

ILO의 사회보장 기준과 한국 사회보장의 정비 과제*

김 연 명**

- I. 서론 : 연구목적
- II. 국제 사회보장에서 ILO의 역할
- III. ILO 사회보장 관련 조약 및 권고
- IV. ILO 기준과 한국 사회보장의 비교
- V. 결론

I. 서론 : 연구목적

국제노동기구 International Labor Organization (이하 ILO) 는 1919년 창설이후 사회보장에 관한 국제적 기준을 설정하고, 그 기준의 이행여부를 감독함으로써 각국의 사회보장 발전에 현저한 기여를 해 왔다.) 우리 나라는 1991년에 152번째 회원국으로 뒤늦게 ILO에 가입하여 94년말 현재 175개에 달하는 ILO 조약중 ‘근로감독에 관한 조약, 1947’(No.81) 등 4개 조약을 비준한 상태이다2). 그러나 가입한지 6년이 지난 현재까지도 ILO에 관한 국내의 관심은 주로 단결권 같은 노동자의 기본권과 관련된 조약에 집중되어 있고, 그 중요성이 결코 뒤쳐지지 않는 ILO의 사회보장 활동과 조약 등에 대해서는 기본적인 논의조차 없는 상태이다. 이런 이유로 ILO의 사회보장 관련 조약과 권고에 대한 기본적인 문헌도 극히 취약한 수준이다3).

* 이 논문은 1995년도 한국학술진흥재단의 공모과제 연구비에 의하여 연구되었음.

** 상지대학교 사회복지학과 조교수

- 1) ILO, *The ILO in the Service of Social Progress*, 2nd(rev.) ed., ILO:Geneva, 1995(a), pp. 96-103; Maydell, B., "Perspectives on the Future of Social Security," *International Labour Review*, 133(4), ILO:Geneva, 1994, pp. 501-510.
- 2) 나머지 3개 조약은 ‘선원의 건강진단에 관한 조약, 1946’(No.73), ‘고용정책에 관한 조약, 1964’(No.122), ‘인적자원의 개발 조약, 1975’(No.142)이다. ILO 회원국의 평균 조약 비준 건수가 37개임을 고려할 때 한국의 비준 건수는 매우 빈약한 것이며, 사회보장 관련 조약은 전혀 비준하지 않은 상태이다.
- 3) ILO의 사회보장 기준에 관한 국내 문헌은 논문 몇 개가 있는 정도이다. 김유성, “사회보장의 최저기준에 관한 조약’에 대한 소고”, 『법학연구』, 서울대학교 법학연구소, 1983; 김복기, “산업재해보상에 관한 ILO의 기준”, 『법학연구』, 서울대학교

그러나 ILO의 사회보장에 관한 국제기준은 다음과 같은 국내외적 요인에 의해 머지 않아 한국 사회보장제도의 변화를 강제하는 힘으로 작용할 것으로 예상된다. 첫째 요인은 최근 국제적으로 논의되고 있는 ‘Blue Round’(이하 BR) 즉, ‘무역-노동 연계논의’이다. 기본적인 노동조건을 갖추지 않은 국가에게 무역상의 제재를 가할 수 있다는 BR의 논리는 선진국의 횡포라는 지적도 있으나, 노동조건의 법적 보장이라는 인류의 보편적 가치를 내포하기 때문에 어떤 형태로든 가시화될 가능성이 높다. 이미 BR의 논의과정에서 ILO의 노동기준이 국제적 모델로 인정되고 있으며 여기에 ILO의 사회보장 기준이 포함될 가능성을 전혀 배제할 수 없다. 둘째 요인은 낙후된 한국의 사회복지를 선진화시키는 과정에서 ILO의 국제적 사회보장 기준이 중요한 모델로 부상될 가능성이 있다. 최근에 노동계를 비롯한 각종 사회단체에서 국제기준에 맞는 노동관행뿐만 아니라 사회복지의 선진화를 주장하는 목소리가 높아지고 있기 때문에 ILO의 사회보장 기준이 중요한 모델로 부상될 것으로 판단된다⁴⁾. 따라서 ILO의 사회보장 기준에 대한 체계적 분석과 ILO 기준에 비추어 본 한국 사회보장제도의 실태 분석은 중요한 의미를 갖는다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 세 가지의 구체적인 연구목적들을 갖고 있다. 첫째, 국내에서 거의 연구가 되어 있지 않은 ILO의 사회보장에 관한 국제기준의 체계와 내용을 분석·정리한다. 둘째, ILO에서 제시한 사회보장 기준과 한국의 사회보장 실태를 비교 분석함으로써 한국 사회보장제도 중 어떤 부문이 ILO의 기준에 도달하지 못하고 있는가를 파악한다. 셋째, 한국 사회보장의 수준을 ILO의 국제기준 수준으로 끌어올리기 위해서 정비해야 할 과제를 추출한다.

II. 국제 사회보장에서 ILO의 역할

국제 사회보장 영역에서 ILO가 행하는 역할은 매우 다양하지만 이 글의 연구 목적과 관련된 핵심적인 두 가지 역할 즉, 사회보장에 관한 국제기준의 설정과 국제기준의 이행 여부에 대한 감독을 중심으로 ILO의 역할을 살펴보기로 한다.⁵⁾

교 법학연구소, 1991.

- 4) 최근에 노동계(한국노총과 민주노총)와 시민단체(참여연대 등)에서 노동조건 선진화를 주장하며, 그 모델로 ILO 관련 조약을 제시하고 있다. 물론 노동계의 주장이 사회보장분야로까지 본격화되고 있지는 않으나 ‘의료보험 급여확대와 통합’, ‘국민연금제도의 개편’ 등 사회보장 문제에 대한 관심과 요구 수준을 볼 때 ILO의 사회보장 기준이 쟁점화될 소지는 얼마든지 상존하고 있다.
- 5) 이러한 두가지 핵심적 역할 외에 사회보장 영역에서 ILO가 행하는 역할은 조사연구(각국 사회보장의 조사연구, 국제정보 제공, 교육용 교재 출판), 노동자교육, 기술

1. 국제 기준의 설정 : 조약과 권고의 제정

노동조건에 관한 국제 기준의 설정은 ILO가 창립 당시부터 가장 핵심적으로 추구해 온 목적이며, 이 목적은 '조약'(Convention)과 권고(Recommendation)의 제정으로 구체화된다. 조약은 국제적 노동조건에 관한 기준을 설정한 것으로 조약을 비준할 경우 비준국은 조약에서 제시된 기준을 국제적으로 이행해야 할 의무를 갖게 되고, 해당 조약과 국내법이 상치될 경우 국내법을 수정해야 하는 의무창설문서(Obligation Creation Instrument)의 성격을 갖는다. 따라서 특정 사회보장 조약을 비준할 경우 조약의 규정에 맞게 자국의 사회보장법을 수정해야 하는 의무가 발생한다. '권고'는 비준의 강제성이 없는 문서로서 기준설정문서(Standard Defining Instrument)의 성격을 갖는데, 특정 분야가 조약을 채택할 정도로 상황이 무르익지 않았을 경우 권고를 통해 조약으로 발전할 수 있도록 도와주거나, 조약에 담지 못한 적용절차 등을 규정함으로써 조약의 내용을 보완하거나, 그리고 주제가 기술적이고 복잡한 성격이거나 혹은 직업훈련, 노사관계처럼 국가마다 관행이 상이하여 조약으로 포괄하기 힘든 영역에 대해 권고를 제정한다⁶⁾.

ILO는 사회경제적 조건이 상이한 150여개국이 가입되어 있고, 정부대표·노동자대표·사용자대표 등 3자협의(tripartism)에 의해 운영되는 체제이기 때문에 특정 국가, 혹은 특정 집단의 의견이 배타적으로 수용되기 힘들며, 따라서 국제적인 기준의 설정 역시 복잡한 성격을 갖는다. 국제기준을 높게 설정할 경우 많은 국가에게는 실행 불가능한 조약이 될 수 있는 반면, 기준을 너무 낮게 잡을 경우 진보적인 발전을 이끌어 내기 어려운 양면이 있기 때문에, ILO의 국제기준은 '이상과 기존의 평균적인 현실사이의 균형점'(a balance between the ideal and average existing practice)에서 설정된다⁷⁾.

또한 국제 기준의 설정시 고려되는 중요한 장치중의 하나가 유연성(flexibility) 장치이다. 이 장치는 사회경제적 발전 수준이 상이한 여러 나라에게 공통적인 기준을 적용하기 힘든 상황에서 나온 것으로 조약의 제정시 다수의 국가들이 조약을 비준할 수 있도록 특수한 사정을 갖는 국가에 대해 조약의 단계적 비준이나, 혹은 일시적 예외 규정을 두게 된다. 예를 들어 102호 조약에서는 9가지 급여의 인구적 용범위에 대한 최저기준이 모든 피용자(부인 및 아동 포함)의 50%이상으로 설정되어 있으나 '경제와 의료시설이 충분히 발전되지 않은 국가'(개발도상국)의 경우는

협조(UNDP와 공동프로그램, 전문가 파견) 등이 있다. ILO, *Introduction to Social Security*, 3rd(rev.)ed., 2nd impr., ILO:Geneva, 1989(a), pp. 163-175 참조.

6) Valticos, N., "Fifty years of standard-setting activities by the International Labour Organization," *International Labour Review*, 100, 1969, reprinted in *International Labour Review*, 135(3-4), ILO: Geneva, 1996, pp. 404-405.

7) Valticos. N., 앞의 논문, 1996, p. 402.

ILO의 사회보장 기준과 한국사회보장의 정비과제

20명 이상을 고용하는 사업장 피용자의 50%로 정하는 예외규정을 두고 있다. 이외에도 국제기준의 설정시 부각되는 쟁점은 보편적 기준(universal standards)외에 지역 기준(regional standards)의 설정 여부, 장려적 성격의 조약 문제, 그리고 조약의 형태를 취할 것인지 아니면 권고의 형태를 취할 것인지 등이 있다⁸⁾.

2. 국제기준의 영향과 ILO의 감독

ILO 총회에서 조약 혹은 권고의 제정을 통해 국제기준이 설정되면 그 기준은 매우 광범위한 영향력을 행사하게 된다. 먼저 제정된 조약 혹은 권고는 ILO 현장 규정에 의해 회원국의 '권한있는 기관'(Competent Authority, 대개 입법권이 있는 국회를 의미함)이 조약의 비준여부를 논의하도록 의무화되어 있으며, 그 결과를 ILO에 보고하여야 한다. 물론 권한있는 기관에의 제출은 반드시 해당조약의 비준을 전제로 하지 않는 것이며 해당 기관의 자유재량에 속한다⁹⁾.

ILO의 국제노동기준은 국제적으로 OECD나 EC의 노동기준 설정은 물론 각 회원국의 노동조건 향상에도 상당한 영향력을 발휘하였는데¹⁰⁾ 이는 사회보장의 영역에서도 마찬가지이다. 일본의 경우 1976년에 102호 조약을 비준하였는데, 당시 일본의 사회보장수준이 102호 조약의 9개 급여중 상병, 실업, 노령, 고용재해 등 4개만을 충족시켰기 때문에 4개만을 비준하였고 그 이후 일본은 장애급여 기준을 비준하기 위해 '건강보험법'과 '국민연금법'을 각각 개정하였다. 또한 일본은 '고용재해급여조약, 1964'(No. 121)의 비준을 위해 1970년에 '산업재해보상보험법'을 개정하였고, 1973년에는 통근사고를 고용재해로 인정한 ILO 기준을 만족시키기 위해 법을 재개정하여 1974년에 121호 조약을 비준하였다¹¹⁾.

8) 이 쟁점들에 대한 자세한 내용은 ILO, *International Labour Standards: A worker's education manual*, 3rd(rev.) ed., ILO:Geneva, 1990, chap 3 와 Valticos, 앞의 논문, 1996, pp. 402-405 참조.

9) ILO 조약 및 권고의 제정과정이 이것이 회원국에게 보고·비준되는 과정은 매우 복잡하다. 이에 대해서는 박홍규, 「한국과 ILO」, 형성사, 1991, 제2장; 이을형, 「ILO 국제노동기구: 역사와 이론과 실제」, 송실대출판부, 1994, 제2편 1장 참조.

10) ILO, *The Impact of International Labour Conventions and Recommendations*, ILO: Geneva, 1976, pp. 15-26. and pp. 37-45.

11) Hanami, Tadashi., "The influence of ILO standards on law and practice in Japan," ILO, *International Labour Review*, 120(6), November- December, 1981, p. 771. 일본 외에 소위 복지선진국으로 알려진 스웨덴, 영국 에도 ILO의 기준은 많은 영향력을 행사해 왔다. 스웨덴의 경우는 Lagergren, Stina., "The influence of ILO standards on swedish law and practice," ILO, *International Labour Review*, 125(3), May-June. 1986, pp. 318-319 참조, 그리고 영국의 경험은 Johnston, G. A., "The influence of International Labour Standards on Legislation and Practice in the United Kingdom," ILO, *International Labour Review*, 97(5), May, 1968. pp. 473-475. 참조

ILO의 회원국에 대한 감독기능은 국제노동기준의 영향력을 유지하는 또 하나의 장치이다. 회원국이 비준한 조약의 실시상황을 감독하는 기능은 20여명의 전문가로 구성되어 상설운영되는 ‘조약 및 권고의 적용에 관한 전문가위원회’(Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)와 ILO 총회에 참석하는 노·사·정대표로 구성하는 ‘조약 및 권고의 적용에 관한 위원회’(Committee on the Application of Conventions and Recommendations)에 의해 수행된다. 두 위원회는 회원국이 비준한 조약의 실시상황에 대한 연차보고서, 권한있는 기관에 제출한 조치와 관련된 보고에 대해 서면심사를 하고 필요할 경우 직접 접촉을 통해 관련사항에 대해 심의하게 된다¹²⁾.

III. ILO의 사회보장 관련 조약 및 권고

1. ‘사회보장 최저기준에 관한 조약’(102호 조약)

1) 102호 조약의 의의

1952년에 채택된 ILO의 102호 조약, 즉 ‘사회보장 최저기준에 관한 조약’(Social Security (Minimum Standards) Convention) 은 ILO의 사회보장 역사에서 기념비적인 위치를 점하고 있으며, ILO의 170여개 조약중 핵심적 조약중의 하나로 인정되고 있다¹³⁾. 102호 조약의 탄생은 창립부터 지속된 ILO의 사회보장에 대한 관심과 활동의 결과이지만 직접적인 계기를 이룬 것은 1944년의 ‘소득보장권고’와 ‘의료보장권고’채택이다. 두 권고에서는 사회보장의 적용범위에서 보편주의 개념 도입, 사회보장이 보호해야 할 사고범주의 포괄성 도입 등 혁신적인 측면을 보였을 뿐만 아니라 사회보험방식 외에 공공의료서비스와 공적부조를 인정하여 다양한 보장방식을 제시하였다¹⁴⁾.

102호 조약은 두 개의 권고에서 제시된 사회보장의 주요 원리와 보장 방식을 구체적으로 발전시켜, 이전의 조약과는 달리 사회보험을 유일한 보호방식으로 고집하지 않았으며 공적부조 등 다양한 접근방식을 인정했다. 무엇보다도 102호 조약의 의의는 적용범위 및 급여의 종류와 수준, 사회보장의 비용 부담, 기여자와 수

12) 감독의 절차 및 기능에 대한 자세한 내용은 ILO, 앞의 책, 1976, pp. 47-63 참조.

13) 1968년에 ILO 이사회는 각국 정부에게 17개의 핵심 ILO 조약의 비준 전망과 비준의 어려움에 대한 보고서 제출을 요청했는데 102호 조약이 포함되어 있었다.

14) ILO, Revision of Conventions Nos. 35, 36, 37, 38, 39 and 40 concerning Old-age, Invalidity and Survivors' Pensions, *International Labour Conference Fiftieth Session*, Report V(1), ILO: Geneva, 1965, pp. 4-5

급자의 권리보호 그리고 행정관리문제 등에 대한 회원국이 준수해야 할 ‘최저기준’을 제정했다는 점에 있다. 즉, 102호 조약은 국제적으로 준수되어야 할 사회보장에 대한 포괄적 최저기준을 국내적으로 의무이행의 강제성이 부과되는 ‘조약’의 형태로 제정한 최초의 사례이다.

102호 조약은 1952년 ILO 총회에서 채택되었고 1955년 4월 27일부로 발효되었는데, 스웨덴은 공식 발효가 되기 전인 53년 8월 12일에 이 조약을 가장 먼저 비준하였으며 가장 최근에는 94년에 포르투갈이 9개급여 모두를 비준하여 95년 6월 1일 기준으로 총 39개국이 102호 조약을 비준한 상태에 있다(<표 1> 참조). 102호 조약의 비준국가를 전체적으로 보면 소위 우리 나라보다 경제력이 현저히 떨어지는 국가가 다수 포함되어 있다는 것도 눈 여겨 볼만하다.

2) 102호 조약의 일반적 특징¹⁵⁾

(1) 비준 조건 : 단계적 비준

회원국이 102호 조약을 비준할 경우 동 조약의 모든 기준을 비준하는 것이 아니라 해당 국가의 경제, 사회적 조건을 고려하여 단계적 비준이 허용된다. 이는 가능한 한 많은 회원국들이 조약을 비준할 수 있도록 한 조치이며 ILO의 사회보장 조약 중 가장 대표적인 유연성 장치에 해당된다. 102호 조약을 비준하기 위한 조건으로는 먼저 102호 조약의 제1부 일반규정(용어설명)을 비준해야 하며, 둘째, 9가지 급여 중 제4부(실업급여), 제5부(노령급여), 제6부(고용재해급여), 제9부(장애급여), 제10부(유족급여) 중에서 하나를 선택한 것을 포함하여 제2부(의료급여), 제3부(상병급여), 제4부, 제5부, 제6부, 제7부(가족급여), 제8부(출산급여), 제9부 그리고 제10부중에서 이미 선택한 것 외에 2개를 선택하여 최소한 3개를 선택해야 한다. 셋째로는 제11부(정기저불금의 계산), 제12부(외국인 국내거주자의 평등대우), 그리고 제13부(공통규정) 중에서 앞에서 선택한 급여와 관련된 규정을 비준해야 하며, 마지막으로 제16부(기타 규정)를 비준해야 한다(2조)¹⁶⁾. 비준국은 3가지 급여 기준을 비준한 후 다른 급여를 추가적으로 비준할 수 있다.

-
- 15) 102호 조약은 이후의 모든 사회보장 관련 조약과 권고의 기초가 되기 때문에 동 조약의 주요 내용을 고찰하면, 나머지 조약 및 권고의 핵심적 내용을 대부분 이해할 수 있다. 여기서는 102호 조약의 일반적 특징만을 살펴보고, 적용범위, 급여수준 등 구체적 내용은 이 글의 4장에서 다른 조약의 내용들과 함께 분석될 것이다.
- 16) 별도의 각주가 없는 한 조문의 출처는 ILO가 1992년에 발간한 조약 및 권고집을 의미한다. 문서의 정확한 해독을 위해 일본 노동성과 한국의 국제노동연구소에서 발간한 ‘조약·권고집을 참조하였음을 밝혀 둔다. ILO, *International Labour Conventions and Recommendations 1919-1991, I & II*, ILO:Geneva, 1992; 국제노동연구소(편), 『ILO 條約·勸告集 : 1919-1991』, 서울:돌베개, 1991; 勞働省(編), 『ILO 條約·勸告集』, 第6版, 東京:勞務行政研究所, 平成 5 年, 1993.

<표 1> 102호 조약의 비준 현황 (95년 6월 1일 현재)

국가명	비준 년월일	2부	3부	4부	5부	6부	7부	8부	9부	10부	계	ABC
		의료 급여	상병 급여	실업 급여	노령 급여	산재 급여	가족 급여	출산 급여	장애 급여	유족 급여		
오스트리아	69. 11.4	○		○	○		○	○			5	B
바바도스	72. 7.11		○		○	○			○	○	5	B
벨기에	59.11.26	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	A
볼리비아	77. 1.31	○	○		○	○	○	○	○	○	8	ABC
보스니아	93. 6. 2	○	○	○	○	○		○	○	○	7	A
코스타리카	72. 3.16	○	○		○	○	○		○	○	7	
크로아티아	91.10 8	○	○	○	○	○	○	○	○	○	7	A
사이프러스	91. 9. 3		○	○		○			○	○	6	AB
체코	90. 1.11	○	○		○		○	○	○	○	7	A
덴마크	55. 8.15	○		○	○	○			○	○	5	
에쿠아도르	74.10.25		○		○	○			○	○	5	ABC
프랑스	74. 6.14	○	○	○	○	○	○	○	○	○	7	
독일	58. 2.21	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	ABC
그리스	55. 6.16	○	○	○	○	○	○	○	○	○	8	
아일랜드	61. 2.20		○		○		○		○		3	
아일랜드	68. 6.17			○						○	3	
이스라엘	55.12.16				○	○				○	3	
이탈리아	56. 6. 8				○		○	○			3	
일본	76. 2. 2		○		○	○					4	A
리비아	75. 6.19	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	ABC
룩셈부르크	64. 8.31	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	AC
모리타니아	68. 7.15		○		○	○	○	○	○	○	5	
멕시코	61.10.12	○	○		○	○	○	○	○	○	7	
네덜란드	62.10.11	○	○	○		○	○	○	○	○	9	AB
니제르	66. 8. 9		○		○	○	○	○			4	
노르웨이	54. 9.30	○	○	○	○	○	○				6	BC
페루	61. 8.23	○	○		○	○		○	○		5	
포르투갈	94. 3.17	○		○	○	○	○	○	○	○	9	
세네갈	62.10.22		○		○	○	○	○			3	A
슬로바키아	93. 1. 1	○	○		○	○	○		○	○	7	BC
슬로베니아	92. 5.29	○	○		○	○	○	○		○	7	A
스페인	88. 6.29	○	○	○		○	○	○			4	
스웨덴	53. 8.12	○	○	○		○	○	○			6	AC
스위스	77.10.18		○		○	○	○		○	○	5	A
터키	75. 1.29	○	○		○	○	○	○	○	○	7	
영국	54. 4.27	○	○	○	○	○	○		○	○	6	
베네수엘라	82.11. 5	○	○		○	○		○	○	○	7	ABC
유고	54.12.20	○	○	○	○	○		○	○	○	7	A
자이레	87. 4. 3				○		○		○	○	4	
계		26	27	21	35	30	22	25	24	27	237	

비고 A : 121호 조약(고용재해급여)의 조약으로 6부는 적용제외.

B : 128호 조약(장애·노령·유족급여)의 비준으로 관계된 부는 적용제외.

C : 130호 조약(의료·상병급여)의 비준으로 3부는 적용제외.

출처: ILO, Lists of Ratifications by Convention and by country (as at 31 December 1994), ILO:Geneva, 1995, pp.133-135 and Ratifications of International Labour Conventions as at 1 June 1995 에서 재구성.

ILO의 사회보장 기준과 한국사회보장의 정비과제

(2) 급여의 포괄적 설정

102호 조약에서는 그 이전까지 산업재해, 의료 등 영역별 조약으로 분리되어 있던 사회보장의 급여를 모두 통합하여 사회보장제도에서 제공해야 할 급여의 종류를 ① 의료급여, ② 상병급여, ③ 실업급여, ④ 노령급여, ⑤ 고용재해급여, ⑥ 가족급여, ⑦ 출산급여, ⑧ 장애급여, ⑨ 유족급여 등 9가지의 포괄적 급여로 설정하고 있다. 9가지 급여의 성격을 현금/현물급여를 기준으로 분류해 보면 의료급여는 현물급여만 해당되고 고용재해급여 및 출산급여는 현물과 현금급여가 동시에 포함되어 있고, 나머지는 모두 현금급여에 해당된다. 급여의 지속성을 기준으로 분류하면 상병급여, 출산급여(현금), 의료급여, 고용재해급여 중 일시적 노동불능에 관한 급여, 가족급여, 실업급여를 ILO에서는 급여기간의 지속성이 짧은 단기급여로 분류하고 나머지 급여는 장기급여로 분류하고 있다¹⁷⁾.

(3) 보호형태의 다양화

102호 조약에서는 9가지의 포괄적 급여를 제공하기 위한 수단으로써 사회보험만을 유일한 보호형태로 인정했던 1945년 이전의 조약과는 달리 일반조세에 의한 보호, 그리고 몇 가지 조건을 전제로 민간보험에 의한 보호형태도 사회보장으로 인정하여 보호형태를 다양화시키고 있다. 102호 조약에서는 급여비용 및 행정비용은 '보험기여금과 조세 혹은 양자에 의해 집단적으로 분담되어야 한다'(79조 1항)는 규정을 두어 공적부조 등 조세방식에 의한 사회보장을 보호방식의 하나로 인정하고 있다. 강제 사회보험이 아닌 민간보험에 의한 보호는 의료급여, 상병급여, 실업급여, 노령급여, 출산급여(의료서비스와 관련된 경우만), 장애급여, 유족급여에 한하여 인정하고 있는데, 다음과 같은 세 가지 조건을 전제로 한다. 민간보험이 첫째, 공공기관에 의해 감독되거나 혹은 '소정의 기준'(prescribed¹⁸⁾ standards)에 따라 노동자와 사용자가 공동으로 관리할 경우, 둘째, 숙련 육체 남성노동자의 소득을 초과하지 않는 사람들의 상당수를 포괄할 경우, 셋째, 적절한 경우에 다른 보호형태와 배합하여 102호 조약에서 제시된 해당 급여의 관계규정을 준수할 경우(6조 1, 2, 3항). 이 조건에 의하면 모든 민간보험이 사회보장으로 인정되는 것이 아니라 관리운영의 공공성 확보와 저소득층을 포괄하는 경우에만 인정되는 것이다. 민간보험의 사회보장제도 인정여부에 대해서는 102호 조약보다 높은 기준을 제시한 130호 조약(의료 및 상병급여) 6조와 128호 조약(장애·노령·유족급여) 6조에서도 유사한 규정을 두고 있다

17) ILO, 앞의 책, 1989(a), p. 106, 108.

18) 102호 조약과 기타 조약 및 권고에서 자주 쓰이는 'prescribed' 라는 용어는 '개별 국가의 법률이나 규칙에 의해 정해진'이라는 의미를 갖고 있다.

(4) 급여계산방식의 다양성

102호 조약은 이전의 조약과는 달리 사회보험 외의 일반조세에 의한 급여제공 형태 등 다양한 보장방식을 인정하고 있기 때문에 현금급여의 계산 방식에 있어서 각국의 제도적 특성을 고려하여 세 가지 접근방식을 규정하고 있다. 첫째는 급여액이 수급자의 이전 소득에 기초하는 소득비례제(earnings-related schemes) 방식(65조)이며, 둘째는, 정액급여 혹은 보통의 성인 남성 노동자의 임금에 상응하는 소정의 최저임금을 포함하는 급여액, 즉 생계수준(subsistence)에 기초한 정액급여(flat-rate)방식(66조), 그리고 셋째는, 두 번째의 정액급여방식과 동일하나 수급자 가족의 자산의 정도가 사고기간 중에 소정의 양을 초과하는 정도에 따라 급여액이 감소되는 방식인데(67조), 이는 자산조사를 통해 급여가 지급되는 공적부조방식의 사회보장에 대한 규정에 해당된다.

이와 같은 세 가지 급여계산 방식중 어떤 방식을 택할 것인가는 비준국이 선택한 적용범위(coverage) 기준과 연계되어 있다(4장 1절 참조). 예를 들어 노령급여의 경우 적용범위의 최저기준을 피용자기준 혹은 경제활동인구기준으로 정할 경우 첫 번째와 두 번째 계산방식을 선택해야 하며, 거주자 기준을 사용할 경우는 세 번째 계산방식을 채택해야 한다(28조). 세 번째 방식, 즉 공적부조에 입각해 급여를 지급할 경우 급여액은 수급자의 자산정도를 고려하여 감액할 수 있는데 이 경우는 인구적용범위가 거주자 기준이고 전체 거주자를 포괄할 경우만 해당된다.

2. 주요 조약 및 권고 현황

ILO가 창립이후 제정한 조약과 권고는 제 1회 ILO 총회에서 ‘노동시간(산업)에 관한 조약’(No.1)을 제1호 조약으로 제정된 이후 94년말까지 175개의 조약이 제정되었고(비준한 수는 6,160개)¹⁹⁾ 권고는 182개에 달하고 있다. 102호 조약이 제정된 1952년 이전까지 ILO에서 제정한 사회보장 관련 조약 및 권고는 선원관련 조약을 제외할 경우 조약 17개, 권고는 4개에 이르고 있으나 이 조약의 대부분은 102호 조약과 <표 2>에 나타난 후속 조약의 제정으로 효력을 상실한 상태에 있다.

102호 조약 이후로는 15개의 조약과 권고가 제정되었는데 102호 조약을 포함하여 일반기준의 경우 조약 3개, 권고 1개가 제정되었다(<표 2> 참조). 분야별 기준으로는 ‘출산보호에 관한 조약, 1952’(No.103), ‘고용재해급여에 관한 조약, 1964’(No.121) 등 각 급여 영역별로 1개의 조약과 1개의 권고가 채택되었으며, 기타 ‘고령노동자에 대한 권고, 1982’(No.167)가 제정되었다. 102호 조약이후 각 분야별로 제정된 조약은 102호 조약의 사회보장 관련 국제기준을 상향시키는 내용이며, 권

19) ILO, *Lists of Ratifications by convention and by country* (as at 31 December 1994), Report III(part 5), ILO:Geneva, 1995(b), p.xii

ILO의 사회보장 기준과 한국사회보장의 정비과제

고는 분야별 조약의 기준을 다시 상향 조정한 성격을 갖고 있다.

<표 2> 1952년 이후 ILO의 사회보장 관련 조약 및 권고

조약 및 권고의 명칭		
일 반 기 준	<ul style="list-style-type: none"> · 사회보장의 최저기준에 관한 조약, 1952(No.102), 39개국 · 사회보장의 내외국인 균등처우에 관한 조약, 1962(No.118), 38개국 · 사회보장의 권리 유지 조약, 1982(No.157), 3개국 · 사회보장의 권리 유지 권고, 1983(No.167) 	
분 야 별 기 준	출산	<ul style="list-style-type: none"> · 출산보호에 관한 조약, 1952(No.103), 33개국 · 출산보호에 관한 권고, 1952(No.95)
	고용재해	<ul style="list-style-type: none"> · 고용재해급여에 관한 조약, 1964(No.121), 21개국 · 고용재해급여에 관한 권고, 1964(No.121)
	노령, 장애, 유족	<ul style="list-style-type: none"> · 장애·노령·유족급여에 관한 조약, 1967(No.128), 16개국 · 장애·노령·유족급여에 관한 권고, 1967(No.131)
	의료, 상병	<ul style="list-style-type: none"> · 의료 및 상병급여에 관한 조약, 1969(No.130), 14개국 · 의료 및 상병급여에 관한 권고, 1969(No.134)
	실업	<ul style="list-style-type: none"> · 고용촉진 및 실업보호에 관한 조약, 1988(No.168), 6개국 · 고용촉진 및 실업보호에 관한 권고, 1988(No.176)
	기타	<ul style="list-style-type: none"> · 고령노동자에 대한 권고, 1982(No.167)

비고: 1) 조약명칭 옆의 개국수는 해당 조약을 비준한 국가수를 의미함.

출처: ILO, International Labour Conventions and Recommendations 1919-1991, Vol. I and Vol. II, ILO:Geneva, 1992. 기타 91년 이후의 조약·권고문서

<표 2>에 제시된 조약의 국가별 비준 현황을 보면 95년 6월 1일 기준으로 사회보장의 내외국인 균등처우에 관한 조약(118호)의 비준국수가 38개국으로 가장 많고, 사회보장권리를 유지하기 위한 국제적 체계확립에 관한 조약(157호)이 2개국으로 가장 적은 것으로 나타나고 있다.

IV. ILO 기준과 한국 사회보장의 비교

1. 비교분석 대상

ILO의 사회보장에 대한 국제 기준과 한국 사회보장제도 실태의 비교 분석을

위해 먼저 ILO의 국제기준을 '최저기준', '하위기준', 그리고 '상위기준' 등 세 가지 차원으로 분류하기로 한다. 먼저 102호 조약의 기준은 그 명칭대로 비준국이 준수해야 할 사회보장의 최저기준에 해당되므로 이를 '최저기준'으로 칭하기로 하며, 102호 조약의 개별 급여 기준을 상향 조정시킨 급여 영역별 조약(130호 조약 등)을 '하위기준'으로 칭하기로 한다. 그리고 급여영역별 조약보다 높은 기준을 담고 있는 권고(134호 권고 등) '상위기준'으로 부르기로 한다. 이렇게 ILO의 사회보장 국제기준을 9가지 급여영역과 3개 기준으로 교차분류한 후 비교분석의 대상이 되는 한국 사회보장제도를 대응시킨 것이 <표 3>이다.

비교분석에 앞서 혼란을 피하기 위해 몇 가지 용어의 정리가 필요하다. 먼저 ILO 사회보장조약 및 권고에서 의료급여(*medical care*)라 함은 현물의료서비스만을 지칭한다. 통상적으로 의료보장제도에서 지급하는 '상병수당'은 의료급여에 포함되지 않으며 상병급여(*sickness benefit*)로 별도로 분류하고 있다. 그리고 ILO조약에서 규정한 고용재해급여, 출산급여는 통상적으로 산재보험금, 출산수당으로 불리는 현금급여 외에 현물급여인 의료서비스를 같이 포괄하고 있으며, 고용재해급여는 업무에 기인한 노동불능, 장애, 유족 세 가지 경우를 포괄하고 있다. 따라서 <표 3>의 102호 조약 및 기타 조약·권고에서 규정한 장애급여(*invalidity benefit*)와 유족급여는 통상적으로 산재보상제도가 아닌 연금제도에서 포괄하는 급여를 의미한다. 가족급여(*family benefit*)는 102호 조약에서 '아동부양에 대한 책임'에 필요한 급여로 규정하고 있기 때문에 통상적 의미의 현금급여인 아동수당에 해당되나 음식, 의복, 주거, 휴가를 제공하는 현물급여도 인정하고 있다(42조). 본고에서는 현금급여의 비교에 초점을 맞추고 의료급여 등에 포함된 현물(의료)급여는 비교대상에서 제외하기로 한다. 현물(의료)급여는 ILO 조약에 일정한 기준이 제시되어 있으나 매우 추상적일 뿐만 아니라 국가간 비교에 방법론적이 어려움이 따른다²⁰⁾. 다만 현물급여의 지급 기간같이 비교가 가능한 것은 포함시키기로 한다.

ILO 조약에서 급여가 지급되는 단위는 개인이 아닌 피부양자를 포함한 가족을 단위로 하고 있으며 이를 표준수급자(*standard beneficiary*)라고 한다. 즉 표준수급자는 다양한 구성을 가진 가족을 표준화시킨 급여지급의 단위를 의미한다²¹⁾. 표준수급자는 급여종류마다 상이한데, 유족급여와 고용재해의 유족급여는 '두 자녀를 가

20) 우리 나라 의료보험과 산재보험의 급여수준에 대해 국가간 비교를 한 문헌은 찾아보기 힘들다. 다만 의료보험의 급여범위가 너무 제한적이어서 예방급여나 고가의 의료장비 등에 대해 급여를 확대해야 하며, 산재보험도 산업재해에 특화된 진료형태나 진료서비스에 대한 급여가 확대될 필요성이 있다는 주장은 많이 제기되고 있다. 이 점에 대해서는 최병호, "의료보험 급여범위의 적정한계에 관한 고찰", 『보건사회연구』, 한국보건사회연구원, 1996 여름호, 16(1); 김용하 외, 「산재보험서비스 전달체계의 개선 방안」, 한국보건사회연구원, 1995, pp. 135-140.

21) ILO의 급여수준을 언급하는 문헌에서 간혹 표준수급자를 '평균소득을 가진 피용자'의 의미로 사용하는데 이는 표준수급자의 개념을 잘못 이해한 것이다.

ILO의 사회복지기준과 한국사회보장의 정비과제

진 여성'이 표준수급자이고, 출산급여(현금)는 여성 개인, 그리고 의료급여, 상병급여, 실업급여 등은 '배우자와 두 자녀를 가진 남성'이 표준수급자가 된다. 표준수급자가 이처럼 부양가족을 포함하는 것은 사회복지장 급여의 가치는 가입자 개인뿐만 아니라 그 부양가족을 보호하는데 필요한 수준이 되어야 한다는 의미가 표준수급자의 개념에 함축되어 있는 것이다. 따라서 ILO 기준에서 제시된 현금급여의 임금대체율을 우리 나라 사회복지장 급여의 임금대체율과 비교할 경우(예를 들어 국민연금의 노령연금이나 유족연금 등) 수급자 개인의 급여액에 배우자나 자녀들에게 주어지는 부가수당을 포함하여 계산하여야 한다. <표 5>에서 제시된 한국 사회복지장제도의 임금대체율은 피부양가족의 급여액을 포함하여 계산한 것이다.

또 한가지 언급할 것이 소위 '예외조항'의 문제이다. 전술했듯이 인구적용범위와 급여종류 및 수준에 대해 ILO의 대부분의 조약에서는 '경제와 의료시설이 충분히 발전하지 않은 회원국', 즉 개발도상국에 대해 조약 비준시 기준을 낮출 수 있도록 예외조항을 두고 있으며 실제로 몇몇 국가는 조약 비준시 예외 선언을 하고 있다²²⁾. 최근 선진국클럽으로 불리는 OECD에 가입한 우리 나라의 경우 스스로 개발도상국임을 선언하는 예외조항 기준은 설득력이 없어 보인다. 따라서 예외조항에 대한 내용은 서술하되, 한국과의 비교분석은 하지 않기로 한다. 그리고 최근 우리 나라에서도 쟁점이 되고 있는 이민 노동자 및 단기 체류 외국인 노동자의 사회복지장 문제는 급여에 속하지 않으나 매우 중요한 문제이며, ILO에서는 이에 대한 국제기준을 설정한 바 있다. 그러나 외국인 노동자에 대한 ILO의 기준고찰은 그 자체로써 별도의 논문이 필요할 정도로 많은 내용을 담고 있기 때문에 본 논문의 고찰범위에서 제외시키기로 한다²³⁾.

-
- 22) 102호 조약 비준시 인구적용범위에서 예외를 선언한 국가는 볼리비아, 페루, 터키 3개국인데 볼리비아는 실업급여를 제외한 모든 급여의 적용범위에서 예외를 선언했고, 페루의 경우는 의료급여의 적용범위 및 급여기간(26주에서 13주로 하향) 등에서 그리고 터키는 의료급여와 출산급여의 적용범위에서 예외선언을 하였다. 예외조항은 128호 '장애·노령·유족급여에 관한 조약' 그리고 130호 '의료 및 상병급여에 관한 조약'에도 적용되어 베네수엘라, 볼리비아는 두 조약에서 적용인구에 대한 예외선언을 하였다. ILO, 앞의 책, 1995(b), pp. 133-134, p. 168, p.170.
- 23) 외국인 노동자의 사회복지장 적용에 대한 ILO 기준의 내용은 <표 3>의 4개 관련 조약과 다음의 책이 참조된다. ILO, "Maintenance of Rights in Social Security," International Labour Conference 69th Session 1983, Report V, ILO: Geneva, 1983. ILO, 1989(a), 앞의 책, chap. 15.

<표 3> ILO 기준과 한국 사회보장제도의 비교분석 대상

급여종류	ILO 기준			비교분석 대상인 한국 사회보장제도
	최저기준	하위기준	상위기준	
의료급여	102호 조약	130호 조약	134호 권고	공교, 직장, 지역의료보험
상병급여	102호 조약	130호 조약	134호 권고	공무원, 사학, 군인연금
실업급여	102호 조약	168호 조약	176호 권고	고용보험
노령급여	102호 조약	128호 조약	131호 권고	국민, 공무원, 사학, 군인연금
고용재해급여	102호 조약	121호 조약	121호 권고	산재보험. 공무원, 사학, 군인연금
가족급여	102호 조약			해당 제도 없음
출산급여	102호 조약	103호 조약	95호 권고	근로기준법 공교, 직장, 지역의료보험
장애급여	102호 조약	128호 조약	131호 권고	국민, 공무원, 사학, 군인연금
유족급여	102호 조약	128호 조약	131호 권고	국민, 공무원, 사학, 군인연금
외국인 노동자	102호 조약, 118호 조약 157호 조약, 167호 권고			사회보장기본법 및 개별 사회보장법의 관련 규정

2. 적용범위 기준의 비교

1) ILO 기준

사회보장의 인구적용범위(coverage)에 대해서 ILO의 목표와 원칙은 모든 보호대상자를 ‘보편적으로 그리고 균등하게 적용’(total and uniform cover)한다²⁴⁾는 것이다. 그러나 구체적인 조약에서는 피용자 혹은 경제활동인구를 기준으로 일정한 통계적 기준과 비준국의 선택권 보장이라는 상당히 유연한 규정을 두고 있다.

ILO 사회보장 조약에서 적용범위를 결정할 때 사용하는 범주는 피용자 기준, 경제활동인구 기준, 그리고 거주자(resident)²⁵⁾ 기준 세 가지 범주이며, 세 가지 범주를 사용하는 것은 각국의 상이한 사회보장제도를 모두 포괄할 수 있는 기준을

24) ILO, 앞의 책, 1989(a), p. 11.

25) 시민권을 가진 국민(nationals)이라는 용어 대신 거주자(residents)라는 용어가 쓰인 것은 외국인 거주자(non-nationals)도 적용대상에 포함되어야 한다는 의미를 함축하고 있는 것이다.

도출하기 위해서 이다. 예를 들어 적용범위의 최저기준에 해당되는 102호 조약에서는 수급자의 처자를 포함하여 ① 피용자 기준의 경우, 전체 피용자의 50% 이상 적용, ② 경제활동인구 기준의 경우, 전체 거주자 중 경제활동인구의 20% 이상 적용, ③ 거주자 기준의 경우, 전체 거주자의 50% 이상(의료급여), 혹은 자산이 일정 규모 이하인 전체 거주자(상병급여와 실업급여)를 적용할 것을 최저기준으로 하고 있다²⁶⁾. 비준국은 이 기준 중 한가지 혹은 두 가지를 해당국의 사회보장제도의 형태에 맞게 선택할 수 있다. 예를 들어 연금제도가 피용자 위주의 소득비례제인 국가는 피용자 기준을, 자산소사를 통해 정액급여를 지급하는 국가는 거주자 기준을, 소득비례제와 기초연금제의 2층구조를 갖고 있는 국가는 피용자와 경제활동인구 기준을 동시에 선택할 수 있다. 이러한 기준들은 거의 모든 사회보장 조약에서 규정되어 있으며 102호 조약보다 비율이 높게 설정되어 있다.

경제활동인구나 거주자 기준은 통계적 범주 설정과 계산이 비교적 용이하나 피용자의 경우는 계절노동자 혹은 가족노동자 등의 포함여부에 따라 비율이 상당히 달라지기 때문에 별도의 규정을 두는 경우가 있다. 예를 들어 130호 조약(의료 및 상병급여)과(5조) 121호 조약(고용재해급여)에서는(4조) 전체 피용자의 100%가 적용 기준이나 임시(casual)노동자, 가족노동자, 그리고 전체 피용자의 10%를 초과하지 않는 범위 내에서 기타 피용자를 피용자 범주에서 제외시켜 적용인구 비율을 계산할 수 있도록 하고 있다. 또한 피용자를 기준으로 해도 피용자 외의 집단을 적용 범위에 포함시키는 경우도 있다. 피용자 적용기준만 있는 121호 조약은 전체 피용자의 100%가 기준이나 이 조약을 상향 조정한 121호 권고(고용재해급여)에서는 피용자 외에 소규모 자영업자와 학생 등도 강제보험 혹은 민간보험을 통해 급여를 제공할 것을 규정하고 있다(3항). 또한 특수직역을 위한 별도의 특별제도가 있는 경우 이들을 적용범위에서 제외시킬 수 있는데 130호 조약(의료 및 상병급여)에서는 선원과 공무원 특별제도가 있는 경우 이들을 적용인구 비율 계산에서 제외할 수 있도록 규정하고 있다(4조). 간략히 살펴본 ILO의 인구적용 기준과 그 비율을 최저기준, 하위기준, 상위기준으로 분류하여 정리하면 <표 4>와 같다.

2) 한국의 현황

사회보장의 적용범위에 대한 ILO의 국제기준과 한국의 실태를 비교 분석한 결과가 <표 4>에 제시되어 있다. 이 표에서 계산된 한국 사회보장제도의 인구적용을

26) 이러한 세 가지 기준 외에 개발도상국에 대한 예외 기준이 있다. 예외 기준에 의하면 전체 피용자의 50% 이상 적용기준이 20인 이상 사업체 피용자의 50% 이상으로 완화된다. 따라서 넓게 보면 인구적용 최저기준은 네 가지가 된다. 예외조항은 130호 조약(2조), 128호 조약(4조) 등 하위기준 조약에도 규정되어 있다. 예를 들어 의료와 상병급여에 관한 130호 조약에서는 모든 피용자를 100% 적용할 것을 규정하고 있으나 예외 선언을 할 경우 그 기준은 25%로 완화된다(11조, 20조).

은 ILO의 하위기준을 적용한 것이며 피용자수 추정시 가족노동자, 농업부문 피용자를 제외할 수 있다는 규정을 적용하여 총피용자수는 보수적인 방법으로 추계하였고, 경제활동인구기준은 제외규정을 적용하지 않고 총수를 그대로 적용하였다²⁷⁾.

의료급여(현물급여)의 경우는 우리 나라에서 의료보험과 의료보호제도를 통해 1989년부터 전국민이 적용되므로 피용자기준이건 경제활동인구기준이건 인구의 100% 적용으로 ILO 상위기준을 충족시키고 있다. 상병급여는 통상 의료보장제도에서 지급되나 우리 나라는 의료보험제도에서 상병수당을 지급하지 않고 있다. 다만 공무원과 사립학교교직원 은 공무원복무 규정 등에 의해 상병수당이 지급되고 있으며 민간사업장의 피용자는 단체협약이나 취업규칙을 통해 일부 근로자를 대상으로 상병수당이 지급되고 있는 것으로 알려져 있다²⁸⁾. 단체협약 등을 통해 상병급여가 지급되는 인구를 제외한 공무원과 사립학교교직원만을 적용대상으로 설정하여 그 비율을 계산하면 피용자기준의 경우 11.6%, 경제활동인구기준으로 5.6%에 불과하여 최저기준조차 충족시키지 못하는 것으로 나타났다. 실업급여는 1995년 7월부터 실시된 고용보험제도에서 제공되는데 현재 30인 이상 사업장 근로자에게만 적용되고 있다. 이 인구의 적용율을 계산하면 피용자기준으로 43.0%의 적용율을 보여 최저기준에 미달하고 있다.

노령급여, 장애급여, 유족급여는 통상 연금제도에서 같이 지급되므로 비율이 동일하게 나타난다. 국민연금 및 공무원·사학연금 피보험자를 통산하여 적용율을 계산한 결과 세 가지 급여는 피용자기준으로 68.5%의 적용율을 보였고, 경제활동인구기준으로는 41.3%의 적용율을 보이고 있다. 이러한 적용율은 최저기준을 넘어서는 것이기는 하나 하위기준에는 훨씬 미달하는 것이다²⁹⁾.

고용재해급여는 우리 나라에서는 산재보험에서 지급되고 있다. 산재보험은 우리 나라에서 가장 오래된 사회보험이기 때문에 그 동안 꾸준히 적용인구의 확대가 이루어졌고, 현재 5인 이상 사업장근로자에게 적용되고 있다. 그러나 아직 5인 미만 사업체 근로자와 일부 산업이 제외되어 있기 때문에 전 피용자를 포괄하지 못하고 있다. 고용재해급여 적용율은 적용범위의 지속적 확대에도 불구하고 피용자기준으로 68.8%의 적용율을 보여 연금과 마찬가지로 최저기준은 넘어서나 하위기준에 훨씬

-
- 27) 총피용자수 추정 및 각 급여별 한국 사회보장제도의 인구적용률의 계산방식에 대한 구체적인 절차와 기준은 본 논문의 < 부록 1 > '한국사회보장제도의 인구적용율 계산방식'에 자세히 서술되어 있다.
- 28) 조원탁, "한국의료보험의 상병수당제도 도입에 관한 연구", 『한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집』, 1995, pp. 102-104 참조
- 29) 노령, 유족, 장애급여에 관련된 조약 비준국들의 연금제도가 인구적용율, 연금급여 수준 등에 ILO 기준을 얼마나 충족시키는 지에 대해 ILO에서 특별조사를 실시한 바가 있으며 그 결과가 보고서로 출판되었다. ILO, "Social Security Protection in Old-Age," *International labour Conference, 76th Session 1989, Report III(part 4 B)*, ILO:Geneva, 1989(b), pp. 22-23.

ILO의 사회복지장 기준과 한국사회복지장의 정비과제

선 못치는 것으로 드러났다.

<표 4> ILO의 적용범위 기준과 한국의 적용인구 현황 비교

(단위 : %)

급여 종류	ILO 기준						한국(95년)	
	최저기준		하위기준		상위기준		하위기준 피용자 기준	하위기준 경제활 동인구 기준
	피용자 기준	경제활 동인구 기준	피용자 기준	경제활 동인구 기준	피용 자기 기준	경제활 동인구 기준		
의료급여	50	20	100 ¹⁾²⁾	75 ³⁾	100	100	100	100
상병급여	50	20	100 ¹⁾²⁾	75 ³⁾	100	100	11.6	5.6
실업급여	50	- ⁴⁾	85 ⁵⁾	- ⁴⁾	- ⁴⁾		43.0	- ⁴⁾
노령급여	50	20	100 ¹⁾²⁾	75 ³⁾	100 ⁶⁾	100	68.5	41.3
고용재해급여								
· 노동불능	50		100 ⁷⁾		100 ⁸⁾		68.8	
· 장애	50	- ⁴⁾	100 ⁷⁾	- ⁴⁾	100 ⁸⁾	- ⁴⁾	68.8	- ⁴⁾
· 유족	50		100 ⁷⁾		100 ⁸⁾		68.8	
가족급여	50	20	- ⁹⁾				0	0
출산급여	50	20	산업, 농업등에 고용된 모든 여성				46.9	23.1
장애급여	50	20	100 ¹⁾²⁾	75 ³⁾	100 ⁶⁾	100	68.5	41.3
유족급여	50	20	100 ¹⁾²⁾	75 ³⁾	100 ⁶⁾	100	68.5	41.3

비고: 1) 비준국은 필요한 경우 임시노동자, 가족노동자, 그리고 전 피용자의 10% 범위 내에서 기타 피용자를 적용인구비율 계산에서 제외시킬 수 있음. 2) 농업부문의 피용자는 일시적으로 적용을 제외할 수 있음. 3) 선원과 공무원은 특별제도가 있는 경우 이 기준에서 제외시킬 수 있음. 4) 해당 적용기준에 대한 규정이 없음. 5) 공무원과 도제를 포함한 수치임. 6) 임시노동자에게까지 확대하여야 함. 7) 도제를 포함하여 공공·민간부문의 전 피용자를 포함한 수치(예외조항 있음). 8) 전체 피용자(예외조항 없음). 9) 해당 조약 및 권고가 제정되지 않았음.

출처 : ILO, 앞의 책, 1992. 한국은 본 논문의 <부록 2> 에서 작성

가족급여(family benefit) 는 전술했듯이 아동부양에 필요한 현금급여(아동수당)와 음식, 의복을 제공하는 현물급여를 동시에 포괄하고 있으나 우리 나라는 현금 혹은 현물급여이건 이러한 형태의 급여가 없으므로³⁰⁾ 적용율은 0%이며 최저기준

30) 우리 나라의 조세제도에 아동부양공제제도가 있으나 ILO 조약에서 이런 형태를

을 만족시키지 못하고 있다. 출산급여(현금급여)는 우리 나라에서 근로기준법에 근거한 ‘유급출산휴가’에 해당되는데 여성피용자기준으로 적용율을 계산한 결과 46.9%로 최저기준에 도달해 있는 상태이며, 경제활동인구기준으로는 23.1%로 최저 기준 20% 이상 적용을 충족시키고 있다.

3. 급여수준 기준의 비교

1) ILO 기준

102호 조약은 2차대전 이전의 조약과는 달리 사회보장제도에서 제공해야 할 최저 급여비율을 규정하고 있는데 이것이 이 조약이 갖는 혁신적인 측면중의 하나이다³¹⁾. 102호 조약의 특징을 서술하는 부분에서 언급했듯이 현금급여를 계산하는데 있어서 ILO 조약에서는 소득비례제, 정액급여제, 그리고 공적부조에 의한 정액급여제 세 가지 방법을 인정하고 있다. 이 중 우리 나라의 사회보험체계에서 사용하고 있는 소득비례제를 중심으로 ILO 조약에서 제시하고 있는 급여수준을 살펴보면(<표 5>참조), 최저기준은 급여종류에 따라 이전 소득의 40%(노령급여 등)에서 50%(고용재해의 노동불능), 하위기준은 45%(노령급여 등)에서 60%(고용재해의 노동불능), 그리고 상위기준은 55%에서 100%(출산급여) 수준의 현금급여를 지급할 것을 규정하고 있다. 최저기준에서 규정된 급여수준이 조약의 갱신 혹은 권고의 채택에 따라 단계적으로 상향 조정됨을 알 수 있다. 정액급여방식으로 급여수준이 정해지는 경우는 해당 국가의 ‘전형적인’(typical) 비숙련노동자의 임금이 기준이 되는데 예를 들어 노령급여의 최저기준은 전형적인 비숙련노동자 임금의 최소한 40% 이상이 최저급여수준이 된다(102호 조약 66조).

수급자의 급여가 ‘이전 소득’(previous earnings)에 비례하는 소득비례제에서는 소득의 범위가 급여수준에 직접적 영향을 미친다. 102호 조약(65조 2항)과 128호 조약(26조 2항)에서는 수급자의 이전소득은 ‘소정의 규칙’에 의거하여 계산한다고 규정함으로써 이전소득의 범위는 각국의 법령에 위임된 상태에 있다. 그러나 1988년에 채택된 실업급여에 관한 176호 권고에서는 급여계산은 ‘세금과 사회보장기여

급여로 인정한다는 규정은 없다. 102호 조약에서는 피보호자가 이미 부담한 지출을 상환해 주는 간접급여(indirect benefit)도 인정하고 있으나(1조의 2), 이는 사전에 비용을 지불하고 나중에 치료비를 청구하여 상환 받는 의료서비스에 한정된다. 세계의 사회보장제도에 대해 가장 체계적인 정보를 제공한다고 평가되는 미국 사회보장청의 보고서에서도 우리 나라는 가족급여가 없는 나라로 분류되고 있다. Social Security Administration, 1995, *Social Security Programs Throughout the World-1995*, Research report # 64, p. x x xi.

31) ILO, 앞의 책, 1989(b), p. 61

ILO의 사회보장 기준과 한국사회보장의 정비과제

금을 내기 이전의 수급자의 총소득(gross earnings)'을 기준으로 할 것을 규정하고 있다'(13항 1). 그러나 현금급여 계산시 이전소득에 대한 ILO의 명확한 기준이 없기 때문에 총소득을 기준으로 하는 나라가 있는가 하면 각종 수당을 제외한 기본급만을 기준으로 계산하는 경우가 있는 등 국가마다 매우 상이한 계산방식을 사용하고 있는 것으로 보고되고 있다³²⁾.

급여의 수급권이 발생하는 자격조건도 급여 종류마다 다양하게 나타난다. 장기급여의 경우를 보면 노령급여의 최저기준은 30년의 기여금 납부 혹은 고용기록이 자격조건이 되고 15년의 기여기록부터 감액급여가 가능하도록 규정하고 있으며 유족급여와 장애급여는 노령급여보다 낮은 15년의 기여기록 혹은 고용기록을 최저기준으로 규정하고 있다. 자격조건을 채우지 못할 경우 급여 감액에 대한 규정이 있다. 예를 들어 102호 조약에서는 30년의 자격기간을 채우지 못할 경우의 노령연금에 대해 급여기준인 40%의 10%를 감액한 급여를 지급하는 것을 인정하고 있다(102호 조약 29조 1, 3, 4항). 고용재해급여의 노동불능, 장애, 사망시의 유족급여는 하위기준에서 자격기간의 제한이 없어야 한다는 규정을 두고 있다. 상병급여, 실업급여 같은 단기급여는 최저기준에서 수치화된 조건은 없으며 '납용을 억제하는데 필요한 기간'으로 추상적으로 설정하고 있다. 급여기간은 장기급여의 경우 급여지급 제한기간이 없이 사고의 전기간에 걸쳐 지급할 것을 규정하고 있다. 그러나 단기급여의 경우는 최저기준이 26주(상병급여), 13주(실업급여), 12주(출산급여) 등으로 기간을 제한하고 있다(이상 <표 5> 참조).

2) 한국의 현황

앞에서 서술한 현금급여 기준을 한국 사회보장제도에서 지급하는 급여기준과 비교 분석한 내용이 <표 5>에 제시되어 있다. 먼저 상병급여는 공무원과 사립학교 교직원에게만 법령에 의해 제공되는데 업무상 이외의 질병이나 부상시 60일의 병가를 낼 수 있으며(공무원복무규정 18조), 신체정신상의 장애로 인한 장기요양의 경우 1년동안 휴직할 수 있다(국가공무원법 71, 72조). 병가기간 중에는 봉급 전액, 장기요양의 경우는 봉급의 70%가 지급된다. 사립학교 교직원은 공무원 처우에 준

32) ILO, 앞의 책, 1965, pp.57-59 와 1989(b), para. 149. 이전소득에 대한 ILO의 명문화된 규정은 없지만, 임금통계를 표준화하기 위한 목적으로 발간된 ILO 책자에서는 'earnings'에 포함되는 임금구성요소로 직접임금(wage)과 봉급(salaries), 휴가 등 일하지 않은 기간의 보수(remuneration), 보너스와 퇴직상여금(gratuities), 음식 등의 현물급여 지급분, 주택수당 등을 들고 있으며 고용주의 사회보장기여금, 피용자에게 지급하는 사회보장관계금, 고용주가 제공하는 복지서비스 비용 등은 earning의 범주에서 제외되는 것으로 나타나고 있다. ILO, *An Integrated system of Wages Statistics : A Manual on Methods*, ILO:Geneva, 1979, p. 30.

하게 되어 있으므로 최저기준은 동일할 것이다. 따라서 공무원과 사립학교교직원 은 최장 14개월동안 봉급의 70%에 해당되는 상병수당을 지급 받을 수 있다. 이를 최저 52주 이상의 지급기간과 이전 소득의 60%이상 지급을 규정한 ILO 하위기준 을 대체적으로 만족시키는 수준이다. 일반 근로자는 전술한 바와 같이 단체협약과 취업규칙에 의해 최저 1개월에서 12개월까지, 그리고 기본급의 60-100%, 혹은 통 상급의 100%가 상병수당으로 지급되는 것으로 조사되었다³³⁾. 그러나 상병수당이 강제를 수반하는 사회보장제도를 통해 지급되지 않는다는 점에서, 그리고 보편성 을 띠지 않는다는 점에서 일반근로자의 경우는 최저기준을 충족시키지 못한다고 보아야 한다.

실업급여의 경우 우리 나라 고용보험제도의 '기본급여'를 중심으로 보면 대기 기간은 2주는 최저기준에 7일에 미달하며, 자격조건은 이직전 18개월 동안 12개월 의 피보험기간으로 규정되어 있으나 이것이 남용을 억제하기 위해 필요한 기간인 지 판단하기 어렵다³⁴⁾. 급여기간이 피보험기간과 연계될 경우 ILO 기준은 13주(91 일)가 최저기준이고 26주가 하위기준이기 때문에 보험료 납부기간과 연령에 따라 최저 30일에서 최고 210일로 되어 한국 고용보험의 '기본급여'의 지급기간은 상당 부분이 최저기준에 미달된다. 피보험자 실직전 임금의 50% 수준으로 규정되어 있 는 기본급여의 수준은 ILO 하위기준을 만족시키는 수준이나 기본급여의 산정기초 가 되는 '급여기초임금일액' 산정시 급식수당, 체력단련비 등 각종 수당을 제외하 기 때문에 실직전 피보험자가 받던 실질임금의 50%에는 미치지 않을 것이다. 그럼 에도 앞에서 언급한대로 ILO 규정에서 '이전 소득'의 범위는 개별국가의 법령에 위임된 상태이기 때문에 하위기준에 미달한다고 보기도 어렵다.

노령급여, 장애급여 그리고 유족급여는 통상 연금제도에서 같이 포괄하는 급여 이므로 세 급여를 동시에 보기로 한다. 먼저 노령급여의 수급연령은 국민연금미 60세로서 ILO의 모든 기준을 충족시키고 있으며, 자격조건도 상위기준을 만족시키 고 있다(감액급여는 최저기준 만족). 급여수준은 설명이 필요하다. 우리 나라 국민 연금은 소득비례제로 되어 있으나 소득재분배효과가 있도록 설계되어 임금이 낮을 수록 임금대체율이 높고, 임금이 높을수록 임금대체율이 높은 특성을 갖고 있다.

33) 조원탁, 앞의 논문, 1995. pp. 107-108. 조원탁은 이 논문에서 ILO의 최저기준에 부 합되는 상병수당을 받는 근로자의 비율을 의료보험 전체 대상자의 32.8%로 추정 하고 있다.

34) 유럽국가의 경우를 보면 실업급여의 자격조건이 10개월동안 78일의 근로기록(벨 기에), 3년동안 12개월의 피보험기간(독일), 8개월동안 4개월의 보험기간(프랑스) 등 다양하다. 대기기간은 유럽 12개국 중 그리스(6일)와 영국(3일)을 제외하면 기 간 자체가 없다. Eurostat, *Social Protection in the Members States of the Community*, Brussel, 1993, pp. 250-253.

ILO의 사회보장 기준과 한국사회보장의 정비과제

따라서 ILO 기준과 평면적인 비교가 불가능하다. 따라서 ILO 기준과 비교하기 위하여 최저기준의 자격조건에 해당되는 30년의 기여기록을 전제로 국민연금가입자 중 평균소득에 해당되는 자의 임금대체율을 산정하였다³⁵⁾. 그 결과 30년 기여기록의 평균소득자의 임금대체율은 피부양자(부인 및 자녀2명)의 부가수당을 포함하여 54%로 ILO의 최저기준은 물론 상위기준을 거의 만족시키고 있다. 장애급여와 유족급여는 자격조건 및 급여기간에서 ILO 상위기준을 모두 충족시키는 상태이나, 핵심적 문제라 할 수 있는 급여수준에 있어서는 두 급여 모두 최저기준에 미달하였다³⁶⁾.

고용재해급여의 경우는 자격조건, 급여기간, 그리고 급여수준 모든 면에서 상위기준을 거의 충족시키고 있어 산재보상의 현금보상 수준은 국제적인 수준에 도달한 것으로 나타나고 있다. 가족급여, 즉 아동수당은 1995년 기준으로 세계적으로 81개국이 실시하고 있음에도 우리 나라에서는 아직 도입하지 않은 제도이므로 ILO 기준의 적합성조차도 논할 수 없다.

출산급여(현금)에 해당되는 우리 나라의 사회보장급여는 근로기준법에 의해 시행되는 유급출산휴가제도이다. 유급출산휴가의 임금대체율은 80-100%에 이르는 것으로 조사되어 ILO 상위기준인 이전 소득의 100%에 거의 근접해 있다. 그러나 근로기준법에 의하면 유급출산휴가의 기간은 60일로 최저 12주에서 14주로 규정된 ILO 기준에 훨씬 미달하고 있어³⁷⁾ 높은 급여수준과는 대조를 보이고 있다. 그리고 우리 나라의 유급출산휴가 비용은 사용자 부담을 하고 있기 때문에 출산급여는 사용자에 의한 여성고용의 회피를 막기 위해 사회보험 등 공공기금에서 재원이 충당되어야 한다는 ILO 기준과도 배치된다.

의료급여의 경우는 우리 나라 의료보험의 급여기간이 65세 이상 노인을 제외하면 210일로 제한되어 있기 때문에 현물의료급여에 대한 ILO의 하위기준을 충족시키나 급여기간 제한이 없어야 한다는 상위기준에는 미달하고 있다.

본문의 <표 5>에서 제시되지는 않았지만 ILO는 현물의료급여의 본인부담 기준

35) 지면 관계상 임금대체율 산정방식은 김연명, “남북한 사회복지 50년의 성과와 전망”, 한국사회복지정책학회, 『사회복지정책』, 창간호, 1995. 부록 2 참고. 이 글에서는 본문의 <표 5>에서 제시된 우리 나라 장애연금, 유족연금 및 고용재해급여 등의 임금대체율 산정방식이 정리되어 있다. 별도의 각주가 없는 한 <표 5>의 우리 나라의 임금대체율은 위의 논문에서 인용한 것이다.

36) 장애급여는 평균소득자 기준으로 장애등급 1-3등급에 해당되는 가입자의 임금대체율이며, 유족연금은 평균소득자로서 15년 가입을 전제로 산출한 비율임.

37) 각국의 출산급여 수준에 대한 ILO의 조사에 의하면 선진국은 물론이고 약 70여개국에 달하는 국가가 ILO 최저기준인 12주를 준수하고 있는 것으로 조사되고 있다. Brocas, Anne-Marie., et. al, *Women and Social Security*, ILO: Geneva, 1990, pp. 63-68 참조.

에 대해서도 일정한 기준을 두고 있다. 최저기준인 102호 조약과 하위기준인 130호 조약에서는 ‘본인부담금이 과중한 부담이 되어서는 안된다’(17조)는 규정과 ‘본인부담의 수준이 의학적, 사회적 보호의 효과를 감소시켜서는 안된다’ 규정을 두고 있으며, 상위기준인 134호 권고에서는 저소득층과 장기환자에 대해서는 본인부담을 철폐하도록 규정하고 있다(7항). 우리 나라 의료보험의 본인부담수준은 비급여 부문을 포함하여 진료비의 50%를 상회하고 있으며 다른 국가와 비교해서도 상당히 높은 수준에 있는³⁸⁾ 것은 잘 알려진 사실이다. 본인부담금에 대한 ILO의 기준이 양화된 기준이 아니기 때문에 엄격한 비교는 불가능하지만 우리나라 의료보험 본인부담금의 수준이 ‘과중한 부담이 되어서는 안된다’는 ILO 최저기준에 상당히 위배된다는 것은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 그리고 의료보호대상자와 장기환자에게도 본인부담금이 부과되기 때문에 ILO 상위기준을 전혀 충족시키지 못한다고 볼 수 있다.

38) 조흥준, “삶의 질 개선을 위한 보건의료정책”, 『한국사회정책』, 2, 한국사회정책학회, 1995.

ILO의 사회보장 기준과 한국사회보장제의 정비과제

<표 5> ILO의 현금급여 수준과 한국 사회보장제도의 비교

급여 종류	ILO 기준			한국 (95년 말 기준)		
	최저기준	하위기준	상위기준			
상병급여	자격조건	납용 억제에 필요한 기간.	개별 국가에 위임.	자격기간 철폐.	해당 급여 없음. 단, 단체협약 혹은 취업지침에 의해 임의 시행.	
	급여기간	사고 전기간. 단, 최저 26주 이상으로 제한 가능.	사고 전기간. 단, 최저 52주 이상으로 제한 가능.	사고의 전기간.		
	급여수준	이전 소득의 45% 이상.	이전 소득의 60% 이상.	이전 소득의 66.7% 이상.		
실업급여	자격조건	납용 억제에 필요한 기간.	개별 국가에 위임.	강제규정 없음.	이직전 18개월중 12개월의 기여	
	급여기간	사고 전기간. 대기기간 7일 지급유예. 연간 13주로 제한 가능.	사고 전기간. 대기기간 7일. 단, 실업기간당 26주 혹은 2년간 총39주로 제한 가능.	강제규정 없음.	피보험기간과 연령에 따라 최저 30일에서 최장 210일. 대기기간은 2주	
	급여수준	이전 소득의 45% 이상.	이전 소득의 50% 이상	강제규정 없음.	실직전 임금의 50%	
노령급여	수급연령	65세 혹은 법정 연령	65세 초과 금지.	강제규정 없음.	60세 ³⁾	
	자격조건	기여방식으로 30년 기여 혹은 고용기록. 15년 기여 혹은 고용시 감액.	최저기준과 동일.	최저 20년 기여 혹은 고용. 감액급여는 10년 기여 혹은 고용.	20년 가입기간. 감액급여는 15년 가입기간(국민연금)	
	급여기간	사고의 전기간.	사고의 전기간.		사고 전기간.	
	급여수준	이전 소득의 40% 이상.	이전 소득의 45% 이상	이전 소득의 55% 이상	이전 소득의 54% ³⁾	
고용재해급여	자격조건	규정 없음	자격기간 철폐.	규정 없음.	고용관계에 있는자	
	급여기간	사고 전기간. 최초 3일 제한	최저기준과 동일.	3일간 지급제한 철폐.	사고의 전기간, 최초 3일 지급제한.	
	급여수준	노동 ⁴⁾	이전 소득의 50% 이상.	이전 소득의 60% 이상.	이전 소득의 67% 이상.	평균임금의 70%
		장애 ⁴⁾	이전 소득의 50% 이상.	이전 소득의 60% 이상.	이전 소득의 67% 이상.	평균임금의 90.1% (1등급), 79.7%(2등급), 70.4%(3등급)
		사망	이전 소득의 40% 이상.	이전 소득의 50% 이상.	규정 없음.	평균임금의 62%.

<표 5> ILO 현금급여 수준과 한국 사회보장제도의 비교(계속)

급여 종류	ILO 기준(급여수준)			한국 (95년 말 기준)	
	최저기준	하위기준	상위기준		
가족 급여	자격 조건	3개월 기여 혹은 고용기록.	해당 조약 없음.	해당 권고 없음.	해당 급여 없음.
	급여 종류	사고의 전기간.			
	급여 수준	보통성인남성노동 자 임금의 3% X 총 자녀수.			
출산 급여	자격 조건	남용억제에 필요 한 기간	규정없음.	규정 없음.	고용관계에 있는 여성
	급여 기간	전기간. 12주로 제 한가능	유급휴가 12주 이상	14주로 연장가능	60일
	급여 수준	이전 소득의 45% 이상.	이전 소득의 67% 이상	이전 소득의 최 대 100%.	80%-100%
장애 급여	자격 조건	15년의 기여 혹은 고용기록. 5년 만 족시 감액.	최저기준과 동일	최소 5년 이상의 기여, 고용기록.	최소 가입기간 1년, 장애등급이 낮을수록 감액.
	급여 기간	사고의 전기간.	사고의 전 기간.	규정 없음.	사고의 전기간
	급여 수준 ⁴⁾	이전 소득의 40% 이상.	이전소득의 50% 이상.	이전소득의 60% 이상	24%-38% ³⁾
유족 급여	자격 조건	15년의 기여 혹은 고용기록. 5년 만 족시 감액.	최저기준과 동일.	최소 5년 이상의 기여, 고용기록.	최소 1년 가입, 가입기간이 낮 을수록 감액
	급여 기간	사고의 전기간.	사고의 전기간.	규정 없음.	사고의 전기간
	급여 수준	이전 소득의 40% 이상.	이전 소득의 45% 이상	이전소득의 55% 이상.	21% ³⁾
의료 급여	급여 기간	사고발생 전 기간. 단, 단, 26주로 제 한 가능. 장기보호 가 연장 가능.	사고 전기간.	하위기준 동일. 자격기간 중 질 병의 자격기간 상실후 제한 철폐.	연간 210일 이상

- 비고 : 1) 급여수준은 기여방식제도의 경우 피용자 기준임.
 2) 급여수준 임금대체율은 사고기간중 지불되는 가족수당을 합산한 금액임
 3) 국민연금 전체 가입자 중 평균소득자 기준
 4) 급여비율은 소득능력의 완전 상실 혹은 신체기능의 상당한 상실 기준.
 5) 의료급여는 현물급여에 대한 급여기간임.

출처 : ILO, 앞의 책, 1992, 해당 조약 및 권고에서 작성

V. 결론

지금까지 본문을 통해 ILO의 사회보장 기준과 한국의 사회보장 실태를 비교 분석한 결과 크게 다음과 같은 세 가지의 내용을 부각시킬 수 있으며, 이것이 바로 한국 사회보장제도가 향후에 정비해야 할 과제를 의미한다고 볼 수 있다.

첫째로 가장 먼저 지적해야 할 점은 우리 나라가 ILO 회원국임에도 불구하고 ILO의 사회보장 관련 조약을 전혀 비준하지 않고 있다는 점이다. ILO의 사회보장 조약은 '복지 선진국'만의 독점물이 아니며 우리 나라보다 경제력 수준이 떨어지는 상당수의 개발도상국이 비준하고 있는 상태이다. ILO의 사회보장 관련 조약의 비준은 한국의 사회보장제도가 국제적 수준에 맞게 총체적으로 정비되는 계기가 될 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 사회보장제도가 적용되어야 할 인구의 범위에 대한 비교분석 결과, ILO의 상위기준을 만족시키는 제도는 4대 사회보험 중 의료보험 1개뿐이며, 나머지 고용보험, 산재보험, 국민연금은 모두 하위기준에 미달하는 것으로 나타났으며, 특히 상병급여와 실업급여는 45년 전에 제정된 최저기준에도 미달하고 있다. 이런 현상이 나타나는 가장 큰 이유는 의료보험을 제외한 우리 나라 사회보험제도의 대부분이 5인미만 사업체 종사자를 적용범위에서 제외시키고 있기 때문이다. 따라서 ILO의 하위기준을 우리 사회가 도달해야 할 사회보장의 기준으로 설정한다면, 5인미만 사업장 피용자에 대한 사회보험의 확대 적용이 한국 사회보장제도의 가장 큰 정비 과제라 할 수 있다. 그리고 특히 문제가 되는 상병급여의 낮은 적용율은 현행 의료보험제도에서 상병급여가 지급되지 않는 한 근본적인 문제해결은 기대하기 어려우므로 이 문제에 대한 진지한 검토가 있어야 할 것이다³⁹⁾.

셋째, 사회보장제도가 제공하는 급여수준의 측면에서 ILO의 하위기준을 만족시킴으로써 어느 정도 국제수준에 도달한 급여는 고용재해급여(산재보험의 세 가지 급여), 노령급여(국민연금의 노령연금), 실업급여(고용보험의 실업급여), 출산급여(근로기준법의 유급출산휴가)이다. 그러나 유족급여(국민연금의 유족연금), 장애급여(국민연금의 장애연금)는 하위기준에도 미달하는 수준이며, 상병급여와 가족급여는 아예 제도가 없는 실정이다. 따라서 급여수준의 측면에서는 국민연금의 유족연금과 장애연금의 급여수준 재조정과 상병급여와 가족급여의 도입이 한국 사회보장제도가 정비해야 할 과제로 부각되었다. 급여기간에 있어서는 근로기준법에 의한 유급출산휴가 기간과 고용보험에서 제공하는 실업급여가 상당부분 최저기준에 미

39) 우리 나라는 전국민의료보험을 완성한지 16년이 지났으나 국제적으로 아직도 의료보험을 실시하지 않는 나라로 분류되고 있는데 이는 의료보험제도에서 상병수당이 지급되지 않기 때문이다. Social Security Administration, 앞의 책, 1995, p.xxxi.

달하는 수준으로 나타났으며, 의료보험의 급여기간 210일은 최저기준은 만족하나 상위기준에는 상당히 미달하는 기간이다. 상병급여와 가족급여는 물론 제도 자체가 없으므로 최저기준에 미달하고 있다. 따라서 유급출산휴가 기간과 실업급여의 급여기간 연장 등이 급여기간에서 정비해야 할 한국 사회보장의 과제가 된다.

OECD에 가입할 정도로 경제력 규모가 커진 우리 나라가 45년 전에 제정된 사회보장의 최저기준조차 만족시키지 못한다는 것은 한국 사회의 질적 성장의 미흡함을 단적으로 보여주는 하나의 사례로 볼 수 있다. ILO의 사회보장 하위기준이 앞으로 한국의 사회보장제도가 도달해야 할 하나의 기준이 될 수 있을 것으로 생각되며, 하위기준의 충족에 필요한 여러 조치의 도입이 향후 한국 사회보장제도 정비의 중요한 과제가 되어야 할 것이다.

ILO의 사회보장 기준과 한국사회보장장의 정비과제

< 부록 1 > 한국 사회보장제도 인구적용을 계산 방식

사회보장 급여의 인구적용을 계산시 기준이 되는 한국의 피용자수 및 경제활동인구수는 95년을 기준으로 하였는데 인구수는 <부표 1>,<부표 2>와 같다. 통계청의 이 자료는 전수조사자료가 아닌 표본조사자료이며, 조사대상에서 군인은 제외되어 있다. 각종 사회보장제도에 가입된 피보험자수는 <부표 3>과 같다. 군인연금은 정확한 적용대상자 수를 알수 없어 제외했는데, 경제활동인구 조사에서도 군인이 제외되므로 군인수의 차이에 따른 오차는 발생하지 않는다.

한국 사회보장제도의 적용을 계산은 ILO의 하위기준을 기준으로 한다. 먼저 ILO의 하위기준에서 피용자 계산방식은 본문의 <표 4>의 비고 1, 2에서 보듯이 총 피용자수에서 ① 임시노동자, ② 가족노동자, ③ 전체 피용자의 10%내에서 기타 노동자, 그리고 ④ 농업부문의 피용자를 제외시킬 수 있다. 좀 보수적인 방식으로 ①, ②, ③, ④를 제외한 수를 총피용자수로 보기로 한다. 그러나 <부표 1>을 보면 우리 나라 통계청조사에서는 가족종사자와 일용노동자는 분리된 범주로 추계되나 임시근로자는 상용근로자와 분리되지 않으므로 상용 및 임시근로자수 10,935천명을 총 피용자수로 보기로 한다. 10,935천명에서 농림어업부문의 상용 및 임시근로자 75천명을 제하면 10,860천명이 되며 여기서 다시 앞에서 언급한 ④의 규정을 적용시킨 근로자수 1,086천명(10,860천명*0.1)을 제외시키면 9,774천명이 1995년 기준으로 ILO 하위기준에 맞춘 총피용자수가 된다. 경제활동인구의 하위기준 계산에서는 <표 5>의 비고 3에서 보듯이 선원과 공무원을 제외시킬 수 있으나 이를 무시하고 95년의 경제활동인구수 <부표 2>에 나타난 20,337천명(실업자 제외)을 기준으로 하기로 한다.

<부표 1> 종사상의 지위별 취업자 현황(95년)

(단위 : 천명)

전산업						농림어업					
합계	자영업주	가족종사자	피고용자			합계	자영업주	가족종사자	피고용자		
			소계	상용, 임시	일용				소계	상용, 임시	일용
20,378	5,692	1,950	12,736	10,935	1,801	2,541	1,489	872	180	75	105

출전 : 통계청, 「1995 경제활동인구연보」, 1995

<부표 2> 경제활동인구 현황(95년)

(단위 : 천명)

15세이상인구(A+B)	경제활동인구(A)			비경제활동인구(B)
	소계	취업자	실업자	
33,558	20,797	20,337	419	12,761

출전 : 통계청, 「1995 경제활동인구연보」, 1995

<부표 3> 우리 나라 사회보험제도 가입자수¹⁾

(단위 : 천명)

사회 보장	연금						고용보험		
	합계	국민연금			공무원 연금	사학 연금			
		소계	피용자 ²⁾	지역 ³⁾					
95년	8,392	7,257	5,557	1,699 ¹⁾	957	178	4,204		
사회 보장	의료보험					산재보험			
	소계	직장의보	공공의보	도시의보	농촌의보	소계	상용근로자	일용근로자	
								2,240	
95년	29,620	5,776	1,389	18,579	3,876	7,892	5,652	2,240	

비고: 1) 피부양자는 제외된 피보험자 기준임. 2) 임의계속가입자를 포함한 수치.
3) 임의가입자를 포함한 수치.

출처: 국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 사학연금관리공단 「사학연금통계연보」, 공무원연금관리공단, 「공무원연금통계」, 의료보험연합회 「의료보험통계연보」, 노동부 「산재보험사업연보」 1995년도 통계연보

1. 상병급여 적용율

① 피용자 기준 : 우리 나라는 직장 및 지역 의료보험제도에서 상병급여를 지급하지 않고 공무원과 사립학교교직원연금 가입자에게만 상병수당이 지급된다. 따라서 상병급여의 적용율은 (공무원연금가입자+사학연금가입자)/총피용자수가 되며 이를 계산하면 (957+178)/9,774천명 = 11.5%가 된다. ② 경제활동기준 : 동일한 방법으로 계산하면 (957+178)/20,337천명 = 5.6%가 된다.

2. 실업급여 적용율

실업급여는 현재 고용보험에서 제공되고 있는데 가입자는 30인 이상 사업장 가입자를 당연적용 대상으로 하고 있다. 이를 피용자기준으로 계산하면 고용보험가입자(4,204천명)/9,774천명 = 43.0%가 된다.

3. 노령, 장애, 유족급여 적용율

노령, 장애, 유족급여는 국민연금, 공무원연금, 사학연금에서 지급된다. ① 피용자기준으로 세 가지 급여의 적용율을 계산할 경우 국민연금가입자 중 자영자, 즉 지역가입자를 제외시켜야 한다. 지역가입자를 제외할 경우 여기에 포함된 농촌지역 5인미만 사업체에 근무하는 피용자가 제외될 수 있으나 적용율의 기준이 되는 총피용자수 9,774천명에는 농업부문 상시 및 임시노동자수가 제외되어 있으므로 결과는 같아진다. 따라서 적용율 계산은 (국민연금가입자중 사업장 가입자+공무원연금가입자+사학연금가입자)8,329천명/9,774천명이 되며 적용율은 68.5%가 된다. ② 경제활동인구를 기준으로 할 경우는 전체 연금가입자가 적용대상이 되므로 8,392천명/20,337천명 = 41.3%가 된다.

4. 고용재해급여 적용율

한국의 산재보험 적용 근로자수가 고용재해급여의 적용율에 해당된다. 95년 기준으로 산재보험 적용자수는 상용근로자가 5,652천명이며 일용근로자를 포함할 경우는 7,892천명이다. 상병급여와 실업급여 적용율 계산시 사용한 ILO 하위기준 피용자수 9,774천명은 일용근로자를 제외한 수치이기 때문에 일용근로자수 1,696천명(농림어업부문 일용자 제외)을 포함한 총피용자수는 9,774천명 + 1,696천명 = 11,470천명이 된다. 따라서 적용율은 7,892천명/11,470천명 = 68.8%가 된다.

5. 출산급여

① 피용자 기준 : 출산급여(현금수당)는 우리 나라 제도 중 근로기준법에 의한 유급출산휴가에 해당된다. 따라서 적용율의 계산은 총여성피용자 중 '근로기준법 적용 사업장에 근무하는 여성'의 비율이 된다. 근로기준법 적용 사업장 중 여성근로자수는 단기법이 5인이상 사업장에 적용되므로 5인이상 사업체 근로자 중 여성근로자수가 된다. 94년 기준으로 5인이상 사업장에 근무하는 여성취업자수는 약 1,896천명이며, 총 여성피용자수는 일용근로자를 제외할 경우 4,043천명이므로 1,896천명/4,043천명 = 46.9%가 된다. ② 여성 경제활동인구는 8,224천명이므로 경제활동인구기준으로는 1,896천명/8,224천명 = 23.1%가 된다.