

## 칠레 연금민영화 개혁에 대한 평가\*

조영훈\*\*

### [요약]

이 글은 신자유주의 사회개혁이 초래하는 문제점들을 밝혀내는 데 일차적인 목적이 있다. 이를 위해 이 글은 칠레의 연금민영화 사례를 근거로 하여 신자유주의가 제기하고 있는 주장들을 경험적으로 검토할 것이다. 특히 관심을 갖는 부분은 연금급여수준의 변화와 같은 연금개혁의 직접적인 결과들이다. 이러한 연구를 수행하는 이유는 칠레의 연금민영화 개혁에 대한 기존의 평가, 특히 신자유주의 진영의 평가가 지나치게 우호적이고 연금민영화의 긍정적인 측면들만을 부각하고 있기 때문이다. 일반적으로 어떤 사회정책이든지 밝은 면과 어두운 면을 모두 포함하고 있다는 점을 감안한다면 신자유주의 진영의 평가는 지나치게 단순한 것이라고 할 수 있다.

1981년 이후 최근까지의 관련자료 분석을 통해 얻은 이 글의 결론은 칠레에서는 민영화개혁 이후 연금의 급여수준이 낮아지고 있으며 연금제도의 소득재분배 효과가 작아졌다고 하는 것이다. 이와 같이 연금민영화로 인해서 사회구성원들 모두가 누릴 수 있는 복지의 수준이 낮아진다고 하는 점에서, 이 글은 연금을 비롯한 사회보장제도가 갖고 있는 문제들의 개선책은 민영화와 같은 극단적인 형태가 아니라 공적제도의 틀 속에서 찾아져야 한다고 시사한다.

주제어 : 복지국가, 사회보장제도, 신자유주의, 소득대체율, 관리비용, 노후소득

\*이 연구는 2002년도 동의대학교 대학자체 일반연구과제에 의해 지원된 것임

\*\*동의대학교 사회복지학과 조교수

## 1. 머리말

1981년 남미의 작은 나라 칠레에서는 세계 복지국가의 역사상 매우 중요한 의미를 가지게 될 사회 개혁이 단행되었다. 그것은 피노철티(Pinochet) 군사정부가 신자유주의경제이론의 대가인 밀튼 프리드만(Milton Friedman)의 이론적인 지도와 격려에 따라 부과식 공적연금을 적립식 민영연금으로 전환시킨 것으로서 그때까지 존재하였던 세계의 어떤 사회개혁보다도 철저하게 신자유주의 경제논리를 따른 것이었다.

그 이후 칠레는 복지국가 연구에 있어서 관심의 초점이 되어왔다. 특히 현재 복지국가 연구에 있어서 지배적인 영향력을 행사하는 신자유주의이론에 따르면, 연금민영화 이후 칠레에서는 연금의 급여 수준이 높아졌을 뿐 아니라 경제성장 속도가 빨라졌고 빈곤율이 떨어졌다고 한다. 시장자유주의자들은 사회보장제도를 민영화하고 시장에 대한 국가의 개입을 최대한 억제하는 것이 사회구성원 모두의 복지향상에 도움이 된다는 자신들의 주장에 대한 증거로서 칠레의 연금민영화 사례를 자주 인용하고 있다.

다른 한편, 최근 들어 적지 않은 국가들이 칠레의 연금개혁을 모범으로 하여 자신들의 공적연금을 개혁해 왔다. 예를 들어서, 조금씩 다른 방식을 취하고 있기는 하지만 페루(1993년), 콜롬비아 및 아르헨티나(1994년), 우루과이(1996년), 볼리비아 및 멕시코(1997년), 엘살바도르(1998년) 등의 중남미 국가들에 개인연금제도가 도입되었다. 동구권에서도 폴란드(1999년)를 비롯하여 헝가리, 카자흐스탄, 리트비아 등이 민영개인연금을 도입하였고, 선진산업국가들 가운데서는 이태리·오스트레일리아·미국 등이 민영개인연금을 도입하였거나 도입을 위한 논의를 진행 중이다.

이상과 같은 상황에 비추어 볼 때, 우리는 칠레의 연금민영화 개혁이 매우 성공적인 것이었다는 인상을 받게 된다. 그리고, 공적연금의 문제점을 해결할 수 있는 가장 확실한 길은 민영연금의 도입이라는 신자유주의의 주장을 인정해야 할 것으로 보인다. 그렇지만, 칠레사례로부터 우리가 받은 인상은 어느 정도나 현실에 부합하는 것일까? 그리고, 연금민영화 개혁을 둘러싼 신자유주의이론의 주장들은 경험적으로 과연 얼마나 타당할 것일까?

이 글은 신자유주의 사회개혁이 초래하는 문제점들을 밝혀내는 데 일차적인 목적이 있다. 이를 위해 이 글은 칠레의 연금민영화 사례를 근거로 하여 신자유주의가 제기하고 있는 주장들을 경험적으로 검토할 것이다. 특히 관심을 갖는 부분은 연금급여수준의 변화와 같은 연금개혁의 직접적인 결과들이다. 이러한 연구를 수행하는 이유는 칠레의 연금민영화 개혁에 대한 기존의 평가, 특히 신자유주의 진영의 평가가 지나치게 우호적이고 연금민영화의 긍정적인 측면들만을 부각하고 있기 때문이다. 일반적으로 어떤 사회정책이든지 밝은 면과 어두운 면을 모두 포함하고 있다는 점을 감안한다면 신자유주의 진영의 평가는 지나치게 단순한 것이라고 할 수 있다.

1981년 이후 최근까지의 관련자료 분석을 통해 얻은 이 글의 결론은 칠레에서는 민영화개혁 이후

연금급여가 줄어들었으며 연금제도의 소득재분배 효과가 작아졌다고 하는 것이다. 이와 같이 연금민영화로 인해서 사회구성원들 모두가 누릴 수 있는 복지의 수준이 낮아진다고 하는 점에서, 이 글은 연금을 비롯한 사회보장제도가 갖고 있는 문제들의 개선책은 민영화와 같은 극단적인 형태가 아니라 공적제도의 틀 속에서 찾아져야 한다고 시사한다.

## 2. 연금개혁

### 1) 연금개혁의 배경

#### (1) 사회보장제도의 문제점<sup>1)</sup>

칠레는 비록 경제후진국의 범주에 들기는 하지만 이미 1924년에 사회보장제도를 도입하였다. 이것은 유럽 이외의 지역에 건립된 최초의 사회보장제도라는 의미가 있을 뿐 아니라, 보급률이나 지출규모에 있어서도 매우 뛰어난 것이었다. 예를 들어, 1970년대의 사회보장제도의 보급률은 80%에 육박했으며(SAFP, 1996 : 17), GDP에 대한 사회보장지출의 비율은 평균 11~12% 정도로서 선진산업국가들에 비해 크게 손색이 없는 수준이었다.

그렇지만, 사회보장제도는 몇 가지 문제점을 지니고 있었다. 우선, 사회보장제도가 계층 및 직업에 따라 매우 복잡하게 분절되어 있었다. 예를 들어, 노령연금에만 30개 이상의 기관과 150개 이상의 프로그램 존재했고, 각 프로그램에 따라서 기여율이나 소득대체율 혹은 수급연령 등에서 커다란 차이를 보이고 있었다. 특히, 사회보장혜택이 일부 사회특권층에게 보다 많이 주어지는 불평등한 배분 양상이 나타나기도 했다. 예를 들어, 군인과 공무원과 같은 공공부문 근로자들은 민간부문 근로자들에 비해 훨씬 관대한 연금급여를 제공받았던 것이다.

다음에, 사회보장재정이 매우 취약하였다. 특권계층에 대한 지극히 관대한 혜택과 비효율적인 관리, 그리고 사회보장 예치금의 다른 공적 지출로의 전용 등으로 인해 재정불균형이 발생하였으며, 이에 따라 1952년에 연금 재정방식이 부분적립식에서 완전부과식으로 변경되었다. 그러나, 근본문제를 해결하지 않은 상태에서 실업증대, 노동력의 비공식화, 인구고령화 등의 문제가 중첩되면서 1970년대 말에는 사회보장지출이 수입을 초과하게 되었다.

사회보장제도, 특히 연금의 뿌리깊은 구조적 문제로 인해 칠레정부는 오래 전부터 재정위기에 직면해 왔다. 그렇지만, 연금 개혁은 다양한 이익집단들의 저항 때문에 불가능하였다. 사회주의를 지향하였던 아옌데(Allende) 정부에서조차 보편적 복지국가 건설의 추진계획이 결국에는 단지 자영업자에 대한 적용 확대 및 복지보조금 증대로 끝나게 되었던 것이다.

1) 이 부분은 (조영훈, 1998 : 182-3)을 수정하여 전재하였음.

## (2) 피노철텐정부의 정책방향

1973년의 군사쿠데타에 의해 집권한 피노철텐은 이전의 아옌데(Allende)정부와 자신을 차별화하고 정권의 정당성을 확보하기 위해 경제성장을 제일 과제로 삼았다. 이를 위해 피노철텐 군사정부는 신자유주의의 본산인 시카고대학교 경제학과 출신의 학자들 및 관료들(이른바, Chicago Boys)의 제안을 받아들여 각종 형태의 경제자유화 및 민간부문 활성화 정책을 단행하였다.

그 대표적인 예가 국영기업 민영화와 무역자유화 조치이다. 국영기업 민영화는 1974~1979년과 1984~1989년 두 차례에 걸쳐 시행되었다. 그 결과, 1974년에서 1992년까지 500개 이상의 국영기업이 민영화되었으며, 1994년까지 국영기업의 약 96%가 민영화되었다. 또한, 금융부문에 대한 통제를 해제하고, 관세를 94%에서 10%로 크게 낮추었다. 이러한 일련의 경제개혁 조치들 이후 칠레는 적어도 외형적으로는 건실한 경제성장을 지속해 오고 있다.

경제부문에서의 개혁에 발맞추어 사회보장부문에서도 급진적인 개혁이 추진되었다. 우선, 1970년대 중반에는 특권적 연금을 제거하고 사회보장제도를 단일화시켰으며, 이에 따라 실업수당, 가족수당, 최저연금, 건강보험 등이 단일화되는 성과가 있었다. 반면에, 집권 이후 1981년까지 피노철텐정부는 GDP에 대한 정부지출의 비율을 40%에서 30%로 감축하였으며, 정부기구를 매년 5%씩 축소하였다. 또한 사회지출을 지속적으로 감축한 결과, 일인당 사회지출비가 1970년을 100으로 할 때 1979년에는 83으로 감소하였다.(Huber, 1996 : 164)

여기서 더 나아가, 피노철텐정부는 사회보장 각 부문에서 시장의 원리를 도입하고 민간의 역할을 강화하는 조치들을 시행하게 된다. 그 대표적인 것이 1981년에 도입된 민간의료보험이다. 이제 칠레시민들은 공적의료보험(FONASA)과 민간의료보험회사들 (ISAPREs) 가운데 임의로 한 곳을 선택하여 가입할 수 있게 되었으며, 이에 따라 공적의료보장제도가 크게 축소되고 의료서비스 수준에 있어서의 소득수준에 따른 차별화 현상이 나타나게 되었다. 1998년 현재 칠레시민의 61.8%(88만 명)은 FONASA에, 23.1%(380만 명)은 ISAPREs에 가입해 있다.<sup>2)</sup>

2) 공공의료보험과 민간의료보험을 비교하면, FONASA는 원하는 모든 시민들을 가입시켜 주는 반면에, ISAPREs는 가입자를 선택할 수 있다. FONASA는 의료보험료로 소득의 7%를 징수하고 표준화된 서비스를 제공하는 반면에, ISAPREs는 가입자가 원하는 서비스의 종류에 따라 보험료와 본인 부담금에 커다란 차이를 두고 있다. 저소득층의 경우 ISAPREs에 가입하면 정부로부터 소득의 2%를 보조금으로 수급한다. 두 의료보험제도의 가입자를 분석해 보면, 1998년 현재 FONASA 가입자의 9%는 65세 이상의 노인인 반면에 ISAPREs는 가입자의 2%만이 노인이다. 달리 말하면, 전체 노인인구 가운데 80%는 FONASA에 가입하고 있고 7%는 ISAPREs에 가입해 있는 것이다. 소득의 측면에서는 ISAPREs 가입자의 평균 연소득은 359,000페소인 반면에 FONASA 가입자는 100,000페소 미만인 것으로 나타났다. ISAPREs는 가입자의 질병발생 가능성에 따라 보험료가 책정되기 때문에 소득재분배 혹은 사회적 연대 효과가 거의 없는 반면에 FONASA는 소득재분배 소득재분배 효과가 높게 나타나도록 설계되어 있다. 예를 들어서, 1995년의 자료에 따르면, FONASA 가입자 중 최하 25% 소득층은 8,000페소를 납부하고 거의 5만 페소의 급부를 받는 반면에, 최고 25% 소득층은 68,000 페소를 납부하고 34,000 페소의 급부를 받는다고 한다. 게다가 FONASA 수입의 56%는 정부보조금이기 때문에 사회적 연대효과는 더욱 크다(Kifmann, 1998 : World Bank, 2000).

1980년에 단행된 교육개혁은 공립과 사립학교 모두에게 학생 일인당 동일한 보조금을 지급하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이것은 학교들 간의 경쟁을 통해 효율성을 높이고 학부모들의 학교선택의 폭을 넓힌다는 명목을 내세우고 있으나, 이에 따라 학생 유치 경쟁이 치열해지고 공교육이 크게 위축되었다. 이 조치로 인해서 1981년 222만 명에 달했던 공립학교 학생들이 1990년 172만 명으로 감소한 반면에, 사립학교 학생들은 같은 기간동안 43만 명에서 96만 명으로 크게 늘어났던 것이다. 시민들의 사립학교 선택 증가 경향은 지속되어서 1998년 현재 전체 학생의 55%만이 공립학교에 다니고 있다(Castiglioni, 2001; Delannoy, 2000).

결국, 칠레는 피노첏 집권 이후 시카고 보이스가 주도하는 자유시장 개혁의 실험장이 되어왔으며, 1981년의 연금민영화 조치는 1970년대 동안 지속되어온 광범한 신자유주의 개혁조치들 가운데 하나였다. 다만, 연금민영화는 다른 어떤 조치들보다도 철저하게 신자유주의의 노선을 따른 것으로서 피노첏 정부 사회개혁의 핵심에 놓여있으며 피노첏정부 하에서 취해진 일련의 사회보장 개혁조치들의 완결판이라고 할 수 있는 것이었다.

## 2) 연금개혁의 내용<sup>3)</sup>

1981년 5월 1일을 기해 실시된 연금개혁의 가장 큰 특징은 부과식의 공적연금제도가 적립식의 민영개인연금제도로 변경되었다는 점과 연금운영이 확정급부형(가입자의 연금급여액이 미리 확정)에서 확정자출형(연금보험료만 확정)으로 바뀌었다는 점이다. 이에 따라, 연금급여액은 AFP(Administradoras de Fondos de Pensiones)라고 불리는 연금기금 운용회사의 경영상태에 따라 결정되게 되었다.

연금가입은 여전히 강제적이지만 국민들은 자신이 원하는 AFP를 지정할 수 있으며, 필요에 따라 연제든지(1997년 말부터는 1년에 최대 2회로 제한) 다른 AFP로 이동할 수 있다. 또한, 정부를 대신하여 연금기금을 운영하는 AFP들은 보다 많은 가입자 확보를 위해 경쟁하며, 그 주요 수단은 마케팅과 높은 수익률 보장이다. AFP들은 연금기금 운용에만 종사하도록 되어 있고, 최저이윤율을 달성하지 못할 경우 영업정지 처분을 받는다.

### (1) 연금가입

개인연금의 창설에 따라 1982년부터 자영업자 및 군인을 뺀 공식부문 노동시장의 신규참여자들은 모두 민영개인연금에 가입하도록 요구되어졌다. 그러나, 그 이전에 이미 공적 연금에 가입해 있던 사람들은 공적연금체제에 남든지 아니면 민영개인연금으로 이동할 지를 스스로 선택할 수 있다.

3) 특별한 연금이 없으면 이 부분은 (Kritzer, 2000; Rodriguez, 1999; SAFP, 1996; SAFP, 1999; SAFP, 2000)에 기초해 있음.

〈표 1〉 민영연금 가입추이

(단위: 만 명, %)

연 도	가입자	납부자	납부자/가입자
1982	144	106	73.61
1985	228	156	68.23
1990	374	229	61.22
1995	532	296	55.67
1996	557	312	56.02
1997	578	330	57.03
1998	597	315	52.76
1999	611	326	53.36
2000	628	320	50.96
2001	643	345	53.65

자료: (IMF, 2001a: 168; SAFP, 1999: 339; SAFP, 2001b)

칠레정부는 민영연금 가입을 유도하기 위해 여러 조치들을 시행하였다. 예를 들어서, 공적연금의 조기퇴직연금제도를 폐지하고, 개인이 공적연금에 납부했던 기여금 총액을 민영연금의 개인계좌로 이동시켰으며, 민영연금 가입자에 대해서 임금인상 조치를 취하고 사회보험료 부담을 낮춘 것이다. 이에 따라, 대다수의 근로자들이 개인연금을 선택하게 되었으며, 1998년 현재 노동력의 4.2%만이 공적연금에 잔류해 있다. 이들은 대부분 퇴직연령에 가까운 사람들로 나타났다.

〈표 1〉에서 보듯이 연금개혁 초기인 1981년에는 144만 명(노동력의 38%)이 민영연금에 가입하였고, 73만 명은 공적연금에 잔류하였다. 이후 민영개인연금 가입자의 수는 크게 상승하여 1998년에는 노동력의 95%인 597만 명이 가입하였고 2001년에는 643만 명으로 늘어났다. 공적연금가입자와 개인연금가입자를 합칠 경우 칠레의 거의 모든 노동력이 어떤 형태로든지 노령연금에 가입해 있는 것이다. 이와 함께 연금보험료 납부자의 숫자도 1982년의 106만 명에서 2001년에는 345만 명으로 3배 이상 증가하였다. 다만, 전체가입자에 대한 연금보험료 납부자의 비율은 1982년의 74%에서 2001년에는 54%로 크게 줄어드는 경향을 보이고 있다.<sup>4)</sup>

신연금체제로 이동한 사람들은 AFP와 계약을 맺고 연금보험료를 납입한다. 만일 공적연금에 납부한 금액이 있다면 정부로부터 연금인정채권(recognition bonds)을 제공받아 자신의 계좌에 예치한다. 연금인정채권의 가치는 공적연금에 20년 이상 가입한 사람의 경우 1979년 6월 이전 12개월 평균소득의 80%에 해당하는 금액과 그에 대한 4%의 이자에다가 물가상승률만큼의 액수를 더한 것이다.

4) 이러한 차이가 발생하는 이유는 1998년 기준으로 전체노동력의 37%에 달하는 자영업자·가내노동자·실업자들 중 극히 일부만이 보험료를 납부하고 있기 때문이다. 또한, 매월 정기적으로 보험료를 납부하는 사람들의 비율은 훨씬 낮아서 2001년 말 현재 44%에 그치고 있다고 한다(Lear and Collins, 2002: 39).

(2) 연금재정

AFP들이 관리하는 민영개인연금의 재정은 가입자들의 보험료로만 충당된다. 가입자는 노령연금보험료로 소득의 최저 10%(20%까지는 개인이 자율적으로 선택)를 AFP에 납부하며, 장애 및 유족연금 보험료(2000년 현재 소득의 0.70%)는 생명보험사에 납부한다. 과거 사회보장제도 하의 고용주분담금은 폐지되었지만, 고용주는 원할 경우 연금보험료의 일부를 부담할 수도 있다.

이와 함께 가입자들은 AFP에 대해 수수료를 납부해야 한다. 수수료는 매년 변화되어 왔으며, 개별 AFP에 따라 차이가 있다. 2000년도 말을 기준으로 할 때 수수료는 평균적으로 소득의 1.61%에 달하는 가변수수료와 개별AFP에 따라 월 \$0~2로 정해진 고정수수료로 구성된다.

〈표 2〉 연금자산 추이

(단위 : 억\$, %)

연 도	연금자산	연평균성장률	연금자산/GDP
1982	7.5	217.5	3.3
1985	24.7	37.7	10.0
1990	73.8	32.4	24.2
1995	205.3	6.3	40.0
1996	211.7	3.1	41.4
1997	237.8	12.3	42.9
1998	246.7	3.7	43.8
1999	299.6	21.4	53.1
2000	324.3	8.2	54.5
2001	354.6	9.3	

주: 2001년 12월 미국 달러화 기준임

"출처: IMF, 2001a : 168 ; Rodriguez, 1999 : 7 ; SAFF, 2001c)"

〈표 2〉는 AFP들이 관리하는 연금자산의 변화추이를 보여준다. 이에 따르면, 1982년에 7억5천만 달러였던 연금자산이 1995년에는 200억 달러를 돌파하였고 2001년에는 약 355억 달러에 이르렀다. 또한, GDP에 대한 연금자산의 비율도 1982년의 3.3%에서 2000년에는 54.5%에 이르고 있다. 최근 들어 그 증가율이 떨어지고 있기는 하지만 연금자산이 칠레경제, 특히 투자부문에서 차지하는 비중은 거의 절 대적인 수준에 도달했다고 할 수 있다.

현재 AFP가 운용하는 연금자산은 다양한 부문에 투자되어 있다. 연금민영화 초기에는 투자의 성격이 매우 보수적이어서, 1985년의 경우 총 자산의 42.4%는 정부부문(주로 칠레중앙은행)에, 그리고 57.0%는 칠레의 금융기관에 투자되었었다. 그러나 AFP들간의 수익률 경쟁이 치열해지면서 연금기금 운영에 대한 칠레정부의 규제가 완화되었고, 이에 따라 국내기업의 주식 및 채권투자과 해외부문에 대한 투자의 비중이 높아져 왔다. 2001년 말 현재 연금자산의 투자비중은 정부부문 35.0%, 금융부문 33.1%, 국내기업 18.5%, 해외투자 13.4%이다. 1995년과 비교할 때, 정부부문은 4.4% 줄어들고 국내기

업은 19.4% 감소한 반면에, 금융부문은 9.7% 증가하고 해외부문도 13.2% 더 늘어난 것이다(SAFP, 1996 : SAFP, 2001d).

### (3) 연금급여

노령연금의 급여는 20년 이상 보험료를 납입한 퇴직자(남성 65세, 여성 60세 이상)에게 제공된다. 이때 각 개인은 자신의 계좌에 적립된 자금(납입보험료에 운영수익을 더한 금액)에서 매달 일정액을 AFP를 통해 인출할 수도 있고, 생명보험사와 계약하여 종신연금(annuity)의 형태로 수령할 수도 있다.<sup>5)</sup> 또한, 법정 연금보험료(소득의 10%) 이상을 납부하여 연금급여액이 이전 10년간 소득의 50% 이상을 대체할 수 있고 최저연금의 110%를 넘을 경우에는 조기퇴직연금을 수급할 수 있다.

연금급여액은 AFP들의 수익률에 따라 크게 달라지지만, 현재는 대략 퇴직 전 10년 동안의 평균소득의 70%를 목표로 한다. 이러한 목표 소득대체율이 실제로 달성되고 있는가 하는 것은 뒤에서 다시 다루기로 하고, 여기서는 그 수치가 과거 공적연금의 소득대체율(퇴직 전 3년간 평균급여의 50%)에 비해 높다는 점만을 지적해 두겠다.

〈표 3〉에 따르면, 1985년 현재 노령연금 수급자는 전체 연금수급자 2만6천여 명의 10%에 불과한 2,600여 명이었다. 이 당시만 해도 대부분의 연금수급자들은 생명보험사에서 제공하는 장애연금이나 유족연금의 대상자들이었던 것이다. 그렇지만, 점차 노령연금 및 조기노령연금을 수급하는 사람들의 숫자가 증가하여 2001년에는 노령연금 10만여 명, 조기노령연금 약 15만 명에 달하게 되었다. 이 두 연금의 수급자 총수는 25만2천 명으로서 전체 연금수급자 40만여 명의 63%를 차지하고 있다.

〈표 3〉 연금수급자 추이

(단위 : 명)

연 도	노령	조기노령	완전장애	부분장애	과부	고아	합계
1985	2,647		5,729		5,872	11,768	26,426
1988	11,819	772	12,786		11,506	18,669	56,366
1991	30,141	15,637	15,479		20,472	29,414	112,800
1994	51,440	53,355	15,265	800	29,965	34,616	187,985
1997	67,405	94,116	18,917	1,626	38,792	41,097	265,601
2001	103,053	149,335	25,773	2,989	57,171	56,816	401,150

출처: (SAFP, 1998 : 51 ; SAFP, 2002a)

이에 따라, 부양률, 즉 노령연금 수급자의 숫자를 연금보험료 납부자의 숫자(앞의 〈표 1〉 참조)로

5) 어떤 개인이 정기인출(programmed withdrawal)을 선택했다면 자신의 계좌에 적립된 금액을 모두 소진할 때까지 연금급여를 받게 된다. 만일 생전에 적립금이 소진되면 AFP로부터의 연금지급은 중지되고 정부가 제공하는 최저연금을 받을 수 있게 된다. 반면에, 가입자가 자신의 적립금을 모두 소진하지 않고 사망한다면 잔여액은 지정된 사람에게 상속된다. 생명보험사로부터 받는 종신연금을 선택했다면 매월 수급하는 금액은 정기인출에 비해 적지만 사망시까지 연금이 보장된다. 정기인출의 수수료는 인출액의 1.0~1.25%인 반면에, 종신연금의 수수료는 연금월액의 5.46%이다.



나는 수치는 지속적으로 상승해 왔다. 예를 들어, 1985년 0.25%(2,647/106만 명)에 불과했던 부양률이 2001년에는 7.3%(25만/345만 명)이 된 것이다. 가입자 및 납부자의 증가율이 크게 둔화되어 있는 가운데 조기노령연금을 포함한 노령연금의 수급자가 급속히 증가하고 있기 때문에 앞으로 부양률은 빠른 속도로 높아져갈 것이다.

### 3. 연금개혁의 이슈들

칠레의 연금민영화 개혁이 어떤 긍정적인 결과들을 낳았는가에 대해서는 이미 신자유주의 진영, 특히 미국의 신자유주의 사회정책의 본산인 CATO Institute을 중심으로 많은 논의가 있었다. 이들의 공통적인 주장은 연금민영화의 결과 연금급여수준이 높아졌을 뿐 아니라 경제성장이 촉진되고 빈곤율이 낮아졌다고 하는 것이다. 이 가운데서 연금민영화와 경제성장 및 빈곤감소간의 관련성 문제는 이미 다른 논문에서 다루어졌을 뿐 아니라 양자사이의 직접적인 관련성을 논증하기가 매우 어려운 것으로 평가된다.<sup>6)</sup> 이하에서는 연금개혁의 보다 직접적인 결과들, 특히 연금급여수준의 변화에 논의를 집중하겠다.

#### 1) 연금기금의 수익률

칠레연금개혁의 지지자들이 가장 중시하는 것이 연금기금의 수익률이다. 그들에 따르면, 상호 경쟁하는 AFP들이 연금기금을 효율적으로 잘 운영했기 때문에 수익이 커졌고, 이에 따라 연금급여액도 과거에 비해 늘어났다고 하는 것이다. 그렇지만, 수익률 문제는 민영연금과 공적연금의 비교대상이 될 수 없다. 공적연금은 부과식이었기 때문이다. 이런 점을 염두에 두면서 민영연금의 수익률 변화에 대해 살펴보겠다.

〈표 4〉는 각 연도마다의 연금기금의 수익률을 보여준다. 이 표에 따르면, 지난 21년 동안 1995년과 1998년을 제외하고는 연금기금의 수익률이 언제나 흑자를 기록하였으며, 연금기금의 연평균 실질수익률은 10.7%에 달한 것으로 나타났다. 이러한 수익률은 세계의 다른 나라에서는 유례를 찾기 힘든 것으로서 극찬을 받아 마땅한 것으로 보인다.

그렇지만, 여기에서 몇 가지 고려해야 할 것들이 있다. 우선, 연금기금의 수익률은 1980년대에 크게 높았었고 1990년대에 들어와서는 낮아졌다고 하는 것이다. 1980년대의 수익률이 높았던 것은 피노철텡 정부가 추진한 공기업 민영화로 인해 주식시장이 활성화되어 있었고 이자율도 매우 높았던 반면에 연금기금의 자산규모가 상대적으로 작았기 때문이었다. 즉, 1980년대의 수치는 거의 예외적인 것이라고 할 수 있다. 특히 1995년 이후에는 1999년을 제외하면 수익률이 한자리에 머물고 있으며 두 차례에 걸쳐 마이너스를 기록하기도 하였다. 그 결과 1996년~2001년 동안의 연평균수익률은 5.65%에 그치고

6) 연금민영화와 경제성장 및 빈곤감소의 관련성에 대해서는 (조영훈, 1998)을 참조하시오.

있다.

〈표 4〉 연금기금의 수익률 추이

연 도	연금수익률(%)
1981	12.6
1983	21.3
1985	13.4
1988	6.4
1990	15.5
1993	16.2
1995	-2.5
1996	3.5
1997	4.7
1998	-1.1
1999	16.3
2000	4.4
2001	6.7
연평균	10.7

출처 : (IMF, 2001a : 168 ; SAFP, 2002b)

다음에, 개인연금 가입자는 연금보험료 이외에 관리운영비 명목의 수수료도 같이 납부하는데 이 부분은 연금기금의 수익률 계산에서 빠져 있다. 수수료를 합산하여 수익률을 다시 계산한 SAFP의 자료에 따르면, 1981년~2001년 사이의 연평균 수익률은 7.32%, 그리고 1996년~2001년 사이의 수익률은 4.60%로 크게 낮아진다.<sup>7)</sup>

이와 같이, 수수료의 비율이 매우 높기 때문에 연금보험료 납부자는 자신이 납부한 총금액을 기준으로 할 경우 그다지 높지 않은 수익률을 얻고 있는 것이다. 칠레의 투자회사인 CB Capitaes의 추계에 따르면, 1982년에서 1998년 말까지 매월 동일한 액수를 납부했을 경우 AFP에 납부한 사람의 평균 순수익률은 5.1%인 반면에 은행의 정기적금에 납입한 사람은 6%의 수익률을 얻었을 것이라고 한다 (Kritzer, 2000 : 21). 이제까지 알려져 있는 연금기금의 수익률은 다소 과장된 측면이 있는 것이다.

## 2) 관리운영비

과거의 공적연금과 현재의 민영연금 가운데서 어느 쪽이 연금의 운영과 관리를 위한 비용을 더 많이 사용하는가에 대한 신자유주의의 입장은 명백하다. 공적연금은 연금관리기구의 운영이나 연금보험료 징수 및 연금급여의 지급에 있어서 효율성을 그다지 심각하게 고려하지 않는 등 방만한 운영을 하기 때문에 민영연금 쪽이 관리운영비를 적게 사용한다고 하는 것이다.

7) 참고로 1990년에서 2001년까지 연평균 수익률은 관리운영비를 제외할 경우에는 9.26%이고 관리운영비를 포함할 경우에는 7.18%였다(SAFP, 2002b).

몇몇 연구자들은 개인연금의 관리운영비가 공적연금의 것에 비해 낮다는 보고를 하고 있다. 예를 들어, 가스띠요(Castillo)의 추계에 따르면 민영연금의 관리비용은 과거 공적연금에 비해 42% 낮다고 한다. 또한 밋첼(Mitchell)에 따르면, 1990년대 초반 연금보험료 납부자를 기준으로 할 때 AFP의 비용은 일인당 연간 \$45~49(1992년 달러 기준) 정도인 반면에 공공사회보장제도(INP)의 비용은 \$44~48로 나타나 두 제도의 관리비용에 커다란 차이가 없지만, 전체 가입자를 기준으로 한다면 AFP의 일인당 비용은 \$23~45로서 INP의 가입자 일인당 비용의 2/3 수준이라고 한다(Mitchell, 1996 : 6; Rodriguez, 1999 : 10).

밋첼의 추계에서 문제가 되는 것은 비교대상이 다르다는 것이다. 즉, 개인연금의 비교대상이 공적 연금이 아니라 사회보장제도 전체인 것이다. 그런데, 공적연금과 같은 사회보험프로그램들은 소득심사를 행하거나 보다 많은 인력을 요하는 공공부조 및 의료서비스 등에 비해 관리비용이 훨씬 낮다. 따라서, 밋첼의 추계에서는 공적연금의 관리운영비가 실제보다 지나치게 높게 잡혀있는 것이다.

AFP의 관리운영비를 공적연금의 관리운영비와 정확히 비교하는 것은 매우 어려운 일이다. 다만, 상식적으로 볼 때 공적연금에 비해 민영연금의 관리운영비가 낮거나 비슷하다고 하는 주장은 이해하기 어렵다. 왜냐하면, 비록 과거 공적연금의 운영이 지나치게 방만했다고 하더라도, AFP들은 고객 확보를 마케팅비용을 많이 쓰고 회사의 이윤을 남겨야 하는데다가 수많은 운영회사들이 경쟁하는 민영연금은 공적연금이 갖고 있던 “규모의 경제” 효과를 갖지 못하기 때문이다.

실제로, AFP들은 가입자들을 늘리기 위해 경품을 제공하거나 판매원들의 수당을 높이는 등의 극심한 경쟁을 하며, 이로 인해 마케팅 비용이 매우 높은 것으로 보고되고 있다. 예를 들어, 1982년 현재 납부자 1인당 관리비용은 145달러였으며 1985년 52달러로 감소한 이후 지속적으로 증가하여 1998년에는 112달러에 이르렀다. 이러한 관리비용 가운데 마케팅비용(광고비, 판매원 수당 등)이 차지하는 비율은 1982년 46%에서 1990년 24%로 줄어든 다음에 1998년에는 46%로 다시 늘어나고 있다.<sup>8)</sup>

또한, AFP들의 이윤율이 높다는 점도 지적되어야 한다. 연금민영화 초기 12개로 시작한 AFP의 숫자는 한때 23개까지 증가하였으나 합병 등을 통해 1999년에는 8개, 그리고 2002년에는 7개로 감소하였다. 게다가 상위 3개 사가 납입보험료의 70% 이상을 차지하고 있는 등 집중화가 뚜렷하기 때문에 연금시장은 독점경쟁시장이라는 평가마저 나와 있다. 이에 따라, 1998년의 경우 연금기금의 수익률이 마이너스인 상황에서도 AFP들의 평균이윤율은 21%이었으며 2000년에는 23%로 늘어났다.<sup>9)</sup>

두 연금제도의 운영효율성을 정확하게 비교하기 위해서는 관리운영비의 절대액이 아니라 “어떤 것”에 대한 관리운영비의 비율을 비교해야 한다. 우선, 연금급여에 대한 관리운영비의 비율은 민영연금체제에서는 1987년 25%, 1990년 18%, 1992년 17%이고 사회보장제도(INP)에서는 1990년 1.1%, 1993년 1.9%로 나타났다(Mitchell, 1996 : 11). 또한, 기여금에 대한 관리운영비의 비율은 전자에서는

8) 이 수치들은 SAFP가 발표한 수치들을 변형시킨 것임(James et al, 2001: 54).

9) 이에 대해서는 (Lear and Collins, 2002 : 39)을 보시오. 참고로 민간의료보험사인 ISAPREs의 1996년도 지출내역을 보면 건강급여 57.4% 및 질병수당 14.3%로 총지출의 72%만이 의료급여에 사용되었고 나머지는 관리 및 광고비용 19.3%, 운영비용 5.5%, 이윤 3.5%에 쓰여졌다(Kifmann, 1998 : 141).

2000년 현재 20%(정액수수료 포함)인 반면에, 1970년대 동안 공적연금의 관리비용은 기여금의 8% 정도였다.<sup>10)</sup>

이러한 자료들은 단편적이기는 하지만 공적연금의 운영효율성이 민영연금의 것에 비해 우월하다는 점을 보여준다. 다만, 공적연금은 공공건물을 사용하는 등 관리비 절감 효과가 있는 데다가 발표된 관리운영비가 어느 정도나 정확한 것인지를 파악하기 힘들다는 문제가 있다. 또한, 민영개인연금은 초기의 선전효과 때문에 연금급여액이 높은 경향을 보이고 있다. 따라서, 양자의 운영효율성을 정확히 비교하려면 이러한 요인들을 통제한 보다 체계적인 연구가 필요하다.

### 3) 소득대체율

공적연금을 민영연금으로 대체하자고 주장하는 사람들은 연금민영화가 단순히 사회전체의 경제효율성 증가에만 기여하는 것이 아니라 가입자들에 대해 보다 많은 노후소득을 보장한다는 것을 자신들의 근거로 내세운다. 따라서, 공적연금에 비해 민영연금의 소득대체율이 높든가 혹은 낮든가 하는 문제는 칠레 연금민영화개혁의 성과를 평가하는 데 있어서 매우 중요한 이슈가 되어 있다.

확정급여형인 공적연금의 소득대체율이 퇴직 전 3년간 소득의 50%이었던 데 반하여, 민영연금은 확정각출형이기 때문에 미리 정해진 소득대체율이 없다. 다만, 퇴직 전 10년간 소득의 70%를 목표로 하고 있으며, 신자유주의자들은 연금기금의 수익률이 높기 때문에 민영연금의 소득대체율이 공적연금에 비해 높을 것이라고 가정한다. 그리고, 이들의 주장을 지지하는 경험적 자료들이 존재하는 것도 사실이다. 예를 들어서, 1990년대 초·중반 연금수급자 4,000명을 조사한 발데스(Valdes)와 토레스(Torres)의 계산에 따르면 노령연금 수급자는 퇴직 전 10년간 소득의 78%를, 그리고 조기노령연금 수급자는 퇴직 전 10년간 소득의 81%를 연금으로 받았다고 한다.

이와 비슷한 맥락에서 The Genesis Investment Management는 민영연금의 소득대체율이 과거의 공적연금의 것을 훨씬 앞섰다는 조사자료를 발표하였다. 이에 따르면, 1993년~1995년 사이에 민영연금의 노령연금은 공적연금에 비해 51%~57% 높고, 장애연금은 69%~82% 높다고 한다. 또 다른 연구에 따르면, 과거 공적노령연금에 비해 민영노령연금의 소득대체율은 평균 42% 더 높고, 민영장애연금은 공적장애연금에 비해 평균 61% 더 높다고 한다(Edwards, 1998 : 48-9 ; Pinera, 1995 ; Rodriguez, 1999 : 17-18).

이상의 자료들에 기초해서 보면 민영연금은 공적연금에 비해 훨씬 더 많은 노후소득을 보장하는 듯하다. 그렇지만, 민영연금의 소득대체율이 공적연금보다 높을지 낮을지는 현재로서는 분명하지 않

10) 민영연금의 수수료율은 1980년대 초반 기여금의 25~30%에서 2000년에는 15%로 감소하는 추세를 보이고 있기는 하지만 정액수수료까지 포함하면 여전히 연금보험료의 20%에 이르고 있다. 게다가, 연금급여를 수급할 때 AFP(인출금의 1.0~1.25%)나 생명보험사(종신연금 월액의 5.46%)에게 납부하는 수수료까지 감안한다면, 민영연금의 가입자가 부담하는 관리비용은 매우 크다고 할 수 있다. 공적연금의 관리비용에 대해서는 (Diamond and Valdes-Prieto, 1994 : 271)을 보시오.

다. 왜냐하면, 공적연금의 소득대체율은 50%로 확정되어 있는 반면에, 민영연금의 소득대체율은 AFP들의 연금기금 운용 성과에 따라 크게 달라질 것이기 때문이다. 그리고, 위에서 인용된 수치들이 1990년대 초·중반의 자료들에 기초해 있다는 사실을 고려하면 민영연금의 소득대체율은 실제보다 부풀려져 있을 가능성이 높다.

우선, 위의 연금기금의 수익률 부분에서 서술했듯이 1990년대 초·중반까지의 연금기금의 실질수익률은 예외적으로 높은 것이었다. 다음에, 아직까지는 노령연금 수급자들이 정부가 제공한 인정채권에 크게 의존하고 있다. 즉, 현재 민영연금에서 제공하는 노령연금의 급여는 AFP의 실적뿐 아니라 정부의 보조금을 기반으로 하며, 앞으로 전체 연금기금에서 인정채권의 비율이 줄어들게 됨에 따라 연금급여의 수준이 낮아질 가능성이 있다. 마지막으로, 이 시기 노령연금 수급자(조기노령연금 포함)의 수는 5만~10만 명 정도로서 연금보험료 납부자의 3%에 불과했다. 반면에, 2001년도에는 부양률이 7.3%(25만/345만 명)으로 높아졌으며, 앞으로도 가입자 및 납부자의 증가율이 크게 둔화되어 있는 가운데 노령연금의 수급자가 급속히 증가하고 있기 때문에 부양률이 빠른 속도로 높아져갈 것이다. 따라서, 중장기적으로 1990년대 초·중반과 같은 높은 수준의 연금급여를 제공하기는 어려울 것이다.

이와 함께, 칠레연금개혁의 지지자들이 인용하고 있는 자료들에서 말하고 있는 소득대체율이 무엇에 근거하고 있는 것인지에 대해서도 따져보아야 한다. 위의 자료들에서 정확한 근거를 밝히고 있지 않지만, 추측컨대 위에서 제시된 소득대체율은 퇴직 전 10년간의 평균소득에 대한 민영연금급여액의 비율인 듯하다. 이 경우 문제가 되는 것은 연금슬라이드이다. 즉, 공적연금은 매년 물가상승분이나 임금상승분을 고려하여 소득대체율 50%의 연금급여를 제공한다. 반면에, 칠레연금개혁 지지자들이 산출한 민영연금의 소득대체율 자료는 연금슬라이드를 고려하지 않았기 때문에 실제보다 높게 나왔을 가능성이 크다.

〈표 5〉 각 부문별 연금급여 추이

(단위 : 칠레 페소, %)

연 도	노령연금	조기퇴직연금	완전장애연금	월평균소득
1982	-	-	175,537(149.7)	117,221
1984	40,447(43.0)	-	123,094(131.0)	93,974
1988	54,096(40.6)	118,587(88.9)	115,832(86.9)	133,357
1990	60,733(43.0)	107,942(76.4)	113,577(80.4)	141,237
1993	70,626(40.3)	121,092(69.1)	115,581(65.9)	175,279
1995	75,136(36.7)	123,332(60.3)	117,963(57.7)	204,575

주 1) 괄호 안의 수치는 월평균소득에 대한 비율임

주 2) 월평균소득은 AFP에 연금보험료를 납부하는 사람들의 월평균과세소득임  
"출처 : (SAFP, 1996)"

〈표 5〉는 각 연금분야별 일인당 월평균 연금급여액을 보여준다. 이에 따르면, 연금보험료납부자의 월평균소득에 대한 노령연금월액의 비율은 1984년 43%에서 1995년 36.7%로 감소하였다. 만일 민영연금에서 임금슬라이드를 채택했다면 민영연금의 소득대체율은 이 비율과 거의 비슷했을 것이다. 그렇

지만, 일반적으로 공적연금에서는 물가슬라이드를 채택하고 있고 임금상승률에 비해 물가상승률이 낮은 점을 감안하면, 민영연금의 소득대체율은 <표 5>에 제시된 수치보다는 조금 높을 것이다.

연금슬라이드를 전혀 고려하지 않고 민영연금의 소득대체율을 추산하면 다음과 같다. 1995년을 기준으로 할 때 일인당 노령연금월액은 평균 75,136페소였으며, 그 직전 10년간(1985년~1994년)의 연금보험료 납부자 일인당 월평균과세소득은 146,528페소였다. 따라서, 연금슬라이드를 고려하지 않은 상태에서 민영노령연금의 소득대체율은 51.3%가 된다. 조기퇴직연금의 소득대체율은 84.2%로서 노령연금에 비해 훨씬 높았다. 만일 민영연금에서 물가슬라이드를 채택했다고 가정한다면 민영노령연금의 소득대체율은 37%~51% 사이, 그리고 민영조기퇴직연금의 소득대체율은 60.3%~84.2%의 사이에 있었을 것이다.<sup>11)</sup>

게다가, <표 5>에서 보는 바와 같이 월평균소득에 대한 연금급여액의 비율은 지속적으로 하락해 왔다. 조기퇴직연금의 경우에는 처음 지급되었던 1988년의 88.9%에서 1995년에는 60.3%로 떨어졌고, 생명보험사에서 제공하는 완전장애연금은 1982년의 150%에서 1995년에는 57.7%로 감소하였다. 이러한 하락경향은 계속되어서 1998년에는 노령연금 33.7%, 조기퇴직연금 51.9%, 완전장애연금 49.0%가 되었다고 한다.<sup>12)</sup> 결국, 1990년대 후반 들어서 민영노령연금의 소득대체율은 자신의 목표수준은 물론이고 공적연금의 소득대체율(50%)보다도 낮아졌을 가능성이 크다.<sup>13)</sup>

#### 4) 소득재분배 효과

철레연금개혁의 지지자들에 따르면, 민영개인연금의 도입으로 인해 공적연금제도의 사회보험적 추

- 11) 연금슬라이드를 채택하지 않고 계산하면 1993년에는 노령연금의 소득대체율이 55.0%였고, 조기퇴직연금의 소득대체율은 90.1%였다. 즉, 1990년대 초·중반 조기퇴직연금의 소득대체율은 85~90%이지만, 노령연금은 50%대에 머물렀던 것이다. 노령연금과 조기퇴직연금을 합산하면 민영연금의 소득대체율은 67.8%(1995년)~72.6%(1993년)가 되는데, 바로 이 수치가 철레연금개혁의 지지자들이 인용하는 수치일 가능성이 높다. 그러나 이 수치는 민영노령연금의 실제 소득대체율보다 훨씬 높게 계산되어 있는 것이다.
- 12) SAFPP의 자료에 따르면, 1998년 현재 민영연금 보험료 납부자의 월평균 급여는 피고용자 556.7달러, 자영업자 315.1달러이며, 이들을 합산할 경우 일인당 평균 551달러가 된다고 한다(1998년 말 현재 1달러=474페소). 이 수치에 대한 노령연금 월급여액(185.7달러)의 비율은 33.7%, 조기퇴직연금 급여액(286.0달러)의 비율은 51.9%, 완전장애연금 급여액(270.4달러)의 비율은 49.0%가 된다 (Rodriguez, 1999).
- 13) 조기퇴직연금은 법정기여율(소득의 10%)을 넘겨 연금보험료를 납부하여 연금급여가 퇴직 전 10년간 평균월급의 50% 이상인 사람에 대해서만 지급되므로 노령연금에 비해 소득대체율이 높을 수밖에 없다. 생명보험사에서 제공하는 완전장애연금의 수급대상은 1998년 현재 2만6천명 정도로서 전체 연금수급자의 6.4%로 불과하며, 유족연금인 과부연금은 완전장애연금의 50% 수준이며, 고아연금은 과부연금의 30% 수준이다. 다른 한편, 최근의 한 보고에 따르면, 33년간 공무원으로 일했고 20년간 보험료를 AFP에 납부한 사람이 2001년에 퇴직한다면 월 연금급여로 159,000페소(\$227)를 받을 수 있다고 한다. 그런데, 이 액수는 현재의 월급 727,000페소(\$1,040)의 22% 정도에 불과하며 공적연금에서 제공했을 월 연금급여 650,000페소(\$930)에 비해서도 크게 작은 것이라고 한다 (Lear and Collins, 2002 : 38).

년이 크게 향상되었으며 재분배효과가 높아졌다고 한다(Holzmann and Palacios, 2001 : 9). 칠레의 연금개혁을 주도한 호세 피네라(Jose Pinera)도 연금개혁의 목적을 “개인의 자유와 (사회적) 연대에 기초한 사회보장제도, 공정하면서 동시에 효율적인 사회보장제도…… 모든 칠레인들을 위한, 그리고 자유·진보·정의에 봉사하는 사회보장제도”를 만드는 것이라고 하면서 민영연금의 사회적 내지는 재분배효과를 강조하고 있다.

연금제도의 직접적인 소득재분배 효과는 정부가 연금에 대해 누진적인 성격의 일반세수에서 일정 성도를 보조하거나 저소득층일수록 기여에 비해 급여를 많이 제공할 때에만 나타난다. 그렇지만, 칠레의 세금체계는 누진적인 성격이 매우 약한 데다가, 정부는 민영연금에 대해 저소득층에 대한 공적부조 이외에는 소득재분배적 성격의 보조금을 제공하지 않는다. 또한, 연금가입자들은 퇴직 후 자신이 낸 보험료와 기금의 운용수익 만큼만 되돌려 받는다. 이런 점에서 민영연금은 직접적인 소득재분배 효과를 전혀 갖지 않는다고 할 수 있다.

게다가, 연금보험료의 20% 이상을 차지하는 수수료 가운데 소득수준과 관계없이 동일하게 납부하는 정액부분이 포함되어있기 때문에 민영연금은 소득재분배를 약화시키는 측면을 지니고 있다. 예를 들어, 1981년에서 2001년 말까지 수수료를 포함하여 연금기금의 실질수익률을 계산하면 평균 7.32%가 된다. 그렇지만, 소득계층에 따른 수익률을 보면 소득계층 최하 20% 계층은 7.17%인 데 반하여 최고 20% 계층은 7.43%이다. 연금급여가 수익률에 비례한다는 점에서 고소득층일수록 높은 소득대체율이 보장되는 것이다.<sup>14)</sup>

## 5) 연금재정의 공적부담

비록 개인연금이 도입되기는 했지만, 칠레시민들의 노후생활이 전적으로 시장기제에만 맡겨진 것은 아니다. 우선, 정부는 AFP들을 감시하고 퇴직자에 대한 연금 제공을 보장하는 역할을 하며, 어떤 AFP가 충분한 이익을 내지 못했을 때에는 그 AFP를 퇴출시키고 개인구좌에 대한 보조금을 제공하기도 한다.

또한, 정부는 적어도 20년 이상 AFP에 연금보험료를 납부하였으나 충분한 액수의 연금기금을 적립하지 못한 모든 가입자들에게 최저연금을 제공한다. AFP로부터 연금을 수급하는 사람들 가운데서 자신의 계좌의 적립금을 모두 소진한 사람들에게도 최저연금이 제공된다. 평균임금의 25% 혹은 최저임금의 75%에 해당하는 최저연금은 1991년에는 한 달에 75달러였으나 2000년에는 월 67,000페소(96달러)로 증가하였다. 나아가서 정부는 민영연금에 가입하지 않은 사람들(자영업자 및 비공식부문 중 자자들)에게 평균 임금의 약 12%에 해당하는 공적부조연금을 제공하기도 한다.

14) 여기서 최하층은 5단계소득계층 가운데 최하단계로서 월소득 10만5,500페소가 기준이며, 최상층은 월소득 97만5,760페소가 기준이다. 연금급여의 수급시에도 이러한 불평등이 나타난다. AFP로부터의 정액인출을 선택했을 경우 수수료를 인출액의 1.0~1.25%로 부과하는 경우도 있지만, Planvital사는 일괄적으로 1,495페소를 부과한다. 이에 따라 소득계층 최하층에게는 1.42%의 수수료를 부과하는 반면에 최상층에게는 0.15%만을 부과하고 있다(SAFP, 2002b).

이외에도, 정부는 공적연금의 퇴직자에게 노령연금을 제공하고, 개인연금 가입자에 대해 연금인정 채권을 제공한다. 이에 따라, 적립식 민영연금의 도입 이후 정부의 재정부담이 크게 증가해 왔다. 예를 들어, 1970년대 동안 연금에 대한 정부의 보조금은 연평균 GDP의 2.6%선이었다. 반면에, <표 6>에서 보듯이 민영화 이후 정부의 보조금은 1980년대에는 연평균 4.3%, 1990년~1998년에는 연평균 4.0%가 되었으며, 1999년~2008년에는 연평균 4.6%에 이를 것이다. 2009년부터 정부의 재정부담은 감소하기 시작해서 연금개혁 50년 후에는 GDP의 2% 이하로 떨어질 것으로 전망된다

〈표 6〉 사회보장부채

(GDP에 대한 비율, 연평균)

연 도	구연금	인정채권	공공부조연금	최저연금	적자총액
1981-1989	3.7	0.4	0.2	0	4.3
1990-1998	3.0	0.3	0.7	0.02	4.0
1999-2008	2.8	1.2	0.4	0.13	4.6
2009-2018	1.6	0.8	0.4	0.41	3.3
2019-2028	0.8	0.1	0.5	0.77	2.1
2029-2037	0.3	0	0.5	1.19	1.9

"출처: (Kritzer, 2000 : 22)"

이러한 재정적 부담 가운데 가장 비중이 큰 것은 공적연금의 급여이다. 연금개혁 이전에는 연금급여가 현역 근로세대의 연금보험료로 충당되었지만 개혁 이후에는 그 보험료가 모두 개인의 계좌에 적립되기 때문에 공적연금의 급여는 모두 정부의 책임이 된 것이다. 공적연금의 부담금은 1980년대의 연평균 3.7%에서 1990년~1998년에는 3.0%로 낮아졌고, 1999년~2008년 2.8%, 2009년~2018년 1.6% 등으로 지속적으로 줄어들 것이다. 연금인정채권 역시 1999년~2008년에 1.2%로 최고치를 기록한 이후 점차 감소할 것이지만, 최저연금은 지속적으로 증가하여 2029년~2037년에는 연금관련 정부재정적자의 60%에 달할 전망이다.<sup>15)</sup>

결국, 칠레의 연금민영화 개혁은 국가의 적극적인 개입과 지원이 없이는 제대로 진행될 수 없는 것이었다. 이런 점에서 칠레의 연금개혁은 완전민영화와는 거리가 있으며, 칠레에서 단행된 것과 같은 연금민영화 개혁은 국가가 적어도 중기적으로 공적연금 시절에 비해 보다 많은 재정부담을 감당하겠다는 의지가 있을 때에만 가능한 것이다.<sup>16)</sup>

15) 칠레 정부는 다음과 같은 방법으로 급증하는 재정부담에 대처하였다. 첫째는 세금인상으로 GDP에 대한 총세수의 비율은 1960년대 말 평균 21.2%에서 1980년대에는 평균 25.6%로 늘어났다. 둘째, 아옌데 정부하에서 단행된 구리산업 국유화에 따라 정부는 1974년에서 1989년 사이에 100억 달러 이상의 수입을 올릴 수 있었다(Martinez and Diaz, 1996 : 66). 어떤 연구자에 따르면, 연금개혁은 정부예산이 GDP의 5% 이상의 흑자였을 때 도입됨으로써 이행비용을 감당할 수 있었다고 한다 (Barr, 2000 : 44).

16) 1974년에서 1980년까지 공공연금체제의 유지를 위해 칠레정부는 GDP의 2.4%를 지원했었다. 연금에 대한 정부의 재정부담은 연금민영화로 인해 크게 늘어났고 연금개혁 후 40년이 지난 2020년대에 이르러서야 공적연금 시절의 수준에 도달할 것으로 예상된다.



#### 4. 맺음말

연금민영화로 대표되는 신자유주의 사회개혁 이후 칠레사회는 경제성장 부문에서 라틴아메리카의 다른 국가들을 앞서는 성과를 보여주고 있다. 또한, 연금의 재정운영방식을 과거의 부과식에서 적립식으로 변경하고 민영연금운용회사로 하여금 연금기금을 운용하도록 함으로써 연금재정에서 차지하는 연금기금 수익금의 비율을 높이고 상대적으로 가입자의 재정부담을 낮추는 결과를 가져오기도 하였다.

반면에, 연금민영화 개혁은 몇 가지 부작용도 가져왔다. 우선, 연금민영화 초기에는 특수한 상황으로 인해 일시적으로 연금급여의 소득대체율이 높았지만, 연금기금의 수익률이 떨어지고 부양률이 높아지면서 민영연금의 소득대체율이 공적연금의 수준 이하로 떨어지게 되었다. 또한, 연금급여를 AFP라는 민간기업의 운영실적에 맡김으로서 시민들이 자신의 노후소득을 정확하게 예측할 수 없게 되었고 이로 인해 시민들의 노후생활이 매우 불안정하게 되었다. 나아가서, 개인연금제도의 도입으로 인해 연금제도를 통한 직접적인 소득재분배 효과가 없어지고 연금가입자들 사이의 연대성도 사라지게 되었다.

이러한 상황이기 때문에 칠레의 대표적인 노동조합인 CUT(Central Unitaria de Trabajadores) 및 여타의 노동조합들은 정부에 대해 민영연금의 개혁을 요구하고 있다. 그들의 요구들 중 대표적인 것은 AFP가 부과하는 수수료를 제한하고, 고용주가 연금보험료로 임금의 2%를 부담하며, 공적연금제도를 국가가 경영하는 AFP로 전환하여 민영AFP들과 경쟁하도록 해야 한다는 것이다. 더 나아가서 공공근로자 전국연합은 정부에게 퇴직연령에 가까운 공무원들이 보다 관대한 급여를 제공하는 공적연금제도로 복귀할 것을 허용하도록 요구하여 관철시켰으며, 콜롬비아나 아르헨티나에서와 같이 가입자가 개인연금과 공적연금 가운데 하나를 선택할 수 있는 이원체제의 도입을 주장하고 있다(Lear and Collins, 2002 : 40).

연금민영화 개혁이전에 칠레의 공적연금이 지니고 있었던 문제들은 이미 잘 알려진 대로이다. 그리고 그러한 문제들은 어떤 식으로든지 해결되어야만 했었다. 그러나, 피노철텡정부가 선택한 민영화방안은 부당한 방법으로 정권을 장악한 피노철텡정부가 정권의 정당성 확보를 위해 채택한 경제성장제일주의의 한 축이었을 뿐이며, 공적연금의 문제해결을 통한 칠레시민들의 생활보장과는 거리가 먼 것이었다.

민영연금의 거의 유일한 성과인 국내투자자금의 확보는 과거의 공적연금의 틀 속에서도 가능한 일이었다. 민영연금체제에서와 마찬가지로 정부가 부과식 연금의 급여를 모두 부담하고 현재 거두어지는 연금보험료는 연금기금으로 축적하면 되는 것이다. 그리고, 연금기금의 효과적인 운용이 필요하다면, 미국에서와 같이 연금기금 운용만을 전문적인 민간회사에게 위탁하면 될 것이다.

많은 국가들이 칠레와 마찬가지로 연금의 재정위기를 극복한다는 명목으로 연금민영화 개혁을 단

행하고 있는데, 민영화는 결코 재정문제에 대한 근본적인 해결책이 될 수 없다. 칠레에서 민영화를 통해 연금의 재정문제가 해결된 듯이 보이는 것은 정부가 재정부담을 했기 때문이다. 그리고, 국가의 그러한 재정부담은 공적제도의 틀 속에서도 얼마든지 가능한 것이다. 재정문제로 인해 공공연금제도가 위기에 처해있다면 그에 대한 해결책은 기여금을 늘리거나, 연금급여를 줄이거나, 정부보조금을 늘리는 것이거나, 아니면 이 세 가지를 혼합하는 데서 찾아야 한다. 민영화는 대안이 될 수 없다.

우리 나라에서도 국민연금의 개혁문제는 최근 들어 중요한 사회적 이슈가 되고 있다. 다만 우리의 경우 아직까지는 국민연금의 역사가 짧고 적립금도 어느 정도 충분하기 때문에 국민연금의 개혁에 대한 논의가 급여의 축소나 기여의 증대에 맞추어져 있다. 특별한 문제가 없는 한 적어도 중단기적으로는 국민연금의 기본틀을 변경할 가능성이 없는 것이다. 반면에, 최근 정부는 민간보험사가 운영하는 개인연금의 소득공제한도액을 과거의 70만원에서 240만원으로 올림으로써 보다 많은 중산층들(특히 자영업자들)이 국민연금의 틀을 빠져나갈 동기를 제공하였다. 연금민영화나 개인연금의 확대와 같은 시장요소를 강화하는 조치들이 일반시민들, 특히 저소득층 시민들의 노후생활을 불안정하게 만든다는 것은 칠레의 연금민영화 사례가 잘 보여주고 있다.

## 참 고 문 헌

- 권문일. 1998. "공적연금개혁의 추세 및 유형화", 『사회보장연구』 14집 2호, pp. 97-139.
- 정진영. 2001. "중남미의 사회정책: 연금개혁을 중심으로", 송호근(편), 『세계화와 복지국가』, 나남출판사.
- 조영훈. 1998. "사회보장제도 민영화의 문제점: 칠레 연금개혁 사례분석을 통한 신보수주의 비판", 『한국사회학』, 32권 1호, pp. 179-198.
- Barr, N. 2000. "Reforming Pensions : Myths, Truths, and Policy Choices", *IMF Working Paper*, WP/00/139.
- Castiglioni, R. 2001. "The Politics of Retrenchment : The Quandaries of Social Protection Under Military Rule in Chile, 1973-1990", *Latin American Politics and Society* 43(3), pp. 37-66.
- Delannoy, F. 2000. "Education Reforms in Chile, 1980-98 : A Lesson in Pragmatism", *Education Reform and Management Publication Series*, Vol. 1, No. 1, The World Bank.
- Diamond, P and S. Valdes-Prieto. 1994. "Social Security Reforms", B. P. Bosworth et al.(eds), *The Chilean Economy : Policy Lessons and Challenges*. Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- ECLAC(CEPAL). 2001a. *Current Conditions and Outlook. Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2000-2001*. Santiago, Chile : ECLAC.
- . 2001b. *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2001*. Santiago, Chile : ECLAC.
- . 2001c. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2000*. Santiago, Chile : ECLAC.
- Edwards, S. 1998. "The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program", M. Feldstein (ed.). *Privatizing Social Security*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- . 2000. "Economic Reforms and Labor Markets: Policy Issues and Lessons from Chile", *NBER Working Paper Series*, 7646. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w7646>.
- Friedman M. and R Friedman. 1980. *Free to Choose*. London: Secker and Warburg.
- Gilder, G. 1982. *Wealth and Poverty*. London: Buchan and Enright.
- Holden, H. and S. Rajapatirana. 1995. *Unshackling the Private Sector-A Latin American Story*. Washington, D. C. : World Bank.
- Holzmann, R. 1996. *Pension Reform, Financial Market Development, and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile*. *IMF Working Paper* WP/96/94.
- Holzmann, R. and R. Palacios. 2001. "Individual Accounts as Social Insurance : A World Bank

- Perspective”, *SP Discussion Paper*, No. 0114. The World Bank.
- Huber, E. 1996. “Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models”, Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition*. London: Sage.
- IMF. 2001a. “Chile: Selected Issues”, *IMF Country Report*, No. 01/120.
- . 2001b. “Chile: 2001 Article IV Consultation-Staff Report”, *IMF Country Report* No. 01/116.
- Jack, W. 2000. “Health Insurance Reform in Four Latin American Countries : Theory and Practice”, *Policy Research Working Paper*, WPS 2492. The World Bank.
- James, E. et al. 2001. “Administrative Costs and the Organization of Individual Retirement Account System : A Comparative Perspective”, *Policy Research Working Paper 2554*. The World Bank.
- Kay, S. J. and B. E. Kritzer, 2001. “Social Security in Latin America: Recent Reforms and Challenges”, *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Vol. 86, No. 1, pp. 41-52.
- Kifmann, M. 1998. “Private Health Insurance in Chile: Basic or Complementary Insurance for Outpatient Services?”, *International Social Security Review*, Vol. 51, pp. 135-152.
- Kritzer, B. E. 2000. “Social Security Privatization in Latin America”, *Social Security Bulletin*, Vol. 63, No. 2, pp. 17-37.
- Larranaga, O. 1999. “Health Sector Reforms in Chile”, G. Perry and D.M. Leipziger(eds.), *Chile-Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Lear, J. and J. Collins, 2002. “Retiring on the Free Market: Chile’s Privatized Social Security”, *NACLA Report on the Americas*, Vol. 35, No. 4, pp. 36-45.
- Mesa-Lago, C. 1989. *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- . 1991. *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*. World Bank Discussion Papers. no. 140.
- Mitchell, L. 1996. “Administrative Costs in Public and Private Retirement System”, *NBER Working Paper 5734*
- Pinera, J. 1995. “The Success of Chile’s Privatized Social Security”, *Policy Reports* (July/August). The CATO Institute.
- Queisser, M. 1995. “Chile and Beyond: The Second-Generation Pension Reforms in Latin America”, *International Social Security Review*, Vol. 48, No. 3-4, pp. 23-39.
- Rodriguez, L. J. 1999. “Chile’s Private Pension System at 18: Its Current State and Future Challenges”, *The Cato Project on Social Security Privatization* No. 17.
- SAFP(Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones). 1996. *The Chilean Pension System*. Santiago, Chile: SAFP.
- . 1998. Evolucion del Sistema Chileno de Pensiones(No.3). (Rodriguez, 1999)에서 재인용
- . 1999. Boletín Estadístico(No.148). (Rodriguez, 1999)에서 재인용

- . 2000a. "Estructura de Comisiones del Fondo Tipo 1. (Kay and Kritzer, 2001)에서 재인용
- . 2000b. "Rentabilidad Real Annual de la Cuenta de Capitalizacion Individual". (Kay and Kritzer, 2001)에서 재인용
- . 2001a. "Valor de los Fondos de Pensiones".  
<http://www.safp.cl/prensa/2001/dic/pag1.html>
- . 2001b. "Rentabilidad real de los Fondos de Pensiones".  
<http://www.safp.cl/prensa/2001/dic/pag2.html>
- . 2001c. Sistema Chileno de AFP-Resultados año 2001.
- . 2001d. "Cartera de Inversion de los Fondos de Pensiones".  
<http://www.safp.cl/prensa/2001/dic/pag4.html>
- . 2002a. "Variables Relevantes del Sistema de Pensiones".  
<http://www.safp.cl/prensa/otros/C20020215.html>
- . 2002b. "Rentabilidad de la Cuenta de Capitalizacion Individual y de la Cuota del Fondo Tipo 1".  
<http://www.safp.cl/infoafi/rentcciufl.html>
- Valdes-Prieto, S. 1994. "Administrative Charges in Pensions in Chile, Malaysia, Zambia, and the United States", *Policy Research Working Paper* 1372. The World Bank.
- Vergara, P. 1997. "In Pursuit of Growth with Equity: The Limits of Chile's Free-Market Social Reforms", *International Journal of Health Services*, vol. 27, no. 2, pp. 207-215.
- Whitehouse, E. 2000. "Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment", *SP Discussion Paper*, no. 0016. The World Bank.
- World Bank, 2000. "Chile: Health Insurance Issues" Report No, 19940. 1.

## A Critical Evaluation on the Pension Privatization Reform in Chile

Cho, Young-Hoon

(Assistant Professor, Department of Social Welfare, Dong-Eui University)

According to Neo-liberalism, the privatization of social security systems is pivotal for a country's economic growth and the wellbeing of its people, because such systems hinder the full operation of the market, eventually leading the national economy to collapse. The Chilean case of pension privatization is often cited as a good evidence for the Neo-liberal argument. Neo-liberalists say that Chile has experienced a rapid economic growth and retirees have enjoyed a much more pension payment since the national pension system was successfully privatized in 1981.

The primary purpose of this article is to provide a critical review on the results of the Chilean pension privatization reform implemented in 1981. This study is intended to give an objective understanding of the reform because the existing evaluations, particularly those from the neo-liberalism, over-emphasize the bright sides of the reform. For this purpose, this article will pay a particular attention to the change in the level of pension payment after the reform.

The conclusion of this study is that, contrary to the argument of Neo-liberalism, the pension reform has lowered the level of pension payment and, compared to the old public pension, has made the lives of ordinary retirees less secure. Reorganization of the social security system is more desirable than privatization as a remedy for the current problems of the welfare state.

key words: welfare state, social security, neo-liberalism, pension fund, pension benefit, income replacement rate, administrative costs