

최근 영국 공공서비스 연금 제도 변화와 2012년 예산안에서의 관련 개정안의 고찰

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 영국

김성욱 (영국 UCL 박사과정(보건경제학))

■ 머리말

영국에서 2012년 3월 22일에 태어난 아이는 은퇴 후에 연금을 수령하기 위해서 80세까지 일을 해야 할 것으로 보인다. 조지 오스본 재무장관은 3월 21일의 연설에서 국가 예산에 큰 피해를 막기 위해서는 부담이 큰 복지 분야의 예산을 100억 파운드(약 18조 원) 삭감해야 한다고 말했다. 최근에 발표된 2012년 예산안도 각종 복지의 축소는 불가피함을 말해주고 있다. 영국 재무부의 문서에 따르면 연금과 사회복지의 예산이 변화 없이 유지된다면 총 예산은 현재 2.3%에서 2015~2017년에는 3.8% 삭감될 것이라고 밝혔다.²⁾

2011년 12월에서 2012년 1월 사이에 일어난, 다국적 기업인 유니레버의 파업은 영국의 민간연금 제도에 대해 큰 관심을 불러일으켰다. 민간연금의 적용 범위는 1967년의 1,200만 명에서 2010년의 300만 명으로 크게 줄어들었다.³⁾ 게다가 현재 많은 고용주들은 확정급여형(DB: defined benefit)에서 상대적으로 혜택이 적은 확정기여형(DC: defined contribution)으로 전환된 연금을 제공하고 있다. 공공서비스 연금과 관련하여, 정부 측에서는 공무원연금 제도의 개혁은 장기적 차원의 접근성 측면에서 불가피하다고 말하는 반면, 노조 측에서는 새로운 개혁안이

1) Scotsman.com, 2012년 3월 22일, <http://www.scotsman.com/the-scotsman/scotland/budget-2012-pension-age-may-rise-to-80-in-future-wams-expert-1-2187961#>

2) Ibid.

3) Eironline, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/01/articles/uk1201019i.htm>

근로자들의 더 긴 노동과 더 적은 연금을 의미한다며, 협상이 필요하다고 말한다.

이 글에서는 그동안 연금 제도의 변화와 함께 2012년 3월 발표된 2012년 예산안(budget 2012)과 관련하여 예산안 안에서 연금과 관련된 조항을 고찰하고, 이 연금 조항의 변화가 영국 사회와 노동단체에 미칠 영향을 알아보고자 한다.

■ 영국 공공서비스 연금 제도의 고찰

최초의 공무원연금은 17세기에 시작되었고, 군인연금은 1874년에 시작되었다.⁴⁾ 최종 급여에 기초한 연금 체계(final salary scheme)나 60세의 연금 개시연령은 19세기에 정착되었다. 영국의 공공서비스 연금은 보건산업 종사자, 교사, 공무원, 지역정부 근로자, 군인, 경찰, 소방관을 포함한다. 영국에는 대략 5백만 명의 연금 대상자가 있으며, 현재 근로 활동을 하지 않는 대상자까지 고려하면 약 1,200만 명 정도가 된다. 영국인 5명 중 한 명은 이에 해당한다고 볼 수 있다. 한국과 달리 영국은 NHS라는 거대한 공공부문 조직이 보건의료 분야의 중심이 되기 때문에, NHS 근로자는 연금 대상자 중 큰 비중을 차지하며, 이들의 연금과 복지에 대한 논의는 영국 내에서 중요한 이슈다(그림 1).

지금까지 영국의 연금 구조에서 공공서비스 연금(public service pension)은 대체로 국가 연금(state pension)과 독립적으로 구성되는데, 사적연금(private sector pension)과 직업연금(occupational pension)에 의해서 보조를 받는다. 공공서비스 연금의 주된 출처는 지방정부 연금인데, 이것은 101가지의 다양한 재원에 의해 구성되고 있으며, 지방정부 연금 전체의 70%에 해당하는 약 79개의 연금 재원이 1,300억 파운드(약 234조 원)로 추정되었다.⁵⁾

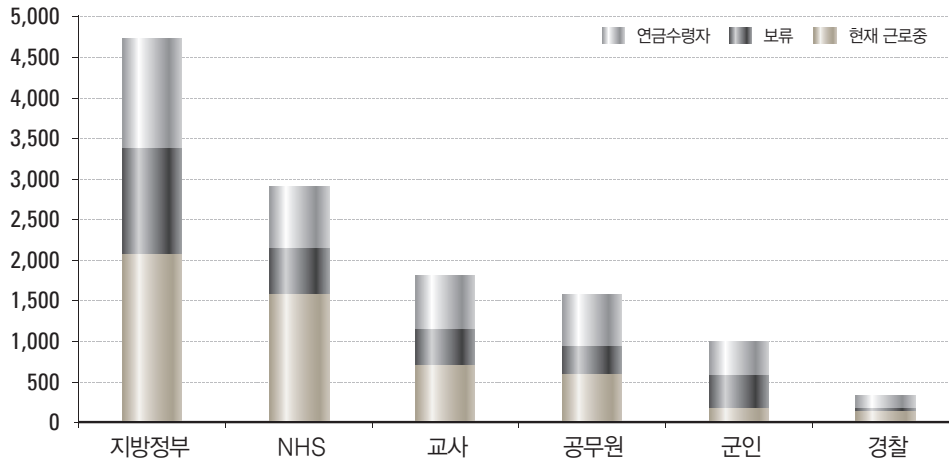
연금 대상자들이 받는 연금의 액수는 성별에 따라 상당히 불균형하다. 65%의 여성 연금 수령자와 40%의 남성이 연간 6,000파운드 이하의 연금을 받는다고 한다. 남성 가운데 10분의 1, 여성 가운데서는 오직 50분의 1만이 연간 2만 파운드 이상의 연금을 받는다.⁶⁾

4) Finkelstein et al.(2011), Public Service Pension Reform in the United Kingdom, CIS Discussion Paper.

5) Finkelstein et al.(2011), op.cit.

6) Ibid.

[그림 1] 직업별 연금 대상자의 숫자



자료: 공공서비스 연금 위원회 최종 보고서(2011).

20세기에 들어서 최종 급여의 3분의 2를 연금액으로 확정하는 은퇴연금 패키지가 등장하면서 자연스럽게 많은 대기업에서 고용주는 확정급여형(DB형) 제도를 채택하였다. 사적 DB형 연금은 1960년대 후반 도입되자마자 선풍적인 인기를 끌었고, 경기가 호황이었던 1990년대 후반에도 인기가 높았다. 최근 들어 영국 내에 DB형이 많이 줄어들었는데 이는 확정기여형(DC형) 제도로 대체되었다.⁷⁾

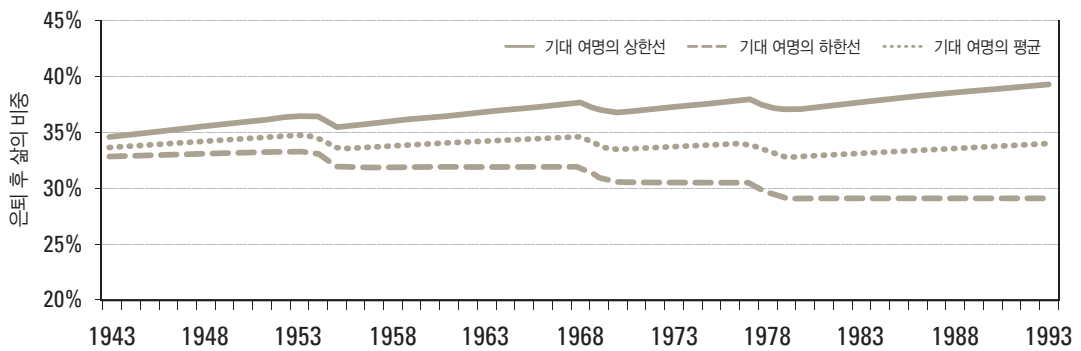
■ 연금 수령 개시연령의 변화

현 정권 이전의 노동당 정부는 연금위원회 위원장인 터너 경의 추천에 기반한 계획을 세웠다. 이 계획에서는 국가연금의 개시연령은 남녀 모두 68세였다. 그러나 현 정부는 기대 여명에 국가

7) 확정급여형 퇴직연금이란 근로자가 지급받을 급여의 수준이 사전에 결정되어 있는 퇴직연금제도를 말한다. 이에 반해 확정기여형은 근로자가 납입하는 기여분이 결정되어 있는 형태를 말한다. 장기 근속하는 근로자의 경우에는 확정급여형이, 이직이 잦은 근로자의 경우에는 직장을 옮겨도 연결통산이 쉬운 확정기여형이 유리한 것이 일반적이다.

연금 개시연령을 연계하여 새로운 연금 개시연령을 산출하고 있다. 바로 이것이 연금 불입자들의 가장 큰 불만 중의 하나다. [그림 2]와 같이 은퇴 후의 생존 기간이 점점 더 길어지는데, 연금 개시 시기가 점점 늦어질 수밖에 없기 때문이다. 이렇게 될 경우 33세의 성인은 73세, 그리고 대학 입학 시험을 막 마친 고등학생은 77세에나 연금을 받을 수 있게 된다.⁸⁾

[그림 2] 은퇴 후 삶의 비중의 증가



자료: 공공서비스 연금위원회 최종 보고서(2011).

2010년 5월 새로운 연립내각은 이 과정을 빠르게 추진할 것이라 하였다. 그해 10월에 발간된 포괄적 지출 심사(Comprehensive Spending Review)는 과거 노동당 정부가 2026년에 연금 개시 연령을 66세로 앞당기겠다는 계획을 2020년으로 더 빨리 시행하겠다고 공표하였다. 조지 오스본 장관은 2026년에는 국가연금 개시연령이 67세가 될 것이라고 발표하였다. 또한 그는 2012년 예산안 발표에서 정부가 예산책임청(OBR) 보고서를 기반으로 연금 개혁안을 짤 것임을 언급하였는데, 이는 국가연금 개시연령과 기대 여명의 연장 간의 관계를 재정리하기 위해서라고 주장하였다. 이 보고서에 기반한다면, 연금 개시연령은 70세까지로도 연장이 가능할 것으로 내다보인다.

8) Scotsman.com, op.cit

■ 1997년 이후의 공공서비스 연금 개혁

첫 공공서비스 연금의 개혁은 1997년에 시행되었다. 이 개혁의 목표는 오래된 급여(benefit)를 현대화하는 것이었다. 대표적인 것이 연금 개시연령의 수정이다. 이로 인해 이때 공무원, NHS 직원, 교사들의 연금 개시연령은 65세가 되었고, 지방정부의 연금 개시연령도 65세가 되었다. 경찰과 군인의 신규 가입자의 평균연금 개시연령은 55세가 되었고, 소방관의 경우 60세가 되었다.

또한 공무원연금을 제외하고 모든 다른 제도는 근로자의 최종 급여에 근거한 연금 산출 구조(final salary scheme)를 유지하게 되었지만, 공무원연금의 경우는 경력 평균급여(career average) 구조로 전환되었다. 경력 평균급여 방식은 사적 영역에서 공무원으로 직업을 전환하거나 그 반대로 공무원에서 사기업으로 이직하는 경우가 점점 늘어났기 때문에 최종 급여에 기반한 제도보다 더욱 적합한 것으로 간주되었다.

두 번째 개혁은 2007년에 노동당 정부하에서 도입된 연금의 제한과 분배(cap and share) 제도를 들 수 있다.⁹⁾ 이 제도하에서는 비용의 증가 혹은 감소분은 고용주와 근로자가 나누어서 부담(share)하게 되며 이에 대한 상한선(cap)은 정해지게 된다. 이 상한선을 초과하면 비용의 증가 혹은 감소분은 근로자가 전적으로 부담하게 되며, 이는 근로자의 기여분을 조정하거나 근로자의 이익분의 비용을 조정함으로써 이루어진다. 현 비용 상한선은 NHS와 교사들에게는 14%이고, 공무원에게는 20%다.¹⁰⁾ 이 제도는 전례가 없던 것으로서 현재 세부 조항은 개발 중에 있으나 이 제도의 한계는 다음과 같다.¹¹⁾ ① 최근 수명의 연장으로 늘어난 연금의 비용을 반영하지 못한다. ② 지방정부마다 다른 제도로 인해 일관되지 못한 결과를 만들어낸다.

세 번째 개혁으로, 현 정부는 2011년에 발표된 연금위원회 최종보고서에서 연금 산출 시 필요한 물가상승률을 도매물가지수(RPI)가 아닌 소비자물가지수(CPI)로 전환하여 계산하였다. 이러한 계산법으로는 산술 평균보다 기하 평균을 이용하게 되어 결과적으로 물가상승률이 0.75% 낮

9) Thurley(2011), public service pensions : capping and sharing, parliament UK.

10) Finkelstein et al.(2011), op.cit.

11) Ibid.

게 측정된다. 따라서 소비자물가지수를 이용하여 계산하면 공공서비스 연금 지출은 2030년까지는 10%, 2060년에는 20%가 감소되는 효과가 있다고 한다.¹²⁾ 여기에 더하여 정부는 최근 연금위원회 중간(interim) 보고서를 통해 근로자의 연금 기여분이 3%가량 더 증가하게 될 것임을 밝혔다.

■ 2012년 예산안(Budget 2012)

보수 정권의 정책 노선과 맞물려 연금 제도의 비용절감을 위한 노력이 최근의 개혁안에서 드러나고 있다. 2012년 3월 발표된 예산안은 국민들의 늘어나는 기대 여명과 이에 따른 예산의 적자 문제를 심각하게 반영하여 다음과 같은 연금 관련 조항을 추가하였다.

첫째, 연금 개시연령이 늦춰진다.¹³⁾ 앞서 언급하였듯이, 조지 오스본 장관은 70세로 늦추는 것을 고려하고 있다.

둘째, 연금 체계가 단순화되어 단일(single tier) 연금으로 바뀔 계획이다. 정부는 국가연금을 향후 가입자를 위해서 단일 연금 제도로 바꿀 것이다. 이 단일 연금 제도는 현 연금 제도에 추가비용 없이 연금에 가입한 모든 이들이 동일하게 주당 140파운드를 받게 된다. 쉽게 말해서 고소득자는 연금 수령 시 손해를 보고 저소득자는 상대적으로 많이 받는 구조다. 따라서 여성, 간병인, 저소득층과 자영업자들의 연금 소득을 상대적으로 증대시키는 효과가 있을 것으로 보인다.

셋째, 자동등록 제도가 도입된다. 이로써 정부는 보다 많은 기여분을 확보할 수 있게 되고, 연금 재정이 보다 확충될 것으로 예상할 수 있다. 2005년 연금위원회는 은퇴 후를 위한 정부의 연금 재원이 부족함을 지적하였고, 이에 대해 정부는 고용주가 지원하는 제도에 자동등록 제도(automatic enrolment)를 2012년에 도입하기로 결정하였다. 이 제도에서는 연금대상자가 누락없이 자동으로 등록되게 되기 때문에 근로자 개개인의 기여분은 상대적으로 낮추어지는 효과가 있는 반면, 총 연금 불입액은 더 늘어날 것으로 예상된다. 이 새로운 제도는 확정기여형이 주를 이

12) Finkelstein et al.(2011), op.cit.

13) 구체적 사항은 2012년 예산책임청(OBR) 보고서에서 자세히 다루어질 예정이다.

루고 있는데, 이는 보다 많은 연금액을 적립하려는 의도가 담겨 있다고 볼 수 있겠다. 자동등록 제도는 2012년 10월부터 시작될 예정이다.

넷째, 나이와 연관된 각종 수당들이 줄어들 예정이다. 이는 2013년 4월부터 실시될 예정인데, 1948년 4월 이전에 출생한 사람들이 해당된다.¹⁴⁾

■ 2012년 예산안 세부사항 : 공공서비스 연금

공공서비스 연금에도 새로운 개정안이 추가되었고(2012년 3월 28일 기준), NHS, 공무원과 교원연금도 최종안이 나왔다. 주목할 만한 사항은 경찰연금의 비용 상한(cost ceiling)을 설정하였다는 것이다.

연금 제도	총 비용 상한	납세자	근로자
경찰연금 (잉글랜드, 웨일즈)	7	13	22

자료 : 영국 재무부(HM Treasury).

연금기여분 공제 급여분(pensionable pay)의 57분의 1의 비율과 60세의 연금 개시연령이 28%의 비용 상한선 책정의 기준이 되었다. 이것은 경찰직종의 근로자들이 상대적으로 많은 기여분을 낸다는 의견이 반영된 것이다. 비용 상한은 정부가 현재 진행 중인 연금 제도의 계수(parameter)를 새로 산출하기 위해 이용된 개념인데 새로운 연금 제도를 충족시키기 위한 근로자와 고용주의 총 기여분으로 구성이 된다. 비용 상한을 설정함으로써 납세자, 즉 근로자와 고용주들의 기여분은 어느 한도 이내로 제한되게 되므로 납세자들의 부담을 줄여주는 의미가 있다고 볼 수 있겠다. 내무부는 이에 관한 논의를 좀더 진행하여 2012년 6월 22일에 마무리할 예정이라고 밝혔다.

14) linkaters 3월 21일, <http://www.linklaters.com/Publications/Publication1405Newsletter/Budget-2012-Pensions/Pages/Index.aspx>

■ 연금 개혁의 영향

앞서 언급하였듯이, 새로운 개정안으로 인해 NHS에 소속된 직원들도 큰 영향을 받게 된다. 2007년에 이미 잉글랜드와 웨일즈의 NHS 직원들은 당시 도입된 연금 개혁안에 동의하였다. 연금 개시연령은 60세에서 65세로 늦춰지며, 일반의(GP)를 비롯한 근로자의 기여분은 일정 수준 이상으로 증가할 수 없는 상한선이 생기는 반면, 월급을 많이 받는 직원은 더 많이 내게 되었다. 의사들은 월급의 6%에서 8.5%로 기여분이 인상되었으며, 이로 인해 저임금근로자의 기여분을 보충할 수 있을 것으로 보인다. 2015년에는 영국 재무부에 약 107억 파운드의 흑자를 안겨줄 수 있을 것으로 보인다. 2007년에 이미 동의한 상황에서 재차 기여분이 인상되기 때문에 NHS에서 개혁안에 대해 반발이 큰 것이다. 예를 들어 NHS에 소속된 의사들에게 미치는 영향은 다음과 같다.

- 기여분의 증가: 기여분의 증가는 많은 문제점을 야기할 수 있다. 만약 의사들이 기여분이 부담스럽다면 그들은 연금 불입을 포기할 것이고 결국에는 이 제도가 운영될 수 없게 된다. 왜냐하면 기여분의 향상이 부담스러운 간병인과 같은 저소득 근로자들이 NHS 연금을 행사 포기(opt out)할 경우에 국가의 부담이 커지게 되는데 이는 결국 연금 제도에 묶여 있는 의사와 같은 고소득 근로자의 몫이 된다.¹⁵⁾ 예를 들어 일반의(GP)로의 커리어를 꿈꾸는 25세의 수련의의 경우 68세에 국가 연금을 받기 위해서는 23만 파운드의 부가적인 기여분을 은퇴 시점까지 나누어 불입하여야 한다고 한다.
- 수급액의 감소: 이 제도에 따르면 60세에 은퇴하는 의사는 이전의 최종 급여에 기반한 연금 제도보다 연간 총 19,000파운드를 덜 받게 된다.
- CPI(소비자물가지수): CPI의 도입으로 인해 65세에 은퇴하는 의사들의 경우, 이전의 제도와 비교하여 70세까지는 2,000파운드를 덜 받게 되고, 85세까지는 총 124,500파운드를 손해 보게 된다.

15) 의사 측에서는 현재 매년 20억 파운드가 넘는 기여분이 제공되고 있기 때문에 기여분을 더 올리는 것의 정당성을 찾기가 어렵다는 입장이다.

■ 맺음말

국가의 연금 개혁안에 대해 연금 대상자, 이익 집단들은 지속적인 불만을 표명하고 있다. 한 예로, 1975년 이후 처음으로 의사들이 NHS 연금 개혁에 반대하는 시위를 벌일 가능성이 있다고 한다. 올해 1월에 이미 영국의학협회(BMA)의 설문조사에 응답한 의사와 의대생 중 84%가 정부의 연금 개혁에 반대한다고 하였고, 60%는 각종 쟁의활동을 벌일 것이라고 하였다.¹⁶⁾ 이들에 의하면 NHS 직원은 이미 4년 전에 각종 연금 개혁에 동의하였으며, 이로 인해 증대된 기여분을 내왔다고 주장한다. 연금 개혁안에 대한 반발은 단순히 NHS에만 국한된 것은 아니다. 작년 11월에는 이미 100만 명이 넘는 공공부문 근로자들이 1일 시위를 벌였으며, 지난 3월 28일에는 수천 명의 교사와 대학 강사들이 시위를 벌였다.

정부가 새로운 개혁안을 내놓은 작년 이후로 1년 넘게 정부의 공공서비스 연금에 관한 개혁안은 합의점을 찾지 못한 상태다. 작년 11월에는 이미 100만 명이 넘는 공공부문 근로자들이 1일 시위를 벌였다. 보건부 장관인 사이먼 번즈는 의사들의 시위 계획에 대해 회의적인 입장이다. 그들은 이미 NHS 의사들에게 최고 수준의 연금을 제공하고 있다는 것이다. 2015년 이후에 새로운 제도에 가입하는 의사들은 은퇴 후 연간 68,000파운드의 연금을 수령하게 될 것이기 때문에 많이 버는 사람이 많이 내는 것은 당연하다는 입장이다. 하지만 3월의 2012년 예산안 발표와 연금 개혁안 최종 보고서 발간 이후에도 불만이 가라앉지 않고 있는 것을 보면 정부의 제안은 그다지 매력적이지 못해 보인다. **KLI**

16) Huffingtonpost, 2012년 3월 29일, http://www.huffingtonpost.co.uk/2012/03/29/NHS-pensions-doctors-strike-industrial-action_n_1389417.html