

기획

Feature Articles

미국의 상병수당 도입 및 운영 경험

미국 연방 및 주 단위의 상병수당 제도
김기태

미국 연방 병가제도의 발달 과정과 전망
김태근

미국 매사추세츠주의 상병수당 제도 도입 및 운영 경험
고한수

미국 워싱턴주의 상병수당 도입 및 운영 경험
정찬엽



DOI: 10.23063/2023.3.4

미국 워싱턴주의 상병수당 도입 및 운영 경험

Early Lessons from Washington's Paid Family and Medical Leave

정찬업 (매사추세츠대학교 애머스트, 박사후연구원)
Jeung, Chanup (University of Massachusetts Amherst)

워싱턴주의 상병수당에 해당하는 Paid Family and Medical Leave는 법 제정 당시부터 “소득 수준, 성별, 산업, 노동 형태에 따른 차별 없이 프로그램 혜택을 제공한다”라는 큰 원칙을 가지고 시행되었다. 2020년 1월 프로그램 본격 개시 후, 지난 2년간 약 30만 명의 노동자가 해당 제도의 혜택을 누렸다. 이는 제도 시행 전 예상했던 이용률을 크게 상회하는 수치로, 이후 프로그램 운영에 상당한 영향을 미치게 되었으며 여러 가지 운영상 문제를 동반했다. 이에, 워싱턴주의 상병수당 제도가 겪은 과정과 문제점을 살펴봄으로써, 이제 막 걸음마를 떼는 한국의 상병수당 제도 수립에 시사점을 찾고자 한다.

1. 들어가며

미국에서 상병수당의 기원은 1940년대로 거슬러 올라간다. 1942년 로드아일랜드주를 시작으로, 1946년 캘리포니아주, 1948년 뉴저지주, 1949년 뉴욕주가 1940년대 임시장애보험(Temporary Disability Insurance: TDI, 이하 TDI)을 도입하여, 직무와 무관한 상병과 부상에 대해 소득 보전 프로그램을 시작했다. 이후, 1969년에 하와이주가 해당 제도를 도입하였으며, 이 초기의 다섯 개 주에서 시행한 TDI 프로그램이 미국에서 노동자 상병과 관련한 정책의 시초였다. 이후, 2004년 캘리포니아주가 미국 최초로 기존의 TDI 프로그램을 확대, 개편하여, 노동자 본인뿐 아니라 자녀를 포함한 가족의 건강상 문제를 돌보는 것까지를 상병수당 내용에 포함하도록 가족병가(Paid Family Leave: PFL, 이하 PFL) 정책을 시행하였다. 이후, 나머지 네 개의 주들도 캘리포니아주와 비슷한 수준으로 기존의 TDI 프로그램을 확대, 개편하게 된다.

위에서 언급한 다섯 개의 주가 TDI 프로그램을 도입한 ‘앞선 사용자[얼리어답터(early adopter)]’로, 이후 미국의 연방 및 주(州) 수준의 상병수당 정책 형성에 영향을 미쳤는데, 워싱턴주 역시 상병수당과 관련하여 긴 역사를 갖고 있다. 워싱턴주는 1949년 미국에서 네 번째로 TDI보험법을 통과시켰으나, 이후 주(州)의 거주민 투표 청원을 통한 법안의 폐기, 그리고 길고 긴 정치적 과정을 거쳐 반세기가 훌쩍 넘은 2017년에 이르러서야 가족 및 의료적 유급병가(Paid Family and Medical Leave: PFML, 이하 PFML)법을 제정하고 2020년부터 제도를 시행하기에 이른다. 워싱턴주는 워싱턴 D.C.와 함께 기존 TDI 제도의 기반 없이 PFML 정책을 시행하게 된 최초의 주라는 점에서, 워싱턴주의 해당 제도 법제화 및 시행은 미국에서 상병수당 제도의 발달에 큰 이정표를 남긴 것으로 평가된다. 이에, 워싱턴주가 PFML 제도를 법제화하고 시행하기까지의 긴 여정을 살펴본다면, 국내의 상병수당 제도 도입에 시사하는 점이 많을 것으로 생각된다.

2. 워싱턴주 상병수당 제도의 도입 과정

가. Temporary Disability Insurance(TDI) 제도 도입의 좌절

워싱턴주는 1949년 TDI 제도를 법제화한 미국의 네 번째 주가 되었으나, 그 이듬해 주(州)의 거주민 투표 청원이 제기되어 투표로 법의 존치 또는 폐기를 결정하기로 한다. 결국, 투표에서는 법에 대한 반대가 우위를 차지하여 TDI 제도는 폐기되었다. TDI 제도가 투표 청원에서 좌절된 가장 큰 이유는 재원조달 방식에 대한 거부감이었다(Weston Williamson, 2017). 워싱턴주에 앞서 제도를 시행한 세 개의 주(로드아일랜드, 캘리포니아, 뉴저지)는 이미 실업보험에 노동자 부담을 정해 두고 있었으며, TDI 제도를 도입함에 따라 재원조달을 기존의 실업보험과 강하게 연계하여 TDI 제도를 운영하였다. 따라서 TDI 보험료 징수에 따른 노동자의 반발이 상대적으로 적었던 반면, 워싱턴주는 노동자를 대상으로 실업보험 징수를 하지 않아 왔다. 따라서 워싱턴주에서 TDI 보험료의 징수는 노동자에게 완전히 새로운 금전적 부담을 의미하였으며, 이는 해당 법을 반대하는 측의 주요 공격 대상이었다.

나. Paid Family Leave(PFL) 제도 도입의 실패

TDI 제도의 실패 이후 반세기가 넘는 기간 동안 워싱턴주는 상병 관련 제도를 갖추지 못했다. 그러나 2007년 4월 워싱턴주는 캘리포니아주에 이어 미국에서 두 번째로 PFL 법을 통과시



키고 2009년부터 시행을 예고했다. 해당 법은, 노동자들이 자녀 출산 및 입양과 관련하여 최대 5주간 쉬는 것을 허용하고, 해당 기간에 주당 최대 250달러의 수당을 지급하도록 했다. 그러나 확정된 이 법은, 본래 주 상원에서 통과시켰던 법안(Senate Bill 5659)과 비교하여 보장의 범위와 재원 마련의 구체성에서 퇴보했다는 평가를 받았다. 상원이 통과시켰던 법안은, 자녀 출산뿐 아니라 노동자 본인의 심각한 건강상 문제로 쉬는 것을 허용하였으며, 노동시간 1시간당 2센트의 요율(노동자당 연간 약 40달러)로 보험료를 징수하여 해당 프로그램의 재원을 마련하도록 했다. 그러나 상원의 법안은 하원에서 대폭 수정되었다. 하원의 수정안에서는 본인의 상병 내용이 삭제되었으며 시간당 2센트 징수라는 재원 마련에 대한 구체적인 사항 또한 폐기되었다. 그 대신, 의원 및 경영자 대표 등을 포함한 13인의 태스크포스팀을 구성하여 재원조달에 대해 연구하도록 하였으며, 그 연구 결과를 이듬해 1월까지 보고하도록 했다. 즉, PFL 제도의 한 핵심 축이라 할 수 있는 재원 마련에 대한 구체적 조항이 빠져버리게 된 것이다(Seattle Times, 2007a).

상원에서 통과된 법안이 하원에서 대폭 수정된 것은 정치적인 이유 때문이었다. 당시 민주당은 상원(32:17)과 하원(62:36)에서 모두에서 과반을 차지하여 상원에서 통과된 법안을 그대로 하원에서 통과시키는 데에는 문제가 없었다. 그러나 문제는 이듬해인 2008년에 하원 및 주지사 선거가 예정되어 있다는 점이 큰 걸림돌이었다. 당시 PFL 제도가 주 내에서 전반적으로 지지를 받고 있었음에도, 상원의 법안에서, 시간당 2센트의 보험료를 새로이 징수한다는 사항이 선거를 앞둔 하원 의원과 주지사에게 큰 정치적 부담으로 작용했다.

하원의 수정안에 대해 상원에서 다수의 민주당 의원이 반대했으나, 결국 상원의 간부 및 중진 의원들을 중심으로, 반대보다는 우선 제도의 첫 발걸음을 떼는 데 의의를 두자는 것으로 의견이 모아져, 결국 상원은 자금조달을 구체화하지 않은 하원의 수정안을 통과시켰다(Seattle Times, 2007b). 2008년 회기가 열리자, 상원에서 과반을 차지하고 있던 민주당에서는, 상원 민주당 의원들이 두 번이나 승인했던 노동시간당 1센트 요율이라도 관철하겠다고 장담했다. 그러나 2008년 회기에도 자금조달 내용을 구체화하지 못하고, 그에 대한 결정을 이듬해로 넘겼다(Seattle Times, 2008). 의회는 논의를 거듭했으나, PFL 프로그램의 자금조달 방식에 대해 합의하지 못했고, 결국 2013년 회기에서 제도의 시행일을 '의회가 구체적인 자금조달 방식과 시행일을 승인할 때까지'로 늦추었다. 이는 결국, 2007년 통과된 법이 시행되지 못한 채, 실질적 사망선고를 받게 됨을 의미했다(2013 Washington Session Laws. Chapter 26, 2013).

다. Paid Family and Medical Leave(PFML) 법 통과와 시행

PFL 제도의 좌절에도, 오히려 일반 시민들은 정치인보다 더 앞서 나가고 있었다. 2016년, 주(州) 거주민의 발안에 의해 Initiative 1433이 투표를 통해 법으로 통과되었는데, 이는 이후 2017년 워싱턴주의 PFML이 법제화되는 데 큰 영향을 미쳤다. Initiative 1443은 크게 두 가지 항목으로 구성되어 있다. 첫째는 2018년부터 주 내의 모든 사업장에 대해 유급병가(Paid Sick Leave) 제도를 의무화했다는 것이다. 이 제도에 의해, 제도 시행 전 유급병가의 혜택을 보지 못했던 노동자 약 1백만 명이 제도의 대상자가 될 것으로 파악되었다. 특히, 워싱턴주의 의무 유급병가 제도는 본인뿐 아니라, 자녀, 배우자, 부모의 건강상 문제에 사용하는 것을 허용해 그 범위가 매우 넓었다(Economic Opportunity Institute, 2016). 둘째로, 워싱턴주의 Initiative 1433은 최저 임금의 인상을 포함했다. 2016년 당시 워싱턴주의 최저 임금은 시간당 9.47달러였고, 이에 워싱턴주는 전국에서 여덟 번째로 최저 임금이 높은 주였다. 하지만 Initiative 1433에 의해서 2020년까지 최저 임금은 13.50달러까지 인상이 예고되었고, 이는 기존 제도하에서 예상되는 최저 임금 대비 무려 30.3%의 인상을 의미했다(Washington Secretary of State, 2016). Initiative 1433은 투표에서 57.42% : 42.58%라는 큰 차이로 승리했다. 최저 임금 인상폭이 높았던 점과 워싱턴주의 유급병가 제도가 다른 주 대비 그 보장 범위가 넓었다는 점에서 Initiative가 꽤 급진적이었음에도, 해당 Initiative는 보수와 진보적 성향을 지닌 주민을 아울러 폭넓은 지지를 받았다(Ballotpedia, 2017).

노동자 중심으로 이룬 Initiative 1433의 성공 이후 노동계는, 의회가 PFML을 통과시키지 않는다면, 2017년 11월 또 다시 주민 발안에 의한 투표를 통해 PFML 제도 도입을 관철할 것을 예고했다. 이에, 공화당 의원들과 경영자 단체는 워싱턴주의 PFML 법제화를 위한 협상에 응할 수밖에 없었다. 2017년 당시 주 하원의 공화당 대표 Wilcox는 “Paid Family Leave는 유권자들에게 깊이 영향을 미치는 제도 중 하나로, 공화당은 Federal Way시(市) 같은 곳에서 이미 하원 의석 두 개를 잃었다”라면서 해당 제도 도입을 논의하는 데 적극적으로 임할 것임을 시사했다(Jenkins, 2017). 게다가, 주민 발안에 의한 법제화는, 의회를 통한 의견 수렴 및 조율 과정이 생략되어, 제도의 디테일을 세심하게 다루지 않는 경우가 많아서, 정치권에서는 의회에 의한 입법에 더 적극적인 수밖에 없었다(Stang, 2017).

따라서 2017년 PFML 법제화에는 오히려 공화당의 활동이 더 적극적이었다. 약 두 달 동안 양당의 의원들, 경영자 단체 및 노동 단체가 논의를 거쳐, 2007년 PFL의 법제화 당시보다 순조



롭게 협상이 진행되었다. 이번에는 공화당 소속 주 상원 의원 Fain이 제안한 법안(SB 5149)이 2017년 6월에 통과되고 주지사 Inslee가 서명하여 PFML이 법제화했다. 이에, 워싱턴주는 2017년 7월 5일 드디어 노동자 본인의 상병과 가족 건강 문제를 포함하는 넓은 보장을 가진 제도를 갖추게 되었으며, 지난 2007년과는 달리 자금조달 계획을 구체화해, 2019년부터 보험료를 징수하여 2020년부터 해당 제도를 본격적으로 시행할 수 있게 되었다.

3. 워싱턴주 PFML 제도의 내용

워싱턴주 PFML의 개략적인 사항은 <표 1>에 요약되어 있다. 워싱턴주 PFML은, 노동자 본인의 심각한 건강문제에 사용하는 의료적 병가(Medical Leave: ML, 이하 ML)와, 가족 관련 문제에 사용하는 가족병가(Family Leave: FL, 이하 FL) 두 부분으로 나뉜다. 워싱턴주는 PFML 제도 시행을 위해 주에서 보험 프로그램을 운영하고 있다. 다만, 적은 수의 사업체가 채택했으나, 법은 PFML을 위한 민간 보험 또는 사업장 자체의 보험 프로그램 운영을 허용하고 있다. 워싱턴주 운영의 공공보험은 ML과 FL을 위한 자금조달을 구분하고 있다. FL을 위한 자금조달은 노동자가 보험료 전액을 부담하는 반면, ML은 고용주가 보험료의 최대 45%를 노동자 급여에서 원천징수 하고 나머지 55%는 고용주가 부담한다(Employment Security Department, 2021).

워싱턴주 PFML 신청 자격은 워싱턴주에서 최근 5개 분기 중 연속해서 4개 분기 동안 820시간 이상 근무한 사람이 갖게 된다. 근무 시간 확인을 위해, 워싱턴주의 모든 고용주는 분기마다 직원의 근무 시간 및 급여를 PFML 주무 기관인 워싱턴 노동보호청(Washington Employment Security Department: ESD, 이하 ESD)에 의무적으로 보고한다. 해당 법에 의해, 노동자들은 ML을 이용하여 최대 12주간 쉴 수 있으며, 노동자 본인의 임신과 관련하여 합병증 등 위험도가 높은 경우 추가 2주를 사용할 수 있다. FL은 12주간의 혜택은 동일하나, ML과 합산하여 최대 16주 또는 임신 합병증이 있는 경우 18주까지 사용할 수 있다. 워싱턴주의 PFML은 가족 관련 보장에 대해 보장 범위가 매우 넓게 설정되어 있는데, 자녀의 출산 및 입양, 가족의 심각한 건강문제 및 군인 가족의 전근과 같은 사항에 대해 사용할 수 있다. 가족에 대한 케어 및 군인 가족에 대한 보장은 노동자 본인의 자녀, 배우자, 손자·손녀, 조부모, 부모(배우자의 부모 포함), 형제 또는 동성 커플 상대자로 그 범위가 매우 넓다(Employment Security Department, 2021).

PFML 사용 시, 노동자들은 주 전체 평균의 50% 범위 내에서 본인의 평상 주급의 90%를 받게 되나, 주 전체 평균의 50%가 넘는 본인의 평상 주급분에 대해서는 50%를 추가로 받게 된다. 이는 2017년 법 제정 당시를 기준으로 한다면, 워싱턴주의 PFML 정책에 의해 워싱턴주의 노동자들은 미국 내 어느 주나 도시의 노동자보다 금전적으로 가장 높은 수준의 수당을 받게 됨을 의미한다(Weston Williamson, 2017).

표 1. 미국 워싱턴주 Paid Family and Medical Leave 제도 요약 |

제도의 이름	Paid Family and Medical Leave
관련 법	Wash. REv. Code et seq. 50A
예산 및 수행 기관	Washington Employment Security Department(ESD)
대기 기간	일주일(자녀 출산, 입양 관련은 대기 기간 없음)
급여 기간	ML 12주(임신 합병증 관련 최대 14주) FL 12주 ML과 FL 합산 최대 16주(임신 합병증 관련 최대 18주)
급여 수준	* 주(州) 전체 평균 주급의 50% 이하 소득자: 본인 평균 주급의 90% * 주(州) 전체 평균 주급의 50% 초과 소득자: 주(州) 평균 주급의 50%까지는 90% + 주 평균 주급의 50% 초과분에 대해서는 본인 평균 주급의 50% * 2022년 최대 상한액은 \$1,327
신청 자격	기준 기간 동안 820시간 이상 근무한 자 기준 기간은 최근 5개 분기 중 앞 4개 분기 또는 최근 4개 분기
대상자	실질적으로 모든 노동자 대상으로, 자영업자 및 비정형 노동자는 임의 가입이 가능함.
의료 인증	* 면허를 갖고 있는 의료 서비스 제공자(의사, nurse practitioners, nurse midwives, clinical social worker, 치과 의사 포함)가 의료 인증을 할 수 있음. * 의료 인증 주체가 '심각한 건강상의 문제'라고 판단하며 다음의 기준을 따름. (1) 연속 3일 이상의 무능력/치료가 요구되는 경우 (2) 임신 (3) 만성 질환으로 인한 지속적 무능력/치료가 요구되는 경우 (4) 효과적 치료가 불가능해 영구적, 장기적인 무능력이 지속될 것으로 예상되는 경우
재원	ML: 노동자 급여의 약 0.29%를 보험료로 징수함. 보험료의 45%까지 노동자 급여에서 고용주가 원천징수 하고, 나머지 55%는 고용주가 부담하나, 50인 미만 영세 사업장은 고용주 부담 의무 없음. FL: 노동자 급여의 약 0.31%를 보험료로 징수하고, 노동자가 전액을 부담함.
PFML 사용 노동자에 대한 고용 보장	PFML 사용 전년도에 현 직장에서 12개월 또는 1,250시간 이상 근무한 경우 해고 금지. 단, 50인 미만 사업장은 해당 조항 면제
소기업 지원	150명 미만 소기업에 대해 대체인력 고용 시 건당 3천 달러를 지원함. 대체인력을 고용하지 않더라도 인건비 증가를 증명하는 경우, 건당 1천 달러를 지원함. 고용주당 1년에 최대 10건까지 신청할 수 있음.

자료: 워싱턴주 Paid Family & Medical Leave 웹사이트(paidleave.wa.gov)의 내용을 정리, 재구성함.



워싱턴주의 PFML법은 원칙적으로 해당 제도 이용자 해고를 금지하고 있으나, 그 수준은 연방 차원의 가족 및 의료 휴가 법(Family and Medical Leave Act: FMLA, 이하 FMLA)에서 보장하고 있는 정도에 그친다. 노동자가 PFML 사용 직전 연도 현재, 직장에서 12개월 또는 1,250시간(주당 약 24시간) 이상 근무했다면 고용주는 해당 노동자를 해고할 수 없다. 그러나 50인 미만 영세 사업장에 대해서는 해고 금지 조항이 적용되지 않는다.

4. PFML 제도의 현황 및 평가¹⁾

가. 이용 현황

2020년 1월 제도 시행 후, 2021년 말까지 PFML 신청 건수는 342,790건이며, 이 중 승인 건수는 298,599건으로 평균 승인율은 약 87.1%로 높은 편이다. 신청 건수 기준으로 2021년 회계연도 중, 52%는 ML(본인 건강문제 및 임신 합병증)이었으며, 나머지 48%는 FL(출산·입양 및 가족 건강 문제)이었다. PFML 제도 이용자의 사용 기간을 살펴보면, 평균적으로 10주를 사용했으며, 약 33%의 사용자가 사용 최대 기간을 채워서 PFML을 사용한 것으로 나타났다. 인구통계학적 특성에 따른 사용 패턴을 살펴보면, 40세 이상의 중장년층 및 백인 노동자의 PFML 사용 기간이 짧았다. 여성의 경우 임신 및 출산으로 인해 남성(8.3주)보다 약 3주가량 사용 기간이 길었다. 또한, 50인 미만의 소기업과 대기업 노동자 사이의 사용 기간 차이는 미미한 것으로 파악되었다.

소득 수준별 이용 현황을 살펴보면, 시간당 16달러 미만의 저임금 노동자의 10%가량이 PFML을 이용했는데, 이는 상위 소득 구간(시간당 16달러~54달러)에 있는 노동자의 이용 비율(약 22%~25%)을 고려하면 현저히 낮은 수준이다. 이는, 16달러 미만을 버는 저소득 노동자가 본인이 기여한 보험료만큼 혜택을 사용하지 못하고, 그들보다 고소득 노동자들이 PFML 혜택을 누리도록 했다고 해석할 수 있다.

PFML을 가장 많이 이용한 연령층은 30대였으며, 이들은 PFML 이용 자격을 갖춘 노동자의 24%를 차지하지만, 전체 PFML 사용자의 41%에 달했다. 이들의 사용률이 높은 것은 임신 및

1) 워싱턴주의 Paid Family and Medical Leave 프로그램의 담당 기관인 ESD는 연간 현황을 매년 웹사이트에 공개하고 있다. 이 장(章)에서 소개하는 운영 현황은 2021년 보고서에 기초하여 작성하였다. 2021년 해당 보고서는 다음 주소에서 열람할 수 있다. <https://media.esd.wa.gov/esdwa/Default/ESDWAGOV/newsroom/Legislative-resources/2021-paid-family-and-medical-leave-annual-report-to-legislature.pdf>

출산의 영향이 가장 큰 것으로 파악되며, 이에 따라 전체 사용자 중 여성의 비율이 약 60%인 것으로 나타났다.

나. PFML 사전 수요 추계와 실제 수요 간 차이

PFML 실제 수요는 시행 전 예측된 수요와 큰 차이가 있었다. 2020년과 2021년 두 해 모두 예상치를 상회했으며, 특히 FL은 PFML 총사용량의 1/2로, 추정치인 1/3을 훨씬 넘어섰다. 시행 초기 6개월간 예상치 3만 6천 건 대비 실제 신청 건수는 약 4만 8천 건으로 예상치를 33% 초과했다. 애초 수요 추계에서는, 프로그램 시작 직후 수요는 미미하다가 점차 노동자들이 PFML 프로그램을 인지하게 되면서 사용량이 5년에 걸쳐 점진적으로 증가할 것을 가정했다. 그러나 노동단체, ESD, 비즈니스 단체의 적극적 홍보에 더해 2019년부터 보험료를 새로이 징수하면서 고용주와 노동자 모두에게 프로그램에 대한 인식이 높아진 것이, 2020년 프로그램 개시 직후부터 이용량이 폭증하는 데에 영향을 미친 이유로 꼽힌다. 또한, 워싱턴의 PFML은 다른 주의 프로그램보다 저소득 및 중소득 노동자들에게 소득 보전율이 높은 것으로 알려져 있는데, 이러한 노동자들에게 PFML 사용이 매력적이었던 점 또한 초기 신청이 많았던 이유였다.

특히, 워싱턴주의 PFML에서 FL은 가족의 범위를 매우 광범위하게 정의하여, 형제, 조부모, 손자·손녀 등을 포함한 것이 초기 신청 건수 증가에 영향을 미쳤다. 반면 ML은 FL 대비 상대적으로 이용률이 적게 유지되었는데, 이는 워싱턴주의 프로그램이 요구하는 의료적 인증 기준이 비교적 높았던 것에 기인한다. TDI 기반으로 프로그램을 운영 중이던 4개의 주(캘리포니아, 로드아일랜드, 뉴욕, 뉴저지)가 의료적 기준을 '일상적 업무 수행이 불가능함'으로 했다면, 워싱턴주는 연방 차원의 FMLA의 요건인 '심각한 건강상의 문제'를 준용하여 자격 요건을 강화했던 점이 ML 사용을 상대적으로 적게 유지시킬 수 있었던 이유로 들 수 있다.

다. 수요 예측 실패의 영향

1) 처리 지연으로 인한 저소득층의 접근성 저하

수요 예측 실패로 인한 첫 번째 영향은 신청부터 승인까지의 처리 시간 지연이었다. 프로그램 시행 초기 처리 시간이 최장 10주까지 지연되었으며, 지연에 따라 워싱턴주의 PFML이 지향하는 '프로그램 접근의 형평성'을 달성하는 데 문제가 생겼다. 2020년 상반기에 처리 지연으로 많은 사람들이 신청 건의 승인을 기다리지 못하고 업무에 복귀하는 상황이 생겼다. 특히, 저소



득침이나 저침이 없는 노동자들의 경우에는 더욱 타격이 컸는데, 지연된 행정 처리로 인해 수당을 받기까지 대기 기간이 길어지고, 그에 따라 경제적 불안정성이 증가했기 때문이다. 한편, 이 문제는 고용주에게도 큰 부담으로 작용했는데, 고용주 역시 PFML을 사용하고자 하는 직원이 언제부터 자리를 비우고 언제 다시 업무에 복귀하는지를 미리 파악하여 업무 재배치와 계획이 필요함에도 행정적 승인과 처리가 늦어지며 큰 곤란을 겪었다.

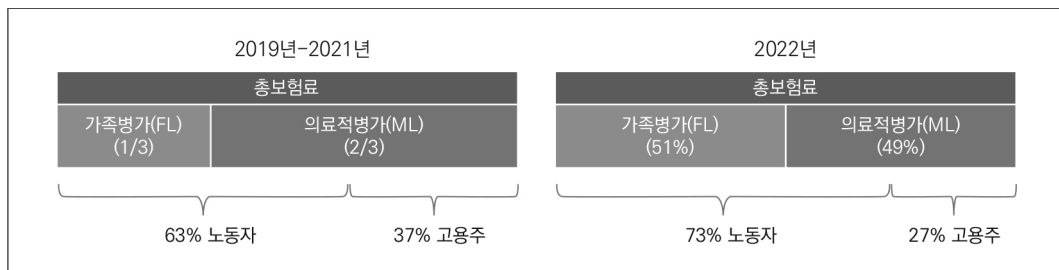
PFML의 담당 기관인 ESD는 처리 지연을 해결하기 위해 발빠르게 인력을 늘렸다. 2020년 6월까지 기존 167명에서 307명으로 인원을 확충했으며, 계속 인력을 늘려 12월에는 해당 프로그램을 위해 총 360명을 고용했다. 인원 확충에 의한 인건비 상승에도 불구하고, PFML 프로그램의 행정 처리 비용은 비교적 안정적으로 유지되어, 2021년 말 현재 인건비는 총비용의 4.3%, 2022년 일사분기 4.6%를 차지하였다.

2) 보험료 인상

보험료는 2019년부터 2021년까지는 노동자 급여의 0.4%였으나, PFML 이용률의 증가와 함께 2022년에 0.6%로 보험료가 인상되었다. 특히, FL의 사용량이 예상보다 현저하게 많았던 점은 보험료 체계의 변화에 영향을 미쳤다. 2022년 이전까지의 규칙에서는, 총보험료(급여의 0.4%) 중 1/3은 FL 보험료로 노동자가 전액 납부하고, 2/3는 ML 보험료로 그중 45%를 노동자가 부담했다. 이를 다시 해석하면, [그림 1] 왼편에 나타난 바와 같이, 노동자는 총보험료의 63%를, 고용주는 36.7%를 부담했다.

2022년 법의 개정으로 워싱턴주는, FL과 ML 간 1/3 : 2/3로 납부 비율이 고정되었던 것을, 직전 회계연도에 FL과 ML에 지급된 금액을 기준으로 납부 비율이 연동되도록(즉, 고정 납부

| 그림 1. 미국 워싱턴주 PFML 2021년 전후 고용주 노동자 간 보험료 납부 비교 |



자료: Employment Security Department (2021). p.10

비율에서 변동 납부 비율로) 만들었다. 그 결과, [그림 1] 오른쪽에 나타난 바와 같이, 2022년 회계연도 기준으로, 총보험료에서 51%는 FL에 49%는 ML에 납부하게 되었다. 또한, 노동자가 FL에 대해 보험료를 전액 부담하고, ML에 대해서는 45%를 부담하는 규칙(고용주는 55% 부담)은 그대로 유지되어, 결과적으로 노동자는 총보험료의 73%를 부담하고, 고용주는 27%를 부담하게 되었다. 보험료 자체가 급여의 0.6%로 상승한 것에 더해 노동자의 총부담률이 73%로 오르게 되면서, 노동자가 부담하게 되는 보험료는 기존 대비 73.8%가 인상되었다.

3) PFML 재정 운영에 미친 영향

2022년에 접어들자, 2022년 상반기 안에 PFML 운영자금 현금 흐름에 문제가 생길 것이라는 경고가 흘러나왔다. 실제로 2020년 9월 427억 달러에서 2021년 6월 287억 달러로 잔고는 계속 줄어갔다. 예측보다 높은 수요, 감염병세계적유행(팬데믹)의 영향, 그리고 계속 그 규모를 키워나가고 있는 PFML 프로그램 자체가 자금 고갈의 원인으로 지목됐다. 그러나 더 근본적인 문제는 애초에 PFML 프로그램 설계에서부터 보험료를 가능한 한 낮은 수준으로 설정한 것에 있었다. 보험료를 낮게 책정한 이유는 잉여금이 과다할 경우 추후 의회가 그 잉여금을 다른 목적에 사용할 수 있는 유혹에 빠지는 게 되는 것을 원천부터 차단하기 위함이었다.

다행히도 2022년 주 의회 회기에 들어서자, 의회가 사용처를 정할 수 있는 예산의 여유를 갖고 있었다. 이는, 전년도 회기연도의 일반예산 잉여금이 추계치보다 많기 때문이기도 했고, 연방에서 지원한 COVID relief 자금 중 아직 워싱턴주 안에서 할당하지 않은 부분이 있기 때문이기도 했다. 의회는 ESSB 5696을 통과시켜 3억 5천만 달러를 PFML 준비금 계정에 할당했다. 또한, PFML 보험 통계 연구를 위해 태스크포스트를 구성하도록 했으며, 2023년 의회 회기에 그 결과를 보고하여 의회가 장기적으로 PFML 재정 건전성을 확보하는 데 필요한 조치를 취할 수 있는 판단 근거를 마련하도록 했다.

5. 나가며

워싱턴주는 PFML 제도를 본격적으로 법제화하기 이전에, 해당 제도 설계를 위해 2015년 연방정부로부터 약 25만 달러의 연구비를 지원받아 연구를 수행하였고(US Department of Labor, 2015), 그 연구 결과를 기반으로 매우 정밀하게 제도 설계를 하고자 노력했다. 제도 설



계를 위한 연구는 크게 두 부분으로 나누어, (1) 워싱턴주의 일반 주민 투표권자와 경영자 측에 대한 의견 청취²⁾, (2) 제도 도입에 따른 영향의 계량적 분석을 시행했다. 특히, 영향의 계량 분석에서는, 마이크로 시뮬레이션 기법 등을 이용하여 다양한 시나리오를 상정하여 예상 비용을 분석하였으며, 해당 제도의 대상자가 기존의 사회보장 프로그램과 얼마나 중첩되는지 등을 면밀하게 연구하였다.³⁾ 이러한 면밀한 사전 준비와 분석에도 불구하고, 워싱턴주의 PFML은 시행 2년 만에 재정 고갈 등의 문제점을 겪게 되었다. 이는, 상병수당 제도를 도입하려고 하는 한국에도 시사하는 점이 크다고 할 수 있다. 상병수당 제도 도입에 의한 혼란을 최소화하기 위해, 가능한 모든 시나리오와 분석 기법을 동원하여 제도의 영향을 사전에 면밀하게 분석해 볼 필요가 있다.

워싱턴주의 PFML 프로그램은 이제 겨우 시행 3년 차에 접어든 아직은 미완의 정책이다. 해당 제도를 지속적으로 평가하고 그에 맞춰 개선해 나아가기 위해, 주 의회에서는 신청자들에 인구통계적 정보 및 사용 정보를 수집하도록 했을 뿐만 아니라, 프로그램 운영에 대한 보고서를 매년 작성하여 의회에 보고하도록 법으로 의무화했다. 또한, 경영자 측과 노동자 측 동수 대표로 구성된(현재 각 4명씩, 총 8명) 자문회의를 매달 실시하도록 하였고, 2022년 프로그램 재정 고갈 문제에 직면하자 PFML 보험 통계에 대한 연구를 지시했다. 프로그램 실행 후 지난 2년간 워싱턴주의 PFML은 많은 문제점을 겪었지만, 주 의회와 정부가 적극적으로 제도의 개선에 노력을 경주하는 것으로 파악된다. 새로운 제도를 법제화하고 시행하는 데까지 사회적 합의를 도출하는 것도 많은 노력이 들지만, 그 제도를 정착시키고 개선해 나가는 데 더욱 많은 노력을 기울이는 워싱턴주의 사례를 살펴본다면, 이제 막 걸음마를 떼는 한국의 상병수당 제도에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

2) 주민과 경영자 측에 대한 의견 청취 요약본은 다음 주소에서 열람할 수 있다.

https://governor.wa.gov/sites/default/files/documents/2016-11-22_WAPaidLeave_polling_report.pdf
https://paidleave.wa.gov/app/uploads/2020/11/WA_Paid_leave_employer_report_PPT.pdf

3) 해당 연구의 요약본은 다음 주소에서 열람할 수 있다.

https://paidleave.wa.gov/app/uploads/2020/11/WA_Paid_leave_modeling_final_report.pdf
https://paidleave.wa.gov/app/uploads/2020/11/WA_Paid_leave_prelim_estimates_modeling.pdf
https://paidleave.wa.gov/app/uploads/2020/11/WA_Paid_Leave_UW_Final_Report_SNAP_TANF.pdf

| Abstract |

Washington State's sickness benefit scheme—Paid Family and Medical Leave—has, from its inception on, been implemented predicated on the big principle: “Offering benefits without discrimination based on income level, gender, industry, or kind of job.” In the two years following the program's official introduction in January 2020, over 300,000 workers have benefited from the system. Such a large number of beneficiaries, far more than had been anticipated earlier, led to a slew of operational issues that weighed heavily on the program. This study looks at how Washington State's sickness benefit scheme works and what problems it has had, and draws out some implications for Korea as it begins to establish its own system.

참고문헌

- Ballotpedia. (2017). Washington Minimum Wage Increase, Initiative 1433 (2016). Retrieved from [https://ballotpedia.org/Washington_Minimum_Wage_Increase_Initiative_1433_\(2016\)](https://ballotpedia.org/Washington_Minimum_Wage_Increase_Initiative_1433_(2016)) 2023. 2. 19.
- Economic Opportunity Institute. (2016). Why Washington needs paid sick leave. Retrieved from <https://www.opportunityinstitute.org/research/post/why-washington-needs-paid-sick-leave/> 2022. 8. 19.
- Employment Security Department. (2021). Washington Paid Family & Medical Leave Annual Report. Retrieved from <https://media.esd.wa.gov/esdwa/Default/ESDWAGOV/newsroom/Legislative-resources/2021-paid-family-and-medical-leave-annual-report-to-legislature.pdf> 2022. 9. 3.
- Jenkins, A. (2017). Paid Family Leave gains traction with Washington Republicans. Retrieved from <https://www.nwnewsnetwork.org/government-and-politics/2017-01-19/paid-family-leave-gains-traction-with-washington-republicans> 2022. 8. 18.
- Seattle Times. (2007a, May 4, 2007). Editorial views from across the state. Seattle Times. Retrieved from <https://www.seattletimes.com/opinion/editorial-views-from-across-the-state-78/> 2022. 9. 8.
- Seattle Times. (2007b, April 22, 2007). State lawmakers pass family leave bill for new parents. Seattle Times. Retrieved from <https://www.seattletimes.com/seattle-news/state-lawmakers-pass-family-leave-bill-for-new-parents/> 2022. 8. 7.
- Seattle Times. (2008, March 14, 2008). Low-key session ends with tribute to longtime lawmaker Sommers. Seattle Times. Retrieved from <https://www.seattletimes.com/seattle-news/politics/low-key-session-ends-with-tribute-to-longtime-lawmaker-sommers/> 2022. 8. 12.
- 2013 Washington Session Laws Chapter 26. (2013)
- Stang, J. (2017). Washington will give parents paid family leave. Retrieved from <https://crosscut.com/2017/07/washington-is-5th-state-to-pass-paid-family-leave> 2022. 8. 6.
- U.S. Department of Labor. (2015). Paid Leave Analysis Grants Awarded. Retrieved from <https://content.govdelivery.com/accounts/USDOL/bulletins/11c85f2?reqfrom=share> 2022. 9. 30.
- Weston Williamson, M. (2017). Structuring Paid Family and Medical Leave: Lessons from Temporary Disability Insurance. Connecticut Public Interest Law Journal, 17, 1.
- Washington Secretary of State. (2016). Initiative Measure No. 1433. Retrieved from https://www2.sos.wa.gov/_assets/elections/initiatives/finaltext_954.pdf 2023. 2. 19.