

중국 법정퇴직연령 연장에 대한 최근 논의: 여성의 법정퇴직연령을 중심으로

International Labor Trends

국제노동동향 ⑤ - 중국

황경진 (중국 인민대학 노동인사학원 박사과정(노동법 및 노사관계학))

■ 머리말

중국은 남성과 여성의 퇴직연령을 서로 다르게 규정하고 있다. 현행 중국의 법정퇴직제도에 따르면, 남성의 법정퇴직연령은 60세, 여성은 50세, 여성 간부(여성 기술인원 포함)는 55세로 규정하고 있다. 여성이 남성에 비해 5~10년 먼저 퇴직하도록 한 것은 당시 중국 사회의 상황을 고려해 여성을 특별보호하기 위한 취지에서 나왔다. 그러나 사회경제가 발전하고 인간의 평균 기대수명과 노동환경이 개선되면서 현행 퇴직제도가 생물학적인 연령을 기준으로 일률적 또는 성별에 따라 서로 다른 기준을 적용하는 것은 불합리할 뿐만 아니라 남녀차별에 해당한다는 비판이 끊이지 않고 있다. 지난해 3월에 막을 내린 전국인민대표대회 및 전국인민정치협상회의에서도 현행 법정퇴직제도의 개정을 요구하는 목소리가 높았다. 특히, 여성계는 차별적인 법정퇴직연령으로 인하여 여성이 남성에 비해 경제적, 정치적으로 차별대우를 받고 있다면서 여성의 퇴직연령을 남성과 동일한 수준으로 연장하자고 주장하였다. 그러나 이러한 주장은 기층 여성 노동자들의 반발, 취업난, 청년실업 등 중국 노동시장의 만성적인 문제들이 겹치면서 설득력을 잃어가고 있다. 이에 따라 전국부녀자연합회(全國妇联) 등을 비롯한 여성계는 일률적이면서도 획일적인 현행의 퇴직제도 대신 노동자 스스로가 자율적으로 퇴직시기를 선택할 수 있는 '탄력적 퇴직제도'의 도입을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁾ 이하에서는

1) <http://news.sohu.com/20120114/n332195119.shtml>

중국의 현행 법정퇴직제도와 여성차별과 관련하여 이에 대한 문제점을 간략하게 살펴보도록 하겠다.

■ 현행 중국의 법정퇴직연령에 관한 규정

중국의 현행 법정퇴직제도는 연령을 기준으로 ① 일반적 법정퇴직, ② 특수직종 조기퇴직, ③ 국유기업 구조조정에 따른 조기퇴직, ④ 특수직업 퇴직연령 연장제도 등 크게 4가지로 구분할 수 있다. 그 내용을 간략하게 소개하면 다음과 같다.

일반적 법정퇴직

1951년 정무원(현, 국무원)은 「중화인민공화국 노동보험조례(中華人民共和國勞動保險條例)」를 반포하여 법정퇴직연령을 남성 60세, 여성 50세로 규정하였다. 이후 1955년 국무원은 「국가 기관 업무인원 퇴직처리에 관한 임시방법(关于国家机关工作人员退休處理暫行办法)」을 반포하여 여성 노동자를 간부(기술인원)와 일반노동자로 구분했고, 여성 간부의 법정퇴직연령을 50세에서 55세로 연장하였다. 이로써 현행의 남성 60세, 여성 간부 55세, 여성 일반노동자 50세를 기본 구조로 하는 법정퇴직제도가 형성되어 오늘날까지 이어지고 있다.

특수직종 조기퇴직

국무원은 1978년 「노동자 퇴직, 사직에 관한 임시방법(关于工人退休退職的暫行办法)」을 반포하여 특수직종, 즉 갱내, 고공, 고온, 특히 고되고 힘든 육체노동과 기타 심신건강에 유해한 업무에 종사하고 있는 노동자의 법정퇴직연령을 규정하였다. '임시방법'은 이러한 특수직종에 10년 이상 연속 근무한 경우, 남성은 55세, 여성은 45세가 되면 조기퇴직할 수 있도록 규정했다. 이후 중국 정부는 고공, 특히 고되고 힘든 육체노동의 근속연수는 10년, 갱내, 고온노동은 9년, 기타 건강에 유해한 업무는 8년으로 법정퇴직연령의 기준을 각각 하향조정하여 특수직종의 업무에

따라 조기퇴직할 수 있는 근속연수의 기준을 마련하였지만,²⁾ 일반적 법정퇴직에 관한 연령기준은 개정하지 않았다.

국유기업 구조조정에 따른 조기퇴직

국무원이 1993년 반포한 「국유기업 잉여 노동자 안배 규정(国有企业富余职工安置规定)」에 따라 국유기업의 노동자 가운데 퇴직연령이 5년 이내인 자는 본인의 신청과 기업의 동의를 얻어 조기에 퇴직할 수 있게 되었다. 이로써 특수직종에 종사하는 노동자 이외에 일반직종에 종사하는 노동자들도 법정퇴직연령 전에 퇴직할 수 있게 되었다. 이 제도는 자발적인 퇴직에 속하는 것으로 우리나라의 명예퇴직제도와 유사하다고 하겠다. 그러나 이 제도는 상응하는 감독과 처벌시스템이 제대로 갖추어지지 않아 국유기업의 관리자들이 임의대로 조기퇴직자의 인원과 대상을 선정하는 등 각종 위반상황이 비일비재하게 일어났다. 이러한 상황을 해결하기 위해 노동과사회보장부는 1999년 「기업직원 조기정년퇴직 국가규정을 위반한 관련 문제에 대한 제지 및 개정에 관한 통지(关于制止和纠正违反国家规定办理企业职工提前退休有关问题的通知)」를 제정하여 조기퇴직과 관련된 규정을 위반하는 자에게 엄중한 책임을 물었다.

특수직업 퇴직연령 연장

중국 정부는 1983년 「일부 핵심교사, 의사, 과학기술인원 퇴직연령에 관한 통지(关于延长部分骨干教师、医生、科技人员退休年龄的通知)」를 반포하여 일부 고급인재의 퇴직연령을 본인 희망에 따라 일정 기간 연장할 수 있도록 하였다. 이 규정은 풍부한 지식과 기술을 갖춘 인재를 보유하고 우수한 인재를 확보하기 위한 방안으로써, 교육, 보건, 과학기술 등의 업종에 종사하는 교사, 강사, 의사, 기술자, 연구원 등의 퇴직연령을 연장할 수 있도록 규정하는데, 여성의 경우 60세, 남성의 경우 65세까지 연장할 수 있도록 하였다. 또한 부교수, 부연구원 및 이에 준하는 고급전문가의 퇴직연령은 65세까지 연장할 수 있도록 했고, 교수, 연구원 및 이에 준하는 고급전문가의

2) 中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步做好资源枯竭矿山关闭破产工作的通知中办发(2000), 11号.

퇴직연령은 70세까지 연장할 수 있도록 규정했다.

■ 현행 중국의 법정퇴직제도의 문제점

중국의 현행 법정퇴직제도는 1978년 제정된 「노동자 퇴직, 사직에 관한 임시방법(关于工人退休退职的暂行办法)」에 규정된 퇴직연령을 기준으로 실시되고 있다. 즉, 일반적인 경우 법정 퇴직연령은 남성 60세, 여성 50세, 여성 간부(기술인원) 55세이고, 갱내, 고온, 고공, 특히 고되고 힘든 육체노동 또는 기타 심신건강에 유해한 업무에 종사하는 경우 남성은 55세, 여성은 45세에 이르면 퇴직할 수 있다. 그러나 개혁개방 이후 급속하게 변하는 중국 경제 내에서 사회 발전에 제대로 부응하지 못한 현행 법정퇴직제도는 이 과정에서 많은 문제점들이 나타나기 시작했다.

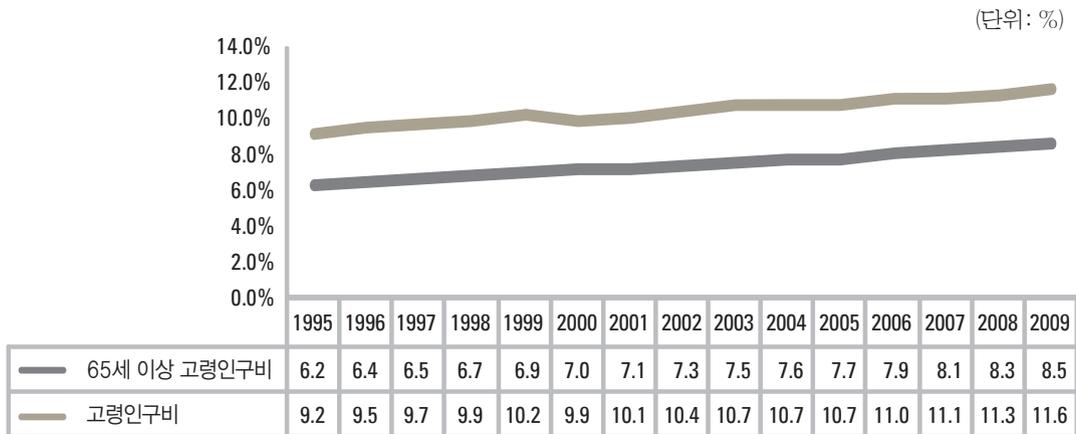
우선, 현행의 법정퇴직제도는 여성차별적인 요소가 존재한다. 중국은 여성에 대한 특별보호 취지에서 여성의 법정퇴직연령을 남성보다 낮게 규정했지만, 이것은 현 중국사회의 발전상황과는 어울리지 않는다. 1950년 중국인의 평균 기대수명은 남성 40세, 여성 42.3세로, 당시의 법정 퇴직연령은 평균 기대수명보다 높았다. 그러나 의학이 발달하고 생활수준이 향상되면서 인간의 평균 기대수명이 큰 폭으로 높아졌는데, 특히 여성의 상승 폭이 남성보다 훨씬 컸다. 중국인의 평균 기대수명은 1990년 남성 66.8세, 여성 70.5세에서 2000년 남성 69.6세, 여성 73.3세로 연장되었고, 이 수치는 2007년 각각 79.4세, 84.1세가 되었다. 중국과학원의 지속가능한 발전전략 연구소는 2050년 중국인의 평균 기대수명이 85세까지 연장될 것이라고 전망했다.³⁾ 이와 같이 중국인의 평균 기대수명이 1990년대 이후 비교적 큰 폭으로 연장되었고, 특히 여성의 평균 기대수명은 70.5세에서 73.3세로 10년간 약 3세 이상 늘어났다. 따라서 여성의 법정퇴직연령이 지나치게 낮게 설정되었다는 비판을 받고 있다. 또한, 퇴직 후 퇴직자들이 받게 될 양로보험급여의 수급기간이 늘어남에 따라 양로보험기금 운용에 큰 부담을 주고 있어 현행의 법정퇴직연령에 대한 개정의 목소리가 여성계를 중심으로 점점 커지고 있다. 동시에 중국의 교육수준이 향상됨에 따라 여

3) 徐晓雯, 张新宽(2011), 「对延迟我国法定退休年龄的思考」, 『山东财政学院学报』.

성의 최초 노동시장 진입 연령이 높아지고 있는 것도 법정퇴직연령을 조정해야 하는 객관적인 상황이라고 할 수 있다.⁴⁾

한편, 법정퇴직연령의 연장은 사회양로시스템의 부담을 경감시킬 수 있다. [그림 1]에서 보는 바와 같이, 2000년 중국의 전체인구 가운데 65세 이상 고령인구가 차지하는 비중이 7%를 넘어섰다. 최근 들어 이 비중은 급속하게 증가하고 있어, 2009년 말 기준 8.5%에 달했다.

[그림 1] 중국 65세 이상 고령인구 및 노년부양비(1995~2009)



자료 : 중국노동통계연감.

중국 ‘국가인구와 계획생육위원회’가 발표한 통계자료에 의하면, 2010년 기준 전체인구 가운데 60세 및 65세 이상의 인구가 차지하는 비중은 각각 12.5%, 8.4%이고, 이 비중은 2020년에 이르면 각각 17.1%, 12.0%까지 증가할 것으로 전망된다.⁵⁾ 또한, 중국 퇴직연령인구의 총량과 비중이 최근 몇 년 동안 모두 증가하였다. 퇴직연령인구가 전체인구에서 차지하는 비중이 2001년 7.1%에서 2009년 8.5%로 8년 동안 14% 증가하였다. 이와 같이 고령인구와 퇴직연령

4) 노동과사회보장부 사회보험연구소의 연구결과인 ‘중국양로사회보험기금추산과 관리’에 따르면, 2001년 베이징, 상하이, 다롄, 청두, 시안 등 5대 도시의 표본조사 결과, 보험가입연령은 16세임. 도시 지역 재직노동자 평균 취업연령에 대한 예상결과는 2005년 17세, 2010년 이후 18세임.

5) 徐晓雯, 张新宽(2011), 「对延迟我国法定退休年龄的思考」, 『山东财政学院学报』.

인구가 급속도로 증가하면서 노동인구의 양로부담이 크게 늘었다. 따라서 법정퇴직연령의 연장은 노년부양비를 감소하고 재직 노동자의 부담을 경감하는 데 도움이 될 뿐만 아니라, 세대 간의 소득분배를 원활하게 해 사회의 조화로운 안정을 유지하는 데 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

다음으로 지나치게 낮게 설정되어 있는 여성의 퇴직연령은 회사 내에서 여성의 승진을 가로막는 보이지 않는 장벽, 즉, 유리천장이 되고 있다. 중국 법률의 승진에 관한 규정 중 하나인 「국가공무원법(國家公務員法)」 제43조는 “공무원의 승진은 등급에 따라 단계적으로 승진하고, 특별히 우수하거나 또는 업무상 필요가 있을 경우 특별승급하거나 한 단계를 초과하여 승진할 수 있다”고 규정하고 있다. 따라서 연공서열대로 승진할 경우, 남성보다 퇴직연령이 5~10년 짧은 여성은 승진의 기회가 그만큼 제한된다. 이로 인해 중국은 여성의 사회참여가 매우 활발함에도 불구하고 공직분야에서는 여성의 비율이 매우 낮다.⁶⁾

지난 2010년 전국부녀자연합회(全國婦聯)와 ILO가 헤이룽장(黑龍江), 장쑤(江蘇), 장시(江西), 쓰촨(四川) 등 4개 성(省)급 행정단위에서 4,500명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 의하면, 직장 내 성평등을 묻는 항목에서 여성 간부의 42.6%, 여성 기술인원의 43.6%, 여성 일반노동자의 41.9%, 남성 21.8%가 동등한 조건하에서 남성이 여성보다 승진속도가 빠르다고 응답했다. 이는 남성의 발전기회가 여성보다 많다는 것과 반대로 여성의 발전공간이 남성보다 적다는 것을 의미한다. 또한 응답자 중 28%는 기업이 직무승진에 있어 남녀 간 서로 다른 연령을 요구한다고 응답했고, 이 가운데 여성 간부, 여성 기술인원이 남성, 여성 일반노동자보다 더 그렇다고 여기는 것으로 나타났다(표 1 참조).

6) 중국 전국부녀자연합회 부녀자연연구소가 최근 내놓은 ‘2010년 국제 여성의 정치참여 현황(2010年国际妇女参政主要状况)’에 따르면, 2010년 1월 1일 기준, 중국 정부부문의 26명 부장 중 여성은 3명으로 11.5%를 차지했다. 또한 1997~2011년 중국의 인민대표대회의 여성 비중은 기타 국가 의회의 여성의 위치와 비교했을 때, 세계 16위에서 55위로 낮아졌다(http://news.xinhuanet.com/local/2012-03/08/c_122805314_2.htm).

〈표 1〉 직장 내 성별평등 상황에 대한 인식

(단위: %)

	전 체 (N=4,188)	남 성 (N=1,018)	여성 간부 (N=909)	여성 기술인원 (N=1,461)	여성 일반노동자 (N=800)
동등조건하에서 남성이 여성보다 승진이 빠름	37.8	21.8	42.6	43.6	41.9
승진에 있어서 남녀에 대해 서로 다른 연령조건 요구	28.0	21.7	34.1	29.3	26.8

자료: 退休年龄问题研究课题组(2011), 「她(他们)为什么赞成或反对同龄退休? - 对选择退休年龄影响因素的实证研究」, 『妇女研究论丛』 第3期总第105期.

또한, 퇴직연령상의 성별차이는 남녀 간 직업발전의 기회에도 영향을 미쳤다. 소속 직장의 현 퇴직제도하에서 연령이 승진에 영향을 미치는지를 묻는 항목에서 46.2%의 여성 간부, 38.9%의 여성 기술인원, 21.2%의 여성 일반노동자가 ‘영향을 미친다’고 응답한 것으로 보아(표 2 참조), 현행의 차별적 퇴직연령제도는 여성의 직업발전에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 현 소속기업 퇴직제도하에서 연령이 승진에 미치는 영향

(단위: %)

	전 체 (N=4,188)	남 성 (N=1,018)	여성 간부 (N=909)	여성 기술인원 (N=1,461)	여성 일반노동자 (N=800)
미친다	37.3	39.8	46.2	38.9	21.1
미치지 않는다	18.7	21.7	17.3	18.3	17.3
잘 모르겠음	44.0	38.5	36.5	42.8	61.6
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 退休年龄问题研究课题组(2011), 「她(他们)为什么赞成或反对同龄退休? - 对选择退休年龄影响因素的实证研究」, 『妇女研究论丛』 第3期总第105期.

마지막으로 차별적 퇴직연령제도는 남녀 간의 소득격차를 야기했고, 이러한 현상은 여성 간부와 여성 기술인원에서 더 심한 것으로 나타났다. 계획경제시대에는 노동자 간 소득과 퇴직금의 격차가 그리 크지 않았지만, 현재 간부와 기술인원의 퇴직 후 소득과 재직기간 중의 소득격차

는 비교적 크다. 중국의 현행 간부퇴직금제도는 근속연수 35년 이상일 경우, 임금총액의 90%, 30~35년 미만일 경우 임금총액의 85%, 25~30년 미만인 경우 임금총액의 80%를 퇴직금으로 지급한다. 따라서 여성 간부, 여성 기술인원은 학력이 높아질수록 근속연수는 짧아져 임금소득이 손실이 더 커지는 상황이 나타났다.⁷⁾

〈표 3〉 현재 소속기업의 퇴직제도에 근거한 퇴직 후 소득증가 상황

(단위: %)

	전 체 (N=4,188)	남 성 (N=1,018)	여성 간부 (N=909)	여성 기술인원 (N=1,461)	여성 일반노동자 (N=800)
많이 높음	0.5	0.4	0.3	0.2	1.1
조금 높음	4.8	4.0	3.5	3.1	10.5
비슷함	13.2	14.6	16.9	10.3	12.5
다소 감소	39.6	45.8	50.9	37.9	22.0
많이 감소	21.9	20.1	14.3	30.9	16.4
잘 모름	20.0	15.0	14.0	17.6	37.5
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 退休年龄问题研究课题组(2011), 「她他们为什么赞成或反对同龄退休? - 对选择退休年龄影响因素的实证研究」, 『妇女研究论丛』第3期总第105期.

〈표 3〉에서 보는 바와 같이, 전국부녀자연합회와 ILO가 실시한 설문조사에 의하면, 현재 소속기업의 퇴직제도에 근거하여 퇴직 후 소득증감 상황을 묻는 항목에서 13.2%의 응답자가 ‘비슷한 수준’이라고 응답했고, ‘다소 감소한다’와 ‘비교적 많이 감소한다’는 응답자가 61.5%로 이중 여성 기술인원, 남성, 여성 간부의 비중은 각각 68.8%, 65.9%, 65.2%로 나타났다. 이와 선명

7) 2010년 전국부녀자연합회와 ILO가 실시한 퇴직연령문제 연구과제의 결과에 의하면, 여성 간부와 여성 기술인원이 남성보다 5년 일찍 퇴직하게 됨에 따라 상실하는 경제적 손실은 약 16.85만 위안이고, 만약 여성 간부와 여성 기술인원이 금융업, 전신업 등 특수업종에 종사했다면, 경제적 손실은 이보다 훨씬 더 크다고 밝혔다(退休年龄问题研究课题组(2011), 「她他们为什么赞成或反对同龄退休? - 对选择退休年龄影响因素的实证研究」, 『妇女研究论丛』第3期总第105期).

한 대조를 이루는 것은 여성 일반노동자의 소득으로 ‘다소 감소한다’와 ‘비교적 많이 감소한다’는 응답자는 38.4%에 불과했다.

■ 맺음말

앞에서 살펴보았듯이, 중국의 현행 법정퇴직제도는 남녀 간 서로 다른 퇴직연령 기준을 적용하고 있다. 이는 앞에서도 언급했듯이, 제도설계 당시의 사회상황을 고려하여 여성을 특별보호하려는 취지에서 나왔다. 그러나 의학이 발달하고 여성의 사회참여가 활발하며 여성의 교육수준이 남성을 능가하고 있는 현대사회에서는 현행의 제도가 오히려 남녀 차별적 요소로 작용하고 있다. 이에 따라 지난 20년간 전국부녀자연합회 등 여성계를 중심으로 여성의 법정퇴직연령을 남성과 같은 60세로 연장하자는 주장이 되풀이되었다. 그러나 여성 간부, 여성 기술인원에 비해 상대적으로 교육수준이 낮고 노동시장으로의 진입이 빠르며, 재직기간과 퇴직 후 소득격차가 그리 크지 않은 기층 여성 노동자들은 여성계가 주장하고 있는 퇴직연령의 연장에 반발하고 있다. 동시에 수요보다 공급이 많은 중국 노동시장의 만성적인 구조적 모순으로 인한 고용압력과 매년 되풀이되고 있는 대졸자 취업난을 포함한 청년실업 등의 문제가 복합적으로 작용하면서 여성의 법정퇴직연령을 남성과 동일한 수준으로 연장하자는 주장은 대중의 광범위한 지지를 얻어내지 못했다. 이러한 상황 속에서 여성계는 그 중간단계로 남녀가 일정한 연령에 도달하면 퇴직시기를 자율적으로 선택할 수 있는 ‘탄력적 퇴직제도’의 도입을 대안으로 제시했다. 여성계는 ‘탄력적 퇴직제도’야말로 우수하고 경험이 풍부한 인재의 유실을 막을 수 있고, 향후 발생 가능한 양로보험기금의 재정난을 타개하면서 동시에 청년실업문제를 최소화할 수 있는 가장 효과적이면서도 실행 가능성이 크다는 이 제도의 도입을 적극적으로 주장하고 나섰다. 그러나 지난 3월 전국인민대표대회 미디어데이에서 인력자원과 사회보장부 인웨이민(尹蔚民) 부장은, 중국의 법정 퇴직연령이 세계 여러 국가와 비교했을 때 비교적 낮고 인구고령화에 따라 양로보험시스템도 새로운 도전을 맞이하고 있어, 인력자원의 작용을 효율적으로 발휘해야 한다고 하였다. 특히 중국은 노동력이 무한공급에서 유한공급으로 전환되고 있는 과정에 있으므로 퇴직연령문제를 연구해야 할 필요성이 점점 높아지고 있어, 이 문제와 관련해서 개별 지방정부에서 퇴직연령을 시범

적으로 연장하는 것이 아니라, 양로보험급여를 지급받는 연령을 연장하는 방안에 대해 연구해야 한다고 밝혔다.⁸⁾ 따라서 향후 '탄력적 퇴직제도'와 관련해서는 더 많은 논쟁과 논의가 있을 것으로 전망된다. **KLI**

8) http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2012-03/07/content_3409844.htm?node=20908