



노후소득보장을 위한 백년만의 영국 연금개혁

2013.04.05 | 이은경 연구원 | eundust@saesayon.org

노후소득보장제도의 핵심은 보편적 공적보험의 포괄성, 관대함, 소득재분배효과, 노후소득보장 담보율 등이다. 영국은 이 부분에서 낮은 점수를 받아 왔으며 어려운 상황 속에서도 보편적 공적보험 단일체계를 추진하고 있다. 한국은 명칭 상으로는 국민연금과 70%를 포함하는 기초노령연금이 있다. 이 두 제도를 어떻게 보편적 노후소득보장체계로 개혁 할 것인가?

1. 논란중인 한국 노후소득보장

박근혜 정부의 65세 이상 노인 1인 1연금 제도 도입(국민행복연금)으로 노후소득보장에 대한 논의가 활발하다. 무엇보다 우리나라 노인들의 빈곤율과 생활고가 매우 극심하기 때문이다. 중위소득의 50% 미만인 노인빈곤률은 45.1%로 OECD평균 13.5%의 3.4배에 달하고, 그 결과 가장 높은 자살률을 기록하고 있는 등 노인들의 삶의 질이 매우 낮다.

노후소득보장 문제를 해결하는 것은 매우 어렵다. 이미 성숙해가고 있는 국민연금은 지나치게 광범위한 사각지대로 보편적 소득보장시스템이라 할 수 없고, 하위 70%에게 지급하는 기초노령연금은 월 7만 원 정도로 노후 생활비를 책임지기에는 턱없이 부족하다. 문제를 해결하기 위해 새 정부가 택한 방식은 ▲국민연금과 기초노령연금의 통합으로 기초연금을 도입하고 ▲2014년 7월부터 하위 소득 70% 중 국민연금 미가입자만 20만원 지급하고 나머지는 차등지원 ▲재원은 국고와 지방비 부담 등의 내용이다.

하지만 근본적인 문제는 그대로 남아있다. 노후소득보장시스템의 장기적 방향 부재가 제일 크다. 국민행복연금으로 국민연금과 기초노령연금 통합을 이야기하지만 실제

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



로는 국민연금 가입자에게 기초연금을 차등 지급하기 위한 수단에 불과하다. 사회보험방식의 국민연금과 조세기반 기초노령연금을 통합해 보편적 노후소득보장시스템을 만드는 문제는 ▲ 기존 가입자와의 형평문제, ▲ 부과식 vs 적립식 문제 해결, ▲ 동 세대간 젊은 세대와 노인 세대, 부유층 노인과 저소득층 노인의 소득 재분배와 ▲ 현세대와 미래세대의 소득 재분배를 어떻게 제도화 할 것인지, 더 근본적으로는 ▲ 고령사회 속에서 노후소득보장에 사회 전체가 얼마나 투자할 수 있을 것인지 등등의 문제가 복잡하게 얽혀있다.

2. 각자도생해야하는 한국의 노인들

우리나라 노후소득보장 해결은 대부분 민간영역에 맡겨져 왔다. 의료와 자녀양육, 교육문제를 사회 전체적 책임으로 보는 인식은 일정정도 확산되어 있고 그에 따라 공적 영역도 점차 증가해왔다. 아직 OECD 평균 수준에는 미치지 못하고 있으나 총사회지출에서 의료와 양육, 교육 관련 지출은 꾸준히 증가하고 있다. 하지만 노후소득보장은 여전히 개인의 몫이다.

아래 [그림 1]과 [그림 2]는 총사회지출¹⁾에서 노령부분과 보건부분 추이를 국제 비교한 것이다. 대표적인 사민주의 국가로 국가 공적영역이 큰 스웨덴, 다층적 구조로 민간/공공 역할분담을 갖고 있는 영국, 자발적 민간부분이 큰 미국이 비교대상이다. 내용을 보면 한국 사회에서 노령부분의 지출이 매우 취약하다. 그나마 법정민간사회지출에 법정퇴직금이 포함되어 베이비부머가 은퇴하는 2000년대 후반부터 노령부분 지출이 점차 증가하고 있다. 하지만 주된 대상이 정규직 노동자에 국한 되어 있다.

즉, 노후생활비의 대부분은 개인적으로 충당하고 있으며, 대표적 노후소득보장수단인 “국민연금 + 법정퇴직금”은 정규직 노동자, 중산층 이상 계층에 집중돼 사회적 노후관련 지출이 증가할수록 노인 소득 양극화가 증가하는 아이러니가 발생한다.

한국사회에서 노후소득보장문제가 개인의 책임이거나(개인저축, 보험, 가족부양) 기껏해야 본인 노동의 결과물(법정 기업퇴직금)에 국한되어 있는 한 노인층의 빈곤문제 해결은 요원하다. 특히 노동시장 이중화로 인해 정규직과 기타 비정규직/자영업간의 불평등이 심각해지는 상황에서 정규직 중심의 노후보장시스템은 젊은 시기의 양극화를 노후에 더욱 강화하는 효과가 있다.

1) 공공부분, 법정민간부분, 자발적 민간부분사회지출을 전부 포괄한 사회분야 총지출을 의미한다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



[그림 1] 총사회지출 중 노령부분 추이비교



[그림 2] 총 사회지출 중 보건부분 추이비교



*출처 : 한국보건사회연구원.

2010년도 한국의 사회복지지출 추계와 OECD 국가의 보건부분 지출비교. 2012.09

3. 보편적 노후소득보장 vs 다층구조와 금융화, 잔여적 공공부조

한국사회는 여기에 신자유주의적 연금제도 운영이라는 문제가 추가된다. 세계적으로 연금에 대한 신자유주의적인 개혁은 1994년 세계은행에서 발표한 ‘고령화위기대응 보고서(Averting the Old Age Crisis)’에서 출발한다. 민영화를 바탕으로 한 다층 체계(multi pillar system)는 사회안전망 역할을 수행하는 조세방식의 1층(법정 공적 연금), 완전적립 확정기여형으로서 강제 가입하도록 되어 있는 2층(법정 사적연금), 2

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



층과 유사하지만 임의 가입하도록 되어 있는 3층(임의가입 사적연금)을 제안한다 (World Bank, 1994).

다층구조와 민간영역 확대, 적립금의 확대를 통한 연기금의 금융화로 대표되는 신자유주의적 연금개혁은 그 후 많은 비판에 직면했다. 국가가 책임지는 영역을 축소하고 민간보험회사의 개입을 확대하는 다층구조 개혁은 계층을 분리해서 노동시기 양극화를 노후에 더욱 증폭시키는 불평등을 초래한다. 뿐만 아니라 연금의 적립방식을 강화함으로써 연기금의 자본화를 유도하고, 이것이 금융자본으로 전환되어 투기성 금융상품시장에 활용되는 한편, 본질적 목적인 보장 기능을 약화시킨다는 것이다.

우리나라에서 노후소득보장제도를 도입하고 제도를 만들어가는 과정에서 이러한 세계기구와 신자유주의적 이데올로기는 매우 강력한 영향을 미쳤다. 최소한의 공공부조에 해당하는 기초생활보장과 기초노령연금(0층), 강제가입의 국민연금(1층), 퇴직금(2층), 민간 개인연금(3층)의 구조는 이러한 다층구조에 기인해 출발했다. 더 큰 문제는 강제가입의 국민연금이 사실상 대부분의 노인인구를 포함하지 못한 잔여적 제도가 되면서 어느 제도에도 포함되지 못한 사각지대가 광범위하다는 점이다.

하지만 한국사회에서는 여전히 “다층구조화-민간 영역의 기여확대”가 연금개혁의 주요 주장이며 사각지대 문제는 최소한의 공공부조 수준에서 해결하려는 방향성이 존재한다. 여기에 국민연금에 대한 불신이 작동한다. 여·야/진보·보수를 막론하고 국민연금 고갈이나 제도취약에 대한 공격은 국민연금에 대한 불신을 조장하는데 기여했다. 또한 재정, 부과방식, 제도간 정합성 등 일견 매우 복잡한 주제들은 문제를 선명하게 보기 어렵게 한다.

특히 국민연금은 사회보험이기 때문에 가입자의 권한보호가 가장 중요하다는 제도 내 정합성만 추구하는 입장은 광범위한 사각지대가 존재하는 국민연금을 포기하고 기초연금을 도입하자는 주장으로 이어진다. 하지만 국민연금과 법정퇴직금, 사적 연금, 개인 저축 등이 정규직 노동자와 중산층 이상에 집중되어 있는 상황에서 국민연금과 기초연금을 분리하여 기초연금만을 보편소득보장제도로 삼자는 주장은 소득불평등을 더욱 악화시키고 노동시장 이중화가 노후소득 이중화로 이어지는 기제가 된다.

따라서 노후소득보장을 둘러싼 현재의 논란을 기초노령연금과 국민연금을 통합해 보편적 노후소득보장시스템으로 할 것인지, 이 구조를 다층화해서 기초연금과 국민연금, 퇴직금, 민간보험 구조로 하되 국가의 책임은 최소한으로 할 것인지 단순화시켜 볼 필요가 있다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



4. 대표적 다층구조 영국, 100년만의 연금개혁 시도

영국은 대표적으로 다층구조 연금제도를 갖고 있는 나라로 매우 복잡한 연금구조를 갖고 있다. 사적연금 활성화와 공사 역할 분담, 다층적 구조를 특징으로 하는 영국의 연금체계는 빈곤선과 저소득층 이상에서는 개인의 책임과 선택을 강조한다. 이렇게 복잡한 영국의 연금제도는 양극화 해소와 보편적 노후소득보장시스템을 구축하지 못한 것으로 평가되어 왔다. 특히 사적영역의 확대는 노후소득불평등을 악화시키며 그 효과는 여성노인들에게 더 두드러진다. 이런 상황에서 올해 초 영국은 대대적 연금개혁안을 발표한다. 한국에서 다층구조 정착, 사적영역의 확대가 공공연한 진리로 인식되는 상황에서 대표적 국가인 영국의 연금개혁 내용은 시사점을 줄 수 있다. 이하는 영국 연금제도에 대한 소개와 연금개혁안의 내용, 평가들의 요약이다.(영국 일간지 데일리 메일과 가디언에 실린 기사를 바탕으로 했고, 원문 링크는 보고서 제일 마지막에 표기한다.)

영국 연금 기본 구조 및 특징²⁾

1946년 보편연금제도를 도입한 이래, 공적영역의 소득비례연금을 발전시켜오다 1986년 공적연금의 국가책임을 축소하고 재정안정화를 위해 수급연한을 조정하는 등의 개혁을 추진했다. 영국은 신자유주의적 연금개혁의 대표적 모델로, 이후 꾸준히 사적 영역을 확대하여 국가 연금에 사적 연금(Stakeholder pension) 도입, 국가 재정 절감방안과 더불어 저소득층을 위한 최저소득보장제도(Minimum Income Guarantee)도입(1999), 공적연금의 기여를 확대하되 수급연령을 높이고 사적 개인계좌를 도입(2007, 2008)하는 등 다층적 보장체계를 구축해왔다.

2012년 현재 영국의 연금은 다음과 같은 구조로 되어있다. 2007년 개혁을 통해 철저한 자산조사를 통한 연금크레딧제도와 최저생계유지 및 빈곤퇴치를 목적으로 하는 기초국가연금(Basic State Pension), 저소득 노동자를 위한 국가 2층 연금(State Second Pension)과 중위소득 노동자를 위한 스테이크홀더연금(Stakeholder Pension)까지가 공적연금이고 그 위는 개인계좌와 퇴직연금 등으로 구성된다. 그 사이에 민간/공공 혼합구조인 개인계좌제도(National Employment Saving Trust)가 있는데 이는 강제가입과 사용자 의무기여, 정부지원 등을 갖고 있어 공적 성격이 강하다. ([그림 3] 참조)

2) 국민연금연구원 OECD주요국의 공적연금제도와 개혁동향, 2010



[그림 3] 영국의 노후소득보장시스템

3층	민간	퇴직연금/ 개인연금 /스톡홀더연금에 부가적 기여 (AVCS 혹은 FSAVCS)		
	자발적	다른 형태의 저축이나 보험		
2½층	국가&민간 파트너십 선 강제적 후 자발적	개인계좌제도 (NEST: National Employment Saving Trust)		
2층	국가	국가2층연금 (S2P: State Second Pension)	스톡홀더/ 적격퇴직연금	스톡홀더/ 적격개인연금
	강제적			
1층	국가	기초국가연금 (BSP: Basic State Pension)		
	강제적			
0층	자산조사	연금 크레딧 = 보장 크레딧 +저축 크레딧		

출처 : 권혁창. 노동유연화와 노후소득보장체계: 영국 사례를 중심으로. 사회정책연합학회. 2012

2013년 1월 연금개혁안

영국은 성공적인 연금개혁에 실패해왔다. 새로운 인구추계는 매년 기존 연금제도를 축소시킬 것을 요구했고 급증하는 비용문제를 다루기 위해 영국정부는 두 가지 접근을 해왔다. 2011년의 개혁은 여성을 포함한 모든 연금대상자의 지급연령을 높이는 것이었고 또 다른 접근은 자산조사에 근거한 공공부조를 폐지하고 최소 144파운드를 지급하는 단일연금 통합방안이다. 후자의 방식은 연금개혁그룹을 포함한 개혁집단에서 계속 주장해온 것으로 영국정부가 2013년 1월 14일 백서를 통해 발표했다.

백서의 핵심 내용은 2017년 4월부터 기존의 기초연금, 제2연금, 자산조사에 근거한 연금크레딧(the basic state pension with the state second pension and means-tested pension credit) 등 여러 요소를 단일 정액급여제로 묶는다는 것이다. 가장 특기할 만한 내용은 자산조사에 근거한 기초생활보장제도를 없애는 데 있다.

“new, flat rate payment, A single state pension” 으로 불리는 단일연금제도는 위 연금구조에서 0층의 공공부조(연금크레딧)와 1층의 국민연금BSP, 2층의 국가2

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



층연금(Serps and the second state pension)를 단일 연금으로 통합하겠다는 것이다. 그리고 기초생활수급자에게 지급하는 연금크레딧 조건에서 자산조사를 폐지했다. 개혁이 추진되면 연금수급자의 대부분은 현 시스템에서보다 많은 연금을 받게 될 것으로 추산하고 있다. 대신 전체 연금수급에 필요한 국가보험료 납부 기간은 현행 30년에서 35년으로 늘어나고 부분 연금 수급권 획득에 필요한 국가보험료 납부 기간도 지금의 1년에서 10년으로 늘어나게 된다. 이는 2008년 수급기한을 30년으로 줄였던 것을 다시 연장한 것이다. 주당 급여액은 현재기준으로 144 파운드지만 새 제도가 시행되는 2017년에는 인플레이션에 따라 155 파운드로 예측된다. 또한 여성노인 빈곤이 심각해지는 상황에서 부부는 각각 완전연금을 받을 수 있게 된 것이 핵심 내용이다.

가장 큰 혜택은 아이를 키우는 가족과 여성에게 돌아간다. 아이양육에 드는 시간을 연금기여년수에 포함시키고 여성의 가사노동시간 인정과 부부가 각각 연금을 받을 수 있도록 더 관대하게 조정했기 때문이다. 특히 자산조사의 폐지가 눈에 띈다. 프랭크 필드(Frank Field)는 80년 전 베버리지가 주장했던 것처럼 자산조사의 문제점을 지적한다. 스스로 노후준비를 위해 경제활동과 자산축적의 유인을 없애고 국가에 대한 의존도를 높이기 때문이다. 이번 개혁은 자산조사를 완전히 폐지했다는 것만으로도 의미 있는 진전이라고 지적한다. 대신 국가 재정과 가입기간 연장이 포함되어 기존 30년에서 35년으로 연장된다.

보편적 연금제도의 도입시도는 영국 연금역사의 중요한 계기가 되고 있다. 굴욕적인 자산조사와 여성, 저소득층을 차별했던 제도를 통합하여 가사노동인정과 보편적 권리로서의 국민연금지급은 그동안 복잡하고 행정중심의 연금제도를 개혁하는 혁명적 변화이다. 영국 노동조합의 대표인 Frances O' Grady 는 “이 개혁을 달성하지 못해 겨울 난방과 여행비를 걱정하게 된다면 많은 연금가입자의 분노를 사게 될 것이다. 하지만 연금수령기간의 연장은 더 가난하고 일찍 죽는 사람의 자산을 더 부유하고 오래 사는 사람에게 재분배하는 효과가 있다.” 고 주장한다.

이 안 역시 논란중이다. 자산조사를 없애고 보편적으로 개편하는 부분에 대해서는 대부분 지지하지만 문제는 단순하지 않다. 가장 큰 문제는 역시 재정이다. 정부에서는 새 연금제도가 비용을 크게 증가시키지 않는다고 하지만 실제로는 세금, 보험료 인상, 가입기간 연장 등의 재정마련 방안이 필수적이라는 것이다. 또한 세부적으로 들어갈 경우, 기존 사연금만 가입했던 사람들의 부담증가문제, 기존 가입자와 젊은 가입자의 형평성 문제 등등 해결해야 할 과제가 많다는 것이다. 또한 실제 통과를 위해 연금정치의 중요성을 강조하기도 한다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.




시사점

영국은 대표적인 다층구조와 사적 시장을 활용한 연금구조를 갖고 있는 나라이다. 굴욕적 자산조사를 통한 연금제도는 100년이 넘게 유지되어 왔으며 여성들의 가사노동은 연금제도에서 보장받지 못해왔다. 또한 대처행정부의 집권 이후 개혁 방향은 더욱 개인책임, 자산조사, 계층구분, 사적영역 확대라는 신자유주의적인 성격을 강화시켜왔다. 여기에 고령화로 인한 재정 부담과 2008년 금융위기는 영국 뿐 아니라 세계적으로 연금개혁에 나서게 하는 원인이 된다.

한국에 소개된 대부분의 외국사례는 ▲연금보험료의 인상, 의무가입기간 연장, 수급연령 상향조정, 지급률 조정 등과 같은 재정절감방안과 ▲단일국가보험에 다층구조 도입, 사적 연금 기여확대 등과 같은 민영화 ▲적립금 도입으로 재정안정 및 금융화 시도 등으로 정리된다. 하지만 이런 개혁을 하는 선진국들은 모두 노후소득보장시스템이 안정되어 있고 고령화 역시 오랜 기간에 걸쳐 진행되어 왔다는 특징이 있다. 공적/사적 연금제도는 인구 대부분을 포괄하고 있고 국가가 기본적으로 제공하는 공적 보험제도가 튼튼하며 국가 총지출에서 연금지출이 안정적 비율을 차지하고 있는 것이다. 또한 연금구조의 개혁은 노동시장 상황과 매우 밀접한 연관을 맺고 있으며 노동시간 유연화로 인한 부작용이 연금수급에 영향을 미치지 않도록 조정하는 것이 중요하다.

한국의 경우는 공적/사적 연금을 전부 포괄해도 가입률이 50%가 넘지 않으며 노동시장 역시 심각하게 이중화되어 있다. 공적연금의 보편성, 소득재분배 효과는 매우 낮고 노후소득보장에 총 얼마를 지출할 수 있는지에 대한 구조적 준비도 취약하다. 이런 상황에서 외국의 연금개혁 내용을 한국에 적용하는 것은 위험하다. 특히 요율이나 수급연한 등의 보수적 개혁보다 구조적 개혁은 더욱 신중해야 한다.

핵심은 국가가 책임지는 보편적 공적보험의 포괄성, 관대함, 소득재분배효과, 노후소득보장 담보율 등이다. 영국은 이 부분에서 낮은 점수를 받아 왔으며 어려운 상황 속에서도 보편적 공적보험 단일체계를 추진하고 있다. 한국은 명칭 상으로는 국민연금과 70%를 포함하는 기초노령연금이 있다. 이 두 제도를 어떻게 보편적 노후소득보장체제로 개혁 할 것인가? 보다 원칙적이고 현명한 접근이 절실하다. 



* 원문 게재 사이트:

<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2261880/155-pension-boost-stay-home-mothers-incredibly-pro-family-says-Iain-Duncan-Smith.html>

<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/jan/14/sustainable-pension-plan>

<http://www.guardian.co.uk/money/state-pensions>

2013년 새사연의 '세계의 시선' 목록

2013년 4월 6일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
세계의 시선	1/11	세계 경제 침체에 가려져 놓쳐서는 안 될 문제들	이수연
세계의 시선	1/28	금융위기와 가계부채, 그리고 신용 협동조합	김병권
세계의 시선	1/25	경제위기와 보건의료정책, 그리고 건강	이은경
세계의 시선	1/27	루비니 교수가 말하는 2013년 경제의 5대 위험	김병권
세계의 시선	2/1	국제노동기구가 제시하는 공정한 성장을 위한 길	김수현
세계의 시선	2/14	세계적 불황에 누가 가장 취약한가	최정은
세계의 시선	2/19	주민들의 건물 공동 소유로 높은 임대료 극복하기	이수연
세계의 시선	3/9	브라질 전 대통령 룰라가 평가하는 차베스	김병권
세계의 시선	3/12	단기 자본 수익에서 벗어나는 것이 창조경제	이수연
세계의 시선	3/21	싱가포르가 저출산에 대처하는 방법	최정은
세계의 시선	3/26	EU, 심각한 청년고용문제 해결에 나서	김수현
세계의 시선	3/29	뱅크 런과 구제금융 ABC	여경훈
세계의 시선	4/5	노후소득보장을 위한 백년만의 영국 연금개혁	이은경

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.