

ILO 제102호 사회보장 최저기준 협약상 정기적 급부 산정방식에 관한 검토

차 성 안*

국문초록

ILO는 사회보장 분야와 관련하여 여러 협약과 권고(Recommendations)를 마련하여 전 세계 국가에서의 사회보장 제도의 발전을 위하여 노력하고 있다. 사회보장 분야에서 최신의 현행기준(up-to-date)으로 인정받은 협약은 8개인 데, 한국은 위 협약 중 단 하나도 비준하지 않고 있다. 이는 서구의 산업선진국은 물론 한국보다 경제규모가 작거나 경제발전 수준이 낮은 나라들 다수가 1~2개 이상의 ILO 사회보장협약을 비준하고 있는 것과 비교하면 매우 이례적이다. 특히 다양한 사회보장급여 영역별로 최저기준을 정하고 있는 제102호 사회보장 최저기준 협약을 비준한 국가는 60개 국가에 달하고 있다. 한국의 ILO 사회보장협약 비준가능성 검토 시 가장 문제되는 것은 사회보장급여 수준이다. 제102호 사회보장 최저기준 협약에서는 소득비례형태의 정기적 급부(제65조), 최저기준 금액 형태의 정기적 급부(제66조), 자산조사 방식에 기초한 정기적 급부(제67조)를 규정하고 있다. 위 3가지 정기적 급부의 구체적 산정은 해석론상 일의적일 것 같지만, 매우 까다로운 다수의 쟁점을 품고 있다. 이 글에서는 이러한 다수의 쟁점에 관하여 구체적인 검토를 하였다.

주제어: 국제노동기구, 제102호, 사회보장, 최저기준, 협약, 정기적 급부, 산정

* 서울시립대학교 법학전문대학원 부교수

목 차

- I. 서론
- II. 제102호 협약의 정기적 급부 산정방식의 적용범위
- III. 3가지의 정기적 급부 산정방식에 관한 검토
- IV. 결론

I. 서론

국제노동기구(International Labour Organization: ILO)의 협약(Conventions) 하면 주로 노동 관련 협약을 떠올린다. 대한민국이 비준한 ILO 협약의 개수는 2021. 12. 6. 기준으로 32개인데, 거의 모든 협약이 노동 분야에 관련된 것이다.¹⁾ 특히 기본적인 근로자의 권리들을 보호하기 위한 협약으로 4개 분야의 노동기준에 해당하는 8개의 ILO 핵심협약²⁾을 중심으로 관련 연구와 대한민국 정부의 비준 노력이 이루어져 왔다. 2021. 2. 26.에는 노동분야 미비준 핵심협약 중 제29호 강제근로 협약, 제 87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약, 제98호 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약 3개가 국회 본회의를 통과하였다. 이로써 대한민국이 미비준한 핵심협약은 제105호 강제노동철폐협약만이 남게 되었다.

그런데 ILO는 사회보장 분야와 관련해서도 여러 협약과 권고(Recommendations)를 마련하여 전 세계 국가에서의 사회보장 제도의 발

1) 대한민국의 ILO 협약 비준 현황은 다음 사이트 참조. NORMLEX-Information System on International Labour Standards, *Ratifications for Republic of Korea*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:103123 (2021. 12. 6. 확인).

2) ILO 핵심협약에 관한 의의와 기본적인 내용에 관해서는 다음 문헌 참조. 신동윤, 『ILO 핵심협약의 비준현황과 과제』, 국회 입법·정책보고서 Vol. 46, 국회입법조사처, 2020. 6. 24., 5-16면.

전을 위하여 노력하고 있다. 사회보장 분야에서 최신의 현행기준 (up-to-date)으로 인정받은 협약은 8개인데, 한국은 위 협약 중 단 하나도 비준하지 않고 있다. 이는 아래에서 살펴보듯이 서구의 산업선진국은 물론 한국보다 경제규모가 작거나 경제발전 수준이 낮은 나라들 다수가 1~2개 이상의 ILO 사회보장협약을 비준하고 있는 것과 비교하면 매우 이례적이다. 특히 다양한 사회보장급여 영역별로 최저기준을 정하고 있는 제102호 사회보장 최저기준 협약을 비준한 국가는 60개 국가에 달하고 있다.³⁾ ILO 사회보장협약을 따로 다룬 과거의 연구는 많지 않고 있더라도 오래된 연구⁴⁾가 대부분이다. 사회보장협약에 국한된 것은 아니었으나 전체적인 ILO 미비준 협약에 대한 한국의 비준가능성을 검토하면서 사회보장협약을 함께 다룬 선구적인 연구들⁵⁾이 2010년대 초반에 나왔으나 이후 후속연구가 이루어지 않았다. 그런데 최근 ILO 사회보장협약 비준이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 2021년초에는 ILO 사회보장협약 비준율 0%에 대한 비판과 단계적 비준 추진이 대선공약으로도 제시되기도 하였고,⁶⁾ 2021년 11월에는 한국노총에서 ‘ILO 사회보장협약과 한국의 사회

3) NORMLEX-Information System on International Labour Standards, *Ratifications of C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247:NO (2021. 12. 6. 확인).

4) 윤석명, “사회보장제도에 대한 ILO의 입장과 정책적 시사점 노후소득보장체계를 중심으로”, 노동정책연구 창간호, 2001. 7., 131면 이하; 전광석, “국제노동기구(ILO)의 사회보장 국제기준”, 강원법학 제10권, 1998. 10., 347면 이하; 김연명, “ILO 사회보장 기준과 한국 사회보장의 정비 과제”, 한국사회복지학 통권 제31호, 1997. 4., 219면 이하; 김유성, “ILO의 사회보장의 최저기준에 관한 협약에 대한 소고, 서울대학교 법학 제24권 제2·3호, 1983, 188면 이하.

5) 국제노동법연구원(이승욱 외 3인), ILO 미비준협약(사회보장, 노사관계 등) 검토 및 중장기 추진방안, 고용노동부 용역연구보고서, 2012. 11.; 사단법인 한국노사관계학회(이상희·조동훈), 주요 ILO 협약의 비준을 위한 국내 법제도 비교 검토 - 근로기준·고용분야 미비준 이행장려협약을 중심으로 -, 고용노동부 용역연구보고서, 2010. 12.

6) “이낙연 대표 ILO ‘사회보장 협약 단계적 비준 추진’”, 매일노동뉴스(2021. 3. 9. 입력), <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=201673> (2021. 12. 6. 확인).

보장 강화방안 토론회'를 개최하는 등) 구체적인 사회보장협약 비준가능성이 검토되기 시작하였다. 앞으로 ILO 사회보장협약의 비준에 관한 관심은 더욱 높아질 것으로 보인다.

ILO 사회보장협약의 비준가능성을 검토하기 위해서는, 각 사회보장 분야별로 국내법상 보장내용과 각 ILO 사회보장협약에서 비준을 위하여 요구하는 보장수준을 구체적으로 비교하는 연구가 필요하다. 한국의 ILO 사회보장협약 비준가능성 검토시 가장 문제되는 것은 사회보장급여 수준인데, 특히 정기적 급부 형태로 제공되는 급여의 금액 수준이 문제가 된다. 제102호 사회보장 최저기준 협약에서는 3가지의 정기적 급부 산정방식을 규정하고 있는데, 다른 ILO 사회보장협약상 급여의 정기적 급부 산정방식도 이를 따르고 있는 경우가 많다. 이하에서는 ILO 사회보장협약의 구체적 비준가능성 검토 시 가장 중요한 제102호 사회보장 최저기준 협약상 정기적 급부 산정방식에 관하여 구체적으로 살펴본다.

II. 제102호 협약의 정기적 급부 산정방식의 적용범위

1. ILO 사회보장협약의 구조

사회보장 분야의 협약으로 분류될 만한 협약들은 많은데, 그중 최신의 현행기준(up-to-date)으로 인정받은 협약은 8개이다. 제102호 사회보장(최저기준) 협약(1952년), 제118호 균등대우(사회보장)협약(1962년), 제121호 산업재해급여협약(1964년), 제128호 장애, 노령 및 유족 급여 협약(1967년), 제130호 의료와 상병급여⁸⁾ 협약(1969년), 제157호 사회보장권리유지

7) “ILO 사회보장협약 비준율 0% 한국 ‘사회적 대화 해야’-한국노총 ‘ILO 사회보장협약과 한국의 사회보장 강화방안 토론회’ 개최”, 매일노동뉴스(2021. 11. 3. 입력), <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=205721> (2021. 12. 6. 확인).

8) ILO 제130호 협약의 제목이나 제102호 협약 제3절에서 사용하는 ‘sickness

협약(1982년), 제168호 고용촉진 및 실업보호협약(1988년), 제183호 모성 보호협약(2000년)이 그것이다.⁹⁾ 위 사회보장협약 중 제102호 협약은 특별한 위치를 갖는다. ILO는 사회보장기준을 제1세대, 제2세대, 제3세대로 나누어 설명하는데, 1952년의 제102호 협약은 제2세대 사회보장기준에 속한다. 제102호 협약은 제1세대로 불리는 ILO가 2차 세계대전 종료 전까지 특정 분야별로 설정한 사회보장기준들과 달리, 모든 사회적 위험을 포함하는 포괄적인 단일 사회보장협약으로 설계되었다. 1952년까지의 논의가 수렴된 결정체인 것이다. 제3세대 기준은 다시 특정 사회보장 분야별로 나누어 만들어졌었는데 위 개별 사회보장협약들은 제102호 협약에서 정한 각 개별 분야별 사회보장급여보다 더 높은 수준의 적용범위와 급여수준을 비준 요건으로 요구하고 있다.¹⁰⁾ 제102호 사회보장협약을 사회보장의 최저기준으로 삼도록 한 후, 분야별 개별 사회보장협약을 추가적으로 비준하도록 유도하여 사회보장수준을 더 끌어올리는 전략을 택하고 있는 것이다.

2. 제102호 사회보장 최저기준 협약 등 사회보장협약의 비준 현황

ILO 사회보장협약별 비준 국가수는 협약에 따라 상당한 차이가 난다. 2021. 12. 6. 기준으로 앞서 본 것처럼 제102호 협약 비준국가 수가 ILO

benefit'는 한국의 국민건강보험법상 상병수당(제50조)에 가까운 개념이어서 '상병수당'으로 번역하는 것이 타당할 수도 있다. 하지만 이 글에서 사용하는 상병급여 개념은 국내법이 아닌 ILO 협약상 개념으로서 이를 국내법의 '상병수당'과 구별하는 의미에서 '상병급여'로 번역하기로 한다. 이 글에서 기준으로 삼은 ILO 사회보장협약에 관한 번역자료(고용노동부 국제기구담당관실, 『ILO 주요협약』, 2012.)에서 상병급여 외에 다른 실업급여(unemployment benefit), 노령급여(old-age benefit), 업무상 재해급여(employment injury benefit), 가족급여(family benefit), 모성급여(maternity benefit), 장애급여(invalidity benefit), 유족급여(survivors' benefit) 등의 경우에도 'benefit'라는 용어가 일반적으로 '급여'로 번역되고 있다는 점도 고려하였다.

⁹⁾ International Labour Office-Geneva, *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*, ILO, 2021, p. 8.

¹⁰⁾ 이러한 ILO 사회보장협약의 구조에 관하여는 위의 글, 7-10면 참조.

회원국 187개국 중 60개국으로 가장 많고, 나머지는 제183호 모성보호협약(40개국), 제118호 균등대우(사회보장)협약(38개국), 제121호 산업재해 급여협약(24개국), 제128호 장해, 노령 및 유족 급여협약(17개국), 제130호 의료와 상병급여 협약(16개국), 제168호 고용촉진 및 실업보호협약(8개국) 순이다.¹¹⁾ 영국, 독일, 프랑스, 일본, 러시아, 네덜란드, 오스트리아, 벨기에, 스페인 등 한국의 경제규모나 경제발전 수준과 비교할 만한 해외 국가들은 거의 다 제102호 협약을 비준했을 뿐만 아니라, 그 외의 경제규모나 발전수준이 한국보다 하위인 다수의 국가들도 제102호 협약을 비준한 바 있다. 이러한 비준현황에 의할 경우 한국이 장래 ILO측이나 혹은 국내에서 비준에 나설 것을 요구받을 가능성이 가장 큰 협약은 제102호 사회보장 최저기준 협약이다.

3. 제102호 협약의 비준 조건과 정기적 급부 산정방식의 중요성

(1) 제102호 협약의 비준 조건과 정기적 급부 산정방식

제102호 협약의 비준 조건은 여러 국가들의 다양한 경제발전 수준, 사회보장 수준에 따라 비준가능성을 높여주기 위하여 상당히 완화된 형태로 정하여져 있다. 제102호 협약 제2절 내지 10절에서는 여러 사회보장 분야별로 요구되는 급여의 내용 내지 조건을 정하고 있다. 그 내용을 살펴보면, 의료보험(2절), 상병급여(3절), 실업급여(4절), 노령급여(5절), 업무상 재해급여(6절), 가족급여(7절), 모성급여(8절), 장해급여¹²⁾(9절), 유족급여(10절)이다. 회원국의 사회보장제도가 위 9개 분야 조건 중 3개 분야만 충족하면 비준이 가능하다(제2조)¹³⁾. 9개의 분야 중 어떤 분야의 사회

11) NORMLEX-Information System on International Labour Standards, *Ratifications for Republic of Korea*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:103123 (2021. 12. 6. 확인).

12) 폐질급여로 번역되기도 한다.

13) 이 글에서 인용하는 ILO 사회보장협약 한글 번역본은 고용노동부 국제기구담당관실, 『ILO 주요협약』, 2012.을 사용하되, 필요한 경우 번역에 일부 변경을 가하였다.

보장급여 3개를 고를지는 비준 시에 회원국이 지정하여 밝혀야 한다[제2조(a)]. 다만 위 9개에 실업급여, 노령급여, 업무상 재해급여, 장애급여, 유족급여(제4절 내지 제6절, 제9절 및 제10절) 중 하나는 반드시 포함되어야 한다[제2조(b)].

회원국이 비준시 선택한 3개 이상의 급여는 제102호 협약에서 요구하는 급부 수준을 충족해야 하는데, 특히 정기적 급부(periodical payment)의 경우에는 그 금액이 각 급여별로 정해진 산정방식에 따라 계산된 금액 이상이어야 한다. 정기적 급부의 산정방식은 제102호 협약 제11절의 제65조, 제66조, 제67조에서 3가지 방식을 정한 후 각 개별급여에서 어떤 방식으로 산정할지 별도로 정하는 형식을 취한다. 제65조, 제66조, 제67조 중 가장 기본적인 산정방식에 관한 내용만 각 일부 인용하면 아래와 같다.

제65조

제1항 이 조가 적용되는 정기적 급부에 있어서는, 급여액과 급여사유
의 존속기간 동안 지급된 가족수당의 합계액은 당해 급여사유에 관해
서 본절 부속표의 표준수급자에 대해서 최소한 수급자 또는 수급자의
부양자의 근로소득과 표준수급자와 동일한 가족적 책임을 갖는 피보호
자에 지급된 가족수당의 합계액에 동부속표의 백분율을 곱하여 산정된
액수에 달하여야 한다. ...후략...

제66조

제1항 이 조가 적용되는 정기적 급부에서 급여액과 급여사유의 존속
기간 동안 지급된 가족수당의 합계액은 당해 급여사유에 관해서 본절
의 부속표의 표준수급자에 대해서 최소한 보통 성인 남성 근로자의 임
금액과 표준수급자와 동일한 가족적 책임을 갖는 피보호자에게 지급된
가족수당의 합계액에 동부속표의 백분율을 곱하여 산정된 액수에 달하
여야 한다. ...후략...

제67조

이 조가 적용되는 정기적 급부에 있어서는,

(a) 급여액은 소정의 급여비율 또는 권한 있는 공공기관이 소정의 규칙에 따라 정하는 급여비율에 따라서 결정하여야 한다.

(b) (a)의 금액은 수급자 및 그 가족의 당해 급여 이외의 자산액이 소정의 상당한 액 또는 권한 있는 공공기관이 소정의 규칙에 따라 정한 상당한 액을 넘는 경우에 한해서 그 한도에서 감액할 수 있다.

(c) 급여와 급여 이외 자산액의 합계액에서 (b)의 상당한 액을 공제한 금액은 수급자 및 그 가족의 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위해서 충분하고 제66조의 요건에 따라 산정된 해당 급여액을 하회하지 아니하는 금액이어야 한다. ...후략...

위 3가지 산정방식은 회원국의 사회보장급여가 임금, 가족수당 또는 근로자의 평균임금 등에 일정한 비율을 적용하여 산정한 금액에 달할 것을 요구하는 등 해당 급여가 특정한 금액의 금전으로 산정될 수 있는 급여일 것을 전제로 하고 있다. 그래서 정기적 급부 산정방식에 관한 조항들이 급여수준으로 원용되는 급여들은 현물급여가 아닌 현금 급여 형태로 통상 지급되는 상병급여, 실업급여, 노령급여 등이다. 다만 현물급여의 경우에도 금전으로 환산할 수 있는 것을 정기적 급부 산정방식에 포함시키기도 한다. 예를 들어 가족급여의 경우 자녀 관련한 식료품, 의류, 주거, 주거, 휴일 또는 가사보조 등의 급여는 가족급여 수준에 관하여 원용되는 66조에 따른 정기적 급부의 일부에 포함된다(제44조).

제65조 내지 제67조를 포함한 제11절의 관련 조항은 그 이행 여부를 선택할 수 없고 의무적으로 따라야 한다[제2조(a)(iii)]. 다만 위 정기적 급부방식에 관한 조항 자체가 특정한 급여와 연결되어 인정되는 것이고, 제65조, 제66조, 제67조의 정기적 급부방식에 따른 급여수준 충족을 당해 특정 급여에 관한 개별 조항에서 요구하여야 정기적 급부방식에 관한 위 조항들이 적용되기 때문에, 모든 급여에 관하여 제65조 내지 제67조가 적용되는 것은 아니다. 앞서 언급한 것처럼 제102호 협약 가입 시 9개 분야의 급여에 관한 의무 이행을 모두 수락해야 하는 것은 아니고 실업급여, 노령급여, 업무상 재해급여, 장해급여, 유족급여 중 1개를 포함한 3개 분야 급여만 수락하면 되므로, 결국 비준하려는 회원국이 수락한 분야의 급

여에 관한 개별 조항에서 제65조 내지 제67조의 정기적 급부 산정방식을 원용하는 경우에만 제65조 내지 제67조가 적용된다.

(2) 정기적 급부산정에 관한 조항(제65, 66, 67조)을 원용하는 급어들

제102호 협약 제65조, 제66조, 제67조는 그 자체는 정기적 급부 산정 방식으로서, 제102호 협약의 9개 분야의 사회보장급여에서 해당 개별 급여의 급여 수준으로 구체적으로 제65조 내지 제67조를 원용하여야만 해당 급여에서 효력을 갖게 된다. 제102호 협약의 9개 분야에서 정하고 있는 개별 사회보장급여들을 살펴보면 개별급여에 따라 제65조 내지 제67조의 3가지 방식을 다 원용하는 급여도 있고, 일부 방식만을 원용하는 급여도 있다. 9개 분야의 각 개별 사회보장급여별로 정기적 급부산정에 관한 조항들을 원용하는 방식을 정리하면 아래와 같다.

- 상병급여: 제3절 제16조 / 제65, 66, 67조 3가지 방식 모두 원용.
- 실업급여: 제4절 제22조 / 제65, 66, 67조 3가지 방식 모두 원용.
- 노령급여: 제5절 제28조 / 제65, 66, 67조 3가지 방식 모두 원용.
- 업무상 재해급여 중
 - 1) ‘근로불능’, ‘영구화 우려가 있는 소득능력의 전부 또는 이에 상당하는 신체기능의 상실’, ‘부양자의 사망의 대한 급여’¹⁴⁾
: 제6절 제36조 제1항 / 제65, 66조의 2가지 방식만 원용
 - 2) 소득능력 일부 상실 등에 대한 급여
: 제6절 제36조 제2항 / 제65, 66조의 2가지 방식만 원용(소득능력 전부 상실 등에 관한 급부에 대한 적당한 비율로 규정하여 결과적으로 제65, 66조 방식을 원용하는 것으로 해석됨)
- 가족급여: 7절 제44조 / 제66조의 방식만 원용.
- 모성급여 중 임신, 분만 및 그 결과에 기인하는 근로소득 중단에 대한 급여

: 8절 제50조 / 제65, 66조 2가지 방식만 원용(평균액 기준 충족 한
도 내에서 지급기간 동안 정기적 급부액의 변동 허용).

○ 장해급여: 9절 제56조 / 제65, 66, 67조의 3가지 방식 모두 원용.

○ 유족급여: 10절 제62조 / 제65, 66, 67조의 3가지 방식 모두 원용.

정기적 급부 산정방식을 원용하지 않는 급여는 현물급여 방식이고 그 금액을 종전소득에 대한 일정한 비율로 미리 확정하기 힘든 의료 관련 급여이다. 의료급여(2절), 업무상 재해급여 중 병적 상태에 대한 급여(의료)(6절 제34조), 모성급여 중 임신, 분만 및 그 결과에 대한 모성 의료급여(8절 제49조)가 그것이다.

(3) 다른 사회보장협약상 정기적 급부 산정방식과 제102호 협약

제102호 협약의 최저기준보다 상향된 기준을 설정하고 있는 다른 사회보장급여협약들의 정기적 급부 산정방식에 조항들을 살펴보면, 제102호 협약을 명시적으로 원용하지는 않지만 그 내용을 보면 제102호 협약의 정기적 급부 산정방식과 유사한 내용을 규정하면서 다만 그 비율을 상향시켜 규정하고 있다. ‘유사하다’고 표현한 것은 일부 제102호 협약의 정기적 급부 산정방식에 없는 산정요소 내지 기준이 들어가는 경우가 있어서이다. 예를 들어 제168호 고용촉진 및 실업보호협약 제15조제1항(b)에서는 제102호 협약 제66조와 유사한 소득비례가 아닌 일정한 정액의 기준 이상의 급부일 것을 요구하는 형태의 정기적 급부 산정방식을 정하면서 제102호 협약 66조의 ‘보통 성인 남성 근로자의 임금액’ 대신에 ‘법정 최저임금이나 일반근로자 임금’의 50% 이상을 사용하고 있고, 비율 개념이 아닌 그 자체로 정액으로 정해지는 기본최저생계비 등의 개념을 대신 사용하고 있다. 다만 위와 같은 차이는 제102호 협약의 정기적 급부 산정

14) 한국 산업재해보상보험법의 급여 중 이에 대응하는 급여로는 휴업급여, 상병수당연금, 진폐장해등급 1, 3급의 진폐보상연금, 장해등급 1급의 장해급여, 유족급여, 진폐유족연금이 있다.

방식의 기본 구조 자체를 바꾼 것이 아니라 기준이 되는 산정요소를 일부 변경한 것에 불과하다는 면에서 여전히 제102호 협약에 따른 정기적 급부 산정방식에 대한 이해가 중요하다.

○ 제121호 산업재해급여협약(1964년) 중 업무상 근로불능, 장애급여, 유족급여

: 제13 내지 18조, 제19조, 제20조, 부속표 2. / 제102호 협약의 제65, 66조와 유사한 정기적 급부 방식을 제121호 협약 제19, 20조에서 정함. 다만 제121호 협약 부속표 2.에서는 제102호 협약 부속표의 업무상 근로불능, 장애급여에 적용되는 종전소득의 50%를 60%로, 유족급여에 적용되는 40%를 50%로 상향함.

○ 제128호 장애, 노령 및 유족 급여 협약(1967년)의 장애, 노령, 유족 급여

: 제10조, 제17조, 제23조, 제26조, 제27조, 제28조 / 제102호 협약의 제65, 66, 67조와 유사한 정기적 급부 방식을 제128호 협약 제26, 27, 28조에서 정함. 다만 제128호 협약 부속표에서는 제102호 협약 부속표의 장애급여에 적용되는 종전소득의 40%를 50%로, 노령, 유족급여에 적용되는 40%를 45%로 상향함.

○ 제130호 의료와 상병급여 협약(1969년) 중 상병급여

: 제21조, 제18조, 제22조, 제23조, 제24조 / 제102호 협약의 제65, 66, 67조와 유사한 정기적 급부 방식을 제130호 협약 제22, 23, 24조에서 정함. 다만 제130호 협약 제22조, 제23조에서는 제102호 협약 부속표의 상병급여에 적용되는 종전소득의 45%를 60%로 상향함.

○ 제168호 고용축진 및 실업보호협약(1988년)

: 제15조 / 제102호 협약의 제65, 66조와 유사한 정기적 급부 산정 방식임. 다만 제102호 협약 부속표 실업급여에 적용되는 백분을 45%를 50%로 상향하고, 제66조와 유사한 정액 방식의 급여 기준의 경우 비율이 아닌 최저생계비 이상 금액의 경우에도 충족을 인

정함.

- 제183호 모성보호협약(2000년) 중 출산휴가와 관련하여 지급하는 현금급여

: 제6조 제3항, 제4항 / 제102호 협약 부속표 중 임신, 분만 및 그 결과에 기인하는 근로소득 중단에 대한 급여에 적용되는 45%를 출산휴가와 관련한 현금급여와 관련하여 2/3(≒66.66%)로 상향함. 다만 제102호 협약 제65조에서 쓰는 종전 임금에 기초한 경우에는 종전 임금 또는 급여 산정에 사용하는 임금의 2/3로 하거나(제6조 제3항), 기타 방식을 사용하는 경우에는 제6조 제3항을 적용하여 평균적으로 나온 액수(동조 제4항)에 필적하는 금액으로 함.

다만 제118호 균등대우(사회보장)협약(1962년)이나 제157호 사회보장 권리유지협약(1982년)의 경우에는 특정 급여의 급여액 수준에 관한 내용이 아니라서, 제121호 산업재해급여협약(1964년) 중 병적 상태와 관련된 질병 및 이와 관련된 급여와 제130호 의료와 상병급여 협약(1969년)의 경우에는 규정하는 급여가 현물급여이고 그 급여수준이 종전소득 등의 비율이나 정액으로 미리 확정될 수 없는 성질의 것이어서 각 정기적 급부 산정방식에 관한 내용이 없다.

(4) 비준가능성 검토와 정기적 급부 산정방식에 관한 연구의 중요성

제102호 사회보장 최저기준 협약과 그리고 각 분야별로 더 높은 보장 수준을 규정하는 다른 사회보장협약의 급여수준에 관한 요구사항을 각 개별 회원국의 사회보장제도가 충족했는지 여부를 판단하기 위해서는 정기적 급부 산정방식의 의미를 구체적으로 해석해내는 작업이 매우 중요하다. 장래에 한국이 ILO 사회보장협약에 비준하고자 하는 경우 그 비준 가능성을 개별 사회보장급여별로 검토하는 작업에서, 제102호 협약에서 규정하는 정기적 급부 산정방식의 구체적 의미를 밝혀내는 작업은 필수적이다. 제65조 내지 제67조의 정기적 급부 산정방식의 구조와 구체적 의

미, 쟁점이 되는 사항들을 명확히 해결하지 않고서는, 한국의 여러 사회 보장급여의 수준이 ILO 제102호 협약의 각 절에서 급여별로 요구하는 급여수준을 충족하는지 여부를 판단조차 할 수 없기 때문이다. 즉 제65조 내지 67조의 정기적 급부 산정방식에 대한 정확한 이해는 ILO 사회보장 협약 기준을 위하여 필수적으로 선행되어야 할 작업이다.

언뜻 보면 제102호 협약의 정기적 급부 산정방식에 관한 조항들은 매우 기술적인 성격의 규정으로서 시간을 들이더라도 그에 따라 계산만 잘 하면 일의적이고 명확한 기준을 제시해 줄 것처럼 보인다. 그러나 자세히 살펴보면 ‘해석’을 통한 ‘선택’이 필요한 국면들이 생각보다 많다. 제102호 협약 제65조 내지 제67조에 규정된 3가지의 정기적 급부 산정방식은 생각보다 그 의미를 정확히 이해하기가 쉽지 않고, 또 개별 산정방식별로 해결해야 할 쟁점들이 적지 않게 존재한다. 제102호 협약이 제정된 1952년으로부터 70년 가까운 기간이 지나서 산업현장, 근로현장의 현실이 변화되고 특정한 항목의 임금 등 통계적 수치의 의미가 달라진 부분들도 이러한 해석을 어렵게 만드는 요소이다. 이하에서는 이에 대하여 자세히 살펴본다.

III. 3가지의 정기적 급부 산정방식에 관한 검토

1. 3가지의 정기적 급부 산정방식의 개요와 관계

(1) 3가지 산정방식의 개요

제65조, 제66조, 제67조 각각의 정기적 급부의 산정 원칙의 기본적인 특징을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 제65조는 개별 수급자의 종전소득의 일정 비율을 보장하는 소득 비례급여이고, 최고한도 설정이 가능하나 그 한도 설정이 숙련근로자를 기준으로 이루어진다. 최저한도가 설정되어 있지 않다는 점에서 개별 사

안별로 예외가 있을 수는 있지만 제65조의 정기적 급부로서 그 급부 수준이 위 3개의 정기적 급부 산정 원칙에서 가장 높을 가능성이 크다.

둘째, 제66조는 종전소득을 기준으로 한 소득비례원칙을 요구하지 않고 대신 보통 성인 남성근로자의 임금액에 일정한 비율을 곱한 최저한도의 정액 기준을 충족할 것을 요구하는데, 보통 성인 남성근로자의 임금액이 미숙련근로자를 기준으로 한다는 점이 특징이다. 통상적으로 그 급여 수준이 제65조에서 보장하는 수준보다 낮을 것으로 기대된다. 그러나 미숙련근로자의 평균임금을 기준으로 한다는 점에서 미숙련근로자 중에서도 평균 미만의 소득을 가진 수급자의 경우에는 제66조의 보장수준이 65조의 보장수준보다 높을 가능성이 완전히 배제되는 것은 아니다.

셋째, 제67조는 자산가액(means)이 소정의 한도액을 넘지 않는 것을 수급자격으로 정하는 급여의 경우에 통상 인정되는 산정방식인데, 소득비례원칙을 정하지도 않고, 급여액이나 그 최저한도에 적용되는 비율을 협약에서 정해 강제하지도 않는다는 특징이 있다. 급여액 설정에 있어 비준한 협약국에게 가장 큰 선택권을 보장하는 방식이다. 해당 국가에서 소정의 급여 비율 또는 권한 있는 공공기관이 소정의 규칙에 따라 정하는 급여 비율에 따라 급여액을 결정하게 된다[제67조(a)]. 통상 제67조의 정기적 급부는 제65조, 제66조와 비교하여 볼 때 가장 낮은 금액으로 형성될 가능성이 크다.

구체적 급여액과 관련하여 제65조, 제66조는 급여 종류별로 일정한 백분율을 산정방식에서 적용한다는 점에서 특징이 있다. 우선 소득비례방식에 따른 제65조의 정기적 급부 산정방식에 따른 급여액은 수급자나 그 부양자의 종전소득(근로소득+표준수급자와 동일한 책임을 갖는 피보호자에게 지급되는 가족수당)에 제102호 협약 부속표의 백분율을 곱하여 산정한 액수에 달하여야 한다. 정액의 최저금액을 충족할 것을 요구하는 제66조의 정기적 급부 산정방식에 따른 급여액은 보통 성인 남성 근로자의 임금액과 표준수급자와 동일한 가족적 책임을 지닌 피보호자에게 지급되는 가족수당의 합산액에 제102호 협약 부속표의 백분율을 곱하여 산정한

금액에 달하여야 한다. 부속표에서는 아래와 같이,¹⁵⁾ 급여별로 백분율을 정하고 있고, 표준수급자도 처와 자녀 2명을 포함하여 급여별로 조금씩 달리 정하고 있다.

〈부속표〉 표준수급자에 대한 정기적 급부

절	급여사유	표준수급자	백분율
3	상 병	처와 두 명의 자녀가 있는 남자	45
4	실 업	처와 두 명의 자녀가 있는 남자	45
5	노 령	연금수급자격있는 배우자가 있는 남자	40
6	업무상재해 근로불능 장유해 유족	처와 두 명의 자녀가 있는 남자	50
		처와 두 명의 자녀가 있는 남자	50
		두 명의 자녀가 있는 배우자	40
8	모 성	여자	45
9	장 해	처와 두 명의 자녀가 있는 남자	40
10	유 족	두 명의 자녀가 있는 과부	40

(2) 3가지 산정방식의 관계

제102호 협약에서 정한 3가지 정기적 급부 산정방식은 해당 급여가 인정되는 피보호자의 인적 적용범위를 정하는 방식에 따라 기본적으로 적용할 산정방식이 결정된다. 우선, 소정의 종류에 속하는 근로자 또는 소정의 종류에 속하는 경제활동참가자를 피보호자로 하는 급여는 제65조 또는 제66조의 요건에 적합하도록 산정한 정기적 급부를 적용하도록 한

15) 고용노동부 국제기구담당관실, 『ILO 주요협약』, 2012, 245면의 번역된 부속표를 인용함.

다[제16조 제2항(상병급여), 제22조 제1항(실업급여), 제28조(a)(노령급여), 제36조(업무상 재해급여), 제50조(임신, 분만 및 그 결과에 기인하는 근로소득 중단에 대한 모성급여), 제56조(a)(장해급여), 제62조(a)(유족급여)]. 이 경우 제65조와 제66조의 정기적 급부 산정방식은 “또는(or)”이라는 표현으로 연결되어 있는데 이는 회원국으로 하여금 제102호 협약에서 요구하는 급여수준 충족 여부를 판단할 때 어떠한 정기적 급부 산정방식을 선택할지에 관한 재량을 인정하는 취지이다. 다만 제65조, 제66조의 정기적 급부산정 방식의 전부 또는 일부만을 가져다가 쓰는 경우도 있다. 제102호 협약 제44조의 가족급여 수준에 관한 규정인데, 제66조의 규정에 따라 결정된 보통 성인 남자근로자의 임금의 3% 또는 위 임금의 1.5%에 거주자 자녀의 총수를 곱한 금액을 급여수준으로 정하고 있다. 가족급여의 급여사유는 소정의 자녀에 대한 부양의 의무로서(제40조), 종전소득의 전부 또는 일부를 상실하는 것을 급여사유로 하는 다른 급여들과 다른 독특함을 가지기 때문이다.

다음으로 자산가액이 소정의 한도액을 넘지 아니하는 모든 거주자를 피보호자로 하는 경우에는 자산조사 방식에 기반하는 제67조의 요건에 따라 산정된 정기적 급부로 할 것을 규정하고 있다[제16조 제2항(상병급여), 제22조 제2항(실업급여), 제28조(b)(노령급여), 제56조(b)(장해급여), 제62조(b)(유족급여)].

회원국의 국내법에 따른 특정 급여가 제102호 협약을 충족하는지 여부를 판단할 때, 피보호자에 관한 인적 적용범위를 근로자 또는 경제활동참가자로 하는 제도로 주장할지, 아니면 자산가액 한도액 이하의 거주자로 하는 제도로 주장할지에 대해서는 회원국에게 선택권이 인정되는 것이 보통이다[상병급여(제15조), 제21조(실업급여), 제26조(노령급여), 제41조(가족급여), 제55조(장해급여), 제61조(유족급여)]. 다만 급여종류에 따라 어느 하나의 피보호자에 관한 인적 적용범위만이 인정되기도 한다. 제102호 협약 제33조의 업무상 재해급여의 경우에는 피보호자가 모든 근로자 50% 이상의 소정의 근로자 및 그 배우자 및 자녀로만 인정되는데, 이는

업무상재해급여가 근로자가 사업장에서 일하다가 다친 경우에 인정되는 특수성을 지니기 때문이다. 제102호 협약 제48조의 모성급여는 모든 근로자 50% 이상의 여성근로자 또는 모든 거주자 20% 이상의 여성경제활동참가자 또는 남자근로자의 처로만 인정되고 있는데, 이는 임신, 출산 등과 관련된 모성의 보호는 자산과 무관하게 보편적 보장의 필요성이 있다는 점을 고려한 것으로 보인다.

결과적으로 회원국에게는 제102호 협약의 비준을 위하여 국내의 특정 급여제도가 제102호 협약을 충족한다고 주장할 때 자국에게 가장 유리한 정기적 급부 산정방식을 선택할 재량이 주어진다. 다만 적용범위도 충족해야 하므로, 급부 수준만을 고려할 수는 없고, 그 적용범위와 급부 수준 양자를 고민하여 어떤 제도 형태로 주장하는 것이 가장 유리한지를 판단하여 주장하게 될 것이다.

2. 제65조에 따른 정기적 급부 수준

(1) 소득비례 형태의 정기적 급부

제102호 협약 제65조 제1항의 정기적 급부 산정 방식은, 개별 근로자의 구체적 소득과 가족수당의 합산액에 대한 일정비율의 금액이 급여액으로 산정된다는 점이 가장 큰 특징을 이룬다. 즉 소득비례원칙을 기본으로 하는 급여이다. 다만 이러한 소득비례 급여 원칙에 대해서는 제65조 제2항 후단의 피보호자가 그 근로소득계층에 따라 분류되는 경우 당해인이 속하는 표준근로소득으로 계산하는 예외와 제65조 제3항의 급여의 최고한도 설정을 허용하는 예외가 인정된다. 그 최고한도 설정과 관련하여 ‘숙련’ 남자 육체근로자의 (평균)임금이 이용된다.

(2) 표준수급자 개념과 가족수당에 대응하는 사회보장급여의 유무

앞서 살펴본 제102호 협약 부속표에서는 표준수급자 개념을 사용하고 있다. 예를 들어 상병급여, 실업급여, 업무상 근로불능·장해급여, 장해급

여는 ‘처와 두 명의 자녀가 있는 남자’를, 업무상재해로 인한 유족급여와 유족급여는 ‘두 명의 자녀가 있는 과부’를 각 표준수급자로 정하고 있다. 노령급여는 연금수급자격 있는 배우자가 있는 남자로 정하고 있다. 위와 같은 표준수급자 개념은, 가장(Breadwinner)이 배우자와 자녀를 부양하는 경우, 피부양자로 인하여 해당 사회보장급여가 증가하는 경우 그 증가액 까지 반영해 주기 위한 취지로 도입된 것이다. 다만 모성급여 중 임신, 분만 및 그 결과에 기인하는 근로소득 중단에 대한 급여는 표준수급자를 해당 여성 혼자서로 정하고 있다.

표준수급자 개념이 제65조에 따른 정기적 급부의 산정방식에서 중요한 부분은 피부양자들의 존재로 인하여 지급되는 가족수당(family allowance)이 ‘제102호 협약의 소득비례에 따른 제65조의 급여 수준 산정의 기초가 되는 종전소득(근로소득+가족수당)’과 이와 대비하여 산정되는 ‘회원국의 국내법에 따른 해당 사회보장급여액과 같은 기간 지급된 가족수당의 합계액(사회보장급여+가족수당)’ 양쪽에 모두 산입된다는 것이다. 이를 산식으로 표현하면 다음과 같다(A는 각 개별 급여에 적용되는 제102호 협약 부속표상의 백분율을 말한다).

$$\text{사회보장급여액} + \text{가족수당} \geq (\text{기존 근로소득} + \text{가족수당}) \times A / 100$$

위 부등식을 한국법에 적용하는 경우 우선 문제되는 것이 가족수당이다. 한국의 경우 아동이나 배우자 부양과 관련하여 일반적으로 지급되는 형태의 가족수당이 존재하지 않는다. 다만 만 7세 미만의 모든 아동에게 매달 10만원씩 지급되는 아동수당¹⁶⁾이 있는데(아동수당법 제4조), 이를

16) 그 외에 0~5세 아동의 양육과 관련되어 지원되는 것으로 어린이집 보육료(연령에 따라 24만원에서 47만원 사이 금액으로 세분화), 어린이집을 이용하지 않고 가정양육시 주어지는 양육수당(기간에 따라 20만원, 15만원, 10만원으로 차등화)이 있다[영유아보육법 제34조(무상보육), 제34조의2(양육수당)]. 이를 제102호 협약의 실업급여 수준 산정에 포함되는 가족수당으로 볼 수 있을지가 문제된다. 보육료는 지원이 이뤄지기는 하나 무상보육 차원에서 어린이집에 직접 지급되는 것이고 양육수당은 어린이집을 이용하지 않고 가정양육시 주어지는 것으로

위와 같은 산식에 포함시켜 산정하여야 하는지가 문제된다. 위 10만원을 포함시키는 경우 위 조건을 충족하는 사회보장급여액이 일부 감소하는 효과를 가져온다. 즉 비준하려는 회원국 입장에서는 가족수당이 있는 경우 포함시켜 산정하는 것이 급여수준 측면에서는 더 유리하다. 이는 아래와 같이 부등식을 변화시키면 더 명백해진다.

$$\text{사회보장급여액} + \text{가족수당} \cdot \text{가족수당} \times A/100 \geq \text{기준 근로소득} \times A/100$$

$$\text{사회보장급여액} + \text{가족수당} \times (100-A)/100 \geq \text{기준 근로소득} \times A/100$$

위의 두번째 부등식에서 보듯이 가족수당이 0이면 “사회보장급여액 \geq 기준 근로소득 $\times A/100$ ”으로서, 특정한 종류의 사회보장급여액에 적용되는 기준 근로소득 대비 급여비율이 A%가 되어야 한다. 그런데 가족수당이 일정 금액 있게 되면, 사회보장급여액과 가족수당에 $(100-A)/100$ 를 곱한 금액을 합산하여 기준 근로소득에 A/100를 곱한 금액 이상이 되면 되므로, 해당 사회보장급여액에 적용되는 기준 근로소득 대비 급여 비율이 A%에 일부 미달되어도 제102호 협약 제65조에서 요구하는 급여 수준을 충족할 가능성이 생긴다. 그런데, 한국의 아동수당은 자녀연령이 7세 미만인 경우에 인정되는 것으로서, 이를 가족수당으로 일반적으로 넣어 사회보장급여 수준에 관한 제102호 협약의 내용이 충족되었는지를 판단하기는 어렵다. 자녀가 7세 이상이 되면 더 이상 아동수당이 지급되지 않기 때문이다. 이런 점에서 처와 2명의 자녀가 있는 남자라는 표준수급자 개념은 한국의 경우 그 자녀의 연령에 따라 의미가 달라질 여지가 있다.

‘처’의 개념은 제102호 협약 제1조 제1항 (c)에서 ‘남편이 부양하는 부인’, ‘자녀’의 개념은 동항 (e)에서 “국내법령이 정하는 바에 따라 의무교

서 그 본질이 무상보육 취지의 보육료 지원과 다를 바가 없다. 이런 점을 고려하면 보육료나 양육수당은 제102호 협약의 사회보장급여 산정에 포함시킬 금액이 아닌 것으로 보이나, 비준 절차를 진행하는 경우 ILO측과 협의가 필요해 보인다.

육 종료연령 또는 15세 미만인 자녀를 말한다”라고 각 규정하고 있다. 처의 경우 남편이 ‘부양’하는 부인이라고 하여 처가 독립된 경제생활을 하지 못하고 남성 배우자에 의하여 부양되는 것을 명시적으로 요구하고 있다. 자녀의 경우 그런 명시적 표현은 없지만, 자녀수당은 자녀수당을 지급받는 자가 해당 자녀를 부양하는 것을 전제로 하고 있다고 할 수 있다.

한국 교육기본법 제8조(의무교육) 제1항에서는 의무교육을 6년의 초등교육과 3년의 중등교육이라고 규정한다. 초·중등교육법 제13조 제1항은 “자녀 또는 아동이 6세가 된 날이 속하는 해의 다음 해 3월 1일에 그 자녀 또는 아동을 초등학교에 입학”시키도록 하고 있다. 위 기준에 따라 초등학교에 입학하고 그 중간에 휴학하는 등의 특별한 사정이 없다면 결국 의무교육의 종료 시점은 가장 빠른 경우 15세(6+6+3) 2개월이 된다. 자녀의 기준시점으로 선택할 수 있는 연령이 15세보다 높다. 따라서 제102호 협약의 급여 수준과 관련하여 인정되는 자녀 수당은 15세 미만의 자녀가 있는 경우 일반적으로 지급되는 수당이어야 한다고 할 수 있다.

그런데 한국의 아동수당은 그 기준이 7세 미만으로 훨씬 낮다. 따라서 한국의 아동수당은 협약이 요구하는 급여수준 계산에 있어 급여액을 낮추어 줄 수 있는 자녀수당으로서 인정되기 어렵다. 만약 한국 정부가 아동수당을 협약의 정기적 급부에 고려되도록 하려면 아동수당 지급 대상이 되는 아동을 15세 미만이나 그 이상의 연령 미만 아동으로 정하여야 할 것이다. 따라서 한국의 현행 국내법을 기준으로 할 때는 제65조에 따른 정기적 급부 산정방식에서 가족수당을 포함시켜 산정할 수는 없다고 보아야 한다.

(3) 표준수급자와 남녀평등원칙, 표준수급자 이외의 수급자와의 균형 문제

제102호 협약에서 처와 2명의 자녀를 표준수급자로 제시한 것은, 처와 2명의 자녀를 남자가 부양자(가장, breadwinner)로서 부양하는 남성 생계부양자 모델에 기반한 것이다. 위 남성 생계부양자 모델에 기반한 표준수급자 모델은 한국의 경우 여러 측면에서 협약 기준을 위한 검토 시 여러

의문점을 발생시키는 면이 있다. 한국의 경우 2021년 기준으로 여성 고용률이 50.7%이다. 위 수치가 남성보다 19.1% 낮은 것이기는 하나¹⁷⁾ 여성이 남성생계부양자의 부양을 받는 것이 ‘표준적’이라고 보기는 이미 어렵게 만들 정도의 수치이다. 2019년 기준으로 유(有)배우 가구 중 맞벌이 가구 비율이 46%에 달했다.¹⁸⁾ 물론 남성이라는 표현에도 불구하고 여성이 부양자로서 가장 역할을 하는 경우에도 적용되는 것으로 볼 수 있다고 본다면 그런 문제점이 일부 사라진다. 오히려 협약의 취지를 남녀평등원칙에 맞추어 적극적으로 해석하여, 피부양자인 배우자와 2명의 자녀가 있는 가장이 ‘남자’가 아니라 ‘여자’인 경우에도 동일한 표준수급자로 취급해야 한다고 해석할 필요가 있다. 사회보장급여를 받을 때 성별을 이유로 한 사회보장급여 감소를 허용하려는 취지는 아니기 때문이다.

제102호 협약 검토와 관련해서 제65조 제5항은 “표준수급자 이외의 수급자에 대한 급여는 표준수급자에 대한 급여와 균형을 유지하여야 한다”고 규정하고 있다. 이를 해석하면, 표준수급자보다 더 많은 피부양자가 있는 경우에는 실업급여 급여수준이 더 올라가고, 반대로 피부양자가 없거나 더 적은 경우에는 실업급여 급여수준이 떨어져도 된다는 취지로 읽힌다. 그런데, 구체적으로 어떤 수치 내지 비율을 적용해 표준수급자 이외의 실업급여액에 대처할지에 관하여 협약은 아무런 기준을 제시하지 않고 있다.

그런데 한국의 사회보장법의 개별 급여들 중 배우자, 자녀 등의 피부양자의 수나 상황에 따라 그 급여액을 달리 정하고 있는 경우는 많지 않다. 국민연금법상 유족연금의 경우 사망한 가입자 또는 가입자였던 자에 의하여 생계를 유지하고 있던 배우자, 19세 미만이거나 장애등급 2급 이상인 자녀, 60세 이상이거나 장애등급 2급 이상인 부모에 대하여 일정한 금

17) “[2021여성] 여성 고용률 남성보다 19%P ↓...기혼녀 17% ‘경력단절’”, 매일경제 (2021. 9. 5.), <https://www.mk.co.kr/news/culture/view/2021/09/855866/> (2021. 12. 25. 확인).

18) e-나라지표, 맞벌이가구 비율, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3037 (2021. 12. 25. 확인).

액의 부양가족연금(국민연금법 제52조)이 인정된다. 산업재해보상보험법상 유족급여는 기본금액과 가산금액을 합산하여 산정되는데(제62조 제2항, 별표 3.) 가산금액은 유족보상연금수급권자 및 근로자가 사망할 당시 그 근로자와 생계를 같이 하고 있던 유족보상연금수급자격자 1인당 급여 기초연액의 100분의 5에 상당하는 금액의 합산액(한도는 100분의 20)에 상당하는 금액으로 하고 있다. 위 급여 외의 한국의 나머지 사회보장보장급여들은 배우자나 자녀의 존재 여부나 그 숫자가 해당 사회보장급여액에 영향을 미치지 않는 경우가 대부분이다.

배우자, 자녀 등의 피부양자를 실업급여의 급여수준 결정에 고려하지 않는 한국의 여러 사회보장분야 개별법의 입법 태도가 표준수급자 이외의 수급자에 대한 급여 시 표준수급자에 대한 급여와의 균형을 유지하도록 한 위 제102호 협약 제65조 제5항에 위반될 소지가 있는지가 문제된다. 문언에 충실하게 엄격히 해석하면, 표준수급자보다 피부양자 수가 많은 수급자에게는 더 많은 금액을, 표준수급자보다 피부양자 수가 적은 수급자에게는 더 적은 금액이 지급되어야 하고 그 편차는 추가 또는 감소되는 피부양자에 대해 지는 부양 부담의 증감 수준과 균형을 이루어야 한다.

이러한 해석은, 한국의 거의 대부분의 사회보장급여에서 수급자가 부양하는 배우자나 자녀의 숫자를 급여액과 의미 있게 연동시키지 않는다는 점을 고려하면, 한국의 거의 대부분의 사회보장급여 제도가 제102호 협약에서 요구하는 정기적 급부의 수준을 충족하지 못하게 만드는 결과를 가져온다. 다만, 정기적 급부액의 산정에 있어 가족수당을 실업급여액과 합산하여 전체 급부액의 수준을 산정하도록 하고 있기 때문에, 가족수당이 모든 다른 사회보장급여와 결합될 수 있다면, 적어도 가족수당에 고려되는 피부양자를 고려한 급부액의 균형은 상당부분 달성될 수 있다. 그러나 한국의 경우 가족수당의 한 형태로 이해될 수 있는 자녀수당은 7세 미만의 자녀로 제한되어 인정된다. 더구나 부양하는 배우자가 있는지 여부에 따라 지급되는 배우자수당 등의 제도는 존재하지 않기 때문에 부양하는 배우자로 인한 수급자의 부양 부담의 증가는 전혀 고려될 수 없다. 결국

표준수급자와 표준수급자가 아닌 수급자 사이의 급여 균형에 관한 협약의 요구를 엄격하게 관철하면, 한국의 대부분의 사회보장급여는 정기적 급부 수준 요건을 충족하지 못한다. 한국뿐만 아니라 한국과 유사한 급여 방식의 사회보장제도를 갖는 다른 산업국가들도, 수급자가 부양하는 배우자와 15세 미만의 자녀를 고려하여 사회보장급여액의 증감을 인정하지 않는 경우 마찬가지로의 상황에 처할 가능성이 크다.

이러한 결과는 제102호 협약의 비준가능성을 크게 낮추는데, 이러한 해석이 ILO의 의도에 부합하는 것인지 의문이다. 특히 제102호 협약에서는 제7절에서 자녀에 대한 부양의무를 급여사유로 하는 가족급여를 비준 시 선택할 수 있는 별도 항목으로 정하고 있다. 그런데, 정기적 급부의 수준에 관한 규정에서 정한 ‘표준수급자와 표준수급자 아닌 수급자 사이의 균형 보장 원칙’을 위와 같이 엄격히 해석하면, 비준 시 제7절의 가족급여를 선택하지 않더라도, 정기적 급부가 문제되는 어떤 다른 사회보장급여를 통해서 사실상 가족급여의 기능을 하는 제도의 도입을 강제할 수 있다. 이는 제7절에서 별도의 가족급여를 규정한 취지와 맞지 않다.

이 부분은 비준을 위한 협의과정에서 ILO측에 확인하여야 할 사항이나, 일단 이 글에서는 정기적 급부 원칙에서 표준수급자의 급여와 표준수급자 이외의 수급자에 대한 급여가 균형을 이루기를 요구하는 조항의 충족 여부는 추가로 검토하지 않는다.

(4) 종전 소득의 계산 방법의 문제

1) 소정의 규칙에 따른 산정방식과 한국의 사회보장급여의 종전소득 개념

제102호 협약 제65조 제2항 전단에서는, 수급자 또는 수급자의 부양자의 종전 소득을 소정의 규칙에 따라 계산한다고 하고 있는데, 이는 종전 소득 산정의 구체적 방식을 국내 법령으로 정할 권한을 개별 국가에게 인정한 것으로 보인다. 다만 종전 소득 산정방식에 부여된 이러한 권한이 사회보장급여액을 지나치게 낮은 금액으로 산정하는 등 제102호 협약에서 정한 사회보장급여 수준을 잠탈하는 수단으로 남용되는 것은 용인되

기 어렵다. 한국의 사회보험법을 살펴보면, 고용보험법(제2조 제5호, 제42조)은 보수, 근로기준법상 평균임금, 통상임금, 산업재해보상보험법(제5조 제2호)은 근로기준법상 임금, 평균임금, 통상임금, 국민연금법(제3조 제3, 4, 5호)은 소득, 평균소득월액, 기준소득월액, 국민건강보험법(제70조)은 보수월액 등의 개념을 종전소득 개념과 관련하여 각 활용하고 있다. 위 각 개념에 따른 금액 산정방식이 제102호 협약 제65조 제2항 전단에 따라 종전소득을 국내 법령으로 정하는 소정의 규칙으로 계산할 권한을 남용한 것으로 보이지는 않으나, 실제 비준 논의가 이뤄지는 경우 구체적인 산정방식을 세밀하게 검토할 필요는 있어 보인다.

2) 피보호자 등이 속하는 근로소득계층의 표준근로소득 계산의 특례

제65조 제2항 후단에서는 피보호자 또는 피보호자의 부양자가 그 근로소득계층에 따라 분류되는 경우 그 자의 종전 근로소득은 당해인이 속하는 계층의 표준근로소득으로 계산할 수 있다고 규정하고 있다. 일종의 선택권을 인정한 것인데, 개별 사회보장급여 제도의 피보호자 또는 피보호자의 부양자가 그 근로소득계층에 따라 분류되는 경우 개별 피보호자 또는 피보호자의 부양자의 실제 소득 대신 속한 근로소득계층 분류의 표준근로소득을 종전 소득으로 계산하는 것을 인정하고 있다. 이는 해당 사회보장급여의 소득비례성을 분류되는 세부 근로소득계층 내에서는 인정하지 않고 같은 분류의 근로소득계층에 속하는 수급자에게는 같은 정액의 사회보장급여를 지급해도 되는 결과를 가져온다. 동시에 이런 계산방식은 개별 수급자의 종전 소득을 일일이 구체적으로 계산할 필요 없이 근로소득계층 분류와 그에 따른 표준근로소득만 계산하면 전체 수급자의 급여액 산정이 가능해져서 급여산정에 있어 행정적 부담을 크게 줄여준다.

제102호 협약 제2절부터 제10절까지에 규정된 급여에 대응하는 한국의 사회보장급여 중 피보호자를 또는 피보호자의 부양자를 그 근로소득계층에 따라 분류하고 있는 제도는 찾기 어렵다. 따라서 원칙적으로는, 제65조 제2항 후단의 종전소득 계산을 당해인이 속하는 계층의 표준근로소득

으로 계산할 수 있는 특례는 한국의 경우에는 검토할 필요가 없다.

유일하게 위 특례가 적용될 만한 급여로는 진폐근로자에 대한 급여가 있다. 업무상재해의 경우 산업재해보상보험법에서는 진폐근로자에 관한 급여의 내용과 산정 기준을 별도로 정하고 있다. 산업재해보상보험법 제5조 제7호는 “분진을 흡입하여 폐에 생기는 섬유증식성(纖維增殖性) 변화를 주된 증상으로 하는 질병”으로 정의한다. 탄광근로자들이 많이 걸리는 진폐는 그 원인인 분진을 제거하는 등의 치료가 불가능한 불치병으로서 특수성이 존재하여, 급여에 관한 특례를 인정하고 있다. 진폐에 대해서는 요양급여, 간병급여, 장례비, 직업재활급여, 진폐보상연금(동법 제91조의3) 및 진폐유족연금(제91조의4)만이 인정되고, 일반적인 상병보상연금, 장해급여나 유족일시금 등은 인정되지 않는다. 특히 진폐보상연금액은 진폐장해등급별로 정해지는 진폐장해연금과 기초연금의 합산액으로 정해지는데(제91조의3 제2항), 상병보상연금의 성격을 갖지만 반드시 취업불능에 이르지 않은 수준의 소득능력 일부 상실도 포함한다는 면에서 특징을 갖는다. 진폐보상연금액, 진폐유족연금 등에 관한 특칙은 진폐근로자에 대한 급여가 다른 업무상 재해를 입은 근로자에 비하여 너무 높다고 보아 진폐근로자에 대한 급여 수준을 낮추기 위하여 2010. 5. 20. 법률 제10305호 산업재해보상보험법 개정법(2010. 11. 21. 시행)에서 도입된 것이다.¹⁹⁾ 진폐근로자의 경우 평균임금을 적용하는 것이 근로자의 보호에 적당하지 아니하다고 인정되면 평균임금을 달리 산정하는 특례가 인정되고 있고(산업재해보상보험법 제36조 제6항, 같은 법 시행령 제25조 제1항 제1호, 제2항 제1호), 실제로 고용노동부장관은 진폐고시임금을 매년 고시하고 있다.

다만 업무상 재해급여의 경우 비준가능성을 검토하는 위 특례를 적용하는 것은 제65조의 소득비례에 따른 정기적 급부방식이 특정한 근로자

¹⁹⁾ 국가법령정보센터, 산업재해보상보험법 [시행 2010. 11. 21.] [법률 제10305호, 2010. 5. 20., 일부개정] 개정이유, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=105290&lsId=&efYd=201011121&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfOr&ancYnChk=#> (2021. 12. 6. 확인).

의 경우 전부 충족되지는 않지만, 해당 근로자 전체의 표준근로소득으로 하는 경우에는 충족되는 등의 특별한 사정이 있는 경우에 가치가 있다. 구체적인 산정을 해볼 필요가 있지만, 진폐근로자에 관한 특칙들이 급여액의 감소요인으로 작용하는 상황에서 그러한 실익이 있을지는 의문이다. 또한 업무상 재해로 인한 급여들의 경우 제66조에 의한 정기적 급부 산정방식에 의한 일정한 최저기준을 충족할 가능성도 인정된다는 점과, 제102호 협약 제66조의 정기적 급부 산정방식에 따른 급여액이 제65조보다 더 낮은 금액일 가능성이 크다는 점을 고려하면, 진폐근로자의 국내법에 따른 급여가 제102호 협약 제65조에 의한 일반적인 정기적 급부 산정방식에 따라 산정한 급여액에 미달하더라도, 제66조에 의한 정기적 급부 산정방식에 따라 산정한 급여액 이상인지 여부를 먼저 검토하는 것이 더 나을 수 있다.

3) 종전소득 금액 산정시 세금과 기여금 등의 공제 여부

근로소득과 가족수당을 합산한 종전소득 금액을 산정할 때 근로자가 부담하는 세금, 사회보장 기여금(사회보험료) 등을 공제하기 전의 세전소득으로 할지, 세후 소득으로 할지가 문제될 수 있다. 현금급여 계산시 이전소득에 대한 ILO의 명확한 기준이 없어 총소득을 기준으로 하는 나라, 각종 수당을 제외한 기본급만을 기준으로 계산하는 경우 등 상이한 계산방식을 사용하고 있는 나라 등 국가마다 매우 상이한 계산방식이 보고되고 있다.²⁰⁾ 그러나 ILO의 실업급여에 관한 제176호 권고(1988년) 제13조 제1항에서는 급여계산은 세금과 사회보장기여금을 내기 이전의 수

²⁰⁾ 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. 57-59; ILO, *Social Security Protection in Old-Age*, International labour Conference, 76th Session 1989, Report (part 4 B), ILO:Geneva, 1989, para. 149, 김연명, “ILO 국제 사회보장 기준과 한국의 사회보장 강화방안”, ILO 사회보장협약과 한국의 사회보장 강화방안 토론회 자료집, 한국노동조합총연맹 주관·더불어민주당 국회의원 남인순, 김성주, 강병원, 정춘숙, 최혜영 공동주최, 2021. 11. 2., 68면에서 재인용.

급자의 총소득(gross earnings)을 기준으로 하도록 정하고 있다는 점,²¹⁾ 통상적으로 법령이나 통계상 임금, 근로소득 개념은 세금과 사회보장 기여금 등을 공제하기 전의 금액으로 산정되는 점, 현실적으로 만약 세금과 사회보장 기여금을 공제한 이후의 금액을 기준으로 제102호 협약의 정기적 급부 산정을 하는 경우 정확한 산정이 사실상 불가능한 점 등을 고려하면, 세전 소득으로 하는 것이 타당해 보인다.

(5) 최고한도에 관한 제65조 제3항의 해석

한국의 소득비례 형태의 사회보장급여를 보면 최고한도를 정한 경우가 종종 있다. 예를 들어 실업급여에서 급여기초 임금일액은 11만원을 한도로 하고 있다(고용보험법 제45조 제5항, 동법 시행령 제68조). 원칙적으로 기초일액의 100분의 60이 구직급여일액의 한도이므로(동법 제46조 제1항 제1호) 66,000원이 최고한도이다. 그런데, 위와 같이 최고한도를 정하는 경우의 급여기초 임금일액이 11만원을 넘는 경우 종전임금 대비 비율이 60% 미만으로 떨어지게 되고, 임금액이 커질수록 그 비율은 계속 떨어져서 제102호 협약에서 정한 실업급여 관련 제65조에 적용되는 백분율인 45% 미만으로 떨어질 수 있다. 결국 특정 사회보장급여에 정액의 최고한도가 있는 경우 임금액이 일정 기준 이상인 근로자는 항상 제102호 협약 제65조의 소득비례 형태의 정기적 급부액을 충족할 수 없게 된다. 제102호 협약 제65조 제3항은 이런 상황에 대비하여 들어간 조항으로 보인다. 동항 본문은 급여액 또는 급여의 계산 시 고려하는 근로소득에 대하여 최고한도를 국내법령으로 정할 수 있도록 하고 있다. 다만 동항 단서에서는, 이 최고한도는 ‘수급자 또는 수급자의 부양자의 종전 근로소득이 속한 남자 육체근로자의 임금과 동일하거나 이보다 낮은 경우에는 제65조 제1항에 따라 정한다고 규정한다.

그런데 언뜻 봐서는 제102호 협약 제65조 제3항 본문이 최고한도 설정을 허용하는 규정이라고 바로 해석해내기가 어렵다. 위 규정은 어떤 의미

21) 김연명, 위의 글, 68면.

인지 그 의미를 해석해내기가 매우 난해한 편이다. 어떤 사회보장급여에서 최고한도를 설정하는 것은, 저소득층을 대상으로 한 것이 아니라 일정 소득 이상의 소득계층을 염두에 둔 것이다. 종전 소득이 일정한 수준을 넘는 수급자의 경우 종전 소득에 대해 다른 수급자와 같은 비율의 급여를 인정하는 경우 급여액이 지나치게 올라갈 수 있고 해당 급여의 지급원이 되는 사회보장 재정에도 지나친 부담을 줄 수 있기 때문이다.

이런 사회보장급여 최고한도 설정의 통상적인 취지를 염두에 두고 해석하면, 제65조 제3항 본문, 단서는 결국, 종전 근로소득이 숙련 남자 육체근로자 임금 이상인 자들의 최고한도에 관한 규정으로 이해된다. 다만 그 최고한도가 너무 낮으면 해당 급여의 기능이 형해화될 수 있기 때문에 그 최고한도가 숙련 남자 육체근로자의 임금에 급여별로 제102호 협약 부속표에서 정하는 백분율을 곱한 금액보다 작을 수는 없다는 취지로 이해된다. 왜냐하면 종전 근로소득이 숙련 남자 육체근로자보다 높은 경우 급여산정시 고려되는 임금의 최고한도 제한에 관한 단서가 적용되지 않는다고 반대해석이 가능하지만, 그 경우 적어도 종전소득이 숙련 남자 육체근로자의 임금보다 더 낮은 수급자의 경우에 적용되는 최고한도보다 낮은 최고한도를, 종전소득이 숙련 남자 육체근로자의 임금보다 더 높은 수급자에게 적용할 수는 없기 때문이다.

제65조 제4항은 수급자 또는 수급자의 부양자의 종전 소득, 숙련 남자 육체근로자의 임금, 급여 및 가족수당은 동일한 시점을 기초로 계산하여야 한다고 규정한다. 이와 관련하여 통계 수치 등을 사용할 때 그 기준시점에 주의할 필요가 있다.

한국의 개별 분야 사회보장법령에서 정한 특정한 급여에 대한 일정한 금액의 최고한도가 제102호 협약 제65조 제3항에 정한 최고한도의 최저한도를 충족하려면, 숙련 남자 육체근로자의 임금이 급여별로 제102호 협약 부속표에서 정하는 백분율 이상의 금액이 되어야 한다. 제102호 협약은 숙련 남자 육체근로자의 개념에 대해서 4가지의 선택지를 주고 있는데, 제65조 제6항 (a), (b), (c), (d)이 그것이다. 위 (a), (b), (c), (d)는 모두

‘또는(or)’으로 연결되어 있다. 국내법상 개별 사회보장 급여가 제102호 협약 제65조에서 요구하는 정기적 급부 산정방식에 따른 금액 이상의 금액인지를 검토하는 작업이 이루어지는 경우, 위 4가지 수칙에 관한 구체적 확인이 필요하다.

첫째, 가장 처음 규정된 제102호 협약 제65조 제6항 (a)는 ‘전기기계 이외의 기계제조업의 설비공 또는 선반공’을 규정하고 있다. ‘선반공’이라는 문언 그 자체를 중시할 경우 위와 가장 유사한 통계자료로는 ‘제조부분 생산직 직종별 평균 조사노임(일급)’ 중 ‘69. 선반기조직원’이 있다. 일급으로 정하여진 조사노임은 99,508원(2021년 상반기 기준)이다.²²⁾ 위 금액이 제102호 협약에서 ‘숙련 남자 육체근로자’의 임금에서 의도한 미숙련 노동자에 비하여 상대적으로 높은 수준의 ‘숙련’ 남자 육체근로자의 임금인지는 의문이 제기될 여지가 있다.

유럽 서구 국가의 선반공 임금의 변화과정에 관한 자료를 살펴봐야겠지만, ILO가 당초에 1952년에 제102호 협약을 성안하면서, 제65조 제6항 (a)에서 숙련 남자 육체근로자의 첫번째 유형으로 전기기계 이외의 기계제조업의 설비공 또는 선반공을 규정한 것은, 위 전기기계 이외의 기계제조업에서 숙련공으로서 상대적으로 임금이 높은 근로자를 염두에 둔 것이 아닌가 한다. 그러나 이후 전세계의 산업구조 변화, 개별 국가의 산업발전단계에 따른 산업구조 변화에 따라 선반공이 전기기계 이외의 기계제조업의 숙련 남자 육체근로자를 대표하는 통계수치인지는 의문이 드는 면이 있다. 실제 앞서 본 선반공의 일급을 싣고 있는 제조부분 생산직 직종별 평균 조사노임(일급) 통계의 경우 다양한 제조업 생산직 임금을 함께 기재하고 있는데, 그 전체 평균(2021년 상반기 기준)이 97,221원으로 선반기조직원의 99,508원과 큰 차이가 없다. 또한 기계제조업 자체와 관련하여 한국의 경우 제조업 특히 기계제조업의 기피 경향이 두드러지고,

22) KOSIS 국가통계포털, 제조부분 생산직 직종별 평균 조사노임(일급), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=340&tblId=DT_D8001_B&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=340_20_4&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE (2021. 12. 6. 확인).

선반공은 중소기업직종별 임금조사 등의 임금통계항목으로 잡혀 있는데 한국의 경우 중소기업 임금과 대기업 임金的 격차가 매우 심하다. 당초 ILO가 제102호 협약을 성안할 1952년 당시 전기기계 이외의 기계제조업의 범주에 대기업을 제외한 중소기업만이 주로 포함되는 상황이었는지는 의문이 드는 측면이 있다. 실제로 앞서 산정한 선반기조작원의 월급은 아래에서 보는 바와 같이 제65조 제6항 (b) 이하에서 정하고 있는 다른 숙련 남자 육체근로자 유형보다 월급이 매우 낮은 편이다.

이런 점을 고려하면 제65조 제6항 (a)에 따른 숙련 남자 육체근로자 유형과 관련하여 한국의 선반기조작원의 중소기업 통계상 임금을 사용하는 것이 적절한지에 관하여 비준 과정에서 ILO 측에서 의문을 제기하거나 설명 내지 협의를 요청할 가능성도 있어 보인다.

둘째, 제102호 협약 제65조 제6항 (b), 제7항에 따른 전형적인 숙련근로자, 즉 ‘경제활동참가자인 남자 또는 피보호자의 부양자의 최대다수를 포괄하는 경제활동의 대분류에(in the major group) 종사하는 자’나 ‘경우에 따라서는(as the case may be) 이러한 남자 또는 부양자의 최대다수를 포함하는 경제활동의 중분류에(in the division) 종사하는 자’를 숙련 남자 육체근로자로 할 수 있도록 하고 있고, 통계는 국제표준산업분류를 사용하도록 하고 있다. 한국 통계를 살펴보면 산업 대분류 중 종사 근로자 수에서 비중이 가장 큰 산업분류는 C. 제조업(10~34)이고(2020년 기준), 월임금총액은 3,910,000원이다.²³⁾ 국제산업분류(ISIC) 기준으로 “C 10-33 Manufacturing” 부분²⁴⁾이다.

그런데, 위의 통계수치는 협약 원문의 “major group”을 “대분류”로 번역한 고용노동부의 번역자료²⁵⁾의 번역을 존중하여, 한국의 국제산업분류

²³⁾ KOSIS 국가통계포털, 고용형태별근로실태조사 - 산업분류별 통계-산업대분류별 (년:2020년 이후 표준산업분류10차) - 산업, 학력, 연령계층, 성별 임금 및 근로조건(수록기간 2020~2020), https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group (2021. 12. 6. 확인).

²⁴⁾ 2008년 산업분류 기준으로는 “C 10-33 Manufacturing” 부분이다. Department of Economic and Social Affairs, *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities Revision 4*, United Nations New York, 2008, p. 43.

(ISIC) 기준에서 대분류 항목을 찾아 적용하여 찾은 수치이다. 그런데, 국제산업분류(ISIC) 영어 원문을 보면 대분류에 해당하는 항목을 ‘Section’ 이라고 칭하고 있고, 중분류에 해당하는 항목은 ‘Division’으로 칭하는데, ‘Division’ 하위에 다시 ‘Group’이라는 하위 범주를 1,000개 가까이 두고 있다.²⁶⁾ 만약 원문의 “major group”이 위의 Division 하부의 ‘Group’을 의미한다고 보는 경우 위 1,000개 가까운 항목 중 종사자 수가 가장 많은 항목을 찾는 작업을 진행해야 하는데, ILO가 위와 같이 세부적인 임금 항목의 선택을 의도하였는지는 의문이다. 위의 ‘major group’의 정확한 의미에 관해서는 비준과정에서 ILO측과의 협의가 필요해 보인다.

‘경우에 따라서는(as the case may be)’의 의미는 명확하지 않으나, 이를 협약을 비준한 협약국의 선택권을 보장한 의미로 보는 경우 최대다수를 차지하는 중분류의 월임금총액을 확인하여 사용할 수 있을 것이다. 18개의 대분류 하위의 중분류는 96개에 이르는데(2019년 기준), 중분류 중 가장 많은 근로자를 가진 중분류는 ‘N. 사업시설관리및사업지원서비스업’의 대분류 항목 하위의 ‘사업지원서비스업’으로서 678,482명의 종사자를 가지고 있다. 그 월임금총액은 2,995,000원으로 위의 최대다수 대분류인 ‘C. 제조업’보다 915,000원이 적다. 주의할 점은 비준 시점을 기준으로 최대 다수의 대분류, 중분류를 선택해야 하므로, 장래에 비준 시점을 기준으로 다시 종사자가 최대 다수인 대분류, 중분류 통계 항목을 찾아야 한다는 점이다. 예를 들어 2019년 2번째로 종사자 수가 많은 중분류는 ‘사회복지서비스업’인데 그 종사자 수가 658,825명으로서 앞의 ‘사업지원서비스업’과 비교하여 19,657명밖에 차이가 나지 않는데, 그 월임금총액은 1,977,000원으로 사업지원서비스업보다 1,018,000원이 더 적은 금액이다.²⁷⁾ 다만, 중분류를 선택할 수 있는 경우로서 제시된 ‘경우에 따라서는

25) 고용노동부 국제기구담당관실, 「ILO 주요협약」, 2012, 243면.

26) Department of Economic and Social Affairs, *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities Revision 4*, United Nations New York, 2008, pp. 45-61.

27) KOSIS 국가통계포털, 고용형태별근로실태조사 - 산업분류별 통계-산업중분류별

(as the case may be)’의 의미가 불확실하여 그 의미에 관하여는 구체적 비준과정에서 ILO와의 협의가 필요해 보인다.

셋째, 제102호 협약 제65조 제6항 (c)의 ‘모든 피보호자 중 75%의 자의 근로소득’이나, (d)의 ‘모든 피보호자의 근로소득 평균의 125%에 해당되는 근로소득’이라는 기준은 공간된 통계에서는 위에 해당하는 수치를 찾기가 어렵다. 이 수치를 정확히 확인하기 위해서는 근로소득 통계의 원 데이터를 이용한 별도의 수치 산정이 필요해 보인다.

제65조 제8항에서는 급여액이 지역에 따라 다른 경우 숙련 남자 육체 근로자를 지역마다 달리 정할 수 있는 가능성을 인정하나, 한국의 경우 지역마다 사회보장급여액이 달라지지 않으므로 위 규정은 한국에는 해당 사항이 없다.

제65조 제9항은 남성 숙련근로자 임금 결정시 단체협약에 의해서, 국내법령이 적용되는 경우에는 이에 의하거나 또는 관행에 의해서 결정된 통상의 근로시간의 임금을 기초로 결정하여야 한다고 하고 있다. 따라서 정기적 급부산정 방식에 따라 산정한 임금액은 근로시간 자체와 무관하게 실제 월급에 대한 조사에 근거한 통계에 의하거나 시급에 1일 소정근로시간 8시간을 곱하여 산정하거나 일급에 통계에서 사용하는 월정상근로일 26일(=월정상근로시간 208시간)(유급주휴수당 포함)을 곱하여 산정하여야 할 것이다.²⁸⁾ 같은 조 제9항 후단은 임금이 지역에 따라서 다르고 제8항의 규정이 적용되지 않는 경우에는 중간치의 임금을 채택하여야 한다고 규정하는데, 위에서 사용한 임금 통계수치는 지역을 가리지 않고 전

(2009년 이후, 표준산업분류 9차), https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITL&menuId=M_01_01&outLink=Y&entrType=#content-group (2021. 12. 24. 확인). 위 통계항목에서 산업분류 1레벨 전체, 2레벨 전체를 선택하여 중분류별 근로자 수, 월임금 총액 등의 항목이 포함된 엑셀표를 생성한 다음 순위를 내는 엑셀 랭크(rank) 함수를 이용하여 중분류 항목별 종사자 수(근속기간별 종사자를 다 합산한 전근속 항목 이용)의 순위를 내었다.

28) 통계청 통계설명DB, 통계설명자료-중소제조업직종별 임금조사-통계개요-자료이용시 유의사항, <http://meta.narastat.kr/metascv/svc/SvcMetaDcDtaPopup.do?orgId=340&confmNo=340005&kosisYn=Y> (2021. 12. 6. 확인).

체 평균을 낸 수치를 사용하였다.

제65조 제10항에서는 생계비의 상당한 변동으로 인하여 일반 근로소득 수준에 큰 변동이 생기는 경우 노령, 업무상 재해(근로불능의 경우는 제외), 장애 및 부양자의 사망에 관계된 정기적 급부를 재검토하도록 하고 있다. 국민연금법상 급여액 산정의 기초가 되는 기본연금액(제51조 제1, 2항) 산정 시 전국소비자물가변동률을, 산업재해보상보험법상 급여액 산정의 기초가 되는 평균임금(제36조 제3, 4항) 산정 시 전체 근로자 임금 평균액의 증감율, 소비자물가변동률을 매년 반영하여 산정하도록 하고 있다. 한국의 위 각 규정들은 “생계비의 상당한 변동으로 인하여 일반근로 소득수준에 큰 변동이 생기는 경우”를 충분히 포섭할 만한 규정으로 보이나, 실제 비준가능성을 검토할 때는 소비자물가변동률, 전체 근로자 임금 평균액의 증감율을 실제로 어떻게 반영하는지 구체적인 산정과정을 검토해 볼 필요가 있다.

3. 제66조에 따른 정기적 급부 수준

(1) 제66조에 따른 정기적 급부 수준 산정의 일반론

제102호 협약 제66조 제1항의 정기적 급부 산정방식은 ‘급여액과 가족수당 합계액’이 표준수급자에 대해서, ‘보통 성인 남성 근로자의 임금액과 가족수당’에 부속표의 백분율을 곱하여 산정된 액수 이상일 것을 요구한다. 위의 ‘보통 성인 남성 근로자의 임금액’은 숙련 남성 육체근로자를 기준으로 하는 제65조와 달리 미숙련근로자를 기준으로 하고 있다. 제66조의 정기적 급부 산정방식은 소득비례 형태가 아닌 정액의 최저기준의 충족을 요구하는 방식이다. 따라서 통상적으로는 그 최저기준 금액이 제65조의 정기적 급부 산정방식에 따른 금액보다 낮을 가능성이 높다. 물론 예외적으로 앞서 설명한 것처럼 미숙련근로자 평균임금을 기준으로 한다는 점에서, 미숙련근로자 중에서도 평균 미만의 임금을 받는 자의 경우에는 제67조의 급여액이 최저한도가 규정되지 않은 소득비례방식인 제66조

보다 높을 가능성이 아주 없지는 않다. 그 외에, 임금과 급여 및 가족 수당을 동일한 시점을 기초로 산정하거나(제66조 제2항), 표준수급자 이외의 수급자에 대한 급여가 표준수급자에 대한 급여와 균형을 유지하여야 한다는 점(제66조 제3항)은 제65조와 동일하다.

(2) ‘보통 성인 남성근로자’ 임금의 통계적 확정 문제

제66조 제4항은 ‘보통 성인 남성근로자’를 (a) 전기기계 이외의 기계제조업의 전형적인 미숙련근로자, (b) 제5항의 규정에 따라 선정된 전형적인 미숙련근로자로 정한다. (b)의 전형적 미숙련근로자는, ‘경제활동참가자인 남자 또는 피보호자의 부양자의 최대다수를 차지하는 경제활동의 대분류에 종사하는 자’, 경우에 따라서는 ‘중분류에 종사하는 자’로 규정되어 있고, 국제연합 경제사회이사회가 1948년 8월 27일 제7차 회의에서 채택하고 차후 개정하는 전경제활동의 국제표준산업분류를 사용하도록 하고 있다(제66조 제5항). 그런데 위와 같이 전형적 미숙련근로자로 간주되는 자의 개념은, 제65조의 소득비례방식의 정기적 급부에 최고한도를 씌우는 경우 그 하한선을 설정하는데 사용될 수 있는 숙련임금근로자 중 하나인 제65조 제7항, 제6항 (b), 제2항에 따라 정해지는 자의 개념과 동일하다. 국제연합 경제사회이사회가 1948년 8월 27일 제7차 회의에서 채택하고 차후 개정하는 전경제활동의 국제표준산업분류나 이에 기반한 한국의 임금통계에서, 숙련근로자와 미숙련근로자를 구분하고 있는지가 문제되는데, 어느 쪽도 숙련근로자와 미숙련근로자를 구분하고 있지 않다. 따라서 결국 제66조 제5항과 제66조 제7항은 같은 근로자 그룹을 지칭하는 것으로 판단된다. 흥미롭게도 혹은 어떤 의미에서는 당연하게도, 위 국제표준산업분류를 이용한 근로자 평균임금을 사용하는 경우, 제65조의 소득비례원칙의 정기적 급부산정방식에서 정하는 최고한도의 하한선과 제66조에서 설정된 모든 수급자에게 공통된 급부의 최저한도가 일치하게 된다. 이러한 결과는 제65조에서는 숙련근로자를 기준으로, 제66조에서 미숙련근로자를 기준으로 하여 각기 다른 기초로 정기적 급부를 산정하

는 원칙을 정한 것과 배치되어서, 타당한 것인지, 맞는 해석인지 의문이 드는 면이 있다. 비준 과정에서 ILO와의 협의가 필요해 보인다.

제66조 제4항의 ‘(a) 전기기계 이외의 기계제조업의 전형적인 미숙련근로자’에 해당할 만한 근로자 그룹을 한국의 임금 통계에서 찾기는 쉽지가 않다. 만약 결국 ‘(a) 전기기계 이외의 기계제조업의 전형적인 미숙련근로자’를 한국 통계에서 찾기 어려운 경우에는 제66조 제1항 (b)의 미숙련근로자 개념인 ‘경제활동참가자인 남자 또는 피보호자의 부양자의 최대다수를 차지하는 경제활동의 대부분류에 종사하는 자’, 경우에 따라서는 ‘중분류에 종사하는 자’를 사용해야 할 수도 있다. 이 부분은 근본적으로는 제 102호 협약 제66조 제4항 (a)에서 제시한 미숙련근로자 유형이 현재 한국의 임금통계와 맞지 않은 문제에서 초래되는 상황이 존재하기 때문에, 비준과정에서 제66조 제1항에 따른 정기적 급부의 최저한도를 한국이 주장하게 되는 경우 어떤 통계수치를 적용할지를 두고 ILO와의 협의가 필요해 보인다.

4. 제67조에 따른 정기적 급부 수준

제102호 협약 제67조(a)에서는 급여액을 “소정의 급여비율 또는 권한 있는 공공기관이 소정의 규칙에 따라 정하는 급여비율에 따라서 결정”하도록 정하고 있는데, 이 경우 수급자 및 그 가족의 당해 급여 이외의 자산액이 소정의 상당한 액 또는 권한있는 공공기관이 소정의 규칙에 따라 정한 상당한 액을 넘는 경우에 한해서 그 한도에서 감액할 수 있도록 정하고 있다[동조(b)]. 급여와 급여 이외 자산액의 합계액에서 제67조(b)의 상당한 액을 공제한 금액은 ‘수급자 및 그 가족의 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위해서 충분하고 제66조의 요건에 따라 산정된 해당 급여액을 하회하지 아니하는 금액’이어야 한다[동조(c)]. 유의할 점은 여기서의 제102호 협약 영어 원문의 “means”를 통산 자산으로 번역하고 이 글에서 그 번역어를 따랐지만, 사회보장 영역에서 자산 테스트(means test)

를 말할 때의 ‘자산’은 예금, 부동산, 동산 등의 재산 외에 정기적으로 들어온 소득(income)을 포함하는 개념이라는 것이다. 한국에서 자산 테스트를 행하는 가장 대표적인 사회복지급여인 국민기초생활법상 생계급여 등에서도 소득과 재산을 모두 고려하여 수급자격을 정하고 있다. 국민기초생활보장법상 ‘소득평가액’과 ‘재산의 소득환산액’을 합산한 ‘소득인정액’이라는 개념(제2조 제9호, 제6조의3)을 제102호 협약의 자산(means) 개념으로 이해해서 협약을 읽을 필요가 있다.

이런 의미의 자산가액이 소정의 한도액을 넘지 않는 수급자들 중에서도, 그 자산가액이 소정의 상당한 액을 넘는 자에 대해서는 그 넘는 한도에서 급여액을 감액할 수도 있다[제67조(b)]. 다만 급여와 급여 이외 합계액에서 제67조(b)에서 정한 소정의 상당한 액을 공제한 금액은 “수급자 및 그 가족의 건강하고 문화적인 생활수준(in health and decency)을 유지하기 위해서 충분”하여야 하고, 제66조의 요건에 따라 산정된 급여액을 하회하지 않는 금액이어야 한다. 이는 정기적 급부액만의 최저한도는 아니지만, (소득으로 환산된 의미의 재산과 소득을 합산한 의미의) 자산가액과 문제된 급여의 정기적 급부액을 합산한 금액의 최저한도는 설정하여 인간다운 최저생활을 보장하겠다는 취지이다. 그 경우의 최저한도는 미숙련 근로자의 (평균)임금을 기초로 산정되는 제66조의 정기적 급부의 최저한도로 정하고 있다. 다만 공제되는 제67조(b)에서 정한 ‘상당한 액’이나 ‘건강하고 문화적인 생활수준(in health and decency)’ 등의 불확정성으로 인하여 제67조가 실제 어느 정도의 급여 수준을 요구하는 것인지 가늠하기는 쉽지 않다.

제67조(d)에서는 또 하나의 선택지로서 급여총액 개념의 비교를 통해 같은 조 (c)의 요건이 충족된 것으로 보는 규정을 두고 있다. 다만 모든 급여에 대해 인정되는 것은 아니고, 제3절 상병급여, 제5절 노령급여, 제9절 장애급여, 제10절 유족급여에 대하여, ‘① 각 절의 규정에 의하여 지급된 급여총액’이 ‘② 정기적 급부의 정액의 최저한도를 정한 제66조의 규정과 전체 거주자의 20% 이상을 구성하는 소정의 종류에 속하는 경제활

동참가자에 관한 각 규정[제3절은 제15조(b), 제5절은 제27조(b), 제9절은 제55조(b), 제10절은 제61조(b)]을 적용한 경우에 얻어진 '급여총액'을 30% 이상 초과하는 경우에 각 인정된다.

①의 급여총액은 실제로 개별 국가에서 실제로 지급된 해당 절의 급여 총액을 말하는 것으로 보인다. 이는 개별국가에서 해당 급여로 1년 동안 지급된 급여총액을 통계적 수치를 통해 확인해야 할 것으로 보인다.

②의 급여총액은 산식을 통해 계산하여 추정하는 금액을 말하는 것으로 보이는데, 제102호 협약 비준 후 정기보고서를 위하여 제공되는 Report Form에서 제67조 (d)에 따라 정기적 급부 산정방식에서 요구하는 조건을 충족하고자 하는 경우, 그 산정방식에 대하여 보다 자세히 설명해 두고 있다. 해당 부분을 번역하여 인용해두면 아래와 같다.²⁹⁾

- A. 이 보고서가 적용되는 기간³⁰⁾ 동안 해당 제도 하에서 지급된 급여총액
- B. 거주자 총수³¹⁾
- C. 거주자 총수의 20%

제3절	제5, 9, 10절
D. 피보호자 1인당 추정(estimated) 연간 상병일수(days of sickness)	D. 수급자(beneficiaries)/피보험자 (insured person)의 추정(presumed) 비율
E. 급여가 지급되었을 것으로 예상 되는 연간 추정 상병일수(C×D)	E. 추정 수급자 수(C×D)

- F. 제66조에 따라 지급되었을 급여총액 = 11절에 제시된 부속표의 백분율 × 제66조 제1항에 제시된 방식으로 산정된 기준 × E³²⁾

²⁹⁾ ILO, *Report Form for the Social Security (Minimum Standards) Convention*, 1952 (No. 102), https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:51:0::NO:51:P51_CONTENT_REPOSITORY_ID:2543094:NO (2021. 8. 2. 확인).

³⁰⁾ 제102호 협약의 적용에 관해서는 국제노동기구 헌장 제22조의 규정에 따라 연차보고서가 제출되므로 보고서가 적용되는 기간은 1년 단위가 되는 것으로 보인다. 이후 비교해야 하는 두번째 급여총액에 관한 산정방식에 관한 설명은 1년 단위인 것을 전제로 설명하고 있다.

³¹⁾ Report form 각주 4.에서는 아동과 노인을 포함하도록 하고 있다.

³²⁾ 이에 관하여는 아래와 같은 각주를 통한 해설이 부가되어 있다.

5. 특수한 쟁점들

(1) 평균임금 근로자를 기준으로 한 충족 가능성

제65조의 정기적 급부방식은 소득비례 형태의 급여를 적용하는데, 이는 개별 근로자별 종전소득의 일정 비율을 충족할 것을 요구하는 형태이다. 제65조는 최고한도의 설정을 통한 소득비례급여의 예외를 인정하지만, 근로자 전체의 표준근로소득을 기준으로 그 충족 여부를 판단하는 것은 ‘피보호자 또는 피보호자의 부양자가 그 근로소득계층에 따라 분류되는 경우’로 좁게 한정하고 있고, 앞서 본 바와 같이 한국 사회보장급여 중 이에 해당할 만한 예는 진폐근로자에 대한 업무상 재해로 인한 급여뿐이다.

그런데 국민연금의 경우 당해 가입자의 소득 수준에 따라 재분배 효과가 달라지는 형태로, 정확히는 평균소득보다 낮은 소득으로 갈수록 재분배 효과가 높아지는 형태로 기본연금액 산정식이 만들어져 있다. 소위 국민연금에 대하여 말하는 40년 가입기간 기준의 명목 소득대체율 40%도 그래서 평균소득을 가진 가입자를 기준으로 한 것이고, 평균소득보다 낮은 소득의 40년 가입자는 소득대체율이 40%를 넘게 되고, 반면 평균소득보다 높은 소득의 40년 가입자는 소득대체율이 40%를 초과하게 된다. 협약에서 요구하는 30년 가입기간 기준으로[제29조 제1항(a)] 제102호 협약

“이 절에서 요구되는 자료는 제67조 (d)에 따라 요건 충족을 검토하는 경우에 이뤄져야 할 계산의 마지막 단계에 전적으로 관련된 것이다. 사실, 제66조의 요구사항을 따른 급여를 지급하는 가상의 시스템 하에서 기준이 되는 기간 동안 발생하는 비용을 추정할 필요가 있다. 그러한 계산은 광범위한 보험통계적(actuarial) 연구를 필요로 할 수 있고, 그 결과는 회원국에 의하여 사용된 기초요소(bases)와 가정들(hypotheses)에 달려있다. 제67조 (d)에 따라 요건 충족을 검토하고자 하는 회원국은 그러므로 언급된 계산과 관련하여 사회보장급여의 실제 시스템이 적어도 위에서 언급한 가상의 시스템 하에서 발생하는 비용의 130%를 요한다는 증거를 제공해야 한다. 제5항(필자 주: Report Form에서 제66조를 설명하는 여러 항 중 본문에서 설명한 산식을 설명한 부분을 말함)에 제시된 추정을 진행하면서 적용된 방법론, 사용된 기초요소들(bases)과 전제된 가정들(hypotheses) 설명해주세요.”

제65조에 따른 정기적 급부 수준을 산정하는 경우에도, 소득구간에 따라 종전소득에 대한 백분율이 달라지는 문제는 마찬가지로 발생한다. 이와 관련하여, 소득비례 정도가 소득에 따라 차등적으로 되어 있는 한국 국민연금법상 노령연금, 장애연금, 유족연금의 경우, 이를 평균소득을 가진 자의 명목소득대체율을 기준으로 제65조의 소득비례 형태의 정기적 급부 산정방식의 충족 여부를 검토할 수는 없는지가 문제된다.³³⁾ 일단 제102호 협약의 제65조의 문언상으로는 그러한 예외의 근거를 찾을 수 없고, 만약 이를 인정하는 경우 제66조의 정액의 최저기준을 정하는 정기적 급부 산정방식과 제65조의 소득비례 형태의 산정방식 간의 차별성이 사라지는 문제가 있다. 제102호 협약 제65조, 제66조 문언의 해석상으로는, 제65조의 적용가능성은 포기하고 제66조의 적용가능성만을 검토하는 것이 현실적인 상황으로 보인다. 다만 구체적 비준과정에서 위 쟁점에 관하여 ILO측과 협의할 필요가 있다.

(2) 일부 근로자 예외 인정 가능성

제102호 협약의 다양한 급여별로 한국 사회보장법상 각종 급여가 제102호 협약 제65조 내지 제67조에서 요구하는 급여 수준을 만족하는지 구체적 산정을 해보는 과정에서, 전체적으로 협약을 충족하는데 매우 적은 숫자의 근로자의 경우에 한하여 충족하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 앞서 살펴본 진폐근로자의 경우가 제65조에 따른 정기적 급부 산정방식의 충족여부와 관련하여 문제될 소지가 있다. 이 경우 위 근로자에 대하여 충족되지 못하는 매우 적은 부분으로 인하여 전체적으로 문제된 당해 급여가 제102호 협약의 기준을 충족하지 못한다고 보아야 할지, 아니면 그 근로자 층을 제외해도 인적 적용범위에 관하여 요구

33) 같은 문제제기로, 김연명, “ILO 국제 사회보장 기준과 한국의 사회보장 강화방안”, ILO 사회보장협약과 한국의 사회보장 강화방안 토론회 자료집, 한국노동조합총연맹 주관·더불어민주당 국회의원 남인순, 김성주, 강병원, 정춘숙, 최혜영 공동주최, 2021. 11. 2., 79면.

되는 백분율을 충족하는 경우에는 협약 충족을 인정할 수는 없는 것인가 문제가 될 수 있다. 문언에 충실한 해석은 전자일 것이나, 혹시 후자의 해석이 구체적 사정에 따라 예외적으로 인정될 여지는 없는지 ILO측과 비준과정에서 협의해볼 필요도 있어 보인다.

(3) 복수의 사회보장급여의 합산 가능성

위의 3가지 정기적 급부수준 산정방식은 기본적으로 문제되는 어느 하나의 제도와 관련하여 그 적용범위, 자산조달 방식에 따라 어느 하나의 정기적 급부수준 산정방식을 선택할 수 있게 하는 것이다. 그런데 아래에서 제102호 협약의 특정 절의 급여가 다층의 보장구조를 가져서 여러 하위 유형의 복수의 제도들의 급여를 합산해야만 최종 급여가 산정되는 경우에, 그러한 합산액을 기준으로 제65조, 제66조, 제67조의 어느 하나에서 요구하는 급여수준 충족 여부를 판단할 수 있는지의 문제가 발생할 수 있다. 한국의 경우, 1) 국민연금법상 노령연금액과 기초연금법상 노인들에게 지급되는 기초연금액³⁴⁾을 합산하여 제102호 협약의 노령급여에 관한 정기적 급부 수준 충족 여부를 주장할 수 있는지의 문제와, 2) 국민연금법상 장애연금액과 장애인연금법상 중증장애인에게 지급되는 장애인연금액을 합산하여 제102호 협약의 장애급여에 관한 정기적 급부 수준 충족 여부를 주장할 수 있는지의 문제가 있다.

제102호 협약이 성안된 1952년은 다층적 연금보장 체계가 본격적으로 발달하기 전의 시점이었다. 현재처럼 다층적 연금보장 체계가 일반화된 상황에서는 여러 연금 급여들을 합산하여 제102호 협약의 정기적 급부 수준 충족여부를 판단할 수 있도록 하는 것이 합리적이라고 판단된다.³⁵⁾

34) 김연명은 근로기준법상 퇴직연금액까지 합산할지에 관한 쟁점도 제시하고 있다 (김연명, 위의 글, 80면). 개인적인 견해로는 근로기준법상 퇴직연금은 반드시 일정한 노령의 연령에 도달할 것을 요구하고 있지 않다는 점에서, 또 퇴직연금에 가입한 비율도 제102호 협약에서 노령연금에 대하여 요구하는 적용범위를 충족하기 어렵다는 면에서 위 쟁점에 대해서는 부정적이다.

35) 유사한 취지의 견해로, 김연명, 위의 글, 81면 참조.

이에 관해서는 구체적 비준과정에서 ILO와의 협의가 필요해 보인다.

이와 차원이 다르기는 하나 유사한 쟁점으로 제102호 협약 제2절의 의료 관련하여 수급자나 수급자의 부양자에게 의료비용 일부를 부담시키는 경우 그것이 과중한 부담을 초래하지 않아야 한다는 내용(제10조 제2항) 관련하여 ‘실손형 민간의료보험’의 급여와 국민건강보험법상 급여를 합산하여 주장할 수 있는지가 문제된다. 한국의 경우 총진료비 중 건강보험공단의 보험자부담금이 차지하는 비율을 의미하는 건강보험보장율은 2019년 64.2%로서, 환자 본인이 총 진료비의 35.8%(법정 본인부담 19.7% + 비급여 본인부담 16.1%)를 부담하였다.³⁶⁾ 한국이 제102호 협약 비준시 제2절 의료를 선택하는 경우 이러한 환자 본인부담 비율은 그 과중 여부가 문제될 수 있다. 제102호 협약 제6조에 정한 3가지 요건이 충족되는 경우, 국내법상 강제가입 방식이 아닌 보험방식의 보호도 의료(제2절)를 포함한 몇가지 급여에 관한 협약상 의무이행 여부 판단시 함께 고려될 수 있다. 이는 한국의 실손형 민간의료보험이 제6조에서 정하는 ‘공적 기관이 감독하거나 사용자, 근로자가 공동으로 관리할 것’, ‘숙련 남자육체근로자의 근로소득 미만의 소득을 갖고 있는 자의 대부분을 대상으로 할 것’ 등의 요건을 충족하는지 여부에 따라 달라질 수 있다. 구체적 비준과정에서 이에 관한 검토가 상세히 이뤄질 필요가 있다.

IV. 결론

ILO 사회보장협약의 비준가능성을 검토하기 위해서는, 각 사회보장 분야별로 국내법상 보장내용과 각 ILO 사회보장협약에서 비준을 위하여 요구하는 보장수준을 구체적으로 비교하여야 한다. 한국의 ILO 사회보장협

36) 건강보험보험연구원 급여보장실, “진료비 실태조사 결과 2019년 건강보험 보장률 64.2%”, 국민건강보험공단 보도자료(2020. 12. 29.), <https://www.nhis.or.kr/nhis/together/wbhaea01600m01.do?mode=view&articleNo=10803692&article.offset=0&articleLimit=10> (2021. 12. 24. 확인).

약 비준가능성 검토시 가장 문제되는 것은 사회보장급여 수준인데, 특히 정기적 급부 형태로 제공되는 급여의 금액 수준이 문제가 된다. 제102호 사회보장 최저기준 협약에서는 소득비례형태의 정기적 급부(제65조), 최저기준 금액 형태의 정기적 급부(제66조), 자산조사 방식에 기초한 정기적 급부(제67조)를 규정하고 있다. 다른 ILO 사회보장협약상 급여의 정기적 급부 산정방식도 이를 따르고 있는 경우가 많다. 위 3가지 산정방식은 순차적으로 그 요구하는 수준이 감소된다고 이해된다. 급여에 따라 위 3가지 방식 중 어느 방식을 선택할지 회원국에게 선택권을 인정하는 경우가 많다.

제65조의 산정방식은 처, 아동인 자녀 등이 포함되는 표준수급자 개념을 쓰면서 소득비례급여의 기준이 되는 종전소득에 가족수당을 포함하도록 하고 있다. 한국의 경우 배우자나 15세 미만 아동들에게 일반적으로 지급되는 가족수당이 없으므로, 제65조 산정방식에서 가족수당은 고려되기 어렵다. 제102호 협약은 표준수급자가 아닌 경우 표준수급자와의 균형을 요구하고 있으나, 한국 사회보장급여 중 대부분이 배우자 유무나 자녀 수를 급여액 산정시 고려하고 있지 않다. 이러한 표준수급자와의 균형 조항의 규범적 의미를 엄격하게 새기는 경우 한국은 물론 사회보장급여 수준이 높은 다른 산업국가도 배우자 유무나 자녀 수를 급여액 산정에 고려하지 않는다는 이유만으로 제102호 협약 비준이 매우 어려워지게 되는데, 이는 제102호 협약이 의도한 바가 아니라고 판단된다. 종전소득은 세금과 기여금 등을 공제하기 전 금액을 기준으로 하여야 한다. 한국 사회보장급여는 급여의 최고한도를 정하는 경우가 많은데, 그 최고한도가 협약 제65조 제3항 본문의 최고한도 설정의 하한선을 충족하는지를 급여별로 검토하여야 한다. 최고한도의 하한선을 정하는 기준이 되는 숙련 남자 육체근로자의 개념에 대해서는 협약 제65조 제6항 (a), (b), (c), (d)의 4가지 선택지가 주어진다. 이 중 (a)의 ‘전기기계 이외의 기계제조업의 설비공 또는 선반공’과 가장 유사한 한국 통계 항목은 제조 부분 생산직 직종별 평균 조사노임(일급) 중 ‘69. 선반기조직원’이다. 위 선반기조작원에 대한

평균 노임(일급)은 99,508원(2021년 상반기 기준)으로서 숙련 남자 육체 근로자로 의도한 상대적으로 높은 수준의 급여라고 보기는 어렵고 오히려 미숙련근로자의 급여에 가깝다. 제102호 협약이 1952년 성안된 이후의 산업구조 변화를 고려할 때 위 선반기조작원을 숙련 남자 육체근로자로 볼 수 있는지에 관하여는 비준과정에서 ILO와의 협의가 필요해 보인다. (b)의 ‘경제활동참가자인 남자 또는 피보호자의 부양자의 최대다수를 포괄하는 경제활동의 대분류에 종사하는 자’는 한국의 경우 ‘C. 제조업(10~34)’이고 해당하는 월임금총액은 3,910,000원(2020년 기준)이다. (c)의 ‘모든 피보호자 중 75%의 자의 근로소득’이나 (d)의 ‘모든 피보호자의 근로소득 평균의 125%’는 공간된 통계 중에 적절한 통계항목을 찾기 어렵다. 비준과정에서 통계 원자료를 이용한 별도의 수치 산정이 필요해 보인다. 다만 위와 같은 해석은 협약 영어 원문의 ‘major group’을 “대분류”로 번역한 고용노동부의 협약 번역자료를 따른 것이다. 이와 달리 혹시 위 ‘major group’이 중분류(division)의 하위 항목인 ‘group’을 의미하는 것은 아닌지 ILO에 확인할 필요가 있다. 중분류 항목의 사용이 가능한 때인 ‘경우에 따라서는(as the case may be)’의 의미가 불명확하기는 하나, 2019년 기준으로 중분류 항목 중 종사자 수가 가장 많은 것은 ‘사업지원서비스업’이다. 그 종사자의 월임금총액은 2,995,000원으로 종사자가 가장 많은 대분류인 ‘C. 제조업’보다 915,000원이 적다

제66조의 산정방식은 소득비례 형태가 아닌 정액의 최저기준 충족을 요구하고, 그 최저기준 산정 기준으로는 ‘보통 성인 남성 근로자’가 제시되는데, 여기에는 (a), (b)의 두가지 선택지가 인정된다. (a) 전기기계 이외의 기계제조업의 전형적인 미숙련근로자는 한국의 통계항목에서 이에 해당할 만한 적절한 항목을 찾기 어렵다. (b) 전형적인 미숙련근로자는 ‘경제활동참가자인 남자 또는 피보호자의 부양자의 최대다수를 차지하는 경제활동의 대분류에 종사하는 자’나 ‘중분류에 종사하는 자’로 정하여져 있다. 이는 제65조에서 정하는 최고한도의 하한선 설정의 기준이 되는 기준과 같으므로, 결국 제65조의 소득비례급여의 최고한도 하한선과 제66

조의 정액의 최저한도가 일치하게 된다. 이런 결과가 제102호 협약이 원하는 결과인지는 비준과정에서 ILO와의 협의가 필요해 보인다.

제67조의 산정방식은 자산가액(means)이 소정의 한도액을 넘지 않는 것을 수급자격으로 정하는 급여의 경우에 통상 인정된다. 제67조에서 요구하는 급여수준을 보면, 종전소득에 대한 소득비례방식에 따른 금액도, 최저한도의 금액도 요구하지 않고, 자산조사 방식에 따라 비준한 회원국이 소정의 규칙에 따라 정한 금액으로 정하여져 있다. 제65조, 제66조의 산정방식과 비교하여 상당히 완화되어 있다. 더구나 소득, 재산 등의 자산 가액이 소정의 한도액을 넘지 않는 수급자라고 하더라도, 그 자산가액이 소정의 상당한 액을 넘는 자에 대해서는 그 넘는 한도에서 급여액을 감액할 수 있다(제67조(b)). 제67조에 따라 산정되는 급여액의 수준이 어느 정도가 될지는 가늠하기가 쉽지 않다. 제67조(c)에서 급여와 급여 이외의 자산 합계액에서 위의 상당한 액을 공제한 금액이 수급자 및 그 가족의 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위해서 충분하고 제66조의 요건에 따라 산정된 해당 급여액을 하회하지 아니하여야 한다고 정하고 있으나, 공제하는 상당한 액, 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 충분한 금액 등은 불확정개념으로서 그 확정이 쉽지 않다.

제65조 내지 제67조의 정기적 급부 산정방식에 관한 다수의 쟁점에 관한 검토를 기초로 하여 제102호 협약의 각 급여별로 한국의 사회보장제도가 협약에서 요구하는 정기적 급부 수준을 충족하고 있는지에 관한 후속연구가 이어질 필요가 있다. 본 연구와 후속연구를 통하여 한국이 제102호 협약을 비롯한 ILO의 개별 사회보장협약에 비준할 가능성이 높아지고, 언젠가는 실제로 한국도 적절한 ILO 사회보장협약을 비준하게 되길 기대해본다.

참고문헌

- 고용노동부 국제기구담당관실, 『ILO 주요협약』, 2012.
- 국제노동법연구원(이승욱 외 3인), ILO 미비준협약(사회보장, 노사관계 등) 검토 및 중장기 추진방안, 고용노동부 용역연구보고서, 2012. 11.
- 김연명, “ILO 국제 사회보장 기준과 한국의 사회보장 강화방안”, ILO 사회보장 협약과 한국의 사회보장 강화방안 토론회 자료집, 한국노동조합총연맹 주관·더불어민주당 국회의원 남인순, 김성주, 강병원, 정춘숙, 최혜영 공동주최, 2021. 11. 2.
- 김연명, “ILO 사회보장 기준과 한국 사회보장의 정비 과제”, 한국사회복지학 통권 제31호, 1997. 4.
- 김유성, “ILO의 사회보장의 최저기준에 관한 협약’에 대한 소고, 서울대학교 법학 제24권 제2·3호, 1983.
- 사단법인 한국노사관계학회(이상희·조동훈), 주요 ILO협약의비준을위한 국내법제도 비교 검토- 근로기준·고용분야 미비준 이행장려협약을 중심으로 -, 고용노동부 용역연구보고서, 2010. 12.
- 신동윤, 『ILO 핵심협약의 비준현황과 과제』, 국회 입법·정책보고서 Vol. 46, 국회입법조사처, 2020. 6. 24.
- 윤석명, “사회보장제도에 대한 ILO의 입장과 정책적 시사점 노후소득보장체계를 중심으로”, 노동정책연구 창간호, 2001. 7.
- 전광석, “국제노동기구(ILO)의 사회보장 국제기준”, 강원법학 제10권, 1998. 10.
- 통계청 통계설명DB, 통계설명자료-중소제조업직종별 임금조사-통계개요-자료이용시 유의사항, <http://meta.narastat.kr/metatsvc/svc/SvcMetaDcDtaPopup.do?orgId=340&confmNo=340005&kosisYn=Y> (2021. 12. 6. 확인).
- “[2021여성] 여성 고용률 남성보다 19%P ↓...기혼녀 17% ‘경력단절’”, 매일경제 (2021. 9. 5.), <https://www.mk.co.kr/news/culture/view/2021/09/855866/> (2021. 12. 25. 확인).
- “ILO 사회보장협약 비준율 0% 한국 ‘사회적 대화 해야’-한국노총 ‘ILO 사회보장협약과 한국의 사회보장 강화방안 토론회’ 개최”, 매일노동뉴스(2021. 11. 3. 입력), <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=205721> (2021. 12. 6. 확인).

102 사회보장법학 제10권 제2호(2021. 12.)

“이낙연 대표 ILO ‘사회보장 협약 단계적 비준 추진’”, 매일노동뉴스(2021. 3. 9. 입력), <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=201673> (2021. 12. 6. 확인).

e-나라지표, 맞벌이가구 비율, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3037 (2021. 12. 25. 확인).

KOSIS 국가통계포털, 고용형태별근로실태조사 - 산업분류별 통계-산업대분류별 (년:2020년 이후 표준산업분류10차) - 산업, 학력, 연령계층, 성별 임금 및 근로조건(수록기간 2020~2020), https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group (2021. 12. 6. 확인).

KOSIS 국가통계포털, 제조부문 생산직 직종별 평균 조사노임(일급), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=340&tblId=DT_D8001_B&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=340_20_4&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE (2021. 12. 6. 확인).

Department of Economic and Social Affairs, *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities Revision 4*, United Nations New York, 2008.

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.

ILO, *Social Security Protection in Old-Age, International Labour Conference*, 76th Session 1989, Report (part 4 B), ILO:Geneva, 1989.

ILO, *Report Form for the Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:51:0::NO:51:P51_CONTENT_REPOSITORY_ID:2543094:NO (2021. 8. 2. 확인).

International Labour Office-Geneva, *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*, ILO, 2021.

NORMLEX-Information System on International Labour Standards, *Ratifications for Republic of Korea*, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NOR>

차성안. ILO 제102호 사회보장 최저기준 협약상 정기적 급부 산정방식에 ... 103

MLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:103123 (2021. 12. 6. 확인).

NORMLEX-Information System on International Labour Standards, *Ratifications of C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247:NO (2021. 12. 6. 확인).

<Abstract>

A Study on the Calculation Method of Periodical Payment in the Social Security Minimum Standards Convention(No. 102) of ILO

Cha, Sungan*

The ILO is working on the development of social security systems in countries around the world by preparing several conventions and recommendations in the field of social security. Eight conventions have been recognized as up-to-date in the field of social security, but Korea has not ratified any of these conventions. This is very unusual compared to Western industrialized countries, as well as many countries with lower economic scale or economic development than Korea, which have ratified one or two ILO social security conventions. In particular, 60 countries have ratified the No. 102 Social Security Minimum Standards Convention, which sets minimum standards for various social security benefits areas. When considering the possibility of ratification of the ILO Social Security Convention in Korea, the most problematic issue is the level of social security benefits. Social Security Minimum Standards Convention No. 102 stipulates regular benefits in the form of income-related benefits (Article 65), regular benefits in the form of the minimum standard amount (Article 66), and regular benefits based on means-tested methods (Article 67). Although the detailed calculation of the above three regular benefits seems clear from an interpretative point

* Associate Professor, University of Seoul Law School.

차성안. ILO 제102호 사회보장 최저기준 협약상 정기적 급부 산정방식에 ... 105

of view, it contains a number of very difficult issues. In this article, a detailed review on these issues has been made.

Key Words: International Labour Organization, ILO, No. 102, Social Security, Minimum Standards, Convention, periodical payment, calculation