

미국의 고령화 문제와 연금제도 현황

최 성 은
한국보건사회연구원 책임연구원

1. 서론

기대수명의 연장과 baby boom 세대의 은퇴 시기가 가까워짐에 따라 향후 미국의 고령화 속도는 가속화 될 것으로 전망되고 있다. 인구 고령화의 문제와 함께 노령인구의 노동시장참여율 및 조기은퇴현상들이 주요한 사회·경제적 문제로 고려되어지고 있는 가운데 급증하는 노령인구에 대한 각종 사회지출도 증가할 전망이다. 이같이 재정수지의 불균형에 대한 예측이 경제에 대한 부담감으로 작용하는 가운데 연금재정의 고갈에 대한 우려의 목소리도 높아지고 있다. 여러차례의 연금개정을 통해 연금의 재정문제 및 조기퇴직등의 문제를 완화하려는 노력들이 이루어 지고 있는 가운데, 연금의 민영화라는 급진적인 연금 개혁안도 출현하고 있는 실정이다. 여기서는 미국의 고령화 사회 도래 현황과 그에 따른 사회·경제적 문제들을 살펴보고, 미국의 전반적인 사회보장제도하에서의 연금제도와 현재 논의되고 있는 연금제도 개혁안

들을 살펴보기로 한다.

2. 고령화 사회 도래 현황과 사회·경제적 문제점

미국은 1942년 고령화 사회로 진입한 이후 65세 이상 인구가 현재까지 비교적 완만한 추세로 증가하고 있다. 하지만 1946년에서 1964년 사이에 태어난 baby-boom 세대가 은퇴하는 시기가 도달하게 되면 65세 이상 인구 증가는 가속화 될 전망이어서, 2030년경에는 고령사회로 진입하고 2050년경에는 노령인구비율이 20.7%로 증가하는 초고령사회로 진입할 것으로 전망되고 있다. 미국의 경우 특징적인 현상은 기타 선진국에 비해 고령사회로의 진입은 완만하게 진행되었으나 65세 이상 인구가 20%가 넘는 초고령 사회로의 진입은 매우 빠르게 진행될 전망이다. 또한 65세 인구의 증가와 더불어 주목되고 있는 현상은 85세 이상의

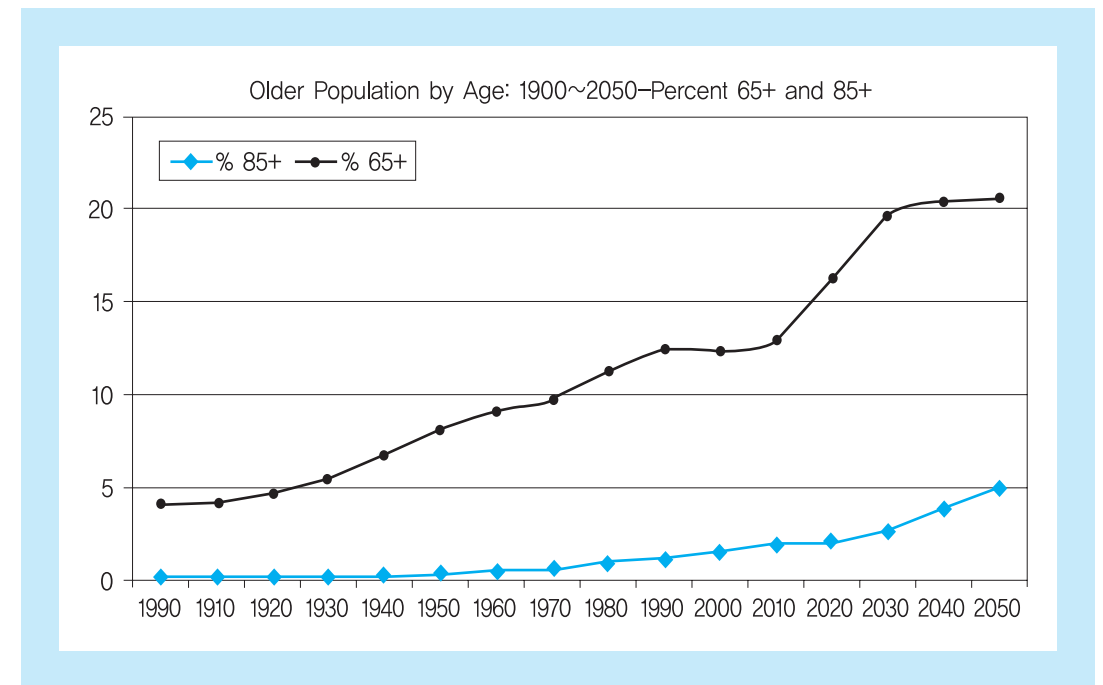
인구가 다른 연령그룹보다 더욱 현저하게 증가하고 있다는 점이다. 2002년의 경우 85세 이상 노인인구는 4백 60만을 넘어서고 있는데, 의학기술의 발달등으로 기대수명이 연장됨으로 이러한 추세는 향후 지속될 것으로 전망되고 있는 실정이다.

1) 노동시장참여율(Labor Force Participation Rate) 저하와 조기은퇴현상

고령사회의 도래와 함께 사회적 관심의 대상이 되고 있는 추세는 고령자의 노동시장참여율

의 저하와 조기은퇴현상인데, 미국의 경우 1985년까지는 65세이상 인구의 노동시장참여율이 현저한 저하를 보였으나, 이후 2004년까지는 매년 약간의 증가 추세를 보이고 있다. 고령인구의 노동시장참여율 저하의 원인중 하나로 연금제도의 관대함이 지적되고 있는데, 관대한 연금제도와 더불어 고령인구의 숫적 증대현상은 노령자의 조기퇴직율을 높인다는 우려와 함께 사회적 관심의 대상으로 부각되어 왔다. 조기퇴직현상과 고령자 노동시장참여율 저하의 억제를 위한 노력의 일환으로 정부는 여러차례의 연금정책의 개혁에 조기은퇴와 관련된 연금수령연령

그림 1. 미국 고령인구비율 추세 및 전망



자료: U.S. Administration on Aging based on U.S. census bureau <http://www.aoa.gov/prof/Statistics/statistics.asp>.

의 수정을 반영하고 있다. 1983년의 연금개정 (social security amendments)에서는 조기퇴직시 연금액을 수령할 수 있는 조기퇴직연령(Early Retirement Age, ERA) 및 연금수령이 시작되는 연령(Normal Retirement Age, NRA)을 상향조정 하고 연금수령액 상한제(Retirement Earnings Test, RET)를 조정하여 지급액을 삭감하고 있다.

2) 고령화로 인한 사회지출의 증가

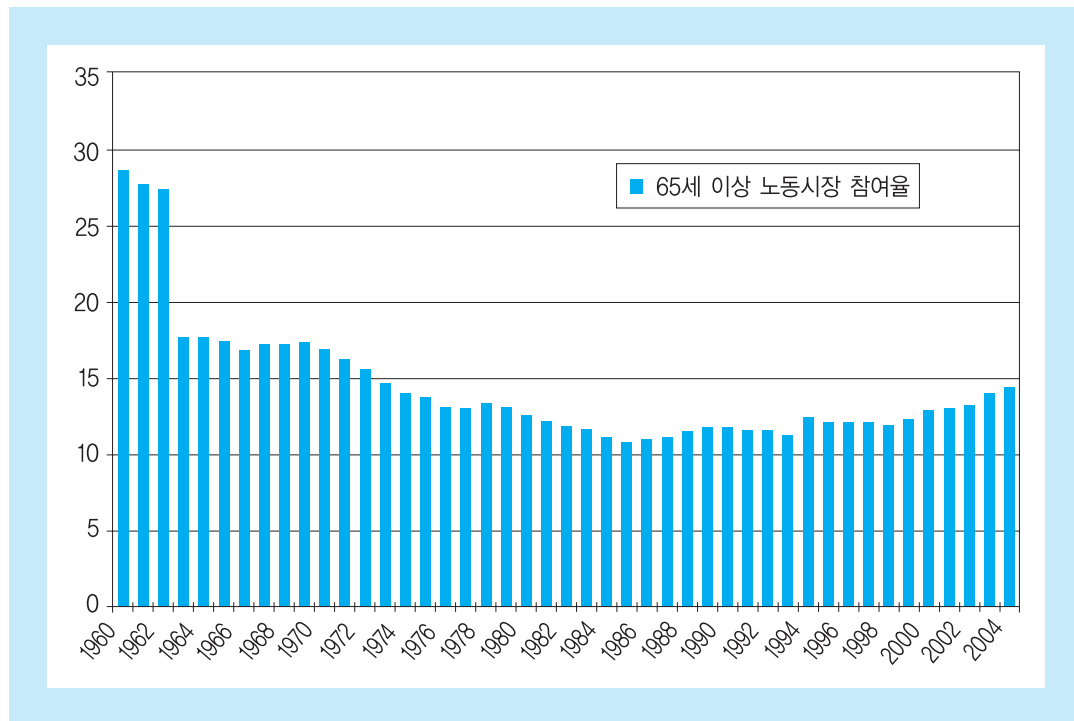
고령 사회에서는 노인인구의 복지를 위한 정

부지출이 증가할 수 밖에 없을 뿐 아니라 경제 활동인구의 상대적인 감소에 따른 세원의 축소 및 세입감소로 재정균형을 유지하기 어렵게 되기 쉽다. 미국의 경우 고령층을 대상으로한 사회보장제도의 대다수가 정부의 공적이전지출로 이루어 지고 있다는 점을 감안한다면 고령 사회로의 진입으로 인해 야기될 심각한 재정 불균형은 경제에 많은 부담감으로 작용하게 될 것으로 보인다. 2005년의 경우 정부의 공적이전 지출은 전체 GDP의 18.9%를 차지 하고 있으며, 이중 약 60%가 특정연령층에 관한 직접적

인 정부이전 프로그램 (노령인구대상 의료보장 (medicare), 실업보험등)에 쓰여졌고, 이중 58%가 65세 이상 고령인구에게 쓰여졌다. 이는 2005년을 기준하여 볼때, GDP의 6.5%에 달하는 금액이며, 경제활동인구 일인에게 \$1의 공적이전지출이 사용되었다고 할때 약 \$8의 공적이전지출이 65세 이상 노인 1인에게 쓰여졌다고

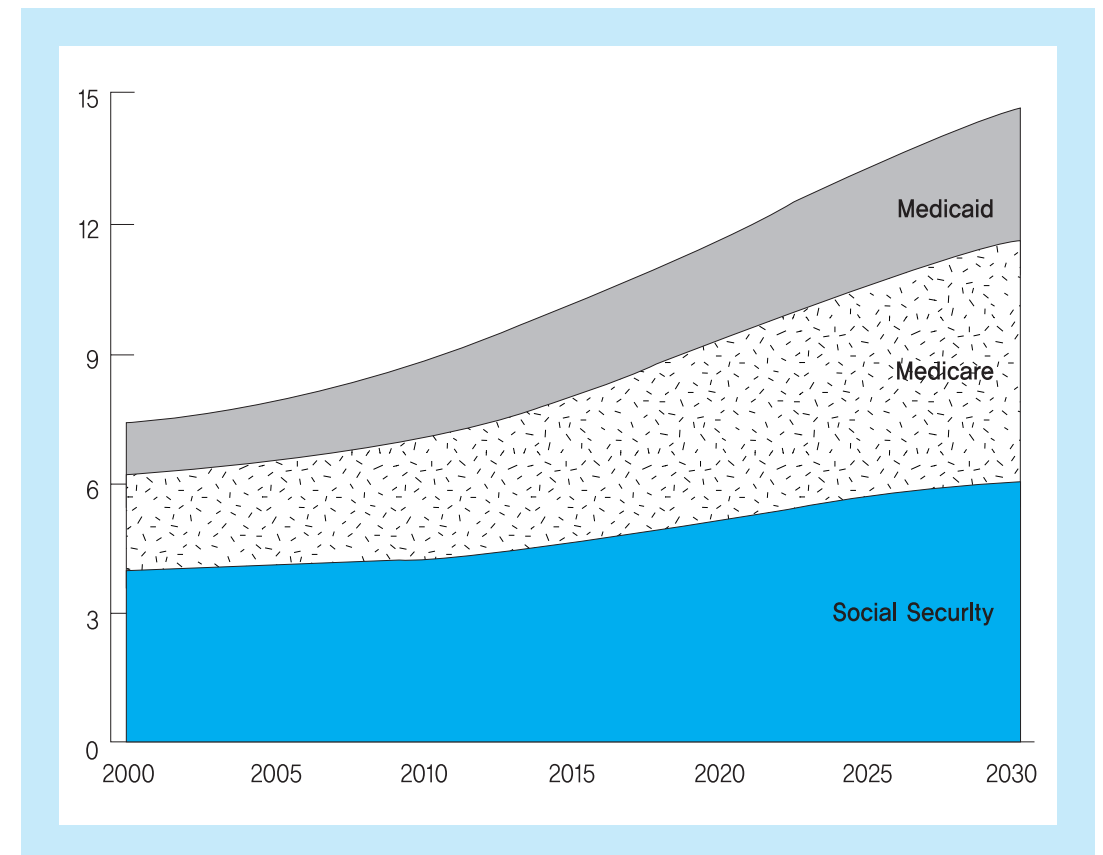
하는 것이다. 한 연구에 의하면 모든 연령그룹에게 동일한 공적이전지출을 하였다고 가정한다면, 노동인구의 10%가 노년기에 들어 퇴직할 경우 정부의 공적이전지출은 GDP의 4.7%만큼 증가한다고 한다.¹⁾ Burtless의 연구에 의하면 고령화로 인한 정부지출의 증가를 감당하기 위해서는 2000년의 경우 16%의 세율을 2030년에

그림 2. 65세 이상 고령자의 노동시장 참여율



자료: OECD Statistical Profile of the United States, 2006.

그림 3. 연금 및 의료보장제도에 대한 사회지출 전망, 2000-2030 (% of GDP)



자료: Congressional Budget Office, 2000.

1) Weil, David N., "Population Aging", NBER working paper 12147, 2006.

는 21%까지 올려야만 할 것이라고 한다.²⁾ 결론적으로 미국의 경우 인구 고령화는 노령인구에 대한 의료비가 인구와 비례하여 증가한다는 사실과 함께 정부재정의 심각한 악화를 가져오고 있다.

3. 사회보장제도와 연금제도

미국의 사회보장제도(Social Security System)는 크게 소득보장형 사회보험(Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance, OASDI)과 의료보장형 사회보험(Medicare)으로 구성되어 있다. 흔히 노후의 소득보장을 위한 공적연금제도는 노령, 유족, 장애 및 노인 의료보험인 OASDHI(Old age, Survivors, Disability and Health Insurance)로 통칭되기도 한다. 1935년에 제정된 사회보장법(Social Security Act)에 근간을 두고 있는 사회보장제도는 이외에도 실업보험 및 공적부조 프로그램을 포함하고 있다. 행정적으로 보면 사회보장제도의 운영에 있어 연방정부와 주정부의 뚜렷한 역할 구분이 있는 것으로 보인다. 노령연금은 연방정부가 운영하고 나머지 연금은 연방정부가 재원의 상당 부분을 공급하지만 운영은 주정부가 담당하여 수혜 자격 요건과 급여액을 결정하고 있다. 연금기금의 운용측면에서는 노후소득보장 연금인 OASDHI는 4개의 신탁계정(trust fund)으로 나누

어져 운영되고 있다. 즉, 소득보장형인 OASDI 계정으로 노령·유족연금(Old age, Survivors Insurance, OASI)과 장애연금(Disability Insurance, DI)이 별도의 신탁계정에서 운용되고, 의료보장형인 의료보험(Hospital Insurance, HI)과 기초의료보험(Supplementary Medical Insurance, SMI)이 또다른 별도의 신탁계정으로 나뉘어져 운용되고 있다. 연금기금은 정부채권에 투자되고 있다.

1) 공적연금제도

미국의 경우 노후소득의 보장을 위한 연금제도는 공적연금과 사적연금이 공존하면서 공적 연금을 최소화하고 다양한 형태의 기업연금 및 개인연금이 기업차원의 복지제도가 개인저축 유도로 활용되는 것이 특징이다. GDP 대비 공적연금 지출비중이 10%를 상회하는 주요 선진국과 비교하여서 미국의 GDP 대비 공적연금 지출비중은 4.6%로 적은 수준에 속한다. 공적 연금은 공적부조의 성격을 띠고 있는 기초연금(supplemental security income: SSI)과 소득비례형인 연금(Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance, OASDI)이 있다. 기초연금은 인정소득액 이하인 65세 이상 노인과 장애인들에게 지불되고 있으며 정부의 일반 재정에서 충당되고 있다. 소득비례형인 연금(OASDI)은 보험료의 성격을 띠고 있는 사회보장세

(payroll tax)를 노사 양측에서 반씩 지불하는 형식으로 충당하고 있다.

연금의 재원은 부과방식 (pay as you go)으로 조달되고 있다. 2004년의 경우 노사 양측이 각각 5.3%를 노령·유족연금(OASI) 사회보장세로 지불하고 있는데, \$87,900 이상의 소득에 대해서는 보험료가 적용되지 않고 있다. 이외에도 상대적으로 소득이 높은 사람들에게 연금수령액에 대한 세금을 부과함으로써 약간의 추가 재원을 마련하고 있는데, 2004년의 경우에 0.3%의 추가 사회보장세가 고소득 연금 수령액에 부과되었다. 또 장애연금(Disability Insurance)으로서 1.8%의 사회보장세가, 의료보험(Medicare)으로서 2.9%의 사회보장세가 부과되어 총 15.3%의 사회보장세가 공적연금의 재원으로 부과되고 있다.

현재 미국의 연금제도하에서는 평생동안 중위소득(median income)을 벌어들였던 사람이 정상적인 퇴직연령인 65~67세 사이에 퇴직하였을 경우 마지막해 소득의 40%를 연금급여로 수령받도록 되어있다. 중위소득보다 높은 소득계층의 경우는 연금급여수령액이 40%가 못되고, 낮은 소득계층의 경우는 40%를 넘도록 소득대체율이 설계 되어있어 소득재분배 효과를 창출하도록 되어있다. 연금급여를 수령하기 시작한 이후에는 매년 연금급여가 소비자 물가지수(CPI)에 연동되어 인플레이션 효과를 교정하도록 되어있다. 배우자가 있는 노인의 경우는 추가적으로 50%를 더 수령할 수 있는데, 각개인의 연금급여를 합친 금액과 이 추가 50%가

가산된 급여를 비교하여 더 큰쪽을 수령받는다. 배우자가 사망한 경우는 유족연금의 형태로 보통의 연금급여보다 큰 액수를 수령받는다. 2005년의 경우 근로자의 약 96%가 사회보장세를 납부하고 있으며, 약 1/3이상의 65세 이상 고령인구 소득원의 90%가 연금수령액으로 구성된다고 하는 점에 있어서 노령연금에 대한 만족도는 높은 편에 속한다고 볼 수 있다.

2) 사적 연금제도

사적연금제도로서는 기업의 재정부담으로 유지되는 기업연금과 저축성 개인연금을 들 수 있다. 현재 사적연금 가입자중의 약 49%정도가 가입되어 있는 기업연금은 연금수령액의 확정 방식에 따라 확정급부형(defined benefit plan, DB), 확정각출형(defined contribution plan, DC)으로 분류되고 있다. 확정급부형 연금에서는 미리 정해진 급여산정방식에 의해 연금수령액이 정해지는 반면, 확정각출형 연금은 노후와 사후 양측이 각각 지불해야 하는 각출액을 정하고 연금수령액은 그 각출액의 적립과 주식이나 채권 시장에서의 운용실적에 따라 결정되어 지기 때문에 연금수령액을 미리 알 수 없다. 유형별로 볼때 현행의 대부분 기업연금은 확정각출형으로 그 수가 지속적으로 증가하여 왔으며, 1998년의 경우 기업연금의 92%가 확정각출형 방식을 따르는 것으로 나타나고 있다. 가입자 수에 있어서는 확정각출형 연금 가입자가 전체 가입자수의 69%로서 과반수 이상을 차지하고 있

2) Burtless, Gary, "Cross-National Evidence on the Burden of Age-Related Public Transfers and Health Benefits," Center for Retirement Research at Boston College, 2006.

다.³⁾ 확정각출형 기업연금제도의 방식은 지난 20여년동안 폭발적인 가입자수의 증대를 보이고 있는 401(k) plan을 비롯하여, 403(b) plan, 종업원 지주제도 (Employee Stock Ownership Plan, ESOP) 및 이윤공유제 (Profit sharing), 저축형 예금 (thrift-savings), 주식형 보너스 (Stock bonus), Target benefit, Money purchase를 들 수 있다.

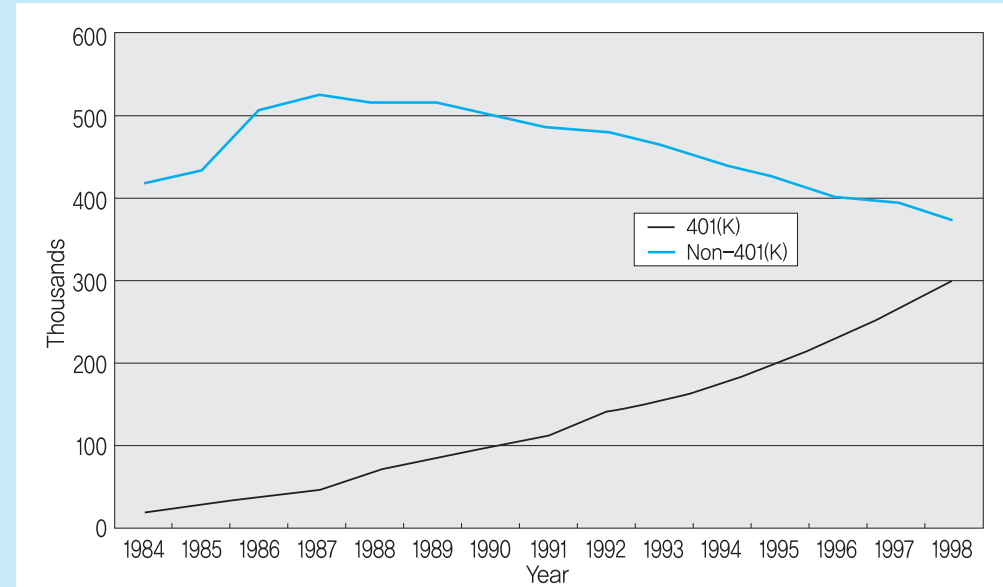
1978년의 세법(the Revenue Act)의 제 401조 k항에서 허용하고 있는 기업연금의 형태인 401(k) plan은 가입자가 세전 급여의 일부를 퇴직후에 받을 수 있도록 함으로써 개개인이 자신의 연금저축을 조정할 수 있도록 하고 있다. 대부분의 401(k) plan들은 급여의 10%정도를 퇴직연금기금으로 적립하게 되는데, 고용주가 이 금액을 매칭하여 추가적으로 적립하여 준다. 연금 적립금에 대하여는 소득공제를 받도록 하고, 이자소득세를 면제하는 등의 세제혜택을 주고 있다. 연간 적립액 상한선이 있어서 일정금액 이상을 초과하여 적립하지는 못하도록 되어있는데, 2004년의 경우 401(k) 적립액의 상한선은 \$13,000이었으며 향후 상향조정될 예정이다.

401(k) plan은 미국 기업연금의 지각변동을 가져왔다고 할 정도로 연금제도를 급속히 변화시켜 왔다. 401(k) plan의 도입은 확정급부형 기업연금의 지속적 감소에 대한 중요한 요인으로 꼽히고 있다. 또한 확정각출형 기업연금들의 대다수가 401(k)제도를 도입함으로써 1998

년의 경우 전체 기업연금의 41%가 401(k)제도를 채택하고 있고, 전체 기업연금 가입자의 51%가 401(k)형의 기업연금에 가입하고 있다. 401(k) plan에 적립된 기금은 총 기업연금 자산의 38%를 차지하고 있다. 401(k) plan도입으로 인한 가장 특이할 만한 변화는 연금재원 조달로부터 연금투자까지를 기업의 책임으로부터 개인의 책임영역으로 변화시켰다는 것이다. 1978년에는 전체 기업연금에 대한 개인의 기여분이 불과 11%에 해당하였던 것에 반하여 1998년에는 47%로 증가한 현상도 이러한 맥락에 해당하는 것이다.

기업연금 이외에도 저축의 성격을 띄고 있는 개인연금이 있는데, 이의 대중적인 프로그램으로 Individual Retirement Account (IRA)와 Keogh Account를 들 수 있다. 1974년 의회가 도입한 IRA는 기업연금의 혜택을 받지 못하는 개인들의 노후를 위한 저축성 예금이었으나 1981년에는 기업연금의 수혜대상이 되는 개인들에게까지 그 대상이 확대되었다. IRA는 현금뿐만이 아니라 다양한 형태의 자산으로 적립이 가능하며 가입자 전원에게 이자소득과 적립액에 대한 세제혜택을 제공하고 있다. 하지만 1986년의 조세개혁법(Tax Reform Act, TRA)의 시행에 따라 고소득자들에게는 적립액에 대한 세제혜택을 주지 않는 방식으로 바뀌었다. IRA는 59.5세가 될 때까지는 해지할 수 없고 70세가 되는 해부터 연금을 수령할 수 있다. 한편 Keogh Account

그림 4. 401(k) 형식의 기업연금



자료: U.S. Department of Labor, Private Pension Plan Bulletin, 1998

는 주로 자영업자를 위한 개인연금계좌로 고용주 부분이 없는 401(k)와 비슷한 연금형태이다. 자영업 소득중 Keogh Account에 예치되는 금액은 연간 \$40,000까지 비과세 되며 역시 퇴직 후에 찾아 쓸 수 있다.

4. 연금개혁(Social Security Reform)과 연금 민영화(Privatization)

미국 연금제도에 있어서 최대 관심사라고 할 수 있는 것은 연금기금의 고갈문제이다. 부과방

식의 재원조달 방식과 비교적 관대한 연금급여액으로 인해 내재적인 재정적자 요인을 안고 있는 가운데, 고령인구의 급증전망으로 인해 현재 대와 미래세대의 젊은층에 대한 부담이 급증할 것으로 예상됨에 따라 미래세대가 노년층을 부담할 수 없을 것이라는 우려가 극심해 지고 있는 실정이다. 백악관의 보고에 따르면, 1950년의 경우는 16명이 1명의 노인에 대한 연금액을 납부하였으나 현재는 3.3명이 1명을 담당하고 있는 실정이라고 한다. baby boomer들의 은퇴 시기가 도래하는 2008년에는 현세대 노인 부담률은 더 커질 전망이어서 현재의 젊은이들이 65

3) U.S. Department of Labor, Private Pension Plan Bulletin, Abstract of 1998.

세가 되는 시점에서는 2명이 1명의 노인을 담당하게 되고, 현재 30세인 사람이 은퇴할 때는 연금수령액이 27%삭감되어야 할 정도로 연금재정이 심각한 국면에 부딪히고 있다는 것이다. 이대로 간다면 2017년경에는 연금보험료가 연금지불액을 감당하지 못할 것으로 예상하고 있는데, 2027년경에는 2천억 달러 적자, 그리고 2033년에는 3천억 달러의 적자, 그리고 2041년경에는 파산하게 될 전망이라고 한다.⁴⁾

연금의 재정에 대한 우려가 심각해짐에 따라 연금제도의 문제를 해결하기 위한 여러차례의 연금개혁이 단행되어져 왔다. 1983년 레이건 행정부하에서 그린스핀이 주축이 된 연금개혁에서는 이러한 재정압박을 해소하기 위하여 사회보장세의 증가를 가속화하며 연금급여의 수령가능연령을 상향 조정하고 연금급여에 대하여 세금을 부과하는 등의 개혁을 단행하였다. 1983년의 연금개혁으로 연금재정의 문제가 상당부분 호전되었으나 향후 급속히 진전될 고령화와 baby boom 세대의 노령화로 인해 추가적인 연금개혁에 대한 목소리가 높아지고 있으며 연금의 민영화에 대한 목소리도 높아져 가고 있는 실정이다. 부시 행정부는 연금제도의 개혁을 현행 중점사안으로 선정하고 있을만큼 연금개혁은 뜨거운 감자로 논의의 대상이 되고 있다.

2001년 President Commission to Strengthen Social Security안에서는 개인퇴직구좌 (personal retirement account, PRA)설립을 포함하는 세 가

지 개혁제안서를 제시하였다. 여기에는 현재 연금체제의 골격을 유지하여 사회보장세율인상 및 급여산정방식등의 개정을 피하는 보수적인 방안으로부터, 사측의 사회보장세 납부 재원으로는 모두에게 일정금액을 지불하고 개인의 사회보장세 납부 부분은 개인퇴직구좌(PRA)에 적립하여 사적연금기금 운용과 마찬가지로 투자회사들이 운용을 하게 하는 부분적 민영화 방안까지 세 가지 개혁안이 제시되었다. 이에 이어 2005년 2월의 개혁안에서는 현세대의 젊은이들의 노후소득 보장이라는 사안을 내걸고 이를 보장하는 방안으로서 자발적인 개인퇴직구좌(PRA)의 중요성을 강조하고 있다. 개인퇴직구좌의 운영방식으로는 연방정부 공무원의 퇴직 프로그램인 Thrift Saving Plan (TSP)와 비슷한 방식을 제시하고 있으며 기금은 채권과 주식에 골고루 안배하여 투자할 것을 제시하고 있다. 요약하자면 부시 행정부의 2005년 2월의 개혁안은 개인퇴직구좌의 점진적인 도입을 제안하고 있으며, 사회보장세의 납부 한도를 점진적으로 상향조정하겠다는 의지를 표현하고 있다. 이 안들은 현재까지 인준되지는 않았으나 이는 향후 공적연금제도의 부분적 민영화의 가능성을 높게 시사하고 있다.

현재 논의되고 있는 주요 연금 개혁방식을 간략하게 요약하자면 첫째, 사회보장세를 더욱 인상하는 방안과 둘째, 현재 사회보장세 대상이 아닌 주정부 및 지방정부의 인력에 대해 과세함

으로써 세원증대를 도모하는 방안 및 셋째, 연금수령 가능연령과 조기퇴직 연금수령 가능연령을 높이는 방안, 넷째 연금지불액을 줄이고 지불액의 소비자물가 지수 (CPI) 연동형식을 가격연동식으로 절감하는 방안등이 활발히 논의되고 있다.

이러한 기존 연금제도내에서의 개혁과 함께 본원적으로 연금신탁계정의 기금을 주식에 투자하는 방안 및 보다 급진적인 방안으로서 연금의 민영화를 도모하자는 목소리들도 나오고 있다. 현재 연금기금은 100% 정부채권에 투자되고 있는 현실에서 연금 기금의 일정부분을 주식에 투자하자는 제안은 주로 사적인 투자기관에 의한 투자에 비하여 포트폴리오 구성상 100% 채권투자가 비합리적이며 비효율적이라는 주장을 내세우고 있다. 가장 급진적인 개혁안으로 꼽을 수 있는 것은 연금의 민영화인데, 연금제도를 완전적립식 (Fully funded system)으로 바꾸고 개인이 관리할 수 있는 구좌화 하자는 의견이다. 즉, 현행의 공적연금제도를 개인이 사회보장세를 투자하여 퇴직 후 노후에 그 원금과 이자를 되돌려 받는 사적연금과 같은 형태화하는 것이다.⁵⁾ 이에 대항하여 연금의 민영화는

유족 및 장애자에 대한 소득보장이라는 측면을 간과하고 있으며, 주식시장의 불확실성 및 정부 재정 악화 등의 이유로 연금 민영화가 연금재정을 호전시킨다는 것에 대한 의구심을 제기하는 의견들도 있다.

5. 맺음말

본 고에서는 고령화가 지속적으로 진행되어져 온 미국사회의 노동시장에서의 문제점과 연금제도의 현황 및 연금재정의 문제점을 중심으로 현재 논의되고 있는 연금 민영화안에 이르기까지의 동향을 개괄적으로 살펴보았다. 사회보장제도는 그 사회가 처한 고유한 상황과 문제의식에 따라 각 제도의 생성과 발달이 이루어지는 것은 사실이지만, 연금제도가 우리나라에 비해 비교적 성숙한 미국의 경험들은 아직 본격적인 연금지급이 이루어지지 않고 있는 우리나라의 노동시장과 연금재정에 내재해 있는 잠재적 문제점들에 대한 유익한 시사점을 제공하리라고 사려된다. **CSST**

4) White house, Strengthening Social Security for Future Generations

5) Gruber, Jonatha, Public Finance and Public Policy.