

## 영국의 기초소득보장과 기초연금 및 노후소득보장체계의 사각지대

석재은(한국보건사회연구원)

지은정(한국보건사회연구원)

### 제 1장 문제제기

영국은 현재 복지선진국으로 볼 수는 없지만, 구빈법(救貧法)개혁 특히 베버리지 보고서 이후 제 3의 길까지 복지국가를 목표로 하는 나라들의 이상적 선례와 모델로서 기능하였다. 또한 현재 영국의 공적연금은 유럽에서는 보기 드문 보험수리적 균형을 이루고 있을 뿐 아니라 공사연금을 합한 연금기금 적립률 또한 유럽의 최고 수준으로<sup>1)</sup>(국민연금관리공단, 2000), 여러 나라의 관심을 받고 있다. 그러나 연금제도가 재정적으로 견실하다고 하여 반드시 소득보장으로서 기본원칙에 충실한 것은 아니다. 특히 한 국가의 노후소득보장체도를 체계적으로 고찰하기 위해서는 노동법과 사회법 등에 마련되어 있는 전반적인 노후소득보장정책을 고려해야하며, 단일한 기준으로 결론내리기엔 성급한 면이 있다. 왜냐하면 연금제도는 각국의 사회·경제적 상황에 따라 기타 사회보장제도와 조화를 이루면서 발전되었기 때문에, 단지 연금제도만으로 노후소득보장수준을 비교한다거나, 연금급여의 소득대체율만으로 비교지표를 삼는 것은 연구의 한계를 가질 수밖에 없다.

더구나 영국은 사회보험이 성숙되면 공공부조 대상자가 감소하여 점차 소멸할 것이라고 베버리지가 상정한 것과는 달리, 공공부조 수급자 비율이 더 증가하고 있다<sup>2)</sup>. 또한 BBC는 영국은 유럽의 4대 부유국이지만 2백만 연금수급자가 공식 빈곤수준에도 미치지 못하는 급여를 받고 있으며 이들의 상황은 날로 심각해진다고 보도하는 등, 낮은 연금수준으로 인해 연금수급자들은 충분한 식사, 적절한 난방 등 기본적인 필요조차 충족되지 못하여 빈곤퇴치 캠페인을 벌이기도 하였다(news.bbc.co.uk). 실제 영국의 기초연금은 기여에 기반할 뿐 아니라, 가입자격에 소득하한선 기준을 두고 있으며, 자격인정기간에 따라 급여를 감액한다. 특히 최소가입기간도 충족하지 못하였을 경우에는 납입한 보험료를 포함하여 급여를 전액 받지 못한다. 따라서 기초연금은 제도설계상 발생할 수밖에 없는 사각지대문제를 안고 있으며, 낮

1) 1999년 4월부터 2000년 3월 사이의 국민연금기금의 수지현황을 살펴보면 수입은 £99,319백만이고 지출은 £99,319백만으로 수입이 지출보다 약간 많다(www.dss.gov.uk; 국민연금관리공단, 2000)

2) 1980/81년의 자산조사 급여지출비중은 전체 사회보장지출의 15%였으나, 1996/97년에는 25%로 증가하였다(Alder, 2004).

은 완전기초연금수급률과, 낮은 급여수준으로 인해 노후의 소득보장제도로서 적절히 기능하지 못하고 있다.

본 연구는 이와 같은 견지에서 영국의 소득보장정책 특히 노후소득보장정책이 어떠한 역할을 하고 있는지 제도의 특성과 그 영향에 대해 알아보려고 한다. 이를 위해서는 소득보장제도 전반을 고찰하여 통합접근을 시도하는 것이 바람직할 것이나, 본 연구에서는 노후소득보장의 중추적 역할을 하는 공적연금과 이와 밀접한 관련을 맺고 있는 고령자를 위한 기초소득보장(Income Support)을 중심으로 노후소득보장체계의 사각지대 및 기초연금과 연금크레딧(Pension Credit)의 관계에 대해 살펴보았다.

## 제 2장 영국 노후소득보장체계의 특성

### 제 1절 고령자의 기초소득보장(Income Support)

영국에서는 현재 60세 이상자에게 기초소득보장으로서 연금크레딧을 자산조사를 실시하여 지급하고 있는데, 이는 1999년에 도입된 최저소득보장(MIG)이 2003년에 대체된 것이다. 이에 본 절에서는 MIG의 특성을 먼저 고찰한 뒤 연금크레딧을 살펴보았다.

#### 1. 최저소득보장(Minimum Income Guarantee, MIG)

MIG는 영국의 기초소득보장으로서, 60세 이상자에게 최소한의 소득수준을 보장하기 위해 지급되었다. 급여수준은 단신의 경우 주당 £98.15, 부부는 £149.80(2002년 4월 기준)이었으며, 급여액은 개인상황과 소득 및 저축에 따라 달라진다. 특히, 75세 이상이거나<sup>3)</sup>, 장애인 혹은 장애인과 함께 살 경우, Invalid Care Allowance를 받는 보호제공자일 경우, 주거급여(Housing Benefit)로 커버되지 못하는 주거비 지출이 있을 경우, 혹은 아동급여(Child Benefit)를 받을 경우(배우자 포함) 급여액은 더 높아졌다.

〈표 1〉 Income Support 수급현황(2003년~2004년)

(단위: 천명, %)

연도	전체 수급자	60세 이상자	편부모	장애인	그 외
2003년 5월	3,9821(100.0)	1,778(44.7)	847(21.3)	1,100(27.6)	257(6.4)
2003년 11월	2,201(100.0)	152(0.7)	821(37.3)	1,115(50.6)	251(11.4)
2004년 8월	2,170(100.0)	11(0.5)	804(37.1)	1,121(51.7)	234(10.8)

주 : 1) 2003년 4월부터 도입된 tax credit의 혜택을 받는 수급자를 포함함.

2) 60세 이상 수급자는 2003년 10월 이후 Pension Credit로 이전되었음. 또한 고령자에게 지급되던 Premiums도 2003년 10월부터 Pension Credit로 이전되어, 2003년 8월에는 Premiums을 받는 연금수급자가 1,798명이었으나 2004년 8월에는 11명에 불과함

자료 : Pension Credit Statistics 2004, National Statistics a(2004)

3) MIG의 연령에 따른 급여차이는 Pension Credit에서 60세 이상 모든 사람에게 단일율을 지급하는 것으로 바뀌었다(Hancock et al., 2001)

2003년도 수급현황을 살펴보면 전체 수급자가운데 60세 이상자가 약 45%로 거의 절반수준으로 높아, 고령자들의 노후소득이 다른 계층에 비해 열악함을 볼 수 있다.

또한 MIG는 저소득자를 주요 대상으로 하기 때문에 다른 소득이 있을 경우 그 소득만큼 차감하여 지급한다. 여기서 소득으로 간주되는 것은 근로소득 외에도 기초연금과 SERPS(S2P)/기업연금/개인연금을 포함하며, 장애생계수당(Disability Living Allowance), Attendance Allowance, 주거급여(Housing Benefit), Council Tax Benefit은 소득에 포함하지 않는다. 한편 저축은 저축이 없거나 £12,000<sup>4)</sup>이하일 경우(care home이나 nursing home에 거주할 경우는 £16,000) 지급된다. 즉, MIG는 60세 이상이어야 하며, 저소득자이며 저축이 없거나 £12,000이하이고, 주당 근로시간이 16시간 미만이어야 하는 모든 조건을 충족할 경우 지급된다.

따라서 저소득자 가운데서는 MIG를 수급하기 위해 저축을 하지 않거나 적게 하려고 하는 등 부정적 영향을 미쳐 “저축의 덫(savings trap)” 이 발생하였다. 이에 정부에서는 이와 같은 문제를 해결하고 스스로 자산을 축적하도록 유인을 제공할 필요가 있었다. 또한 기초연금이 물가상승율에 연동된 것과는 달리 MIG는 소득상승율에 연동되기 때문에 시간이 지날수록 기초연금과 MIG의 격차는 더 커지게 될 뿐 아니라, 정부의 재정적 부담 역시 커짐에 따라 제도의 지속가능기간이 짧을 것으로 예측되었었다. 이에 2003년 10월부터 MIG는 연금크레딧으로 전환되었고, MIG수급자는 자동적으로 연금크레딧으로 이전되었다.

## 2. 연금크레딧(Pension Credit)

연금크레딧은 영국에 거주하는 60세 이상자에게 소득에 따라 차등 지급된다. 급여에 대해서는 세금을 부과하지 않으며, 수급을 위해 공적보험에 보험료를 납입하지 않아도 되는 비기여 급여(non-contributory benefit)이다.

### 1) 급여조건

연금크레딧의 수급조건은 연령과 거주지, 그리고 소득 및 자산의 3가지로써, 급여지급은 신청을 원칙으로 하고 있다(DWP a, 2004). 연령은 60세 이상이어야 하며<sup>5)</sup> 둘째, 영국에 거주해야 한다. 셋째 연금크레딧의 한 유형인 보증크레딧(guarantee credit)은 소득과 자산으로 발생한 간주소득(저축 등의 자본합계가 £6,000이상일 경우 £500마다 £1의 소득을 취하는 것으로 간주함-deemed income)의 합이 적정소득 이하일 경우(특정 상황 반영. <표 3> 참고) 그 부족액만큼 지급하며, 저축크레딧은 저축크레딧 기준점(savings credit starting point)이상일 경우 지급한다.

### 2) 연금크레딧의 유형

연금크레딧은 보증크레딧(60세 이상)과, 저축크레딧(savings credit-65세 이상)의 2가지 유형이 있는데, 각각 운영됨에 따라 65세 이후에는 2가지 급여를 다 받는 사람도 있지만, 이 가운데 한가지 급여만 받는 경우도 있다.

4) 저축한도인 £12,000은 2003년 4월 폐지되고, 연금크레딧에서는 £6,000이상 저축에 대해서만 추가소득이 있는 것으로 간주하게 되었다.

5) 연령규정은 2010년부터 단계적으로 상향조정하여 2020년에는 65세가 될 예정이다.

먼저 보증크레딧은 60세 이상자의 순소득(net income)과 적정소득(appropriate amount)을 비교하여 순소득이 적정소득미만일 경우 그 차액만큼 지급하되, 순소득이 적정소득과 같거나 더 많다면 보증크레딧은 받을 수 없다. 여기서 소득범주에 속하는 것은 <표 2>와 같으며, 적정소득이라 함은 정부에서 수도세, 전기료 등 일상생활에 필요한 최소한의 금액이라고 규정한 금액으로 표준금액(standard amount - <표 4> 참고)과 추가금액의 합계를 말한다.

<표 2> 보증크레딧(guarantee credit) 산정시 소득범위

포함되는 소득	포함되지 않는 소득
① 연금(공적연금, 기업연금/개인연금) ② 대부분의 사회보장급여: 산업재해급여 등 ③ 근로소득(임금, 보너스, 커미션 등을 포함하며, National Insurance에 기여금을 납입한 경우 담배, 식료품과 같은 현금급여는 제외하되 바우처는 포함) ④ annuity ⑤ 신탁자금으로부터의 정기적인 배당 등	① 간병(간호)수당(Attendance Allowance), ② 장애생계수당(Disability Living Allowance), ③ 주거급여(Housing Benefit), ④ Council Tax Benefit ⑤ 자선단체나 친척으로부터의 정기적으로 받는 금액, 자치단체에서 받는 금액 ⑥ 아동급여와 아동특별수당 등

자료: Department for Work and Pensions(DWP) a, 2004 편집

<표 3> 추가비용별 금액

구 분		금 액
중증장애	1인 가구	주당 £44.15
	2인 가구	주당 £88.30
간호비용1)	Carer's Allowance2)를 받는 경우	주당 £25.55
	Carer's Allowance수급신청을 한 경우	
주거비용3)		- 저당금에 대한 이자 - 필수적인 수리 혹은 개선을 위해 인출한 대출금에 대한 이자 - 지대료 등에 대한 비용 등
이전추가비용		

- 주: 1) 8주 동안 지급되며, 배우자 역시 해당될 경우 급여는 2배가 됨.  
 2) 예전에는 Invalid Care Allowance였음  
 3) 수도세, 수리비, 보험료 등은 추가비용이 아닌 표준금액에 해당됨

자료: Department for Work and Pensions(DWP) a, 2004

소득은 기초연금을 포함한 공적연금과 기업연금/개인연금, 근로소득 등을 포함하며, 이 소득의 합이 단신은 주당 £105.45, 배우자가 있는 2인 가구는 £160.95이상일 때(추가비용이 필요하지 않을 경우) 보증크레딧을 받을 수 없다. 그러나 연금 등을 합한 소득이 부족할수록 보증크레딧은 한도내(단신: 주당 £105.45)에서 증가한다.

6) 즉, 추가비용이 필요할 경우에는 표준금액에 추가비용을 합한 금액이 적정금액이 되고, 필요하지 않을 경우 적정금액은 표준금액과 동일해진다.

한편, 저축크레딧은 65세 이상이며 적격소득(qualifying income)이 저축크레딧 기준점과 같거나 낮으면 받을 수 없고, 그 이상일 경우 지급된다. 저축크레딧 기준점은 단신은 £79.60, 배우자가 있을 경우는 £127.25이며, 적격소득의 범주는 보증크레딧의 소득범주와 동일하지만 근로세금공제(Working Tax Credit)와 Incapacity Benefit, 구직자 수당(Jobseeker's Allowance), 모성수당(Maternity Allowance) 등이 제외된다는 점에서 차이가 있다.

〈표 4〉 연금크레딧의 기준금액

구분	구분	금액
standard amount	1인	£105.45
	2인(배우자포함)	£160.95
savings credit starting point	1인	£79.60
	2인(배우자포함)	£127.25

자료 : Department for Work and Pensions(DWP) a, 2004 편집

구체적인 급여산식은 〈표 6〉과 같으며, Amount A의 최대 급여액은 1인은 주당 £15.51, 2인은 £20.22이다(DWP a, 2004).

〈표 5〉 저축크레딧(savings credit)의 급여액

구분	내용
Amount A	순소득이 적정소득보다 적거나 같다면 saving credit은 Amount A에 해당됨. 급여액은 적격소득과 savings credit starting point 차이의 60%로 최고금액은 단신의 경우 £15.51, 배우자가 있을 경우 £20.22. 이 최고금액은 표준금액(단신:£105.45, 부부:£160.95)과 savings credit starting point와 차이의 60%임.
Amount B	순소득이 적정소득보다 많을 경우 해당됨. 총소득과 적정소득과 차이의 40%이며, savings credit은 Amount A에서 Amount B를 뺀 금액이 됨.

자료: Department for Work and Pensions(DWP) a, 2004 편집

3) 연금크레딧 수급현황

2004년 8월 기준 National Statistics c(2004)의 통계자료에 따르면, 연금크레딧 수급자는 총 2,602.3천명

7) 사례: A남성은 65세, 부인은 54세이다. A남성의 공적연금은 £79.60, 직업연금은 주당 £45이며, 부인은 구직수당 £55.65를 받고 있다. 이들의 저축은 £10,219이며 자택을 소유하고 있으며, 주당 주거비용으로 £27을 받는다. 이 부부의 적정소득은 표준비용 £160.95에 주거비용 £27을 포함하여 £187.95이며, 실제 소득은 £189.25(deemed income £9포함)이므로 guarantee credit의 수급자격이 되지 않는다. 한편 savings credit을 위해 필요한 적격소득은 구직수당이 포함되지 않기 때문에 £133.60(£189.25-£55.65)으로 savings credit수급자격이 되며, 순소득(£189.25)이 적정소득(£160.95)보다 많아서 Amount B에 해당된다. 따라서 savings credit는 Amount A에서 Amount B를 뺀 금액으로 Amount A는 적격소득에서 savings credit starting point을 차감한 금액 £6.35(£133.6-£127.25)의 60%인 £3.81, Amount B는 실제 소득과 적정소득과의 차액인 £1.30(£189.25-£187.95)의 40%, 즉 £0.52가 된다. 따라서 savings credit는 Amount A에서 Amount B를 차감한 £3.29가 된다. 그러므로 이 부부의 Pension credit는 £3.29이다 (DWP b, 2004).

(100%)으로 보증크레딧을 받는 수급자는 759.8천명(29.2%), 저축크레딧 수급자는 544.5천명(20.9%), 모두 받는 수급자는 1,298천명(49.9%)이었다.

급여를 모두 받는 수급자 가운데(1,298천명) 남성은 365.4천명, 여성은 932.7천명으로 여성이 남성보다 2.6배 더 많다. 연령별로는 80세 이상자가 가장 많고, 여성은 60~64세부터 받을 수 있음에도 남성처럼 낮은 비율을 보인다.

〈표 6〉 연금크레딧 유형별 수급현황(2003년~2004년)

(단위 : 천명, %)

연도	합계	guarantee credit + savings credit	guarantee credit	savings credit
2003.11	2,066.1(100.0)	1,127.2(54.6)	718.5(34.8)	220.3(10.7)
2004.8	2,602.3(100.0)	1,298.1(49.9)	759.8(29.2)	544.5(20.9)

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

〈표 7〉 성별과 연령에 따른 연금크레딧 수급현황(2003년~2004년)

(단위 : 천명)

연도	합계	남성					여성				
		60~64	65~69	70~74	75~79	80세 이상	60~64	65~69	70~74	75~79	80세 이상
2003.11	1,127.2	0.5	68.2	63.2	60.7	116.8	3.2	76.3	105.6	152.8	479.9
2004.8	1,298.1	0.4	77.1	72.6	72.5	142.8	4.1	87.6	120.2	174.1	546.7

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

또한 가구유형별로는 단신수급자가 부부보다 5.7배 더 많은 비중을 보여, 단신의 경제적 여건이 더 열악함을 또한 유추할 수 있다.

〈표 8〉 가구유형에 따른 연금크레딧 수급현황(2003년~2004년)

(단위 : 천명, %)

연도	합계	단신	부부
2003.11	1,127.2(100.0)	970.8(86.1)	156.5(13.9)
2004.8	1,298.1(100.0)	1,104.8(85.1)	193.3(14.9)

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

한편, 수급자의 평균급여는 보증크레딧은 £71.59였고, 저축크레딧은 £9.87, 두가지 모두를 받는 수급자의 평균급여는 £37.71이었다(2004년 8월 기준). 또한 전체 평균급여는 2003년에는 £44.95였으나 2004년에는 이보다 더 감소한 £41.78에 불과하였다.

〈표 9〉 연금크레딧 유형별 평균 급여현황(2003년~2004년)

(단위 : 주당)

연도	합계	guarantee credit +savings credit	guarantee credit	savings credit
2003.11	£ 44.95	£ 36.34	£ 69.32	£ 9.47
2004.8	£ 41.78	£ 37.71	£ 71.59	£ 9.87

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

또한 £30이하를 받는 수급자가 전체의 55.4%로 절반이상이 £30도 받지 못하고 있으며, £10미만인 경우도 11%에 이르렀다. 그 결과 £70이하로 받는 수급자가 84.7%에 이르는 등, 보증크레딧의 최대급여가 £105.45(단신)임을 감안할 때 실제 수급자들의 평균 급여는 최대급여의 67.9% 수준이며, 보증크레딧의 평균급여를 통해 고령자들의 연금 등 근로소득은 평균 £33.86임을 또한 유추할 수 있다.

〈표 10〉 연금크레딧의 급여별 분포(2004년 8월 기준)

(단위 : 천명, %)

급여액	수급비율	급여액	수급비율
£ 10미만	11.0	£ 60~ £ 69	11.6
£ 10~ £ 19	18.9	£ 70~ £ 79	2.3
£ 20~ £ 29	25.5	£ 80~ £ 89	2.1
£ 30~ £ 39	6.5	£ 90~ £ 99	1.1
£ 40~ £ 49	5.2	£ 100~ £ 149	8.2
£ 50~ £ 59	6.1	£ 150이상	1.6

주: 전체 수급자는 2,602.3천명임

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004) 편집

한편, 그 외에도 수급기간은 5년 이상 초장기 수급자가 36%로 가장 많았고, 그 다음이 6~12개월로 중장기수급자가 34%에 이르러 대부분이 장기수급을 하고 있었다. 급여별로는 저축크레딧은 90.1%가 6~12개월동안 수급하였으나, 보증크레딧은 5년 이상 수급자가 51.3%였고 두가지 급여를 모두 받는 사람들 역시 5년 이상 수급하는 경우가 40.5%였다. 이를 통해 최소한의 자산을 지닌 고령자들의 빈곤지속기간이 더 짧음을 또한 유추할 수 있다.

〈표 11〉 연금크레딧의 급여종류별 수급기간(2004년 8월 기준)

(단위 : 천명, %)

수급기간	전체 수급자	guarantee credit +savings credit	guarantee credit	savings credit
합	2602.3명	1,298.1	759.8	544.5
3개월 미만	1.3	0.4	3.0	0.9
3~6개월	1.9	0.8	3.8	2.0
6~12개월	33.9	23.2	12.0	90.1
1년~2년	8.2	10.2	9.3	1.9
2년~3년	6.5	8.0	7.8	1.0
3년~4년	7.4	10.4	7.0	1.1
4년~5년	5.1	6.5	5.9	0.8
5년 이상	35.7	40.5	51.3	2.2

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

그 외에도 수급기간을 성별로 살펴보았을 때 남성과 여성 모두 2년 이상이 가장 높은 비율을 보였고, 특히 여성이(66.7%) 남성(62.1%)보다 2년 이상 장기수급비율이 더 높게 나타났다. 한편 6~12개월도 평균 23.2%였다.

〈표 12〉 연금크레딧의 성별 수급기간(2004년 8월 기준)

(단위 : %)

수급기간	전체 수급자	남성	여성
합	1298.1천명	365.4	932.7천명
3개월 미만	0.4	0.4	0.4
3~6개월	0.8	0.9	0.8
6~12개월	23.2	25.1	22.4
1년~2년	10.2	11.5	9.7
2년이상	65.4	62.1	66.7

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

### 3. 그 외 자산조사급여

영국은 상기의 주요 급여 외에도 연금수급자에게 주거급여(Housing Benefit, HB<sup>8)</sup>), Council Tax Benefit(CTB)을 자산조사를 실시하여 지급하고 있다.

먼저 주거급여는 고용여부 및 고용형태와 소득보조 혹은 구직자수당(Jobseeker's Allowance)을 받는지 여부와 상관없이 지급가능하나<sup>9)</sup>, 임대료와 이자 등을 지불할 수 없을 경우 받을 수 있다. 그러나 저축이

8) 그러나 대출이자, 서비스료, 연료비, meal은 지원되지 않는다.



£3,000~ £16,000일 경우는 급여액이 차감되는 등 소득과 저축, 가족, 임대료 등에 따라 달라진다(DSD, 2004). 이와 같은 HB는 60세 이상자에게도 지급되어 연금수급연령을 지난 사람들의 50%이상 이 주거급여를 받고 있다. 그 외에도 자산조사급여로서 저소득자에게 지방세를 지원하는 소득연계급여(earnings-related benefit)인 Council Tax Benefit이 있다. 즉, 기초소득보장을 받는 모든 60세 이상자들은 HB와 CTB 모두 수급자격을 갖게 된다<sup>10)</sup>. 연금수급연령이 넘는 고령자 가운데 최소 30%만 CTB를 받고 있으며 이들 가운데 34%는 80세 이상자였다(Emmerson and Johnson, 2001).

## 제 2절 기초연금(Basic State Pension)

2층 연금체제를 지닌 OECD국가의 공적연금체제는 그 기능과 역할에 따라 기초연금(flat-rate basic pension schemes)<sup>11)</sup>과 소득비례연금(earning-related pension schemes)으로 구분된다. 기초연금은 고령자들에게 최소한의 소득을 보장하고, 빈곤선 이하로 추락하는 것을 예방하는 취지를 지닌다. 재원은 세금 혹은 각출을 기반으로 하며, 수급자격은 자산조사(means-test)등을 통해 연령이나 거주기간에 따라 좌우된다. 반면 소득비례연금체제는 주로 적정소득을 보장하는 것을 목적으로, 급여는 고용기간 및 퇴직 전 소득에 비례하며 정부보조를 받는 경우도 있지만 보험금을 주요 재원으로 조성한다(Kalish and Aman, 1998).

영국 역시 2층 연금체제국가이며 특히, 기초연금은 NHS와 더불어 보편주의적 복지국가정책의 양대 축으로서, 고령자의 최저소득수준을 보장하는 주요 기제로 간주되었다. 그러나 영국은 연금수급자의 빈곤율과 사각지대문제는 커지고, 공공부조수급자 비율은 증가하는 등 연금이 소득보장제도로써 기본원칙을 제대로 수행하지 못하고 있다.

### 1. 기초연금의 수급조건

#### 1) 수급연령

수급연령은 남성은 65세, 여성은 60세로 현재는 성별에 따라 다르다. 그러나 2010년부터 여성 역시 수급연령을 단계적으로 상향조정하여 2020년 4월 6일에는 65세로 남녀 모두 동일해진다<sup>12)</sup>(DWP b, 2004).

9) 소득보조 혹은 구직자수당수급자가 아니더라도 임대료 지불 등에 필요한 금액이 소유금액보다 많을 경우 주거급여의 전액이 지급된다(DSD, 2004)

10) 사회적 부분(social sector)에서 평균 임대료(rent)는 주당 £40이며, CTB로 평균 주당 £8을 받음을 감안할 때, 실제 최저소득은 MIG와 임대료와 Council Tax를 합하여 단신은 주당 평균 £130(부부 £170)이 된다. 반면 근로세대인 남성의 평균소득이 주당 £400이며, 세금과 NICs납부 후에는 £300이 되는 것과 비교한다면, 연금수급자의 자산조사급여는 남성의 순(net)평균소득 대비 단신은 42%, 부부는 56%가 된다. 따라서 실제 연금수급자에게 지급되는 소득보조는 MIG보다 더 많은 셈이다(Emmerson and Johnson, 2001).

11) 세계 제2차 대전이전에는 대부분의 OECD국가에서 고령빈곤자들에게 자산조사급여를 지급하였다. 그러나 베버리지 보고서의 영향을 받아 세계 제 2차대전 이후 자산조사는 완화되었고, 보편적 정책급여(flat benefit)가 모든 시민에게 지급되었다. 수급자격은 소득보다는 연령과 거주기간에 따르며, 노르딕국가(덴마크, 핀란드 노르웨이, 스웨덴)와 네덜란드, 스위스 그리고 미국을 제외한 대부분의 앵글로 색슨 국가들(호주, 캐나다, 뉴질랜드), 아일랜드, 영국 등에서 시행되고 있다(ILO, 1989; Myles and Quadagno, 1997; Gillion et al., 2000 재인용).

12) 1950년 4월 5일 이전 출생한 여성의 연금수급연령은 60세이지만 1955년 4월 6일 이후에 출생한 여성은 65세가 된다(DWP a, 2004).

공적연금수급현황을 살펴보면(2004년 3월 기준), 총 11,392천명으로 남성은 4,266.5천명(37.5%), 7,125.6천명으로(62.5%) 여성이 더 많은 비중을 보이고 있다. 이는 여성은 60세 이후부터 수급가능한 연령규정도 영향을 미친 것으로 65세 이상자로 남성과 비교기준을 맞추면 여성은 57.2%, 남성은 42.8%가 된다. 또한 연령별로는 70~79세 연령분포가 가장 많으며, 80세 이상 수급자들도 23.8%에 이른다(〈표 13〉 참고).

〈표 13〉 영국의 공적연금의 성별·연령별 수급현황(2004년 3월 31일)

(단위: 천명)

구분	전체	남성	여성
전체	11,392.1(100.0)	4,266.5(100.0)	7,125.6(100.0)
60~64세	1,416.2(12.4)	-	1,416.2(19.9)
65~69세	2,777.2(24.4)	1,336.9(31.3)	1,440.3(20.2)
70~79세	4,491.9(39.4)	2,018.3(47.3)	2,473.6(34.7)
80~89세	2,261.8(19.9)	810.7(19.0)	1,451.1(20.4)
90~94세	416.8(3.7)	95.5(2.3)	321.2(4.5)
100세 이상	28.2(0.2)	5.1(0.1)	23.1(0.3)

자료: State Pension's Statistics 2004, National Statistics b(2004)

2) 기여(Contribution)

기초연금을 수급하기 위해서는 기여금을 National Insurance Contributions(NICs)로 납입하여야 하며, 소득상한선(£610)과 하한선이 있다. 소득하한선인 LEL(Lower Earnings Limit)은 주당 £79(월 £343.0)로 공적연금 수급권을 축적하기 위해 필요한 최소한의 소득이 된다. 그러나 실제 기여금은 주당 소득 £91(Earnings Threshold, ET)부터 부과되며, 이 때 피용인의 기여율은 11%, 고용주는 12.8%가 된다. 즉, 예전에는 NICs를 LEL이상부터 부과하였으나, 2000년 4월 6일부터 기여기준선(primary threshold)(£91.2004년 기준)을 도입하여 피용인은 이 금액이상의 소득이 있을 경우에만 기여금을 납입하면 된다. 따라서 LEL과 기여기준선사이의 소득자는 NI에 기여를 하지 않아도 기여에 기반한 수급자격을 축적하게 됨으로써, 수급권을 보호받을 수 있게 되었다.

〈표 14〉 NICs 소득별 기여율(2003. 4. 6일 개정)

소득	피용인 기여율	고용주 기여율
주당 £79(LEL)이하 월 £343.0이하 연 £4,108.0이하	-	-
주당 £79 ~ £91.0(ET)이하 월 £343.0 ~ £395.0이하 연 £4,108.0 ~ £4,745.0이하	0%	0%
주당 £91.0 ~ £610.0(UEL)이하 월 £395.01 ~ £2,644.0이하 연 £4,745.01 ~ £31,720이하	ET이상 소득의 11%	ET이상 소득의 12.8%
주당 £610.0 이상 월 £2,644.0 이상 연 £31,720.0 이상	UEL이상 소득의 1%	ET이상 소득의 12.8%

자료: 영국 사회보장청 홈페이지

3) 자격인정기간(qualifying year)

완전기초연금을 수급하기 위해서는 근로기간(working life)의 90%이상의 기간동안 기여금을 납입하여 자격인정기간을 충족해야 한다. 근로기간은 남성은 49년, 여성은 44년<sup>13)</sup>이며, 이 가운데 90% 즉, 남성은 44년, 여성은 39년의 기간동안 가입하여 기여금을 납입해야한다. 따라서 기여금을 납입하지 못한 경우 연금수급권을 축적하지 못하거나 부족해진다. 이에 영국에서는 근로하지 않을 경우 공적연금 크레딧(National Insurance credits), 가정책임보호(Home Responsibilities Protection, HRP), 자발적 기여(voluntary National Insurance contributions)의 3가지 방법으로 기초연금 수급권이 축적될 수 있도록 지원한다(DWP c, 2004).

크레딧의 경우 조건에 해당할 경우<sup>14)</sup> 기여금을 납입하지 않아도 자동적으로 크레딧이 적립되지만, 소득이 기여기준선(£91) 이상일 경우는 더 이상 크레딧이 적립되지 않고 기여금을 납입하여야 한다(DWP c; e, 2004). 한편, HRP는 질환자나 장애인을 간호하는 경우, 아동양육을 위해 근로활동을 하지 않거나 저임금(NICs의 기준 소득인 주당 £79 - 2004년 기준)에 종사하고 있는 사람들의 기초연금수급권을 보호하기 위해 1978년 4월 6일에 도입되었다<sup>15)</sup>. 이와 같은 HRP를 통한 혜택은 완전기초연금수급에 필요한 기간을 감소시킨다는 것이다. 예를 들어, 여성은 완전연금을 수급하기 위해서는 근로기간 중 39년의 자격인정기간이 필요한데, HRP 적용자들은 HRP적용기간만큼 완전연금수급에 필요한 기간이 축소된다. 즉, 19년동안 아동양육 등으로 HRP적용을 받았다면 20년 동안만 기여금을 납입하면 완전연금을 받을 수 있고, HRP 19년을 제외한 자격인정기간이 20년 미만일 경우는 감액된다. 그러나 HRP의 혜택은 최대 20년으로 제한하고 있다<sup>16)17)</sup>.

13) 1950년 10월 5일 이전에 태어났을 경우. 그러나 출생시기에 따라 점차적으로 늘어나, 1954년 10월 6일 이후에 태어난 여성은 49년이 된다.

14) 크레딧 적립요건은 소득이 전혀 없는 경우를 포함하여 소득이 자격인정기간에 필요한 소득수준 이하이고 특정 상황일 경우에 해당된다. 여기서 특정상황이란 그해에 질병이나 장애로 인해 근로가 불가능한 경우, Carer's Allowance를 받고 있을 경우, Working Tax Credit이나, Statutory Maternity Pay, Statutory Adoption Pay을 받고 있는 경우, 실업상태이거나 구직활동중인 경우, 인증된 훈련과정중인 자, 배심원으로 활동중인 자, 유죄판결로 복용중인 자, 60~64세인 남성으로서 NICs에 기여를 하지 못하는 경우, 16~18세로서 기여금을 납입하지 못하는 경우에 해당된다(DWP b; c; e, 2004).

15) 구체적인 요건은 다음과 같다. ① 16세 이하 아동을 위한 Child Benefit을 받거나, Attendance Allowance, Constant Attendance Allowance 혹은 Disability Living Allowance를 받는 사람을 최소 주당 48시간(1994년 4월 6일 이후) 이상 돌볼 경우, ② 소득보조(Income Support)를 받거나, 집에서 질환자 혹은 장애인을 간호하여 근로가 힘든 경우, ③ 위와 같은 상황이 복합적인 경우. 그러나 Incapacity Benefit 혹은 Carer's Allowance등의 급여를 받는 등 크레딧 적립요건에 해당하거나, 일정 소득수준이 낮은 경우, 감액된 기여금을 납입하는 기혼여성과 홀로된 여성은 HRP 가입대상이 되지 않는다(DWP b, 2004).

16) 사례 1 : 1940년 4월 6일 이전에 태어난 여성으로서 NI에 1956년 1월에 가입하여, 1975년 4월 5일까지 813의 정액기여금을 납입하였다. 그녀는 Attendance Allowance를 받고 있는 어머니를 간호하기 위해 1974년 근로를 중단하여 1982년 4월까지 간호하였다. 그후 1985년 4월 6일 재취업하여 1999년 4월 5일까지 근로를 하였다. 이 경우 근로기간은 1955년 4월 6일부터 1999년 4월 5일까지 44년이 되며 이 가운데 완전연금수급을 위한 자격인정기간은 근로기간의 90%인 39년이 된다. 여기서 그녀가 간호했던 1978년 4월 6일부터 1982년 4월 5일까지 HRP를 받았기 때문에 35년으로 줄어든다. 한편, 자격인정기간은 1975년 4월 6일 이전의 기여기간 813/50=17년과 1985년 4월 6일부터 1999년 4월 5일까지의 14년으로 총 31년이 된다. 그러므로 이 사례의 기초연금은 31/35(자격인정기간/근로기간)가 되어 완전기초연금의 89%가 된다.

사례 2 : 1978년 4월 이후 15년 동안 Child Benefit을 받았고, 근로기간가운데 자격인정기간(qualifying year)이 24년인 여성 : 근로기간은 16세 이전 4월 6일부터 59세이던 4월 5일까지의 44년으로, 완전연금수급을 위해서는 39년이 요구되지만, HRP적용기간이 15년이 있기 때문에 이는 다시 24년으로 축소된다. 여기서 자격인정기간 역시 24년으로 이 사례의 기초연금율은 24/24로 100%가 된다(DWP b, 2004).

17) 현행 20년은 남성은 2010년 이후 22년으로, 여성은 2010년에서 2020년 4월 6일까지 단계적으로 22년으로 증가시킬 예정이다.

4) 급여수준

영국의 기초연금은 기여연금과 비기여 기초연금으로 나눌 수 있다. 기여에 따른 연금은 다시 자신의 기여에 의한 연금과 배우자의 기여에 의한 연금으로 구분되며<sup>18)</sup>, 비기여 연금은 80세 이상 고령자에게 정액으로 지급되는 Over 80 Pension(주당 £47.65)과 80세가 넘으면 누구에게나 지급되는 age addition(주당 £0.25)이 있다. 자신의 기여에 의한 완전연금은 주당 £79.60(단신)이며 배우자의 기여금에 의한 완전연금은 £47.65(따라서 배우자가 있을 경우는 주당 £127.25가 됨), 첫째 자녀는 £9.55. 그 외 아동은 1인당 £11.35가 추가된다(DSD, 2004).

<표 15> 영국의 기초연금 급여수준

구분		금액	최저금액	비고
기여(contributory)	본인기여	£ 79.65(주당 최대)	£ 19.9(주당)	자격인정기간에 따라 다름
	배우자 기여	£ 47.65(주당 최대)	£ 11.9(주당)	
비기여(non-contributory)	Over 80 Pension	£ 47.65		정액
	age addition	£ 0.25		정액

자료: DWP b, 자료 편집

영국의 가족구성에 따른 공적연금수급현황을 살펴보면, 단신이 평균 99.3%로 대부분이며 특히 여성은 99.95%로 부양가족에 따라 추가급여를 받는 비율은 매우 낮음을 볼 수 있다( <표 16> 참고)

<표 16> 영국의 가족구성에 따른 공적연금수급현황(2004년 3월 31일 기준)

(단위: 천명)

구분		전체	남성	여성
전체		11,392.1(100.0)	4,266.5(100.0)	7,125.6(100.0)
단신		11,310.0(99.3)	4,187.8(98.2)	7,122.2(99.95)
부양자	소계	82.0(0.7)	78.8(1.8)	3.4(0.05)
	성인	66.8	66.5	0.3
	아동	8.5	5.5	3.0
	성인&아동	6.7	6.7	-

자료: State Pension's Statistics 2004, National Statistics b(2004) 편집

한편, 영국의 기초연금은 자격인정기간에 따라 급여율에 차이를 두고 있으며 완전기초연금은 근로기간 중 90%기간동안 기여금을 납부할 경우 지급되며, 자격인정기간을 충족하지 못한 경우 급여는 감액된다.

예를 들어 여성의 연금수급연령이 65세가 되는 2020년 4월 6일 이후에 HRP 적용을 받을 경우 최대 HRP 22년과 자격인정기간 22년이 충족되면 완전연금을 수급할 수 있다(DWP e, 2004).

18) 남편의 기여금에 기반한 완전연금을 받는 홀로된 여성은 97%이며, 자신의 기여금에 기반한 완전연금을 받는 기혼여성은 39%이다(Emmerson and Johnson, 2001).

<표 17> 영국의 가입기간에 따른 기초연금지급율

(단위 : %)

자격인정기간 (qualifying life)	근로기간(working life)					
	44년	45년	46년	47년	48년	49년
6년	-	-	-	-	-	-
7년	-	-	-	-	-	-
8년	-	-	-	-	-	-
9년	-	-	-	-	-	-
10년	26	25	25	-	-	-
11년	29	28	27	27	26	25
12년	31	30	30	29	28	28
13년	34	33	32	31	31	30
14년	36	35	35	34	33	32
15년	39	38	37	36	35	35
16년	42	40	40	39	38	37
17년	44	43	42	41	40	39
18년	47	45	44	43	42	41
19년	49	48	47	46	45	4
20년	52	50	49	48	47	46
21년	54	53	52	50	49	48
22년	57	55	54	53	52	50
23년	59	58	57	55	54	53
24년	62	60	59	58	56	55
25년	65	63	61	60	59	57
26년	67	65	64	62	61	60
27년	70	68	66	65	63	62
28년	72	70	69	67	66	64
29년	75	73	71	70	68	66
30년	77	75	74	72	70	69
31년	80	78	76	74	73	71
32년	83	80	79	77	75	73
33년	85	83	81	79	77	75
34년	88	85	83	81	80	78
35년	90	88	86	84	82	80
36년	93	90	88	86	84	82
37년	95	93	91	89	87	85
38년	98	95	93	91	89	87
39년	100	98	96	93	91	89
40년	100	100	98	96	94	91
41년	100	100	100	98	96	94
42년	100	100	100	100	98	96
43년	100	100	100	100	100	98
44년	100	100	100	100	100	100

자료: Department for Work and Pension(DWP) b, 2004

특히, 완전기초연금수급을 위한 가입기간의 1/4(남성 11년, 여성 10년)이상을 가입하여야 완전기초연금의 25%수준이 지급되며(주당 단신 : £19.9), 그 이하일 경우는 기초연금이 전혀 지급되지 않는다. 또한 그동안 납입하였던 기여금도 환급받을 수 없는데, 그 이유는 NICs 기여금이 퇴직연금(기초연금, 2층연금, 그 외 다른 급여)뿐 아니라, Incapacity Benefit, Maternity Benefit, Contribution-based Jobseeker's Allowance, Bereavement Benefits 의 재원으로 사용되기 때문이다(DWP c, 2004)

5) Over 80 pension

Over 80 pension은 일정기간 영국에 거주한 80세 이상 고령자로서 퇴직연금, 다른 사회보장급여, 비 기여연금(Guaranteed minimum pension or Graduated pension제외)이 일정 금액 이하이거나 없을 경우 지급된다. 거주기간은 60세 이후 10년 혹은 총 20년 거주자로서 주당 £47.65가 지급되며, 재원은 정부에서 100% 부담한다(DSD, 2004; www.dss.gov.uk). 그러나 영국의 National Statistics b(2004)에 따르면, over 80 Pension을 받는 수급자는 전체 연금수급자 가운데 0.2%(231백명)이며, 이 가운데 남성은 55백명(23.8%), 여성은 176백명(76.2%)으로 over 80 pension은 여성수급자가 남성보다 3배 가량 높았다. 이는 여성의 평균수명이 남성보다 높은 요인도 작용한 것으로 보여진다.

**제 3절 the State Second Pension(S2P)<sup>19)</sup>**

영국 공적연금의 2층 체제는 소득에 비례하며, 기업연금 혹은 개인연금으로 적용제외할 수 있다. 한편 State Second Pension은 피용인만을 대상으로 하던 SERPS와는 달리 저소득자 및 중소득자와 만성질환자와 장애인과 이들을 돌보는 사람들을 포괄한다는 점에서 SERPS보다 더 관대한 제도가 되었다(DWP b, 2004).

**1. 적용대상**

State Second Pension의 적용대상자는 3부류로 구분된다.

1) 피용인

피용인으로서 소득이 2004/5년 기준 연 £4,108(LEL)이상인 경우 해당된다. 그러나 소득이 £11,600 (Low Earnings Threshold)이하일 경우 소득이 £11,600인 것으로 간주하여 급여를 산정한다. 따라서 £11,600미만 소득자에게는 유리하며, 특히 SERPS와 비교할 경우 급여가 2배정도 더 많아졌다.

2) 보호제공자(carer)

State Second Pension에서는 소득이 전혀 없거나 £4,108(LEL)이하이고 다음에 해당할 경우 소득이 £11,600인 것으로 간주한다. 먼저, 6세 이하의 아동을 돌보거나 아동급여(Child Benefit)를 받는 경우 둘째, 질환자나 장애인을 간호하고, HRP의 자격요건이 될 경우 셋째, Carer's Allowance수급자격이 있을 경우를 들 수 있다.

19) 1978년부터 2002년까지 영국의 2층연금은 모든 피용자를 대상으로 하는 the State Earnings-Related Pension Scheme(SERPS)였으나, 2002년 4월 6일 이후 State Second Pension으로 바뀌었다.

3) 만성질환자 혹은 장애인

State Second Pension은 Long-term Incapacity Benefit 혹은 Severe Disablement Allowance의 수급자격이 있는 경우, 연금수급 연령전에 일정기간(1978년 이후 근로기간의 1/10) NICs의 계층 1<sup>20</sup>)로 기여금을 납입하거나, 납입한 것으로 인정되는 경우 £11,600의 소득이 있는 것으로 간주한다.

2. the State Second Pension의 급여수준

급여산정에 필요한 소득은 1978/79년부터 퇴직연금수급연령 이전까지의 매년도 총소득 즉, 계층 1로서 NICs에 납입한 기여금을 바탕으로 한 소득에 따라 좌우된다. 여기서 동일한 시기에 기초연금에 필요한 LEL 소득을 공제한다. 따라서 매 연도 총소득에서 LEL을 차감한 잉여소득(surplus income)에 재평가를 곱한 후 1978/79년부터 1987/88년까지는 25%를 지급하고 1978/79년부터 연금수급연령이전까지의 연도로 나눈다. 그러나 1988/89년부터 연금수급연령이전까지의 잉여소득은 20%~25%로 지급되며, 이 비율은 출생시기에 따라 달라져 2010년 이후에는 20%로 감소된다(〈표 18〉 참고). 즉, 2층 연금의 소득대체율이 25%에서 20%로 축소된다.

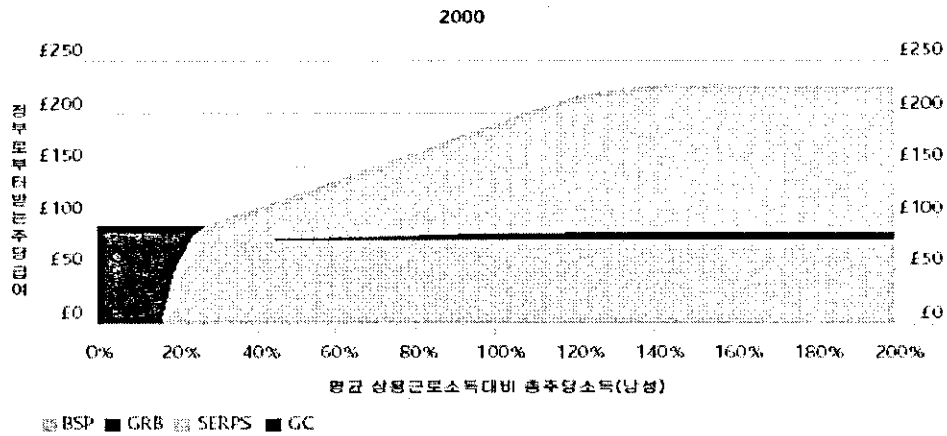
〈표 18〉 SERPS의 소득대체율(1999.4.6 이후 연금수급연령에 이른 경우)

(단위 : %)

연금수급연령	1988/89년 이후 잉여소득대비	연금수급연령	1988/89년 이후 잉여소득대비
1999/2000	25	2005/2006	22
2000/2001	24.5	2006/2007	21.5
2001/2002	24	2007/2008	21
2002/2003	23.5	2008/2009	20.5
2003/2004	23	2009/2010년 이후	20
2004/2005	22.5		

자료: Department for Work and Pension(DWP) b, 2004

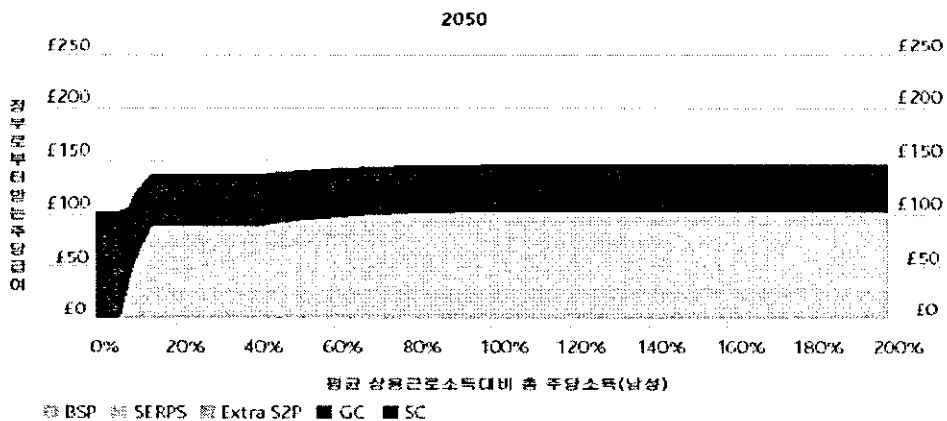
20) 영국의 공적연금은 기여금 납부대상자를 고용형태에 따라 3개 계층으로 구분한다. 계층 1(class 1)은 피용인과 고용주를 대상으로 하며, 피용인은 소득이 기여기준선 이상일 경우 기여금을 납부하며, 고용주 역시 피용인의 소득이 기여기준선 이상일 경우 기여금을 납부한다. 한편 피용인은 소득상한선이 있어서 그 이상 소득에 대해서는 고용주가 기여금을 부담하도록 되어 있으나, 고용주는 피용인과는 달리 소득상한선이 없다. 그 외에도 기혼여성과 홀로된 여성(widow)은 감액된 기여금을 납부할 수 있다. 계층 2(class 2)는 자영인을 대상으로 정액으로 부과하며, 계층 3(class 3)은 특정 상황에서 크레딧(credit)이 적용되지 않을 경우 기초연금수급권을 보호하기 위해 자발적 기여를 할 수 있으며(voluntary National Insurance contributions), 정액으로 부과된다(DWP b, 2004).



주: BSP=기초연금, GRB= Guarated Retirement Benefit, GC=Guarantee Credit  
 자료: Pensions Commission, 2004

<그림 1> 영국연금수급자의 공적급여비중(2000)

한편 2층 연금체제인 SERPS가 S2P로 바뀌면서 영국에서 소득연계연금이 차지하는 중요성은 점차 감소할 것으로 예측된다. 즉, 현행 제도가 2050년에도 지속된다고 가정할 때 2050년이 되면 S2P의 최대 급여율은 평균소득자의 경우 108%로서, 2000년 SERPS의 최대 급여율 145%에 비해 감소한다(Pensions Commission, 2004). 또한 [그림 1] 에서 보여지는 바와 같이 2000년에는 2층 연금이 가장 큰 비중을 차지하고 있으나, 2050년에는 2층 연금과 1층 연금이 감소하고 연금크레딧의 비중이 높아질 것으로 예측된다( [그림 2] 참고).



주: BSP=기초연금, GRB=Guarated Retirement Benefit, GC=Guarantee Credit, SC=Savings Credit.  
 주거급여와 Council Tax Benefit의 잠재적 수급은 고려하지 않았으며, 상기급여는 44년의 근로생활을 하였을 경우를 가정한 것임. 또한 2003년 소득기준임.  
 자료 : Pensions Commission, 2004

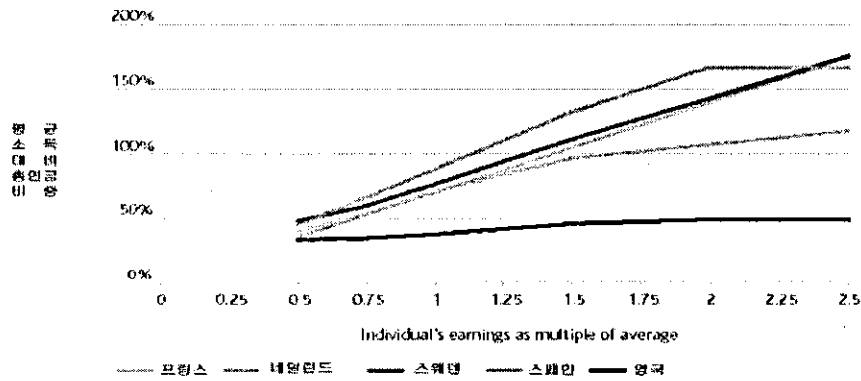
<그림 2> 영국연금수급자의 공적급여비중(2050)



### 제 3장 연금의 재정 및 영국 고령자의 소득현황

#### 제 1절 영국 연금의 소득대체율 및 지출현황

영국은 근로기간소득의 평균 70%를 지급하는 대륙 유럽국가들과 비교할 때 낮은 소득대체율을 지닌 공적연금과 광범위한 사적연금의 특징을 지닌 국가로서, 영국의 연금지출은 OECD국가들 가운데 매우 낮다. 실제 영국에서 평균 소득자의 공적연금 소득대체율은 37%로 네덜란드 70%, 스웨덴 76%, 프랑스 71%, 미국의 45%보다도 낮다. 평균소득의 2배 소득자 역시 네덜란드 70%, 스웨덴 72%, 프랑스 54%, 미국 33%이지만 영국은 24%로 여전히 낮다(〈그림 3〉 참고). 즉, 영국의 공적연금은 적정 소득을 보장하기 보다는 아일랜드, 뉴질랜드, 캐나다처럼 빈곤예방을 위해 고안된 제도에 더 가깝다고 볼 수 있다.



주: 네덜란드의 수치는 PAYG연금뿐 아니라 유사강제(quasi-mandatory) 사적저축을 포함하여 반영함.  
 자료: Monitoring Pension Policies, Annex : Country Chapters; Pensions Commission, 2004 재인용

〈그림 3〉 각국의 공적연금 소득대체율

〈표 19〉 OECD국가의 GDP대비 공적연금지출비중

(단위 : %)

국가	2000	2050	국가	2000	2050
오스트리아	14.5	17.0	아일랜드2)	4.6	9.0
벨기에	10.0	13.3	이탈리아	13.8	14.1
덴마크	10.5	13.3	룩셈부르크	7.4	9.3
유럽연합 15	10.4	13.3	네덜란드	7.9	13.6
핀란드	11.3	15.9	포르투갈	9.8	13.2
프랑스	12.1	15.81)	스페인	9.4	17.3
독일	11.8	16.9	스웨덴	9.0	10.7
그리스	12.6	24.8	영국	5.5	4.4

주: 1) 2040년도 수치임,

2) 아일랜드는 GNP대비 비율임

자료 : Economic Policy Committee, 2001; Pensions Commission, 2004 재인용

물론 연금의 적절성(adequacy)에 대해 철학적으로 본다면 정부의 연금에 대한 책임이 무엇인가에 대한 답변이 먼저 이루어져야 한다. 첫 번째 입장은 정부는 단지 최소한의 빈곤예방을 위한 사회안전망을 제공하며, 그 이상에 대해서는 개인의 몫이지 사회의 책임은 아니라는 것이다. 따라서 이러한 기준으로 보자면, 영국은 최소한의 삶을 위해 자산조사 급여(guarantee credit- 주당 최대 £105.45)를 보장하고 있기 때문에 적정수준을 보장한다고 주장한다(Pensions Commission, 2004)<sup>21)</sup>. 또한 이를 재정적 측면에서 본다면, 대륙 유럽국가들이 GDP대비 높은 지출로 인해 재정적자를 겪고 있는 것과 비교해본다면, 영국의 공적연금은 안정적이라는 측면에서 긍정적이다(〈표 19〉 참고)(Pensions Commission, 2004).

한편 연금지출현황을 살펴보면 1997~1998년 사이 영국연금의 총 기여금은 £45조(영국 GDP의 5.3%)였으며, 이 가운데 £37조(82.2%)가 급여로 지출되었다. 일반조세를 통해 자산조사급여가 GDP대비 1.1% 지출되었고 기초연금은 3.8% 지출되었으며, 기업연금과 세금혜택 등을 포함하면 GDP대비 총 7.6%인 £64.2조(1998년 기준)가 지출되었다(〈표 20〉 참고)(Disney, 2001).

〈표 20〉 영국의 연금수급자에 대한 급여별 지출비중

급여	구분	총 지출비용(1998년)	GDP대비 비중	기준
공적연금	총	£52조	6.1%	
기초연금	정액급여, 정액기여	£32조	3.8%	근로기간 90%의 NI기여
SERPS	소득연계급여, 소득연계기여	£4조	0.4%	NI 기여, 적용제외가능
그외 비기여연금과 장애	전쟁참가연금수급자와 홀로된 여성의 연금, Attendance allowance(비기여)	£7조	0.8%	우발성에 의한 수급자격
자산조사급여	소득보조와 주거급여(비기여)	£9조	1.1%	소득수준에 따른 수급자격
사적연금의 세금공제	총	£13조	1.5%	-
직업연금	기여에 대한 세금공제, 일시금급여에 대한 세금면제	£9.5조	1.1%	인증된 적용제외제도
개인연금과 AVCs	PP에 대한 DSS기여와 PPs와 AVCs에 저축에 대한 세금공제	£3조	0.4%	인증된 적용제외제도
합계		£64조	7.6%	-

자료: HMSO(1998); Disney(2001) 재인용

## 제 2절 영국 고령자의 소득현황

영국의 1.2백만의 연금수급자(단신 연금수급자의 18%, 부부 연금수급자의 8%)는 공적급여 외 다른 소득대안이 없으며(Palmer et al., 2004), 1998/9년 영국의 연금수급자의 27%는 중위소득의 60% 미만의 소

21) 두 번째 견해는 정부는 사람들이 퇴직후 적정생활을 보장해야 한다는 입장이다. 그 이유는 첫째, 사적급여를 위한 자유시장은 수요자와 공급자간의 정보의 비대칭성으로 인해 불충분하며 둘째, 연금에 불만족하는 많은 사람들이 결과적으로 사회적 문제가 될 것이기 때문이다. 셋째, 불충분한 사적연금을 지닌 사람들은 종국에는 국가에 의존하게 되기 때문이라고 설명하고 있다(Pensions Commission, 2004).

득을 얻고 있었다(DSS, 2000). 또한 최하 소득분위의 사람들은 공적급여의 비중이 전체 소득의 80%정도로 절대적 비중을 차지하고 있으나, 최상위 소득분위에서는 20%미만이 된다<sup>22)</sup>. 이와 같은 현상은 영국이 공적제원을 저소득자 중심으로 편성하였기 때문에 소득이 낮을수록 공적연금이 차지하는 비중이 높아지고, 고소득자는 사적연금을 통해 비교적 안정된 소득을 얻음으로써, 연금수급자의 소득 불평등이 점점 더 커지는 것은 당연한 결과일지 모른다(Johnson and Stears, 1995; Disney, 2001 재인용).

그러나 더 심각한 것은 이처럼 공적연금에만 의존하는 계층이 많음에도 불구하고 공적연금만으로는 노후소득을 보장하기엔 미흡하다는 것이다. 예를 들어, 1998년에 퇴직한 65세 남성이 1978년 이후 상용근로를 하였고 중위소득자였다면 그는 기초연금으로 £62.45와 SERPS £50(주당)을 받을 수 있다. 이는 상용직근로 평균남성소득의 26%이다. 그나마 중위소득의 50%인 저소득자의 공적연금은 19%로 평균남성소득의 1/5수준에 불과하다(Emmerson and Johnson, 2001).

〈표 21〉 영국의 1998년 퇴직자의 소득에 따른 연금수준(1997년 가격기준)

	단신			부부(비근로배우자 포함)		
	중위(median)소득대비 연소득					
	1/2	1	2	1/2	1	2
기초연금(주당)	£ 62.45	£ 62.45	£ 62.45	£ 99.80	£ 99.80	£ 99.80
SERPS(주당)	£ 17.22	£ 49.95	£ 104.88	£ 17.22	£ 49.95	£ 104.88
총연금(주당)	£ 79.67	£ 112.40	£ 167.33	£ 117.02	£ 149.75	£ 204.68
남성의 평균임금대비 연금비율	18.7%	26.4%	39.4%	27.5%	35.2%	48.2%
총소득대체율(%)	62.5%	44.1%	32.8%	91.8%	58.7%	40.1%
순(net)공적연금(합)	£ 79.67	£ 110.00	£ 153.94	£ 117.02	£ 149.06	£ 192.24
순(net)연금(남성의 순평균임금대비)	24.9%	34.4%	48.1%	36.6%	46.6%	60.0%
순 소득대체율(%)	71.9%	50.0%	34.7%	103.2%	65.7%	42.4%

주: 남성 상용근로의 평균소득을 의미하며, 기초연금은 완전기초연금일 경우임.

자료: Emmerson and Johnson, 2001(the New Earnings Survey)자료를 바탕으로 추정함)

또한 1990년대 영국의 빈곤계층은 전체 인구의 1/4이상이었는데, 3~4년 이상 빈곤상태에 있는 사람들은 주로 아동과 연금수급자, 성인 여성, 편부모 혹은 비연금수급가족(비근로)이었고, 장기간 빈곤상태에 있는 연금수급자의 비율은 1991~1999년동안 지속적으로 증가하였다. 또한 근로계층가구의 빈곤기간은 비교적 짧은데 비해 아동이나 편부모 그리고 연금수급자의 빈곤지속기간은 긴 것으로 나타나, 연금수급자의 경제적 여건이 불충분함을 알 수 있다. 특히, 연금수급자가 빈곤선을 이동하는 것은 비노동소득에 좌우됨을 고려할 때(Henkins, 2002), 정부의 노후소득보장정책은 매우 중요한데도 불구하고 제대로 역할 하지 못하는 것으로 보여진다.

22) 시간이 지날수록 연금수급자 가구의 소득원에서 사적연금이 차지하는 비중이 점점 높아지고 있으며 고소득자일수록 사적 연금이 차지하는 비중이 높아진다(Johnson and Stears, 1995; Disney, 2001 재인용).

## 제 4장 영국의 연금가입현황 및 사각지대

영국의 공적연금은 1998년 개혁(Green Paper)을 통해 사적연금의 역할을 더 강화하였지만<sup>23)</sup>, 저소득자에 대한 혜택을 확장한 부분도 있다. 먼저 위에서 살펴본 바와 같이 영국의 공적연금은 주당소득이 £79 이하인 사람은 기초연금에 가입할 수 없다. 물론 크레딧과 HRP로 기여금을 납입하지 않아도 수급권을 축적할 수 있고, 둘째, 2003년 4월 이후 LEL(£79)~기여기준선(£91)의 소득자는 기여를 하지 않고서도 기여한 것으로 인정함으로써 저소득자에 대한 혜택을 증가시켰다. 셋째, 2002년 4월 6일부터 양육 및 간호수발자가 기초연금 외에도 State Second Pension도 수급할 수 있도록 개정되어, 2층 연금을 과거 소득활동자로 대상을 제한하던 것에 비해 비근로활동자에 대한 혜택을 증가시켰다(DWP b, 2004). 넷째, 2층 연금의 피용인으로서의 가입자격을 연 소득 £4,108이상으로 제한하고 있으나, £11,600이하일 경우는 소득이 £11,600인 것으로 간주하여 급여를 산정하고, 보호제공자와 만성질환자 혹은 장애인 역시 소득이 전혀 없더라도 소득이 £11,600인 것으로 간주하여 급여를 산정하였기 때문에 이 또한 저소득자에 대한 혜택의 확대로 볼 수 있다<sup>24)</sup>. 그러나 이와 같은 저소득자에 대한 혜택에도 불구하고 HRP인정기간이 제한되는 등 이를 통해 완전기초연금수급요건을 충족하는 경우는 많지 않을 것으로 추측된다. 따라서 영국의 공적연금 사각지대는 제도적으로 기초연금에 가입조차 하지 못한 계층(사각지대 I)과 둘째, 기초연금에는 가입되었으나 완전기초연금을 받지 못하는 경우(사각지대 II), 셋째 2층 연금에 가입되지 못한 계층(사각지대 III), 넷째, 2층 연금에 가입되었더라도 급여액이 낮거나, 수급하지 못하는 계층(사각지대 IV)으로 구분할 수 있다.

### 제 1절 공적연금의 사각지대

#### 1. 기초연금의 사각지대

##### 1) 사각지대 I

영국의 기초연금은 보험방식으로 운영됨에 따라 꾸준한 기여금 납입이 전제되어야만 급여를 수급할 수 있다. 따라서 불안정 고용계층, 저소득계층, 사회적 취약계층 등은 공적연금제도에서 배제되거나, 포괄되었더라도 꾸준히 기여하지 못함으로써 중도탈락 혹은 낮은 급여를 받을 수밖에 없다. 그 결과 실제 적용률은 1998년 기준 전체 노동자 2,490만명 중 약 2,100만명(84.3%)만 기초연금에 가입되어 있고, 저소득층에 해당하는 15.6%는 제외되어 사각지대가 발생하였다(DWP h, 2002). 이는 1996년 12.3%(Blake, 2002)보다도 증가한 것으로 사각지대문제가 해결되기보다는 오히려 악화된 것으로 보인다. 무엇보다 우려되는 것은 이들은 안정적인 노동시장 진입과 유지도 어렵고 사회보장마저 혜택받지 못하여 완전 빈곤 계층으로 하락할 가능성이 높다는 것이다.

한편, 이를 비교적 고용이 안정적인 남성에 국한하여 보더라도, 65세~69세 남성가운데 기초연금을 수급하는 비율은 82%로서, 18%는 기초연금을 수급하지 못하며, 소득보조를 받는 고령자는 8.2%, 정부로부터 어떤 급여혜택도 받지 못하는 남성 역시 1.4%에 이른다(〈표 22〉 참고)(Emmerson and Johnson,

23) 그 결과 영국의 고령자는 낮은 정액급여인 공적연금 수급자와 비교적 높은 급여를 받는 사적연금수급자의 두 그룹으로 나뉘어 지고 있다(Disney, 2001)

24) 피용인의 경우 £11,600이하 소득자는 SERPS와 비교시 급여가 2배 정도 더 많아졌다(DWP b, 2004)

2001). 또한 여성은 남성보다 저임금근로 및 파트타임근로에 종사하며, 이직률이 높기 때문에 고용이 불안정하여, 남성보다 기초연금의 사각지대 비율이 더 높다.

〈표 22〉 영국의 연령에 따른 공적급여수급자 비중(남성)

(단위 : %)

급여	연령		
	55~59	60~64	65~69
전무	69.1	56.7	1.4
기초연금	0.0	0.0	82.0
상병급여	20.1	28.9	30.0
소득보조	10.5	13.9	8.2
주거급여/council tax benefit	16.5	20.9	21.1
그 외 공적급여	1.7	2.6	0.3

주: 한가지 이상의 급여를 받는 수급자

자료: 1995~1996년 Family Resources Survey를 통해 추정함(Emmerson and Johnson, 2001)

2) 사각지대 II

기초연금에 가입하였더라도 가입기간에 따라 급여율이 다르기 때문에 모든 가입자가 완전연금을 수급하는 것은 아니다. 실제 완전연금수급률은 남성은 95%, 여성은 56%에 불과하다(〈표 23〉 참고).

〈표 23〉 영국의 연금수급자에게 지급되는 공적급여(1998~1999)

급여	유형		GDP대비 지출비중	수급자비중	기준
	급여	기여			
기초연금	정액급여	정액기여	3.8%	95%(남성)* 56%(여성)*	근로기간중 90%동안 기여금 납입
SERPS	소득비례(earnings related)	소득비례기여	0.4%	80%(남성) 30%(여성)	기여금 납입
소득보조	소득에 따라 차등지급(income-related)	비기여	0.4%	11%(남성) 20%(여성)	자산조사 (means-tested)
주거급여 (Housing benefit)	소득에 따라 차등지급(income-related)	비기여	0.5%	22%	자산조사
Council tax benefit	소득에 따라 차등지급(income-related)	비기여	0.1%	30%	자산조사

주: \*남성과 여성 모두 완전기초연금을 받는 비율임.

자료: Department of Social Security.1999; Emmerson and Johnson, 2001 재인용

즉 44%의 거의 절반에 가까운 여성은 부분기초연금을 받거나 최소가입기간을 충족하지 못하여 전혀 받지 못하고 있다. 특히, 완전기초연금 역시 생계급여수준(bread and butter)<sup>25)</sup>이기 때문에, 부분기초연

금수급자의 노후소득상황은 더욱 열악한 것으로 예측된다. 실제 2004년의 급여현황을 80세 이상자와 미만자로 구분하여 급여종류별로 살펴보면(〈표 24〉 참고), 80세 미만 고령자의 경우 기초연금은 주당 £62.24이며, 여성 평균급여는 £56로 남성 £72의 77.8%수준이다. 이를 평균임금(2002년)과 비교할 경우 남성은 16.4%, 여성 12.7%, 전체는 14.1%로 매우 낮은 수준이다. 80세 이상자의 기초연금은 80세 미만자들보다 다소 높고, 80세 이상자들에게 지급되는 age addition으로 인해 주당 £0.25를 더 받지만, 여전히 낮은 수준에 그치고 있다.

〈표 24〉 영국의 공적연금급여현황(2004년 3월 31일 기준)

(단위: £, 주당)

구분	전체		남성		여성	
	80세 미만	80세 이상	80세 미만	80세 이상	80세 미만	80세 이상
기초연금	62.24	69.77	71.98	72.73	56.11	68.26
순(net) 2층 연금	13.52	4.75	20.54	8.39	9.11	2.90
S2P	0.06	0.0	0.09	0.0	0.05	0.0
GRB	2.24	2.30	3.97	3.68	1.15	1.59
age addition	-	0.24	-	0.24	-	0.24
그 외	1.17	1.9	1.71	1.92		1.89
평균 급여	78.83	78.45	97.67	86.69	66.98	74.26

주: PSCS 자료의 연금수급자격이 있는 사람의 자료에 기초함. 실제 급여액은 다소 다를 수 있음. 평균 급여는 급여가 전혀 없는 사람들도 포함하여 산출함.

자료: State Pension's Statistics 2004, National Statistics b(2004) 편집.

## 2. 2층 연금의 사각지대

### 1) 사각지대 III

기초연금에 가입하지 않은 사람들은 기초연금뿐 아니라 소득비례연금에도 가입하지 않았을 가능성이 높다. 실제 2층 연금은 영국 근로연령계층 3,500만 명 중 약 2,750만 명(약 78.6%)이 가입하고 21.4%는 가입하지 않았다(〈표 25〉 참고)(DWP h, 2002). 이를 통해 1998년 기준 기초연금에는 가입하였으나 2층 연금은 가입하지 못한 계층은 5.8%로 추정할 수 있다.

〈표 25〉 영국 노동자의 2층 연금가입상황(1998년 기준)

	인 원	비 율(%)
전체 노동자	3,500만 명	100%
2층 연금 가입자	2,750만 명	약 78.6%
2층 연금 미가입자	750만 명	약 21.4%

주: 2층 연금은 SERPS와 기업연금, 개인연금을 합한 수치임

자료: Department for Work and Pension h, 2002편집

25) 대부분의 영국 사람들은 공적연금급여는 생계유지(bread and butter)에도 미흡하여 최소한의 삶의 수준을 유지하기도 어렵고, 기여에 기반한 특별한 자격임에도 불구하고, 공공부조적 급여가 완전기초연금보다 높다는데 반발이 더 크다(Hedges, 2004).

2) 사각지대 IV

SERPS는 연금수급연령이 지난 고령자의 50%만 수급하고 있으며 그나마도 평균 급여는 £13에 불과하다. 또한 65~69세 남성의 91%는 평균 £15(평균)의 SERPS연금을 받고 있었으나 동일 연령계층의 여성은 단지 39%만 수급하고 있었고, 급여 역시 £8에 그치었다(Emmerson and Johnson, 2001).

이를 National Statistics b(2004)를 통해 보더라도 2층 연금의 급여액 현황을 살펴보면, £1도 받지 못하는 고령자가 35.3%로 남성은 13%이지만, 여성은 거의 50%에 육박한다. 또한 £5미만을 받는 고령자가 여성은 62.8%로 매우 높고, 남성은 24%이지만 전체적으로는 48.3%로 50%에 이르고 있다. 즉, 고령자의 절반 가량은 2층 연금을 거의 받지 못하며, 특히 약 70%에 이르는 대다수 여성은 £10도 받지 못하는 매우 열악한 상황이다. 그 결과 평균급여는 £22이고, 남성은 £38이지만 여성은 £12에 불과하다.

<표 26> 영국의 2층 연금수급현황(2004년 3월 31일 기준)

(단위: 천명, %)

구분	전체	남성	여성
전체	11,392.1(100.0)	4,266.5(100.0)	7,125.6(100.0)
£0	4,021.0(35.3)	545.7(12.8)	3,475.3(48.8)
£5미만	1,477.3(13.0)	480.6(11.3)	996.7(14.0)
£5~£9.99	691.9(6.1)	204.3(4.8)	487.6(6.8)
£10.0~£19.99	1,082.5(9.5)	411.0(9.6)	671.4(9.4)
£20.0~£20.99	843.1(7.4)	393.5(9.2)	449.6(6.3)
£30.0~£30.99	698.2(6.1)	380.9(8.9)	317.3(4.5)
£40.0~£40.99	592.9(5.2)	374.7(8.8)	218.2(3.1)
£50.0~£50.99	511.5(4.5)	352.9(8.3)	158.6(2.2)
£60.0이상	1,472.4(12.9)	1,122.3(26.3)	350.1(4.9)
평균 급여	£21.49	£37.59	£11.85

주: PSCS 자료의 연금수급자격이 있는 사람의 자료에 기초함. 실제 급여액은 다소 다를 수 있음. 평균 급여는 급여가 전혀 없는 사람들도 포함하여 산출함.

자료: State Pension's Statistics 2004, National Statistics b(2004) 편집.

또한 2층 연금은 80세 이상자와 80세 미만자간에 연령에 따라서도 차이가 크다. <표 24> 를 보면 80세 미만자의 평균 2층 연금은 £13.5지만 80세 이상자는 £4.8로 60(남성 65세)~79세의 35.6%이며, 특히 80세 이상 여성은 £2.9에 불과하다.

그외 영국의 기초연금과 2층 연금을 합한 총 급여액을 급여수준으로 살펴보면, 평균급여는 £79이며 남성은 £95, 여성은 £69로 평균임금 £1,760(2002년 기준)과 비교시 18%(남성은 22%, 여성은 15.7%)에 불과하다. 특히, £50미만 수급자가 25.9%로 £100이상 수급자 20.1%보다 많아서 저급여자의 비중이 전반적으로 높고, 저급여자와 고급여자간에 성별차이 역시 크게 나타났다. 즉, 남성은 주당 £50도 받지 못하는 비율이 7.5%에 불과하지만 여성은 37%에 이르며, £100이상 고급여자는 남성은 33%로 높고, 여성은 12.4%에 불과하다. 이를 통해 여성은 저급여자에 집중되어 있으나, 남성은 상대적으로 고급여자에 편중되어 있음을 볼 수 있다(<표 27> 참고). 한편 총 급여의 평균금액은 £79이며 여성은 £67, 남성은 £98이다. 끝으로, 연령에 따라 구분하여 살펴보면, 남성은 80세 이상자가 65~79세보다 평균급여가 £11

낮지만, 여성은 £7.3 더 높다(〈표 24〉 참고). 그러나 여전히 영국 공적연금의 급여수준은 £100에도 미치지 못하는 매우 낮은 수준에 불과하여, 2층 연금을 받는다 하더라도 노후의 적정소득을 보장받기는 힘들 것으로 판단된다.

〈표 27〉 영국의 총 공적연금의 급여별 수급현황(2004년 3월 31일 기준)

(단위: 천명, %)

구분	전체	남성	여성
전체	11,392.1(100.0)	4,266.5(100.0)	7,125.6(100.0)
£ 30미만	762.3(6.7)	193.4(4.5)	568.9(8.0)
£ 30.0~ £ 39.99	278.4(2.4)	73.3(1.7)	205.1(2.9)
£ 40.0~ £ 49.99	1,918.2(16.8)	56.9(1.3)	1,861.3(26.1)
£ 50.0~ £ 59.99	548.5(4.8)	56.0(1.3)	492.5(6.9)
£ 60.0~ £ 69.99	381.7(3.4)	68.6(1.6)	313.1(4.4)
£ 70.0~ £ 79.99	1,373.3(12.1)	305.9(7.2)	1,067.5(15.0)
£ 80.0~ £ 89.99	2,180.9(19.1)	1,070.9(25.1)	1,110.0(15.6)
£ 90.0~ £ 99.99	1,657.6(14.6)	1,036.8(24.3)	620.9(8.7)
£ 100.0~ £ 109.99	841.2(7.4)	480.6(11.3)	360.6(5.1)
£ 110.0~ £ 119.99	456.2(4.0)	239.6(5.6)	216.6(3.0)
£ 120.0~ £ 129.99	325.5(2.9)	190.4(4.5)	135.1(1.9)
£ 130.0~ £ 139.99	229.7(2.0)	152.6(3.6)	77.0(1.1)
£ 140.9~ £ 149.99	152.4(1.3)	110.2(2.6)	42.2(0.6)
£ 150.0이상	286.2(2.5)	231.4(5.4)	54.8(0.7)
평균 급여	£ 78.74	£ 95.32	£ 68.82

주: PSCS 자료의 연금수급자격이 있는 사람의 자료에 기초함. 실제 급여액은 다소 다를 수 있음.

자료: State Pension's Statistics 2004, National Statistics b(2004) 편집.

### 3. 사적연금

영국이 사적연금중심이라고는 하지만, 2002~2003년 기준 영국의 근로중인 1,130만의 사람들이 사적연금에 가입되지 않았다(〈그림 4〉 참고). 이들 가운데 1.7백만은 자영자이고, 자영자 남성의 53%와 자영자 여성의 67%는 사적연금에 기여를 하지 않았으며, 물론 SERPS/S2P 역시 가입하지 않았다.

경제활동인구 34.3백만						
비경제활동인구 7.4백만			근로활동인구 25.6백만			실업자 1.3백만
퇴직자 0.8백만	비퇴직자 6.6백만		사적연금 기여금납입자 14.3백만	사적연금 기여금 비납입자1) 11.3백만		파트너 공동 기여자 0.1백만
	파트너 공동기여자 0.1백만	파트너 비공동(단독) 기여자 1.1백만		파트너 공동기여자 2.5백만	파트너 비공동(단독) 기여자 8.8백만	
						파트너 비공동 (단독) 기여자 1.1백만

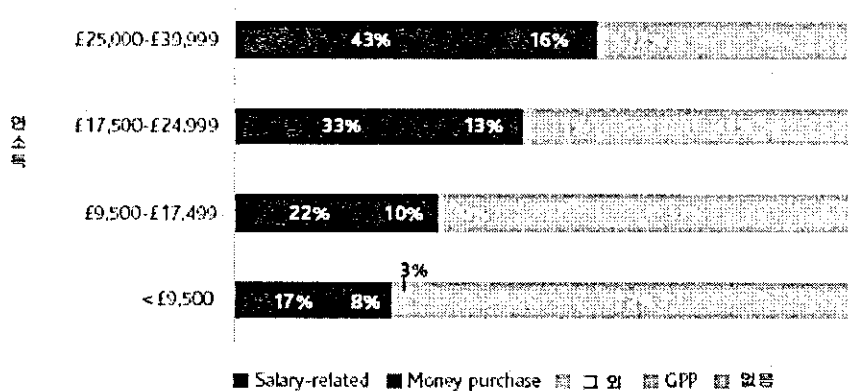
주: 1) 비기여자가운데 contract-out rebate를 받는 개인연금자만 카운트함.

자료: FRS, 2002~2003; Pensions Commission, 2004 재인용

〈그림 4〉 영국의 사적연금가입현황(2002~2003년)



또한 이렇게 기여를 하지 않는 그룹은 소규모사업체 근로자들도 다수 포함되었는데, 2003년 기준 1~49명의 고용인을 둔 기업체 가운데 단지 29%만이 고용주가 제공하는 연금체제를 가지고 있었다. 따라서 61% 소규모사업체의 근로자가 향후 사적연금 수급권을 축적하지 않는다면 이들 역시 노후소득을 기초연금에만 의존하게 될 것이다. 한편 사적연금 가입은 소득수준에 따라서도 상이하다. £25,000~£39,999의 소득자가운데 72%가 고용주가 제공하는 연금에 가입되었으나 소득이 £9,500~£17,499인 피용자는 43%만 가입되어 있었다. 즉, 소득이 낮을수록 사적연금이 없는 비율은 72%로 대다수인데 비해서, 고소득자는 28%만 사적연금이 없다.



자료: Ungrossed NES, 2003; Pensions Commission, 2004 재인용

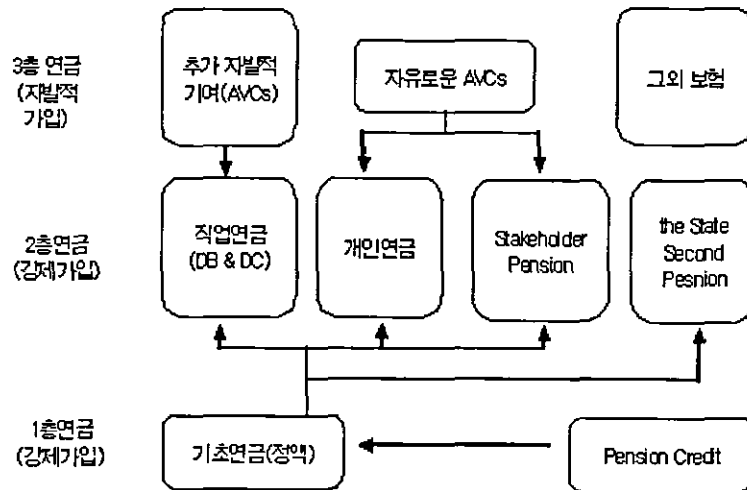
<그림 5> 영국의 소득수준에 따른 사적연금가입비율(2003년)

또한 여성은 남성에 비해 기업연금 등의 가입율이 더 낮고 소득도 낮았다(Pensions Commission, 2004). 따라서 저소득자와 여성의 노후소득의 공적급여 의존도는 더 높을 것으로 보인다.

### 제 5장 영국의 기초연금과 연금크레딧의 관계 및 시사점

영국의 기초연금은 고령자의 최저소득수준을 보장하기 위한 사회보장제도로 도입되었다. 그러나 1980년대 후반 이후 기초연금은 자산조사 급여수준 이하로 하락하였고, 기여에 기반할 뿐 아니라, 가입자격에 소득하한선 기준을 두고 있으며, 자격인정기간에 따라 급여를 감액한다. 특히 최소가입기간도 충족하지 못하였을 경우에는 납입한 보험료를 포함하여 급여를 전액 받지 못한다. 따라서 기초연금은 제도설계상 발생할 수밖에 없는 사각지대문제를 안고 있으며, 낮은 완전기초연금수급률과 낮은 급여수준으로 인해 노후의 소득보장제도로써 적절히 기능하지 못하고 있다. 실제 영국의 기초연금은 월평균임금 £1,760(2002년 기준)의 18.1%로 1/5에도 이르지 못할 뿐 아니라, 자산조사급여인 연금크레딧의 75.5%(단신, 부부는 79.1%)에 불과하여, 자산조사 급여보다 기여에 기초한 연금이 더 낮아, 완전기초연금을 받아도 노후의 최소한의 소득을 보장하기는 어렵다. 실제 완전기초연금을 받아도 2002년 빈곤선<sup>26)</sup>의 45.3%, 최저연금을 받을 경우에는 4.5%에 불과하다.

이에 영국정부에서는 공공부조를 통해 기초연금을 보완(supplement)하도록 하고 있다. 특히, 연금크레딧은 저소득 고령자에게 지급되기 때문에 다른 소득이 있을 경우 그 소득만큼 차감하여 지급하되, 여기서 소득으로 간주되는 것은 근로소득 외에도 기초연금을 포함하고 있다. 따라서 기초연금을 포함한 소득이 적을수록 연금크레딧을 많이 지급함으로써, 기초연금 미수급자뿐 아니라, 완전기초연금을 받지 못하는 수급자에게도 연금크레딧이 그 차액만큼 보충지급된다. 따라서 기초연금이 전국민을 대상으로 하지만, 보험방식과 기여조건에 따라 제도적으로 발생할 수밖에 없는 사각지대를 공공부조가 보완함으로써, 노후소득보장의 전체적인 그림에서 보면 제도적인 공백은 없어 보인다(〈그림 6〉 참고).



자료: Disney, 2001

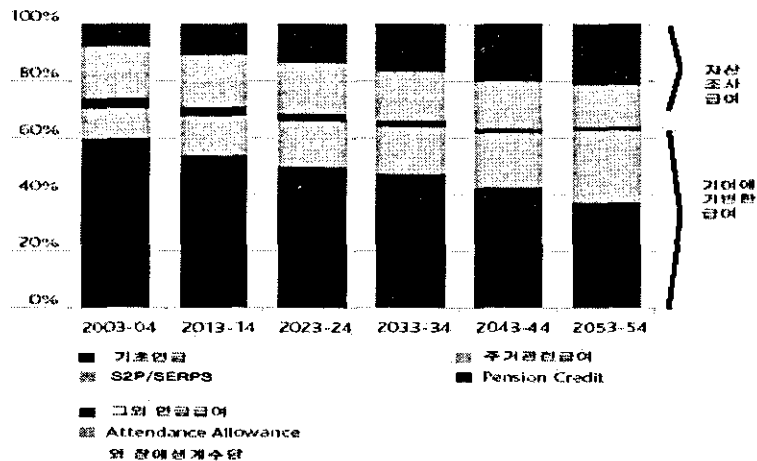
〈그림 6〉 영국의 연금체제

그러나 연금크레딧은 신청한 사람에 한해 지급하는데, 모든 고령자가 신청하지 않음으로써 제 5의 사각지대가 발생하고 있다. DSS(2000)에 따르면 1998/99년 소득보조(MIG) 수급자격이 있는 연금수급자의 30%는 신청하지 않았고, 소득보조 프로그램의 하나인 CTB 역시 30% 가량 신청하지 않았다. 이렇게 연금수급자가 수급신청을 하지 않는 이유는 스티그마 혹은 급여를 신청하거나 받는 과정에서 발생하는 의견불일치 등의 번잡(hassle)때문인 것으로 추측된다. 특히 급여수준에 따른 수급율을 고려하면 이는 더욱 명확해진다. 1998~1999년 연금수급자 가운데 소득보조(MIG)를 수급한 사람의 주당급여는 평균 £32였으나, 수급신청을 하지 않은 고령자의 평균급여는 £19로, 급여가 낮을수록 수급신청율이 낮아졌다. 이를 통해 연금크레딧 수급을 역시 소득이 높아질수록 증가할 것으로 예측된다(Hancock et. al., 2001).

한편 2002년 평균임금대비 연금크레딧은 24%, 빈곤선의 59.9%에 불과하여, 이로써 기초생활을 보장하기에는 여전히 미흡하다. 그 결과 연금크레딧은 연금수급자들의 빈곤을 차단하지도, 저축이 전혀 없거나 완전기초연금을 받지 못하는 고령자들의 소득을 향상시키지도 못한 것으로 평가된다. 즉 연금크레딧은 저소득자를 주요 대상으로 삼고있다고는 하지만, 국민빈곤 고령자를 주요 대상으로 하지 않았기에 '연금수급자의 빈곤의 덫(pensioner poverty trap)'은 계속 증가하였다(Falkingham and Rake). 또한 정부에서 표명한 바와 같이 관대하지도 않다. 예를 들어 저축크레딧에서 자산이 £6,000이상일 경우 £1을 감

26) 2002년 평균임금의 40%로 설정하였음

액하는데 이는 실제 받을 수 있는 이자의 4배 이상으로 저임금 근로자들의 저축유인을 제공하기 어렵다. 또한 연금크레딧은 MIG처럼 평균임금에 연동되도록 하였으나, 기초연금은 여전히 불가에 연동시킴으로써, 자산조사급여의 역할 및 연금수급자의 비율은 증가할 것으로 보인다. 그결과 영국에서 자산조사급여는 고령자의 중요한 소득원이며 앞으로도 이러한 경향은 유지 혹은 증가될 것으로 전망된다. <그림 7>에서 공적급여의 지출비중을 살펴보면 2003년에는 기여에 기반한 급여지출이 자산조사급여보다 높은 비중을 차지하고 있으나, 시간이 지날수록 기여에 기반한 급여는 감소하고 자산조사급여에 대한 지출이 증가하는 것으로 나타났다(Pensions Commission, 2004).



자료: Pensions Commission에서 DWP와 GAD자료를 분석함, 2004

<그림 7> 영국의 연금수급자에 대한 공적급여지출

이상에서 살펴본 바와 같이 영국은 기초연금에서 구조적으로 발생한 사각지대를 공공부조를 통해 보완함으로써, 이론적인 노후소득 공백의 문제는 없는 것처럼 보인다. 그러나 낮은 급여수준과 스티그마 등으로 인해 수급신청율이 저조하고, 절대빈곤 고령층이 수년간 지속되었음을 고려한다면, 새로운 제도적 노력이 필요하다. 특히, 정부에서 기초연금의 역할을 퇴보시키고, 공공부조의 비중을 강화하는 것은 적절하지 않다. 오히려 기초연금을 모든 고령자에게 지급하고, 급여수준 인상 및 연동방식을 평균임금으로 바꾸는 등 기초연금의 역할을 강화해야 한다. 더불어 자산조사에 따라 지급되는 연금크레딧은 불가피하게 발생한 기초연금의 사각지대를 해결할 수 있는 보충적 역할로 제한하는 것이 바람직하다고 판단된다.

한편 우리나라는 최근 연금개혁과 관련하여 기초연금 도입에 대해 논의가 활발히 이루어지고 있다. 따라서 이미 기초연금을 시행하고 있는 외국의 선례를 심도있게 고찰함은 의미있는 작업이라 판단된다. 물론 우리나라는 아직 제도도입 여부조차 확정되지 않았지만, 재원방식을 조세가 아닌 기여금으로 조달하며 자산조사를 실시하는 영국 기초연금의 제도적인 사각지대문제는 우리에게 주는 시사점이 크다. 따라서 만일 우리나라가 기초연금을 모든 고령자에 대한 최저한의 소득보장을 목표로 하는 근본 취지에 맞추어 실행하고자 한다면, 이를 타산지석으로 삼아 재원방식과 대상자 선정방식 등에 만전을 기해야 할 것이다.

한편 영국의 경우 노령자를 위한 공공부조인 MIG를 포함한 연금크레딧은 고령자의 빈곤을 감소에 영향을 미치지 못한 것으로 평가받고 있다. 그러나 Smeeding and Sandstron(2005)에 따르면 선진국 가운데 영국과 미국은 복지지출이 적고, 빈곤감소효과도 적지만, 대부분의 국가에서 노후 빈곤을 감소에 가장 큰 영향을 미치는 것은 보편적 연금과 사회보험이었다. 특히 사회보험방식의 프로그램이 광범위하고 포괄적일수록 저임금 소득자에 대한 1층 급여는 더 높고, 빈곤영향이 더 크게 나타났다<sup>27)</sup>. 따라서 영국처럼 특정 국가만 살펴봄으로써, 자칫 기초연금제도의 효과성에 대한 의구심으로 연결될 경우, 우리나라의 노후 기초소득보장에 대한 제도적 노력에 부정적 영향을 미칠 것으로 우려된다. 실제 많은 라틴국가에서는 주로 비공식부문의 고용확대와 연금 적용범위의 정체 혹은 감소로 인해, 조세연금(tax-financed pensions, TFPs)이 확장되고 있으며, 이러한 TFPs는 일반적으로 빈곤과 궁핍을 감소시키는데 효과적인 것으로 나타났다. 특히, 브라질에서는 rural social assistance pension이 고령궁핍율을 95% 감소시켰고, 칠레에서는 TFPs가 1990년과 2000년 사이에 빈곤감소 효과성을 증가시킨 것으로 분석되었다(Bertranou et. al, 2004). 물론 기초연금을 포함한 기초소득보장이 빈곤감소만을 주된 목적으로 하는 것은 아니지만, 각 국가에서 주된 소득보장제도로 삼는 것에 따라 제도의 빈곤감소효과는 다르게 나타남을 고려할 때<sup>28)</sup> 우리나라 역시 사회적 연대와 시민권적 권리에 바탕을 둔 보편적 기초연금에 주안점을 두고 이것이 부족할 경우 공공부조방식을 통해 보완하는 등의 제도설계를 고려할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 국민연금관리공단(2000), 「외국의 공적연금 개혁과 평가」, 국민연금관리공단 국민연금연구센터
- Alder, Michael(2004), “Combining welfare-to-work measures with tax credits:A new hybrid approach to social Security in the United Kingdom”, *International Social Security Review*, Vol 57, 2/2004, National Social Security Association, UK. 87~106
- Bertranou, Fabio M, Ginneken, Wouter van and Solorio, Carmen(2004), “The impact of tax-financed pensions on poverty redution in Latin America:Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay”, *International Social Security Review*, Vol. 57. 4/2004. 3~18
- Blake, David(2002), “The United Kingdom Examining the Switch from Low Public Pensions to Hlgh-Cost Private Pensions”, *Social Security Pension Reform in Europe*. edited by Feldstein, Martin and Sieberet Horst. Chicago and London, the National Bureau of Economic Research, The University of Chicage Press. 317-348.
- Department for Social Development(DSD)(2004), 「Your Guide To Our Service」, <http://www.thepensionservice.gov.uk>
- Department and Work and Pensions(DWP) a(2004), 「a guide to Pension Credit」, <http://www.thepensionservice.gov.uk>

27) 스웨덴과 독일은 고령자의 빈곤감소율이 각각 68.3%와 62.5%에 이르러 가장 효과가 높고, 영국과 미국처럼 지출이 적은 국가에서는 빈곤감소가 덜 나타난다. 그러나 캐나다도 저지출국가이지만, 가구주와 노인여성가구주의 빈곤율을 45% 낮아져 차이를 보인다(Smeeding and Sandstron, 2005).

28) 영국과 스웨덴, 캐나다의 안전망의 영향은 매우 크지만, 고령자를 빈곤으로부터 벗어나도록 하는 주요 역할을 사회보험에서 하고 있는 독일과 핀란드에서는 그 영향이 작다(Smeeding and Sandstron, 2005).

- \_\_\_\_\_ (DWP) b(2004), 「a guide to State Pensions」, <http://www.dss.gov.uk>
- \_\_\_\_\_ (DWP) c(2004), 「State pensions for carers and parents」, <http://www.dss.gov.uk>
- \_\_\_\_\_ (DWP) d(2004), 「Pension Credit. Pick it up. It's yours」, <http://www.thepensionservice.gov.uk>
- \_\_\_\_\_ (DWP) e(2004), 「Pensions for women」, <http://www.dss.gov.uk>
- \_\_\_\_\_. (DWP) f(2004), 「Social Security benefit rates」, <http://www.thepensionservice.gov.uk>
- \_\_\_\_\_. (DWP) g(2004), 「The first year ; making a real difference」, A DWP report on Pensions Credit, <http://www.pensions.gov.uk/pensioncredit>
- \_\_\_\_\_. (DWP) h(2002), 「Green Paper」, <http://www.dwp.gov.uk>
- Disney, Richard(2001), 「The UK System of Pension Provision」, Pension Reform in Six Countries; What Can We Learn from Each Other?, edited by Börsh-Supan, Axel H and Miegel, Meinhard, Springer-Verlag Berlin · Heidelberg, Germany, pp 87~110.
- Emmerson, Carl and Johnson, Paul(2001), 「Pension Provision in the United Kingdom」, Pension systems and retirement incomes across OECD countries, edited by Disney, Richard and Johnson, Paul. Edward Elgar Publishing, Inc. Messachusetts, pp 296~333.
- Falking, Jane and Rake, Katherine(2004), 「British Pension Reform and the Pension Credit: A response to the Pension Credit Consultation Document」, SAGE Discussion Paper no.6, SAGEDP/06, <http://www.lse.ac.kr>
- Hancock, Ruth and Pudney, Stephen and Holly Sutherland(2001), 「THE PENSION CREDIT PROPOSALS:DEPENDENCY ON MEANS-TESTED INCOME AND THE WELFARE OF PENSIONS」, <http://www.le.ac.kr>
- Hedges, Alan(2004), Pension and Retirement Planning, Department and Work and Pensions, Research Report NO.83, <http://www.dwp.gov.uk>
- Henkins, Stephen P, Rigg, John A and Devicienti, Francesco(2002), 「The Dynamics Poverty in Britain」, Department for Work and Pension, Research Report NO. 157, <http://www.dwp.gov.uk>
- Kalish, David W. and Aman, Tetsuya. (1998). 「Retirement Income Systems: The Reform Process Across OECD Countries」. OECD Publish Division. Aging Working Paper: Maintaining Prosperity in an Aging Society:the OECD Study on the Policy Implication of Aging
- 「Minimum Income Guarantee and the Pension Credit」 (2004), <http://www.ethicalinvestors.co.uk>
- National Statistics a(2004), 「Income Support Statistics 2004」, <http://www.statistics.gov.uk>
- \_\_\_\_\_ b(2004), 「State Pension's Statistics, 2004」, <http://www.statistics.gov.uk>
- \_\_\_\_\_ c(2004), 「Pension Credit Statisticss 2004」, <http://www.statistics.gov.uk>
- \_\_\_\_\_ d(2004), 「Pensioner's Income Series 2002~2003」, <http://www.statistics.gov.uk>

Pensions Commission(2004), 「Pensions : Challenge and Choices」, The First Report of the Pensions Commission, <http://www.pensionscommission.org.uk>

Palmer, Guy, Carr, Jane, Kenway, Peter(2004), “Monitoring poverty and social exclusion 2004” , New Policy Institute, <http://www.dwp.gov.uk>

Smeeding, Timothy M and Sandstron, Susanna(2005), “Poverty and Income Maintenance in Old Age:A Cross-National View of Low Income Older Women” , Luxembourg Income Study Working Paper Series, Working Paper No.398, <http://www.lisproject.org>

<http://news.bbc.co.uk>

<http://www.dss.gov.uk>

<http://www.dwp.gov.uk>

<http://www.ethicalinvestors.co.uk>

<http://www.hrhc-drhc.gc.ca>

<http://www.le.ac.kr>

<http://www.lse.ac.kr>

<http://www.lisproject.org>

<http://www.pensions.gov.uk/pensioncredit>

<http://www.pensionscommission.org.uk>

<http://www.statistics.gov.uk>

<http://www.thepensionservice.gov.uk>