

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

지속가능한 사회복지재정을 위한 상병수당 설계

김평식 한국조세재정연구원 부연구위원 / pskim@kipf.re.kr

- 01 들어가는 글
- 02 현황 및 분석
- 03 결론 및 정책적 시사점
참고문헌

2024. 12. 31.

No.180



kipf 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 우리나라는 OECD 국가 중 유일하게 미국과 더불어 국가 단위의 상병수당 제도가 존재하지 않으며, 이에 상병수당 제도(근로자가 질병 또는 부상 시 소득을 보전받아 치료에 집중할 수 있도록 돕는 제도) 도입에 관한 관심이 높아지고 있음
- 탐색모형을 확장하여 상병수당 도입이 임금, 실업률, 사회적 후생 등에 미치는 동태적 영향을 반사실적(counterfactual) 접근법을 통해 연구
 - 상병수당이 시간당 5,100원(2019년 기준 최저임금의 약 60%)까지 지급되었을 때 시간당 임금은 약 11% 하락하지만, 실업률은 큰 변동 없음
 - 상병수당 도입 이후 기업 이윤, 국내총생산은 감소하였으나, 근로자 후생의 경우 증가
 - 다만, 도덕적 해이 현상이 발생하여 평균 입원 기간이 증가할 경우 기업 이윤, 근로자 후생, 국내총생산이 모두 감소할 수 있음
- 2020년부터 2050년까지 상병수당 도입에 따른 중장기 재정소요액을 산출
 - 2050년에는 제도 도입으로 소득기준을 적용하지 않은 경우 최소 1조 7,566억원에서 최대 9조 3,405억원, 소득기준을 적용한 경우 최소 1조 282억원에서 최대 5조 3,619억원까지 재정소요가 증가할 것으로 예상
- 본 연구의 결과를 바탕으로 상병수당 제도 도입 및 운영에 있어 도덕적 해이 방지 및 제도 운영 개선, 재정적 지속 가능성 확보, 노동시장에 미치는 영향 모니터링, 장기적 재정 및 경제적 영향 분석 필요 등의 정책적 시사점을 제언함

※ 본 조세재정브리프는 '김평식·고지현, 「지속가능한 사회복지재정을 위한 상병수당 설계」, 한국조세재정연구원, 2024.' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

- 현행 「국민건강보험법」 제50조는 대통령령에 따라 부가급여 중 하나로 상병수당을 국가에서 보장할 수 있도록 규정
- 그럼에도 우리나라는 OECD 국가 중 유일하게 미국 일부 주(뉴욕, 캘리포니아 등)를 제외하고는 국가 단위의 상병수당 제도가 존재하지 않으며, 이에 상병수당 제도 도입 여부에 관한 관심이 높아지고 있음
 - 상병수당 부재로 근로자들은 질병으로 인해 경제 활동이 어려울 때 직장 내 단체 협약이나 취업 규칙을 통해 제한적으로 유급 휴가를 사용하는 상황
 - 상병수당 도입은 근로자들의 소득 불안정 완화, 건강 약화 예방, 의료비 절감 등에 기여할 수 있을 것으로 기대
 - 다만, 재원 마련 과정에서 임금, 실업률 등 노동시장 변수 및 사회후생에 영향을 줄 수 있고, 고령화로 인

해 복지재정에 부담을 줄 우려도 존재

○ 본 연구는 탐색모형을 사용하여 상병수당 도입이라

는 가상적인 상황에서 노동시장 결과가 어떻게 달라지는지 연구하고, 2050년까지 상병수당 도입에 따른 중장기 재정 소요액이 얼마나 되는지 논의하고자 함

02 현황 및 분석

1. 상병수당 도입 국내외 현황

- 상병수당 제도는 대다수 국가에서 도입되어 아픈 근로자들을 지원하고 있음
 - 상병수당 제도란 근로자가 업무 외 질병·부상으로 인하여 경제활동이 불가능한 경우, 치료에 집중할 수 있도록 소득을 보장하는 제도
 - 상병수당 제도는 대다수 국가에서 운영하고 있으며 특히 OECD 국가 중 미국을 제외하고 모두 도입
 - 2021년 기준 OECD 38개국 중 한국, 미국(뉴욕 등 일부주 도입)을 제외하고 모두 동 제도 도입
 - 2019년 기준 국제사회보장협회(ISSA) 182개국

중 163개국이 도입하였고, 국제노동기구(ILO)에서는 1952년부터 3차례 상병수당 운영 기준 제시

- 우리나라 역시 상병수당 시범사업이 시행되는 등 관련 논의가 활발하게 이루어지고 있음
 - 우리나라도 상병수당 제도 도입을 위해 시범사업이 진행되고 있음
 - 상병수당 시범사업 예산이 편성되어 22년 7월 요양방법, 급여지급 기간, 대기 기간 등에서 차별을 두어 1단계 시범사업 시행
 - 이후 23년 7월 소득·재산요건 등을 추가하여 2단계 상병수당 시범사업 진행

표 1 상병수당 시범사업 모형 비교

| 구분 | 1단계 | | | 2단계 | |
|----------------------|----------|----------|--------------------|----------|--------------------|
| | 모형1 | 모형2 | 모형3 | 모형4 | 모형5 |
| 요양방법 (입원, 외래, 재택) | 제한無 | 제한無 | 입원 | 제한無 | 입원 |
| 급여지급 기간 | 근로활동불가기간 | 근로활동불가기간 | 의료이용일 수 (입원/외래) | 근로활동불가기간 | 의료이용일 수 (입원/외래) |
| 대기기간 | 7일 | 14일 | 3일 | 7일 | 3일 |
| 최대 보장기간 | 90일 | 120일 | 90일 | 120일 | 90일 |
| 대상지역 | 부천, 포항 | 종로, 천안 | 순천, 창원 | 안양, 달서 | 용인, 익산 |

자료: 보건복지부 보도자료, 「상병수당 시범사업, 현장의 목소리를 듣는다」, 2023. 12. 13.

2. 상병수당 해외사례 분석

- 상병수당 제도는 소득 보장 방식, 법제 및 조직, 자원 조달 및 상병수당 부과 방식, 청구 절차 및 의료인증 등에 따라 전 세계적으로 다양한 형태로 존재
 - 국제노동기구(ILO)에 따르면 상당수 국가가 소득 보장방식에 따라 유급병가와 상병수당을 조합하여 아픈 근로자들을 지원
 - 전 세계 노동인구의 62%, 노동가능 인구의 39%가 고용주가 부담하는 유급병가(paid sick leave), 사회보험이나 공적부조로 제공되는 상병수당(sickness benefits) 등을 조합해 아플 경우 소득의 일부를 보장받음
 - 통상 건강보험법, 사회보험법 등에 상병수당제도가 규정되어 있으며, 보험조합 또는 보건정책 당국 위주로 해당 업무를 담당
 - 일본의 경우 건강보험법(健康保險法) 제99조~제108조에서 상병수당에 대해 규정되었으며, 상병수당을 포함한 건강보험 업무처리는 각 보험조합과 지자체 등에 위탁
 - 독일은 사회보험법에 상병수당(Zweiter Titel Krankengeld)이 규정되어 있으며, 관련 정책은 연방 보건성에서 관장하며, 주별 관련 부서에서 실제 집행업무를 수행
 - 덴마크는 상병수당법(Sygedagpengeloven)에 근로자, 자영업자, 실업 수당을 받을 자격이 있는 실업자 등에게 상병수당을 지급하도록 명시하고 있으며, 고용부가 해당 업무를 담당
 - 의료보장 방식과 상병수당의 자원 조달 방식, 급여보장 방식 역시 국가별로 크게 차이가 남
 - 의료보장은 조세를 재원으로 하지만, 상병수당을 조세와 사회보험으로 충당하는 국가들이 있고, 의료보장 및 상병수당을 모두 사회보험 방식으로 충당하는 국가들 또한 존재
 - 상병수당을 지급하기 위해 별도의 보험료를 징수하는 국가들의 경우 보험료를 고용주가 더 부담하는 경우, 고용주와 근로자가 정률로 부담하는 경우, 근로자가 더 부담하는 경우로 구분 가능
 - 상병수당 지급을 위한 국고 보조 형태를 살펴보면, 호주, 뉴질랜드, 덴마크, 아이슬란드의 경우 전액

조세로 상병수당을 충당하며, 영국 및 핀란드의 경우 저소득이나 취약계층에만 전액 국고로 지원

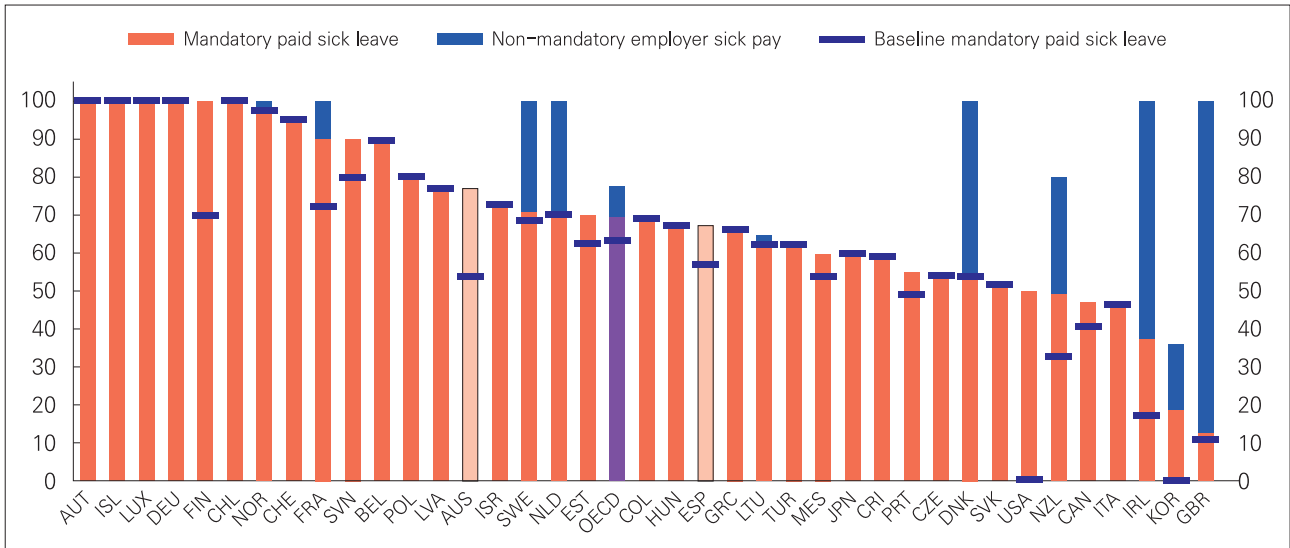
- 한편, 코로나에 대응하여 38개 OECD 국가 중 16개 국가는 병가수당 보장수준을 증가시켰음(주황색 누적 막대와 대시(-) 사이의 수직 거리로 측정 [그림 1])

3. 상병수당 도입을 상정한 탐색 모형 설계

- 탐색모형을 확장하여 상병수당 도입이 임금, 실업률, 사회적 후생 등에 미치는 동태적 영향을 반사실적(counter-factual) 접근법을 통해 연구
 - 탐색 모형을 기반으로 근로자가 질병에 걸려 입원할 경우 상병수당을 받는 상황을 추가
 - 일반적인 탐색모형에 따라 실업자는 직장을 구직하고, 구직에 성공하면 취업자가 됨
 - 근로자는 질병으로 입원 시 의료비를 부담하고, 상병수당을 통해 일부 금전적 보상을 받으며, 질병에서 회복할 경우 일터로 복귀
 - 위와 같은 근로자의 건강 상태 및 노동시장 상태를 반영하여 가치함수(value function)를 정의하고, 근로자와 기업 간 내쉬협상(Nash bargaining)을 통해 임금 수준 결정
 - 한국노동패널(KLIPS)과 의료서비스경험조사를 이용하여 노동시장과 의료이용 행태를 나타내는 데이터를 추출하고, 이를 이용해 주요 모수(parameter)들을 MSM(Method of simulated moments) 방식을 이용해 추정
- 추정된 모수를 이용해 상병수당 도입 시 노동시장 결과의 변동을 분석하고, 제도 도입 이후 회복속도가 빨라진 경우와 도덕적 해이로 오래 입원하는 반사실적 상황을 분석
 - 상병수당이 시간당 5,100원(2019년 기준 최저임금의 약 60%)까지 지급되었을 때 시간당 임금은 약 11% 하락하지만, 실업률은 큰 변동 없음
 - 상병수당은 시간당 0원에서 15,000원까지 지급되며, 해당 재원은 근로자와 사업주가 50%씩 부담하는 상황을 가정

그림 1 코로나 확진자에 대한 상병수당 보장수준 변동

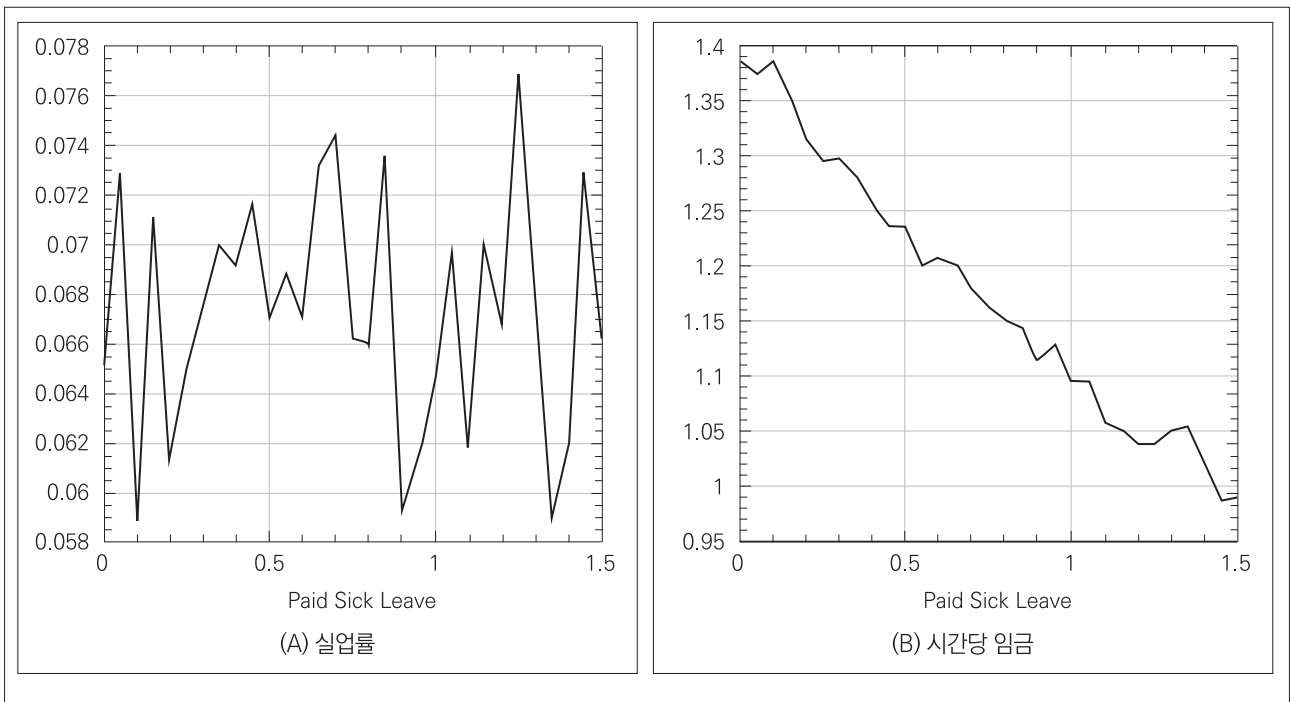
(단위: %)



주: 40세에 자녀가 없고 평균 급여를 받고 같은 고용주와 1년 동안 재택근무를 활용하지 않은 근로자 정규직 민간 부문 직원을 대상으로 조사됨. “의무 유급 병가(Mandatory paid sick leave)”는 고용주가 개인에게 지급하는 의무 지급금(병가 수당)과 정부가 개인에게 직접 지급하거나 고용주에게 간접적으로 지급하는 의무 지급금(질병 수당)의 합을 의미함. “비의무적 고용주 병가 수당(Non-mandatory employer sick leave)”는 단체 협약 또는 기타 약정을 통해 일반적으로 합의된 고용주 병가 수당을 의미

자료: OECD(2020), Paid sick leave to protect income, health and jobs through the COVID-19 crisis

그림 2 상병수당 도입에 따른 실업률 및 시간당 임금 변이



- 이러한 결과는 상병수당 재원 마련을 위해 각 경제 주체가 재원을 마련하다 보니 임금 수준도 낮아진 것으로 해석

표 2 상병수당 도입에 따른 후생 변화

| | 상병수당 도입 전 | 상병수당 도입 후 |
|--------|-----------|-----------|
| 기업 후생 | 1 | 0.992 |
| 근로자 후생 | 1 | 1.280 |
| 국내총생산 | 1 | 0.985 |

자료: 저자작성

- 상병수당 도입 이후 기업 이윤, 국내총생산은 감소하였으나, 근로자 후생의 경우 증가
- 상병수당이 지급될 때 회복속도가 빨라지는 경우와 도덕적 해이가 만연한 경우를 실험하였고, 예측한 바와 같이 도덕적 해이 현상은 기업 이윤, 근로자 후생, 국내총생산 모두 감소시킴
 - 근로자는 아프더라도 경제적 부담을 덜 느끼고 휴식을 취할 수 있는 여지가 생겨 회복이 빠르게 될 수도 있음
 - 다만, 상병수당이 도입된 상태에서 도덕적 해이로 입원기간이 증가할 경우, 기업과 근로자 후생 모두 하락했으며, GDP도 감소

4. 조성법을 통한 상병수당 재정 소요분 추계

- 소득요건, 대기기간, 최대 수급기간, 지급방식 등에 따라 다양한 형태의 상병수당 제도가 존재할 수 있으며, 구체적으로는 정액형과 정률형 두 가지 지급 방식이 사용하여 재정추계
 - 정액형은 2019년 최저임금을 기준으로 일당의 60%에 해당하는 40,080원을 지급하는 방식이며, 정률형은 가계동향조사에서 제공하는 중위소득의 60%를 지급하는 방식을 채택
 - 이를 바탕으로 상병일수 및 재정소요를 연령과 성별에 따라 코호트를 구성해 상병수당 도입에 따른 재정

소요분 추계

- 2019년 총 재정 소요액은 최소 986억원에서 최대 1조 3,151억원으로 추산
 - 소득기준을 적용하지 않은 경우, 정액형에서는 최소 986억원에서 최대 5,577억원, 정률형에서는 최소 2,300억원에서 최대 1조 3,151억원의 재정소요액이 발생
 - 공통적으로 대기일수가 작아질수록, 최대급여일수가 길어질수록 재정소요액이 커지지만 대기일수 변동이 재정에 미치는 영향이 더 크게 나타나는 것으로 나타남
- 이와 같은 재정 추계를 바탕으로 2020년부터 2050년까지 중장기 재정소요액을 추정된 결과, 상병수당 도입으로 인해 장기적으로 입내원 일수와 재정소요액이 크게 증가할 것으로 나타남
 - 장기추계는 인구구조 변화, 상병수당액 변동 등을 활용하여 코호트 조성법을 적용하여 2020~2050년 30년간 5~10년 단위(2020년, 2025년, 2030년, 2040년, 2050년)로 중장기 재정추계를 실시
 - 최소(대기기간 3일, 최대보장기간 180일) 및 최대(대기기간 14일, 최대보장기간 30일) 재정소요액이 예상되는 두가지의 시나리오에 대한 결과를 제시함으로써 중장기 재정소요액의 범위를 제시
 - 2050년에는 소득기준을 적용하지 않은 경우 최소 1조 7,566억원에서 최대 9조 3,405억원, 소득기준을 적용한 경우 최소 1조 282억원에서 최대 5조 3,619억원까지 재정소요가 증가할 것으로 예상
 - 이는 2019년 대비 17~18배에 달하는 수치로, 상병수당으로 인한 재정부담이 시간이 지남에 따라 급격히 커질 수 있음을 시사
 - 전체인구는 감소하나 입내원 일수가 상대적으로 많은 고령층이 증가하고 건강보험 가입 및 입내원일수 증가의 효과와 더불어서 최저임금 상승 요인이 재정전망에 영향
 - 향후 제도를 설계함에 있어서는 현재의 재정소요액뿐만 아니라 대상자 및 지급액 변동에 따른 장기적인 재정소요액을 고려함으로써 지속 가능한 재정정책을 수립하는 노력이 필요

03 결론 및 정책적 시사점

- 본 연구는 상병수당 도입이 우리나라 경제와 노동시장에 미치는 영향을 분석하였으며, 상병수당의 긍정적 효과와 도입 시 예상되는 부작용을 함께 논의함
 - 상병수당 제도는 근로자의 경제적 안정과 생산성 향상에 기여할 수 있지만, 도덕적 해이 방지와 재정적 지속 가능성을 위한 철저한 제도 설계가 필요함
- 본 연구의 결과를 바탕으로 상병수당 제도 도입 및 운영에 있어 다음과 같은 정책적 시사점을 제안함
 - 도덕적 해이 방지 및 제도 운영 개선
 - 상병수당 수급 기준을 엄격히 설정하고, 부정수급 방지를 위한 모니터링 시스템 강화해야 함
 - 상병수당 사용 기록 및 심사 체계를 통해 불필요한 입원 기간 연장 방지
 - 재정적 지속 가능성 확보
 - 재정상황에 맞추어 지급 기간과 지급액을 조정해 재정 부담 최소화
 - 근로자와 사업주의 부담이 적정 수준을 유지하도록 건강보험료 인상 폭 단계적 조정
 - 노동시장에 미치는 영향 모니터링
 - 상병수당 도입이 임금 수준, 기업 채용, 근로자 구직 등 노동시장에 미치는 동태적 변화 추적
 - 상병수당이 근로자의 건강한 복귀를 지원해 생산성을 증대하고 노동시장 안정에 기여할 수 있도록 정책 설계
 - 장기적 재정 및 경제적 영향 분석
 - 단기 및 중장기 시나리오를 통해 재정 소요와 경제적 영향을 면밀히 평가
 - 인구 고령화와 입내원 일수 증가, 최저임금 상승 등 장기적 요인을 반영한 재정 추계

참고문헌

- 보건복지부 보도자료, 「상병수당 시범사업, 현장의 목소리를 듣는다」, 2023. 12. 13.
- OECD, *Paid sick leave to protect income, health and jobs through the COVID-19 crisis*, 2020.

kipf