

# 중국 도시 기업과 기관·사업단위 근로자의 양로금 격차 형성과정 고찰

*A Study of the Formation of Pension Disparities among Employees in  
Urban China*

김병철 중국인민대학교 사회복지학과 조교수

## 1. 서론

최근, 중국 기업과 기관·사업단위 근로자의 양로금 격차가 다시금 사회적 관심을 불러 일으켰다. 이러한 사회적 관심은 지난 3월 5일부터 중국 베이징의 인민대회당에서 개최된 중국 최고 국정자문기구인 중국인민정치협상회의(정협)과 국회 격인 전국인민대표대회(전인대)에서 참석한 양회(정협+전인대) 대표위원들의 특별한 관심에 반영되었다. 이번 양회에서는 글로벌 금융위기가 회복되는 시점에서 중국의 지속적인 경제성장을 위한 재정·화폐정책과 경제발전모델의 전환 등 산업정책이 주요 관심사였고, 부동산 가격 급등현상에 따른 주택정책과 교육·의료, 농민공, 부정부패 방지, 선거법 개정, 호구제도 개혁 등 민생 문제가 주요 이슈로 다뤄졌다. 민생문제와 관련해서, 취약계층을 위한 기본생활보장 및 소비수요의 향상 뿐만 아니라 갈수록 심각해지는 도시와 농촌, 가진 자와 못 가진 자 등 계층 간 차별의 최소화 방안이 양회

(兩會)의 최대 관심사였다. 특히, 양회 기간 동안 “동일한 연령과 학력에도 불구하고, 기관(국가기관), 사업단위, 기업의 근로자들의 퇴직금이 왜 이렇게 큰 차이를 보이느냐?”에 양회 대표위원들의 관심이 모아지면서, 그간 문제가 되어왔던 단위별 퇴직금 격차를 없애야 한다는 목소리가 점차 높아졌다.

사실상, 단위별 양로금 격차는 비단 개혁개방에 따른 양로보험제도의 개혁으로 인한 사회적 문제이기보다는 중국사회에서 전통적으로 도시주민을 대상으로 실시한 “단위(單位)보장제”에서 기본적으로 기인한다고 볼 수 있다. 개혁개방 이전 계획경제시기에 실시된 “단위보장제”의 영향으로 도시의 모든 근로자는 단위(도시에서는 기관, 사업단위, 기업으로 분류됨)에 배정되어 그 소속된 단위에서 별도의 임금과 사회복지제도를 제공받았다. 예를 들면, 기관·사업단위에 배정된 근로자는 기업에 배정된 근로자와 다른 양로보험체계에 적용되었다. 그리하여, 한 제도(양로보험)내에 두가지 방안(기업과 기관·사업

단위가 기업과는 다른 별도의 방안을 실시)이 병존하는 이른바 쌍궤제(隴軌制)가 형성되었다.

여기서 바로 양로보험제도상의 공평성 문제가 제기된다. 쌍궤제의 실시로 인해, 근로자기본양로보험에 적용되는 기업 근로자는 개인이 보험금을 납부해야 하지만, 기관·사업단위 근로자는 개인이 보험금을 납부하지 않아도 퇴직 후 기업 근로자보다 더 많은 양로금을 지급받는다. 양로보험 개혁이 심화됨에 따라 기업과 기관·사업단위가 서로 다른 양로제도 개혁방안을 선택하면서, 결국 쌍궤제는 단위별로 양로금 수급의 불공평을 발생시키는 주요 원인이 되었다. 그러므로, 본고는 최근 중국에서 양로금 공평성 문제를 논의함에 있어 양로금 격차가 형성된 과정을 살펴보고자 한다.

## 2. “쌍궤제”가 남긴 기업과 기관·사업단위 근로자의 양로금 불평등 문제

현행 중국의 양로보장체제는 사회지위와 직업 등의 신분적 특징을 근거하여 크게 네 가지로 구분된다. 도시에서는 기관·사업단위 퇴직제도, 근로자기본양로제도, 농민공 양로보험제도가 실시되고, 농촌에서는 농촌 사회양로보험제도가 실시되고 있다. 본고의 주제인 도시 양로보험제도는 기관·사업단위의 퇴직제도와 기업의 근로자기본양로보험제도로 구성된다.

중국의 양로보험제도는 1950년대부터 수립되기 시작했는데, 수립 초기에 양로보험제도는 단지 도시 근로자(주로 도시 기업, 사업단위, 국

가기관의 근로자를 지칭함)에게 적용되었다. 사실상 이때만 해도 도시 근로자 간의 양로보험제도에 큰 차이는 없었다. 예를 들면, 1978년에 반포된 양로보험 산출과 지급방안 중 기업과 기관·사업단위의 양로보험 산출과 지급사항은 거의 동일했다(杨立雄, 2009). 하지만 1980년대 이후 양로보험제도 개혁이 심화되면서, 단위별 양로보험제도에 실질적인 변화가 발생하였다. 가령, 기업 근로자의 양로보험제도에 근본적인 변화가 생긴 반면, 기관·사업단위 근로자는 여전히 단위보장제의 색채가 남아있는 1978년 국무원 제 104호 문건의 규정에 따라 기존의 퇴직제도에 적용되었다. 그리하여, 중국의 근로자는 단위별로 다른 양로제도에 적용되기 시작했으며, 이에 따라 그들에게 지급되는 양로금 격차가 확대되기 시작했다.

먼저, 양로보험의 급여수준을 살펴보면, 전체적으로 양로금이 상당히 낮게 지급된 점을 확인할 수 있다(표 1 참조). 인력자원·사회보장부에서 제공한 통계자료에 따르면, 2008년 전국 기업 퇴직자 일인당 매월 평균 기본양로금은 1,080위엔이고, 재직근로자 평균 임금은 2,435.75위엔이며, 기본양로금 소득대체율은 44.34%에 그쳤다(2008年度人力资源和社会保障事业发展统计公报, 2009). 더군다나 보충성 양로보험제도와 상업성 생명보험제도 역시 발전하지 않은 상황이다. 기업연금을 예로 들면, 2008년말 전국적으로 3.3만여개의 기업이 기업연금을 실시하였는데, 가입자의 수는 1,038만명이고, 기업연금 기금은 1,911억위엔이 적립되었는데, 대부분 전력이나 은행 등 특정한 업종에 집중되어 있는 실정이다(2008年度人力资源和

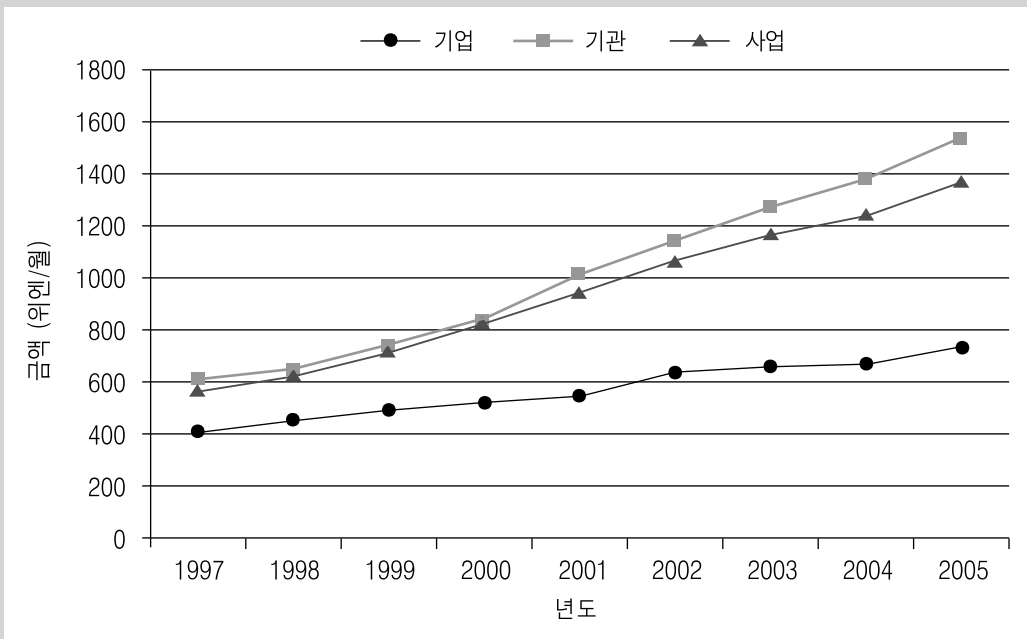
社会保障事业发展统计公报 2009). 이렇게 기본 양로보험금을 제외한 기타 양로보장체계가 아직 성숙하지 않은 상황에서, 중국의 퇴직자들은 주로 국가에서 제공하는 기본양로금을 의지한 채 노후생활을 유지해야 하는 형편이라서 노후 대책 준비에 고심하고 있다.

다음으로, 단위별 양로금 격차가 점차 확대되어 감을 확인할 수 있다. 특히, 도시에서 기업 퇴직자의 양로금과 기관·사업단위 퇴직자의 양로금 격차가 점차 확대되어 간다(그림 1 참조). 좀더 자세히 들여다보면, 양로금 격차는 비단 기업과 기관·사업단위 근로자 간의 문제만이 아닌 기업, 기관, 사업단위 간의 격차로 발전되어 감을 볼 수 있다. 특히, 사업단위 근로자의 양

로금제도 개혁이 실시되면서, 사업단위 근로자와 기관 근로자 간의 양로금 격차가 점차 확대되고 있다. 가령, 일부 사업단위에서는 국가재정으로 모두 양로금을 납부하지만, 일부 사업단위는 기업화되어 자체적으로 양로금을 징수한다. 이렇게 단위별로 상이한 양로제도가 실시됨에 따라, 기업, 사업단위, 기관 근로자의 양로금 격차가 점차 확대되어 가고 있다.

그럼, 기업, 기관, 사업단위 근로자의 양로금 수급현황을 시기별로 살펴보면 단위별 양로금의 격차가 얼마나 확대되었는지 살펴보자(표 1 참조). 1999년 월 평균 양로금의 경우, 기업은 644위엔, 기관은 707위엔, 사업단위는 702위엔을 지급하여 단위별 양로금의 차이는 대략

그림 1. 기업, 기관·사업단위 퇴직자 평균 양로금 격차



출처: 중국노동통계연감(1997~2005)

60~70위엔 정도였다. 하지만 2004년에 이르러, 단위별 양로금의 격차는 무려 2배에 이르렀다. 2004년 단위별 월 평균 양로금의 경우, 기업은 653위엔, 기관은 1,328위엔, 사업단위는 1,220 위엔을 지급하여 5년만에 양로금의 격차가 2배에 이르렀다.

단위별 양로금의 소득대체율을 살펴보면, 1995~2005년 사이에 기업, 기관·사업단위 근로자 양로금의 소득대체율이 점차 상승하다가 1990년말을 정점으로 서서히 감소하는 추세를 볼 수 있다. 하지만 기업 근로자 양로금의 소득대체율은 1999년을 정점으로 급속히 감소하여 70.63%를 기록하였는데, 같은 해 사업단위 근로자 양로금의 소득대체율(97.23%)와 기관 근로자 양로금의 소득대체율(95.03)에 비해 상당

히 낮은 수치이다. 이렇게 단위별로 다르게 운영되는 양로보험제도는 단위별 양로금의 급여 수준과 소득대체율의 격차를 확대시켜 사회의 공평성 문제가 심도깊게 논의되고 있다.

최근, 단위별 양로금의 격차 문제는 기업의 재직근로자와 퇴직자의 강한 불만족을 야기시켰다. 특히, 최근 3~4년 동안, 기관·사업단위에서 기업으로 조정되는 관리자가 점차 증가하고 도시 퇴직자의 양로금 불평등에 관한 청원서가 증가함에 따라, 각계의 관심과 관계자의 불만이 증가하고 있다. 노동보장부에서 접수한 청원서가 1999년에는 4,100건에서 2003년에 7,100건으로 늘어난 점은 대다수 국민들이 양로금 불평등에 대해 민감한 반응을 보이기 시작했음을 보여준다.

표 1. 중국 단위별 양로금의 변화 추이(1990~2006년)

(단위: 위엔)

연도	기업		사업단위		기관	
	금액(매월)	소득대체율(%)	금액(매월)	소득대체율(%)	금액(매월)	소득대체율(%)
1990	134		148		143	
1995	321	72.1	422	92.1	435	94.3
1996	366	74.09	492	94.62	484	91.49
1997	402	76.28	549	95.98	548	93.4
1998	442	71.64	603	94.96	606	93.95
1999	481	70.63	702	97.23	707	95.03
2000	512	66.8	805	100.23	788	94.37
2001	531	60.94	921	96.14	964	95.45
2002	615	62.18	1,014	91.85	1,096	93.92
2003	644	56.89	1,151	94.81	1,221	93.14
2004	653	50.35	1,220	88.8	1,328	89.2
2005	714	47.82	1,346	86.28	1,469	84.62
2006	954		1,616		1,739	

출처: 중국노동통계연감(1990~2006)

### 3. 기업과 기관·사업단위 근로자의 양로금 격차의 형성과정

기업과 기관·사업단위 근로자의 양로금 격차는 역사적인 형성과정을 가진다. 개혁개방 이전, 중국은 보편적으로 “저임금, 고복지” 정책을 실시했다. 하지만, 개혁개방 이후, 기업 근로자의 임금이 시장시스템에 따라 결정되면서 임금이 점차 상승하였다. 이에 따라 기관·사업단위 근로자의 임금 역시 상승하였지만, 그 상승폭은 기업 근로자의 임금 상승폭을 따라잡지 못하여 기관·사업단위에서는 원래의 퇴직제도를 유보했다. 하지만 기업 근로자의 임금 상승폭이 완만해지고 기관·사업단위 근로자의 임금이 점차 상승함에도 불구하고, 기관·사업단위 근로자의 양로금 제도는 여전히 기존의 퇴직제도에 따라 정부로부터 상당한 지원을 받았고, 기관·사업단위 근로자는 기업 근로자와 달리 초국민적인 혜택을 누릴 수 있게 되었다(魯全, 2010). 그리하여, 기업 근로자는 기관·사업단위 근로자와 다른 임금분배 제도, 기본양로금 산출방법, 양로금 지급방안 등에 적용되면서 양자 간의 양로금에 근본적인 차이가 발생하였다(張永清, 2003).

#### 1) 개혁개방 이전 기업, 기관·사업단위 근로자의 양로제도(1949~1978년)

신 중국 성립 초기, 중국은 “기관 및 사업단위”의 퇴직관리에 대해 규정을 내렸는데, 1950년 3월 정무원에서 반포한 「퇴직인원 처리방안에 관한 중앙인민정부 정무원 재정경제위원회

의 통지」에서 반영되었다. 이 방안은 당시 당과 국가기관, 해관, 철도, 전신 등의 단위 중 임금제를 실시하는 근로자에게 적용되었으며 일회성으로 지급되었다.

1951년 중국은 「중화인민공화국 노동보험조례」를 반포했다. 이 조례는 중국 최초의 사회보장 법규로써, 1953년 수정을 거친 후 점차적으로 기업 근로자의 사회보험체계를 수립하기 시작했다. 하지만 기관·사업단위 근로자는 이 조례에 적용되지 않았고, 간부의 퇴직정책은 일반적으로 해당년도에 제정된 임시방안을 따랐다.

1955년 12월, 국무원에서 「국가기관 근로자 퇴직처리 임시시행방안」을 반포하여 국가기관 근로자의 퇴직관리제도에 대해 정식으로 규정했다. 이 「임시시행방안」에서 기관 근로자에게 지급되었던 일회성 퇴직금은 매월 지급하는 방안으로 바뀌었고, 간부에게 제공되는 혜택도 대폭으로 상향조정되었으며, 퇴직혜택의 기준은 근무기간에 따라 50~70%로 확정되었다. 즉, 근무기간이 10년 미만일 경우 본인 임금의 50%를 지급받고, 근무기간이 10~15년 사이인 경우 본인 임금의 60%를 지급받으며, 그 중 근무기간이 15년 이상이거나 근무기간이 만 10년이 되었는데 상해로 인해 일할 수 없는 근로자는 본인 임금의 70%를 지급받았다.

1958년 2월, 국무원에서 「근로자의 퇴직처리에 관한 임시시행방안」을 반포하였는데, 이 임시시행방안에 따라 퇴직조건이 완화되었으며, 급여수준이 적절하게 상향조정되었다. 이 규정은 국영, 사영합영기업, 사업단위, 국가기관, 인민단체에 종사하는 근로자의 퇴직방안을 통합시켰다. 퇴직조건은 남자는 60세이고 여자 55

세인데, 연속 근무기간은 5년 이상이어야 하며, 일반 근무기간은 15년 이상이어야 한다. 급여수준은 퇴직 전 근무기간에 따라 40%, 50%, 60% 등 세 가지 등급으로 구분되었다. 만약 근무기간이 20년을 넘었는데 건강상의 이유로 사전에 퇴직하는 간부는 70% 퇴직금을 지급받았다. 퇴직조건에 부합되지 않은 채 퇴직한 근로자는 근무기간에 따라 1개월 내지 2개월에 해당하는 일회성 퇴직금을 지급받았다.

1978년 6월 2일, 전국인민대표대회 상무위원회의 비준을 거쳐, 국무원에서는 「쇠약하고, 질병을 앓으며, 장애가 있는 간부를 배정하는데 관한 임시시행방안」과 「근로자 퇴직에 관한 임시시행방안」을 반포하여, 1958년부터 실시된 “간부”와 “근로자”가 통합된 퇴직방안이 다시금 구분되어 별도로 실시되었다. 이러한 임시시행방안에서 간부의 퇴직연령, 근무기간, 급여수준이 조정되었지만, 기본적인 제도구조와 내용은 크게 변하지 않았다. 이밖에도, 호의적인 수준의 퇴직제도인 이휴(離休)제도가 증설되었는데, 주로 중화인민공화국 성립 이전에 중국공산당 정권을 수립하는데 기여한 사람들에게 적용되었다(姜叻成, 2003). 비록 기업과 기관·사업단위의 양로보험은 별도로 반포되었지만, 양자간 양로금의 급여는 거의 비슷했다.

## 2) 개혁개방 이후 기업, 기관·사업단위 근로자의 양로제도 개혁단계(1979~2004년)

1986년 7월 12일, 국무원에서 반포한 「국영기업 노동계약제 실시 임시시행규정」에 따라, 국영기업은 노동계약제를 실시하여 계획경제시

기의 ‘철밥통’을 깨트렸을 뿐만 아니라, 계약제 근로자의 양로제도는 사회통주를 실시하고, 기업과 개인이 보험료 납부를 분담하며, 기업 보충성 양로보험과 개인 저축성 양로보험제도를 수립하도록 규정했다. 동시에, 이 규정은 국가기관·사업단위에도 적용되었는데, “기관·사업단위와 사회단체에서 근로자를 정규로 고용할 경우 이 규정을 준수해야 한다고 규정했다.

1991년 6월, 국무원에서는 「기업 근로자 양로보험 개혁에 관한 결정」을 반포하였고, 기업 양로보험제도 개혁을 명확히 선포하였다. 이 결정에서는 사회기본양로보험, 기업보충양로보험, 개인저축 등 세 가지를 결합한 다층적인 양로제도를 수립할 것을 원칙으로 삼았고, 양로보험비는 국가, 기업, 개인 삼자가 공동으로 분담하며, 기본양로보험기금은 소득과 지출의 균형, 잉여금 보류 및 적립의 원칙을 통일적으로 실시하며, 노동부와 지방의 노동부 관련 부서가 도시 기업 근로자 양로보험업무를 관리하도록 명시했다. 한편, 이 방안은 기관·사업단위 근로자의 양로제도를 다음과 같이 규정했다: 기관(기관의 관리제도를 참조하는 사업단위 근로자를 포함)의 양로제도는 그대로 유지하고, 사업단위도 현행 양로제도를 유지한다고 밝혔다. 다만 이미 기업화된 사업단위는 도시 기업근로자 기본양로보험제도를 실시하고, 이미 퇴직한 근로자의 양로금도 그대로 유지하도록 밝혔다. 이 결정에 따라 기관·사업단위 양로보험제도 개혁은 인사부에서 책임졌다. 이어 1992년 인사부에서는 「기관·사업단위 양로보험제도 개혁과 관련된 문제에 관한 통지」를 하달하여 기관·사업단위 근로자의 양로제도 개혁에 관한

대략적인 원칙을 마련하였다.

1993년 8월, 「국가공무원 임시시행조례」가 정식으로 반포되어 1993년 10월에 실시되었는데, 이 조례는 연령, 근무기간, 신체상황 등에서 공무원의 퇴직조건을 규정했고, 공무원의 퇴직 시 급여수준, 퇴직 심사, 배정에 관해 상세하게 규정했다. 1993년 11월, 국무원에서는 「기관·사업단위 근로자의 임금제도 개혁문제에 관한 통지」를 하달하여 기관·사업단위 근로자의 퇴직금 지급방안에 대해 상세하게 규정했는데, 퇴직금은 근무기간과 퇴직금 납부와 정비례한다고 규정했다.

1997년 7월, 국무원에서는 「통일적인 기업 근로자 기본양로보험제도를 수립하는데 관한 결정」을 반포하여, 지역별로 기존 방안의 기초상에서 기업 근로자 양로보험제도를 통일할 것과 이러한 결정을 철저히 관철시키기를 요구하였다. 그 주요 내용으로는 개혁목표의 확정, 양로금 납부률의 통일 및 표준화, 개인계좌의 수립, 통일적인 지급방안, 양로보험 적용범위의 확대, 양로보험 기금관리의 강화 등이었다. 하지만 1998년 3월, 중앙정부기구의 전면적인 개혁을 통해 노동·사회보장부가 신설됨에 따라, 공무원과 사업단위 근로자 등을 포함한 모든 근로자의 사회보험업무가 노동·사회보장부로 이전되었다.

2000년 12월, 국무원에서는 「도시 사회보장체계를 개선하는데 관한 시범지역방안」을 반포하였는데, 이 방안은 기존의 사회보장제도 개혁을 총결하는 기초상에서 중점적으로 도시 기업 근로자 양로보험제도의 기업과 개인 납부률의 조정, 계산과 지급방안의 조정, 기업 근로자 기

본양로보험제도의 확대, 다층화된 양로보장체계의 확립 등을 골자로 했다. 이 방안을 통해, 기업 납부률은 일반적으로 총 임금의 20%을 초과하지 않고, 개인의 납부율은 8%을 초과하지 않는 것을 기본 원칙으로 확정하였다. 이 방안은 2001년 7월 정식으로 요녕성에서 시범지역방안을 실시하였고, 2004년 길림성, 흑룡강성 등으로 확대되었다. 동북 3성(요녕, 길림, 흑룡성)의 시범지역방안을 통한 경험을 바탕으로 2005년 12월 국무원에서는 「기업 근로자 기본양로보험제도를 개선하는데 관한 결정」을 반포하였다.

2003년 13차 삼중전회에서 통과된 「사회주의 시장경제체제를 개선하는데 몇 가지 문제에 관한 중공중앙의 결정」에서 “경제발전 수준과 상응하는 사회보장체계의 수립을 가속할 것”과 “적극적으로 기관·사업단위 사회보장제도 개혁을 모색할 것을 제시하면서 기관·사업단위 양로보험 시범지역방안 개혁이 각 지역에서 전개되었다. 그 주요 내용은 양로보험비는 국가, 단위, 개인이 공동으로 부담하고, 기본양로보험 사회통주와 개인계좌를 서로 결합하는 방안을 모색하며, “소득과 지출의 균형, 잉여금 보류 및 적립”의 원칙을 마련함으로써 적립기금 형태를 띠었다.

2005년 4월, 「중화인민공화국 공무원법」이 정식으로 반포되어 2006년 1월에 실시되었는데, 공무원 퇴직금과 관련된 모든 경비는 국가재정에 포함된다고 밝힘으로써 공무원 퇴직금의 출처를 명시했으며, 공무원은 퇴직 후 국가에서 규정한 퇴직금과 기타 혜택에 적용된다고 밝혔다.

2006년 10월, 공산당 16차 6중전회에서 기존

의 “기관·사업단위 양로보험제도 개혁의 가속화”를 “사회공평과 정의를 보장하고 건설할 것을 강화”하는 사항을 가장 중요한 임무로 제시하였다. 2008년 2월, 국무원 상무회의에서 「사업단위 근로자 양로보험제도 개혁 시범지역방안」을 통과시켰고, 산서, 상해, 절강, 광둥, 중경 등 5개 성에서 우선적으로 시범지역방안을 실시할 것을 확정하였으며, 사업단위를 분류하여 개혁방안을 추진하였다. 현재 서장, 청해, 녕하 등 소수지역을 제외한 그 밖의 20여개 성, 구, 시에서 기관·사업단위 양로보험제도 개혁 시범지역방안을 실시하고 있다. 개혁방안의 주요 내용은 단위와 개인이 공동으로 양로보험비를 부담하고, 퇴직금은 납부와 연관되며, 기금은 점차적으로 성급 통주를 실시하며, 직업연금제도를 수립하고, 사회화된 관리서비스를 실시하는 것을 골자로 하고 있다. 이러한 내용을 통해 중앙정부 주도의 사업단위 양로보험제도에 큰 변화가 생겼음을 알 수 있다.

2007년 1월, 노동·사회보장부와 재정부는 연합하여 「기업 근로자 기본양로보험 성급 통주를 추진하는데 관련된 문제에 관한 통지」를 반포하였는데, 이 통지는 「기업 근로자 기본양로보험 성급 통주의 기준」을 제정하였고, 각 성(자치구, 직할시 포함)에게 성급 통주의 기준에 따라 성급 통주제도를 실시 및 개선하도록 촉구하였다. 2008년, 중앙정부의 정부조직 개편으로 인해, 원래의 인사부, 노동·사회보장부가 합병되어 인력자원·사회보장부로 개칭됨에 따라, 기업 근로자 기본양로보험과 관련된 업무는 기존의 노동·사회보장부에서 새롭게 조직된 인력자원·사회보장부로 이전되었다. 2009년 10

월, 인력자원·사회보장부의 통계에 따르면, 전국적으로 28개성에서 성급 통주제도를 수립하였다. 이처럼, 중국의 기업, 기관, 사업단위의 양로제도는 개혁개방 이후 대폭적인 개혁단계에 들어섰고, 각종 관련 정책들을 시범지역방안을 통해 점차적으로 확대·실시하고 있다.

## 4. 결론

개혁개방 이전, 기관·사업단위의 퇴직제도와는 달리 기업에서는 근로자기본양로보험제도를 실시하였는데, 기업 근로자의 양로금과 기관·사업단위 근로자의 양로금은 거의 비슷했다. 하지만, 개혁개방에 따라 기업에서는 사회통주와 개인계좌가 서로 결합한 새로운 기본양로보험제도를 수립·확대하면서, 1990년대부터 기업 근로자 양로보험제도 개혁의 물결이 전체적으로 일어났다. 이에 반해, 기관·사업단위는 여전히 기존의 퇴직제도를 유보하여 국가 또는 단위가 책임지고, 개인은 납부할 필요가 없으며, 퇴직금은 임금과 근로기간에 따라 지급되었다. 이러한 단위보장제 하에서 형성된 쌍레제가 사라지고 않고 여전히 남아 있어 기업과 기관·사업단위 간에 상이한 양로제도가 고착되는데 일조하였고, 이에 따라 양자 간의 양로금 격차가 발생했다. 더불어 최근 사업단위 양로제도 개혁이 실시되면서, 사업단위 근로자와 기관 근로자 간의 양로금 격차가 점차 확대되고 있어, 기업과 기관·사업단위 양자 간의 양로금 격차 문제뿐만 아니라, 기업, 기관, 사업단위 등 삼자 간의 양로금 격차 문제로 확대되고 있다. 