

감염병으로 인한 영업제한조치와 그 보상에 관한 비교법적 연구

-코로나19 상황을 중심으로-

이 창 훈 *
차 종 엽**

【목 차】

I. 서설	
II. 감염병으로 인한 영업제한조치	
1. 법적 근거	IV. 감염병 행정으로 인한 영업 침해와 그 보상에 관한 각국의 입법례
2. 주요 지원 정책	1. 일본
III. 손실보상제도의 근거	2. 독일
1. 행정상 손실보상의 의의와 이론적 근거	3. 프랑스
2. 손실보상의 헌법적 근거	V. 결론
3. 손실보상의 요건과 내용	
4. 재산권의 사회구속성과 조절적 보상	

【국 문 요 약】

한국은 강력한 정부의 방역 정책으로 코로나19 대응을 성공적으로 하고 있다는 평가를 받기도 하였으나, 결국 코로나19 변이의 대유행을 막지는 못하였다. 정부는 방역으로 인해 손해를 본 소상공인과 중소기업에

* 제1저자, (주)도터, 변호사, 법학석사, 법학박사과정 수료.

** 교신저자, (주)누리미디어, 법학석사.

대한 여러 경제적 지원을 제공할 수밖에 없었다. 세심한 법리적 모색을 하지 않은 상황에서 코로나19 손실보상법이 마련되었고, 소급적용·지원 범위 등의 문제는 논리적으로 해결되지 않은 채, 여러 차례에 걸쳐 다양한 지원금을 지급하였다. 이는 향후 다시 찾아올 수 있는 팬데믹이 오기 전 여전히 논의의 필요성이 있는 부분이다. 이제는 전 국민이 알고 있는 팬데믹이라는 용어 자체가 세계적으로 감염병이 대유행하는 상태를 일컫기에, 전 세계적으로 발생한 동일 현상에 대해 각국이 어떻게 대응하였는지를 살펴보는 비교법적인 연구는 그 의미와 효용이 매우 크다고 할 수 있다. 이 논문에서는 의학 기술, 경제력, 국가 규모 등에서 한국과 비교해 볼 가치와 필요가 있는 일본·독일·프랑스 3국의 감염병 행정과 그로 인한 영업 침해, 그리고 보상에 관한 입법례를 살펴보았다. 일본은 이미 신종 인플루엔자 팬데믹 상황에서 관련 법률을 정비해 놓고 있었기 때문에 코로나19 팬데믹 상황에서도 해당 법률 적용 대상 병명에 코로나19를 추가하는 수준의 개정만으로도 관련 입법을 해결할 수 있었다. 독일은 사회부조 원칙에 입각하여 근로자의 고용과 직접적인 급여비용 유지에 필요한 사업비용에 적극적인 지원을 하여 일반 국민들이 실질적으로 보상을 받는 효과를 누릴 수 있게 하였다. 프랑스는 매월 코로나19 연대기금법의 시행령 개정을 통해 국가가 지속적이고 안정적으로 국민의 손실을 보상해준다는 예측을 일반 국민들이 확신할 수 있게 하였다. 이러한 외국 사례는 향후 우리를 찾아올 수 있는 새로운 팬데믹에 대비하는 데에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

I. 서설

한국은 코로나19 초기 대응에 관하여 방역 모범국가라는 평가를 받았다. 신속한 진단검사를 통한 확진자의 조기 발견, 빠른 역학조사를 통한 접촉자 추적 및 격리를 통해 신천지 대구교회 발 감염 등 주요 고비에서 추가 확산을 잘 막았다. 2020년 3월 중순 이후 비교적 안정세에 접어든 우리나라와 달리 유럽 등 선진국에서 확진자가 대폭 증가하기 시작하였고, 그 결과 중국과 달리 봉쇄를 취하지 않으면서도 확진자 수의 증가 폭을 완화한 한국의 방역체계가 전 세계적인 관심을 받게 되었다.¹⁾

그러나 결국 오미크론 변이 바이러스의 감염 확산을 막지는 못하였고, 정부의 강력한 방역정책에 대한 국민의 피로감도 누적되었다. 기존의 엄격한 방역체계와 제한적인 의료 대응체계로는 코로나19 새 변이인 오미크론의 대유행을 감당할 수 없었다.

정부의 강력한 방역 정책은 필연적으로 국민의 여러 권리를 제한할 수밖에 없었고, 정부의 영업제한 조치 등으로 인하여 손실을 본 국민들에게 그 손실을 보상해 주기 위한 제도와 정책이 마련되었다. 그러나 세심한 법리적 모색을 뒤로 하고 손실보상법이 마련된 것은 아쉬운 점이다. 코로나19와 관련된 손실보상법이 이미 법제화되었고, 정부가 재난지원금으로 정부 조치에 대한 불만 여론을 잠재울 수 있는 정책을 시행하고 있어 코로나19 손실보상 문제가 더 이상 학문적 관심 사항이 되지 못하고 단순히 정책적 사항으로 치부될 수 있다. 그러나 법률에서 규정하는 손실보상에 해당하지 않는 경우의 보상 문제가 여전히 문제로 남아 있고, 향후 다시 맞이할 수 있는 감염병에 대응하기 위하여 “감염병으로 인한 영업제한 조치”와 관련된 손실보상은 여전히 계속 연구해야 하는 영역이다.

1) 윤기용, 공동성, 코로나19 대응 거버넌스의 성공 요인에 관한 탐색적 연구: 성과중심적 거버넌스 모델을 활용하여, 한국행정논집 제32권 제3호(2020), 2쪽

II. 감염병으로 인한 영업 제한 조치

1. 법적 근거

가. 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘감염병예방법’이라 함) 제 49조 제1항이 이른바 코로나19 관련 행정명령의 근거 규정이다. 제49조 제1항은 각종 교통차단조치(제1호), 집합제한/금지조치(제2호), 출입자명 단작성이나 마스크착용 등 방역지침의 준수명령(제2의2호), 운송수단에서 마스크착용 등 방역지침의 준수명령(제2의3호), 감염병 전파우려로 마스크착용 등 방역지침 준수명령(제2의4호), 감염병 전파의 매개가 되는 물건의 소지·이동제한·금지조치등(제6호), 의료기관 병상 등 시설동원조치(제12조의2), 오염되었거나 그 의심시설 또는 장소 소독이나 필요조치명령(제13호), 감염병의심자 입원이나 격리조치(제14호) 등의 조치를 규정하고 있다. 질병관리청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 위 조치들을 행할 수 있으며, 일부 조치의 경우 보건복지부장관도 취할 수 있다(제2호, 제2호의2부터 제2호의4, 제12의2호).

구속력을 갖는 조치명령이 아닌 일반적 협조나 각종 권고 등 행정지도들도 개정법 이전에 행정명령처럼 발해지는 경우가 있었다.²⁾ 물론 권고, 행정지도 및 비공식적 행정작용은 특별한 법적 근거가 없이도 행해질 수 있다.³⁾

감염병예방법 제49조에 따른 예방조치 가운데 사회적 거리두기 정책으로 시행된 집합금지명령은 사회적으로 큰 파장을 미쳤다. 즉 질병관리청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 감염병을 예방하기 위하여 ‘홍행, 집회, 제례 또는 그 밖의 여러 사람의 집합을 제한하거나 금지하는 조치’를 할 수 있는데(감염병예방법 제49조제1항제2호), 이러한 집합금지명령은 사실상 소상공인들에게는 결과적으로 영업제한 조치로 작용

2) 이기춘, 코로나-19에 따른 행정명령에 관한 시론적 소고, 국가법연구 제17집 1호, 2021. 2. 28., 9쪽

3) 이기춘, 전제논문, 9쪽, 비공식적 행정작용으로서 권고와 그 법적 근거에 관해서는 정하중, 행정법개론, 제15판, 법문사, 2021, 344쪽 이하 참고.

되어 영업활동 영위에 대한 침해와 더불어 직업의 자유의 일환으로서의 영업권과 재산권에 대한 침해의 결과를 가져왔다.

나. 소상공인법

소상공인 보호 및 지원에 관한 법률(이하 “소상공인법”) 제12조의2 제1항에서는 “중소벤처기업부장관은 감염병예방법상의 집합제한 및 금지명령으로 인하여 소상공인의 영업장소사용 및 운영시간의 제한 등 대통령령으로 정하는 조치로 인하여 소상공인에게 경영상 심각한 손실이 발생한 경우 해당 소상공인에게 그 부담을 완화하기 위한 손실보상을 하여야 한다.”라고 규정하였다. 이 규정은 집합제한·금지행정명령으로 인하여 소상공인이 받은 영업상 손실이 수인한도를 초과하는 경우 손실보상을 필수적으로 해야 함을 예정하고 있다.

소상공인법 제12조의2 제2항에서는 “중소벤처기업부장관은 손실보상심의위원회의 심의를 거쳐 소상공인 외의 자로서 중소기업기본법에 따른 중소기업에 해당하는 자에게도 손실보상을 할 수 있다.”라고 규정하여 중소기업부장관 소속하의 손실보상심의위원회가 중소기업의 경우에도 집합제한·금지명령으로 인한 영업상 손실이 특별한 희생에 해당하면 심의를 거쳐 손실보상을 할 수 있도록 하고 있다.

법 제12조의2 제1항의 ‘영업장소 사용 및 운영시간 제한 등 대통령령으로 정하는 조치’란 영업장소 내에서 집합을 금지하여 운영시간의 전부 또는 일부를 제한하는 조치를 말한다.⁴⁾ 다만, 지방자치단체장이 행한 조치는 감염병예방법 제49조제1항제2호에 따른 조치를 하는 중앙행정기관

4) 소상공인법 시행령 제4조의4 ① 법 제12조의2제1항에서 “영업장소 사용 및 운영시간 제한 등 대통령령으로 정하는 조치”란 다음 각 호의 조치를 말한다. 다만, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)이 행한 조치는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조제1항제2호에 따른 조치를 하는 중앙행정기관의 장(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호나목에 따른 감염병을 수습하기 위하여 같은 법 제14조에 따른 중앙재난안전대책본부를 둔 경우에는 그 본부장을 말한다)과 미리 협의하여 행한 조치로 한정한다.<개정 2022. 2. 7.>

1. 영업장소 내에서 집합을 금지하는 조치로서 운영시간의 전부 또는 일부를 제한하는 조치
2. 영업장소 내에서 이용자의 밀집도를 낮추기 위한 조치로서 법 제12조의4제1항에 따른 손실보상 심의위원회가 심의·의결한 조치

의 장(신종 감염병의 수습을 위하여 중앙재난안전대책본부를 둔 경우에는 중앙재난안전본부장)과 미리 협의하여 행한 조치로 한정한다고 규정하였다. 이에 집합금지·제한명령과 영업제한으로 인한 상당한 인과관계가 있고, 특별한 희생에 해당하면 소상공인의 영업손실보상신청에 따라 손실보상금을 지급할 수 있도록 하고 있다.

한편, 지방자치단체장은 해당 지방자치단체의 코로나19 확산상황을 고려하여 정부가 발한 행정명령대비 집합금지·제한 명령을 완화하거나 강화할 수 있기 때문에 이러한 경우 미리 중앙재난안전본부장과 협의한 경우에 한하여 손실보상을 지급하도록 하고 있다. 지방자치단체장이 코로나19 확산방지를 위하여 집합금지 및 제한의 대상과 범위를 강화하거나 완화하여 발생한 영업손실보상의 경우, 사전에 중앙행정기관장(중앙재난안전본부장)이 중소벤처기업부 장관의 의견을 듣고 협의하여 손실보상을 할 수 있도록 하고 있다(법 시행령 제4조의4 제2항).

집합금지 및 제한명령으로 영업제한을 받아 발생한 영업상 손실이 수인한도를 초과하는 소상공인(이하 소상공인 손실보상대상자라 함)에 의한 영업손실보상신청을 받은 중소벤처기업부 장관은 손실보상심의위원회의 심의를 거쳐 손실보상금의 지급 여부 및 금액을 결정한 후 신청인에게 손실보상금을 지급하여야 한다. 이 경우 신청인이 감염병예방법에 의한 집합금지·제한명령을 위반한 경우에는 손실보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다(법 제12조의2제4항).

2. 주요 지원 정책

정부는 소상공인법과 관계없이 2020년 한 해 동안 총 네 차례의 추경과 310조 원 규모의 지원 대책을 통해 자영업자, 소상공인, 중소기업, 취약계층, 위기가구 등을 지원하였으며, 2021년에도 추경을 두 차례 편성하여 지원을 계속하였다. 주요 지원 정책을 살펴보면 아래와 같다. 긴급재난지원금은 국가재정을 통해 지급하는 것으로 「긴급재난기부금 모집 및 사용에 관한 특별법」이 긴급재난지원금 지급의 법적 근거가 된다.⁵⁾

5) 이 법은 긴급재난기부금 모집에 중점을 두고 있기 때문에, 긴급재난지원금보다는 긴급재난기부금에 대한 체계로 이루어져 있다.

가. 재난지원금

1) 제1차 지원금

소득·재산과 상관없이 모든 가구를 대상으로 재난지원금을 지급하였다. 가구 구성원 수를 기준으로 하여 1인 가구는 40만을 받았고, 4인 이상 가구는 100만원을 받았다.

2) 제2차 지원금

제4차 추경(2020. 9. 22.)을 통해 총 7.8조원 규모의 지원이 이뤄졌다. 코로나19 재확산의 직격탄을 맞은 소상공인, 고용취약계층, 생계위기가구, 육아부담 가구를 대상으로 맞춤형 지원금이 지급됐다.

3) 제3차 지원금

정부 방역조치로 영업을 금지 또는 제한되었거나 매출이 감소한 소상공인에 100-300만원의 ‘소상공인 버팀목 자금’을 지원하고, 임차료 용자 프로그램 등을 지원했다. 또한 특수형태근로종사자, 프리랜서, 방문·돌봄 서비스 종사자 등 고용 취약계층에 소득 안정자금을 지급하였다.

4) 제4차 지원금

매출 감소가 심각한 경영 위기 업종을 7개 유형으로 분류해 ‘버팀목 플러스 자금’을 100만원에서 500만원까지 지원하였다. 소상공인 전기요금 감면과 금융 지원도 이뤄졌다.

나. 소상공인 지원금

소상공인 지원금은 재난지원금에 포함되는 것이나, 소상공인법에 따른 소상공인에 대한 손실보상과의 비교를 위해 소상공인 지원금 부분을 따로 살펴본다.

1) 소상공인 사회망자금 (제2차 재난지원금)

코로나19 확산에 따라 매출이 감소한 연매출 4억 원 이하 영세 소상공인과 사회적 거리두기 강화에 따른 집합금지·제한업종 소상공인에게 경영 안정자금 100만-200만원을 지원하였다.

2) 소상공인 버팀목 자금(제3차 재난지원금)

정부의 방역조치로 영업이 금지 또는 제한됐거나 매출이 감소한 연매출 4억 원 이하의 소상공인 280만 명에게 현금을 직접 지원하였다. 지원 대상 소상공인 모두에게 100만 원의 현금을 지급하되, 방역지침에 따라 영업이 중단 또는 제한된 업종에 대해서는 임차료 등 고정비용 부담 경감을 위해 각각 200만원과 100만원씩 추가 지원한다. 결과적으로 일반 업종과 제한업종, 금지업종 대상자는 각각 100만원, 200만원, 300만원씩 지원받았다.

3) 소상공인 버팀목자금플러스(제4차 재난지원금)

경영위기 업종을 매출 감소에 따라 7개로 세분화했다. 100만원에서 500만원까지 지급, 총 6조7000억 원을 지원하였다.

4) 소상공인 희망회복자금·소상공인 손실보상 (2021년 2차 추경)

방역 조치로 피해가 누적된 소상공인·소기업에 대해 방역수준, 방역조치 기간, 규모, 업종 등 업체별 피해 정도를 최대한 반영해 ‘소상공인 희망회복자금’을 지원하였다.

같은 시기 소상공인법 개정안 공포 이후 집합금지 및 영업시간 제한 조치에 따라 경영상 심각한 손실이 발생한 소상공인에게 피해 규모별 맞춤형 손실보상금을 지급하였다.

III. 손실보상 제도의 근거

1. 행정상 손실보상의 의의와 이론적 근거

우리 헌법은 적법한 침해로 인한 특별한 희생에 대하여 손실보상 제도를 통해 그 손해를 전보하고 있다. 손실보상은 적법한 공권력의 행사로 발생한 재산상의 특별한 희생에 대하여 전체적인 공평부담의 견지에서 인정되는 것이다.⁶⁾ 감염병 방역조치라는 공권력의 행사로 인하여 재산권의 특별한 희생이 발생한다면 이 역시 보상의 대상으로 인정될 수 있다.

6) 대법원 2013. 6. 14. 선고 2010다9658 판결

사유재산제도와 재산권을 보장하는 국가에서 공공의 필요에 의한 적법한 공권력 행사를 하여 사인의 재산권에 특별한 희생을 가한다면 재산권 보장과 공적 부담 앞의 평등을 이유로 조절적 보상을 해주어야 한다는 것이다.⁷⁾

2. 손실보상의 헌법적 근거

가. 헌법 제23조의 의미

우리 헌법 제23조는 세 개의 항에서, 개인의 재산권은 보장되며 그 내용은 법률로 정한다는 것, 재산권의 내재적 한계로서 재산권은 공공복리에 적합하게 행사되어야 한다는 것, 그리고 공공필요에 의한 재산권의 침해에 대하여 정당한 보상을 하여야 한다는 것을 규정하고 있다.

나. 헌법 제23조 제3항과 불가분조항

불가분조항(Junktim-Klausel)이란 내용상 분리할 수 없는 사항을 함께 규정하여야 한다는 조항을 말한다. 독일 기본법 제14조 제3항 제2문은 “공용수용은 법률로써 하되 당해 법률은 보상이 방법과 보상의 정도를 규정하여야 한다.”라고 규정하여, 공용수용과 보상 조항이 같은 법률에 동시에 규정될 것을 명백히 밝힌 데 반해, 우리 헌법 제23조 제3항은 불가분조항을 직접 규정하지 않고, 보상에 관한 사항은 법률로써 정하도록 하였다. 헌법재판소는 “헌법 제23조 제3항의 규정은 보상청구권의 근거에 관하여서 뿐만 아니라 보상의 기준과 방법에 관하여서도 법률의 규정에 유보하고 있는 것으로 보아야 하고, 위 구 토지수용법과 지가공시법의 규정들은 바로 헌법에서 유보하고 있는 그 법률의 규정들로 보아야 할 것이다”라고 하여 동항이 불가분조항이라는 입장이다.⁸⁾ 말하자면 헌법 제23조 제3항은 수용규율과 보상규율이 하나의 동일한 법률에서 규정될 것을 요구한다고 해석되는바, 동 조항은 불가분조항으로 이해된다. 따라서 보상규정을 두지 아니하거나 불충분한 보상규정을 두는 수용법률은 헌법위반이 된다.⁹⁾

7) 배병호, 일반행정법 강의, 동방문화사, 2019, 520쪽

8) 대관 1993. 7. 13. 93누2131

한편 헌법 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 수용, 사용 및 제한”이라고 하여, 공용수용 이외에도 공용사용과 공용제한을 포함하고 있다. 학설은 이를 대체로 “공용침해”라고 부르고 있다.¹⁰⁾ 동 조항의 핵심은 공용수용에 있지만, 불가분조항의 인정 여부와 관련하여 공용수용과 공용사용·제한을 분리해서 고찰하는 것이 요구된다. 헌법 제23조 제3항의 해석에 있어서, 적어도 ‘공용수용’과 ‘보상’의 규정에 한해서는 불가분조항이 허용된다는 점에 대해서는 이견이 없으나, 공용사용과 공용제한의 경우에는 그 개념 정의에 따라 불가분조항의 인정 여부에 대하여 논의의 여지가 있기 때문이다.¹¹⁾

불가분조항과 관련하여 문제가 되는 것은 수용적 효과를 유발하는 입법을 하면서도 보상규정이 없는 경우이다. 이 경우를 둘로 나눌 수 있다. 공용침해가 예상되지만 보상규정을 두지 않는 경우와 재산권의 내용과 한계를 결정하는 경우에 예측하지 못한 과도한 재산권 침해가 발생하는 경우이다. 전자의 경우에는 보상규정이 없는 법률이므로 위헌무효가 되어야 할 것이다. 후자의 경우에는 재산권에 대한 과도한 침해로서 위헌적인 규정이 될 수 있다. 이 경우 법 자체를 무효화하는 것은 여러 가지 부작용이 따를 수 있기 때문에 당해 조치를 행정작용을 통하여 구체화한 경우에는 당해 행정작용을 취소하고, 입법에 의하여 그러한 제한의 효과가 발생한 경우에는 입법으로 당해 침해를 전보할 수 있는 이해 조절적인 규정을 두어야 할 것이다.¹²⁾

9) 홍정선, 신행정법특강 제20판, 2021, 502쪽

10) 김남진, 행정법 I, 제7판, 539쪽; 김성수, 일반행정법, 633쪽; 정하중, 행정법총론, 제2판, 542쪽

11) 정남철, 재산권의 사회적 구속과 수용의 구별에 관한 독일과 한국의 비교법적 고찰, 공법연구 제32집 제3호, 2004. 2, 370쪽

12) 조홍석, 재산권 제한의 체계적 구조, 법과 정책연구 제3집 제2호, 2003, 45쪽; 이에 대해 보상규정이 있더라도 정당한 보상에 미치지 못하는 경우에는 당해 법률은 위헌무효라는 견해로는 정하중, 헌법재판소의 판례에 있어서 재산권 보장, 헌법논총 제9집, 1998. 12, 1., 330쪽

3. 손실보상의 요건과 내용

가. 손실보상의 요건

1) 공공필요

손실보상청구권이 주어지는 침해는 공공필요를 위한 것이어야 한다. 헌법 제23조 제3항에서 규정하고 있는 ‘공공필요’의 개념은 ‘공익성’과 ‘필요성’으로 구성되어 있다. 오늘날 공익성은 일반적으로 통용되는 공익 혹은 국가의 이익 이상의 중대한 공익을 요구하며 헌법상 기본권 제한사유인 ‘공공복리’보다 좁게 봄이 타당하다. 공익성의 정도를 판단하기 위하여 공용수용을 허용하는 개별법의 목적, 사업의 내용과 해당 사업이 관련 법률의 입법목적에 부합하는 정도를 고려하여야 하며, 대중을 상대로 하는 사업이라면 사업 시설에 대한 대중의 이용 및 접근가능성도 고려하여야 한다.

필요성은 아무리 헌법적 요청에 의한 수용이라 할지라도 재산권자의 의사에 반하여 강제적으로 취득하여야 할 정도의 필요성이 인정되어야 하며, 이는 공용수용을 통해 달성 가능한 공익과 침해당한 사인의 이익 형량을 통해 사인의 재산권 침해를 정당화시킬 정도의 공익의 우월성이 인정되어야 하며, 사업의 시행자가 사인일 경우 사업시행으로 획득할 수 있는 공익이 현저히 해태되지 않도록 보장하는 제도적 규율도 갖추어져 있다고 한다.¹³⁾

2) 재산권

손실보상청구권을 발생시키는 침해는 재산권에 대한 것이어야 한다. 헌법상 재산권의 개념은 사법상의 개념보다 포괄적인 내용을 가진다. 재산권은 개인의 사적유용성과 원칙적 처분권을 내포하는데, 헌법 제23조

13) 헌법재판소 2014. 10. 30. 선고 2011헌바129,172(병합). 행정기관이 개발촉진지구 지역개발사업으로 실시계획을 승인하고 이를 고시하기만 하면 고급골프장 사업과 같이 공익성이 낮은 사업에 대해서까지도 시행자인 민간개발자에게 수용권한을 부여하는 구 ‘지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률’(2005. 11. 8. 법률 제7695호로 개정되고, 2011. 5. 30. 법률 제10762호로 개정되기 전의 것) 제19조 제1항의 ‘시행자’ 부분 중 ‘제16조 제1항 제4호’에 관한 부분(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)이 공익적 필요성이 인정되기 어려운 민간개발자의 지구개발사업을 위해서까지 공공수용이 허용될 수 있는 가능성을 열어두고 있어 헌법 제23조 제3항에 위반된다고 한 사례

에 의해 보장되는 재산권은 민법상의 소유권, 물권, 채권 및 특별법상의 권리인 광업권·어업권·특허권·저작권·수리권·하천점유권 등을 모두 포함하는 공법·사법상의 경제가 가치가 있는 권리를 말한다.¹⁴⁾ 그리고 상속권·채권·상품·사업연락망·사업장통행권 등도 재산권이 범위에 포함하려는 견해도 있다.¹⁵⁾

한편 영업권이라 함은 “그 기업의 전통, 사회적 신용, 그 입지조건, 특수한 제조기술 또는 특수거래관계의 존재 등을 비롯하여 제조판매의 독점성 등으로 동종의 사업을 영위하는 다른 기업이 올리는 수익보다 큰 수익을 올릴 수 있는 초과수익력이라는 무형의 재산적 가치를 말하는 것”¹⁶⁾이다. 영업권에 대하여 “다년간 사업을 영위하며 형성 혹은 획득된 영업상의 고객관계, 입지조건, 영업상의 비결, 신용, 영업능력, 사업연락망 등을 포함하는 영업재산이나 영업조직은 경제적 유용성을 가지며, 처분에 의한 환가가 가능하므로 재산적 가치가 있다는 것이 사회 일반에서 승인되고 있고 여러 법률에서 이를 구체적으로 인정하고 있으며, 대법원도 영업권을 무형의 재산적 가치로 판단하고 있다는 점 등을 종합적으로 고려해 본다면 영업권을 헌법상의 재산권에 속하는 하나의 구체적 권리로 인정할 수 있다.”고 보는 견해도 타당하다.¹⁷⁾

3) 침해

침해란 재산권을 박탈하는 ‘수용’, 일시사용을 의미하는 ‘사용’, 개인의 사용·수익을 한정하는 ‘제한’ 등을 말한다. 넓은 의미의 수용은 수용·사용·제한을 모두 내포하는 개념이며, ‘공용침해’라고도 한다.

침해의 방식에는 법률에 의한 직접적인 침해와 법률에 근거하여 이루어지는 행정작용에 의거한 침해의 경우가 있다. 전자는 법률수용, 후자는 행정수용이라 불린다. 법률수용은 법률 그 자체의 효력발생과 더불어 직

14) 나달숙, 헌법상 재산권의 보장과 한계 - 헌법재판소결정을 중심으로, 한국토지공법연구 제30집, 2006. 3. 1., 112쪽

15) 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 2004, 595-6쪽

16) 대법원 1985. 4. 23. 선고 84누281 판결, 대법원 1997. 5. 28. 선고 95누18697 판결, 대법원 2004.04.09. 선고 2003두7804 판결 등

17) 헌법재판소 2004. 10. 28. 선고 2002헌바41 재판관 권성의 반대이견

집, 그리고 집행행위 없이 사인의 개별적이고 구체적인 권리를 침해하는 것을 말한다.¹⁸⁾ 법률수용의 경우에 법률은 처분법률의 성질을 갖는다. 처분법률은 형식상으로는 입법이나 내용상으로는 행정작용의 성질을 갖는다. 개인의 권리보호와 관련하여 법률수용은 예외적으로만 허용된다. 행정수용은 법률의 수권에 근거하여 개인의 구체적인 재산권을 박탈하는 것을 말한다.

또한 실질적이고 현실적인 침해가 발생하는 경우여야 한다. 대법원은 “공유수면 매립면허의 고시가 있다고 하여 반드시 그 사업이 시행되고 그로 인하여 손실이 발생한다고 할 수 없으므로, 매립면허 고시 이후 매립공사가 실행되어 관행어업권자에게 실질적이고 현실적인 피해가 발생한 경우에만 공유수면매립법에서 정하는 손실보상청구권이 발생하였다고 할 것이다”고 판시한바 있다.¹⁹⁾

4) 특별한 희생

헌법 제23조에 의하여 재산권을 제한함에는, 제1항 및 제2항에 근거하여 재산권의 내용과 한계를 정하는 것과, 제3항에 따라 수용·사용 또는 제한을 하는 것의 두 가지 형태가 있는데, 전자는 “입법자가 재산권의 내용과 한계를 형성하고 확정하는 것”을 의미하고, 후자는 “국가가 공적 과제를 수행하기 위하여 이미 형성된 구체적인 재산권을 전면적 또는 부분적으로 박탈하거나 제한하는 것”을 의미한다.²⁰⁾ 손실보상은 개인의 재산에 가하여진 특별한 희생을 전보하여 주는 것이므로, 손실보상의 요건이 충족되기 위해서는 타인의 재산에 대한 공권적 침해로 인하여 특별한

18) 헌법재판소는 등기부가 복구되지 않은 토지에 대해서도 하천으로 편입된 토지를 국유로 규정한 구 하천법(1971. 1. 19. 법률 제2292호로 개정되고, 1999. 2. 8. 법률 제5893호로 개정되기 전의 것) 제3조(이하 ‘이 사건 법률 조항’이라 한다를 적용하여 제방부지와 제외지로서 공부상 소유자가 복구되지 않은 상태에서 국유로 귀속된 사안에서, 하천관리라는 공익 목적을 위하여 국민의 특정 재산권을 직접 법률에 의하여 강제적으로 국가가 취득한 것이므로, 헌법 제23조 제3항에 규정된 재산권의 “수용”에 해당된다고 판시한바 있다. 헌법재판소 2010. 2. 25. 선고 2008헌바6

19) 대법원 2010. 12. 9. 선고 2007두6571 판결

20) 김철우, ‘집합금지명령’에 대한 공법상 권리구제방안, 인하대학교 법학연구소, 법학연구, 제24집 제3호, 2021. 9., 234쪽

희생이 발생하여야 한다. 여기서 특별한 희생이라 함은 재산권의 내용 및 한계, 즉 재산권에 대한 사회적 제약을 넘어서는 손실을 말한다. 구체적으로 보상을 요하는 특별한 희생과 보상을 요하지 않는 사회적 제약은 어느 뛰어 넘는 특별한 희생이 존재하고 있는 경우에만 인정된다고 볼 수 있으므로 재산권 침해가 어떠한 기준에 의하여 구별되는가에 관하여는 개별행위설, 특별희생설, 중대설, 보호가치설, 수인한도설, 목적위배설, 상황구속성의 이론 등이 대립한다.²¹⁾ 판례는 위 견해중 주로 특별희생설과 중대설, 목적위배설, 상황구속성 이론을 결합하여 특별한 희생에 해당하는지 여부를 판단한다.

5) 보상규정

손실보상을 행하기 위해서는 반드시 법률상의 보상규정이 있어야 한다. 헌법 제23조 제3항은 “보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 규정하여 손실보상의 요건으로서 법률상의 보상규정을 명시하고 있다. 헌법이 예정하고 있는 형태의 손실보상은 공용침해를 규정하는 법률에서 보상까지 규정하는 것이다.

공익을 위한 법률이 재산권의 수용·사용 또는 제한에 관한 규정을 두면서 보상에 관한 규정을 두고 있지 아니하다면, 이러한 법률은 헌법위반의 법률이 된다. 보상규정 없는 법률에 의하여 재산권이 수용·사용 또는 제한됨에 따라 발생한 손실의 보상은 헌법 제23조 제3항이 예정하고 있지 않으므로, 해당 침해가 특별한 희생에 해당하는 경우에 손실보상을 하여야 하는지가 문제 된다. 우리나라의 소상공인법도 개정되기 전에 이와 같은 문제가 있었다.

대법원은 하천법(1971. 1. 193 법률 제2292호로 개정된 것) 상 국유화가 된 제외지의 소유자에 대하여 그 손실을 보상한다는 직접적인 보상규정을 둔 바가 없으나 동법 제74조의 손실보상요건에 관한 규정은 보상사유를 예시적으로 열거한 것으로 해석하여 직접적인 근거규정이 없는 경우에도 경계이론에 입각하여 관련규정의 유추해석이 가능한 경우에는 유추해석을 통해 손실보상을 인정해주었다.²²⁾ 헌법재판소는 “해방 후 사

21) 이하 각 학설에 관한 설명은 홍정선, 신행정법특강 제20판, 2021, 506-7쪽 참조

22) 대법원 1987. 7. 21. 84누126 판결

설철도회사의 전 재산을 수용하면서 그 보상절차를 규정한 군정법령에 따른 보상절차가 이루어지지 않은 단계에서 조선철도의통일폐지법률에 의하여 위 군정법령이 폐지됨으로써 대한민국의 법령에 의한 수용은 있었으나 그에 대한 보상을 실시할 수 있는 절차를 규정하는 법률이 없는 상태가 계속되고 있으므로, 대한민국은 위 군정법령에 근거한 수용에 대하여 보상에 관한 법률을 제정하여야 하는 입법자의 헌법상 명시된 입법 의무가 발생하였으며, 위 폐지 법률이 시행된 지 30년이 지나도록 입법자가 전혀 아무런 입법조치를 취하지 않고 있는 것은 입법재량의 한계를 넘는 입법의무불이행”²³⁾이라는 점을 밝히며 분리이론에 입각하여 진정한 입법부작위로서의 위헌이라고 판시한 바 있다.

나. 손실보상의 원칙 - ‘정당한 보상’

정당한 보상의 의미에 관하여 완전보상설, 상당보상설, 절충설, 평시와 전시구분설 등 견해의 대립이 있다. 대법원 및 헌법재판소는 헌법 제23조 제3항에 따른 정당한 보상이란 원칙적으로 피수용재산의 객관적인 재산 가치를 완전하게 보상하여야 한다는 완전보상설을 의미하는 것이라는 완전보상설의 입장에 있다.²⁴⁾

다. 영업손실보상

영업손실보상은 사업인정고시일 등 전부터 적법한 장소에서 인적·물적 시설을 갖추고 관계법령에 의거하여 허가 등을 받아 계속적으로 영리행위를 하는 자가 공익사업의 시행으로 인해 영업을 계속할 수 없게 되었을 때 사업시행자가 행하는 손실보상을 말한다. 영업손실보상은 손실보상의 한 내용이므로, 이론적·법적 근거는 손실보상의 그것과 동일하다. 토지보상법 이외의 개별법은 해당 분야의 공용침해에 관한 모든 사항을 규정하는 것이 아닌 필요한 사항만을 특칙으로 정하며, 그 이외의 사항은 토지보상법의 규정을 따르는 경우가 많다.

23) 헌법재판소 1994. 12. 29. 89헌마2 참조

24) 대법원 1993. 7. 13. 선고 93누2131 판결, 헌법재판소 1995. 4. 20. 선고 93헌바20 결정 등 참고

- 토지보상법 제77조(영업의 손실 등에 대한 보상) ① 영업을 폐업하거나 휴업함에 따른 영업손실에 대하여는 영업이익과 시설의 이전 비용 등을 고려하여 보상하여야 한다.
- ② 농업의 손실에 대하여는 농지의 단위면적당 소득 등을 고려하여 실제 경작자에게 보상하여야 한다. 다만, 농지소유자가 해당 지역에 거주하는 농민인 경우에는 농지소유자와 실제 경작자가 협의하는 바에 따라 보상할 수 있다.
- ③ 휴직하거나 실직하는 근로자의 임금손실에 대하여는 「근로기준법」에 따른 평균임금 등을 고려하여 보상하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 보상액의 구체적인 산정 및 평가 방법과 보상기준, 제2항에 따른 실제 경작자 인정기준에 관한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

영업손실보상은 공익사업을 행하기 위하여 직접적으로 필요한 재산권이 아닌 부수적으로 발생하는 경제적 손실을 의미하는 부대적 손실에 해당되며, 실비변상적 성격이 아닌 사업의 폐지 또는 휴업에 의한 손실인 일실손실보상의 성격을 가진다.

4. 재산권의 사회구속성과 조절적 보상

앞서 살펴본 바와 같이 헌법 제23조 제3항의 공용침해를 하면서 법률에 의한 정당한 보상이 따르지 않는 경우 그 자체로 위헌이다. 그렇다면 재산권의 사회적 제약으로 포섭되는 재산권 제한으로 헌법 제23조 제3항의 손실보상을 받을 수 없는 경우에는, 어떠한 보상도 필요하지 않은가?

헌법 제23조 제1항과 제2항의 재산권의 내용과 한계규정을 통해서 도출되는 재산권 행사의 사회적 구속성의 범위를 넘어서는 그들의 특별한 희생에 대해서는 입법자는 조절적 보상의무가 포함된 내용규정을 마련해만 한다.²⁵⁾ 분리이론의 체계상 헌법 제23조 제1항과 제2항의 재산권 제한이라 하더라도 과도한 부담을 지우는 내용과 한계규정은 원칙적으로

25) Jörg Berwanger, Defizitäres Infektionsschutz-Entschädigungsrecht. Erwiderung auf Shirvani (NVwZ 2020, 1457), S. 1804.

위헌이며, 일반적으로는 비례성을 충족하지만 예외적으로 특정 유형의 재산권 주체에만 과도한 부담을 지우는 경우에는 그로 인한 부담을 완화하는 조정적 보상조치를 취하지 않는 경우에만 위헌성을 띠게 된다.²⁶⁾ 다시 말해, 재산권의 사회적 구속성을 감안하더라도, 보상 없이 수인하여야 하는 경우와 지나치게 과도한 침해가 발생하여 조절적 보상이 필요한 경우로 나뉜다는 것이다.

그러나 헌법 제23조 제1항의 재산권의 내용·한계결정이 비례의 원칙에 위반될 경우에 요구되는 보전(Ausgleich)을 둘러싼 논의가 정리되지 않고 있다. 분리이론을 취하는 이상, 보상규정을 두지 않은 재산권적 개입에 대해서는 헌법 제23조제1항의 재산권의 내용·한계결정의 차원에서 접근할 수밖에 없고, 보전의무가 없는 재산권내용·한계결정과 보전의무가 있는 내용·한계결정이 구분되어 전개되어야 하는데, 그 구분이 여전히 모호하다. 특히 후자의 경우 보상규정의 마련에 이바지한다는 점에서 관련 논의의 부족은 결국 법적 문제인식을 제고하는 것을 저해한다고 볼 수 있다.²⁷⁾

헌법재판소는 조절적 보상이 필요한지에 대한 판단기준으로 비례원칙 내지 과잉금지원칙을 적용하여 수인한도의 법리를 적용한 바 있다. 가축전염병의 확산을 방지하기 위한 조치로 ‘도축장 사용정지·제한명령’은 보상의무가 없는 재산권의 사회적 제약에 속한다고 보았으나, 전염병에 걸린 가축에 대한 ‘살처분’의 대해서는 “살처분 명령은 이처럼 가축의 전염병이 전파가능성과 위해성이 매우 커서 타인의 생명, 신체나 재산에 중대한 침해를 가할 우려가 있는 경우 이를 막기 위해 취해지는 조치이므로, 살처분 명령으로 인한 재산권의 제약은 가축 소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 범위에 속한다고 보아야 한다. 다만 재산권의 사회적 제약을 구체화하는 법률조항이라 하더라도 권리자에게 수인의 한계를 넘어 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에는 이를 완화하는 보상규정을 두어야 하는바, 심판대상조항은 살처분 명령에 의하여 가축에 대한 재산권에 제약을 받게 된 가축 소유자에게 그 부담을 완화하기 위하여 보상금을 지급하도록 한 것이다.”고 판시하여 그 보상금의 성격을 조절적 보상으로 보았다²⁸⁾.

26) 정태호, 헌법 제23조 제2항의 해석론적 의의, 토지공법연구 제25집, 2005, 589-590쪽

27) 김중권, 코로나 19시대 영업제한금지에 따른 손실보상의 문제 - 취약사회의 공법 특히 행정법의 차원에서 -, 공법학연구 제23권 제1호, 2022, 104쪽

IV. 감염병 행정으로 인한 영업침해와 그 보상에 관한 각국의 입법례

코로나19로 인한 인명 피해가 급격히 증가하면서 각국은 사업장 폐쇄 및 외출 금지 등의 행정명령을 발동했으며, 이 같은 조치로 인하여 소상공인과 근로자들의 경제적 손실이 발생하는 것은 전 세계적으로 공통된 현상이다. 소상공인과 근로자들의 경제적 손실에 대한 일본, 독일, 프랑스의 보상 사례 연구를 통해 우리나라의 손실보상·재난지원 체계에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1. 일본

가. 일본의 코로나19 감염증 행정 대응

일본은 2022년 3월 20일 기준으로 총 6,450,423명의 확진자와 총 27,922명의 사망자가 발생하였다.²⁹⁾ 한국이 ‘사회적 거리두기’ 등 행정명령들로 강도 높은 방역 조치를 시행할 때 일본은 행정지도의 형식으로 방역 조치를 이어 나갔다. 마스크 착용 의무와 같은 강제는 일절 없었다. 감염증 예방 및 감염증 환자에 대한 의료에 관한 법률(感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律(平成十年法律第百十四号), 이하 ‘일본 감염증법’이라 한다)이 일본의 감염병 대응에 관한 기본법으로 마련되어 있다. 그리고, 신종인플루엔자 등 특정 감염병에 대해서는 신종인플루엔자 등 대책 특별조치법(新型インフルエンザ等対策特別措置法(平成二十四年法律第三十一号), 이하 ‘일본 특조법’이라 한다)이 특별법으로서 적용된다.

나. 일본 특조법

2009년 세계적으로 유행한 신종인플루엔자 이후 일본은 이후 재차 유행할 수 있는 신종인플루엔자 유행에 대응하기 위하여 2012년 일본 특조법을 마련하였다.

일본은 2020. 1. 15. 자국 내 코로나19 감염자를 확인하였고, 1월 21

28) 헌법재판소 2014. 4. 24.자 2013헌바110 결정

29) Johns Hopkins CSSE ‘Covid19 daily reports’

일 감염증 대책에 관한 관계 장관 회의를 개최하였다. 1. 30. 각의 결정으로 코로나19 감염증 대책본부를 설치하고, 3월 13일 일본 특조법 개정안을 공포하여 다음 날부터 시행되도록 함으로써 신형 코로나19 감염증을 일본 특조법 적용 대상으로 하였다. 이 법은 신종인플루엔자 유행에 대한 대응책을 위해 마련한 법률이지만, 부칙 조항에 코로나19 감염 특례를 삽입하여 코로나19에 대해서도 동일하게 적용을 할 수 있게 되었다. 이 법은 7개의 장으로 구성되어 있고, 부칙이 새로운 감염병에 관한 특례로 구성되어 있다.³⁰⁾

법 제3장과 제4장은 신종인플루엔자등의 발생시 긴급조치를 다루고 있고, 제5장이 이에 수반되는 재정상의 조치를 규정한다.

후생노동성 장관은 코로나19 감염증이 당해 질환에 걸렸을 경우의 병상의 정도가 중중이며, 또한 전국적이고 급속한 만연의 우려가 있는 것이라고 인정한 때에는 내각 총리대신에게 감염증의 발생 상황, 중증도 등 필요한 정보의 보고를 하여야 한다. 내각 총리대신은 위의 보고가 있었을 때는 원칙적으로 각의에 의하여 내각에 신형 인플루엔자 등 대책본부(이하 ‘정부대책본부’라고 한다)를 설치하는 것으로 한다(제14조 제2항). 일본은 2020년 3월 26일 일본 특조법에 의거한 코로나19 감염증 정부대책본부³¹⁾를 설치하여 기본적 대처 방침을 결정하도록 하였다.

정부대책본부장은, 코로나19 감염증이 국내에서 발생해, 그 전국적이고 급속한 만연에 의해 국민 생활 및 국민 경제에 심각한 영향을 미치거나, 그 우려가 있는 것으로서 정령으로 정하는 요건에 해당하는 사태(이하 ‘긴급사태’)가 발생했다고 인정할 때는, 긴급사태가 발생한 취지 및 긴급사태 조치를 실시해야 할 기간, 긴급사태 조치를 실시해야 하는 구

30) 일본 특조법은 제1장 총칙, 제2장 신종인플루엔자등 대책의 실시에 관한 계획, 제3장 신종인플루엔자등의 발생시 조치, 제4장 신종인플루엔자등에 대한 긴급조치, 제5장 재정상의 조치, 제6장 잡칙, 제7장 벌칙과 부칙으로 구성되어 있다.

31) 일본 신형 코로나-19 감염증 대책 관련 사무를 관장한다. 일본 특조법 제70조의2에 의하여 전 각료로 구성된 ‘신종 인플루엔자 등 대책 각료회의’가 설치된다. (設置)第七十条の二 新型インフルエンザ等対策の推進を図るため、内閣に、新型インフルエンザ等対策推進会議(以下「会議」という。)を置く。이를 기반으로 하여 만호 우려가 있을 때 질병마다 대책본부를 설치한다. 신형 코로나-19 감염증 정부대책본부는 본부장 내각총리대신, 부분장 내각관무장관, 후생노동성 장관, 니시무라 야스토시 국무대신으로 구성된다.

역, 긴급사태의 개요를 공시하고, 관련 사항을 국회에 보고하는 것으로 한다. 긴급사태 기간은 2년을 넘지 않도록 하며, 1년을 넘지 않는 범위에서 연장이 가능하다(제32조). ‘긴급사태’선언은 용어상으로 볼 때, 미국이나 영국 등의 국가에서 실시했던 높은 강도의 행동제한 조치인 록다운(Lock-down) 또는 섯 다운(Shut-down)과 유사한 것으로 여겨질 수 있으나 실제 내용은 오히려 한국의 사회적 거리두기 정책과 유사하다고 볼 수 있다(제22조 제2항).

정부대책본부가 설치된 경우 도도부현지사는 현행정계획서의 규정에 따라 도도부현대책본부를 즉시 설치하여야 하고, 현대책본부는 관련 현 내 지방자치단체가 시행하는 현내 코로나19 감염증 등에 대한 대책의 종합 추진에 관한 업무를 담당한다(제22조제2항). 도도부현대책본부장인 도도부현지사는 외출 자제요청, 학교·홍행장 등 사용제한, 개최행사 중지 등 만연 방지 조치, 진료제공·의약품 판매의무, 임시의료시설 개설을 위한 토지, 건물 수용 등 의료체제 확보조치, 긴급물자 운송지시, 특정물자 판매 매도 지시 등 국민생활안정조치를 담당한다. 특히 특정 도도부현 지사는 긴급사태시 국민의 생명 및 건강을 보호하고 국민 생활 및 국민 경제의 혼란을 회피하기 위해 필요하다고 인정된다면 코로나19 감염증 등의 잠복기간 및 치유까지의 기간 및 발생의 상황을 고려하여 당해 특정도도부현 지사가 정하는 기간에 있어서 학교, 사회복지시설, 홍행장, 그 밖에 정령으로 정하는 다수의 사람이 이용하는 시설을 관리하는 사람 또는 해당 시설을 사용하여 행사를 개최하는 사람(이하 ‘시설관리자등’이라고 한다)에 대하여, 해당 시설의 사용의 제한 혹은 정지 또는 행사 개최의 제한 혹은 정지 그 외 정령으로 정하는 조치를 강구하도록 요청할 수 있다. 시설관리자등이 정당한 이유 없이 위 요청에 응하지 않는 경우 특정 도도부현 지사는, 신종 인플루엔자등의 만연을 방지하여 국민의 생명 및 건강을 보호하고 국민 생활 및 국민경제의 혼란을 회피하기 위해서 특히 필요가 있다고 인정될 때에 한하여 당해 시설관리자등에 대하여, 해당 요청에 관한 조치를 강구해야 할 것을 명할 수 있다(제45조 제2-3항). 이 명령을 위반한 때에는 30만원 이하의 과료에 처한다(제79조).

긴급사태에서는 요청(要請)이라는 형식으로 우선적 조치가 취해지는데 이 요청의 성질은 행정지도로서, 법적 구속력이 없어 요청에 따르지 않

아도 벌칙 등의 제재가 없다. 그러나 긴급사태 중 정당한 이유 없이 정부대책본부장 혹은 도도부현 지사의 요청에 따르지 않는 경우 요청 내용과 관련한 명령을 할 수 있고, 이 명령을 위반한 경우에는 과료에 처한다. 예를 들면 ‘긴급사태선언’ 시에는 영업시간을 저녁 8시까지로 하고 주류판매를 금지를 요청하지만, 이러한 영업시간 단축 협조 요청에 따르지 않는다고 하더라도 지방자치단체의 위생과 등에서 위생 상태를 이유로 영업정지와 같은 행정처분을 내리는 경우는 없고, 정해진 과료에 처할 뿐이다. 그럼에도 불구하고, 긴급사태 선언의 기준이 자의적일 수 있으며, 개인의 사적 권리를 제한할 수 있기 때문에 신중한 운용이 필요하다는 의견은 입헌민주당 등 일본 야당으로부터 제기되기도 하였다.

또한 특정 도도부현 지사가 긴급사태시 임시의료시설을 개설하기 위해서 특히 필요가 있다고 인정할 때에 한하여, 동조의 규정에 관계없이, 동의를 얻지 않고, 해당 토지 등을 사용할 수 있다(제49조). 특정 도도부현 지사는 긴급사태를 조치를 위해 필요한 경우 의약품, 식품 등 특정 물자의 소유자에 대하여 해당 특정 물자의 매도 요청할 수 있고, 특정 물자의 소유자가 정당한 이유 없이 매도 요청에 응하지 않을 경우 특정 물자를 수용할 수 있다(제55조제2항).

일본특조법은 제5장에서 국민의 생활안정을 위한 재정적 지원을 규정하고 있으며, 이 중 제62조는 손실보상을 규정하고 있다. 정부와 도도부현은 제49조(토지 등 사용)³²⁾, 제55조제2항(특정 물자 수용)³³⁾ 등의 처분이 행해지는 경우 그 처분에 의한 손실에 대하여 보상하도록 규정한다. 손실보상을 받으려는 자는 해당처분의 구분에 따라 특정검역소, 도도

32) 제49조(토지등 사용)특정 도도부현 지사가 긴급사태시 임시의료시설을 개설하기 위해 토지 등을 사용할 필요가 있다고 인정하는 경우에 있어서 토지 등의 소유자 혹은 점유자가 정당한 이유가 없이 사용 동의를 하지 않거나 토지 등의 소유자 혹은 점유자의 소재가 불명하기 때문에 동조의 동의를 요구할 수 없는 때는, 임시의료시설을 개설하기 위해서 특히 필요가 있다고 인정할 때에 한하여, 동조의 규정에 관계없이, 동의를 얻지 않고, 해당 토지 등을 사용할 수 있다

33) 제55조제2항(특정물자 수용) 특정 도도부현 지사는 긴급사태를 조치를 위해 필요한 경우 의약품, 식품 등 특정 물자의 소유자에 대하여 해당 특정 물자의 매도 요청할 수 있고, 특정 물자의 소유자가 정당한 이유 없이 매도 요청에 응하지 않을 경우 긴급사태 조치를 특히 필요가 있다고 인정할 때에 한하여 해당 특정 물자를 수용할 수 있다

부현지사, 특정 도도부현지사, 지정행정기관에게 손실보상신청서를 제출해야 하며, 손실보상신청서를 접수했을 때는 보상해야 할 손실의 유무 및 손실을 보상해야 할 경우에는 보상의 액수를 결정하여 지체 없이 신청인에게 통지해야 한다(법시행령 제18조제1-2항).

일본 특조법상 손실보상 규정은 우리 감염병예방법과 마찬가지로 의료기관등에 대한 처분에 관한 것일 뿐, 사업자 등의 영업제한에 대한 구체적인 손실보상이 동법에 규정되어 있지는 않다. 하지만 긴급사태선언시 자영업자들이 영업시간 단축에 협력할 경우 ‘영업시간 단축 등에 따른 감염확대 방지 협력금’을 지급해서 자영업자들의 피해를 최소화하였다.

정부의 조치들과 회사의 자발적인 재택근무 전환, 학교의 휴교 등으로 인해 자영업자들의 타격이 컸지만, 일본 정부는 자영업자와 소규모 사업자들을 위한 정책들을 신속하게 제시하였다. 2020년 3월부터 공적 금융기관인 일본정책금융공고(Japan Finance Corporation, jfc.go.jp)를 통해 실질적인 무이자, 무담보로 특별 용자제도를 실시했다. 일본의 자영업자들은 일본정책금융공고를 통하여 긴급 회사운전자금을 용자받을 수 있었고, 고용보험에서 사업장 휴무 기간동안 직원들의 급여를 보전받았다. ‘국가 및 지방 자치 단체는 새로운 인플루엔자 변종 등으로 영향을 받는 사업을 지원하기 위해 필요한 재정 조치 및 기타 필요한 조치를 효과적으로 취하고, 인플루엔자 등의 새로운 변종 등의 확산 방지와 관련된 조치를 사업자의 관리 및 생활에 적용하고 국민의 삶과 국가 경제를 안정시킨다’는 국가 및 지자체의 의무를 확인한다는 점에서 의미가 크다고 하겠다.

다. 일본 코로나19 대응 손실보상법제와 시사점

우리나라는 감염병예방법과는 전혀 별개의 법률인 소상공인법에서 코로나19 영업제한에 따른 손실보상을 허용하고 있는 것과 달리 일본은 코로나19가 포함된 독립된 감염병 관련 법률을 제정하여 코로나19 등 감염병에 대한 손실보상 조치를 할 수 있도록 하고 있다.

일본의 코로나19 관련 손실보상법은 통상적인 재산상의 손실이 발생한 경우 그 손실만큼 손실보상을 허용하고 있는 반면, 우리나라는 손실보상금 한도액은 영업손실금액의 80%-90%로 설정하고 있다. 2021년도 일

본에서 도산한 업체 수는 6,030개사에 불과하여 57년 만에 가장 적은 숫자를 기록하였다. 많은 기업들이 코로나19와 이에 따른 영업 제한으로 인하여 많은 피해를 보았으나, 손실보상금을 포함한 정부의 적극적인 재정지원으로 이 위기를 극복할 수 있었다. 하지만, 정부의 적극적인 재정정책을 위해 일본은 코로나19 이전과 비교하면 두 배가 넘는 112조 엔의 국채를 발행했다. 이에 대해 일본 국내외의 경제학자들이 일본의 국가채무 증가에 대해서 많은 우려를 하고 있다는 사실 역시 간과할 수 없는 점이다.

2. 독일

가. 독일의 코로나19 감염증 행정 대응

독일은 2020년 3월 경제, 사회 및 시민 생활에 광범위한 제약 조치를 단행하였다. 베를린에서 지난 2020. 3. 14. ‘신종 코로나바이러스 Sars-CoV-2의 확산을 억제하기 위한 조치에 관한 조례’(SARS-CoV-2-MaßnV)를 발표하였는데, 동 조례 제2조, 제3(1)조, 제4조에서 불특정 다수의 시민이 모이는 영화관, 극장, 콘서트 홀, 박물관 및 유사 기관, 댄스오락, 박람회, 전시회, 특별 시장, 오락 아케이드, 베팅 사무소 및 이와 유사한 것과 모든 공공 및 민간 스포츠 시설, 수영장, 피트니스 스튜디오, 레스토랑 등에서의 집합금지명령을 하도록 하고 있다. 또한 손님 사이의 거리, 테이블 사이의 거리 등이 1.5m 이상으로 제한되고, 영업시간이 오전 6시부터 오후 6시까지로 제한되다가 2020. 3. 23. 모든 유형의 레스토랑 영업을 금지되었다. 2020. 12. 16.부터 2021. 2. 14.까지는 병원, 약국과 일부 생필품 판매장을 제외하곤 모든 음식점, 가게 등이 문을 닫는 이른바 ‘하드 락다운’(Hard Lockdown), 즉 전국적 전면 봉쇄조치를 취하기도 하였다. 독일 재무부(Finanzministerium)는 이에 대한 손실보상으로 10억 유로를 쏟아 부었으며 추가 재원으로 약 400억 유로(한화 약 55조원)의 예산투입을 진행하였다. 독일 연방정부의 대표적인 코로나 위기대응 지원프로그램이 코로나 위기 극복을 위한 「가교지원 III 플러스」(Überbrückungshilfe III Plus)이다. 이 지원프로그램에 자영업자는 물론 기업과 프리랜서까지 포

함된다. 연방정부는 영업폐쇄 기업에는 고정 비용(fixed cost) 보조금을 최대 50만 유로(한화 약 6억 9천만원) 그리고 매출액 5억 유로 이하 중소기업·중견기업, 자영업자 및 1인 기업에 최대 20만 유로(한화 약 2억 7천만원)까지 무상으로 지원하고 있다. 고정 비용 지원과 별개로 「새출발 지원」(Neustarthilfe)이 있다. 2021. 1. 1.부터 6. 30.까지 코로나로 인해 매출 감소를 겪은 기업, 자영업자, 소상공인, 협회, 협동조합 등에 새로운 출발을 위한 지원으로 월 1,250유로 그리고 2021년 7월부터 9월까지는 ‘새출발 지원 플러스’로 월 1,500유로가 제공되었다. 「코로나 위기 속 문화예술인 지원」도 눈에 띈다. 현재의 위기로 인해 수입이나 생계를 위협받고 있는 예술 및 미디어 분야 종사자를 위한 기초생활보장에 총 10억 유로 그리고 문화행사 특별기금으로 최대 25억 유로를 투입하고 있다. 이 외에도 부모가 자녀 1인당 300유로를 일시금으로 받는 가족을 위한 ‘자녀 보너스’(Kinderbonus für Familien), 아울러 각종 세제 혜택, 신용대출, 단기 근로수당 인상 등 연방정부의 지원 패키지가 촘촘하게 안전망을 구성하고 있다.³⁴⁾

독일은 단시간 근로를 대대적으로 확대하였는데, 이는 급속한 실업 증대를 방지하고 기업의 고용을 유지하는 기능을 하였다. 사회적 차원에서 인구를 보호하기 위해 가족과 저소득 가구에는 보너스를 지급했다. 기초수당 관련 정부 규정은 완화되었고, 내용이 강화되었으며, 부가세도 일시적으로 줄었다. 기업과 자영업자들은 경제 원조 조치로 대규모 파산은 없었다. 이러한 조치들로 코로나19 팬데믹으로 인한 사회적 여파는 부분적으로 보상 또는 완충되었으며, 민간 소비를 안정시킴으로써 심각한 경제 침체는 피할 수 있었다. 다만 세금 및 분담금을 인하하였고, 다른 한편으로 연방, 주, 지방 정부, 사회보장제도의 추가 지출이 겹치면서 공공 예산은 적자가 깊어졌다.³⁵⁾ 실업보험과 법정 건강보험의 지급 여력을 유지하기 위한 유일한 방안은 납세자의 세금으로 이러한 사회보험에 예산을 더하는 것뿐이었다. 복지국가가 그 가치를 입증하며 사회 안전망을

34) 최낙관, 독일의 코로나 피해 보상이 주는 교훈, 전라도민일보, 2021. 8. 30., <http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1352465>, 2022. 9. 17. 최종방문

35) Klemm, A-K, & Knieps, F.(2021). Unter dem Corona-Brennglas: Erste Lehren aus der Pandemie. Gesundheits-und Sozialpolitik 04/05/2020, p67

확대시켜 전반적인 경제 수요를 안정시키고 사회적 비상사태를 예방한 것이라고 평가하는 의견이 있다.³⁶⁾

나. 독일의 코로나19 감염증 관련 법률

독일에서는 1835년 프로이센 감염병에 관한 위생경찰 규칙(preußische sanitätspolizeiliche Vorschriften bei ansteckenden Krankheiten), 1900년 공공에 위험한 질병의 대응에 관한 법률(Gesetz, betreffend die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten), 1905년 감염병 대응에 관한 법률(Gesetz, betreffend die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten) 등 감염병예방법이 역사적으로 특별경찰법의 한 분야로서 일찍이 논의되어 왔으며, 코로나19와 관련하여 다양한 법적 논의가 전개되고 있다.³⁷⁾ 독일연방의회(Bundestag)는 3월 27일 코로나 위기에 대한 대응책으로 일련의 법률을 통과시켰는데, 먼저 단축근로 관련 법률과 법규명령을 재정비하였다.³⁸⁾ 이와 더불어 감염병예방법(Infektionsschutzgesetz: IfSG)을 여러 차례 개정하였다. 2020년 5월 19일 개정은 광범위하게 행정입법권을 허용하고 있어서 문제가 되었다.³⁹⁾ 또한 2020년도 추가경정예산법률(Nachtragshaushaltsgesetz 2020)을 의결하여 기업, 병원 및 근로자 등에 대한 재정 지원정책을 시행하기 위한 재원 마련 명목으로 1,225억 유로를 추가로 편성하였다. 넷

36) Aust & Rock, 2021, p. 262

37) 박원규, 감염병예방법상 이동제한조치에 대한 법적 검토 - 코로나19 관련 독일의 법적상황 및 논의를 중심으로, 경찰법연구 Vol.18 No.2, 2020. 107쪽

38) Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelung für Kurzarbeitergeld v. 13.3.2020 (BGBl. I S.493); Verordnung über die Erleichterung der Kurzarbeit (Kurzarbeitergeldverordnung - KugV) v. 25.3.2020 (BGBl. I S.595); Verordnung über die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld (Kurzarbeitergeldbezugsdauerverordnung - KugBeV) v. 16.4.2020 (BGBl. I S.801). 이에 대한 내용은 대표적으로 이승현, 코로나19 관련 독일의 지원정책, 국제노동브리프, 2020. 4., 78-80쪽 참조.

39) 2020년 5월 개정내용은 주로 병원에서 코로나19 환자들에 대한 치료와 코로나 위기로 어려움에 처한 사업자들의 지원에 관한 내용을 담고 있으며, 그동안 문제로 지적되었던 제한 조치들의 법률상 근거를 마련하는 것이다. 법 제28a조 제1항에 공공장소에서 거리유지의무(제1호), 마스크착용의무(제2호), 외출금지의무(제3호) 등 17개 방역조치와 관련된 근거조항을 두었다.

제, 사회보장패키지(Sozialschutz-Paket)법률을 제정하여 코로나 위기로 피해를 입은 영세기업과 자영업자들에 대한 지원책을 마련하였다.⁴⁰⁾

1) 인체 감염병 예방 및 관리에 관한 법(Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, 이하 ‘독일 감염병 예방법’이라 한다.)

이 법은 인체 감염병을 예방하고 감염을 조기에 발견하여 추가 확산을 방지하는 것을 목적으로 한다. 2000년 7월 20일에 공포되어 2001년 1월 1일부터 시행되어 2017년 7월 17일 개정되었다. 각 주의 권한 사항인 위험방지(Gefahrenabwehr) 분야를 연방법에서 규율하고 있는 것이 특징이다. 이는 감염병의 특성상 전파의 범위가 주의 경계와 무관하고 매우 빠른 속도로 확산가능하기 때문에 주의 업무임에도 연방 차원에서 규율하는 것으로 보인다.

독일 감염병 예방법 제56조에서는 코로나19에 관한 손실보상 규정을 두고 있다. 배설물, 감염·질병 의심 또는 기타 병원체 매개체에 의하여 기존의 수익 활동을 수행하는 것이 금지되면 그 손실을 보는 사람⁴¹⁾에게 현금으로 보상한다(법 제56조제1항). 이 법에 따르면 아동보호시설, 학교, 장애인시설 등 감염·전염병 확산 방지를 위한 시설이 출입 금지되는 경우 감염병 예방을 위해 관계 당국이 회사 휴가 등을 주선 또는 연장, 의무 출석을 해제·보육시설의 접근 제한· 아동보호기관, 기관 방문 자제 등을 공식 권고하거나, ii) 근로자가 12세미만 자녀 또는 장애가 있어 보호자의 도움이 필수적인 자녀를 코로나19 확산방지기간 동안 다른 합리적인 보호 옵션을 보장할 수 없기 때문에 감독, 보살피거나 돌보거나, iii) 근로자가 권한 있는 당국과 고용주의 요청에 따라 코로나19 확산 방지기간 동안 아동을 합리적으로 돌볼 수 없어서 결과적으로 전일제 보육시설에 입원하여 손실이 발생한 경우, 이러한 손실이 코로나19의

40) Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutzpaket) v. 27.3.2020 (BGBl. I S.757). 이 법률은 5월 20일 다시 개정·보완되었다. Gesetz zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Sozialschutz-Paket II)

41) 격리조치되거나 퇴직한 사람도 소득 손실보상의 범위와 요건에 해당하는 경우에는 인정된다.

확산을 방지하기 위한 조치라는 전제 하에 독일 연방의회가 결정한 국가적 범위의 전염병 상황과 무관하게 근로자는 금전적 보상을 받을 수 있다(법 제56조 제1a항).

한편, 독일 감염병 예방법 제56조에 따른 소득손실의 보상적격자는 i) 코로나19 감염이 확진되어 보건소에서 격리된 자, ii) 감염이 확인된 사람과의 직접적인 접촉으로 보건소에서 격리된 자(감염의심자), 위험지역 및 코로나19 감염자 발생지역에서 귀국하여 보건소에서 격리 중인 자(감염의심환자)이다. 코로나19 감염을 억제하기 위한 목적으로 연방이나 주에서 취한 학교 및 어린이집 폐쇄조치, 각종 행사의 취소 및 금지조치, 공장 및 상점의 폐쇄조치 등의 경우에는 소득손실에 대한 보상을 받을 수 없다. 독일의 감염병 관련 손실보상의 목적은 형평성 고려에 있으며, 질병의 확산을 방지하기 위한 공공목적의 정부의 조치로 인해 개인이 입은 손실에 대하여 광범위하게 보상하기보다 형평을 고려하여 보상체계를 정하고 있다.

손실보상청구의 전제 요건은 정부가 코로나19 감염 또는 감염병의 확산을 방지하기 위해 어린이집, 학교 또는 장애인 시설을 폐쇄함에 따라 다른 합리적인 대안이 없어 부득이 근로자가 직접 돌봄이 필요한 12세 미만 아동이나 장애인을 돌봄으로 인하여 소득 손실⁴²⁾을 입어야 한다. 시설이 폐쇄되지 아니한 경우 아동이 격리 등의 사유로 인하여 해당시설을 이용할 수 없다면 동일한 기준이 적용된다. 또한 근로자는 권한 있는 행정청이 학교 또는 회사 휴가를 주선 또는 연장하거나 감염에 대한 보호를 이유로 학교 출석 요건이 해제되는 경우 감염병 보호법 제56(1a)조에 손실보상 청구권을 가지며,⁴³⁾ 원격 학습이 이루어지는 경우도 마찬가지이다.

42) 소득손실은 임금에 적용되며, 작업수행이 금지되지 않은 경우 근로자가 받을 수 있는 단기 근로수당, 추가수당에 의해 증가된다. 직원이 금지된 활동을 중단하거나 격리된 경우 이전 보수의 일부를 유지하는 경우 순 임금과 금지된 활동 또는 격리가 중단된 다음 달에 달성한 이전고용관계의 순 임금간의 차이는 소득손실로 간주한다. 재택근로자와 자영업자의 소득손실의 계산에 적용되며 재택근로자의 경우 금지된 활동이 중단되기 전 또는 별거 전 마지막 1년 동안 벌어들인 평균 월 임금과 자영업자의 경우 근로소득의 12분의1을 고용보상이 필요한 활동을 기준으로 삼는다.

43) 12세 미만의 아동을 전일제보육시설에 위탁한 한 경우 해당 아동의 양부모도 손실보상 청구권을 가진다. 그러나 주법에 규정된 방학기간 동안 시설이 폐쇄될 경우에는 손실보상을

소득손실보상의 기준은 다음과 같다. 처음 6주간은 근로자가 입은 소득손실 금액의 100%로 부여하고, 7주부터 10주까지는 손실의 67%에 해당하는 보상이 이루어지는데, 1개월 동안 최대 2,016유로를 보상한다. 아동을 감독 또는 보살피거나 돌보는 모든 근로자는 돌봄 아동 수에 관계없이 연간 최대 10주 동안 독일 연방의회가 결정한 국가적 범위의 전염병 상황 기간 동안 보상을 한다(법 제56조 제2항). 이 때, 사회보장기여금은 80%로 보장된다.

2) 코로나 대응 긴급입법

독일 연방의회는 코로나 위기 극복을 위해 정부 재정지출 확대, 경제안정화자금 지원, 고용시장 안정, 임차인 및 소상공인 보호, 실업급여 연장, 잠정적 기초보장제도 가입 절차 완화 등 사회적 약자 보호를 포함한 23개의 코로나 대응 긴급입법⁴⁴⁾을 의결하였다. 독일의 코로나 대응 긴급입법은 수개월이 걸리는 절차를 며칠 만에 처리한 긴급입법이라는 점이 특징이다.

독일 연방정부는 코로나19 확산 방지를 위한 보호조치 등으로 인하여 피해를 입은 회사 및 자영업자에 대하여 긴급재난지원금(2021.8.까지 180만 건, 약 136억 유로 지원)을 지급하였다. 모든 산업 분야의 비영리 혹은 교회 기반 기업 및 조직의 경우 2019년 기준 월 대비 매출이 30% 이상 감소한 경우 2021년 7월부터 12월까지 보조금을 신청할 수 있다. 코로나19로 인한 폐쇄명령에 의해 직접적인 영향을 받는 회사는 매출한도 적용을 배제한다. 최대 교부금은 1개월에 1천만 유로이며 코로나 관련 폐쇄 조치로 인해 2020년 3월 16일부터 2021년 6월 30일 사이에 사업 운영을 중단해야 했던 기업은 일반 연방 기준에 따라 최대 4천만 유로까지 보조금 신청이 가능하다. 코로나19 상황으로 인하여 월매출이

받을 자격이 없다.

44) 코로나19 대응을 위한 사회적 조치에 관한 법[Gesetz zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie], 코로나19 영향으로 고용을 보호하기 위한 법[Gesetz zu Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie], 코로나 특별상여금 지급에 관한 법률[Gesetz über eine einmalige Sonderzahlung aus Anlass der COVID-19-Pandemie an Besoldungs- und Wehrsoldempfänger] 등

70% 이상 감소한 경우 고정 비용의 최대 100%(이전에는 90%), 월매출이 50~70% 감소한 경우 고정비의 최대 60%, 월매출이 30% 이상 감소한 경우 고정 비용의 최대 40%에 해당하는 보조금을 교부 받는다.

한편, 독일연방의회는 2022년 2월 18일 「코로나19에 따른 조업단축 지원금 등 특별규정 연장에 관한 법률(Gesetz zu Verlängerung der Sonderregelungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie beim Kurzarbeitergeld und anderer Leistungen)」을 의결하여 조업단축 지원금 지원 기간을 연장하고, 코로나19로 인해 특별규정이 설정된 돌봄 및 가족간호 규정을 연장해 적용하기로 하였다.

다. 독일의 판례

베를린에서 식당을 운영하는 자영업자가 입은 손실이 특별희생에 해당한다며 손실보상을 청구한 사건에서 베를린 지방법원은 “레스토랑의 영업제한부터 완전히 문을 닫은 날(2020. 3. 14.부터 2021. 5. 9.)까지의 기간이 특별한 희생으로 볼 수 있을 만큼 길지 않으며, 모든 기업에 일괄적으로 지급되는 보조금을 고려할 때 더욱 그러하다. 원고에게 특별한 상황이 있다는 징후는 없으며, 적어도 그의 특정 상황에서의 손상이 불합리한 특별한 희생으로 간주되기에 명백하지 않다. 행정청에 의한 레스토랑 폐쇄명령은 적법하며, 폐쇄명령으로 인해 발생한 방문판매 등 영업제한은 비례의 원칙을 준수한 것으로 보아야 한다. 레스토랑 경영자가 입은 손실이 소위 불합리한 “특별한 희생”으로 간주되는 경우 합법적인 레스토랑 폐쇄의 결과에 대해 레스토랑 운영자에게 원칙적으로 보상을 지급하는 것이 가능하나 특별한 희생은 최근의 통행금지 행정명령과 관련하여 고려되어야 하며, 2020년 5월 9일 이후에 명령된 레스토랑 경영자에 대한 영업제한 조치가 2021년까지 중단되더라도 불합리한 특별한 희생을 구성하지 않는다.”라고 판결⁴⁵⁾한 바 있다.

또한 독일 하일브론 지방법원에서는 코로나 팬데믹의 여파로 사업주가 상근 직원1명, 시간제근로자 5명을 둔 미용실이 문을 닫게 되면서 손실

45) LG Berlin 2020.10.13 - 2 O 247/20.

보상하기 위해 임시금지 명령의 발동을 구한 사건에서 법원은 “사업주는 경제적 상황을 구체적으로 주장하지 않으면서 막연히 생계가 위협에 놓여 있다고 주장하고 있다. 독일 감염병 보호법 제56조는 몰수에 해당하는 공용침해의 경우에 손실보상 허용하고 있으므로 미용실 폐업에 따른 손실보상을 청구할 수 없다.”라고 판결⁴⁶⁾하고 있다.

라. 독일 코로나19 대응 손실보상법제와 시사점

독일의 코로나19지원정책은 현금성 지원정책과 사회적 약자 보호정책의 성격을 가지고 있다. 코로나19로 손실을 본 기업을 지원하기 위해 조업단축지원금을 확대하고, 경제안정화자금법을 통해 대출, 보증 등을 지원하였다. 자영업자에게는 긴급지원금(Soforthilfe)을 지급했고, 자영업자의 고정비용을 피해 정도에 따라 차등해 지원하는 극복지원금(Überbrückungshilfe)을 마련해 시행했다. 일반국민을 대상으로는 돌봄 및가족간호 특별규정 등의 특례를 마련하였다.

독일의 경우, 노동을 제공하는 자의 입장에서 손실보상 요건을 구성한다는 점이 흥미롭다. 독일 감염병 보호법 및 행정명령에 의하여 본인이 지역보건소에 격리되거나, 코로나19로 인한 12세 미만 아동과 장애인 돌봄 및 근로자에 대한 보호조치로 발생한 손실이 특별한 희생에 해당하는 경우 6주에 한하여 손실액 전액을, 7주에서 10주까지 그 손실의 67% 범위와 1일 최고 손실보상금 한도액의 범위 내에서 금전보상을 하는 등 차등적 손실보상금을 지급하고 있는 점, 독일 감염병 보호법에서 소득 손실보상 적격자와 손실보상요건을 명확히 정하고 있는 점, 손실보상금 제공의무의 이전에 관한 사항을 정하고 있는 점에서 우리나라의 입법의 시사점을 찾을 수 있다.

3. 프랑스

가. 프랑스의 코로나19 감염증 행정 대응

프랑스 정부는 2020년 3월 12일 코로나바이러스가 폭발적으로 번지는 것을 막기 위해서 자택 격리 및 어린이집, 초 중 고등학교와 대학교 폐

46) LG Heilbronn, 2020.4.29 - I 4 O 82/20.

쇄를 발표했고, 이를 뒤인 3월 14일에는 약국, 은행, 식품가게, 주유소, 담뱃가게, 통신사를 제외한 공공장소를 폐쇄하였다. 이후 프랑스 정부는 2020년 5월 중순부터 초등학교 등교를 시작으로 1차 봉쇄 조치를 완화하기 시작했다. 여행 제한 등 첫 번째 봉쇄조치에 따른 국내 제한의 상당수는 2020년 6월 말 기준으로 해제되었다(1차 유행). 2020년 8월 재유행이 시작되자 정부는 먼저 지역적인 야간 통행금지령을 선포하였고, 2020년 10월 말 학교 개방을 시작으로 두 번째 봉쇄조치를 점진적으로 완화해나갔다(2차 유행). 코로나19 예방접종은 2020년 12월 28일에 시작되었으며 2021년 6월 말 기준으로 3,300만 명이 넘는 사람들이 최소 1회 접종을 받았다. 2021년 3월에 세 번째 봉쇄를 지역별로 시작하여 전국으로 확대되었다. 세 번째 봉쇄 조치 완화는 학교 재개 및 지역 간 여행을 시작으로 2021년 5월부터 시작되었으며 대부분의 제한은 2021년 6월 말에 해제되었다. 2022년 현재 일부 국가에 대한 국제 여행 제한이 시행되고 있다.⁴⁷⁾

프랑스는 코로나19의 타격이 가장 컸던 나라 중 하나로 2021년 10월까지 11만 7000명 이상의 사망자가 나왔다. 전면 봉쇄를 포함한 1차 유행 관련 대응은 병원 중심의 보건의료 논리와 팬데믹에 대한 낮은 수준의 대응체계를 드러낸 긴급 대응이었다. 2차 유행 시기에는 이러한 대응이 보다 개선되어 사회경제적 고려 등 광범위한 관점에서 건강 욕구에 대응하고자 하였지만, 효과적으로 의료 전략을 집행하지는 못했다. 프랑스 정부는 2021년 초까지도 백신 접종의 장려를 주저하는 등 여전히 효과적인 위기 대응 소통 방법을 찾지 못했다는 평가를 받는다.⁴⁸⁾

나. 프랑스의 코로나-19 감염증 관련 법률

1) 공중보건법전(Code de la santé publique: CSP)

프랑스 공중보건법전은 6개의 Partie로 이루어져 있으며, 일반적 보건

47) IMF(International Monetary Fund), POLICY RESPONSES TO COVID-19, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#F>, 2022년 2월 22일 최종방문

48) Brunn, Matthias, The Role of Sickness Benefit Policies during the COVID-19 related Crisis in France, 국제사회보장리뷰 겨울호 Vol. 19, 2021, pp. 17-25

관련 규정, 성(性)출산, 여성의 권리 및 유아, 아동, 청소년의 건강 보호, 질병 및 중독 대응, 보건관련 직종에 관한 사항, 건강 관련 제품, 보건기관에 관한 사항으로 각각 규율되고 있다. 공중보건법전을 우리 법체계에 빗대자면 「보건의료기본법」, 「공공보건의료법」⁴⁹⁾, 「모자보건법」, 「의료법」, 「약사법」, 「의료기기산업법」, 「감염병의 예방과 관리에 관한 법률」을 비롯한 공공 보건의료 관련 활동과 행정에 관한 법령 일체를 종합한 하나의 규범 형식이라고 할 수 있다.⁵⁰⁾

공중보건법전 가운데 감염병의 예방 및 관리에 관한 사항은 주로 세 번째 Partie인 ‘질병 및 중독 대응(Lutte contre les maladies et dépendances)’ 중에서 첫 번째 Livre인 ‘감염병 대응(Lutte contre les maladies transmissibles)’에서 규율하고 있다. 프랑스는 2020년 3월 중대한 보건상 위기에 대응하기 위해 ‘공중보건 비상사태’ 제도를 신설하는 내용으로 법률을 개정하였다. 기존 감염병 대응 Livre는 일반적인 감염병 대응(제1장)과 위기시의 대응(제3장)으로 구분할 수 있었고, ‘보건위기’(Menaces sanitaires)란 “감염병 확산 등 긴급한 조치를 필요로 하는 중대한 보건상 위기”를 말하고, 이러한 상황이 발생한 경우 보건상 공익을 보호하고 공중보건상 피해를 최소화하기 위하여 보건 담당 부처 장관이 해당 위기에 상응하고 조치 대상 장소와 시간 등 개별적 상황에 따라 필요한 조치를 명령으로 내릴 수 있도록 하였다. 위기 상황의 발생에 있어서 의료인력 및 정부부처가 적극적으로 상황에 대처할 수 있도록 법적 책임을 평상시보다 완화한 것이다.

이에 비해 2020년 3월 도입된 ‘공중보건 비상사태(Etat d’urgence sanitaire) 제도’는 국가의 긴급하고 예외적인 방역 조치의 근거와 이에 대한 통제에 관한 제도를 구체적으로 마련한 것이라고 할 수 있다.⁵¹⁾ 공

49) 공공보건의료에 관한 법률

50) 현행법률 중 소관부처가 보건복지부인 법률은 2022년 9월 27일 기준으로 95개이다.

51) 2020년 3월 법률 개정으로 공중보건 비상사태 제도가 도입되면서, 보건위기에 관한 규정도 일부 개정되었다. 보건위기 제도의 근거가 되는 제3131-1조에 “[보건 담당] 장관은 공중보건 비상사태가 종료되면 보건위기 상황을 완전히 종식시키기 위해 필요한 조치를 할 수 있다”는 규정을 추가한 것이다. 이는 공중보건 비상사태가 종료되더라도 보건위기 상황은 계속될 수 있다는 의미이며, 공중보건 비상사태는 보건위기에 포함되는 것으로 해석된다.

중보건 비상사태가 선언되면 즉시 전문가로 구성되는 위원회가 설치된다. 위원회의 의장은 대통령이 지명하고, 상하원이 각각 지명한 자 두 명을 포함하여 대통령이 임명하는 위원들로 구성된다. 위원회는 과학적 전문성과 사실에 기초하여 공중보건 비상사태에 관련하여 판단이 필요한 사항들에 대해 위원회 의견을 채택하여 정부 기관에 제공하는 역할을 한다. 공중보건법전은 위원회의 사무로서 ① 보건재난사태의 현황, ② 해당 재난에 관한 과학적 정보, ③ 재난을 종식시키기 위해 필요한 조치와 ④ 조치의 적용 기간에 대하여 주기적으로 의견을 채택하도록 규정하고 있다.⁵²⁾

공중보건법전은 특히 인체에 면역 체계가 없는 바이러스 및 성적인 경로에 의한 감염·성적 매개에 의한 감염 및 인체에 면역 체계가 없는 바이러스에 의한 감염에 대한 일반적 사항을 규율하면서 감염된 환자에 대한 손실보상을 규정하는데, 이러한 손실보상 외에 별도의 손실보상이 규정되어 있지는 않은 것으로 보인다. 이 점에 있어서는 우리나라 감염병 예방법과 동일하다.

2) 코로나19 긴급 대응을 위한 법률(Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, 이하 '코로나19 긴급대응법'이라 한다.)

프랑스는 코로나19 긴급대응법을 제정하였다. 이 법률은 '공중보건 비상사태(État d'urgence sanitaire)'에 관한 사항을 신설하고(공중보건법전 개정)과 경제적 긴급조치, 코로나19 확산 방지를 위한 조치 등에 관한 사항을 정하고 있다. 특히 제11조는 정부가 법률(Ordonnance⁵³⁾)을 제정하여 COVID-19 대응에 필요한 조치를 하도록 규정하고 있다.

52) 전주열, 프랑스 헌법상 국가긴급권과 공중보건 비상사태의 시사점, 유럽헌법연구 제35호, 2021. 4., 22-23쪽

53) Ordonnance는 프랑스 정부가 국가 위기 상황에서 헌법에 반하지 않는 범위 내에서 긴급하게 조치하기 위해 내리는 법규명령으로서 우리나라에는 없는 개념이다. 형법상 Ordonnance는 인정되지 않는다. 실제로 COVID-19 긴급 대응을 위한 법률(Loi)에 근거하여 COVID-19 확산과 방역 조치에 따른 경제적, 재정적, 사회적 결과로 큰 피해를 본 기업을 위한 연대기금 조성 법률(Ordonnance)이 제정되었는데, 후자가 프랑스 코로나 관련 영업손실보상제도의 주요 골자로 기능하고 있다.

구체적으로 제11조 제1항은 정부에게 법률을 제정하여 코로나19 확산으로 인한 경제적, 재정적, 사회적 문제와 방역 조치로 발생한 문제를 해결하기 위해 적극적으로 대응하도록 하고 있다. 무엇보다도 자영업자를 비롯한 기업의 폐업과 이로 인한 고용 상황 악화를 방지하고 억제하기 위해 직·간접적 지원을 포함한 모든 조치를 내릴 것을 규정하고 있다.⁵⁴⁾

이 법률에 따라 부여된 권한으로 프랑스 정부는 「COVID-19 확산과 방역 조치에 따른 경제적, 재정적, 사회적 결과로 큰 피해를 본 기업을 위한 연대기금 조성 법률(Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation)」을 제정하였다.

3) COVID-19 확산과 방역 조치에 따른 경제적, 재정적, 사회적 결과로 큰 피해를 본 기업을 위한 연대기금 조성 법률(Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, 이하 '연대기금법'이라 한다)

프랑스는 2020년 3월 코로나19로 피해를 보거나, 방역을 위한 행정 조치로 손실을 본 기업을 지원하는 내용을 주요 내용으로 하는 연대기금법을 제정하였다. 프랑스 세무 당국에 사업자 등록을 하고 경제 활동을 수행하는 자연인과 법인(이하 '기업'으로 통칭한다) 중에서 정해진 조건을 충족하는 기업은 국가의 재정지원을 받을 수 있다. 제정 당시에는 제2조와 제3조에 따라 2020년 3월에만 지원하기로 하였는데, 코로나19 확산세가 진정되지 않자 프랑스 정부는 연대기금법 시행령을 거의 매일 개

54) 박충렬, COVID-19 피해기업 손실보상을 위한 프랑스 연대기금 사례와 시사점, NARS 현안분석 제 201호, 2021, 4쪽

정하여 새로운 조항을 신설하는 방식으로 지원 기간을 계속 연장하여 현재까지 매월 연대기금을 통해 코로나19 확산으로 인해 피해를 본 기업, 그리고 집합금지과 같은 방역 조치로 손실을 본 기업에 대한 지원이 계속되었다. 프랑스 정부의 발표에 따르면 2022년 4월 21일 현재 2,038,868개 기업에 404억 2,829만 유로를 지원하였다⁵⁵⁾. 기업당 평균 지원금은 19,828 유로(한화 27,634,481원, 적용환율 1,393.71원)인 셈이다.

프랑스는 시행령을 매월 개정함에 따라 지원 대상과 방식 등도 시기별로 변했는데, 핵심은 기준으로 정한 매출액(이하 ‘기준 매출액’)과 해당 월의 매출액 사이의 차액, 즉 매출액 감소분의 전액 또는 일정 비율에 해당하는 금액을 정해진 한도 내에서 지원한다는 것이다. 즉 손실을 산정하는 기준은 ‘기준 매출액’으로, 기업의 선택에 따라 직전 1년 동안의 매출액 또는 전해 동월 매출액을 기준으로 감소한 매출액 전액이나 일정 비율에 해당하는 금액을 정해진 한도 내에서 지원하고, 기업 규모와 관계없이 매출액이 50% 이상 감소하면 연대기금의 지원을 받을 수 있다. 또한 피해를 많이 본 기업의 집단을 별도로 정하여 집합 금지 대상 기업에 버금가는 지원을 한다. 시행령의 개정을 거듭함에 따라 지원 대상 기업의 고용노동자 수 기준과 매출액 기준을 점차 확대하다가 결국 폐지하여 기업 규모와 관계없이 모든 기업이 매출액 50% 이상 감소 기준을 충족하면 연대기금의 지원을 받을 수 있게 되었다. 매출액 기준은 2020년 5월 1백만 유로 이하에서 2백만 유로 이하로 확대했다가 2020년 10월에 폐지하였다. 마찬가지로 2020년 5월에 고용노동자 수 기준은 10명 이하에서 20명 이하로 확대한 후, 2020년 10월에 모든 기업을 대상으로 50명 이하(2020년 10월)로 확대했다.

다. 프랑스 코로나19 대응 손실보상법제와 시사점

프랑스의 사례가 코로나19 확산으로 피해를 보거나, 방역을 위한 행정 조치로 손실을 본 기업에 대한 지원과 관련하여 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다. 먼저 피해 기업 지원에는 막대한 예산이 소요되기 때문

55) <https://aides-entreprises.data.gouv.fr/fds>

에 별도의 법률을 제정하여 지원에 관한 기본적인 사항을 규정할 필요가 있다. 나아가 언제든지 새로운 종류의 감염병이 나타나 확산할 가능성이 있으므로 코로나19에만 국한한 규정이 아니라 감염병 일반에 관한 규정을 마련하는 것이 합리적이다. 법률로 지원의 근거를 마련하고, 시행령으로 지원 범위를 조정하는 것이 현실적인 대안이 될 것으로 보인다.

프랑스의 경우처럼 발 빠르게 법률을 제정하고 매일 시행령을 개정하여 그 이전 달의 손실에 대한 지원에 관한 사항을 신설하는 방식으로 지원하였다면, 우리나라의 경우처럼 ‘소급 적용’에 관한 논의가 애초에 나오지 않았을 것이다.

또한 집합금지나 영업제한 대상이 아닌 업종, 즉 정부 조치로 인한 피해 정도를 파악하기 어려운 일반업종의 경우 지원 대상과 지원금액을 어떻게 할 것인가에 관하여도 논의가 필요하다. 코로나19 확산과 사회적 거리두기가 일반업종에 종사하는 기업의 매출 감소에 어느 정도 영향을 미쳤는지 측정하기 어렵기 때문에 지원 대상 선정과 지원금 산정은 신중하게 검토할 필요가 있다. 버팀목자금 플러스는 과거의 연매출액 규모와 관계없이 매출액이 20%(40%, 60%) 이상 감소한 기업에 200만 원(250만 원, 300만 원)을 지원하고, 20% 미만 감소한 기업에 대해서도 연매출액이 10억 원 이하이면 100만 원을 지원한다. 즉 일반업종에 종사하는 기업 중에서 과거 연매출액이 10억 원을 초과하고 매출액 감소 비율이 20% 미만인 기업을 제외한 모든 기업이 100만 원 이상의 지원금을 받을 수 있다. 한편 프랑스 연대기금은 일반업종에 종사하는 기업의 경우는 매출액이 50% 이상 감소했을 때만 월 1,500유로를 한도로 매출액 감소분을 지원한다. 기업이 처한 상황, 즉 피해나 손실을 본 정도에 맞추어 지원이 이루어져야 하고 지원 대상 기업 사이의 형평성도 고려해야 하므로, 정액 지원보다는 지원 한도를 정하고 이 한도 내에서 감소한 매출액을 기준으로 한 정률 지원이 더 바람직하다고 판단된다.

V. 결론

이상으로 코로나19 팬데믹과 관련하여 우리나라와 일본 등 외국 3개국의 손실보상·재난 지원 정책의 핵심 내용을 간략히 살펴보았다. 각국 정책의 세밀한 부분들을 들여다보면 여러 가지 쟁점을 발견할 수 있다.

먼저, 일부 국가의 경우 개입의 과감성을 여지없이 보여주었다는 것이다. 프랑스는 매일 코로나19 긴급대응법의 시행령을 개정하는 적극성을 보이면서, 국가의 지원이 안정적으로 지속될 수 있음을 국민들이 예측할 수 있게끔 해주었다.

또 다른 특징은 소상공업 지원 정책의 방점을 ‘고용과 근로자 소득 유지’에 두고 있다는 것이다. 독일은 사회부조 원칙에 입각하여 사업주가 지원금을 임의로 사용하는 것을 방지하고, 근로자의 고용과 직접적인 급여비용을 유지하는 데 필수적인 사업 비용 위주로 지원금을 사용하도록 하여, 일반 국민들의 실질적인 손실을 메꿔주는 역할을 충분히 해냈다는 평가를 받는다.

마지막으로, 이미 일반적인 법률 체계가 확고히 자리 잡고 있는 경우, 새로운 팬데믹이 발생해도 원칙적인 대응이 가능하다는 것이다. 일본은 이미 신종 인플루엔자 팬데믹 상황에서 관련 법률을 정비해 놓고 있었기 때문에 코로나19 팬데믹 상황에서도 우왕좌왕하는 일이 없이 일본 특조법 적용 대상 병명에 코로나19를 추가하는 수준의 개정만을 통해 코로나19 상황에 대응할 수 있었다.

이러한 외국의 정책 경험과 함의는 향후 다시 발생할지 모르는 또 다른 팬데믹에 대비하여 사회 정책적 대응을 모색하는 시점에서 시사 하는 바가 크다고 할 수 있겠다.

(논문투고일: 2023.6.5., 심사개시일: 2023.6.12., 게재확정일: 2023.6.26.)



▶ 이창훈 · 차종엽

코로나19, 영업제한조치, 재산권 보장,
손실보상제도, 재난지원금

【참 고 문 헌】

I. 단행본

- 김남진, 「행정법 I」, 제26판, 법문사, 2022
김동희, 「행정법 I」, 제24판, 박영사, 2018
김성수, 「일반행정법」, 제9판, 홍문사, 2021
류지태, 「행정법신론」, 제18판, 박영사, 2021
배병호, 「일반행정법 강의」, 동방문화사, 2019
이선영, 「토지가치권론」, 법원사, 2006
정재황, 「헌법입문」, 제7판, 2017
_____, 「신헌법입문」, 제11판, 2021
정하중, 「행정법개론」, 법문사, 2022
허 영, 「헌법이론과 헌법」, 신9판, 박영사, 2021
홍정선, 「기본 행정법」, 개정판 10판, 박영사, 2022
_____, 「행정법원론(상)」, 제30판, 박영사, 2022
_____, 「행정법특강」, 제17판, 박영사, 2018

II. 논문

- Brunn, Matthias, “The Role of Sickness Benefit Policies during the COVID-19 related Crisis in France”, 국제사회보장리뷰 겨울호 Vol. 19, 2021
강현호, “한국 헌법 제23조와 독일 기본법 제14조의 해석”, 토지공법연구 제18집, 2003
김기재, “헌행법상 손실보상제도의 법적검토-헌법 제23조 제3항의 정당 보상과 관련하여”, 영산법률논총 제9권, 2012
김철우, “‘집합금지명령’에 대한 공법상 권리구제방안”, 인하대학교 법학연구소, 법학연구, 제24집 제3호, 2021
김중권, “코로나 19시대 영업제한금지에 따른 손실보상의 문제 - 취약사회의

- 공법 특히 행정법의 차원에서 -”, 공법학연구 제23권 제1호, 2022
- 김혜룡, “헌법상 재산권보장과 행정상 손실보상의 근거법리들에 관한 고찰”, 고시계, 2003
- _____, “손실보상의 사유로서의 재산권 내용규정에 관한 고찰”, 토지공법연구 제72집, 2015
- 나달숙, “헌법상 재산권의 보장과 한계 - 헌법재판소결정을 중심으로”, 토지공법연구 제30집, 2006
- 박원규, “감염병예방법상 이동제한조치에 대한 법적 검토 - 코로나19 관련 독일의 법적상황 및 논의를 중심으로”, 경찰법연구 제18권 제2호, 2020
- 박충렬, “COVID-19 피해기업 손실보상을 위한 프랑스 연대기금 사례와 시사점”, NARS 현안분석 제 201호, 2021
- 이기춘, “코로나-19에 따른 행정명령에 관한 시론적 소고”, 국가법연구 제17집 1호, 2021
- 이부하, “재산권의 존속보장과 재산권에 관한 법이론 - 경계이론과 분리이론의 비교고찰을 중심으로”, 공법학연구 제9권 제3호, 2008
- 전극수, “공익사업에서의 영업손실보상에 관한 연구”, 토지공법연구 제81집, 2018
- 전주열, “프랑스 헌법상 국가긴급권과 공중보건 비상사태의 시사점”, 유럽헌법연구 제35호, 2021
- 정광현, “헌법 제23조 제3항에서 ‘수용·사용·제한’의 개념”, 헌법학연구 제25권 제3호, 2019
- 정남철, “공용수용(公用收用)의 요건 및 한계에 관한 재검토”, 법조 54권 5호, 2005
- _____, “재산권의 사회적 구속과 수용의 구별에 관한 독일과 한국의 비교법적 고찰”, 공법연구 제32집 제3호, 2004
- 정태용, “헌법상 재산권 조항의 바람직한 개헌방향”, 토지보상법연구, 제18집, 2018
- 정태호, “헌법 제23조 제2항의 해석론적 의의”, 토지공법연구 제25집, 2005
- 정하중, “헌법재판소의 판례에 있어서 재산권 보장”, 헌법논총 제9집, 1998

- 조홍석, “재산권 제한의 체계적 구조”, 법과 정책연구 제3집 제2호, 2003
- 차진아, “재산권 보장의 상대화와 입법자의 역할 -헌법 제23조 제1항의 해석에 관한 시론”, 고려법학 76권, 2015
- 한수웅, “재산권의 내용을 새로이 형성하는 법규정의 헌법적 문제”, 저스티스 제32권 제2호, 한국법학원, 1992
- 황지혜, “한국과 일본의 COVID-19 대응 법제 비교 - 국내 확산 방지 및 의료체계 대응을 중심으로”, 법학논총 38권 2호, 2021
- 홍강훈, “분리이론·경계이론을 통한 헌법 제23조 재산권조항의 새로운 구조적 해석”, 공법연구 제48권, 제1호, 2013

III. 기관자료 및 기사

- IMF(International Monetary Fund), POLICY RESPONSES TO COVID-19, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses>
- Ivan Watson, What we can learn from South Korea about containing Covid-19, 2020. 5. 1., CNN, <https://edition.cnn.com/videos/world/2020/05/01/south-korea-coronavirus-covid-19-timeline-success-watson-pkg-intl-hnk-vpx.cnn>
- 이승현, 코로나19 관련 독일의 지원정책, 국제노동브리프, 2020. 4.
- 최낙관, 독일의 코로나 피해 보상이 주는 교훈, 전라도민일보, <http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1352465>, 2021. 8. 30.
- 한국개발연구원, 우리나라 수용법제에 대한 법경제학적 검토, 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2013. 12.

Abstract

A Comparative Legal Study on Business Restrictions and Compensation for Infectious Diseases

– Focusing on the COVID-19 situation –

LEE, Chang Hoon · CHA, Jong Yup

Korea was also evaluated as successfully responding to COVID-19 with the strong government's quarantine policy, but in the end, it did not prevent the pandemic of the COVID-19 variant. The government had no choice but to provide various economic support to small business owners and small and medium-sized enterprises that suffered losses due to quarantine. The COVID-19 Loss Compensation Act was prepared without careful legal search, and various subsidies were paid several times without logically solving problems such as retroactive application and scope of support. This is where there is still a need for discussion before the pandemic, which could come back in the future. Now that the term pandemic itself known to the entire nation refers to a pandemic of infectious diseases, comparative legal studies examining how each country responded to the same phenomenon that occurred around the world can be said to have great meaning and utility. In this paper, we looked at legislation on the administration of infectious diseases in Japan, Germany, and France, which are worth and needed to compare with Korea in terms of medical technology, economic power, and national size, and the resulting business infringement and compensation. Since Japan had already reorganized related laws in the new influenza pandemic situation, even in the COVID-19

pandemic, the related legislation could be resolved only by revising the level of adding COVID-19 to the disease subject to the law. Based on the principle of social assistance, Germany actively supported the business costs necessary to maintain workers' employment and direct salary costs, allowing the general public to enjoy the effect of actually receiving compensation. France made the general public confident in its prediction that the state will continuously and stably compensate for people's losses through the revision of the enforcement ordinance of the COVID-19 Chronicles Act every month. These foreign cases have great implications for preparing for a new pandemic that may come to us in the future.



▶ **LEE, Chang Hoon · CHA, Jong Yup**

COVID-19, business restrictions,
property rights guarantees, loss compensation systems,
disaster support funds