

## 중남미 기초연금제도 확산 현황과 성과 평가

김영석\*

단독/계명대학교

**Kim, Young-Seok (2018), "The Evaluation of Non-Contributory Social Pension Reforms in Latin America"**

### ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the non-contributory social pension reforms in Latin America and the Caribbean. Since the beginning of the 21st century, the majority of pension reforms in Latin America focused on the goal of inclusion, expanding the systems' coverage beyond the traditionally covered population of workers in the formal sector of the economy. Although the scheme adopted in each country varies according to different national realities, the reforms implemented in recent years have enabled the inclusion of important groups of the elderly in social protection systems. The results of the analysis indicate that the expansion of non-contributory social pensions is associated with the reduction in poverty among the elderly.

**Key Words:** Latin America and the Caribbean, pension reforms, non-contributory pensions, coverage, adequacy, financial sustainability

### 문제의 제기

중남미의 고령화<sup>1</sup>가 급속히 진행되고 있다. 출산을 감소와 평균수명의 증가로 중남미의 65세 이상 노령인구는 2012년에 전체 인구의 8.2%인 4,500만 명으로 추정되고, 2050년에는 전체 인구의 19.8%인 1억 4,000만 명으로 증가할 전망이다

---

\* Young-Seok Kim is a professor of the Division of Spanish and Latin America Studies at Keimyung University, Korea (youngseok.kim@kmu.ac.kr).

1 고령화는 전체 인구 중 65세 이상의 비경제활동 인구가 증가하는 것을 의미한다. 전체 인구 중 65세 이상 인구 비율이 7%가 넘으면 고령화 사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상은 초고령사회로 정의한다. 참고로 한국의 2015년 기준 65세 이상 인구는 657만 명으로 전체 인구의 13.2%를 차지하고 있다(한국 통계청, 2016 고령자 통계).

(Bosch et al. 2013, 33). 중남미는 고령화와 더불어 노인빈곤문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 2012년 기준 중남미 고령인구 중 16.3%인 730만 명이 빈곤층, 30.3%인 1,360만 명은 취약층으로 분류된다(Oliveri 2016, 124). 중남미는 고령화와 노인빈곤문제의 해결 그리고 노후소득보장체계 강화를 위한 연금제도의 개혁 방안을 놓고 사회적 갈등이 고조되고 있다.

중남미의 다수 국가들은 이미 1990년대에 한차례 대규모 연금개혁을 단행하였다. 그 당시 연금개혁의 주안점은 연금 사각지대<sup>2</sup>의 해소를 위한 적용률(coverage ratio)<sup>3</sup> 제고와 급여수준의 적정성(adequacy) 개선이 아니라 연금재정의 지속가능성(financial sustainability) 개선이었다. 1990년대의 연금개혁은 고령화로 인한 노년부양비<sup>4</sup>와 연금수급자 증가 그리고 상대적으로 높은 급여수준으로 인해 연금재정이 악화됨에 따라 이를 개선하기 위해 추진되었다. 연금개혁의 선두는 칠레였다. 칠레는 1981년에 기존의 부과-확정급여(PAYG-DB)<sup>5</sup> 방식의 공적연금을 민간이 운영하는 개인계좌를 둔 완전적립-확정기여(FE-DC)<sup>6</sup> 방식의 사적연금으로 변경하는 연금 민영화를 단행하였다. 이후 중남미의 다수 국가들이 ‘칠레 모델’을 따라 연금제도의 완전 또는 부분 민영화를 시행하였다.<sup>7</sup>

- 
- 2 연금의 사각지대는 경제활동인구의 사각지대와 비경제활동인구의 사각지대로 구분할 수 있다. 경제활동인구의 사각지대는 연금에 가입하지 않고 있거나 가입하였더라도 보험료를 납부하지 않고 있는 집단으로 정의되며, 비경제활동인구의 사각지대는 연금 수급대상인 65세 이상 비경제활동인구 중 연금수급권이 없는 노인인구의 비율로 정의된다(Kim 2013, 9-10).
  - 3 여기서 적용률은 경제활동인구의 연금 적용률인 가입률과 납입률 그리고 실가입률(가입하여 보험료를 납부하고 있는 경제활동인구 비율)과 65세 이상 비경제활동인구의 연금수급률 모두를 포괄하는 개념이다.
  - 4 노년부양비는 65세 이상의 노령인구를 15-64세의 생산가능인구로 나눈 것으로 고령인구에 대한 생산가능인구의 경제적 부담을 나타내는 지표이다.
  - 5 부과(Pay-As-You-Go: PAYG)는 당해 연도에 필요한 급여재원을 그 해의 연금가입자에게 부과하는 기여금이나 세금 등으로 조달해서 연금급여를 지급하는 연금재원 조달방식이다. 확정급여(Defined Benefit: DB)는 근로자가 퇴직 시 받을 연금 급여액을 미리 정해놓은 연금 지급방식이다.
  - 6 완전적립(Fully Funded: FF)은 가입자로부터 징수한 기여금을 장기에 걸쳐 적립해 이를 기금으로 운용하고 원리금과 당해 연도 기여금 수입을 재원으로 연금급여를 지급하는 연금재원 조달방식이다. 확정기여(Defined Contribution: DC)는 근로자가 받을 연금급여액이 적립금 운용실적에 따라 변동되는 연금 지급방식이다.
  - 7 볼리비아, 엘살바도르, 도미니카공화국은 칠레와 같은 완전적립-확정기여 방식을 채택했다. 콜롬비아, 멕시코, 페루는 가입자가 두 가지 방식 중 선택할 수 있는 경쟁모델, 아르헨티나, 코스타리카, 파나마, 우루과이는 두 가지 방식이 상호 보완하는 혼합모델을 채택했으며, 브라질과 베네수엘라는 기존의 부과-확정급여 방식의 연금제도를 고수하고 있다. 한편, 아르헨티나는 2008년에 부과-확정급여 방식으로 회귀하였다.

1990년대 중남미의 연금개혁 정책 입안자들은 개인계좌를 신설하면 연금재정의 지속가능성이 제고되고 연금 적용률과 급여수준의 적정성도 개선될 것으로 기대하였다. 그러나 연금개혁 이후에도 중남미의 연금 적용률은 개선되지 않고 오히려 소폭 하락하는 등 연금 사각지대 문제가 악화되었으며, 낮은 소득대체율로 인해 급여수준의 적정성도 위협받고 있다.

이로 인해 2000년대 들어 중남미 국가들은 다시 한 번 연금개혁에 나선 것이다. 2000년대 연금개혁의 주안점은 연금 적용률 개선을 통한 연금 사각지대 축소였고, 이를 위해 기초연금제도를 신규로 도입하거나 기존 기초연금제도를 보완하였다. 중남미 다수 국가들은 다층소득보장체계에서 최저층으로 구분되는 사회보험료 방식이 아닌 조세 방식의 비기여형 기초연금을 추가하여 연금 적용률 개선을 도모하였다. 1990년대의 연금개혁이 공적연금의 축소와 사적연금의 확대였다면, 2000년대 연금개혁은 공적연금의 강화라는 점에서 확연하게 대비된다.

중남미는 기초연금제도의 신설이나 보완을 통해 노인빈곤문제 해결을 위한 노후소득보장을 개인이나 가족이 아니라 사회가 책임지는 공적연금제도를 강화 하였으나, 기초연금의 적용률 확대, 급여수준의 적정성 제고, 그리고 재정의 지속가능성 제고라는 상충되는 목표를 동시에 달성해야하는 어려운 상황에 처해있다. 최근에는 중남미 다수 국가의 재정이 악화됨에 따라 연금재정의 지속가능성에 대한 우려도 다시 커지고 있다. 기초연금 급여수준이 실질적인 소득보장 기능을 수행하기에는 너무 낮다는 문제도 가지고 있다. 특히, 한정된 자원 문제와 관련하여 보편형 기초연금제도와 선별형 기초연금제도 그리고 보편지향형 기초연금제도 중 어느 것이 더 바람직한가에 대한 논쟁도 지속되고 있다.

중남미 기초연금제도는 노인빈곤문제 해결과 노후소득보장체계 강화에 기여 했는가? 중남미의 가장 바람직한 기초연금제도 유형은 무엇인가? 본 연구의 목적은 이러한 의문들에 대한 해답을 찾는 것이다. 이를 위해 중남미 기초연금제도의 확산 현황과 유형 그리고 기초연금제도의 성과에 대해 분석·평가하고 중남미 기초연금제도 개선을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 첫 장의 서론에 이어 두 번째 장에서 다층소득보장체계에서 기초연금의 역할에 대해 고찰한다. 세 번째 장에서는 중남미 기초연금제도의 확산 배경과 현황 그리고 기초연금제도의 유형에 대해 분석하고,

네 번째 장에서는 중남미 기초연금제도가 연금의 적용률, 급여수준의 적정성, 연금재정의 지속가능성 그리고 노인빈곤 경감에 미친 영향에 대해 평가하고 정책적 함의에 대해 고찰한다. 그리고 마지막 결론에서는 연구결과를 종합하여 제시한다.

## 다층노후소득보장체계에서 기초연금의 기능에 대한 이론적 고찰

### 연금재정의 지속가능성 제고를 위한 다층연금제도

다층노후소득보장은 노후소득의 원천을 공적연금과 사적연금 등 여러 차원을 통해 확보하는 방식을 일컫는 것이다. 다층노후소득보장체계가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1994년 세계은행의 문제제기 이후이다. 세계은행은 1994년 보고서<sup>8</sup>에서 3층 구조의 다층연금제도를 권고하였다.<sup>9</sup> 1층(공적연금)은 소득조사를 실시하여 최저연금을 보장하거나 정액을 지급하고, 2층(사적 기업연금)의 경우 저축과 보험의 기능을 포괄한 소득비례 기업연금에 가입하고, 3층(사적 기업/개인연금)은 기업연금 또는 개인연금을 완전적립방식으로 실시하여 3층 구조의 노후소득보장체계를 구축할 것을 권고한 것이다.

표 1. 1994년 세계은행 권고안

구조	1층(공적연금)	2층(사적 기업연금)	3층(사적 기업/개인연금)
목적	소득재분배+보험	저축+보험	저축+보험
형태	소득 조사 실시, 최저연금보장 또는 정액	개인저축 또는 기업연금	개인저축 또는 기업연금
재정 방식	조세	완전적립	완전적립
운용 방식	강제적용, 공적제도	강제적용, 민간운용 (정부의 간접규제)	임의적용, 민간운용

자료: World Bank(1994), p. 15.

8 World Bank(1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford: Oxford University Press.

9 세계은행은 다주(multi-pillar), OECD와 ILO는 다층(multi-tier)이라는 용어를 사용하고 있으나, 내용상 차이가 없기 때문에 본고에서는 모두 다층으로 기술하였다.

다층연금제도로의 전환 필요성이 강조된 이유는 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 연금재정의 지속가능성 문제이다. 연금제도 도입 역사가 오래된 국가들은 기여수준에 비해 급여수준을 상대적으로 높게 설정하였고, 고령화와 더불어 공적연금 지출 부담이 커지면서 심각한 재정적자에 직면하였다. 이로 인해 공적연금의 급여수준을 높게 유지하는 것이 지속불가능해진 것이다. 둘째, 노후소득보장의 위험분산이다. 미래의 불확실성을 감안할 때 다층의 소득보장체계가 위험을 분산하여 대응하는데 더 유리하다는 것이다. 셋째, 보장주체의 다원화이다. 국가가 책임지는 공적보장은 노후소득의 기초보장에 주력하고, 민간이 책임지는 사적연금 및 개인저축은 노후소득의 적정보장 역할을 분담하는 것이 바람직하다는 것이다.

1994년 세계은행의 다층연금제도 권고의 요지는 급격한 고령화로 더 이상 공적연금의 재정적 지속가능성을 담보하기 어려우니 공적연금을 축소하고 사적 연금을 확대하는 것이 바람직하다는 것이었다. 세계은행이 1981년 칠레의 연금 민영화 개혁을 3층 노후소득보장의 성공적 사례로 제시하면서 ‘칠레 모델’이 세계적인 주목을 받게 되었고, 중남미 여타 국가의 연금개혁에도 많은 영향을 미쳤다.

### 연금 사각지대 해소를 위한 기초연금제도

세계은행은 연금재정의 지속가능성 개선에 주안점을 둔 연금 민영화를 권고한 지 11년이 지난 2005년에 연금 사각지대 해소를 위한 공적연금의 중요성을 강조하는 새로운 보고서를 출판한다. 세계은행은 2005년 보고서<sup>10</sup>에서 기존의 연금 민영화만이 정답이라는 관점에서 벗어나 공적연금의 중요성을 강조하면서 5층 구조의 다층연금제도를 권고한다. 세계은행은 이 보고서에서 정책 목표그룹을 빈곤계층, 비공식부문(비정규직 근로자, 영세 자영업자 등), 그리고 공식부문(정규직 근로자, 전문직, 일정규모 이상 자영업자 등)으로 구분하여 접근하면서 연금 사각지대에 놓이기 쉬운 빈곤층과 비공식부문 근로자를 위한 공공부조 차원의 기초연금 지급을 강조하였다.

세계은행은 빈곤층에 대해서는 0층의 공공부조 차원의 기초연금 지급과 4층의 의료, 주택 지원 등 공식 사회보장제도와 가족의 부양 등 비공식적 지원

10 World Bank(2005), *Old-age Income Support in the 21st Century*, World Bank.

프로그램을 우선적으로 활용하고 필요시 자발적 개인연금 가입이 바람직하다고 제안하였다. 비공식부문에 대해서는 자발적 기업(또는 개인)연금의 가입과 의료, 주택 지원 등 공식 사회보장제도와 가족의 부양 등 비공식적 지원 프로그램을 우선적으로 고려하고 필요시 공공부조 차원의 기초연금을 지급하는 것을 제안하였다. 공식부문에 대해서는 1층의 조세방식 기초연금을 보험료방식 공적연금으로 변경한 것을 제외하고 1994년의 권고안이 거의 그대로 적용되었다.

표 2. 2005년 세계은행 권고안

구 분	0층	1층	2층	3층	4층
성 격	기초연금 또는 공공부조	공적연금	기업, 개인연금	기업, 개인연금	공식 사회보장제도 및 가족 등 비공식 자원
적용대상 및 운용방식	빈곤층 전원, 비공식/공식 부문 선별	강제	강제	임의	임의
재정방식	조세	보험료, 일부 적립기금	보험료, 완전적립	보험료, 완전적립 (부분적립 허용)	보험료, 재정, 기타수입
대상 집 단	공식부문	△	◎	◎	○
	비공식부문	○		◎	◎
	빈곤층	◎			△

주: ◎ 1순위, ○ 2순위, △ 3순위  
 자료: World Bank(2005).

2000년대 들어 OECD와 ILO도 다층연금제도를 권고하면서 소득재분배 기능을 담당하는 기초연금제도의 필요성을 강조하였다. OECD는 3층 연금제도<sup>11</sup> 중 1층 강제적용 공적연금으로 조세방식 기초연금과 보험료방식 확정급여형 공적연금 두 가지를 제시하면서 이를 통해 소득재분배 기능을 수행할 것을 권고하였고, ILO도 마찬가지로 4층 연금제도<sup>12</sup> 중 1층은 조세방식 최저소득보장 성격의 연금으로 구성할 것을 권고하고 있다.

11 1층 조세방식 기초연금과 보험료방식 확정급여형 공적연금, 2층 확정기여형 기업연금, 3층 개인연금으로 다층소득보장체계를 구축할 것을 권고하였다(Seok 2011, 17).  
 12 1층 조세방식 최저소득보장 성격의 연금, 2층 확정급여형 공적연금, 3층 확정기여형 기업연금, 4층 개인연금으로 다층소득보장체계를 구축할 것을 권고하였다(Seok 2011, 18).

이처럼 2000년대 들어서는 공적연금의 재정적 지속가능성 개선을 위한 연금개혁의 필요성과 함께 연금 사각지대 해소를 위한 기초연금제도에 대한 관심도 증가하기 시작했다. 이는 2000년대 들어 1990년대의 신자유주의 개혁에 대한 비판이 거세지고, 친빈곤 성장(pro-poor growth)과 포용적 성장(inclusive growth)에 대한 논의가 확산된 것과 무관하지 않다. 기초연금은 이전에도 이미 존재하고 있었지만 2000년대 들어 친빈곤 또는 포용적 성장을 위한 정책수단 중 하나가 될 수 있다는 점에서 새롭게 주목받기 시작했다.

### 기초연금의 정의와 성격 및 기능

연금은 근로자 또는 국민이 소정의 기여금, 즉 보험료를 일정기간 이상 납부하고 노령에 접어들었을 때 특정기간 동안 계속하여 지급받는 급여이다. 연금은 소득상실의 위험에 대한 소득보장이고, 그 가운데서도 장기소득보장을 부여하는 사회보험의 일종이다. 따라서 연금의 기여금과 급여수준은 소득비례의 원칙에 따라 정해진다. 즉, 사회보험의 목적을 종전 생활수준의 유지에 두고 부담능력에 상응하는 기여가 공평한 부담이라고 간주한 것이다. 그러나 소득비례의 원칙이 성립되기 위해서는 최저생활수준의 보장이 전제가 되어야 한다.

이와는 달리 기초연금은 모든 노인에게 지급되는 급여이다. 기초연금은 보편성과 무조건성을 기본요건으로 하고 있다는 점에서 모든 국민에게 무조건적으로 일정액을 지급하는 기초소득의 개념과 유사하며, 기여금을 납부한 사람을 대상으로 하는 사회보험(연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등)이나 생활이 어려운 사람을 대상으로 하는 공공부조와 차이가 있다.

기초연금의 목적은 노인의 소득수준을 최저생계비 이상으로 끌어올려 노인빈곤 완화에 기여하는 것이다. 따라서 기초연금은 일반적인 연금의 정의와 달리 기여금 납부 실적이 없거나 부족하더라도 특정연령에 도달한 모든 노인(또는 빈곤하거나 연금 수급권이 없는 노인)에게 정액 또는 정률의 급여를 지급한다. 즉, 기초연금은 소득비례 기여형 보험료방식으로 운영되는 사회보험이 아니라 비기여형 조세방식으로 운영되는 공공부조의 성격을 갖고 있으며, 소득유지가 아니라 빈곤완화의 기능을 수행한다.

기초연금의 이러한 성격과 기능을 감안할 때 기초연금은 소득보장의 수준에서 비스마르크 유형<sup>13)</sup>이 아니라 베버리지 유형<sup>14)</sup>으로 분류할 수 있다(Kim and Han 2017). 또한, 기초연금의 기본 목적이 노인빈곤 완화인 점을 감안할 때,

기초연금은 항구적으로 존재하는 보편적 노인수당이 아니라 과도기적으로 운영하는 선별적 공공부조에 가깝다고 할 수 있다. 기초연금이 선별적 공공부조의 성격을 가지고 노인빈곤 완화의 기능을 수행하기 위해서는 기초연금 수급자격을 빈곤노인으로 한정하는 것이 바람직할 수 있다. 그러나 노인빈곤 완화와 더불어 연금의 사각지대 해소라는 정책목표를 달성하기 위해서는 기초연금 수급자격을 모든 노인으로 확대하는 것이 이상적이며 기초연금의 정의에도 부합된다.

이처럼 기초연금은 사회연대에 입각한 선별적 공공부조의 성격과 보편적 노령수당의 성격을 모두 가지고 있고, 기초연금의 유형은 수혜대상을 기준으로 보편형, 선별형, 그리고 보편지향형으로 구분할 수 있다. 또한 기초연금은 급여방식에 따라 정액, 정률, 또는 보충 방식으로 구분할 수도 있다. 정액과 정률 방식은 소득수준과 상관없이 모든 수혜대상 노인에게 동일한 정액 또는 최저임금 등에 연동된 정률의 기초연금을 지급하는 방식이며, 보충 방식은 다른 연금소득을 고려하여 최저액의 연금을 보장하는 것이다.

기초연금은 수혜대상이나 급여방식에 따라 다양한 형태를 취할 수 있으나, 다층소득보장체계의 최저층에 해당되며 사회보험이 아니라 소득재분배 기능을 수행한다는 공통점을 가지고 있다. 즉, 연금의 기여금과 급여수준에 관한 소득비례의 원칙이 적용되지 않은 모든 비기여형 연금은 광의의 기초연금으로 간주할 수 있다.

### 중남미 비기여형 기초연금제도에 관한 선행연구 검토

중남미 연금제도에 대한 국내 연구는 주로 1990년대 연금재정의 지속가능성 제고를 위한 연금 민영화에 치중되어 있으며, 2000년대 노인빈곤 완화와 연금 사각지대 해소를 위한 기초연금제도에 대한 연구는 거의 없다. 중남미 연금제도에 관한 대표적 국내 선행연구로는 원석조(2012)와 최옥금(2013) 그리고 이재훈(2016) 등이 있다. 원석조(2012)는 1990년대 칠레식 연금 민영화 개혁의 중남미 확산 과정과 전략, 그리고 이러한 연금개혁의 성공과 실패에 대해 종합적으로 평가하였다. 최옥금(2013)은 2008년에 칠레가 두 번째 연금개혁을 실시하게 된 배경과 주요 내용을 다루면서 2008년에 도입된 칠레의 기초연금제도인 연대연

13 소득비례 기여방식으로 재원이 조달되고 급여가 지급되며, 소득유지가 핵심적 목적이다.

14 일반조세 혹은 정액의 낮은 보험료로 재원이 조달되고 정액의 급여가 주어지며, 최저생활보장 기능을 갖고 있기 때문에 빈곤방지가 핵심적 목적이다.



금(Sistema de Pensiones Solidarias: SPS)에 대해 노인빈곤 완화와 노후소득보장 측면에서 긍정적이라는 평가와 더불어 형평성 문제와 개인별 연금계정 보험료 납부 유인 저하 등의 부정적 영향 가능성에 대해 지적하고 있다. 이재훈(2016)은 칠레와 아르헨티나의 연금 민영화 개혁의 한계와 실패 그리고 공적연금 재구조화 과정과 주요 내용을 분석하면서 칠레의 기초연금제도인 연대연금과 아르헨티나의 연금 사각지대 해소를 위한 연금수급권 확대 계획(pensión inclusión plan)<sup>15</sup>의 성과에 대해 평가하면서 국가의 역할이 다시 강조되는 연금개혁 변화 추세에 주목할 필요가 있다고 주장했다.

중남미 비기여형 기초연금제도에 관한 외국의 대표적 선행연구로는 Rofman and Oliveri(2012), Levy and Schady(2013), Robles et al.(2015), Rofman et al.(2015), Oliveri(2016) 등이 있다. Rofman and Oliveri(2012)는 중남미 18개국의 가계조사(household surveys) 자료를 활용하여 경제활동인구의 연금 가입률이 40%를 약간 상회하는 수준에 머무르고 있고 비경제활동인구의 연금 수급률은 60% 수준에 불과하다고 밝히는 한편, 부록에서 중남미 각국의 연금 적용률과 관련된 비교연구가 가능한 동일한 기준의 신뢰할 수 있는 방대한 국가별/연도별 통계자료를 제시하고 있다. Levy and Schady(2013)는 중남미의 사회보장제도의 진화를 분석하면서 특히 비기여형 기초연금제도와 조건부현금이전프로그램이 중남미 연금 사각지대 해소와 노인빈곤 완화에 기여했으나, 과도한 재정부담이나 비공식부문의 강화와 같은 경제왜곡 현상을 초래할 수 있다고 밝히고 있다. Robles et al.(2015)은 기초연금과 조건부현금이전프로그램의 노인빈곤 완화효과에 관한 비교분석을 통해 비기여형 기초연금 수혜자 중 48.6%와 조건부현금이전 프로그램 수혜자 중 39.2%가 빈곤층이 아니라고 밝히면서 재원의 효율적 사용을 통한 빈곤완화효과 제고와 재정부담 감소를 위해 수혜대상을 빈곤층으로 한정하는 선별형 기초연금으로의 제도개선이 필요하다고 주장했다. Rofman et al.(2015)은 연금 사각지대 해소를 위한 비기여형 기초연금제도가 국가별 기초여건의 차이와 정책과제의 우선순위 차이로 인해 매우 다양한 형태를 취하고 있다고

15 ‘연금수급권 확대계획’(pensión inclusión plan)을 통해 두 가지 제도가 시행됐다. 하나는 최소가입기간은 충족했으나 아직 수급 연령에 도달하지 않은 가입자가 은퇴할 경우 수급연령에 도달할 때까지 연금급여의 50%를 우선 지급하는 ‘조기노령연금’ 제도이고, 다른 하나는 최소가입기간 30년을 충족하지 못한 사람들에게 연금수급권을 부여하되, 30년에서 부족한 납입액을 60개월간 급여에서 공제해 지급하는 ‘모라토리엄’(Moratoria Previsional) 제도이다 (Lee 2016, 101).

밝히는 한편, 중남미 14개 국가의 연금 사각지대 해소를 위한 연금개혁 사례를 분석하였다. 마지막으로 Oliveri(2016)는 중남미 18개국의 기초연금과 노인빈곤 문제에 대한 분석을 통해 비기여형 기초연금과 노인빈곤율이 부(-)의 상관관계를 보이고 있고, 공적연금 가입률과 노인인구의 경제활동참여율도 높은 부(-)의 상관관계를 보인다고 밝히고 있다.

## 중남미 기초연금제도 확산 현황과 유형 분석

### 중남미 비기여형 기초연금제도 확산 경과

기초연금제도는 다층소득보장체계 강화와 노인빈곤 완화라는 목표를 가지고 도입된 제도이다. 중남미 국가들은 우루과이(1919년), 아르헨티나(1948년), 코스타리카(1974년) 3개국을 제외하고 대부분 1990년대와 2000년대에 기초연금제도를 도입하였다. 1990년대에 기초연금제도를 도입한 선도국가들은 브라질(1991년)과 볼리비아(1996년) 2개국이다. 이들 국가들을 제외한 나머지 중남미 국가들은 모두 2000년대 들어 기초연금제도를 도입하였다(표 3 참조).

우루과이, 아르헨티나, 코스타리카는 중남미 국가 중 가장 오래 전에 기초연금제도를 도입한 국가들로 사회보장제도로부터 제외된 빈곤층 노인과 장애인에게 기초연금을 지급하였다(Rofman et al. 2013). 브라질은 1991년에 농촌연금(Pensión Rural a la Vejez)을 도입하였으며, 농촌의 비공식부문 60세 이상(여성은 55세 이상) 노인과 장애인에게 기초연금을 지급하였다. 비기여적 방식으로 운영되는 농촌연금제도의 도입으로 인해 대부분의 소작농과 농촌지역 근로자들이 수혜대상<sup>16</sup>이 되었고, 급여수준은 최저임금과 연계되도록 설계되었다(Kim 2013, 23). 브라질은 1996년에 수혜대상을 도시지역의 빈곤노인과 장애인으로 확대한 현금지급제도(Benefício de Prestação Continuada: BPC)를 도입하여 운영하고 있다. 볼리비아는 1996년에 보노솔(Bonosol: Bono Solidario)이라는 기초연금제도를 도입하였으며, 2008년에는 이를 존엄소득(Renta Dignidad)으로 확대, 개편하면서 수급조건의 연령기준도 65세에서 60세로 하향조정하였다. 한편, 볼리비아는 중남미 국가 중 유일하게 60세 이상 모든 노인이 수급대상인 보편적 기초연금제도를 운영하고 있다.

16 농촌연금의 수혜자는 2012년 기준으로 582만 명이였다.

표 3. 중남미 비기여형 기초연금제도 현황

국 가	프로그램명	도입 연도	수혜연령 (남/여)	제도형태
아르헨티나	Pensión No Contributiva a la Vejez	1948	70	선별
	Moratoria Previsional*	2005	65/60	보편지향
볼리비아	Renta Dignidad	1996	60	보편
브 라 질	Pensión Rural a la Vejez	1991	60/55	보편지향
	Beneficio de Prestação Continuada	1996	65	선별
칠 레	Pensión Basica Solidaria	2008	65	보편지향
콜롬비아	Adulto Mayor	2003	59/54	선별
코스타리카	Pensión No Contributiva	1974	65	선별
에콰도르	Bono de Desarrollo Humano	2003	65	선별
엘살바도르	Nuestros Mayores Derechos	2009	60	선별
과테말라	Aporte del Adulto Mayor	2005	65	선별
온두라스	Bono a la Edad de Oro	2010	70	선별
멕시코	Pensión 65 y Más	2007	65	보편지향
니카라과	Pensiones de Gracia**	1982	60	선별
파 나 마	120 a los 65	2009	65	보편지향
페 루	Pensión 65	2011	65	선별
파라과이	Pensión Alimentaria para Adulto Mayores	2009	65	선별
우루과이	Pensión No Contributiva a la Vejez	1919	70	보편지향
베네수엘라	Gran Misión en Amor Mayor	2011	60/55	보편지향

주: \*기존 공적연금의 적용률 확대를 위한 특별 프로그램.

\*\*국가에 공헌한 사람에 대한 특별 프로그램.

자료: Oliveri(2016) 및 PSAN(Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional)의 국가별 자료 등을 참조하여 필자 작성.

2000년대 들어서는 콜롬비아(2003년), 에콰도르(2003년), 과테말라(2005년), 멕시코(2007년) 등이 기초연금제도를 도입하였다. 2003년에 콜롬비아는 기초연금제도(Programa de Protección Social al Adulto Mayor)를 도입하여 기여형 연금 수혜자 중 급여수준이 낮은 빈곤층 노인을 대상으로 기초연금을 제공하였고, 이후 농촌 거주 무연금 65세 이상 노인으로 수혜대상을 확대하였다. 같은 해에 에콰도르는 조건부현금이전프로그램(Bono de Desarrollo Humano)의 일환으로 기초연금제도를 도입했다. 2005년에 과테말라는 기초연금제도(Aporte del

Adulto Mayor)를 도입하여 65세 이상의 극빈층 노인에게 최저임금의 40%를 지급하고 있다. 같은 해에 아르헨티나는 납입기간 부족 등으로 수급권을 획득하지 못한 무연금자들에게 연금수급권을 부여하는 대신 급여수준을 감액하여 지급하는 특별 비기여 연금 프로그램(Moratoria Previsional)을 실시하여 연금 적용률을 크게 확대시켰다. 2007년에 멕시코는 기초연금제도(Pensión 65 y Más)를 도입하여 농촌거주 70세 이상 무연금자에게 기초연금을 지급했으나, 2012년에는 수급 조건의 연령기준을 70세에서 65세로 하향조정하고 지급대상도 모든 무연금자로 확대하였다.

글로벌 금융위기 직후인 2008-2009년에도 칠레(2008년), 엘살바도르(2009년), 파나마(2009년), 파라과이(2009년) 등이 기초연금제도를 도입하였다. 2008년에 칠레는 기존 최저보증연금<sup>17</sup>과 공공부조를 연대연금(Sistema de Pensiones Solidarias: SPS)으로 통합하였고, 이 연대연금은 무기여 방식의 기초연금(Pensión Basica Solidaria: PBS)<sup>18</sup>과 연금 수급액이 적은 저연금자에 대한 기여 방식의 보충연금(Aprote Previsional Solidario: APS)으로 구성되었다. 엘살바도르는 2009년에 기초연금(Nuestros Mayores Derechos)을 도입하여 70세 이상 모든 노인과 60세 이상 빈곤노인을 대상으로 매월 50달러의 기초연금을 지급하고 있다. 파나마는 2009년에 기초연금(120 a los 70)을 도입하여 70세 이상의 빈곤 노인에게 매월 120달러의 기초연금을 지급하였고, 2014년에 수급연령을 65세로 낮춤에 따라 수혜인구가 약 8만 9천 명에서 12만 명으로 증가하였다. 그리고 같은 해에 파라과이는 기초연금(Pensión Alimentaria para Adulto Mayores)을 도입하여 65세 이상 빈곤노인을 대상으로 최저임금의 25%에 해당하는 기초연금을 지급하고 있다.

2010년 이후에도 온두라스(2010년), 페루(2011년), 베네수엘라(2011년) 등이 기초연금제도를 도입하였다. 온두라스는 2010년에 조건부현금이전프로그램의 일환으로 기초연금(Bono a la Edad de Oro)을 도입하여 70세 이상 빈곤노인에게 매월 50렘피라를 지급했다. 페루는 2011년에 기초연금(Pensión 65)을 도입하여

17 기존 최저보증연금(Minimum pensión Guarantees: MP)은 연금급여가 최저액에 미달하는 경우 국가가 그 차액을 보완해주는 제도이나, 최저보증수준은 물가연동이 되지 않았고, 사적연금 가입자는 최소 20년 이상 기여한 경우에만 적용되며, 가입자 소득이 최저연금 이하여야 하는 등 지급요건이 매우 까다로웠다(Lee 2016).

18 기초연금은 65세 이상 노인 중 소득 하위 40%에게 매월 137달러를 제공하는 것으로 시작되어 이후 점차 대상과 급여를 단계적으로 확대해 2012년부터 60%에게 172달러를 지급했다.

65세 이상 빈곤노인에게 매월 38달러를 지급했고, 2017년 기준으로 수혜자는 약 50만 명에 이르고 있다. 베네수엘라도 2011년에 기초연금(Gran Misión en Amor Mayor)을 도입하여 남자 60세, 여자 55세 이상의 무연금자에게 최저임금의 100%에 해당하는 급여를 지급하는 것으로 규정하고 있다.

### 중남미 기초연금제도의 유형 분석

중남미 기초연금은 수혜대상을 기준으로 보편형, 보편지향형, 선별형으로 구분할 수 있다. 보편형은 모든 노인에게 기초연금을 지급하는 제도이고, 선별형은 무연금 빈곤노인에게만 기초연금을 지급하는 제도이다. 보편지향형은 모든 빈곤노인과 모든 무연금 노인에게 기초연금을 지급하는 제도이다. 한편, 보편지향형은 빈곤방지에 초점을 두고 빈곤노인에 한정(A와 C)하여 기초연금을 지급하는 유형(빈곤방지 보편지향형)과 적용률 개선에 초점을 두고 소득조사 없이 무연금 노인에 한정(C와 D)하여 기초연금을 지급하는 유형(소득보장 보편지향형), 그리고 빈곤노인과 무연금자 모두(A, C, D)에게 기초연금을 지급하는 유형(빈곤방지-소득보장 보편지향형)으로 세분할 수 있다(표 4 참조).

표 4. 기초연금제도의 유형

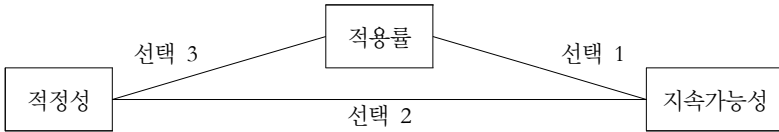
연금수급여부 \ 빈곤여부	빈곤노인	비(非)빈곤노인
연금수급권자	A (빈곤층)	B (중산층/부유층)
무 연 금 자	C (빈곤층)	D (취약층)

- 보편형: A, B, C, D
- 선별형: C
- 보편지향형: A, C, D
  - o 빈곤방지 보편지향형: A, C
  - o 소득보장 보편지향형: C, D
  - o 빈곤방지-소득보장 보편지향형: A, C, D

자료: 필자 작성.

어떤 유형의 기초연금제도를 선택하는가에 따라 노인빈곤 방지와 소득보장 강화 그리고 연금재정의 지속가능성에 미치는 영향이 서로 다를 수 있다. 그러나 어떤 유형을 선택하더라도 적용률, 적정성 그리고 지속가능성을 모두 동시에 달성하는 것은 이론상 불가능하다. 모든 노령인구에게 기초연금을 지급하는

보편적 기초연금제도를 시행할 경우 적용률을 획기적으로 제고시킬 수 있지만 한정된 재원으로 인해 급여수준의 적정성이나 연금재정의 지속가능성이 훼손될 수 있다. 기초연금 급여수준의 적정성을 제고시킬 경우에도 한정된 재원으로 인해 적용률이나 재정의 지속가능성을 해칠 수 있다. 재정의 지속가능성을 제고시키기 위해서는 적용률과 급여수준의 적정성을 낮은 수준으로 유지하는 것이 불가피해진다. 또한, 적용률과 적정성 그리고 지속가능성 중 어느 것이든 두 가지 목표를 달성하기 위해서는 나머지 한 가지 목표를 크게 훼손할 수밖에 없는 트릴레마(trilemma) 상황에 처해 있는 것이다(그림 1 참조).



- 선택 1: 기초연금 적용률과 지속가능성 개선, 적정성 포기.
  - 선택 2: 기초연금 적정성과 지속가능성 개선, 적용률 포기.
  - 선택 3: 기초연금 적용률과 적정성 개선, 지속가능성 포기.
- 자료: 필자 작성.

그림 1. 기초연금제도의 트릴레마(trilemma)

현재 중남미 국가 중 보편형 기초연금제도를 시행하고 있는 국가는 볼리비아가 유일하다. 볼리비아는 60세 이상의 모든 노인에게 기존의 연금수급 여부나 빈곤 여부에 상관없이 보편적 노인수당으로서 기초연금을 지급하고 있다. 선별형 기초연금제도를 시행하고 있는 국가는 콜롬비아, 코스타리카, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 페루, 파라과이 등 9개국이다. 이들 국가들은 대부분 연금수급권이 없는 빈곤노인으로 한정하여 공공부조 성격의 조건부연금 이전프로그램의 일환으로 기초연금을 지급하고 있다. 보편지향형 기초연금제도를 시행하고 있는 국가는 아르헨티나, 브라질, 칠레, 멕시코, 파나마, 우루과이, 베네수엘라 등 7개국이다. 이들 국가들은 모든 빈곤노인 그리고 연금수급권이 없는 무연금 노인을 대상으로 기초연금을 지급하고 있다.

## 중남미 기초연금제도 성과 평가

### 적용률: 비경제활동 노령인구의 연금 사각지대 해소 문제

중남미는 공적연금제도를 도입한 역사가 긴 편이지만 도입 초기부터 연금 실가입률<sup>19</sup>과 수급률이 낮다는 문제를 가지고 있었다. 이는 중남미 노동시장이 비공식부문 비중이 매우 크다는 것과 기여형 연금제도라는 점에 기인한다. 1990년대의 연금개혁은 재무적 지속가능성에 중점을 두에 따라 오히려 가입률, 납입률 그리고 수급률 등 연금의 적용률이 더 낮아지는 문제가 발생했다.

부과-확정급여(PAYG-DB) 방식에서 개인계좌를 둔 완전적립-확정기여(FF-BC) 방식으로 전환하는 연금개혁을 통해 적용률이 높아질 것으로 기대하였으나 오히려 낮아졌다. 주요 원인은 노동시장의 악화였다. 경제위기, 민영화 그리고 노동시장의 유연성 강화, 기술진보, 시장개방, 규제완화 등 신자유주의 개혁이 모두 실업률의 증가와 비공식부문의 증가를 초래했고 이로 인해 연금 가입률이 낮아진 것이다. 이에 따라 중남미는 우선 기초연금제도를 도입하여 급여단계에서의 사각지대 해소(수급률 증가)를 추진하고 있다.

2010년 기준으로 중남미의 연금 가입률은 42% 수준이다. 1990년 46%에서 2000년에는 37%로 낮아졌고, 2000년대 들어 경제가 성장세를 유지함에 따라 연금 가입률이 소폭 증가하였으나 여전히 1990년 수준을 하회하고 있다. 한편, 연금 가입률은 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 2010년 기준으로 중남미 18개국 중 8개국(볼리비아, 파라과이, 페루, 니카라과, 온두라스, 도미니카공화국, 과테말라, 엘살바도르)의 가입률이 30% 미만이다. 중남미 평균인 42%를 상회하는 국가는 6개국(칠레, 우루과이, 코스타리카, 아르헨티나, 브라질, 파나마)에 불과하며, 나머지 4개국(에콰도르, 콜롬비아, 베네수엘라, 멕시코)은 30%-42% 수준을 보이고 있다(Rofman et al. 2015, 17-18).

중남미는 연금 가입률이 낮은 상황임에도 불구하고 가입 여부와 상관없이 기초연금을 지급하는 비기여형 기초연금제도의 도입에 힘입어 연금 수급률이 크게 증가했다. 2010년 기준으로 중남미의 전체 연금 수급률은 62.5%이다. 비기여형 기초연금을 제외할 경우 연금 수급률은 41%로 추정된다. 즉, 비기여형 기초연금의 도입으로 인해 중남미의 연금 수급률이 21.5% 포인트 증가하는 효과가 있었다(Bosch 2013, 37).

19 실가입률은 연금가입자 중 기여금을 납부하고 있는 사람의 비율이다.

중남미의 연금 수급률은 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 18개 중남미 국가 중 6개국(온두라스, 과테말라, 엘살바도르, 도미니카공화국, 파라과이, 니카라과)은 20% 미만이며, 7개국(콜롬비아, 페루, 자메이카, 베네수엘라, 파나마, 멕시코, 에콰도르, 코스타리카)은 21%-60% 수준이다. 나머지 5개국(칠레, 브라질, 우루과이, 아르헨티나, 볼리비아)은 중남미 평균(62.5%)을 크게 상회하는 83%-91% 수준을 보이고 있다(Rofman et al. 2015, 18).

표 5. 중남미 비기여형 기초연금 수급자 통계(2012년 기준)

적용률	국 가	수급자 수 (천 명)	수급자비율 (65+ %)
높음(○)	볼리비아	916.7	100
	에콰도르	587.1	60.7
	아르헨티나	2,562.2	57.8
	브 라 질	7,570.9	52.3
중간(△)	멕 시 코	3,084.2	41.2
	콜롬비아	937.0	32.8
	파 나 마	84.7	31.6
	코스타리카	94.1	28.7
	베네수엘라	516.6	28.7
	칠 레	406.1	24.9
	온두라스	71.6	20.4
낮음(X)	우루과이	88.5	18.5
	과테말라	103.1	15.1
	파라과이	51.0	14.2
	페 루	247.7	12.7
	엘살바도르	27.6	6.2
	니카라과	0.1	0.1
	합 계	17,349.2	38.5*

주: \*2012년 중남미 65세 이상 인구 4,500만 명 기준.

자료: Oliveri(2016), p. 132, Table 1. 필자 재구성.

한편, 2012년 기준 중남미 17개국의 비기여형 기초연금 수혜자는 1,735만 명으로 65세 이상 노인인구의 38.5%에 이르고 있다. 특히 수급자 비율로 보면, 보편적 기초연금제를 실시하고 있는 볼리비아가 100%로 가장 높으며, 에콰도르,



아르헨티나, 브라질 3개국은 65세 이상 노인인구의 50% 이상이 수혜를 받고 있고, 과테말라, 파라과이, 페루, 엘살바도르, 니카라과 등은 이 비율이 15% 이하로 낮은 수준을 보이고 있다. 한편, 수혜자 수 기준으로는 브라질과 멕시코가 각각 757만 명과 308만 명으로 전체 수혜자의 61%를 차지하고 있다.

### 적정성: 노인빈곤방지를 위한 급여수준의 적정성 문제

중남미 기초연금제도의 기본 목적은 노인빈곤 방지이다. 기초연금의 급여수준이 낮을 경우에는 연금 사각지대를 줄이더라도 노인빈곤문제는 해결할 수 없다. 그러나 기초연금의 급여수준이 너무 높을 경우에는 연금재정의 지속가능성을 해친다. 따라서 기초연금의 급여수준을 어느 정도로 정해야 하는가의 문제가 발생한다.

세계은행, OECD, ILO 등 국제기구들은 노후의 안정적 생활을 보장하기 위해 적정한 연금의 소득대체율<sup>20</sup>이 70%-80% 수준이라고 제시하고 있다. 다층 소득보장체계에서 이 중 40%는 공적연금, 나머지 30%-40%는 사적연금을 통해 확보하는 것을 권고한다. 특히 OECD는 공적연금 40% 중 20%는 기초연금, 나머지 20%는 소득비계 공적연금으로 분담할 것을 권고하고 있다.

한편, 기초연금의 기본 목적이 노인빈곤 방지라는 점을 감안할 경우 기초연금 급여수준의 적정성은 빈곤율 지표와 대비하여 판단할 필요가 있다. 또한 소득대체율과 유사한 개념으로써 1인당 국민소득과 비교할 수 있고, 최저임금 그리고 65세 이상 고령인구의 평균임금과 대비하여 판단할 수도 있다. 표 6은 OECD가 권고한 기초연금의 소득대체율 20%를 기준으로 중남미 기초연금 급여수준의 적정성을 표시한 것이다.

표 6에서 알 수 있듯이 중남미의 기초연금 급여수준은 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 1인당 국민소득과 비교할 경우 베네수엘라, 아르헨티나, 브라질, 엘살바도르 4개국은 31.7%-40.8%의 상대적으로 높은 급여수준을 보이고 있다. 파라과이, 우루과이, 니카라과, 코스타리카, 과테말라 5개국은 18.3%-22.9%로 OECD가 권고한 소득대체율 20%와 유사한 수준이다. 나머지 8개국은 이 비율이 2.2%-13.5%에 그치고 있다.

20 소득대체율은 연금가입기간 중 평균소득을 현재가치로 환산한 금액 대비 연금지급액으로 연금액이 개인의 생애평균소득의 대체 수준을 보여주는 지표이다.

표 6. 중남미 기초연금 급여수준(2012년 기준)

적정성	국가	1인당 국민소득(%)	빈곤선 (4달러)(%)	최저임금	65+평균임금
높음(O)	베네수엘라	40.8	257.2	54.8	45.9
	아르헨티나*	34.9	329.8	76.2	55.3
	브라질	33.8	230.3	100.0	31.1
	엘살바도르	31.7	118.0	42.2	71.0
중간(△)	파라과이	22.9	76.2	18.7	30.3
	우루과이	21.1	170.2	72.9	43.4
	니카라과	19.8	42.3	22.6	24.9
	코스타리카	18.8	127.0	35.3	14.2
	과테말라	18.3	49.0	19.6	32.6
낮음(X)	볼리비아	13.5	40.7	20.0	18.2
	칠레	13.3	135.3	45.3	44.0
	파나마	12.0	98.1	22.5	25.5
	에콰도르	11.1	60.1	17.1	19.1
	페루	8.9	50.5	17.4	23.2
	콜롬비아	5.2	30.9	10.6	14.3
	멕시코	4.6	40.2	37.9	19.1
	온두라스	2.2	4.5	1.4	3.3

주: \*Moratoria Provisional 기준.

자료: Oliveri(2016), p. 132, Table 1. 필자 재구성.

국제 빈곤선인 1일 소득 4달러 기준과 비교할 경우에는 아르헨티나가 330%로 가장 높은 급여수준을 보이고 있다. 베네수엘라, 브라질, 우루과이, 칠레, 코스타리카, 엘살바도르 6개국은 이 비율이 118%-257%이다. 한편, 나머지 10개국은 이 비율이 4.5%-98.1%로 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다. 이 지표가 낮다는 것은 기초연금의 빈곤방지 효과가 크지 않다는 것을 의미한다.

최저임금과 대비하여 기초연금 급여수준을 비교하면, 브라질, 아르헨티나, 우루과이의 급여수준이 72.9%-100%로 상대적으로 높게 나타났다. 65세 이상 노령인구의 평균임금과 대비할 경우에는 엘살바도르, 아르헨티나, 베네수엘라, 칠레의 급여수준이 43.4%-71%로 상대적으로 높은 수준을 보였다.

종합하면, 표 6에 제시한 17개 중남미 국가 중 급여수준이 상대적으로 낮은

8개국의 경우에는 기초연금 급여수준이 노인빈곤 방지라는 목적을 달성하기에는 불충분한 것으로 보인다. 그러나 일부 국가는 1인당 국민소득, 빈곤선, 최저임금, 평균임금과 대비하여 급여수준이 다소 과도한 경우도 관찰되고 있다. 경제활동인구의 연금가입 유인의 저하와 연금재정의 악화를 초래할 수 있다는 점에서 급여수준의 적정성은 빈곤방지 목적을 달성할 수 있는 수준으로 조정할 필요가 있는 것으로 보인다.

### 연금재정 지속가능성: 기초연금의 재정안정성 문제

중남미 국가 대부분은 기초연금제도를 도입, 시행하고 있다. 기초연금제도의 기본 목적이 노인빈곤 방지라는 것을 감안할 경우 기초연금의 적용률과 급여수준의 적정성을 제고시키는 것이 필요하다. 그러나 적용률과 적정성을 제고할 경우 연금재정의 지속가능성은 낮아질 수밖에 없다.

표 7. 국가별 기초연금제도 비용 현황(2012년 기준, %)

재정부담	국 가	재정지출(%)	GDP(%)	사회보장지출/GDP
높음(X)	아르헨티나	14.54	2.16	12.9
	볼리비아	7.28	0.98	5.7
	브 라 질	6.40	1.36	14.1
중간(△)	우루과이	4.00	0.54	11.6
	베네수엘라	3.49	0.43	
	에콰도르	3.06	0.42	1.7
낮음(○)	파 나 마	2.92	0.29	1.6
	파라과이	1.38	0.18	3.9
	과테말라	1.21	0.13	1.2
	멕시코	0.98	0.11	3.0
	페 루	0.47	0.05	3.3
	콜롬비아	0.42	0.07	8.6
	엘살바도르	0.37	0.04	4.3
	칠 레	0.21	0.03	7.5
	코스타리카	0.17	0.03	6.4
	온두라스	0.12	0.02	0.7
니카라과	0.01	0.00		

자료: Bosch et al.(2013), p. 13; Oliveri(2016). 필자 재구성.

표 7은 중남미 국가별 기초연금제도의 비용을 정리한 것이다. 표에서 알 수 있듯이 중남미 기초연금제도의 비용은 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 기초연금재정부담이 상대적으로 큰 국가는 아르헨티나, 볼리비아, 브라질 3개국으로 재정지출의 6.4%-14.54%, GDP의 0.98%-2.16%에 이르고 있다. 우루과이, 베네수엘라, 에콰도르는 재정지출의 3.06%-4%, GDP의 0.42%-0.54%로 재정부담이 중간 수준으로 평가되나, 나머지 국가들은 재정지출의 0.01%-3%, GDP의 0.00%-0.29% 수준으로 크지 않은 것으로 평가된다.

### 기초연금제도의 노인빈곤 경감 효과 평가

중남미는 고령화와 노인빈곤문제 그리고 연금 사각지대 해소를 위해 다층노후 소득보장체계의 일환으로 기초연금제를 도입하였다. 2000년대 들어 기초연금제도가 확산되어 중남미 연금 적용률이 크게 개선되었으며, 이와 더불어 노인빈곤율도 하락했다. 2000년대 중남미의 전체 빈곤율이 낮아진 가장 큰 원인은 경제성장에 따른 근로소득의 증가이다. 그러나 비경제활동인구인 노령인구의 경우에는 근로소득보다 기초연금이 빈곤감소에 가장 크게 기여한 것으로 추정된다.

표 8. 중남미 세대별 빈곤율

국 가	빈 곤 율			극 빈 율		
	2000	2012	변 동	2000	2012	변 동
전 체	34.4	20.4	-14.0	20.6	11.4	-9.3
노년(65+)	27.1	16.3	-10.8	15.6	9.5	-6.1
유소년(15세 이하)	44.4	28.9	-15.5	27.6	16.3	-11.4
청년(16-24)	32.8	20.7	-12.1	19.0	11.2	-7.8
근로가능세대(25-64)	28.6	16.4	-12.2	16.7	9.1	-7.6

자료: Oliveri(2016), p. 132, Table 1. 필자 재구성.

표 8은 2000-2012년 동안 중남미의 세대별 빈곤율 변화 추이를 나타낸 것이다. 표에서 알 수 있듯이 중남미의 전체 빈곤율은 2000년 34.4%에서 2012년에는 20.4%로 14.0% 포인트 하락했다. 같은 기간 동안 중남미의 노인빈곤율은 27.1%에서 16.3%로 10.8% 포인트 하락했으며, 노인빈곤율은 중남미 전체 빈곤율이나 여타 연령층의 빈곤율과 비교해서 가장 양호한 수준을 보이고 있다.

Oliveri는 중남미의 기초연금이 노인빈곤율에 미친 영향에 대한 실증분석에서

연금가입률이 1% 포인트 증가할 때 노인빈곤율은 0.44% 포인트 감소한다는 결과를 제시하였다. 이와 더불어 높은 연금 적용률과 낮은 노인빈곤율을 보이는 국가 수도 2000년 4개국에서 2012년에는 10개국으로 증가하였다고 밝히고 있다. 2000년 기준으로 높은 연금수급률과 낮은 노인빈곤율을 보이고 있는 중남미 국가들로는 아르헨티나, 브라질, 칠레, 우루과이 4개국이었으나, 2012년에는 이들 4개국 이외에도 볼리비아, 파나마, 에콰도르, 코스타리카, 멕시코, 베네수엘라 등 6개국이 늘어나 총 10개국이 되었다(Oliveri 2016, 140). 이는 2000년대에 중남미 다수 국가들이 기초연금제도를 도입함에 따라 연금수급률이 증가하였고, 그 결과 노인빈곤율이 감소했다는 것을 시사하는 것이다.

그러나 나머지 국가들(콜롬비아, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 파라과이, 페루 등)은 여전히 높은 노인빈곤율과 낮은 연금수급률을 보이고 있고, 기초연금제도가 노인빈곤율 감소에 미친 영향도 제한적인 것으로 평가된다. 이는 주로 기초연금 급여수준의 적정성이 미흡한 것에 기인하며, 일부 국가의 경우에는 기초연금의 적용률이 너무 낮은 것이 원인으로 작용한 것이다. 예를 들어 엘살바도르의 경우 기초연금 급여수준은 1인당 GDP의 31.7%로 적정성 측면에서는 양호한 것으로 평가되나, 노인빈곤율 20.7%에 비해 기초연금 수급자 비율은 6.2%에 불과하여 기초연금이 노인빈곤율 감소에 크게 기여하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 또한, 온두라스, 멕시코, 페루, 콜롬비아 등은 기초연금 급여수준이 1인당 국민소득의 2.2%-8.9% 그리고 4달러 기준 빈곤선의 4.5%-50.5%로 매우 낮아서 실질적인 노인빈곤율 감소에 기여하지 못하고 있다.

한편, 앞서 살펴본 바와 같이 중남미 기초연금제도의 유형과 내용이 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 표 9는 중남미 국가별 고령화 및 노인빈곤 현황과 전술한 기초연금제도 평가결과를 요약한 것이다. 표에서 확인할 수 있듯이 중남미 국가들은 노령화와 노인빈곤율 수준에서 큰 차이를 보이고 있다. 우루과이는 이미 노인비율이 14%를 상회하는 고령사회에 진입하였고, 아르헨티나(10.8%), 칠레(10.7%), 코스타리카(8.6%), 엘살바도르(8.0%), 브라질(7.6%), 파나마(7.4%) 등 6개국은 노인비율이 7%를 상회하는 고령화 사회이다. 그러나 여타 10개국의 노인비율은 4.7%-6.8%로 상대적으로 젊은 인구구조를 보이고 있고, 기대수명도 남자는 65.5세-78.3세, 여자는 70.4세-81.8세까지 국가별로 다양하다. 또한, 노인빈곤율도 0.9%-44.3%까지 국가별로 매우 다른 상황을 보이고 있다. 이렇듯 국가별 정치, 경제, 사회적 환경이 다르다는 것을 감안할

때, 중남미의 국가별 기초연금제도의 유형과 내용이 차이를 보이는 것은 불가피한 것이며, 개별국가 고유의 상황에 적합한 기초연금제도의 유형과 내용을 선택할 필요가 있다.

표 9. 중남미 국가별 노인빈곤과 기초연금제도 평가 관련 지표

	인구 (백만명)	노인 비율 (65+)	기대수명		전체 빈곤율	65+ 빈곤율	기초연금제도 평가			
			남	여			형태	적용률	적정성	지속 가능성
아르헨티나	43.0	10.8	72.3	79.9	11.0	3.7	보편지향	○	○	X
볼리비아	10.6	6.3	65.5	70.4	35.0	25.3	보편	○	X	X
브라질	206.1	7.6	70.4	78.0	18.2	3.5	보편지향	○	○	X
칠레	17.8	10.7	78.3	81.8	5.2	2.3	보편지향	△	X	○
콜롬비아	47.8	6.8	70.3	77.5	37.8	44.3	선별	△	X	○
코스타리카	4.8	8.6	76.8	81.8	11.6	18.5	선별	△	△	○
에콰도르	15.9	6.5	72.9	78.5	17.6	17.2	선별	○	X	△
엘살바도르	6.1	8.0	68.0	77.2	27.1	20.7	선별	X	○	○
과테말라	16.0	4.8	68.0	75.1	33.9	29.1	선별	X	△	○
온두라스	8.0	4.7	70.5	75.5	36.9	37.1	선별	△	X	○
멕시코	125.4	6.3	74.2	79.0	13.9	21.9	보편지향	△	X	○
니카라과	6.0	5.0	71.5	77.6	42.7	32.5	선별	X	△	○
파나마	3.9	7.4	74.4	80.6	22.3	18.2	보편지향	△	X	○
파라과이	6.6	5.9	70.7	75.0	21.4	17.2	선별	X	△	○
페루	31.0	6.7	71.7	77.0	25.2	18.2	선별	X	X	○
우루과이	3.4	14.3	73.3	80.5	6.7	0.9	보편지향	X	△	△
베네수엘라	30.7	6.1	70.0	78.3	19.8	19.4	보편지향	△	○	△

주: 빈곤율은 2010년 기준 1일 소득 2.5달러 이하, 나머지는 2015년 기준.  
 자료: 빈곤율 자료는 Bosch et al.(2013), p. 8, 나머지는 IMF(2018), p. 17.

### 정책적 함의

중남미의 연금제도는 진화를 거듭하고 있다. 1990년대에 중남미는 1세대 연금개혁을 단행하였다. 당시 연금개혁의 목적은 연금재정의 지속가능성 제고였고, 구체적인 정책 방향은 공적연금의 민영화를 통한 사적연금의 기능 강화였다. 2000년대 들어서는 2세대 연금개혁이 이루어졌고, 연금개혁의 목적은 연금

적용률 제고, 즉 연금 사각지대의 해소였고 이를 위해 기초연금제도가 도입되었다.

중남미는 1세대 연금개혁을 통해 연금재정의 지속가능성 문제는 어느 정도 해결하였다. 그러나 모든 국가가 1세대 연금개혁을 실시한 것은 아니었다. 브라질과 베네수엘라는 기존의 부과·확정급여 방식의 연금제도를 고수하고 있고, 아르헨티나는 부과·확정급여 방식과 적립·확정급여 방식의 혼합형에서 다시 부과·확정급여 방식으로 회귀하였다. 콜롬비아와 멕시코는 연금 가입 기간 중 부과·확정급여 방식과 적립·확정급여 방식 중 언제든지 선택할 수 있는 선택형을 채택하였기 때문에 연금재정의 지속가능성 문제가 해소되지 않고 있다.

한편, 중남미는 2세대 연금개혁을 통해 연금 사각지대 문제와 노인빈곤문제 해결에 큰 진전을 보였다. 그러나 중남미의 기초연금제도는 여전히 적용률이 낮고, 급여수준이 불충분한 경우가 많으며, 고령화로 인해 노인인구가 급증할 것을 감안할 경우 장기적인 연금재정의 지속가능성에도 의문이 제기된다.

중남미의 기초연금제도는 적용률, 적정성 그리고 지속가능성이라는 트릴레마 문제에 슬기롭게 대처하고 발전하기 위해 계속 진화할 필요가 있다. 앞서 살펴본 중남미 기초연금제도의 분석 결과가 갖는 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 경제활동인구의 적용률 증가, 즉 가입률과 납입률 증가에 힘써야 한다. 기초연금제도는 비경제활동 노령인구의 수급률 증가를 위한 대안일 뿐이며, 기여형 공적연금의 가입률과 납입률이 증가할 경우 수급률은 자연스럽게 증가할 수 있으므로 연금 실가입률 제고를 위한 노력을 강화할 필요가 있다. 기여형 공적연금의 적용률이 개선되면 기초연금의 수혜대상을 빈곤노인으로 한정하거나, 급여수준을 낮추어서 연금재정의 지속가능성도 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 기초연금제도의 빈곤감소 효과를 제고해야 한다. 일부 국가에서 기초연금제도의 빈곤감소 효과가 적은 것은 적용률이나 기초연금 급여수준이 너무 낮은 것이 원인으로 지적된다. 특히 적용률과 관련해서는 너무 높은 것도 오히려 문제가 될 수 있다. 보편형 기초연금제도를 운영하고 있는 볼리비아와 같은 경우에는 중산층과 부유층에게도 기초연금이 지급되고 있다는 점에서 바람직하다고 보기 어렵다. 급여수준이 너무 낮은 경우에는 선별형 기초연금제도를 선택하여 적용률을 낮추더라도 급여수준을 빈곤방지에 충분한 수준으로 올리는 방안을 추진할 필요가 있다.

셋째, 기초연금제도의 적용률, 급여수준의 적정성 그리고 연금재정의 지속가능성이라는 세 가지 정책목표의 균형을 찾아야 한다. 앞서 살펴본 대로 세 가지 정책목표를 동시에 달성하는 것은 어렵다. 그러나 어느 한 가지도 포기할 수 없는 정책목표라는 점을 감안할 때, 개별 국가가 처한 정치, 경제, 사회적 환경에 적합한 최적의 대안을 마련하기 위한 노력을 강화할 필요가 있다.

## 결론

지금까지 다층소득보장체제에서 기초연금의 역할에 대한 이론적 고찰을 토대로 중남미 기초연금제도의 확산 현황과 성과에 대해 살펴보았다. 이를 통해 중남미 기초연금제도는 노인빈곤문제 해결과 노후소득보장체제 강화에 기여했는가는 의문에 대한 답을 찾았다. 답은 ‘그렇다’이다.

중남미 기초연금제도의 확산 현황과 유형에 대한 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 중남미 17개국 중 12개국이 2000년대에 기초연금제도를 도입하였으며, 기초연금제도의 도입 배경과 목적은 신자유주의 개혁에 대한 비판과 포용적 성장을 증시하는 새로운 경제 패러다임에 따른 노인빈곤문제 해결과 다층노후소득보장체제의 강화였다. 둘째, 중남미의 기초연금제도를 수급대상을 기준으로 보편형, 보편지향형, 선별형으로 분류하였다. 중남미 17개국 중 보편형 기초연금을 도입한 국가는 볼리비아가 유일하며, 보편지향형 기초연금이 7개국, 선별형 기초연금이 9개국이었다. 셋째, 보편형 또는 보편지향형 기초연금을 도입한 국가는 연금 수급권이 있는 중산층 이상의 소득분위가 높은 노인을 제외하고 모든 빈곤노인과 무연금자에게 기초연금을 지급하고 있으며, 선별형 기초연금을 시행하고 있는 국가는 대부분 빈곤노인만을 대상으로 공공부조 성격의 조건부현금이전프로그램의 일환으로 기초연금을 지급하고 있다.

중남미 기초연금제도의 성과에 대한 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 기초연금제도의 도입 이후 중남미의 연금 적용률이 크게 높아졌다. 특히 비경제활동 노인인구의 연금 수급률이 41%에서 62.5%로 21.5% 포인트 증가하는 효과가 있었다. 특히, 볼리비아, 에콰도르, 아르헨티나, 브라질, 멕시코 등 5개국에서 연금 적용률 개선효과가 높았다. 둘째, 기초연금 급여수준의 적정성은 노인빈곤 방이라는 목적을 달성하기에는 불충분한 경우가 많았다. 베네수엘라, 아르



헨티나, 브라질, 엘살바도르 4개국의 경우는 기초연금의 급여수준이 다소 과도한 것으로 나타났고, 파라과이, 우루과이, 니카라과, 코스타리카, 파테말라 5개국은 적정한 수준이었으나, 나머지 8개국은 급여수준이 OECD 권고 수준을 크게 하회하였다. 셋째, 연금재정 지속가능성은 일부 국가를 제외하고 대체로 양호했다. 아르헨티나, 볼리비아, 브라질 3개국은 기초연금재정부담이 과도한 것으로 평가되나, 나머지 국가들은 재정지출의 0.01%-4%, GDP의 0.00%-0.54% 수준으로 크지 않은 것으로 평가됐다. 넷째, 기초연금제도의 빈곤경감 효과는 10개국에서는 매우 큰 것으로 나타났다. 그러나 나머지 7개국은 기초연금제도의 노인빈곤을 감소효과가 제한적인 것으로 평가됐다. 이는 주로 기초연금 급여수준의 적정성이 미흡한 것에 기인하며, 일부 국가의 경우에는 기초연금의 적용률이 너무 낮은 것이 원인으로 작용한 것으로 평가됐다. 마지막 정책적 함의는 중남미가 비기여형 기초연금 수급률 개선과 더불어 기여형 공적연금의 실가입률, 그리고 기초연금의 빈곤감소효과를 제고할 필요가 있고, 이를 위해 기초연금의 적용률, 급여수준의 적정성, 연금재정의 지속가능성이라는 세 가지 정책목표가 균형을 이루는 기초연금제도를 구축하기 위한 노력을 강화할 필요가 있다는 것이다.

## 참고문헌

- Acosta-Ormaechea, S., M. Espinosa-Vega and D. Wachs(2017), “Demographic Changes in Latin America: The Good, the Bad and the Ugly,” IMF Working Paper 17/94, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Bosch, M., A. Melguizo and C. Pages-Cerra(2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.: BID.
- Carranza, L., A. Melguizo and D. Tuesta(eds.)(2017), *Ideas para una Reforma de Pensiones*, Lima: Universidad San Martín de Porres.
- Choi, Ok-Geum(2013), “Chile’s New Pension Reforms: Initiatives and Lessons,” *Journal of Welfare for the Aged*, Vol. 59, pp. 55-72.
- Figliuoli, Lorenzo et al.(2018), “Growing Pains: Is Latin America Prepared for Population Aging?” Departmental Paper No. 18/05, IMF.
- Kim, Jeong-Hyeon(2013), *A Study on the Brazilian Social Security Legislation*, Korea Legislation Research Institute.
- Kim, Won-Seop(2013), *A Study on Ways to Fill Gaps in the Coverage of the National Public Pension*, The Korean Association of Public Finance and Korea Institute of Public Finance.
- Kim, Yeon-Myeong and Shin-Sil Han(2017), “Critical Review on Goals of the Basic Pension of Korea: Based on the Empirical Analysis of the Poverty Alleviation Effect of the Basic Pension,” *Korea Social Policy Review*, Vol. 24, No. 4, pp. 89-112.
- Lee, Jae-Hun(2016), *Critical Review on the Pension Reforms: Comparative Case Studies of Chile and Argentina*, Public Policy Institute for People.
- Levy, Santiago(2017), *The Great Failure: Retirement Pensions in Latin America*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Levy, S. and N. Schady(2013), “Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, No. 2, pp. 193-218.
- OECD(2015), *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, Paris: OECD.
- OECD, IDB and the World Bank(2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, Paris: OECD.
- Oliveri, María Laura(2016), “Social Pensions and Poverty in Latin America,” Vol. 43, No. 78, pp. 121-157.
- Robles, M., M.G. Rubio and M. Stampini(2015), “Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?” Inter-American Development Bank.
- Rofman, Rafael et al.(eds.)(2015), *Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America*, World Bank.
- Rofman, Rafael and M.L. Oliveri(2012a), “Pension Coverage in Latin America:

- Trends and Determinants,” Social Protection and Labor Discussion Paper 1217, Buenos Aires: World Bank.
- (2012b), “La cobertura de los sistemas previsionales en America Latina: Conceptos e indicadores,” Serie de documentos de trabajo sobre políticas sociales 7, Buenos Aires: World Bank.
- Seok, Jae-Eun(2011), *A Study on the International Trends of the Multi-pillar Pension System in Providing Adequate Old-age Income Security*, Ministry of Health and Welfare.
- UN(2015), *World Population Prospects The 2015 Revision*, United Nations.
- Won, Seok-Jo(2012), “Successes and Failures of the Pension Reforms in Latin America,” *Journal of Welfare for the Aged*, Vol. 56, pp. 325-352.
- World Bank(1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford: Oxford University Press.
- (2005), *Old Age Income Support in the 21st Century*, Washigton D.C.: World Bank.
- Yun, Seok-Myeong et al.(2013), *Reform Plans of Public Pension from Perspective of Multi-pillar Old Age Income Security System*, Korea Institute for Health and Social Affairs.

Article Received: 2018. 07. 15.

Revised: 2018. 08. 12.

Accepted: 2018. 08. 17.