



# 영국 공무원연금제도의 개편 동향

권병희 (영국 셰필드대학 박사과정(사회정책학), 고용노동부 서기관)

## ■ 머리말

지난 3월초 영국 공무원연금정책위원회(Independent Public Service Pensions Commission)가 공무원연금제도 개편에 관한 최종 보고서를 발표함에 따라 향후 공무원연금제도의 개편 방향을 둘러싸고 공공부문 노동조합과 정부 사이에 협상과 갈등이 이어질 것으로 보인다. 지난해 보수-자민 연립정부는 직전 노동당 정부의 고용연금장관이었던 허튼 경(Lord Hutton)에게 독립적인 위원회를 구성해서 공무원연금제도의 개편 방안을 검토하여 줄 것을 요청하였다. 허튼 보고서는 ① 공무원 근로자들의 연금보험료 인상, ② 연금급여액 인하, ③ 퇴직연령 연장 등을 주요 내용으로 하고 있다. 특히 ④ 연금급여액 계산 방식이 퇴직시 최종 급여(보수)를 기초로 산정되는 현행 제도(Final Salary)에서 생애평균급여를 기초로 산정되는 제도(Career Average Revalued Earnings : CARE)로 변경되는 등 많은 변화를 수반할 것으로 보인다. 이에 대해 공공부문 노동조합들은 오는 6월 연대파업을 준비하고 있는 등 크게 반발하고 있다. 이 글에서는 영국 공무원연금제도의 기본 특징을 살펴본 뒤 허튼 보고서의 주요 내용과 그 의미를 검토하고자 한다.

## ■ 공무원제도 개요

우선 영국의 공무원제도부터 간략히 살펴보자. 검토 대상인 영국의 공공부문 연금제도(Public

Pension Service)를 이 글에서는 ‘공공부문’ 연금이 아니라 ‘공무원’ 연금이라고 번역했는데, 주된 이유는 해당 분야 종사자들에 대한 연금급여의 지급 및 운영 책임을 국가(중앙정부) 또는 지방자치단체(지방정부)가 지기 때문이다. 우리나라에서는 국가공무원법, 지방공무원법 등 공무원 임용 관련 법률에 의해 채용된 사람만 공무원으로 보고 있다. 그러나 영국은 이와 달리 국가(중앙정부기관), 지방자치단체 이외에도 비영리공공기관, 사회보장기금, 공기업 등 공공 서비스로 분류되는 조직에 채용되면 공무원으로 보고 있으며 용어도 통상 ‘public employee’라고 부른다. 영국 정부의 통계에 따르면 공무원 수는 2010년 1/4분기를 기준으로 총 601만 명이다. 군인, 국가보건서비스(National Health Service) 및 사법부 소속 근로자를 포함하여 중앙정부 소속 근로자가 262만 명, 경찰관, 소방관, 학교 교직원을 포함한 지방자치단체 소속 근로자가 291만 5,000명, 로얄메일(우체국), 런던지하철공사와 같이 정부의 통제를 받는 공기업 또는 준공기업 소속 근로자가 55만 5,000명이다. 한편, 우리나라의 공무원과 가까운 개념으로 볼 수 있는 Civil Services 근로자는 52만 9,000명인데, 중앙정부 이외에도 공기업 중에서 특허사무소(UK Intellectual Property Office), 자동차운전면허사업소(Driving Standards Agency) 등의 근로자들이 이에 해당된다. 다만, 이들 역시 우리나라의 공무원처럼 공무원 법령에 의해 임용되어 특별한 지위, 의무를 갖는 신분은 아니며, Civil Service로 분류되는 기관의 공무원 직위에 채용되어 근로계약을 체결하고 일하는 것으로 보된다. 영국에서도 우리나라 고시제도와 유사한 간부 공무원 후보 제도를 운영하고 있는데, 고속승진 제도(fast stream)라고 부르기도 한다. 이 제도와 민간 공모 등을 통해 선발된 상급관리직(Senior Civil Service)도 각 부처와 근로계약을 맺고 근무를 한다.

## ■ 공무원연금제도 개요

영국에서 공무원연금제도는 1810년 의회에서 관련 법률을 통과시킴에 따라 최초로 도입되었다. 이 제도는 중앙정부 소속 공무원제도의 효율성 증진을 목표로 도입되었는데, 다른 부분의 공무원 근로자에 대한 연금제도는 훨씬 뒤에 도입되었다. 이 공무원연금제도는 19세기 초에 설립된 근대적 산업의 각 부분별 연금제도의 모태가 되는데, 주로 국영기업체, 기초산업 및 철도 등과 같은 대규모 기업 근로자가 주된 대상이었다. 현재 영국의 공무원연금은 6개의 비적립형(unfunded) 연금

제도와 적립형(funded)의 지방자치단체 공무원연금제도 및 그와 유사한 연금제도로 구성되어 있다(표 1 참조), 전체 가입자는 약 600만 명이며, 이 중 중앙정부의 공무원연금제도(Principal Civil Service Pension Scheme : PCSPS)는 2010년 3월 말 현재 재직자 57만 4,000명, 연금수급대기자 34만 5,000명, 연금수급자 46만 3,000명 및 유족연금수급자 12만 9,000명이다.

〈 표 1〉 공공부문 연금제도의 유형

	중앙정부에서 운영	지방정부에서 운영
비적립형 (Unfunded)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국립병원(NHS)연금제도</li> <li>- 교원연금제도</li> <li>- 군인연금제도</li> <li>- 공무원연금제도(PCSPS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경찰공무원연금제도</li> <li>소방공무원연금제도</li> </ul>
적립형 (Funded)		지방공무원연금제도(LGPS)

영국의 사회보장연금제도를 전체적으로 간략히 구분해 보면, 1층 기초국가연금(의무), 2층 직역별 기업연금(의무), 3층 사적 저축 및 보험(임의)으로 구성되어 있다. 이 중에서 공무원연금은 기초국가연금제도(State Retirement Pension Scheme)와 각 직역별 연금제도의 적용을 받는데, 중앙공무원인 경우 PCSPS 제도가 직역별 연금제도에 해당한다. PCSPS는 일반적인 공적연금제도의 특징 중의 하나인 강제 가입식이 아니라 선택형 제도다. 즉 PCSPS 대신 소득비례형 공적연금인 SERPS(2002년 4월 이후에는 State Second Pension으로 변경되었다), 또는 개인연금 중에 하나를 선택하면 PCSPS 가입이 면제된다.

원칙적으로 연금수급을 위한 퇴직연령은 60세다. 다만, 2007년 8월 이후 임용자는 65세로 상향 조정되었으며, 이 연금은 70세까지 거치연금으로 신청할 수 있다. 현재 국가기초연금은 남자의 경우 65세, 여자의 경우 60세에 연금수급권이 주어지는데, 이 연령도 2020년까지 단계적으로 65세로 조정된다.

연금급여액의 산정 방식은 확정급여형(DB) 방식으로, 퇴직시의 최종 보수를 기초로 급여액을 산정한다. 다만, 이 경우에도 2007년 8월 이후 입사하는 신규 공무원들부터는 생애평균급여(Career Average Revalued Earnings : CARE) 방식으로 전환되는데, CARE는 매년 근로자의 연간 보수에

연금지급률을 곱해 당해 연도 연금액을 정한 다음 이것을 다시 매년 재평가하고, 퇴직시에는 각 연도에 재평가된 연금액을 합산하여 총 연금급여액을 계산하는 방식이다.

연금지급률은 매년 연금산정보수의 1.25%(2002년 10월 이후 임용자는 2.3%)로 최대 가입 기간은 40년, 지급률의 상한은 최종보수의 50%이다. 연금 대신 부분적으로 연금 감액을 조건으로 비과세인 일시금을 지급받을 수도 있는데, 그 일시금은 연간 보수의 3배에 해당한다.

공무원이 질병 또는 사망으로 퇴직한 때에는 장해급여가 지급되며, 장해급여의 수급조건은 최소 2년간의 재직을 필요로 하지만, 장해급여에 의한 유족연금에는 최소 재직기간 조건이 없다. 급여 산정방식은 기본적으로 일반 노령연금과 같다. 또한 공무상 발생한 질병 및 사망은 별도의 보상제도(Civil Service Compensation Scheme : CSCS)에 의해 급여를 지급받는데, 유족연금은 노령연금의 50%에 해당하며, 공무원이 재직 중 사망 시에는 유족에게 2년간의 보수를 일시금으로(비과세) 지급한다.

공무원은 50세부터 퇴직 후 조기퇴직연금을 신청할 수 있으며, 이 경우 급여액은 일정률을 감액한다. 50세가 넘은 경우 경영상의 이유, 즉 감원 등이 조치에 의해 조기퇴직연금을 받을 수 있는데 이 경우에는 별도의 규정인 공무원보상제도(CSCS)에 의해 급여가 제공된다. 모든 연금급여는 인플레이션에 대하여 보호를 받으며, 이는 도매물가지수에 매년 연동된다.

지방자치단체 공무원을 제외한 공무원들의 연금재정은 적립식이다. 즉 급여지출을 위한 자산은 없으며 부과방식(PAYGO)에 의해 매년 산정된 액수만큼 일반 정부 예산에서 지출된다(그림 1 참조). 연금비용은 공무원에 대한 전체 인건비의 한 부분으로서 간주되는데, 공무원 기여금은 주로 유족급여를 고려한 비용으로 연금산정보수의 1.5%(2002년 10월 이후에는 3.5%)를 공제한다. 연금보험료 중에서 사용자 기여금은 소속 공무원의 각 부처에서 지불하며 근로자가 낸 기여금 이외 추가지출액을 모두 부담한다.

현행 영국 공무원연금제도를 중앙정부 소속 공무원들의 연금제도(PCSPS)를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 기존 재직자는 다음과 같은 4개의 유형으로 구분되어 있다. 즉 ① 2002년 9월 말 이전에 연금이 적용되기 시작한 재직자는 'Classic'으로 분류되며, ② 2002년 10월 이후 신규 임용자부터는 'Premium'으로 분류된다. ③ 2002년 10월 이전 재직자라도 프리미엄으로 전환을 원하는 경우 'Classic Plus'로 분류하고 있다(전환 신청자는 총 가입자 중 3%에 그치고 있다). ④ 마지막으로 2007년 공무원연금제도의 변경에 따라 2007년 8월 1일 이후 입사한 신규 임용자는 개정된

[그림 1] 부과방식 연금제도에서 보험료 및 연금급여의 지출 구조



자료: Independent Public Service Pensions Commission, 2010, p. 23.

공무원연금법(NUVOS)의 적용을 받도록 되어 있다. 한편 신규 가입자는 일종의 개인저축계정인 Partnership Pension Account를 적극 활용하도록 권장되고 있다. 근로자가 자기 보수의 1~3%에 해당하는 기여금을 이 계정에 추가 납입할 경우 정부에서 같은 금액을 근로자의 해당 계좌에 입금하여 결과적으로 본인 납입액의 두 배에 해당하는 금액이 적립되는 것이다. 이와 같이 새로운 공무원연금제도는 ‘NUVOS’ 또는 ‘Partnership 연금’ 선택 제도가 주축으로 설계된다.

2007년에 도입된 NUVOS 제도의 개요를 살펴보면, 퇴직연령의 상향조정(현행 60세→65세), 연금 산정방식의 변경(최종보수→생애평균보수), 기여금(1.5%→3.5%: 2002년 10월에 변경) 및 연금 승률(1.25%→2.3%/연)의 조정, 기타 향후 예상치 못한 비용 증가(추계 가정의 변경)에 대한 추가 부담은 사용자(소속 기관)와 공무원이 50 대 50 분담책임(기여금 인상 또는 급여 삭감, 다만 2012년까지는 고정) 등이다.

한편, 파트너십 연금계정은 위탁관리연금(Stakeholder Pension)으로서 개인연금의 일종이다. 기본적으로 비기여제로서 사용자(정부)가 그 비용을 부담한다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 본인 선택으로 기여금을 추가로 납입할 수 있으며, 연금산정보수의 3%까지 정부가 보험료를 추가로 제공한다. 여기에 불입된 기여금들은 Standard Life, Scottish Widows, 또는 TUC/Prudential 등의 기금관리회사를 통하여 투자할 수 있고, 각 개인계정에 불입한 금액은 투자수익률만큼 증가될 것이며, 55~75세 사이에 연금 형식으로 수령할 수 있게 된다.

〈표 2〉 세 가지 공무원연금제도의 비교

구 분	클래식(~2002.9)	프리미엄(2002.10)	누보(2007.7)
연금 승률	1/80 (1.25%)	1/60 (1.67%)	2.3%
수급개시연령		60세	65세
일시금	연금액의 3년분 일시금 별도 지급 (선택 불가)	급여승률 1/60으로 산정한 연금액의 2.25년분 범위에서 일시금 수급 가능. 이때 연금 액은 일시금의 1/12만큼 감액(1.25×3/1.67=2.25, 최대 일시금 선택시 연금액 18.8% 감액)	급여승률 2.3%로 산정한 연금액의 30/7년분 한도 내에서 일시금 선택 가능. 이 때 연금액은 일시금의 1/12 만큼 감액(최대 일시금 선택시 연금액 35.7% 감소) -프리미엄에 비해 일시금 선택폭 넓혀줌.
본인 기여금	연금산정기초급여의 1.5%	연금산정기초급여의 3.5%	
사업주 기여금	회계연도 중 증가하는 연금현가 상당액에서 본인기여분 제외 금액 급여수준에 따라 차등(2007년의 경우 17.1%~25.5%)		
연금액 연동방식	도매물가지수 연동		
조기퇴직	50세부터 가능, 조기수급감액을 1년에 5%		55세부터 가능
연금액 산정식	최종급여 × 급여승률 × 근속연수		매년도 발생 연금액 누적방식, 재평가(소매물가지수)

자료: 배준호 (2008: 54)

## ■ 허튼 보고서의 주요 내용

2010년 5월 국회의원 총선 결과 출범한 보수-자민당 연립정부는 연정 구성 협상 결과 ‘공공부문 연금의 기득권은 인정하되 장기적인 유지 가능성을 검토하는 독립적인 위원회를 설치’ 하는 데에 합의하였다. 같은 해 6월 연립정부로부터 위원회 구성 및 정책 검토보고서 제출을 의뢰받은 허튼 경은 10월 중간보고서를 발간하였고, 이를 기초로 이번에 최종보고서를 발간하였다.

허튼 보고서는 공무원연금 개혁의 기본원칙으로서 ① 개혁을 추진하되 이것이 ‘연금짜기 경쟁

(a race to the bottom)’으로 치닫는 것은 피해야 하며, ② 현재 재직 중인 공무원들도 새로운 연금 제도를 적용받지만, ③ 이들의 기존 연금수급권은 분명하게 보장되어야 하고(2007년도 개혁 당시 신·구 공무원을 구분하여, 새로 개정된 내용은 2007년 8월 이후 새로 임용되는 공무원만 적용했음), ④ 국민과 이해관계자들의 자유로운 정보 이용 및 공개 토론 속에서 논의가 이루어질 것을 제안하고 있다.

적용대상 연금제도는 독립적으로 운영되는 모든 공무원연금제도이며, 주요 개선 내용은 다음과 같다. 첫째, 연금급여액 산정기간이 현행 퇴직시 최종보수에서 생애평균(CARE)으로 바뀐다. 2007년 제도 개편시에는 신규 입사자만을 대상으로 하였지만, 이번 보고서에서는 그 전에 입사한 모든 근로자들을 대상으로 하고 있다. 허튼 보고서에서는 저소득 근로자의 연금 급여율은 종전 Final Salary 제도보다 CARE 시스템에서 더 늘어나는 반면, 고소득 근로자들은 줄어든다고 한다. 즉 CARE 제도는 고소득 근로자에서 저소득 근로자에게로 연금급여의 재분배 효과가 발생하는데 그 이유는 고소득 근로자의 연금급여액이 퇴직 시 최종소득 기준에서 생애평균급여 기준으로 바뀌어 계산되면서 줄어드는 만큼 저소득 근로자의 연금급여액이 늘어날 수 있기 때문이다. 동 제도 변경은 2015년 말 시행을 목표로 하고 있는데, 이는 다음 국회의원 총선 이전에 마무리할 것을 촉구하는 의미를 가지고 있다. 다만, 경찰·군인 연금제도에 대해서는 시행 시기를 탄력적으로 할 것을 주문하고 있다.

둘째, 연금개시연령이 상향되어 기초국가연금의 그것과 동일하도록 조정된다. 현재 60세인 개시연령은 2018년까지 65세로 상향되도록 되어 있는데, 이를 기초국가연금의 수급개시연령 상향 시기에 맞춰 공무원연금도 2020년까지 66세로 조정할 것을 권고한 것이다. 셋째, 물가상승을 고려한 연금인상방식을 현행 도매물가지수(RPI)에서 소비자물가지수(CPI)로 바꿀 것을 제안하였다. 영국에서는 도매물가지수에는 주택저당부채 등이 포함되어 보통 소비자물가지수보다 인상률이 높다.

## ■ 맺음말

이번 허튼 보고서 발표에 대해서는 정부재정의 안정과 연금수급권의 보호라는 상반되는 목표를

나름대로 균형있게 조화시키려는 노력이 있었다는 평가를 할 수 있다. 허튼 경은 보고서 발표시 공무원연금제도의 공정성 제고, 공무원 근로자들의 퇴직 후 삶의 질 보장, 납세자들의 비용 부담 효과성 제고 등 기대효과가 크다고 밝혔다. 이에 대해 경영자단체는 대체로 긍정적인 입장을 보이고 있으나, 영국노총(TUC)과 공공부문 주요 노조는 현재 연대파업을 준비하는 등 적극적인 반대 입장을 보이고 있다. 구체적인 파업 일시와 수위를 두고서 각 노조들 간에 의견이 일치하는 것은 아니지만, 지난해 연립정부 출범 이후 정부의 긴축재정정책에 상당수 국민들이 불만을 토로하고 있는 상황에서 공무원연금제도의 개편까지 이뤄질 경우 상당한 반발과 갈등이 예상된다.

이번 허튼 보고서는 연금제도 개편의 기본 원칙과 제도의 골격을 정부에 권고한 것이며, 연금산식의 세부 변수 값(parameter)은 결정하지 않았다. 이는 위원회의 권고를 토대로 정부에서 결정할 사항이며, 정부는 공공부문 노동조합과의 협의를 거쳐 최종 제도개편안을 발표할 것으로 보인다. 상당한 정치적 부담에도 불구하고 정부예산 지출을 대폭 삭감한 연립정부가 과연 공무원연금 예산에도 똑같은 기준을 적용하여 연금급여액 삭감 등을 추진할 것인가, 아니면 허튼 보고서의 권고에 따라 연금 지출 규모는 현행 수준을 유지하면서 공무원 근로자 내부의 형평성 제고 등에 주력할 것인지가 주목된다. 아울러, 공공부문 노조의 반발 수위 역시 주요 변수로 작용할 것으로 보인다. 허튼 보고서는 정부와 노동조합 간의 성실한 협의가 공무원연금제도 개편의 성공 여부를 가늠할 것이라면서, 상호 신뢰관계의 구축을 강조한 바 있다. 지난 3월 초 단체협상에서 정부 측 대표들은 종전 방침을 변경할 의사가 없다는 점을 강조한 바 있는데, 이러한 정부 태도를 고려하면 정부와 노조 간의 합의 여부가 불투명한 것으로 보인다. 지난 3월 말 런던에서는 정부의 공공부문 재정감축에 항의하는 시위가 열렸는데, 2002년 이라크 전쟁 반대 시위 이후 최대 규모인 약 25만 명이 참석하였다. 앞으로 공무원연금제도를 두고 영국 정부와 노동조합이 어떻게 풀어나갈지 주목된다. **KLI**

## 참고문헌

- 국민연금공단 (2002), 「영국 연금제도 개요 및 연금 청구 절차」.
- 배준호 (2008), 「2008년 영국 공무원연금 동향」, 『국제사회보장동향』 봄호, 한국보건사회연구원.
- 심재진 (2005), 「영국의 연금제도 변화와 지방공무원연금제 개정 동향」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원.
- 한국노동연구원 (2002), 「영국 공공부문 노조, 정부의 연금 정책 반대 100만 파업 예고」, 『해외노동동향』, 4월.
- BBC (2007), “Civil Service Pension Refoms Due,” 1월 10일.
- The Stationery Office (2010), “Cabinet Office: Civil Superannuation Resource Accounts 2009–10,” London.
- HM Government (2010), “The Coalition: Our Programme for Government,” London: Cabinet Office.
- Independent Public Service Pensions Commission (2010), “Independent Public Service Pensions Commission: Interim Report.”
- Independent Public Service Pensions Commission (2011), “Independent Public Service Pensions Commission: Final Report.”
- Office for National Statistics(2010), “Public Sector Employment Q1 2010,” *Statistical Bulletin*, 6월 16일.

### 《참고 사이트》

- <http://www.civilservice.gov.uk/my-civil-service/pensions/scheme-guides/index.aspx>