

## 영국의 연금개혁: 공·사 협력관계의 재구축\*

강욱모\*\*

본 논문은 영국의 노동당 정부가 1998년 12월 발표한 “복지를 위한 신 계약: 연금들의 협력관계”(A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions)란 연금제도 개혁을 위한 녹서를 통해 공적연금과 사적연금의 협력관계의 재구축이 연금수급자에게 미치는 효과를 분석한 것이다. 녹서는 발전 초기부터 정착된 국가기초연금과 소득비례연금제도를 제공하는 국가, 기업연금제도를 제공하는 사용자, 그리고 개인 연금을 제공하는 사적제공자들간의 협력관계에 커다란 변화를 제시하고 있다. 영국의 연금제도는 다른 유럽국가에 비하여 노후소득보장제도로서의 공적연금의 비율이 매우 낮은 실정인데, 이러한 원인은 영국 연금제도의 발달과정에서 찾아볼 수 있다. 영국 연금제도는 발달초기부터 공적연금과 사적연금의 협력관계를 전제로 하고 있었다. 영국의 연금은 기본구조 측면에서 1층을 소득활동자 중심의 기초연금을 구축하고 있으며, 1층을 통하여 소득보장이 미흡한 사람들에게 공공부조인 최저소득보장제도를 통하여 기초적인 생활을 보장하도록 하고 있다. 2층 연금은 공적연금인 국가소득비례연금과 사적연금인 기업연금과 개인연금으로 구성되어 있는데, 국가는 몇 차례의 연금개혁을 통하여 2층 연금에서 공적연금이 차지하는 비중을 줄이는 조치를

\* 이 논문은 2001년 11월 16일 개최된 한국사회복지정책학회 추계학술대회에 발표한 내용을 보완한 것임.

\*\* 경상대학교 사회복지학과 부교수

취하였다. 노동당 정부의 연금개혁도 이러한 흐름의 일환으로, 현재 공적연금과 사적연금의 비중 60 : 40을 장기적으로 40 : 60으로 역전 전환하는 것을 목표로 하고 있다. 영국이 연금개혁을 통하여 공적연금의 비중을 줄여 국가재정 건전성에 기여하고 있고, 사적연금기금도 적립되어 있어 재정건전성 측면에서는 매우 만족스런 지표를 보이고 있지만, 2층 연금에 가입할 수 있는 소득원이 없는 대부분의 저소득층은 안정된 노후소득을 보장받을 수 없기 때문에 노후 소득불평등은 여전히 지속될 것으로 보인다. 이러한 사실은 현재 우리 나라에서 진행되고 있는 공적연금제도의 민영화 논의에 대한 많은 시사점을 제공해 주고 있다.

## I. 머리말

공적연금제도는 1889년 독일에서 최초로 도입된 이래 제2차 대전 이후 높은 경제성장, 고용성장, 낮은 실업 등으로 적용범위 및 급여의 확대가 가능하게 됨에 따라 노후소득보장의 중추적인 역할을 담당하게 되었다. 그러나 1970년대 초 석유위기가 초래한 경기침체를 기점으로 저성장시대에 진입하면서 공적연금제도의 정당성과 신뢰성에 대한 의문이 제기되면서 공적연금과 사적연금의 협력관계의 재구축에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 현대 사회에서 공적연금이나 사적연금의 단일 체계로서는 인간이 당면하게 되는 사회적 욕구를 충분히 해결한다는 것이 불가능하기 때문에, 공적연금과 사적연금의 협력관계를 통해서 적정수준의 보장을 제공해야 한다는 점에 대한 이론의 여지는 없는 것으로 보인다. 그러나 공적연금과 사적연금의 범위와 역할에 관해서는 많은 논란이 있다. 그 이유는 공적연금과 사적연금이 함의하고 있는 근본적인 차이점<sup>1)</sup>에 기인할 뿐만 아니라 한 국가의 이념, 경제발전 수준, 복지수준 등에 따라 공적연금과 사적연금의 역할 범위가 달라지기 때문이다.

공적연금제도와 사적연금제도의 역할범위와 관련한 최근의 논의는 크게 이념적 측면과 경제적 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 이념적 측면에서의 논의는 자유주의와 평등주의간의 입장 차이에 근거하고 있다. 자유주의자들은 시장경제에 대

1) 공적보험과 사적보험의 차이점에 관해서는 김태성·김진수(2001: 63-66) 참조.

한 국가의 개입은 개인의 정당한 재산권을 침해한다는 이유로서 사적보험을 지지하는 반면, 평등주의자들은 인간의 존엄성을 인정하고 생존권을 보장하는 것이 국가의 책임이라는 논리로서 평등을 위하여 자유를 부분적으로 제한할 수 있다는 점에 근거해 공적보험을 지지하고 있다. 한편, 경제적 측면에서의 논의의 초점은 경기침체로 인해 공적연금이 재정곤란을 겪고 있는 상황에서 국민경제에 악영향을 끼쳐 경기침체의 원인이 되고 있다는 판단 하에 공적연금의 역할 축소 내지 사적연금으로 대체해야 한다는 것이다. 공적연금제도가 국민경제에 미치는 부정적 효과와 관련하여 주로 거론되는 것은 노동공급, 저축, 국가경쟁력에 미치는 효과이다(윤병식 외, 2000: 41). 우선 노동공급에 미치는 효과로서는 공적연금제도로 인해 퇴직 후 소득의 불안정성이 줄어든 결과 조기퇴직이 증가하고 공적연금제도에 대한 보험료를 일종의 세금으로 간주하여 그것을 회피할 목적으로 노동공급을 감축시키는 효과가 있다는 것이다. 저축에 미치는 효과로서는 공적연금제도가 존재함으로써 퇴직 후 노후생활을 대비하기 위해 저축할 유인이 감소하고 인플레이션·기대여명 증가·노후질환 등과 같은 위험들에 대응하기 위한 보험적 성격을 갖는 추가 저축의 필요성 또한 줄어들음으로써 저축감소를 초래한다는 것이다(김태성·성경룡, 1995). 끝으로 공적연금에 대한 높은 기여율은 노동비용 증가 및 상품가격 인상으로 이어져 국제경쟁력을 약화시킴으로써 수출시장을 상실하게 만든다는 것이다<sup>2)</sup>.

그러나 이러한 극단적 대립현상은 이론적 측면에서 강하게 제기되고 있으나, 현실적 측면에서는 두 가지 시각을 조화하여 정책적 결정을 모색하고 있다. 이는 국민의 사회적 위험보장을 시장기구에 전적으로 의존하거나 전체를 국가계획에 의하여 운영해야 한다는 주장은 불가능한 것이며, 어떠한 주장도 설득력에서는 한계가 있기 때문이다(김진수, 1997: 135).

이와 같은 서구 사회에서의 공적연금제도와 사적연금제도간의 협력관계 재구축에 관한 논의는 우리 나라 연금제도의 발전방향 설정에 많은 시사점을 제공하고 있다. 서구산업국가에 비해 공적연금을 비교적 늦게 도입한 우리 나라도 이미 성숙단계에

2) 그러나 이와 같은 공적연금제도가 국민경제에 미치는 부정적 효과들은 경험적으로 검증되어 확정된 것과는 상당한 거리가 있다. 연구자에 따라서 상반된 연구결과들이 존재함으로써 여전히 학술적으로 논란의 대상이 되고 있다(김태성·성경룡, 1995).

진입한 국가들이 경험하고 있는 문제들을 훨씬 빠른 속도로 경험하게 될 것으로 예상되기 때문에 성숙한 연금제도를 갖고 있는 국가들이 당면하고 있는 여러 가지 문제점과 시행착오, 이에 대처하기 위한 제도개선 및 개혁사례로부터 시사점을 도출함으로써 타산지석으로 삼을 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 영국의 노동당 정부가 1998년 12월에 발표한 “복지를 위한 신 계약: 연금들의 협력관계”(A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions)란 녹서(Green Paper)를 통해 추구하고 있는 공적연금과 사적연금의 협력관계의 재구축이 연금수급자에게 미치는 영향을 분석하여, 현재 우리 나라에서 논의되고 있는 연금개혁에의 시사점을 탐색해 보고자 한다. 영국의 연금제도는 적용제외(Contracting-Out)라는 제도를 통하여 공적연금의 일부를 사적연금에 대체하여 노후소득의 적절성을 증진시키고 있다. 노동당이 발표한 녹서는 기존에 정착된 국가 기초연금과 소득비례연금제도를 제공하는 국가, 기업연금제도를 제공하는 사용자, 그리고 개인연금을 제공하는 사적제공자들간의 협력관계에 커다란 변화를 예기하고 있기 때문이다. 따라서 본 논문은 5장으로 구성되어 있다. 제1장에 이어, 제2장에서는 노동당의 연금개혁 이전의 공적연금과 사적연금간의 협력관계의 발전과정을 검토함으로써 녹서가 제안하고 있는 연금개혁의 배경을 역사적 맥락에서 살펴볼 것이다. 제3장에서는 녹서가 제안하고 있는 연금개혁의 내용을 살펴본다. 녹서는 기존의 2층 연금(second-tier pensions)인 국가소득비례연금(State Earnings-Related Pension Scheme)을 새로운 제2 국가연금(New State Second Pension)으로 대체하며, 유동 연금제도(Stakeholder Pension Scheme)<sup>3)</sup>의 도입을 제시하고 있다. 따라서 녹서가 제시하고 있는 새로운 제도들의 구체적인 내용을 살펴볼 것이다. 제4장에서는 녹서가 제시하고 있는 내용들을 평가할 것이다. 곧 녹서가 표명하고 있는 연금개혁의 특징과 연금개혁이 연금수급자들에게 미치는 영향을 살펴볼 것이다. 끝으로, 제5장에서는 결론으로 우리 나라에서의 시사점을 제시하고자 한다.

3) Stakeholder Pension Scheme은 현재 ‘유동연금제도’와 ‘신탁연금보험’ 등으로 번역되고 있다. 본 논문에서는 ‘유동연금제도’로 번역하고자 한다. 왜냐하면 본 제도의 도입취지가 고용관계의 불안정으로 규칙적인 보험료 납부가 곤란한 저소득근로자들을 대상으로 하고 있으며, 이들에게 보험료 납부의 중단에 따른 별도의 과징금을 부과하지 않을 뿐만 아니라 다른 연금보험 상품으로의 이동을 자유롭게 보장한다는 것을 반영하기 위해서 이다.

## II. 연금정책의 발전과정

### 1. 연금개혁 이전의 공·사 협력관계의 발전과정

1998년 노동당정부가 연금개혁 녹서를 발표하기 이전에 영국에서는 공적연금과 사적연금의 역할관계의 변화를 시도한 일련의 연금개혁이 추진되었다. 따라서 본 절에서는 공·사 연금제도에 영향을 미친 연금개혁의 내용을 중심으로 간략하게 살펴 보고자 한다.

#### 1) 1948년의 연금개혁

영국에서 공·사 연금제도의 도입시기를 살펴볼 때, 사적연금제도인 기업연금의 발달이 공적연금제도 보다 훨씬 앞선다. 최초의 공적연금인 노령연금법(Old Age Pension Act)이 1908년에 도입되기 이전에 이미 기업연금제도는 확립되어 약 1만 명의 근로자(근로자의 약 5%)가 가입해 있었다(Roy, et. al., 1993: 58)<sup>4)</sup>. 공적연금제도인 노령연금제도는 자산조사(means test)<sup>5)</sup>와 도덕조사(moral test)<sup>6)</sup>를 거쳐 70세 이상 노인에게 무기여(non-contributory)연금을 지급하였다<sup>7)</sup>. 영국정부는 공적연금제도 도입과 병행하여 1925년에 연금 기여금과 적립금의 투자에 대한 세금 감면제도를 도입하여 기업연금제도 또한 활성화시켰다<sup>8)</sup>. 따라서 영국의 연금제도는 발달초기부터 공적연금과 사적연금제도의 이원체제를 유지하게 되었다.

공적연금제도와 사적연금제도의 이원체제는 베버리지 보고서(Beveridge Report)에

- 
- 4) 기업연금에 가입한 대부분의 근로자들은 공공서비스 혹은 화이트칼라 근로자에 한정되었고, 기업연금에 가입하지 못한 일반근로자들은 노동조합(trade union)이나 우애조합(friendly society)에서 시행한 사적저축이나 보험에 의존하였다.
  - 5) 소득이 주당 12실링 이하의 노인에게는 주당 5실링(부부의 경우 7실링 6펜스)을 지급하였고, 8-12실링까지의 소득이 있는 경우는 점진적으로 감액하여 지급하였다.
  - 6) 습관적 음주벽이 있거나, 지난 10년간 교도소에서 복역한 경험이 있는 경우, 빈민구호를 이미 받고 있거나, 자활하려는 노력이 보이지 않는 사람은 도덕성 조사에 의하여 제외되었다.
  - 7) 영국에서 기여제 노령연금은 1925년에 도입되었으며, 1928년부터는 65세 이상의 노인에게, 그리고 1940년에는 60세 이상의 여성에게 급여가 지급되었다.
  - 8) 이러한 정책의 결과 1936년까지 약 260만 명이 기업연금에 가입하고 있다(Government Actuary's Department: 1978: 9).

기초한 1946년의 국민보험법(National Insurance Act)의 제정을 통해 더욱 공고해졌다. 베버리지 보고서의 기본정신은 사회보장이 '국가와 개인의 협력'으로 이루어져야 한다는 것이다<sup>9)</sup>. 따라서 국가가 제공하는 급여는 최저수준의 보장에 한정되며, 개인의 자발적인 기여에 의해 자신과 가족을 위한 추가적인 보장책을 마련해야 한다. 이에 따라 영국의 연금제도는 균일급여(flat-rate benefit)에 대한 균일기여(flat-rate contribution)를 하도록 하며, 기여금 수준은 모두가 납부할 수 있도록 최저수준으로 정하였다. 이와 같은 공·사 협력관계의 강조에 따라 기업연금의 가입자는 계속 증가하였다<sup>10)</sup>.

## 2) 1978년의 연금개혁

1948년 복지국가의 실질적인 시작과 함께 대부분의 사람들은 노후 빈곤문제가 해결되었다고 믿었다. 하지만 1950년대 중반에 이르러 이러한 믿음은 점차 현실적인 문제에 의해 깨져나가기 시작했다. 1946년 법의 재정적 한계 때문에 연금급여가 공공부조 급여보다 낮게 설정됨에 따라<sup>11)</sup>, 별도의 사적 소득원을 가지지 못한 경우 연금과 공공부조의 동시수급자가 되는 경우가 상당수를 차지하게 되었다(Whitehouse and Edward, 1998; 박순우, 1999: 105).

독일과 스웨덴의 경우 1950년대 후반에 소득비례연금제도를 도입하여 노인들이 영국에 비해 보다 풍요로운 노후생활을 보장받을 수 있었다. 하지만 영국의 경우, 소득비례연금제도를 도입하려는 일련의 제안들이 보수당과 노동당간의 공적연금과 사적연금간의 적절한 역할에 관한 이념적 불일치로 인해 소득비례연금제도의 도입은 실패했다(O'Higgins, 1987: 45)<sup>12)</sup>. 이러한 상황에 직면한 집권 보수당 정부는

9) 이러한 정신은 보고서에서 언급한 "국가가 보장을 할 때는 동기, 기회, 책임을 억눌러서는 안 된다. 국민최저한의 확립은 개인이 자신과 가족을 위하여 최저한 이상을 준비할 수 있는 자발적 행동을 고취할 수 있는 여지를 남겨두어야 한다"(Sir William Beveridge, 1942: 6-7)는 것에서 명백해진다.

10) 1953년까지 근로자의 약 28%(6백 2십만 명)가 기업연금에 가입하고 있다(DSS, 2000a).

11) 당시 집권 보수당은 연금생활자에게 자산에 관계없이 생존에 필요한 기초연금을 제공하는 것을 자원의 낭비라고 보았다. 그 결과 보험급여는 매년 지속적으로 인상되지 못했다.

12) 당시 야당이었던 노동당은 연금수급자의 적절한 생활수준을 유지하기 위해서는 국가가 주도하는 기업연금제도의 도입이 필요하다고 판단하여 국가주도의 기업연금제도의 활성화 방안을 추진하였다. 하지만 보수당은 노동당의 제안이 노동력의 유동성에 장애가 될 것이라는 이유에

두 가지 조치를 취했다. 첫 번째 조치는 1956년의 퇴직연금약정(Retirement Annuity Contracts)제도를 도입하여 근로자들이 고용주를 통하지 않고 직접 연금회사들과의 계약을 통하여 세금혜택을 받는 연금상품에 가입할 수 있게 하였다. 그러나 퇴직연금약정제도는 의도한 것과는 달리 가입율은 높지 않았다<sup>13)</sup>. 두 번째 조치는 1959년의 국민보험법(National Insurance Act)에 따라 1961년부터 누진퇴직급여(Graduated Retirement Benefit)제도를 도입하였다. 누진퇴직급여는 국가연금제도에서 소득비례 기여와 급여, 기업연금제도로의 적용제외(contracting-out) 등과 같은 일련의 새로운 개념을 도입한 것으로, 소득이 높은 사람은 퇴직 후 보다 많은 연금혜택을 받을 수 있도록 기여금을 계층균등화(graduated)한 것이다. 하지만 누진퇴직급여제도는 급여를 개선시키려는 목적보다는 국가보험기금의 부담을 줄이고자 하는데 주안점을 두었기 때문에(박순우, 1999: 105), 기여금과 급여가 근로생활 동안의 물가상승 혹은 소득증가에 따라 재평가되지 않았다. 따라서 연금급여의 가치는 비교적 낮을 수밖에 없었다<sup>14)</sup>. 이와는 달리, 기업연금제도에 가입한 근로자는 근로기간 동안의 급여상승에 연계된 급여혜택을 받을 수 있을 뿐만 아니라 퇴직 시에는 물가상승에 연동된 연금급여의 인상이 이루어졌다(Government Actuary's Department, 1966: 37-38). 따라서 퇴직연금약정과 누진퇴직급여의 도입에도 불구하고 기업연금제도의 가입자는 매우 빠른 속도로 증가하였다<sup>15)</sup>.

누진퇴직급여가 기업연금에 가입하지 못한 근로자를 위한 대안적 소득비례연금으로서 부적당하다는 인식이 확산되자 정부는 1974년 4월에 이를 폐지하고, 1975년

서 반대했다.

- 13) 예로서 1969/70년까지 퇴직연금약정에 가입한 사람은 단지 120,000명에 불과했다(DSS, 2000a).
- 14) 남성의 경우 주당 7.50 파운드의 기여로 주당 2.5파운드의 누진퇴직급여를, 여성의 경우 주당 9파운드의 기여로 남성과 같은 급여를 받게 된다. 1978년 정부는 누진퇴직소득의 급여를 물가상승에 연계하여 인상시키기로 결정했다. 따라서 2000/1년에는 위의 기여금으로 주당 8.77파운드를 받게 된다(DSS, 2000a).
- 15) 1953년과 1967년 사이에 기업연금제도에 가입한 근로자는 28%에서 53%로 거의 2배나 증가하였다. 이와 같은 증가는 대부분 남성 근로자에 의해 이루어졌는데, 같은 기간에 여성근로자는 18%에서 28%로 증가한 반면에 남성근로자는 34%에서 66%로 증가하였다. 그 결과 1960년대 후반에 이르러 대다수의 남성근로자는 기업연금에 가입하였지만 많은 여성근로자는 미가입 상태로 남아있게 되었다(DSS, 2000a).

의 사회보장법(Social Security Act)을 통하여 국가소득비례연금제도를 도입하였다<sup>16)</sup>. 국가소득비례연금 도입의 주요 목적은 공적연금과 사적연금인 기업연금간의 협력관계를 유지하면서 공공부조에 의존하지 않도록 적절한 연금급여를 보장하는 데 있었다. 국가소득비례연금제도의 주요 내용을 살펴보면 첫째, 연금급여를 기초정액 부분과 소득에 비례한 일정비율(약 25%)을 지급하는 소득비례부분의 두 부분으로 나눈다. 둘째, 기여금은 소득비례로 징수하고, 성숙기간을 20년으로 정하여 1998년부터 완전급여의 수급자가 나오는 것으로 한다. 20년 이내에 퇴직하는 자는 기여금 지급년수에 비례하여 감액된 연금을 지급 받는다. 셋째, 실업자, 젊었을 때 소득이 최고에 달하는 기술 없는 노동자, 가사를 담당하여 취업을 오래할 수 없는 여성 등을 위하여 소득 중 “최고로 높은 급여를 받았던 20년”에 기초하여 지급한다. 넷째, 기업연금 가입자는 국가가 제공하는 국가소득비례 급여 이상을 지급한다는 보장이 있는 경우에는 계약을 통하여 이 제도를 적용제외할 수 있다. 정부는 적용제외를 선택하는 경우 최소보장연금(Guaranteed Minimum Pension)의 비용을 조달하는데 도움이 되도록 국가보험 리베이트(National Insurance Rebates)를 제공함으로써, 적용제외에 대한 강력한 인센티브를 제공한다<sup>17)</sup>. 다섯째, 아동을 양육하기 위하여 집에 있어야 하는 여성, 노인 및 장애인을 돌보기 위하여 가정에 있으면서 간호수당을 받는 사람들에 대하여 그 기간 동안은 기여금을 납부한 것으로 간주하는 가정보호규정

16) SERPS의 도입과정에 있어 노동당과 보수당의 시각은 달랐다. 노동당은 1969년의 “투쟁에 대체하여”(In Place of Strife)란 백서를 통해 국민퇴직금제도(National Superannuation Scheme)를 도입하려 하였다. 내용은 균일률의 기본연금이 없는 완전한 소득비례제도였는데, 최고한도에 이르기까지 많은 기여금을 납부할수록 더 많은 급여를 받도록 한 것이다. 이러한 노동당의 계획이 국가의 지속적인 지출증가를 야기할 뿐만 아니라 민간부문의 기업연금제도의 발전을 해칠 우려가 있다는 판단에서 보수당은 반대하고 독자적인 새로운 연금계획을 마련하였다. 보수당의 연금개혁 방안은 1971년 “연금을 위한 전략”(Strategy for Pension)이란 백서를 통해 제시되었는데, 보수당의 개혁내용은 국가가 아닌 민간기업의 기업연금제도가 기본이 되고 이 제도의 미가입자는 국가가 운영하는 연금제도에 가입케 하는 것이었다. 이러한 개혁을 통하여 기업연금제도가 가지는 결정적인 직장을 옮김으로써 급여가 심하게 손상을 받고 그 결과 직장이동을 회피함으로써 나타나는 노동력의 유동성 저해 문제와 인플레이션이 발생할 경우 연금액의 가치가 감소하는 문제점을 해결하려 한 것이다. 결국, 1974년 집권한 노동당 정부는 구 노동당 안과 보수당 안을 절충하여 국가소득비례연금제도를 탄생시켰다.

17) 이러한 조치에 따라 공공부문의 모든 근로자와 민간부문의 80% 정도의 근로자가 모두 적용제외하였다(Budd and Campbell, 1998).



(Home Responsibility Protection)을 도입한다. 여섯째, 사망한 배우자에 의해 마련된 국가소득비례 급여는 미망인에게 100% 지급한다. 일곱째, 국가소득비례 급여는 근로생활 동안의 평균소득의 증가에 따라 재조정되며, 퇴직 후 급여는 물가상승에 따라 증가한다<sup>18)</sup>.

국가소득비례연금제도의 도입에 따라 국가기초연금은 대부분의 사람들에게 최소소득수준을 제공하게 되었는데, 당시 급여수준은 자산조사 급여인 보충급여(Supplementary Benefit)와 비슷한 수준으로 제공하여 거의 모든 연금수급자가 자산조사 없이 자동적으로 최소소득수준을 확보할 수 있는 기대를 주었다<sup>19)</sup>. 또한 근로생활 동안 보충급여 수준 이상의 소득이 있는 모든 근로자들은 부가연금인 2층 연금에 강제적으로 가입하게 되었다.

양당의 합의 속에 도입된 국가소득비례연금제도는 영국의 연금체계를 장기적으로 안정적인 상태로 지속될 것으로 전망되었다. 그러나 적용제외제도에 따른 사적연금제도의 비중이 늘어남에도 불구하고 국가의 재정부담은 오히려 증가하였다. 그 원인은 최소보장연금에 있었다. 최소보장연금은 국가소득비례연금제도에서 기업연금으로의 적용제외 시 국가소득비례연금제도에 남아있는 것과 같은 급여를 보장하기 위한 조치였다. 하지만 적립금의 투자성파가 낮아 국가소득비례연금제도가 지급하는 급여보다 낮은 경우에는 적어도 이에 상응하는 급여를 국가가 보장해 주지만, 그 반대의 경우에 국가는 어떠한 조치를 취할 수 없는 제도였다. 또한, 국가소득비례연금제도의 급여는 물가상승에 연동되어 인상되지만 최소보장연금의 급여는 물가상승에 연동되어 인상되지 않기 때문에, 양 제도간의 실질 급여가치의 격차는 시간이 갈수록 늘어나게 되어있는 구조이다. 따라서 적용제외제도에 의해 기업연금에 편입된 근로자

18) 그러나 소득에 비례한 급여의 인상은 차기 보수당정부에 의해 1980년 포기되었다. 보수당 정부는 물가에 비례하여 모든 급여가 인상되게 하였다. 따라서 보수당 정부에 의한 절약은 자산조사를 통한 표적화된 급여를 통하기보다는 모든 급여의 상대적 가치의 하락을 통하여 성취하였음을 알 수 있다.

19) 1978년 11월 독신자의 기초국가연금 급여는 주당 19.5파운드였고, 65세의 독신자에 대한 보충급여는 주당 19.9파운드였다. 이론적으로 기초연금자격은 개인의 노동시장 경력에 의존하는데, 매우 확장된 급여제도의 존재는 장래에 퇴직하는 거의 모든 사람들이 최대의 가능한 보상을 받는 것을 의미한다(Johnson and Stears, 1996). 그러나 기초연금이 완전히 보편적으로 되고 최소소득기준의 수준으로 지급된다 해도, 주거비용의 문제를 고려하면 몇몇 연금수급자들은 아직도 국가로부터 추가적 급여에 의존해야 할 것이다.

들은 국가로부터 2층연금의 대부분을 보장받게 되어 국가의 재정부담을 증가시키는 결과를 가져오게 되는 것이다(O'Higgins, 1987: 49-51). 이와 같이 노동당과 보수당간의 정치적·이념적 타협으로 탄생한 국가소득비례연금제도는 근원적인 재정적 문제를 안고 있었다. 더욱이 연금제도의 성숙과 인구구조에 따른 연금수급자의 증가는 또 다른 재정문제를 노정하고 있다. 실제로 재정추계에 의하면 2030년경에는 국가소득비례연금 기여율이 11-12%에 이르고, 여기에 기초연금의 기여율 13-14%까지 합하면 기여율이 35%에 이르러 심각한 재정문제를 안고 있는 것으로 밝혀졌다(Whitehouse and Edward, 1998).

### 3) 1988년의 연금개혁

1980년대에 들어서면서 연금논의의 주된 초점은 연금재정의 안정화에 주었다. 이를 위한 정책방안으로 제시된 것은 연금급여의 실질가치를 삭감하여 재정안정화를 도모하든지 아니면 국가지출의 감소를 전제로 한 공적연금과 사적연금의 협력관계를 재구축하는 것이었다. 대부분의 서구 국가들은 연금급여의 실질가치를 줄이는 방향으로 연금개혁을 단행했으나, 영국의 경우 국가기초연금의 급여수준이 매우 낮았기 때문에 정부지출을 줄이려는 보수당조차도 이러한 정책을 쉽게 받아들일 수 없는 실정이었다<sup>20</sup>). 따라서 영국의 연금개혁 방향은 후자에 한정되었는데(O'Higgins, 1986), 곧 2층 연금구조에서의 국가의 역할과 1975년 연금개혁에서 합의한 공·사 연금제도의 역할 재구축이 연금개혁 논의의 중심이 되었다.

먼저, 2층 연금인 국가소득비례연금제도에서의 국가 역할에 관한 논의를 살펴보면, 보수당의 이념집단인 아담 스미스 연구소는 국가소득비례연금을 완전히 민영화시켜 국가의 재정부담을 줄일 것을 주장했다(Adam Smith Institute, 1982). 그러나 보수당 정부는, 앞에서 언급한 바와 같이, 기업연금제도에서 정부가 재정부담을 떠맡는 문제, 민영화에 따른 비용유발 문제, 그리고 현행 제도가 가지고 있는 재분배 효과 등을 고려하여 쉽게 수용할 수 없었다(O'Higgins, 1987: 52). 1985년의 백서 "사회보장

20) 물론 집권 보수당은 기초연금의 슬라이딩 기준을 몰가 혹은 임금상승률 중 높은 것을 기준으로 하던 것을 실질 몰가상승률 기준으로 변경하였다. 이러한 조치는 기초국가연금이 소득에 비례하여 하락하는 결과를 가져왔다.

“사회보장 개혁”(Reform of Social Security)은 이러한 정부의 고민을 잘 반영하고 있다. 백서는 국가소득비례연금제도와 관련하여 두 가지 제안을 했으나 모두 반영되지는 못했다. 첫 번째 제안은, 연금에 대해 국가가 어떠한 부담도 지지 않게 국가소득비례연금제도를 폐지하는 것이었다. 그러나 이러한 선택은 많은 사람들이 ‘퇴직에 대비하기보다는 현재 손에 들어오는 급료를 선호하기 때문에’(DHSS, 1985a, Vol. 2: 4), 결국 ‘국가의 자산조사 보충급여에 의존케 할 것’이라는 점 때문에 기각되었다. 두 번째 제안은, ‘최고로 급여를 받았던 20년’을 ‘생애소득 평균’에 기초하여 급여를 산정하든지 혹은 ‘인플레이션 방어수단과 관련하여 기업연금제도의 책무를 증가시키는 것 등의 조치를 통해 급여수준을 낮춤으로써 국가소득비례연금의 역할을 축소하는 것이다. 그러나 이러한 제안은 “단순히 급여삭감에 의한 국가재정부담의 경감, 적용제외의 부담스런 구조의 영속화, 그리고 사용자들에게 기업연금제도를 설립하거나 근로자들이 개인연금을 통하여 추가로 노후소득 보장원을 마련하는 것을 고취하지 못한다”는 이유로 기각되었다(DHSS, 1985a, Vol. 2: 5). 대신에 정부는 “공적연금과 기업연금간의 새로운 협력관계”에 의해 국가소득비례연금제도를 대체할 것을 제안했다(DHSS, 1985a, Vol. 2: 5). 이에 따라 국가소득비례연금제도를 폐기하는 대신에 근로자들에게 적립식 기업연금제도 혹은 개인연금제도에 적어도 소득의 4%(2%는 사용자 기여분)의 최소기여를 하는 방안을 강구하였다. 또한 기금은 퇴직 시 근로자를 위한 연금을 사는데 사용케 하여 기업연금의 본질을 확정급여에서 확정기여에 기초하게 하는 것이다.

논의 과정에서 국가소득비례연금제도의 폐지에 대하여 다양한 비판이 제기되었는데, 반대하는 사람들의 견해는 “제안들이... 높은 고용과 행정비용을 유발하고, 4%의 최소연금기여금이 퇴직을 대비한 적절한 급여수준을 보장하기에 너무 낮다”는 것이었다(DHSS, 1985b: 12). 따라서 정부는 수정된 제안을 제시하였는데, 이에 의하면 제한된 국가소득비례연금제도를 유지하는 대신에 “기업연금과 개인연금의 적용을 확대하는 실질적 조치”를 취한다는 것이다(DHSS, 1985b: 12).

이러한 논의과정을 거쳐 마련된 1986년 사회보장법의 내용은 공적연금의 축소와 사적연금의 확대로 요약된다. 먼저, 공적연금의 축소를 위한 조치로서는 국가소득비례연금 급여액을 기존의 최고소득 20년 평균의 25%를 보장하는 수준에서 생애소득 평균의 20%수준으로 낮추어 1999년 4월부터 2009년 4월 사이에 퇴직하는 자에

대해서 1998년 4월 이후 소득에 대하여 점차적으로 급여액 하향조정이 적용되도록 하였다. 또한 2000년 4월 이후 미망인은 사망한 배우자의 절반의 급여만 받게 했다<sup>21)</sup>. 한편, 사적연금을 확대시키기 위한 조치로서는, 국가소득비례연금제도 적용 제외 규정을 개인연금 가입자에게까지 확대적용하였으며, 개인연금 가입자의 경우 기업연금과 같은 수준의 소득비례보험료 면제는 물론 세금면제 혜택을 제공하였다 (Budd and Campbell, 1998)<sup>22)</sup>. 또한 개인연금이나 확정기여방식의 기업연금에 최초로 가입하고 적용제외 신청을 한 사람에 대하여 추가적으로 2%의 소득공제 혜택을 제공하였다. 이러한 개혁의 결과 국민들은 국가연금보다는 사적연금에 점점 더 의존하게 되었다.

#### 4) 1995년의 연금개혁

1990년대에 들어서면서 개인연금의 성장이 매우 두드러졌다. 1995년의 연금개혁에 의해 연금수급 연령이 2020년부터 남녀 공히 65세로 되었으며, 소득비례연금 산정공식을 재조정하여 급여의 삭감이 이루어지도록 하였다. 또한 기업연금제도와 관련된 스캔들이 발생<sup>23)</sup>과 이를 방지하기 위한 엄격한 관리 규정이 제정되었다. 이러한 조치에 따라 소득비례연금의 경우 50%의 추가적인 재정절감효과가 발생할 것으로 예상된다.

이와 같이 영국 연금제도의 발달과정에서 나타난 특징을 요약하면, 발달 초기부터 공적연금과 사적연금의 협력관계를 전제로 하고 있었다는 것과 아울러 1980년대부터 사적연금인 기업연금과 개인연금에의 의존도가 매우 높아지게 되었다는 점이다. 이처럼 사적연금제도의 비중이 높아지게 된 것은 정부의 인센티브 제도를 통한 공적연금에서의 적용제외를 촉진시킨 결과였다.

21) 정부는 이러한 변화의 실행을 2002년 10월로 연기했다.

22) 한편, 1989년에는 이에 대하여 첫 번에 적용제외 하는 사람들에 대해서는 개인연금 및 고용주 확정기여연금제도에 있어서 모두 소득의 2%를 인센티브 리베이트로 활용할 수 있도록 하였다.

23) 이러한 스캔들 중에서 맥스웰 사건은 대표적인데, 대중매체를 운영하던 맥스웰이 그가 운영하던 회사의 기업연금을 불법적으로 도용한 사건이 폭로되면서 개인적으로는 부도덕한 자본가로 낙인을 받게 되었을 뿐만 아니라 당시 급속히 성장하던 기업 내 복지제도에 대한 도덕적 기반을 붕괴시키는 결과를 가져왔다.

## 2. 현행 연금체계

앞에서 살펴본 바와 같이, 영국 연금제도의 가장 큰 특징은 '부가연금'(addition pension)으로 알려진 국가소득비례연금제도를 포함하는 기여방식의 공적연금체계와 국민들이 스스로 퇴직 후 준비금을 조성할 수 있는 다양한 기회를 제공하는 적립방식의 사적연금체계의 협력관계에 의해 구축되어 있다. 이러한 공·협력관계에 의해 영국의 연금제도는 아래와 같은 3층 구조(three-tier system)를 이루고 있다.

### 1) 1층 연금(First-Tier Pension): 국가기초연금(Basic State Pension)

기초국가연금은 연금수급자의 소득에서 원천징수하는 부과방식 연금제도로서, 최소 기여요건<sup>24)</sup>을 만족시키는 모든 수급자에게 정액급여를 지급한다<sup>25)</sup>. 현재, 남자의 86%와 여자의 49%가 완전 기초국가연금을 받을 자격을 가지고 있으며, 연간 총 320억 파운드의 기초국민연금이 약 1,060만 명의 연금수급자들에게 지급되고 있다.

### 2) 2층 연금(Second-Tier Pensions)

2층 연금은 공적영역인 국가소득비례연금제도와 사적영역인 기업연금과 개인연금으로 구성되어 있는데, 노동연령에 해당하는 35백만 중, 약 1,050만이 기업연금, 약 1천만이 개인연금, 그리고 약 7백만이 국가소득비례연금제도에 가입해 있다(DSS, 1998a: 17. 제15항).

#### (1) 국가소득비례연금

24) 현재 완전(full) 연금을 수령하기 위해서는 남자의 경우 44년간, 여자의 경우는 39년간 국민보험 기여금을 지불해야 한다. 그러나, 2020년부터 국가연금연령이 평균화되면 여자와 남자 모두 동일한 기간동안 기여금을 지불해야 한다.

25) 1999년 4월부터 독신에게는 66.75 파운드, 부부에게는 106.70 파운드를 급여로서 지급하고 있다.

국가소득비례연금제도는 부과방식으로 운영되며, 국민보험기여금을 납부할 정도의 충분한 소득을 가진 자로서 기업연금이나 개인연금으로 적용제외하지 않은 사람들을 위한 제도이다. 즉 국가소득비례연금제도는 일정 수준(1999년 4월 현재 주당 66 파운드) 이상 소득자에 대하여 강제가입을 원칙으로 하며, 국가소득비례연금에서 규정하고 있는 가입자 최저소득(주당 66 파운드)과 최대소득(주당 500 파운드)의 범위 내에서 가입자 생애소득의 20%를 지급한다. 퇴직 후 연금급여의 가치는 물가상승에 비례하여 증가한다.

### (2) 기업연금(Occupational Pensions)

기업연금은 사용자나 사용자 집단이 자신의 근로자를 위해 자발적으로 운영하는 것이며, 퇴직 시 연금과 근무 중 사망 시(death-in-service) 일시금과 같은 다른 급여를 제공한다. 기업연금구조는 확정급여방식(defined benefit basis)으로 형성될 수도 있고, 확정기여방식(defined contribution basis)으로 형성될 수도 있다. 확정급여방식은 소득관련 구조로 알려져 있는 것으로서 급여가 가입자의 소득과 관련되어 결정된다. 반면, 확정기여방식은 현금구매체계(money purchase scheme)로 알려져 있는 것으로서 급여가 가입자의 기여금과 투자가치와 관련되어 결정된다(DSS, 1998a: 18, 제19-22항). 기업연금 자산의 시장가치는 약 6,400억 파운드로 추산되고 있다.

### (3) 개인연금(Personal Pensions)

개인연금은 근로활동을 하는 모든 사람에게 적용되는데, 크게 적격개인연금(appropriate personal pension)과 보통개인연금(ordinary personal pension)의 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 적격개인연금은 국가소득비례연금제도의 적용에서 배제된 자영자를 위한 제도이다. 보통개인연금에는 근로자와 자영업자 모두에게 적용된다. 개인연금에는 약 1,000만 명이 가입되어 있는데, 그 중 560만 명이 적격개인연금에, 460만 명이 보통개인연금에 가입되어 있다. 개인연금에 가입을 하다 중단하는 경우 매우 작은 연금액만을 받을 수밖에 없는데, 약 1/3의 가입자가 3년 이내에 기여를 중단하는 것으로 보고되고 있다(DSS, 1998a: 19, 제23-26항).

3) 3층 연금(Third-Tier Pension): 자발적 사적급여(Voluntary Private Provision) 3층 연금은 강제적 최저한(compulsory minimum)이상의 자발적 사적급여를 말하는데, 현재 약 14백만 명의 근로자들이 이러한 추가적 공여에 가입하고 있다.

### 3. 현행 연금제도의 문제점

공·사 협력관계에 의해 3층 연금체제로 구축된 영국의 연금제도는 크게 다음과 같은 두 가지 문제점을 노출하고 있다.

첫째, 현행 연금체계는 노동시장 밖에 있었거나 소득이 너무 낮아 스스로 노후소득을 제공할 수 없는 사람들에게 적절한 보장을 제공하는데 실패하고 있다. 이런 사람들로써는 첫째, 연간 3,300 파운드 이하의 소득을 가진 사람들로 이들은 국가보험료를 납부할 수 없으며, 기초연금 혹은 국가소득비례연금제도의 수급자격을 가질 수 없기 때문에 공공부조제도인 소득지원(Income Support)제도에서 보장하는 최소소득지원(Minimum Income Guarantee)에 의존하고 있다. 둘째, 연간 약 3,300 - 9,000 파운드의 소득을 가지는 저소득층들은 대부분 사적연금에 가입하지 못하고 있다. 셋째, 저소득자나 장시간 일을 할 수 없는 보호자와 장애인들은 유급노동에 참여하지 못하기 때문에 오직 국가만이 부가연금을 마련해 줄 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 국가부가연금제도인 국가소득비례연금제도는 이들에게 거의 도움을 주지 못하고 있다(DSS, 1998a: 24. 제3항). 이 결과 연금수급자간의 소득불평등은 매우 심각한 실정이다<sup>26)</sup>.

둘째, 현행 연금제도는 노동시장과 사회의 변화를 따라잡지 못하고 있다. 연금제도에 영향을 미치는 변화로는, 첫째, 종신고용을 기대하는 직장인들은 거의 없다. 대부분의 직업은 파트타임이거나 단기계약직이다. 둘째, 중소기업에서의 고용은 증

26) 1961/62년에서 1991/92년 사이의 사회보장 급여의 소득재분배 효과에 관한 Johnson and Stear의 연구에 의하면, 1961/62년의 경우 사회보장 총소득의 상관관계는 -0.23 약간의 재분배 효과를 기대할 수 있었지만, 30년 후인 1991/92년의 경우 사회보장 총소득의 상관관계는 -0.03으로 나타나 급여소득의 재분배효과는 거의 없는 것으로 나타났다 (Johnson and Stear, 1995).

가하고 있다. 전통적으로 볼 때, 이러한 기업들이 기업연금체계를 제공할 확률은 낮다. 셋째, 여성과 남성의 역할이 변하고 있다. 여성이 남성의 소득에 의존하는 비율은 점점 낮아지고 있다. 넷째, 고소득자 남편이 결혼생활동안 사적연금을 형성했다고 하더라도 이혼을 하게되면 보통 여성은 수급권을 가지지 못한다. 연금을 분배할 수 있도록 해야 한다. 끝으로, 대부분의 사람들은 전체 노동활동 기간동안 임금이 일정하지 않다. 따라서, 직장을 자주 이동하는 사람들이 불이익을 받지 않을 수 있도록 해야한다(DSS, 1998a: 25-26, 제7항).

결국 현행 연금제도 하에서는, 기초연금만으로 노후의 소득으로서는 불충분하며 또한 소득이 없는 사람은 기초연금에 추가하는 급여(부가연금, 기업연금 등)가 없기 때문에 가난한 노후를 보낼 수밖에 없는 사람들이 다수 존재한다. 또한 저소득층의 경우 근로기간 중에는 부가연금제도에 보험료를 납부하여 연금액의 증액을 도모하고 있지만 납부기간 중의 임금에 비례하여 연금액이 자동적으로 낮아지기 때문에 그 보장수준이 충분치 못하다. 따라서 연금제도를 개혁하지 않으면 현재의 상황보다 가난한 노후생활을 보낼 수밖에 없는 사람들이 증가하게 된다. 특히 저소득자, 무소득자에 대해서는 부가연금을 대신하는 새로운 제도의 도입이 필요한 실정이다.

### Ⅲ. 노동당의 연금개혁

#### 1. 개혁 방향

앞에서 살펴본 바와 같이, 현행 영국의 연금제도는 현재의 노후 소득보장 대책으로 여러 가지 문제점을 안고 있을 뿐만 아니라 장래의 사회변화에 따른 욕구에도 적절히 대응하기 어려운 실정이다. 따라서 녹서가 제시하고 있는 개혁방향을 보면 첫째, 국가연금과 사적연금의 가장 좋은 특징들만을 기초로 하여 구축되는 새로운 공·사 협력관계를 구축한다. 둘째, 국가기초연금은 연금제도의 기본원칙으로 계속 유지하며, 적어도 물가 상승에 비례하여 증가시킨다. 셋째, 모든 연금수급자들은 최저소득보장을 통해 퇴직 시 충분한 소득을 보장받게 한다. 넷째, 국가소득비례연금제도를 새로운 제2국가연금(State Second Pension)으로 대체하여 평생동안 근로활동



종사해은 사람들이 퇴직 시 최저소득보장 이상의 연금을 수급할 권리를 형성할 수 있게 한다. 다섯째, 최저소득보장과 제2국가연금은 퇴직을 대비하여 충분한 적립을 할 수 없는 사람들에게 보장을 제공한다. 여섯째, 저축능력이 있는 사람들을 위해 융통성·안전성·수익성이 보장되는 유동연금제도(Stakeholder Pension Scheme)를 구축한다. 일곱째, 국가소득비례연금에서 탈퇴하여 유동연금제도에 가입하는 사람들에게는 증액된 국가보험 리베이트를 제공하여 유동연금제도에의 가입을 장려한다. 일단 유동연금체계가 적립방식의 부가연금(funded second pensions)으로 자리를 잡게 되면, 제2국가연금은 저소득자를 위한 정액제도(flat-rate scheme)로 만들어, 중·고소득자들이 사적연금에 가입하게 한다. 여덟째, 모든 성인들에게 연간보험료계산서(annual pension statement)를 제공하는 등의 연금교육 및 인식을 향상시킨다(DSS, 1998a: 30-31, 제12항). 정부가 연금개혁을 통해 기대하는 효과는 보다 많은 사람들이 공·사 연금제도로부터 적절한 부가연금을 형성할 수 있게 하여 공공부조에 의존하는 사람들을 줄이는 한편, 보다 많은 사람들이 유동연금제도나 기업연금에 가입하여 적립방식의 사적연금을 확보할 수 있게 한다는 것이다. 결국 사적연금의 확대를 통해 현재 공적 노후소득보장제도와 사적 노후소득보장제도가 노인의 소득보장에서 차지하는 비중 60:40을 연금개혁이 정착되는 2050년까지 40:60으로 전환하는 것이다(DSS, 1998a: 31-32, 제13-18항).

이러한 노동당의 연금개혁 방향은 기존에 노동당이 제시한 그것과는 매우 다른 것이다. 노동당의 정책자료집 “1990년대를 위한 정책방안”(Policy Review for the 1990s)에 의하면, 노동당은 연금재정의 안정성보다는 사회적 형평성에 보다 큰 비중을 두고 있었기 때문에 보수당 정부에 의해 마련된 연금정책의 전반적인 수정을 제시하고 있다. 먼저 국가소득비례연금제도와 관련한 제안으로는, 첫째, 연금의 산정 기준 소득을 ‘평생소득’에서 ‘최고소득 20년’으로 환원시킨다. 둘째, 연금급여 재조정은 ‘불가연동’에서 ‘소득연동’으로 환원시킨다. 셋째, 자영자들의 국가소득비례연금제도에의 가입을 허용한다. 끝으로, 집권 시 연금급여를 독신자에게는 주당 5파운드, 그리고 부부에 대해서는 주당 8파운드를 즉시 인상한다는 것 등을 포함하고 있다. 또한 기업연금의 급여도 물가상승에 자동적으로 연계되어 재평가되도록 할 것을 주장했다<sup>27)</sup>. 또한 근로자들이 신탁위원회 위원의 절반을 근로자들에게 할애할 것 또한 제시하고 있다(Labour Party, 1990; Blake, 1992: 96-97).

이와 같이 노동당의 연금정책이 변화하게 된 이유는, 네 번의 연속적인 총선에서 실패한 노동당의 정책이념이 점차 우경화되었는데, 현임 노동당이 집권할 즈음에 노동당의 정치지형은 완전히 우경화되어 있었다는 점에서 찾을 수 있을 것이다<sup>28)</sup>.

## 2. 개혁의 주요 내용

연금개혁안의 주된 내용은 최저소득보장제도의 구축, 소득비례연금제도의 개혁, 그리고 유동연금제도의 도입이다.

### 1) 새로운 최저소득보장제도(New Minimum Income Guarantee)의 구축

최저소득보장제도는 현재 국가기초연금으로부터 예상되는 지속적인 급여 하락 방지에 그 목적이 있으며, 장기적으로 기초연금 급여를 소득 상승분에 연동시키려하는 것이다. 기존 국가기초연금 급여가 근로자들의 소득수준이 아닌 물가에 연동됨에 따라 현재 남성근로자 평균급여의 15%선인 국가기초연금이 지속적으로 하락하여 2050년경에는 7%선에 머무를 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 기존의 소득지원 (Income Support) 제도를 1999년부터 최저소득보장제도로 대체하여 현재 소득지원을 받고 있는 연금수급자들에게는 계속해서 지원금을 받게 하는 한편<sup>29)</sup>, 현재 소득지원 수준을 겨우 넘어서는 65,000명에 대해서도 급여자격을 부여한다는 것이다. 또한 최저소득보장제도는 자원이 허용하는 한 매년 증가시켜 모든 연금수급자들이 국가의 발전을 함께 향유할 수 있도록 한다는 것이다.

### 2) 소득비례연금제도의 개혁

현행 국가소득비례연금제도는 소득관련 부가연금이기 때문에 적절한 부가연금을

---

27) 1990년의 사회보장법은 기업연금 급여가 물가상승에 연동되어 재평가되도록 보장하고 있지만, 인상폭은 년 5%로 한정되었다.

28) 이러한 논의에 관해서는 강욱모(2000) 참조할 것.

29) 소득지원금은 독신 연금수급자들에게는 최소 주당 75 파운드, 부부에게는 116.60 파운드가 지급된다. 75-79세의 연금수급자는 주당 77.30 파운드(독신) 또는 119.85 파운드(부부)를 받으며, 80세 이상의 사람들은 주당 82.25 파운드(독신) 또는 125.30 파운드(부부)를 지급된다(DSS, 1998a: 34: 제6-8항).

형성하기 어려운 저소득층에 대해서는 아무런 도움을 줄 수 없다. 따라서 2002년 4월부터 국가소득비례연금제도를 제2국가연금(State Second Pension)으로 개편하여 평생 노동을 한 사람은 누구나 퇴직 시 최저소득보장과 제2국가연금을 통하여 최저소득보장 이상의 소득을 갖도록 한다는 것이다. 제2국가연금제도의 주요 내용은 효율적으로 평가되고 있는 국가소득비례연금제도의 골간을 그대로 살리되 소득계층별로 상이한 급여율을 적용한다는 것이다. 곧 연간 9,000 파운드까지의 소득자에게는 국가소득비례연금의 두 배에 해당하는 정률연금을 지급하고, 이 소득 이하의 소득자에게도 9,000 파운드까지 기여한 것으로 인정함으로써 저소득층의 급여액을 증액한다는 것이다. 또한 적절한 사유로 인해 노동경력이 중단된 사람들에게 연간 소득 9,000 파운드에 준하는 제2국가연금 수급권을 부여할 것을 계획하고 있다<sup>30)</sup>. 한편, 연간 9,000 파운드에서 18,500 파운드 사이의 소득자에 대해서는 9,000 파운드 이상에 대해 추가적으로 10%의 연금급여를 제공하여 중간 이상 소득자가 점차 제2국가연금에서 적립식 연금(기업연금, 개인연금, 유동연금)으로 전환하도록 한다는 것이다. 그리고 연간 18,500 파운드 이상의 소득을 얻는 모든 근로자들은 국가소득비례연금제도에서와 동일한 급여를 받게 된다(DSS, 1998a: 41, 제15항). 정액형태의 제2국가연금으로 인하여 저소득계층의 경우 경제적 이익이 발생하게 되며, 동시에 중산층 이상 소득계층의 경우 적용제외의 유인이 작용하게 될 것으로 예상된다.

### 3) 유동연금제도(Stakeholder Pension Scheme)의 도입

현행 연금체계가 저축할 여력이 있는 사람들을 위한 기금을 가지지 못한다는 비판을 해소하기 위하여 정부에 의한 저축우대조치 및 연금분야의 보다 나은 규제에 입각한 새로운 저비용의 유연성있는 확정기여형 연금제도인 유동연금제도를 도입한다. 즉 유동연금제도는 그 동안 잦은 이직이나 실직, 낮은 소득으로 기업연금이나 개인 연금에 가입하지 못하였거나, 가입해도 보장수준이 낮았던 연간 소득 9,000-

30) 이에는, 폐질자보호수당(Invalid Care Allowance) 수급자, 간호당이나 장애인 생계(Attendance Allowance or Disability Living Allowance)을 수급 받고 있는 사람들의 아동급여(Child Benefit) 대상이 되는 최연소 아동이 5세 이하인 아동급여 수급자 등이 포함되는데, 2050년까지 적어도 4백만의 사람들(주로 여성)이 혜택을 받을 것으로 예상된다. 연은 주당 약 50 파운드 정도 상승하게 되는데, 장기보호책임자는 주당 최대 50 파운드를 받게 되며 단기보호책임자는 연금지급을 중단했던 횟수만큼 보장된다.

18,500 파운드의 중간소득 계층의 자조노력을 강화하려는 정책철학을 반영한 것이다. 따라서 유동연금제도는 기업연금처럼 집합적인 구조를 갖되 다른 제도로 자신의 적립금을 자유롭게 이전할 수 있으며, 자신의 연금기록을 가지고 다닐 수 있고, 별 척 없이 보험료납부를 멈추었다 재개할 수 있으며, 세금적용의 단순화, 행정비용의 최소화를 통하여 접근이 편하고 효율적이면서도 안정적인 소득수준을 보장할 수 있도록 설계된다. 국가소득비례연금제도에서 유동연금제도로 적용제외 할 경우에는 그동안 시행해왔던 기업연금이나 개인연금에 대해서와 마찬가지로 기여율 할인을 실시한다. 유동연금제도가 정착되면 제2국가연금제도는 저소득층이나 사적 적립연금에 가입한 중간소득계층 이상인 자들에게 기초연금과 함께 정액연금이 되도록 한다.

#### IV. 연금개혁의 사회정책적 함의

앞에서 살펴본 바와 같이, 녹서가 제시하고 있는 연금개혁의 핵심 내용은 모든 사람들에게 퇴직 후 충분한 수입을 보장하는 것이다. 이를 실행하기 위한 구체적인 방안은 저축능력이 없는 사람들에게는 국가가 노후 소득을 보장하는 반면, 저축능력이 있는 사람들에게는 저축할 수 있는 기회를 제공할 수 있는 연금제도를 구축하는 것이었다. 따라서 본 장에서는 영국 연금체계의 특징을 살펴본 후 연금개혁이 연금수급자들에게 미치는 영향에 관하여 평가해보고자 한다.

##### 1. 연금개혁의 특징

영국 연금제도의 발달과정에 비추어 볼 때, 노동당 정부의 연금개혁은 크게 다음과 같은 세 가지 특징을 가지고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 연금개혁이 내포하고 있는 이념적 기반은 노동당 정부가 추구하고 있는 '제3의 길 복지모델'과 일맥상통한다는 것이다. 제3의 길 복지모델의 핵심은 "일을 할 수 있는 사람들에게는 일을 하게 하고, 일을 할 수 없는 사람들에게는 보장을 해준다"는 것인데(DSS, 1998b: iii), 곧 국가에 대한 의존성향을 줄이고 개인으로 하여금 보다 많은 책임을 떠맡게 하겠다는 것이다(강욱모, 2000: 75). 결국 이러한 이념적 기

은 평등주의보다는 자유주의에 보다 근접해 있기 때문에 사회적 욕구충족을 공적보험에 의존하기보다는 오히려 사적보험의 활성화를 통해 추구한다는 것이다. 연금개혁에서 최저소득 이하의 극빈 연금수급자들을 위해 공공부조제도인 최저소득보장제도를 새로이 구축한 것은 '일할 수 없는 사람들에게는 국가가 보장한다'는 취지를 반영한 것으로 판단되며, 부가연금제도인 국가소득비례연금제도를 제2의 국가연금으로 대체한 것은 근로를 통해 스스로 노후 생활을 보장한다는 자유주의자들의 이념인 자조의 정신을 반영하고 있는 것이다. 또한 유동연금제도를 도입하여 낮은 이직이나 실직 그리고 저소득으로 기업연금이나 개인연금에 가입하지 못하였거나 가입해도 보장수준이 낮았던 중간소득계층이 쉽게 가입할 수 있게 한 것도 자조의 정신을 강화하려는 정책철학을 반영하고 있다.

둘째, 영국의 1층 연금체계인 국가기초연금에 대해서는 큰 변화를 가하지 않았다는 점이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 국가기초연금의 급여수준은 자산조사 급여인 최저소득보장 급여에 비해 낮게 책정되어 있기 때문에 많은 연금수급자들이 자산조사 급여에 의존케 하는 불합리한 구조를 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 국가기초연금 급여에 대한 어떠한 조치를 취하지 않은 것은, 노동당 정부의 복지정책 이념이 선별주의에 접근하고 있기 때문으로 판단된다.

셋째, 2층 연금체계에서 공적연금과 사적연금의 협력관계에 변화를 가하여 사적연금에의 의존율을 한층 증가시키고 있다는 점을 들 수 있다<sup>31)</sup>. 사적연금에의 의존율의 증가는 적용제외라는 제도적 장치를 통하여 이루어지고 있다<sup>32)</sup>. 적용제외 제도는 1959년 영국 최초의 소득비례연금인 누진퇴직급여제도에서 급여 이상을 담보하는 확정급여형 기업연금제도에 대해서 적용제외제도를 도입한 이래, 1978년에 국

31) 영국의 2층 연금체계는 공적연금인 국가소득비례연금, 사적연금인 기업연금과 개인연금 중 선택이 가능한데, 그 비중이 2.5: 3.8: 3.6으로 사적연금의 역할이 두드러지고 있다. 이와 같이 공적연금에 비해 사적연금의 비중이 높은 것은 보험료 감면, 리베이트 제공 등의 적극적인 국가지원을 통해 근로자들이 공적 2층 연금에서 사적연금으로의 이동을 장려하였기 때문이다.

32) 적용제외제도가 도입된 배경은 유사한 급여수준 및 범위를 제공하는 공적연금과 기업연금이 존재함으로써 야기될 급여의 중복성을 단일화하여 기업의 기여금 부담을 축소하는 것이었다. 최초의 적용제외 제도가 도입되기 전인 1956년에 이미 기업연금 가입자가 근로인구의 33%에 해당되는 800만 명(민간부문 430만명, 공공부문 370만명)에 이르고 있었다.

가기초연금과 소득비례연금으로 이원화된 형태의 공적연금체계를 출범시키면서 적용 제외제도를 확대시켰다. 또한 1986년의 사회보장법 개혁에서는 개별 근로자에 대해서 기업연금으로부터 적용제외를 받을 수 있도록 함으로써 개인에게도 국가소득비례 연금으로부터 적용제외를 받을 수 있는 선택권을 부여하였다. 이러한 적용제외제도는 현임 노동당의 연금개혁에도 반영되어 공·사 연금제도의 역할 재구축에 활용하고 있다. 노동당은 적용제외제도에 따른 사적연금의 활성화를 통하여, [표 1]에서 보는 바와 같이, 국가재정의 건전성을 도모하고 있다.

[표 1] 영국 정부의 연금지출 예산(국가기초연금과 국가소득비례연금)

년 도	2000	2025	2050
GDP 비율	4.4	4.4	3.4
연금수급자(백만명)	10.5	12.7	14.3
GDP 대비 연금수급자당 국가지출	100.0	90	58

자료: DSS(1998a): 14, Table 1.

넷째, 사적연금제도에서 적정수준의 연금급여 보장 및 연금구조에 대해서는 국가의 명확한 책임을 강조하고 있다는 점이다. 1973년 사회보장법은 기업연금제도의 총괄적인 관리·감독을 위해 기업연금위원회(Occupational Pension Board)를 설치하여, 모든 기업연금의 설립은 기업연금위원회의 인가를 받도록 하고 있다<sup>33)</sup>. 또한 개인연금제도가 적용제외 되기 위해서는 기업연금감독기관으로부터 판정을 받아 적격제증명서(Appropriate Schemes Certificate)를 발급 받도록 하고 있다. 그리고 최소보장연금(Guaranteed Minimum Pension)제도를 도입하여 적용제외에 따른 급여손실을 정부가 보장해 주고 있다.

끝으로, 기업연금제도와 개인연금제도가 안고 있는 문제점<sup>34)</sup>을 보완하는 동시에

33) 기업연금위원회는 1995년 연금법에 의해 기업연금감독기관(Occupational Pensions Regulatory Authority)으로 대체되었다.

34) 기업연금제도는 고용주가 이 제도를 제공하지 않는 35%의 근로자와 자영업자에게는 해당되지 않는 문제점이 있다. 또한 개인연금의 경우, 잠재적인 고객과 계약을 체결하고 고객이 연금

낮은 이직이나 실직, 낮은 소득으로 기업연금이나 개인연금에 가입하지 못하거나, 가입해도 보장수준이 낮았던 중간소득계층(연 9,000-18,500 파운드의 소득자)의 사적 연금 형성을 유도하기 위해 확정기여형 연금제도인 유동연금제도를 도입하고 있다. 국가는 중간소득계층을 대상으로 유연성과 안정성을 확보하고, 동시에 최소한의 관리비용으로 운영이 가능한 유동연금제도의 가입을 장려하고 있다. 이러한 유동연금 제도는 국가소득비례연금제도를 적용제외받는 수단으로도 작용할 것이다.

## 2. 연금수급자에게 미치는 효과

노동당 정부가 추진하고 있는 연금개혁의 핵심 내용은, 새로운 최저소득보장제도의 구축을 통한 저소득 연금수급자의 생활안정 도모, 제2국가연금제도의 도입을 통한 저임금 근로자 및 적절한 사유로 노동이 중단된 자에 대한 국가연금 수급권의 제고, 그리고 유동연금제도의 도입 등을 들 수 있다. 노동당 정부는 이러한 제도개혁을 통하여 현행 연금제도가 안고 있는 여러 가지 문제들을 개선할 수 있을 것이라고 주장하고 있다. 따라서 본 절에서는 연금개혁의 내용이 현행 연금제도가 안고 있는 연금수급자의 빈곤문제와 소득불평등 문제를 중심으로 분석해 본다.

### 1) 연금수급자의 빈곤문제

연금개혁이 빈곤 연금수급자의 소득을 향상시킬 수 있는지의 여부는 국가기초연금 급여와 자산조사 급여인 최저소득보장 급여 수준, 그리고 노후 소득보장에 가장 취약한 여성 연금수급자의 대한 조치를 살펴봄으로써 파악할 수 있을 것이다.

먼저, 국가기초연금과 최저소득보장제도의 급여 수준을 살펴보면, [표 2]에서 보는 바와 같이 국가기초연금급여 수준은 현재 독신 연금수급자의 경우 정부가 규정한 최저소득보장의 89.3%, 그리고 부부의 경우 91.7%를 충족시키고 있다. 녹서에 의하면, 국가기초연금 급여는 물가상승에 연계되어 인상되는 반면에 최저소득보장제도의 급여는 소득에 비례하여 증가하게 된다. 따라서 장기적으로 국가기초연금의 급여

---

을 선택하도록 설득하는 데 드는 비용이 개인연금에 소요되는 비용의 2/3에 달하고 있다. 이러한 비용으로 인해 가입자들의 적립금에서 많은 금액이 공제되는 문제와 아울러 1/3의 가입자들이 기여금 납부를 중단하는 실정이다.

가치는 최저소득보장 급여가치에 비해 상대적으로 하락하게 되어, 많은 연금수급자들이 자산조사 급여인 최저소득보장 급여에 의존할 수밖에 없는 구조적 문제를 안고 있다<sup>35)</sup>. 이러한 문제를 해결하기 위해 도입한 제도가 제2국가연금제도인데, 정부는 제2국가연금제도의 급여가 제도의 성숙기인 2050년에 남성 평균소득의 약 10.4%에 달할 것으로 예상하고 있다. 따라서 국가기초연금과 제2국가연금을 합하면 남성 평균소득의 18.1%가 되어, 저소득자(1999년 4월 기준 연 9,000 파운드 이하의 소득자)들에게 최저소득보장제도 급여 75파운드보다 높은 76파운드를 보장할 수 있기 때문에 자산조사에 의존하는 연금수급자를 줄일 수 있다는 것이다.

[표 2] 기초연금과 최저소득보장제도(MIG)의 주당 비율(1999년 4월 기준)

주 당 비 율	독 신	부 부
기초연금	66.95	106.90
MIG	75.00	116.60
기초연금의 MIG 비율(%)	89.3%	91.7%

자료: Rake, Katherine, Jane Falkingham, Martin Evans.(1999: 2).

그러나 주당 76파운드는 자산조사 최저한인 최저소득보장 급여 보다 단지 1파운드 높은 수준에 불과하기 때문에,<sup>36)</sup> 국가기초연금과 제2국가연금 급여로는 연금수급자들이 자산조사로부터 탈피하지 힘들다는 것은 명백하다(Rake et. al., 1999: 4)<sup>37)</sup>.

둘째, 남성에 비해 여성은 노동시장에서 짧은 기간을 보낼 뿐만 아니라 낮은 소득

35) 연금개혁이 완성되는 2050년을 상정했을 때, 최저소득보장제도의 급여가 소득에 비례하여 인상되어 남성 평균소득의 약 17.5%선에 정착되지만, 국가기초연금제도의 급여는 물가에 연동되어 인상되기 때문에 남성 평균소득의 약 7.5%선에 머물 것으로 예상된다. 따라서 자산조사 급여인 국가최저소득보장 급여를 점차 축소시키려는 연금개혁의 의도는 실현될 수 없을 것이다.

36) 더욱이 집세와 주민세를 납부한 후에는 MIG보다 단지 20펜스의 순소득을 가진다(Rake et. al., 1999: 5).

37) 이러한 사실은 정부도 인정하고 있다. 의회 답변에서 정부는 제도가 성숙하면 제2국가연금과 국가기초연금 급여에 의존하는 퇴직자들의 소득이 퇴직 후 5년 이내에 최저소득보장 수준 이하로 떨어질 것이라는 점을 인정했다(Rake et. al., 1999: 5).



으로 인하여 기업연금이나 개인연금에의 가입이 제한되어 있다<sup>38)</sup>. 그럼에도 불구하고 남성보다 평균수명이 길기 때문에 노후 빈곤에 노출될 가능성이 매우 높다<sup>39)</sup>. 따라서 빈곤 연금수급자 문제를 해결하기 위해서는 여성에 대한 특별한 고려가 필요하다. 녹서는 제2국가연금 크레딧의 제공에 의해 여성들의 짧은 근로생활을 보상하려는 의도를 보이고 있으나, 현행 제도와 비교할 때 덜 관대하기 때문에 그 효과는 의문시된다. 현행 제도는 실업자로 등록하면 국가연금 크레딧을 받을 수 있어 국가기초연금 기여금을 납부한 것으로 간주하고 있을 뿐만 아니라 가정보호규정을 통하여 국가기초연금의 크레딧을 제공하고 있다. 그러나 제2국가연금은 여성에게 특히 취약한 실업에 대한 어떠한 조치를 취하고 있지 않을 뿐만 아니라 아동보호와 관련하여 제공되는 크레딧 또한 아동이 초등학교에 입학할 때까지만 제공한다<sup>40)</sup>. 더욱이 녹서는 제2국가연금 수급권자의 사별에 따른 연금수급권의 승계문제를 명백히 하지 않고 있는데, 만약 제2국가연금제도가 생존자에게 급여를 제공하지 않는다면 오히려 국가소득비례연금제도보다 덜 관대할 것이다. 끝으로 2020년부터 여성과 남성의 퇴직연령을 일치시키면 기초연금이 남성과 여성 모두 49년의 근로생활에 기초하게 될 것이다. 이렇게 되면 근로활동 기간이 짧은 대부분의 여성들은 기여기간의 부족으로 인하여 국가기초연금의 완전급여 수급대상이 되기 힘들 것이다. 이와 같이 연금개혁 녹서는 노후소득보장에 가장 취약한 여성들이 경제성장의 혜택을 완전히 향유할 수 있는 기회를 배제함으로써 단지 소득증가에 연계되어 있는 자산조사 최저소득보장에 의존하도록 하고 있다.

결론적으로 연금개혁은 빈곤 연금수급자의 문제를 해결하기에는 한계가 '있는 것으로 평가할 수 있다. 이러한 사실은 연금준비단(Pension Provision Group)에 의해 서도 지적되고 있다. 연금준비단은 "최저소득보장제도의 구축, 개선된 국가연금 수급

38) 1994년의 경우, 남성근로자 56%가 기업연금에 가입해 있는데 반해, 전임 여성근로자는 단지 38%만이 기업연금에 가입해 있다(ONS, 1996).

39) 독신여성 연금수급자의 약 62%가 소득계층의 하위 20%에 속하고 있으며, 60세 이상 여성의 약 120만 명이 자산조사급여를 신청하고 있다(DSS, 1998c).

40) 이는 가정보호규정이 고등교육을 받을 경우 18세까지, 고등교육을 받지 않을 경우에는 16세까지 제공되는 것과 비교할 때 적용기간이 매우 줄어든 것이다. 더욱이 제공되는 크레딧이 단지 제2국가연금제도에만 적용되기 때문에 기존의 기업연금이나 개인연금뿐만 아니라 신설될 유동연금에는 적용되지 않는다.

권, 그리고 저축에 대한 동기부여의 향상 등은 연금수급자의 빈곤문제 해결에 도움이 될 것이다. 하지만 2050년 이후에 퇴직하는 많은 사람들이 완전 제2국가연금의 수급자격을 획득하지 못할 뿐만 아니라 기초국가연금과 제2국가연금의 급여가 물가에 연동하여 인상되는 것 등으로 인하여 제2국가연금을 도입한다 해도 최저소득보장제도에 의존하는 연금수급자의 수를 줄이지 못할 것"으로 평가하고 있다. 따라서 연금준비단은 "공적연금 급여를 최저소득보장 수준 이상으로 인상하고 사적연금에 의한 급여증가를 지나치게 고려하지 말 것을 제안하고 있다"(Pension Provision Group, 1999).

## 2) 연금수급자의 소득불평등 문제

연금개혁에서 국가소득비례연금제도를 제2국가연금제도로 대체한 것은 명백히 연금수급자의 소득불평등 문제를 완화시킬 수 있는 조치이다. 제2국가연금제도를 통하여 연간 9,000 파운드 이하의 소득자들은 전체 근로활동 기간동안 주당 약 50 파운드의 부가연금을 받을 수 있는데 반해, 9,000 파운드에서 18,500 파운드 이하의 중간 소득층은 저소득층에 비해 적은 연금을 받고, 연간 18,500 파운드 이상의 고소득자들은 기존의 국가소득비례연금제도에서와 동일한 혜택을 받기 때문이다. [표 3]은 이러한 소득재분배 효과를 예시하고 있다. [표 3]에서 보는 바와 같이, 연간 5,000 파운드의 소득자는 연금개혁의 결과 연 447 파운드나 더 받게 된다. 장래 연금급여를 현재 가치로 평가할 때, 이러한 액수는 국가소득비례연금제도에서의 급여 78파운드가 제2국가연금제도 하에서 525파운드로 인상된 것과 같다. 그러나 이러한 급여인상은 연간 소득 18,500 파운드 이상의 소득자에 대해서는 해당되지 않는다.

[표 3] 국가소득비례연금과 제2국가연금 하에서의 급여가치

소득	상한소득과 하한소득	국가소득비례연금 급여의 현재 가치 <sup>1)</sup>	제2국가연금급여의 현재가치/리베이트 가치	급여의 변화
5,000 파운드	1,700 파운드	78 파운드	525 파운드	447 파운드
10,000 파운드	6,700 파운드	308 파운드	548 파운드	240 파운드
15,000 파운드	11,700 파운드	538 파운드	663 파운드	128 파운드
20,000 파운드	16,700 파운드	768 파운드	768 파운드	0
25,000 파운드	21,700 파운드	998 파운드	998 파운드	0
30,000 파운드	21,700 파운드	998 파운드	998 파운드	0

주 1): 국가소득비례연금 급여의 현재 가치는 보험통계국의 경제 예상치를 근거로 계산되었는데, 급여의 현재 가치는 국가소득비례연금제도에서 적용제외될 때의 리베이트와 같다. 현재 국가비례연금 리베이트는 국민보험기여율의 4.6%이다(자료: Agulink, 1999: 18).

그러나 제2국가연금제도 도입을 통한 이러한 소득불평등 완화 조치는 연금개혁이 추구하고 있는 공적연금과 사적연금의 협력관계의 변화를 고려할 때 그 효과가 크게 상쇄된다. 곧 연금개혁은 사적연금제도의 활성화를 통해 노후 소득보장 문제의 해결을 도모하고 있는데, 사적연금 활성화를 위한 정부지원은 오히려 소득불평등을 심화시킬 것이기 때문이다. 물론 연금제도에 대한 정부 지원에는 국가가 제공하는 기초연금과 국가소득비례연금제도와 같은 공적연금에 직접적으로 공공지출을 하는 경우와, 사적연금(기업연금, 개인연금)에 대한 조세경감을 통해 간접적으로 지원하는 두 가지 방법이 있다<sup>41)</sup>.

사적연금에 대한 정부지원은 개인의 기여가 전제되기 때문에 자신의 노년을 스스로 준비하는 자조정신을 고취하기 위한 방안으로서(Field, 1996), 연금제도에서의 공·사 협력관계의 구축 측면에서, 공적연금에의 직접지원이 개인저축을 감소시키는 문제점을 가진다는 점에서 정당화되고 있다. 또한 공적연금제도에 대한 직접지출의

41) 1996/97년의 경우, 정부는 325억 파운드를 공적연금에 그리고 약 90억 파운드를 사적연금에 조세경감을 통하여 지원하고 있으나(Le Grand and Agulnik, 1998: 1), 연금제도의 개혁에 따라 공적연금에의 직접적인 지원보다는 사적연금에의 간접적인 지원이 매우 늘어날 전망이다.

압력을 경감시키기 위한 방안이 될 수 있다(Le Grand and Agulnik, 1998: 2). 그러나 사적연금제도에 대한 조세감면은 단지 기여를 할 수 있는 능력이 있는 사람에게만 혜택을 제공할 뿐만 아니라 한계세율 만큼 혜택을 보기 때문에 고액 납세자가 매우 유리하다는 점에서 매우 역진적이다.

Le Grand과 Agulnik의 분석에 의하면, 연금기여금에 대한 조세감면 혜택의 50%는 납세자의 소득계층 상위 10%에 속하는 연간 소득 25,000 파운드 이상인 사람에게 돌아가고, 약 25%는 납세자의 소득계층 상위 2.5%에 속하는 45,000파운드 이상의 고소득자에게 돌아간다(Le Grand and Agulnik, 1998: 6).

결론적으로 연금개혁을 통해 연금수급자의 소득불평등을 완화하려는 목적달성은, 실증적 연구를 통한 심도있는 분석이 필요하지만, 아마도 힘들 것으로 예상된다. 연금준비단의 평가에 의하면, 연금개혁 정책이 오히려 소득불평등을 심화시킬 것으로 예상하고 있다(Pension Provision Group, 1999).

## V. 결론 및 한국에의 시사점

1998년의 녹서가 제시하고 있는 연금개혁은 노동당의 복지이념인 “제3의 길 복지 모델”이 지향하는 ‘복지에서 근로’(from welfare to work)라는 정책목표를 구체화 하기위하여 연금체계를 재구축하려는 것으로 판단된다. 노동당의 복지이념이 평등주의보다는 자유주의에 보다 근접해 있기 때문에 사적복지의 확대를 통해 연금수급자의 노후보장 문제를 해결하려는 의도를 가지고 있다는 점을 간파할 수 있다. 따라서 근로능력이 없는 사람들에 대해서는 최저소득보장제도를 통하여 노후생활을 보장케 하고, 근로능력이 있는 사람들에 대해서는 보다 다양화된 사적연금제도를 제공하여 스스로 노후생활을 보장케 한다는 것이다. 곧 국민이 스스로의 노력에 의해 저축한 금액이 모두 최종적인 연금급여에 반영되게 하여 연금제도가 근로의욕이나 저축의욕을 저해하지 않게 하겠다는 것과 보다 많은 사람들이 사적연금에 가입함으로써 국가의 재정부담을 줄이겠다는 것이다.

본 연구에서 살펴본 바와 같이, 영국의 연금개혁은 다음과 같은 특징을 가지고 있음을 알 수 있다. 첫째, 연금개혁의 이념적 기반이 노동당 정부가 추구하고 있는 ‘제

3의 길 복지모델'에 근거하고 있기 때문에 사회보험제도의 이념인 형평성의 확보보다는 재정부담가능성(affordability)과 지속가능성(sustainability)에 역점을 두고 있다는 점이다. 따라서 사회적 욕구충족을 공적보험에 의존하기보다는 오히려 사적보험의 활성화를 통해 해결하려는 정책적 시도를 하고 있는 것이다.

둘째, 사적연금에의 활성화는 적용제외라는 제도적 장치를 통하여 이루어지고 있는데, 적용제외제도를 통해 국민들에게 선택권을 제고하는 동시에 국가재정의 건전성을 도모하고 있다.

셋째, 1층 연금체계인 국가기초연금제도의 급여가 공공부조제도인 최저소득보장 급여에 비해 낮게 책정되어 있는 구조적 모순에도 불구하고 국가기초연금제도에 대한 어떠한 조치를 취하지 않은 것은 노동당의 복지이념이 보편주의보다는 선별주의 정책을 추구하고 있는 것으로 판단된다.

넷째, 사적연금제도에서 적정수준의 연금급여 보장 및 연금구조에 대해서는 국가의 명확한 책임을 강조하고 있다는 점이다. 사적연금 급여의 보장을 위한 방책으로 최소보장연금제도를 도입하여 적용제외에 따른 급여손실을 정부가 보전하고 있으며, 기업연금제도의 관리·감독을 위한 기업연금감독기관을 설치하고 있다. 또한 개인연금에 대해서는 감독기관의 심사에 의한 적격증명서를 발급받도록 하고 있다.

끝으로, 낮은 이직이나 실직, 낮은 소득으로 기업연금이나 개인연금에 가입하지 못하거나, 가입해도 보장수준이 낮았던 중간소득계층의 사적연금 형성을 유도하기 위해 유동연금제도를 도입하고 있다.

결국 영국 노동당 정부가 추구하고 있는 연금개혁은 공적연금 수급자와 사적연금 수급자의 소득비율을 현재의 60: 40에서 2050년에는 40: 60으로 역전시킴과 동시에 공공지출을 현재의 GDP 5.4%에서 연금개혁이 완성되는 2050년까지 4.5%로 감소시키는데 그 목적이 있는 것으로 보인다. 이러한 연금개혁은 현재 영국의 연금제도가 가지고 있는 연금수급자의 빈곤문제나 노후 소득불평등 문제를 해결하기에는 어려울 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본 영국의 연금개혁은 현재 논의되고 있는 우리 나라 공적연금 개혁과 관련하여 몇 가지 정책적 시사점을 제공한다. 물론, 영국 연금체계의 발달과정과 제도체계가 우리 나라와 비교할 때 많은 차이점을 가지고 있다는 점을 고려할 때 세심한 주의를 요한다. 그러나 적정 공적연금 개혁모형을 개발하기 위하여 설치한

“공·사연금제도개선실무위원회”가 마련한 네 가지 모델<sup>42)</sup>은 모두 ‘공·사연금체제 간의 적절한 역할분담과 다층적 소득보장제도의 재구축을 제시’하고 있기 때문에 정책학습으로서의 가치는 충분할 것으로 판단된다. 제시된 네 가지 모델 중 어떤 모델을 선택하든지 간에 분명한 사실은 공적연금제도의 역할을 사적연금제도로의 이전을 전제하고 있다는 점이다. 따라서 영국의 연금제도 개혁이 우리 나라 연금개혁과 관련하여 줄 수 있는 현실적인 정책적 시사점은 노후소득보장에 있어서 국가의 역할 축소와 시장원리를 강화하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 영국은 연금개혁을 통해 국가책임을 기초생활보장에 한정하고 생활수준 보장의 문제는 시장원리에 일임함으로써 노후소득보장에 있어서 사적연금의 역할강화를 도모하고 있다. 사적연금의 활성화를 위한 조치로는 다음과 같이 들 수 있다.

첫째, 적용제외제도를 들 수 있다. 적용제외 제도는 현재 영국과 일본에서 도입되고 있는데, 국민들의 선택의 폭을 넓혀주는 동시에 연금제도의 부분적인 민영화를 달성할 수 있기 때문에 우리 나라 연금개혁에서도 고려해볼 가치가 있는 제도로 판단된다. 즉 국민연금제도의 급여체계를 기초연금과 소득비례연금으로 구분하여 기초 연금은 공적연금제도로 유지하고 소득비례부분에 대해서는 국민들의 선택에 따라 공적연금에 남아있든지 사적연금으로 전환케 할 수 있을 것이다.

둘째, 사적연금제도에서 적정수준의 급여보장과 사적연금의 안정성과 책임성을 보장하기 위한 국가의 명확한 역할을 명시하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, 최소

42) 공·사연금제도개선실무위원회가 마련한 네 가지 모델은 다음과 같다. 첫째 모델은 현행 제도의 보완 모델로서, 현행 연금체계를 기본적으로 유지하면서, 공적연금 제도별로 내부적인 조정을 통하여 장기 재정안정성을 확보하고자 시도한 대안모델이다. 두 번째 모델은 국민연금 중심의 개선모델인데, 국민연금제도를 중심으로 특수지역연금을 흡수·통합함으로써, 국민연금으로 전국민 공통의 단일 공적연금제도로 만드는 대안모델이다. 세 번째 모델은 일체형 다원적 개선모델로서, ‘상생연금’이라는 명칭의 기초연금을 도입함으로써, 이 기초연금을 통하여 피용자, 자영자, 특수지역가입자 등 기존가입자 뿐만 아니라 주부, 실업자 등 비경제활동자를 포함하는 전국민을 단일 연금제도로 묶는다는 점에서 일체형적 특성을 지니면서도, 기존의 국민연금, 3개 특수지역연금, 퇴직금의 제도적 틀은 그대로 유지한다는 면에서 다원적은 특징을 동시에 지니고 있는 대안모델이다. 끝으로 절충형 모델로서, 국민연금을 기초연금화하여 전국민 공통의 연금으로 1층으로 설정하고, 2층은 직장가입자의 경우 법정기업연금으로, 자영자의 경우 법정개인연금으로, 특수지역 가입자의 경우 소득비례지역연금으로 하며, 3층은 임의 민간노후보장상품으로 한다는 대안모델이다.

보장연금제도, 기업연금감독기관, 적격증명서 등이 그것인데, 이러한 제도적 장치는 특히 보험시장이 취약한 우리 나라의 실정을 고려할 때 지극히 필요한 제도로 판단된다.

끝으로, 유동연금제도의 도입이다. 유동연금제도는 기존의 사적연금제도에 접근이 어려운 계층에게 보다 용이하게 사적연금을 형성할 수 있는 기회를 제공하기 위한 제도인데, 우리 나라의 사적연금시장의 실태와 노동시장의 추이를 고려할 때 고려할 가치가 있는 제도로 판단된다. 즉 사적연금시장의 경우 연금을 알리고 판매하는데 소요되는 비용이 매우 높은 실정이고, 노동시장의 추이도 평생고용에서 계약직·임시적이 상례화되고 있는 상황에서 기존의 사적연금제도로는 이러한 변화추이를 수용하기 힘들 것이기 때문이다.

물론 노후소득보장에 대한 국가역할의 축소와 시장기능의 강화는 다음과 같은 문제점을 노출시킬 것이다. 첫째, 제도의 전환과정에서 발생하는 비용부담 문제이다. 즉 연금제도의 개혁에 따라 대다수의 고소득 근로자가 기업연금이나 개인연금으로 이동할 경우 공적연금은 심한 재정위기에 봉착할 것이다. 둘째, 사적보험시장의 과도한 경쟁에 따른 보험상품의 불합리한 판매문제가 야기될 수 있다. 영국의 경우, 공적연금에서 사적연금으로 이동한 200만명 이상이 잘못된 정보에 의해 공적연금 및 기업연금에서 개인연금으로 이동했다는 자료도 있다(Turner and Watanabe, 1995: 44). 셋째, 노후소득보장의 불안정성이 야기될 것이다. 이러한 사실은 확정기여방식의 기업연금이나 개인연금의 경우 시장의 불안정성과 제반 정보부족 문제로 인하여 그 비용이 전적으로 보험 가입자에게 전가될 위험이 있기 때문이다. 또한 잘못된 정보에 의해 공적연금에서 사적연금으로 적용제외를 결정한 경우 오히려 급여 수준이 낮아질 가능성도 배제하지 못할 것이다. 예로서, 1992년 현재 영국의 국가소득비례연금제도에서 개인연금으로 적용제외한 30만명 이상의 보험가입자가 공적연금에 남아있는 것보다 낮은 급여를 받게 된다(Turner and Watanabe, 1995: 39). 끝으로 무엇보다도 가장 심각한 문제는 연금수급자간 소득불평등이 심화될 것이라는 점이다.

그러므로 어떠한 연금제도도 정책입안자, 보험가입자 그리고 연금수급자 모두의 목표를 만족시킬 수는 없을 것이다. 연금수급자를 위해 어느 하나의 연금프로그램에 만 의존하지 않는 것이 제도의 단점을 최소화시킬 것이다.

· 참고문헌 ·

- 강옥모. 2000. "영국 신노동당의 '제3의 길' 복지정책: 좌·우파 복지 모델과의 단절인가", 《현상과 인식》, 제24권 제4호.
- 권문일. 2000. "국민연금의 민영화 논리에 대한 대응", 《복지동향》, 제22호.
- 김진수. 1997. "사회보험과 민영보험 관계정립에 관한 연구", 《한국사회정책》, 제4집, 제1호.
- 김태성·성경룡. 1995. 《복지국가론》, 서울: 나남.
- 김태성·김진수. 2001. 《사회보장론》, 서울: 청목출판사.
- 박순우. 1999. "영국의 사회복지", 한국사회과학연구소 사회복지연구실, 《세계의 사회복지》, 서울: 인간과 복지.
- 윤벽식·석재은·김수봉·권문일·윤석명. 2000. 《외국의 연금제도 개혁사례 비교연구(I)》, 서울: 한국보건사회연구원

Adam Smith Institute(1982), Privatizing Pension, London.

Agulnik, Phil. 1999. "The Proposed State Second Pension and National Insurance", In phil Agulnik, Nicholas Barr, Jane Falkingham, and Katherine Rake, partnership in Pension? Responses to the Pensions Green Paper, Centre for Analysis of Social Exclusion, CASEpaper 24, London: London School of Economic.

Blake, D. 1992. Issues in Pension Funding, London: Routledge.

Budd, A. and Campbell, N. 1998. "The Roles of the Public and Private Sectors in the UK Pension System" In Martin Feldstein, ed. Privatizing Social Security, The University Chicago Press.

DHSS. 1985a. Reform of Social Security, Cmnd. 9517-9519, London: HMSO.

DHSS. 1985b. Reform of Social Security: Programme of Action, Cmnd. 9691, London: HMSO.

Disney, R., Grundy, E. and Johnson, P. 1997. The Dynamics of Retirement, DSS Research Report No. 72, London: The Stationery Office.

DSS. 1997. Households Below Average Incomes 1979-1994/5, London: The Stationery Office.

DSS. 1998a. A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions, Cm 4179, London: HMSO.

DSS. 1998b. New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare, London: The Stationery Office.

DSS. 1998c. Social Security Statistics 1998, London: The Stationery Office.



- DSS. 2000a. *The Changing Welfare State—Pensioner Incomes*, London: HMSO.
- DSS. 2000b. *The Pensioners' Income Series 1997/8*, London: The Stationary Office.
- Field, Frank. 1996. *Making Welfare Work*, London: Institute of Community Studies.
- Goode, R., Atkinson, T., Berridge, D., Brown, H., Hines, B., James, S., libby, T., Goobey, A. R., Triggs, P. and Ward. S. 1993. *Pension Law Reform, Vol 1, Cm 2342*, London: HMSO.
- Government Actuary's Department. 1966. *Occupational Pension Schemes: A New Survey by the Government Actuary*, London: HMSO.
- Government Actuary's Department. 1978. *Occupational Pension Schemes 1975: Fifth Survey by the Government Actuary*, London: HMSO.
- O'Higgins, M. 1986. "Public-Private Interaction in Social policy: A Comparative Study of Pensions Provision in Sweden, West Germany and the United Kingdom," In M. Rein and L. Rainwater, eds. *The Public-Private Interplay in Social Protection: A Comparative Study*, New York: M. E. Sharpe.
- O'Higgins, M. 1987. "Public-Private Interaction and the British Pension Debate," In International Social Security Association, *Conjugating Public and Private: The Case of Pensions, Studies and Research No. 24*, Geneva.
- Johnson, P. and Stears, G. 1995. *Pensioner Income Inequality, Fiscal Studies, Vol. 16, No. 4*.
- Johnson, P. and Stears, G. 1996. "Should the Basic State Pension Be a Contributory Benefit?," *Fiscal Studies, Vol. 17, No. 1*.
- Labour Party. 1990. *Policy Review for the 1990s*, London.
- ONS. 1996. *Living in Britain—Results for the 1994 GHS*, London: HMSO.
- Le Grand, J. and Phil Agulnik. 1998. *Tax Relief and Partnership Pensions, Centre for Analysis of Social Exclusion, CASEpaper 5*, London: London School of Economic.
- Pension Provision Group. 1999. *Response to the Pension Green Paper*.
- Rake, Katherine, Jane Falkingham, Martin Evans. 1999. *Tightropes and Tripwires: New Labour's proposals and Means-Testing in Old Age, Centre for Analysis of Social Exclusion, CASEpaper 23*, London: London School of Economic.
- Rejda, G. 1991. *Social Insurance and Economic Security(4th ed.)*, N. J.: Prentice-Hall.
- Sir William Beveridge(1942), *Social Insurance and Allied Services. Cm 6404*, London: HMSO.
- Turner, J. and Noriyasu Watanabe. 1995. *Private Pension Policies in Industrialized Countries: A Comparative Analysis*, Michigan: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Whitehouse, Edward. 1998. *Social Protection Discussion Paper Series: Pension Reform in Britain, Discussion Paper No. 9810*.

## Reforms of the British Pension System: Reestablishment of the Public-private Partnership

Kang, Wook-Mo

(Department of Social Welfare, Gyeongsang National University)

This paper analyses the proposals contained in the British Government Green Paper, A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions for low paid workers and the potential of the new rules to guarantee a decent income in old age. The UK pension system is a partnership between the State(providing the basic state pension and the SERPS), employers(providing occupational pension scheme) and private pension providers(providing personal pensions). Although the system needs to change, this partnership remains the right foundation. However, the pension Green Paper proposes substantial changes to second tier pension provision in the UK. In particular, the Government plans to replace the SERPS with a new State Second Pension. According to the Green Paper, this will result in "dramatically better pension provision for those earning less than £9,000 a year" and through increased payments to private pension schemes, will also provide "extra help to those on middle incomes(£9,000-£18,500 a year).

Therefore, it discusses the general principles inherent in the design of the British pension system and analyses the balance of these principles is represented in the Green Paper. The paper then examines how the Government's proposals protect individuals from a means-tested old age.

This paper finds that the Green paper's proposals add up to reinventing a new two-stage basic pension. However, two key features of a such a basic pension package are missing— an 'adequate' level of payment and comprehensive entitlement. Because of these missing principles we argue that the Green Paper's proposals incorporate for the low paid. The income from the basic pension and the secondary pension which is so near the means-tested minimum that little is gained in retirement from a lifetime of work and contribution. Indeed, the shift away from collective provision and the emphasis on individual responsibility will reinforce this inequality, so that many poor will continue to experience poverty in later life.