

分絶化된 福祉體制 : 미국 근로자 복지제도의 구조와 발전 과정

金章鎬

(숙대 경제학과 교수)

分絶화된 福祉體制: 미국 근로자 복지제도의 구조와 발전 과정

목차

제1절 서론

제2절 미국 복지체제의 구조와 성격

2.1 낮은 국가복지 지출

2.2 미국 복지체제의 세 지주

2.3 비대칭적이고 분절화된 복지체제의 분배적 귀결

제3절 미국 복지제도의 발전 과정

3.1 복지제도 변화에 대한 진화론적 인식시각

3.2 근로자 복지의 여명:1880-1910

3.3 복지자본주의의 대두:1910-1930

3.4 사회보장의 도입과 기업복지의 단체교섭화:1930-1950

3.5 보완과 부활, 미국 복지체제의 고착:1950-현재

제4절 미국 근로자 복지의 실태

4.1 미국 근로자복지의 구성체계와 결정요인

4.2 근로자복지의 실태

4.3 기업복지 결정에 있어서 노동조합의 역할

4.4 노령 퇴직자의 소득안정 복지제도

4.5 의료복지제도

제5절 결론

참고문헌

제1절 序 論

사회복지(social welfare)는 어떤 사회집단 구성원이 좋은 건강, 운택한 생활, 쾌적한 환경에서 행복을 누릴 수 있는 상태, 즉 사회구성원들의 평균적인 삶의 질(quality of living)이 어떠한가를 의미한다.

한 나라 사회구성원의 전반적인 삶의 질과 복지 수준은 소비생활의 원천인 평균적인 소득수준에 의해서 일차적으로 재단된다. 따라서 한 나라 경제성장의 기본적인 요인인 기술진보, 노동력 질의 향상 등에 따른 생산력의 발전이 사회복지 향상의 초석이다. 그러나 어느 시대를 막론하고 인간의 사회경제 활동에는 불안정 요인이 다양하게 상존해 왔다. 특히 사회경제 질서가 시장원리에 의해 운행되는 현대 자본주의 산업사회에서는 소득의 불안정 요인이 여러가지 형태로 대두될 뿐만 아니라 시장경쟁 대열에서 상대적인 취약성을 보이는 집단이 필연적으로 나타나게 된다. 그러므로 한 나라의 사회복지의 수준은 이러한 불안정 요인을 완화시키고 경쟁낙오집단에 대한 사회적 배려 장치가 어느 정도 그 기능을 원활하게 수행하고 있는냐에 따라서 좌우된다. 일반적으로 사회복지의 연구 영역이 사회경제 문제 가운데서 일차적인 생산과 분배에 대한 문제 보다 각종 사회보험 및 부조, 그리고 부가적인 복지후생 등 이차적이고 재분배 성격이 강한 문제에 초점을 두는 것도 이같은 사실에 기초하는 것이다.

사회복지의 유형은 여러가지 기준에 따라 분류될 수 있으나 일반적으로 복지 대상 부문과 실시 주체에 따라 다음과 같이 구분된다. 먼저 복지 대상별로는 빈민, 여성, 아동, 노인, 농민, 노동자 등 특정집단에 대한 복지와 전국민을 대상으로 하는 국민복지를 생각할 수 있다. 복지혜택을 제공하는 주체에 따라서는 공공복지(public welfare)와 사적복지(private welfare)로 크게 구분된다. 공공복지는 정부가 주체가 되어 제공하는 실업보험, 의료보험, 산재보험, 국민연금 등의 사회보험(social insurance)과 공적서비스(public service)로 구성된다. 사적복지는 기업이 주체가 되어 제공하는 기업복지(company welfare), 민간 자선단체의 자발적 서비스에 의해 제공되는 자원복지(voluntary welfare), 그리고 개인이나 친족 단위의 물질적 혜택인 개인복지(individual welfare) 등을 말한다. 일반적으로 사적복지에서는 특수성과 차별성이 강조되는 반면 공공복지에서는 사회성과 보편적 원리가 더 강조된다.

서구의 선진 산업국가에서 근대적인 공공복지는 19세기 초반에 공적서비스가 제공된데서 시작되었다. 그 이후 19세기 말에서 20세기 초에 여러가지 공적보험이 본격적으로 도입되면서 사회보험이 공공복지의 핵심으로 자리잡게 되었다. 제2차 대전 이후 민간 경제활동에 대한 국가의 개입과 관여가 광범하게 확대되고 복지국가의 이념이 대두함에 따라 점차 공공복지가 사회복지의 중심으로 자리잡게 되었다. 이와 더불어 사회복지에 대한 개념도 단순한 시혜의 차원을 넘어 사회적 권리의 하나로 인식되게 되었다.

공공복지의 확대 추세는 1970년대 중반까지 대부분의 산업국가에서 볼 수 있는 일반적인 현상이었다. 그러나 이러한 증대 추세는 1980년대에 접어들면서 복지국가의 부정적인 요소가 여러가지로 나타나고 보수주의 조류가 밀려오면서 꺾이기 시작하였다. 이에 따라 민간 복지의 중요성이 상대적으로 높아지게 되고 또한 복지프로그램에 대한 시장원리 도입의 필요성이 강조되고 있다.

현대 자본주의 산업사회에서는 생산활동이 대부분 기업단위로 이루어지므로 사회구성원의 다수가 종사상 피고용자이다. 그러므로 복지 대상별로는 근로자복지가, 그리고 실시 주체별로는 기업복지가 특히 중요하다. 기업복지는 근로자복지의 중심일 뿐만 아니라 현대기업의 인력관리의 주요 수단인 하나이다. 기업복지는 공공복지에 비해 오래 전부터 있어 왔다. 그러나 기업복지가 다양한 모습을 보이기 시작한 것은 1920년대 이후 선진국에서 독점자본주의가 등장하고 기업 관료조직 체계가 갖추어지면서 부터이다. 기업복지는 노동력의 안정적인 확보와 종업원의 애사심 고취, 노동조합의 전투성 완화 등을 통해 조직관리의 효율성을 제고시키는 중요한 수단으로 간주되었기 때문이다. 특히 1970년대 이후 공공복지의 비중이 약화되면서 기업복지의 중요성이 더욱 커지고 있는 것이 여러 선진국의 일반적인 경향이다. 본 연구에서 시도하고 있는 미국의 근로자복지에 대한 분석은 근로자에게 적용되는 공공복지 프로그램과 기업차원의 각종 복리후생이 그 주요한 대상이다.

한나라의 복지체제를 올바르게 이해하기 위해서는 다음의 두 가지 사항이 중요하게 고려되어야 한다.

첫째, 사회복지에 대한 통합적(integrative)이고 진화론적인(evolutionary) 인식시각의 견지이다. 앞에서 언급된 복지의 유형구분에서도 알 수 있는 바와 같이 현대 산업국가의 사회복지에는 사회보험을 근간으로 하는 공공복지와 기업이 주체가 되어 제공하는 기업복지가 핵심을 이루고 있다. 특히 본 연구의 대상인 근로자복지는 이 두 복지프로그램이 상호 보완적이고 중첩성을 띠는 경우가 일반적이다. 그러므로 한 나라의 복지체제의 전반적인 윤곽을 파악하고 그 공과를 평가하는데 있어서는 각 복지프로그램 사이의 상호관련성을 유기적으로 파악하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 각국의 복지제도에 관한 비교연구는 상대적으로 사회보험이 취약한 나라의 경우 기업차원에서 이를 보완하는 경우가 일반적임을 알려준다 (Flora and Heidenheimer, 1981). 대부분의 사회경제제도가 그러하듯이 한 나라의 복지체제도 그 나라의 산업화 경로의 특성과 더불어 산업사회의 각 세력주체의 이데올로기적 성향과 각각의 대응방식 등 여러가지 요인이 복합적으로 작용하여 진화적으로 형성 변화한다. 또한 티트머스(Titmuss, 1958)가 일찍이 간파한 바와 같이 각종 복지프로그램은 시행주체에 따라 효과가 동일하지가 않다. 오늘날과 같이 복지제도가 더욱 다양화되고 세분화되고 있는 현실에서는 통합적인 시각의 견지가 결여될 경우 제도의 공과가 올바르게 평가되기 어렵다.

둘째, 각종 복지제도의 평가기준은 다원적이고 균형적 시각에서 인식되어야 한다. 각종 사회복지제도의 일차적인 목적은 소득의 안정성 및 형평성 제고에 있다. 그러나 많은 복지제도는 경제의 효율성에도 동시에 영향을 준다. 앞에서도 언급한 바와 같이 복지증대의 일차적인 물적기초는 사회적 평균 생산력에 의해서 결정된다. 그러므로 어떤 복지프로그램의 효과가 효율성과 형평성에 있어서 상충관계로 작용할 경우 이 두 효과를 균형적으로 고려하여 그 제도의 공과가 평가되지 않으면 안된다. 기존의 복지제도에 관한 연구에서는 이 점이 간과된 경우가 적지 않았다. 최근 복지국가의 위기 논쟁도 복지제도 자체에 대한 불필요성보다는 제도의 효율성 측면에서의 문제 제기로 이해되어야 한다.

본 연구는 이러한 시각에서 미국 근로자복지의 구조와 성격, 발전과정, 그리고 실태를 종합적으로 분석하고자 한다.

미국의 사회복지체제는 GNP 대비 사회복지비 지출 비중이 주요 선진국 가운데 가장 낮은 경우에 해당되며 또한 개인생활의 시장의존탈피 정도를 나타내는 탈상품화

(de-commodification) 지수가 선진 산업국가 가운데 가장 낮은 자유주의적 복지국가 유형으로 분류되고 있다 (Wilensky, 1975; Esping-Anderson, 1990). 그러나 전체적으로 볼 때 미국 근로자의 복지수준이 선진국 가운데서 상대적으로 낮고 열악하다는 평가는 상당한 유보가 요구된다. 그 이유는 우선 공공복지의 부족한 부분을 기업복지가 보완하고 있기 때문이다. 다시 말해 상대적으로 기업복지 프로그램이 다양하게 발달되어 있다는 것이다. 그러나 미국의 이같은 비대칭적인 기업복지 중심의 근로자복지 체제는 사회복지체제의 가장 중요한 기능의 하나인 재분배 기능을 약화 및 왜곡시키고 있다는 문제점을 안고 있다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다.

먼저 제2절에서 이루어지고 있는 미국 복지체제의 구조와 성격의 규명이다. 오늘날 대부분의 선진국의 경우와 같이 미국의 복지체제는 크게 사회보험, 공적부조, 그리고 기업복지의 세 부분으로 구성되고 있다. 이 세가지 복지부문은 각각 고유한 역할과 기능이 부여되고 있으므로 각 부문간의 안정적인 균형구조를 유지하는 것이 사회복지체제의 기능을 극대화시키는 데 있어서 중요하다. 그러나 미국의 복체체제는 국가복지 부문이 크게 취약한 반면 기업복지의 비중이 높은 구조를 갖고 있다. 본절에서는 먼저 미국 복지구조의 비대칭성을 밝히고 이같은 복지구조는 각 복지부문간의 분절화와 복지체제의 재분배 기능의 왜곡을 초래시키고 있음을 밝히고자 한다.

제3절에서는 현재와 같은 민간 중심의 근로자복지 체제가 미국에서 형성되는 배경과 과정을 미국의 기업자본주의 발전과정을 축으로 하여 밝히고 있다. 여기에서는 특히 근로자를 대상으로 각종 민간 및 공공복지 프로그램이 도입되는 과정에서 노·사·정의 대응전략이 시기별로 고찰된다. 미국에서는 19세기 말부터 대기업이 출현하기 시작하여 20세기 전반기에 기업관리체제가 고도로 관료화되었다. 이같은 기업부문의 관료화는 정부부문의 관료화보다 앞서 나가는 것이었다. 이러한 양부문 사이의 관료화 진전에 있어서의 시차 존재가 기업 선도적 복지체제를 형성하게 되는 주요 요인으로 작용하였으며, 이러한 전개과정에서 각 대응주체들의 이데올로기적 성향이 중요한 배경이 되었음을 밝힌다.

마지막 제4절은 미국 근로자복지의 실태분석이다. 여기에서는 먼저 미국 근로자복지의 구성 체계를 살펴본 후 각종 공식적인 통계자료를 이용하여 근로자복지의 실태를 분석한다. 이어서 근로자복지의 가장 중요한 항목이라고 할 수 있는 노후퇴직 연금제도와 의료혜택프로그램의 실태와 문제점을 각각 규명하고 있다.

제2절 미국 복지체제의 구조와 성격

현대 산업사회는 사회 구성원의 소득안정, 노후보장, 의료혜택, 그리고 맹인 노약자 등의 특수 취약집단에 대한 사회적 서비스 제공 등을 통해 경제적 안정 및 생활수준의 제고를 도모하기 위한 여러 가지 사회복지제도를 갖고 있다. 20세기에 접어들면서 각종 복지의 제공이 국가가 시민에게 제공해야 하는 일종의 시민적 권리로 인식되기 시작하였다. 또한 1920년대 말의 세계적인 대공황의 경험과 양차 대전을 치르면서 민간부분에 대한 국가의 개입과 관여가 확대되었다. 이러한 추세에 따라 20세기 후반에 접어들면서 각 나라에서는 국가 주도의 사회복지 제도가 크게 확대되었다. 그러나 이 같은 일반적인 복지체제의 수렴화 경향에도 불구하고 각 나라는 산업화의 경로 및 진전의 정도, 각 사회계층의 이념성향 및 조직구조, 그리고 전통 및 문화적 배경 등의 차이에 따라 구체적인 사회복지체제를 다른 모습으로 발전시켜 왔다. 특히 복지체제의 운영에 있어서 국가개입의 정도와 범위, 재원의 조달방식, 그리고 각 제도의 복지제공 기준 등에 있어서 각 국가별로 차이점이 나타나고 있다.

미국의 복지체제는 유럽의 여러 복지국가 모형과 비교할 때 사회복지 전체에 있어서 공적인 제도의 비중이 상대적으로 낮은 반면에 개별 노동자의 고용을 매개로 한 민간복지의 비중이 큰 특징을 갖고 있다. 서구 여러 나라에서는 사회복지체제의 발전이 국가의 주도로 이루어져 왔기 때문에 국가(공공)복지가 사회복지의 전부인 것으로 인식되어 온 경향이 없지 않다. 그러나 기업복지가 선도했던 미국의 경우를 국가복지 중심의 인식시각으로 평가할 경우에는 그 실체를 올바르게 파악하는데 한계를 갖게 된다. 그 이유는 무엇보다 기업복지와 공공복지의 기능과 목표가 서로 같지 않기 때문이다. 그러므로 미국 복지체제의 구조와 특성을 바로 이해하기 위해서는 사회복지체제에 대한 확대된 지평의 견지가 중요하다.

티트머스(Titmuss, 1958)는 산업사회의 진전에 따른 사회복지활동의 분화현상을 인식하고 사회보험 및 조세이전 중심의 공적복지와 임금생활자라는 조건에 결부되어 행해지는 기업복지를 구분할 것을 일찍이 강조한 바 있다. 기업복지는 공적복지와 비교할 때 기능과 목표에 있어서 큰 차이점을 갖고 있다. 기업복지는, 먼저 실시의 주체가 기업이라는 점에서 상대적으로 국가복지에 비해 사적이익(private interest)의 증대에 초점을 둔다는 점, 둘째 복지혜택의 근거가 기본적 욕구(basic needs)보다는 특정 기업에의 고용이라는 자격(entitlement)에 있다는 점, 셋째 보편주의적 원리보다는 선별주의 원리가 강조된다는 점, 그리고 마지막으로 공공복지가 일반적으로 사회적 평등을 제고시키는데 비해 사적복지는 사회적 불평등을 확대시키는 효과를 갖는다는 점을 지적할 수 있다.

사회복지 가운데 기업복지의 비중이 상대적으로 큰 미국의 복지체제의 구조를 올바르게 이해하기 위해서는 각 실시주체별 복지체제의 내부구조와 더불어 각 부문 복지프로그램 사이의 상호작용도 함께 고찰되어야 한다.

2.1 낮은 국가복지 지출

미국 복지체제의 구조적 특성으로서는 먼저 국가복지의 비중이 상대적으로 낮다는 점을 들 수 있다. 따라서 복지국가 관점에서 볼 때 미국은 복지후진국(welfare retard), 또는 마

지 못한 복지국가(reluctant welfare state)의 하나로 분류되고 있다. 이러한 사실은 서구 여러 나라에 비해 민간부문에 대한 국가 개입의 정도가 낮고 사회재 이전에 있어서 국가보다 시장의 역할이 상대적으로 강조되는 미국 자유기업주의의 전통이 반영된 것이다 (Janowitz, 1976, pp.35-36). 또한 이러한 전통이 형성되는데 있어서는 봉건제가 존재하지 않았으며 대규모 노동자계급이 등장하기 이전에 다원주의적이고 민주적인 정치체제가 확립되었던 미국의 정치 사회적 환경도 중요한 배경으로 작용하였다고 할 수 있다.

미국의 경우 공공복지부문이 상대적으로 빈약하다는 사실은 먼저 각종 사회보호(social protection) 관련 공공지출의 비중이 상대적으로 낮은 데서 잘 알 수 있다. <그림 1>에서 제시되고 있는 바와 같이 1990년 현재 사회보호 관련 공공지출이 GDP에서 차지하는 비중을 보면 OECD 국가의 평균이 25%에 달하는데 비해서 미국은 15%에도 미달되고 있다. 이 그림에서 또한 알 수 있는 바는 대부분의 나라에서 공적인 사회보호 지출의 비중은 1970년 후반기 증대되었다가 그 이후 답보 상태를 보이고 있는데 미국도 비슷한 추이를 보였다는 점이다. 이 같은 안정적인 변화추이는 1970년대 후반에 접어들면서 장기적인 경기침체와 더불어 복지국가의 위기의식의 확산과 보수주의 조류의 등장이라는 전 세계적인 흐름을 반영하는 것이다. 또한 이러한 사실은 공적복지의 비중이 상대적으로 낮은 미국의 사회복지체제의 구조적 특성이 그대로 유지되고 있음을 말해준다.



일반적으로 공공복지, 즉 국가복지 지출은 국민연금, 산재 및 실업의 보상, 의료보장 등의 기본적인 사회보험 관련 지출과 공적서비스 지출로 크게 구분된다. 미국의 국가복지는 특히 공적 의료보장이 극빈자와 정년퇴직자에 한정되고 있으며 퇴직연금에 있어서도 민간부분의 비중이 상대적으로 높은 구조를 갖고 있다. 한 연구에 의하면 1980년 현재 미국의 경우 총 의료비 지출 가운데 민간기업 부분의 기여 비중은 57%로써 주요 OECD국가 평균치 17%의 약 3.5배에 달하고 있다. 또한 노후연금에 있어서 민간부분의 기여비중은 미국의 경우 21%인데, 이것은 유럽 각국 평균치 9%의 2배가 넘고 있다 (Esping-Anderson, 1990, P.69). 이러한 대비는 미국의 사회복지가 민간부분에 크게 의존하고 있다는 사실을 잘 입증해주고 있다. 퇴직연금, 공적부조, 그리고 의료보장 등 주요한 복지 항목 전반에 걸쳐 미국은 유럽의 복지국가 선도형 나라들에 비해서 국가복지의 비중이 크게 낮다.

또한 국가복지가 상대적으로 취약한 미국의 복지체제 구조는 복지국가의 유형화를 시도한 기존의 연구결과에서도 잘 나타나고 있다. 에스핑-앤더슨 (Esping-Anderson, 1990)은 사회적 권리로서의 복지 수준은 개인이 시장에 의존 하지 않고 생활을 유지할 수 있는 정도, 즉 탈상품화 (Decommodification)로 측정되어야 함을 강조하고, 각국의 사회보험의 실시 정도를 기준으로 탈상품화 지수를 추계한 바 있다. 에스핑-앤더슨은 탈상품화 지수가 높은 순서에 따라 사회민주주의 모형, 조합주의 모형, 그리고 자유주의 모형으로 각국을 세가지 유형으로 분류하였다. 여기에서 미국은 오스트레일리아와 함께 탈상품화 지수가 가장 낮은 자유주의 복지국가 그룹으로 분류되고 있다. 이것은 앞에서 언급한 바와 같이 연금제도와 의료보장에서 민간복지가 큰 비중을 점하고 있는 현실을 그대로 반영하는 것이다.

<표 1> 복지국가 유형별 탈상품화 지수, 1980 기준

유 형	국 가	탈상품화 지수
자유주의 복지국가	오스트랄리아	13.0
	미 국	13.8
	뉴우질란드	17.1
	캐나다	22.0
	에이레	23.3
	영 국	23.4
조합주의 복지국가	이태리	24.1
	일 본	27.1
	프랑스	27.5
	독 일	27.7

	스위스	29.8
사민주의 복지국가	오스트리아	31.1
	네델란드	32.4
	덴마크	38.1
	노르웨이	38.3
	스웨덴	39.1
	평 균	27.2
	표준편차	7.7

자료 : Esping-Anderson (1990)

한편 미쉬라(Mishra, 1984)는 국가복지의 비중이 높은 스웨덴, 오스트레일리아 등을 사회적 조합주의 모형(Social Corporatist)으로, 그리고 미국과 영국과 같이 국가복지의 비중이 낮은 나라를 신보수주의 모형(Neo-Conservative)으로 양분하여 유형화를 시도하고 있다. 또한 뢰드멜과 숄트(Lödmel and Schulte)는 앞의 3가지 모형에다 라틴모형을 포함시켜 4가지로 유형화를 시도하고 있다. 일반적으로 라틴국가의 복지구조는 퇴직연금부문에 있어서 국가의 비중이 대단히 높은 반면에 여타의 복지 부문에 있어서는 상대적으로 낮다(Blank, *et.al*, 1994 참조).

2.2 미국 복지체제의 세 지주

앞에서 고찰된 거시적인 지표를 활용한 각국의 복지체제의 유형화 시도는 한나라 복지체제의 특징을 국가복지 중심으로 단순화하여 비교하는 것이다. 그러나 각국의 구체적인 복지체제는 그 나라의 산업화 경로의 특성, 인구구조, 사회적 욕구 등의 변화에 부응하여 진화적인 발전과정을 겪는 경제사회 제도의 주요한 구성 부분이다. 그러므로 국가복지 비중의 단순한 비교만으로 한 나라 복지체제의 구조를 파악하는데는 한계가 있을 수밖에 없다. 국가복지의 확대에 비해 민간복지제도 도입이 선행되었던 미국의 경우에는 이 같은 거시적 복지 지출의 구성 비중만으로 복지체제의 특성을 파악하기는 어렵다. 그러므로 각 복지부문 사이의 상호작용과 관련성이 동시에 고려될 때 복지체제의 특징이 보다 확실해질 수 있다.

오늘날 모든 선진국은 정도의 차이는 있으나 사용자가 근로자에게 제공하는 다양한 형태의 복지프로그램을 갖고 있다. 특히 공공복지 지출 비중이 상대적으로 낮은 자유주의형 복지국가의 경우에는 일반적으로 민간부문 복지의 기능과 역할이 상대적으로 큰 비중을 점하고 있다. 자유주의적 복지모형의 전형이라고 할 수 있는 미국의 복지체제는 기업복지와 이원화되어 있는 두개의 공공복지 부문으로 구분되는 세 개의 큰 기둥으로 구성되고 있다.

첫째 기둥은 고용관계를 근거로 사용자가 근로자 본인 또는 그 가족에게 제공하는 각종 부가급여(Hiring benefits) 또는 근로자복지(Employee benefits)이다. 노후은퇴 후 경제적 안정을 도모하기 위한 기업연금 및 저축관련 프로그램, 근로자의 사망이나 불구시 금전적인 어

려움을 해소시키기 위한 기업생명보험 및 장기불구자보험의 제공 등은 계획적이거나 또는 의도하지 않은 사고의 발생시 근로자 및 그 가족의 소득 인정을 도모하는 중요한 기업복지 프로그램이다. 또한 부가급여의 중요한 부분은 의료서비스를 포함하는 주요 서비스의 제공이다. 기업의료혜택은 정도의 차이는 크나 대부분의 미국 기업에서 근로자에게 제공되고 있는데, 특히 국가의료 체계가 확립되지 않은 미국에서는 중요한 부분이 아닐 수 없다. 이러한 소득안정 및 의료보험 제공뿐만 아니라 유급휴가의 제공, 교육훈련비 보조, 주택보조, 가족수당 등을 포함하는 다양한 형태의 복리후생의 제공이 또한 여기에 포함된다.

둘째 기둥은 소득안정을 도모하기 위한 사회보험적 성격의 국가복지 프로그램이다. 여기에는 노후퇴직자 및 불구가 된 근로자 자신 또는 해당 가족에게 일생 동안 제공되는 사회보장보험(The Social Security Old Age, Survivors and Disability Insurance), 고령자 의료서비스 제공(Medicare), 실업자에게 한시적으로 생활비를 지급하는 실업보험(Unemployment Insurance), 그리고 산업재해자를 위한 산재보험(Workers' Compensation) 등이 중요한 국가복지 프로그램이다.

셋째 기둥은 국가지원이 필요한 특수집단에 대한 각종 공적부조(Public Assistance) 프로그램이다. 노약자, 맹인, 불구자에 대한 보조적 소득안정금 지원 프로그램(Supplemental Security Income, SSI), 극빈층 가정을 위한 공적 지원 프로그램(Aid to Family with Dependent Children, AFDC), 그리고 정부의 각종 직업훈련 프로그램 등이 이 범주에 해당된다.

이와 같은 세 가지 기둥의 복지체제 구성은 정도의 차이는 있으나 오늘날 대부분의 산업국가에서 볼 수 있는 구조이다. 또한 이러한 체제에서는 사용자, 노동자, 그리고 정부의 삼주체 사이에 기능과 역할에 있어서 상호 연계 및 의존 관계가 존재한다. 미국의 경우 기업복지의 내용과 형태는 노사간의 단체협상에 의해서 재단된다. 정부는 공적 부조 및 법정사회보험의 시행주체로서의 역할과 동시에 민간기업의 복지프로그램의 가용성을 제고시키기 위한 각종 규제적 기능의 수행과 조세혜택을 제공하고 있다.

<표 2>는 1960년 이후 최근까지의 미국의 각 부문별 복지지출의 상대적 비중의 변화추이를 보여주고 있다. 1993년 현재 총 복지지출 가운데 민간부문 기업복지의 비중은 32.5%이며, 사회보험의 비중은 38.8%이다. 또한 민간부문의 기업복지와 사회보험의 상대적 비중은 지난 30 여 년 간 큰 변화 없이 그 구조가 유지되고 있음을 볼 수 있다.

<표 2> 주요 복지수혜금액의 부문별 구성, 1960-1993

단위 : 10억불 (%)

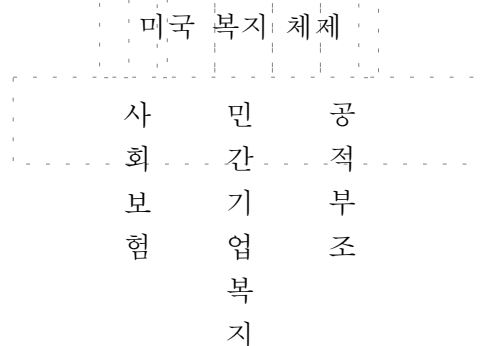
	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1990</u>	<u>1993</u>
총계	35.0(100.0)	108.3(100.0)	426.6(100.0)	1,018.3(100.0)	1,357.9(100.0)
<u>민간기업복지</u>	7.1(20.3)	27.9(25.8)	104.6(24.5)	329.2(32.3)	441.3(32.5)
기업연금 및 이윤분배	1.7(4.9)	7.4(6.8)	36.4(8.5)	148.8(14.6)	192.6(14.2)
기업 의료복지	4.3(12.3)	14.8(13.7)	62.4(14.6)	173.8(17.1)	237.0(17.5)

생명보험	1.1(3.1)	2.7(2.5)	5.8(1.4)	10.6(1.04)	11.7(0.9)
<u>사회보험</u>					
사회보장연금	11.1(31.7)	31.4(29)	118.6(27.8)	244.1(24)	297.9(21.9)
MEDICARE&MEDICAID	0.0(0)	7.1(6.6)	35.6(8.3)	107.9(10.6)	146.5(10.8)
실업보상금	3.1(8.86)	4.2(3.9)	16.1(3.8)	19.2(1.9)	34.6(2.5)
산재보상금	1.9(5.4)	4.4(4.1)	18.3(4.3)	38.1(3.7)	48.8(3.6)
공공기관 퇴직연금	4.0(11.4)	11.9(11)	49.9(11.7)	101.7(10)	126.4(9.3)
공적 부조	4.0(11.4)	17.1(15.8)	69.1(16.2)	153.2(15)	239.2(17.6)

주 : 공공기관 퇴직 보상금은 범청이지만 기업연금의 성격이 강함.

자료 : EBRI (1995)

<그림 2> 미국 복지체제의 3기둥



노동자 · 사용자 · 정부의 상호 역할

특히 공공기관 근무자의 퇴직연금은 민간기업의 퇴직연금과 기능이 유사함을 감안할 때 기업 퇴직연금이 사회보장 연금의 부족분을 상당한 정도 충당하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 기업 의료혜택은 공공의료비 지출 규모를 증가하고 있는 것도 민간복지의 상대적 중요성을 입증하는 중요한 근거이다. 또한 여기서 특기할 점은 공공부조지출 비중이 다른 복지 선진국에 비해 크게 낮다는 사실이다. 대체로 복지 선진국이라고 할 수 있는 북구 여러 나라의 경우 전체 복지비 가운데 공적부조의 비중은 35% 수준이나 미국의 경우는 1993년 현재 17.6 %에 불과하다(EBRI, 1995, OECD, 1994).

2.3 비대칭적이고 분절화된 복지체제의 분배적 귀결

복지자본주의적(welfare capitalistic) 기업복지와 이원적인 두개의 국가복지부문의 세 기둥으로 구성되는 미국의 복지체제는 대부분의 복지 프로그램이 고용을 전제로 제공되고 있으며 사회보험 부분이 불완전하고 공적 부조의 비중이 크게 낮은 구조적 특성을 갖고 있다. 다시 말해서 미국의 경우 복지체제를 구성하는 세 기둥이 안정적인 버팀모양을 갖지 못하고 비대칭의 모습을 갖고 있다는 점이다. 복지 선진국의 경우 민간 부문의 복지 프로그램은 국가복지를 보완하는 안정적인 구조가 일반적이다. 그러면 이 같은 미국의 비대칭적인 복지체제는 어떤 문제점을 갖고 있는가. 무엇보다도 미국의 복지구조는 이와 같이 부문별로 분절화(Segmentation)됨에 따라 정치 사회적 통합을 억제하는 기능을 하고 있다. 또한 이러한 분절화된 구조는 북구와 같은 사회민주주의적인 복지모형, 즉 봉합선이 없는 통합적인 복지체제(a seamless web)로 미국의 복지체제가 발전하는데 있어서도 장애요인으로 작용한다는 사실이다.

사회경제정책 가운데 복지정책은 사회제 이전의 중심적인 부분이므로 분배측면이 강조될 수밖에 없다. 분배 측면이 강한 분야일수록 정책결정과정에서 각 사회계층간의 세력구조와 이데올로기적 요소가 중요한 역할을 한다. 사회복지정책의 방향은 특히 자유민주주의 전통이 강한 서구 여러나라의 경우 계급갈등의 산물로 이해될 수 있다(Brown, 1988).

국가의 장기적인 복지정책 방향은 한나라 복지체제의 기본골격 및 성격을 재단한다. 미국의 복지체제구조가 민간부문중심으로 고용과 연계되는 분절화된 형태를 갖게 되는데는 미국의 독특한 인종문제와 함께 강력한 노동자계급정당 발달의 실패 등 사회저변 계층의 욕구를 실현시킬 수 있는 사회세력 형성이 취약한 것이 주요한 정치사회적 배경으로 작용하였다. 또한 지금과 같은 미국의 기업복지 우선의 복지구조는 민간의 경제활동에 대한 정부개입은 가능한 한 억제되어야 한다는 자유보수주의 이념에 토대를 두고 있다. 물론 1930년대 초반 대공황의 발발과 양차 대전의 경험 이후 세계적 조류로 등장한 케인즈(Keynes)의 수정주의와 비버리지(Beverage)의 복지주의 이념이 미국에도 반영되어 현행의 노사자율교섭원칙을 토대로 하는 노사관계 구조와 뉴딜(New Deal)정책의 핵심 부분의 하나인 사회보장제도가 도입된 것은 주지의 사실이다. 그러나 자유기업주의 전통이 강한 미국의 경우 복지체제도 복지자본주의 전통의 기업복지가 우선시 되고 사회보험이 상대적으로 취약한 비대칭적인 구조로 귀결되게 되었다. 더구나 이 같은 기업복지와 제한적인 사회보장은 모두 고용을 기초로 제공된다. 그러므로 각 복지 프로그램의 적용 대상과 수혜 계층이 일부 산업의 대규모 노조 사업장, 그리고 직종별로는 전문직종에 제한되었다. 그 결과 유색인종과 여성 등 전통적으로 노동시장의 임계영역(marginal area)은 복지혜택에서 제외되는 복지 사각(vacuum)지대가 발생되었다. 민권운동의 활성화로 1960년대와 1970년대에 미국의 공적부조 프로그램이 크게 강화된 것은 대부분 이러한 복지 사각지대에 대한 보완(filling)대책이었으며, 미국 복지체제를 현재와 같이 불완전하나마 세계의 지주로 정립되는 모형을 갖게 한 주요한 계기가 되었다.

이러한 세가지의 각 부문 복지 프로그램이 갖고 있는 각각의 고유한 기능은 인정되어야 한다. 그러나 각 복지 프로그램이 사회복지제도로서의 원활한 기능을 수행하기 위해서는 사회통합을 제고시키고 상호의존성을 갖는 기능을 수행하여야 한다. 코르피(Korpi, 1988)가 말한바와 같이 복지혜택이 사회적 권리(social right)로서 제공되어 보편성을 갖지 못하고 필

요한 계층(인구)에 국한되어 보다 협소하게 적용될 경우에는 분열주의적 의식의 배양에 의해 사회통합이 저해된다. 이것은 또한 복지국가 확대를 위한 정치적 연대 구축을 어렵게 한다. 복지 프로그램의 부담자와 수혜자가 분절될 경우, 그 정도에 따라 분배면에서의 영향은 크게 달라진다. 그러면 미국의 각 부문 복지제도는 어떠한 분배적 귀결을 초래하는가:

먼저 복지수혜에 있어서 형평성의 왜곡문제를 들 수 있다. 미국의 기업복지의 주요 프로그램 대부분은 단순히 임금의 대체재라 할 수 없으며 기업조직이 사회로부터 받는 혜택에 대한 사회적 의무(social obligation)라 봐야 한다(Allen, 1969). 실제로 기업연금, 의료보험 등을 포함해서 미국의 기업복지의 많은 항목은 사회복지의 기능을 수행하고 있다. 특히 오늘날 대부분의 선진국에서는 의료보험과 기업퇴직연금은 오래 전부터 사회보험화되어 있다(Gordon, 1988). 그러나 이 같은 사회보험적 성격의 복지 프로그램이 미국의 경우 기업복지에 의존하게 됨에 따라 직종별·규모별로 또한 근로자 특성에 따라 복지수혜상의 차이가 심한 수혜 불균등성이 문제점으로 부각된다. 물론 기업의료보험이나 기업연금은 경제적 효율성만을 고려할 때 이 같은 복지 프로그램이 사적으로 운영되는 것이 공적인 운영에 비해 비효율적이라고 하기는 어렵다. 그러나 이들 기업복지는 고용을 전제로 제공되므로 노동자 가운데서도 일정한 유자격자에 국한될 수 밖에 없다. 특히 미국의 노동시장은 핵심노동시장과 주변노동시장으로 이중구조화(Doeringer & Piore, 1971) 되어 있다. 주변노동시장 근로자의 복지수혜 수준은 핵심근로자에 비해 상대적으로 낮다는 것은 자명하다.

다음으로는 복지제도가 시민적 권리로서 확고한 뿌리를 내리지 못함에 따라 복지수혜가 불안정(instability)하다는 점을 지적할 수 있다. 기업복지는 사회적 권리로 인식되지 못하고 노사의 협상대상으로 간주됨으로 기업가의 자의성이 작용할 여지가 크다. 또한 노동조합세력이 약화될 경우나 경기가 후퇴하여 실업이 증가할 경우 많은 근로자가 이 같은 기본 사회재의 향수에서 제외되어 왔던 경험은 이같은 복지수혜의 불안정성을 잘 입증해주고 있다.

미국 복지제도의 이같은 본배적 왜곡문제는 간단한 통계수치에서도 잘 나타나고 있다. 1993년 현재 전체 근로자 가운데 70%만이 한가지 형태 이상의 기업의료혜택을 받고 있으며 44%만이 기업연금 혜택을 받고 있다. 따라서 전체 근로자의 약 30%는 의료보험의 혜택이 전혀 주어지지 못하고 있다. 또한 백인 근로자의 78%가 의료보험 혜택을 받고 있으나 흑인의 경우에는 52%만이 그 혜택이 주어지고 있다. 기업연금의 경우에도 백인은 43%가 적용을 받고 있으나 흑인의 경우는 혜택율이 20%로 나타나고 있다(EBRI, 1995). 미국의 이 같은 복지혜택의 불균등한 구조는 사회적 통합을 저해할 소지가 큼이 자명하다.

미국에서 국민연금과 실업보험을 포함하는 사회보장(social security)도 개인별 고용 및 소득수준을 토대로 설계되고 있어 주 목표 대상이 중간계층이다. 그러므로 사회보험에 있어서도 여성, 유색인종 및 극빈층은 보험혜택에서 제외되거나 그 혜택수준이 낮다. 그러므로 미국의 사회보험제도는 보편성 및 공정성 면에서 분명히 역기능을 갖고 있다고 하겠다.(Boskin, 1986).

제3절 美國 福祉制度의 發展 過程

3.1 복지제도 변화에 대한 진화론적 인식시각

앞절에서 밝힌 바와 같이 미국의 복지체제는 강한 자유기업주의 전통에서 형성됨에 따라 고용관계를 토대로 하는 기업복지가 중요한 부분을 점하고 있으며 사회보험 등의 국가복지도 대부분 개별 근로자의 임금 및 근로조건과 연계되어 구조를 갖고 있다. 그러므로 미국 복지체제의 전개 과정은 노동자 복지제도 중심으로 고찰하는 것이 효과적이다. 미국의 복지체제는 어떠한 과정을 거치면서 오늘날과 같은 모습을 갖게 되었으며, 정부, 기업, 노동자 등 복지 관련 주체들은 각각 어떤 전략으로 대응하였는가?

첸들러(Chandler, 1962)가 오래 전에 개진한 바와 같이 사회제도 및 조직의 구조는 관련 주체들의 전략적 선택의 소산물이다. 일반적으로 사회경제체도는 기술조건 및 시장여건 등의 기저적인 환경이 변화하면 이에 따라 관련 주체들의 대응방식 및 전략의 변모가 초래되고 이러한 변화는 또한 새로운 사회경제체도와 조직구조를 진화적 과정을 거치면서 창출해 내거나 변모시킨다. 경제사회체도의 주요한 부분인 복지체제의 구조와 성격도 이 같은 사회진화론적 시각에서 그 변화과정이 파악될 수 있다. 여러 학자들은 이러한 분석틀을 이용하여 산업발전 및 기업조직의 변화과정을 분석하였다. 첸들러(Chandler, 1978)는 미국 산업구조의 변화를 설명한바 있으며, 넬슨(Nelson, 1975)과 자코비(Jacoby, 1984)는 미국의 기업조직이 점차 관료화되는 경향과 내부노동시장의 형성과정을 분석한 바 있다. 특히 버코비츠와 맥케이드(Berkowitz and McQuaid, 1980)는 이러한 관점에서 20세기 전반기 미국 복지체제의 전개과정을 분석한 바 있다. 본 절에서는 이 같은 기존의 여러 연구 결과를 토대로 미국의 근로자 복지체제의 발달과정을 개괄하고자 한다.

근로자 복지체제의 이해 당사자는 노동자, 사용자 그리고 정부 당국이라고 할 수 있다. 일반적으로 강력한 엘리트 집단에 의해서 근대화가 추진된 나라의 경우에는 각종 사회경제체도의 기본 성격은 엘리트 집단의 성향에 의해 크게 영향을 받게 된다 (Dunlop, Kerr and Harbison, 1960). 그러나 미국과 같이 자유주의의 뿌리깊은 전통과 다윈주의적인 정치체제가 발달되어온 경우에는 관련 주체들의 상호작용에 의해 제도의 기본 골격이 재단될 수밖에 없다. 미국에서는 19세기말에 자본주의 산업화가 크게 진전되면서 노동문제가 사회문제로 부각되기 시작하였다. 그러나 자유기업주의의 전통이 강하고 기업조직이 연방정부 조직보다 관료화가 선행하면서 기업복지 자본주의적인 노동자 복지체제가 먼저 발전하게 되었다. 1930년대에 접어들면서 민간부문에 대한 정부개입의 확대 이데올로기가 정착되면서 기본적인 국가복지 프로그램이 도입되었다. 그러나 국가복지의 내용의 불비점은 민간복지의 확장을 멈추지 않게 하는 작용을 하게 된다. 미국의 사회복지체제가 민간중심의 구조를 갖게된 것은 이러한 복지 관련 주체들의 대응의 결과로 파악될 수 있다.

미국 복지체제의 전개과정은 대략 4개의 기간으로 구분된다. 첫째, 1880-1910 기간의 기업 복지 자본주의의 여명기, 둘째, 기업복지 자본주의가 크게 활성화되는 1910-1930의 기간, 셋째, 사회보험의 도입과 노·사 단체교섭에 의해 기업복지가 크게 확장되어 미국 복지체제의 기본 틀이 짜여지는 1930-1950의 시기, 마지막으로 1950-현재까지의 기본 틀의 유지

속에 복지 사각지대에 대한 대책의 강구를 포함해서 부족한 부분이 가감되는 시기이다.

3.2 근로자 복지의 여명 : 1880-1910

19세기말에 접어들면서 미국은 산업혁명의 성숙과 더불어 자본주의화가 급속하게 진전되어 나갔다. 이에 따라 전통적인 생활양식이 크게 변모되었으며 여러 가지 새로운 양상과 문제가 대두되었다. 각종 형태의 이익단체의 조직이 활성화되고 전국적 조직의 단체가 등장하기 시작하면서 연방정부의 역할과 관심이 지방정부에 비해 상대적으로 높아지기 시작하였다. 또한 노동자계급의 세력이 급속하게 성장하면서 전국적인 노동조합조직이 결성되고 파업이 빈번하게 발발하였다. 이에 따라 노동자 계급의 원활한 재생산을 도모하기 위한 각종 복지제공의 필요성이 대두되기 시작하였다.

이러한 사회경제 여건의 변화에 따라 제기된 근로자 복지의 제공에 있어서 지방정부나 연방정부의 역할과 관여는 여전히 미미한 채로 머물고 있었다. 자유기업주의의 전통이 강한 미국에서 노동자 복지문제도 민간기업 자체가 해결해야 한다는 사고방식이 조류를 이루고 있는 데다 이때까지 미국의 정부조직은 관료화가 크게 진전되지 못해 각종 사회문제에 대한 체계적인 대응능력이 부족하였기 때문이다.

넬슨(Nelson, 1976)과 자코비(Jacoby, 1984)가 밝히고 있는 바와 같이 19세기 말까지 미국기업의 내부조직 및 작업형태는 철도산업을 제외하고는 단순한 형태가 일반적이었다. 자본가와 기업의 경영자가 분리되지 않았으며 군대의 병영체제와 유사한 수직적인 명령체제(a long vertical chain of command)가 대부분이었다. 기업 하부 현장에서의 배치나 고용조건의 결정은 산업자본주의의 현장 소대장이라고 할 수 있는 포맨(foremen)이 담당하였다. 이러한 여건에서 노동자에 대한 복지의 제공도 포맨의 자의적인 판단에 의해서 대부분 결정되었다. 그러나 20세기에 접어들면서 전기, 화학, 섬유, 철강, 자동차 등 미국의 주요 제조업 부문에서는 사업 영역상의 수직적 통합, 즉 원료생산, 제작 및 판매의 통합 그리고 주요 조립공장을 중심으로 대량생산 조립라인이 도입되기 시작하였다. 이에 따라 전문적인 경영자본가(Managerial Capitalists)가 등장하게 되었다. 이들 새로운 기업 관리자들은 노동생산성 제고를 위해서 노동자 복지가 중요하다는 인식을 하게 되고, 직접 복지사업(Welfare Work)을 담당하기 시작하면서 민간부문 중심의 복지체제의 여명이 시작되었다.

이러한 일부 선각적이고 인본주의적인 기업인에 의한 근로자 복지제도는 주로 사회사업가(Social Worker)를 동원한 공동체적 모형(Communitarian Model)이 중심이었다. 즉 인보관운동(隣保官運動)(Settlement House Movement)을 모형으로 한 회사보조의 사원주택, 병원, 학교, 위락센터 등의 시설을 가진 지역 공동체(Company Town)의 건설을 통해서 근로자의 복지 문제를 해결하고자 한 것이다. 그 대표적인 모형으로서는 1881년 일리노이 주 풀만에 풀만 철도차량 제작사가 건설한 풀만타운(Pullman Settlement)과 세인트루이스 교외에 1892년 넬슨(Nelson)이 건설한 공동체 타운, 그리고 도시지역에 공동체건설을 시도한 필레네(Filene)복지촌을 들 수 있다. 그러나 이러한 공동체적 복지 모형은 자본주의적 질서로부터 격리되는 결과를 초래함으로써 장기간 지속되는 데는 한계를 갖지 않을 수 없었다. 이에 따라 이러한 유리된 복지타운 건설 대신에 관료주의적 행정절차를 도입하여 자본주의적인 효율성을 지향하는 제도적이고 비인격적인 기업복지 프로그램들이 대기업을 중심으로 등장하

기 시작하였다. Dennison의 National Cash Register Co. 복지모형은 경영과 기업효율의 조화를 시도한 복지프로그램으로서 이후 대량생산체제의 확립으로 크게 확산되게 되었다. 한 통계자료에 의하면 이 같은 복지사업의 활성화로 1990년대 초 미국 전역에서는 약 15만 명의 근로자가 각종 기업복지의 혜택을 받고 있는 것으로 나타났다(Berkowitz and McQuaid, 1980). 이러한 소위 ‘진보의 시대(The Progressive Era)’에 제시된 공동체적인 기업복지모형은 자본주의 기본질서와는 장기적으로 부합될 수 없는 태생적인 한계를 갖는 것이었으나, 그 이후 미국 복지체제의 기본 성격이 민간주도로 형성되는 주요한 바탕을 마련해 주었다.

3.3 복지자본주의의 대두 : 1910-1930

앞에서도 언급한 바와 같이 미국에서는 19세기 말 이후 민간 산업부문의 성장은 괄목할 만 하였으나 이에 비해 정부조직은 상대적으로 성숙 정도가 늦었다. 따라서 이때까지 복지체제의 발전에 있어서도 정부의 기능과 역할은 방관자적인 자세에서 크게 벗어나지 못했다. 20세기 초반에도 이 같은 민간부문의 주도는 근본적으로는 변화하지 않았다. 19세기 말 일부 유럽국가에서는 사회보험 등 국가복지의 확충이 정부 주도에 의해 추진되었다. 그러나 미국의 경우에는 이러한 방향으로 복지체제의 변화를 추진할 수 있는 정부의 예산 및 인력은 여전히 부족한 수준에 머물고 있었다. 그러나 1910년대에 접어들면서 다른 분야와 마찬가지로 복지분야에 있어서도 정부의 역할이 점차 무게를 실기 시작하였다.

미국 연방정부의 관료집단은 제1차 대전 중 전시긴급동원 체제하에서 민간 산업부문에 대한 비시장적 관여의 가능성을 확인한 이후 복지부문에 있어서도 그 역할을 서서히 확장시키려는 노력을 보이기 시작한다. 이때의 연방정부의 복지부문 활동으로서는 계몽적인 민간 기업인으로 하여금 기존의 기업복지 관행을 확산시키도록 하는 조장자로서의 기능, 사회보험 등 국가복지 제도 도입안의 작성 및 그 필요성에 대한 공감대의 확산 노력, 그리고 일부 주정부로 하여금 새로운 국가복지 제도 도입의 지원자 기능 등을 들 수 있다. 이러한 분위기에 편승되어 1차대전 후 1917년 부터 직업교육과 직업부활사업 부문에 있어 주정부에 대한 연방정부의 예산지원과 조정업무가 이루어지게 되었으며 여러 주정부로 하여금 산재보험과 최저근로기준 및 최저임금제 등을 도입하도록 유도하였다. 그 결과 1920년 현재 15개 주에서 최저임금법이, 45개 주에서 산재보험이 실시되었다. 특히 산재보험 도입의 확산은 그 이후 복지부문에 있어서 직접적인 국가역할을 증대시키는 출발점이 되었다. 그러나 연방정부의 직접적인 개입의 확산은 바람직하지 못하다는 이데올로기가 강력하게 잔존하고 있어 이 당시 공식적인 연방정부의 복지프로그램은 주정부에 대한 연방예산지원의 원칙을 준수하는 선에서 범위 내에서 운영될 수밖에 없었으며, 연방정부가 직접적으로 추진하는 복지사업은 1930년대에 접어들면서 가능하게 되었다.

한편 20세기 초반을 기점으로 소위 ‘진보의 시대(The Progress Era)’에서 신시대(The New Era)로 미국 산업사회가 전환되면서 기존의 복지자본주의적인 프로그램은 질적, 양적으로 더욱 성장하는 양상을 보였다. 신시대에 접어들면서 미국의 사회경제적 조건도 크게 달라졌다. 각종 과학지식의 산업부문에의 적용이 크게 활성화되면서 대량생산 방식이 일반화되고 과학적 관리방식의 도입이 확산되었다. 이에 따라 대규모 기업이 출현되고 기업 관료조직은 더욱 성숙되어 나갔다. 제1차 세계대전의 발발은 미국의 기계 및 군수산업과 농업

부문의 급신장을 가져오게 되었으며 대부분의 주요 업종은 독과점 대기업이 분할하는 양상을 보이게 된다. 이 같은 산업 성장은 동시에 새로운 형태의 노동문제를 대두시켰다. 노동시장에서는 숙련 노동력의 부족현상이 심화되고 노동조합의 조직이 급속하게 확대되고 광역화되어 나갔다.

이와 같은 각종 노사관계 여건 및 기업환경의 변화는 새로운 형태의 조직관리방식 및 복지제도의 도입을 요구하였다. 특히 과학적 관리방식을 도입한 기업에서는 근로자에 대한 복지프로그램의 제공은 근로자에 대한 생산적 투자로 간주되었다. 이러한 기업여건에서 대부분의 대기업은 인사 및 복지 관련 부서를 설치하고 다양한 근로자 복지프로그램을 도입하였다. 그 결과 기존의 공동체적인 인보관운동 형태의 복지사업의 비중은 점차 축소되고 그 대신에 비공식적인 연금, 질병 및 재해에 대한 공제조합, 주택 관련 각종 지원사업 등이 1910-20년 사이에 U.S. Steel, General Electric, 그리고 Ford자동차 등 자본집약적인 대기업을 중심으로 도입되었으며, 이러한 복지프로그램을 전담하는 산업사회사업가가 여러명 회사에 고용되었다.

이 시기 복지사업(Welfare Work)으로 통칭되는 이러한 기업복지 프로그램을 거의 대부분 시행한 기업이 40여 개, 그리고 일부 프로그램을 시행한 기업은 수백개에 달했다고 한다(Nelson, 1975). 또한 각 기업별로 복지프로그램은 어느 정도 차별화 되고 있었다고 알려지고 있다(Nelson, 1975; Jacoby, 1984). 이러한 기업중심의 차별적인 복지프로그램이 다양하게 실시된 데는 이 시기에 심화되기 시작한 산업의 독과점 형성이 중요한 배경이 되었다. 독과점기업은 비가격경쟁을 통해서 필요한 복지프로그램의 재정적 부담을 소비자에게 전가하기가 용이하였기 때문이다.

요약해서 이 ‘신시대’의 미국의 복지체제는 공공복지의 확대를 크게 통하지 않고 기존의 기업복지 자본주의의 내용을 보다 사회경제 조건의 변화에 부응하여 변모시켜 나간 것이라고 할 수 있다. 이것은 또한 시장원리 및 작은 정부를 강조하는 미국의 자유자본주의 이념과 상통하며, 노사갈등은 기업 내부화를 통해서 협조적인 방식으로 해소되어야 한다는 산업가부장적 온정주의 논리를 바닥에 깔고 있는 것이다. Berkowitz와 McQuaid는 1920년대 미국 복지체제의 성격이 민간복지가 중심이었다는 특징을 다음과 같이 잘 압축해서 보여주고 있다.

“1920년대는 공공부문(정부)과 민간부문 사이의 조화의 시기이다. 이 시기에 추진된 공식적이든 비공식적이든 모든 복지제도는 이익추구의 시장기구의 협조 및 효율개념에 토대를 두고 있다. 이 같은 목적의 공유는 연방정부에 의한 공적복지프로그램 도입의 발전을 늦추는 요인이 되었다” (Berkowitz and McQuaid, 1980).

3.4 사회보장의 도입과 기업복지의 단체교섭화 : 1930-1950

1930년대와 1940년대 20여 년은 미국의 복지체제가 현재와 같은 구조로 자리잡는 기간이다. 1930년대 초반의 세계적 대공황의 경험은 미국에서도 국가의 경제운영 원칙에 있어서 전통적인 자유기업주의에서의 일탈을 가져오는 전기가 되었다. 복지부문에서는 1935년 사회보장법의 제정을 계기로 사회보험이 도입되어 국가복지가 사회복지의 주요 부분으로 자리를 잡하게 되었다. 또한 1935년 Wagner법의 통과로 노사관계도 자율적 단체교섭 구조의 틀이

짜여지고 복지사항이 임금 및 근로조건과 함께 단체교섭의 대상으로 인정됨에 따라 기업복지의 내용과 형식은 단체교섭에 의해 재단되어 나갔다. 이 기간에 기업복지는 경영자본주의 원리와 시행된 사회보험의 빈약부분이 노동조합의 요구에 의해 기업복지 프로그램에 의해 보완되는 양상을 띠었다. 결과적으로 미국의 근로자 복지체제가 기업복지와 국가복지가 중첩적으로 이원화되게 된 것이다.

가. 기업복지의 성격변화와 그 요인

1930년대 초반 대공황의 경험과 2차대전 수행을 통하는 1930년대와 1940년대에 미국 근로자에 대한 기업복지 부문에서는 여러 가지 큰 변화가 수반되었다. 먼저 1920년대에 활성화되었던 복지사업(Welfare Work) 부분이 쇠퇴하기 시작하였다는 점이다. 1920년대 초반부터 General Electric, U.S. Steel, Pullman, International Harvester 등 자본집약적 대규모 사업장과 판매업종 등을 중심으로 도입되었던 회사주택 제공 또는 주택구입 지원사업, 각종 절약 프로그램(급료 공제액을 사용한 자사 주식 구입 등), 교육비 지원 및 보조, 리크리에이션 시설의 제공 등의 전통적인 복지 프로그램은 산업가부장적이고 온정적인 복지프로그램이었으며, 개별 근로자의 충성도나 근속기간을 고려함이 없이 근로자 대부분에게 무차별적으로 제공되었기 때문에 이직을 줄이거나 노동조합을 회피하는데 큰 도움을 주기 어려웠다 (Jacoby, 1984). 그러므로 이러한 프로그램들은 경기가 후퇴하고 노동조합이 활성화되게 되면 노, 사 모두에게 환영을 받기 어려웠다. 또한 이 당시의 루즈벨트 정부의 반(反)산업가부장주의적 입장도 이러한 복지 프로그램을 쇠퇴시키는데 일조를 하였다 (Brandes, 1976, Brody, 1993). 그 결과 1928년부터 1935년 사이에 대기업의 주택구입 복지사업은 48%, 회사주택 제공 복지사업은 28%, 그리고 주식구입 복지 프로그램은 56%가 각각 감소하였다고 한다 (Dobbin, 1992).

다음으로는 전통적인 복지사업 프로그램은 쇠퇴한 반면, 개별근로자의 충성도나 근무기간을 연계시키는 새로운 기업복지 프로그램, 또는 확실한 지급이 보장되는 복지 프로그램, 즉 기업연금과 기업의료보험 등의 도입이 1930년대 이후 지속적으로 크게 확충되었다. 특히 이러한 기업복지 프로그램은 1935년 사회보장제도의 도입 이후에도 지속되었다. <그림 3>에서 잘 볼 수 있는 바와 같이 조사에 포함된 대기업 가운데 집단적인 기업연금제도를 도입한 기업의 비중은 1928년에 2%이하에서 1935년에는 13%로, 그리고 1946년에는 47%로 급속하게 증가하였다. 특히 이 두 복지 프로그램의 경우 대공황의 발발에도 불구하고 시행을 취소하는 기업이 대단히 낮았으며 2차대전을 겪으면서 더욱 확장되는 양상을 보였다 (Dobbin, 1992).

<그림 3> 대기업부문의 기업연금 및 의료혜택 도입 추이, 1928-1946

자료: Dobbin (1992) P.1427

series1 : 연금보험

series2 : 의료보험

series3 : 비공식 연금

series4 : 상조회

Year : 1 : 1928

2 : 1935

3 : 1939

4 : 1946

셋째, 1940년에 2차대전을 수행하는 동안에 기업복지의 내용은 연금 및 의료혜택 부문의 적용범위 및 수준이 확충되는 경향을 보였을 뿐만 아니라 유급휴가, 퇴직위로금, 자녀교육비 보조, 법률지원 등 추가적으로 부가급여(Fringe Benefits)의 종류가 다양하게 제공되기 시작하였다는 것이다. 이 같은 기업복지 프로그램의 다양화는 이 당시 미국이 경험한 심한 인력부족 현상이 중요한 배경이 되었다.

마지막으로는 1940년대 후반부터 부가급여의 내용 및 형식은 사용자의 일방적인 결정 관행에서 점차 노사협상에 의해 공동으로 결정되는 방향으로 바뀌었다는 점이다. 19세기말부터 도입되기 시작한 초기의 비공식적인 연금의 지급이나 상조회를 통한 의료비 보조 등이 기업 복지사업의 일환이었으며, 대부분 사용자의 자의적인 판단에 의해 종결될 수 있었다(Berkowitz and McQuaid, 1980). 그러나 1940년대에 접어들면서 주요한 부가급여는 보다 규정화되고 공식화되었으며 노사의 협상에 의해서 결정되는 관행이 일반화되어 나갔다. 이것은 다시 말해서 미국의 전통적인 사용자 일방의 복지자본주의가 ‘노동조합화된 복지자본주의(Unionized Welfare Capitalism)’로 전환되었다는 것을 의미한다 (Brown, 1988).

미국 근로자 복지제도의 가장 핵심적인 기둥이라고 할 수 있는 이러한 노동조합된 복지자본주의는 1930년-40년대에 어떤 배경과 요인에 의해서 형성되었는가?. 이에 대한 기존의 연구로는 미국의 산업화 특징에 초점을 두는 산업화론(Industrial arguments), 제도론적 접근(Institutional Context Arguments) 그리고 공공정책의 결과론(Public Policy Arguments) 등을 들 수 있다 (Dobbin, 1992). 그러나 이들 각각의 논리는 대부분 복지제도 형성에 대한 특정 요인을 상대적으로 강조하고 있다. 그러므로 이 같은 복지체제의 형성과정을 종합적으로 이해하기 위해서는 이들 요인을 통합적으로 고찰하는 것이 요구된다. 다시 말해서 새로운 성격의 복지제도의 등장은 관련 사회경제적 조건 및 기업환경의 변화에 부응하여 노·사·정이 각각의 목표를 성취하기 위해서 취한 전략의 융합적 결과로 이해되어야 한다.

앞에서도 언급한 바와 같이 20세기 전반기에 미국의 산업은 크게 발전하였다. 기업 조직은 대규모화되었고 독과점 구조가 심화되었다. 노동시장은 자본집약적인 일차노동시장과 한계기업 중심의 이차노동시장으로 분단화가 심화되었으며 일차노동시장에서는 기업별 관료화가 크게 발달하였다. 산업노동자의 양적인 증가와 질적인 성숙과 더불어 노동조합 조직이 크게 제고되었다. 그러나 이 같은 민간부문의 급속한 성장과는 대조적으로 정부부문의 관료화는 큰 진전을 나타내지 못하고 있었으며 민간경제에 대한 정부의 개입은 자유주의 이데올로기의 온존으로 여전히 금기시 되고 있었다. 이 당시 산업화의 진전에 따라 대부분 유럽의 여러 나라에서는 노후퇴직 소득보장 및 의료보장을 사회보험의 도입으로 대처한 것과는 달리 미국의 경우에는 왜 이러한 기초적 복지부문에서도 사보험 중심의 복지제도가 도입되게

되었는가?. 기업과 노동조합이 모두 사회보험보다는 사보험을 선호하였으며, 또한 이 기간의 공공정책도 사전적인 의도가 강하지 않더라도 이 같은 민간중심의 복지구조를 형성하는데 기여하였기 때문이다.

20세기 초반까지 정부 조직이 여전히 취약하였던 미국의 경우 근로자 복지수요를 정부 주도로 시행되기는 어려운 상황이었다. 이러한 여건에서 기업인과 노동조합은 19세기 말경부터 필요에 의해서 자체적인 연금제도 및 의료혜택제도를 운영하기 시작하였다. 1925년 현재 200개의 대기업이 공식적, 또는 비공식적인 연금제도를 운영하고 있었다. 1930년대에 접어들어서도 직종 중심의 전국노동조합조직인 AFL의 위원장인 Compers는 근로자 복지에 대한 사적보험을 여전히 지지하였다. 그는 조직을 제고를 위한 자주복지사업의 일환으로서 노동조합이 제공하는 보험 프로그램을 대단히 강조하였으며, 또한 그때까지 반(反)조합주의적 입장이었던 연방정부의 복지 부문에 있어서의 역할에 대해서도 많은 노동조합지도자들은 회의적인 시각을 갖고 있었다 (Berkowitz and McQuaid, 1980). 기업의 입장도 사적 보험을 지지하였다. 특히 고임금 부문 사용자들은 사용자가 제공하는 사적복지는 근로자의 애사심을 고취시키고 노동조합 결성을 억제하고 또한 노조를 무력화할 수 있는 노동통제의 주요한 수단으로 인식하였기 때문이다 (Anderson, 1985). 1930년대 초반 기업복지에 있어서 사용자측의 일방적인 결정방식을 반대한 미국 자동차노동조합(UAW)에 대응하기 위하여 기업 의료혜택프로그램이 채택된 경험은 이에 대한 좋은 실제 사례이다.

사적보험 노선을 선호한 노·사의 입장과 함께 1930년대 전반의 일련의 연방정부의 정책도 사적 복지제도의 발전을 고양시킨 결과를 가져왔다. 1920년에 개정된 기업연금적립금 가운데 사용자 기여분의 조세감면조치와 연이은 법인세 인상은 기업복지의 제공에 유리한 바탕을 마련해 주었다. 이와 함께 루즈벨트 뉴딜정책 추진자들은 대부분 복지자본주의 핵심이라고 할 수 있는 기업어용노조(Company Union)에 대해 강한 거부반응을 견지하였는데 이러한 입장은 1935년 Wagner노동법의 제정시 기업어용노조를 불법화하는 결과를 가져왔다. 이 같은 연방정부 당국의 노사관계에 대한 입장은 Brandes(1976)가 강조한 바와 같이 기존의 온정주의적 복지사업 위주의 복지체제를 근본적으로 뒤흔들어 놓았고, 그 결과 보다 공식적인 성격이 강한 연금 및 의료보험 쪽으로 기업복지프로그램의 내용을 바뀌게 하는 계기가 되었다. 또한 1930년대 이미 비약적인 발전을 한 미국 보험산업의 각종 신상품 개발과 로비 활동은 이 같은 사적 복지보험 제도를 발전시키는 중요한 바탕이 되었으며 루즈벨트 정부의 사회보장 도입을 지연시키는데 일조가 된 것으로 평가된다 (Dobbin, 1992).

1935년 많은 논란을 거친 후 사회보장제가 도입되었다. 사회보장제의 핵심인 퇴직 사회보험이 도입되면 민간 연간보험이 크게 쇠퇴할 것으로 많은 사람들은 예상하였다. 그러나 그 결과는 오히려 반대 방향으로 전개되었다. 사회보장의 실시 후 1939년 현재 민간연금보험 실시가 폐지된 경우는 대기업의 경우 10%미만이었으며, 오히려 고임금 업종인 화학, 전기, 석유 등의 산업 분야에서는 보조적 연금제를 추가적으로 도입한 사업장이 거의 70% 가까이 되었다 (Dobbin, 1992). 이러한 이유는 사회보장 혜택이 최저임금 이하로 책정되었으며, 또한 의료보장이 사회보장제에서 완전히 제외되었기 때문이다. 또한 기대되었던 1939년의 사회보장법의 개정도 그 내용이 별무하였기 때문에 사적보험의 확대 추이는 1940년대에도 계속되었다.

1940년대에 접어들면서 미국 경제는 전쟁수요의 폭발로 호황국면이 조성되고 참전으로

심한 노동력의 부족양상이 대두 되었다. 이에 따라 노동조합의 교섭력이 크게 강화되고 노사분규가 심화되었다. 노동조합의 성장은 1935년에 통과된 Wagner노동법 체계가 기본적인 토대가 되었다. 루즈벨트 행정부는 국가전시노동위원회(The National War Labor Board ; NNLB)를 결성하고, 이 기구로 하여금 전시 경제 운영지침을 강구하도록 하였다. NNLB는 임금인상을 물가상승률 인상 분에 국한되도록 동결하는 대신에 부가급여는 임금동결에서 제외하는 지침을 시행하였는데, 이것은 처음 철강부문 임금협상 모델에서 타협안으로 제시된 것이다. 노동조합의 교섭력이 크게 강화된 상황에서 이러한 임금가이드라인의 시행은 부가급여의 확장을 가져오는 계기로 작용함은 당연하다. 그리고 1942년 제정된 조세수입법(The Revenue Act of 1942)은 전시 초과이윤 방지를 위해서 전전의 기업이윤 초과분에 대해서는 90%의 법인세를 부과하는 조치를 취했다. 이 같은 전시 조세정책은 기업투자를 촉진시키는 역할도 하였으나 또한 면세 대상인 부가급여를 증대시키는 작용을 하게 되었다.

1940년대 말까지 연방정부의 복지정책에 대한 입장은 부가급여는 단체교섭 대상에서 제외되어야 한다는 것이었다. 사용자들은 기업연금 혜택을 포함한 부가급여를 노동조합활동을 억제하는 수단으로 사용하고자 하였다. 그러나 1949년 대법원 판례를 계기로 부가급여가 단체교섭 사항으로 인정됨에 따라 많은 사용자들은 사회보장 혜택의 증대를 지지하는 방향으로 선회하게 되었는데 이것은 1950년대 초반의 사회보장 혜택의 확대를 가져오는데 일조가 되었다 (Stenrens,1990).

이 시기의 근로자 복지 분야에 대한 노동조합의 대응전략은 어떠하였는가?. 이 당시에 이미 노조 사업장이 비노조 사업장에 비해 사적인 연금 및 의료혜택 등의 부가급여 수준이 크게 높았으며, 또한 노동조합 조직율의 확대와 더불어 사적 복지를 도입하는 사업장의 수가 증가하는 정의 상관 관계를 보여준다. 이것은 노동조합은 복지확대를 주요한 전략적 목표로 간주하고 있다는 것을 암시해 주는 것이다. 노동조합은 사회보장의 확장과 함께 사적보험의 확대를 위해서도 많은 노력을 강구하였다. 그러나 1940년대 시행된 주요 공공정책은 노동조합으로 하여금 기업 부가급여의 증대에 더욱 주안점을 두는 방향으로 유도하였다. 그 이유로서는 먼저 Wagner노동법체계의 복지사항에 대한 불명확성 때문에 복지를 단체교섭에 포함시키기 위해서 상당한 노력을 하게 되었다는 점이다.

Wagner법에서는 단체교섭의 대상을 임금과 근로조건으로 한정하였는데, 근로자 복지가 근로조건에 포함되는지를 분명히 하지 않았다. 따라서 사용자는 복지는 교섭대상에서 제외되어야 한다는 입장을 견지하였고 노조는 당연히 포함되어야 한다는 입장을 취했다. 또한 연방법원의 입장도 전쟁 직후까지도 사용자의 입장을 지지하고 있었다. 특히 신생의 산별단체인 CIO는 복지부문을 단체교섭의 대상으로 인정받기 위한 법적 투쟁을 강력하게 전개한 결과 1947년 Inland Steel Case를 계기로 드디어 교섭권을 인정받게 되었다. 일부 노동사학자의 평가는 흥미롭다. 즉 'Wagner법에서 복지에 대해 분명히 해두었을 경우 노동조합은 더 많은 에너지를 사회보장혜택의 확대에 사용할 수 있었을 것이다 (Bernstein, 1972).' 또한 노동조합의 기업복지 증진 투쟁이 부분적으로는 연방의회로 하여금 사회보장제도의 확충을 저지시키는데 일조가 되었다는 사실이다. 특히 노동조합의 사적인 기업 의료보험의 확보는 공적인 의료보험제도를 도입시키기 위한 의회의 노력을 약화시키는 부작용도 수반하였다. 이 같은 역사적 경험은 조직이기주의가 때로는 사회 전체의 이익에 배반될 수 있음을 보여주는 것이기도 하다.

나. 공적 복지부문의 창출과 한계

민간부문의 경제활동에 대한 국가 개입이 금기시 되어온 미국의 자유기업주의 전통은 1930년대 초반의 대공황의 발생으로 더 이상 지탱되기 어렵게 되었다. 특히 기존의 미국 체제에 대한 도전의 핵심은 기본 생존권에 대한 개인의 권리보장에 모아졌다. 적어도 국가는 모든 개인에게 경제적 생존의 안전판을 강구해주는 것이 주요한 의무라는 의식이 부상되었으며, 이를 수행하기 위해서는 새로운 방식의 공공정책이 요구되었다. 이 당시 미국의 부족한 사회보호 장치의 실태는 이 같은 방향으로 정책이 전환되어야 할 필요성을 잘 말해준다.

Rimlinger(1971)의 추계를 이용하여 이 당시의 근로자 복지 실태를 살펴보자. 1930년 현재 미국의 총 경제활동 인구는 약 4천 9백만 명이며, 65세 이상의 노령인구는 약 6백 5십 만으로, 이 가운데 총 연금 수혜자는 10%미만인 60여만 이었으며, 그나마 총 연금 수혜자의 80%가 군전역자를 위한 연금의 수혜자였다. 1910년 초반부터 각 주별로 도입되었던 공공연금 제도는 1930년 현재 9개 주에서 각 카운티별로 선별적으로 실시되고 있었으며, 기업연금 및 노동조합의 자주적인 연금제도 수혜자도 엄격한 자격조건 때문에 실제 수혜자 수는 12만 명 미만이었으며, 정부관리를 포함한 일부 공공부문 퇴직자연금 수혜자가 7만명 정도였다. 이때까지 실업자에 대한 사회적 보호장치는 전혀 없었으며 10만명 정도가 기업 또는 노동조합의 자주적인 실업보상 혜택을 받고 있었는데 이는 1930년대 초반 실업률이 30%에 육박한 사실을 감안할 때 얼마나 부족한 수준인가를 잘 말해주고 있다. 또한 유일하게 실시되었던 공적 사회보험이었던 산재보험의 경우에도 각종 적용 제한 규정 때문에 상대적으로 양호한 조건을 제공한 주의 경우가 50%, 그리고 일부 양호하지 못한 주(洲)의 경우는 80%의 부담이 각각 노동자 개인의 몫이었다.

간략히 말해서 20세기 중반에 접어들면서 미국은 선진 산업국가로 발전하여 대량빈곤(Mass Poverty)의 해소에는 성공하였으나 경제적 불안정(Economic Insecurity)을 제거하는 데는 실패하고 있었던 것이다. 그러나 이 같은 시대 상황의 변화에 대한 적절한 대응은 상당한 시간이 더 소요되었다. 1935년 제정된 사회보장법은 근로자 복지에 대한 적극적 국가 개입을 통해서 해소책을 찾으려는 정책전환의 큰 이정표를 세운 것이다.

실업자 및 노후 퇴직자의 경제적 안정을 도모하기 위한 연방복지 프로그램인 사회보장법은 루즈벨트의 뉴딜정책 추진자의 집요한 노력에 의해 성사되었으나 그 내용은 민간 기업인 및 일부 노동조합 세력의 견해가 투영된 절충안이라고 할 수 있다. 사회보장법의 주요 내용으로는 ① 연방정부와 지방정부 공동운영의 실업보험 프로그램, ② 극빈자 및 그 부양가족, 맹인, 그리고 노령자 등을 위한 주 정부의 공적 부조금에 대한 연방정부의 지원 프로그램, ③ 직업재활, 모성 및 자녀 건강보호 및 불구아동 보호 프로그램 등에 대한 주 정부 복지비에 대한 연방정부의 상계기금 조성 제도, 그리고 ④ 고령자보험 프로그램 등이다. 따라서 실업보험 및 공적 부조사업은 주정부가 관장하고 연방정부는 간접적으로 재정지원을 하는 방식인 반면에, 사회보장제의 핵심인 고령자보험 사업은 연방정부가 직접 관장하도록 하였다. 이것은 미국 역사상 처음으로 사회복지 사업에 연방정부가 직접적으로 관여하게 되었다는 중요한 의미를 갖는 것이다.

미국 공적 복지체제의 기본 골격인 사회보장제는 두 가지의 중요한 특징을 갖고 있다. 첫째는 일반적인 사회보험과는 달리 연금혜택의 수준을 노동시장에서 민간기업에 의해 판단

된 개인의 시장가치에 연계시켰다는 점이다. 이러한 방식의 사회연금제도는 기본적으로 민간 연금제 방식과 유사하며 민간기업가들의 의견이 크게 반영된 것이다. 미국의 사회보장제는 노동자와 사용자가 각 개인의 노동생애 기간에 각각 연방 사회보장기금에 적립하고 퇴직 후 퇴직보험금을 수령하는 방식이다. 또한 보험금 수혜는 단순히 65세 이상의 전국민에게 균일하게 지급되는 것이 아니고 고용기록과 노동생애 기간의 소득수준에 비례하여 주어지는 것이므로 사회보장제는 민간노동시장과 지속적인 연계를 갖게 된다.

둘째는 사회보장기금의 조성 방식을 정부 일반회계와 분리하여 연금사업 자체조달 방식을 선택한 점이다. 이와 같은 기여-계약 원리(Contributory-Contractual Principle) 연금제도 운영 방식은 공공부문의 확장에 대해서 지극히 거부적인 미국 보수층의 입장이 반영된 것이다 (Berkowitz and McQuaid, 1990).

1935년 사회보장법의 통과이후 본격적으로 이 제도가 시행되기까지는 우여곡절을 겪으면서 수정되고 보완되어 나갔다. 1940년 첫 노령연금의 지급이 개시되기 이전에 의회는 사회보장의 내용을 수정하였다. 우선 1937년에 퇴직자 가족 및 생존자를 포함시켜 노령자 및 그 가족 생존자 보험(Old-Age and Survivors Insurance; OASI)으로 적용범위를 확대시켰다. 또한 사회보장제는 대규모 기금적립 방식을 피하고 기간별 수입-지출 상계방식(pay-as-you-go)을 선택하였다. 경제학자들의 의견이 특히 반영된 기간별 수입-지출 상계방식이 채택된데는 대규모 기금의 적립이 경기후퇴를 조장시킬 가능성이 있다는 염려와 함께 연방정부에 의한 대규모 기금의 관리에 따른 연방정부의 권한 확대 가능성의 우려가 주요한 원인으로 제기되었기 때문이다. 실질적인 측면에서 이 같은 조달방식은 소정의 연금혜택금의 최초의 지급 개시가 용이해진다는 운용상의 측면도 고려되었다.

사회보장제가 도입된 이후 처음 10여 년 간은 미국 경제가 지속적인 호황국면을 실현하였으므로 사회보장기금 및 운용상 심각한 문제는 없었다. 그러나 1950년대 초 이후 사회보장 지출의 내용이 확장되어나감에 따라 사회보장세율은 점차 인상되지 않을 수 없었으며 인구구조의 노령화 현상의 초래는 기금 부족사태의 발생 가능성을 이미 잠재하고 있었다.

1930년대 중반에 도입된 사회보장제는 미국 복지체제가 오늘날의 구조와 성격으로 발전하는데 있어서 크게 두 가지 측면에서 큰 의미를 갖는다. 첫째, 본격적인 공공복지 부문의 창출로 미국의 근로자 복지체제를 민간부문과 공공부문으로 이원화시켰다는 점이다. 둘째, 도입된 사회보장제의 내용의 빈약은 민간부문 주도의 복지체제가 유지되는 결과를 가져왔다는 점이다. 일반적으로 서구 여러 나라에서는 사회보험제가 도입되면서 국가주도의 복지체제가 일반적으로 구축된다. 그러나 미국의 경우 사회보장에서 의료혜택 부분이 완전히 제외되었으며 노령연금 수혜 정도도 노후생활을 실질적으로 뒷받침하기에는 크게 부족한 수준이다. 사회보장제의 수혜 내용의 빈약은 민간복지 비중의 증대를 가져왔으며 또한 미국 복지제도가 공평성 측면에서 파행적인 구조를 형성하는 바탕이 되었다.

3.5 보완과 부활, 미국 복지체제의 고착기 : 1950 - 현재

1930년대 및 1940년대와 같은 급변의 시기에 미국의 복지체제는 현재와 같은 이원적인 틀이 짜여졌다. 이 같은 복지체제는 미국 사회에서 전통적으로 강조되는 개인적 가치의 존중과 사회적 보호의 필요성 사이의 충돌과정에서 후자가 일단 승리를 거둔 역사적 과정이었

다. 그러나 이 승리는 대단히 제한적인 것이 되고 말았다. 도입된 사회보장제의 내용이 크게 빈약하고 시장원리가 복지제도에 지나치게 깊이 반영되고 있기 때문이다.

1950년대 초반 이후 현재까지의 미국의 복지체제는 기본 틀의 유지 속에 부족한 부분에 대한 땀질의 연속으로 이해된다. 공공복지 부문에서는 사회보장제가 부분적으로 보완되어 나갔다. 극빈자 및 소외계층에 대한 공적부조 프로그램이 1960년대 중반 이후 한 동안 크게 확대되었으나 1980년대에 접어들면서 강한 보수조류에 밀려 쇠퇴하는 양상을 보였다. 한편 민간기업복지는 1950년대의 호황국면을 계기로 복지자본주의의 새로운 부활을 보인 후 내용의 다양화가 진전되었다.

전후 미국경제는 소비가 미덕이라는 말이 유행하는 풍요와 발전을 지속했다. 1950년대 초반의 한국전쟁과 유럽 전후 복구지원은 호황국면을 더욱 가속화시키는 역할을 하였다. 기업의 이윤율이 크게 신장되고 노동시장에서의 인력 부족사태가 초래되었다. 이러한 활황국면의 지속과 경제의 밝은 전망은 복지자본주의가 부활할 수 있는 좋은 토양을 제공하여 주었다. 기업은 우수한 노동력을 확보하여 유지하고 근로자의 만족도를 제고시키기 위한 주요 수단으로 각종 복지프로그램을 다양하게 개발하여 제공하였다. 또한 노동조합은 전후 복지를 단체교섭 대상으로 인정받은 후 사회보장제도의 부족한 부분, 즉 퇴직연금, 의료혜택 등을 중심으로 요구하였다. 이 같은 노사간의 이해관계의 일치 분위기는 GM, GE, IBM 등 미국 대기업을 중심으로 복지자본주의의 부활을 가져왔다. 전쟁중 사용되었던 부가급여(fringe benefits)는 이제 근로자의 전체 보상 가운데 그리고 사용자의 전체 노동비용 중에서도 부가적인 부분에서 주요 부분으로 변화되었으며, 미국의 복지국가는 이러한 대규모의 성장기업에 크게 좌우되고 있는 것을 웅변으로 입증해주고 있었다. 이러한 미국의 민간우위의 복지체제 구도는 1960년대에 접어들면서 확실하게 굳어지게 되었다.

전후 복지자본주의의 부활에는 연방정부의 각종 조세혜택도 중요한 일조가 되었다. 그러나 복지자본주의의 논리는 경제가 후퇴국면에 접어들면 항상 문제점이 나타나기 마련이다. 기존의 복지프로그램에 대해 사용자는 기업사정에 의해 혜택의 축소를 시도하게 되고 노동자측은 이에 저항하는 것이 일반적이기 때문이다. 1960년대 후반에 접어들면서 미국경제의 장기호황국면은 서서히 시들기 시작하였다. 특히 1970년대의 양차에 걸친 석유파동은 세계경제를 전반적으로 침체국면으로 몰아 넣었다. 1974년에 제정된 ‘근로자 퇴직소득 안정법(The Employee Retirement Income Security Act of 1974, ERISA)’은 기업복지의 가장 중요한 부분인 기업연금 및 저축 관련 프로그램에 대해서 사용자의 자의적인 운영을 축소시켜 기업연금 수혜자의 권리를 보호하기 위한 것이다. 1970년대에 접어들면서 연방정부의 기업복지 프로그램에 대한 간접적 규제 조처의 확장은 1960년대 중반까지 발전하였던 기업복지자본주의의 부작용을 해소시키기 위한 조정 노력의 일환이라고 하겠다.

전후 시기의 미국의 민간복지 프로그램의 발전과 함께 기존의 공적복지 프로그램도 꾸준히 확충되는 양상을 보였다. 1950년대 초반에 의회는 사회보장제자문위원회의 건의를 받아들여 수차에 걸쳐 사회보장제법의 개정안을 통과시켰다 (<표3 참조>). 그 결과 사회보장의 적용 범위는 전산업, 자영업자 및 군인(강제적임), 그리고 연방 및 지방정부 공무원 및 공익기관(선택적임)에까지 확대 적용시켜 보험의 사회성을 확장시켰으며, 또한 수혜금액도 점차 높아지고 사회보장제도 꾸준히 인상되도록 하였다. 실업보험의 경우에는 수혜금액이 인상되고 지급기간도 확장되었다.

1950년대 중엽에는 사회보장불구자보험(The Social Security Disability Insurance, DI) 프로그램의 도입을 통해서 불구자에 대한 지원을 확대하였는데 이에 따라 OASI는 OASDI로 확대되었다. OASDI에 대해 많은 일반 근로자는 지지를 표했으나 일부 보수기업인은 사회보장세의 인상으로 연방정부의 기능의 확대 가능성을 우려하는 시각도 표출되었다. 또한 1960년대 중반 이후 빈곤계층과 소외계층에 대한 사회보장 차원의 지원 프로그램이 신설 또는 확장되었다. 여기에는 1966년부터 시행된 극빈자 대상의 의료혜택 프로그램인 MEDICAID와 노령 퇴직자에 대한 의료혜택인 MEDICARE가 포함된다.

1960년대에 접어들면서 미국 연방정부가 새롭게 추진된 중요한 공공복지 정책으로는 소외계층, 극빈자 등을 겨냥한 각종 공적 부조사업의 확장이다. Kennedy와 Johnson행정부에서 추진된 ‘빈곤과의 전쟁(the War on Poverty)’과 ‘위대한 사회 건설(the Construction of the Great Society)’ 등으로 표방된 새로운 사회복지정책의 도입은 1960년대 활발하게 전개된 민권운동의 영향을 받은 것이다. 1970년대 중반 Nixon행정부 시기까지 시행된 공적부조사업은 대체로 두가지 유형으로 구분된다.

첫째는 1960년대 민주당 정부가 위대한 사회 건설을 표방하며 추진한 일종의 사회서비스(용역) 공급전략(a service strategy)이다. 용역지출은 극빈자를 재훈련 및 교육시키고 이들을 정상적인 고용이 가능하도록 지원하게 되므로 실질적인 위대한 사회 건설의 길이라고 간주한 것이다. 이 같은 복지정책은 1960년대 중반부터 새로운 용역 프로그램의 창출 및 기존 관련 프로그램의 확장 및 전환이 이루어지게 되었다. 그 결과 교육, 직업훈련, 지역활동을 포함하는 사회서비스 그리고 극빈자 의료 서비스(medicaid 제외)부문에 대한 연방정부 지출은 1964년에 8억8천3백만 달러였으나 1969년에는 거의 70억불로 늘어났다 (Brown, 1988). 이와는 달리 1970년대에 접어들면서 Nixon 행정부가 추진한 공적부조 사업은 극빈자에 대한 ‘소득지지 전략(Income-Maintenance Strategy)’이 중심이었다. 이러한 정책으로는 극빈자에 대한 현금 및 현물지원 프로그램으로서는 식권지원(food stamps), MEDICAID, 주택보조, 학비보조 등의 소득지지 프로그램, 그리고 1974년부터 시행된 사회보장제의 일환인 ‘보완적 소득안정정책(the Supplemental Security Income)’ 등을 들 수 있다. 이 같은 공적부조 부문에서의 정책방향의 전환으로 1970년대에 접어들면서 용역 관련 공적지원사업 예산은 증가가 크게 둔화되었다.

그러나 이 두 가지 상이한 공적 부조사업은 빈곤계층에 대한 고용 및 소득효과가 상당히 다르다. 대부분의 연방정부 지원에 의한 복지용역사업은 주정부와 지방정부를 통해서 지출되었으므로 사회용역사업의 확장은 각 도시의 사회부문 투자증대로 이어지고 총정부예산 증대를 가져오게 되어 저소득층, 여성 및 소외계층의 고용을 촉진시키는 효과가 승수적으로 이루어진다. 1970년대 중반까지 빈곤층의 비중이 점차 축소되고 소득분배구조가 안정적인 구조를 유지한데는 이러한 성격의 공적부조 용역사업 정책의 추진이 긍정적인 기여를 한 것으로 평가된다 (Danziger and Gottschalk, 1995).

그러나 Nixon 행정부가 주안점을 둔 현금 및 현물 보조 위주의 정책은 이 같은 고용창출에서의 승수효과를 기대하기 어렵다. 1980년대 들어와서 Reagan 행정부는 복지 예산의 축소를 추진하면서 특히 용역사업 관련 이전지출을 크게 삭감시키는 조치를 취했다. Reagan 행정부의 이 같은 복지축소(Reagan Retrenchment)는 최근 미국의 빈곤층의 비중이 확대되는 중요한 요인이 되었다 (Danziger and Gottschalk, 1995).

지금까지 살펴본 미국 근로자 복지제도의 발전과정에서의 주요 이정표가 <표 4>에서 제시되고 있다.

<표 3> 미국 사회보장제의 전개

1935	<p>사회보장법 제정</p> <ul style="list-style-type: none"> * 연방 노령자 복지 프로그램 * 노령자, 맹인, 의존 아동에 대한 공적지원 프로그램 * 실업 보상 * 모성보호 및 불구아동 등의 보호를 위한 연방정부 프로그램 * 공공의료 서비스(극빈자) 프로그램 * 직업재활 서비스 프로그램
그 이후의 개정	
1939	사고 및 상해노동자의 유족에 대한 보험사업 추가
1954	노령자 및 생존자 보험사업(OASDI) 확대
1956	불구자 보험의 확장
1965	65세 이상 노령자 및 불구자 대상의 의료지원제(MEDICARE) 도입
1972	사회보장 보상금에 대한 물가연동제(Cost-of-Living Escalation) 도입
1974	기존 주정부 관장의 노령자, 불구자 지원 프로그램을 보완적 소득 안정 프로그램(Supplemental Security Income ; SSI)에 통합하여 연방정부가 관장
1983	사회보장제도 적용대상에 연방 및 지방 정부, 그리고 비영리단체의 민간 근로자를 포함시킴

<표 4> 미국 근로자 복지 프로그램 도입의 이정표

1974	펜실바니아주 뉴제네바 소재의 Albert Gallatin 유리공장에서 이윤분배제가 최초로 도입됨
1818	군대 전역자에 대한 연금제의 도입
1866	The Crane Company社에서 근로자를 위한 의무과 개설
1875	American Express社에서 최초의 민간연금제 도입; 20년 이상 근속한 60세 이상 피용자가 대상이었음
1880	최초의 제안제도(Suggestion system)가 Yale & Town社에서 도입됨
1885	Procter & Gamble社가 임금감소 없이 토요일 오후 휴무제를 실시
1886	Westinghouse社가 유급휴가제 도입
1894	National Wallpaper社와 이 회사 숙련공이 연금임금 보장제에 대한 교섭 시행
1911	최초로 10개 주에서 산업재해보상 보험제도 시행, 뉴저지 주 소재 Pantasote

- Leather社에서 피용자 대상의 단체 생명보험제도 실시
- 1912 Montgomery Ward社에서 최초로 단체 보험제도를 시행함
- 1916 마사츄세트 주 소재 Dennison Manufacturing社에서 자발적인 실업보상금 지급을 선언
- 1921 사회사업가 Edward Filene의 주도로 the Credit Union National Extension Bureau (신용협동조합 전국조직) 결성
- 1926 Sun Old社에서 회사 지원의 근로자 저축플랜제도 도입
- 1927 George A. Hormel and Company社에서 근로자에게 연간 52번의 임금지급을 보장
- 1929 텍사스 주 소재 Baylon대학병원에서 청십자(Blue Cross)개념의 의료서비스 혜택제도가 시행됨
- 1935 사회보장법의 제정으로 연방정부의 사회보장 연금제와 주정부 관장의 실업보험제도 도입의 근거 마련
- 1937 철도산업 퇴직법(Railroad Retirement Act)의 제정으로 민간기업 연금제도에 대해 연방정부 차원의 보장
- 1938 Kaiser선불 의료복지계획(HMO의 기본모형)이 와싱턴 주 Grand Coulee Dam 건설 노무자를 대상으로 시행
- 1940 전국 노동관계위원회(NLRB)는 휴가, 휴일 및 보너스는 단체교섭 대상이라고 판정 (Singer Manufacturing Company社에 관한 결정)
- 1942 전시노동위원회(War Labor Board)의 구성과 이에 따른 임금동결정책의 시행으로 각종 비임금 유인책이 확대되었으며 기업복지 혜택이 부가급여(Fringe Benefits)로 명칭이 부여됨
- 1949 연방대법원은 Inland Steel社와 미국 철강노조(United Steel Workers) 교섭사례에서 제기된 문제에 대한 판결에서 기업연금은 단체교섭대상이 된다는 결정을 지지함, 이것은 기업복지가 단체교섭화되는 토대가 되었음
- 1952 교사연금협회(TIAA)는 대학퇴직연금기금(CREF)을 설립하고 평생연금수혜 원칙에 따라 통상적 주식시장성장에 연계하는 연금방식을 제시함
- 1955 Ford자동차 사와 미국자동차노조(UAW)는 보조적 실업보상금(SUB) 플랜을 도입하기로 함
- 1958 복지연금계획 투명화법의 제정으로 사용자나 노동조합은 민간기업근로자 복지프로그램의 재정상태 및 운영에 대한 정보를 공개하도록 함
- 1962 미국연합철강노조는 American Can Company 社와의 교섭에서 연장(안식년) 휴가 제도를 획득함. 자영업자 퇴직법의 제정으로 조세 연기형 자영업자 연금제도가 도입됨 (Keogh 플랜).
- 1965 대통령 직속의 ‘기업연금기금 및 기타 민간 퇴직 및 복지 프로그램 위원회’가 간행한 보고서, ‘공공정책과 민간복지플랜’에서 ERISA의 토대가 되는 여러 가지 안을 제안함.
- 1966 1965년 개정된 사회보장 법에 따라 MEDICARE제도가 시행됨.
- 1971 직업안정 및 건강법 (OSHA)의 제정으로 근로자 안정장치가 강화됨과 동시에 연방 관련 위원회에서 각 주 정부의 산업재해 보상법의 문제점 연구 (1972년에 보고서

- 제출).
- 1972 고용기회평등위원회(EEOC)가 근로자 복지 프로그램에 있어서 성차별 문제에 대한 지침서를 발간함.
 - 1973 근로자 퇴직소득 안정법 (ERISA)의 제정으로 민간연금 및 복지 프로그램의 운영 원칙, 연금자격요건, 기금운영규정을 연방정부차원에서 통일시켜 연금수혜자의 권리보장을 확장시킴, TRW System Group (Redondo Beach, CA. 소재)와 Education Testing Service (Princeton, NJ. 소재)에서 복지 프로그램의 유연성을 제고하는 카페테리아 복지 프로그램 제도 도입.
 - 1975 미국 철강 노동조합은 10개 주요 철강회사와의 단체협약 체결에서 150만명의 철강 노동자에 대한 초과보험혜택을 얻어냄, 이에 따라 초과의료보험이 근로자 복지의 주요 사안으로 등장하게 됨.
 - 1978 고용법에서의 연령차별금지(ADEA) 조항의 개정으로 민간부문에서는 70세 이하에는 강제퇴직을 금함, 연방정부 취업자의 경우에는 연령제한을 삭제함.
 - 1979 1964년 민권법(Civil Rights Act)의 일부로서 제정된 임신자 차별조항의 개정으로 사용자는 임신으로 인한 노동력 감퇴(disabilities)를 다른 건강 및 질병 휴가계획에 따라 시행되는 노동능력감퇴와 동일하게 적용시키도록 함.
 - 1981 연금정책에 대한 대통령 직속 위원회는 최종 보고서인 ‘Coming of Age ; Toward National Retirement Policy’에서 미국의 퇴직자 및 유가족에 대한 종합적인 대응 방안을 제시. 경제회복조세법(ERTA)의 제정으로 개인별 퇴직금 규정과 Keogh 계획에 대한 규정을 보다 자유화하여 조세감면대상을 축소시킴.
 - 1982 조세균형 및 재정 책임법(TEFRA)의 제정으로 근로자 복지계획에 대한 규제를 증대시킴, 포드 자동차社와 미국 자동차 노조는 이전의 교섭으로 결정되는 유급비근 무시간 혜택을 축소하기로 합의함. 이것은 양보교섭이 활성화되는 계기가 됨.
 - 1993 가족양육 및 의료휴가제법(Family and Medical Leave Act)의 제정으로 근로자는 이러한 필요에 의한 무급의 휴가를 법적으로 보장받음.

자료 : EBRI (1995) 및 기타 관계문헌을 이용하여 작성되었음.

제4절 美國 勤勞者 福祉의 實態

앞의 제2절에서 검토한 바와 같이 미국의 복지체제는 기업복지, 사회보장제, 그리고 공적부조의 3개의 큰 기둥으로 구성된다. 이 가운데 공적부조 프로그램은 대부분 수혜자의 필요성이 가장 중요한 준거가 되고, 고용과 직접 연계되지 않으며, 주로 빈곤계층을 겨냥하는 사회복지 정책의 일환이다. 그러므로 공적부조 프로그램은 사회 전체적으로 볼 때는 복지체제의 주요 부분이라고 할 수 있으나 직접적인 근로자 복지제도라고 간주하기는 어렵다. 근로자 복지의 두 기둥인 사회보장제도(법정복지)와 기업복지(비법정복지)는 앞절에서 살펴 본 바와 같이 1950년대 초반 이후 지금까지 꾸준히 항목과 내용이 확충되고 총보상 가운데 그 비중이 점차 커지고 있다. 본 절에서는 미국 근로자 복지의 전반적인 실태를 먼저 검토하고 이어서 근로자 복지제도의 핵심이라고 할 수 있는 퇴직후 소득안정 복지프로그램과 의료복지제도를 각각 고찰하기로 한다.

4.1 美國 勤勞者 福祉의 構成體系와 決定要因

근로자 복지란 고용과 연계되어 근로자에게 제공되는 근로시간에 대한 임금지급을 제외한 모든 혜택을 말한다. 오늘날 미국의 근로자복지 프로그램은 <표 5>에서 알 수 있는 바와 같이 세부적인 종류는 대단히 다양하다. 그러나 복지프로그램의 체계는 대체로 두 가지 방법에 의해서 파악된다.

첫째는 강제적인 법정 복지프로그램과 자발적인 비법정 복지프로그램으로 구분하는 방법이다. 이것은 근로자 복지가 공적복지와 기업복지의 두 개의 층(Two-Tier)으로 구성되고 있는 것을 뜻하여 오늘날 대부분의 선진국에서 일반적으로 볼 수 있는 분류방식이다. 법정 복지 제도로는 사회보장연금, 실업보험, 산재보험 등 사회보험 프로그램이 대부분 해당된다. 그 외 비법정 복지프로그램은 사용자의 자발적인 의도로 또는 노사간의 협상에 의해서 실시되는 프로그램을 말한다. 비법정복지 프로그램 가운데 기업연금 등 사회보장적 성격이 높은 복지 프로그램은 정부의 간접적 규제의 대상이 되고 있다 (<표 5> 참조).

앞의 절에서 언급된 바와 같이 미국의 근로자 복지체제는 상대적으로 법정복지의 비중이 낮고 그 대신에 기업복지의 비중이 높은 구조를 갖고 있다. 특히 의료혜택 등이 대부분 기업복지에 의존하고 있다. 사회적 비용-편익 분석의 관점에서 볼 때 법정·강제적 성격의 복지제도는 대체로 다음과 같은 성격을 갖는 경우에 사회적 편익이 사회적 비용을 능가하여 그 적합성을 인정받게 된다. 즉, 법적 강제성을 뚫어 따라 1) 강제성을 띠지 않을 경우 사용자가 스스로 실시할 가능성이 낮으므로 사회적 비용의 낭비를 축소시킬 가능성이 큰 경우, 2) 무임승차의 발생에 의한 시장실패의 완화가 가능할 경우, 3) 일반 시민을 윤리적으로 건전한 선택을 하도록 유도할 가능성이 높은 경우, 4) 소송비용이나 보험비용의 축소가 가능한 경우 등이다. 미국에서 비법정화 되어있는 의료보장체제는 앞의 준거에서 볼 때 분명히 법정화가 확대될 필요가 있는 부분이라고 하겠다.

<표 5> 미국 근로자 복지의 주요 항목

<u>조세 혜택 유무별</u>	<u>기능별 분류</u>
<u>법정복지프로그램</u>	<u>퇴직소득보장프로그램</u>
사회보장연금 (OASI)	사회보장연금 (OASI)
사회보장불구자연금(DI)	보조적소득안정금(SSI)
퇴직자 의료혜택 (MEDICARE)	각종 기업연금
산재보험	<u>의료혜택프로그램</u>
실업보험	피용자 및 부양자 의료보험
극빈자 의료혜택(MEDICAID)	퇴직자 의료보험
보조적소득안정금(SSI) @	치과 의료보험
공적 부조	안과보험
<u>자발적 복지프로그램</u>	MEDICARE
<u>완전과세 대상</u>	MEDICAID
유급휴가	<u>기타 복지프로그램</u>
식비제공	사회보장 불구자 연금(DI)
유급휴식	장기 불구자 보험
퇴직금	생명 보험
현금포상	산재보험
<u>조세감면 대상</u>	실업보험
피용자 및 부양자 의료보험	공적부조
퇴직자 의료보험	퇴직금
치과 의료보험	육아 보조비
안과보험 (시력감퇴)	유급휴가
교육비 지원	기타 각종 복리후생
법률 서비스	
육아 보조비	
주차료	
식사제공	
<u>조세연기</u>	
자영업자 퇴직 적립금	
기업연금 혜택	
각종 재산형성 프로그램	

기타 조세혜택

생명보험

장기 불구자 보험

기타

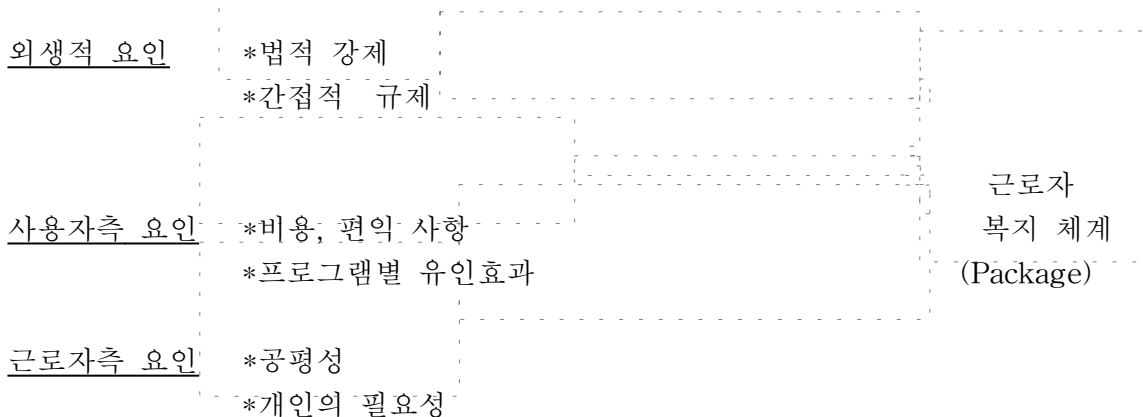
자료 : EBRI, 1995

주 : @ 필요한 기준에 의한 지원 프로그램이며 정부 일반재정에서 지급.

다음으로 기능에 따른 분류방식이다. 세부적으로 다양한 근로자 복지 프로그램은 크게 소득안전보장(특히 퇴직 후) 프로그램, 의료혜택 프로그램, 그리고 기타 각종 복리후생 프로그램으로 구분된다. 사회보장연금과 기업연금 및 근로자저축 프로그램은 소득안정을 위한 근로자복지 프로그램이다. <표 8>에서 제시되고 있는 바와 같이 1993년 현재 미국의 근로자 복지비(사업주 부담 기준)의 8.2%는 소득안정관련 프로그램에, 2.3%는 의료혜택 프로그램에 사용되고 있는 것으로 나타나고 있다.

근로자 복지제도의 내용과 구성체계의 결정요인은 기업 외생적 요인, 사용자측 요인, 그리고 근로자측 요인으로 구분해서 볼 수 있다. 먼저 기업 외부적 요소로서는 법적 요구사항 (Legal Requirements) 및 정부의 정책적인 권장 사항 등이 중요하다 (<표 7 >참조). 1940년대 사회보장제의 확대, 1974년 제정된 피용자퇴직소득안정법(ERISA), 그리고 전쟁시기의 임금동결정책 등이 미국 근로자 복지 확대의 중요한 요인이 되었는데 이들은 모두 기업 외생적 요인으로 분류할 수 있다. 기업측의 고려 요소는 대부분 복지프로그램의 비용 및 수익과 관련되고 있다. 전후 경제의 호황국면이 지속되면서 필요인력의 확보를 도모하기 위해서 기업복지의 증대가 크게 이루어진 것은 이 같은 기업의 필요성에 의한 요인이 크게 작용하였던 것이다. 마지막으로 근로자측 요인에는 근로자 개인간의 공평성과 상대성 그리고 근로자 개인의 필요 내용, 그리고 노동조합의 조직력과 이데올로기 등이 중요한 요인 가운데 포함된다. 1950년대 근로자 복지의 결정이 단체 교섭화 양상을 띠게된 데는 강력한 노동조합의 역할이 크게 작용하였기 때문이다.

<표 6> 근로자 복지체계 결정 요인



미국에서 근로자 복지 프로그램에 대한 자금조달 방식은 크게 두 가지로 나누어진다. 실업보험, 산재보험, 기업연금 등의 경우에는 사용자가 전액 부담하고 있다. 사회보장연금 및 각종 재산형성프로그램 등은 노·사가 비용을 분담하는 방식이 일반적이다.

<표 7> 기업복지 관련 규제법률

<u>법 률</u>	<u>근로자 복지제도에 미친 영향</u>
근로기준법 (1938)	초과 근무 할증을 적용, 따라서 사회보장세액이 초과근무 시 연계되어 인상됨.
근로자 퇴직소득 안정법 (1974) (ERISA)	일단 사용자가 연금지급(강제적일 필요는 없음)을 결정한 경우에는 구체적인 사항에 대한 정부규제를 수용해야함. 이에 대한 자격요건(vesting) 등을 규정하여 운영하도록 함.
조세제도개혁 (1982, 86)	개인별 퇴직 구좌 개설을 허용하고 이에 대한 조세 연기, 감면 등의 조치를 강구함.
차별금지 관련법	근로자 복지 프로그램에 대해서도 이를 준용해야 함.
통합예산절충법 (1984) (Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act.)	피용자의 잘못없이 해고나 사직을 당한 경우 본인 부담 분만 지급하면 기존의 의료보험혜택 유지.

자료 : Milkovich and Newman, 1993, P.415에서 인용.

4.2 근로자 복지의 실태

가. 총노동비용 대비 근로자 복지비의 비중

근로자가 고용을 통하여 받는 총보상은 임금과 근로자 복지로 양분된다. 일부 근로자 복지프로그램에 대해서는 노·사가 비용을 분담하지만, 대부분의 복지 프로그램의 경우 기업이 비용을 전담한다. <표 8>은 1960-1993년간 총보상 대비 근로자 복지비의 비중(사용자 부담 기준) 추이를 보여주고 있다. 지난 1960년에 근로자 복지비의 비중은 총보상의 8%에 도 미달하였으나 1993년에는 두배가 넘는 18%를 점하는 괄목할만한 성장추이를 보이고 있다. 이것은 수차에 걸친 사회보장제도의 적용을 확장해온 요인도 작용하였으나, 의료복지를

포함한 기업복지가 확충되어 온 것이 가장 중요한 요인이었다. 근로자 복지비는 기업 노동비용의 임계적(marginal) 부분에서 이제는 중요한(primary) 부분으로 변화되었다. 또한 기업은 임금과 노동비용간의 대체가능성을 항상 고려하기 때문에 노동비용 지표로서 복지부분이 임금과 함께 고려되어야 한다는 점도 이 같은 구성비의 변화는 말해주고 있다.

<표 8> 임금 및 근로자 복지비 추이(사용자 부담 기준), 1960-1993
(단위 : %)

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1990</u>	<u>1993</u>
총 보상	100.0(296.7)	100.0(618.3)	100.0(1,644.4)	100.0(3,292.3)	100.0(3,774.4)
임금 및 봉급*	91.9	89.2	83.7	83.4	82.2
근로자 복지	8.0	10.8	16.3	16.6	17.8
퇴직소득보상	4.8	6.5	9.2	7.9	8.2
의료혜택	1.1	1.8	3.0	2.3	2.3

자료 : EBRI, 1995.

주 : * 유급휴가 및 병가 포함. 만약 유급휴가비를 복지에 포함시킬 경우 1993년 근로자 복지비중은 29.1%였음.

<표 9> 근로자 복지구조의 추이, 1959-1990

(단위 : %)

	<u>1959</u>	<u>1969</u>	<u>1990</u>
총인건비 대비 복지혜택	24.8	31.1	38.4
법정 복지	3.5	5.3	8.8
연금 및 각종 보험료	8.5	10.4	15.9
휴식 및 점심식사	2.2	3.1	2.4
유급 휴일	8.4	10.1	10.5
기타	2.1	2.2	0.8

*각 비용은 인건비(payroll)대비 비중이며, 채용비, 훈련비 등 간접적 노동비용 일부는 제외됨

자료 : U.S. Chamber of Commerce, *Annual Benefit Surveys*, 각 연도

총노동비용 대비 복지비의 비중은 지난 40여 년 간 꾸준히 증가 추세를 실현한 반면에 각 부문별 증가 추이는 약간의 차이를 시현하였다. 1994년 3월 현재 총노동비용 대비 복지비의 비중은 업종별로는 제조업 및 건설업 분야가 33.5%로서 26.9%를 보인 사회간접자본 및 서비스업에 비해 7% 포인트 가량 높았다. 직종별로는 생산직종이 33.2%인 반면에 화이트칼라 직종은 27.3%, 서비스 직종은 24.5%를 각각 보였다. 500인 이상 대기업부문이

32.4%인 반면에 100인 미만의 소기업부문은 26.5%를 각각 보였다. 또한 노동조합 조직사업장은 36.6%인 반면 비조직사업장은 27.1%로서 조직사업장이 크게 높았다. 마지막으로 근로자 위상(Status)별로는 상시고용자가 29.9%인 반면에 임시고용자는 20.8%를 각각 보였다. (<표 10> 참조).

각 부문별 노동비용의 구조에 있어서 이와같은 격차의 발생은 노동경제학 일반 이론으로서 설명이 될 수 있다. 즉 노동조합 조직이 강할수록, 내부노동시장이 발달될수록, 그리고 산업특성이 기업특수인적자본(firm-specific human capital)이 높을 수록 장기근속이 유도되고 이에 따라 각종 복지프로그램의 도입이 활성화된다는 일반적인 가설과 부합되는 것이다.

<표 10> 각 부문별 총노동비용 대비 근로자 복지비의 비중 (사용자 부담 기준), 1994
(단위 : %)

		<u>복지비 비중</u>
<u>산업별</u>	제조업, 건설업	33.5
	사회 간접자본 및 서비스업	26.9
<u>직종별</u>	생산직 (Blue Collors)	33.2
	사무직 (White Collors)	27.3
	서비스직	24.5
<u>노동조합 유무별</u>	노동조합 유 (Union Workers)	36.6
	노동조합 무 (Nonunion Workers)	27.1
<u>근로자 위상별</u>	상시 노동자	29.9
	임시 노동자	20.8

자료 : U.S., Department of Labor, Bureau of Labor Statistics,
Employer Costs for Employee Compensation in Private Indusrty, 1995

나. 근로자 복지의 적용범위와 참여도

사회복지제도는 사회보험적 기능과 더불어 분배의 형평성을 높여 주는 기능을 수반하는 것이 일반적이다. 반면에 고용 특성에 연계되는 사적 복지프로그램은 임금수준이 높을 수록 복지수혜 정도도 큰 경우가 많으므로 분배구조를 더욱 왜곡시키는 작용을 할 가능성이 없지 않다. 미국의 근로자복지 제도는 원칙적으로 고용에 연계되는 특성을 가지고 있으므로 복지프로그램의 적용 및 참여도는 고용 특성 및 근로자 신분조건에 따라서 달라질 수밖에 없다. 또한 사적 복지프로그램의 비중이 상대적으로 높기 때문에 복지제도가 분배 구조를 실질적으로 악화시킬 가능성을 안고 있다. 미국 노동성에서 실시한 1992년 및 1993년 기준의 복지제도 실시의 범위 및 참여도에 대한 조사는 미국 복지제도가 분배구조를 왜곡시키고 있는

것을 실증적으로 보여주고 있다.

미국 근로자와 부양가족은 대부분 은퇴 후 사회보장 연금제도의 적용을 받아 노후 연금 혜택 및 의료혜택을 받는다. 그러나 기업복지 프로그램의 경우에는 적용 및 참여도는 부문별, 고용특성별로 상당한 차이를 보인다. 기업복지의 내용을 퇴직후 소득안정관련 복지프로그램, 의료복지 프로그램, 그리고 유급휴가 등을 포함하는 기타 복지프로그램으로 크게 구분해서 살펴본다.

1993년에 미국 중기업 및 대기업 부문 피용자는 대부분 유급휴일 및 휴가 혜택을 받고 있으며 소기업 및 공공부문에서도 다수의 근로자에게 이 혜택이 주어지고 있다. 1992년 민간부문 중, 대기업 부문 근로자의 92%가 기업의료보험 혜택을 받고 있으나 소기업의 경우는 71%에 머물고 있다. 또한 기업 퇴직연금의 경우 중, 대기업의 경우는 78%가 혜택을 받고 있으나 소기업은 45%에 머물고 있다. 중기업과 대기업의 경우 각 직종별로 복지혜택은 큰 차이가 없이 대체로 균일하게 적용되고 있다. 그러나 소기업 부문에서는 전문직종 근로자의 복지프로그램 참여율은 대단히 높은 반면에 생산직과 서비스직의 참여도는 낮다. 이 부문에서 전문직종의 경우 82%가 의료보험플랜에 가입하고 있으나 생산 및 서비스 직종의 경우 그 가입률이 61%에 머물고 있다.

무엇보다도 각종 복지프로그램 참여율은 고용형태별로 큰 차이를 보이고 있다. 1993년 현재 중기업 및 대기업 법인의 경우 의료보험 참여율은 임시근로자의 경우에 24%인 반면에 상시고용자의 경우는 82%였다. 소기업의 경우 상시고용자의 경우 71%인 반면에 임시고용자의 경우 5%만이 의료보험 복지프로그램에 참여하고 있다. 기업연금보험 혜택의 경우 의료보험혜택의 경우보다는 고용형태별 차이가 적으나 여전히 큰 격차 양상을 보이고 있다. 1993년에 중기업 및 대기업 부문에서 상시고용자의 경우는 78%, 임시고용자의 경우는 40%가 각각 기업연금보험 프로그램에 참가하고 있으며, 소기업의 경우(1992년)는 임시고용자는 12%, 상시고용자는 45%가 각각 기업연금 혜택을 받고 있다.

앞에서 언급된 복지수혜 적용 및 참여도가 높은 부문은 직접 임금도 상대적으로 높은 것이 일반적이다. 따라서 이같은 각 직종별 부문별 복지 수혜 및 참여도에 있어서의 격차의 존재는 직접임금 기준의 분배불평등보다 총보상기준의 분배불평등도가 더 크게 되는 결과를 초래시키고 있다.

<표 11> 고용형태별 기업복지 적용 및 참여비율

(단위 : %)

	중, 대기업		소기업	
	상시고	임시고	상시고	임시고
유급휴가	97	55	88	31
의료혜택	82	24	71	5
생명보험	91	25	64	6
기업퇴직연금	78	40	45	12

자료 : U.S.Department of Labor, Bureau of Labor Statistics,
Employee Benefits in Small Private Establishments, 1992
Employee Benefits in Medium and Large Private Establishments, 1993

4.3 기업복지 결정에 있어서 노동조합의 역할

앞에서 이미 제시한 바와 같이 현재의 미국 복지체제의 기본구조가 만들어진 1950년대 중반 이후 현재까지 총노동비용 대비 복지비의 비중은 크게 증가되었다. 생산직의 경우 임금외 노동비용으로 규정한 근로자 복지비는 1951년에 약 17%이었으나 1993년에는 30%에 육박하고 있으며 일부 대기업에서는 50%가 넘고 있다(EBRI, 1995). 이와 함께 기업부가급여의 항목도 다양화되고 있다. 이 같이 기업복지 중심의 근로자복지 프로그램이 증대한 데는 여러 가지 요인이 작용하였으나 그 가운데서 노동조합의 역할이 특히 중요하였다. 노조화된 복지자본주의(Unionized Welfare Capitalism)는 이 같은 노동조합의 역할을 잘 말해준다. 그러면 실제로 노동조합은 근로자 복지제도에 대해 어떠한 영향을 미치는가?. 이것을 올바르게 이해하는 것은 노동조합 조직의 기능에 대한 사회적 공과를 파악하는데 있어서도 중요한 의미를 갖는다.

Freeman and Medoff (1984)는 노동조합의 사회적 기능을 독점적 얼굴 (Monopoly Face)과 집단적 소리와 반응 (Voice and Response) 얼굴로 구분하고, 특히 근로자 복지의 결정과정 있어서 집단적 소리와 반응 측면이 발현되고 있음을 강조하였다. 이들은 1980년대 초반의 각종 미시 관련 자료를 정교하게 이용하여 미국 노동조합의 순 복지효과를 추정하였는데 그 주요 내용은 다음과 같다.

먼저 전체적인 복지효과를 보자. 노동조합의 순수임금효과는 20%인 반면 복지효과는 30%로서 임금에 비해 복지증대 효과가 상대적으로 크다. 또한 임금변화를 허용할 경우 노동조합의 복지효과는 60%였다. 이것은 노동조합이 임금에 비해 복지증대에 더 큰 효과를 내고 있음을 입증하는 것이다. 또한 노동조합은 각종 근로자복지 가운데서도 특히 기업연금, 생명보험, 의료보험, 유급휴가 등 근속연수가 긴 고참 노동자들이 선호하는 복지 프로그램을 증대시키는 효과가 큰 반면 포상금 지급 등 기업의 자의성 발휘가 용이한 복지프로그램은 억제시키는 기능을 하고 있다. 이러한 현상이 나타나게 된다는 전통적으로 연공서열을 강조하는 미국 노동조합의 운동노선이 중요한 배경이 되었다고 하겠다. 이러한 사실은 노동조합이 기업복지 프로그램의 결정에 있어서 중요한 결정요인임을 말해주는 것이다.

노동조합은 또한 복지프로그램 성격의 결정에 있어서도 중요한 영향을 미친다. 특히 기업연금의 설계에 있어서 노동조합사업장은 일반적으로 기여방식(defined-contribution plans)보다 수혜방식(defined-benefit plans)을 선호하고 있다. 이것은 노동조합사업장의 경우 기업연금을 권리로서 취득하고자 하는 의도를 반영하는 것이다. 또한 의료보험 및 불구자보험 프로그램에 있어서도 노조사업장의 경우가 사용자의 기여분 몫의 비율이 상대적으로 높게 책정되고 있음을 볼 수 있다. 이것은 노조사업장의 복지프로그램이 비조직사업장에 비해 노동자 부담 몫이 적게 되어 있음을 말해주는 것이다.

셋째, 노동조합의 복지효과는 기업규모가 작을 수록 크다. 이러한 현상은 대부분의 복지프로그램 실시에는 일정한 고정비용의 발생과 규모경제효과가 작용하기 때문에 소기업일

수록 실시가 어려워지게 된다. 따라서 비노조 소기업의 경우가 복지제공이 가장 열악하게 나타나게 된다. 마지막으로 시행 복지프로그램에 대한 근로자의 만족도면에서 노조사업장의 경우가 비 노조사업장에 비해 크게 높다.

이상에서 제시된 노동조합의 근로자 복지효과에는 노동조합의 독점이윤추구(Monopoly Rent) 효과와 집단소리제도(Voice-Institution) 효과가 동시에 작용하고 있다. 노동조합의 복지증대효과가 총 노동비용 증대를 가져오는 것은 독점이윤추구 효과라 할 수 있으며, 총 노동비용의 변화가 없이 임금 및 복지의 구성비만을 조정시키는 경우는 집단소리 효과라 할 수 있다. Freeman과 Madoff는 노동조합의 복지효과를 이 두 효과로 분해하였는데 집단소리효과가 55%로 약간 더 높다. 노동조합은 복지에 대한 이같은 기업 내부적 기능과 더불어 기업연금기금 운영의 합리화 촉진 요구 등을 포함해서 근로자 복지제도의 사회성을 높이기 위한 대 사회적 역할도 수행한다. 최근 미국의 노동조합이 제기하고 있는 연금기금운영의 합리화 요구나 의료보장제도의 법제화 요구 등은 이 같은 노조의 사회적 활동의 일환이다.

4.4 노령퇴직자의 소득안정 복지제도

고대 전통적 농경사회에서는 노령자는 대부분 자식에게 의탁하여 생활하였다. 그러나 오늘날과 같은 핵가족화된 산업사회에서는 노령인구 문제는 많은 경우 사회문제화된다. 최근 산업사회에서의 노령인구의 빈곤문제가 특히 심각하다. 인구 구조적으로 평균수명의 연장과 출생률의 감소에 따라 노령인구 비중이 크게 증대하는 반면 기술변화와 직업구조의 변화는 노령자에게 크게 불리하게 작용하기 때문이다. 노령자층의 빈곤문제는 일정 연령(통상적으로 65세 등)의 도달시에 일시적으로 발생하는 것이 아니다. 노령화에 따라 점차 취업기회가 감퇴하고 동시에 질병의 발생, 건강의 악화, 불구자화 등의 가능성이 높아지고 사용자는 또한 젊은 노동력을 선호하고 노령노동력의 고용을 기피하게 되기 때문이다. 또한 일반적으로 노령층의 빈곤문제는 일생주기 동안 경제활동기간이 상대적으로 짧은 생산직 출신의 경우가 사무직의 경우보다 더 심각하다. 따라서 오늘날 노령인구 문제는 각 개인의 대처 노력만으로는 결코 완전한 해결이 불가능하게 되었으며, 현대 사회보험의 출발이 대체로 노령인구의 빈곤문제에 초점이 두어지는 것도 노령인구 문제의 사회적 중요성을 반영하는 것이다.

1989년 독일에서 처음으로 현대적인 노령퇴직자를 위한 국민연금제도가 도입된 이후 대부분의 산업국가에서는 노령자를 위한 복지제도를 갖고 있다. 노령퇴직자 복지제도는 각국 별로 구체적인 사항에 있어서는 상당한 차이가 있다. 그러나 그것은 대체로 3개의 층, 즉 노후퇴직자 국민연금, 극빈자에 대한 공적소득보조 프로그램, 그리고 기업퇴직연금 제도로 구성된다. 전통적으로 사회보험과 국가복지가 강조되었던 유럽의 복지 선도국에서는 1960년 대까지는 민간기업연금제도는 활성화되지 않았으나 최근에 와서는 기업연금의 비중이 점차 높아지고 있다(Gordon, 1988). 본 소절에서는 미국의 퇴직노령자 소득보장제도의 실태를 사회보장 연금제도와 기업연금제도를 중심으로 살펴본다.

가. 사회보장연금 제도

앞에서도 언급된 바와 같이 미국의 사회보장 연금제도(Social Security Old-Age, Survivors, and Disabled Insurance : OASDI)는 기여도에 따라 수혜가 주어지는 차별방식을 근간으로 하고 있으며, 또한 기금적립방식이 아닌 기간별 수입지출상계식(pay-as-you-go system)을 채택하고 있다. 1937년 사회보장제가 처음 도입되던 시기에는 약60%의 근로자가 적용되었으나 현재 대부분의 근로자가 적용대상이다. 앞의 제2절의 <표 3>에서 이미 제시된 바와 같이 이 법이 제정된 이후 적용범위와 운영방법이 꾸준히 확대되었기 때문이다.

OASDI에 따른 혜택에는, 적용근로자에게 지급되는 노령연금 또는 불구자 연금, 퇴직 또는 불구자의 부양가족 연금, 사망근로자의 생존 유족 연금, 그리고 사망자 위로금(일시불) 등이 포함된다. 이 같은 사회보장연금 혜택을 받기 위해서는 개별근로자는 적용대상 고용부문에서 일정한 적용 분기년을 근무(일생주기동안 40분기년 이상 근무)하여야 하고, 분기당 소득이 500불(1995년 현재) 이상이어야 한다. 개인별 연금지급혜택은 지급 종류에 따라 약간의 차이가 있으나 적용기간 동안의 기여금액에 연계되도록 설계되어 있다.

사회보장제는 사용자와 근로자가 동일한 비율로 부담하고 있다. 그러나 각 개인의 일정한 소득수준을 과세 상한선으로 적용시키고, 그 범위 내에서 소득 수준에 관계없이 동일한 세율을 적용시키고 있다. 이러한 징수체계는 분명히 고소득층에게 상대적 편익이 주어지는 조세귀착상의 역진성 문제가 발생하게 된다.

1970년대에 접어들면서 평균수명이 증대되고 조기퇴직자가 늘어나면서 사회보장연금수혜자수가 급증하고, 의료보장제(MEDICARE)의 도입, 그리고 연금혜택의 물가연동제(Cost-of-Living Adjustment : COLA조항)의 도입 등으로 지출 규모가 확대됨에 따라 세율 및 과표 상한선이 꾸준히 올라갔다(<표 12>참조). 전후 베이비붐 세대의 소득창출 능력이 극대화되는 1990년대 중반까지는 사회보장기금은 큰 흑자를 실현할 것으로 예상되나, 전후 베이비붐 세대가 퇴직하는 2015년경부터 흑자가 크게 떨어지고 재원부족 문제가 심각하게 될 가능성이 큰 것으로 예상되고 있다. 현재 이와 관련하여 사회보장제 수입중 일반회계의 적자충당에 사용되는 부분을 조기 적립해야 한다는 안 등이 개선안으로 제기되고 있다.

1970년대 초반부터 노령퇴직자의 소득원으로서 사회보장연금의 중요성은 크게 제고되었다. 이때부터 퇴직자의 대부분이 사회보장 적용대상 근로자였을 뿐만 아니라 수혜연금 지급액도 COLA조항 등의 적용으로 높아졌기 때문이다. 그리하여 <표 6>에서 볼 수 있는 바와 같이 전체 소득원 가운데 사회보장 연금은 1992년 현재 55세 이상 인구의 경우 약 24%, 그리고 65세 이상 인구의 경우 약 42%를 점하는 가장 중요한 노령자계층의 소득원이 되고 있다. 또한 노령인구 중 사회보장 수혜자의 비율도 꾸준히 증대되어 1992년 현재 65세 이상 노령인구의 93%가 사회보장연금혜택을 받고 있다(<표 14> 참조). OASDI의 월 평균 수혜금액을 살펴보면, 퇴직당사자 연금의 경우 남자가 \$ 759.30, 여자가 \$ 580.70씩을 받고 있으며 해당 부양가족의 경우에는 부인이 \$ 348.80, 남편이 \$ 212.00, 그리고 자녀가 \$ 296.80을 각각 수령하고 있다.

현재 미국의 사회보장연금제도와 관련하여 정치경제적인 차원에서 여러가지 문제가 제기되고 있다. 그 가운데서도 특히 연금지원 조달 방식이 적립식이 아니고 기간별 상계방식으로 운영됨에 따라 국민저축율의 저하를 초래시킨다는 비판이 오래전부터 대두되고 있다. 또한 평균수명 연장에 따른 인구구조의 변화, 즉 부양인구 비중의 상대적 증대는 세대간 소득이전에 있어서 불균형(intergenerational inequality) 문제를 야기시킨다는 주장도 제기되고

있다. 그러나 이같은 정치경제적 문제제기에도 불구하고 현행의 사회보장연금제도는 전체노령인구의 소득안정 도모에 가장 중요한 기제가 되고 있기 때문에 단기적으로 급격한 구조변화는 기대되지 않는다.

<표 12> 미국의 사회보장세 및 과세 대상 소득 상한선 추이, 1935-2000

	세 율 (%)		사회보장 과세 상한선 (\$)
	퇴직보험	의료보장	
1937 - 49	1.0	—	3.000
1951	1.5	—	3.600
1966	3.2	1.0	4.200
1978	5.05	1.00	17.700
1983	5.40	1.30	35.700
1988	6.06	1.45	45.000
1991	6.20	1.45	53.400
1995	6.20	1.45	61.200
2000	6.20	1.45	(추후 조정)

자료 : U.S. Department of Health and Human Service,
Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1993.

- 주 : 1) 근로자와 사용자가 상기 세율에 따라 동일하게 부담.
 2) 1991년 이후 세율과 소득 상한선은 1996년까지는 그대로 유지됨.
 3) 의료보장세는 1966년부터 신설됨.
 4) 피용자 대상 기준임.

나. 기업연금 (Retirement and Savings Plan)

민간기업복지의 중요성이 상대적으로 높은 미국의 경우, 노령 퇴직자의 소득안정을 위한 복지 프로그램 가운데 기업연금제도는 특히 중요한 부분이다. 미국에서 기업연금제도가 발전하게 되는데는 두 가지의 큰 계기가 있었다. 먼저 하나는 자유주의 전통이 강한 미국의 경제환경에서 노령자를 위한 사회보험의 도입이 지체됨에 따라 일부 대기업에서 그 필요성

을 인식하고 기업연금제도를 독자적으로 도입하기 시작하였는데 이와 같이 기업이 선도하는 전통은 그 이후 기업연금제도의 성장을 가져오는 초석이 되었다. 둘째, 1940년대와 1950년대에 미국경제는 급속한 발전을 실현함에 따라 근로자의 욕구수준도 크게 높아졌다. 그러나 1935년에 제정된 사회보장제도는 이 같은 증대된 욕구수준에 크게 미달되었다. 그 결과 1950년대부터 기업연금제도 도입 및 확충이 사회보장의 보완차원에서 노동조합의 주요한 요구사항으로 부상되기 시작했다. 미국의 기업연금제도의 발전에는 이와 같은 노령퇴직자의 소득안정을 도모하기 위한 필요성의 부각과 더불어 이러한 프로그램에 대한 각종 조세혜택이 주어진 것도 주요한 배경이 되었다. <표 13>에서 제시되고 있는 바와 같이 1990년 현재 민간부문의 연금제도 플랜의 운영 건수는 약 7십1만2천 건에 달하고 있으며, 플랜 참가자수는 약 7백7십만에 달하고 있는데, 이것은 1975년에 비해 각각 2.3배 및 1.7배가 각각 증가한 것이다.

기업연금제도에는 크게 수혜방식(defined benefit plans)과 기여방식(defined contribution plans)의 두 가지가 있다. 수혜방식은 사용자가 개별근로자의 퇴직시 어떤 방식으로 얼마의 연금혜택을 주겠다고 동의하는 방식이다. 지급기준으로서는 일정금액이 적용될 수도 있으나, 퇴직기준 몇 년간(보통 3년)의 평균소득 등에 비례하는 금액을 연금으로 지급하게 된다. 기업은 이들 연금지급금을 예상하는 공식에 따라 일정금액을 적립해나가게 된다. 여기에는 근로자 및 노조의 요구사항, 연공서열, 사회보장연금의 수혜정도, 그리고 퇴직후 다른 소득원의 확보여부(저축 복지 프로그램 등) 등이 일반적으로 고려된다.

<표 13> 민간부문 연금 플랜 현황, 1975 - 1990

	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>
총 플랜 수 (단위 : 1,000)	311	489	632	712
수혜 방식	103	148	170	113
기여 방식	208	341	462	599
기여 방식 비율(%)	67%	70%	73%	84%
총 연금플랜 참가자수 (단위 : 백만)	45	58	75	77
수혜 방식	33	58	40	39
기여 방식	12	20	35	38
기여 방식 비율(%)	27%	34%	47%	50%

자료 : EBRI, 1995, p. 141

기여방식은 사용자의 특정한 기여를 요구하는 기업연금제도이다. 그러므로 기여방식에서는 연금기금의 관리 및 투자 성과에 따라 연금 지급액이 달라질 수 있으므로 사전적으로 확정되는 것이 아니다. 기여방식의 종류로는 일정금액의 연금적립금에 대한 근세연기조치를 받는 저축형 플랜, 근로자 주식소유플랜(Employee Stock Ownership Plan, ESOP), 그리고

퇴직시 지급되는 이윤배분제(Profit sharing) 등을 들 수 있다.

이 두 가지 기업연금방식은 모두 장단점을 갖고 있다. 수혜방식의 경우 연금지급액이 명시적이고 위험부담을 회사가 지게되며 장기 근무자에게 일반적으로 유리한 반면에 사용자의 비용부담액이 명시적이지 않을 가능성이 높다. 반면에 기여방식의 경우 연금지급액이 비 명시적이고, 근로자가 위험부담을 떠맡게 되며, 단기 근무자에게 상대적으로 유리하다. 앞서서도 언급된바와 같이 전통적으로 노동조합이 강한 사업장의 경우 수혜방식이 선호되고 있는 반면에 사용자들은 대부분 기여방식을 선호한다. 1970년대 초반이후 수혜방식의 비중이 크게 떨어진 반면 기여방식이 크게 늘어나고 있다 (<표 13> 참조). Kruse (1995)는 이러한 변화의 요인으로서 수혜방식 선호부문인 전통적인 제조업 대규모 사업장의 고용규모가 최근 크게 떨어졌으며, 신규기업연금 도입 사업장의 경우 행정비용과 위험분산을 위해 사용주가 기여방식을 선호하고 있는 것을 지적하고 있다.

민간기업 연금제도는 1960년대까지 미국 경제가 호황국면을 유지하면서 그런대로 유지되어 왔다. 그러나 미국 경제의 후퇴와 함께 연금지급약속 위약, 기금적립금의 부족, 기금운영상의 투명성 부족 등의 여러 가지 문제가 발생하기 시작하였다. 이에 따라 민간기업 연금제도 운영에 대한 법적 규제를 강화할 필요성이 대두되어서 제정된 것이 근로자 퇴직소득안정법(the Employee Retirement Income Security Act ; ERISA)이다. ERISA의 주요내용으로서는 퇴직연금의 실시여부는 개별기업의 자유의지에 따라 결정할 수 있으나 만약 연금제도를 실시할 경우에는 일정한 규제를 정부가 할 수 있도록 하였다. 여기에는 자격요건(Vesting)의 완화, 연금수혜의 이전을 보다 용이하게 한 점, 연금기금운영상의 책임성 제고, 그리고 연금혜택보장공사(Pension Benefit Guaranty Corporation)의 설립을 통해 파산기업의 연금수혜 유지 등의 내용을 담고 있다. ERISA의 제정이후 결과적으로 기업연금은 보다 사회성과 공공성이 높아지게 되었다.

다. 노령 퇴직자의 소득원별 구성과 퇴직자 소득안정 프로그램

미국의 노령퇴직자의 소득안정 복지제도의 근간인 사회보장연금과 기업연금은 노령인구의 소득안정에 어느 정도의 기여를 하는가? 이에 대한 해답은 사회적, 경제적으로 여러 가지 측면에서 고찰될 수 있다. 여기서는 노령인구의 소득원별 구성을 중심으로 검토하기로 한다.

<표 14>는 1974년, 1984년, 1992년의 전체 노령인구의 소득원별 구성을 보여주고 있다. 65세 이상 노령 인구층의 경우 1992년 현재 사회보장연금이 41.7%, 기업연금이 20.1%를 각각 점하고 있다. 따라서 이 두 근로자 복지제도가 노령인구 소득원의 61.8%를 담당하고 있다는 것을 말해주고 있으며 55세 이상의 인구집단에 대해서도 38.6%를 점하고 있다. 또한 주요한 사항으로는 기업연금의 비중이 지난 20년 사이에 상대적으로 크게 제고되었다는 점이다. 65세 이상 인구집단의 경우 1974년 전체 소득원 가운데 기업연금의 비중은 14%였으나 1992년에는 20.1%로 증대되었으며 55세 이상의 경우에는 8.5%에서 15.0%로 급증하였다. 이것은 미국 복지제도에 있어서 기업복지의 중요성이 계속 제고되고 있음을 말해주는 것이기도 하다.

<표 14> 노령인구의 소득원별 구성, 1974 - 1992

(단위 : %)

<u>55세 이상</u>	<u>1974</u>	<u>1984</u>	<u>1992</u>
사회보장 연금	19.5	21.4	23.6
기업 연금	8.5	11.1	15.0
자산 소득	11.5	20.0	15.2
노동 소득	57.2	44.6	42.9
기 타	3.3	2.8	3.2
계	100.0	100.0	100.0
<u>65세 이상</u>			
사회보장 연금	42.2	40.5	41.7
기업 연금	14.0	15.0	20.1
자산 소득	18.2	28.2	20.5
노동 소득	21.3	13.3	14.8
기 타	4.5	2.9	3.0
계	100.0	100.0	100.0

자료 : EBRI, 1995

주 : * 1975, 1985, 1993 *Current Population Surveys*에 의거하여 EBRI가 계산한 것임.

전체 연금소득 가운데 사회보장연금에 비해 기업연금의 중요성은 <표 15>에서 제시되고 있는 구성비의 변화 추이에서도 잘 나타나고 있다. 1970년 현재 전체 연금수혜액에 대한 사기업 및 정부 민간 취업자의 연금수혜액의 비중은 37.9%였으나 1993년에는 53.8%로 크게 증가하였다. 여기에는 특히 사기업 연금의 비중이 크게 증대되었기 때문이다. 이와는 반대로 사회보장연금의 수혜액 비중은 62.1%에서 46.2%로 줄어들었다.

이와 같은 전반적인 연금제도의 비중 증대에도 불구하고 연금보험 수혜의 귀착은 소득 계층별로 상당한 차이가 있다. <표 16>은 소득계층별 소득원별 수혜자 분포를 보여주고 있다. 1992년 현재 사회보장연금의 경우 수혜자의 비중이 최저계층과 최고계층은 각각 89.5%, 87.1%인 반면 중간계층은 모두 96%를 초과하고 있다. 사회보장 수혜자 비중은 1974년에 비해 1992년에 약간 증가했다. 이러한 수혜 비중은 전 계층이 사회보장연금의 수혜자화되고 있음을 보여 주는 것이다. 그러나 이와는 달리 기업연금의 경우 소득수준이 높을수록 수혜자 비중이 크게 높아지고 있다. 1992년 현재 최저소득 계층의 기업연금 수혜자 비중은 5.4%인 반면에 최고계층은 66.2%였다. 1974년 - 1992년 사이에 기업연금제도의 도입이 전체적으로 확산되었으나, 기업연금의 수혜계층은 고소득 계층에 집중되고 있다.

<표 15> 퇴직연금 종류별 수혜금액의 구성비, 1970 - 1993

단위 : % (10억불)

	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1990</u>	<u>1993</u>
--	-------------	-------------	-------------	-------------

사기업연금	15.9 (7.4)	19.7 (36.4)	31.9 (148.8)	33.3 (192.6)
연방정부 취업자 퇴직연금	13.4 (6.2)	15.2 (28.0)	11.6 (59.9)	10.7 (62.1)
지방정부 취업자 퇴직연금	8.6 (4.0)	8.2 (15.1)	8.7 (40.6)	9.8 (56.3)
소계	37.9 (17.6)	43.1 (79.5)	52.2 (243.3)	53.8 (311.3)
사회보장연금 (OASI)	62.1 (28.8)	56.9 (105.1)	47.8 (223.0)	46.2 (267.8)
총계	100.0 (46.4)	100.0 (184.6)	100.0 (466.3)	100.0 (579.1)

자료 : EBRI, 1995

이와 같은 연금제도 수혜자의 소득계층별 차이는 각 소득계층별 소득원의 구성비의 차이를 가져오게 된다. <표 17>은 65세 이상 노령인구의 소득계층별 소득원의 구성을 보여주고 있다. 1992년 현재 최고 소득계층의 경우 전체 소득에 대한 사회보장연금의 비중은 20.4%인 반면에 최저계층의 경우에는 82.6%였다. 또한 중 비중은 중하위계층이 81%, 중위계층 69.6%, 중 상위계층은 50.5%를 각각 점하고 있다. 이러한 사실은 중하위 이하 계층의 경우 사회보장제도에 크게 의존하여 노후생활을 꾸려가고 있음을 말해주는 것이다.

한편 기업연금의 수혜자 비중의 경우 최저계층 2.1%, 중 하위 3.2%인 반면 중 상위 22.9%, 최고 25.9%를 각각 보여주고 있다. 이러한 수치는 기업연금의 수혜액은 고소득 계층일수록 높다는 사실을 보여주는 것이다. 이러한 자료는 사회보장제도가 중 이하 소득계층에게 중요한 소득원인 반면 기업연금은 고소득계층의 주요 소득원이 되고 있다는 사실을 말해주고 있다. 따라서 지난 20년간 기업연금의 비중의 증대는 미국의 근로자복지제도가 (적어도 노령자 퇴직 소득보장제도에 있어서는) 노령계층의 소득분배개선에 부정적 영향을 미쳤다는 결론을 얻을 수 있다.

<표 16> 노령인구 (65세 이상)의 소득계층별 소득원별 수혜자 비중, 1974 - 1992
(단위 : %)

	계	최저	중하위	중위	중상위	최고
<사회보장연금>						
1974	88.6	82.0	90.4	94.8	93.4	79.6
1992	93.4	89.5	96.7	97.4	96.4	87.1
<기업연금>						
1974	24.0	2.2	5.0	14.5	40.0	50.8
1992	37.2	5.4	11.9	37.2	62.5	66.2
<자산소득>						
1974	47.4	16.6	23.4	42.1	62.8	81.6
1992	68.8	46.1	50.7	70.1	82.1	92.7

<노동소득>

1974	21.9	8.8	8.6	13.6	25.8	48.1
1992	14.9	3.6	5.3	10.9	17.7	35.4

자료 : EBRI, 1995

주 : 해당연도의 *Current Population Survey*에 의거하여 작성됨.

<표 17> 노령인구의 (65세 이상)의 소득계층별 소득원 구성, 1974 - 1992

(단위 : %)

	계	최저	중하위	중위	중상위	최고
<사회보장연금>						
1974	42.0	88.6	77.7	74.6	55.4	19.9
1992	41.7	82.6	81.1	69.6	50.5	20.4
<기업연금>						
1974	14.0	1.5	2.3	4.6	14.4	18.8
1992	20.1	2.1	3.2	10.6	22.9	25.9
<자산소득>						
1974	18.2	3.8	4.4	7.4	14.1	25.7
1992	20.5	6.6	8.0	12.6	16.6	27.5
<노동소득>						
1974	21.3	-3.2	2.8	4.8	11.4	33.8
1992	14.8	-0.4	1.5	4.3	7.6	24.1

자료 : EBRI, 1995

주 : 해당 연도의 *Current Population Survey*에 의거하여 작성됨.

4.5 의료복지 제도

질병은 어떤 개인이나 가족에게 발생 가능성은 대단히 낮으나 일단 발생할 경우에는 경제적으로 심각한 타격을 주게 되므로 보험화를 통해서 위험을 분산시키는 것이 특히 요구되는 분야이다. 19세기 중반 부터 구미에서 결성되기 시작한 상조회나 우애조합은 회원 또는 회원 가족의 단기질병 발생에 대한 대응이 주요한 목적이었다. 1883년 독일의 의료보험법 제정 이후 오늘날 대부분의 선진 각국에서는 국민의 의료보장을 국가의 주요 과업으로 간주

하고 있다.

오늘날 선진 각국의 의료보장 체제는 크게 4가지 유형으로 구분된다. 첫째, 각 사업장이나 지역을 단위로 질병보험에 의무적으로 가입되도록 하는 전통적인 의료질병보험 체제로서 독일, 프랑스, 화란 등에서 시행되고 있는 모형이다. 둘째, 국가 전체를 통합적으로 의료보험 체제화를 한 경우로서 캐나다, 스웨덴 등에서 시행되고 있는 모형이다. 셋째, 국가가 국민의 의료서비스를 제공하는 모형으로 영국, 이태리 등에서 실시되고 있는 모형이다. 마지막 모형으로서는 일부 집단에게만 국가의료보장이 주어지고 나머지는 민간자율에 의존하는 혼합형 체제로서 미국과 일본 등이 대표적인 경우이다(<표 18> 참조).

<표 18> 각국 의료보장 체제의 기본 구조

<u>강제적 질병보험 체제</u>	<u>국민의료보험 체제</u>	<u>국가의료서비스 체제</u>	<u>혼합형 체제</u>
오스트리아	캐나다	덴마크	오스트레일리아
벨기에	핀란드	그리스	일 본
프랑스	노르웨이	헝가리	스위스
독 일	스페인	이태리	미 국
화 란	스웨덴	뉴우질랜드	
		영 국	

자료 : Gordon (1988), P. 204

미국의 의료보장체제는 일부 특정 계층, 즉 노령자나 극빈자에게는 국가의료보험 혜택이 적용되고, 나머지 대부분의 인구집단에 대해서는 기업복지의 일환으로 제공되는 기업의료혜택(보험) 복지제도에 의존하는 혼합형 체제이다. 국민의 기본적인 의료보장이 대부분 사적보험에 의존하고 있는 미국의 의료보험체제는 의료보장이 공적으로 제도화되어 있는 대부분의 선진국과 비교할 때 분명히 복지후진성을 보여주는 주요한 단면이다.

가. 공적 의료복지 제도의 문제점

제2절에서 언급된 바와 같이 전후 Truman정부는 다른 선진국의 일반적인 추세에 부응하여 전국적 의료보험체제를 도입하기 위한 많은 노력에도 불구하고 기업들의 반대와 노동조합의 소극적 태도 때문에 국가의료보험제 도입은 성사되지 못했다.

1960년대에 접어들면서 빈곤과의 전쟁 추진의 일환으로 민주당 행정부는 전국적 의료보장체제의 도입을 다시 추진하였다. 그러나 그 실현 가능성이 희박하다는 사실을 인식한 추진집단은 우선 의료지원이 특히 요구되는 취약집단에 국한하여 공적인 사회보험 및 의료지원 프로그램의 도입을 시도한 결과 오늘날과 같은 MEDICARE 와 MEDICAID제도가 탄생된 것이다. 이 같은 공적 의료보장체제의 도입이 가능하게 된 데는 1964년 대통령 선거에서 Johnson의 일방적인 승리와 민주당의 의회의 장악이 중요한 계기가 되었다.

일반적으로 고령자나 극빈자 집단의 경우 질병발생의 가능성이 높은 의료취약집단인데

반해 일반적으로 다른 보호장치가 부족하다. 따라서 이들 집단은 일반 의료보험에서는 역선택(Adverse Selection)의 대상이기 때문에 높은 보험료를 물어야 한다. 그러므로 이들 집단에 대한 의료서비스의 국가보장체제의 도입은 중요한 의미를 갖는다는 것은 틀림 없다. 그러나 이것은 동시에 불행의 씨앗을 뿌린 것이다. 의료비가 크게 요구되는 노령자와 극빈자 두 계층에 대해서는 연방정부가 지원하고 절대다수 국민은 사적보험에 의존하는 이 같은 이중적인 의료보장 구조는 통합적인 보험제도가 시행될 경우 살릴 수 있는 풀(pool) 제의 이익을 얻을 수 없다. 또한 의료장비의 첨단화의 진전에 따른 노인층 의료비의 급증은 이러한 공적 복지프로그램의 건실한 재정수지의 견지를 더욱 어렵게 하고 있다. MEDICARE와 MEDICAID는 노령인구와 빈곤층에 대한 중요한 의료보장제도이다. 또한 이러한 공적 의료보장제도는 노령인구의 의료보험 향수율을 크게 제고시키는 기능을 한다(<표 19> 참조). 그러나 미국의 고비용성 의료전달체계가 현재와 같은 추이로 지속될 경우 필요한 재원의 충당을 위해서는 일반인의 부담이 크게 높아질 가능성이 큰 문제점을 내포하고 있다.

나. 민간 의료보험제도의 문제

미국에서 1930년대를 기점으로 민간 의료보험제도의 운영이 대기업 부문을 중심으로 확대된 이후, 2차대전중의 부가급여의 증대, 전후 기업복지제도의 노사단체교섭화가 진전되어 민간 의료보장체제가 일반화 되었다. 따라서 비노령인구의 절대 다수는 기업의료보험에 의존하고 있다. 1993년 현재 민간 의료보험은 전체 개인소비자 입원비의 82%, 그리고 의사진료비의 63%를 커버하고 있다.

이와같이 고용과 연계되어 직장별로 분절화되어 있으며, 노사의 자율적인 협의에 의해 도입되는 의료보장제도는 풀(pool)을 통한 위험분산이라는 보험제도의 일반적인 이점을 살리는데 한계가 있을 뿐 아니라, 더욱 심각한 문제는 의료보험은 특히 필요하지만 보험료 부담능력은 상대적으로 낮은 집단을 의료보험 혜택에서 제외시키게 되는 바람직스럽지 못한 귀착효과를 가져오게 된다. 전형적으로 이 같은 의료보험 소외집단에는 임시직 근로자, 소기업 취업자, 그리고 저소득층 근로자 등이 포함된다(<표 21> 참조). 또한 실업자는 대부분 의료보험을 갖지 못하고 있어 그 고통을 더욱 심화시킨다(이것은 1986년 법 개정으로 부분적으로 개선되었음).

미국의 민간 의료보험은 부가급여의 일부로서 대부분 사용자가 전액 부담하는 경우와 피용자가 일정 부분을 기여하는 두 가지 방식이 있다. 그러나 서구 여러 나라의 경우 피용자가 보험비용의 일부를 부담하고 동시에 운영위원회 등에 피용자의 대표자를 파견하고 있다. 이에 따라 노사 모두 비용절감을 위해서 노력하게 된다. 그러나 미국의 경우 사용자 일방의 결정은 피용자 집단이 의료비용을 절감시키기 위한 노력을 경시하게 된다.

미국의 의료전달 체계는 의료비의 산정 및 청구를 제 3기관이 담당하고 있어 의료비 인상에 대한 노사 당사자들의 통제 유인책이 부족한 실정이다. 최근 미국에서 일기 시작한 의료유지기구(Health Maintenance Organization, HMO)를 통한 비용절감형 전달체계는 이 같은 문제를 해소시키기 위한 대안의 하나라고 할 수 있으나 근본적인 해결 방안이라고 하기는 어렵다.

결론적으로 미국의 의료보장체제는 공적제도와 사적제도가 각각의 영역을 담당하고 있다. 그러나 이 같은 분절화된 의료보장체계는 의료보험 수혜자와 기여자를 사회 전체적으로

통합시키는데 있어서 한계를 갖고 있을 뿐만 아니라, 의료보장 수혜가 더 많이 요구되는 집단이 그 혜택에서 제외되는 역효과를 발생시키고 있다. 특히 미국의 사적 의료보장제도는 복지수혜의 균등화를 저해시키고 있다. 이 같은 문제점을 시정하기 위해서 Clinton 행정부는 직통령 직속의 자문위원회를 구성하여 문제점을 제기하고, 국가의료보장제 도입을 역설하고 있으나 의회가 공화당에 의해 장악되고 있는 현재로서는 큰 제도의 변화는 기대하기 어려워 보인다.

<표 19> 의료보험 적용률

(단위 : %)

	비 노령인구 (65세 미만)		노령인구 (65세 이상)	
	1989	1993	1989	1993
민간 의료보험	75.0	69.7	67.7	66.0
사용자 제공	65.9	60.8	32.0	32.3
기타 민간 의료보험	9.2	9.2	35.7	33.7
공공 의료보험	12.2	16.1	95.8	95.8
MEDICARE	1.5	1.6	95.6	95.5
MEDICAID	8.7	12.8	8.7	8.8
의료보험 무소유자	16.1	18.1	1.0	1.2

자료 : EBRI, *EBRI issue brief*, NO. 158, 1995

<표 20> 비노령인구(65세 미만) 의료보험 수혜율 추이, 1980 - 1991

(단위 : %)

	1980	1991
민간보험 소유자	72.7	68.2
공공보험 소유자	8.7	10.5
민간 및 공공보험 동시소유자	3.7	3.3
비 보험자	14.9	18.0

자료 : U.S.Department of Commerce, Bureau of the Census,
Current Population Survey, 1980, 1991.

<표 21> 비노령(65세 미만) 민간인 의료보험 무소유자의 구성, 1992

	<u>인원(백만명)</u>	<u>구성비(%)</u>
취업성인	22.7	55.5
자녀	11.7	27.2
비 근로자	7.1	17.3
계	40.9	100.0

자료 : EBRI, 1995

<표 22> 근로자 신분별 의료보험 도입율, 1993

(단위 : %)

	<u>총계</u>	<u>사용자제공</u>	<u>기타 민간보험</u>	<u>공공보험</u>	<u>무 보험자</u>
<u>상시근로자</u>	100.0	72.4	8.3	6.7	16.3
남자	100.0	70.4	8.7	5.9	18.6
(25-44세)	100.0	70.9	6.9	3.2	20.3
여자	100.0	75.2	7.9	7.9	13.2
(25-44세)	100.0	77.3	6.1	5.9	13.0
<u>임시근로자</u>	100.0	51.5	18.7	19.1	20.3
남자	100.0	43.2	19.0	16.1	21.7
(25-44세)	100.0	44.8	20.0	21.8	25.4
여자	100.0	55.1	18.1	17.7	17.5
(25-44세)	100.0	59.1	12.9	12.4	18.5

자료 : EBRI, 1995

제5절 結 論

본 연구는 미국 복지체제의 기본적인 구조와 특징, 미국 복지체제의 발전 과정, 그리고 미국 근로자 복지제도의 실태를 개괄적으로 검토하고 분석하였다.

미국 복지체제의 외형상 기본 골격은 오늘날 대부분의 선진국에서 볼 수 있는 삼층구조(Three-Tier System), 즉 사회보험 및 공적부조의 두가지 이원적인 국가 복지제도와 기업 복지부문에 구성되고 있다. 미국의 복지체제는 유럽의 여러 복지 선도국과 비교할 때 국가복지의 비중이 크게 낮은 반면 민간복지의 비중이 비정상적으로 높은 비대칭의 불안정한 구조를 갖고 있다. 이에 따라 복지체제는 사회적 불균등의 확대를 조장하는 메커니즘을 작용시키고 있음을 본 연구는 강조하였다.

미국 근로자 복지체제가 이와 같은 민간 중심의 구조로 발전하게 되는데는 여러가지 요인이 작용하였다. 그 가운데 특히 중요한 요인으로서는 뿌리 깊은 자유주의 전통, 정부부문에 비해 기업조직이 먼저 체계화되고 관료화됨에 따라 복지제도의 재단에 있어서 개별 기업용도 우선주의의 지배, 그리고 노동조합의 조직이기주의의 발휘 등을 들 수 있다.

미국 근로자복지제도에 대한 관련 기초 통계자료를 이용한 실태분석은 또한 미국 복지제도가 분배측면에서 왜곡기능을 수반하고 있음을 확인시켜주고 있다. 특히 근로자 복지제도의 핵심인 사회보장 연금제도, 기업연금제도 그리고 기업복지 프로그램의 일환으로 제공되는 기업 의료보험제도는 이 같은 복지제도의 분배측면에서의 역기능을 잘 말해주고 있음을 알 수 있었다.

미국 공적복지제도의 근간을 이루는 사회보장연금제도는 최근 비판의 도마 위에 놓여있다. 주요 비판사항으로서는 사회보장세의 역진적 귀착문제, pay-as-you-go 방식의 거시경제적 부작용 문제, 저축, 투자 및 노동공급 유인 감퇴에 따른 경제성장 둔화 유도 문제, 그리고 인구구조의 변화에 따른 제도 자체의 재정수지상의 건실성(Solvency)에 대한 의문성 등을 들 수 있다. 그러나 최근의 여러 가지 본격적인 연구는 이 같은 비판적 주장의 정당성을 부정하는 경우가 적지 않다.

미국의 사회보장제도가 저축, 투자, 노동공급을 위축시키는 작용을 한다는 주장에 대해서는 Barro(1974), Moffitt(1992) 등의 연구에서 이론적으로 실증적으로 잘 반박되고 있다. 또한 선진국의 최근 경험에 대한 역사적인 비교 고찰에서도 사회보장제의 강화가 경제성장을 둔화시킨다는 주장은 보편성을 갖지 못하고 있음을 보여주고 있다(Lindert, 1996; Sutch, 1996). 또한 최근 경제환경의 급변에 따라 요구되는 경제 전체의 신축성(flexibility)이 사회보장제를 비롯한 사회적 보호제도의 도입 정도에 일정한 상관관계가 존재하지 않는다는 중요한 연구(Blank ed., al, 1994)결과가 나오고 있다. 그러므로 1980년대 후반에 접어들면서 미국의 거시경제적 성과가 유럽에 비해 상대적으로 양호한 상태를 시현하고 있는 원인을 유럽에 비해 미국의 사회보호제도의 수준이 낮기 때문이라는 일부 주장(Potter and

Youngman, 1995)은 정당하다고 보기 어렵다. 이러한 여러 가지 실증결과는 거시 경제적 성과면에서 미국의 복지제도가 많은 부정적인 기능을 수행하고 있다는 취지의 비판은 정당하지 않다는 점을 암시해주는 것이다.

본 연구의 가장 중요한 결론은 미국 복지제도는 분배구조를 더욱 왜곡시키는 기능을 하고 있다는 것이다. 일반적으로 사회적 이전지출 제도의 공과는 재분배 정책을 통해서 기존의 본원적 분배구조를 얼마나 개선시키는가에 따라 판단되어야 한다. 각종 복지제도는 사회적 이전 및 보호제도의 중요한 부분이다. 그러므로 미국 복지제도의 개편 방향은 거시 경제적 성과측면이 아니라 분배구조의 왜곡작용을 해소시키는 데서 찾아야 한다. 이에 대한 구체적인 방안은 본 연구의 범위를 벗어나는 것이다. 그러나 분배구조 왜곡을 보완하기 위한 미국 복지제도 개선의 기본방향은 부문별 비대칭적 복지구조를 균형적인 대칭형으로 전환시키는 것이다. 의료보장 및 연금부분에 대해서는 사회보험 요소가 더욱 확대되는 제도개편이 요구되며 기업복지 프로그램에 대한 사회성을 높이기 위한 제도적 장치의 강구도 요구되는 부분이다.

분명히 어디에서나 완벽한 제도를 찾기는 쉽지 않다. 그러나 미국 근로자 복지체제는 특히 분배적 측면에서 개선이 크게 요구되고 있다. 한국은 현재 복지국가의 걸음마 단계라고 할 수 있다. 우리나라 복지제도의 바람직한 틀을 짜는데 있어서 미국의 경험과 실태에서 얻을 수 있는 가장 중요한 시사점으로는 복지제도의 기능과 역할은 분배측면에 모아져야 한다는 것이다.

최근 우리나라에서도 근로자 복지제도에 있어서 민간부문의 역할이 제고되어야 한다는 주장이 학계(김대모, 1990)나 관련부서 정책자료에서 자주 제기되고 있다 (송호근, 1995). 그러나 우리나라의 경우 기본적 사회보험제도 가운데 특히 국민연금제도와 고용보험은 대단히 부족한 수준에 머물고 있다. 따라서 민간기업부문의 기업복지의 강화는 사회보장제 확충과 병행하여 추진되지 않을 경우 사회복지체제의 비대칭성 문제는 해소되기 어렵다. 이와 함께 민간복지제도의 확충은 분배구조의 왜곡을 심화시킬 수 있으므로 이를 보완하는 해소책이 동시에 강구되어야 한다.

參考文獻

김대모, 『기업복지제도의 실태와 과제』, 한국노동연구원, 1990.

송호근, 『한국의 기업복지 연구』, 한국노동연구원, 1995.

Allen, Donna, *Fringe Benefits : Wages or Social Obligation?*, Cornell University Press, 1969.

Barr, Nicholas, *The Economics of Welfare State*, 2nd ed., Stanford University Press, 1993.

Barro, Robert J., Are Government Bonds Net Wealth?

Journal of Political Economy, 82, 1974

Berkowitz, Edward, *America's Welfare State from Roosevelt to Reagan*, The Johns Hopkins University Press, 1991.

Berkowitz, Edward and Kim McQuaid, *Creating the Welfare State*, New York : Praeger Publisher, 1980.

Bernstein, I., *The lean Years : A History of the American Worker, 1920-1933*, Boston : Houghton Mifflin, 1972.

Blank, Rebecca M. (ed.), *Social Protection and Economic Flexibility*, The University of Chicago Press, 1994.

Blinder, Alan S. (ed.), *Paying for Productivity*, The Brookings Institution, 1990.

Bodie, Zvi, John B. Shoven, and David A. Wise (ed.), *Issues in Pension Economics*, The University of Chicago Press, 1987.

Boskin, Michael J., *Too Many Promises : The Uncertain Future of Social Security*, Dow Jones-Irwin, 1986.

Brandes, Stuart, *American Welfare Capitalism 1880 - 1940*, The University of Chicago Press, 1976.

Brody, David, *Workers in Industrial America*, Oxford University Press, 1993.

Brown, Michael K., The Segmented Welfare System in *Rethinking the Welfare State*, ed. by M.K.Brown, Temple University Press, 1988.

Chandler, Alfred, *Strategy and Structure*, Cambridge : MIT Press, 1962.

Chandler, Alfred, *Visible Hand*, Cambridge : Harvard University Press, 1978.

Danziger, S. and P. Gottschalk, *America Unequal*, Harvard University Press, 1995.

Dobbin, Frank, The Origins of Private Social Insurance : Public Policy and Fringe Benefits in America, 1920-1950, *American Journal of Sociology*, Vol. 97, No. 5, 1992.

Edwards, Richard, *Contested Terrain*, New York : Basic Books, 1979.

Employee Benefit Research Institute(EBRI), *EBRI Databook on Employee Benefits*, Washington, DC, 1995.

Esping-Anderson, Goesta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, London: Policy Press, 1990.

Flora, P. and A. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, 1981.

Freeman, Richard and James Medoff, *What Do Unions Do?*, New York : Basic books, 1984.

Gordon, Margaret S., *Social Security Policies in Industrial Countries*, Cambridge University Press, 1988.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbooks*, Various.

Jacoby, Sanford, *Employing Bureaucracy*, New York : Columbia University Press, 1985.

Jacoby, Sanford M., The Development of Internal Labor Markets in American Manufacturing Firms in *Internal Labor Markets* ed, by Paul Osterman, MIT Press, 1985.

Janowitz, Morris, *Social Control of the Welfare State*, The University of Chicago Press, 1976.

Kamerman, Sheila and Alfred Kahn, *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press, 1989.

Kerr, C., F. T. Dunlop, F. Harbison, and C. Myers, *Industrialism and Industrial Man*, Harvard University press, 1960.

Kruse, Douglas L., *Profit Sharing*, Kalamazoo : W. E. Upjohn Institute for Employment Research,

1993.

Kruse, Douglas L., Pension Substitution in the 1980s : Why the Shift toward Defined Contribution, *Industrial Relations*, April 1995.

Lindert, Peter, Does Social Spending Deter Economic Growth, *Challenge*, may-June 1996.

Milkovich, George T. and Jerry M. Newman, *Compensation*, 4th ed., Irwin, 1993.

Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Crisis*, New York : St. Martin Press, 1984.

Moffitt, Robert, Incentive Effects of the U.S. Welfare System : A Review, *Journal of Economic Literature*, March, 1992.

Munnell, Alicia H., *The Economics of Private Pensions*, The Brookings Institution, 1982.

Nelson, Daniel, *Managers and Workers : Origins of New Factory System in the United States 1880 - 1920*, The University of Wisconsin Press, 1975.

Organization for Economic Cooperation and Development(OECD), *New Orientation for social Policy*, 1994.

Osterman, Paul (ed.), *Internal Labor Markets*, Cambridge, MIT Press, 1984.

Potter, Edward E. and J. A. Youngman, *Keeping America Competitive*, Glenbridge Publishing Ltd., 1995.

Quinn, Joseph F., Richard V. Burkhauser and Daniel A. Myers, *Passing the Torch*, Kalamazoo : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1990.

Rein, Martin and Lee Rainwater (ed.), *Public/Private Interplay in Social Protection*, M. E. Sharpe, Inc., 1986.

Rinlinger, Gaston V., *Welfare Policy and Industrialization in Europe, American, and Russia*, NewYork : John Wiley. 1971.

Root, Lawrence S., *Fringe Benefits*, SAGE Publications, 1982.

Sutch, Richard, Has Social Spending Grown out of Control, *Challenge*, May-June 1996.

Titmuss, R. M., *Essays on the Welfare State*, Boston : Beacon Press, 1958.

Triplett, Jack E., *The Measurement of Labor Cost*, The University of Chicago Press, 1983.

Tuner, John and Noriyasu Watanabe, *Private Pension Policies in Industrialized Countries*, Kalamazoo : W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995.

Wacher, Susan M., *Social Security and Private Pensions*, Lexington Books, 1988.

Wilensky, Harole L., *The Welfare State and Equality*, the University of California Press, 1975.

Wilson, Thomas and Dorothy J. Wilson, *The Political Economy of the Welfare State*, George Allen & Unwin, 1982.