

OPINION

연구위원
남재우퇴직급여제도 일원화의 필요성과
바람직한 정책 방향*

퇴직금을 퇴직연금으로 전환하는 강제적 제도 일원화가 논의되고 있다. 최근 급증한 중소기업 임금체불의 40% 이상은 퇴직금 체불이다. 대다수 중소기업은 퇴직금제도를 유지하고 있는데 퇴직금 총당금은 대부분 사외에 적립되지 않고 기업의 운전자금으로 소진되기 때문이다. 2005년 퇴직연금제도의 도입 목적은 기업의 도산으로부터 근로자의 수급권을 보호하기 위함이었으나, 제도 도입 20년이 지난 현시점까지 영세기업 대부분은 여전히 연금제도의 사각지대에 놓여있다. 제도 도입 단계부터 강제적 전환이 추진되지 않은 이유는 퇴직급여의 사외적립 의무로 인한 영세기업의 추가적 재무부담이다.

퇴직연금으로의 강제적 제도 일원화를 추진하는 현시점에서 단순히 유예 기간의 연장이 아니라 재무적 부담을 완화할 수 있는 실질적인 재정 지원 방안이 모색되어야 한다. 20년 동안 유예된 집행을 몇 년 더 연장한다고 영세기업의 재무적 여력이 확보되지는 않는다. 현재 논의되는 사업장 규모별 단계적 전환 방안은 정책의 합목적성이라는 관점에서도 바람직하지 않다. 도산 확률이 높은 영세기업일수록 퇴직연금제도로의 전환에 대한 필요성과 시급성이 크기 때문이다.

강제적 제도 일원화의 부작용을 가능한 완화하기 위하여 사용자(기업) 입장에서는 현재 30인 미만 사업장에 대해 제한적으로 시행되고 있는 중소기업퇴직연금기금(푸른씨앗)의 대상 기업과 재정 지원을 적극적으로 확대하는 방안이 유효할 것으로 사료된다. 다만 이에 앞서 퇴직연금기금 수탁법인인 근로복지공단의 기금운용 및 관리 역량이 지금보다 현저히 개선되어야 한다. 근로자 입장에서는 합리적 수준의 수익률을 달성할 수 있는 운용 환경 조성이 중요하다. 정상적으로 작동하는 디폴트옵션제도나 집합운용DC(CDC) 같은 연금자산의 운용 수단을 의미한다. 2%대 수익률에 불과한 연금제도로 근로자를 강제 전환시키는 것은 복지국가를 지향하는 정부의 책임 있는 자세가 아니다.

들어가는 말

『근로자퇴직급여보장법』(이하 근퇴법)은 제2조(정의)에서 퇴직급여제도를 ‘사용자가 근로자의 퇴직을 사유로 지급하는 급여’로 정의하고, 사용자는 퇴직금제도 또는 퇴직연금제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여 근로자의 퇴직급여 지급을 보장해야 한다고 규정하고 있다. 퇴직금제도는 근로자의 계속근로기간 1년마다 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로 지급하는 제도를 의미하며, 퇴직연금제도는 근로자가 퇴직 후 받을 퇴직급여를 사외에 적립 및 운용토록 하며 확정급여형(DB), 확정기여형(DC), 개인퇴직계좌(IRP) 등으로 구성된다. 2005년 퇴직연금제도 도입 당시 새로운 연금제도로의 전

* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

환을 강제하지 않고 기존 퇴직금제도를 유지할 수 있도록 한 조치가 20년이 경과한 지금까지 지속되고 있다.

퇴직급여제도를 퇴직연금으로 일원화하지 못한 이유는 기존 퇴직금제도에서 기업의 운전자금으로 전용되던 퇴직금 충당금이 퇴직연금제도에서는 전액 사외로 적립되어야 하는데, 다수의 중소·영세 기업에서는 이러한 의무적 사외적립이 감당하기 어려운 재무적 부담이 될 수 있기 때문이다. 본고에서는 기업의 이러한 현실적 어려움에도 불구하고 현시점에서 법으로 강제되는 퇴직급여제도 일원화가 추진되어야 하는 이유와 시급성을 살펴보고, 제도 개편으로 인해 초래될 수 있는 중소·영세 기업의 어려움을 최대한 완화하기 위한 바람직한 정책 방향을 제시하고자 한다.

강제적 제도 일원화 필요성

2024년 말 현재 국내 기업의 누적 임금채불액은 2조원을 넘어 역대 최대 규모에 이를 전망이다. 고용노동부에 따르면 임금채불 대부분은 영세사업장에서 발생한다. 30인 미만 영세사업장의 78%는 여전히 퇴직연금이 아닌 퇴직금제도에 머물러 있다. 대부분의 영세사업장은 근로자가 퇴직 시 지급해야 할 퇴직금을 회계장부상에만 계상하고 실제로 사외에 적립하지 않는다. 이런 기업이 도산 또는 재무적 곤경에 처하게 되면 미지급된 퇴직금은 고스란히 임금채불이 된다. 작년 말 2조원에 이르는 임금채불액의 40%는 이러한 퇴직금 채불액이다. 퇴직급여의 사외적립을 의무화하는 퇴직연금으로의 제도 전환이 시급한 이유다.

이른바 퇴직급여제도의 강제적 제도 일원화 문제다. 퇴직연금제도가 도입된 지 20년이 경과하고 있음에도 불구하고 전체 대상 사업장의 제도 도입률은 26.4%에 불과하다. 2023년 국민연금기금 5차 재정계산으로 촉발된 공적연금개혁 과정에서는 단순히 국민연금에 대한 모수개혁뿐만 아니라 전체 연금체계를 아우르는 구조개혁의 중요성이 강조되었다. 국민연금뿐만 아니라 동일한 의무연금제도인 퇴직연금 역시 국가 사회보장제도로써 노후소득보장의 일정 역할을 담당하여야 한다는 주장이다. 하지만 OECD는 한국의 퇴직연금제도를 국가 사회보장제도의 일환으로 인정하지 않고 있다.¹⁾ 법으로 강제되는 의무연금임에도 불구하고 기존 퇴직금제도의 병행으로 인해 전체 상용근로자의 53% 만이 퇴직연금제도에 편입되어 있기 때문이다.

1) OECD, 2023, *Pension at a Glance 2023*.

〈표〉 사업장 규모별 퇴직연금제도 도입률 및 가입률

(단위: %)

	~5인	5~9인	10~29인	30인 미만	30~49인	50~99인	100~299인	300인 이상	전체
제도도입률	10.4	32.3	56.8	23.2	73.5	81.3	87.6	91.7	26.4
제도가입률	11.8	29.5	48.2	33.1	56.2	60.8	68.7	70.2	53.0

주 : 제도 도입률은 전체 대상 사업장 중 기존 퇴직금제도에서 퇴직연금제도로 전환한 비율을 의미하며, 제도 가입률은 전체 대상 상용근로자 중 퇴직연금제도에 가입한 비율로 정의함

자료: 고용노동부

2005년 퇴직연금제도가 도입될 당시 우리나라에는 이미 퇴직금제도라는 오랜 역사의 퇴직급여제가 존재하고 있었다. 퇴직금제도가 도입된 1961년은 경제 개발 5개년 계획의 첫 시행을 앞둔 시점으로, 일인당 국민소득 82달러 수준의 전형적인 후진국 경제 상황이었다. 이로 인해 퇴직금제도는 복지국가의 개념보다는 산업 자금 확보라는 개발 경제의 논리로 도입되었다. 은퇴 이후의 노후소득 보장이라는 연금제도로 기능하기에는 근본적인 한계가 있는 구조로 퇴직금제도가 설계될 수밖에 없었던 시대적 배경이다. 퇴직금제도에서는 중도인출과 중간정산, 일시금 지급 등이 제도적으로 허용되며, 이로 인해 노후소득의 원천이 되는 연금자산의 축적이 구조적으로 불가능하다.

퇴직금제도의 존재는 우리 사회가 퇴직연금이라는 새로운 제도를 비교적 수월하게 도입할 수 있었던 역사적 경로라 할 수 있다. 하지만 오늘날 퇴직연금제도를 보다 합목적으로 개선하고자 하는 노력에서는 일종의 극복해야 할 부정적 유산(legacy)이 되고 있다. 대표적으로, 퇴직금제도에서 퇴직금의 성격은 ‘이연된 후불임금’으로 국가가 그 사용을 엄격히 제한하는 것은 개인의 재산권 침해라는 해석이다.²⁾ 퇴직연금제도의 개편 논의에서도 이의 연장선에서 적립금의 중도인출 또는 중도해지를 법으로 엄격히 차단하는 법 개정 등에 대해 위헌 가능성이 제기되곤 한다. 퇴직금제도에서 퇴직금을 후불임금으로 해석한 대법원 판례는 기업 도산에 따른 근로자의 수급권을 가장 선순위인 임금채권으로 보호하기 위한 취지였다. 하지만 적립금의 사외적립 의무화에 따라 구조적으로 수급권이 강화된 퇴직연금제도에서는 후불임금으로서의 개인의 사적 재산권보다는 다층연금체계하에서 퇴직연금의 사회보장제도 성격이 강조된다는 것이 대법원의 최근 판례다.³⁾

사외적립이 의무사항이 아닌 퇴직금제도에서 기업의 도산으로부터 근로자의 수급권을 확보하는 것은 구조적으로 불가능하다. 재무적 곤경이 일상적인 중소기업 대부분은 미래에 지출될 퇴직급여 전체를 별도로 적립하지 않고 운전자금으로 전용하는 것이 제도적으로 허용되기 때문이다. 이런 기업이 도산하게 되면 미지급된 퇴직금은 그대로 체불임금이 될 수밖에 없다. 2005년 퇴직연금제

2) 일련의 대법원 판례는 퇴직금의 성격을 ‘후불임금’으로 해석하고 있으나, 퇴직연금제도 도입 이후 대법원 판례에서도 퇴직급여의 사회보장적 성격이 점차 강조되는 추세다.

3) 대법원 선고 2015다204876 판결(2017. 10. 12)

도 도입을 위해 제정된 『근로자퇴직급여보장법』에서는 퇴직급여제도의 목적을 ‘근로자의 안정적인 노후생활 보장’으로 설정하고, 기존 퇴직금제도 대비 퇴직연금제도의 수월성을 ‘사외적립을 통한 수급권 강화’로 홍보하였다. 하지만 기업 입장에서 사외적립은 추가적 재무 부담을 의미하므로, 제도 전환이 법으로 강제되지 않는 한 자발적으로 퇴직연금제도를 선택할 유인은 크지 않다. 퇴직연금제도 도입에 따른 세제혜택⁴⁾이 기업의 자본조달 비용을 상회하지 않는 한 기존 퇴직금제도를 유지하는 것이 기업 입장에서는 나름 합리적인 재무적 판단이기 때문이다. 이 부분이 퇴직연금제도가 도입된지 20년이 경과함에도 불구하고 제도 도입률이 26.4%에 머무르는 이유다. 한편 이는 강제적 제도 일원화에 있어 중소·영세 기업에 대한 정부 차원의 재정 지원이 선택이 아닌 필수임을 시사한다. 다층연금체계의 구조개혁 측면에서도 퇴직연금에 대한 현 정부의 재정 지원 확대는 세대 간 형평성 확보라는 연금개혁의 대전제에 부합하는 정책 방향이라 할 수 있다.

제도 일원화 방안

강제적 제도 일원화의 로드맵으로 사업장 규모별로 단계적으로 추진하는 방안이 논의되고 있다.⁵⁾ 대규모 사업장부터 바로 적용하고 중소·영세 사업장에 대해서는 규모별로 3~5년의 차등적 유예 기간을 두는 방식이다. 하지만 이는 정부 정책의 합목적성이라는 관점에서 바람직하지 않은 방안으로 사료된다. 앞서 언급한 바와 같이 강제적 제도 일원화의 가장 큰 걸림돌은 중소·영세 기업의 재무적 부담이며, 이는 단순히 유예 기간을 몇 년 더 연장해 주는 것으로 해결될 수 있는 사안이 아니기 때문이다. 퇴직연금제도의 사각지대 해소라는 정책 과제에 있어 중소·영세 사업장의 연금제도 편입이 대규모 사업장에 비해 보다 중요하고 시급한 과제라는 측면에서도 이러한 로드맵은 다분히 역행적이다.

이러한 정책 목적을 감안할 때 단계적이 아닌 전면적 제도 일원화가 추진될 필요가 있다. 이로 인해 가중되는 중소·영세 기업의 재무적 부담은 보다 직접적인 재정 지원을 포함하여 다양한 형태의 정책 지원을 강화함으로써 완화될 수 있다. 우선 우리나라 최초의 기금형 퇴직연금제도라 할 수 있는 중소기업퇴직연금기금(푸른씨앗)을 강제 전환되는 확정기여형 퇴직연금제도의 보편적 운용 수단으로 활용하는 방안을 제안한다. 중소기업퇴직연금기금은 현재 가입 대상을 30인 미만 영세 사업장으로 제한하고 있으며, 사업장에 대한 정부의 재정 지원 역시 사용자 부담금의 10%를 3년간, 운용 수수료를 4년간 면제해 주는 한시적 지원 정책에 머무르고 있다. 강제적 제도 일원화에 대응하여 가입 대상을 100인 미만 사업장까지 확대하고 정부의 재정 지원도 유의미하게 강화한다면 중소기업퇴직연금기금은 공적 연금제도의 국민연금기금과 유사하게 퇴직연금제도의 보편적 운용관리 기관으로 기능할 수 있다. 다

4) 퇴직연금제도를 도입하는 기업은 부담금 전액 또는 추가 적립금을 손비 처리할 수 있으므로 그만큼의 법인세 감면 효과가 있다. 또한 ‘임금채권보장법’에 따라 납부하는 임금채권부담금의 50%를 감면함으로써 추가적인 비용 절감이 가능하다.

5) 2025년 경제정책방향(2025. 1. 2)

만 이를 위해서는 기금의 수탁법인인 근로복지공단의 기금운용 및 관리에 있어 지금보다는 현저한 역량 강화가 전제되어야 한다. 퇴직연금기금에 대한 공단의 현재 운용관리 역량은 전문성과 충실성 모두에서 매우 미흡한 수준으로 평가되기 때문이다.

강제적 제도 일원화에 따른 정부의 재정 지원은 그 대상을 사용자와 근로자로 나누어 생각해 볼 수 있다. 먼저 사용자에 대한 지원 정책으로 제도 전환 기업에 대해 법인세 감면이나 저리 융자 등의 직접적인 재정 지원이 강화되어야 한다. 하지만 이 경우 강제화 정책 이전에 자발적으로 전환한 조기 도입 사용자와의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 따라서 사용자에 대한 지원 정책은 앞서 언급한 바와 같이, 기존 제도 전환 기업도 중소기업퇴직연금기금 가입을 장려하는 방향으로 설계되는 것이 비용 효율적인 정책 대안으로 사료된다. 근로자에 대한 재정 지원 측면에서도 중소기업퇴직연금이 2024년부터 근로자 개인에게도 퇴직연금 적립금의 10%를 정부 재정으로 추가 지원하고 있음을 유념할 필요가 있다. 근로자에 대한 재정 지원은 현재 세액공제 형태로 제공되는 퇴직연금의 세제혜택이 대표적이다. 다만 이러한 지원 정책이 장기적으로 긍정적 유인기제로 작동하기 위해서는 현재와 같이 연말정산 형태로 지급하여 단기간에 소진되기보다는 지원 금액을 퇴직연금 계좌로 환류하여 복리효과에 따른 수익률 제고 수단으로 활용할 필요가 있다. 확정기여형 퇴직연금의 운용수익률은 세액공제로 환류되는 재정 지원을 포함한 제도 전체의 실질 유효수익률 형태로 제시되는 것이 제도 활성화라는 정책 목적에 보다 유인부합적이기 때문이다.

이상의 논의는 퇴직급여제도를 퇴직연금으로 일원화하는 것이 단순히 관련 법 개정만으로 추진될 사안이 아님을 의미한다. 법 개정에 앞서 이러한 법적 강제가 정당화될 수 있도록 퇴직연금 적립금의 효율적 운용 환경 조성을 위한 정책적 노력이 수반되어야 한다. 2023년 말 현재 퇴직연금 적립금의 10년 평균 수익률은 2.07%에 불과하다. 물가 상승률에도 미치지 못하여 실질가치 유지조차 어려운 운용 환경으로 근로자를 강제 편입시키는 것은 복지국가를 지향하는 정부의 책임 있는 자세가 아니다. 저조한 운용 수익률 문제를 완화할 수 있는 제도적 장치를 강화하는 것이 강제적 제도 일원화에 앞서 필수적 선결 조건이라는 의미다. 퇴직연금의 효율적 운용 환경 조성에 있어 특히 확정기여형(DC)에 집중해야 한다. 강제 전환 대상 기업의 대부분은 중소 규모이며, 이들 사업장은 퇴직연금제도로 강제 전환될 경우 대부분 확정기여형(DC)만 제공할 수 있을 것으로 예상되기 때문이다. 100% 사외적립을 의무화하는 퇴직연금제도에서 확정급여형과 확정기여형에 대한 기업의 분담금 지출은 동일하다고 볼 수 있지만, 확정급여형은 적립금 운용의 책임과 그에 따른 추가 기여 등이 요구된다는 점에서 사용자의 재무적 부담이 보다 큰 상황이다.

강제적 제도 일원화를 앞두고 수익률 제고를 위해 확정기여형 퇴직연금제도에서 조속히 추진되어야 할 정책 과제로 디폴트옵션제도와 집합운용DC(Collective DC: 이하 CDC) 제도의 전면적 개편과 신규 도입을 제기한다. 지면 관계상 자세한 논의는 생략하지만, 두 제도 모두 퇴직연금제도의 지배구

조와 연관된다. 이른바 기금형 퇴직연금제도 도입의 필요성이다. 퇴직연금 수익률을 제고하기 위해 강구되는 여러 정책 수단들이 효과적으로 작동할 수 있는 제도적 환경으로써 퇴직연금제도의 지배구조 개편이 요구되기 때문이다. 현시점에서 기금형 퇴직연금제도 도입에 대한 재논의가 시급한 이유다.

결론 및 시사점

2005년 퇴직연금제도 도입 이후 퇴직급여제도의 강제적 제도 일원화는 20년 동안 그 시행이 유예된 정부 정책이라 할 수 있다. 정책 시행의 유예 사유는 중소기업의 과도한 재무적 부담이다. 강제적 제도 일원화의 필요성이 점증하고 있는 현시점에서 강제 전환을 몇 년 더 연장한다고 중소기업의 재무적 어려움이 완화되지는 않는다. 퇴직연금제도에 대한 정부의 정책 목적이 중소기업의 영구히 퇴직연금 사각지대에 두는 제도 이원화가 아니라면, 강제적 제도 일원화를 기업 규모별로 차등화하는 실행 로드맵은 합목적적 정책 방향이 아니다. 전면적 제도 시행과 함께 중소기업의 재무 부담을 실질적으로 완화해 줄 수 있는 정부의 정책 지원이 적극적으로 확대되어야 한다. 퇴직연금제도 활성화를 위한 정부의 재정 지출 확대는 최근 논의되는 다층연금체계의 구조개혁 방안과도 부합하는 범정부 차원의 정책 방안으로 인식되어야 한다.

강제적 제도 일원화 정책의 근본적 걸림돌은 퇴직연금의 저조한 운용수익률이다. 특히 확정기여형이 문제가 된다. 퇴직연금으로 강제 편입되는 중소기업 사장 근로자 대부분은 확정기여형만 제공될 가능성이 크기 때문이다. 물가상승률에도 미치지 못하는 저조한 수익률로 적립금의 실질가치 유지조차 어려운 연금제도로 근로자를 강제 전환하는 정부 정책이 그 정당성을 확보하기는 어렵다. 확정기여형 적립금 운용에서 근로자 개인의 운용 역량과 무관하게 일정 수준의 장기수익률이 담보될 수 있는 보편적 운용 수단이 제공되어야 한다. 정상적으로 작동하는 디폴트옵션제도와 집합운용DC(CDC) 제도 도입이 다수의 해외사례에서 검증된 현실적 대안이다. 퇴직연금의 수익률 제고를 위한 이러한 정책 수단들이 효과적으로 작동할 수 있는 제도적 환경으로써 기금형 지배구조 도입이 요구된다. 퇴직급여제도의 강제적 제도 일원화 정책과 더불어 퇴직연금의 수익률 제고를 위한 관련 부처의 적극적인 노력이 경주되어야 할 시점이다.