



상병수당 시범사업 시행의 의의와 향후 과제

윤성원

코로나19 팬데믹으로 인해 질병으로 일하지 못할 때 소득 손실을 보장해줄 수 있는 상병수당 제도의 필요성이 대두되었다. 상병수당 제도는 이미 OECD 36개국 중 32개국에서 도입중인 제도로서, 시민의 보편적 건강권을 국가가 보장하는 제도이다. 한국에서는 정부가 7월부터 3가지 모델을 바탕으로 시범 사업을 시행하여 공론화를 시작하는 단계에 있다.

1 들어가며

2020년부터 이어지고 있는 코로나19 팬데믹은 우리에게 ‘아플 때 쉴 권리’의 중요성을 일깨우는 계기가 되었다. 코로나19에 감염되어, 일하지 못하더라도 이에 대한 소득 상실을 보전해줄 수 있는 제도가 없다는 것은 근로자에게 큰 문제였다.

특히 이러한 현실은 유급 병가 등으로 대응할 수 있는 공공부문과 대기업 등에서 일하는 근로자보다는, 비정규직 근로자와 같은 노동시장 외부자들에게 큰 문제로 다가왔다. 비정규직, 특수고용직 근로자와 같은 노동시장 외부자들에게는 질병이나 부상으로 인한 소득 상실이 더욱 크게 다가올 수밖에 없기 때문이다.

코로나19를 겪으며 질병이나 부상으로 인한 소득 상실을 보장해주는 상병수당에 대한 도입 주장이 강하게 제기되었고, 2022년 7월 4일부터 보건복지부는 6개 기초자치단체를 중심으로 시범사업을 시작하였다. 본 보고서에서는 상병수당 제도의 개념, 해외 도입 사례, 시범사업 시행의 의의와 향후 과제에 대해 다루고자 한다.

2 상병수당 제도의 개념과 도입 배경

상병수당은 근로자가 업무 외 질병, 부상 발생으로 경제활동이 어려운 경우에 치료에 집중할 수 있도록 소득을 보전하는 제도이다.¹⁾ 이를 통해 모든 사람이 재정적 어려움을 겪지 않으면서 양질의 의료 서비스를 받을 수 있도록 해야 한다는 보편적 건강보장(Universal Health Coverage)²⁾을 달성하는 것이 상병수당 제도의 목적이다.

2019년 한국 근로자의 근로시간은 1,967시간으로 OECD에서 두 번째로 길다. 반면 한국 근로자가 아파서 쉴 일수는 2일에 불과하여 미국 4일, 프랑스 9.2일, 독일 11.7일 등 다른 OECD 국가에 비해 짧다. 또한, 근로자의 64%가 아파도 휴식이 어려웠던 경험이 있다고 응답하였으며, 쉬지 못하는 이유 중 하나는 근로소득의 상실에 대한 우려 때문이었다. 실제 아픈 근로자의 35.8%가 소득이 감소하였으며(평균 6.2개월), 그중 42.5%는 아프기 전 소득의

1) 보건복지부 제출자료 (2022.6.16.).

2) 강민아, 「보편적 건강보장의 이론적 원칙과 현실적 실천방안」, 건강보험심사평가연구소, 2016.



40% 미만으로 소득이 감소하였다.³⁾

현행 제도에서 아픈 실업자의 경우는 복지혜택(고용보험 구직급여 중 상병급여)을 받을 수 있으나, 아픈 취업자를 위한 제도는 존재하지 않는다.

OECD 36개국 회원국 중, 한국, 미국, 스위스, 이스라엘을 제외한 32개국은⁴⁾ 상병수당을 통해 질병이나 부상 발생 시 소득을 보장하고 있다.

이러한 상황에서, 정부는 상병수당 제도를 도입하기 위해 7월 4일부터 시범사업을 시작하였다. 현재 상병수당 제도에 대한 법적 근거는 이미 「국민건강보험법」에 마련되어 있다. 「국민건강보험법」 제50조에 따르면, 국민건강보험공단은 대통령령으로 정하는 내용에 따라 상병수당 등 여러 가지 급여제도를 시행할 수 있다.⁵⁾

3 해외 상병수당 제도 운용 사례

국제노동기구(ILO)와 세계보건기구(WHO)는 상병수당을 보편적 건강보장과 사회적 불평등 해소를 위한 핵심적인 제도로 인식하고, 오래전부터 상병수당의 도입을 권고하고 있다.⁶⁾ 이에 따라 32개국이 이미 상병수당을 도입하였다. 32개국 중 4개국(호주, 뉴질랜드, 덴마크, 아이슬란드)은 상병수당을 조세를 기반으로 운용하고 있으며, 나머지 28개 국가는 사회보험 형식으로 운용한다.⁷⁾

물론, 사회보험 형식으로 운용되는 국가 중에서도 상병수당 보험료가 별도로 존재하는 국가(스웨덴, 이탈리아), 건강보험료에 귀속되는 국가(일본,

프랑스, 독일), 연금보험료에 귀속되는 국가(영국, 스페인), 고용보험료에 귀속되는 국가(캐나다, 네덜란드)와 같이 여러 유형이 있다.

재원을 조세로 충당하여 공공부조 방식으로 제도를 운용하는 4개국은 상병수당의 적용 대상에 모든 근로자뿐 아니라 배우자, 자녀 등 가족 구성원까지 포함하고 있다. 한편, 사회보험 방식으로 제도를 운용하는 국가 대부분은 근로자 본인의 소득 상실에 대해서만 상병수당을 지급하나, 일부 국가(독일, 라트비아, 리투아니아 등)에서는 배우자와 일정 나이 이하 자녀 간병에 대해서도 상병수당을 제공하기도 한다.

또한 사회보험 방식의 경우 보험료의 부담 역시 다양한 방식으로 이루어진다. 보험료를 고용주만 부담하는 방식(스웨덴, 체코), 고용주가 근로자보다 많이 부담하는 방식(멕시코, 벨기에), 고용주와 근로자가 절반씩 부담하는 방식(슬로바키아, 룩셈부르크), 근로자가 고용주보다 많이 부담하는 방식(핀란드, 그리스), 근로자만 부담하는 방식(폴란드), 근로자는 보험료로 부담하고 고용주는 세금으로 부담하는 방식(헝가리) 등 다양한 방식이 있다. 근로자의 부담 보험료율은 평균적으로 0.25%에서 1.53% 사이이다.⁸⁾

상병수당의 보장 수준과 보장 기간을 보면, 정액의 급여를 지급하는 방식으로 운영되는 국가(호주, 뉴질랜드, 덴마크, 아이슬란드, 영국, 아일랜드)와 근로 능력 상실 이전의 소득 수준에서 일정 비율을 지급하는 정률 방식으로 운영하는 국가가 있다. 정률 방식의 경우 ILO의 최저기준협약이 근로 능력 상실 이전의 최소 45% 이상을 보장하도록 하고 있기에 근로 능력 상실 이전소득의 50%, 55%, 60%, 66.7%(2/3), 70%를 보장하는 것이 일반적이며, 일부 국가는 80%(스웨덴, 리투아니아), 90%(슬로베니아), 100%(룩셈부르크, 칠레)까지 보장하기도

3) 보건복지부 제출자료 (2022.6.16.).

4) 자료에 따라 이스라엘, 스위스는 고용주에게 지원하는 방식으로 상병수당을 도입하였다고 하고 있으나, 이러한 제도는 좁은 의미에서의 상병수당 제도라고 보기는 어렵다. 이스라엘, 스위스는 상병수당을 직접 도입하기보다 사용자가 유급 병가를 보장하도록 규제한다.

5) 임의조항이며 의무조항은 아니다.

6) 임승지, 이용갑, 이정면, 「외국의 상병수당제도에 관한 비교 연구」, 『보건사회연구』, 41(1), 61-80, 2021.

7) 임승지 외, 위의 논문.

8) 임승지 외, 위의 논문.

한다. 그 외에 적용 대상에 따라 보장방식, 수준을 다르게 운용하는 국가들(벨기에, 핀란드, 체코)이 있다. 임금근로자는 정률 방식, 비임금근로자는 정액 방식으로 운용하는 식인데, 체코와 같이 저소득자와 고소득자의 소득 대비 보장 수준을 다르게 한 국가도 있다(저소득자 90%, 고소득자 30%).⁹⁾

상병수당의 최대 보장 기간은 체코가 70일로 가장 짧고, 일반적으로는 180 또는 360일을 보장하고 있다. 보통 이 기간을 넘으면 장애연금으로 전환된다. 상병수당을 받기 전에 고용주가 유급 병가를 주는 대기기간을 두는 국가들도 있다. 아파서 일하지 못하게 되면 우선 기업에서 제공하는 유급 병가를 사용하고, 부족한 경우 국가에서 상병수당을 받는 방식이다. 일반적으로 OECD 국가들은 대기기간을 3일, 7일, 14일, 정도로 설정하고 있으나, 대기기간이 6주에 달하기도 한다.¹⁰⁾

마지막으로, 상병수당 수급 자격을 판정하는 방식 역시 국가별로 다르다. 네덜란드는 고용보험청에서 판정업무를 하고 있으며, 스페인은 보건국 의사, 슬로베니아는 건강보험공단의 위원회, 벨기에는 국가질병장애공단 고용의사가 인증하고 있다. 대체로 제도를 운용하는 건강보험공단과 같은 조직에 고용된 의사가 판정하는 경우가 많다.¹¹⁾

종합하면 OECD에서 상병수당을 도입하고 있는 32개국 중 28개국은 사회보험 형식을 활용하고 있으며, 보장 수준이나 보장 기간에 대해서는 국가별로 상당한 차이가 있었다. 보통 사회보험 형식으로 운영하는 경우는 소득이나 기여금에 비례하여 정률로 지급하고(소득대체율 50~100%), 조세를 통해 운영하는 국가들은 낮은 수준의 정액 급여를 지급한다(호주의 경우 최대 월 91만 원).

적용 대상에 대해서는 보통 도입 초기에는 임금

근로자만을 대상으로 시작하지만, 이후에는 자영업자까지 대상이 확대되었다. 물론 일본과 같이 임금근로자만 대상으로 하는 국가들도 있다. 일부 조세를 통해 공공부조제도처럼 상병수당을 운용하는 국가들은 근로자 본인뿐 아니라 가족까지 포괄하고 있다는 특징이 있다.

상병수당의 대상이 되는 질병은 제한하지 않지만, 근로활동이 어렵다고 판정되는 경우에만 수급 대상자가 되며, 제도의 오남용을 방지하기 위해 3일에서 6주까지의 대기기간을 둔다. 결국 상병수당 제도는 국가별로 전체적인 복지제도의 구성 방식이나 사회적 합의 수준에 따라 다양하게 운영되고 있다.

4 한국의 상병수당 시범사업

한국 정부는 2025년 본 제도 도입을 목표로 2022년 7월부터 상병수당 시범사업을 시작하였다. 시범사업은 3단계에 걸쳐 3년간 이루어지며, 정부는 시범사업 결과를 점검하며 제도 인프라를 구축한다고 한다.¹²⁾ 사업은 보건복지부와 국민건강보험공단이 맡고, 지자체가 협조하는 형태로 이루어진다.

상병수당 시범사업의 지원 대상은 건강보험 직장가입자, 자영업자를 포함한 취업자와 지자체가 지정한 협력사업장의 근로자이다. 지급금액은 일 43,960원으로 2022년 최저임금의 60% 선이다. 지급 절차는 신청자가 진단서를 발급해 국민건강보험공단에 신청하면, 공단에서 자격 심사를 하여 급여를 지급하고 사후관리를 담당한다.

시범사업 모형은 입원 여부, 대기기간, 최대 보장 기간에 따라 3개로 구분하였다. 먼저 모형 1과 2는 입원은 필요하지 않으며 상병수당을 받기까지의 대기기간을 7일과 14일로 설정하였다. 모형 1은 대기기간이 짧은 대신 최대 보장 기간이 90일로

9) 임승지 외, 위의 논문.

10) 대기기간이 10일이라면, 질병으로 11일 이상 일하지 못하는 경우 상병수당이 지급되며, 10일까지는 보통 법정 유급 병가가 지급된다.

11) 임승지 외, 위의 논문.

12) 1단계 시범사업은 6개 시, 군, 구에 3가지 모형을 적용하여 1년간 진행된다. 보건복지부 제출자료 (2022.6.16.).

짧고, 모형 2는 대기기간이 긴 대신 최대 보장 기간을 120일로 길게 두었다. 모형 3은 입원하는 경우에만 상병수당 대상으로 인정되며, 입원 및 입원 관련 외래 진료일 수만큼만 수당이 지급된다. 대신 대기 기간은 3일로 가장 짧다.

[표 1] 상병수당 시범사업 모형 (안)

| 구분 | 모형 1 | 모형 2 | 모형 3 |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| 입원 여부 | 제한 없음 | 제한 없음 | 입원 |
| 급여 | 근로활동 불가 기간 | 근로활동 불가 기간 | 근로활동 불가 기간 |
| 대기기간 ¹³⁾ | 7일 | 14일 | 3일 |
| 최대 보장 기간 | 90일 | 120일 | 90일 |
| 지역 | 경기 부천, 경북 포항 | 서울 종로, 충남 천안 | 경남 창원, 전남 순천 |

※ 자료: 보건복지부 제출자료 (2022.6.16.).

현재의 상병수당 모델은 OECD 평균 수준의 대기 기간, 보장 기간을 설정하고 그 효과를 비교해본다는 점에서 의미가 있다. 다만, 급여 수준이 최저임금의 60%에 지나지 않기 때문에 실질적인 효과 측정을 위해서 앞으로 급여 수준을 높여갈 필요가 있다.

5 나가며

상병수당 시범사업 시행은 아플 때 쉴 수 있는 권리를 국가가 보장한다는 점에서 의미 있는 진전이라고 할 수 있다. 다만 도입 방식이나 구체적인 제도설계에 대해서는 앞으로 점검해야 할 부분들이 있다.

일단 한국은 건강보험제도를 사회보험 형식으로 운영하고 있으므로 상병수당을 도입하게 된다면 사회보험방식으로 운영하는 것이 합리적일 것이다. 시범사업 역시 국민건강보험공단을 중심으로 운영되고 있고, 법적 근거 조항이 「국민건강보험법」에 있는 만큼 제도가 정식으로 도입된 이후에도 사회

보험 형식으로 운영될 가능성이 크다. 건강보험 제도와 연동하거나 노인장기요양보험과 같이 별도의 보험료를 부과하는 방식을 모두 고려할 수 있다. 보험료는 일단 근로자와 고용주가 절반씩 부담하는 것이 제도의 수용성을 높일 것이다. ILO 역시 상병수당에서 근로자 기여액이 50%를 넘지 않도록 권고하고 있다.¹⁴⁾

지급 대상에 대해서는 사각지대 문제가 발생하지 않기 위해 일단 건강보험 직장가입자와 자영업자를 포함하는 지역가입자를 모두 대상으로 하는 것이 바람직하다. 그리고 자영업자와 더불어 임금근로자 중에서도 취약계층이라 할 수 있는 특수고용직 등 비정형 근로자가 상병수당 제도에서 소외되지 않도록 하는 것도 중요한 부분이다. 노동시장에서의 불평등이 상병수당 수급에서도 이어지지 않도록 이들에 대한 추가적인 고려가 필요하다. 다만 가족, 자녀와 같은 피부양자에 대한 보장은 OECD 국가에서도 소수의 국가에서만 적용하고 있으며, 상당한 비용부담이 발생할 수 있기에 신중하게 접근할 필요가 있다.

대기기간, 최대 보장 기간 등은 현재 시범사업에서 하는 것처럼 OECD 평균 수준 정도를 적용하여 결과를 확인한 후 한국 상황에 맞게 보완하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 이후 입법 과정에서 「근로기준법」 등과 연계하여 상병수당 수급 전에 유급병가를 지급할 수 있는 근거 조항을 마련할 필요가 있다.¹⁵⁾

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

13) 질병, 부상으로 해당 기간 일을 하지 못할 때 신청이 가능하다.

14) ILO 사회보장 최저기준에 관한 조약(1952), 임승지 외, 위의 논문.

15) 현재의 「근로기준법」에는 유급 병가에 관한 규정이 없고 사칙이나 취업규칙에 따르게 되어 있다.

