



# 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: 10.23063/2023.3.3

# 미국 매사추세츠주의 상병수당 제도 도입 및 운영 경험

Paid Medical Leave Policy in Massachusetts, USA

고한수 (조지메이슨대학교 보건정책학과 조교수)  
Ko, Hansoo (George Mason University)

매사추세츠주에서는 업무와 관련이 없는 질환으로 노동자가 소득 상실과 의료비 부담이라는 이중고를 겪게 되는 어려움을 정책적으로 해결하기 위해 2018년에 상병수당을 법제화하였다. 매사추세츠주의 상병수당은 높은 지지 여론을 바탕으로 시민단체와 경영계, 정치권이 참여한 실무그룹에서 타협이 이루어진 것이 특징이다. 소득보장 기간 및 소득보전 수준 등에서 매사추세츠주의 상병수당은 미국의 모든 주정부 상병수당 제도 중에 가장 관대한 것으로 평가받으며, 제도가 순조로이 정착되고 있는 것으로 판단된다.

## 1. 들어가며

미국에서 로드아일랜드주, 캘리포니아주, 뉴저지주, 뉴욕주 이 네 개 주들은 1940년대부터 임시장애보험(Temporary disability insurance, TDI)을 통해 업무와 관련이 없는 질환으로 인한 노동자의 소득 상실을 보전해 왔다. 2010년대 들어 5개 주(매사추세츠주, 오리건주, 워싱턴주, 코네티컷주, 콜로라도주)와 워싱턴 D.C.에서 상병수당(Paid Medical Leave) 제공을 의무화하며 제도가 빠르게 확대되고 있다. 최근 상병수당을 새로 도입한 주들에서는 기존 정책을 확대, 개편한 것이 아니라 새로운 제도를 형성한 것이기에, 제3자 입장에서 정책의 논의와 형성 과정을 뚜렷이 관찰할 수 있는 기회를 제공한다.

매사추세츠주는 미국에서 가장 포괄적이고 관대하다고 평가받는 상병수당을 도입하여 안정

적으로 운영하고 있다(Kelleher, Laurie, Priyanka, Lillian, & Cassandra, 2022, p. 4). 매사추세츠주에서는 직업과 관련이 없는 질환으로 노동자가 소득 상실과 의료비 부담이라는 이중고를 겪게 되는 어려움을 정책적으로 해결하기 위해 1990년대 말부터 주 의회에서 상병수당의 법제화를 여러 차례 논의하였으나, 경영 상황 악화 등을 우려한 경영계의 반대로 번번이 무산되었다. 그러다가 2018년에 상병수당 법안이 통과되었는데, 그 과정에서 특이할 만한 점은 경영계가 적극적으로 시민단체, 주 의회 그리고 주정부와 협상에 나서 합의에 도달했다는 점이다. 이는 코로나19 대유행을 기점으로 상병수당 도입을 논의하고 있는 한국의 입장에서 꼼꼼히 살펴볼 만한 유인을 제공한다. 이 글에서는 매사추세츠주 상병수당 제도 도입 과정, 제도의 내용, 평가가 한국에 주는 함의를 중심으로 살펴본다.

## 2. 매사추세츠주 상병수당 제도 도입 과정

매사추세츠주 상병수당 정책은 1998년부터 2000년대 중반에 걸쳐 여러 차례 주 의회에서 법제화가 논의되어 왔으나, 실제 도입은 2018년에서야 이루어졌다. 2014년 매사추세츠주에서는 연간 40시간의 유급휴가를 보장하는 내용을 담은 주민투표 안(Massachusetts Paid Sick Days Initiative, Question 4)이 2014년 11월 4일 59.4%의 찬성률로 통과되었다. 이 주민투표를 통한 유급휴가 법제화 운동은 지역사회, 노동, 종교 관련 100여 개 시민단체의 연합인 Raise Up Massachusetts가 중심이 되어 조직하였는데, 2017년부터는 상병수당 법제화를 공식적으로 준비하기 시작하였다(Kelleher et al., 2022, pp. 7-9).

반면, 경영계는 2014년 유급휴가 도입이 주 의회에서의 법안 통과가 아닌 주민투표를 통해 이루어지자, 자신들의 입장이 유급휴가 법안 마련 과정에 충분히 반영되지 못했다는 점을 우려하였다. 하지만 주민투표를 통한 유급휴가 법제화 성공을 경험한 Raise Up Massachusetts는 상병수당 제도 역시 동일한 방식으로 도입하는 것을 목표로 하고, 동시에 주 의회를 통한 법안 마련 및 통과도 준비하는 양면전략(two-track 전략)을 사용하였다. 2016년 매사추세츠주 상원에서 상병수당 법안이 통과(다만, 하원 통과는 실패함)되는 등 정치 환경이 변하였다고 판단하였기 때문이다.

Raise Up Massachusetts는 상병수당 외에도 소득 상위계층의 소득세 인상을 위한 주민투표 안도 동시에 마련하고 있었는데, 실제로 2017년 11월의 여론조사(WBUR, 2017)에서는 매사추



세츠주 주민의 82%가 상병수당, 출산휴가 제도 도입에 찬성하였고, 76%가 소득 상위계층의 소득세 인상을 찬성하였다. 그런데 이 또한 경영계에 대한 압박으로 작용하였다.

상병수당 제도 도입의 과정을 이해당사자 인터뷰를 통해 상세히 서술한 보고서(Kelleher et al., 2022, pp.10-14)에 따르면, 매사추세츠주 경영계는 기본적으로 상병수당 도입에 반대하는 입장이 아니었지만, 주민투표 안으로 제시되는 법안 내용에 대해 우려했다고 한다. 구체적으로 2018년 1월에 열린 주민 공청회에서 경영계는 Raise Up Massachusetts가 주민투표 안으로 제시한 '최대 보장 기간 26주, 소득보전 90%'의 상병수당이 기존의 연방 병가제도(Family and Medical Leave Act, FMLA)에 비해 지나치게 관대하며, 소규모 기업은 상병수당을 사용하는 노동자가 생길 경우 결원을 메꾸기 쉽지 않다는 우려를 표시하였다.

2017년 11월 매사추세츠주 의회가 8명(시민단체 4명, 경영계 4명)으로 구성된 실무그룹(working group)의 소집을 주선하였다. 주민투표를 통한 상병수당의 직접적 제도화를 막고 자신들의 입장을 최대한 법안에 반영해야 했던 경영계는 실무그룹 참여에 찬성하였다. 특히 Raise Up Massachusetts가 주민투표 안 발의를 위한 유권자 서명 작업을 동시에 진행하고 있던 것이 경영계에 더 큰 압박으로 작용하였다. 실무그룹 회의에는 8명의 회의 구성원들뿐 아니라 주 하원, 주 상원, 주지사 측을 대표하는 실무진들도 파견되어 토론과 협상에 참여하였다. 실무그룹은 2018년 6월 최종 협의에 도달하였는데, 이 '대타협(grand bargain)'은 상병수당 신설, 최저임금 인상(2023년까지 단계적으로 시간당 15달러까지), 그리고 경영계가 요구해 온 판매세(sales tax) 인하(6.25%에서 5% 인하)까지 포함한 패키지 법안을 일괄적으로 주 의회에서 통과시키는 것이 목적이었다.

'대타협'의 결과로 이해당사자들 모두 만족할 만한 성과를 얻은 것으로 판단된다. 주정부는 시민단체가 독자적으로 상병수당, 최저임금, 소득세 인상 등을 모두 주민투표로 통과시켰을 경우 경제에 미칠 부정적 영향을 우려하여 나서게 된 중재에 성공했고, 시민단체는 협상의 결과로 상병수당뿐 아니라 최저임금 인상까지 법제화에 성공했으며, 경영계는 판매세 인하를 통한 소비 진작 효과에 더해 상병수당의 구체적 내용에 자신들의 입장을 반영하는 성과가 있었다. 특히 주민투표 발의안이 지나치게 관대하다는 경영계의 우려가 실무그룹 회의에서 수용되어,

1) 매사추세츠주는 전통적으로 민주당 강세 지역(2022년 현재 주 하원 총 160석 중 민주당 129석, 주 상원 총 40석 중 민주당 37석)으로 분류되나, 1983년부터 1991년까지 주지사를 역임한 마이클 듀카키스 이후로 대부분 공화당에서 주지사를 배출하고 있다(2007-2015년의 데발 패트릭 제외). '대타협'을 도출한 실무그룹에 적극 참여했던 주 행정부도 공화당의 찰리 베이커 주지사가 이끌고 있었다.

최종 합의안에서는 상병수당 최대 보장 기간은 26주가 아닌 20주로, 소득보전 금액은 일괄 90%에서 소득수준에 따라 50% 또는 80%로 하고, 상병수당을 사용하는 노동자가 생길 경우 결원을 메꾸기 쉽지 않은 25인 미만 사업장은 보험료 부담 의무를 면제하기로 하였다. 그럼에도 매사추세츠주의 상병수당 내용은 여전히 미국 주정부 상병수당 제도들 중 가장 포괄적이고 관대하다고 평가받는 것으로서(Kelleher et al., 2022, p. 4), ‘대타협’은 시민단체 입장에서도 만족할 만한 성과라 할 것이다.

### 3. 매사추세츠주 상병수당 제도의 내용

매사추세츠주는 2018년 상병수당 제도(Paid Family and Medical Leave, PFML) 법안 통과 이후 예산 및 제도 집행을 위해 주정부 산하에 상병수당 담당 부처(Department of Family and Medical Leave)를 신설하였다. 매사추세츠주의 민간 사업장 또는 주정부에서 임금을 받는 모든 노동자가 상병수당의 대상자이며, 개인사업자도 임의 가입을 할 수 있다(〈표 1〉). 상병수당 대상자가 되는 노동자의 기준은 ‘지난 4사분기 동안의 소득 5,700달러 이상’인데, 이는 매사추세츠주 실업급여(unemployment compensation) 프로그램의 자격 요건을 그대로 사용한 것이다.

매사추세츠주의 상병수당은 원칙적으로 사회보험의 원리에 따라 시행되고 있다. 노동자(급여에서 원천징수)와 사용자가 함께 보험료를 납부하되, 25인 미만 사업장의 경우 사용자 부담 의무가 없다. 25인 이상 사업장의 경우 2022년 기준 상병수당과 가족·출산휴가 보험료는 급여의 0.68%이며, 이 중 0.56%는 상병수당(노동자 기여분과 사용자 기여분의 비율은 4:6임) 보험료이다. 25인 미만 사업장에서는 노동자 급여의 0.344%를 원천징수 하고(상병수당 보험료는 급여의 0.244%임), 사용자는 선택적으로 보험료에 기여할 수 있으며 의무는 지지 않는다.

혜택 기간 동안 보전받는 급여의 액수는 노동자의 소득수준에 따라 결정된다. 소득 하위집단(주 내 근로자 평균 주급의 50% 미만)은 노동자 본인 평균 주급의 80%를, 소득 상위집단(주 내 근로자 평균 주급의 50% 이상)은 본인 평균 주급의 50%를 보전받는다. 보전 금액의 최대 한도는 2022년 기준 주 내 근로자 평균 주급의 64%인 \$1,084.31이다.

상병수당의 혜택을 받기 위해서는 본인의 심각한(업무와 관련 없는) 건강문제로 3일 이상 연속적인 신체상 또는 정신건강상의 문제로 노동을 할 수 없음이 입증되어야 하고, 7일(주말과 공휴일을 포함함)의 대기 기간이 부과된다. 대기 기간 동안은 원칙적으로 소득보전이 없다는



것이 원칙이나, 이 기간 동안은 고용 보장이 적용된다.<sup>2)</sup>

표 1. 미국 매사추세츠주 상병수당의 내용 |

제도명		Paid Family and Medical Leave(PFML)
관련 법안(제정 및 개정 연도)		Bill H.4640 190th(2017~2018)
제정 및 개정 연도		2018년 6월 주 의회 통과 및 주지사 서명(Bill H.4640) 2019년 보험료 징수, 적용 시작 2021년 1월 보험 혜택 시작
대기 기간		7일(주말, 공휴일을 포함한 역일(calendar days) 기준)
급여 기간		최대 20주[유급 가족휴가(Paid Family Leave)와 합산할 경우 최대 26주까지]
급여 수준	정액 혹은 정률	주급이 매사추세츠주 내 노동자 평균의 50% 미만인 경우, 본인 평균 주급의 80% 주급이 주 내 노동자 평균의 50% 이상인 경우, 본인 평균 주급의 50%
	최대 보전 금액	주 내 노동자 평균 주급의 64%(2022년 기준 \$1,084.31)
신청 조건	기여 이력	기준 기간 동안 소득이 5,700불 이상이어야 함 기준 기간은 최근 5개 분기 중 앞 4개 분기
대상자	자영업자	임의가입 가능
	비정형 노동자	임의가입 가능
	공무원	주 공무원은 자동 가입 지방정부 공무원은 사업장 내 투표를 통해 임의가입 가능
	기타	실질적으로 모든 노동자 대상
의료적 인증	의료 인증 주체	주(州) 면허를 갖고 있는 의료서비스 제공자[치과의사, 심리상담사, 카이로프랙터, 임상간호사, 임상사회복지사(clinical social worker) 등]
	의료 인증 절차	노동자 또는 신청인이 medical certification form의 작성을 의료서비스 제공자에게 요청함
	의료 인증 기준	'심각한 건강상의 문제'라는 판단은 의료서비스 제공자가 하며, 다음의 기준을 따름. '최소 하루 이상의 입원' 또는 '3일 연속 또는 그 이상의 지속적인 외래치료가 필요한 상태'
재원		노동자 및 사용자가 함께 보험료를 납부함(25인 미만 사업장은 사용자 부담 의무가 없음) 보험료는 2022년 기준 급여의 0.68%이며, 노동자 기여분은 보험료의 40% 범위 내에서 원천징수 하고 나머지 60%는 사용자가 부담함
고용 보장		가능 사용자는 상병수당 신청을 고지한 노동자에게 직업, 임금, 혜택 등에서 불이익을 줄 수 없음

자료: National Partnership for Women & Families (2021) 내용을 수정, 재구성하여 업데이트함

2) 현 제도하에서는 노동자가 상병수당의 대기 기간 동안 유급휴가를 함께 사용해 소득을 보전받을 수 없다. 상병수당의 소득보전 수준이 노동자의 기존 소득을 밑돌아서(표 1)), 최근 이 간극을 줄여야 한다는 논의가 있었다. 구체적으로 상병수당을 받는 동안 노동자가 다른 혜택(유급휴가 또는 개인휴가)을 함께 사용해 소득보전 비율을 높이는 것을 허용하는 안이 포함된 예산안을 주 의회에서 2022년 7월 통과시켰는데, 주지사가 거부권을 행사하였다. 거부권을 행사한 공화당 소속의 주지사 찰리 베이커는 100%에 가까운 소득보전이 상병수당 사용을 늘리는 도덕적 해이를 가져올 수 있음을 우려하며, 중복 혜택이 주정부와 사용자 모두에게 행정적 부담이 된다는 점을 지적하였다.

Kelleher, Laurie, Priyanka, Lillian, and Cassandra(2022)는 매사추세츠주 상병수당의 혜택을 미국 주정부 상병수당 제도들 중 가장 포괄적이고 관대한 것으로 평가한다. 우선 보장 기간이 20주[가족·출산휴가(Paid Family Leave)와 합산 시 최대 26주]로, 모든 주정부 상병수당 중 가장 길다. 또한 사업주에게 고용보장 의무가 부과되는데, 사용자는 상병수당 기간이 끝나고 작업장으로 복귀한 노동자를 기존 직위로 복귀시킬 의무가 있다. 특히 고용보장 조항 덕분에 노동자는 상병수당 혜택을 받는 동안 사용자에게 해고, 정직, 강등 등을 당하는 불이익으로부터 보호받으며, 직장 건강보험 등의 부가급여도 지속적으로 받게 된다.

매사추세츠주는 특징적으로 노동자들에게 상병수당을 유연하게 사용할 수 있도록 선택지를 세 가지로 주고 있다. 한 번에 연속적으로 사용하거나(수술을 하는 경우 등), 나누어 쓰거나(항암치료 등으로 병원을 주기적으로 방문하는 경우 등), 노동시간을 줄이거나(수술에서 회복하는 단계 등) 할 수 있다. 예를 들어, 관절수술 등으로 노동을 하기 어렵게 된 노동자의 경우, 수술 첫 몇 주 동안은 연속적으로 혜택을 받고, 그 이후 재활치료를 받는 동안에는 노동시간을 줄이는 방식으로 상병수당 혜택을 받도록 신청할 수 있다. 상병수당을 연속적으로 사용하지 않거나 노동시간을 줄이는 경우에는 줄어드는 만큼의 노동시간에 대해 상병수당 소득보전 금액이 달라지게 된다.

본인의 건강 문제로 상병수당을 신청하고자 하는 노동자는 의료인(치과의사, 심리상담사, 카이로프랙터, 임상간호사, 임상사회복지사 포함)으로부터 노동을 지속할 수 없는 건강상태임을 확인받아 주정부에 제출해 승인을 받아야 한다. ‘심각한 건강상태’는 ‘최소 하루 이상의 입원’ 또는 ‘3일 연속 또는 그 이상의 지속적인 외래치료가 필요한 상태’로 규정되어 있다.

#### 4. 매사추세츠주 상병수당 제도의 평가

2022년 12월 현재 매사추세츠주 상병수당은 시행된 지 2년이 채 되지 않아, 제도를 전반적으로 평가하기 위한 자료가 많지는 않은 상황이다. 다만, 주정부 상병수당 담당 부처(Department of Family and Medical Leave)에서 2021년(2021년 1월-6월)과 2022년(2021년 7월-2022년 6월)에 제도 시행 보고서(‘Massachusetts Department of Family and Medical Leave, 2022’, ‘Massachusetts Department of Family and Medical Leave, 2023’)를 발표해, 제도의 현황을 개략적으로나마 살펴볼 수 있게 되었다(〈표 2〉).



| 표 2. 미국 매사추세츠주 상병수당 제도 시행 보고서 요약 |

구분	회계연도 2021년 (2021년 1월 - 6월)	회계연도 2022년 (2021년 7월 - 2022년 6월)
총승인 건수	25,252건	66,738건
평균 소득보전 액수	\$669	\$754.84
평균 혜택 기간	11.4주	12주

자료: Massachusetts Department of Family and Medical Leave (2022), Massachusetts Department of Family and Medical Leave (2023) 정보를 요약, 재구성함

보험료 대비 지출액 비율 등에 관한 정확한 정보는 공개된 자료가 없으나, 제도 시행 이후의 보험 재정 불안정이나 보험료 인상 등과 관련된 논의는 없는 것으로 파악된다. 주정부는 상병수당 법 조항 7조에 따라 보험료 총액이 지난 회계연도의 지출액의 최소 140%를 넘도록 정해 두었고, 이에 따라 급여 대비 보험료 비율을 매년 조정하도록 하고 있다. 실제 매사추세츠주 상병수당 보험료는 2021년 노동자 급여의 0.75%에서 2022년 0.68%, 2023년 0.63%로 낮아졌고, 최대 보전 금액은 2021년 \$850에서 2022년 \$1,084, 2023년 \$1,130으로 상승했다. 3년간의 보험료 및 보전 금액 추세를 보면 보험 재정이 불안정하다는 신호는 찾을 수 없다.

## 5. 나가며

한국의 상병수당 제도 도입에 대한 함의라는 면에서 매사추세츠주의 상병수당 제도는 정부, 시민단체, 경영계의 타협의 산물이라는 점을 주목할 만하다. 시민단체가 상병수당 제도에 대한 높은 찬성 여론을 제도화 과정에서 어떻게 성공적으로 조성했는지, 어떤 지점에서 반대가 있었는지, 정치권에서 적극적으로 대응한 요인은 무엇이었는지 등과 같은 질문들은 한국의 상병수당 제도 도입과 운영 과정에 적지 않은 함의를 제공할 것으로 보인다.

매사추세츠주 상병수당은 시행된 지 2년이 채 되지 않은 현재를 평가하기 위한 자료가 많지는 않은 상황이나, 제도 시행 이후 보험 재정의 불안정이나 보험료 인상 등의 논의가 뚜렷하게 일어나지 않고, 실제 상병수당 보험료가 점점 낮아지고 있어 제도가 순조로이 정착되고 있는 것으로 판단된다. 다만, 새로운 주지사의 당선과 함께 상병수당과 유급병가 간 연계 등 제도의 내용이 변화할 가능성도 있기에 운영 상황을 계속 관찰할 필요가 있다.



**| Abstract |**

In 2018, the state of Massachusetts started requiring workers to get sick benefits. These benefits are meant to help workers who lose income and have to pay for medical bills because of an injury or illness that is not related to their job. The Massachusetts sickness benefit program is unique in that it was made possible by agreements made in a working group made up of community leaders, business owners, and politicians, with strong support from the public. The Massachusetts sickness benefit program, thought to be the most generous of all state sickness allowance programs in the US, both in terms of the length of time people can get benefits and the amount of money they get, is taking root smoothly.

**참고문헌**

- Kelleher, C., Laurie, N.J., Priyanka, P., Lillian, H., & Cassandra, M.P. (2022) *Getting to Yes: The Makings of Paid Leave in Massachusetts*. Center for Women in Politics and Public Policy. 63. [https://scholarworks.umb.edu/cwppp\\_pubs/63](https://scholarworks.umb.edu/cwppp_pubs/63)에서 2022. 12. 30. 인출함
- Massachusetts Department of Family and Medical Leave. (2022). *FY2021 Annual Report for the Massachusetts Paid Family and Medical Leave*. <https://www.mass.gov/info-details/fy2021-annual-report-for-the-massachusetts-paid-family-and-medical-leave>에서 2022. 12. 30. 인출함
- Massachusetts Department of Family and Medical Leave. (2023). *FY2022 Annual Report for the Massachusetts Paid Family and Medical Leave Program*. <https://www.mass.gov/doc/fy2022-dfml-annual-report/download>에서 2022. 12. 30. 인출함
- National Partnership for Women & Families. (2021). *State Paid Family & Medical Leave Insurance Laws*. <https://www.nationalpartnership.org/our-work/resources/economic-justice/paid-leave/state-paid-family-leave-laws.pdf>에서 2022. 12. 30. 인출함
- WBUR. (2017). *WBUR Poll Survey of 504 Registered Voters in Massachusetts*. <http://d279m997dpfwgl.cloudfront.net/wp/2017/11/Topline-2017-11-WBUR-Issues-3.pdf>에서 2022. 12. 30. 인출함