

**퇴직금 지급제도 개선논의를
위한 기초자료**

‘97. 9.

이 철 수
(노개위 책임전문위원)

목 차

I. 문제제기	1
II. 임금채권 우선변제제도의 개요와 평가	4
III. 채불임금 발생현황과 퇴직금의 운용실태	8
IV. 대안모색과 관련한 지금까지의 논의 내용	13
V. 외국의 관련제도	16
VI. 종합적 검토	19

I. 문제제기

1) 상 황

- 지난 21일 헌법재판소가 기업도산시 근로자 퇴직금을 여타의 채권보다 최우선적으로 변제토록 규정한 근로기준법 제 37조 2항을 헌법에 불합치 하다고 결정함에 따라, 노동계가 강력 반발하고 있음
- 또한 1997년 12월 31일까지 동 조항을 개정하고 개정시까지 동조항의 적용을 중지토록 결정함에 따라, 기존의 경매절차와 관련소송에 차질이 예상되기 때문에 이를 보완하기 위해 조속한 입법정비가 필요함
- 위 결정을 계기로 퇴직금채권을 보호하기 위한 대안모색에 부심하지 않을 수 없는 상황임
 - 효력정지로 인한 당장의 법공백을 메꾸기 위한 단기적 처방이 시급하고, 이와 아울러 최우선변제특권의 제도적 타당성을 재검토하고 이를 보완 또는 대체하기 위한 방안을 모색할 필요가 있음
 - 이 문제는 종국적으로는 퇴직금제도 자체를 합리화하고 국민연금제도를 개선하는 방안과도 연관됨

2) 헌법재판소의 결정내용

가. 사건명 : 97헌가11(병합) (구)근로기준법 제30조의 2, 제2항 등 위헌 제청

- 제청법원 : 수원지방법원, 청구인 : 중소기업은행

나. 결정요지

- 구 근로기준법 제 30조의 제2항 및 현행 근로기준법 제37조 제2항중 각 퇴직금 부분은 헌법에 합치되지 아니함
- 입법자가 97.12.31까지 개정하지 아니하면 98.1.1 그 효력을 상실하며 법원 기타 국가기관 및 지방자치단체는 위 법률조항중 각 “ 퇴직금 ” 부분의 적용을 중지해야 함

다. 결정 이유

- 최종 3월분의 임금과 달리 ~~퇴직금에 관해서는~~ 아무런 범위나 한도를 설정함이 없이 질권이나 저당권의 피담보채권보다 우선하여 변제하게 하는 것은
 - 담보물권제도의 근간을 흔들고 질권이나 저당권의 담보가치의 효용성을 형해화할 우려가 있는 바, 이는 결국 질권이나 저당권의 ‘본질적 내용’을 침해할 소지가 있음
- 동 규정으로 인해 기업이 담보할 목적물을 소유하고 있다고 하더라도 자금의 융통을 받지 못하여 결국 근로자의 생활보장이나 복지에도 좋은 결과를 낳지 못함에도 불구하고
 - 종업원 퇴직금제도의 개선·기업연금제도의 도입 등 사회보험제도의 도입·개선·활용 등의 적절한 방법에 대한 고려없이
 - 근로자의 생활보장이라는 입법목적만을 앞세워 퇴직금의 우선변제를 확보하려는 것은, 방법의 적정성을 그르친 것이며 ‘과잉금지의 원칙’에 반함

- 적정한 범위내의 퇴직금채권에 대한 우선변제는 퇴직금의 후불임금적 성격 및 사회보장적 급여로서의 성격에 비추어 상당하다고 할 것인데
 - ‘적정한 범위’의 결정은 그 성질상 입법자의 입법정책적·사회정책적 판단에 맡기는 것이 옳다고 판단되어
 - 바로 위헌선언을 하기 보다는 헌법불합치의 선언을 하고 입법자로 하여금 조속한 시일 내에 법개정을 하도록 하고 그 기간동안 동 규정의 효력을 중지시킴
- 법 개정시 근로자의 퇴직금 보장을 위한 각종 사회보험제도의 활용, 그 제도에 대한 대체 내지 보완이나 그 제도들과의 조화 등의 ‘제반 사정을 종합’하여 검토하여야 함

라. 결정의 취지와 의미

- 퇴직금의 최우선변제제도 자체의 위헌성에 관하여 판단한 것이 아니라, 피담보 채권을 위시한 여타의 일반채권과의 관계에서 볼 때 현행의 규정은 형평성이 현저하게 결여되어 있다는 의미임
- 어느 정도가 적정한 범위인가는 입법부의 선택을 존중함
 - 이 경우 퇴직연금 보험제도와 국민연금제도를 위시한 사회보험제도를 종합적으로 검토할 것을 주문하고 있음
 - 퇴직금은 임금후불적 성격과 사회보장적 급여의 성격을 동시에 지니고 있다는 점을 지적
- 새 규정이 마련되기까지 현행 규정의 적용을 중지시킴으로써 조속한 입법을 촉구하고 있음
 - 현재는 법의 공백으로 인해 기존의 도산처리절차에서 퇴직금의 청산이 진행될 수 없는 상태임

Ⅱ. 임금채권 우선변제제도의 개요와 평가

1. 관련조항

【 근로기준법제37조 】

- ① 임금·퇴직금·재해보상금 기타 근로관계로 인한 채권은 사용자의 총재산에 대하여 질권 또는 저당권에 의하여 담보된 채권을 제외하고는 조세·공과금 및 다른 채권에 우선하여 변제되어야 한다. 다만, 질권 또는 저당권에 우선하는 조세·공과금에 대하여는 그러하지 아니하다.
- ② 최종 3월분의 임금과 퇴직금 및 재해보상금은 사용자의 총재산에 대하여 질권 또는 저당권에 의하여 담보된 채권, 조세, 공과금 및 다른 채권에 우선하여 변제되어야 한다.

2. (최)우선변제제도 취지와 연혁

1) 취지

- 임금 퇴직금 및 각종 수당을 포함한 ‘임금채권’ 뿐만 아니라 재해보상금, 저축금, 해고예고 수당 등과 같이 근로관계로 인하여 발생하는 ‘근로채권’은 다음과 같은 특성을 지니고 있음
 - 근로자의 생계유지에 필수적인 수단이기 때문에 사회적으로 보호할 필요성이 높고
 - 평소에 그 확보를 담보하기 위하여 기업에 인적·물적 담보의 설정을 요구하기가 힘들며
 - 사용자라는 유일한 채무자에게 의존하기 때문에 위험분산의 가능성이 거의 없고 이 점에서 근로자의 당해 사용자에 대한 의존성은 다른 채권에 비할 바가 아님

빈 면

빈 면

- 이러한 이유로 근로채권의 확보를 위한 특별한 제도적 보장책이 필요함
 - 나라마다 제도의 내용이 다르지만 대체로 우선변제권을 부여하는 방식과 임금보장제도를 도입하는 것이 일반적임
 - 우리나라는 37조 1항의 우선변제제도 및 동조 제 2항의 최우선변제제도를 주요 골자로 하고 있음
- ※ 근로기준법 외에도 상법 제468조에서 “신원보증금의 반환을 받을 채권 기타 회사와 사용인간의 고용관계로 인한 채권이 있는 자는 회사의 총재산에 대하여 우선 변제를 받을 권리가 있다. 그러나 질권이나 저당권에 우선하지 못한다”라고 규정하여 근로채권의 우선변제권을 인정하고 있음.
- 회사정리법 제 208조 제 10호, 파산법 제 38조 제 8호에서도 도산처리과정에서 임금채권이 우선적으로 확보될 수 있도록 특별한 배려를 하고 있음

2) 연혁

가. 우선변제적 효력규정의 연혁

- 1974년에 개정된 근로기준법에서 근로채권의 우선변제적 효력에 관한 ‘일반적’인 규정이 최초로 도입됨
 - 그 당시에는 “임금·퇴직금·재해보상금 기타 근로관계로 인한 채권은 사용자의 총재산에 대하여 질권·저당권·조세·공과금을 제외하고는 다른 채권에 우선하여 변제받을 권리가 있다”고 규정함으로써 조세공과금에 우선하지 못하도록 함
- 1980년 개정을 통하여 현행과 같이 임금채권등이 일반적인 조세, 공과금보다 우선하도록 함.

나. 최우선적 효력규정의 연혁

- 1987년 근로기준법 개정시 처음으로 최종 3개월분의 임금에 한해 최우선변제 효력을 부여함
- 1989년 3월 29일 개정을 통하여 현행과 같이 최종3월분의 임금 외에도 퇴직금,재해보상금에 대해서도 최우선변제 효력을 부여함
- 다만 부칙 제 2조를 통하여 1989년 3월 29일 이후 발생한 분에 한하여 최우선변제 효력을 인정하도록 함

3. 내 용

가. 근로기준법 제 37조 1항의 우선변제제도의 내용

- 임금채권 등의 우선변제제도는 사용자가 도산하거나 사용자의 재산이 다른 채권자에 의하여 압류되었을 경우 근로자의 임금채권을 우선하여 변제받게 하는 제도임

※ 도산(Insolvency)이란 기업이 경제적 위기에 처하여 집단적으로 그 채무를 처리할 것을 요하는 상태를 의미함

- 기업의 도산은 기업의 부도수표의 발행, 지급불능 또는 채무초과에 의하여 발생함
- 도산시의 집단적 처리는 파산법·회사정리법에 의한 재판상의 절차에 따른 방식과 사적정리절차에 따른 방식이 있음

- 우선변제의 대상이 되는 근로채권은 임금 뿐만 아니라 퇴직금, 재해보상금 기타 근로관계로 인한 채권(예를 들면 해고예고수당, 저축금, 신원보증금)도 포함됨

- 질권·저당권에 의하여 담보된 채권(이하 ‘被擔保債權’이라 함)보다는 후위이지만 ‘일반적’인 조세·공과금이나 일반채권보다 우선임

※ 일반적인 조세·공과금은 피담보채권이나 임금채권 보다도 후위이나 토지초과이득세, 상속세, 증여세, 재평가세(국세기본법 시행령 제 18조 1항 참조)는 피담보채권보다 우선임

나. 근로기준법 제 37조 2항의 최우선변제제도의 내용

- 피담보 채권을 비롯한 어떠한 채권보다도 최우선적으로 변제받을 수 있도록 함으로써 근로자의 최저생활을 보장하기 위한 제도임
- 최우선변제의 대상은 사용자로부터 지급받지 못한 최종 3월분의 임금, 퇴직금 일체, 재해보상금임

※ 위의 내용을 종합하면 현행법상 변제의 우선순위는 다음과 같이 정리할 수 있음

제 1순위 : 최종 3개월분의 임금, 퇴직금, 재해보상금

제 2순위 : 질권, 저당권에 우선하는 조세·공과금

제 3순위 : 질권 저당권에 의하여 담보된 채권

제 4순위 : 최종 3개월치 이외의 임금채권 및 근로채권

제 5순위 : 일반적인 조세·공과금

제 6순위 : 일반채권

3. 평 가

- 임금채권 등에 대한 우선변제제도는 ILO에서도 권장하고 있을 뿐만 아니라 외국에서도 일반적으로 도입되고 있음
 - 그러나 최우선변제제도는 담보물권을 형해화할 우려가 있기 때문에 이를 도입하고 있는 예는 매우 드물며(프랑스의 경우 60일분의 임금에 대한 최우선변제가 인정되는 정도)
 - 그 대신 사회보험원리에 입각한 이른바 임금보장제도(wage guarantee institution)를 도입하고 있는 것이 일반적인 현상이고 ILO에서도 이를 권장함
- 우선변제제도나 최우선변제제도는 공히 체불임금문제의 해결과 근로자의 생활안정에 기여한 측면이 많으나, 사업주의 재산이 부족할 경우에는 실효성이 없고 기업의 도산처리절차에 따라야 하므로 시간과 경비가 소요되어 신속하고 간편한 구제수단이 되지 못함
- 특히 퇴직금에 대한 최우선 변제조항에 대해서는 私法상의 담보물권질서나 기업활동상의 금융유통에 상당한 장애를 야기시킨다는 점이 자주 지적되어 왔음.

Ⅲ. 체불임금 발생현황과 퇴직금의 운용실태

1. 체불임금 발생현황

가. 체불임금발생추이 (3천만원 또는 30인 이상 체불발생)

- 임금체불액이 매년 증가추세에 있는 바, '97. 6월 현재 전년말 대비 체불액 64.6%, 근로자수 89.7%, 사업체수 21.0%로 급증

<임금체불 발생 현황>

구 분	'93년말	'94년말	'95년말	'96년말	'97년 6월
체불액(억원)	568	681	899	929	1,529
근로자수(명)	28,144	25,363	29,726	35,125	66,624
사업체수(개소)	244	247	288	385	466

- 임금관련 신고민원사건이 급증하고 있으며, 체불 등 근로기준 위반으로 사법처리되는 사례도 증가

<지방노동관서 신고 민원사건 처리현황>

구 분	'92년	'93년	'94년	'95년	'96년
신고민원 (금품관리)	48,112 (32,027)	52,480 (40,027)	53,333 (41,057)	58,840 (53,752)	56,084 (50,107)
사법처리	10,287	14,289	14,188	20,298	15,447

나. '95년도 체불임금 현황 분석

- '95년에 5인이상 사업체에서 3,430억원(231천명)의 체불임금이 발생
 - 이중 1,021억원(7만6천명)은 행정지도로 청산되고, 나머지 2,409억원(15만5천명)은 미청산으로 검찰에 송치

<'95년도 금품관련 민원사건 처리결과>

구 분	사업체수 (개 소)	근로자수 (명)	금 액(억원)		
			계	임 금	퇴직금
계	44,938	231,172	3,430	1,870	1,560
해 결	34,799	75,588	1,021	565	456
미해결 검찰송치	10,139	155,584	2,409	1,305	1,104

※ 임금중에는 근로관계 기타 금품과 재해보상금도 포함

○ 금품 미청산으로 검찰에 송치된 체불임금은

- 업종별로는 제조업 1,581억원(65.6%) 10만2천명(65.7%), 건설업 444억원(18.4%) 2만9천명(18.4%) 순이며,
- 사업 규모별로는 5~299인 사업체가 2,217억원, 14만7천명으로 금액의 92.0%, 근로자수의 94.4%를 차지
- 사업체 가동여부별로는 휴·폐업 1,931억원(80.1%) 12만5천명(80.4%), 가동중 453억원(18.8%) 2만9천명, 미확인 26억원(1.1%) 1천명임

○ 근로기준 위반 사건에 대한 검찰의 기소율이 47% 내외인 점을 감안하면, 검찰에 송치된 미청산(2,409억원, 15만5천명) 금품중 사실상 청산이 곤란한 금액은 약 1,133억원(7만3천명)으로 추정

<'95년도 청산불능 체불임금 추계>

계		임 금		퇴 직 금	
근로자수	금 액	근로자수	금 액	근로자수	금 액
73천명 (100.0%)	1,133억원 (100.0%)	53천명 (71.4%)	614억원 (54.2%)	20천명 (28.6%)	519억원 (45.8%)

2. 퇴직금의 운용

1) 관련규정

- 제 34조 1항 사용자는 계속근로연수 1년에 대하여 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로 퇴직하는 근로자에게 지급할 수 있는 제도를 설정하여야 한다. 다만, 근로연수가 1년 미만인 경우에는 그러하지 아니하다

2) 퇴직금의 법적 성질

○ 공로보상설

- 근로자가 재직시 기업에 공헌한데 대한 보상으로 퇴직금을 지급한다는 입장
- 주로 사용자측에서 주장(일본 기업이 연공서열적 노무보상관행에 기초)

○ 임금후불설

- 퇴직금은 근로제공에 대한 미지급된 임금부분이 축적되어 그 재원으로 된 것이고 다만 그 지급방식에 있어 일반 임금과 달리 근로계약종료시에 지급되는 것이라고 보는 견해
- 주로 근로자측에서 주장

○ 사회보장설

- 국가의 사회보장제도가 완비되지 않은 상황에서 근로자의 생계보장을 위해 지급되고 있으므로 사회보장 및 생활보장적 기능을 수행한다는 견해

○ 우리나라 대법원은 임금후불설의 입장에 서면서도 퇴직금에는 사회보장적 성격과 공로보상적인 성격도 아울러 포함되어 있다고 판시함

- 상기 헌법재판소의 결정도 대법원의 입장에 기초하고 있음

3) 운영실태

- 법정지급율(1년에 평균임금 30일분)을 초과하여 퇴직금을 지급하는 누진제 채택 기업이 50%에 이름
- 94년의 한 통계에 따르면 5인 이상 사업체의 법정퇴직금 누적채무는 약 32조 996억원으로 추정
- 누적퇴직금의 조성은 지금까지 주로 퇴직급여충당금(퇴직금준비금)을 적립하는 방식을 사용.
 - 퇴직급여충당금으로 누적퇴직금 채무의 평균 88%를 설정하고 있음(누적퇴직금 전액을 충당하는 기업은 43.1%, 50%이상 충당하는 기업은 88.6%임)
 - 충당금의 관리실태를 보면 전액을 사외적립하는 기업은 8.0%, 전액 사내유보는 19%, 사내유보와 사외적립을 혼용하는 기업이 73%에 이름
 - 사내 유보분은 기업의 운전자금으로 활용하는 경우가 많고 금융기관에 예탁한 경우에는 이를 담보로 대출을 받기도 함
 - 퇴직급여충당금과 관련하여 양도·압류금지와 같은 아무런 법적장치가 마련되지 않았기 때문에 편의적으로 운영될 가능성을 배제하지 못함

<퇴직급여 충당금 현황>

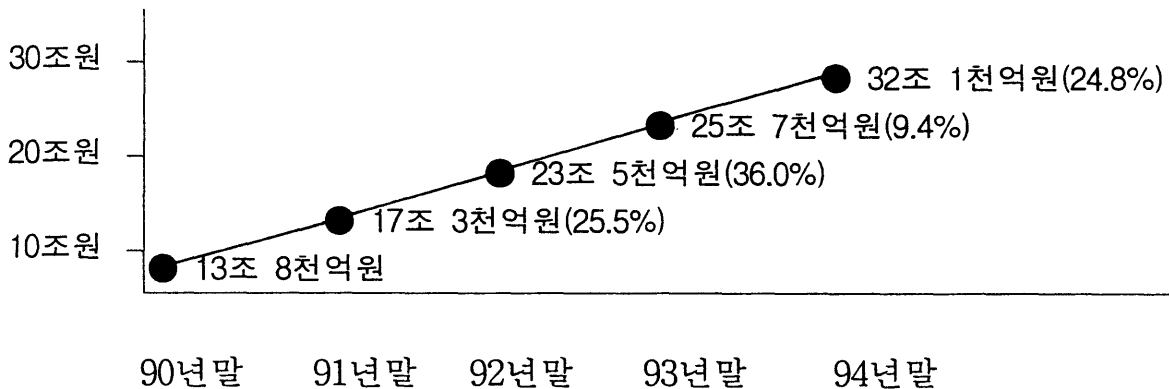
(단위 : 백만원, 명, %)

구 분	종업원수	퇴직급여충당금(A)		부채총계(B)	A/B 100
		총 액	1인 평균		
총 액	1,142,613	21,602,293	18.9	687,746,570	3.14
회사별평균	1,953	36,927		1,175,635	3.14

4) 퇴직금제도의 문제점

- 기업의 연륜이 길어지고 고도성장에 따른 고임금과 고용규모의 확대로 기업의 퇴직금 누적액이 급격히 증가하여 기업경영 압박

<법정 퇴직금 누계액 추이>



※ ()안은 전년대비 증가율임

- 연간 퇴직금 준비금 중 '97년까지는 24%(1개월 2%), '98년 이후는 36%(1개월 3%)를 국민연금에 전환토록 되어 있으나 퇴직금 산정방법이 명시되어 있지 않아
- 퇴직금 지급시 국민연금 전환금의 원금만을 공제하도록하여 기업의 부담한 부담을 초래

【 국민연금법 제75조 】

- ② 사업장 가입자의 연금보험료 중, 기여금은 사업장가입자 본인이, 부담금은 사용자가 부담하고, 퇴직금 전환금은 제4항의 규정에 의하여 퇴직금준비금에서 전환하되 그 금액은 각각 표준소득월액의 1천분의 30에 해당하는 액으로 한다
- ④ 사용자는 근로기준법 제 28조 제 1항에 의하여 사업장가입자에게 장래에 지급할 퇴직금의 준비금 중에서 제 2항의 규정에 의한 퇴직금전환금에 해당하는 금액을 전환하여 공단에 납부하여야 한다

IV. 대안모색과 관련한 지금까지의 논의 내용

- 헌법재판소의 결정은 일정한 규모의(질권이나 저당권의 본질적 내용을 침해하지 않는 범위 내의) 퇴직금에 대한 최우선변제제도를 인정하고 퇴직연금보험이나 사회보험제도의 개선 등의 적절한 방법을 모색할 것을 주문하고 있다고 할 수 있음
 - 또한 조속한 입법개정을 요구하고 있는데, 이 문제 또한 법의 공백으로 인해 기존의 도산처리절차에 있어 혼선이 빚어지지 않게 하기 위해 긴요한 사안임

1. 적절한 최우선변제기간의 설정

- 현실적으로는 가장 먼저 해결되어야 할 사안임
- 퇴직금의 어느 부분까지를 최우선변제의 대상으로 삼느냐의 문제는 선형적이고 논리적인 성격의 것이 아니라 입법정책적, 사회정책적 견지에서 합리적이고 타당한 기준을 제시하여야 할 것임
- ILO나 외국의 예를 참조하되 임금보장제도의 도입 여부 등을 감안하여 판단하여야 할 것임
- 노동계측은 최우선변제규정의 적용기간(법적용일인 1989.3.29로부터 효력정지일인 1997.8.21까지의 기간)을 들어 8-9년을, 경영계측은 '소기업지원을 위한 특별조치법'을 원용해 3년 미만을 주장하고 있어 입장이 첨예하게 대립하고 있음

※ 「소기업지원을 위한 특별조치법」(97.4.10, 법률 제5331호)은 제6조에서 “소기업에 대한 근로기준법 제37조 2항의 규정에 의한 임금채권우선변제의 적용범위는 최종 3월분의 임금 및 최종 3년간의 퇴직금과 재해보상금으로 한다”고 규정하여 임금채권우선변제에 관한 특례제도를 도입함

※ 소기업의 정의(중소기업기본법 제2조, 동법 시행령 제3조)

1. 광업·제조업 또는 운송업을 주된 사업으로 하는 경우에는 상시 근로자수 50인 이하의 기업
2. 건설업을 주된 사업으로 하는 경우에는 상시 근로자수가 30인 이하인 기업
3. 전기·가스 및 수도사업, 도·소매업 기타 서비스업을 주된 사업으로 하는 경우에는 상시근로자수가 10인 이하인 기업

2. 임금보장기금제도

- 임금보장제도란 사회보장기관과 같은 특별기구를 통하여 일정한 근로채권을 사회보험방식으로 보증하는 제도를 말하는데, 동제도의 특징은 기업도산시의 임금채권의 확보문제를 사회연대책임(responsibility of solidarity)의 원리에 입각해 총자본과 전체근로자의 관계로 파악한다는 점에 있음
- 우리나라의 경우 노동계에서 도입을 주장하는 내용은, 사용자의 각출로 임금보증기금을 조성하여 그 기금으로 체불임금을 청산하는 방식을 의미함
 - 이에 대해 사용자측에서는 추가비용부담을 우려해 반대의 입장 견지
- 도입시의 예상효과

<장점>

- 매년 7만여명에 이르는 임금체불 피해 근로자에게 임금을 지급할 수 있게 되어 생활안정에 도모하고 사회적 통합에 기여
- 체불임금의 근원적인 해소로 전체근로자의 임금체불에 대한 불안감을 해소하고 사기를 진작
- 지방노동관서 근로감독관 체불임금 청산관련 민원업무 부담 경감

<단점>

- 소요재원을 위해 사업주가 매년 1000- 2000억원 정도를 부담하여야 하며 기업의 임금지급 능력 유무에 따라 비용부담과정에서 형평성 문제 야기
- 사업주의 임금청산 의지를 약화시켜 체불임금이 증가되는 역작용이 우려
- 동제도의 운영을 위한 행정조직의 확대와 인력의 증원이 불가피

3. 퇴직연금제와 중간정산제 활성화

- 퇴직연금제와 중간정산제의 활성화에 대해서는 노사 공히 기본적으로 이를 찬성
- 다만, 노동계에서 현행의 임의적인 퇴직연금제와 중간정산제를 의무화하자고 주장한 데 대해 사용자측에서 반대

4. 국민연금과의 연계방안

- 현재 퇴직금준비금(임금총액의 $1/12=8.3\%$ 에 해당) 중 일정부분(임금총액의 2%, 1998년부터 3% 예정)이 국민연금으로 전환하도록 되어 있는바, 향후 근기법상의 퇴직금 비중을 줄이고 국민연금으로 대체하는 방안에 관해서도 검토가 요구됨
- 이는 사회보장제도의 합리적 운용방안과 관련하여 검토되어야 할 것임

5. 퇴직금 공제제도를 활용하는 방안

- 퇴직금을 운영·관리하는 기구(예 : 공제사업단)를 만들어 개별기업 단위에서 퇴직금을 적립하는 것 보다 다수 기업의 퇴직금을 적립함으로써 퇴직적립금 증식을 촉진하는 등 퇴직금 보장의 효율성을 기하는 것을 목적으로 하는 제도임
 - 특히 퇴직금 규모가 적은 중소기업을 대상으로 공제제도를 활용할 경우 그 효과가 극대화 할 수 있고
 - 중소기업 퇴직금 체불 문제가 심각한 점을 감안하여 중소기업을 대상으로 임의 가입 공제제도 도입을 검토
 - 이는 퇴직연금보험제도와 병존할 수 있는 제도로 활용할 수 있음
- ※ 일본의 경우 59년부터 「중소기업퇴직금공제법」을 제정 시행하고 있으며, 신규가입시 부금의 1/3을 2년, 부금 증액시 1/3을 1년간 고용보험기금으로 지원(95. 4월 현재 40만업체 280만명 가입)

V. 외국의 관련제도

1. ILO

- 근로자의 임금보호와 관련하여 ILO는 1949년 협약 제 85호“임금 보호에 관한 협약”, 1992년 “사용자 도산시 근로자의 채권보호에 관한협약”을 채택하였음
 - 이에 대하여 현재 7개국 정도가 비준하였음
- 임금채권의 보호방식은 우선변제권에 의한 보호와 임금보장기관에 의한 보호로 대별됨
- 우선변제의 대상이 되는 채권에는 적어도 ① 도산 또는 고용종료 전의 최종 3개월 임금 ② 최종 2년간의 유급휴가수당 ③ 3개월의 휴일수당 ④ 퇴직수당(severance pay)이 포함되어야 함
- 임금보장기구의 조직,관리, 운영, 재정에 관해서 사용자단체 및 근로자단체와 협의할 것을 요구하고 있고
 - 피보호채권에는 적어도①도산 또는 고용종료 전의 최종 8주의 임금② 최종 6개월간의 유급휴가수당③8주간의 휴일수당④퇴직수당이 포함되어야 함

2. 독일

- 도산관계법에서 임금채권에 관하여 우선변제적 효력을 인정하는 방식과, 1974 도입된 “파산금부금에 관한 규정”에 의한 임금보장방식이 있음
- 기금의 사용자의 부담으로 조성됨 (임금총액의 0.023%를 산재보험료에 부가징수)
- 관련법을 종합하면 다음과 같이 정리됨:
 - 도산절차개시전 3개월분의 임금- 파산금부금
 - 도산절차개시전 6개월분의 임금- 제 2순위의 재단채권
 - 도산절차개시전 7개월부터 12개월까지의 임금- 제 1순위의 우선적 파산채권
 - 도산개시절차개시전 12개월 이전의 임금- 일반파산채권

3. 프랑스

- 우리나라와 유사한 최우선변제제도가 있는 점이 특징이고 이외에도 우선변제제도가 마련되어 있으며, 1973년에 사용자의 자력이 없는 경우에 임금채권을 보호하기 위하여 새로운 보험제도 도입
- 기금은 사용자의 부담으로 조성됨(임금 총액의 0.2~0.5% 각출)
- 최종 60일분의 임금 등에 대해서는 최우선변제, 6개월분까지는 피담보채권과 비례적으로 배분
 - 임금 및 수당 전액을 대상으로 보험급여를 행하되, 다만 개별근로자에게 지급할 수 있는 급여액의 상한선을 설정하고 있음

4. 영국

- 정리해고수당을 지급하기 위하여 설치된 정리해고기금(redundancy fund)의 기능을 확대하여, 도산시의 근로자채권을 보장하는데도 활용하고 있음
- 기금조성은 사용자의 보험료 또는 변제금으로 조성
- 8주간의 임금(주당 172파운드 한도), 6주간의 휴가수당 등에 대해 지급

5. 일본

- 우리와 달리 근로기준법에서 일반적인 임금채권 우선변제규정은 두지 않고 민법과 상법 등에서 개별적으로 규정하고 있음
 - 최후 6개월간(퇴직금도 포함되는 것으로 해석)의 급여에 대해 우선변제권을 인정함. 다만 질권 저당권에 의하여 담보된 채권보다는 우선할 수 없음

- 1976년 ‘임금지급의 확보 등에 관한 법률’을 제정하여 임금, 퇴직금, 사내저축금의 보전을 위한 특별조치를 도입함
- 비용은 사용자가 부담하고(임금총액의 0.01~0.05%를 산재보험료에서 부가징수), 노동복지사업단에서 사업을 관장함
- 최종 6개월분 임금과 퇴직금의 80%에 상당하는 금액을 지급하되, 상한액의 제한이 있음

※ 상한액 : 30세 미만자 70만엔, 30-44세 120만엔, 45세 이상자 150만엔

6. 대만

- 임금총액의 0.05%를 사업주가 납부하여 조성한 체불임금보상기금으로 사업의 도산시 청산불능 체불임금을 6개월까지 지불
- 퇴직준비금을 매월 금융기관에 적립하여 노·사대표가 공동관리(양도, 압류 및 담보제공 금지)

7. 싱가포르

- 근로자의 체불임금을 5개월까지 기업자산에 대해 최우선 변제(육체노동자와 월 임금 1,600 싱가포르 달러 미만 근로자에 한함)
- 근로자의 노후생활 안정을 위한 『중앙적립기금』(CPF)은 근로자 임금의 40%(노·사 각 20% 부담)를 매월 강제저축하여 55세 이후 인출할 수 있게 함.

VI. 종합적 검토

◆ 개선방안 모색과 관련하여 선택가능한 방법

- 최우선변제기간을 어느정도로 설정할 것인가?
- 임금보장제도를 도입할 것인가?
- 개정법에서 새로 도입된 퇴직연금제와 중간정산제를 활용할 방법은?
- 퇴직금제도 자체의 합리화방안과 국민연금과의 연계방안은?
- 중소기업을 대상으로 하는 퇴직금 공제제도를 활용하는 방안은?

1. 유의사항

- 각 방안들에 대해서는 각기 개별적인 검토도 필요하겠으나, 제도간에 상호 연계성이 있기 때문에 유기적이고 종합적인 검토가 필요함
 - 최우선변제 기간만 결정할 것인가, 임금보장제도를 함께 도입할 것인가?
 - 임금보장제도를 도입할 경우 최우선변제제도를 대체할 것인가 아니면 보완하면서 양제도를 병존시킬 것인가?
 - 임금보장제도를 도입한다면 최우선변제기간규정은 한시적인 경과조치로 할 것인가?
 - 퇴직연금제도와 중소기업퇴직금공제제도 및 임금보장제도의 관계를 어떻게 설정할 것인가?

2. 대안별 검토시 고려할 사항

가. 최우선변제기간

- 헌법재판소의 결정취지를 존중하여 임금이 체불현황, 퇴직금준비금의 규모, 임금보장제의 도입 및 퇴직연금제의 활성화 등의 제반사정을 종합적으로 검토하여 결정하여야 할 것임

○ 몇가지 대안

<1안> 기득권 보호 차원에서 법적용일인 1989. 3.29에서부터 효력정지일인 1997. 8.21일 까지의 기간 전체

<2안> 근로자들의 전체 평균 근속기간

<3안> 3년

<전국사업장 근로자의 근속연수> (단위 : 년, 원, 명)

사업장 규모	평균근속연수	평균월급여액	총근로자수
전 규모	5.2	927,891	5,219,747
10 ~ 29인	4.1	875,635	1,148,684
30 ~ 99인	4.3	874,221	1,432,169
100 ~ 299인	5.4	930,300	1,038,891
300 ~ 499인	6.0	994,662	364,639
500인 이상	6.8	1,016,966	1,235,364

(자료 : 노동부 임금구조기본통계 조사보고서 1995년)

※ 근속연수 : 근로자가 한 기업체에 입사한 날로부터 조사대상 기준일까지 근속한 기간
(조사기간 : '95. 6. 1 ~ 6. 30.)

- 퇴직금에 대한 최우선변제의 범위를 규정하는 방식을 '최종 몇 년간'의 근로에 대한 퇴직금으로 할 것인지, '며칠분의 평균 임금액에 상당하는 퇴직금'으로 할 것인지의 여부 및 퇴직금이 누진적으로 적용되는 사업장에서의 장기근속자에 대한 배려 방안도 병행하여 검토할 필요

나. 임금보장기금제도

○ 보장기금조성시 비용부담의 주체와 부담액

- 현재 사용자측에서 4대보험에 부담하는 비용을 조정하는 방안 등을 통해 사용자의 추가부담을 없앨수 있는 방법은 없는가?

- 기금조성에 있어 정부 예산상의 지원은 가능한가?

<사회보장비 중 정부의 분담비율 국제비교>

(단위 : %)

구 분	스웨덴	미 국	일 본	그리스	포르투갈	터 키	한 국
분담비율	48.2	29.6	36.8	13.4	25.7	3.9	6.0

자료 : 보건사회연구원 (사회보험관리효율성 개선방안)

○ 기금관리

- 산재업무를 담당하는 근로복지공단이나 아니면 고용보험업무를 담당하는 노동부 장관이 기금을 관리할 것인가?

○ 보장급여의 수준

- 어느 범위내에서 미청산된 임금,퇴직금을 대체지급할 것인가?.

○ 퇴직연금제와의 관계

- 퇴직연금보험에 가입한 사업주에 대해서 비용부담을 경감시켜줄 것인가?

다. 퇴직연금제의 활용

○ 퇴직연금제도에 소요되는 비용은 퇴직금준비금(퇴직급여충당금)을 활용함

- 퇴직금준비금의 변칙적 운용을 방지할 수 있는 이점이 있는 반면 현재의 여건상 중소기업의 자금난을 압박할 소지가 있음

○ 퇴직연금가입을 의무화할 것인가?

- 연금수급의 범위에 관한 구체적 검토가 요구됨
- 의무가입사업장 등과 관련하여 단계적 접근도 가능함

- 현행의 임의제도로 할 경우 구체적인 활성화 방안과 지원책은?
 - 수탁기관을 보험업자외의 은행, 투자신탁회사에도 확대하는 방안
 - 세제상의 지원을 강화하는 방안
 - 사용자의 보험계약의 임의해지, 휴·폐업으로 인한 수급권자의 불안감 해소책 강구

라. 퇴직금 공제제도

- 공제제도를 활성화하기 위한 방안을 구체적으로 검토할 필요가 있음
 - 임금보장기금제도의 보완적 기능 부여
 - 세제상의 지원
 - 기금의 다각적 활용방안
- 퇴직금은 일정조건하에 분할지급 방법도 선택할 수 있고
 - 공제기금으로 근로자의 복지시설에 대해 저금리로 융자를 할 수 있음
- 일본의 예와 같이 부금의 일부를 고용보험기금에서 지원하고 있는 점을 감안하고, 운영비를 국가가 부담할 수 있는에 대해서도 검토가 필요함