

미국의 공적연금과 401(k)의 현실과 과제

저자 : 모니크 모리세이(Monique Morrissey)

번역 : 이재훈 사회공공연구원 연구위원 | leejh8172@gmail.com
(연금행동 정책위원)

-
- 날짜 : 2020년 8월 20일 • 전화 : 02-832-4211~2 • 홈페이지 : www.ppip.or.kr
 - 담당 : 이재훈 연구위원 / 010-4744-8172, leejh8172@gmail.com
-

미국의 공적연금과 401(k)의 현실과 과제

< 요약 >

이 글은 미국 경제정책연구소(EPI)와 저자의 동의를 얻어, 모니크 모리세이(Monique Morrissey)가 2019년 12월에 발표한 미국의 연금제도 동향과 과제에 대한 글을 번역한 것이다.

저자는 미국의 연금체계가 대표적인 확정기여형 퇴직연금제도인 401k를 중심으로 발달하면서, 심각한 노후불안에 처해있다고 비판한다. 그리고 안정적인 노후를 위한 현실적 대안으로 3가지를 제안한다.

먼저, 재정불안을 부추기고 정치적인 악의적 왜곡에도 불구하고, 공적연금(사회보장연금)의 역할과 확대를 가장 우선적인 과제로 꼽으면서, 급여 상황뿐 아니라 기여의 점진적 상황과 부과 소득상한 개선 등을 통해 공적연금을 더욱 강화해야 한다고 강조한다. 그리고 확정기여형 중심의 퇴직연금에 대한 비판과 한계를 극복하기 위해, 전통적인 확정급여형 연금을 지켜내는 한편, 노사가 공동으로 기여하고 공적으로 관리하는 GRA(Guaranteed Retirement Account)를 현실적 대안 모델로 제시한다.

이 글은 미국의 연금제도에 대한 개괄적인 평가와 과제를 다루고 있지만, 한국의 연금개혁에도 많은 의미와 시사점을 제공해줄 수 있다. 보고서의 원제에서도 알 수 있듯이, 무엇보다 모든 국민들이 부담 가능하고 걱정 없는 안정적인 노후를 만들어 가기 위해서는 공적연금을 강화하는 것이 가장 중요하다.

미국의 공적연금과 401(k)의 현실과 개혁과제

저자 : Monique Morrissey¹⁾

번역 : 이재훈 (사회공공연구원 연구위원)

0. 글을 번역하며

이 글은 미국의 경제정책연구소(Economics Policy Institute, 이하 EPI)의 모니크 모리세이(Monique Morrissey)가 2019년 12월 10일 발표한 보고서를 번역한 것이다.²⁾

미국의 연금체계는 한국의 국민연금과 같이 정부가 운영하는 공적연금인 사회보장연금(social security), 퇴직연금과 같은 기업연금, 그리고 개인저축 방식의 개인퇴직계좌(IRAs) 등 3층 체계로 이뤄져 있다.

공적연금은 1935년 노령(Old Age)연금으로 시작해, 이후 1939년 유족(Survivors), 1956년 장애(Disability) 연금이 추가됐는데, 앞글자를 따서 흔히 'OASDI'로도 불린다. 재원은 노동자와 사용자가 내는 사회보장세(Social Security Payroll Tax)를 통해 마련되고, 연방정부의 사회보장국(SSA, Social Security Administration)에서 운영한다. 소득요건을 충족하지 못하는 저소득층은 별도의 공공부조 제도인 '보충적 소득보장제도'(SSI, Supplemental Security Income)를 통해 보장한다.

1) 모니크 모리세이(Monique Morrissey) 연구원은 America University에서 경제학 박사학위를 받고, 2006년부터 EPI에서 활동하고 있다. 전문분야는 노후보장, 노동시장, 금융시장 등이며, 주요 관심사는 공적연금, 연금, 저축 조세지출, 노인 노동자, 공공부문 노동자와 노동조합 등이다.

2) 보고서의 원제는 'Steady contributions, affordability, and lifetime income are the building blocks of a retirement system that works for working families : Expanding Social Security is the most important step'이다.

미국의 공적연금 개혁을 둘러싼 제도적 상황과 쟁점, 그리고 논쟁 구도는 한국과 유사한 측면이 많다. 1982년 사회보장기금이 113억 적자를 기록하자, 재정 안정화를 위해 1983년 점진적인 급여 삭감과(80%→70%) 보험료 인상(5.4%→5.7%, 현재는 노사 각 6.2%), 그리고 수급연령 상향(65세→‘27년 67세) 등 연금개혁이 이뤄졌다. 더 나아가 90년대 고령화 문제가 거론되면서 1996년 클린턴 정부 당시 개인저축계정 도입을 통한 부분 민영화 개혁주장이 대두된 데 이어, 2001년 부시 행정부에서도 대통령 직속 위원회에서 일부 민영화를 포함하는 개혁모형이 제시돼 뜨거운 논란을 불러일으킨 바 있다³⁾. 이러한 논란은 2005년 2기 부시 행정부까지도 계속됐다.

그러나 저자가 속한 미국 경제정책연구소(이하, EPI)를 포함해 미국의 노동·시민사회는 공적연금에 대한 다양한 왜곡과 악선전에도 불구하고, 민영화를 막아냈다. ‘미국 예외주의’라는 말처럼 복지 후진국인 국가치고, 유별나게 공적연금에 대한 대중적인 지지는 높다. 2020년 미국의 공적연금 이사회는 2035년에 기금이 소진된다는 재정전망 보고서를 발표했다(노령 및 유족연금 기준). 지난 4차 재정 추계에서 한국의 국민연금기금이 2057년 소진된다는 추계 결과와 비교하면 소진 시기가 22년이나 빠를뿐더러, 불과 15년밖에 남지 않았다(2020 Trustees Reports). 그럼에도, 이에 대해 충분히 감당 가능할 뿐 아니라 오히려 공적연금을 더 확장해야 한다는 주장들이 나오고 있고, 여러 관련 법안들까지 발의됐다. 그만큼 공적연금의 중요성에 대한 사회적 공감과 제도적 신뢰가 강하기 때문에 가능한 것이다.

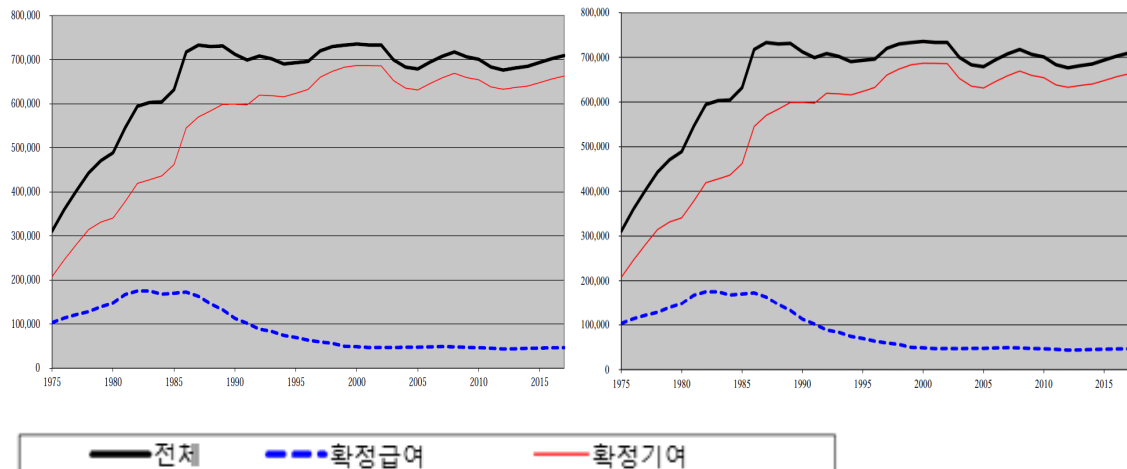
비록 공적연금 민영화는 막아냈지만, 미국의 노후소득보장은 사적연금을 활성화하는 정책 기조를 중심으로 추진되어왔다. 퇴직연금은 1974년에 제정된 ‘종업원 퇴직소득보장법(Employee Retirement Income Security Act : ERISA)’이 제정되면서 발전했다. 연방과 주, 지방 정부와 대학교원 등을 대상으로 하는 기업연금은 대부분 확정급여(DB)형이고, 나머지 민

3) 클린턴 행정부 당시 사회보장자문위원회(Social Security Advisory Council)에서 제시한 3가지 개혁안(1996년)은 급여유지안(MB), 개인별 계정 방안(IA), 개인저축계정(PSA)안이었다. 부시 행정부의 연금개혁위원회에서 제시한 개혁안(2001년) 역시 크게 보면, 기존의 OASDI를 확정급여(DB)형 부분과 확정기여(DC)형의 개인계정연금으로 이원화하는 것으로(크게 3개안), 기존 보험료의 일부(2% 또는 4%) 또는 추가 보험료(1%)를 개인연금계정이 투자하는 것이다. 대신 기존 OASDI연금급여는 기여원금과 가상이자에 상당하는 만큼 삭감하고, 임금상승률은 물가상승률로 전환하고, 최저급여액 보장하는 내용이 포함돼 있다.

간 기업은 주로 확정기여(DC) 방식인 401(k) 제도를 운영하고 있다. 특히 2006년 확정기여형(DC) 자동가입과 디폴트 시행을 담은 연금보호법(Pension Protect Act)을 포함해 세제 혜택 강화 등을 통해 확정기여와 개인저축계정 방식의 연금 제도가 급속도로 확대됐다.

아래 그림에서 보듯이, 퇴직연금 유형별 플랜 수는 확정급여형이 1986년 17만 2,642개로 최고였다가 감소하기 시작해 2017년 46,698개로 줄어들었고, 확정기여형은 2017년 66만 2,829개로 크게 차이가 난다. 가입자 수 역시 1991년까지는 확정급여형 가입자가 확정기여형보다 많았으나, 이후 역전되기 시작해 2017년 확정급여형은 3천 496만명, 확정기여형은 1억 244만명으로 3배 가까이 차이가 나고 있다.

[그림-2] 미국 퇴직연금의 유형별 플랜 수(왼쪽)와 가입자 수(오른쪽) 추이(개, 천명)



* 자료 : 미국 노동부, 2019. 9.

저자는 401(k)와 같은 확정기여형 퇴직연금제도는 실패한 정책이라고 비판한다. 그리고 ‘공적연금 확대가 노후 위기를 사전에 방지하기 위한 가장 중요한 수단’임을 강조하면서도, 퇴직연금이 지배적인 현실여건 등을 감안해 확정급여형 유지와 함께, 노사가 공동으로 일정 수준(1.5%)을 기여하고 정부의 사회보장국이 관리·보증하는 공적 퇴직연금 프로그램인 GRA(The Guaranteed Retirement Account) 도입을 대안으로 제시한다. 퇴직연금에 대한 공적 개입은 현재의 정치적 수준에서 상대적으로 적용 가능한 현실적 대안이지만, 그렇다고 GRA 도입으로 공적연금을 대체하거나, 축소 가능하다고 식의 접근에 대해서는 경계할 필요가 있다고 강조한다.

미국의 공적연금을 둘러싼 개혁 논의에서 EPI의 관점과 정책 대안은 한국의 연금개혁에도 많은 시사점과 함의를 제공해 줄 수 있다.

아울러, 흔쾌히 이 글의 번역을 허락해 준 EPI의 Communication Director와 저자인 모니크 모리세이(Monique Morrissey)에게 감사드린다.

<참고> 미국의 사회보장연금

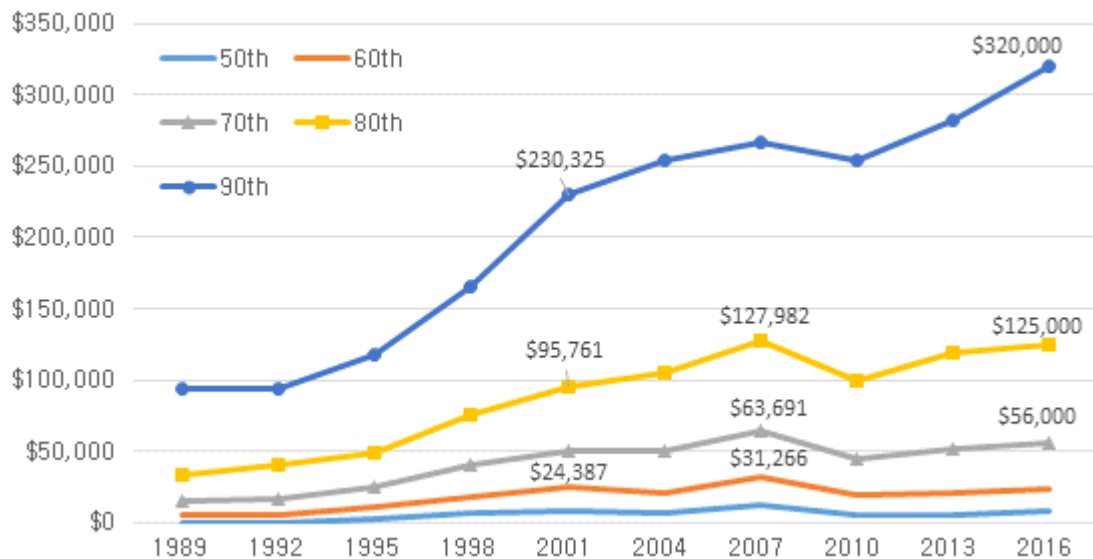
대상 범위	· 노동자(총 연간소득 2,100달러 미만의 가사노동자 포함. · 연방정부 공무원(1984년 1월 1일 이후 고용), 주 정부 및 지방정부 공무원 · 연간 순소득 400달러 미만 자영업자 · 적용제외(1984년 1월 1일 이전 고용된 연방정부 공무원, 철도노동자, 일부 주정부 및 지방정부 공무원은 별도 제도, 일부 종교단체 구성원, 미국에 일시적으로 거주하는 노동자, 미국 내 국제기구와 외국 정부의 비영주권 노동자 또는 이들 단체가 등록한 교육기관에 다니는 학생 등)
기여	· 노동자 : 6.2%, 사용자 : 6.2% · 자영업자 : 12.4% · 소득 하한(없음), 소득 상한 132,900달러(매년 전체 평균임금 변화에 따라 조정) · 공무원에 대해 사용자로서의 정부 기여, 고소득 연금수급자에게 부과되는 세금 수입이 사회보장기금으로 할당.
수급 연령	· 2019년 현재 66세 (2027년까지 점차 67세까지 상향) · 연금수급 최소 가입 기간은 40쿼터. 1분기(쿼터) 가입 기간을 인정받을 수 있는 최소 소득은 1,360달러('19년 기준) · 조기노령연금 62세부터(급여 감액), 연기연금 70세까지 가능.
급여	· '기본연금 월액(PIA)'은 임금연동 조정 후 '평균 월 소득액(AIME)'으로 급여 결정 * 통상 22세부터 연금수급 개시연령까지 40년 기간 중 소득이 낮은 5년을 제외한 나머지 35년에 임금연동으로 조정된 평균 월 소득 산출(35년이 안 될 경우, 해당 기간 소득을 420개월로 나눠 AIME 산출) · 기본연금 월액은 3단계 각 분기점 소득에 일정 비율 *을 곱해 산출된 소득의 합산 * 소득 구간별로 각각 90%, 32%, 15%
관리	· 사회보장청에서 운영(본부는 메릴랜드주 볼티모어시) - 가입자 등록, 사회보장세 납부 기록, 급여책정, 수급 신청 및 처리 등 수행 - 미 전역 10개 지역에 약 1,300개 지방사무소 설치 - 사회보장세 징수는 국세청(IRS)에서 담당. 연금 지급사무는 재무부에서 수행. · 사회보장 신탁기금(OASI 및 DI Trust Fund) 설립(수탁자이사회가 최고 의사결정기구)

* 자료 : 미국 사회보장청 홈페이지 등에서 재정리..

1. 요약

우리의 퇴직연금제도가 망가졌다. 전통적인 확정급여(DB) 연금에서 401(K) 스타일의 확정기여(DC) 방식으로의 전환은 은퇴 후 가진 자와 그렇지 못한 자의 격차를 심화시킨, 실패한 실험이었다. 저축소득 90분위에 속한 가구는 2016년 퇴직계좌에 32만 달러 이상이 있었고, 이는 1989년 가진 것의 3배 이상이었다. 반면, 중위 가구(50분위)는 2016년 단지 7,800달러가 있었고, 경기침체 이후에 약화해 왔다(Morrissey 2019b, chart 7).

[그림-3] 경기침체 이후 퇴직소득 격차는 커졌다(1989~2016년, 2016년 달러 기준).



* 퇴직저축계좌에는 401(k) 스타일의 DC 연금과 개인 퇴직계좌를 포함.

* 저자의 다른 글에서 가져옴. Monique Morrissey 2019b(EPI의 SCF 자료 분석).

민간부문 노동자의 거의 절반이 퇴직연금에 가입하지 않았는데, 대부분은 가입할 선택권이 없기 때문이다(BLS 2018 : 191). 특히 공적연금 급여가 삭감되었기 때문에, 비록 많은 사람이 생애주기 동안 어떤 시기에는 퇴직연금에 가입해 확정기여(DC)연금에 간헐적으로 기여를 하더라도, 여전히 미국 가구의 절반은 퇴직 이후 생활 수준이 급격히 하락할 가능성이 있다(Munnell, Hou and Sanzenbacher 2018).

엄습하고 있는 노후 위기를 예방하는 것이 너무 늦은 것은 아니다. 이를 위해 우리는 공적연금이 작동하는 시스템 부분은 확대하고, 그렇지 않은 401(k) 부분은 수정할 필요가 있다. 또한, 투자위험으로부터 노동자를 보호하는 퇴직연금의 유일한 형태인 확정급여(DB) 연금이 유지되도록 지켜낼 필요가 있다. 마지막으로 정부 보조금이 부의 불평등을 확대하

기보다, 이 제도가 공정하고, 필요한 이에게 도움이 되도록 해야 한다.

퇴직(연금)제도의 목적은 사람들의 생애 기간에 걸쳐, 특히 더이상 생계를 유지할 수 없는 노년기를 위해 삶의 수준을 평탄화하기 위한 것이다. 이는 은퇴 이전부터 꾸준히 기여하는 것; 퇴직 이전 인출이나 수수료의 형태로 빠져가는 손실을 최소화하는 것; 그리고 퇴직자는 그들이 얼마나 오랫동안 사는지와 상관없이 돈이 떨어지지 않는다는 것(연금을 계속 지급하는 것)을 보장해주는 것이 필요하다.

401(k) 제도는 세 가지 고려사항 모두 실패했다. 주로 많은 노동자가 제도에 가입하는 선택권을 가지지 않았기 때문에, 너무나 적은 돈이 401(k)에 들어갔다. 그리고 높은 수수료, 담보, 그리고 인출 등의 형태로 퇴직 이전에 빠져나갔다. 마지막으로 이 제도는 위험 분산을 하지 않아서, 가입자들이 저축한 돈보다 더 오래 살지 않도록 담보하기 위해 훨씬 더 높은 보험료를 내야 한다.

반면, 공적연금은 효과적인 시스템의 모든 특징을 가지고 있다. 기여는 주로 사용자와 노동자 간 똑같이 분담하는(자영업 노동자는 전액 전부) 원천징수를 통해 자동으로 적립된다. 관리비는 낮고, 가입자는 62세 이전에 연금급여를 받을 수 없다. 수급자가 살아있는 한 급여는 지속된다.

그러나 공적연금의 소득대체율(퇴직 이전 노동자 평균소득 대비)은 약 40%이다. - 아마 필요한 수준의 대략 절반 정도. 이론적으로 노동자는 퇴직연금과 개인저축으로 그 차이를 메울 수 있지만, 일반적인 보통의 가구는 다른 금융자산 또는 연금 제도에 적합한 게 거의 없다(Morrissey 2016a; Morrissey 2019a).

이러한 시스템을 고치기는 쉽지 않을 것이다. 무엇을 고치고, 무엇을 버릴 것인지, 정부의 적절한 역할은 무엇인지, 그리고 변화하는 정치지형을 어떻게 헤쳐 나갈 것인지 등 대답해야 할 중요한 질문들이 있다. 종종 사회보험의 아버지로 추앙받는 독일의 정치인, 비스마르크(Otto Von Bismarck)는 “정치는 가능성의 예술이다”라는 유명한 말을 했다(Anderson 2016; Steinberg 2011). 정치는 우리가 퇴직연금(employer plans) 불필요할 만큼 공적연금을 충분히 확대할 수 있을지, 또는 공적연금 확대와 퇴직연금제도를 고치는 계획을 결합할 필요가 있는지를 결정할 것이다. 우리는 공적연금이 퇴직연금을 통해 보완될 것이라고 가정하는 중층적 제도에 계속 의존하는 한, 고용주들이 실제 그러한 계획을 제안하고 이러한 계획들이 신중하고 경제적으로 관리되도록 보장할 필요가 있다는 것을 알고 있다.

단순히 더 높은 비용과 더 위험한 제도에 저축하도록 부추기는 것은 효과가 없을 것이다.

대부분의 개혁 노력은 망가진 제도를 고치는 것보다 그 책임을 노동자에게 돌리면서, 사람들이 더 기여하도록 고취하는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 잘못된 개혁 노력은 현재 상태에서 이익을 얻는 사람들, 즉 노동자의 퇴직에 거의 기여하지 않는 고용주들, 역진적인 세제지원으로 이익을 얻는 부유한 납세자들, 그리고 제도를 관리하고 투자 운용하는 데 높은 수수료를 부과하는 기업들 등의 반감을 사지 않기 위해 고안된 것이기 때문에 퇴직연금제도의 진정한 문제들을 외면한다.

이 보고서는 노동 가구를 돕는 미국 경제정책연구소(Economic Policy Institute)의 진일보한 정책의 역사와 사명에 부합하는 노후(퇴직)보장 증진을 위해 다원적으로 접근한다.

● **공적연금의 확대.** 공적연금은 미국 퇴직제도의 핵심이고, 확대되어야 한다. 공적연금은 효과적이고, 노동자에게 안정적 소득을 제공한다. 그러나 다른 부유한 국가의 공적연금 제도와 비교한다면, 상대적으로 인색하다. 미국인의 노후소득보장 증진을 위한 가장 유일하고 효과적인 방법은 공적연금의 성공을 기반으로 급여를 확대하는 것이다.

● **GRA(The Guaranteed Retirement Account)⁴⁾를 통해 401(k)제도의 실패 해결.** 401(k)과 같은 확정기여(DC) 방식은 실패한 정책실험이다. GRA 제도는 대안적 모델을 제시한다. GRA는 단순하고 저비용이며, 노동자와 고용주 각각 최소 1.5% 기여하는 통산 가능한 퇴직계좌이다. 노동자 기여는 저소득 가구가 감당할 수 있도록 \$600까지 세액공제로 상쇄된다. GRA는 정치적 한계가 허용하는 만큼 공적연금을 확대한 다음, 부족한 격차를 채울 수 있지만, 공적연금 확대를 대체해서는 안 된다.

● **전통적인 확정급여(DB) 연금 방어.** 전통적인 확정급여(DB) 연금은 운 좋은 노동자들에게만 적용된다. 우리는 증거 없는 이념적 공격, 특히 고용주가 장기적인 채무를 떠넘기기에 적합한 교사나 다른 공공부문 노동자들의 연금에 대한 공격으로부터 확정급여(DB) 연금을 지켜내야 한다.

4) [역자 주] 테레사 길라두치(Teresa Ghilarducci)가 401(k)의 대안으로 제안한 것으로, 미국 사회보장국에서 관리하고 보증하는 퇴직연금 프로그램이다.

2. 서론 : 어떻게 우리 연금제도가 이렇게 망가졌지? 미국 예외주의.

미국은 서구 선진국 가운데 눈에 띄는 존재다. 정부의 사회보험 프로그램이 큰 역할을 하는 서유럽, 캐나다와는 대조적으로, 건강보험과 연금 등 기본적인 필요의 제공을 고용주에게 매우 심하게 의존한다. 정치학자 제이콥 해커(Jacob Hacker)가 “분화된 복지국가(divided welfare state)”라고 이름 붙인 미국 예외주의의 이러한 측면은 많은 기원을 가지고 있다(Hacker 2002). 전미자동차노조(UAW: United Automobile Workers)와 GM(General Motors)사가 - GM과 UAW의 직접 교섭과 부속적인 단체교섭 합의 또는 그러한 합의 성립을 돕는 더 광범위한 작업장 기준을 통해 - 노동자에게 중산층 임금과 연금, 그리고 건강보험 급여를 제공하기로 계약을 체결한, 1950년 디트로이트 협약(Treaty of Detroit)에 필수적으로 명시되었다.

이러한 전후 단체교섭은 소득분배 전반에 걸쳐 널리 공유된 25년간의 변형을 이끌었다. 그러나 프랭클린 D. 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령 시기 노동부 장관이자, 공적연금과 다른 뉴딜 프로그램의 설계자인 프랜시스 퍼킨스(Frances Perkins)가 두려워했던 것처럼, 기업이 대규모의 사회보험을 효과적으로 전달할 수 있을 것이라는 생각은 더 보편적인 공적 프로그램들을 위한 정치적 동력을 감소시켰을지도 모른다(Downey 2009). 그런데도 한동안 고용주에 기반을 둔 복지국가는 UAW와 다른 노조가 국가의 사회보험 프로그램에 대한 지원을 강화하는 중요한 역할을 했기 때문에, 공적 제도의 성장에 보충적인 것처럼 보였다(UAW 2019). 이러한 프로그램은 비록 유럽과 캐나다보다 더 느리긴 했어도, 전후 수십 년 동안 계속 확대됐다.

그러나 21세기에서 바라볼 때, 전후 타협은 미국 노동자들에게 나쁜 거래인 것 같다. 공적연금, 메디케어(Medicare), 그리고 메디케이드는(Medicaid) 여전히 선진국 대부분보다 보건과 연금 비용의 작은 비중을 차지하고 있다(Hacker 2002). 그리고 미국은 여전히 기본적인 연금과 건강보험 급여 제공이 고용주에게 심하게 의존하고 있다.

이론적으로는, 공적 사회보험과의 결합한 기업복지(고용주에 기반을 둔 제도)는 대량 범위가 포괄적이다. 그러나 실제 그렇지 않다. - 가장 중요한 것은 많은 고용주가 먼저 이러한 급여를 제공하지 않기 때문이다. 고용주들은 또한 비용 절감 측면에서 정부보다 덜 효과적이라는 점이 증명됐고, 그들은 이러한 비용과 위험이 늘어난 몫을 노동자에게 전가했다(Hacker 2006).

3. 퇴직연금제도의 문제는 크다. - 그리고 적합한 해법이 필요하다.

미국 경제정책연구소(EPI)의 정책 기조는 단기간으로 정치적인 실행 가능 여부와 상관 없이, 올바른 방향으로 이끄는 점진적 개혁을 지지하면서, 항상 문제의 규모에 상응하는 해법을 제시해왔다. 그러나 실용주의와 “Big Thinking” 사이에는 내재하는 긴장이 있다. 한편으로, 진보는 정치적 제약을 인정하고 우리가 처음부터 제도를 설계하고 있지 않다고 인지하는 것에 달려있다. 또 다른 한편으로, 점진적인 접근은 망가진 제도를 견고히 하고, 필요한 개혁을 지연시키는 역할을 할 수 있다.

오바마 정부 출범을 앞두고 전개된 건강보험 개혁 논쟁에서도 EPI의 역할은 유사했다. 이 논쟁에서 EPI는 유럽과 캐나다 스타일의 “단일 지불자(single payer)” 제도가 가장 효율적이지만, 현행 고용주 기반의 제도를 개선하는 것이 요구된다는 것을 인정했다. 이러한 현실적이고 정치적인 우려의 균형을 맞추기 위해 EPI는 예일대(Yale)의 정치학자 제이콥 해커(Jacob Hacker)와 협력하여 의무가입을 포함해 (공적 건강보험을 선택할 수 있는) ‘공공 보험(public option)’을 제안했다. 그 가정은 많은 미국의 노동자들이 이미 가지고 있는 건강보험에 대한 인식의 혼란을 최소화하면서, 결국엔 공공 보험(public option)이 대부분 민간보험보다 더 경쟁력을 가질 것이라는 점이다.

비록 ‘공공 보험’은 오바마(Obama) 행정부 시절, ACA 법(Affordable Care Act, ACA)⁵⁾이 시행되기 이전에 제외됐지만, EPI는 현재 상태에 대한 개선으로 ACA를 계속 지지했다. 대상을 특정한 보조금은 많은 중-저소득 가구들이 가입할 여지를 만들어 주었고, 메디케이드(Medicaid) 확대는 가장 취약한 가구 중 일부에게는 생명줄이었다. 그러나 ACA 법은 커다란 공공제도의 교섭력이 갖는 이점을 지니고 있지 않기 때문에 대상 확대보다 지출 통제에 있어 덜 효과적이었다(Broadus and Park 2016).

노후소득보장 논쟁에서 EPI의 입장은 건강보험 논쟁 시기에 우리가 공공 보험을 지지했던 것과 유사하다. 우리는 고용주에 기초한 퇴직 보장의 격차를 고용주와 노동자의 의무가입과 누진적 보조금으로 격차를 줄이는 한편, 정치적으로 가능한 최대의 범위까지 효율적인 정부 프로그램(공적연금)의 확대를 권고한다.

EPI는 퇴직소득 문제에 개입하고 큰 해법들을 추진해온 오랜 역사를 지니고 있다. EPI는 조지 W. 부시(George W. Bush) 대통령의 오래가지는 못했던 공적연금 민영화를 위한

5) [역자 주] 일명 “오바마 케어”로 알려진 미국의 건강보험 개혁법.

계획뿐 아니라, 재정 적자(이는 주로 고령화가 아닌, 보건의료 비용의 상승 때문임)로 공적연금 삭감이 불가피하다는 끈질긴 오해에 맞서 싸웠다.

한편, EPI는 조세특례 형태로 퇴직연금제도에 주는 현재 보조금보다 더 크지 않은 정부 지출로 어떻게 모든 노동자가 노후소득 보장을 달성할 수 있는지를 설명하기 위해 EPI 이사회 성원이기도 한 테레사 길라두치(Teresa Ghilarducci)가 제안한 GRA(Guaranteed Retirement Account) 제도를 활용하면서, 401(k) 제도에 대해 초기부터 영향력 있게 비판했다.

401(k)과 개인퇴직계정(IRAs)에 저축하고 있는 사람들을 “부드럽게 이동하도록 유도하기 (nudge)” 위한 방법으로 자동가입에 대한 두 정당 간 초당파적 관계가 형성됐을 시기에 야심 찬 개혁을 위해 GRA 제도에 대한 공론장이 열렸다. 이후, EPI는 연대 단위들과 함께 공적연금 확대까지 포함되도록 정책 옵션의 범위를 넓혔다. 그동안 EPI는 “pension envy”⁶⁾(연금 질투)를 부추기고, 모든 노동자가 연금은 곧 계좌 형태의 제도를 의미하도록 재정립하려는 비평가들로부터 확정급여(DB)형 공적연금을 지켜왔다.

EPI의 중층적 접근(공적연금의 확대, GRA 제도로 노동자와 사용자의 많지 않은 정도의 기여, 확정급여(DB) 연금 유지)은 이미 노동자의 절반이 퇴직연금에 가입해 있다는 것을 인지한다. 사실상 모든 노동자, 심지어 좋은 퇴직연금제도를 가진 노동자라고 하더라도 공적연금 확대를 통해 급여 혜택을 받게 될 것이며, 이것이 EPI의 주요한 초점이다. 그러나 이를 넘어, 만일 목표가 고용주 기반의 퇴직연금을 완전히 대체하는 것이 아니라면, 퇴직연금제도가 있는 노동자와 없는 노동자 사이의 격차를 해소하는 것은 국가의 공적연금과 유사한, GRA 형태의 제도 또는 이와 유사한 국가 제도로 더 수월해질 수 있다.

4. 공적연금은 미국 소득보장제도의 핵심이고 확대되어야 한다.

공적연금은 퇴직한 노동자들에게 효과적이고, 안정적인 소득을 보장한다. 미국의 소득 보장을 증진하기 위한 가장 효과적인 유일한 방법은 공적연금의 성공을 기반으로 그것을 확대하는 것이다. 수년에 걸쳐, 공적연금을 감당할 수 없는 것으로 묘사하고 그것을 약화하려는 작은 정부의 이념적(ideologues) 공세에도 불구하고(EPI가 힘차게 싸워왔던 시도들),

6) [역자 주] 주로 교사·공무원을 포함해 공공부문 노동자들이 확정급여(DB)형 연금에 가입해 있고, 더 안정적이고 더 높은 급여를 더 이른 시기부터 받는 것 등에 대해 부러움과 박탈감, 나아가 사회적 불만과 갈등을 의미한다.

대부분의 미국인은 정치적 스펙트럼을 넘어 공적연금을 강하게 지지하고 있고, 그것을 강화하기 위해 기꺼이 더 기여할 의향을 갖고 있다.

사회보험은 민간보험보다 더 많은 장점을 갖고 있다.

시장경쟁은 많은 재화와 서비스에서 혁신과 더 낮은 비용을 고취할 수 있다. 그러나 모든 시장이 똑같이 경쟁적인 것은 아니며, 건강과 장수 위험(longevity risk)을 포함한 주요한 위험들에 대비해 사람들을 보험에 가입시키는 데 있어, 정부 관리시스템이나 고도로 규제되는 제도가 오히려 유리한 점이 있다.

우리 또는 우리가 사랑하는 사람이 100살까지 살거나, 비용이 많이 드는 의료적 상황에 놓이게 될 것인지를 예견하기 어렵다. 사회보험이 없다면, 우리는 그러한 비싼 비용을 감당할 만큼 충분히 돈을 모으려고 애써야 할 것이다. 비록 민간보험이 자동차 도난처럼 사회적 영향이 거의 없는 위험에 대비해서는 효과적으로 보호할 수 있지만, 사람들이 민간보험을 자발적으로 구매하는 것에 의존하는 것은 위험이 전체에 영향을 주거나 다른 사람들에게 비용을 부과할 때(경제학자들이 ‘부정적 외부효과’라고 부르는), 문제가 된다.

기대수명의 빠른 증가를 가져온 의료 발달은 민간보험사들의 종신휘연금 상품 판매의 실패를 불러올 수 있다. - 많은 보험회사가 동시에 망하는 체계적 위험(systemic risks) - 만일 많은 사람이 이러한 상품에 노후를 의존한다면, 다른 경제적 결과 중에서 결국 노인 에 대한 사회안전망 지출(납세자들에게 부과하는 비용) 증대를 초래하게 될 것이다.

사회보험은 체계적 위험과 부정적 외부효과 모두를 해결할 수 있다. 비록 노인 시기에 예상치 않은 기대수명이 늘어나는 것 또한 공적연금의 재정에는 부정적 영향을 미치지만, 정부가 세금을 늘리거나 급여를 다듬는(trim) 권한을 가지고 있어서 제도의 붕괴는 피할 수 있다. 또한, 공적연금의 누진적 급여구조는 사회안전망 프로그램에 대한 지출과 빈곤을 줄일 수 있다.

또한, 더 높은 위험을 지닌 개인이 더 자발적으로 보험 제도에 가입하는 경향이 있어서 비용증가와 보장 축소라는 문제가 발생한다. 비록 단체보험이(고용주 기반의 건강보험과 확정급여제도와 같은) 부분적으로 이러한 “역선택” 문제를 해결하더라도, 단체보험은 고령 노동자와 같이 더 높은 위험을 가진 개인에 대한 차별을 금지하도록 규제할 필요가 있다.

퇴직의 맥락에서, 역선택은 왜 401(k)을 저축한 것보다 더 오래 사는 것에 대비해 보험을 종신휘연금 형태로 바꾸지 않는지 부분적으로 설명할 수 있다. 생명연금의 시장규모가

작은 것 또한 손실 혐오와 다른 심리적으로 기이한 점들 때문이다. 그리고 연금을 구매하는 것은 소비자 스스로 정보가 불리하다고 느끼는 복잡한 거래라는 사실이다. 재무상당으로 가장한 고압적인 판매 전략은 또한 나쁜 상품들이 좋은 상품들을 밀어내고 전체 시장을 위축시키는 결과를 낳는다. 생명보험 민간시장의 문제점은 너무 확연한데, 조지 W. 부시 전 대통령이 사회보장국장(Social Security Administration, SSA)에 임명한 제이슨 피츠너(Jason Fichtner)와 같이 공적연금 확대를 반대하는 몇몇 공화당원조차 퇴직연금계정의 잔액을 은퇴까지 지속시키기 위해 확장된 공적연금 급여로 전환하는 것을 지지할 정도다(Koenig, Fichtner, and Gale 2018).

민간보험의 또 다른 잠재적 결점은 노동시장에 대한 영향이다. 고용주 기반의 제도는 고용주가 노동자를 유인하고 유지하는 데 도움이 되지만, 특정한 고용주에게 급여를 연계하게 되면, 그들 자신의 재능이나 이익에 더 적합한 직장으로 옮기거나 자신의 사업을 시작하려는 노동자는 그들의 혜택을 포기하길 원하지 않기 때문에 ‘일자리 잠금(job lock)’으로 이어질 수 있다. 사회보험은 전체 인구 또는 대상 인구의 모든 사람을 포괄하면서 이러한 문제를 해결한다. 이는 또한 많은 사람에게 행정비용과 기타 고정 비용을 확산시킴으로써 규모의 경제를 창출 한다.

그렇다고 민간보험에 잠재적 이점이 없다고 말하는 것은 아니다. 예를 들어, 은퇴 분야에서는 대형의 정부기관이 금융시장에서 적극적인 역할을 하거나, 반대로 소극적인 역할을 하며 기관투자자들의 감독 기능을 약화하는 것에 대한 우려가 있다. 따라서 정부가 운영하는 대규모의 연금제도(EPI가 제안하는 GRA 또는 이와 유사한 정부 제도)는 최소한 제도가 성숙하면 투자 관리를 민영화 또는 분산화할 가능성이 있다.

공적연금은 끊임없는 공격에도, 효과적이고 여전히 인기가 있다.

공적연금이 갖는 효율적인 장점은 분명하다. 거의 모든 민간부문 노동자를 포괄함으로써, 공적연금은 규모의 경제를 통해 비용과 위험을 최소화하고 가장 광범위한 위험분산이 가능하다. 비용 또한 가입자의 근로기간에 걸쳐 퍼져 있게 된다. 공적연금의 사회보장세(보험료)는 다소 역진적이지만(132,900달러 이상 소득은 부과되지 않는다), 급여는 누진적이다. 소득이 낮은 사람이 퇴직 이전 소득에서 더 높은 비중의 급여를 받고 있다. 또한, 정부가 나서 해법을 제시하는 것에 회의적인 경향이 높은 국가인 것 치고, 공적연금은 유별나게 인기 있는 프로그램이다.

이러한 인기는 수십 년에 걸친 왜곡 선전에도 불구하고 지속했다. 공적연금에 대한 대중적 지지를 침식시키기 위한 선전의 핵심은 1983년 자유주의 성향의 ‘케이트 저널(Cato Journal)’의 기사에 처음 실린 효과적인 공격이었는데(Butler and Germanis, 1983), 젊은 사람들이 퇴직할 때 연금은 (재정 파탄으로) 없어진다는 것이다.

결정적으로 이러한 이념적 공격은 공적연금의 재정적 도전들은 거의 극복할 수 없는 제도의 지속가능성에 대한 우려로 받아 들여져 왔다. 고용주와 노동자의 기여율이 부과 대상 소득의 6.2%에서 7.6%까지 증가하면 장기적 균형은 이뤄진다(Social Security Trustees 2019, 8). 장기적인 부족분의 3/4 만큼은 “상한을 폐지하는 것으로(Scrapping Cap)”-부과 소득 상한액보다 높은 소득에 급여 승수를 줄이는 동시에, 모든 소득에 대해 사회보장세를 부과- 간단히 없앨 수 있다.

EPI는 공적연금의 장기적 적자는 다가오고 있는 위기이며, 이는 급여를 축소함으로써 전체적 또는 대부분 종결되어야 한다는 벨트웨이(Beltway) 합의에 저항했다. 제도가 실제 재정적자에 직면했을 때 1983년 제정된 삭감조치로, 이미 급여는 퇴직연령의 점진적 증가와 고소득 수급자에 대한 급여 과세를 통해 줄어들고 있다. EPI는 이러한 점진적 삭감이 X세대와 밀레니얼 세대 평균 급여의 22% 감소에 해당할 것으로 추정했다.⁷⁾

또한, 공적연금에 민간계좌를 넣으려는 조지 W. 부시(George W. Bush) 전 대통령의 계획에도 맞섰다. 이는 2005년 대통령 재임 선거의 핵심적 의제가 되기 수년 전부터 싸워왔던 나쁜 아이디어이기도 했다. 논쟁에 이바지했던 것 중에서, EPI는 이행비용을 강조했고, 민간계좌의 부풀려진 수익률 가정에 반대했으며, (기대수명이 길어지면 공적연금을 덜 지급해야 한다고 주장한다면) 흑인 남성은 더 짧은 기대수명 때문에 공적연금은 덜 지급된 것이라는 주장으로 반증했다.

공적연금의 내부 수익률은 본래 사적연금보다 더 낮지 않다.

EPI는 공적연금보다 401(k)이 더 높은 수익률을 제공한다는 일반적인 오해와 싸웠다. 401(k)과 공적연금 모두, 기여에 따른 수익은 경제성장을 반영한다. 공적연금 급여는 대부분 노동자와 사용자의 기여에서 직접 지급된다. 단지 공적연금 급여의 극히 일부만 대

7) 65세에서 67세로의 수급연령 인상은 급여의 13.3% 삭감 효과와 같다. 사회보장국은 공적연금 급여에 부과하는 소득세가 평균 2030년 약 10%, 2040년 11%까지 급여를 감소할 것으로 추정했다. 86.7%에 90%를 곱하면 약 78%가 된다(출처: SSA 2010 and Purcell 2015의 저자 분석).

규모 베이비붐 세대를 위해 조성된 신탁기금을 통해 지급된다. 평균 노동자는 평균 수급자보다 수십 년 더 젊기 때문에, 부과방식 제도에서 확정 보험료율은 과거 유산에서 발생하는 비용(legacy costs)은 빼고, 생산성과 노동력 성장과 동일한 암묵적 또는 “내부적” 수익률이 발생한다(Morrissey 2018a; Munnell, Hou, and Sanzenbacher 2017).

공적연금의 경우, 이러한 유산 비용(legacy costs)은 제도에 크게 기여할 기회가 없었을 지라도, 첫 세대 수급자에게 급여를 제공하는 비용이다. 대공황을 겪으며 살아온 이러한 제1세대를 보면, 그들에게 경제적 지원을 확장하는 결정은 미래에 더 부유하게 될 세대가 부담하게 될 것이다. 만일 우리가 이러한 유산비용이 현재 가입자의 기여에 대한 내부 수익률에 지장을 줄 거라고 걱정한다면, 우리는 이러한 비용을 별도로 부담할 수 있을 것이다. 예를 들어 우리는 크리스 반 홀렌(Chris Van Hollen) 상원의원이 제안했던 것처럼, 이러한 비용 부담을 위해 부동산 세금을 사용할 수 있다(Scott 2019).

공적연금의 연금액(생계비) 조정은 수급자가 직면하는 비용증가를 반영한다.

EPI는 또한 공적연금의 생계비(연금액) 조정(COLA)을 계산할 때, 적자감소라는 맥락에서 자주 언급된 ‘연쇄 (방식의) 소비자 물가지수’(CPI) 를 활용하려는 시도에 반대해왔다. ‘연쇄 소비자 물가지수’는 더 값싼 재화와 서비스를 대체할 수 있는 소비자의 능력을 더 완벽하게 고려하지만 미연쇄 지수보다 더 느리게 증가하고, 그래서 시간이 지남에 따라 공적연금의 급여는 줄어든다.

EPI와 다른 이들이 지적해왔듯이, 연쇄 방식의 CPI-U와 미연쇄 방식의 CPI-W(현재 연금액 결정할 때 사용되는 지수) 모두 노인과 장애인 수급자가 직면하는 인플레이션을 축소 반영하고 있다. 왜냐하면, 수급자는 평균 의료비 지출이 더 높고, 그리고 보건지출도 다른 재화와 서비스의 가격보다 더 빠르게 증가하는 경향이 있기 때문이다. 게다가 요양에 대한 지출이 많을수록, 저소득 수급자는 더 넓은 인구보다 다른 재화와 서비스에 대한 더 빠른 비용 상승에 직면할 수 있다(Church 2015; Sherman and Van De Water 2019; 저자의 the Federal Reserve Bank of Chicago’s Income Based Economic Index [Federal Reserve Bank of Chicago 2015 분석자료]).

공적연금의 연금수급연령은 기대수명에서의 격차를 고려해야만 한다.

EPI는 공적연금의 연금수급연령(정상퇴직연령) 인상에 반대해왔는데, 1937년과 1960년 사이에 태어난 노동자는 이미 65세에서 67세로 단계적으로 증가하고 있다. 1년 수급연령을 늘리는 것은 6.7% 급여 삭감하는 것과 맞먹는다.

평균 기대수명이 증가하는 상황에서 수급연령을 증가시키는 것이 불가피하다는 생각에 대응하기 위해, EPI는 사회경제적 지위에 따라 기대수명의 격차가 확대되는 것을 강조해왔다. 공적연금의 회계는 20세기에 걸친 기대수명의 증가를 예측하고 계획했는데, 그중 대부분은 공적연금 재정에 무해하거나, 또는 유익했다고 지적했다. 그리고 느리고 불평등한 임금 성장과 이후의 대침체가 얼마나 공적연금의 장기적 재정 부족에 기여했는지 강조했다. EPI는 느리고 불평등한 임금 성장에 대한 적절한 대응은 연금수급연령을 올리기보다 부과소득 상한을 폐지하는 것이라고 지적했다.

공적연금의 보편성은 제도의 성공에 이르는 핵심이다.

EPI는 공적연금을 사회보험에서 점점 저소득 수급자를 대상으로 하는 사회안전망 프로그램으로 바꾸려는 시도에 저항해왔다. 부시 행정부의 민영화 계획의 실패 이후, 공화당 정책입안자들과 보수적인 연구단체들은 벼락부자를 꿈꾸던 화두를 그만두었다. 대신 그들은 더 “급진적인” 개혁을 위해 공적연금에 대한 유연비어와 “따뜻한 보수주의(compassionate conservative)”의 조합으로 민주당원들을 끌어들이려고 시도했다. 구체적으로 그들은 소득 중상위층 가입자에 대한 급여삭감을 제시했고, 저소득 가입자에 대한 급여를 조금 인상(시간 경과에 따라 프로그램 축소되는 방식으로)하는 것을 제안했다. EPI와 다른 진보적 단체들은 만일 공화주의자들이 진정으로 노인 빈곤을 해소하는 데 관심이 있다면 모든 이를 위한 공적연금 급여를 축소하지 않고 ‘보충적 소득보장(SSI)’을 확대하는데 초점을 맞춰야 한다고 지적했다.

진보주의자들이 정부 프로그램을 좀 더 “급진적”으로 만드는 것에 반대하는 것이 이상하게 보일 수 있지만, 이는 그들이 보편적 프로그램을 잔여적 프로그램으로 전환하는 것에 반대하기 때문이다. 이와 비슷하게, 중산층 학생들에게 교육비 지출을 줄이지 않고 저소득 학생들에게 교육비를 늘리고, 사교육을 감당할 수 없는 저소득층 학생들을 위한 공립학교의 역할을 명시적으로 재정립하는 것을 지지하고 있다.

공적연금은 현재로선 전면적인 삭감으로부터 안전해 보인다. ‘공적연금 강화 연대’와 그것의 리드 조직인 ‘Social Security Works’의 강력한 반대로 급여삭감의 위험은 줄어들었다; 아울러, 민주당 내 진보세력의 상승, 그리고 트럼프 대통령의 적자를 확대한 감세와 일자리 법(Jobs Act) 이후 재정적자에 대한 공화당 신뢰 상실 등(Collender 2018; Rampell 2018). 공화당 일각에서는 “법적 자격”을 축소하려는 움직임도 있지만, 트럼프와 다른 이들이 이러한 인기 있는 프로그램을 삭감하지 않겠다는 뜻을 내비친 만큼 위험은 덜 심각하다.

공적연금 확대를 위한 공세

공적연금 확대는 노후 위기를 사전에 방지하기 위한 가장 중요한 수단이다. 공적연금은 저비용, 통산성, 무위험, 그리고 연금형태의 급여 그리고 다소 진보적인 소득 재분배를 제공한다. 실질 가치가 보전되는 급여 발상은 매우 인기가 있고, 공적연금은 모든 계층의 유권자들 사이에서 가장 강력한 지지를 받고 있다(Walker, Reno, and Bethell 2014; Public Policy Polling 2018).

공적연금 확대에 대한 주요한 도전은 공화당 정책입안자들과 거액 후원자들로부터의 거센 정치적 저항이다. 정치를 차치하고서도, 한 가지 실질적인 한계는 공적연금의 사회 보장제가 현재의 형태에선 누진적이지 않다는 점이다. 그러나 노령, 유족 그리고 장애 연금을 포함하는 이 제도 전체를 고려한다면, 공적연금은 매우 효율적이고 다소 누진적이다. 반면, 401(k)와 같은 고용주 제도에 대한 납세자 보조는 매우 역진적이다.

EPI는 공적연금 확대의 강력한 지지자였다. 설문조사에 따르면, 공적연금 확대는 심지어 공적연금제도가 더 많이 기여해야 하는 것을 의미하더라도, 유권자 내에서 인기 있는 것으로 나타났다(Walker, Reno, and Bethell 2014). 공적연금 확대는 2016년 선거 전에 사실상 모든 민주당 상원의원의 지지를 받았다. 민주당 의원들은 “공적연금 확대 회의(Expand Social Security Caucus)”를 구성하고, 2019년 코네티컷 주의 의원이자 공적연금 소위원회 위원장인 존 라슨(John Larson)은 자신의 ‘공적연금 2100 법안(Social Security 2100 Act)’을 위해 200명 이상의 민주당 공동후원자를 모집했다(Altman 2016; Garcia 2016; Marans 2019). 버니 샌더스(Bernie Sanders, 버몬트주)와 엘리자베스 워런(Elizabeth Warren, 매사추세츠주) 상원 의원, 그리고 셰로드 브라운(Sherrod Brown, 오하이오주) 하원의원은 공적연금 확대 운동의 오래된 영향력 있는 지도자들이고, 이 중 샌더스와 워런은 민주당 후보경선(브라운은 자진 하차)에서 더 주목을 받았다(Birnbaum 2018). 샌더스(Sanders)와 워런(Warren)이 내놓은

계획은 급여를 확대하고 제도의 지급능력을 확장하지만, 라슨(Larson)의 계획과는 달리 장기적인 재정적자를 완전히 제거하려고 시도하지는 않는다(Goss 2019a, 2019b; Zandi 2019).

급여 확대를 위한 방법은 다양하다. 라슨(Larson)의 법안은 평균소득 월액 최초 926달러에서 급여 산식의 승률을 90%에서 93%로 증가시키는 것이다⁸⁾. 이는 저소득자에게 더 큰 비율을 가져다주면서 모든 사람의 급여를 늘리기 때문에 전반적인 점진적 급여인상의 한 예다. 유사하게 1인당 월 200달러의 급여를 확대하기 위한 워런(Warren)의 더 야심 찬 제안도 저소득층에게 더 큰 비율증가를 가져올 것이다.

다른 확대 제안들은 특정 집단을 대상으로 한다. 여기에는 장애를 지닌 부모가 있거나, 부모 중 한 명이 사망한 대학생이나 직업훈련생을 위해 급여를 복원해주는 것이 포함된다; 돌봄 제공의 책임 때문에 소득이 부정적인 영향을 받는 사람들에 대한 미래 급여를 증진하기 위한 돌봄 크레딧 제공과 빈곤선 이상의 최저급여를 인상한다.

많은 급여확대 계획들은 비록 강조점은 다르지만, 보편적이면서 대상을 특정한(targeted) 방식 모두를 가지고 있다. 민주당 대통령 후보 피트 버티지(Pete Buttigieg)가 제시한 것과 같은 몇몇 계획은 단지 대상 확대만을 제시했을 뿐이다(Buttigieg 2019).

수입을 늘리기 위한 또 다른 제안도 있다. 라슨과 같이, 대부분 계획은 다른 변화 중에서도 부과소득 상한을 폐지하거나 개정하는 것이다. 일부 지지자들은 지속적인 호소의 핵심으로 제도의 기여구조를 보지만, 다른 지지자들은 급여세율(보험료) 인상에 반대하고 투자소득에 과세하는 것과 같은 다른 수입원을 찾는 것을 선호한다. 이것과 그리고 다른 이유로 대부분 법안은 장기적인 재정 부족분을 완전히 없애려 하지 않고 공적연금 기금이 소진될 것으로 예상하는 시기를 뒤로 미루는 것을 목표로 한다.

장기적인 재정적자를 없애는 라슨의 법안은 주목할 만한 예외적인 법안이다. 이 법안은 일부 고소득자들에게 보험료율을 확대하는 한편, 점진적으로 보험료율을 인상한다.

간단히 말해서, 공적연금은 성공적인 은퇴 프로그램의 모든 특징을 지니고 있다. 꾸준한 기여, 낮은 비용, 그리고 급여 수급자들은 얼마나 오래 사는지와 상관없이 의지할 수 있다. 퇴직급여 이외에도, 사망이나 장애로 인한 소득손실로부터 노동자와 가족을 보호한

8) [역자 주] 미국의 노령연금 급여산정 방식에서 기본연금액은 평균소득 월액(2019년 926달러)에 0.90을 곱하는 방식으로 산출되는데(그 이상의 소득 구간별 별도 승률 적용), 이를 0.93으로 더 올리자는 것이다.

다. 공적연금 확대를 위한 유일한 심각한 도전은 정치적인 것이다. 강력한 조세저항과 반정부 운동은 의회가 세율을 인상하거나 더 많은 세입을 제도로 가져오기 위한 다른 변화들을 이행하는 것을 성공적으로 단념시켜왔다. 한때는 상당히 일상적이고 초당적 지지를 얻었던 인상은 1983년 이후로 일어나지 않았다(SSA n.d.; Campbell and Morgan 2005).

5. 401(K)는 실패한 정책실험이다.

오랜 숙고의 산물인 공적연금과 달리, 401(k)⁹⁾는 역사의 사고(accident)이다. 401(k)가 더 폭넓은 퇴직 보장을 하는 데 실패했다는 것이 충격으로 다가올 일이 아니다- 401(k)는 전혀 그것을 의도하지도 않았다. 401(k)는 1978년 이연보상에 대해 명확한 세금 처리를 위해 내국세 코드(Internal Revenue Code)를 변경하면서 만들어졌다. 401(k)는 은행가들을 위한 특전으로 고안된 것이지, 연금을 통한 소득대체를 위한 것이 아니었다(Tong 2013). 그러나 하룻밤 사이에 일반 노동자들의 퇴직을 책임지게 됐다.

초기, 401(k) 그리고 유사한 확정기여(DC) 제도는 개인이 그들 자신의 돈을 투자하는데 최적화됐다는, 완전히 틀린 주장에 기반을 두고 발전했다(Ayres and Curtis 2015; Benartzi, Previtero, and Thaler 2011; Brown et al. 2008; Beshears et al. 2018; CEA 2015; Choi, Laibson, and Madrian 2011; Lusardi and Mitchell 2007, 2014; Society of Actuaries 2018; Sun and Webb 2012).

대부분의 연금 가입자들은(retirement savers) 금융적 지식을 갖고 있지 않다. 많은 이들은 자산군 다양화에 실패하고, (투자) 위험에 대해 전부 또는 전무한 접근방식을 취하고, 수익률이 하락하는 마켓 타이밍(market timing)에 오히려 사들이고, 뮤추얼 펀드 수수료에 대해선 순진하게 “당신이 지불한 것을 얻는다.”라고 가정한다. 대부분의 사람은 그들의 기대수명을 과소평가하는 경향이 있고, 은퇴 시기에는 저축한 돈을 어떻게 써야 하는지 확신할 수 없으므로 얼마나 저축할 필요가 있는지 가늠하는 데 어려움을 겪는다. 금융 전문가로 가장한 영업사원들에 의해 사람들이 고비용 투자로 몰리자, 오바마 행정부의 노동부가 연금 가입자들에게 상충하는 “투자 조언”을 제공하는 관행을 사실상 불법화하는 규정을 발표했는데, 이후 트럼프 행정부에 의해 버려졌다(CEA 2015; Morrissey and Shierholz

9) [역자 주] 401(k)는 미국 근로자퇴직소득보장법에서 퇴직연금에 대한 세제 혜택을 규정하고 있는 401조 k 항에서 이름을 따온 것이다.

2017).

가입자가 직접 운영하는 계좌에서 “영리한 투자자” 사례에 반하는 증거들이 늘어가자, 연금에 대해 부러움을 유발하면서 공공부문에서 확정기여(DC) 제도가 늘어갔다. : 납세자 대부분이 401(k)를 가지고 있는데, 왜 공무원 노동자가 연금을 가져야 하는가? 이러한 논쟁의 선상은 기존의 전통적인 확정급여가 확정기여(DC) 제도보다 더 비용 효과적이고, 공공부문에서의 낮은 임금을 부분적으로 보상한다는 사실을 무시한다(Morrissey 2015, 2016b, 2018b; Oakley and Kenneally 2015, 2019; Rhee and Fornia 2014).

확정기여(DC) 제도를 선호하는 여전히 남아있는 주장은(최소한 민간부문에서는 유효한) 많은 고용주가 장기적인 연금 채무를 맡을 위치에 있지 않다는 것이다. 뒤에 논의하겠지만, 이는 고용주들에게 장기적인 의무를 부담시키지 않고 전통적인 확정급여(DB) 연금의 장점 중 일부를 주는 혼합형 제도에 관심을 불러일으켰다. 아래 논의하는 GRA 제도가 그러한 계획 중 하나다.

우리가 직접 운용하는(DIY) 제도가 작동하지 않는 이유

개인의 최적화된 저축과 투자에 대한 실패는 많은 주목을 받아왔지만, 401(k)와 관련된 많은 문제는 개인 행위보다 제도의 결함과 더 관련이 있다. 401(k)는 무엇이 잘못됐나. 첫째, 너무 좋은 돈이 들어가고 있는데, 주로 많은 노동자가 보장받지 못하기 때문이다. 둘째, 세금보조는 저축과는 상관없는 부유층에 흘러 들어간다. 셋째, 많은 돈이 퇴직 이전에 높은 수수료와 대출, 중도 인출 등으로 빠져나간다. 마지막으로 중요한 것은 이러한 제도가 위험을 분산하지 않는다는 것이며, 그래서 기여는 그들의 저축한 금액을 초과하지 않도록 보장하기 위해서는 훨씬 더 많은 기여를 해야 한다는 것이다. 이러한 문제들 각각은 아래와 같다.

1) 돈이 너무 적게 들어간다는 문제는 다차원적이지만 주로 차등적인 접근 때문이다. 첫째, 많은 노동자가 제도를 시행하지 않는 고용주를 위해 일하거나, 나이나 요건에 부합하지 않기 때문에 퇴직연금 대상이 되지 못한다. 둘째, 애초 제도에 가입할 수 없는 것보다 덜 일반적이긴 하지만, 퇴직연금에 가입할 수 있는 노동자 중 일부는 가입하지 않는다. 셋째, 제도에 가입한 노동자는 그들 스스로 충분히 기여하지 못하거나, 빈약한 고용주 기여를 받는다. 전형적으로 고용주는 노동자 급여의 6%까지 기여하는 1달러 당 50센트

이지만, 고용주의 기여는 단체협약에 부가적으로 명시되지 않는다면 선택 사항이다.

2) 퇴직연금 제도의 중대한 문제 중에 너무 덜 주목을 받고 있는 것은 퇴직연금에 대한 세제지원이 거꾸로 되어 있다는 점이다. 퇴직금 세액보조금의 80%가 소득 10만 달러 이상의 가구에게 돌아간다(Tax Policy Center 2017). 401(k)와 개인퇴직계정(IRA)에 대한 세금 이연(tax deferral)은 저소득층에게 거의 또는 전혀 혜택을 주지 않는데, 보조금이 투자 수익에 대해 지급될 소득세의 기능이며, 많은 저소득 가구는 소득세를 납부하지 않기 때문이다.

일반적인 믿음과 달리, 세금은 기금이 인출할 때 내야하기 때문에, 세금 이연은 퇴직계정에 대한 기여를 보조하지 않는다. 오히려 이 같은 세제혜택은 연간 세금이 부과되지 않는 투자수익으로부터 생긴다. 세금 이연은 실제 혜택을 거의 받지 못하거나, 전혀 받지 못하지만 실제로는 그렇다고 믿는 저소득 노동자들에게 가장 큰 유인 효과를 준다는 증거가 있다(Benjamin 2003; Chernozhukov and Hansen 2004; Engen and Gale 2000; Engen, Gale, and Scholz 1996; Heim and Lurie 2014)¹⁰⁾. 그리고 많은 저소득 노동자들은 세금 이연의 혜택을 받지 못하지만, 퇴직 이전에 적립금을 인출한다면 패널티를 물어야 한다.

세금 “인센티브”는 그들이 증진하려는 사회적 목표의 달성이라는 점에서 본다면 대부분 낭비된다. 비록 세금 혜택의 가장 큰 혜택은 고소득층에게 돌아가지만, 그것 때문에 저축을 더 많이 하는 것으로 보이진 않는다. - 그들은 단순히 세금우대 계좌로 저축한다. 실제 401(k)나 개인퇴직계좌의 자산 중 상당부분은 상속자들을 위한 것이고, 특히 조세우대 플랜에 남아있다면 이러한 상속에 대해 세금을 내지 않기 때문에, 부의 불평등을 조장하고 있다는 것을 의미한다.

3) 401(k)의 또 다른 중요한 문제는 새어나가는 돈이다. 가입자들은 높은 수수료를 내고, 퇴직 전에 자주 돈을 빌리거나 인출한다. 수수료는 ‘주인-대리인 문제(고용주가 제도를 선택하지만, 수수료 대부분은 노동자가 부담)’, 투명성 부족, 다른 시장 실패들 때문에 높다. 개인 계정은 또한 풀링되고 전문적으로 관리되는 연금보다 본래 더 비싸다. 적극

10) 저소득 노동자들은 여전히 급여세를 납부하고, 첨부된 W-2에 401(k) 기여를 신고하는 세금신고서를 제출하는 경우가 많다. 많은 가입자들과 마찬가지로, 그들은 기여와 누적 투자소득이 인출시 과세된다는 사실, 적어도 퇴직 후 같은 세목에 있는 사람들은 투자기간 내 ‘내부수익’에 대해서는 소득세를 내지 않는 것으로 제한되며, 노동자들이 처음에는 빚을 지지 않을 수 있는 잠재적인 세금 이점을 알지 못할 수 있다.

운용 펀드 대(vs) 소극적 투자도 마찬가지다. 개인 투자자는 또한 시장 타이밍과 부적절한 다양화로 인해 연기금과 다른 기관투자자보다 위험조정 수익률이 더 낮다.

4) 이러한 401(k) 스타일의 확정기여(DC) 방식은 개인 가입자는 세대 간 위험이나 장수 위험 부담으로부터 혜택을 받지 못하기 때문에 확정급여(DB)보다 더 위험하고, 그래서 덜 효과적이다. 확정기여(DC)는 확정급여(DB)보다 더 순이익이 낮고 위험 풀링이 없기 때문에, EPI와 다른 이들은 비슷한 퇴직 보장을 제공하기 위해 확정급여(DB) 대비 확정기여(DC)는 기여의 거의 2배 만큼 필요하다고 추정했다(Morrissey 2009; Rhee and Forna 2014).

다른 시기에 퇴직한 노동자 간 투자위험을 분산시키는 확정급여(DB)제도의 가입자와는 달리, 2008~2009년 금융위기 동안 베이비붐세대가 어렵게 배운 것처럼, 401(k) 가입자는 하락시세로 인한 은퇴 리스크를 고스란히 떠안고 있다. 일반적인 생각과 달리, 누적투자 수익률은 더 긴 투자 범위에서 평균화되지 않고, 노동자들이 퇴직을 앞두고 더 보수적인 포트폴리오로 전환하는, 인기 있는 “target date”(은퇴날짜에 맞춰 운용) 펀드는 본질적으로 고정자산배분을 지닌 포트폴리오보다 더 안전하지 않다¹¹⁾. 시장위험에 대비한 개별 가입자들을 위한 유일한 보호는 예방적 저축을 늘리거나, 더 보수적 투자를 선택하는 것이다. 어느 쪽이든 평생의 생활수준을 더 떨어뜨린다.

11) 타겟 데이트 펀드의 주요 장점은 젊은 노동자들이 기여금을 늘려 손실을 만회할 수 있는 더 많은 시간을 가지고 있다는 점이다.

사고 실험 : DIY(Do it yourself) 헬스케어

우리의 퇴직 제도는 퇴직할 때 얼마나 저축할지, 어떻게 투자할지, 그리고 저축을 얼마나 줄일지를 결정해야하는 개인별 401(k)에 크게 의존하고 있다. 이러한 결정들은 복잡하고, 시스템은 비싸다. 규모의 경제와 위험분담이 결여돼 있고, 많은 고용주와 가입자들이 뮤추얼펀드 수수료와 다른 수수료 형태로 지불하고 있는 금융 서비스가 가치가 있는지 평가하기 어렵기 때문에 비용도 많이 든다.

어떻게 퇴직연금 가입자들이 실패하도록 설정돼 있는지 이해하기 위해 헬스케어는 유용한 비유를 제공한다. 만일 스스로 헬스케어를 책임질 때 예상할 수 있는 장점을 선전하면서, 의료상담을 온라인으로 대체한다고 상상해보자. 그런 다음 우리는 얼마나 사람들이 약물에 대해 혼란스러워 하고 건강한 생활방식을 따르지 않는지에 대해 노심초사하며 수십 년을 보냈다. 사람들은 인간이다. 그것은 전혀 새로운 것이 아니다. 질문은 : 누가 스스로 운영하는 제도가 전문적으로 관리되는 시스템보다 더 잘 작동하거나 작동할 것이라고 생각할까?

물론 401(k)는 사람들이 너무 많이 기대하는 것보다 더 심각한 문제를 가지고 있다 – 또한 많은 면에서 명백한 바가지다. 대부분의 의사들이 고용주가 선택한 웹사이트로 대체되지만 대부분 노동자들이 부담한다고 생각해보자. 그리고 고용주 부담은 웹사이트가 특정한 처방약을 홍보한다면 더 최소화된다. 마지막으로, 우리가 위험분산이 전혀 없는 보험의 모든 측면을 폐기했다고 상상해보자. 치료비가 비싸서 치료할 수 없는 만성질환이 있는가? 당신은 운이 없다.

401(k)는 껍질 속에 있다. 401(k)는 선택권을 제공하는 것처럼 보이지만, 이러한 선택은 제한돼 있고, 비싸며, 다루기 까다롭다. 대부분의 사람에게 필요한 것과 공적연금 및 확정급여(DB)를 제공하는 것, 즉 퇴직 보장을 위한 비용효과적인 방법은 사람들에게 금융 전문가가 될 것을 요구하지 않는다.

6. GRA제도는 퇴직을 둘러싼 논의를 변화시켰다.

수년 간, 워싱턴의 정책 입안자들은 노동자들의 저축을 장려하는 데 초점을 맞췄다. 개인 행위에 대한 이러한 초점은 퇴직연금제도에 가입하지 않는 대다수의 노동자가 근로 시기에도 접근권을 갖지 못하고, 운 좋게 제도에 가입하는 노동자라도 401(k)가 잘 맞지 않는다는 사실에도 불구하고, 지속됐다.

테레사 길라두치(Ghilarducci)가 2008년에 EPI 아젠다의 일환으로 제안한 GRA제도는 현재의 기업연금이나 GRA라는 새로운 통산 가능한 계좌에 모든 노동자와 사용자가 퇴직에 일정정도 기여하는 것을 보장하기 때문에 획기적인 것이었다(Ghilarducci 2008). GRA는 정부기관에 의해 관리되지만, 기금은 연방 공무원을 위한 ‘연방공무원저축계정(Thrift Savings Plan, TSP)’와 유사하게 민간부문 관리자에 의해 풀링되고 투자된다. GRA는 낮은 관리비와 종신연금 제공, 그리고 투자위험으로부터의 몇 가지 보장을 제공할 것이다. 기업연금의 공적 대안인 GRA는 공적 건강보험 옵션이라 불리는 제이콥 햅커(Jacob Hacker)의 ‘Health Care for America plan’와 함께 제안되었다(Jacob Hacker 2007). EPI의 실무진과 연대단체는 두 계획을 위해 일했다.

GRA 계획의 주요 목표는 401(k)와 개인퇴직계좌에 대한 역진적 세금보조를 저소득 노동자의 기여를 완벽하게 상쇄하는 세수 중립적인 정액 세액공제로 대체할 것을 요구하며 이목을 집중시키는 것이다. 비록 정액 세액공제가 GRA계획의 이후 버전에 포함되긴 했으나, 401(k)와 개인퇴직계좌의 가입자들이 이러한 제도에 남아있는 선택을 한다면 다른 세금보조에 대한 세수 중립적인 대체가 아니다. 그러나 GRA의 세액공제의 비용은 세금우대퇴직계좌에 대한 낮은 기여상한과 새로운 계좌 잔액한도를 단계적으로 도입함으로써 상쇄될 수 있다. 또한 급여를 연금화하는 것은 소득공제가 세대 간 부의 이전을 보조하는데 사용되지 않는 것을 보장한다.

GRA 계획은 모델링된 혼합형(하이브리드¹²⁾) 제도의 일부와 달리(앞의 글 참고), EPI가 제안한 GRA 계획은 노동자와 고용주 간 위험을 분담하지 않고, 다만 적립금을 활용

12) [역자 주] 미국 노동부는 Hybrid Pension plans, OECD는 Hybrid DB plans로 사용되는데, 국내에서는 일반적으로 혼합형으로 사용되고 있어, 이 글에서도 혼합형으로 번역한다.

해 퇴직자 집단 간 투자위험을 분산시킨다. 남은 투자위험은 3% 물가상승률 조정방식의 정부 수익률 보증의 형태로 가입자(납세자)들이 부담한다. 한편 장수위험은 사망위험을 회피하는 생명보험회사를 포함해 연금 공급자들과 공유될 수 있다.

GRA 모델은 어떻게 발전해 왔다.

GRA의 이후 버전에서는 정치적 지지를 더 쉽게 받기 위해 3%의 실질 수익률 보장을 투자손실 보장으로 줄였다(Ghilarducci and James 2016). 이러한 원금 보장은 30년 이상 경과 후 누적 투자손실을 경험할 가능성이 낮은 장기 가입자들을 거의 보호하지 않고, 퇴직자 코호트에 걸쳐 수익을 평탄화하지 못한다. 그러나 이는 모든 가입자에게 심적 안정과 가입이 늦은 참여자들에게 실질적인 보장을 제공한다. 이러한 이유로, 보장의 비용은 계획 초기에는 더 높지만 제도가 성숙해지면서 보통수준이 될 것이다¹³⁾. 반대로, 3%의 실질 수익률 보장은 결과를 평탄하게 하는데 도움이 되지만, 장기적인 인플레이션 연동한 재무부 채권이 현재 1% 미만이기 때문에 가입자들에게 비용이나 위험을 수반한다.

만일 필요하다면 조정 가능한 수익률 목표는 실용적 절충안이 될 수 있다. EPI는 원금 보장 이상의 실질 목표 수익률을 제공할 수 있도록 적립금을 모델링하고 있다. 참고로, 캐나다 연금제도는 3.9%의 장기 실질 목표수익률을 달성하지 못하면 급여 삭감의 계기가 된다. 목표 이자 크레딧(target interest credit)을 지닌 적립식 펀드는 단지 원금만 보증하는 것이 아니라 3%의 실질 보증을 지닌 가입자들에게 비용이나 위험 부담 없이 수익률을 더 평탄화해 제공할 것이다.

국민 퇴직보장 프로젝트를 위한 모델로서의 GRA제도와 다른 노력들

GRA모델은 유사한 의무제도를 지지하는 연대를 탄생시켰다. EPI는 연금권리센터(Pension Rights Center)와 미국노총-산별노조협의회(AFL-CIO)가 소집한 ‘Retirement USA’¹⁴⁾

13) 대안적으로 고령시기에 가입하기 시작한 가입자들은 미 국채나 무위험 자산에 투자하거나 보증을 면제할 수 있는 선택권이 주어질 수 있다.

14) [역자 주] ‘Retirement USA’는 공적연금의 보편성, 안정성 그리고 적정성을 위해 활동하고 있으며, the AFL-CIO, the Economic Policy Institute, the National Committee to Preserve Social Security and Medicare, the Pension Rights Center, and the Service Employees International Union 등에 의해 시작됐

에 참여했다. ‘Retirement USA’는 고용주와 노동자의 의무적인 기여, 종신 급여, 그리고 GRA를 모델로 한 일련의 원칙들을 개발했다. 기업연금에 가입할 수 없는 민간부문 노동자들을 위한 국가 차원의 제도를 촉진시키기 위해 공공부문 노조가 주도하는 ‘Retirement Security for All coalition(모든 연대를 위한 퇴직보장)’에도 이후 유사한 원칙이 도입됐다.

EPI는 2017년 12월에 국민퇴직보장 프로젝트를 인큐베이팅했다. 캐서린 케네디 타운젠트(Kathleen Kennedy Townsend) 전 메릴랜드 주지사가 이끈 그 프로젝트는 종신급여를 가진 보편적이고 적립식이며 통산 가능한 퇴직계좌를 촉진했다. 전미교원노조(The American Federation of Teachers)¹⁵⁾는 종자돈을 지원하고, GRA와 같은 제도의 매력을 가늠하기 위한 설문조사 모금을 지원하는데 도움을 주었다.

앞으로 정치적 한계가 허용하는 만큼 공적연금을 확대한 이후에는 퇴직보장의 빈틈을 메우기 위해 GRA모델이 개선되고 활용되어야 한다. 잘 설계된 GRA는 미국 노동자를 위한 개선된 퇴직 환경의 중요한 부분이 될 수 있다.

7. 확정급여(DB) 연금을 유지하는 것이 보장되어야 한다.

전통적인 확정급여(DB) 연금은 여전히 일부 노동자에게 퇴직 소득의 중요한 원천이다. 확정기여(DC) 연금과는 달리, 확정급여(DB) 연금은 위험을 분산하고, 전문적으로 기금을 관리하며, 규모의 경제를 통해 급여가 제공된다. 반면, 확정기여(DC) 연금은 위험조정수익률이 더 낮아 확정급여(DB) 연금보다 20%만큼 퇴직자산이 줄어든다.¹⁶⁾

고, 이후 몇몇 다른 단체들이 함께 하고 있다. 자세한 내용은 <http://www.retirement-usa.org> 참고.

15) [역자 주] 전미교원노조(AFT)는 2013년 4월 19일 “자산관리순위(Ranking Asset Managers)” 보고서를 발표했는데, 보고서에는 확정급여(DB)형 방식을 축소하고 401(k)를 확대하려는 비영리단체를 지정하고 이 단체에 기부를 하거나 인적 관계가 있는 투자회사들의 리스트를 포함했으며, 시장의 반향을 일으킨 바 있다(윤정화, 2013).

16) 기여를 기준으로 하는 저자의 추정치는 40년 동안 인플레이션과 함께 연간 4.6%씩 증가하고 수익률에서 100%₀₀₀ (BP, basis point) 차이가 난다(2015년 CEA가 추정한 6.5%가 아닌 5.5%).

연금 스폰서들은 개인의 장수와 투자 리스크를 위험분산으로 없앨 수 있다. 그러나 미래 수명과 장기투자 수익은 과거 경험에서 완벽하게 예측할 수 없기 때문에 여전히 인구 집단의 장수와 시장위험을 짊어지고 있다. 비록 공공부문에서 연금은 잘 작동되지만, 많은 민간부문 고용주들은 아래 논의된 혼합형 확정급여(DB)-확정기여(DC) 설계에 동기 부여해주는 도전인 장기적 위험을 책임질 입장에 있지 않다.

연합형 기업연금은 통산 가능하고 계약형(개별 계약)보다 오래 지속될 수 있다. TIAA와 같은 계획은 대학교수와 성직자와 같은 모바일 노동자와 관련된 분야에서 흔히 볼 수 있다. 유사하게, 고용주와 노조가 공동으로 후원하는 연합형(복수 고용주) “태프트-하틀리(Taft-Hartley)” 연금은 화물트럭과 건설 산업과 같이 개별적인 고용주보다 노조와 더 오래 지속되는 관계를 갖는 분야에서 일반적이다.

이런 제도가 지닌 과제는 감소하고 있는 경제활동 노동자들과 기대보다 더 낮은 투자 수익률의 조합이 “죽음의 소용돌이”로 이어질 수 있다는 것이며, 그렇지 않으면 감소하는 급여와 관련해 관리 가능한 기금 격차가 더 커질 수 있기 때문이다. 미국과 달리, 이는 몇몇 국가들에서 왜 산업별 연금제도의 참여가 의무적 또는 준 의무적인지에 대한 이유이며, 활동적(실제 기여하는) 가입자의 수가 줄어드는 것과 관련된 위험을 줄인다. 비록 연합형 연금은 유럽과 캐나다 그리고 미국의 일부 부문에서 잘 운영되고 있지만, 매우 자금이 부족한 Taft-Hartley 플랜은 미국에서 이 모델을 확장하는 데 찬물을 끼얹고 있다.

장기 연금의 의무를 책임질 위치가 매우 분명한 부문은 공공부문이다. 그러나 직업공무원들을 유지하고, 가입을 유지하는데 초점을 맞추고 있는 공공부문 연금은 정부규모를 축소하면서, 교육과 다른 공공서비스를 탈 전문화하고, 잘 운영되고 있는 제도를 폄하하는 방식으로 교육과 다른 공공서비스에 “선택”을 도입하거나 민영화할 것을 주장하는 보수적인 썩크탱크들로부터 맹공격을 받고 있다(Farmer 2017; McGee 2011; Morrissey 2017; Recknow, Jacobsen, and Henig 2019).

EPI는 공공부문 급여지출과 공적제도의 미적립 규모를 과장하려는 시도에 반대해왔다. EPI의 연구에서 지적했듯이, 공적연금 비판가들은 연기금 자산에 대한 기대 수익률보다 낮은 “무위험 수익률”을 활용해서 미래급여의 현재지출을 추정해야한다고 주장하며 연금 부채 비용을 과장한다. 이러한 측정에 의하면, 어떤 연금기금도 예측된 급여를 지출할 수 없게 될 것이다. 국채가 연금자산으로 대체됐다면, 심지어 기여가 모두 이뤄졌고 보험 수

리적 가정이 충족했을지라도 상당히 부족한 것으로 보인다. 비판가들이 교사나 다른 공공 부문 노동자들의 너무 많이 받는다고 주장해왔는데, EPI는 무이자 수익률을 적용해 수급자의 급여지출을 추정하는 것은 공공부문 노동자의 보상비용을 매우 크게 과장한다는 것을 보여줬다. 이러한 맥락에서 EPI는 무위험 수익률을 사용하는데 이의를 제기해왔는데, 이는 종종 경제학자들 간 합의된 의견인 것으로 잘못 알려져 있다.

모바일 노동자를 포함해 대부분의 노동자들에게 개인계정 방식보다 공적연금이 더 비용 효과적이고 저위험 연금으로 더 좋음에도 불구하고, 공적연금 비판가들은 현대적이고 모바일 노동력에는 적합하지 않다고 주장한다. EPI는 전통적인 연금을 구식이고, 가질 수 없는(out of reach) 연금으로 치부하기보다 공공부문과 노조가 조직된 사업에서 많은 노동자와 사용자에게 적합하다는 것을 보여주었다. 또한 고용주가 장기부채를 떠맡는 것을 요구하지 않더라도 노동자에게 더 많은 급여를 제공하기 위해 확정급여(DB)와 확정기여(DC)를 결합한 혼합형 방식이라는 더 유용한 모델을 제시한다.

혼합형은 일부 민간부문 노동자들에게 좋은 타협이 될 수 있다.

혼합형은 확정기여(DC)와 전통적인 확정급여(DB)의 기능을 결합한 제도이다. 일부 혼합형 제도는 확정기여(DC) 스타일의 퇴직저축계좌로 보이지만 이러한 명목상 “계정”에 있는 기금은 확정급여(DB)처럼 풀링되고 전문적으로 관리된다. “목표급여형(Target Benefit Plans)¹⁷⁾”으로 알려진 것을 포함해 다른 혼합형제도는 전통적인 확정급여(DB)와 유사하게 연금화된 급여를 제공하지만, 투자가 제대로 실적을 내지 못한다면 가입자가 위험을 일부를 부담한다.

“현금 잔고형(Cash Balance Plans)¹⁸⁾”은 미국에서 혼합형으로 가장 잘 알려진 유형이다. 이 유형과 함께, 고용주는 기금투자에 대한 책임을 지고 최소 이자를 보장하는데, 이는

17) [역자 주] 확정급여(DB)형의 특성을 일부 반영한 확정기여(DC)형 방식으로, 가입자들은 별도의 개인 계좌를 가지고 첫째의 기여액은 확정급여(DB)와 동일한 방식으로 급여액의 일정비율(또는 일정액)으로 정하는데, 첫째 이후의 기여금은 고정되며, 연금수령액은 고정된 금리에 따라 장기적금처럼 계산해나간다.

18) [역자 주] 일종의 이익공유제도(Profit Sharing Plans)와 확정급여(DB)를 혼합한 형태로 미국과 일본에서 시행되고 있다.

국채나 기타 변동 벤치마크의 수익률과 연동될 수 있다. 현금 잔고형은 개인투자자들이 구매한 연금액보다 항상 더 유리한 조건으로 퇴직 시에 참여자들에게 그들의 저축액을 생애소득 흐름으로 전환할 수 있는 옵션을 제공해야만 한다.

많은 공적연금 비판가들은 전통적인 확정급여(DB) 연금이 학군 사이를 오가는 교사들과 다른 이동 노동자들에게 불리하다고 말하면서, 확정기여(DC)나 혼합형으로 대체하는 것을 선호한다. 전통적인 연금급여는 대개 근속연수와 최종급여(일반적으로 3~5년 평균)의 배수로, 한 학군에 머무르는 교사들이 더 높은 경향이 있다¹⁹⁾. 그러나 확정급여(DB) 연금이 고용유지를 증진한다는 사실은 이동 노동자가 더 비용이 많이 들고, 더 위험부담이 높은 제도를 가질 것이라는 것을 의미하지 않는다. EPI는 이동 노동자를 포함해 교사들 대부분이 확정기여(DC)보다 전통적인 확정급여(DB)가 더 낫다고 지적해왔다. 또한 공적연금 비판가들이 자주 주장하듯이, 확정급여(DB)형보다 더 공정하고 더 투명한 것과는 거리가 먼 현금잔고형은 자주 젊은 노동자들에게 편중돼 있고, 이직률을 간접적으로 부추기고 있다는 것을 보여줬다(Morrissey 2017).

비록 공공부문에서 전통적인 연금을 현금잔고형으로 변경하는 것이 현명한 것인지 의문이지만, 혼합형이 고용주가 장기 부채에 책임을 지는 위치에 있지 않은 다른 부문에서는 좋은 타협이 될 수 있다. 혼합형은 확정기여(DC)형보다 더 퇴직보장을 제공하는 반면, 확정급여(DB) 스폰서들이 일반적으로 부담하는 위험을 확산시킬 수 있다. 현금잔고형 이외에도 혼합형은 스웨덴이나 이탈리아와 같은 “명목”(notional) 확정기여(DC)형과 “목표 급여형(target benefit) 그리고 네덜란드, 영국, 캐나다에서 찾아볼 수 있는 유사한 제도들을 포함한다.

폴링되고 전문적으로 투자를 관리하는 혼합형의 대부분의 유형은 개인이 직접 운용하는 확정기여(DC)형 보다 더 나은 위험조정수익률을 제공한다. 그러나 투자범위가 더 짧다면 확정급여(DB)만큼 동일한 수익률을 획득하지 못할 수 있다. 게다가, 대부분의 혼합형은 고용주가 장기적인 책임을 회피할 수 있고, 그래서 여전히 가입자는 변동이자나 조정 가능한 연금급여 형태의 시장위험에 노출돼 있다.

19) 학군을 중도에 변경하는 교사들은 그들의 가장 높은 최종 급여보다 중간 경력에 해당하는 급여에 곱해 받게 될 것이다. 확정기여(DC)에서도 마찬가지일 수 있지만, 몇몇 교사들은 급여가 귀속되기 전에 떠난다.

의무 vs 임의 저축

EPI의 다차원적 접근(공적연금 확대, GRA 또는 다른 기업연금에 의무적인 최소한의 기여, 그리고 확정급여(DB)형 기업연금의 유지)은 노동자가 그들의 노동기간에 걸쳐 퇴직을 준비하는 것을 보장해준다. 반면, 401(k)제도의 지지자들은 401(k)가 저축을 미래로 미루는 선택을 포함해 선택권과 유연성을 제공한다고 말한다. 이론적으로 공적연금 또는 GRA 등에 대한 의무적인 기여는 일부 사람들이 더 많이(또는 더 일찍) 저축하게 할 수 있다. 예를 들어, 일부 청년노동자들은 그들이 교육과정을 마치거나, 등록금 대출상환, 자녀 양육, 근속이 늘어나 소득이 오를 때까지 기여를 늦추길 원할 수 있다. 공적연금은 소득이 낮을수록 더 높은 소득대체율을 지닌 누진적 급여구조를 가지고 있기 때문에 일률적인 접근은 저소득자들의 과도한 저축을 초래할 수도 있다. 한편 고소득자들은 가족 사업에 투자하는 것과 같은 다른 형태로 자산 형성하는 것을 선호할 수 있다.

이론상으로 의무적인 과도한 저축 문제에 대한 우려는 그럴 듯 하지만, 최근 수십 년 동안 저축의 필요성이 증가했다는 강력한 증거에도 불구하고, 소득 대비 지출 비율은 인생주기에 걸쳐 균형이 잡혀 있다(flat)는 사실을 알 수 있다. 따라서 공적연금 확대 또는 의무적인 GRA는 고령 시기로 소비를 이동시키는 것보다 손실된 소득을 회복하고, 퇴직 시기 늘어나는 지출을 충당하기 위한 방법으로 생각할 수 있다. 따라서 GRA는 노동자에 대한 기여를 최대 4만 달러까지 상쇄하는 환급 가능한 세금공제를 요구하고 있다. 유사하게, 더 높은 공적연금 기여는 근로소득세액공제(EITC)를 확대함으로써 상쇄할 수 있다.

공적연금 확대 노력을 앞지른 원래 GRA 계획은 총 기여율 5%를 요구했다. 이후 버전은 3%를 요구했는데, 평균 노동자의 임금연동 생애소득의 14%로 추정되는 물가 연동된 GRA 급여 대체율을 제공했다²⁰. 공적연금과 합하면, 심지어 이보다 더 보통의 GRA 제도도 퇴직자는 전형적인 저소득자의 임금 연동된 소득의 69%, 전형적인 중위소득자의 55%, 전형적인 고소득자의 48%를 대체할 것으로 추정됐다. 70%는 대부분의 노동자(비록 대부분의 전문가는 저소득 노동자에게 더 높은 소득대체율을 권고하지만)에게 최소한의 목표 소득대체율로 간주되기 때문에, 기여율 3%의 GRA는 심지어 확대된 공적연금

20) 저자의 추정치는 3.4% 실질(명목 6.0%) 수익률과 인플레이션 연동 급여를 기준으로 하고 있다. 다른 추정치는 SST(Social Security Trustees) 보고서(2019)의 장기 가정과 공적연금의 전형적인 “중위소득자”(Clingman, Burkhalter, and Chaplain 2017)에 기반하고 있다.

급여와의 조합에서도 더 많은 “과잉저축”(oversaving)을 초래할 것 같지 않다.

8. 결론

미국의 퇴직제도는 자주 공적연금, 기업연금, 그리고 개인저축으로 이뤄진 “다리 세 개 달린 의자”로 묘사된다. 이는 정확한 묘사가 아닌데, 공적연금이 의자 다리 중에서 단연코 가장 중요한 반면, 개인저축은 대다수의 가정에서 결코 퇴직에 중요한 역할을 수행한 적이 없기 때문이다. 게다가, 401(k)시대에 기업연금과 개인저축의 차이는 모호해졌다.

현실적으로 사람들은 퇴직을 준비하는데 도움이 필요하다. 첫 번째 우선사항은 최대한 가능한 범위까지 공적연금을 확대하는 것이다. 사회보험 지지자인 벤자민 베르테(Benjamin Veghte)와 테다 스코폴(Theoda Skocpol)은 “공적연금은 모든 사람이 기여하고 모든 가구가 의지할 수 있기 때문에 미국의 가장 효과적이고 사랑받는 사회 프로그램이다(Veghte and Skocpol 2012)”라는 점을 환기해준다(Veghte and Skocpol 2012).

그러나 공적연금 확대에 대한 요구가 더 커져가면서, 보수주의자들은 노인 소득을 측정하는데 있어 세금 자료와 가구조사 자료 간 차이를 지적하면서, 다가오는 퇴직 위기를 방기해왔다. 가구조사 자료에서 퇴직소득이 과소 보고됐다는 것이 사실이지만, 과세기록에 접근할 수 있는 정부 연구자들은 퇴직 소득의 가장 큰 원천이 공적연금 외부에 있는 확정급여(DB) 연금으로 남아있다는 사실을 밝혀냈다(Bee and Mitchell 2017). 이는 놀라운 발견인데, 거의 30년 전에 확정기여(DC)형 가입이 확정급여(DB) 가입을 앞섰기 때문이다(EBSA 2018, Table E4).

비록 확정급여(DB)는 많은 공공부문과 조직된 노동자들에게 퇴직소득의 중요한 원천으로 남아있지만, 대부분의 미래 퇴직자들은 이러한 급여에 의존할 수 없게 될 것이다. 게다가, 우리가 뽑은 대표들이 지금까지 제출한 가장 야심찬 공적연금제도조차 기업연금의 필요성을 없애지는 못한다. GRA는 공정하고 적절한 제도로 퇴직연금 내 격차를 채우기 위한 모델이다.

GRA는 중도 민주당과 최소한 한명의 공화당 의원이 최근 내놓은 계획을 포함해, 의무 기여 방식의 다른 제도들을 위한 기반을 다졌다(Berkowitz and Moller 2019; Coons and

Klobuchar 2019; Koenig, Fichtner, and Gale 2018). 이러한 계획들은 보편적 접근성, 꾸준한 기여, 공동의 기금, 그리고 연금화된 급여의 중요성을 인정한다. 그들은 정책입안자들이 이런 목적을 위해 설계되지 않은 (401k) 제도에서 노동자들이 노후를 위해 저축하도록 장려하는 것보다 더 많은 것을 할 필요가 있다는 것을 이해한다는 것을 보여준다. 그러나 우리는 이러한 제도(GRA)가 공적연금 확대를 대체한다는 관점을 경계할 필요가 있다.

공적연금, 확정급여(DB) 연금, 그리고 GRA는 꾸준한 기여, 낮은 비용, 그리고 은퇴 시 소득보장이라는 좋은 퇴직제도의 3가지 구성요소를 지니고 있다. 이는 대다수 사람들의 노후 문제에 대한 해결책이지만, 과제는 여전히 남아 있다. 하나는 어떤 가구는 나중에 아니라, 지금 더 많은 소득을 필요로 한다. 퇴직은 저소득 가정이 감당할 수 있어야 하고, 가구는 퇴직금을 빼거나 고금리 대출의 의지하지 않고도 대학등록금을 갚고, 의료비를 처리하고, 계절 실업률을 낮추고, 다른 급작스럽거나 필요한 지출을 처리할 수 있어야 한다. 또 다른 하나는 다양한 연금제도에 안정적으로 자금을 조달하기 위해 필요한 지속적인 임금인상과 투자 수익을 기대하기 어려워졌다는 점이다. 앞으로 EPI는 모든 국민들이 가능한 부담가능하고, 걱정 없는 노후를 만들기 위해 이것과 다른 도전들을 해결할 방법들을 찾을 것이다.

참고문헌

- Altman, Nancy. 2016. “Expanding Social Security Is the Official Position of the Democratic Party! Will Republicans Continue to Support Cuts?” *HuffPost*, July 10, 2016.
- Anderson, Elizabeth. 2016. “Common Property: How Social Insurance Became Confused with Socialism.” *Boston Review*, July 25, 2016.
- Ayres, Ian, and Quinn Curtis. 2014. “Beyond Diversification: The Pervasive Problem of Excessive Fees and Dominated Funds in 401(k) Plans.” *Yale Law Journal* 124 (2014): 1476.
- Bee, Adam, and Joshua Mitchell. 2017. “Do Older Americans Have More Income Than We Think?” U.S. Census Bureau, Social, Economic, and Housing Statistics Division (SESHD) Working Paper #2017-39, July 2017.
- Benartzi, Shlomo, Alessandro Previtero, and Richard H. Thaler. 2011. “Annuitization Puzzles.” *Journal of Economic Perspectives* 25, no. 4: 143 - 164.
- Benjamin, Daniel. 2003. “Does 401(k) Eligibility Increase Saving? Evidence from Propensity Score Subclassification.” *Journal of Public Economics* 87 (May): 1259 - 1290. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00167-0](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00167-0).
- Berkowitz, Kelsey, and Zach Moller. 2019. *Universal Private Retirement Accounts: A Lifetime of Work Should Mean a Great Retirement for Everyone*. Third Way, March 2019.
- Beshears, John, James J. Choi, David Laibson, and Brigitte C. Madrian. 2018. “Behavioral Household Finance.” In *Handbook of Behavioral Economics: Foundations and Applications 1*, edited by B. Douglas Bernheim, Stefano DellaVigna, and David Laibson. Amsterdam: Elsevier. 22
- Birnbaum, Emily. 2018. “More Than 150 Dems Launch Caucus to Expand Social Security Benefits.” *The Hill*, September 13, 2018.
- Broadbuss, Matt, and Edwin Park. 2016. *Affordable Care Act Has Produced Historic Gains in Health Coverage*. Center on Budget and Policy Priorities, December 15, 2016.
- Brown, Jeffrey R., Jeffrey R. Kling, Sendhil Mullainathan, and Marian V. Wrobel. 2008. “Why Don’t People Insure Late-Life Consumption? A Framing Explanation of the Under-Annuitization Puzzle.” *American Economic Review* 98, no. 2: 304 - 309.
- Bureau of Labor Statistics (BLS). 2018. *National Compensation Survey: Employee*

-
- Benefits in the United States, March 2018*. September 2018.
- Butler, Stuart, and Peter Germanis. 1983. "Achieving a 'Leninist' Strategy." *Cato Journal*, Fall 1983.
- Buttigieg, Pete. 2019. *Dignity and Security in Retirement*. Accessed December 2, 2019 at https://storage.googleapis.com/pfa-webapp/documents/PFA_Retirement_White_Paper.pdf.
- Campbell, Andrea Louise, and Kimberly J. Morgan. 2005. "Financing the Welfare State: Elite Politics and the Decline of the Social Insurance Model in America." *Studies in American Political Development* 19 (Fall 2005): 173 - 195.
- Chernozhukov, Victor, and Christian Hansen. 2004. "The Impact of 401(k) Participation on the Wealth Distribution." *The Review of Economics and Statistics* 86, no. 3 (August): 735 - 751.
<https://doi.org/10.1162/0034653041811734>.
- Choi, James J., David Laibson, and Brigitte C. Madrian. 2011. "\$100 Bills on the Sidewalk: Suboptimal Investment in 401(k) Plans." *Review of Economics and Statistics* 93, no. 3: 748 - 763.
- Church, Jonathan. 2015. "The Cost of 'Basic Necessities' Has Risen Slightly More Than Inflation over the Last 30 Years," *Beyond the Numbers* 4, no. 10 (Bureau of Labor Statistics), June 2015.
- Clingman, Michael, Kyle Burkhalter, and Chris Chaplain. 2017. "Replacement Rates for Hypothetical Retired Workers." *Actuarial Note*, Social Security Administration, July 2017.
- Collender, Stan. 2018. "On The Deficit, GOP Has Been Playing Us All for Suckers." *Forbes*, April 15, 2018.
- Coons, Chris, and Amy Klobuchar. 2019. "Most Americans Can't Save for Retirement. We Want to Fix That." *CNN Business*, April 25, 2019.
- Council of Economic Advisers (CEA). 2015. *The Effects of Conflicted Investment Advice on Retirement Savings*. February 2015.
- Downey, Kirstin. 2009. *The Woman Behind the New Deal: The Life of Frances Perkins, FDR's Secretary of Labor and His Moral Conscience*. New York: Random House.
- Economic Policy Institute. 2019. "Retirement" (web page). Last accessed November 2019.
- Employee Benefits Security Administration (EBSA). 2018. *Private Pension Plan*

-
- Bulletin Historical Tables and Graphs, 1975 - 2016*. December 2018.
- Engen, Eric, and William G. Gale. 2000. "The Effects of 401(k) Plans on Household Wealth: Differences Across Earnings Groups." National Bureau of Economic Research Working Paper no. 8032, December 2000. 23
- Engen, Eric M., William G. Gale, and John K. Scholz. 1996. "The Illusory Effects of Saving Incentives on Saving." *Journal of Economic Perspectives* 10 (Fall): 113 - 138. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/jep.10.4.113>.
- Farmer, Liz. 2017. "John Arnold: The Most Hated Man in Pensionland." *Governing*, April 2017.
- Federal Reserve Bank of Chicago. 2015. *Income Based Economic Index (IBEX)*. Last modified June 23, 2015; accessed June 2019 at <https://www.chicagofed.org/research/data/ibex/ibex-inflation>.
- Garcia, Eric. 2016. "Democrats No Longer Divided over Social Security; Expansion, Not Cuts, Has Been the Theme in Washington and on Campaign Trail." *Roll Call*, September 12, 2016.
- Ghilarducci, Teresa. 2008. *Guaranteed Retirement Accounts: Toward Retirement Income Security*. Economic Policy Institute, March 2008.
- Ghilarducci, Teresa, and Tony James. 2016. *Rescuing Retirement: A Plan to Guarantee Retirement Security for All Americans*. New York: Columbia Univ. Press.
- Goss, Stephen C. 2019a. *Letter from the Social Security Administration Office of the Chief Actuary to Chairman John Larson, Senator Richard Blumenthal, and Senator Chris Van Hollen*. September 18,
2019. In response to a request for an update of estimates of the financial effects on Social Security of enacting the Social Security 2100 Act.
- Goss, Stephen C. 2019b. *Letter from the Social Security Administration Office of the Chief Actuary to Senator Bernie Sanders and Representative Peter DeFazio*. February 13, 2019. In response to a request for estimates of the financial effects on the Social Security (OASDI) program assuming enactment of the "Social Security Expansion Act."
- Hacker, Jacob. 2002. *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Hacker, Jacob. 2006. *The Great Risk Shift: The Assault on American Jobs, Families, Health Care and Retirement and How You Can Fight Back*. New York: Oxford Univ. Press.

-
- Hacker, Jacob. 2007. *Health Care for America: A Proposal for Guaranteed, Affordable Health Care for All Americans Building on Medicare and Employment-Based Insurance*. Economic Policy Institute, January 2007.
- Heim, Bradley T., and Ithai Z. Lurie. 2014. "Taxes, Income, and Retirement Savings: Differences by Permanent and Transitory Income." *Contemporary Economic Policy* 32, no. 3: 592 - 617. <https://doi.org/10.1111/coep.12030>.
- Koenig, Gary, Jason J. Fichtner, and William G. Gale. 2018. *Supplemental Transition Accounts for Retirement*. AARP, January 2018.
- Lusardi, Annamaria, and Olivia S. Mitchell. 2007. "Financial Literacy and Retirement Preparedness: Evidence and Implications for Financial Education." *Business Economics*, January 2007.
- Lusardi, Annamaria, and Olivia S. Mitchell. 2014. "The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence." *Journal of Economic Literature* 52, no. 1: 5 - 44.
- Marans, Daniel. 2019. "House Democrats Unveil Social Security Expansion Bill with Unprecedented Support; Rep. John Larson Believes His Plan to Increase Benefits Will Pass the House." *HuffPost*, January 30, 2019.
- McGee, Josh. 2011. *Creating a New Public Pension System*. Laura and John Arnold Foundation. 24
- Morrissey, Monique. 2009. *Toward a Universal, Secure, and Adequate Retirement System*. Retirement USA Conference Report, October 21, 2009.
- Morrissey, Monique. 2015. *Will Switching Government Workers to Account-Type Plans Save Taxpayers Money?* Economic Policy Institute, March 2015.
- Morrissey, Monique. 2016a. *The State of American Retirement: How 401(k)s Have Failed Most American Workers*. Economic Policy Institute, March 2016.
- Morrissey, Monique. 2016b. *Unequal Public-Sector Pay in Connecticut? Yes—Taxpayers Are Getting a Bargain!* Economic Policy Institute, December 2016.
- Morrissey, Monique. 2017. *Teachers and Schools Are Well Served by Teacher Pensions*. Economic Policy Institute, April 2017.
- Morrissey, Monique. 2018a. "Social Security Is Looking Like a Pretty Good Investment These Days." *Working Economics Blog* (Economic Policy Institute), April 23, 2018.
- Morrissey, Monique. 2018b. "Why Is Wealthy Westport Trying to Gut Police Pensions?" *Working Economics Blog* (Economic Policy Institute), June 11, 2018.

-
- Morrissey, Monique. 2019a. "Policy Solutions for the Retirement Crisis." *Generations*, October 2019.
- Morrissey, Monique. 2019b. *The State of American Retirement Savings: How the Shift to 401(k)s Has Increased Gaps in Retirement Preparedness Based on Income, Race, Ethnicity, Education, and Marital Status*. Economic Policy Institute, December 2019.
- Morrissey, Monique, and Heidi Shierholz. 2017. "EPI Comment to the SEC Regarding the Fiduciary Rule." Comments submitted to Jay Clayton, chairman of the U.S. Securities and Exchange Commission, October 12, 2017.
- Munnell, Alicia H., Wenliang Hou, and Geoffrey T. Sanzenbacher. 2017. "How to Pay for Social Security's Missing Trust Fund?" Center for Retirement Research at Boston College Working Paper no.2017-18, December 2017.
- Munnell, Alicia H., Wenliang Hou, and Geoffrey T. Sanzenbacher. 2018. *National Retirement RiskIndex Shows Modest Improvement in 2016*." *Issue in Brief* 18-1. Center for Retirement Research at Boston College, January 2018.
- Oakley, Diane, and Kelly Kenneally. 2015. *Retirement Security 2015: Roadmap for Policy Makers; Americans' Views of the Retirement Crisis*. National Institute on Retirement Security, March 2015.
- Oakley, Diane, and Kelly Kenneally. 2019. *Retirement Insecurity 2019: Americans' View of the Retirement Crisis*. National Institute on Retirement Security, March 2019.
- Public Policy Polling. 2018. *National Survey Results*. Survey of 584 registered voters commissioned by Social Security Works, March 9 - 11, 2018.
- Purcell, Patrick J. 2015. "Income Taxes on Social Security Benefits." Social Security Issue Paper no. 2015-02, December 2015.
- Rampell, Catherine. 2018. "A Balanced-Budget Amendment Is Always Stupid. Right Now, It's a Joke." *Washington Post*, April 12, 2018.
- Reckhow, Sarah, Rebecca Jacobsen, and Jeffrey R. Henig. 2019. "Why Are Teachers Protesting in 'Blue' Cities?" *Washington Post*, March 8, 2019. 25
- Rhee, Nari, and William B. Fornia. 2014. *Still a Better Bang for the Buck: An Update on the Economic Efficiencies of Defined Benefit Pensions*. National Institute on Retirement Security, December 2014.
- Scott, Victoria. 2019. "Van Hollen Proposes Raising Estate Tax to Boost Social Security." *The Hill*, June 25, 2019.
- Sherman, Arloc, and Paul N. Van De Water. 2019. *Reducing Cost-of-Living*

-
- Adjustment Would Make Poverty Line a Less Accurate Measure of Basic Needs.*
Center on Budget and Policy Priorities, June 2019.
- Social Security Administration (SSA). n.d. Social Security & Medicare Tax Rates.
Accessed online on November 27, 2019, at
<https://www.ssa.gov/oact/progdata/taxRates.html>.
- Social Security Administration (SSA). 2010. “*Effect of Early or Delayed Retirement on Retirement Benefits*” (online data table). Last modified August 19, 2010.
- Social Security Administration Office of the Chief Actuary (Social Security Actuary). 2019. *Summary of Provisions That Would Change the Social Security Program*. November 2019.
- Social Security Trustees. 2019. *The 2019 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds*.
- Society of Actuaries. 2018. *Retirement Survey Report Key Findings and Issues: 2017 Risks and Process of Retirement Survey*.
- Steinberg, Jonathan. 2011. *Bismarck: A Life*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Sun, Wei, and Anthony Webb. 2012. “*Should Households Base Asset Decumulation Strategies on Required Minimum Distribution Tables?*” Center for Retirement Research at Boston College WP no. 2012-10, April 2012.
- Tax Policy Center. 2017. “*T17-0112 – Tax Benefit of Certain Retirement Savings Incentives (Present-Value Approach), Baseline: Current Law, Distribution of Federal Tax Change by Expanded Cash Income Level, 2017*” (online data table). April 18, 2017.
- Tong, Scott. 2013. “*Father of Modern 401(k) Says It Fails Many Americans.*” *Marketplace*, June 13, 2013.
- United Auto Workers (UAW). 2019. “*A Battle Fought*” (web page). Accessed November 2019.
- Veghte, Benjamin W., and Theda Skocpol. 2012. “*Social Security Is in Good Shape—and Does Not Drive the Deficit.*” Scholars Strategy Network, April 2012.
- Walker, Elisa A., Virginia P. Reno, and Thomas N. Bethell. 2014. *Americans Make Hard Choices on Social Security: A Survey with Trade-Off Analysis*. National Academy of Social Insurance, October 2014.
- Zandi, Mark. 2019. *Evaluating Senator Warren’s Social Security Reform Plan*. Moody’s Analytics, September 2019.