



# 영국의 공공부문 연금 개혁동향

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

하세정 (영국 LSE 경제지리학 박사과정)

## ■ 머리말

영국의 공공부문 연금은 그 규모와 정부재정에서 차지하는 위치 때문에 경제와 사회에 끼치는 영향력이 매우 지대하다. 영국 인구의 1/5에 해당하는 1,200만 명이 공공부문 연금과 직간접적으로 관련되어 있고, 절대적인 규모에 있어서도 2008~09년 연금지급액이 320억 파운드에 달해 기본국민연금 지급액 500억 파운드와 비교해도 크게 뒤지지 않는다. 하지만 평균수명의 연장을 따라가지 못한 시스템 때문에 결국 납세자들이 적자를 부담할 수밖에 없는 상황에 처했고, 개혁을 요구하는 여론이 비등하고 있다. 민간 전문가들도 연금 개혁의 필요성을 제기하고 연구보고서를 통해 자체적인 제안들을 제시하며 정부에 대해 개혁을 촉구하고 있고, 새 정부도 집권하자마자 공공부문 연금이 더 이상 지속불가능하고 정부재정 건전성도 위협하고 있다며 개혁을 천명하고, 개혁추진위원회를 설립했다. 내년 봄까지 완성된 개혁안을 추천한다는 목표 아래 올해 6월부터 활동을 시작한 위원회는 10월에 중간보고서를 내고 대략적인 개혁의 방향을 제시했다. 위원장의 이름을 딴 허튼 보고서를 중심으로 지금까지의 공공부문 연금의 문제와 원인, 개혁방향에 대해 살펴보기로 한다<sup>1)</sup>.

1) 허튼 위원장은 노동당 의원 출신으로 지난 정부에서 기업부 장관과 노동연금부 장관을 역임한 바 있다.

## ■ 영국의 공공부문 연금 운용의 문제점과 원인

공공부문 연금제도는 여러 가지 문제점들을 안고 있지만, 역시 가장 큰 문제는 연금의 지속가능성이다. 현재 공공부문 연금은 일인당 연간 평균 7,800파운드(한화 1,400만 원)를 지급하고 있는데, 수급자의 90%가 17,000파운드 미만을, 50%가 5,600파운드 미만을 수령하고 있어 세간에서 말하듯 ‘금으로 도금됐다(gold-plated)’는 평가를 받을 만큼 지나친 수준은 아니다. 하지만 지나친 수준의 지급액이 아님에도 불구하고, 공공부문 연금시스템은 이미 자체적으로 지속하기 힘들 정도로 악화되었다는 평가를 받고 있다. 영국 재무부에서 추산한 2007년도 연금부채(pension liabilities, 미래의 총 연금지급액을 할인한 현재가액)는 GDP의 53%를 차지하는 7,700억 파운드(한화 138조 원)에 달하고, 가구당으로 계산하면 약 3만 파운드에 이른다<sup>2)</sup>. 게다가 빠른 속도로 증가하는 추세이다. 물론 연금부채는 한 번에 갚아야 할 부채가 아니기 때문에 해마다 연금지급액만 적자가 아니라면 당장 문제될 것이 없다. 하지만 이미 연간지급액이 적자로 돌아선 지 오래됐으며, 역시 급격히 증가하는 추세에 있다. 결국 부족분은 재무부가 총당해 주고 있는데, 최종적으로는 납세자가 공공부문의 연금을 내주고 있는 셈이 된다. <표 1>은 연간지급액의 부담금을 부담주체별로 보여주고 있는데, 납세자의 부담액이 빠른 속도로 증가하고 있음을 알 수 있다. 게다가 앞으로의 전망도 밝지 않다. 2010~11년 납세자의 부담금은 46억 파운드(한화 8조 2,000억 원)로 추정되지만, 이후 매년 20%씩 성장해 2014~15년에는 94억 파운드로 5년 사이에 2배로 증가하고, 가구당 부담액은 400파운드(한화 72만 원)까지 치솟을 전망이다. 따라서 연금의 지속가능성 문제가 비용부담을 둘러싼 형평성이라는 사회적 문제까지 낳고 있는 상황이고, 연금개혁에 대한 목소리도 높아지고 있다.

공공부문 연금의 지속가능성이 악화된 이유는 먼저 평균수명 증가에서 찾아볼 수 있다. 허튼 보고서에 따르면, 1950년대 중반 이후로 평균수명의 증가가 연금비용 증가분의 1/3을 책임진다고 한다. 이론적으로 예측을 뛰어넘어 늘어난 수명은 예상치에 바탕을 두고 계산된 연금지급액보다

2) 재무부의 추산은 상대적으로 보수적인 가정하에 이루어진 것이고, 민간 싱크탱크인 Policy Exchange에서 주장하는 대로 좀더 현실적인 가정하에서는 GDP의 74%에 해당하는 1조 1,000억 파운드로 가구당 4만 5,000파운드에 달했다.

〈표 1〉 연간 연금지급액 부담액<sup>1)</sup>

(단위: 백만 파운드)

회계연도	사용자	근로자	납세자
2003 ~ 04	9,578	4,701	1,801
2004 ~ 05	9,558	5,561	1,258
2005 ~ 06	11,077	6,291	274
2006 ~ 07	11,453	6,481	1,147
2007 ~ 08	12,326	6,740	2,290
2008 ~ 09	12,581	6,919	3,062
2009 ~ 10	12,925	7,108	4,118
2010 ~ 11	13,345	7,339	4,602

주 : 1) 지방정부 공무원연금, 경찰·소방 공무원연금은 제외.  
 자료 : Public Sector Pensions Commission (2010).

더 많은 지출을 의미하기 때문에 지속가능성을 위협하는 가장 큰 적이 된다. 허튼 보고서는 예측기술이 발전하고 실패에서 오는 경험이 쌓이면서 풀릴 법한 문제지만, 영국 당국의 예측은 고질적으로 실제수명보다 낮게 예측하고 있다고 지적하고 있다. 하지만 점차 예측오차의 범위가 좁혀지고 있고, 예측실패만으로 설명하기에는 연금적자의 심각성이 너무 크다. 그보다는 평균수명은 급격히 늘어나는 데에 반해 그에 따라 연금수급구조를 적당한 때에 알맞게 개혁하지 못한 점이 사태를 키워 온 경향이 짙다.

역사적으로 봐도 영국의 공공부문 연금개혁이 부진했던 것은 자명하다. 놀랍게도 최근의 개혁이 있기 전까지 연금지급률, 최종급여 연금제, 연금수급 개시연령 등 연금의 주요 특징들이 연금제도가 도입된 19세기, 20세기 초의 방식을 그대로 유지하고 있었다. 이렇게까지 개혁이 지연된 데에는 공공부문 연금이 낮은 보수에 대한 보상의 성격을 지닌 점, 민간부문보다 노조가 강하다는 점, 복잡한 시스템과 정보의 부재로 개혁논의 자체가 어려웠던 점 등이 복합적으로 작용했을 것으로 짐작된다. 아래에서는 좀더 자세히 주요 특징에 대한 지연된 개혁이 연금의 지속가능성을 어떻게 저하시켰는지 논의한다.

연금수급 개시연령은 60세로 정해진 이후 2000년대에 들어서기까지 바뀌지 않았다. 1970년대

초에 이뤄진 개혁에서는 평균기대수명이 19세기에 비해서 크게 늘지 않았기 때문에 개시연령이 논란을 피해 간 것으로 짐작된다. 하지만 2000년대 초반에는 이미 60세에 퇴직한 공공부문 근로자의 평균수명이 2배 이상 늘어났다<sup>3)</sup>. 따라서 2000년대 중반에서야 일부 연금에 대해서만 연금수급 개시연령을 65세로 조정한 것은 늦은 감이 크다. 이마저도 신규근로자에게만 적용된 것이어서 현재에도 공공부문 근로자 절대다수의 개시연령은 60세나 그 이하로 되어 있다. 더군다나 경찰, 소방, 군인연금은 여전히 50세나 55세의 개시연령을 유지하고 있다. 하지만 수급개시연령의 상향 문제는 공공부문 연금만의 문제가 아니기 때문에, 이를 가지고 공공부문의 개혁 후진성을 탓하기에는 무리가 있어 보인다.

연금수급 개시연령의 개혁이 모든 종류의 연금과 관련이 되어 있다면, 확정급여형 연금의 일종으로 연금지급액을 최종급여와 연동시키는 최종급여 연금제는 좀더 공공부문 연금의 고유한 문제이다. 과거에는 공공부문이 낮은 보수를 보상하는 차원에서 안정적인 노후를 보장해 줄 수 있는 확정급여형을 제공했고, 민간부문도 이 선례를 따랐기 때문에 한때는 확정급여형이 연금의 표준이었다. 하지만 확정급여형 연금 때문에 연금적자 여부와 상관없이 일정금액을 지급해야 하기 때문에 지속가능성을 저해하는 측면이 크다. 더군다나 연봉이 최절정에 이르는 최종임금에 근거해 지급액을 산출하는 방식이 적자폭을 더욱 키웠다. 확정기여형으로 갈아탄 민간부문의 개혁 사례를 보면, 확정급여형은 연금비용 상승의 부담을 연금제공자측에 전담시키는 경향이 있어서 적어도 제공자에 대한 강제가 없는 상태에서 오랫동안 유지되기 힘들다는 점을 알 수 있다. 즉 공공부문에서도 세금으로 지탱하지 않는다면, 급여형 연금이 현 상황에서 유지되기 어려웠을 것이라는 추측을 가능케 한다. 또한 허튼 보고서는 최종급여 연금제 때문에 같은 부담액을 내고도 고액연봉자가 중간수준의 연봉자보다 2배 가량 많은 연금을 받게 된다면 연금가입자 내에서의 형평성 문제를 지적했다. 따라서 2011년에 발간될 최종보고서에서는 최종급여제를 ‘근로평균임금 연계법 (career-average scheme)’으로 대체하는 개혁안이 제안될 전망이다.

연금지급률(accumulation rate)은 연금지급액을 결정하는 주요변수 중에 하나이다. 따라서 수명이 늘어

3) 1841년에 60세 성인의 남은 평균수명은 14세였고, 1970년 초에는 18세로 증가세가 완만한 편이었으나 2004년에는 28세, 2010년에는 32세로 경종 뛰어올랐다.

나면서 지급금 총액 또한 늘어나게 될 위험이 생겼을 경우, 지급률을 조정하는 조치가 따라야 하는 것이 일반적이다<sup>4)</sup>. 하지만 연금지급률의 추세는 오히려 이를 역행하고 있다. 2005년부터 진행된 개혁조치에서 상당수의 공공부문 연금들은 개시연령을 올리는 것에 대한 보상으로 지급률 역시 같이 올렸다. 포기하라고 강요하는 것도 문제라는 의견이 있을 수 있다. 미래의 지급액을 할인해 현재의 부담금을 결정짓는 할인을 공식(소매물가지수+3.5%)도 1990년대 말에 정해져 이미 10년을 넘겼다. 허튼 보고서는 기존의 할인율이 현 상황에서는 적정범위 안에 든다 할지라도 매우 높은 편에 속한다며, 이에 대한 재검토를 정부에 건의했다고 밝혔다.

## ■ 최근 개혁동향 및 허튼 보고서의 개혁방향

가장 최근에 있었던 공공부문 개혁은 노동당 정부 말기인 2005~08년 동안 이뤄졌다. 이 개혁의 가장 큰 특징은 연령수급 개시연령을 65세로 올렸다는 점이다. 하지만 앞에서 언급했듯이 일부 연금들의 개혁대상 제외와 참여한 연금들도 신규직원에게만 새로운 개시연령을 적용하기로 한 제한 때문에 단기적인 개혁효과를 보기는 어려울 듯하다. 또 다른 중요변화는 '고용자 부담금 상한제 (cap & share)' 로 평균수명 증가와 같은 부담금 상승요인이 생길 경우 일정수준까지는 고용자가 부담하고, 이후의 상승분은 근로자가 내게 되어 있다. 따라서 위험부담을 기존보다는 공평히 부담하는 구조로 바뀌게 되었다. 하지만 이 제도는 여전히 준비 중에 있어 그 효과가 어떨지에 대해서는 베일에 가려져 있다. 현 정부 들어서 생긴 변화는 연금지급액 증가율을 기존의 소매물가지수에서 소비자물가지수로 교체한 것이다. 전자는 주택대출이자나 월세 같은 주택비용을 포함하기 때문에 일반적으로 후자보다 높다. 허튼 보고서에 따르면 물가상승률 교체 하나만으로 연간 15%의 연금 비용 절감효과가 있고, 다른 개혁효과와 합쳐질 경우 최대 25%까지 절약할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 최근의 공공부문 임금동결, 장래에 계획된 정리해고의 효과까지 합쳐질 경우, 현재

4) 연금지급률은 1/60, 1/80과 같이 표현되는데, 1/80이 적용됐을 경우 1/60보다 적은 지급액이 산출된다.

GDP의 1.9%를 차지하는 연금지급비용이 2060년까지는 1.4%까지 감소할 것이라고 전망했다.

하지만 허튼 보고서는 절대다수의 가입자가 개혁 전의 연금가입조건을 적용받고 있기 때문에, 연금지급비용이 최소 향후 10년간은 현 수준을 유지할 것으로 내다봤고, 이를 단기에 감쇄할 수 있도록 근로자의 연금부담금을 늘려야 한다고 주장했다. 현재 근로자 평균 부담률은 연봉의 6%로 고용자의 14%의 절반도 되지 않는다. 근로자의 부담률을 1% 올릴 경우, 추가적으로 10억 파운드(한화 1조 8,000억 원)의 부담금이 더 걸힐 수 있다고 추정했다. 하지만 부담금을 얼마나, 어떤 방법으로 올릴지는 정치적인 결정이라며 정부에 그 책임을 넘겼다. 다만, 개혁의 과정에서 저임금 소득자의 보호와 대량탈퇴 사태를 방지하기 위해 단계적인 부담금 인상방안을 요구했다.

이번 보고서는 중간보고의 성격을 가지기 때문에 구체적인 장기개혁안들을 추천하고 있지 않는 대신, 앞으로 발간될 최종보고서가 담을 구체적인 개혁안들을 가늠해 볼 수 있는 네 가지 연금개혁 방향만을 다음과 같이 천명하고 있다. 첫째, 공공부문 연금은 사회전체가 감당할 수 있고, 지속가능해야 한다. 둘째, 퇴직자들이 안정적인 노후를 보낼 수 있을 만큼 적정수준이어야 하고, 납세자, 근로자간뿐만 아니라 연금수급자간의 형평성이 있어야 한다. 셋째, 생산성 제고에 도움이 되어야 한다. 넷째, 투명하고 단순명료하게 운영되어야 한다.

## ■ 주요 이해관계자의 반응

허튼 보고서가 주장하는 개혁방향에 대해서 산업계는 대체적으로 바람직하다는 반응을 내놓고 있다. 영국산업연맹(CBI)의 존 크리들랜드 부의장은 허튼 보고서를 가리켜 공공부문 연금의 지속 가능성을 회복하기 위해 더 일찍 내디뎌야 할 첫걸음이라고 평가하며, 매년 100억 파운드의 적자를 더 이상 납세자들에게만 강요할 수 없다고 말했다. 공공인사개발연구소(CIPD)의 찰스 코튼 연봉담당 고문 역시 공공부문 4대연금 가입자의 부담금 1파운드당 납세자는 3.39파운드를 내고 있다며 형평성의 문제를 지적했다. 보고서가 제시하는 일련의 개혁안이 납세자들에게 연금 적자를 그나마 감당할 수 있는 수준으로 내려줄 것으로 기대한다고 밝혔다. 전 공공부문 경영자협회장인 스티븐 모아는 최종급여방식을 폐지하자는 제안은 놀랍지 않지만, 기존 연금 가입자에게까지 변화를 가져오는 것은 논란의 여지가 있다며, 매우 신중히 고려할 일이라고 주장했다. 부담금을 올

리는 방안에 대해서는 저임금 근로자들에게 충격이 편중되지 않고, 가입자들의 탈퇴 행렬이 일어나지 않도록 심사숙고해야 한다고 조언했다. 노동총연맹(TUC)의 브렌든 바버 의장은 허튼 보고서가 공공부문 근로자들로 하여금 많이 내고 적게 받을 것을 요구함으로써 그들의 공분을 살 수 있다고 경고하면서도, 연금을 연봉에 연계시키고 저임금 근로자를 보호하는 방향으로 개혁이 추진되어야 한다는 보고서의 요지에 대해서는 공감한다고 밝혔다.

## ■ 맺음말

궁극적으로 허튼 보고서는 경제 정의에 입각해 현재의 배분보다 수혜자인 공공부문 근로자들에게 더 많은 책임을 지우자는 주장을 내놓고 있다. 전 정권부터 이어온 개혁여론, 작은 정부를 지향하는 보수당의 집권, 재정적자와 정부지출 감축 필요성 등이 시기적으로 맞아떨어져, 공공부문 연금개혁의 가능성이 한껏 높아진 상황에서 나온 허튼 보고서는 그 의미와 영향력이 매우 클 것으로 예상된다. 이미 조지 오스본 재무장관은 ‘정부지출 종합보고서(Comprehensive Spending Review)’에서 허튼 보고서의 제안대로 퇴직연령을 연장시키는 계획을 앞당기고, 2011년에 허튼의 최종보고서가 나오면 정확한 추가 부담금에 대해 상의하겠다고 발표했다. 하지만 이미 공공지출 감소로 임금이 동결되고 대량해고가 예고되어 있는 탓에 공공부문 근로자들의 불만이 폭주하고, 대규모 파업을 계획하고 있는 상태이기 때문에, 연금개혁에 대한 저항도 매우 클 것으로 예상돼 목표한 개혁을 무사히 이룰 수 있을지 관심이 모아진다. **KLI**

---

---

## 참고문헌

---

---

### 〈 보고서 〉

- Independent Public Service Pensions Commission (2010), *Interim Report*, London.
- Public Sector Pensions Commission (2010), *Reforming Public Sector Pensions*, London.

### 〈 언론기사 〉

- BBC, 10월 7일, 'Public pensions review recommends higher contributions'
- BBC, 10월 7일, 'Public sector pensions report explained'
- Reuters, 10월 8일, 'Reaction to public sector pension review'
- Telegraph, 10월 7일, 'Lord Hutton' s public sector pension reform is long overdue'