

○ 2016.11.21. 2016년 칠레 민영연금 개혁상황과 쟁점 이슈페이퍼

칠레 ‘민영 연금’의 실패와 국민의 저항

- 2016년 칠레 민영연금 개혁상황과 쟁점 -

2016. 11. 21.

칠레 민영연금의 실패와 국민의 저항

- 2016년 칠레 민영연금 개혁상황과 쟁점 -

이 재 훈

(사회공공연구원 연구위원/ 연금행동 정책위원)

< 요약 >

1. 실패한 칠레의 민영연금과 2008년 개혁

- 칠레는 1981년 피노체트 군부독재 당시, 세계 최초로 연금민영화 추진.
- 세계은행이나 OECD 등 국제금융기구들로부터 '성공한 개혁'으로 칭송받으며, 신자유주의 연금개혁의 모범 사례로 제시. 실제 세계 30여 개국이 기존 공적연금을 전체 또는 부분적으로 민영화.
- 그러나 연금민영화에 따른 많은 문제가 발생하면서, 2008년 바첼레트 정부는 우리나라 기초연금과 같은 연대연금 제도를 도입하고, 민영연금에 대한 관리를 강화하는 등 연금개혁을 추진함.

2. 그러나 지금도 계속되는 문제들.

① 매우 낮은 연금급여(특히, 성별·소득별 불평등 심각)

- 칠레 노동자의 연금 보험료율은 10%(사용자의 기여 없음).
- 민영연금의 소득대체율 34%. 수급자 평균 한 달 연금급여가 약 150달러(82,650페소)에도 못 미치며, 최저임금의 40% 수준. 특히 여성은 24%로 약 65달러(42,561페소)에 불과. 2025년부터 2035년 소득대체율 전망치는 평균 15.3%(여성 8.3%)밖에 되지 않는 것으로 전망됨.
- 칠레 민영연금 수급자의 79%가 최저임금 이하이며, 44%가 빈곤선 이하(남성 26%, 여성 59%). → 사용자의 기여 없음. 낮은 수익률, 높은 관리운영비 부담 등.

※ 남성에 비해, 여성의 연금급여가 낮은 이유는 노동시장의 불평등 구조(임금, 노동조건이나 기간 등)나 노동의 성적 분화를 반영한 결과이기도 하지만, 민영연금제도 자체에 기인하는 문제이기도 함 : 연금수급연령의 차이(남 65세, 여 60세), 그리고 기대수명이 긴 여성에 대해 차별적인 사망표(mortality table)를 적용해 급여나 장애, 유족연금 보험료 산출 등.

② 광범위한 사각지대

- 2016년 8월 기준 민영연금 가입자 수는 약 1천 13만 명. 경제활동인구 대비 약 84.4%. 그러나 가입자 대비 실제 보험료를 납부하는 기여자는 55.3%. 즉, 실제 경제활동대비 민영연금 적용률은 46.7%에 불과.
- 자영업자는 당연가입 대상에서 제외. 2008년 연금개혁을 통해 정기적인 소득세를 내는 자영업노동자는 의무대상이 됐으나, 여전히 농민, 어민이나 소규모 생산자와 도매상은 적용 배제.

< 요약 >

③ AFP(민영연금 관리회사)의 문제 : 낮은 수익률과 높은 수수료 문제

- 경쟁을 통한 효율? 사실상 독점경쟁시장. PROVIDA와 HABITAT 2개 AFP가 가입자 절반(51.6%) 차지. CAPITAL까지 포함한 3개사가 가입자의 68.6%를 점유.
- 최근 수익률은 자본시장 호황기인 8~90년대 비해 1/3수준(물가인상 약간 상회). 그러나 금융시장 변동이나 투자위험에 대한 불안정 심화.
- 높은 수수료 문제는 2016년 현재 0.41~1.54%로 2008년 연금개혁 이후 많이 낮아지긴 했으나, 여전히 가입자에게 부담이며, 수익률이 낮은 상황에서 가입자의 불만 고조.

3. 현재 민영연금 개혁 상황

① 2008년에 이어, 두 번째 민영연금 개혁 추진

- 2008년에 이어, 두 번째 연금개혁 추진. 2014년 ‘브라보위원회’ 구성(4/29). 2015년 9월 최종보고서 제출. 민영연금 개혁의 필요성에는 공감대 형성. 그러나 개혁방안에 대해서는 다양한 의견 제출.
- 위원회는 세 가지 방안 제시(A : 현행 체계 내에서의 개혁. B : 사회보험 도입을 통한 혼합형으로의 전환 C : 민영연금 폐지 및 부과방식 공적연금으로 전환).
- 2016년 바첼레트 정부는 사용자 기여 5% 도입 및 국가 AFP 신설 등을 중심으로 하는 방안을 추진하기로 잠정적으로 결정.

② 국민의 저항과 요구 : 민영연금 폐지와 국민연금 도입

- 1990년 민주화 이후 26년만의 최대 규모 행진. 2016년 11월 4일 국민 총파업 전개.
- 현재 민간이 운영하는 AFP뿐 아니라, 국가AFP 신설도 대안이 될 수 없으며, 민영연금 폐지 요구.
- 국가가 운영하는 공적보험 제도 도입을 촉구(정부와 노동자, 사용자 공동 기여).

4. 시사점

- 불과 몇 년 전까지 ‘철레의 연금개혁을 본받아야 한다.’고 주장했던 신자유주의자들은 연금민영화가 어떤 문제를 가져왔는지를 보면서 교훈으로 삼아야 함.
- ‘공적연금 축소와 사적연금 활성화’를 연금개혁의 방향과 정책 기조로 삼고 있는 한국의 연금개혁 방향은 정반대로 전환해야 함.
- 2008년과 2015~2016년에 걸친 철레의 연금개혁 과정은 현재의 노인빈곤 해소 뿐 아니라 노후소득 보장을 위해 기초연금과 국민연금을 동시에 강화해 공적연금 체계를 만드는 투-트랙 강화전략이 여전히 중요하다는 점을 시사하고 있음.

이슈페이퍼

2016-09

칠레 ‘민영 연금’의 실패와 국민의 저항

- 2016년 칠레 민영연금을 둘러싼 상황과 쟁점 -

이 재 훈

(사회공공연구원 연구위원/ 연금행동 정책위원)

민영연금을 반대하는 칠레 국민들의 저항이 확대되고 있다. 칠레 전역에서 1990년 이후 최대 규모의 행진이 3차례 진행된 데 이어, 2016년 11월 4일 국민 총파업이 전개됐다.

칠레는 1981년 세계 최초로 공적연금을 폐지하고 민영연금을 도입했는데, 국제금융기구와 신자유주의 자들은 이를 가장 성공적인 개혁, 모범적인 모델로 칭송해왔다. 그러나 35년이 지난 지금, 칠레 국민들은 피노체트 군부독재의 유산인 민영연금을 반대하며, 국민연금을 재도입하라고 요구하고 있다.

무슨 일이 있었던 것일까. 이 글에서는 최근 칠레의 ‘민영연금 반대운동(No Más AFP)’을 통해 칠레 민영연금의 문제점, 2008년과 최근 연금개혁 과정과 쟁점, 그리고 시사점을 다루고자 한다.

1. 들어가며

○ 26년만의 최대 규모 대중 집회, 그리고 2016년 11월 4일 국민 총파업.

- 최근 2016년 10월 16일, 폭우에도 불구하고 칠레의 수도인 ‘산티아고’에서만 7만 명 이상의 칠레 국민들이 ‘민영 연금(AFP)’²⁰⁾을 반대하는 세 번째 대규모 행진을 진행했음.
- 앞선 8월 21일에는 칠레의 산티아고에서 60만 명 이상, 그리고 전국 50개 도시와 250개 지역에서 40만 명 등 1백만 명 이상이 행진에 참여했는데, 이는 17년 간 지속된 피노체트 군부독재가 종식되고 민주정부가 들어선 1990년 이후 가장 최대 규모의 대중 집회였음²¹⁾.
- 이를 주도하고 있는 ‘민영연금 반대 전국모임(NO Más AFP)’²²⁾은 11월 4일 노동조합과 시민들이 함께하는 국민 총파업을 전개함. 노동조합의 파업뿐 아니라, 학부모는 자녀를 학교에 보내지 않고, 학생들은 등교를 거부하며, 시민들은 물건을 사지 않고, 대중교통을 이용하지도 않는

20) AFP는 ‘Administradoras de Fondos de Pensiones’의 약자로, ‘민영연금 관리회사’를 의미하지만, 실제 민영연금(private pension)을 지칭하는 의미로도 쓰이고 있음.

21) Gligorevic Tihomir, “Chile: 600,000 March in Santiago Against Pinochet – Era Pensions System,” InSerbia Network Foundation (2016. 8. 26).

22) 공식 명칭은 ‘Coordinadora Nacional De trabajadores NO+ AFP’ 임.

등 14개의 노동자와 시민의 활동지침을 통해 강도 높은 실천을 전개하겠다고 밝힘. 최대노조인 칠레노총(CUT: Central Unitaria De Trabajadores)역시 11월 3일 민영연금 반대에 찬성하며, 적극 참여하겠다는 성명을 발표함. 그리고 11월 4일 총파업 당일에는 거리 곳곳에 바리케이드가 세워졌으며, 버스가 불타고, 많은 연행자가 발생하는 등 극렬한 항의와 행진이 이어졌음.

○ 칠레 국민들이 거리로 나선 이유 : 민영연금 반대와 국민연금 재도입

- 대규모 시위의 발화점은 지난 7월, 전직 장관의 배우자가 경찰공무원을 은퇴하고 받는 군인연금액이 매월 7,800달러(약 894만원)이라는 것이 화제가 되면서부터임²³⁾. 반면 민영연금을 통해 받는 연금급여는 매달 평균 315달러(약 36만원)에 불과한데, 이는 칠레의 최저임금인 384달러에도 못 미치는 수준임²⁴⁾. 그러나 칠레 국민들의 보다 근본적인 분노와 불만은 민영연금 체계의 누적된 문제 때문임. 그래서 거리로 나선 칠레 국민들의 핵심구호 또한 ‘민영연금 폐지’와 국가가 운영하는 ‘국민연금 재도입’하라는 것이었음.

“나는 한평생 일만 했다. 이제는 그만두고 쉬고 싶지만, 그럴 수 없다. 내가 더 늙었을 때, 어떻게 살아야 할지 막막하다.” - Luis Montero(69세, 시위참여자. 월 연금액 150달러) - 뉴욕 타임즈(9/11)

○ 실패한 민영연금과 개혁을 둘러싼 갈등

- 칠레의 민영연금은 낮은 급여수준, 광범위한 적용배제, 소득 및 성(gender)에 따른 불평등 심화, 높은 수수료부담과 비효율적인 관리운영 등 많은 문제점을 지니고 있었음.
- 2006년 민영연금 개혁을 핵심공약으로 내건 중도좌파연합(SPD; 민주주의를 위한 정당연합)의 미첼 바첼레트(Michelle Bachelet) 후보가 대통령으로 당선되면서 2008년 연금개혁을 단행했음. 개혁의 핵심은 우리나라의 기초연금과 유사한 ‘연대연금(SPS ; Sistema de Pensiones Solidarias)’²⁵⁾을 도입하는 한편, 민영연금에 대한 규제를 강화하는 것이었음. 이는 재정확대와 규제강화를 통해 국가의 역할을 강화한 조치였으나, 기존 민영연금의 큰 틀은 그대로 유지됐음.
- 2013년 재선한 바첼레트 대통령은 공약에 따라 대통령 자문위원회(일명, 브라보위원회)를 구성해 현행 민영연금의 문제점을 극복하기 위한 연금개혁 방안을 논의해 법 개정을 추진한다는 계획이었음. 그러나 자본의 압박과 제도적 제약, 시민들의 ‘민영연금 반대와 국민연금 재도입’ 요구 사이에서 표류하고 있음.

23) 1981년 피노체트 군부가 공적연금을 민영화할 당시, 군인연금(군인·경찰; 칠레 경찰은 국방부 소속임)은 그대로 유지됐음.

24) Bonnefoy, Pascale, “With Pensions Like This (\$315), Chileans Wonder How They’ll Ever Retire,” New York Times (2016. 9. 11).

25) 연대연금(SPS)은 기초연금 성격의 기초연대연금(PBS : Pension Basica Solidaria)와 보충연금 형태의 연대연금기여(APS : Aprove Previsional Solidario)로 구성돼 있음.

[표-25] 칠레의 연금민영화 이후 주요 연금개혁 흐름

년 도	내 용
1981년	- 피노체트 군부는 1980년 기존 국가가 운영하는 부과방식(PAYG)의 확정급여형(DB) 공적연금을 폐지하고, 민간이 운영하는 완전적립방식의(FF) 확정기여형(DC) 사적연금으로 도입함(Decree Law 3.500)
1990년	- 군부독재 종식
2006년	- 바첼레트 대통령, 연금개혁자문위원회(일명, 마르셀 위원회) 구성
2008년	- 연금개혁 법안 통과(연대연금 도입, AFP 개혁 등)
2014년	- 바첼레트 대통령 재임, 연금개혁자문위원회(일명, 브라보위원회) 구성
2015년	- 브라보위원회 최종 보고서제출(9월)
2016년	- 법 개정안 발의 보류. 개정방향에 대해 논의 중. - 근본적 개혁 요구하며 8월, 9월, 10월 대규모 행진. 11월 4일 국민 총파업

* 자료 : Fabio Bertranou(2016 : 13)에서 일부 추가.

2. 칠레의 연금민영화와 2008년 개혁²⁶⁾

1) 칠레의 연금민영화(1981년) : 최초로 민간이 운영하는 완전적립방식으로 전환.

○ 연금민영화 : 피노체트 군부독재의 유산

- 칠레는 피노체트 군부독재 당시인 1981년, 기존 부과방식의 확정급여형(DB) 공적연금을 폐지하고, 국가를 대신해 민간연금관리회사(AFP)에 의해 관리되는 완전적립방식의 개인저축계정을 둔 확정기여형(DC) 사적연금으로 전환한 최초의 국가임.
- 칠레의 연금민영화 사례는 세계은행(World Bank), 경제협력개발기구(OECD) 등 국제금융기구로부터 성공적이고, 모범적인 연금개혁 모델로 칭송받으며, 다른 국가의 연금개혁에 많은 영향을 미쳤음. 실제 칠레 연금개혁 이후 세계 30개국 이상(특히 남미와 동유럽 체제이행 국가)이 기존 공적연금을 전체 혹은 부분적으로 대체하는 연금민영화를 추진하면서, 이후 신자유주의 연금개혁의 지배적 흐름을 형성해왔음.

26) 이 부분은 “칠레와 아르헨티나의 연금민영화 경로변화 비교연구”(이재훈, 2014), “연금민영화 사례분석을 통한 비판적 평가”(이재훈, 2016)의 일부를 요약한 것이며, 칠레 연금민영화 과정과 문제점, 그리고 2008년 연금개혁에 대한 자세한 내용은 해당 글을 참고하길 바람.

[표-26] 라틴아메리카의 연금민영화의 다양한 유형과 특징(개혁 당시)

모델 ²⁷⁾	국가(민영화 시기)	체계	기여	급여	재원 체계	관리
대체형	칠레(1981), 볼리비아(1997), 멕시코(1997), 엘살바도르(1998), 도미니카공화국(2003-2006), 니카라과(2004, 미이행)	사적	확정	-	완전적립	민간 ^a
병렬형 (선택형)	페루(1993), 콜롬비아(1994)	공적 or 사적	-	확정	부과방식 ^b	공공
		사적	확정	-	완전적립	민간 ^a
혼합형	아르헨티나(1994)	공적 and 사적	-	확정	부과방식 ^b	공공
	우루과이(1996), 코스타리카(2001), 에콰도르(2004, 미이행)	사적	확정	-	완전적립	공공+민간

* 자료 : Mesa-Lago(2004: 59). 미 이행 국가는 필자 수정. 이재훈(2005)에서 재인용.

a: 멕시코, 도미니카공화국, 콜롬비아는 민간+공공혼합 b: 콜롬비아, 도미니카공화국은 CIP방식.

- 연금민영화에 따라, 노동자는 반드시 AFP를 선택해 자신의 새로운 계좌를 만들어 가입해야 했음. AFP는 기여징수, 관리 및 투자운용, 연금지급 등 전반을 관장함. 노동자는 임금소득의 10%를 보험료로 개인계정에 납부해야 함. 노동자의 연금급여는 자신이 납부해 적립한 연금 기금과 기금을 금융시장에 투자해 얻은 수익률, 기대수명, 그리고 퇴직프로그램(퇴직시점 및 인출계획 등)에 따라 다르게 지급됨. 또한 별도의 고정수수료와 관리비가 공제됐으며, 장애나 유적연금을 받기 위해서는 추가적인 보험료를 부담해야 했음. 반면, 군인과 경찰은 적용에서 기존 공적연금을 그대로 유지했고 자영업자도 의무가입 대상에서 제외됐음.

○ 경험적으로 증명된 연금민영화의 문제들

- 칠레의 연금개혁에 대한 평가를 포함해, 초창기 연금민영화를 둘러싼 논쟁은 이론적이거나, 이념형에 따른 논쟁이었음. 그러나 민영화 이후 20년 이상 제도가 운영되면서 연금민영화가 실패했음이 경험적으로 증명됐음. 연금민영화 찬성론자의 주장처럼 경쟁을 통한 효율, 개인의 선택권 보장, 투자수익을 통한 적절한 급여보장, 가입동기를 통한 기여회피 감소 등은 발생하지 않았음. 오히려 관리위험, 투자위험, 시장위험 등 새로운 유형의 위험이 추가적으로 발생하게 됨.
- 칠레 민영연금의 사용자의 기여가 폐지됐고, 세대나 성별, 소득수준에 따른 ‘연대’의 기제가 없으며, 노동시장의 불안정성과 불평등 구조를 그대로 반영함. 경제활동인구 대비 실제 기여자 비중은 절반 수준에 불과했으며, 저임금·비정규노동자와 실업자, 자영업자 등은 사실상 배

27) 대체형은 기존 부과방식 공적연금을 완전 폐지하고 민영연금과 대체된 것을 말하고, 병렬형(또는 선택형)은 민간연금이 도입돼 기존 공적연금과 경쟁하는 유형(가입자가 선택), 혼합형은 국가가 기초연금을 제공하고, 2층에서는 공적연금과 사적연금이 혼합된 보충연금 형태를 지님.

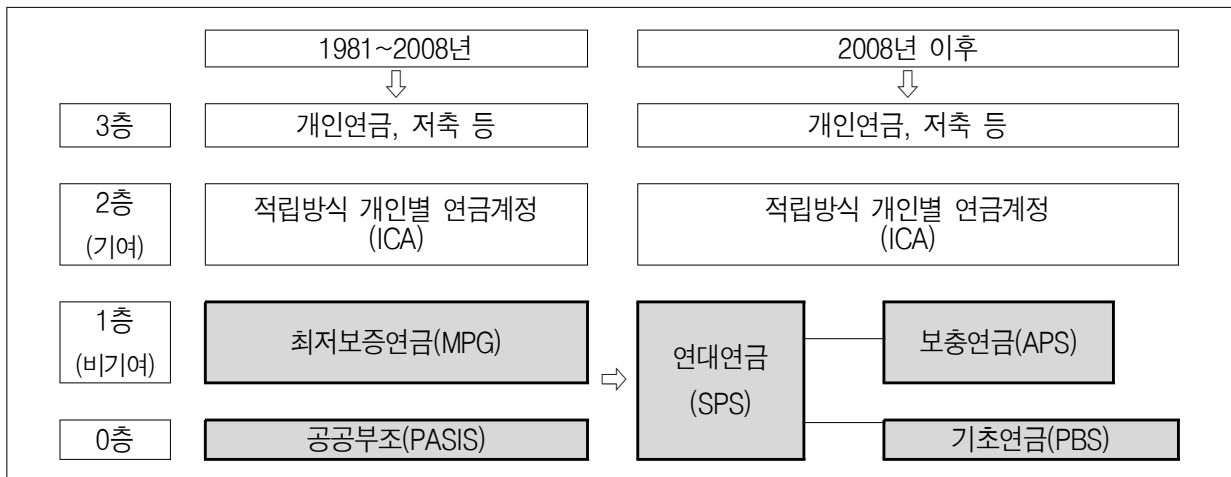
제되고 있음. 또한 소득수준과 성별에 따른 급여의 불평등이 매우 심각하게 나타났으며, 과도한 수수료 역시 큰 문제로 부상됐음.

2) 2008년 연금 개혁 : 연대연금 도입과 민영연금 관리강화

○ 2008년 바첼레트 대통령의 민영연금 개혁

- 바첼레트 대통령은 2006년 집권 6일 만에 민영연금 개혁을 위해 각 분야 15인의 전문가로 구성된 ‘대통령연금자문위원회(일명 마르셀 위원회)’를 설치함. 이 위원회는 3개월 동안 노동조합이나 사회단체, 기업, 대학이나 해외 기관 등 73개 단체의 242명으로부터 연금개혁 방안에 대한 다양한 입장과 제안을 청취했음.
- 위원회는 의견수렴 과정을 거쳐 최종 보고서를 제출했는데, 기존 민영연금이 ‘낮은 적용범위와 급여율, 높은 수수료 부과, 여성에게 차별적’인 점 등을 지적하면서, ‘적용범위 확대와 적정수준 연금지급, AFP의 시장실패 문제개혁 및 경쟁 장려’ 등이 필요하다고 명시함 (Mesa-Lago 2009; Iglesias-Palau 2009). 이에 따라 2007년 마련된 개혁 법안(법률 20.255)이 2008년 1월 국회 의결을 거쳐, 7월부터 시행됐음.

[그림-34] 2008년 연금개혁을 통한 칠레 연금체계의 변화



(1) 연대연금(SPS)의 도입

- 2008년 연금개혁의 핵심은 연대연금(SPS)을 도입한 것임. 기존 최저보증연금(MPG)과 공공부조(PASIS)는 연대연금으로 통합됐는데²⁸⁾, 무기여 방식의 기초연대연금(*PBS: Pension Basica*

28) 최저보증연금(MP; Minimum pension Guarantees)은 연금급여가 최저액에 미달하는 경우 국가가 그 차액을 보완해주는 제도이나, 최저보증수준은 물가연동이 되지 않았고(정부가 결정), 사적연금 가입자는 최소 20년 이상 기여한 경우에만 적용되며, 가입자 소득이 최저연금 이하여야 하는 등 지급요건이 매우 까다로웠음.

Solidaria, 이하 기초연금)과 보충연금 형태의 연대연금기여(*APS: Aporte Previsional Solidario*)으로 구성됨.

- 먼저 기초연금은 2008년부터 칠레에 최소 20년 이상 거주한 65세 이상 노인에게 자산조사를 거쳐 소득하위 40%에게 매월 137달러를 제공하는 것으로 시작됐음. 그리고 이후 점차 대상과 급여를 단계적으로 확대해 2012년부터 60%에게 172달러를 지급함. 기준액은 소비자물가지수(CPI)에 의해 자동 조정됐으며, 전액 국고(조세)로 지원됨.
- 보충연금인 APS는 기존 최저보충연금을 대체해 신설한 제도로 개인별 투자계정 급여가 일정수준(2008년 161달러로 시작해 2012년 586달러로 확대)이하일 때, 보충적인 급여를 제공해주는 제도임.
- 2016년 9월 기준, 연대연금의 전체 수급자 수는 약 136만 명이며(PBS 580,501명, APS 779,399명), 월 전체지출액은 약 1,806억원 수준임(2016년 11월 환율 기준).

[표-27] 칠레 연대연금(PBS와 APS)의 수급자 및 월 지출액 (2009년과 2016년 비교, 단위 : 명, 페소)

성별	제도	2009년 9월 기준		2016년 9월 기준	
		수급자	월 지출액(페소)	수급자	월 지출액(페소)
남성	PBS (노령연금)	117,430	8,940,979,460	108,480	10,238,296,402
	PBS (장애연금)	87,678	6,954,455,001	75,770	7,234,726,113
	APS (노령연금)	15,010	989,777,643	300,890	18,029,193,178
	APS (장애연금)	2,203	186,413,223	29,305	2,573,433,933
여성	PBS (노령연금)	267,244	21,089,928,935	290,590	27,343,619,532
	PBS (장애연금)	118,761	9,885,217,799	105,661	10,176,862,099
	APS (노령연금)	12,193	957,691,029	413,826	25,033,986,456
	APS (장애연금)	2,777	240,836,118	35,378	3,175,030,485
소계	PBS (노령연금)	384,674	30,030,908,395	399,070	37,581,915,934
	PBS (장애연금)	206,439	16,839,672,800	181,431	17,411,588,212
	APS (노령연금)	27,203	1,947,468,672	714,716	43,063,179,634
	APS (장애연금)	4,980	427,249,341	64,683	5,748,464,418
전체		623,296	49,245,299,208	1,359,900	103,805,148,198

* 자료 : *Superintendencia de Pensiones* 통계자료에서 재구성. SPS에 유족연금은 없음.

(2) 가입대상 확대

- 현행 민영연금에서는 의무가입 대상이 아닌 자영업자 가운데 정기적인 소득세를 내는 자영업 노동자에 대한 적용범위를 확대했음²⁹⁾.
- 18세에서 35세 미만의 청년노동자 중에서 최저임금 150%미만에 해당할 경우, 24개월 동안 개인별 연금계정 보험료의 50%를 지원하는 제도(SPTJ)를 도입해 가입유인을 높이고자 했음³⁰⁾.
- 또한 남성에 비해 노동시장 참여율이 낮고, 경력단절이 긴 여성에 대한 지원도 확대했음. 자녀수에 따라 18개월 가입기간을 인정하는 크레딧(Credit) 도입, 남성에게도 유족연금 지급, 이혼 시

29) 2012년 과세소득의 40%로 시작해 2013년 70%, 2015년부터 100% 적용해 의무가입이 이뤄졌으며, 최대, 최저기여율은 노동자의 임금소득과 동일하게 적용됨.

30) 이에 대한 자세한 내용은 국민연금연구원의 최옥금, “칠레 개인연금계정의 청년층 보험료 지원제도 내용과 시사점”(2016. 9)을 참고하길 바람.

혼인기간 납부 보험료에 대한 배우자 연금액의 50%를 보장하는 분할연금 등의 조치가 포함됨.

(3) AFP에 대한 관리강화

- 2008년 같은 해, 아르헨티나가 기존 민영연금을 폐지하고 ‘재공영화’ 하는 연금개혁을 추진한 반면, 칠레는 2층의 민영연금 체계는 그대로 유지했음. 그러나 AFP에 대한 국가의 규제를 강화하는 개혁을 추진했음.
- 대신, AFP에 대한 관리 감독을 강화하는 개혁을 추진했음. 2년마다 공개입찰을 통해 가장 낮은 수수료를 제출한 보험사에 사업자격을 부여했음. 수수료 구조를 단일화해 가격비교를 용이케 했음. 또한 가입자위원회를 구성해 가입자의 참여, 정보와 교육을 강화하고자 했음.

[표-28] 2008년 칠레 연금개혁의 주요내용

주제	개혁	내용
<1층> 빈곤예방	연대연금제도 창설 (PBS+APS)	- 소득하위 60% 중 무연금 노인에게 PBS 지급 - 저연금 노인을 위한 보충연금(APS) 지급
<2층> 개인투자계정 적용범위 및 적절성	자영업 노동자 의무적용	- 자영업 노동자에 대한 당연 가입 적용
	저임금 청년노동자 보험료 지원 여성을 위한 추가 기여	- 18-35세 사이의 저임금 청년노동자에게 24개월 간 정부에서 보험료 지원 - 장애와 유족연금에 대해 동일 수수료가 부과되나 남녀 간 위험률 차이 존재. 차액을 여성계좌에 지원
<3층> 세제혜택 등을 통한 가입유인	단체개인연금 법적 토대	- 일정범위 내에서 사용자와 노동자의 기여로 단체보험에 가입한 경우 세제혜택 제공
	중산층 노동자를 위한 세제혜택	- 기여 또는 수급 시기의 면세 허용 - 개인 또는 단체로 임의 기여한 저소득 개인에게 정부가 보너스(15%)지급
젠더 형평성	출산 크레딧	- 자녀수에 따라 18개월 가입기간 인정
	이혼 및 재혼 시 분할연금 지급	- 혼인기간 납부금의 최대 50%까지 지급.
AFP 경쟁력 강화	남성과 여성의 형평성	- 부인을 잃은 남편에게도 유족연금 지급 - 유족 및 장애연금 보험에 대한 남녀 분리 계약가능
	AFP 공개입찰 수수료 인하 유도	- 매 2년 마다 AFP 공개입찰하며, 가장 낮은 수수료를 제출한 AFP에게 자격 부여(24개월 간). 이 수수료는 모든 AFP에 적용.
	AFP 기능 분산 (아웃소싱)	- AFP 기능 대부분의 아웃소싱 허용하고, 아웃소싱 했을 경우 역진적 과세 폐지.
	장애와 유족보험 분리	- 모든 AFP는 장애와 유족보험에 대한 입찰과정 진행
투자체계	수수료구조 단일화	- 고정수수료만 허용하고, 가격비교 용이케 함.
	투자 제한 유연화	- 기존 주요 구조적 제한은 법에 규정하고, 나머지 2차 규제는 투자기술 위원회 신설규정. - 이런 규제완화는 AFP의 더 큰 책임감을 동반하는 것으로, 투자와 이해관계 갈등에 대한 특별위원회를 구성하고 투자정책 명문화.
참여, 정보와 교육	해외투자비율 상한 상향	- 연기금 자산가치의 최대 80%까지 증가
	AFP 가입자위원회 구성	- 노동자 및 퇴직자의 대표들이 평가와 개선방향 제안
	연금교육기금 창설 등	- 정부지원과 민간기부로 자원 조성. 교육, 캠페인 등

* 자료 : Rafael Rofman, E. Fajnylber and G. Herrera(2008 : 34~36)에서 재정리.

3. 여전히 지속되는 문제들

○ 급여의 적절성 문제 : 낮은 급여, 소득과 성별에 따른 불평등

- 2008년 연금개혁으로 일정정도의 성과를 거뒀으나, 여전히 낮은 급여수준과 적용범위, 불평등한 급여 등 다양한 문제들이 지속됐음. 이러한 문제들은 노동시장의 특성과 민영연금 제도 자체의 문제에 기인하는 것임(Fabio Bertranou 2016 :7). 그 중에서도 가장 심각하고, 핵심적인 문제는 급여의 적절성, 즉 낮은 급여수준으로 인해 적절한 노후 소득 보장이 어렵다는 것이었음.
- 실제 2007~2014년 동안 모든 연금수급자의 소득대체율은 34%에 불과하며, 특히 여성은 24%에 불과한 것으로 나타남(median 기준). 그나마 국가에 의한 공적급여인 보충연금(APS)에 의해 전체 수급자의 소득대체율은 45%까지 증가하며, 여성도 24%에서 31%로 7%p 증가했음.

[표-29] 실제 소득대체율(2007~2014년)과 전망(2025~2035년), 단위(%), 중위값 기준.

구분		전체	남성	여성
실제 소득대체율 (2007-2014)	민영연금(개인저축계좌)	34	48	24
	민영연금 + 공적급여(APS)	45	60	31
소득대체율 전망 (2025-2035)	민영연금(개인저축계좌)	15.3	24.7	8.3
	민영연금 + 공적급여(APS)	37.2	41	34.1

* 자료 : CAPSP(2015) 자료. Mesa-Lago and Bertranou(2016) 재인용.

- 이 기간 동안 퇴직자가 매달 받는 연금급여는 82,650페소로 약 150달러에도 못 미치는 수준을 받고 있으며, 이는 최저임금의 40% 수준임. 같은 기간 여성은 42,561페소(약 65달러)에 불과했으며 이는 남성의 연금급여가 112,333페소(171달러)의 38%밖에 되지 않음.
- 이는 향후 더욱 낮아질 것으로 전망됨. 2025년부터 2035년 간 소득대체율 전망치는 15.3%에 불과하며, 여성은 단지 8.3%수준으로 나타남. 즉, 민영연금을 통한 소득보장은 매우 낮으며 향후 더욱 심각해질 것으로 전망되고 있음. 공적급여를 통해 어느 정도 소득대체율을 만회하긴 하나, 여전히 낮다는 것을 확인할 수 있음.
- OECD 국가의 평균 순(net)소득대체율과 비교해보면, 다음 [표-5]와 같이 큰 격차가 나타남을 알 수 있음. 모든 소득구간에서 남성과 여성 모두 OECD국가 평균(칠레 제외)에 비해 순소득대체율은 훨씬 더 낮으며, 남성에 비해 여성이 더욱 크게 나타남을 알 수 있음.
- 칠레의 연금급여액은 전체 수급자의 79%가 최저임금 이하의 연금을 받으며(남성 85%, 여성 72%), 44%의 연금급여는 빈곤선 이하에 해당되는 수준임(남성 26%, 여성 59%)³¹⁾.

[표-30] OECD국가의 평균 순 소득대체율 및 칠레와의 격차(%p)

구분	OECD				칠레 (OECD와의 격차)	
	남성		여성		남성	여성
	비중	소득대체율	비중	소득대체율		
25% 이하	13.60%	30.90%	13.30%	30.90%	- 10.8	- 11.3
26 ~ 50%	35.20%	38.50%	35%	38.90%	- 12.9	- 15.0
51 ~ 75%	67.6%	52.10%	67.50%	51.70%	- 16.4	- 22.8
75% 초과	89.20%	61.50%	89.20%	61%	- 17.8	- 26.3
소계	100%	66.10%	100%	65.60%	- 17.9	- 27.7

* 자료 : OECD(2015). COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL(2015: 92).

○ 낮은 적용율과 광범위한 기여회피

- 2008년 개혁을 통해 공적연금 대상자가 확대됐을 뿐 아니라³²⁾, 자영업 노동자의 의무가입이 확대됐으나, 여전히 농민, 어민이나 소규모 생산자와 도매상 등은 여전히 의무가입대상이 아님.
- 민영연금의 전체 가입자 수는 2016년 8월 기준 1천명이 넘으며(1천 13만 8,374명), 이는 경제활동인구(15~64세) 대비 약 84.4%에 이르는 수준임. 그러나 가입자 대비 실제 기여자 수는 절반 수준인 55.3%에 불과할 정도로 많은 이들이 기여회피를 하고 있으며, 이를 감안하면 경제활동인구 대비 실질 적용률은 46.7%수준에 그치고 있음.

[표-31] AFP별 가입자 및 기여자, 수급자 현황 (단위 : 명, %, 백만 페소)

구분	가입자 수(a)	기여자 수(b)	노령 연금 수급자 수	가입 대비 기여 (b/a*100)	AFT별 가입자 점유율	연기금 (백만 페소)
CAPITAL	1,723,796	986,904	300,438	57.3	17.0	22,770,190
CUPRUM	634,155	480,754	108,808	75.8	6.3	24,171,612
HABITAT	2,035,912	1,215,199	287,978	59.7	20.0	31,067,710
MODELO	1,482,576	698,617	69,358	47.1	14.6	3,266,586
PLANVITAL	1,062,640	538,545	91,877	50.7	10.5	3,862,023
PROVIDA	3,199,295	1,688,247	503,499	52.8	31.6	31,109,365
TOTAL	10,138,374	5,608,266	1,361,958	55.3	100.0	116,247,486

* 자료 : 2016년 8월 기준임(연기금 적립규모는 9월 기준). *Superintendencia de Pensiones* 통계자료에서 재구성(굵은 선 부분은 필자 추가).

31) Comisión presidencial Pensiones(2015: 92~93).

32) 2006년 연금적용률은 79%였으나 2008년 개혁 이후 84%까지 확대됐으며, 특히 여성의 경우 74%에서 84%로 크게 증가했는데, 이는 SPS 도입의 결과임.

○ AFP의 집중화 및 관리수수료 문제

- 칠레는 민영화 초기 12개의 AFP로 시작해 1994년 22개까지 확대됐으나, 이후 폐업 및 인수·합병 등으로 집중화 현상이 심해졌으며 2016년 11월 현재 Cuprum, HABITAT, Modelo, Provida, PlanVital 등 6개의 민간보험사가 운영하고 있음. Diamond and Valdes-Prieto(1994: 288)는 이러한 집중화가 경쟁시장이라기 보다 독점경쟁시장과 유사하다고 주장함. 위의 [표-7]에서 보듯이, 실제 PROVIDA와 HABITAT 2개사의 가입자 점유율이 절반을 넘어서고 있으며 (51.6%), CAPITAL까지 포함한 3개사가 가입자의 68.6%를 점유하고 있음.
- 형성된 독점경쟁시장은 완전경쟁시장과의 차이점이라고 할 수 있는 상품차별화의 전략을 위해 경품, 판매원들의 수당(인센티브), 높은 광고비 등 마케팅 비용을 포함하게 되는데, 이는 관리운영비의 부담을 증가시켰음. 심지어 연금기금의 수익률이 마이너스인 상황에서도 관리회사들의 평균이윤율은 높게 나타났음(이재훈, 2004)
- AFP의 총 수익률이 곧 개인계정의 수익률과 일치하는 것은 아니며, 투자 중개수수료나 고정수수료 등을 감안해야함. 최근 수익률은 자본시장 호황기였던 8~90년대에 비해 최대 1/3 수준까지 낮아졌으며³³⁾, 이조차 금융시장의 변동성이나 다양한 투자위험으로 인해 더욱 불안정한 상태임.

[표-32] AFP별 고정 수수료 (2016년 11월 현재)

구분	CAPITAL	CUPRUM	HABITAT	MODELO	PLANVITAL	PROVIDA
2008년	2.64%	2.65%	2.41%	-	2.99%	2.59%
2016년	1.44%	1.48%	1.27%	0.77%	0.41%	1.54%

* MODELO는 2010년 7월부터 AFP로 등록해 2008년 이전 자료는 없음. *자료 : Superintendencia de Pensiones 통계.

[표-33] AFP별 펀드 유형 및 기간별 실질 수익률 (단위 : %, 2016년 9월 기준)

구분	2015년 10월 ~ 2016년 9월					2013년 10월 ~ 2016년 9월				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
CAPITAL	-1.79	0.50	1.58	2.63	3.69	3.85	3.95	4.40	4.24	3.98
CUPRUM	-1.67	0.41	1.46	2.44	3.22	4.23	4.28	4.85	4.79	4.40
HABITAT	-1.10	1.11	2.14	3.02	3.73	4.26	4.35	4.99	4.82	4.15
MODELO	-0.80	1.20	2.01	2.88	3.42	4.00	4.03	4.30	4.30	3.62
PLANVITAL	-2.53	-0.57	0.91	2.19	3.18	3.25	3.29	3.74	3.96	6.40
PROVIDA	-1.63	0.28	1.14	2.21	3.03	3.88	3.92	4.29	4.22	3.73
평균 수익률	-1.54	0.60	1.56	2.55	3.43	4.05	4.09	4.59	4.46	3.97

* 자료 : Superintendencia de Pensiones 통계자료에서 재구성.

* A펀드가 위험투자비중이 가장 높으며(최소 40%~최대 80%까지), E펀드 유형이 가장 안정적으로 운용하는 경우임

33) 칠레 연기금의 수익률은 1980년대 12.3%였으나 1990년대 10.4%, 2000년대 6.3%에 이어 2010년에는 4.3%까지 지속적으로 낮아졌음. 실제 2007년 12월과 2008년 12월 경제위기 상황에서 연금을 민영화한 라틴아메리카 국가들의 연금 자산가치가 약 8~50%까지 손실을 입었을 정도로 금융시장의 변동성에 매우 취약함 (Dorfman, Hinz, and Robalino, 2008).

4. 두 번째 개혁과 두 가지 제안

1) 2015년 바첼레트 대통령의 두 번째 연금개혁 추진

○ 바첼레트 대통령의 재선과 연금개혁 공약

- 바첼레트 대통령에 이어, 2010년 1월 대선에서 ‘세바스티안 피네라(*Sebastián Pinera*)’ 후보가 당선됨에 따라, 군부독재 이후 20년 만에 다시 우파가 집권하게 됨. 그는 군부독재 당시 노동부 장관을 역임하며 연금민영화를 주도한 ‘호세 피네라(*Jose Pinera*)’의 동생이기도 함.
- 그리고 2013년 11월 대선에서 사회당이 중심이 된 중도좌파정당의 선거연합체인 ‘새로운 다수(*Nueva Mayoría*)’³⁴⁾의 후보로 바첼레트 대통령이 다시 대통령에 당선되면서, 다시 민영연금에 대한 개혁이 추진됨. 선거운동 당시, 바첼레트 후보는 집권 초기 100일 동안 수행할 50개의 핵심공약을 발표했는데, 교육, 건강, 사회보장, 연금, 노동, 시민안전, 지방분권, 도시개발, 환경, 문화 등임. 이 가운데 연금개혁 공약은 기초연금(PBS) 강화와 국가가 운영하는 AFP를 신설하겠다는 것이며, 이것만으로 충분하지 않기 때문에 대안 제시를 위해 국내외 전문가로 구성된 위원회를 구성하겠다는 것임(*Michelle Bachelet* 2013 : 11).

○ 연금개혁을 위한 ‘연금개혁 대통령자문위원회’ 구성

- 지난 2008년 개혁 당시와 마찬가지로, 2014년 4월 29일 연금개혁 방안을 논의하기 위해 공약에 따라 ‘대통령자문위원회’(일명 ‘브라보 위원회’)가 구성됨. 위원회는 24명(국내 15명, 국제 9명)의 전문가로 구성됐는데, 노동조합과 사회단체, 수급자 및 퇴직자단체, 정부기관, 학계 및 연구기관뿐 아니라 AFP, 국제조직 등 다양한 단체의 의견을 모으고, 설문조사나 지역공청회, 인터넷 등을 통해 시민참여를 확대하기 위해 노력했음.
- 위원회는 현행 연금체계의 문제점에 대한 진단과 함께, 더 나은 연금을 위한 제도개선이 필요하다는 점에 합의했으나, 이를 어떻게 개선할 지에 대해서는 서로 다른 의견이 나타남. 투표를 통해 과반이 넘는 58개에 이르는 개혁제안이 최종보고서에 포함됐으나, 가장 핵심이자 쟁점이 됐던 것은 2층의 민영연금 체계를 어떻게 개선할 것인가 하는 점이었음. 연금체계 개편에 대해서는 크게 3가지 방안(A, B, C안)이 제안됐음.
- 이 중 하나는 현행 민영연금을 기존 부과방식 공적연금으로 전면 전환하는 방안인데(C안), 이는 시민참여 과정에서 제출된 것으로 위원 중에서는 한명의 지지만을 얻음. C안에 대한 반대 사유로는 ▷기존 개인계좌별 적립금을 부과방식으로의 편입하는 문제, ▷과도한 기여와 조세 인상, ▷저축과 투자 감소, ▷기여율 인상이나 인구고령화에 대한 지나친 낙관적 가정과 ▷재정적 지속가능성에 대한 회의 등이 제시됐음.

34) ‘새로운 다수’(Nueva Mayoría)는 2006년 대선 당시 ‘민주주의를위한정당연합’(SPD)에 속해있던 사회당(PS), 기독교민주당(PDC), 급진사회민주당(PRSSD), 민주주의당(PPD)에 2013년 칠레공산당(PCCh), 좌파시민당(IC), 사회운동당(MAS)이 추가로 가세해 만들어진 정치연합체임(en.wikipedia.org, 방문일 2016. 11. 3).

2) 위원회가 제시한 두 가지 제안 : 현행 체계 내에서의 개혁 vs 사회보험 요소 도입

(1) A안 : 현행 체계 내에서의 개혁

- 위원회 24명 가운데, 12명의 지지를 받은 A안은 현행 연금체계 내에서 낮은 급여와 대상범위, 성 불평등, AFP의 여전히 과도한 수수료 부과 등의 문제를 해소하자는 입장이며, 핵심적인 제안은 다음과 같음.
- 먼저 연대연금은 기초연금(PBS)와 보충연금(APS)을 하나의 보편적 연대연금으로 합치고, 현행 60%인 대상범위를 최소 80%까지 확대하는 것임. 재원은 사용자 기여의 2% 부과 및 과세기반 확대를 통해 마련함. 2층의 민영연금은 개인계정에 사용자 기여 2%를 부과하는 것과 국가가 운영하는 AFP를 신설하는 것이 핵심임. ‘국가 AFP’는 기존의 다른 AFP들과 동일한 조건에서 운영될 수 있도록 하되, 진입장벽이 어려운 자영업자나 저임금 계층의 가입을 확대하고, 낮은 수수료를 통해 AFP들 간의 경쟁 촉진 등을 달성하겠다는 것임.
- 이밖에, 젠더 형평성 향상을 위해 남성(65세)과 여성(60세)의 법적 수급연령을 65세로 단일하게 하되, 수급연령을 주기적으로 점검하고, 남녀 공용의 사망표(unisex mortality tables)로 개선하는 등의 내용이 포함돼 있음.

(2) B안 : 공적보험 요소 도입을 통한 ‘대체형’에서 ‘혼합형’ 모델로의 전환

- 위원회 24명 가운데, 11명의 지지를 받은 B안은 현행 연대연금제도 내에서 기초연금 이외 사회보험 요소를 도입해 혼합형 체계로 변경하는 것임(앞의 [표-2]의 대체형 → 혼합형).

[표-34] 혼합형 연금체계(mixed pension system)의 급여, 재원, 관리

구분		비기여	기여	
			사회보험	완전적립 개인계정
급여	무기여	PBS (<i>Pensión Básica Solidaria</i>)	-	-
	중간소득(35만 페소) 이하의 노동자	PBS	PSS (<i>Pensión Seguro Social</i>)	-
	중간소득(35만 페소) 초과 노동자	PBS (상위 20% 제외)	PSS	PCI
재원		일반세	노동자와 사용자의 기여 일반세를 통한 정부기여	노동자와 사용자의 기여
관리		사회보장 관리 (<i>Instituto de Previsión Social</i>)	사회보장 관리 (<i>Instituto de Previsión Social</i>) 사회보장기금	사회보장 관리 (<i>Instituto de Previsión Social</i>) AFPs와 보험사

* 자료 : Fabio Bertranou(2016 : 15).

- 2008년 개혁을 통해 대상 확대 및 빈곤경감이라는 긍정적 진전을 이루긴 했으나, 여전히 연대 결여와 낮은 급여, 높은 수수료, 사용자의 기여부족 등의 문제를 나타나고 있기 때문에, 사회보장의 원칙에 따라 연대와 재분배 요소를 도입하는 것이 필요하다는 입장임.
- 먼저 현행 기초연금(PBS)은 조세를 재원으로 기여능력이 없는 소득계층을 중심으로 하되, 대상범위를 현행 60%에서 80%까지 확대하는 것을 제안함(상위 20% 제외). 특히 2층 기여부분에서 일종의 명목계좌 형태인 사회보험(PSS)을 신설하는데, 일정 기준소득(중위소득 상한 35만 페소) 이하인 경우는 민영연금이 아닌 사회보험에 가입하게 됨. 또한 A안과 마찬가지로 사용자 기여를 점진적으로 4% 상향하는 방안을 제시하는데, A안이 기초연금과 개인계좌에 각각 2%씩 할당하는 것과 달리, 신설된 사회보험에 할당함.
- 즉 중위소득 일정 수준이하인 경우, 민영연금이 아닌 사회보험에 가입하게 돼 기초연금과 신설된 사회보험 급여를 본인과 사용자, 그리고 일반세를 통한 정부의 기여를 통해 지급받게 됨. 이 안을 지지하는 위원들은 민영연금의 과도한 위험에서 벗어나 최소한의 급여를 보장받을 수 있다고 주장하는데, Christian Larrain, Andras Uthoff의 계산에 따르면 기초연금과 사회보험을 통해 최저임금의 약 70%를 보장할 수 있을 것이라고 함(Bertranou, 2016 : 10).

3) 바첼레트 정부의 선택과 국민의 요구

○ 바첼레트 대통령의 선택 : 사용자의 기여율 5% 도입과 국가 AFP 신설

- 지난 8월 민영연금을 폐지하는 국민들의 대규모 행진 이후, 바첼레트 대통령은 연금민영화 당시 폐지됐던 사용자의 기여율 5%를 도입해(현행 10%→15%)까지 상향하는 한편, 국가 AFP를 신설하는 현행 체계 내에서의 개혁방안을 추진하기로 결정함.
- Silvia Borzutzky와 Mark Hyde(2016 :67)에 따르면, 2008년 연금개혁이 우파 정당들과 AFP들의 반대에 의해 중요한 권고사항들이 법제화되지 못했다고 지적했는데, 이번 개혁방안 역시 2층 민영연금에 대한 근본적 개혁은 제외되어 있기 때문에 AFP들은 정부방안에 안도하는 분위기임. AFP협회장인 로드리고 페레스(Rodrigo Pérez)는 점진적 기여율 상향, 수급연령 연장에 따른 인센티브, 기초연금 강화 등 정부의 방안에 대해 동의하면서, 임의저축제도와 대체투자, 역모기지, 가입자 연금교육 등을 활성화할 것을 요구함³⁵⁾. 반면, 부과방식의 공적연금 도입에 대해서는 ‘무책임하고 비현실적인 주장이며 심각한 재정악화를 초래할 것이라고 주장하면서 민영연금 반대운동에 대해서도 연금 향상이 목적이 아니라, 정치적 이익을 위한 것이라고 강하게 비판함(*El Mercurio* 2016. 11. 7).
- 사용자단체는 사용자의 기여금 상향이 결국 임금 삭감을 초래할 것이라고 경고하고 있음. 하지만 OECD(34개국 기준) 가운데 공적연금(사회보험)과 의무 사적연금에 대한 평균 사용자의 기

35) AFP 등 각 단체의 자세한 연금개혁 제안에 대해서는 대통령자문위원회 최종보고서(*Antecedentes del Informe Final*) 가운데, VOL 1(*Audiencias Publicas : Documentos Complementarios*)을 참고하길 바람.

여율은 12.27%이며, 노동자 기여율은 7.7%임(OECD 2015에서 재구성). 칠레가 사용자 기여율 5%를 도입하더라도 한국(4.5%), 캐나다(4.95%)에 이어 여전히 가장 낮은 수준임. 특히 10년에 걸쳐 0.5%씩 단계적 상향까지 논의되고 있고, 현재 칠레의 사회적 분위기를 고려해서인지 강하게 반대하고 있는 모습은 찾아보기 어려움.

○ 국민의 반응과 요구 : No más AFP ni privada, ni estatal!

- 많은 국민들은 “민간(시장)이든, 국가든 더 이상 민영연금은 필요 없다(*No más AFP, ni privada ni estatal*)”는 슬로건을 내걸고, 더 근본적인 개혁을 요구하고 있음³⁶). 현재 민간이 운영하는 AFP뿐 아니라 국가AFP를 신설하는 것 역시 대안이 될 수 없다는 것임.
- ‘민영연금 반대운동’은 현재 민영연금에 의무적으로 가입해야 하는 규정을 폐지하라는 주장이 아니며, 또한 ‘민영화 이전(1981) 공적연금으로의 단순한 회귀’를 요구하는 것도 아님³⁷). 급여에 대한 사회적 권리, 재정과 위험에 대한 사회적 연대의 원리가 강화된 새로운 국민연금을 요구하고 있음. 이는 정부와 사용자, 그리고 노동자의 공동 기여(노동자 10%, 국가 10%, 사용자 20%)를 통해 국가가 운영하는 사회보험방식의 공적연금제도를 의미함³⁸).
- 총과업 이후 ‘민영연금 반대운동’ 단체는 법 개정 요구와 함께, 현재 가장 높은 수수료를 부과하는 AFP와의 계약을 해지하고, 포트폴리오 역시 가장 안정적으로 운용하는 ‘펀드E’로 전환하는 캠페인 또한 전개하겠다고 밝히고 있음.

5. 결론 및 시사점

1) 요약정리

- 칠레는 1981년 세계 최초로 기존 국가가 운영하는 공적연금을 폐지하고, 민간이 운영하는 민영 연금으로 전면 대체하는 연금민영화를 추진했음. 칠레의 연금민영화는 세계은행이나 OECD 등 국제금융기구들이 연금개혁의 모범적인 사례로 칭송하면서 90년대와 2000년 초반까지 신자유주의 연금개혁에 많은 영향력을 미쳤음.
- 그러나 연금민영화 이후 20년이 넘어가면서, 이론적으로 비판받았던 다양한 문제들이 현실로

36) 대통령자문위원회가 조사한 설문결과(2015)에 따르면, 응답자의 72%가 현재의 AFP체계를 인정할 수 없고, 총체적인 변화가 필요하며 66%가 현재의 낮은 연금급여 문제 역시 AFP의 책임이라고 인식하고 있음.

37) 이전 칠레의 공적연금은 직업에 따라 다양하게 계층화된 분절적인 제도였으며, 비효율적인 연금운영, 기여와 급여 간 불합리 등으로 매우 많은 문제를 내재하고 있었음.

38) ‘NO mas AFP’의 주요 입장과 요구는 대통령자문위원회에 보낸 의견서와 지난 8월 31일 바첼레트 대통령에게 보낸 공개서한, 공식 대변인(Luis Mesina)의 언론인터뷰, 공식홈페이지 등에서 살펴볼 수 있음.

드러나기 시작했음. 사용자 기여의 폐지와 불안정한 금융시장으로 인한 낮은 투자 성과로 연금급여는 매우 낮았음. 특히 경쟁을 촉진시켜 효율성을 높이고, 관리비용을 낮추면서 수익률을 높일 수 있다는 주장과는 달리, 가입자는 투자손실액에 대한 책임 뿐 아니라 높은 관리비와 수수료 인해 부담이 증가했음. 특히 성별·계층별·세대 간 연대의 기제가 사라지면서 여성, 저임금·저소득 계층일수록 더욱 연금급여가 낮은 불평등 문제도 심화됐고, 기여회피에 따른 광범위한 사각지대 문제가 발생했음. 또한 국가의 재정 부담을 완화시킬 것이라는 주장과 달리, 민영화에 따른 제도이행 비용과 민영연금 한계를 보완하기 위한 재정투입으로 국가의 재정부담은 오히려 확대될 수밖에 없었음.

- 2008년 바첼레트 대통령은 민영연금의 문제점을 보완하기 위해 연금개혁을 단행했으나, 기존 민영연금은 그대로 유지하되 기초연금을 신설·확대하고 관리규제를 강화하는 방식의 개혁을 추진했음. 기초연금 도입 효과로 연금의 적용대상이 확대되고, 급여수준이 향상되는 등 긍정적인 성과들이 나타났지만, 민영연금의 폐단을 극복하거나 빈곤해소를 넘어 안정적인 노후생활을 보장하기에는 여전히 부족했음.
- 2014년 재선한 바첼레트 대통령은 다시 연금개혁을 위한 위원회를 구성해 방안을 논의했는데, 현행 체계 내에서 국가AFP를 만들어 기존 민영보험사들과 경쟁하는 방안과 새로 공적 사회보험 요소를 도입하는 방안이 제시됐음.
- 바첼레트 정부는 이 가운데, 사용자의 기여를 5%로 새로 도입하는 한편, 국가 AFP를 신설하는 방안으로 추진하기로 결정하고, 법 개정안을 국회에 제출할 예정임. 그러나 칠레 국민들은 민영연금을 폐지하고, 정부와 사용자의 기여를 추가해 국가가 운영하는 공적 사회보험으로 전환하는 근본적인 개혁을 요구하면서 대규모 저항을 계속하고 있음.
- 칠레의 연금개혁은 아직 진행 중임. 지난 2008년 개혁의 연장선상에서 이뤄질지, 아니면 기존 아르헨티나(2008년)나 헝가리(2014년)³⁹⁾와 같이 민영연금을 폐지하는 개혁까지 이어질 것인지 명확하지 않음. 그러나 분명한 것은 현행 민영연금을 개혁하고, 국가의 역할을 강화해야 한다는 당위성과 필요성에 대한 사회적 공감대는 이미 높게 형성돼 있으며, 연금개혁의 핵심 방향으로 자리매김하고 있다는 것임.

2) 시사점

- 우리나라에서도 불과 몇 년 전까지 ‘칠레의 연금개혁(연금 민영화)을 본받아야 한다.’고 주장했던 신자유주의자들은 연금민영화가 어떤 문제를 가져왔는지를 보면서 교훈으로 삼아야 함.

(1) 우리나라는 칠레와 같이 국민연금을 폐지하는 극단적인 방식의 연금민영화가 추진된 적은 없으나, 여전히 공적연금을 축소하고 사적연금을 강화하는 정책기조와 입장을 그대로 유지하

39) 헝가리의 민영연금(법정 민간연금제도)의 도입과 폐지 과정에 대한 내용은 민기채(2016: 44~51)을 참고하기 바람.

고 있음. 2000년대 초반 들어, 세계적으로 연금민영화 추세가 주춤해지기 시작했을 뿐 아니라, 오히려 칠레를 비롯해 연금 민영화를 추진했던 국가들이 다시 사적연금을 축소·폐지하거나, 공적연금을 다시 강화할 수밖에 없었음. 우리나라의 연금개혁 역시 이러한 ‘역전 현상’에 주목하면서, 교훈을 얻을 필요가 있음. 사적연금 활성화는 공적연금의 발전을 저해할 뿐 아니라, 공적연금의 존립 자체까지 위협할 수 있음.

(2) 폴 크루그만(Paul Krugman)은 2009년 칠레를 방문한 자리에서, “2005년 미국에서 칠레의 연금체계를 도입하자는 주장이 유행했다. 하지만 신께 감사하게도, 우리는 여전히 국가가 운영하는 연금모델을 지니고 있다.”며(Lanación 2009), 칠레의 연금체계를 비판했음. 칠레 사례를 통해 민영연금을 다시 개혁하는 과정은 정치적 의지나 사회적 요구와는 달리, ‘이미 형성된 제도와 시장의 힘을 극복해야 하는 복잡하고 힘든 정치적 과정’을 동반한다는 점을 확인시켜주고 있음. 우리나라는 국민연금에 대한 왜곡된 시선과 감정적 불만의 목소리가 여전히 높고, 이를 더욱 축소하려는 정치적 압박 또한 지속되고 있음. ‘하지만 신께 감사하게도, 우리는 여전히 국가가 운영하는 연금제도를 지니고 있으며’, 국민연금에 대한 사회적 신뢰를 구축해가는 것이 매우 중요한 과제임.

(3) 칠레는 2008년 연금개혁을 통해 우리나라의 기초연금과 유사한 연대연금제도를 도입되면서, 노인빈곤층에 대한 최소한의 연금급여를 보장하고, 대상도 확대해가는 등 많은 효과를 이뤘음. 그러나 이런 긍정적 결과에도 불구하고, 기존 민영연금을 제대로 개혁하지 않으면 국민의 안정적인 노후생활을 보장할 수 없다는 문제에 직면함. 우리나라의 경우, 현재의 극심한 노인빈곤문제를 해결하는 한편, 고령화와 함께 더욱 심화될 노후 문제를 준비하고, 대응해야 하는 이중적 과제를 안고 있음. 노인빈곤 해소 뿐 아니라, 안정적인 노후소득을 보장하기 위한 공적연금 체계를 만드는 것이 중요하며, 이를 위해 현행 기초연금과 국민연금을 동시에 강화하는 투 트랙 강화전략⁴⁰⁾은 여전히 큰 의미를 지님.

40) 박근혜 정부가 도입한 기초연금은 국민연금 가입기간이 길수록 급여가 낮아지고(기준연금액 초과할 경우, 최대 부가연금액 수준만 지급), 소비자물가연동방식으로 변경되면서 갈수록 실질 급여수준이 낮아지는 방식임. 국민연금 역시 낮은 급여와 사각지대 문제를 지니고 있음. 2028년 40%까지 낮아지는데, 실제 가입 기간을 고려한 실질 소득대체율은 20% 수준에 불과한 상황임. 노후 문제를 개인이나 가족이 아닌, 사회가 책임지는 연금체계(기초연금과 국민연금)를 강화하는 것이 필요하며, 이는 재원에 대한 사회적 분담 구조(국가의 조세와 보험료 지원, 가입자와 사용자의 보험료)를 통해 이뤄짐.

참고자료

- 민기채. 2016. “헝가리의 법정 민간연금제도의 도입과 폐지에 관한 고찰”, 국민연금연구원, 연금 포럼, 2016. 가을호 vol. 63.
- 이재훈. 2005. 1. “연금민영화 비판 : 라틴아메리카 연금민영화의 교훈”, 중앙논단 23집.
 _____. 2016. 2. “연금민영화 사례분석을 통한 비판적 평가 : 칠레와 아르헨티나를 중심으로”, 사회공공연구원 연구보고서.
- 최옥금. 2016. “칠레 개인연금계정의 청년층 보험료 지원제도 내용과 시사점”, 국민연금연구원, 연금이슈&동향분석 제34호.
- Bonnefoy, Pascale. 2016. “With Pensions Like This (\$315), Chileans Wonder How They’ll Ever Retire,” New York Times(2016. 9. 11).
- Carlos Arze Vargas. 2016. “Administración Del Ahorro Previsional: Ganancias empresariales vs. pérdidas laborales”, Unidad de Comunicación y Gestión de Información(CEDLA)
- Comisión presidencial Pensiones. 2015. “Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones” 2015. 9.
- Coordinadora Nacional De trabajadores NO+AFP. 2016. “Propuesta a entregada Presidenta Bachelet”, (2016. 8. 31).
- Dorfman Mark, Hinz Richard, Robalino David. 2008. “The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems in Developing Countries : Short-and Medium-Term Responses for Retirement Income Systems”, World Bank Pension Reform Primer Series. 2008.
- El Mercurio. 2014. “Propuestas de la CPC y la Asociación de AFPs a la Comisión Bravo insisten en necesidad de mayor contribución”(2014, 6. 24).
 _____. 2016. “Su verdadero interés es político, hacer daño, y no mejorar las pensiones”, (2016. 11. 7).
- Fabio Bertranou. 2016. “Pension benefits in Chile: is it possible to improve adequacy and solidarity?”, Assessing the effects of labor market reforms – a global perspective, A joint ILO/IZA Conference in partnership with leading G20 think tanks ILO headquarters, Geneva, Switzerland. 2016. 3.
- Gligorevic Tihomir. 2016. “Chile: 600,000 March in Santiago Against Pinochet – Era Pensions System,” InSerbia Network Foundation(2016. 8. 26).
- Lanación. 2009. “Krugman critica sistema de pensiones chileno”(2009. 10. 29)
- Mesa-Lago. 2004. “Myth and Reality of Pension Reform: The Latin American Evidence”, World Development Vol. 30, No. 8, pp. 1309-1321.
- Michelle Bachelet. 2013. “50 Compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos : 100 primeros días de Gobierno”, 2013. 9.

OECD. 2015. “Pensions at a Glance 2013 : OECD and G20 indicators”, OECD. 2015.

Silvia Borzutzky, Mark Hyde. 2016. “Chile’s private pension system at 35: impact and lessons”, Journal of International and Comparative Social Policy, 2016 Vol. 32, No.1 57-73.

Superintendencia de pensiones. 2016. “INFORME : Valor y Rentabilidad de los Fondos de Pensiones”, 2016. 10.

홈페이지

No+ AFP단체 <http://www.nomasafp.cl/inicio/>, <https://www.facebook.com/nomasafp/>

칠레노총(CUT) <http://www.cut.cl>

칠레 연금감독기구(SP) <http://www.spensiones.cl/>

칠레 연금제도 대통령자문위원회 <http://www.comision-pensiones.cl>

위키피디아 [https://es.wikipedia.org/wiki/Nueva_Mayor%C3%ADa_\(Chile\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Nueva_Mayor%C3%ADa_(Chile))