

영국 정년제도의 변화 : 배경과 함의

최영준 (고려대학교 행정학과 교수)

■ 머리말

영국 정부는 지난 7월, 2011년 4월 6일부터 65세 정년연령을 공식적으로 폐지할 것이라고 발표하였다. 기본적인 목적은 65세 이상의 노인들이 노동시장에 참여할 수 있는 기회를 높이고, 이를 통하여 경제의 생산성을 증진시킴과 동시에 강제 퇴직으로 기회를 빼앗길 수 있는 노인들에 대한 형평성을 향상시키려 하고 있다. 정부는 실제로 65세 강제 정년을 실시하는 고용주가 많지 않고, 대부분의 정년연장 신청이 받아들여지고 있는 현 상황에서 정년연령 규정이 큰 의미가 없다고 주장하고 있다. 본고에서는 영국 정년제도의 변화와 2010년 법 개정의 내용을 살펴보고 어떠한 배경에서 이러한 변화가 초래되었는지에 대해서 논하고자 한다.

■ 영국의 퇴직과 정년제도의 변화

영국에서 정년제도는 지난 20년 동안 지속적인 논쟁의 대상이었으며, 이에 따라서 몇 번의 중요한 변화를 겪게 되었다. 19세기 후반 혹은 20세기 초 산업화 단계에서 이미 65세 정도의 퇴직이 노동 시장에서 사용 가치가 없어지게 된 노동자들을 대처하는 하나의 방법으로 받아들여졌다. 그 이후 남성 기준 65세 퇴직은 산업화의 상징적인 산물처럼 존재해 왔지만, 역사적으로 영국에서는 정년연

령과 고령노동자에 대한 권리에 관한 명확한 기준과 법령이 존재하지는 않았다. 예를 들어 ‘불공평한(unfair)’ 해고를 처음으로 도입한 1971년 노동관계법(Industrial Relations Act)의 경우 남성 노동자가 65세 혹은 여성 노동자가 60세에 이르게 되거나 ‘일반적(normal)’ 정년연령에 도달한 이후에 피고용인은 ‘불공평한’ 해고나 정리해고에 따른 보상에 대한 권리를 보호받지 못하게 되어 있었다. 정년의 기준은 법적인 명시보다는 대부분 고용주와 피고용자 간의 합의에 의해서 혹은 ‘일반적’ 규칙에 의해서 정해지게 되었다. 이러한 모호성 때문에 고령노동자의 권리는 잘 보호받지 못하였다(Sargeant, 2010). 이러한 흐름은 계속 이어져 65세 정년 혹은 ‘일반적’ 정년연령까지에 대해서 피고용인을 보호한다고 명시한 1996년 고용권리법(Employment Right Act)에서도 큰 변화는 없었다¹⁾.

이러한 흐름은 1997년 신노동당(New Labour) 정부가 들어서면서 변화를 맞게 된다. 신노동당 정부의 정책 기초를 만들었던 핵심적 인물인 앤서니 기든스(Anthony Giddens)는 인적자본을 핵심으로 한 사회투자 국가와 자아실현을 핵심으로 하는 능동적 복지(positive welfare)를 일찍이 주창하면서 정년제도의 폐지를 주장한 바 있다(Pierson, 1998). 신노동당 정부는 집권과 함께 연령으로 인한 고용차별을 시정할 것을 선언하였으며, 이를 위한 고용주들의 자발적인 참여를 권장하였다. 하지만, 2001년에는 <평등과 다양성을 향하여(towards equality and diversity)>라는 보고서를 통하여 각계 사회 주체들의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐 고령노동자의 고용차별 개선 의지를 천명하게 된다.

이의 결과가 2006년 고용평등(연령)법(Employment Equality (Age) Regulations)이며, 이는 영국에서 연령과 관련된 고용차별을 시정하려는 첫 법적 조치로 해석된다. 이 법에 따르면 65세를 기본퇴직연령(Default Retirement Age)으로 정하고 65세 미만에서 ‘퇴직’을 이유로 해고하는 것은 불공평한 해고 및 차별로 규정하였다. 또한 지난 법에서는 65세를 ‘절대적(absolute)’ 기준으로 삼고, 그 이후에는 불공평 해고에 대해 법적으로 상고할 수 없게 하였으나, 2006년 법을 통해서 65세 이상 피고용자의 해고에 대해서도 ‘일반적(generally)’으로는 불공평 해고가 아니나 정년연장을 요청할 수 있게 하였으며, 고용주는 이러한 요청에 대해서 법적으로 정해진 절차를 따라서 고려

1) 첫 번째와 두 번째 단락의 내용은 상당 부분 Sargeant(2010)과 Connolly and Gough(2007)를 요약 정리한 것이다.

(consideration)를 해야 하는 절차를 두었다²⁾. 비록 '고려'와 이에 대한 결정은 전적으로 고용주에게 달려 있지만, 이를 통해서 고령노동자의 법적 권리를 진일보시켰다.

이러한 진전에도 불구하고, 65세라는 퇴직연령이 존재하였고, 65세 이상의 피고용자는 일하고 싶은 의지가 있어도 일을 할 수 없거나 고용차별을 겪을 수 있는 상황은 여전히 존재하였다. 이를 개선하기 위해서 신노동당 정부는 지속적인 여론수렴 과정을 거쳤으며, 2010년에 들어선 보수당과 자유당의 연립정부는 신노동당의 노력을 이어받아 2010년 7월에 2011년 4월부터 기본퇴직연령인 65세를 폐지할 것이라고 발표하였다. 2010년 10월까지 또 다른 여론수렴 과정을 진행하고 있으며, 이에 따라서 구체적인 내용들이 확정될 예정이지만, 기본퇴직연령 폐지와 관련된 핵심적인 사항들은 다음과 같다(BIS and DWP, 2010). 2011년 4월부터 고용주는 객관적으로 정당화를 할 수 있는 경우에만 강제퇴직연령을 사용할 수 있으며, 그렇지 않은 경우에 피고용자를 나이 때문에 해고할 수 없게 된다. 강제퇴직연령을 사용하는 경우는 '정당한(legitimate)' 목적을 달성하고자 하는 경우에만 가능하다. 여기서 '정당한'의 의미는 ① 기업을 운영하는 데 효율성과 필요와 같은 경제적인 요소가 입증되는 경우, ② 개인의 건강, 복지, 그리고 안전 때문에, 그리고 마지막으로 직업을 수행하는 데 특정한 훈련조건이 있는 경우이다. 2011년 4월부터는 2006년에 제정한 기본퇴직연령을 사용할 수 없게 되지만, 이전에 퇴직을 통보받은 경우는 2006년 법을 따라야 한다. 하지만 2011년 10월부터는 기본퇴직연령을 전적으로 사용할 수 없게 된다.

■ 2010년 정년제도 변화의 배경

그렇다면, 어떠한 요인이 이러한 제도의 변화에 영향을 미치게 되었을까? 정년제도의 변화는 프랑스의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 유럽에서 연금제도의 변화와 가장 긴밀하게 논의가 되는 것이 일반적이다. 노령화와 연금제도의 성숙과 함께 재정의 압박이 있게 되고, 결과적으로 정년을 높이는 것과 동시에 연금수급 연령을 높이는 것이 일반적인 개혁의 모델이 되고 있다. 실제로 영국

2) <http://www.emplaw.co.uk/content/index?startpage=data/200606271.htm> (2010년 9월 23일 접속)

정부는 정년연령의 폐지와 함께 기초연금 수급연령을 66세로 올리는 기존의 계획을 보다 빨리 시행하고자 한다고 밝힌 바 있다(BIS and DWP, 2010). 영국은 2006년 65세 이상 인구 비율이 16.15%에 이르고 있으며 앞으로 계속 증가할 것으로 예상되고 있다(World Bank, 2008). 하지만 <표 1>에서 보는 바와 같이 공적연금 지출의 부담이 정년연령 폐지에 영향을 미쳤다고 보기는 힘든 면이 있다.

<표 1> 영국 공적연금 지출 추계

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
기초연금(10억 파운드)	34.4	38.0	41.3	49.4	52.8	51.2
SERPS/국가이충연금(10억 파운드)	4.9	9.5	12.8	17.8	22.5	30.2
전체국가연금 (10억 파운드)	39.3	47.5	54.1	67.2	75.3	81.4
GDP대비지출 (%)	5.4	5.5	5.6	5.3	5.3	4.9
예상국민보험 보험료율 (%)	20.2	19.0	18.2	19.2	18.5	17.7

참고: Emmerson (2003).

현재 GDP 대비 약 5.5%를 공적연금으로 지출하고 있는 영국은 다른 유럽국가에 비해서 매우 건전한 재정상태를 유지하고 있으며, 향후에도 2050년까지 약 5%를 지속적으로 유지한다고 보고되고 있다.

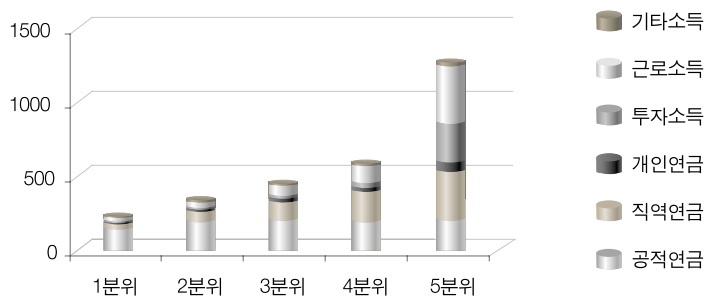
공적연금보다는 오히려 영국 연금제도에서 핵심적인 역할을 수행해 오고 있는 직역연금(occupational pensions)의 위기가 보다 잘 설명할 수 있다. 직역연금은 2000년 기준 공공부문의 약 90% 그리고 전체 약 50%의 피고용자를 적용하고 있다(DWP, 2006). 최근 베이비 붐 세대들의 은퇴와 맞물리면서 대부분의 확정급여형을 가지고 있는 직역연금들은 재정적 압박에 시달리고 있다. Clark(2006)에 따르면 1991년에 공공부문 비적립식(unfunded) 직역연금의 채무 규모가 1991년 1,700억 파운드에서 2004년 6,900억 파운드로 급격히 상승했음을 보여주고 있다. 하지만, 이러한 이유 역시 정년 변화의 핵심적 원인이 될 수 있을지에 대해서는 의문이 있다. 정년이 없다고 해도 지불해야 할 연금 규모가 급격히 줄어드는 것이 아니며, 또한 노동자의 고용을 연장하여 지속적으로 해야 할 기업에게는 오히려 더 부담이 될 수도 있다. 또한, 향후 직역연금 가입자가 줄어들

면서 향후에는 그 비중이 줄어들 것으로 예상되기 때문에 이것이 직접적인 원인을 제공했다고 보기에도 무리가 있다.

노인소득보장에 있어서 연금급여의 불충분성은 타당한 이유가 될 수 있다. 현재 영국의 연금생활자의 빈곤율은 공식적으로 사용되는 중위소득 60% 대비 기준으로 약 20%에 이르고 있으며 이는 유럽에서 매우 높은 수치이다(DWP, 2010b). 영국의 기초연금 수준은 빈곤선보다 상당히 낮은 편에 속하고 있으며, 급여수준은 평균 국민소득 대비 약 14%에 이르고 있다(Pension Policy Institute, 2010). 하지만, 이러한 비율은 향후 더욱 낮아질 것으로 예상되고 있으며, 이로 인하여 자산조사급여에 의존하는 노인층이 증가할 것으로 보인다. 이에 대응하여 정부 자료에 따르면 연금수급연령 이후로 1년 더 일을 할 경우 소득이 3~10%까지 증가할 수 있다고 보고하고 있다(BIS and DWP, 2010). 따라서 이론적으로는 근로의 연장이 빈약한 연금 수준을 보충하는 중요한 기제로 사용될 수 있는 것이다.

하지만, 이 이유 역시 이미 충분한 직역연금을 가지고 있는 사람들은 이에 맞추어 퇴직하려는 경향이 강하고, 퇴직연금이 없는 비숙련 노동자와 같은 이들은 거의 대부분이 연금을 수급하기 훨씬 이전인 50대에 퇴직하는 경향을 보인다는 연구에 비추어 보면 적절하지 않다(Banks and Smith, 2006). 실제로 빈곤한 이들이 65세 이상으로 일하는 경우가 거의 없다고 보여지기 때문이다. 이는 [그림 1]의 최근 소득분위별 연금수급자 소득구조에서도 잘 드러난다. 부유한 5분위의 경우 근로소득이 많은 반면 가장 가난한 1분위는 근로소득이 거의 없는 것으로 나타난다.

[그림 1] 2008~2009년의 소득분위별 연금수급자 소득구조



자료: Department of Work and Pensions (2010a).

오히려 연금재정의 부담이나 연금생활자의 빈곤이 중요한 문제이기보다는 신노동당 정부와 이후 연립정부의 의지와 EU를 비롯한 외부의 영향이 중요한 변수가 되었을 가능성이 높다. 앞서 언급한 바와 같이 신노동당 정부가 추진하려고 했던 사회투자 국가나 능동적 복지 등의 개념에는 강제퇴직연령은 폐지의 대상이었다. 신노동당의 집권과 함께 지속적인 노력을 경주한 것은 이를 잘 보여주는 대목이다. 또한, 2006년 기본퇴직연령 도입을 계획했던 2004년 신노동당 정부는 의회에 제출한 서면 답변에서 “궁극적으로 우리는 언제 일을 그만둘 것인지에 대해 완전히 자유롭게 선택할 수 있는 미래를 기대하고 있다. 퇴직연령은 과거의 일이 될 것이다. 법적 검토를 거쳐서 강제퇴직연령을 폐지해야 한다면 우리는 그렇게 할 것이다”라고 적시한 바 있다(Connelly and Gough, 2007). 비록 강제퇴직연령 유지를 바라는 고용주와 피고용인들 간의 의견 차이, 그리고 고용주의 의견을 대변하는 무역산업부(Department of Trade and Industry)와 퇴직연령 폐지를 원하는 근로연금부서(DWP)와의 의견 대립 등이 다소 합의 기간을 늦추기는 하였다(Sargeant, 2010). 하지만, 정부는 꾸준히 여론수렴 과정을 거쳤으며, 2010년 법개정을 앞두고도 공개자문 절차를 거쳐서 결정하였다. 2010년 2월 마감한 공개자문 절차에는 198개의 의견 제출이 기관이나 개인에 의해서 이루어졌으며 이를 분석하여 기업혁신기술부(BIS)에서 보고서를 발행하기도 하였다(BIS, 2010).

기본퇴직연령 폐지에 대한 198개의 의견을 자세히 들여다보면, 101개 의견이 찬성이었으며, 82개가 반대 그리고 15개가 명확한 답변을 주지 않았다. 이 중 고용주나 기업연합체들의 경우 58개 의견 제출이 폐지에 반대를 하였으며 단지 7개만이 찬성을 하였다. 반면에 개인과 피고용인의 경우 94개 의견 제출이 폐지에 찬성하는 입장이었다(BIS, 2010). 폐지에 반대하는 고용주들의 의견은 대체적으로 ① 정년의 존재가 기업이 인적자원을 운용하고 계획하는 데에 효과적이라는 것, ② 고령노동자를 보호하기 위한 관련 비용의 증가, ③ 정년이 고령노동자들이 존경을 받으며 퇴직할 수 있는 경로이기 때문에, ④ 젊은 노동자들에게 기회를 줄 수 있기 때문에, ⑤ 현재 시스템이 큰 문제가 없기 때문에 등을 꼽고 있다. 반면에 찬성하는 입장은 ① 기본퇴직연령 자체가 차별적이기 때문에, ② 가치 있는 기술과 경험을 보유할 수 있기 때문에, ③ 사람들이 더 오래 살기 때문에 더 오래 일할 필요가 있어서, ④ 고령노동자가 일을 함으로 인해서 세금도 더 낼 수 있고 나라 경제도 좋아질 수 있어서, ⑤ 단계적 퇴직을 향한 유연한 근로를 증진하기 위해서 등을 언급하였다. 이러한 공개적 절차는 2010년 법 개정에 중요한 영향을 미친 것으로 판단된다.

이와 동시에 해외에서의 영향력도 중요한 요소이다. 특히 유럽연합의 지침(Directive) 중 2000년

도의 2000/78/EC는 연령차별 금지에 대해서 명시한 바 있다(Connolly and Gough, 2007). 이러한 유럽연합의 지침을 기반으로 정년연령과 관련된 차별이나 강제퇴직에 대하여 영국 시민단체들이 유럽법원에 소송을 진행하기도 하였다(Sargeant, 2010)³⁾. 유럽연합 지침은 국내 법령을 이에 맞게 수정할 것을 요구하기 때문에 국내 법 개정에 상당한 영향을 미치고 있다. 이와 동시에 영국과 정책학습 및 이전(transfers)을 많이 하는 미국의 사례가 영향을 미쳤을 가능성이 존재한다. 미국의 경우 1967년에 65세 미만 피고용인을 강제로 퇴직시키는 것을 금지시켰으며, 1978년에는 70세로 상향 조정, 1986년에는 연령 관련 강제퇴직을 모두 금지하였다(Banks and Smith, 2006). 이 결과 미국 고령노동자의 노동시장 참여가 7% 가량 증가한 것으로 보고되었지만, 강제퇴직 규정이 존재하는 캐나다에서는 고령노동자의 고용률이 오히려 떨어진 것으로 보고되었다(Gunderson, 2004).

■ 변화의 함의

퇴직연령의 폐지가 상당히 상징적이고 중요한 의미를 갖는 것은 분명한 사실이다. 19세기부터 지속되어져 왔던 ‘65세’라는 산업사회의 유물을 버리고 고령화 사회에서 개인이 일할 수 있는 시기까지 일을 할 수 있게 한 것은 미래의 노동시장에 중요한 의미를 던질 것으로 평가된다. 하지만, 구체적으로 경제나 고용 측면에서 그리고 개인의 복지적 차원에서 어떠한 결과와 함의를 표출하게 될지에 대해서는 여전히 불투명하다. 많은 노인들이 65세 이전에 퇴직을 하며, 또한 일을 계속하기를 원하지 않은 경우도 있다. Sargeant(2010)은 Age UK(www.ageuk.org.uk)의 연구를 빌려서 2006년 법 때문에 약 53만 명의 노인들이 2010년 잠재적으로 피해를 볼 수 있다고 언급하고 있다. 이는 6,000만 명의 영국 인구를 감안할 때 아주 적은 수이다. 또한, 법의 취지와는 달리 안정된 직장을 가진 이들에게만 혜택이 주어지고 비숙련/서비스 부문의 피고용인들은 별로 혜택이 없는 제도가 될 수도 있다. 이러한 인식 때문에 정부는 퇴직연령제도의 폐지와 함께 다양한 고용 관련 서비스가 보강이 되어야 할 것이라고 밝히고 있다(BIS and DWP, 2010). 이러한 서비스가 추가적으로

3) 또한 <http://www.guardian.co.uk/money/2009/mar/06/retirement-age-ruling> 참조 (2010년 9월 26일 접속)

확충되었을 때 폐지가 의도한 건강하고 활동적인 ‘노령화’가 이루어질 수 있을 것으로 기대된다. 이에 대한 내용들은 현재 진행되고 있는 추가 공개자문 절차가 끝나면 2011년 4월 전에 구체적으로 완성될 것으로 보인다.

과연 정년 폐지가 이 글의 모두에서 설명한 목적들을 달성하여 성공적인 정책이 될 수 있을 것인지 그리고 어떠한 파생 효과를 낳게 될 것인지 매우 주목이 된다. **KLI**

참고문헌

- Banks, J. and S. Smith (2006), “Retirement in the UK”, *Oxford Review of Economic Policy* 22 (1), pp. 40–56.
- Clark, G. (2006), “The UK Occupational Pension System in Crisis”, H. Pemberton, P. Thane and N. Whiteside (eds.), *Britain’s Pension Crisis: History and Policy*, Oxford: Oxford University Press. <http://www.geog.ox.ac.uk/news/events/phclcs/Clark.pdf>
- Connolly, M. and O. Gough (2007), “Age Discrimination, The Default Retirement Age and Occupational Pensions: Experiences From Canada and Predictions for Britain”, *Web Journal of Current Legal Issues*. <http://webjcli.ncl.ac.uk/2007/issue1/connolly1.html> (Accessed in 25 September 2010).

- Department of Business Innovation & Skills, Department of Work and Pensions (BIS & DWP) (2010), *Phasing Out the Default Retirement Age: Consultation Document*, BIS and DWP.
- Department of Business Innovation & Skills (BIS) (2010), *Summary of Submissions from Stakeholders and Interested Individuals: Default Retirement Age*, BIS.
- Department of Work and Pensions (DWP) (2006), *Second Tier Private Pension 1978/9 to 2003/4*, Department and Work and Pensions.
- _____ (2010a), *Pensioners' Incomes Series 2008/9*, Department of Work and Pensions.
- _____ (2010b), *Households Below Average Income: An Analysis of the Income Distribution 1994/95–2008/09*, 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*, Oxford University Press, New York.
- Gunderson, M. (2004), “Banning Mandatory Retirement: Throwing Out the Baby with the Bathwater”, C. D. Howe Institute Backgrounder No. 79 2004. C. D. Howe Institute.
- Pension Policy Institute (2010), www.pensionpolicyinstitute.org.uk. PPI. (2010년 8월에 접속함)
- Pierson, C. (1998), *Beyond the Welfare State*, 2nd edition, Cambridge: Polity Press.
- Sargeant, M. (2010), “The Default Retirement Age: Legitimate Aims and Disproportionate Means”, *Industrial Law Journal* 39 (3), pp.244–263.
- World Bank (2008), *World Development Indicators 2007*, World Bank.