

2008년 영국 국가공무원연금 동향

배준호
한신대 사회과학대 교수

I. 들어가며

영국의 공적연금은 사회보험 방식으로 운영되는 국민보험(National Insurance)이며 여기에는 전 국민이 대상인 기초연금과 저소득근로자가 주된 대상인 부가연금(국가제2연금)이 있다. 근로소득과 자영소득에 부과되는 보험료는 국민보험에서 일괄하여 부과, 징수하는데 근로소득은 저소득선(주당 97파운드, 2006/7년) 이상, 자영소득은 소득하한(연 4,465파운드) 이상이어야 보험료가 부과된다¹⁾.

국민보험의 기초연금(Basic State Pension)은 1948년에 도입되었는데, 공무원들을 포함한 전 영국인에게 적용되며 급여는 가입기간에 비례하여 정액으로 지급된다. 만액연금을 받으려면 소정의 가입기간(남자 44년, 여자 39년)의 90%에

해당하는 기간을 기여해야 한다. 사회봉사기간 등 가입기간으로 인정되는 기간(크레딧 기간)은 소정의 가입기간에서 제외하고 계산한다. 수급권을 얻으려면 가입기간이 근로기간의 1/4 이상이어야 한다.

수급개시연령은 남자 65세, 여자 60세 이상(2010년부터 2년에 1세씩 조정되어 2020년에 65세)이며 소득활동시에도 수급할 수 있다²⁾. 만액연금(주당 84.25파운드, 2006/7년)은 평균소득 대비 15.9% 수준³⁾이지만 실 수급 연금은 남자 76.1파운드, 여자 62.9파운드로 만액연금의 93%와 77% 수준이다⁴⁾. 최근 만액연금의 소득 대체율이 지속적으로 하락하고 있는데 이는 급여연동 방식이 소득상승률과 물가상승률 중 높은 쪽을 택하는 방식에서 물가방식으로 전환(1979년)되었기 때문이다.

기초연금 급여가 낮아 이를 보전하기 위해서 소득비례연금 성격의 부가연금이 1961년에 도입되었다. 공무원의 경우 이미 직역연금이 있었기 때문에 적용제외(contract-out)⁵⁾ 규정에 따라 대부분이 부가연금의 적용을 받지 않고 있다. 2008년 기준 부가연금은 국가제2연금의 이름으로 운영 중이며 저소득근로자에게 40%의 소득대체율로 정액급여를 지급하고 있다. 공무원과 중간층 이상의 민간근로자는 대부분이 적용제외를 허용 받아 직역연금(혹은 기업연금)이나 개인연금에 가입하고 있다. 1961년 도입초기의 GRB(Graduated Retirement Benefit)는 이후 소득비례연금(SERPS)을 거쳐 지금 국가제2연금으로 바뀌었는데 연간 95억 파운드가 지출되어 기초연금(471억 파운드, 2006/7년)의 20%에 불과하다.

이처럼 영국은 소득보장의 둘째 기둥을 직역연금과 개인연금에 의존한 결과, 공적연금(엄밀히는 국가연금) 운영에 따른 재정부담이 GDP의 5.2%(2008년)로 선진국 중 가장 낮은 국가의 하 나이고 고령사회(2050년)에서도 공적연금지출이 GDP의 6.7%에 머물 전망이다⁶⁾. 여기에 공무원연금의 재정지출을 추가하더라도 재정부담은 2008년 기준 7.2%, 2050년 기준 9%를 밑돌 것으로 전망된다.

하지만 유럽의 다른 나라에 비해 상대적으로 낮은 공적연금 급여와 사적연금의 급여보장 장치 미비로 노인빈곤이 큰 문제로 부각되었다. 특히 여성들은 가입기간이 짧아 급여수준이 낮고 연금크레딧의 경우 자산조사가 까다로워 상당수의 저소득 여성이 빈곤에서 벗어나지 못하는 문제점이 지적되었다. 중간층도 기초연금 급여수준이 낮아지는 만큼 사적연금 가입이 확대되지 않아 노후저축 부족 현상이 심각해지고 있다. 확정기여형 직역연금과 개인연금에 가입한 이들의 경우 높은 수수료 부담외에 급여보장장치 미비로 퇴직전 주가 폭락 등으로 급여액이 크게 낮아지는 위험에 노출되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 영국정부는 2002년 12월 영국경제인연합회(CBI) 회장 출신의 터너(Adair Turner)경을 위원장으로 하는 연금위원회를 구성하였고, 동 위원회는 2005년 11월 제2차 보고서를 통해 다양한 개혁안을 제시하였다.

노동연금부(DWP)는 터너보고서 내용에 대해 2006년 3월 20일까지 각계각층의 의견을 수렴, 그해 5월에 연금개혁안을 담은 백서를 간행하고 12월에 개인계정 창설을 담은 두 번째 백서⁷⁾를 발행하였다. 두 백서에 담겨진 내용을 입법화하기 위한 일단계 조치가 2007년에 행해졌으며 지

1) 제1유형(근로소득자)의 경우 주당 97~645파운드의 소득에 대한 보험료는 근로자 11%, 사용자 12.8%이며 주당 645파운드 초과소득의 보험료는 근로자 1%, 사용자 12.8%이다. 자영소득은 연 4,465(소득하한)~5,035파운드에 주당 2.1파운드가 부과되고 5,035~33,540파운드는 8%, 33,540파운드 초과시 1%로 부과된다.
2) 1986년부터 수급요건에서 퇴직이 제외되었다.
3) 2007년 4월 기준, 주당 만액 기초연금(BSP) 87.3파운드, 주당 국민 평균소득(NAE) 550파운드. 이 값은 2010년 15.2%, 2015년 이후 14.9% 수준을 유지할 전망이다(2006년 개혁 고려). PPI Pension Facts Feb.2008, p.4 table 5
4) 남녀 평균으로는 67,844파운드에 만액연금의 83% 수준이다. 2006년 3월 기준.

5) 적용제외가 허용되면 국민보험의 보험료 부담이 낮아진다. 제1유형(근로소득자)의 경우 주당 97~645파운드 소득에 근로자 9.4%, 사용자 9.3%가 적용된다. 주당 645파운드 초과소득의 보험료는 적용제외와 무관하게 근로자 1%, 사용자 12.8%이다.
6) Department for Work and Pensions, *Security in Retirement : towards a new pensions system*, May 2006, p.24 fig.9 projected costs of state pension reform, UK. 영국에서는 공적연금이라는 용어 대신 국가연금(state pension)으로 사용되는 경우가 많다. 이때의 국가연금에는 기초연금, 국가제2연금, 연금크레딧, 일부 수당 등이 포함되며(국가)공무원연금 등의 직역연금이 포함되지 않는다.
7) *Personal Accounts: a new way to save*, 12 December 2006.

금 제2단계 입법작업이 진행 중이고 2008년 7월 경 관련 법안이 공포될 예정이다. 백서내용은 여야의 지지를 받아 무리없이 입법될 전망이고 개혁안은 2010년 이후 단계적으로 시행된다. 이번 개혁중 핵심 사항의 하나인 개인 계정(personal account) 창설은 터너 위원회 보고서에 담긴 국민연금저축플랜(National Pensions Savings Scheme, NPSS) 구상을 받아들여 이름을 바꾼 것으로 2012년부터 시행될 예정이다.

국가공무원연금(PCSPS)⁸⁾도 2006년도 연금개혁의 흐름을 받아⁹⁾ 2007년에 크게 바뀌었다. 국가제2연금의 수급개시연령이 지금의 65세에서 2024년 이후 단계적으로 상향조정(2046년 68세)됨에 따라 국가공무원연금도 2007년 7월 이후 임용자부터 수급개시연령이 65세로 상향조정되고 그에 따라 급여산정 기초소득, 급여승율, 일시금허용폭 등이 크게 바뀌었다. 또 정부 부담을 급여산정 기초소득의 20%(현 19.4%) 수준으로 제한키로 하는 등 소요재원 마련에서 공무원과 정부의 공동책임이 확인되었다. 2006년도 연금개혁에서 급여수준 감소가 강조되지 않았기 때문에 공무원연금도 개혁을 통한 급여수준의 급격한 감소는 예상되지 않지만 장기근속자는

다소간의 급여수준 감소가 예상된다.

국가공무원연금에는 다섯 종류가 있다. 클래식은 2002년 9월말 이전에 임용된 이들이 대상인 확정급여형, 프리미엄은 2002년 10월 이후 임용된 이들이 대상인 확정급여형, 그리고 누보(nuvos)는 2007년 7월 이후 임용된 이들이 대상인 확정급여형이다. 프리미엄과 누보 가입자는 확정기여형인 파트너십(partnership) 연금을 택할 수 있고 클래식 가입자가 2002년 10월 이후 가입분에 대해 프리미엄을 적용받는 클래식 플러스도 있다.

이하에서는 II절에서 영국 국가 공무원연금 제도를 살펴보고 III절에서 국가공무원연금의 개요와 동향을 정리하고 IV절에서 우리에게 주는 시사점을 모색해 본다.

II. 영국의 국가공무원 제도¹⁰⁾

영국의 국가체제는 연합왕국의 의원내각제 국가로 2대 정당체제가 기본이다. 현 공무원제도는 1854년의 노스코트 트레베리안(Northcote-Trevelyan) 보고¹¹⁾에 의해 성적주의

8) 이외에 공무원연금에는 지방공무원연금(LGPS), 교원연금(TPS), 국민건강서비스연금(NHSPS), 군인연금(AFPS), 경찰연금(POPS), 소방관연금(FFPS), 국회의원연금, 판사연금 등이 있다. 전체 공무원연금 가입자는 494만 명에 달한다.

9) 영국경제인연합회(CBI) 사무국장인 존스(Digby Jones)는 2006년의 연금백서에서 제시된 개혁안에 대해 "정부가 60세에 퇴직하여 넉넉한 만액연금을 받는 공무원 연금을 손보지 않고 민간부문 근로자만 더 오래 힘들게 일하도록 다그치는 것은 제대로 된 연금개혁 기회를 상실하는 것이다" 고 비판한 바 있다. 2007년의 공무원연금 개혁은 이러한 민간의 비판에 응답하는 형태로 행해졌다고 볼 수 있다.

10) 이하의 자료는 일본 인사원의 「諸外國の國家公務員制度の概要」(2007년 4월 경신)를 중심으로 정리한 것이다.

11) Stafford Northcote and C.E. Trevelyan, *The Organization of the Permanent Civil Service*, Parliamentary Papers, Vol.27, 1854

에 입각한 자격임용제가 확립되면서 자리 잡기 시작하였다. 국가공무원은 국왕의 봉사자로서의 성격을 지니며 2007년 3월 기준 59만 4천명이다. 국가공무원은 직무수행상 객관성과 공정성을 요구받고 재취직에 관한 제약 등이 있지만 독일처럼 법령으로 신분이 정해져 있지 않고 민간의 고용계약과 유사하게 각 부처와 고용계약을 맺고 일한다. 시험을 치러 자격이 부여되는 상급공무원(fast streamer)도 부처와 고용계약을 맺는다.

각 부처는 예산범위안에서 채용인원과 급여수준 등을 재량적으로 정할 수 있다. 임용은 원칙적으로 각 부처별 공모나 채용시험을 통해 이루어지고 승진은 상위 공식 지위와의 응모제를 통한 선발이 원칙이다. 다만 과장급 이상의 간부직¹²⁾(senior executives, 4천 명 정도, 국가공무원의 1% 미만)은 숫자와 급여수준이 법령으로 정해져 있는데 자리가 비면 일반공모를 통해 선발하며 상급공무원에서 채용되는 경우가 많다.

채용은 원칙적으로 '자격임용'이며 임명권자는 차관보 이상은 수상이고 나머지는 차관이다. 2등급(차관이나 차관보) 공무원은 상급공무원선고위원회¹³⁾가 중심이 되어 공식자 선발시 공개경쟁, 내부경쟁, 내부승진 방식중 하나를 택해 선발한다. 선고를 거쳐 내각부 공무원담당책임자(통상은 내각부 차관)가 후보자를 추천하면 이를 받아 수상이 임명한다. 임기가 부여된 경우는

많지 않지만 차관은 대체로 3-5년 정도이며 복수 부처에서 차관을 지내는 이도 있다. 신분보장이 허용되어 정치가가 직업공무원 인사에 개입하지 않는 전통이 있다. 3등급 이하의 각 부처가 각자의 내부사정 등을 고려하여 공개경쟁, 내부경쟁, 내부승진 중 택하여 시행한다. 공모로 선발하는 상급관리직(senior civil service, SCS) 중 약 2할은 민간에서 채용한다.

공무원 간부후보의 채용과 육성, 연수 프로그램과 관련하여 고속승진(fast stream) 제도가 있다. 이 제도는 사무관급에 진급할 때까지 필요한 연수프로그램을 부여하고 최종적으로 과장급 이상에 올라갈 수 있는 잠재능력을 부여하는 것으로 대학 학업성적이 우수한 자가 대상이며(정부내 응모 가능), 공개경쟁 시험으로 연간 약 5백 명 정도를 선발한다. 2006년의 경우 대졸자 476명(합격율 3.4%), 현직 65명(합격율 48.5%)이 선발되었다. 내각부가 주관하여 실시하며 채용과 배치의 각 부처가 담당하고 조건부임용기간을 거쳐 채용후 5년후 사무관급으로 승진하며 이후 공식 공모를 통해 책임자를 선발한다. 상급관리직중 고속승진 사례는 약 3할이다. 2001년에 고속승진제도의 존치여부를 검토하였는데 반드시 존치시켜야 한다는 결론이 얻어졌다.

연수프로그램에는 공무원이 갖추어야 할 전문기법(Professional Skills for Government, PSG)¹⁴⁾ 습득 프로그램 등이 대표적이다. PSG는

12) 간부직원이 아닌 일반공무원의 경우 인사관리권한이 각 부처와 산하 집행기관(agency)으로 이관되어 각 부처는 부처별 예산 한도내라는 제약이 있긴 하지만 독자적인 등급, 급여제도를 구축, 운영하고 있다.

13) 이 위원회는 공무원담당책임자, 4~5인의 차관, 민간인, 수석인사담당관 등으로 구성한다.

해외제도 하이라이트

인사평가제도와 밀접한 연관을 지니고 있으며 승진시 유력기준이 된다. 가령 2012년 이후에는 PSG 이수자만이 상급관리직에 임용될 수 있다. 이들 프로그램은 정부대학교(National School of Government)에서 40여 종류가 제공되며 대부분은 1주일 이내에 종료하지만 국제 프로그램 등 일부는 수개월짜리도 있다.

의원내각제이므로 다수의 여당의원들이 행정 부 고위직(장관 등)에 취임하지만 사무차관 이하의 직업공무원에게는 전문성과 정치적중립성을 강조하면서 집권세력을 충실히 보좌하는 역할을 요구하고 있다. 각 부처 장관은 정치적으로 밀접한 관계를 지니는 당내외 인재를 특별고문으로 임용하여 이들로부터 정치적 측면에서 조언과 지원을 받는다. 최근 특별고문이 많이 늘어(70명 이상) 그 폐해 즉 조언자로서의 입장을 넘어선 영향력 행사 등이 지적되면서 특별고문의 행동규범과 직무내 용을 법률로 규정하려는 움직임이 가시화되고 있다.

정년은 과장급 이상의 상급공무원은 60세(연장 가능), 일반직원은 각 부처와 집행기관이 자체적으로 정하는데 정년이 60세를 넘을 때는 건강과 능률 기준을 충족시켜야 한다. 연금의 수급

개시연령은 국민보험(즉 기초연금)¹⁴⁾이 남자 65세(여자 60세, 2020년부터 65세), 공무원연금은 65세(2007년 7월 29일 이전 임용자는 60세)이며 지급액은 국민보험에서 주당 독신 87.3파운드, 부부 139.6 파운드¹⁶⁾(이상 만액, 2007/8년), 국가 공무원연금에서 퇴직시 급여의 47.5%와 연금 3년분의 일시금(38년 근속)이 지급된다(2002년 9월말 이전 임용자). 한편 2002년 10월 1일 이후, 2007년 7월 29일 이전 임용자는 비슷한 수준의 일시금과 연금을 선택할 수 있지만 보험료 부담이 2.3배로 늘었고(1.5% → 3.5%), 2007년 7월 30일 이후 임용자는 보다 많은 일시금과 연금을 받을 수 있게 되었지만 수급개시연령이 65세로 5세 상향조정되었다. 군인과 경찰이 아닌 국가 공무원에게는 파업권이 허용된다.

III. 영국 국가공무원연금 동향

1. 영국 공무원연금의 현황

공무원연금의 유형은 나라에 따라 크게 두 가지가 있다. 하나는 일반 국민상대의 사회보장형

14) PSG는 크게 4개의 영역으로 구성된다. 1) 리더십, 2) 핵심 기법, 여기에는 증거에 입각한 분석, 재무관리, 인사관리, 프로젝트 관리의 4개에 상급관리직(SCS) 및 SCS 응모희망자는 커뮤니케이션 마케팅, 전략사고의 2가지를 추가한 6개 기법, 3) 전문적 직무경험, 여기서는 집행(operational delivery), 정책(policy delivery), 사무관리(corporate service delivery) 중 하나, 4) 다양한 직무경험(SCS 및 SCS 응모희망자는 전문적 직무경험중 적어도 2분야의 경험이 있어야 함)이 그것이다.
 15) 영국은 2006/7년도 기초연금 예산(단위 파운드)으로 471억(약 89조5천억원, 1파운드=1,900원)을 지출하였다. 부가연금인 SERPS와 국가제2연금(S2P)으로 95억, 연금크레딧으로 74억, 기타연금급여로 28억을 지출하여 총연금지출이 667억 파운드(대 GDP 5.0%), 적용제외리베이트가 100억, 주택관련급여가 72억, 수발수당·장애생활수당이 79억으로 총연금관련지출이 917억파운드에 대 GDP 비율이 6.8%에 달한다. PPI Pension Facts Feb.2008, p.2 table 3
 16) 2006/7년 급여는 독신이 주당 84.25 파운드, 부부가 134.75 파운드였다. 기초연금은 매년 소매물가에 연동하여 상향조정된다.

Social Services Highlight

공직연금이고 다른 하나는 별도 제도인 공무원 직역연금이다. 전자는 영국, 스웨덴, 후자는 독일, 프랑스 등이 대표적이다. 미국은 1983년의 개혁 전에는 후자유형이었으나 1984년 이후 신규채용자에게 사회보장형 연금을 적용하면서 전자쪽으로 이행하고 있다. 일본도 1985년까지는 후자유형이었으나 1986년 이후 전자에 가까운 형태로 옮겨갔고 2006년 4월 28일의 각의결정¹⁷⁾으로 전자에 한층 가까운 연금이 될 전망이다. 사회보장형 공직연금을 채택하는 국가에서는 대부분 공무원 대상의 직역연금이 운용되고 있다. <표 1>에는 행정부의 7개 제도가 정리되어 있다.

이처럼 영국의 국가공무원에게는 독일관리에 게 지급되는 '조용한 급여(ruhegehalt)'라는 은급

대신 사회보장형 연금이 지급된다. 이같은 정책의 배경에는 퇴직에 따른 소득상실을 보험사교로 간주하는 가치판단이 있다. [그림 1]에 영국의 연금제도가 그려져 있다. 저소득공무원을 제외한 대부분의 공무원은 '적용제외 공무원 직역연금'에 가입하고 있다. 국가제2연금은 2007년부터 가입자의 소득과 무관하게 정액 급여로 바뀌어 저소득근로자를 우대하고 있다. 이하에서는 국가공무원연금을 중심으로 제도의 개요와 동향을 살펴본다.

2. 영국 국가공무원연금의 개요와 동향

국가공무원연금은 직역연금¹⁸⁾으로 간부, 비간

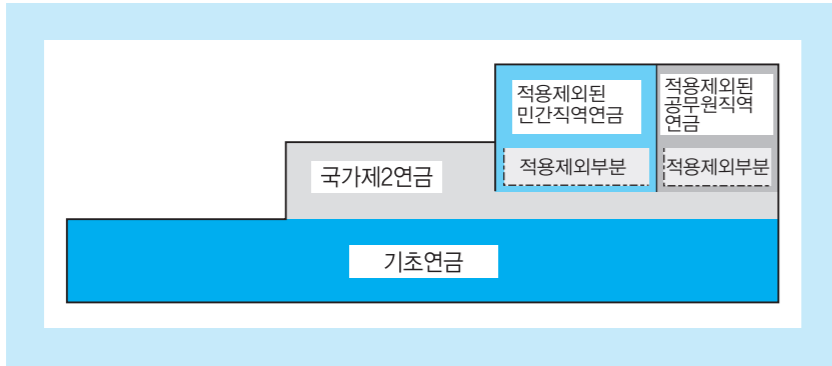
표 1. 영국의 공무원 직역연금(2004년 말 기준)

제도	설립	운영주체	재정방식	가입자수(만명)	수급자수(만명)
국가공무원 ¹⁾	1810	내각부	부과방식	59.4	56.9 ²⁾
지방공무원	1884	지자체	적립방식(1922~)	190	110
교원	1898	기금	부과방식	70	50
NHS 직원	1948	기금	부과방식	130	60
군인	-	국방부	부과방식	20	30
경찰	1890	지자체	부과방식	20	10
소방관	-	지자체	부과방식	4	4

주: 1) 국가공무원은 2006/7년 기준 Superannuation Act 1972 스케줄1에 나온 조직 종사자를 지칭하며 클래식 65%, 클래식 플러스 3%, 프리미엄 32%, 누보는 도입전이라 없음. 파트너십 가입자는 5,700명.
 2) 수급자는 퇴직자 43.7만 명, 배우자 13.2만 명으로 구성되며 이연(deferred) 수급자가 31.6만 명
 자료: Pension Policy Institute "Occupational pension provision in the public sector" 2005
[http://www.civilservice.gov.uk/index.asp,Civil Service Pensions Division, Cabinet Office.](http://www.civilservice.gov.uk/index.asp,Civil Service Pensions Division, Cabinet Office)

17) 이 결정에 따라 2008년 이후 공무원연금을 일반 근로자 연금에 완전히 일치시키는 연금일원화 개혁이 추진되고 있다.
 18) 이 밖에 공무원보상연금(CSCS), 공무원재해연금(CSIBS) 등이 1972년 연금법(Superannuation Act)에 의거해 운영되고 있다. 보상연금은 고용조정 등을 통한 조기퇴직 등에 적용된다.

그림 1. 영국의 연금제도



부, 상급직, 비상급직 모두에게 적용된다. 급여 종류에는 클래식, 프리미엄, 누보, 파트너십¹⁹⁾, 클래식플러스의 다섯 가지가 있다. <표 2>는 이 중 클래식, 프리미엄, 누보의 제

표 2. 영국 국가 공무원연금 세 유형의 특성 비교

구분	클래식(~2002.9)	프리미엄(2002.10)	누보(2007.7)
급여승률	1/80 (1.25%)	1/60 (1.67%)	2.3%
수급개시연령	60세		65세
일시금	연금액의 3년분 일시금 별도지급 (선택불가)	급여승률 1/60으로 산정한 연금액의 2.25년분 범위에서 일시금 수급가. 이 때 연금액은 일시금의 1/12만큼 감액 (1.25*3/1.67=2.25, 최대 일시금 선택시 연금액 18.8% 감액)	급여승률 2.3%로 산정한 연금액의 30/7년분 한도 내에서 일시금 선택가능. 이 때 연금액은 일시금의 1/12 만큼 감액(최대 일시금선택시 연금액 35.7% 감소) -프리미엄에 비해 일시금선택폭 넓혀줌.
본인 기여금	연금산정기초급여의 1.5%	연금산정기초급여의 3.5%	
사업주 기여금	회계연도중 증가하는 연금현가상당액에서 본인기여분 제외 금액 급여수준에 따라 차등(2007년의 경우 17.1%~25.5%)		
연금액 연동방식	소매물가지수 연동		
조기퇴직	50세부터 가능, 조기수급감액을 1년에 5%		55세부터 가능
연금액 산정식	최종급여 * 급여승률 * 근속연수		매년도 발생 연금액 누적방식, 재평가(소매물가지수)

자료 : 내각부 Civil Service Pensions : Building a Sustainable Future Dec.2004 외

19) 파트너십 가입자는 50세(2010년부터 55세)에서 75세 사이에 연금을 수령할 수 있다.

도특성을 정리한 것이다.

급여승률은 누보가 2.3%로 가장 높고 프리미엄, 클래식의 순인데 연금산정기초급여가 누보의 경우 프리미엄과 클래식에 비해 작아 급여승률이 높다고 반드시 급여수준이 높다고 말할 수는 없다. 누보의 연금산정기초급여는 가입기간 평균급여로 클래식 및 프리미엄의 퇴직전 최종급여²⁰⁾에 비하면 25% 전후 수준으로 줄어든 것으로 전망된다.

수급개시연령은 누보가 65세로 클래식과 프리미엄의 60세보다 5세가 더 높는데 누보세대의 수급기간이 클래식 세대보다 약간 길 것이므로 양자간 수급기간 차이는 5년보다 작을 것이다. 연금산정기초급여가 가입기간 평균급여로 바뀌고 수급개시연령이 5세 연장되는 점을 종합하여 감안하면 누보가입자가 프리미엄 가입자보다 총수급액이 줄어들 가능성이 없지 않다.

50세(누보는 55세)부터의 조기수급 제도가 있으며 조기수급에 따른 감액률은 1년에 5%이다. 수급자격을 얻기 위한 최소가입기간은 3개월이며 수급후 연동은 소매물가지수에 따라 연동된다.

재원은 본인부담과 사업주부담으로 구성되며

사업주인 정부 부담이 월등히 크다. 본인 부담은 클래식이 연금산정기초급여의 1.5%, 프리미엄과 누보는 급여의 3.5%로 다르다. 사업주 부담은 회계연도 중 증가하는 연금현가상당액에서 본인 기여분을 제외한 금액인데 연도에 따라 차등화되는 경우가 많고 가입자 급여수준에 따라 다르다(표 3 참조). 각 부처는 해당연도에 신 급여비(pension cost) 발생액에서 본인부담분을 제외한 금액을 예산에서 떼어내고 연금 주무부처인 내각부는 각 부처에서 넘어온 예산에 본인부담액을 합쳐 전체 연금예산을 확보한다²¹⁾. 내각부는 이 예산범위에서 연금 등의 급여를 지급하고 남으면 재무성에 반납하고 부족하면 추가경정예산을 편성한다. 재정은 부과방식이며 각 부처는 이 방식으로 재정규율을 유지하고 있다.

급여의 일부는 일시금으로 받을 수 있다. 클래식 가입자는 의무적으로 연금액 3년분 상당의 일시금이 별도 지급된다. 프리미엄 가입자는 급여승률 1.67%로 산정한 연금액의 2.25년분 범위에서 일시금을 받을 수 있지만²²⁾ 이 때 연금은 일시금의 1/12만큼 감액된다. 최대 일시금을 선택하면 연금액은 당초연금액보다 18.8% 감액되지만 클래식과 비교하면 8.4%가 더 많다(표 4 참조).

20) 최종급여는 다음의 세 가지 중 가장 큰 금액이다. 연금산정기초급여(pensionable earnings)는 항상적으로 지급되는 소득으로 기본급외에 직무수당, 제복수당 등도 포함되지만 우리에 비해 비중이 상대적으로 작은 보너스의 포함 여부는 사업주인 각 부처의 재량이다. (1) 퇴직전 1년간의 연금산정기초급여중 보너스를 제외한 금액 (2) 퇴직전 4년간의 과세연도 중 보너스를 포함하지 않는 연금산정기초급여중 최대금액 (3) 퇴직전 13년간중 연속하는 3 과세연도의 연금산정기초급여(보너스가 연금산정기초급여 대상이 된 경우에는 보너스 포함 금액) 평균중 최대금액

21) 즉 단위적립방식(장래의 승급과 기본소득 인상을 예상하고 할인은 실질이율 3.5%의 인덱스체로 운용된다는 가정하에 계산)으로 계산된 금액에 입각하여 각 부처에서 예산액이 떼어져 내각부 관련 예산이 증액되는 구조다. 그러나 실제 적립금이 형성되는 것은 아니다. (표 6)의 주 참조.

22) 이는 클래식 가입자의 일시금과 동일한 수준이다. 1.25*3/1.67=2.25.

해외제도 하이라이트

클래식에 비해 급여수준이 높지만 재직중 보험료 납부액이 2.3배로 늘어난 것을 감안하면 대표적 가입자의 순편익(연금액-보험료 납부액)은 늘어났다고 보기 힘들지 모른다.

누보가입자는 급여승률 2.3%로 산정한 연금액의 30/7년분 한도내에서 일시금을 택할 수 있으며 이 때 연금액은 일시금의 1/12만큼 감액된다. 최대 일시금 선택시 연금액은 당초연금 대비 35.7% 감소되지만 클래식과 비교하면 2.9% 더 많다. 클래식과 동일한 일시금을 받으면 연금액은 당초연금 대비 15.6% 적지만 클래식과 비교하면 35.3% 더 많다(30년 근속시). 클래식과 프리미엄에 비해 일시금 선택폭이 넓어졌고 급여수준도 클래식 대비 35.3%, 프리미엄 대비 24.8% 늘었다. 대신 수급개시연령이 65세로 5세 인상되었기 때문에 대표적 누보가입자의 순편익이 클래식 및 프리미엄 가입자의 그것에 비해

더 늘어났다고 보기 힘들지 모른다²³⁾.

<표 5>에는 급여지출 내역이 제시되어 있고 이를 조달재원과 연관시켜 비교한 국가공무원 연금의 재정상태가 <표 6>에 나와 있다. 급여의 86%가 연금으로 지급되고 연금의 89%가 퇴직 급여로 지출되고 있다. 한편 급여지출을 기여금 등 조달재원과 비교해 보면 매년 대규모 적자를 보이고 있는데 기여금과 급여비(pension cost)만을 비교해도 적자다. 즉 지금 공무원과 정부가 내는 기여금으로 한 해의 연금지출 소요를 충당하지 못한다는 것이다. 적자규모를 확대시키는 주된 원인은 플랜부채의 이자로 국가공무원연금 플랜의 누적채무는 2007년 3월말 기준 1,288억 파운드에 달하고 있다.

한편 누보가입자는 다른 연금권을 누보로 가져올 수 있고 퇴직시 누보의 권리를 다른 연금제도로 옮길 수 있다(transfer in, transfer out). 즉 누

표 3. 국가공무원연금의 사업주 부담분(ASLCs)

	급여 수준		사업주 부담분, %	
	2007.4.1부터	2008.4.1부터	2008.3.31까지	2008.4.1부터
클래식	~£19,000	~£19,500	17.1	16.7
클래식플러스	£19,001~£39,000	£19,501~£40,500	19.5	18.8
누보 프리미엄	£39,001~£66,500	£40,501~£69,000	23.2	21.8
	£66,501~	£69,001~	25.5	24.3
	교도관(신 제도 이전 가입자)		26.5	25.8
파트너십 선택자에 대한 ASLC 최저한			0.8	

자료: <http://www.civilservice.gov.uk/index.asp>

23) 이상의 숫자는 본고에서 가정한 급여상승률(연 3%), 물가상승률(연 2%)에 따라 가변적이므로 특정한 값에서의 시산치로 해석되어야 할 것이다. 한편 38년 근속자의 경우 급여수준 상승폭이 클래식 대비 29.4%, 프리미엄 대비 19.4%로 낮아져 가입기간이 길수록 급여수준 상승폭이 감소하여 대표적 누보가입자의 순편익(연금액-보험료납부액)이 클래식 및 프리미엄 가입자의 그것에 비해 작아질 가능성이 높다.

Social Services Highlight

보에서 파트너십으로 파트너십에서 누보로 이행할 수 있다. 이는 매년 4월 1일과 10월 1일에만 가능하고 적어도 3달전에 통보해야 한다.

이밖에 부분퇴직 연금제도가 도입되어 50세(신규공무원을 포함하여 2006년 4월 6일 이후 임용된 이들은 55세)부터 일하면서 연금의 일부나 전부를 받을 수 있다. 근로시간 감축 등의 이유로

연금산정 기초급여(pensionable earnings)가 20% 이상 영속적으로 줄어들 때 선택할 수 있으며 2007년 7월 30 이후 누보가입자부터 적용되었고 나머지 공무원에게는 2008년 3월 1일부터 적용된다. 이 제도를 적용받으면 연금액이 줄고 질병 등에 따른 조기퇴직이나 재직중 사망시에 장애 연금과 유족연금이 상향되어 지급되지 않는다.

표 4. 국가공무원연금의 유형별 소득대체율과 일시금후 연금 수준

(단위: 만원)

		클래식	프리미엄	누보			
		60세 이후 수급(조기수급 50세)		65세 이후 수급(조기수급 55세)			
30년 근속	급여평균 1,587 최종급여 2,360						
	당초연금 (소득대체율)	885 (37.5%)	1,180 (50%)	1,418 (60.1%)			
	일시금	2,656	2,656(max)	2,656	6,075(max)	5,504	
	일시금후 연금	금액	885	959	1,197	911	959
	대 당초 연금	+0%	-18.8%	-15.6%	-35.7%	-32.4%	
	대 클래식	-	+8.4%	+35.3%	+2.9%	+8.4%	
40년 근속	급여평균 1,887 최종급여 3,172						
	당초연금 (소득대체율)	1,586 (50%)	2,115 (66.7%)	2,379 (상한 75.0%)			
	일시금	4,758	4,758(max)	4,758	10,399(max)	8,496	
	일시금후 연금	금액	1,586	1,719	1,983	1,512	1,671
	대 당초 연금	+0%	-18.8%	-16.7%	-36.4%	-29.8%	
	대 클래식	-	+8.4%	+25.0%	-4.7%	+5.4%	
38년 근속	급여평균 1,822 최종급여 2,990						
	당초연금 (소득대체율)	1,420 (47.5%)	1,894 (63.3%)	2,193 (73.3%)			
	일시금	4,260	4,260	4,260	9,399(max)	7,848	
	일시금후 연금	금액	1,420	1,539	1,838	1,410	1,539
	대 당초 연금	+0%	-18.8%	-16.2%	-35.7%	-29.8%	
	대 클래식	-	+8.4%	+29.4%	-0.7%	+8.4%	

주: 연간급여(임용초년도 1,000만원)는 급여인상을 3%로 상승, 소매물가상승률 2% 가정
자료: 필자 시산

표 5. 국가공무원연금 급여지출(2006/7)

(단위: 파운드)

구 분		2006/7	2005/6
연 금	합계	30억 6,380만	29억 2,202만
	퇴직자	26억 9,490만	25억 6,352만
	유족배우자	3억 6,225만	3억 5,224만
	부양자	665만	626만
일시금	합계	5억 1,931만	4억 9,428만
	퇴직일시금	4억 7,862만	4억 5,558만
	사망일시금	4,069만	3,870만
현금지출 합계		35억 8,312만	34억 1,630만

자료: Cabinet Office: Civil Superannuation Resource Accounts 2006/7 p.32

표 6. 국가공무원연금 주계정 수지(2006/7)

(단위: 파운드)

구 분		2006/7	2005/6
수 입	합계	32억 3,728만	35억 3,331만
	기여금	30억 2,479만	28억 3,022만
	이전수입	1억 2,547만	6억 1,285만
	기타연금수입	8,702만	9,024만
지 출	합계	91억 285만	91억 8,406만
	급여비	35억 2,230만	34억 3,791만
	급여증액분	1억 1,231만	1억 2,217만
	이전지출	1억 1,909만	5억 1,684만
	플랜부채이자	54억 4,166만	51억8만
	기타급여	749만	706만
순 지출		59억 6,557만	56억 5,075만

주: 통합세입계정 중 주계정값이며 보상기관계정, 기타기관 계정은 제외 지출 중 급여비가 (표 5)의 현금지출과 다른 것은 후자가 실질지출인데 비해 전자는 일년 재직에 따라 발생하는 연금채무의 현가치임. 구체적으로는 공무원기여분+사용주기여분 확대분(사용주기여분*23.4/19.4)

자료: Cabinet Office: Civil Superannuation Resource Accounts 2006/7 p.17

파트너십 가입자는 기여에 하한은 없고 면제 보험료가 적용되지 않는 통상의 보험료를 지불해야 하며 국가제2연금을 적용받는다. 국민보험의 본인부담 보험료율은 11%주당 97~645파운

드 소득, 2006년도로 적용제외에 따른 본인부담 면제보험료율인 1.6%보다 월등히 높다. 국가제2연금은 저소득층의 수익률을 높게 보장하지만 중간층 이상의 수익률이 낮다. 사업주 부담은 연

령에 따라 일정하여 21세 미만이면 연금산정기 초급여의 3%, 45세 이상이면 12.5%이다. 본인 기여시 연금산정기초급여의 3%를 상한으로 사업주 매칭기여가 행해진다. 본인계좌에 적립된 금액은 50세에서 75세 사이 언제든지 인출할 수 있고 퇴직이 인출요건이 되지는 않는다. 인출금액중 1/4까지는 일시금으로 사용할 수 있지만 나머지는 생명보험사의 종신연금을 구입해야 한다.

제도의 실무관리는 각 부처에 위임되어 있으며 이들 부처는 대부분 제3의 대행기관을 활용하고 있다. 가입자의 급여 관련 업무는 Capita Hartshead가 수행하고 파트너십 사업자로는 Scottish Widows, Standard Life, TUC의 3사, 제도의 보험수리는 Hewitt Bacon & Woodrow, 법적 문제는 재무성의 Treasury Advisory Division이 맡고 있다.

IV. 우리에게 주는 시사점

우선 민간근로자에 비해 다소 유리한 측면이 있던 국가공무원연금을 개정, 신규임용자부터 민간과의 격차를 크게 줄였다는 점이다. 국가공

무원연금의 경우 2007년 7월의 개혁 이전까지 급여수준은 민간근로자 직역연금의 중상위 수준으로 기여금은 민간근로자의 그것보다 같거나 작으며 수급개시연령도 60세로 민간근로자보다 같거나 작았다. 그런데 2006년도 개혁으로 국가제2연금의 수급개시연령이 지금의 65세에서 2024년 이후 단계적으로 상승하여 2046년에 68세로 인상이 확정됨에 따라 국가공무원연금의 60세 수급과의 격차가 확대되었다²⁴⁾. 이러한 상황을 토대로 영국의 내각부는 2007년 7월, 급여산정기초소득을 최종급여에서 가입기간 평균 급여로, 수급개시연령을 60세에서 65세로 인상하는 등의 개혁을 단행하였다²⁵⁾.

둘째, 개혁후 국가공무원의 연금이 노후소득 보장에 충분하지 않다고 보아 다양한 형태의 개인연금과 개인저축 플랜을 장려하고 있다는 점이다. 추가기여플랜(CSAVCS), 스테이크홀더연금(stakeholder pension), 개인저축계정(ISA), 부가연금(added pension) 등이 그것인데 이중 공무원에 특유한 제도가 부가연금(added pension, 2008년 2월말까지 added years)이다. 공식적으로는 후보가입자부터 적용되었지만 2008년 3월 1일부터 모든 공무원에게 적용되고 있으며²⁶⁾ 가입

24) 영국경제인연합회(CBI) 존스(Digby Jones) 사무국장도 2006년의 연금개혁안에 대해 "정부가 60세에 퇴직하여 넉넉한 만액연금을 받는 공무원연금을 손보지 않고 민간부문 근로자만 더 오래 힘들게 일하도록 다그치는 것은 제대로 된 연금개혁이 아니다"고 비판한 바 있다.

25) 내각부는 이러한 개혁방침을 2004년 12월의 백서 Civil Service Pensions: Building a Sustainable Future(Proposals for changes to the Civil Service pension arrangements)에서 일찍이 천명한 바 있다.

26) 2007년 10월 1일 이전에 60세에 달한 클래식, 클래식플러스, 프리미엄의 경우 2007년 10월 1일, 2007년 10월 1일부터 2008년 3월 1일 사이에 60세에 달하는 이들의 경우 자신의 생일, 나머지 가입자는 2008년 3월 1일이다. 다만 수급자이거나 무급휴직중일 경우에는 가입하지 못한다. 연령제한은 없다. 2008년 3월 1일 이후 클래식가입자를 제외하고는 가입연수연장(added years) 계약을 체결할 수 없다. 기존 계약은 유효하며 60세 이상이라면 지금부터라도 부가연금을 구입하여 새롭게 시작할 수 있다. 가입연수연장을 위해서는 매달 추가적인 기여금을 납부하는 계약을 맺어야 한다.

해외제도 하이라이트

한도는 5천 파운드(2007/8, 클래식 4천 파운드)이고 인플레이에 따라 매년 조정된다. 기여금은 나이가 들면서 커지며 최대 과세대상소득의 100%와 연 3,600파운드 중 큰 쪽까지 소득공제가 허용된다²⁷⁾. 급여는 국가공무원연금 수령시 함께 지급되며 투자수익에 연동되지 않아 다른 연금증식 수단보다 위험도가 낮고 매년 4월 소매물가지수로 연동되어 상향조정된다. 소득공제와 물가연동이 허용되는 점에서 단순 개인연금과 다르며 정부가 매칭기여 대신 급여지급을 보장하는 점이 특징적이다.

셋째, 2002년과 2007년의 두 차례 연금 개혁으로 신규임용자의 순편익(=누적급여-누적기여)이 장기근속자 중심으로 줄었을 것으로 추정되는데 그러한 상황에서 퇴직일시금 수령폭을 2배 이상 늘려 퇴직초기 자금운영의 신축성을 높여준 점이다(2007년 7월 이후 임용자). 퇴직일시금 제도를 폐지하거나 약화시키고 퇴직연금으로 일원화하거나 강화하자는 국내 일부 학자들의 주장과 상반되는 정책이다.

넷째, 내각부가 국가공무원연금의 장기적 개혁방향을 모색하면서 3년여 대치 끝에 2006년 12월 공무원노조(CCSU)에 대해 “장래의 비용증

가 위험에 정부와 공무원이 공동책임으로 대처토록 한다. 정부의 부담한도를 급여산정기초소득의 20%로 제한한다(현 19.4%)”²⁸⁾고 통보(내각부 장관 Pat MacFadden MP)했음에도 노조가 긍정적으로 화답했다는 점이다. 공무원노조는 이전과 달리 비용분담의 필요성을 인정하면서 제도운영 감시에 동참하겠다고 나섰다.

다섯째, 영국 국가공무원의 퇴직후 소득대체율은 전체적으로 우리 공무원의 그것과 유사한 수준인데 이중 영국은 자조노력이 30~40%를 점하는데 우리는 이보다 월등히 약한 수준이라는 점이다. 영국 국가공무원의 소득대체율은 기초연금과 직역연금을 합쳐 최종급여 대비 60~70%(30년 근속자) 수준으로 우리보다 낮지만 부가연금과 각종 개인연금 등을 고려하면 우리 정도 수준이 될 것으로 전망된다.

정리하면 영국 국가공무원연금 개혁이 시사하는 바는 민간근로자와의 연금차별을 해소하고, 장래의 비용증가 위험에 정부와 공무원이 공동책임으로 대처하여 본인의 기여금 인상에 긍정적인 반응을 보이고, 노후준비에 자기책임의 중요성을 강조하여 사적연금과 개인저축 가입을 적극 유도하는 점이라고 할 수 있을 것이다. [GSST](#)

27) 이는 민간근로자도 가입할 수 있는 스테이크홀더 연금과 동일하다.

28) Cabinet Office : Civil Superannuation Resource Accounts 2006/7 p.5 2007년 3월말 기준 정부의 기여분은 급여산정기초소득의 19.4%다. p.32