

Global Goings-on

한국보건사회연구원 미래전략연구본부 국제개발협력센터 편역(編譯)

* 이 글은 외국의 보건복지 관련 현안을 소개하기 위해 해외 주요 언론사의 기사에서 발췌하여 번역·재구성한 것임.

행복 추구 정책

“경제성장이 인간을 행복하게 할까?” 1974년에 출판된 한 유명한 연구보고서에서 Richard Easterlin氏는 이 질문에 ‘꼭 그렇지는 않다’는 유명한 이스털린 역설을 답으로 내놓았다. 이 역설에 따르면 어떤 특정 시점에서는 어느 나라에서든지 부유한 사람들은 가난한 사람들보다 평균적으로 더 행복하다. 그러나 어느 정도 소득 수준을 넘어서면 국가와 국민이 더 부유해져도 그들이 느끼는 행복의 수준은 정체된다는 것이다. Easterlin氏는 그 이유를 경제 성장에 동반되는 물질적 열망의 상승 때문으로 설명한다. 경제 성장에 따라 물질적 열망이 상승한다는 것은 사람들은 사회적 비교를 통해 행복해 하고 상승된 쾌락에 빨리 적응한다는 두 현상을 반영한다. 사람들은 남들과 비교해 남들보다 더 낫다고 느낄 때 행복해 하고 또한 획득한 부에 빨리 적응한다. 그러므로 자신의 소득이 남들만큼 오를 경우엔 소득이 올라도 행복해지지 않고 또 이미 갖게 된 부에 대해 빨리 적응하기 때문에 아무리

많이 가져도 결코 만족할 수 없다는 것이다. Easterlin氏의 역설은 많이 버는 만큼 더 행복해진다고 하는 기존의 명제를 반박한 것이었다.

Sara J Solnick氏와 David Hemenway氏의 유명한 상징적 실험은 이스털린 역설을 뒷받침 주었다. 이 실험에서 연구진은 참가자들에게 다른 사람들이 2만 5천 불을 벌 때 5만 불을 벌고 싶은지, 다른 사람들이 2십 5만 불을 벌 때 십만 불을 벌고 싶은지를 물었고 대부분의 응답자들은 전자를 선택했다. 이를 통해 연구진은 사람들에게 행복이란 절대적 수준의 소득이 아니라 상대적 지위라고 결론지었다. 이와 같은 결론은 공공정책이 소득과 경제성장에 너무 매이지 않아도 된다는 주장을 뒷받침한다. 런던경제대(London School of Economics)의 Richard Layard 교수도 이스털린 역설을 설명할 수 있는 일곱 가지 영역을 제안하면서 정책입안자들이 여기에 주안점을 두어야 한다고 제안했다. 그는 이 일곱 가지 영역으로 가족관계, 친구, 취업, 재정 상황, 건강, 자유, 개인의 가치관을 꼽았다.

Financial Times紙(6월 27일자)에 따르면 오늘날 행복추구는 여러 나라의 공공정책이 되고 있다. 2009년 Nicolas Sarkozy 프랑스 대통령은 국

민총생산을 보조할 새로운 복지지표에 관한 두꺼운 보고서를 발행했고 현 영국 총리인 David Cameron氏는 영국통계국(Office for National Statistics)이 계속해서 영국의 복지를 지표화하도록 하고 있다. 올해 3월 20일은 유엔이 지정한 최초의 국제 행복의 날이기도 했다. The Guardian紙(4월 11일자)는 하버드대학의 Michael Porter 교수가 전후 세계 경제를 장악해 온 GDP를 넘어, 건강과 행복에 관한 새로운 지표인 Social Progress Index(SPI)를 소개했다고 보도한다. 세계은행과 WHO 같은 국제기구의 데이터와 창의적 연구를 활용해 SPI를 계산하는 Social Progress Imperative는 소득이 높으면 그만큼 생활수준이 향상되지만 특정 지점에 도달하고 나면 사람들의 행복은 더 이상 소득 향상에 따라 오르지 않고 오히려 떨어지기 시작한다고 주장해 이스털린 역설을 받아들이고 있다는 것을 보여준다.

그러나 보다 오랜 기간의 데이터를 사용하고 다양한 문화를 포용한 결과, 행복이 소득상승 속도만큼 오르지 않아도 소득이 오르면 행복도 명확히 오른다는 새로운 연구결과들이 등장하고 있다. 올해 4월, 브루킹스 연구소와 미시간 대학의 제럴드포드 공공정책대학원(Gerald R. Ford School of Public Policy)의 공동연구에서 155개국의 데이터를 분석한 결과, 일반적으로 소득 상승과 함께 주관적 복지가 상승할 뿐 아니라 부유한 나라에서는 그 상승 속도가 가난한 나라에서보다 더 높다는 걸 발견했다. 예를 들어, 소득 5만불이 10% 증가할 때의 행복감은 소득 1만불이 10% 증가할 때보다 더 높다는 것이다. 이것은 소득이 낮을수록 일정분의 소득 상

승이 가져다주는 생활개선 효과가 더 큼에도 불구하고 나타는 결과이다.

Financial Times紙(6월 27일자)는 지난 해 미시간 대학의 경제학자인 Betsey Stevenson氏와 Justin Wolfers氏가 발행한 보고서가 이스털린의 역설을 정면으로 반박하고 있다고 보도한다. 그들은 먼저 어떤 시점에서도 부유한 사람들이 가난한 사람들보다 행복 수준이 더 높다는 이스털린의 첫 명제에는 동의한다. 그러나 부가 증가해도 행복이 증가하지 않는다는 명제에는 두 가지 문제가 있다고 주장한다. 첫째, 그들에게 상대적 소득의 개념은 이스털린이 생각했던 것처럼 그리 중요하지 않아 보인다. 상대적 소득이 중요하다면 국가가 성장해도 평균적으로 봤을 때 누구도 더 부유해지지 않기 때문에 누구도 더 행복해지지 않아야 한다. 하지만 보다 부유한 국가들이 가난한 국가들보다 평균적으로 더 행복하다면 이것이 의미하는 것은 절대적 소득이 의미가 있다는 것이다. 다시 말해 사람들은 다른 사람이 어떻게 사느냐에 대해서보다는 자신이 돈으로 무엇을 할 수 있을지에 더 많은 관심을 둔다는 것이다.

그들은 삶의 만족에 대한 데이터와 155개국의 1인당 GDP를 분석한 결과, 국가들이 부유해질수록 삶의 만족도를 높이는 데는 그 만큼 더 많은 소득 증가가 요구되지만 소득이 증가함에 따라 복지가 상승하는 것은 명확하다는 것을 발견했다. 그들은 또한 “포만지점”이 있다는 증거를 발견하지 못했다. 매우 소득이 높은 계층에서도 소득 상승은 그들에게 더 큰 행복을 가져다 주었다. 그들은 또한 사람들이 부에 적응하게 된다는 증거도 발견하지 못했다. 이스털린의 생각

대로라면 시간이 지나면서 국가가 부유해질수록 삶의 만족도 수준은 낮아져야 한다. 하지만 그런 증거가 없다. 이렇듯 Betsey Stevenson氏와 Justin Wolfers氏에 따르면 소득이 더 이상 복지에 영향을 미치지 못하는 포만지점이 있다는 주장은 직관적으로 호소력이 있을지 모르지만 데이터와는 맞지 않다. 지속적인 경제 성장은 복지 성장과 관계가 있다는 것이다.

두 가지 상반된 주장은 중요한 정책적 함의를 갖고 있다. 일정 수준의 소득을 성취하고 나면 소득 증가가 복지 증가와 관계없다는 생각은 국민의 복지증진을 위해서는 공공정책이 경제 성장 외의 목표에 주안점을 뒀야 한다는 것을 의미한다. 이스털린 역설대로라면 성장에 중점을 맞춘 정책과 여가 시간을 증진시키는 정책 혹은 환경 개선 정책 간에 주고받는 거래가 없다. 하지만 Stevenson氏와 Wolfers氏의 연구결과가 맞다면 정부는 경제 성장과 다른 복지 정책 간 어려운 선택에 계속 직면해야 한다는 것이다. 미국의 영부인이었던 Eleanor Roosevelt 여사는 “행복은 목표가 아니라 부산물이다”라고 말한 적이 있다. 행복을 지표로 정하고 목표로 삼아야 할지, 경제 성장을 지표로 삼고 행복을 부산물로 보아야 할지, 각 나라 정부는 신중해야겠다.

■ 참고 자료

- John McDermott, “In pursuit of happiness,” Financial Times(2013. 6. 27)
- Alex Aciman, Katy Steinmetz, “The Happiness of Pursuit,” TIME(2013. 7. 8)
- The Guardian, “Michael Porter unveils new

- health and happiness index”(2013. 4. 11)
- Harvey Morris, “Happy International Happiness Day,” The New York Times(2013. 3. 20)

중산층의 몰락, 소득 양극화

미국 중산층의 비율이 1970년대 이후 큰 폭으로 감소했다. The New York Times紙(2011년 11월 15일자)는 소득격차가 커짐에 따라 중산층이 줄어들었다는 스탠포드 대학의 연구 결과를 소개했다. 조사에 따르면 미국에서의 중산층 비율은 1970년 65%에서 2007년 44%로 감소했으나 부유층과 빈곤층의 비율은 1970년에 비해 증가했다. 이러한 변화의 가장 큰 원인은 미국의 소득구조 변화라고 할 수 있다. 제조업과 중산층의 직업군이 감소함에 따라 중산층의 일부분이 저소득층으로 계층 하락하였고 부유층은 더 많은 소득을 벌어들이고 있는 것이다. 최상위 1% 소득계층은 현재 국민소득의 약 20%를 자기 몫으로 가져가고 있으며 이는 10% 이하 정도이던 40년 전에 비해 두 배 정도 증가한 것이다. 한해에 적어도 7백8십만 달러를 버는 최상위 소득계층은 전체가구 수의 1/10,000로 이들은 국민소득의 5%를 자기 몫으로 가져가고 있다. 이들이 40년 전 국민소득에서 차지하던 비율은 1%였다. 오늘날 가장 부유한 계층의 소득이 과거보다 크게 증가하면서 중산층과 빈곤층의 생활수준을 떨어뜨리고 있는 것이다.

러셀 세이지 재단(Russell Sage Foundation)과

브라운 대학의 지원으로 이루어진 US2010의 연구에서도 이러한 패턴을 확인할 수 있다. 미시간 주의 디트로이트, 오클라호마 주의 오클라호마시티, 오하이오 주의 톨레도, 노스캐롤라이나 주의 그린즈버러에서 십년 간 가장 높은 계층분리현상이 발견되었고, 필라델피아와 교외 지역에서 1970년대 이후로 계층분리현상이 가속화되고 있다. 연구의 저자이자 스탠포드 대학의 사회학자인 Sean F氏는 이러한 변화는 다음 세대에까지 영향을 미친다고 말하며, 예를 들어, 가난한 아이들에겐 수준 있는 학교 교육, 경제적으로 안정된 환경과 사회적 네트워크의 지원에 대한 접근성이 낮을 수밖에 없다고 주장한다. 계층 간 소득 차이는 특정계층의 거주지 분리현상을 야기해 부유층들이 빈곤층이나 중산층이 감당할 수 없는 새로운 교외지역이나 고급 주택지역에 모여들고 있기도 하다.

소득 차이로 인해 교육기회의 계층화가 심화되고 있다는 증거도 있다. Reardon 교수는 부유층 자녀와 빈곤층 자녀의 시험성적 차이를 비교해 본 결과 그 차이가 1970년도에 비해 40% 증가했으며, 흑인과 백인 자녀의 시험성적 차이는 두 배 정도 더 벌어졌다고 한다. 가장 중요한 경제성공지표 중 하나로 꼽히는 대학 수료 여부에서는 부유층과 빈곤층의 차이가 1990년대 이후 50% 이상 증가했다고 미시간 대학의 경제학자 Martha J.氏는 말한다. 오늘날엔 부유층 자녀의 절반 이상이 대학을 수료하고 있으며 이것은 20년 전의 수준과 비교해 볼 때 1/3 정도 증가한 것이다. 이에 비해 빈곤층 자녀의 대학수료율은 10% 미만으로 이는 20년 전에 비해 5% 향상된 수준이다. 이 결과에 대해 하버드대의 사회학자

인 William Julius氏는 “증가하는 사회적 불평등은 미국의 이분화가 시작되었다고 하는 신호로 볼 수 있다. 점점 더 많은 부유 시민들이 중산층이나 빈곤층과는 근본적으로 다른 삶을 살게 될 것이다”라고 주장했다.

중산층은 이제 성공을 꿈꾸기보다 계층하락을 두려워하고 있다. The New York Times紙(2013년 4월 26일자)가 소개한 <Allstate/National Journal heartland Monitor>의 여론조사에 따르면, 미국 시민 중 59%는 계층하락을 걱정하고 있는 것으로 나타났다. 이 조사에서 응답자의 46%는 자신이 중산층, 12%는 자신이 상위 중산층이라고 대답했고, 응답자들은 현재의 중산층이 이전세대의 중산층에 비해 잠재적 가능성이 낮고, 직업이 더 불안정하며, 소득도 더 낮다고 보았다. 응답자의 52%는 실업을 계층하락의 가장 큰 위협요인으로 보았고 가족들에게 병이나 사고가 발생하는 것을 그 다음 위협한 요인으로 보았다. 응답자들 대부분은 교육수준이 높을수록 중산층에 머물 수 있는 확률이 높다고 대답했으나 엄청난 교육비용에 대해 고민하고 있었다. Pew Research Center는 ‘잃어버린 중산층의 10년’이라는 연구에서 2000년대 이래 중산층은 그 수가 감소하였고 그들의 소득도 감소하여 중산층의 85%는 생활수준을 유지하기가 10년 전보다 더 힘들어졌다고 보고했다.

The New York Times紙(1999년 2월 22일자)도 중산층이 감소하고 있다는 인구통계국의 보고서를 소개한 바 있다. 이 보고서에 따르면 미국 중산층의 비율은 1969년 71.2%에서 1989년 63.3%로 떨어졌다. 이 보고서를 쓴 경제학자인 Jack McNeil은 “지난 20년 동안 불평등이 상당

히 심화되었다”며 소득 불평등이 증가하는 이유는 상대적으로 일자리를 얻지 못하는 편모가정의 수가 증가하기 때문이라고 했다.

■ ■ 참고 자료

- Sabrina Tavernise, “Middle-Class Areas Shrink as Income Gap Grows, New Report Finds”, The New York Times(2011. 11. 15)
- Charles M. Blow, “The Morose Middle Class”, The New York Times(2013. 4. 26)
- David Leonhardt, “A Closer Look at Middle-Class Decline”, The New York Times(2012. 7. 23)
- “Middle Class Shrinks, U.S. Says”, The New York Times(1992. 2. 22)

미국 공적연금의 부채인식

The economist誌에 버튼우드(Buttonwood) 칼럼니스트의 공적연금에 대한 글(5월 2일, 4일, 30일)에 따르면 미국 공적연금의 잘못된 부채인식으로 인한 부채평가가 공적연금의 자산운용 위험을 증대시키고 있다고 지적하고 있다. 미국의 공적연금은 미래 부채를 현재가치로 평가할 때 사용하는 할인율을 연금자산 포트폴리오의 기대수익률로 사용한다. 회사채의 경우, 파산 등으로 인한 부채의 위험을 반영한 높은 할인율을 사용하지만, 공적연금 부채의 경우, 정부의

보증으로 안정적이기 때문에 연금포트폴리오의 기대수익률을 할인율로 사용하는 것보다는 주 정부의 장기채권수익률을 사용해야 한다.

JournalStar.com의 Jim Vokal氏는 Platte Institute의 Andrew Biggs 박사의 보고서를 인용하여 미국네브라스카(Nebraska)주의 퇴직급여에 대한 장기부채인식 문제를 지적하고 있다. 네브라스카는 확정급여형 공적연금의 장기부채의 부족분을 계산하기 위해 약8%의 투자수익률을 가정하고 있다. 대다수의 경제학자와 연금학자는 미래 투자수익률은 과거 투자수익률에 비해 현저히 낮아질 것이라고 전망하였다. 기대수익률이 8%에서 1%p 감소할 때마다 연간 요구기여분(Required Contributions), 즉 세금으로 충당하여야 되는 부족분이 약 20% 상승한다고 한다. 이런 정보의 왜곡을 이유로 경제학자 및 독립기관들은 자산의 위험이 아니라 부채의 위험에 맞춰 할인율을 사용한 공정시장가치 평가법(Fair Market Valuation)을 사용해야 한다고 주장하고 있다.

이런 미국 공적연금의 부채평가 기준은 GASB(Governmental Accounting Standard Board)의 기준을 따라 작성된다. The economist誌에 버튼우드(Buttonwood) 칼럼니스트는 “The muddle-headed world of American public-pension accouting(5월 4일)”와 “The not-so-Great GASB(5월 2일)”을 통해 그 기준이 공적연금 부채를 평가하는 데 얼마나 부적합한지 이야기하고 있다. 회사의 경우, 퇴직연금 부채를 평가할 때 회사채 수익률을 할인율로 사용하여 계산하기 때문에 회사채 수익률이 낮아지면 부채의 크기가 증가하게 된다. 반면, 공적

연금은 부채를 평가할 때, 채권 수익률보다 큰 7.5~8%의 자산의 기대수익률을 사용하기 때문에 채권의 수익률을 사용하는 경우 보다 부채의 크기가 작게 평가되고, 채권의 수익률과도 무관하게 된다. 이런 원리의 사용근거로 장기적 관점에서 위험자산의 수익률 반영과 갑작스런 기여분(세금) 증가 역제를 들고 있다. 버튼우드(Buttonwood)는 이 회계적원리의 부조리함을 미국 로체스터대학(University of Rochester)의 Robert Noby-Marx의 “Logical Implication of GASB’s Methodology for Valuing Pension Liabilities”의 예를 인용하여 설명했다.

인용된 예에서 동일한 A, B의 연금이 있다고 가정한다. 두 연금의 미래 부채는 한 퇴직자에게 30년 후 \$175,000 주는 것으로 동일하다. B는 기대수익률이 10%에 \$10,000의 주식과 무위험이자율 4%에 \$10,000의 T-bill의 자산을 가지고 있는 반면, A는 \$10,000의 주식(기대수익률 10%)만을 자산으로 가지고 있다. 자산만 비교하였을 때, B가 A에 비해 \$10,000의 무위험자산(T-bill)을 소유하였음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 GASB의 기준을 적용하면 A의 부채는 10%로 B의 부채는 7%($1/2 \times 10\% + 1/2 \times 4\%$)로 할인율 하여 A가 B에 비해 \$3,000 더 적립되어 있는 것으로 계산된다. 결국 GASB의 기준 하에서 B는 소유한 \$10,000의 무위험자산을 소진하여 오히려 적립을 증가시킬 수 있게 된다.

버튼우드(Buttonwood)의 5월 4일자 글에 따르면, 캐나다, 유럽, 미국 등의 개인(퇴직)연금은 성숙됨에 따라 수혜자가 증가하며 안정적인 장기수익률을 내기 위해 위험자산의 투자를 줄이

는 보수적인 운용을 한다. 반면, 미국의 공적연금은 성숙도와 관계없이 위험자산이 많은 포트폴리오를 운용하고 있다. 이 또한 GASB의 부적합한 공적연금 회계기준과 관련이 있다고 보고 있다. 최근 IMF의 “Global Financial Stability Report”에서는 미국 공적연금 포트폴리오의 위험 증가에 대한 우려를 나타내었다.

6월 15일자 The Economist誌의 Leader 섹션에서는 캘리포니아(California)의 공적연금 부채가 1조달러에 이르고 있으며, 미국 전체로는 그 부채가 4조달러에 이르고 있다고 언급하며, 부채 할인율을 낙관적으로 가정하여도 일리노이(Illinois)는 40%, 뉴저지(New Jersey)의 경우 53%만 적립되어 있다고 하였다. 이를 해결하기 위해 캘리포니아의 경우 CalPERS(캘리포니아 공무원연금) 펀드의 적립률을 높이기 위해 2015년부터 세금을 상향할 예정이며, CalSTAR(캘리포니아교직원연금)은 30년간 매년 추가로 45억달러가 필요하다고 한다.

6월 18일자 Chicago Tribune誌는 일리노이의 주지사 Pat Quinn氏가 S&P와 Moody’s에서 공적연금의 부채 문제로 일리노이주 채권의 신용등급을 내리자 공적연금에 대해 논의하기 위해 6월 19일 특별입법모임을 요청하였고, 차기 민주당과 공화당 주지사 후보들은 지난 2년 동안 Pat Quinn氏가 연금개혁을 최우선순위에 두었음에도 불구하고 현재의 상태에 이른 것을 두고 그의 리더쉽을 비난하였다고 한다. Chicago Tribune誌 6월 4일자에 따르면, 일리노이의 연금부족금은 천억달러에 달한다고 한다.

미국 펜실바니아(Pennsylvania)의 주지사 Tom Corbett氏는 The Patriot-News誌(6월 18

일자를 통해 공적연금 변화의 필요성과 개정안을 역설하였다. 펜실바니아의 공적연금 중 주립교직원퇴직연금(State Employee Retirement System, SERS)와 공립교직원퇴직연금(Public School Employees' Retirement System, PSERS)은 심각한 부채를 안고 있다. 2011년말 두 연금의 총 부채는 410억달러에서 2012년말 470억달러로 1년사이에 60억달러가 늘어났다. 이런 급격한 공적연금의 부채 증가는 바로 납세자들에게 부담으로 돌아갈 것이다. 실제로 2010~2011(회계)년에 5억달러의 세금이 주립교직원퇴직연금과 공립교직원퇴직연금에 지원되었고, 2017~2018(회계)년에는 30억달러까지 증가될 것으로 예상되고 있다. 주지사인 Tom Corbett氏는 급격한 부채증가의 원인으로 공적연금이 확정급여형으로 설정되어 있다는 것을 지적하고, 신규 주립 및 공립교직원들에게 투자성과와 관계없이 일정 퇴직급여를 주는 확정급여형이 아니라, 투자성과에 따라 퇴직급여가 달라지는 확정기여형 연금을 가입하도록 하도록 하는 안을 계획 중이라고 한다. 그는 이를 통해 주립 및 공립교직원들의 적절한 퇴직을 유도하고 납세자들의 부담을 줄일 수 있을 것이라 기대하고 있다.

■■ 참고 자료

- Buttonwood, "Pensions-Another discount rate illusion," *The Economist*(2013. 5. 30)
- Buttonwood, "Money to burn," *The Economist*(2013. 5. 4)
- Buttonwood, "Pensions-The not-so-Great GASB," *The Economist*(2013. 5. 2)
- Corbett, Tom, "My plan to fix public pensions works: Tom Corbett," *The Patriot-News*(2013. 6. 18)
- Garcia, Monique, "Quinn, lawmakers agree to form pension reform committee," *Chicago Tribune*(2013. 6. 18)
- Garcia, Monique and Long, Ray, "Illinois pensions: Credit rating sinks after deadlock," (2013. 6. 4)
- Leaders Section, "State pensions in America-Ruinous promises," *The Economist*(2013. 6. 15)
- Vokal, Jim, "Local View: At risk on public pensions," *JournalStar.com*(2013. 5. 30)