政策樹立過程 | IV. 結 論 |
| 1. 問題: 重化學工業을 爲한 內資動員 | |

I. 序 論

1. 研究目的

社會保障制度는 現代에 있어서 重要한 國家政策으로 되어 있다. 대부분의 國家들은 어떤 形態로든 社會保障制度를 갖고 있다. 따라서 社會保障制度에 關한 研究도 많이 되어 있는 데, 특히 社會保障制度의 發達이나 發展過程에 대해서 研究한 것이 많다.¹⁾ 그러나 대부

1) 例를 들면, Phillips Cutright, "Political Structure, Economic Development and National Social Security Programs," American Journal of Sociology 70(March, 1965): 537~50; P. R. Kaim-Caudle, Comparative Social Policy and Social Security: A Ten Country Study(New York: Durellen, 1973); Bernie Nadison, Social Welfare in the Soviet →

다.²⁾

지금까지 대부분의 연구는 어떠한 요인이 즉 政治的, 經濟的, 社會的, 文化的 및 生態學的 的 要因이 社會保障制度的 發達과 展開過程에 영향을 주었나 하는 것을 把握하는 데에 重點을 두고 있다. 이러한 연구들은 研究方法에 따라 세 部類로 나눌 수 있다. 첫째, 統計的 技法을 사용하여 統計的 變數를 分析하는 multiple country study이다. 둘째, single country study로서 한 特定 國家의 特定 社會保障政策이나 혹은 社會保障分野의 諸般 國家政策을 研究하는 것이다. 셋째, 二個國 이상의 國家를 選定해서 社會保障制度的 發達에 影響을 주는 特定的 要因을 깊이 考察하거나 社會保障制度 發達에 있어서의 過程이나 경향을 考察하는 것이다.

첫번째 범주에 속하는 연구는 社會保障의 發展이 社會保障費用의 水準으로 operationalize되어 있어서 이와 같은 연구는 어떤 變數가 많은 國家들의 社會保障費用을 統計學的 意味로 “설명하는가?”하는 것을 밝히는 것이다.

두번째 범주의 연구들은 어느 한 國家의 한 社會保障政策이나 有関政策을 重點적으로 研究하는 것인데 예를 들면 Garrison의 Egypt의 社會保障制度的 發達에 関한 論文이 있다.³⁾ 이 論文에서 Garrison은 社會保障制度가 發達하게 되는 때에는 어떤 ‘目的’이 있게 마련인데 이 目的이 어떻게 社會經濟的 變化, 權力構造가 關聯이 되는가를 Egypt의 경우를 研究한 것이다. 이윤구氏는 日本의 社會保障制度的 發達을 歷史的인 推移에 따라서 考察한 論文을 썼다.⁴⁾

세번째 범주의 연구들은 二個國 以上の 國家를 擇해서 그 國家들의 社會保障制度的 發達에 있어서 歷史的인 背景을 考察함으로써 어떠한 共通的인 發展要因이나 方向이 있는 지를 찾는 것이다. 그 代表的인 研究로는 Rimlinger가 독일, 영국, 불란서, 미국 및 소련에 関한 것이다.⁵⁾ 이 研究에 의하면 소위 先進産業諸國에 있어서의 社會保障制度的 始初는 封建社會가 重商主義를 거쳐서 産業化時代로 變遷하면서 發生한 社會統合의 崩壞를 再定立하는 것에서 出發했다는 것을 알 수 있고, 社會保障制度的 發達展開過程은 각 國家마다

— Union(Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 1968); Alvin Schorr, Social Security and Social Services in France (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1965).

2) Jean L. Garrison, "Development of Social Security in Egypt" (Ph. D. dissertation, University of Chicago, 1976).

3) Ibid.

4) Yoon-Gu Lee, "The Development and Contemporary System of Social Security in Japan" (Ph. D. dissertation, The Victoria University of Manchester, 1972).

5) Gaston V. Rimlinger, Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1971).

의 取而의 社會的 特徵에 따라 달랐다는 것을 알 수 있다. 個人主義, 自由主義, 資本主義 思想이 강한 미국, 영국, 불란시등은 産業化가 상당히 進展된 다음에서야 社會保障制度의 定立이 이루어졌고 Bismarck 독일이나 제정러시아처럼 官權獨裁政治·社會體制에서의 産業化가 이루어지고 있던 國家들에서는 社會保障制度가 支配者階級과 被支配者階級間의 傳統的인 上下關係를 더욱 強化시키는 目的으로 定立이 되었다. 그리고 소련과 같이 社會主義 産業化를 指向했던 國家는 社會保障制度가 공산당에로의 忠성을 유지시키기 위해서 發展되었다.

그런데 이와 같은 研究의 根本的인 假定은 社會保障의 發達을 '自然的인 혹은 進化的인 過程으로 보는 것인데, 본 研究의 基本論題는 社會保障의 發達을 반드시 進化的인 過程으로 볼 수 없다는 것이다. 특히 開發途上國家에 있어서는 社會保障制度가 國家開發이라는 脈絡속에서 國家政策으로서 國家政府에 의해서 樹立된다는 것이다.

現代에 있어서 社會保障의 發達은 國際的인 Communication과 영향력 안에서 일어나고 있기 때문에, 社會保障이 단순히 各 國家마다 個別的으로 進化的으로 發展한다기 보다는 各 國家마다의 need와 狀況에 맞추어서 意圖的으로 導入되어 樹立된다.⁶⁾ 그래서 Rimlinger가 지적한대로, "開發途上國家는 特殊한 處地에 있다. 왜냐하면 開發途上國은 既存産業諸國으로부터 이미 實施되고 있는 社會保障의 多樣한 pattern中에서 成功的인 것을 본받아 導入할 수 있기 때문이다. 開發途上國家들은 왜 社會保障의 權利가 必要한가를 證明할 必要가 없고 問題는 단지 어떤 制度가 가장 國家의 need에 合當한 것인가를 決定하는 것이다. 國家의 發展目的에 맞고 社會的 經濟的 질서에 適合한 pattern을 고르는 것이다."⁷⁾

그런데 開發途上國家들이 實際로 어떻게 가장 적합한 社會保障 pattern을 고르느냐 하는데 對한 研究가 없는데, 특히 그 pattern을 選擇하는 過程 즉, 社會保障制度導入의 政策 樹立過程을 研究한 것은 全無하다. 그러므로 이 論文의 研究意義와 目的을 여기에 두고 研究方法은 case study方法을 擇했으며 對象國은 大韓民國을 그리고 社會保障政策으로서는 國民福祉年金制度를 擇하였다. 國民福祉年金制度를 擇한 理由는 이 制度가 狹義의 社會保障 自體를 意味하며 韓國에서 가장 最近에 立法化된 것이기 때문이다.

2. Conceptual Framework

이 研究에서 國家開發의 context란 實際에 있어서 國家開發計劃을 말한다. 國家開發計劃이란 "經濟的 分析의 技術과 政治的 過程의 核心인 consensus building, decision making

6) Vladimir Rys, "The Sociology of Social Security," Bulletin of International Social Security Administration 17, No.1 (January - February): pp. 3-34.

7) Rimlinger, op.cit., p. 334.

뜻 action taking 을 할수면 에 유는 政府經濟的 過程이다.” 2次大戰以後 國家開發計劃은 開發途上國家에 있어서 經濟發展을 促進시키는 必須的인 手段으로 널리 使用되기 시작했 다. 따라서 開發途上國家에 3個年 혹은 5個年經濟開發計劃이 많이 생겨났고,⁹⁾ 社會保障 計劃은 이러한 國家年次開發計劃의 일환으로서 樹立되고¹⁰⁾ 包含되었는데, 그 主된 理由는 全般的인 國家發展을 爲한 稀少資源의 配分問題가 심각한 問題였기 때문에¹¹⁾ 社會保障을 다른 國家政策과 따로 떼어서 생각할 수 없었기 때문이다.

이러한 狀況下에서 社會保障은 先進諸國에서 보는 것처럼 單獨的인 出現이 아니라 한 나 라의 國家開發計劃의 目標과 直接的인 關聯을 갖고 있다. 그러므로 이 研究는 國民福祉年 金制度의 政策樹立過程을 韓國의 經濟開發5個年計劃의 context 안에서 일어나는 觀點을 주 로 考察한 것이다. 이러한 研究目的을 達成하기 爲해서 國家政策分析文獻 가운데에서 주로 process-oriented approach를 使用했다.

國家政策分析의 process-oriented approach는 “한 國家에 있어서 多樣한 政治的, 政府 의, 그리고 다른 組織的 集合體들 사이의 關係와 相互作用과 國家開發計劃 data의 input이 어떻게 政策形成에 影響을 주는 가를 理解하고자 하는 것이다.”¹²⁾ Allison에 의하면 대부 분의 政策分析者들은 政府의 action, 즉 國家政策形成을 rational policy model이라는 標 準的인 準據틀로 說明하고 있다.¹³⁾ 이 概念的 Model은 國家의 어떤 政策的 event를 政府 의 有目的的인 action으로 說明하는 것이다. 그러므로 說明하고자 하는 것은 action이며, 그 action의 主體인 actor는 政府가 되는 것이다. 이 Model의 分析方法은 政府가 어떤 action을 취할 때에 무슨 目的을 指向하고 있었으며, 어째서 그 action은 주어진 國家開發 目標에 最大限의 價値를 附與하는 合理的 選擇인가 하는 것을 說明하는 것이다. 따라서 이 Model의 基本分析의 單位는 政府의 政策을 國家의 選擇으로 보는 것이다. Allison 은 이 Model을 補完하기 爲한 다른 概念的 Model을 또한 定立했는데 그것은 organizational process model과 bureaucratic politics model인데, 이 model들은 各各 國家의 政策을

8) David C. Cole and Young Woo Nam, "The Pattern and Significance of Economic Planning in Korea," in Practical Approaches to Development Planning, ed. Irma Adelman (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969), p.11.

9) 예를 들면, 말레이시아의 5個年開發計劃과 싱가포르의 開發計劃

10) 예를 들면, 말레이시아의 3次經濟社會開發計劃(1966~1970)과 싱가포르의 4個年開發計劃(1961~1964)

11) United Nations, "Department of Economic and Social Affairs," 1967 Report on the World Social Situation (New York: The United Nations, 1969)

12) Neil Gilbert and Harry Specht, Dimensions of Social Welfare Policy (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1974), p.9.

13) Graham T. Allison, "Conceptual Model and the Cuban Missile Crisis," The American Political Science Review 63, No. 3 (September, 1969): pp. 689~718.

이 論文은 標準準據틀인 rational policy model을 주로 使用해서 資料를 蒐集, 分析했다. 이 model의 주된 要素는 다음과 같다.¹⁴⁾

A. 基本分析의 單位로서 國家的 次元의 選擇을 政策으로 본다. 政府는 action을 취할 때에 國家開發目標을 最大限 極大化시키는 것을 選擇한다. 이 研究에 있어서 國民福祉年金 制度가 바로 韓國政府가 擇한 政策이며, 問題는 國民福祉年金이 어떻게 되어서 國家的 選擇으로 되었는가 하는 것이다.

B. 이 model의 構成概念으로서는 國家的 次元의 actor와 問題가 있다.

(1) Actor: 國家나 政府를 合理的이고 單一化된 決定者로 理解한다. 이 研究에서는 韓國 政府가 actor이다.

(2) 問題: action은 國家가 直面하고 있는 問題에 對應해서 취해진다. 이 研究에서는 國民福祉年金 制度는 韓國政府가 經濟開發五個年計劃에 따라서 重化學工業의 開發을 爲해서 必要한 內資動員이라는 問題에 對應하여 選擇되어 졌다.

C. 靜的 選擇過程: 위의 問題와 關聯된 政府의 代表들의 總體的인 行爲가 그 國家가 直面한 問題解決의 方式이다. 이 靜的 選擇過程에 關해서는 이 研究에서는 經濟開發五個年計劃의 計劃樹立過程 mechanism에 對한 것이다.

3. 分析節次

이 研究의 基本課業은 1973년에 立法化된 國民福祉年金 制度의 樹立過程을 考察하는 것으로서 다음과 같이 3段階의 分析節次를 거쳐서 調查가 이루어졌다.

첫째, 韓國에 있어서 國民福祉年金法이 立法化된 國家開發의 context를 考察하였다. 이것은 세 局面에서 行해 졌는데, (1) 韓國의 經濟開發五個年計劃의 背景, (2) 國家企劃體系와 韓國政府의 國家開發政策企劃 mechanism, (3) 1973年 國民福祉年金法 立法 前의 經濟開發五個年計劃의 內容에 關한 것이다.

첫 局面은 第三共和國이 1960年代 初期에 어떻게 近代化란 國家開發目標을 樹立하게 되었나를 考察했는데, 이것은 주로 韓國의 經濟的 條件의 歷史的 背景에 對한 것이다. 近代化란 것은 開發途上國家에 있어서의 執權勢力에 있어서는 매우 強力한 動機를 가진 目標인데, 이것은 주로 經濟的 發展을 意味한다. 따라서, 第1次 經濟開發計劃을 樹立하기 前의 經濟的 條件에 對한 간략한 歷史的 考察을 했는데 그것은 經濟開發五個年計劃에 表現된 國家開發의 目標을 理解하는 데에 明確한 指標가 되기 때문이다.

14) Ibid., pp. 698~715.

15) Robert K. Merton, Social Theory and Social Structures (New York, 1957); quoted from Allison, Ibid., pp. 693~95.

焦點을 두었다. 定義上 國家開發計劃은 合理的 行爲이며 rational policy model에 依
면 그것은 또한 政府의 代表들의 行爲의 總和이니 靜的인 選擇過程이라고 볼 수 있는 것
다. 세번째 局面은 주로 1962년부터 1972년까지의 經濟開發五個年計劃의 目標에 關한
徵과 計劃進行過程을 주로 考察하였다.

두번째 段階는 첫번째 段階에서 考察한 國家開發計劃의 context 안에서 國民福祉年金制
가 實際로 어떻게 이루어졌나 하는 것을 實際政策樹立過程을 中心으로 考察했다. 韓國政
府가 國家開發計劃의 推進上 直面했던 問題가 무엇이었나에서부터 始作해서 最終的으로 19
63년에 國民福祉年金法이 立法化된 순간까지를 考察했다. 이 分析은 政府는 合理的 行爲
로서 어떤 問題를 認識하게 되면 그것을 合理的이고 團合된 方法으로 解決하려고 한다는
rational policy model에 根據를 했다. 즉 이 研究에 있어서 韓國政府는 國民福祉年金制
를 國家開發計劃 mechanism의 메두리 안에서 어떤 問題를 解決하기 爲하여 選擇했다는
이다. 앞서 말한 바와 같이 그 問題란 1972년에 始作하는 第三次經濟開發計劃에 따라
重化學工業을 發展시키기 爲한 內資動員이 必要했다는 것이다.

세번째 段階는 이 研究에서 定立한 開發途上國家에 있어서 社會保障制度의 樹立過程을
明하고자 하는 概念的 準據들이 韓國의 國民福祉年金制度 case를 適切히 support 되었
는지를 考察해 보았다. 本 研究의 報告內容 역시 이 세 段階를 쫓았는데 本 稿에서는 制限
紙面關係로 주로 두번째 段階에 焦點을 두어 國民福祉年金制度의 政策樹立過程을 敘述
하기로 한다.

II. 經濟的 背景과 經濟開發五個年計劃

周知하는 바와 같이 韓國은 가난에 시달려 왔다. 日帝時代, 三·八線分斷, 六·二五를 거
치면서 韓國의 經濟는 거의 抹殺되다시피 했다. 解放後 五·一六 革命前까지는 美國의 援助
에 依存하는 나라였다.¹⁶⁾ 五·一六 革命이 나던 바로 그 해 韓國政府豫算의 52%가 美國
의 援助에 依存했었다.¹⁷⁾

따라서 經濟復興을 爲한 國家的인 努力이 있어 왔는데, 韓國에서의 이러한 努力은 經濟
開發五個年計劃이 施行되기 以前에 1960年 3個年開發計劃이 있었고, 1961년에 五個年計
劃試案이 있었지만, 이 計劃들은 四·一九革命과 五·一六革命으로 施行이 되지 못했다. 그
러므로 五·一六後 軍事政權이 1961년에 樹立해서 1962년에 始作을 본 第一次經濟開發五

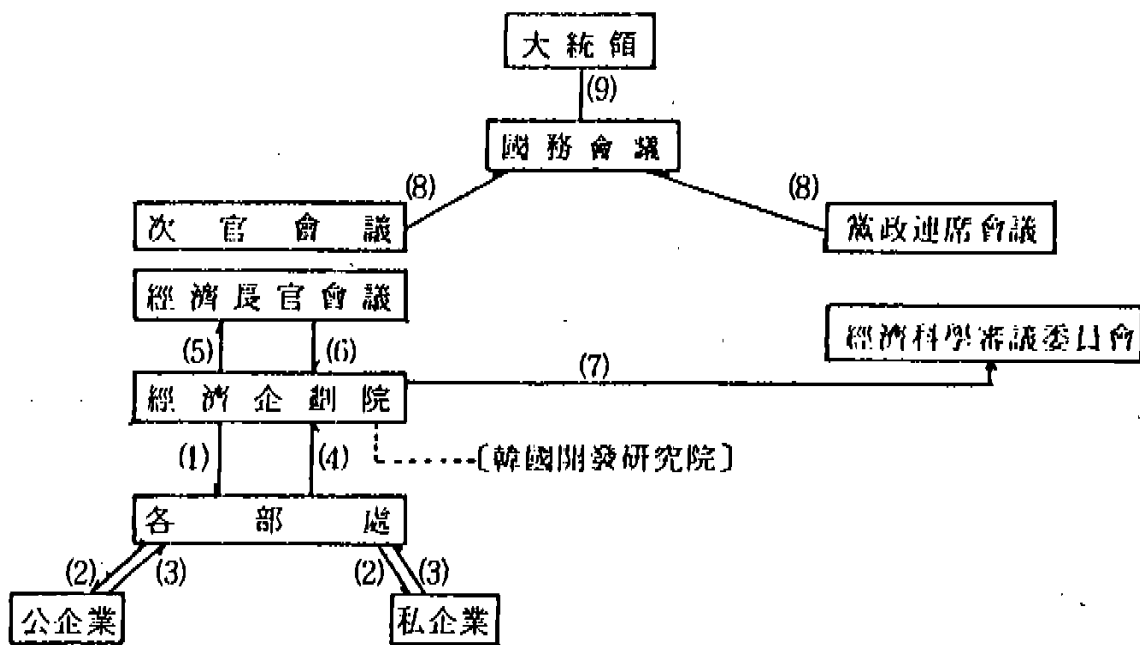
16) Woo-Hee Park, "Some Characteristics of the Postwar Korean Economic Growth,"
The Korean Economic Journal 16, No. 2 (June, 1977): 285~88.

17) Chung Hee Park, The Country, the Revolution and I (Seoul, Korea: Hollym Corpora-
tion, 1962)

이러한 開發計劃들은 政府組織內에 있는 國家計劃體系안에서 이루어졌다. 韓國의 最初의 企劃機構는 1948年의 政府組織法에 따라 設置된 國務總理의 참모기구인 企劃處였다.¹⁸⁾ 企劃處는 1954年 大統領 直屬으로 格上되었으나 별다른 成果없이 그 이듬해 廢止되었다. 廢止理由는 그 때만 하더라도 아직 企劃의 概念이 政策決定者들에게는 生疎했고 企劃行政 要員이 充分하지 못했으며, 六·二五事變과 그 餘波때문에 計劃을 제대로 세울 수가 없었다.¹⁹⁾

企劃處를 없애는 대신 1955年에 復興部를 新設해서 1958年에, 이 안에다 産業發展委員會를 두어 經濟開發計劃을 하게 했는데, 앞에서 말한 3個年計劃과 5個年計劃試案이 이 때에 만들어진 國家開發計劃이었다.

5.16軍事政府는 復興部를 建設部로 바꾸었으나 곧 1961年 7月에 經濟企劃院으로 바꾸었다. 물론 目的은 強力한 經濟開發政策을 밀고 나가기 爲한 것이었다. 이 機構의 責任者를 副總理로 補함으로써 國家開發計劃과 關聯된 部·處를 統合하기 쉽게 만들었다. 軍事政府는 또한 國務總理 直屬 企劃管理室을 두고 各部·處마다 企劃管理室을 두어 計劃과 政策樹立에 있어서 部·處의 責任者를 補佐하게 했는데, 第1次經濟開發計劃은 經濟企劃院에서 만들어 냈다. 그러나 나름대로의 國家開發計劃 mechanism이 定立된 것은 1965年 봄 第2次經濟開發五個年計劃을 마련하면서 부터였다. 이 mechanism은 中央集權的이고 強力한 行政力에 基盤을 둔 것으로서 圖表로 表示하면 아래와 같다(圖表1).



[圖表1] 韓國의 國家開發計劃mechanism 및 企劃過程²⁰⁾

18) Korea, Office of Cabinet Administration, Administration and Management 2, No.3 (July, 1967): 156.

19) Moon Ok Park, New Public Administration (Seoul, Korea: Bak Young Sa, 1965), p. 236.

20) 企劃過程은 數字의 順序에 따라 進行된.

國家開發計劃 mechanism 가운데 符記된 것은 韓國開發研究院의 存在인데, 公式的으로는 國家開發計劃의 政策樹立過程에는 포함되지 않은 것처럼 보이지만 사실상 經濟企劃院의 諮問機關役割을 해오고 있다. 1973年 12月에 國民福祉年金法으로 立法化된 韓國의 社會保障制度를 第3次經濟開發五個年計劃을 爲해서 必要的 內資를 動員하기 爲한 方法으로서 提示했다. 다음 章에서는 이와 같은 國家開發의 context에서의 國民福祉年金制度의 政策樹立過程에 對해서 敘述하고자 한다.

III. 國民福祉年金制度의 政策樹立過程

社會保障에 對한 것이 國家開發計劃에 처음 言及된 것은 第3次經濟開發五個年計劃에서 인데 그나마 단지 몇 文章뿐 이었다. 더구나 國民福祉年金制度에 關한 것은 한마디도 없었다. 그런데 어떻게 第3次經濟開發五個年計劃의 2次年度의 마지막 달인 1973年 12月에 國民福祉年金法이 立法化되었을까? 이 疑問에 對한 解答을 韓國政府는 第3次經濟開發五個年計劃의 主要 目標中의 하나인 重化學工業을 爲한 資本을 마련해야 할 必要性에 直面하게 된 問題에서 찾을 수 있다. 社會保障制度인 國民福祉年金制度의 idea가 1972年末 重化學工業에 必要的 內資動員의 手段으로서 着想이 되어 約 1年後에 立法化되었던 것이다.

1. 問題: 重化學工業을 爲한 內資動員

開發途上國에 있어서 經濟發展에 影響을 주는 要因이 여럿이 있지만 韓國의 경우 가장 重要的 것이 人力과 外資와 技術이었다. 특히 그 중에서도 經濟政策樹立家들은 外資를 經濟發展의 제일 主要的 要素로 간주하였다. 왜냐하면 勞動力은 豊富했지만 國民貯蓄이 너무 貧弱했기 때문이었다. 더우기 外資는 새로운 現代式 施設과 技術援助의 根本 source 이었다. 따라서 外資가 韓國을 低所得으로부터 벗어나는 데에 도움을 주었다 해도 과언이 아니다.²¹⁾

1957년까지의 韓國의 外資는 대부분 美國으로 부터의 政府 grant 形態의 援助였다. 그러나 1957년에 援助의 性格이 변해서 美國의 grant에서 開發 loan 프로그램으로 바뀌었다.²²⁾ 韓國의 最初의 外債는 AID(Agency for International Development)의 開發 loan 基金으로부터 東洋시멘트會社에 빌려준 2백 만불이었다.²³⁾ 1960年の 外債는 尙 5백 만불에 불과

21) Seung Hee Kim, Foreign Capital for Economic Development: A Korean Case (New York: Praeger Publishers, 1970), p. xvi

22) Korea, Economic Planning Board, The Second Five-Year Economic Development Plan, 1967~1971 (Seoul, Korea: Economic Planning Board, 1966), p. 24.

23) Korea, Economic Planning Board, The Status Report of Foreign Capital Inflow by Products (Seoul, Korea: Economic Planning Board, 1967), pp. 3~5.

果 外資의 對 國民總生産比率은 1972년까지 계속 上向線을 그어왔다.²⁵⁾

그러나 第3次經濟開發五個年計劃이 實施될 무렵에는 外資에 의한 經濟開發이 限界點에 다달았다. 왜냐하면 外債는 償還이 必然的으로 따르게 마련이기 때문이다. 第1次, 2次經濟開發五個年計劃의 커다란 原動力이 되었던 外債였지만 外債를 導入하기 시작한지 10년이 지나면서부터 利子를 더해서 償還해야 하는 問題가 대두되었다. 이 償還額은 1962년에는 겨우 1백만불정도 이었던 것이 1958년에는 5천만불정도로 늘어났고,²⁶⁾ 처음에는 5백만불 밖에 안되던 外債가 1971年初에 20억불로 늘어나면서 償還額도 1971년에 3억2천만불 정도로 늘어났다.²⁷⁾ 특히 1968年 日本등 다른 나라로부터 商業借款을 導入함으로써 償還額은 더 늘어났다.²⁸⁾ 商業借款은 利子が 더 비싸기 때문에 償還負擔도 그만큼 커졌던 것이다.

이와 같은 外債償還負擔이 가중되는 狀況下에서 韓國政府는 第3次經濟開發五個年計劃에 따른 重化學工業開發을 爲해서 內資의 動員을 強力히 추진할 決心을 했다. 內資에 의한 資本形成問題도 外資導入만큼이나 重要한 課題로 第1次經濟開發五個年計劃이후부터 계속 取扱되어 왔다.²⁹⁾ 그 理由는 一國의 窮極的인 經濟自立은 國內貯蓄이 投資의 主流가 되지 않으면 안되기 때문이다.³⁰⁾

1962년에 內資가 全體 投資에 차지하는 比率은 겨우 7%였다. 그러나 金融政策을 씀으로써 國內貯蓄의 投資에 對한 比率이 점점 늘어나서 1963년에는 39%, 1964년에 48%, 1965년에 48%로 되었다.³¹⁾ 그래서 內資 對 外資의 比率은 4:6정도로 계속해서 內資의

24) Bank of Korea, Review of Korean Economy, 1968 (Seoul, Korea: Bank of Korea, 1969), p. 145.

25) Wan-Soon Kim, "Transformation of the Korean Economy," in Korea: A Nation in Transition, ed. Se-Jin Kim and Chi-Won Kang (Seoul, Korea: Research Center for Peace and Unification, 1978), p. 119~20.

26) Seung Hee Kim, *op. cit.*, pp. 2~3.

27) Charles R. Frank, Jr., et al., Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea (New York: National Bureau of Economic Research, 1975), pp. 101~22.

28) Korea, Economic Planning Board, The Third Five-Year Economic Development Plan, 1972~1976 (Seoul, Korea: Economic Planning Board, 1971), p. 141.

29) P. W. Kuznets, "Korea's Five-Year Plans," in Practical Approaches to Development Planning: Korea's Second Five-Year Plan, ed. Irma Adelman (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969), p. 258.

30) Seung Hee Kim, *op. cit.*, p. 158.

31) Korea Development Institute, Korea's Economy (Seoul, Korea: Korea Development Institute, 1975), p. 20.

1965年 사이의 5.1%에서 1967년의 12.8%, 1970년에 16.9%로 높고,³²⁾ 1971년에
= 內資의 全體投資額에 對한 比率이 1965년의 48.3%로부터 72.3%로 늘어났다.³⁴⁾

第3次經濟開發五個年計劃에서도 內資動員을 중요시했는데, 그것은 經濟成長率을 9.6%로 잡고 國際收支를 增進시키는 것과 內資를 增進시키는 것의 두 constraints에 成敗가 달려 있다고 한 것을 보아서도 알 수 있다.³⁵⁾ 政府는 國際收支를 爲해서는 外資를 減少시키는 計劃을 세웠는데, 1970年 國民總生産의 9.2%이었던 外資의 比率을 3.4%로 減少시켰다.³⁶⁾ 이와 反比例해서 內資를 급격히 增進시키지 않으면 안되었으며, 1976년에는 內資를 國民總生産의 21.5%까지 기대했었다.³⁷⁾ 第3次經濟開發五個年計劃에서의 內資 對 外資의 比率은 79% : 21%로 되어 있었다.

그러나 1960년에 國民總生産의 2.4%밖에 안되던 內資의 比率이 1969년에는 18.8%에 달했으나 第3次經濟開發五個年計劃期間중에는 平均 19.5%로 밖에는 기대할 수 없었다. 그 理由는 初期의 급속한 增加는 (1) 經濟成長과 安定으로 인한 稅源의 增加, (2) 稅金을 내고자 하는 意識의 提高, (3) 稅收의 發展 및 (4) 利子率의 現實化로 인한 貯蓄預金의 增加 때문이었다.³⁸⁾ 그러므로 1970年初에 이미 現實的 經濟條件과 높은 marginal propensity to save의 境지에서 볼 때 內資調達の 限界에 온 듯 하였다.³⁹⁾

이러한 狀況下에서 韓國政府는 重化學工業을 일으키는데 必要한 內資를 動員하기 爲한 다른 方法을 講究하지 않으면 안되었다. 그래서 韓國政府는 많은 사람을 對象으로 새로운 稅源의 발굴을 시도했는데, 전화세, 하수도세, 주민세, 농어촌 1조원 저축운동등이 그러한 努力의 表現이었으며, 社會保障의 idea도 이 때에 內資動員의 한 方法으로서 착안이 되었는 것이다. 이 章의 마지막까지 韓國政府가 어떻게 重化學工業의 發展을 爲한 內資動員의 方法으로서 생각해낸 社會保障의 idea를 國民福祉年金法으로 立法化시켰는지에 대하여 要點만 叙述하기로 하는데 우선 政策樹立過程을 날짜 順으로 간추려 要約하면 아래와 같다.

32) Economic Planning Board, The Second Five-Year..., p. 23.

33) Ibid., pp. 23~51.

34) Economic Planning Board, The Third Five-Year..., p. 6.

35) Ibid., pp. 5~6.

36) Ibid., p. 150.

37) Ibid., p. 98, p. 6 and pp. 150~51.

38) Korea, Office of Planning and Coordination, Evaluation Report of the Second Five-Year Economic Development Plan, 1967~1971 (Seoul, Korea: Office of Planning and Coordination, 1972), pp. 96~100.

39) Ibid., pp. 165~66.

도를着想；大統領이 그 案을 政策으로 받아들임.

1973年 1月 12日：大統領은 年頭記者會見에서 社會保障制度의 樹立意圖를 밝히고
1974年 1月 1日에 發効한 것이라고 公表한.

1973年 1月 31日：大統領의 指示에 의하여 社會保障制度의 骨格을 마련하기 爲하여
Inter-agency Task Committee가 構成됨.

1973年 2月：保健社會部가 Inter-agency Task Committee에 社會保障年金制度試案을
提出한.

1973年 3月 2日：韓國開發研究院이 Inter-agency Task Committee에 試案을 提出한.

1973年 5月 18日：第一次概要가 Committee에 의해서 作成되어 次官會議에 提出됨.
次官會議에서 海外에 學習視察團을 파견하고 公청회를 開催하기로 決定한.

1973年 5月 30日~6月 20日：二個組의 視察團 海外 見學 旅行한.

1973年 6月 21日：學界 및 言論界를 爲한 公청회를 開催한.

1973年 6月 22日：고용주 및 피고용자를 爲한 公청회를 開催한.

1973年 6月 29日：經濟科學審議委員會의 公청회를 開催한.

1973年 6月 30日：社會保障審議委員會의 公청회를 開催한.

1973年 7月 9日：民主共和黨과 維政會의 合同政策委員會議 開催.

1973年 7月 30日：第二次概要가 Inter-agency Task Committee에 의하여 作成되어
經濟長官會議에 報告됨.

1973年 9月 20日：政府는 國民福祉年金法의 概要를 처음으로 國民에게 公開 發表한.
國民으로부터의 否定的인 反應에 爲한 Public Relations Committee를 構成하고 企
劃調整室에서 概要의 內容에 약간의 修正을 가한.

1973年 10月 15日：修正된 概要에 따른 初案이 經濟長官會議에서 通過됨.

1973年 10月 30日：大統領에게 報告됨.

1973年 11月 7日：國務會議는 國民福祉年金法案을 通過시키고 國會에 보냄.

1973年 11月 20日~11月 27日：國會保健社會常任委員會의 審議.

1973年 12月 1日：國會本會議에서 國民福祉年金法案이 通過됨.

1974年 1月 4日：大統領의 公表로 發効됨.

2. Inter-Agency Task Committee의 構成

第1次, 2次經濟開發五個年計劃은 外資를 中心으로 해서 이루어졌다. 韓國政府는 外資의 負擔에 신경을 쓰지 않을 수 없었고 內資를 動員한 方法을 강구해 왔었다. 韓國開發研究院의 外國人諮問委員會가 來韓하였을 때 內資의 動員을 爲한 方法으로서 社會保障年金

制度에 對하여 言及을 하였다.” 大統領이 이 idea에 関心을 갖고 韓國開發研究院으로 하여금 그 idea를 實施할 수 있는 方案을 研究해 보도록 指示했다.⁴¹⁾ 이리하여 韓國開發研究院은 韓國에서의 社會保障年金制度의 樹立可能性에 對한 分析을 하게 되었다.⁴²⁾ 1972年 11月 25日 韓國開發研究院에 의하여 社會保障年金制度의 方向과 範圍에 對한 豫備 研究結果報告가 作成되었는데, 이 보고에 의하면 韓國開發研究院은 社會保障年金制度로 二 年以內에 一千億圓의 內資動員이 可能한 것으로 豫측하였다.⁴³⁾

韓國開發研究院의 報告를 받은 大統領은 韓國開發研究院에게 계속 社會保障年金制度方案의 骨格에 對해서 研究하고 政府의 해당 機關에 技術的 支援을 하도록 指示했다. 그리고 1973年 1月 12日에 年頭記者會見에서 政府가 社會保障制度의 樹立을 檢討하고 있으며 1974年 1月 1日부터 施行할 것이라고 밝혔다.⁴⁴⁾

1973年 1月 23日 大統領이 保健社會部를 年頭巡視하던 자리에서 保健社會部가 國民福祉年金制度를 實施하겠다고 보고를 했다.⁴⁵⁾ 保健社會部는 1960年代 初부터 여러가지의 社會保險制度를 研究하고 計劃해오고 있었으나 大統領과 國家開發計劃立案者의 関心을 끌지 못했다. 그런데 大統領이 社會保障年金制度의 樹立을 公表한 이상, 社會保障에 關한 主務政府機關인 保健社會部가 서둘러서 國民福祉年金이라고 부르는 社會保障年金制度試案을 마련해서 大統領에게 報告했던 것이다. “國民福祉年金”이란 말은 이 때에 처음 사용된 것인데, 원래 日本의 國民年金保險과 福祉年金保險에서 따온 것이다.⁴⁶⁾ 日本의 福祉年金保險은 被雇傭勤勞者를 爲한 老齡年金保險이고 國民年金保險은 自營 및 其他 所得者를 爲한 保險이다. 保健社會部는 日本의 모델에 따라서 두 個의 社會保險制度를 研究해오면서, 福祉年金을 먼저 1970年代 初期에 導入하고 國民年金을 1980年代 後半에나 가서야 導入했으면 하고 計劃하고 있었다. 그러나 大統領이 포괄적인 年金制度에 関心을 表明한 것을 알고는 그동안 別途로 생각해오던 두 年金制度를 하나로 묶으면서 “國民福祉年金”으로 부

40) Interview with Chong Kee Park, Research Director, Korea Development Institute.

41) Chong Kee Park, Social Security in Korea: An Approach to Socioeconomic Development (Seoul, Korea: K.D.I., 1975), p.103.

42) Ibid.

43) Mahn Je Kim and Chong Kee Park, Prospective Scheme for the Social Security pension Program (Seoul, Korea: Korea Development Institute, November, 1972)

44) Chong Kee Park, op.cit., pp.104~5.

45) Korea, Ministry of Health & Social Affairs, National Welfare Pension Program, unpublished (n.d., 1979?)

46) Chai Sung Min, "Study on the Establishment of the Pension Insurance Program in Korea" (Master's thesis, School of Public Administration, Seoul National University, 1973); and an interview with Chun Song Che, Chief Research Fellow, Social Security Committee, Ministry of Health and Social Affairs.

保健社會部の 社會保障에 關한 各種 研究資料에 의하면 內資動員이 社會保障制度의 效果중 하나로 열거되어 있지만 그것은 內資動員을 主要目標로 한 것이 아니라 社會保障制度가 經濟開發과 전혀 無關한 것이 아니라는 것을 나타내기 爲한 때문이었다.⁴⁷⁾ 따라서 韓國開發研究院 試案이 2年間 約 一千億원의 內資動員可能性을 보인데 비해 保健社會部 試案은 尙해 겨우 70億원에 불과하였다.

保健社會部の 報告를 받은 지리에서 大統領은 1974年 1月 1日에 効力을 볼 수 있는 制度를 保健社會부와 經濟企劃院과 韓國開發研究院이 共同으로 協力해서 樹立하도록 指示했다.⁴⁸⁾ 이리하여 韓國에 社會保障年金制度의 導入을 爲한 具體적인 計劃을 樹立하기 爲한 實務委員會가 構成되기에 이르렀는데, 이것을 Inter-agency Task Committee라고 불렀고 構成멤버는 (1) 經濟企劃院의 經濟調整官, (2) 保健社會部の 社會局長, (3) 保健社會部 社會保障審議會 研究室長, (4) 韓國開發研究院 研究委員, (5) 總務處 年金局長, (6) 勞動廳 産業災害補償保險局長으로 되어 있었다. 이 Committee에 保健社會部는 1973年 2月에 그리고 韓國開發研究院은 1973年 3月에 각각 大統領에게 보고한 內容을 기본으로 하여 年金制度의 試案을 마련해서 提出했다.⁴⁹⁾

保健社會部の 試案과 韓國開發研究院의 試案 사이에는 서로 目的이 달랐기 때문에 內容上에 있어서 상당한 差異가 있었다. 韓國開發研究院의 案은 비교적 단순한 것으로서 內資動員을 效果的으로 遂行하기 爲한 體系를 갖추고 있었고, 制度施行 첫 해에는 465億원, 3年째에는 1,816億원의 積立金を 確保할 수 있도록 되어 있었다. 이와 같은 기본적 目標을 達成하기 爲하여 (1) 鎭業, 製造業, (2) 建築業, (3) 電子産業, (4) 商業, (5) 金融業 등의 比較的 安定된 법주의 事業分野에 종사하는 被雇傭者만을 對象으로 삼았는데, 이것은 全體 勞動力의 約 33%밖에 안되는 것이었다. 低所得層은 除外시켰는데 그 理由는 이 制度의 根本目的인 積立金の 增殖에 별로 도움이 되지 않기 때문이었다. 韓國開發研究院은 年金制度의 運營과 基金의 管理를 擔當하는 獨自的 機構를 設立할 것과, 각출금 징수와 급여 업무를 擔當하기 爲해서는 國稅廳을 利用할 것을 提案했다. 이와 같은 機構 構成은 社會保障의 法的 專擅機構인 保健社會부와는 전혀 無關하게 짜여져 있었다.⁵⁰⁾ 韓國開發研究院은 積立金を 經濟開發에 돌려 쓰는 것을 容易하게 하기 爲하여 主務官廳인 保健社會部를 제쳐놓고 國稅廳과 새 獨立機關으로 社會保障廳이란 組織을 構想했던 것이다. 그런데 韓

47) Korea, Ministry of Health & Social Affairs, Social Security Committee, Social Development: 1st Issue; Social Development: 2nd Issue (Seoul, Korea, 1969, 1970)

48) Ministry of Health & Social Affairs, op.cit..

49) Chong Kee Park, Social Security in Korea, p. 105.

50) Social Security Law, Law No. 1437, enacted on November 5, 1963, and Social Security Committee Act, Presidential Decree No. 4575, enacted on February 5, 1970.

들로부터 많은 諮問을 받아 만든 것이었다.⁵¹⁾

반면 保健社會部の 試案은 日本의 國民年金과 福祉年金을 모델로 한 것으로서 매우 포괄적이고 多目的的이었다. 保健社會部の 案은 內資動員이 目的이 아니라 體系를 갖춘 社會保障制度的 確立이 目的이었으므로 對象도 滿 20才에서 60才 사이의 모든 國民으로 했고 첫해의 積立金은 70億원으로 豫想하고 있었는데, 韓國開發研究院의 465億과는 극히 對照的이었다. 保健社會部는 社會保障의 主務官廳으로서 部內에 새로운 局을 設置하여 年金制度를 전달하게 하고 既存의 勞動總組織을 利用하여 事業을 運營하기로 했다. 그 理由는 勞動總이 保健社會部에 屬한 機構인데다 産業災害補償保險의 施行經驗과 組織이 全國的으로 確立되어 있기 때문이었다.

3. 第一次 概要：次官會議

Inter-agency Task Committee는 두 個의 試案을 12次에 걸친 會議을 거치면서 檢討를 한 結果 Committee로서 合意를 못본 사항에 대해서는 두 案을 모두 넣은 第一次概要를 作成해서 關係次官會議에 넘겼다.

第一次概要를 項目別로 간단히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 대상자의 범위와 자격：두 案과 상당히 다른 形態로 合意를 보았는데, 30人 以上の 勤勞者를 雇傭한 業體에 從事하는 20才以上 60才未滿의 被雇傭者를 對象으로 하되 自營者는 自願에 의해서 加入할 수 있게 했으며 地稅근로자나 公務員 및 軍人은 除外하기로 했다. 이 項目은 다분히 두 案의 妥協案인듯 한데 韓國開發研究院이 保健社會部案대로 全體 國民을 對象으로 하되 각출금 징수등 運營上의 困難이 뒤따르는 30人以下 從業員業體 및 自營者等を 除外토록 했다.

財政은 保健社會部の 2~3%案과 韓國開發研究院의 3~5%案이 合意되지 못한채 두 案이 그대로 報告되었다.

組織 또한 두 個의 案이 그대로 報告되어 次官會議線에서 決定되어 지도록 했다.

그러나 次官會議에서는 Inter-agency Task Committee에서 올린 第一次概要중에서 合意보지 못한 項目에 대하여 어느 것도 決定짓지 못하게 되자, 大統領經濟首席秘書官이 決定을 감정적으로 保留하고 實務者級 要員을 外國에 派遣하여 다른 나라들의 制度를 배워와서 다시 의논하도록 指示했다. 이리하여 韓國과 類似한 點이 많은 日本과 東南亞의 臺灣, 필립핀등을 방문하고, 第一次 概要에 대해서는 公청회를 가진 다음에 確定짓기로 했다.⁵²⁾

51) Chong Kee Park, Social Security in Korea, pp. 103~5.

52) Korea, Ministry of Health & Social Affairs, Bureau of Welfare Pension, "Footstep of the National Welfare Pension" (December, 1974), pp. 31~32 (unpublished).

1973年 5月 30日 午 個의 頁務百級 海外見學班이 組織되어 그 後 6月 20日까지 20日間 외국방문을 마치고, 6月 21日에 공청회를 시작하여 10日만에 마쳤다. 日本을 訪問한 見學班은 日本의 國民年金保險과 福祉年金保險을 研究했으며 厚生省, 社會保障廳, 社會保障制度審議委員會등을 訪問하였으며, 東南亞見學班은 臺灣과 필립핀의 年金制度를 見學하고, 타일랜드의 방콕에 있는 國際勞動機構(I.L.O)의 아시아지역 本부에서 韓國의 年金制度樹立에 對한 諮問을 받았다. 공청회는 學界代表, 言論人代表, 使用者 및 被使用者代表를 爲해서 각각 다른 날에 4~5名 정도를 초칭한 극히 간단한 것이었다. 이 外에도 經濟科學審議委員會와 社會保障審議委員會를 爲한 公청회도 가졌다. 政府는 이 公청회를 通하여 次官會議 水準에서 머물러 있는 第一次 概要를 確定짓기 爲한 準據를 모색하는 데에 關心이 있었고 年金制度의 目的이나 意圖에 對해서 公開討議하고자 한 것이 아니었다. 그 樣에도 불구하고 各 公청회 때마다 制度의 根本趣旨와 方向에 對하여 重化學工業 開發을 爲한 內資動員에만 너무 치우친 것이 아닌가 하는 疑問이 提起되었었다. 그러한 疑問이 提起되었던 것은 더욱이 社會保障의 主務官廳인 保健社會部를 제쳐놓고 經濟企劃院이 主導的인 役割을 遂行하고 있는 데에서 緣由되었다고도 했고, 政府側의 說明중에 內資動員의 意圖가 너무 強烈히 보이기 때문이라고도 했다.⁵³⁾ 이에 對해 政府는 經濟企劃院이 主導하는 것은 企劃機關이기 때문이며, 重化學工業開發을 爲한 內資動員에 關한 것은 經濟發展을 通해서 全體的인 福利가 成就된다는 것을 目的으로 한다는 點을 強調하기 爲한 것이라고 說明하였다.⁵⁴⁾

公청회에서의 內資動員을 爲한 意圖에 對한 非難에도 不拘하고 별다른 修正없이 第一次 概要는 民主共和黨과 維政會의 合同政策委員會에 1973年 7月 9日 報告되었으나 여기에서도 深刻한 討議는 없었다.⁵⁵⁾

4. 第二次 概要： 經濟長官會議

數次에 걸친 公청회와 會議를 거친 第一次 概要는 Inter-agency Task Committee에 의해서 修正된 후 次官會議에서 第二次 概要로 確定되고 1973年 7月 30日에 經濟長官會議에 報告되었다.

53) Inter-agency Task Committee, Hearing Record for the Academic Circle, on June, 19, 1973; Korea, Ministry of Health and Social Affairs, Minutes of the Meeting on the Basic Outline of the National Welfare Pension Program, on July 4, 1973.

54) Ibid; Inter-agency Task Committee, Hearing Record for the Press, on June 19, 1973; Hearing Record for the Representatives of the Employer and Employee, on June 20, 1973.

55) Inter-agency Task Committee, Report on the Joint Policy Committee Meeting of the Democratic Republican Party and You-Chung Hoe, on July 9, 1973.

第一次 概要에서는 內資動員의 意圖에 對한 非難을 피하고자 社會保障制度의 理論上의 目的을 나열하였다. 즉 基本方向으로서는 첫째, 老齡, 폐질 및 死亡으로부터의 근심과 危懼를 除去함으로써 勤勞者의 士氣를 높이고, 둘째, 經濟發展에 이바지한 後에 老齡에 이른 勤勞者들에게 最低生活를 維持시켜 줌으로써 經濟發展의 惠澤을 골고루 나누어 주며, 셋째, 社會保障制度를 시작하며 고용증대와 社會福祉施設의 擴充을 통하여 投資資本을 確保함으로써 經濟發展을 刺戟시키는 것으로 되어 있었다. 이와같이 內資動員이라던지 重化學工業이란 말은 일체 使用하지 않음으로써 더 이상의 非難을 예방하고자 하였다.

第一次 概要에서 未確定이었던 財政問題는 韓國開發研究院이 提案한 것 중에서 被雇傭者 4%, 雇傭主 4%의 各출금 方法을 採擇하였다. 따라서 各출금의 액수도 처음에 被雇傭者 5%, 雇傭主 5%, 各출금 方式에 의해서 推算했던 積立金의 額數와는 差異가 있게 되었다. 첫째인 1974년에 465 億원에서 269 億원으로, 3년째인 1976년에 1,816 億원에서 1,071 億원으로 줄어 들었다. 그렇다하더라도 保健社會部가 計劃했던 積立金額數보다는 훨씬 많은 것이었다.

制度의 機構 또한 第一次 概要에서 未解決項目으로 두었던 것인데 第二次 概要에서는 一種의 妥協으로서 保健社會部內에 國民福祉年金局을 新設하여 制度의 管理와 運營을 맡되 各출금은 國稅廳에서 징수하기로 했다. 各출금의 징수물 國稅廳에 맡기면 年金을 爲한 各출금이 마치 稅金인 것처럼 誤解를 불러 일으킬 것이라는 염려에도 不拘하고 經濟開發計劃家들은 國稅廳案을 끝까지 밀고 나갔는데 그 理由는 그렇게 하여야만 積立金을 社會福祉施設에 投資하고자 하는 保健社會部의 影響力으로 부터 빼어 놓고 重化學工業을 爲하여 쉽게 들켜 쓸 수 있을 것이기 때문이었다.

5. 國民福祉年金法案의 公開

1973年 9月 20日 經濟企劃院長官이 처음으로 國民福祉年金法案을 國民에게 公開하였다. 이 法案이 發表되자 野黨을 위시해서 國民들로 부터 否定的인 反應이 沸騰했다.⁵⁶⁾

法案의 諸般 項目마다 利害關係에 따라서 各種各색의 非難이 있었지만 가장 重要한 것이 역시 國民福祉年金이 國民의 진정한 福祉를 爲한 制度이기 以前에 重化學工業을 爲한 內資動員의 手段이라는 데에 있었다. 더우기 各種 內資動員의 負擔에서 허덕이는 中産層에게 또 하나의 負擔이 된다는 데에도 問題가 있었다. 따라서 진정한 意味에 있어서의 社會保障制度가 되기 爲해서는 法案을 다시 고칠 必要가 있다는 主張이 많았다.⁵⁷⁾

56) National Assembly Library, Bureau of Legislative Record, "The Working Plan of the National Welfare Pension System and Responses to It," Legislative Research Monthly, No. 72 (December, 1973), pp. 122~153.

57) Ibid.

室에 의해서 發表되고 輿論을 수렴하고 있었기 때문에, 企劃調整室은 沸騰한 輿論을 무마시키고자 問題를 分析하는 한편 Public Relations Task Committee를 關係長官들로 構成하여 弘報活動을 벌리도록 했다.⁵⁸⁾

1973年 10月 15日 輿論을 反映하는 약간의 修正을 加味한 法案을 積立金關係나 機構組織은 그대로 둔채 經濟長官會議에서 通過시키고, 10月 30日에 大統領의 裁可를 얻어서 11月 7日에 國務會議의 議決을 거쳐서 國會로 보내졌다.⁵⁹⁾

6. 國會 審議

國民福祉年金法案이 國會에 보내졌을 때 野黨은 1973年 11月 8日에 年金制度가 重化學工業을 爲한 內資動員의 手段으로서 計劃되어 졌다는 理由로 反對意思를 公式的으로 表明하였다. 그러나, 國會保健社會常任委員會의 審議를 11月 20日에서 一週間 거친 후, 9對 2로 通過하였다.⁶⁰⁾ 保社常任委員會審議를 充分히 거치기에는 時間이나 狀況이 許諾되지 않았었는데 그 理由는 그 당시 特別豫算審議委員會가 이듬 해의 추가경정예산을 審議하고 있었는데 國民福祉年金으로 들어오는 積立金을 收入으로 계상해 놓고 있었으므로, 國民福祉年金法이 通過되어야만 추가경정예산안이 通過될 것이었기 때문이었다.

保社常任委의 野黨委員이 積立金을 重化學工業을 爲해서만 投資한 것이 아니라 社會福祉施設에도 割當해서 쓸 수 있도록 調整하자고 했으나 아무런 反應없이 黙殺되고 말았다.⁶¹⁾

國民福祉年金法案이 1973年 12月 1日 國會本會議에 上程되어 贊·反討論이 與野 各一人의 議員으로 부터 있는 후 表決에 붙여져서 145名 在席중 贊成 102, 反對 34表로 通過되었다. 反對表는 물론 野黨으로 부터 나온 것이었다.⁶²⁾

이 法案은 1974年 1月 4日에 大統領이 公表함으로써 効力이 發生되었다.

58) Ministry of Health & Social Affairs, Bureau of Welfare Pension, Footstep....., p. 80.

59) Major outline, Ibid., p. 152.

60) Korea, National Assembly, National Assembly Record (88th Plenary Session). See No. 16 (December 1, 1973), pp. 324~31.

61) Korea, National Assembly, Record on the Health and Social Affairs Committee (88th Session), p. 11.

62) Ibid., p. 13.

IV. 結 論

國民福祉年金制度는 第3次經濟開發五個年計劃의 第2次年度에 樹立되었다. 그런데 이 制度는 第3次經濟開發計劃이 國家開發의 政策企劃過程을 거치면서 樹立될 때에는 전혀 고려의 對象이 되지 않았던 것인데 第3次經濟開發計劃의 目標인 重化學工業의 開發을 爲한 內資動員의 한 手段으로서 고려되어서 단:時日 內에 法制化된 것이다. 社會保障審議委員會에서 各種 社會保障制度의 導入을 1960年代 初期부터 主張해왔지만 保健社會部를 넘어서서 國家開發政策企劃過程 mechanism 속에서 考慮되어 본 적이 없었다. 왜냐하면 社會保障은 經濟開發에 支障을 주는 것으로 認識이 되어 있었기 때문이었다. 그러나 일단 內資動員의 手段으로 指目되자 지금까지 보아 온 것처럼 國家開發政策企劃過程 mechanism을 축소시켜서 關聯된 國家機關의 代表들만으로서 政策形成이 되었던 것이다. 따라서 韓國에 있어서의 社會保障年金制度는 다른 어떤 理由보다도 國家開發目標에 따른 靜的 國家開發企劃過程의 mechanism을 통해서 政府의 政策으로서 樹立되어 졌다는 것을 알 수 있었다.