

美國의 社會保障制度에 關한 研究

Social Security System in the United States

鄭 珍 英

(서울女子大學 副教授)

目 次

I. 序 論

II. 本 論

- A. 社會保障法이 制定되기까지의 美國 社會福祉制度의 歷史的 背景
- B. 美國의 社會保障 體系
 - 1. 非勤勞階層을 爲한 所得保障 Program
 - 2. 勞動階層을 爲한 扶助 Program
 - 3. 貧困層 人口의 必要를 充足시켜 주기 爲한 現物 및 Service Program
 - 4. 貧困의 豫防과 蔓延을 防止하기 爲한 Program
- C. 社會保障의 機能과 逆機能
 - 1. 社會保障의 機能
 - 2. 社會保障의 逆機能.

Ⅲ. 結 論

참 고 문 헌

부 록 : 美國의 社會保障과 關係된 主要法律 (1647-1967)

I. 序 論

美國의 社會保障制度는 1935년에 루즈벨트 大統領에 依해서 제안된 社會保障法이 議會에서 通過하므로써 社會保障이 實施되어 現在 거의 모든 國民이 이의 혜택을 받고 있다. 그러나 社會保障을 實施하고 있다 해서 貧困이 除去되는 것은 아니다. 오늘날 個人의 年間 一人당 所得이 8,000\$이 넘는 中流社會속에서 貧困은 여전히 하나의 큰 社會問題로 남아있다. 또한 1935년에 社會保障法이 이루어지기까지는 여러 가지 過程을 거쳐야만 했다. 왜냐하면 社會保障制度는 그 나라가 지니고 있는 價值觀과 時代的 理念과 思想 그리고 그 當時의 社會상태를 反映하기 때문이다. 本 論文은 美國에 社會保障이 이루어지기까지의 歷史的 背景과 社會保障의 現存 體系에 關해서 研究했고, 끝으로 社會保障의 機能과 逆機能 現象에 關한 것을 分析·檢討하였다.

Ⅱ. 本 論

A. 社會保障法이 制定되기까지의 美國 社會福祉制度의 歷史的 背景

美國의 社會保障의 法的 根源과 理念的인 根源을 歷史的으로 볼 때 아무래도 1647년에 英國의 植民地時代의 最初의 植民地法에 包含된

救貧法에기 始作였나고 言 下기 有나. 그때의 救貧法은 英國의 救
 貧法의 原則을 전적으로 받아들인 것으로서 當時 美國에 새로 移民은
 사람들의 극심한 經濟的, 身體的 苦痛에 對해서 公的 責任을 질 것을 支
 持하되 貧民의 地域責任制와 家族責任制 및 居住法을 엄격히 적용했
 었다. 그리하여 1662年에 制定된 居住法(Act of Settlement)에 依
 하여 그 地域에 移住해온 사람들은 비록 구제를 신청하지 않았더라도
 本來에 살던 故郷으로 돌아가야만 했었다. 그러나 美國의 風土는 英
 國과는 달랐다. 美國에는 失業의 問題와 고용能力이 있는 人口를 國外로
 추방하는 일과 工業化와 産業혁명이나 法과 질서의 問題로 人口移動을
 막는 일은 없었다. 그러므로 自然히 구제의 對象者는 고용不能한 病者
 不具者 및 子女를 가진 未亡人 들이었다. 個人의 잘못이 아닌 이러한
 사람들은 自然히 그들의 이웃이나 家族들이 돌봐 주어야만 했었다. 또한
 依持할 곳 없는 아이들은 徒弟계약(Indenture-Contract)과 見習制度
 (Apprenticeship)에 依해서 그 地域 또는 家庭에서 받아주는 곳에서
 衣食住의 解決과 教育을 받게 되며 그 댓가로 계약대로 일을 하지 않으면 안되
 었다. 특히 칼빈의 勞動志向의 倫理와 엄격한 宗教的 訓練은 家庭生活을 바탕
 으로 한 이러한 制度를 통해서 지킬 수가 있었던 것이다. 이러한 制度를 뒷받
 칩해 주는 法은 1692年에 Massachusetts州에서 制定된 貧民에 관한 附則(An
 Act of Supplement to the Acts Referring to the Poor)와 1747年에
 New England 地方에 制定된 徒弟계약法(The Binding of Moses Love)의
 두개의 法이 있다.¹⁾

이처럼 미국은 일찍부터 身體가 건강한 사람들이 할일없이 방황하는 것
 을 엄격히 규제했다. 초기의 구빈제도는 인도주의적인 입장보다도 별칭

註 1) Axinn & Levin, 1975, P. 22

적인 면이 더 강한 빈민을 엄격히 다루는 제도였고 사회의 특수계층(신체장애자)에게만 구제를 해 주는 것을 原則으로 했다. 그 結果 1777년까지는 Connecticut州를 除外한 모든 州가 상이군인들을 爲한 年金制度를 採択하기에 이르렀다.

18世紀 後半부터 19世紀 前半의 時代는 美國의 독립 이후 南北전쟁 以前의 時代이다. 이 時代에 社会變動의 主要 要因은 구라파로부터의 移民의 激增으로 人口의 팽창과 美國領土의 확장이다. 1783年 英國과 의 條約으로 西北의 땅을 확보하고 1803年에 블랑서로부터 Louisiana州를 사 들이고 1819년에는 Spain으로부터 Florida를 1845년에는 Texas를 合併, 1846年과 1848年에 걸쳐 英國과 멕시코와의 協商으로 Oregon州와 멕시코의 領土를 확보하여 1860년까지 本來에 13個州였던 것이 33개州로 확장되었다. 經濟的으로는 南部地方의 棉花배가 1792년에 棉花양조(Cotton gin)의 發明으로 박차를 加하게 되었고 직조공업의 發達은 其他 製造業 部門에도 연쇄적인 發達을 보게 되어 막대한 數의 노동의 수입을 가져오게 했다. 社会的으로는 1827年 필라델피아에서 "Mechanics' Union Trade Association"의 形成과 더불어 勞動組合 運動이 始作되었고 그후 10年間 적어도 다섯개의 全國적인 노동조합(Cord Wainers, Combmakers, Carpenters, Weavers and Printers)이 조직되어 社会改革과 個人의 保護문제를 要求하게 되었다. 그러나 이때에 改革運動은 社会的인 福利보다 個人의 經濟적인 福利와 權利를 세웠었다. 貧民에 對한 대우는 植民地 時代처럼 褻忽적인 態度에서 어느 程度 發展하여 宗教的이고 人道主義적인 立場에서 人道的인 대우를 主張하는 사람도 있었으나 政府가 個人의 福祉問題들 責任지지는 않았다. 19세기 전반까지의 美國의 社会相은 南北전쟁시대와 그후에 수습時

文明의 利器들, 즉 交通과 通信의 發達과 더불어 各種 産業의 發展을 가져오게 되어 世界의 富強국으로서의 經濟的인 바탕이 마련되어 가고 있는 時期이다. 政治的으로는 통일되고 국제문제의 安定으로 工業化는 신속해지고 대규모의 企業體들이 속출하여 莫強한 經濟力을 쌓게 되었다. 人口의 增加는 새로운 天然資源을 찾아 西部개척의 運動을 가져오고 많은 사람들이 幸運을 찾아 西部로의 移動을 재촉했다. 이 時期에 社會福祉는 주로 戰爭으로 因해서 부상당한 軍人과 그 家族에 對한 부조와 유가족에 對한 보호와 慈善組織 運動, 그리고 定着事業 (Settlement House Movement)이라고 볼 수가 있다. 1862년에 議會가 상이군인과 그 家族 및 전몰자의 家族을 爲한 年金法을 通過한 後 1890년에 연방정부가 軍경원호 및 그 가족을 爲한 年金을 責任지게 되었다. 또한 南部地方의 흑인과 고아들 및 기타 貧民에 對한 구제들 爲하여 1865년에 Freedman Bureau를 워싱턴의 War Dept에 設置하여 구호사업을 하기 始作했다. 그러나 美國의 자선사업가들은 연방政府가 貧民구제에 介入하는 것과 政府가 구제사업을 統制하는 것을 願치 않았다. 1877년에 Buffalo, New York에 첫번째 자선조직회가 조직되었고 1887년에 New York에 인보연맹 (Neighborhood Guild)이 Charles Stover와 Stanton Coit에 의해서 設立되었고 1889년에 Jane Adams가 Chicago에 Hull House를 設立하여 私立 慈善團體의 기초를 굳혔다.

20世紀에 들어서면서 美國은 經濟的, 社會的 및 政治的으로 急進的으로 成長하였고 特別히 世界第一次大戰 以後로는 世界에서 最大의 富를 누리는 나라가 되어가고 있었다. 그럼에도 불구하고 기술없는 勞動者와 小作人 未亡人과 흑인들은 美國의 經濟的 富를 나누어 가질 수가 없었다. 그러

자 및 病弱者 들이었다.

1909년에 第一次 White House Conference가 있었고 1912년에 Children's Bureau가 設立되어 연방정부가 兒童에 對한 關心을 갖게 되었다. 그리고 1911년에 일리노이州에서 "Funds to Parents Act"가 처음으로 制定되어 이 法이 後에 1935년에 社會保障法 內에 ADC Program의 先구적인 役割을 했다고 본다.

歴史的으로 볼 때 美國은 貧民政策에 否定的인 態度였다. 特히 이러한 思想은 勞動志向的인 個人主義와 19세기 말부터 興起된 Herbert Spencer의 社會進化思想으로 더욱 強化를 받게 되었다. 왜냐하면 富의 蓄積은 個人의 努力과 能力의 結果이고 自然도태의 產物이며 富야말로 文明의 進化에 가장 重要한 要因이 된다는 思想을 大衆이 믿었기 때문이다. 여기에다 美國의 환경적 여건들, 즉 西部로의 개척정신은 富를 個人의 努力과 自助精神에 依存하는데에 더욱 보탬이 되어 주었다. 그러나 20세기에 들어서면서 一般大衆의 貧困에 對한 부정적인 態度에도 불구하고 한편에서는 新聞과 社會事業家 및 뜻있는 社會人士들이 政府에 壓力를 加하였으므로 1929년까지는 老人에 對한 부양과 盲人에 對한 부조와 子女를 가진 未亡人을 爲한 年金制度가 州別로 많이 만들어졌다.

그 후 1930년에 새로운 經濟公황으로 失業과 貧困이 激增하자 이것을 個人이나 자선단체나 地方 및 州政府에만 맡기기에는 그들의 힘이 너무 약했다. 그러므로 이러한 상황이 聯邦政府가 介入해서 구제 해결 것을 촉구하게 만든 것이다. 1935년의 社會保障法은 New Deal 政策 가운데 重要한 구제에 關한 立法으로 오늘날까지 계속되어 오고 있으며 몇 차례의 法의 改正을 거쳐 美國의 社會福祉 體制속에 重要한

社会保障法の 意義는 貧困政策에 있어 地方政府에만 맡기지 않고 연방정부가 책임을 가질 必要를 認識하게 되었다는 데에 큰 意義가 있는 것이다. 그 뿐이 아니라 社会保障의 實施는 美國의 政治社会史에 있어 政府의 關心과 役割이 國民의 財産保護에 있었던 것이 國民의 社会的인 權利와 個人의 福祉에 관한 것을 연방政府가 責任을 지게된 전환점이 되기도 한 것이다. 즉 人間은 經濟的인 存在뿐만 아니라 社会的인 存在로서 보다 더 새로운 각도에서 社会政策의 方向을 돌리기 始作한 것이다.

B. 美國의 社会保障体系

美國의 社会保障 体系는 다음 네 가지로 区分된다.

- 1) 非勤勞階層 人口를 爲한 所得保障
- 2) 勤勞階層을 爲한 부조 Program
- 3) 貧困層의 必要를 充足키 爲한 現物 보조 및 Service Program
- 4) 貧困의 예방과 蔓延을 防止하기 爲한 Program 이다.

1. 非勤勞階層을 爲한 所得保障 Program

가. 養老 및 健康保險制度 (O. A. S. D. H. I.) 이것은 "Old Age Survivors, Disability and Health Insurance" 라고 하며 美國의 65才以上 人口의 93% (1975)가 혜택을 받고 있으며 惠沢의 基準은 은퇴년령과 惠沢의 종류와 가족 生存者의 數(死亡時)와 本人의 月 보험 불입금에 따라서 다르다. 이것은 모든 근로자들이 義務적으로 全部 加入해야 되며 72才가 되면 本人이 全혀 보험금을 불입하지 않았더라도 月 最下 金額인 \$ 69.00 은 받도록 되어있다. 1935年 以來 이

1935 - 社会保障法 内에 양로보험法을 만듦.

1950 - 보험가입자 対象者들 農家와 自營業者들에게도 實施기로 改正.

1956 - 은퇴年令의 下限線이 女性은 65才에서 62才로 바꿈.

1961 - 男子의 은퇴 年令의 下限線이 62才로 됨

1965 - 未亡人은 60才가 되면 혜택이 가능하게됨. 병원보험 (H. I.)

을 의무적으로 加入하고 의료보험 (S. M. I)은 任意로 加入토록 改正됨.

또한 公的扶助者에게는 의료보호 (Medicaid)를 實施키로함.

1966 - 72才 以上된 모든 老人에게 비록 보험금을 불입하지 않았더라도 最下의 年金은 出 수 있도록 改正.

나. 鐵道員들에게 對한 年金.

鐵道員 年金法에 의하여 은퇴 후 支払함, 또한 鐵道員을 爲한 失業保險.

다. 公務員年金.

公務員 年金法에 依하여 聯邦政府와 州政府 그리고 地方政府 기관에 從事하는 公務員들에게 對한 年金 實施.

라. 公的扶助

a. A. F. D. C. (Aid to Families of Dependent Children)

18才 미만의 子女를 가진 결혼가정에게 支払되는 부조로 子女數에 따라서 支払되는 金額이 다르다. 財源부담은 聯邦政府가 $\frac{5}{9}$, 州政府가 $\frac{1}{3}$ 地方政府가 $\frac{1}{9}$ 를 부담하고 各州마다 一人當 支払되는 金額이 다르다. 本來 A. D. C.였던 것이 1962年 社会保障法 개정으로 対象者에게 WIN(Work Incentive Program)을 도입해서 實施했다.

b. S. S. I.(Supplementary Security Income). 이 Program 은

O. A. A.(Old Age Assistance), A. P. T. D.(Aid to Permanantly and Totally Disabld) 그리고 A. B. (Aid to Blind) Program을 보조해 주기로 됨. 이것도 州에 따라서 受惠者에게 支払되는 金額이 다르다.

c. 一般扶助 (General Assistance)

聯邦政府가 보조하는 어떠한 Program에도 해당이 안되는 貧民에게 州政府와 地方政府가 支払한다.

d. 軍人援護 보상금

상이 군인과 유가족 및 軍人은퇴者에게 支払된다. 보상금과 年金 두 가지가 있다.

2. 勤勞階層을 爲한 扶助 Program

가. 失業保險

失職했을 때 支払되는 것으로 失職者의 過去의 勤勞年限과 보수에 따라서 最大限度 26 주까지 支払되며 公的扶助처럼 need에 근거를 두고 있지 않다.

나. 産業災害保償 (Workmen's Compensation)

1975년에 전 근로자의 85%가 이 Program에 加入하고 있다.

다. 私立 年金制度

社會保障法이 아니라 私立年金法에 依하여 운영되는 것으로 全 은퇴자의 3分の1이 이에 惠拂을 받고 있다. 1974年 年金改正法이 通過되어 근로자가 職業을 바꾸더라도 年金을 받을 수 있도록 保護하고 있다.

Program

現物과 Service Program으로는 다음 7 가지가 있다.

가. 医療福祉

医療福祉는 65才 以上된 모든 사람들에게 무료로 治療해주는 Medicare와 公的扶助 対象者에게 주는 醫療保護 (Medicaid) 두 가지가 있다.

나. 地域保健事業 (Community Health Project)

地域保健을 向上하기 爲한 Program으로 貧困을 예방하기 爲한 것도 된다.

1976年에 全國에 234 個所의 地域保健所로 보조했다.

다. 住宅扶助事業

聯邦政府의 보조로 아파트를 建立하여 實費로 低所得者에게 임대 해주고 있으며 地方 住宅管理當局에 依해서 운영 된다.

라. Food Stamp Program

低所得者들의 家計에 보탬이 되어주기 爲해서 聯邦政府가 發行하는 食品 交換券 (Food Stamp)을 与料 또는 30%의 價格으로 貧困層에게 배급해 준다.

마. 兒童 급식 Program

貧困한 家庭의 아동들을 爲하여 政府보조로 학교에서 아침, 점심과 우유급식을 實施하고 있다. 1976年에 2,700 萬 名의 아동들이 이 Program의 혜택을 입었다.

바. 地域社会活動 Program

1964年에 經濟的 機會均等法 (Economic Opportunity Act)에

라는 기관을 設立하였다. 그의 主要目的은 地方의 資源들을 動員하여 必要에 對處한 수 있도록 해당 地域에서 여러가지 社會事業을 行하는 것이다.

사. 其他 社會事業

聯邦 政府의 補助金으로 (76년에 約 77%보조) 兒童의 養育지도, 精神박약아 복지사업, 藥物中毒者治療, 알콜中毒者治療 및 家族計劃事業 등을 實施하고 있다.

4. 貧困의 豫防과 만연을 防止하기 爲한 Program

이것은 1973年 制定된 고용 및 訓練法 (The Comprehensive Employment and Trainig Act)와 民權法 (The Civil Right Act, 1964)에 依하여 特히 靑少年들을 爲한 Program을 實施하고 있다. 또한 勤勞可能 階層을 爲하여 그들의 貧困상태를 계속 유지 시키는 일보다도 貧困의 原因을 찾아내어 이들 除去시키기 爲한 Program을 實施하고 있다.

가. 職業보도, 職業알선, 再活事業, 보상制度 (企業체에)

나. 貧困地域의 發展과 그 地域에 고용기회를 넓히기 爲해 工場設立과 地域開發事業

다. 家族計劃事業, 탁아사업, 專門社會事業, 教育부조와 지진아들 爲한 보충教育의 實施 등이 있다.

以上 說明한 것처럼! 美國의 社會保障體制는 포괄적이고 綜合的인 對策이며 貧困타파와 國民福祉를 밀접하게 연관시키고 있다. 그리하여 社會保障法에 依해서 全國民을 對象으로 所得保障에 對處하고 있고 여기에 充分치 못한 점은 기회균등法과 民權法 등에 依해서 각종 program

러한 政府의 努力에도 불구하고 貧困은 如前히 存在하여 各種 社会問題로 고민하고 있다.

C. 社会保障의 機能과 逆機能

1. 社会保障의 機能

社会保障의 根本的인 機能은 모든 國民의 所得보장과 個人生活의 安寧을 約束하는 것이다. 다시 말해서 社会保障은 市場經濟体制 内에서나 家族構造 内에서의 수급상태가 단절, 또는 저지 반았을 때 最少限 社会的으로 認定된 經濟的인 基本 要求를 充足시킴을 目的으로 한 것이다.

Romanyshin은 社会福祉의 体制을 社会的 供給 (Social Provision) 과 社会事業 (Social Service) 과 社会行動 (Social Action)의 体制로 区分하고 社会保障 Program을 社会的 供給의 体制内에 包含시키고 있고 Titmuss의 福祉体制은 財政上의 福祉 (Fiscal Welfare)와 職業上의 福祉 (Occupational Welfare)와 社会福祉 (Social Welfare)의 세 가지로 区分하고 이 세 가지에 對한 福祉가 잘 이루어질 때 福祉國家가 實現될 것이라고 믿고 있다. 福祉國家에 對한 概念은 學者마다 그 見解가 다르고 그 國家의 基本 思想과 理念에 따라서 다르다.

Rostow는 社会의 經濟的 技術的인 成熟段階를 福祉國家의 實現으로 보았고 Myrdal은 보다더 광범위한 經濟發展과 完全고용, 機會均等, 社会保障 그리고 收入面에서 뿐만 아니라 保健과 영양, 住居生活과 教育 等の 全體的인 福祉의 目標을 達成하는 것이라고 했다. 어쨌든 社会保障制度는 福祉國家에의 鍵의 鍵 閥인 것이다. 또한 社会保障이 國民에게 미치는 影響은 歷史的으로 貧困한 者를 돕는 過程이 구호中心의 体制에서 政府가 個人의 福祉에 義務로서 遂行하게 되었고 受惠者들은 國民의 하

나리 惟恐도시 것것 하세 받세 커있나은 必에 是 意義가 있는 것이다. 둘째로 社會保障은 經濟的인 面에서 所得 再分配의 機能을 나타낸다. 即, 보험료를 조절함으로써 있는 사람과 없는 사람과의 격차를 줄이려는 것이다. 예를 들어 OASDHI Program은 보험금이 低所得者는 적게내고 高所得者는 많이 낸다. 그리고 은퇴後에는 \$ 750.00의 月 收入者는 53%의 惠折을 받고 \$ 400.00의 月 所得者는 65% \$ 100.00의 月 所得者는 129%의 惠折을 받았다 (1974). 또한 社會保障의 實施로 美國의 貧困層人口는 1959年에 全體人口의 22.4% 였던 것이 1969年에는 12.2%로 1974年에는 11.6%로 감소되었다. 끝으로 社會保障의 機能은 供給의 圓滑化의 機能을 나타낸다. 政府의 세금의 부가와 政府支出에 依하 돈의 移動으로 經濟的인 간격은 줄어들고 따라서 수요와 공급의 圓滑化들 가져온다. 社會保障의 機能들을 간추려보면 다음과 같다.

1. 所得 再分配의 機能
2. 供給의 圓滑化의 機能
3. 긴급시 대비의 機能
4. 豫防的 치료적인 機能

以上 네 가지의 機能을 다하기 爲해서 政府는 各種 福祉 프로그램을 마련하고 있는 것이다.

2. 社會保障의 逆機能

社會保障制度上的의 問題는 過然 社會保障으로 政府가 목표로 하는 것처럼 所得의 격차를 줄이는 水直的인 平等이 잘 이루어지는가가 문제일 것이다. 社會保障制度는 貧困層의 數는 減少할 수 있으되 貧困을 없앨 수는 없다. 現在 社會保障에 美國民 모두가 義務的으로 加入하

고 있으며 보험 比率은 家族數가 많은 低所得者에게는 큰 부담이 되고 있다. 또한 經濟的 富의 再分配의 機能은 社會保障으로는 高所得者와 低所得者 간의 富와 資源의 分配가 제대로 이루어지지 않고 있다 또한 社會保障에서 惠拂받는 金額만 가지고는 貧困層은 그것으로 貧困을 탈피하기가 어렵다. 다음 表는 1947年부터 1969年까지의 全 美國의 所得 階層을 五等分으로 나누어 富의 分配상태를 調査한 資料이다.

表 1. 美國의 全 所得者 階層에 對한 所得分配상황

美國의 全 所得階層 \ 年度	1947	1955	1969
最下 $\frac{1}{5}$ 線	5 %	5 %	6 %
$\frac{2}{5}$	12 %	12 %	12 %
$\frac{3}{5}$	17 %	18 %	18 %
$\frac{4}{5}$	23 %	24 %	23 %
最高 $\frac{1}{5}$	43 %	42 %	41 %

자료 : Feagin, Subordinating the poor, Prentice Hall, New Jersey, 1975

위의 表 1에 나타나 있듯이 美國의 最下 20%의 所得階層이 美國의 全 家族收入의 5%의 惠拂을 입는 反面 最高 所得階層 20%는 43%의 富의 分配를 받았고 이러한 傾向은 20余年間 그다지 變化되지 않고 있다. Gillespe의 研究에 依하면 經濟的인 再分配의 機能에 있어 個人所得과 財産(estate), 증여세 및 事業所得에 부과되는 稅는 富者

party) 및 社会保障은 貧民에게 不利하게 再分配되어 있다고 말하고 있다. 國民의 經濟的 水準을 變化시키는 힘은 政府가 거두어들이는 税金과 政府의 支出에 依해서 가장 큰 役割을 나타낸다. 政府의 이러한 活動은 궁극적으로 最下 所得者의 所得水準을 올려주고 高所得者의 所得水準을 낮추는 데 있으며 이렇게 하기 爲한 가장 빠른 手段이 個人 所得稅와 事業所得稅 그리고 政府가 支出하는 教育費와 社会保障 支出이 된다. 即, 거두어드린 税金을 다시 個人에게 끌고루 惠拂이 가도록 國民에게 돌려주는 財貨의 變動이 잘 이루어져야 된다. 그리하여 公正한 再分配가 이루어 지려면 低所得階層에게 더 많은 惠拂이 갈수 있도록 均衡있는 支出과 政府의 service가 이루어져야 한다.

둘째로 社会保障制度的 實施로 貧困層 人口는 감소 되었으나 美國의 離婚率의 增加와 經濟침체 및 失業率의 上昇으로 公的扶助의 対象者가 急增하고 있다. 또한 美國의 家族구조의 變化는 女性家口主의 數를 增加시키고 있으며 人口의 增加는 부양 兒童의 數를 增加시켰다. 그 結果 急增하는 公的扶助의 対象者들, 特히 AFDC의 対象의 增加는 하나의 큰 政治問題로 까지 비약되고 있다. 1947年과 1967年의 20年間 公的扶助의 対象者 數는 440萬名에서 840萬名으로 2倍가 增加 했고 1967年과 1972年인 不過 五年 사이에 840萬名에서 15,10萬名으로 対象者 數가 다시 2倍로 增加하였다. 앞으로 이러한 傾向으로 나가면 하나의 큰 社会問題가 아니될 수가 없다. 公的扶助 対象者의 增加는 社会의 一般大衆의 지탄의 対象이 되고 있고 그것으로 因해서 政府가 支出해야 될 부담 金額이 莫大하게 增加되어야 한다. 例들들어 New York 같은 大都市는 市の 收入보다 더 많은 支出로 因해 몇 년째

破産상태에 이르고 있다.

셋째로 美國의 社會保障制度는 그로 말미암아 勞動市場에 二重의 구조를 形成하게 되었다. 勞動市場의 二重구조는 經濟의 二重的 構造의 結果라고 본다. 美國經濟의 一次的 構造는 그 나라 經濟의 核心을 이루며 一次的 勞動市場을 구성하고 있다. 一次的 勞動市場은 高度의 生産能力을 갖추고 있고 따라서 높은 賃金과 높은 利益을 얻으며 勞動能力은 견고하고 근로자들은 内部的 勞動移動과 승진의 機會가 많다. 一次勞動市場에서 일하는 사람들은 전문知識이나 専門技術을 가지고 있으며 대개가 白人이고 比較的 富貴層에 속하는 勤勞集團들이다. 그러나 第二次的 勞動市場은 生産能力이 낮고 低賃金이고 市場經濟能力이 弱하다 또한 勞動력이 不確實하고 勞動移動이 甚하다. 二次勞動市場에는 大概가 黑人거나 有色人種과 女性들이거나 技術없는 사람들이 고용된다. 二次勞動市場은 一次市場보다 莫大하게 크고 勞動人口는 密集되어 있다. 이와같은 두 개로 分離된 二重的인 勞動市場은 1930年 以來 그 간격이 넓어져 갔다. 왜냐하면 美國의 經濟體制가 製造業 中心的인 資本主義에서 獨점 資本主義 經濟體制로 바뀌어 갔기 때문이다. 그러나 그후 勞動組合의 出現과 社會改革 運動과 주기적인 經濟公황은 資本家들에게 큰 위협이 되었다. 二重的勞動市場의 形成과 기술자 및 기술없는 勤勞者와의 간격은 전략적으로 資本家에 對한 反抗이나 적대感情을 일으키지 못하도록 報酬의 차이와 職資의 차이 및 補償의 차이를 넓힘으로써 더욱 넓어졌다. 그리하여 社會保障은 資本家나 中産層에게 有利하도록 二次勞動市場을 形成하는 데 도움이 되었다. 왜냐하면 二次勞動市場에서 일하는 勤勞者들은 힘이 弱한 技術없는 사람들이기 때문에 一次勞動市場에서 일하는 근로자들과 競爭의 對象이 될 수가 없기 때문이다.

確立하는 데 있다. 福祉經濟體制은 技術없는 사람들에게 技術을 習得시키고 고용의 機會를 넓혀주는 데 意義가 있다. 그러나 現在 二次經濟市場의 주도역할을 하는 고용주나 企業體들은 그들을 임시로 고용하거나 短期고용계약을 하거나 法定最低 賃金만을 支払하고 있다. 어려운 사람들은 또한 이러한 勞動市場에 오래 머물 수 없는 條件에 놓이게 되므로 그들은 生存을 爲해서 다시 公的扶助를 신청한다. 고용주들의 이러한 態度는 社会的으로 個人主義의 思想과 勤勞志向的인 倫理로 더욱 強化를 받고 있다. 그러므로 아무리 社會保障制度를 實施한다고 하더라도 힘과 資源의 分配가 公平하지 못할 때 貧困의 탈피를 爲한 政策보다는 계속 貧困의 악순환을 되풀이 하는 政策이 된다. 그리고 社會保障制度는 단지 少數集團을 統制하기 爲한 社會질서의 유지의 手段이 될 뿐이다.

Ⅲ. 結 論

美國의 社會保障制度는 經濟공황을 계기로 New Deal 政策의 하나로 이루어진 것이다. 傳統的으로 美國은 救貧法에 依하여 生活無能力者와 身體장애자들을 우선적으로 구제해 주고 身體가 健康한 貧民에게는 벌칙적인 구제政策을 加했었다. 그 後 美國經濟의 富의 蓄積으로 뜻있는 宗教的 信仰을 가진 사람들이 많이 나타나 보다더 人道主義的인 面에서 貧民을 구제하는 慈善事業 組織體들이 發達하여 美國의 社會福祉는 私立 團體들에 依한 民間主導型의 形態로 운영되어 갔었다. 그러나 經濟공황 以後 연방政府가 國民의 福祉에 責任질 것을 인식하여 社會保障制度를 實施하여 몇 차례의 法改正을 거쳐 오늘날까지 계속되고 있다. 또한

다 감소하고 있다. 한편 社會保障制度로 말미암아 大部分의 中産層人口는 보다 많은 惠拂을 입고 있으나 貧困層에 들어가는 惠拂은 적다. 美國의 個人主義 思想과 勞動志向的인 倫理는 貧困을 아직도 個人的 잘못으로만 돌리려는 一般國民들의 인식이 있다. 또한 社會保障制度로 말미암아 많은 貧民들을 흡수하여 그들을 다시 勞動市場으로 돌리려는 政策으로 勞動市場에 二重的 구조를 形成하게 되어 계층間에 엄격한 区分을 만들어 놓고 있다. 이 二重的勞動市場 구조의 代案으로 福祉經濟 體制로 옮겨져 가고있는 實情이나 아직도 貧困層에는 貧困의 악순환을 되풀이 하는 사람들이 많다. 그럼에도 불구하고 國民이 最少限度의 生活은 유지할 수 있게 만들어 주고 있어 社會보장의 혜택은 貧民들에게 구체적인 立場보다도 한 사람의 美國民으로서 권리로서 받게 되었다는 데에 큰 의의가 있다.

參 考 文 獻

1. Axinn, J., Levin, H., Social Welfare, Harper & Row, New York, 1975.
2. Feagin, J. R., Subordinating The Poor, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1975.
3. Levitan, S. A., Programs in Aid of the Poor, 3rd edition, The Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore, Md. 1976.
4. Romanynshin, J. M., Social Welfare, Random House, New York, 1971.

-
- Press, New York, 1974.
6. Social Security Programs in the United States, U.S. Dept. of Health, Educ. and Welfare, Social Security Admin., 1968.
7. Jenkins, Shirley, Eds., Social Security in International Perspective, Columbia Univ. Press, New York, 1969 .
8. Zald, M. N., Social Welfare Institutions, John Wiley & Sons Inc., New York, 1965.

Law	Date established	Kind of Benefit	Service	Eligibility requirement	Finance	Administratio
Poor law	1647	Indoor & outdoor relief	Protection in Alms-house or House of employment.	The sick The disabled Widows with Children	local Gov't	The poor law Administration in local community
An act of Supplement to the acts Referring to the poor	1692	Binding out poor children. Apprentice	Protection under some orderly family.	All single person under 21	local Gov't	local Gov't
The Binding of Moses Love	1747	Contract of indenture	Work & Frugality	Poor children & Adult	local Family	local Gov't
Acts for Reliefs of Soldiers	by 1777	Relief	Payment scaled to Military pay	Disabled soldiers and sailors	state & local Gov't	state & local Gov't
The Pension Act	June 1890	"	Cash payment, medical service, domiciliary care.	Veterans and their widows and orphans.	Federal Gov't	War Dept of Federal Gov't
Sheppard-Towner Act (Infancy and maternity) Bill	1921	"	Protection service	mother & child	state & local	state & local
S. Security act. Title I, II	Aug. 1935	OAA old age Benefits	Cash payment	over 65 years old.	Federal & state Gov't	Federal & State Gov't

S.S. Act Title III	1935	Unemployment compensation AFDC	Cash payment	Unemployed person	Federal & State	Federal & Stat Gov't
Title IV	1935	Maternal Child Health Service for Crippled Children.	Cash payment Service Cash- Payment. Protection and care	Children under 16 mother & children. Crippled Children	" "	Federal & Stat "
Title V	1935	Aid to the Blind. AB		Blind person	"	"
The Area Redevelopment Act	1961	Poverty area	Introduce industry	Regional unemployment	"	"
Public law 97 - 543 Public Welfare Amendments (Social Service Amendments)	1962	Provision of Social Service.	Service	All Public welfare recipient.	Federal state local	Federal State local
Economic opportunity Act (Public law 97 - 543)	Aug. 20 1964	Youth Program	Service Education cash loan	Youth Adult	Federal	Federal State Local
The Economic Development Act	1965	To build Industry in six depressed	Build industry	Poverly Stricken area	Federal grants & loans	
The Civil Rights Act.	1965	To prohibit racial, sexual ethnic discrimination	legal service	All minorities including colored people	Federal State	Federal State
Manpower Develop- ment and Training Act	1965	Training or Retraining for Workers	Service Training	All Eligible Workers	Federal & State	Federal State Local

The Economic opportunity act Act	1965	Work training (grants to farmers & small business) Work Experience Program Work study Program Special Program VISTA C&P Headstart daycare Upward Bound	Various Services Grants Employment	Youth Adult Children of low income group	Federal state	Federal Support OEO
Amendment to S.S act	1965	Medicare & Medicaid added.	Medical service	Welfare recipient & over 65 years of age	Federal State	Federal State
Model Cities act	1966	aid coordination of housing, health, Educ. employment & Services	Transform decaying urban areas	Decaying urban areas	Federal grants state support	Federal State local
Amendment to S.S act (public law 92 - 223)	1967	Administrative Restructuring	Welfare freeze, WIN Program	AFDC Recipient	Federal grants, State, local.	Federal, State local