자 유 발 표

연금 민영화에 관한 쟁점들: 남미 국가들의 사례를 중심으로

The Major Issues on Pension Privatization: Lessons from Latin American Cases.

김 신 영*

1. 서 론

최근 세계 각 국에서는 경쟁이라도 하듯이 연금개혁을 단행하고 있으며, 개혁의 정도와 범위는 각 국마다 큰 차이를 보이고 있다. 서구 선진국의 경우는(OECD) 대부분의 국가들이 기존의 연금체제에 부분적 수정을 가하는 모수적 개혁 (parametric reform)을, 예를 들면, 연금급여, 보험료, 내지는 수급조건들에 대한 조정 등을 추진하고 있다 선진국들 가운데, 공적 연금의 민영화를 포함하는 가장 급진적인 개혁을 단행한 나라로는 영국와 스웨덴 정도를 꼽을 수 있으며, 오스트리아, 덴마크, 네델란드, 캐나다, 일본 그리고 스위스 등의 나라들은 기존의 공공연금에 점진적 개혁과 함께, 부분적인 사적연금을 추가하는 방식의 연금개혁을 1980년 대 중반부터 시작하고 있다.

가장 광범위하고 급진적인 연금민영화를 단행한 나라들은 주로 남미에 집중되어 있다. 1981년 칠레의 연금개혁을 시발로 하여, 1992 이후, 멕시코, 아르헨티나, 페루 등을 포함한 십여개국의 남미국가들은 기존의 공적연금을 개인노후계좌로(Individual Retirement Account) 대체하고 연금보험료 또한 민간영역에서 관리하는 사적연금을 도입하였고, 이러한 연금민영화의 추세는 동유럽이나 과거 소련연방국가들에서도 많이 나타나고 있다 (헝가리, 폴란드, 카자흐스탄 등).

연금개혁의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 먼저, 대부분의 공적 내지는 사적 연금은 많은 수의 국민들을 대상으로 하고 있으며, 이들의 노후의 생활 또한 대부분 연금제도에 의지를 하고 있다. 그리고, 축적된 연금기금의 규모 또한, 공적, 사적 연금을 막론하고 한 국가의 사회, 경제 정책에 큰 영향을 미칠 수 있는 규모가 되고 있으며, 급속하게 증가하

* 스텐포드 대학 아태연구소 박사후 연구원

는 연금기금의 활용 방안과 함께, 연기금 운용에 대한 정치적 영향력의 배제 및 연기금 운영성과의 향상의 이유로 우리나라에서도 현재 연금민영화에 대한 논의들이 조심스럽게 제기되고 있는 상황이다.

본 연구는 먼저, 연금개혁, 구체적으로는 연금민영화 또는 사적연금의 도입에 관한 유형 및 관련 이슈를 사적 연금 지지자들의 대표적인 주장을 중심으로 살펴 본 후, 남미의 여덟 개 국가들에서 이미 도입 및 실행되고 있는 연금민영화에 관련된 쟁점들을 소개하고 실제 결과들을 비교하고자 한다. 공적연금과 사적연금의 궁극적 목표와 민간경제 행위위 대한 국가의 개입 차원에서 이루어지고 있는 이념적 논쟁을 제외하고라도, 실제 연금민영화의 사회, 경제적 파급효과에 대해서는 매우 상반된 의견들이 존재하고 있으며, 진행된 연구들에서도 혼합된 결과들을 보이고 있다.

2. 남미 국가들의 연금개혁 유형

먼저, 본 연구는 연금민영화를 ''정부의 연금제도 관리기능의 민간연금기관에 의한 부분적, 혹은 전체적 대체" 로 정의한다. 다시 말하면, 연금가입, 보험료 징수, 급여지출, 연기금 관리 등의 연금제도에 관련된 전반적 업무를 법에 의한 국가의 강제적 집행에서 민간영역의 자율로 이전한다는 것을 핵심으로 한다. 한가지 주의해야 하는 것은 어떤 방식의 연금민영화든지 가입자와 연금수급자의 보호를 위하여 궁극적 책임은 국가가 지는 것에 대해서는 사적연금 지지자들 또한 인정하고 있는 부분이다.

최근 십년간의 남미에서의 연금개혁은 정도의 차이는 있지만, 1981년 칠레의 사적연금도입에 그 이론적, 경험적 근원을 두고 있다. 일반적으로, 연금민영화는 크게 세가지의 형태로 분류할 수 있는데, 먼저 연금기금의 운용을 정부에서 민간기관으로 이전하는 것 (Private ownership and management), 둘째, 연금급여방식의 확정급여 (Defined Benefits)에서 확정기여 (Defined Contributions)으로의 전환, 마지막으로, 연금재정의 부과방식 (Pay-As-You-Go)에서 적립방식 (Fully-Funded)으로의 전환을 들 수 있다. 부연설명을 하자면, 두번째 방식의 전환에서는 연금급여의 액수가 특정기준액수 (일반적으로 노동기간 임금의 일정부분)에서, 개인의 보험료금액의 합계로 바뀌는 것을 의미하며, 연금재정 유형의 변화는 연금급여가 현재 가입자의 보험료에서 지급되는 방식에서, 연금수급권자 본인의 순수 적립금액으로 대체되는 것을 말한다.

연금민영화의 범위는 나라마다 사회, 경제적 조건에 의해 크게 차이가 난다. 메사-라고 (Mesa-Lago 1996)가 제시한 분류에 의하면, 연금개혁은 크게 비구조적 개혁 (Nonstructural Reform) 혹은 모수적 개혁 (Parametric reform)과 구조적 개혁 (Structural Reform)으로 분류

될수가 있다. 비구조적 개혁은 다시 두 가지의 유형으로 나눌 수 있는데, 첫번째 유형은 기존의 공적연금제도에 임의나 강제형식의 부가적 공적연금제도를 더하는 것이며, 두번째는 기존 공적연금 제도의 내용을 개선하는 것, 예를 들면, 연급수급 조건의 강화, 보험료 인상, 관리비용의 감소, 연금 급여의 인하, 을 말한다. 비구적 유형의 연금개혁은 공적연금제도의 시행의 역사가 길고, 또 노동진영의 정치적 영향력이 막강한 서구유럽에서 주로 관찰되며, 남미의 경우는, 1990년과 1992년 사이의 코스타리카와 1991년과 1992년 사이의 멕시코의 연금개혁이 비 구조적 개혁에 속한다고 할 수 있다.

구조적 개혁은 1994년 세계은행이 "Averting Old Age Crisis"에서 제시한 3층 구조의 도입을 그 핵심으로 한다. 이는 다시 세가지의 유형으로 나눌 수 있는데, 첫번째 유형의 연금민영화 개혁은 "사적연금대체 (private substitution)"로서, 1981년 칠레에 이어, 멕시코 (1997), 볼리비아 (1997), 엘살바도르 (1996)등의 국가들에서 이루어 졌다. 이 유형의 핵심은 기존의 공적연금제도의 사적연금제도에 의한 완전한 교체이며, 칠레나 엘살바도르 등에서는 기존 가입자들에게 선택권을 주고, 새로운 가입자들에게만 사적연금가입을 의무화하여 점진적인 변화를 추구한 반면, 멕시코, 볼리비아 등의 나라들에서는 공적연금의 즉각적인 폐지와 함께 모든 가입자의 사적연금의무 가입을 통하여 급진적인 개혁을 추진하였다.

두번째 유형은, "병행 (parallel)" 방식으로 불릴 수 있으며, 사적연금과 공적연금이 서로 경쟁하며, 기존가입자 및 새로운 가입자들에게 모두 선택권을 부여하는 것을 특징으로 하며, 대표적인 나라들로는 페루와 (1992) 콜롬비아 (1993)를 들 수 있다. 페루의 경우는, 연령에 관계없이 모든 가입자들이 사적연금으로 전환 할 수 있는 반면, 콜롬비아는 40세 미만의 가입자들만이 사적연금으로 전한이 가능하도록 하였다.

마지막 유형은 "혼합 (mixed)"형으로, 아르헨티나 (1993), 우루과이 (1996)등의 나라들에서 채택하고 있다. 특징으로는, 가입자들이 공적연금과 사적연금에 동시 가입할 수 있으며, 연금혜택 또한 양쪽에서 받을 수 있다. 세 가지 유형의 공통점은, 첫째, 특정연령 이상의 가입자들을 사적연금제도로부터 제외를 시킴으로써, 이중 부담으로 (double payment)로 인한 전환비용 (transition cost)을 부담해야 하는 인구층을 감소시켰으며, 둘째, 특정직업군을 사적연금에서 제외시켰다. 볼리비아의 경우는 직업군인, 콜롬비아는 공립학교 교원, 석유산업 노동자들을, 멕시코의 경우는 공무원을 사적연금에서 제외시켰다. 표 1은 최근 10년간의 남미의 연금개혁을 위의 분류에 의하여 제시한다.

<표 1> 남미 국가들의 연금 개혁유형

연금개혁의 유형		국가및 연금개혁시기
비구조적 개혁		
기존 공적연금의 개혁		코스타 리카(1990-1992)
기존연금에 강제공적연금 추가		멕시코(1991-1992)
구조적 개혁		
사적연금 대체		칠레(1979-81) 멕시코(1996) 볼리비아(1996) 엘살바도르(1996)
병행		아르헨티나(1993) 우루과이(1995)
혼합		페루(1992, 1995) 콜롬비아(1993)

자료: Mesa-Lago 1998.

국가별 연금민영화의 정도를 비교할 수 있는 단일척도로는 "연금민영화 척도(pension privatization index)"가 있는데 (Madrid 2002), 이 척도는 다음과 같은 공식에 의해 구해진다.

3. 사적연금의 연기금/전체 연기금*사적연금 가입자/전체 연금가입자

이 척도의 장점은 사적연금 가입자의 규모를 공식에 포함시킴으로서, 사적연금 도입의 강제적 혹은 임의적 성격이 고려되며, 사적연금도입의 광범위한 정도 또한 고려된다는 것이다. 표2에 의하면, 위에서 제시한 세가지 유형의 순서대로 (혼합 병행 사적연금대체) 연금민영화 정도를 보이고 있다.

<표 2> 연금민영화 정도

국 가	사적연금의 연기금/전체 연기금 (1)	사적연금 가입자/전체 연금가입자 (2)	연금민영화 척도 (1*2)
아르헨티나	.41	.67	.27
볼리비아	1.00	1.00	1.00
칠레	1.00	.95	.95
콜롬비아	.93	.38	.35
코스타리카	.36	1.00	.36
도미니칸공화국	1.00	.90	.90
엘살바도르	1.00	.91	.91
멕시코	.82	1.00	.82
페루	1.00	1.00	1.00
우루과이	1.00	.58	.58
	.375	.39	.15

자료: Madrid 2002.

4. 연금민영화에 따르는 쟁점들

일반적으로 연금제도의 민영화에 따르는 실천적인 쟁점들은 크게 두 가지가 존재한다.

연금제도의 정부관리와 민간의 자율

확정 기여 vs 확정 급여

첫번째 쟁점은 정부의 역할에 대한 철학적 인식의 차이에서 기반 한다. 전자가 본질적으로 근시안 적일 수밖에 없는 개인의 한계에 대응하여 노후의 생계수단을 국가가 책임, 또는 준비를 강제해야 한다는 개입론적 시각에 (Interventionist approach) 근거를 두고 있는 반면 (Feldstein 1997), 후자의 논리는 개인의 노후를 위한 준비의 정도는 전적으로 개인의 상황과 가치에 기반하여야 하며 개인의 판단이 가장 적절할 수 있다는 신자유주의적 사고에 기반을 두고 있다 (Friedman 1999). 사적연금의 도입을 강하게 주장하고 있는 세계은행의 관점에 의하면, 사적연금의 도입의 가장 큰 장점은 연금의 민간관리가 정부관리에 비하여 연금 수익률 면에서 우월하다는 것에 있다. 표 3에 의하면 공적연금을 취하는 나라들은 낮은 수준

의 연금수익률, 심지어는 심각한 마이너스 수익률을 내고 있는데 반하여, 사적연금을 도입한 나라들에서는 높은 연금 수익률을 내고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 평균 연간 연금 수익률 (selected nations)

국 가	연간수익률 (기간)
공적연금	
페루	-37.4 (1981-88)
터키	-23.8 (1984-88)
잠비아	-23.4 (1980-88)
베네주엘라	-15.3 (1980-89)
이집트	-11.7 (1980-89)
에쿠아도르	-10.0 (1980-86)
케냐	-3.8 (1980-90)
인디아	0.3 (1980-90)
싱가포르	3.0 (1980-90)
미국 (OASI)	4.8 (1980-90)
사적연금	
네델란드	6.7 (1980-90)
미국 (특수직업군)	8.0 (1980-90)
영국 (특수직업군)	8.8 (1980-90)
칠레 (AFPs)	9.2 (1981-90)

자료 :세계은행 (1994)

연기금 운용의 높은 수익은 사적연금 제도의 도입을 주장하는 가장 중요한 근거이긴 하지만, 민간 연금기관의 높은 수익률에 대한 비판적인 시각 또한 존재한다. 신하 (Sinha 2000)에 의하면, 연금수익은 기금수익 (Fund return)과 기금 운용 비용을 제한 가입자 수익 (Affiliate return, remaining return after the management fees)이 있으며, 기금 수익의 상당부분이 민간 관리기관의 유지 및 홍보 비용으로 (administration and marketing cost) 흐르고 있기 때문에, 실제 기금 수익률은 매우 과장되어 있다라는 것이다. 그러함에도 불구하구, 연금수익면에서 사적연금의 우월성은 부인할 수 없는 듯 하다. 사적 연금의 높은 수익률의 이유로는 사적연금 제도의 연기금 운용 과정의 정치적 영향력 배제를 들고 있다. 즉, 사적연금에 비하여, 공적연금에서 대부분의 연기금은 낮은 이자로 국공채 매입에 사용되거나, 국가산업

에 투자되고 있으며 (복지, 사회간접자본 등), 이는 가입자의 이익과 반드시 일치하지는 않는다는 것이다 (Principal-agent problem). 또한 대부분의 공적연금 관리기관에서는 투자성과가 뛰어난 주식시장이나 해외투자에 대해 정치적 이유로 제한을 두고 있기 때문에 낮은 투자성과를 보이고 있다고 주장한다.

두번째 쟁점인 공적연금의 확정급여 vs 사적연금의 확정기여를 비교하자면, 먼저, 제도의 안정성 측면에서 보면, 확정기여형은 급여에 대한 모든 책임이 가입자에게 있다. 그렇기 때문에, 만약 연기금에 대한 이자율이 가입자가 통제할수 없는 어떠한 요인에 의해 급락하게 된다고 할지라도(예를 들면, 국가경제 위기나 자본시장의 몰락), 그에 따르는 손해는 고스란히 가입자에게 돌아가게 된다. 이에 반해 확정급여형은 어떠한 경우에도 연금급여의 지출은 법에 의해 보장이 되기 때문에 급여의 안정성은 확보 된다고 할 수 있다. 둘째, 제도의 순발력 차원에서 보면, 확정급여형은 항상 법률의 변화를 수반하기 때문에 (예를 들면 급여산식 내의 기준임금, 기준노동기간, 그리고 이자계수의 변화), 거시경제적 상황에 대한 적응도가 떨어진다고 할 수 있다. 세째, 제도의 비용 측면에서 보면, 대부분의 사적연금은 투자성과의 극대화를 위한 외부위탁 투자를 하고 있으며, 양질의 투자인력 확보및 결과위주의 통제 (outcome control)을 위한 유인 (incentives)의 제공 등으로 막대한 액수의 관리비용을 필요로 한다. 마지막으로 제도의 순응 차원에서 보면 확정기여형은 연금급여의 보험료에 대한 의존도를 높임으로서 제도 순응의 유인을 제공하며, 그 결과 납부회피율을 줄 일 수 있다(James 1995).

5. 남미의 사례 및 교훈

위에서 살펴 본 봐와 같이 남미의 대부분의 국가들은 정도와 범위의 차이는 있지만, 일반적으로 민영화 방향의 연금개혁을 추진하였던 것을 알 수 있다. 많은 연금전문가들 또한 연금민영화의 긍정적인 부분을 강조하고 있다. 실제로 칠레를 포함한 많은 남미국가들의 사적연금제도는 여러가지 면에서 긍정적 효과를 보이고 있다. 예를 들면, 연금기금은 운용성과, 많은 수의 연금가입자 확보, 비교적 짧은 기간동안의 거대한 연기금의 축적 등이 그 예이다.

그러나, 남미의 사적연금 제도들은 심각한 문제점 또한 보이고 있는 것이 사실이다. 사적연금제도를 채택한 많은 남미의 국가들은 이미 높은 수준의 연금기피 및 행정적 비용으로 인하여, 연금급여의 심각한 감소를 경험하고 있다. 또한, 새로운 사적 연금제도는 거시경제의 위험으로부터 가입자들을 전혀 보호해 주지 못하고 있으며, 가입자 확대측면에서도 부정적인 결과를 가져오고 있다. 마지막으로, 사적연금제도 도입의 주요한 근거 가운데 하나

인 자본시장 및 국가경제의 발전에 관하여, 실제적 결과 또한 보이지 않고 있다. 그러함에도 불구하고, 사적 연금을 도입한 남미국가들이 짧은 기간내에 많은 수의 가입자들을 확보 할 수 있었던 이유로는 정부에 의한 강제가입도 있지만, 사적연금이 보장하는 높은 수준의 연금급여가 주된 이유일 것이다. 다른 이유로는, 많은 남미국가들의 정부차원에서의 적극적 홍보가 존재한다. 예를 들면, 보추스키의 연구에 의하면 (Botsursky 1983), 칠레의 사적연금 제도가 성공하게 된 이유로, 공적연금에 비교할 때 낮은 수준의 보험료와 함께, 정부의 강력한 선전 및 홍보가 가입자들을 설득시키는데 주요하게 작용하였다.

사실 남미 국가들의 사적연금 도입의 배후에는 국내자본의 확보라는 정책적 목표가 존재하였다. 사적연금을 도입한 국가들의 연기금 축적을 보면, 칠레의 경우 2001년 말 현재까지 축적된 연기금은 35.4 억 달러에 달하고 있으며, 이는 칠레의 당해 GDP의 절반이 넘는 금액이다. 다른 남미국가들의 경우는 사적연금 도입의 역사가 칠레에 비하여 짧기 때문에 비교적 적은 금액이 모여 있지만, 매우 빠른 증가속도를 보이고 있다 (멕시코: 27.1억 달러, 아르헨티나: 20.8억 달러). 사적연금을 도입한 모든 남미국가들이 최소한 각 국 GDP의 4.5% 이상의 연기금을 축적하고 있으며, 따라서, 연금기금이 자국경제의 중요한 자금원이 되고 있음은 부인 할 수 없는 사실이다.

<표 4> GDP 대비 연금 적립금액

국 가	연금적립금액 (GDP 대비, 백만달러, %)
아르헨티나	20.786 (7.7)
볼리비아	936 (11.2)
콜롬비아	4,955 (6.1)
칠레	35,461 (55.4)
엘살바도르	768 (5.5)
멕시코	27,146 (4.5)
페루	3,622 (6.6)
우루과이	1,045 (5.5)

자료 : IFPFA 2002, Mesa-Lago 2001.

막대한 연금기금의 단기간 축적과 함께, 사적연금 지지자들이 주장하는 연금민영화의 가장 큰 효과는 연기금 운용상의 높은 이익 수준이다. 실제로, 사적연금의 도입한 대부분의 남미국가들이 제도도입 원년부터, 인플레이션을 감안하더라도, 6%에서 10%의 운용소득을 내고 있다 (Devesa-Carpio and Vidal-Melia 2001). 칠레의 연기금은 1981년 제도 도입후 2001

년 말까지 연 평균 10.7% 의 연기금 운용수익을 내고 있으며, 볼리비아, 콜롬비아, 엘살바도르의 경우는 제도 도입 후 현재까지 11% 이상의 수익을 내고 있다. 일반적으로, 매년 GDP 성장률을 부과형식의 공적연금제도의 연기금 운용수익율로 가정할 때, 적립형식의 사적연금제도가 연기금 수익률 면에서 월등하다는 사실은 남미국가들에서 충분히 증명이 된다.

그러나, 사적연금 기금운용상의 성과에 대해서는 서구 및 남미의 연금전문가들 사이에 이견이 존재한다. 먼저, 높은 수준의 연기금 운용수익에 관하여는, 그것이 거시경제의 호조건에 의한 것인지, 아니면 사적연금제도 자체의 우월성 때문인지 확실하지 않으며, 높은 수준의 이익률이 계속해서 유지 될 것인가에 대해서 많은 회의가 존재한다. 캐나다의 경우, 외부 기관에 위탁투자를 시작한 첫해인 1998년에 40% 이상의 이윤률을 올린 반면 이후 서구 주식시장 상황의 악화 등으로 인하여 마이너스 9%의 수익률을 올렸다. 또한 마드리드(2003)에 의하면 사적 연금을 도입한 남미의 대부분 국가들은 연기금의 대부분을 민간 자본시장이 아닌 국공채, 회사채등의 구입에 투자를 하였기 때문에 경기의 호조로 인한 높은 이자률이 운용수익의 증가에 기여하였지, 이는 민간 연기금 관리기관의 기금 운용의 전문성 때문이 아니라고 주장한다. 실제로, 멕시코, 엘살바도르등은 전체 연금기금의 80% 이상을 공공부문에 투자 하였다.

<표 5> 연간 연금 수익률

국 가	연간수익률 (기간)
아르헨티나	7,97 % (07/94 ? 12/01)
볼리비아	11.10 % (05/97 ? 12/00)
콜롬비아	11.78 % (04/94 ? 12/01)
칠레	10.70 % (05/81 ? 12/01)
엘살바도르	12.61 % (01/98 ? 12/01)
멕시코	9.34 % (07/97 ? 12/01)
페루	6.00 % (06/93 ? 12/01)
우루과이	10.82 % (04/96 ? 12/01)

자료: IFPFA 2002, Mesa-Lago 2001.

<표 6> 연기금 투자 포트폴리오

국 가	연기금 투자 포트폴리오(공공,민간,자본, 해외 %)
아르헨티나	(70, 12,14,2)
볼리비아	(73, 13, 10)
콜롬비아	(49, 14, 25)
칠레	(35, 18, 33, 13)
엘살바도르	(80, 2, 18)
멕시코	(88, 8, 2)
페루	(14, 37, 44, 5)
우루과이	(61, 6, 22)

자료: IFPFA 2002, Mesa-Lago 2001.

연기금 관리기관의 집중 및 독점에 관해서도 우려가 존재한다. 멕시코를 제외한 사적연금을 도입한 남미국가들 가운데 상당수의 국가들의 경우, 세개 미만의 기관들이 절반이상의 가입자들의 연금을 관리하고 있고, 집중의 정도는 칠레 (7), 페루 (4), 우루과이 (4), 볼리비아 (2) 등에서 특히 심하게 나타나고 있다. (가입자의 4분의 3 이상이 두개에서 네개의 기관에 의해 관리). 연기금 관리 기관의 집중 및 독점은, 경쟁의 부재로 인하여, 비용절감 및 투자성과 향상에 대한 동기유발의 감소 및 기관의 도덕적 불감증등을 초래 할 수 있다. 메사-라고의 영국 및 칠레의 연기금 관련 연구에 따르면 (2001), 연기금 운용 기관의 규모와 (독점화) 운용수익률간에는 역의 상관관계가 존재하고 있음을 알 수 있다.

<표 7> 연금관리 기관수

국 가	연금관리 기관 수
아르헨티나	12
볼리비아	2
콜롬비아	6
칠레	7
엘살바도르	3
멕시코	13
페루	4
우루과이	4

자료: IFPFA 2002, Mesa-Lago 2001.

더욱 심각한 문제는 연기금 운용수익의 상당부분이 바로 운용기관 자체로 흘러 들어간다는데 있다 앞에서도 언급하였듯이, 우리가 흔히 알고 있는 운용수익률은 운용기관이 비용을 징수하기 이전의 기금수익 (fund return)으로, 실제로 가입자들에게 돌아가는 가입자 수익 (affiliates return)과는 상당한 차이가 있다. 운용기관으로 들어가는 연기금 운용수익은 크게 기관이 징수하는 커미션과 가입자들을 대상으로 하는 홍보비용 (marketing cost)으로 나눌 수 있다. 볼리비아를 제외한 나머지 국가들에서는 2001년 말 현재 연금관리 비용으로 가입자의 매달 임금의 1.5% 이상을 징수하고 있으며, 멕시코의 경우는 매년 가입자 개인연금계좌 총 액수의 0.38%를 추가 징수하고 있다. 한 연구에 의하면, 만약 이러한 관리비용을 고려한다면, 칠레의 경우 1990년 말까지, 연금수익률이 15.5%에서 약 4.2%로 떨어지게 된다 (Shah 1997).

연금관리 기관들 간의 경쟁으로 인한 기관의 홍보비용도 무시할 수 없는 수준이다. 칠레의 경우 2000년과 2001년 사이의 연금관리 기관들의 홍보비용은 전체 기관 운영 비용의 약 30%를 차지하였으며, 연금 관리 기관의 독점화가 비교적 덜 진행된 아르헨티나와 멕시코의 경우, 10,000명이 넘는 판촉사원들이 가입자 유치에 동원이 되었다 가입자의 연금관리기관의 잦은 교체 또한 행정적 비용을 증가시키는 요인이 되고 있다. 아르헨티나와 칠레의 경우 2001년 한해동안, 각각 41만 명과 24만 명이 연금관리 기관을 교체했던 것으로 나타나고 있다(IFPFA 2002).

<표 8> 연금 관리기관들의 평균 관리비용

국 가	평균관리비용 (임금대비, 보험료 대비 %)
아르헨티나	(1.5, 20.6)
볼리비아	(0.5, 18.1)
콜롬비아	(1.57, 25.9))
칠레	(1.48, 18.4)
엘살바도르	(1.69, 22.9)
멕시코	(1.62, 32.5)
페루	(2.39, 31.8)
우루과이	(1.98, 18.1)

자료: IFPFA 2002, Mesa-Lago 2001.

기관 유지 비용과 더불어 광범위한 보험료 납부회피 및 거부 또한 사적연금 도입 이후

의도되지 않았던 결과로 지적되고 있다. 연금 민영화 지지자들의 주장대로 하자면, 확정기여형의 사적연금 도입은 연금급여의 보험료 의존도를 높이기 때문에, 납부회피나 거부가 줄어드는 효과를 가져와야 하지만, 실제의 결과를 보면, 남미에서는 사적연금의 도입이후 오히려 납부회피가 증가하고 있음을 볼 수 있다 (Mesa-Lago 2001). 많은 국가들에서 가입자 대비 납부자의 비율을 2001년 말 현재 절반에도 미치지 못하고 있으며, 아르헨티나의 경우는 29%에 그치고 있다 (IFPFA 2002). 이러한 광범위한 납부회피는 제도에 대한 불만이나 혹은 과거 공적연금제도의 우월성에 기인한다기 보다는, 일반적 거시경제 상황에 기인한다고 볼 수 있다. 다시 말하자면, 현재 한국의 경우와 유사하게, 납부회피의 주된 이유는 경제적 빈곤으로 인한 개인적 재원의 부족으로 보인다.

이처럼 많은 문제에도 불구하고, 사적연금의 도입 후 연금급여의 증가는 부인할 수 없는 사실이다. 칠레의 경우 1981년 사적연급 도입후 지금까지, 과거 공적연금에 비해 50% 이상의 연금급여 증가율을 보이고 있다 (Devasa-Capiro and Vidal-Melia 2001). 연간 연금수익률만을 감안하자면, 다른 국가들에서도 공적연금에 비하여, 사적 연금이 높은 수준의 연금급여를 지급하고 있음을 추측 할 수 있다. 그러나, 문제는 이러한 사적연금의 혜택이 전 가입자에게고루 돌아가고 있는 것은 아니라는 것이다

<표 9> 보험료 납부 비율

국 가	가입자 대비 보험료 납부자 비율 (%)
아르헨티나	29.0
볼리비아	91.3
콜롬비아	48.8
칠레	53.7
엘살바도르	53.5
멕시코	44.7
페루	39.9
우루과이	49.2

자료: IFPFA 2002, Mesa-Lago 2001.

높은 보험료를 감당할 수 있는 부유층의 경우는 사적연금 도입과 함께 이루어진 급여 상한선의 폐지로 인하여, 높은 급여혜택을 볼 수 있는 반면, 공적 연금제도 하에서 전통적으로 보호를 받던 특수직업군, 예를 들면 공무원, 교사 등들은 더 이상 소득전환의 혜택을 받지

못하게 된다. 또한, 출산 및 육아 등으로 인한 장기간 노동시장 이탈, 그리고 낮은 퇴직 연령 등으로 인하여 여성의 경우는 보험료 납부 기간이 짧을 수 밖에 없으며, 사적연금 제도는 아무런 제도적 보호를 해 주고 있지 않음으로 해서 빈곤의 여성화를 초래 할 수 있다.

사적연금의 도입을 반대하는 사람들은 그 주요한 이유로 낮은 수준의 적용범위를 들고 있다. 이들에 따르면, 대부분의 국가들에서는 사적연금의 도입이후 연금적용 범위가 오히려 감소하고 있으며, 연금제도를 가장 필요로 하는 빈곤층, 예를 들면 비정규직 노동자, 가내 노동자, 자영업자, 농민 등이 연금의 혜택에서 제외되고 있다고 주장한다 (Mesa-Lago 2001). 아르헨티나, 엘살바도르, 멕시코, 페루 등은 다른 남미 국가들에 비해서도 매우 낮은 연금 적용률을 보이고 있다. 낮은 적용범위율은 위에서 언급한 높은 납부회피율까지 고려 할 때, 사회보장으로서의 연금제도의 존재가치 자체에 의문을 제기하고 있다.

국민노후 보장의 공공적 성격에서 볼 때, 확정 급여형 공적연금제도의 장점은 특정수준의 연금급여를 국가가 보장해 주기 때문에, 자본시장의 위험으로부터 가입자들을 보호해 주는데 있다. 그러나, 사적연금 제도하에서의 급여는 가입자가 적립한 금액과 기금운용의 결과에 전적으로 의존하기 때문에, 최소연금보장을 제외하고는 급여에 관해서 국가가 아무런 책임을 보장 해주지 않는다는데 문제가 있다.

<표 10> 사적연금 적용 범위

국 가	전체 노동인구 대비 사적연금 적용범위 (가입자, 보험료 납부자, %)
아르헨티나	(62.2, 18.0)
볼리비아	(22.4, 20.4)
콜롬비아	(21.6, 10.5)
칠레	(100.0, 58.0)
엘살바도르	(36.5, 19.5)
멕시코	(65.1, 29.1)
페루	(25.9, 10.3)
우루과이	(46.8, 23.0)

자료: IFPFA 2002, Mesa-Lago 2001.

이러한 지적들에 대하여, 사적연금 지지자들은 사적연금은 비록 시장원리의 폐해로 부터는 불안 할 수 밖에 없지만, 공적연금의 문제로 지적되어온 연금기금에 대한 정치적 영향력을 배제 할 수 있다고 주장한다. 그러나 아르헨티나의 최근의 예를 보면, 사적연금제도 또한

반드시 정치적 영향력으로부터 자유롭다고 할 수는 없다. 경제부처 장관이었던 Domingo Cavallo의 주도하에, 2001년 아르헨티나 정부는 경제위기를 극복하기 위하여, 연금운용기관으로 하여금 2.3억 달러의 연기금을 평균이하의 이자율로 정부채권을 사도록 강요하였다. 또한 아르헨티나 정부는 내수의 증가를 위하여 가입자 보험료를 11 %에서 5%로 낮추는 법을 제정하였다. 결과는 아르헨티나 연금의 재정적 붕괴였다. 카탄(Catan)에 따르면 (2002), 아르헨티나의 사례는 남미의 사적연금제도의 붕괴 가능성을 보여준 최초의 사건이며, 그토록 탈피하려고 하던 제도로의 복귀였다.

사적 연금의 도입과 경제발전의 관계에 대해서도, 사적연금의 지지자들은 사적연금의 도입이 자본시장의 발달과 국내 저축수준의 증가로 인하여 국가경제의 전반적 발전에 긍정적 역할을 할 것이라고 주장하지만, 이 또한 일관된 결과를 보여주고 있지는 못하다. 비록 제도 도입의 초기이기는 하지만, 사적연금의 도입이 국내저축률을 증가시키는데 공헌을 했다는 증거는 아직 찾아보기 힘들다. 원론적으로라면, 막대한 규모의 연금보험료가 민간영역의 자본시장으로 유입되야 하나, 실제로는 사적연금제도하에서도 대부분의 연금기금은 정부채권을 구입하는데 사용되고 있어, 이론과 현실과는 많은 차이가 있음을 알 수 있다.

6. 결론에 대신하여

제도 도입후 15년이 지난 현재 한국의 국민연금제도는 변화하는 인구구조와 맞물리며 심각한 재정상의 문제들을 보이고 있는 것은 주지의 사실이다. 2003년 10월 국민경제자문회의에서 발표된 한국개발연구원 (KDI)의 보고서에 의하면, 급속한 노령화와 출산력의 감소로 인하여 60세 이상 노인인구는 오는 2020년이 되며 현재의 두배로 늘어나는 보험료를 납부하는 근로계층은 현재보다 140만 가량 줄어듦으로써, 만약 현행 "저부담, 고급여" 구조를 유지할 경우 오는 2047년이 되면 기금이 완전 고갈 될 것으로 전망하였다.

이러한 상황에 직면하여, 정치권내에서는 국민연금제도의 개선에 관한 많은 논의들이 이루어 지고 있다. 그러나, 2003년 10월 국무회의를 통과한 "고부담, 저급여" 형태의 정부안은 국회 보건복지위원회의 통과를 하지 못하고 있다. 정부안에 따르면, 2004년 부터 연금급여를 현행 월소득의 60%에서 55%로 낮추고, 2008년에는 50%로 낮추며, 보험료는 현재 소득의 9%에서 2030년 까지 단계적으로 15.9%까지 올리는 것을 골자로 하고 있다. 이와 같은 모수적 개혁이외에도, 연기금의 운용은 정부, 학계, 경제계, 시민단체 모두 관심을 기울이고 있는 사안이다. 최근에는, 한나라당을 중심으로 세계은행이 제시한 3층구조와 함께, 연기금의 민간위탁에 관한 주장도 조심스럽게 제기되고 있다 (조선일보 11월 4일).

그러나, 본문에서 살펴본 바와 같이 연금민영화는 사적연금의 지지자들이 주장하는 듯이

만병통치약이 될 수는 없다. 소득분배의 차원에서는 특정집단의 이익의 다른 집단의 희생을 전제로 이루어지고 있고, 경제적 효과에서도 예측한대로의 결과는 보이지 않는 반면, 다른 문제들을 파생시키고 있음을 볼 수 있다. 특히, 연금기금 운용의 민간 위탁은, 1987년부터 1997년까지의 미국의 사설 연기금 운용성과를 보더라도, Standard and Poor 500의 연기금 운용 성과에 비교할 때 큰 차이를 보이고 있지 않지만, 기금관리 비용은 매우 큰 차이를 보이고 있다. 그리고, 1990년대 후반과 2000년 캐나다와 일본의 공적연금제도 개혁을 보면 공적연금 운용기관의 조직구조(governance structure)을 통하여 기존의 공적연금 제도의 문제점은 상당부분 해소 될 수 있음이 증명되었다. 또한, 위에서 제시된 남미의 연금 민영화에 관한 논의는 이중부담에 의한 전환비용 (double payment problem as transition cost)을 고려하지 않은 상태에서 이루어 진 것이다. 다른 하나의 이슈는 사적연금의 지지자들 또한 민간연금관리 기관에 대한 최종적 관리의 책임은 국가에게 있어야 한다고 주장하지만, 국가의 비효율성을 전제로 제시된 사적연금에서 다시 국가의 관리를 필요로 한다는 것 또한 모순이라는 것이다.

최근 10년간의 남미에서 보여지고 있는 광범위한 연금민영화 개혁은 아직 결과에 대한 판정을 내리기에는 이른 거대한 정책적 실험이다. 일반적으로, 연금개혁에 있어서 다른 나라의 경험을 소개하는 것은 제도의 기계적 모방을 위함은 아닐 것이다. 그러함에도 불구하구, 남미의 사례들이 한국의 연금제도에 유의미한 시사점을 보여 줄 수 있는 근거로는, 현재 한국의 연금제도 또한 80년대와 90년대 남미의 국가들이 경험하였던 상황, 즉 경제적 위기, 인구구조의 노령화 개시 및 공적연금의 재정적 불건전성 등을 경험하고 있기 때문이다. 필자는 남미의 연금 민영화에 관한 본 연구가, 한국의 연금정책의 발전계획을 수립하는데 하나의 단초가 되기를 희망한다.

참 고 문 헌

Borzutsky, Silvia. 1983. “Chilean Politics and Social Security Politics.”
Ph.D dissertation, University of Pittsburgh.
Catan, Thomas. 2002. “Argentina’s Pension System Vision in Tatters.”
Financial Times, Apr.28.
Madrid, Raul L. 2002. The Politics of Pension Privatization in Latin
America. Journal of Latin American Studies 35, no.1: 53-88.
----------2003. Retiring the State. Stanford University Press.
Meso-Lago. 2001. Structural Reform of Social Security Pensions in
Latin America: Models, Characteristics, Results, and Conclusions. International Social Security Review 54, no.4: 67-92.
Devasa-Capiro, Jose and Carlos Vidal-Melia. 2001. Assessing
Administrative Charges for the Affiliate in Individual Account System. University of Valencia. Mimeo.
Digital Chosun Ilbo
Fedearcion Internacional de Adminstradoras de Fondos de Pensiones
(FIAP). 2002. URL: (In English International Federation of Pension Fund Administration (IFPFA))
James, Estelle (1995) Providing Better Protection and Promoting
Growth: A Defense of Averting Old Age Crisis. International
Social Security Review 48, -95.
Shah, Hemant (1997). Towards Better Regulation of Private Pension
Funds, Policy Research Working Paper No 1791, World Bank. URL: .
Sinha, Tapen. 2000. Pension Reform in Latin America and Its Lessons for
International Policymakers. Kluwer Academic Publishers.
World Bank. 1994. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the
Old and Promote Growth. Oxford University Press

Abstract

This study purports to contribute to existing literatures and debates about the future of Korean public pension system by introducing the cases of pension privatization in eight Latin American countries. Following the Chilean reform in 1981, many Latin American nations to a varying degree replaced their public pension system with private one, and the performance of those private systems started to emerge. Overall, pension privatization does not appear to be the panacea that some of its advocates have argued. While it seems to remedy existing problems, it is creating new ones. As an unprecedented policy experiment, the pension privatization in many Latin American countries implies that there are a number of risks in the path of privatization.

핵심단어 (Key words): 연금민영화, 공적 연금, 구조적 개혁