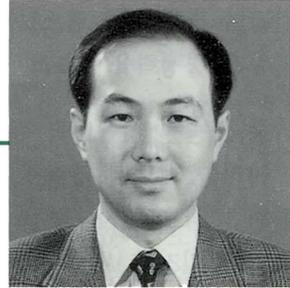


중남미국가의

사회보장개혁



원종욱

한국보건사회연구원 책임연구원

1. 사회보장개혁의 배경

사회보장제도운영에 있어서 정부의 역할은 재정을 포함한 총괄적인 운영기능에서 기금운영에 대한 감독기능으로 축소되었다.

아르헨티나, 콜롬비아, 그리고 페루정부는 연금제도의 조직과 재정에 대한 제도개혁을 1990년대 초반에 실시하였다. 각국의 제도개혁 내용은 국가적 특성에 따른 차이점이 있지만 1981년에 실시된 칠레의 사회보장개혁을 기본모델로 하고 있다. 개혁내용은 기존제도의 내실화와 통폐합, 연금급여의 하향조정, 각출금 납입 기간과 연금지급개시연령에 대한 자격요건을 강화한 것이 공통적인 특징이라 할 수 있다. 이로 인해 사회보장제도운영에 있어서 정부의 역할은 재정을 포함한 총괄적인 운영기능에서 기금운영에 대한 감독기능으로 축소되었다. 즉, 정부가 주체가 되어서 운영하던 부과방식인 확정급부제도에서 기금적립방식인 확정각출제도로 전환되었다. 이들 국가에서는 적립기금을 민간보험회사들이 운영하게 됨에 따라 사회보장제도운영에 있어 민간기업의 역할이 상대적으로 커졌다고 할 수 있다.

여기서 부과방식이란 현시점의 각출금재원을 이미 은퇴한 노령인구의 연금급여로 지출하는 것을 뜻하며 확정급부는 가입자의 은퇴후 연금급여수준이 여러 변수로 구성된 공식에 의해 보장되는 것을 말한다. 반면에 기금적립방식이란 가입자들의 각출금을 적립하여 기금을 조성하고 이 기금으로부터 은퇴한 노령인구에 대한 연금을 지급하는 것이며 확정각출은 가입자의 각출금

으로 조성된 기금 및 기금운영수익에 대해 각 가입자가 소유권을 갖는 것을 뜻한다. 즉, 확정각출제도에서 가입자의 연금급여 수준은 기금운영실적에 따라 달라지므로 불확실하다는 단점이 있다. 그러나 확정급부에서도 급여수준이 불확실한 것은 마찬가지다. 공식에 의해 급여가 결정되지만 이 공식은 경제여건에 따라 정부가 언제든지 재조정할 수 있으므로 은퇴시 급여를 알 수 없는 것은 마찬가지다.

제도개혁이 있기전 중남미국가의 사회보장제도는 정치적 영향력에 따른 직종별 구조로 분리운영되고 있었다. 이에 따라 각 직종별로 각기 다른 수준의 연금혜택을 받는 불공평한 제도로 운영되었으며 고위 공직자나 군인 그리고 주요산업체의 노조 등과 같이 정치적으로 영향력이 있는 조합들은 다른 조합들에 비해 훨씬 높은 수준의 연금혜택을 누려왔다. 또한 이들 국가의 연금운영은 국가보조에 크게 의존하여 운영되었는데, 정부는 주로 간접세를 통해 연금재정을 보조하였으므로 중산층 이하의 국민들이 불공평한 부담을 하였다. 이들 국가에서는 부분적인 기금적립방식을 운영하고 있었으나 비현실적인 연금급여 인상과 의료시설 확충과 같은 여타 사회보장부분에 대한 보조, 그리고 정치적 동기에 의한 비효율적인 공공부문투자에 사용됨으로써 기금고갈을 자초하였다. 남미국가들이 공통적으로 겪은 높은 물가상승에 대해 기금이 보호되지 못한 것이 기금고갈의 또 다른 원인이었다. 아르헨티나, 칠레와 같이 평균수명이 비교적 긴 나라들은 노령인구비율의 증가가 연금운영을 더욱 어렵게 만들었다. 실업으로 인한 가입자의 감소, 제도에 대한 신뢰성 상실로 인한 각출금 납입회피, 그리고 조기수령에 대한 후한 제도운영 등도 문제점으로 대두되었다. 1981년의 제도개혁이 있기전 칠레의 경우, 민간부분 가입자의 93%가 최저급여만을 수령하였고 아르헨티나의 경우도 정부가 정해 놓은 연금수령액 산정기준에는 은퇴직전 소득의 70%를 보장하였으나 실제로는 소득의 31%만을 수령하였다. 이와 같이 중남미국가들에서 공통적으로 발견되는 문제점은 정부주도의 부과방식인 확정급부제도의 실패라는 것을 알 수 있다.

실업으로 인한
가입자의 감소,
제도에 대한 신뢰성
상실로 인한 각출금
납입회피, 그리고
조기수령에 대한
후한 제도운영 등도
문제점으로
대두되었다.

칠레는 1981년
기금적립방식의
확정각출제도의
일종인 AFP제도를
시행하였다.

사회보장제도에서 정부의 역할이 지속적으로 증가하는 추세인데도 불구하고 일부 중남미국가들이 정부의 역할을 축소시켰다는 것은 매우 의미있는 변화라 할 수 있다. 연금제도는 기본적으로 국가가 국민들에게 실시하는 강제저축이다. 이와 같이 정부가 국민들의 노후소득보장에 간섭해 온 이유로 정보부족으로 인한 일반국민들의 근시안적 노후대책, 금융시장의 미발달로 인한 금융상품의 부재, 그리고 절대빈곤층의 노후대책을 위한 소득재분배 등을 들 수 있다. 시간이 경과함에 따라 소득재분배의 필요성을 제외한 다른 가정들에 대해서는 설득력을 잃고 있는 것이 사실이다.

2. 중남미의 제1세대 사회보장개혁

1) 칠레의 AFP 제도

중남미국가 중 칠레가 가장 먼저 사회보장제도에 대한 제도 개혁을 1981년에 시행하였다. 주된 내용은 연금제도가 정부주도의 부과방식인 확정급부제도에서 민간이 기금을 관리운영하고 가입자 개개인이 기금운영수익에 대한 지분을 갖게 되는 AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) 제도로 전환하였다. AFP는 기금운영회사라는 뜻으로 이 제도는 기금적립방식의 확정각출제도의 일종이다. 따라서 가입자가 은퇴시 수령하게 되는 급여액은 가입기간동안 납입한 금액과 기금의 운영수익에 따른 이자소득이다. 그리고 정부의 역할은 민간이 운영하는 기금운영의 관리 감독역할로 축소되었다.

칠레의 사회보장제도는 1920년도에 최초 실시되었는데 이것은 유럽에 이어 세계에서 두번째로 운영된 포괄적 사회보장제도였다. 가입자의 수는 계속 신장되어 1970년경에는 전체 근로자의 70%가 가입되었다. 그러나 이 당시의 연금제도는 지나치게 분리 운영되어 노령연금에만 30개의 기관이 주관하는 150개의 프로그램이 있었고 30종의 장애연금과 의료, 실업, 가족수당 등에도 10여 가지 종류로 계층화되어 있었다. 또한 급여의 수준이 지나치게 높게 책정되어 각출금과 급여간의 심한 불균형으로 1952년에는 연금재정 잠식으로 인한 위기를 맞게 되었다. 칠레 정부는

과다하게 분리되어 운영되는 연금종류를 통합하려는 노력을 계속하였으나, 재정잠식상태를 막을 수는 없었다. 칠레정부는 연금제도개혁을 위한 준비작업으로 연금수령 개시연령을 남자 65세, 여자 60세로 조정하고 분리운영되고 있는 각종 연금에 대해 일괄 적용시키는 최저급여수준제도와 급여에 물가상승을 반영하는 제도를 1973년에 도입하였다. 이 당시 가입자의 각출률은 공공부분 근로자의 경우 소득의 16%였고 민간부분에 종사하는 사무직 근로자의 경우 소득의 26%가 부과되었다. 각출금만 가지고는 급여지급 및 행정비용의 70%밖에 충당하지 못하여 정부의 보조에 의해 운영될 수밖에 없었다. 재정잠식의 원인으로는 비현실적인 급여체계 뿐만 아니라 국가경제의 침체로 인한 연금가입자의 수가 감소한 것도 원인으로 지적되고 있다.

1981년 실시한 AFP제도에는 군인을 제외한 모든 공공 및 민간 근로자는 강제가입되며 자영업자들은 가입이 선택사항으로 되어 있다. 그리고 사업장 가입자의 경우 사용자 부담분이 없으며 지고 순수한 개인 부담형식으로 바뀌었다. 이 제도에 따르면 각 가입자는 자신이 원하는 기금운영회사에 가입할 수 있고 사용자가 가입선택에 영향력을 행사할 수 없도록 되어 있으므로 민간의 기금운영기업들이 가입자 유치경쟁을 하게 된다. 따라서 기금운영회사들은 가입자들로부터 각출한 기금의 운영수익이 높아야만 더 많은 가입자를 유치할 수 있는 것이다. 노령연금에 대해서는 가입자가 소득의 10%를 부담하고 장애 및 유족연금 그리고 기금관리회사에 대한 서비스료 명목으로 3%를 추가 부담하게 된다. 그리고 각 기금운영기업들은 가입자들에 대한 장애 및 생명보험계약을 민간 보험회사와 체결하고 있다. 사용자는 각출금부담이 전혀 없으나 자발적으로 기금에 기여할 수도 있다. AFP 제도하에서의 급여지급 개시연령은 남자의 경우 65세, 여자의 경우 60세로 정하였으며 급여수령시 은퇴자들은 자신들의 구좌에 있는 잔고를 이용해 개인연금계약을 보험회사와 체결하거나 잔고를 점진적으로 인출하는 방식 중 하나를 선택할 수 있다. 칠레정부는 저소득층에 대한 연금보장책의 일환으로 20년 이상 가입한 근로자의 급여가 정부가 정한 최저기준에 못 미칠 경우

AFP제도에는 군인을 제외한 모든 공공 및 민간 근로자는 강제가입된다. 가입자는 자신이 가입한 기금운영회사를 선택할 수 있으므로 민간의 기금운영기업들이 가입자 유치경쟁을 하게 된다.

기금운영기업(AFP)들은 기금운영외의 다른 사업을 할 수 없으며 이에 대한 감독을 위해 별도의 정부조직이 구성되어 있다.

최저급여를 보장해 주고 있다.

기금운영기업(AFP)들은 기금운영외의 다른 사업을 할 수 없도록 되어 있으며 이에 대한 감독을 위해 별도의 정부조직이 구성되어 있어 자격요건을 심사한다. 이들 기업의 자본금은 적립기금과 법적으로 분리되어 있어 파산시 가입자 자산을 보호할 수 있도록 하였다. 감독기관에서 투자용도 및 한도액에 대한 엄격한 기준을 설정해 놓고 있으나 최근 칠레의 자본시장이 발전함에 따라 점차적으로 규제를 완화하고 있다. 각 기금운영기업들의 서비스료는 일정률로 고정되어 있으며 가입자들의 소득수준에 연계되도록 되어 있다. 평균적으로 서비스료는 가입자 임금의 1.5% 수준이며 이 중 70%는 순수 행정비용으로 사용되고 나머지 30%는 영업과 마케팅활동으로 사용된다.

개정된 칠레의 사회보장제도에 의하면 가입자의 연금수령을 정부가 부분적으로 책임지도록 되어있다. 연금지급불능 상태가 발생하게 되면 최저급여액까지는 전액을 정부가 지급해 주고 나머지 금액에 대해서는 75%까지 지급하도록 되어 있다. 기금관리 기업들은 정부가 정한 최저 수익률을 달성해야 하는데 그 수준은 전체 연금관리기업들의 수익률 평균에서 2%를 감한 수준 또는 전체 연금관리기업의 평균 실질수익률의 50% 중 낮은 기준을 만족시켜야 한다. 기업들의 수익실적이 부진하여 연금지급의 지급부족 현상이 발생하는 경우 우선 기업들이 보유하고 있는 변동유보금에서 충당하고 나머지 부족분에 대해서는 법적유보금에서 충당해야 한다. 두 유보금을 사용해서도 부족한 지급액에 대해서는 정부가 보조를 해 주도록 되어 있다. 또한 기금관리기업들의 투자수익이 일정수준을 상회할 경우 잉여수익분은 변동유보금에 적립된다.

칠레정부는 1981년 신규제도를 도입하면서 기존의 공공제도에 가입된 사람들에 대해서는 기존제도에 잔류하거나 신규제도로 이전할 수 있도록 선택권을 부여하였다. 신규제도로 이전하는 경우 가입자가 기존제도내에서 납입한 기여액은 공공연금기금에서 발행하는 인정채권을 통해 정리하게 된다. 인정채권금액의 산정은 가입기간에 따라 다르나 만기가입자의 경우 1979년 6월

이전으로부터 12개월간 평균소득의 80%에 해당하는 급여지급의 현지가치를 채권금액으로 정하였다. 이와 같이 금액이 책정된 채권의 수익률은 물가상승률에 연 4%의 실질이자율을 더하여 계산되며 만기는 신규제도내의 급여개시일이고 만기금액은 개인 구좌에 합산된다. 사회보장제도개혁 이후 기금을 전환하면서 소요된 인정채권과 연금지급으로 인한 재정적자액은 GDP의 약 5%였다.

2) AFP제도의 운영현황 및 문제점

AFP제도의 운영 첫 해인 1981년에는 전체 노동인구의 38%인 140만명이 신규제도에 가입하였고 기금운영기업의 수는 12개로 운영되었다. 현재는 칠레 노동인구의 95%인 5백만명이 가입하였고 기금운영기업의 수는 21개로 늘어났다. 현재 기금관리기업들이 운영하고 있는 기금의 총액은 칠레 GDP의 43%인 220억불에 달하고 있다. 현재 이들 기업의 투자내용을 보면 기금의 40%는 정부 채권에, 30%는 주식에 14%는 주택용자기금 10%는 회사채 그리고 나머지 6%는 기타항목에 투자되고 있다. 1994년말 기준으로 해외 투자한도는 전체 기금의 10%였으나 실제로는 1%만이 투자되었다. AFP제도로 전환후 기금운영기업들의 운영수익률은 연평균 14%였고 연금수혜자의 수는 200,000명으로 보고되고 있다.

공공운영의 기존제도는 행정상으로 신규제도에 합병되었으나, 신규 노동인력들이 강제규정에 의해 신규제도에 가입됨으로써 점차적으로 그 규모가 축소되고 있다. 1991년말 현재 기존의 공공 연금제도에 잔류하여 각출금을 내고 있는 가입자의 수는 340,000명이고 급여수령인구는 백만명에 달한다.

칠레의 사회보장개혁은 기금의 형성과 금융산업의 활성화라는 관점에서는 성공하였지만 운영의 효율성에 있어서는 문제점을 갖고 있다. AFP제도의 운영은 각 기금운영기업들의 영업 및 홍보활동으로 인한 비용과다지출의 문제가 있다. 평균적으로 영업 및 홍보활동에 가입자 임금의 약 0.5%를 그리고 행정비용에 약 1%를 지출하고 있다. [그림 1] 에서와 같이, AFP제도 실시 후 시간이 경과함에 따라 규모의 경제로 인해 운영비가 감소하고 있는

신규제도로
이전하는 경우
가입자가
기존제도내에서
납입한 기여액은
공공연금기금에서
발행하는
인정채권을 통해
정리하게 된다.

칠레의
사회보장개혁은
기금의 형성과
금융산업의
활성화라는
관점에서
성공하였으나
운영의 효율성에
있어서는 문제점을
갖고 있다.

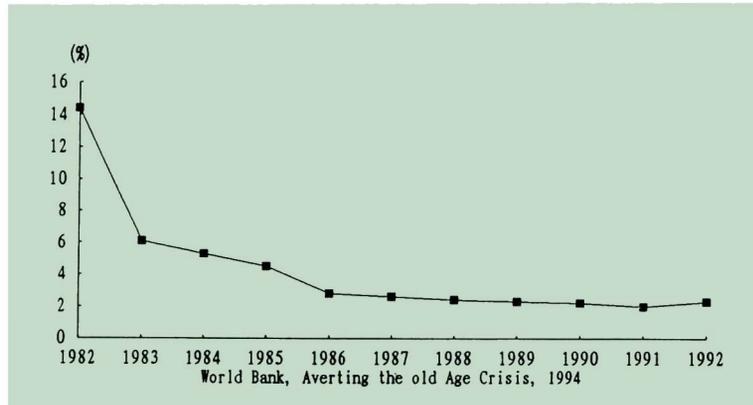
추세이나 1988년이후 가입자의 기업간 이전가입이 쉬워짐으로 고객유치를 위한 과도한 가입자유치활동으로 비용의 절대금액은 상승하였다. 현행제도하에서는 가입후 3개월이 경과하면 다른 연금관리기업으로 이전가입 할 수 있어 한 해에만 전체 가입자의 약 25%가 이전가입하고 있는 실정이다. 따라서 일정기간 이상 계속 가입자에 대해서 각출금을 줄여주는 제도 등이 논의되고 있다.

표 1. 중남미 국가들의 사회보장개혁 현황

	칠레	아르헨티나	콜롬비아	페루
개혁일자	1981. 5.	1994. 7.	1994. 3.	1993. 6.
가입자수(십만명)	50	35	10	10
가입자 중 정규노동인구의 비율(%)	95	50	15	12
기금자산규모 (U.S.\$, 천만불)	2,200	100	4	20
자산/GDP(%)	43	1	0.8	0.5
연금관리기업(AFP)의 수(명)	21	26	8	6

자료: World Bank Country Reports, 1994.

그림 1. 연간 총자산에서 행정비용이 차지하는 비율(칠레: 1982~92)



3. 중남미의 제2세대 사회보장개혁

– 페루, 콜롬비아, 아르헨티나의 개혁 –

1) 칠레의 AFP제도와와의 차이점

칠레의 사회보장제도 개혁이 있는 지 10년후인 1990년도 초반 남미의 여러 국가들이 칠레의 개혁안을 기본모델로 하여 각국의 특성을 살린 사회보장개혁을 단행하였다. 페루가 1993년에 아르헨티나, 콜롬비아가 1994년에 각각 시행하였다. 멕시코도 사회보장내용을 변경하였으나, 기존의 공공연금제도내에서 개인구좌를 갖게 하는 부분적인 개혁이었으므로 중남미의 2세대 개혁국가군에는 포함되지 않는다. 제2세대 사회보장개혁을 단행한 국가들은 각기 다른 배경에서 개혁을 하였는데 아르헨티나의 경우 이들 국가 중 가장 오랜 역사와 성숙된 제도를 갖고 있으나 각출금 납입회피와 수혜자비율의 지속적인 증가로 1980년대 전반에 걸쳐 지속적인 지급 불이행 사태가 발생하였고, 재정 건실화정책을 폈으나 별다른 효과를 보지 못한 상태였다. 콜롬비아의 경우 수혜자비율의 증가라는 문제는 없었으나, 각출금 납입회피 현상으로 인해 재정상의 어려움을 겪고 있었다. 가입률은 전체 노동인구의 25%에 불과 하였고 페루의 경우도 가입률이 20%에 불과 하였다.

칠레의 사회보장개혁과 이를 기본모델로 한 2세대 개혁국가제도의 가장 큰 차이점은 2세대 개혁국가들의 경우 기존의 공공연금제도와 신규 민간연금제도를 공존시킨 데 있다. 칠레의 경우 신규 노동인력이 민간제도에 강제가입됨으로써 자동적으로 기존의 공공연금제도는 쇠퇴하는 경향을 가졌지만, 콜롬비아나 페루의 경우 부과형 확정급부의 공공연금제도에서 기금적립형 확정각출의 민간제도로 가입을 바꿀 수 있는 선택권을 가입자들에게 부여하였다. 이와는 달리 아르헨티나의 경우 모든 가입자들은 기존의 부과형 공공연금제도에 가입되어 기본연금을 보장받게 되며 이에 보충적으로 민간의 확정각출 연금제도나 공공의 기금적립형 확정급부 중 한 제도에 의무적으로 가입해야 한다. 콜롬비아에서는 공공연금제도와 민간운영제도의 가입을 매 3년마다 선택할 수 있도록 하였으나, 페루에서는 신규제도 도입당시 가입

2세대 개혁국가
사회보장제도는
기존의
공공연금제도와
신규
민간연금제도를
공존시킨다는
점에서 칠레의
사회보장개혁과는
차이가 있다.

아르헨티나와
콜롬비아는
칠레보다는
투자규제가 덜
심하여 기금의
상당부분이 주식과
해외부문에
투자되는 것을
허용하고 있다.

이전여부를 결정한 이후에는 가입이전을 허락하지 않고 있다. 이들 3개국은 칠레와는 달리 신규노동인력이나 일정연령 이하의 근로자들에 대한 신규제도로의 강제가입규정을 두고 있지 않지만, 기존의 공공제도에서 수급개시연령의 상향조정과 수급자격 조건을 강화하여 과거에 비해 경쟁력을 없게 만들었다. 아르헨티나의 경우 공공연금제도상의 수급개시 연령을 5년씩 올려서 남자 65세, 여자 60세로 조정하였고, 최저연금을 보장받기 위한 가입기간도 15년에서 30년으로 조정하였다. 콜롬비아도 수급개시 연령을 남자 60세, 여자 55세에서 62세와 57세로 조정하였다.

이들 국가에서도 연금관리기업이 연금운영외의 다른 사업을 수행할 수 없도록 되어 있다. 칠레와 같이 이들 국가도 민간연금 기업들에 대한 감독을 철저히 하고 있는데, 콜롬비아의 경우 새로운 정부기관을 설립하지 않고 기존의 은행감독기관에 신설 부서를 두어 운영하고 있다. 연금관리기업들은 영업수익 및 자산운영 현황을 정기적으로 발표하여야 한다. 아르헨티나와 콜롬비아는 칠레보다는 투자규제가 덜 심하여 기금의 상당부분이 주식과 해외부문에 투자되는 것을 허용하고 있다. 칠레의 경우 신규 민간연금제도로의 가입 이전이 실질소득의 증대효과를 갖게 해 줌으로써 가입을 유도하고 있지만 콜롬비아나 아르헨티나의 경우에는 신규제도로의 이전유도를 위해 임금상승과 같은 혜택은 주지 않고 있다. 반면에 페루에서는 신규 민간연금제도로 이전가입하는 사람들에 대해서 총임금의 13.5% 인상혜택을 실시하였는데, 이것은 민간연금제도(AFP) 하에서는 가입자가 소득의 15%를 혼자 부담하여야 하고 공공연금제도 하에서는 근로자가 3%를 부담하고 사용자가 6%를 부담하기 때문에 신규제도 가입자들의 가입 부담을 덜어주기 위한 일시적 조치라 할 수 있다. 콜롬비아의 경우 각출료 부담률이 공공연금이나 민간연금 모두 13.5%이다. 콜롬비아 연금제도의 특색 중 하나는 최저임금의 4배 이상 소득자들은 소득의 1%를 추가로 부담하는데 정부도 같은 수준의 보조금을 지출하여 저소득층의 연금가입부담을 덜어 주고 있다. 페루에서는 민간연금제도(AFP)의 가입자들이 공공연금 가입자들보다 추가로 1%를 더 부담하도록 되어 있는데, 이 추가부담은 공공연

금제도를 보조하는데 사용되고 있다. 아르헨티나의 경우 연금제도 가입자 모두가 소득의 16%를 부담하도록 되어 있는데 이 중 11%는 민간연금제도에서 운영되고 나머지는 공공연금형식으로 운영된다. 이와 같이 각출금 부담률이 높은 이유는 공공연금제도에서 민간연금제도로 전환하는 과도기에 있기 때문이다. 칠레와 마찬가지로 이들 국가에서도 가입자 소득의 3.5% 정도가 민간연금관리기업의 행정비용, 영업비용 그리고 가입자들의 장애 및 유족연금 기금으로 사용되고 있다. 따라서 가입자의 급여지급을 위한 순수기금으로 전입되는 부담분은 가입자 소득의 7.7%인데 칠레의 10%에 비해 낮은 수준이다. 민간기금운영 형태로 전환함에 따라 기금운영에 대한 투자위험도 가입자 개인이 감수해야 한다. 페루도 각 민간기금운영기업들이 지켜야 할 적정수익률을 설정해 놓음으로써 가입자들의 위험부담을 줄이려고 노력하고 있고, 아르헨티나는 칠레나 페루보다 높은 수준의 적정수익률을 설정해 놓고 있다.

연금제도가 민간기금운영 형태로 전환함에 따라 기금운영에 대한 투자위험도 가입자 개인이 감수해야 한다.

페루를 제외한 이들 국가들은 정부가 최저급여를 보장해 주고 있다. 칠레의 경우 20년 이상 가입자의 경우 적립금이 일정수준에 못미치는 저소득층에 대해서는 평균임금의 25%에 해당하는 최저급여를 국가가 보장해 준다. 콜롬비아의 경우 22년 이상 가입자에 대해 가입자 평균임금의 60%에 해당하는 최저급여를 보장해 주고 있으며 아르헨티나는 30년 이상 가입한 저소득층에 대해 평균임금의 40% 수준의 최저급여를 보장해 주고 있는데 공공연금에서 27.5%를, 그리고 나머지 12.5%를 민간연금에서 보장해 준다.

2) 중남미 제2세대 사회보장개혁의 평가

신규제도의 역사가 길지 않기 때문에 현시점에서 평가를 하는 것은 무리이고 지금까지 운영되면서 나타난 문제점을 살펴보면 우선 운영실적이 만족할 만한 수준이 못된다는 점이다. 페루의 경우 기존제도하에서 사용자부담분 적립금의 상환과 인정채권의 발행에 있어서 일관성을 갖지 못하였고 정부가 신중채권제도 도입을 지연하여 민간연금관리기업들의 투자사업에 차질을 빚게 하였다. 이런 문제는 페루정부의 사회보장개혁에 대한 실천의지

콜롬비아의 경우 전체 가입자 15%가 기존제도에서 신규제도로 가입전환을 하였는데 기존 각출금을 신규 민간제도(AFP)기금으로 전환시키는데 어려움을 겪고 있다.

부족과 정부부서간 협조체제의 부재가 원인으로 지적되고 있다. 콜롬비아의 경우 전체 가입자 15%가 기존제도에서 신규제도로 가입전환을 하였는데 기존각출금을 신규 민간제도(AFP)기금으로 전환시키는데 어려움을 겪고 있다. 부과방식에서 기금적립방식으로 전환됨에 따라 과거 부과방식에서 부담한 각출금을 적립금으로 명시화하는 과정에서 발생한 정부부담분은 정부의 자산매각이나 정부지출축소 또는 조세징수로 충당하였다. 아르헨티나의 경우 다른 방법을 사용하였는데 기존의 공공연금제도에 납입한 각출금에 대해서는 보충연금의 형식으로 지급하고 있다. 보충연금은 물가상승을 감안한 지난 10년간의 평균소득에 1.5%를 곱하고 난 후 가입기간을 곱해서 산정한다. 이와 같은 방법을 택하는 것은 정부가 갖고 있는 채무를 점진적으로 정리하기 위해서이다. 인정채권과 같이 은퇴와 동시에 만기가 되는 것과는 달리 보충연금방식은 오랜기간 낮은 부담률로 정리할 수 있다. World Bank의 비용추정에 따르면 콜롬비아의 연금제도전환에 따른 재정적자는 현재가치로 환산하여 1994년 국내총생산의 86% 정도가 될 것으로 예상되고 있는데 이 수치는 2025년까지 가입률이 현재의 35%에서 50%로 증가하는 것과 5%의 할인율을 적용하여 구한 것이다. 이 결과에 따르면 1994년에는 부채의 규모가 국내총생산의 0.9%에서 2013년의 2.6%까지 상승하다가 계속 감소하여 2060년에는 소진될 것으로 전망되고 있다. 아르헨티나의 경우 1995년 기존 공공연금제도에서 지불해야 될 급여규모는 국내총생산의 4.5%로 계산되었고 기존제도에서 신규 민간연금관리 방식으로 전환에 따르는 재정적자분은 2005년에 국내총생산의 1.2%로 예상되고 있다. 페루의 제도전환에 따른 인정채권의 규모는 가입을 이전한 사람들이 현재 모두 은퇴하는 것으로 계산한 현재가치로 전환했을 경우 1994년 국내총생산의 5%가 될 것으로 예상되고 있다.

콜롬비아는 공공부분의 정부조직과 재정이 지나치게 분권화되어 있어 특유의 어려움을 겪고 있다. 지방정부는 중앙정부로부터 연금지급에 필요한 재원을 지원받고 있으나, 이전가입자들에 대한 인정채권 부담능력이 없는 경우 지역의 연금기금은 청산되고 가입자들은 중앙정부 연금기금으로 편입된다. 이에 따른 절

차가 복잡하여 실행하는 데 어려움을 겪고 있다. 이러한 과정이 전체 연금제도개혁에 대한 신뢰를 실추시키는 결과를 가져왔다. 아르헨티나의 경우 민간연금제도가 도입된 지 9개월만에 전체 노동인구의 50%가 가입을 하였고, 특히 30년 가입을 의무화한 것과 각출금납입을 조세징수에 통합시킨 것이 기여회피 현상을 크게 줄일 수 있었던 것으로 평가되고 있다. 또한 보험금납입을 조세징수화함으로써 민간연금관리기업들의 행정비용을 대폭 절감할 수 있었다는 것이다. 반면에 칠레의 경험에서 나타난 바와 같이 아르헨티나와 페루도 민간연금제도를 운영하는데 초기비용이 과다하여 많은 민간연금관리기업들이 운영손실을 경험하고 있다.

민간운영의
기금적립식
확정각출제도에
대한 선호도는
효율적 기금운영에
대한 가입자들의
기대와
주인의식에서
기인한다.

4. 결론

중남미국가들에서 나타나는 공통적인 사항은 기존의 부과형 공공연금제도에 잔류한 가입자들은 노령층이 대부분인 반면 민간연금제도는 젊은 계층으로부터 좋은 호응을 받고 있다는 것이다. 신규제도의 가입자들의 연령을 보면 페루의 경우 가입자의 80%가 40세 미만이고 아르헨티나는 가입자의 55%가 그리고 콜롬비아는 가입자의 60%가 35세 미만이다. 따라서 공공운영의 부과형 확정급부 연금제도는 시간이 지남에 따라 정리될 수 밖에 없을 것이다. 공공운영의 부과형 확정급부제도는 선진국들이 오래전부터 실시하고 있는 제도로서 제도의 불합리성과 문제점이 계속 지적되고 있다. 중남미를 비롯한 개발도상국들은 단지 선진국의 제도라는 이유로 이 제도를 모방하였고 이들 국가에서도 높은 세율, 민간부문 성장저해, 조기퇴직, 기금의 고갈, 그리고 소득재분배의 불합리성과 같은 문제가 대두되었고 개발도상국으로는 최초로 칠레가 문제의 해결에 나섰다. 이를 계기로 페루, 아르헨티나, 콜롬비아가 기존의 공공연금제도에 대한 개혁을 실시하였다. 이와 같이 민간운영의 기금적립식 확정각출제도에 대한 선호도가 높은 것은 가입자들이 기금의 효율적 운영에 대해 큰 기대감을 갖고 있고 가입자 자신들이 연금운영에 있어 주인의식을 갖게 됐다는 데 기인할 것이다. 중남미국가의 AFP제도의 도입은 민간의 효율적인 경영기법을 연금제도에 도입하고 연금자체를 금융상품으로 인식하려는 정부의 노력을 반영하는 것이다.