이베로아메리카 제7권 1호(2005)

중남미 사회보장제도 개혁에 관한 연구

-칠레와 아르헨티나 비교를 중심으로

이 상 현*

<Abstract>

The main purpose of this study is to evaluate social security reform in Latin America. Particularly, this study focuses on the comparative analysis between Chile's full privatization model and Argentina's mixed model in terms of three critical roles of social security in general; (1) social benefits, (2) political independence, and (3) economic viability. In so doing, this study elucidates the determinants of social security reform. As a result, the author argues that the differences both in the political setting of a country and in the degree of transition cost determine the results of social security reform in Latin America.

Key Words: Social Security / Pension Reform / Latin America / Chile / Argentina
주제어: 사회보장제도 / 연금 개혁 / 중남미 / 칠레 / 아르헨티나

Ⅰ. 서 론

1990년대 이래 사회보장제도의 개혁은 중남미 각국에서 가장 시급히 해결해야 할 사회정책의 하나로 대두되었다. 공적연금체제

* 텍사스오스틴대학교 중남미학과 박사과정, E-mail : ysh@mail.utexas.edu

의 민영화를 핵심으로 하는 사회보장제도의 개혁은 1970년대 이후 중남미 각국에서 실행하고 있는 신자유주의에 기반한 시장지향적 경제개혁(Market oriented Economic Reform)과 그 맥락을 같이 하고 있다. 신자유주의에 기반한 시장지향적 경제개혁은 여러 실질적 정책을 그 내용으로 하는데, 대표적인 정책들로는 민영화, 분권화, 탈규제, 그리고 무역과 금융을 비롯한 경제 각 부문의 자유화가 있다. 중남미 각국이 실시한 신자유주의에 기반한 시장지향적 경제개혁은 1980년대 이래로 발생한 경제위기를 해소하는 것을 목적으로 하였다(Bate and Krueger 1993; Haggard and Kaufman 1995; Weyland 2002).

즉 이러한 시장지향적 경제정책들은 경제안정화를 목적으로 하였다. 하지만 사회보장제도의 개혁, 특히 공적연금의 민영화정책은 노동, 보건 그리고 교육부문 개혁과 더불어 소위 제2세대 경제개혁에 해당하는 정책으로서 경제위기 극복을 위한 일단의 처방들과는 그 원인과 방법에 있어서 맥락을 달리한다는 특징이 있다(Madrid 2003, 229).

많은 정치경제적 난관에도 불구하고 중남미 지역은 사회보장제도의 개혁, 특히 공적 연금의 민영화 정책에 있어서 뚜렷한 실적을 보이고 있다. 지난 1990년대 이래, 중남미 8개국이 이미 일정부분 이상의 공적연금의 민영화를 실시했으며, 그 외의 나라들도 유사한 개혁을 정책적 목표로 설정해 놓고 있는 상태이다(Madrid 2002, 159). 한편 주목할만한 점은 각국이 실시한 사회보장제도의 개혁, 특히 공적연금의 민영화가 각국이 처한 정치경제적 상황에 따라 각기 다른 형태의 결과를 가져왔다는 점이다.[1] 예를 들어 칠

1) 공적연금 개혁의 각각의 형태비교에 대한 자세한 논의는 Queisser(1998)과 Mesa-

레, 멕시코, 볼리비아, 그리고 엘살바도르는 완전민영화(full privatization)[2] 정책을 실시하였다. 반면 페루와 콜롬비아는 병렬체제(parallel system)[3]을 선택하였다. 마지막으로 혼합형(mixed system)[4]은 아르헨티나, 우루과이 등의 국가에서 선택되었다.

사회보장제도는 빈부격차 해소, 정치적 안정, 그리고 경제발전이라는 세가지 대표적인 목표를 가지고 있다. 하지만 현실에서 이러한 사회보장제도의 세가지 목표가 동시에 달성되기에는 어려움이 많다. 특히 세가지 목표간의 관계 속에서 발생하는 복잡한 정책적 딜레마는 경제위기와 같은 민감한 시기 하에서는 위기를 가중시키는 폭발력을 지니고 있다. 한편 사회보장제도가 정상적으로 작동하여 위의 세가지 목표를 원만하게 달성하기 위해서는 다음의 기능들을 충족시켜야 한다. 첫째, 사회보장제도는 자본주의 경제체제에서 발생하는 사회적 비용을 완화 시키는 기능을 하여야 한다. 즉, 국민들에게 사회적 혜택을 보장하여야 한다. 둘째, 사회보장제도는 경제적으로 지속가능 해야 한다. 즉, 경제발전을 저해할 정도의 혹은 그 이상의 재정적 부담을 주지 말아야 한다. 마

Lago (1997a)를 참조.

2) 공적연금의 완전민영화는 사적연금의 설립 그리고 신규가입자의 사적연금 의무가입을 통한 현존하는 공적연금의 점진적이고도 완전한 폐지를 그 내용으로 한다. 즉 기존의 공적부과방식(pay-as-you-go) 및 확정급여(defined benefit: DB) 형태의 공적연금제의 궁극적 폐지와 민간이 운영주체가 되는 완전적립방식의 확정기여(defined contribution: DC)방식으로의 완전한 대체를 의미한다.

3) 병렬체제는 개혁이후에도 공적연금과 사적연금이 공존하며 서로 경쟁하는 체제이다. 즉 공적연금은 존속을 전제로 일부(페루) 또는 전반적(콜롬비아)으로 개혁이 되며 사적연금이 도입되어 가입자는 둘 중에 하나를 선택하게 된다.

4) 혼합형 연금체제에서는 가입자들이 주로 공적연금과 사적연금 모두에 공헌을 하고 공적연금과 사적연금 모두로부터 연금을 받는 형태이다. 즉 우선 국가는 기초연금을 공적연금의 형태로 제공하고 그 다음의 보충연금의 형태로 공적연금과 사적연금이 혼합되어 있다. 가입자들은 공적연금과 사적연금을 모두 선택적으로 가입할 수 있다.

지막으로, 사회보장제도는 정치적으로 독립적이어야 한다. 즉, 사회보장제도는 특정 시기의 특정한 정치 세력이 정치적 목적을 달성하기 위한 정치적 유인책의 수단으로 사용되지 말아야 한다.

이 연구는 이러한 사회보장제도의 세가지 기능에 입각하여 중남미 사회보장제도의 개혁 과정과 특징을 살펴보는데 그 목적이 있다. 구체적으로 이 연구는 다음의 세가지 의문점에 대한 답변을 중심으로 이루어진다. 첫째, 중남미에서 사회보장제도는 어떻게 작동해 왔는가? 둘째, 사회보장제도 개혁은 중남미 국민에게 어떠한 영향을 끼쳤는가? 셋째, 어떠한 요인들이 중남미 사회보장 개혁의 각기 다른 결과들을 가져왔는가?

이 연구의 핵심적 주장은 다양한 국가들 간의 정치 경제적 요인들의 차이, 특히 정치적 조건과 연금개혁의 전환비용이 각국의 사회보장제도의 개혁의 형태를 결정한다는 것이다. 이러한 주장의 논거를 위해 이 연구는 칠레와 아르헨티나의 공적연금의 개혁과정을 비교분석 하였고, 사회보장제도의 개혁 중 특히 공적연금의 개혁을 중점적으로 분석하였다.

Ⅱ. 중남미 사회보장제도

비록 선진유럽국가들과 비교하여서는 늦었지만, 중남미 국가들의 사회보장제도 도입시기는 개발도상국가들 중에서는 빠른 편에 속한다. 아래 <표1>에서 볼 수 있듯이, 사회보장제도 중 맨 먼저 도입된 것은 산업재해 프로그램 이었다. 그리고 질병/출산 프로그램과 연금제도가 비교적 빠른 시기에 시작되었으며 1989년에 이르러 대다수의 국가에서 산업재해와 질병/출산 그리고 연금제도

를 시행하게 된다. 그러나 가족과 실업수당 제도는 1930년대 후반까지도 시행한 나라가 없음은 물론이고 1980년대 말까지도 오직 7개국에서만 실시하였다.

<표1> 중남미와 카리브해 지역 국가들의 사회보장제도의 시작과 역사: 1920-1989 (각 프로그램이 시행되던 국가의 수)

첫번째 법률의 시행									
프로그램	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1989	프로그램 없음
산업재해	11	19	24	26	28	30	30	30	3(a)
질병/출산	0	2	7	16	19	22	30	32	2(a)
노령,장애/기초생활지원	0	4	7	13	16	27	34	34	0
가족수당	0	0	1	3	6	7	7	7	26
실업	0	0	1	2	3	5	5	7	26

자료: Mesa-Lago 1994, 16.
(a) 수리남은 자료의 부족으로 제외되었음.

결국 중남미 지역에서는 소수의 국가만이 모든 프로그램을 포괄하는 다각적인 사회보장제도를 발전시켰다. 한편 대부분의 중남미 국가들은 사회보장제도에 포함되지 않는 대다수 국민의 극히 일부만을 다른 형태의 사회보험을 통해 지원하고 있었는데 더욱 심각한 점은 사회보장제도의 혜택을 받지 못하는 다수의 국민을 보호하기 위한 공공보조와 의료프로그램을 제공하고 있는 국가는 더 적은 수에 불과했다는 점이다(Mesa-Lago 1994). 중남미의 사회보장제도는 그 운영에 있어서도 많은 문제점을 지니고 있었다. 가장 큰 문제는 서비스의 질과 양을 고려할 때, 상대적으로 너무 많은 비용을 지출하고 있었고 또한 너무 많은 인력을 고용하고 있어서 목적했던 효과를 이루는데 장애물로 작용했다는 점이다 (Savedoff et al. 1997, 4). 특히 이러한 사회보장제도의 구조적 문

제점은 사회보장제도가 중남미 특유의 급격한 경제상황변동에서 비롯되는 사회적 고충(social distress)을 완화해야 하는 제도의 역할을 제대로 수행치 못하는 원인으로 작용했다. 예를 들어, 경제위기 시에, 사회보장제도는 늘어나는 실업자, 비공식부문 노동자 그리고 빈민들에게 아무런 혜택을 제공하지 못했는데 이는 사회보험이 원래 이들을 포괄하지 않고 있었기 때문이기도 했지만 경제위기로 말미암아 그나마 명맥을 이어가던 공공보조나 공공보건 프로그램에 대한 국가예산이 경제조정정책으로 쉽게 삭감의 대상이 되었기 때문이다(Mesa-Lago 1994).

<표2> 몇몇 중남미 국가에서의 비공식 부문과 사회보험 적용범위: 1980-1987

	% 경제활동인구 중 비공식부문 a)	% 적용범위 비공식 부문 (b)	% 사회보험을 위한 소득할당	
			봉급생활자	자영업자
콜롬비아	22.3(c)	0.6	4.5-6.2	15-20
코스타리카	21.6	2.0-93.0(d)	9.0	12.2-19.5
멕시코	30.9	0.8	3.75	13.57
파나마	20.9(c)	1.5	7.25	18-22
페루	61.9	4.0	6.0	18.0

자료: Mesa-Lago 1994, 24에서 재구성.
참조: 비공식부분은 자영업, 가정부, 그리고 비임금 가족노동을 포함한다.
(a) 경제활동인구 중 비공식부분의 비율. 봉급생활자를 제외한 자영업, 가정부, 그리고 비임금 가족노동을 합산한 비율.
(b) 오직 자영업자 중에서 사회보험이 적용되는 비율.
(c) 모든 비공식 부문.
(d) 낮은 숫자는 연금, 높은 숫자는 의료보험. 후자는 극빈자를 위한 보조보험이 포함된 수치임.

<표2>는 중남미의 사회보장제도가 빈곤층을 위해서는 의미 있는 역할을 하지 못하고 있다는 주장을 뒷받침하고 있다. <표2>에 따르면, 표에 나타난 중남미 5개의 국가의 비공식부문은 경제활동인구의 20-62 퍼센트를 차지한다. 그러나 비공식부문의 주요한 구

성원 중 하나인 자영업자에 대한 사회보험의 적용범위는 극빈자를 위한 프로그램 덕분에 93 퍼센트를 통계적으로 보이는 코스타리카를 제외한 네나라(콜롬비아, 멕시코, 파나마, 그리고 페루)에서 불과 0.6-4 퍼센트에 그치고 있다(Mesa-Lago 1994, 23-24). 즉 중남미의 빈곤계층은 중남미의 사회보장제도가 개발도상국가들 중에 상대적으로 발달되어 있음에도 불구하고 매우 제한적인 혜택만을 받고 있었다. 결국 중남미 사회보장제도는 (1)저소득층과 빈민층에 대한 상시적 배제, (2)실업보험의 부족, 그리고 (3)재정건전성를 위협하는 경제위기의 부정적 영향 등과 같은 제한적 성격들로 말미암아 경제위기에 잇따른 경제구조조정과정에서 필연적으로 발생하는 사회적 비용을 감당하는데 큰 효과를 발휘하지 못하는 결과를 가져왔다(Mesa-Lago 1997b, 497).

하지만 더욱 심각한 것은 중남미 각국이 사회보장제도를 정치적수단으로 사용한 점에 있다. 멀로이는 그의 브라질 사회보장제도에 관한 연구(Malloy 1979)에서, 브라질 국가는 "전지구적 자본주의 경제발전 과정에서 브라질이 차지하는 종속적이고 반사적인 지위를 다음 단계로 끌어올리기 위해" 조직된 사회세력과 계층들을 포섭하고 통제하기 위한 수단으로 사회보장제도를 이용했다고 주장했다. 즉 브라질의 사회보장제도는 조직되지 않은 국민들이 조직된 국민들보다 경제위기에 더 취약했음에도 불구하고 조직된 계층을 중심으로 운영되었다는 것이 멀로이의 주장이다. 한편 사회보장제도가 국가통치도구의 일환으로 이용되어왔다는 주장은 워드(Peter Ward)의 멕시코에 관한 연구에서도 찾아 볼 수 있다(Ward 1993). 워드는 국가의 기능이 축적(accumulation)과 정당화(legitimization)로 이루어 진다는 오코너(James O'Connor)의 주장

을 따라, 멕시코의 사회복지정책이 주로 멕시코 국가의 정당성을 확보하기위한 수단으로 쓰여졌을 뿐 경제발전이나 빈곤완화를 위해서는 그 역할이 미미했다고 주장하고 있다.

결국 이러한 불평등하고 비효율적인 사회보장제도는 대부분의 중남미 국가에서 골칫거리로 떠오르게 되었다. 1960년대와 1970년대 이후, 가장 오래되고 선진적인 사회보장제도를 가진 국가들을 필두로 심각한 재정적/행정적 문제점을 보이기 시작했다. 특히 1980년대에 발생한 경제위기는 기존의 문제점들을 더욱 악화시켰고 1990년대 초에 이르러서는 '사회보장제도의 위기'가 중남미 제 부분의 국가에서 발생하게 되었다. 결국 1990년대 초를 기점으로 중남미 국가들은 사회보장제도 개혁에 착수하게 된다. 개혁착수의 원인으로는 국제금융기관의 압력, 정부재정의 위기 그리고 칠레 개혁의 성공 등을 들 수 있다(Mesa-Lago 1994).

<표3>에서 볼 수 있듯이, 중남미 각국은 최초로 사회보장제도 개혁을 실시한 칠레의 경험을 바탕으로 각각의 독특한 형태의 사회보장제도 개혁을 실시하였다. 이러한 국가간의 차이는 권위주의적 군사정부 하에서 실시된 급진적인 칠레 모델의 몇몇 부정적인 효과들을 사전에 제거하기 위한 노력의 일환으로 보여진다. 하지만 이러한 차이점에도 불구하고 중남미 국가들의 사회보장제도 개혁은 공통적으로 국가통제하에 있던 공적연금의 민영화에 그 초점이 맞추어져 있다. 후발주자로서 칠레를 제외한 중남미 각국들은 칠레모델에 내재하는 적용범위와 혜택의 불평등한 요소를 인지하고 있었다. 이러한 이유로 몇몇 중남미 국가들은 혼합형 체제를 도입하여 국가보조를 통한 기초연금체계를 확립한 후 원하는 가입자를 대상으로 하는 사적체계를 도입하게 된다. 그러나 그

동안 제기 되었던 문제들을 해결할 가장 최선의 방법은 아직도 논쟁 중인 사안이다. 즉 메사-라고에 따르면, "민영화는 그 자체가 목적이 되지 말아야 한다. 오히려 민영화는 불충분한 자원을 효율적으로 사용할 수 있는 수단이 되어야 한다. 이를 위해서는 사적독점과 사적기업의 적절치 못한 행위를 제한하고 경쟁을 촉진시키기 위한 국가의 개입을 다시 필요로 한다."(Mesa-Lago 1994, 5-6)

<표3> 중남미의 사회보장제도 개혁

	칠레	페루	콜롬비아	아르헨티나	우루과이	멕시코	볼리비아	엘살바도르
도입시기	1981	1993	1994	1994	1996	1997	1997	1998
연금체계구조	완전민영화	병렬체제	병렬체제	혼합형	혼합형	완전민영화	완전민영화	완전민영화
공적 부과(PAYG)방식	폐쇄	존속	존속	존속	존속	폐쇄	폐쇄	폐쇄
새로운 가입자의 선택	의무적	자발적	자발적	자발적	자발적(a)	의무적	의무적	의무적
기금관리회사	AFP	AFP	AFP	AFJP	AFAP	AFORES	AFP	IAFP
저축을 위한 기여비율 (임금의 %)	10	8(b)	10	7.5	7.5	6.5+보조	10	4.5(b)
수수료+보험 (임금의 %)	2.94	3.72	3.49	3.45	2.62	4.42	3.00	3.5
수집방법	분권화	분권화	분권화	집중화	집중화	분권화	분권화	분권화
과거 기여분	평가채권	평가채권	평가채권	보상연금	소멸	평생전환	보상연금	평가채권
장애/기초생활보험	사적	사적	사적	사적	사적	공적	사적	사적
감독	특화	특화	통합	특화	통합	특화	통합	특화
계좌이전(c)	2 x p.a.	2 x p.a.	2 x p.a.	2 x p.a.	2 x p.a.	1 x p.a.	1 x p.a.	2 x p.a.
최소확정비율	상대적	규정없음	상대적	상대적	절대적	X	X (d)	상대적
최소연금보장	0	X	0	0	0	0	X	0

자료: Queisser 1998, 37; Kritzer 2000; Barrientos 1997 에서 재구성.
(a) 우루과이의 사적체계는 오직 고소득노동자만이 의무가입 대상이다.
(b) 기여비율은 10 퍼센트까지 점진적으로 늘어난다.
(c) 행정적 지연때문에 지전은 더욱 제한적이다.
(d) 기금관리회사는 의무적으로 보증을 설정해야 한다.

Ⅲ. 사회보장제도개혁 비교연구

이 장의 목적은 사회보장제도 개혁의 두 사례 칠레와 아르헨티나를 비교분석 하는 것이다. 칠레는 1981년 피노체트 정권에 의해 완전민영화를 통한 사회보장제도의 개혁을 실시했으며 아르헨티나는 1994년 메넴 정권에 의해 기존의 공적부과방식(Pay-as-you-go)을 혼합형체계로 전환시켰다. 이 장에서 두 사례를 비교 분석하는 목적은 서로 다른 사회보장 제도의 결과를 야기한 원인적 요소를 밝히는데 있다. 즉 칠레와 아르헨티나의 사회보장제도 개혁의 비교연구를 통하여, 정치적 조건과 전환비용이라는 대표적인 두 가지의 정치경제적 요인으로 인해 칠레와 아르헨티나는 각기 다른 사회보장제도의 개혁을 실시했다는 것을 알 수 있다.

1. 칠레

1973년 군사쿠데타로 선거를 통해 사회주의 정권을 창출한 아옌데 정권을 전복시킨 피노체트 정권은 강력한 민영화 정책을 추진하였고 그 이후로 칠레는 민영화의 선두주자로 알려져 있다. 의료 및 교육제도와 비교하여 특히 사회보장제도의 민영화가 광범위하고도 신속하게 실시된 이유는 다음과 같다. 첫째, 사회보장제도의 재정적 문제가 다른 분야보다 더욱 심각했다. 둘째, 국가체계를 포기하는 가입자에게 주어지는 유인책이 적절했다. 셋째, 보건 또는 교육부문과는 달리 체계변화에 저항하는 강력한 노조가 없었다. 그리고 마지막으로, 보건 및 교육체제와 비교해서 국가가 사회보장제도에 대한 개입을 최소화 할 수 있는 여지가 있었다

(Angell and Graham 1995, 216-217).

칠레의 사회보장제도는 1924년에 시작되었다. 다른 중남미 국가들과 마찬가지로 칠레의 사회보장제도는 산업별 직업별로 각기 다른 확정급여 체계를 갖고 있었다. 또한 복수의 관료기관으로 인해 비효율적으로 운영되고 있었으며, 혜택조건을 정치적으로 결정함에 따라 1975년에 51-59 퍼센트에 이를 정도로 매우 높은 기여비율을 보였다(Diamond and Valdés Prieto 1993, 2). 1970년대 초 칠레의 사회보장제도는 모든 사회적 위험에 대한 사회 보장을 약속, 76 퍼센트에 이르는 노동자에게 후한 혜택을 제공하고 있었다. 한편 칠레의 사회보장제도는 비보험가입자에게도 사회적 지원의 형태로 연금과 의료지원을 하고 있었다. 그러나 칠레의 사회보장제도는 100개 이상의 독립된 체계가 계층에 따라 층위를 이루고 있는 구조로 체계간 협조의 결여, 특권과 불평등의 부당한 허용, 국내총생산의 17 퍼센트에 달하는 세계 2위의 부담액 비율, 재정 불균형으로 인한 구조적 결함, 그리고 유지비용의 29 퍼센트를 정부보조로 충당해야 하는 점 등이 약점으로 부각되고 있었다. 한편 사회 압력 단체들은 잇따라 정부로부터 양보를 얻어냈으며 체제가 필요로 하는 개혁을 봉쇄하곤 하였다(Mesa-Lago 1997b, 509). 즉 칠레체제는 과도하게 공공재정에 의존적인 체제였다. 즉 칠레의 공적사회보장제도는 공적체계가 기본적으로 지니는 잠재적 분배의 효과에도 불구하고 재정적자를 야기하는 고비용으로 말미암아 실질적으로 진보적인 효과는 미미하였다(De Mesa and Bertranou 1997, 330).

결국 칠레는 1980년 기존의 공적부과방식을 대체하여 올곧이 사적으로 운영되는 사회보장제도를 도입하여 1981년 5월부터 운

영을 시작하였다. 칠레의 새로운 사회보장제도는 의무적인 사적 저축/연금제에 기반한 확정기여 방식으로 다음의 세가지 기본원칙을 기초로 한다. 모든 칠레인에게 최소연금보장, 개인자본축적에 기반한 수혜, 그리고 민간운영(Hachette and Lüders 1993, 53)이 그것이다.

칠레의 새로운 연금체계의 주요한 목적들은 불균형의 해소, 정치상황 변동으로부터의 연금혜택의 분리, 그리고 저축증진과 자본축적의 유도이다. 다이아몬드와 발데스 쁘리에또는 칠레의 연금민영화 정책은 네 가지 부분에서 뚜렷한 실적을 올렸다고 평가하면서, 네 가지의 분야로 (1)가입자의 미래 연금지급에 대한 신뢰; (2)시장경제를 위한 자본축적과 투자; (3)연금혜택과 관련한 행정비용의 수준; 그리고 정부예산을 들었다(Diamond and Valdés Prieto 1993, 3).

결과적으로, 1981년부터 1995년 사이에, 연금을 통한 자본의 축적은 미화 251억 달러에 이르렀으며, 이 액수를 국내총생산 비율로 환산하면 0.9 퍼센트에서 40 퍼센트로 증가한 규모이다. 또한 주목할 점은 칠레 연금이 보여준 연간 수익률인데, 1981년에서 1995년 동안 평균 12.8 퍼센트의 수익률을 기록했다. 결국 칠레는 연금민영화를 통해 연금을 칠레의 재정 및 자본 시장에서 중요한 자본공급자로 탈바꿈시키는 결과를 가져오게 된다(De Mesa and Bertranou 1997, 330).

그러나 이와 같은 긍정적 결과들에도 불구하고 칠레 연금민영화는 아직 해결되지 않은 몇가지 새로운 문제점들을 지니고 있다. 첫째, 여전히 낮은 비공식부문의 연금 가입 비율이다. 즉, 1995년 통계에 따르면, 불과 10 퍼센트의 자영업자만이 연금에 가입되어

있는 것으로 나타났다. 두번째 문제는 성차별적이라는 것이다. 즉 여성이 남성보다 연금혜택이 적다. 세번째 문제점은 사영연금관리회사들의 시장과점화 현상이다. 1995년 규모가 큰 세개의 연금관리회사들이 약 69 퍼센트의 가입자와 국내총생산 20 퍼센트 규모에 달하는 52 퍼센트의 기금액을 과점하고 있는 것으로 나타났다. 마지막으로 주목할만한 점은 민영화과정에서 발생한 전환비용에서 파생된 1990년대의 국내총생산의 4.7 퍼센트에 달하는 거대한 규모의 공공 재정적자 문제이다(De Mesa and Bertranou 1997, 337). 한편 엔젤과 그래함은 일반적으로 칠레의 사회정책의 개혁은 사회의 부를 평등하게 분배하기 위한 사회정책 본연의 임무를 방기하는 모습을 보였다고 평가했다(Angell and Graham 1995, 217).

결론적으로 칠레의 연금민영화 정책은 정치적 위험으로부터의 연금보호, 자본시장발전 및 연금자본 축적을 통한 자본축적이라는 점들에서는 성공하였지만 사회보장제도 본연의 목적의 하나인 분배의 기능과 행정비용의 절감이라는 측면에서는 미흡한 점이 많음을 모여준다(Diamond 1993, 3).

2. 아르헨티나

1904년 공무원을 위한 사회보장제도의 설립과 동시에 시작되어, 급진시민연합(the Radical Civic Union 1916-1930)정권 하에서 그 가입범위가 대부분의 공공서비스 노동자들에게로 확대되었던 아르헨티나의 사회보장제도는, 뻬론의 파퓰리스트 정권 시기(1944-55)에 비약적으로 증가하여 거의 모든 부문-상업노동자(1944), 산

업노동자(1946), 그리고 농업노동자를 포괄하게 되었다. 1944년부터 1949년 동안 총 가입자는 다섯배가 늘어난 220만명에 달했다. 또한 1954년 뻬론정권은 기존의 단체저축방식을 대체하여 부과방식(PAYG)을 도입하였다.

또 한번의 아르헨티나 사회보장제도의 변화는 온가니아(Juan Carlos Onganía) 군사정권 시절인 1967년에 일어났다. 온가니아의 개혁은 모든 특권과 이중혜택의 철폐, 표준화된 기여액, 그리고 연금체계의 단순화로 정리할 수 있다. 하지만 온가니아의 개혁은 연금의 계산방식을 바꿈으로서 또 다른 문제를 야기하였다. 즉, 새로운 연금계산법에 따르면 임금대체율(replacement rate)을 마지막 10년 기간 중 가장 기여액이 많았던 3년을 선택하여 평균한 액수에 기반하게 하였으며, 이 평균값의 70 퍼센트를 퇴직과 장애를 위한 연금액수로 설정하였다. 또한 추가기여가 있으면 최대 82 퍼센트까지 액수를 늘릴수 있도록 하였다(Isuani and San Martino 1998, 32). 결국 온가니아 정권은 관대한 새로운 연금 계산법에 입각하여 연금을 지급할 재정을 확보하기위해 연금기여액 이외의 자금을 찾아야만 했다.

한편 아르헨티나의 인구변동은 사회보장제도의 경제적 지속성을 더욱 악화시켰다. 다른 중남미 국가들과 비교할 때, 아르헨티나는 상대적으로 높은 노령인구비율을 보이고 있다. 1990년 통계에 따르면, 20세에서 59세 사이의 인구 대비 60세 이상의 노령인구 비율이 페루와 콜롬비아는 13 퍼센트에 불과한 반면 아르헨티나는 37 퍼센트에 달한다(Queisser 1998, 107). 결국 아르헨티나의 사회보장제도는 관대한 연금액과 연금체계의 성숙으로 말미암아 상대적으로 높은 고령 부양비율(dependency ratio)을 보이고 있는

데, 1980년대에 40 퍼센트(즉 연금수혜자 당 2.5명의 공헌자), 그리고 1990년대에 이르러서는 60 퍼센트 이상을 기록하게 되었다(Queisser 1998). 또한 아르헨티나 사회보장제도의 경제적 지속가능성은 높은 연금납부 회피율로 인해 더욱 악화되었다. 특히 연금납부 회피는 자영업자들에게서 만연했는데, 1990년 통계에 따르면 260만명의 자영업자 중 80만명만이 연금을 납부하였다(Isuani and San Martino 1998, 133-134). 결국 1990년에 이르러서는 불과 490만명의 연급납부자가 무려 300만명의 수혜자를 부담하고 있는 결과를 가져왔다. 결국 연금지급액은 만성적으로 부족하게 되었으며 정부는 연금납부액 이외의 부족한 지급분을 끊임없이 보충해야만 했다. 1980년대 중반 이래로 연금지급액의 20-30 퍼센트가 일반세금으로 충당되기에 이른다(Isuani and San Martino 1998, 134). 그런데 이러한 사회보장제도의 경제적부담은 1980년대부터 시작된 하이퍼인플레이션으로 인해 극도로 악화되어, 사회보장제도의 연간운영적자만 국내총생산의 1-1.5 퍼센트에 달하게 되었다(Vittas 1997). 마침내 1986년 10월 아르헨티나 정부는 국립사회보장제도에 대해 '비상사태'를 선포하기에 이르며, 이후 몇 차례의 재정상황을 타개하기 위한 노력이 수포로 돌아간 후 1991년 모든 사회세력이 사회보장제도를 개혁하는데 합의하게 된다.

아르헨티나의 새로운 사회보장제도는 1993년 10월에 제정된 법에 따라 1994년 7월부터 시행되었다. 새로운 체제는 의무적인 2층 체계가 공공부과방식의 1층체계를 보충하는 형태이다. 2층 체계에서, 가입자는 사적개인관리계좌와 공적확정급여방식 중 하나를 임의로 선택할 수 있다(Queisser 1998, 109). 즉, 2층 체계를 위해 임금의 11 퍼센트에 달하는 기여를 해야 하며, 16 퍼센트의 고용자

부담분은 모든 노동자가 기본적으로 혜택을 받을 수 있는 공적부과방식을 위해 충당된다(Kay 1999, 408). 한편 개혁된 공적체계는 연금수혜대상이 되기 위한 최소납부기한을 15/20년에서 30년으로 늘렸으며 연금액수를 계산하기 위한 기준임금연한을 기존의 3년에서 10년으로 늘렸다.

새롭게 개혁된 아르헨티나 공적부과체계의 특징은 진보성이 가미된 재분배적인 기능이 추가되었다는 점이다. 즉 사용자부담액과 일반세금으로만 보편성(universality)에 기반한 공적체계를 유지함으로써 세대간의 연대정신과 동일세대 노동자간의 위험분산이라는 두 가지 목표를 이룰 수 있는 토대를 마련했다. 아르헨티나의 모든 노동자는 연금에 의무적으로 가입해야 한다는 조항은 새로운 사회보장제도가 내포하는 연대정신의 발현이다. 더욱이 독특한 개인세금 식별체제의 도입으로 자영업자의 연금 가입율이 비약적으로 증가하였다.

그러나 아르헨티나의 새로운 사회보장제도 또한 몇가지 문제점을 지니고 있다. 우선 공적체계의 경우, 여전히 높은 노령부양비율과 아직도 상대적으로 관대한 연금지급액을 꼽을 수 있다(Isuani and San Martino 1998, 143). 다른 한편 전액을 가입자가 충당하는 2층 체계의 경우에도 몇가지 문제점을 지니고 있는데, 그 첫번째는 칠레의 경우에서와 같이 높은 행정비용이의 문제이다. 즉 2중 체계로 인해 기본급의 11 퍼센트만이 충당되는 사적개인관리계좌의 경우 27-32 퍼센트에 달하는 수수료를 제하면 불과 7.5 퍼센트만이 연금으로 적립된다. 또한, 역시 칠레의 사례에서도 볼 수 있듯이, 소수의 사영연금관리회사들에 의한 연금시장의 과점화와 이로 인한 수수료의 증가 및 서비스 소홀의 문제가 대두되었다. 결국, 이런 점들을 고려할 때. 사적체계의 연금액이 공적체계

의 연금액을 넘어서지 못할 가능성이 상존한다. 한편, 다른 문제점으로는, 사적체계 특유의 문제로, 연금지급액이 금융시장에서의 실적과 연계됨에 따라 연금제도가 국제적·국내적 경제변동에 취약하다는 점이다(Isuani and San Martino 1998).

결론적으로, 아르헨티나의 사회보장제도 개혁은 사회연대의 확립이라는 점에서는 높은 점수를 얻지만, 이에 반해 행정비용 절감과 장기적인 경제적 지속가능성이라는 점들에서는 낮은 점수를 줄 수 밖에 없다.

<표4> 사회보장제도 개혁의 성과: 칠레와 아르헨티나 (1998년 12월)

지표	칠레	아르헨티나
1.두 체계(a) 중 하나 이상 가입한 비율- 사회보장제도 적용범위		
가입자	109	59
납부자	60	36
2.가입자		
이전 제도		
가입자(,000)	225	2,000
총가입자 대비	3	25
새 제도		
가입자(,000)	5,996	7,067
총 가입자 대비	97	75
3.총가입자 대비 실질 납부자 비율	53	49
4.연금회사의 수	8(b)	15
5.주요 연금회사에 가입한 가입자 비율	74	56
6.총 수수료 비율 (%)	2.67	3.42
7.적립금		
미화 백만 달러	31,336	11.526
국내총생산 대비	39.8	3.5
8.평균 연간 수익률	10.9	10.9

자료: ECLAC 2000, 180에서 재구성.
(a)기존제도에 가입되어 있던 가입자와 새 제도로 인해 새로이 적용된 가입자를 모두 포함한다. 단 다른 제도 가입자는 포함하지 않는다. 예를 들면 아르헨티나의 지방연금제도나 양국 모두에서 군인을 위한 연금가입자는 제외하였다.
(b)1999년 4월.

3. 칠레와 아르헨티나 비교

칠레와 아르헨티나는 기존의 사회보장제도를 개혁함에 있어서 각각 완전한 민영화를 통한 방법과 공적체계와 사적체계를 포괄하는 혼합형을 사용함으로써 개혁방법과 내용에 있어서 차이를 보여 주는 대표적인 두 사례이다. 이 장의 목적은 어떠한 요인들로 인해 이러한 차이가 발생했는가를 밝히는 것이다. 즉 '어떠한 요인들로 인해 사회보장제도 개혁이 칠레와 아르헨티나에서 서로 다른 결과를 가져왔는가?', 왜 칠레는 완전민영화를 통해 사회보장제도를 개혁한 반면 왜 아르헨티나는 혼합형이라는 절충적 방법의 사회보장제도 개혁을 선택했는가?'라는 질문에, 칠레와 아르헨티나 비교분석을 통해 답해 보도록 하겠다. 이를 위해 이 연구는 정치적 조건과 전환비용이라는 두 변수를 주장의 핵심으로 제시한다.

첫째, 칠레와 아르헨티나 사회보장제도의 개혁은 전혀 다른 정치적 환경에서 발생하였다. 칠레의 경우, 중남미 지역에서 다른 예를 찾기 어려운 권위주의적 군사정부하에서 사회보장제도 개혁이 시행되었다. 반면 아르헨티나의 사회보장제도 개혁은 제한적이나마 민주적인 정치환경 속에서 합의하에 실행되었다. 아르헨티나 국가는 의회에서 사회보장제도의 개혁을 법제정을 통해 추진하기 이전에 노조, 사회단체, 그리고 각 정당과의 협상을 통해 제 사회세력의 요구를 개혁에 반영하였다. 이런 의미에서 정치적 조건의 차이는 아르헨티나가 칠레의 일방적인 완전민영화와 비교되는 혼합형 개혁을 채택하는 중요한 변수가 되었다(de Mesa and Bertranou 1997, 342). 이러한 주장은 케이의 연구에 의해서도 뒷받침이 되는

데, 케이는 라틴아메리카 국가들이 각기 다른 사회보장제도의 개혁을 실시한 가장 큰 이유가 정치적인데 있다고 주장한다(Kay 1999). 케이는 칠레, 아르헨티나, 우루과이 그리고 브라질 비교연구를 통해, 연금민영화의 형태는 "정치제도가 반대세력에게 정책결정에 참여할 수 있는 기회를 주는 정도"에 달려있다고 주장한다(Kay 1999, 403). 이를 기반으로 케이는 보편적 공적체계를 완전히 제거하는 칠레식 완전민영화는 민주주의적 정치환경에서는 불가능하다고 결론지었다. 즉 민주주의적 정치환경에서의 사회보장제도의 개혁은 "이득이 공평한 방법으로 분배되는" 좀 더 민중적(popular)인 형태를 보인다고 주장하였다(Kay 1999).

한편 민주적인 정치환경과 사회세력의 참여는 흥미로운 형태의 사회보장제도를 아르헨티나에서 탄생시켰다. 어떠한 국가의 개입도 허용되지 않는 칠레에 반해 아르헨티나의 새 제도는 국가는 물론 노조의 연기금 관리를 허용하였다. 예를 들어, 전력노조, 지방공무원노조 그리고 사회보장노조는 함께 푸뚜라(Futura)라는 연기금 관리회사를 소유 운영하고 있다.

정치적 조건과 더불어 함께 주목할만한 사회보장제도의 형태를 결정하는 변수는 전환비용(transitional cost)의 규모이다. 마드리드(Madrid 2003)는 그의 연금민영화 결정요인에 관한 연구를 통해, 연금민영화의 형태를 결정하는 요인들로 행정부의 의회장악능력 이라는 정치적 변수와 함께 국내자본시장의 발전정도와 심각한 자본부족이라는 경제적 변수들을 제시하고 있다. 마드리드의 연구는 다양한 정치경제적 변수들을 이용한 연금민영화의 서로 다른 형태들의 원인을 분석하기 위해 필요한 매우 유용한 분석틀을 제공하고 있다. 하지만 마드리드가 제시한 국내자본시장의 발

전정도와 자본부족이라는 변수는 장기적인 관점에서의 사회보장 제도의 개혁을 결정 짓는 요인으로는 그 설명력을 지니고 있으나, 앞서 칠레와 아르헨티나의 사례에서도 살펴보았듯이 단기적으로 재정적 위기에 처한 사회보장제도를 개혁하려는 사례들의 행태를 설명하기에는 한계가 있다. 실제로 사회보장제도의 개혁은 재정적 위기를 극복하기 위한 방편임에도 불구하고 상당한 규모의 전환비용을 초래하며 개혁의 형태에 따라 전환비용의 규모와 내용은 달라진다. 칠레의 경우 완전민영화를 선택하여 공적체계의 폐지와 사적체계로의 전환을 위해 국내총생산의 4.7 퍼센트의 달하는 거대한 규모의 단기적 전환비용을 사용하였다. 한편 아르헨티나의 경우 혼합형 모델을 채택함으로써 단기적 전환비용을 최소화 하는 동시에 장기적으로 전환비용을 분산시키는 효과를 가져왔다. 그러나, 칠레와 아르헨티나가 전환비용을 고려하여 각기 다른 사회보장제도의 개혁모델을 채택한 것은 우연이 아니다. 즉 칠레의 사회보장제도 민영화는 비교적 양호한 거시경제적 환경에서 실시되었기 때문에 일시적으로 큰 규모의 전환비용을 감당할 수 있었던 반면 아르헨티나는 하이퍼인플레이션을 원인으로 한 경제위기라는 거시경제적 환경에서 경제위기를 완화시키기 위한 방편의 일환으로 사회보장제도 개혁을 추진하였기 때문에 일시적으로 큰 규모의 전환비용을 동반하는 개혁은 정책적 현실적 고려의 대상에서 제외되었다. 결국, 칠레와 아르헨티나의 사례로 볼 때, 거시경제적 상황과 그에 따른 전환비용에 대한 고려는 사회보장 제도의 개혁정책을 실시함에 있어서 중요한 결정요인의 하나라는 것을 알 수 있다.

결론적으로, 완전민영화와 혼합형이라는 칠레와 아르헨티나의

각기 다른 사례를 통해 알 수 있듯이, 정치제도의 형태와 사회세력의 정책결정 과정에서의 참여정도 라는 정치적 조건과 거시경제적 환경과 일시적인 전환비용에 대한 경제적 고려라는 두 변수가 사회보장제도의 개혁 형태를 결정한다.

Ⅳ. 결 론

서론에서도 밝혔듯이, 사회보장제도는 (1)사회적 혜택, (2)경제적 지속가능 그리고 (3)정치적 독립이라는 세가지 중요한 기능을 수행하여야 한다. 개혁 이전의 중남미 사회보장제도는 조직된 사회 제세력을 통제하기 위한 수단 이었다. 즉 중남미 사회보장제도의 주요 기능은 빈곤완화를 위한 분배의 기능이 아닌 통치도구로서 작동하였다. 이러한 사회보장 제도의 비효율적이고 온정주의적인 운영은 결국 사회보장제도 자체의 위기를 불러 일으켰다. 결론적으로, 개혁 이전의 중남미 사회보장제도는 세가지의 기본적인 목표를 달성하는데 실패하였다.

개혁 이후, 중남미 사회보장제도는 서로 다른 개혁의 형태로 인해 그 결과에 있어서도 다른 모습을 보여주었다. 우선 칠레를 중심으로 하는 완전민영화의 경우 부분적 성공이라 평가할 만 하다. 즉 완전민영화의 경우는 정치적 포섭과정의 제거를 통해 정치적 독립을 달성했으며 과도한 재정적 부담의 제거와 자본축적 그리고 저축증대를 통하여 경제적 지속가능성을 이룩하였다. 그러나 완전민영화는 사회적 비용을 완화하는 사회적 혜택면에 있어서 만족한 결과를 이루는데 실패하였다. 이는 부분적으로 중남미 각국이 처한 근본적인 정치경제적 문제에서 비롯 되었지만 사적체

계 자체가 지니는 한계에도 그 원인이 있다.

한편 아르헨티나를 중심으로 하는 혼합형의 경우, 개혁과정에서 보여준 다양한 사회세력의 참여로 인해 칠레의 경우와는 다른 형태의 정치적 독립을 보여주었다. 즉 사회세력의 참여와 이를 가능케 한 민주주의적 정치환경은 사적체계와 공적체계가 결합된 혼합적 절충형의 개혁의 형성을 가능케 했음은 물론 노동조합이 일부 연기금의 소유와 통제의 주체가 되는데 기여를 하였다. 한편 혼합형 체계는 소외된 부문을 고려하여 사회적 비용의 발생을 대처하기 위한 최소한의 방어장치를 마련하였다. 그러나 그 실질적 효율성은 미지수이다. 더불어 혼합형 개혁이 경제적인 의미에서 지속가능한 모델인지에 대해서도 여전히 분명하지 않다는 단점이 있다.

참고문헌

Angell, Alan and Carol Graham(1995), "Can Social Sector Reform Make adjustment Sustainable and Equitable? Lesson from Chile and Venezuela", *Journal of Latin American Studies*, Vol.27, No.1, pp.189-219.

Barrientos, Armando(1997), "The Changing face of pensions in Latin America: Design and Prospects of Individual Capitalization pension plan", *Social Policy & Administration,* Vol.31. No.4, pp.336-353.

Bate, Robert H. and Anne O. Krueger (eds.)(1993), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform,*

Oxford: Blackwell.

Borzutsky, Silvia(1998), "Chile: The Politics of Privatization", in María Amparo Cruz Saco and Carmelo Mesa Lago (eds.) *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, University of Pittsburgh Press.

De Mesa, Alberto Arenas and Fabio Bertranou(1997), "Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina", *World Development*, Vol.25, No.3, pp.329-348.

Diamond, Peter(1993), *Privatization of Social Security: Lesson from Chile*, Working Paper No.4510, National Bureau of Economic Research.

Diamond, Peter and Salvador Valdés Prieto(1993), *Social Security Reforms in Chile, Instituto de Economia*, Pontificia Universidad Catolica de Chile.

ECLAC (Economic Commission for Latin American and the Caribbean)(2000), *The Equity Gap: A Second Assessment*, Second Regional Conference in follow up to the World Summit for Social Development, LC/G. 2096, Santiago, Chile, 8 May 2000.

Ghilarducci, Teresa and Patricia Ledesma Liébana(2000), "Union's Role in Argentine and Chilean Pension Reform," *World Development*, Vol.28, No.4, pp.753-762.

Hachette, Dominique and Rolf Lüders(1993), *Privatization in*

Chile: An Economic Appraisal, International Center for Economic Growth.

Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman(1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Isuani, Ernest Aldo and Jorge Antonio San Martino(1998), "The New Argentine Social security System: A Mixed Model" in María Amparo Cruz Saco and Carmelo Mesa Lago (eds.) *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, University of Pittsburgh Press.

Lloyd Sherlock, Peter(1997), "Models of Public Sector Intervention: Providing for the Elderly in Argentina", *Journal of Latin American Studies*, Vol.29, Part 1, February 1997.

Kay, Stephen J.(1999), "Unexpected Privatizations: Politics and Social Security Reform in the Southern Cone", *Comparative Politics*, Vol.31, No.4, pp.403-422.

Kritzer, Barbara E.(2000), "Social Security Privatization in Latin America", *Social Security Bulletin*, Vol.63, No.2.

Madrid, Raúl(2002), "The Politics and Economics of Pension Privatization in Latin America," *Latin American Research Review*, Vol.37, No.2, pp.159-182.

Madrid, Raúl(2003), *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford,

California: Stanford University Press.

Malloy, James M.(1979), *The Politics of Social Security in Brazil*, University of Pittsburgh Press.

Mesa-Lago, Carmelo(1994), *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform,* Lynne Reinner Publishers.

_____(1997a), "Análisis comparative de reformas de pensiones estructurales en ocho países latinoamericanos: Descripción, evaluación y lecciones." In Margaret H. Pierce (ed.), *Capitalización: La reforma económica y social de Bolivia*, La Paz: Ministerio de Capitalización de Bolivia.

_____(1997b), "Social Welfare Reform in the Context of Economic Political Liberalization: Latin American Cases", *World Development,* Vol.25, No.4, pp.497-517.

_____ and Alberto arenas de Mesa(1998), "The Chilean Pension System: Evaluation, Lessons, and Challenges" in María Amparo Cruz Saco and Carmelo Mesa-Lago (eds.) *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America,* University of Pittsburgh Press.

Queisser, Monica(1998), *The Second Generation Pension Reforms in Latin America*, Development Centre of the Organization For Economic Co-Operation and

Development, OECD.

Rix, Sara E(1995), *Chile's Experience with the Privatization of Social Security*, Public Policy Institute.

Savedoff, William, Ricardo Hausmann, and Claudia Piras(1997), "Reform of Social Service Delivery Systems in Latin America" in *Social Policy Reform in Latin America*, Working Paper Series No.230, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C.

Vittas, D(1997), "The argentine Pension Reform and its Relevance for Eastern Europe", *Policy Research Working Paper*, 1819, World Bank, Washington, D.C.

Ward, Peter(1993), "Social Welfare Policy and Political Opening in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, Vol.25, No.3, pp.613-628.

Weyland, Kurt(2002), *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*, Princeton University Press.

논문투고일자 : 2005년4월20일