

# ILO의 국제 사회보장 기준과 한국의 사회보장 강화 방안

2021.12. | 김연명



## 집필자 약력

- 김연명** (현) 중앙대 사회복지학부 교수  
(전) 청와대 사회수석비서관  
(전) 서울시민복지기준추진위원회 공동위원장  
(전) 한국사회복지정책학회 회장

## 연구서를 펴내며

사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 하고 있습니다.

ILO(국제노동기구)에 따르면 사회보장은 생명의 위협으로부터 인간을 보호하고 사회적 요구를 충족시키는 보편적 인권으로, 효과적인 사회보장제도는 빈곤과 불평등 축소, 사회적 포용 및 인간의 존엄성 향상에 기여합니다.

이에 따라 ILO는 1952년 사회보장(최저기준) 협약(102호)을 채택하였고, 2012년에는 사회보호 최저선 권고(202호)를 채택하였습니다. 그밖에도 의료 및 상병급여, 노령장해유족급여, 업무상 재해, 실업급여, 이주노동자 사회보장, 모성보호 등 각 영역에 걸친 협약을 채택함으로써 사회보장의 중요성을 강조 하였습니다. 또한 올해 ILO총회에서도 ‘공정한 세계화를 위한 ILO 사회정의선언’ (ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization)의 후속조치로, 사회보호(사회보장)의 전략적 목표에 관한 논의가 이루어졌습니다.

이렇게 국제사회에서는 오래 전부터 사회보장이 중요한 이슈로 부각되고 있음에도 불구하고 한국에서는 이에 대한 일목요연한 검토와 시사점에 대한 연구가 부족하였습니다. 이러한 상황에서 한국노총에서는 사회보장 관련 국제노동기준에 비추어 한국의 사회보장 실태를 진단하고, 향후 개선방안을 모색하기 위한 연구를 진행하였습니다.

연구를 맡아 주신 김연명 교수님께 진심으로 감사드리며, 아무쪼록 이 연구서가  
향후 한국의 사회보호제도 발전에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2021. 12

한국노동조합총연맹  
위원장 **김 동 명**

# 목 차

I. 서론 .....	1
II. 사회보장 발전에서 ILO의 역할 .....	9
1. ILO의 사회보장 접근법 .....	11
1) 사회보장과 사회보호 .....	11
2) 사회보장의 접근 방식 .....	15
(1) 인권과 경제사회적 기능 .....	15
(2) 사회보장의 ‘이차원적 확대 전략’ .....	17
2. 사회보장 국제기준의 설정과 감독 .....	20
1) 협약과 권고의 제정 .....	20
2) 국제기준에 대한 감독 .....	22
III. ILO 국제노동기준 개요 .....	25
1. 국제노동기준의 현황 : 중요도에 따른 분류 .....	27
1) 핵심협약 .....	28
2) 거버넌스협약(우선협약) .....	32
3) 전문협약(일반협약) .....	34
4) ILO 협약 비준 실태 국제 비교 .....	39
2. 국제노동기준의 현황 : 유효성에 따른 분류 .....	42
1) 유효성의 기준 .....	42
2) 유효성 기준에 따른 문서 현황 .....	46

**IV. 사회보장 관련 ILO 기준 ..... 49**

- 1. 사회보장 기준 제정의 역사적 흐름 ..... 51
- 2. ‘102호 협약’ 이전의 사회보장 기준 ..... 52
- 3. ‘102호 협약’ 이후의 사회보장 기준 ..... 54
- 4. 사회보장 관련 협약 비준 현황 ..... 57
  - 1) ‘102호 협약’ 비준 현황 ..... 57
  - 2) ‘102호 협약’ 이후 협약 비준 현황 ..... 61

**V. 사회보장 최저기준 : ‘102호 협약’과 ‘202호 권고’ ..... 65**

- 1. ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약’(102호 협약) ..... 68
  - 1) 성립 배경: ‘소득보장 권고’와 ‘의료보장 권고’ ..... 68
  - 2) 주요 내용 ..... 70
    - (1) 원칙과 포괄적 급여 설정 ..... 70
    - (2) 사회보장 형태 및 급여 형태의 다양화 ..... 71
    - (3) 최저기준의 설정 ..... 73
    - (4) 단계적 비준 ..... 75
  - 3) 1990년대 이후 비준 동향 ..... 77
- 2. ‘사회보호최저선 권고’ (202호 권고) ..... 80
  - 1) 성립 배경 ..... 80
  - 2) 주요 내용 ..... 85
    - (1) 최저보장의 대상과 수단 ..... 85
    - (2) 최저보장의 범위와 수준 ..... 87
    - (3) 이행 및 모니터링체계 ..... 91

**VI. ILO 기준과 한국 사회보장 비교 ..... 93**

- 1. 비교 대상과 방법 ..... 95
  - 1) 비교 대상 기준 문서 ..... 95

2) 용어의 검토 .....	97
(1) 급여 명칭 .....	97
(2) 적용범위 기준 .....	98
(3) 소득대체율 기준 .....	100
(4) 예외 조항 기준 .....	102
2. 의료급여 .....	103
3. 상병급여 .....	107
4. 실업급여 .....	111
5. 노령급여 .....	115
6. 장애급여 .....	122
7. 유족급여 .....	127
8. 고용재해급여 .....	131
9. 아동(가족)급여 .....	135
10. 출산급여 .....	137

**Ⅶ. 결론 : 한국 사회보장제도 강화 방안 ..... 141**

〈부록 1〉 국가별 ILO 협약 비준 상황 (2021.8. 기준) .....	151
〈부록 2〉 주제와 지위에 따른 ILO 노동기준 현황 (2021.8.15. 기준) .....	158
〈부록 3〉 ILO 사회보장 관련 협약 국가별 비준 현황 .....	168
〈부록 4〉 ‘사회보호최저선 권고’, 2012(No.202) .....	175
〈부록 5〉 한국 사회보장제도 인구적용률 계산 방식 .....	185
〈참고문헌〉 .....	190







# 제 1 장

## 서 론







## 제1장 서론

2019년 창립 100주년을 맞은 국제노동기구(International Labor Organization, 이하 ILO)는 국제연합(UN)의 노동전문 산하기구로 제1차 세계대전 종전 직후인 1919년 창설되었다. ILO는 노동조건과 사회보장에 관한 국제적 기준을 설정하고, 그 기준의 이행 여부를 감독함으로써 세계적 차원에서 노동자들의 근로조건 개선 및 사회보장제도의 발전에 상당히 기여하였다(ILO, 1995). 특히 ILO는 제2차 세계대전 이후 서유럽과 남미 등에서 복지국가가 형성될 시기에 사회보장의 최저기준에 관한 협약(102호 협약) 등 전 세계적으로 사회보장제도의 모델로 기능할 수 있는 다수의 기준 문서를 채택함으로써 개별 국가에서 사회보장제도가 뿌리내리고 발전하는 데 적지않은 역할을 하였다.

1919년 창립부터 현재까지 ILO는 협약 190개, 권고 2016개, 의정서 6개 등 총 402개의 노동 및 사회보장 관련 기준을 채택하였다. 이 중 비준국에게 국제적 의무를 부여하여 개별 국가의 노동조건 및 사회보장제도의 개선을 유도할 수 있는 190개의 협약은 ILO에 의해 3가지 종류로 분류된다. 첫째는 노조활동 보장, 강제노동 금지 등 8개의 ‘핵심 협약’(Fundamental Conventions), 둘째, 근로감독과 노사정협의 등에 관한 4개의 ‘거버넌스 협약’(혹은 ‘우선 협약’ Governance (priority) Conventions), 셋째, 사회보장에 관한 협약이 포함된 178개의 ‘전문협약’(Technical Conventions) 혹은 ‘일반협약’으로 불리는 기준이다.

우리나라는 1991년에 152번째 회원국으로 뒤늦게 ILO에 가입하였고, 2021년 8월말 기준으로 190개 협약 중 32개의 협약을 비준한 상태이다. 문재인정부 출범 이전 8개의 핵심 협약 중 중 아동노동 금지와 고용차별 금지 등 4개 협약을

비준하였는데 문재인정부에서 노동조합의 결사의 자유와 강제노동 금지에 관련된 3개 협약에 대한 국회 동의안이 의결되어(2021년 2월) ‘강제노동 철폐 협약’(105호 협약, 1957년)을 제외한 7개를 비준한 국가가 되었다. ILO 회원국이 187개국이고 이중 핵심 협약 8개를 모두 비준한 국가가 147개국이며, 8개 중 7개를 비준한 경우가 14개국에 불과한 점을 감안하면 우리나라의 핵심 노동기준에 대한 관심이 경제사회의 발전 수준에 비해 매우 낮은 것이라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

4개의 거버넌스 협약 중에는 ‘근로감독 협약’(81호 협약, 1947년) 등 3개를, 그리고 사회보장 관련 기준이 포함된 178개의 전문협약은 22개의 협약을 비준한 상태이다.<sup>2)</sup> 특히 이 보고서의 주제인 ILO 사회보장 관련 협약에 대한 우리나라의 관심은 현저히 낮다. ILO가 현재까지 채택한 사회보장에 관한 문서는 협약 21개, 권고 20개이며 여기에 모성보호에 관한 6개(협약 3개, 권고 3개)를 포함하면 협약 24개, 권고 23개로 사회보장 관련 기준은 총 47개에 달한다<sup>3)</sup>. 이중 오래되어 실효성이 상실되거나 다른 협약으로 대체된 문서를 제외하고 ILO에서 회원국의 보고의무 등이 존재하는 실제 발효 중인 ‘현행 기준 문서’<sup>4)</sup>(up-to date instruments)는 ‘사회보장의 최저기준 협약’(1952, 102호 협약) 등 8개 협약, ‘의료 및 상병급여 권고’(1969, 134호 권고) 등 권고 8개로 협약과 권고를 합쳐 총 16개의 문서이다. 우리나라는 현재까지 기존의 사회보장 관련 ILO 협약 중 ‘현행 기준 문서’를 포함한 그 어떤 것도 비준하지 않은 상태이다. ILO의 사회보장 기준 중 가장 핵심이 되는 ‘사회보장 최저기준에 관한 협약’(1952, 102호 협약)을 비준한 국가가 59개국이며 이 중에는 OECD 회원국이 아닌

---

1) ILO 협약 종류별 비준국가 현황은 ILO의 NORMLEX(Information System on International Labour Standards)에 자세히 나와 있다. 별도의 언급이 없는 한 협약 비준국가의 현황은 모두 해당 사이트에서 인용한 것이다.

2) 우리나라의 핵심협약, 우선협약, 일반협약의 비준 상태와 종류는 이 보고서의 제Ⅲ장에 자세하게 분석되어 있다.

3) 사회보장 관련 협약과 권고는 이 보고서의 <부록 2> ‘주제와 지위에 따른 ILO 노동기준 현황’(2021.08.15. 기준)에 정리되어 있다.

4) 이 용어의 정확한 의미는 이 보고서의 제Ⅲ장 2절 참조.

개발도상국이 33개국이나 포함되어 있다는 점을 고려하면(〈표 IV-3〉참조) 우리나라의 ILO 사회보장 기준에 대한 관심은 국제적으로 보아도 비상식적으로 낮은 상황이다.

ILO의 노동기준은 국제적으로 OECD나 유럽집행위원회(EC)의 노동기준 설정은 물론 각 회원국의 노동조건 향상에도 상당한 영향력을 발휘하였는데 이는 사회보장의 영역에서도 마찬가지이다. 일본의 경우 1976년에 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약’(102호 협약)을 비준하였는데, 당시 일본의 사회보장 수준이 102호 협약의 9개 급여 중 상병, 실업, 노령, 고용재해 등 4개만을 충족시켰기 때문에 4개만을 비준하였다. 그 이후 일본은 장애급여 기준을 비준하기 위해 ‘건강보험법’과 ‘국민연금법’을 각각 개정하였다. 또한 일본은 ‘고용재해급여 협약, 1964’(121호 협약)의 비준을 위해 1970년에 ‘산업재해보상보험법’을 개정하였고, 1973년에는 통근사고를 고용재해로 인정한 ILO 기준을 만족시키기 위해 법을 재개정하여 1974년에 121호 협약을 비준하였다(Hanami, 1981). 일본 외에도 소위 복지선진국으로 알려진 스웨덴, 영국에서도 ILO의 사회보장기준이 사회보장제도의 변화와 발전에 많은 영향력을 행사해 왔다(Lagergren, 1986; Johnston, 1968).

노동기본권이 보장되고 사회보장이 발달한 국가들은 더 이상 ILO 협약에 대한 관심이 없는 것으로 오해하기 쉬우나 반드시 그렇지 않다. 여전히 개발도상국을 중심으로 노동기준 및 사회보장 협약을 비준하고 있지만 2021년 8월 노르웨이는 ‘가사노동자 협약’(189호 협약, 2011년)을 비준하였고, 캐나다는 핵심 협약 중의 하나인 ‘단결권 및 단체교섭권 원칙에 관한 협약’(98호 협약)을 2017년에 비준하였다. 일본도 핵심협약 중의 하나인 ‘취업의 최저연령에 관한 협약’(138호 협약)을 2000년에 비준하였고, 이스라엘은 우선협약 중의 하나인 ‘노사정 삼자협의(국제노동기준)협약’(144호 협약)을 2010년에 비준하였다. 다시 말하면 ILO의 노동기준은 개발도상국 뿐만 아니라 선진국에서도 여전히 중요한 국제기준으로 영향력을 발휘하고 있다.

ILO의 국제노동기준에 대한 국내의 관심이 저조하다 보니 노동기본권에 비해 결코 중요성이 떨어지지 않은 사회보장 관련 기준에 대한 관심이나 연구도 매우 취약하다. ILO가 2012년 ‘사회보호최저선 권고’(202호 권고)를 채택하고 이 기준에 대한 국제 캠페인을 시작한 이후 2014년에 서울에서 ‘국제 사회적 대화 기구연합’과 ILO가 공동학술대회를 개최하고 ‘사회적 보호 최저선 증진에 관한 서울선언문’을 채택하는(ESC-SIs, 2014) 등 국내에서 ILO 사회보장 기준에 대한 관심이 잠시 있었으나 그 이후 정부 혹은 학계에서 이렇다 할 움직임과 연구가 나타나지 않았다. 최근에는 ILO와 한국 사이에서 논란이 되었던 한국의 비정규직 문제에 대해서는 몇 개의 연구 문헌이 존재하나(김근주, 2017; 윤애림, 2017) 이를 사회보장 문제까지 확대시키지 못하고 있다.

ILO의 사회보장 기준에 관한 문헌은 매우 오래 전에 발표된 매우 소수의 논문만 존재한다(김유성, 1984; 김복기, 1991). ILO 사회보장 기준 전체를 분석하여 이를 바탕으로 한국 사회보장 실태를 분석한 문헌은 김연명(1997)의 논문이 유일하다. 김연명은 한국의 사회보장제도가 ILO가 규정한 9개 사회보장 급여의 최저기준과 상위기준을 어느 정도 충족시키는지 인구적용범위와 소득대체율을 중심으로 비교분석하였다. 하지만 이것도 25년 전의 연구이기 때문에 사회보장이 급속히 확대되기 시작한 1990년대 후반 이후의 한국 사회보장제도의 변화를 반영하지 못하고 있다. 이상화·조동훈(2010)은 ILO 주요 협약 기준을 위한 국내 법제도를 비교검토한 보고서에서 사회보장 관련 주요 협약을 비준하기 위해 한국의 사회보장제도가 ILO 기준을 어느 정도 충족하고 있는지를 의료보장, 산재, 실업보험 등으로 나누어 분석하였으나 구체적인 분석이 이루어지지 않고 개괄적인 분석에 그치고 있다.

국내에서는 ILO의 사회보장에 관한 기준이 학계나 정부의 관심을 끌고 있지 못하나 국내외적 상황 변화로 앞으로 사회보장 기준을 세밀하게 검토해야 될 여러 상황에 맞닥뜨릴 것으로 보인다. 대표적인 것이 국제 통상에서 노동권 문제를 핵심으로 거론하는 국제적 분위기이다. 1990년대 중반에 세계적으로 ‘무역-

노동연계논의'(Blue Round)가 시작되면서 국제통상에서 노동권과 인권의 보호 문제는 세계적 이슈로 부상되었다.

우리나라도 2011년부터 발효된 EU와 체결한 자유무역협정(FTA)에서 노동권 보호 문제가 본격적으로 거론되었다. 2020년 EU는 한국이 노동권과 관련한 한·EU FTA 협정상의 의무를 이행하지 않았다고 협정에 근거하여 설치된 분쟁 해결패널에 한국을 공식 제소하였다. EU는 한국이 2009년 한·EU FTA 협정 체결 시 약속한 ILO의 핵심협약 8개 중 비준하지 않은 4개 협약<sup>5)</sup> 비준을 이행하지 않고 있다는 점을 문제 삼았다. 결국 통상 문제로 비화된 한국의 노동권 보호장치의 미흡이 문재인정부에서 핵심협약 3개를 비준하는 결과로 이어졌다. 개방경제를 유지하고 있는 우리나라는 국제무역의 중요성이 다른 어떤 나라보다 중요한데 국제통상에서 노동기본권 문제가 지속적인 이슈가 될 가능성을 감안하면 사회보장의 기본권 보장도 쟁점으로 떠오를 가능성이 있다.

우리나라가 ILO 사회보장 기준에 관심을 가져야 하는 두 번째 이유는 국제사회에서 보편적으로 인정된 ILO의 사회보장 기준이 우리의 사회보장제도를 개선하는 데 중요한 기준이 될 수 있기 때문이다. 우리나라는 최근 비정형 고용의 확대, 코로나 사태가 보여준 많은 근로자들의 사회보장제도에서의 소외와 이로 인한 경제적 고통의 심각성을 목격하였다. 특히 고용보험의 사각지대, 질병으로 인한 결근 시 소득이 보장되지 않는 상병수당의 부재 문제 등 한국 사회의 사회안전망의 허점이 상당히 드러났다. 정부는 이 문제에 대처하기 위해 전국민 고용보험 시행 등 여러 가지 방안을 추진하고 있는데 이러한 한국 사회보장제도의 정비과정에서 ILO의 사회보장 기준은 중요한 기준을 제공해 줄 수 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 세 가지의 연구목적에 갖고 있다. 첫째, 국내에서 거의 연구가 되어 있지 않은 ILO의 사회보장에 관한 국제기준의 체계와

5) 미비준 4개 협약은 결사의 자유와 관련된 '결사의 자유 및 단결권 보호 협약'(87호 협약, 1948년), '단결권 및 단체교섭권 원칙에 관한 협약'(98호 협약, 1949년), 강제노동 금지와 관련된 '강제노동 협약'(29호 협약, 1930년), '강제노동폐지 협약'(105호 협약, 1957년)이다.

내용, 그리고 국제적 비준 상황을 분석·정리한다. 특히 국제 사회보장 역사에서 분기점으로 평가되지만 국내에서 거의 논의되지 않는 2012년 ‘사회보호최저선 권고’(202호 권고)까지 확장하여 분석한다. 둘째, ILO의 각 협약과 권고에서 제시된 9가지 사회보장급여의 적용 범위, 소득대체율 수준 등을 한국의 사회보장 실태와 비교 분석함으로써 한국 사회보장제도 중 어떤 부문이 국제적 기준에 미달하는지를 파악한다. 셋째, 두 번째의 분석을 바탕으로 한국 사회보장의 수준을 ILO의 국제기준을 충족시키는 수준으로 끌어올리기 위해서 정비해야 할 과제를 추출한다.





제 2 장

# 사회보장 발전에서 ILO의 역할







## 제2장 사회보장 발전에서 ILO의 역할

이 장에서는 첫째, ILO와 세계은행 등 국제기구에서 사회복지제도나 노동관련 제도를 논의할 때 많이 사용하는 사회보장(social security), 사회보호(social protection)의 개념을 정리한다. 둘째, ILO가 사회보장을 바라보는 시각 즉, 인권으로서의 사회보장 그리고 최근에 ILO에서 정립된 사회보장의 '이차원적 접근'(two-dimensional approach)에 대해 분석한다. 셋째, ILO가 국제사회보장의 발전에서 해 온 긍정적 역할을 국제적 규범 제정과 감독이라는 측면에서 논의한다.

### 1. ILO의 사회보장 접근법

#### 1) 사회보장과 사회보호

사회보장이란 용어는 각 나라마다 상이한 의미로 사용되어 표준화된 정의를 찾아보기 힘들고, 새로운 제도가 생성·변화하고 경제사회구조가 변하면서 그 의미가 변하는 상당히 유동적인 개념이다(Pieter, 1993: 제1장). ILO는 창립 초기부터 사회보장과 관련된 활동을 활발히 전개했음에도 불구하고 이 용어를 공식적으로 사용하기 시작한 것은 1940년대이다<sup>6)</sup>. ILO의 사회보장에 대한 정

6) 주지하듯이 사회보장은 1935년 미국에서 'Social Security Act'가 제정됨으로써 공식적으로 사용되기 시작하였고, 뒤이어 1938년에 제정된 뉴질랜드의 'Social Security Act'(주로 실업수당을 규정)에서, 그리고 1941년의 '대서양헌장'에서도 사용되었다. ILO에서는 이 용어를 즉각적으로 받아들여 1942년에 'Approaches to Social Security'란 간행물을 발간함으로써 이 용어를 공식화하게 된다.

의는 1952년에 초판이 나오고 1984년에 개정 3판이 발간된 ‘Introduction to Social Security’에서 가장 명확하게 정리되어 있다.

이 책에서는 사회보장을 “질병, 출산, 고용재해, 실업, 폐질, 노령과 사망으로 소득이 중단되거나 상당히 감소됨으로써 나타나는 경제적, 사회적 고통에 대처하기 위해 일련의 공적 조치를 통해 사회가 그 구성원에게 제공하는 보호, 현물 의료, 그리고 아동이 있는 가족에게 보조금을 지급하는 것”<sup>7)</sup> (ILO, 1989a:3)으로 정의하고 있다. 이러한 정의에 부합되는 구체적인 사회보장 프로그램 형태로는 사회보험, 공공부조, 일반조세에 의한 급여, 가족급여, 퇴직준비적립금(provident funds), 고용주책임제도, 사회서비스(social services) 등 8가지를 들고 있다(ILO, 1989a:3-7). 이 정의에 의하면 사회보장프로그램은 고용주책임제도와 사회서비스를 포함한 매우 포괄적인 의미를 갖는다.

그러나 비준국의 이행 의무가 부여되는 ILO의 사회보장 관련 ‘협약’에서는 프로그램의 범위가 축소된다. ILO 협약 중 사회보장급여를 가장 포괄적으로 설정하고 있는 1952년의 ‘사회보장 최저기준에 관한 협약’(102호 협약)에서는 사회보장을 ‘의료급여, 상병급여, 실업급여, 노령급여, 고용재해급여, 가족급여, 출산급여, 장애급여, 유족급여’ 등 9가지 급여를 제공하는 프로그램으로 범위가 축소된다(‘102호 협약’은 제V장에서 자세히 살펴봄). 사회보장제도의 형태로는 전통적인 강제 사회보험, 공공부조, 그리고 일반조세에 의해 재원이 조달되는 정액급여 등 세 가지를 제시하였다. 따라서 통상적으로 사회보장제도의 영역으로 인정되기도 하는 돌봄(care), 시설서비스 등을 제공하는 사회서비스에 대해서는 ILO 협약에서 어떤 국제적 기준이나 원칙이 제시되지 않고 있다.

앞에서 살펴본 ILO의 사회보장 정의는 정규직 노동자들이 노동시장의 대다수를 차지하는 전형적인 산업사회가 전성기를 이루던 1950-60년대를 배경으로 등장한 것이다. 그러나 후기산업사회에서 노동시장의 구조가 변화하고 산업사

7) 이 책은 1952년에 초판, 1970년에 개정 2판, 그리고 1984년에 개정 3판이 발행되었다. 따라서 이 정의는 1950년대와 60년대 ILO에서 사회보장 관련 협약과 권고를 집중적으로 채택할 당시의 입장이 반영되어 있다.

회에서 크게 부각되지 않았던 새로운 사회적 위험(new social risks)의 등장, 그리고 1990년대 이후 신자유주의적 세계화가 가져온 사회적 불평등의 확산, 특히 2008년 전세계적 금융위기 이후 사회보장제도의 경제·사회적 중요성이 재조명되면서 ILO의 사회보장 정의도 변화한다. ILO가 2008년 금융위기 이후 사회보장이 경제사회발전에 필수적으로 중요한 것임을 강조하면서 발간한 '세계 사회보장 보고서 2010/11 (World Social Security Report 2010/11)'는 '경제위기와 그 이후 적용범위의 확대'(Providing coverage in times of crisis and beyond)라는 부제가 달려있는데 이 보고서에는 사회보장을 다음과 같이 정의하고 있다(ILO, 2010:13).

“이 보고서에서 채택한 사회보장의 개념은 현금이건 현물이건 간에 여러 가지 중에서 다음과 같은 것으로부터 ‘보호’(protection)를 보장하기 위해 급여를 제공하는 모든 수단을 포괄한다. (a) 질병, 장애, 출산, 고용재해, 실업, 노령, 혹은 가족 구성원의 사망으로 발생한 노동관련 소득의 상실(혹은 불충분한 소득), (b) 보건의료에 대해 접근할 수 없거나 혹은 과도한 비용이 들어가는 경우, (c) 충분하지 못한 가족 지원, 특히 아동과 성인 피부양자에 대한 불충한 지원, (d) 일반적인 빈곤과 사회적 배제”

이 보고서에서 정의한 사회보장의 정의는 그 이후 ILO의 문헌에서 그대로 반복적으로 사용된다(예를 들어 ILO(2017:195-196)). 위 정의에서 눈에 띄는 점은 ‘모든 수단을 포함한다’는 규정이다. 이는 전통적인 사회보장의 수단인 강제 사회보험, 공공부조 외에 다양한 형태의 보호 기능을 갖는 사회제도를 사회보장의 범주로 포함한 것이다. 가령 뒤에서 살펴 볼 ‘사회보호최저선 권고’(202호 권고)에서는 보호의 수단으로서 부의 소득세 (negative income tax), 공공근로, 고용지원제도 등을 사회보호의 수단으로 인정하고 있다<sup>8)</sup>. 또한 위 인용문에서 (a),(b),(c)는 전통적으로 ILO가 사용한 사회보장의 범주와 큰 차이가 없으

8) 이 부분에 대한 자세한 논의는 이 보고서의 제V장 2절 ‘사회보호최저선 권고’ 참조

나 ‘보호’라는 용어를 강조하여 사용한 것, 그리고 ‘사회적 배제’(social exclusion)라는 1990년대 이후의 용어가 들어간 것이 특징이다. ‘보호’라는 용어가 들어간 것은 최근에 ILO는 물론 다른 국제기구에서도 가장 많이 사용하는 ‘사회적 보호’(social protection)의 맥락에서 사용된 것으로 최근에 ILO의 협약 및 권고 문서에도 ‘사회적 보호’라는 용어가 ‘사회보장’과 함께 가장 많이 사용되고 있다.

사회보호라는 용어는 ILO, UN, 그리고 세계은행 등 대부분의 국제기구에서 최근에 가장 많이 사용하는 용어로 기존의 사회보장과 어떤 차이점이 있는지에 대해 혼란스러운 점이 있다. 사회보호라는 용어가 사용되기 시작한 초기에는 사회보장은 주로 공식부문에 종사하는 사람들의 보호체계라는 의미를 갖는 반면 사회보호는 비공식부문이 큰 개발도상국의 근로자를 위한 다양한 사회복지제도를 의미하는 것으로 구분되어 사용되기도 했으나 최근의 ILO에서는 다음 인용문에서 보듯이 두 용어가 비슷한 의미를 갖고 서로 호환하여 사용되는 동의어 정도로 정리하고 있다(ILO, 2021a:226).

‘사회보호’는 과거 사회보장을 지칭했던 현재의 용어이며 일반적으로 두 용어는 상호 호환적으로(interchangeably) 사용된다. 그러나 사회보호라는 용어가 때로는 가족 구성원들 사이에 혹은 지역공동체 구성원들 사이에 제공되는 보호를 포함하는 사회보장이라는 용어보다 넓은 서비스를 포괄하는 것으로 사용되며, 또 다른 경우는 아주 협의의 의미로 사용되기도 하는데 극빈층, 가장 취약한 계층, 혹은 사회에서 배제된 집단에 대한 조치만으로 구성된 것으로 이해되어 사용되기도 한다는 점을 인식할 필요가 있다. 그러나 대부분의 문헌에서 두 용어가 대체적으로 상호 호환적으로 쓰이고 있으며, ILO와 다른 UN 산하기구에서도 그들의 구성원들과의 대화나 관련된 자문을 제공할 때 두 용어를 동시에 사용하고 있다.

## 2) 사회보장의 접근 방식

사회보장에 대한 ILO의 접근 방식에서 강조할 점은 첫째, 사회보장을 인간의 기본권 중의 하나로 인식하고 사회보장의 긍정적인 경제사회적 기능을 강조한다는 점과 둘째, 사회보장의 적용범위를 확대하기 위해 전통적인 사회보장, 즉 사회보험과 공공부조 외에 다양한 접근 방법을 수용한 사회보장 확대 전략의 ‘이차원적 접근’인데 이 두 가지 점을 살펴보기로 한다.

### (1) 인권과 경제사회적 기능

사회보장에 대한 ILO의 철학은 최근에 들어와 인간의 권리 중의 하나로서 사회보장을 바라보는 인권기반접근(human rights based approach)을 매우 강조하고 있다. 이러한 상황은 2008년 금융위기 이후 나타난 경제·사회적 충격으로 그동안 전 세계적으로 구축되어 온 사회보장제도가 근로자들의 삶을 보호하는 데 한계가 드러난 점과 연관되어 있다. 2012년 ‘사회보호최저선에 관한 권고’(202호 권고)를 채택한 이후 사회보호의 최저선 확보를 중요시 해 온 ILO는 2019년에 발간한 『사회보호체계의 구축(Building social protection systems)』이란 보고서에서(ILO,2019b) 사회보장에 대한 권리(the right to social security)가 유엔에 의해 채택된 여러 개의 인권 문서에 규정되어 있다는 점을 강조하고 있다.<sup>9)</sup> 그리고 사회권 규약으로 알려진 1966년 ‘경제·사회·문화적 권리에 대한 국제 규약’(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)에서도 사회보장권이 인간의 기본적 권리 중의 하나로 인정되고 있음을 ILO는 강조하고 있다.

ILO가 사회보장을 인간의 기본권 중의 하나로 강조하고 있다고 해서 사회보장을 규범적으로 접근하는 데 그치는 것은 아니다. ILO는 현대 복지국가에서 중요

9) 가령 유엔인권헌장 22조 “사회구성원으로 모든 사람은 사회보장에 대한 권리를 가지며 이를 실현할 자격을 가진다”

한 논쟁점인 사회보장의 경제사회적 기능에 대해 일관된 주장을 해왔는데 사회보장이 빈곤의 완화, 인적자본의 축적, 수요 창출 등 경제사회적으로 매우 중요한 긍정적 기능을 갖고 있다는 것이다. 특히 2008년 금융위기 이후 국제사회에서 사회정책의 긍정적 기능이 재조명되면서 ILO는 이전보다 훨씬 더 강하게 경제사회체제의 발전에 있어서 사회보장의 긍정적인 기능을 강조하고 있다. 아래의 인용문은 2015년 ILO와 세계은행이 글로벌 차원에서 ‘보편적 사회보호’(universal social protection) 체계<sup>10)</sup>의 수립 필요성을 강조하면서 발표한 공동선언문인데 사회보장의 경제사회적 기능을 아래와 같이 서술하고 있다 (World Bank Group and ILO, 2015).

- 보편적 사회보호는 빈곤을 예방하고 감소시키며, 취약집단의 사회적 포용과 존엄성을 증진시킨다.
- 보편적 사회보호는 경제성장에 기여한다. 가계수준에서 사회보호는 소득을 올려주며 소비를 증진시키고 저축과 투자를 늘린다. 또한 거시수준에서 내수를 증진시킨다.
- 보편적 사회보호는 인간개발을 증진시킨다. 현금 이전은 영양과 교육에 대한 접근을 촉진하고 이는 보다 나은 건강 성과, 보다 높은 학교취학률, 학교중퇴율의 감소와 아동노동의 감소를 가져온다.
- 보편적 사회보호는 인적자본과 생산적 자산을 향상시켜 생산성과 고용가능성을 높여준다.
- 보편적 사회보호는 팬데믹, 자연재해 그리고 경기후퇴 등의 충격에서 발생하는 손실로부터 개인과 가족을 보호한다.

---

10) 보편적 사회보호는 UN이 주도하는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, UN SDGs)와 함께 2030년까지 세계 각국이 최저한의 사회보호체계를 갖추어야 한다는 국제적 캠페인에서 정식화된 용어로 “모든 사람에게 공평한 접근권(equitable access)을 보장하고, 빈곤 그리고 기초적 생활과 행복의 위협요인들로부터 전생애에 걸쳐 사람들을 보호하는 개별 국가가 정의한 제반 정책과 프로그램체계를 의미한다” - World Bank Group and ILO(2015).



- 보편적 사회보호는 불평등, 사회적 긴장 그리고 폭력적 갈등을 줄여줌으로써 정치적 안정과 사회적 평화를 구축한다. 사회보호는 사회적 응집력과 참여를 더 높여준다.
- 보편적 사회보호는 아동, 어머니, 장애인, 노동자, 노인, 이민자, 원주민과 소수자들을 포함하여 모든 사람들이 사회의 한 구성원으로서 누려야 하는 인권의 하나이다.

세계은행과 ILO는 사회보장의 경제사회적 기능에 대해 상반된 입장을 취해 온 것으로 잘 알려져 있다(Deacon, 2007). 세계은행은 관대한 사회보장제도가 노동시장과 자본시장에 미치는 부정적 영향을 강조하면서 공공복지의 과도한 팽창을 끊임없이 견제해 왔다. 대표적인 것이 1990년대 중반 이후 세계적인 연금개혁 논쟁을 불러온 부과방식 연금제도에서 적립방식의 연금제도 혹은 민영 연금으로의 전환을 주장한 세계은행의 입장이다(World Bank, 1994). 물론 세계은행은 사회보장의 빈곤 완화 기능, 인적 자본 축적 기능에 대해서는 부정하지 않았으나 관대한 복지제도가 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성을 끊임없이 주장해 왔다. 하지만 위 인용문의 두 번째 기능에서 보듯이 사회보호체계가 소비를 증진시키고 저축과 투자를 늘려 경제성장에 기여한다는 주장에 동의한 것은 그동안 ILO에서 주장한 사회보장의 긍정적인 경제사회적 기능이 국제사회에서 광범위한 합의를 획득했다는 점을 보여주는 것이다.

## (2) 사회보장의 '이차원적 확대 전략'

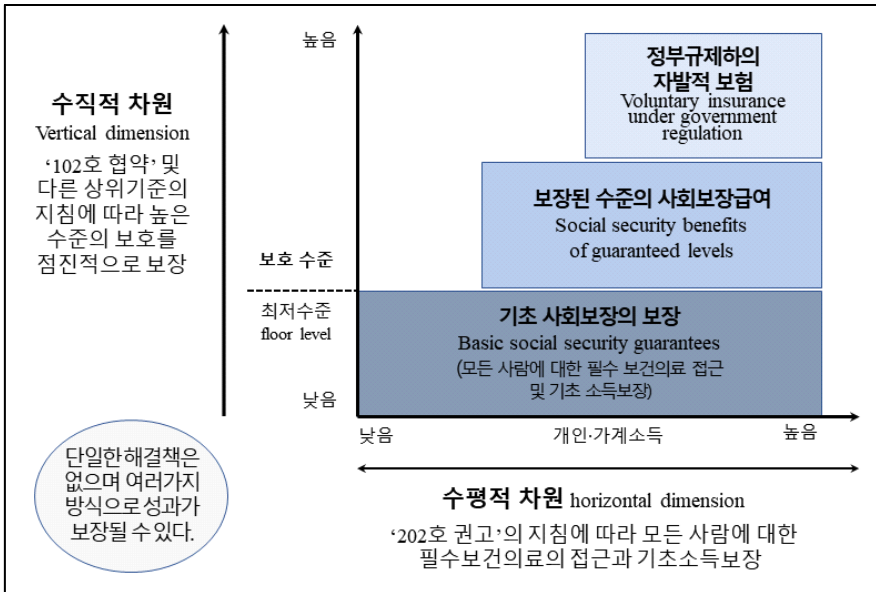
〈그림 1〉은 2008년 금융위기 이후 ILO가 그동안의 사회보장 확대 노력의 한계를 인정하면서 새롭게 제시한 사회보장의 이차원적 확대 전략 (two-dimensional approach)을 축약하여 보여주고 있다. ILO는 1944년의 '소득보장 권고'와 '의료보장 권고', 그리고 그 이후 '사회보장의 최저기준 협약'(102호 협약) 등의 채택을 통해 사회보장의 국제적 확산에 노력해 왔지만 그 결과는

만족스러운 것이 아니었다. 특히 개발도상국에서 사회보장의 적용범위가 확대 되지 않고 제자리 걸음을 하고 있는 것이 기존의 ILO의 접근법에 대한 문제를 제기하게 되었다. 2010년에 처음 발간 된 ILO의 『세계 사회보장 보고서(World Social Security Report)』에서는 “경제활동을 하지 않는 사람들을 감안하면 세계 근로연령인구(와 그 가족)의 약 20%만이 포괄적 사회보호체계에 실제로 접근할 수 있는 것으로 추정된다”(ILO,2020:33)고 서술하고 있다. 이런 맥락에서 ILO는 2000년대 초반부터 사회보장의 전세계적 확대에 본격적인 노력을 기울이게 된다. 특히 ILO 사회보장 확대 노력이 공식부문에 종사하는 노동자와 그 부양가족의 보호에 초점을 맞추어 왔기 때문에 비공식부문의 취업자를 사회보장에 포괄하지 못하는 한계, 즉 실질적인 의미의 보편주의를 달성하지 못했다는 점이 ILO 내부에서 제기되었다. ILO 사회보장국의 책임자이었던 시송은 “95년의 역사 대부분에서 ILO의 사회보장 노력은 공식경제에 종사하는 노동자와 그 가족들에 대한 사회보장에 초점을 맞추었다.”(Cichon,2013:23)고 하며 기존의 ILO 접근법의 한계를 인정하였다.

이러한 배경에서 2010년에 들어와 ILO에서는 사회보장의 새로운 확대 전략을 고민하게 되었고 그 결과가 바로 사회보장 확대에 대한 이차원적 접근법이다. <그림 1>에서 수평적 차원은 기존 사회보장제도의 범위 밖에 위치하여 제대로 된 사회적 보호를 받지 못하는 사람들에게 대한 보호를 확대하는 것을 의미하며, 보호의 수준은 최저보호(minimum) 수준을 의미한다. 제V장에서 자세히 보겠지만 ILO는 1952년의 ‘102호 협약’을 채택하면서 사회보장제도가 보호해야 할 최저수준을 일찍부터 강조해 왔다. 하지만 사회보험, 조세방식의 보편적 보호, 그리고 공공부조로 대표되는 전통적인 방법으로는 최저수준의 보편주의적 사회보장 확보가 어렵다는 사실을 인정하면서 브라질, 아르헨티나 등에서 새로 도입한 조건부 현금 급여(conditional cash benefits), 아프리카지역에서 도입된 보편적 사회연금(social pension)<sup>11)</sup> 등 새로운 형태의 수단을 사용하여 기

11) 조건부 현금급여와 사회연금은 이 보고서의 제V장에서 자세히 설명됨.

초적인 사회보장과 필수보건의료 등에서 보편주의를 달성하려는 방법이다.



〈그림 1〉 사회보장 확대에 대한 ILO의 이차원적 접근법

자료: ILO(2012:3)

〈그림 1〉의 수직적 차원은 전통적인 ILO의 접근법을 의미한다. 즉, 이미 설정된 사회보장 협약의 급여수준을 더 높여가는 전략이다. 제V장에서 자세히 기술하겠지만 ILO는 ‘102호 협약’ 채택과 그 이후 급여별 협약을 채택하여 노령연금, 산재급여, 상병급여 등 9가지 급여의 최저기준과 상위기준을 구체적인 수치로 제시하였다. 가령 노령연금은 30년의 보험료 납부 혹은 고용을 조건으로 최소한 40%의 소득대체율이 제공되어야 하는 것이 ‘102호 협약’의 최저기준이고, 그 이후 제정된 상위조약에서는 이를 45%로 인상하였다. 출산급여의 경우도 최저 기준에서는 소득대체율 45%를 규정했지만 상위조약에서는 66.7%의 소득대체율이 제공되어야 한다고 규정하고 있다(표 VI-11)참조). 즉 수직적 차원은 기존에 설정된 사회보장의 급여수준을 지속적으로 인상해가는 ILO의 전통적 목표가

포함되어 있다. 이처럼 최근에 ILO에서 제시하는 사회보장의 이차원적 확대 전략은 기존의 공식부문 근로자의 사회보장 수준을 높여가는 전략에 추가하여 사회보험 외에 다양한 방법(예, 조건부 수당제도나 심지어는 ‘부의 소득세’까지)을 통해 최저수준의 사회보호를 확대하려는 전략을 결합한 접근방법을 사용하고 있다.

최근에 ILO 사회보장전략의 또 다른 특징은 모든 나라에 적용되는 단일한 사회보장 모형(all-size-fits-all)은 없으며 각국이 발전시켜 온 다양한 사회보장제도를 그 나라의 상황에 맞게 발전시키는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 이것은 서유럽의 일반적인 사회보장 확대 경험, 즉 ‘산업화 → 공식노동시장의 성장 → 사회보험제도의 성장과 보편주의’라는 경로가 개발도상국에는 실제 적용되기 어렵다는 역사적 경험에서 나온 것이다. 이런 이유로 ‘사회보호최저선 권고’(202호 권고)에서는 보편적 사회보장을 수단적 측면보다는 성과(outcome) 중심으로 파악하는 흐름이 나타나게 된 것이다.

## 2. 사회보장 국제기준의 설정과 감독

### 1) 협약과 권고의 제정

국제 사회보장 영역에서 ILO가 행하는 역할은 사회보장에 관한 국제기준의 설정과 이 기준의 이행 여부에 대한 감독이 핵심적인 역할이다.<sup>12)</sup> 노동조건에 관한 국제기준의 설정은 ‘협약(Convention)과 ‘권고’(Recommendation)의 제정으로 구체화된다. 협약은 국제적 노동조건에 관한 기준을 설정한 것으로 회원국이 협약을 비준할 경우 비준국은 협약에서 제시된 기준을 국제적으로

12) 이러한 두 가지 핵심적 역할 외에 사회보장 영역에서 ILO가 행하는 역할은 조사연구(각국 사회보장의 조사연구, 국제정보 제공, 교육용 교재 출판), 노동자교육, 기술협조(UNDP와 공동프로그램, 전문가 파견) 등이 있다.

이행해야 할 의무를 갖게 되고, 해당 협약과 국내법이 상치되면 국내법을 수정해야 하는 의무창설문서(Obligation Creation Instrument)의 성격을 갖는다. 따라서 특정 사회보장 협약을 비준하면 협약의 규정에 맞게 자국의 사회보장법을 수정해야 하는 의무가 발생한다. 권고는 회원국들에게 비준의 강제성이 없는 문서로서 기준설정문서(Standard Defining Instrument)의 성격을 갖는다. 특정 분야가 협약을 채택할 정도로 상황이 무르익지 않았을 경우 권고를 통해 협약으로 발전할 수 있도록 도와주거나, 협약에 담지 못한 적용 절차 등을 규정함으로써 협약의 내용을 보완하거나, 주제가 기술적이고 복잡한 성격이거나 혹은 직업훈련, 노사관계처럼 국가마다 관행이 상이하여 협약으로 포괄하기 힘든 영역에 대해 권고를 제정한다(Valticos, 1996:404-405).

협약과 권고의 채택은 ILO 총회에 참석한 출석 대표 2/3 이상의 찬성이 필요하다(총회에 참석하는 각국 대표는 3자 구성원칙에 따라 정부 2명, 노사대표 각 1명으로 구성됨). ILO 총회에서 협약 혹은 권고의 제정을 통해 국제기준이 설정되면 그 기준은 매우 광범위한 영향력을 행사하게 된다. 먼저 제정된 협약 혹은 권고는 ILO 현장 규정에 의해 회원국의 '권한있는 기관'(Competent Authority, 대개 입법권이 있는 국회를 의미함)이 협약의 비준 여부를 논의하도록 의무화되어 있으며, 그 결과를 ILO에 보고하여야 한다. 물론 권한있는 기관에 의 제출은 반드시 해당 협약의 비준을 전제로 하지 않는 것이며 해당 기관의 자유재량에 속한다.<sup>13)</sup>

ILO는 사회경제적 조건이 상이한 187여개국에 가입되어 있고, 정부대표·노동자대표·사용자대표 등 '3자 협의'(tripartism)에 의해 운영되는 체제이기 때문에 특정 국가, 혹은 특정 집단의 의견이 배타적으로 수용되기 힘들며, 따라서 기준의 설정 역시 복잡한 성격을 갖는다. 국제기준을 높게 설정하면 많은 국가에게는 실행 불가능한 협약이 될 수 있는 반면, 기준을 너무 낮게 설정하면 진보적인

13) ILO 협약 및 권고의 제정과정이 이것이 회원국에게 보고·비준되는 과정은 매우 복잡하다. 이에 대해서는 김근주(2016), 이을형(1994) 참조

발전을 이끌어 내기 어려운 양면이 있다. 때문에 ILO의 국제기준은 '이상과 기존의 평균적인 현실 사이의 균형점'(a balance between the ideal and average existing practice)에서 설정된다(Valticos, 1996:402).

국제기준의 설정 시 고려되는 중요한 장치 중의 하나가 대부분의 문서에 규정되어 있는 유연성(flexibility) 장치이다. 유연성 장치는 회원국이 개발도상국, 중진국, 선진국 등 사회경제적 발전 수준이 상이한 여러 나라로 구성되어 있기 때문에 이들에게 공통적인 기준을 적용하기 힘든 상황에서 나온 것으로 협약의 제정 시 다수 국가들이 협약을 비준할 수 있도록 특수한 사정을 갖는 국가에 대해 협약의 단계적 비준이나, 혹은 일시적 예외 규정을 둔 것이다. 예를 들어 102호 협약에서는 9가지 급여의 인구적용범위에 대한 최저기준이 모든 피용자(배우자 및 아동 포함)의 50%이상으로 설정되어 있으나 '경제와 의료시설이 충분히 발전되지 않은 국가'(개발도상국)의 경우는 20명 이상을 고용하는 사업장 피용자의 50%로 정하는 예외규정을 두고 있다.

## 2) 국제기준에 대한 감독

ILO의 회원국에 대한 감독 기능은 국제노동기준의 영향력을 유지하는 또 하나의 장치이다. 회원국이 비준한 협약의 실시 상황을 감독하는 기능은 '협약 및 권고 적용 전문가위원회'(CEACR, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)와 ILO 총회에 참석하는 노·사정 대표로 구성된 '총회기준적용위원회'(CCAS, Conference Committee on the Application of Standards)에 의해 수행된다.

'협약 및 권고 적용 전문가위원회'는 이사회에서 임명한 3년 기간의 20명의 위원으로 구성되는데 주요 임무는 회원국들이 협약 이행 상황을 보고한 문건을 검토하여 연차보고서 등을 작성하여 제출하는 것이다. 연차 보고서는 위원회의 작업에 대한 전반적 설명, 이사회와 총회, 그리고 회원국들이 관심을 가져야

할 주요 의제에 대한 설명이 들어가 있다(일반 보고, General Report). 일반보고 외에 회원국들이 비준한 협약의 적용 상황, 보고 의무의 이행, 회원국의 권한 있는 당국(입법부를 의미)에 협약과 권고를 제출한 조치 등에 대한 내용이 담긴 개별 국가에 대한 보고서 등이 작성된다. 필요할 경우 회원국을 개별적으로 접촉하여 관련 사항을 심의하게 된다(ILO,2019d:35-36).

‘총회기준적용위원회’는 정부, 노동, 사용자대표로 구성되는 삼자협의체로 구성되는데 ‘협약 및 권고 적용 전문가위원회’의 보고서를 총회에 제출되기 전에 받아 검토한 후 총회의 토론 안건을 위한 주제를 선정한다. 또한 전문가위원회의 보고서에 언급된 정부에게 해당 문제에 대한 설명을 요구하기도 한다. 그리고 문제가 되는 사안에 대해 회원국들에게 정부가 취할 조치에 대한 제안 내용을 보고서에 담으며 이 내용들은 보고서로 출판된다<sup>14)</sup>. 이러한 과정을 통해 ILO는 회원국들의 협약 이행 여부 상황에 대한 감독을 하게 된다.

---

14) 이 보고서는 ‘Record of Proceedings’라는 문서로 매년 발간되는데 ILO 홈페이지에 게재된다([https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS\\_190528/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS_190528/lang-en/index.htm)).







제 3 장

# ILO 국제노동기준 개요







## 제3장

# ILO 국제노동기준 개요

이 장에서는 ILO의 국제노동기준 전체를 개괄한다. ILO가 채택한 402개의 국제노동기준은 첫째, 문서의 중요도에 따라 분류하는 방식 둘째, 오래된 기준과 시대에 맞지 않은 협약과 권고 등을 유효성을 기준으로 분류하는 두 가지 방식이 있다. 이 장에서는 중요도와 유효성에 따라 국제노동기준이 어떻게 분류되어 있는지, 그리고 각 문서에 대한 국가별 비준 현황과 한국의 비준 현황을 살펴보기로 한다.

## 1. 국제노동기준의 현황 : 중요도에 따른 분류

2021년 8월 기준으로 ILO가 채택한 국제노동기준 문서는 402개에 달한다. 이중 협약이 190개이며, 권고가 206개, 그리고 의정서(Protocol)<sup>15)</sup>가 6개이다. 190개 협약 중 현재도 발효 중인(in force) 협약은 171개이며, 철회된 협약도 7개가 있다. 권고 중에도 39개의 권고가 철회되었다<sup>16)</sup>. ILO 협약은 중요도에 따라 세 개의 범주로 분류되는데 ILO 이사회에서 중요하다고 판단한 8개의 ‘핵심 협약’(fundamental conventions)과 4개의 ‘거버넌스협약’(governance conventions) 혹은 ‘우선협약’(priority conventions)이 있으며 ‘핵심협약’과 ‘거버넌스 협약’을 제외한 나머지 협약은 ‘전문협약’(technical conventions) 혹은 ‘일반협약’(general conventions)으로 분류된다. ILO의 사회보장 관련 협약은

15) ‘의정서’의 의미는 각주 29 참조

16) ILO 홈페이지 (출처 : <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10005:::NO:::>) 방문일 2021.8.5.

모두 ‘전문협약’으로 분류된다. 이 절에서는 세 종류의 협약의 특징과 비준 현황에 대해 살펴보도록 한다.

### 1) 핵심협약

ILO의 국제노동기준은 해당 시기에 이슈로 부각된 노동문제를 해결하기 위한 가이드라인을 제시한 것이기 때문에 하나 하나가 의미있는 문서이나 노동(work)에서의 근본적 원칙과 제반 권리로 간주되는 주제들을 포괄하는 8개의 문서를 “핵심협약”으로 분류하고 이 문서에 대해서는 회원국의 비준을 강하게 요구하고 있다<sup>17)</sup>. ILO 이사회에 의해 핵심협약으로 지정된 8개의 노동기준 문서는 <표 III-1>에서 보는 것처럼 ‘결사의 자유 및 단결권 보호 협약’(87호, 1948년) 등 8개인데, 이 협약들은 모두 ‘결사의 자유’, ‘단체교섭’, ‘강제노동의 철폐’, ‘아동노동 금지’, ‘고용과 직업에서 차별의 금지’와 관련된 것이다<sup>18)</sup>. 물론 결사의 자유 등에 관한 ILO의 모든 협약들이 ‘핵심 협약’으로 분류된 것은 아니다. 농업부문에서의 결사의 자유에 관한 141호 협약(1975년), 아동노동 금지 분야에서 아동과 청소년의 의료보호에 관한 77호 협약(1946년), 78호 협약(1946년), 124호 협약(1965년) 등은 핵심협약으로 분류되지 않고 있다<sup>19)</sup>.

---

17) 국제노동기준의 특징과 분류에 대한 개략적 소개는 ILO에서 100주년 기념판으로 발간한 개괄서 『Rules of the Game』(ILO,2019a), 그리고 국내 문헌은 김근주(2016), 노호창(2018)의 보고서가 참고된다. 별도의 인용이 없는 한 본문의 서술은 이 문헌들과 ILO 홈페이지를 근거로 작성된 것이다.

18) 핵심협약 8개의 주요 내용과 적용과정에서의 사법적 논란은 노호창(2018), 전국민주노동조합총연맹 법률원(2021)에서 다루고 있으므로 이를 참고하기 바람.

19) 결사의 자유, 단체교섭, 강제노동의 철폐, 아동노동 금지 등의 영역에 속한 협약과 권고 중 핵심 협약으로 분류되지 않은 문서들은 이 보고서의 ‘<부록 2> 주제와 지위에 따른 ILO 노동기준 현황 (2021.08.15. 기준)’에 정리되어 있다.

〈표 III-1〉 ILO 8개 핵심 협약 및 비준국 현황 (2021년 8월 기준)

	협약 명칭	비준국수
결사의 자유	• 결사의 자유 및 단결권 보호 협약(87호 협약, 1948년),	157
	• 단결권 및 단체교섭권 원칙에 관한 협약(98호 협약, 1949년)	168
아동노동 금지	• 취업의 최저연령에 관한 협약(138호 협약, 1973년)	173
	• 가혹한 형태의 아동노동 철폐 협약(182호 협약, 1999년)	187
강제노동 금지	• 강제노동 협약(29호 협약, 1930년)과 2014 의정서	179
	• 강제노동 철폐 협약(105호 협약, 1957년)	176
차별금지	• 동등보수 협약(100호 협약, 1951년)	173
	• 차별(고용과 직업) 협약(111호 협약, 1958년)	175

2019년 1월 기준으로 8개 협약을 비준한 총개수는 1,376개로 ILO 협약 전체 비준수의 92%를 차지하고 있다(ILO:2019:18). ILO는 1990년대 이후 모든 회원국이 8개의 핵심협약을 비준하도록 캠페인을 전개해 왔는데, 2021년 8월 기준으로 핵심협약의 국가별 비준율(해당 협약의 비준국가수/지역별 국가수 혹은 회원국 총수)을 보면 협약별로 84.0%(‘87호 협약’)에서 100%(‘아동노동금지 182호 협약’)에 이르고 있는데 이는 ILO 187개 회원국 대다수가 핵심협약을 비준하고 있음을 의미한다(〈표 III-2〉 참조)<sup>20)</sup>. 유럽의 51개국은 핵심협약 8개의 비준율이 100%에 이를 정도로 매우 높다. 아프리카 및 아메리카 지역 국가들의 핵심협약 비준율도 90-100%에 이르고 있다. 핵심협약 비준율이 가장 낮은 지역은 아랍지역과 아시아·태평양지역 국가들로 협약별로 최저 36.4%(‘87호 협약’)에서 100%의 비준율을 보이고 있다<sup>21)</sup>.

20) 핵심협약, 거버넌스협약, 그리고 전문협약의 지역별 국가의 비준수는 〈표III-2〉, 〈표III-5〉, 〈표III-8〉에 제시되어 있는데 개별 국가의 협약 비준 현황은 이 보고서의 ‘〈부록 1〉 국가별 ILO 협약 비준 상황 (2021년 8월 기준)’에 자세히 제시되어 있다.

21) ILO 홈페이지([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:10011:1141711274252:::P10011\\_DISPLAY\\_BY:3](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:10011:1141711274252:::P10011_DISPLAY_BY:3), 방문일 2021.08.05.)

〈표 III-2〉 ILO 핵심협약의 지역별 비준국 현황 (2021년 8월 기준)

		결사의 자유		강제노동금지		차별금지		아동노동	
		87호 협약	98호 협약	29호 협약	105호 협약	100호 협약	111호 협약	138호 협약	182호 협약
아프리카 (54개국)	비준국가	50	54	54	54	52	54	52	54
	비준율	92.6%	100.0%	100.0%	100.0%	96.3%	100.0%	96.3%	100.0%
아메리카 (35개국)	비준국가	33	34	34	35	34	34	33	35
	비준율	94.3%	97.1%	97.1%	100.0%	97.1%	97.1%	94.3%	100.0%
아랍국가 (11개국)	비준국가	4	6	11	11	7	10	11	11
	비준율	36.4%	54.5%	100.0%	100.0%	63.6%	90.9%	100.0%	100.0%
아시아/태 평양 (36개국)	비준국가	19	23	29	25	29	26	26	36
	비준율	52.8%	63.9%	80.6%	69.4%	80.6%	72.2%	72.2%	100.0%
유럽 (51개국)	비준국가	51	51	51	51	51	51	51	51
	비준율	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
총비준 국가수 (187개국)	비준국가	157	168	179	176	173	175	173	187
	비준율	84.0%	89.8%	95.7%	94.1%	92.5%	93.6%	92.5%	100.0%

핵심협약 비준 현황을 국가별로 보면 2021년 8월 기준으로 8개 협약 전부를 비준한 국가는 147개국이며, 8개 중 7개 협약을 비준한 국가는 14개국으로 한국(105호 협약 미비준), 호주(138호 조약 미비준), 브라질(87호 협약 미비준) 등이 포함되어 있다. 6개만을 비준한 국가는 11개국으로 일본(105호, 111호 협약 미비준), 뉴질랜드 등이 포함되어 있다. 8개 중 5개만을 비준한 국가수는 5개국, 4개만을 비준한 국가는 3개국 등이다<sup>22)</sup>. 특이한 것은 미국인데 미국은 핵심협약 8개 중 강제노동 철폐에 관한 협약(105호 협약)과 가혹한 형태의 아동 노동철폐 협약(182호)을 제외한 6개 협약을 비준하지 않은 유일한 국가이다.

22) ILO 홈페이지 ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10011::NO:10011:P10011\\_DISPLAY\\_BY,P10011\\_CONVENTION\\_TYPE\\_CODE:2,F](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10011::NO:10011:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:2,F), 방문일, 2021. 08.05.)

우리나라는 <표 III-3>에서 보는 것처럼 문재인정부 이전에 차별금지에 관한 2개 협약(100호 협약, 111호 협약)을 1997년과 1998년에 각각 비준했으며, 아동노동금지에 관한 2개 협약(138호 협약, 182호 협약)을 1999년과 2001년에 각각 비준하여 총 4개의 협약을 비준한 상태이었다. 그 후 문재인정부에서 2021년 4월 20일 결사의 자유에 관한 2개 협약(87호, 98호 협약), 그리고 강제노동금지에 관한 1개 협약(29호 협약) 등 3개 협약을 추가로 비준하여 '강제노동철폐협약'(105호 협약)을 제외한 7개 협약을 비준한 국가가 되었다. 그러나 핵심협약 8개의 총 비준국수를 보면 우리 나라는 매우 늦게 핵심협약을 비준한 국가에 해당된다.

**<표 III-3> 한국의 핵심협약 비준 현황 (2021년 8월 기준)**

	협약 명칭	비준국수
결사의 자유	• 결사의 자유 및 단결권 보호 협약(87호 협약, 1948년). (2021년 4월 20일 비준, 2022년 4월 20일부터 발효)	157
	• 단결권 및 단체교섭권 원칙에 관한 협약 (98호 협약, 1949년) (2021년 4월 20일 비준, 2022년 4월 20일부터 발효)	168
아동노동 금지	• 취업의 최저연령에 관한 협약(138호 협약, 1973년) (1999년 1월 28일 비준)	173
	• 가혹한 형태의 아동노동 철폐 협약(182호 협약, 1999년) (2001년 3월 29일 비준)	187
강제노동 금지	• 강제노동 협약(29호 협약, 1930년)과 2014 의정서 (2021년 4월 20일 비준, 2022년 4월 20일부터 발효)	179
	• 강제노동 철폐 협약(105호 협약, 1957년) (미비준)	176
차별금지	• 동등보수 협약(100호 협약, 1951년) (1997년 12월 8일 비준)	173
	• 차별(고용과 직업) 협약(111호 협약, 1958년) (1998년 12월 4일 비준)	175

## 2) 거버넌스협약 (우선협약)

‘거버넌스협약’ 혹은 ‘우선협약’으로 불리는 협약은 <표 III-4>처럼 총 4개로 구성되어 있다. 이 협약 역시 ‘전문협약’처럼 ILO 이사회에서 중요한 협약으로 지정된 것이다. 거버넌스 협약들은 협약의 이행 절차와 감독, 그리고 삼자협약에 관한 거버넌스에 초점을 둔 것으로 ILO의 국제노동기준이 잘 작동될 수 있도록 한다는 점에서 중요성을 갖고 있다. ILO는 2008년 제97차 ILO 총회에서 채택된 『공정한 세계화를 향한 사회정의에 관한 ILO 선언』(The ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization)에서 거버넌스의 관점에서 4개 협약의 중요성을 재차 강조하였다(ILO,2008:18쪽의 각주1).

**<표 III-4> ILO 우선협약 4개 현황과 비준국 수 (2021년 8월 기준)**

협약 명칭	비준국수
• 근로감독 협약(81호 협약, 1947년) (그리고 1995년 의정서)	148
• 근로감독(농업) 협약(129호 협약, 1969년)	54
• 노사정 삼자협약(국제노동기준) 협약(144호 협약, 1976년)	156
• 고용정책 협약(122호 협약, 1964년)	115

거버넌스협약의 비준 현황은 <표 III-5>와 같은데 ‘노사정 삼자협약의 협약’(144호 협약) 비준율이 83.4%로 가장 높고, 근로감독협약(81호 협약)이 79.1%로 그 다음의 비준율을 보이고 있다. 지역별로는 유럽지역 국가들의 비준율이 가장 높아 농업부문의 근로감독협약을 제외하면 90% 이상의 비준율을 보이고 있다. 특히 유럽 51개국은 ILO의 기본정신이 되는 삼자협약(144호 협약)을 모두 비준하고 있다.

유럽 다음으로 비준율이 높은 지역은 아프리카와 아메리카지역 국가들로 농업근로감독협약을 제외하면 80%를 넘는 비준율을 보이고 있다. 아프리카와 중남미지역에 개발도상국이 많이 분포되어 있는 점을 고려하면 상당히 높은



수준의 비준율로 볼 수 있다. 특이한 것은 아메리카지역의 주요 국가 중 미국과 멕시코가 삼자협약(144호 협약)을 1978년과 1988년에 각각 비준하고 나머지 3개 협약은 지금까지 비준하지 않고 있다는 점이다. 거버넌스협약 비준율이 가장 낮은 지역은 핵심협약과 마찬가지로 아시아·태평양지역 국가들로 가장 중요한 삼자협약(144호 협약)의 경우에도 비준율이 61.1%에 그치고 있다.

〈 표 III-5 〉 ILO 거버넌스 협약의 지역별 비준국 현황 (2021년 8월 기준)

		근로감독 협약		삼자협약(144호 협약)	고용정책협약(122호 협약)
		81호 협약	129호 협약(농업)		
아프리카 (54개국)	비준국가	47	10	48	24
	비준율	87.0%	18.5%	88.9%	44.4%
아메리카 (35개국)	비준국가	29	9	30	23
	비준율	82.9%	25.7%	85.7%	65.7%
아랍국가 (11개국)	비준국가	10	1	5	4
	비준율	90.9%	9.1%	45.5%	36.4%
아시아·태평양 (36개국)	비준국가	14	1	22	15
	비준율	38.9%	2.8%	61.1%	41.7%
유럽 (51개국)	비준국가	48	33	51	49
	비준율	94.1%	64.7%	100.0%	96.1%
총비준국가수 (187개국)	비준국가	148	54	156	115
	비준율	79.1%	28.9%	83.4%	61.5%

우리나라는 근로감독협약(81호 협약)과 고용정책협약(122호 협약)을 1992년에 비준하였고, 노사정 삼자협약(144호 협약)은 1999년에 비준하여 현재 3개의 거버넌스협약을 비준한 상태이다.

### 3) 전문협약(일반협약)

‘전문협약’(혹은 ‘기술협약’)은 핵심협약 8개와 거버넌스협약 4개를 제외한 나머지 협약 전부가 해당되는데 190개 협약 중 12개를 제외한 178개 협약이 전문협약에 해당된다. ILO에서는 <표 III-6>에서 보는 것처럼 총 24개 분야의 영역별로 전문협약을 분류하고 있다. 통상 결사의 자유나 아동노동금지 그리고 삼자협의 등에 관한 협약이 핵심협약 혹은 거버넌스협약으로 분류되어 전문협약에는 이와 관련된 기준이 없는 것으로 이해되기 쉬우나 전문협약에도 이 주제들과 관련된 기준들이 상당히 들어가 있다.

**<표 III-6> 주제별 ‘전문협약’의 종류와 유효성 기준에 의한 분류  
(2021년 8월 기준)**

노동기준의 주제	유효성 기준1)							기타
	현행 기준	잠정적 기준	정보요 청기준	개정대 상기준	노후 기준	폐기 협약	대체 권고	
<b>1. 결사의 자유, 단체교섭, 노사관계</b>								
1.1 결사의 자유와 단체교섭에 관한 핵심협약	협약 2							
1.2 결사의 자유(농업, 본토 외의 지역)	협약 1 권고 1	협약 2						
1.3 노사관계	협약 3 권고 5		권고 4					
<b>2. 강제노동</b>								
2.1 강제노동에 관한 핵심협약(과 관련 권고)	협약 2 권고 2							의정서 1
2.2 강제노동에 대한 기타 문서								철회권고 1
<b>3. 아동노동 철폐와 아동·청소년의 보호</b>								
3.1 아동노동에 관한 핵심협약(과 관련 권고)	협약 2 권고 2							

노동기준의 주제	유효성 기준1)							기타
	현행 기준	잠정적 기준	정보요 청기준	개정대 상기준	노후 기준	폐기 협약	대체 권고	
3.2 아동과 청소년의 보호	협약 3 권고 2	권고 2		협약 3 권고 2	협약 5 권고 1	협약 1		철회협약 1 철회권고 1
<b>4. 차별금지(기회균등과 균등처우)</b>								
4.1 차별금지에 관한 핵심협약(과 관련 권고)	협약 2 권고 2							
4.2 가족부양의무 노동자	협약 1 권고 1						권고 1	
<b>5. 삼자협의</b>								
5.1 삼자협약에 관한 거버넌스협약(과 관련 권고)	협약 1 권고 1							
<b>6. 노동행정과 감독</b>								
6.1 노동감독에 대한 거버넌스협약(과 관련 권고)	협약 2 권고 3							의정서 1
6.2 노동감독에 대한 기타 기준					협약 1 권고 1			철회권고 2
6.3 노동행정	협약 2 권고 2				협약 1			
<b>7. 고용정책과 고용증진</b>								
7.1 고용정책에 대한 거버넌스협약(과 관련 권고)	협약 1 권고 2							
7.2 고용 정책과 고용 촉진에 관한 기타 기준	협약 3 권고 8				협약 3		권고 1	철회권고 7
8. 직업지도와 직업훈련	협약 2 권고 1	권고 2					권고 7	철회권고 2
9. 고용안정							권고 1	미결론협약 1 미결론권고 1
10. 임금	협약 3 권고 3	협약 2 권고 2						
<b>11. 근로시간</b>								
11.1 근로시간, 주휴, 유급휴가	협약 3 권고 3	협약 4 권고 1		협약 1 권고 1	협약 4 권고 2	협약 1		철회협약 4 철회권고 8

노동기준의 주제	유효성 기준1)							기타
	현행 기준	잠정적 기준	정보요 청기준	개정대 상기준	노후 기준	폐기 협약	대체 권고	
11.2 야간근로	협약 1 권고 1	협약 1	권고 1		협약 1	협약 2		철회권고 1 의정서 1
<b>12. 산업안전보건</b>								
12.1 일반규정(general provisions)	협약 3 권고 6				권고 1		권고 1	의정서 1
12.2 특정위험에 대한 보호	협약 6 권고 6			협약 1				적합성협약 4 적합성권고 6
12.3 특정활동분야에 대한 보호	협약 4 권고 4				협약 2		권고 2	
<b>13. 사회보장</b>								
13.1 포괄기준 (comprehensive standards)	협약 1 권고 2	권고 2						
13.2 상이한 사회보장 분야의 보호								
13.2.1 의료 및 상병급여	협약 1 권고 1	권고 1			협약 2 권고 1			
13.2.2 노령, 장애, 유족급여	협약 1 권고 1				협약 6			철회권고 1
13.2.3 산업재해급여	협약 1 권고 1	협약 1			협약 3 권고 3			
13.2.4 실업급여	협약 1 권고 1				협약 1 권고 1			철회권고 2
13.3.3 이주노동자를 위한 사회보장	협약 2 권고 1	협약 1 권고 1			협약 1			
<b>14. 모성보호</b>	협약 1 권고 1	협약 1			협약 1		권고 1	철회권고 1
<b>15. 사회정책</b>	협약 1 권고 2	협약 1	협약 1				권고 1	철회권고 2
<b>16. 이주노동자</b>	협약 2 권고 2	권고 1	권고 1			협약 1		철회협약 1 철회권고 4

비고 : 1) '현행 기준', '잠정적 기준' 등 유효성 기준 용어의 설명은 4장의 '2. 국제노동기준의 현황 : 유효성에 따른 분류'를 참고할 것

2) 네모 칸 안의 검은색 부분은 '핵심협약'과 '거버넌스협약'을 의미함.

자료 : ILO 홈페이지 (<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12030::NO::>, 방문일 2021.08.09.)

ILO에서 분류한 24개의 주제 중 핵심협약 및 거버넌스협약의 주제와 같지만 두 협약에 미포함된 전문협약을 1) 결사의 자유와 단체교섭 및 노사관계 기준, 2) 강제 노동, 3) 아동노동 철폐와 아동·청소년의 보호, 4) 차별금지, 5) 삼자협약, 6) 노동행정과 감독, 7) 고용정책과 고용증진, 8) 직업안내와 직업훈련 등으로 구분하고 있다. 이 8개의 주제에 해당하는 협약과 권고를 유효성 기준<sup>23)</sup>에 따라 분류하면 여전히 많은 수의 문서들이 이 주제에 해당됨을 알 수 있다. 가령 <표 III-6>의 ‘현행 기준’을 보면 아동노동 금지에서 핵심협약에 포함되는 2개 협약 외에 권고 2개(3.1 아동노동에 대한 핵심협약(과 권고)), 협약 3개와 권고 2개(3.2 아동과 청소년의 보호)가 존재하고 있다.

핵심협약과 거버넌스협약 분야를 제외한 나머지 전문협약의 분야는 9. 고용안정, 10. 임금, 11. 근로시간, 12. 산업안전보건, 13. 사회보장, 14. 모성보호, 15. 사회정책, 16. 이주노동자, 17. 후천성 면역결핍증, 18. 선원, 19. 어업인, 20. 항만 노동자, 21. 토착민과 부족민, 22. 특정 범주의 노동자 등 14개 분야로 노동기준 문서들을 분류하고 있다.

14개의 영역 중 노동기준이 가장 많이 제정된 분야가 근로시간, 주휴, 유급휴가 등 근로시간이고, 사회보장도 다른 분야에 비해 의료, 영역별로 세분화되어 있고 권고와 협약의 수도 상대적으로 많이 분포되어 있음을 알 수 있다. 선원에 대한 노동기준도 고용, 복지 등에 관한 많은 문서가 상대적으로 많이 제정되었음을 <표 III-6>은 보여주고 있다. 다음 절에서 자세히 살펴보겠지만 근로시간, 사회보장, 선원 등의 노동기준은 현재 실효적으로 발효 중인 기준, 즉 ‘현행 기준’(up-to-date conventions) 문서도 많지만 새로운 문서가 채택되어 공식적으로는 실행되고 있지만 실제로 적용되지 않는 ‘노후 기준’(outdated instruments)에 해당하는 문서들이 많음을 알 수 있다.

앞에서 설명한 것처럼 우리나라는 핵심협약 8개 중 7개, 거버넌스협약 4개

23) ‘유효성 기준’에 따른 국제노동기준의 분류와 그 의미에 대한 자세한 내용은 다음 절에서 자세히 서술될 것임.

중 3개를 비준한 상태이고 전문협약 178개 중 22개를 비준한 상태이다(〈표 III-3〉 참조). 우리나라의 협약 비준은 핵심협약과 거버넌스협약을 제외하면 일정한 주제나 흐름을 보여주지 못하고 상대적으로 중요도가 떨어지는 협약들이 주로 비준되었음을 알 수 있다. 특히 사회보장과 관련된 주요 협약은 하나도 비준하지 않은 상태이다. 한국의 이러한 비준 상태는 다음 절의 국제 비교에서 보듯이 한국의 경제력 수준에 비추어 볼 때 매우 낙후된 수준이다. 시기적으로 보면 김대중정부에서 핵심협약 3개(111호, 138호, 182호)를 포함하여 총 11개의 협약을 비준하였고, 그다음에 노무현 정부로 총 6개의 협약을 비준하였다. 문재인 정부에서는 핵심 협약 3개가 비준되었음은 앞에서 살펴보았다.

〈표 III-7〉 한국의 연도별 ILO 노동기준 비준 현황(21년 8월 기준)

비준한 협약	비준일	범주	정부
81호 근로감독협약, 1947 122호 고용정책협약, 1964 73호 선원 건강 검진, 1946	1992. 12. 9. 1992. 12. 9. 1992. 12. 9.	우선 우선 전문	노태우 정부
142호 직업 지도와 직업훈련, 1975 100호 동등 보수 협약, 1951 150호 노동 행정, 1978 160호 노동 통계, 1985	1994. 1. 21. 1997. 12. 8. 1997. 12. 8. 1997. 12. 8.	전문 핵심 전문 전문	김영삼 정부
111호 차별 금지(고용과 직업) 협약, 1958 138호 취업의 최저 연령에 관한 협약, 1973 144호 노사정 삼자협의 협약, 1976 159호 직업재활과 고용(장애인), 1983 19호 외국인 균등 대우(재해보상), 1925 156호 가족부양 남녀 노동자 동등 처우, 1981 182호 가혹한 형태의 아동노동 철폐 협약, 1999 26호 최저임금 결정기구, 1928 88호 고용 서비스 1948 131호 최저임금 결정, 1970 135호 노동자 대표 보호와 편의 제공, 1971	1998. 12. 4. 1999. 1. 28. 1999. 11. 15. 1999. 11. 15. 2001. 3. 29. 2001. 3. 29. 2001. 3. 29. 2001. 12. 27. 2001. 12. 27. 2001. 12. 27. 2001. 12. 27. 2001. 12. 27.	핵심 핵심 우선 전문 전문 전문 핵심 전문 전문 전문 전문	김대중 정부
53호 상선 근무자 자격, 1936 170호 화학물질, 1990 162호 석면, 1986	2003. 4. 11. 2003. 4. 11. 2007. 4. 4.	전문 전문 전문	노무현 정부

비준한 협약	비준일	범주	정부
185호 선원 신원 서류, 2003 155호 직업안전보건, 1981 187호 직업안전보건 증진 체계, 2006	2007. 4. 4. 2008. 2. 20. 2008. 2. 20.	전문 전문 전문	
2호 실업, 1919 47호 주 40시간, 1935 115호 방사선 보호, 1960 139호 직업암, 1974	2011. 11. 7. 2011. 11. 7. 2011. 11. 7. 2011. 11. 7.	전문 전문 전문 전문	이명박 정부
선원 보호(MLC), 2006	2014. 1. 9.	전문	박근혜 정부
29호 강제노동 협약, 1930 87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약, 1948 98호 단결권 및 단체교섭 원칙에 관한 협약	2021. 2. 26 국회 비준 동의안 의결	핵심 핵심 핵심	문재인 정부

자료 : 윤효원(2021) 표 2-2를 재구성함.

#### 4) ILO 협약 비준 실태 국제 비교

〈표 III-8〉은 ILO 187개 회원국들을 5개 지역별로 묶어 ILO의 평균 가입연도<sup>24)</sup>와 분야별 평균 협약 비준 건수를 비교한 표이다. 5개 지역 국가들의 ILO 회원국 가입 평균연도를 보면 아메리카 대륙의 35개국<sup>25)</sup>들이 평균 1950년으로 가장 빠른 것으로 나타났다.<sup>26)</sup> 유럽 51개국의 평균 가입연도는 아메리카 국가

24) 평균 가입연도는 각 지역에 속한 국가들의 ILO 가입연도를 단순 평균한 수치이다.

25) ILO 홈페이지에는 국가의 ILO 가입연도를 월, 일까지 정확히 표기하는데 소위 '비본토지역'(non-metropolitan territory)은 가입연도가 나타나 있지 않다. ILO 용어집에는 '비본토지역'을 "어느 정도의 자치와 자율성을 누리지만 외교 관계에서는 회원국 중앙정부에 의존하는 이전 식민지와 대체로 상응하는 영토적 실체"((ILO, 2021a)로 정의하고 있다. ILO 협약 비준의 주체는 국가이기 때문에 ILO 헌장 35조에서는 비본토지역을 관할하는 회원국이 비준한 협약을 해당 지역에 확대 적용할지 여부를 ILO 사무총장과 협의할 의무가 주어진다. 이 문제는 홍콩, 마카오같은 지역에 해당된다(Shin-ichi Ago, 1994). 〈표 III-8〉의 지역별 국가 수는 비본토지역을 제외하고 가입연도와 협약 비준수를 계산한 것이다(비본토지역은 가입연도는 표기되어 있지 않으나 비준 협약수는 제시되어 있다). 아프리카지역에서는 세인트헬레나 등 3개 지역, 아메리카지역에서는 영국령 버진아일랜드 등 15개 지역, 아시아·태평양지역에서는 홍콩, 마카오, 프랑스령 폴리네시아 등 10개 지역, 유럽지역에서는 영국령 지브롤터 등 5개 지역을 제외하였다.

들보다 9년 늦은 1959년으로 나타났는데 이는 유럽지역으로 분류된 동유럽과 중앙아시아 국가들의 가입연도가 늦었기 때문이다(소련 연방이 해체된 이후 동유럽 국가들이 1990년대 초반에 대거 ILO 회원국으로 가입하였다). 가령 우즈베키스탄은 1992년, 슬로바키아 1993년, 체코는 1993년에 ILO에 가입하였다. 유럽지역 다음으로 평균 가입연도가 빠른 지역은 아랍 11개국과 아프리카 54개국으로 각각 1964년과 1966년이 평균 가입연도로 나타났다. 상대적으로 사회보장제도의 성숙이 늦은 아프리카지역 국가들이지만 ILO 가입연도는 다른 지역 국가들에 비해 크게 뒤처지지 않았다. 아시아지역 36개국은 아프리카지역보다 평균 가입연도가 늦어 1970년으로 나타났다. 이렇게 보면 한국의 가입연도도 1991년으로 국제적으로 매우 뒤늦게 ILO 회원국으로 합류한 것이다.

협약 종류별로 지역별 비준 현황을 보면 유럽, 아프리카, 아메리카지역 국가들은 핵심협약 8개를 거의 비준한 것으로 나타났다. 상대적으로 아랍지역 국가와 아시아지역 국가들의 핵심 협약 비준이 각각 6.5개와 5.9개로 다른 지역보다 낮은 것으로 나타났다. 거버넌스협약도 핵심협약의 지역별 비준 상태와 유사한 경향을 보여 유럽, 아프리카, 아메리카지역의 평균 비준 협약 수가 아랍, 아시아·태평양 지역보다 많았다. 전문협약의 경우는 유럽지역 국가들이 평균 57.0개를 비준하여 다른 지역보다 비준 개수가 압도적으로 높고, 그 뒤를 이어 아메리카지역 38.7개, 아프리카지역 국가 25개 등으로 나타나고 있다. 아랍지역과 아시아·태평양 지역 국가들은 평균 18.5개와 14.8개의 전문협약을 비준한 상태이며 한국의 전문협약 비준 개수는 이들 지역 국가들보다 약간 높은 22개를 보여주고 있다. 반면 사회보장협약 8개<sup>27)</sup>의 비준 상태를 보면 한국은 하나의 협약도 비준

26) <표 III-8>을 구성한 개별 국가의 ILO 회원국 가입연도, 협약 종류별 가입 개수 등의 원자료는 이 보고서의 부록에 수록되어 있다(<부록 1> 국가별 ILO 협약 비준 상황 (2021년 8월 기준) 참조).

27) 사회보장 관련 협약 비준 수는 다음 8개 사회보장협약 중 비준한 개수를 의미한다. 사회보장의 최저기준에 관한 협약 1952(No.102), 의료 및 상병급여에 관한 협약 1969(No.130), 고용촉진 및 실업보호에 관한 협약 1988(No.168), 장애·노령·유족급여에 관한 협약 1967(No.128), 고용재해급여에 관한 협약 1964(No.121), 모성보호에 관한 협약 2000(No.



하지 않아 평균 1개 정도를 비준한 아프리카지역과 아메리카지역에 비해 뒤쳐진 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-8〉 지역별 ILO 평균 가입연도 및 비준 협약 수 비교 (2021년 8월 기준)

국가명	가입 연도 평균	비준협약 현황 및 개수			
		핵심협약 8개	거버넌스협약 4개	전문협약 178개 (사회보장협약 8개)	평균 비준 협약 수
아프리카 54개국	1966	7.9	2.4	25.0(1.0)	35.1
아메리카 35개국	1950	7.8	2.6	38.7(1.1)	49.1
아랍 11개국	1964	6.5	1.8	18.5(0.5)	26.6
아시아 36개국	1970	5.9	1.4	14.8(0.2)	22.2
유럽 51개국	1959	8.0	3.6	57.0(2.3)	68.6
한국	1991	7.0	3.0	22.0(0.0)	32.0

자료 : ILO 홈페이지 ILO 협약 비준 현황에서 필자가 재구성함.

전체적인 협약 비준 평균 건수는 유럽지역 국가들이 68.6개로 압도적으로 높고 그 다음이 아메리카 지역(49.1개), 아프리카 지역(35.1개), 아랍 지역(26.6개)의 순위를 보이고 아시아·태평양지역 지역이 평균 22.2개로 가장 낮게 나타났다. 한국은 32개의 협약을 비준하여 아시아·태평양지역 국가와 아랍국가들보다는 높지만 아프리카 및 아메리카지역 국가들의 평균 협약 비준 개수에도 못 미치는 것으로 나타났다.

183), 사회보장의 내외국인 균등처우에 관한 협약 1962(No.118), 사회보장의 권리 유지에 관한 협약 1982(No.157).

## 2. 국제노동기준의 현황 : 유효성에 따른 분류

### 1) 유효성의 기준

ILO 노동기준은 협약 190개, 권고 206개로 이루어진 방대한 문서로 구성되어 있다. ILO 노동기준은 처음부터 일관된 기준을 갖고 제정된 것이 아니라 그때그때의 노동 이슈에 대한 대응을 위해 만들어진 것이기 때문에 기준의 체계성과 일관성에 대한 문제가 끊임없이 제기되었다. 또한 1919년 ILO가 창립되고 창립 100주년이 지나면서 자본주의 사회의 산업, 노동구조가 변화함에 따라 시대에 맞지 않는 기준들이 상당히 존재하는 등 기존의 노동기준을 재정비해야 하는 문제도 대두되었다. 특히 100년 가까운 역사를 가진 기존의 문서 중에 여전히 유효한 기준과 개정되어야 할 기준, 그리고 사실상 기준으로서의 의미가 상실된 문서 등을 정리하는 문제가 주요한 쟁점이 되었다.

1960년대부터 ILO 내부에서 기존의 노동기준을 재정비해야 한다는 목소리가 나오기 시작했고, 1976년 프랑스 출신의 노동조합 활동가인 가브리엘 병트졸(Gabriel Ventejol)을 위원장으로 특별작업반(special working party)을 구성하였다. 그러나 병트졸그룹의 제안은 1984년 ILO 총회에서 보완할 것을 요구 받았고 그 후 병트졸그룹의 제안을 검토한 ILO 이사회는 1995년 까르티에(Cartier)를 위원장으로 하는 새로운 특별작업반을 구성하기로 하였고 이것이 카르티에위원회로 알려진 위원회이다. 까르티에위원회는 1995년부터 2002년까지 활동하면서 기존의 ILO 노동기준을 상이한 지위(different status)를 갖는 9개의 범주로 분류하자는 제안을 하였다(Lyutov, 2014:257-260). 까르티에위원회의 제안은 ILO 이사회에서 2015년 기존의 노동기준을 재검토하는 '노동기준 검토 기구'(SRM, Standards Review Mechanism)를 설치하고 기준의 재분류 임무를 부여했는데 이 기구는 노사정 대표로 구성되었다. 이 기구는 기존의 노동기준을 적합성(relevance), 노후성(obsolescence) 혹은 개정 필요성에 따

라 특정 범주로 기존 노동기준을 분류하는 것이다. 이러한 과정을 거쳐 기존 노동기준은 다음과 같은 지위로 재분류되었다.<sup>28)</sup>

첫째, “현행 기준(up-to date instruments)” : ‘현행 기준’의 지위는 ILO에 의해 발효 중인(in effect) 것으로 취급되는 개별 협약, 개별 협약에 대한 ‘의정서’<sup>29)</sup>(Protocol) 혹은 권고를 의미한다. ‘현행 기준’의 지위를 갖는 문서는 ‘노동기준 검토 기구’ 노사정 실무작업반(SRM tripartite working group)과 ILO 이사회에서 결정한 분류 범주이다. ‘현행 기준’으로 분류된 문서는 개별 국가의 보고의무를 포함하여 ILO의 ‘협약과 권고 적용에 관한 전문가위원회’(CEACR, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)에 의해 완전한 감독과 모니터링을 받는다. ‘ILO는 개별 국가의 모니터링에서 다른 현행 기준보다 핵심협약과 거버넌스협약에 높은 우선권을 부여하고 있다. ‘현행 기준’의 지위를 갖는 문서는 핵심협약 8개, 거버넌스 협약 4개 외에 제V장에서 자세히 살펴볼 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약’(102호 협약, 1952) 등 협약 79개(의정서 6개 포함)가 포함되어 있다<sup>30)</sup>. 현행 기준의 지위를 갖는 권고도 ‘사회보호최저선 권고’(202호 권고, 2012) 등 81개가 포함된다.<sup>31)</sup>

28) 기존 노동기준을 재분류한 각 문서의 지위에 대해서는 Lyutov(2014), ILO(2021b)의 용어집을 참고하여 정리하였다.

29) 의정서는 개별 협약 혹은 그 협약에 의한 의무를 확대하는데 추가적인 유연성을 부여한 절차적 장치(procedural device)를 의미한다. 의정서도 국제조약으로 인정받지만 독립적으로 존재하지 않고 개별 협약과 연계되어 있다. 협약과 마찬가지로 의정서도 비준받아야 한다. 의정서는 협약이 채택된 이후 조건의 변화에 적용하고 실무적인 문제점을 해결하는 데 도움을 주는 문서로 협약의 적합성을 높이는 역할을 한다. 특히 의정서는 특정한 이슈에 대해 기존 협약의 규정을 수정하거나 추가하여 이미 비준된 협약이 손상되거나 새로운 비준을 받아야 하는 상황을 막는 데 특히 적합하다.

30) 문서의 지위에 대한 설명은 Lyutov(2014)의 논문에서 인용한 것이지만 지위별 협약 및 권고의 개수에 대한 출처는 이 보고서의 <부록 2> ‘주제와 지위에 따른 ILO 노동기준 현황’을 바탕으로 계산한 것이다.

31) 문서의 지위별로 본 협약과 권고 등의 총수는 <표III-9>에 정리되어 있고, 개별 조약 및 권고의 지위는 <부록 2> ‘주제와 지위에 따른 ILO 노동기준 현황’에 상세하게 정리되어 있다.

둘째, “개정 대상 기준(instruments to be revised)”: 이 문서들의 지위는 개별 의정서 혹은 새 협약의 형태로 새로운 독립된 규정으로 수정이 예정된 협약과 권고를 의미한다. 이 지위를 갖는 문서들은 ‘청소년의 야간 근로에 관한 협약’(6호 협약, 1919) 등 협약 14개와 권고 7개가 있다.

셋째, “잠정적 기준(instruments with interim status)”: 이 지위는 회원국들이 현재까지 승인하지 않은 협약과 권고로 분류되는 문서를 의미한다. 잠정적 기준 지위로 분류된 문서는 ‘노동자들의 보상(농업)에 관한 협약’(12호 협약, 1921) 등이 포함된 16개 협약, 그리고 ‘의료서비스에 관한 권고’(69호 권고, 1944) 등을 포함한 18개 권고가 여기에 해당한다.

넷째, “정보 요청 대상 기준(request for information)”: 이 문서들은 문서의 적합성과 수정 필요성에 대한 전망에 관한 요청이 ILO 이사회 실무작업반에 제출된 협약과 조약들에 부여된 지위이다. 이 지위에 속한 문서는 ‘사회정책(비본토 지역)에 관한 협약’(82호 협약, 1947) 등 3개 협약과 ‘여성의 야간근로(농업부문)에 관한 권고’(13호 권고, 1921) 등 9개 권고가 해당한다.

다섯째, “보류 협약(shelved conventions)”: 이 문서들의 지위는 공식적으로는 실행되고 있으나(in force) ILO에 의해 추가적인 승인을 위해 보류된(closed) 협약을 의미한다. ILO는 이 협약의 적용에 대해서 회원국들에 어떤 보고도 요청하지 않는다. 통상 이 문서의 지위는 나중에 개정된 협약으로 대체될 협약에 주어진다. 현재 보류 협약으로 분류된 협약은 존재하지 않는다.

여섯째, “대체 권고(replaced recommendations)”: 이 문서들의 지위는 나중에 다른 ILO 문서들에 의해 대체된 권고를 의미한다. 현재 ‘대체 권고’의 지위를 갖는 권고는 ‘모성보호 권고’(95호 권고, 1952), ‘산업보건서비스 권고’(112호 권고, 1959) 등 19개이다.

일곱째, “노후 기준(outdated instruments)”: 이 문서들의 지위는 특정 이슈에 관한 새로운 문서가 채택되어 공식적으로는 실행되고 있지만 실제로는 적용되지 않는 조약과 권고를 의미하는데 60개의 협약과 25개의 권고가 여기에

해당된다. 사회보장 분야에서 1952년에 채택된 ‘모성보호협약’(103호 협약)이 여기에 해당되는데 2000년 183호 협약으로 새로운 ‘모성보호협약’이 채택되었다. 1969년에 ‘의료서비스와 상병급여 협약’(130호 협약)이 채택되어 1927년에 채택된 ‘질병보험(산업)협약’(24호 협약)도 노후기준의 지위로 분류되었다. 1934년에 채택된 ‘실업급여 권고’(44호 권고)도 1988년에 채택된 ‘고용증진과 실업보호에 관한 권고’(176호 권고)로 ‘노후 기준’으로 분류되었다.

여덟째, “철회 기준(withdrawn instruments)”: 이 문서의 지위는 시행되지 않는 협약 혹은 회원국의 비준 파기 통보(denunciation)로 더 이상 시행되지 않는 협약 그리고 오래되어 쓸모가 없는(obsolete) 것으로 판명되어 국제노동기준에서 제외된 권고에 부여된다. 이 지위는 현재 시행되고 있는 협약의 폐기를 의미하는 “폐기 협약”(abrogated conventions)과 구분된다. ‘철회 기준’ 지위가 부여된 문서는 1937에 채택된 ‘아동의 최저연령(비산업 고용) 협약’(60호 협약) 등 7개 협약과 1921년에 채택된 ‘모성보호(농업부문) 권고(12호 권고)’와 ‘폐질, 노령, 유족보험 권고’(43호 권고) 등 39개 권고이다.

아홉째, “폐기 협약(abrogated conventions)”: ILO 총회에서 시행되고 있는 협약이 오래되어 쓸모가 없어져 국제노동기준에서 제외된 문서를 의미한다. 이 지위가 부여되면 ILO와 회원국 사이에서 해당 협약에서 발생하는 모든 법적 효과가 완전히 종결된다. 즉, 그 협약을 비준한 회원국은 더 이상 보고를 제출하지 않아도 된다. ILO 감독기구도 해당 협약의 이행에 대한 조사를 요구하지 않는다. 현재 10개의 협약이 여기에 해당되는데 1934년에 채택된 ‘야간근로(여성) 협약’(41호 협약), 그리고 1930년대와 50년대에 걸쳐 채택된 토착민과 부족민에 관한 5개의 협약이 여기에 해당한다.

위와 같은 지위의 종류 외에도 해당 문서의 최종 결론에 도달하지 못한 미결론 기준(No conclusions) 문서, 적합성 판단을 위한 추가 조치가 필요한 문서(Requiring further action to ensure continued and future relevance) 등이 있다. 다음 절에서는 유효성 기준에 따른 국제노동기준의 현황을 보기로 한다.

## 2) 유효성 기준에 따른 문서 현황

앞에서 정리한 문서의 지위에 따라 국제노동기준의 유효성을 종합적으로 정리한 것이 <표 III-9>이다. 이 표는 국제노동기준 402개를 종합적으로 정리한 것이지만 ILO는 개별 조약과 개별 문서의 유효성을 문서의 지위와 그 지위가 결정된 근거를 ‘노동기준 검토: 지위에 대한 의사결정’(Standards Reviews: Decisions on Status)이라는 제목으로 홈페이지에 게재해 놓고 있다. 가령 1919년에 채택된 ‘모성보호협약’(3호 협약)은 문서의 지위가 ‘잠정적 기준’으로 분류되어 있고 그 근거는 카르띠에위원회의 제안에 근거하여 ILO 이사회에서 결정했으며 후속 조치로서 ‘노동기준 검토 기구 노사정 실무작업반’(SRM TWG)에서 나중에 검토될 것이라는 점을 명기해 놓고 있다. 또한 1957년에 채택되어 ‘핵심협약’으로 인정되고 있는 ‘강제노동폐지 협약’(105호 협약)의 문서 지위는 ‘현행 기준’이고 이는 카르띠에위원회의 제안에 근거하여 ILO 이사회에서 결정했음을 명기해 놓고 있다<sup>32)</sup>.

<표 III-9>에 의하면 국제노동기준 400개 중 154개에 이르는 협약과 권고가 ‘현행 기준’으로 분류되어 38.5%로 가장 높은 비율을 기록하고 있다. ILO에 의하면 현재 시행되고 있는 협약(Conventions in force)은 총 171개인데, 이 중 ‘현행 기준’ 지위를 가진 협약은 의정서 6개를 포함 총 79개 협약이다. ‘현행 기준’에는 권고 81개도 포함되어 있다. ‘현행 기준’ 다음으로 많은 지위는 ‘노후 기준’으로 협약 60개, 권고 25개가 이 지위로 분류되어 약 21.3%를 차지하고 있다. 그리고 사실상 국제노동기준의 효력이 상실된 것으로 볼 수 있는 ‘철회 기준’ 문서가 협약 7개, 권고 38개로 45개를 차지하고 있으며 ‘폐기 협약’은 10개 협약에 이르고 있다. ‘철회 기준’과 ‘폐기 협약’을 합치면 55개의 문서가 실제로 효력이 중지된 것으로 전체 문서의 13.8%를 차지하고 있다.

32) ILO 홈페이지 (<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12040:0::NO:::> 방문일 2021.8.11.)

〈표Ⅲ-9〉 유효성에 따른 노동기준의 분류 (2021.08.15. 기준)

협약 및 권고 유효성 분류 기준	문서의 수	
		협약
현행 기준 (Up-to-date instrument)	권고	81
	의정서	6
	합계	154
	협약	16
잠정적 기준 (Instrument with interim status)	권고	18
	합계	34
	협약	3
정보요청 대상 기준 (Request for information)	권고	9
	합계	12
	협약	7
철회 기준 (Withdrawn)	권고	38
	합계	45
	협약	14
개정 대상 기준 (Instrument to be revised)	권고	7
	합계	21
	협약	60
노후 기준 (Outdated instrument)	권고	25
	합계	85
	협약	10
폐기 협약 (Abrogated Conventions)	권고	0
	합계	10
	협약	0
대체 권고 (Replaced Recommendations)	권고	19
	합계	19
	협약	1
미결론 기준 (No conclusions)	권고	1
	합계	2
	협약	4
적합성 판단을 위한 추가 조치가 필요한 문서 (Requiring further action to ensure continued and future relevance)	권고	6
	합계	10
	협약	2
미심사 최종협약 (Final Article Convention, not examined)	권고	0
	합계	2
	협약	190
합계	권고	204
	의정서	6
	합계	400

출처: ILO 홈페이지 (<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12030:::NO:::>) (최종접속일 2021.08.15.)







제 4 장

# 사회보장 관련 ILO 기준







## 제4장

# 사회보장 관련 ILO 기준



### 1. 사회보장 기준 제정의 역사적 흐름

ILO가 창립 이후 채택한 사회보장 관련 노동기준은<sup>33)</sup>은 협약 24개, 권고 23개이다. ILO의 사회보장 기준 제정의 역사적 흐름은 두 단계로 구분하는 시각과 세 단계로 구분하는 시각이 있다. 두 단계로 구분하는 시각은 활동이 거의 중지되었던 제2차 세계대전을 전후로 하여 창립부터 1939년까지 주로 사회보험을 통해 노동자를 보호한다는 생각에 기초해 문서가 만들어진 단계와 1944년 제정된 ‘소득보장 권고’(67호 권고)와 ‘의료보장 권고’(69호 권고)를 기점으로 사회보장에 대한 관점과 활동이 넓어진 단계로 나누어 보는 시각이다 (ILO, 1989a:163-164).

최근의 ILO 문헌에서는 새로 채택된 기준 등 시대적 변화를 반영하고 사회보장 관련 협약이 채택되었을 당시 사회보장 접근법에 따라 사회보장 기준 제정 단계를 세 단계(시기)로 분류하고 있는데, 사회보장의 최저기준에 관한 협약(102호 협약)<sup>34)</sup>이 제정된 1952년을 분수령으로 보고 있다(ILO, 2019b:7-8). 첫 번째 시기는 1919년 ILO 창립 시기부터 제2차 세계대전 종전까지의 시기에 채택된 문서에 상응하는 시기이다. 이 시기의 사회보장기준은 특정 분야의 사회적 위험

33) <표Ⅲ-6> ‘주제별 전문협약의 종류와 유효성 기준에 의한 분류’에서 보듯이 ILO에서는 모성보호를 사회보장 분야와 독립된 분야로 분류한다. 이 보고서에서는 모성보호를 사회보장의 범주에 포함해 논의하기로 한다.

34) 1952년의 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약’과 2012년의 ‘사회보호최저기준 권고’는 ILO 사회보장 역사에서 기념비적인 문서로 인정받고 있다. 이 두 종류의 문서에 대해서는 제V장에서 상세하게 다룰 것이다.

과 이에 대응하는 급여에 대하여 강제 사회보험을 설립하여 대응하고, 산업의 주요 분야와 주요 범주의 노동자를 포괄하는 데 초점이 맞추어졌다.

두 번째 시기는 다양한 ‘사회적 보호제도’(social protection schemes)를 모든 사고를 포괄하고 모든 노동자에게 사회보장 적용 범위를 확대하는 단일한 사회보장체계 내로 통합하고 조정하는 것을 목적으로 하는 기준 제정의 시기이다. 이런 새로운 개념은 1952년에 제정된 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약’(102호 협약)에 반영되어 있다.

기준 제정의 세 번째 시기는 ‘102호 협약’ 이후에 채택된 문서들에 상응한다. 이 시기의 문서들은 ‘102호 협약’을 모델로 하여 적용인구의 범위와 급여 수준에 대해 높은 보호 수준을 설정하고, 첫 번째 시기에 만들어진 기준들을 수정한다. 2012년에 채택된 ‘사회보호최저선 권고’(202호 권고)는 “보편적 사회보장 적용 범위와 포괄적 체계”(universal social security coverage and comprehensive systems)로 지칭할 수 있는 것으로 ILO의 사회보장 기준설정에서 새로운 단계가 시작된 것으로 보고 있다. 202호 권고는 인간의 사회보장에 대한 권리를 실현할 목적으로 사회의 모든 구성원에게 점진적으로 적용 범위를 확대하는 것을 목표로 하고 있다.

## 2. ‘102호 협약’이전의 사회보장 기준

‘102호 협약’이 제정된 1952년 이전까지 ILO에서 채택한 사회보장 협약 및 권고는 선원관련 협약을 제외하면 1919년의 ‘출산보호 협약’(3호 협약)을 시발로 <표IV-1>에서 보는 것처럼 17개의 협약이 제정되었다. 이 중 사회보장 전체를 포괄하는 일반 기준에 관한 협약은 제정되지 않았으며, 출산급여에서 3호 협약 1개, 고용재해에서 ‘노동자보상(농업)협약’(12호 협약, 1921) 등 5개, 노령·장애·유족급여에서 ‘노령보험(산업 등)협약’(35호 협약, 1933) 등 7개, 의료와 상병급여에서 ‘상병보험(산업) 협약’(24호 협약, 1927) 등 2개로 총 16개의

협약이 제정되었다. 반면 권고의 경우는 유명한 ‘소득보장 권고 (Income Security Recommendation)’(67호 권고, 1944)와 ‘의료보장 권고 (Medical Care Recommendation)’(69호 권고, 1944) 등 4개가 채택되었다.

1952년까지는 ILO에서 사회보장 관련 협약 17개, 권고 4개가 채택되었으나 이 문서의 대부분은 102호 협약과 <표IV-2>에 제시된 후속 협약의 제정으로 효력을 잃은 상태이다. <표IV-1>을 보면 협약 중에는 ‘출산보호협약’(3호 협약, 1919)을 제외하면 고용재해, 노령·유족·장애에 관한 협약 및 의료와 상병급여에 관한 협약 대부분이 ‘노후 협약’, 즉 앞에서 설명한 것처럼 특정 주제에 대한 새로운 문서가 채택되어 공식적으로는 시행되고 있지만 실제로는 적용되지 않는 기준으로 분류되어 있다.

권고에서는 ‘소득보장 권고’와 ‘의료보장 권고’ 등 두 개의 중요한 문서의 채택이 있었다. ‘소득보장 권고’는 1952년 이전에 채택된 문서 중 지금도 유일하게 효력이 인정되는 ‘현행 기준’으로 분류되고 있다. ‘의료보장 권고’는 ‘잠정적 기준’으로 분류되어 있다. 2개의 권고를 제외한 ‘실업급여 권고’ 1934 (No.44) 등 4개의 권고는 ‘노후 기준’으로 분류되어 실제적으로는 사회보장기준으로서 효력을 잃은 상태에 있다.

**<표 IV-1> 1952년 ‘102호 협약’ 이전 ILO의 사회보장 관련 협약 및 권고**

		협약	권고
일반 기준			소득보장 권고, 1944(No.67) (현행 기준)
분야별 기준	출산	출산보호협약, 1919(No.3) (잠정적 기준)	출산보호(농업)권고, 1921(No.12) (철회 기준)
	고용재해	노동자보상(농업)협약, 1921(No.12) (잠정적 기준) 노동자보상(재해)협약, 1925(No.17) (노후 기준) 노동자보상(직업병) 협약, 1925(No.18) (노후 기준)	노동자보상(재판관할)권고, 1925(No.23) (노후 기준) 균등처우(재해보상)권고, 1925(No.25) (잠정적 기준)

		협약	권고
분야별 기준		균등처우(재해보상) 협약, 1925(No.25) (노후 기준) 노동자보상(직업병)개정협약, 1934(No.42) (노후 기준)	
	노령·장애·유족	노령보험(산업등) 협약, 1933(No.35) (노후 기준) 노령보험(농업) 협약, 1933(No.36) (노후 기준) 장애보험(산업등) 협약, 1933(No.37) (노후 기준) 장애보험(농업) 협약, 1933(No.38) (노후 기준) 유족보험(산업등) 협약, 1933(No.39) (노후 기준) 유족보험(농업) 협약, 1933(No.40) (노후 기준)	
	의료·상병	상병보험(산업) 협약, 1927(No.24) (노후 기준) 상병보험(농업) 협약, 1927(No.25) (노후 기준)	의료보장 권고, 1944(No.69) (잠정적 기준)
	실업	실업급여 협약, 1934(No.44) (노후 기준)	실업급여 권고, 1934(No.44) (노후 기준)

비고 : 선원과 관련된 사회보장 협약과 권고는 제외된 것임.

출처 : 이 보고서의 <부록 2> '주제와 지위에 따른 ILO 노동기준 현황'에서 재구성

### 3. '102호 협약' 이후의 사회보장 기준

'사회보장의 최저기준에 관한 협약'(102호 협약)은 제V장에서 자세히 설명하겠지만 ILO의 사회보장 기준은 물론 세계 사회보장 역사에서도 기념비적인 역할을 한 ILO의 대표적 협약 중의 하나이다. 102호 협약은 당시로서는 의료, 소득, 실업, 산재 등 모든 사회보장 영역을 포괄하는 일관된 틀을 만들었다는 점, 그리고 사회보장의 인구적용 범위와 현금급여의 소득대체율과 의료 등 현물

급여의 급여범위 등 급여 수준에서 적용 가능한 구체적인 최저기준을 제시했다는 점에서 획기적인 의미가 있다.

‘102호 협약’ 이후의 사회보장 관련 협약이나 권고는 모두 ‘102호 협약’을 기본으로 기준을 상향 조정하는 방식으로 이루어졌다. <표 IV-2>는 ILO에서 사회보장 분야의 ‘현행 기준’으로 제시한 협약과 권고를 제시한 것이다. 통상 ILO에서 사회보장 관련 기준이란 이 표에 제시된 15개의 협약과 권고를 의미하며 다음 장부터 분석할 ILO 사회보장의 기준도 15개 기준을 대상으로 한다.

이 표에서 보듯이 1952년 102호 협약이 채택된 이후 102호 협약에서 설정한 9대 사회보장 급여별로 의료·상병급여(‘의료 및 상병급여에 관한 협약’(130호 협약, 1969) 및 ‘권고’(134호 권고, 1969), 실업급여(‘고용촉진 및 실업보호에 관한 협약’(168호 협약, 1988)과 ‘권고’(176호 권고, 1988), 연금제도에 해당하는 ‘장애·노령·유족급여(‘장애·노령·유족급여에 관한 협약’(128호 협약, 1967) 및 ‘권고’(131호 권고, 1967), 고용재해(‘고용재해급여에 관한 협약’(121호 협약, 1964)과 ‘권고’(121호 권고, 1964), 그리고 출산(‘모성보호에 관한 협약’(103호 협약, 1952)과 ‘권고’(191호 권고, 2000)등 5대 영역에서 102호 협약의 적용 범위 기준과 급여수준을 상향 조정하는 협약과 권고가 2개씩 총 10개의 기준이 채택되었다.

사회보장 관련 협약에는 이주노동자들의 사회보장 적용 기준을 규정한 협약과 권고도 3개가 채택되었다. 1962년에 ‘사회보장의 내외국인 균등처우에 관한 협약’(118호)이 채택되었고 118호 협약을 상향 조정한 ‘사회보장의 권리 유지에 관한 협약’이 157호 협약으로 1982년에 채택되었다.

ILO의 사회보장 관련 협약 중에서 가장 최근에 국제적인 주목을 받고있는 것이 2012년 ILO 총회에서 만장일치로 채택된 ‘사회보호최저선 권고’(202호 권고, 2012)이다. 제V장에서 보겠지만 202호 권고는 변화된 산업구조와 노동시장 구조에서 정규직을 넘어 모든 형태의 고용에 대한 사회보장의 최저선을 국제적으로 확립하려는 ILO의 새로운 시도에 해당한다.

**〈표 IV-2〉 ‘102호 협약’ 이후 사회보장 관련 협약 및 권고 현황 (2021년 8월 기준)**

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장의 최저기준에 관한 협약, 1952 (No.102) The Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)</li> <li>• 사회보호최저선 권고, 2012 (No. 202) The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)</li> </ul>
의료 · 상병	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료 및 상병급여에 관한 협약, 1969 (No.130) The Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No. 130)</li> <li>• 의료 및 상병급여에 관한 권고, 1969 (No.134) The Medical Care and Sickness Benefits Recommendation, 1969 (No. 134)</li> </ul>
실업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용촉진 및 실업보호에 관한 협약, 1988 (No.168) The Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168)</li> <li>• 고용촉진 및 실업보호에 관한 권고, 1988 (No.176) The Employment Promotion and Protection against Unemployment Recommendation, 1988 (No. 176)</li> </ul>
장애 · 노령 · 유족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장애·노령·유족급여에 관한 협약, 1967 (No.128) The Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 (No. 128)</li> <li>• 장애·노령·유족급여에 관한 권고, 1967 (No.131) The Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation, 1967 (No. 131)</li> </ul>
고용 재해	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용재해급여에 관한 협약, 1964 (No.121) The Employment Injury Benefits Convention, 1964 (No. 121)</li> <li>• 고용재해급여에 관한 권고, 1964 (No.121) The Employment Injury Benefits Recommendation, 1964 (No. 121)</li> </ul>
출산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모성보호에 관한 협약, 2000 (No.183) The Maternity Protection Convention, 2000, (No. 183)</li> <li>• 모성보호에 관한 권고, 2000 (No.191) The Maternity Protection Recommendation, 2000 (No. 191)</li> </ul>
이주 노동자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장의 내외국인 균등처우에 관한 협약, 1962 (No.118) The Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)</li> <li>• 사회보장의 권리 유지에 관한 협약, 1982 (No.157) The Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)</li> <li>• 사회보장의 권리 유지에 관한 권고, 1983 (No.167) The Maintenance of Social Security Rights Recommendation, 1983 (No. 167)</li> </ul>

비고 : 1952년 이후 채택된 조약 중 새로운 조약이 만들어진 경우를 제외함(모성보호).

출처 : ILO, Up to date ILO Social Security Conventions and Recommendations (방문일 2021.07.30.)



## 4. 사회보장 관련 협약 비준 현황

### 1) '102호 협약'비준 현황

‘사회보장의 최저기준에 관한 협약(102호 협약, 1952)은 ILO 사회보장기준의 핵심적 기초가 되는 문서로서 <표 IV-2>에 제시된 ‘102호 협약’ 이후의 사회보장 관련 협약과 권고는 모두 102호 협약을 기초로 하고 있다<sup>35)</sup>. ‘102호 협약’은 1952년 6월 28일 제35차 ILO 총회에서 채택되어 1955년 4월 27일부터 발효가 되었다.

2021년 8월 기준으로 ILO 187개 회원국 중 31.6%에 이르는 59개국이 102호 협약을 비준한 상태이다. <표 IV-3>에서 보는 것처럼 ‘102호 협약’ 비준국 중 OECD 회원국은 26개국이고 비회원국이 33개 국가이다. OECD 38개 회원국 중 ‘102호 협약’을 비준한 26개국은 스웨덴, 노르웨이 등으로 68.4%에 이르고 있다. OECD 회원국 중 ‘102호 협약’을 비준하지 않은 국가는 우리나라를 포함하여 캐나다, 미국, 핀란드 등 12개국이다<sup>36)</sup>.

‘102호 협약’을 비준한 연도를 보면 전체 비준국의 평균 연도가 1986년으로 나타났고, OECD 회원국들은 1970년, 비회원국은 1997년으로 나타났다. 가장 먼저 ‘102호 협약’을 비준한 국가는 스웨덴으로 1953년, 노르웨이와 영국이 1954년 이 협약을 비준하였다. 대부분의 서유럽 국가들은 50년대와 60년대에 ‘102호 협약’을 비준하였고 일본은 1976년에 비준하였다. OECD 비회원국 중에는 세네갈, 니제르 등 아프리카 국가들이 1960년대 이 협약을 비준하였고 2000년대에 들어와서도 브라질, 아르헨티나 등 남미 국가, 세르비아, 불가리아 등 구동구권 국가 등을 중심으로 19개국이 ‘102호 협약’을 비준하였다. 러시아

35) ‘102호 협약’의 성립과정과 주요 내용은 제V장에서 자세히 다룰 것이다.

36) 미비준 12개국은 한국, 미국, 캐나다, 핀란드, 호주, 뉴질랜드, 헝가리, 칠레, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 콜롬비아 등임.

는 2019년 이 협약을 뒤늦게 비준하였다.

‘102 협약’은 의료, 상병급여, 실업급여 등 9가지 급여의 인구 적용 범위와 소득대체율에 관한 최저기준을 규정하고 있는데 최소 비준 조건은 제1부의 일반 규정과 9개 급여 중 3개를 비준하여야 한다.<sup>37)</sup> 독일, 벨기에, 포르투갈, 리비아, 브라질 등 8개국이 9개 급여 모두를 비준하였고 이스라엘과 이탈리아는 3개 급여만을 비준한 상태이다. 급여별로는 노령급여(연금)의 비준 국가수가 54개국으로 가장 많고 출산급여, 유족급여, 의료와 상병급여, 고용재해급여의 비준국수가 40-44 개국에 이르고 있다. 가장 적은 수의 비준을 보이는 급여는 실업급여로 59개 비준국 중 28개국만이 비준하였다.

〈표 IV-3〉 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약’(102호 협약)  
국가별 비준 현황 (21년 3월 현재)

국가명	비준일	2부	3부	4부	5부	6부	7부	8부	9부	10부	계	A B C
		의 료 급 여	상 병 급 여	실 업 급 여	노 령 급 여	고 용 재 해 급 여	가 족 급 여	출 산 급 여	장 애 급 여	유 족 급 여		
OECD 회원국 (26개국)												
스웨덴	1953	○	○	○		○	○	○			6	AC
노르웨이	1954	○	○	○	○	○	○				6	BC
영국	1954	○	○	○	○		○			○	6	
덴마크	1955	○		○	○	○			○		5	
그리스	1955	○	○	○	○	○		○	○	○	8	
이스라엘	1955				○	○				○	3	
이탈리아	1956				○		○	○			3	
독일	1958	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	ABC
벨기에	1959	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	A

37) 자세한 내용은 제V장의 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약’ 급여 내용을 참조.

국가명	비준일	2부	3부	4부	5부	6부	7부	8부	9부	10부	계	A B C
		의 료 급 여	상 병 급 여	실 업 급 여	노 령 급 여	고 용 재 해 급 여	가 족 급 여	출 산 급 여	장 애 급 여	유 족 급 여		
아이슬랜드	1961				○		○		○		3	
멕시코	1961	○	○		○	○		○	○	○	7	
네덜란드	1962	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	ABC
룩셈부르크	1964	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	AC
아일랜드	1968		○	○						○	3	
오스트리아	1969	○		○	○		○	○			5	B
코스타리카	1972	○			○	○	○	○	○	○	7	
프랑스	1974	○		○	○	○	○	○	○		7	
터키	1975	○	○		○	○		○	○	○	7	
일본	1976		○	○	○	○					4	A
스위스	1977				○	○	○		○	○	5	B
스페인	1988	○	○	○		○					4	
체코	1990	○	○		○		○	○	○	○	7	BC
슬로베니아	1992	○	○	○	○	○		○		○	7	A
슬로바키아	1993	○	○		○		○	○	○	○	7	BC
포르투갈	1994	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	
폴란드	2003	○			○		○	○		○	5	
회원국 계	1970(평균)	20	17	16	23	18	17	17	15	17	160	
OECD 비회원국 (33개국)												
페루	1961	○	○		○			○	○		5	
세네갈	1962					○	○	○			3	A
니제르	1966				○	○	○	○			4	
모리타니아	1968				○	○	○		○	○	5	
바베이도스	1972		○		○	○			○	○	5	B
크로아티아	1972	○	○	○	○	○		○		○	7	A
에콰도르	1974		○		○	○			○	○	5	ABC



〈표 IV-2〉에서 본 것처럼 ‘102호 협약’이 채택된 이후 인구적용 범위와 소득 대체율을 최저기준에서 상향 조정한 ‘130호 협약’, ‘168호 협약’ 등 사회보장 분야별 협약들이 채택되었다. 상향 조정된 협약들을 개별 국가가 비준한 경우는 ‘102호 협약’의 해당 급여가 적용 제외된다. 가령 독일과 네덜란드는 ‘121호 협약’(고용재해급여)과 ‘130호 협약’(의료·상병급여)의 비준으로 ‘102호 협약’의 고용재해급여(6부)와 상병급여(3부)가 적용 제외되었고, ‘128호 협약’(장애·노령·유족급여)의 비준으로 ‘102호 협약’의 관련 급여(노령, 장애, 유족급여)는 적용 제외를 받게 된다. 따라서 분야별 사회보장협약을 비준한 국가는 해당 협약에 상응하는 ‘102호 협약’의 급여를 비준하지 않아도 된다. 가령 노르웨이는 ‘102호 협약’의 장애급여와 유족급여를 비준하지 않았지만 ‘102호 협약’보다 높은 기준을 제시한 ‘128호 협약’(노령·장애·유족)을 비준하였기 때문에 노르웨이는 사실상 ‘102호 협약’의 장애급여와 유족급여를 비준한 것에 해당된다.

## 2) ‘102호 협약’이후 협약 비준 현황

〈표 IV-4〉는 ‘102호 협약’이 제정된 이후 사회보장 기준을 상향시킨 분야별 협약의 비준 상태를 정리한 것이다. 먼저 비준국 수를 보면 ‘모성보호에 관한 협약’(183호 협약, 2000)이 39개국으로 가장 많은 수의 비준을 보여주고 있고(비준율 20.9%), ‘사회보장의 내외국인 균등 처우에 관한 협약’(118호, 1962)이 38개국(비준율 20.3%), ‘121호 협약’(고용재해) 24개국(비준율 12.8%), ‘130호 협약’(의료 및 상병급여) 16개국의 순서를 보인다. ‘사회보장의 권리유지에 관한 협약’(157호 협약, 1982)은 2개국만이 비준하고 있다(비준율 1.1%).

〈표 IV- 4〉 ‘102호 협약’ 이후 사회보장 관련 협약별 비준국 수 현황  
(2021년 8월 기준)

협약 명칭	OECD 회원국		비 OECD 회원국		총 비준 국가수	
	비준국 수 (비준율)	평균 비준 년도	비준국 수 (비준율)	평균 비준 년도	비준국 수 (비준율)	평균 비준 년도
• 의료 및 상병급여에 관한 협약, 1969 (No.130)	11 (28.9%)	1984	5 (3.4%)	1977	16 (8.6%)	1982
• 고용촉진 및 실업보호에 관한 협약, 1988 (No.168)	5 (13.2%)	1994	3 (2.0%)	1997	8 (4.3%)	1995
• 장애·노령·유족급여에 관한 협약, 1967 (No.128)	10 (26.3%)	1980	7 (4.7%)	1975	17 (9.1%)	1978
• 고용재해급여에 관한 협약, 1964 (No.121)	10 (26.3%)	1975	14 (9.4%)	1981	24 (12.8%)	1978
• 모성보호에 관한 협약, 2000 (No.183)	13 (34.2%)	2008	26 (17.4%)	2011	39 (20.9%)	2010
• (모성보호협약(개정), 1952 (No. 103))	11	1976	30 (20.1%)	1983	41 (21.9%)	1981
• 사회보장의 내외국인 균등처우에 관한 협약, 1962 (No.118)	11 (28.9%)	1968	27 (18.1%)	1973	38 (20.3%)	1972
• 사회보장의 권리 유지에 관한 협약, 1982 (No.157)	2 (5.3%)	1985	2 (1.3%)	2002	2 (1.1%)	1993

비고: 비준율은 해당 협약을 비준한 비준국수를 OECD 회원국(38개국), 비OECD 회원국(149개국), 그리고 ILO 회원국 전체(187개국)로 나눈 값임.

개별 협약에 대한 평균 비준 연도를 보면 ‘118호 협약’(내외국인 균등처우)의 평균 비준 연도가 1972년으로 가장 빠르고 ‘128호 협약’(장애·노령·유족급여)이 1978년이며 8개국이 가입한 ‘168호 협약’(고용 및 실업보호)이 비교적 늦은 1995년으로 나타났다. 평균 비준 연도가 가장 늦은 협약은 ‘183호 협약’(모성보호)으로 2010년이다. 이 협약은 1952년도의 ‘모성보호협약’(평균 비준 연도 1981년)을 대체한 협약이기 때문에 실제로 다른 협약보다 회원국들의 평균 비준 연도가 빠른 협약에 해당한다.

OECD 회원국들의 분야별 사회보장 협약 비준율은 상대적으로 높지 않은 것으로 나타났다. 2000년에 채택된 '모성보호에 관한 협약'(183호 협약)을 비준한 OECD 회원국은 13개로 가장 많으나 비준율은 34.2%에 지나지 않았다. 나머지 협약들도 비준국 수가 10개 내외로 비준율이 26%~29%대에 머물러 있다. '고용촉진 및 실업보호에 관한 협약'(168호 협약)과 '사회보장의 권리 유지에 관한 협약'(157호 협약)은 비준국 수가 5개국과 2개국에 불과한 것으로 나타났다.








제 5 장

사회보장 최저기준 :  
‘102호 협약’과 ‘202호 권고’







## 사회보장 최저기준 : '102호 협약'과 '202호 권고'

전술했듯이 ILO의 사회보장 기준은 '사회보장의 최저기준에 관한 협약'(102호 협약)의 채택이 분수령을 이룬다. 1952년 '102호 협약'이 채택된 이후 2000년 '모성보호에 관한 협약'과 '권고'('183호 협약' 및 '191호 권고')가 채택되기까지 7개의 사회보장 관련 협약과 6개의 권고 등 13개의 기준이 채택되었는데(〈표Ⅳ-2〉 참조), 이 기준들은 모두 '102호 협약'의 기본 골격을 확대 적용한 성격을 갖고 있다.

2000년 이후는 별도의 사회보장 기준이 채택되지 않다가 제Ⅱ장에서 서술한 것처럼 2008년 글로벌 금융위기 이후 소득 양극화, 비정규직 등 불안전 취업층의 급증으로 공식부문 노동자들을 주 대상으로 설정된 기존의 ILO 사회보장기준의 한계가 드러나고, 동시에 개발도상국에 산업화된 국가의 사회보장모델을 이식하려는 데 초점을 맞춘 ILO의 접근법이 한계에 부딪히면서 새로운 형태의 사회보장 기준을 설정하려는 움직임이 나타났고 이러한 움직임의 결정체가 2012년 '사회적 보호의 최저선에 관한 권고'('202호 권고')로 나타난 것이다(Cichon, 2013). 따라서 '202호 권고'는 사회보장의 최저수준 보장이라는 '102호 협약'의 문제의식과 궤를 같이하지만 비공식고용 종사자들을 위한 다양한 형태의 사회보장제도의 필요성과 방식에 대한 가이드라인을 담았다는 의미에서 후기산업사회의 노동시장구조, 그리고 공식노동시장이 취약한 개발도상국의 실정을 반영한 새로운 형태의 최저기준이라 할 수 있다. 이 장에서는 '102호 협약'과 '202 권고'의 주요 내용과 의미를 분석해 보기로 한다.

## 1. ‘사회보장의 최저 기준에 관한 협약’(102호 협약)

### 1) 성립 배경: ‘소득보장 권고’와 ‘의료보장 권고’

1952년에 채택된 ILO의 ‘102호 협약’, 즉 ‘사회보장 최저기준에 관한 협약’(Social Security (Minimum Standards) Convention)은 ILO의 사회보장 역사에서 기념비적인 위치를 점하고 있다. ‘102호 협약’은 ILO의 ‘핵심 협약’이나 ‘거버넌스 협약’에는 포함되어 있지 않지만 2012년 ‘사회보호최저선 권고’(‘202호 권고’)가 제정되기 전까지 거의 60년간 ILO 사회보장기준의 기본 틀을 이루었고, 각국의 사회보장 발전에 상당한 영향을 미쳤다는 점에서 상당히 중요한 문서이다. 또한 ‘102호 협약’은 1961년에 채택된 ‘유럽사회헌장’(European Social Charter)에서 이 협약의 준수 규정이 포함될 정도로 국제적 영향력을 행사했을 뿐만 아니라, 1964년에 채택되어 1968년부터 발효된 ‘유럽 사회보장법전’(European Code of Social Security)의 형성과정에서 모델로 기능하는 등 국제사회에서 사회보장의 핵심 기준으로 사용되었다.

‘102 협약’ 제정 이전 ILO의 사회보장 확대 노력은 주로 공식부문의 노동자를 대상으로 사회보험의 확대 적용에 초점을 맞추었으며 <표IV-1>에서 보는 것처럼 17개의 협약과 4개의 권고가 제정되었다. ‘102호 협약’의 탄생은 창립부터 지속된 ILO의 사회보장에 대한 관심과 활동의 결과이지만 직접적인 계기를 이룬 것은 1944년에 필라델피아선언과 함께 채택된 ‘소득보장 권고’(67호 권고)와 ‘의료보장 권고’(69호 권고)이다. 두 권고를 관통하는 핵심적인 원리는 “소득보장과 의료보장서비스가 사회보험과 공공부조의 혼합을 통해 전체 인구에게 확대되어야 한다는 보편주의 적용 범위라는 원리”로 “포괄적인 사회보장체계의 청사진 (blueprint for comprehensive social security systems)”을 제시한 것이다 (ILO, 2019b: 15). ‘소득보장 권고’ 부속서 17조에는 소득보장의 보편주의를 “사회보험은 노동자와 자영자 및 그들의 피부양자를 포함하여 모두에게 그들이

노출되는 사고에 대해 적절한 보호를 하여야 한다”라고 표현하고 있고, ‘의료보장 권고’ 제8조에서는 “의료보장서비스는 소득 활동과 관계없이 공동체 전원을 포괄하여야 한다”라고 의료보장의 보편주의 적용원칙을 표현하고 있다.

또한 ‘소득보장 권고’에서는 강제 사회보험에서 포괄해야 하는 사고들을 질병, 출산, 폐질(invalidity), 노령, 주 소득자의 사망, 실업, 긴급한 지출, 그리고 고용재해 등 8가지로 제시하고(제7조) 이에 대한 급여를 제공해야 한다고 권고하였는데 이는 ‘102호 조약’에서 사회보장제도가 제공해야 하는 9가지 급여로 정식화된다. ‘의료보장 권고’ 제1조에서는 제공해야 하는 서비스의 범위에 대해 “개인의 건강을 해쳤을 때 질병의 악화를 방지하고 고통을 완화시켜 개인의 건강을 회복하는 목적의 서비스(치료서비스)” (curative care) 그리고 “개인의 건강을 보호하고 향상시키는 목적의 서비스(예방서비스)”(preventive care)로 설정하고 있다.

두 권고에서는 사회보장의 제공 방법으로 그 이전의 강제 사회보험 중심에서 탈피하여 공공부조(social assistance)와 공공보건의료서비스(public medical care service)를 제시하였다. 구체적으로 ‘소득보장 권고’ 제3조에서는 “강제 사회보험에 의해 포괄되지 않는 욕구에 대해서는 공공부조에 의해 제공되어야 하며, 특정 범주의 사람들, 특히 피부양 아동, 가난한 노동능력 상실자(needy invalids), 그리고 과부는 소정의 기준에 따라 합리적 수준의 수당을 제공받을 수 있어야 한다”라고 규정하고 있다. ‘의료보장 권고’에서는 사회보험의 적용을 받지 못하는 경우 빈곤층의 욕구를 공공부조로 보충하거나 혹은 공공보건의료서비스를 통해 보충하도록 권고하고 있다(제5조).

102호 협약은 위 두 개의 권고에서 제시된 사회보장의 주요 원리와 보장방식을 구체적으로 발전시켜, 이전의 협약과는 달리 사회보험을 유일한 보호 방식으로 고집하지 않았으며 공적부조 등 다양한 접근방식을 인정했다. 무엇보다도 102호 협약의 의의는 적용범위 및 급여의 종류와 수준, 사회보장의 비용 부담, 기여자와 수급자의 권리보호 그리고 행정관리문제 등에 대한 회원국이 준수해야

할 ‘최저기준’을 구체적으로 수치화하여 제정했다는 점에 있다. 즉, ‘102호 협약’은 개별 국가들이 준수해야 할 사회보장에 대한 포괄적 최저기준<sup>38)</sup>을 국내적으로 의무이행의 강제성이 부과되는 ‘협약’의 형태로 제정한 최초의 사례이다. 이후 ILO의 사회보장 관련 협약은 모두 ‘102호 협약’을 기본으로 하여 그 기준을 상향 조정하는 성격을 갖게 된다(김연명,1997).

## 2) 주요 내용<sup>39)</sup>

### (1) 원칙과 포괄적 급여 설정

‘102호 협약’은 인구 적용 범위, 급여의 종류, 급여의 수준, 개별 국가의 의무, 사회보장의 실현 수단, 거버넌스 구조, 그리고 재원조달 등 여러 가지 쟁점에 대해 명확한 원칙을 제시하고 있다. 이 중 ILO에서는 ‘102 협약’에 내재한 핵심 원칙(principles anchored in Convention No. 102)을 다음과 같이 네 가지로 제시하고 있다. 첫째, 확정된 급여(defined benefits)의 보장. 둘째, 사회보장제도의 운용에 사용자와 노동자의 참여. 셋째, 적절한 급여의 제공 그리고 사회보장기관의 적절한 운영에 있어서 국가의 전반적 책임. 넷째, 기여금 혹은 조세에 의한 집단적인 재원조달<sup>40)</sup>.

‘102호 협약’에서는 그 이전까지 산업재해, 의료 등 개별 영역별 협약으로

38) 협약 제정의 논의과정에서 이미 사회보장이 상당수준에 도달한 국가에 적용되는 적정기준(optimal standard)과 개발도상국에 적용되는 ‘최저기준’(minimum standard)으로 분리하자는 의견이 있었으나 받아들여지지 않았다. 적정기준은 ‘102호 협약’이 제정된 일련의 사회보장 관련 협약에서 정식화된다.

39) 102호 협약은 이후의 모든 사회보장 관련 협약과 권고의 기초가 되기 때문에 동 협약의 주요 내용을 고찰하면, 나머지 협약 및 권고의 핵심적 내용을 대부분 이해할 수 있다. 여기서는 102호 협약의 일반적 특징만을 살펴보고, ‘102호 협약’ 이후 제정된 협약과 권고의 적용 범위, 급여수준 등의 구체적 내용은 이 보고서의 제VI장에서 분석할 것이다.

40) ILO 웹사이트 ([https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS\\_205340/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_205340/lang-en/index.htm)) 방문일 2021.08.18

분리되어 있던 사회보장의 급여를 모두 통합하여 사회보장제도에서 제공해야 할 급여의 종류를 포괄적으로 설정하였다. 구체적으로 '102호 협약'에서는 사회보장제도에서 제공해야 할 급여의 종류를 ① 의료급여, ② 상병급여, ③ 실업급여, ④ 노령급여, ⑤ 고용재해급여, ⑥ 가족급여, ⑦ 출산급여, ⑧ 장애급여, ⑨ 유족급여 등 9가지로 설정하였다. 이중 의료급여와 상병급여는 통상 사회의료보험에서 통합적으로 제공하는 국가가 있는가 하면 별도의 제도를 가진 국가도 있다. 노령급여, 장애급여, 유족급여도 통상 공적연금제도에서 세 가지 급여를 모두 제공하는 경우가 있는가 하면(한국), 세 급여가 각각 분리된 제도에서 지급되는 예도 있다.

'102호 협약'을 비준한 국가가 9가지 개별 급여에 대한 상위조약을 비준하면 해당 '102호 협약'의 해당 급여는 적용이 제외된다. 가령 '고용재해급여에 관한 협약'(121호 협약, 1968)을 비준한 경우 '102호 협약'의 고용재해급여(제6부)는 적용이 면제되며(〈표 IV-3〉에서 스웨덴과 벨기에의 사례) '의료 및 상병급여에 관한 협약'(130호 협약, 1969)을 비준한 국가는 '102호 협약'의 의료급여가 적용 면제된다(〈표 IV-3〉에서 독일, 네덜란드의 경우).

9가지 급여의 성격을 현금/현물급여를 기준으로 분류해 보면 의료급여는 현물급여만 해당되고 고용재해급여 및 출산급여는 현물과 현금급여가 동시에 포함되어 있고, 나머지는 모두 현금급여에 해당한다. 급여의 지속성을 기준으로 분류하면 상병급여, 출산급여(현금), 의료급여, 고용재해급여 중 일시적 노동불능에 관한 급여, 가족급여, 실업급여를 ILO에서는 급여 기간의 지속성이 짧은 단기급여로 분류하고 나머지 급여는 장기급여로 분류하고 있다.

## (2) 사회보장 형태 및 급여 형태의 다양화

'102호 협약'에서는 9가지의 포괄적 급여를 제공하기 위한 수단으로서 강제 사회보험만을 유일한 형태로 인정했던 1945년 이전의 협약과는 달리 일반조세에 의한 사회보장제도를 포함해 보호 형태를 다양하게 인정하였다. '102호 협

약' 제71조 1항에서는 급여비용 및 행정비용은 보험 기여금<sup>41)</sup>과 조세 혹은 양자에 의해 집단적으로 분담되어야 한다고 규정하여 강제 사회보험뿐만 아니라 공공부조를 포함하여 일반조세에 의해 운영되는 사회보장도 사회보장의 형태로 포괄하고 있다.<sup>42)</sup>

특이한 것은 '102호 협약'에서 몇 가지 조건을 달고 있지만, 민간보험도 사회보장으로 인정하고 있다는 점이다. 강제 사회보험이 아닌 민간보험에 의한 보호는 의료급여, 상병급여, 실업급여, 노령급여, 출산급여(의료서비스와 관련된 경우만), 장애급여, 유족급여만 인정하고 있는데, 다음과 같은 세 가지 조건을 전제로 한다. 민간보험이 첫째, 공공기관에 의해 감독되거나 혹은 '소정의 기준'(prescribed<sup>43)</sup> 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 협약에서 제시된 해당 급여의 관계 규정을 준수할 경우(6조 1, 2, 3항). 이 조건에 의하면 모든 민간보험이 사회보장으로 인정되는 것이 아니라 관리운영의 공공성 확보와 저소득층을 상당부분 포괄하는 경우에만 인정되는 것이다. 민간보험의 사회보장제도 인정 여부에 대해서는 102호 협약보다 높은 기준을 제시한 130호 협약(의료 및 상병급여) 6조와 128호 협약(장애·노령·유족급여) 6조에서도 유사한 규정을 두고 있다.

'102호 협약은 사회보험 외의 일반조세에 의한 급여 제공 등 다양한 보장방식

41) 사회보험에서 피보험자가 납부하는 금액은 우리나라에서 통상 보험료로 사용하고 있으나 여기서는 '기여금'(contribution)으로 통칭하여 사용하고자 한다.

42) 사회보장 관련 협약의 각 조문별 해석과 의미는 영어로 된 원문(ILO, 1992, *International Labour Conventions and Recommendations 1919-1991, Vol. I & Vol. II*, ILO:Geneva)에 근거하였으나 워낙 기술적이고 전문적인 용어의 정확한 해독을 위해 일본 노동성(勞働省(編), 1993, 『ILO 條約勸告集』, 第6版(平成5年), 東京:勞務行政研究所)과 한국의 국제노동연구소(국제노동연구소(편), 1991, 『ILO 條約勸告集 : 1919-1991』, 서울:돌베개)에서 발간한 ILO 조약권고집을 참고하였다.

43) 102호 협약과 기타 협약 및 권고에서 자주 쓰이는 'prescribed' 라는 용어는 '개별 국가의 법률이나 규칙에 의해 정해진'이라는 의미이다.



을 인정하면서 현금급여 계산 방식에서 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 남성노동자의 임금에 상응하는 소정의 최저임금을 포함하는 급여액, 즉 생계수준(subsistence)에 기초한 정액급여(flat-rate)방식(66조), 그리고 셋째는, 두 번째의 정액급여방식과 동일하나 수급자 가족의 자산이 사고 기간에 소정의 양을 초과하는 정도에 따라 급여액이 감소되는 방식인데(67조), 이는 자산조사를 통해 급여가 지급되는 공공부조방식의 사회보장에 대한 규정에 해당된다.

이와 같은 세 가지 급여계산 방식 중 어떤 방식을 택할 것인가는 비준국이 선택한 적용범위(coverage) 기준과 연계되어 있다. 예를 들어 노령급여의 경우 적용범위의 최저기준을 피용자기준 혹은 거주자기준으로 정하면 첫 번째와 두 번째 계산방식을 선택해야 하며, 적용범위가 거주자 중 일정 자산 이하의 사람들에게만 지급되는 방식(공공부조)을 택할 경우 세 번째 계산방식을 채택해야 한다(28조). 세 번째 방식, 즉 공공부조에 입각해 급여를 지급할 경우 급여액은 수급자의 자산정도를 고려하여 감액할 수 있다.

### (3) 최저기준의 설정

'102호 협약'이 역사적 의미를 갖는 것은 '소득보장 권고(1944)'에서 볼 수 있는 것처럼 추상적 수준에서 논의되던 사회보장의 최저수준을 확실한 수치로 표현하였고, 이후 ILO 사회보장협약의 대부분은 '102호 협약'의 기준을 상향 조정하는 방식으로 이루어졌다는 점이다. '102호 협약'은 <표 V-1>에서 보는 것처럼 9개의 급여 영역에서 ① 급여수준의 최저기준 (minimum level of benefit), ② 인구 적용범위의 최저기준(피용자 기준과 거주자 기준), ③ 급여 수급자격의 최저기준 (conditions for entitlement to benefits), 그리고 ④ 급여 지급기간 (duration of benefit)에 대한 최저기준을 계량화하여 제시하였다<sup>44</sup>).

첫째, 급여수준의 최저기준은 수급자 이전 소득(previous earnings)의 40% (노령, 장애, 유족), 45%(상병급여, 실업급여), 50%(고용재해급여 중 단기장애와 영구장애) 등의 소득대체율을 규정하고 있다. 여기서 이전소득이 은퇴직전 소득인지(예, 은퇴직전 최종 소득), 아니면 생애평균소득(life-time income)인지에 따라 급여수준이 달라지나 '102호 협약'에서는 특별한 언급이 없다.

둘째, 인구적용범위의 최저기준은 피용자(즉 임금근로자) 기준과 거주자 기준으로 나누어지며, 거주자 기준의 경우는 정액급여를 지급하는 경우와 자산조사 방식을 사용하는 경우로 다시 나누어져 각기 다른 최저 적용인구를 제시하고 있다. 피용자기준은 피용자의 50% 이상 적용을, 그리고 거주자 기준의 경우는 거주자 중 경제활동인구의 20% 이상 적용을 최저기준으로 규정하고 있다. 거주자 기준에서 일정 자산 이하의 모든 거주자 기준은 공공부조방식으로 사회보장을 제공할 때 사용되는 최저적용기준이다.

셋째, 급여수급자격에서는 통상 연금제도에서 제공되는 노령급여의 경우는 30년의 기여금 납부 기록 혹은 고용기록을 규정하고 있으며 장애와 유족연금의 경우는 이보다 낮은 15년의 기여금 납부 혹은 고용기록을 규정하고 있다. 수급자격에서 남용억제에 필요한(necessary to preclude abuse) 기간을 규정할 급여는 상병급여, 실업급여, 가족급여, 출산급여이며 남용억제에 필요한 수급자격기간에 대해서 명시적인 수치는 규정하지 않고 있다. 고용재해급여는 수급자격조건 자체를 두는 것으로 허용하지 않고 있다.

넷째, 급여 지급기간은 노령급여를 비롯한 대부분의 급여가 사고의 전기간으로 최저기준을 제시하고 있다, 상병급여의 경우는 해당 질병당 26주의 최저기간을 그리고 실업급여의 경우 피용자기준을 채택할 경우 12개월 중 13주의 실업급여 지급을 최저기준으로, 공공부조방식의 경우(일정 자산 이하 거주자)는 12개월 중 26주를 최저기준으로 설정하고 있다.

---

44) 최저기준의 개념과 적용 등의 자세한 서술은 제VI장에서 자세히 분석될 것이므로 여기서는 개략적인 내용만 서술한다.

(4) 단계적 비준

회원국이 '102호 협약'을 비준할 경우 이 협약의 모든 기준을 비준하는 것이 아니라 해당 국가의 경제, 사회적 조건을 고려하여 단계적 비준이 허용된다. 이는 가능한 한 많은 회원국이 협약을 비준할 수 있도록 한 조치이며 ILO의 사회보장 협약 중 가장 대표적인 '유연성 장치'(flexibility clauses)에 해당된다. 유연성 장치는 다양한 사회경제적 상태를 가진 회원국들에서 ILO의 기준이 쉽게 적용될 수 있도록 한 것으로 특정 산업 노동자들에 대해 노동기준을 면제 혹은 유예 기간을 인정하거나 시차를 두고 단계적 적용을 허용하는 것이 대표적인 유연성 장치이다.

〈표 V-1〉 '102호 협약'의 최저기준

	적용범위		급여수준, 기간 및 수급 자격		
	피용자 기준	거주자 기준	소득 대체율	수급자격	급여 기간
상병급여	50%	20% 혹은 일정 자산 이하의 모든 거주자 <sup>1)</sup>	45%	남용 억제에 필요한 기간 충족 시	질병당 26주
실업급여	50%	일정 자산 이하의 모든 거주자 <sup>1)</sup>	45%		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 피용자: 12개월 중 13주</li> <li>• 일정자산 이하 거주자: 12개월 중 26주</li> </ul>
노령급여	50%	20% 혹은 일정 자산 이하의 모든 거주자 <sup>1)</sup>	40%	30년 기여 혹은 고용 기간	사고 전기간
고용재해급여 단기장애 영구장애 사망	50%, 주소득자의 사망시 유족 포함	-	50% 50% 40%	수급 자격 조건 불허용	사고 전기간
가족급여	50%	20% 혹은 일정 자산 이하의 모든 거주자 <sup>1)</sup>	3% 혹은 1.5%	남용 억제에 필요한 기간 충족 시	사고 전기간

	적용범위		급여수준, 기간 및 수급 자격		
	피용자 기준	거주자 기준	소득 대체율	수급자격	급여 기간
출산급여	여성피용자의 50%	모든 거주자의 20%	45%		최소 12주
장애급여	50%	20% 혹은 일정 자산 이하의 모든 거주자 <sup>1)</sup>	40%	15년의 기여 혹은 고용 기간	사고 전기간 혹은 노령급여가 지급되기 이전까지
유족급여	50% (부인과 아동)	20% 혹은 일정 자산 이하의 부인과 아동	40%		사고 전기간

비고: 1) 일정 자산 이하의 모든 거주자는 사고기간 중에 수급자 가족의 자산이 개별 국가에서 정한 일정 수준을 초과하지 않는다는 의미임.

단계적 비준의 대표적 예가 9개 급여 모두를 비준하지 않고 최소 3개 급여만 비준하여도 협약을 비준한 상태로 인정하는 것이다. ‘102호 협약’을 비준하기 위한 조건으로는 먼저 ‘102호 협약’의 제1부 일반규정(용어설명)을 비준해야 한다. 그리고 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 제10부 중에서 이미 선택한 것 외에 2개를 선택하여 최소한 3개를 선택해야 한다. 그리고 제11부(정기지불금의 계산), 제12부(외국인 국내거주자의 평등대우), 그리고 제13부(공통규정) 중에서 앞에서 선택한 급여와 관련된 규정을 비준해야 하며, 마지막으로 제16부(기타 규정)를 비준해야 한다(2조). 비준국은 3개 급여를 비준한 이후 다른 급여를 추가로 비준할 수 있다(각국의 급여종류별 비준 상태는 <표 IV-3> 참조).

‘102호 협약’은 충분한 의료시설이나 사회보장제도 운영의 인프라가 충분히 갖추어지지 않은 개발도상국을 위한 유연화장치도 들어가 있다. 협약 제3조에는 경제사정 및 의료시설이 충분히 발달되지 않은 회원국이 ‘102호 협약’을 비준하려 할 경우 인구적용범위나 급여기간 등에서 예외조항을 선언할 수 있도록 규정

하였다. 예를 들어 조항의 예외를 선언하면 모든 피용자 기준 50% 이상의 적용 기준 → 20인 이상을 고용하는 작업장에서 피용자 50%로 기준이 변경되어 분모가 바뀌게 된다. 또한 현물로 제공되는 의료급여(medical care)의 경우 '102호 협약' 12조에서는 의료급여가 사고의 전기간에 걸쳐 지급되어야 하지만 급여기간을 질병당 26주로 제한할 수 있다는 규정을 두고 있는데 제3조에 의한 예외 선언을 한 회원국은 의료급여의 기간을 26주에서 13주로 제한할 수 있다는 예외 조항을 두고 있다. 상병급여도 26주의 최저급여기간의 예외를 선언한 국가는 13주로 제한할 수 있다.

### 3) 1990년대 이후 비준 동향

'102호 협약'은 ILO뿐만 아니라 UN 등의 국제기구 등과 국제 학계에서와는 달리 우리나라 정부와 노동계, 학계에서 크게 주목받지 못했다. 제II장에서 살펴본 것처럼 1950년대에서 1970년대 중반까지 복지국가의 황금기에 ILO의 사회보장 관련 협약은 매우 중요한 문서로 인정되어 실제 서유럽의 사회보장제도 발전에 적지 않은 영향을 미쳤다. 그러나 1980년대에 시작된 신자유주의 물결로 세계은행이나 OECD의 사회보장에 대한 정책 방향이 세계적인 주류 패러다임으로 등장하면서 ILO의 영향력이 쇠퇴하였고, ILO의 사회보장 기준도 유효성이 상실된 '케인즈주의 시대의 유물'로 취급받는 분위기가 존재하였다.

〈표 V-2〉 1990년대 이후 최근까지 ‘102호 협약’ 비준 동향

국가명	비준 연도	2부	3부	4부	5부	6부	7부	8부	9부	10부	계	ABC
		의료 급여	상병 급여	실업 급여	노령 급여	고용 재해 급여	가족 급여	출산 급여	장애 급여	유족 급여		
스페인	1988	○	○	○		○					4	
크로아티아	1991	○	○	○	○	○		○		○	7	A
사이프러스	1991		○	○	○	○			○	○	6	AB
북마케도니아	1991	○	○	○	○	○		○	○	○	8	A
슬로베니아	1992	○	○	○	○	○		○		○	7	A
보스니아	1993	○	○	○	○	○		○		○	7	A
체코	1993	○	○		○		○	○	○	○	7	BC
슬로바키아	1993	○	○		○		○	○	○	○	7	BC
포르투갈	1994	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	
세르비아	2000	○	○	○	○	○		○		○	7	A
폴란드	2003	○			○		○	○		○	5	
알바니아	2006	○	○	○	○	○		○	○	○	8	
몬테네그로	2006	○	○	○	○	○		○		○	7	A
불가리아	2008	○	○	○	○	○	○	○		○	8	
브라질	2009	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	
루마니아	2009	○	○		○		○	○			5	
우루과이	2010	○		○			○	○			4	
온두라스	2012	○	○		○			○	○	○	6	
토고	2013				○		○	○		○	4	
요르단	2014				○	○			○	○	4	
차드	2015				○	○	○		○	○	5	
세인트빈센트 그레나딘	2015	○	○		○	○		○	○	○	7	
아르헨티나	2016	○			○		○	○	○	○	6	
도미니카	2016	○	○		○	○	○	○	○	○	8	
우크라이나	2016	○	○	○	○	○	○	○	○	○	9	
베냉	2019				○	○	○	○	○	○	6	
모로코	2019	○	○		○	○	○	○	○	○	8	
러시아	2019	○	○		○	○		○	○	○	7	
카보베르데	2020		○		○		○				3	

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

B : 128호 조약(장애노령유족급여)의 비준으로 관계된 부는 적용제외.

C : 130호 조약(의료·상병급여)의 비준으로 3부는 적용제외.

실제 1990년대 이후 국제 사회보장 개혁 방향에 대한 영향력은 ILO보다 세계은행과 OECD가 더 컸다. 대표적인 것이 연금개혁 논쟁으로 1990년에서 2000년대까지 약 20년 동안 부과방식 연금제도의 민영화를 주장한 세계은행과 전통적인 부과방식 연금제도를 옹호한 ILO를 중심으로 세계적인 논쟁이 벌어졌다(World Bank, 1994; Gillion et.al., 2000). 2010년 들어와 세계은행이 주도한 공적연금제도의 민영화가 다시 공적연금으로 재역전되는(reversing pension privatization) 현상이 나타나고 있지만(Mesa-Lago, 2020; Ortiz et.al., 2018) ILO가 옹호했던 부과방식 연금제도는 금융자본주의 시대에 적합하지 않은 구시대의 제도로 인식되는 경향이 매우 강하게 나타났었다.

이것이 의미하는 바는 약 반세기도 넘는 1950년대 초반 전형적인 산업사회를 모델로 채택된 '102호 협약'이 후기산업사회로 진입한 21세기에도 여전히 유효하며 의미 있는 기준으로 취급되어야 하는가의 문제이다. 만약 '102호 협약'이 유효성을 상실한 과거의 것이라면 아무리 ILO 가맹국이라 하더라도 이 협약을 비준하려는 국가들은 많지 않았을 것이다. 하지만 이러한 기대와는 달리 1990년대 이후에도 상당수 국가가 '102호 협약'을 비준해 왔고 이 흐름은 최근까지 이어지고 있다.

〈표V-2〉는 신자유주의가 세계적 지배 담론으로 등장한 1990년대 이후 '102호 협약'을 비준한 국가를 정리한 것이다. 1988년에 스페인이 이 협약을 비준한 이후 1990년대 초반에 여러 국가가 이 협약을 비준했는데 이는 구소련의 해체로 크로아티아, 슬로베니아 등 구사회주의 동구권 국가들의 상당수가 회원국으로 진입한 예외적인 상황으로 볼 수 있다. 하지만 2000년에 들어오면서 동구권 국가 외에도 브라질, 우루과이, 아르헨티나, 러시아 등 주요 국가들이 '102호 협약'을 비준하였다. 다시 말하면 '102호 협약'은 구시대의 유물이 아니라 신자유주의가 전 세계의 표준으로 자리 잡았던 시기에도 여전히 국제적으로 유효한 사회보장 기준의 하나로 통용되었으며 지금까지도 개별 국가의 비준이 진행되고 있다는 점이다.

## 2. ‘사회보호최저선 권고’(202호 권고)

### 1) 성립 배경

21세기에 들어와 처음으로 제정된 ILO의 사회보장 문서인 ‘202호 권고’의 성립 배경은 다음과 같은 두 가지로 설명하는 것이 일반적이다.<sup>45)</sup> 첫째는 앞에서 설명한 사회보장의 보편주의를 달성하는 데 ILO의 전통적인 접근법의 한계, 둘째는 세계화의 진전으로 인한 노동시장의 변화, 특히 2008년 금융위기가 가져 온 경제·사회적 후유증이다.

첫 번째는 ILO 사회보장 기준이 공식부문에 종사하는 노동자와 그 부양가족에 초점을 맞추어 왔기 때문에 사회보장의 포괄적 적용을 받는 인구의 한계, 즉 실질적인 의미의 보편주의를 달성하기 어렵다는 한계이다. 시송(Cichon, 2013:23)은 “95년의 역사 대부분에서 ILO의 사회보장 노력은 공식경제에 종사하는 노동자와 그 가족들에 대한 사회보장에 초점을 맞추었다”라고 하며 ILO 접근법의 한계를 다음과 같이 설명하고 있다. ILO는 지난 수십년 동안 유럽의 사회보장제도 즉, 주로 비스마르크방식의 사회보험, 그리고 정도는 덜하지만 조세방식의 보편주의적 제도를 개도국에 이전하려는 노력에 집중해 왔다. 유럽의 역사적 경험을 보면 사회보장 적용범위의 확대는 공식노동시장(formal labour markets)의 성장과 함께 이루어지는 긴 과정이며 ILO에서는 이런 발전과정이 정상적인 것으로 이해되었다.

물론 1944년 필라델피아 선언과 ‘소득보장권고’와 ‘의료보장권고’에서 모든 사람에게 대한 기초소득보장과 포괄적 의료서비스가 제공되어야 한다는 내용이 담겨있지만<sup>46)</sup> 사회보장 확대에 대한 노력은 진척되지 않았다. 2차 세계대전

45) ‘202호 권고’가 성립되기까지의 경제·사회적 배경, 국제기구간의 역할 관계, 그리고 ILO 내부에서의 논의과정 등에 대한 자세한 분석은 Deacon(2013b)에 의해 단행본으로 정리된 바가 있으며 ILO의 시각은 ILO(2019c:8-10), Cichon(2013)의 논문이 참조된다.

46) 가령 ‘소득보장권고’의 경우 임금근로자(employed)와 자영자(self-employed)를 포함하



이후 ILO의 사회보장 기준은 <표IV-4>에서 보는 것처럼 '102호 협약'을 시작으로 노령, 실업, 출산 등의 사회적 위험에 대비하는 여러 기준을 채택하였지만, 이 기준들은 사회보장의 수평적 확대 즉, 적용범위의 확대보다는 기존 공식노동 시장에 있는 근로자들의 사회보장 수준을 강화하는 방향으로 즉, 수직적 차원을 확대하는 쪽으로 작용하였다. '102호 협약'은 그 대상을 공식경제에 엄격하게 한정하지 않았지만, 일반적으로 그런 식으로 받아들여졌다.

1952년 '102호 협약'을 필두로 ILO가 발전시켜 온 국제 사회보장기준이 글로벌 차원으로 확대되는 데도 한계가 드러났다. ILO가 노사정 삼자 협의를 기본으로 움직이는 국가 간 협의체이기 때문에 해당 협약을 회원국이 비준하지 않으면 개별 국가의 사회보장을 확대할 장치를 갖지 못하게 되고 도덕적 호소 등 여론에 호소하는 것 외에는 마땅한 방법이 없는 것이 현실이다. 그러나 기존의 사회보장 협약도 개별 국가의 비준 상태를 보면 만족할 만한 수준이 아니었다. ILO의 사회보장 기준 중 가장 기본이 되는 '102 협약'은 2021년 8월 기준으로 비준 국가가 59개국으로 전체 회원국의 31.6%에 불과했다. OECD 회원국은 38개국 중 26개국이 이 협약을 비준하여 68.4%의 비준율을 보였지만 OECD 회원국이 아닌 국가의 비준율은 149개국 중 33개국으로 22.1%에 불과하였다. 나아가 '102호 협약'을 상향 조정한 사회보장의 상위기준에 대한 비준율은 <표IV-4>에서 본 것처럼 20% 수준의 비준율을 보이고 개발도상국의 비준율은 극히 미미한 수준이었다<sup>47)</sup>.

사정이 이렇다 보니 ILO의 노력에도 불구하고 세계적인 차원에서 보면 포괄적인 사회보장의 혜택을 받는 인구는 그다지 높지 않았다는 것이 ILO의 진단이다. 2012년 '사회보호최저기준'이 채택되기 전 2010년에 처음 발간된 ILO의 '세계 사회보장보고서'(World Social Security Report)<sup>48)</sup>는 당시 포괄적 사회보장

여 소득보장을 제공한다는 표현이 명백하게 표현되어 있다.

47) 자세한 내용은 보고서의 제IV장 4절 참조

48) 이 보고서는 그 이후 명칭이 '세계 사회보호 보고서'(World Social Protection Report)로 바뀌어 격년으로 발간되고 있다. 가장 최근 연도는 2021년 보고서이다.

제도의 혜택을 받는 인구 비중을 다음과 같이 추정하였다(ILO, 2020:33). “대략 전 세계 인구의 28%가 거주하는 세계 1/3의 국가만이 ‘102호 협약’과 ‘67호 권고’(소득보장권고)에서 규정한 사회보장의 모든 영역(그리고 공공부조)을 갖춘 포괄적 사회보호체계를 갖추고 있다. 그러나 이들 국가의 사회보장제도는 공식부문의 임금 혹은 봉급노동자만을 포괄하고 있다. 이들 노동자는 전 세계 경제활동인구의 절반이 되지 않으나, 포괄적 사회보장제도를 갖춘 국가들에서는 70%를 넘어선다. 경제활동을 하지 않는 사람들을 감안하면 세계 근로연령인구(와 그 가족)의 약 20%만이 포괄적 사회보호체계에 실제로 접근할 수 있는 것으로 추정된다.” 이런 맥락에서 ILO는 2000년대 초반부터 사회보장의 확대를 강조하기 시작하였고 사회보장의 전세계적 확대에 대한 본격적인 노력을 기울이게 된다.

ILO가 사회보장의 실질적인 확대 노력을 시작한 이후 2010년을 전후하여 남미의 브라질, 아르헨티나 그리고 아프리카를 중심으로 국제 사회보장계에 심대한 영향을 미친 새로운 형태의 사회보장제도가 출현하게 된다. 앞에서 설명했듯이 ILO의 사회보장은 사회보험, 조세방식의 보편적 급여, 그리고 공공부조라는 세 가지 축을 중심으로 사회보장을 확대하려는 노력을 기울였다. 물론 2000년대 중반 미시 사회보험(micro-insurance), 협동조합형태의 사회보장제도 등을 확산하려는 노력이 있었지만, 일부 국가를 제외하고는 그다지 성공적인 결과를 얻지 못했다.

2003년 브라질 룰라정부에서 처음 시행한 조건부 현금급여인 ‘보우사 파밀리아’(Bolsa Família)는 기존의 사회보장제도와는 완전히 다른 형태로 ILO 등 국제기구를 중심으로 세계적인 주목을 받게된다(Lo Vuolo ed., 2013). 이 급여는 아동이 있는 가구에서 아동이 학교에 다니고 백신접종을 받으면 현금을 지원하는 제도로 일종의 반빈곤프로그램이자 인적자본축적프로그램의 성격을 갖는다. 아동이 정해진 기간 이상 학교에 나가지 않으면 현금 지급이 중지된다. 학교등록을 조건으로 지급되는 현금급여이기 때문에 조건부(conditional) 현금급여로 불린

다. 2020년 기준으로 이 프로그램은 약 1천 3백만 가구에게 지급되고 있으며 평균 34달러 정도의 현금이 지급되어 조건부 현금급여로는 세계에서 가장 규모가 큰 프로그램으로 알려져 있다. 멕시코의 '오퍼르투니다데스'(Oportunidades, 영어로 기회를 의미)도 성공적인 반빈곤정책과 인적역량 강화를 위한 조건부 현금급여이다. 2002년부터 본격적으로 확대된 이 프로그램은 빈곤 아동과 이 아동의 여성부모를 위한 프로그램으로 아동이 정기적으로 학교에 나가고 특히 의료시설을 정기적으로 방문한다는 것을 조건으로 지급되는 현금급여이다.

사하라 사막 이남 지역의 남아프리카공화국, 보스와나, 나미비아 등을 중심으로 2010년을 전후하여 확대된 비기여방식의 사회연금(social pension)도 개발도상국에서 새로운 노인소득보장정책으로 국제적 주목을 받기 시작했다(Stewart and Yermo, 2009). 아프리카 지역의 사회연금은 조세방식으로 재원이 조달되고 65세 등 일정 연령 이상의 전 노인에게 현금을 지급하는 연금의 일종이다.

남미와 아프리카지역을 중심으로 나타난 새로운 형태의 현금 급여는 그동안 공식노동시장의 성장에 기반해 사회보장제도의 확대를 고집해 왔던 ILO 노선에 큰 변화를 주었다. 특히 2000년 이후 사회보장 적용 범위의 확대에 고민해 온 ILO에서는 남미와 아프리카를 중심으로 새롭게 전개되는 조건부 및 비조건부 현금 급여에서 전통적인 사회보장제도와는 다른 형태로 공식노동시장이 충분히 발달하지 않은 개발도상국에서도 보편주의적 사회보장이 확대될 수 있다는 가능성을 찾게 되고 이것이 '202호 권고'형성에 영향을 미치게 된다(Deacon, 2013a:23-25). '202호 권고'에서 사회보장 형태를 과감하게 폭넓게 확대하고 이미 설립되어 운영되는 개별 국가의 사회보장을 충분히 인정하는 선에서 보편주의를 달성할 필요가 있다는 점을 강조한 것도 남미와 아프리카를 중심으로 확대된 새로운 형태의 사회보장제도에서 보편주의의 가능성을 발견했기 때문이다.

'202호 권고'의 형성에 영향을 미친 두 번째 요인은 2008년의 국제 금융위기와 이로 인한 경제·사회적 충격이다. 2008년 금융위기 이전부터 신자유주의적

세계화와 기술변동으로 노동시장에서의 비정형 고용의 확대, 소득 양극화 등의 문제가 거론되기 시작하였다. 그러나 2008년 금융위기로 대량의 실업문제가 발생하고 중산층과 저소득층의 소득 악화로 이어졌다. 2008년 금융위기 이후 사회적 충격을 완화하는 사회보장제도의 사회안정화 기능이 주목받으면서 그동안 신자유주의적 뜻을 고수해온 IMF와 세계은행에서도 사회보장에 대한 태도에서 변화가 나타났다. 특히 세계은행보다 더 완강한 입장을 보였던 국제통화기금(IMF)도 2010년을 전후하여 사회보호의 중요성을 강조하는 흐름이 나타났다(IEA, 2017). 즉, 글로벌 금융 및 경제위기는 사회보장정책 담론에서 변화의 촉매제로 작용하였고, 경제, 사회의 자동안정화장치로서 사회보장제도의 역할이 다시 조명받기 시작하였다(ILO, 2011:17). 2008년 금융위기와 이로 인한 경제·사회적 충격은 유럽연합집행위원회(EC), G20, 유니세프(UNICEF), 그리고 세계은행조차도 국제적 차원에서 새로운 형태의 사회보호체계를 구축해야 한다는 필요성을 제기하게 되었고, 결국 이것이 글로벌 차원에서 사회보호최저선 구축에 방아쇠를 당기는 역할을 하였다(Cichon, 2013:26). 물론 이 과정은 우연히 나타난 것은 아니다. UN을 중심으로 2009년부터 사회적 보호 최저선 캠페인이 벌어지고 있었으며, 신자유주의의 세계화가 가져온 부정적 결과를 극복하고 새로운 보편주의적 사회보장체계를 구축해야 한다는 글로벌 사회개혁주의자(global social reformists)의 담론과 정책 제시가 축적된 결과이기도 하다(Deacon, 2013a).

국제적으로 이러한 기회의 창이 열리게 되면서 ILO를 중심으로 전개해 온 사회보장 확대 전략이 탄력을 받으면서 2012년 새로운 사회보장 기준인 '2020 권고'가 142개국에서 온 노사정 대표단 453명의 만장일치의 찬성으로 채택된 것이다(파나마만 기권).

## 2) 주요 내용<sup>49)</sup>

### (1) 최저보장의 대상과 수단<sup>50)</sup>

‘202호 권고’의 가장 핵심적인 특징은 사회보호의 보편성(universality)을 강조한 점이다. 권고 제3조에서는 각국이 ‘202호 권고’를 이행하는 데 적용해야 할 18개의 원칙을 서술하고 있는데 가장 첫 번째로 제시된 원칙이 “사회적 연대에 기반한 보호의 보편성”(universality of protection, based on social solidarity)이다. 사회보장 적용의 최저기준을 제시한 1952년의 ‘102호 협약’에서는 보편성, 혹은 보편주의라는 단어가 나타나지 않았으나 ‘202호 권고’에서는 명백하게 ‘보편성’이라는 용어를 담아내고 있다. 물론 1944년의 ‘소득보장 권고’와 ‘의료보장 권고’에서는 ‘모든 사람’에게 소득보장 및 의료보장을 제공(income security and medical care to all)해야 한다는 표현이 들어가 있지만, 앞에서 서술한 것처럼 사회보험을 강조한 전통적인 ILO의 노선 때문에 노동 및 사회보장

---

49) 여기서 자세히 서술하기 힘든 ‘202호 권고’의 조문별 의미와 해석에 대해서는 2019년 ILO총회에 보고된 ‘202호 권고’에 대한 일반조사 General Survey 보고서(ILO, 2019c)를 참조하기 바람. 이 보고서는 2011년 사회보장에 대한 일반조사 이후 8년 만에 제출된 보고서로 ‘202호 권고’의 조문별 의미 그리고 전 세계적 이행 상황에 대한 폭넓은 정보가 담겨있다. 간략한 글로는 ILO 사회보호국(Social Protection Department) 부국장인 Valerie Schmitt(2011)가 ‘202호 권고’가 거의 확정된 2011년 말 한 학술대회에서 발표한 글이 참조되는 이 글에서 그녀는 ‘202호 권고’의 핵심원리를 8개로 설명한 바가 있다. 1) 궁극적인 목적 = 모든 사람에게 전생애에 걸친 적절한(adequate) 사회보호, 2) 단계적인 이행, 3) 고립된 섬이 아니라 고용 및 여타 국가개발들과 연계, 4) 빈곤 감소, 사회적 위험에 대한 보호와 인간의 역량개발(empowerment) 목적의 결합, 5) 건전한 재원조달 및 재정관리, 6) 보증(guarantees)과 급여(급여의 신뢰성, 예측가능성, 물가연동 등)를 형성하는 국가의 입법, 7) 강건하고 투명한 거버넌스, 8) 젠더수용적 접근에 대한 특별한 강조. ‘202호 권고’에서 규정하지 않은 요소, 즉 개별 국가의 책임으로 넘겨진 것은 1) 급여의 범위와 형태, 2) 사회보호구조의 설정, 3) 수단의 유형(보편주의적 급여, 보험기반 급여, 표적화(targeted), 조건부 혹은 비조건부 급여 등), 4) 개별 국가의 소득수준과 분배, 의료인프라의 이용 가능성, 재정적 여력 등 국가 상황을 고려한 급여의 수준.

50) ‘사회보호최저선 권고’는 한국어로 번역된 표준문서가 없다. 권고의 전문은 이 보고서의 <부록 4>에 완역하여 첨부하였으므로 원문의 내용은 이를 참고하기 바람.

기준을 설정한 ILO의 명백한 성과에도 불구하고 ILO가 본질적으로는 시민(citizen) 혹은 거주자(residents)와 구별되는 노동자(worker)를 보호하는 데 관심이 있는 조직에 머물러 있다는 비판이 있었다(Deacon, 2013a:26-27). 이런 의미에서 ‘202호 권고’에서 제시된 사회보호최저선의 전체 인구에 대한 보편적 적용은 이 권고의 핵심적인 특징이라고 볼 수 있다.

최저 사회보호 기준의 보편적 적용과 ‘202호 권고’에서 주목할 부분은 비공식 부문 취업자에 대한 사회보호 적용을 강조한 점이다. 앞에서 서술했듯이 ILO의 ‘이차원적 사회보장 확대 전략’(제II장 참조)은 개발도상국에서 사회보장의 보호막에서 배제되어 온 비공식부문 취업자들을 사회보장 안으로 포괄하기 위한 전략이다. 이런 맥락에서 ‘202호 권고’의 15조에는 “사회보장 확대 전략은 공식 부문 및 비공식부문 종사자 모두에게 적용되어야 하며 비공식부문의 축소와 공식부문의 성장을 지원해야 한다”라고 규정하고 있다. 비공식부문 취업자의 사회보장 적용을 위해 중요한 것은 기존의 전통적 사회보장 즉, 사회보험제도가 갖는 한계이다. 사회보험은 일정한 소득을 갖춘 다수의 취업자가 존재해야 하며 이들의 소득을 정확히 파악, 징수할 수 있는 국가 역량이 갖추어져 있어야 운영이 가능한 방식이다. 국가의 행정역량이 미흡한 곳에서는 사회보험을 비공식부문 노동자에게 적용하는 것은 한계가 있고, 실제 개발도상국에서는 이런 전통적 접근법이 더 이상 유효하지 않다는 점을 인식한 ILO의 입장이 반영된 것이다.

이런 맥락에서 사회보험, 공공부조 등 전통적인 방식을 넘어서는 사회보장 수단의 다양화가 필수적인데 ‘202호 권고’ 제9조에서는 이를 참작하여 “회원국들은 기초사회보장을 제공하는 데 개별 국가의 맥락에서 가장 효과적이고 효율적인 급여와 제도의 조합이 실현될 수 있도록 여러 가지 접근방법을 고려해야 한다”(제1항)고 규정하고 있고, 제3항에서는 “보편적 급여, 사회보험, 공공부조, 부의 소득세, 공공근로 그리고 고용지원제도를 포함할 수 있다”고 하여 전통적인 사회보험, 공공부조 외에 부의 소득세를 포함한 매우 다양한 수단을 사회보호의 최저선을 확보하기 위한 수단으로 인정하고 있다. 사회보호의 수단과 접근방법

을 개별 국가의 맥락을 고려하여 다양화하는 것은 실제 '202호 권고' 채택을 논의하던 ILO 정기총회의 주요한 쟁점 중의 하나이었다(Cichon, 2013:35). 이런 이유로 '202호 권고'의 공식 명칭에 최저선이 영어로 'floor' 즉, 단수가 아닌 'floors' 복수로 표현되었고, ILO가 2000년대 초반부터 정식화해 온 모든 국가에 적용할 수 있는 단일 모델(one-size-fits-all)은 존재하지 않는다는 점을 다시 확인한 것이다.

또한 '202호 권고'는 사회보호의 최저선을 달성하기 위한 정책 수단으로 다른 경제사회정책과의 유기적 결합을 강조한 것이 특징이다. 즉, 사회보호최저선은 사회보장제도만이 아닌 여타 정책들 즉 조세정책, 노동시장정책, 교육 및 직업훈련정책 등 개별 국가에서 시행하는 여러 정책과의 조화를 통해 달성되어야 한다는 점이 '202호 권고'에서 강조되고 있다(10조). 이것은 1990년대 이후 대다수의 나라에서 전통적인 사회보장 수단 외에 다른 수단, 예를 들어 조세감면제도, 사회투자정책(사회서비스와 적극적 노동시장정책)이 활성화되면서 나타난 사회보호의 다양한 형태를 반영한 것이다. 사회보호의 최저선을 달성하기 위한 다양한 수단을 사회보장제도의 범주에 포함하고(특히 부의 소득세), 여타 경제사회정책과의 조화를 강조한 점은 기존의 전통적인 ILO 사회보장접근방식을 상당히 탈피하여 새로운 접근방식을 취한 것으로 평가할 수 있다.

## (2) 최저보장의 범위와 수준

'사회보호최저선'에서 설정한 사회적 보호의 범위는 그동안 ILO가 강조해 온 소득보장과 의료보장이라는 큰 두 개의 축을 기반으로 하고 있다. 다만 이 두 보장 영역을 보다 구체화하여 제8조에서 보호의 범위를 필수보건의료(essential health care), 아동, 경제활동인구, 노인에 대한 기초소득보장 등 네 개로 구성된 '기초사회보장의 보증'(basic social security guarantees)으로 규정하고 있다.

- (a) 이용 가능성, 접근 가능성, 수용 가능성 그리고 질적 기준을 충족하는 모성보호를 포함한 필수적인 보건의료로 구성된 각국이 정의한 일련의 재화와 서비스에 대한 접근.
- (b) 모든 아동에 대한 기초소득보장으로 이는 최소한 각국에서 정의한 최저수준에서 아동의 영양, 교육, 돌봄 및 기타의 필수적인 재화와 서비스의 제공.
- (c) 질병, 실업, 출산, 그리고 장애로 인해 충분한 소득을 확보할 수 없는 경제활동연령층에 대해 최소한 각국에서 정의한 최저수준에서의 기초소득보장.
- (d) 적어도 국가적으로 정의된 최저수준에서 노인에게 대한 기초소득보장.

‘202호 권고’는 기존의 ILO 사회보장 문서에서 사용되지 않았던 “사회보장의 ‘보증’(social security guarantees)<sup>51)</sup>이라는 낯선 용어가 새롭게 추가되었다. ILO의 공식문서에 처음으로 ‘보증’이라는 용어가 등장한 것에 대해 ‘202호 권고’ 설정 과정을 실제적으로 주도한 시송은 “다양한 형태의 급여와 여러 가지 제도를 통해 달성될 수 있는 사회보장의 성과(outcome)에 초점을 맞추려는”(Cichon, 2013:36) 의도로 설명하고 있다. 시송은 사회보장제도는 현금 혹은 현물급여 형태로 필수 재화와 서비스를 직접 공급할 수 있고, 재원도 기여금 혹은 조세로 조달할 수 있다고 하며, “개별 국가의 사회보호체계가 자신들의 전통과 조직구조를 발전시켜 왔다는 점을 참작하여 과정과 조직보다 성과에 초점을 맞추게 되면 기존의 사회보장조직을 변경시키지 않고도 대부분의 정부가

---

51) ‘social security guarantees’라는 표현은 한국어로 번역하기 어려운 용어이다. 여기서는 이 용어의 취지를 살려서 ‘사회보장의 보증’이라는 번역어를 사용하고자 한다. 이 보고서의 <부록 4>에 완역되어 실려있는 ‘202호 권고’ 전문에 사용된 ‘보증’이라는 단어는 ‘guarantees’를 번역한 용어임을 밝혀 둔다. ‘guarantees’라는 용어가 등장한 배경과 맥락에 대해서는 202호 권고의 성립과정을 분석한 Deacon(2013a:40-43)의 책이 참고된다.



공통의 목표에 합의하도록 하는 것이 가능하다”(Cichon,2013:34)고 서술하여 사회보장의 성과를 강조하는 의미로서 ‘보증’이라는 용어가 들어간 배경을 설명하고 있다. 즉, 조세에 의한 보편적 급여이든지 사회보험이든지 선별주의제도가든지 혹은 부의 소득세이든지 사회보장의 형태와 무관하게 어떤 수단을 쓰더라도 기초소득보장과 필수보건의료에서 최저수준 보장의 ‘성과’가 보장되어야 한다는 것이다. ‘202호 권고’가 채택되기 1년 전 2011년 ILO 100회 총회에서 사회보호최저선에 관한 논의를 정리하여 보고한 공식문건에는 ‘보증’의 의미에 대해 다음과 같이 서술하고 있다(ILO,2011:137).

“네 영역의 사회보장 ‘보증’은 단일모형 접근법을 명백하게 거부한 것이며 이러한 보증을 충족시키기 위한 사회보장 급여의 실제적 형태에 대하여 개별 국가의 유연성을 상당히 허용한 것이다. 급여의 형태는 보편적 급여(universal benefits)가 될 수도 있고(조세로 재원이 조달되는 보편적 연금 혹은 보편적 국가의료서비스), 완전한 포괄 범위를 갖는 사회보험제도(일부 인구집단의 적용을 위한 보조금의 지급을 의미할 수도 있음)가 될 수도 있다. 급여는 조건부(conditional) 혹은 비조건부 급여가 될 수도 있고, 위협으로부터 보호받을 수 있는 어떤 형태의 수단도 없는 사람들만을 위해 소득보장과 의료보장의 접근을 보증하는 공공부조의 형태일 수도 있다. 중요한 것은 소득이전과 의료보장을 필요로 하는 모든 사람이 현물이든지 현금이든지 이러한 이전(transfer)에 접근할 수 있어야 하고, 사람들의 적용을 실제적으로 배제하는 조건들이 없어야 한다는 것이다. ‘보증’이라는 용어는 그것이 보편주의이든지 선별주의이든지 소득이전과 필수의료서비스가 유효한 법적 수급자격을 갖춘 급여가 되어야 한다는 것을 의미한다. 이런 ‘보증’은 모든 품위 있는 사회(decent society)가 갖추어야 할 명백한 혹은 암묵적인 사회계약의 본질적인 부분이 되어야 한다는 것이다”

‘202호 권고’는 사회보호의 최저선(floor)을 규정하려는 문서이나 ‘102호 협약’과 같이 적용범위나 급여의 수준에 대해 수치화된 기준을 제시하지는 않았다.

대신 소득보장에서는 ‘basic’ income security 혹은 ‘basic’ social security guarantees 라는 형태로 ‘기초적’(basic)이라는 용어를, 그리고 의료보장에서는 ‘essential’이라는 단어를(예, essential health care) 일관되게 사용하고 있다. 제4조에는 최저수준에 대해 “국가 차원에서 필수적으로 정의한 재화와 서비스에 대한 실제적인 접근을 보장할 수 있는 필수적 보건의료와 기초적 소득 보장에 대한 접근권을 필요로 하는 모든 사람에게 전 생애에 걸쳐 ‘최저한의 수준’(at a minimum)에서 보장되어야 한다”라고 추상적으로 규정해 놓았다. 다른 말로 하면 ‘102호 협약’에서처럼 사회보장의 최저 적용범위와 최저 급여수준을 수치화하지 않고 각 나라의 상황을 고려하여 개별 국가의 재량 영역으로 남겨놓은 것이다. 하지만 제7조에서는 “기초사회보장의 보장은 법률로 수립되어야 한다. 국가법과 규정은 이 보증을 실행할 수 있도록 각종 급여의 범위, 수급 자격요건 그리고 수준을 명시해야 한다”고 하여 최저수준을 개별 국가의 법률로 명확하게 규정할 필요성을 강조하였다.

‘202호 권고’가 개별 국가가 보호의 최저수준을 보장해야 할 원칙과 방향, 수단에 대한 지침을 제공한 것이지만 최저수준 이상의 보호에 대해 전혀 언급하지 않은 것은 아니다. 최저수준을 넘어 궁극적으로 보장해야 할 사회보호의 수준에 대해 제17조에서는 개별 국가가 포괄적인 사회보장체제를 수립할 때 ‘102호 협약’의 기준과 더 높은 기준을 제시한 상위 협약들의 기준<sup>52)</sup> 달성을 목표로 해야 한다는 점을 명시하여 최저수준 → 적정(adequate)수준으로의 궁극적인 이행 목표를 제시하였다. 그러나 18조에서는 최저수준의 보호가 여전히 중요한 만큼 ‘102호 협약’을 비준하지 않은 회원국에게 가능한 한 이른 시간 안에 이 협약을 비준할 것을 규정하였다.

52) ‘102호 협약’의 최저기준과 그 이후 제정된 사회보장 상위기준의 적용 범위, 급여 수준, 수급 자격 등에 대해서는 제VI장에서 자세히 분석된다.

### (3) 이행 및 모니터링체계

ILO의 사회보장 문서의 가장 큰 약점 중의 하나는 개별 국가에 이행을 강제할 수단이 없다는 점이다. 즉, 선의(good will)와 좋은 말로 포장된 문서 이상의 의미를 담지 않을 수도 있다. 이 점과 관련하여 '202호 권고'가 그 이전의 문서와 다른 점은 권고의 실행력을 '국가사회보장확대전략'이라는 용어로 개별 국가의 포괄적 사회보장계획을 수립하도록 명시하였다는 점이다. '202호 권고'의 제 6조와 7조에서는 회원국들은 개별 국가의 국가법과 규정에 정해진 바에 따라 기초사회보장의 보증을 제공해야 한다고 규정하고 기초사회보장의 보증은 법률로 수립되어야 하며, 국가법과 규정은 이 보증을 실행할 수 있도록 각종 급여의 범위, 수급자격 요건 그리고 수준을 명시해야 한다(7조)고 규정하고 있다.

'202호 권고'는 '국가사회보장확대전략'의 이행 수단을 개별 국가의 정책결정에 위임하였다. 또한 그 보장을 뒷받침하는 소득보장의 수준과 정확한 급여 수준도 개별 국가의 의사결정과정에 맡겼다. 그러나 이행 수단과 보호수준은 참여를 통해, 즉 사용자와 노동자 대표 조직의 참여와 연관된 적합한 대표조직과의 협의를 통해 결정되어야 한다는 점을 규정하였다(Cichon, 2013:33). 또한 선언적인 규정이기에는 하지만 노사정 삼자협의를 통해 사회보호 최저선의 이행과 국가사회보장확대전략의 목표 달성의 진척 정도를 감시할 필요성에 관해서도 규정해 놓았다(19조).





제 6 장

# ILO 기준과 한국 사회보장 비교







## 제6장

# ILO 기준과 한국 사회보장 비교



## 1. 비교 대상과 방법

### 1) 비교 대상 기준 문서

ILO의 사회보장 기준과 한국 사회보장제도 실태의 비교를 위해 먼저 ILO의 각종 협약과 권고를 <표 VI-1>에서 보는 것처럼 ‘최저기준’(minimum standards), ‘상위기준’ (higher standards 혹은 advanced standards), 그리고 ‘기초보호’(basic protection) 등 세 가지 명칭으로 분류하였다.<sup>53)</sup> 최저기준은 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약’(‘102호 협약’)을 의미하며, 기초보호는 앞에서 살펴본 ‘사회보호최저선 권고’(‘202호 권고’)를 의미한다. 기초보호는 ‘102호 협약’과의 혼동을 피하기 위해 사용한 용어로 ILO에서 사용하는 용어이기도 하다. 상위기준은 아래와 같은 ‘102호 협약’ 이후 적용범위 및 소득대체율 등 급여 기준을 상향시킨 9개 분야( 및 이주노동자)별 협약과 권고를 의미하며 <표 IV-2>에서 정리한 바가 있다. <표 VI-1>은 사회보장 기준을 9가지 급여 영역(그리고 이주노동자 기준)과 3개 기준으로 교차분류한 후 비교분석의 대상이 되는 한국 사회보장제도를 대응시킨 것이다.

- 의료 및 상병급여에 관한 협약, 1969 (No.130)
- 의료 및 상병급여에 관한 권고, 1969 (No.134)

53) <표 VI-1>의 분류 기준과 용어는 ILO(2021b)의 ‘World Social Protection Report 2020-22’ Table A3.1-A3.9(pp.245-259)를 그대로 수용한 것이다. 다만 노령, 장애, 유족급여를 한 범주로 묶었고 이주노동자 기준은 필자가 추가한 것이다.

- 고용촉진 및 실업보호에 관한 협약, 1988 (No.168)
- 고용촉진 및 실업보호에 관한 권고, 1988 (No.176)
- 장애·노령·유족급여에 관한 협약, 1967 (No.128)
- 장애·노령·유족급여에 관한 권고, 1967 (No.131)
- 고용재해급여에 관한 협약, 1964 (No.121)
- 고용재해급여에 관한 권고, 1964 (No.121)
- 모성보호에 관한 협약, 2000 (No.183)
- 모성보호에 관한 권고, 2000 (No.191)
- 사회보장의 내외국인 균등처우에 관한 협약, 1962 (No.118)
- 사회보장의 권리 유지에 관한 협약, 1982 (No.157)
- 사회보장의 권리 유지에 관한 권고, 1983 (No.167)

〈표 VI-1〉 ILO 사회보장 기준과 한국 사회보장제도의 비교분석 대상

	ILO 기준			한국 사회보장제도 및 관련 법률	
	최저기준 Minimum Standards	상위기준 Higher Standards	기초보호 Basic Protection		
의료급여	102호 협약	130호 협약 134호 권고	202호 권고	국민건강보험, 의료급여제도	
상병급여		130호 협약 134호 권고		공무원연금, 사학연금, 군인연금	
실업급여		168호 협약 176호 권고		고용보험, '구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률'	
노령급여		128호 협약 131호 권고		202호 권고	국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금
장애급여					
유족급여		121호 협약 121호 권고		산재보험, 공무원, 사학, 군인연금	
고용재해 급여					아동수당법
가족급여					근로기준법, 고용보험제도, '남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률'
출산급여		183호 협약 191호 권고			
이주 노동자		118호 협약 157호 협약 167호 권고			'사회보장기본법' 및 개별 사회보장법의 관련 규정



## 2) 용어의 검토

### (1) 급여 명칭

ILO의 사회보장 급여의 비교를 위해서는 몇 가지 용어에 대한 검토가 필요하다. 첫째는 ‘의료급여’(medical care)이다. 이 용어에 대한 표준적 번역어가 없고 한국의 기초생활보장제도의 의료급여와 혼동 가능성이 있지만 대체할만한 마땅한 용어가 없어 그냥 ‘의료급여’라는 용어를 사용하기로 한다. ‘의료급여’는 현금을 제외한 현물로 제공되는 보건의료서비스를 의미하며 한국의 국민건강보험과 의료급여제도에서 제공된다.

‘상병급여’는 우리나라에서 상병수당이란 용어로 널리 사용된다. ILO 용어의 일관성을 기하기 위해 상병수당 대신 ‘상병급여’(sickness benefit)를 사용하기로 한다. 사회보험 방식의 의료보장을 시행하는 국가는 통상적으로 의료보험에서 상병수당이 제공된다. 하지만 조세방식으로 재원이 조달되는 국영의료서비스(NHS)를 갖고 있는 나라는 보험방식의 별도의 상병수당이 제공되기도 한다(예, 스웨덴). 질병으로 인한 소득 중단 시 현금으로 지불되는 이 급여는 ILO 기준에서 의료급여에 포함되지 않으며 ‘상병급여’로 별도로 분류된다.

노령급여, 장애급여, 유족급여는 ILO 사회보장기준에서 별도의 협약과 권고를 가진 급여로 분류된다. 따라서 노령·장애·유족연금이 하나의 공적연금제도에서 묶여 있는 경우도 있고(예, 한국의 국민연금), 세 개의 급여가 별도의 제도로 운영되는 나라도 있다. 통상 공적 연금제도에서 세 개의 급여가 한 묶음으로 제공되는 점을 고려하고, 우리나라도 국민연금제도에서 노령, 장애, 유족연금이 지급된다는 점을 감안하여 이들을 한 범주로 분류하여 비교하기로 한다.

‘고용재해급여’는 업무상 재해시 지급되는 급여로 우리나라에서 산재보험에서 제공되는 급여를 의미한다. 산재급여라는 용어 대신 ILO 급여 명칭의 일관성 유지를 위해 ‘고용재해급여’라는 명칭을 사용하기로 한다. ‘고용재해급여’에는 업무수행 과정에서 발생하는 사고에 대한 의료서비스와 재활 등 현물급여와

휴업급여, 장애급여와 유족급여 등 현물급여가 동시에 포함되어 있다.

가족급여(family benefit)는 '102호 협약'에서 아동부양에 대한 책임에 필요한 급여로 현금급여 혹은 현물급여를 모두 인정하고 있다. 그러나 대부분의 나라에서 가족급여는 아동수당을 의미하기 때문에 이 보고서에서는 아동수당이라는 용어를 사용하며 필요할 경우 가족급여라는 용어를 혼용하기로 한다.

## (2) 적용범위 기준

ILO 사회보장 협약에서 적용범위를 결정할 때 사용하는 범주는 피용자 기준, 거주자(residents)<sup>54)</sup> 중 경제활동인구 기준, 거주자 기준 세 가지 범주이며, 세 가지 범주를 사용하는 것은 각국의 상이한 사회보장제도를 모두 포괄할 수 있는 기준을 도출하기 위해서이다. 예를 들어 적용범위의 최저기준을 정한 '102호 협약'에서는 수급자의 배우자와 아동을 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 일정규모 이하인 전체 거주자(상병급여와 실업급여)에 적용할 것을 최저기준으로 하고 있다<sup>55)</sup>. 비준국은 이 기준 중 한 개 혹은 두 개 기준을 해당국의 사회보장제도의 형태에 맞게 선택할 수 있다. 예를 들어 연금제도가 피용자 위주의 소득비례제인 국가는 피용자 기준을, 자산조사를 통해 정액급여를 지급하는 국가는 거주자 기준을, 소득비례제와 기초연금제의 2층

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

55) 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 협약(2조), 128호 협약(4조) 등 하위기준 협약에도 규정되어 있다. 예를 들어 의료와 상병급여에 관한 130호 협약에서는 모든 피용자를 100% 적용할 것을 규정하고 있으나 예외 선언을 할 경우 그 기준은 25%로 완화된다(11조, 20조).

구조를 갖고 있는 국가는 피용자와 경제활동인구 기준을 동시에 선택할 수 있다. 이러한 기준들은 거의 모든 사회보장 협약에서 규정되어 있다.

〈표 VI-2〉 급여 종류별 인구적용범위에서 예외 규정

	상위기준(협약)		상위기준(권고)	
	피용자기준	경제활동인구기준	피용자기준	경제활동인구 기준
의료급여	- 100%, 단 비준국은 필요한 경우 임시노동자, 가족노동자, 그리고 전 피용자의 10% 범위 내에서 기타 피용자를 적용인구비율 계산에서 제외시킬 수 있음.	- 75%, 선원과 공무원은 특별제도가 있는 경우 이 기준에서 제외시킬 수 있음	100%	100%
상병급여			100%	100%
실업급여	- 85%. 공무원과 도제를 포함한 수치	-	-	-
노령급여	- 100%, 단 비준국은 필요한 경우 임시노동자, 가족노동자, 그리고 전 피용자의 10% 범위 내에서 기타 피용자를 적용인구비율 계산에서 제외시킬 수 있음.	- 75%, 선원과 공무원은 특별제도가 있는 경우 이 기준에서 제외시킬 수 있음	- 100%, 임시노동자에게 까지 확대해야 함.	100%
장애급여				100%
유족급여				100%
고용재해급여 · 노동불능 · 장애 · 유족	- 100%, 도제를 포함하여 공공, 민간부문의 모든 피용자	-	- 100% (전체 피용자 예외 조항 없음)	-
가족급여	해당 협약 없음			
출산급여	산업, 농업 등에 고용된 모든 여성			

경제활동인구나 거주자 기준은 통계적 범주 설정과 계산이 비교적 용이하나 피용자의 경우는 계절노동자 혹은 가사노동자 등의 포함 여부에 따라 비율이 상당히 달라지기 때문에 별도의 규정을 두는 경우가 있다. 예를 들어 '130호

협약'(의료 및 상병급여) 5조와 '121호 협약'(고용재해급여) 4조에서는 전체 피용자의 100%가 적용기준이나 임시노동자, 가사노동자, 그리고 전체 피용자의 10%를 초과하지 않는 범위 내에서 기타 피용자를 제외해 적용인구 비율을 계산할 수 있도록 하고 있다. 또한 피용자를 기준으로 해도 피용자 외의 집단을 적용범위에 포함하는 경우도 있다. 피용자 적용기준만 있는 '121호 협약'은 전체 피용자의 100%가 기준이나 이 협약을 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 제외할 수 있는데 '130호 협약'(의료 및 상병급여)에서는 선원과 공무원 특별제도가 있는 경우 이들을 적용인구 비율 계산에서 제외할 수 있도록 규정하고 있다(4조). 이를 정리하면 <표 VI-2>와 같다.

### (3) 소득대체율 기준

ILO 협약에서는 사회보장급여의 지급단위가 개인이 아닌 피부양자를 포함한 가족인데 이를 '표준수급자'(standard beneficiary)라고 한다. 즉 표준수급자는 다양한 구성을 가진 가족을 표준화시킨 급여 지급 단위를 의미한다.<sup>56)</sup> 의료급여, 상병급여, 실업급여 등은 '배우자와 두 자녀를 가진 남성'이 표준수급자가 되며, 유족급여와 고용재해의 유족급여는 '두 자녀를 가진 여성'이 표준수급자이고, 현금 출산급여는 여성 개인이 표준수급자가 된다. 표준수급자가 이처럼 부양가족을 포함하는 것은 사회보장 급여의 가치가 가입자 개인뿐만 아니라 그 부양가족을 보호하는 데 필요한 수준이 되어야 한다는 의미를 함축하고 있다. 따라서 ILO 기준에서 제시된 현금급여의 소득대체율을 우리나라 사회보장의 현금급여와 비교할 경우(예를 들어 국민연금의 노령연금이나 유족연금 등) 수급자 개인의

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

급여액에 배우자나 자녀들에게 주어지는 부가수당(부양가족연금액)을 포함하여 계산하여야 한다.

‘102호 협약’과 그 이후 채택된 급여별 상위 협약 등은 2차대전 이전의 협약과는 달리 사회보장제도에서 제공해야 할 ‘최저급여비율’(소득대체율)을 규정하고 있다. ‘102호 협약’의 특징을 서술하는 부분에서 언급했듯이 현금급여를 계산하는 데 있어서 ILO 협약에서는 사회보험에 의한 소득비례제, 조세방식의 정액급여, 그리고 공공부조에 의한 급여 등 세 가지 방법을 인정하고 있다. 이 중 사회보험방식의 소득비례제는 급여종류에 따라 이전 소득(previous earnings)의 40%(예, 노령급여 최저기준)에서 50%(고용재해의 노동불능 최저기준), 45%(노령급여 상위기준)에서 60%(고용재해의 노동불능 상위기준), 100%(출산급여) 등 다양한 소득대체율을 규정하고 있다. 정액급여(flat-rate)방식으로 급여수준이 정해지는 경우는 해당 국가의 ‘전형적인’(typical) 비숙련노동자의 임금이 기준이 되는데, 예를 들어 노령급여의 최저기준은 전형적인 비숙련노동자 임금의 최소한 40% 이상이 최저급여수준이 된다(102호 협약 66조).

수급자의 급여가 ‘이전소득’(previous earnings)에 비례하는 소득비례(wage-related)제에서는 소득의 범위가 급여 수준에 직접적 영향을 미친다. ‘102호 협약’(65조 1항)과 ‘128호 협약’(26조 2항)에서는 수급자의 이전소득은 ‘소정의 규칙’에 따라 계산한다고 규정함으로써 이전소득의 범위는 각국의 법령에 위임된 상태에 있다. 즉 이전소득은 은퇴 전 5년, 혹은 10년의 평균소득이 될 수도 있고, 생애평균소득(life-time income)이 될 수도 있다. 또한 소득이 세전 소득인지 아니면 세후 소득인지도 문제가 된다. 1988년에 채택된 실업급여에 관한 176호 권고에서는 급여 계산은 ‘세금과 사회보장기여금을 내기 이전의 수급자의 총소득(gross earnings)’을 기준으로 할 것을 규정하고 있다(13항 1). 그러나 현금급여 계산 시 이전소득에 대한 ILO의 명확한 기준이 없으므로 총소득을 기준으로 하는 나라가 있는가 하면 각종 수당을 제외한 기본급만을 기준으로 계산하는 등 국가마다 매우 다른 계산방식을 사용하고 있는 것으로

보고되고 있다.<sup>57)</sup> 우리나라의 경우는 아동수당을 제외한 모든 현금급여가 사회보험방식의 소득비례제를 택하고 있기 때문에 급여산정의 기준소득(reference wage)은 표준수급자의 이전소득(노령, 장애, 유족연금은 생애평균소득, 산재급여는 사고발생 이전 3개월간의 1일당 평균임금 등)을 기준으로 계산하기로 한다.

#### (4) 예외 조항 기준

‘예외 조항’은 ‘경제와 의료시설이 충분히 발전하지 않은 회원국’, 즉 개발도상국에 대해 협약 비준 시 관련 급여의 적용범위와 급여종류 및 수준에 대해 기준을 낮출 수 있도록 규정을 의미하는데 ILO 대부분의 협약에서는 이러한 예외 조항을 두고 있다. 가령 ‘102호 협약’에서는 개발도상국이 이 협약 비준 시 예외 선언을 하면 적용범위에서 모든 피용자 기준 50% 이상의 적용 기준이 20인 이상을 고용하는 작업장에서 피용자 50%로 기준이 변경된다. 또한 현물로 제공되는 의료급여(medical care)의 경우 예외선언을 한 국가는 의료급여의 지속 기간을 26주에서 13주로 제한할 수 있다. 상병급여의 경우도 26주 최저 급여기간의 예외를 선언한 국가의 경우 13주로 제한할 수 있다. 실제로 몇몇 국가는 협약 비준 시 예외 선언을 하였다. ‘102호 협약’ 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 의료급여

57) ILO(1965:57-59), ILO(1989(b): para. 149). 이전 소득에 대한 ILO의 명문화된 규정은 없지만 임금통계를 표준화하기 위한 목적으로 발간된 ILO(1979:30) 책자에서는 ‘earnings’에 포함되는 임금구성요소로 직접임금(wage)과 봉급(salaries), 휴가 등 일하지 않은 기간의 보수(remuneration), 보너스와 퇴직상여금(gratuities), 음식 등의 현물 급여 지급분, 주택수당 등을 들고 있으며 고용주의 사회보장기여금, 피용자에게 지급하는 사회보장 관계금, 고용주가 제공하는 복지서비스 비용 등은 소득의 범주에서 제외되는 것으로 나타나고 있다.

와 출산급여의 적용범위에서 예외선언을 하였다. 예외조항은 128호 ‘장애노령·유족급여에 관한 협약’ 그리고 130호 ‘의료 및 상병급여에 관한 협약’에도 적용되어 베네수엘라, 볼리비아는 두 협약에서 적용인구에 대한 예외선언을 하였다 (ILO, 1995b:133-134, 168, 170). 우리나라의 경우 협약 비준시 개발도상국임을 선언하는 예외조항 비준은 설득력이 없어 보인다. 따라서 예외조항에 대한 내용은 서술하되, 한국과 비교분석은 하지 않기로 한다.

## 2. 의료급여

의료급여(medical care)는 현물급여로 우리나라에서는 건강보험과 의료급여 제도를 통해 보장되고 있다. 먼저 인구적용비율을 보면 우리나라는 1989년부터 전국민의료보험이 시행되고 있으므로 사실상 전국민에게 의료급여가 보장되고 있는 것으로 보아야 한다. 그러나 ILO 기준에 따라 엄격하게 인구적용 범위를 계산해 보면 2019년 기준으로 피용자 기준 88.1%, 경제활동인구 기준 97.7%의 적용률을 보이고 있다.<sup>58)</sup>

○ 피용자 기준 :

- 건강보험 직장가입자 (18,123천명)/피용자 총수(20,567천명) = 88.1%

○ 경제활동인구 기준 :

- 건강보험 직장가입자(18,123천명) + 지역가입자 세대주(8,377천명) / 경제활동인구 총수 (27,123천명) = 97.7%

피용자 기준 적용률이 88.1%로 낮게 나온 것은 한국 건강보험의 직장가입자

58) 인구 적용률에 사용된 피용자 총수와 경제활동인구총수, 그리고 각 급여에 해당되는 제도의 적용범위 등에 관한 수치는 이 보고서의 ‘부록 5’ 한국 사회보장제도 인구적용률 계산 방식’에 모두 제시되어 있다.

(피용자)와 지역가입자의 구분에 따른 것이다. 건강보험에서 직장 가입자에서 제외되는 범주에는 1개월 미만의 기간 동안 고용되는 일용근로자, 소재지가 일정하지 아니한 사업장의 근로자 및 사용자, 비상근 근로자 또는 1월간의 근로 시간이 60시간 미만인 단시간 근로자 등 사실상의 임금근로자이지만 행정관리 상 지역가입자로 분류되는 다수의 집단이 포함되어 있다. 따라서 이 점을 감안하면 사실상 대부분의 임금근로자는 건강보험에 포괄되어 있고, 따라서 피용자의 50% 적용을 규정한 최저기준은 물론 피용자의 100% 적용을 규정한 상위기준(〈표 VI-3〉의 상위기준 130호 협약)을 충족하는 것으로 보아야 한다. 경제활동 인구 기준으로 계산된 97.7%의 적용률은 상위기준(130호 협약)의 75%를 상회하므로 이 기준도 충족하고 있다.

의료급여가 포괄하는 급여의 종류는 130호 협약에서는 일반의의 진료, 병원에서의 전문의 진료, 관련 전문가<sup>59)</sup>의 서비스와 급여(allied care and benefits), 필수 의료용품, 필요한 경우 입원, 치과 진료와 재활의료 등으로 규정하고 있다. 130호 협약에서는 제공되어야 하는 의료서비스에 대해 세부적인 사항을 규정하지는 않고 있다. 한국의 건강보험은 비급여 부분이 문제가 되지만 130호 협약에 규정된 일반의 및 전문의의 진료, 입원, 치과 등 대부분의 의료서비스가 제공되므로 최저기준은 물론 상위기준도 충족시키는 것으로 보는 것이 합리적이다.

급여기간에 대해서는 상위기준에서 사고의 전 기간으로 설정되어 있는데 건강보험은 급여제한 기간(가령 1년 중 270일)이 존재하지 않기 때문에 이 기준도 충족시키고 있다. 수급자격에 대해서는 최저기준에서는 납용억제에 필요한 기간, 상위기준에서는 수급자격취득기간 중에 급여수급권을 박탈해서는 안 된다는 규정을 두고 있다. 한국의 건강보험의 급여정지는 1개월의 보험료 체납 시 보험료를 납부할 때까지 수급자격을 제한할 수 있으나 보험료 체납횟수가 6회 미만이거나 피보험자 및 피부양자의 재산이 일정수준 이하면 수급제한을 하지

59) allied care는 의사, 간호사가 아닌 비의료 전문가(예, 심리치료, 상담 등)가 치료, 재활 등에서 역할을 하는 것을 의미함.



않기 때문에(국민건강보험법 제53조 제3항 제1호, 제69조 제4항 제2호 및 국민건강보험법 시행령 제26조) 사실상의 수급자격 제한은 이루어지지 않고 있다. 즉 수급자격취득조건에서도 ILO 상위기준을 충족하는 것으로 보아야 한다.

ILO 기준에는 수치로 제시되어 있지는 않지만 본인부담 기준에 대해서도 일정한 기준을 두고 있다. 최저기준인 102호 협약과 상위기준인 130호 협약에서는 ‘본인부담금이 과중한 부담이 되어서는 안 된다’(17조)는 규정과 ‘본인부담의 수준이 의학적, 사회적 보호의 효과를 감소시켜서는 안 된다’ 규정을 두고 있으며, 상위기준인 134호 권고에서는 저소득층과 장기환자에 대해서는 본인부담을 철폐하도록 규정하고 있다(7항). 본인부담의 크기는 통상 총의료비지출 중 가계 직접부담(out-of-pocket)으로 측정되는데 19년 기준으로 우리나라는 총의료비지출 중 가계직접부담이 30%로 OECD 38개국 평균 20%보다 10%p 높다(OECD, 2021:195). OECD 평균이 21%인 점을 감안하면 우리나라의 가계직접 부담금의 크기는 적지 않은 규모이다. 최근에 문재인케어 등으로 중증의료에 대한 본인부담은 상당히 약화되고 있다<sup>60)</sup>. 의료급여의 본인부담금에 대한 ILO의 기준이 수치화된 기준이 아니기 때문에 ILO의 기준에 부합되는지는 판단하기 어렵다.

60) 암환자의 건강보험보장률은 2016년 76.0%에서 2019년 78.5%로 높아졌고, 전체 건강보험보장률도 같은 기간에 62.6%에서 64.2%로 상승하였다.

〈표 VI-3〉 의료 보호 (health protection)에 대한 ILO 기준과 한국 사회보장제도의 비교

	최저기준 (102호 협약)	충족 여부	상위기준 (130호 협약, 134호 권고)	충족 여부	기초보호 (202호 권고)
포괄 대상	원인과 무관한 모든 비건강(ill-health) 상태, 임신·출산과 이로 인한 영향.	충족	• 치료적이고 예방적 성격의 의료서비스에 대한 욕구.	충족	• 출산을 포함하여 의료 보호(healthcare)를 필요로 하는 모든 상태.
적용 범위	▶ 피용자(부인과 아동)의 50% 이상. 혹은 ▶ 모든 거주자 중 20% 이상의 경제활동인구(부인과 아동). 혹은 ▶ 모든 거주자의 50%.	충족	• C.130: 도제(부인과 아동 포함)를 포함한 모든 피용자. 혹은 ▶ 전체 경제활동인구(부인과 아동포함)의 75% 이상. 혹은 ▶ 모든 거주자의 75% 이상.	충족	• 최소한 개별 국가에서 시행 중인 국제적인 의무 적용을 받는 모든 거주자와 아동.
			• R.134: 추가하여 계절노동자와 그 가족, 고용주와 함께 거주하며 일하는 가족, 모든 경제활동인구와 그 가족, 모든 거주자.	-	
급여 종류	• 비건강: 일반의 진료, 병원에서 전문의 진료, 필수 약제, 필요한 경우 입원. • 임신·출산과 그 영향: 의료인과 적격 조산사가 제공하는 산전·산후 보호. 필요한 경우의 입원.	충족	• C.130: 개인적 필요와 일(work)에 필요한 건강과 능력을 유지·회복증진시킬 목적으로 개인의 상태에 따라 필요한 의료. 여기에는 일반의의 진료, 병원에서의 전문의 진료, 관련 전문가의 서비스와 급여(allied care and benefits), 필수 의료용품, 필요한 경우 입원, 치과 진료와 재활의료 포함.	충족	• 최소한 다음과 같은 재화와 서비스: 출산보호를 포함하여 접근가능성, 이용가능성, 수용가능성 그리고 질이 보장된 필수의료서비스; 가장 취약한 계층에 대한 산전후 무상의료보호; 가능한 많은 사람에게 가능한 빨리 보다 높은 수준의 보호가 제공되어야 함.
			• R.134: 의료용 보조기(예, 안경)와 회복에 필요한 서비스.	-	
급여 기간	• 비건강 혹은 임신·출산으로 인한 영향이 지속되는 한 각 질병당 26주로 제한할 수 있음. 상병수당을 받는 동안 혹은 장기치료가 필요한 질병은 급여가 유지되어야 함.	충족	• C.130: 사고의 전 기간. 수급자가 회복기 보호가 필요한 질병에 대한 의료서비스를 받지 못하거나 혹은 현금 상병수당을 지급받지 않을 경우 보호해야 할 범주가 아닌 경우 26주로 제한할 수 있음.	충족	• 의료적 상태에 따라 필요로 되는 한.
			• R.134: 사고의 전 기간	-	

	최저기준 (102호 협약)	총족 여부	상위기준 (130호 협약, 134호 권고)	총족 여부	기초보호 (202호 권고)
수급 자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남용 억제에 필요한 수급자격취득기간(qualifying period) 설정 가능.</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C.130: 수급자격취득기간이 그 범주에 속한 사람의 급여수급권을 박탈해서는 안됨</li> <li>• R.134: 수급권이 수급자격취득기간에 의해 영향을 받지 않아야 함.</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 필수보건의료에 대한 접근이 가져오는 재정적 결과가 곤경과 빈곤 위험을 더 증가시켜서는 안됨.</li> <li>• 비차별의 원칙, 특별 욕구와 사회적 배제에 대한 수용성이 적용된, 그리고 권리와 인간존엄성이 보장된 수급자격취득조건이 국가차원에서 정의되고 법률에 규정되어야 함</li> </ul>

### 3. 상병급여

상병급여(sickness benefits)는 업무상 재해가 아닌 상병으로 인한 노동불능과 이로 인한 소득중단을 보상하는 현금급여를 의미한다. 사회보험방식 의료보험제도에서는 통상 의료보험에서 상병수당을 지급한다. 한국은 건강보험법에 부가급여의 하나로 상병수당을 지급할 수 있는 규정이 있으나<sup>61)</sup> 시행되지 않고 있다. 다만, 공무원과 사립학교 교직원 등 공무원복무 규정 등에 의해, 그리고 민간사업장의 피용자는 단체협약이나 취업규칙을 통해 일부 근로자를 대상으로 상병수당이 지급되고 있다.

상병수당의 최저기준(102호 협약)은 피용자의 50% 이상, 경제활동인구의 20%이며, 상위기준(130호 협약)은 피용자 100%, 경제활동인구 기준 75%이다. 엄격하게 법적으로 상병수당(유급질병휴가)이 보장된 공무원과 사학연금 대상

61) 국민건강보험법(50조 부가급여)에는 “법에서 정한 요양급여 외에 대통령령으로 정하는 바에 따라 임신·출산진료비, 장제비, 상병수당, 그 밖의 급여를 실시할 수 있다”고 규정하고 있다.

자만을 기준으로 적용범위를 계산하면 피용자의 7.4%, 경제활동인구의 5.6%로 최저기준에 미달한다.

- 피용자 기준 :
  - 공무원연금 가입자(1,195천명)+사학연금 가입자(329천명)/피용자 총수 (20,567천명) = 7.4%
- 경제활동인구 기준 :
  - 공무원연금 가입자(1,195천명)+사학연금 가입자(329천명)/경제활동인구 총수 (27,123천명) = 5.6%

민간부문에서 단체협약이나 취업규칙에 의해 제공되는 유급질병휴가가 어느 정도의 임금근로자를 포괄하고 있는지는 기존 연구에서도 확인하기 힘들다<sup>62)</sup>. 이재훈(2020:8)의 분석에 의하면 유급병가를 도입하고 있는 사업장은 5인 미만 사업장 12.3%, 5~10인 미만 15.5%지만, 300~1천인 미만 71.1%, 1,000인 이상 사업장은 80.6% 정도로 보고되고 있으며 정규직의 59.5%, 비정규직 18.7%가 유급병가가 있는 직장에 근무하는 것으로 보고되고 있다. 단체협약이나 취업규칙에 의해 보장되는 유급질병휴가를 적용인구에 포괄하면 인구적용율은 상당히 높아질 것으로 보이나 법적 강제성을 동반하지 않는다는 점에서 단체협약에 의한 유급질병휴가를 ILO의 상병수당 적용범위에 포함시키는 데는 한계가 있어 보인다.

보편적 상병급여가 없는 상태에서 급여수준의 충족 여부를 논의하기는 어렵다. 공무원 등에 적용되는 상병급여를 중심으로 논의하면 업무상 이외의 질병이나 부상 시 60일의 병가를 낼 수 있으며(공무원복무규정 18조), 신체·정신상의 장애로 인한 장기요양의 경우 1년동안 휴직할 수 있다(국가공무원법 71, 72조). 병가기간 중에는 봉급 전액, 장기요양의 경우는 봉급의 70%가 지급된다. 사립학교 교직원들은 공무원 처우에 따르게 되어 있다. 따라서 공무원과 사립학교교직원

62) 좀 오래된 자료이지만 1990년대 중반에 조원탁(1996:107-108)은 ILO의 최저기준에 부합되는 상병수당을 받는 근로자의 비율을 의료보험 전체 대상자의 32.8%로 추정하였다.



	최저기준 (102호 협약)	총족 여부	상위기준 (130호 협약, 134호 권고)	총족 여부	기초보호 (202호 권고)
급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>정기적 지불금: 기준임금(reference wage)의 45% 이상</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>C130: 정기적 지불금: 기준 임금의 60% 이상; 수급자의 사망 시 장례비용</li> <li>R134: 기준 임금의 66.66%.</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>필요한 재화와 서비스에 접근할 수 있도록 최소한의 기초소득보장을 확보할 수 있는 수준의 현금 혹은 현물급여; 반곤, 취약함, 그리고 사회적 배제를 방지하거나 경감할 수 있는 수준 존엄한 삶이 가능한 수준. 급여수준은 정기적으로 재검토되어야 함.</li> </ul>
급여 기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>개인이 질병으로 소득 활동을 할수 없는 상태로 남아 있는 경우; 급여가 지급되기 전 최대 3일의 대기 기간. 급여지속 기간은 각 질병당 26주로 제한될 수 있음.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>C130: 개인이 질병으로 소득 활동을 할수 없는 상태로 남아 있는 경우; 급여가 지급되기 전 최대 3일의 대기 기간. 급여지속기간은 각 질병당 52주로 제한될 수 있음</li> <li>R134: 급여는 질병의 전 기간 혹은 다른 사고의 전 기간 동안 지급되어야 함.</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>상병으로 충분한 소득을 벌어들일 수 없는 노동무능력 상태가 지속되는 한.</li> </ul>
수급 자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>남용 억제에 필요한 수급자격취득 기간(qualifying period)이 설정될 수 있음.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>C130: 남용 억제에 필요한 수급자격취득기간이 설정될 수 있음.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>비차별의 원칙, 특별한 욕구와 사회적 배제에 대한 수용성이 적용된, 그리고 권리와 인간존엄성이 보장된 수급자격취득조건이 국가차원에서 정의되고 법률에 규정되어야 함</li> </ul>

비고 : 일부 총족은 공무원과 사립학교교직원 등 일부 계층의 상병급여 기준이 ILO 기준을 충족시킨다는 의미임.

## 4. 실업급여

실업급여는 우리나라의 고용보험에서 ‘구직급여’라는 명칭으로 제공된다. 실업급여의 적용범위 기준은 경제활동인구기준이 없고 피용자기준만 존재하는데 최저기준(‘102호 협약’)은 피용자의 50%, 상위기준(‘168호 협약’)은 피용자의 85% 이상 적용이다. 19년말 기준으로 고용보험 피보험자가 13,864천명이며 전체 피용자수(20,567천명)에서 차지하는 비중은 67.4%로 최저기준은 충족하나 상위기준은 충족시키지 못하고 있다. 실업급여 상위기준(168호 협약) 피용자 85% 기준은 공무원과 도제를 포함한 수치이다. 현재 한국의 고용보험에서 적용이 배제된 공무원(1,195천명)과 사립학교교직원(329천명)을 고용보험 피보험자로 포함시킬 경우, 즉 이 집단을 고용보험 적용대상으로 확대하면 고용보험 피보험자는 전체 피용자 대비 74.8%까지 높아진다.

급여수준에 대한 ILO 최저기준은 사회보험방식의 소득비례제일 경우 이전소득(previous earnings)의 45% 이상이며, 상위기준이 50% 이상이다. 앞서서도 언급했지만 ILO 협약에서 급여별로 이전소득을 계산하는 기간에 대해서는 별도의 규정이 존재하지 않는다. 단기보험인 실업급여의 특성을 고려하면 이전 소득은 퇴직 전 몇 개월의 평균임금으로 보는 것이 타당해 보인다. 한국의 실업급여(구직급여)는 1일 구직급여수급액으로 급여액이 계산되는데 이는 퇴직 전 3개월간의 1일 평균임금의 60% 수준을 규정되어 있으며 상하한액이 존재한다(하한액은 최저임금일액 일 60,120원, 상한액은 일 66,000원). ILO 기준에는 실업급여의 소득대체율만 제시되어 있으므로 그 기준에 맞추어 보면 한국의 실업급여 급여수준 60%는 ILO의 최저기준과 상위기준을 모두 만족시키고 있다.

실업급여의 급여기간에 대한 최저기준은 피용자기준을 적용할 경우 12개월 중 13주이며, 상위기준(168호 협약)은 완전실업의 경우 전사고기간에 지급을 규정하고 있으나 26주(혹은 24개월 중 39주 이상)로 제한할 수 있다(19조)는 규정을 두고 있다. 고용보험의 구직급여는 고용보험 가입기간과 연령에 따라

급여지급기간이 120일(17.1주)에서 270일(38.6주)로 상이하다<sup>63)</sup>. 실업급여 지급기간이 최저기준의 경우 13주(91일)이므로 일단 최저기준은 충족시키고 있다. 상위기준은 26주(182일)이기 때문에 고용보험 가입기간에 따라 이 기준을 충족시킬 수도 있고 아닐 수도 있다. 26주를 기준으로 하면 고용보험 가입기간이 3년 이상이고 50세 미만의 실직자, 그리고 고용보험 가입기간이 1년을 초과하고 50세 이상(및 장애인)인 경우 급여지급기간이 180일이므로 ILO 상위기준을 충족시킨다고 볼 수 있다. 반대로 50세 미만이며 고용보험 가입기간이 3년 이하인 경우와 50세 이상이며 고용보험 가입기간이 1년 미만인 경우는 상위기준을 충족시키지 못한다고 볼 수 있다. 따라서 한국의 고용보험은 ILO 상위기준을 일부 미충족시킨다고 볼 수 있다. 실업급여 대기기간은 최저기준, 상위기준 모두 7일로 설정되어 있는데, 한국도 7일의 대기기간이 존재하므로 ILO 기준을 충족시키고 있다.

실업급여 수급자격에 대해서는 최저기준, 상위기준 모두 수치화된 기준을 제시하지 않고 남용억제에 필요한 기간이 설정될 수 있다고만 규정하고 구체적인 것은 각국의 재량으로 남겨놓았다. 한국의 고용보험의 수급자격은 이직일 이전 18개월 동안(초단기근로자의 경우 24개월) 피보험기간이 180일 이상, 즉 근로활동 18개월동안 180일을 고용보험에 가입해야 발생한다. 18개월 동안 180일 고용보험 가입이란 조건이 실업급여의 남용억제에 과도한 기간인지 아닌지에 관해서는 판단이 다를 수는 있으나 일단 ILO 기준에는 남용억제에 필요한 기간에 대해서 별도의 수치화된 기준을 두고 있지 않기 때문에 이 기준은 충족하고 있는 것으로 보인다.

63) 문재인정부에서 2019년 10월 1일 기준으로 실업급여 지급기간이 90-240일에서 120일-270일로 늘어났으며 지급액도 50%에서 60%로 인상되었다.



〈표 VI-5〉 실업보호(unemployment protection)에 대한 ILO 기준과 한국 사회보장제도의 비교

	최저기준 (102호 협약)	충족 여부	상위기준 (168호 협약, 176호 권고)	충족 여부	기초보호 (202호 권고)
포괄 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>일을 할수 있고 시간이 되는 사람이 적절한 고용을 찾을 수 없어서 발생하는 소득의 중단</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C168: 적극적으로 일을 구하는 일을 할 수 있고 시간이 되는 사람이 적절한 고용을 찾을 수 없어서 발생하는 소득의 중단. 상근직(full-time)을 구하는 시간제노동자는 물론 일시적인 일의 중단에서 발생하는 소득의 중단 혹은 감소, 부분적 실업으로 발생하는 소득상실까지 보호가 확대되어야 함.</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>실업으로 충분한 소득을 벌어들일 수 없는 사람들에게 최소한의 기초(basic)소득보장</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>R176: 고용의 잠재적 적합성을 평가하는 지침이 제공되어야 함.</li> </ul>	-	
적용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>피용자의 50% 이상. 혹은</li> <li>일정 수준의 자산에 미달하는 모든 거주자</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C168: 공무원과 도제를 포함하여 피용자의 85% 이상; 일정 수준의 자산에 미달하는 모든 거주자. 모든 피용자. 시간제근로를 포함해야 하며 실업보호제도에 의해 실업상태로 인지되지 않았거나 파악이 중지된 사람으로 일자리를 찾는 사람 10명중 3명을 적용해야 함.</li> </ul>	미충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>최소한 개별 국가에서 시행 중인 국제적인 의무의 적용을 받는 노동연령대의 모든 거주자</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>R176: 대기 기간 중 어려움을 겪는 사람은 물론 모든 피용자에게 점진적으로 적용범위가 확대되어야 함.</li> </ul>	-	

	최저기준 (102호 협약)	총족 여부	상위기준 (168호 협약, 176호 권고)	총족 여부	기초보호 (202호 권고)
급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>정기적 지불금: 기준 임금(reference wage)의 45% 이상</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C168: 정기적 지불금: 기준임금의 50% 이상; 혹은 총급여는 수급자의 건강하고 합리적 수준의 생활조건을 보장해야 함.</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>필요한 재화와 서비스에 접근할 수 있도록 최소한의 기초소득보장을 확보할 수 있는 수준의 현금 혹은 현물급여; 빈곤, 취약함, 그리고 사회적 배제를 방지하거나 경감할 수 있고 존엄한 삶을 가능하게 하는 수준</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>R176: 부분(partial) 고용: 총 급여 그리고 시간제 근로를 통한 소득액은 전일제 근로로 받은 이전 소득과 완전 실업급여 총액 사이의 액수가 되어야 하거나 혹은 노동시간 감소라는 측면에서 계산되어야 함.</li> </ul>	-	
급여 기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>피용자를 포괄하는 제도: 12개월 중 최소 13주 급여</li> <li>자산조사(비기여방식)제도 : 12개월 중 최소 26주. 대기기간은 최대 7일</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C168: 실업의 전 기간 동안: 각각의 실업의 경우 최초 급여 지급의 지속기간을 26주로 제한하거나 혹은 24개월 중 39주 이상 지급. 최대 7일의 대기기간 설정 가능</li> </ul>	일부 미총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>충분한 소득을 벌어들일 수 없는 노동무능력 상태가 지속되는 한.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>R176: 급여의 지속 기간이 실업자가 연금수급연령에 도달할 때까지 확대되어야 함.</li> </ul>	-	
수급 자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>남용 억제에 필요한 수급자격취득 기간(qualifying period) 설정될 수 있음.</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C168: 남용 억제에 필요한 수급자격취득기간이 설정될 수 있음.</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>비차별의 원칙, 특별한 욕구와 사회적 배제에 대한 수용성이 적용된, 그리고 권리와 인간존엄성이 보장된 수급자격취득 조건이 국가차원에서 정의되고 법률에 규정되어야 함.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>R176: 신규 구직자에게는 수급자격취득기간이 조정되거나 면제되어야 함.</li> </ul>	-	

## 5. 노령급여

노령급여(old-age benefits)는 우리나라의 국민연금과 기초연금에서 지급된다. 연금수급 연령 기준은 ILO 최저기준과 상위기준(128호 협약) 모두 65세 이상으로 규정하고 있고 상위기준에서만 고된 직업에 종사하는 경우에만(예, 광부) 65세 이전으로 규정하고 있다. 우리나라 국민연금은 출생 연도에 따라 연금지급 개시 연령이 상이한데, 1952년 이전 출생자는 만 60세부터 그리고 1969년 이후 출생자부터 65세가 지급개시 연령이다.<sup>64)</sup> 따라서 고된 직업에 대한 규정은 없지만 수급연령 기준에서는 ILO 노령급여 기준을 모두 충족시킨다고 볼 수 있다.

적용범위 최저기준은 피용자 기준 50% 이상, 경제활동인구 기준 20% 이상이며, 상위기준은 피용자 기준 100%, 경제활동인구기준 75% 이상이다. 상위조약에서는 노령급여가 일반조세에 의해 정액으로 지급되는 경우는 모든 거주자를 기준으로 하고 있다. 한국 공적연금 가입자(국민연금의 사업장가입자 + 공무원연금 + 사학연금)의 인구적용범위를 계산하면 피용자 기준 76.2%, 경제활동인구 기준으로는 87.5%가 산출된다. 따라서 최저기준의 적용범위는 충족하고 상위기준의 경우 피용자 기준은 충족하지 못하나 경제활동인구 기준은 충족하고 있다. ILO 기준에서는 피용자기준 혹은 경제활동인구 기준 중 하나만을 충족시켜도 되기 때문에 상위기준도 충족시키는 것으로 볼 필요가 있다.<sup>65)</sup>

○ 피용자 기준 :

- 국민연금 사업장 가입자(14,158천명) + 공무원연금 가입자(1,195천명)

64) 현행 규정에 의하면 1952년 이전 출생자는 60세가 수급개시 연령이고, 53-56년생은 61세, 57-60년생은 62세, 61-64년생은 63세, 65-68년생은 1965-68년생은 64세, 1969년 이후 출생자는 65세가 지급개시 연령이다.

65) 한국의 연금제도는 소득비례제인 국민연금과 조세로 재원이 조달되는 기초연금이 존재하기 때문에 두 기준 중 어떤 것을 적용하는 것이 합리적인에 대해서는 논란이 있을 수 있다.

+ 사학연금 가입자(329천명)/피용자 총수(20,567천명) = 76.2%

○ 경제활동인구 기준 :

- 국민연금[사업장 가입자(14,158천명) + 지역가입자(7,232천명) + 임의(계속)가입자(827천명)]+ 공무원연금 가입자(1,195천명) + 사학연금 가입자(329천명)/경제활동인구 총수(27,123천명) = 87.5%

노령급여의 소득대체율 기준은 '102호 협약'과 '128호 협약'에 매우 복잡하게 규정되어 있어 좀 더 정밀한 검토가 필요하다<sup>66)</sup>. 앞에서 서술한 것처럼 '102호 협약' 제27조에는 인구적용범위 최저기준을 ㉠ 피용자 기준, ㉡ 경제활동인구 기준, ㉢ 모든 거주자 중 일정 자산 이하 기준 등 세 가지로 설정하고 있으며, 소득대체율 기준은 ① 표준수급자의 이전소득 기준(65조), ② 보통 성년 남성노동자 임금 기준 (wage of the ordinary adult male labourer)(66조), 즉 정액 기준, 그리고 ③ 최저금액 기준(67조) 세 가지를 규정하고 있다. 적용범위 기준을 ㉠, ㉡로 정하면 즉, 피용자 기준 혹은 경제활동인구 기준으로 정하면 소득대체율 기준은 ① 혹은 ②, 즉 표준수급자의 이전소득 기준 혹은 보통 성인 남성근로자 임금을 기준으로 정하게 되어 있다. 표준수급자의 이전소득을 기준으로 할 경우 소득대체율 최저기준은 이전소득의 40%<sup>67)</sup>, 상위기준(128호 협약)은 이전소득의 45%이다. 보통 성인 남성근로자 임금을 기준으로 해도 마찬가지로 소득대체율 최저기준은 보통 성인 남성근로자 임금의 40%, 상위기준은 45%가 된다.

우리나라의 국민연금은 소득비례제이므로 인구적용범위 기준을 피용자 기준(최저기준 피용자의 50% 적용)으로 정하면 소득대체율 최저기준은 표준수급자

66) '102호 협약'과 '128호 협약'에서 인구적용범위 기준에 따른 노령급여의 소득대체율 계산 방식에 대한 자세한 해설은 ILO(1989b)에서 1989년에 발간한 Social Security Protection in Old Age, 제4장을 참고하기 바람.

67) 이전소득의 40%가 102호 협약의 최저기준이나 동 협약 제29조 3항에서는 10년의 기여기간 또는 고용, 혹은 5년의 거주 조건을 충족시킨 사람에게 40%에서 10%p를 감한 30%의 소득대체율이 보장되는 제도일 경우 30년 기여 기록에 40%의 소득대체율이 보장된 것으로 인정하고 있다.

이전소득의 40%(혹은 보통 성인 남성근로자 임금의 40%), 상위기준은 표준수급자 이전소득의 45%(혹은 보통 성인 남성근로자 임금의 45%) 중 한 가지를 선택할 수 있다. 국민연금의 소득대체율은 수급자의 이전소득을 기준으로 계산되므로 102호 협약 65조의 규정에 따라 최저기준과 상위기준의 소득대체율 충족 여부를 계산하기로 한다.

우리나라 노령연금의 소득대체율을 계산할 때 기초연금을 포함할 것인지 아니면 제외할 것인지가 쟁점이 될 수 있다. 우리나라의 기초연금은 정액의 급여가 지급되므로 소득대체율 계산 시 ‘102호 협약’ 66조의 규정(보통 성인 남성근로자 임금의 일정 비율)을 따라야 하나 기여방식이 아닌 조세로 재원이 조달되고, 자산조사를 시행하므로 ‘102호 협약’ 67조의 규정도 적용할 수 있는 애매한 측면이 있다(영국이나 일본처럼 기초연금이 기여방식인 경우는 66조의 규정을 준수할 수 있다). 이 글에서는 우리나라의 기초연금이 노인인구 중 하위 70%에 지급되는 ‘준보편주의’적 성격을 갖는 제도임을 고려하고 또한 기초연금이 노령연금의 핵심 축 중의 하나임을 고려하여 국민연금과 기초연금의 소득대체율을 합산하여 노령연금의 소득대체율 충족 여부를 분석하기로 한다.

국민연금의 소득대체율을 계산할 때 사용되는 이전소득은 생애 최고 몇 년간의 평균소득<sup>68)</sup>이 아닌 생애평균소득 (lifetime average income)을 사용하므로 이 기준으로 그대로 사용한다. 또한 국민연금은 완전소득비례제가 아닌 소득계층에 따라 소득대체율이 달라지기 때문에 표준수급자를 어떤 소득계층으로 정할지도 쟁점이 될 수 있으나 비교기준이 되는 대상자는 일반적으로 많이 사용하는 평균소득을 가진 (국민연금의 생애평균소득이 국민연금 가입자 전체 3년 평균소득과 같은 사람) 가입자를 기준으로 하기로 한다.

국민연금과 기초연금의 소득대체율을 합산하여 ILO 소득대체율 기준과 비교하면 여러 가지 쟁점이 존재한다. 기초연금은 소득하위 70%만 적용되기 때문에

68) 예를 들어 1970년대, 1980년대 서구 연금제도에서 연금액을 계산할 때 생애 최고소득 5년 (best 5 years) 혹은 10년을 기준으로 설정한 경우를 의미한다.

평균소득자를 기준으로 소득대체율을 산정하면 기초연금이 지급되지 않는 고소득 노인은 국민연금 하나만으로 소득대체율을 산정해야 하는 문제가 발생하고, 국민연금과 기초연금을 동시에 받는 수급자는 기초연금이 최대 50%까지 삭감되기 때문에<sup>69)</sup> 표준적인 소득대체율을 산정하기가 어려워진다. 따라서 소득대체율 비교방법론에서 각국의 사례에 관한 세밀한 논의가 필요하나 여기서는 가장 단순한 방법으로 충족 여부를 진단하기로 한다.

국민연금의 명목소득대체율은 평균소득자를 기준으로 하면 2008년 50%에서 점차 인하되어 2028년 40%로 고정된다. 즉, 2028년 기준으로 평균소득자가 40년 가입 시 40%의 소득대체율이 보장된다. 40년 가입 시 40%의 소득대체율은 1년간 1%의 지급률이 보장되는 것이다(40%/40년). ILO 노령연금 소득대체율 최저기준이 30년 가입 시 40%의 소득대체율<sup>70)</sup>이므로 ILO 최저기준 지급률은 연간 1.33%가 되며(40%/30년), 상위기준의 지급률은 연간 1.5%가 된다(45%/30년). 국민연금의 지급률 1%를 ILO 30년 기여로 환산하면 국민연금 평균소득자의 소득대체율은 30%가 되므로 ILO 최저기준에 미달할 뿐만 아니라 상위기준인 소득대체율 45%에도 미달한다.

하지만 기초연금의 소득대체율을 국민연금 소득대체율에 합산하면 최저기준의 소득대체율을 충족한다. 기초연금은 2021년부터 65세 이상 소득하위 70% 노인에게 월 30만 원을 지급하고 있다. 이를 2020년 국민연금 가입자 전체 평균소득(A값) 253만 9천 734원<sup>71)</sup>의 비율로 환산하면 소득대체율은 11.8%가 된다(30만원/2,539,734원). 따라서 국민연금의 가입기간 30년의 소득대체율 30%에 기초연금의 소득대체율 11.8%를 합산하면 우리나라 노령연금의 소득대체율은 41.8%로 계산된다.<sup>71)</sup> 따라서 한국의 노령급여는 ILO의 최저기준은 충

69) 현행 연계감액제도에 의하면 국민연금으로 받는 금액이 기초연금 금액의 150%를 넘으면 그 비율 등에 따라 기초연금이 최대 50%까지 삭감된다.

70) A값은 연말에 산출되어 그 다음 해부터 적용된다. 가령 2020년 A값은 2020년 12월 말에 결정되어 2021년 1월 1일부터 적용된다.

71) 추가적으로 ILO의 노령급여의 표준수급자는 '연금수급 연령의 처를 가지고 있는 남자'이다. 우리나라 국민연금은 배우자에게 지급되는 '부양가족연금액'이 있으나 그 금액이 국민

족하게 된다. 하지만 상위기준의 노령급여 소득대체율은 45%에는 미달한다.

국민연금의 소득대체율을 ILO 기준과 비교할 때 제기되는 또 하나의 쟁점은 명목소득대체율을 비교할 것인지 아니면 실제 가입 기간을 고려한 실질소득대체율을 비교할 것인가의 문제이다. 2018년 국민연금 재정재계산에 의하면 국민연금의 실제 가입 기간을 고려한 세대별 실질소득대체율은 연도별로 상이하지만 2020년에서 2080년 사이의 신규 국민연금 수급자는 22% - 25% 수준의 소득대체율이 지급될 것으로 추정하고 있다(국민연금재정추계위원회, 2018). 기초연금의 소득대체율을 2021년을 기준으로 계산하면 앞에서 본 것처럼 11.8%이다. 따라서 국민연금의 실질소득대체율에 기초연금 소득대체율을 합하면 노령연금의 소득대체율은 대략 34.3%-37.3% 수준으로 계산할 수 있고 이는 이전소득의 40%라는 ILO 최저기준에 미달하는 것으로 보일 수 있다. 하지만 102호 협약의 29조 4항의 규정에 따르면 기여기간이 10년 이상 30년 미만이면 기여 기간에 따른 소득대체율의 '비례적 감액'을 인정하고 있다. 국민연금의 실질소득대체율은 가입기간 40년을 충족시키지 못한 상태에서 가입기간에 비례하여 감액된 대체율을 의미하기 때문에 ILO에서 규정한 '비례적 감액'으로 이해될 수 있다. 따라서 실질소득대체율이 40%에 미달한다고 하여 이를 최저기준을 충족시키지 못한다고 보기는 어렵다. 즉 ILO의 감액급여 규정을 고려하면 실질소득대체율이 40%에 미달해도 ILO 최저기준을 충족시키는 것으로 볼 수 있다.

'102호 협약'의 29조 2항에는 노령급여의 지급이 최저 가입기간을 충족시켜야 하는 제도의 경우 15년의 기여기록을 가진 사람에게는 감액급여를 지급해야 한다는 규정을 두고 있다. 우리나라의 국민연금은 최저 가입 기간이 10년이기 때문에 감액급여를 제공하는 최저 가입기간도 충족하고 있다. 연금의 실질가치 유지에 대한 기준은 현행 국민연금과 기초연금에 물가연동과 기초연금 재평가 규정이 있으므로 ILO 기준을 충족시키는 것으로 보아야 한다.

---

연금 A값의 0.85%에 해당된다(2020년 A값 2,539,734원, 배우자 부양가족연금액 연 261,760원 (월 21,813원)). 따라서 국민연금+기초연금의 소득대체율 41.8%에 부양가족연금액 소득대체율 0.85%를 합하면 총소득대체율은 42.7%가 된다.

〈 표 VI-6 〉 노인소득보장(노령연금)에 대한 ILO 기준과 한국 사회보장제도의 비교

	최저기준 (102호 협약)	총족 여부	상위기준 (128호 협약, 131호 권고)	총족 여부	기초보호 (202호 권고)
포괄 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소정 연령 이상의 생존(해당 국가 노인의 노동능력에 따라 65세 혹은 그 이상)</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C128: 소정 연령 이상의 생존(인구학적, 경제적 그리고 사회적 기준에 따라 65세 혹은 그 이상). 또한 소정의 연령은 고되고 유해한 직업에 대해서는 65세 이하이어야 함.</li> <li>• R131: 소정의 연령은 사회적 근거에 기반하여 낮추어져야 함.</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인에 대한 최소한의 기초(basic)소득보장</li> </ul>
적용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 모든 피용자의 50% 이상 혹은</li> <li>▶ 모든 거주자 중 20% 이상의 경제활동인구 혹은</li> <li>▶ 일정 수준의 자산에 미달하는 모든 거주자</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C128: 도제를 포함한 모든 피용자</li> <li>▶ 혹은 전체 경제활동인구의 75% 이상</li> <li>▶ 혹은 모든 거주자</li> <li>▶ 혹은 일정 수준의 자산에 미달하는 거주자</li> <li>• R131: 적용범위가 임시적 성격의 고용상태에 있는 사람에게까지 확대되어야 하거나, 혹은 모든 경제활동인구에게 확대되어야 함(회원국의 영토 밖에 있다는 이유로 급여가 중단되어서는 안됨).</li> </ul>	피용자(미총족) 경제활동(총족)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최소한 개별 국가에서 시행 중인 국제적 의무의 적용을 받는 노동연령대의 모든 거주자</li> </ul>
급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정기적 지불금: 최소한 기준임금(reference wage)의 40% 이상; 생활비의 상당한 변동에서 발생하는 전반적 소득수준의 상당한 변화에 따라 급여수준이 조정되어야 함.</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C128: 정기적 지불금: 최소한 기준임금의 45% 이상; 전반적 소득수준 혹은 생활비의 상당한 변동을 반영하여 급여가 조정되어야 함.</li> <li>• R131: 기준임금의 최소 55% 이상. 최저생활수준을 보장하기 위해 법령으로 노령급여의 최저수준이 정해져야 함; 지속적 도움이 필요한 수급자에게는 급여수준이 인상되어야 함. 급여액은 전반적인 소득수준과 생활비의 변화를 고려하여 주기적으로 조정되어야 함. (급여수준은 특정 조건에서는 인상되어야 함. 연금수급연령에 도달한 사람이 퇴직 혹은 급여청구를 늦출 경우)</li> </ul>	미총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 필요한 재화와 서비스에 접근할 수 있도록 최소한의 기초소득 보장을 확보할 수 있는 수준의 현금 혹은 현물급여; 빈곤, 취약함, 그리고 사회적 배제를 방지하거나 경감할 수 있는 수준; 존엄한 삶이 가능한 수준. 급여수</li> </ul>



	최저기준 (102호 협약)	충족 여부	상위기준 (128호 협약, 131호 권고)	충족 여부	기초보호 (202호 권고)
					준은 정기적으로 재검토되어야 함.
급여 기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>소정의 연령에서부터 수급자의 사망까지</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>소정의 연령에서부터 수급자의 사망까지</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>개별 국가에서 정한 소정의 연령에서부터 수급자의 사망까지</li> </ul>
수급 자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>기여제도의 경우 30년의 기여 혹은 고용 혹은 비기여제도의 경우 20년의 거주기간 혹은, 전체 경제활동인구가 적용 대상이면 소정의 수급자격취득기간과 전체 직장생활기간 중 요구되는 연평균 기여 횟수를 충족시킨 경우.</li> <li>감액급여 수급자격으로 15년의 기여 혹은 고용 혹은 전체 경제활동인구를 적용하면 소정의 수급자격취득기간과 전체 직장생활기간 중 요구되는 연평균 기여 횟수의 절반을 충족시킨 경우</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C128: '102호 협약'과 동일함.</li> <li>R131: 기여방식의 경우 20년의 기여 혹은 고용 혹은 비기여방식의 경우 15년의 거주기간</li> <li>감액급여 수급자격으로 10년의 기여 혹은 고용</li> <li>급여가 지급되는 상병, 사고 혹은 출산으로 일을 할 수 없는 기간과 비자발적 실업 기간, 그리고 군복무는 수급자격충족기간을 계산하는 데 기여기간 혹은 고용기간으로 인정되어야 함.</li> </ul>	충족          -	<ul style="list-style-type: none"> <li>비차별의 원칙, 특별한 육구와 사회적 배제에 대한 수용성이 적용된, 그리고 노인의 권리와 존엄성이 보장된 수급자격취득조건이 국가차원에서 정의되고 법률에 규정되어야 함.</li> </ul>

## 6. 장애급여

장애급여는 ILO 협약에서 공식 명칭이 invalidity benefit<sup>72)</sup>로 표현되어 있다. 우리나라에서는 업무 외에 장애 발생 시 지급되는 급여는 국민연금과 공무원연금 그리고 사학연금의 장애연금이 여기에 해당된다. ‘102호 협약’(54조)과 ‘128호 협약’(8조)에서는 장애급여가 포괄하는 위험에 대해 “어떠한 소득활동에도 참여하기 어려운 무능력 상태”(inability<sup>73)</sup> to engage in any gainful activity)로 규정하고 있다. 우리나라의 국민연금은 장애등급별로 금액이 상이하나 소득활동이 어려운 가입자에게는 장애연금을 지급하므로 이 조건을 충족시키고 있다.

장애급여의 인구적용기준은 노령연금과 같아 최저기준은 피용자 기준 50% 이상, 경제활동인구 기준 20%, 상위기준은 피용자 기준 100%, 경제활동인구 기준 75% 이상이다. 앞의 노령급여 부분에서 설명한 것처럼 한국 공적연금(국민연금 + 공무원연금 + 사학연금)의 인구적용범위는 피용자 기준 76.2%, 경제활동인구 기준으로는 87.5%가 산출된다. 따라서 최저기준의 적용범위는 피용자 기준, 경제활동 기준 모두를 충족하고 상위기준의 경우 피용자 기준은 충족하지 못하나 경제활동인구 기준은 충족한다.

장애급여 소득대체율의 최저기준은 피용자 기준을 인구적용기준으로 설정하면 표준수급자(배우자 및 2명의 자녀를 가진 남자)를 대상으로 이전소득의 40%이며, 상위기준(‘128호 협약’)은 50%를 규정하고 있다. 다만 장애급여는 노령급여와는 달리 수급자격요건이 30년의 보험료 납부 기록(혹은 10년의 거주기간 충족)이 아니라 15년의 보험료 납부 기록(혹은 10년의 거주기간 충족)을 조건으로 규정하고 있다(‘102호 협약’ 56조 1항)<sup>74)</sup>. ILO 장애급여는 최저 가입기간이

72) 일부에서는 이를 폐질급여로 사용하기도 한다.

73) ‘102호 협약’에서는 inability 라는 용어를 사용한 반면 ‘128호 협약’에서는 incapacity 라는 용어를 사용하고 있다.

74) 노령급여와 마찬가지로 장애급여의 15년 기여기록에 40%의 소득대체율은 동 협약 57조

30년이 아닌 15년이므로 연간 지급률을 계산하면 2.67%이다(40%/15년).

국민연금의 장애연금은 장애등급(1-4등급)에 따라 차등 지급되며 3등급까지는 연금으로, 4등급은 일시불로 지급된다. ILO 장애급여의 대상이 “어떠한 소득 활동에도 참여하기 어려운 무능력 상태” 임을 고려하면 ILO 장애급여는 장애정도가 매우 심한 국민연금의 장애 1등급<sup>75)</sup>의 장애연금 수준과 비교하는 것이 타당하다. 국민연금에서는 장애 1등급의 경우 ‘기본연금액의 100%’(+부양가족 연금액)가 지급되고, 2등급은 기본연금액의 80%, 3등급은 기본연금액의 60%가 지급된다. 뒤에서 보겠지만 국민연금의 장애연금 수급조건은 ILO의 15년 기여 기록보다 관대하여 ILO 기준을 충족한다. 장애 1등급에게 지급되는 장애연금은 수급자격을 충족하면 기본연금액의 100%에 부양가족연금액을 합산하여 지급된다. 국민연금의 기본연금액은 2028년부터 가입한 평균소득자 기준으로 20년 가입 시 20%의 소득대체율이 보장되고 가입 기간이 20년을 초과하면 초과 가입한 연수당 소득대체율이 0.5%가 추가된다<sup>76)</sup>. 국민연금의 장애연금은 가입기간 20년을 채우지 못하여도 수급조건을 만족하면 20%의 소득대체율(기본연금액)이 보장된다. ILO의 최저기준이 15년 기여기록에 40% 소득대체율이므로 20%의 소득대체율이 지급되는 국민연금 장애 1등급의 장애연금은 최저기준에 미달한다.

노령급여와 마찬가지로 장애급여에서도 ILO는 감액 규정을 두고 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 노령급여의 감액 규정은 보험료 납부 기록이 10년 이상 30년 미만일 경우 비례적인 연금액 감액을 허용하고 있다. ILO 장애급여 최저기준의 감액 규정은 5년 이상 15년 미만의 보험료 납부 기록이 있으면 소득대체율 최저기준 40%에서 비례적 감액을 할 수 있다는 규정을 두고 있다(57조 4항).

---

제3항의 규정에 따라 5년의 기여기록을 충족시켰을 때 40%에서 10%p가 감액된 30%의 소득대체율을 보장할 경우 15년 기여에 40%의 소득대체율을 만족시키는 것으로 인정하고 있다.

75) 국민연금 장애등급에 대해서는 ‘국민연금 장애심사규정’ 참조

76) 기본연금액 =  $1.2(A+B)(1+0.05n/12)$ . A는 국민연금가입자 3년 평균소득, B는 가입자 본인의 생애평균소득, n은 20년을 초과가입한 연수(개월수).

국민연금의 장애연금은 20년 미만의 기여 기록이라 하더라도 보험료 납부 기간과 무관하게 소득대체율 20%(기본연금액의 100%)가 지급되기 때문에 비례적 감액은 이루어지지 않는다. ILO의 최저기준이 15년 기여기록에 40% 소득대체율을 보장이므로 보험료 납부 기간이 20년 미만인 가입자에게 상대적으로 관대한 국민연금 장애연금(1등급)이 지급된다 하더라도 ILO 최저기준을 충족한다고 보기 어렵다.

노령급여에서 본 것처럼 기초연금의 소득대체율을 국민연금의 장애연금에 합산하면 소득대체율이 더 올라간다. 그러나 기초연금은 65세 이상 노인에게 지급되므로 65세 미만의 장애연금 수급자에게 기초연금을 합산하여 소득대체율을 계산하기 어려워진다. 평균수급자(A값=B값인 가입자)가 20%의 소득대체율이 보장된 장애연금을 수급하고 65세 이상이 되면 기존의 장애연금 20%에 기초연금 11.8%의 소득대체율이 추가되어도(그리고 부양가족연금액을 합산해도) 최저기준인 소득대체율 40%에 미달한다. 장애연금의 ILO 기준 충족 여부는 국민연금 장애연금의 다양한 사례를 표준화하고 이미 해당 협약을 비준한 다른 국가의 사례를 참조하여 더 정교한 비교 방법론을 개발할 필요가 있다

ILO 장애급여 수급자격은 15년의 보험료 납부 기록이다(감액 시는 5년 기여 기록). 국민연금 장애연금의 수급자격은 부상이나 질병의 초진일이 다음의 세 가지 중 하나에 해당하면 발생한다 : ① 가입기간<sup>77)</sup>이 가입대상기간의 3분의 1 이상인 경우, ② 초진일 이전 5년의 기간 중 가입기간이 3년 이상인 경우, ③ 가입기간이 10년 이상. 이러한 세가지 수급자격은 ILO의 15년 기여기록보다 관대한 것으로 ILO 최저기준을 충족시키고 있다.

77) 보험료를 납부하여 국민연금에 가입한 것으로 인정되는 기간을 의미함.

〈표 VI- 7〉 장애급여에 대한 ILO 기준과 한국 사회보장제도의 비교

	최저기준 (102호 협약)	총족 여부	상위기준 (128호 협약, 131호 권고)	총족 여부	기초보호 (202호 권고)
포괄 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>영구적으로 소득 활동을 할수 없는 무능력 상태 혹은 상병급여 이후에도 지속되는 무능력 상태(완전 거동불능)</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C128: 영구적으로 소득활동을 할 수 없거나 혹은 일시적 혹은 초기의 정상생활불능상태를 넘어 지속되는 무능력 상태(완전 거동 불능)</li> <li>R131: 상당한 소득을 발생시키는 활동에 종사하기 어려운 무능력 상태(완전 혹은 부분적 거동 불능)</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애로 인해 충분한 소득을 벌어들일 수 없는 사람들에게 대한 최소한의 기초(basic)소득보장</li> </ul>
적용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 피용자의 50% 이상 혹은</li> <li>모든 거주자 중 20% 이상의 경제활동인구 혹은</li> <li>일정 수준의 자산에 미달하는 모든 거주자</li> </ul>	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C128: 도제를 포함한 모든 피용자 혹은</li> <li>▶ 전체 경제활동인구의 75% 이상 혹은</li> <li>▶ 모든 거주자 혹은 일정 수준의 자산에 미달하는 거주자</li> <li>R131: 적용범위가 임시적 성격의 고용상태에 있는 사람과 경제활동인구 전체에 확대되어야 함. 회원국의 영토 밖에 있다는 이유로 급여가 중단되어서는 안됨.</li> </ul>	피용자 (미총족) 경제활동 (총족)	<ul style="list-style-type: none"> <li>최소한 개별 국가에서 시행 중인 국제적 의무의 적용을 받는 모든 거주자</li> </ul>
급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>정기적 지불금: 최소한 기준임금(reference wage)의 40% 이상; 생활비의 상당한 변동에서 발생하는 전반적 소득수준의 상당한 변화에 따라 급여수준이 조정되어야 함.</li> </ul>	미총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C128: 정기적 지불금: 최소한 기준임금의 50% 이상; 전반적 소득 수준 혹은 생활비의 상당한 변동을 반영하여 급여가 조정되어야 함.</li> <li>장애인에게 적절한 고용을 촉진시키는 조치는 물론 재활서비스의 제공</li> <li>R131: 정기 지불금은 최소 기준임금의 60% 수준으로 인상해야함. 최저생활을 보장하기 위해 장애급여의 최저수준이 법령으로 정해져야 함.</li> <li>급여액은 전반적인 소득수준과 생활비의 변화를 고려하여 주기적으로 조정되어야 함.</li> </ul>	미총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>필요한 재화와 서비스에 접근할 수 있도록 최소한의 기초소득보장을 확보할 수 있는 수준의 현금 혹은 현물급여; 빈곤, 취약함, 그리고 사회적 배제를 방지하거나 경감할 수 있는 수준; 존엄한 삶이 가능한 수준</li> </ul>



## 7. 유족급여

유족급여는 업무 외에 주부양자의 사망 시 유족에게 지급되는 현금 급여로 한국에서는 국민연금, 공무원연금, 사학연금의 유족연금이 해당된다. 장애연금이 포괄하는 위험은 주소득자의 사망으로 인한 미망인과 아동의 지원 상실이기 때문에 3개 공적연금의 유족연금은 이 기준을 충족한다.

ILO 유족급여의 인구적용기준은 노령연금과 동일하게 최저기준은 피용자 기준 50% 이상, 경제활동인구 기준 20%, 상위기준은 피용자 기준 100%, 경제활동인구 기준 75% 이상이다. 앞의 노령연금 부분에서 설명한 것처럼 한국 공적연금(국민연금 + 공무원연금 + 사학연금)의 인구적용범위는 피용자 기준 76.2%, 경제활동인구 기준으로는 87.5%가 산출된다. 따라서 최저기준의 적용범위는 피용자 기준, 경제활동 기준 모두를 충족하고 상위기준의 경우 피용자 기준은 충족하지 못하나 경제활동인구 기준은 충족하고 있다.

ILO 유족급여의 표준수급자는 2명의 아동을 가진 미망인이며 소득대체율 최저기준은 15년의 기여기록에 이전소득의 40%, 상위기준은 15년의 기여기록에 45%의 소득대체율이다. 국민연금 유족급여의 소득대체율은 가입기간이 10년 미만이면 기본연금액의 40%(+ 부양가족연금액), 10년 이상 20년 미만 가입자는 기본연금액 50%, 20년 이상 가입자는 기본연금액의 60%가 지급된다. 국민연금 기본연금액 소득대체율이 평균소득자 기준으로 20%이므로(20년 가입) 유족연금 중 가장 소득대체율이 높은 20년 이상 가입자에 대한 유족연금액(기본연금액의 60%)도 ILO 최저기준에 미달한다.<sup>78)</sup> 장애연금과 마찬가지로 ILO 규정에는 가입 기간이 5년-15년 이하일 경우 감액급여를 인정하고 있다. 하지만 국민연금 유족연금의 소득대체율이 워낙 낮아서 감액급여를 인정한다 해도 ILO

78) 표준수급자가 2명의 아동을 가진 미망인이므로 아동 2명에 대한 부양가족연금액('21년 1인당 175,330원)을 소득대체율로 환산하면 대략 1.1%가 된다. 즉, 부양가족연금액의 소득대체율을 합산해도 ILO 최저기준을 충족하지는 못한다.

최저기준을 충족하기는 어려워 보인다. 유족연금을 ILO 기준과 비교하기 위해서는 유족이 국민연금의 노령연금을 받는 경우, 기초연금의 수급 여부에 따라 다양한 경우의 수가 발생한다. 따라서 장애연금과 마찬가지로 비교방법론에 대한 정교한 접근이 필요하다.

유족급여의 수급자격은 최저기준, 상위기준 모두 15년의 기여기록을 요구하고, 감액연금은 5년의 기여를 기준으로 하고 있다. 국민연금의 유족연금 수급자격은 다음의 조건 중 하나를 충족하면 발생한다. ① 노령연금수급권자의 사망, ② 장애등급 2급 이상의 장애연금 수급권자의 사망, ③ 가입기간 10년 이상인 가입자(였던 자) ④ 연금보험료를 낸 기간이 가입대상 기간의 1/3이상인 가입자(였던 자), ⑤ 사망일 5년 전부터 사망일까지의 기간 중 3년 이상 연금보험료를 낸 가입자(였던 자). 이 기준은 15년 기여기록보다 관대하고 감액연금 5년 기준을 충족시킬 수 있어 ILO 기준을 충족시키고 있다.



〈표 VI- 8〉 유족급여에 대한 ILO 기준과 한국 사회보장제도의 비교

	최저기준 (102호 협약)	충족 여부	상위기준 (128호 협약, 131호 권고)	충족 여부	기초보호 (202호 권고)
포괄 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>주소득자의 사망으로 인한 미망인 혹은 아동의 지원 상실</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C128: 주소득자의 사망으로 인한 미망인 혹은 아동의 지원 상실</li> <li>R131: C128과 동일함.</li> </ul>	<p>충족</p> <p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가족의 지원이 없어 충분한 소득을 얻기 어려운 사람들에 대한 최소한의 기초(basic)소득 보장</li> </ul>
적용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 피용자의 50%를 넘는 피용자 범주에서 주소득자의 배우자와 자녀 혹은</li> <li>모든 거주자 중 20% 이상의 경제활동인구에 속한 사람의 배우자와 자녀 혹은</li> <li>일정 수준의 자산에 미달하는 모든 미망인과 아동 거주자</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C128:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 피용자 혹은 도제의 미망인, 자녀 그리고 기타 피부양자. 혹은</li> <li>▶ 경제활동인구의 75% 이상을 이루는 미망인, 자녀 그리고 기타 피부양자 혹은</li> <li>▶ 모든 거주 미망인, 자녀, 그리고 기타 피부양자; 혹은 거주자이면서 일정 수준의 자산에 미달하는 경우</li> </ul> </li> <li>R131: 적용범위가 임시적 성격의 고용상태에 있는 사람과 전체 경제활동인구의 미망인, 아동, 그리고 기타 피부양자에게 점진적으로 확대되어야 함. 또한 장애가 있는 의존상태의 홀아비도 미망인과 같은 수급권을 가져야 함. 회원국의 영토 밖에 있다는 이유로 급여가 중단되어서는 안됨.</li> </ul>	<p>피용자 (미충족) 경제활동 (충족)</p> <p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최소한 개별 국가에서 시행 중인 국제적 의무의 적용을 받는 모든 거주자와 아동</li> </ul>
급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>정기적 지불금: 최소한 기준임금(reference wage)의 40% 이상; 생활비의 상당한 변동에서 발생하는 전반적 소득수준의 상당한 변화에 따라</li> </ul>	미충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C128: 정기적 지불금: 최소한 기준임금의 45% 이상; 전반적 소득 수준 혹은 생활비의 상당한 변동을 반영하여 급여가 조정되어야 함.</li> <li>R131: 정기 지불금은 최소 기준임금의 55% 수준으로 인상해야함. 최저생활을 보장</li> </ul>	<p>미충족</p> <p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈곤, 취약함, 그리고 사회적 배제를 방지하거나 경감하고 존엄한 삶을 가능케하는 수준의 필수 재화와 서비스에 대한 효</li> </ul>

	최저기준 (102호 협약)	충족 여부	상위기준 (128호 협약, 131호 권고)	충족 여부	기초보호 (202호 권고)
	급여수준이 조정되어야 함.		하기 위해 유족급여의 최저수준이 법령으로 정해져야 함. • 소정의 수급자격을 채우지 못한 미망인에게는 수당 혹은 일시불 급여, 그리고(혹은) 적절한 일자리를 얻을 수 있도록 지원과 시설 제공		과격 접근이 보장될 수 있는 최소한의 기초소득보장이 현물 혹은 현금급여를 통해 이루어져 함.
급여 기간	• 아동이 15세 혹은 학교졸업연령에 이를 때까지 • 미망인은 재혼할 때까지	충족	• 아동이 15세 혹은 학교졸업연령에 이를 때까지. 도제와 학생 혹은 만성 질환과 장애가 있을 경우 급여지급 기간이 더 높아야 함.	부분 충족	• 충분한 소득을 벌기 어려운 무능력상태가 지속되는 한.
수급 자격	• 기여제도의 경우 15년의 기여 혹은 고용 혹은 비기여제도의 경우 10년의 거주기간 혹은, 전체 경제활동인구가 적용되는 경우 3년의 기여와 전체 직장생활기간 중 요구되는 연평균 기여 횟수를 충족시킨 경우 • 감액급여 수급자격으로 5년의 기여 혹은 고용 혹은 전체 경제활동인구가 적용되는 경우 3년의 기여와 전체 직장생활기간 중 요구되는 연평균 기여 횟수의 절반을 충족시킨 경우 • 미망인에게는 스스로 자립할 수 없다고 인정되는 경우 급여가 조건부로 제공될 수 있음.	충족	• C128: '102호 협약'과 동일함. 추가적으로 미망인의 경우 소정의 연령을 규정할 수 있는데 노령급여 연령보다 높아서는 안됨. 장애가 있는 미망인 혹은 사망한 사람의 피부양자녀를 돌보는 미망인에게는 연령 규정이 없어야 함. 아동이 없는 미망인에게는 최저 결혼기간이 규정될 수 있음.	충족	• 비차별의 원칙, 특별한 욕구와 사회적 배제에 대한 수용성이 적용된, 그리고 인간의 권리와 존엄성이 보장된 수급자격취득조건이 국가 차원에서 정의되고 법률에 규정되어야 함.
			• R131: 5년의 기여, 고용 혹은 거주기간: • 급여가 지급되는 상병, 사고 혹은 출산으로 일을 할 수 없는 기간과 급여가 지급되는 비자발적 실업 기간, 그리고 군복무 기간은 수급자격충족기간을 계산하는 데 기여기간 혹은 고용기간으로 인정되어야 함. • 미망인의 급여는 소정의 연령에 달할 때까지 조건부로 지급될 수 있음.	-	

## 8. 고용재해급여

고용재해급여는 우리나라의 산재보험에서 지급되며(민간부문 근로자) 현금급여로는 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상연금이 있고, 현물급여로는 요양급여가 제공된다. 공공부문 근로자는 공무원재해보상법에 의해 산재보험과 유사한 수준의 급여가 제공된다. ILO 기준의 업무상재해로 인한 위험의 포괄범위는 소득중단을 가져오는 재해, 질병, 영구적 노동능력 상실 등인데 한국의 산재보험과 공무원재해보상제도는 대체적으로 이 기준을 충족하고 있다.

ILO의 고용재해급여 적용범위 최저기준은 피용자 기준 50% 이상, 상위기준에서는 협동조합 조합원을 비롯한 공공, 민간부문의 모든 피용자를 적용할 것을 규정하고 있다. 이 기준으로 한국의 고용재해급여 적용율을 계산하면 산재보험 적용 근로자(18,275천명) + 공무원재해보상적용자(1,195천명)/전체 피용자(20,567천명) = 94.6%의 적용률을 보이고 있다. 이는 최저기준인 피용자의 50% 기준을 충족시키고 있으며 모든 피용자의 적용을 규정한 상위기준에는 미달한다.

고용재해급여의 소득대체율에 대한 ILO 최저기준은 노동불능의 경우 이전 소득의 50% 이상, 유족급여는 40% 이상, 상위기준은 노동불능 60%, 유족급여 50%를 규정하고 있다. 우리나라 산재보험의 휴업급여는 업무상 사유에 의한 부상 또는 질병으로 취업하지 못한 기간(입원/통원)에 대하여 3개월간의 1일당 평균임금의 70%를 지급하고 있으며, 요양급여를 받는 근로자가 요양 개시 후 2년이 지나도 치유가 되지 아니하고 중증요양상태(1~3급)에 해당되는 경우 휴업급여 대신 상병보상연금이 지급된다. 상병보상연금은 평균임금에 연간중증요양상태 등급일수를 곱하여 지급된다. 유족급여는 평균임금의 52~67%에 상당하는 액이 지급된다<sup>79)</sup>. 따라서 한국의 산재보험의 현금급여는 업무상재해 기준

79) 연금수급권자가 원하는 경우 유족일시금(평균임금 1,300일본 상당)의 50%를 일시금으로 지급하고 유족보상 연금은 50% 감액하여 지급된다.

에 대한 ILO의 최저기준과 상위기준 모두를 충족시킨다.

산재보험 현물급여에 대한 ILO 기준은 ‘일반의, 전문의, 치과 및 간호사의 케어; 입원; 약제, 재활, 보철, 안경, 등의 급여’를 규정하고 있다. 우리나라 산재보험에서는 대부분의 의료서비스가 제공되고 있으나 두 쟁점이 남아 있다. 첫째는 건강보험 및 요양급여 산정기준에서 비급여 진료 항목과 비용(예, 치료와 직접 관련 없는 MRI나 초음파 비용, 보험급여 적용이 되지 않는 약제비)이다<sup>80</sup>. 두 번째는 직업병의 인정기준이다. 121호 협약에는 총 29개 항목의 직업병을 명시하고 있는데 산재보험의 직업병 인정기준과의 비교 검토가 필요하다.

---

80) 비급여 항목을 줄이기 위해 ‘개별요양급여제도’를 도입하였으나 실효성이 의문시 된다.

〈표 VI- 9〉 고용재해급여에 대한 ILO 기준과 한국 사회보장제도의 비교

	최저기준 (102호 협약)	충족 여부	상위기준 (121호 협약, 121호 권고)	충족 여부	기초보호 (202호 권고)
포괄 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득 중단을 가져오는 노동 관련 사고 혹은 질병으로 비건강 그리고 혹은 노동능력 상실; 소득능력의 완전한 상실 혹은 일정 정도를 넘어서 영구적인 소득능력의 일부 상실 또는 신체기능의 상실. 주소득자의 사망으로 인한 가족부양의 상실</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C121: '102호 협약'과 동일</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용재해로 충분한 소득을 벌어들이기 어려운 사람들에게 대한 최소한의 기초소득보장</li> </ul>
적용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 모든 피용자의 50% 이상 그리고 그들의 배우자와 아동</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C121: 협동조합 조합원과 도제를 포함한 모든 공공과 민간부문 피용자; 사망의 경우 소정의 배우자, 아동 그리고 기타 피부양자</li> <li>• R121: 적용범위가 모든 종류의 피용자, 다른 범주의 노동자와 여타 피부양가족원(부모, 형제와 자매, 그리고 손자)에게까지 점진적으로 확대되어야 함.</li> </ul>	미충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최소한 개별 국가에서 시행 중인 국제적 의무의 적용을 받는 노동연령대의 모든 거주자</li> </ul>
급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료급여와 관련 전문가의 서비스와 급여 (allied care and benefits): 건강과 노동능력을 유지, 회복 혹은 증진시키기 위한 그리고 개인의 필요를 충족시키기 위한 일반의, 전문의, 치과 및 간호사의 케어; 입원; 약제, 재활, 보철, 안경 등의 급여</li> <li>• 현금급여: 정기적 지불금: 노동불능 혹은 거동불가의 경우 기준임금의 최소 50%; 주소득자의 사망 시 기준임금의 최소 40%.</li> </ul>	현금 급여 (충족)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C121: 의료급여 '102호 협약'과 동일; 응급의료와 직장에서의 후속 치료 포함</li> <li>• 현금급여: 정기적 지불금: 노동불능 혹은 거동불가의 경우 기준임금의 최소 60%. 주소득자의 사망의 경우는 장례비는 물론 기준임금의 최소 50%. 수급자가 지속적 조력이 필요한 경우 급여 수준이 인상되어야 함.</li> <li>• 일시불: 소득능력의 상당한 부분 상실 혹은 그에 따른 신체능력의 상실, 혹은 상당한 정도는 아니지만 일정한 정도를 넘어서 영구화될 가능성이 있는 소득능력의 부분적 상실에 대해서는 산재근로자의 동의와 더불어 권한있는 당국이 일시불이 매우 유익한 방법으로 사용될 것이라고 인정하는</li> </ul>	현금 급여 (충족)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 필요한 재화와 서비스에 접근할 수 있도록 최소한의 기초소득보장을 확보할 수 있는 수준의 현금 혹은 현물급여; 빈곤, 취약함, 그리고 사회적 배제를 방지하거나 경감할 수 있는 수준; 존엄한 삶이 가능한 수준. 급여수준은 정기적으로 재검토되어야 함.</li> </ul>

	최저기준 (102호 협약)	총족 여부	상위기준 (121호 협약, 121호 권고)	총족 여부	기초보호 (202호 권고)
	장기급여는 생활비의 상당한 변동이 가져온 전반적 임금수준의 상당한 변화에 대응하여 조정되어야 함. 일시불: 노동불능 상태가 경미하고 일시금이 적절히 사용될 것이라는 점을 권한있는 당국이 인정하는 경우에는 일시불 지급		<p>경우 일시불이 지급될 수 있다는 '102호 협약'과 동일함. 장기급여는 전반적 임금 수준 그리고/혹은 생활비의 상당한 변동에 맞춰 조정되어야 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• R121 : '102호 협약'과 동일 현금급여: 보호받아야 할 사람의 평균소득의 66.7% 이상. 지속적 조력과 수발이 필요한 경우 그 비용이 급여에서 포괄되어야 함. 지속되는 상실을 평가하는 데 있어서 고용불가능성 혹은 외관의 손상이 고려되지 않는 경우 보충급여나 특별급여의 지급. 일시불: 노동불능 정도가 25% 미만일 경우 일시불이 허용됨; 일시불은 정기지불금과 형평한 관계를 유지해야 하며 정기지불금 3년치 이상이어야 함.</li> </ul>	-	
급여 기간	재해근로자가 의료서비스를 필요로 하고 노동불능상태가 지속되는 동안 일시적 노동불능의 경우 최대 3일을 제외하고 대기기간이 없어야 함.	총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C121: 재해근로자가 의료서비스를 필요로 하고 노동불능상태가 지속되는 동안</li> <li>• R121: 추가하여 현금급여는 소득중단이 발생한 첫날부터 지급되어야 함.</li> </ul>	총족	• 충분한 소득을 올리기 어려운 노동불능상태가 지속되는 동안
수급 자격	• 재해근로자에 대한 급여 수급자격은 허용되지 않음. 피부양자의 경우 아동이 일정 연령 이하이고 배우자가 자립능력이 없는 것으로 인정되면 급여가 조건부로 지급될 수 있음.	미총족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C121: '102호 협약'과 동일함 (직업병의 경우 노출 기간이 규정될 수 있음).</li> </ul>	-	• 비차별의 원칙, 특별한 욕구와 사회적 배제에 대한 수용성이 적용된, 그리고 재해근로자의 권리와 존엄성이 보장된 수급 자격취득조건이 국가차원에서 정의되고 법률에 규정되어야 함.

## 9. 아동(가족)급여

가족급여(family benefit)는 ILO 기준에서 최저기준만 존재하는데 아동부양에 필요한 현금급여(아동수당) 혹은 음식, 의복을 제공하는 현물급여를 인정하고 있다. 우리나라는 사회보험에서 지급되는 아동 관련 현금, 현물급여는 없으며 일반조세를 재원으로 지급되는 아동수당과 만 6세 미만의 아동에게 제공되는 무상보육이 대표적인 아동관련 급여이다. 우리나라의 아동수당은 만 8세미만 아동에게 월 10만원이 지급되며 총지급자는 248만명(2020년)이다. 여기서는 국제비교가 어려운 현물급여를 제외하고 102호 협약에 명확하게 제시된 현금수당(아동수당)을 중심으로 기준 충족 여부를 살펴본다.

아동수당의 인구적용기준은 102호 협약에서 다른 급여와 같이 피용자의 50% 혹은 경제활동인구의 20% 이상 적용을 최저기준으로 규정하고 있는데, 우리나라처럼 일반조세를 재원으로 지급되는 아동수당은 경제활동인구를 기준으로 인구적용 기준을 설정하는 것이 타당해 보인다. 하지만 이 기준을 적용하기 위해서는 15세 이상 경제활동인구에 속한 아동이 몇 명인지를 파악해야 하는데 기존 통계로는 이 수치를 구할 수가 없다. 즉 경제활동인구에 속한 총아동수(분모)에서 아동수당 지급 대상자(분자)의 비중을 구해야 최저기준의 충족 여부를 판단할 수 있는데 분모에 관한 수치를 알 수 없다. 우리나라처럼 아동수당이 만 8세까지 지급되는 경우 경제활동인구 기준 충족 여부를 어떻게 산정할지는 102호 협약을 비준한 다른 나라의 사례에 대한 비교검토가 이루어져야 기준 충족 여부를 판단할 수 있다(따라서 판단을 보류함).

아동급여의 급여수준은 최저기준에서 기준임금의 3%를 규정하고 있다. 기준임금을 전체 임금근로자의 월평균소득으로 보면 3%에 해당되는 금액은 2019년 임금근로자 월평균소득 309만원<sup>81)</sup>의 3%인 9만 2천 7백원이다. 이 금액은 한국의 아동수당액 10만원에 근접하므로 ILO 최저기준을 어느 정도 충족시키는

81) 통계청(2020), '2019년 임금근로일자리 소득(보수) 결과'

수준으로 보인다.

아동급여의 지속기간은 ‘102호 협약’에 사고의 전 기간으로 추상적으로 규정되어 있으나 동 협약 제1조의 (e)에서 아동을 “15세 혹은 학교졸업기간 (school-leaving age)까지”로 규정하고 있으므로 아동수당의 급여지속기간은 15세 혹은 18세까지로 볼 수 있다<sup>82)</sup>. 때문에 만 8세까지만 지급되는 한국의 아동수당은 ILO 최저기준을 충족시키지 못한다. 또한 한국의 아동수당 수급자격조건은 한국 국적의 아동에 한정되므로(국내 거주 외국인인 아동수당 미지급) 비기여제도 1년 거주기간 조건을 충족시키지 못하고 있다.

**〈표 VI- 10〉 가족/아동급여에 대한 ILO 기준과 한국 사회보장제도의 비교**

	최저기준 (102호 협약)	충족 여부	기초보호 (202호 권고)
포괄 대상	• 아동부양에 대한 책임	충족	• 아동에 대한 최소한의 기초(basic)소득보장
적용 범위	▶ 최소 모든 피용자의 50% 이상 혹은 ▶ 전체 거주자의 20% 이상의 경제활동 인구 혹은 ▶ 일정 수준의 자선에 미달하는 모든 거주자	판단 보류	• 모든 아동
급여 수준	• 정기적 지불금: 음식, 의복, 주거, 휴가 혹은 가사 도움 혹은 정기지불금과 현물 급여의 혼합 글로벌 차원에서 계산된 급여의 총가치는 ▶ 기준임금의 최소 3%에 적용된 사람의 자녀수를 곱한 금액 ▶ 기준임금의 최소 1.5%에 모든 거주자 의 자녀수를 곱한 금액	충족	• 모든 아동에게 최소한의 기초소득보 장을 보장하고, 영양, 교육, 보호와 여타 필수적 재화와 서비스에 대한 접 근을 제공하는 수준에서 현금급여와 현물급여
급여 기간	• 정기적 지불금의 경우 사고의 전 기간	미충족	• 아동기의 전기간

82) ILO가 정리한 협약별 최저기준 및 상위기준 문서에서도 아동수당의 급여기간을 15세 혹은 학교졸업기간까지로 표기하고 있다(ILO,2021:254)



	최저기준 (102호 협약)	충족 여부	기초보호 (202호 권고)
수급 자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 기여제도와 고용기반제도의 경우 3개월의 기여 혹은 고용</li> <li>▶ 비기여제도의 경우 1년의 거주</li> </ul>	거주 기간은 미충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비차별의 원칙, 특별한 욕구와 사회적 배제에 대한 수용성이 적용된, 그리고 아동의 권리와 인간존엄성이 보장된 수급자격취득조건이 국가차원에서 정의되고 법률에 규정되어야 함.</li> </ul>

## 10. 출산급여

출산급여(현금)에 해당되는 우리나라의 사회보장급여는 근로기준법에 의해 시행되는 유급출산휴가제도이다. 근로기준법상 1인 이상 사업장에 종사하는 여성근로자는 근로계약의 형태(정규직, 비정규직 등)와 관계없이 누구든지 사용할 수 있다. 따라서 포괄범위 기준에서 ILO의 최저기준과 상위기준(183호 협약)을 충족시키고 있다.

적용범위의 최저기준은 피용자의 50%를 구성하는 모든 여성, 경제활동인구 기준은 20%를 구성하는 인구 중 모든 여성이며, 상위기준은 비정형근로자를 포함한 모든 여성이다. 우리 나라는 모든 여성근로자가 유급출산휴가를 사용할 수 있으므로 ILO 기준을 충족시키는 것으로 볼 수 있다.

출산과 관련된 급여범위에서 의료서비스는 건강보험에서 대부분의 출산관련 의료서비스가 제공되므로 ILO 기준을 충족시키고 있다. 현금급여의 경우는 최저기준이 기준임금의 45% 이상, 상위기준이 66.67% 이상으로 규정하고 있다. 한국의 유급출산휴가는 대기업의 경우 60일분은 통상임금의 100%를 지급하고 나머지 30일분은 고용보험에서 상한액을 정하여 지급한다(월 2백만원 한도). 중소기업의 경우는 90일간의 휴가 급여를 고용보험에서 지급하고(월 180만원 한도) 최초 60일분은 회사에서 통상임금과 출산전후휴가급여의 차액을 지급하므로 60일은 소득대체율이 100%에 이르고 있다. 따라서 우리나라의 출산급여

의 소득대체율은 ILO의 최저기준과 상위기준을 모두 충족하고 있다.

급여지급기간은 최저기준이 12주, 상위기준이 14주를 규정하고 있는데 상위 기준에서는 출산후유증이 있는 경우 추가적인 휴가의 제공을 규정하고 있다. 한국의 유급출산휴가는 출산일 전후 90일간 주어지며(다태아는 120일) 출산후에 45일 이상이 되도록 규정하고 있다. 90일을 주로 환산하면 12.9주가 되므로 ILO의 최저기준은 충족시키나 상위기준 14주에는 미달하고 있다.

〈표 VI- 11〉 출산급여에 대한 ILO 기준과 한국 사회보장제도의 비교

	최저기준 (102호 협약)	충족 여부	상위기준 (183호 협약, 191호 권고)	충족 여부	기초보호 (202호 권고)
포괄 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>임신, 출산의 영향으로 필요한 의료 서비스와 임금 상실</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C183: 임신, 출산의 영향으로 필요한 의료서비스와 임금 상실</li> <li>R191: '183호 협약'과 동일</li> </ul>	<p>충족</p> <p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>출산에 따른 필수 의료서비스</li> <li>출산으로 충분한 소득을 올리기 어려운 사람들에게 대한 최소한의 기초소득보장</li> </ul>
적용 범위	<p>최소한 다음과 같은 범위</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 모든 피용자의 50% 이상을 구성하는 소정의 피용자 중 모든 여성. 의료 서비스의 경우는 이 범주에 속한 피용자 남성의 부인</li> <li>▶ 모든 거주자의 20% 이상을 구성하는 경제활동인구의 범주 중 모든 여성, 출산 의료서비스의 경우는 이 범주에 속한 피용자 남성의 부인</li> <li>▶ 일정 수준 이하의 자산을 가진 모든 여성</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>C183: 비정형형태의 의존근로자를 포함한 모든 고용된 여성</li> <li>R191: '183호 협약'과 동일</li> </ul>	<p>충족</p> <p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최소한 개별 국가에서 시행 중인 국제적 의무의 적용을 받는 거주하고 있는 모든 여성</li> </ul>

	최저기준 (102호 협약)	충족 여부	상위기준 (183호 협약, 191호 권고)	충족 여부	기초보호 (202호 권고)
급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>의료급여: 최소한 다음을 포함</li> <li>▶ 자격을 갖춘 의사에 의한 산전, 분만, 산후 보호;</li> <li>▶ 필요한 경우 입원 여성의 건강과 노동능력을 유지, 회복, 증진시킬 목적으로 그리고 여성 개인의 욕구를 충족시킬 목적으로 제공되는 급여</li> </ul> - 현금급여: 기준임금의 최소 45% 이상의 정기적 지불금	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C183: 의료급여: 최소한 산전, 분만, 산후 케어; 필요할 경우 입원 모유수유를 위한 휴식 혹은 노동시간 감소에 대한 보수 지급</li> <li>• 현금급여: 최소 이전 소득의 66.67% 이상. 산모와 아동이 적절한 수준의 건강과 생활수준을 유지할 수 있는 수준. 현금급여 수준은 적절한 수준에서 주기적으로 인상하는 것을 고려해야 함.</li> <li>• R191; 의료급여: 출산에 대한 의료서비스는 약제, 의료용품, 의학적으로 처방된 검사, 치과 및 외과진료를 포함해야 함.</li> <li>- 현금급여: 해당 여성이 이전에 받던 소득에 도달하도록 인상되어야 함.</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료급여: 이용가능성, 접근가능성, 수용가능성과 질을 충족시키는 필수적인 출산의료보호로 구성된 재화와 서비스; 가장 취약한 계층에게는 무상의 산전후 의료서비스가 고려되어야 함.</li> <li>• 현금급여 혹은 현물급여: 필요한 재화와 서비스에 접근할 수 있도록 최소한의 기초소득보장이 보장되어야 하며, 그 수준은 빈곤, 취약함, 그리고 사회적 배제를 방지하거나 경감할 수 있고, 삶의 존엄성을 보장해주는 수준이어야 함. 급여수준은 정기적으로 재검토되어야 함.</li> </ul>
급여 기간	- 의료급여: 사고의 전 기간. - 현금급여: 각 현금급여당 최소 12주	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C183: 출산 이후 6주의 의무휴가를 포함한 14주의 출산휴가. 임신과 출산에 기인한 질병, 합병증 혹은 합병증의 위험이 있는 경우 출산휴가를 전후하여 추가적인 휴가</li> <li>• R191: 최소 18주의 출산휴가. 다생아를 출산할 경우 출산휴가의 연장</li> </ul>	미충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 충분한 소득을 올리기 어려운 노동불능상태가 지속되는 동안</li> </ul>
수급 자격	남용 억제에 필요한 기간		<ul style="list-style-type: none"> <li>• C183: 대다수의 여성이 충족할 수 있는 조건이 설정되어야 함; 해당 조건을 충족시키지 못하는 여성은 사회부조의 수급자격이 주어져야 함.</li> </ul>	충족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비차별의 원칙, 특별한 욕구와 사회적 배제에 대한 수용성이 적용된, 그리고 여성의 권리와 존엄성이 보장된 수급자격취득조건이 국가차원에서 정의되고 법률에 규정되어야 함.</li> </ul>





제 7 장

결론 : 한국 사회보장제도  
강화 방안







## 제7장

# 결론 : 한국 사회보장제도 강화 방안

지금까지 비교 분석한 ILO 사회보장 기준과 한국의 사회보장제도의 실태를 요약하면 아래와 같다. ILO가 설정한 9가지 사회보장 급여 중 적용범위, 급여수준, 급여기간 등 모든 측면에서 ILO 최저기준을 충족하는 한국의 사회보장 급여는 ① 건강보험을 통해 제공되는 현물의료급여, ② 고용보험을 통해 제공되는 실업수당, ③ 국민연금, 공무원연금 등을 통해 제공되는 노령급여, ④ 산재보험에서 제공하는 고용재해관련 현금 및 현물의료급여, ⑤ 고용보험과 근로기준법에 의해 제공되는 유급출산휴가 등 5가지 급여이다. 최저기준에 미달하는 급여는 ① 상병수당으로 공무원 등 일부 직종에서는 급여수준이 ILO 최저 기준을 충족하나 일반 국민을 대상으로 한 인구적용범위가 최저기준에 미달하고 ② 업무상 재해 외 일반 사고로 발생하는 국민연금의 장애연금과 ③ 국민연금의 유족연금의 급여수준이 ILO의 최저기준에 미달한다. 아동수당은 급여수준은 최저기준을 만족하나 인구적용범위는 추가적인 판단이 필요하다. 정리하면 9개의 사회보장 급여 중 5개는 최저기준을 모두 만족시키고 3개 급여는 최저기준에 미달하며 한 개 급여는 충족여부 판단에 대한 추가적인 논의가 필요하다(각 사회보장 급여의 충족 여부는 <표 VII-1>에 정리되어 있다). 즉, 만약 지금 시점에서 우리나라가 '사회보장의 최저기준에 관한 협약'(102호 협약)을 비준한다면 9개 급여 중 5개 급여가 최저기준을 만족하기 때문에 즉각적인 비준이 가능하다.

ILO 상위기준을 완벽하게 만족시키는 급여는 건강보험의 현물의료급여 하나 뿐이다. 상병수당과 장애연금, 유족연금 등 3개 급여는 최저기준을 충족시키지 못하기 때문에 상위기준은 당연히 충족시키지 못한다. 고용보험의 실업수당은 급여수준과 급여기간에서 상위기준을 만족하나 포괄하는 피용자의 범위에서

상위기준에 미달한다. 노령급여는 인구적용범위기준은 충족하나 급여수준이 상위기준에 미달한다. 고용재해급여(산재보험)는 급여수준과 급여기간에서 상위기준을 충족하나 인구적용범위에서 피용자기준에 약간 미달한다. 출산급여는 적용범위, 급여수준에서 상위기준을 만족하나 급여기간에서 상위기준에 미달한다. 정리하면 현재의 시점에서 ILO 사회보장 상위기준을 비준한다고 가정하면 의료급여는 즉각적인 비준이 가능하고, 실업급여와 고용재해급여는 약간의 제도개선만 이루어지면 비준이 가능한 수준에 와 있다.

ILO의 사회보장 협약 비준은 비준 그 자체가 목적이 아니라 비준 과정을 통해 한국 사회보장제도의 수준을 점검하고 사회적 위험에 대처하는 사회보장의 포괄범위와 급여수준을 높이는 계기로 되어야 한다. 국제사회에서 사회보장 기준을 제정하고 그 이행 여부를 감시하는 것도 사회적 위험에 대처하는 포괄적인 사회보장제도를 구축하는 것이 궁극적인 목표이다. 따라서 한국이 '102호 협약'과 사회보장 관련 상위 협약을 비준하는 것은 국제기준에 미달하는 한국 사회보장제도의 개혁이 동반되어야 한다.

사회보장의 최저기준을 비준할 경우 단기간에 개혁이 가능한 것은 아동수당과 상병수당이다. 아동수당은 급여액은 최저기준에 근접해 있으므로 적용범위를 확대하게 되면 국제기준을 충족하게 된다. 대략 만 8세까지 지급되는 아동수당을 15세 혹은 18세까지 확대하면 ILO 최저기준을 충족하게 된다. 상병수당은 인구적용범위를 확대해야 한다. 즉 공무원 등 일부 계층에게 한정된 법정 상병수당을 민간부문 근로자까지 확대해야 최저기준을 충족시킬 수 있다. 이미 단체협약 등을 통해 민간부문 근로자들도 고용주가 제공하는 상병수당(유급상병휴가)의 혜택을 광범위하게 받고 있다. 따라서 이미 존재하고 있는 고용주 기반 상병수당을 법정 수당으로 전환하고 소규모 사업장까지 법정 상병수당이 제공되면 최저기준을 충족할 수 있다.

ILO 사회보장 최저기준을 충족시키는 데 가장 어려운 부분은 국민연금에서 제공하는 장애연금과 유족연금이다. 우리나라 국민연금은 고용에 기반한 제도



이나 노동시장 진입 시점이 늦고 퇴출 시점은 빠른 한국 노동시장의 특성 때문에 충분한 소득대체율을 확보하기 어려운 구조이다. 외국에는 대부분 존재하는 육아크레딧, 실업크레딧의 기간이 짧은 것도 연금의 소득대체율이 낮은 중요한 이유이다. 국민연금의 장애연금과 유족연금을 최저기준에 맞추기 위해서는 무엇보다 노동시장에서의 근로 여부와는 무관하게 국민연금의 가입 기간을 늘려주는 정책들이 강력하게 시행되어야 하고 소득대체율이 절대적으로 낮은 유족연금 등은 대체율 인상을 검토할 필요가 있다. 국민연금의 노령급여도 기초연금을 합산해야 최저기준을 만족시키는 수준이다. 국민연금과 기초연금 중 어떤 제도를 더 강화할 것인가에 대한 논란이 있지만 국민연금의 급여수준이 국제적으로 낮은 수준임을 고려하여 ILO 사회보장 협약 비준 시 국민연금의 소득대체율을 적정수준까지 높이는 것도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

〈표 VII-1〉 ILO 사회보장기준과 한국 사회보장제도의 비교(요약)

		최저기준 (102호 협약)	한국 사회보장 충족 여부	상위기준 (130호 협약)	한국 사회보장 충족 여부
의료 급여	적용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 모든 피용자의 50% 이상</li> <li>▶ 혹은 모든 거주자 중 20% 이상의 경제활동인구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 피용자 기준 88.1% (충족)</li> <li>- 경제활동인구기준 7.7%(충족)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 도제를 포함한 모든 피용자. 혹은</li> <li>▶ 전체 경제활동인구의 75% 이상</li> <li>▶ 혹은 모든 거주자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 피용자 기준 (충족)</li> <li>- 경제활동 인구 기준(충족)</li> </ul>
	급여 수준	비건강: 일반의 진료, 병원에서 전문의 진료, 필수 약제, 필요한 경우 입원 • 임신출산과 그 영향: 의료인과 적격 조산사가 제공하는 산전·산후 보호. 필요한 경우의 입원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충족</li> </ul>	개인적 필요와 일(work)에 필요한 건강과 능력을 유지·회복 증진시킬 목적으로 개인의 상태에 따라 필요한 의료. 여기에는 일반의의 진료, 병원에서 전문의 진료, 관련 전문가의 서비스와 급여(allied care and benefits), 필수 의료용품, 필요한 경우 입원, 치과 진료와 재활의료 포함.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충족</li> </ul>

		최저기준 (102호 협약)	한국 사회보장 충족 여부	상위기준 (130호 협약)	한국 사회보장 충족 여부
상병 급여	적용 범위	▶ 모든 피용자의 50% 이상 ▶ 혹은 모든 거주자 중 20% 이상의 경제활동인구	- 피용자 기준 7.4% (미충족) - 경제활동인구기준 5.6% (미충족)	▶ 도제를 포함한 모든 피용자 ▶ 혹은 전체 경제활동인구의 75% 이상	- 미충족
	급여 수준	- 기준임금의 45% 이상	- 공무원, 교원 장기요양시 봉급의 70%	- 기준임금의 60% 이상	
	급여 기간	- 질병당 26주로 제한 가능	- 공무원, 교원 최장 14개월(약 56주)	- 질병당 52주로 제한 가능	
		최저기준 (102호 협약)	충족 여부	상위기준 (168호 협약)	충족 여부
실업 급여	적용 범위	▶ 모든 피용자의 50% 이상	- 피용자 기준 67.4% (충족)	▶ 공무원, 도제를 포함한 모든 피용자의 85% 이상	-미충족
	급여 수준	- 기준임금의 45% 이상	- 퇴직전 3개월 1일 평균임금의 60% (충족)	- 기준임금의 50% 이상	- 충족
	급여 기간	-12개월 중 13주	- 120일(17.1주) - 270일(38.6주) (충족)	- 26주로 제한 가능(혹은 24개월 중 39주 이상)	- 일부 미충족
		최저기준 (102호 협약)	한국 사회보장 충족 여부	상위기준 (128호 협약)	충족 여부
노령 급여	적용 범위	▶ 모든 피용자의 50% 이상 ▶ 혹은 경제활동인구의 20% 이상	- 피용자 기준 76.2%(충족) - 경제활동인구 기준 86.2% (충족)	▶ 공무원, 도제를 포함한 모든 피용자 ▶ 경제활동인구의 75% 이상	- 피용자기준 (미충족) - 경제활동인구 기준(충족)
	급여 수준	- 기준임금의 40% 이상(30년 기여 기록)	- 30년 기준 30% + 기초연금 11.8% = 41.8% (충족)	- 기준임금의 45% 이상	- 미충족
		최저기준 (102호 협약)	충족 여부	상위기준 (128호 협약)	충족 여부
장애 급여	적용 범위	▶ 모든 피용자의 50% 이상 ▶ 혹은	- 피용자 기준 76.2% (충족) - 경제활동인구	▶ 공무원, 도제를 포함한 모든 피용자	- 피용자기준 (미충족) - 경제활동인구

		경제활동인구의 20% 이상	기준 86.2%(총족)	▶ 경제활동인구의 75% 이상	기준(총족)
	급여 수준	- 기준임금의 40% 이상 (15년 기여 기록)	- 20년 기준 20% (미총족)	- 기준임금의 50% 이상	- 미총족
		<b>최저기준 (102호 협약)</b>	<b>총족 여부</b>	<b>상위기준 (128호 협약)</b>	<b>총족 여부</b>
유족 급여	적용 범위	▶ 모든 피용자의 50% 이상 ▶ 혹은 경제활동인구의 20% 이상	- 피용자 기준 76.2% (총족) - 경제활동인구 기준 86.2% (총족)	▶ 공무원, 도제를 포함한 모든 피용자 ▶ 경제활동인구의 75% 이상	- 피용자기준 (미총족) - 경제활동인구 기준(총족)
	급여 수준	- 기준임금의 40% 이상(15년 기여기록)	- 20년 이상 가입자 12%(기본연금액의 69%) (미총족)	- 기준임금의 45% 이상	- 미총족
		<b>최저기준 (102호 협약)</b>	<b>총족 여부</b>	<b>상위기준 (121호 협약)</b>	<b>총족 여부</b>
고용 재해 급여	적용 범위	▶ 모든 피용자의 50% 이상	- 피용자기준 94.6% (총족)	- 협동조합과 도제 포함 모든 공공부문과 민간부문 피용자	- 미총족
	급여 수준	- 현물의료급여 - 29개 직업병 기준  - 노동불능 50%, 주소득자 사망 40%	- 총족 (단, 직업병 기준 검토 필요)  - 노동불능: 1일당 평균임금의 70%(총족), 유족급여 평균임금의 52%-67% (총족)	- 최저기준과 동일 + 응급의료, 직장에서의 후속 치료  - 노동불능 60%, 사망(유족) 50%	- 총족(단, 직업병 기준 검토 필요)  - 노동불능(총족), 유족급여(총족)
		<b>최저기준 (102호 협약)</b>	<b>총족 여부</b>		
가족 (아동) 급여	적용 범위	▶ 모든 피용자의 50% 이상 ▶ 혹은 경제활동인구의 20% 이상	- 판단 보류 (적용인구 계산 방법론 합의 필요)	상위기준 없음	

	급여 수준	- 기준임금의 최소 3%	- 10만원. 19년 임금근로자 평균소득 309만원의 3% = 927백원 (충족)		
	급여 기간	- 사고의 전 기간 (15세 혹은 학교 졸업기간까지)	- 만 8세로 미충족		
		최저기준 (102호 협약)	충족 여부	상위기준 (183호 협약)	충족 여부
출산 급여	적용 범위	▶ 모든 피용자의 50% 이상중 여성 ▶ 혹은 경제활동인구의 20% 이상 중 여성	- 1인 이상 사업장 모든 여성근로자(충족)	- 비정형형태의 의존근로자를 포함한 모든 고용된 여성	- 충족
	급여 수준	- 의료급여 : 의사에 의한 산전후 보호 및 필요한 경우 입원	- 건강보험에 의해 충족	- 최저기준 급여 + 모유수유를 위한 휴식(혹은 노동시간 감소에 대한 보수 지급)	- 충족
	급여 수준	- 기준임금의 45% 이상	- 대기업 통상임금의 100%(60일), 중소기업 180만원 한도 정액 (단 차액보존으로) 100% (충족)	- 이전소득의 66.67% 이상	- 충족
	급여 기간	- 현금급여 최소 12주	- 90일(12.9주) (충족)	- 출산이후 6주 포함 14주	- 미충족

\* ILO 기준을 충족하지 못한 영역 (혹은 논의가 필요한 영역)은 셀을 음영으로 표시함.



# 부 록





## 〈부록 1〉 국가별 ILO 협약 비준 상황 (2021.8. 기준)

아래 표의 괄호안의 사회보장협약 비준수는 다음 8개의 사회보장협약 중 비준한 개수를 의미함 : ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약, 1952(No.102)’, ‘의료 및 상병급여에 관한 협약 1969(No.130)’, ‘고용촉진 및 실업보호에 관한 협약 1988(No.168)’, ‘장애·노령·유족급여에 관한 협약 1967(No.121)’, ‘고용재해급여에 관한 협약 1964(No.121)’, ‘모성보호에 관한 협약 2000(No.183)’, ‘사회보장의 내외국인 균등처우에 관한 협약 1962(No.118)’, ‘사회보장의 권리 유지에 관한 협약 1982(No.157)’

### ■ 아프리카

국가명	가입년도	비준협약 현황 및 개수			
		핵심협약 8개	거버넌스협약 (우선협약) 4개	전문협약 178개 (사회보장협약 비준수)	총 비준 협약수
알제리	1962	8	3	49(0)	60
앙골라	1976	8	2	25(0)	35
베냉	1960	8	2	22(2)	32
보츠와나	1978	8	1	6(0)	15
부르키나 파소	1960	8	4	32(0)	44
부룬디	1963	8	2	21(0)	31
카보베르데	1979	8	2	6(2)	16
카메룬	1960	8	3	39(0)	41
중앙아프리카 공화국	1960	8	3	35(1)	46
차드	1960	8	3	17(1)	28
코모로	1978	8	3	24(0)	35
콩고	1960	8	2	18(0)	28
코트디부아르	1960	8	3	30(0)	41
콩고민주공화국	1960	8	2	27(3)	37

국가명	가입년도	비준협약 현황 및 개수			
		핵심협약 8개	거버넌스협약 (우선협약) 4개	전문협약 178개 (사회보장협약 비준수)	총 비준 협약수
지부티	1978	8	3	57(1)	68
이집트	1936	8	3	53(1)	64
적도기니	1981	8	0	6(0)	14
에리트레아	1993	8	0	0(0)	8
에스와티니	1975	8	2	23(0)	33
에티오피아	1923	8	1	14(0)	23
가봉	1960	8	3	30(0)	41
감비아	1995	8	0	0(0)	8
가나	1957	8	2	41(0)	51
기니	1959	8	3	51(2)	62
기니비사우	1977	7	1	24(0)	32
케냐	1964	7	3	40(1)	50
레소토	1980	8	2	13(0)	23
라이베리아	1919	6	2	17(0)	25
리비아	1952	8	2	19(5)	29
마다가스카르	1960	8	4	35(0)	47
말라위	1965	8	3	21(0)	32
말리	1960	8	3	23(1)	34
모리타니	1961	8	3	34(2)	45
모리셔스	1969	8	2	42(1)	52
모로코	1956	7	4	54(2)	65
모잠비크	1976	8	3	8(0)	19
나미비아	1978	8	3	6(0)	17
니제르	1961	8	3	30(2)	41
나이지리아	1960	8	2	30(0)	40
르완다	1962	8	3	23(1)	34
세인트키츠 네비스	1996	8	1	1(0)	10
세인트루시아	1980	7	0	22(0)	29
세인트빈센트 그레나딘	1995	8	4	15(1)	27



## ■ 아메리카

국가명	가입년도	비준협약 현황 및 개수			
		핵심협약 8개	거버넌스협약 (우선협약) 4개	전문협약 178개 (사회보장협약 비준수)	총 비준 협약수
앵길라	-	5	3	68(1)	76
앤티가바부다	1982	8	3	18(0)	29
아르헨티나	1919	8	3	71(1)	82
아루바		5	4	39(2)	48
바하마	1976	8	2	25(0)	35
바베이도스	1967	8	3	29(2)	40
벨리즈	1981	8	2	40(1)	50
버뮤다		5	2	66(1)	73
볼리비아	1919	8	3	39(5)	50
브라질	1919	7	3	88(3)	98
영국령 버진아일랜드		5	2	66(1)	73
캐나다	1919	8	3	26(0)	37
Caribbean Part of the Netherlands (Netherlands)		3	2	37(2)	42
Cayman Islands(UK)		0	0	1(0)	1
칠레	1919	8	2	53(1)	63
콜롬비아	1919	8	3	50(0)	61
코스타리카	1944	8	4	40(2)	52
쿠바	1919	8	2	80(1)	90
퀴라소 (네덜란드)		4	3	39(2)	46
도미니카	1982	8	2	16(0)	26
도미니카 공화국	1924	8	3	29(2)	40
에과도르	1934	8	3	51(5)	62
엘살바도르	1948	8	4	18(0)	30
포클랜드 제도(UK)		6	3	69(1)	78
French Southern and Antarctic Territories (France)		3	0	18(0)	21

국가명	가입년도	비준협약 현황 및 개수			
		핵심협약 8개	거버넌스협약 (우선협약) 4개	전문협약 178개 (사회보장협약 비준수)	총 비준 협약수
그린란드 (덴마크)		8	4	51(3)	63
그레나다	1979	8	2	24(0)	34
괌(US)		1	0	7(0)	8
과테말라	1945	8	4	62(1)	74
가이아나	1966	8	3	36(0)	47
아이티	1919	8	1	16(0)	25
온두라스	1955	8	3	15(1)	26
자메이카	1962	8	3	20(0)	31
멕시코	1931	8	1	72(2)	81
몬세라트(UK)		5	3	69(1)	77
니카라과	1957	8	2	52(0)	62
파나마	1919	8	3	67(0)	78
파라과이	1956	8	2	29(0)	39
페루	1919	8	3	65(2)	76
푸에르토리코 (US)		1	0	7(0)	8

## ■ 아랍

국가명	가입년도	비준협약 현황 및 개수			
		핵심협약 8개	거버넌스협약 (우선협약) 4개	전문협약 178개 (사회보장협약 비준수)	총 비준 협약수
바레인	1977	5	1	4(0)	10
이라크	1932	8	3	59(1)	70
요르단	1956	7	3	16(2)	26
쿠웨이트	1961	7	2	10(0)	19
레바논	1948	7	2	42(0)	51
오만	1994	4	0	0(0)	4
카타르	1972	5	1	0(0)	6
사우디아라비아	1976	6	1	11(0)	18
시리아	1947	8	3	39(1)	50
아랍에미리트	1972	6	1	2(0)	9
예멘	1965	8	3	19(1)	30

## ■ 아시아·태평양

국가명	가입년도	비준협약 현황 및 개수			
		핵심협약 8개	거버넌스협약 (우선협약) 4개	전문협약 178개 (사회보장협약 비준수)	총 비준 협약수
아프가니스탄	1934	5	1	13(0)	19
아메리칸사모아		1	0	7(0)	8
호주	1919	7	3	48(0)	58
방글라데시	1972	7	2	26(1)	35
브루나이 다루살람	2007	2	0	0(0)	2
캄보디아	1969	8	1	4(0)	13
중국	1919	4	2	20(0)	26
홍콩		6	3	40(0)	49
마카오		8	3	25(0)	36
쿡 제도	2015	3	1	4(0)	8
피지	1974	8	4	27(0)	39
프랑스령 폴리네시아		6	4	78(0)	88
인도	1919	6	3	38(1)	47
인도네시아	1950	8	2	10(0)	20
이란	1919	5	1	8(0)	14
일본	1951	6	3	40(2)	49
키리바시	2000	8	1	2(0)	11
라오스	1964	5	1	4(0)	10
말레이시아	1957	6	2	10(0)	18
말레이시아- Peninsular		0	0	5(0)	5
말레이시아- Sabah		0	0	5(0)	5
말레이시아- Sarawak		0	0	9(0)	9
몰디브	2009	8	0	2(0)	10
마셜 제도	2007	1	0	2(0)	3
몽골	1968	8	2	11(0)	21
미얀마	1948	4	0	21(0)	25
네팔	1966	7	1	3(0)	11
뉴칼레도니아		6	4	80(0)	90
뉴질랜드	1919	6	3	52(0)	61
북마리아나제도 (US)		0	1	1(0)	2

국가명	가입년도	비준협약 현황 및 개수			
		핵심협약 8개	거버넌스협약 (우선협약) 4개	전문협약 178개 (사회보장협약 비준수)	총 비준 협약수
파키스탄	1947	8	2	26(1)	36
팔라우	2012	1	0	1(0)	2
파푸아뉴기니	1976	8	1	17(0)	26
필리핀	1948	8	2	28(2)	38
한국	1991	7	3	22(0)	32
사모아	2005	8	1	1(0)	10
싱가포르	1965	6	2	20(0)	28
솔로몬제도	1984	8	1	13(0)	22
스리랑카	1948	8	3	32(0)	43
태국	1919	6	1	12(0)	19
동티모르	2003	6	0	0(0)	6
토켈라우 (뉴질랜드)		4	3	23(0)	30
통가	2016	1	0	0(0)	1

## ■ 유럽

국가명	가입년도	비준협약 현황 및 개수			
		핵심협약 8개	거버넌스협약 (우선협약) 4개	전문협약 178개 (사회보장협약 비준수)	총 비준 협약수
알바니아	1991	8	4	42(3)	54
아르메니아	1992	8	3	18(0)	29
오스트리아	1947	8	3	43(3)	54
아제르바이잔	1992	8	4	46(1)	58
벨라루스	1954	8	3	40(1)	51
벨기에	1919	8	4	101(5)	113
보스니아- 헤르체고비나	1993	8	4	71(3)	83
불가리아	1920	8	3	90(2)	101
크로아티아	1992	8	4	49(2)	61
사이프러스	1960	8	3	46(4)	57
체코	1993	8	4	61(4)	73
덴마크	1919	8	4	61(3)	73

국가명	가입년도	비준협약 현황 및 개수			
		핵심협약 8개	거버넌스협약 (우선협약) 4개	전문협약 178개 (사회보장협약 비준수)	총 비준 협약수
에스토니아	1992	8	4	27(0)	39
페로 제도		8	4	53(3)	65
핀란드	1920	8	4	90(5)	102
프랑스	1919	8	4	116(2)	128
조지아	1993	8	2	8(0)	18
독일	1951	8	4	73(5)	85
지브롤터(UK)		5	3	72(1)	80
그리스	1919	8	3	60(1)	71
건지(UK)		5	3	57(1)	65
헝가리	1922	8	4	61(1)	73
아이슬란드	1945	8	4	14(1)	26
아일랜드	1923	8	3	62(3)	73
맨섬(UK)		5	2	62(1)	69
이스라엘	1949	8	3	38(2)	49
이탈리아	1945	8	4	101(3)	113
저지(UK)		5	2	52(1)	59
카자흐스탄	1993	8	4	12(1)	24
키르기즈스탄	1992	8	3	42(1)	53
라트비아	1991	8	4	40(1)	52
리투아니아	1991	8	3	33(1)	44
룩셈부르크	1920	8	4	92(4)	104
몰타	1965	8	3	53(0)	64
몬테네그로	2006	8	4	64(3)	76
네덜란드	1919	8	4	98(6)	110
북마케도니아	1993	8	4	67(3)	79
노르웨이	1919	8	4	99(6)	111
폴란드	1919	8	4	80(1)	92
포르투갈	1919	8	4	73(2)	85
몰도바	1992	8	4	31(1)	43
루마니아	1956	8	4	44(3)	56
러시아	1954	8	3	66(1)	77

## 〈부록 2〉 주제와 지위에 따른 ILO 노동기준 현황 (2021.8.15. 기준)<sup>83)</sup>

<b>1. 결사의 자유, 단체교섭, 노사관계</b>
(노후 기준) R137 - Vocational Training (Seafarers) Recommendation, 1970 (No. 137)
(대체 권고) R077 - Vocational Training (Seafarers) Recommendation, 1946 (No. 77)
<b>1.1. 결사의 자유와 단체교섭의 자유에 관한 핵심협약</b>
(현행기준) C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)
<b>18.4 고용 기회</b>
<b>23. 최종 조문 협약</b>
(개정대상 기준) C069 - Certification of Ships' Cooks Convention, 1946 (No. 69)
(노후 기준) R139 - Employment of Seafarers (Technical Developments) Recommendation, 1970 (No. 139) C009 - Placing of Seamen Convention, 1920 (No. 9) C053 - Officers' Competency Certificates Convention, 1936 (No. 53) C179 - Recruitment and Placement of Seafarers Convention, 1996 (No. 179) C074 - Certification of Able Seamen Convention, 1946 (No. 74) R186 - Recruitment and Placement of Seafarers Recommendation, 1996 (No. 186)

83) 여기서 사용한 용어의 영어 원문은 다음과 같음: 현행 기준(Up-to-date instrument), 잠정적 기준(Instrument with interim status), 정보요청 대상 기준(Request for information), 철회 기준(Withdrawn), 개정대상 기준(Instrument to be revised), 노후 기준(Outdated instrument), 폐기 협약(Abrogated Conventions), 대체 권고(Replaced Recommendations), 미결론 기준(No conclusions), 적합성 판단을 위한 추가 조치가 필요한 문서(Requiring further action to ensure continued and future relevance), 미심사 최종협약(Final Article Convention, not examined).

---

**1.2 결사의 자유(농업, 본토 외의 지역 non-metropolitan territory)**

---

**(미심사 최종협약)**

C080 - Final Articles Revision Convention, 1946 (No. 80)

C116 - Final Articles Revision Convention, 1961 (No. 116)

---

**(현행 기준)**

C141 - Rural Workers' Organisations Convention, 1975 (No. 141)

R149 - Rural Workers' Organisations Recommendation, 1975 (No. 149)

**(잠정 기준)**

C011 - Right of Association (Agriculture) Convention, 1921 (No. 11)

C084 - Right of Association (Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947 (No. 84)

---

**8. 직업 안내와 직업훈련**

---

**24. 미분류**

---

**(현행 기준)**

C140 - Paid Educational Leave Convention, 1974 (No. 140)

C142 - Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142)

R195 - Human Resources Development Recommendation, 2004 (No. 195)

**(잠정적 기준)**

R136 - Special Youth Schemes Recommendation, 1970 (No. 136)

R148 - Paid Educational Leave Recommendation, 1974 (No. 148)

**(철회 기준)**

R015 - Vocational Education (Agriculture) Recommendation, 1921 (No. 15)

R056 - Vocational Education (Building) Recommendation, 1937 (No. 56)

**(대체 권고)**

R057 - Vocational Training Recommendation, 1939 (No. 57)

R060 - Apprenticeship Recommendation, 1939 (No. 60)

R087 - Vocational Guidance Recommendation, 1949 (No. 87)

R088 - Vocational Training (Adults) Recommendation, 1950 (No. 88)

R101 - Vocational Training (Agriculture) Recommendation, 1956 (No. 101)

R117 - Vocational Training Recommendation, 1962 (No. 117)

R150 - Human Resources Development Recommendation, 1975 (No. 150)

---

**(현행 기준)**

R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204)

---

---



---

**1.3 노사관계**

**13. 사회보장**

---

**(현행 기준)**

- C135 - Workers' Representatives Convention, 1971 (No. 135)
- R143 - Workers' Representatives Recommendation, 1971 (No. 143)
- C151 - Labour Relations (Public Service) Convention, 1978 (No. 151)
- R159 - Labour Relations (Public Service) Recommendation, 1978 (No. 159)
- C154 - Collective Bargaining Convention, 1981 (No. 154)
- R163 - Collective Bargaining Recommendation, 1981 (No. 163)
- R091 - Collective Agreements Recommendation, 1951 (No. 91)
- R113 - Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation, 1960 (No. 113)

**(정보요청 대상 기준)**

- R092 - Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951 (No. 92)
  - R094 - Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation, 1952 (No. 94)
  - R129 - Communications within the Undertaking Recommendation, 1967 (No. 129)
  - R130 - Examination of Grievances Recommendation, 1967 (No. 130)
- 

**18.5 일반적 고용조건**

---

**13.1 포괄 기준(comprehensive standards)**

---

**(노후 기준)**

- R027 - Repatriation (Ship Masters and Apprentices) Recommendation, 1926 (No. 27)
  - C146 - Seafarers' Annual Leave with Pay Convention, 1976 (No. 146)
  - C022 - Seamen's Articles of Agreement Convention, 1926 (No. 22)
  - C023 - Repatriation of Seamen Convention, 1926 (No. 23)
  - C091 - Paid Vacations (Seafarers) Convention (Revised), 1949 (No. 91)
  - C057 - Hours of Work and Manning (Sea) Convention, 1936 (No. 57)
  - C166 - Repatriation of Seafarers Convention (Revised), 1987 (No. 166)
  - R049 - Hours of Work and Manning (Sea) Recommendation, 1936 (No. 49)
  - R174 - Repatriation of Seafarers Recommendation, 1987 (No. 174)
  - C076 - Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Convention, 1946 (No. 76)
  - C180 - Seafarers' Hours of Work and the Manning of Ships Convention, 1996 (No. 180)
  - C093 - Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Convention (Revised), 1949 (No. 93)
  - R187 - Seafarers' Wages, Hours of Work and the Manning of Ships Recommendation, 1996 (No. 187)
-



---

C109 - Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Convention (Revised), 1958 (No. 109)

C054 - Holidays with Pay (Sea) Convention, 1936 (No. 54)

C072 - Paid Vacations (Seafarers) Convention, 1946 (No. 72)

**(대체 권고)**

R109 - Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Recommendation, 1958 (No. 109)

---

**(현행 기준)**

C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)

R067 - Income Security Recommendation, 1944 (No. 67)

R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)

**(잠정적 기준)**

R017 - Social Insurance (Agriculture) Recommendation, 1921 (No. 17)

R068 - Social Security (Armed Forces) Recommendation, 1944 (No. 68)

---

**13.2 여러 사회보장 분야의 보호**

---

**13.2.1. 의료와 상병급여**

**(현행 기준)**

C130 - Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No. 130)

R134 - Medical Care and Sickness Benefits Recommendation, 1969 (No. 134)

R069 - Medical Care Recommendation, 1944 (No. 69)

**(노후 기준)**

C024 - Sickness Insurance (Industry) Convention, 1927 (No. 24)

C025 - Sickness Insurance (Agriculture) Convention, 1927 (No. 25)

R029 - Sickness Insurance Recommendation, 1927 (No. 29)

**13.2.2. 노령, 장애, 유족급여**

**(현행 기준)**

C128 - Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 (No. 128)

R131 - Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation, 1967 (No. 131)

**(노후 기준)**

C035 - Old-Age Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933 (No. 35)

C036 - Old-Age Insurance (Agriculture) Convention, 1933 (No. 36)

C037 - Invalidity Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933 (No. 37)

C038 - Invalidity Insurance (Agriculture) Convention, 1933 (No. 38)

C039 - Survivors' Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933 (No. 39)

C040 - Survivors' Insurance (Agriculture) Convention, 1933 (No. 40)

---

---

**(철회 기준)**

R043 - Invalidity, Old-Age and Survivors' Insurance Recommendation, 1933 (No. 43)

**13.2.3. 산재급여**

**(현행 기준)**

C121 - Employment Injury Benefits Convention, 1964 [Schedule I amended in 1980]  
(No. 121)

R121 - Employment Injury Benefits Recommendation, 1964 (No. 121)

**(잠정적 기준)**

C012 - Workmen's Compensation (Agriculture) Convention, 1921 (No. 12)

**(노후 기준)**

C017 - Workmen's Compensation (Accidents) Convention, 1925 (No. 17)

C018 - Workmen's Compensation (Occupational Diseases) Convention, 1925 (No. 18)

R024 - Workmen's Compensation (Occupational Diseases) Recommendation, 1925 (No. 24)

C042 - Workmen's Compensation (Occupational Diseases) Convention (Revised), 1934  
(No. 42)

R022 - Workmen's Compensation (Minimum Scale) Recommendation, 1925 (No. 22)

R023 - Workmen's Compensation (Jurisdiction) Recommendation, 1925 (No. 23)

**13.2.4. 실업급여**

**(현행 기준)**

C168 - Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention,  
1988 (No. 168)

R176 - Employment Promotion and Protection against Unemployment Recommendation,  
1988 (No. 176)

**(노후 기준)**

R044 - Unemployment Provision Recommendation, 1934 (No. 44)

C044 - Unemployment Provision Convention, 1934 (No. 44)

**(철회 기준)**

R011 - Unemployment (Agriculture) Recommendation, 1921 (No. 11)

R045 - Unemployment (Young Persons) Recommendation, 1935 (No. 45)

---

**9. 고용안정**

**2. 강제 노동**

---

**(미결론 기준)**

C158 - Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158)

---

R166 - Termination of Employment Recommendation, 1982 (No. 166)

**(대체 권고)**

R119 - Termination of Employment Recommendation, 1963 (No. 119)

**2.1 강제노동에 관한 핵심협약(과 권고)**

**(현행 기준)**

C029 - Forced Labour Conventions, 1930 (No. 29)

P029 - Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930

C105 - Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)

R035 - Forced Labour (Indirect Compulsion) Recommendation, 1930 (No. 35)

R203 - Forced Labour (Supplementary Measures) Recommendation, 2014 (No. 203)

**10. 임금**

**(현행 기준)**

C095 - Protection of Wages Convention, 1949 (No. 95)

R085 - Protection of Wages Recommendation, 1949 (No. 85)

C131 - Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131)

R135 - Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135)

C173 - Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention, 1992 (No. 173)

R180 - Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Recommendation, 1992 (No. 180)

**(잠정적 기준)**

C026 - Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928 (No. 26)

R030 - Minimum Wage-Fixing Machinery Recommendation, 1928 (No. 30)

C099 - Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention, 1951 (No. 99)

R089 - Minimum Wage-Fixing Machinery (Agriculture) Recommendation, 1951 (No. 89)

**2.2 기타 강제노동에 관한 문서**

**(철회 기준)**

R036 - Forced Labour (Regulation) Recommendation, 1930 (No. 36)

**18.6 안전, 의료, 복지**

**3. 아동노동 철폐와 아동·청소년의 보호**

**(현행 기준)**

C163 - Seafarers' Welfare Convention, 1987 (No. 163)

R173 - Seafarers' Welfare Recommendation, 1987 (No. 173)

---

C164 - Health Protection and Medical Care (Seafarers) Convention, 1987 (No. 164)

**(잠정적 기준)**

C092 - Accommodation of Crews Convention (Revised), 1949 (No. 92)

C133 - Accommodation of Crews (Supplementary Provisions) Convention, 1970 (No. 133)

R140 - Crew Accommodation (Air Conditioning) Recommendation, 1970 (No. 140)

R141 - Crew Accommodation (Noise Control) Recommendation, 1970 (No. 141)

R108 - Social Conditions and Safety (Seafarers) Recommendation, 1958 (No. 108)

**(정보요청 대상 기준)**

R142 - Prevention of Accidents (Seafarers) Recommendation, 1970 (No. 142)

R078 - Bedding, Mess Utensils and Miscellaneous Provisions (Ships' Crews) Recommendation, 1946 (No. 78)

**(개정대상 기준)**

C068 - Food and Catering (Ships' Crews) Convention, 1946 (No. 68)

C134 - Prevention of Accidents (Seafarers) Convention, 1970 (No. 134)

R076 - Seafarers (Medical Care for Dependants) Recommendation, 1946 (No. 76)

**(노후 기준)**

C075 - Accommodation of Crews Convention, 1946 (No. 75)

R048 - Seamen's Welfare in Ports Recommendation, 1936 (No. 48)

C073 - Medical Examination (Seafarers) Convention, 1946 (No. 73)

R105 - Ships' Medicine Chests Recommendation, 1958 (No. 105)

R106 - Medical Advice at Sea Recommendation, 1958 (No. 106)

R138 - Seafarers' Welfare Recommendation, 1970 (No. 138)

---

**3.1 아동 노동에 관한 핵심협약(과 권고)**

**(현행 기준)**

C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)

R146 - Minimum Age Recommendation, 1973 (No. 146)

C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)

R190 - Worst Forms of Child Labour Recommendation, 1999 (No. 190)

---

**3.2 아동과 청소년 보호**

**(현행 기준)**

C077 - Medical Examination of Young Persons (Industry) Convention, 1946 (No. 77)

C078 - Medical Examination of Young Persons (Non-Industrial Occupations) Convention,

1946 (No. 78)

C124 - Medical Examination of Young Persons (Underground Work) Convention, 1965 (No. 124)

R079 - Medical Examination of Young Persons Recommendation, 1946 (No. 79)

R125 - Conditions of Employment of Young Persons (Underground Work) Recommendation, 1965 (No. 125)

**(잠정적 기준)**

R041 - Minimum Age (Non-Industrial Employment) Recommendation, 1932 (No. 41)

R052 - Minimum Age (Family Undertakings) Recommendation, 1937 (No. 52)

**(개정대상 기준)**

C006 - Night Work of Young Persons (Industry) Convention, 1919 (No. 6)

C079 - Night Work of Young Persons (Non-Industrial Occupations) Convention, 1946 (No. 79)

R080 - Night Work of Young Persons (Non-Industrial Occupations) Recommendation, 1946 (No. 80)

C090 - Night Work of Young Persons (Industry) Convention (Revised), 1948 (No. 90)

R014 - Night Work of Children and Young Persons (Agriculture) Recommendation, 1921 (No. 14)

**(노후 기준)**

C005 - Minimum Age (Industry) Convention, 1919 (No. 5)

C010 - Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921 (No. 10)

C033 - Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932 (No. 33)

C059 - Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937 (No. 59)

C123 - Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965 (No. 123)

R124 - Minimum Age (Underground Work) Recommendation, 1965 (No. 124)

**(폐기 협약)**

C015 - Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921 (No. 15)

**(철회 기준)**

R096 - Minimum Age (Coal Mines) Recommendation, 1953 (No. 96)

C060 - Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937 (No. 60)

---

**11. 근로시간**

**11.1 근무시간, 주휴 그리고 유급 휴가**

---

**(현행 기준)**

---

- 
- C014 - Weekly Rest (Industry) Convention, 1921 (No. 14)
  - C106 - Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention, 1957 (No. 106)
  - R103 - Weekly Rest (Commerce and Offices) Recommendation, 1957 (No. 103)
  - C175 - Part-Time Work Convention, 1994 (No. 175)
  - R182 - Part-Time Work Recommendation, 1994 (No. 182)
  - R116 - Reduction of Hours of Work Recommendation, 1962 (No. 116)

**(잠정적 기준)**

- C001 - Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1)
- C030 - Hours of Work (Commerce and Offices) Convention, 1930 (No. 30)
- C047 - Forty-Hour Week Convention, 1935 (No. 47)
- C132 - Holidays with Pay Convention (Revised), 1970 (No. 132)
- R098 - Holidays with Pay Recommendation, 1954 (No. 98)

**(개정대상 기준)**

- C153 - Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Convention, 1979 (No. 153)
- R161 - Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Recommendation, 1979 (No. 161)

**(노후 기준)**

- C052 - Holidays with Pay Convention, 1936 (No. 52)
- C043 - Sheet-Glass Works Convention, 1934 (No. 43)
- C049 - Reduction of Hours of Work (Glass-Bottle Works) Convention, 1935 (No. 49)
- R047 - Holidays with Pay Recommendation, 1936 (No. 47)
- C101 - Holidays with Pay (Agriculture) Convention, 1952 (No. 101)
- R093 - Holidays with Pay (Agriculture) Recommendation, 1952 (No. 93)

**(폐기 협약)**

- C067 - Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Convention, 1939 (No. 67)

**(철회 기준)**

- C031 - Hours of Work (Coal Mines) Convention, 1931 (No. 31)
  - C046 - Hours of Work (Coal Mines) Convention (Revised), 1935 (No. 46)
  - C051 - Reduction of Hours of Work (Public Works) Convention, 1936 (No. 51)
  - C061 - Reduction of Hours of Work (Textiles) Convention, 1937 (No. 61)
  - R018 - Weekly Rest (Commerce) Recommendation, 1921 (No. 18)
  - R021 - Utilisation of Spare Time Recommendation, 1924 (No. 21)
-

- R037 - Hours of Work (Hotels, etc.) Recommendation, 1930 (No. 37)  
 R038 - Hours of Work (Theatres, etc.) Recommendation, 1930 (No. 38)  
 R039 - Hours of Work (Hospitals, etc.) Recommendation, 1930 (No. 39)  
 R063 - Control Books (Road Transport) Recommendation, 1939 (No. 63)  
 R065 - Methods of Regulating Hours (Road Transport) Recommendation, 1939 (No. 65)  
 R066 - Rest Periods (Private Chauffeurs) Recommendation, 1939 (No. 66)

---

### 18.7 고용보장

#### (노후 기준)

- C145 - Continuity of Employment (Seafarers) Convention, 1976 (No. 145)  
 R154 - Continuity of Employment (Seafarers) Recommendation, 1976 (No. 154)

---

### 18.8 사회보장

#### (현행 기준)

- C165 - Social Security (Seafarers) Convention (Revised), 1987 (No. 165)

#### (개정대상 기준)

- R010 - Unemployment Insurance (Seamen) Recommendation, 1920 (No. 10)  
 C055 - Shipowners' Liability (Sick and Injured Seamen) Convention, 1936 (No. 55)  
 C071 - Seafarers' Pensions Convention, 1946 (No. 71)  
 R075 - Seafarers' Social Security (Agreements) Recommendation, 1946 (No. 75)

#### (노후 기준)

- C008 - Unemployment Indemnity (Shipwreck) Convention, 1920 (No. 8)  
 C056 - Sickness Insurance (Sea) Convention, 1936 (No. 56)  
 C070 - Social Security (Seafarers) Convention, 1946 (No. 70)

---

### 13.3 이주노동자를 위한 사회보장

#### (현행 기준)

- C118 - Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)  
 C157 - Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)  
 R167 - Maintenance of Social Security Rights Recommendation, 1983 (No. 167)

#### (잠정적 기준)

- C019 - Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925 (No. 19)  
 R025 - Equality of Treatment (Accident Compensation) Recommendation, 1925 (No. 25)

#### (노후 기준)

- C048 - Maintenance of Migrants' Pension Rights Convention, 1935 (No. 48)
-

### 〈부록 3〉 ILO 사회보장 관련 협약 국가별 비준 현황

〈 부표 1 〉 ‘의료 및 상병급여에 관한 협약’(130호 협약,1969) 비준 현황  
(21년 3월 1일 현재)

국가명	비준년도	국가명	비준년도
OECD 회원국 (11개국)		OECD 비회원국 (5개국)	
스웨덴	1970	우루과이	1973
코스타리카	1972	리비아	1975
노르웨이	1972	볼리비아	1977
핀란드	1974	에콰도르	1978
독일	1974	베네수엘라	1982
덴마크	1978		
룩셈부르크	1980		
체코	1993		
슬로바키아	1993		
네덜란드	2006		
벨기에	2017		
총 비준국 16개국			

〈 부표 2 〉 ‘고용촉진 및 실업보호에 관한 협약’(168호 협약,1988) 비준 현황  
(21년 3월 1일 현재)

국가명	비준년도	국가명	비준년도
OECD 회원국 (5개국)		OECD 비회원국 (5개국)	
스위스	1990	루마니아	1992
핀란드	1990	브라질	1993
노르웨이	1990	알바니아	2006
스웨덴	1990		
벨기에	2011		
총 비준국 8개국			



〈 부표 3 〉 ‘장애·노령·유족급여에 관한 협약’(128호 협약, 1967) 비준 현황  
(21년 3월 1일 현재)

국가명	비준년도	2절	3절	4절	계
		장해급여	노령급여	유족급여	
OECD 회원국 (10개국)					
노르웨이	1968	○	○	○	3
스웨덴	1968	○	○	○	3
오스트리아	1969		○		1
네덜란드	1969	○	○	○	3
독일	1971	○	○	○	3
핀란드	1976	○	○	○	3
스위스	1977	○	○	○	3
체코	1993		○		1
슬로바키아	1993		○		1
벨기에	2017	○	○	○	3
OECD 비회원국 (7개국)					
사이프러스	1969			○	1
바베이도스	1972	○	○		2
우루과이	1973	○	○	○	3
리비아	1975	○	○	○	3
볼리비아	1977	○	○	○	3
에콰도르	1978	○	○	○	3
베네수엘라	1983	○	○	○	3
총비준국 17개국		13	16	13	42

**〈 부표 4 〉 ‘고용재해급여에 관한 협약’(121호 협약,1964) 비준 현황  
(21년 3월 1일 현재)**

국가명	비준일	국가명	비준일
OECD 회원국 (10개국)		OECD 비회원국 (14개국)	
네덜란드	1966	사이프러스	1966
핀란드	1968	세네갈	1966
아일랜드	1969	콩고	1967
스웨덴	1969	기니	1967
벨기에	1970	우루과이	1973
독일	1972	리비아	1975
룩셈부르크	1972	볼리비아	1977
일본	1974	에콰도르	1978
슬로베니아	1992	베네수엘라	1982
칠레	1999	크로아티아	1991
		마케도니아	1991
		보스니아	1993
		세르비아	2000
		몬테네그로	2006
총 비준국 24개국			

〈 부표 5 〉 ‘모성보호에 관한 협약’(183호 협약,2000) 의 비준 현황  
(21년 3월 1일 현재)

국가명	비준일	국가명	비준일
OECD 회원국 (13개국)		OECD 비회원국 (26개국)	
슬로바키아	2000	불가리아	2001
이탈리아	2001	루마니아	2002
헝가리	2003	알바니아	2004
리투아니아	2003	벨라루스	2004
오스트리아	2004	쿠바	2004
룩셈부르크	2008	벨리즈	2005
라트비아	2009	사이프러스	2005
네덜란드	2009	몰도바	2006
슬로베니아	2010	말리	2008
포르투갈	2012	아제르바이잔	2010
스위스	2014	보스니아	2010
노르웨이	2015	세르비아	2010
체코	2017	모로코	2011
		베냉	2012
		카자흐스탄	2012
		몬테네그로	2012
		북마케도니아	2012
		부르키나 파소	2013
		도미니카	2016
		페루	2016
		상투메 프린시페	2017
		세네갈	2017
		모리셔스	2019
		니제르	2019
		산마리노	2019
		지부티	2021. 9월 비준예정
총 비준국 39개국			

〈 부표 6 〉 ‘모성보호협약(개정)’(103호 협약, 1952)의 비준 현황  
(21년 3월 1일 현재)

국가명	비준일	183호 협약 (모성보호 협약) 비준으로 적용 제외	국가명	비준일	183호 협약(모성보호 협약) 비준으로 적용 제외
OECD 회원국 (11개국)			OECD 비회원국 (30개국)		
헝가리	1956	○	쿠바	1954	○
스페인	1965		우루과이	1954	
오스트리아	1969	○	벨라루스	1956	○
룩셈부르크	1969	○	러시아	1956	
이탈리아	1971	○	우크라이나	1956	
폴란드	1976		에콰도르	1962	
네덜란드	1981	○	브라질	1965	
그리스	1983		몽골	1969	
포르투갈	1985	○	볼리비아	1973	
슬로베니아	1992	○	리비아	1975	
칠레	1994		잠비아	1979	
			베네수엘라	1982	○
			적도기니	1985	
			가나	1986	
			과테말라	1989	
			크로아티아	1991	
			북마케도니아	1991	○
			아제르바이잔	1992	○
			키르기스스탄	1992	
			우즈베키스탄	1992	
			보스니아	1993	○
			스리랑카	1993	
			타지키스탄	1993	
			몰도바	1997	○
			산마리노	1998	
			파푸아뉴기니	2000	
			세르비아	2000	○
			바하마	2001	
			몬테네그로	2006	○
			벨리즈	2020	○
총 비준국 41개국					

〈 부표 7 〉 ‘사회보장의 내외국인 균등처우에 관한 협약’(118호협약, 1962) 비준 현황  
(21년 3월 1일 현재)

국가명	비준년도	국가명	비준년도
OECD 회원국 (11개국)		OECD 비회원국 (27개국)	
노르웨이	1963	과테말라	1963
아일랜드	1964	요르단	1963
네덜란드	1964	시리아	1963
스웨덴	1964	중앙아프리카공화국	1964
이스라엘	1965	인도	1964
이탈리아	1967	마다가스카르	1964
덴마크	1969	튀니지	1965
핀란드	1969	콩고민주공화국	1967
독일	1971	기니	1967
프랑스	1974	모리타니	1968
멕시코	1978	브라질	1969
		파키스탄	1969
		에과도르	1970
		케냐	1971
		방글라데시	1972
		바베이도스	1974
		터키	1974
		리비아	1975
		수리남	1976
		볼리비아	1977
		이라크	1978
		베네수엘라	1982
		우루과이	1983
		카보베르데	1987
		르완다	1989
		이집트	1993
		필리핀	1994
총 비준국 38개국			

**〈부표 8〉 ‘사회보장의 권리유지에 관한 협약’(157호 협약,1982) 비준 현황  
(21년 3월 1일 현재)**

국가명	비준년도	국가명	비준년도
OECD 회원국 (2개국)		OECD 비회원국 (2개국)	
스웨덴	1984	필리핀	1994
스페인	1985	키르기스스탄	2008
총 비준국 4개국			

## 〈부록 4〉 : ‘사회보호최저선 권고’, 2012(No.202)

### 사회보호최저선 권고, 2012(No. 202)

Social Protection Floors Recommendation, 2012(No. 202)

#### 서문

국제노동기구 총회는,

국제노동기구 이사회에 의해 제네바에서 2012년 5월 30일 101번째 세션에서 소집되어 사회보장에 대한 권리가 인권의 하나임을 재확인하고,

사회보장에 대한 권리는 고용 증진과 더불어 발전과 진보를 위해 경제적·사회적으로 필수불가결함을 인정하였으며,

사회보장은 빈곤과 불평등·사회적 배제·사회적 불안을 예방하고 줄이며, 평등한 기회와 남녀간·인종간 평등을 증진시키며, 비공식 고용에서 공식 고용으로의 전환을 지원하는 데 중요한 도구임을 인식하였으며,

사회보장은 경제와 노동시장의 변화에 적응하도록 인간의 역량을 강화시키는 사람에 대한 투자이며, 사회보장체계는 사회·경제적 자동안정화 장치로서 기능하며 위기의 시기와 그 이후에 충수요를 자극하는 데 도움을 주며, 더욱 지속가능한 경제로의 이행을 지원하는 데 도움을 주는 것을 고려하고

사회적 포용과 연관된 지속가능한 장기성장을 도모하는 정책에 우선순위를 두는 것이 극심한 빈곤 상태를 극복하고 지역 내부와 지역간 사회적 불평등과 차이를

출이는 데 도움을 준다는 것을 고려하고

공식경제로의 이행과 지속가능한 사회보장체계의 확립이 상호간에 도움을 주는 것을 인식하고,

“보호를 필요로 하는 모두에게 기초적 소득과 포괄적 의료보장을 제공하기 위한 사회보장제도의 확대를 달성하는 데” 기여하는 것이 국제노동기구의 엄숙한 의무임을 인정하 ‘필라델피아 선언’을 상기시켰으며,

‘세계인권선언’ 특히 22조와 25조, ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제 규약’ 특히 9조와 11조, 12조를 고려하고,

또한, 국제노동기구의 사회보장 기준, 특히 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약’(1952, 102호협약), ‘소득보장 권고’(1944, 67호 권고), ‘의료보장 권고’(1944, 69호 권고)를 고려하면서, 이러한 기준들이 사회보장체계에 지속적으로 적합하고 앞으로도 계속 중요한 참고가 됨을 언급하였으며,

국제노동기구의 ‘공정한 세계화를 위한 사회정의에 관한 선언’에서 인정한 국제노동기준을 포함하여 국제노동기구의 헌장상의 임무를 이행하고 경제·사회정책의 중심에 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리를 위치시키기 위한 회원국과 국제노동기구의 헌신과 노력이 전체 국민에 대한 사회보장의 확대를 포함하여 지속가능하고 각국의 상황에 맞는 사회적 보호의 수단을 개발하고 향상시키는 데 기반을 두어야 한다는 점을 상기시켰으며,

포괄적인 사회보장체계의 일부로서 기존의 국제노동기구의 사회보장기준을 보완하고 각국의 상황과 발전 수준에 맞는 사회보호최저선을 구축하는 데 회원국들에게 지침을 제공하는 ‘권고’의 필요성을 인식한 국제노동기구 제100회 세션(2011)에서 사회적 보호(사회보장)에 대한 계속적인 토론과 관련하여 채택된 결론과 결의문을 고려하여,



100회 세션의 의제 중 네 번째 항목의 주제인 사회보호최저선과 관련된 특정한 제안을 채택하기로 결정한 바, 이 제안은 ‘권고’의 형태로 할 것임을 결정하여, ‘사회보호최저선 권고’(2012)로 인용될 수 있는 ‘권고’를 2012년 6월 14일에 채택한다.

## I. 목적, 범위, 원칙

1. 이 권고는 회원국들에게 지침(guidance)을 제공한다.
  - (a) 적용 가능한 경우 사회보호최저선을 자국의 사회보장체계의 근본적 요소로서 수립하고 유지하는 데 필요한 지침.
  - (b) ILO의 사회보장기준에 따라, 가능한 많은 사람에게 더 높은 사회보장 수준을 점진적으로 보장하는 사회보장 확대 전략 내에서 사회보호최저선을 이행하는 데 필요한 지침.
2. 이 권고의 목적상, 사회보호최저선이란 빈곤, 취약성, 그리고 사회적 배제를 방지하거나 완화하는 것을 목적으로 하는 보호를 확보하는 국가별로 정의된 일련의 기초사회보장의 보증(basic social security guarantees)<sup>84</sup>이다.
3. 회원국들은 이 권고가 효과를 발휘하는 데 개별 국가의 전반적이고 우선적인 책임을 인식하면서 다음의 원칙을 적용해야 한다.
  - (a) 사회적 연대에 기반한 보호의 보편성
  - (b) 개별 국가의 법률에 규정한 급여에 대한 권리
  - (c) 급여의 적절성과 예측 가능성

84) ‘보증’이라는 용어의 의미에 대해서는 이 보고서의 본문(V장의 2절)을 참고하기 바람.

- (d) 비차별, 성평등, 특별한 요구에 대한 수용성
- (e) 비공식 경제에 속한 사람들을 포괄하는 사회적 포용
- (f) 사회보장의 보장 대상자들의 권리와 존엄성에 대한 존중
- (g) 목표설정과 일정을 포함한 점진적 실현
- (h) 사회보장제도의 재원 부담자와 수혜자들이 책임과 이익 사이에서 최적의 균형을 달성하는 데 필요한 재원조달에서의 연대성
- (i) 재원조달방식과 전달체계를 포함하여 다양한 방법과 접근방식에 대한 고려
- (j) 투명하고 책임성 있고 건전한 재정관리와 행정
- (k) 사회정의와 평등을 정당하게 고려한 재정적, 경제적 지속가능성
- (l) 사회·경제 및 고용정책과의 일관성
- (m) 사회적 보호 전달에 책임이 있는 기관들을 관통하는 일관성
- (n) 사회보장제도의 전달을 향상시키는 양질의 공공서비스
- (o) 불만과 이의제기 절차의 효율성과 접근성
- (p) 이행 상황에 대한 정기적인 모니터링, 정기적인 평가
- (q) 모든 노동자에 대한 단체교섭과 결사의 자유의 완전한 존중
- (r) 여타 이해관계자들의 관련 조직과 대표자들과의 협의뿐만 아니라 대표적인 사용자단체와 노동자단체 조직의 삼자 참여

## II. 국가사회보호최저선

4. 회원국들은 국가 상황에 따라서, 기초사회보장의 보증(basic social security guarantees)으로 구성된 국가사회보호최저선을 가능한 한 신속하게 수립하고 유지해야 한다. 이 보증을 통해 국가 차원에서 필수적으로 정의한 재화와 서비스에 대한 실제적인 접근을 보장할 수 있는 필수적 보건의료와 기초적 소득보장에 대한 접근권이 필요로 하는 모든 사람에게 전 생애에 걸쳐 최저한의 수준에서 (at a minimum)에서 보장되어야 한다.

5. 4조에서 언급한 사회보호최저선은 최소한 다음과 같은 기초사회보장의 보증을 포함해야 한다.
  - (a) 이용 가능성, 접근 가능성, 수용 가능성 그리고 질적 기준을 충족하는 모성 보호를 포함한 필수적인 보건의료로 구성된 각국이 정의한 일련의 재화와 서비스에 대한 접근.
  - (b) 모든 아동에 대한 기초소득의 보장으로 이는 최소한 각국에서 정의한 최저 수준에서 아동의 영양, 교육, 돌봄 및 기타의 필수적인 재화와 서비스의 제공.
  - (c) 질병, 실업, 출산, 그리고 장애로 인해 충분한 소득을 확보할 수 없는 경제활동연령층에 대해 최소한 각국에서 정의한 최저수준에서 기초소득의 보장.
  - (d) 적어도 국가적으로 정의된 최저수준에서 노인에 대한 기초소득의 보장.
  
6. 회원국들은 기존의 국제적 의무에 따라 적어도 모든 거주자와 아동에게 이 권고에서 언급된 기초사회보장의 보증을 개별 국가의 국가법과 규정에 정해진 바에 따라 제공해야 한다.
  
7. 기초사회보장의 보증을 법률로 수립되어야 한다. 국가법과 규정은 이 보증을 실행할 수 있도록 각종 급여의 범위, 수급자격 요건 그리고 수준을 명시해야 한다. 또한 공평하고 투명하며, 효과적이며 간단 신속하고, 접근가능하고 비용이 들지 않는 진정과 이의신청이 구체화되어 있어야 한다. 진정과 이의신청 절차에 대한 접근은 신청자에게 무료로 제공되어야 한다. 각국의 개별 법률이 준수될 수 있는 체계가 갖추어져야 한다.
  
8. 기초사회보장의 보증을 정의할 때 회원국들은 다음 사항을 적절하게 감안해야 한다.

- (a) 의료서비스를 필요로 하는 사람들은 필수 보건의료서비스를 받은 재정적 결과로 빈곤 위험이 높아지거나 곤경을 겪어서는 안 된다. 가장 취약한 사람들에게 대해서는 출산 전후에 무상의료를 제공하는 것이 고려되어야 한다.
  - (b) 기초소득보장은 존엄한 생활을 허용해야 한다. 개별 국가에서 정의한 최저 소득 수준은 화폐로 표현된 일련의 재화와 서비스의 가치, 국가 빈곤선, 공공부조의 소득 기준 혹은 개별 국가 혹은 관행적으로 설정된 유사한 기준선에 상응할 수 있으며 지역적 차이를 고려할 수 있다.
  - (c) 기초소득보장의 수준은 국내법과 규정 또는 관행상 적절한 것으로 설정된 투명한 절차를 통해 정기적으로 재검토되어야 한다.
  - (d) 기초사회보장 수준의 설정과 검토 과정에는 관련된 사람의 적합하고 대표적인 조직과의 협의는 물론 사용자와 노동자 대표조직의 삼자 참여가 보장되어야 한다.
9. (1) 회원국들은 기초사회보장을 제공하는 데 있어서 개별 국가의 맥락에서 가장 효과적이고 효율적인 급여와 제도의 조합이 실현될 수 있도록 여러 가지 접근방법을 고려해야 한다.
- (2) 급여는 현물과 현금 형태의 여타 사회적 급여는 물론 아동과 가족급여, 상병과 의료급여, 모성급여, 장애급여, 노령급여, 유족급여, 실업급여와 고용보장, 그리고 고용재해급여를 포함할 수 있다.
  - (3) (2)번의 급여를 제공하는 각종 제도는 보편적 급여, 사회보험, 공공부조, 부의 소득세, 공공근로 그리고 고용지원제도를 포함할 수 있다.
10. 회원국들은 국가사회보호최저선을 설계하고 집행하는 데 있어서,
- (a) 예방적이고 촉진적이며 적극적인 조치, 급여 그리고 사회서비스를 결합해야 하고,
  - (b) 공공 조달, 정부 신용 제공, 노동 감독, 노동시장정책과 세금 우대조치를

포함하고 교육, 직업훈련, 생산적 기술과 고용가능성을 증진하는 정책을 고려함으로써 생산적 경제활동과 공식 고용을 촉진하여야 하며,

- (c) 공식 고용, 소득 창출, 교육, 문해 능력, 직업훈련, 기술과 고용가능성을 향상시키는 여타 정책, 불안정성을 감소시키는 정책, 그리고 양질의 일자리라는 틀 내에서 안정된 일과 기업가 정신 그리고 지속가능한 기업을 양성하는 정책들과 조화를 이룰 수 있도록 해야 한다.

11. (1) 회원국들은 상이한 인구집단의 부담 능력을 고려하여 국가사회보호최저선의 재정적, 국가 예산적, 경제적 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 자원동원의 다양한 방법을 사용하는 것을 고려해야 한다. 이러한 방법들은 조세와 기여금 납부 의무의 효과적인 집행, 지출 구조조정 혹은 광범위하고 충분히 누진적인 조세 기반 등을 개별적으로 혹은 혼합하여 사용하는 것을 포함할 수 있다.
  - (2) 회원국들은 이런 방법들을 적용하는 데 부정, 조세 회피, 그리고 기여금의 미납을 예방하기 위한 조치들을 시행하기 위한 필요성을 고려해야 한다.
12. 국가사회보호최저선의 재원은 국내 자원으로 조달되어야 한다. 최저사회보장을 이행하기에 경제적·국가 예산적 능력이 불충분한 회원국은 자체적 노력을 보충할 수 있는 국제적 협조와 지원을 시도할 수 있다.

### III. 사회보장 확대에 대한 국가 전략

13. (1) 회원국들은 실제적인 사회적 대화와 사회적 참여가 이루어지는 전국적 협의를 통해 국가사회보장확대전략을 수립하고 이행하여야 한다. 국가 전략은
  - (a) 최저수준의 사회보장을 갖추지 못한 국가들에게는 출발점으로서 그리고 국가 사회보장체계의 기본적 요소로서 사회보호최저선의 이행에 우선권을 두고,

- (b) 회원국의 경제적·재정적 능력을 반영하여 가능한 한 많은 사람들에게 가능한 한 빠르게 높은 수준의 보호를 제공하기 위해 노력해야 한다.
  - (2) 이를 위해 회원국들은 국가정책 목표와 일관성을 유지하는 포괄적이고 적절한 사회보장체계를 점진적으로 수립하고 유지해야 하며 사회보장정책과 다른 공공정책이 조화를 이룰 수 있도록 노력해야 한다.
14. 회원국들은 국가사회보장확대전략을 수립하고 실행할 때
- (a) 국가적 우선순위를 반영한 목표를 설정해야 한다.
  - (b) 보호의 격차와 장벽들을 확인해야 한다.
  - (c) 기존의 기여방식제도를 부담능력이 있는 관련된 사람 모두에게 확대하는 것을 포함하여 기여방식이건 혹은 비기여방식이건, 혹은 두 방식을 모두 사용하건 적절하고 효과적으로 조정된 제도들을 통해 보호의 격차를 줄이려고 노력해야 한다.
  - (d) 직업훈련 혹은 다른 적절한 조치를 포함한 적극적 노동시장정책으로 사회보장을 보완해야 한다.
  - (e) 확대 전략의 목표를 점진적으로 달성하기 위한 기간과 정책순위는 물론 재정적 요건과 재원을 명시해야 하며,
  - (f) 자국의 사회보호최저선과 그 확대 전략에 관한 인식을 제고시켜야 하고 사회적 대화를 포함한 홍보계획을 시작해야 한다.
15. 사회보장 확대 전략은 공식부문 및 비공식부문 종사자 모두에게 적용되어야 하며 비공식부문의 축소와 공식부문의 성장을 지원해야 한다. 그리고 확대 전략은 회원국의 사회·경제·환경 발전계획의 이행과 일관성을 갖추어야 하고 도움이 되어야 한다.
16. 사회보장 확대 전략은 취약 집단과 특별한 욕구가 있는 사람들에 대한 지원을

보장해야 한다.

17. 회원국들은 국가 목표, 우선순위, 그리고 경제적·재정적 능력을 반영한 포괄적인 사회보장체계를 수립할 때 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약, 1952 (No. 102)’ 혹은 더욱 높은 기준을 제시한 다른 ILO 사회보장 관련 협약과 권고에서 설정한 급여의 범위와 수준을 달성하는 것을 목표로 해야 한다.
18. 회원국들은 각국의 상황이 허락한 최대한 빨리 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약, 1952 (No.102)’을 비준하는 것을 고려해야 한다. 더 나아가 회원국들은 더 높은 기준을 제시한 ILO의 여타 사회보장 관련 협약과 권고를 비준하는 것을 고려해야 하고 해당하는 경우 이 권고와 협약들을 시행하는 것을 고려해야 한다.

#### IV. 감시

19. 회원국들은 여타 관계된 대표적인 단체와의 협의는 물론 노사의 대표조직이 참여한 삼자협의를 포함하여 국가에서 인정한 적절한 조직을 통해 사회보호최저선의 이행과 국가 사회보장 확대 전략의 목표 달성의 진척정도를 감시해야 한다.
20. 회원국들은 진척 상황을 평가하고 사회보장의 수평적·수직적인 추가 확대를 위한 정책을 토론헬기 위한 국가적 협의를 정기적으로 소집해야 한다.
21. 회원국들은 19조의 목적을 위해 적절한 범위의 사회보장 데이터, 통계와 지표, 특히 성별로 분해된 자료들을 정기적으로 수집·재구성·분석·발간해야 한다.

22. 회원국들은 사회보장 데이터, 통계와 지표를 생산하는 데 사용한 개념, 정의와 방법론을 개발하거나 수정하는 경우 ILO가 제공한 관련된 지침, 특히 해당되는 경우 제9차 노동통계국제회의가 채택한 사회보장통계의 개발과 관련된 결의문을 고려해야 한다.
23. 회원국들은 사회보장 데이터 시스템에 담긴 사적인 개인정보를 보호하는 법률 체계를 수립해야 한다.
24. (1) 회원국들에게는 사회보장 전략, 정책 그리고 시행과정에 대한 정보, 경험 그리고 전문적 지식을 회원국들 상호간에 그리고 ILO와 공유하는 것을 권장한다.  
(2) 회원국들은 이 권고를 시행하는 데 있어서 ILO와 다른 관련 국제기구에게 그 기관들의 임무에 따라 기술적 지원을 요청할 수 있다.



## 〈부록 5〉 한국 사회보장제도 인구적용률 계산 방식

사회보장 급여의 인구적용률 계산시 기준이 되는 한국의 피용자수 및 경제활동 인구수는 2019년을 기준으로 하였는데 인구수는 〈부표 2〉, 〈부표 3〉과 같다. 통계청의 이 자료는 전수조사자료가 아닌 표본조사자료이며, 조사대상에서 군인은 제외되어 있다. 각종 사회보장제도에 가입된 피보험자수는 〈부표 4〉와 같다. 군인연금은 정확한 적용대상자 수를 알 수 없어 제외했는데, 경제활동인구 조사에서도 군인이 제외되므로 군인수의 차이에 따른 오차는 발생하지 않는다.

사회보장급여의 적용률을 계산하려면 피용자수와 경제활동인구수를 확정해야 한다. 한국 사회보장 급여의 적용률 계산은 〈표 VI-1〉에 제시된 ILO의 상위기준 중 권고를 제외하고 협약만을 기준으로 한다. 협약은 비준대상 문서이기 때문에 협약 비준시 ILO의 기준을 충족시키는가의 여부가 중요하기 때문이다. 최저기준(102호 협약)은 피용자 기준 50%, 경제활동인구기준 20%가 적용되기 때문에 분모인 피용자 총수와 경제활동인구 총수가 크게 문제되지 않는다. 상병수당을 제외하면 대부분의 한국 사회보장제도는 최저기준을 만족하고 있기 때문이다. 하지만 적용기준을 상향시킨 상위기준(협약)에서는 분모를 어떻게 규정하는가에 따라 기준을 충족시킬수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

본문의 〈표 VI-2〉에서 보듯이 ILO 상위기준에는 피용자 총수와 경제활동인구 총수를 계산할 때 급여별로 별도의 조항을 두고 있다. 가령 의료급여와 상병급여에 관한 130호 협약은 총피용자수에서 ① 임시노동자, ② 가족노동자, ③ 전체 피용자의 10%내에서 기타 노동자, 그리고 ④ 농업부문의 피용자를 제외시킬 수 있다. 그리고 경제활동인구 계산시 선원과 공무원을 위한 별도 제도가 있는 경우 경제활동인구에서 이 집단을 제외할 수 있다. 따라서 피용자 총수와 경제활동인구 총수를 계산할 때 급여별로 이 규정을 적용할지의 여부를 결정해야 한다. 한국의 사회보장

제도가 초기 단계를 지나서 이미 성숙단계로 들어가고 있고, 경제·사회적 측면에서 이미 선진국 수준에 도달하고 있다는 점을 고려하면 이 규정을 고려하는 것은 합리적으로 보이지 않는다. 따라서 한국 사회보장 급여의 인구적용범위 계산 시 피용자 총수와 경제활동인구 총수, 즉 인구적용비율을 산출하는 분모의 계산시 이 규정을 준수하지 않기로 한다.

피용자총수와 경제활동인구 총수는 2019년 말 기준으로 통계청의 '경제활동인구연보'의 수치를 기준으로 계산하면 아래와 같다. 이 수치를 기준으로 한국 사회보장제도의 인구적용범위를 계산하기로 한다.

○ **피용자 총수 및 경제활동인구 총수 계산**

- **피용자 총수(20,567천명) = 전산업 임금근로자수(20,440천명) + 농림어업 임금근로자수(127천명) (<부표 2> 참조)**
- **경제활동인구 총수 (27,123천명) = 경제활동인구 (28,186천명) - 실업자 (1,063천명) (<부표 3> 참조)**

〈 부표 1 〉 급여종류별 상위기준의 인구적용기준 규정

급여 종류	상위기준	피용자기준	경제활동인구기준
의료급여	130호 협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비준국은 필요한 경우 임시노동자, 가족노동자, 그리고 전 피용자의 10% 범위 내에서 기타 피용자를 적용인구비율 계산에서 제외시킬 수 있음.</li> <li>- 농업부문의 피용자는 일시적으로 적용을 제외할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선원과 공무원은 특별제도가 있는 경우 이 기준에서 제외시킬 수 있음.</li> </ul>
상병급여			
실업급여	168호 협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공무원과 도제를 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예외 기준 없음</li> </ul>
노령급여	128호 협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비준국은 필요한 경우 임시노동자, 가족노동자, 그리고 전 피용자의 10% 범위 내에서 기타 피용자를 적용인구비율 계산에서 제외시킬 수 있음.</li> <li>- 농업부문의 피용자는 일시적으로 적용을 제외할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선원과 공무원은 특별제도가 있는 경우 이 기준에서 제외시킬 수 있음.</li> </ul>
장애급여			
유족급여			
고용재해급여 - 노동불능 - 장애 - 유족	121호 협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도제를 포함하여 공공·민간부문의 전 피용자를 포함한 수치 (예외조항 있음)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예외기준 없음</li> </ul>
가족급여	102호 협약	상위기준 없음	
출산급여	183호 협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업, 농업 등에 고용된 모든 여성</li> </ul>	

〈 부표 2 〉 종사상 지위별 취업자 현황 (2019년 기준)

(단위: 천명)

		전산업							농림어업						
		자영 업자	무급 가족 종사자	임금근로자				합계	자영 업자	무급 가족 종사자	임금근로자				
				소계	상용	임시	일용				소계	상용	임시	일용	
합계	27,123	5,606	1,077	20,440	14,216	4,795	1,429	1,395	883	385	127	34	40	54	
남자	15,463	3,965	143	11,355	8,536	1,894	925	830	718	45	67	24	29	14	
여자	11,660	1,641	935	9,085	5,680	2,901	504	565	165	340	60	10	10	40	

출처: 통계청(2020), 「2019 경제활동인구연보」

〈 부표 3 〉 경제활동인구 현황 (2019년 기준)

(단위: 천명)

	15세이상인구 (A+B)	경제활동인구(A)			비경제활동 인구(B)
		소계	취업자	실업자	
합계	44,504	28,186	27,123	1,063	16,318
남자	21,886	16,090	15,463	627	5,797
여자	22,618	12,097	11,660	437	10,521

출처: 통계청(2020), 「2019 경제활동인구연보」

〈 부표 4 〉 사회보험제도 가입자수(2019년 기준)

(단위 : 천명)

연금	총계	국민연금				공무원 연금	사학연금	
		합계	사업장 가입자	지역 가입자	임의(계속) 가입자			
	23,740	22,216	14,158	7,232	827	1,195	329	
건강 보험	총계	직장가입자			지역가입자			의료급여
		합계	가입자	피부 양자	합계	세대주	세대원	
	52,580	37,227	18,123	19,104	14,164	8,377	7,207	1,489
고용보험	피보험자			산재보험	적용근로자			
	13,864				18,275			

출처: 각 사회보험 통계연보

## | 참고문헌 |

- 국민연금재정추계위원회(2018), 『2018 국민연금재정재계산 국민연금 장기재정추계』  
국제노동연구소(편) (1991), 『ILO 條約勸告集 : 1919-1991』, 서울:돌베개
- 김근주(2016), 『국제기준의 근로조건 규율: ILO 협약을 중심으로』, 한국노동연구원
- 김근주(2017), “ILO 기준을 통해 살펴본 ‘양질의 일자리’와 한국의 비정규직 문제  
및 개선방안”, 국가인권위원회·대한민국 국회 주최 『국제노동기구 권고의 이행상황  
점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색을 위한 토론회』 자료집 (2017.8.29.)
- 김복기(1991), “산업재해보상에 관한 ILO의 기준”, 『법학연구』, 서울대학교 법학연구소.
- 김연명(1997), “ILO 사회보장 기준과 한국 사회보장제도의 정비과제”, 『한국사회복지학』,  
31
- 김유성(1983), “사회보장의 최저기준에 관한 조약에 대한 소고”, 『법학연구』, 서울대학교  
법학연구소
- 노호창(2018), 『글로벌 법제 논의의 현황과 전망: ILO 노동인권규범의 국내이행 평가와  
법제적 시사점』, 한국법제연구원
- 勞働省(編)(1993), 『ILO 條約勸告集』, 第6版, 東京:勞務行政研究所
- 윤애림(2017), “ILO 권고 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선을 위한 향후  
과제”, 국가인권위원회·대한민국 국회 주최 『국제노동기구 권고의 이행상황  
점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색을 위한 토론회』자료집 (2017년  
8월 29일)
- 윤효원(2021), “ILO 기본협약 비준이 갖는 의미와 과제”, 『월간복지동향』 21년 4월호
- 이상화·조동훈(2010), 『주요 ILO 협약 비준을 위한 국내법제도 비교 검토: 근로기준,  
고용분야 미비준 이행장려협약을 중심으로』, 사단법인 노사관계학회
- 이을형(1994), 『ILO 국제노동기구 : 역사와 이론과 실제』
- 이재훈(2020), 『외국의 유급병가, 상병수당 현황과 한국의 도입 방향』, 사회공공연구원

- 전국민주노동조합총연맹 법률원(2021), 『ILO 핵심협약 비준의 의미와 과제』
- 조원탁(1996), 『한국 의료보험의 상병수당제도 도입에 관한 연구』, 중앙대학교 사회복지학과 박사학위 논문
- Brocas, Anne-Marie, et.al(1990), *Women and Social Security*, ILO:Geneva
- Cichon, Michael(2013), The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a six-page document change the course of social history?, *International Social Security Review*, 66(3-4), pp.21-43.
- Deacon, Bob(2013a), *Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floors*, Policy Press
- Deacon, Bob(2013b), The social protection floors and global social governance: Towards policy synergy and cooperation between international organizations, *International Social Security Review*, 66(3-4), pp.45-67
- Deacon, Bob. Michelle Hulse, Paul Stubbs(1997), *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, Sage Publication
- Deacon, Bob(2007), *Global Social Policy and Governance*, Sage
- Dijkhoff, Tineke(2019), The ILO Social Protection Floors Recommendation and its relevance in the European context, *European Journal of Social Security*, 21(4), pp. 351-369
- Durojaye, Ebenezer(2015), The ILO Social Protection Floors Recommendation 202, and Poverty Reduction, *Development in Practice*, 25(2), pp.270-276
- Engstrom, Viljam(2019) Unpacking the Debate on Social Protection Floors, *Goettingen Journal of International Law*, 9(3), pp.571-599
- ESC-SIs(Economic and Social Councils and Similar Institutions)(2014), *Seoul Declaration on the promotion of national social protection floors*

*for all by Economic and Social Councils and Similar Institutions*,  
2014.11.21

Gillion, Colin; Turner, John; Bailey, Clive; Latulippe, Denis eds(2000), *Social Security Pension : Development and Reform*, ILO, 2000

Hagemeyer, Krzysztof and Roddy McKinnon and(2013), The role of national social protection floors in extending social security to all, *International Social Security Review*, 66(3-4), pp.1-17

Hanami, Tadashi(1981), The influence of ILO standards on law and practice in Japan, *International Labour Review*, 120(6)

IEA(Independent Evaluation Office of the International Monetary)(2017), *The IMF and Social Protection: 2017 Evaluation Report*, p.6

ILO(1965), 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(1965), *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

ILO(1976), *The Impact of International Labour Conventions and Recommendations*, ILO:Geneva

ILO(1979), *An Integrated System of Wages Statistics : A Manual on Methods*, ILO:Geneva

ILO(1983), *Maintenance of Rights in Social Security, International Labour Conference 69th Session 1983, Report V*, ILO:Geneva

ILO(1989a), *Introduction to Social Security, 3rd(rev.)ed.*, 2nd impr., ILO:Geneva

ILO(1989b), *Social Security Protection in Old-Age: General Survey of the Committee of Experts on the Applications and Recommendation*,



- International Labour Conference 76th Session 1989, Report III(part 4 B)*, ILO:Geneva
- ILO(1990), *International Labour Standards: A worker's education manual, 3rd(rev.) edition*
- ILO(1992), *International Labour Conventions and Recommendations 1919-1991, Vol. I & Vol. II*
- ILO(1995a), *The ILO in the Service of Social Progress, 2nd(rev.) edition*
- ILO(1995b), *Lists of Ratifications by convention and by country (as at 31 December 1994), Report III(part 5)*, ILO:Geneva
- ILO(2008), *The ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*
- ILO(2010), *World Social Security Report: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, ILO:Geneva, p.33
- ILO(2011), *Social security for social justice and a fair globalization (International Labour Conference, 100th Session, Report V)*, ILO:Geneva
- ILO(2012), *The Strategy of the International Labour Organization. Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems*, ILO:Geneva
- ILO(2017), *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*, ILO:Geneva
- ILO(2019a), *Rules of the Game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization*, ILO: Geneva
- ILO(2019b), *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*, ILO: Geneva
- ILO(2019c), *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*(General Survey concerning the Social

- Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), International Labour Conference 108th Session, 2019), ILO:Geneva
- ILO(2019d), *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*, ILO:Geneva
- ILO(2021a), *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads\_in pursuit of a better future*, ILO:Geneva
- ILO(2021b), *International labour standards : a glossary (print version)* ([https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS\\_700630/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_700630/lang-en/index.htm))
- Johnston, G. A.(1968), The influence of International Labour Standards on Legislation and Practice in the United Kingdom, *International Labour Review*, 97(5)
- Lagergren, Stina(1986), The influence of ILO standards on Swedish law and practice, *International Labour Review*, 125(3)
- Lo Vuolo, Ruben ed.(2013), *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Palgrave Macmillan
- Lyutov, Nikita(2014), The ILO system of international labour standards and monitoring procedures: Too complicated to be effective? *Zbornik PFZ*, 64(2), pp. 255-276
- Maydell, B(1994), Perspectives on the Future of Social Security, *International Labour Review*, ILO:Geneva, 133(4), pp.501-510
- Mesa-Lago, Carmelo(2020), *Conclusions and Recommendations of the Evaluation of Four Decades of Pension Privatization in Latin America: Promises and Reality*, Friedrich Ebert Stiftung
- OECD(2021), *Health at a Glance 2021*, OECD:Paris

- Ortiz, Isabel et. al., eds(2018), *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*, ILO:Geneva
- Pieter, D(1993), *Introduction into the Basic Principles of Social Security*, Kluwer Law and Taxation Publisher
- Schmitt, Valerie(2011), “ILO Convention 102 on Social Security”, ILO DWT Bangkok Experts Meeting
- Shin-ichi Ago(1994), Application of ILO Conventions to Hong Kong After 1997, Dalhousie Law Journal, 17(2), Kyushu University
- Stewart, F. and J. Yermo(2009), *Pensions in Africa*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 30, OECD publishing
- Valticos, N(1969), Fifty years of standard-setting activities by the International Labour Organization, International Labour Review, 100, reprinted in *International Labour Review*, 1996, 135(3-4), pp. 404-405
- World Bank(1994), *Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press
- World Bank Group and ILO(2015), *A Shared Mission for Universal Social Protection: Concept Note*

