

# 미국의 사회보장연금 개혁논쟁에 관한 고찰\*

원 석 조\*\*

## [요약]

본고는 1990년대 중반부터 벌어진 미국의 사회보장연금 개혁논쟁의 내용과 쟁점 그리고 그 성격을 규명하는 데 목적이 있다. 이를 위해 미국의 사회보장연금이 적립방식으로 시작했다가 부과방식으로 전환한 과정, 논쟁의 기본 안이 된 사회보장장 자문위원회의 세 가지 안, 이 세 안을 다소 변형시킨 정치계와 기업계 및 학계의 각종 제안들을 분석했으며, 각 안들의 비교·분석을 통해 주요 쟁점들을 추출하여 비판적으로 논의하였다. 최대 쟁점은 개인계정의 신설 여부와 펀드의 관리운영 주체를 정부로 할 것인가 아니면 민간투자회사로 할 것인가의 여부 및 사회보장연금의 세대간·소득계층간 재분배 효과에 있다는 사실을 규명했다. 동시에 핵심 쟁점을 둘러싼 입장의 차이도 밝혔다. 민영화를 주장하는 입장(IA 및 PSA 지지자)에서는 사회보장연금의 세대내·소득계층간 재분배 기능보다는 개인적 형평성과 저축제도 효과 그리고 민간의 관리운영과 민간 자본시장에의 투자를 선호했고, 부과방식 옹호자들(MB 지지자)은 사회보장연금의 세대간·소득계층간 재분배의 기능이 여전히 유효하고, 부과방식 연금의 기본 틀을 유지하면서 약간의 개혁(사회보장 세율의 인상과 급여 수준의 하향조정)으로 재정불건전 문제를 해결할 수 있다고 보는 것으로 확인되었다.

주제어: 사회보장연금, 확정급여방식, 확정기여개인계정, 개인저축계정, 소득재분배, 최저연금보장제

\* 이 논문은 2002년도 원광대학교의 교비지원에 의해 연구되었음.

\*\* 원광대 사회대 복지보건학부 교수.

## 1. 서 론

1935년에 시작된 미국의 사회보장연금은 미국인들에게는 없어서는 안 될 중추적인 노후대비책으로 성장했다. 1999년, 3천만 명 이상의 노인들이 월 평균 750달러의 사회보장연금을 수령했고, 6백만 명 이상의 미망인들이 월 평균 700달러의 미망인연금을, 3백만 명 이상의 유족들과 장애인들이 월 평균 380달러의 유족 및 장애인연금을 수급했다(Matthews & Berman, 2000: 1/2). 그리고 1997년 한해만 부려 3천6백억 달러가 퇴직자와 그 가족들에게 지급되었고, 거두어들이는 사회보장세는 4천억 달러에 달했으며, 관리운영 비용만 연간 37억 달러나 지출되었다. 이런 엄청난 규모의 사회보장연금이 없었다면 수많은 노인들의 노후생활보장은 기대하기 어려웠을 것이다(Mitchell et al., 1999: 3).

그러나 사회보장연금의 이런 지대한 공헌에도 불구하고 미국인들의 사회보장연금에 대한 인식은 1990년대 들어 회의적으로 바뀌었다. 이유는 사회보장연금의 지급불능(insolvency) 때문이었다. 시민들은 베이비붐 세대가 연금수급자가 되는 시기(2030년이면 1960년대 중반 베이비붐 첫 세대가 연금수급자가 된다)가 되면 재정이 어떻게 될 것인지에 대해 우려하기 시작했고, 젊은 세대들은 장차 자신들이 퇴직한 이후까지 정부가 약속한 연금이 과연 유효할 것인지에 대해 의심을 품었던 것이다.

이와 함께 들린던 행정부, 의회, 학계(주로 경제학계), 기업계의 신자유주의 성향의 전문가들은 사회보장연금의 재정불안의 항구적인 대안으로 민영화에 대해 진지하게 검토하기 시작했다. 자유시장이 모든 재화와 서비스를 생산하고 분배하는 데 가장 효율적인 방법이라고 확신하고, 국가독점기구나 국영기업은 비효율·고비용·저 품질의 대명사이자 창의력이 결여된 존재로 본 신자유주의자들에게 사회보장연금의 재정파탄은 민영화의 명분이 되기에 충분했다(Aaron & Reischauer, 1998: 69).

게다가 1981년 남미의 작은 나라 칠레에서 시작된 공적연금의 민영화 바람이 1994년에 발표된 World Bank의 연금개혁(민영화) 보고서에 탄력을 받아 전 세계로 확산되었다. 미국의 신자유주의자들에게 칠레의 공적연금 민영화의 성공은 자신들의 신념을 확인시켜 주는 좋은 사례가 되었으며, World Bank 보고서는 사상적·이론적 무기가 되기에 충분했다(원석조, 2001).

이런 분위기 속에서 사회보장연금의 주무관청인 사회보장청은 민영화 문제를 진지하게 검토하기 위해 산하 자문위원회(1994-1996)(the Advisory Council of Social Security)로 하여금 방안을 강구케 했다. 1996년 자문위원회는 세 개의 안을 발표했다. 하나는 기존의 확정급여방식연금의 기본 틀을 그대로 둔 채 약간의 급여 삭감과 사회보장세 인상을 통해 재정건전성을 회복한다는 것이고, 두 번째 안은 기존의 확정급여방식을 유지하되 사회보장세의 일부를 분리하여 정부가 관리하는 개인(지속)계정을 신설하는 것이며, 세 번째 안은 기존의 소득비례연금을 기초연금과 민간 투자신탁회사가 관리하는 확정급여방식의 개인계정으로 전면 개편하는 것이었다.

사회보장청 자문위원회의 연금개혁 보고서는 즉각 커다란 반향을 일으켜 학계와 경제계 인사들은 세 안을 놓고 열띤 논쟁을 벌였다. 연구 프로젝트, 학술대회, 토론회, 보고서와 저서 발간 등을 통해 여러 가지 개혁방안들이 백가쟁명(百家爭鳴) 식으로 터져 나왔던 것이다. 이에 따라 연금개혁은 미국

의 국가적 아젠다로 부상했다.

본고는 미국 사회보장연금의 민영화를 놓고 벌어진 논쟁의 내용과 쟁점 그리고 그 성격을 규명하는 데 목적이 있다. 이를 위해 미국의 사회보장연금이 적립방식으로 시작했다가 부과방식으로 전환한 과정, 논쟁의 기본 안이 된 사회보장청 자문위원회 안, 정치계와 기업계 및 학계의 각종 제안들을 분석하고, 각 안들의 비교·분석을 통해 주요 쟁점들을 추출하여 비판적으로 논의해 보고자 한다. 비교·분석의 틀은 사회보장연금 논쟁에서 가장 중시되었던 ① 재정건전성, ② 경제적 효과, ③ 소득재분배 효과와 ④ 각 안에 대한 사회 세력의 입장을 중심으로 구성하였다. 끝으로 미국의 연금개혁 논쟁이 우리나라에 주는 시사점에 대해서도 검토할 것이다.

## 2. 1939년의 사회보장 개혁: 적립방식에서 부과방식으로

1935년 사회보장법을 제정할 때 사회보장연금의 재정운용방식을 적립방식으로 한다는 의견이 다수였다. 특히 루즈벨트 대통령과 재무장관 Henry Morgenthau가 다음 세대로부터 돈일 빌려오는 부과방식보다는 각자 자신의 돈으로 노후를 대비하는 완전 적립방식을 선호했다(Berkowitz, 1991: 40).

그러나 정작 적립방식에 의거 제도를 시행하자 가입기간이 짧은 초창기 수급자의 연금 액수가 빈곤 노인만을 대상으로 하는 노령부조연금(일반 시민은 받을 수 없는 공적부조 연금)보다 적은 문제가 발생했다. 이는 보험료 크기와 가입기간에 비례하여 연금급여를 주는 적립방식연금의 불가피한 현상이었지만, 여론은 아주 나빴다. 사회보장의 소득재분배 효과를 중시한 I. M. Rubinow, Abraham Epstein 등의 자유주의자들도 적립방식의 이런 문제점에 대해 부정적이었다.

적립방식에 가장 반대한 사람들은 루즈벨트에 반대하는 보수파였다. 이들은 연방정부가 관리하는 대규모 적립금에 대해 우려를 표명했다. 적립방식에 의하면, 1935년 사회보장법 제정 당시에 준할 때 1980년에 가서 적립된 기금의 규모가 470억 달러에 달할 것으로 예측되었다. 사회보장법은 적립금을 모두 정부 채권에 투자할 것으로 명시하였다. 당시 정부 채부는 270억 달러였는데, 남은 200억 달러는 무엇에 사용할 것인가 하는 의문이 제기되었다. 반면에 1980년에 가서 보험료 수입은 22억 달러인 반면 급여 지출은 35억 달러라는 재정적자도 예상되었다(Schieber & Shoven, 1999: 49-50).

그리고 1936년 대통령 선거 이후 공화당 보수파들은 사회보장연금의 적립금에 대한 비판에 주력했다. 공화당 소속 미시간 주지사 Arthur Vandenberg는 의무적인 사회보장세로 운영되는 공적연금에서 적립금은 불필요하며, 대규모 적립금은 자유사회에 대한 위협이자 엄청난 낭비적인 공공채무를 초래할 것이라고 경고했다. 그리고 근로계층에게 대규모 소득세를 부과함으로써 저임금 노동자들의 부담을 크게 증가시킨다고 비판했다.

그리하여 1937년 1월 Vandenberg 주지사는 완전적립방식의 폐기를 주장했다. 같은 해 4월 Saturday Evening Post에 기고한 글을 통해 그는 1980년에는 적립금 규모가 470억 달러에 이를 전망이고, 이는 당시 총동화량의 8배에 달하는 엄청난 규모라는 점을 강조했다. 이에 대한 대안으로 그는 적립방식에서 부과방식으로의 전환을 주장했다. 그 해 징수한 사회보장세를 그 해의 연금수급자를 위

해 다 소비해버리면 적립금이 쌓일 이유가 없었던 것이다. Vandenberg는 정부 관리 적립금은 정부 부채 수준을 넘을 것이고 그 이상의 돈은 민간 자본시장에 투자될 것인데 이는 사회주의를 가져올지 모른다고 우려했다. 보수파인 Provident Mutual Life Insurance Company의 회장 M. Albert Linton도 부과방식으로의 전환을 권고했다. 그리고 영향력 있는 경제학자 케인즈가 초과 저축이 공황을 유발한다고 경고했다는데, 이들의 주장에 힘을 실어주었다(Schieber & Shoven, 1999: 70-71).

Linton과 Vandenberg가 적립방식을 반대한 이유는 다음과 같이 네 가지로 정리될 수 있다. ① 정부 수중에 대규모 적립금이 들어가는 것은 정부가 대규모 사회적 투자프로그램을 보유하는 것이다. 이는 이들의 철학과 맞지 않았다. ② 적립금은 정부 채무를 줄인다. 정부 채권은 자본시장의 주요 투자 종복이다. 따라서 적립금은 자본시장의 활력을 줄인다. ③ 정부는 적립금을 오·남용할 가능성이 있다. ④ 적립금이 쌓이면 정책결정권자들이 급여수준을 필요 이상으로 인상시키기 쉽다.

반면에 보수적인 경제학자 Edwin Witte는 기존의 적립방식을 선호했다. 그는 개별 노동자가 받은 연금 총액은 자신이 낸 보험료와 그 이자수익과 동일해야 한다고 하는 개인주의적 입장을 견지했다. 사회보장연금의 사회보험원칙을 중시하는 사람들이 사회적 위험의 하나로서 노령의 위험은 사회화되고 사회로 분산되어야 한다고 보았다면, Witte는 노령의 위험은 개인의 책임(젊어 저축하고 늙어 그 저축액을 수급)이라고 보았으며, 사회보장연금에서 중요한 것은 저축이고, 부과방식은 다음 세대에 재정적 책임을 전가하는 것이라고 생각했던 것이다(Schieber & Shoven, 1999: 54-57, 69).

그리고 일반 시민들도 많은 국민들로부터 많은 돈을 모아 소수의 퇴직자를 위해 사용하는 적립방식을 끔찍하게 보지 않았다. 이들이 보기에 적립금을 정부 채권에 투자하는 것은 정부가 민간은행의 고객과 같이 사회보장 기금에서 돈을 빌려 정부가 의무적으로 해야 할 사업, 예컨대 복지사업, 공공사업, 국방비 등을 위해 사용하는 것, 즉 세금 이외의 시민들의 돈으로 정부 사업에 사용하는 것과 같았다. 사회보장은 일하는 사람들의 돈을 모아 정부에게 주는 것이므로 크게 나쁠 것은 없지만, 부정적으로 보면 화폐 공급을 줄이고, 수요를 억제하며, 가격을 낮추는 것이었다. 일반 노동자들은 자신들의 돈이 어디에 사용되는지 의구심을 가졌고, 고용주들은 자신들의 이윤을 낮추는 새로운 세금에 대해 부정적이었다.

1930년대 후반 들어 새로운 분위기가 조성되었다. 1939년 사회보장 전문가인 프린스턴 대학 경제학 교수인 J. D. Brown과 민주당 상원의원 A. Altmeyer는 사회보험의 복지적 요소에 부정적인 입장을 표명했다. 이들은 복지가 시민들의 국가에 대한 의존성, 즉 국가 의존주의를 가져온다고 주장했다. 반면에 자신의 힘으로 노후를 대비하는 사회보험연금은 절약정신과 책임의식을 강화시켜준다. 이들에게 노령연금은 인간의 존엄성을 지켜 주는 보루였다(Berkowitz, 1991: 40-42, 47).

이런 논의를 거쳐 결국 1939년 사회보장법은 개정되었다. 사회보장연금의 수준이 보장되었다는 자유주의자들의 비판을 의식하여 연금을 인상하고, 배우자급여와 유족급여 신설하여 급여수준을 크게 개선했다. 그리고 공화당 보수파를 의식하여 적립금을 줄이는 조치를 강구했다. 이렇게 연금급여 수준을 크게 인상하고, 적립방식의 기본인 수지상등의 원칙(급여와 기여는 원칙적으로 같아야 한다는)이 무너짐에 따라 사실상 적립방식에서 부과방식으로 바뀌게 되었다. 이는 오늘날의 신자유주의자들 입장에서 보면, 개인적 형평성을 크게 후퇴시키면서 공동체적 충분성을 신장시킨 바람직하지 않은 조치

였다(Schieber & Shoven, 1999: 58-59). 그러나 1939년 적립방식의 문제점에 대한 대안으로 채택된 부과방식은 반세기 후인 1990년대 중반 들어 중대한 전기를 맞게 된다.

### 3. 사회보장청 자문위원회의 제안 : 부과방식에서 다시 적립방식으로

서론에서 언급한 대로 1990년대 들어 사회보장연금에 대한 우려가 높아지자 사회보장청 자문위원회는 사회보장연금에 대해 본격적으로 검토하였다. 당시 자문위원회는 기업계, 노동계, 학계, 지방정부 등 관련 전문가 13명(기업계 3명, 노동계 3명, 공익 대표 7명. 공익 대표는 교수, 대학교직원 퇴직펀드 관계자, 변호사, 시장 등. 캘리포니아 볼드윈파크 시장이자 LA 시장의 정책보좌관인 25세의 Fidel Vargas는 X세대를 대표해서 참여)으로 구성되어 있었다.<sup>1)</sup> 위원장은 미시간 대학 공공정책 대학원장 E. Gramlich 박사가 맡았으며, 위원들 대부분이 민주당 성향의 인사였다(Schieber & Shoven, 1999: 264).

자문위원회가 개혁방안을 검토할 당시인 1990년대 중반 민영화 주창자들은 미국의 사회보장연금이 75년 후부터 장기적인 재정적자 시대에 돌입할 것이며, 재정적자를 실질적으로 줄이기 위해서는 민영화가 불가피하고, 민영화는 기금의 투자 수익을 크게 개선할 것이며, 그에 따라 젊은 노동자들이 실질적으로 이득을 볼 것이고, 정부가 운영하는 사회보장은 시민들의 불신을 사고 있기 때문에 사회보장에서의 정부의 역할을 축소시켜야 하며, 시민들의 경제적 보장을 기함에 있어 정부보다는 민간부문이 더 능률적이라고 확신했다. 사회보장연금의 민영화의 쟁점으로 자문위원회는 ① 75년 후의 재정적자 문제, ② 예상되는 장기적인 재정적자, ③ 많은 젊은 노동자들이 자신이 낸 사회보장세보다 적은 연금을 수령할 가능성, ④ 시민들 특히 청년층의 사회보장에 대한 불신 등 네 가지를 꼽았다(Rejda, 1999: 140-141).

사실 사회보장연금의 재정적자는 부인할 수 없는 명백한 것이었다. 그것은 다음과 같은 비교적 간단한 수식으로 증명될 수 있다. 이 수식에서 보듯이 사회보장세율은 부양률과 소득대체율로 결정된다. 부양률의 증가는 자연적인 현상이라고 할 때 기존의 소득대체율(연금급여 수준)을 유지하자고 하면 사회보장세율의 인상은 불가피하다. 반대로 사회보장 세율을 인상하지 않으려면, 소득대체율을 낮춰야 한다. 다시 말해서, 부양률의 증가로 연금 재정은 악화될 수밖에 없는데, 대안은 연금급여 수준을 그대로 둔 채 사회보장세율을 인상하던지 아니면 사회보장세율을 유지하면서 연금급여 수준을 삭감하던지 둘 중 하나라는 것이다(Schieber & Shoven, 1999: 73).

$$\textcircled{1} \text{ 수입}(t \cdot N_w \cdot W) = \text{지출}(N_b \cdot B)$$

t = 사회보장세율

Nw = 가입자 수

W = 가입자의 평균 임금(표준보수월액)

1) 보고서 원문은 <http://www.ssa.gov/history/reports/adccouncil/report/toc.htm> 참조.

Nb = 연금 수급자 수  
 B = 평균 연금 액

②  $t = (Nb \div Nw) \times (B \div W)$

Nb ÷ Nw = 부양률  
 B ÷ W = 소득대체율

미국의 부양률은 <표 1>에서 보듯이 계속해서 하락해 왔으며, 앞으로도 이런 추세가 계속될 전망이다. 다만 하락 추세가 2030년을 고비로 줄어든 것이다. 즉, 1990-2010년의 부양률 감소율이 -4.7%(20-64세의 경제활동인구 ÷ 65세 이상 노령인구)이었고, 2010-2030년의 감소율이 -40.7%나 될 것이지만, 2030-2050년에는 -2.3%로 크게 낮아질 것으로 예측되고 있다. 이는 부양률이 무한정 낮아지지는 않는다는 것을 말한다.

<표 1> 미국의 부양률 예측

연 도	1955	1990	2010	2030	2050
20-64세의 경제활동인구 ÷ 65세 이상 노령인구	6.29	4.69	4.47	2.65	2.59
20-69세의 경제활동인구 ÷ 70세 이상 노령인구	10.98	7.41	6.89	4.09	3.74

출처: Shoven, 1999: 8의 그림 1.3에서 작성.

여하튼, 재정적자가 불가피하다는 데 대해서는 의견이 일치했지만 그 해소방안, 즉 대안에 대해서는 위원들 간에 상당한 이견이 노정되었으며, 결국 다음과 같은 서로 다른 세 안을 내놓았다.

(1) 기존의 확정급여체계의 유지 안(the Maintenance of Benefits Plan, MB): 기존의 확정급여방식의 골격을 유지하면서 재정적자를 해소하기 위해 사회보장세율을 2045년부터 1.6% 포인트 인상하고, 최고 급여 가입기간을 35년에서 38년으로 늘인다(현재의 제도를 유지하면 75년 후 약 2.5조 달러의 적자가 예상). 투자 포트폴리오를 구성하여 펀드의 40%를 민간자본시장에 투자한다(현재는 잉여금을 모두 정부 장기채권에 투자). 정부 채권의 수익률은 2.3%, 주식 투자 수익률은 4.7%로 예상된다. 새로 고용되는 주 정부 및 시군 공무원들을 가입시킨다. 사회보장세를 1.6% 포인트 인상하면 2045년까지는 재정이 안정될 것으로 예상된다. MB 안은 기존의 부과방식연금이 사회적 충분성과 평등을 확보하는 데 장점이 있고, 부과방식연금이라는 기본 틀을 유지한 채 약간의 개혁으로 재정적자 문제를 해결할 수 있다고 생각한 노동계 대표 위원들이 찬성했다.

(2) 공적 관리 개인계정 추가 안(the Publicly Held Individual Accounts Plan, IA): 기존 제도 이외에 확정기여 개인계정(defined contribution individual accounts)을 신설한다. ① 개인계정은 기존의 사회보장세와는 별도로 1.6%의 사회보장세를 추가하여 재원을 마련한다. 개인계정 펀드는 정부가 보유한다. 가입자들은 여러 채권과 펀드 중에서 선택하여 투자할 수 있다. 따라서 투자손실은 가입자 책임이다. 가입자가 퇴직 후 수급자격을 갖게 되면, 그의 적립금을 약정된 퇴직연금으로 매월 지급한다. ② 기존의 부과방식 부분의 경우, 2011년부터 완전 퇴직급여 수급 연령을 65세에서 67세로 연장하고,

급여도 약간 삭감(현행 표준보수월액(AIME) 477달러까지는 90% + 그 이상 2,398달러까지는 32% + 2,875달러까지는 15%를 합해서 개인별 연금 액 결정. 이것을 각각 90%/22.4%/10.5%로 삭감)한다. 배우자 연금도 기존의 50%에서 33%로 삭감하고, MB 안과 같이 가입기간을 35년에서 38년으로 늘린다. 새로 고용되는 주 정부 및 시군 공무원들을 가입시킨다. IA 안에 의하면 75년 후 펀드 규모가 7,500억 달러에 달할 것으로 추산된다. IA 안에 대해서는 위원회 의장인 미시간 대학 공공정책대학원장 E. Gramlich와 전 포드자동차 연금책임자 M. M. Twinney가 찬성했는데, 그 이유는 IA가 형평에 맞는 새로운 저축수단이며, PSA 안에 비해 안정적이고, 관리운영비용이 적게 드는 등의 장점이 있다고 보았기 때문이다.

(3) 개인 저축계정을 포함한 2층제 안(the Two-Tiered System with Privately-Held Personal Security Accounts, PSA): 기존의 사회보장연금을 기초연금과 개인계정으로 완전히 재구조화하고, 기존의 확정급여방식을 완전적립 확정기여방식으로 전환한다. ① 1층제, 즉 기초연금은 35년 이상 가입자에게 퇴직 후 정액의 연금(1996년 기준 월 410달러, 10년 가입자는 월 205달러, 10년 이상의 경우 매년 2%씩 인상)을 지급한다. 배우자는 50%, 유족 배우자는 75%의 연금을 수급한다. 재정은 고용주가 내는 사회보장세 6.2%와 가입자가 내는 사회보장세 1.2%로 충당한다. ② 2층제, 즉 개인계정의 소유자는 물론 관리자도 가입자 개인이다. 재정은 가입자가 내는 사회보장세 5%로 충당한다(결국 기존 제도와 같이 사용자와 피용자가 각각 6.2%씩의 사회보장세를 낸다). 가입자들은 완전하게 설계된 여러 펀드 중에서 하나를 선택해 자신의 적립금을 투자한다. 62세가 될 때까지 펀드에서 임의로 탈퇴할 수 없다. 퇴직 후 적립금 전액을 일시불로 수급할 수 있다. 가입자가 사망할 경우 그 적립금은 배우자의 소유가 된다. 새 제도는 25세 이하의 근로자에게만 적용되며, 55세 이상은 현행 제도의 적용을 받는다. 25-54세의 노동자는 일부는 현행의, 일부는 새로운 제도의 적용을 받는다. 기존의 부과방식을 청산하고 새로운 적립방식을 채택하자면 상당한 액수의 이행비용이 소요된다. 이의 충당을 위해 정부가 채권을 발행한다(1995년 기준 약 1.9조 달러 예상). 정부 채권은 향후 적립연금 펀드가 상환한다. 고용을 장려하기 위해 연금수급자에 대한 고용조사(퇴직 후 연금을 수급하면서 직업을 통해 또 소득이 있는 사람에 대한 연금 지급을 막기 위해 하는 조사)를 폐지한다. 2011년부터 퇴직연령을 67세로 연장한다. 75년 후 펀드 적립금은 1,140억 달러에 이를 것으로 추산된다. PSA 안은 기업계 인사들 전원(3명)과 기업연구소 사회보장 책임자와 시장 등 5명의 지지를 받았다. 이들은 PSA가 재정적자 해소, 민간자본시장에 투자 확대, 형평성 제고, 선택의 자유 극대화 등의 장점이 있는 반면, IA는 펀드의 대규모화와 부적절한 중앙통제라는 취약점을 가지고 있다고 확신했다.

자문위원회가 세 안의 장단점을 비교하여 내린 결론은, ① PSA의 소득대체율이 가장 높고, 젊은 노동자와 다음 세대 노동자에게 가장 유리하다. ② 반면에 나이 든 노동자에게는 MB가 가장 유리하다. ③ 재정적자 해소 측면에서는 IA가 가장 좋다. ④ 소비지출의 억제와 국부 증대의 측면에서는 PSA가 가장 좋다는 것이었다.

상기 세 안 중에서 가장 큰 논란을 불러일으킨 것은 개인계정이었다. 공적연금을 근로계층이 노인을 부양하고, 세대간 소득재분배를 기하는 제도로 인식하고 있던 사람들에게 사회보장연금을 저축제 도입 개인계정으로 대체(비록 부분적이지만)하는 것은 이상했던 것이다. 개인계정의 약점으로 세 가

지가 지적되었다. ① 투자 위험이 개인에게 모두 전가된다. 주식시장이 붕괴되거나 단기적으로 후퇴할 수 있는데 그에 따른 투자손실을 모두 가입자에게 감수시키는 것은 가입자들의 노후가 위협받는다라는 것을 의미한다. ② 개인계정의 신실은 너무 급진적인 변화이다. 미국의 사회보장은 보수적이고 안정된 제도로서 시민들의 경제적 보장을 기하는 보루이다. ③ 다른 안과 마찬가지로 개인계정은 사회보장세의 인상을 전제하고 있다. 이는 저소득층의 부담을 가중시키고, 기업의 노동비용을 증대시킨다(Rejda, 1999: 142).

이러한 세 안에 대해 미국의 각 사회세력들은 서로 다른 입장을 보였다. 먼저 미국의 AFL-CIO로 대표되는 조직노동은 사회보장연금 개혁에 대해 부정적이다. IA, PSA와 같이 노동자 개인이 적립금을 직접 투자하고 그 책임까지 져야 하는 데 대해서는 반대를 분명히 했고, 금융시장에 대한 투자는 개별 노동자보다는 자본가나 국가가 더 유능하다고 보았다. 급진적 개혁이나 연금의 삭감보다는 재정수지 개선을 통한 재정안정화 방안을 지지하였다(Blitzstein, 1999: 349-355).

자본은 사회보장청 자문위원회에 참여한 기업계 대표들의 입장에서 보듯이 PSA 안을 찬성하였다. 그러나 이미 다양한 형태의 기업연금 프로그램을 운영하고 있는 기업들로서는 사회보장연금의 개혁이 기업의 이익에 어떤 영향을 줄 것인지 아직은 명확하지 않다. 다만 몇 가지 예상되는 점은 있다. 우선 개혁으로 사회보장연금 급여가 삭감되면 기업으로서의 그 차이를 보충해 줄 의사가 없을 것이고, 따라서 퇴직자가 수령하는 총 급여는 감소할 것이다. 기존의 급여 약속을 이행하기 위해 사회보장세를 인상하면, 기업으로서의 노동비용이 증가하는 것이므로 고용을 줄이거나 조기 퇴적을 유도하려 할 것이다(실업의 증가). 임금이 줄 수도 있다. 개인계정을 신설하면, 피용자들이 기업주에게 원래의 확정급여연금으로 되돌아가자고 압박을 가할 것이다. 그리고 기업연금과 사회보장연금의 통합에 관한 논의가 일 것으로 예상되고 있다(Gregory, 1999: 313-332).

사회보장연금의 개혁에 대한 일반 시민들의 입장도 불분명했다. 1996년 미국정년퇴직자협회(AARP)가 시민들을 대상으로 한 조사에 의하면, “정년퇴직 후 사회보장연금이 꼭 필요한 것 같지는 않다. 그러나 앞으로 퇴직 후 내가 수령할 사회보장연금이 어떻게 될 것인지 꼭 알고 싶다”고 응답한 사람이 88%이었고, “정부는 사회보장연금에 대한 애초의 약속을 지켜야 한다”는 데 대해 찬성한 사람이 79%, 반대한 사람이 19%이었으며, “사회보장연금의 수급자를 위해 사회보장세를 더 낼 각오가 되어 있다”는 사람이 50%, 반대한 사람이 49%이었다. 사회보장연금에 대한 신뢰도는 1985년 45%에서 1996년 35%로 크게 떨어졌는데, 연령별로 큰 차이가 났다. 즉 18-20세 33%, 30-49세 23%, 50-64세 41%, 65세 이상 61%로 젊은 층의 신뢰도가 낮았다. 소득계층별로도 의미 있는 차이가 났는데, 사회보장연금 탈퇴 의사의 비율이 소득 15,000달러 이하가 18%인데 비해 50,000달러 이상은 36%나 되었다.

그리고 1997년 뉴스위크지가 조사한 바에 따르면, 사회보장연금의 재정건전성 확보를 위해 연금을 삭감해야 한다는 데 대해 반대한 사람은 77%이었고, 퇴직 연령의 상향 조정(65세 → 69세)에 대해서는 64%가 반대했다. 1996년 미국피용자급여연구소(EBRI)의 조사에 의하면, 65세 → 70세로 하향 조정하는 데 대해 반대한 사람이 68%이었으며, 사회보장연금 개혁의 일환으로 사회보장세를 인상하는 데 대해서는 68%가 반대, 28%가 찬성했다. 1997년 뉴스위크지 조사에 의하면, 이에 대해 54%가 반



대했고, 41%가 찬성했으며, 사회보장연금 적립금의 주식시장 투자에 대해 71%가 찬성했고, 반대는 22%이었다. 이에 대해 1996년 EBRI 조사에 의하면, 64%가 찬성, 반대가 29%이었으며, 다음 세대의 사회보장연금을 삭감해야 하는가에 대해 반대(절대 반대 56%)가 76%에 달했다.

이런 여러 여론조사결과를 분석한 Rother와 Wright가 내린 결론은 미국의 여론은 사회보장연금 급여의 삭감에 반대하고 있고, 장기적인 재정건전성을 위해 고통을 분담하려는 의지가 약하다는 것이었다. 그리고 연봉 5만 달러 이상 고소득 퇴직자의 연금을 삭감하고, 이들 고소득 연금수급자의 연금에 과세하고, 사회보장연금 적립금을 주식시장에 투자하여 수익률을 제고하는 것 정도만 찬성하는 데 그쳤다(이상 Rother & Wright, 1999: 383-392).

이상과 같이 논의된 내용을 서론에서 제시한 분석틀에 따라 정리하면 <표 2>와 같다. MB 안은 연금수급을 앞두고 있는 근로자의 이익을 대변해야 하는 노동계가 주로 찬성했는데, 재정건전성과 경제적 효과(지속 제고 효과 및 경제성장애의 기여 효과)는 불투명한 반면에 기존의 소득재분배 효과는 유지할 것으로 판단된다. IS 안의 경우 개인계정에 초점을 둘 경우 재정건전성과 경제적 효과는 있는 것으로 분석되고 있는 반면에 소득재분배 효과는 약간 감소할 것으로 예상된다. IS 안은 사회보장연금 전문가들이 지지했다. PSA 안은 사실상 확정급여방식을 확정기여방식으로 완전히 전환하는 것이기 때문에 재정건전성과 경제적 효과가 가장 클 것이다. 반면에 소득재분배 효과는 가장 많이 감소할 수밖에 없다. PSA 안은 기업계로부터 지지를 받았다.

<표 2> 분석틀에 입각한 세 안의 비교

구 분	MB	IS	PSA
재정건전성	불투명	효과적	가장 효과적
경제적 효과	불투명	효과적	가장 효과적
소득재분배 효과	유지	감소	가장 감소
지지 사회세력	노동계	일부 전문가	기업계

#### 4. 다양한 개혁 방안들

1996년 사회보장청 자문위원회의 연금개혁 방안이 발표되자 자문위원회의 세 안을 다소 변형시킨 다양한 제안들이 쏟아져 나왔다. 이들 제안은 기존의 사회보장연금의 기본 틀을 유지하되 실질적으로 급여를 삭감함으로써 장기적인 재정건전성을 유지하려는 안(MB형), 사회보장세 일부로 개인계정을 신설하되 기존의 사회보장연금을 유지하자는 안(IA형), 기존의 부과방식연금을 지양하고 확정급여방식연금을 지양하자는 안(PSA형) 등 세 가지로 분류될 수 있다.

먼저 MB형이다. 이는 전 사회보장청장 R. M. Ball이 제안한 안(1998년)(Ball & Bethell, 1998)과 하버드 대학 공공정책 심포지엄(1998년)에서 브루킹스연구소 연구원 Henry Aaron이 발표한

Maintain Structure Plan 안(Aaron은 1998년 R. Reischauer와 함께 이 안을 샌추리재단 보고서로 발간)이 가장 대표적이다(Aaron, 1999: 55-112). 이 두 안의 공통점은 기존의 확정급여방식 연금의 기본 틀을 유지하면서 연금급여를 약간 삭감하고, 사회보장세를 약간 인상하며, 적립금의 상당 부분(40%)을 민간 자본시장에 투자하는 것을 허용하여 수익을 향상시킴으로써 사회보장연금의 장기적인 재정건전성을 확보할 수 있다고 보는 데 있다.<sup>2)</sup>

IA형의 대표적인 예로는 미국 기업계의 이익을 대변하는 민간연구소인 경제발전위원회(Committee for Economic Development, CED)가 제시한 CED 안(1997년)(CED, 1997), 국립경제연구소(the National Bureau of Economic Research, NBER)의 민영화 프로젝트를 통해 발표된 Feldstein-Samwick 안(1998년),<sup>3)</sup> 민주당과 공화당 소속 하원의원들과 민간부문의 지도자들이 주축이 된 미국정년정책위원회(the National Commission on Retirement Policy)의 안으로서 루이지애나 주지사 J. Breaux(민주당)와 뉴햄프셔 주지사 J. Gregg(공화당)이 공동으로 국회에 제안한 21세기 퇴직보장 안(the 21st Century Retirement Plan)(1998년)(Rejda, 1999: 142-143)(Aaron & Reischauer, 1998: 146), 하버드 대학 케네디 행정대학원 정치연구소 사회보장 개혁 토론회에서 Moynihan 상원의원이 제안한 Moynihan 안(1998년)(Shoven 1999: 37-38) 등이 있다. 이 안들은 사회보장제의 일부로 개인계정을 신설하여 개인적 형평성을 제고함으로써 젊은 세대의 연금에 대한 불안과 불만을 불식시키고, 동시에 연금급여 수준을 하향 조정하여 장기적인 재정건전성을 확보하며, 급진적인 변화를 피하자는 중도적인 안이다. 개인계정의 관리를 정부에게 맡기자는 의견과 민간에게 위임하자는 의견, 그리고 개인계정의 가입을 의무화하자는 의견과 임의로 하자는 의견이 대립해 있다.

PSA형에는 사우스캐롤라이나 주 공화당 하원의원인 M. Sanford가 발의한 안(1997년)(Aaron & Reischauer, 1998: 164-165), 자유주의 성향의 민간 정책연구소인 카토연구소(Cato Institute)(이 연구소는 1986년에 이미 미국 사회보장연금을 민영화하자고 주장)의 J. Ferrara와 M. Tanner가 제시한 단계적 민영화 방안인 Cato 안(1998년)(Ferrara & Tanner, 1998: 168-170), 진술한 하버드 대학 심포지엄에서 발표된 스탠포드 대학 경제학 교수인 J. B. Shoven의 PSA2000 Plan(S. J. Schieber와 함

2) Ball에 의하면, 기존의 사회보장연금 급여를 그대로 두면 현행 12.4%의 사회보장세율을 2070년부터 18.3%로 인상해야 하고, 연금급여를 삭감할 때는 16.2%로 증가한다고 추정했다(Ball & Bethell, 1998: 26-27).

3) NBER은 클린턴 대통령이 임명한 사회보장자문위원회 위원들 다수가 부과방식을 적립방식으로 전환해야 한다고 권고한 것에 자극 받아 연금 민영화 프로젝트를 만들었다. 이 프로젝트는 하버드 대학 경제학 교수인 M. Feldstein이 주도하여 칠레, 호주, 영국, 멕시코, 아르헨티나 등 민영화에 착수한 국가의 사례 연구와 미국 연금의 민영화 방안에 대해 연구한 보고서를 발표했는데(18명의 전문가 참여), 발표 및 토론 내용을 1998년 시카고대학 출판부에서 책자로 발간했다(Feldstein, 1998). Feldstein은 Samwick과 함께 이 안을 제시했다. 이들은 처음에는 기존의 부과방식연금을 적립방식 연금으로 완전 대체하는 안을 제안했다가 곧바로 이를 수정하여 2층제를 제안했다(Shoven, 1999: 43-47에서 재인용).

4) Cato 안은 1997년 일리노이 주 공화당 하원의원 J. Porter가 제시한 안과 동일하다. Porter는 가입자들에게 기존의 사회보장에 남아있던지 아니면 10%의 사회보장세로 재정을 충당하는 다양한 개인계정(신설)에 가입하던지 선택할 수 있도록 하고, 나머지 2.4%로 사회보장기금을 조성하여 기존의 급여를 지급하는 데 사용(10년 후 종료)하자는 안을 내놓았다(Aaron & Reischauer, 1998: 162-164).

계 제안)(Shoven 1999: 40-47)(Schieber & Shoven, 1999: 391) 등이 있다. PSA형은 기존의 확정급 연금유형을 완전적립 확정급여방식으로 완전히 대체하고, 기금의 관리를 완전히 민간에게 맡기자는 가장 급진적인 개혁방안이다. 다만 전술한 PSA 안은 이행 비용을 정부 채권의 발행으로 충당하고자 했는데, 이들 안은 사회보장제의 일부로 충당하지는 것이 다르다.

<표 3> 사회보장연금 개혁방안들

유형	안(연도)	주요 내용
MB형	Aaron 안 (1998)	배우자 급여 삭감(50%→33.33%), 유족급여 약간 인상, 연금산정 기준 소비자물가지수 하향 적용(0.5%), 사회보장세 0.2% 인상, 2012년부터 급여개시 연령을 67세로 연장, 사회보장기금청(Social Security Reserve Board) 신설, 펀드의 40%를 민간 자본시장에 투자.
	Ball 안 (1998)	연금 가입기간을 35년에서 38년으로 연장, 단계적으로 표준보수 기준 액을 18% 인상, 2015년부터 적립금의 40%까지 유가증권에 포트폴리오 투자 허용.
IA형	CED 안 (1997)	① 제1층(기존의 부과방식): 최고 가입기간 40년(IA 안은 38년), 급여 개시 연령 2030년부터 70세로 연장(IS 안은 2011년부터 67세). ② 제2층: 사회보장세 3.0%로 개인계정 신설(IA는 1.6%), 펀드는 민간이 관리 정부가 규제(IA는 정부 보유), 연금은 단계적 지불금으로 수급(IA 안은 월정 연금).
	Feldstein-Samwick 안 (1998)	① 제1층(기존의 부과방식): 12.4%의 현행 사회보장 세율 유지, 급여삭감(현행의 3/4 수준) ② 제2층: 개인계정 신설, 사회보장 세율 2% 인상으로 재정 충당, 투자관리는 정부 책임, 연금은 월정 급여 방식.
	21세기 퇴직보장안 (1998)	① 제1층: 2029년부터 정년 70세로 연장, 조기퇴직 연령 2017년부터 65세로 연장, 배우자 연금 삭감, 연금급여 25-30% 정도 삭감, 40년 이상 가입자에게 빈곤선의 60%에 해당하는 최저연금 보장. ② 사회보장세 2%로 개인계정 신설, 정부가 관리, 인플레이션 연동 월정 연금, 추가로 임의가입 개인저축(연 2,000달러까지) 허용.
	Moynihan 안 (1998)	① 제1층: 부과방식 기본 틀 유지, 가입기간 단계적 연장(35년→38년). ② 제2층: 임의가입 개인계정 신설, 사회보장세 삭감(12.4%→10.4%) 분 2%로 재정 충당.
PSA형	Sanford 안 (1997)	① 연방정부가 최저연금 보장(재정은 일반 세입). ② 개인계정: 사용자 4%, 피용자 4%, 자영자 8% 부담, 임의 적립(무제한) 인정, 2000년 가입자부터 의무 가입, 이전 가입자는 구 제도나 신설 개인계정 중 선택, 기존 제도는 급여 삭감(가입기간 연장, 연금산정 기준 생계비 삭감, 배우자 급여 삭감 등), 사용자 2.9%, 피용자 2.9%의 사회보장세로 이행기 재정 충당.
	Cato 안 (1998)	기존의 사회보장 세율 12.4%를 당분간 유지하되 이중 10%로 민간 관리 개인계정 신설, 남은 2.4%로 기존의 연금 지급 비용으로 사용, 10년 후 완전 폐지(2.4%는 제도 이행 비용).
	PSA 2000 안 (1998)	① 기초연금: 500달러(PSA 안은 410달러, 물가상승률에 연동), 현행 사회보장세 유지(PSA 안은 1.52% 인상). ② 개인계정: 가입자 2.5%, 정부 2.5%의 사회보장세로 재정 충당, 투자: 가입자 책임, 절반은 월정 연금, 나머지는 인시블로 지급(결국 정부 부담분 = 월정 연금).

그 밖에도 1997년 미시간 주 공화당 하원의원인 N. Smith가 제안한 것으로 기존의 사회보장세(12.4%)를 유지하되 이중 2.5%로 개인계정을 신설(민간 투신사가 관리, 재무부 감독)하고, 임의 가입 추가 적립(연 2천 달러까지 연세)을 허용하며, 가입기간과 조기 퇴직 연령의 연장과 배우자 연금의 삭감 등 급여수준을 삭감하지는 안(Aaron & Reischauer, 1998: 165-166)이 있다. 그리고 1997년 경제학자인 L. Kotlikoff와 J. Sachs의 개인보장제(Personal Security System)도 있다. 사회보장세 3.7%로 기존의 장애·유족연금 재정에 사용하고, 나머지 8.7%로 개인계정을 만들어 주식, 채권, 부동산 등에 투자하는 단일 국제 포트폴리오에 투자하며, 저임금 퇴직자를 위한 보충연금을 신설(재정은 정부 일반세입)하지는 것이다(Aaron & Reischauer, 1998: 166). 또한 1997년 네브래스카 주 민주당 하원의원 R. Kerrey와 와이오밍 전 주지사 A. Simpson(공화당)의 안으로서 IA 안보다 25% 많은 개인계정을 신설(정부 관리)하고, 가입기간 연장, 연금 인상률 억제, 배우자 연금 삭감 등을 통해 연금급여를 삭감하지는 안이다. 1998년에 발의된 텍사스 주 주지사(공화당) P. Gramm의 안도 있다. 이 안은 기존의 사회보장연금과 신설 개인계정 중 하나를 선택할 수 있도록 하고, 매년 3%의 사회보장세를 개인계정(민간 또는 공공 투자기관이 관리)에 적립하지는 것이다. 제도의 완전 이행(개인계정)까지 개인계정으로부터 사회보장연금의 20%에 해당하는 추가 월정 연금을 지급하지는 것이다(Aaron & Reischauer, 1998: 165-168).

이상과 같이 살펴본 여러 제안들을 세 가지 유형으로 구분하여 정리하면 <표 3>과 같다.

## 5. 쟁 점

1998년 미국사회보험학회(the National Academy of Social Insurance, NASI)는 사회보장 전문가(주로 대학의 경제학 교수들) 20명으로 패널을 구성하여 사회보장연금의 민영화방안<sup>5)</sup>에 관련된 여러 쟁점들에 대해 의견을 청취하여 상당히 심도 있는 연구보고서를 발표(MIT 대학 출판부)했다. NASI가 정리한 주요 쟁점은 다섯 가지였는데, 쟁점들과 이에 대한 패널들의 합의된 의견(3/4 이상 찬성)은 다음과 같다.

**첫째, 적립방식으로 전환할 것인가 아니면 기존의 부과방식을 유지할 것인가?** 저축률에 부정적인 영향이 없다면, 적립방식으로의 전환(정부 단일 적립기금 또는 개인계정의 신설)에 찬성한다.

**둘째, 사회보장 적립기금 또는 개인계정 펀드의 자금을 주식과 기업 채권을 포함하는 다양화된 투자 포트폴리오에 투자할 것인가? 아니면 현행과 같이 정부 채권 재무부 채권에만 투자할 것인가?** 개인계정 펀드의 신설을 수용할 경우, 주식과 기업 채권에의 투자를 허용해야 한다. 이 경우 투자손실을

5) 이들은 우선 민영화의 개념부터 명확히 했다. 이들에 의하면, 공적연금의 민영화란 ① 적립기금의 신설(increased advance funding), 즉 기존 부과방식의 지양, ② 투자 포트폴리오의 다양화(portfolio diversification), 정부 채권뿐만 아니라 민간기업의 채권과 국내외 주식 등 민간투자상품에도 투자, ③ 개인계정(individual accounts)의 신설, 적립기금의 일부 또는 전부를 가입자 개인별로 관리되는 개인저축으로 전환한다는 세 가지 내용을 포함한다(Diamond, 1999: 35-36).

피하고 안정된 투자수익을 위해 연방공무원을 대상으로 하는 개인저축(the Thrift Savings Plan, TSP. 확정기여 방식. 공무원 기본급의 1%를 연방 정부가 부담, 개인별 저축계정에 적립. 조세감면 혜택 부여. 1984년 도입)에서와 같은 적절한 투자 규제가 필요하다. 또한 한 기업 주식의 5-10% 이상을 매입해서는 안 된다.

셋째, 확정기여방식의 개인계정을 신설할 것인가 아니면 확정급여방식의 단일 펀드를 신설할 것인가? 저임금 노동자나 그 배우자를 위해 높은 소득대체율을 유지하는 것은 여전히 중요하다. 기존과 같은 확정급여방식을 일부 유지하거나 저임금 노동자를 위해 개인계정에 추가적인 지원을 하는 방법을 통해서라도 소득재분배 기능을 유지할 필요가 있다.

개인계정의 신설을 놓고 의견대립이 가장 심했다(Diamond, 1999: 21-23). 개인계정을 찬성하는 이유는, ① 개인 저축과 국민저축을 증가시킨다. ② 대규모 정부 펀드를 신설하면 과거와 같이 연금급여의 인상 등 잘못된 곳에 기금이 사용된다. ③ 정부 단일 펀드는 주식 보유를 통해 개별 기업의 의사결정에 영향을 줄 수 있다. ④ 개인계정을 신설해야 대다수 노동자 특히 젊은 노동자들의 지지를 얻을 수 있다. ⑤ 개인계정은 개인의 책임과 소유의식 및 선택권을 강화한다. ⑥ 투자 포트폴리오를 개인이 선택하게 함으로써 그에 따른 위험을 감수하게 한다. ⑦ 세금 회피의식을 약화시키고 제도에 대한 참여 인센티브를 강화한다. ⑧ 빈번한 법개정과 급여 삭감에 대한 가입자들의 우려를 피할 수 있다.

정부 주도의 개인계정에 찬성 또는 반대하는 이유는; ① 정부가 관리하는 개인계정은 민간투자회사가 관리하는 개인계정에 비해 관리운영비가 적게 든다.② 정부가 관리하는 개인계정의 펀드가 민간기업 주식을 보유함으로써 기업의 의사결정에 영향을 줄 수 있다. ③ 정부 관리 개인계정은 개인의 퇴직 대비 저축에 대해 정부가 비효율적으로 간여하는 것으로 생각하게 만든다.

개인계정에 반대하는 이유는, ① 개인계정은 관리운영비가 많이 들고, 가입자들을 투자손실과 같은 시장위험(market risks)에 직접 노출시킨다. 또한 가입자가 잘못된 투자 선택을 하도록 만들 수도 있다. ② 조기에 개인별 적립금을 조성하고 또 조기에 이를 일시불로 되찾게 하는 것은 가입자 본인과 배우자의 노후대비책으로 적절치 않다. 이는 또한 국민저축률을 하락시킨다. ③ 개인계정은 장애인과 유족의 급여수준을 하락시킨다. ④ 개인계정은 저임금 노동자들에게 불리하다. ⑤ 개인계정은 공동체 책임의식을 약화시킨다. ⑥ 개인계정을 신설하지 않으면 그 돈이 정부 단일 펀드로 갈 것이므로 개인계정의 신설이 저축률을 증가시킬 것이라는 주장은 설득력이 없다. ⑦ 개인계정을 신설할 것이 아니라 재원을 새로 발굴하고 위험보장을 확대하는 등 재정수지의 균형을 기함으로써 사회보장의 장래에 대한 가입자들의 신뢰를 회복시킬 수 있다. ⑧ 개인계정을 신설한다 해서 급여에 소요되는 재정을 보

6) 공적연금이 민간연금에 비해 관리운영비를 적게 사용하는 데는 명백한 증거가 있다. 선진국 연금(부과방식)의 관리운영비(관리운영비 ÷ 연금급여 지출)(1980년대 말)를 보면, OECD 평균이 3.12%에 불과했으며, 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% 등 그 비중이 그리 크지 않다. 반면에 칠레 AFP의 관리운영비(관리운영비 ÷ 보험료 수입)는 1987년 25%, 1988년 24%, 1989년 20%, 1990년 18%, 1992년 17%에 달했다. 그리고 미국 민간퇴직연금의 관리운영비(1992년)를 보면, 단일 기업연금은 보험료 수입의 4%, 복수 기업연금은 보험료 수입의 15.76%이었다(Mitchell, 1998: 406-408, 433).

다 쉽게 확보하고 재정적 곤란을 피할 수 있는 것은 아니다.

넷째, 개인계정을 신설하면, 가입자들에게 투자 선택의 자유를 어느 정도까지 허용할 것인가? 그리고 개인계정에 적립된 돈을 찾는 자유는 어느 정도 허용할 것인가? 정부가 관리하는 개인계정을 신설할 경우, 가입자가 정부 채권(인플레이 대비 채권)과 민간 채권이나 주식(국내외)에 투자하는 펀드 중에서 하나를 선택할 수 있게 한다. 민간투자회사가 관리하는 개인계정을 신설할 경우, 연방정부 채권, 안정 추구형 펀드, 예금증서(CD) 등 수익보장성 투자상품과 뮤추얼펀드에만 투자하도록 제한해야 한다. 그리고 개인계정 적립금은 일시불로 찾게 해서는 안 되며, 월별로 연금을 지급하도록 한다. 월별 지급 연금은 인플레이에 연동되어야 한다.

다섯째, 개인계정을 신설하면, 보험료의 징수, 투자관리, 연금 지급 등의 관리운영 업무를 민간에게 맡길 것인가 아니면 정부기관 재무부 또는 사회보장청에 맡길 것인가? 투자신탁회사에 맡길 경우, 모든 가입자에게 동일한 수수료(투자 액수에 비례)를 징수하고, 개인계정의 액수에 관계없이 모든 가입 희망자를 받아들여야 하는 등 일정한 규제를 가해야 한다. 투신사가 관리하는 개인계정을 채택하더라도 시행 초기에는 정부 관리 개인계정으로 시작하는 것이 좋다. 수년에 걸쳐 정부주도로 조직작업을 완결하고 난 다음 투신사에 이를 위임하는 방법을 심사숙고해야 한다.

미국사회보험학회의 토론회는 최종보고서 내용에 불만을 품은 3명의 패널(개인계정을 찬성하는 사람들)이 사퇴했을 정도로 상당히 치열하게 진행되었다. 패널들 대부분이 적립방식으로의 전환에 찬성했다. 그러나 개인계정의 신설에 대해서는 의견이 대립되었으며, 펀드를 단일화하여 정부가 관장할 것인가 아니면 여러 민간 투자신탁회사가 펀드를 설립(완전 민영화)하고 가입자 개인이 이 중 하나를 선택할 수 있게 할 것인가에 대해서도 의견이 나뉘었다. 다시 말해서, 최대 쟁점은 개인계정의 신설 여부와 펀드의 관리주체를 정부로 할 것인가 아니면 민간에게 위임할 것인가 하는 데 있었다는 것이다.

한편, 전술한 1998년 하버드 대학 공공정책 심포지엄에서 MB 안을 지지한 H. Aaron과 ISA 안을 지지한 J. B. Shoven의 발표를 놓고 열띤 토론이 벌어졌다. 여기서도 민영화 논쟁의 핵심 쟁점들이 모두 표출되었다(Friedman, 1999: 113-150).

Aaron은 기존 부과방식연금이 수많은 노인, 장애인, 유족의 소득을 보장함으로써 가난에 빠지지 않도록 한 큰 성과를 거두었으며, 재정적자 문제도 제도를 약간만 손질하면 그리 우려할 정도가 아니라고 주장했다. 또 사회보장에서 소득재분배 기능은 여전히 경제적·정치적으로 큰 의미를 지니고 있으며, 부양률에 관한 통념에도 문제가 있다고 지적했다.<sup>7)</sup> 그는 확정급여방식이 확정기여방식에 비해 우월하다면서 다음과 같이 주장했다. 첫째, <표 4>에서 보듯이 위험 대비 능력 면에서 적립방식은 기존의 부과방식에 비해 매우 취약하다. 둘째, 수익률 측면에서도 확정기여방식이 반드시 높은 수익을 올릴 것이라는 보장이 없다. 기존 제도 하에서도 재정관리만 잘 하면 안정된 투자수익을 장기간 보장할

7) 그는 노동인구 백 명 당 부양인구를 연도별로 분석했는데, 아동과 비 경제활동 성인인구(주로 여성)의 경우 1960년대까지는 증가했지만 그 이후부터는 점차 감소했으며, 비 경제활동 노인의 경우 1960년대까지 최고조로 증가했다가 그 이후 감소했으며, 1995년부터 다시 증가하여 그 증가율이 1995-2040년까지 약 6%에 달할 것으로 추산된다. 이런 사실은 부양 아동의 감소와 취업 여성의 증가가 부양률 증가를 어느 정도 상쇄하고 있다는 것을 뜻한다.

수 있다. 셋째, 개인계정을 만들어 투자를 자율화하면 투자관리 비용이 크게 증가할 것이다.

<표 4> 연금 유형별 위험분산의 유형

위험	위험분산 대상	
	확정급여 부과방식	확정급여 적립방식
인플레이	공유	개인
재정수익	공유	개인
이자율	공유	개인
경기후퇴	혼합	개인
만성병	혼합	개인
평균수명 연장	공유	개인

출처: Aaron, 1999: 61의 표 2.1.

반면에 Shoven은 ① 기존 사회보장의 사회안전망 기능과 소득재분배 기능은 보존되어야 한다. ② 국내 지출들을 재고하는 데 기여해야 한다. ③ 장기적인 지불능력을 유지해야 한다. 단지 지급불능을 연기하는 것으로 그쳐서는 안 된다. ④ 가입자간의 형평성을 재고해야 한다(특히 부부 가입자의 형평성). ⑤ 보험료와 급여간의 연계성을 높여 경제적 효율성을 재고해야 한다. ⑥ 개인적 위험은 개인이 감내할 수 있을 정도여야 한다(과도한 부담은 안 된다). ⑦ 관리운영 비용은 최소화되어야 한다. ⑧ 개혁은 가급적 조속한 시일 내에 착수되어야 한다는 사회보장 개혁의 여덟 가지 기본 원칙을 제시하면서 이들 원칙에 가장 부합되는 것이 전술한 PSA 2000안이라고 주장했다(Shoven, 1999: 14-15).

필자가 보기에 정작 쟁점은 이들 두 사람의 발표보다는 토론을 통해 보다 확실히 드러났다. 토론자 중 한 사람인 하버드 대학 경제학 교수인 R. J. Barro는 Aaron의 부과방식 옹호론이 1960년대식의 낡은 것이며, 오늘날 대부분의 경제학자들은 민영화, 정액의 세금, 사유재산권 증시 등 시장 지향적 정책을 선호한다고 하면서 Aaron의 주장처럼 기존의 부과방식연금이 세대간 소득재분배에는 성공했는지 모르지만(젊은 층이 노인을 위해 GDP의 6-7%에 해당하는 비용을 부담) 부자로부터 빈민으로의 소득재분배에 성공했다는 증거는 없다고 비판했다.

하버드 대학 경제학 교수인 D. M. Cutler는 민영화가 투자수익 증대를 통해 국부를 증진시키고, 동시에 노동공급을 실질적으로 증가시킬 것이라고 주장하지만 완전한 허구라고 비판했다. 그리고 연금을 민영화했을 때 투자수익이 6%에 달해 기존의 투자 수익률 2%보다 높다고 하지만, 이는 정부의 노인부양 의무를 무시한 단순 비교이고, 기존의 공적 연금제도가 없어지면 노인부양을 위해 정부는 현재의 노동인구에 과세를 할 수밖에 없는데, 결국 개인으로서는 민영화로 얻은 추가 수익이 과세로 나가게 되며, 따라서 민영화로 국부가 증가한다는 논리는 비약이라고 주장했다. 또 사회보장 세율을 높이고 급여를 삭감하면, 저축률이 증가하겠지만, 이는 민영화와는 아무 관계가 없으며(민영화론자들은 이를 이행기의 문제라고 하는데, 이행기에 이루어지는 이런 조치가 바로 그들이 원하는 국부의 증대를 가져온다), 기존의 부과방식 하에서도 얼마든지 가능한 일이다. 아울러 민영화론자들은 개인계정을 만들어 급여와 기여간의 격차를 해소함으로써 노동시장의 왜곡현상을 해결할 수 있다고 하지만 민

영화한 이후에도 저임금층에 대한 지원(비용은 고임금 층이 부담)이 존재하고, 투자 제한과 연금 수령 제한(일정 비율 이상은 반드시 월정 연금으로 수급해야 한다든지) 등으로 인해 기여와 급여간의 형평성을 제고하는 효과는 극히 미미할 뿐이라고 비판했다.

보스턴 대학 경영학 교수인 A. H. Munnell은 PSA 안에 의문을 표시했다. 투자결정을 개인이 한다 할 때 어떤 종목의 주식을 살 것인지? 언제 팔고, 언제 살 것인지? 투자 결과가 불확실할 경우 노후보장이 되겠는가? 개인계정 소유자가 의회에 압력을 넣어 적립금을 조기에 수급하려 할 가능성은 없겠는가? 적립금을 월정 연금으로 전환시키는 데 문제는 없을 것인가? 등등이 그것이다. 그리고 이미 민간보험 시장에서 개인연금을 인플레이에 연동시키는 데 애로를 겪고 있고, 개인계정이 배우자에 대한 배려를 약화시킬 가능성(예컨대, 월정 연금보다는 일시불로 수급하려 할 가능성이 높는데, 이는 배우자인 가정주부에게는 불리한 수가 있다)이 크며, 개인계정으로의 전환비용이 너무 많이 든다는 점도 문제라고 지적했다. 또한 2층제, 3층제를 말하지만, 이미 미국에는 2층이 존재한다는 사실도 상기시켰다. 다시 말해서, 상당수 중상층 미국인들(대략 경제활동인구의 45%)<sup>8)</sup>은 노후를 대비하기 위해 공적 연금 이외에 세금감면 혜택을 받는 개인연금에 가입해 있다는 것이다.

예일대 경제학 교수 J. Tobin은 개인계정을 신설하되 그 관리는 정부에게 맡기자는 자문위원회의 IA 안을 지지했다. 개인계정의 관리마저 민간투자회사에 맡기고 투자책임을 가입자 개인에게 지우는 것은 파멸적일 수 있고, 비용이 너무 많이 든다는 게 이유였다.

Aaron은 답변에서 발표·토론자 모두 민영화가 저축률, 투자율, 경제성장률을 높이는 것은 아니라는 데 동의했으며, 저축률이 같을 때 연금 펀드를 정부가 단독으로 관리하거나 아니면 개인에게 일임하거나 간에 경제성장에 미치는 영향은 같다는 데 모두 동의했다는 점을 강조했다.

이상과 같은 토론 내용에서 보듯이 토론자 대부분이 개인계정의 경제적 효과에 대해 의문을 표시했으며, 최대 쟁점은 역시 개인계정의 신설 여부와 펀드의 관리 주체, 즉 민간이 관리할 것인가 아니면 정부가 관리할 것인가에 있음을 확인할 수 있다.

다른 한편, 이른바 Ball 안을 제시한 전직 사회보장장장 R. M. Ball은 자신의 저서를 통해 IA 개인계정이 갖는 문제점을 다음과 같이 지적했다.<sup>9)</sup> ① 개인계정의 신설은 사회보장연금을 감액(평균 30% 정도)시킨다. ② 개인계정은 노후대책을 위협한다. ③ 개인계정은 기대하는 것만큼의 투자 수익을 거둘 수 없다. ④ 사회보장연금이 줄어들면서 개인계정의 적립금이 증가하면 사회보장의 존립근

8) 51-61세 사이의 미국인 가구주 중 반 이상이 노후대비 저축계정을 보유하고 있다고 한다(Feldstein, 1998: 389).

9) 이와 함께 Ball은 1935년 제정 이후 현재까지 변변히 내려오는 미국 사회보장법의 9대 원칙을 환기시켰다. ① 보편주의: 모든 국민은 사회보장의 적용을 받는다. ② 권리 보장: 사회보장 급여의 수급은 자신이 기여한 것에 상응하는 권리이다. ③ 소득비례: 사회보장의 보험료와 급여는 소득에 비례한다. ④ 보험료와 재정자립: 모든 가입자는 보험료를 납부해야 하며, 사회보장 제정은 피용자와 사용자가 부담하는 보험료로 충당된다. ⑤ 재분배: 가입자 모두에게 최저한의 급여를 보장해 준다. 이를 위해 고소득층이 저소득층에 비해 더 많이 기여한다. ⑥ 자산조사가 불필요하다. ⑦ 표준보수등급화: 가입자의 직업과 소득의 크기에 따라 보험료 징수 기준(표준보수)은 적절히 등급화 되어야 한다. ⑧ 인플레이 보호: 생계비 지수와 소비자물가지수에 따라 사회보장 급여는 적절하게 인상되어야 한다. ⑨ 의무가입: 사회보장의 가입은 의무화되어야 한다(Ball & Bethell, 1998: 61-63).



거가 약해진다. ⑤ 주로 저임금층의 소득을 줄여(강제저축의 증가) 실질적으로 저임금층의 생활수준을 위협할 것이다. ⑥ 강제저축은 메디케어 재정에 투입될 자원을 줄일 것이다. ⑦ 개인계정은 기본적인 노후보장제도로서의 사회보장연금의 기능을 혼란스럽게 만든다. 미국에는 이미 개인연금과 개인저축이 존재하고 있다. ⑧ 장애연금을 축소하여 장애인 보호 기능을 약화시킨다. ⑨ 기본적인 노후생계를 보장하는 사회보장연금이 삭감되면 노후보장을 요구하는 노동과 이를 거부하는 자본간의 갈등이 야기될 수 있다(Ball & Bethell, 1998: 43-48).

반면에 개인계정의 신설을 주장한 카토연구소의 J. Ferrara와 M. Tanner(1998: 207-209)는 정부가 펀드를 관리해서는 안 되는 이유로 다음과 같은 세 가지를 지적했다. ① 민간펀드의 수익률이 사회보장 투자 수익보다 높다. ② 정부가 대규모 펀드를 보유하는 것은 경제의 상당 부분을 사회화하는 것과 같다(1995년 뉴욕 증시의 상장주식 총액이 6조 달러였는데 비해 정부 단일 펀드의 총액이 2.9조 달러에 달할 전망이다). 이는 정부가 개별 기업에 상당한 영향력을 행사할 수 있게 할 것이다. ③ 투자대상 기업의 선정에 영향을 준다. 담배산업, 핵무기 관련 기업에 투자하는 것이 도덕적으로 문제가 없겠는가? 실제로 일부 지방정부 공무원 연금펀드는 남아프리카, 북 아일랜드, 리비아, 미얀마 등 과거 공산주의 국가에 투자한 기업, 환경공해 기업, 불공정 노무관리 기업, 알코올, 담배, 국방 관련 기업에 대한 투자를 제한한 적이 있다.

그리고 이들은 개인계정의 문제점으로 지적되고 있는 몇 가지 사항에 대해서도 반론을 제기했다. 즉 일반 노동자들은 민간 자본시장 투자에 대한 지식이 부족하다는 지적(사회보장청 자문위원회의 지적)에 대해 각 투자회사가 투자와 수익에 관한 과거와 현재의 실적을 공시하게 하고, 이를 보고 개별 노동자가 선택토록 하면 되며, 실제로 자본시장에 대해 잘 모르는 근로자가 대부분인 칠레에서 이런 방식을 채택하고 있다고 주장했다. 또한 투자 결정을 개인에 맡길 경우 투자 손실이 발생하여 노후 대비가 제대로 안 될 수도 있다는 지적에 대해서는 최저연금보장제(a guaranteed minimum benefit)를 실시하면 된다고 대답했다. 즉 개인 당 최저연금을 설정한 다음 적립금이 그 이하인 경우 그 차액을 정부가 지원함으로써 최저연금을 보장할 수 있다는 것이다. 개인계정으로 개인별 재산이 늘어나면 정부에 의존하는 사람의 수가 줄어들 것이므로 최저연금의 보장을 위해 정부가 지원하는 것은 합리적이라고 한다. 저임금층 문제도 점차 민영화되면 투자 수익의 증대로 저임금층을 포함한 전체 가입자의 실제 급여 혜택이 늘어날 것이므로 문제될 게 없다고 주장했다. 그리고 장기적으로는 자본시장이 성장할지라도 단기적으로 붕괴할 경우에 대한 대책으로는 퇴직 즉시 적립금을 모두 찾아갈 수 없도록 하고, 계속해서 개인계정을 유지하게 하면 된다고 했다. 아울러 개인별로 개인계정의 보유기간은 약 60년에 이를 정도로 장기간이기 때문에 단기적인 손실을 장기적으로 만회할 수 있다고 낙관했다. 민영화로 일시에 엄청난 자금이 자본시장에 유입되면 자본시장에 거품현상이 발생하지 않겠는가 하는 우려 역시 현재의 미국 자본시장 규모가 워낙 크기 때문에 충분히 흡수할 수 있다고 응수했다(Ferrara & Tanner, 1998: 210-215).

전술한 NBER 프로젝트에서 주도적인 역할을 담당했던 Feldstein(1998: 2-10)은 노동자의 실질 임금이 꾸준히 증가했음에도 불구하고, 사회보장세가 1940년 2%에서 1950년 3%, 1960년 6%, 1980년 10%, 1988년 이후 12%로 계속해서 증가한 것 자체가 기존의 부과방식연금에 근본적인 문제가 있음

을 증명한다고 하면서 이미 사회보장세가 소득세보다 많은데, 1983년에 사회보장 당국이 12%대의 사회보장세로 2065년까지 현재와 같은 급여수준을 유지할 수 있다고 예측했지만 실제로는 2013년부터 18-23%로 증가할 것이라고 예상했다. 그리고 기존의 부과방식연금이 노동시장을 왜곡하고, 민간연금이나 퇴직계정과 달리 투자 효과가 없으며, 개인적으로도 자신이 내는 보험료가 자신의 것이 아니므로 저축이 아니고, 오히려 국내 저축을 억제한다고 비판했다. 또한 그러면서 Feldstein은 대안은 개인계정 외에 없다고 하고, 개인계정의 적립금이 시간이 경과함에 따라 대규모화하게 되면 그만큼 자본시장에 대한 투자 규모가 커질 것이고, 투자수익률 증대로 사회보장 세율은 인하될 수 있다고 주장했다(Feldstein & Samwick, 1998: 223).

그리고 NBER 프로젝트에 참여했던 보스턴 대학 경제학 교수 L. J. Kotlikoff는 부과방식과 저축률과의 관계를 문제 삼았다. 그는 부과방식연금이 청년층의 소비 억제와 노년층의 소비 증가를 가져왔으며, 결과적으로 저축률을 낮추었다고 주장했다. 그 이유는 노년층의 소비율이 청년층의 소비율보다 높다는 데 있는데, 그 근거는 다음과 같다. ① 노인들은 얼마 남지 않은 삶을 향유하기 위해 젊었을 때 보다 높은 소비성향을 나타낸다. ② 젊은 층과 후 세대가 사회보장연금을 통해 현재의 노인들에게 유산을 물려주기 때문이다. 또한 그는 기존의 사회보장연금이 노동 인센티브도 약화시킨다고 주장했다. 말하자면, 현행 부과방식연금은 혜택보다 부담이 많아 근로 인센티브를 약화시킨다는 것이다(Kotlikoff, 1998: 267, 272).

반면에 MB안을 지지한 Aaron은 개인계정의 저축제고 효과에 대해 회의적이다. 그 근거는 다음과 같다.

$$NS = Prs + Po + Gss + Go$$

- NS 국내 저축
- Prs 퇴직 후 대비 저축
- Po 기타 목적 저축
- Gss 사회보장을 통한 정부 저축
- Go 사회보장 외 정부 저축

이 수식에 의하면, 법정 개인계정저축이 Prs를 증가시킬 수는 있겠으나 이 때문에 국민들이 Po를 줄일 가능성이 크고, 개인계정의 신설로 Prs가 증가하는 반면에 Gss는 감소한다. 말하자면, 개인계정의 신설에 따른 저축의 증가는 다른 목적의 저축과 사회보장을 통한 정부 저축을 감소시켜 결과적으로 총 국내저축(NS)에는 별 다른 변화가 없다는 것이다(Aaron & Reischauer, 1998: 79).

다른 한편, 개인계정의 신설 여부와 관리 주체가 핵심 쟁점에는 틀림없지만, 형평성 문제 또는 소득 재분배 문제도 대단히 중요한 것 같다. 이는 부과방식연금에 비판적인 학자들이 주로 제기하고 있는 쟁점인데, 기존의 부과방식연금이 세대간 재분배에는 성공하고 있을지는 모르지만(그리고 그것이 바람직한 것인지도 의심스럽고) 소득계층간 재분배에는 실패했기 때문에 적립방식으로 전환해야 한다는 주장의 주요 논거가 되어 있다.

먼저 세대간 형평성 문제를 살펴보자. 한 가입자가 자신이 낸 보험료 총액보다 더 많은 연금을 수

급한다면 그 차액은 그 사람의 후배 노동자가 부담한 것이다. 후배 노동자 역시 그 후배 노동자로부터 그에 상응하는 혜택을 볼 수 있다면 세대간 형평성은 확보될 수 있다. 그러나 연금제정이 계속 악화되어 다음 세대로 갈수록 급여수준이 하락한다면 결국 자신이 낸 보험료 총액보다 적은 연금을 받게 되는 노동자가 나올 것이다. 이렇게 되면 세대간 형평성은 사라진다(Whiteman, 2001: 92-94). 그러나 개인별로 자신이 부담한 보험료 총액보다 적은 연금 총액을 수급하는 사람이 나올 가능성은 희박해 보인다. 피용자의 경우 보험료 절반을 사용자가 부담하고 있고, 평균수명이 계속해서 증가(평균수명의 증가=연금수급 액의 증가)할 것이기 때문이다.

그리고 미국 사회보장연금의 세대간 소득재분배 효과에 관한 증거는 너무나도 명백하다. 즉 Duggan, Gillingham, Greenless의 연구에 의하면, 1960-1968년 사이에 퇴직한 사람의 수익률(연금 수급 액 ÷ 개인이 낸 사회보장세 합계)이 12.5%인데 비해 1982-1987년 사이에 퇴직한 사람의 수익률은 5.9%이었다 그 이유는 사회보장세율의 인상(후 세대일수록 많은 사회보장세를 부담)과 다음 세대일수록 사회보장세를 붙입한 기간이 길었다는 사실에서 찾을 수 있다(반면에 급여수준은 향상되었다. 예컨대, 1987년 이후부터 연금급여는 인플레이에 연동되었다. 이는 다음 세대에 유리하다)(Chen & Goss, 1997: 73-83). 그리고 이는 Steuerle와 Bakija(1994: 106-126)의 연구에서도 확인되었는데, 1994년 이전에 퇴직한 사람은 1994년 이후에 퇴직한 사람에 비해 더 많은 혜택을 보는 것으로 확인되었다(물론 1994년 이후 퇴직자도 손해를 보는 것은 아니었다).

또한 소득계층간 소득재분배 효과에 관한 증거도 분명하다. <표 5>는 연령별, 소득계층별 소득대체율을 나타내고 있는데, 저소득층일수록 소득대체율이 높고(이는 소득계층간 재분배가 발생하고 있다는 것을 의미), 동일 소득계층간에는 이전 세대일수록 소득대체율이 높다(이는 세대간 소득재분배가 발생한다는 것을 의미)는 것을 확인할 수 있다.

<표 5> 미국 사회보장연금의 소득대체율

출생연도	65세 도달연도	소득대체율		
		저소득층*	평균소득층**	최고소득층***
1925	1990	58.2	43.2	24.5
1935	2000	57.8	43.0	25.4
1945	2010	53.1	39.5	25.4
1955	2020	52.5	39.0	25.8
1965	2030	49.4	36.7	24.2
1975	2040	49.4	36.7	24.2

\* 사회보장 평균 표준소득의 45% 소득층.  
 \*\* 사회보장 평균 표준소득층.  
 \*\*\* 사회보장 표준소득의 최고소득층.  
 출처: Rejda, 1999: 115의 표 6-1에서 발췌.

그리고 1998년에 65세에 도달하는 연금수급자의 소득대체율은 저임금층(평균 임금의 45%)이 56%, 평균 임금 소득자가 42%, 고소득층(평균 임금의 160%)이 34%, 최고 소득자(연 65,279달러)가 25%

로서 소득계층간 소득재분배는 부정할 수 없는 사실이다(Aaron & Reischauer, 1998: 93).

미국의 사회보장연금이 개인적 형평성 또는 세대내 형평성만을 담보하기 위해 설계된 게 아니라 저소득 근로자들에게 최저한의 충분한 보장을 제공하기 위해 만들어졌으며, 일부 집단은 다른 집단에 비해 더 많은 혜택을 볼 수도 있다는 Whiteman(2001: 94)의 지적은 소득재분배 논쟁에 시사하는 바 크다.

## 6. 결 론

사회보장청 자문위원회가 제시한 세 개의 사회보장연금 개혁방안, 즉 기존의 사회보장연금의 기본 틀을 유지하되 실질적으로 급여를 삭감함으로써 장기적인 재정건전성을 유지하려는 MB 안, 사회보장세 일부로 개인계정을 신설하되 기존의 사회보장연금을 유지하자는 IA 안, 기존의 부과방식연금을 확정급여방식연금으로 개편하자는 PSA 안은 각기 장단점이 있다. MB 안은 기존 사회보장연금의 장점인 상당한 수준의 소득대체율과 소득재분배 효과를 유지할 수 있는 장점이 있는 대신 재정건전성과 경제적 효과는 취약하다. IA 안은 개인계정을 신설함으로써 개인적 형평성, 재정건전성 및 경제적 효과는 다소 제고할 수 있지만, 큰 틀은 기존의 확정급여방식을 유지하는 것이기 때문에 MB 안과 같은 약점에서 자유롭지 못하다. PSA 안은 가장 근본적인 개혁방안인 만큼 위험부담이 대단히 높다. 의도하는 대로 개혁에 성공한다면 재정건전성과 경제적 효과를 거둘 수 있겠지만, 사회보장을 개인보장으로 전가시키는 문제와 이행비용의 문제가 뒤따른다.

미국 도시연구소 선임연구원 L. H. Thompson(2000: 34-36)은 사회보장연금의 개혁이 순탄치 않을 것이라고 예상하면서 다음과 같은 네 가지 장벽을 지적했다. ① 대안에 대한 합의가 결여되어 있다. 자문위원회 위원들조차 개인계정의 신설, 펀드에 대한 정부의 역할 등에 대해 의견이 엇갈렸다. ② 적어도 4만세기 안에는 개혁이 필요 없다는 점이다. 그 동안 기존의 제도로 사회보장세 징수와 연금 급여가 지급된다는 것은 개혁에의 합의를 이끌어 내는 것을 지연시킬 것이다. ③ 합의를 도출해 낼만한 역량을 지닌 국가기구가 없다. 연금개혁에 관한 다양한 논의를 하나로 결집시켜 개혁에 착수토록 할 수 있는 기구가 없다는 것이다. ④ 기업계와 노동계 등 사회적 파트너가 협상과 타협을 유도해 나가는 힘이 유럽 국가들에 비해 약하다. ⑤ 제도의 특정한 부분에 논란이 분산되어 있다. 이런 세부적인 문제에 대한 책임과 권한은 정부 각 기관들로 분산되어 있다. 기존의 확정급여방식과 새로운 확정기여방식간의 견해차가 워낙 커 화해가 힘들 것 같다.

여하튼, 사회보장연금의 장래에 대해서는 매우 우려하고 있고 또 자신이 수급할 장래의 연금에 대해서는 매우 민감하게 생각하면서도 사회보장세율의 인상이나 연금수급 연령의 인상 등 근본적인 사회보장 개혁에 대해서는 내키지 않아 하는 미국 시민들을 대상으로 미국 정부가 선택할 수 있는 정책의 폭은 매우 좁아 보인다. 서구 선진국 중 호주와 스웨덴에 이어 미국도 적립방식을 도입할 것인지 아니면 재정적 파국에 직면할 때까지 현재와 같은 제도적 틀을 유지해 나갈 것인지 선택은 결국 미국 시민들이 할 것이지만 태평양 넘어 있는 우리로서도 자못 궁금하지 않을 수 없다.

한편, 미국의 사회보장연금 개혁논쟁은 우리나라에도 상당한 시사점을 준다. 왜냐하면, 미국의 사회보장연금과 우리나라의 국민연금의 구조가 매우 유사하기 때문이다. 우리나라의 국민연금은 이른바 부분 적립방식이라 하여 보험료율을 단계적으로 인상했고, 상당한 소득재분배 기능까지 수행하도록 제정이 설계되어 있다는 점이 그렇다. 부분 적립방식연금은 제도의 초기에는 많은 잉여금이 발생하여 이를 경제개발에 활용할 수 있는 장점(?)이 있는 반면에 멀지 않는 시기에 재정적자가 발생한다는 구조적인 한계를 안고 있다(원석조, 1999).

국민연금은 현재는 60조에 달하는 엄청난 적립금을 보유하고 있고 또 매년 수조 원에 달하는 적립금 수익이 발생하고 있지만 2021년을 정점으로 재정적자가 발생하여 2033년이면 재정이 고갈될 전망이다(국민연금관리공단, 1998: 337). 미국의 사회보장연금 개혁 논쟁에서 보듯이 국민연금의 재정적자가 보다 더 가시화되면 우리나라에서도 국민연금의 개혁 논의가 본격화될 것이고 유럽식으로 부과방식으로 전환할 것인지 아니면 남미나 호주, 스웨덴 식으로 개인계정을 신설할 것인지를 놓고 현재 미국에서 벌어지고 있는 논쟁이 우리나라에서도 재연될 가능성이 아주 높다. 그렇게 되면 사회보장의 세대간·세대내 소득재분배 기능, 사회보장의 지속적이고 효과와 경제성장에 미치는 영향, 가입자 개인의 손익을 놓고 치열한 공방이 일 것이고, 그때 미국의 사회보장연금 개혁논쟁은 가장 중요한 텍스트가 될 것이다. 그리고 신자유주의자들은 부분 적립방식을 완전적립 확정기여방식으로 전환하자고 주장할 것이고, 사회민주주의적 성향을 지닌 노동계 인사들이나 학자들은 차라리 유럽식의 부과방식으로 전환하자고 나설 것이 거의 확실해 보인다.

그리고 개인계정을 놓고 시민들의 입장도 엇갈릴 것이다. 자신의 연금보험료가 연기금이 아니라 자신의 개인계좌에 저축이 된다면, 고소득자들은 당연히 찬성할 것이다. 반면에 상당한 수직적 소득재분배 효과를 갖도록 설계되어 있는 우리나라의 국민연금으로부터 소득이전의 혜택을 보게 되어있는 저소득층은 반발할 것이며, 도시 서민의 이익을 대변하는 시민단체들도 개인계정의 신설에 반대할 것이다. 결국 이 문제는 정부를 포함한 힘 있는 세력이 어느 소득계층의 편을 들어주느냐에 따라 결말이 날 것으로 예상된다.

IA 안과 PSA 안의 개인계정은 사실상 사회보장연금을 민영화하는 것이다. 사회보장을 민영화시키면 정부가 고부지 부담에서 벗어날 수 있고, 경제성장에 다소라도 도움이 될지는 모르겠다. 그러나 노후보장과 세대간·소득계층간 소득재분배 효과는 사회보장의 기본적인 기능은 훼손될 수밖에 없다. 우리나라에서 앞으로 국민연금의 개혁을 논의하면서 반드시 짚고 넘어가야 할 대목이 바로 이것이다.

## 참 고 문 헌

- 국민연금관리공단. 1998. 『국민연금 10년사』.
- 김연명. 2000. 6. “시장 기능을 이용한 연금기금 운용 사례와 그 함의”, 『사회복지정책』, 제10집.
- 양봉민. 1999. 『보건경제학』, 나남.
- 양재진. 2001. “세계은행과 국제노동기구의 연금개혁전략 비교연구: 한국에의 적용과 내용”, 『한국정책학 회보』, 제10권 제3호.
- 원석조. 1999. 12. “국민연금의 근본적 개혁: 적립방식에서 부과방식으로의 전환”, 『보건과 복지』, 제2집.
- 원석조. 2001. “사회보장연금 민영화에 대한 World Bank와 ILO/ISSA간의 논쟁”, 『한국사회복지학』, 제 46호.
- 원석조. 2002. 『사회보장론』, 양서원.
- 의료보험관리공단. 1994. 『사회보장의 재원정책』.
- 이기영 외. 1998. 『산재보험제도 운용주체의 다원화 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원.
- 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.
- Aaron, H. J., & R. D. Reischauer. 1998. *Countdown to Reform: The Great Social Security Debate*. N. Y.: Century Foundation Press.
- Ball, R. M., & T. N. Bethell. 1998. *Straight Talk about Social Security*. N. Y.: Century Foundation 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.
- Berkowitz, E. D. 1991. *America’s Welfare State: From Roosevelt to Reagan*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Beveridge, W. 1942. *Social Insurance and Allied Services*. Reprinted 1984. London: HMSO.
- Blitzstein, D. S. 1999. “An Organized Labor Perspective on Social Security Reform.” in O. S. Mitchell et al. eds. *Prospects for Social Security Reform*. Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press.
- CED(Committee for Economic Development). 1997. *Fixing Social Security*. N. Y.: CED.
- Chen, Y. P., & S. C. Goss. 1997. “Are Returns on Payroll Taxes Fair?” in E. R. Kingston & J. H. Schulz eds. *Social Security in the 21st Century*. N. Y.: Oxford Univ. Press.
- 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.

- Friedman, B. M. ed. 1999. *Should the United States Privatize Social Security?* Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Gregory, J. M. 1999. "Possible Employer Responses to Social Security Reform" in O. S. Mitchell *et al.* eds. *Prospects for Social Security Reform*. Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press.
- 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.
- Matthews, J. L., & D. M. Berman. 2000. *Social Security, Medicare and Pensions*. Nolo.com.
- 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.
- NASI(National Academy of Social Insurance). 1998. *Evaluating Issues in Privatizing Social Security. Report of the Panel on Privatization of Social Security*.
- 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. 1984. *Social Insurance and Economic Security*. 2nd ed. N. J.: Prentice-Hall.
- 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.
- Rother, J. & W. E. Wright. 1999. "Americans' Views of Social Security and Social Security." in O. S. Mitchell *et al.* eds. *Prospects for Social Security Reform*. Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press.
- Schieber, S. J. & J. B. Shoven. 1999. *The Real Deal: The History and Future of Social Security*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Shove, J. B. 1999. "Social Security Reform: Two Tiers Are Better Than One." in B. M. Friedman ed. *Should the United States Privatize Social Security?* Cambridge, Massachusetts: The MIT 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.
- SSA(Social Security Administration). 1995. *Social Security Handbook*. 12th ed.
- SSA(Social Security Administration). 1999. *Social Security Programs Throughout the World-1999*.
- 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.

## Examining the Debate of Social Security Pension Reform in the United States by 1996

Won, Seok-Jo

(Professor, Division of Welfare and Health, Wonkwang University)

The purpose of this paper is to examine the issues and the characteristics of the recent social security pension debate in the United States. For the purpose the transforming process from the funded system to the pay-as-you-go system in the 1930s, three alternatives of social security reform proposed by the Social Security Administration in 1996, and the other various alternatives proposed by the politicians, the business leaders and the scholars were analysed.

While the alternatives were compared, the critical issues could be identified. The core issues were as follows. First, the individual accounts should be newly made or not? Second, who is the main administrator, government or private investment companies? Third, what is important, the inter-generational and the vertical income redistribution effect or the individual equity in social security pension system?

Besides, the different positions of the social forces were also examined. The supporters of privatizing the social security pension, supporters of IA and PSA, prefer the value of equity, the effect of promoting savings, the private management of the social security funds, and the investment of the funds to the private capital markets. The supporters of pay-as-you-go system, supporters of MB, prefer the inter-generational and the vertical income redistribution effect of social security pension, and were convinced that fundamental changes of the systems are not necessary, and the insolvency problem could be overcome through a few reform, for example, increasing the rate and decreasing the benefits.

Key words : social security pension, defined benefit system, defined contribution individual accounts, personal security accounts, income redistribution, a guaranteed minimum benefit.

[접수일 2002.5.1 게재확정일 2002.10.29]