

● 제302회 ●
서울특별시의회(임시회)
제4차 보건복지위원회

서울특별시 서울형유급병가 지원에 관한 조례
일부개정조례안
[2647,2654]
검 토 보 고 서

2021. 09. 08.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【권수정 의원 대표 발의, 시장 발의】

의안번호 2647, 2654

I. 조례안 개요

1. 권수정 의원 대표발의 (의안번호 2647)

- 가. 제출자 : 권수정 의원 발의 (외 14명)
- 나. 제출일자 : 2021년 08월 11일
- 다. 회부일자 : 2021년 08월 18일

2. 서울특별시시장 제출 (의안번호 2654)

- 가. 제출자 : 서울특별시시장
- 나. 제출일자 : 2021년 08월 11일
- 다. 회부일자 : 2021년 08월 18일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 권수정 의원 대표발의 (의안번호 2647)

- 세계적으로 코로나19가 확산되면서 집단면역 형성이 시급한 실정이나, 공공기관 또는 대기업에 비해 자영업자, 일용 근로자, 특수형태근로 종사자 등은 예방접종에 따른 유급휴가를 받기 어려운 상황임.
- 유급병가 지원대상자에 '1회 이상 코로나19 예방접종을 완료한 자'를 추가하여 규정하고, 코로나19 예방접종자의 유급병가 지원신청 시 제출서류에 관하여 규정함. (안 제4조제3항, 제5조제4항 신설)

2. 서울특별시장 제출 (의안번호 2654)

- 관계법령인 「민원 처리에 관한 법률」에 따라 민원인의 이의신청 기간 등을 현행화하여 민원인의 권익을 보호하고 서울특별시 서울형 유급병가지원에 필요한 사항을 규정하고자 함.
- 조례의 적용조항 오류를 현행화하고, 「민원 처리에 관한 법률」에 따라 민원인의 이의신청기간 등을 정비하고 위원회의 회의록 및 수당에 관한 사항을 신설함. (안 제5조, 제6조, 제11조, 제14조 및 제16조)

Ⅲ. 참고사항

1. 권수정 의원 대표발의 (의안번호 2647)

- 가. 관계법령 : 해당없음
- 나. 예산조치 : 비용추계서 참조

2. 서울특별시장 제출 (의안번호 2654)

- 가. 관계법령 : 「민원 처리에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 참조
- 다. 기 타 : 신·구조문 대비표

IV. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개요

- 서울형 유급병가 제도를 확대 시행(권수정 의원 발의, 의안번호 : 2647)하고자 하는 안과 「민원 처리에 관한 법률」에 따라 민원인의 이의신청 기간 등을 정비하는 안(서울시장 제출, 의안번호 : 2654)이 각각 발의·제출 되었음.

2 주요내용 검토

가. 「민원 처리에 관한 법률」의 반영

- 서울형 유급병가지원 제도는 조례에서 정한 지원기준에 대한 심사를 통해 유급병가 급여를 지급하는 제도임. 따라서 거부처분이 있는 경우 이에 대한 이의제기 절차를 마련하여야 할 필요성이 있다고 할 것임.
- 「민원 처리에 관한 법률」 제35조제1항은 법정민원¹⁾에 대한 행정기관장의 거부처분에 불복하는 민원인은 그 거부처분을 받은 날부터 60일 이내에 그 행정기관의 장에게 문서로 이의신청을 할 수 있다고 하고 있어 행정기관의 처분에 대한 불복 기한을 두고 있음.

1) 「민원 처리에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “민원”이란 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것을 말하며, 그 종류는 다음 각 목과 같다.

가. 일반민원

1) 법정민원: 법령·훈령·예규·고시·자치법규 등(이하 “관계법령등”이라 한다)에서 정한 일정 요건에 따라 인가·허가·승인·특허·면허 등을 신청하거나 장부·대장 등에 등록·등재를 신청 또는 신고하거나 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명을 신청하는 민원

- 현행 조례 제6조²⁾는 이의가 있는 경우, 그 결정 통보를 받은 날부터 30일 이내에 주소지 관할 보건소장에게 서면으로 이의를 신청할 수 있다고 하고 있음. 전술한바 「민원 처리에 관한 법률」 제35조제1항³⁾에서 이의처리의 신청기간을 60일로 두고 있어 민원처리에 관한 법률을 반영하여 시민의 권익을 보호하기 위한 입법으로 볼 수 있음.

현행	개정안
제6조(이의신청) ① 신청인은 제7조의 지원결정에 관하여 이의가 있는 경우, 그 결정 통보를 받은 날부터 30일 이내에 주소지 관할 보건소장에게 서면으로 이의를 신청할 수 있다.	제6조(이의신청) ① ----- 제5조----- ----- ----- 60 일 ----- ----- -----.

- 또한 현행조례 제6조제2항은 이의신청을 접수한 경우 10일 이내에 신청인에게 이의신청 결과를 통보하도록 하고 있으며 해석이 필요한 경우 검토의견서를 시장에게 의뢰하고 이를 신청인에게 통보하도록 하고 있는 상황임⁴⁾. 그러나 「민원 처리에 관한 법률」 제35조제2항⁵⁾은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 그 이의신

2) 「서울특별시 서울형 유급병가지원에 관한 조례」 제6조(이의신청) ① 신청인은 제7조의 지원결정에 관하여 이의가 있는 경우, 그 결정 통보를 받은 날부터 30일 이내에 주소지 관할 보건소장에게 서면으로 이의를 신청할 수 있다.

3) 「민원 처리에 관한 법률」 제35조(거부처분에 대한 이의신청) ① 법정민원에 대한 행정기관의 장의 거부처분에 불복하는 민원인은 그 거부처분을 받은 날부터 60일 이내에 그 행정기관의 장에게 문서로 이의신청을 할 수 있다.

4) 「서울특별시 서울형 유급병가지원에 관한 조례」 제6조(이의신청) ① <생략> ② 제1항에 따른 이의신청을 접수한 보건소장은 선정·지원기준 등을 확인·검토하여 이의신청 수용 여부를 결정하고, 그 결과를 이의신청을 접수한 날부터 10일 이내에 신청인에게 통보하여야 한다. 다만, 선정·지원기준 적용에 관한 해석이 필요한 경우 또는 수용여부를 직접 결정하기 어려운 경우에는 같은 기간 내에 검토의견서를 첨부하여 시장에게 의뢰하고 이를 신청인에게 통보하여야 한다.

5) 「민원 처리에 관한 법률」 제35조(거부처분에 대한 이의신청) ② 행정기관의 장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 그 이의신청에 대하여 인용 여부를 결정하고 그 결과를 민원인에게 지체 없이 문서로 통지하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 정하여진 기간 이내에 인용 여부를 결정할 수 없을 때에는 그 기간의 만료일 다음 날부터 기산(起算)하여 10일 이내의 범위에서 연장할 수 있으며, 연장 사유를 민원인에게 통지하여야 한다.

형 유급병가지원 지침 개발 및 개정에 관한 사항, 보건소장이 의뢰한 서울형 유급병가지원 이의신청 및 검토의견서에 대한 자문을 위해 서울형 유급병가지원 자문위원회를 설치하고 운영하도록 하고 있음.

- 이 자문위원회는 민원의 이의신청과 관련한 사항(서울형 유급병가지원 이의신청 및 검토의견서에 대한 자문)을 다루는 위원회라는 특성이 있어 회의록의 작성이 요구된다고 할 수 있음. 특히 「민원 처리에 관한 법률 시행령」 제40조제2항은 이의신청에 대한 결과를 통지할 때에는 결정의 이유를 밝히도록 하고 있어 구체적인 결정사유를 기록한 회의록의 작성이 요구된다고 할 것임.

현 행	개 정 안
<p><u><신 설></u></p>	<p><u>제14조(회의록) ① 시장은 회의록을 기록·보관하여야 하며, 작성된 회의록은 해당 위원들에게 열람 및 서명하도록 하여야 한다.</u></p> <p><u>② 제1항에 따라 작성된 회의록은 서울특별시의회의 요구가 있거나 정당한 청구인의 청구가 있는 경우에는 공개하여야 한다. 다만, 법령 등에 비공개 정보로 규정된 경우는 제외한다.</u></p>

다. 서울형 유급병가지원제도의 확대(권수정 의원 안)

1. 제안배경과 관련

- 코로나 19 바이러스 감염증(이하 “코로나 19”)의 확산에 따른 대책으로 중앙정부는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제 25조⁷⁾에 따라 코로나 19 백신 예방접종을 실시하고 있음.
- 코로나 19의 팬더믹에 따라 다양한 국가에서 백신을 맞는 사람들에게 인센티브를 제공하고 있음. 이는 백신에 대한 괴소문과 불신 등에서 기반하는 것으로 현재 가장 효과적인 예방책은 백신이기 때문에 각국 정부는 백신접종율을 높이는 것이 현재의 팬더믹 상황을 극복하는 길로 인식하는 것으로 보임.
- 우리나라의 경우 백신접종자에 대하여 사적모임 집합금지 인원의 완화와 같은 인센티브를 제공하고 있음. 이 외에 직장인에 대하여서는 백신 접종에 따른 신체적 문제(백신부작용)에 대응하기 위하여 백신휴가제도를 고용노동부 지침을 통해 ‘권고’ 하고 있는 상황임.
- 주요 대기업이나 정규직 공공기관 근로자, 공무원 등은 백신휴가를 지침에 따라 받을 수 있으나 소규모 사업장이나 플랫폼 노동자, 자영업자 등은 이를 누리지 못하는 상황이 있음. 예를 들어 자영업자(영세, 1인 등)의 경우 백신을 맞는다 하더라도 가게 문을 닫고 쉬기 어려우며, 이상반응이 있는 경우에도 소득상실의 우려로 인해 쉬기가 어려움. 즉, 고용노동부 지침에 따라 권고된 백

7) 제25조(임시예방접종) ① 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 관할 보건소를 통하여 임시예방접종(이하 “임시예방접종”이라 한다)을 하여야 한다.

1. 질병관리청장이 감염병 예방을 위하여 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 예방접종을 실시할 것을 요청한 경우
2. 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 감염병 예방을 위하여 예방접종이 필요하다고 인정하는 경우

② 제1항에 따른 임시예방접종업무의 위탁에 관하여는 제24조제2항을 준용한다.

신휴가를 누릴 수 있는 계층과 그러하지 못한 계층이 나타나는
 ‘백신휴가의 양극화’ 현상이 나타날 수 있음.

○ 국내 식품의약품안전처 의약품상세정보 약물이상반응(7.15일 기준)

구분	전달체 백신(바이러스 벡터)		핵산 백신(mRNA)	
	아스트라제네카	얀센	화이자	모더나
	2021.2.10., 5.21 허가	2021.4.7. 허가	2021.3.5. 허가	2021.5.21. 허가
매우 흔하게 (≥1/10)	주사부위압통, 주사부위통증, 주사부위온감, 주사부위소양증, 주사부위 멍, 오심, 피로 병감(권태), 피로, 오한, 두통, 열감(발열), 근육통, 관절통	주사부위통증, 오심, 피로, 근육통, 두통	주사부위통증, 주사부위종창, 설사, 피로, 오한, 발열, 관절통, 근육통, 두통	주사부위압통, 주사부위종창, 림프절병증*, 오심/구토, 피로, 오한, 발열, 근육통, 두통, 관절통
흔하게 (≥1/100 이고 <1/10)	주사부위종창, 주사부위홍반, 구토, 설사, 사지통증*, 열(발열) 인플루엔자 유사 질병 ¹⁾	주사부위홍반, 주사부위종창, 발열, 오한, 관절통 기침	주사부위발적 구토, 오심 통증	주사부위홍반, 주사부위두드러기, 주사부위발진, 발진
흔하지 않게 (≥1/1,000 이고 <1/100)	림프절병증, 복통, 식욕감소, 어지러움, 졸림, 다한증, 소양증, 발진, 두드러기 ²⁾	발진, 다한증, 무력증, 권태, 근육쇠약, 사지 통증, 등통증, 진전, 재채기, 구인두 통증	주사부위소양증, 주사부위온감, 주사부위부종, 주사부위홍반, 림프절비대, 상복부통증, 불면, 사지통증, 권태 무력증, 코막힘, 발진, 인플루엔자 유사증상, 식욕감퇴, 등허리 통증, 근육경직, 어지러움, 기면, 구인두통증, 다한증, 야간발한 과민증	주사부위소양증
드물게 (≥1/10,000 이고 <1/1,000)		과민증*, 두드러기	급성알초 안면마비 ³⁾	급성알초 안면마비 ³⁾ 안면종창 ³⁾
매우 드물게 (<1/10,000)	혈소판감소성 (TTS) ^d	혈소판감소성 (TTS) ^b		
빈도 불명	아나필락시스 과민증, 혈관부종	아나필락시스	아나필락시스	아나필락시스, 과민증
안전성 서한항목 ¹⁾	모세혈관 누출 증후군	모세혈관 누출 증후군	심근염/심낭염	심근염/심낭염
국외 안전성평가	길랑-바레증후군 ²⁾	길랑-바레증후군 ²⁾		

1) 국내 식품의약품안전처의 안전성 서한(아스트라제네카 모세혈관 누출 증후군 6.14, 얀센 모세혈관 누출 증후군 7.12, mRNA 백신 심근염/심낭염 6.25)
 2) 유럽 EMA 약물감시위원회평가위원회(PRAC)의 길랑-바레증후군 경고포함 경고(7.9)(연관성은 미확인)
 3) 미국 FDA의 안센백신 긴급사용승인정보 개정(7.13)(연관성은 미확인)

2. 개정안의 주요 내용

- 개정안은 코로나 19 예방접종을 완료한 자에 대하여 서울형 유급 병가를 지원할 수 있도록 하고 있으며(안 제4조제3항), 서울형 유급병가를 지원받기 위해서는 코로나 19 예방접종 증명서를 제출하도록 하고 있음(안 제5조제4항). 또한 부칙을 통해 유급병가 지원의 시기를 2021년 12월 31일까지로 한정하고 있음.
- 다만, 최근 미국을 중심으로 부스터 샷 등의 논의가 있는 바 부칙에 대한 논의가 필요하다고 할 수 있음.

현 행	개 정 안
제4조(지원대상자와 지원기간 및 지원내용 등) ①·② (생략) <신설>	제4조(지원대상자와 지원기간 및 지원내용 등) ①·② (현행과 같음) ③ 「 <u>감염병의 예방 및 관리에 관한 법률</u> 」에 따라 1회 이상 <u>코로나19 예방접종을 완료한 자에 대하여 유급병가를 지원할 수 있다.</u>
제5조(지원신청 및 지원결정) ① ~ ③ (생략) <신설>	제5조(지원신청 및 지원결정) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ <u>제4조제3항에 따른 유급병가 지원을 받기 위해서는 코로나19 예방접종 증명서를 제출하여야 한다.</u>

- 고용노동부는 접종 당일에는 접종에 필요한 시간, 접종 후 이상 증상이 나타나 신청하는 경우에는 접종 다음날에 최대한 휴가를 부여할 수 있도록 하고 있으며 이 경우 최대 2일까지 부여할 것을 권고하고 있음.
 - 이때, 고용노동부는 사업장에 병가 제도가 있는 경우 병가제도를 활용할 것을 권고하고 있음.⁸⁾
- 다만, 이러한 권고사항의 이행이 대기업, 공공기관의 정규직 노동자 위주로 적용되어 왔음. 서울형 유급병가의 대상인 지역가입자의 경우 고용주가 없어 유급병가를 지원할 수 있는 주체가 없는 상황임. 따라서 건강보험의 가입유형에 따라 백신�휴가를 받을 수 없는 상황임.
- 또한, 플랫폼 노동자와 같은 경우 실질적인 고용주가 존재함에도 불구하고 유급병가(백신퉄가)를 부여받지 못하는 경우가 존재함. 최근 일부 플랫폼 노동자 사업장에서 플랫폼 노동자에게 백신퉄가를 부여한 사례도 있으나 대기업이 운영하는 플랫폼이 아닌 경우 백신퉄가를 부여받지 못하는 상황이 있을 수 있어 같은 가입유형, 같은 플랫폼 노동자라 하더라도 ‘백신퉄가의 양극화’가 나타나고 있음.⁹⁾
- 개정안은 서울형 유급병가 지원의 범위를 확대하고 ‘백신퉄가의 양극화’를 개선하기 위한 것으로 이에 정책적인 검토가 필요할 것으로 사료됨.

8) 고용노동부(2021) 코로나 19 예방 및 확산당지를 위한 사업장 대응 지침

9) 손정우 “택배기사 ‘코로나 백신 휴가’, 롯데택배 외엔 없어 논란 가중” 물류신문 2021.7.23. 2021년 9월 3일 인출

3 정책적 검토

- 서울형 유급병가지원제도는 건강보험 지역가입자 중 일정 소득 이하의 지역가입자를 대상으로 하는 제도로 질병이 있다 하더라도 생계의 위협으로 인해 병원치료를 받지 못하는 사람을 대상으로 입원 및 입원과 연계한 외래진료에 대한 지원을 하고자 만들어진 제도임. 따라서, 보편성을 지닌 ‘상병수당’과는 달리 적용대상을 제한하고 있다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있음. 또한 상병수당은 대기기간¹⁰⁾이 존재하는데 서울형 유급병가는 대기기간이 없는 차이점이 있음. 서울형 유급병가가 즉각적인 지원을 한다는 점에서 앞으로 서울형 유급병가지원제도는 상병수당과는 분리해서 평가해야 할 필요성이 있음.
- 건강보험 지역가입자의 질병치료를 위한 생계비 지원이라는 제도의 성격은 소위 취약계층 노동자와의 차별을 불러일으킬 수 있음. 이에 서울형 유급병가지원제도는 상병수당이 아닌 서울형 유급병가지원제도로써 새로운 성격규정이 필요한 상황이라고 할 수 있음. 이러한 의미에서 본다면 현재 개정안이 일몰규정을 두고 있는 점은 제도의 지속 측면에서 고려가 필요한 상황으로 보임.
- 특히, 코로나 19로 인해 자영업자의 피해도 양극화¹¹⁾가 나타난 상황임. 영세 자영업자의 경우 피해가 가중되었을 것을 추측해 볼 수 있음. 감염병 뿐만 아니라 모든 재난은 약자에게 더 길고 더 가혹하며 코로나19 라는 재난에서 우리 사회가 회복하는 시

10) 중앙정부의 2022년 상병수당 시행계획 참조(붙임 1)

11) 윤홍집 “'우린 텅 비었는데 저기는 북적' 코로나 시대 자영업자도 양극화” 파이낸셜뉴스 2021.8.22.. 2021년 9월 5일 인출

작은 가장 약한 사람들의 고통을 살피는 일¹²⁾이라고 할 수 있음.

- 이러한 상황을 고려해본다면 개정안과 같이 일시적인 조치, 특정한 질병상황을 고려하기 보다는 제도의 수정이나 제도의 보완을 통해 향후 지속적인 수당(급여)로의 전환이 필요하다고 할 수 있음.
- 그러나 반대로, 이 제도가 저소득 자영업자의 건강권을 보장하기 위한 사회보장제도이고 제도의 설계는 저소득층에 대한 선별적 지원을 하고자 설계했다는 점, 백신후가는 일부 민간에서 제공하고 있는 것이지 법적인 권리는 아니라는 점에서 세금을 재원으로 소득을 가지고 있는 개인을 지원한다는 점은 저소득 직장가입자에 대한 역차별이 될 수도 있다는 점을 고려해야 함.
- 재난이 약자에게 더 가혹하다는 것은 지역가입자 뿐만 아니라 직장가입자에도 해당되는 일임. 고용노동부의 ‘권고’ 역시 근로기준법 적용예외 사업장인 상시 5인 미만 사업장 등¹³⁾에는 이로한 ‘권고’ 조차 적용될 것인지 의문인 상황에서, 저소득 자영업자만을 지원하는 것이 타당한가에 대한 물음 그리고 예방접종에 따른 유급휴가가 보건의료정책의 영역인지 고용과 노동의 영역인지에 대한 정책적인 검토가 필요하다고 할 것임.

12) 이철우 “한국의 창: 재난은 약자에게 더 길고 가혹하다.” 한국일보 2021.03.02. 2021년 9월 5일 인출

13) 상시 5인 미만 사업장에는 「근로기준법」 제57조에 따른 월차유급휴가, 제59조에 따른 연차유급휴가가 적용되지 않음. 서울시는 서울형 유급병가를 도입하며 직장가입자의 경우 연차휴가제도가 있기 때문에 이를 유급 질병 휴가로 판단하는 입장이었음.

4 종합의견

- 주민의 권리를 보장하기 위하여 「민원 처리에 관한 법률」을 반영하는 내용으로 서울시장이 제출한 「서울특별시 서울형 유급병가 지원에 관한 조례 일부개정조례안」(의안번호 : 2654)은 상위법을 반영한다는 측면에서 특별한 문제점은 없는 것으로 보임.
- 권수정 의원이 발의한 의안번호 제2647호의 경우 서울형 유급병가의 대상을 확대하고자 하는 것으로 서울형 유급병가지원제도가 질병치료를 위한 상병수당의 대체 목적으로 제안되어 실행되고 있다는 점에서 제도변경에 따른 정책적 논의가 필요할 것으로 사료됨.

<붙임 1> 중앙정부 상병수당 관련자료

5. 소득 걱정 없이 아프면 쉴 수 있도록 상병수당 시범사업을 추진합니다.

(상병수당TF, 변성미 팀장, 044-202-2739)

소득 걱정 없이 아프면 쉴 수 있도록 상병수당 시범사업 추진 6개 지역 취업자 대상, '22년 7월 시행

□ 주요 내용

- (사업규모) 6개 지역, 3개 모형(모형별 2개 지역)
- (지원대상) 질병·부상으로 일하기 어려운 취업자(임금+비임금근로자)
- (보장수준) 일 41,860원(최저임금의 60%)
 - 국제노동기구(ILO) 상병급여협약(1989년)에서 이전 소득의 60% 지급 기준 제시

□ 사업 개요

- (목적) 근로자가 업무와 관계없는 질병·부상으로 일하기 어려운 경우 치료에 집중할 수 있도록 상병수당을 지원하는 시범사업 추진
 - 단계별 시범사업 통해 모형별 정책 효과성을 분석·평가하여 바람직한 상병수당 제도 도입방안 마련
- (사업모형) 3개 사업모형 적용하여 모형별 정책 효과성 평가
 - 모형1 : ①취업자가 질병·부상으로 근로할 수 없는 경우 ②7일을 초과하는 기간에 대해 ③최대 90일까지 상병수당 지급
 - 모형2 : ①취업자가 질병·부상으로 근로할 수 없는 경우 ④14일을 초과하는 기간에 대해 ⑤최대 120일까지 상병수당 지급
 - 모형3 : ①취업자가 질병·부상으로 입원한 경우 ⑥3일 초과하는 입원 및 입원 관련 외래일수에 대해 ⑦최대 90일까지 상병수당 지급

< 사례 >

건설일용근로자 A씨는 폐렴 진단을 받고 3주 동안의 요양이 필요해 일을 쉬어야 했다. 일을 쉬는 기간 동안 상병수당을 지급받아 생계에 대한 걱정 없이 충분한 치료를 받았고, 건강을 회복한 후 건설현장에 복귀할 수 있었다.