

## 중남미 주요 국가의 연금개혁 비교

선우 건\*

### I. 서언

근래 미국 등 선진 공업국가를 포함한 많은 국가에서 사회보장제도의 개혁에 관한 논의가 활발하게 전개되고 있으며, 우리나라 역시 예외는 아니다.

연금 개혁을 핵심 사안으로 하는 사회보장 제도의 개혁이 80년대 이후 논의의 대상이 되어 오고 있는 것은 무엇보다도 평균 수명이 꾸준하게 늘어 나고 있는 가운데 많은 국가들이 노령화 사회로 진입하고 있는데 따른 것이다. 연금 지급 대상자의 지속적인 증가에 비하여 경제적 활동 인구는 상대적으로 감소하고 있는 것이 현실이며, 21세기에 들어 이러한 현상은 더욱 가속화 될 것으로 추정되고 있다. 이와 같은 인구 구조의 변화는 사회의 여러 부문에 영향을 미칠 수 있는 것이지만 특히 사회 보장 분야에서는 상당한 문제를 야기시키는 것으로 이해되고 있다.<sup>1)</sup>

20세기에 대부분의 국가들이 채택해온 연금 제도는 흔히 부과 방식(Pay As You Go System: 이하 부과 방식)으로 이야기되는 것으로서, 일하고 있는 사람 즉 젊은 층으로부터 기금을 걷어서 은퇴하는 사람 즉 노령층에게 연금을 지급하는 방식이다. 이 방식은 젊은 층이 노년 층보다 많은 인구 구성비가 유지되는 한 큰 문제를 야기시키지는 않는다. 그

---

\* 영산대학교 통상학부 교수

1) 연금 개혁의 필요성 및 관련된 논제에 대해서는 Feldstein(1997) 참조

러나 인구구조의 노령화가 진행되는 경우 제도상의 아킬레스 건이 노출되게 된다. 상대적으로 축소되는 근로자들에게 적립 부담이 증가되는 것은 물론이고, 적절한(최저 생계비 이상) 수준의 연금 지급 가능성이 불투명해 지거나, 공공재정 적자의 원천 요인이 발생하는 등 제반 문제에 따라 제도 존립 상 실효성 위기에 직면하게 되는 것이다.

이러한 배경에서 근래 진행되고 있는 사회보장제도 개혁 논쟁은 경제적 문제로서 뿐만 아니라, 분배와 부담에 관한 이해 당사자간의 서로 다른 관점으로 인해 정치적 쟁점으로 확대되는 양상을 보이고 있다. 이러한 논쟁의 가운데 종종 등장하는 것은 칠레를 중심으로 한 중남미 지역에서의 연금 개혁에 관한 공과로서, 많은 경우 연금 개혁의 타당성과 개혁 방향을 주장함에 있어서 그 주요한 근거 자료로 활용되고 있으며, 일부의 경우에는 문제점을 지적하기 위한 반대 자료로 사용되기도 하는 것을 볼 수 있다.

중남미에서의 개혁이 주요한 근거로 활용되는 이유는 ① 오늘날 연금 개혁의 방향성을 제공하고 있는 민영화 개혁 모델의 전형이 칠레에서 최초로 시도되었으며 ② 칠레의 실험이 그 공과를 검증받을 수 있을 만큼 충분한 적용 기간을 거쳤다는 점 그리고 ③ 중남미 주요 국가에서 유사한 개혁이 시도되어 부분적인 수정, 변형 등이 이루어져 왔다는 점을 들 수 있다.<sup>2)</sup>

본고는 칠레를 중심으로 여타 중남미 주요 국가에서 진행된 연금 개혁 정책에 대한 비교를 통해, 그 성과와 관련한 정책적 합의와 교훈을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구는 국민연금 개혁 논의가 계속되고 있는 한국의 입장에서 참고할 수 있는 자료를 제공할 수 있다는 점과 80년대 중반 이후 진행되어 온 중남미의 전반적 경제개혁 추세와 방향을 이해하기 위한 부분적인 자료로 활용될 수 있을 것으로 여겨진다. 제2장에서는 중남미에서 칠레를 중심으로 연금 개혁이 이루어지게 된

---

2) Piñera(1996), pp.1~2.

배경과 그 과정을 살펴볼 것이며, 제3장에서는 칠레의 개혁 모델을 중심으로 중남미 국가간 제도 및 정책상 유사점과 상이점에 대한 비교를, 제4장에서는 연금 개혁에서 나타난 성과 부문에 관련된 사항을 종합하며 마지막으로 정책적 함의와 시사점을 제시해 보고자 한다.

## II. 중남미 주요국의 연금개혁 개혁 배경과 과정

### 1. 연금 개혁의 배경

중남미에서의 연금 제도는 여타 서방 선진국에서와 마찬가지로 1920~40년대 기간에 도입되었으며 퇴직자의 연금을 현직 근로자들이 부담하는 부과 방식으로 제도화 되었다. 그러나 이와 같은 부과 방식은 1970년대에 들어서면서 재정 적자의 확대 등 거시 경제적 문제점이 심화되면서 기능적 한계를 드러내게 되었다. 나라마다 약간의 차이는 있을 수 있으나 중남미 지역에서의 연금 개혁은 비교적 유사한 구조적 동인에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 무엇보다도 중요한 것은 이 지역이 1980년대에 경제적 난관에 봉착했다는 점이며 1990년대에 진입하면서 신자유주의 정책 기조의 경제개혁 프로그램을 진행했다는 점이다.

중남미 지역에서 연금 개혁의 필요성이 대두되게 된 주요 배경은 다음과 같이 요약될 수 있다.

#### (1) 지금 원천의 고갈

평균 수명의 연장과 은퇴 연령의 하향화에 따른 연금 해당자의 확대, 출산율의 장기적 하락에 따른 경제활동 인구의 감소로 인해 일부 남미 국가의 경우, 급여의 35% 까지 기여금을 부담해야 하는 문제점이 나타나게 되었다. 이러한 과도 부담 문제는 기여금 회피 등 탈세를 조장하는 역효과를 파생시키는 것으로 나타났다.

## (2) 방만한 지급 행태

중남미 지역에서는 사회보장 제도의 형성과 변화가 다분히 정치적 동기에 의해 좌지우지되어 온 사적 흐름을 나타내고 있고, 이로 인해 유사한 제도를 가진 여타 국가에 비해 연금 수혜자가 누리는 명목상 혜택이 다양하고 유리한 점이 존재해 왔다. 은퇴 연령의 하향화, 근로기간의 축소 등이 뚜렷하여 명목상으로는 은퇴자를 위한 사회보장 제도가 다른 나라에 비해 우월한 형태를 갖춘 것으로 볼 수 있다. 그러나 문제는 위의 (1)에서 언급되고 있는 것과 같이 지급 원천이 확보되기 어려운 구조적 불균형으로 인해 실질적으로 얻을 수 있는 연금 수혜 내용은 사실상 최저화되어 왔다는 것이다.

## 2. 연금 개혁의 과정

중남미 지역에서 가장 먼저 연금개혁에 착수한 나라는 칠레였다.

칠레에서의 연금 개혁은 1973년 이후 피노체트 정부가 취해 온 일련의 경제개혁 정책의 연장선 상에서 진행되었다. 70년대 중반 소유 제도의 복원을 포함하여 시장경제 강화, 개방과 자율화를 위한 거시 경제적 주요한 조치들이 취해지는 과정에서 연금 개혁에 관한 문제가 조심스럽게 대두 되었으며, 소유권 환원, 민영화 개혁, 관세 인하 등의 핵심적인 경제 개혁들에 비해 상당히 지연된 1981년에 들어 새로운 제도의 도입이 이루어지게 되었다.

칠레의 연금 제도는 1924년에 도입 되었으며 정치적 목적에 의해 운용되어 오는 과정에서 산업별, 직업별로 부담과 수혜가 상이하게 적용되는 100종 이상의 연금 제도로 구성되어 대단히 복잡한 체계를 형성하게 되었다.<sup>3)</sup> 또한 은퇴 연령이 42세인 일부 근로자가 높은 연금을 받는가 하면, 육체 노동자의 경우 65세에 이르러야 연금을 받을 수 있게 되었고,

---

3) Diamond(1993), p.3

일부 상위직 공무원의 경우 인플레이션이 100% 반영되어 조정되는 동시에, 현직 당시 급여 수준이 지급되는 연금 제도가 적용되는 등 형평성을 크게 벗어나는 기형적인 모습을 가지고 있었다.<sup>4)</sup> 특히 다양한 혜택을 부여하려는 정치인들의 인기영합적 행태는 부과율의 지속적인 상승으로 귀결되었으며 1975년에 이르러서 의료 보장을 포함한 연금 부담율은 급여의 51~59%까지 치솟게 되었다. 지금 규모에 비해 부족한 재원에 대해서는 정부가 충당하였으며 정부의 충당분은 정부 총지출의 20%를 상회하게 되었고 재정 적자의 중요한 요인으로 자리잡게 되었다. 특히 문제로 대두된 것은 이와 같은 현상이 장기적 인구 구성비의 변화에 의해 더욱 악화되는 추세라는 점이었다. 1955년의 경우 은퇴자 1인 대비 기여금 부담 인원은 12명으로 기여금 부담자의 실질 부담율이 낮은 상태였으나 1979년에 이르러 이 비율은 2.5명으로 낮아져 있었다.<sup>5)</sup>

이처럼 ① 기존 연금제도 유지에 따르는 대규모 재정적자 문제, ② 기존 제도에 내포된 불평등성 문제, ③ 연금 제도 운영에서 나타나고 있는 비효율성, ④ 경제개혁 과정에 내포된 공공 부문 역할의 축소 기조 등을 배경으로 칠레에서는 연금 개혁에 관한 구체적인 작업이 추진되었다.<sup>6)</sup>

칠레에서 연금 개혁을 주도한 것은 당시 노동복지부 장관으로 재직하고 있었던 호세 뼈네라 장관이었다. 칠레 정부는 1980년 11월 4일 법령 제3500호와 3501호의 승인을 통해 새로운 연금 제도의 도입을 법제화하였다. 새로운 연금 제도는 기존의 제도와는 본원적으로 다른 것이었다. 기존의 제도가 은퇴하는 사람을 위해 현직에 있는 사람들이 기금을 모아 주는 것인 반면에, 새로운 제도는 은퇴 이후에 사용할 연금을 본인 스스로 적립하는 방식이었다. 새로운 제도 하에서 은퇴 후 수령할 수 있는 연금 급여액은 일차적으로 본인이 적립한 기여금의 규모에 의해 결정되는 것이다. 이러한 제도적 교정을 거칠 경우, 기금/지급 규모의 불균

4) Sebastian Edwards(1996), p.7.

5) ibid

6) ibid., p.8

형에 따른 제반 문제점과 공적 부조의 부담은 사실상 해소될 수 있는 것이다.

빼네라 장관이 주도한 연금 개혁은 순탄한 과정을 거친 것은 아니었다. 정치적인 측면에서 볼 때, 연금 개혁은 개혁으로 인해 손실을 입을 가능성이 큰 기득 계층의 반발을 불러 일으킬 수 있는 것이다. 칠레의 경우, 공무원, 교사, 의료 부문 종사자 등이 주요 개혁 반대 세력을 형성하였다. 이들은 수 개월에 걸친 반대 활동을 통해 칠레 정치의 핵심부인 군부의 동조를 끌어 내는데 성공하였으나, 이 과정에서 군부만이 새로운 연금제도에 구속받지 않는 유일한 집단으로서의 특혜를 얻어 냈다.<sup>7)</sup>

빼네라 장관은 강력한 정치적 저항에 부딪힘에 따라, 신연금제도의 성공을 보장하기 위한 인센티브 조치를 구상하였으며 이는 기여금 부담율의 인하로 귀결되었다. 이로써 1981년 5월 1일로 발효되어 시행에 들어가는 신연금제도에 참여하는 경우, 실질 소득은 평균 11% 증가하는 혜택이 부여되었으며 이러한 인센티브는 신연금제도에 대한 참여를 촉진시키는 효과를 나타냈다.<sup>8)</sup>

이와 같은 칠레의 연금 개혁은 인접 중남미 국가들에 직접적인 영향을 주었으며 페루(1993), 아르헨티나(1994), 콜롬비아(1994), 우루과이(1996), 볼리비아(1997), 멕시코(1997) 등 일련의 개혁 추진에 있어서 방향성과 추동력을 제공하였다.

### III. 중남미 연금 개혁의 주요 내용과 특징

#### 1. 민영화

칠레에서 이루어진 연금 개혁의 핵심적 요체는 민간 기업인 AFPs

7) *ibid.*, pp 9~10.

8) *ibid*

(Administradoras de Fondos de Pensiones: 연금관리회사)의 설치와 이 회사를 통해 관리 되어지는 개인연금구좌(Cuenta de Capitalización Individual)의 개설이다.<sup>9)</sup> 즉, 개인은 민간 연금관리회사 중 하나를 선택해 자신의 개인연금구좌를 개설하고 자신의 급여에서 일정한 비율의 기여금을 적립해 나가며 은퇴 후 연금으로 지급받는 것이다. 이때 연금관리회사는 개인이 맡긴 기여금 적립액을 법에 의해 인정되는 방식과 분야에 투자해 운용함으로써 투자 수익을 개인별 구좌에 재적립하는 한편, 수수료 등을 통해 회사의 수익을 추구하게 된다. 연금관리회사는 다음과 같은 주요 원칙에 입각하여 운영된다.

#### (1) 개별 구좌 관리

신제도 하에서 연금 기여금의 납부 적립과 은퇴 후 연금의 지급은 개인별로 개설된 개인연금구좌에 전적으로 달려 있다. 연금 가입자는 법정 비율(급여액의 10%)을 의무적으로 납입하여야 하되, 개인별 선택 사안(기한제 사망 보험, 장해 보험 등)에 대한 취사선택에 따라 추가 납입할 수 있다.

연금 가입자는 자신의 연금이 어떻게 운용되고 있는지와 관련하여 적립된 연금의 액수, 연금운용 실적과 내용 등을 3개월마다 정기적으로 보고 받으며 또 수시로 조회할 수 있다.

은퇴시 연금 가입자는 일반적으로 자신의 개인구좌에 근거하여 두 가지 방식 중 한가지의 방식으로 연금을 지급 받을 수 있다. 첫 번째는 자신의 개인구좌 적립 금액을 민간 생명보험회사와의 계약으로 전환해 종신 연금계약을 체결함으로써 소비자 물가지수에 연동되어 실질 가치가 보존되는 월 급여 및 유족 연금으로 지급받을 수 있다. 두 번째는 연금관리회사에 개설되어 있는 자신의 구좌에 적립금을 그대로 남겨둔 채로 은퇴자와 그 부양 가족의 기대 수명에 근거하여 연차적으로 계획된 분

---

9) Piñera(1996), pp.2~4.

할 인출(Retiro Programado)에 따라 월별로 연금을 지급 받을 수 있다. 이 경우 은퇴자의 사망 시 적립금 잔여액은 상속 가능하다. 또한 두가지 경우 모두 종신연금계약에 필요한 금액이나 계획된 분할 인출에 필요한 금액을 초과하는 부분에 대해서는 일시금으로 지급 받을 수 있다.

개인연금구좌의 개설은 신연금제도에 편입된 공식 부문(formal sector) 근로자에게 있어서는 의무 사항이나 개인 자영업자 등은 자신의 의사에 따라 신연금제도의 개인연금구좌 개설이 가능하다.

### (2) 기금과 운영의 분리

연금관리회사와 연금 가입자들이 납입한 기금은 법적으로 분리된 개체로 운영된다. 이는 민간 연금관리회사들이 연금 가입자들이 납입한 기금으로 신탁기금(mutual fund)를 운영하여 증권과 채권 등에 투자하되, 상업적인 신탁 기금과 달리 연금 가입자들은 원금 손실의 가능성을 전제로 민간 연금관리회사에 납입 구좌를 개설하는 것이 아님을 의미한다. 이러한 원칙에 따라 민간 연금관리회사의 기업 사정이 악화되더라도 연금 가입자의 납입으로 이루어진 신탁 기금의 원금은 영향을 받지 않는다.

### (3) 경쟁의 원칙

연금 가입자는 최초 여러 개의 연금 관리회사 중 자신의 판단에 따라 하나의 회사를 선택하여 연금 기여금을 납입하며 복수의 회사에 구좌를 개설할 수 없다. 연금관리회사는 가입자의 납입금으로 하나의 신탁기금을 구성하며 법규정에 따른 한도 내에서 포트폴리오를 구성하여 투자 활동을 전개한다. 연금관리회사들은 서로 다른 포트폴리오 구성에 따라 서로 다른 수익률을 나타내며 이로 인해 연금 가입자들의 수익률도 차이가 나게 된다. 가입자들은 각 연금관리회사들의 재정상태나 수익률을 비교하여 자신의 연금구좌를 다른 연금관리회사로 이관할 수 있다.

## 2. 정부의 역할

### (1) 연금관리회사에 대한 감독

정부는 개인연금구좌를 가지고 있는 근로자들에게 피해가 발생하지 않도록 연금관리회사의 투자 건전성과 재정적 투명성을 관리 감독하는 역할을 수행하며 이를 위해 연금관리회사 감독청(Superintendencia de A.F.P)을 설치 운영한다. 이 감독청은 연금관리회사의 신설에 관련된 문제를 심의하고, 연금관리회사들이 적합한 방식으로 포트폴리오를 구성하여 신탁기금 운영을 하고 있는지에 대해 관리감독하는 한편, 매월 연금관리회사들의 수익률을 점검하여 법적 최저 수익률의 준수 여부 확인 및 조치를 취한다.

### (2) 최저 수익률의 보장<sup>10)</sup>

연금관리회사들이 투자할 수 있는 포트폴리오는 신제도 설립 초기 대단히 제한적이었으나 주식투자 가능 기업 수의 확대, 부동산 투자 허용, 외국기업 증권 투자 허용 등 포트폴리오 구성 항목 및 허용 한도의 조정이 꾸준히 이루어져 왔다. 한편 연금관리회사는 이러한 포트폴리오 구성을 통해 유지해야 할 법적 최저 수익률의 규제를 받는다. 최저 수익률은 연금관리회사 전체 평균 수익률의 50% 또는 전체 평균 수익률 - 2% 중 높은 쪽이다. 최저 수익률을 달성하지 못한 연금관리회사는 투자 준비금에서 손실분을 보전해야 한다.

연금관리회사가 투자 준비금에서도 손실분을 보전할 수 없는 경우 당해 회사는 청산 절차에 들어가게 되며 이 경우 감독청은 정부의 재원에서 손실분을 보전해 주고 연금 가입자의 적립 자산은 다른 연금관리회사로 이전도록 하고 있다.

연금관리회사는 법적 최저 수익률의 제한을 받는 동시에 법적 최대 수익률의 제한도 받고 있다. 법적 최대 수익률의 허용 한도는 연금관리

---

10) Edwards(1996), pp.15~16.

회사 전체 평균 수익률의 150% 또는 전체 평균 수익률 + 2% 중 높은 쪽이다. 법적 최대 수익률을 초과하는 부분은 수익 준비금에 적립되며 수익 준비금은 연금관리회사의 자산이 아닌 신탁기금의 자산으로 귀속된다. 차기 연도에 신탁기금 운용 실적이 저조할 경우 수익 준비금은 손실 보전에 활용될 수 있다.

### (3) 최저 연금의 보장

연금제도가 개인연금구좌의 개설 및 민간기업의 운용에 의해 유지되는 것이 원칙으로 되어 있음에도 불구하고 정부는 최저 연금을 보장하는 제도를 도입하고 있다. 최소한 20년 이상 기여금을 불입한 가입자의 경우, 총 적립 금액이 최저 연금에 미치지 못할 때에는 정부는 최저 연금과의 차액 분을 보조해 준다. 최저 연금의 규모는 평균 임금의 25%로서 최저 임금의 약 75%에 상응하는 수준이며, 누적 소비자 물가지수가 15%에 도달할 때마다 물가지수에 연동하여 조정된다.<sup>11)</sup>

### (4) 생명보험사 지급분에 대한 보장

정부는 연금 가입자가 은퇴 후 생명보험회사와의 계약을 통해 종신연금을 지급받는 방식을 택할 경우 그 지급에 대해 보장 조치를 취하고 있으며, 특히 생명보험회사의 파산 시 한도 내에서의 연금 지급이 보장되어 있다.

## 3. 이중 구조

칠레의 연금 개혁은 이중적인 연금 제도의 운영을 특징으로 하고 있다. 이는 구제도와 신제도의 병존을 의미하는 것이다. 구제도의 존속은 구제도 하에서의 연금 가입자들에 대해 구제도에의 잔류와 신제도에로의 전환 가입에 대한 선택권을 부여하는 정책 기조로 인해 유지되고 있

---

11) Edwards(1996), pp.19~20.

는 것이다. 따라서 구제도 가입자의 경우, 구제도와 신제도 중 하나를 선택하여 연금 가입을 할 수 있으며, 이러한 선택권은 1982년 12월 31일 까지 노동시장에 신규 진입하는 근로자에 대하여 인정된다.

이러한 선택 제도의 시행에 따라 파생될 수 있는 문제점들의 해결 - 한가지는 기존 연금 수혜자와 관련된 것이며 다른 한가지는 구제도하에서 납입한 기여금에 대한 평가 문제에 대한 원칙이 필요한 것이다. 첫 번째 문제와 관련해 칠레는 구제도 하에서 이미 연금을 받고 있는 사람이 신제도의 시행에 따라 손실받지 않는다는 점을 명확히 하였으며 신제도 시행에 의해 부족하게 되는 구제도 연금 수혜자에 대한 지급 부족 분에 대해 정부가 지급하는 방식을 채택하였다.<sup>12)</sup> 두 번째 문제, 즉 신연금제도로 전환 가입하는 사람의 경우 구제도 하에서의 납입분에 대한 권리에 관한 문제는 인정 채권(Bono de Reconocimiento)의 발급을 통해 기존 납입분을 신제도에 개설된 개인연금구좌로 예치도록 하였다. 인정 채권은 물가와 연동된 지수체계에 의해 실가치가 보존되도록 하였고 4%의 실질 이자율이 보장되는 채권의 형태로 되어 있으며 그 지급은 연금 가입자의 법적 은퇴 연령 도달시 지급을 원칙으로 하되 조기 은퇴 등과 관련하여 제2금융권에서의 채권 거래가 가능하도록 하였다.<sup>13)</sup>

한편, 1983년 1월 1일 이후 노동 시장에 진입하여 처음으로 연금에 가입하게 되는 신규 근로자의 경우에는 구제도와 신제도 사이의 선택권이 부여되지 아니하며 의무적으로 신연금제도에 가입하도록 되어 있다.

#### 4. 세제 및 수수료

연금 가입자가 납입하는 법정 비율분에 대해서는 소득세 공제 혜택을 부여한다. 그러나 법정 비율분을 넘어서는 자발적 납입분(월간 미화 2천달러 한도)에 대해서는 소득세 공제 혜택이 주어지지 않는다. 한편 적립금의 운

12) Mitchell and Barreto(1997), pp 3~4

13) <http://www.safp.cl/abc/bonorec.html>

용에서 발생하는 소득, 즉 개인연금구좌에서 발생하는 금융소득에 대해서는 양쪽 모두 과세 대상에서 제외된다. 은퇴시 연금 가입자가 연금을 지급 받는 경우에는 여타 소득과 동등하게 취급되며 소득세 부과 대상이 된다.

한편 연금관리회사는 개인연금구좌의 개설 등과 관련된 제 수수료를 징수하며 이는 연금관리회사의 주 수익원을 구성하고 있다. 연금관리회사의 수수료는 개별 회사에 의해 자율적으로 정해진다. 연금관리회사들이 정수하는 수수료의 종류는 ①신규 구좌 개설 수수료, ②적립 수수료, ③계획된 분할 인출 수수료, ④자발적 적립 수수료 등이 있다.

## 5. 여타 중남미 국가의 연금 개혁

칠레에 이어 연금 개혁을 추진한 페루나 최근의 멕시코의 개혁 내용에서 나타나는 특징은 대부분이 칠레의 모델을 원용하되 부분적인 차원에서 정책 및 제도적인 수정을 가하고 있다는 점이다.<sup>14)</sup> 페루와 콜롬비아는 칠레와 같은 이중 구조를 취하면서도 모든 연금 가입자에게 선택권을 주고 있다는 점에서 칠레의 경우와 상이하다. 또한 페루의 경우 대부분의 정책 골격이 칠레와 동일하나 구연금제도에서의 기여분에 대한 인정 채권의 발행시 이에 대한 이자율이 고려되지 않는다는 차이가 있다. 아르헨티나의 경우 인정 채권이 발행되지 않는 대신 일정한 연령 도달시 구제도 기여분에 대한 클레임을 통해 정해진 요율 산정식에 의거하여 보상 받을 수 있는 체계를 활용하고 있다. (표1. 중남미 주요국에서의 연금 개혁 내용 비교)

중남미의 연금개혁 국가들은 대부분,

- ① 공식 부문 근로자에 대해 강제적인 연금 가입을 유도하면서,
- ② 구제도와 신제도를 병존 유지하는 이중 구조를 갖추고 있으며,
- ③ 민영화 부문에 대한 기여금은 근로소득세의 전환을 통해 충당하고,
- ④ 구제도 하에서의 기여금에 대한 지분 인정(인정 채권 등) 제도를 갖추고 있으며,

14) Mitchell and Barreto(1997), pp.3~26

- ⑤ 또한 모든 국가에서 은퇴 연령이 높게 조정되는 경향이 나타났고,  
 ⑥ 연금관리회사의 신탁 운영방식에 대해서는 까다로운 제한을 가하는 것으로 나타났다.

그러나, 칠레의 경우와 다르게<sup>15)</sup>

- ① 많은 경우, 연금 개혁 추진 이전에 충분한 정부의 재정 수지 흑자 규모 확보가 이루어지지 않았고,  
 ② 이로 인해 민영화 분야에 대한 유인 강도가 크게 낮은 이중 구조를 구사하고 있으며,  
 ③ 민영화 분야에서의 가입자 납입 비중(급여 대비)에서도 많은 차이가 나타나고 있다.(아르헨티나 38%, 우루과이 15%, 콜롬비아 13%, 칠레 및 폐루 10%, 멕시코 6.5%)  
 ④ 최저 연금의 수준도 국가마다 상당한 편차가 있으며 칠레가 평균 임금의 25%를 기준으로 하고 있는데 비하여, 아르헨티나, 멕시코, 콜롬비아는 40~55%로 높은 수준을 유지하고 있다.

(표1) 중남미 주요국에서의 연금 개혁 내용 비교

	칠레	페루	아르헨티나	콜롬비아	우루과이	멕시코
구조 제1축 제2축	의무제 공영 민영	의무제 공영 공/민영 선택	의무제 공영 공/민영 선택	의무제 공영 공/민영 선택	의무제 공영 공/민영 선택	의무제 공영 민영
재정확보 고용주 부담 본인 부담	0% 10%	0% 11% / 10%	0% 11% / 11%	10% / 7.5% 3.5% / 2.5%	0% NA/ 0%-75%	0% 6.5%
연금 혜택 연령(남/여) 제2축지급방식	65/60 Lump-PrgW D-Annuity	65 PrgWD -Annuity	65/60 PrgWD -Annuity	62/57 PrgWD -Annuity	60 Annuity	65 PrgWD -Annuity
전환 비용 GDP 비중 인정 채권	100-80% 있음	27% 있음	NA 없음	87% 있음	NA 없음	80% 없음

\* Lump = Lump-sum; PrgWD = Programmed Withdrawal

자료 Mitchell (1998), p.22.

15) ibid.; Aiyer(1997), pp.8~16.

#### IV. 연금 개혁의 성과: 칠레를 중심으로<sup>16)</sup>

연금 개혁은 가입자의 대부분이 신연금제도로 전환했다는 점에서 그 정착이 성공적으로 이루어진 것으로 평가되고 있다. 칠레에서 신연금제도의 시행 직후 1년반 기간에 전체 근로자의 35% 이상이 신연금제도로 전환함으로써 신연금제도는 조기 정착이 가능하게 되었다.

(표2) 칠레 자본시장 참여 비중 추이(1981~1997년) 단위: GDP 대비 비중 %

연도별	연금	신탁기금	외국인투자	일반법인
1981	1.16	2.62	-	0.37
1982	3.50	2.44	-	1.66
1983	6.43	0.55	-	1.51
1984	7.58	0.49	-	1.37
1985	10.63	0.76	-	1.53
1986	12.67	1.21	-	0.85
1987	14.20	1.43	-	1.37
1988	14.97	1.39	-	2.01
1989	18.01	1.32	0.38	3.37
1990	24.28	1.58	1.66	4.58
1991	31.15	2.62	2.95	5.55
1992	31.19	2.37	2.74	4.97
1993	38.00	2.93	3.73	4.93
1994	41.99	3.95	3.95	4.63
1995	41.34	4.01	3.06	3.79
1996	40.49	4.19	2.10	3.45
1997	40.20	5.39	2.16	2.73

자료 Uthoff(1998), p.23

16) 연금 개혁의 성과에 관한 내용은 칠레를 제외한 여타 중남미 국가의 개혁 시기가 오래 지나지 않은 관계로 칠레에 재한키로 함.

(표3) 칠레의 국내저축 추이(1980~1994년, 단위: GDP 대비 비중 %)

연도별	국내 저축율	정부 저축율				민간 저축율
		사회보장적자	경상흑자	동안정기금	계	
1980	13.9	1.7	8.5	0.0	10.2	3.7
1981	8.2	4.1	5.8	0.0	9.9	-1.7
1982	2.1	8.3	-2.9	0.0	5.4	-3.3
1983	4.4	7.5	-2.3	0.0	5.2	-0.8
1984	2.9	7.7	-1.2	0.0	6.5	-3.6
1985	7.8	6.7	0.4	0.0	7.1	0.7
1986	11.5	6.3	1.3	0.0	7.6	3.9
1987	17.3	5.4	3.0	0.5	8.9	8.4
1988	22.3	5.2	3.0	3.0	11.2	11.1
1989	23.7	4.5	3.0	3.7	11.2	12.5
1990	24.2	4.6	2.5	2.3	9.4	14.8
1991	24.1	4.5	3.7	0.7	8.9	15.2
1992	24.8	4.3	4.9	0.3	9.5	15.3
1993	23.9	4.5	4.8	-0.2	9.0	14.9
1994	25.4	4.5	4.9	0.2	9.6	15.8
80~84 평균	6.3	5.9	1.6	0.0	7.4	-1.1
85~89 평균	16.5	5.6	2.1	2.4	9.2	7.3
90~94 평균	24.5	4.5	4.2	0.7	9.3	15.2

자료. Uthoff(1998), p.26.

신제도의 정착은 그 부산물로서 아래와 같은 다양한 결과를 가져 왔다.

## 1. 재정 부문의 성과

연금 개혁을 통해 나타난 성과 중 가장 두드러진 것으로 논의될 수 있는 것은 자본 시장의 발전이다. 자본 시장의 발전은 다수의 연금관리회사의 출현과 이들에 의한 다양한 포트폴리오 투자에 따른 것이다.

연금관리회사는 현재 칠레 자본시장에서 가장 큰 기관투자가로 성장하였다. 1981년 연금개혁 당시 연금관리회사의 자본시장 참여 규모는 GDP 대비 1% 수준에 불과하였으나 1994년 이후 40%가 넘는 최대의 기관 투자가로 자리 잡았다.(표2. 칠레 자본시장 참여 비중 추이 참조)

연금관리회사의 자본시장 참여 규모가 확대된 것은 연금 가입자의 확대 및 누적 적립액의 증가에 기인하고 있다. 연금관리회사에 적립된 연금 적립 누적액은 1982년에 9억2천만 US\$ 규모에서 1990년 97억6천만 US\$ 규모로 10배 이상 증가 하였으며, 1997년에는 295억6천만 US\$로 급증하였다. 이를 GDP 대비 비중으로 환산할 경우, 1982년 1%에서 1990년 13%, 1997년 44%의 비약적인 증가로 평가할 수 있다.

또한 재정 부문에서의 성과로서 중장기적 저축률의 증대 현상이 지적될 수 있다. 칠레의 경우 1980년~1994년 기간 중 국내 저축의 지속적인 증가가 나타났으며 이러한 증가가 민간 저축의 증가에 많은 영향을 받았음이 나타나고 있다.(표3. 칠레의 국내저축 추이 참조) 그러나 이와 같은 민간 저축의 증가가 반드시 연금 개혁의 결과인가에 대해서는 논란의 여지가 있으며 이에 대해서는 연금 개혁의 영향이 미미하다는 주장도 적지 않게 제기되고 있다.

(표 4) 칠레 연금관리회사들의 기간별 신탁기금 운용 실질 수익률

기간별	1981.7~1999.4	1987.5~1999.4	1993.5~1999.4	1996.5~1999.4	1998.5~1999.4
수익률 spread	10.90~11.59%	8.75~9.66%	6.84~7.39%	3.90~4.80%	3.47~6.37%

자료 "Rentabilidad de la Cuenta de Capitalización Individual y de la Cuenta," <http://www.safp.cl>

## 2. 노동 시장에 대한 영향

칠레의 연금 개혁은 노동 시장에도 상당한 영향을 주었다. 노동 시장에 대한 연금 개혁의 영향은 ① 급여에 대한 총 담세율의 인하와 기업주

부담분의 폐지로 노동 비용이 경감됨으로써 전반적인 고용 창출 효과를 가져 왔다는 점과, ② 연금 체계가 개인연금구좌 관리 방식으로 전환됨에 따라 연금 제도를 세금 체계로 이해하는 것에서 탈피하는 한편 일종의 투자 개념으로 전환하여 재산형성 욕구에 대한 동기 부여를 제공하고 있다는 점이다.<sup>17)</sup>

이러한 재산형성 욕구에 대한 동기 부여나 투자 개념으로의 전환에서 중요하게 작용하고 있는 것은 연금관리회사들의 신탁기금 운용실적이라고 할 수 있다. 이는 연금 가입자의 연금관리회사 선정 기준에 있어서도 가장 중요한 지표가 되고 있다. 칠레 정부가 최초 연금 개혁을 추진할 당시 연금 적립분의 연평균 수익률은 연간 4%로 고려하였다.<sup>18)</sup> 즉, 신탁기금의 운용실적이 연평균 4%를 상회하는 경우, 금리를 고려한 연금 적립분의 실질 가치가 유지될 수 있는 것으로 볼 수 있다. 이와 관련하여 1981년 이후 1999년 까지 진행된 연금관리회사의 신탁기금 운용 실적을 보면 시중 금리를 상회하는 상당히 높은 수익률을 기록한 것으로 나타나고 있다. 감독청의 통계에 따르면<sup>19)</sup> 1981년 7월~1999년 4월 기간 중 연금관리회사들의 신탁기금 운용 실질 수익률은 연평균 10.90%~11.59% 사이에 속한 것으로 나타나 약 18년간에 걸친 장기적 안정 추세를 가지고 있는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 수익률의 기간별 추이를 검토해 보면 기간별로 상당한 편차가 나타나고 있음을 알 수 있다. (표4 연금관리회사의 기간별 신탁기금 운용 수익률 참조)

위의 (표 4)에서 알 수 있는 것은 1999년 4월을 기점으로 근접하는 기간 일수록 수익률 spread가 하향하는 것으로 일종의 추세를 형성하고 있다는 점이다. 이러한 현상은 전반적인 경제 개혁의 추진과 더불어 국공채 및 증권을 중심으로 한 자본 시장의 안정도가 높아지고 있는데 따른 것으로 이해될 수 있으며 결국 수익률의 기대치가 전반적으로 낮아지면

17) Edwards(1996), p.30.

18) Piñera(1996), p.3.

19) <http://www.safp.cl/infoafi/rentccruf.html>

서 연금 가입에 대한 동기 부여가 낮아지게 될 가능성을 배제할 수 없음을 시사하고 있다.

## V. 연금 개혁에서 나타나는 문제점들

### 1. 관리 비용의 문제

새로운 연금제도 하에서 문제점으로 지적될 수 있는 것의 하나는 관리 비용의 증가 현상에 관한 것이다. 관리 비용의 증가 현상은 본질적으로 민영화된 연금 제도에 내재된 것으로 이해할 수 있다. 즉, 연금관리회사들은 연금 가입자의 확보를 위해 다양한 홍보 활동을 전개하게 되는 것이 불가피하며 이 부문에서 일반관리비의 증가 현상이 나타나고 그 결과 연금 납입자의 실질 수익이 영향을 받게 되는 것이다. 이러한 점은 민영화를 통해 얻고자 하는 목표, 즉 효율성의 제고나 비용 절감 등과는 상치되는 것이라 할 수 있다.

관리 비용의 증가에 대해서는 상반되는 견해가 대립되고 있다. 한 가지는 관리 비용의 증가가 초기에 문제로 대두되기는 하였으나 1983년 이후 90년대 중반에 이르기까지 마케팅 비용의 전반적인 하향화 추세(가입자 1인당 2,303페소 → 1,176페소)가 나타났으며, 관리 비용의 증가가 수익률의 하락으로 직결되는 것은 아니라는 주장이다.<sup>20)</sup> 이에 대해 관리 비용의 증가를 비판하는 쪽은 연금관리회사들의 비용이 연간 연금 납입액의 15%~20%에 달하며 1995년의 경우 1인당 62 US\$에 상당하는 비용을 사용하였다고 주장한다. 칠레의 경우와 비교해 볼 때, 연금개혁이 이루어지지 않은 미국의 경우 경비는 납입액의 2% 이내로 큰 차이를 나타낸다는 것이다. 칠레의 경우 25%의 연금 가입자가 보다 나은 수익률을 찾아 다른 연금관리회사로 이적을 하고 있으며, 이로 인해 비용의 증

---

20) 권오성(1998), pp.40~42.

가가 지속되고 결국 적립 규모가 적은 연금 가입자에게 비용이 더욱 가중되는 불평등도 야기되는 것이다.<sup>21)</sup>

## 2. 구조적 취약성

연금관리회사에 대한 연금 기여금 납입은 전반적으로 허위 보고 등의 방법으로 저평가되고 있는 것으로 알려지고 있다. 납입금액의 하락 현상은 한편으로는 부의 재분배에 부정적인 결과를 초래하는 한편, 정부가 보장하고자 하는 최저 연금 지급제도에 대한 악용과 제도적 왜곡의 여지가 충분히 있는 것이라 할 수 있다. 또한 UN 개발계획에 따르면 저소득층으로서 수명이 길면 길수록 연금 지급의 실효성이 낮아지는 것으로 보고되고 있으며, 특히 여성의 경우 평균 수명이 남성에 비해 길고, 직장 생활의 변동성이 크며, 저임금이 보편화되어 있는 관계로 연금 적립을 통해 얻을 수 있는 실질적인 수혜에는 상당한 문제가 있는 것으로 이야기되고 있다. 또한 자영업자의 비중이 높고 신자유주의 개혁 이후 비공식 부문의 증가가 진행되고 있는 현상 역시 실효성 있는 연금 제도 정착에 걸림돌로 작용할 여지가 있다.

## VI. 중남미 연금개혁에서 나타난 정책적 합의와 평가

중남미 연금 개혁은 첫째 전세계적인 연금 개혁 논쟁 과정에 있어서 민영화 모델의 가능성을 제시하고 있다는 점과, 둘째 중남미 지역 국가의 전반적인 신자유주의 개혁의 한 과정으로서 다루어지고 있다는 점에 그 의의를 들 수 있다. 칠레에 의해 시도된 연금 개혁은 대부분의 중남미 국가에서 공공 부문에 의해 운영되는 부과 제도 방식의 구연금제도와 민간 기업 또는 공공 부문에 의해 운영되는 개인연금구좌 적립 방식

---

21) The Century Foundation, Issue Brief #4, pp.2~3.

의 이중 구조를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.

개인연금구좌 적립 방식을 도입함에 있어서 일찍이 정부의 재정 흑자 기조를 확보한 칠레의 경우는 순수한 민영화 방식을 도입하였으며 거의 대부분의 연금 가입자가 민영화 부문으로 전환하였다는 점에서 보다 전형적인 모델을 추구하고 있는 것으로 볼 수 있다.

개인 연금구좌 적립 방식은 근본적으로 노후 생활을 위한 경제적 재원을 스스로 적립하는 제도라는 점에서 퇴직자의 노후 생활 재원을 현직자가 부담하는 과거의 집단형 사회보장 제도의 의미와는 상당 부문 차이가 나는 것이다. 어떤 점에서는 스스로의 노력을 통해 형성해 가는 금융 자산의 개념에 근접해 있는 방식이라고 할 수 있다. 여기에서 적금과 같은 보편적인 금융 자산 형성과 개인 연금구좌 적립 방식이 차이가 나는 것은 연금 제도 하에서 근로자는 의무적 적립(강제 저축)의 방식으로 연금 제도에 가입 되며, 그 반대 급부로서 최저 연금 등 사회 보장적 성격의 혜택을 받을 수 있는 권리를 부여 받는다는 점이다. 기존 사회보장 제도가 인구 구조의 변화에 직면하여 사실상 유지 불가능한 제도로 논의되고 있다는 점에서 최소한의 사회보장적 의미를 내포한 유지 가능한 연금 제도로의 전환에 대해서는 긍정적인 분석이 가능할 것이다.

개인연금구좌 적립 방식의 성패는 칠레의 사례에서 암시되는 바, 민간 연금관리회사의 건전한 신탁자산 운용과 그 결과로서의 투자 수익률의 제고 여하라고 할 수 있다. 투자 수익률의 제고는 연금 가입자의 제도에 대한 신뢰도와 직결되는 것으로서 수익률 제고가 유지될 때, 명목 가입 구좌와 실질적 활동 구좌 사이의 괴리가 축소될 수 있을 것이다. 한편, 현실적인 측면에서 칠레를 위시한 중남미 주요 국가에서 시행되고 있는 연금 제도에서 노출되고 있는 부분적인 문제점에 대해서는 충분한 검토가 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 무임 승차 - 현실적으로는 저임 승차자(특히 자영업자의 히워 신고 등)에 대한 규제와 관리의 문제가 적절히 해소되어야 할 것이며, 투자 수익률의 변동성을 해소할 수 있는 포트폴리오 관리 제도에 대한 보완도 필요한 것으로 여겨진다. 또한 국가

마다 특별한 근거 없이 제시되어 있는 기여금 부담을 역시 보다 합리적인 방식으로 정해져야 할 것으로 평가된다.

## 참고자료

- Mitchell, Olivia S. "International Models for Pension Reform," PRC WP 98-5 (Pension Research Council, Wharton School, Univ. of Pennsylvania, 1998)
- Ayala, Ulpiano "Que se ha aprendido de las Reformas Pensionales en Argentina, Colombia, Chile y Perú, Working Paper 330 (Inter-American Development Bank, 1996)
- The Century Foundation "Chile's Experience with Social Security Privitization: A Model for the United States or a Danger Sign?," Issue Brief #4 (The Century Foundation, no date)
- Mitchell, Olivia and Barreto, Flavio Ataliba "After Chile, What? Second-Round Pension Reforms in Latin America," NBER Working Paper 6316, 1997.
- Aiyer, Sri-Ram "Pension Reform in Latin America: Quick Fixes or Sustainable Reform?," LCR FPSI (1997)
- Diamond, Peter "Privitization of Social Security: Lessons from Chile," NBER Working Paper 4510 (1993)
- Edwards, Sebastian "The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program," NBER Working Paper 5811 (1996)
- Piñera, José "Empowering Workers: The Privitization of Social Security in Chile," *The Cato Journal* vol.15 no.2-3 (Fall/Winter 1996)
- Uthoff, Andras "Pension Funds, the financing of Transition costs and

- Financial Markets Development. Lessons from the Chilean Privitization Reform," ECLAC Paper LC/R 1822 (1998)
- James, Estelle "Social Security Reform in Other Nations," Heritage Foundation Lecture No.618 (1998)
- Harris, David O. "Bold Steps: Australia and Other International Examples of Social Security Reform," Heritage Foundation Lecture No.616 (1998)
- Feldstein, Martin "Transition to a Fully Funded Pension System: Five Economic Issues," NBER Working Paper 6149 (1997)