

한국 퇴직연금제도 도입에 관한 연구: 중층화를 통한 점진적 전환?

주은선* · 정해식**

〔 요약 〕

이 연구는 2005년의 퇴직연금제도 도입의 의미를 역사적 제도주의의 관점에서 살펴본 것으로서, 행위자의 선택과 제도의 상호작용, 그리고 제도적 유산이 제도 개혁에 미친 영향에 관해 설명하고자 하였다. 연구 결과, 첫째, 기존 퇴직금 제도의 역사성과 제도 내용은 개혁 과정에서 주요 행위자였던 노동, 자본, 정부의 태도에 영향을 미쳤다. 둘째, 중층화(layering)를 통한 점진적 제도 전환에 핵심적인 기제인 차별적 성장(differential growth)에는 제도의 유인 구조뿐만 아니라 기존 제도의 유산이 중요하다. 셋째, 기존 제도의 특성과 내용은 제도 개혁 진행과 그 결과에 상당한 영향을 미쳤다. 퇴직금 제도 변화의 이러한 특징은 자본과 노동 양자가 보장성과 비용 절감이라는 대조적인 이슈를 행위 동기로 했음에도 불구하고 모두 중간정산제 강화와 퇴직금 사내적립 등을 강조하게 된 배경을 설명해준다. 퇴직금 중간정산제가 확산되던 중 기존 제도를 유지시키는 중층화 방식의 제도 전환이 이루어짐에 따라, 개혁 이후에도 한국 기업연금 부문에서는 기존 퇴직금제도가 갖는 문제점이 지속되는 동시에 퇴직연금제도로의 미비한 전환으로 인한 문제가 중첩되어 나타나고 있다.

* 대구대학교 사회복지학과 조교수(skyesjoo@daegu.ac.kr)

** 서울대학교 사회복지연구소 연구원(butty@snu.ac.kr)

1. 서론

2000년대 중반은 한국 연금체계에 결정적인 변화가 이루어진 시기이다. 2005년에 퇴직연금제가 도입된 데 이어 2007년에 기초노령연금제도 도입을 비롯한 공적연금 구조 변화가 이루어졌다. 퇴직연금제도 도입은 공적연금 개혁에 비해 상대적으로 덜 주목받은 사안이었지만, 퇴직연금제도는 국민연금 보험료에 필적할만한 기여금으로 운영될 뿐만 아니라, 수십 년 동안 한국사회에서 거의 유일한 노후소득 지원 제도였던 퇴직금제 개혁의 산물이라는 점에서, 이러한 제도 변화가 갖는 의미를 탐색할 필요가 있다.

이 글에서는 역사적 제도주의의 관점에서 한국에서 퇴직연금제도 도입이 갖는 의미를 살펴보고자 한다. 이와 관련해서 우선 고려할 것은 퇴직연금제 도입이 다층 노후소득보장체계 구축이란 비전을 가지고 추진되었다는 것이다(노동부, 2001; 2002a 외). 일시금 형태의 퇴직금을 연금 형태로 변화시켜 국민연금과 더불어 노후소득보장에 중요한 역할을 하도록 해야 한다는 것이 퇴직연금제도 도입의 중요한 명분이었다. 이렇게 보면 국민연금을 포괄적인 제도로 확대시키는 한편, 퇴직금을 퇴직연금으로 변형시켜 2층 연금을 도입하고자 한 것은 근대적인 공사연금제도 혼합(the modern blend of private and public old-age protection)을 구성하고자 하는 시도의 일환으로 해석할 수 있다. 결국 퇴직연금제도 도입은 향후 한국 노후소득보장제도 발전 궤적에 큰 영향을 미칠 수 있는 결정적인 지점 중 하나였다고 할 수 있다. 그러나 퇴직연금제 도입에 관해 제도 변화의 본질적인 의미를 짚어내고 있는 연구들은 상당히 드물다. 퇴직연금 도입 논의가 진행되는 동안에는 주로 퇴직연금제 도입 방안에 관한 연구들, 특히 퇴직연금 도입의 금융시장에 대한 효과를 다룬 연구들과, 제도 도입 이후에는 제도개선을 위한 방안을 제시하는 연구들이 주류를 이루었다.

주목할 만한 것은 퇴직연금제도 도입과 결부된 통상적인 기대와 퇴직연금제도의 현실 사이에 상당한 괴리가 존재한다는 것이다. 이를 규명하기 위해서는 기존 연구들과는 다른 방향에서 ‘변화’의 본질을 파악하기 위한 연구가 필요하다.

애초에 정부는 두 제도를 병치시킨 이후 퇴직금제도를 점차 소멸시키고 새로운 퇴직연금제도로 점진적으로 전환하는 것을 추구하였다. 그러나 전망은 불투명하다. 표면적으로 이는 퇴직금 제도가 계속 유지되고 있기 때문으로 보일 수 있다. 더욱이 개혁 이후에도 기존 퇴직금 제도의 보장성 등의 문제들은 그다지 개선되지 않았다. 개혁의 명시적 목적과 제도적 현실 사이의 이러한 괴리는 단순히 이행(transition) 조치의 불충분 때문만은 아니다. 제도 전환이 순조롭게 이루어지고 있지 못한 것, 그리고 기존 제도가 갖고 있던 문제점이 지속되고 있는 것은 구제도 내용과 사회경제적 상황과의 조응, 제도에 의해 영향을 받고 구조화된 행위, 제도 전환의 모습 등과 관련되어 있다. 따라서 이 연구에서는 한국에서 근대적 직역연금제도(occupational pension)로서 퇴직연금제도가 제대로 정착하지 못하고 있으며, 여전히 보장성 면에서 결함을 갖고 있는 지금의 제도적 현실이 갖는 의미와 그 기원에 대해 살펴보고자 한다.

한국 퇴직급여 보장제도는 결정적인 변화 지점을 경과하고 있음에도 불구하고 사실상 변화가 미미하다. 이 현상을 설명하기 위해 이 연구에서는 역사적 제도주의에 입각한 설명을 시도한다. 역사적 제도주의는 역사적으로 결정적인 지점(historical break points)이 형성되었음에도 불구하고 제도에 상당한 연속성이 존재할 경우에 이를 설명하는 유용한 개념 도구들을 제시한다. 이 연구에서는 특히 제도와 행위자 사이의 상호작용, 즉 제도에 의해 영향을 받은 행위자들의 선택에 초점에 맞추어, 이를 통해 개혁 이후의 제도적 현실이 구제도의 맥락과 이에 의해 제약받은 행위자들의 의도가 부딪치고 절충된 결과임을 보일 것이다. 이를 통해 퇴직연금제도 도입이 한국 노후소득보장제도의 역사적 전개에서 갖는 의미를 새롭게 규정해내는 것이 이 연구의 목적이다.

정리하면, 이 연구는 1990년대 말부터 2005년까지 진행된 퇴직금제도 변화, 즉 퇴직연금제도 도입의 역사적 의미를 살펴보고, 지금의 제도적 현실의 기원을 탐색하기 위한 것이다. 이를 위해 먼저 분석의 관점과 분석틀을 구체적으로 제시한다. 이어서 퇴직금제도 개혁의 사회적 맥락을 설명하고, 퇴직연금제도 도입과정을 제도적 맥락과 이해관계 및 선호의 문제를 중심으로 설명한다. 이어서 그 결과라 할 수 있는 지금의 제도적 현실과 개혁이 갖는 의미를 설명할 것이다.

2. 분석 관점과 분석틀

1) 역사적 제도주의: 점진적 전환, 중층화, 차별적 성장

퇴직연금제도 도입의 의미 규명에 역사적 제도주의의 관점을 채택하는 데에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 역사적 제도주의 관점을 취할 경우 제도 분석에 제도 변화의 맥락과 제도의 모습에 관심을 기울이게 된다. 즉, 역사적 제도주의는 제도가 놓여있는 거시적인 맥락을 분석하고 제도의 구성(configurations)에 주목하도록 만듦으로써 제도 변화를 고립적으로 이해하기보다는 큰 틀에서 역사적으로 이해하도록 하는데 도움이 된다. 둘째, 역사적 제도주의의 관점에서는 특정 시점에서의 제도와 과정 중 어느 하나만을 검토하는 것이 아니라 이들의 혼합효과(combined effects)에 대해 탐구하게 된다(Pierson and Skocpol, 2002). 제도주의에 입각한 제도 분석은 제도 변화와 행위자의 관계에 관심을 집중시킴으로써 제도는 행위자에게 영향을 미치는 독립변수이자 동시에 행위자에 의해 영향을 받아 변화하는 종속변수가 된다(하연섭, 2003)¹⁾. 셋째, 역사적 제도주의는 제도 변화의 본질을 포착하는데 적절한 개념적 도구의 발전을 도모하였는데, 특히 제도 전환에서 구제도가 가지는 다양한 형태의 지속성을 강조함으로써, 제도적 유산(legacy)의 역할에 주목하도록 만든다.

역사적 제도주의의 관점에서 Streek과 Thelen(2005) 등은 점진적인 제도 전환(incremental transformation) 패턴을 설명하는 몇 가지 개념들을 제시하였다. 한국의 퇴직연금제 도입 또한 역사적 제도주의에서 관심의 초점인 점진적인 전환(incremental transformation)을 도모한 사례로서, 이들이 제기한 논점과 개념들은 제도의 전환 과정을 탐색하는 본 연구에 유용하다. 2005년의 퇴직연금제 도입은 Streek과 Thelen(2005)이 제시한 점진적 제도 전환 방식 중 중층화(layering)의 전형적인 사례라 할 수 있다.

1) 역사적 제도주의 관점에서는 독립변수로서 제도의 역할에 대해 제도가 행위자들에게 기회를 제공할 뿐만 아니라 그들의 행위를 제약하는 역할을 수행함으로써 그들의 전략을 결정한다고 한다. 또한 제도는 행위자들 사이의 권력 배분에 영향을 미침으로써 정책 결과에 대한 행위자들의 영향력을 좌우하며, 제도가 행위자들이 그들의 이익 혹은 선호를 어떻게 정의할 것인가에 영향을 미침으로써 행위자들이 추구하는 목적을 구체화하는 역할을 담당한다고 한다(Pontusson, 1995; 하연섭, 2003에서 재인용). 정리하면 제도는 행위에 대해 유인구조, 기회구조, 권력구조를 형성한다고 할 수 있다.

Streek과 Thelen(2005)은 점진적인 방식으로 이루어지는 제도 전환 방식(mode)을 전치(displacement), 중층화(layering), 표류(drift), 전환(conversion), 소진(exhaustion)의 다섯 가지로 분류한다. 이 중 중층화는 전략적으로 기존 제도에 이질적인 제도를 덧붙임으로써 경로 변화를 유도하는 것을 의미한다. 중층화는 특히 기존 제도에 대한 이해관계와 수확 체증(increasing returns) 효과 때문에 경로의존성이 발생하는 경우에 즉, 추가적인 변화를 도모하기 어려워진 제도에 대해 개혁을 도모할 때 효과적인 개입 전략이 될 수 있다(Streek and Thelen, 2005). 이는 중층화라는 것이, 궁극적으로는 제도 전환을 목적으로 정치적 개입에 의해 이루어질 가능성이 높다는 것을 의미한다.

그렇다면 중층화는 어떻게 제도 발전 경로를 변경시키는 동학을 작동시킬 수 있는가? 변화를 일으키는 핵심기제는 바로 차별적 성장(differential growth)이다. 즉, 기존 제도와 다른 논리로 작동하는 새 제도의 성장 속도가 더 빠르다면, 시간이 지남에 따라 이것들은 제도의 발달 궤적을 근본적으로 바꿔낼 수 있다. 이 때 구제도들은 정체되거나 지배력을 상실하고 새 제도들은 개인의 행동에 더 큰 영향력을 갖는다. 결국 중층화에서 문제는 새 제도들이 도입되면서 기존 제도로부터 핵심적인 이탈자와 충분한 수의 이탈자를 끌어 모아 기존 제도를 대체할 수 있는지 여부이다(Streek and Thelen, 2005). 결국 중층화는 제도 전환으로 이어질 수도 있지만 구제도와 신제도 모두 표류(drift)하는 결과로 귀결될 수도 있다.

그렇다면 차별적 성장을 좌우하는 것은 무엇일까? 본고에서는 크게 두 가지에 주목한다. 하나는 구제도의 유산이며, 다른 하나는 제도와 사회적 맥락의 상호작용에 따른 행위자들에 대한 유인구조이다. 기존 제도의 지속성과 이로 인한 경로의존성은 어느 정도이며, 새 제도의 작동 논리가 기존 제도의 그것에 비해 얼마나 행위자들에게 적합한 유인을 제공하는가 등에 따라, 중층화가 궁극적으로 제도의 전환을 가져올 것인지, 제도의 병치 상태가 지속될 것인지가 달라질 수 있다는 것이 본 연구자들의 견해이다.

기존 제도에 덧붙여진 새로운 제도 층위는 서로 다른 논리로 작동한다는 면에서 본다면, 기존 퇴직금제도가 노동자와 사용자의 근로계약의 일부로서 사용자가 급여 보장을 직접 책임지는 형태인데 비해, 퇴직연금제도는 노동자와 금융기관, 혹은 사용자와 금융기관 사이의 상업계약에 의해 제공되며 금융시장에 퇴직연금제도의 작동이 상당 부분 맡겨져 있어 사용자가 급여 보장을 직접 책임지지 않아 서로 상이하다. 문제는 기

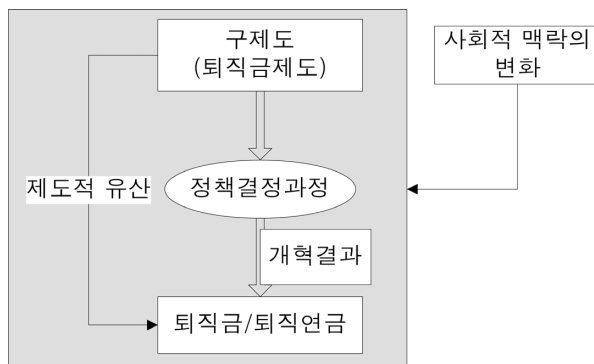
존 퇴직금제도와 새로운 퇴직연금제도의 이러한 상이한 논리에 대해 어떤 차별적인 선호가 형성되며, 행위자들은 이에 어떻게 반응하는가 하는 것이다. 다시 말하면 퇴직연금제도 도입 이후 애초에 기대했던 것보다 느린 제도 전환이 이루어지고 있는 것, 그리고 기존 제도의 문제점이 지속되고 있는 상황은 제도와 행위의 연관을 중심에 놓고 설명될 필요가 있다.

제도 변화 기제에 대한 역사적 제도주의 설명 방식을 따르면 오랜 기간 동안 유지된 제도적 유산의 ‘재생산 메커니즘’에 주목하게 된다. 다시 말하면 기존 퇴직금제도의 다양한 기반(물질적, 이데올로기적 토대)이 어떻게 변화하거나 유지되고 있으며, 퇴직금제도와 결부되어 형성된 유인구조, 권력구조, 기회구조 등에 따라 행위자들이 어떤 전략을 내세워 시스템의 ‘논리’를 유지하고자 하였는지가 제도 결과를 상당 부분 설명할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 분석틀

앞에서 설명한 역사적 제도주의 관점에 따라 구성한 분석틀은 다음 [그림 1]과 같다. 필자가 주목하는 것은 이러한 제도의 지속성이 주체의 전략과 결부되어 제도 변화에 어떠한 특징을 부여하는가 하는 것이다.

[그림 1] 연구의 분석틀



분석의 중심에는 제도 개혁 과정이 놓여있다. 관심의 초점은 제도와 행위의 상호작용이다. 기존 구제도의 특성과 사회적 상황의 변화는 제도 변화 과정에 영향을 미친다. 다시 말하면 기존 제도는 제도와 관련된 이해관계와 제도 그 자체의 역사 등으로 인해 행위자들에게 영향을 미친다. 제도변화 자체를 막으려는 행위 역시 기존 제도의 특성에 말미암은 것이라고 할 수 있지만, 기존 제도의 특성은 외부환경의 변화에 따라 제도의 변화가 불가피하게 필요한 상황에서 주체들의 선택지를 제한한다. 따라서 퇴직연금제도 도입이라는 정책결정 과정에서 각 주체들(노동측, 경영계, 정부)의 입장을 제도적 맥락 속에서 살펴볼 필요가 있다. 장기적으로 지속된 퇴직금제도가 주체들의 인식을 어떤 형태로 결정지었는지, 퇴직금제도를 둘러싼 환경 변화는 이들 주체들의 정치적 행위에 관련되어있을 수 있다.

지금의 제도적 현실은 이러한 제도개혁 과정의 결과물이다. 퇴직금과 퇴직연금제도의 병치는 기존 퇴직금제도의 제도적 영향과 주체들의 행위에 의해 복합적으로 결정되었다고 할 수 있다. 신제도와 구제도의 병치라는 개혁 결과와 기존 제도의 유산은 퇴직금 대 퇴직연금의 선택, 또는 확정급여형 대 확정기여형 제도의 선택에 영향을 미치면서 신제도의 전망에 영향을 미친다.

3. 퇴직금제도: 제도의 작동 논리와 개혁의 사회경제적 맥락

1) 기존 퇴직금제도의 작동 논리와 이해관계

퇴직금제도는 1953년에 제정된 근로기준법 제28조에 의해 ‘퇴직자에 대한 소득보장’을 목적으로 도입되었으나, 당시에는 취업규칙에 의해 임의로 적용되고 있었다. 따라서 퇴직금제도는 도입 시에는 임의 퇴직금 성격에 따라 해고자에 대한 일종의 해고수당 내지 퇴직수당의 성격을 가지고 있었다고 보기도 하였다(민재성·박재용, 1984). 이후 1961년 개정 근로기준법에 의해 법적으로 안정적인 지위를 갖게 되었다. 이후 퇴직금제도는 국가복지가 전무한 상태에서 거의 유일한 법정 노후소득보장 장치이자 실업보장 장치의 기능을 하였다. 퇴직금제도는 또한 국가가 노동력에 대해 광범위한 통제를

행사하여 노동자로 하여금 최저임금제를 수용하게 하는 등 통제정책으로 일관하는 반면 기업차원에서는 노동력에 대한 관리능력을 강화하는 수단으로 이용되었다(박경숙·박능후, 1991). 법정제도로서의 퇴직금제도는 국가가 사회복지를 위한 재정동원 능력과 의지가 없는 상태에서 국가가 동일한 기능을 하게끔 하는 유용한 수단이었다. 국가는 면세혜택이라는 최소한의 조치를 통해 국가복지 대신 퇴직금제도를 활성화시켰다.

[표 1] 한국 퇴직금제도의 연혁

| 개정시기 | 주요 변화 내용 | 특기사항 |
|------|---|-------------|
| 1953 | 근로기준법에 의해 임의제도로 도입 (2년 이상 근속자에 대해 매 1년에 30일분, 10년 이상의 1년에 대해서는 60일분의 퇴직금을 지급할 수 있도록 함) | 임의제도 |
| 1961 | 개정 근로기준법에 의해 30인 이상 사업장에 강제적용 (1년 이상 근속자에 대해 30일분 이상 지급) | 강제적용 |
| 1975 | 적용대상을 16인 이상 사업장으로 확대 | 최초 확대적용 |
| 1980 | 제4차 개정 근로기준법에서 퇴직금제도 설정시 기업내 차등 금지 | 기업내 차등혜택 금지 |
| 1987 | 적용대상을 10인 이상의 사업장으로 확대 | 제2차 적용확대 |
| 1989 | 적용대상을 5인 이상의 사업장으로 확대 | 제3차 적용확대 |

자료: 방하남, 1998: 8.

퇴직금제도는 사용자 입장에서 노사관계 관리에 유용한 측면이 있었다. 산업화 과정에서 한국의 자본은 내부노동시장 발달을 지원해 줄 수 있는 노동력 관리 수단이 필요하였는데, 퇴직금 제도는 핵심 노동력에 대한 차별적인 보상수단이자, 보상을 뒤로 이연시키는 전략을 통해 장기적인 노동력 관리를 지원할 수 있는 수단 중 하나였다.

퇴직금제도가 내부노동시장 발달에 이용되었다는 것은 퇴직금누진제 적용을 통해 더욱 구체적으로 확인할 수 있다. 기업들이 누진제를 적용하는 것은 ‘우수한 노동력을 장기간에 걸쳐 안정적으로 확보하여 사업장에 대한 귀속감이나 일체의식을 고취함으로써 생산성을 제고하고 노사관계를 원활히 하기 위한 유인책’으로 소규모기업일수록 법정하한선만을 적용하고, 대기업일수록 누진제를 채택하고 있었다(민재성, 1980:

123). 기업들은 일반적으로 누진제²⁾를 근속년수가 길어질수록 크게 하는 경향이 있었는데, 최고누진제 기업의 경우 30년 근속자에 대해서 1978년에는 법정 하한선의 5배를 (민재성, 1980), 1982년에는 법정 하한선의 4배까지(민재성·박재용, 1984) 지급하는 경향이 있었다. 1980년대 이후 누진제 적용 양상을 보면 누진율을 적용하는 기업의 비율은 증가했지만 누진율 자체는 낮아지는 경향을 보였다(박영범, 1994).

퇴직금제도는 법정퇴직금제도와 임의누진퇴직금제도 형태가 병존하면서, 공보험적 요소와 사보험적 요소가 복합되어 있었다고 평가된다(방하남, 1998: 16-8)³⁾. 이렇게 퇴직금제도에 임의누진제도로 표현되는 사보험적 성격이 혼재되어 있고, 1980년대 임금가이드라인 정책에 의해 임금상승이 억제된 가운데 ‘퇴직금제도를 통해 근로기간 중의 저임금을 보상받는다’는 공식이 형성되었다⁴⁾. 결국 퇴직금제도는 노동자들에게 근로계약의 중요한 일부로, 사용자가 직접 책임지는 임금의 일부로(혹은 그 이연된 형태로) 인식되었다. 그 결과 노사관계에서 퇴직금제도는 임금에 준하는 중요성을 갖는 이슈로서의 위상을 갖게 되었다. 퇴직금제도 적용범위에서도 볼 수 있듯이 이는 대기업 노동자들뿐만 아니라 다수 노동자들에게 상당히 중요한 이슈였다.

퇴직금제도가 내부노동시장 발달에 이용되었다는 또 다른 증거로 적용대상 사업장의 범위가 점차적으로 확대되었음에도, 1980년대 초까지 여전히 그 비율은 20% 정도로 제한적이었던 것을 들 수 있다.

2) 누진제는 매 근속년수 12개월에 1개월분의 임금을 지급한다는 법정지급율 이외에 추가적으로 지급되는 비율을 의미한다. 누진제는 모든 기업에 적용되는 것이 아니었는데 기업규모가 클수록, 정부투자 및 기타 공기업일수록, 노조가 있고 기업의 역사가 오래되는 등의 이유에 따라서 누진율이 적용되는 비율이 높았다(방하남, 1998).

3) 방하남(1998)에 따르면 근로기준법상의 취업규칙 변경에 대한 규정은 근로자가 본인들의 동의없이 근로조건이 불이익하게 변경되는 경우가 없다는 인식을 형성하여 퇴직금을 공적보험적 요소를 가진 것으로 강하게 인식하게 하였다. 그러나 “취업규칙을 근로자에게 불이익하게 변경하는 경우에는 그 동의를 얻어야 한다”는 규정은, 산업구조 조정기에 오히려 합법적으로 근로조건을 불이익하게 변경할 수 있는 방법을 제시하는데, 사용자가 근로자에게 동의를 얻는 것이 점점 쉬워지기 때문이다(김홍영, 2001: 144-147).

4) 우리나라에서 임금가이드라인 정책은 70년대 말 세계경제의 불황, 외채 누적 및 명목 임금인상률의 급상승 등으로 인한 국제경쟁력 약화와 물가상승 우려를 해소하기 위해 80년대부터 실시되었다(홍주환, 1995).

[표 2] 퇴직(연)금 적용대상범위

(단위 : 천명, %)

| | 적용대상 규모 | 적용대상자수 | 취업자 대비 | 경제활동인구대비 |
|------|---------|-----------|--------|----------|
| 1966 | 30인 이상 | 452,951 | 5.4 | 5.0 |
| 1975 | 16인 이상 | 1,448,099 | 12.2 | 11.7 |
| 1980 | 16인 이상 | 2,841,317 | 20.7 | 19.7 |
| 1985 | 10인 이상 | 3,786,000 | 23.9 | 24.3 |
| 1990 | 5인 이상 | 5,366,000 | 29.8 | 29.0 |
| 1995 | 5인 이상 | 6,168,000 | 30.1 | 29.7 |
| 2000 | 5인 이상 | 7,384,537 | 34.6 | 33.3 |

자료: 방하남, 1998; 노동부, 2002a.

위 [표 2]에서 확인할 수 있듯이 퇴직금의 적용대상 범위가 2000년이 지나서야 겨우 경제활동인구 대비 30% 이상으로 확대할 수 있었다는 것은 1961년 퇴직금이 법정화 되면서 제도에 권리성은 부여되었으나, 2000년대까지 이런 권리가 부여되는 범위는 매우 협소했으며, 차등적이었다는 것을 보여준다. 이런 차등은 기업 간에만 나타나는 것이 아니라, 동일한 기업 내에서도 나타나 입직 세대 간에 형평성의 문제를 야기하기도 하였다(방하남, 1998).

2) 퇴직금제도 개혁의 사회경제적 맥락

퇴직금제도는 그 목적이 어떠하였든 1988년 국민연금, 1995년 고용보험이 실시되기 전까지 유일한 법정 노후소득보장 장치였다. 그러나 제도가 지속되면서 퇴직금제도는 협소한 적용범위와 급여혜택 및 누진율에 있어서의 형평성 문제, 퇴직후 노후소득보장이 라는 의도된 기능과 실제기능(목돈마련, 생활자금 등)간의 괴리, 누진율의 과다함과 누적퇴직금의 기업경영상의 문제, 지급보장성의 문제, 지급형태에 관한 문제, 공적연금인 국민연금과의 관계라는 문제에 직면하게 된다(방하남, 1998).

먼저 제도 외부의 상황 변화를 살펴보자. 노동시장 환경과 고용관행의 변화는 사용자와 노동자에게 퇴직금제도가 갖던 유용성을 약화시켰다. 사용자 입장에서 노동시장

유연화 및 고용관행이 바뀌면서 사용자들이 장기적인 고용관계를 유지해야 할 필요성이 약화되었다. 1998년 경제위기 이후 비정규직 노동자 비중이 대폭 증가하였고 임금체계 면에서도 2000년 기준 연봉제 도입 업체가 25.1%에 달하는 등 연공급제가 약화되었다. 특히 연봉제 도입시 퇴직금을 매년 정산해버리거나 연봉총액에 포함하여 분할 지급하는 경우가 빈번하였다(방하남 외 2001: 37). 장기근속의 유용성이 떨어지면서 보상을 생애 후반기로 이연시키는 전략이 갖고 있는 유용성도 크게 떨어졌다. 게다가 퇴직금제도가 노동권의 일부로 인식되어 넓게 확산되면서 핵심 인력에 대한 차별적 보장이 퇴직금제 적용 자체가 아닌 누진제를 통해 이루어지게 되면서 기업들에게 퇴직금제 비용부담 문제가 점점 더 중요한 이슈가 되었다⁵⁾. 고용주 입장에서 보상을 생애 후반기로 이연시키는 전략이 갖고 있는 충성심 고양 효과는 더 이상 기대하기 곤란하였고, 평생 고용과 연계되는 퇴직연금과 같이 노동자와 기업주 사이의 정적이며 보수적인 관계를 유지하는 퇴직금의 기능이 사실상 불필요해진 것이다. 이런 문제 때문에 경영계는 핵심 근로자에게만 퇴직금제도를 적용할 수 있도록 퇴직금제도와 누진제를 선택적으로 적용하는 것을 허용할 것을 요구하였다(경영자총연합회, 1998).

또한 사회보장제도 발전으로 인해 국가가 직접적인 노후보장 책임을 어느 정도 맡게 되면서 국가는 퇴직금제도 구조 개혁을 역설하게 되었다. 1998년부터 본격적으로 국민연금의 수급자가 증가하고, 1995년 실업급여제도가 만들어짐에 따라 퇴직금제의 역할이 재조정될 필요가 있었다. 이에 퇴직금제 개혁 논의는 근본적 개혁을 지향하게 되었다. 퇴직금제도는 국민연금에 대해 보완적인 2층의 노후소득보장제도로 자리매김될 필요가 있다는 것이었다(방하남, 1998; 노동부, 2001; 2002). 1998년 당시 연금개혁을 규제금융 조건 중 하나로 제시했던 세계은행은 한국 연금개혁 보고서에서 퇴직금제도를 사외 완전적립방식 제도로 전환해야 한다고 주장하였고(World Bank, 2000: 31-35), OECD도 퇴직금제도의 기업연금제도로의 전환을 주장하였다(OECD, 2001: 114-7; OECD, 2003). 국민연금, 고용보험 등의 사회보장제도 도입은 퇴직금 비용 부담 문제에 더해 사용자들이 퇴직연금제도 임의화를 주장하는 명분이 되기도 하였다.

마지막으로 퇴직연금제 도입은 2000년대 금융시장 탈규제와 경쟁의 격화, 은행 중

5) 1978년 5.8%에 불과하던 누진제 적용기업의 비율은 1982년 21.6%로 증가하였으며, 1980년대 시기에 이 비율은 지속적으로 유지되지만(박영범, 1994), 1998년 IMF 외환위기를 경험하면서 대부분의 기업에서 적용이 유보되기 시작하였으며 퇴직금 중간정산으로 인해서 실질적으로 1990년대 말 그 주요기능을 상실하였다.

심의 금융 패러다임의 종료에 따른 자본시장 확대 필요성과도 관련된다. 정부 일각과 금융계는 퇴직금제도 개혁을 자본시장 활성화 방안이란 차원에서 제기하였다. 자본시장 확대는 특히 확정기여형(DC) 퇴직연금 도입시 발생할 수 있는 효과인데 퇴직금을 퇴직연금으로 전환할 경우 최소 3조원, 최대 20조원이 증권시장에 유입될 것으로 전망되었다. 2000년 기준 증시규모가 180조원을 감안한다면 퇴직연금제 도입은 한국 자본시장에 큰 영향을 미칠 수 있는 사안이었다(노동연구원, 2001: 노동부, 2001 재인용). 자본시장 확대 효과는 장기적으로 더욱 중요한데 퇴직연금 시장 전체 규모가 2005년에는 45조 5,623억, 2010년에는 67조 2,565억에 이를 것으로 전망되었다(류건식·남효성·박홍민, 2003). 물론 이는 높은 전환률을 가정한 전망치였고, 제도 도입 논의 초기 정부는 확정기여형 퇴직연금 도입에 유보적인 태도를 보였지만 퇴직연금제에 대한 금융계의 기대감은 매우 컸다.

한편 제도 내적으로 1997년 퇴직금제도의 근간을 뒤흔든 두 가지 변화가 있었다. 첫째, 퇴직금 중간정산제 도입이다. 1980년대 퇴직금적용 범위 확대와 누진제 적용 확대, 그리고 1980년대 말 임금상승이 맞물려 기업의 퇴직금 부담이 증가하게 되었다. 이에 1997년 3월 정부는 퇴직금 중간정산제를 도입하였다⁶⁾. 명목은 기업의 누적퇴직금 부담을 줄이고, 근로자의 편의를 도모한다는 것이었다. 그러나 목돈이 필요한 근로자의 이해와 누적퇴직금 부담을 줄이려는 사용자의 이해가 합치되어 중간정산이 남발될 경우, 퇴직금의 노후소득보장기능이 급격히 약화될 우려가 있었다(방하남, 1998). 둘째, 퇴직금을 포함한 임금채권에 관한 헌법재판소의 판결은 퇴직금의 권리성에 큰 타격을 입혔다. 1997년 8월 헌재는 임금채권의 최우선변제조항⁷⁾ 중 퇴직금둘째를 헌법불합치로 판결하였다. 이에 따라 1997년 12월에 개정된 근로기준법은 최종근로 3년간에 해당하는 퇴직금만 우선변제가 가능하도록 변경하였다. 이는 기업의 퇴직금 충당금 적립 수

6) 퇴직금중간정산제는 법률 제5473호 근로기준법에 의해 “사용자는 근로자의 요구가 있는 경우에는 근로자가 퇴직하기 전에 당해 근로자가 계속 근로한 기간에 대한 퇴직금을 미리 정산하여 지급할 수 있다. 이 경우 정산하여 지급한 후의 퇴직금 정산을 위한 계속근로년수는 정산시점부터 기산한다”는 내용으로 도입되었다.

7) 법률 제5309호, 제37조(임금채권 우선변제)

- ① 임금·퇴직금·재해보상금 기타 근로관계로 인한 채권은 사용자의 총재산에 대하여 질권 또는 저당권에 의하여 담보된 채권을 제외하고는 조세·공과금 및 다른 채권에 우선하여 변제되어야 한다. 다만, 질권 또는 저당권에 우선하는 조세·공과금에 대하여는 그러하지 아니하다.
- ② 제1항의 규정에 불구하고 최종 3월분의 임금과 퇴직금 및 재해보상금은 사용자의 총재산에 대하여 질권 또는 저당권에 의하여 담보된 채권, 조세·공과금 및 다른 채권에 우선하여 변제되어야 한다.

준이 상당히 낮았던 관행에 비춰볼 때 퇴직금의 계약으로서의 안정성을 심각하게 손상시키는 결과를 가져왔다. 결국 1997년 말부터 이어진 경제위기 속에서 퇴직금 지급불능 사태를 경험한 많은 노동자들은 퇴직금 중간정산을 신청하였다⁸⁾. 중간정산제 도입과 퇴직금 우선변제 폭의 축소로 말미암아 퇴직금의 노후소득보장 기능은 급격히 축소되기 시작하였다.

이에 더해 퇴직금제 내부에 존재하는 보장성 문제와 형평성 문제가 계속 부각되었다. 4인 이하 사업장, 1년 미만 근속 노동자에게는 적용되지 않는 퇴직금제도의 적용대상 공백은 2000년대에도 여전하였고, 퇴직금제는 근속기간이 대체로 짧은 기능직과 제조업근로자 등 육체근로자에게 불리하였다. 퇴직금의 기업 간 통산장치 부재는 불안정 노동이 확산되는 가운데 보장성을 더욱 약화시켰다.

정리하면 20세기 후반 한국 노동시장 변화와 사회보장제도 발전이라는 제도 외적인 변화로 인해 퇴직금제도는 제도 존립의 근거가 뒤흔들렸고, 경제위기를 계기로 제도의 불안정성과 비용부담 문제, 보장성과 형평성 문제가 한꺼번에 부각되면서 개혁의 대상이 되었다. 또한 개혁은 근본적 개혁을 지향하게 되었다. 그렇다면 이러한 제도적 맥락은 각 행위자들이 어떠한 전략을 선택하도록 하였을까? 그 결론이라 할 수 있는 2005년 제도 개혁은 애초에 제기된 문제를 해결할 수 있는 적절한 방안이었을까?

4. 퇴직연금 도입 과정: 제도의 유산과 주체의 전략

관심의 초점은 제도와 행위의 상호작용이다. 기존 제도는 기존에 형성된 이해관계와 제도적 유산 등에 의해 행위자들에게 영향을 미친다. 제도 변화 자체를 막으려는 행위 역시 기존 제도의 특성에 말미암은 것이라고 할 수 있지만, 또한 기존 제도 특성은 제도 변화가 불가피한 상황에서 주체들의 선택지를 제한한다. 따라서 퇴직연금제 도입이라는 정책결정 과정에서 각 주체들(노동측, 경영계, 정부)의 입장을 제도적 맥락 속에서 살펴볼 필요가 있다.

8) 방하남 외(2001)에 따르면, 중간정산제의 실시에 따라 중간정산을 실시한 기업체의 비율은 1998년 25.5%에서 1999년에는 32.4%로 증가한다.

1) 구제도와 개혁 논의의 출발점

본격적인 개혁 논의 이전에 이미 퇴직금제도 개혁에 관한 노동계와 경영계의 초기 지향은 명확했다. 양자는 모두 기존 퇴직금제도가 부딪치고 있는 문제점으로부터 도출된 각자의 문제의식을 토대로 입장을 형성한 상태였다. 노동계는 오래 전부터 퇴직급여 총당금의 사외적립을 주장하였고(김종각, 1996), 경영계는 퇴직금 누진제의 비용 부담 문제를 지적하면서, 퇴직금 중간정산제를 허용하고 퇴직금제도를 임의화시킬 것을 주장하였다(채창균, 1996). 이 주장들은 1997년 임금채권 중 퇴직금부분 우선변제조항이 헌법 불합치 판결을 받은 이후에도 계속되었는데, 노동계는 퇴직연금보험 의무화, 근로자의 중간정산 요구에 사용자가 반드시 응하도록 하는 중간정산 의무화, 임금채권보장기금제도 도입을 주장하였고(박헌수, 1997), 경영계는 중간정산제 도입과 기업연금제 도입, 퇴직금제도 대신 국민연금과 고용보험 등 각종 사회보험제도를 활용할 것을 주장하였다. 즉, 노동계는 퇴직금 지급의 안정성을 중심적인 이슈로 취급한 반면에 경영계는 퇴직금 비용부담을 문제의 핵심으로 취급한 것이다. 노동계는 퇴직연금제도 도입에 회의적이었지만 재계는 퇴직연금제도 도입을 주장하였다는 것은 대조적이다. 이들의 대조적 입장은 당시 역동적인 노동시장 상황 속에서 퇴직금제도의 현실에 대해 가진 양자의 이해관계를 그대로 반영한다. 양측이 각각 강조하는 보장성 문제와 비용 문제는 개혁과정 내내 이들의 입장을 이끄는 축이 되었다.

흥미로운 것은 양측이 보장성 문제와 비용부담 문제를 각각 제시했지만 이들의 입장이 수렴되는 방안이 바로 중간정산제였다는 것이다. 이에 중간정산제는 퇴직금제 개혁 논의 시작 이전에 별다른 이견 없이 도입되어 노사 모두가 적극적으로 활용하기 시작하였다.

퇴직금제도 개선은 1999년 노사정위원회 1차 노사관계소위원회(1999.10.12)에서 임금체계 및 퇴직금제도 관련 사항을 중요과제로 포함하면서 사회적 의제로 논의되기 시작했다⁹⁾. 노동부가 재정부 및 재계의 기업연금제도 도입 요청을 받아들여 노사정위

9) 제9차 노사정위원회(2000.1.18)에서는 퇴직금의 연금화 방안이 제시되는데, 적격연금제도에 세제혜택을 부여하고, 연금수급권의 이동이 용이하도록 하며, 재정은 적립방식으로 하고, 연금수급권 보호를 위해 감독기관의 설립 필요성을 제기한다. 토론회 형식으로 개최된 이 회의에서 퇴직금 제도의 변경방식 및 관점에 대한 의견분리가 일어난다. 첫째는 퇴직금제도를 임의화하자는 경영계의 주장에 대한 반대이며, 둘째는 국민연금 및 기업

원회에 제도 도입 방안을 논의할 것을 요청한 것이다(오수미, 2005: 47)¹⁰⁾. 처음에 정부는 퇴직금을 후불임금적 성격의 제도에서 노후보장을 위한 사회적 기능을 좀 더 충실히 할 수 있도록 하는 쪽으로 방향을 잡은 것으로 보인다. 그러나 이런 지향과는 달리 퇴직금 권리가 임금의 일부로 간주되고 있는 것을 존중하여 퇴직금제 개혁 논의는 노사관계 이슈로 논의가 진행되었다.

노사의 초기 입장은 노사정위 논의 이전과 유사하였다. 노동계는 근로기준법상 퇴직금은 노동의 댓가인 후불임금으로서 안정적 지급보장이 우선되어야 한다고 주장하면서, 지급보장을 위해 사외적립 유도(혹은 법으로 규정)가 필요하다는 입장이었고, 경영계가 주장한 퇴직금제도 임의화에 결사적으로 반대하였다(노사정위원회, 2003). 즉, 노동계의 입장은 ‘퇴직금제도 안정성을 보완하고, 기업연금제도 도입논의는 중단하라’로 요약할 수 있다. 안정성 보완을 위한 방법으로 노동계는 ‘퇴직금의 사외적립 법제화’, ‘퇴직보험 또는 퇴직일시금신탁’을 강제화할 것 등을 요구하였다. 노동계의 퇴직연금 반대는 국민연금 미성숙 상태에서 다층노후소득보장체계 구축이란 정부의 명분은 허상이며, 노사가 대등한 교섭을 벌이지 못하는 대다수 중소기업체에서는 퇴직연금제도를 도입할 여건이 갖추어지지 못한 상태이고, 나아가 퇴직연금제 도입은 법정 퇴직금제도를 임의 기업연금으로 변경함으로써 결국 법정퇴직금제 폐지를 관철시키는 과정에 불과하다고 판단하였기 때문이다(노사정위원회, 2003:p.37).

경영계는 법정퇴직금제도를 임의화하는 방안보다 많은 관심을 가지고 있었다¹¹⁾. 이 입장은 노동시장 환경 변화 등으로 인해 퇴직금제도가 갖는 유용성이 변화하고 있는 상황과 비용부담 문제를 반영한 것이었다. 경영계는 퇴직금제도가 법정제도이기 때문에 제도 설계와 집행에 자율성과 융통성이 결여되어 있어 퇴직금제도를 임의화하거나, 임의화된 기업연금을 도입한다면, 기업복지제도로서의 인센티브 기능이 강화되

연금의 연계로 사회보험료 부담을 경감하자는 것이며, 셋째는 퇴직금제도 개선방안으로 산정기준(평균임금)을 보완하고 일정 요건에 해당하는 경우 중간정산 의무화 및 사용자 직권 중간정산 허용과 퇴직금 적용 제외 대상(직종 등)을 신설하는 방안이었다. 이후 20차 회의(2000.8.24)에서 그 내용을 다시금 검토하고, 40차회의(2001.6.14)에서는 네 가지 기업연금전환모형이 제시되었고, 한편 기업연금으로의 전환 필요성을 설명하면서 ‘자본시장 활성화 방안의 하나로 퇴직금의 기업연금화(특히 확정각출형) 방안이 제기’되고 있음을 지적하였다.

10) 퇴직연금제 도입과정에 있어서, 재정부 및 재계의 정책입장은 오수미(2005)를 참조할 것.

11) 사용자단체는 법정퇴직금제도 폐지를 주장하였는데, 이들은 국민연금·실업급여 등의 사회보장제도가 확보됨에 따라서 실업급여 및 노후생활보장 기능을 담당했던 법정퇴직금제도의 존재 이유가 적어졌으며, 임금의 급격한 상승과 과도한 퇴직금누진률 등으로 기업의 인건비 부담이 가중되고 있고, 기업연금은 법정퇴직금의 폐지를 전제로 도입을 검토할 수 있다고 하였다(노사정위원회, 2003:p.35).

어 인력관리에 기여할 수 있을 것으로 기대하였다(전경련, 2001). 경영계는 1980년대의 임금상승 및 누진율 채택 기업 증가에 따른 부담을 완화하면서, 기업이 퇴직금제도를 통해 가질 수 있었던 충성 제고 기능, 또는 우수인력의 유지기능을 확보하기를 원했던 것이다. 특히 경영계는 이미 퇴직금 중간정산제를 통해서 누진율의 문제를 해결할 수 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 경영계는 중간정산제 활용도를 더욱 높이기 위해 일정 요건에 해당하는 경우 중간 정산을 의무화하고 사용자 직권으로 중간정산을 할 수 있도록 허용할 것을 요구하였다.

퇴직금 개혁 논의 초기에는 노·사 모두 다층소득보장체계의 구축이나 일시금제도의 연금화라는 부분을 크게 의식하지 않고 있었다. 노동계의 관심은 퇴직금 지급의 안정성이었고, 경영계의 관심은 비용 절감과 퇴직금제 임의화를 통한 선별성 강화였다. 다만, 정부는 다층노후소득보장체계를 구축하고, 유연화되고 있는 고용형태와 임금형태에 적합한 형태인 기업연금제도로 전환하는 것이 바람직하다고 판단하고 있었다. 그러나 정부는 퇴직금제를 노사관계에 민감한 이슈로 여겼기 때문에 입장을 주도하거나 노·사의 근본적으로 다른 이해관계와 입장을 조정하기보다는 노사가 이를 자발적으로 결정해주시기를 바랬다¹²⁾. 결국 노사정 모두 사회적 상황 변화에 따라 퇴직금 제도가 갖게 되는 문제점과 변화 필요성은 인정하고 있었지만, 문제인식과 각각 구상하는 제도 변화 수준과 미래상에는 큰 차이가 있었다.

2) 제도와 행위의 상호작용, 이해관계, 그리고 대안의 제약

노사정위가 진행되면서 기업연금 도입은 기정사실화되었다¹³⁾. 이는 퇴직금제의 한계가

12) 정부는 퇴직금제도를 기업연금제도로 전환하는 것이 바람직하다고 판단하여, 확정급여형 또는 확정기여형, 혹은 양자 모두를 도입하는 방안 및 법정강제제도로 할 것인지 또는 노사자율에 의한 임의제도로 할 것인지의 문제, 그리고 도입시기, 전환기간, 적용대상의 문제 등을 노사정위원회에서 논의해주시기를 요청한다(노사정위원회, 2003; pp.33~34).

13) 한국에서 ‘퇴직연금’의 명칭은 2002년 무렵 등장하였고, 그 이전에는 기업연금을 통용하여 왔으므로 이 절에서는 역사적 맥락에서는 ‘기업연금’이란 용어를 사용한다.
제5차 기업연금제도 실무소위에서 기업연금제도 시안이 등장하였는데, 시안은 노사합의를 전제로 현행 퇴직금제도를 유지한 채 임의형 기업연금을 도입하고, 확정급여(DB)형과 확정기여(DC)형을 모두 도입하여 선택권을 부여하며, 적격기업연금 요건에 대한 규제·감독은 노동부가, 세계상 혜택의 적격요건에 대한 규제·감독은 재정경제부에서 담당하는 것이었다(노사정위원회, 2003: 205).

명확히 드러나고 있었기 때문이다. 그러나 노동계와 재계 모두 기존 퇴직금제도의 영향에 의해 선택지를 제한받으면서, 논의는 제한된 틀 속에서 진행되었다. 이슈는 크게 두 가지, 퇴직연금 도입 여부와 퇴직연금 도입 시 구체적인 제도 형태였다.

먼저 퇴직연금 도입 여부와 관련하여 노동계는 일관되게 퇴직금의 보장성 강화, 즉 적용대상 확대 및 지급보장 문제 해결을 핵심 요구사항으로 제시하였으나, 퇴직연금제 도입 여부에 대해서는 모호한 입장을 보였다. 이는 내부 분열과 소극적인 태도에서도 드러난다. 우선 한국노총은 기업연금제 도입 취지에는 동의하지만 확정급여형 제도에는 반대하였고, 민주노총은 기업연금제가 금융시장 활성화를 위해 노동자의 소득을 이용하려는 제도라는 이유로 기업연금제도 도입 자체를 반대하였다. 노동계는 기업연금제도는 기존의 퇴직보험제도와 실질적인 차이가 없고, 적용대상 확대 없이는 노후소득 보장 장치로서 의미가 없다고 주장하였다(제5차 기업연금제도 실무소위 2001.10.8, p.205). 또한 노동계는 대기업부터 이를 도입할 경우 중소기업의 지급보장 문제는 해결되지 못하므로 기업연금제도 도입에 적극적으로 나설 생각이 없음을 공개적으로 천명을 하였다(제6차 기업연금제도 실무소위, 2002.4.1, p.233). 이에 노사정위에 참여하고 있는 한국노총이 적극적으로 퇴직연금 도입을 막을 생각은 없었던 것으로 보인다. 2.4 2003년 들어 노동계는 기업연금 도입의 기본원칙으로 기업연금과 국민연금의 소득보장율을 적정수준으로 확실하게 보장하고, 두 제도 모두 5인 미만 사업장에 동시에 확대 실시할 것을 제안하였다. 즉, 현행 퇴직금을 폐지하고 확정급여형 기업연금으로 강제 전환할 것을 제안한다. 반면에 퇴직연금 도입에 대해 재계는 일관되게 ‘임의성’ 강화를 핵심적인 요구로 하였다. 재계는 퇴직금을 기업연금으로 강제 전환하는 것이 현실적으로 불가능하다는 입장을 밝혔고(기업연금관련 노사정간담회, 2003.3.14), 기업연금 도입 여부는 노사가 자율적으로 결정할 문제이며, 최저보험료율 수준 또한 기업 규모별로 달리 접근해야 하는 문제라고 주장하였다. 그러나 퇴직금과 퇴직연금을 동시에 임의화하는 방안이 노사관계에 큰 부담이 될 것이라는 것은 명확한 일이었다.

퇴직연금 형태에 관한 입장 차이를 보면, 노동계는 확정급여형을 재계는 확정급여형을 주장하였지만 이에 관한 대립은 그리 강하지 않았다. 노동계의 기업연금제의 급여산정 방식에 대한 선택은 이해관계와 동시에 퇴직금 제도의 유산과도 관련된다. 노동계는 퇴직연금 도입 자체에 회의적이기는 했지만 노동계도 확정급여 강제형 연금을 도입

한 나라의 자료를 실무소위에 요청(제6차 기업연금제도 실무소위, 2002.4.1, p. 234)하는 등 확정급여형을 주장할 준비를 하였다. 이는 기존 퇴직금 제도의 작동 원리를 최대한 유지하는 한에서 대안을 선택하고자 한 것으로서, 노동계가 확정급여형을 선호한 이유는 퇴직금은 사용주가 지급을 책임지던 제도였던 반면에 확정기여 방식의 퇴직연금은 연금의 운용 위험 부담이 최종적으로 근로자에게 부과되는 방식이기 때문이다. 또한 연공급체계를 도입하고 있는 경우에 확정급여형이 확정기여형보다 퇴직연금 급여 수준이 더 높을 수 있다¹⁴⁾. 그러나 노동계의 입장은 확고하지 않았다. 노사정위 기록(2003)에 따르면 한국노총은 이 시기 국민연금이 5인 미만 사업장에 확대 적용될 예정이었기 때문에 기업연금도 5인 미만 사업장으로 확대되어야 한다고 주장하였다. 이때 5인 미만 사업장 확대가 이루어진다면 확정급여형과 확정기여형 모두 도입이 가능하고 최저보험료를 조정 문제에 대해서도 유연하게 대처할 수 있다고 제안한다. 이렇게 적용범위 확대와 급여형태 문제를 교환할 것 같았던 한국노총은 곧바로 5인 미만 사업장에 기업연금을 임의제도로 도입하고, 확정급여형만을 도입하자고 주장하면서 입장을 바꾼다. 반면에 재계는 확정급여형만을 도입하게 되면 관리비용 때문에 대기업만 기업연금을 도입할 수 있음을 지적하였다. 결국 재계는 확정기여형만 도입하는 것을 선호하였지만, 차선으로 확정급여형과 확정기여형을 임의로 도입하는 방안도 고려가능하다고 판단한다(노사정위원회, 2003: 386-7)¹⁵⁾.

결국 노사정위원회는 2003년 3월 이후 5차례의 상무위원회 간사회의를 개최하여 퇴직연금 도입의 기본방향과 원칙을 중심으로 이견조율에 노력하였으나, 적용확대 및 도입형태, 논의범위와 관련한 이견을 좁히지 못하고, 논의결과를 정부에 이송하여 입법을 추진토록 하였다. 이후 현재의 근로자퇴직급여보장법이 제정되었다. 정부는 퇴직연금제도의 전환을 목표로 하면서도 퇴직연금제 도입에서는 가장 크게 쟁점이 되는 부분에 대해서는 절충적인 태도를 취했다. 퇴직연금을 법정화하지 않고, 퇴직금제를 유지한

14) 퇴직연금의 기대수익률도 확정급여형과 확정기여형을 결정하는데 영향을 미친다. 임금상승률이 확정기여형의 투자수익률보다 높다면 근로자는 확정급여형을 선택하는 것이 더 유리하다. 특히 확정급여형 연금이 최종3년 임금을 급여산정 기준으로 하는 경우에 연공급제 선택 기업에서는 확정급여형이 더욱 유리하다. 이런 이유로 일반적으로 대기업·공기업 근로자는 확정급여형 제도를 선호할 가능성이 있다.

15) 이렇게 11차, 12차 기업연금제도 실무소위에서는 확정급여(DB)형과 확정기여(DC)형 등 퇴직연금제도 형태를 놓고 합의 가능성이 열려있는 듯 보였다. 그러나 노동계는 12차 실무소위에서 확정급여(DB)형을 강하게 주장하고, 이후 경영계도 확정기여(DC)형을 강하게 주장한다.

상태에서 중층화 형태로 퇴직연금제도를 도입한 것부터 퇴직연금 형태, 적용범위 문제, 손비인정 등의 문제에 대해 정부, 특히 노동부는 일관된 태도를 보였다.

이러한 개혁과정을 볼 때 퇴직연금 도입과 급여형태 등이 이해관계자 양측에게 중요한 문제이기는 하였지만 이들이 첨예한 대립을 했다고 보기는 어렵다. 후반기 노사정 위에서의 논의 쟁점은 급여방식 문제와 5인 이하 사업장에 대한 확대적용 문제였지만 정부가 유보적인 해법을 내놓음으로써, 즉 확정급여와 확정기여 모두 선택 가능하도록 하며 2010년까지 추후 해법을 내놓도록 하는 등의 조치로 쉽게 봉합되었다. 오히려 어느 쪽도 퇴직금제에 대한 명확한 입장을 정리하고자 하지 않았다. 여기에 정부의 책임 회피적인 태도가 더해지면서 퇴직연금제도는 상당히 모호하게, 불완전하게 만들어졌다.

자본은 철저히 노동비용의 입장에서 퇴직연금제 내용에 대한 선호를 갖고 있었으나 실제로는 이를 강하게 주장하지 못하였다. 대신 퇴직금제도 내부의 변화를 통해 비용 부담을 상당히 덜어냄으로써 제도 전환 자체에 대한 관심이 상당히 줄어들었다. 재계 입장에서도 기존 퇴직금 내용 중 중요한 것은 중간정산제와 사내적립금에 대한 세 제혜택이었다. 퇴직연금제 도입 과정에서 보인 재계의 타협적인 태도를 퇴직연금제 전환 이전에 중간정산제 도입이 이루어진 것에 비추어 해석할 필요가 있다. 중간정산제 등을 통해 경영계는 이미 퇴직금 누진율의 적용을 피할 수 있는 장치를 확보했다. 기업 들은 기존 퇴직금제도를 유지할 때 가졌던 누진율 등의 비용부담 문제를 퇴직연금제도 전환 이전에 이미 다른 방식으로 해결하고 있었던 것이다. 이러한 출구가 존재하는 상황에서 노동계와 대립적인 입장을 형성하고 있는 급여산정 방식을 굳이 노사관계의 부담을 안으면서 어느 하나로 선택하는 것은 불필요한 일이기도 하였다. 또한 기존 퇴직금제도에 존재하던 사내적립금 손비 인정조치를 유지하는 조치를 얻어냈기 때문에 적극적으로 퇴직연금으로의 전환을 독려할 필요가 없게 되었다.

노동계는 오랜 동안 퇴직금제 개혁에 관한 입장을 명확히 하지 않았지만 최소한 기존 퇴직금제도를 유지하는 가운데 퇴직금 보장 문제를 해결하는 다른 방식, 즉 중간정산제 활용을 옹호하였다. 노동계는 퇴직금제가 갖고 있는 여러 가지 문제점을 인지하였고, 퇴직급여의 보장성 강화를 고민하면서도 기존 퇴직금제가 유지되는 한 근본적으로 새로운 구상을 할 필요가 크지 않았다. 퇴직연금의 보장성에서도 확정급여형을 주장하

는 것에 머물렀고¹⁶⁾, 퇴직금제도가 퇴직연금제도로 전환하는 가운데 쟁점이 될 만한 다양한 문제들을 해결할만한 제도적 장치를 마련하는 데에는 소홀했다. 적용범위 문제는 해결되지 않았고, 지급보장, 연금시장의 투명성, 통산성이나 퇴직연금 상품에 대한 감독기구 부재 등이 관찰된다. 이에 따라 노동계의 퇴직연금제 내용 구성에 대한 영향은 약해졌다. 감독기구 부재로 인해 퇴직연금 상품 구성이 금융권에 전적으로 맡겨진 것도 그 예라 할 수 있다. 결국 노동계는 새 제도를 구상하는 데 퇴직금제도에 비해 급여의 연금화가 가능하다는 특징 이외에는 보장성을 강화할만한 별다른 조치를 내놓지 못했다. 예컨대, 유족연금 지급을 신설하는 것 등과 같이 퇴직금에 비해 퇴직연금에서 장점으로 살릴만한 내용은 찾아볼 수 없었다.

결국 제도 전환에 선행된 퇴직금제도의 비용부담 완화 조치는 노동과 자본 양자 모두에게 기존 퇴직금제 유지를 선호할만한 유인 구조를 형성하였고, 이는 제도의 실질적 보장성 강화 조치가 유보되는데 일조하였다. 즉, 최종적으로 마련된 개혁 조치는 퇴직금제도의 세제혜택과 중간정산제 등에 대해 기존에 형성된 이해관계(vested interests)가 반영된 절충의 산물이라 할 수 있다. 이러한 퇴직연금 도입 과정은 기존 제도에 의해 제약된 선호에 의해 제도 전환의 폭이나 내용이 어느 정도 영향을 받으며, 이에 제도의 보장성과 안정성을 제고할 수 있는 내용적 요소들이 누락되거나 포기될 수 있음을 보여준다.

16) 한편 확정급여형과 확정기여형 모두 도입된 것은 일견 노동계가 의도를 관철시킨 것으로 보일 수 있지만 제도 도입 말기에 이루어진 급여자격 요건에 관한 제한은 확정급여형 퇴직연금제도의 보장성에 치명적인 약점을 야기하였다. 원래 확정급여형 연금의 최소 가입기간은 퇴직급여보장법 제정안에는 포함되지 않았으나, 국회 환경노동위 심사과정에서 수급요건, 수급시기 또는 수급기간 등이 퇴직연금제도의 중심적 내용이라고 하여 법률로 규정할 필요가 제기되었고(국회환경노동위원회, 2004), 이에 수정·통과되었다¹⁾. 노동계가 요구한 확정급여형 퇴직연금은 연금수급을 위해 최소 10년 이상 가입해야 한다(법 12조 6항 가). 퇴직금의 경우 1년 근속, 외국의 기업연금도 통상 3-5년 가입을 급여수급 요건으로 하는 것에 비해 급여자격 요건이 상당히 엄격한 것이다. 확정급여형 퇴직연금이 통산(portability)이 잘 이뤄지지 않음을 고려하면 수급요건이 강화된 확정급여형 선택은 오히려 소득보장에 장애가 된다. 이에 노동자 입장에서는 기존의 퇴직금제도에 대해 비판적이라고 할지라도 적극적으로 퇴직연금으로의 전환을 선택할 유인이 없다.

5. 퇴직연금제도 도입의 의미: 중층화를 통한 점진적 전환?

1) 퇴직연금제 작동 논리와 새로운 계약의 불완전성

퇴직금은 근로계약의 일부로 존재하기는 했지만 통상적으로 계약에서 기대되는 투명성과 안정성을 가지고 있지는 않았다. 퇴직금제도 개혁 당시 제기된 문제들은 기여, 기금적립, 급여지급에 관련된 투명성, 공평성, 안정성 등의 다양한 문제점을 반영하는 것이었다. 이는 상당 부분 퇴직금제도의 운영을 사용자가 책임지고, 국가 역할은 최소한의 가이드라인 설정으로 국한되어 급여 지급(누진제)과 기금 운영 등에 자의성이 작용할 여지가 컸다는 점에서 비롯된다. 이는 퇴직금제도를 순전히 노사관계의 영역의 것이 아니라 근로자의 노후소득보장이라는 사회적 기능을 수행하도록 사회적 속성을 강화해야 할 필요성이 있었음을 보여준다.

반면에 퇴직연금제도는 사용자를 퇴직연금 운영에서 분리시키고 대신 시장을 통해 소득보장 기능을 수행하도록 한다. 퇴직연금제는 근로계약이 아닌 연금시장에서의 개별적 계약에 의해 운영된다. 노동자와 연금상품 판매자, 혹은 사용자와 연금상품 판매자 사이의 계약에 근거해 기여 및 기금적립, 기금운영, 급여산정 및 지급이 이루어진다. 국가는 시장기제 작동을 감시하고 규제한다. 따라서, 시장과 국가가 얼마나 제 역할을 하고 있는지가 퇴직연금제 하에서 이루어지는 계약의 투명성과 공평성 등에 관건이 된다.

그런데, 시장화를 수반하는 근대적 연금체계의 일부인 퇴직연금제에 의한 연금계약 역시 투명성, 형평성, 그리고 안정성 면에서 상당한 문제점이 있다. 첫째, 보장의 형평성 문제이다. 노동자로서 동등한 조건과 유사한 필요(needs)를 가졌음에도 불구하고 동등한 처우를 하지 않는 것은 형평성 문제를 야기한다. 현 퇴직연금제도에서도 피용자라는 동등한 지위에 의해 동등한 권리가 발생하고 있지 않다. 퇴직연금 도입 과정에서 적용 범위 조정이 계속 논의되었지만 결국 5인 미만 사업장 종사자와 1년 미만 단기계약 피용자를 제외한다는 규정에는 변화가 없다¹⁷⁾. 결과적으로 사업장 규모나 고용상 지

17) 법 4조 1항에 해당되는 단시간 노동자는 퇴직연금을 받지 못하고 적립금은 사용주에게 귀속하게 되어 있음(법

위에 따른 차별적 적용이 여전하다.

[표 3] 퇴직연금 가입대상 근로자수

| | 총종사자 | 자영업주 | 무급가족 및 무급종사자 | 상용종사자 | 임시 및 일용종사자 |
|-------|------------|---------|--------------|-----------|------------|
| 전체 | 12,230,543 | 975,793 | 904,341 | 8,713,092 | 1,637,317 |
| 5인 미만 | 2,435,292 | 718,596 | 195,595 | 1,087,070 | 434,031 |
| 5인 이상 | 9,795,251 | 257,197 | 708,746 | 7,626,022 | 1,203,286 |

자료: 노동부, 2007c. 사업체노동실태현황.

이에 따라 자영업주와 무급가족 및 무급종사자를 제외한 사업체종사자(1,035만명) 중 임시 및 일용종사자 163만7천명(15.8%), 상용종사자 중 5인 미만 사업장 종사자 108만7천명(10.5%)이 퇴직금이나 퇴직연금 대상에서 원천적으로 배제되고 있다. 급여자격 원천인 피용자 지위가 동일한 가운데 가입사업장 규모와 고용계약 기간만을 근거로 급여자격을 부여하지 않는 것이다. 다만 2005년 퇴직연금제 도입 당시 퇴직연금법 부칙은 2010년을 넘지 않는 기간 내에 대통령령이 정하는 날로부터 5인 미만 사업장에 퇴직연금제를 시행하도록 하고 있다. 그러나 2008년 11월에 제출되어 아직 국회에 계류 중인 퇴직연금법개정안(정부제출)에는 적용범위 확대 내용이 담기지 않았으며, 적용범위 확대의 구체적인 계획은 아직 알려지지 않았다.

둘째, 퇴직연금 계약의 투명성 문제이다. 퇴직연금 시장은 합리성(합리적 선택)에 의해 작동하고 있지 않으며, 상당히 불투명하다¹⁸⁾. 우선 대기업의 경우, 대규모 산업자본에 의한 금융자본 지배가 이루어지고 있는 상황에서 금융계열사에 의한 계열 내 순환출자라는 기업-금융 관계 때문에 퇴직연금 계약이 계열사 내부에서 이루어지는 경향이 있다. 모든 그룹내 계열사의 퇴직연금을 몰아주기, 혹은 계열사의 퇴직연금 가입을 상호교환하는 행태가 관찰된다. 삼성생명보험과 삼성화재보험은 퇴직연금을 맞교환하기도 하였는데 2006년 삼성생명은 삼성화재에 961억원을, 삼성화재는 삼성생명에 560억

시행령 15조 ②, ③항).

18) 이 부분의 구체적인 내용은 송원근(2007)을 참조하였다.

원을 수수하였다(송원근, 2007). 또한, 삼성전자는 2009년 12월 말을 기해서 퇴직보험 1조 1807억원을 삼성생명의 확정급여형 퇴직연금으로 전환하였다(매일경제, 2009).

중소기업의 경우에도 은행이 여신 혹은 여신 연장 조건으로 퇴직연금 상품을 판매하는 경우가 빈번히 보고되고 있다. 이는 상당 부분 은행이 자본공급자로서의 우월한 지위를 연금시장에서 적극 활용하고 있기 때문인 것으로 보인다(파이낸셜뉴스, 2009). 대기업과 중소기업 모두 퇴직연금 시장에서 합리적인 선택을 하고 있지 못하다. 퇴직연금시장의 이러한 비합리적인 작동에 대한 감시나 규제 조치는 사실상 존재하지 않는다.

셋째, 제도 개혁 이후에도 연금 급여 확보의 안정성, 즉 계약의 안정성을 저해하는 요소가 곳곳에서 발견된다. 퇴직금제도의 불안정성에 따라서 제도 개혁이 이뤄졌지만, 퇴직연금에서도 마찬가지로 지급보장의 불안정성이 드러난다. 확정급여형 퇴직금은 장부상 적립만 하는 퇴직금제도에 비해 일부 사외적립을 의무화하기 때문에 상대적으로 안정적인 수급권을 보장한다. 그러나 의무외부적립비율이 60%에 불과하기 때문에 사용자가 도산하는 경우 연금급여의 상당부분을 지급받지 못할 수 있으며, 사용자가 퇴직연금기금 적립분을 미납해도 별다른 제재수단이 없다. 더욱이 외부 적립시에도 퇴직연금을 맡긴 금융기관이 도산할 위험이 존재한다. 금융위기를 겪으면서 기업뿐만 아니라 금융기관이 도산하는 사례들이 속출하는 상황에서 퇴직연금 지급보장 기관이 없다는 것은 계약의 안정성을 저해하는 치명적인 요소가 될 수 있다. 한편, 확정기여형 퇴직연금의 금융위기에 대한 취약성은 말할 것도 없다. 또한 계약의 안정성은 급여 지급 보장 문제이자 얼마나 계약이 지속성을 갖도록 제도가 설계되어 있느냐의 문제이기도 하다. 어느 방식에서나 근로자가 원할 경우 연금이 아닌 일시금 형태로의 급여수급이 가능하고, 확정기여형 퇴직연금제에서는 퇴직시 일시금 수령이 가능하고, 특정조건 하에서 중도인출이 가능하다¹⁹⁾. 한편, 퇴직연금에 급여통산장치를 적극적으로 확대시키지 않는 것은 가입의 지속성을 저해할 수 있다. IRA에만 급여통산 장치를 두어 가입자의 이동성을 제한하는 것은 퇴직연금 급여 확보에 중요한 제약이 된다. 더욱이 노동자들의 이동성이 강화되는 현재의 유연한 노동시장 상황에서는 더욱 그러하다.

19) 이 특정조건이란 ‘무주택자인 가입자가 주택을 구입하는 경우, 가입자 또는 그 부양가족이 6월 이상 요양을 하는 경우 등’의 경우로 50%까지 중도인출이 가능하다. 확정급여형 퇴직연금제도에서는 이 경우 퇴직연금적립금을 담보로 대출을 받을 수 있도록 하였기 때문에, 계약의 지속성을 해칠 가능성은 확정급여형 퇴직연금제도에서도 존재한다.

요약하면 급여지급 보장 및 계약 지속을 통한 안정성이란 면에서 퇴직금제 개혁 이후에도 문제점은 지속되고 있다²⁰⁾. 특히 노후보장이란 공적 기능이 기존 퇴직금제도에 비해 강조된 퇴직연금제 또한 계약으로서 상당한 결함을 갖고 있다는 것이다.

2) 중층화(layering), 그리고 차별적 성장?

2004년 12월 통과된 ‘근로자퇴직급여보장법’에 따르면 2005년 12월 1일부터 5인 이상 사업장은 퇴직급여제도 중 하나 이상을 설정하도록 하였다. 이때 퇴직급여제도는 퇴직금제, 확정급여형 퇴직연금제, 확정기여형 퇴직연금제 모두를 의미한다. 이에 따라 기존의 퇴직금제도는 계속 법적 지위를 유지하게 되었다.

중층화를 통한 차별적 성장이 가능하기 위해서는 새로운 제도가 도입된 이후에는 신규 진입 노동자나 신규 설립 사업장에는 퇴직연금제만이 허용되어야 한다. 예컨대, 이탈리아에서는 1993년 기업연금법이 국회를 통과하면서 기존의 TFR(Trattamento di Fine Rapporto)²¹⁾의 기능을 제약하기 위해 1993년 3월 이후 신규로 취업한 근로자들은 기업연금만을 선택하게 하였고, 2003년 연금개혁에서는 기존 TFR을 기업연금으로 강제이전토록 하는 내용의 법안을 추진하였다(방하남, 2001; 주은선·정해식, 2008). 그러나 우리의 근로자퇴직급여보장법은 신설되는 사업장의 경우에도 근로자 대표의 동의를 얻어 퇴직금제도를 설정할 수 있고, 또 한 번 제도를 선택했음지라도 다른 형태의 퇴직급여제도(ex. 퇴직금제도)로 변경할 수 있도록 하였다. 즉, 퇴직연금제도 도입은 전형적인 중층화 방식의 제도변화임에도 차별적 성장의 기제를 작동시켜 제도 전환이 이루어지도록 하지는 않았다. 다만, 신규근로자에 대해서만 퇴직연금제도를 도입할 경우 기존 근로자의 동의를 얻지 않아도 되는 것으로 하여 사업주의 선택에 의한 퇴직연금제도 도입이 가능하도록 하였다(노동부, 2007b).

한편, 10인 미만 사업장의 경우는 취약한 노무관리 능력 등을 반영하여 근로자 전

20) 이렇게 계약의 투명성, 안정성, 공정성 면에서의 문제로 인한 근대화의 불안전성과 더불어 시장기제를 통한 근대화 기획이라는 점에서 퇴직연금제도는 기존과는 다른 종류의 새로운 위험, 즉 금융시장에 고유한 투자 위험을 가입자들에게 부과하고 있다.

21) TFR은 사적영역 피용자를 대상으로 총근로소득의 6.91%를 사외적립하고 퇴직시 지급하는 우리나라의 퇴직금제도와 거의 유사한 제도였다.

원을 개인퇴직계좌에 가입시킨 경우에는 별도의 퇴직연금규약을 작성하지 않아도 퇴직급여제도를 설정한 것으로 보는 특례를 적용하였다. 이와 같은 특례는 퇴직금의 안정성 측면 및 노무관리 측면에서 가장 큰 문제를 일으켰던 소규모 사업장에게 새 제도가 상당히 매력적인 형태로 인식된 것으로 보인다. 보통 개인퇴직계좌는 퇴직급여 일시금을 수급한 경우 부여되는 퇴직소득일시금에 대한 과세를 피하는 유인을 제공하면서, 퇴직급여의 수급을 일정 연령 이후로 연기하는 것을 목적으로 한다. 따라서 개인퇴직계좌에서의 퇴직급여 수급은 연금화하여 지급받는 것이 일반적이며²²⁾, 계약내용은 확정기여형 퇴직연금과 동일하게 이뤄진다. 한편, 퇴직연금 도입 이전에 발생한 퇴직금이나 퇴직보험적립금은 1) 퇴직연금제로 소급하여 편입되거나 2) 퇴직금제도 병행 유지 3) 중간정산하여 지급하는 방법의 세 가지가 모두 가능하다.

세 가지 퇴직급여제도를 간략히 비교하면 다음 [표 4]와 같다. 확정급여형퇴직연금은 퇴직금과 동일한 급여수준을 보이면서, 수급권보장의 측면에서는 약간 진일보한 것으로 평가된다. 그러나 급여형태 측면에서는 퇴직금 일시금 역시 IRA를 통해 연금화하여 지급받을 수 있다는 면에서 큰 차이가 없다. 이런 면에서 확정급여형 퇴직연금은 근로자의 입장에서는 기존의 퇴직금에 비해서 큰 장점이 없다. 오히려 퇴직금중간정산제가 강제적으로 실시될 가능성이 낮은 사업장 근로자, 퇴직보험(또는 퇴직일시금신탁)을 가입한 사업장 근로자, 입사시 근로계약에 퇴직금 누진을 적용하기로 한 근로자의 경우에는 퇴직금제도가 훨씬 더 나은 제도이다. 사용자 입장에서는 퇴직연금으로의 전환을 선택하는 것이 손비 인정 및 임금총액의 0.04%에 해당하는 임금채권 부담금(퇴직금 부분)이 면제된다는 장점이 있다. 한편, 확정기여형 퇴직연금이 기업운영에 유리하지만 노조의 반대를 고려한다면 적극적으로 이를 선택하기에는 무리가 있다.

22) 개인퇴직계좌에서의 급여는 확정급여형 퇴직연금의 급여지급방식을 준용하여 적용한다.

[표 4] 퇴직금/ 확정급여형 퇴직연금/ 확정기여형 퇴직연금 비교

| 구분 | 퇴직금 | 확정급여형퇴직연금 | 확정기여형퇴직연금 |
|-------------|-------------------------|---------------------------------------|---|
| 비용부담주체 | 사용자 | 사용자 | 사용자 (근로자 추가부담 가능) |
| 퇴직급여 형태와 수준 | 일시금 | 연금 또는 일시금 (퇴직금과 동일) | 연금 또는 일시금 (퇴직금보다 많거나 적을 수 있음) |
| 비용부담수준 | 연간 임금총액의 30일분(1/12) | 퇴직금보다 많거나 적을 수 있음 | 퇴직금과 동일 (매년 중간정산 기준) |
| 적립방식과 수급권보장 | 사내적립, 불안정 | 부분 사외적립, 부분보장 | 전액사외적립, 완전보장 |
| 적립금 운용 | - | 사용자 | 근로자 |
| 사용자의 관리부담 | 인사노무관리 경직적 | 퇴직 시까지 관리 | 적립 후 부담적음 |
| 세제혜택 | 근로자 | 일시금 퇴직소득과세 | 연금수급시까지 과세이연 |
| | 사용자 | '09년 이후 사내적립 30%까지 손비인정 ¹⁾ | 사내적립 35% 손비인정, 사외적립 전액 손비인정 ²⁾ 임금채권부담금면제(퇴직금부분) |
| 직장이동시 통산 | 불가능 | 어려움(단, IRA를 활용한 통산가능) | 쉬움 |
| 적합기업 및 근로자 | 도산위험이 없고, 임금상승률이 높은 근로자 | 도산위험이 없고, 퇴직연금수급자 관리능력이 있는 기업 | 연봉제, 체불위험이 있는 기업, 직장이동이 빈번한 근로자 |

1) 06년까지는 40%, '07~'08년은 사내적립 35%까지 손비인정

2) 퇴직급여추계액의 60% 이상 의무 사외적립

자료: 노동부, 2007a: 52.

결과적으로 근로자의 입장에서는 퇴직연금제 계약의 불안정성 등의 이유로 말미암아 기존 퇴직금제도를 유지하는 것이 오히려 이익을 가져다 줄 수 있다. 사용자의 입장에서 확정기여형 퇴직연금이 유리하겠지만 이를 강제하기 위한 부담 때문에 확정급여형 퇴직연금을 더 선호하게 된다. 결과적으로, 세 가지 방식의 퇴직급여제도에 대한 근로자와 사용자의 선호는 퇴직금제도, 확정급여형 퇴직연금제도, 확정기여형 퇴직연

금제도의 순으로 귀결되는 것이다.

퇴직연금의 도입이 이러한 방식으로 이루어지게 된 것에 대해서 권순미(2006)는 확정급여형 퇴직연금이 대기업 노동자뿐만 아니라 대기업 사용자에게도 이익을 줄 수 있으며, 물가·이자율 변동 및 연금자산의 운용결과에 따른 손실을 노동자가 부담해야 한다는 이유로 도입을 꺼렸던 확정기여형 퇴직연금의 경우, 조직력이 강한 대기업 노조들은 스스로 회피할 수 있는 능력이 있기 때문에 암묵적으로 대기업 노사간에 이익연합이 발생함으로써 가능했다고 평가한다. 이와 같은 결과는 반정호(2005)의 분석에서 기업 규모가 큰 대기업일수록 확정급여형 제도를 선호하는 것으로 나타난 결과와도 유사하다. 반정호(2005)는 노동조합이 형성된 기업일수록 확정급여형제도의 선호도가 높다는 것을 우리나라 노동조합이 대기업을 중심으로 형성되어 있다는 것, 노동조합이 기업의 의사결정에 영향을 행사하며 정치화된 세력을 형성하여 기업이 퇴직연금제의 제도유형을 결정하는데 영향을 미치고 있다는 것 등을 반영하고 있다고 분석한다.

[표 5] 퇴직연금제도 유형별 현황(2009년 12월 기준)

| 구 분 | 합 계 | DB형 | DC형 | IRA 특례 | 개인형 IRA |
|-------------------|-----------|-----------|---------|--------|---------|
| 근로자수(A) | 2,480,241 | 1,899,093 | 501,705 | 69,192 | 10,251 |
| 사업장수(B) | 70,503 | 20,420 | 28,027 | 21,192 | |
| 사업장당 근로자수(A/B) | 35.18 | 93.0 | 17.9 | 3.27 | |

주: DB 가입자의 경우 복수가입으로 인한 중복이 포함된 수치임.
자료: 노동부, 2010.

2009년 12월 기준으로 확정급여형 퇴직연금은 사업장당 근로자수가 평균 93명에 이르는 반면에 확정기여형의 경우 17.9명으로 두 제도 사이에 큰 차이가 있다. 퇴직연금 도입 사업장 중에서도 사업장 규모별로 제도 유형 선택이 달라지는 것이다.

3) 두 제도 사이에 ‘차별적 성장 논리’가 작동하고 있는가?

점진적인 제도의 변화가 과연 제도의 전환으로 이어질 수 있을까를 판단하는데 중요한

것은 과연 구제도와 신제도 사이에 차별적인 성장이 이루어지고 있는가 하는 것이다. 이에 퇴직연금의 성장 속도에 관한 판단이 필요하다. 2005년 말 도입된 ‘근로자퇴직급여보장법’에 따르면 퇴직급여제도는 퇴직금제도, 퇴직연금제도(DB/DC형)로 구성되기 때문에 기업은 일시금 형태의 퇴직금 제도를 유지할 수 있는데, 아직 퇴직연금으로의 전환율은 높지 않다. 2009년 12월 현재 전체 5인 이상 사업장의 13.6%, 5인 이상 사업장 상용근로자의 32.5%만이 퇴직연금에 가입하고 있다[표 5 참조; 노동부, 2010]²³⁾. 즉, 여전히 일시금 형태의 퇴직금제도가 근로자 퇴직급여의 주요한 형태라고 할 수 있다.

앞서 [표 5]에서 살펴본 바와 같이 기업규모가 큰 사업장일수록 확정기여형 도입이 높고, 이를 선호하는 경향이 존재함을 알 수 있다. 반면 기업 규모가 작을수록 확정기여형이 우세하고, 또 도입 사업장 기준으로 30.06%가 개인퇴직계좌(IRA)를 도입한 점으로 미루어 봤을 때, 10인 미만에게 적용되는 특례적용이 상당한 영향을 미쳤으리라 판단된다. [표 6]의 사업장 규모별 퇴직연금 도입 현황을 살펴보면 사업장 규모가 클수록 퇴직연금으로의 전환이 활발하다. 퇴직연금 도입 사업장의 비율은 500인 이상 사업장이 34.71%로 가장 높았으며, 10인 미만 사업장은 2.92%에 불과하다.

[표 6] 사업장 규모별 퇴직연금 도입현황(2009년 12월 기준)

| 구 분 | 10인 미만 | 10~29인 | 30~99인 | 100~299인 | 300~499인 | 500인 이상 |
|------------|-----------|---------|--------|----------|----------|---------|
| 도입사업장수(A) | 36,555 | 20,741 | 9,911 | 2,530 | 371 | 395 |
| 전체사업장수(B) | 1,214,440 | 161,250 | 45,973 | 8,962 | 1,173 | 1,014 |
| 비율(A/B)(%) | 2.92 | 12.32 | 20.33 | 26 | 27.88 | 34.71 |

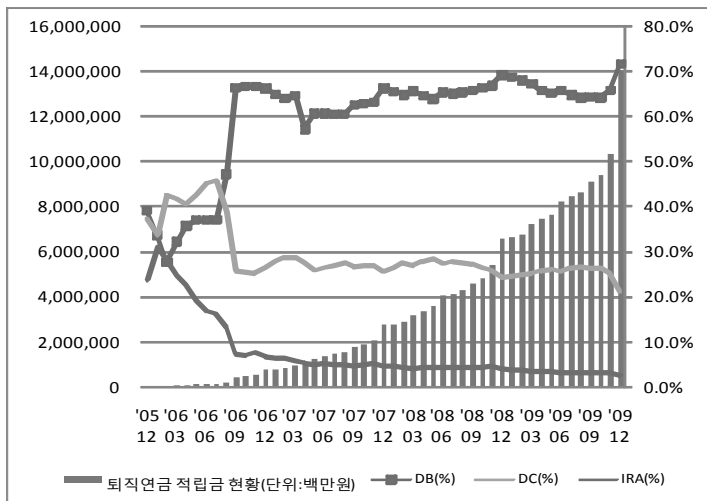
자료: 노동부, 2010.

[그림 2]는 퇴직연금의 적립금 현황을 보여준다. 적립금 현황은 제도별로 기업규모

23) 2009년 12월은 ‘차별적 성장’이라는 측면에서 본 논문의 주장을 상당부분 뒷받침한다. 2009년 11월까지 전체 5인 이상 사업장의 13%, 5인 이상 사업장 상용근로자의 22.59%만이 퇴직연금에 가입하고 있었기 때문이다. 즉, 2009년 12월에 전달에 비해 2,798개의 사업장이 퇴직연금에 가입하였고 신규로 퇴직연금에 가입한 근로자 수는 75만 7,579명에 이르렀는데, 이는 2009년 11월까지의 월평균 가입자수 35,889명보다 압도적으로 많은 수치이다. 이와 같은 퇴직연금제 신규가입의 폭발적 증가의 원인은 초기 공공기관 위주의 도입 추세의 확대가 아닌, 세계혜택의 축소 및 기존 퇴직보험의 시효만기를 앞두고 기업들이 대규모로 퇴직연금으로의 전환을 결정한 결과라 할 수 있다.

및 기업의 임금수준이 다르다는 것을 감안하면 퇴직연금 제도의 시간에 따른 성장 정도를 가장 잘 보여준다. 제도 도입 초기에는 DB형, DC형, IRA형이 모두 유사한 비율을 차지하고 있지만, 이후 점차적으로 IRA형은 감소하는 경향이 나타나고, DC형이 잠시 증가하였다가 이후 DB형이 가장 많이 증가하는 경향을 보이고 있다. 앞서 설명한 바와 같이 IRA형은 소규모사업장에게 기존의 퇴직금제도보다 우월한 전략으로 이용될 수 있다. 실제 IRA형은 적용사업장 수 및 근로자 수가 꾸준히 증가하고 있다.

[그림 1] 퇴직연금 적립금 현황



자료: 퇴직연금종합안내(2010.1.20)를 이용하여 편집.

전체적으로 퇴직연금 적립금 규모로 볼 때 차별적 성장의 논리는 작동하지 않고 있다. 퇴직연금의 성장은 도입 직후에는 빠르게 이루어졌지만 2006년 이후 2009년 11월까지는 한계에 부딪친 것으로 판단된다. 한편 퇴직연금 시장 형성 면에서 이를 부연하자면, 퇴직연금 시장은 제대로 형성되어 있다고 보기 어렵다. 2009년 12월 현재 퇴직연금 적립규모는 약 14조 458억원 수준이다. 당초 업계에서 퇴직보험이 없어지는 2011년경 퇴직연금 적립규모가 100조원 규모가 될 것이라는 예상을 했다는 점을 감안하면 아직 낮은 수준이다. 특히 5인 이상 사업체에서 발생하는 퇴직급여 총당금 규모가 약 17조원에 이르는 것을 감안하면 더욱 그러하다(생명보험협회 보험상품비교·공시, 2009).

‘차별적 성장’이 성공적으로 이뤄지기 위해서는 새로 도입된 층위의 제도가 기존의 것과 다른 논리에 의해 작동하고, 성장 속도가 더 빨라야 한다. 지금까지 확인한 바에 의하면 한국 퇴직연금 시장에서 차별적 성장의 원리는 작동하지 않고 있다고 할 수 있다. 대규모 사업장 위주로 퇴직연금으로의 전환이 이뤄지고 있지만, 퇴직연금이 기존의 퇴직금제도를 성공적으로 구축(crowding-out)시키고 있지 못하며, 중층화가 제도의 대체로 이어질 전망은 밝지 않다. 그러나 최근(2009년 12월)에 퇴직연금제도로의 신규 전환의 과정만을 놓고 살펴보면 차별적 성장의 기제가 일정부분 작동하였다고 할 수 있다. 여기에는 퇴직보험의 시효만기가 주요하게 작동하였다. 근로자퇴직급여보장법 부칙 2조는 기존의 퇴직보험 및 퇴직일시금신탁의 가입자에 대해서는 퇴직금제도에 가입한 것으로 하였으나, 이 효력은 2010년 12월 31일까지만 유지된다. 이에 따라 퇴직보험회사들의 책임준비금이 2009년 말 7조 가량이 줄어드는 결과를 가져왔고(생명보험협회 보험상품비교·공시, 2009), 그 대부분이 퇴직연금으로의 전환에 이용되었다고 판단할 수 있다.

지금까지 퇴직금제도와 퇴직연금제도의 중층화를 통한 차별적 성장기제가 작동하는 것은 위에서 언급한 바와 같이 퇴직보험(또는 일시금신탁)의 시효만기, 그리고 퇴직금제도에 대한 세제혜택 규모의 축소와 같이 구제도에 대한 혜택을 폐지하는 방법이었다. 그러나 차별적 성장을 위해서는 이탈리아의 경우에서와 같이 새롭게 제도에 진입하는 가입자들에 신제도를 강제화하는 방법이 강구될 수 있다. 최근 근로자퇴직급여보장법안 정부개정안을 보면 퇴직연금에 대한 차별적 성장의 기제들이 등장할 여지가 있어 보인다. 정부안은 먼저 기존 퇴직금제도를 유지하고 있는 사업장의 경우에도 퇴직연금제도를 추가로 설정할 수 있도록 하고, 개별사업장에서 확정급여방식과 확정기여방식을 혼합한 하이브리드형 제도를 선택할 수 있도록 하였다. 이에 따라 기존 퇴직금제도가 남아있음으로 인해 새로운 제도를 선택하지 못하는 경우가 줄어들 것이며, 또 확정급여방식과 확정기여방식 사이에서 갈등하는 문제도 줄어들 것으로 보인다. 한편, 개정법안은 퇴직연금제도의 불완전성을 보완하는 형태의 개정내용도 준비 중인데, 퇴직급여제도 연속성 및 수급권 강화를 위해 퇴직금 중간정산 요건 강화하고, 이직시 개인형 퇴직연금으로 이전을 원칙으로 하여 퇴직연금제도의 연속성을 강화하고, 재정검증 근거 및 절차를 마련하여 확정급여방식의 재정건전성을 강화하는 내용이 포함되어 있다

(노동부, 2009).

6. 결론

한국 퇴직연금제도 도입이 갖는 역사적 의미를 다층 노후소득보장체계 형성 과정의 일부로만 바라보는 것은 단편적이다. 이 연구 결과를 몇 가지로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 제도전환 과정에서 주요한 행위자였던 노동과 자본, 정부의 태도는 수십 년 동안 유일한 노후소득보장제도로 역할을 한 퇴직금 제도의 역사성과 퇴직금 제도 내용에 의해 영향 받아 형성되었다. 퇴직금 제도의 역사성은 자본과 노동이 구상하는 개혁 폭과 내용에 영향을 미쳤다. 각각 보장성과 비용절감 문제를 고민하는 자본과 노동이 중간정산제 강화와 퇴직금 사내적립 강화 등을 주목한 것은 이러한 점을 시사한다. 결국 최종적으로 마련된 제도개혁 내용과 제도 전환의 폭은 중간정산제 등에 의해 기존에 형성된 이해관계와 제약된 선호를 반영하였고, 그 결과 퇴직연금 제도의 보장성과 안정성을 제고할 수 있는 요소들이 누락되기도 하였다.

둘째, 제도의 중층화를 통해 점진적으로 제도를 전환시킨다는 퇴직연금 개혁 전략의 관건인 ‘차별적 성장’ 여부에는 기존의 제도적 유산 또한 중요한 영향을 미친다. 새 제도가 차별적인 성장을 이룸으로써 선행 제도를 구축하기 위해서는 기존 제도에 의해 형성된 경로의존성을 넘어설 수 있는 새로운 유인구조가 만들어질 필요가 있음을 의미한다. 여전히 퇴직금 제도 가입 및 유지에 대한 상당한 유인이 존재한다. 따라서 제도 설계 및 운영의 유연성 강화, 중간정산 요건 강화 등 기술적 개선을 주요 내용으로 하는 최근 개정법률안(노동부, 2009)으로는 퇴직연금제도가 퇴직금제도를 넘어서서 차별적 성장을 하는 계기를 만들기 어려울 것으로 보인다²⁴.

종합하면 중층화 방식의 제도 개혁에서 기존 제도의 특성과 내용은 제도 개혁의 진행과 그 결과에 상당한 영향을 미쳤다. 2005년 퇴직금제 개혁에서 퇴직연금제도 도입은 소득보장 기능 강화를 명분으로 하였다. 그러나 퇴직금 중간정산제가 확산되고 있는 와중에 중층화 방식의 제도 전환을 꾀하는 과정에서 연금방식의 제도가 갖는 잇점이 강

24) 다만 개정법률안 중 신설사업장에 퇴직연금을 의무적으로 적용하도록 강제하는 것과 같은 방안은 퇴직연금의 차별적 성장 기제로 작동할 수 있을 것으로 판단된다.

조될 여지는 없었고, 행위자들이 퇴직연금을 선택하도록 만들만한 장치들은 마련되지 않았다. 그 결과 제도 개혁 이후에도 어떤 의미에서 보장성은 계속 약화되고 있다. 즉, 중층화 형태의 변화가 이루어짐에 따라 과거 퇴직금제도가 갖는 문제점이 여전히 지속되고 여기에 ‘퇴직연금제도’로의 전환에 따르는 제도적 미비함의 문제가 중첩되어 나타나고 있다.

노후소득보장제도의 발전 경로(developmental pathway)에 비추어 본다면 2005년 퇴직연금제 도입을 다층 노후소득보장체계 구축의 일환으로 받아들이는 것은 아직 이르다. 오히려 한국의 퇴직연금제는 기존 제도의 유산과 제도 자체의 결함으로 인해 새로운 불안정성을 노정하고 있다. 이는 정부가 새로 제시한 퇴직연금제도 개정안을 고려해도 마찬가지인데, 이 개정안은 느리게 진행되는 제도 전환을 촉진하기 위한 것으로서, 제도 내용을 개선하는 면에서는 여전히 한계가 많다. 퇴직연금 활성화를 전제로 공적 연금을 대폭 삭감하여 공적연금과 사적연금의 역할을 재규정하려 한 정부의 연금정책은 제도의 관성을 고려하지 않은 비현실적인 것이었다.

한국에서 근대적인 공사연금제도 혼합(modern blend of private and public old-age protection)을 재구성하기 위해서는 기존 퇴직금제에는 결여되어 있던 요소들, 즉 급여 지급 보장과 같은 사회적 책임성 실현 장치를 퇴직연금제에 도입함으로써 제도의 차별적 운영 원리를 강화할 필요가 있다. 이를 위해 필요한 최소한의 조치는 위험을 최소화하고, 계약의 투명성을 높이고, 보장성을 강화하기 위해 국가의 새로운 역할을 규정해 내는 것이다.

■ 참고문헌 □

- 경영자총연합회. 1998. "정책자료 : 퇴직금제도의 문제점 및 개선방안." 『월간경영계』 243: 46-48.
- 국회환경노동위원회. 2004. 근로자퇴직급여보장법안(정부제출) 검토보고서. 2004.11
- 권순미. 2006. "세계화, 퇴직연금제도, 대기업 노사의 암묵적 이익연합." 『아세아연구』 49: 69-103.
- 김종각. 1996. 임금제도와 노동조합 활동의 개선. 『노동관계법 개정을 위한 공개토론회 자료집, 2-18. 노사관계개혁위원회.
- 김홍영. 2001. "연구논문 : 산업구조조정기의 퇴직금제도의 한계." 『노동법연구』 10: 143-159.
- 노동부 사업체노동실태현황. 2007.
- _____. 2001. "퇴직금제도의 개선방안에 대한 검토." 제40차 노사정위원회 노사관계소위원회 회의자료(2001.6.14).
- _____. 2002a. "퇴직금제도 개선방안(안)." 노사정위원회 제57차 경제사회소위원회 제출자료 (2002.3.13).
- _____. 2002b. "기업연금제도 도입방안." 노사정위원회 기업연금제도 관련 간사회의 자료 (2002.10.4).
- _____. 2007. "퇴직연금제도 도입·운영 매뉴얼(2007.12)."
- _____. 2009. "근로자퇴직급여보장법 전부개정안 설명자료(2009년 3월)."
- _____. 2010. "퇴직연금제도 도입 현황('09.12월말 기준)."
- 노사정위원회. 1999. 노사관계소위, 제1차회의결과(1999년 10월 12일).
- 노사정위원회. 2003. 『퇴직연금제도 논의자료』. 노사정위원회.
- 류건식·남효성·박홍민. 2003. "퇴직연금시장 전망과 보험회사의 대응과제" 보험개발원 CEO Report.
- 민재성. 1980. 연금제도와 퇴직금제도의 문제점과 정책방향. 한국개발연구, 2(3): 113-30. 한국개발연구원.
- 민재성·박재용. 1984. 『퇴직금제도의 문제점과 개선방향』. 한국개발연구원.
- 박경숙·박능후. 1991. 『기업연금의 발전요인과 한국에서의 도입방안-근로자관리와 노후소득보장의 접목-』. 한국보건사회연구원, 91-17.
- 박영범. 1994. 한국기업의 퇴직금제도와 근로자 이직형태. 『경제학연구』, 41(3): 3237-50. 한국경제학회.
- 박현수. 1997. 퇴직금 지급제도 개선방안. 『97년 제5차 공개토론회 자료집』, 53-60. 노사관계개혁위원회.
- 반정호. 2005. "연구논문 : 한국 기업의 퇴직연금제 선호에 관한 연구 - 퇴직연금제 도입여부와 제도유형을 중심으로." 『노동정책연구』 5: 101-133.

- 방하남. 1998. 『한국기업의 퇴직금제도 연구』. 연구보고서, 1998-004. 한국노동연구원.
- 방하남. 2001. “퇴직금제도의 장기발전방안.” 제2차 기업연금실무소위자료(2001.8.22). 2001.3
- 방하남·김원식·김호·이호영·신기철. 2001. 『기업연금제도 도입방안 연구』. 한국노동연구원.
- 송원근, 2007. “퇴직연금제 도입 현황과 문제점.” 『경제와 사회』 : 99-128. 한국산업사회학회.
- 오수미, 2005. “퇴직연금제 도입 과정에서의 정책 네트워크 분석.” 서울대학교 사회복지학과 석사 학위논문.
- 전국경제인연합회, 2001. “법정퇴직금제도의 문제점과 개선방안-국민연금제도와의 연계 및 기업 연금제도의 도입을 중심으로-,” 전경련 조사연구자료, ECO 2001-23.
- 주은선·정혜식. 2008. “이탈리아 연금개혁의 노동정치적 특성 - 코포라티즘적 협의와 대중적 저항, 두 개의 경로를 중심으로-,” 『사회복지연구』 39: 365-394. 한국사회복지연구회.
- 채창균. 1996. “임금 및 퇴직금/노동조합의 활동.” 『노동관계법 개정을 위한 공개토론회 자료집』, 34-45. 노사관계개혁위원회.
- 퇴직연금종합안내 홈페이지. <http://pension.fss.or.kr> (검색기준일 2010.1.20)
- 파이낸셜뉴스. 2009. 퇴직연금시장 ‘진흙탕 싸움’, 2009.9.23.
- 하연섭, 2003, 『제도분석-이론과 쟁점』, 다산출판사.
- 한국경영자총협회. 1978. “퇴직금제도의 현황과 문제점.” 『노동경제리뷰』, 26: 6-7.
- 홍주환. 1995. "노동 동향 : 정부의 공공부문 임금가이드라인 정책에 대한 비판적 검토." 『노동사회연구』 4: 49-56.
- OECD, 2001. OECD Economic Survey of Korea, Sep, 2001.
- OECD, 2003. OECD Economic Survey of Korea, Mar, 2003.
- Pierson, Paul and Skocpol, Theda. 2002. “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”, in Ira Katznelson & Helen V. Milner (eds). Political Science: State of the Discipline. New York: W.W. Norton: 693-721.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen. 2005. Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics" in Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth eds., Structuring Politics: "Historical Institutionalism in Comparative Analysis. New York: Cambridge University Press.
- World Bank, 2000. “The Korean Pension System at a Crossroads.” Report No. 20404-KO, May 10, 2000.

Reforming Korean Retirement Pension System in 2005 : In pursuit of Incremental Transformation through Layering?

Joo, EunSun* · Jung, HaeSik**

This study is to investigate the historical meaning of Korean retirement allowance reform in 2005 focusing on the interactions between actors and institutions, and the effects of institutional legacy on the results of the reform. The retirement pension system was layered to the old retirement allowance at the same time when paying-out the retirement allowance during employment was introduced. Though the Labor and the Capital each emphasized the benefit security and cost curtailment oppositely, both of them supported paying-out the retirement allowance during employment and financial asset accumulation together. The results of the investigation are as follows. First, the historical legacy and the contents of the retirement allowance had been working during about 50 years have affected the strategies of main actors, the Capital, the Labor and the government. Second, the differential growth mechanism to eventual transformation is affected by not only incentive structure also by the institutional legacy. To summarize results, how the institution had been before reform is related with the reform process and results of the reform.

key words: retirement allowance, the retirement pension, paying-out retirement pension during employment, historical institutionalism, layering, institutional legacy

◆ 2010.2.4. 접수 / 2010.3.19. 1차수정 / 2010.4.5. 게재확정

* Assistant Professor, Department of social welfare, Daegu University(skyesjoo@daegu.ac.kr)

** Doctoral Applicant, Seoul National University Social welfare institute(butty@snu.ac.kr)