

퇴직급여제도의 끝단, 제도적 · 실질적 사각지대

길 현 종*

우리나라의 퇴직급여제도는 근로자를 위해 존재한다. 「근로자퇴직급여 보장법」은 본 제도가 근로자의 안정적인 노후생활 보장을 목적으로 하고 있음을 분명히 하고 있다.

그렇다고 모든 근로자가 본 제도의 혜택을 누릴 수 있는 것은 아니다. 제도적으로 보면, 동거하는 친족만을 활용하는 사업장에서 일하거나 가구 내에서 일을 하는 사람(가구 내 고용활동) 퇴직급여 혜택을 받을 수 없다. 그리고 이처럼 특별한 경우가 아니더라도, 계속근로기간 1년 미만이거나 4주간을 평균해 1주간 소정 근로시간이 15시간 미만인 근로자 또한 퇴직급여제도 혜택을 받을 수 없다. 즉, 퇴직급여제도에는 제도적 사각지대가 존재한다.

하지만 사각지대는 이뿐만이 아니다. 퇴직급여 대상이 되는 근로자라도 퇴직급여를 받지 못하는 경우가 존재한다. 널리 알려진 소위 가짜 3.3 계약은 대표적 퇴직급여제도 회피 사례이다. 그리고 퇴직급여 체불은 이의 대표적 결과물이다. 본원에서 2년 전 수행한 연구에서 확인한 바와 같이, 2023년 기준 7천억 원이 넘는 퇴직급여 체불이 발생하고 있다. 말하자면 다른 여러 사회제도와 마찬가지로, 퇴직급여제도에도 제도적 · 실질적 사각지대가 존재하는 것이다.

최근, 이 사각지대에 관한 정책적 관심이 부쩍 커지고 있다. 이재명 정부 국정과제에 퇴직급여제도 대상으로 특고, 플랫폼 종사자를 새로이 포괄하고자 하는 정책 개편 방향성이 그 대표적 예라고 할 수 있다. 그리고 지난 2월, 「근로자퇴직급여 보장법」 시행 이후 실로 20여 년 만에 이루어진 최초의 노사정 합의인 퇴직급여 사외 적립 의무화 또한 이 사각지대와 직접적 관련성을 갖는다. 실질적 사각지대의 상당 부분이 사내 적립에 기반한 퇴직금 제도와 깊숙이 연관되어 있기 때문이다.

하지만 이러한 정책적 관심에도 불구하고, 퇴직급여제도의 혜택을 받지 못하는 일하는 사람에 관한 정보나 연구는 극히 제한적이다. 연구자가 확인한 범위에서 퇴직급여제도 사각지대를 다룬 본격적인 연구는 전혀 이루어지지 못한 실정이다. 따라서 그 유형이 어떤지, 규모가 얼마인지, 그리고 사각지대에 놓인 이들의 특성이 어떠한지 등 기초 정보조차 알려진 바가 없다. 관련 연구가 시급하게 확대되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

* 한국노동연구원 선임연구위원(hyeonjongkil@kli.re.kr).

이번 2026년 5월 노동리뷰 특집은 이러한 정책적 관심과 연구 부족의 틈을 좁히기 위해 기획되었다. 어쩌면 퇴직급여제도의 끝단이라고 할 수 있는 퇴직급여를 받지 못하거나 받지 않는, 혹은 충분히 받지 못하는 이들의 규모와 유형, 그리고 특성을 탐색한 최근 발표된 세 가지 연구 결과를 제시했다. 먼저 첫 번째 연구는 퇴직급여의 제도적·실질적 사각지대의 규모를 확인하기 위해 경제활동인구조사 부가조사를 활용해 임금근로자를 중심으로 사각지대의 규모를 추정한 연구이다. 두 번째 연구는 이 중 실질적 사각지대에 처한 근로자에 초점을 두어, 본원 한국노동패널 자료를 활용해 이들의 추이와 특성을 확인한 연구이다. 마지막 세 번째 연구는 가짜 3.3과 같이 일화적(anecdotal)으로만 알려진 실질적 사각지대의 유형과 규모를 확인하기 위한 목적으로 질적 연구와 자체 실태조사를 활용한 연구이다. 이번 호 노동리뷰는 이들 연구를 통해 퇴직급여제도가 노후소득보장 제도로 나아가기 위해, 어쩌면 그간 놓치고 있던 퇴직급여제도 사각지대에 놓인 이들에 대해 조금 더 구체적인 정보를 제공하고자 했다.

이들 연구를 살펴볼 독자들에게는 특히 다음의 논점에 초점을 맞출 것을 제안드린다. 첫째, 퇴직급여제도에 있어 사용자의 영향력이 적지 않다는 점이다. 글 첫머리에 언급한 바와 같이 퇴직급여제도는 노후보장을 궁극적 목적으로 하기에, 이 측면에서만 보면 지급된 퇴직급여를 근로자들이 잘 운용하고 관리하는 것만이 중요한 논점이라고 오인하기 쉽다. 하지만 사각지대 관점에서 이를 살펴보면 전혀 그렇지 않다. 이는 퇴직급여를 설정하는 방식으로 인사관리를 할 것인지, 그리고 퇴직급여 지급을 회피하는 전략을 활용할 것인지에 관한 결정의 대부분이 사용자의 몫이기 때문이다.

둘째, 이와 같이 사용자의 역할이 큰 가장 결정적인 이유 중의 하나는, 세 연구에서 공통으로 확인할 수 있듯이, 실질적·제도적 사각지대 규모가 상당한 수준이기 때문이다. 퇴직급여 사각지대 확인을 위한 목적으로 생산된 자료가 아니기에 추정치의 정확도가 완전하다고 보기는 어렵지만, 경제활동인구조사 부가조사 자료를 통해 확인했을 때, 2024년 임금근로자 전체 중 퇴직급여 제도적·실질적 사각지대는 21.3%로 추정되었다. 그리고 데이터 자체의 한계로 인해 해석의 주의가 필요하나 한국노동패널에서 유사한 방식으로 추정한 임금근로자 전체 중 실질적 사각지대는 위 연구 실질적 사각지대 추정치에 비해 훨씬 더 높은 비율을 나타냈다. 그리고 비록 자기기입식 응답으로 정확하지 않을 수 있으나, 자체 실태조사를 통해 2022년 1월부터 2025년 9월까지의 기간 동안 퇴직급여를 받을 자격이 있을 정도의 일을 한 사람 중 15.1%가 일부나 전부 퇴직급여 혜택을 받지 못한 실질적 사각지대에 놓였음을 확인할 수 있었다. 이처럼 노동시장에서 일하는 많은 이들이 퇴직급여 혜택을 받지 못하고 있기에, 퇴직급여제도를 이해하는 데 있어 사각지대는 반드시 고려되어야 하는 요소일 수밖에 없음을 본 연구들은 보여주고 있다.

셋째, 그리고 더 심각한 문제는 바로 격차였다. 사각지대를 경험하는 이들의 상당수는 노동시장에서 취약한 계층임을 본 연구들은 명확하게 보여주고 있다. 첫 번째 연구에 의하면, 사각지

대에 놓인 이들은 여성, 15~29세 청년 및 60세 이상 고령층, 비정규직의 비율이 높았다. 두 번째 연구인 노동패널자료에 의하면, 추세상 일부 영역에서는 격차가 줄어드는 모습을 보이기도 하나, 여전히 임시·일용직, 비정규직, 시간제, 노동조합이 없는 사업장, 공적연금 및 고용보험 미가입 근로자 등 취약한 근로자에 퇴직급여 사각지대가 집중되고 있는 것으로 확인되었다. 노동시장 내 상대적으로 취약한 이들에게 퇴직급여제도는 혜택을 받는 것 자체가 어렵다는 점을 이들 두 연구는 분명하게 보여주고 있다.

이러한 측면에서 앞서 언급한 현 정부나 노사정의 퇴직급여제도에 대한 정책적 관심이나 방향은, 비록 세부 접근 전략에 있어서는 이견이 있을 수 있겠지만, 큰 틀에서는 적절하고 또 고무적이라 할 수 있다. 그리고 이러한 정책적 관심에 조응해 앞으로는 노동, 복지, 금융 등 유관 분야 전문가들 역시 본 제도에 대해 더 적극적으로 관심을 가질 수 있길 기대한다. 이러한 관심의 확대는, 노동시장 취약층의 노후생활 안녕(well-being) 증진에 크게 도움을 줄 수 있을 것이다. **KL**