

# 점진적 퇴직제도의 도입방안

이 정 우\*

## I. 서론

생애주기의 후반부에 있는 사람들에게 있어서 근로활동은 단순히 소득획득의 측면에서 뿐만 아니라 사회참여를 통하여 활기찬 노후생활을 영위할 수 있는 기회를 제공해 준다는 점에서도 긍정적인 의미를 가지게 된다. 나아가 노령계층의 근로활동은 장차 고령화 사회에서 예상되는 국민경제의 인력수급 부족문제를 완화해 줄 수 있고, 동시에 세대간 연대원리를 바탕으로 운영되는 공적연금제도의 재정적 건전성 확보에도 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다.

일반적으로 나이가 증가함에 따라 인간의 육체적·정신적 능력이 감소하게 되는 경향이 있으나, 실제적인 노화의 진행과정은 개인별로 상당한 차이를 보이게 된다. 이러한 점을 감안해 볼 때 장차 고령화 사회에서 노령인력의 활용방안은 개인들이 자신의 근로능력이나 선호에 따라 근로모형을 선택할 수 있는 기회를 보장해 주게 될 경우에만 그 실효성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다. 본 연구는 개인별로 근로에서 퇴직으로의 이행방식이 자신의 선택에 따라 유연하게 이루어질 수 있도록 지원해 줄 수 있는 사회정책적 프로그램으로서 점진적 퇴직제도의 도입방안을 제시하고자 하는데 목적이 있다. 이러한 제도적 방안은 개인별로 육체적 부담이나 건강의 손상이 없이 오랜기간 동안 경제활동에 참여할 수 있는 환경을 조성해 줄 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가해 볼 수 있다.

---

\* 인제대학교 사회복지학과 교수(socwjwl@inje.ac.kr).

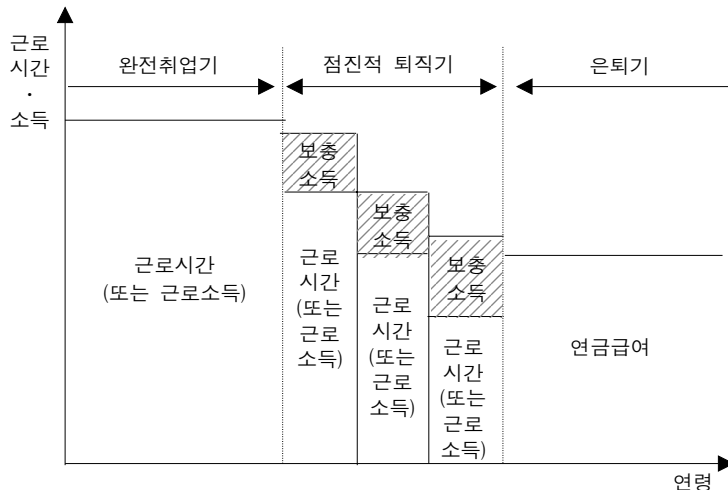
## II. 점진적 퇴직제도의 취지와 기능적 특성

### 1. 점진적 퇴직제도의 취지

점진적 퇴직제도는 경제활동주기의 후반부에 위치한 노령근로자들이 자신의 종전 근로시간을 단계적으로 단축하는 방법으로 퇴직을 할 수 있도록 하고, 그 과정에서 발생하게 되는 소득의 감소문제는 별도의 사회보장제도를 통하여 보충해 주기 위하여 고안된 제도이다. 이러한 취지의 점진적 퇴직제도는 1976년 스웨덴에서 최초로 도입되었으며, 현재 유럽연합의 회원국들 가운데 10개국이 관련 제도를 운영해 오고 있다.

오늘날 우리 사회의 보편적인 퇴직모형은 일정한 시점을 기준으로 근로 또는 퇴직이 서로 단절적으로 이루어지게 되는 특성을 보이고 있다. 그러나 이러한 퇴직모형은 퇴직 이전의 경우 신체적 기능의 저하에 따른 작업의 부담 그리고 퇴직 이후의 경우 갑작스런 일 역할의 상실에 따른 심리적 충격과 사회적 고립을 초래할 수 있다는 점에서 문제가 있다. 반면 점진적 퇴직의 경우 [그림 1]에서 보는 바와 같이 일정한 기간 동안 근로와 퇴직이 서로 병행하여 이루어지게 되는 특징을 보이고 있다. 이러한 점진적 퇴직모형은 신체적 노화로 인한 작업부담을 경감해 주고, 동시에 별도의 보충소득을 제공함으로써 노령인력의 장기근로를 유도하는 중요한 유인수단이 될 수 있다는 점에서 높은 평가를 받고 있다.

[그림 1] 점진적 퇴직의 진행과정



## 2. 점진적 퇴직의 기능적 특성

점진적 퇴직제도는 다양한 측면에서 긍정적인 효과를 가져다 줄 수 있을 것으로 기대되고 있다. 무엇보다도 점진적 퇴직제도는 노년학적 정책목표, 연금정책적 목표 그리고 노동시장정책적 목표와 관련하여 다음과 같은 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다.

먼저 점진적 퇴직제도는 노년학적 정책목표와 관련하여 다음과 같은 긍정적인 효과를 기대해 볼 수 있다. 첫째, 점진적 퇴직제도는 노령근로자가 자신의 육체적·정신적 건강상태를 고려하면서 근로시간을 조절할 수 있도록 하여 노화로 인한 작업부담을 경감해 줄 수 있다. 둘째, 점진적 퇴직의 당사자는 신체적 부담이 없이 일 역할과 사회적 소속감을 오랫동안 유지할 수 있기 때문에 건강하고 활기찬 노후생활을 영위할 수 있다. 셋째, 근로시간의 단축을 통한 점진적 퇴직은 개인이 퇴직 이후의 생활에 대한 적응을 용이하게 하고, 동시에 노후설계를 위한 시간적 여유를 제공해 줄 수 있다.

다음으로 점진적 퇴직제도는 다음과 같은 측면에서 연금재정의 안정화에 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 첫째, 점진적 퇴직제도는 노화에 따른 작업부담과 그로 인한 조기퇴직의 문제를 방지하여 연금의 조기수급 현상을 완화할 수 있다. 둘째, 점진적 퇴직제도는 개인적으로는 퇴직시점과 연금수급시점의 연장을 그리고 사회 전체적으로는 공식적 연금수급연령의 상향조정을 가능하게 하는 제도적 장치가 될 수 있다.

마지막으로 노동시장정책의 일환으로서 점진적 퇴직제도는 그 운영방식에 따라 단기적 차원에서는 인력과잉의 문제 그리고 중장기적 차원에서는 인구구조의 고령화로 인한 인력부족의 문제에 유연하게 대처할 수 있는 제도적 수단이 될 수 있다. 구체적으로 단기적 차원에서 점진적 퇴직제도는 인력의 과잉공급으로 인한 고도실업의 문제나 고용불안의 문제에 대하여 다음과 같은 대처방안을 제공해 줄 수 있다. 가령 노령근로자가 공식적인 퇴직연령 이전에 점진적으로 퇴직을 할 수 있도록 할 경우, 이는 노령인력의 근로시간을 단축시켜 젊은 실업자의 고용기회를 제고할 수 있는 효과를 가져다 줄 수 있다. 달리 표현하면 점진적 퇴직제도는 근로시간의 세대간 재분배를 통하여 인력의 과잉공급으로 인한 고용불안의 문제를 완화할 수 있는 수단이 될 수 있다. 다른 한편으로 점진적 퇴직제도는 중장기적 차원에서 예상되는 노동인력의 부족문제에 대처하여 다음과 같은 기능을 수행할 수 있다. 즉, 점진적 퇴직제도는 개인이 자신의 능력이나 선호에 따라 근로시간을 조절할 수 있도록 함으로써 노령근로자가 공식적인 퇴직연령 이후에도 계속하여 근로를 할 수 있는 여건을 제공해 줄 수 있다. 그리고 이러한 기능은 고령화 사회에서 근로생활주기의 연장을 통하여 사회 전체적으로 노동공급의 증대효과를 가져다주게 될 것으로 기대된다.

### Ⅲ. 점진적 퇴직제도의 설계와 논점

앞서 우리는 점진적 퇴직제도가 다양한 측면의 정책목표를 달성할 수 있는 효과적인 수단일 수 있다는 점에 대해 살펴보았다. 그러나 점진적 퇴직모형을 어떻게 설계할 것인가 하는 정책적 의사결정에 따라 실제적으로는 개별 정책목표의 달성 여부와 실현 수준이 달라질 수 있다. 다음에서는 점진적 퇴직모형의 설계과정에서 제기될 수 있는 논점들을 크게 세 가지로 구분하여 살펴보려고 한다.

#### 1. 점진적 퇴직 이행기간의 크기와 설정방법

점진적 퇴직은 개인에게 있어서 근로와 퇴직이 일정한 기간에 걸쳐 상호 병행하여 이루어지도록 하는 특징을 가지고 있다. 여기서 이행기간은 점진적 퇴직의 최초 시작시점에서 최종적으로 근로의 종료시점까지의 기간을 의미한다. 이러한 점진적 퇴직의 이행기간과 관련하여 다시 다음과 같은 두 가지의 측면에서 정책적 의사결정이 필요로 하게 된다.

먼저 이행기간을 어느 정도의 범위로 결정할 것인가 하는 문제이다. 노년학적 차원에서 볼 때 이행기간이 길수록 퇴직 이후의 생활을 준비할 수 있는 시간적 여유와 적응기간의 폭이 넓게 되어 향후 일 역할의 상실에 따른 심리적·정신적 충격을 완화할 수 있는 효과가 발생하게 된다. 따라서 노년학적 정책목표에 따르면 점진적 퇴직의 이행기간은 가급적 폭넓게 설정하는 것이 바람직할 수 있다.

다음으로 점진적 퇴직의 이행기간이 어디에 위치하도록 할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 여기에는 개략적으로 정규퇴직연령 이전의 점진적 퇴직모형, 정규퇴직연령 전·후의 점진적 퇴직모형 그리고 정규퇴직연령 이후의 점진적 퇴직모형이 있을 수 있는데, 이상에서 언급한 세 가지의 모형들 가운데 정규퇴직연령의 전·후에 걸친 퇴직모형이 가장 이상적일 것으로 판단된다. 왜냐하면 신체적 노화의 과정이나 근로와 퇴직에 대한 선호가 개인별로 차이가 발생하게 된다는 점을 감안해 볼 때 동 모형은 노년학적 정책목표를 가장 유연하게 반영할 수 있는 기반을 조성해 줄 수 있을 것으로 생각되기 때문이다. 나아가 이러한 모형은 실제로 근로능력과 근로의사가 있는 노령계층에게 장기근로의 기회를 제공하게 됨으로써 장차 고령화 사회에서 연금정책적 목표와 노동시장 정책적 목표의 달성에도 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

## 2. 근로시간의 단축방법

점진적 퇴직의 이행기간 동안 개인의 근로시간을 어떠한 방법으로 단축하도록 하여야 할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 여기서 고려될 수 있는 대안은 일일 근로시간의 단축에서부터 격일·격주·격월·격년 근무 등의 형태가 있을 수 있다.

근로시간의 단축방법과 관련한 다양한 대안들 가운데 일일 근로시간의 단축방안이 노년학적 차원에서 가장 바람직할 것으로 판단된다. 왜냐하면 일일 근로시간을 단계적으로 단축하게 될 경우 개인은 종전의 생활리듬에 큰 변화가 없이 서서히 직장위주의 생활방식에서 탈피하여 점차 노후여가를 늘어갈 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 방법의 근로시간 단축모형은 기업의 인력운영이나 근로자 상호간 업무협조 체계의 유지에 지장을 초래할 수 있다는 점에서 문제가 있다. 따라서 점진적 퇴직의 이행기간 동안 근로시간의 단축모형은 개인별로 신체적 능력이나 선호의 다양성 그리고 기업별로 인력운영의 특성 등을 유연하게 반영해 줄 수 있는 방향으로 개발되어야 할 필요가 있다. 근로시간의 단축모형을 설계하는 방법으로서 앞서 언급한 다양한 대안들을 조합하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 일례로 이행기간의 전반부에는 개인의 적응능력을 감안하여 일일 근로시간의 단축모형을 선택하고, 후반부에는 근로와 여가의 주기를 점차적으로 늘여나가는 방법이 있을 수 있다.

## 3. 근로시간의 단축으로 인한 소득하락 문제의 해결방안

점진적 퇴직의 이행기간 동안 개인은 근로시간을 단계적으로 단축하여야 하므로 그에 따른 소득하락의 문제가 발생하게 된다. 따라서 근로소득의 하락문제를 보완해 줄 수 있는 별도의 제도적 장치가 마련되어야 할 필요가 있다. 이와 관련하여 누가 그리고 어느 정도의 수준으로 상실된 근로소득을 보전해 주도록 할 것인가 하는 문제가 쟁점이 될 수 있다.

먼저 비용부담 주체의 결정과 관련한 사항으로 외국의 관련 사례를 살펴볼 때 고용보험제도나 국민연금제도가 될 수 있다. 첫째, 고용보험제도의 지원은 점진적 퇴직제도가 노령인력의 근로시간 단축을 통하여 젊은 실업계층의 고용기회를 제고할 수 있는 고용안정의 기능을 수행하게 된다는 점에서 그 정당성을 찾아볼 수 있다. 실제로 독일, 프랑스, 스페인 등의 고용보험제도는 기업이 점진적 퇴직으로 인해 발생한 일시간의 공백을 실업자로 대체하게 될 경우에만 소득지원을 해주도록 하고 있다. 그러나 고용보험제도를 기반으로 하는 점진적 퇴직방안은 제도의 특성상 고용불안의 문제가 발생하고 있는 과도기적 시기에만 활용가치가 있을 것으로 생각된다. 둘째, 국민연금에서 별도로 부분

연금제도(partial pension system)를 도입하여 근로시간의 단축에 따른 소득의 상실분을 보충해 주는 방법으로서 스웨덴, 오스트리아, 덴마크, 독일 등 국가의 예를 들 수 있다.<sup>1)</sup> 이러한 방안은 고용보험제도의 경우와는 달리 시기적으로 제한이 없이 점진적 퇴직제도를 실시할 수 있다는 장점이 있다.

다음으로 점진적 퇴직의 이행과정에서 발생하게 되는 근로소득의 상실분을 어느 정도의 수준으로 보전해 줄 것인가 하는 문제가 있다. 노년학적 차원에서 볼 때 퇴직 이전 그리고 이후 개인의 소득흐름이나 생활수준은 큰 폭의 격차가 없이 서서히 하락하도록 하는 것이 가장 바람직할 수 있다. 이러한 점을 감안해 볼 때 소득보전의 수준은 상실소득의 일정비율(일례로 70~80%)로 결정함으로써 앞의 [그림 1]에서 살펴본 바와 같이 점진적 퇴직의 이행기간 그리고 이후의 완전한 퇴직기간 동안 개인의 소득수준이 단계적으로 하락할 수 있도록 하여야 할 필요가 있다.

## IV. 점진적 퇴직제도의 도입방안

### 1. 점진적 퇴직제도의 도입 필요성

유럽연합은 고령화 사회에 대한 대응전략으로서 「활기찬 노후의 지원정책」을 제시하고, 그 일환으로 회원국들에게 점진적 퇴직제도의 도입과 활성화를 적극 권장하고 있다(EU, 2002). 우리나라에 있어서도 이러한 점진적 퇴직제도의 도입을 필요로 하는 경제·사회적 환경은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 고용불안으로 인하여 노령근로자의 조기퇴직 현상이 보편화되고 있다는 점이다. 이러한 문제에 대해 점진적 퇴직제도는 근로시간의 단축을 통한 작업부담의 경감은 물론 기업의 인건비 부담 가운데 일부를 사회화(일례로 부분연금 또는 제반 사회보장 급여의 지원)할 수 있도록 함으로써 노령근로자의 고용안정에 기여를 할 수 있는 장점을 가지고 있다. 둘째, 우리나라의 국민연금제도는 노령연금의 수급연령을 단계적으로 65세까지 상향조정할 계획을 가지고 있다. 그러나 위와 같은 계획이 원만하게 이행될 수 있도록 하기 위해서는 사전적으로 노령계층의 노동시장 여건이 획기적으로 개선되어야 할 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 전제조건이 제대로 충족되지 않은 상태에서 연금수급연령을 인상하게 될 경우 실제 퇴직

1) 참고로 독일, 오스트리아, 덴마크 등의 국가에서는 고용보험제도와 국민연금제도를 연계한 두 가지 종류의 점진적 퇴직제도를 동시에 실시해 오고 있다.

연령과의 괴리로 인하여 단순히 소득공백기간만 연장되도록 하는 부작용이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 점진적 퇴직제도는 노령인력의 장기근로를 지원할 수 있는 제도적 장치로서 활용이 될 수 있으며, 이는 연금수급연령의 상향조정 과정에서 발생할 수 있는 문제점들을 보완할 수 있는 기능을 수행할 수 있다.

## 2. 점진적 퇴직제도의 도입을 위한 기본방향

점진적 퇴직제도의 설계와 관련한 기본방향은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 점진적 퇴직제도는 개인적 차원에서나 기업의 차원에서 제기될 수 있는 다양한 요구들을 반영할 수 있고, 동시에 노동시장의 상황변화에 유연하게 대응할 수 있도록 설계되어야 한다. 둘째, 점진적 퇴직의 선택은 개인의 생애설계에 중대한 변화를 가져다 줄 수 있으므로 소득흐름·고용관계·사회보장 등에 대한 안정성이 충분히 담보될 수 있도록 하여야 한다. 셋째, 점진적 퇴직제도는 운영과정에서 각종 도덕적 해이의 문제를 야기하게 될 우려가 높으므로 혜택이나 비용의 부담이 이해당사자들(노·사·정) 상호간 공정하게 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 넷째, 퇴직의사 결정의 대안으로서 점진적 퇴직제도는 다른 일반 퇴직제도와 경쟁관계를 지양하고, 가급적 상호 조화를 이룰 수 있도록 설계되어야 한다.<sup>2)</sup> 왜냐하면 특정한 퇴직제도가 다른 퇴직모형들에 비해 상대적으로 유리하게 운영될 경우 해당 제도에 대한 쓸림현상이 발생하여 퇴직의사 결정의 선택 폭이 제한되는 문제가 나타날 수 있기 때문이다. 다섯째, 점진적 퇴직의 선택이 소득수준이나 근로의 형태에 상관없이 가능한 한 모든 근로집단에게 보편적으로 보장될 수 있도록 하여야 한다.

## 3. 점진적 퇴직모형의 설계방안

점진적 퇴직제도는 인구구조의 전환기에서 단기적 차원에서 생산인구의 과잉으로 인한 고용불안 문제를 완화하고, 동시에 중장기적 차원에서 고령화 사회의 노동인력 부족 문제를 해결할 수 있는 정책대안으로서 기능을 할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 우리나라에 있어서 점진적 퇴직제도는 기능적 특성의 구분에 따라 각각 고용보험제도, 국민연금제도와 연계한 두 가지의 모형을 동시에 도입을 하여 전체적인 이

2) 우리나라에서 점진적 퇴직모형을 도입하고자 할 경우 현행 국민연금제도의 조기노령연금, 완전노령연금, 재직자노령연금 등을 통한 퇴직유형들과의 관계를 감안하여 신중하게 설계가 되어야 할 필요가 있다. 공적연금제도와 기타 사회보장제도와 연계하여 다양한 퇴직의 유형들을 설명하고 있는 국제비교 자료로는 이정우(1996), Schmähl(1989), Kohli and Rein(1992) 참조.

행구간의 폭을 넓게 하는 것이 바람직한 전략으로 판단된다. 실제로 이와 같이 두 가지 이상의 점진적 퇴직모형을 운영하고 있는 국가로는 독일, 오스트리아, 프랑스 그리고 덴마크 등이 있다.

#### 가. 고용보험제도와 연계한 점진적 퇴직모형의 설계방안

##### 1) 기본적 구조

이 모형은 점진적 퇴직의 이행기간 동안 근로시간의 단축으로 인해 발생하게 되는 소득하락의 문제를 현행 고용보험제도에서 새로이 부분실업급여(partial unemployment benefit)를 도입하여 해결하도록 하는 것을 핵심 요지로 하고 있다. 그리고 이러한 점진적 퇴직모형은 현재 나타나고 있는 노령계층의 고용불안 문제를 완화해 줄 수 있는 한 시적 프로그램으로 활용을 하도록 한다. 동 모형의 기본구상을 개략적으로 설명해 보면 다음과 같다.

먼저 50세 이상의 근로자에 대한 실업급여의 지급기간이 현행 최고 240일에서 최고 18개월로 연장하여 지급될 수 있도록 한다. 일반적으로 노령근로자의 경우 실업의 가능성이 상대적으로 높을 뿐만 아니라, 실업상태의 지속기간 또한 상대적으로 길어지게 되는 문제가 있기 때문에 사회정책적 차원에서 특별한 배려가 요구되고 있다. 이에 따라 실제로 <표 1>에서 보는 바와 같이 선진외국의 경우에 있어서도 고령의 실업자에 대해서는 실업급여 지급기간의 특별규정이 적용되고 있다.

다음으로 고령근로자를 해고하여야 할 사유가 발생하였을 경우 기업이 해당 근로자를 완전한 해고(100%) 또는 부분적 해고(일례로 근로시간을 기준으로 25%, 50%, 75% 해고)를 할 수 있도록 하고, 후자의 경우 부분실업급여가 제공될 수 있도록 한다. 그리고 제도의 운영과정에서 완전한 해고의 경우 해고의 인정사유나 절차를 매우 엄격하게 적용함으로써 가급적 기업들이 부분적 해고를 선택할 수 있도록 유도할 필요가 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 점진적 퇴직은 개인의 생애설계나 노후대비에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 계약의 안정성이 필수적으로 담보되어야만 한다. 따라서 고용보험제도의 적용을 받는 점진적 퇴직은 이후의 고용계약과 사회보장에 대해 노사합의나 단체협약 등의 방법으로 근로자의 동의를 얻을 경우에만 인정을 할 필요가 있다. 나아가 기업이 근로자의 점진적 퇴직과 관련한 고용계약을 중도에 임의로 해지할 수 없도록 법률로 명문화할 필요가 있으며, 동시에 기업의 경영상 사유 등으로 인해 당사자를 해고하게 될 경우에 대비하여 별도의 대책이 마련되어야 할 것이다.



〈표 1〉 고령의 실업자에 대한 실업급여 특별규정의 국제비교

	독일	룩셈부르크	프랑스	스위스	네덜란드	덴마크
특별규정의 적용연령	57세(52세) 이상	50세 이상	57세 이상	55세 이상	가입기간별로 40년 이상 (35~39년)	55세 이상
지급기간	32개월(26개월)	약 25개월	60개월	520일	5년(4년)	60세까지 지급

자료: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Sozial-Kompass Europa, 2007; MISSOC, Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz, 2005에서 재정리한 것임.

2) 점진적 퇴직 이행기간의 크기와 설정방법

점진적 퇴직의 시작연령을 몇 세로부터 하고 이행구간의 범위를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제가 중요한 정책적 의사결정의 과제로 제기될 수 있다. 일반적으로 점진적 퇴직의 시작연령을 높게 설정할 경우 고용관계가 상대적으로 안정된 근로계층만이 제도의 혜택을 보게 되는 형평성의 문제가 제기될 수 있으며, 반대로 시작연령을 낮게 운영하게 될 경우 고용보험제도의 재정적 부담이 그만큼 커지게 되는 문제가 발생하게 된다. 최근 노동부의 보도자료(2005)에 따르면 우리나라 근로자들이 생애의 주된 일자리로부터 이직을 하게 되는 평균 퇴직연령이 54.1세로 조사된 바 있다. 이러한 점을 감안해 볼 때 고용상태가 상대적으로 불안정한 사업장의 근로계층에게도 제도의 혜택이 돌아갈 수 있도록 하기 위해서는 점진적 퇴직의 최초 시작연령은 대략 50세 정도로 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

이상과 같은 기본구상을 토대로 점진적 퇴직모형은 개략적으로 다음과 같은 운영방안을 제안하고자 한다. 먼저 최고 18개월에 상당하는 실업급여의 시간예산(time-budget)을 부여하고 개인별 상황에 따라 시간적으로 분할을 하여 활용할 수 있도록 한다.<sup>3)</sup> 다음으로 이러한 실업급여의 시간예산은 노사의 합의에 따라 50세 이후의 특정 시점부터 최고 59세까지의 범위에서 활용이 가능하도록 한다. 마지막으로 고용보험과 연계한 점진적 퇴직제도는 노령근로계층의 고용안정을 핵심적 목표로 하므로 고용연장은 물론 정년보장을 내용으로 하는 근로계약에 대해서도 적용이 될 수 있도록 하여야 할 것이다.<sup>4)</sup> 그러나 노령근로자의 장기근로를 유인하기 위한 차원에서 정년연령 이후에 실시되는 고용연장형 점진적 퇴직제도에 대해서는 실업급여의 지급기간을 최고 24개월로 연장하는

3) 이에 따라 가령 개인이 1/2의 부분실업을 선택하게 될 경우 실업급여의 지급기간은 두 배로 연장이 될 수 있도록 한다.

4) 새로이 도입될 임금피크제보전수당 역시 기업별로 고용연장형이나 정년보장형 임금피크제에 대해 공히 제도의 혜택이 돌아갈 수 있도록 하고 있다.

등의 방법으로 상대적으로 많은 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 전략도 생각해 볼 수 있다.

### 3) 근로시간의 단축수준과 단축방법

점진적 퇴직에 따른 근로시간의 단축수준이 클수록 작업부담의 경감효과는 물론 고용안정의 효과도 상대적으로 높게 나타나게 되는 장점이 있다. 반면 그에 상응하는 만큼 근로소득이 줄어들게 되어 보전소득의 수준이 충분하게 뒷받침되지 않을 경우 자칫 빈곤문제가 발생하게 될 우려가 있다.

우리나라의 경우 점진적 퇴직에 따른 근로시간의 단축수준은 법률로 최저 또는 최고 한도를 정해두고 그 이내에서 노사합의에 따라 임의로 선택이 가능하도록 하는 것이 관리의 용이성 차원에서 바람직할 것으로 판단된다. 구체적으로 개인별로 종전 근로시간을 기준으로 최저 20%에서 최고 50%의 수준에서 단축을 할 수 있도록 하되, 어떠한 경우에도 법정근로시간의 절반수준 이상으로 근로를 하여야 하는 최저규정을 적용할 것을 제안하고자 한다. 나아가 이 이외에도 동일기업 내에서 작업부담이 상대적으로 낮은 업무로 직무 재배치되거나 임금수준이 낮은 다른 직업으로 전환을 하게 될 경우에도 부분 실업급여의 수급자격을 부여할 수 있는 방안을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있을 것으로 생각된다. 이와 같은 방안은 2006년 3월부터 시행되고 있는 임금피크제보전수당을 점진적 퇴직제도의 일부로서 포함할 수 있고 동시에 제도의 활용범위를 폭넓게 운영할 수 있는 장점을 가지고 있다.

### 4) 점진적 퇴직 이행기간 동안의 소득보전 방안

점진적 퇴직의 이행기간 동안 근로시간의 단축은 그에 상응하는 수준의 소득하락 문제를 야기하게 되므로 별도의 소득보전 방안이 강구되어야 한다. 따라서 부분실업급여는 현행 실업급여와의 연계성을 감안하여 상실소득의 50%를 보전해 주는 방안을 제안하고자 한다. 그리고 임금피크제보전수당의 경우에서처럼 점진적 퇴직제도 또한 소득상한선을 적용하도록 하되, 그 이상의 근로소득에 대해서는 상대적으로 낮은 소득보전을(일례로 25%)을 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.<sup>5)</sup> 왜냐하면 이러한 방안은 고임금 근로계층에 대한 과도한 보장의 문제를 방지할 수 있고, 동시에 제도의 적용범위를 넓게 할 수 있는 장점이 있기 때문이다.

점진적 퇴직의 이행기간 동안 사회보험 적용소득의 결정문제가 제기될 수 있다. 구체

5) 임금피크제보전수당의 경우 감액 후 월임금이 390만원 이상인 자는 제도의 적용으로부터 제외하도록 하고 있다.

적으로 이행기간 동안의 적용소득은 근로소득과 부분실업급여를 합산한 금액으로 하고, 근로소득에 대한 보험료는 노·사가 절반씩 그리고 부분실업급여에 해당하는 보험료는 고용보험제도가 단독으로 부담할 것을 제안하고자 한다. 그리고 본인이 희망할 경우 종전소득의 100% 수준까지 추가가입이 가능하도록 하고, 그 비용은 당사자가 전액 부담을 하도록 한다.

#### 나. 국민연금제도와 연계한 점진적 퇴직모형의 설계방안

##### 1) 기본적 구조

이 모형은 원칙적으로 고용보험제도와 연계한 점진적 퇴직을 종료한 노령근로자가 계속하여 근로활동을 하고자 할 경우 고용유지지원 프로그램으로 활용을 하도록 한다. 그리고 점진적 퇴직의 이행과정에서 발생하게 되는 소득하락에 대한 보전대책으로서 국민연금제도의 급여체계 내에 별도로 부분연금(partial pension)을 신설할 것을 제안하고자 한다. 동 모형은 한편으로는 단기적 차원에서 노령계층의 고용불안 문제를 완화함으로써 국민연금의 조기수급 문제를 방지하고, 다른 한편으로는 중장기적 차원에서 노령계층의 장기근로를 지원함으로써 국민연금 가입기간의 연장에 기여를 할 수 있는 기능을 하도록 한다.

##### 2) 부분연금 운영재원의 조달방안

부분연금의 도입시 운영재원을 어떠한 방법으로 조달할 것인가 하는 문제가 가장 핵심적 정책과제로 제기될 수 있다. 구체적으로 이는 부분연금의 운영에 소요되는 비용을 별도의 보험료로 충당할 것인가, 아니면 국민연금제도에서 일괄적으로 징수하는 보험료 수입으로 해결할 것인가 하는 문제이다. 현재 부분연금을 도입하고 있는 대다수의 EU 회원국가들은 후자의 방법을 채택하고 있는 것으로 조사되고 있다. 다만 스웨덴의 경우 부분연금은 1976년 최초 도입 이후 2001년 제도의 개정 이전까지 별도의 보험료 수입으로 운영되었으며, 해당 기간 동안 보험료는 0.2~0.5%의 수준을 기록하였다(RFV, 1999).

일반적으로 부분연금의 적용대상은 노령의 사업장 근로자가 된다.<sup>6)</sup> 왜냐하면 사업장 근로자와는 달리 자영업자나 농어민은 경제행위의 특성상 자신의 연령이나 신체적 여건에 따라 노동시간이나 노동강도를 임의로 조절할 수 있는 여지를 상대적으로 많이 가지고 있기 때문이다. 그리고 부분연금이 성공적으로 정착될 수 있도록 하기 위해서는 선

6) 예외적인 사례로서 스웨덴과 덴마크의 경우 부분연금은 사업장 근로자는 물론 자영업자에게도 적용될 수 있도록 하고 있다.

행적으로 노동시장에 대한 충분한 정보의 확보와 국가의 관리능력이 보장되어야 할 필요가 있다(이정우 외, 2006). 왜냐하면 임금보조금의 성격을 가지고 있는 동 제도의 악용 문제(moral hazard)를 방지하기 위하여 한편으로는 부분연금 수급자의 종전 근로시간과 임금수준, 파트타임근로에 따른 실제 근로시간의 단축수준 그리고 이에 따른 임금의 손실분 등에 대한 정보의 확보, 다른 한편으로는 이와 관련한 현장실사를 위한 행정관리 체계의 확립이 요구되기 때문이다.

이상에서 설명한 내용을 감안해 볼 때 우리나라의 경우 부분연금의 운영재원은 별도의 보험료 수입으로 조달하고, 아울러 국민연금 재정과 분리된 독립적인 회계관리를 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 왜냐하면 현행 국민연금제도의 경우 가입대상은 사업장 근로자는 물론 지역가입자인 농어민과 자영업자 그리고 임의가입자가 되고 있으므로 일반 국민연금 재정에서 부분연금의 운영재원을 충당하게 될 경우 자칫 형평성 시비를 초래하게 될 우려가 높기 때문이다. 나아가 부분연금의 활용능력은 사업장의 규모에 따라 상당한 차이를 보일 수 있을 뿐만 아니라, 영세사업장에 대해서도 동 제도의 적용이 이루어지게 될 경우 이는 현재 국민연금관리공단의 행정적 부담능력을 능가하게 될 수 있다는 점에서 문제가 있다. 이상에서 언급한 제반의 여건을 감안해 볼 때 부분연금 제도는 도입 초기 공정한 인력관리체계가 확립되어 있는 일정규모 이상의 사업장(일례로 10인 이상 사업장)을 대상으로 실시하도록 하고, 보험료 또한 해당 사업장들을 대상으로 별도로 징수하는 것이 합리적인 방안이 될 수 있다.

### 3) 점진적 퇴직 이행기간의 설정방법

우리나라의 경우 점진적 퇴직의 이행기간은 개략적으로 다음과 같은 방향에서 결정하여야 할 필요가 있다. 먼저 점진적 퇴직의 최저자격연령은 현재 노령인력의 노동시장 여건과 조기노령연금 수급연령과의 관계 등을 고려하여 55세에서 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.<sup>7)</sup> 다음으로 이 경우 동 모형과 고용보험제도의 점진적 퇴직모형은 일정한 이행구간에서 상호 중첩되는 문제가 발생할 수 있으므로 다음과 같은 방법으로 기능적 연계체계를 마련할 필요가 있다. 구체적으로 고용보험제도의 점진적 퇴직모형을 상대적으로 유리하게 설계함으로써 개인들이 우선적으로 활용하도록 유도하고, 그 이후에 국민연금제도를 통하여 점진적으로 퇴직을 할 수 있도록 하는 방법이다.<sup>8)</sup> 마지막으로 점진적 퇴직의 종료연령은 우리나라 정규노령연금의 수급연령이 대다수 선진국가들

7) 이 경우 개인은 조기노령연금을 통한 완전한 퇴직 또는 부분연금을 통한 점진적 퇴직의 대안들 가운데 본인의 상황이나 선호에 따라 선택을 할 수 있는 이점을 가지게 된다.

8) 부분실업급여의 경우와는 달리 국민연금제도의 부분연금은 보험수리의 원리를 적용받게 된다. 이에 따라 부분연금을 조기에 수급하게 되었을 경우 그 부분에 대해서는 일정한 감액률을 적용받게 된다.

의 경우에 비해 5년 가량 낮다는 점 그리고 노령인력의 잔여수명이나 체력이 개선되고 있다는 점을 감안해 볼 때 65세로 결정하는 것이 합리적인 방안이 될 수 있다. 종합하면 우리나라에 있어서 국민연금제도와 연계한 점진적 퇴직모형이 도입될 경우 이행기간은 총 10년으로 하고, 이는 정규노령연금의 수급연령 전후에 걸쳐 위치하도록 한다. 그리고 2013년 이후 노령연금 수급연령의 단계적 상향조정 일정에 맞추어 퇴직이행기간의 시작연령과 종료연령 또한 같은 방법으로 연장될 수 있도록 하여야 할 것이다.

#### 4) 퇴직이행기간 동안의 근로시간 단축수준과 단축방법

부분연금제도를 실시하고 있는 선진외국의 경우 근로시간의 단축수준이나 운영방식과 관련하여 다양한 제도규정이 적용되고 있다. 일례로 먼저 덴마크의 경우 부분연금의 지원을 위한 전제조건으로서 개인은 자신의 종전 주당 근로시간을 최소한 7시간 또는 1/4 수준 이상 단축하여야 하며, 동시에 잔여 근로시간은 어떠한 경우에도 12시간 이상 30시간 미만 사이를 유지하여야 한다. 다음으로 오스트리아의 경우 개인은 자신의 종전 근로시간을 40~60%의 사이에서 줄여야 하며, 이 경우 잔여 근로시간은 주당 28시간을 초과하지 않아야 한다. 마지막으로 프랑스나 독일의 경우 부분연금의 급여수준을 등급별로 구분하여 개인이 임의로 선택할 수 있도록 하고, 각각의 등급구간에 대하여 별도로 근로시간의 단축수준(프랑스)을 정하거나 근로소득 상한선(독일)을 적용하는 방식이 운영되고 있다.

우리나라의 경우 점진적 퇴직제도의 도입에 따른 근로시간의 단축수준은 다음과 같은 방향으로 결정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 먼저 근로시간의 단축범위를 범으로 정하여 개인이 선택하도록 하는 방법(덴마크, 오스트리아) 또는 부분연금의 급여수준을 등급별로 구분하여 개인이 임의로 선택하도록 하고 각각의 등급에 대하여 근로시간의 단축수준이나 근로소득 상한선을 적용하는 방법(프랑스, 독일) 가운데 선택의 문제가 제기될 있다. 기업이나 국민연금관리공단의 행정적 편의성을 감안해 볼 때 우리나라의 경우 전자의 방식이 합리적일 것으로 판단된다. 왜냐하면 전자의 경우 근로시간의 단축수준은 노사자율에 일임하고, 국민연금관리공단은 근로소득의 감소분에 대한 일정 비율을 부분연금으로 지원하면 되기 때문이다. 다음으로 부분연금의 적용을 받기 위한 전제조건으로서 종전 근로시간을 최소한 어느 정도의 수준으로 단축하도록 하여야 할 것인가 하는 문제와 관련한 사항이다. 일반적으로 근로단축의 수준을 낮게 설정할 경우 신청전수가 많아 행정적 부담이 과도하게 될 수 있으며, 그 반대의 경우 부분연금제도의 비용부담이 커지게 되는 문제가 발생할 수 있다. 외국의 사례를 감안해 볼 때 우리나라의 경우 그 수준은 7~10시간의 범위에서 결정하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 마지막으로 근로시간의 단축 이후 잔여 근로시간은 어느 정도의 범위에 있도록 하여야

할 것인가 하는 문제이다. 우리나라의 근로기준법상 법정근로시간과 근로자의 최저생계 보장 그리고 외국의 사례 등을 감안하여 잔여 근로시간은 대략 20~35시간의 범위에서 설정하는 방안이 바람직할 것으로 생각된다.

점진적 퇴직과정에서 근로시간의 단축방법은 기업별로 다양하게 이루어질 수 있다. 일반적으로 업종별 특성이나 경영상황 등에 따라 개별 기업들의 인력수요와 활용방식이 차이를 보일 수 있으므로 다양한 대안들을 동시에 허용하고 그 중 노사가 자율적으로 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직할 수 있다. 앞서 고용보험제도와 연계한 점진적 퇴직모형의 경우에서처럼 동 모형에서도 기업이 노령근로자를 업무부담이나 임금수준이 상대적으로 낮은 일자리로 직무재배치를 하게 되는 경우에도 부분연금의 수혜대상이 될 수 있도록 하는 방안도 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다.

#### 5) 퇴직이행기간 동안의 소득보전 방안

점진적 퇴직의 이행기간 동안 부분연금을 통하여 소득보전이 이루어질 수 있도록 할 경우 세부적으로 다음과 같은 사안에 대한 정책적 의사결정이 필요로 하게 된다.

먼저 근로시간의 단축에 따른 소득의 상실분에 대하여 어느 정도의 수준으로 소득보전이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것인가 하는 문제이다. 이와 관련한 외국의 사례로서 스웨덴이나 핀란드의 부분연금제도는 근로소득 상실분의 각각 55% 그리고 50%를 보전해 주도록 하고 있다. 반면 독일의 경우 점진적 퇴직자는 3개의 등급별로 구분하여 별도로 적용되고 있는 근로소득의 상한선 이내에서 제한적인 근로활동을 하여야 하며, 이 경우 소득보전은 자신의 노령연금을 기준으로 각각 1/3, 1/2 그리고 2/3의 수준으로 이루어지게 된다. 이상에서 언급한 두 가지의 소득보전 방안 중 전자가 행정적 편의성의 관점에서 유리할 것으로 판단된다. 따라서 우리나라의 경우 부분연금제도는 근로시간의 단축에 따른 소득의 상실분 가운데 일정비율을 보전해 줄 수 있도록 하고, 그 수준은 외국의 사례나 제도의 수용성을 감안하여 50%의 수준에서 결정하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

다음으로 점진적 퇴직의 이행기간 동안 개인은 일정 수준의 근로활동을 하여야 하므로 국민연금이나 기타 사회보험제도의 가입소득 결정문제가 제기될 수 있다. 이 경우 만약 실제근로소득을 기준으로 사회보험제도에 가입이 이루어지게 될 경우 향후 급여수준의 결정과정에서 불이익이 발생할 소지가 높다. 따라서 사회보험제도의 적용소득은 근로소득과 부분연금을 합산한 금액으로 하고, 근로소득에 대한 보험료는 노·사가 반반씩 그리고 부분연금에 해당하는 보험료는 국민연금제도가 전액 부담할 것을 제안하고자 한다. 그리고 본인이 희망할 경우 종전소득의 100% 수준까지 추가가입이 가능하도록 하고, 그 비용은 당사자가 전액 부담을 하도록 한다.

마지막으로 개인이 정규노령연금의 수급연령에 도달한 이후에도 계속하여 파트타임 근로를 하게 될 경우 부분연금을 제외한 나머지의 미수급 노령연금에 대한 처리의 문제가 제기될 수 있다. 만약 노령인력의 장기근로를 장려하고자 할 경우 이 부분에 대한 별도의 가산율을 적용하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 참고로 독일이나 영국의 경우 미수급한 노령연금에 대하여 매 1년마다 각각 6%와 7.5%의 가산율이 적용되고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 개인이 파트타임근로를 통하여 자신의 연금수급시점을 연기하게 될 경우 보험수리적 균형을 유지할 수 있는 수준의 가산율이 적용될 수 있도록 하여야 할 것이다.

## V. 결론

경제활동주기의 후반부에 위치한 노령계층에게 있어서 퇴직은 제2의 인생을 시작하는 출발점으로서 뿐만 아니라, 노후의 물질적·정신적 「삶의 질」에도 상당한 영향을 줄 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다. 이러한 점을 고려해 볼 때 개인적 차원에서 일생동안 노후를 위한 충실한 대비와 함께 합리적인 퇴직의사결정을 한 사람들만이 안정된 노후생활을 영위할 수 있을 것으로 생각된다. 마찬가지로 국가적 차원에서도 사전적으로 법적·제도적 준비와 노력의 여하에 따라 장차 고령화 사회에서 예상되는 경제적·사회적 충격을 극복할 수 있는 능력이 국가별로 상당한 차이를 보이게 될 것으로 판단된다(ISSA, 2003).

본 연구에서는 고령화 사회에 대비하여 노령계층의 장기근로를 지원해 줄 수 있는 사회정책 프로그램으로서 점진적 퇴직제도의 기능적 특성과 모형설계의 주요 논점들을 살펴보고, 이를 토대로 우리나라에 있어서 관련 제도의 도입방안을 제안하였다. 현재 연구의 구조적 전환과정에 있는 우리나라의 경우 단기적으로는 생산인구의 과잉으로 인해 고용불안의 문제가 발생하고 있고, 중장기적으로는 고령화로 인한 노동인력의 부족문제가 예상되고 있다. 따라서 이러한 서로 상반된 문제에 동시에 대처하기 위한 차원에서 여기서는 정책목표별 구분에 따라 각각 고용보험제도와 국민연금제도와 연계한 점진적 퇴직모형을 제시하였다. 그리고 두 가지 종류의 퇴직모형은 상호 기능적으로 연계되어 전체적으로 15년에 상당하는 점진적 퇴직의 이행기간을 제공해 줄 수 있을 것으로 생각된다.

일반적으로 점진적 퇴직제도는 그 기능적 특성으로 인해 운영과정에서 노동시장정책, 사회보장정책, 조세정책 등 실로 다양한 정책영역과 상호 연관성을 가지게 된다. 따라서

제도모형의 설계는 이러한 다양한 분야를 동시에 감안하여 포괄적이고 종합적인 차원에서 접근이 이루어지게 될 경우에만 실효성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다. **KLI**

### <참고문헌>

- 이정우(1996), 「조기퇴직제도의 국제비교와 파급효과 분석」, 『보건사회연구』 16(2), pp. 43~70.
- 이정우·김수봉·권문일(2006), 『고령자의 점진적 은퇴지원을 위한 보충소득지원제도 연구』, 인제대학교 산학협력단.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2007), Sozial-Kompass Europa - Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich,.
- EU(2002), Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns.
- ISSA(2003), Systeme der sozialen Sicherheit und die Alterung der Bevölkerung: Zehn zentrale Fragen.
- Kohli, M. and Rein, M.(1992), The Changing Balance of Work and Retirement, Kohli, M., et. al.(ed.), Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force, Cambridge, New York.
- MISSOC(2005), Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum in in der Schweiz.
- RFV(1999), Social Insurance in Sweden.
- Schmähl, W.(1989), Redefining the Process of Retirement-An international Perspective, Springer-Verlag.