



영국의 2007년 연금개혁 : 오랜 실험의 마지막 혹은 새로운 실험의 시작

최영준 (영국 바스대학교 조교수)

■ 머리말

영국은 지난 약 40년간 쉽 없는 연금개혁을 해오고 있다. 이는 영국의 연금제도가 다른 서구선진국에 비해서 공적연금의 '지속가능성'이 월등히 높다는 사실만을 고려할 때는 다소 의아한 일이다. 실제로 공적연금 지출 수준은 2000년 5.4%로 서유럽 국가 중 최하이다(Emmerson, 2003). 더욱 주목되는 사실은 현 지출 수준이 2050년까지 유지 혹은 다소 줄어들 것으로 예상이 된다는 것이다. 분명 공적연금의 '재정안정성'이라는 측면에서 진통을 겪고 있는 대부분의 국가들을 비교해 볼 때 공사연금의 조합된 형태를 발전시킨 영국은 확실한 비교우위를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 영국은 지속적인 연금개혁을 해오고 있으며, 최근 2007년에 새로운 구조적 개혁을 단행하였다. 본고에서는 이러한 영국의 기존 연금개혁의 내용과 문제점을 소개하고, 최근 2007년 연금개혁의 필요성과 그 내용은 무엇이었는지를 소개하게 될 것이다.

■ 영국의 연금개혁

영국은 17~18세기부터 발전하기 시작한 직역연금의 발전과 함께 제2차 세계대전 이후 1946년 국민보험법(National Insurance Act)이 제정되고, 국민보험의 한 축으로 정책 방식의 기초연금제도가 확립된 것이 영국 연금제도의 본격적인 발전의 시작이라고 평가하는 경우가 많다. 독일을 비롯한 다른 서구국가들이 노동자들을 대상으로 하는 사회보험 방식을 일찍이 발전시킨 데에 반해서

영국의 경우 국민보험이 도입되기 전의 공적연금제도인 1908년 노령연금법에서 보는 바와 같이 소외계층에 대한 급여의 측면이 강했다. 첫 적립식 직역연금의 시초는 1743년으로 거슬러 올라가며, 20세기 초에는 이미 공공/민간부문 사업장에서 상당 부분 보편화되어 있었다(Blake, 2003). 전후의 기초연금제도 역시 높은 급여 수준을 가진 포괄적 사회보장제도라기보다는 개인의 저축이나 민간급여에 추가되는 사회안전망의 성격이 짙었다. 베버리지는 국가가 최저선 보장 이상으로는 개인이나 가족들의 자발적 노력을 통하여 성취될 수 있는 여지를 남겨두어야 한다고 주장하였다(Beveridge, 1942). 이후 직역연금은 민간경제의 활성화와 주식시장의 활황을 업고 1950년대 1960년에 계속 발전하게 되었다.

하지만, 기여를 기초로 하는 기초연금의 수준이 높지 않은 상태에서 직역연금의 가입자와 가입되지 않은 사람들 간의 사회적 불평등 문제가 야기되고 있었다. 이에 따라서 1970년대 접어들면서 새로 집권한 노동당 정부에 의해서 연금제도에 많은 변화가 이루어지게 된다. 개혁의 일환으로 노동당 정부는 일단 1974년의 국민보험법의 개정에 따라서 기초연금 급여의 상승을 물가나 임금 중 높은 쪽으로 연동하게 하는 안을 통과시켰다. 또한, 1975년에는 사회보장연금법의 도입을 통하여 국가소득비례이층연금(SERPS)을 제정하였으며, 이를 1978년에 실시하게 되었다. SERPS는 급여 수준이 높은 완전소득비례연금제도였으며, 이로써 직역연금이 없었던 피고용인들도 연금을 가질 수 있게 되었다. 여기서 중요한 것은 SERPS의 도입으로 연금이 삼층체계(일층 기초연금+이층 SERPS+삼층 직역연금) 구조로 전환된 것이 아니라 사실이다. 기본적으로는 '적용제외(contracting-out)' 방식을 통하여 이층체계를 유지하였다. 일층은 기초연금이 존재하고, 이층에서는 기본적으로 모든 피고용인이 SERPS에 가입하게 되나, 적용제외를 통하여 직역연금에 가입할 수 있게 하였다. 비록 SERPS에서 제공하는 최저수준에 연금에 준하는 보장최저연금(Guaranteed Minimum Pensions : GMP)을 지급할 경우에만 적용제외할 수 있는 규정이 있었으나, 대부분의 기존 직역연금 가입자들은 직역연금에 남아 있게 되었다.

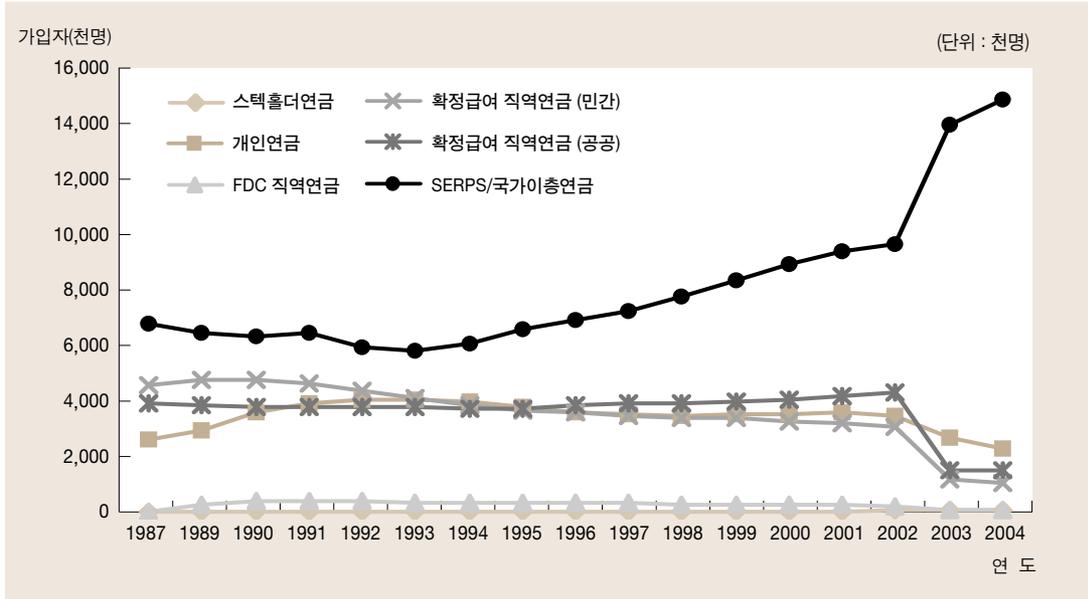
하지만, 1970년대 중반부터 시작된 경제위기와 높은 실업률, 그리고 대처의 보수당 정부가 집권하면서 연금개혁은 완전히 새로운 방향으로 전환하게 된다. 보수당의 연금개혁의 바탕에서는 공적연금의 재정안정성 강화와 노동시장의 유연화 전략이 있었다(Bonoli, 2000). 공적연금의 재정안정성을 위하여는 기초연금의 연동방식을 물가로 전환하는 것과 SERPS에서 유족연금의 삭감/급여 산식 변경/소득구간 재측정 등을 통하여 급여의 2/3을 줄이는 개혁을 단행하게 된다. 또한 노동시

장의 유연화 전략과 함께 공적연금의 축소에 대비하기 위하여 1986년 적용제외의 한 방식으로 개인연금의 도입, 확정기여방식의 연금제도 도입, 그리고 이들에 대한 다양한 인센티브가 제공되기 시작한다. 실제로, 개혁의 결과로 많은 공적연금 가입자들이 개인연금으로 옮겨가게 된다. 이러한 개혁들을 통하여, 공적연금의 재정안정성은 눈에 띄게 개선이 되었다는 것이 중론이다. 하지만, 개인연금의 확대와 사적연금의 확대는 다양한 부작용을 불러일으켰다. 예를 들어, SERPS에 남아 있는 것이 유리한 피고용인들이 민간연금회사의 잘못된 정보에 의하여 개인연금으로 옮겨가서 큰 손해를 보는 사례를 사회적 문제가 되었으며¹⁾, 직역연금의 기금 안정성도 사회적 문제가 되었다. 또한 노인빈곤 및 불평등 문제가 크게 제기되었다.

이러한 문제점을 안고 1997년에 출범한 노동당 정부는 일층체계의 공공성 강화와 이층체계의 민간 역할 강화라는 기초를 가지고 중요한 연금개혁을 단행한다. 주내용으로는 최저소득보장제도(이후 연금크레딧제도로 전환)를 도입함으로 빈곤선 이하의 모든 연금수급자들에게 빈곤선 이상의 소득을 제공하게 된다. 이층체계에 있어서는 기존의 SERPS를 폐지하고, 다소 단순화된 그리고 저소득층 피고용자를 타깃한 국가이층연금(State Second Pension)을 도입하게 된다. 이와 함께, 사적연금시장에 대한 규제 장치들을 대대적으로 정비하고, 개인연금의 새로운 형태인 스테이크홀더연금(Stakeholder pension)을 도입하게 된다. 스테이크홀더연금은 기존의 개인연금이 일반인들이 이해하기 어려운 수수료 구조에 대한 문제, 높은 수수료를 받았던 문제, 역선택 등의 문제점이 있었던 것을 시정하려는 노력으로 수수료의 한도를 낮게 제한하며, 낮은 수준의 기여도 받을 수 있도록 법제화한 것이다. 이러한 노동당의 노력으로 노인빈곤 문제는 상당한 개선을 보인 것으로 파악하고 있으나, 정부의 의도와는 달리 사적연금을 중심축으로 하는 이층체계가 부실해지고 있다는 평가를 받게 된다. [그림 1]에서 보는 바와 같이 사적부분 연금가입자의 수가 줄어들고 있으며 오히려 저소

1) 특히 광부, 학교교사, 간호사, 그리고 경찰관 등이 주타깃이 되었었는데, 이들은 확정기여 직역연금에서 고용주가 기여하지도 않고, 행정비용으로 기여의 25% 가량이 수수료로 부과되는 개인연금으로 이동하는 사례가 종종 발견되었다. 한 예로 1989년에 개인연금에 가입하여 1994년에 60세로 은퇴한 광부의 경우 개인연금에서 받은 액수는 일시금 2,759파운드에 연금 734파운드를 받게 되었지만, 실제로 그가 확정기여형 직역연금에 남아 있었을 경우 5,125파운드의 일시금에 1,791파운드의 연금을 받게 되어 있었다. 이러한 문제가 영국 사회의 화두가 되면서 개인연금회사는 총 135억 파운드에 이르는 보상을 해야 했다(Blake, 2003).

[그림 1] 1980년대 중반 이후 이층체계 가입자의 변화



자료 : Department of Work and Pensions (2006a)

특층을 타깃하고 있는 이층공적연금의 가입자가 증가하는 현상이 나타났다. 결과적으로 계속되어 왔던 연금개혁에도 불구하고, 새로운 연금개혁에 대한 사회적 논의가 활발해지게 된다.

다음 <표 1>는 현재 영국의 연금체계가 어떻게 구성되어 있는지를 보여주고 있다. 기존에 설명했던 이층체계 위의 삼층에는 사적연금에 자발적 추가기여(AVCs 혹은 FSAVCs)나 다른 형태의 노후소득보장을 위한 저축이나 보험이 포함된다.

<표 1> 2007년 현재 영국의 연금체계

일층 체계 (국가, 강제)	이층 체계 (국가/민간, 강제)	삼층 체계 (민간, 자발)
<ul style="list-style-type: none"> 기초연금 자산조사에 의한 급여 <ul style="list-style-type: none"> - 소득보조 - 연금크레딧 (2004~) 보장크레딧 저축크레딧 	<ul style="list-style-type: none"> 국가부문 <ul style="list-style-type: none"> - SERPS - 국가이층연금 (2002~) 민간부문 (적용제외) <ul style="list-style-type: none"> - 기업연금 (FDC형 혹은 확정급여형) - 개인연금 - 스택홀더연금 	<ul style="list-style-type: none"> 기업연금/개인연금/스택홀더 연금에 부가적기여 (AVCs 혹은 FSAVCs) 다른 형태의 저축이나 보험

■ 2007년 연금개혁

이러한 상황 속에서 2002년 정부는 영국 연금제도를 지속적으로 검토하고 연금개혁안들을 추천하는 것을 목적으로 하는 연금위원회(Pension Commission)를 설치하게 된다. 위원회는 전영국산업회 회장이었던 Adair Turner, 통신노동자조합 위원장인 Jeannie Drake, 그리고 LSE의 사회정책학 교수인 John Hills로 구성되었다. 이 연금위원회는 최근 영국사회 연금개혁 논의의 핵심적 역할을 담당해 왔으며, 최근 위원회를 통해서 1차와 2차 보고서(2005년)가 발간되었다. 연금위원회의 최종 보고서에 따르면 다음과 같은 사항을 핵심적으로 권고하였다(Pension Commission, 2005).

- 새로운 다층체계를 통하여 일반 평균소득 피고용인의 경우 연금의 예상 소득대체율은 약 60~66%이며, 이는 ① 기초연금 17%, ② 정액 국가이층연금 44년 기여시 14%, ③ 국민연금 저축제도(National Pension Saving Scheme : NPSS)로 약 15~18%, 그리고 마지막 NPSS에 추가기여를 통하여 약 15~18%로 구성되게 함.
- 기초연금의 급여 연동을 물가에서 임금으로 다시 전환함으로써 장기적으로 연금의 가치가 떨어지는 것을 방지하고 함. 또한 케어 제공자나 여성에 대한 연금권을 강화함.
- 이층체제로 국가이층연금을 기본으로 그 위에 모든 피고용인이 자동적으로 가입되는 저비용 적립방식의 국민연금저축제도(National Pension Saving Schemes) 도입을 권고하는 동시에 일정 이상의 자격을 갖춘 사업장에 한해서 적용제외를 계속 적용하도록 함.
- 연금수급 연령을 2050년까지 67세에서 69세 사이로 올려서 재정 지속성을 확보하도록 함.

위원회의 권고 이후 정부는 내외부의 다양한 논의를 거쳐서 2006년 'Security in Retirement : towards a new pensions system'이라는 연금백서를 펴내고, 2007년 연금법에 따라서 2010년 이후에 시행될 새로운 다층체계 연금개혁을 실시하였다(Department of Work and Pension, 2007b). 새로운 연금체계를 위해서 정부는 다음의 다섯 가지 원칙을 공표하였다 ; 개인의 책임증진(promote personal responsibility), 공정성(be fair), 단순성(be simple), 경제적 지속가능성(be affordable), 정치적 지속가능성(be sustainable). 이 연금개혁의 핵심은 개인계정연금제도(personal account scheme)의 도입이다(Department of Work and Pension, 2006b). 스텝홀더연금과 같이 양질의 저비용 FDC형 개인연금을 목표로 하고 있는 개인계정연금제도가 도입되면 피고용인이 될 경우 자동으로 개인계정연금제도에 가입되게 된다. 현재 피고용인이 될 경우 공적연금인 국가이층연금으로 자동

입이 되며 사적연금으로 적용제외를 하는 형태로 되어 있다. 하지만, 향후 개인계정연금제도가 실시되면, 피고용인이 될 경우 사적연금의 형태인 개인계정연금제도로 자동 강제가입이 되게 된다. 여타 개인연금과 같이 개인은 여전히 다양한 펀드와 투자방법을 선택할 수 있게 된다. 하지만, 중요한 기존 개인연금이나 스톡홀더연금과의 중요한 차이점은 피고용인의 단독 기여에만 의존하는 것이 아닌 고용주가 최소 3%까지 함께 기여를 하게 되어 있으며, 국가가 세제혜택을 통하여 또한 1% 기여하게 하고 있다. 기존의 국가이층연금은 기초연금에 정액으로 추가된 연금(top-up pension)으로-추가국가연금(Additional State Pension)으로 명명함-전환할 것을 정하였으며, 확정 기여방식의 직역연금은 폐지하기로 결정하였다. 반면 기존의 확정급여형 직역연금으로의 적용제외는 일정한 자격조건이 갖추어진 경우에 가능하게 하였다.

이와 함께 중요한 연금개혁은 기초연금의 강화이다. 기초연금의 연동이 물가에서 임금으로 재전환되며, 완전기초연금 급여를 받기 위한 최대 기여연수를 30년으로 대폭 줄임으로 자산조사에 의해서 급여를 받는 수급자의 비율을 줄이는 것, 장애인이나 케어러를 위한 혜택을 늘리는 등 일층에서 국가의 역할을 확대시켰다. 이는 기초연금이 계속 물가에 연동하게 될 경우, 그리고 현재와 같이 이층체계가 계속 축소될 경우 2050년에는 연금수급자의 약 70~80%가 자산조사에 따른 최저소득보장(Guarantee Credit이라 명함)에 의존해야 할 것이라는 우려가 영향을 미쳤다 (Pension Policy Institute, 2008). 하지만, 연금수급 연령을 2044년까지 68세로 높이는 것도 동시에 제정함으로써, 새로운 연금체계에서 국가의 역할은 대체적으로 높이는 동시에 재정건전성도 확보하려는 노력을 보였다. 이와 동시에 연금제도에 대한 전반적인 규제를 새롭게 하는 것을 목표로 하였다. 개인계정연금체계가 사적으로 운영되는 것이기는 하지만, 이층체계에 있어서 자동가입이 되는 기본적 제도로써 FDC형이 선택됨으로써 국가의 보다 직접적인 통제 하에 운영되게 되었다.

■ 맺음말

앞에서 본 바와 같이 영국은 지난 40년 동안 연금개혁을 통해 제기되는 다양한 문제점들을 최소화시키려 노력하였으나, 그리 성공적인 연금개혁을 최근까지 실시했다는 평가를 받고 있지 못하다. 1980년대와 1990년대 중반까지의 보수당 정부에 의한 공적연금의 축소와 사적연금의 확대를 통하여 재정안정성을 확보하는 데에는 성공하였으나, 빈곤이나 불평등 문제, 노인소득보장의 문제, 사

적연금의 규제 문제 등 주요한 현안들이 새로운 연금개혁의 배경을 마련하였다. 이에 현 노동당 정부는 2007년 오랜 논의 끝에 새로운 연금개혁을 단행하였다. 공적연금의 일방적인 확대나 사적연금의 단순한 확대보다는 일층체계에 있어서 공공성의 강화와 이층체계에서 공적연금의 철폐와 사적연금의 근본적인 제도화를 꾀하였다. 이는 영국 공적연금의 출발부터 지속되어 온, 타사회보험 방식의 대륙유럽국가들과는 다른, 공적연금의 역할이 일층체계에 제한되며, 사적연금이 이층체계에서 중요한 역할을 감당하는 제도적 유산에 기인하는 것으로 보여진다. 일층체계의 공공성 강화로 자산조사의 감소와 함께 기본적인 노인소득보장 문제가 개선될 것으로 보인다. 하지만, 직역연금과 개인연금의 발전이 지난 10년 동안 상당 부분 한계를 보인 상황에서 어느 정도 강제저축제도인 국민연금계정제도가 잘 정착할 것인가가 이번 2007년의 연금개혁이 오랜 연금개혁의 종지부를 찍게 될 것인지 혹은 새로운 연금개혁의 시작이 될 것인지를 결정하게 될 것을 보인다. **KLI**

참고문헌

- Beverage, W. H. (1942), *Social Insurance and Allied Services* (usually known as The Beveridge Report). London : HMSO.
- Blake, David (2003), *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*, Second Edition, New York : Oxford University Press.
- Bonoli, Giuliano (2000), *The Politics of Pension Reform*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Department of Work and Pensions (2006a), *Second Tier Private Pension 1978/9 to 2003/4*.
- _____ (2006b), *White Paper : Security in retirement : towards a new pensions system*. Department, of Work and Pensions.
- Emmerson, Carl (2003), "Pension Reforms in the United Kingdom : Increasing the role of private provision?" in Gordon L. Clark and Noel Whiteside (eds), *Pension Security in the 21st Century*, New York : Oxford University Press.
- Pensions Commission (2005), *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century : The second report of the pensions commission*, London : The Stationary Office.
- _____ (2008) www.pensionpolicyinstitute.org.uk. PPI.