

英國의 公的 年金 民營化 過程과 結果

權 恩 志

지금 각국에서는 고령화 사회의 대비책으로 연금 개혁을 실시하고 있다. 공적 연금을 축소하고, 사적 연금을 확대시키는 연금 민영화 방안이 도입되고 있다. 공적 연금을 민영화함으로써 연금 재정의 안정화를 도모하는 한편, 사적 연금 가입을 통하여 개개인이 스스로 노후 대책을 마련하도록 한다는 것이 기본 논리이다. 본 연구에서는 비교적 일찍부터 연금 민영화를 실시해 온 영국의 사례를 중심으로 연금 민영화 과정과 그 결과에 대한 분석을 시도하였다. 연금 민영화로 인하여 정부의 연금 재정은 안정화되었다. 그러나 그 과정에서 저소득 노인에게 제공되는 공공부조 지출 부분과 민영화 유인책으로 실시된 조세혜택 및 리베이트 비용을 고려할 경우, 연금 재정 안정화 효과는 일정 정도 반감된다는 것을 확인할 수 있었다. 또한 연금 민영화 이후 퇴직자들의 평균 소득은 증가하였지만 소득 불평등을 심화시키는 방향으로 진행되었고, 저소득층의 생계 유지 문제가 심각하게 대두되는 것을 확인할 수 있었다. 결국, 연금 민영화를 실시함에 있어 노후 생활의 안정적인 보장이라는 연금 본연의 목적을 잊지 말아야 하며, 연금 개혁에 대한 보다 신중한 접근이 필요하다.

1. 머리말

전세계적으로 인구의 고령화, 경제성장률의 저하, 노동시장의 변화는 현재 부과방식(Pay-As-You-Go: 이하 PAYG)⁽¹⁾으로 운영되고 있는 공적 연금제도에 재정 위기를 가져왔고, 이에 따라 연금 개혁의 필요성이 증대되고 있다.

세계은행에서는 공적 연금 민영화⁽²⁾를 핵심으로 하는 시장친화적인 연금 개혁안을 제시하였다. 세계은행(World Bank(1994))이 제시한 주요 내용은 첫째, 공적 연금 부분을

(1) 연금 체계는 기금 운영 방식에 따라 부과방식(PAYG)과 적립방식으로 나뉜다. 부과방식은 현시점의 퇴직자의 연금액이 현세대의 기여액으로 충당되도록 하는 것으로 적립되지 않는다는 의미에서 비적립체계라고도 불린다. 반면 적립방식은 개개인이 노동기간 동안 지불하는 기여금에 바탕하여 퇴직시 연금을 받는 방식으로, 이때 적립된 기금은 수입을 낳는 자산에 투자되어 수익을 낳는다.

(2) 민영화라고 하면, 좁게는 국가 소유 자산을 민간부분에 매각하는 것에서부터 넓게는 국가 부문의 역할을 축소하고 시장의 작동을 확대하는 여러 정책들을 포괄하는 의미에 이르기까지 다양하게 쓰이고 있다. 여기에서는 후자의 의미로, 영국 공적 연금 부분을 축소하고, 공적 연금의 일부를 사적 연금이 대신할 수 있도록 한 일련의 과정을 연금 민영화라고 지칭한다.

최소화하여 국가의 재정 부담을 덜고, 둘째, 대신 사적 연금 부분을 확대함으로써, 개인들이 자신의 노후 소득을 스스로 마련할 수 있도록 해야 하며, 셋째, 적립된 사적 연금 재원을 통하여 경제성장에도 기여할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 현재 각 국에서도 이러한 기조 하에 퇴직 연령 및 공적 연금 지급 개시 연령을 높이고, 개인의 연금 기여액을 증가시키면서, 연금 급여액은 점차적으로 줄이는 등 공적 연금 부분을 대폭적으로 축소하고 있다. 또한 줄어든 연금 부분은 개인들이 사적 연금 가입을 통하여 스스로 보충 하도록 유도하는 한편, 사적 연금 부분에 대한 정부의 지원을 통해 사적 연금의 활성화를 꾀하고 있다.⁽³⁾

그러나 이러한 방식의 연금 개혁은 공적 연금에 부여되었던 퇴직 연금의 안정적인 지급과 소득분배 개선의 역할을 방기한 채, 연금의 성격을 단순히 개인 저축 수단으로 대체시킴으로써 적지 않은 문제를 가져올 것으로 생각된다. 우선, 저소득 계층의 경우에는 사적 연금 가입자체가 불가능하므로 축소된 공적 연금만으로는 퇴직 후 생계 유지가 불가능할 수 있다. 그리고 개인 연금에 가입한 사람들의 경우, 연금이 대체로 연기금의 운영 수익에 연동하여 지급되기 때문에, 급여액이 안정적으로 보장되지 않는 문제가 있을 것으로 생각된다.

따라서 이 시점에서 실제로 연금 민영화를 실시한 나라들에서 어떠한 결과가 나타나고 있는지에 대한 사례 연구가 중요한 의미를 갖는다. 칠레는 1981년에 공적 연금의 완전 민영화 조치를 시행하였다. 이는 당시로서는 상당히 획기적인 조치였으며, 세계은행의 연금개혁안(1994)의 모태가 되었다[조영훈(1998)].⁽⁴⁾ 하지만 이러한 연금 개혁조치는 피노체트(Pinochet) 군사정권 시기에 강압적으로 이루어졌고, 노동자의 86%가 사적 연금에 가입되어 있기는 하지만, 실제로 연금 체계에 기여하는 사람들은 노동 인구의 55%를 넘은 적이 없는 등[Singh(1996)]의 성격을 띠고 있어서 사례 연구 대상으로는 부적절하다. 미국의 경우를 보면, 현재 사적 연금의 발달이 두드러지고, 사적 연기금의 적립량도 상당하여 사적 연기금 발달의 금융시장 효과 등을 분석하는 데 있어 주요 연구 대상이 되고 있다[송원근(2001)]. 그러나 미국은 전통적으로 공적 차원의 사회보장 영역이 약하고, 공적 연금 개혁에 대한 논의들이 최근에서야 일어나고 있는 실정인으로서, 이 역시 본 연구 대상으로는 부적절하다. 반면에, 영국은 1970년대 중반부터 공적 연금의 민영화 조

(3) 현재 각국에서 진행되고 있는 연금 개혁에 관한 자세한 설명은 국민연금관리공단(2000a), Disney and Johnson(eds.)(2001), Hughes and Stewart(eds.)(2000), OECD(2000) 등을 참고할 수 있다.

(4) 비록 1970년대 중반의 경제불황 이후 몇몇 나라들에서 복지삭감 정책이 시행되고 있기는 했지만, 그 당시 어느 나라에서도 연금의 완전 민영화는 논의되었다[조영훈(1998)].

치를 부분적으로 도입하기 시작하여, 지금까지 일관되게 '年金 民營化'의 기초를 유지하면서 연금 개혁을 추진해 나아가고 있으며[Disney(2001)], G7 국가 중 유일하게 공적 연금의 전격적인 민영화 조치를 취한 국가로 평가되고 있다[Williamson(2000)]. 실제로 1990년대에 이르면 노동자의 약 70% 정도가 사적 연금체계에 가입되어 있고, 사적 연금 기금량도 GDP의 80%를 넘어서는 등 연금 민영화가 상당히 진척되어 있다. 현재 영국은 연금 재정이 안정정인 경향을 보이고 있고, 또한 연금수급자들의 평균 소득도 증가한 것으로 알려져 있다. 이러한 상황을 종합해 볼 때, 연금 민영화의 과정과 성과를 연구하는데 있어 영국이 가장 적합하다.

영국은 1970년대 중반에 공적 연금제도의 일부를 사적 연금인 기업연금이 대체할 수 있도록 하는 제도를 마련함으로써 공적 연금 민영화에 첫발을 내딛게 되었다. 그 이후 점차적으로 공적 연금 부분을 축소해 나가는 한편, 공적 연금을 대체할 수 있는 사적 연금의 범위를 확대하고, 사적 연금이 잘 발달할 수 있도록 하는 제도적 장치들을 마련하는 등 계속해서 공적 연금 민영화를 추진하고 있다. 그 결과 영국의 GDP대비 공적 연금 지출 비율은 다른 나라에 비해 비교적 낮은 편이며, 연금 개혁 조치들은 향후 공적 연금 지출을 상당히 줄여줄 것으로 예견되고 있다. 그리고 개개인들의 퇴직 소득은 개혁 이전과 비교하였을 때 평균적으로 크게 상승하였는데, 여기에는 사적 연금의 증가가 상당한 영향을 미친 것으로 분석되고 있다.

이 논문에서는 영국 연금 민영화의 결과로 지적되고 있는 위의 현상들에 대하여 더욱 면밀하게 검토함으로써, 연금 민영화의 한계를 지적하는 것을 그 목표로 하고 있다. 연구 시기는 공적 연금 도입기인 1950년대부터 블레어(T. Blair) 정부 집권 직전인 1990년대 후반까지로 한정한다. 블레어 정부 집권 이후에도 연금 개혁 법안들이 마련되었지만, 최근에 와서야 시행되기 시작하였기 때문에 그 결과를 분석하는 데에는 한계가 있기 때문이다. 하지만 블레어 집권기에 시행되고 있는 일련의 연금 개혁 조치들도 연금 민영화의 연장선상에서 진행되고 있기 때문에, 이를 분석에서 제외해도 큰 무리가 없다고 판단된다.

본 연구의 첫 번째 과제는 영국의 연금 민영화 과정의 특징을 명확히 하는 것이다. 영국의 연금 체계는 어떻게 구성되어 있으며, 연금 민영화 과정을 거치면서 어떠한 형태로 변화하는지에 대한 구체적인 분석을 통해, 연금 민영화의 특징을 규명한다. 이를 바탕으로 하여 연금 민영화의 결과, 직접적으로 공적 연금을 제공하는 주체인 정부와 공적 연금의 혜택을 받고 있던 개개인들이 각각 어떠한 상태에 처해 있는지를 분석한다. 따라서 두번째 연구과제는 연금 민영화의 결과 정부 재정 지출의 변화를 살펴보는 것이다. 공적 연금 지출뿐만 아니라 노인에게 지급되는 총지출을 중심으로 분석하고, 연금 민영화로

인한 부가적인 비용 측면도 함께 고려한다. 셋째, 연금수급자의 소득의 변화를 분석할 것이다. 특히 소득 구성의 변화와 소득 분배 문제를 기준으로 연금 민영화 과정에서 나타난 연금소득자들의 소득 변화를 살펴본다. 이를 통하여 영국 연금 민영화의 결과 드러난 문제점들을 살펴보고, 영국 연금 민영화의 한계를 밝힐 것이다.

2. 英國 公的 年金制度의 民營化 過程

이 장에서는 공적 연금의 연금제도 변화 과정⁽⁵⁾을 연금 민영화의 측면에서 살펴보도록 한다. 먼저 공적 연금의 도입 취지와 초기 공적 연금의 위상에 대하여 살펴본 후, 공적 연금 민영화 과정에 대하여 구체적으로 분석할 것이다. 따라서 일련의 연금 개혁 가운데에서도 특히 공적 연금 부문의 축소와 공적 연금 외부화 제도의 도입 및 확대에 초점을 맞추도록 한다. 과정에 대한 분석을 마친 이후에, 영국의 연금 민영화 과정의 특징을 대하여 규명할 것이다.

2.1. 公的 年金制度 導入

영국에서 의무적으로 가입하여야 하는 공적 연금 체계는 基礎年金(Basic State Pension: 이하 BSP)과 所得比例年金(State Earning-Related Pension Schemes: 이하 SERPS)의 2층 체계로 구성되어 있다. 기초연금은 모든 국민을 대상으로 하는 제도로, 연금수급 연령이 되는 노인에게 정률의 연금을 지급한다. 소득비례연금은 피고용인을 대상으로 하여,⁽⁶⁾ 근로 기간의 소득에 비례하여 연금을 지급하는 제도이다. 현재 기초연금과 소득비례연금을 합한 공적 연금의 연금 급여수준은 평균 소득의 68% 수준이다. 이하에서는 이러한 공적 연금 제도의 도입 배경과 초기 양상을 살펴보도록 한다.

2.1.1. 公的基礎年金(BSP) 導入

영국의 공적 연금 제도는 16, 17세기부터 실시되었던 국가 차원의 빈민 구제 제도인

(5) 영국 연금제도에 대한 보다 자세한 설명은 다음을 참조할 수 있다. 국민연금관리공단(1997, 2000b)은 영국의 연금제도의 변천사와 공적 연금제도의 구체적인 운영 방식 대하여 설명하고 있다. 뿐만 아니라, 다른 나라들의 연금 제도에 대해서도 상세하게 설명되어 있어 연금 제도에 대한 비교 연구에 좋은 자료가 된다. 주은선(2001)은 1980년대 이후 계속된 보수당 정부의 연금 정책과 최근에 집권한 노동당 정부의 연금 정책을 비교, 평가하고 있다. Blake(1995)는 영국의 연금 체계와 연기금 제도에 관하여 분석하고 있는데, 특히 기업연금제도의 발전과 운영 방식에 대하여 상세하게 설명하고 있다. 그 밖에도, 영국 정부 기관인 Department for Work and Pensions(www.dwp.gov.uk)과 Government Actuary's Department (www.gad.gov.uk)의 자료들은 영국의 연금 제도를 보다 풍부하게 알 수 있도록 해준다.

(6) 자영업자의 경우 가입 대상에서 제외된다.

‘貧民法(Poor Law)’에서 그 기원을 찾을 수 있다.⁽⁷⁾ 근대적 형태의 노인 연금은 1908년 老人年金法(The Old Age Pensions Act)의 제정으로 처음 소개되었다. 당시 도입된 노인 연금은 조세에 의한 비기여제 연금으로, 주당 소득이 12실링 이하인 70세 이상의 노인들을 대상으로 하고 있다. 資產調查(means-test)와 일정한 도덕적 요건을 만족하여야 급여가 지급되도록 하였다.⁽⁸⁾ 1925년 연금법(The Widows’, Orphans’, and Old Age Contributory Pensions Act)의 도입으로 국가차원의 기여형 연금 체계가 처음으로 시작되었다.⁽⁹⁾ 이로써 노인 연금은 기존의 조세 방식에서 보험 방식으로 변화하게 되었다. 연금 수여에 있어 자산 조사가 사라지게 되었으며, 연금수급 연령도 70세에서 65세로 5년 단축되었다. 미망인과 고아에게도 일시적이거나 연금이 지급되도록 하였다. 그러나 수급대상은 여전히 일부 빈곤 노인층을 대상으로 하였고, 공무원 등과 같은 봉급생활자는 적용 대상에서 제외되었다. 이처럼 잔여적(residual) 성격을 띠었던 영국의 공적 연금 제도는, 이후 양차대전을 겪으면서 制度的 福祉 體系(institutional welfare system) 하에 재편된다(Johnson (1994)).⁽¹⁰⁾

두 차례에 걸친 세계 대전으로 보편적인 ‘福祉’에 대한 필요성이 대두되었고, 1942년의 베버리지 보고서(Beveridge Report)⁽¹¹⁾에 기초하여 1946년 國民保險法(National Insurance

(7) 대체로 1601년의 엘리자베스 빈민법(Elizabethian Poor Relief Act)을 국가 차원의 사회 보장 제도의 효시로 보고 있다[Beveridge(1942)]. 빈민법은 도입 이후 여러 차례 개정을 거치면서 계속 이어지다가 1948년 국민부조법(National Assistance Act) 제정으로 폐지된다.

(8) 1909년 5월 말 현재 노인 연금을 받는 사람은 약 50만 명이였다[Beveridge(1942)]. 당시 재무부의 연간 비용 추정치는 약 600만 파운드로 예상되었으나, 노인 연금수급자가 수가 1911년에 90만 명으로 크게 증가함으로 인하여 연간 1200만 파운드의 비용이 들었다[Blake(1995)].

(9) 연금 체계의 대상을 1911년 도입된 국민 건강 보험 체계(National Health Schemes)에 가입된 사람으로 한정하고 있다[Blake(1995)].

(10) 사회복지학에서는 복지모형을 크게 잔여적(residual) 모형과 제도적(institutional) 모형으로 분류하고 있는데, 잔여적 모형은 일차적으로 가족과 시장경제에서 보충이 안 되는 빈민이나 보호를 필요로 하는 자들을 대상으로 사회복지제도가 활용되는 것으로 일시적이고 보충적인 성격을 지닌다. 반면 제도적 모형은 사회복지를 현대 산업사회에서 국민들이 만족할 만한 수준의 삶과 건강을 누릴 수 있도록 제도적인 기능을 하는 것으로 보편적인 성격을 띠고 있다[김상균(1987)].

(11) 베버리지 보고서는 1942년 “사회보험 및 관련 서비스(Social Insurance and Allied Services)”라는 제목으로 발표되었다.

사회보장 플랜(the Plan for Social Security)의 주안점은 소득 수준에 상관 없이 출생, 결혼, 사망에 따라 발생하는 특별한 지출에 대한 사회 보험 체계를 만드는 것이다. 그 체계는 다음의 6가지 근본 원칙을 포함하고 있다: 정물의 생존 급여; 정물 기여; 행정 체계의 단일화; 급여의 충분성; 포괄성; 등급에 따른 적용[Beveridge(1942)].

한편, 베버리지는 공적 연금이 최저한의 생계유지 보장 수준으로만 제공되어야 하며, 그

Act)이 제정(1948년 시행)되었다. 국민보험법의 제정으로 오늘날과 같은 형태의 기여에 기반한 공적기초연금(BSP)이 도입되었다.

공적기초연금(BSP)은 소득이나 고용형태에 상관 없이 공적 연금수급 연령 이하의 모든 사람들이 가입하여야 하는 강제 연금 체계이다. 최저 소득 이상의 소득을 갖는 사람들이 정률의 기여액을 國民保險基金(National Insurance Fund: 이하 NIF)에 납부한 것을 기금으로 하고 있다. 기초연금 급여는 연금수급 연령인 사람들에게 기여 연수에 따라 매주 균일하게 지급되고 있다.⁽¹²⁾ 하지만 기초연금(BSP) 급여액이 최저생계비 이하로 책정되었기 때문에, 기초연금 이외에 다른 소득원이 없는 사람들의 경우 최소한의 생계 유지를 위해서는 국가로부터 추가적인 소득 보조를 받아야만 했다.⁽¹³⁾

기초연금의 실질적인 기금 운영을 담당하는 국민보험기금은 도입 당시에는 적립방식으로 운영되도록 설계되었다. 이렇게 하려면 1946년에 처음 노동시장에 진입하는 세대가 퇴직하기 시작하는 1990년경에 이르러서야 완전한 연금 지급이 시작될 수 있었다. 하지만, 정부는 기초연금의 도입과 동시에 충분한 기여를 하지 않은 사람들에게도 다소 낮더라도 공적 연금을 지급하도록 하였고,⁽¹⁴⁾ 이를 위해 재무부로부터 기금을 보조 받았다. 기초연금 도입 이후 점차 생활수준의 향상으로 인하여 연금액도 증가하였고, 연금 수령자의 수도 증가하였지만 연금의 미성숙으로 인하여 기여를 통한 기금액 총당은 불충분할 수밖에 없었다[Johnson(1994)]. 1958년에 발표된 보수당 정부 백서(Provision for Old Age)에 따르면, 기초연금액은 1948년에 85억£에서 1957년 150억£로 두 배 정도 증가하였지만, 실제로 연금을 지급하기 위한 국민보험 기금량은 재무부의 보조에도 불구하고 이의 1/10 정도밖에 미치지 못하였다. 이러한 상황이 지속될 경우 1970년 정도가 되면 기금이 완전히 고갈될 것으로 예측되었다[Blake(1995)]. 결국 국민보험기금의 재정 방식은 적립 방식에서 부과 방식으로 바뀌게 된다.⁽¹⁵⁾

이상의 생활을 누리기 위해서는 개개인의 자발적인 노력(예를 들면, 사적 보험 체계 가입 등)을 해야 한다고 강조하였다[Blake(1995)].

- (12) 도입 당시의 연금액은 주당 £1.30(당시 평균 소득의 약 14%)로 책정되었다.
- (13) 추가적인 소득 보조를 받기 위해서는 자산조사(means-tested)를 통하여 자격 요건을 입증 받아야 한다. 자산조사 급여(공공부조)는 일반조세수입을 재원으로 하며, 생계비지원(Income Support), 주택급여(Housing Benefit), 소득기반구직자수당(IJA), 지방세급여(Council Tax Benefit), 근로가족 소득지원(WFTC), 사회기금(Social Fund), 근로장애인 소득지원(Disabled Persons' Tax Credit), 장애근로수당(DWA) 등이 있다[김승택(2001)].
- (14) 1948년 법 시행과 동시에 기존의 연금수급자에게 새로운 수준의 연금을 반영하여 지급하도록 하였으며, 나머지 사람들의 경우 10년 동안의 기여 이후에 연금수급 자격이 주어지도록 하였다[Blake(1995)].
- (15) 1975년 사회보장 연금법에서 공적 연금의 재정 방식이 부과방식(PAYG)으로 확정된다.

2.1.2. 公的所得比例年金(SERPS) 導入

기초연금(BSP)과 함께 국가가 보장하는 강제 연금 체계로 공적소득비례연금(SERPS)이 1975년 社會保障年金法(Social Security Pension Act)에 의해 도입(1978년 시행)되었다.⁽¹⁶⁾ 소득비례연금 도입의 직접적인 원인은 크게 급여수준과 소득분배의 측면에서 다음과 같이 분석해 볼 수 있다.

첫째, 공적기초연금(BSP)의 급여수준은 도입 당시부터 최저생계비에도 못 미치는 낮은 수준이었다. 게다가 연금 급여액의 지수화 방식이 정해져 있지 않았다. 공적기초연금(BSP)은 임의적으로 특별한 경우에 한해서만 소득 증가에 연계하여 급여액이 조정될 뿐이었다[Blake(1995)]. 1950, 60년대에 전후 호황에 힘입어 실질 소득이 급격히 증가하였지만, 기초연금 급여에 실질 소득의 증가가 제대로 반영되지 못하였다. 이것은 기초연금의 급여수준을 상대적으로 더 낮게 만들었다. 결국 정액의 기초연금만으로는 베버리지가 제기하였던 최소한의 노후소득을 보장하는 데 무리가 있음이 드러나면서, 노후 소득 보장의 현실화를 위한 연금 체계의 개혁이 요구되었다.

둘째, 企業年金體系⁽¹⁷⁾의 발달은 소득 격차 문제를 야기하였다. 영국의 기업연금체계는 20세기 초에 이미 현재와 같은 틀을 갖추고 있었고, 전후 호황기를 거치면서 급속하게 발달하여, 1967년의 기업연금 가입자 수가 1,220만 명(노동 인구 대비 가입률 53%)으로 최고조에 달하였다(〈表 1〉).⁽¹⁸⁾ 그 결과 기업연금 가입자들은 기초연금에 더하여 퇴직

(16) 1959년 개정국민보험법에서 부가연금제도(State Graduated Retirement Pension Scheme: SGRPS)가 제정되어 1961년부터 기존의 정액제 기초연금(BSP)에 더하여 소득비례급여에 의한 소득비례급여가 지불되도록 하였지만, 이는 1975년 공적소득비례연금제도(SERPS)가 도입되면서 폐지되었다. 그런 의미에서 보면 공적소득비례연금제도(SERPS)는 부가연금제도를 계승하여 발전한 형태로 볼 수도 있다.

(17) 기업연금체계(Occupational Pension Schemes)는 민간 기업의 연금체계뿐만 아니라, 공기업 및 공공 서비스 체계(군인, 교사, 경찰, 소방관 등등)와 중앙정부 및 지방 정부 공무원의 연금체계도 포괄하는 체계이다[Blake(1995)].

(18) Hannah(1986)는 1950년대, 60년대 당시의 대기업의 성장, 관료제적 작업 조직의 형성, 그리고 완전고용 하의 노동력 부족이 고용주와 노동자 양쪽에게 연금에 대한 수요를 증가시켰다고 분석하고 있다.

연금과 직업 이동성에 관한 최근의 이론적, 실증적 연구들은 기업연금체계가 개개인의 재직 기간을 연장시킨다는 주장을 뒷받침해 주고 있다. Ippolito(1997)는 기업연금체계가 고용주들에게 노동자의 이직률을 감소시키는 방법으로서 혹은 신입사원 모집과 해고에 상당한 비용이 드는 상황에서 장기간 근무할 신입사원을 모집하는 인센티브체계로서 작용할 수 있다고 지적하고 있다. 특히 연금은 좀더 생산적인 노동자를 신입사원으로 뽑거나 고용을 유지하는 데 있어 단순히 기본 급여를 근무기간에 따라 많이 주는 것보다 훨씬 더 좋은 수단이라고 지적하였다. 한편, Disney & Emmerson(2002)는 그렇다고 해서 기업연금이 더 낮은 이직률과 더 긴 근무기간을 본질적으로 야기한다는 것을 증명하기는 어렵다고 지적하면서,

〈表 1〉企業年金 加入 現況 (단위: million, %)

연도	사기업		공기업		합계	총노동인구	노동인구 대비 기업연금 가입비율(%)		
	남	여	남	여			남	여	합계
1936	1.3	0.3	0.8	0.2	2.6	-	-	-	-
1953	2.5	0.6	2.4	0.7	6.2	21.9	34	18	28
1956	3.5	0.8	2.9	0.8	8.0	22.7	43	21	35
1963	6.4	0.8	3.0	0.9	11.1	22.9	63	21	48
1967	6.8	1.3	3.1	1.0	12.2	23.2	66	28	53
1971	5.5	1.3	3.2	1.1	11.1	22.5	62	28	49
1975	4.9	1.1	3.7	1.7	11.4	23.1	63	30	49
1979	4.6	1.5	3.7	4.8	11.6	23.4	62	35	50
1983	4.4	1.4	3.4	1.9	11.1	21.1	64	37	52
1987	4.4	1.4	2.8	2.0	10.6	21.6	60	35	49
1991	4.5	2.0	2.3	1.9	10.7	22.5	57	37	48
1995	4.1	2.1	2.0	2.1	10.3	22.5	52	39	46

資料: Ministry of Labour Gazette(1938, May), Government Actuary(2000)⁽¹⁹⁾, Blake(2003)에서 재 인용.

후 제2의 수입원이 생기게 되었고, 이는 Titmuss(1955)가 'two nations in old age' 라고 묘사 하였듯이, 기업연금체계에 가입한 사람과 그렇지 못한 사람 간의 소득격차를 심화시켰다 [Atkinson & Sutherland(1993)].⁽²⁰⁾

따라서 이러한 문제들을 해결하기 위한 연금 개혁 방안이 모색되었고, 1975년 사회보장 연금법에서 정액의 基礎年金(BSP)에 더하여 부가 연금인 所得比例年金(SERPS)을 도입하였다. 공적소득비례연금(SERPS)은 피고용인들에 한해서 강제 가입되는 체계로, 기여는 소득에 비례하여 고용주와 노동자가 정해진 비율로 국민보험기금에 기여하도록 하였다. 급여는 개인의 최고소득 20년간의 평균 소득의 25% 정도를 보장하는 수준으로 결정되었고, 연금액은 물가수준에 연동하도록 하였다. 한편, 기초연금의 급여액은 물가상승과 임금상승 중 더 큰 것에 의해 지수화(indexation)되도록 하였다.

오히려 적극적인 연금 선택을 하는 개개인들의 경우에 직업기간을 더 안정적으로 유지하려 할 수 있다는 관점에서 이를 선택 과정(selection process)일 수 있다고 설명하기도 한다.

(19) 영국의 Government Actuary Department에서는 4년의 간격으로 기업연금제도에 대한 조사를 실시하고 있다.

(20) 기업연금체계에 가입한 경우라 하더라도, 산업별, 직종별, 성별 연금 격차는 존재하였었다. 이에 대한 자세한 논의는 Hannah(1986), Ginn & Arber(1999) 등을 참조할 수 있다.

소득비례연금(SERPS)의 도입으로 영국에서는 강제적인 2층의 공적 연금 체계가 확립되었다.

2.2. 公的 年金 民營化의 導入 및 本格化

2.2.1. 公的 年金 民營化의 始作 - 外部化(Contract-out) 制度 導入

1975년 소득비례연금의 도입과 함께 이를 기업연금으로 대체할 수 있도록 하는 '外部化(contract-out)'⁽²¹⁾ 제도가 마련되었다. 외부화 제도의 도입으로 국가가 보장하는 2층의 노후보장체제의 일부를 사적 연금인 기업연금이 담당하도록 함으로써, 공적 연금 민영화 시작되었다.

외부화 제도는 소득비례연금 도입에 따라 증가하게 될 국가 재정 부담에 대한 우려에서 출발하였다. 1950, 60년대 당시에도 GDP 대비 공공부문 재정은 2~3% 내외이긴 하였지만 꾸준히 적자를 유지하고 있었다. 이러한 상황에서 소득비례연금을 도입하기는 하되 가능한 한 정부의 재정 부담을 경감시키고, 이를 사적 부문에서 책임질 수 있도록 하기 위하여 기업연금으로의 외부화를 허용한 것이다. 게다가 소득비례연금은 노동자들을 대상으로 하는 제도이기 때문에,⁽²²⁾ 이미 기업연금에 가입된 노동자들의 경우에는 퇴직연금 급여가 중복이 될 수 있었고, 이는 연금 소득격차를 더 크게 만들 수도 있는 상황이었다. 이러한 문제점 역시 외부화 도입을 부추겼다.

기업연금이 외부화되기 위해서는 소득비례연금(SERPS)에서 지급되는 연금액 이상의 最低 退職 年金額(Guaranteed Minimum Pension: GMP)을 보장해 주어야 하고, 企業年金委員會(Occupational Pensions Board)로부터 외부화 인증서를 발급 받아 기업연금 위원회의 관리를 받아야 한다. 한편, 기업연금이 외부화 승인을 받게 되면, 고용주나 노동자는 지금까지 납부하던 국민보험 기여를 감면 받는다.

외부화 제도는 당시까지 전적으로 기업의 자율에 맡겨졌었던 기업연금에 대한 국가 관리의 시작으로도 볼 수 있다. 그러나 기업연금에 대한 정부의 직접적인 규제는 거의 없었다. 외부화 체계를 선택하였을 때 주어지는 기여금 감면이나 조세 감면 혜택으로 인하여 고용주들이 스스로 외부화 기준에 맞게 연금 체계를 수정하였다.

(21) 외부화란 공적소득비례연금(SERPS)을 일정 요건을 만족시키는 사적 연금이 대체할 수 있도록 하는 제도이다. 대부분의 경우 이를 '적용제외'라는 용어로 번역하고 있지만, 주은선(2001)의 지적처럼 이 용어가 마치 연금가입 의무 자체를 면제 받고 있다는 의미로 오해될 우려가 있다. 따라서 가입자가 공적소득비례연금과의 계약을 사적 연금으로 대체하였다는 의미에서 주은선(2001)이 사용한 '외부화', 혹은 '대체'라는 용어를 사용하도록 한다.

(22) 소득비례연금은 피고용인만을 가입 대상으로 하고 있었기 때문에 자영업자의 경우에는 부가적인 공적 연금 혜택을 받을 수 없었다.

한편, 2층의 공적 연금체계 구축에도 불구하고, 외부화 제도는 오히려 소득 불평등을 확대하는 경향을 가져왔을 것으로 지적되고 있다[Turner and Watanabe(1995)]. 외부화 대상이 되는 기업연금은 정부에서 정한 최소지급금(GMP) 이상이 되는 경우에만 해당이 되었기 때문에, 저소득층의 경우에는 대상에서 제외되었다.⁽²³⁾ 또한 외부화할 경우에 제공되는 각종 조세혜택으로 인하여 연금이 세금을 절약할 수 있는 저축 수단으로 간주되었기 때문에, 상위소득계층에서 외부화가 활발하게 이루어졌다. 결과적으로 상위소득계층은 주로 외부화된 기업연금체계에 포함되고, 공적 연금 체계인 소득비례연금(SERPS) 제도에는 저소득계층만이 남아 있게 되었다. 결국 외부화 제도의 도입으로 연금권 문제에 있어서 'two nations'의 경향이 더욱 심화되었다[Hannah(1986)].

2.2.2. 本格的인 公的 年金的 民營化

전후 호황을 달리던 세계 경제는 1970년대 석유파동을 겪으면서 심각한 경제 위기 상황을 맞이하게 된다. 실업률의 상승과 고율의 인플레이션이 동시에 진행되는 스태그플레이션 현상이 나타나고, 재정적자가 심화되는 등의 심각한 경제 위기 상황에서, 전후에 유지되었던 케인즈식의 국가의 개입을 통한 경제정책은 한계를 드러내었고, 전후 확립된 '福祉國家'도 위기를 맞이하게 되었다. 영국 경제는 특히나 그 위기 정도가 극심하였으며, 제조업부문의 정체와 국제경쟁력 하락, 재정 적자의 증대가 두드러졌다.

이러한 상황에서 1979년 5월 보수당의 대처(M. Thatcher)정권이 성립되었다. 이들은 경제위기의 주된 원인으로 복지국가정책과 국가의 과도한 경제개입 등으로 인한 시장의 자유로운 작동에 대한 억압이라 판단하고, 시장의 자유로운 작동을 지향하는 경제정책을 추구하게 된다. 통화주의적 거시정책과, 공공부문의 민영화, 탈규제, 복지 축소, 노조에 대한 탄압이 그 주요한 내용이다.

특히, 공적 연금제도에 관해서도 “장래의 사회보장비, 특히 공적소득비례연금(SERPS)의 급여비 증대에 의한 재정파탄의 우려,” “보수당 정권 하에서 개인 및 민간의 자유를 최대한 존중하고 국가의 개입을 가능한 한 피하도록 한다”라는 2가지의 이유를 들어 대폭적인 연금 개혁을 실시하게 되었다[국민연금관리공단(2000b)].⁽²⁴⁾ 즉, 연금 재정의 안

(23) Hannah(1986)에 따르면, 고용주 입장에서 외부화를 하는 데 필요한 요건을 맞추기 위한 비용은 사무직 노동자(staff)보다 육체노동자(manual worker)에게 훨씬 더 많이 든다고 한다. 이것은 상대적으로 임금이 높은 사무직 노동자들이 주로 외부화하는 반면, 저임금 육체노동자들의 경우 그대로 공적 연금 체계에 남아 있도록 하였다.

(24) Ginn and Arber(1999)는 이러한 보수당의 연금 개혁 논리가 공공 복지와 사적 복지에 대한 도덕적 이분법에 기초한다고 분석하고 있다. 공공 복지는 개개인의 의존성에 관계되어 있고, 사회에 부담을 지운다. 반면 사적 복지는 개개인의 자유를 증가시키고 독립적인 성격을

정화와 신자유주의적 정책 기초를 바탕으로 하고 있다. 이러한 공적 연금의 민영화 기초는 비단 대처 정권에서 그치지 않고, 메이저(J. Major) 정권을 거쳐 현재의 블레어 정권에 이르기까지 계속해서 그 명맥을 유지해 오고 있다[주은선(2001)]. 다음에서는 일련의 연금 개혁 조치 중에서 공적 연금의 민영화를 촉진시킨 것으로 평가되는 1980년, 1986년 1995년의 연금 개혁을 중심으로 살펴보도록 할 것이다.

1) 1980年 社會保障法(Social Security Act) - 基礎年金 給與水準 減少

대처 정권은 집권 직후인 1980년에 기초연금(BSP)의 지수화 방식을 변화시킴으로써 기초연금 재정 절약을 도모하였다. 1975년 사회보장법에 의하여 기초연금의 급여수준이 물가상승률과 임금상승률 중 큰 것에 의해 연동하여 상승하도록 하였던 것을 소매물가상승에만 연동하여 상승하도록 하였다.

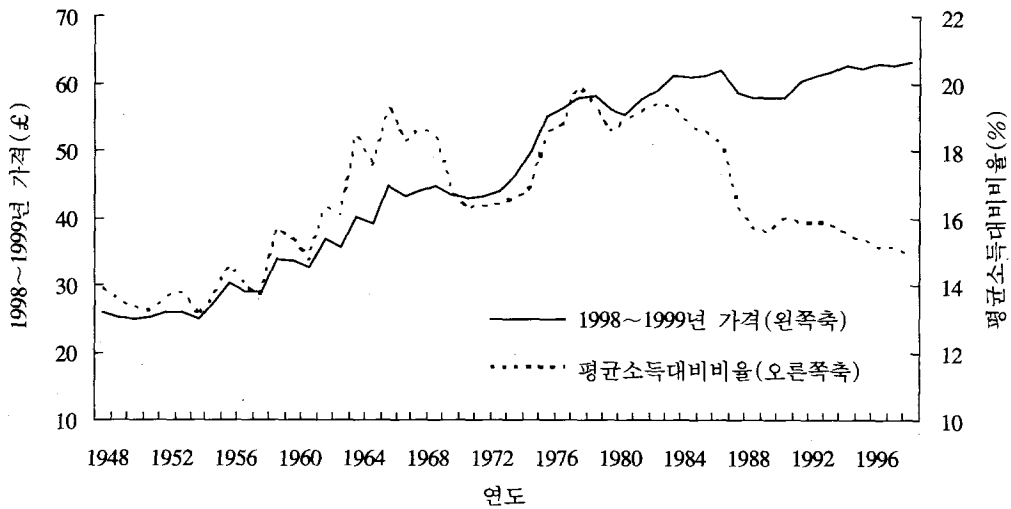
지수화 방식의 변화로 기초연금 급여수준은 점차 감소하였다. <그림 1>에는 기초연금 가치가 나와 있다. 기초연금 도입 당시에는 임의적인 경우에 한하여 급여액이 인상되었기 때문에, 평균소득 대비 비율이 일정하게 변하지 않았다[Budd and Campbell(1998)]. 그러던 것이 1975년 사회보장법에서 급여수준을 물가상승률과 임금상승률 중 더 큰 것에 따라 지수화하도록 하였다. 1970년대 후반 임금상승률이 물가상승률보다 더 컸고(<그림 2>).⁽²⁵⁾ 이로 인하여 평균소득 대비 기초연금 가치가 점차 증가하여 약 20%에 이르게 되었다. 하지만, 1980년에 지수화 방식을 물가상승률에만 연동하도록 함으로써, 기초연금은 실질임금 상승을 반영하지 못하게 된다. <그림 2>에서 확인할 수 있듯이, 1980년대 이후 물가상승률에 비해 임금상승률이 평균 2% 정도 더 높게 상승하였다. 따라서 공적 기초연금은 실질임금 상승분을 제대로 반영하지 못하였고, 평균소득 대비 기초연금 가치는 점차 하락하여 현재에는 약 15%에 불과하다.⁽²⁶⁾

이와 같은 기초연금 급여수준의 감소로 퇴직 후의 적절한 소득을 유지하기 위해서는 부가적인 연금 가입이 필요하게 되었고, 이는 사적 연금 가입의 증가를 유도하는 역할을

지니고 있다. 따라서 공공 복지에의 의존성을 줄이고 사적 복지를 증대시키는 것이 합리적인 대안이라고 지적하고 있는 것이다. 그러나 이하에서 살펴볼 수 있듯이 사적 연금에 가입하는 사람들은 국가로부터 독립적이지 않으며, 조세 혜택 등의 형태로 공공의 보조금을 받고 있는 것을 알 수 있다. 이는 보수당의 논리와는 일정 부분 모순된다.

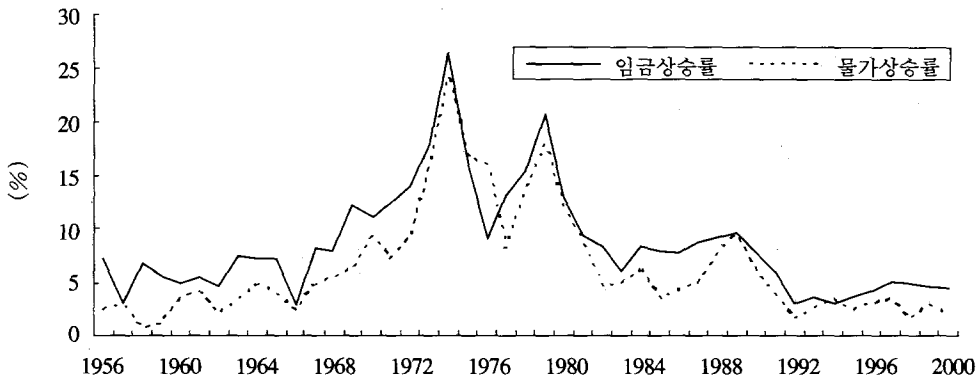
(25) 일반적으로 물가상승률 보다 임금상승률이 높게 나타난다. <그림 2>에서 확인할 수 있듯이 영국의 경우에도 1950년대 이후 현재까지 평균 약 2% 정도 임금상승률이 더 높게 나타나고 있다. 다만, 1970년대의 석유파동에 이은 전 세계적인 경제 위기 시기에만 물가상승률이 비정상적으로 높게 나타나고 있다.

(26) 주은선(2001)은 이러한 기초연금 급여수준의 대폭적인 하락은 제도 변화의 부수적인 효과가 아니라 정부가 의도한 것이었다 점에 주목하고 있다. 즉, 영국 정부는 공적 연금이 노후에 대한 최소한의 소득 보장을 해야 한다는 사고를 폐기한 것이다.



資料: HM Treasury(1996), Office for National Statistics website, Banks & Emmerson(2000)에서 재인용.

〈그림 1〉 公的基礎年金(BSP) 價値



資料: IMF(2003).

〈그림 2〉 物價上昇率과 賃金上昇率 比較

하였다.

2) 1986年 社會保障法 - 所得比例年金 給與水準 減少 및 外部化 擴大

1986년 사회보장법은 1985년의 녹서 "Reform of Social Security"에 기초하고 있다. 그때 까지만 해도 여전히 연금수령자에 대한 급여의 대부분은 기초연금(BSP)이었고, 소득비례 연금(SERPS) 수령자는 1%도 안 되는 상황이었다. 하지만 녹서의 추계에 따르면, 1985년에서 2035년 사이 소득비례연금 수령자의 수가 3배 정도 증가하는 데 비해, 기여자 대

비 연금생활자 지수(dependency rate)는 2.3에서 1.6으로 떨어질 것으로 추정되어, 부과방식으로 운영되는 공적 연금의 비용 구조가 상당한 타격을 받게 될 것이라 지적하고 있다. 2035년 소득비례연금(SERPS)에 대한 지출액이 약 240억 파운드가 될 것으로 추정되었는데, 이는 1985년 당시 기초연금(BSP)의 지출액 150억 파운드와 비교하면 상당한 것이었다.

한편, 기업연금의 가입자수는 1960년대 중반을 정점으로 하여 다소 감소하였는데, 공기업 부문의 가입자는 그 이후에도 점차 증가한 반면, 사기업 부문 가입자의 감소가 이보다 커 노동인구 대비 기업연금 가입자 수가 여전히 50%선에 머물고 있었다(表 1)). 이는 1975년 외부화 도입으로 인한 기업연금의 확대가 주로 공기업부문에서 활발히 이루어졌고, 사기업에서는 별로 호응을 얻지 못한 것에 기인한다[Budd and Campbell(1998)]. 왜냐하면 외부화 대상이 되기 위해서는 기업연금이 표준적인 確定 給與(Defined-benefit: DB) 체계 기준에 맞도록 조정이 되어야 했다.

확정급여형 연금은 퇴직 시점의 노동자의 임금과 근무 기간을 기준으로 하여 연금 급여액이 계산되는 체계이다. 그런데 확정급여 방식의 경우 도입에 따르는 행정 비용이 많이 들기 때문에 소규모 기업에서는 채택하기가 쉽지 않았고, 대체로 대규모 기업에서 자체적으로 기금을 관리하는 형태로 이루어져 왔다[Blake(1995)]. 소규모 기업에서는 확정급여방식보다는 행정비용이 적게 드는 確定給與(Defined-contribution: DC) 체계를 선택하여 보험회사로 하여금 기금을 운영하는 형태를 취하고 있다[Blake(1995)]. 확정기여형 연금은 노동자와 고용주가 급여의 일정 비율로 납부한 기여액을 투자하여 그 수익을 퇴직연금으로 지급하는 체계이다.

결국 대체로 대규모인 공기업의 경우 확정급여형 체계를 유지하고 있어서 외부화를 채택하는 데 별 무리가 없었다. 반면, 소규모 기업들의 비율이 많은 사기업들은 외부화 참여 기준에 맞추는 것 자체가 부담이 되었고, 이는 사기업들로 하여금 외부화를 꺼리게 만들었던 것이다.⁽²⁷⁾

이러한 상황에서 보수당 정부는 녹서를 통해 2층 체계의 연금을 보장하는 올바른 방식은 소득비례연금의 부분적인 외부화가 아니라, 이에 대한 국가의 직접적인 개입을 없애고 완전하게 기업연금과 개인연금체제로 바꾸어야 한다고 주장하였다.

(27) 한편, 1980년대 초반부터는 사기업뿐만 아니라 공기업 기업연금의 가입자 수도 감소하는 것을 볼 수 있다. 1970년대 후반 이후의 경기 하락과 그로 인한 대대적인 공기업 민영화로 노동시장 여건이 변화한 것에 주된 원인이 있다. 공기업 민영화로 인하여 공기업 연금체계 가입자들의 수가 급격히 감소하게 되었다. 그럼에도 불구하고 실업률의 급격한 증가로 노동인구가 감소함으로써 기업연금 가입률은 꾸준히 50%선으로 유지 될 수 있었다.

하지만 이와 같은 소득비례연금의 완전 민영화 계획은 각계의 반대로 인하여 실현되지 못하였다. 노조를 비롯한 노동단체들은 소득비례연금제도(SERPS)의 폐지는 소득재분배를 위장한 강도행위라고 극렬하게 비난하였으며, 보수당 내의 개혁 그룹에서도 공적 연금 폐지에 반대를 표명하였다(국민연금관리공단(2000a)). 게다가 놀랍게도 보수당의 완전 민영화에 대해 가장 적극적으로 반대한 것은 고용주들과 보험업계였는데, 이들은 당시 저소득자에게 제공되었던 소득비례연금(SERPS)의 급여를 사적 연금이 지불하는 것이 불가능하다고 주장하였다(Budd and Campbell(1998)). 왜냐하면 연금 지급을 위한 고정 비용 요소가 존재하는 상황에서 1970년대의 지속적인 연금 기금 적자로⁽²⁸⁾ 저소득자에 대한 연금 비용 부담은 고스란히 고용주와 보험업계의 몫으로 돌아갈 수밖에 없었기 때문이다.

따라서 정부는 이러한 주장을 받아들여 공적 연금 관련 정부 지출을 줄이고, 사적 연금이 확장될 수 있는 조건을 만드는 것에 초점을 맞추어 1986년 사회보장법을 제정 하였다. 주된 개혁 내용은 다음과 같다.

① 公의所得比例年金(SERPS) 給與 削減 및 社會保險 財政 安定化 措置

소득비례연금(SERPS)의 급여액을 기존의 최고소득 20년의 평균의 25% 보장 수준에서 생애 소득 평균의 20% 수준으로 하향 조정하였다.⁽²⁹⁾ 그리고 유족 배우자가 배우자 수급권 전체를 계승하도록 하던 것에서 50% 수준으로 승계액을 줄이도록 하였다.

직접적인 소득비례연금 삭감과 더불어 사회보험 관련 재정 안정화를 위한 조치들도 마련되었다. 퇴직해야 연금을 주던 규정을 폐지하고 연금수급연령 이상이 되어 일하는 노인에 대해 연금수급을 인정하도록 하는 조항을 도입하는 한편 퇴직금 수령 연기 기간에 따라 추가 보상을 지급하였다. 1960년대 이후 노인 남성의 노동 참가가 매우 현저하게 떨어지고 있었는데(Banks et al.(2002)), 이러한 조치를 통하여 노인층의 노동을 유도하고, 최저생계비 이하의 소득을 갖는 노인들에게 지급되었던 소득 보장 급여를 줄이려는 의도를 포함하고 있었다. 또한 기존에는 국민보험基金(NIF)이 최소급여수준의 인플레이 조정에 드는 비용을 전부 부담했던 것을 물가상승률의 3% 이상에 해당하는 부분에 대해서는 기업이 그 비용을 부담하도록 개정하였다.

② 外部化 制度의 擴大

소득비례연금(SERPS)을 외부화할 수 있는 범위를 확장하였다. 1975년 사회보장법에서

(28) Keating & Smyth(1985)는 연기금 재정 추계를 통해, 1970년대 내내 연기금이 적자 상황이었다는 것을 밝혔다. 특히 1973/74년 영국 주식시장 붕괴로 인하여 당시 연기금 적자가 최대에 달하게 된다(Blake(1995)).

(29) 1986년 사회보장법에서 도입된 소득비례연금 급여 산식 변경 조치는 2001년 이후에 은퇴하는 사람부터 적용되도록 하였다.

는 확정급여형(DB) 기업연금의 경우에만 외부화를 허용하였었던 데 비하여, 1986년 법에서는 확정급여형뿐만 아니라 확정기여형(DC) 기업연금도 외부화 대상이 되었고, 개인 연금의 경우에도 개인계정을 만들어 充當個人年金(Appropriated personal pension scheme: 이하 APPs)이란 이름으로 소득비례연금을 외부화할 수 있도록 하였다. 또한 외부화의 선택권을 노동자들에게 갖게 함으로써, 개개인들이 자유롭게 2층 체제를 선택⁽³⁰⁾할 수 있도록 하였다. 하지만 개인연금이나 기업연금으로 외부화할 경우에 주어지는 리베이트(contract-out rebate)나 세제 혜택 등은 자연히 개인연금이나 기업연금으로의 외부화로 선택을 유도하게 되었다. 뿐만 아니라, 외부화 범위 확대와 동시에 진행된 소득비례연금 급여 삭감 조치는, 외부화가 가능한 노동자들로 하여금 외부화를 선택하는 것이 최선책이 되도록 만들었다.

외부화 대상 범위를 확대시킴과 동시에 정부는 외부화에 따른 보험료 보조와 조세유인 조치를 시행하였다. 개인연금(APPs)으로 외부화한 경우, 일단 國民保險料(National Insurance Contribution)는 전액 지불하고 매년 회계연도 종료 후에 社會保障省(Department for Social Security)⁽³¹⁾으로부터 개인연금 펀드로 리베이트가 지불된다(〈表 2〉). 또한 개인연금이나 기업연금으로 소득비례연금(SERPS)을 대체하는 경우에 6년 동안 국민보험기금(NIF)으로부터 유인 지급금 명목으로 노동자 소득의 2%에 해당하는 기여금이 추가로 지원되도록 하였다(1989년 재정법(Finance Act)). 소득세 공제액도 회계연도 종료 후 개인연금 펀드에 불입되었다. 연간 기여금 한도액은 나이에 따라 점점 높아지며 세액이 공제

〈表 2〉 外部化 리베이트

(단위: %)

연도	기본 리베이트	추가 리베이트
1988-89	5.8	-
1989-90에서 1991-92	5.8	2
1992-93에서 1995-96	4.8	1
1996년 이후	2.3-9.0	-

註: 1992년부터 추가 리베이트는 30세 이상에게만 지급됨. 1996년부터 리베이트가 연령에 따라 다르게 지급되었고 추가 리베이트는 사라짐.

資料: Whitehouse(1998).

(30) 기업연금과 개인연금으로 외부화를 선택하는 것뿐만 아니라, 소득비례연금(SERPS)에 가입을 한 경우에도 이에 더하여 통상적인 개인연금(ordinary personal pension scheme)이나 공적 연금을 외부화한 형태가 아닌 통상적인 형태의 기업연금에 가입할 수 있도록 하였다.

(31) 이는 현재 'Department for Work and Pensions' 로 변화하였다.

〈表 3〉 Administrative data를 통해 본 個人年金 加入率 (단위: %)

연령	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
16-19	20.7	15.1	14.5	13.1	11.2	8.4	4.6	2.1
20-24	26.9	27.7	32.6	37.0	41.0	41.5	36.9	29.6
25-34	20.3	21.3	25.8	29.9	35.0	38.7	40.8	41.2
35-49	9.5	10.6	12.9	15.1	17.5	19.4	20.3	20.9
50-59/64	0.1	0.2	0.4	0.6	1.0	1.6	2.1	2.3
평균 가입연령	28.9	29.7	30.0	30.5	31.1	31.8	32.4	33.1
여성가입 비율(%)	32.8	33.2	34.7	35.9	36.8	37.3	37.1	36.8
총 가입자수 (단위: 천명)	3,203	3,396	4,169	4,806	5,333	5,668	5,733	5,639

註: Administrative data의 개인 연금 가입자 수는 노동자 1%의 표본에 기반한 것이다.

資料: Whitehouse(1998)에서 재인용.

된다.

이러한 유인책에 대한 반응은 실로 폭발적이어서 처음 1년 동안 약 310만 명이 공적연금 대신 개인연금을 선택하였고, 5년 후에는 그 수가 약 540만 명에 달하였다 [Tonk(1999)]. 특히나 외부화 리베이트가 모든 연령층에 똑같이 제공되는 반면 소득비례연금(SERPS)의 급여가치는 나이에 따라 증가하는 것이었기 때문에 개인연금으로의 이동은 특히 젊은 층에 인기가 많았다. 〈表 3〉을 보면 20~24세와 25~34세의 개인연금 가입률이 두드러지게 높은 것을 확인할 수 있다[Whitehouse(1998)].

그러나 이러한 경향은 1990년대 중반 이후 점차 줄어들게 된다. 1996년부터 외부화 리베이트를 연령에 연동시키게 하였기 때문이다(〈表 2〉).

1986년의 연금 개혁 조치는 기존의 기업연금 가입자에게도 상당한 변화를 가져왔다. 소득비례연금의 가입자뿐만 아니라 기업연금 가입자들도 개인연금(APPs)을 선택할 수 있도록 했을 뿐만 아니라 고용주들이 개별적으로 보험회사나 다른 금융기관을 통하여 확정기여형 기업연금에 노동자들을 가입시키는 것을 통해서도 공적 연금을 대체할 수 있도록 하였기 때문이다. 고용주 입장에서도 확정급여형 보다는 확정기여형 방식을 더 선호하였는데, 조세나 보조금을 통한 유인장치 이외에도 기금 운용 방식에 있어서 확정기여형이 더 유리하였기 때문이다. 확정급여형의 경우 연금 기금의 적자분을 고용주가 매꿔야 하는데, 1970년대 중반 주식시장 붕괴(1973/4년)와 연금수급자들의 수명증가로 인하여 당시 기업들은 연금 적자 위기에 처해 있었다. 하지만 확정기여형의 경우에는 기금의 적자에 대한 위험 부담을 노동자가 부담하는 구조였기 때문에 고용주들은 확정기여형 연금도

〈表 4〉 確定寄與方式 企業年金 加入者 推移 (단위: 백만 명)

년도	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995
확정기여방식 가입자 수	0.1	0.1	0.2	0.4	0.5	0.9	1.06

資料: Government Actuary's Survey of Occupational Pension Schemes(1971~1995).

외부화가 허용됨으로 인하여 신규 노동자 채용시 주로 확정기여형 연금 가입을 적극 유도하고 있다(Blake(2003), *The Economist*(2003)).⁽³²⁾

이후 확정기여방식의 기업연금은 지속적으로 증가하여 1991년 외부화가 승인된 확정기여 기업연금 가입자는 전체 외부화 기업연금 가입자의 약 6% 정도, 1994년에는 7%로 증가하였다. 또 전체 기업연금 중에서 확정기여방식 가입자는 1987년 약 7%에서 1991년 약 10%로 증가하였다(〈表 4〉).

3) 1995년 年金法(Pensions Act) - 最低給與水準 保障原則 撤回

확정기여방식의 경우 최소급여규정이 마련되어 있지 않기 때문에 급여에 있어서 극도의 불안정성을 내포하고 있다. 그런데 1995년 연금법에서는 확정급여 방식의 사적 연금의 경우에도 최저급여수준 보장규정을 철회를 표방하였다. 게다가 정부는 더 이상 외부화한 연금에 대하여 연금액에 물가 인상으로 인한 부분을 국민보험기금에서 보장하던 제도를 폐지하고, 대신 기업연금이 연간 최대 5%까지 물가에 연동하여 지수화하도록 함으로써, 정부의 연금 재정 부담을 경감시켰다.

이와 더불어 남녀의 공적 연금 수령 나이를 동등하게 하고, 소득비례연금(SERPS)에 대한 자격 부여 여부에 대한 결정을 해마다 계산하기로 한 조치들은 정부의 연금 재정 지출을 한층 더 줄여 주는 역할을 할 것으로 기대되고 있다(Budd and Campbell(1998)). 연금 수령 나이 동등화에 대한 결정은 직접적으로는 영국이 EU에 가입하면서, 유럽재판소에서 지급개시연령에 대한 남녀차별을 금지하는 판결(1989년)에 의한 것으로서, 공적 연금 수령 나이가 현행 여성 60세, 남성 65세인 것을 2010년부터 차차 증가시켜서 2020년에는 남녀의 수급연령이 모두 65세가 되도록 하였다. 한편 소득비례연금에 대한 자격 부여는 원래 퇴직하는 시점에 계산이 되는 것이었다. 이렇게 할 경우 퇴직 시점까지의 전체 경제의 평균 소득의 증가에 의해 각 해의 소득이 증가하는 것으로 계산됨으로써, 퇴직시 최저소득수준에 있는 경우라 하더라도 평균적인 소득 증가분이 고려되어 연금액이

(32) 대표적으로 Sainsbury's, Marks & Spencer, HSBC, BT and GlaxoSmithKine과 같은 회사들이 새로 고용되는 노동자들에게 기존에 운영하였던 확정급여형 기업연금체계 대신 확정기여형 기업연금 체계를 가입하도록 하고 있다(*The Economist*(2003)).

다소 높게 지급되었다. 하지만 1995년 연금법에서 연금액 산정을 해마다에 계산하도록 함으로써, 이와 같은 평균적인 소득 증가분의 고려로 인한 부분이 사라지게 되어 연금 재정을 절약할 수 있을 것으로 보인다.

2.3. 英國 公的 年金 民營化 過程의 特徵

영국의 공적 연금 제도는 1946년 기초연금을 도입한 이후 현재까지 지속적으로 변화하고 있다. 지금까지 살펴본 주요 연금 개혁과정은 <表 5>에 정리되어 있다.

영국의 연금 개혁은 1970년대 외부화 제도를 도입한 이후 현재까지 지속적으로 공적 연금 민영화를 확대하는 방향으로 나아가고 있다. 공적 연금 급여수준을 줄이는 한편, 2층의 공적 연금 체계를 사적 연금으로 외부화할 수 있도록 하여 공적 연금 부문을 축소하고, 사적 연금을 확대하는 조치들을 실시해 오고 있다.

영국의 공적 연금 체계는 대부분의 OECD 국가들과 마찬가지로 기초연금과 소득비례 연금의 2층 체계로 구성되어 있다(박영곤·윤석명(2002)).⁽³³⁾ 그러나 영국의 공적 연금 체계는 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 영국의 공적 연금은 기초연금과 소득비례연금 둘 모두 社會保險 방식으로 운영되고 있다. 보통의 경우 기초연금은 조세방식으로 운영되고, 소득비례연금은 사회보험 방식으로 운영되고 있는 것과 대비된다.⁽³⁴⁾ 기초연금이 사회보험 방식으로 운영됨으로

<表 5> 主要 年金 改革 및 特徵

1946년	* 공적기초연금(BSP) 도입	
	* 공적소득비례연금(SERPS) 도입	공적 연금 2층 체계 확립
1975년	* 외부화(contract-out) 제도 도입: 확정급여형(DB) 기업연금에 한함	공적 연금 민영화의 시작
1980년	* 기초연금(BSP)을 물가에만 연동하도록 지수화 방식 변화	기초연금 급여수준 감소
	* 소득비례연금(SERPS) 보장수준 변경	소득비례연금 급여수준 감소
1986년	* 외부화 범위 확대: 확정기여형(DC) 기업연금 및 개인연금(APPs)에 까지 대상 확대	사적 연금 급격히 확산
1995년	* 확정급여(DB)형의 경우에도 최저급여수준 보장원칙 철회 * 공적연금 지출 절약 방안 도입	

(33) 예외적으로 미국의 공적 연금은 소득비례연금만 있는 단일체계이다.

(34) OECD 국가 중 25개국 이 기초연금제도를 운영하고 있지만 보편적인 보장을 목적으로 하는 '기초' 연금 급여를 기여와 연계시키는 사회보험 방식으로 운영하는 국가는 영국과 일본뿐

〈表 6〉英國 勞動者의 年金加入 現況(1994-95年)

구분	숫자(백만 명)	%
총노동인구	24.9	100
1층 공적연금에 가입된 자	21.0	84
2층 공적연금에 가입된 자	18.9	76
SERPS 가입	7.1	28
contracting-out	11.8	48
기업연금	(8.1)	(33)
개인연금	(3.7)	(15)
2층 연금에 포함되지 않는 자영자	2.1	8
공적연금 가입대상에서 제외	3.9	16
소득하한선 이하의 노동자	(2.7)	(11)
소득하한선 이하의 자영자	(1.2)	(5)

資料: Liu(1999).

인하여 실제로 기초연금은 모든 노동자를 포괄하고 있지 않다. 〈表 6〉에서 나타나고 있는 것처럼 전체 2490만 명의 노동자 중에서 약 16%인 390만 명이 저소득으로 인해 공적연금 가입 대상에서 제외되고 있다.⁽³⁵⁾ 기초연금을 수급하기 위해서는 근로기간의 25% 이상 가입 이력이 있어야 하며, 완전연금을 받기 위해서는 전체 노동기간의 9/10 이상 가입이력이 있어야 한다. 공적 연금은 국민보험기금(NIF)에서 관리되는데, 기금의 대부분이 고용주나 노동자의 기여로 충당되고, 여기에 부분적으로 정부에서 지원금을 받는다. 기금은 부과방식(PAYG)으로 운영되어, 현 세대의 기여가, 그 시점의 퇴직자들의 연금(기초연금(BSP)과 소득비례연금(SERPS))과 사회보장 급여 지출에 쓰인다.⁽³⁶⁾ 이와 같은 사회보험 방식의 공적 연금 체계는 영국의 연금 재정의 안정화에 크게 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.

둘째, 공적 연금인 소득비례연금(SERPS)의 도입과 동시에 外部化(contract-out) 制度를

이다[박영곤·윤석명(2002)].

(35) 1999년 현재 공적 연금 가입 대상에서 제외되는 최저 소득 수준은 주당 66파운드 이하이다.

(36) 영국의 사회보장체계는 급여 지급 전에 자산 및 소득 상황에 대한 자산조사가 이루어지는 자산조사(means-tested) 급여(공공부조)와 자산에 대한 조사가 없는 비자산조사급여가 있다. 비자산조사급여는 다시 국민보험기금에 기여액을 납부한 실적에 따라 급여를 받는 기여급여(사회보험)와 거주요건을 충족시킬 경우 주로 세금으로 충당되어 받는 비기여형급여(사회수당)가 있다. 이 중 기여급여가 국민보험기금에서 지출되는데, 공적 연금을 비롯하여 질병급여, 실업급여, 근로 장애 급여, 출산수당 등이 포함된다[Johnson(1994), 김승택(2001)].

도입하였다. 1975년 사회보장연금법에서 소득비례연금 도입을 추진하면서 이를 기업연금으로 대체할 수 있도록 하는 외부화 제도가 함께 마련되었다. 이를 통하여 연금 민영화 가 무리 없이 자연스럽게 추진되었다. 기업연금은 기존에 이미 발달되어 있었기 때문에 이것을 이용함으로써 연금 민영화를 보다 쉽게 확산시킬 수 있었다. 1960년대 후반에 이미 노동자의 50% 이상이 기업연금에 가입하고 있었던 것을 알 수 있다(〈表 1〉). 1986년 사회보장법을 통하여 외부화 대상을 개인연금에까지 확대시킴으로써 연금 민영화는 더욱 진전되었다. 〈表 6〉을 보면 1995년 현재 2층 공적연금에 가입된 사람 중 62%가 외부화를 선택하고 있다.

셋째, 공적 연금 급여 축소와 함께 사적 연금 가입에 따르는 각종 혜택을 제공함으로써, 개개인들이 자발적으로 사적 연금으로 외부화하도록 유도하였다. 1986년 사회보장법에서 소득비례연금의 급여 삭감을 진행시킴과 동시에 외부화 대상을 개인연금에까지 확대시킨 조치는 개인 연금 가입의 급속한 확대를 가져왔다. 도입 초기에는 외부화 리베이트가 연령에 상관없이 똑같이 지급되었기 때문에, 특히 젊은 층의 개인연금 가입이 크게 확대되었다(〈表 3〉).

이러한 특징들로 인하여 영국의 연금 체계는 안정적인 형태를 띠고 있으며, 점차 공적 연금에서 사적 연금으로 그 비중이 옮겨가고 있다. 특히 영국의 경우 고령화에도 불구하고 연금 재정이 안정적인 경향을 보이고 있고,⁽³⁷⁾ 또한 앞으로도 계속해서 안정세를 보일 것으로 전망되고 있다. 이는 보험방식으로 운영되는 구조상의 특징과 더불어 연금 민영화 과정에서 지속적으로 공적 연금 급여를 축소한 것에 기인한다.

그러나 이와 같은 연금 체계의 안정성 이면에는 저소득 계층의 소득보장 문제와 노후 소득 불평등의 심화 문제가 내포되어 있다. 공적 연금 체계에 가입하지 못한 저소득 계층의 경우 공공부조 등의 방식으로 노후 소득 보장 프로그램이 운영되고 있기는 하지만, 그것으로 충분하지 못하다. 설사 2층의 연금체계(SERPS나 기업연금, 개인연금)에 가입하고 있다고 하더라도 납부 기간 중의 소득에 비례하여 연금액이 계산되기 때문에 저소득 불안정 노동자들의 경우에는 그 액수가 충분하지 못하다. 뿐만 아니라 근로기간 동안의 소득 격차가 퇴직 이후의 노후소득에도 계속 이어지고 있어서 노후소득 불평등 문제가 심각하게 제기되고 있다.

다음 장에서는 연금 민영화 과정에서 나타난 특징들이 어떠한 결과를 가져오는지를 政府 財政 측면과 退職 所得 측면으로 나누어 좀더 구체적으로 분석하도록 할 것이다.

(37) 영국은 1990년에 이미 G7 국가들 중 노동 인구 대비 연금수급자 비율이 가장 높은 나라이다(Davis(2003)). 그럼에도 불구하고 연금 재정은 상당히 안정적인 경향을 나타내고 있다.

3. 年金 民營化의 結果

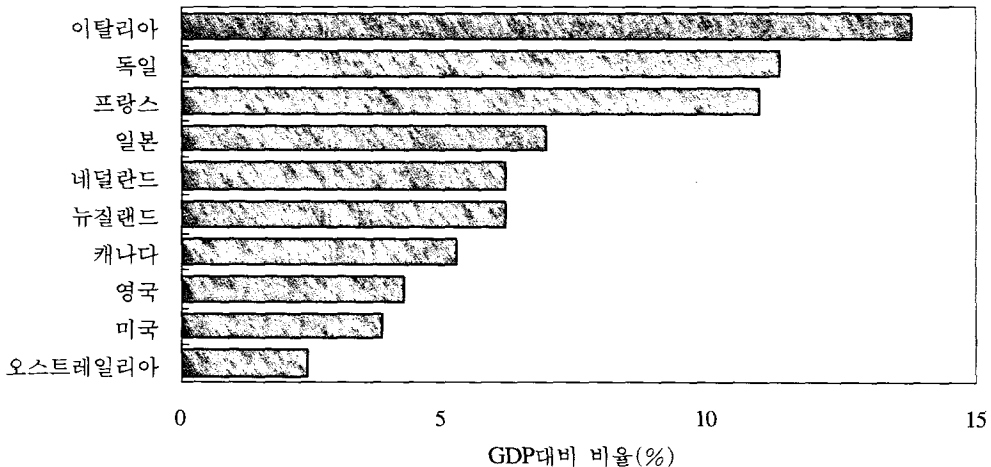
영국의 연금 민영화의 결과로 가장 크게 주목 받고 있는 것은 정부의 연금 재정 안정화와 퇴직자들의 평균 소득의 증가이다. 인구 고령화에도 불구하고, 연금 민영화 과정에서 실시된 공적 연금 급여액 삭감 조치들은 정부의 연금 재정 지출을 크게 줄일 것으로 기대되고 있다. 또한 개개인들의 사적 연금 가입 증가는 공적 연금 급여 축소를 정당화하는 한편, 퇴직 소득의 증가를 가져오고 있다. 본 장에서는 연금 민영화의 결과를 재정적 측면과 퇴직 소득의 측면에서 살펴보도록 한다.

3.1. 財政的 側面

3.1.1. 英國의 公的 年金 財政 現況

현재 영국의 공적 연금 지출 비율은 다른 나라에 비해 월등히 낮은 편이다. <그림 3>은 1995년 현재 OECD 10개 나라의 공적 연금 지출비율을 보여주고 있다.

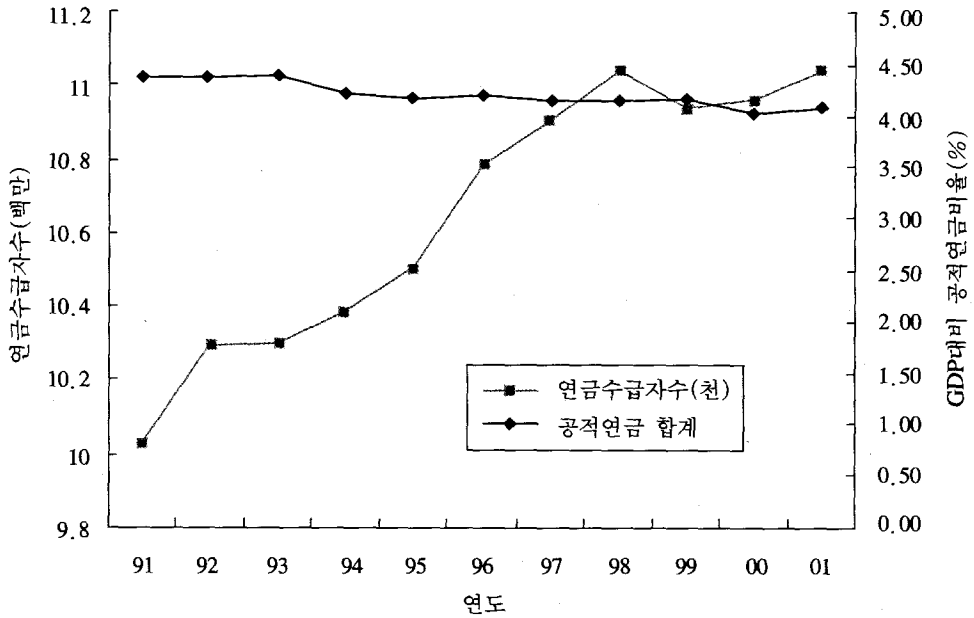
그림에서 알 수 있듯이 영국은 공적 연금 지출 비율이 비교적 낮은 국가들 중 하나이다.⁽³⁸⁾ 영국의 공적 연금 지출 비율이 낮은 것은 첫째, 공적 기초연금(BSP)의 소득 대체



資料: Roseveare, Leibfritz, Fore, and Wurzel(1996), Banks and Emmerson(2000)에서 재인용.

<그림 3> OECD 10個國 公的 年金 支出 比較(1995)

(38) 오스트레일리아의 공적 연금체계는 자산조사에 기초하여 저소득층만을 대상으로 하고 있기 때문에 예외적인 경우라 할 수 있다[Banks and Emmerson(2000)].



資料: DSS(2000), ONS(2003).

〈그림 4〉 年金受給者 數와 公的 年金 支出의 變化

율이 현재 평균소득의 15% 정도로 낮은 수준이고, 둘째, 소득비례연금(SERPS)은 1970년대 후반부터 시행되어 아직 제도가 성숙되지 않았고, 셋째, 외부화 제도로 인하여 소득비례연금을 기업연금이나 개인연금으로 외부화를 많이 하여 소득비례연금의 지출이 그리 크지 않은 상황이기 때문이다.

실제로 1990년대 이후 공적 연금 지출의 변화를 보면 상당히 안정적인 형태를 띠고 있다(〈그림 4〉). 연금수급자 수가 급격히 증가하고 있는데 반해, 공적 연금 지출 합계는 GDP 대비 4%대로 거의 일정한 수준을 유지하고 있다. 이것은 특히 1980년의 기초연금 지수화 방식의 변화로 인하여 기초연금 급여 지출 비중이 감소하고 있는 것에 기인하고 있다. GDP 대비 기초연금 지출 비율은 1978년 4.5%에서 1998년 3.8%로 급격히 감소하였다(DSS(2000)).⁽³⁹⁾

공적 연금 지출 내역을 좀더 자세히 살펴보면 〈表 7〉과 같다.

(39) 반면 소득비례연금의 지출 비율은 작지만 점차 증가추세에 있다. 제도가 성숙해 가는 과정에서 점차 소득비례연금 수급자 수가 증가하고 있기 때문이다. 연금 민영화 과정에서 실시된 일련의 소득비례연금 급여 삭감 조치는 대체로 2000년 이후에 실시되도록 설계되었기 때문에, 현재 그 효과를 실증적으로 분석할 수 없다.

〈表 7〉 公的 年金 支出(1998年)

지출 항목	지출액 (10억 £)	GDP 대비 (%)
공적 연금		
공적 기초연금(BSP)	32	3.8
공적 소득비례연금(SERPS)	4	0.4
합계	36	4.2

資料: Disney(2001), Emmerson & Johnson(2001).

1998년 현재 공적 연금 지출의 대부분은 기초연금지출로 320억 파운드, GDP 대비 3.8%를 차지하고 있고, 약 1060만 명이 지급 받고 있다[DSS(1998)]. 소득비례연금의 경우 40억 파운드로 GDP 대비 0.4% 정도이고, 약 550만 명이 받고 있다[DSS(1998)].

그런데 앞서 살펴보았듯이 노인에 대한 정부 지출은 공적 연금에만 국한되지 않는다. 최저 소득 이하의 노인들의 경우에는 공적 연금에 가입할 수 없기 때문에, 주로 공공부조나 사회 수당 등에 의지하고 있다.⁽⁴⁰⁾ 또한 공적 연금 체계에 가입되어 있다고 하더라도 공공부조 등에 의지하는 사람들의 비율이 상당하다. 따라서 연금 재정 문제에 대한 논의를 함에 있어 공공부조 등과 같이 추가적으로 노인에게 지출되는 부분에 대해서도 함께 살펴볼 필요가 있다. 특히, 영국의 경우 기초연금이 전체 노인을 모두 포괄하지 못하기 때문에, 저소득 노인에게 제공되는 공공부조에 대해 고려하여야 한다.

3.1.2. 公共扶助

공공부조는 資産 調査를 통해 최저 생계비 이하의 수입을 얻고 있는 저소득층의 생계 유지를 위하여 조세에 의해 급여가 지급되는 급여 체계이다. 베버리지(1942)는 기초연금 제도를 통하여 공공부조에 대한 의존율을 점차 줄이고자 하였다. 하지만, 공적 연금 제도에서 저임금 노동자가 제외되었고, 이들은 노후 소득을 전적으로 공공부조에 의지하여야만 했다. 또한 기초연금 급여액도 최저 생계비 이하로 책정되었기 때문에 대다수의 연금 수급자가 또다시 공공부조 수급자가 될 수밖에 없다. 2000년 현재 연금수급자 중 약 40% 정도가 공공부조를 받고 있는 것으로 나타나고 있다[Emmerson and Johnson(2001)].⁽⁴¹⁾

(40) 자산조사급여와 비기여급여의 경우 일반조세 수입을 재원으로 운영되고, 기여급여는 국민보험기금에서 지출된다. 공적 연금은 대표적인 기여급여이다[Johnson(1994), 김승택(2001)].

(41) 공공부조 신청 자격이 있는 노인이라 할 지라도 정부의 자산조사를 받아야 하고, 또 스티그마 문제 때문에 1/3 정도는 아예 신청조차 하지 않는다[DSS(1998)]. 이를 감안한다면 최저 생계비 이하인 저소득 노인층의 비율은 더 클 것임을 짐작할 수 있다.

〈表 8〉 老人에 대한 公共扶助 支出(1998年)

자산조사 급여(공공부조)	지출액(10억 £)	GDP 대비(%)
소득 보조(Income support)	3.6	0.4
주택 급여(Housing benefit)	3.8	0.5
지방세 급여(Council tax benefit)	1.1	0.1
합계	8.5	1

資料: Disney(2001), Emmerson & Johnson(2001).

노인에 대한 공공부조 지출은 대표적으로 所得 補助,⁽⁴²⁾ 住宅 給與, 地方稅 給與를 들 수 있다. 〈表 8〉에는 공공부조 항목별 지출액과 GDP대비 비율이 나와 있다. 1998년 현재 이들 지출 합계가 85억 파운드로 GDP 대비 약 1%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이것은 앞서 살펴보았던 공적 연금 지출액의 약 1/4에 달하는 양으로 상당히 그 비중이 큰 것임을 알 수 있다. 특히 공공부조의 경우 연금수급자의 약 40% 정도가 받고 있는 것임을 감안 한다면, 연금수급자들에게 있어 공공부조가 상당히 중요한 위치를 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

이것은 특히 저소득층을 중심으로, 공적 연금이 담당하던 노후 소득의 안정적인 보장 기능을 공공부조가 부분적으로나마 대신하게 되었다는 것으로 볼 수 있다. 기초연금의 급여수준이 현재 평균 임금의 15% 정도 수준에서, 2050년경에는 7% 정도로 낮아진다는 예측을 미루어 볼 때(Budd and Campbell(1998)), 공공부조의 지출이 차지하는 중요성은 더 커질 것으로 보인다. 따라서 연금 민영화로 인한 재정 변화의 추이를 살펴보는 데 있어 공공부조와 같이 노인에게 지출되는 부분에 대한 고려가 필요하다.

3.1.3. 年金 民營化 過程에서 생겨난 附加的인 費用 - 租稅惠澤과 리베이트

연금 재정의 변화를 분석하는 데 있어 또 한가지 중요한 것은, 연금 민영화 과정에서 생겨난 부가적인 비용이다. 그 중 가장 큰 부분은 공적 연금을 사적 연금으로 외부화할 경우에 주어지는 조세혜택과 리베이트이다. 이것은 대체로 면세 혜택이나 국민보험 기여율 인하 등의 형태로 이루어지기 때문에, 정부 지출 항목에 들어가지 않는다. 그러나 실제로 세원이 줄어드는 효과를 지니기 때문에 정부 입장에서는 그 만큼의 비용을 지출한 것 이상의 의미를 지닌다. 따라서 연금 민영화로 인한 재정 효과를 분석하기 위해서는 민영화 과정에서 실시된 조세혜택이나 리베이트로 인한 비용 부분도 같이 고려해야 한다.

(42) 1999년 4월부터 연금수령자들에 대한 소득보조(Income Support)는 Minimum Income Guarantee로 이름이 바뀌었고, 더 관대해졌다(Blundell and Emmerson(2003)).

〈表 9〉 租稅惠澤 및 리베이트 費用 推算(1998年 基準)

항목	10억 파운드	GDP 대비 비율(%)
조세혜택		
고용주와 노동자의 기여액에 대한 세금 면제	11.4	1.4
일시금 퇴직연금 부분 면세	2	0.2
리베이트	8.1	1

資料: Banks & Emmerson(2000).

영국에서 공적 연금을 사적 연금으로 외부화하는 것은 형식상 개개인들이 자발적으로 선택할 수 있도록 되어 있다. 이러한 상황에서 정부는 연금 민영화를 활성화하기 위해서 각종 조세혜택 및 리베이트를 동원하여 사적 연금 선택이 개개인들에게 직접적인 이익을 가져다 줄 수 있도록 하였다. 이와 같은 유인책은 공적 연금액 축소 조치들과 함께 개개인들의 사적 연금 가입을 부추겼지만, 그에 상응하는 상당한 비용을 가져왔다(〈表 9〉).

정부는 기업연금이 공적소득비례연금(SERPS)을 외부화할 경우, 고용주에게 기여분과 운용수익에 대해 비과세 혜택을 제시함으로써, 고용주들의 외부화 참여율을 높이도록 유도하였다.⁽⁴³⁾ 노동자의 경우에도 기여액에 대한 면세혜택을 받고 있다.⁽⁴⁴⁾ 뿐만 아니라, 사적 연금은 다른 저축수단들에 비해 상대적으로 세금이 경감되는 혜택을 받고 있는데, 확정기여(DC)형 체계에서 개개인 연금 적립 기금의 1/4에 해당하는 부분을 일시금(lump-sum)으로 받거나, 확정급여(DB)형 체계에서 최종 급여의 1.5배에 해당하는 부분을 일시금으로 받는 경우에 면세혜택을 주고 있다.

외부화한 경우 고용주와 노동자에게 제공되는 연금 기여액에 대한 세금 면제 부분을 비용으로 추산하면 1998년 현재 약 114억 파운드(GDP 대비 1.4%) 정도이다. 일시금으로 받는 퇴직 연금 부분에 대한 면세는 약 20억 파운드(GDP 대비 0.2%)에 해당한다. 이러한 기여액과 급여액에 대한 면세 비용을 합치면 공적 연금 지출 약 360억 파운드의 거의 40%에 해당하는 상당히 큰 양이다.⁽⁴⁵⁾ 여기에 기업연금 운용 수익에 대한 비과세로 인한 부분까지 고려한다면 연금 민영화로 인한 세원 손실 비용이 훨씬 더 클 것임을 알

(43) 영국 기업연금 체계의 과세체제는 전형적인 EET(Exempt Exempt Taxed)유형으로 고용주 기여액에 대한 면세, 운용수익에 대한 면세, 연금 급여액에 대한 과세를 의미한다. 연금 과세에 대한 자세한 설명은 전영준(1997), 방하남 외(2000) 등을 참고할 수 있다.

(44) 외부화하지 않고 공적소득비례연금(SERPS)에 가입되어 있는 노동자들의 경우에 국민보험 기금에 납부하는 기여액은 조세 대상이 되었다(Turner and Watanabe(1995)).

(45) Pension Policy Institute(2003)은 2002년 현재 사적 연금에 대한 세금 면제 비용이 GDP의 약 2.5% 정도 되는 것으로 추정하고 있다.

수 있다.

外部化 리베이트(contract-out rebate)는 소득비례연금(SERPS)을 외부화하는 경우, 국가 보험기금에 납입하는 기여금에 대해 소득의 일정 비율만큼 면제해 주는 제도이다. 외부화 제도 도입 당시(1975년)의 기업연금으로의 외부화 리베이트는 노동자 2.5%, 고용주 4.5%로 총 7%였으나, 1982년에는 총 6.25%(노동자 2.15%, 고용주 4.1%), 1988년에는 총 5.8%(노동자 2%, 고용주 3.8%)로 점점 감소하여 1993년에 4.8%(노동자 1.8%, 고용주 3%)가 되었다. 여기에 1986년에 외부화 범위를 확대하면서, 개인연금이나 기업연금으로 외부화하는 경우 1988년부터 1993년까지 6년 동안 추가적으로 국민보험기금에서 유인 지급금 명목으로 개개인에게 소득의 2%의 리베이트가 제공되었다.

물론 외부화 리베이트가 점점 줄어들고 있기는 하지만, 公的 年金으로의 再轉換(recontract-into)⁽⁴⁶⁾을 막고, 연금 민영화를 지속시키기 위해서는 외부화에 대한 유인책이 계속 이어져야 했다. 왜냐하면, 우선 외부화 리베이트는 연령에 상관없이 일정하게 지급되므로, 중장년 층보다는 젊은 층이 외부화하는 것이 좀더 이익이다. 또한 외부화로 인한 연금 지급방식을 살펴보면, 확정기여형(DC) 연금에 비해 확정급여형(DB) 연금은 정해진 급여 산식에 따라 퇴직 급여를 안정적으로 받을 수 있고, 급여 산정에 있어서도 퇴직시점의 임금을 기준으로 하기 때문에 근로기간이 경과할수록 임금액이 높아진다는 점을 고려한다면, 근로기간의 후반부에 있는 중장년 층일수록 DB형 체계를 선택하는 것이 유리하다. 이러한 관점에서 살펴보면, 젊었을 때 개인연금(DC형)으로 외부화하여 각종 금융적 혜택을 누린 후, 다시 公的所得比例年金(DB형)으로 再轉換(recontract-into)하는 것이 개개인에게는 더 이익이 될 수 있었다[Blake(2002), Samwick(2002)].⁽⁴⁷⁾ 결국 이와 같은 현상을 방지하고자, 정부는 원래 1993년까지만 지급하려고 하였던 추가적 리베이트를 그 이후부터 1996년까지 30세 이상인 경우에만 1%를 제공하도록 하였다. 1996년부터는 외부화 리베이트를 나이에 연동해서 지급하도록 하는 조치를 취하고 있다. 1998년 현재 외부화 리베이트로 인한 정부 부담은 약 81억 파운드(GDP 대비 1%)로, 공적 연금 지출의 약 1/4에 해당한다.⁽⁴⁸⁾

(46) 1986년 사회보장법에서 외부화 범위를 확대하였을 뿐만 아니라, 외부화한 연금을 공적소득 비례연금(SERPS)으로 재전환(recontract-into)도 가능하도록 하였다.

(47) Blake(2002)의 연구에 따르면, 노동 연령 초기에는 개인연금으로 외부화하여 외부화 리베이트를 받고, 남자는 42세 이상, 여자는 34세 이상인 경우에 1993년까지 지급되는 2%의 특별 보너스 기간이 끝나고 나면 공적소득비례연금(SERPS)으로 다시 돌아오는 것이 유리하다고 지적하고 있다.

(48) Whitehouse(1998)는 1988-89년부터 1995-96년까지 8년간 정부의 외부화 리베이트 비용과 외

결국 조세혜택이나 리베이트로 인한 비용은 공적 연금지출의 60%가 넘는 상당한 액수이다. 물론 이것이 실제로 정부가 지출한 비용이 아니긴 하지만, 연금 민영화로 인한 경제적 비용이라 볼 수 있다.⁽⁴⁹⁾

이 절에서 살펴본 내용을 정리하면 다음과 같다. 연금 민영화의 결과 영국 정부의 공적 연금 지출은 다른 나라에 비해 상당히 작은 편이며, 고령화에도 불구하고 안정적인 경향을 띠고 있다. 현재까지는 공적기초연금(BSP)의 급여수준 감소 조치가 상당한 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 공공부조와 사회수당과 같은 형태로 연금 수령자들에게 지출되는 금액도 꾸준히 상당한 액수를 나타내고 있는데, 이 역시 연금 재정 변화를 분석하는 데 있어 함께 살펴보아야 한다. 이렇게 계산할 경우, 노인에 대한 정부 지출 금액은 공적 연금 지출만 고려했을 때에 비해 약 44% 증가하게 된다.⁽⁵⁰⁾ 또한 민영화로 인한 재정 효과를 판단하는 데 있어 연금 민영화 과정에서 실시된 외부화에 대한 조세혜택이나 리베이트로 인한 경제적 비용도 고려하여야 한다. 물론 이것을 완전하게 비용으로 환산하는 것은 불가능 하다. 일단 기여 및 급여에 대한 면세 혜택과 외부화 리베이트를 비용으로 환산하면 약 215억 파운드, 공적 연금 지출의 60%가 넘는 상당한 양이다. 결국 1998년 현재 노인에게 지출되는 정부 지출 총액(약 514억 파운드)에 추정 가능한 조세 비용 및 리베이트 비용 합계(약 215억 파운드)를 합치면 총 약 729억 파운드(GDP 대비 약 8.5%)이다. 이것은 공적 연금 지출(357억 파운드, GDP 대비 약 4.2%)만 고려하였을 경우에 비해 2배 이상인 것을 알 수 있다.

영국의 경우 인구 고령화로 인한 연금수급자의 급격한 증가에도 불구하고, 연금 민영화가 공적 연금 재정 안정화에 비교적 긍정적인 역할을 하고 있는 것은 사실이다. 그러나 정부에서 노인에게 지급하는 추가적인 부조 금액이 상당한 액수이고, 여기에 연금 민영화 과정에서 실시된 조세 혜택이나 리베이트 비용을 같이 고려해 본다면, 이 부분의 비용이 공적 연금 지출보다 더 크다. 즉, 연금 민영화로 인한 재정적 효과를 분석하는

부화로 인한 소득비례연금(SERPS) 지출의 절약 분을 추계하였는데, 8년 동안의 소득비례연금 지출의 절약분(85억 파운드)을 제외한 리베이트의 순 비용이 92억 파운드에 달하는 것으로 밝혀졌다.

(49) Walker(2001)는 이러한 기여에 대한 면세와 리베이트가 누구에게 혜택이 되는지에 주목하고 있다. 연금 민영화 과정에서 절약된 노인에 대한 공적 연금 지출 부분이 현 세대 사적 연금 가입자에게 돌아가고 있다는 것이다. 특히 외부화하지 않고 소득비례연금(SERPS)에 그대로 남아 있는 계층이 주로 저소득 노동자임을 고려해 본다면, 이러한 특징은 간접적으로 퇴직자의 소득 분배를 악화시키는 역할을 할 것이라 예상할 수 있다.

(50) 1998년 현재 노인에 대한 정부 지출 총액은 514억 파운드, 공적 연금 지출은 357억 파운드이다[DSS(2000)].

데 있어 공적 연금 지출의 변화만으로는 부족하다. 연금뿐만 아니라 노인에게 지출되는 정부의 공공부조 지출이나 사회 수당에 대한 고려가 필요하고, 또한 민영화 유인책으로 실시된 각종 조세 혜택들도 비용으로 분석해서 살펴보아야 한다.

3.2. 年金受給者 所得 變化

3.2.1. 年金受給者 所得 構成 變化

연금 민영화 이전과 비교해 보면 연금수급자의 평균소득이 크게 상승한 것으로 나타나고 있다. <表 10>에는 연금수급자의 평균 소득 변화가 소득 항목별로 나와있다.⁽⁵¹⁾ 총 평균 소득을 비교해 보면 민영화 이전에 비해 1997년 현재 약 62%가 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 이 기간 동안의 평균 임금상승률인 36%를 훨씬 능가하는 양이다[ONS (2002)].

그러나 소득 항목별로 증가율의 차이가 나타나고 있다. 첫째, 사회보장급여의 경우 총 평균소득에서 차지하는 비중이 점차 낮아지고 있으며, 민영화 이전에 비해 증가율이 41%로 평균소득 증가율보다 낮다. 사회보장급여 부문의 증가율이 평균보다 작은 것은 민영화 과정에서 공적 연금 급여를 축소된 것의 영향이 작용한 것으로 볼 수 있다. 둘째, 총 소득에서 기업연금이 차지하는 비중은 점차 증가하고 있으며, 민영화 이전과 비교했을 때 증가율이 162%로 다른 항목에 비해 가장 큰 증가율을 보이고 있다. 이는 기

<表 10> 年金受給者의 平均所得 構成 變化, 1979~1996/7

(단위: 주당소득£, 2000/1가격기준)

	1979	1989	1996/7	1979~1996/7 변화율
총 평균소득	137	185	223	62%
사회보장급여	84(61%)	95(51%)	118(53%)	41%
기업연금	22(16%)	41(22%)	58(26%)	162%
투자소득	15(11%)	34(18%)	31(14%)	110%
근로소득	16(12%)	14(8%)	15(7%)	-5%
기타	1	1	1	21%

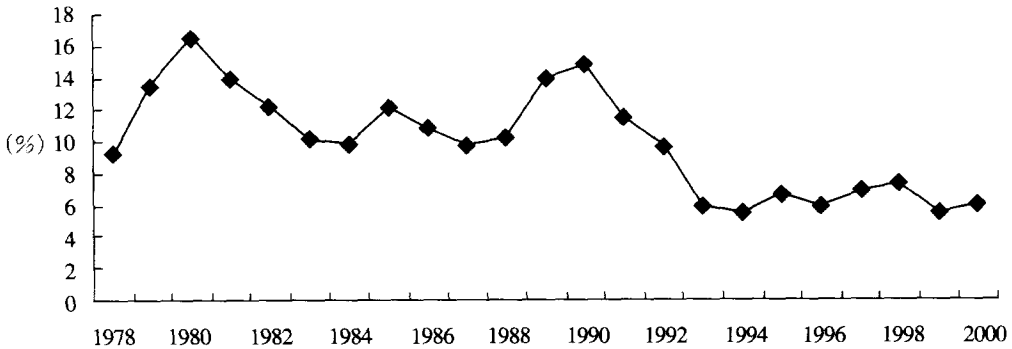
註: 1) 괄호 안은 총 평균소득 중 각 항목의 소득이 차지하는 비중을 나타냄.

2) 사회보장급여는 자산조사급여와 비자산조사급여(기여형급여, 비기여형급여)를 모두 포괄.

3) 투자소득은 개인연금, 자산소득, 주식과 배당, 저축 이자 등을 나타냄.

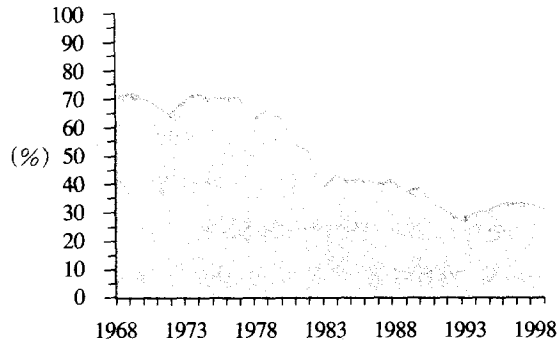
資料: Family Expenditure Surveys, ONS(2002).

(51) 외부화가 처음 시행된 것이 1978년이었으므로, 1979년의 소득 구성은 민영화 이전 상황을 대변하는 것으로 보아도 무리가 없으리라 생각된다.



資料: OECD(2003).

〈그림 5〉 短期 利子率 變化

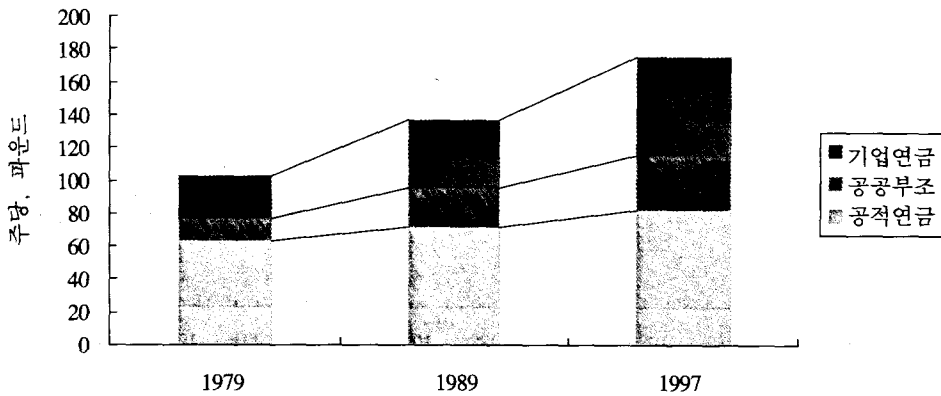


資料: Family Expenditure Survey, Banks *et al.* (2002)에서 재인용.

〈그림 6〉 60~64歲 老人 勞動 參加率(自營業 除外)

업연금 가입자 수의 증가와 기업연금 급여액의 증가로 인한 것으로 볼 수 있다.⁽⁵²⁾ 셋째, 투자 소득의 증가율도 110%로 상당히 큰 부분을 차지하고 있다. 1989년에 비해 1997년의 평균 투자 소득이 줄어든 것은 주로 이자율의 차이로 인한 것으로 보인다. 〈그림 5〉을 보면, 1989년 당시의 이자율은 약 14% 정도임에 비해, 1997년의 이자율은 약 7% 정도이다. 넷째, 근로 소득은 점차 총소득에서 차지하는 비중이 줄어들고 있으며, 민영화

(52) 연금수급자 중 기업연금 수급률을 보면 1979년 40%에서 1989년 53%, 1997년 57%로 점차 증가하고 있다.



註: 각 연도별 중위 소득을 기준으로 함.

資料: Family Expenditure Surveys, ONS(2002).

〈그림 7〉 年金需給者の 所得 構成 變化

이전과 비교하면 5% 정도 감소하였다. 이는 연금 수령 연령인 사람들의 노동시장 참여율이 점차 낮아지고 있는 것을 반영하고 있다. 〈그림 6〉 1979년에는 60~64세 남성의 65% 정도가 근로 소득을 받는 피고용인이었지만, 1989년에는 38%, 1997년에는 33%로 급격히 감소하였다[Banks *et al.*(2002)].⁽⁵³⁾ 한편, 노동시장 참여율의 감소는 총소득 증가에 따른 여가 소비의 증가 현상으로도 분석할 수 있다.

이 중에서 사회보장 급여와 기업연금 부문을 중심으로 보다 구체적으로 살펴보자. 사회보장 급여와 기업연금 부문은 퇴직자 소득의 약 80%를 차지하고 있을 뿐만 아니라(〈표 10〉), 연금 민영화에 직접적인 영향을 받고 있는 부분이기 때문이다.⁽⁵⁴⁾ 〈그림 7〉는

(53) 1960년대 이후 노인 남성의 노동 참가가 급격히 떨어짐으로 인하여, 1986년 사회보장법에서는 노인노동을 장려하기 위한 조치들을 실시하였다. 이 방안이 노인의 노동 참가를 실제로 증가시켰는지는 확인할 수는 없다. 그러나 〈그림 6〉에서 확인할 수 있듯이 1980년대 후반 이후 근로 소득을 받는 직장에 고용된 노인의 비중이 30%대에서 안정적인 모습을 보이고 있고, 또 〈표 10〉에서 1989년에 비해 1997년의 근로소득액이 작지만 증가하였음을 통해 미약하나마 노인 노동 참여에 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다.

(54) 개인 연금은 투자소득 부분에 포함되어 있기는 하지만 아직 투자소득 중에서 작은 비율을 나타내고 있어서 따로 항목으로 분류되지 않고 있다[ONS(2002)]. 또한 투자소득에 포함되어 있는 자산소득이나 주식, 배당, 저축이자 등은 시장의 상황에 따라 급격하게 변동하는 특징을 지니고 있다. 따라서 이하에서 연금 민영화의 결과를 분석하는 데 있어 투자 소득 부분은 고려하지 않도록 한다. 그리고 사회보장급여 가운데 비기여형급여(사회수당)는 거주요건을 충족시킬 경우에 주로 세금으로 받게 되는 급여형태로, 이 역시 연금 민영화 실시와 직접적인 관련은 없다고 판단된다. 이하 분석에서는 사회보장급여 중 기여형급여인 공적연금 부분과 자산조사급여(공공부조)만을 다루도록 한다.

연금수급자의 중위 소득 중 공적 연금, 공공부조, 기업연금 부분의 변화를 나타내고 있다. 1979년에서 1997년 사이의 소득 변화율을 살펴보면 공적 연금은 29% 증가한 반면, 공공부조는 152%, 기업연금은 126%의 증가를 나타내고 있다.

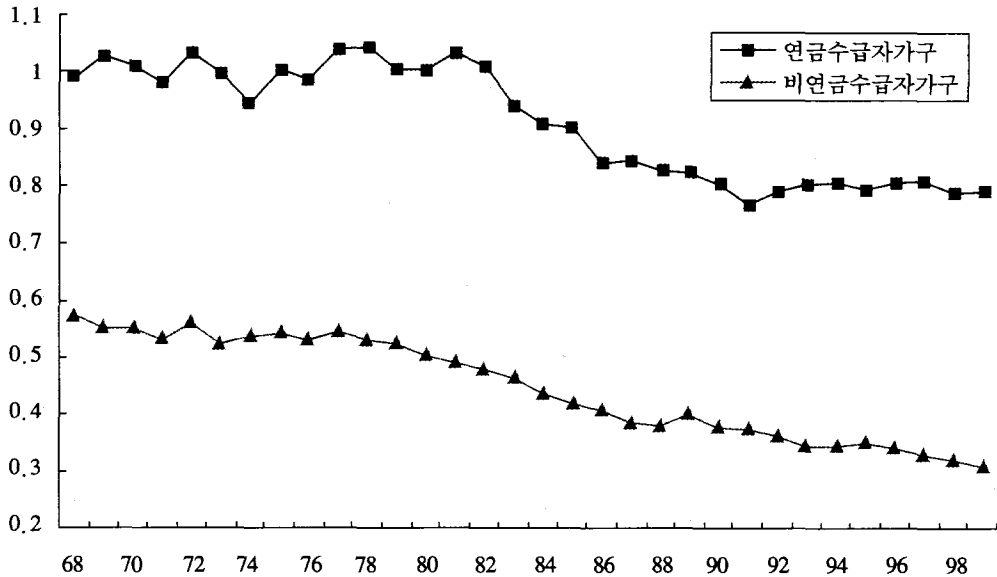
여기서 공공부조의 급격한 증가에 주목할 필요가 있다. 공공부조 소득의 증가는 기초연금의 급여수준 하락과 연관 지어 볼 수 있다. 연금 민영화 과정에서 실시된 기초연금 급여수준의 하락은, 기초연금 급여에 전적으로 의존하고 있는 저소득층 노인에게는 치명적인 것이었다. 저소득층 노인의 경우 최저생활비 수준의 소득을 얻기 위해서는 자산조사를 신청하여 기초연금 이외에 추가적으로 공공부조를 받아야만 했다. 비록 연금수급자 중 공공부조 수급률이 1979년에 57%에서 1997년 40%로 줄어들기는 하였지만 [ONS(2002)], 공공부조 금액은 과거보다 2.5배 이상 증가하였다. 이것은 연금수급자들 중 저소득 계층을 중심으로 하여 공공부조 소득의 비중이 크게 증가한 것으로 해석할 수 있다.

3.2.2. 年金受給者의 所得 不平等 深化

공적 연금의 민영화는 소득 계층별로 연금수급자들의 소득 변화에 상이하게 영향을 미쳤을 것으로 생각된다. <그림 8>에 공적 연금 민영화 전후의 연금수급자가구의 소득 십분위 분배율의 변화가 나타나 있다. 십분위 분배율은 소득 계층 하위 40%의 소득이 차지하는 비중을 상위 20%의 소득이 차지하는 비중으로 나눈 값으로, 그 값이 작을수록 소득분배가 불평등한 것을 나타낸다. 연금수급자가구의 경우 비연금수급자 가구에 비해 소득 분배는 보다 평등한 구조로 나타나고 있다. 비연금수급자 가구의 경우 60년대 이후 현재까지 지속적으로 소득 불평등이 증가하고 있다.⁽⁵⁵⁾ 반면, 연금수급자 가구의 경우 70년대까지는 일정 수준을 유지하다가 80년대를 거치면서 급격하게 소득 불평등이 증가하였다.

연금수급자들의 소득 불평등이 80년대를 거치면서 커지게 되는 것은 <表 11>에서도 확인할 수 있다. 1960년대(1961에서 1971년 사이)와 1970년대(1971년에서 1981년 사이)의 소득증가 양상을 살펴보면(<表 11>), 저소득층의 소득 증가율이 높은 반면 고소득층의 소득 증가율은 낮다. 하지만 1980년대(1981년에서 1991년 사이)에는 고소득층으로 갈수록

(55) 비연금수급자 가구의 경우 대체로 경제활동인구로 구성되어 있다. 이들은 경제활동 상태에 따라 소득이 다양할 뿐만 아니라, 같은 임금소득자라 할지라도 여러 가지 요인들에 의하여 소득 격차가 발생하고 있다. 따라서 연금수급자 가구에 비하여 소득 불평등이 더 크게 나타나고 있다. 영국의 임금소득 불평등에 관한 연구로는 Machin(1996), Prasad(2002), Kalwij and Alessie(2003) 등을 참고할 수 있다.



註: 연금수급자 가구와 비연금수급자 가구의 구분은 Family Expenditure Surveys의 구분을 따랐다. (56)

資料: Family Expenditure Surveys 각년도.

〈그림 8〉 十分位分配率 變化

〈表 11〉 年金受給者の 所得 增加率

	10분위 첫번째	10분위 중간	10분위 아홉번째
1961-62년에서 1971-72년	41%	30%	11%
1971-72년에서 1981-82년	38%	30%	22%
1981-82년에서 1991-92년	10%	26%	57%

資料: Family Expenditure Surveys, Johnson and Stears (1995).

록 소득 증가율이 더 높게 나타나고 있다. 즉, 1980년대 이후의 소득 계층별 소득 증가율을 보면 소득 불평등이 확대되는 방향으로 연금수급자의 소득이 변화되고 있음을 알 수 있다.

이러한 변화는 1980년대에 본격적으로 시작된 공적 연금 민영화 조치들과 일정부문 관련이 있는 것으로 보인다. 1980년 사회보장법의 기초연금 급여수준 감소 조치는 실질적

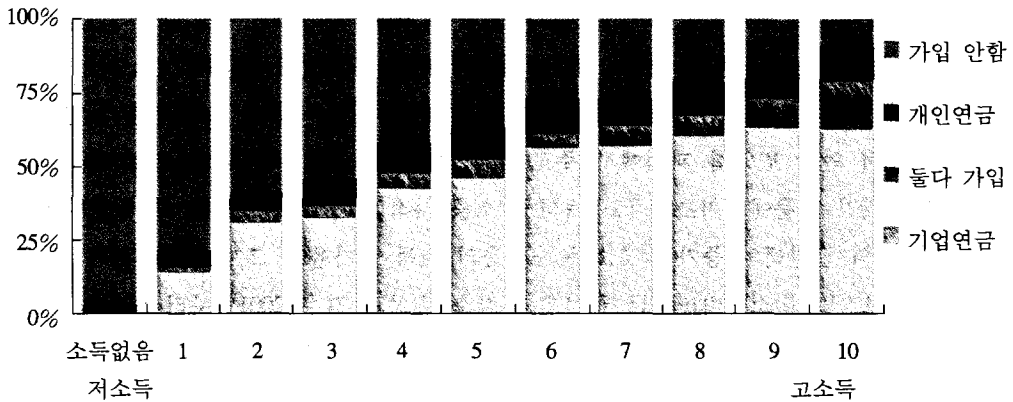
(56) 가구 소득 중 연금 소득이 차지하는 비중이 일정 수준 이상일 경우 연금수급자 가구로 분류하고 있다.

으로 연금수급자들의 기초연금 소득을 감소시키는 효과를 가져왔다. 저소득층 노인의 경우 주로 기초연금과 공공부조 등에 노후 소득을 의존하고 있었기 때문에 <表 11>에서처럼 1980년대 이들의 소득 증가율은 매우 낮게 나타나고 있다. 반면, 고소득층 노인들의 경우에는 공적 연금 민영화 과정에서 주로 기업연금이나 개인연금(APPs)으로 외부화를 많이 선택하였기 때문에, 기초연금 소득의 감소를 사적 연금으로 보완할 수 있었다. 또한 사적 연금의 급여액의 증가는 고소득 노인층의 소득 증가율을 크게 증가시켰다. 한편 1986년 사회보장법의 소득비례연금 급여수준 감소 조치의 경우 2001년부터 시행되고 있다. 따라서 이로 인한 연금수급자들의 소득 변화는 현재 직접적으로 확인할 수 없다. 그러나 고소득층을 중심으로 소득비례연금의 외부화가 상당부분 진행된 상황에서 소득비례 연금의 급여수준 감소 조치는 저소득층 노인의 실질 소득 감소에 상당한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

공적 연금 민영화 조치들은 연금 급여액뿐만 아니라 연금 가입 비율에 있어서도 소득 계층별로 차이를 가져왔다. 소득비례연금(SERPS)의 외부화 실시와 외부화에 따른 유인책은 비교적 안정적인 직업을 가진 고소득 계층의 사적 연금 가입을 증가시켰다. 반면, 저소득계층의 경우, 사적 연금의 높은 비용 부담 때문에 사적 연금에 가입할 수 없었다.⁽⁵⁷⁾ 실제로 2000년 현재 소득계층별 사적 연금 가입비율을 보면(<그림 9>), 최상위층의 사적 연금 가입비율은 90%를 넘는 반면, 최하위층의 경우 사적 연금 가입비율은 20%에도 못 미치고 있다. 특히, 고소득층으로 갈수록 기업연금 가입비율이 높은 것이 뚜렷이 드러나고 있다. 이와 같은 소득 계층별 기업연금 가입 비율의 차이는 노후 소득 격차를 확대시키는 데 일정 부분 기여하고 있다.

<表 12>은 연금수급자의 소득 계층별 평균 소득 변화를 보여준다. 본격적인 연금 민영화 실시 이전인 1979년에 비해 1997년 연금수급이자 전체의 평균 소득은 58% 증가한 것으로 나타나고 있다. 소득 계층별로 살펴보면 소득 증가율은 고소득층으로 갈수록 점차 증가하고 있다. 1분위(하위 20%)의 소득 증가율은 37%인데 비해 5분위(상위 20%)의 소득 증가율은 64%로 큰 차이를 보인다. 소득 항목별로 보면 공적 연금을 포함한 사회보장 급여의 경우 전체 소득 계층에서 그 금액이 별로 차이가 나지 않는다. 반면, 기업연금 급여의 경우 고소득층으로 갈수록 급격히 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

(57) 개인연금은 대부분 가입 초기에 수수료를 많이 부과하여 초기에 운영비 부담을 높이다가 점차 낮추는 방식을 취하고 있다. 이 때문에 가입하고 있는 연금제도를 자주 바꾸게 되면, 운영비로 납입해야 하는 돈이 상당하게 된다[Schulz(2000)]. 따라서 저임금 불안정 고용계층의 경우 기업연금 가입이 어려울 뿐만 아니라, 개인연금에 가입하는 것에서도 불리한 위치에 있다.



註: 데이터는 2000년 영국 가계 패널 조사 자료 사용. 표본은 자영업자를 제외한 20~59세 노동자만 포함함. 총 표본 크기는 9329명의 개인 포함.

資料: Banks et al.(2002).

〈그림 9〉 所得階層別 私的年金加入比率(2000年)

요컨대 연금수급자들의 소득 불평등은 1980년대를 거치면서 급격히 증가하였다. 연금 민영화 과정에서 실시된 기초연금 급여의 삭감 조치는 저소득층의 소득증가율을 낮게 만들었다. 반면, 연금 민영화로 인한 기업연금 가입률의 증가는 주로 고소득층을 중심으로 이루어졌고, 이것이 고소득층의 퇴직소득 증가에 기여하였다. 결국, 연금수급자들의 퇴직 소득 불평등의 심화는 연금 민영화 정책과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. 하지만 공적 연금 민영화 과정에서 실시된 각 정책들이 연금수급자들의 소득에 어느 정도의 영향을 미치고 있는지에 대해서는 분석하지 못하였다. 1980년대 이후 현재까지 지속적으로 연금 민영화 법안이 마련되고 있기는 하지만, 이것이 실제 연금수급자들의 소득 변화에 완전하게 향을 미치는 데에는 일정한 기간이 필요하다. 연금 소득의 경우 대체로 연금 가입 이후 20년 이상이 되어야 완전 연금수급 조건이 되기 때문이다. 특히, 1986년의 소득비례연금(SERPS) 급여 산식의 변화 조치는 2001년부터 시행되도록 하였기 때문에 그 효과에 대해서 실증적으로 분석하는 것은 무리가 있다. 연금 민영화가 연금수급자들의 소득에 미치는 영향에 대한 실증 분석은 차후의 과제로 남는다.

4. 結 論

최근 전 세계적으로 공적 연금 민영화를 중심으로 하는 연금 개혁이 급격하게 일어나고 있다. 본 논문은 실제 연금 민영화의 결과가 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보기 위

〈表 12〉 年金受給利子 所得 階層別 平均 所得 變化

(단위: 주당 £, 2000/1년 가격 기준)

	소득계층 5분위					전체 평균
	1	2	3	4	5	
1979년						
사회보장급여	104	114	114	108	99	108
기업 연금	3	9	24	48	117	40
투자 소득	3	5	7	14	78	21
근로 소득	0	1	8	34	117	32
기타	0	0	1	1	3	1
합계(총소득)	110	129	154	205	414	202
1997년						
사회보장급여	130	149	155	155	133	144
기업 연금	14	28	60	116	261	96
투자 소득	7	9	16	44	164	48
근로 소득	0	4	10	21	117	30
기타	0	1	1	1	3	1
합계(총소득)	151	191	242	337	678	319
총소득 실질증가율(%)	37	48	57	64	64	58

註: 부부 연금소득자 기준.

資料: Family Expenditure Surveys, ONS(2002).

하여, 영국을 중심으로 사례연구를 진행하였다. 영국은 1970년대 중반 公的所得比例年金(SERPS)을 도입하면서, 이를 기업연금으로 외부화할 수 있도록 하는 제도를 마련하였다. 이것이 영국 연금 민영화의 시작이었다. 그 이후 공적 연금 부문을 축소하고 외부화 범위를 확대하는 한편, 외부화 선택에 대한 각종 유인책을 제공하는 등 연금 민영화 정책을 지속적으로 진행해 오고 있다. 현재 피고용자의 약 70%가 사적 연금 체계에 가입하고 있으며, 사적 연금 적립량도 GDP에 맞먹는 액수로 성장하였다. 공적 연금 지출액은 GDP 대비 5% 정도로 낮은 편이고, 앞으로도 상당히 안정적인 추세를 보일 것으로 전망되고 있다. 또한 퇴직자들의 평균 소득도 평균 임금 상승률을 압도하는 상승률을 보이고 있다.

본 연구에서는 이러한 연금 민영화의 결과에 대하여 정부 재정의 변화와 퇴직 소득의 변화에 초점을 맞추어 보다 구체적인 분석을 시도하였다.

정부의 공적 연금 지출 변화에 대한 분석을 통해 다음을 확인할 수 있었다. 우선, 공

적 연금 급여수준을 하향 조정함으로써 고령화로 인한 연금수급자의 증가에도 불구하고 공적 연금 재정 비율이 안정적인 경향을 유지하였다. 그러나 연금 민영화로 인한 정부 재정 지출의 변화를 파악하기 위해서는 공적 연금 지출만 분석하는 것에는 문제가 있다. 연금 재정 문제는 노인에 대한 총지출의 측면에서 바라보아야 하며, 연금 민영화 과정에서 생겨나는 부가적인 비용에 대한 고려도 함께 이루어져야 함을 지적하였다. 공적 연금의 급여수준 감소는 다른 소득 수단이 없는 노인들에게 공공부조와 같은 사회보험급여의 필요성을 증대시키고 있고, 이러한 부분의 비용이 공적 연금 지출의 약 1/4에 해당하는 것을 살펴보았다. 또한 사적 연금 가입을 활성화하기 위하여 사용된 조세혜택이나 리베이트 등은 정부 재정에서 지출되는 것은 아니지만, 세원을 축소시킴으로써 정부 수입을 줄이게 된다는 의미에서 또 하나의 비용 요인으로 작용하고 있음에 주목하였다. 연금 기여액과 급여액에 대한 세금면제 비용, 리베이트 비용을 합계하면 공적 연금 지출의 60% 정도를 차지하는 비용이다. 결국 이러한 것들을 고려하면, 연금 민영화로 인한 정부의 공적 연금 절감 효과는 일정 부분 상쇄된다는 것을 확인할 수 있었다.

연금수급자의 소득 변화에 대한 연구에서는 연금 민영화 이후 연금수급자들의 소득 불평등이 증가하였음을 발견하였다. 민영화 이후 연금수급자의 평균 소득은 전체 노동자의 임금상승률보다도 크게 증가하였지만, 소득 항목별로 증가율에 큰 차이가 있었다. 그 중에서도 특히 공적 연금 부문과 기업연금 부문을 살펴보면, 공적 연금 부문의 증가율은 평균보다 낮은 수준인데 반해 기업연금 부문의 증가율이 압도적이었다. 이는 소득 계층별로 불균등하게 영향을 미쳤다. 노후 소득에서 공적 연금이 차지하는 비중이 상대적으로 큰 저소득층의 경우에는 공적 연금 급여 삭감으로 인하여 상대적으로 소득 상승 폭이 작았다. 반면, 고소득 계층의 경우 사적 연금과 투자 소득부문이 크게 상승함으로 인하여 소득 상승이 크게 나타났다. 특히 고소득 계층으로 갈수록 사적 연금 가입이 증가한 것은 연금 민영화로 인한 결과로 볼 수 있다. 공적 연금 민영화는 연금수급자들의 소득 불평등 심화에 상당한 영향을 미친 것을 확인할 수 있다.

재정적 측면과 연금수급자의 소득 변화에 대한 분석을 바탕으로 공적 연금 민영화 과정에서 나타나는 한계를 발견할 수 있었다. 첫째, 공적 연금 급여의 축소는 저소득층의 생계 유지 문제를 가져왔다. 저소득층의 경우 노후 소득의 대부분을 공적 연금에 의존하고 있기 때문이다. 이로 인하여 공공부조와 같은 사회보험 급여의 중요성이 커지고 있다. 그런데 공공부조는 개개인의 신청을 받은 후 자산 조사 등을 통한 자격 요건 심사를 통해 지급되는 등 그 절차가 복잡하다. 또한 스티그마 문제로 인하여 공공부조를 신청하지 않는 노인의 비중도 상당하다는 것을 감안한다면 저소득 계층의 생계 문제에 대한 고

려가 절실히 요구된다. 둘째, 조세혜택과 리베이트는 정부 재정에 비용 요인으로 작용할 뿐만 아니라, 소득 불평등을 심화시키는 역할을 하고 있다. 所得比例年金(SERPS)을 企業年金이나 個人年金(APPs)으로 외부화할 경우에 주어지는 조세혜택과 리베이트는 주로 젊은 고소득 계층에게 그 혜택이 돌아가고 있다. 이것은 연금 민영화 과정에서 공적 연금 급여 축소로 인한 재정 절약 부분이 조세혜택과 리베이트의 비용으로 상쇄되는 효과를 가져온다. Walker(2001)가 지적하였듯이 저소득 노인계층의 공적 연금 급여의 감소 부분이 젊은 고소득층의 민영화 혜택으로 쓰이고 있는 것이다. 또한 고소득층을 중심으로 사적 연금 가입 증가는 사적 연금 급여 증가를 가져와 연금수급자들의 소득 불평등을 한층 증가시키는 역할을 하고 있다.

이러한 연구 결과는 年金改革 방향에 대해 다음과 같은 시사점을 던져주고 있다. 현재 각 나라에서 실시되고 있는 공적 연금 민영화 방안들은 연금 재정의 안정화를 주목표로 하고 있으며, 사적 연금 가입이 노후 소득의 증가를 가져온다는 논리 하에 개인들의 사적 연금 가입을 부추기고 있다. 그러나 영국의 사례를 통해 알 수 있듯이 연금 민영화의 이면에는 한계들이 존재하고 있다. 연금 재정의 안정화의 이면에는 공공부조를 비롯한 사회보험 급여에 대한 정부 지출의 증가가 나타나고 있으며, 민영화 유인 정책들은 정부의 세원 감소라는 의미에서 새로운 정부 비용으로 작용하고 있다. 연금수급자들의 평균 퇴직 소득은 증가하였지만, 소득 계층별로 소득 증가의 정도는 불균등하게 나타나고 있으며, 소득 불평등이 심화되었다. 특히 주로 공적 연금에만 의존하고 있는 저소득층의 경우, 생계 유지를 위해 사회보험 급여의 중요성이 증가하였다. 결국, 연금 민영화 과정에서 나타나는 이러한 한계들을 어떻게 극복하는지의 여부가 연금 개혁의 성과를 좌우한다고 할 수 있을 것이다.

본 연구는 영국의 공적 연금 민영화 과정과 결과를 살펴봄으로써, 연금 민영화 과정에서 드러난 한계를 지적하는 것을 목표로 하였다. 공적 연금을 담당하는 정부의 재정 측면의 변화를 살펴보고, 직접 공적 연금을 수급하는 주체인 연금수급자들의 소득 변화를 통해 연금 민영화 과정 이면에 나타나고 있는 문제점들을 발견할 수 있었다. 그러나 본 연구는 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 사적 연금에 대한 분석이 결여되어 있다. 공적 연금 외부화 과정에서 고소득층을 중심으로 사적 연금 가입이 증가하였고, 이는 소득 불평등 심화의 한 원인으로 지적하는 정도에 그쳤다. 사적 연금의 경우 자료 접근에 한계가 존재한다. 대규모 기업들의 경우 기업 자체적으로 기업연금을 운영하고 있고, 그 이외의 기업들은 보험 회사 등과 계약을 맺어 기업연금을 제공하고 있다. 개인 연금의 경우에도 대부분 보험 회사 등을 통하여 운영이 되고 있다. 따라서 사적 연금에

대한 직접적인 자료 접근이 어렵다. 그러나 연금 민영화 과정에서 활성화된 사적 연금이 사회 전반에 미치는 영향에 대한 분석은 필요하며, 이에 대한 연구가 요구된다. 특히, 사적 연금의 적립량이 GDP에 맞먹는 수준으로 성장한 상황에서, 사적 연금의 운용이 금융시장과 기업지배구조에 미치는 영향에 대한 분석이 이루어져야 할 것이다. 둘째, 연금수급자의 소득 불평등 증가에 관한 연구에서, 직접적으로 연금 민영화가 소득 불평등 증가에 어느 정도의 영향을 미치고 있는지에 관한 실증 분석이 없다. 영국의 공적 연금 민영화 과정은 부분 민영화를 도입한 이후 이를 확대해 나가는 방식으로 이루어지고 있다. 또한 연금 개혁 법안이 시행되고, 그것이 연금수급자들의 소득에 완전하게 영향을 미치기까지는 일정한 기간이 필요하다. 따라서 연금 민영화가 연금수급자들의 소득 불평등에 미치는 영향에 관한 보다 구체적인 연구는 일정한 기간을 두고 그 추이를 살펴보아야 할 것이다.

우리 나라의 국민 연금 제도는 1988년 10인 이상 사업장부터 처음 시행된 이후에 점차 그 범위를 확장하여 1999년에 비로소 전국민을 대상으로 하는 국민 연금 체계가 마련되었다.⁽⁵⁸⁾ 인구 고령화에 따른 연금 고갈 우려를 이유로, 國民年金의 보험료를 올리고 연금 급여를 내리는 방식의 국민 연금법 개정을 현재 추진중이다. 본 연구와 관련되어 주목되는 것은 연금 급여의 하향 조정 부분이다. 현재 연금 급여의 소득 대체율 60% 수준인 것을 2004년부터 55%로 낮추고, 2008년에는 50%로 낮추는 것을 기본 계획으로 삼고 있다. 영국의 경우 1980년 기초연금 급여 삭감 조치 이후 저소득층의 생계 문제가 심각하게 대두되었고, 저소득층을 중심으로 공공부조와 같은 사회보장 급여의 중요성이 커지고 있다. 이러한 사실을 통해 볼 때, 국민 연금 급여의 하향 조정은 저소득층의 생계 유지 문제를 심각하게 할 것으로 보인다. 특히 저소득층의 경우 사적 연금 가입이 용이하지 않다는 것을 감안 한다면 이 문제는 더 심각하다. 국민 연금 개정을 시행함에 있어 그 기본 목표인 노후 생활 보장을 간과해서는 안 될 것이다. 급여 대체율의 하향 조정은 그것을 보완할 수 있는 사회 보장 체계의 마련과 함께 사고되어야 한다.

고령화 시대에 연금 개혁 시행에 있어서 가장 중점적으로 고려되는 것은 연금 재정 문제이다. 그리고 그 해법으로 공적 연금을 축소하고 사적 연금을 확대하는 연금 민영화

(58) 국민연금 제도의 도입 확대 과정은 다음과 같다. 보다 자세한 사항은 국민연금관리공단 홈페이지(<http://www.npc.or.kr>)를 참조 할 수 있다.

- 1988년 1월 상시근로자 10인 이상 사업장부터 처음 시행
- 1992년 1월 5인 이상 사업장까지 확대 시행
- 1995년 7월 농어민 및 농어촌 지역 거주 주민에 확대 시행
- 1999년 4월 도시지역 주민까지 확대. 전국민연금시대 개막

방식이 각국에서 진행되고 있다. 그러나 연금 재정 안정화를 중심에 놓고 연금 개혁을 진행하게 될 경우, 무엇보다도 소득 불평등 문제와 저소득층의 생계 문제가 심각하게 대두될 것으로 보인다. 이로 인하여 필요한 추가적인 사회적 비용도 상당하다. 결국, 연금 개혁을 실시하는 데 있어서 노후 생활의 안정적인 보장이라는 연금의 본연의 목적을 잊지 말아야 하며, 연금 개혁에 대한 보다 신중한 접근이 필요하다.

서울대학교 經濟學部 博士課程

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1

전화: 019-519-2359

E-mail: eunji7811@hanmail.net

參 考 文 獻

- 국민연금관리공단(1997): “각국의 공적연금제도 비교연구(Ⅲ),” 제도연구, 97.
- _____ (2000a): 『외국의 공적연금 개혁과 평가』.
- _____ (2000b): 『해외연금동향(5)』.
- 김상균(1987): 『현대사회와 사회정책』, 서울대학교 출판부.
- 김수행(1995): “영국 신보수주의의 경제적 귀결,” 이론, 13호, 이론사.
- 김승택(2001): 『사회안전망체계의 국제비교 연구(1)』, 한국노동연구원.
- 박영근·윤석명(2002): 『서유럽 주요국들의 연금제도 분석 및 시사점: 덴마크·영국·스웨덴·이탈리아를 중심으로』, 대외경제정책연구원.
- 방하남 외(2000): 『기업연금 도입방안 연구(1)』, 한국노동연구원.
- 송원근(2001): “연기금의 주식투자: 미국의 사례와 시사점,” 한국 사회경제학회 2001년 여름 학술대회 발표문.
- 양동휴(2000): “뉴딜경제정책의 공과,” 경제사학, 28(2000.6), pp. 167-204.
- 전영준(1997): “주요국의 민간연금에 대한 조세제도,” 재정포럼, 1997년 6월호.
- 조영훈(1998): “사회보장제도 민영화의 문제점: 칠레 연금개혁 사례분석을 통한 신보수주의 비판,” 한국사회학, 32집.
- 주은선(2001): “영국 보수당정부와 노동당정부의 공적연금 개혁의 성격에 관한 연구: 연속성과 단절,” 사회복지연구, 17호.
- Atkinson, A.B., and H. Sutherland(1993): “Two Nations in Early Retirement? The Case of Britain,”

- in A.B. Atkinson, and M. Rein(eds.), *Age, Work, and Social Security*, New York, N.Y., St. Martin's Press.
- Banks, J., and C. Emmerson(2000): "Public and Private Pension Spending: Principles, Practice and the Need for Reform," *Fiscal Studies*, **21**, 1.
- Banks, J., R. Blundell, R. Disney, and C. Emmerson(2002): "Retirement, Pensions and the Adequacy of Saving: A Guide to the Debate," *Institute for Fiscal Studies Briefing Note*, **29**.
- Beveridge, W.(1942): *Social Insurance and Allied Services*, London, Her Majesty's Stationery Office.
- Blake, D.(1995): *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*, Oxford University Press.
- _____ (2002): "The United Kingdom: Examining the Switch from Low Public Pensions to High-Cost Private Pensions," in M. Feldstein, and H. Siebert(eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- _____ (2003): *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*, Second Edition, Oxford University Press.
- Blundell, R., and C. Emmerson(2003): "Fiscal Effects of Reforming the UK State Pension System," Institute for Fiscal Studies Working Paper 03/13.
- Budd, A., and N. Campbell(1998): "The Roles of the Public and Private Sectors in the U.K. Pension System," in M. Feldstein(ed.), *Privatizing Social Security*, Chicago & London, The University of Chicago Press.
- Davis, E. P.(2003): "Is There a Pensions Crisis in the UK?," Keynote Address for the Japan Pension Research Council Meeting, Tokyo, 18-19 Sep. 2003.
- Department of Social Security(DSS)(1998): "A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions," *Green Paper 1998* (<http://www.dss.gov.uk/>).
- _____ (2000): "The Changing Welfare State: Social Security Spending," *Department of Social Security Paper*(<http://www.dss.gov.uk/>).
- Disney, R.(2001): "The UK System of Pension Provision," in A. H. Börsch-Supan, and M. Miegel(eds.), *Pension Reform in Six Countries: What Can We Learn from Each Other?*, Berlin, Springer.
- Disney, R., and C. Emmerson(2002): "Choice of Pension Scheme and Job Mobility in Britain," Institute for Fiscal Studies Working Paper, **02/09**.

- Disney, R., and P. Johnson (eds.)(2001): *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA, Edward Elgar.
- Emmerson, C., and P. Johnson(2001): "Pension Provision in the United Kingdom," in R. Disney, and P. Johnson(eds.), *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA, Edward Elgar.
- Ginn, J., and S. Arber(1999): "Changing Patterns of Pension Inequality: The Shift from State to Private Sources," *Aging and Society*, **19**.
- Government Actuary's Department(GAD)(2003): "Occupational Pension Schemes 2000: Eleventh Survey." (<http://www.gad.gov.uk>)
- Hannah, L.(1986): *Inventing Retirement: The Development of Occupational Pensions in Britain*, Cambridge University Press.
- Hughes G., and J. Stewart(eds.)(2000): *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*, Boston, Dordrecht, and London, Kluwer Academic Publishers.
- IMF(2003): "International Financial Statistics 2003," CD-ROM자료.
- Ippolito, R.A.(1997): *Pensions Plans and Employee Performance: Evidence, Analysis and Policy*, Chicago University Press.
- Johnson, P.(1994): "The Welfare State", in Floud and McCloskey(eds.), *The Economic History of Britain since 1700*, Vol.3, Cambridge University Press.
- Johnson, P., and G. Stears(1995): "Pensioner Income Inequality," *Fiscal Studies*, **16**, **4**.
- Kalwij, A.S., and R. Alessie(2003): "Permanent and Transitory Wage Inequality of British Men, 1975-2001: Year, Age and Cohort Effects," IZA Discussion Paper No. **686**.
- Liu, L.(1999): "Retirement Income Security in the United Kingdom," *Social Security Bulletin*, **62**, **1**.
- Machin, S.(1996): "Wage Inequality in the UK," *Oxford Review of Economic Policy*, **12**, **1**.
- OECD(2000): *Private Pension Systems and Policy Issues*, Private Pension Series No.1.
- _____ (2003): "OECD Historical Statistics: 1970~2000," CD-ROM자료.
- Office for National Statistics(ONS): "Family Expenditure Survey" 1968~2000/01 각 년도 통계 자료.
- _____ (2002): "The Pensioners' Incomes Series 2000/01," Pensions Analysts Division, London, The Stationery Office (www.statistics.gov.uk).
- _____ (2003): "Annual Abstract of Statistics 2003," London, The Stationery Office.
- Pension Policy Institute(2003): "The Pensions Landscape."

- Prasad, E.S.(2002): "Wage Inequality in the United Kingdom, 1975-99," *IMF Staff Papers*, **49**, **3**.
- Samwick, A.A.(2002): "Comment," in M. Feldstein, and H. Siebert(eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Schulz, J.(2000): "The Risks of Pension Privatization in Britain," *Challenge*, **43**, **1**.
- Singh, A.(1996): "Pension Reform, the Stock Market, Capital Formation and Economic Growth: A Critical Commentary on the World Bank's Proposals," *International Social Security Review*, **49**, **3**.
- The Economist*(2003): "State Pension in Europe: The Crumbling Pillars of Old Age," 2003. 09. 25.
- Tonks, I.(1999): "Pension Policy in the UK," Centre for Market and Public Organization(CMPO) (<http://www.bris.ac.uk/Depts/CMPO/>).
- Turner, J., and N. Watanabe(1995): *Private Pension Policies in Industrialized Countries: A Comparative Analysis*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Walker, C.(2001): "The Forms of Privatization of Social Security in Britain," in J. Dixon, and M. Hyde(eds.), *The Marketization of Social Security*, Westport, CT & London, Quorum Books.
- Whitehouse, E.(1998): "Pension Reform in Britain," *World Bank Social Protection Discussion Paper Series*, **No.9810**.
- Williamson, J.B.(2000): "Social Security Privatization: Lessons from the United Kingdom," CRR Working Paper 2000-10, Center for Retirement Research at Boston College.
- World Bank(1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.