



# 기획

## Special Article

영국 노동시장 변화에 따른 공·사적연금의 대응 | 문현경, 유현경

그리스 연금 개혁의 최근 동향과 함의 | 이다미

노동시장 변화에 따른 독일 연금제도 개혁 | 게르하르트 베커

변화하는 노동시장과 공적연금의 대응: 일본 사례를 중심으로 | 성혜영

# 영국 노동시장 변화에 따른 공·사적연금의 대응

The Influence of Labour Market Change on the Public/Private Pension Systems in the UK

문현경 · 유현경(국민연금연구원)  
Moon, Hyungyung · Yu, Hyun Kyung  
(National Pension Research Institute)

이 글은 영국 노동시장의 변화를 보여 주고 이에 따라 공·사적연금이 어떻게 변화했는지 분석하는 데 목적이 있다. 영국의 시간제 고용률과 고용 대비 자영자 비율은 유럽연합(EU) 및 경제협력개발기구(OECD) 회원국보다 높다. 특히 최근의 자영자 증가는 1인 자영자(Solo self-employment)의 증가가 견인하는 것으로 나타나, 최근 노동시장의 변화를 여실히 보여 주고 있다. 이러한 변화의 흐름 속에서 영국 공적연금은 1층 기초연금의 연동 방식 변화를 개선하고 급여 수준을 인상하는 등 최근 노동시장 변화에 취약한 계층에게 혜택이 더 많이 돌아가도록 했다. 한편, 사적연금을 통하여 노후소득보장이 제대로 작동하도록 제도 관련 규제를 강화하여 공공성 제고를 꾀하고자 했다.

## 1. 들어가며

영국의 사회보험은 1942년 발간된 『베버리지 보고서(the Beveridge Report)』에 기반하여 도입 및 발전해 왔으며, 공적연금 또한 마찬가지였다. 특히 이 보고서에 서술된 ‘생존 수준의 정액 급여(flat rate of subsistence benefit)’와 ‘급여의 적절성(adequacy of benefit)’이라는 대원칙은 공적연금에 시사하는 바가 컸다(지은정, 2006). 소득과 무관하게 가입 기간에 비례하여 제공되는 제도적 특성으로 인해 연금 급여액은 빈곤을 방지할 수 있는 수준에서 지급되었기 때문이다. 따라서 중산층 이상의 추가적 노후소득은 사적연금이 주도적으로 담당할 수 있는 여지가 항상 존재했고, 정부 또한 사적연금으로의 폭넓은 가입을 유도하기 위해 관련 제도를 정비했다. 그 밖

에도 정규직 중심의 노동시장, 남성 생계부양자 모델(male breadwinner model), 풍부한 생산가능인구 등은 1970~80년대까지 영국 공적연금을 둘러싼 사회·경제적 환경으로 굳건히 자리 잡았다(Hill, 2007).

제도의 안정성과 신뢰성을 유지하기 위해서는 제도를 둘러싼 현실 상황의 변화에 발맞추어 적절한 관리나 보수를 하는 것이 필요하다. 즉, 정책 결정자는 적절한 조치를 통해 제도가 퇴행적으로 진화하지 않도록 노력을 쏟아야 하는 것이다. 그러나 영국 공적연금은 1990년대 이후 후기산업사회(post-industrial society)가 도래하고 제도의 상황 적합성이 떨어졌음에도 현대화 노력을 충분히 기울이지 않았다. 특히 노동시장의 변화가 눈에 띈다. 베버리지 보고서의 가정과 달리 여성의 노동시장 참여가 매우 활발해졌고, 21세기로 접어들면서 고용 환경의 변화로 노무 제공자나 자영자의 비율이 지속해서 증가하였다. 따라서 변화하는 현실을 반영하는 정책 대안이 필요한 실정이었고, 그러한 노력의 일환으로 2000년대 후반부터 연쇄적인 개혁이 뒤따랐다.

이 글은 전술한 영국 노동시장의 변화를 보여 주고 이에 따라 공·사적연금이 어떻게 변화했는지 분석하는 데 목적이 있다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 우선, 제2장에서 영국 노동시장의 변화를 각종 실증 자료를 통해 제시한다. 특히 정규직 중심 노동시장의 쇠퇴와 자영자 비율 증가에 초점을 두고자 한다. 제3장에서는 이러한 노동시장의 변화에 발맞추어 영국 공적연금이 2000년대 후반 이후 어떻게 개혁되었는지 등을 제시하고자 한다. 마지막으로, 제4장에서는 이 글의 주요 내용을 요약하며 우리나라 공적연금에 대한 정책적 시사점을 간략하게 제시한다.

## 2. 영국 노동시장의 현황

영국의 노동시장 현황은 <표 1>에서 제시하고 있다. 영국에서 15~64세 인구 대비 고용된 사람의 비율인 고용률은 2000년대에는 72~73% 수준을 유지하다가 2009~2011년에 70% 수준으로 하락하였다. 이후 2012년부터 점차 상승하다 2020년에 소폭 하락한 것을 볼 수 있다. 영국의 고용률은 경제협력개발기구(OECD) 평균 고용률보다 높은 편인데, 2020년 기준으로 영국의 고용률은 75.4%, OECD 평균 고용률은 66.0%이다. 시간제 고용률은 전체 고용된 사람 대비 주 30시간 미만으로 근무하는 고용된 사람(자영자 포함)의 비율을 나타낸 것으

로, 2020년 영국의 시간제 고용률은 22.4%이다. 영국의 시간제 고용률은 2000년대 이래로 꾸준히 22%를 넘는 수준을 보이며, 2009년에서 2012년까지 상승 폭이 커지다가, 이후 서서히 감소하는 추세를 보인다. OECD 평균 시간제 고용률이 2020년 16.7%이고 2000년대 이래로 14%를 넘는 수준인 것을 볼 때, 영국의 시간제 고용률이 높은 수준임을 알 수 있다.

자영업자 비율은 전체 고용 대비 비율로, 영국은 2000년대 초반 12.3%로 시작해 2019년 15.6%로 지속해서 증가하는 것을 볼 수 있다. 유럽연합(EU) 28개국 평균 고용 대비 자영업자 비율은 2001년 18.2%에서 2018년 15.3%로 영국과는 달리 감소하는 추세이다. 영국은 EU

표 1. 영국의 노동시장 현황

(단위: %)

연도	고용률		시간제 고용률		고용 대비 자영업자 비율 <sup>1)</sup>		실업률	
	영국	OECD 평균	영국	OECD 평균	영국	EU 28국 평균	영국	OECD 평균
2001	72.6	-	22.7	14.3	12.3	18.2	5.1	-
2002	72.7	-	23.1	14.6	12.3	17.7	5.2	-
2003	72.8	-	23.3	14.6	12.9	17.6	5.0	-
2004	73.0	-	23.4	15.0	13.1	17.5	4.8	-
2005	72.9	65.2	22.9	15.2	13.0	17.4	4.8	6.9
2006	72.8	65.8	23.1	15.2	13.2	17.1	5.4	6.3
2007	72.7	66.3	22.9	15.4	13.4	16.9	5.3	5.9
2008	72.6	66.2	23.0	15.6	13.3	16.6	5.7	6.2
2009	70.9	64.4	23.9	16.4	13.6	16.7	7.6	8.3
2010	70.5	64.3	24.6	16.7	14.0	16.9	7.9	8.6
2011	70.3	64.7	24.7	16.9	14.2	16.7	8.1	8.1
2012	71.0	64.9	25.0	16.9	14.6	16.7	8.0	8.1
2013	71.6	65.1	24.6	17.1	14.6	16.5	7.6	8.0
2014	72.9	65.7	24.1	17.0	15.2	16.4	6.2	7.5
2015	73.7	66.3	24.0	16.8	15.0	16.1	5.4	6.9
2016	74.4	66.9	24.0	16.7	15.4	15.8	4.9	6.5
2017	75.0	67.7	23.8	16.5	15.4	15.5	4.4	5.9
2018	75.6	68.4	23.6	16.5	15.1	15.3	4.1	5.5
2019	76.2	68.8	23.4	16.7	15.6	-	3.8	5.4
2020	75.4	66.0	22.4	16.7	-	-	4.6	7.2

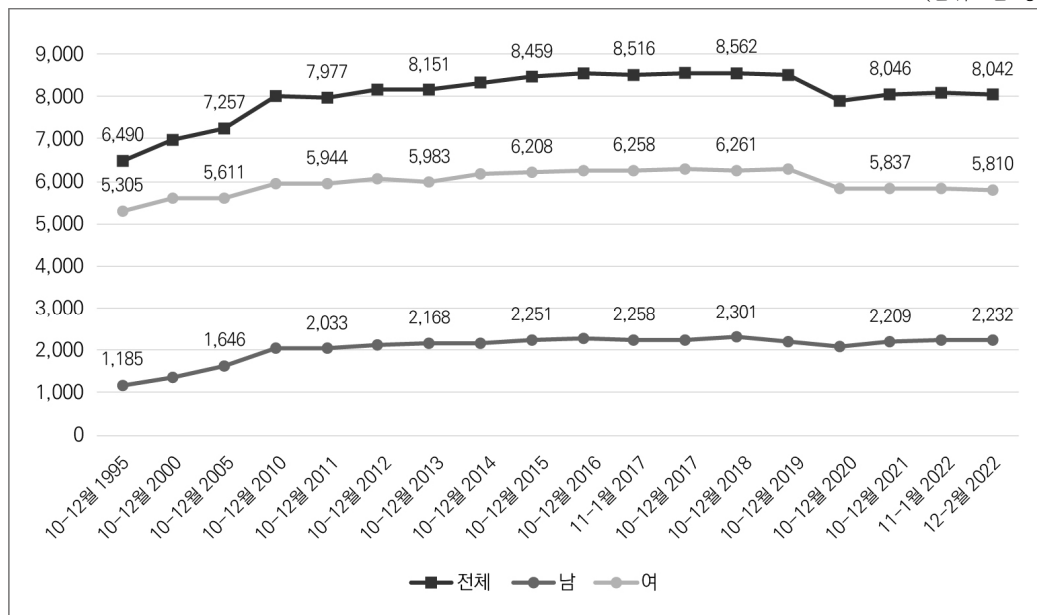
자료: OECD. (2022). Employment rate, Part time employment rate, Self-employment rate, Unemployment rate를 참조하여 저자 재구성. Retrieved from <https://data.oecd.org>에서 2022년 5월 6일 접속.

28개국 평균보다 자영자 비율이 높지 않았으나 최근 15% 수준으로 유사해진 것을 볼 수 있다. 영국의 실업률은 2000년대에 약 5% 수준이었는데, 2009년부터 2011년까지 상승하였고, 이후로는 지속해서 감소하는 추세를 보인다. 2020년 영국의 실업률은 4.6%인데, 이는 2020년 OECD 평균 실업률 7.2%에 비하면 낮은 수준이다.

영국의 시간제 고용률이 OECD 평균에 비해 높은 수준이고, 전체 고용 대비 자영자 비율이 높아지는 것을 볼 때, 영국에서 표준 고용 관계가 아닌 다양한 형태의 고용이 증가했다고 볼 수 있다. 1980년에서 1995년 사이 영국에서는 시간제 고용, 자영자 등이 증가하였고, 2000년부터 다시 크게 증가했다(Freedman, 2001, p. 20; Office for National Statistics[ONS], 2019, p. 10-11). 시간제로 고용된 사람(자영자 포함)은 1995년 이래로 꾸준히 증가하는 추세이다. 1995년 약 650만 명에서 2010년 약 800만 명, 2021년 12월~2022년 2월에는 약 804만 명으로 나타났다.

그림 1. 영국 시간제 고용 종사자(자영자 포함) 현황

(단위: 천 명)



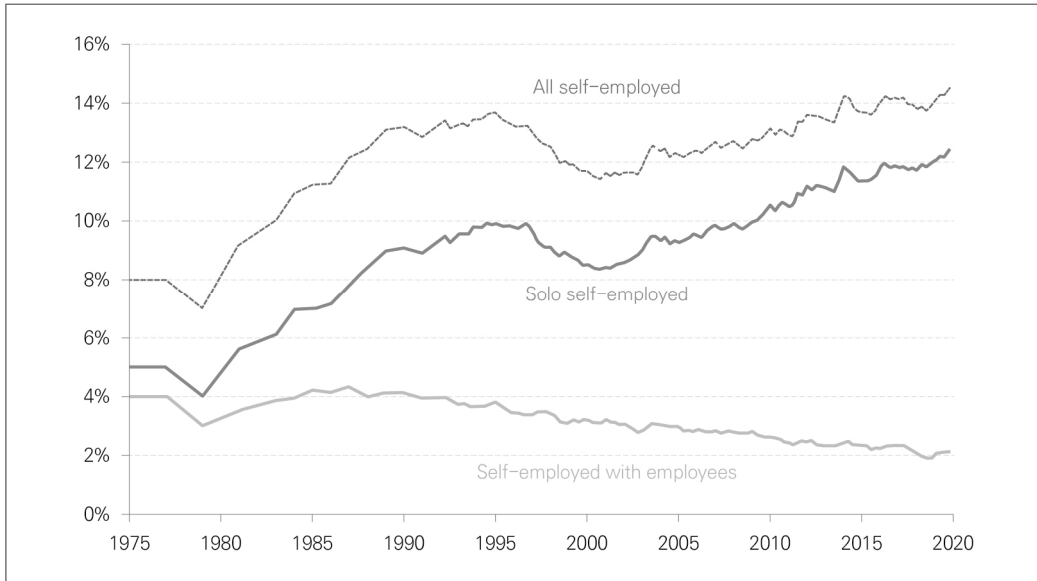
자료: ONS. (2022). Full-time, part-time and temporary workers (seasonally adjusted)를 참조하여 저자 재구성. Retrieved from <http://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/fulltimeparttimeandtemporaryworkersseasonallyadjustedemp01sa..> 2022년 5월 16일 접속.

시간제 고용 종사자를 성별로 구분하면, 남성보다 여성의 비율이 훨씬 높은 것을 알 수 있는데, 2021년 12월~2022년 2월 기준 시간제 고용 종사자 중 남성은 27.8%, 여성은 72.2%이다. 1995년 10~12월에 비하면(남성 18.3%, 여성 81.7%) 격차가 줄어들기는 하였으나, 여전히 여성이 높은 비율을 차지하는 것을 볼 수 있다. 많은 여성이 자녀나 노인을 돌보면서 근로할 수 있는 대안으로 시간제 근로를 선택하기도 하고, 돌봄을 위해 시간제 근로를 신청하기도 한다(Bradshaw & Bennett, 2017, p. 7; Fagan, Norman, Smith, & Menéndez, 2014, p. 41). 이는 곧 돌봄을 위해 여성이 남성보다 비표준 고용에 종사할 가능성이 크다는 의미로 볼 수 있다.

영국의 자영자도 2001년 330만 명(전체 소득활동자의 12%)에서 2019년 4분기(10~12월) 500만 명(전체 소득활동자 중 15.3%)으로 증가하였다(ONS, n.d.). 이와 같은 자영자 증가에는 시간제 자영자의 성장이 영향을 미쳤다. Bradshaw & Bennett(2017, p. 5)는 2000년에서 2015년까지 풀타임 자영자가 25% 증가한 것에 비해 시간제 자영자는 88% 증가했다고 언급하였다. ONS(2019, p. 12)에 따르면, 2001년부터 2016년까지 남녀 모두 시간제 자영자가 증가하였다.

자영자의 증가를 주도한 또 다른 형태는 1인 자영자(Solo self-employment)이며, 이는 [그림 2]에서 볼 수 있다. 1인 자영자는 지난 20년 동안 그 수가 증가하였는데, 2019년 기준 소득활동자 중 12%를 넘는 비율을 차지하고 있다. 1인 자영자의 대다수(2019년 기준 85%)는 소유주가 1명이고 직원이 없는 비법인 기업의 개인사업자이다. 1980년대 후반부터 자영자가 고용하는 직원의 수가 감소하고 있고, 이는 자영업의 본질에 중대한 변화를 가져왔다. 1975년에는 자영자의 거의 절반인 44%가 고용원이 있었으나, 2019년에는 15%만 고용원이 있었다. 2000년에는 1인 자영자가 230만 명이었으나, 2019년 말에는 400만여 명의 1인 자영자가 존재한다(Giupponi & Xu, 2020).

그림 2. 1975~2020년 4분기 소득활동자(16~64세) 대비 자영자 비율



주: 1) 자영자에는 1인 자영자와 회사 소유 경영자가 포함됨.  
 2) 1994년 1분기는 1인 자영자에 대한 정보가 누락되어 제외함.

자료: Giupponi, G., & Xu, X. (2020). *What does the rise of self-employment tell us about the UK labour market?* p. 5.

이러한 시간제 근로자, 전일제 및 시간제 자영자의 증가에 영향을 미칠 수 있는 고용 형태의 현황을 살펴보겠다. 먼저, 기술의 발전은 디지털 플랫폼이나 앱을 통해 이루어지는 ‘긱 경제(gig economy)’를 촉진하였고 이는 자영자의 증가 추세에 영향을 미치고 있다(The Work and Pensions Select Committee, 2017, p. 4). 긱 경제의 종사자 수는 2017년 기준으로 110만~130만 명으로 추정된다(Balaram, Warden, & Wallace-Stephens, 2017; Department for Work & Pensions[DWP], 2018a).

비표준적 고용 관계 중 하나인 0시간 계약(zero-hour contract) 또한 자영자에 포함되어 있다고 볼 수 있다. 0시간 계약은 정해진 시간 동안 근무하도록 계약하지 않고 실제로 근무한 시간에 대해서만 급여가 지급되는 고용 형태이기 때문이다. <표 2>에서 볼 수 있듯이, 0시간 계약은 2000~2012년에 10만~20만 건을 유지하다가 2013년부터 그 수가 급증했으며, 2010년대 후반에는 80만~90만 건에 이르렀다. 2021년 10~12월 기준으로는 약 103만 건이다.

표 2. 영국 0시간 계약(zero-hour contract) 건수

(단위: 천 건)

시점	0시간 계약 (zero-hour contract)	시점	0시간 계약 (zero-hour contract)
2000년 10-12월	225	2015년 10-12월	804
2001년 10-12월	176	2016년 4-6월	904
2002년 10-12월	156	2016년 10-12월	907
2003년 10-12월	124	2017년 4-6월	883
2004년 10-12월	108	2017년 10-12월	902
2005년 10-12월	119	2018년 4-6월	781
2006년 10-12월	147	2018년 10-12월	844
2007년 10-12월	166	2019년 4-6월	896
2008년 10-12월	143	2019년 10-12월	974
2009년 10-12월	189	2020년 1-3월	985
2010년 10-12월	168	2020년 4-6월	1,076
2011년 10-12월	190	2020년 7-9월	970
2012년 10-12월	252	2020년 10-12월	990
2013년 10-12월	585	2021년 1-3월	879
2014년 4-6월	624	2021년 4-6월	917
2014년 10-12월	699	2021년 7-9월	996
2015년 4-6월	746	2021년 10-12월	1,030

자료: ONS. (2022). People in employment on zero hours contracts. Retrieved from <http://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/emp17peopleinemployementonzerohourscontracts>. 2022년 5월 16일 접속.

### 3. 영국 공·사적연금의 대응

전술한 영국 노동시장의 변화는 다음과 같은 정책적 고려 사항을 제시한다. 서론에서 기술했듯이, 영국의 노후소득보장 체계는 공적연금은 빈곤 방지, 사적연금은 그 이상의 추가적 소득을 담당하는 베버리지형 구조인 관계로 두 측면의 고려 사항을 동시에 논할 필요가 있다.<sup>1)</sup>

우선, 공적연금이 빈곤 방지를 제대로 담당하고 있는지 살펴봐야 한다. 이론적으로 공적연금은 방빈(防貧)이 가능한 수준에서 제공되고, 0층 공공부조는 상층 체계에 미가입했거나 짧은 가입 기간으로 인해 최저소득 수준 이하에 해당하는 사람을 위한 최후 안전망으로 존재한다. 그러나 영국은 2010년대 초반까지만 해도 1층 기초연금(BSP: Basic State Pension) 수급자의 40%가

1) 다만, 이 장에서 기술하는 영국 공·사적연금의 대응은 단지 노동시장 변화에 대응하기 위해서만 나타난 정책적 산물은 아니라는 점을 알려둔다. 그 밖에도 재정적 지속가능성과 급여 적정성의 제고를 주요 개혁 배경으로 삼으며 영국 연금체계가 변화해 왔다.



0층 공공부조(PC: Pension Credit)의 수급 조건에 해당할 만큼, 절반에 가까운 노인들이 연금 소득만으로 충분치 못한 상황이었다<sup>2)</sup>(DWP, 2013a, p. 18). 특히 노동시장의 변화에 따라 증가 추세의 자영자는 2층 소득비례연금(공적 혹은 퇴직)의 가입 대상이 아닌 관계로 근로자(employees)와 비교하여 적은 연금을 수령할 소지가 다분했다. 사적연금 역시 상황은 마찬가지로였다. <표 3>에 나타난 대로 기업연금의 참여율이 꾸준히 감소하는 추세로, 특히 민간 부문의 참여율이 하락세를 견인하였다. 자영자의 사적연금 가입률 역시 2000년대로 접어들면서 약 10%포인트 하락했으며, 특히 남성의 사적연금 가입률은 1996~97년 60% 초반에서 2002~03년 40%대 후반으로 급락할 정도였다(Pensions Commission[PC], 2004, p. 91). 사적연금(특히 기업연금)이 영국 노후소득보장 체계의 중심축임을 감안하면, 이러한 현상은 단순히 가입자 수 하락을 넘어 적정 수준의 노후소득을 보장하지 못할 것임을 의미했다.

전술한 문제점에 비추어 볼 때 개선 방향은 명확했다. 1층 기초연금(BSP)의 급여 적정성을 끌어올려 방빈이라는 제도 본연의 목적을 달성하고, 이에 따라 0층 공공부조(PC) 역시 최후 안 전망으로 작동하도록 일련의 조치를 취하는 것이다. 사적연금 측면에서는 실질적인 노후소득보장 기능을 수행하도록 제도 관련 규제를 강화하여 공공성 제고를 꾀하는 방향성을 설정

표 3. 기업연금의 참여율

연도	민간 부문	공공 부문	합계
2003	56%	90%	65%
2004	53%	90%	63%
2005	51%	89%	62%
2006	51%	90%	62%
2007	49%	90%	60%
2008	47%	90%	59%
2009	45%	89%	58%
2010	44%	89%	58%
2011	42%	88%	56%
2012	42%	88%	55%

주: 총근로자 대비가 아닌 총기업연금 가입 자격자 대비임.

자료: DWP. (2014). Workplace pension participation and savings trends: 2003 to 2013, p. 6. 자료를 재구성함.

2) 또한, 1981년 이후 BSP는 소비자물가 상승률에 연동된 탓에 2006년 기준 중위소득의 18% 수준에 그쳤고, 장기적인 실질 가치는 하락할 예정이었다(Hills, 2006a, p. 116).

하는 것이다. 결과적으로 공사적연금에 안정적으로 가입된 근로자보다 자영자나 경력 단절자 등 충분히 보호받지 못했던 계층에게 그 혜택이 더 많이 돌아갈 수 있는 것이었다.

첫째, BSP의 급여 적정성을 제고하려는 정책적 노력으로는 완전연금 수급을 위한 가입 기간 감소, 크레딧 제도 확충 등이 있었지만, 급여액의 연동 방식 변화가 대표적이다. 1981년 이후 BSP는 소비자물가 상승률에 연동<sup>3)</sup>된 탓에 2006년 기준 중위소득의 18% 수준에 그쳤고, 장기적인 실질 가치는 하락할 예정이었다(Hills, 2006a, p. 116). 이러한 방식으로 기타 선진국보다 공적연금 지출을 효과적으로 억제했지만, 대신에 1층 BSP의 빈곤 방지 기능을 오히려 0층 공공부조가 맡게 되었다(PC, 2005, p. 118). 하지만 보수당-자유민주당 연립정부는 저성장 및 저인플레이션에 의해 급여 적정성이 더욱 떨어지자 '삼중잠금장치(triple lock: 평균 임금 소득 증가율, 소비자물가 상승률, 2.5% 중 가장 높은 것에 급여액 연동)'를 2011년에 도입했다. 그 결과 2012년 기준 BSP는 1992년 이후 제일 높은, 평균 소득의 18% 수준까지 다다랐다(DWP, 2013a, p. 21). 또한 1997~98년 30%에 육박한 노인빈곤율을 2012~13년 약 15%까지 낮추는 성과를 거두었다.

특히 2014년 개혁은 1층 기초연금의 급여 적정성을 한층 끌어올려 진정한 의미의 방빈(防貧)이 가능하게끔 했다. 개혁 이전 BSP는 2010년까지 소비자물가 상승률에 연동되어 실질 가치가 장기적으로 감소할 것으로 예측되었지만, 2011년부터 삼중잠금장치가 작동되어 그나마 급여 적정성이 개선되었다. 그럼에도 2013년 기준 연금 수급자의 40%가 연금 크레딧의 수급 조건에 해당할 만큼 BSP는 최저소득 수준도 보장하지 못하는 상황에 직면하였다(DWP, 2013b, p. 4). 베버리지형의 노후소득보장 체계를 고려했을 때, 낮은 급여 적정성으로 피해를 받는 집단은 중산층 이하 계층이었다. 이들은 2층 공적소득비례연금(S2P: State Second Pension)이나 사적연금의 가입 자격이 없거나 기여를 할 경제적 여건이 부족한 계층으로, 주로 공적연금으로 노후를 보내야 했다. 주로 저소득층, 자영자가 여기에 속했으나 사회·경제적 상황이 변화하면서 돌봄 노동자와 경력 단절자<sup>4)</sup> 또한 포함되었다. 따라서 2014년 연금 개혁

3) 이에 따라 노후소득보장 체계에서 사적연금의 역할이 커질 수 있었다고 보았다(Hills, 2006b, p. 668).

4) 또한, 2010년에는 돌봄 노동자나 경력 단절자 등 여성의 비율이 높은 직종을 대상으로 제공되는 국민보험 크레딧(National Insurance Credits)이 도입되어 기존 크레딧 제도가 확대 개편되었다. 대표적인 예로 모성 및 입양급여 등 수급, 양육 및 돌봄 시 제공되는 크레딧을 들 수 있다. 이는 여성의 노동시장 참여가 활발해지는 변화의 흐름을 반영하여 도입 및 확대된 정책적 산물이라고 할 수 있다. 자세한 내용은 유호선, 김아람(2020, pp. 101-107)을 참고하길 바란다.

은 1층 기초연금(BSP)과 점차 정액 연금화되던 2층 공적소득비례연금(S2P)을 신국가연금(nSP: new State Pension)으로 일원화하여 더욱 관대한 기초연금을 제공하도록 했다. 급여액 관점에서 가장 큰 혜택을 얻는 집단은 전술한 네 집단으로, 이들은 기존 체계에서는 낮은 BSP, 낮은(혹은 미가입) 2층 연금 급여를 누린 반면 신규 체계에서는 1층 신국가연금(nSP)만으로 최저소득은 벗어날 수 있게 되었다. 그러나 흥미로운 점은 nSP를 통해 공적연금의 급여 수준이 향상되더라도 이에 따른 연금 크레딧의 지출 감소 효과로 그 비용을 상쇄하기 때문에 공적연금의 정부 지출은 증가하지 않는다고 예측되었다는 것이다(HM Treasury, 2011, p. 35). 35년 가입 시 수령하는 nSP 완전연금은 2019년 7월 기준 주 168.80파운드<sup>5)</sup>로, 30년 가입 시 수령하는 BSP 완전연금액 주 129.20파운드에 비해 약 40파운드가 많은 수준이다. 이는 최저소득 수준을 나타내는 0층 공공부조의 기준 소득 167.25파운드를 약간 상회하는 금액으로, 대다수 연금 수급자들은 더 이상 공공부조에 의존하지 않을 것으로 예측된다.

둘째, 전통적으로 중시된 기업연금 등 사적연금의 개선 방안에 대한 고민 또한 급여 적정성과 밀접하게 연결되었다. 따라서 사적연금이 실질적인 노후소득보장 기능을 수행하도록 공공성의 제고를 꾀했으며, 대표적으로 자동 등록(automatic enrolment)<sup>5)</sup>을 주요 특징으로 하는 ‘NEST(National Employment Savings Trust)’를 2012년에 도입했다(DWP, 2011, p. 13). NEST는 개인

표 4. BSP(기초연금)와 nSP(신국가연금)의 완전연금 비교

연/월	BSP 완전연금 (주당)	근로자 평균 소득 대비	nSP 완전연금 (주당)	근로자 평균 소득 대비
2017. 4.	£122.30	18.5%	£159.55	24.1%
2018. 4.	£125.95	18.5%	£164.35	24.2%
2019. 4.	£129.20	18.6%	£168.80	24.2%
2020. 4.	£132.75	18.6%	£173.15	24.2%
2025. 4.	£155.45	18.7%	£202.85	24.4%
2030. 4.	£191.85	19.0%	£250.35	24.8%
2035. 4.	£240.30	19.3%	£313.55	25.2%

주: 1) BSP는 완전연금을 위한 가입 기간이 30년인 반면, nSP는 35년인 차이점이 있음.

2) nSP는 BSP에 S2P 급여를 합친 제도라는 점에서 근로자 평균 소득 대비 비율이 기존 BSP보다 높은 특징이 있음.

자료: Pension Policy Institute. (2018). *Pension facts*. Retrieved from <http://www.pensionpolicyinstitute.org.uk/research/pension-facts> 2019. 9. 19. 자료를 재구성함.

5) 가입은 강제적이지만 탈퇴는 일정 기간 내에서 자유이다.

계좌 형태로서 일반 근로자는 물론 기존 기업연금에 가입하기 어려웠던 영세 사업장 근로자도 일정 조건을 충족하면 기업연금에 자동적으로 가입할 수 있게 되었다.

이러던 와중 2014년 개혁으로 도입된 nSP라는 단층 공적연금은 기업연금의 자발적 가입 원칙을 근본적으로 뒤흔드는 정책 수단이었다. 기존에는 2층 공적소득비례연금(S2P)에서 적용 제외(contracting-out)를 신청해 기업연금에 가입할 수 있었던 반면, 단층 공적연금(nSP) 도입의 결과로 사라진 2층 연금의 역할을 기업연금이 도맡게 되었다. 따라서 nSP로 통폐합되면서 사라진 S2P의 자리는 더욱 확대된 NEST가 대체하면서, 1961년 이후 영국 노후소득보장 체계의 한 축을 이뤘던 적용 제외 제도는 폐지되었다. 즉, 예전에는 근로자가 2층 소득비례연금제도의 적용 제외를 신청해 기업연금에 가입할 수 있었지만, 2014년 개혁을 기점으로 NEST를 포함한 기업연금에 의무적으로 가입하게 된 것이다.

제도 구성의 변화로 기업연금이 2층 체계의 유일한 주체로 등장했지만, 제도 내용의 변화는 기업연금을 각종 규제 조치를 통해 준(準)공적연금으로 만들었다. 실제로 최근 2, 30여 년은 기업이 자율성을 갖고 운영해 온 사적연금제도에 국가가 상당히 개입해 온 시기였다(정인영, 정창률, 권혁창, 2017, p. 41). 예를 들어 수급권 보호 장치 마련, 규제·감독 기관 신설, 수수료 규제 강화 등이 있다. 특히 연금위원회는 의무 가입의 저비용 기업연금제도를 신설해 모든 사용자가 모든 적격 근로자를 자동 등록하도록 권고했고, 이는 NEST의 도입으로 2012년부터 반영되었다. 운영 주체(NEST Corporation)는 의회에 대해 책임성(accountability)을 가질 뿐만 아니라, NEST의 규정은 사용자가 기업연금을 새로 만들거나 기존 기업연금을 유지하기 위한 필수 조건으로 설정될 만큼 공공성을 띠는 제도이다. 게다가 디폴트 옵션의 도입과 사용자의 최소 기여율 설정 등은 기존에 적용 제외로 기업연금에 가입하기 어려웠거나 안정적인 납부 이력을 쌓기 어려웠던 청년이나 저소득층(특히 시간제 근로자 등)에게 큰 도움을 주는 규제 조치였다. 결과적으로 연 소득 1만~2만 파운드에 속하는 근로자의 기업연금 참여율이 2012년 30%대 중반에서 2017년 76%로 2배 이상 증가했으며, 22~29세 연령층의 참여율 역시 2012년 35%에서 2017년 79%로 증가하는 긍정적인 결과를 가져왔다(DWP, 2018b, pp. 47-49).

표 5. NEST 도입 전후의 비교

도입 전	도입 후
사용자의 기여는 자율적임	사용자는 일정 비율 이상을 의무적으로 기여해야 함 (2019년 4월부터 3%)
모든 근로자는 기업연금을 스스로 직접 가입해야 함	적격 근로자는 기업연금에 자동적으로 가입됨
근로자는 복잡한 투자 결정을 직접 해야 함	디폴트 옵션(default option)으로 저축이 용이해짐
일부 근로자 중심의 기업연금	모든 (적격) 근로자 중심의 기업연금

주: 1) 2019년 4월 6일 이후 근로자는 4%, 정부는 1%(세금 환급)를 매달 기여함.

2) 적격 근로자는 22세 이상부터 연금 수급 연령 사이에 있는 근로자로서, 2019년 기준 연 1만 파운드를 초과하는 소득을 갖고 있어야 함. 다만, 연 6,136-1만 파운드의 소득을 가진 근로자는 본인 선택에 따라 임의 가입할 수 있음.

자료: NEST. Retrieved from <http://www.nestpensions.org.uk>에서 2022년 5월 4일 접속.

마지막으로, 기업연금 측면에서 노동시장 변화에 대응한 조치 중 가장 눈에 띄는 것은 「고용권리법(Employment Rights Act)」상 노무 제공자로 분류되는 사람들을 NEST의 자동 등록 대상으로 포괄했다는 점이다. 2014년 개혁 전에 노무 제공자로 분류되는 사람들은 1층 기초연금(BSP)만 받고 2층 공적소득비례연금(S2P)에서는 배제되었다. 그러나 2014년 개혁 이후 S2P가 신국가연금(nSP)으로 통합되고 NEST가 준보편화되면서, 근로자뿐만 아니라 노무 제공자 또한 NEST에 포괄되는 성과를 거뒀다. 한편, 자영자는 NEST에 임의 가입할 수 있도록 했으며, 한 통계에 따르면 전체 NEST 가입자 중 4%가 자영자에 해당한다고 한다(NEST Insight, 2018, pp. 4-5).

#### 4. 나가며

이 글 제3장을 통해 노동시장의 변화에 대응하는 영국 공·사적연금의 성과를 언급했기에 이 장에서는 향후 추가로 고려해야 할 사항을 언급하고자 한다.

첫째, 공적연금(nSP)의 급여 적정성이 개선되었으나 연금 수급을 위한 최소 가입 기간이 10년으로 설정되어, 2016년 4월까지 이를 충족하지 못한 가입자는 적용 대상이 되지 않는다. 국민보험(National Insurance)의 임의 가입(제3유형)으로 추가 납부를 선택하지 않으면 이들은 기존 체계를 통해 최대 주 32.76파운드의 BSP(납부 기록에 따라 SERPS/S2P도 수령)을 수령할 수 있다(Work and Pensions Committee[WPC], 2013, Ev 69). 최소 가입 기간을 채우지 못하는 사람이 대개 극빈층이나 시간제 근로자, 저숙련 이민자 등 사회·경제적 약자일 가능

성이 높은 점을 감안하면, 향후 이들의 노후 빈곤 문제는 심각해질 수 있다.

둘째, 모든 기업연금 프로그램이 최소 NEST의 기준을 적용하며 영세 사업장 근로자의 사적연금 가입 및 저축을 증진시킨 반면, 노동시장의 변화로 최근 증가하는 추세인 자영자는 여전히 기업연금의 의무 가입 대상이 아니다. 최근 자영자 수가 증가하는 것은 우버(Uber)나 딜리버루(Deliveroo)와 같이 디지털 플랫폼 기반의 각 경제가 출현한 것이 배경이다. 각 경제의 종사자들은 원칙적으로 자영자에 해당하는데, 영국 정부는 이들을 약 280만 명으로 추산하고 있다(Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2018, p. 5).

고용시장의 변화로 자영자가 늘어나는 것은 경제·산업 구조는 물론이고 연금제도 차원에서 시사하는 바가 있다. 모든 연령대의 자영자는 근로자에 비해 전체 자산 중 연금 소득의 비중이 낮을 뿐만 아니라 사적연금의 가입률 및 연금 액수도 상당히 낮기 때문이다(DWP, 2018a, pp. 21-23). 그리고 영국 경제의 저성장과 노동시장의 변화가 지속된다면 현재 기업연금에 가입한 근로자 또한 비자발적 탈퇴<sup>6)</sup>로 인해 자영자로 편입될 가능성을 배제할 수 없다. nSP를 통해 근로자와 자영자 간 공적연금의 격차가 없어진 상황에서 기업연금의 의무 가입 대상이 아닌 자영자의 사적연금 저축을 어떻게 장려할지 논의해 볼 만하다.<sup>7)</sup>

---

## 참고문헌

- 유호선, 김아람. (2020). *국민연금의 돌봄크레딧 도입 타당성 검토* (정책보고서 2020-01). 전주: 국민연금연구원.
- 정인영, 정창률, 권혁창. (2017). *영국의 공사적 연금제도 연구* (프로젝트 2017-05). 전주: 국민연금연구원.
- 지은정. (2006). 베버리지 보고서의 사회보장 원칙과 가정에 대한 비판의 타당성 검토. *한국사회복지학*, 58(1), 175-208.
- Balaram, B., Warden, J., & Wallace-Stephens, F. (2017). *Good Gigs: A fairer future for the UK's gig economy*. London: RSA.
- Bradshaw, J., & Bennett, F. (2017). *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-employed or on Non-standard Contracts—United Kingdom*. European Social Policy Network Thematic Reports. Brussels: European Commission.
- Department for Business, Energy & Industrial Strategy. (2018). *The characteristics of those in the gig economy: final report*. London: The Stationary Office.
- Department for Work & Pensions [DWP]. (2011). *A state pension for the 21st century*. Cm 8053. London: The Stationery Office.
- Department for Work & Pensions [DWP]. (2013a). *The single-tier pension: a simple foundation for saving*. Cm 8528. London: The Stationery Office.
- Department for Work & Pensions [DWP]. (2013b). *Single-tier impact assessment*. IA No: DWP0028. London: The Stationary Office.
- Department for Work & Pensions [DWP]. (2014). *Workplace pension participation and savings trend: 2003 to 2013*. Official statistics.
- Department for Work and Pensions [DWP]. (2018a). *Enabling retirement savings for the self-employed: pensions and long term savings trials*. London: The Stationary Office.

---

6) 고용계약이 완료되거나 비적격 근로자가 된 경우이다.

7) 최근 국회와 정부가 관련 연구(DWP, 2018a; WPC, 2017)를 진행하는 것은 고무적인 일이다.

- 
- Department for Work and Pensions [DWP]. (2018b). *Automatic enrolment evaluation report 2018*. DWP ad hoc research report no. 68. London: The Stationary Office.
- Fagan, C., Norman, H., Smith, M., & Menéndez, M. G. (2014). *In search of good quality part-time employment*. Conditions of Work and Employment Series No. 43. Geneva: International Labour Office.
- Freedman, J. (2001). *Employed or self-employed? Tax classification of workers and the changing labour market*. Institute for Fiscal Studies Working Paper DP1. Retrieved from <http://ifs.org.uk/publications/1904>.
- Giupponi, G., & Xu, X. (2020). *What does the rise of self-employment tell us about the UK labour market?* London: Institute of Fiscal Studies.
- Hill, M. (2007). *Pensions*. Bristol: Policy Press.
- Hills, J. (2006a). A new pension settlement for the Twenty-First century?: the UK Pensions Commission's analysis and proposals. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 113–132.
- Hills, J. (2006b). From Beveridge to Turner: demography, distribution and the future of pensions in the UK. *Journal of the Royal Statistical Society*, 169(4), 663–679.
- HM Treasury. (2011). *Budget 2011*. HC 836. London: The Stationary Office.
- NEST Insight. (2018). *Retirement savings and the self-employed: a research summary*. Retrieved from <http://www.nestinsight.org.uk/themencode-pdf-viewer/#zoom=page-fit>
- OECD. (2022). Employment rate, Part time employment rate, Self-employment rate, Unemployment rate. Retrieved from <https://data.oecd.org>.
- Office for National Statistics [ONS]. (2019). *Labour Market Economic Commentary, July*. Retrieved from <http://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/labourmarketeconomiccommentary/july2019>.
- Office for National Statistics [ONS]. (2022). People in employment on zero hours contracts. Retrieved from <http://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/emp17peopleinemploymentonzerohourscontracts>.
- Pensions Commission [PC]. (2004). *Pensions: challenges and choices. The first report of the Pensions Commission*. London: The Stationary Office.
- Pensions Commission [PC]. (2005). A new pensions settlement for the Twenty-First century. *The second report of the Pensions Commission*. London: The Stationary Office.
- Pensions Policy Institute. (2018). *Pension facts*. Retrieved from <http://www.pensionpolicyinstitute.org.uk/research/pension-facts> 2019. 9. 19.
- Work and Pensions Committee [WPC]. (2013). *The single-tier state pension: Part 1 of the draft Pensions Bill*. London: The Stationary Office.
- Work and Pensions Committee [WPC]. (2017). *Self-employment and the gig economy: thirteenth report of session 2016–17*. HC 847. London: The Stationary Office.