

## World Bank와 ILO/ISSA의 사회보장연금 민영화 논쟁에 관한 연구\*

원석조 \*\*

1981년 남미의 칠레가 기존의 부과방식연금을 완전 적립 확정기여방식 민간연금으로 바꾼 것을 계기로 전 세계에 사회보장연금의 민영화 바람이 불었다. 남미의 여러 국가들이 칠레 식의 연금개혁을 단행했고, 호주와 스웨덴 같은 선진국도 민간연금을 신설했으며, 영국과 동유럽 국가들은 준민영화 조치라 할 수 있는 적용제외정책을 도입했다. 미국에서도 사회보장연금의 민영화를 놓고 뜨거운 논쟁이 진행되고 있다. 이와 같은 사회보장의 민영화 바람은 전 세계를 휩쓸고 있는 신자유주의에 힘입어 더욱 탄력을 받고 있다. 한편, 사회보장의 민영화를 둘러싼 이론적·이념적 논쟁은 국제 금융자본의 대변자인 World Bank와 국제 노동운동의 연대기구이자 노동자를 위한 사회보장의 옹호자인 ILO/ISSA 간에 벌어졌다. 논쟁을 통해 개인적 형평성 vs. 집단적 충분성, 세대간 소득재분배 vs. 세대 내 소득재분배, 나아가 복지 vs. 경제와 같은 사회보장의 근본적 쟁점들에 대한 입장의 차이가 분명히 드러났다. 본고는 World Bank와 ILO/ISSA 간에 벌어진 사회보장연금 민영화 논쟁의 내용과 핵심 쟁점을 분석하고, 그 사회복지적 의미를 파악하는 데 주된 목적이 있다. 이를 위해 논쟁의 배경이 된 칠레의 연금개혁의 전말을 정리했고, 논쟁을 촉발시킨 World Bank

\* 이 논문은 2001년도 원광대학교의 교비지원에 의해 연구되었음.

\*\* 원광대 사회대 복지보건학부 교수.

의 연금개혁 보고서의 주요 내용과 World Bank 보고서에 대한 ILO/ISSA의 비판과 반론을 분석했으며, 핵심 쟁점들을 비판적으로 검토했다. 결론에서는 이러한 논쟁이 우리나라의 공적연금에 주는 시사점을 제시했다. 이런 논의를 통해 우리는 사회보장 연금의 민영화 논쟁의 본질과 그 중요성을 확인할 수 있었다.

## 1. 서론

1981년 칠레가 기존의 부과방식 공적연금을 적립방식의 민간투자펀드로 전환했다. 이것은 사회보장 역사상 두 가지 점에서 놀라운 사건이었다. 하나는 정책의 시행주체가 정부로부터 민간부문, 즉 민간투자신탁회사(투신사)로 바뀐 것이다. 이는 사회보장의 주체는 정부여야 하고, 영리를 목적으로 하는 민간부문은 사회보장의 주체가 되어서는 안 된다는 지금까지의 상식을 뒤집은 조치였다. 다른 하나는 재정운용방식을 전통적인 부과방식에서 완전 적립방식으로 바꾼 것이다.<sup>1)</sup> 뮤추얼펀드, 개인연금, 기업연금과 같은 민간보험의 전형적인 재정운용방식인 적립방식을 공적연금에 적용한 것도 매우 이례적이었다.

칠레의 연금개혁은 1990년대 초 인근 남미 국가로 확산되었으며, 선진국의 연금개혁에도 상당한 영향을 주었다. 영국은 사회보장연금 가입자들이 연금을 임의로 탈퇴

1) 주지하듯이 사회보장연금의 재정운용방식에는 적립방식(*funded scheme*)과 부과방식(*Pay-As-You-Go Scheme*, PAYGs)이 있다. 그런데 사회보장연금 개혁 논의가 확산되면서 확정기여방식(*defined contribution*)과 확정급여방식(*defined benefit*)이란 용어가 더 많이 사용되고 있다. 확정기여방식이란 보험료만 확정하고 그에 상응하는 급여는 확정하지 않으며 가입자의 투자수익 적립금을 월정 연금(*annuity*)이나 일시금(*withdrawal*)으로 되돌려 주는 것을 말하고, 확정급여방식은 보험료 대소에 관계없이 사전에 확정된 연금급여를 지급하는 방식을 말한다. 사실 확정기여방식과 적립방식, 그리고 확정급여방식과 부과방식의 내용은 매우 유사하다. 그러나 부과방식이 세대간의 소득재분배를, 적립방식이 개인별 저축을 강조한다면, 확정기여방식과 확정급여방식은 기여와 급여의 확정여부를 강조하는 점에서 차이가 있다. 부분적립방식(*partial funding system*)도 있다. 이는 일부 개발도상국가(이집트, 가나, 온두라스, 요르단, 멕시코, 필리핀, 튀니스, 한국)(캐나다, 미국, 일본, 스웨덴 등 일부 선진국들도 지불준비금 형태로 약간의 적립금을 보유)가 채택한 것으로 보험료를 부과방식보다는 높게 책정하여 제도의 시행 초기에는 적립금이 누적되게 하는 방법이다. 이 자금을 경제개발에 사용한다(Beattie & McGillivray, 1995: 14; World Bank, 1994: 111).

하여 민영화된 기업연금에 가입할 수 있도록 하는 적용제외정책(*opting out*)을 시행했고 영국식의 적용제외정책은 헝가리나 폴란드 등 동유럽 국가로 전파되었다. 호주는 민영화방식의 공적연금을 신설했으며,<sup>2)</sup> 복지국가의 최고단계라고 평가받던 스웨덴도 최근 들어 사회보장연금을 부분적으로 민영화했다.<sup>3)</sup>

한편 1994년, 금융자본의 국제기구이자 신자유주의 이념의 전도사인 World Bank는 칠레의 연금개혁의 성공에 자극 받아 사회보장연금을 민영화하는 방안을 담은 <노령화 위기로부터의 탈출: 노후보장과 경제성장을 위한 정책>(*Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*)을 발표했다. 보고서는 기존의 부과방식연금이 노후 소득보장에 실패했을 뿐만 아니라 과도한 재정 부담으로 경제성장에 큰 장애가 되고 있다고 비판하고, 이의 해결을 위해서는 사회보장 연금을 민영화시키는 길밖에는 없다고 주장했다.

2) 선진국 중에서 법정 완전적립방식 연금을 도입한 대표적인 나라가 호주이다. 호주는 1992년 퇴직금보장제(*Superannuation Guarantee, SG*)를 신설했다. 보험료를 전액 사용자가 부담(보험료율은 1992년 3%에서 시작, 2000년에 9%)하고, 가입자의 펀드 선택권이 없다. 기업별, 업종별 펀드와 공무원 펀드, 소매상 펀드, 5인 미만 사업장 펀드 등 펀드는 아주 다양하며, 1998년 현재 펀드 수가 17만 5천여 개에 달할 정도로 많다. 급여는 반환일시금으로 지급된다. 최저수익률, 투자종목 구성 등에 관한 정부규제가 거의 없고 투자에 관한 권한을 투자신탁이사회(노동자와 사용자 대표로 구성)에서 전적으로 보유하고 있다는 점에서 각 펀드는 사실상 완전한 민간투자펀드, 즉 뮤추얼펀드와 같다. SG 도입 전에 호주에는 서유럽식의 소득비례연금이 없었고, 부과방식 보편주의 기초연금만 시행(1908년 도입. 전체 노인인구의 80% 이상이 수급)되었다. 호주 정부는 앞으로 SG로 기존의 부과방식 노인기초연금을 대체하려 하고 있다(김연명, 2000: 213~216).

3) 스웨덴은 2001년부터 기존의 소득비례 부과방식 연금을 확정급여 방식의 연금과 개인계정으로 구성된 2층제로 전환했다. 가장 중요한 변화는 그동안 고용주가 모두 부담하던 보험료를 고용주와 피용자가 각각 반씩(9.25%) 부담한다는 것이다. 신설된 피용자 부담은 임금인상으로 보전하기로 했다. 그리고 보험료 18.5% 중의 16%는 기존의 부과방식연금(제1층)을 위해 사용하고 나머지 2.5%로 개인계정을 신설했다. 개인계정의 적립금은 민간 투자기관(정부 공인 보험회사, 은행, 신설 투신사)이나 정부직영 투자기관(국립사회보험청) 중 하나를 선택하여 투자할 수 있다. 61세부터 연금을 수급하는데, 연금 수급개시와 함께 투자기관에 적립된 개인계정의 돈이 사회보장청으로 이전 관리된다. 저소득층은 보장연금(*guarantee-pension*)으로 최저연금을 보장받는다(Wadensjö, 2000: 71~74). 한편, 스웨덴의 개인계정은 외형적으로는 확정기여방식이 분명하지만 실제로는 부과방식에 가깝다. 왜냐하면, 개인계정에 보험료가 적립되고 여기에 정부 고시 이자율이 가산되지만 이는 관념적일 뿐이고, 개인에게 지급되는 연금은 퇴직자의 개인계정이 아니라 신규 가입자의 개인계정에서 총당되기 때문이다. 이를 관념적 확정기여방식(*notional defined contribution*)이라고 한다. 연금 재정적자 부담이 큰 나라가 적립방식으로 전환하고자 할 때 유력한 대안이 될 수 있다(James, 1996: 12~13).

그러자 전 세계 노동자계급의 권익을 대변하는 ILO(국제노동기구)와 ISSA(국제사회보장협회)는 곧바로 반론에 나섰다. World Bank 보고서에 담긴 민영화 정책의 반노동자적 성격을 간파한 이들로서는 본격적으로 대처하지 않을 수 없었던 것이다.

World Bank와 ILO/ISSA 간에 벌어진 연금개혁 논쟁은 이론적·이념적으로 상당히 심도 있게 진행되었다. 그 과정에서 사회보험의 초창기부터 쟁점이 되었던 개인적 형평성(*equity*) vs. 집단적 충분성(*adequacy*), 세대 내 소득재분배 vs. 세대간 소득재분배의 문제와 궁극적으로는 사회복지 vs. 경제라는 본질적인 이견이 드러났다. 이런 견해차는 사회복지정책과 사회복지학에 시사하는 바가 대단히 크다.

필자는 이 점에 주목하여 사회보장연금의 민영화를 놓고 벌어진 World Bank와 ILO/ISSA 간의 첨예한 논쟁을 분석하고, 그 사회복지적 의미를 파악하고자 한다. 이를 위해 논쟁의 배경이 된 칠레의 연금개혁, 논쟁을 촉발시킨 World Bank 보고서, 이에 대한 ILO/ISSA의 비판적 반론을 분석하고, 양 입장의 핵심 쟁점들을 추출하여 이를 비판적으로 검토할 것이다. 나아가 이런 논쟁이 우리나라에 주는 시사점도 찾아본다. 이를 통해 사회보장연금 민영화 논쟁의 본질을 파악하는 것은 물론 신자유주의가 더욱 세력을 얻어 가는 현 상황에서 사회복지의 위상과 그 전망에 대해서도 많은 통찰력을 얻을 수 있다고 생각한다.

## 2. 칠레의 연금개혁 : 논쟁의 배경

칠레는 다른 남미국가들처럼 경제수준에 비해 이른 시기인 1920년대에 노동자를 대상으로 하는 적립방식의 공적연금을 도입했다. 그러나 잘못된 재정 설계와 불합리한 운영으로 재정위기가 초래되었고, 결국 그 해결을 위해 1970년대 들어 부과방식으로 전환했다. 그러나 부과방식도 문제를 해결해주지는 못했다.

구제도의 가장 큰 문제는 통일성의 결여였다. 당시 백여 개의 연기금이 운용되었는데, 연금 수급개시연령이나 연금기준이 각양각색이었다. 예컨대, 블루칼라는 65세가 되어야 완전연금을 수급했는데 이에 비해 42세나 55세에 수급하는 직업계층도 있었고, 공무원은 100% 인플레이 조정 연금을 받았는데 노동자 일부는 생계비 자동 조정 혜택조차 받지 못했다. 또한 1962~1980년, 블루칼라의 평균 연금이 41%나 감소

한 것에서 보듯이 중상층 근로자에 비해 저임금 노동자가 불리했다. 제도가 매우 불공평했던 것이다. 보험료율도 16~26%에 달할 정도로 매우 높았다. 인구구조의 변화도 큰 영향을 미쳤다. 1955년 12.0이었던 부양률(퇴직자 ÷ 경제활동인구)이 1979년 2.5로 감소했다. 이런 요인들 때문에 1970년대 초반부터 연금 재정은 총체적으로 위기에 봉착했다. 1971년에 이미 중앙정부의 연기금에 대한 지원은 GDP의 4%에 달했다(Edwards, 1998: 37~38).

불합리한 운영과 총체적인 재정부실이라는 구조적이고 만성적인 문제를 해결하기 위해서는 땀질 식 처방이 아닌 근본적인 개혁이 불가피했다. 이때 대안으로 제시된 게 민영화였다. 민영화를 주창한 세력은 칠레 군사정권 안의 신자유주의자들이었다. 미국 시카고학과 경제학의 영향을 크게 받은 신자유주의 성향의 전문가들(이들을 'Chicago Boy'라 하는데, 핵심은 노동장관 José Piñera이다.)은 시장 메커니즘과 민간부문의 참여를 강조하는 연금의 민영화를 주창했다. 그러자 공공부문 노동자, 교사, 보건부문 노동자 등 기득권을 가진 여러 이익집단들이 개혁에 크게 반대했다. 그럼에도 민영화론자들은 칠레의 가장 큰 기득권 층이었던 군대를 설득(피노체트 정권은 군인 연금을 개혁대상에서 제외하는 조건을 달아 개혁에 찬성)하여 개혁을 추진했다(Queisser, 1995: 36). 대중들에게는 연금을 민영화했을 때 개인이 집으로 가져가는 순 연금이 증가(11%)하고 보험료율은 감소할 것이라는 논리로 설득했다. 민주화 이후 개혁의 성과가 나타나면서 시민들의 저항은 크게 누그러졌다(Edwards, 1998: 39).

칠레의 연금 민영화정책의 핵심은 개인투자계정(*Individual Capitalization Accounts*, ICA), 연기금운용회사(*Pension Fund Administrators*, AFP), 연기금감독청(*Superintendency of Pension Funds Administrators*, SAFP), 최저연금보장제(*a minimum state-guaranteed pension*) 등 네 가지이다.

개인투자계정이란 가입자 명의로 개설된 저축계정을 말하는데, 매월 납부하는 보험료가 여기에 적립된다. 임금노동자는 강제, 자영자는 임의 가입이다. 보험료율은 임금(노동자)이나 소득(자영인)의 10%이고 사용자 부담은 없다. 급여로는 노령연금, 장애 및 유족연금이 있고, 연금 수급연령은 남자 65세, 여자 60세이다. 연금은 개인계정의 적립금 총액을 보험수리적으로 계산하여 월 단위로 지급(*programmed withdrawal*)한다. 생명보험회사와 계약하여 사망할 때까지 월정 연금(*life annuity*)으로 받을 수도 있다.

AFP는 적립된 기금을 관리하는 뮤추얼펀드이다. 가입자는 AFP 선택권이 있다. AFP는 연기금 관리 이외의 다른 사업을 할 수 없고, 법정 급여만 취급해야 한다. 1999년 현재 12개가 운영되고 있는데, 이중 상위 6개 투신사(프로비다, 하비타트, 산타미리아, 콥름, 수마 반산더, 프로텍시옹 등)가 전체 가입자와 기금의 95%를 점유하고 있다.

SAFP는 노동사회복지부 산하의 AFP 감독기관이다. AFP의 인허가권, 감독권, 해산권을 보유하고 있으며, AFP가 투자하는 상품의 투자비용(국채, 사채, 주식 등의 비용)과 종류(특정 회사의 주식만을 보유하도록 할 수 있다.)까지 규제한다.

그리고 개인투자의 위험을 줄이기 위해 AFP의 수익률 보장과 청산에 관한 규정을 두고 있다. 즉, AFP가 최저수익률을 달성하지 못할 경우(1년 동안 전체 AFP 평균 수익률보다 2% 포인트 이상 낮거나 AFP 평균수익률의 50% 이하) AFP가 갖고 있는 예비적립금(*Yield Fluctuation Reserve*, YFR 또는 *Cash Reserve*, CR)으로 그 차액을 보충해야 하며, 그렇지 못한 경우 청산절차를 밟아야 하는 것이다. YFR은 각 AFP 수익률이 전술한 최저수익률을 초과할 경우 그 잉여금을 현금으로 적립한 사내유보금이며(1999년 현재 2개의 AFP만이 보유), CR은 총 연금기금의 1%에 해당하는 현금자산으로서 YFR을 대신하여 최저수익률을 보충하는 데 사용된다(김연명, 2000: 211~213).

최저연금보장제는 투자에 실패하여 노후대비 능력을 상실한 사람을 위한 사회안전망이다. 20년 이상 가입자(장애·유족연금은 10년)로서 최저 연금에 미달하는 사람은 평균 임금의 22~25%의 연금을, 법정저축 미가입자들은 평균 임금의 12%에 해당하는 공적부조 급여를 지급할 수 있다.

AFP의 적립금과 수익률은 <표 1>과 같다. 개혁 13년 만에 적립금이 GDP의 40%를 넘을 정도로 급격히 커졌으며, 수익률도 매년 10% 이상을 기록했음을 알 수 있다. 이에 따라 재정적자 규모가 크게 줄어 1995년 GDP의 3.10%에서 2005년 1.84%, 2010년 1.19%, 2015년 0.8%로 예상하고 있다(Edwards, 1998: 51). 그리고 민영화의 취약점 중 하나로 지적되었던 관리운영비가 한때 보험료의 18%에 달한 적(1983년)도 있었지만 점차 하락하여 1995년에는 10% 정도에 그쳤다(Ferrara & Tanner, 1998: 137).

〈표 1〉 칠레 연기금의 증가 및 평균 수익률 현황

연도	누적 적립금 (US백만 \$)	GDP 비율	적립금 증가율	연기금 평균 수익률
1981	276.43	0.86	-	28.8(1982년)
1985	2,881.54	10.22	39.39	13.4
1990	9,243.57	24.73	32.61	15.6
1994	22,663.69	41.18	20.91	18.2
1995 3월	22,076.19		-2.59	-4.7

출처 : Edwards, 1998: 42~54의 표 1-3, 1-4, 1-7에서 발췌.

이런 성과에 고무된 신자유주의자들은 연금개혁의 효과를 매우 긍정적으로 평가하고 있다. 먼저 저축률 제고를 자랑한다. 실제로 국내 저축률이 1986년 10% 이하에서 1996년 29%로 증가했다. 이 중 공공부문 저축률(1983년 GDP 0.1%에서 1993년 5%로 증가)이 큰 비중을 차지했다. 이들은 저축률 증가가 경제성장을 촉진하고, 경제성장은 민간부문 저축률을 제고한다고 확신하고 있다. 연기금은 단기간에 칠레에서 가장 큰 기관투자자로 성장했으며, 투자 수익률도 상당하여 1981~1990년 평균 수익률이 10.4% (전체 재정투자의 평균 수익률 7.8%)에 달했다.

그리고 민영화가 노동시장에 미친 긍정적 효과도 주장하고 있다. 첫째, 기업과 노동자의 보험료 부담을 경감시켜 노동비용의 감소와 고용의 창출에 기여했다. 둘째, 연금급여 대신 투자 수익에 과세함으로써 노동자들의 세금 부담을 경감(=실질임금의 증가)시켰다. 그리고 보험료가 개인계정에 적립되기 때문에 노동자들은 보험료를 세금이 아니라 예치된 보상금(*a deferred compensation*)으로 보고 있다. 다만 단기적인 수익률 하락(1995년의 수익률이 -2.5%를 기록)이 다소 우려될 뿐이었다. 이에 대해 캘리포니아 대학 경영학 교수인 Edwards는 투자 제한과 불필요한 정부 규제를 철폐하면 해결되지 않겠는가 하고 낙관적으로 전망했다(Edwards, 1998: 54~55). 그리고 우려를 불식시키듯 1996년에는 수익률이 3.5%로 회복되었다(Ferrara & Tanner, 1998: 135).

그렇다면 칠레의 연금 민영화정책에 실패는 전혀 없었을까? 그렇지 않다. ISSA는 칠레 개혁의 문제점을 다음과 같이 지적했다. 첫째, 고객 유치를 위한 세일즈와 마케팅비용으로 인한 과도한 관리운영비 문제이다. 1988년 개인의 펀드 이전을 자유화한 이후 펀드 변경 비율이 증가(가입자의 25% 정도)하면서 관리운영비도 다시 증가했다.

투신사가 가입자에게 부담시키는 높은 투자수수료(적립 금액의 3.5~4%)도 문제이다. 둘째, 자영자 문제이다. 임의가입 대상인 자영자는 단지 10%만이 가입하고 있다. 그나마 가입자의 40%(전체 자영자의 4%)만이 보험료를 내고 있다. 칠레의 자영자는 사실상 사회보장의 사각지대에 놓여 있는 것이다. 셋째, 월정 연금의 문제이다. 1994년 말 현재 연금 수급자의 40% 정도가 월정 연금을 선택하고 있는데(가입자의 45%가 단계별 반환일시금을 선택), 투신사에게 큰 부담으로 작용할 전망이다. 왜냐하면, 반환일시금에 비해 월정 연금에 훨씬 더 많은 돈이 들기 때문이다(Queisser, 1995: 28~29).

좌파 학자인 Fazio와 Riesco는 부의 집중화를 문제삼았다. 이들은 전기, 통신, 철강, 시멘트, 섬유 등 국영기업의 대대적인 민영화(1940년대부터 1973년에 이르는), 경제위기, 막대한 부채 등 세 가지 요인에 의해 연금 민영화가 이루어져 저축률은 올랐겠지만 부의 집중이란 심각한 폐해(소득불평등도가 높은 세계 10개국 안에 들게 될 정도로)가 발생했다고 비판하였다. 그리고 펀드의 집중화<sup>4)</sup>와 미국 자본의 진출도 지적했다. AFP는 1981년 출범 당시 12개로 시작하여 1993년 22개로 증가했다가 그 후 줄어들어 1996년에는 13개로 감소했다. 미국 투신사의 칠레 진출도 상당하여 Citicorp사는 하비타트 펀드 지분의 38.94%를, Security Holdings사는 프로텍시옹 펀드 지분의 30.42%를, American International Group사는 유니온 펀드의 100%를 보유하고 있다. 또 노동자의 단지 40%만이 가입하고 있다는 사실도 문제다. 저임금 노동자들 대부분이 AFP에 가입하지 않고 있는데, 이는 이들이 민영화로 인한 부의 증대를 향유하지 못한다는 것을 의미한다. 물론 적립금이 아주 적은 가입자를 보호하기 위한 최저보장연금이 있지만 그 액수가 너무 미미하여(월 백 달러 정도) 가난한 노인들의 생계에 별로 도움이 되지 않는다(Fazio & Riesco, 1997: 93~96).

ISSA의 Queisser는 칠레의 확정기여 연금의 성공여부는 소득대체율에 있고 소득대체율은 향후의 임금, 펀드 수익률, 그리고 무엇보다도 평균수명에 달려 있다고 했다(Queisser, 1995: 38). 가입자 개인계정에 얼마가 적립되고 또 퇴직 후 실제로 얼마를 되돌려 받을 수 있는지가 어느 정도 확실해져야 개혁의 성패가 판가름난다는 말이다.

4) 펀드 집중의 가장 좋은 예가 프로비다(Provida)이다. 피노체트 정권의 경제각료를 지낸 Sergio de Castro가 회장으로 있는 프로비다는 1981년 설립 후 단시간에 칠레 최대의 펀드로 성장했으며, 이를 발판으로 멕시코, 콜롬비아, 페루 등 다른 남미국가로까지 진출하는 데 성공했다.



〈표 2〉 남미의 연금개혁 현황

구 분	칠레(1981)	페루(1993)	아르헨티나(1994)	콜롬비아(1994)
과거 제도와 개혁	과거 제도 폐지	과거 제도와 병행	병행	병행
과거 연금 수급	인정	인정	인정	인정
신규가입자 가입 법정 의무화	법정 가입	임의 가입	임의 가입	임의 가입
AFP와 과거 연금의 선택권	없음	있음(2년 간)	없음	있음(매 3년마다)
사회안전망	최저보장연금 사회부조	사회부조	정액 최저연금	최저보장연금 사회부조
보험료율(전→후)	19%→13%	19%→13.3%	27%→27%	8%→13.5-14.5%
포트폴리오 한도 (국내/해외/국채)	30/10/45	—	50/10/50	/ /50

출처 : World Bank, 1994: 277의 표 8-1.

서론에서 말한 대로 칠레의 연금개혁은 재정문제로 고민하는 남미의 인접 국가로 확산되었다. 이를 제2세대 연금개혁이라 한다(표 2 참조). 아르헨티나는 기존의 확정급여 방식을 유지하면서 새로이 확정기여방식의 개인계정을 신설하는 2층제로 개편했으며, 콜롬비아와 페루는 공적연금과 민간연금(투신사 관리) 중 하나를 가입자 임의로 선택하도록 했는데, 콜롬비아는 매 3년마다 가입을 변경할 수 있도록 허용한 반면 페루는 허용하지 않았다(Queisser, 1995: 30).

### 3. World Bank의 연금개혁 보고서

World Bank는 개혁방안의 제시에 앞서 일반인들의 부과방식 사회보장연금에 대한 신화(myth)와 사실을 지적했다. 즉 신화와 달리 사실은, 노인은 젊은이들보다 더 여유가 있고, 사회보장연금이 형식논리로만 재분배적일 뿐 실제로는 소득역진적이며, 확정급여 약속과 급여의 인플레이션 동도 제대로 이루어지지 않았고, 장기적인 전망을 가져야 할 정부가 근시안적인 처방을 내놓는 데 급급했으며, 현재 세대뿐만 아니라 다음 세대까지 보호해야 할 책임이 있는 정부가 이를 방기했다는 것이다(표 3 참조).

〈표 3〉 사회보장연금의 신화

신 화	사 실
1. 노인은 가난하고, 따라서 정부가 노인을 위한 빈곤완화정책을 시행해야 한다.	노인보다는 젊은 층이 더 가난하다. 노인들은 모아놓은 재산이 있으며, 고소득층일수록 평균수명이 길다. 따라서 노인 층보다는 부양자녀를 가진 젊은 층을 위한 복지제도가 더 필요하다.
2. 사회보장은 가난한 노인에게 소득재분배가 이루어지는 누진적인 제도이다.	급여산식은 누진적일지 모르나 ① 시행 초기에 중상위 소득 계층을 우대했고, ② 부유층일수록 평균수명이 길며, ③ 소득한도액(ceiling)이 있고, ④ 소득비례방식으로 인해 실질적으로는 소득재분배가 이루어지지 않고 있다.
3. 확정급여 약속을 앞으로도 계속 지켜나갈 것이다.	실제로는 급여산식이 빈번하게 변화되어 왔다. 따라서 급여 삭감에 따른 정치적 위험의 가능성은 여전히 남아있다.
4. 인플레이와 같은 위기상황에 정부만이 대처할 수 있다.	대부분의 개발도상국들이 연금을 인플레이에 연동시켜 놓지 않고 있다. 선진국들도 연금과 생계비 연동을 수십 년 간 건너 뛰었다. 이는 실질적인 연금 삭감 수단이 되었다.
5. 개인은 근시안적(myopic)이고 정부는 장기적인 전망을 갖고 있다.	정부는 단기처방을 남발했다. 실업에 대한 임시 방편으로 채택된 조기퇴직제는 노동비용 상승과 연금재정 악화의 원인이 되었다. 부과방식을 선택하고, 연금제도 초기에 관대한 급여를 제공함으로써 저축률과 경제성장률을 낮추고 다음 세대에 부담을 준 것도 장기전망의 부재를 말한다.
6. 다음 세대의 이익을 보호하기 위해서는 정부의 활동이 필요하다.	정부가 주도하는 부과방식 사회보장연금은 다음 세대에 매우 불리하다.

출처 : World Bank, 1994: 11의 박스내용을 정리.

그리고 서유럽 각국이 채택하고 있는 부과방식 사회보장연금이 재정적자와 땀질 식 운영으로 총체적인 부실을 겪어 원래의 존재근거인 노후보장마저 불투명해졌기 때문에 근본적인 대수술이 불가피하다면서 저축기능과 공공(부과방식)·민간(완전 적립 방식)의 혼합을 강조하는 3기둥 시스템(three pillars system)을 제안했다(World Bank, 1994: 95~96).

제1기둥은 법정 공적연금(mandatory publicly managed pillar)으로서 노후대비 능력이 없는 빈민들과 민간연금 투자 수익이 현저히 낮아 노후 대책이 제대로 되지 않는 사람을 대상으로 한 선택주의 연금을 말한다. 재분배를 목적으로 한 사회안전망이기 때문에 공적으로 관리되고 공적으로 재정이 충당되어야 하며, 자산조사가 있고 급여는 정액제(또는 최저보장연금)여야 한다.

〈표 4〉 노후보장 3기둥 시스템

구 분	제1기둥	제2기둥	제3기둥
	법정 공적연금	법정 민간연금	임의 개인저축계정
목적	노령빈곤 완화와 재분배	저축	저축
형태	자산조사 정액 기초연금/ 최저보장연금	기업연금/개인연금	기업연금/개인연금
재정	조세	정부 규제하의 완전 적립	완전 적립
장점	전 국민을 대상으로 하는 기초연금과 달리 대상을 제한(선택주의)하기 때문에 국가 재정을 상당히 절감할 수 있다.	① 실현 불가능한 급여를 약속하지 않음으로써 대규모 재정 부담을 피할 수 있다. ② 세대 간 대규모 소득이전, 특히 다음 세대의 가난한 사람으로부터 시행 초기의 부자 세대로의 소득이전을 막을 수 있다. ③ 장기간에 걸쳐 국내 저축률을 제고시킨다.	가입을 임의로 함으로써 추가적인 노후대책을 원하는 사람만 보장한다.

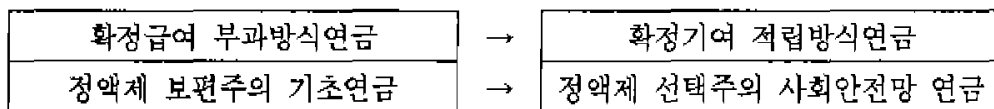
출처 : World Bank, 1994: 15의 그림 3을 바탕으로 내용을 보완.

제2기둥은 법정 민간연금(*mandatory privately managed pillar*)이다. 개인계정에 보험료가 적립되는 확정기여방식의 완전 적립연금이다. 법정이어야 하는 이유는 노후 대책을 개인의 자유에 맡기면 자신의 노후를 위해 장기적으로 또 성실하게 노력한다는 보장이 없기 때문이다. 관리는 복수의 민간투자기관에 맡긴다. 민간이 관리해야 하는 이유는 적립금이 정치적 의도하에 사용되는 것을 방지하고, 능률적인 투자를 통해 수익률을 극대화하기 위해서이다. 수익률이 낮은 정부 채권에 투자하는 것을 막고, 주식, 기업 채권, 해외 투자 등 투자를 다변화할 수 있는 이점이 있다. 개인 저축을 증대시키는 데 가장 좋은 제도이다. 단, 이것으로 사회안전망을 보장할 수가 없기 때문에 전술한 제1기둥이 필요하다.

제3기둥은 임의 개인저축계정(*voluntary pillar*)이다. 추가적인 노후대책을 원하는 사람이 임의로 가입하는 개인연금을 말한다.

3기둥제의 핵심은 제2기둥인 확정기여 완전 적립방식의 민간연금이고, 나머지는 들러리 성격이 짙다. 제3기둥인 임의가입 개인연금은 대부분의 국가에서 은행이나 보험회사의 상품의 하나로 판매되고 있어 새로운 것이 없고, 제1기둥인 정액제 선택

주의 기초연금(또는 최저연금보장제)은 투자손실의 위험을 가입자가 안아야 하는 제2기둥에게는 반드시 필요한 안전망이라는 점에서 그렇다. 결국 World Bank의 연금개혁안은 다음 그림과 같이 현행의 “정액제 보편주의 기초연금(제1층) + 확정급여 소득 비례 부과방식연금(제2층)”을 “정액제 선택주의 사회안전망 연금(제1기둥) + 확정기여 적립방식 민간연금(제2기둥)”으로 전환하자는 것으로 압축된다.



제2기둥에 대해 World Bank가 특히 기대하는 것은 저축과 경제성장의 촉진 효과이다. World Bank는 기존의 부과방식이 급여와 기여 간의 연계성이 약해 가입회피(*evasion*)와 노동시장의 왜곡을 야기하고 있다고 주장한다. 개발도상국의 경우 광범위한 비공식부문의 존재와 과세능력의 약화가 이에 기인하는 바 크다는 것이다. 그리고 부과방식연금이 제도 초기에 소수의 가입자에게 과도한 혜택을 부여함으로써 저축한 것 이상을 소비하도록 만들었는데, World Bank는 이를 저축률과 경제성장 하락의 주범으로 보고있다. 또한 부과방식연금이 저축률을 하락시키지는 않는다 하더라도(1950년대와 1960년대 미국에서 있었던 각종 조사연구에 의하면, 사회보장연금이 저축률을 하락시킨다는 것도 있고 그렇지 않다는 것도 있었다.) 완전 적립방식연금은 부과방식보다 저축률이 높고, 주식과 채권 등에 투자되어 자본시장을 발전시키는 것은 부인할 수 없는 사실이라고 주장한다(World Bank, 1994: 92~93).

그렇지만 World Bank는 법정 연금의 저축률(보험료율)이 5% 미만일 경우 자본형성에 미치는 영향은 미미할 것이라고 한다. 왜냐하면 법정저축만큼 개인 저축을 줄여 저축효과가 상쇄되기 때문이다. 법정 적립방식연금의 보험료율이 높고, 가계대출과 같은 대안이 제한되어 있을수록 그리고 연기금이 부동산, 귀금속, 토지 대신 주식과 채권에 투자될 때 저축효과가 크다고 지적한다(World Bank, 1994: 209).

그러나 법정저축의 저축제고 효과에 관한 증거는 다소 모호하다. World Bank도 저축률과 관련된 변수가 많아 법정저축의 순수 저축률 제고효과를 가려내기는 쉽지 않고, 저축기금이 보유한 막대한 금융자산의 저축효과를 산출하기도 대단히 어렵다는 사실을 인정한다. 그러면서도 World Bank는 적립방식연금의 저축과 자본형성 제

고 효과를 예를 들어 주장한다. 즉 1970, 1980년대 싱가포르와 말레이시아는 아시아 저축률 1, 2위를 기록했고, 칠레도 개혁 직후 저축률이 크게 증가했으며, 싱가포르의 중앙공제기금(*the Central Provident Fund*)이 보유한 자산은 1976년 GDP의 28%에서 1991년 76%로 급증했고, 말레이시아의 노동자공제기금(*the Employees Provident Fund*)의 보유 자산이 1980년 GDP의 18%에서 1991년 41%로 증가했으며, 칠레 역시 제도 시행 10년 후인 1991년 AFP 보유 자산이 GDP의 35%에 달했다는 것이다 (World Bank, 1994: 219~210).

World Bank는 또 대규모 적립금이 형성되었을 때 예상되는 연기금의 집중화 (*concentration*)나 기업지배 (*corporate governance*)의 가능성도 인정한다. 즉 여러 연기금들이 경쟁 결과 대형 연기금 몇 개로 집중될 가능성이 있고, 주식에 대한 투자가 증대되면 대주주로서 기업에 대한 지배력이 커진다는 것이다. 이런 상황에서 정부가 대형 연기금을 통제하면, 기업을 사실상 국유화하는 것이 된다. World Bank는 이를 뒷문 국유화 (*a back door to nationalization*)라 했다. 또한 연기금의 입장에서는 주식 보유 기업의 경영 실적이 수익률 향상에 직결되기 때문에 경영 모니터링을 원한다. 실제로 최근 들어 미국의 연기금들은 기업 모니터링을 시작했다 (World Bank, 1994: 213~214).

그리고 World Bank는 확정기여방식의 가장 큰 약점이라 할 수 있는 투자수익의 불확실성에 대해서도 낙관적이다. 가입자들이 투신사의 역량을 전문적으로 판단하기는 어렵겠지만, 단기적인 부침이 있는 경제라도 장기적으로는 안정적으로 성장하고 투자수익률은 경제의 장기적인 건전성에 좌우되기 때문에 그리 우려할 바가 아니라는 것이다. 그리고 정부가 투자 약정과 수익률을 적절하게 규제할 수 있어 투자수익의 위험은 물론 그에 따른 정치적 위험까지 피할 수 있다고 한다 (World Bank, 1994: 84).

#### 4. ILO/ISSA의 반론

World Bank의 강력한 민영화 주장에 대해 전통적인 부과방식을 지지해 온 ILO/ISSA는 World Bank의 개혁안이 발표된 다음해인 1995년 연금 민영화정책의 문제점을 조목조목 밝히는 논문을 자신들의 기관지인 *International Social Security*

*Review*에 게재했다. ILO/ISSA의 사회보장 전문가인 Beattie와 McGillivray는 논문에서 World Bank 보고서의 제안들이 노령화 위기의 탈피책이 아니라 반대로 위험을 부추기는 고위험 전략(*a high-risk strategy*)이라고 신랄하게 비판했다. 이들의 주장을 정리·요약하면 다음과 같다(Beattie & McGillivray, 1995: 5~22).

(1) 경제에의 영향: 보고서는 연금이 노동생산성을 낮추고, 자본축적에 장애가 되며 정부 재정을 악화시키고, 나아가 경제성장에 부정적인 영향을 준다고 했다. 그러나 스웨덴의 경우 1980년대에 관대한 조기퇴직제를 적용했으나 60~64세 노인 노동자의 취업률이 프랑스, 독일, 네덜란드보다 높다. 반대로 미국은 조기퇴직에 제한을 두고 있음에도 노인의 취업률이 낮고 조기 연금(주로 개인연금) 지급률이 높다. 이는 사회보장이 노동시장에 부정적인 영향을 준다는 주장에 배치되는 증거들이다.

(2) '정치적 위기': 보고서는 각국 정부의 연금개혁 노력이 정치적 위기를 초래했다고 한다. 그러나 각국의 연금개혁은 점진적이며, 개혁으로 인해 손해를 보는 인구는 그리 많지 않다. 그리고 보고서는 연금 급여 수준의 하향조정이 정치적 위기의 원인이라 해놓고, 노동자들의 연금 수혜 폭을 줄이자는 모순된 제안을 하고 있다.

(3) 인구구조 변화에 대한 대응능력: 보고서는 인구 노령화에 따른 연금 재정문제를 적립방식으로 해결할 수 있다고 한다. 그러나 노령화는 재정방식에 관계없이 부양률을 증가시키고 연금 지급기간을 늘려 재정에 압박을 준다.

(4) 역진적 소득재분배: 부자들이 가난한 사람보다 평균수명이 길어 빈민에서 부자로의 소득이전이 발생할 수 있다. 그러나 연금이 노후보장제도란 점에서 오래 사는 사람이 더 많은 급여를 받는 것은 불가피하다. 공적연금이나 민간연금이나 이점에서는 같다. 그리고 다음 세대가 손해를 본다고 말하지만, 다음 세대(*subsequent generation*)는 그 다음 세대로부터 소득의 이전 혜택을 받는다. 따라서 다음 세대가 아니라 마지막 세대(*the last generation*)가 손해를 본다고 해야 맞다.

(5) 급여 보장: 확정기여방식은 급여를 보장할 수 없다. 법정저축은 사회보험보다 정치적 위험이 더 크다. 개인은 투자손실과 장래 급여의 불확실성이란 위험을 감수해야 한다. 민간연금의 수익률이 낮을 때 퇴직하는 사람은 적은 연금을 탈 수 밖에 없다.

(6) 저축과 투자: World Bank 보고서의 기본 입장은 "부과방식의 적립방식으로의 전환 → 저축의 증대 → 생산적 투자 → 경제성장 → 연금수급자를 포함한 전 국민에게

혜택"이다. 그러나 칠레를 보면 이는 사실이 아니다. 칠레의 저축률은 1980년에 21%였는데 법정 강제 저축을 시행한 후인 1980년대 초에는 오히려 약간 감소했다가 1989년에는 20%에 머물렀다. 또한 기업들이 투자를 늘리지도 않았다. 국내 수요가 증가하지 않았기 때문인데, 새로운 강제 저축제도가 시장을 압박한 결과였다. 또한 보고서는 강제 저축이 저개발국의 자본시장 규모를 증대시킬 것이라고 했지만, 저개발국 기업들은 주식이나 기업채권(펀드의 주된 투자대상 종목)보다는 은행대출에 더 의존하고 있다. 그리고 완전 적립방식은 매년 투자 규모가 정해져 있어 자본시장에 탄력적으로 대응하기 어렵다. 또한 투자 수익률은 저축의 수요와 공급에 좌우되는데, 대규모 연기금은 저축률을 높이고, 자본시장을 포화상태에 빠트리려 이자율을 낮출 가능성이 크다. 연기금을 해외에 투자할 경우 국제 자본시장에도 동일한 영향을 줄 것이다.

(7) 인플레이 : 적립방식은 부과방식에 비해 인플레이에 매우 취약하다.

(8) 투자정보와 수수료 : 투자를 가입자에게 맡길 경우 정보부족의 문제가 발생한다. 투신사의 과거 실적은 불확실한 정보일 뿐이다. 과거 투자 실적이 좋은 회사라 해서 앞으로도 항상 그러리라는 보장은 없다. 투신사의 높은 투자 수수료도 문제다. World Bank는 투신사간의 경쟁으로 수수료가 낮아진다고 낙관했다. 그러나 보고서도 지적했듯이 투신사들의 집중화를 피할 수 없다면, 수수료 인상도 필연적이다.

(9) 투신사에 대한 감독 : 자본시장과 투신사에 대한 정확한 지식과 자격을 갖춘 공무원을 확보해야 정부가 투신사를 제대로 감독할 수 있다. 피상적인 감독만 이루어질 경우 가입자와 연금수급자는 큰 위험에 봉착한다. 감독소홀로 투자 손실을 입은 가입자들은 정부에 대해 보상 압력을 가할 것이다.

(10) 정부 보장 : 확정급여방식은 칠레의 최저연금보장제와 같은 사회안전망이 반드시 필요하다. 그런데, 보고서는 칠레의 이런 제도가 가입자 개인이 위험을 낮추려는 노력을 덜 하게 만든다고 하여 부정적으로 보고 있다.

(11) 저임금 노동자 : 저임금 노동자의 소득대체율이 낮다. 칠레의 경우 저임금 노동자의 소득대체율은 45~55%인데 비해 중상위 임금 노동자는 80~90%이다. 또한 수수료 정책제와 최저한도 때문에 수수료도 저임금 노동자가 상대적으로 더 많이 물고 있다. 저임금 노동자의 낮은 소득대체율은 빈곤대책을 책임져야 하는 정부의 부담을 늘린다.

(12) 제도 이행 비용 : 기존의 부과방식에 따라 연금을 지급하면서 동시에 새로운 확정기여 연금을 적립하는 것은 피용자와 사용자에게 이중의 부담을 준다.

이에 대해 World Bank 빈곤·인적자원정책국의 E. James는 1996년 *International Social Security Review*의 지면을 빌어 World Bank의 제안을 다음과 같이 옹호했다 (James, 1996: 3~20).

(1) 경제성장에의 영향 : 기존의 부과방식연금은 국가에 엄청난 재정부담을 주고, 노동 생산성을 저하시키고, 경제성장에 장애가 되고 있다. “높은 사회보장세 → 낮은 가처분 소득 = 높은 노동비용 → 취업률 저하(일부 저개발 국가의 경우 사회보장세를 회피하기 위해 비공식부분에의 취업이 증가하고, 선진국 고용주는 사회보장세 부담을 임금 인하로 대신하려 한다.) = 낮은 경제활동 참가율 → 경제성장 하락”, 그리고 “관대한 연금 → 조기퇴직 → 낮은 경제활동 참가율 → 경제성장 하락”으로 이어진다.

(2) 형평성 문제 : 기존의 부과방식연금이 소득계층간 재분배를 지향하지만 실제로 그 효과는 거의 없다. 사회보장이 저소득층을 보호한다는 것은 신화에 불과하다. 고소득층이 유리한 이유; ① 고소득층일수록 평균수명이 길다. ② 연금이 퇴직 전 해 또는 퇴직 전 3년 간의 임금에 비례한다. 고임금 노동자일수록 퇴직 전 임금이 많다. ③ 조기 취업자에게 연금에서의 가중치를 주지 않았다. 청소년기에 취업한 경우 연금 불입기간이 길고 또 초기에 불입한 보험료의 현재 가치가 상대적으로 높아야 하는데 연금 산정에 이런 점이 반영되지 않았다. ④ 연금이 소득에 비례한다. ⑤ 연금 보험료 산정에 최고한도액(ceiling)이 있다. 기존의 부과방식연금에서 가장 유리한 계층은 제도 시행 초기 제1세대 연금 수급자(그 중에서도 고임금 노동자)였다. 이들은 가입기간이 매우 짧은 데다가 불입한 보험료보다 상당히 많은 연금을 수령했다.

(3) 정치적 의도와 이기적 행동 : ILO/ISSA 측은 기존의 제도적 틀은 유지한 채 연금수급 개시연령의 상향조정, 특혜성 급여의 폐지, 급여수준의 하향조정 등의 개혁을 통해 문제를 해결할 수 있다고 주장하지만, 설득력이 없다. 이런 조정과 이에 대한 정치적 저항이 매번 반복될 것이다. 반면에 적립방식에서는 퇴직연령이 상향조정되면, 자동적으로 적립기간이 연장되고 그에 따라 적립금이 증가되므로 정치적 저항이 없다.



(4) 위험의 회피와 다변화(*diversification*) : ILO/ISSA는 World Bank의 제안을 ‘고 위험 전략’이라고 비판했다. 그러나 위험의 회피와 노후 소득보장의 다변화를 통해 위험을 최소화할 수 있다. 부과방식에서 젊은 노동자는 자신의 연금이 장차 어떻게 될지 잘 모른다. 이것이 고위험이다. ILO/ISSA는 적립방식에서는 수익률을 예측할 수 없다고 했다. 그러나 일시적으로는 투자수익률이 변동하겠지만, 장기적으로 보면 상당히 안정되어 있다. 또 부과방식에 비해 수익률도 높다. 그리고 투자 대상을 다변화함으로써 수익의 안정과 고수익을 보장할 수 있다. 특히 해외투자는 한 국가에 한정된 투자손실을 피할 수 있어 유력한 위험 극소화 전략이 된다.

(5) 부과방식연금산식의 문제점 : 부과방식연금은 가입기간과 평균임금만 고려하고, 평균수명(성별, 직업별, 소득계층별)을 배제하고 있다. 그러나 교사가 광산노동자보다 오래 살듯이 고소득층일수록 평균수명이 길고 바로 이 때문에 저소득층에서 고소득층으로의 역진적 재분배가 발생한다. ILO/ISSA 측은 민간연금이나 공적연금 모두 노령의 위험(*the risk of longevity*)에 대비하기 위한 제도라는 점에서 이를 불가피한 현상이라 했다. 그러나 예상 가능한(*ex ante*) 소득이전과 예상 불가능한 소득이전은 구분되어야 한다. 계층별 평균수명의 차이는 예상 가능한 위험이다. 예상 가능한 위험에 대한 재분배는 보험이 아니라 재분배이다. 이런 식의 재분배가 바람직한 것인지 의심스럽다. 민간보험회사는 예상 가능한 위험을 집단별로 차별화, 즉 고위험 집단에 높은 보험료를 부과함으로써 그런 바람직하지 않은 재분배를 원천적으로 봉쇄한다.

(6) 인플레이와 수익률 : ILO/ISSA 측은 민간연금이 인플레이에 대처하지 못한다 했으나 칠레의 연금은 인플레이 연동제를 채택하고 있다. 오히려 대부분의 개발도상국 공적연금들이 인플레이 자동 연동제를 적용하고 있지 않다. 그리고 투자 경험이 없는 가입자에게 투자를 맡길 경우 수익을 제대로 거둘 수 있을지 의심스럽다고 했다. 그러나 다양한 연금 상품 중에서 선택할 수 있도록 하고, 개인의 월정 연금을 장기간에 분산(20여 년) 함으로써 투자 위험을 줄일 수 있다. 또한 월정 연금을 선택한 사람 중 평균 이상으로 생존하여 적립한 액수 이상의 연금을 수혜하는 사람이 있을 텐데, 이는 평균수명 이하의 가입자 적립금으로 상쇄된다.

(7) 관리운영비 : 미국 개인연금의 관리운영비가 보험료의 35%에 달한다고 지적했지만, 미국 직업연금의 1989년 관리운영비는 보험료의 6%에 불과했다. 투자수익에 따라 개인별 수익이 좌우되므로 이의 증대를 위해 펀드가 일정한 비용을 사용하는 것

은 당연하다. 지출 비용 이상의 수익을 얻는다면 문제될 게 없다.

(8) 자본시장 : 자본시장의 신규 자본 흡수능력은 괜한 우려이다. 많은 국가들이 보다 많은 저축을 원하고 있고, 자본시장이 국경을 넘어 확대되고 있다. 그리고 OECD 국가들은 자본시장이 성숙되기 전(2차 세계대전 이전)에 공적연금을 도입했다. 그러나 1950년대 이후 자본시장이 성장하여 연기금의 투자환경이 충분히 조성되었다. 대규모 자본시장은 높은 수익률을 가능하게 만들었다.<sup>5)</sup>

한편, ISSA 간부 출신으로 캠브리지 대학 경제학 교수로 있는 A. Singh은 선진국과 후진국의 각종 경제통계자료에 대한 분석을 토대로 칠레의 연금민영화정책을 실증적으로 비판했는데, 요약하면 다음과 같다(Singh, 1996: 21~39).

(1) 민영화 → 자본시장의 증대 : 칠레는 물론 다른 나라의 자료를 보아도 연금 민영화가 자본시장을 증대시키거나 활성화시킨 증거는 없다.

(2) 자본시장의 증대 → 경제성장 : 연기금 투자대상인 자본시장(주식, 채권 등) 보다는 은행과 같은 투자매개(financial intermediaries) 시장이 정보 균형, 기관 비용, 거래 비용 등 투자 효율성이 더 높다. 다시 말해서, 일본이나 독일과 같이 은행 중심의 투자 패턴을 가진 나라들이 투신사가 투자의 중심 축을 이루는 앵글로색슨 국가보다 투자 효율성이 더 높다는 것이다. 이는 자본시장의 증대가 경제성장을 촉진한다는 주장에 대한 회의적인 증거이다.

(3) 주식시장의 휘발성(volatility) : 주식시장은 근본적으로 변동이 심하며 투자 안

5) 이상과 같은 반론에 대해 먼저 반론을 제기했던 Beattie와 McGillivray는 같은 논문집에 재반론문을 실었는데, 골자는 다음과 같다(Beattie & McGillivray, James, 1996: 18~20에 게재).

① 기본 입장 : ILO 협약의 내용 중에서 “빈곤은 번영을 위협한다”는 말을 상기할 필요가 있다. 개인을 빈곤에 빠지게 만드는 연금은 사회를 위험에 빠트릴 것이다. World Bank의 전략은 바로 이런 상황을 야기시킬 가능성이 있는 위험한 전략이다. ② 사회적으로 충분(adequate)하고 수용할 만한 연금이 경제적 목적(자본시장의 심화, 저축률의 증대, 경제성장을 위한 자본형성과 같은)을 위해 희생되어서는 안 된다. ③ 연금 위기는 과대하게 약속된 연금급여, 비효율적인 관리 운영, 불충분한 급여와 같은 내적 요인과 노령화, 실업, 노동 패턴의 변화 등과 같은 외적 요인의 복합적인 결과이다. 이런 사실을 ILO/ISSA 측은 잘 알고 있다. ④ 부과방식연금은 가족의 노인 부양(support) 기능을 대체한 것이다. 연금 제1세대에 대한 배려를 하지 않았다면 그 부담은 고스란히 가족에게 떠넘겨졌을 것이다. 이는 불확실한 세대간 이전(uncertain inter-generational transfers)이다.

전성이 은행에 비해 떨어진다.

(4) 주식시장의 성장 → 투자 증대 : 이에 대한 증거가 없다. 또한 주식시장의 성장이 저축률을 증대시킨다는 증거도 없다. 주식시장의 성장은 은행 저축과 정부 채권의 단순한 형태 변화일 수도 있다.

(5) 해외투자 포트폴리오 다변화의 문제점 : ① 국제 거시경제의 변동과 자본의 국가간 이동에 따라 국내 경제가 큰 영향을 받게 된다. (국제화에 따른 국민국가의 경제적 취약성) 환율 관리와 인플레이 통제도 어려워진다. ② 주식시장의 휘발성 역시 국내 투자에 역효과를 준다. 또한 주식시장의 성장은 산업자본과 금융자본간의 관계에 손상을 줄 수 있고, 동시에 투자, 경쟁, 실물 경제에 타격을 가할 수 있다. ③ 국제적 포트폴리오는 가난한 제3세계 국가보다는 대기업이 존재하고 비교적 잘 조직된 주식시장을 보유한 소수의 제3세계 국가에만 투자될 것이다.

이런 비판과 함께 Singh은 “연금의 민영화가 자본시장의 발전과 경제성장을 촉진할 것이라는 World Bank의 주장은 이론적으로나 실증적으로 근거가 희박하다. World Bank의 주장은 일방적이다. … World Bank가 제안한 개혁은 노인을 보호하지도, 경제성장을 촉진하지도 못할 것이다. 반대로 그러한 개혁은 연금수급자를 위협에 빠트리는 동시에 경제성장을 저해하는 데 기여”하게 된다고 결론지었다(Singh, 1996: 40).

## 5. 논의

이상과 같이 살펴본 여러 쟁점들 중에서 최대 쟁점은 역시 적립방식연금의 저축 및 투자 효과(경제적 측면)와 소득계층간·세대간 소득재분배 효과(복지적 측면) 그리고 개인 책임하의 투자에 따른 위험(개인적 측면)이다. 이런 세 가지 핵심 쟁점을 중심으로 논의를 전개해 보기로 한다.

현재 미국의 대학에서 가장 많이 읽히는 사회보장 교과서에 의하면, 부과방식연금의 저축 효과는 불분명하다. “미국의 사회보험이 저축에 미치는 영향을 분석한 연구들에 의하면, 대체로 저축에 부정적인 영향을 미친다는 연구가 많았지만, 별다른 영향이 없다는 연구 결과도 적지 않다. 따라서 사회보험과 저축과의 관계는 결론을 내

릴 수가 없다”는 것이다(Rejda, 1999: 364). 사회보장연금은 노후대비를 위한 개인저축의 필요성을 줄인다. 실제로 개인연금과 사회보장연금은 서로 역관계에 있다는 증거가 있다. 그러나 사회보장연금은 조기퇴직을 조장함으로써 간접적으로 저축을 증가시킨다. 퇴직 후 기간이 길 경우 퇴직 전에 보다 많은 저축을 할 것이기 때문이다. 이렇게 부과방식연금이 저축에 미치는 영향은 서로 상쇄되는 면이 있어 그 효과여부에 대해 단언하기가 어려운 것이다(Rejda, 1999: 125).

반면에 적립방식연금은 개인계좌에 매달 보험료가 적립되기 때문에 당연히 저축효과가 있다. 아니 있어야 한다. 그러나 문제는 전술한 대로 실제로는 그렇지 않다는 것이다. 칠레가 이런 논의에 대한 가장 확실한 증거가 될 수 있는데, 부과방식에서 적립방식으로 전환한 이후에도 저축률에 별다른 변화가 없었다. 그리고 World Bank가 공제기금을 운용하는 싱가포르와 말레이시아의 저축률이 아시아 최고이고, 이들 공제기금의 보유자산 규모를 들어 저축률 증가를 주장했으나, 그들 스스로 인정한 대로 저축률과 관련된 변수가 많아(노후대책만이 저축 동기는 아니다.) 적립방식과 연기금 보유 금융자산의 순수한 저축률 증가 효과를 가려내기가 대단히 어려운 것이다.

투자 증대도 그렇다. 논리적으로만 생각하면 적립방식 → 투자 증대는 맞다. 연기금이 주식과 채권을 대규모로 매입하면, 기업으로서는 주식과 채권의 발행을 통해 투자에 필요한 자금을 확보하기가 쉬워지기 때문이다. 그럼에도 연기금의 투자증대 효과는 확실치 않다. 저축 관련 변수가 다양한 것처럼 투자 관련 변수도 다양하고, 강제 저축이 유효수요를 줄여 기업의 투자 유인을 감소시키는 측면이 있기 때문이다.

이상과 같이 적립방식연금이 저축과 투자에 미치는 영향이 긍정적인지의 여부가 불투명하다면 경제성장과의 관계는 더더욱 불확실하다. 1998년 하버드 대학에서 열린 사회보장연금 민영화 심포지엄에서 브루킹스연구소 연구원인 Henry Aaron이 민영화 반대론자나 찬성론자 모두 민영화가 저축률, 투자율, 경제성장률을 높이는 것은 아니라는 데 동의했으며, 저축률이 같을 때 연기금을 정부가 관리하거나 아니면 민간에게 맡기거나 간에 경제성장에 미치는 영향은 같다는 데 의견일치를 보였다는 점을 강조했다. 우리의 논의에 시사하는 바가 매우 크다(Friedman, 1999: 159).

적립방식연금과 저축 - 투자 - 경제성장과의 관계가 분명치 않음에도 World Bank가 적립방식으로의 전환을 주장하는 배경에는 혹시 국제 금융자본의 이익이 작용하고 있는 것은 아닌지 의심이 간다. 사회보장연금이 민영화되면 자본시장에 엄청난 자금

이 유입될 게 틀림없고, 이는 금융자본이 바라는 바이기 때문이다.

소득재분배의 문제, 즉 복지적 측면에서도 양자의 입장은 완전히 상반된다. World Bank는 부과방식연금이 소득재분배를 지향한다고 하지만 실제로는 고소득층일수록 유리하여 소득재분배가 일어나지 않고 있으며, 여유 있는 노인을 위해 젊은 세대가 재정을 부담하는 것, 즉 세대간 소득재분배는 형평에 맞지 않다고 주장한다. 반면에 ILO/ISSA는 사회보장연금의 목적이 노후보장과 세대간 소득재분배에 있다는 사실을 환기시키고 있다.

사회보장연금의 소득재분배 문제에 대한 양자간의 입장의 차이를 보면서 필자는 사회보장연금이 없었다면 어떻게 되었을까 하고 반문해 보고 싶다. 비록 현재 사회보장연금이 재정부담으로 곤란을 겪고 있는 것은 사실이지만 지금까지 수많은 노인, 장애인, 유가족의 소득을 보장함으로써 가난에 빠지지 않도록 한 공적을 외면해도 되는가 하는 것이다. 그리고 부과방식연금의 소득계층간 재분배 효과도 그렇게 간단히 부인되지는 않는다. 예를 들어, 미국 사회보장연금의 소득계층별 소득대체율(2000년에 65세가 된 사람 기준)을 보면, 최고소득층이 25.4%, 평균소득층이 43.0%인 데 비해 저소득층은 57.8%에 달하고 있다(Rejda, 1999: 115).

사회보장연금이 이렇게 세대간 재분배를 기함으로써 노령인구의 부양이라는 엄청난 사회적·경제적 부담 문제를 해결했고, 소득계층간 재분배로 저소득층을 배려함으로써 사회통합을 유지하는 데 크게 기여했던 것은 부인할 수 없는 명백한 사실이다. 재정적 부담을 이유로 사회보장연금의 이러한 유용성을 부정하는 것은 젊은 여인을 새 아내로 취하기 위해 조강지처를 버리는 행위에 비견된다.

그리고 원론적 말이지만, 사회보장연금이 개인적 형평성 또는 세대 내 형평성(*equity within generation*)만을 담보하기 위한 게 아니라 저임금 노동자의 최저한의 노후생계보장(*providing a minimally adequate floor of protection for workers with low wages*)을 기하기 위해, 다시 말해서 개인적 형평성(*equity*)과 공동체적 충분성(*adequacy*)을 동시에 충족시키기 위해 출현했다는 사실을 잊어서는 안된다(Whiteman, 2001: 94).

사회보장의 고전 중의 고전인 베버리지보고서에 명기되어 있는 다음과 같은 말들은 여전히 유효하다.

“사회보험의 목적은 생계에 필요한 최저소득을 보장(*guaranteeing the minimum*

*income needed for subsistence*) 하는 데 있다”(Beveridge, 1942: 14).

“보다 건강하고, 정규적인 일자리를 가진 사람들은 왜 자신들이 더 부담해야 하는가 하고 반대할 수 있다. 이에 대해 우리들은 사회보험이 새로운 형태의 인간제도 (*human institution*)로서 고통의 예방과 완화에 목적을 둔 과거의 제도와 민간보험과 다르다는 점을 말하고 싶다. 사회보험은 강제적인 제도인 동시에 다른 동료들과 공생하는 사람(*men stand together with their fellows*)을 전제로 하는 제도이다. 이는 위험을 개인별로 분리(*separation of risks*)하는 것이 아니라 사회적 목적을 위해 위험을 분산(*pooling risks*)한다는 것을 의미한다”(Beveridge, 1942: 15).

사회보장이 형평성뿐만 아니라 충분성을 담보해야만 되는 이유는 보험료의 절반 또는 그 이상을 고용주가 부담한다는 사실에서도 찾을 수 있다. 미국의 사회보장학자 R. Myers가 말했듯이 보험료의 사용자 부담분은 개별 노동자에게 귀속되는 게 아니라 저임금층의 사회적 충분성을 향상시키기 위해, 또 자신이 낸 보험료 총액보다 더 많은 급여가 필요한 사람들을 위해 사용되어야 한다. 사용자가 재정을 전액 부담하는 기업연금에서 이를 확인할 수 있다(Rejda, 1999: 132~134).

마지막으로 개인별로 저축계좌가 만들어지고 적립금을 개인의 책임 아래 투자가 이루어진다고 할 때 가입자 개인의 이익은 어떻게 되는가, 즉 투자수익과 투자위험의 문제에 대해 살펴보자.

민영화론자들이 개인계정을 신설하고, 투자관리를 민간에게 위임해야 한다고 주장하는 주요 근거가 민간펀드의 수익률이 사회보장연금의 수익률보다 높다는 데 있다. 미국 사회보장연기금(부과방식이지만 지불충당금으로 사용하기 위해 약간의 적립금을 두고 있다.)은 법적으로 모두 정부의 장기채권에 투자토록 되어 있는데, 그 수익률은 2%대에 불과하다. 반면에 민간연기금의 수익률은 <표 6>에서 보듯이 상당히 높다.

<표 6> 민간연기금의 수익률(%)

페루 (1993~99)	아르헨티나 (1994~97)	칠레 (1980~97)	영국 (1980~97)	미국 (1980~97)	네덜란드 (1980~97)
7.3	20.0	12.0	9.6	12.5	6.8

비고: 영국, 미국, 네덜란드는 기업연금의 수익률.

출처: Ferrara & Tanner, 1998: 150의 표 7-6.

그러나 연기금을 자본시장에 투자할 경우 높은 수익률만큼 투자 위험도 높다는 사실을 직시해야 한다. 그 좋은 예가 바로 한국이다. IMF 구제금융 사태 이전에 시민단체들은 국민연금의 막대한 적립금을 주로 정부 채권 매입에 사용하고 있다고 해서 많은 비난을 퍼부었다. 그러나 만약 그때 주식과 기업 채권에 그 돈을 투자했었다면 어찌되었을까? 정부 채권의 수익률이 낮다고 했지만 은행의 평균 대출이자(10~12%) 정도는 유지되었고, 이 때문에 국민연금 가입자들은 경제적 파멸을 피할 수 있었다. 그리고 IMF 금융구제 사태 이전에 뮤추얼펀드가 크게 유행했다. 그 무렵 판매된 각종 뮤추얼펀드의 대부분이 현재 적자를 면치 못하고 있다. 2000년 10월, 설정액 50억 원 이상의 주식형 펀드 천5백 개 가운데 3개월간 수익을 낸 펀드는 12개에 불과하다는 신문보도가 있었다(중앙일보, 2000. 10. 4.). 게다가 주식에 투자했다가 투자원금마저 모두 날려 이른바 '깡통계좌'로 전락한 수많은 일반투자자들을 보라!

또한 민영연기금의 투자 수익률이 사회보장연금의 수익률보다 높다하더라도 과도한 관리운영비 지출이 이를 상당 부분 상쇄한다는 사실도 무시할 수 없다. 부과방식으로 운영되는 선진국, 즉 OECD 국가 사회보장연금의 관리운영비(관리운영비 ÷ 연금급여 지출) (1980년대 말)는 평균 3.12%에 불과했다(오스트리아 2.5%, 캐나다 2.8%, 덴마크 3.0%, 프랑스 4.2%, 독일 2.9%, 이태리 2.2%, 네덜란드 3.1%, 노르웨이 1%, 스웨덴 4.2%, 영국 3.1%, 미국 3.3%) (미국의 경우 관리운영비가 1990년, 1991년 0.7%에 불과했다는 보고도 있다.). 반면에 칠레 AFP의 관리운영비(관리운영비 ÷ 보험료 수입)는 1987년 25%, 1988년 24%, 1989년 20%, 1990년 18%, 1992년 17%로 사회보장연금에 비해 훨씬 많다(Mitchell, 1998: 406~408). 또한 미국 민간퇴직연금의 관리운영비(1992년)의 경우, 단일 기업연금은 보험료 수입의 4%, 복수 기업연금은 보험료 수입의 15.76%에 달하고 있다(Mitchell, 1998: 406, 408, 433).

그리고 투자 책임을 가입자 개인에 일임할 경우 투자위험이 분산(pooling)되지 않아 손해를 보는, 그리하여 노후보장이 안 되는 사람들이 속출할 수 있다. 자본시장의 생리나 정보에 어두운 평범한 시민들로서는 어떤 종목의 주식을 살 것인지, 언제 팔고, 언제 살 것인지 하는 데 대해 판단하기 어려운 게 현실이다.

이에 대해 민영화론자들은 각 투신사가 투자와 수익에 관한 과거와 현재의 실적을 공시하고, 이를 보고 개별 노동자가 선택하게 만들면 된다고 주장한다. 실제로 자본시장에 대해 잘 모르는 노동자가 대부분인 칠레에서 이런 방식을 채택하고 있다는 것

이다. 그리고 투자에 실패하여 노후보장이 안 되는 경우에 대비하여 전술한 제1기둥, 즉 최저보장연금이 있다고 한다(Ferrara & Tanner, 1998: 210~211).

그러나 앞서 ILO/ISSA의 반론에서 보았듯이 투신사의 과거 실적은 불확실한 정보일 뿐이다. 과거 투자 실적이 좋은 회사라 해서 앞으로도 좋을 것이란 보장은 없다. 또한 투자 실패자의 보호를 위해 최저보장연금이 있다고 하지만, 이는 납득할 수 없다. 우선 투자 실패자가 과연 자산조사가 있는 공적부조 노령연금의 수급자격을 획득할 수 있을지가 의심스럽다. 다시 말해서, 투자 실패자 중에서 재산이나 소득과 같은 생계능력(후진국의 경우 부양의무자 여부까지)에 대한 엄격한 조사를 통과하여 최저보장 노령연금을 수급할 수 있는 자격을 얻는 사람이 과연 얼마나 되겠는가 하는 것이다. 더욱이 선택주의 노령연금은 투자 실패자를 위한 제도가 아니라 생계능력을 상실한 빈곤 노인을 위한 공적부조제도이다. 하나의 독립된 복지제도로서 존립근거를 가진 공적부조제도를 민간연금의 인프라로 전락시켜서는 안 되는 것이다.

## 6. 결론: 우리나라에의 시사점

World Bank와 ILO/ISSA 사이에 벌어진 사회보장연금 민영화 논쟁과 전 세계로 확산되고 있는 민영화 바람은 우리나라의 공적연금과 나아가 사회복지정책 전반에 상당히 많은 것을 시사하고 있다.

공기업은 물론 사회보장마저 민영화하길 바라는 신자유주의자들(예컨대, 산재보험의 민영화를 주장하는 사람들과 민간 의료보험의 도입을 원하는 사람)에게는 매우 고무적인 일이고, 사회보장의 세대간 재분배 기능보다는 저축이나 투자 나아가 경제성장에의 기여를 중시하거나, 사회보장의 사회적 충분성보다는 개인적 형평성을 중시하는 사람들도 힘을 얻을 것이다.

그러나 작금의 사회보장연금 민영화 바람이 아무리 거세다 해도 우리나라의 공적 연금을 민영화하기는 결코 쉬운 게 아니다. 이유는 부분 적립방식 때문이다. 주지하듯이, 우리나라의 모든 공적연금(국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금)은 확정급여방식으로 운영되고 있고, 저부담-고수익 체계로 되어 있으며, 소득재분배 기능까지 지니고 있다. 이는 외형적으로는 적립방식이 분명하지만 실제로는 부과방식에 가



깝게 운용되고 있다는 것을 의미한다.

부분 적립방식은 좋게 보아 과도기적이고 나쁘게 보면 편법에 가까운 재정충당방법이다. 과도기적이라는 것은 적립방식으로 시작은 하되 결국 부과방식으로 전환할 수밖에 없다는 점에서 그렇고(재정적자를 예상하고 보험수지를 설계 했으며, 재정적자가 발생하는 시점에 부과방식으로 전환한다.), 편법이라는 것은 적립방식으로 상당한 현금 자산을 모아 경제개발 자금으로 사용한다는 점에서, 말하자면 노후복지대책을 경제적 목적에 예속시켰다는 점에서 그러하다.

앞에서 자세히 살펴보았듯이 사회보장연금의 민영화란 부과방식에서 완전 적립방식 또는 확정기여방식으로의 전환을 말한다. 즉, 처음부터 부과방식을 채택했거나(스칸디나비아 국가) 아니면 처음에는 적립방식으로 하다가 나중에 부과방식으로 전환했거나(독일, 영국, 미국 등) 간에 부과방식을 적립방식으로 개편하는 작업이다.

그런데, 우리나라와 같이 부분 적립방식을 채택하고 있는 경우 민영화는 적립방식을 강화하는 것이 된다. 말하자면, 제도의 이행이 비교적 쉬워 보인다는 것인데, 그러나 결코 그렇지 않다. 부과방식에서 적립방식으로 전환하는 것과 부분 적립방식에서 완전 적립방식으로 전환하는 것은 많이 다르다. 전자는 기존의 제도를 청산하고 새로운 제도를 시작한다는 점에서 오히려 이행이 비교적 간단하다. 그러나 후자는 기존 제도의 청산이 아니라 기존의 틀(부분 적립방식)을 거의 그대로 둔 채 실질적으로는 완전히 새로운 제도(완전 적립방식)로 탈바꿈해야 하므로 이행의 과정이 대단히 복잡할 수밖에 없다. 예컨대, 부분 적립방식하에서 축적된 적립금의 처리문제만 해도 여간 어려운 게 아니다.

따라서 어차피 부과방식으로 전환될 수밖에 없다면 기다렸다가 그때 가서 고민해도 늦지 않을 것이라고 느긋하게 생각하는 사람도 있을 것이다. 그러나 부과방식을 못마땅해 하는 신자유주의자의 입장에서는 부과방식으로 넘어가기 전에(그들로서는 사태가 더 악화되기 전에), 사회보장의 민영화가 새로운 화두로 등장한 바로 지금 이를 공론화 하여 확정기여 완전 적립방식이라는 새 틀을 새로 짜는 게 바람직하고 또 현명하다고 생각할 것이다. 반면에 부과방식연금이 적립방식연금보다 더 진보적이고 현실적이라고 확신하고, 기존의 부분 적립방식이 하루 빨리 부과방식으로 진화되기를 원하는 입장(사회민주주의)에서 보면 민영화는 일종의 반동일 것이다.

공적연금의 세계적인 동향을 보면 민영화가 대세인 것은 분명하다. 그러나 그렇다

하더라도 민영화시켜서는 안 되는 것들이 있다. 국방이 그렇다. 아무리 경제가 어렵다 해도 아직 국방을 민영화시키자는 이야기는 안 나온다. 국방이 국가와 개인의 자유를 지키기 위한 공공재(*public good*)이기 때문이다. 국민들은 이를 잘 알기에 기꺼이 그 비용을 부담한다. 사회보장도 공공재이다. 자유 의사로 그 비용을 부담하려는 사람은 적지만 그 혜택은 모든 사람이 본다는 점에서 국방과 사회보장은 선택의 대상이 아니라 모든 국민이 의무적으로 부담해야 하는 공공재인 것이다. 이는 미국의 사회보장연금 민영화 논쟁 과정에서 하버드 대학 경제학 교수인 D. M. Cutler가 한 말이다(Feldstein, 1998: 358).

World Bank는 공적연금의 민영화로 노후보장과 경제성장이라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있다고 장담하고 있다. 그러나 이런 주장은 이론적으로나 경험적으로 불확실하다. 재정악화라는 문제는 안고 있으나 시민들의 노후보장에 상당한 성과를 거두고 있고, 세대간·소득계층간 소득재분배 기능을 훌륭하게 수행하고 있는 현존의 부과방식연금을 선불리 적립방식 민간연금으로 바꾸려 하다가는 노후보장의 기능이 붕괴되고 경제에까지 주름살을 주는 최악의 사태가 올지도 모른다. 산토끼 쫓다가 집토끼마저 놓친다는 것이다. 그리고 논증도 검증도 되지 않은 하나의 가설에 입각하여 국가의 최장기 정책(세대를 이어 지속된다는 점에서)인 사회보장연금을 민간투신사의 손에 넘기려는 World Bank은 자칫하면 ‘사람잡는 선무당’이 될 수도 있다.

#### ·참고문헌·

- 김연명. 2000. 6. “‘시장’기능을 이용한 연금기금 운용 사례와 그 함의,” 《사회복지정책》 제10집.
- 원석조. 1999. 12. “국민연금의 근본적 개혁 : 적립방식에서 부과방식으로의 전환,” 《보건과 복지》 제2집.
- Aaron, H. J. 1999. “Social Security: Turn It Up, Don’t Trade It In.” in B. M. Friedman ed. *Should the United States Privatize Social Security?* Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

- Beattie, R., & W. McGillivray. 1995. "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the Old Age Crisis." *International Social Security Review*, Vol. 48. No. 3~4.
- Beveridge, W. 1942. *Social Insurance and Allied Services*. Reprinted 1984. London: HMSO.
- Diamond, P. A. ed. 1999. "Issues in Privatizing Social Security." *Report of an Expert Panel of the National Academy of Social Insurance*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Edwards, S. 1998. "The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program." in M. Feldstein. ed. *Privatizing Social Security*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Fazio, H., & M. Riesco. 1997. "The Chilean Pension Fund Association." *New Left Review*. No. 225.
- Feldstein, M. ed. 1998. *Privatizing Social Security*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Feldstein, M., & A. Samwick. 1998. "The Transition Path in Privatizing Social Security." in M. Feldstein ed. 1998. *Privatizing Social Security*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Ferrara, P. J., & M. Tanner. 1998. *A New Deal for Social Security*. Washington, D. C. : Cato Institute.
- James, E. 1996. "Providing Better Protection and Promoting Growth: A Defence of Averting the Old Age Crisis." *International Social Security Review*, Vol. 49. No. 3.
- Kotlikoff, L. J. 1998. "Simulating the Privatization of Social Security in General Equilibrium." in M. Feldstein ed. 1998. *Privatizing Social Security*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Mirchell, O. S. 1998. "Administrative Costs in Public and Private Retirement System." in M. Feldstein ed. 1998. *Privatizing Social Security*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Mitchell, O. S. et al. eds. 1999. *Prospects for Social Security Reform*. Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press.
- Queisser, M. 1995. "Chile and Beyond: The Second-Generation Pension Reforms in Latin America." *International Social Security Review*. Vol. 48. No. 3~4.
- Rejda, G. E. 1999. *Social Insurance and Economic Security*, 6th ed. N. J. : Prentice-Hall.
- Reynaud, E. ed. 2000. *Social Dialogue and Pension Reform*. Geneva: ILO.
- Schieber, S. J. & J. B. Shoven. 1999. *The Real Deal: The History and Future of Social Security*. New Haven: Yale Univ. Press.

- Singh, A. 1996. "Pension Reform, the Stock Market, Capital Formation and Economic Growth: A Critical Commentary on the World Bank's Proposal." *International Social Security Review*, Vol. 49, No. 3.
- Steuerle, C. E., & J. M. Bakija. 1994. *Retooling Social Security for the 21st Century: Right and Wrong Approaches to Reform*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Thompson, L. H. 2000. "The Public Pension System of the United States." in E. Reynaud. ed. *Social Dialogue and Pension Reform*. Geneva: ILO.
- Wadensjö, E. 2000. "Sweden: Reform of the Public Pension System." in E. Reynaud. ed. *Social Dialogue and Pension Reform*. Geneva: ILO.
- Whiteman, V. L. 2001. *Social Security: What Every Human Services Professional Should Know*. Boston: Allyn & Bacon.
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford Univ. Press.

## The Social Security Pension Reform Debate between the World Bank and the ILO/ISSA

Won, Seok-Jo

(Professor, Dept. of Social Welfare, Wonkwang University)

In 1981, Chile has fundamentally reformed the public pension system from the *pay-as-you-go* system (PAYGs) to the full funding defined contribution system managed by the private funding companies. The Chilean privatization reform influenced not only the neighbor South American countries but also the advanced countries. The United Kingdom contracted out the state earning related pension system. Australia and Sweden recently introduced the private investment accounts system. And now the hot debates on the privatization of the social security pension is going on in the United States of America. This wind of privatizing the public pension system is being backed up by the New Liberalism, the nowadays' strongest ideology. Besides, the theoretical and idealogical debate between the World Bank and the ILO/ISSA was happened in the middle of 1990s. The World Bank, the supporter of the international financial capital, insisted the introducing of the full funding individual accounts system and the abolition of the existing PAYGs. The ILO/ISSA apposed the World Bank's policies and advocated the moderate reform of the PAYGs. In this paper, I reviewed the Chilean reform, the World Bank's report and the opposing argument of the ILO/ISSA against it, and analysed the core issues of the two sides. Also, I tried to present the suggestions to the Korean public pension systems. Through the discussing the debate, we made certain of the importance of the basic issues in the social security system like equity vs. adequacy, inter-generational redistribution vs. intra-generational redistribution and welfare vs. economy, once again.