

# 早期退職制度の 國際比較와 波及效果 分析

李 正 雨

최근 우리나라에서는 급속한 景氣沈滯에 따른 실업률의 증가와 名譽退職制度의 확산 등으로 인하여 社會的 寒波가 불어닥치고 있다. 나아가 노사관계의 선진화를 위하여 논의중에 있는 整理解雇制의 도입방안은 취업계층의 불안심리를 가중하고 있다. 따라서 근로자의 雇傭安定을 도모하고 早期退職者들의 소득보장을 위한 社會保障政策的 次元의 대책마련이 요구되고 있다. 이러한 정책을 수립하기 위한 기초연구의 일환으로서 本稿에서는 독일, 영국 그리고 스웨덴의 早期退職制度 運營現況과 社會經濟的인 波及效果를 분석하였다. 早期退職制度는 조기퇴직자의 所得保障問題를 해결하는 기능과 취업중에 있는 노령근로자의 조기퇴직을 유도함으로써 젊은 실업자에게 일자리를 제공하고 국내 실업률을 축소하는 勞動市場政策的 機能을 가지고 있다. 이들 國家의 경우 노령근로자의 雇傭問題와 관련하여 상이한 정책을 수행해 오고 있는데, 먼저 獨逸은 다양한 조기퇴직 프로그램을 개발하여 高度失業의 위험을 社會保障政策的 次元에서 대처해 오고 있다. 다음으로 英國은 고도실업에도 불구하고 政策的 次元의 介入을 가급적 자제해 오고 있다. 이에 따라 個別 社會保障制度는 노동시장의 결과에 따라 나타난 위험(失業, 貧困 등)에 대해 事後的으로 보호해 주는 형식을 취하고 있다. 마지막으로 스웨덴은 積極的인 雇傭政策을 통하여 高度失業問題에 대처하고, 雇傭機會의 個人間 再分配를 통하여 노령근로자의 早期退職問題를 豫防하고 있다. 특히 部分年金制度는 社會保險制度를 활용한 雇傭安定政策의 手段으로써 우리나라에서도 상당한 示唆點이 있을 것으로 생각된다.

筆者: 本院 責任研究員

▶ 原稿를 검독하여 주신 崔秉浩·金龍夏 副研究委員께 감사드립니다.

## I. 序 論

최근 우리나라에서는 급속한 景氣沈滯의 여파로 인하여 실업률이 증가해 오고 있다. 그리고 名譽退職制度의 확산은 실업률의 증가 뿐만 아니라 근로계층의 雇傭安定에도 심각한 위협요인으로 작용하고 있다. 또한 고용구조의 현대화를 목적으로 운영되고 있는 勞使關係改革委員會에서는 노동문제와 관련한 다양한 정책대안을 제시하고 있는데, 그 중 整理解雇制는 직접 또는 간접적으로 雇傭不安定問題를 가중할 소지를 가지고 있다.

경험적으로 볼 때 경기침체, 산업구조의 조정, 경영악화 등 고용불안 정요인이 발생하게 될 경우 실질적인 解雇의 威脅은 社會脆弱階層인 中高齡 및 障害勤勞者 등에서 우선적으로 나타나고 있다. 그리고 이들 계층의 경우 실직 이후 再就業의 가능성은 희박하게 되며, 대개의 경우 勞動市場으로부터 완전히 탈퇴를 하게 된다. 따라서 조기퇴직자들에 대한 社會保障的 次元의 대책마련이 시급히 요구되고 있다.

이러한 의미에서 다른 국가에서 실시되고 있는 早期退職制度의 현황과 문제점을 살펴보고 우리나라에서의 示唆點을 모색할 필요성이 있다. 1970년대 후반 세계경제의 침체 이후 대부분의 西歐先進國은 10% 내외의 高度失業段階에 접어들게 되었다. 따라서 관련 국가에서는 다양한 제도적 장치를 마련하여 노동시장으로부터 조기에 탈락하게 되는 노령 및 장해근로자의 所得保障問題를 해결해 오고 있다. 나아가 일부국가에서는 고도실업에 대처하여 이러한 제도를 통하여 老齡勤勞者가 조기에 퇴직을 하도록 유도하는 수단으로 활용하고 있는 경우도 있다. 왜냐하면 노령근로자의 早期退職은 一次的으로 社會 전체의 勞動供給量을 감축하고, 二次的으로 雇傭機會의 世代間 再分配를 통해 젊은 실업자에게 일자리를 제공하는 勞動市場政策的 機能을

가지고 있기 때문이다.

本稿에서는 社會保障政策과 勞動市場政策間의 相互關聯性을 살펴보기 위하여 다음과 같은 내용을 다루고자 한다. 첫째, 노령근로자의 早期退職現況에 대해 살펴보고 둘째, 고도실업기 社會保障政策이 어떠한 방법으로 勞動市場政策的 手段으로 활용되는지에 대해 理論的인 차원에서 살펴보고자 한다. 셋째, 老齡勤勞者의 早期退職과 관련하여 독일, 영국 그리고 스웨덴의 제반 社會保障制度가 어떠한 역할을 하고 있는지에 대해 고찰해 보고자 한다. 마지막으로 이러한 조기퇴직제도의 經濟·社會的 波及效果를 분석하고자 한다.

## II. 老齡階層의 經濟活動參加率에 대한 國際間 比較

서구선진국은 2차대전 이후의 高度成長段階를 벗어나 1970년대 중반부터 본격적인 低成長段階에 돌입하게 되었다. 이에 따른 공통적인 현상으로서 失業率의 증가와 함께 노령근로자의 早期退職傾向이 현저하게 나타나고 있다.

노령근로자의 조기퇴직경향을 측정하기 위한 指標(indicator)로서 經濟活動參加率이 활용될 수 있다. 왜냐하면 노령계층의 경우 노동시장 참여 여부와 관련한 행동변수로서 經濟活動과 退職은 각각 동전의 양면으로 이해되어 질 수 있기 때문이다(Kühlewind, 1986). <表 1>은 1970년과 1990년 독일, 영국, 그리고 스웨덴에 있어서 노령계층의 경제활동참가율을 年齡別·性別로 구분하여 제시하고 있다. 여기서 年齡別 經濟活動參加率이란 일정 연령계층에 있는 經濟活動人口 즉, 취업자와 실업자의 합계를 해당 연령계층의 總人口數로 나눈 비율을 의미한다<sup>1)</sup>.

1) 연령별 경제활동참가율에 대한 국제적인 통계자료로는 OECD와 ILO에서 매년도 공개하는 Labour Force Statistics와 Year Book of Labor Statistics가 있다.

〈表 1〉 年 齡 別 經 濟 活 動 參 加 率 의 國 際 間 比 較 (1970, 1990)

(단위: %)

| 국 가  | 연도   | 남 자             |       |       |      | 여 자  |       |       |     |
|------|------|-----------------|-------|-------|------|------|-------|-------|-----|
|      |      | 계 <sup>1)</sup> | 55~59 | 60~64 | 65+  | 계    | 55~59 | 60~64 | 65+ |
| 독 일  | 1970 | 92.5            | 88.4  | 71.8  | 17.2 | 48.1 | 36.4  | 20.4  | 6.1 |
|      | 1990 | 80.8            | 78.2  | 34.8  | 4.6  | 57.0 | 41.9  | 11.1  | 2.2 |
| 영 국  | 1970 | 96.1            | 95.3  | 86.7  | 20.1 | 53.5 | 50.1  | 27.9  | 6.4 |
|      | 1990 | 75.4            | 81.4  | 54.4  | 8.8  | 53.1 | 54.8  | 22.7  | 3.4 |
| 스웨 덴 | 1970 | 90.6            | 90.8  | 79.5  | 28.9 | 60.6 | 52.8  | 35.8  | 8.7 |
|      | 1990 | 87.6            | 86.7  | 63.3  | 12.4 | 82.7 | 78.4  | 52.8  | 5.1 |

註: 1) 평균 경제활동참가율 = 전체 경제활동인구/생산가능연령의 총인구수  
 資料: OECD, *Labour Force Statistics*, 1985, 1995.

전체 生産可能年齡人口 중 실제 경제활동참가자의 비율 즉, 平均 經濟活動參加率을 살펴보면 1990년 현재 남성 그리고 여성 모두 스웨덴이 가장 높고(87.6%, 82.7%), 다음은 독일(80.8%, 57.0%) 그리고 영국(75.4%, 53.1%)의 順으로 나타나고 있다. 구체적으로 55세 이상 노령인구의 경제활동참가율을 年齡別로 살펴보면 스웨덴이 역시 비교 대상국 가운데 남성 그리고 여성 모두 가장 높고, 다음은 영국 그리고 독일의 順으로 나타나고 있다. 특히 두드러지는 현상으로서 60~64세 연령계층의 경제활동참가율의 경우 스웨덴은 남성(여성) 63.3%(52.8%)로 이는 대략 영국의 1.2배(2.3배) 그리고 독일의 1.8배(4.8배)에 이르고 있다. 그리고 該當年齡 경제활동참가율의 변화추이를 살펴보면, 1990년 독일의 경우 남성과 여성 모두 1970년의 대략 절반 수준에 불과하여 비교대상국 가운데 가장 큰 폭으로 하락하고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상을 달리 표현하면 老齡勤勞者의 早期退職傾向은 비교대상국 가운데 독일에서 가장 높게 나타나고 있으며, 다음으로 영국 그리고 스웨덴의 順으로 되고 있다.

### Ⅲ. 高度失業에 대처한 勞動市場政策으로서의 社會保障政策

公的年金制度는 노령근로자를 작업부담으로부터 해방해 주고, 안정적인 노후생활을 보장하는 社會政策的 機能을 가지고 있다. 그리고 노령근로자의 퇴직은 자신의 일자리를 젊은 세대에게 물려주는 勞動市場 參與機會의 世代間 再分配的 機能도 함께 가지게 된다. 이러한 의미에서 노령근로자 退職年齡의 上向 또는 下向調整과 관련한 정책은 景氣變動에 따른 社會全體 勞動需要의 변화에 대응하여 국내 勞動供給量을 조절하는 수단으로 활용될 수 있다(Kühlewind, 1986). 따라서 高度失業期 노령근로자의 조기퇴직은 국내실업문제를 완화하는 勞動市場政策的 機能을 하게 된다.

노령근로자의 조기퇴직을 장려하기 위한 수단으로서 社會保障制度가 활용되고 있다. 대표적으로 早期老齡年金受給制度를 新設하거나 기존 제도의 受給要件을 緩和하는 방안이 이에 해당된다. 나아가 조기노령연금 수급연령에 도달하지 않은 근로자에게도 퇴직의 기회를 부여하기 위하여 기타의 社會보장제도(예를 들어 失業保險, 醫療保險, 公共扶助制度 등)가 활용되는 경우도 발견할 수 있다. 종합하면 노령근로자의 조기퇴직을 유도하기 위한 노동시장정책적 수단으로서 社會전체의 安全網(social safety net)이 동원되고 있다(Jacobs and Schmähl, 1988).

### Ⅳ. 早期退職 誘導를 위한 社會保障政策

고도실업기 노령근로자의 早期退職은 노동시장정책적 수단으로 활용될 수 있다는 점은 주지한 바와 같다. 여기서는 독일, 영국 그리고 스웨덴의 개별 社會보장제도가 이러한 정책적 기능을 활성화 하기 위하여

구체적으로 어떻게 활용되고 있는지를 公的年金制度 그리고 其他의 社會保障制度로 나누어 살펴보고자 한다.

### 1. 公的年金制度를 통한 早期退職類型

고도실업문제에 대처하기 위하여 상당수의 국가에서는 다양한 早期年金受給制度를 新設하거나 기존 제도의 수급요건을 완화하여 노령근로자의 조기퇴직을 가능하게 해 주고 있다. 아래의 <表 2>는 독일, 영국 그리고 스웨덴의 年金受給制度를 給與開始年齡, 受給要件 그리고 給與水準을 기준으로 비교하고 있다.

<表 2> 獨逸·英國·스웨덴의 公的年金受給制度

| 국가 | 연금수급제도        | 도입 시기                | 수급 연령             | 수급요건   | 급여수준                                 |
|----|---------------|----------------------|-------------------|--|--------------------------------------|
| 독일 | 정규노령연금        | 1889<br>1916         | 70세<br>65세        | 최소 5년간의 제도가입 경력                                      | 급여산식에 의해 계산                          |
|    | 자율노령연금        | 1973                 | 63세               | 최소 35년간의 제도가입 경력; 이 중 180개월 이상 실제 보험료 납부             | 제도가입기간의 단축만을 고려하여 연금액 감액             |
|    | 여성 근로자 특례노령연금 | 1957                 | 60세               | 최소 180개월 동안의 제도가입경력; 퇴직전 20년간 최소 10년 이상 실제 보험료의 납부   | "                                    |
|    | 장해 근로자 특례노령연금 | 1973<br>1979<br>1980 | 62세<br>61세<br>60세 | 최소 35년간의 제도가입 경력; 이 중 180개월 이상 실제 보험료 납부             | "                                    |
|    | 실업자 특례노령연금    | 1929                 | 60세               | 지난 1년 반 동안 최소 52주 이상 실업경력; 180개월 이상 제도가입경력           | "                                    |
|    | 장해연금          | 1889                 | 없음                | 최소 5년간의 제도가입 경력; 장해 발생 5년전 최소 36개월 이상 지속적인 보험료 납부 경력 | 장해등급에 따라 노동불능 그리고 취업불능으로 구분하여 급여를 차등 |

〈表 2〉 계속

| 국 가  | 연금수급제도 | 도입 시기        | 수급연령   | 수급요건  | 급여수준  |
|------|--------|--------------|--|---|---|
| 영 국  | 정규노령연금 | 1908         | 남성: 65세<br>여성: 60세   | 최소 50회 이상의<br>보험료 납부 경력   | 제도가입기간에<br>따라 차등지급  |
|      | 장해연금   | 1911         | 없음   | 장해발생 이후<br>168일간 상병급여<br>수급경력   | 완전연금급여<br>그리고 장해수당<br>지급  |
| 스웨 덴 | 정규노령연금 | 1913<br>1976 | 67세<br>65세   | 없음  | 정액의 기초연금,<br>그리고 가입기간에<br>따라 추가연금의<br>차등지급                                  |
|      | 자율노령연금 | 1963<br>1976 | 63세<br>60세   | 없음  | 정규노령연금<br>수급연령 이전<br>까지의 기간에<br>대해 완전노령연금<br>액에서 매 1개월<br>마다 0.5%씩 감액<br>조정 |
|      | 장해연금   | 1913         | 없음   | 최소 50% 이상<br>노동능력 상실  | 장해등급에 따라<br>완전연금의 1/2, 2/3<br>또는 전액 지급                                      |
|      |        | 1972         | 60세  | 실업급여 그리고<br>실업부조의 수급<br>기간을 초과한 자                                     | 완전연금의 지급  |
| 부분연금 | 1976   | 60세          | 45세 이후 최소 10<br>년 이상 추가연금에<br>가입한 경력; 주당<br>노동시간을 최소한<br>5시간 이상 단축;<br>동시에 주당 최소<br>17시간 이상 근로 | 근로시간의 단축에<br>따른 임금상실분의<br>65% 보전; 단,<br>보전대상 소득의<br>상한은 기본액의<br>7.5배임 |   |

위의 표를 概括적으로 살펴볼 때 獨逸과 스웨덴은 다양한 연금수급제도를 마련하고 있는 반면, 英國은 정규노령연금과 장해연금제도 만을 두

고 있는 점을 특징으로 지적할 수 있다. 아래에서는 해당국가의 연금수급제도를 正規老齡年金制度, 自律老齡年金制度, 特例老齡 및 部分年金制度 그리고 障害年金制度로 구분하여 개별제도의 早期退職效果에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 정규노령연금 受給年齡의 下向調整과 관련한 사항이다. 정규노령연금은 해당 연령에 도달한 모든 계층에 대해 普遍的으로 지급된다. 따라서 정규노령연금 수급연령의 하향조정에 따른 勞動供給 減少效果는 별도의 수급요건을 설정하여 選別的으로 지급하고 있는 여타의 조기연금수급제도 보다 월등하다고 할 수 있다. 스웨덴의 경우 1976년에 正規老齡年金의 受給年齡을 기존 67세에서 65세로 하향조정하였다.

둘째, 自律老齡年金制度(Flexible Pension System)의 도입과 관련한 사항이다. 自律老齡年金制度란 정규노령연금 수급연령에 도달하기 이전 당사자 本人의 意思에 따라 임의의 시점을 정하여 연금을 수급할 수 있도록 허용해 주는 제도를 의미한다. 이러한 제도의 본래 趣旨는 勤勞와 退職後 餘暇에 관한 選好와 身體的 與件 등을 고려하여 退職時點 選擇의 폭을 넓혀 주고자 하는 데 있다(Helberger, 1988). 자율노령연금제도의 도입에 따른 早期退職 誘引效果는 最初受給年齡의 설정 그리고 연금의 조기수급에 따른 減額率의 크기에 따라 달라지게 된다. 이러한 自律老齡年金制度는 현재 독일 그리고 스웨덴에서 실시되고 있는 반면, 영국에서는 실시되지 않고 있다.

먼저 獨逸은 自律老齡年金制度를 1973년부터 실시해 오고 있으며, 일정한 자격요건<sup>2)</sup>을 갖춘 근로자에 대하여 63세부터 연금수급시점을 선택할 수 있도록 허용하고 있다. 다음으로 스웨덴은 관련제도를 이미 1963년에 도입하여 실시해 오고 있으며, 수급가능연령은 최초 63세에서 1976년에 60세로 下向調整 되었다.

自律老齡年金制度和 관련하여 독일과 스웨덴간 또다른 차이점은 연

2) 독일의 자율노령연금 수급요건과 관련한 사항은 <表 2>를 참조하기 바람.

금의 조기수급에 따른 保險數理原則의 적용정도에 있다<sup>3)</sup>. 독일의 자율노령연금제도는 연금의 조기수급에 따른 보험료 납부기간의 단축부분을 고려하여 매 1년 마다 2.2~2.5% 정도 감액조정되어 保險數理原則(Equivalence Principle)의 적용에 필요한 減額率 7.5%<sup>4)</sup> 보다 훨씬 낮은 수준에 머무르고 있다. 이는 조기노령연금의 선택에 따른 당사자의 經濟的 費用을 완화하여 궁극적으로 조기퇴직을 誘導하는 방향으로 작용하고 있다. 반면 스웨덴의 自律老齡年金制度의 경우 연금의 조기수급에 따른 연금액의 감액은 매 1년 마다 7%씩 이루어지고 있어 독일보다 상대적으로 保險數理의 原則에 근접한 제도를 실시해 오고 있음을 알 수 있다. 종합하면 스웨덴의 자율노령연금은 受給年齡 選擇의 폭에 있어서 독일보다 3년이 넓은 반면, 보험수리원칙에 근접하는 감액률을 적용함으로써 經濟的 動機에 따른 早期退職 誘發效果를 최소화 하고 있다.

셋째, 特例老齡年金制度와 部分年金制度의 도입과 관련한 사항이다. 特例老齡年金制度란 정규노령연금 수급시까지 근로가 현실적으로 한계가 있는 특정 脆弱集團에 대해 연금의 조기수급을 허용해 주는 제도를 말하며<sup>5)</sup>, 이는 현재 독일에서 실시되고 있다. 部分年金制度란 특정연령 계층의 노령근로자를 대상으로 기존의 作業時間을 短縮할 수 있도록 허용해 주고 이에 따른 所得의 喪失分을 年金으로 보충해 주는 제도를 말한다. 이는 현재 스웨덴에서 실시되고 있으며<sup>6)</sup>, 제도의 根本趣旨는 身體

3) 연금가입자가 早期에 연금을 수급하게 될 경우 保險數理의 原則에 따른 연금의 감액은 보험료 納付期間의 短縮, 조기에 지급된 年金額, 그리고 이에 대한 利子分을 감안하여 이루어져야 한다(Helberger, 1984).

4) Müller(1983)는 연금의 早期受給時 매 1년 마다 7.5%씩 減額調整할 경우 개별 가입자의 총보험료 부담액과 총연금수혜간의 均衡 즉, 個人的 收支相等(Individual Equivalence)을 유지하게 되어 年金受給時點과 상관없이 年金財政의 中立化를 이룰 수 있다는 實證的 研究결과를 제시하고 있다.

5) 현재 정규노령연금 수급연령이 60세로 되어 있는 우리나라의 국민연금제도에서도 광부, 그리고 원양어선 선원에 한해서 55세부터 완전노령연금을 지급하도록 하고 있다.

6) 부분연금제도는 스웨덴 이 외에도 노르웨이, 핀란드, 그리고 덴마크에서도 실시되어져 오고 있다. 그리고 독일도 1992년 연금개혁과 함께 부분연금제도를 도입

的 與件과 勞動에 대한 개개인의 選好에 따라 노동시간을 조절할 수 있도록 해줌으로써 노령근로자의 繼續勤勞를 유도하고자 하는 데 있다. 英國의 경우 특례노령연금, 그리고 부분연금과 관련한 제도가 실시되지 않고 있다.

獨逸의 경우 정상적인 연금수급연령이 65세인 반면, 障害勤勞者, 女性勤勞者, 그리고 長期失業者에 대해서는 특례적으로 연금의 조기수급권을 인정해 주고 있다. 障害勤勞者를 위한 특례노령연금의 경우 연금수급개시연령은 1973년 제도도입 당시 62세에서 1979년 61세, 그리고 1980년부터는 60세로 하향조정되었다. 또한 長期失業者 그리고 女性勤勞者에게도 60세부터 조기노령연금의 수급권을 인정해 주고 있다. 特例老齡年金의 減額率은 자유투노령연금에서 처럼 保險數理의 原則을 緩和하여 적용하고 있다.

스웨덴의 경우 1976년부터 部分年金制度(Partial Pension System)를 도입하여 노령근로자에 대해 근로시간의 단축을 허용해 주고 있다. 이로 인한 근로소득의 상실분은 부분연금제도에서 65%까지 보전해 주도록 하여 당사자의 과도한 所得下落을 방지해 주고 있다<sup>7)</sup>. 부분연금제도의 운영을 위한 財源은 別途의 保險料 0.5%로 충당되며, 이는 사용자 또는 자영업자가 전적으로 부담하게 된다. 그리고 부분연금제도의 財政은 별도의 計定을 통하여 독립적으로 관리되고 있다.

部分年金의 受給資格은 60세에서 65세 미만의 노령근로자 또는 자영자로서 45세 이후 최소한 10년 이상 基礎年金制度(Basic Pension System) 뿐만 아니라 追加年金制度(Supplementary Pension System)에 가입한 경

---

하여 실시해 오고 있다. 독일의 부분연금제도에 대해서는 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Übersicht über die Soziale Sicherheit*, 1991, pp.166~168를 참조할 것.

7) 部分年金制度를 통한 근로소득의 보전은 스웨덴 공적연금제도의 所得上限線인 基本額(base amount)의 7.5이내의 소득에 한해서 이루어지고 있다. 그리고 스웨덴의 租稅制度는 소득의 증가에 따른 높은 累進率을 적용하고 있으므로 純所得을 기준으로 살펴볼 때 근로소득을 포함한 부분연금액은 해당 근로자 從前所得의 대략 85~90%까지 보장을 받게 된다(Gohl, 1984).

력이 있는 자에 한정하고 있다. 나아가 부분연금을 수급하고자 할 경우 해당 근로자는 기존의 주당 勤勞時間을 최소한 5시간 이상 단축하여야 하며 동시에 17시간 이상 근로를 하여야만 한다. 이러한 규정에 따라 종전 주당 22시간 이하로 근로를 해오고 있던 자, 또는 기초연금에만 가입해 왔던 低所得階層은 부분연금의 수급자격에서 제외되게 되었다. 그리고 향후 정규노령연금의 수급시 부분연금의 조기수급에 따른 年金額의 減額調整이 발생하지 않도록 하고 있다. 나아가 부분연금의 수급자에 대해서는 정규노령연금 수급연령인 65세를 초과하여 최고 70세까지 繼續勤勞를 하도록 허용해 주고 있으며, 이 경우 정규노령 연금액과 부분연금액의 差額分은 매 1년 마다 7.2%씩 上向調整된다.

部分年金制度는 공무원 그리고 민간부문의 사무직 근로자 등 고용조건이 안정된 특정집단이 주된 受惠對象이 되고 있다(Kruse and Söderström, 1989). 그리고 이들 집단이 부분연금을 수급하게 될 때 해당 기업주가 추가로 소득보전을 해주고 있어 대개의 경우 從前賃金에 근접한 所得保障을 받고 있다<sup>8)</sup>.

이상을 종합해 보면 高度失業期 독일과 스웨덴은 勞動市場政策의 일환으로서 노령근로자에 대해 서로 상이한 정책을 추구해 오고 있음을 알 수 있다. 먼저 獨逸은 특례노령연금의 수급요건을 완화하여 노령기 근로자의 조기퇴직을 誘導하는 정책을 실시해 오고 있다. 이러한 정책은 고도실업기에 勞動市場 參加者의 數를 축소하여 실업률을 저하시키는 효과를 가지고 있다. 다음으로 스웨덴은 部分年金制度의 도입과 part-time 勤勞制度를 활성화하여 노령근로자가 자신의 勤勞時間을 단축하도록 유도하는 정책을 실시해 오고 있다. 이러한 정책은 사회전체적으로 總勞動供給時間을 축소하는 효과를 가져와 대량실업의 위협에 대한 代案的 對處方案으로 활용되고 있다.

넷째, 노령근로자의 조기퇴직을 유도하기 위한 방안으로서 障害年金

8) 1992년 현재 60세 이상 65세 미만 노령근로자의 19%가 부분연금을 받으며 계속근로를 하고 있는 것으로 파악되고 있다(국민연금관리공단, 1995).

受給要件의 緩和를 지적할 수 있다. 장해연금은 질병, 사고 등 수급요건의 발생시 피해 당사자 勤勞能力의 상실정도에 따라 차등지급된다. 그러나 경미한 장애로 인하여 장해연금의 수급요건에 해당되지 않음에도 불구하고 당사자가 적절한 일자리를 마련하지 못하여 失業狀態에 놓이게 될 경우 장해연금이 제공되는 경우가 있다. 이러한 현상은 특히 고도실업기에 빈번하게 발생하게 된다.

독일의 경우 1969년 그리고 1976년 聯邦社會法院(Bundessozial-gericht)의 판결에 따라 장해연금 수급권 인정여부 또는 장해등급의 판정시 건강상태에 대한 醫學的 要件 뿐만 아니라 일반적인 勞動市場 與件이 함께 고려되도록 하고 있다(Conradi et al, 1987). 이에 따라 장해연금 수급자의 급격한 증가는 물론 障害等級의 上向判定을 초래하여 근로자의 早期退職 傾向의 深化와 함께 年金財政에 심각한 壓迫要因으로 작용하고 있다<sup>9)</sup>.

스웨덴의 장해연금제도는 근로능력의 상실정도를 3등급으로 구분하여 연금을 차등지급하고 동시에 老齡의 長期失業者에 대해서도 完全障害年金을 지급하고 있다. 실업자에 대한 장해연금의 受給開始年齡은 관련제도 도입당시인 1972년 62세에서 1974년에는 60세로 下向調整되었다. 그리고 해고로 인한 실업의 경우 해당 기업주는 당사자를 위해 65세까지 基礎年金 및 追加年金制度의 보험료를 납부할 의무가 있다. 이러한 실업과 관련한 장해연금제도는 주로 소득수준이 낮은 未熟練 勤勞者가 주로 이용하고 있다. 왜냐하면 정액의 형태로 지급되는 스웨덴의 基礎年金制度로 인하여 저소득 임금근로자의 경우 연금의 임금대체율이 고소득자에 비해 상대적으로 높게 나타나기 때문이다(Kruse and Söderström, 1989)<sup>10)</sup>.

9) 독일의 경우 1980년 전체 新規 年金受給者의 50%가 障害年金制度를 통하여 조기에 退職을 하였다. 이로 인하여 평균적인 年金受給開始年齡은 해당연도의 경우 남성(여성) 58.8세(59.8세)로 나타났다(VDR, 1994).

10) 追加年金의 수급권이 없거나 그 금액이 극히 미미한 연금수급자의 경우 추가적으로 基礎年金의 산정기준인 基本額의 48%가 지급되고 있다. 1989년 현재 전체 장해연금 수급자의 32%가 낮은 연금의 수급에 따른 부가적인 성격의 보

독일 그리고 스웨덴과는 달리 英國의 경우 장해연금 지급여부의 판정 시 당사자의 勞動市場與件을 감안하지 않고 있으나 80년대 이후 장해연금 受給者의 數가 지속적으로 증가해 오고 있다(Laczko and Phillipson, 1991). 이러한 현상은 영국의 경우 장해연금의 지급을 위한 명확한 醫學的 基準이 결여되어 있는 관계로 인해 醫師의 所見이 장해의 판정에 중요한 변수로 작용하는 현상과 밀접한 관련이 있다<sup>11)</sup>.

## 2. 其他 社會保障制度를 통한 早期退職 類型

이상에서는 고도실업에 대한 對處方案으로서 독일, 영국 그리고 스웨덴의 早期年金受給制度를 살펴보았다. 早期退職의 노동시장정책적 기능을 확대하기 위하여 관련국가에서는 공적연금의 수급연령 이전에 있는 근로자에 대해서도 유사한 정책을 실시하고 있다. 그러나 이 경우 연금의 미지급으로 인하여 해당 당사자의 所得保障問題가 발생하게 된다. 따라서 관련국가에서는 공적연금제도 이외의 사회보장제도를 통하여 經過期間 동안의 소득을 보전해 주도록 하고 있다. Kohli and Rein(1991)은 노령근로자의 조기퇴직 이후 공적연금의 수급시 까지를 退職經路(Pathway of Retirement)로 정의하고 이를 그 사안별로 失業, 健康 그리고 企業經路로 구분하고 있다.

### 가. 失業經路를 통한 早期退職

失業經路를 통한 조기퇴직의 경우 연금수급연령 도달시까지 해당 당사자의 소득보장문제는 失業保險을 통하여 해결되고 있다. 이때 실업급여는 그 기능별로 소득원의 상실에 따른 賃金代替的 機能(Income

---

조금을 지급받고 있다(National Social Insurance Board, 1991).

11) 家庭醫制度를 유지하고 있는 영국의 경우 장해연금 수급여부를 판정함에 있어서 醫學的 기준은 물론 환자와 의사간의 개인적 친밀도가 상당한 영향을 미치고 있다(Laczko and Phillipson, 1991).

Replacement Function)과 노동공급량의 조절을 위한 勞動市場政策的 機能(Labour Market Function)을 가지게 된다(Calcoen et al, 1988). 고도 실업기 後者의 기능을 강화하기 위한 일환으로서 노령근로자에 대해 실업급여의 支給期間을 延長하거나 支給要件을 緩和해 주는 제도적 장치가 마련되고 있다.

獨逸의 경우 수차례의 關聯法 개정을 통하여 실업급여의 支給期間이 延長되고 있다. 최근의 규정에 의하면 노령의 장기실업자에 대해서는 失業者 特例老齡年金 支給年齡인 60세 이전까지 최고 32개월 동안 失業給與가 지급될 수 있도록 하고 있다(Jacobs et al, 1991). 반면에 英國의 경우 실업급여는 최고 1년 동안 지급되고 있다. 그러나 노령의 저소득 실업자에 대해서는 1983년 법개정을 통해 특별히 정규노령연금 수급연령인 65세까지 社會年金(Social Pension)을 지급할 수 있도록 하고 있다. 社會年金의 支給資格은 60세 이상의 실업자로서 동시에 公共扶助의 受惠對象者로 하고 있다. 이 경우 보험료의 납부 없이 65세까지 基礎年金制度(Basic Pension System)에 가입한 것으로 인정해 주고 있다. 스웨덴의 실업보험의 경우 노령의 실업자에 대해서 60세 이전 최장 21개월까지 失業給與가 지급되고 있다.

給與水準을 살펴보면 독일의 경우 실업급여는 扶養子女의 유무에 따라 각종 공과금을 공제한 해당 당사자의 失業前 平均所得의 67% 또는 60%가 지급된다. 반면 英國과 스웨덴의 경우 당사자 소득의 고저와 상관없이 定額의 形態로 실업급여가 지급되며, 영국의 제도는 부양가족이 있을 경우 추가로 家族手當을 지급하고 있다. 일반적으로 정액급여의 경우 賃金代替率은 所得階層別로 상이하게 되어, 실업보험제도를 통한 早期退職 誘引效果는 저소득계층에서 높게 나타나고 있다.

실업보험제도를 통한 실업급여 이외에도 관련국가에서는 失業扶助制度를 별도로 두고 있다. 이는 실업보험의 급여기간을 초과하여 繼續적으로 失業狀態에 있는 者에 대한 소득보전을 위하여 실시되고 있으며 必要財源은 一般財政에서 충당되고 있다. 영국 그리고 스웨덴의 경우 실업

부조는 실업급여에서 처럼 定額으로 지급되며, 독일의 경우 부양자녀의 유무에 따라 從前所得의 57% 또는 53%가 지급된다. 그리고 급여기간을 살펴보면 獨逸과 英國의 경우 期間의 制限이 없는 반면, 스웨덴의 경우 300일로 그 기간이 한정되어 있다.

실업급여와 실업부조는 해당 당사자의 勤勞意思와 적극적인 求職活動을 수급요건으로 하고 있으나, 노령의 실업자에 대해서는 이러한 요건을 상당부분 緩和해 주고 있다. 따라서 재취업의 기회가 희박한 노령 실업자의 경우 失業은 退職의 包括的 段階로 이해되어 질 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 관련국가에서는 노령의 실업자에 대해 失業給與 支給期間을 延長 또는 受給要件을 緩和하여 소득보장의 결함문제를 해소하고 退職時點을 앞당길 수 있도록 하고 있다.

#### 나. 健康經路를 통한 早期退職

健康經路를 통한 早期退職의 경우 공적연금의 수급시까지 해당 당사자의 소득보장문제는 사용자 그리고 醫療保險制度를 통하여 해결되고 있다. 독일의 경우 근로자의 상병시 최초 6주간 企業主가 당사자의 중진 소득 全額을 보전해 주도록 하고, 그 이상의 기간에 대해서는 醫療保險이 당사자 從前所得의 80%를 지급하도록 하고 있다. 이때 의료보험의 상병급여 支給期間은 제한이 없으나, 다만 동일한 질병에 대해서는 최고 1년 반을 초과할 수 없도록 하고 있다. 반면 英國의 경우 상병급여는 최고 28주로 제한되어 있으며<sup>12)</sup>, 급여는 소득등급을 二分化 하여 차등지급된다. 스웨덴의 경우 상병수당은 최고 1년을 초과하지 못하도록 되어 있으며, 이 경우 기업에서 追加적으로 補助金이 지급되고 있다.

일반적으로 노령근로자의 경우 身體上의 缺陷 또는 疾病으로 인해 장기간 동안 근로를 중단하고 상병급여 등 소득보조를 받게 될 경우 중국

12) 질병상태가 28주를 초과할 경우 자동적으로 장해연금의 수급자격이 부여되고 있다.

에는 障害年金을 수급하여 早期退職을 하게 된다. 그리고 해당국가의 경우 상병급여는 장애연금보다 높게 책정되어 있어 費用輕減의 차원에서 再就業의 가능성이 희박한 노령의 慢性 疾患者에 대해서는 장애연금의 受給要件을 緩和해 주는 정책을 실시하고 있다.

#### 다. 企業經路를 통한 早期退職

企業經路를 통한 早期退職의 경우 소득보장문제는 주로 기업내부에 마련된 企業年金制度를 통하여 해결이 되고 있다. 즉, 기업은 企業年金의 受給要件을 緩和하거나 급여액을 上向調整함으로써 기업내 剩餘人력을 감축하는 정책을 실시하게 된다. 그러나 기업연금을 통한 조기퇴직유도는 해당 기업에 상당한 비용부담을 초래하게 되므로 통상적으로 기업내 특정집단에 대해 選別的으로 이루어지고 있다.

企業年金을 통한 조기퇴직 誘引效果는 기업연금이 노후소득에서 차지하는 比重이 높을수록 크게 나타날 것이다. 이와 관련하여 연금수급자 가구소득 중 기업연금이 차지하는 비중은 1980년의 경우 英國이 20%로 가장 높고<sup>13)</sup>, 獨逸 13%, 그리고 스웨덴 1% 미만의 순으로 나타나고 있다(OECD, 1988). 실제로 英國의 경우 1983년 60세 이상 65세 미만 남성 근로자의 17% 가량이 企業年金을 수급하여 早期退職을 하였다(Laczko and Phillipson, 1991). 英國의 기업연금은 주로 大企業과 事務職 勤勞者를 대상으로 실시되고 있어 企業經路를 통한 조기퇴직은 소득수준이 상대적으로 높고 雇傭條件이 안정된 집단에서 나타나고 있다. 반면 독일과 스웨덴의 경우 노후소득 중 公的年金이 차지하는 비중이 상대적으로 높

13) 노령의 연금수급자 가구의 소득원 가운데 企業年金이 차지하는 비율이 높게 나타나고 있는 현상은 英國 老後所得保障制度의 特徵을 반영하는 것으로 판단된다. 역사적으로 볼 때 英國의 경우 다른 국가에 비해 기업연금제도가 상당히 발전되어 왔으며, 1978년 국가책임의 追加年金制度를 도입할 당시 이러한 점을 감안하여 기업에게 公積연금과 기업연금 중 하나를 選擇할 수 있는 자격(contracting-out)을 부여하였다. 이에 따라 현재 전체 근로자의 절반 가량이 公的追加年金 대신 企業年金에 가입하고 있다(Kohl, 1988).

아<sup>14)</sup> 기업연금 자체 만으로 노령근로자의 조기퇴직을 유인하는 효과는 微弱하게 된다. 따라서 이들 국가에서는 실업 또는 장기질병 등으로 노령근로자가 근로를 중단하고 사회보험급여를 수급할 경우 追加적으로 企業年金 또는 退職金の 給付額을 上向調整해 줌으로써 당사자의 조기 퇴직을 유도하고 있다<sup>15)</sup>.

## V. 早期退職의 經濟·社會的 波及效果

만성적인 고도실업단계에 접어든 西歐 先進國에 있어서 사회보장제도의 性格이 變化해 오고 있다. 원래 特定한 社會的 危險(실업, 질병, 노령, 장애, 빈곤 등)에 대처하기 위해 마련된 개별 사회보장제도가 노령근로자의 조기퇴직을 유도하기 위한 普遍的인 手段으로 活用되고 있다. 이에 따라 법적으로 정해진 정규노령연금의 受給年齡과 노령근로자의 실제 退職年齡 간의 乖離가 점차적으로 커져 가고 있다. 아래에서는 조기퇴직의 波及效果를 經濟的 그리고 社會的 의미로 구분하여 살펴보고자 한다.

### 1. 早期退職의 經濟的 波及效果

노령근로자의 조기퇴직은 經濟的인 의미에서 肯定的인 側面과 否定的인 側面을 동시에 가지고 있다. 먼저 조기퇴직의 肯定的인 점은 다시 企業 그리고 國家의 側面으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 기업의 측면에서 노령근로자의 조기퇴직은 人件費의 節減, 人事적체현상의 해소, 기업내

14) OECD(1988)의 통계자료에 의하면 年金受給者 家口의 전체소득 중 社會保險給與가 차지하는 비율을 살펴보면 1980년 獨逸과 스웨덴의 경우 83%인 반면, 英國의 경우 62% 수준에 불과하다.

15) 일례로 獨逸의 경우 기업은 解雇防止規定(Kündigungsschutzregelung)과의 妥協을 피하기 위하여 근로자와 共謀하여 失業給付를 수급하도록 유도하고, 이 경우 추가적으로 기업연금 또는 퇴직금을 일정부분 上向調整해 주고 있다.

人的構成的 年少化 그리고 對外競爭力의 強化에 기여를 하게 된다. 그리고 국가의 측면에서도 노령근로자의 조기퇴직에 따라 마련되는 空席을 젊은 실업자에게 제공하게 될 경우 이는 고도실업에 따른 政治的 負擔의 輕減은 물론 사회전체 生産性의 提高와 함께 經濟成長에도 긍정적으로 작용하게 된다.

다음은 早期退職의 否定的인 點으로서 人的資本의 活用期間(Period of Armortisation)이 단축되어 사회전체적으로 심각한 浪費要因으로 작용하게 된다. 그리고 사회평균적인 消費와 貯蓄水準은 노령근로자의 퇴직행태 및 老齡化 趨勢에 의해 영향을 받게 될 가능성이 있다(Hagemann and Nicoletti, 1989). 왜냐하면 노령인구 또는 연금수급계층의 限界消費性向은 경제활동중인 젊은 계층에 비해 상대적으로 높게 나타나기 때문이다. 따라서 早期退職傾向의 심화는 장기적으로 國內貯蓄率의 減少를 가져와 이에 따른 투자재원의 부족은 경제성장의 沮害要因으로 작용하게 될 수 있다.

조기퇴직은 非所得活動期間의 延長을 의미하며, 따라서 이 기간동안 해당 당사자의 소득보장을 위한 追加的인 費用을 수반하게 된다. 이러한 비용의 부담문제와 관련하여 勞·使·政 당사자간 첨예한 利害의 대립현상이 대두될 수 있다(Casey, 1989). 먼저 조기퇴직에 따른 費用을 해당 당사자인 노령근로자가 부담하게 될 경우, 이는 老後貧困問題를 量産할 우려가 있다. 특히 노령시기의 빈곤은 자력에 의한 現實克服 機會의 永久的인 喪失(Irreversibility of Poverty)을 의미한다는 점에서 조기퇴직의 深刻性이 제기되고 있다. 다음으로 조기퇴직에 따른 비용을 企業이 부담하게 되는 경우가 있다. 이 경우 기업은 과도한 비용을 부담하게 되어 採算性 惡化에 따른 기업의 대외경쟁력이 약화될 우려가 있다. 마지막으로 조기퇴직의 비용을 社會保障制度가 부담하는 경우가 있다. 이는 노동시장의 수급 불균형과 관련한 문제를 사회보장제도로 轉嫁 즉, 費用의 外部化(externality)문제를 야기하여 보험료 또는 조세의 주된 負擔主體인 經濟活動人口의 반발은 물론 기업의 대외경쟁력 저하를 초래할 우려가 있다.

## 2. 早期退職의 社會的 波及效果

조기퇴직의 社會政策的 意味와 관련하여 다음과 같은 의문을 제기해 볼 필요가 있다. 즉, 조기퇴직제도의 주된 適用對象이 누구이며, 동시에 이 경우 해당 당사자에게 어떠한 影響이 발생하는가와 관련된 문제이다.

다음의 <表 3>은 獨逸의 工場職 그리고 事務職 勤勞者 年金制度에서 각종 年金수급제도의 受給者가 公히 70세에 도달한 시점에서 各자의 年金수준을 性別로 구분하여 相互比較하고 있다. 比較의 基準으로 여기서는 특정 年金수급제도를 선택한 전체 수급자의 平均年金額을 標準所得 勤勞者(Eckrentner)의 年金額<sup>16)</sup>으로 나눈 비율을 채택하고 있다.

<表 3> 標準所得 勤勞者의 年金額 對比 個別 年金受給制度 受惠者의 平均年金額 比率(1988)

(단위: %)

| 공적연금제도                 | 수급개시연령 | 연금수급제도         | 남자 <sup>1)</sup> | 여자 <sup>1)</sup> |
|------------------------|--------|----------------|------------------|------------------|
| 공 장 직<br>근 로 자<br>연금제도 | 60세    | 실업자 특례노령연금     | 115.0            | 32.4             |
|                        | 60세    | 장해 근로자 특례노령연금  | 116.6            | 52.8             |
|                        | 60세    | 여성 근로자 특례노령연금  | -                | 38.0             |
|                        | 63세    | 자율노령연금         | 120.7            | 45.2             |
|                        | 65세    | 정규노령연금         | 81.2             | 22.6             |
|                        | 65세 이후 | 정규노령연금 유보자의 연금 | 76.3             | 26.8             |
| 사 무 직<br>근 로 자<br>연금제도 | 60세    | 실업자 특례노령연금     | 133.6            | 47.7             |
|                        | 60세    | 장해 근로자 특례노령연금  | 139.4            | 91.8             |
|                        | 60세    | 여성 근로자 특례노령연금  | -                | 78.7             |
|                        | 63세    | 자율노령연금         | 146.1            | 86.1             |
|                        | 65세    | 정규노령연금         | 104.3            | 39.1             |
|                        | 65세 이후 | 정규노령연금 유보자의 연금 | 112.7            | 47.5             |

註: 1) 각종 年金수급제도의 전체 수혜자가 70세에 도달한 시점을 基準으로 해당 연도 표준소득자의 연금액과 比較한 수치임.

資料: VDR, *Statistik Rentenbestand*, 1988.

16) 독일에서 있어서 표준소득 근로자의 연금액이란 공적연금제도에 40년 동안 가입하고, 가입기간 중 매년 전체가입자 평균임금에 상응하는 소득수준에 있었던 자가 65세 도달하였을 때 받게 되는 연금액을 의미한다.

<表 3>에서 우리는 다음과 같은 사실을 발견할 수 있다.

- 早期老齡年金 受給者의 平均年金額이 正規노령연금 受給者 또는 正規노령연금의 受給權을 留保하여 계속근로를 하고 65세 이후에 연금을 受給한 者의 平均年金額 보다 월등히 높다<sup>17)</sup>.
- 연금수급제도별로 살펴볼 때 事務職 勤勞者의 평균연금액이 工場職 勤勞者의 경우보다 높게 나타나고 있다.
- 女性의 평균연금액이 男性에 비해 현저하게 낮게 나타나고 있다.

이상에서 살펴볼 때 獨逸의 경우 조기노령연금제도의 주된 受惠階層은 기대 연금액이 높은 男性 勤勞者集團(특히 사무직 근로자)에서 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 다음과 같은 制度的인 要因에 기인하고 있다. 첫째, 조기노령연금의 수급시 실제 年金額의 減額이 保險數理原則에 의한 調整率 보다 월등히 낮은 수준에서 이루어지고 있다는 점이다. 이에 따라 연금을 조기에 수급하게 될 경우 실제로 납부한 보험료 총액보다 추후 받게 될 연금총액이 높게 되어 經濟的 利益이 발생하게 된다. 둘째, 연금의 조기수급은 당사자의 年金加入期間을 단축하게 되어 그에 해당하는 만큼 실제 연금수급액이 감소하게 된다. 일반적으로 연금수급시점의 선택은 收益率의 極大化와 老後貧困問題의 解決이라는 두 가지 상반된 目標體系下에서 이루어지게 된다. 이에 따라 소득수준이 상대적으로 높고 별도의 老後對備策을 마련해 둔 노령근로자가 연금의 조기수급에 따른 자신의 經濟적 효용을 극대화 하게 된다. 셋째, 근로소득과는 달리 연금소득에 대해서는 각종 稅金控除惠澤은 물론 社會保險料의 納付義務가 免除되고 있다. 따라서 純所得을 기준으로 볼 때 임금소득과 연금소득간의 격차가 크지 않게 된다<sup>18)</sup>. 이상을 종합해 보

17) 독일의 경우 해당 근로자가 희망을 할 경우 최고 67세까지 공적연금제도의 가입을 허용해 주고 있다. 이때 연금수급권의 보류에 따른 연금액의 증액은 매년 7.2%씩 이루어지게 된다.

18) 공적연금제도에 40년(45년) 동안 가입한 표준소득근로자(Eckrentner)에 대한 연금의 임금대체율은 순소득을 기준으로 해서 볼 때 1989년의 경우 64.3%

면 獨逸의 경우 조기연금수급자는 보험수리원칙의 완화와 제세 공과금의 면제에 따라 상당한 經濟的 惠澤을 받고 있음을 알 수 있다. 그러나 社會政策的 側面에서 否定的 要因으로는 무엇보다도 이러한 혜택의 주된 수혜계층이 소득수준이 높은 男性의 事務職 勤勞者가 되고 있다는 점이다.

독일과는 달리 英國의 경우 조기퇴직의 주된 대상은 低所得의 老齡勤勞者가 되고 있다. 이에 대한 주된 이유로서 영국에는 근로자에 대한 解雇防止規程이 미비되어 노령근로자의 조기퇴직에 企業의 影響力이 크게 작용하고 있다는 점을 지적할 수 있다<sup>19)</sup>. 즉, 解雇防止規程의 未備는 勞動市場 參與機會의 不平等으로 작용하게 되어 교육수준 및 생산성이 높은 소수의 中心部 勤勞者에 대해서는 고용안정과 함께 높은 임금이 제공되고 있는 반면, 대다수 未熟練의 老齡勤勞者에 대해서는 早期解雇의 威脅이 상존하게 된다. 나아가 영국의 경우 노령의 장기실업자를 위한 특례노령연금제도가 없으며 실업급여 또한 지급기간의 제한과 지급수준이 낮아 早期退職者의 老後貧困問題가 심각하게 대두되고 있는 실정이다(Lawson, 1987).

스웨덴은 특유의 完全雇用政策에 기반을 둔 福祉國家理念에 따라 노령근로자에 대해 雇傭安定化 政策을 실시함으로써, 조기퇴직에 따른 經濟·社會的 弊害를 최소화 하는 노력을 하고 있다. 대표적인 제도적 장치로서 部分年金制度和 엄격한 解雇防止規程의 適用을 지적할 수 있다. 이러한 노령계층에 대한 고용정책의 효과는 앞의 <表 1>에서 살펴 본 바와 같이 스웨덴 노령인구의 경제활동참가율이 比較對象國 가운데 월등하게 높게 나타나고 있다는 점에서도 입증되고 있다. 그리고 노령계층에

(72.4%)에 달하고 있다(Bundesminister für Arbeit und Sozial-ordnung, 1991).

19) 해고방지법에 의거 근로자의 해고를 엄격하게 규제하고 있는 스웨덴 그리고 독일과는 달리 영국에는 근로자의 해고와 관련하여 1966년에 제정된 剩餘人力 解雇補償法(Redundancy Payment Act)이 있다. 이 법은 근로자의 해고에 대한 企業의 自律權을 일정부분 보장해 주고, 대신 解雇豫告期間과 退職給與의 수준을 해당 근로자의 종사기간과 연령에 따라 差等化 하도록 규정하고 있다.

대한 적극적인 雇傭安定政策의 實施에 따른 사회보장정책적 효과로서 스웨덴의 경우 65세 이상 전체 노령인구에서 公共扶助를 수혜하고 있는 자의 比率이 2% 이내로 전체 서구선진국 가운데 가장 낮다는 점을 지적할 수 있다(Kohl, 1988).

위에서 언급한 스웨덴의 노령계층에 대한 고용정책의 長點에도 불구하고 다음과 같은 측면에서 問題點을 제기하고 있다. 첫째, 생산성이 저하된 노령근로자에 대한 長期雇傭政策으로 인하여 해당 기업은 물론 사회전체적인 生産性이 鈍化되고 있다는 점이다. 둘째, 완전고용을 추구하기 위한 政府主導 膨脹政策의 副作用으로써 만성적인 인플레이 현상과 함께 전체산업에 대한 國家部分의 比率이 점차적으로 높아져 가고 있다는 점이다<sup>20)</sup>.

## VI. 結 論

高度産業社會의 특징으로서 급속한 기술발전, 기계화 그리고 경영합리화는 노동수요를 감소하여 失業率의 增加와 고도실업현상의 慢性化로 작용하고 있다. 이러한 상황에서 경제활동의 후반기에 있는 근로자의 雇傭不安定問題는 一般的인 현상으로 인식될 수 있다. 왜냐하면 노령근로자의 경우 신체적 기능의 저하에 따른 人的資本의 絶對的 價値切下와 신기술에 대한 適應能力의 低下에 따른 人的資本의 相對的 價値切下의 問題가 동시에 나타나기 때문이다<sup>21)</sup>. 따라서 노령근로자의 雇傭安定은 시장의 自律機能에 의해 자동적으로 달성되어 질 수 없으며, 政府의 적

20) 일례로 1988년의 경우 스웨덴 전체 3차산업 가운데 국가부분이 차지하는 비율은 대략 60%에 달하고 있다(Kruse and Söderström, 1989).

21) 고도산업사회에서 노령근로자의 고용불안정과 관련한 대표적인 논문으로 P. Friedmann und S. Weimar, "Mit 55 zum alten Eisen?: Die vorzeitige Pensionierung älterer Arbeitnehmer als betrieblicher Beschäftigungsstrategie", 1980을 참조할 것.

절한 政策的 介入이 요구되고 있다.

노령근로자에 대한 雇傭政策은 失業問題의 解消라는 정책적 목표와 밀접한 상관계를 가지고 있다. 관련국가에서는 老齡勤勞者의 雇傭問題와 관련하여 상이한 정책을 수행해 오고 있으며, 이로 인한 社會·經濟的 波及效果 또한 서로 상이하게 나타나고 있다.

먼저 獨逸은 노령근로자의 雇傭安定政策보다 國內失業의 抑制政策을 우선적인 목표로 설정하고 있다. 따라서 다양한 조기퇴직 프로그램을 개발하여 노령근로자의 早期退職을 誘導해 오고 있다. 이러한 점에서 독일은 高度失業의 危險을 社會保障制度로써 대처하고 있는 대표적인 나라로 특징지을 수 있다(Helberger, 1987).

다음으로 英國은 고도실업의 문제를 市場經濟의 原理에 따라 해결하고자 하고 있다. 이에 따라 영국의 경우 독일과는 달리 勞動市場政策과 社會保障政策間 相互 連繫性이 미미하며, 개별 사회보장제도는 노령근로자 고용안정의 개선에 기여하기 보다는 勞動市場의 結果에 따라 나타난 위험(특히 실업, 빈곤 등)에 대해 事後的으로 급여를 제공하는 형식을 취하고 있다.

마지막으로 스웨덴은 고도실업의 위협에도 불구하고 노령계층에 대하여 積極的인 雇傭政策을 추구하고 있다. 이는 스웨덴 福祉國家의 基本的인 理念으로서, 最善의 社會保障政策은 豫防的 次元의 完全雇用政策을 통한 고용기회의 제고와 勞動市場 參與機會의 個人間 再分配에 있다는 신념을 바탕으로 하고 있다(Lawson, 1987).

이상에서는 高度失業問題와 老齡勤勞者의 雇傭不安定問題를 중심으로 독일, 영국 그리고 스웨덴의 정책적 대응에 대해 살펴 보았다. 관련국가와 마찬가지로 현재 우리나라에서도 景氣沈滯에 따른 실업률의 증가와 早期解雇, 名譽退職 그리고 낮은 停年年齡 등으로 인한 고용불안정현상이 대두되고 있다. 노령계층에 대한 所得保障裝置가 미약한 우리나라의 경우 早期退職은 老後貧困問題의 大量化를 초래할 우려가 있다. 노령계층에 대한 정부의 雇傭政策은 二元的 接近이 필요로 할 것으로 판단된

다. 즉 이미 실업상태에 있는 계층에 대한 事後的인 次元의 雇傭創出政策과 취업상태에 있는 노령계층을 대상으로 한 豫防的 次元의 雇傭安定化 政策을 분리하여 실시할 필요가 있다. 특히 老齡就業階層에 대한 雇傭安定化 政策은 조기해고에 따른 社會的 脆弱集團의 擴大再生産을 미연에 방지할 수 있다는 長點을 가지고 있다. 노령계층의 雇傭安定과 社會保障的 支援을 위한 국가적 차원의 대응전략으로써 스웨덴의 部分年金制度和 獨逸의 特例老齡年金制度 등은 우리나라에 상당한 示唆點을 제시하고 있다.

### 參 考 文 獻

- 국민연금관리공단, 「스웨덴 연금제도의 최근동향」, 『연금동향』, 제97호, 1995, pp.6~10.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Übersicht über die Soziale Sicherheit*, Bonn, 1991.
- Calcoen, F., Eeckhoudt, L. und Greiner, D., “Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Sozialschutz und Beschäftigungspolitik: ein internationaler Vergleich”, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Jg.61, 1988, pp.182~189.
- Casey, B., “Early Retirement: the Problems of ‘Instrument Substitution’ and ‘Cost Shifting’ and their Implication for Restructuring the Process of Retirement”, Schmähl, W.(ed.), *Redifining the Process of Retirement – An international Perspective*, Heidelberg, Berlin, 1989, pp.133~149.
- Conradi, H., Jacobs, K. und Schmähl, W., “Vorzeitiger Rentenbezug in der Bundesrepublik Deutschland”, *Sozialer Fortschritt*, Jg.36, 1987, pp.182~189.
- Friedmann, P. und Weimer S., “Mit 55 zum alten Eisen?: Die vorzeitige

Pensionierung älterer Arbeitnehmer als betrieblicher Beschäftigungsstrategie”, *WSI-Mitteilungen*, Hf.10. 1980, pp.563~570.

Hagemann, R. and Nicoletti, G., “Population Aging: Economic Effect and Some Policy Implication for Financing Public Pensions”, *OECD Economic Studies*, Nr.12, Spring, 1989, pp.52~92.

Helberger, Chr., “Notwendigkeit und Möglichkeiten der Reform der GRV – Leistungsseite”, Lampert, H. und Kühlewind, G.(ed.), *Das Sozialsystem der BRD: Bilanz und Perspektiven*, Beitrag AB, Bd.83, Nürberg, 1984, pp.136~186.

\_\_\_\_\_, *The Impact of Exit on the Labor Market*, 1987.

\_\_\_\_\_, “Staare Sozialversicherungssysteme für flexibilisierte Arbeitsmärkte? – Möglichkeiten und Probleme einer Flexibilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung”, Rolf, G., Spahn, P. B. und Wagner, G.(ed.), *Sozialvertrag und Sicherung: Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs – und Umverteilungssysteme*, Frankfurt, New York, 1988, pp.381~402.

Jacobs, K., Kohli, M. and Rein, M., Germany, “The Diversity of Pathway”, Kohli, M., Rein, M., Guillemard, A.-M. and van Gunsteren, H.(ed.), *Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force*, Cambridge, New York, 1991.

Jacobs, K. und Schmähl, W., “Der Übergang in den Ruhestand – Entwicklungen, Öffentliche Diskussion und Möglichkeiten seiner Umgestaltung”, *Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Bd.21, 1988, pp.194~205.

Kohl, J., “Alterssicherung in Westeuropa: Strukturen und Wirkungen”, Schmidt, M. G.(ed.), *Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen, politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 19, 1988, pp.1~36.

- Kohli, M. and Rein, M., "The Changing Balance of Work and Retirement", Kohli, M., Rein, M., Guillemard, A.-M. and van Gunsteren, H.(ed.), *Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force*, Cambridge, New York, 1991.
- Kruse, A. and Söderström, L., "Early Retirement in Sweden", Schmähl, W.(ed.), *Redifining the Process of Retirement – An international Perspective*, Heidelberg, Berlin, 1989, pp.39~61.
- Kühlewind, G., "Beschäftigung und Ausgliederung älterer Empirische Befunde zu Erwerbsbeteiligung, Rentenübergang, Vorruhestandsregelung und Arbeitslosigkeit", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg.19, Hf.2, 1986, pp.209~221.
- Laczko, F. and Phillipson, C., "The Contradiction of Early Exit", M., Rein, M., Guillemard, A.-M. and van Gunsteren, H.(ed.), *Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force*, Cambridge, New York, 1991.
- Lawson, R., "Gegensätzliche Tendenz in der Sozialen Sicherheit: Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Schweden", *Zeitschriften für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, 1987, pp.23~45.
- Müller, H.-W., "Zur Herabsetzung der Altersgrenze", *Deutsche Rentenversicherung*, Hf.2~3, 1983, pp.89~117.
- National Social Insurance Board, *Social Insurance Statistics: Facts 1990*, 1991.
- OECD, *Reforming Public Pensions*, Paris, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Labour Force Statistics*, Paris, 1985, 1995.
- VDR, *VDR Statistik: Rentenbestand 1*, Bd.80, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Rentenversicherung in Zahlen: Ausgewählte statistische Daten*, Stand Nov., 1994.

*Summary*

---

## Comparative Analysis of Early Retirement Scheme and Its Impact on Three Countries

*Jungwoo Lee*

---

In recent years, Korea has been facing the cold wave of a deteriorating social environment in which the unemployment rate and the forced retirement system have increased along with economic recession. Even worse, the introduction of a new lay-off system, which is currently under discussion as a measure for the development of labor relations, deepens the insecure feelings of general employees. Seen from an empirical standpoint, the employment instability factor threatens the vulnerable groups of the middle or old aged workers and the disabled workers more than other groups. In this regard, social security policies should be provided for securing the employment stability of labor workers and the incomes of the early retirees.

In this study, the managerial state of the early retirement scheme and its socio-economic impact on Germany, UK, and Sweden are analyzed as a basic form of research, which is a prerequisite to establishing the social security policies for these groups. The early retirement scheme has two functions: 1) it provides income security for the early retirees till they reach the age of allowance; 2) it derives early retirement of the older workers and gives job opportunities to young workers, thus decreasing the unemployment rate.

However, different policy measures are found in the case countries. Germany has dealt with its high unemployment rate by developing various early retirement programs from a social security perspective. Meanwhile, the UK restrains the governmental interruption

in spite of the high unemployment rate. Therefore, personal social security systems function ex post facto and deal with the problems of unemployment and poverty arising in the labor market. Lastly, Sweden deals with unemployment problem through active employment policies and prevents early retirement by reallocating job opportunities among individuals. Sweden's partial pension scheme, which is a fine measure for employment stability by adopting a social insurance system, is particularly instructional for Korea.