
라틴아메리카의 연금 민영화: 비전과 실제의 비교

카르멜로 메사-라고

피츠버그대학 경제학 & 라틴아메리카학 명예교수

원제와 출처: Carmelo Mesa-Lago, “La privatización de las pensiones en América Latina: Promesas y realidades”, *Nueva Sociedad*, No. 291, enero-febrero de 2021, pp. 15-27.

핵심어: 신자유주의, 연금 민영화, 구조 개혁, 라틴아메리카

서론

1981년부터 2008년 사이에 라틴아메리카 11개국은 연금 구조 개혁을 시행했다.¹⁾ 개혁의 내용은 기존의 확정연금형, 분배형, 공공 관리 시스템(공적 시스템)을

1) 구조 개혁은 시스템을 근본적으로 바꾸는 것(이 경우 공적에서 사적 시스템으로 변경)인 반면, 모수 개혁(reforma paramétrica)은 공적 시스템을 유지하되 재정적으로나 보험 통계적으로 더 지속가능하도록 변화를 준다. 예를 들면, 정년 연장, 연금 계산식 변경, 연금 수당 조정 등이 해당한다.

* 이 글은 다음 책의 요약이다. Carmelo Mesa-Lago(2021) *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina. Promesas y realidades* (2021), República Dominicana: Fundación Friedrich Ebert.

확정기여형, 개인 투자(Individual capitalization), 민간 관리(사적 시스템)로 완전히 또는 부분적으로 변경하는 것이었다. 구조 개혁을 진행한 국가들은 다음과 같은 세 가지 모델을 채택했다. a) 공적 시스템을 폐쇄하고 사적 시스템으로 완전히 바꾸는 대체 모델 (1981년의 칠레, 1997년의 볼리비아와 멕시코, 1998년의 엘살바도르, 2003년의 도미니카 공화국 사례), b) 공적 시스템을 주축으로 유지한 채 사적 시스템을 보조적인 기둥으로 추가한 혼합 모델(1994년의 아르헨티나, 1996년의 우루과이, 2001년의 코스타리카, 2008년의 파나마의 사례), c) 공적 시스템을 유지하고 사적 시스템도 추가하여 서로 경쟁하게 하는 병렬 모델(1993년의 페루, 1994년의 콜롬비아 사례).²⁾

칠레와 페루 두 나라의 연금 구조 개혁에 12년이라는 시차가 있음을 주목해 보자. 이것은 칠레의 경우 아우구스토 피노체트 독재 정부가 공적 논의 과정 없이 개혁을 강제했기 때문에, 다른 민주주의 국가들에서 이런 종류의 개혁을 오명으로 여긴 탓이었다. 1990년 중도좌파연합인 콘세르타시온의 승리와 함께 칠레 민주주의가 회복되자 비로소 다른 라틴아메리카 국가들도 연금 개혁을 적용하게 되었다. 파나마의 경우는 상황이 매우 복잡하다. 경제활동인구의 15%만 사적 연금에 가입해 있는데 그로 인해 전체 가입자 수가 왜곡되기 때문이다. 그러나 우리 분석에 포함하여 살펴보기로 하겠다. 2008년의 파나마 연금법 이후에는 다른 라틴아메리카 국가에서 구조 개혁을 진행한 경우는 없었다. 2020년 브라질의 자이르 보우소나루 신자유주의 대통령은 연금 구조 개혁 프로젝트를 가지고 있었으나 의회에 제출하지는 않았다.

1994년부터 세계은행이 후원한 구조 개혁은 불가리아, 크로아티아, 슬로바키아, 에스토니아, 헝가리, 카자흐스탄, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아,

2) C. Mesa-Lago, *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford UP., Oxford, 2008.

체코, 러시아 등 12개 중부 및 동부 유럽 국가로 확대되었다.³⁾

아르헨티나(2008년)와 볼리비아(2010년)에서는 사적 시스템의 실패로 인해 두 번째 개혁이 실행되었다. 이 개혁을 통해 사적 시스템(사적 기금)이 폐쇄되고 모든 가입자와 기금이 공적 시스템으로 이양되었다.⁴⁾ 한편 칠레의 경우 2008년 미셸 바첼레트의 1기 정부에서 두 번째 개혁이 실행되었다. 이 개혁은 사적 시스템은 유지했지만 몇 가지 긍정적인 변화를 주었다. 예를 들어 연금 대상 범위를 확대하여 사회적 연대, 성평등, 재정적 지속가능성을 도모했다. 끝으로 엘살바도르의 재개혁(2017년)은 제도를 유지하되 재정적자를 줄이는 것을 근본 목표로 삼았다.⁵⁾

본 글은 가장 중요한 다섯 가지 측면을 바탕으로 삼아 1999년부터 2019년 사이에 (이 기간은 모든 국가들이 비교 가능한 통계가 있는 시기이다) 라틴아메리카 9개국의 사적 시스템의 성과를 평가하고 있다. 다섯 개 측면이란 a) 경제활동 인구 및 65세 이상 노인 인구의 연금 보장범위 b) 사회적 연대와 성평등 c) 혜택의 적정성 d) 효율적인 관리 및 합리적인 비용(경쟁성) e) 재정적, 보험 통계적 지속가능성이다. 이들은 국제노동기구의 협약, 권고, 연구가 승인한 사회 보장기본 원칙에 해당한다. 본고는 그 각각에 대해 9개 국가의 연금 구조 개혁가들이 한 약속들(또는 경우에 따라서는 약속에 대한 언급이 없었던 원칙들)과

3) Isabel Ortiz, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban y Veronika Wodsak, *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, ILO, Ginebra, 2018.

4) 현재 라틴아메리카에는 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 쿠바, 에콰도르, 과테말라, 아이티, 온두라스, 니카라과, 파라과이, 베네수엘라의 11개국에 공적 시스템이 존재한다. 볼리비아의 경우 개인 계정을 유지하지만 연대기금을 통해 연금을 보완하고 있다. 그리고 연금관리사(AFP, Administradora de Fondos de Pensión)는 국영 관리기구로 대체하기로 되어 있었는데, 아직 그 기구는 가동되지 않은 단계였다.

5) C. Mesa-Lago (comp.), *Re-Reforms of Privatized Pensions Systems*, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, München, 2012.

실제로 달성된 성과의 통계를 비교하고자 한다.⁶⁾

9개 국가는 사회 발전 정도에 따라 최상위에서 최하위 순으로 3개 그룹으로 나뉜다. 가장 발전한 국가(우루과이, 칠레, 코스타리카), 중간 발전국(파나마, 멕시코), 최하위 발전국(콜롬비아, 엘살바도르, 페루, 도미니카 공화국). 이 분류는 경제활동인구의 적용 범위를 확장하는 어려움과 같은 주요 문제들을 설명하는데 유용할 것이다.

경제활동인구와 노령층의 연금 보장범위

구조 개혁가들은 경제활동인구의 보장범위에 대해서는 증가를 약속했지만 노령층 인구의 보장범위에 대해서는 약속이 없었다. 그러나 각국에서 개혁이 시행된 해와 2004년 사이에 적극적 기여자를 기준으로 한 경제활동인구 보장범위의 가중 평균치가 9개국에서 38%에서 26%로 떨어졌다. 예를 들어 칠레는 1979년 64%에서 2004년의 57%로, 페루는 1990년에는 55%였는데 1999년에는 10%로 감소했다.⁷⁾

적극적인 기여자 대신 사적 시스템 가입자를 고려 대상으로 삼게 되면 경제활동인구 적용 범위가 대단히 과다산출된다. 그 결과 2019년 사적 시스템 가입자 적용 범위와 적극적인 기여형 보장범위를 비교해보니 엘살바도르의 경우에

6) 통계는 국제연기금감독협회(AIOS, Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones)(1999–2019년)에서 6개월마다 집계하는데, 해당 기금들과 반대된다고 해서 비난받을 수 없을 뿐 아니라, 우리가 신뢰할 만한 출처이기도 하다. 본고는 매년 12월 31일자로 나오는 공시 회보를 체계적으로 사용했으며, 2019년은 2020년 11월 기준으로 열람 가능한 마지막 회보였다. 1999년 이전에는 국제연기금감독협회가 존재하지 않아 데이터가 없다. 이 글의 모든 통계는 구체적으로 언급된 경우를 제외하면 모두 이 협회를 출처로 한 것이다.

7) C. Mesa-Lago, *Reassembling Social Security*, cit.

는 각각 114%와 24%, 멕시코의 경우에는 114%와 36%, 칠레는 112%와 62%, 코스타리카는 110%와 62%였다. 기여자 기반 보장범위는 2009년부터 2018년 사이에 증가했다. 그러나 이는 국가 간에 차이가 있으며 최하위 발전국에서는 매우 낮다. 국제퇴직연금감독자협의회(IOPS, International Association of Pension Fund Supervision Organizations)의 통계에는 공적 시스템 가입자 및 그 외에 별도 기금 가입자들을 제외하고 있으며, 그 결과 적용 범위가 과소 산출되어 있다. 따라서 우리는 이 모든 그룹을 포함하는 가구 설문조사의 결과를 사용할 것이다.⁸⁾

보장범위는 기여형일 수도 있고 비기여형일 수도 있다. 기여형 보장은 연금 제도 가입, 그리고 피보험자 단독 또는 피보험자와 고용주가 함께 낸 납부금을 기반으로 하는 반면, 비기여형 보장은 납부 요건이 없고 일반적으로 국가의 재정 지원에 따른 사회 복지 혜택, 즉 원조성 혜택으로 승인된다. 비기여자에 대한 연금 보장은 극빈층이든 절대빈곤층이든 빈곤에 초점을 맞추고 있다.(볼리비아의 경우는 예외적으로 보편적 빈곤에 초점을 맞춘다.)

2018년경 경제활동인구의 기여형 보장범위는 상위에서 하위 순으로 보자면 다음과 같다. 사회적 발전국인 우루과이, 코스타리카 및 칠레는 71%~65%였고, 중간 발전국인 파나마에서는 50%, 그리고 저개발 국가인 도미니카 공화국, 콜롬비아, 엘살바도르, 페루에서는 38%~21%였다. 멕시코의 경우에는 저개발 국가가 아닌 중간 발전국이지만 역시 38%~21% 범위에 속했다. 이 마지막 5개국에서는 연금 보장범위가 경제활동인구의 50%라는 최소 기준에 미치지 못하며, 두 가지 이유로 인해 확장성이 매우 난해하다. 하나는 비공식 부문의 경제활동인구 비율이 높다는 점이다. 프리랜서나 자영업자, 무급 친인척 노동, 가사 도우미, 농민

8) 이 설문조사는 미주개발은행(IBD)의 Data Base SIMS(사회보장정보 시스템 데이터베이스)에서 퍼낸 자료들이다. 참조 웹사이트는 www.iadb.org/en/sector/socialinvestments/sims/home.

등이 그 예다. 비공식 부문 근로자는 고용이 불안정하고 가사 도우미를 제외하면 고용주도 없으며, 따라서 대체로 소득이 불규칙하고 낮다. 두 번째 이유는 가입이 어려운 계층을 포괄할 수 있는 조치가 연금 시스템 안에 마련되어 있지 않다는 점이다. 2009년에서 2018년 사이의 9년 동안 경제활동인구의 보장범위를 살펴보면 7개국은 증가했고, 엘살바도르는 정체 상태를 보였으며, 멕시코는 감소(33%에서 30%로 감소)했다. 그리고 최저 발전국 5개국의 경우 보장범위는 여전히 소수에 해당한다.

2018년 노령층의 기여형 보장범위와 비기여형 보장범위의 합은 수치가 제일 큰 국가에서 최저 국가 순으로 다음과 같은 분포를 보였다. 칠레, 우루과이, 파나마, 멕시코 및 코스타리카의 경우 89%에서 66% 사이에 분포해 있고, 콜롬비아와 페루는 54~49%에 있으며, 도미니카 공화국과 엘살바도르는 각각 19%와 14%이다(도미니카 공화국은 비기여형 연금이 없고 엘살바도르의 경우는 비기여형이 정체 상태였다). 엘살바도르와 도미니카 공화국을 제외한 모든 국가에서 노령층의 보장범위는 경제활동인구의 보장범위보다 높다. 또한 경제활동인구 보장범위와 관련하여 볼 때 상위 5개국에 비해 3개국은 50%를 넘지 못했다. 노령층의 보장범위는 비기여형 연금의 확대로 인해 크게 증가했다. 이는 기여형 연금의 보장범위가 거의 확대되지 않았기 때문이었다. 비기여형 연금은 사적 시스템의 일부라기보다 그 바깥에 존재하며 국가 재정으로 운영되기 때문이다.

사회적 연대와 성평등

연금 구조 개혁이 사회적 연대와 성평등이라는 사회보장 원칙들을 언급하지는 않았다. 왜냐하면 가입자의 개인 계좌는 해당 가입자에게 속하는 것으로 세대 간, 소득 그룹 간 또는 성별 간의 이전이 없기 때문이다. 그러나 ‘국가의 보조

적 역할'이라는 신자유주의 원칙은 공표했다. 실제로 국가는 사적 시스템이 존재할 수 없는 거의 모든 나라에서 근본적인 역할을 수행했다. a) 연금 가입을 의무화하는 일 b) 공적 시스템에서 사적 시스템으로의 전환 비용을 조달하는 일⁹⁾ c) 자금을 조달하는 비기여형 연금을 도입하거나 확대하는 일 d) 낮은 기여형 연금을 개선하기 위해 해당 기여가 중단되는 한도까지 국가가 불입해주는 일 (칠레, 멕시코, 우루과이의 경우) e) 특정 그룹을 기여형 연금 시스템에 포함하기 위한 대책들을 지원하는 일(예를 들어 코스타리카는 연금 가입 자영업자에게 보조금을 지급한다) f) 사적 시스템을 규제하고 감독할 공공 기관을 설립하는 일 등을 담당한다.

사회적 연대에 반하는 메커니즘은 다음과 같다. 일반 시스템에 가입하지 않은 채 많은 혜택과 재정 보조금을 누리는 별도의 프로그램 유지하는 것 (예를 들어 코스타리카를 제외한 모든 국가의 군 연금이 그렇다), 자영업자와 그 외 저소득 근로자를 보장 대상에서 제외하는 것, 소득, 교육, 거주지에 따른 보장의 현저한 불평등이 있다. 성별에 대해서는 뒤에서 논하겠다. 칠레와 페루에서는 고용주 납입을 없애고 근로자가 납입금을 100% 내도록 했는데, 이는 근로자가 50% 이상 납입해서는 안 된다는 국제노동기구의 최소 기준을 위반하는 것이다. 또 보장범위가 낮은 국가에서는 다수인 비가입 인구가 소수인 가입자들 연금을 부분적으로 감당하게 된다(사적 시스템에서는 전환 비용도 자금을 조달할 수 있다). 개혁은 사회적 연대의 원칙을 기여금과 연금 사이의 더욱 긴밀한 관계인 '등가(equivalencia)'의 원칙으로 대체했다. 이는 긍정적이긴 하지만 결과적으로는 가입

9) 공적 제도가 폐쇄되면 모든 가입자는 공적 연금 납입을 중단하고 사적 제도에 가입하게 된다. 한편 지급되는 연금의 대부분과 미래 연금의 일부는 공적 제도에서 나온다. 이로 인해 35년에서 70년 동안 지속될 수 있는 재정적자가 발생한다. 칠레의 경우 정점이었던 시점에 재정적자가 GDP의 7%에 달했다. 모든 국가에서 이 적자는 국가 재정으로 조달된다.

자에게 최소 대체율도 달성하지 못했다.

성차별은 노동시장과 사적 연금 제도 자체에서 비롯된다. 노동시장과 관련하여 여성은 남성보다 노동력 참여도가 낮다. 또한 동일 노동에 대한 급여가 남성보다 낮고, 모성이나, 아이, 환자, 노인의 돌봄 노동(무급노동) 때문에 직장을 그만두기도 한다. 이 모든 것으로 인해 여성의 개인 계좌 기여율이 남성의 경우보다 적어진다. 연금 제도에 관련해 말하자면 여성은 일반적으로 남성보다 5년 일찍 퇴직하지만 5년 정도 더 오래 살기 때문에 남성보다 10년 더 긴 기간 동안 연금을 지급해야 한다. 사적 시스템은 성별에 따른 사망률 차이를 적용한다. 그리하여 여성 연금이 항상 남성보다 적다. 5개국 사적 시스템이 측정한 여성의 평균 소득대체율(Tasas de reemplazo, 연금 금액을 결정하기 위해 급여에 적용되는 비율)은 남성보다 2~9포인트 낮다.¹⁰⁾

2018년 사적 시스템에서 여성 경제활동인구의 기여형 보장범위는 최고 수치에서 최저 수치 사이에 걸쳐있었다. 우루과이, 칠레, 코스타리카, 파나마의 경우 71%에서 51% 사이에 있었다. 나머지 국가들은 경제활동인구의 절반에 미치지 못하고, 어떤 국가는 18%였다. 사적 시스템에서 여성 경제활동인구의 기여형 보장범위는 약간 확장된 것이었다. 9년 동안 5개국은 연간 평균으로 0.29~0.71% 포인트 증가했고 2개국에서는 감소했다. 증가폭이 가장 큰 나라는 우루과이와 칠레였다. 반대로, 2018년 고령 여성의 기여형과 비기여형을 합한 총 보장 범위는 그보다 더 높았다. 칠레와 우루과이는 88%에서 86% 사이, 파나마, 멕시코, 코스타리카는 79%에서 59% 사이, 콜롬비아, 페루, 도미니카 공화국, 엘살바도르의 경우는 11%였다. 도미니카 공화국과 엘살바도르의 경우 매우 낮았던 이유는 비기여형 연금이 부재하거나 정제되어 있었기 때문이다. 두 보장 범위 유형에

10) Álvaro Forteza y Guzmán Ourens, 《Redistribution, Insurance and Incentives to Work in Latin American Pension Programs》, *Journal of Pension Economics and Finance*, No 11, 2012.

서 보이는 차이는 남성보다 빈곤율이 높은 여성에게 유리한 비기여형 연금의 근본적인 성과다.

혜택의 적정성

구조 개혁가들은 연금 혜택이 적절할 것이라고 약속했다. 칠레의 사적 시스템 창립자에 따르면 경제활동 종료 시 급여의 70%를 받을 거라고 했다.¹¹⁾ 국제노동 기구는 피보험자의 경제활동 시기 평균 급여에 대한 대체율이 최소 45%여야 한다고 설정했다. 미주개발은행의 연구는 사적 연금 시스템과 공적연금 시스템 간의 총 대체율(소득세 공제를 적용하지 않은 대체율)을 비교하고 있는데, 사적 연금의 대체율은 평균 39.8%이고 공적 연금의 대체율은 평균 64.7%였다.

평균 대체율과 5개국 사적 시스템의 대체율은 둘 다 앞서 언급한 45%보다 낮다.¹²⁾ 칠레의 대체율은 지난 10년간 평균 급여의 34%였다. 2025~2035년에는 15%로 감소할 것으로 예상된다. 엘살바도르에서는 피보험자의 59%가 개인 계좌의 잔액만 되돌려받는다. 멕시코의 평균 대체율은 26%이고, 64%는 연금을 받지 못하게 된다. 페루의 평균 대체율은 39%이고, 60~65%는 연금을 받지 못하며, 도미니카 공화국의 평균 대체율은 27%이고 소득 하위 3분위는 연금을 받지 못하게 된다.¹³⁾ 이 비율은 최소 기준인 45%보다 훨씬 낮을 뿐만 아니라 피보험자의

11) José Piñera, *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*, Zig-Zag, Santiago de Chile, 2018, pp. 17-18. 호세 피네라는 피노체트 정부의 노동 사회보장부 장관이었다.

12) Mariano Bosch, María Laura Oliveri, Solange Berstein, Manuel García-Huitrón y Álvaro Altamirano Montoya, *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, dc, 2018.

13) 이에 관한 참고자료는 다음과 같다. Gobierno de El Salvador, *Sistema previsional de El Salvador. Diagnóstico y evaluación de escenarios*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, 2014; C. Mesa-Lago y Fabio Bertranou, *Pension Reforms in Chile and Social Security Principles, 1981-2015*, *International Social Security Review*, Vol. 69 No. 1, 2016; Iniciativa Ciudadana para las Pensiones, *Propuesta para una*

27%에서 65% 사이는 연금을 받지 못하는 것이다.

사적 시스템이 보여준 연금 적절성에 대한 부정적인 성과는 여러 국가, 특히 칠레에서 향의를 불러일으켰다. 칠레는 2016년 사적 연금을 운영하는 업체인 연금관리사(AFP)에 반대하여 백만 명에 달하는 인원의 공개 시위들이 벌어졌다.

효율적인 관리와 합리적인 비용

구조 개혁은 운영업체 간의 경쟁으로 효율성이 높아지고 관리 비용이 절감될 것이라고 주장했다. 보험계약자들은 수수료는 더 적고 수령 연금은 더 높은 보험사를 골라 옮겨가기 때문에 업체 간 경쟁이 생긴다는 것이었다. 그러나 사실은 9개국 대부분은 경쟁이 제대로 이루어지지 않거나 매우 열악한 수준이었으며, 이는 다양한 지표로 입증된다.

관리업체 수는 보험계약자 시장 규모와 관련이 있다. 즉 관리업체 수는 보험 시장 규모가 클수록 더 많고, 거꾸로 보험 시장 규모가 크면 업체 수도 많아진다. 따라서 멕시코의 업체 수는 10개로 가장 많고, 엘살바도르가 가장 적은 두 개 업체가 있다. 엘살바도르의 경우는 두 업체 독과점으로 경쟁은 존재하지 않는다. 합병 및 폐업으로 인해 관리업체 수는 시간이 지남에 따라 감소한다. 예를 들어 멕시코에서는 정점 시기와 2019년 사이에 21개에서 10개로 감소했다. 보험 계약자 시장이 작은 두 국가(코스타리카 및 우루과이)에는 공영 보험사가 있

solución integral para las pensiones, ICP, San Salvador, 2017; María Amparo Cruz Saco, Bruno Seminario, Favio Leiva, Carla Moreno y María Alejandra Zegarra, *El porvenir de la vejez. Demografía, empleo y ahorro*, Fondo Editorial Universidad del Pacífico, Lima, 2018; Christoph Freudenberg y Frederik G. Toscani, *Informality and the Challenge of Pension Adequacy: Outlook and Reform Options for Peru*, IMF WP/19/149, Washington, dc, 2019; Arlette Pichardo, Joan Guerrero y C. Mesa-Lago, *Suficiencia y sostenibilidad de las pensiones en la República Dominicana*, OSES / INTEC, Santo Domingo, 2020.

며, 이로 인해 보험사들 간 경쟁을 증가시키는 데 성공했다. 코스타리카는 칠레와 마찬가지로 7개의 관리업체가 있다. 그러나 보험가입자 수는 칠레가 4배나 많다. 라틴아메리카 국가들에서 2004년과 2019년 사이에 가장 규모가 큰 두 개 관리업체의 보험계약자 집중도를 살펴보면, 5개국은 증가 또는 정체 상태고, 3개국은 감소했지만 여전히 매우 높은 수준이다. 칠레의 경우 그 집중도가 53%다. 반면, 2019년에는 그 집중도가 5개국은 68%에서 100% 사이에 있었다. 집중도가 높을수록 경쟁이 줄어들고 마찬가지로 경쟁이 줄어들면 집중도가 높아진다.

만일 경쟁이 제대로 작동한다면 경쟁력이 없는 업체에서 경쟁력이 더 큰 보험사로 상당수의 가입자가 이동할 것이다. 그러나 정점, 즉 가입자 이동이 가장 많았던 해와 2019년 사이에 모든 국가들에서 전체 가입자 수 대비 연간 이적률이 감소했다. 나아가 2019년에는 이적률이 5개국은 0%(엘살바도르, 파나마의 경우)에서 1% 사이였고, 2개국은 2%와 4% 사이였으며, 칠레는 5%였다. 멕시코에는 10개의 보험사가 있지만, 2019년 가입자의 단 4%만 보험사를 변경했다.

경쟁이 없거나 매우 열악하기 때문에 관리 비용이 많이 든다. 관리 비용은 두 가지 요소로 이루어진다. 하나는 보험사가 서비스에 대해 부과하는 순 수수료로, 보통 급여의 일정 비율을 낸다. 또 하나는 장애 및 사망 보장 보험료로, 이는 보험사가 청구하고 다른 상업 보험 회사로 넘어가는 돈이다. 보험사는 제휴업체가 있는 것이 일반적이고 그래서 업체 간 경쟁이 크지 않다. 순 수수료에 들어가는 항목(고정 수수료, 급여 기준 수수료, 잔액 또는 성과 기준 수수료, 이전 가입상품과 결합할 때 매기는 수수료 등)이 매우 다양하기 때문에 9개 국가의 관리 비용을 비교하는 건 불가능하다. 그러나 5개 국가의 순 수수료, 급여의 백분율로 표시되는 보험납입료, 그리고 개인 계좌에 예치된 해당 백분율 등을 비교할 만한 자료가 있다. 2019년 관리 비용(순 수수료와 보험료의 합)은 우루과이의 예치금 기준 23%에서 페루의 예치금 기준 30% 사이에 있었다. 칠레는 사적

연금 시스템이 거의 40년 동안 운영되어 왔지만 관리 비용이 예치금의 28%다. 민영화 전과 2002년 라틴아메리카 4개국의 관리 비용을 비교하면 2~10배 증가했다. 반면에 2001~2005년 사이에 6개 공적연금과 10개 사적 연금에서 과세 급여에 대한 평균 관리 비용을 비교해 보면 공적연금의 경우 0.003%, 사적 연금의 경우 1.63%였다.¹⁴⁾ 가입자의 경제활동 생애 기간 동안 부과되는 수수료의 비율 때문에 미래 연금 금액이 20% 감소하는 것으로 나타났다.¹⁵⁾

끝으로, 연금 관리회사는 높은 이익을 남기기 때문에 경제위기 때도 대부분 운영이 유지될 수 있지만, 가입자는 개인 계좌 잔고가 감소해 손해를 입는다. 2019년 자기자본이익률은 4개국은 20~47%, 다른 4개국은 12~16% 범위였다. 2007~2008년의 심각한 글로벌 경제 위기 동안 관리회사는 이익을 계속 유지했고, 3개국에서는 위기 이전 수준을 초과했다. 2019년에는 3개 관리사가 위기 이전보다 더 높은 수익을 올렸다. 가입자는 개인 계정의 ‘소유주’(dueños)라고 간주되기는 하지만, 관리 운영에 대한 참여가 없다. 이는 공적 시스템에서는 과거에도 그랬고 현재도 계속 운영에 참여하고 있는 것과 대비된다.

긍정적인 측면은 이 사적 연금 운영사들이 개인 계좌라는 걸 도입했고, 누적 자금을 보험계약자에게 정기적으로 보고하는 식의 개선이 있었으며, 연금 지급 처리 기간을 단축했다는 점이다. 공적 시스템은 연금을 지급하는 데 몇 년이 걸리는 경우가 많았다. 이는 대부분의 경우 근속연수나, 계약자와 고용주의 납부 기여금에 대한 업데이트된 기록이 없었기 때문이다. 더러는 행정법원을 통해 입증해야 하는 경우도 있었다. 개인 계정은 최신 정보로 업데이트되어 있으므로

14) C. Mesa-Lago, *Reassembling Social Security*, cit.; I. Ortiz, F. Durán-Valverde, S. Urban y V. Wodsak, ob. cit.

15) Nicholas Barr y Peter Diamond, *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford UP, Oxford, 2008.

절차가 매우 빠르고 쉽다. 칠레에서는 잠정 평가액이 산출되고 즉시 첫 회 연금이 지급되며, 차후 다시 재확인하는데, 이 모든 절차에 채 한 달도 걸리지 않는다. 한편, 사적 연금 제도가 있는 여러 국가에서 실시한 설문조사에 따르면 계약자는 자신의 권리, 제도의 주요 규정, 계좌의 총납부액 등에 대해 거의 또는 전혀 알지 못한다.

사적 연금 관리사들의 정기 보고서는 보험계약자가 개인 계정에 적립한 금액, 투자된 기금의 실적, 관리 비용 등을 보여준다. 그러나 보고서를 꼼꼼히 살펴보는 계약자는 극소수이므로 실제로는 최고 관리업체에 대해 정통한 선택이 불가능하며, 결과적으로 업체들간 경쟁은 제한적이게 된다.

재정적-보험 통계적 지속가능성

구조 개혁에 따르면, 개인 계정 소유권의 보장과 민간에 의한 연금 관리는 피보험자들에게 인센티브가 되어 즉각적으로 개인 계정을 열게 한다고 보았다. 나아가 기금이 증가하고 포트폴리오가 다양화되며 투자된 자본은 높은 수익을 얻을 수 있다고 했다.

1999~2019년 사이에 시작한 가입자의 비율은 정점을 기준으로 할 때 모든 국가에서 감소했다. 반면, 통계 자료가 있는 칠레를 기준으로 하면 감소했다(칠레의 경우는 예외). 최악의 하락은 엘살바도르와 멕시코였다. 엘살바도르는 64%에서 22%로 42% 하락했고, 멕시코는 60%에서 32%로 28% 하락을 보였다. 따라서 개인 계정의 소유권과 민간 관리가 연금 가입의 인센티브가 아니었음이 분명하다.¹⁶⁾

16) 그 원인은 다른 곳에 있었다. 노동력 이탈, 공식 부문에서 비공식 부문으로의 전환, 고용주의 회피 및 연체, 신규 노동력을 노동시장에 등록하기 위한 보험사들의 캠페인, 끝으로, 일단 가입해서 기금을 내기 시작하면 나중에 계속 납부하지 않더라도 가입자로 표시된다는 점 등이다.

오히려 구조 개혁의 약속에서 지켜진 것은 연기금의 실질적인 증가였다. 2004~2019년 사이에 8개국의 연기금 증가율은 절대 수치로 보면 354%에서 12,239% 사이에 분포되었고, GDP상으로는 3%에서 22% 사이의 증가폭을 보였다. 기금 금액은 보험 시장의 규모, 1인당 소득, 투자 자본 수익률, 관리 비용 및 시스템이 운영된 기간의 결과물이다. 예를 들어 칠레는 연금보험 시장의 규모가 중간쯤 되고 1인당 국민소득이 라틴아메리카에서 가장 높으며, 38년 연금운영 역사를 갖고 있다. 그리고 2019년에는 GDP의 81%에 해당하는 2,154억 달러가 기금으로 축적되어 있다. 멕시코는 가장 큰 연금보험 시장을 가지고 있다. 운영 기간은 칠레보다 16년 짧지만 기금 규모의 격차는 매우 줄어들어 2,113억 달러에 달한다. 그러나 멕시코의 경우는 GDP 규모가 매우 크기 때문에 GDP 기준 연기금은 칠레의 5분의 1 수준이다.

기금 규모가 크게 증가한 나라는 2004년에는 낮은 성장을 보였던 나라들이다. 가령 도미니카 공화국, 코스타리카, 우루과이, 엘살바도르가 그렇다. 이들 국가는 2004년 기금 규모가 20억 달러 미만이었다. 파나마의 경우는 2019년에 기금 규모가 20억 달러에 미치지 못한다. 칠레 보험사들은 경제력이 막강하다. 그래서 국경을 넘어 다른 라틴아메리카 국가에 자회사를 두는 보험사들도 있다.¹⁷⁾

17) 2019년 국제고용주연맹(Federación Internacional de Empleadores) 회장은 국제노동기구 사무총장에게 편지를 보내, 민영화된 연금의 전환에 대해 산하 부서에서 발간한 서적(I. Ortiz et al., *Reversing Pension Privatizations*, cit.)이 '편향적'이라고 비판했다. 그는 책의 주장이 노동기구의 사회보호 분과 소속인 저자들의 사건을 표현한 것이라고 비난하며, 연금에 관한 국제노동기구의 기술적 지원 활동에 이 책의 내용을 활용하지 않도록 해달라고 요청했다. 그해 열린 제네바 국제회의에서도 몇몇 고용주들이 이 책에 대해 다시 한번 비판했다. 2020년에는 국제연기금연맹(Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones) 회장이 이 책을 '거짓되고 이념적인 정보'(información falsa e ideológica)라고 표현했다. FIAP, "Reversiones: Mientras Europa avanza hacia la capitalización individual, en América Latina algunos proponen volver al reparto", Santiago, 9/2020.

2019년 투자처별 포트폴리오 분포를 살펴보면, 4개국은 제일 큰 상품 두 곳의 집중도가 80~90%이고, 다른 5개국은 집중도가 64~77% 범위에 있었다. 가장 큰 투자처는 국채로 4개국의 경우 61%에서 82% 사이였다. 이는 구 공적연금 제도의 전형적인 특징이었는데, 엘살바도르, 도미니카 공화국, 우루과이, 코스타리카의 4개국에서는 민간 연금에서도 지속되고 있다. 선진 증권 시장이 없는 작은 국가들이기 때문이다.¹⁸⁾

다른 나라들은 포트폴리오가 좀 더 다양하지만 그렇다고 집중도 문제가 없는 것은 아니다. 두 번째 규모의 포트폴리오는 외국 상품이고, 3개국에서 36~45% 집중도를 보인다. 산티아고 증권 거래소는 19세기 말에 설립되어 이후 발전했음에도 불구하고 이 거래소에서 거래되는 국내 상품이 충분하지 않아 41%가 해외에 투자된다. 세 번째 비중의 포트폴리오는 은행 예금이다. 이는 달리 대안이 없기 때문이며, 2개국에서 24%에서 62% 분포를 보인다. 65% 수치는 파나마의 경우로, 이 나라는 은행 예금이 연기금 투자처의 가장 큰 비중을 차지하는 셈이다. 네 번째 투자처는 비금융 기관의 공채이며, 3개국에서 14%~15% 분포를 보인다. 국내 주식에 대한 투자는 연금 구조개혁 입안자들이 가장 손해가 큰 투자처가 될 것이라고 예측했지만 실제로는 5위였다. 4개국에서는 0%이고 다른 5개국에서는 6%에서 16% 사이였다. 투자 펀드에는 0~6%만 참여한다.

총 실질투자수익률(rendimiento bruto real de la inversión)은¹⁹⁾ 초기(시스템 구축부터 1999년까지)에는 매우 높았지만 2007~2008년 글로벌 금융 위기에서는 하락했다. 3개국은 19%에서 26% 사이에 있었고, 다른 4개국은 2%에서 9%

18) 엘살바도르는 구조 개혁이 승인될 당시 주식 시장이 존재하지 않았고, 주식 시장을 규제하는 법이 거의 동시에 제정되었다. 투자의 82%는 국채였고, 정부는 이를 전환 비용을 조달하는 데 사용했다.

19) '총(bruto) 수익'은 관리 비용이 공제되지 않은 수익을 의미하며, 순수익(관리 비용을 뺀 값)보다 당연히 크지만 국제연기금감독협회에서 공개하지는 않는다. '실질'(real) 수익률은 인플레이션에 따라 매해 조정된 수익률을 말한다.

사이에 머물렀다. 2009~2019년의 사상 가장 길었던 회복기에는 수익이 증가하기 했으나 5개국에서는 초기 수준으로 회복되지 않았고, 2개국에서는 정체 상태였다. 그리고 팬데믹과 경기 침체로 인해 2020년 또 한 번 수익률 하락이 발생했다. 보험가입자는 시장 변동성 비용이라는 고통을 겪지만, 앞에서 보았듯이 보험사들은 그렇지 않고 대부분 이익을 유지하고 있다.²⁰⁾ 수익률 하락의 몇 가지 이유는 다음과 같다. a) 시스템 초기에는 투자 수단이 거의 없었고 그 가격이 부풀려져 있었다. b) 국채와 은행 예금에 집중된 국가들은 이자율이 매우 낮아 수익률도 감소한다. c) 지난 10년 동안 세계 금리가 눈에 띄게 하락했다.

추가적 자발적 저축은 민간 시스템에서 성공적이지 않았다. 2019년 GDP 대비 비율은 6개국에서 0%에서 0.4% 사이였고, 다른 2개국은 2%였다. 그러나 브라질의 공적 시스템에서는 이런 기금이 GDP의 20%를 차지했는데, 이는 9개 민간 시스템의 모든 자발적 기금을 합산한 것의 24배였다.

페루에서는 2016년에 제정된 법률에 따라 65세(조기 퇴직을 선택할 경우는 55세)에 도달한 모든 보험계약자는 개인 계좌에 적립한 금액의 95.5%를 인출할 수 있도록 승인했는데, 실제로 90% 금액이 인출되고 있다. 주택 및 기타 퇴직을 위한 25% 인출도 승인되었으며 이는 민간 시스템의 근간을 무너뜨릴 수도 있다. 또 다른 국가들은 팬데믹 상황으로 인한 인출을 허용하고 있다. 금융교육을 받은 소수의 가입자들은 인출한 자금을 적절히 투자하여 평생 연금을 받을 수 있지만, 대책이 마련되지 않은 대다수 가입자는 인출한 금액을 소비하여 노년에 보호받지 못하고 방치될 수 있다.

20) 피네라 대통령은 마이너스 수익이 생기면 보험계약자가 지불한 수수료를 반환하도록 보험사를 강제하는 법안을 의회에 제출했다.

결론

민영화 구조개혁가들의 비전과, 지난 40년 동안 9개국의 사적 연금 시스템을 통해 본고에서 살펴본 현실 사이에는 상반되는 점들이 존재한다. 이러한 대비를 통해 우리는 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다.

a) 개혁자들의 약속과 달리 경제활동인구의 보장 범위는 개혁 이후 모든 국가에서 감소했다. 나중에는 증가하긴 했다. 그러나 사회적으로 5개의 최하위 발전국은 그 수치가 21%~38%에 불과하며, 이는 국제노동기구가 정한 최소값인 50%에 미치지 못하는 수치다. 이 국가들은 비공식 부문 경제의 규모가 크고, 이러한 제약에 적응할 시스템 능력이 부재하기 때문에 경제활동인구의 보장 범위를 확장시킨다는 게 매우 어렵다. 고령자의 경우에는 모든 국가에서 보장이 증가했는데, 이는 대부분 국가에서 지급하는 비기여 연금의 연장 덕분이다.

b) 구조 개혁은 사회적 연대나 성평등 가치와는 무관하다. 개인 계정은 가입자의 소유권에 해당하고 따라서 세대나 소득 그룹, 성별 간의 양도가 없기 때문이다. 국가가 보조적 역할을 해야 한다는 신자유주의적 가정과 달리 국가의 역할은 근본적이었다. 즉, 국가는 연금제도 가입을 의무화하고 전환 비용을 조달하는 일을 하며, 비기여형 연금을 도입 또는 확대하고 그러한 연금 자금을 조달한다. 또한 지원을 통해 낮은 기여 연금을 개선하기도 하고, 특정 제외 그룹들을 기여형 연금제도에 포함할 수 있도록 재정을 지원하며, 사적 연금 제도의 규정을 정하거나 감독한다.

사회적 연대는 향상되었지만 그것은 비기여형 연금 정책이나, 기여형 연금 개선을 위한 재정 지원 정책, 포용 정책과 같은 국가 정책 덕분이었다. 성평등은 여성에게 유리한 비기여형 연금의 확대로 인해 여성, 특히 노인 여성의 보장 범위가 약간 증가했다. 사적 연금 제도는 성 불평등을 심화시켰다. 이는 노동시장

에서의 차별뿐만 아니라 사적 연금 제도의 본질적 특성상 여성의 연금이 남성보다 적기 때문이다.

c) 사적 시스템이 공적 시스템보다 적절한 연금, 더 나은 연금을 지급할 것이라는 약속과 달리 사적 시스템의 평균 소득대체율은 39%이다. 이는 국제노동기구가 정한 최저치인 45%보다 낮고, 공적 시스템의 평균인 64%보다 낮다. 게다가 27%~65%의 가입자는 연금을 받지 못하게 된다.

d) 약속과 달리 대부분의 사적 시스템에서는 경쟁이 작동하지 않았다. 연금 관리업체의 수는 눈에 띄게 감소했고, 최대 관리업체 두 곳에 대한 집중도는 증가하거나 그대로였다. 엘살바도르의 경우 양대업체의 독과점이 존재한다. 관리업체를 변경하는 가입자의 연간 비율은 감소 추세를 보였으며, 5개국에서는 0~1% 범위이다. 관리 비용은 5개국에서 보증금의 23~30%를 차지하므로 결국 미래 연금이 감소한다. 관리업체의 순자산 대비 수익률은 4개국은 20~47%, 다른 4개국은 12~16%에 해당한다. 이 수익률은 2007~2008년 금융위기 동안에도 유지되거나 증가했다. 보험계약자는 개인 계정의 '소유자'이지만 공적 시스템에서처럼 관리에 참여하지 않는다. 긍정적인 측면은 관리업체가 개인 계정을 도입하고 피보험자에 대한 정보를 개선했다는 점, 그리고 연금 처리 시간이 단축되었다는 점이다. 그러나 가입자들의 경우에는 지식이 턱없이 부족했고, 그로 인해 관리 비용이 더 낮고 수익률은 높으며 최고 연금을 지급할 업체를 선택할 수 있는 현명한 결정이 불가능하다.

e) 개인 계정의 소유 및 민간 관리가 기여금의 정시 지불에 대한 인센티브가 될 것이라는 약속과 달리, 기여형 가입자의 비율은 모든 국가에서 급격히 감소했다. 구조 개혁이 약속한 대로 실행된 것은 기금에 축적된 자본이 눈에 띄게 증가했다는 점이다. 기금은 GDP가 증가하면 더 증가했다. 물론 2007~2008년 및 2020년 팬데믹 위기에는 하락했다. 관리업체는 매우 높은 비율의 GDP를 제어하

며 따라서 강력한 권한이 부여된다. 규모가 큰 국가들은 포트폴리오 구성이 다양화하긴 했지만 여전히 국채, 외국 투자, 은행 예금에 집중되어 있다. 국내 주식에 대한 투자는 전무하거나 극히 드물었다. 사실 구조 개혁은 국내 증권시장이 개혁의 가장 큰 이득을 볼 것이라고 약속했었다. 총 실질투자수익률은 처음에는 높았지만 2007~2008년에는 7개국에서 감소했다. 2009~2019년에 걸쳐 회복세를 보이며 증가했지만 7개국에서는 초기 수준을 회복하지 못하거나 정체 상태였고, 이는 미래의 연금 지급액에 영향을 미쳤다. 자발적인 저축이라는 약속은 성공하지 못했고, 은퇴 전에 대규모 자금 인출을 승인하는 경향이 늘고 있다.

이상의 결과들로 인해 라틴아메리카에는 새로운 연금 개혁들이 예견되고 있다. 칠레 정부는 사적 연금 제도의 새로운 개혁안을 의회에 제출했다. 멕시코 정부는 사적 시스템을 유지하되 몇 가지 중요한 변경사항이 담긴 새로운 개혁안을 의회에 보냈다. 페루 의회의 해당 위원회는 혼합 모델을 기반으로 한 개혁안을 마무리하고 있다. 콜롬비아는 두 시스템을 통합하기 위한 몇 가지 새로운 개혁안이 존재한다. 논자는 본고에서 수행한 기존 연금 개혁에 대한 평가가 앞으로 라틴아메리카에서 실행될 모든 유형의 연금 구조 개혁에 유용하기를 기대한다.

조영실 옮김