

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: 10.23063/2023.3.1

미국 연방 및 주 단위의 상병수당 제도¹⁾

Sickness Benefits in US Federal and State Levels

김기태 (한국보건사회연구원 빈곤불평등연구실 연구위원)
Kim, Ki-tae (Korea Institute of Health and Social Affairs)

경제협력개발기구(OECD) 국가 가운데 국가 단위의 법정 상병수당 제도가 없는 나라는 한국과 미국 두 나라뿐이다. 미국에서는 연방 단위의 상병수당을 도입하려는 시도가 역사적으로 계속 있었지만 의회에서 번번이 좌초됐다. 이에 따라 연방과 일부 주에서 다소 변형된 방식의 상병수당 제도가 복잡하게 운영된다. 연방에서는 12주의 법정 무급병가인 가족의료휴가(Family and Medical Leave)가 보장된다. 또 연방정부의 행정명령에 따라 연방정부와 계약관계가 있는 기업을 대상으로 1년 최대 56시간의 유급병가가 집행된다. 연방 단위의 상병수당이 없는 상황에서, 16개 주 및 워싱턴 D.C.에서 대략 최대 40시간의 유급병가가 강제된다. 또 9개 주와 워싱턴 D.C.에서는 사회보험 형태의 상병수당을 운영하고 있다. 이 글에서는 미국의 제도적 현황을 점검하고, 그에 근거해서 한국에 던지는 정책적 함의를 검토했다. 이를테면, 한국에서 상병수당을 도입하기 위해서는 아픈 노동자가 쉴 수 있는 권리의 법적 보장이 선행될 필요가 있음을 강조했다.

1. 들어가며

미국의 상병수당 및 유급병가 제도는 복잡하다. 연방과 주, 공공과 민간에서 사용하는 제도의 이름도 제각각이다(〈표 1〉 참고). 연방 단위에서 상병수당 혹은 법정 유급병가를 도입하려는 시도가 끊임없이 있었지만, 보수적인 공화당의 반대로 입법 시도는 번번이 무산됐다(Kaiser Family Foundation, 2021). 미국이 국가 단위의 조세 방식 혹은 사회보험 방식의 상병수당이

1) 이 글은 김기태, 강희정, 김현경, 김예슬, 고한수, 정찬업, 이경민, 김태근. (발간 예정) 주요 복지국가의 상병수당 제도 경험 및 운영 현황 연구 보고서 3장을 요약, 정리한 결과이다.



없는 복지국가라는 점은 미국 사회 안에서도 끊임없이 환기됐다. 그러나 정계의 찬반이 엇갈리면서 연방 단위 법정 상병수당은 아직 도입되지 않고 있다. 그 결과 연방 단위와 주 단위에서 상병수당 제도가 복잡하게 집행되고 있다.

연방 단위에서 보면, 2022년 현재 12주 동안의 무급병가를 보장해 주는 「가족의료휴가법」(Family and Medical Leave Act)이 적용되고 있다. 또 2015년 오바마 행정부는 행정명령을 통해서 연방 정부와 계약을 맺은 사업장의 노동자들에 한해 1년에 최대 7일의 유급병가를 받을 수 있도록 했다.

연방 단위의 상병수당 도입이 지연되면서 주 단위의 상병수당 도입도 활발하다. 최대 72시간을 보장해 주는 유급병가(sick pay)를 법제화한 주는 16개 주에 이르고, 사회보험 형태의 상병수당을 도입한 주도 9개 주에 이른다. 워싱턴 D.C.는 두 가지 제도를 모두 법제화하고 있다.

공공 단위(연방·주)와 민간 단위에서 적용되는 상병수당, 유급병가의 현황을 간단히 정리하면 <표 1>과 같다. 지금부터는 미국의 상병수당과 병가 관련 제도를 연방 단위와 주 단위로 나누어서 간단히 일람한다.

표 1. 미국 유급병가 및 상병수당의 공적 제도(연방·주 단위)와 민간 제도 현황

| 구분 | | 업무 외 상병 | |
|-------|-------|---|---|
| 공적 제도 | 연방 단위 | ① 가족의료휴가(Family and Medical Leave Act)(50인 이상 사업장 대상, 무급, 연간 12주) ② 연방 행정명령에 의한 유급병가(연방정부와 계약관계가 있는 기업 대상, 연간 최대 56시간) | |
| | 주 단위 | 단기 | 중기 |
| | | ③ 법정 유급병가(Paid Sick Leave) (16개 주 및 워싱턴 D.C. 도입) | ④ 상병수당(Paid Family & Medical Leave) (9개 주 및 워싱턴 D.C. 도입) |
| 민간 제도 | | ⑤ 민간사업장의 단기 임의 유급병가 | ⑥ 민간사업장의 상병수당 |

주: 연구진 작성.

2. 미국 연방 단위의 병가 관련 제도

가. 가족의료휴가법(FMLA)

병가 제도에 대한 연방 단위의 가장 큰 변화는 1993년 「가족의료휴가법」(FMLA)의 제정이었다. 이 법을 통해서 미국의 노동자는 연간 12주의 무급병가와 고용이 보장됐다. 휴가의 사유는 크게 네 가지로 나뉜다(U.S. Department of Labor, 2012). 자녀의 출생 및 신생아 돌봄, 자녀

의 입양 및 돌봄, 심각한 건강 상태에 있는 가족 돌봄, 노동자 당사자가 심각한 건강 상태로 할 수 없는 경우 등이다.

「가족의료휴가법」의 적용을 받는 사업장은 세 가지로 분류된다(U.S. Department of Labor, 2012). 첫째, 사용자 및 사용자와 이해관계가 있는 공동 사용자 또는 승계인을 포함하여 현재 또는 전년도에 20주 이상 근무하는 직원이 50명 이상인 민간 부문 사업장이다. 여기서 50인 이상이라는 조건은 노동자가 일하는 사업장을 기준으로 반경 75마일 안에 50인 이상의 노동자가 고용돼 있어야 한다는 의미다. 둘째, 연방 혹은 주, 지역의 공공사업장이다. 셋째, 공립 혹은 사립의 초등학교 및 중등학교이다.

「가족의료휴가법」의 적용을 받기 위한 노동자의 조건은 다음과 같은 세 가지이다(U.S. Department of Labor, 2012). 첫째, 앞서 제시한 조건을 충족하는 사업장에서 일해야 한다. 둘째, 노동자가 현재 일하는 사업장에서 12개월 이상 일한 경력이 있어야 한다. 12개월이 반드시 연속적일 필요는 없다. 물론, 쉬는 시간이 7년 이상일 경우에는 예외가 적용될 수 있다. 셋째, 노동자가 해당 사업장에서 병가 직전 12개월 동안 최소 1,250시간을 일한 이력이 있어야 한다.

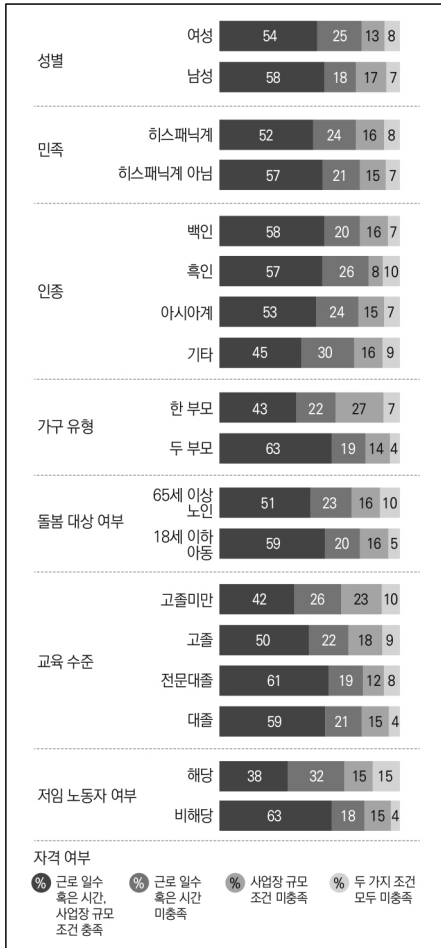
표 2. 미국 연방 단위 가족의료휴가 제도

| 제도 관련 범주 | 내용 |
|----------|--|
| 근거 법 | Family and Medical Leave Act |
| 도입 시기 | 1993년(클린턴 정부) |
| 대상자 | 50인 이상 고용 민간 사업장, 공공 사업장 등 |
| 고용 보장 여부 | 고용 보장 |
| 병가 사용 사유 | 본인 및 가족의 상병, 자녀의 출생, 군인 가족의 업무 수행에 따른 급박한 사유 |
| 지급 기간 | 최대 12주(경우에 따라 26주까지 사용할 수 있음) |
| 급여 수준 | 무급 |

자료: U. S. Department of Labor (2012)를 참고해서 연구진이 작성함



| 그림 1. 미국 집단체별 가족의료휴가 사용 가능 비율 |



주: 검은색은 병가 사용 가능 비율이고, 회색은 병가 사용 불가능 비율임(색의 농도로 이유를 나타냄. 진한 회색은 근로기간이 부족해서, 중간 회색은 사업장 규모가 작아서, 연한 회색은 두 가지 사유에 모두 해당하는 경우임)

자료: Brown, Herr, Roy & Klerman (2020) p. 2 그림 2.

혹은 근로 시간, 자격 요건 등의 이유로 다수의 임금노동자(employees)들이 「가족의료휴가법」의 혜택에서 배제된다.

지난 2018년 가족의료휴가 노동자 설문조사(2018 FMLA Employee Survey)의 내용을 보면, 전체 노동자 가운데 56%만이 가족의료휴가의 자격을 가진 것으로 조사됐다(Brown, Herr, Roy &

병가 기간은 1년 동안 최대 12주이다(U.S. Department of Labor, 2012). 다만, 군인인 가족이 아프거나, 전근하는 등의 사유가 발생할 경우에는 최대 26주까지 보장된다. 군인 가족에 대한 병가의 경우에는 배우자 및 직계가족뿐 아니라 4촌까지도 포괄한다. 군인 가족에 대한 병가의 권리는 다른 가족의료휴가보다 더 관대하게 보장됨을 알 수 있다.

노동자가 가족의료휴가를 받기 위해서는 사용자가 합리적으로 판단할 수 있는 근거가 되는 충분한 정보를 노동자가 제공해야 한다. 휴가에 대한 필요를 예상할 수 있는 경우라면 노동자는 쉬기 30일 이전에 병가를 신청해야 한다. 이와 같은 예상이 불가능한 경우에는 노동자는 가능한 빨리 병가의 필요성을 알려야 한다

노동자는 병가 기간 고용이 보장된다(U.S. Department of Labor, 2012). 노동자가 병가를 마친 뒤에는 병가 이전의 직무로 복직해야 한다. 혹은 이전의 직무와 같은 수준의 임금(pay)과 수당(benefits) 및 다른 노동 조건이 동일한 직무로 복귀해야 한다. 이 과정에서 노동자가 가족의료휴가의 사용으로 인한 불이익을 받아서는 안 된다.

모든 미국의 노동자들이 가족의료휴가의 혜택을 받는 것은 아니다(그림 11 참고). 작업장 규모

Klerman, 2020).

휴가 자격 미충족의 원인을 보면, 근로 일수 혹은 시간 미충족(전체 노동자의 21%), 사업장 규모 기준 미충족(15%), 앞선 두 조건 모두 미충족(7%)이었다.

「가족의료휴가법」에 근거한 병가를 사용할 수 있는 비율도 집단에 따라 다르다(Brown, Herr, Roy & Klerman, 2020) ([그림 1] 참고). 남성 노동자(58%)가 여성(54%)보다 가족의료휴가 사용 비율이 높았다. 인종별로 보면, 백인(58%)들이 아프리카인(57%), 아시안계(53%)나 기타(45%)보다 상대적으로 사용 비율이 높았다. 학력, 소득 수준에 따라서도 가족의료휴가 제도를 적용받을 수 있는 비율에 차이가 있었다.

미국의 「가족의료휴가법」의 한계와 의미는 명확하다. 한계를 먼저 살펴보면, 첫째, 아픈 노동자의 병가를 보장했다는 의미에도 불구하고 급여는 보장되지 않는다. 아픈 노동자의 소득 상실을 보전하지 않는다는 점에서 노동자의 실 권리를 실질적으로 보장해 준다고 보기 어렵다. 둘째, 민간 기업의 경우, 50인 이상 사업장을 대상으로 적용하면서 소규모 사업장을 제도의 사각지대에 방치했다. 이에 따라, 저임금 및 저학력 노동자들이 병가의 권리에서 배제됐다. 그럼에도 미국 「가족의료휴가법」은 연방 단위에서 노동자의 실 권리 및 병가 기간 고용 보장을 해 줬다는 점, 그래서 개별 주 단위에서 유급병가 및 상병수당 도입을 위한 제도적 토대를 마련했다는 점에서 의미가 있다.

나. 미국 연방 단위 공공기관 유급병가 제도

미국의 연방 단위 공공기관 유급병가 제도는 연방정부 조달업체에 한정되어 적용된다. 이는 2015년 오바마 행정부에서 행정명령 13706호에 서명하고, 2016년 노동부에서 최종 내용을 확정하면서 2017년 1월부터 적용됐다(U.S. Department of Labor, 2016). 이에 따르면, 연방정부와 계약을 맺은 민간업체들은 1년에 최대 7일의 유급병가를 노동자에게 보장해 줘야 한다. 병가의 사유는 노동자 본인뿐 아니라 노동자 가족의 상병 및 아래 제시한 이유로 인한 노동 불가 상황을 포함한다. 노동 불가 상황의 사유는 가정폭력, 성폭력(sexual assault), 스토킹이 예시됐다. 여기서 가족은 자녀, 부모, 배우자, 동거 파트너 혹은 혈연 혹은 친밀함(affinity)으로 가족에 준하는 개인을 포함한다. 가족 개념을 매우 폭넓게 사용함을 알 수 있다.

행정명령 13706호는 2017년 1월 이후 연방정부와 체결하거나 갱신되는 계약을 맺은 민간 사업장에 적용됐다(U.S. Department of Labor, 2016). 행정명령에 따라, 해당 사업장들에서



일하는 노동자들은 노동시간 30시간마다 1시간의 유급병가의 권리가 누적된다. 이렇게 누적할 수 있는 유급병가의 권리는 1년에 56시간으로 한정된다. 한 해에 누적된 유급병가 권리는 다음 해로 이월될 수 있지만, 한 시점에서 사용할 수 있는 유급병가 시간은 56시간을 초과할 수 없다.

노동자는 병가 신청을 구두로 혹은 서류를 통해서 할 수 있다(U.S. Department of Labor, 2016). 병가 사유 발생을 예상할 수 있는 경우, 노동자는 병가 시작 7일 전에 병가를 신청해야 한다. 그렇지 않은 경우에는 병가 사유가 발생하는 즉시 병가를 신청할 수 있다.

표 3. 미국 연방 단위 공공기관 유급병가 제도

| 제도 관련 범주 | 내용 |
|-------------|--|
| 근거 법 및 집행기관 | Executive Order 13706, 사용자 부담 |
| 도입 시기 | 2015년(오바마 정부)(집행은 2017년 1월부터) |
| 다른 명칭 | earned sick income, earned sick time, paid sick time, paid sick days |
| 대상자 | 연방정부와 계약을 맺은 사업장 노동자들 |
| 고용 보장 여부 | 고용 보장 |
| 병가 사용 사유 | 본인, 가족의 상병, 가정폭력, 성폭력 등 |
| 지급 기간 | 노동시간 30시간당 1시간의 병가를 확보할 수 있고, 연간 56시간까지 가능하며, 다음 해로 이월할 수 있음 |
| 급여 수준 | 이전 소득의 100% |

자료: U.S. Department of Labor (2016)을 참고해서 연구진이 작성함

미국 정부는 이와 같은 유급병가 제도가 115만 명의 노동자들에게 적용될 것이라고 추정했다(U.S. Department of Labor, 2016). 미국 연방정부의 이러한 접근은 대상자가 매우 제한적이라는 점에서 한계가 뚜렷하다. 그러나 연방 단위의 법정 유급병가 도입이 의회에서 번번이 무산되는 상황에서 연방정부의 권한으로 가능한 정치적인 선택을 했다는 점에서 의미가 있다. 미국 정부의 이러한 접근은 2015년 적용된 연방정부 계약 노동자를 위한 최저임금 인상 과정에서 관찰된다. 당시 오바마 행정부는 연방 단위의 최저임금 인상안이 의회에서 번번이 무산되자, 2014년 행정명령 13658호를 통해서 연방정부와의 계약으로 고용되는 노동자의 최저임금을 10.10달러로 인상하는 조치를 단행한 바 있다. 이듬해 14개 주와 워싱턴 D.C.에서 최저임금을 인상하면서 호응했다.

오바마 정부는 최저임금과 상병수당 모두에 대해서 연방 단위의 제도 도입이 어려워지자, 두

가지 경로를 통해 우회하면서 상병수당 제도 도입의 계기를 마련한 것으로 보인다. 첫째는 지금까지 살펴본 연방정부 계약 노동자들을 대상으로 하는 제도 도입이고, 둘째는 개별 주를 통한 제도 도입이다. 지금부터는 개별 주의 유급병가 및 상병수당 제도 도입의 내용을 살펴본다.

3. 미국 주 단위의 「상병수당제도」

앞서 살펴본 바와 같이, 미국 전국 단위에서 상병수당 및 법정 유급병가를 도입하기 위한 연방정부의 노력은 번번이 의회의 문턱을 넘지 못했다. 연방에서 제도 변화가 지체되는 동안, 제도 개혁 시도는 지방에서 선도적으로 일어났다. 미국의 지방정부 단위에서 운영하는 상병수당 제도는 크게 법정 유급병가(Paid Sick Leave)와 상병수당(Paid Family & Medical Leave)으로 나뉜다(〈표 4〉참고).

표 4. 미국 주 단위 병가 관련 제도 현황

| 종류 | 법정 유급병가 (Paid Sick Leave) | 상병수당 (Paid Family & Medical Leave) |
|-------------|---|---|
| 적용 주 | 16개 주 및 워싱턴 D.C. | 9개 주 및 워싱턴 D.C. |
| 근거 법 및 집행기관 | 각 주의 법 및 사용자 부담 | 각 주의 법 및 집행기관 |
| 도입 시기 | 대체로 2010년 이후 | 일시장애보험(TDI)은 1940년대부터 상병수당(PFML)은 2010년대부터 |
| 다른 명칭 | earned sick income, earned sick time, paid sick time, paid sick days | family caregiver leave, family leave insurance, temporary disability insurance, family and medial leave insurance, temporary caregiving insurance |
| 대상자 | 사업장 노동자 수 일정 규모 이상(혹은 규모 제한 없음) | 해당 사회보험 가입자 |
| 고용 보장 여부 | 대체로 고용 보장 | 대체로 보장 안 됨(로드아일랜드주와 뉴욕주는 고용 보장) |
| 병가 사용 사유 | 대체로 본인 및 가족의 상병. 일부 주에서는 가정폭력 혹은 성폭력도 포함함 | 본인 혹은 가족의 상병 |
| 지급 기간 | 단기간(연간 최대 72시간) | 본인 상병은 대체로 26~52주 가족 상병은 대체로 6~12주 |
| 급여 수준 | 이전 소득의 100% | 대체로 정률(37%부터 90%까지 다양함) |

자료: 해당 주의 관련 기관 자료를 종합해서 연구진이 작성함. 관련 기관 링크는 김기태 외(발간 예정) 부표 1~4를 참고할 것.



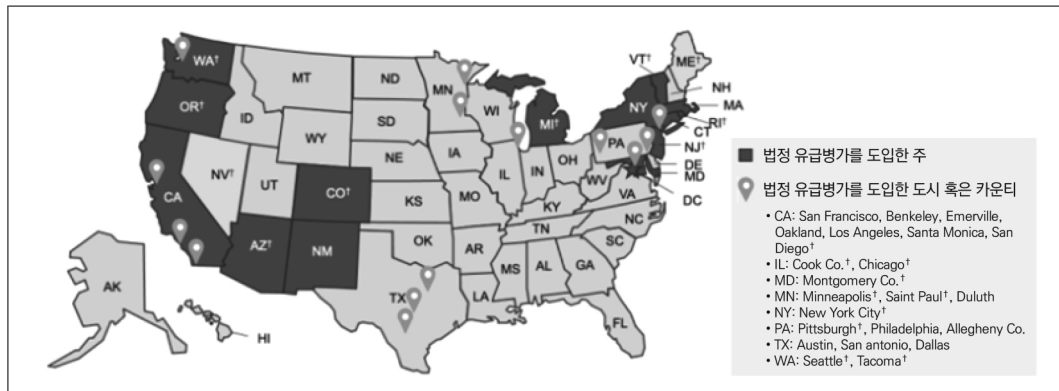
먼저, 법정 유급병가는 비교적 최근인 2010년 이후 제도 도입이 본격화했다. 2022년 4월 기준으로 16개 주와 워싱턴 D.C.에서 도입된 상태다. 급여 기간이 48시간 정도로 매우 짧다. 명칭은 주마다 조금씩 다르다. 이를테면, earned sick income, earned sick time, paid sick time, paid sick days 등이 사용된다.

상병수당은 지방정부 단위에서 사회보험 형태로 운영되고, 상대적으로 급여 기간이 길다. 미국에서는 9개의 주와 워싱턴 D.C.에서 제도를 운영하고 있다. 대부분 가족의 상병을 포괄해서 Paid Family and Medical Leave로 불린다.

상병수당과 유급병가가 배타적으로 존재하지 않는다. 법정 유급병가가 보장된 주에서 상병수당도 흔히 도입된다. 미국 전체 50개 주를 보면, 상병수당을 도입한 9개 주는 모두 법정 유급병가도 도입했다. 상병수당이 없이 유급병가만 법제화한 주는 일곱 곳이다. 나머지 34개 주에는 상병수당 혹은 유급병가 모두 없다. 물론, 주보다 작은 단위의 지방정부 20여 곳이 상병수당 혹은 유급병가를 법제화했다(Kaiser Family Foundation, 2021).

가. 미국 주 단위의 유급병가(Paid Sick Leave)

| 그림 2. 미국에서 법정 유급병가를 도입한 주 및 지방 |



자료: Kaiser Family Foundation (2021)

주 단위의 법정 유급병가가 본격화된 시점은 2010년을 전후한다(Kaiser Family Foundation, 2021). 샌프란시스코 지방정부는 2006년 법정 유급병가를 도입했다. 50개 주 가운데는 코네티컷주에서 2011년 처음으로 유급병가를 법제화했다. 코네티컷주에서도 법정 유급병가는 지역 정계와 시민단체를 달구는 핵심 의제였다. 2010년 주지사 선출을 위한 민주당 경선에서 법정

유급병가는 후보들의 차이를 가르는 정책 이슈로 부상했다(Lobasso, 2017). 이미 주 단위의 유급병가 시도가 세 차례나 의회의 문턱을 넘지 못한 상황이었다. 재계의 입장을 대변하던 경선 주자인 Lamont는 법정 유급병가 도입 시도에 대해서 “실업률이 매우 높은 상황에서 시장에 잘못된 신호를 보내는 것이라 나는 믿는다”라며 법안 통과 저지의 입장을 분명히 했다(Lobasso, 2017).

그러나 민주당 경선에서 유급병가 법제화를 주장했던 Dan Malloy가 Lamont를 누르고, 주지사 선거에서도 승리하면서 2011년 코네티컷주는 유급병가를 도입하게 됐다. 코네티컷주에

표 5. 미국 주에서 시행되는 법정 유급병가 내용

| 지명 | 법제화 /시행 연도 | 기업 규모 | 유급병가 적립률 및 연간 최대한도 |
|----------|------------|--------------------------------|--|
| 애리조나주 | 2016/2017 | 규모 제한 없음 | 노동시간 30시간당 1시간, 1-14인 업체: 최대 24시간 15인 이상 업체: 최대 40시간 |
| 캘리포니아주 | 2014/2015 | 규모 제한 없음 | 30시간당 1시간, 최대 48시간(고용주는 최대 24시간으로 최대 사용량을 설정할 수 있음) |
| 콜로라도주 | 2020/2021 | 2022년부터 규모 제한 없음 | 30시간당 1시간, 최대 48시간 |
| 코네티컷주 | 2011/2012 | 종업원 50인 이상 | 40시간당 1시간, 최대 40시간 |
| 메인주 | 2019/2021 | 종업원 10인 이상 | 40시간당 1시간, 최대 40시간 |
| 메릴랜드주 | 2018/2018 | 종업원 15인 이상(15인 미만 업체는 무급휴가 제공) | 30시간당 1시간, 최대 40시간 |
| 매사추세츠주 | 2014/2015 | 종업원 11인 이상 | 30시간당 1시간, 최대 40시간 |
| 미시간주 | 2018/2019 | 종업원 50인 이상 | 35시간당 1시간, 최대 40시간 |
| 네바다주 | 2019/2020 | 종업원 50인 이상 | 52시간당 1시간, 최대 40시간 |
| 뉴저지주 | 2018/2018 | 규모 제한 없음 | 30시간당 1시간, 최대 40시간 |
| 뉴멕시코주 | 2021/2022 | 규모 제한 없음 | 30시간당 1시간, 최대 64시간 |
| 뉴욕주 | 2020/2021 | 규모 제한 없음 | 30시간당 1시간, 사업장 규모에 따라 최대 40-56시간 |
| 오리건주 | 2015/2016 | 10인 이상의 사업장 9인 이하의 경우 무급 | 30시간당 1시간, 사업장에 따라 최대 40시간 |
| 로드아일랜드주 | 2017/2018 | 18인 이상의 사업체 | 35시간당 1시간, 연간 최대 40시간 |
| 버몬트주 | 2016/2017 | 규모 제한 없음 | 52시간당 1시간, 연간 최대 40시간 |
| 워싱턴주 | 2016/2018 | 규모 제한 없음 | 40시간당 1시간, 최대 시간 언급 없음 |
| 워싱턴 D.C. | 2008/2014 | 규모 제한 없음 | * 종업원 25인 미만 업체: 87시간당 1시간, 최대 3일 * 종업원 25-99인 업체: 43시간당 1시간, 최대 5일 * 종업원 100인 이상 업체: 37시간당 1시간, 최대 7일 |

주: 급여 수준은 모두 이전 소득의 100%이며, 대기 기간은 없음.

자료: 해당 주의 자료를 모두 종합해서 연구진이 작성함. 자세한 내용은 김기태 외(발간 예정) 부표 1~4를 참고할 것



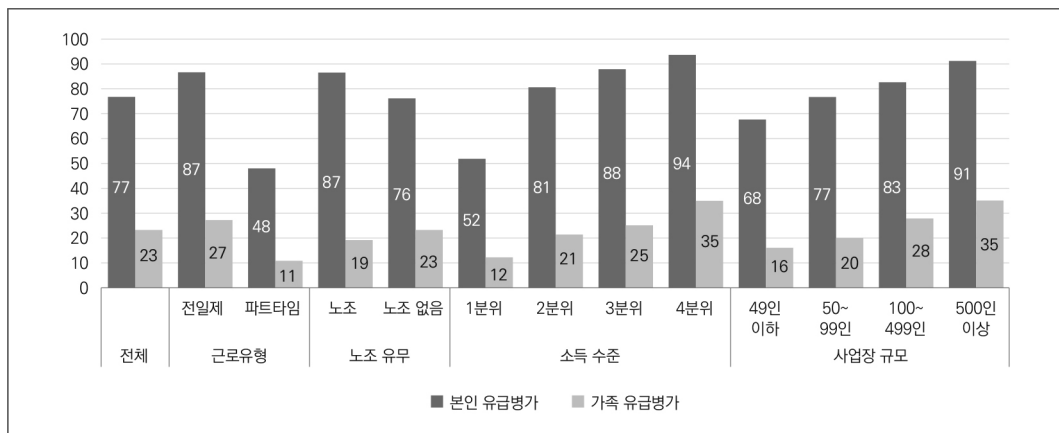
서 시작된 흐름은 이웃한 매사추세츠주(2014), 버몬트주(2016), 뉴저지주(2018)로 이어졌다. 그 결과 2022년 4월 현재 미국의 16개 주 및 워싱턴 D.C.에서 법정 유급병가가 시행되고 있다.

미국의 주 단위 유급병가의 특징을 보면, 비교적 단순하다. 사업장 규모를 최대 50인 이상으로 제한하거나 규모 제한이 아예 없는 경우로 나뉜다. 콜로라도주처럼 일정한 규모를 설정했다가 점진적으로 규모 제한을 완화하는 형태도 있다. 급여 수준은 이전 소득의 100%이다.

일정 근무 시간에 따라서 유급병가 시간이 적립되도록 하되, 최대 사용 시간을 설정하도록 했다. 최대 시간은 워싱턴 D.C.에서 종업원 100인 이상 고용한 사업장에 적용한 7일이다. 이는 다소 예외적인 경우다. 다른 주의 경우 최대 시간은 대체로 40시간이다. 유급병가의 비용은 고용주가 전액 부담한다. 주 단위의 유급병가 도입 과정에서 격렬한 이해관계의 충돌이 불가피했던 이유이기도 하다. Lobasso(2017)는 이를 보도하며 ‘전투^(battle)’라는 표현을 두 차례 썼다. 그만큼 입법 과정에서 재계의 저항이 컸다.

미국 사회에서 노동자들 자신이 유급병가의 적용을 받는 비율은 77%였다(United States Department of Labor, 2021). 노동자의 가족이 아플 때 노동자가 유급병가를 사용할 수 있는 비율은 상대적으로 낮은 23%였다. 미국 노동부의 전국급여조사(National Compensation Survey)에 근거한 자료에서는 유급병가의 법정 여부를 가려서 묻지는 않았다. 통계에는 법정 유급병가와 임의 유급병가가 합산된 것으로 보인다.

| 그림 3. 미국에서 민간 영역 노동자들이 유급병가를 사용하는 비율 |



자료: U.S. Department of Labor (2021) table 33를 참고하여 연구진이 작성함

유급병가를 사용할 수 있는 집단을 보면(그림 3) 참고), 소득 수준, 사업장 규모, 근로 유형, 노조 유무에 따라 형평성에 차이가 컸다. 전일제 노동자 열 명 가운데 아홉 명(87%) 정도가 유급병가를 사용할 수 있었지만, 파트타임 노동자 가운데는 48%만이 유급병가를 쓸 수 있었다. 소득 분위에 따라서도 차이가 컸는데, 소득 상위 25%(4분위)의 노동자 가운데 94%가 본인의 상병에 대한 유급병가를 쓸 수 있었지만, 하위 25% 가운데서는 52%만이 유급병가를 사용할 수 있었다. 사업장의 노조 유무도 유급병가 사용 비율을 가르는 요소였다.

나. 미국 주 단위의 상병수당(Paid Family & Medical Leave)

미국의 일부 주에서는 1940년대부터 지금의 상병보험에 해당하는 제도를 일시장애보험(Temporary Disability Insurance)이라는 이름으로 운영했다(Gault, Hartmann, Hegewisch, Milli, & Reichlin, 2014). 미국 동북부의 로드아일랜드주가 1942년 처음으로 제도를 도입한 이후, 1946년에 캘리포니아주, 1948년에 뉴저지주, 1949년에 뉴욕주, 1969년에 하와이주 등이 뒤를 따랐다. 당시 일시장애보험은 임금노동자 이전 소득의 50~60% 수준을 최대 52주 보장했다. 상병의 사유에는 임신이 포함됐다. 재원은 노동자의 기여 혹은 사용자와 노동자의 기여금 분담의 형식을 취했다. 이를테면, 캘리포니아주와 로드아일랜드주에서는 노동자가 보험료의 100%를 부담했다.

2000년 들어서 이들 가운데 5개 주에서 일시장애보험과 가족돌봄보험(Paid Family Leave)이 결합되는 양상을 나타낸다. 일시장애보험이 없었던 주에서는 두 제도를 합한 상병수당(Paid Family and Medical Leave)의 형태로 제도를 도입했다. 크게 보면, 가족과 본인의 상병을 두 개의 제도로 나눠서 운영하는 주와 하나의 제도로 크게 묶어서 운영하는 주로 나뉜다. 제도 내용이 주마다 다르니, 명칭도 제각각이다. 이를테면, 본인의 상병에 대해서는 Temporary Disability Insurance(로드아일랜드주, 뉴저지주), Disability Insurance(캘리포니아주), Disability Benefits(뉴욕주), Medical Leave(워싱턴주, 코네티컷주, 오리건주 등)로 다양하다.

일시장애보험이 없던 주에서 가족돌봄을 포함한 상병수당(Paid Family and Medical Leave)을 도입한 사례로는 콜로라도주를 들 수 있다. 콜로라도주는 2020년 법 제정을 통해서 제도 도입을 결정하면서 급여의 사유로 본인 및 가족의 건강 문제 외에 출산 및 입양을 포함했다. 이에 따르면, 10인 이상의 사업장에서는 2023년 1월부터 기금 충당을 위해 노동자의 임금을 일부 공제하게 된다(Ryan, 2022. 3. 14.). 노동자들은 상병수당을 2024년부터 신청할 수 있다.



| 표 6. 미국 주에서 시행되는 상병수당 내용 |

| 지명 | 법정/ 시행 연도 | 보장 내용 | | 최대 보장 기간 | 보전 비율 | 대기 기간 | 고용 보장 |
|-------------|---------------|--|--|----------------------|-------------------------|--------------------|--------------------|
| 로드 아일랜드주 | 2013/ 2014 | Temporary Disability Insurance: 본인 업무 외 상병 | Temporary Caregiver Insurance: 가족의 출산, 육아, 입양 등 | TCI: 6주 TDI: 30주 | 이전 평균 주급의 약 60% | 없음 | TCI: 보장 TDI: 없음 |
| 캘리포니아주 | 2002/ 2004 | Disability Insurance: 본인 업무 외 상병 | Paid Family Leave: 가족의 출산, 건강, 입양, 육아 등 | PFL: 8주 DI: 52주 | 60-70%(소득 수준 따라 차이) | PFL: 없음 DI: 7일 | 없음 |
| 뉴저지주 | 2008/ 2009 | Temporary Disability Insurance: 본인 업무 외 일시적 상병 | Paid Family Leave: 가족의 출산, 육아, 입양 등 | PFL: 12주 TDI: 26주 | 이전 평균 주급의 85% | PFL: 없음 TDI: 7일 | 보장 |
| 뉴욕주 | 2016/ 2018 | Disability Benefits: 본인 업무 외 상병 | Paid Family Leave: 가족의 출산, 육아, 입양 등 | PFL: 12주 DB: 26주 | PFL: 67% DB: 50% | PFL: 없음 DB: 7일 | PFL: 보장 DB: 없음 |
| 워싱턴주 | 2017/ 2020 | Medical Leave: 본인 업무 외 상병 | Family Leave: 가족의 건강 문제 | FL: 12주 ML: 12주 | 50-90%(소득 수준 따라 차이) | 7일 | 보장 |
| 매사추세츠주 | 2018/ 2019 | Medical Leave: 본인 업무 외 상병 | Family Leave: 가족의 건강 문제 | FL: 12주 ML: 20주 | 0-80%(소득 수준 따라 차이) | 7일 | 보장 |
| 코네티컷주 | 2019/ 2021 | Family & Medical Leave: 본인과 가족의 업무 외 상병, 육아, 가정폭력도 포함 | | FL: 12주 ML: 12주 | 60-95%(소득 수준 따라 차이) | 없음 | 보장 |
| 오리건주 | 2019/ 2022 | Family & Medical Leave: 본인과 가족의 건강 문제 및 가정폭력, 스토킹, 성폭력으로 인한 문제 등 | | FL: 12주 ML: 12주 | 50-100%(소득 수준 따라 차이) | 없음 | 보장 |
| 콜로라도주 | 2020/ 2023 | Family & Medical Leave: 본인과 가족의 업무 외 상병, 출산 및 입양 | | FL: 12주 ML: 12주 | 37-90%(소득 수준 따라 차이) | 없음 | 보장 |
| 워싱턴 D.C. | 2017/ 2020 | Family & Medical Leave: 본인과 가족의 업무 외 상병, 출산 및 입양 | | FL: 6주 ML: 6주 | 90% | 1주 | 없음 |

자료: 해당 주의 자료를 종합해서 연구진이 작성함. 김기태 외 (발간예정) 부표 3, 4를 참고할 것.

제도 도입을 앞두고 공방은 여전히 치열하다. 비용 부담을 우려한 지역 재계에서는 제도 도입을 무효화하려는 시도를 계속하고 있다. 실제로 콜로라도주의 한 민간업체는 상병수당이 콜로라도주 세금 관련 규정을 위반했다는 내용을 담은 청원을 콜로라도주 대법원에 제출했다. 콜로라도주 대법원이 2022년 6월 법안을 지지하는 내용의 판결을 하면서 제도 도입을 둘러싼 교착 상태가 해소됐다. 콜로라도주의 예만 보더라도 주 단위에서 상병수당 도입은 지난한 논쟁의 과정을 거친다.

상병수당 제도의 보장 범위는 주별로 조금씩 상이하다. 일부 주에서는 본인 및 가족의 건강

문제뿐 아니라 가정폭력, 스토킹, 성폭력까지 상병수당의 수급 사유로 제시했다. 오리건주가 이와 같은 예에 해당한다. 상병보험의 대상은 일정한 급여 조건 및 소득 기준을 만족해야 하는데, 일부 주에서는 사업장의 규모에 따른 제한을 두기도 한다. 이를테면, 뉴저지주는 상병수당 적용 사업장을 50인 이상 사업장으로 한정하다가 2019년에 30인 이상 사업장으로 대상을 확대했다. 비임금노동자의 경우에는 대부분 임의가입 할 수 있도록 하지만, 뉴저지주와 로드아일랜드주는 비임금노동자를 대상자에서 제외한다.

상병수당의 급여 기간은 상병의 주체가 본인인 경우에 가족인 경우보다 대체로 길다. 이를테면, 캘리포니아주는 본인 상병에 대한 최대 급여 기간은 52주지만, 가족의 상병에 대한 병가는 최대 8주만 보장된다. 물론, 오리건주(12주), 콜로라도주(12주), 워싱턴주(12주)와 같이 아픈 사람이 본인인지, 가족인지를 따지지 않고 동일한 급여 기간을 설정하는 경우도 있다.

상병수당 급여의 수준은 대체로 이전 소득의 60% 수준에서 책정된다. 그러나 많은 주에서 소득 수준에 따라서 정률을 조정하고, 급여액의 최대한도를 설정한다. 매사추세츠는 최대한도가 주(州) 내 근로자 평균 주급(週給)의 64%로 상대적으로 낮은 편이다. 그러나 액수로 보면, 2022년 기준 주당 1,084달러, 원화 기준 155만 원으로 상당히 높다(Massachusetts Department of Family and Medical Leave, 2022). 더욱이 2023년에 상한 기준은 1,129.8달러(약 161만 원)로 인상된다. 이와 같은 상한 기준은 주(州) 내 노동자 평균 주급(週給)의 67%(뉴욕주), 100%(캘리포니아주), 120%(오리건주) 등으로 다양하다.

재원은 노동자가 보험료를 전액 부담하는 경우(코네티컷주, 캘리포니아주, 로드아일랜드주), 고용주와 노동자가 분담하는 경우(오리건주), 고용주가 전액 부담하는 경우(워싱턴 D.C.)로 나뉜다. 또, 뉴저지주와 뉴욕주, 워싱턴주, 매사추세츠주 등에서는 가족의 상병에 대한 보험료는 노동자가 부담하되, 본인 상병에 대해서는 사용자와 노동자가 분담했다.

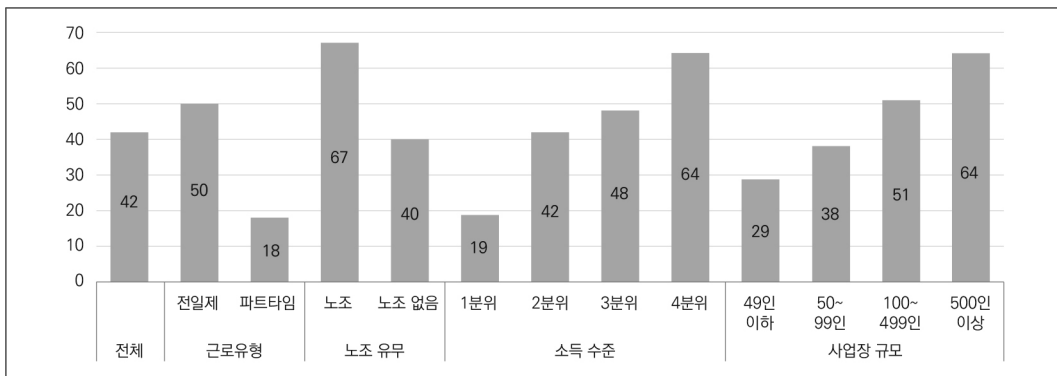
상병수당을 도입한 대부분의 주에서는 병가 기간 고용을 보장했다. 캘리포니아주와 워싱턴 D.C.에서 상병수당 기간에 고용이 보장되지는 않으나, 연방 단위의 「가족의료휴가법」(FMLA)이 규정하는 12주의 고용 보장은 적용이 된다.

미국에서 상병수당 도입의 역사가 일부 주를 제외하고는 길지 않으며, 이에 대한 평가도 흔하지는 않다. 미국에서 업무상 상병에 대해서 보험 형태의 혜택을 보는 노동자의 비율은 미국 노동부의 통계를 통해서 확인할 수 있다(U. S. Department of Labor, 2021). 미국 노동부가 제공하는 전국급여조사(National Compensation Survey) 자료를 보면, 미국 민간 영역 노동자들 가운데 42%



가 단기 근로불능(short-term disability)에 대하여 상병수당의 적용을 받는다(그림 4 참조). 이 수치는 일부 주에서 운영하는 법정 상병보험 외에도 민간보험의 혜택을 받는 노동자의 비율까지 포함한다. 상병수당 수급 자격에서의 불평등은 유급병가와 마찬가지로 나타난다. 전일제 노동자(50%)가 파트타임(18%) 노동자보다 상병수당 적용이 되는 비율이 두 배를 넘었다. 노조 유무에 따른 차이도 커서, 67%(유) 대 40%(무)였다. 소득 분위 및 작업장 규모에 따른 차이는 부각됐다. 소득 상위 25%의 비율이 64%였고, 하위 25%는 19%였다. 500인 이상 사업장에서 일하는 노동자가 상병수당을 수급받을 수 있는 비율이 64%였고, 49인 이하 사업장에서는 그 비율이 29%로 떨어졌다.

| 그림 4. 미국에서 민간 영역 노동자들의 단기 상병에 대한 상병수당 적용 비율 |



자료: United States Department of Labor (2021) table 17을 참고하여 연구진이 작성함

4. 나가며

지금까지 미국의 연방과 주 단위의 상병수당 제도를 일람했다. 미국은 노동자의 업무 외 상병에 대한 국가 단위의 소득 보장제도가 없다는 점에서 한국과 공통점이 있다. OECD 국가들 가운데 해당 제도가 없는 국가는 한국과 미국뿐이다. 두 나라 사이의 차이점도 있다. 미국에서는 일부 주에서 20세기 중반부터 사회보험 형태의 상병수당 제도를 운영했다. 더 큰 차이점은 미국은 가족의료휴가(Family Medical Leave, FML)를 적용한다는 것이다. 그래서 미국의 상당수 노동자들은 업무 외 상병에 대해 무급병가의 권리를 누린다. 미국의 연방정부는 연방 단위의 보편적 상병수당 제도의 도입이 의회의 문턱을 번번이 넘지 못하자, 이를 우회하는 방식으로 1993년

가족의료휴가를 도입했다. 이를 통해서 보편적 상병수당의 기반을 마련한 동시에 연방과 주 단위의 상병수당 도입을 위한 논의의 물꼬를 텃다.

반면, 한국은 현재 노동자가 아플 때 쉴 권리에 대한 법적인 보장이 이뤄지지 않고 있다. 한국에서는 노동자가 업무 외 상병으로 아플 때 쉴 권리의 보장 없이 급여 지급이 논의된다는 점에서 다소 모순적인 경로를 밟고 있다(김태근, 2022). 노동자가 아플 때 쉴 권리가 보장되지 않는 상황에서 이들을 위한 현금 급여의 도입은 논리적으로도 순서가 맞지 않는다. 그럼에도, 고용노동부는 상병수당의 도입 상황을 지켜보겠다며 병가 법제화에 대해 유보적인 입장이다(이의재, 2022. 10. 25.). 단기적으로는 ‘병가 보장 없는 상병수당 도입’이라는 다소 어색한 정책 조합이 이뤄질 수도 있다. 아픈 노동자의 쉴 권리 보장을 위한 더 적극적인 정책적인 노력이 이뤄질 필요가 있다.

기업들의 전향적인 노력도 요구된다. 미국의 일부 주에서 상병수당이 도입되는 과정을 보면, 대기업들이 상병수당 도입 반대에서 지지로 돌아서는 점을 확인할 수 있다(김기태 외, 발간 예정). 대기업들은 기업복지 차원에서 유급병가를 도입하고 있는 점을 고려하면, 상병수당 도입에 따른 손실이 크지도 않기 때문이다. 이를테면, 미국의 대표적 미디어 업체인 넷플릭스(Netflix)는 52주의 ‘완전소득대체’ 유급병가를 허용하고 있다(Molla, 2018). 한국에서도 임금노동자 가운데 유급병가 혹은 질병휴직을 받는 비율이 42.2%였지만, 300인 이상 사업장의 경우 그 비율이 65.8%까지 올라갔다(강희정 외, 2021, p.355). 아픈 노동자의 병가 보장 및 소득 보장은 장기적으로는 노동자의 생산성 향상을 위해서도 필요하다. 노동자의 쉴 권리 보장이라는 측면에서 재계에서 적절한 부담을 지겠다는 자세 전환도 필요하다.

한국의 상병수당 도입 과정에서 한국 정부의 적극적인 역할은 당연하게도 필요하다. 여기서는 미국의 사례가 타산지석이 되는 부분도 있다. 미국의 「가족의료휴가법」(Family and Medical Leave Act, FMLA)은 50인 이상 사업장을 대상으로 하고 있다. 소규모 작업장의 노동자는 배제되는 구조다. 주 단위의 유급병가 혹은 상병수당에서도 소규모 사업장은 다수 배제됐다(그림 3, 4 참고). 업무 외 상병으로 인한 고용 불안 및 소득 불안은 소규모 혹은 영세사업장 노동자에게 더 크다는 점을 고려해야 한다. 한국의 상병수당은 이들을 가능한 한 아우를 수 있는 정책적 접근이 필요하다.



| Abstract |

Of all OECD countries, only Korea and the US lack a national sickness benefit scheme. In the US, there have been continued efforts at the federal level to implement sickness benefit programs, but they have repeatedly been stalled by Congress. As a result, the federal government and some states run their own sickness benefit schemes in different ways. The federal government guarantees Family and Medical Leave (12 weeks of unpaid sick leave). Also, under a federal executive order, businesses that are in contractual relationships with the federal government are required to provide their employees with up to 56 hours of paid sick leave annually. In 16 states and Washington D.C., sick leave of around 40 hours is mandated in the absence of a federal sickness benefit scheme. Additionally, nine states and Washington D.C. offer sickness benefits as part of social insurance. This article examines sickness benefit programs in the US and discusses the implications they have for Korea. For example, this article suggests that in order to implement a national sickness benefit scheme in Korea, sick workers' right to rest must be legally guaranteed.

참고문헌

- 강희정, 이현주, 강신욱, 신영석, 노대명, 이병희 ... 성민지. (2021). 한국형 상병수당 도입을 위한 시범사업 운영방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김기태, 김예슬, 강희정, 김현경, 고한수, 김태근 ... 이경민. (발간 예정). 주요 복지국가의 상병수당 제도 경험 및 운영 현황 연구: 미국. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김태근. (2022). 주요 복지국가의 상병수당 제도 경험 및 운영 현황 연구: 미국 공동연구진 회의 중 발언. 2022. 10. 6.
- 이의재. (2022. 10. 25.). '아프면 쉴 권리' 보장 인권위 권고에 고용부 불수용. 국민일보. <https://news.kmbi.co.kr/article/view.asp?arcid=0017603371&code=61121111&cp=nv>에서 2022. 10. 25. 인출함.
- Brown, S., Herr, J., Roy, R., & Klerman, J.A. (2020). Who is Eligible?: Employee and Worksite Perspectives of the FMLA. https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/OASP/evaluation/pdf/WHD_FMLA2018PB1WholsEligible_StudyBrief_Aug2020.pdf에서 2022. 10. 14. 인출함.
- Gault, B., Hartmann, H., Hegewisch, A., Milli, J., & Reichlin, L. (2014). Paid Parental Leave in the United States: What the Data Tell about Access, Usage, and Economic and Health Benefits, Washington, D.C.: Institute for Women's Policy Research.
- Kaiser Family Foundation. (2021). Paid Leave in the U.S.. <https://www.kff.org/womens-health-policy/fact-sheet/paid-leave-in-u-s/>에서 2022. 10. 18. 인출함.
- Lobasso, R. (2017). How Paid Sick Leave Became a Major Issue for the Left. Pacific Standard. <https://psmag.com/news/how-democrats-made-paid-sick-leave-a-priority>에서 2022. 10. 22. 인출함.
- Massachusetts Department of Family and Medical Leave. (2022). Paid Family and Medical Leave (PFML) overview and benefits. <https://www.mass.gov/info-details/paid-family-and-medical-leave-pfml-overview-and-benefits>에서 2023. 1. 24. 인출함.
- Molla, R. (2018). Netflix parents get a paid year off and Amazon pays for spouses' parental leave. Vox. <https://www.vox.com/2018/1/31/16944976/new-parents-tech-companies-google-hp-facebook-twitter-netflix>에서 2022. 8. 3. 인출함.
- Ryan, M. (2022. 3. 14.). Colorado Supreme Court To Hear Challenge to Paid Family and Medical Leave Insurance Act. Foley & Lardner LLP. <https://www.foley.com/en/insights/publications/2022/03/colorado-supreme-court-challenge-paid-family-leave>에서 2022. 10. 21. 인출함.
- U.S. Department of Labor. (2012). Fact Sheet #28: The Family and Medical Leave Act. <https://www.dol.gov/agencies/whd/fact-sheets/28-fmla>에서 2022. 10. 22. 인출함.
- U.S. Department of Labor. (2016). Fact Sheet: Final Rule to Implement Executive Order 13706, Establishing Paid Sick Leave for Federal Contractors. <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/WHD/legacy/files/PaidLeaveFS.pdf>에서 2022. 10. 18. 인출함.
- U.S. Department of Labor. (2021). National Compensation Survey: Employee Benefits in the United States, March 2021. <https://www.bls.gov/ncs/ebs/benefits/2021/employee-benefits-in-the-united-states-march-2021.pdf>에서 2022. 10. 22. 인출함.