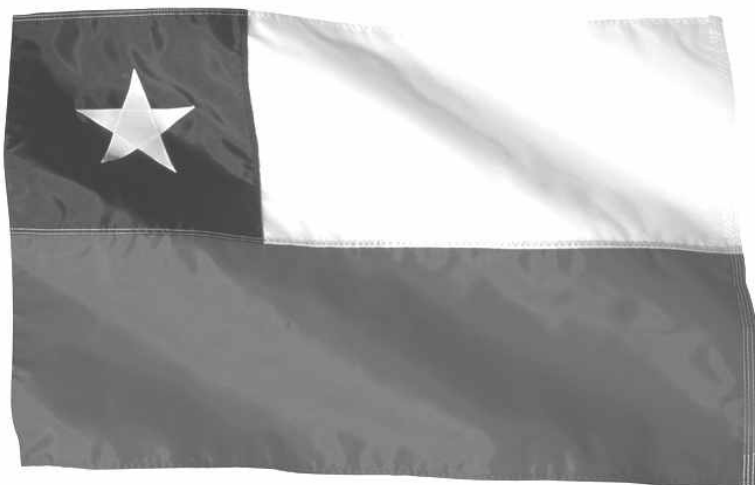


칠레의 연금개혁 이야기

호세 삐네라 지음/하상욱 옮김



훑어보기

일인당 국민소득이 만 달러 시대에 돌입한 우리 나라의 국민은 이제 먹고 사는 기초적인 문제에 연연하기보다는 어떻게 건강한 생활을 유지하며 여가를 즐기고 또한 노후를 안정되게 보낼까 하는 삶의 질에 대한 관심을 가지기 시작했다. 이에 걸맞게 의료보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험, 즉 4대 사회보험체제가 정비됨으로써 한국도 앞으로 서구와 같은 복지국가로 변하여 '요람에서 무덤까지' 국가가 다 책임질 것이라는 기대감에 부풀어 있다.

그러나 현실은 어떠한가. 이 네 가지 사회보험 중 가장 그 파급효과가 큰 국민연금의 기금이 2033년에는 완전히 고갈되어 우리 후손들에게 엄청난 빚을 남기게 된다고 한다. 정부연구기관들의 발표에 따르면, 1988년 이후 적립된 우리 나라 국민연금의 총액은 1997년 3월 말 현재 22조 6천 7억 원인데 이 금액이 2000년에는 43조 원, 2010년에는 189조 원, 2020년에는 352조 원으로 피크를 이룬 뒤 갑자기 썰물처럼 적립금이 빠져나가 2033년에는 국민연금 금고에 한 푼의 돈도 남지 않는다는 끔찍한 시나리오이다.

한국 연금제도의 위기

우리 나라 국민연금제도의 문제는 잘못된 설계와 방만한 운영, 바로 이 두 가지로 귀착된다. 정치적으로 국민연금이 탄생한 탓에 무리하게 끼운 첫 단추가 말뚝을 부리고 있는 것이다.¹⁾ 설계가 잘못되었다는 것은 '낮은 보험료, 높은 지급액' 문제를 말한다. 엄격한 경제논리보다는 선심성 정치논리가 개입된 혐의를 지울 수 없다. 우리나라의 국민연금은 동일세대 내에서 소득재분배가 이루어지는 것이 아니라 세대 간에 소득재분배가 이루어지고 있다. 자신이 낸 보험료의 현재가치와 자신이 받을 연금급여의 현재가치를 비교해 보면, 저소득층은 자신이 낸 것보다 3~5배를 더 받으며, 고소득층은 1.5~2배를 더 받는다(KDI 추계)²⁾

즉 이러한 연금급여를 지급하여 위하여는 지속적이고 안정된 연금기금이 조성되어야 하는데 현실은 그렇지 못하다. 따라서 부족한 연금급여에 대하여 현세대가 후세대에 부담을 떠 넘기고, 또 후세대는 그 다음 세대에 부담을 계속 미룰 것이므로 궁극적으로는 연금재정의 파산을 피할 수 없다. 또 하나의 큰 문제는 엄청나게 불어나는 국민연금 기금의 방만한 운영이다. 1997년 3월 말까지 적립된 국민연금기금 22조 6천 7백억 원 중 68.1%인 15조 4천억 원이 공공부문, 28.7%인 6조 5천억 원이 금융부문,

1) 「연금공단 우울한 생일잔치 : 제도자체 영망 30년 후엔 적자」, 『한국경제신문』, 1997. 9. 19.

2) 이용만, 「국민연금 재정위기의 핵심」, 『LG주간경제』, 1996. 4. 4., pp. 29-31.

그리고 3.2%인 7천 3백여억 원이 복지부문에 투자되어 있다.

즉 시중금리보다 이자율이 낮은 공공부문에 투자가 집중되어 1988년 이후 매년 1,000억 원 이상의 기대수익이 감소하는 결과를 초래하였다. 정부는 공적연금기금을 재정투융자 특별회계로 예탁케 하여 활용할 수 있도록 공공기금관리법을 신설하여 돈을 맡긴 국민들의 의사에 관계없이 필요할 때마다 연금기금을 공공부문에 전환시키고 있다.

세계 연금제도의 위기

아직까지도 우리 국민 대부분은 현 연금제도의 심각성을 충분히 인식하고 있지 못하지만 우리보다 오래 전부터 연금제도를 시행해 온 미국을 비롯한 유럽에서는 이것이 가장 심각한 사회문제 중의 하나로 대두되고 있다. 1994년 11월 이탈리아에서는 150만 명의 노동자들이 일제히 파업에 들어갔는데 그 이유는 바로 정부가 퇴직연령을 높이고 연금을 줄이는 내용의 연금삭감 정책을 발표하였기 때문이었다. 또한 1996년 말 프랑스에서도 공무원, 노조, 트럭운전자들이 잇따라 파업을 벌였는데, 그 이유 역시 정부가 국민연금 가입기간 연장을 발표하였기 때문이다. 늘어나는 사회보장급여의 증가로 눈덩이처럼 불어나는 재정적자에 각국은 골머리를 썩고 있으며, 프랑스는 공기업의 매각대금으로 이 적자를 충당하였지만 턱없이 모자랐고, 덴마크는 외채를 들여 오기도 했다. 이렇듯 연금제도는 잘못 건드리면 한 국가의 정권을 무너뜨릴 수도 있는 시한폭탄과 같은 것이다. 미국 연방하원의장 수장 자리를 오랫동안 지켰던 팀 오닐 Tip O'Neill 전 연방하원의장도 사회보장문제는 미 정계의 “제3레일third rail”(송전용 레일)로 만약 그것을 건드리기만 하면 그 사람의 정치생명은 끝난다는 경고를 한 적이 있다.³⁾ 미국의 사회보장제도도 2029년이면 완전히 파산상태에 이를 것이라고 미국의 연금신탁관리위원회Board of Trustees가 보고했다.

성공적인 연금개혁 사례 : 칠레의 연금 민영화

원래 칠레의 사회보장제도는 1924년 설립되어 지구상에서 가장 오래된 제도 중의 하나였다. 그러나 시간이 흐를수록 이 제도는 비효율 운영과 만성 재정적자의 상징으로 변하여 1970년대 말 더 이상 존속이 불가능한 상태에 도달했다. 모든 서구의 국가들이 아직 공적연금의 멘탈리티mentality에서 벗어나지 못하고 있을 때 칠레 정부는 과감한 발상의 전환을 통해 세계에서 처음으로 공적연금의 민영화를 추구하였다. 1981년 5월 1일부터 새로운 개인연금저축구좌Personal Savings Account(PSA) 방식을 도입한 이래 16년이 지난 지금 칠레의 제도는 자타가 인정하는 성공적인 모델로 자리 잡아 가고 있다.

3) <http://socialsecurity.org/articles/art-tanner2.htm>

이미 중남미권에서 칠레모델을 채택한 나라는 페루(1993), 아르헨티나(1994), 콜롬비아(1994), 멕시코(1997) 등이며 미국⁴⁾, 영국⁵⁾, 뉴질랜드, 중국 등에서도 칠레모델 도입을 연구 중이다. 이 새로운 사적연금제도 도입의 결과로 현재는 연금기금이 250억 달러로 늘어나 GNP의 40%를 차지하게 되었고 저축률 역시 GNP의 27%를 차지하여 아시아 신흥개발국가와 유사한 발전형태를 보여주고 있다. 칠레의 사적 연금제도는 칠레경제 전체의 발전을 이끄는 견인차 역할을 하고 경제 선순환 효과를 촉진시킨 결정적인 원인이 되었다.

칠레 연금개혁으로부터 배워야 할 교훈

첫째, 모든 근로자는 임금의 10%를 연금기여금으로 의무 적립하되 본인이 선택하는 연금관리회사AFP에 그 기금의 운용을 맡길 수 있다. 둘째, 연금관리회사는 이러한 연금기여금으로 신탁기금mutual fund을 조성해 금융시장 및 기타 부문에 기금을 적절히 투자하여 수익을 극대화시킨다. 셋째, 연금관리회사는 연금관리회사감독원SAFP의 철저한 감독을 받되 정부가 허용해 놓은 포트폴리오 내에서 신중한 투자를 한다. 넷째, 연금가입자의 은퇴연금액은 각 연금관리회사의 투자수익률에 따라 결정되며 본인의 선택에 따라 한 회사에서 다른 회사로 옮길 수 있다.

다섯째, 사용자는 더이상 근로자의 연금기여금을 부분 부담할 필요가 없다. 여섯째, 남자 65세, 여자 60세로 되어 있는 은퇴연령을 자유롭게 조정할 수 있되 10%에 추가하여 매월 일정금액을 적립하면 된다. 일곱째, 근로자가 은퇴할 때 연금급여가 부족하여 충분한 생활이 보장되지 않을 경우 정부는 최저연금급여액을 채우기 위해 모자라는 부분을 보충해준다. 여덟째, 법정 연금기여금 의무비율인 10% 이외에도 근로자는 현재 가입되어 있는 AFP에 자율적으로 추가 저축을 할 수 있으며 이것은 면세혜택을 받는다.

사적연금제도의 도입을 반대하는 논리

사적연금제도를 배격하는 공적연금 옹호주의자의 일반적인 반박논리는 사적연금제도가 생계가 어려운 저소득층을 보호하지 못한다는 것, 즉 사회보장제도의 근본정신인 '소득재분배' 기능을 수행하지 못한다는 것이다. 그러나 이것은 기우에 지나지 않는다. 미국재정학의 대두인 하바드 대학교 마틴 펠트스타인Martin Feldstein 교수의 말을 인용하자면 사적연금제도의 매력은 중저소득 근로자들이 은퇴 후뿐만 아니라 은퇴 전에도 자신들의 소득을 증가시킬 수 있다는 점으로, 보다 높은 실질임금과 보다 낮은 의무저축비율로 (미국의 경우) 일반 근로자의 가처분 소득이 30% 이상 증가한다고

4) http://www.CascadePolicy.org/media/ss_ibd.htm

5) <http://www.pensionreform.org/news/3-07-1997.htm>

밝히고 있다. 또한 정부는 개인저축구좌에 축적된 금액이 만족스러운 노후생활을 유지하기에 너무 낮은 수준인 구좌에 한해 보조금을 충당하여 최저 연금을 보장해주면 된다는 논리이다.⁶⁾ 칠레에서는 이미 이 원칙을 현실에 적용하고 있다.

고양이 목에 방울달기

사실 연금제도는 정치적으로 인기가 없는 분야이며 항상 뜨거운 감자이다. 따라서 누구도 과감히 이 문제를 제기하고 해결할 엄두를 못낸다. 칠레는 개혁 당시 더 이상 과거의 공적연금제도를 지탱할 수 없다는 국민적 공감대가 형성되어 있었으므로 그나마 과감한 시도가 가능하였다. 칠레는 공적연금제도를 사적연금제도로 바꾸는데 56년이 소요되었다. 반면 한국은 국민연금제도에 대한 경험이 10년밖에 되지 않는, 복지에 관한한 아직 초보국 수준이다.

현재 우리 나라 정부, 학계, 언론 등에서 국민연금제도에 대한 심도있는 연구 및 토의가 진행되고 있는 이 시점에서 우리가 택할 수 있는 새로운 대안의 하나로 칠레의 사적연금제도를 소개하고 싶다. 공적연금제도에 대한 개혁을 시도하는 것은 바로 고양이 목에 방울을 다는 것과 같다. 모두 필요를 느끼지만 아무도 나서지 않는 문제, 그러나 언젠가는 누군가 풀어야 할 우리 모두의 문제임을 잊어서는 안될 것이다.

이 글은 칠레의 연금개혁에 관련된 세 가지 이야기를 담고 있다. 첫번째는 칠레 연금개혁의 아버지였던 호세 삐네라Jose Pinera 박사가 미국 연방상원 소분과위원회에서 1997년 6월 26일 증언한 내용이고, 두 번째는 세계은행의 연금전문가인 로버트 팔라시오스Robert Palacios가 1997년 1월 22일 미국의 USIA Economics지와 인터뷰한 내용이며, 마지막 세 번째는 미국 델라웨어Delaware의 전 주지사인 피트 두 폰트 Pete du Pont가 1996년 5월 20일 미국 연방상원 소분과위원회에서 증언한 내용이다. 이 세 가지 모두 미국 및 세계 연금제도의 문제를 지적하며 그 해결방안으로 칠레모델을 소개하고 있다. 따라서 아직 우리 나라에 연금의 민영화에 대한 구체적인 연구가 부족한 현 상황에서 이 자료는 타산지석의 효과가 있을 것으로 기대한다.

6) Martin Feldstein, "Is Privatization the Answer?," Foreign Affairs, July/August, 1997.

“칠레는 1981년 새로운 연금제도를 도입한 이래 이 분야에 관한 한 일대 혁명적인 성과를 달성했다. 만성적인 공적연금제도를 과감히 사적연금제도로 탈바꿈시킴으로써 칠레 경제는 괄목할 만한 경제순환의 효과를 달성하게 된다. 칠레모델은 페루(1993), 아르헨티나(1994), 콜롬비아(1994), 멕시코(1997)에서 이미 시행중이며, 미국, 영국, 뉴질랜드, 중국 등에서도 도입을 적극적으로 검토하고 있다. …… 앞으로 언젠가 국민연금문제가 블랙홀이 되어 우리 앞에 나타나기 전에 지금 누군가 고양이에게 방울을 달아야 할 것으로 확신한다.”

1. 국민에게 선택의 자유를7)

의장님, 그리고 존경하는 본 소분과위원회 위원님, 제 이름은 호세 삐네라이며 저는 칠레인입니다. 저는 하바드 대학교에서 몇년 머물며 석사학위와 경제학 박사학위를 취득하였고, 그때 저의 큰아들은 보스턴에서 태어났습니다. 지금 저는 칠레 산티아고에 위치한 국제연금개혁센터International Center for Pension Reform 소장 및 사회보장제도 민영화를 위한 케이트 프로젝트Cato Project on Social Security Privatization의 공동의장직을 맡고 있습니다. 저는 1978년에서 1980년까지 노동복지 부장관을 지내며 칠레연금제도의 민영화를 추진하였습니다.

저에게 이렇게 미 연방상원에서 발언할 기회를 주신 그램Gramm 의장님의 초청에 감사사를 드리고 싶습니다. 우선 밝히고 싶은 것은 케이트연구소나 국제연금개혁센터는 어떠한 종류의 정부 지원금도 받지 않는다는 것입니다.

미국의 사회보장제도

미국의 사회보장제도는 심각한 위기에 직면해 있습니다.8) 가장 최근의 연금신탁관리위원회Board of Trustees의 보고서에 따르면 현 사회보장제도는 2029년이면 파산상태에 이를 것이라고 하는데 이것은 작년 보고서에서 발표한 2030년보다 더 단축된 것입니다. 이번 발표로써 지난 10년 동안 파산 예정일이 여덟번이나 단축되었습니다.

그러나 이 사실만으로 장차 다가올 사회보장제도의 불길한 위기를 모두 대변할 수는

7) 이 글은 약관 32세의 젊은 나이로 1978년부터 1980년 사이에 칠레의 연금개혁을 성공시켰던 호세 삐네라Jose' Pinera 전 장관이 1997년 6월 26일 미국 연방상원 금융, 주택, 도시문제 분과위원회 산하 증권 소분과위원회에서 발표한 연설문이다. 삐네라 박사는 현재 국제연금개혁센터의 소장으로 전세계적인 현상인 공적연금의 파산문제를 해결하기 위해 전력투구하고 있으며, 최근에는 미국의 대표적인 자유주의 연구소인 케이트Cato 연구소와 함께 미국 사회보장제도의 민영화를 위한 프로젝트의 공동의장을 맡고 있다.

8) 사회보장제도의 위기에 대해서는 Peter G. Peterson, Will America Grow Up before It Grows Old?, Random House, 1996을 참조.

없습니다. 중요한 해는 2012년입니다. 사회보장제의 수입은 현재 사회보장당국이 지급하는 금액보다 더 많습니다. 그 잉여금은 이론적으로 사회보장신탁기금(Social Security Trust Fund)에 축적됩니다. 그러나 2012년에는 이 상황이 바뀌게 될 것입니다. 사회보장 당국은 수입보다 더 많은 혜택금을 지급하기 시작할 것입니다. 이러한 지급의무를 완수하기 위하여 신탁기금에서 돈을 꺼내기 시작할 것입니다. 그러나 문제는 기금은 거의 가상적이라는 데에 있습니다. 수년 동안 연방정부는 현행 경비충당을 위해 기금을 빌려쓰고 돈 대신 국공채를 대체하여 메꾸는 방법으로 신탁기금을 이용해 왔습니다.

만약 국회가 이 채권을 모두 지급할 방법을 찾는다 하더라도 신탁기금은 2029년 완전히 고갈될 것입니다. 이때부터 사회보장제도는 전적으로 사회보장제 수입에 의존하여야 합니다. 신탁위원회의 예상에 따르면 사회보장제를 28%에서 40% 사이까지 인상하거나 연금혜택을 현재의 3분의 1로 줄여야 합니다.

더구나 사회보장제도의 재정적 난관이 극복된다 하더라도 이 제도는 대부분의 미국인들, 특히 오늘날의 젊은 근로자들에게 골치거리로 남게 될 것입니다. 사회보장제는 이미 높아질대로 높아져 있으므로 오늘날의 젊은 근로자가 약속된 연금급여를 받는다 하더라도 이것은 납부한 사회보장제액의 시장금리 수익률보다 낮은 금액이 될 것입니다. 오늘날의 은퇴자는 일반적으로 본인이 사회보장제도에 납부한 금액(사용자 기여금 포함)에다가 아주 소액의 투자이익을 합쳐서 연금을 받게 되지만, 오늘날의 젊은 근로자들이 은퇴할 때에는 마이너스 연금, 즉 본인들이 납부한 금액보다 더 낮은 연금을 받게 될 것입니다. 전형적인 오늘날의 젊은 근로자는 자신의 사회보장제를 이불 밑에 보관해두는 편이 사회보장제도 혜택에 의지하는 것보다 더 낫다는 결론입니다.

거의 30년 전 제임스 뷰케넨(James Buchanan)과 같은 노벨상 수상자는 미국 사회보장제도의 전면적인 개혁이 필요함을 느꼈습니다.⁹⁾ 만약 사회보장제도가 민영화된다면 미국의 경제성장은 더욱 높아질 것입니다. 물론 크르지스토프 오스타젱스키(Krzysztof Ostaszewski) 교수가 명백히 밝혔듯이 정부 자체가 직접 사회보장 신탁기금을 민간금융시장에 투자한다는 위험천만한 제안을 말하는 것은 아닙니다.¹⁰⁾

저는 민영화의 혜택은 아주 클 것이라고 믿고 있습니다. 예를 들어 하버드대학교 마틴 펠트스타인(Martin Feldstein) 교수는 (완전적립 사회보장제도로 전환할 경우 발생할) 노동시장의 개선된 인센티브와 더 높은 저축 실수익의 합은 15조 달러 이상의 실현 가치 가치를 가지며 이것은 앞으로 매년 GDP의 3%에 해당된다고 예측합니다.¹¹⁾

9) James M. Buchanan, "Social Insurance in a Growing Economy: A Proposal for Radical Reform," *National Tax Journal*, Vol. 21, December 1968, pp. 386-395.

10) Krzysztof Ostaszewski, "Privatizing the Social Security Trust Fund?: Don't Let the Government Invest," January 14, 1997.

몇몇 사람들은 사회보장제도의 민영화가 가난한 사람들에게 혜택을 주지 못할 것이라고 믿지만 케이트 연구소Cato Institute의 마이클 테너Michael Tanner씨에 의하면 상황은 정반대입니다.¹²⁾ 더구나 보스턴대학교의 로렌스 코트리코프Laurence Kotlikoff 교수 및 여러 전문가는 다음과 같은 의견을 밝혔습니다.

.한 세대의 내부적 관점에서 보자면 사회보장제도의 민영화는 상당히 소득재분배적인 사회보장제도의 혜택을 제거하는 정책임에도 불구하고 도리어 그 효과는 더 재분배적일 수 있다. 이러한 이유 중의 하나는 납부한 연금에 대하여 부과방식 pay-as-you-go(역자 주: 현재의 근로자들이 세금을 내어 노령인구를 부양하는 방식) 사회보장제도에 따라 시장수익률보다 낮은 연금급여를 돌려 받는 것은 가난한 자들에게 더욱 많은 묵시적 세금을 의미한다. 왜냐하면 고소득자의 경우 일정한 상한선 이상 부분의 소득에 대하여서는 사회보장세 납부를 하지 않아도 되므로 이에 비해 가난한 자들은 상대적으로 많은 세금을 내는 셈이다. 또 다른 한편 과세표준의 증액은 정부로 하여금 일반조세를 감축하여 가난한 자들에게 다른 방법으로 혜택을 주는 방법을 찾아준다.^{원3)}

그리고 가장 중요한 것은 오늘날의 젊은 근로자들이 은퇴할 때쯤이면 명예롭고 안전하게 은퇴할 수 있다는 것입니다. 앞으로 남은 시간 동안 저는 미국의 사회보장제도를 민영화시킴으로써 이 제도를 구할 수 있는 강력한 아이디어를 소개하고자 합니다. 그것은 바로 16년 전 우리가 칠레에서 하였던 일입니다.

칠레의 PSA 시스템¹⁴⁾

1980년 칠레는 정부주도의 연금제도를 민간이 운영하는 연금저축구좌Pension Savings Accounts(PSA) 방식으로 완전히 대체하는 법률(행정법령 3500호)을 통과시켰습니다.

이 새로운 제도는 1981년 5월 1일(칠레의 노동절) 발효되었습니다. 그리고 16년이 지난 지금 결과는 지극히 긍정적으로 평가됩니다. 연금의 종류가 고령연금, 장애연금 또는 유족연금이나에 따라 다소 차이는 있지만 새로운 민영제도에 의한 연금급여는 예전의 부과시스템 때보다 벌써 50%에서 100%까지 높아졌습니다. 민영 연금기금들이

11) Martin Feldtstein, .The Missing Piece in the Polity Analysis : Social Security Reform,원 American Economic Review, Vol. 86, No. 2 May 1996.

12) Michael Tanner, .Privatizing Social Security: A Big Boost for the Poor,원Cato Institute Social Security Paper, No. 4, July 26, 1996.

13) Laurence Kotlikoff et al., .Privatizing U.S. Social Security : Simulation Study원 World Bank Conference on Pension Systems : From Crisis to Reform에서 1996년 11월에 발표됨.

14) 이 부분은 Jose Pinera, .Empowering Workers : The Privatization of Social Security in Chile원Cato's Letter, No. 10, Cato Institute, 1996에서 발췌 정리함.

운영하는 재원은 칠레 국민총생산GNP의 약 42%를 차지하고 있습니다. 자금시장과 노동시장 양쪽의 기능을 개선함으로써 연금의 민영화는 다른 시장자유 원칙에 입각한 구조적 개혁과 함께 지난 12년 간 경제발전을 예전의 연 3%에서 연 7% 대까지 올리는 데 결정적인 역할을 하였습니다.

최근의 한 논문에서 미국 캘리포니아주립대학UCLA의 세바스티안 에드워즈Sebastian Edwards 교수는 .칠레의 연금개혁은 경제 전반에 걸쳐서 중요한 영향을 끼쳤다. 아마 가장 중요한 효과 중의 하나는 1986년에 10% 미만이었던 저축률을 1996년 거의 29%까지 파격적으로 올린 것이다¹⁵⁾라고 밝혔습니다.

그는 또한 .연금개혁은 또한 노동시장의 기능에도 중요한 영향을 끼쳤다. 첫째, 사회보장 각출료의 총 비율을 낮춤으로써 노동비용을 낮추었다. 둘째, 투자에 의한 자본증식 시스템은 은퇴제도의 사회보장제적 요소를 제거하였다¹⁶⁾라고 언급하였습니다.

칠레의 연금저축구조PSA 시스템 하에 근로자의 연금수준을 결정하는 것은 그 근로자가 근로기간 동안 축적해놓은 돈의 금액입니다. 근로자나 사용자 누구도 사회보장세를 국가에 내지 않습니다. 또한 근로자는 정부가 재정지원하는 연금급여를 받지도 않습니다. 대신 근로자는 사용자로 하여금 자기의 임금중 10%를 자동적으로 자신 소유의 개인연금저축구조PSA에 적립토록 합니다. 근로자는 매월 임금의 10%를 추가하여 자율저축형식으로 적립할 수 있는데 이 부분은 면세 가능합니다.

근로자는 민간연금기금관리회사Administradoras de Fondos de Pensiones(AFP) 중의 하나를 선택합니다. 이 회사들은 다변화되고 위험부담이 낮은 포트폴리오를 보장하고 횡령이나 사기를 예방할 목적으로 재정된 정부의 규정에 명시된 활동에만 관여할 수 있습니다. 독립적이고 상당히 기술적으로 전문화된 AFP 감독원이 감독을 합니다.

각 AFP는 신탁기금mutual fund을 운영하여 증권과 채권 등에 투자합니다. 투자에 대한 결정은 AFP가 직접 합니다. 정부의 규정은 단지 각 투자부문과 포트폴리오의 총합계의 최고 한도만 결정합니다. 이 규정들은 시간이 흐르고 AFP 회사들이 경험을 더 쌓아감에 따라 점점 축소된다는 것이 개혁의 본 정신입니다. 국채나 혹은 다른 어떤 종류의 채권에 투자하여야 한다는 의무는 없습니다. 법적으로 AFP 회사와, 이 회사가 운영하는 신탁기금 두 가지의 분리된 개체입니다. 그러므로 AFP의 사정이 안좋아지더라도 근로자의 투자로 이루어진 신탁기금은 영향을 받지 않습니다.

15) Sebastian Edwards, .The Chilean Pension Reform : A Pioneering Program,원이 글은 NBER Conference, Privatizing Social Security, August 1-2, 1996에서 발표됨.

근로자는 한 AFP 회사에서 다른 AFP 회사로 자유롭게 이동할 수 있습니다. 이로 인해 각 회사들 간에는 경쟁이 생겨 더 높은 투자이익률을 약속하고 더 나은 고객 서비스를 제공하며 더 낮은 커미션을 요구하는 현상이 생기게 됩니다. 각 근로자에게는 PSA 수첩이 주어져서 매 3개월마다 근로자의 축적된 연금기금의 액수 및 투자기금의 수익률을 통보해 줍니다. 구좌는 근로자의 명의로 되어있는 만큼 근로자의 자신의 재산이며 그의 고령 연금 지급 및 사망시 유족을 위해 쓰여질 것입니다.

예상하시는 바와 같이 은퇴 후의 생활에 대한 노후계획은 사람에 따라 많은 차이가 있을 수 있습니다. 그러나 예전의 부과시스템은 정치적 압력을 통한 조기퇴직연령 결정 등의 예외를 제외하고 일반인들에게 이런 선택권을 부여하지 않습니다. 이것은 인간의 행복의 가치를 박탈하는 만인동일적용one-size-fits-all 제도입니다.

그러나 PSA 시스템은 개인의 선택이 개인의 결정으로 이어져서 원하는 결과를 달성하도록 허용합니다. 많은 AFP의 지점에는 사용자들이 쓰기 편한 컴퓨터 터미널이 있어서 근로자가 자신의 계정에 적립된 금액과 은퇴하고자 하는 연도에 근거하여 장래에 받을 연금급여의 금액을 미리 계산할 수 있습니다. 또한 근로자는 자기가 수령하고자 하는 연금급여 금액을 입력한 뒤 만약 일정 연령에 은퇴하고자 한다면 매월 얼마씩 납입을 해야 하는지도 물어볼 수 있습니다. 일단 회답이 나오면 근로자는 자신의 사용주에게 자기 월급에서 추가 공제를 얼마씩만 더 해달라고 통고하면 됩니다. 물론 그는 연금기금의 실질 수익률과 자신의 연령 그룹의 기대수명 변화 등에 기인하여 때때로 이것을 조정할 수 있습니다. 중요한 것은 근로자가 맞춤형복을 주문하듯이 자신이 원하는 연금급여액과 은퇴연령을 결정할 수 있다는 것입니다.

위에서 밝힌 바와 같이 근로자의 각출료는 소득세에서 공제됩니다. PSA의 수입부분은 면세됩니다. 은퇴하여 연금급여를 인출할 때 그 당시의 소득층의 수준에 따라 소득세를 납부합니다.

칠레의 PSA 시스템은 민간근로자와 공무원을 다 포함합니다. 단지 제외된 사람들은 다른 나라에서와 같이 연금제도가 임금 및 근로조건 내에 포함되어 있는 경찰과 군인들입니다. 그들의 의견과 달리 나의 의견으로는 PSA 시스템이 그들에게도 더 유리할 것으로 생각합니다. 모든 다른 근로자들은 의무적으로 PSA에 가입하여야 합니다. 자영업자는 원할 경우 자율적으로 이 시스템에 가입할 수 있으며, 이것을 통해 비공식 근로자들이 공식 경제계에 합류할 수 있게 됩니다.

은퇴연령이 될 때까지 최소한 20년간 연금기금을 납부하였으나 그 연금기금이 법적으로 정해 놓은 최소 연금보다 적을 경우 그 근로자의 PSA가 고갈된 뒤 국가로부터 연금을 받습니다. 여기서 중요한 것은 누구도 사전에 가난한 자로 규정되지 않는다는

것입니다. 근로기간이 끝나고 PSA 축적금이 소진된 뒤에야 가난한 연금수급자는 정부 지원을 받습니다. 납입 기간이 20년이 되지 않은 사람의 경우 더 낮은 수준의 복리후생 형태의 연금급여를 신청할 수 있습니다.

PSA 시스템은 또한 조기사망과 장애발생을 대비한 보험을 포함하고 있습니다. 각 AFP는 생명보험회사와 단체 생명보험 및 장애보험계약을 체결함으로써 고객들에게 서비스를 제공합니다. 이 보험료 부분은 근로자 임금의 약 2.9%에 해당하는 추가급여금으로 지급되며, 여기에는 AFP에 대한 커미션도 포함되어 있습니다.

10%의 최소 의무저축률은 총근로기간 동안 평균 4%의 순수익을 올리는 것의 가정하에 계산되었으므로 전형적인 근로자는 그의 최종 임금의 70%에 해당하는 연금급여를 PSA에 보유하고 있을 것입니다.

은퇴시 근로자는 두 가지 일반적인 지급방법 중 하나를 택할 수 있습니다. 먼저 은퇴자는 그의 PSA에 적립된 자금을 이용해 민영 생명보험사와 종신연금계약annuity을 체결할 수 있습니다. 종신연금은 근로자의 부양가족에게 해당하는 유족연금을 포함하여 물가변화에 따라 연동되는 지수화indexed된 월수입을 종신토록 받게 됩니다. 칠레 금융시장에는 지수화된 채권거래가 가능하므로 회사들은 이에 따라 투자할 수 있습니다. 또한 은퇴자는 그의 기금을 PSA에 남겨둔 채로 은퇴자와 그 부양가족의 기대수명에 기인한 제한사항에 따라 계획적인 급여인출을 할 수 있습니다. 후자의 경우 근로자가 사망하면 그 구좌의 잔여 기금은 그의 상속재산의 일부가 됩니다. 양쪽 모두의 경우 근로자는 종신연금계약을 하기 위해 필요한 금액 또는 그의 최종 임금의 70%에 해당하는 계획적인 급여인출을 위해 필요한 금액을 초과하는 부분에 대하여는 일시금으로 자금을 인출할 수 있습니다.

PSA 시스템은 노동인구분포에 대한 부과제도의 전형적인 문제, 즉 노령화되어가는 인구에서 은퇴자 1인을 부양하는 근로자의 숫자가 점점 줄어드는 문제를 해결합니다. PSA 시스템 하에서는 근로인구가 은퇴인구를 위해 돈을 내지 않습니다. 그러므로 부과시스템과는 달리 세대 간의 갈등과 파산의 가능성을 피할 수 있습니다. 많은 나라들이 당면하고 있는 연금 지급의무 수행을 위한 기금의 고갈문제가 PSA 시스템 하에서는 존재하지 않습니다.

근로자가 일정한 연한을 채우지 않고 일을 그만둘 경우 근로자에게 부담을 지우고 또한 근로자의 연금기금의 파산을 초래함으로써 근로자로부터 직장파산과 연금기금을 다 앗아가는 사용자 주도의 개인연금과는 달리 PSA 시스템은 근로자를 고용하는 회사와 완전히 독립되어 있습니다. PSA 시스템은 회사가 아닌 근로자에게 연결되어 있으므로, 그 구좌를 항상 휴대portable할 수 있습니다. 연금기금은 거래가능한 증권에 투

자되어야 하므로 PSA는 매일매일 새로운 가치를 가지며 이에 따라 한 AFP에서 다른 회사로 옮기는 것도 수월합니다. 또한 직장폐쇄 문제는 완전히 예방됩니다. 국내외적으로 노동의 유동성을 침해하지 않으므로 PSA 시스템은 노동시장의 유동성을 창조하는 데 일조를 하고 또한 외국 근로자에게 지원금을 주거나 그들을 부당하게 차별하지 않도록 해줍니다.

PSA 시스템은 유연한 노동시장의 구성을 촉진하는데도 아주 효과적입니다. 특히 여성과 젊은 근로자들의 경우에 사람들은 점점 하루에 몇 시간만 일하거나 아예 일을 안하는 것을 원합니다. 부과시스템의 경우 그러한 유동적인 근로형태는 일반적으로 기여금의 부족금을 채워야 하는 문제를 유발시킵니다. 그러나 PSA 제도에서는 기여금 지급의 중지 및 재개가 전혀 문제되지 않습니다.

과도기

PSA 시스템을 영구적으로 구축하는 것은 하나의 과제입니다. 그러나 또 다른 과제는 부과시스템이 이미 적용되고 있는 국가의 경우 PSA 시스템으로의 과도기 어떻게 관리하느냐 하는 것입니다. 물론 이러한 이동은 특히 예산현황에 따른 제한정책 등 각 국가의 개별적인 특징을 고려하여야 합니다.

칠레는 이 과도기를 위해 세 가지 기본적인 원칙을 세웠습니다.

첫째, 정부는 이미 연금을 받고 있는 사람에게는 개혁으로 인해 어떠한 손해도 받지 않을 것을 보장하였습니다. 사회보장 당국은 새로운 시스템으로 이동한 근로자로부터는 기여금을 받지 못하게 되므로 이 원칙은 중요한 의미를 가졌습니다. 당국은 자체 재원으로는 연금을 계속 지급할 수가 없었습니다. 더구나 노령자에게는 자신들의 인생시점에서 연금급여나 기대 연금의 형태를 바꾼다는 것은 부당한 것이었습니다.

둘째, 부과방식 하에 이미 기여금을 내고 있던 근로자들에게 현 시스템에 그대로 머물든지 혹은 새로운 PSA 시스템으로 바꿀 수 있는 선택권을 주었습니다. 새 연금방식으로 옮기는 사람들에게는 인정채권 recognition bond을 발급해 그들의 새로운 PSA에 예치토록 하였습니다. 이 채권은 물가연동 지수화되었고 4%의 실이자율을 보유하였습니다. 정부는 근로자가 법적 은퇴연령에 도달하였을 때만 채권을 지급합니다. 채권은 근로자에게 조기은퇴를 허용하기 위해 제2시장권에서 거래됩니다. 이 채권은 부과시스템에서 이미 근로자가 취득한 권리를 반영하는 것입니다. 그러므로, 수년 동안 연금기여금을 납부한 근로자가 새로운 시스템으로 옮겼다고 하여 처음부터 다시 시작하는 일은 없습니다.

셋째, 새롭게 노동시장에 들어오는 사람들은 PSA에 가입하도록 하였습니다. 부과시스템은 더 이상 지탱할수 없는 상태였으므로 문을 닫았습니다. 이러한 요건은 예전의 시스템에 남아있던 마지막 근로자가 은퇴연령에 도달함과 함께 이 시스템이 끝나는 것을 의미하였습니다. 그때부터 일정한 기간 동안 정부는 단지 예전 시스템에 의한 은퇴자에게 연금을 지급할 의무만 있습니다.

제안된 개혁에 관하여 몇달 간의 국민적 논의를 거치고 또한 사람들에게 개혁을 설명하기 위하여 홍보하고 교육하는 노력을 거친 뒤, 1980년 11월 4일 연금개혁법은 통과되었습니다.

새로운 시스템과 함께 모든 총임금은 재조정되어서 예전 시스템에 사용자가 납부하던 기여금의 대부분을 포함시켰습니다. 나머지 사용자의 기여금은 과도기적 세금으로 전환시켜서 과도기의 재정지원을 돕기 위해 쓰였고, 연금개혁법에 명시된대로 그 세금이 완전히 지급된 뒤 근로자를 채용하기 위한 사용자의 부담은 줄어들었습니다. 근로자의 기여금은 인상된 임금총액에서 공제되었습니다. 새 시스템에서의 총 기여금은 예전 시스템에서보다 낮았으므로 새로운 시스템으로 옮긴 근로자들의 순 임금은 5% 정도 상승하였습니다.

이러한 방법으로 우리는 정치적 조작의 목적이 되곤했던 사회보장 기여금을 사용자와 근로자가 함께 납부해야 한다는 신화를 종식시켰습니다. 경제적 관점에서 볼 때 사용자들은 채용과 임금지급 결정시 근로자의 정기적 임금이나 사회보장기여금에 상관없이 모든 노동비용을 계산에 산입하므로 기여금은 궁극적으로 근로자의 생산성으로부터 지급되는 것입니다. 사용자의 기여금 성격을 바꿈으로서 이 시스템은 근로자가 이제 모든 기여금을 납부하는 것으로 만들었습니다. 이러한 시나리오 하에서는 물론 최종임금의 수준은 시장세력 간의 상호작용에 의해 결정됩니다.

과도기의 재정적 부담에 대한 해결책은 복잡한 기술적 문제이므로 각 국가는 그 고유의 환경에 따라 이 문제에 접근하여야 합니다. 최근 세계은행의 연구¹⁶⁾에 따르면, 1980년 당시 칠레시스템의 부과제도의 암묵적 부채총액은 GDP의 80% 정도에 달한 것으로 예상되었습니다.

이 부채액은 1978년에 있었던 개혁에 의해 감소되었는데 특히 지수화의 적용, 예외규정의 제거, 그리고 은퇴연령을 높이는 것 등이 주요 내용이었습니다. 이 연구는 칠레와 같이 어느 정도 경쟁력을 갖춘 은행시스템과 잘 가동중인 부채시장, 그리고 거시경제적 안정성이 보장되어 있는 나라라면 크게 이자율의 영향을 받지 않고도 과도기의 재정적자 문제를 해결할 수 있음을 보여준다¹⁶⁾고 밝히고 있습니다.

16) World Bank, Averting the Old Age Crisis, 1994.

칠레는 PSA 시스템으로의 전환에 필요한 과도기적 재정부담을 해결하기 위해 다섯 가지 방법을 사용하였습니다.

첫째, 적절한 연금급여 수준을 보장하기 위한 자본증식에 필요한 기여금은 사회보장세보다 일반적으로 낮으므로, 이들의 차이 중 일부가 잠정적으로 과도기 사회보장세로 전용되었으므로 임금의 감축이나 사용자에게 있어서의 노동비용 증가는 발생하지 않았습니다. 이 세금의 점진적인 제거는 원래 법에 명시되어 있었고, 또한 그대로 실시되었으므로 지금은 더 이상 존재하지 않습니다.

둘째, 부채를 이용함으로써 과도기의 경비는 차세대와 함께 부담을 나누었습니다. 칠레에서는 대략 40%의 경비가 국채를 시장수익률로 발급함으로써 충당되었습니다. 이러한 채권은 AFP에 의하여 자신들의 투자 포트폴리오의 일부로 구입되었고, 과도기 채무 bridge debt는 과거 시스템에 준한 연금수급자가 더 이상 없을 때 완전히 사라질 것입니다.

셋째, 과도기의 재정적 부담을 충당하여야 한다는 필요는 정부의 낭비적인 경비지출을 줄이는 강력한 인센티브가 되었습니다. 수년 동안 예산담당국장은 이것을 근거로 정당성이 부족한 신규 경비지출을 막거나 낭비적인 정부 프로그램을 줄임으로써 국민 저축률을 올리는 데 결정적인 공헌을 하였습니다.

넷째, PSA 시스템이 촉진시킨 경제성장은 조세수입을 실질적으로 증가시켰습니다. 연금개혁을 시작한 지 단 15년 만에 칠레는 GNP의 약 2%에 해당하는 회계예산 상의 흑자를 누리고 있습니다.

다섯째, 정부가 자산과 부채를 보여주어야 하는 이론상의 국가 대차대조표상 국가 연금부채는 어느 정도까지는 공기업과 다른 형태의 자산가치로 상계됩니다. 칠레의 민영화는 과도기적 재정적인 부담을 해결하는 데 기여하였을 뿐만 아니라 효율증대, 소유권의 확대, 경제의 탈정치화 등 부가적인 혜택도 가져왔습니다.

결과

PSA 시스템은 1,400만 인구와 700억 달러의 GDP를 가진 개발도상국으로서는 흔히 않게 큰 금액인 300억 달러의 투자기금을 형성하였습니다.

이 장기투자 자금은 기금의 경제적 성장을 도왔을 뿐만 아니라 효율적인 금융시장과 관련기관의 발전을 이루어냈습니다. 먼저 PSA 시스템을 만들고 이후 큰 공기업의 민영화시키는 결정은 선순환virtuous sequence으로 이어졌습니다. 이것은 근로자로 하

여금 자신들의 PSA의 수익률을 증대시키는 더 높은 증권가격을 통해 민영화 과정에 의해 생긴 큰 재산의 일부를 취할 수 있도록 함으로써 민영화된 회사의 엄청난 생산성의 성장으로부터 상당히 혜택을 받을 수 있는 가능성을 제공하였습니다.

새 시스템의 핵심결과 중의 하나는 자본의 생산성을 높임으로써 칠레의 경제성장률을 높이는 것이었습니다. PSA 시스템은 지난 15년 동안 자본시장을 더욱 효율적으로 만들었으며 그 성장에 영향을 끼쳤습니다. AFP에 의하여 운영되는 방대한 자금은 새로운 종류의 금융상품을 만들게 하였고, 또 한편 그동안 잘 발전되지 않았던 다른 종류의 기존 상품들을 활성화 시켰습니다. 자금시장의 건전한 운영과 투명성 확보에 기여한 칠레 연금개혁의 또 다른 효과는 국내 위험도 측정 산업 domestic risk-rating industry의 생성과 기업경영의 개선이었습니다. AFP는 주식을 보유하고 있는 회사에 외부이사를 임명함으로써 이사회에 다정다감한 분위기를 깨고 있습니다.

1981년 5월 1일 이 시스템이 가동된 이래 실투자 이익률은 연 12%였습니다. 이것은 예상 수익률 4%에 비해 3배나 많은 것이었습니다. 물론 자유시장 고유의 특성에 따라 때로는 -3%에서 30%까지 수익률의 변화가 있기는 하였지만 중요한 것은 장기 차원의 평균 수익률입니다.

새 시스템 하의 수급연금은 약 25%의 총 사회보장제 지급을 필요로 하였던 과거 공적연금 적용시대 때 보다 더욱 높아졌습니다. 최근의 한 연구에 따르면 평균적인 AFP 은퇴자는 지난 10년 간 근무하면서 받았던 연간임금의 78%에 해당하는 연금을 받는 것으로 되어있습니다. 이미 밝혔듯이 은퇴와 함께 근로자는 그들의 초과저축금 excess savings(임금의 70% 이상 초과부분)을 일시금으로 받을 수 있습니다. 만약 이 금액을 연금가치에 포함시켜 계산한다면 총 금액은 근로수입금의 84%에 가까워질 것입니다. 장해연금수급자 역시 평균 근로수입금의 70%를 받습니다.

그러므로 새로운 연금 시스템은 노령, 장애, 유족연금 급여의 규모와 확실성을 증대시킴으로써 빈곤을 줄이는 데 상당한 기여를 하였으며, 간접적이긴 하지만 경제성장을 촉진시키고 고용을 증대시키는 데 탁월한 기여를 하였습니다.

1981년에 칠레에서 처음 PSA가 출발하였을 때 근로자들은 새로운 시스템으로 이동하거나 또는 옛날 시스템에 그대로 남아 있을 수 있었습니다. 근로자의 4분의 1이 시행 한 달만에 새 시스템으로 옮겼습니다. 오늘날은 93% 이상이 새로운 시스템에 속해 있습니다.

국영연금제도가 사라짐에 따라 정치가들은 더 이상 연금급여를 어느 그룹을 위해 얼마 만큼이나 늘릴까 하는 걱정을 할 필요가 없습니다. 그러므로 연금은 더 이상 정치

적 분쟁의 이유가 될 수 없습니다. 근로자의 은퇴수입은 그의 노동과 경제의 성공도에 따라 좌우될 것이며 정부나 특별한 이해집단의 압력에 의해 결정되지 않을 것입니다.

이제 칠레인에게 있어서 연금저축구좌는 실질적이고도 가시적인 소유권을 의미하며 은퇴시의 안정을 위한 첫번째 자산이 되었습니다. 새 시스템이 적용된지 16년 이후인 지금 전형적인 칠레 노동자의 주요 재산은 (아마 저당 잡혀있을) 그의 중고차나 작은 집이 아니라 PSA의 자금입니다.

끝으로 사적연금시스템은 아주 중요한 정치적, 문화적 결과를 가져왔습니다. 사실 새로운 연금제도는 칠레국민에게 경제에 참여하는 기회를 제공합니다. 전형적인 칠레 근로자는 증권시장의 변화나 이자율에 더 이상 무관심하지 않습니다. 근로자는 자신의 노후 안정이 경제의 근간이 되는 회사의 건전도에 따라 좌우된다는 것을 직관적으로 압니다.

세계적인 연금위기

오늘날 세계를 위협하는 망령은 공적연금의 파산입니다. 금세기를 통해 군림했던 부과방식 연금제도는 근본적인 결점을 가지고 있는데 그것은 노력과 대가 간의 필수적인 인과관계, 즉 개인적 책임과 권리 사이의 인과관계를 부정하는 것으로 인간으로서의 기본 행동양식에 상반된 개념을 내포하고 있습니다.

그 결점에 의한 결과를 악화시키는 두 가지 외부적인 요소가 있습니다. 그것은 첫째, 세계인구의 출산율의 감소 경향과, 둘째, 의학의 발전으로 사람의 수명이 점점 길어지는 것입니다. 결과적으로 점점 더 적어지는 근로자들이 점점 더 많아지는 은퇴자들을 부양하여야 합니다. 은퇴연령과 사회보장세를 높이는 것은 둘다 상한선이 있으므로 언젠가는 이 시스템은 은폐할 수 없는 파산의 첫 징조인 연금급여의 감축을 시행할 수밖에 없습니다.

거의 모든 개발도상국에서처럼 이 연금급여의 감축이 물가상승에 의하든지 아니면 입법에 의하든지 간에 은퇴근로자에게 대한 마지막 결론은 똑같습니다. 그것은 역설적이게도 사회보장social security제도가 노령의 안정을 보장해주는 것이 아니라 오히려 노령의 고뇌를 유발시킨다는 것입니다.

칠레 개인연금제도의 성공은 다른 남미 3개국을 똑 같은 길로 인도하였습니다. 아르헨티나(1994), 페루(1993), 콜롬비아(1994)가 유사한 개혁을 시행하였습니다. 멕시코, 볼리비아, 엘 살바도르는 칠레 모델에 따라 국영 연금제도를 개혁하는 법을 이미 통

과하였습니다. 이 국가들에서는 몇달 내에 새로운 시스템이 가동될 것입니다. 예를 들어 1997년 7월 1일부터는 멕시코에서 시행될 것입니다.

칠레의 사례는 미국을 포함한 세계 여러 나라에 참고가 될 수 있을 것입니다. 초창기부터 이런 방향의 개혁을 주장해 온 케롤린 위버Carolyn Weaver 씨가 이끄는 사회보장제도 자문위원회의 다섯 멤버들은 금년 초 국회에 제출된 보고서를 통해 현재의 부과시스템을 개인소유의 개별구좌를 포함하는 이중계층시스템 two-tier system으로 바꾸자는 제안을 하였습니다. 이미 경제학자들은 미국의 과도기간 동안의 재정지원 계획에 대하여 글을 쓰기 시작하였습니다.¹⁷⁾ 어떤 특정한 제안을 지지함 없이 사회보장제도 민영화를 위한 케이트 프로젝트Cato Project on Social Security Privatization 는 몇 가지 가능한 과도기 시나리오를 제출할 것입니다.

이 아이디어의 위력을 입증이나 하듯이 중국인민공화국의 정부실무자들도 개인연금제도를 연구하기 위하여 칠레를 방문하였습니다. 사실 저도 지금 막 상하이에서 돌아오는 길인데 그 곳에서 칠레스타일의 연금개혁에 분명한 관심을 가지고 있는 고위급 관료들을 만났습니다. 21세기가 시작하기 전 미주대륙의 국가들을 포함한 많은 나라들이 칠레의 모델을 따라 자신들의 연금제도를 민영화할 것입니다. 이것은 국가에서 개인으로 권력이 집단 재분배됨을 의미하며, 개인의 자유를 드높이고, 좀더 빠른 경제성장을 촉진시키고, 빈곤, 특히 노인층의 빈곤을 완화시키는 결과를 가져올 것입니다.

의장님, 저는 뉴딜New Deal 초창기 시절에 언급되었던 사회보장제도 및 다른 사회보험 프로그램의 도덕적 폐해에 대한 경고를 인용하면서 저의 발표를 마치고자 합니다.

.내 눈 앞에 펼쳐진 증거에 의해 확인된 역사의 교훈은 고통에서의 일시적 구제에 계속적으로 의지하는 것은 국가조직에 치명적인 영적, 도덕적 붕괴를 초래한다는 것이다. 이런 방법으로 구제처방을 하는 것은 인간의 영혼을 점진적으로 파괴하는 마약을 처방하는 것과 같다. 이것은 건전한 정책이 요구하는 바에 정면 대치된다. 이것은 미국 전통에 대한 침해이다.^{원8)}

이 경고는 프랭클린 델라노 루즈벨트Franklin Delano Roosevelt 대통령이 1935년 연두교서에서 행한 연설의 일부입니다.

대단히 감사합니다.

17) Plan for Privatizing Social Security,원Cato Institute Social Security Paper, No. 8, April 30, 1997을 참조.

18) Franklin D. Roosevelt, The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, Vol. 4, The Court Disapproves : 1935, Random House, 1938.

2. 공적연금 민영화를 검토하고 있는 국가들¹⁹⁾

세계 많은 곳의 인구분포적 경향에 따르면 점점 더 적은 수의 근로자들이 예전보다 더 늘어나고 장수하는 연금수급자들을 부양하기 위해 세금을 납부하고 있다. 전문가의 말에 따르면, 이러한 상황은 노령연금의 공적 재정지원에 있어 세계적인 위기를 불러 일으키고, 많은 정부들로 하여금 연금제도를 민영화하거나 적어도 이 가능성을 검토하도록 만들고 있다고 한다.

세계은행의 연구원들은 지난 1992년부터 1994년까지 세계의 연금제도에 대한 광범위한 연구를 하였다. 그들은 공공자금으로 지원하는 부과Pay-As-You-Go 프로그램의 100년 간의 사례를 연구하였다. 가장 널리 퍼져있는 연금 자금조달 방법인 부과시스템은 근로자의 세금으로 은퇴자에게 연금 혜택을 주는 방법이다.

세계은행의 연금 경제학자인 로버트 팔라시오스 Robert J. Palacios의 말에 의하면, 연구원들은 어느 국가이든 간에 관계없이 부과식 연금제도는 연금지급능력의 붕괴로 이어지는 라이프 사이클을 가진다는 것을 발견했다.

팔라시오스를 USIA Economics의 워너 로즈Warner Rose 기자가 인터뷰했다. 인터뷰 내용은 다음과 같다.

질문: 부과식 연금제도의 라이프 사이클에 대하여 설명해 달라.

팔라시오스: 라이프 사이클은 3단계로 이루어져 있다. 첫번째 단계first stage는 이 제도가 이제 막 도입된 상태를 말한다. 이것은 흔히 해당 국가의 국민 연령층이 상대적으로 젊은 경우에 해당된다. 새 시스템에는 당분간 적은 숫자의 연금수급자들이 있을 것이며 근로자 대비 연금수급자의 비율은 상당히 유리한 편이다. 이 제도에 대한 자금조달을 위해서는 상당히 낮은 사회보장세만 필요로 한다. 두번째 단계second stage에서 이 제도는 성숙하기 시작한다. 더욱 많은 사람들이 연금수급권을 가지게 되며 정부의 연금수급자에 대한 약속이 때때로 상승된다. 이 제도의 자금조달을 위해 비축되었던 기금은 종종 고갈된 경우가 많다. 세율은 올라갈 준비를 하고 있고 이 제도는 재정문제에 직면하게 된다. 세번째 단계third stage에서는 상대적으로 연령층이 높은 인구구조와 함께 성숙된 제도가 존재한다. 근로자 대비 연금수급자의 비율은 점점 줄어든다. 어떤 나라에서는 이러한 단계의 극한에 달하여서 한 사람의 연금수급자를 두 사람 이하의 근로자가 부양하고 있다. 이 제도는 곧 재정적자에 빠지게 된다.

19) 이 글은 세계은행의 연구전문가인 경제학자 로버트 팔라시오스Robert Palacios가 1997년 1월 22일에 행한 대담 내용임.

사회보장제는 상승하면서 노동원가를 더욱 비싸게 만든다. 고율의 세금은 가능한 한 납세자로 하여금 탈세를 하도록 유도한다. 정부가 약속한 연금혜택은 사라지기 시작한다. 우리는 이러한 패턴을 계속 반복적으로 보아왔다. 모든 나라들은 조만간에 이 단계에 봉착한다.

질문: 이것은 세계공통적인 문제인가?

팔라시오스: 그렇다. 대부분의 나라에는 적어도 공무원을 위한 공적연금제도가 있고, 보통 민간분야 근로자를 위한 공적연금제도도 존재한다. 거의 모든 국가에서는 임금과 관련된 부과방식 연금제도를 사용하고 있다. 세계 노동인구의 반 정도가 이러한 제도의 적용을 받고 있다. 선진국에서는 이 제도가 거의 유일한 것이라고 해도 과언이 아니다. 거의 모든 선진국의 연금제도는 이제 세번째 단계third stage에 도달하였으며 예외는 거의 없다. 개발도상국 중에서도 오랫동안 연금제도를 운영해오고 노령인구가 많은 나라일수록 동일한 상황에 처해 있다.

질문: 개발도상국들은 선진국이 겪었던 것보다 더 빨리 세번째 단계에 도달할 것인가?

팔라시오스: 그렇다. 베네주엘라와 멕시코와 같은 중진국의 경우 노령화 속도가 무척 빠르다. 이 나라들에서의 노령화 속도는 선진국에서 겪었던 인구 노령화의 속도에 비해 3분의 1 혹은 반 정도밖에 되지 않는다. 왜냐하면 이제 의료기술의 발달, 산아제한 및 기타 인구노령화의 촉진요소는 선진국만의 전유물이 아니기 때문이다. 이러한 나라에서 다가오는 은퇴자 급증에 대비하여 부과방식 제도로부터 분리된 정책을 수립해야 하는 시간은 선진국들보다 훨씬 더 짧아진 것을 의미한다. 세계인구의 5분의 1을 가진 중국의 경우 한 아이 가지기 정책one-child policy와 수명연장에 대한 연구발전으로 인해 인구의 노령화 문제가 상당히 심각하다.

질문: 부과제도가 노동시장에 미치는 경제적 왜곡현상에 대하여 이야기 해달라.

팔라시오스: 그 왜곡은 잘 알다시피 높은 근로세에 의해 발생한다. 연금기여금 부분뿐만 아니라 의료보험, 실업보험 및 기타 고정세금을 고려한다면 어떤 나라에서는 이 지출의 총액이 근로자가 집으로 가져가는 임금보다 많은 경우가 있다. 이러한 경비는 노동시장을 왜곡시킨다. 오늘날 유럽의 높은 실업문제는 경직된 노동시장 조건과 높은 사회보장세율에서 그 원인을 찾을 수 있다. 이제는 연금제도 및 기타 다른 사회보험성 제도가 부과방식에 기초를 두고 있으므로, 점점 증가하는 경비를 조달하기 위한 유일한 기금은 현재 일하고 있는 근로자로부터 나온다. 그러므로 만약 한 나라에 근로자의 숫자가 한정되어 있다면 사회보장세를 올릴 수밖에 없다.

질문: 많은 나라에 있어 명시적 공공부채explicit public debt를 초과하는 묵시적 연금부채implicit pension debt에 대한 개념을 설명해 달라.

팔라시오스: 묵시적 연금부채라 함은 정부가 근로자와 연금수급자에게 약속한 혜택으로서 이를 지급할만한 기금이 조성되어 있지 않은 것을 말한다. 이것을 측정하는 데는 여러 가지 방법론이 있다. 산업화된 국가들의 묵시적 연금부채는 그들의 공식적인 공공부채액을 초과하는 경향이 있다. 문제는 연금 프로그램의 묵시적 부채는 정부의 공식 대차대조표에 나타나지 않는다는 점이다. 그러나 이러한 연금채무도 정부의 공식 채무과 같이 실질적인 채무라는 인식이 점점 늘어나고 있다. 폴란드와 브라질 같은 나라에서는 이러한 연금지급에 대한 정부의 약속은 헌법에 의해 보장받는 판결을 법원이 내리기도 했다.

질문: 국가들은 어떻게 이 문제를 해결하고 있나?

팔라시오스: 은퇴연령을 높이는 등의 해결책을 찾고 있다. 그러나 장기적인 해결책으로는 부과시스템을 가능한 한 부분적으로라도 대체하여 근로자가 납부하는 기여금이 잘 관리된 기금에 투자되어 증권과 채권거래에 사용되는 민영화된 연금제도로 바꾸어야 한다.

질문: 연금민영화의 복수원칙시스템multiple pillar system에 대하여 설명해 달라.

팔라시오스: 복수원칙제도는 공적연금제도의 두 가지 주요 기능, 즉 소득재분배와 은퇴저축으로 나뉜다. 근로자가 개별적으로 얼마를 납부하였느냐에 관계없이 모든 은퇴자에게 기본적인 최저연금을 약속하는 정부 보장 프로그램이 시스템의 첫번째 원칙 first pillar 이다. 이것은 근본적으로 노령자들 사이의 빈곤을 줄이기 위해 설계된 정부의 재분배 프로그램이다. 근로자는 의무적으로, 또는 강제적으로 저축을 하여 은퇴를 위한 적절한 수준의 돈을 모은다. 그러나 많은 근로자들이 은퇴를 위해 충분한 돈을 모은지 못하는 것을 생각할 때 이 저축의 강제는 정당화된다. 두 번째 원칙 second pillar은 바로 민영화 원칙이다. 이 경우 정부는 저축을 강제하고, 감독하고 때로는 지급보장까지 하지만 기금관리 자체는 민간 운영회사에 맡긴다. 세 번째 원칙 third pillar은 단순히 두 번째의 연장으로 근로자에게 추가적으로 자율 저축을 권장하는 것이다. 비록 이런 저축이 강제적인 것은 아니지만 정부는 세법이나 다른 방법으로 인센티브를 제공할 수 있다. 우리는 두 번째 원칙을 위하여 사전 확정된 기여금 제도를 지지하는데 이것은 근로자가 어떤 기여금을 납부할 의무는 지지않지만, 그가 은퇴 시점에 인출하는 연금급여의 많고 적음은 그 기금의 투자가 얼마나 잘 되었느냐에 따라 좌우된다. 사전 확정된 기여금제도의 장점은 일반적으로 이동가능portable하다는

것으로 이 시스템은 같은 직장에 남아야만 연금제도를 유지할 수 있었던 과거의 제도와는 다르다.

질문: 현재 세계에서 이 새로운 3원칙 시스템three- pillar system을 적용하고 있는 곳이 있는가?

팔라시오스: 칠레는 지난 15년 동안 아주 성공적인 민영화 제도를 유지하고 있다. 현재까지의 연평균 수익률은 12%에서 13% 사이로 이 제도는 큰 실패없이 잘 유지되었다. 칠레의 근로자들은 이미 파산한 예전의 연금제도 하에서 받았을 연금보다도 훨씬 나은 연금급여를 받을 것이다. 이러한 의미에서 이것은 아주 성공적인 제도이다. 그러나 나는 칠레가 세계에서 가장 성공적인 제도를 가졌다고 말하는 것은 아니다. 왜냐하면 각 나라 간에는 상당한 조건의 차이가 있기 때문이다. 예를 들어 칠레에는 많은 근로자들이 정기적으로 기여금을 내지 않고 있다. 또한 이 제도는 시행된지 15년이 되었는데 연금제도의 기준에서 보면 이것은 그렇게 긴 세월이 아니다. 복수원칙제도를 도입한 다른 나라들의 경험은 더욱 짧은 편이다. 1980년 중반부터 스위스는 모든 근로자에게 민영연금에 가입토록 했다. 호주는 1993년에 이것을 결정했다. 영국은 1980년 후반부터 공적연금제도에 가입치 않는 것을 선택할 수 있도록 허용했다. 이르헨티나, 콜롬비아, 페루는 이미 복수원칙제도로 변했고, 곧 멕시코와 베네주엘라가 뒤를 이을 것이다. 현재까지 이 국가에 있어서 결과는 아주 긍정적이었고 점점 더 많은 나라들이 복수원칙 시스템 도입을 고려하고 있다.

질문: 두 번째와 세 번째 원칙은 민영 신탁기금 mutual fund의 설립을 촉진시키나? 이 원칙들은 회사의 주식발행을 촉진시키나?

팔라시오스: 칠레의 민영연금제도 도입은 확실히 그 나라의 자본시장을 발전시키는 데 도움을 주었다. 그것은 칠레회사로 하여금 주식을 발행하고 민영화된 회사의 주식에 대한 기관투자자들의 수요창출에 도움이 되었다. 이 개혁 전까지 칠레에는 중기 또는 장기 채권시장이 형성되지 않았다. 오늘날에는 GDP의 40%에 해당하는 자산을 관리하는 연금기금분야가 존재함으로써 이러한 시장이 생겼다. 칠레의 연금회사는 기업채권, 정부의 장기채권, 주식 등을 보유하고 있다. 자본시장이 잘 발달된 나라에서는 복수원칙제도의 도입을 통해 시장의 유동성 및 주식시장의 자본화 등에 긍정적인 효과를 초래했다. 예를 들어 네덜란드와 스위스의 경우 기관투자자들의 연금기금은 이 나라들에서 거대한 액수의 자산을 보유하고 있다. 또한 주식시장투자액은 GDP의 100% 이상이 되는데 이것은 대부분 연금기금 투자에 기인한다. 이런 형태의 개혁을 고려하고 있는 많은 나라들은 우선 민영 연금부문의 건전한 발전을 약속하는 제반조건부터 갖추어야 한다.

질문: 복수원칙시스템의 기본적인 조건은 무엇인가?

팔라시오스: 기본적인 조건은 초보적인 수준의 민영 은행시스템과 자본시장, 그리고 이를 감독하는 정부의 능력이다. 우리는 잘 발달된 금융시장을 말하고 있는 것이 아니라 근로자들의 은퇴저축금을 효과적이고도 안전하게 관리할 수 있는 최소한의 요건을 말한다. 예를 들어 아르헨티나와 헝가리는 GDP의 5%에서 10%라는 상대적으로 낮은 주식시장 투자율을 보유하고 있지만 이것은 다른 투자기회와 함께 두 번째 원칙을 구축할 수 있는 충분한 기초를 제공한다. 한 나라의 자본시장과 민영 연금기금은 같이 성장하고 상호 보완적이다. 물론 어떤 나라에서는 민영 은행시스템이 자리를 잡을 때까지 연금의 민영화를 서둘러 추진하여서는 안된다. 그 대신 이런 나라에서는 부과방식에 따른 묵시적 연금채무를 잘 통제하여야 한다. 이렇게 함으로써 시간이 되면 개인연금제도의 도입이 수월해질 것이다.

질문: 두번째와 세번째 원칙의 경우 근로자에게 은퇴시 자신의 돈이 구좌에 분명히 축적되어 있을 것이라는 확신을 심어주기 위해 어떠한 보장 대책이 필요한가?

팔라시오스: 그 보장 대책은 나라에 따라 차이가 있을 것이다. 예를 들어 칠레의 경우와 같이 최소연금을 보장할 수 있다. 이 경우 정부는 최소연금 수준과 개인연금 구좌에 누적된 은퇴저축을 이용해 계약할 수 있는 종신연금과의 차액을 보충해준다. 한편 가장 좋은 보장 대책은 게임의 룰을 집행하는 강력한 감독력이다. 이 룰은 유연성의 필요와 금융적 안정 간의 균형을 유지하여야 하고 수시로 변하는 조건에 적응하여야 한다. 적어도 정부는 사기와 횡령에 대비하여 이 제도의 안전성을 보호해 주어야 한다. 보장과 감독체제는 두 번째 원칙이 어떻게 구축되어 있느냐에 따라 달라질 수 있다. 호주에서와 같이 직업별 연금제도, 또는 아르헨티나와 같이 연금 서비스제공 전문회사에 개인연금 계획을 맡기는 방법도 생각할 수 있다.

3. 사회보장제도의 민영화는 가능하다 : 칠레의 사례²⁰⁾

거의 10년 전 나는 재정안정프로그램Financial Security Program이라고 내가 지칭한 안을 제안했는데, 이것은 사회보장제도를 유지하면서 미국국민들에게 자신의 은퇴를 위해 저축을 할 수 있는 선택권을 주자는 것이었다. 이것은 이미 은퇴하였거나 은퇴 직전에 있는 사람들에게도 사회보장제 인상 없이 사회보장 혜택을 약속하는 것이었다. 당시 나는 . 지난 15년 동안 사회보장제도는 거의 전적으로 상호모순적인 정치적 논쟁의 토픽이었다. 우리는 이 프로그램을 초월한 별도의 개혁에 대하여 강력한

20) 이 글은 전 델라웨어 주지사이며 국립정책분석센터의 정책의장인 피트폰트Pete du Pont씨가 미국 연방재정위원회 산하의 사회보장 및 가족정책 소위원회에서 발표한 내용이다.

정치적 논의를 가져야 한다~~고~~ 말했다.

10년이 지난 지금 불행하게도 첫 문장을 .지난 25년 동안……~~원~~이라고만 바꾸면 이 발언은 그대로 유효하다. 지난 10년 간의 중요한 변화라면 사회보장제도에 대하여 무엇을 해야 하는가 하는 것이 극도로 심각한 문제, 즉 더 이상 피해나갈 수 없는 문제로 변했다는 것이다.

우리의 사회보장제도는 많은 다른 나라의 경우와 같이 부과pay-as-you-go제도를 채택하고 있다. 이 제도에 따르면 오늘날의 근로자가 납부하는 세금이 자신들의 미래의 은퇴 혜택을 위해 저축되고 투자되지 않는다. 대신 거의 모든 돈은 현재의 은퇴자에게 연금을 지급하기 위해 바로 사용된다. 인구분포상의 두 가지 세계적 추세에 따라 부과방식의 접근방법은 멀지 않은 장래에 더 이상 유지되지 못할 것이다. 사람은 더욱 오래 살고 출산율은 떨어지고 있다. 1960년 당시 65세 이상된 미국인의 인구는 5%를 조금 넘었다. 그러나 오늘날 이 비율은 13%에 육박하고 있고, 2020년에는 16%가 될 것으로 예상된다. 동일한 추세가 거의 세계 어디에서나 확인되고 있는데, 예외가 있다면 전 소비에트 공화국의 일부분뿐이다. 한 여성당 평생 2.1명의 출산율을 가져야 안정된 인구를 유지할 수 있다. 미국에서는 1950년대 당시 3.45명에서 1980년대에는 1.92명까지 떨어졌다. 오늘날 세계 선진국 중 출산율이 2.1% 이상인 나라는 아일랜드뿐이며 2020년까지 다른 어느 나라도 이러한 비율까지 오를 것이 예상되지 않는다.

이 모든 것은 어디에서나 은퇴자를 부양하기 위해 세금을 내는 근로자들의 수가 빨리 줄어들고 있음을 의미한다. 미국의 경우 1950년에는 16명이 1명의 은퇴자를 부양하였다. 오늘날 이 비율은 3.3명 대 1명이 되었고, 2030년에는 2명 대 1명 이하로 줄어들 것이다.

현재 사회보장제도에 납부되는 세금은 아직 정부의 연금 지출액보다 많으므로 그 잉여금은 잠시 동안 신탁기금에 예치된다. 그런 후 바로 연방정부에 용자금으로 다시 돌아감으로써 연간 재정적자가 실제보다 줄어든 것처럼 보이게 만든다. 용자에 대하여 연방정부는 신탁기금에게 특별채권을 발급한다. 그래서 신탁기금에는 차용증서만 남게 된다. 지금부터 불과 몇년 후 연금지출액이 세금액을 초과할 경우 신탁기금은 차용증서의 지급을 요청할 것이고 특별채권을 지급하기 위한 돈은 결국 납세자 주머니에서 나와야 한다. 이것은 기존 사회보장제에 추가로 세금을 납부함을 의미한다. 이 문제를 더욱 오랫동안 방치하면 할수록 문제는 더욱 심각해질 것이다. 기본적으로 우리에게 세 가지 선택이 남아있다.

첫째, 현 상태로 25년 정도 (또는 더 일찍) 그대로 두면, 사회보장제와 다른 세금의

합친 부담이 워낙 커져서 이러한 몰수성격의 조세에 대한 근로자의 대반발이 예상되어 어떤 종류의 해결책을 찾는 것이 어렵거나 불가능해진다.

둘째, 은퇴연령을 높이거나, 연금혜택을 줄이는 것과 같은 방법으로 현재의 부과방식의 내용을 최대한 조정하여 불안하지만 계속 지탱해나가는 것이다.

셋째, 사회보장제도를 완전적립제도로 바꾸어 각 근로자가 그 자신의 은퇴를 위해 저축하고 그 저축금은 부수적인 경제성장을 유발시키는 것이다.

확실히 세 번째 선택, 즉 각 근로자가 자신의 노후를 책임지도록 허용하는 것이 우리가 택해야 할 길이다. 1986년 내가 제안한 재정안정 프로그램은 여전히 적용가능한 방법이긴 하나 다소 이론적인 면이 있다. 그러나 현재 실질적으로 가동 중인 사회보장제도의 개혁사례가 있어서 그것을 소개하고자 한다.

그것은 바로 서구에서 처음으로 사회보장제도를 채택하였다가 이제 세계에서 처음으로 그것을 바꾼 칠레의 사례이다. 칠레는 개인연금 저축구좌제도로 연금제도를 바꾸었다. 그러나 예전의 시스템에 가입되어 있던 근로자에게 선택권을 주어, 옛날 제도에 그대로 남아 있거나 새로운 시스템으로 이동할 수 있게 했다. 이 방법을 통해 이미 은퇴한 자들의 연금을 안전하게 유지했다.

칠레의 개혁은 아르헨티나, 볼리비아, 콜롬비아, 페루 등 많은 다른 나라들의 개혁에 모델이 되었고, 멕시코도 유사한 시스템 개혁을 준비 중이다. 따라서 이 것을 잘 분석해 볼 필요가 있다고 생각한다.

칠레의 민영화

칠레는 1981년 사회보장제도를 개혁하였는데 사실 당시 칠레는 궁지의 상황에 빠져 있었다. 근로자와 사용자가 납부하는 사회보장세는 임금의 20%를 넘고 있었으나 연금급여의 28%가 일반세금수입에서 지급되고 있었다. 당시에는 사회보장세의 탈세, 혜택지급에 있어서의 정치적 편애주의, 기금의 부실운영, 극심한 인플레이션에 따른 혜택의 가치절하 문제 등이 심각했다.

개혁은 피노체트 장군의 독재정권 하에서 이루어졌으나, 칠레의 민주화 이후에도 이 새로운 개인연금 저축구좌시스템은 여전히 인기가 있었다. 1981년 개혁 당시 예전 시스템에 속해 있던 근로자들은 그대로 남아 있거나, 1986년 이전 언제라도 사적연금제도로 바꿀 수 있었다. 90%는 새로운 사적연금제도를 선택하였다. 1981년 이후 노동시장에 새로이 들어오는 사람들은 사적연금에 의무적으로 가입토록 했다.

개혁시스템의 내용

개혁된 제도 하에서 각 근로자는 개인연금 저축구좌에 임금의 10%를 연금 기여금으로 납부해야 하며 또 10%를 임의로 추가 납부할 수 있는데 이것은 모두 세금공제가 가능하다. 정부는 기금의 관리와 투자를 위해 AFP(Administradora de Fondos de Pensiones, 연금관리회사)라고 불리우는 21개의 민영투자회사 설립을 허용하였다. 근로자는 21개 회사 중 한 회사에 구좌를 보유해야 하지만 1년에 4번까지 다른 회사로 옮길 수 있으므로 AFP들 간에는 경쟁이 심하다. 각 근로자는 연 3회 자신의 개인구좌의 현 상태에 대한 명세서를 받는다. AFP들은 사적금융 전문가들에 의해 관리되며, 보수적이고 신중하며 다변화된 투자규정을 준수해야 하고, 정치적 영향이나 개인적 편애주의를 배제해야 한다. 정부는 21개 회사 전체의 평균수익률을 계산해 최저 수익률로 보장해준다. 정부는 또한 모든 근로자에게 최소한의 연금혜택을 보장해주고, 이 최저 수준을 맞추기 위해 필요한 연금급여를 일반 세금수입금에서 보충해준다.

연금기여금에 추가하여 근로자들은 생명, 장애 보험 및 관리경비를 충당하기 위해 추가금액을 AFP에 납부하여야 한다. 이 금액은 AFP에 따라 차이는 있지만 보험료가 임금의 1.5%, 관리경비가 1~2% 정도에 해당한다. 정부는 역시 장애자 및 유족에 대한 최저 연금급여를 보장한다.

시행 초기에 칠레 시스템에 대한 비난은 총자산의 14%를 초과하는, 지나치게 높은 관리경비 때문이었다. 그러나 연금관리회사 간의 경쟁이 높아감에 따라 관리비용은 2% 이하로 떨어졌다.

연금기여금과 연금급여

모두 합쳐서 근로자는 새 시스템에 임금의 13%를 납부해야 한다. 그리고 앞에서 언급한 바와 같이 선택에 따라 10%를 더 추가하여 기여금을 낼 수도 있다. 예전의 연금제도 하에서는 근로자와 사용자가 모두 합쳐서 임금의 22%를 납부하였다. 새로운 제도 하에서 사용자는 사회보장세를 낼 필요가 없다. 사회보장세의 삭감의 혜택이 즉시 근로자에게 돌아가게 하기 위해 사용자들은 새 시스템이 개시될 때 18%의 임금인상을 허용해야 했다. 결과적으로 개인연금제도를 선택한 근로자들은 예전의 시스템 하에서 지급했어야 할 금액보다 40% 적은 사회보장세를 지급하였다. 근로자가 은퇴시 받는 연금급여의 수준은 개인구좌의 수익률에 따라 좌우되지만, 일반적으로 새 시스템 하에서 은퇴연금은 과거보다 50%~70% 높았으며 장애연금은 적어도 2배, 유족연금은 적어도 50%나 올랐다.

정상적인 은퇴연령은 남자의 경우 65세, 여자의 경우 60세이다. 은퇴자는 보험회사로

부터 연금보험을 사거나 AFP에 돈을 그대로 남겨 두어서 정기적 연금급여 인출계획을 세울 수 있다. 은퇴자의 3분의 2 정도가 종신연금 보험을 택하였다. 자기 수입의 10% 이상의 기여금을 납부한 근로자의 경우 더 많은 연금보험금을 받거나 조기 은퇴할 수 있다. 은퇴자는 수령하는 급여에 대한 세금을 내지만 근로자로 일할 때 납부하였을 세금보다는 일반적으로 낮은 세금을 낸다.

과도기 정책

예전의 시스템 하에 남아있는 근로자에게는 최저 은퇴연금 지급이 보장되어 있는데 이것은 일반 조세수입금에서 지급된다. 사용자는 더 이상 사회보장세를 내지 않으므로 근로자는 세금전액을 본인이 납부하여야 한다. 임금이 18% 인상된 관계로 근로자의 실수령액에는 변화가 없다.

칠레는 개혁으로 인해 어떤 은퇴자도 손해를 보지 않을 것이라고 약속하였으므로 이미 은퇴한 자 및 은퇴예정자에게 정부가 지급해야 할 연금은 국가총생산 GNP의 3%에 해당되었다. 미국의 사회보장제도는 현재 국내총생산GDP의 4.6%를 총 사회보장제도의 혜택 지급에 쓰고 있다. 칠레는 이 과도기의 비용충당을 위해 주로 공기업과 같은 정부 자산을 매각함으로써 재정적자나 세율인상, 물가상승 또는 금리인상을 걱정할 필요가 없었다.

경제적 효과

개인연금제도는 가입자에게 큰 혜택을 준 것은 물론 칠레의 경제를 발전시키는 데 도움을 주었다. 사람들은 AFP 투자를 통해 민간 사업분야의 실질적인 소유권을 강화시켰다. 연금기금은 현재 총 250억 달러를 넘어 섰는데 이것은 칠레 GDP의 절반 정도에 해당한다. 칠레인 한 사람의 평균 순 연금재산은 자신의 평균 연봉의 약 4배이다. 참고로 미국인 한사람 당 평균 연금재산은 평균 연봉의 1년치에 해당할 뿐이다. 개인연금제도 덕분에 칠레의 저축률은 GDP의 26%까지 증가했다. 또한 지난 10년 간의 실질 경제성장률은 평균 6% 이상이었다.

미국에 주는 교훈

우리 국민은 명백히 우리 나라를 경제, 사회적 재앙으로 몰고가는 제도에 굳이 얽매어서는 안된다. 칠레는 사례를 통해 부과방식 사회보장제도가 개인연금제도로 바뀔 수 있으며, 또 이러한 과정에서 국가경제는 강화되고 국민들의 사회복지는 개선되고 안정화될 수 있음을 보여주었다.

미국 사회보장지급금의 40% 정도가 미망인, 아동, 장애자를 위한 것이다. 칠레의 경

우와 같이 우리 나라에서도 보험을 통해 개인연금제도가 이러한 혜택을 제공할 수 있을 만큼 성숙되는 동안 사회보장세금의 일부를 전용하여 이 혜택 지급에 필요한 재원을 조달할 수 있다. 칠레에서와 같이 정부는 최저 혜택을 보장함으로써 모든 국민이 궁극적으로 의지할 수 있는 보호자가 되는 것이다.

우리는 은퇴한 자, 은퇴예정자 또는 연금기여금을 현재 연금제도에 납부한 자들에게 수조 달러를 지급해야 할 의무를 이미 지고 있다. 10년 전과 마찬가지로 개혁의 필요성은 심각하다. 그러나 이제는 10년 전보다 더 시급하다. 우리는 또 다른 10년을 앉아서 기다릴 수만은 없다. 현 시스템이 경제성장을 끌어내리고, 근로자들에게 재정적인 손해를 끼치며, 은퇴자와 근로자 모두에게 이 제도의 존속여부에 대한 두려움을 자아내고 있음에도 불구하고 과연 우리는 이렇게 앉아서 기다려야만 하는가라고 묻고 싶다.

칠레의 연금개혁 이야기

1997년 12월 5일 1판 1쇄 발행

2020년 1월 9일 1판 2쇄 발행

저자_호세 삐네라, 하상욱

발행자_최승노

발행처_자유기업원

주소_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9

전화_02-3774-5000

팩스_0502-797-5058

비매품