

정책연구

2003-11

사회안전망체계의 국제비교연구(Ⅱ) : 미국

황 덕 순

목 차

요 약	i
제1장 머리말	1
제2장 서구 복지국가에서 미국의 위치	5
제1절 복지국가의 유형	5
제2절 사회지출과 사회복지 수준	7
제3장 미국 사회안전망의 형성 및 발전과정	19
제1절 복지국가 형성과정에 대한 접근방식	19
제2절 뉴딜 시기 이전의 복지제도와 뉴딜 시기 사회보장법의 제도화	23
제3절 1960년대 ‘Great Society’와 사회보장제도의 확대	27
제4절 1980년대 이후의 복지국가 개혁	30
제4장 미국 사회안전망의 주요 특징과 최근 동향	35
제1절 시장 참여를 통한 복지	36
제2절 사회보험과 공공부조의 이중화 - 인종·성에 따른 분리	47
제3절 주의 자율성과 분권화	54
제5장 현 단계 미국 사회안전망의 주요 쟁점	58
제1절 실업보험의 주요 논점	60
제2절 공적연금 개혁방안	66

제6장 결론-미국 사회안전망 체계의 한국에 대한 시사점 ..	76
참고문헌	85
〈부록 1〉 미국 사회복지 제도 개요	95
〈부록 2〉 미국 실업보험 제도의 주별 비교	107

표 목 차

<표 2-1> 주요 사회복지제도의 도입시기	7
<표 2-2> 사회지출, 사회복지, 공공부조 지출의 GDP 대비 비중 및 공공부조의 사회지출 및 사회복지 지출 대비 비중 (1990/1991)	11
<표 2-3> 항목별 공공 사회지출이 GDP에서 차지하는 비중 (1998년도)	13
<표 2-4> 주요국의 노령인구 비율 및 공공 노후소득보장 수준, 노령층의 상대소득 수준	14
<표 2-5> 의료지출의 GDP대비 비중 및 공공의료지출과 민간 보험의 비중(2000)	15
<표 2-6> 주요국의 실업자를 위한 사회보장제도의 포괄범위와 소득대체율	17
<표 3-1> 주요 사회복지 제도 도입 연표	23
<표 4-1> 생산가능인구(15~64세) 대비 급여수급자 비중 추이 (1980~1998)	37
<표 4-2> 민간기업에 의한 연금 및 의료보험 가입자 비중 (100인 이상 사업체, 풀타임 기준)	40
<표 4-3> 사업체 및 노동자 특성별 민간연금 및 의료관련 보험 수급자 비중(2000년)	42
<표 4-4> 의료보험 가입방식 및 비가입자 비중(1997년)	45
<표 4-5> 연방정부의 주요 사회복지제도 관련 지출(1999년도)	49
<표 5-1> 실업자 특성별 실업률 및 실업급여 수급률 분포	63
<표 5-2> 이전 직장 고용기간 및 임금수준에 따른 파트타임 노동자의 실업급여 수급자격(2000년)	64

<표 5-3> 실업급여 수급신청 및 실업인정 방식의 변화	66
<표 5-4> Pay-As-You-Go 방식에서의 공적연금 재원조달과 지출 구조(예시)	68

그림목차

[그림 2-1] 주요국에서 공공사회지출이 GDP에서 차지하는 비중	9
[그림 4-1] 주요 사회복지 지출의 추이	50
[그림 4-2] 가구유형별 빈곤률 추이	52
[그림 4-3] Gini계수 추이	53
[그림 5-1] 실업급여 수급률 추이	61

요약

본 연구는 2001년에 수행된 『사회안전망 체계의 국제비교연구 I』의 후속 연구로서, 자유주의 복지국가로 유형화되는 미국의 사례를 심층적으로 연구함으로써 한국의 사회안전망 체계 발전방향에 대한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

Esping-Anderson(1990)은 사회적 시민권(social rights)과 복지국가가 계급구조에 미치는 효과를 비교하여, 복지국가의 유형을 ‘자유주의’ 복지국가, ‘보수적 조합주의’ 복지국가, ‘사회민주주의’ 복지국가로 유형화하였다. 이 가운데 미국이 속하는 자유주의 복지국가는 자산조사에 기초한 공공부조, 낮은 수준의 보편주의적 급여와 낮은 사회보험 급여라는 특징을 보인다. 이 유형에서는 전통적인 자유주의의 근로윤리가 중시되며, 국가에 의해 제공되는 낮은 수준의 복지에 의존하는 빈곤계층과, 시장에서 제공되는 복지를 제공받는 집단 사이의 계층화가 진행된다. 자유주의 복지국가에서는 탈상품화와 사회적 시민권의 보장 수준이 가장 낮다.

미국에서 산재보험, 질병보험, 연금보험, 실업보험, 가족수당, 의료보험 등 주요 사회복지제도가 도입된 시기를 다른 국가들과 비교해 보면 미국은 모든 제도에서 도입시기가 가장 늦거나, 아예 제도가 도입되지 않았다는 특징을 보인다. 따라서 미국은 복지제도 발전 측면에서 후진국으로 불려 왔다. 이러한 특징은 각국의 사회지출 수준에서도 확인된다. 1980년대 이후에 미국의 경우 주요 선진국 가운데 사회지출 수준이 가장 낮고 1998년 시점에도 15% 미만 에 머물고 있다. 따라서 다른 국가들과 미국 사이의 사회지출 격차는 1980년대 이후에 더 확대되었다.

GDP에서 사회지출과 사회복지가 차지하는 비중 및 사회지출 및 사회복지에서 공공부조가 차지하는 비중을 살펴보면 미국은 1990/1991년 기준으로 사회지출과 사회복지가 GDP에서 차지하는 비중이 각각 14.3%와 8.2%로 비교대상국가 가운데 가장 낮은 반면, 공공부조가 GDP에서 차지하는 비중은 2.7%로 같은 자유주의 복지 국가에 속하는 영국의 다음으로 높다. 또한 공공부조가 전체 사회 지출 및 사회복지에서 차지하는 비중으로 비교할 경우 각각 18.9%와 32.8%로 다른 유형의 복지국가에 비해 압도적으로 높고, 영국에 비해서도 높다. 따라서 미국의 경우 다른 복지국가들에 비해 공공 부조에 대한 의존도가 매우 높다는 점을 알 수 있다.

사회지출을 항목별로 나누어서 비교해 보면 모든 국가에서 가장 중요한 두 가지 복지프로그램은 노령연금급여 및 공공의료지출로 나타난다. 미국을 제외한 모든 국가에서 노령연금급여는 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 그 다음이 의료지출이다. 반면 미국은 의료 지출의 비중이 가장 높고, 노령연금급여가 그 다음을 차지한다.

미국의 경우 노령연금급여의 비중이 비교대상국가들에 비해서는 낮은 수준이지만 미국의 노령화 정도가 다른 국가들에 비해서 낮은 점, 전반적인 사회지출이 영국을 제외한 다른 국가의 절반 내외에 불과하다는 점을 고려한다면, 상대적으로 노후소득보장제도는 다른 사회복지제도에 비해 더 나은 보장수준을 보인다고 볼 수 있다.

의료지출의 GDP 대비 비중은 2000년 현재 13.0%로 전체 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준을 보여주고 있으며, 두번째로 높은 스 위스의 10.7%에 비해서도 현저히 높게 나타난다. 또한 공공의료지 출이 전체 의료지출의 44.3%로서 70~80%대에 이르는 다른 국가 들에 비해 현저히 낮고, 과반을 넘는 민간의료지출의 대부분은 기 업이 제공하는 민간의료보험이 차지한다. 이렇게 의료비 지출 수준 이 높음에도 불구하고, 보편적인 공공의료보장제도가 도입되어 있

지 않기 때문에 전국민의 약 15%는 여전히 의료보험에 가입되어 있지 않은 사각지대로 남아 있다.

실업자 가운데 급여를 수급하고 있는 집단의 비중은 미국의 경우 1990년대에 30% 중반으로서, 어떠한 기준으로 측정하더라도 다른 국가들에 비해 현저히 낮다. 이는 실업부조가 없을 뿐만 아니라, 실업자에게 현금급여를 제공하는 최저소득보장제도 성격의 다른 공공부조도 없기 때문이다. 소득대체율의 경우에도 다른 비교대상국가에 비해 현저히 낮다. OECD Jobs Study 1994에 의하면 미국이 실업자에 대한 보호 수준이 낮은 것이 다른 OECD 국가들에 비해 고용측면에서 낮은 실업률을 나타내는 주요한 요인이다. 그러나 다른 한편으로는 다른 국가들에 비해 소득격차가 매우 크고 빈곤율도 높게 나타나고 있다. 유럽이 안고 있는 취업자와 실업자 사이의 내부자-외부자 문제와, 미국이 안고 있는 빈부격차의 문제는 동전의 양면과 같은 것으로 평가되고 있다.

미국 복지제도의 형성과정은 정치과정 및 제도의 역할과 상호작용을 강조하는 ‘제도-정치과정론’에 기초해서 살펴보았다. 제도-정치과정론에서는 미국을 복지국가 형성과정에서 후진국이라고 하는 것만으로는 미국 사회보장제도의 형성과정을 이해할 수 없다고 본다. 현재의 미국 사회보장제도는 다른 유럽의 복지국가들과 제도의 특성이 다를 뿐만 아니라, 다른 경로를 통해 형성되었기 때문이다. 미국에서는 연방에 대비해서 주의 자율성이 강하고 강력한 입법부와 사법부에 대비해서 행정권력이 점진적으로 성장해 왔기 때문에 복지의 확장을 위한 노동계급의 일관되고 지속적인 노력이 이루어지지 못했다는 점이 복지제도의 형성에 매우 중요한 영향을 미쳤다.

이 때문에 복지제도의 발전이 제도의 꾸준한 성장이 아니라, 특정한 위기에 대응한 사회적 필요가 발생한 시기에 집약적으로 이루어지는 경향을 보이게 되었다. 따라서 주요 사회복지제도의 도입시

기를 보면 일정한 시기에 집중된다. 1906~1920년까지의 ‘진보의 시대’, 1930년대의 뉴딜 시기, 1960년대의 ‘위대한 사회’와 이 시대에 진행된 ‘빈곤과의 투쟁’이 그것이다. 또한 1980년대 이후에는 새로운 복지제도의 도입보다는 기존 복지제도의 개혁이 주된 흐름을 형성한다.

미국 사회안전망을 구성하는 제도들의 주요 특징과, 최근에 이러한 특징들에서 나타난 변화들은 대체로 다음과 같다.

첫번째로 국가가 제공하는 공공복지가 아니라 시장에 대한 참여를 통해서만 복지를 수혜할 수 있도록 되어 있는 경우가 많고, 전달체계에서도 민간의 중요성이 매우 크다. 이는 노동능력이 있는 계층에 대해서 제공되는 복지가 매우 미약하다는 점과 함께, 기업에 의해서 제공되는 복지가 국가복지에서 미비한 부분을 보완하고 있다는 점에서 잘 드러난다. 그러나 최근 민간복지를 통해서 공공복지를 보완하는 미국의 제도는 점차 한계를 드러내고 있는 것으로 보인다. 기업이 제공하는 연금과 의료보험에 의해 보호되는 노동자들의 비중이 1980년대 이후 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 한편 복지 및 고용서비스 전달체계에 대한 민간의 참여는 복지개혁과 WIA(workforce investment act)를 통한 고용서비스 개혁과정에서 지속적으로 확대되는 추세에 있다.

두번째는 공공복지 내에서 사회보험원리에 입각해서 운영되는 제도, 특히 공적연금과 공공부조 사이에 사회적 인식의 차이가 크다는 점이다. 미국에서 ‘social security’라는 용어는 일반적인 의미의 사회보장제도가 아니라 1935년 사회보장법을 통해서 도입된 공적연금제도를 의미한다. 1935년의 사회보장법에서 노령연금뿐만 아니라 실업보험, 아동 및 노인, 맹인에 대한 부조제도까지 동시에 도입되었음에도 불구하고, ‘social security’라는 용어가 공적연금만을 지칭하게 된 것은 공적연금이 얼마나 사회적 지지기반을 확대해 왔

는가를 보여준다. 반면 ‘welfare’는 일반적인 의미의 복지제도가 아니라 AFDC를 비롯해서 뉴딜 시기에 도입된 공공부조와 1960년대의 ‘위대한 사회’ 시기에 확대된 공공부조를 지칭한다. 따라서 ‘welfare’라는 용어에는 매우 부정적인 함축이 수반된다. 사회보험 원리에 기초한 복지와 공공부조 사이의 이중화는 미국 사회복지제도의 골간을 형성한 뉴딜 시기의 사회보장법에 이미 내재된 것이었다. 사회보장법에서는 이미 살펴본 것처럼 연금 및 실업에 대한 보장은 사회보험원리에 입각하도록 하였으나 법제화 과정에서 농업 및 가내노동자를 사회보험의 적용대상에서 제외함으로써 남부지역의 흑인농업노동자들을 배제하였다. 이후에 정부가 적극적인 완전고용정책을 추진하는 데에도 실패한 이후, 미완의 뉴딜은 흑인들을 가장 큰 피해자로 만들었다. 결과적으로 1950년대와 1960년대에 이르면 AFDC를 중심으로 해서 흑인여성들이 복지의 가장 큰 수혜집단으로 등장하게 된다. 이러한 차이는 1980년대 이후의 복지국가 개혁과정에서 더욱 확대되어 왔다. 공적연금의 축소에는 상당한 부담이 따르기 때문에 개혁이 신중하게 추진된 반면, 공공부조 수급권 및 지출의 축소는 성공했기 때문이다.

세번째로 사회보장과 관련하여 연방과 주의 역할이 구분되어, 주가 자율성을 강력히 행사하는 경우가 많다. 이러한 특징은 연방제 국가로서의 미국의 형성과정 및 그에 기초한 복지제도의 형성과 관련되어 있다. 연방과 주에 의해 공동으로 관리되는 제도들이 많기 때문에 미국에서 사회안전망의 운영체제는 매우 복잡할 수밖에 없다. 여러 가지 복지제도 가운데 노령연금과 보충연금급여(SSI), 근로소득세액공제(EITC)를 제외하고는 연방 차원에서 완전히 관리운영되는 제도는 없다. 연방 차원의 프로그램이라고 하더라도 주 차원에서 이를 보완하는 경우도 많기 때문에 제도가 더욱 복잡해진다. 또한 주 차원에서 수급자격과 수급기준이 결정되기 때문에 주

별로 급여에 차이가 커서 형평성 차원에서 문제가 제기되기도 한다. 최근의 복지국가 개혁과정에서 사회복지제도의 분권화 및 전달 체계의 분권화가 더욱 확대되고 있다. 대표적인 것이 AFDC의 TANF로의 전환이다. TANF를 통해 공공부조에 대한 연방정부의 지원을 정액보조금으로 전환한 것은 공화당이 이전부터 강력히 추진해 오던 것이다. 정액보조금으로의 전환은 주의 자율성을 최대한 높이는 것이기도 하지만, 동시에 복지를 축소하거나 증가를 억제하는 효과가 매우 크다. 분권화가 진전된 또 다른 영역은 WIA를 통한 고용서비스 전달체계의 분권화이다. WIA하에서는 각 주, 나아가 각 지역에 지역 차원의 고용 및 훈련의 제공방식에서 상당한 자율성이 허용되고, 주 및 지역 WIB의 주도하에 허용된 예산을 유연하게 사용할 수 있도록 하고 있다. 이미 주 차원에서 상당한 자율성을 갖고 운영되는 고용보험의 경우에도 현재 추가적인 분권화가 추진되고 있다. 부시 행정부는 현재 0.8%인 연방고용보험세율을 2003년에 0.6%, 2005년에 0.4%, 2007년에 0.2%로 낮추고, 고용보험 및 고용서비스의 관리운영과 관련된 재원 조달의 책임을 연방에서 주로 이관하는 방안을 추진하고 있다.

현재 실업보험의 경우 지속적인 수급률의 하락과, 파트타임을 비롯한 비정규직 노동자들에 대한 보호의 취약성이 논점으로 제기되고 있다. 특히 복지개혁을 통해 과거의 AFDC 수급자들의 취업이 증가하고 있으나, 이들은 대부분 안정된 일자리를 갖지 못하고 있기 때문에 실업보험의 수혜에서는 제외되고 있다. 또한 1990년대에는 실업급여 수급자들의 재취업을 촉진하기 위한 조기재취업에 대한 보너스 지급 등 여러 가지 제도적 실험과 실업급여 수급자에 대한 프로파일링 제도 등이 시행되었다. 여러 가지 실험적 프로젝트에서 부분적인 성과가 나타나고 있기는 하지만 전국적으로 실행된 실업자 프로파일링 제도의 경우 기대한 만큼 성과를 거두고 있지는

못한 것으로 평가된다. 또한 WIA에서도 실업급여와 재취업서비스의 연계 강화를 추진하였으나 광범위하게 확산되고 있는 전화 수급 신청제도와, 전화 실업인정제도는 실업급여와 고용서비스의 연계에 오히려 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다.

공적연금의 경우 공공부조의 개혁이 일단락된 현재 시점에서 최대의 쟁점이다. 고령화, 특히 베이비붐 세대의 은퇴와 함께 재정불안정이 심각할 것으로 예상되고 있다. 부시 행정부는 ‘공적연금 개혁위원회’를 통해서 현재 수준의 부담과 급여를 유지하되, 자발적으로 개인별 계정(personal retirement accounts)에 참여할 수 있도록 하는 개혁안을 제시하였다. 공적연금의 개혁에는 많은 부담이 따르기 때문에 부시 행정부도 조심스럽게 접근하고 있으나, 앞으로 공적연금의 개혁이 가장 중요하고도 지속적인 의제가 될 것이라는 점에 대해서는 누구도 이견이 없다. 특히 개인별 계정의 도입에 대해서는 보수주의 진영과 리버럴리스트 진영이 이념적인 차원에서뿐만 아니라, 제도적·경제적 측면에 대한 평가에 있어서도 첨예하게 대립하고 있다.

미국의 사회안전망 체계에 대한 연구로부터 한국에 대한 시사점을 도출하기 위해서는 두 나라 사이의 유사점과 차이점을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 유사점을 보면 정치구조 측면에서 강력한 노동자 정당이 부재하다는 점, 유럽국가와 달리 노동운동이 복지국가의 확장을 추동할 정도의 세력으로 성장하지 못했다는 점, 시장을 중시하는 이념이 지배적이라는 점 등을 들 수 있다. 차이점을 보면 연방주의와 강력한 분권주의에 기초한 미국에 비해서 한국은 강력한 중앙집권주의와 입법·사법부에 대비한 행정부의 우위라는 차이를 보인다. 또한 미국과 달리 한국에서는 비교적 단시일 내에 4대 사회보험제도와 공공부조의 도입 및 확대가 진행되었다. 또한 급여의 포괄성이나 적절성이라는 측면에서는 서구유럽과 비교할 수 없지

만 기초적인 제도의 운영원리는 서구 유럽과 유사한 제도적 틀을 형성해 왔다. 실제 사회지출 수준을 보면 1998년 현재 미국이 GDP의 14.6%인 데 비해 한국은 5.9%로서 서구 복지국가에서 가장 낮은 지출 수준을 보이는 미국에 비해서도 크게 뒤떨어져 있다. 인구 구조 및 노동시장 구조를 보면 한국의 경우 아직 미국만큼 노령화가 진전되어 있지 않다는 점, 취업자 가운데 자영업 부문의 비중이 미국에 비해 매우 높다는 점, 피용자 가운데 불안정 취업자층의 비중이 높다는 점 등에서 미국과 큰 차이를 보인다.

정책적 시사점과 관련해서 우선 고용보험제도의 경우, 현재 미국의 실업보험이 안고 있는 수급률 문제, 비정규직에 대한 보호의 실효성, 수급자의 취업유인 강화 측면에서 유사한 문제를 안고 있으며, 실업급여의 실효성을 높이기 위해 자발적 이직자에 대한 급여 지급 방안 등을 추진할 필요가 있다는 점, 대다수 비정규직 노동자들을 대상으로 실질적인 적용확대를 추진하는 것이 중요한 과제라는 점, 수급자의 재취업 촉진과 관련해서 재취업지원 서비스를 강화하는 것이 필요하다는 점 등이 중요하다. 고용서비스 전달체계 차원에서 미국에서는 분권화와 민간참여 확대가 중요한 경향으로 나타나고 있지만, 한국에서 이러한 방향으로의 변화는 현 단계에서는 적절하지 않거나 취약계층을 대상으로 한 특정한 영역에서 신중하게 추진되어야 할 것으로 판단된다.

공적연금의 경우, 앞으로 고령화가 빠르게 진행될 것으로 예상되며, 한국의 국민연금도 현재와 같은 급여산정방식하에서는 급여가 본격적으로 지급되기 시작하면 적립금이 빠르게 고갈될 것으로 예상된다. 따라서 적립금에 기초한 급여지급이 언제까지 가능한지, 다음 세대의 부담을 어느 정도로 유지할 것인지에 관한 목표를 설정하고 이를 위하여 점진적으로 부담과 수혜를 조정하는 체계를 구축할 필요가 있다. 또한 현재의 국민연금만으로는 적정 수준의 노후

소득보장이 어려울 것으로 예상되는 상황에서 퇴직금을 기초로 한 기업연금제도의 도입도 검토할 필요가 있다. 다만 이를 위해서는 이에 반대하고 있는 노동층의 우려를 불식시키기 위한 몇 가지 조건이 충족되어야 할 것이다.

미국의 경우 근로연계 복지정책을 가장 앞서서 추진해 온 반면, 한국의 경우 2000년 국민기초생활보장제도를 도입하면서 근로연계 복지정책의 성격을 갖는 자활사업을 도입하였다. 이와 관련해서 미국의 취업 우선주의 전략을 그대로 한국에 적용하는 것은 어려울 것으로 판단된다. 미국의 AFDC 수급자와 달리 한국의 근로능력 계층은 대부분 지금까지 노동시장에 참여해 왔고, 그럼에도 불구하고 아직도 빈곤에서 탈출하지 못한 계층이기 때문이다. 따라서 기초생활보장제도의 도입과 함께 생계급여를 수급할 수 있게 된 근로능력계층에게 이전과 달리 실질적인 자립을 통해 빈곤으로부터 탈피할 수 있는 서비스를 제공하는 것이 현 단계에서의 주요 과제이다.

제1장 머리말

본 연구는 한국노동연구원에 의해 1998년에 수행된 『실업자 사회안전망의 국제비교』와 2001년에 수행된 『사회안전망 체계의 국제비교연구 I』의 후속 연구로 진행되는 것이다. 『실업자 사회안전망의 국제비교』의 경우 전체 사회안전망 체계가 아니라 실업과 관련된 실업보험 및 실업부조, 공공부조에 대해 연구하였으며, 사회안전망이 전체 사회경제구조에서 차지하는 위치보다는 당시 시급한 현안과제인 실업대책과 관련된 제도를 분석하는 데 주력하였다.

본 연구는 2001년에 수행된 『사회안전망 체계의 국제비교연구 I』의 후속 연구로서 자유주의 복지국가로 유형화되는 미국의 사례를 심층적으로 연구함으로써 한국의 사회안전망 체계의 발전방향에 대한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

우선 본 연구에서 사용하는 개념 및 다루는 제도의 범위는 다음과 같다. 본 연구의 주제인 사회안전망(social safety net)이라는 용어가 한국에서 본격적으로 사용되기 시작한 것은 1997년말의 외환금융위기에 이은 경제위기부터이다. 이 용어의 정의에 관해서는 여러 가지 논란이 있을 수 있으나 본 연구에서는 통상적인 의미의 사회복지제도와 구분되지 않는 일반적인 개념으로 사용하고자 한다.

본 연구에서는 복지국가(welfare state)라는 표현을 많이 사용한다. 근대적 의미의 복지국가가 본격적으로 등장한 것은 19세기 후반 독일

2 사회안전망 체계의 국제비교연구 II : 미국

비스마르크 집권시기에 국가주도로 사회보험제도가 도입된 데서 시작하지만, 이 용어가 대중적으로 사용되기 시작한 것은 1941년 영국이다. 처음에 이 용어는 독일 나치정권의 전쟁국가(warfare state)에 대비되는 개념으로서 제기되었다. 이 용어가 현재와 같은 의미를 갖게 된 것은 1942년 영국의 비버리지(Beveridge) 보고서에 기초해서 생애에 직면하는 각종 위험으로부터 국민을 보호하는 국가라는 의미로 사용되면서부터이다(Flora and Heidenheimer, 1981). 본 연구는 서구에서 발전한 복지국가의 하나로서 미국의 사회안전망 체계를 연구하고자 한다. 따라서 미국이 서구의 복지국가에서 어떠한 위치를 차지하는가를 우선 살펴본 후에 미국 복지국가가 형성되는 과정을 살펴보게 될 것이다.

본 연구에서 다루는 제도의 일차적인 범위는 국가에 의해 제공되는 사회복지제도이다. 그러나 뒤에서 살펴보겠지만 미국 복지국가의 특징 가운데 하나는 다른 서구 복지국가들과는 달리 시장에서 민간기업이 제공하는 복지의 역할이 매우 중요하다는 점이다. 따라서 민간에 의해 제공되고 있더라도, 다른 대부분의 국가에서 국가에 의해 제공되고 있는 제도들, 즉 국가복지를 보완하는 민간복지들을 본 연구의 범위에 포함해서 다룰 것이다. 교육은 국가의 사회지출에서 매우 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라 복지국가의 특성과 관련해서도 중요한 함의를 가지지만(Flora and Heidenheimer, 1981), 본 연구에서는 제외하고자 한다.

한국의 경우 국민연금, 고용보험, 의료보험, 산재보험의 4대 사회보험 제도가 구축되어 있다. 또한 최종적 사회안전망을 구성하는 공공부조도 최저소득보장제도(Guaranteed Minimum Income)의 성격을 갖는 국민기초생활보장제도가 2000년부터 도입됨에 따라 선진국형의 제도적 틀을 어느 정도 구축하였다고 볼 수 있다.¹⁾

그러나 의료보험 재정위기 및 국민연금의 장기적 재정불안정, 실업급여의 낮은 수혜율 등 사회안전망의 내실화 및 장기적 정착을 위해 해결해야 하는 과제들이 산적해 있다. 이러한 문제들은 모두 제도의 세부적

1) 의료보험의 경우 질병에 대한 의료서비스를 보장하고 있으나, 질병에 따른 소득의 상실에 대해서는 보호하지 않는다는 점에서 서구의 복지국가에서 제공하는 질병에 대한 보장과는 차이가 있다.

인 조정(fine tuning)이 아니라 제도의 근본적인 변화와 관련되어 있고, 선진국에서 진행된 복지국가 개혁과 동일한 사회경제적 배경을 공유하는 경우가 많다. 따라서 외국의 복지국가 개혁의 사례에 대한 심층적인 연구는 한국 사회안전망의 발전방향을 모색하는 데 중요한 의의를 가질 수 있다.

특히 미국의 경우 1980년대 이후 서구에서 진행되고 있는 복지국가 개혁의 중요한 흐름이 되고 있는 시장주의적 복지국가 개혁을 앞장서서 추진해 왔다. 이러한 개혁의 추진배경과 진행과정, 현재까지의 성과와 한계에 대한 평가는 한국 사회안전망 체계의 발전방향에 대해 여러 가지 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

따라서 본 연구에서는 시장중시형 자유주의 복지국가의 형성과정 및 특징, 성과와 한계, 현 단계의 주요 쟁점에 대한 연구를 통해 한국에서 미국형 사회안전망의 적합성에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 그러나 국가간에는 정치·경제·사회제도 및 문화와 이념적 지형 등 여러 가지 측면에서 유사점과 차이점이 동시에 존재한다는 점에서 정책적 시사점을 도출하는 과정에서 이를 고려할 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다.

우선 제2장에서는 미국을 자유주의 복지국가로 유형화하는 복지국가의 유형론을 간략히 살펴보고, 서구 복지국가에서 미국이 차지하는 위치를 여러 가지 통계자료를 이용해서 살펴본다. 이를 통해 미국이 서구의 여러 복지국가들 가운데 비교적 낮은 수준의 국가복지를 제공하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

제3장에서는 미국의 복지국가 형성과정에 대해서 주요한 복지제도 변화에 초점을 맞추어 살펴본다. 한 국가에서의 복지제도 형성과정을 분석하기 위해서는 모든 나라에 적용되는 보편적인 흐름뿐만 아니라 해당 국가의 고유한 요인들을 동시에 고려할 필요가 있다. 따라서 제3장에서는 사회제도와 행위주체와의 상호작용을 통해서 복지제도의 형성과정을 이해하고자 한다.

제4장에서는 다른 복지국가와 구분되는 미국 복지제도의 특징을 시장과 민간경제 주체의 역할에 대한 중시, 연방제라는 정치체제의 효과,

4 사회안전망 체계의 국제비교연구 II : 미국

고용 측면에서의 높은 성과와 분배 측면에서의 낮은 성과 등에 초점을 맞추어 살펴본다.

제5장에서는 복지제도와 관련된 현재의 주요 논점들을 살펴볼 것이다. 최근의 복지제도 관련 변화와 주요 쟁점들은 여러 가지 제도에 걸쳐 있지만 시장의 역할에 대한 강조와 분권화라는 공통의 경향을 갖는 것으로 판단된다.

결론부분을 구성하는 제6장에서는 자유주의적 복지국가인 미국의 복지제도 형성과정과 최근의 변화에서 제기된 여러 가지 논점들이 한국 사회안전망의 발전방향에 대해서 갖는 시사점을 찾아보고자 한다.

한편 부록으로 미국의 사회복지제도를 요약하여 소개하고 있는 자료를 번역·정리하여 추가하였다. 본 연구에서 다루는 범위가 전체 사회안전망으로서 매우 방대하기 때문에 새로 이를 체계적으로 정리하기보다는 기존의 정리된 자료를 소개하는 것이 더 적절하다고 판단했기 때문이다. 먼저 <부록 1>에서는 미국의 사회복지제도 전반을 개관적으로 소개하고, <부록 2>에는 주별로 서로 다른 기준에 의해 운영되고 있는 실업보험제도의 주별 차이를 소개하였다.

제2장 서구 복지국가에서 미국의 위치

제1절 복지국가의 유형

제2장에서는 서구 복지국가에서 미국이 어떠한 위치를 차지하는가를 살펴볼 것이다. 이를 위해 우선 복지국가의 유형론을 살펴보고, 여러 가지 통계자료를 이용하여 미국의 복지국가가 다른 복지국가와 비교해서 어떠한 특징을 갖는가를 살펴본다.

복지국가의 유형과 관련해서 가장 체계적인 연구는 Esping-Anderson(1990)에 의해 수행된 바 있다. Esping-Anderson은 사회적 시민권(social rights)²⁾과 복지국가가 계급구조에 미치는 효과를 비교하여, 복지국가의 유형을 ‘자유주의’(liberal) 복지국가, ‘보수적 조합주의’(conservative corporatist) 복지국가, ‘사회민주주의’(social democratic) 복지국가로 유형화하였다. 이러한 유형화는 Titmuss에 의한 ‘잔여적’(residual) 복지국가와 ‘제도화된’(institutional) 복지국가의 구분을 복지국가가 계급구조에 미치는 효과를 고려하여 더 발전시킨 것이다.

자유주의 복지국가는 자산조사에 기초한 공공부조, 낮은 수준의 보편

2) 사회적 시민권, 혹은 사회권(social rights)이란 정치적 시민권을 넘어서 사회의 구성원으로서 살아갈 수 있는 생활수준이 시민권적 권리로 보장되는 것을 의미한다.

6 사회안전망 체계의 국제비교연구 II : 미국

주의적³⁾ 급여와 낮은 사회보험 급여라는 특징을 보인다. 이 유형에서는 전통적인 자유주의의 근로윤리가 중시되며, 국가에 의해 제공되는 낮은 수준의 복지에 의존하는 빈곤계층과 시장에서 제공되는 복지를 제공받는 집단 사이의 계층화가 진행된다. 따라서 이러한 복지국가 유형에서는 탈상품화(decommodification)⁴⁾와 사회적 시민권의 보장 수준이 가장 낮다. 대표적인 국가는 미국, 캐나다, 호주 등이다. 미국과 사회복지 수준에서는 커다란 차이가 있지만, 복지국가의 특성을 기준으로 구분할 때 영국도 여기에 해당된다.

보수적 조합주의 복지국가는 국가가 제공하는 복지제도를 통해 과거의 신분질서를 유지하고자 한다. 복지제도가 계급과 신분에 따라 구분되고, 권리도 이에 기초해서 부가되기 때문에 복지제도를 통한 재분배 효과는 크지 않다. 복지제도의 형성과정에서 교회의 역할이 매우 크고 전통적인 가족의 역할이 중시되기 때문에 여자의 경제활동 참여를 촉진할 수 있는 사회적 서비스는 미약하다. 대표적인 예가 비스마르크 치하에서 국가주도로 사회보험제도를 도입한 독일이다. 오스트리아, 프랑스, 이탈리아 등이 여기에 해당된다.

사회민주주의 복지국가에서는 사회민주주의 이념에 기초한 정치세력에 의해 보편주의와 사회적 시민권에 기초한 탈상품화가 중간계급까지 진전된다. 국가는 국가와 시장, 노동계급과 중간계급 사이의 이중화가 아니라 높은 수준에서의 평등을 추구한다. 또한 국가는 적극적으로 완전고용을 달성하기 위한 정책을 추진한다. 높은 수준의 고용을 통해서, 복지를 제공받는 집단의 규모가 적을 때에만 높은 수준의 복지가 가능하기 때문이다. 북구의 사회민주주의 국가들이 여기에 해당된다.

3) 보편주의적 급여란 수급자의 조건을 고려하지 않고 모두에게 같은 수준의 급여를 제공하는 것을 의미한다. 대표적인 것이 아동수당이다.

4) 탈상품화는 시장 참여를 통한 경제활동에 의존하지 않고도 살아갈 수 있는 정도를 의미한다. 이 수준이 높을수록 국가에 의한 복지의 제공 수준이 높다.

제2절 사회지출과 사회복지 수준

제2절에서는 사회지출을 중심으로 해서 미국이 서구 복지국가에서 어떠한 위치를 차지하는가를 살펴본다. 물론 단순히 사회지출 수준만으로 복지국가의 유형을 구분하거나 특성을 모두 이해할 수는 없다. 그러나 위와 같은 유형화에 기초해서, 각 나라가 어떠한 특징을 보이는가를 살펴보는 데는 유용할 수 있다. 여기에서는 각 복지국가 유형에서 대표적인 2개 국가씩을 뽑아서 주요한 지표를 비교하였다.

통계지표에 앞서서 우선 주요한 복지제도가 도입된 시기를 먼저 살펴보자. <표 2-1>은 산재보험, 질병보험, 연금보험, 실업보험, 가족수당, 의료보험⁵⁾의 여섯 개 제도가 도입된 시기를 비교하고 있다. 다른 국가들과 비교할 때 미국은 모든 제도에서 도입시기가 가장 늦거나, 아예 제도가 도입되지 않았다는 특징을 보인다. 따라서 미국은 복지제도 발전 측면에서 후진국(laggard)으로 불려 왔다(Kurdle and Marmor, 1981).

<표 2-1> 주요 사회복지제도의 도입시기

	산재보험	질병보험	연금보험	실업보험	가족수당	의료보험
미 국	1930 ¹⁾	-	1935	1935	-	-
영 국	1887	1911	1908	1911	1945	1948
스웨덴	1901	1910	1913	1934	1947	1962
독 일	1884	1883	1889	1927	1954	1880
프랑스	1898	1930	1905	1905	1932	1945

주: 1) 미국에서 산재보험은 주 차원에서 1910년대에 집중적으로 도입되었음. 이에 대해서는 본 연구의 부록 가운데 산재보험 부분이나, 본 연구의 제3장 참조(필자 주).

자료: Kurdle and Marmor(1981), p.83에서 재인용.

5) 질병보험(sickness insurance)은 질병에 따른 소득의 손실을 보장해 주는 제도이고, 의료보험(health insurance)은 의료서비스 비용을 보장해 주는 제도이다.

경제발전 수준을 고려할 때, 미국의 경우 단순히 복지제도의 도입 시기가 늦은 것이 아니라, 몇 가지 중요한 제도가 도입되지 않았다는 점에서 같은 자유주의 복지국가에 속하는 영국과도 다르다.⁶⁾ 물론 질병보험이나 의료보험이 완전히 도입되지 않은 것은 아니다. 일부 주에서는 질병급여가 도입되어 있기도 하고, 연금보험에서 장애연금을 통해 질병기간이 길어질 경우에는 부분적인 보호가 이루어지고 있다. 또한 전국민 의료보험제도는 도입되어 있지 않지만, 연금수급자를 대상으로 한 의료보험인 Medicare는 1965년에 도입되었다(부록 1 참조).

도입시기를 유형별로 살펴보면, 조합주의 복지국가에 속하는 독일에서 가장 먼저 사회보험 관련 제도가 도입되었고, 사회민주주의 복지국가에 속하는 스웨덴이 미국을 제외하고는 비교적 늦은 편에 속하는 것으로 나타난다.

여러 복지국가 유형이 갖는 특징을 살펴볼 수 있는 주요 지표 가운데 하나는 사회복지 관련 지출이 전체 경제에서 차지하는 비중이다.⁷⁾ [그림 2-1]은 1980년대 이후 공공사회지출이 GDP에서 차지하는 비중의 추이를 보여준다.

미국은 자유주의 복지국가로 유형화될 정도로 국가가 아니라 시장을 통해 복지를 달성하는 체계를 갖고 있고 주요한 복지제도도 완전히 도입되어 있지 않다는 점을 이미 살펴본 바 있다. 이를 반영하여 [그림 2-1]에서 1980년대 이후에 미국의 경우 사회지출 수준이 가장 낮고 1998년 시점에도 15% 미만에 머물고 있다. 반면 같은 자유주의 복지국가에 해당되는 영국은 신자유주의를 표방한 대처 정부 및 이후의 정부에서 미국과 마찬가지로 복지개혁을 추진하였으나, 해당 기간 동안 사회지출이 크게 증가하여 독일에 근접한 수준에 이르렀다.

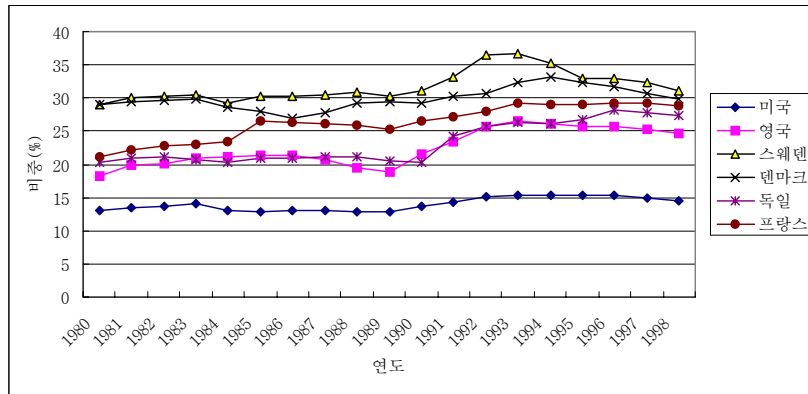
해당 시기 동안 사회지출의 추이에 기복이 있지만, 모든 국가에서

6) 캐나다의 경우에도 도입시기는 늦지만 <표 2-1>에서 살펴본 모든 제도들이 도입되어 있다(Kurdle and Marmor, 1981).

7) Esping-Anderson(1990)은 복지국가의 유형을 복지지출 비중과 같은 단순한 척도에 기초해서 나눌 수는 없다고 지적하고 있으나, 복지지출이 경제 전체에서 차지하는 비중이 여러 유형의 복지국가 사이에 큰 차이를 보인다는 점을 부정할 수는 없다.

1990년대 초중반 이후 사회지출의 비중이 감소하고 있다는 점이 [그림 2-1]에서 드러나는 특징 가운데 하나이다. 1980년에는 사회민주주의 복지국가에 속하는 스웨덴과 덴마크, 조합주의 복지국가에 속하는 프랑스와 독일 및 자유주의 복지국가에 속하는 영국, 그리고 미국 사이에 뚜렷한 차이가 있었다. 그러나 1990년대 후반에 이르면, 스웨덴과 덴마크의 사회지출 수준은 이전에 비해 큰 차이가 없는 데 반해, 프랑스, 독일, 영국의 수준은 상당히 높아져서 스웨덴, 덴마크에 근접한 수준에 이르렀다. 반면 미국은 다른 국가들에 비해 기복이 적을 뿐만 아니라 지속적으로 낮은 수준에 머물고 있다는 점에서 다른 국가들과 다른 특징을 보인다.

[그림 2-1] 주요국에서 공공사회지출이 GDP에서 차지하는 비중



자료 : OECD, Social Expenditure Database.

[그림 2-1]과 같은 자료(OECD Social Expenditure Database)를 이용하여 각 국가별로 해당 시기 동안 사회지출의 증감에 기여한 요인을 살펴보면 다음과 같다. 우선 스웨덴에서 1990년대 초중반에 사회지출이 증가한 것은 노령연금과 노인·장애인 서비스, 실업에 따른 급여와 적극적 노동시장정책 지출이 증가했기 때문이다. 1990년대 중반 이후에는 이들 지출이 다시 약간 감소하였다. 덴마크에서도 1990년대 초중반에 사회지출이 증가한 이유는 노령연금과 실업에 대한 급여 지출이 증가했

기 때문이다. 1980년대 중반에 사회지출이 약간 감소했던 이유는 실업에 대한 급여 지출이 감소했기 때문이다.

독일과 프랑스에서도 1990년대 초중반에 사회지출이 증가한 이유는 노령연금 및 실업에 따른 지출 증가 때문이다. 그런데 독일과 프랑스에서는 덴마크, 스웨덴과 달리 의료지출도 사회지출의 증가에 기여하였다.⁸⁾ 영국의 경우 지출 증가의 대부분은 노령연금과 장애연금의 증가에서 비롯된다. 한편 미국의 경우 1980년대 이후 사회지출 증가의 대부분은 의료비 지출이 차지하며, 노령연금의 비중도 약간 증가하였다. 반면 다른 부문의 지출은 감소한 경우가 대부분이다.

위와 같은 각국의 변화를 종합해 보면 미국을 제외한 모든 국가에서 노령연금이 사회지출 증가의 가장 중요한 요인으로 나타났고, 실업에 따른 지출이 경기에 따라 증감하는 양상을 보인다. 한편 독일과 프랑스, 미국에서는 의료지출도 사회지출의 증가에 기여하고 있는 것으로 나타났다으며, 특히 미국의 경우 가장 중요한 요인이었다. 미국에서 의료지출이 중요한 비중을 차지하고 있다는 점은 뒤에서도 다시 확인된다.

Esping-Anderson(1990)이 제시한 자유주의 복지국가의 특징 가운데 하나는 국가가 제공하는 사회복지의 비중은 낮은 반면 사회복지 가운데 자산조사를 통해 제공되는 공공부조의 비중은 매우 높다는 것이다.

GDP에서 사회지출과 사회복지가 차지하는 비중 및 사회지출 및 사회복지에서 공공부조가 차지하는 비중을 보여주고 있는 <표 2-2>에는 자유주의 복지국가로서의 미국의 특징이 잘 드러나 있다. 미국은 1990/1991년 기준으로 사회지출과 사회복지가 GDP에서 차지하는 비중이 각각 14.3%와 8.2%로 비교대상 국가 가운데 가장 낮은 반면, 공공부조가 GDP에서 차지하는 비중은 2.7%로 같은 자유주의 복지국가에 속하는 영국의 다음으로 높다. 또한 공공부조가 전체 사회지출 및 사회복지에서 차지하는 비중으로 비교할 경우 각각 18.9%와 32.8%로 다른 유형의 복지국가에 비해 압도적으로 높고, 영국에 비해서도 높다. 따라서

8) Esping-Anderson(1996b)에서는 독일과 프랑스 등 조합주의 복지국가의 경우 실업 및 의료, 노령연금 지출이 증가할 수밖에 없는 제도적 특성을 갖고 있다고 지적한다.

미국의 경우 다른 복지국가들에 비해 공공부조에 대한 의존도가 매우 높다는 점을 알 수 있다.⁹⁾

〈표 2-2〉 사회지출, 사회복지, 공공부조 지출의 GDP 대비 비중 및 공공부조의 사회지출 및 사회복지 지출 대비 비중(1990/1991)

(단위: %)

	사회지출 (%GDP)	사회복지 (%GDP)	공공부조 (%GDP)	공공부조 (%사회지출)	공공부조 (%사회복지)
미 국	14.3	8.2	2.7	18.9	32.8
영 국	22.4	9.7	3.0	13.4	30.9
스웨덴	32.3	14.9	1.0	3.1	6.7
덴마크	27.3	17.1	1.2	4.4	7.0
독 일	23.7	15.3	1.8	7.6	11.8
프랑스	26.5	18.6	1.8	6.8	9.7

주: 사회지출(social protection)은 현금 및 현물로 이루어진 공공지출로서 교육은 제외하고, 의료지출은 합친 것임. 사회복지(social security)는 정부의 모든 사회복지지출 및 가구에 대한 복지급여를 합한 것임. 두 지표는 별개의 OECD 데이터베이스를 이용하여 구성된 것으로 후자가 전자의 일부분은 아님.

자료: Eardley et al.(1996) p.34의 표를 이용하여 작성.

미국의 공공부조는 단일한 제도가 아니라, 뉴딜(New Deal) 시기에 도입된 AFDC(Aid to Families with Dependent Children, 1935년 사회보장법 입법시기에는 Aid to Children, 1996년 이후에는 한시적으로만 급여를 지급하는 TANF(Temporary Assistance for Needy Families로 전환), 고령자 및 장애인, 맹인을 대상으로 1970년대에 연방제도로 전환된 「보충연금급여」(Supplemental Security Income: SSI), 1960년대에 도입된 「식품교환권」(Food Stamps: FS), 의료부조(Medicaid), 주거 관련 부조, 교육 관련 부조 등 10여 가지가 넘는 다양한 제도로 구성되어 있다. 미국의 공공부조제도에서 특징적인 것은 대부분의 다른 서구국가

9) OECD 국가 가운데 아일랜드와 예외적으로 사회복지의 거의 대부분을 공공부조에 의존하고 있는 호주와 뉴질랜드의 경우 미국보다 공공부조에 의존하는 비중이 높다.

와는 달리 실업자를 대상으로 하는 실업부조는 없고, 노동능력이 있는 계층에 대한 현금급여는 아동을 양육하는 편모가구를 지원하는 AFDC(TANF)만이 있다는 점이다.¹⁰⁾ 이 외에 노동능력이 있는 계층에게도 지원되는 공공부조로 현금급여로 지원되는 FS가 있고, 이 제도가 최종적인 사회안전망의 기능을 수행하고 있다.

다음에는 사회지출의 항목을 나누어서 비교해 보자. <표 2-3>은 항목별 사회지출의 비중을 보여준다. <표 2-3>에서 모든 국가에서 가장 중요한 두 가지 복지프로그램은 노령현금급여 및 공공의료지출로 나타난다. 미국을 제외한 모든 국가에서 노령현금급여는 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 그 다음이 의료지출이다.

미국의 경우 의료지출이 노령현금급여보다 더 높은 비중을 차지한다. 미국에서 공공의료지출의 대부분을 차지하는 것은 연금수급자를 대상으로 하는 Medicare와 빈곤층을 대상으로 하는 Medicaid이다. 이 외에 일부 퇴역군인들에 대한 의료부조가 있고, 1997년에 주에서 빈곤가구의 아동을 보호하기 위한 제도를 도입하도록 연방정부가 지원하는 SCHIP(State Children's Health Insurance Program)이 추가로 도입되었다. Medicaid 수급자의 대부분은 다른 공공부조인 AFDC(TANF), FS, SSI 수급자들이다. 그런데 미국의 경우 전국민을 대상으로 하는 질병보험이나 의료보험이 도입되어 있지 않음에도 불구하고 의료 관련 지출의 비중이 높다는 것은 약간 의외의 결과로 보인다.

<표 2-3>에서 자유주의 복지국가인 미국과 영국의 경우 실업자에 대한 지원과 적극적 노동시장정책의 비중이 다른 국가들에 비해 낮고, 미국은 영국에 비해서도 낮은 수준을 보인다. 이는 부분적으로는 미국의 실업률이 다른 국가에 비해서 낮다는 점을 반영한 것이지만 실업률의 차이를 고려하더라도 다른 유형의 복지국가에 비해 실업자에 대한 지원 수준이 매우 낮다.

10) 근로소득세액공제(Earned Income Tax Credit : EITC)도 공공부조의 일부로 고려할 경우 노동능력이 있는 계층에게 지원되는 소득보조제도로 볼 수 있다. EITC는 실업부조와는 달리 근로소득이 있는 경우에만 지원되며, TANF(과거의 AFDC)의 경우에도 근로활동에 대한 참여를 요건으로 해서 지원된다.

〈표 2-3〉 항목별 공공사회지출이 GDP에서 차지하는 비중(1998년도)

(단위: %)

	미국	영국	스웨덴	덴마크	독일	프랑스
노령연금급여	5.15	9.77	7.46	6.82	10.59	10.46
장애연금급여	0.86	2.64	2.10	1.81	1.05	0.87
산재·직업병	0.07	0.05	0.32	0.14	0.34	0.24
질병급여	0.22	0.14	1.13	0.67	0.32	0.51
노인·장애인 서비스	0.05	0.81	3.71	2.95	0.75	0.66
유족급여	0.89	1.01	0.69	0.02	0.49	1.59
가족급여(현금)	0.22	1.73	1.63	1.54	1.93	1.46
가족서비스	0.29	0.49	1.68	2.23	0.80	1.23
적극적 노동시장정책	0.18	0.31	1.96	1.66	1.26	1.30
실업	0.25	0.32	1.93	3.37	1.32	1.80
의료	5.86	5.62	6.64	6.79	7.80	7.27
주거급여	-	1.61	0.81	0.72	0.18	0.92
기타	0.56	0.21	0.93	1.08	0.61	0.40
전체	14.59	24.70	30.98	29.81	27.29	28.82

자료: OECD, Social Expenditure Database.

Esping-Anderson이 지적한 조합주의 복지국가와 사회민주주의 복지국가의 차이는 사회복지 서비스 지출에서 잘 나타난다. 노인·장애인 서비스 및 가족서비스에 대한 국가의 지원이 스웨덴과 덴마크에서는 다른 국가들에 비해 현저히 높다. 이 영역에서도 자유주의 복지국가는 다른 유형에 비해서 가장 낮은 지출 수준을 보인다.

다음으로 복지지출 가운데 가장 중요한 항목을 구성하는 연금과 의료, 실업에 대한 보호를 조금 더 자세히 살펴보자.

〈표 2-3〉에서 미국의 경우 노령연금급여의 비중이 비교대상국가들에 비해서는 낮은 수준이지만 미국의 노령화 정도가 다른 국가들에 비해서 낮다는 점, 전반적인 사회지출이 영국을 제외한 다른 국가의 절반 내외에 불과하다는 점을 고려한다면, 상대적으로 노후소득보장제도는 다른 사회복지제도에 비해 더 나은 보장수준을 보인다고 볼 수 있다. 이는 노령화 수준을 고려한 노령연금급여의 수준이 스웨덴이나 덴마크와

유사한 수준이라는 점에서 확인할 수 있다(<표 2-4> 참조).¹¹⁾

<표 2-4> 주요국의 노령인구 비율 및 공공 노후소득보장 수준, 노령층의 상대소득 수준

	65세이상인구 (%전체인구): A	노령연금급여 (%GDP): B	B/A	상대소득수준(1994/1995) ¹⁾	
				65~74세 소득 (%65세미만소득)	75세 이상 소득 (%65세미만소득)
미 국	12.4	5.2	0.42	80	66
영 국	15.7	9.8	0.62	74	69
스웨덴	17.4	7.5	0.43	76	62
덴마크	15.1	6.8	0.45	-	-
독 일	15.9	10.5	0.66	84	71
프랑스	15.7	10.6	0.68	-	-

주: 1) 미국과 영국은 1995년도, 스웨덴과 독일은 1994년도 기준임.
 자료: 65세 이상 인구 비중은 OECD, Health Data 2002.
 노령연금급여의 GDP 대비 비중은 OECD, Social Expenditure Database.
 노령층의 상대소득 수준은 Yamada(2002)에서 재인용.

<표 2-4>는 주요국의 노령화 수준 및 노령화에 대비한 공적노령연금 지출 비중, 노령층의 상대소득 수준을 보여준다. 노령연금급여의 비중(B)을 65세 이상 인구의 비중(A)을 고려해서 조정한 수치(B/A)는 미국이 0.42로서 스웨덴과 덴마크의 0.43이나 0.45에 비해서 그다지 낮지 않은 것으로 나타난다.

노령층의 소득을 다른 연령층과 비교한 상대소득 수준도 다른 국가들과 비슷한 수준을 보인다. 여기에서 노령층의 상대소득 수준은 사회보장제도에 의한 이전지출 이외의 자본소득 및 근로소득을 포함한 것으로, 미국의 상대소득 수준이 노령층에 대한 보호 수준이 더 높은 영국이나 독일과 비슷한 수준을 보이는 이유는 높은 자본소득 및 근로소득에 주로 기인한다(Yamada, 2002). 높은 자본소득은 다른 국가와 달리 기업

11) 미국 복지제도에서 연금제도는 보편주의 원리에 입각해 있고, 연방정부에 의해서 전적으로 운영되는 유일한 사회복지제도라는 점에서 특수한 위치에 있으며 국민들의 지지 역시 예외적으로 높다. 노령연금급여에는 노인을 대상으로 지원하는 공공부조인 SSI도 반영된다.

이 제공하는 연금이 발달한 데 주로 기인한다는 점에서 개인이 아니라 기업에 의한 보장을 반영하는 것으로, 이 역시 미국 사회보장제도의 주요 특징 가운데 하나이다.

한편 독일과 영국, 프랑스의 경우 노령연금이 GDP에서 차지하는 비중이 사회민주주의 복지국가인 스웨덴이나 덴마크보다 오히려 높고, 65세 이상 인구 비중을 고려할 때도 상당히 높은 지출 수준을 보여준다. 이러한 공적연금의 지출규모가 미국을 포함한 대부분의 서구 복지국가에서 연금개혁이 복지개혁의 가장 중요한 의제로 제기되는 이유이다.

미국의 경우 전국민을 대상으로 하는 의료보험이 도입되어 있지 않은 데도 불구하고 공공의료지출 비중이 매우 높다는 점은 미국의 의료제도가 상당히 높은 수준의 국민의료비 부담을 초래하고 있을 가능성을 보여준다. 이는 <표 2-5>를 통해서 확인할 수 있다.

<표 2-5> 의료지출의 GDP 대비 비중 및 공공의료지출과 민간보험의 비중 (2000년)

(단위: %)

	전체의료지출 (%GDP)	공공의료지출 (%전체의료지출)	공공의료지출 (%GDP)	민간보험 (%전체의료지출)
미 국	13.0	44.3	5.8	34.8
영 국	7.3	81.0	5.9	-
스웨덴 ¹⁾	7.9	83.8	6.6	-
덴마크	8.3	82.1	6.8	1.6
독 일	10.6	75.1	8.0	12.5
프랑스	9.5	76.0	7.2	12.8

주: 1) 1998년 기준.
 자료: OECD, Health Data 2002.

미국에서 의료지출의 GDP 대비 비중은 2000년 현재 13.0%로 전체 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준을 보여주고 있으며, 두번째로 높은 스위스의 10.7%에 비해서도 현저히 높게 나타난다. 또한 고령화가 의료지출과 높은 상관관계를 갖는다는 점을 고려할 때, 미국의 고령화 수준이 다른 비교대상국가들에 비해 상당히 낮다는 점에 비추어 보더라도

(앞의 <표 2-4>), 미국은 의료의 사회보장 수준은 매우 낮은 반면 의료 지출은 매우 높다는 점을 확인할 수 있다.

또한 의료보장제도에서 공공과 민간이 차지하는 비중을 보면, 공공의료지출이 전체 의료지출의 44.3%로서 70~80%대에 이르는 다른 국가들에 비해 현저히 낮다. 과반을 넘는 민간의료지출의 대부분은 민간의료보험이 차지한다. 이렇게 의료비 지출 수준이 높음에도 불구하고, 보편적인 공공의료보장제도가 도입되어 있지 않기 때문에 전국민의 약 15%는 여전히 의료보험에 가입되어 있지 않은 사각지대로 남아 있다. 이것이 미국에서 의료보장제도의 개혁이 주요한 사회적 의제의 하나로 지속적으로 제기되는 이유이다(제4장 참조).

다음으로 실업에 대한 보호에 대해 살펴보자. 실업에 대한 소득보장 수준은 실업자 가운데 어느 정도나 급여를 지급하고 있는가와 급여의 소득대체율을 이용해서 살펴볼 수 있다. <표 2-6>에는 실업자 가운데 현금급여를 수혜받는 집단의 비중과 실업자에 대한 급여(실업급여와 실업부조 포함)의 소득대체율이 제시되어 있다. 각국별로 실업자에 대한 보호제도가 복잡하기 때문에 급여 지급자 비율과 소득대체율은 여러 가지 가정하에서 산정·비교할 수밖에 없다. 여기에서는 OECD Job Study 1994와 ILO에서 발간한 자료(Standing, 2000)의 결과를 소개한다.

<표 2-6>에서 실업자 가운데 급여를 지급하고 있는 집단의 비중은 미국의 경우 34%로서, 어떠한 기준으로 측정하더라도 다른 국가들에 비해 현저히 낮은 것으로 나타난다. 실업급여와 실업부조만을 고려할 경우 프랑스가 1992년에 45.0%로 미국에 가장 가깝지만, 프랑스의 경우에는 최저소득보장제도까지 고려할 경우 98%로서 비교대상 국가 가운데 가장 높은 지급자 비율을 보인다. 미국이 다른 나라에 비해서 지급자 비율이 낮은 이유는 실업부조가 없을 뿐만 아니라 실업자에게 현금급여를 제공하는 최저소득보장제도 성격의 다른 공공부조도 없기 때문이다. 대부분의 다른 서구 복지국가들은 실업부조를 갖고 있거나 실업부조가 없더라도 최저소득보장제도를 통해서 빈곤한 실업자에 대해서는 급여를 제공하고 있다.

〈표 2-6〉 주요국의 실업자를 위한 사회보장제도의 포괄 범위와 소득대체율
(단위: %)

	수급자 비율		소득대체율(1997) ³⁾	
	OECD Jobs Study ¹⁾	Standing (1992) ²⁾	총소득대체율	순소득대체율
미 국	34(1990; UI)	-	13	27
영 국	71(1990; UI,GI)	62.3	19	62
스웨덴	93(1988; UI,UA)	70.3(1995)	28	77
덴마크	-	79.9	66	70
독 일	89(1990; UI,UA)	60.2	27	57
프랑스	98(1991; UI,UA,GI)	45.0	37	43

주: 1) UI(Unemployment Insurance, 실업보험), UA(Unemployment Assistance, 실업부조), GI(Guaranteed Minimum Income, 공공부조의 최저소득보장제도). 괄호 안에 있는 제도가 각국에서 시행하고 있는 제도를 의미함. 실업부조가 별개의 제도로 독립되어 있지 않더라도 영국은 내용적으로 실업부조제도를 갖고 있는 것으로 볼 수 있음. 이 비율은 어떤 시점에서 서베이에 의해 정의된 총실업자 중 실업자가 받을 수 있는 사회보장제도의 급여혜택을 받고 있는 수급자(행정통계)의 비율로 계산된 것임. 이 경우 중복수혜가 고려되지 않기 때문에 UI 혹은 UA를 받는 실업자가 소득이 일정수준 이하일 때, GI를 받을 수도 있으므로, 비율이 100%를 넘어설 수도 있음.

2) UI와 UA를 합한 수급자 비율로서 Eurostat를 이용해서 계산(Standing, 2000).

3) 실직후 1년간 받는 급여액을 독신 및 피부양배우자가 있는 남자의 평균 근로소득으로 나눈 값. 소득대체율이 비교시점에 따라 달라지기 때문에 1년간 연평균으로 구한 것임. 총소득대체율은 총소득, 순소득대체율은 과세후 소득을 기준으로 구한 것임. OECD의 Benefits and Work Incentives Database를 이용해서 계산(Standing, 2000).

자료: OECD, The OECD Job Study - Part II, 1994, p.188.

Standing(2000), *Unemployment and Income Security*, ILO, pp.23, 25.

소득대체율의 경우에도 미국은 비교대상국가에 비해 현저히 낮은 것으로 나타난다. 다만 <표 2-6>에서 소득대체율은 1년간 받은 급여액을 기준으로 산정한 것으로서, 특별연장급여가 제공되지 않는 한 6개월 이후에는 급여가 제공되지 않는 미국의 경우 1년간 수급한 급여액 기준으로는 다른 국가들에 비해 현저히 낮은 대체율을 보이게 될 수밖에 없다. 따라서 단순히 최초 수급시점의 수급액이나 6개월 시점의 수급액을 고

려할 경우 미국의 경우에 다른 국가와 비교해서 낮지 않을 가능성도 있다. 그러나 이를 감안해서 <표 2-6>에 제시된 미국의 소득대체율을 2 배로 환산한다고 하더라도, 실제 가치분소득을 기준으로 한 순소득대체율은 비교대상국가 가운데 프랑스와 함께 가장 낮은 수준에 머물고 있다.

OECD Jobs Study 1994에 의하면 미국이 실업자에 대한 보호 수준이 낮은 것이 다른 OECD 국가들에 비해 고용측면에서 낮은 실업률을 나타내는 주요한 요인이다. 실제로 1980년대 중반 이후 미국은 유럽국가들에 비해 현저히 낮은 실업률을 보이고 있다. 실업에 대한 보호와 고용성과 사이의 역의 관계를 근거로 OECD에서는 노동시장의 유연화를 강력히 권고하고 있다.

다른 한편으로 미국이 다른 국가들에 비해 높은 고용성과를 보이고 있는 것은 사실이지만, 다른 국가들에 비해 소득격차가 매우 크고 빈곤율도 높게 나타나고 있다(Smeeding, 1997). 이에 대해 유럽이 안고 있는 취업자와 실업자 사이의 내부자-외부자 문제와, 미국이 안고 있는 빈부격차의 문제가 동전의 양면과 같은 것으로 평가되고 있다(Esping-Anderson, 1996a; Myles, 1996).

지금까지 자유주의 복지국가로서의 미국이 서구 복지국가에서 차지하는 위치를 여러 가지 통계자료를 이용해서 살펴보았다. 우선 복지제도의 도입시기 측면에서 미국은 다른 국가들에 비해 매우 뒤처져 있으며 주요한 복지제도 가운데 일부는 도입되어 있지 않다. 또한 자유주의 복지국가의 특징인 낮은 사회지출 수준과 공공부조에 대한 높은 의존성을 확인하였다. 제도적인 측면에서 더 세부적으로 살펴보면, 노령자에 대한 보호라는 차원에서는 다른 국가들에 비해 크게 뒤처져 있지 않은 반면 의료보장이나 실업자에 대한 보호, 사회복지서비스 측면에서는 다른 국가들에 크게 뒤떨어져 있는 것으로 나타났다.

제3장 미국 사회안전망의 형성 및 발전과정

제3장에서는 미국의 사회안전망이 형성되고 발전되는 과정을 살펴본다. 미국의 사회안전망이 형성되는 과정을 세부적으로 살펴보는 것은 매우 방대한 기초작업을 필요로 하는 것으로서 본 연구의 범위를 벗어나는 것이다. 따라서 제3장에서는 미국 복지국가의 형성과정을 설명하는 여러 입장 가운데 ‘제도-정치과정론’(institutional-political process approach)에 기초하여 미국 사회안전망의 형성 및 발전과정을 개관하고자 한다. 우선 복지국가 형성과정에 대한 여러 가지 접근방식에 대해서 살펴보자.

제1절 복지국가 형성과정에 대한 접근방식

제2장에서 주요 복지제도의 등장시기에서 살펴보았듯이 미국의 복지국가 형성이 다른 서구 국가에 비해서 뒤늦었다는 점에 대해서는 누구도 이견이 없다. 이렇게 미국에서 복지국가가 늦게 등장한 데 대해서는 다음과 같은 여러 요인들이 작용한 것으로 제시되어 왔다. 중세시대의 부재, 노동계급이 형성되기 이전에 민주주의 정치체제가 등장한 것, 낮은 수준의 계층간 차이, 높은 국민소득 수준 등이 그것이다(Kurdle and

Marmor, 1981). 이러한 요인들은 여러 가지 이론적 입장에서부터 미국 복지국가의 형성과정을 설명할 때 제시되어 온 것들이다.

Weir et al.(1988)은 미국에서의 사회복지제도의 형성과정에 대한 기존의 이론들을 근대화론, 국민적 가치론, 계급정치론으로 나누어 살펴보고 각각의 한계를 다음과 같이 지적한다. 우선 근대화론에 따르면 근대화 및 도시화에 따라 새로 형성된 노동자층이 질병이나 실업, 혹은 노령이라는 문제에 대응하기 어렵게 됨에 따라 근대국가가 이러한 문제를 해결하기 위한 복지제도를 도입하게 된다. 그러나 이러한 이론은 미국에서 다른 나라에 비해 더 늦게 사회복지제도가 형성된 이유를 설명하지 못한다.

한편 문화적 특성론으로 볼 수 있는 ‘국민적 가치론’(national values perspective)은 근대화론을 받아들이면서도 각국의 국민들이 갖고 있는 가치 혹은 이념 지향에서의 차이가 각 국가가 사회복지제도를 도입하는 시기나 내용에서의 차이를 가져왔다고 본다. 미국에서 사회복지제도가 늦게 형성된 이유는 자유방임주의적 이념이 강력했을 뿐만 아니라 개인주의 및 자조에 대한 지지가 강력해서 사회복지제도의 도입을 가로막았다고 한다. 이러한 주장이 전반적인 미국 복지제도의 형성과정에 대해 어느 정도 설명해 주는 것은 분명하지만, 제도의 도입시기와 제도의 형성과정에 대해서는 설명해 주지 못한다.

계급정치론은 자본분파 내에서의 진보적 분파와 보수적 분파 사이의 차이를 강조하는 주장과 노동 및 자본 사이의 갈등에 초점을 맞추는 입장으로 구분된다. 진보적인 성향을 갖는 자본분파의 역할을 강조하는 입장은 20세기 초기에 형성된 ‘복지자본주의자’들이 정치·행정엘리트들을 설득해서 이들이 사회보험제도 등을 주, 나아가서 연방 차원에서 제도화하도록 했다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 소수를 제외하고는 자본층이 전반적으로 사회복지제도의 도입에 적대적이었다는 점을 설명해 주지 못한다. 한편 노동 및 자본 사이의 갈등에 초점을 맞추는 ‘사회민주주의적 접근’(social democratic perspective) 혹은 ‘정치적 계급 투쟁론’(political class struggle perspective)은 노동운동의 취약성으로부터 미국의 뒤늦은 복지국가 형성을 설명한다. 이러한 주장은 미국

의 복지국가 형성과정을 유럽과 비교할 때에는 타당하지만, 구체적인 미국의 복지국가 형성과정을 설명하는 데에는 부족하다.

이에 대신해서 Weir et al. eds.(1988)에 실린 여러 글들은 정치과정 및 제도의 역할과 상호작용을 통해서 미국 사회안전망의 형성과정을 살펴보고자 한다. 근대화이론이나 문화적 특성론, 계급갈등론만으로는 사회안전망 형성과정의 다면성을 충분히 설명할 수 없기 때문이다(Weir et al., 1988). 이들의 접근방식이 ‘제도-정치과정론’(institutional-political process approach)이다.

복지국가의 유형론을 가장 체계화한 Esping-Anderson(1990)의 경우에도 복지국가의 발전과정에서 한 가지의 강력한 단일 요인을 찾고자 하는 것은 바람직하지 않으며, 서로 상호작용하는 여러 가지 중요한 요인들을 찾아내는 것이 중요하다고 지적하고 있다. 그가 지적하는 주요 요인들은 계급(특히 노동자 계급) 동원, 계급-정치적 동맹 구조, 제도화된 체제의 역사적 유산으로서 위의 제도-정치과정론과 크게 다르지 않다.

제도-정치과정론에서는 대체로 다음과 같은 접근방법을 채택한다. 첫 번째로 자본주의 경제의 발전, 도시화, 리버털리즘¹²⁾의 변화와 관련해서 미국의 국가형성과정을 이해함으로써 미국에서 사회정책이 형성되는 독특한 흐름과 한계를 규명하고자 한다. 두 번째로 제로섬게임으로서의 계급투쟁이 아니라 계급과 다른 사회관계가 국가 및 정당조직과 상호작용하는 방식에 초점을 맞춘다. 세 번째로 새로운 사회경제적 환경뿐만 아니라 과거의 정책 결과가 현재의 정치에 미치는 효과를 동시에 고려하고자 한다(Weir et al., 1988).

본 장에서 정리하는 미국의 복지제도 형성과정은 Weir et al.

12) 미국에서 liberalism이라는 용어는 일반적인 사용법과는 다른 의미를 갖고 있다. 일반적으로 자유주의로 번역되는 liberalism이 미국 외부에서는 시장을 중시하는 이념을 의미하는 반면(미국을 자유주의 복지국가로 유형화하는 경우가 이러한 사용법에 해당됨), 미국에서는 주로 민주당이 대표해 온 진보주의적 가치를 의미한다. 따라서 본 연구에서는 혼란을 막기 위해, 미국적 의미로 사용되는 liberalism, liberal, liberalist에 대해서는 자유주의, 자유주의적, 자유주의자로 번역하지 않고, 그대로 리버털리즘, 리버털, 리버털리스트로 사용하고자 한다. 한편 1980년대 이후 미국에서 득세한 neo-liberalism의 경우 시장을 중시하는 이념이기 때문에 신자유주의로 옮길 것이다.

eds.(1988)에서 제시하고 있는 제도-정치과정론 및 이들의 연구성과에 상당 부분을 의존하고 있다. 이들은 단순히 미국을 복지국가 형성과정에서 후진국(laggard)이라고 하는 것만으로는 미국 사회보장제도의 형성과정을 이해할 수 없다고 본다. 현재의 미국 사회보장제도는 다른 유럽의 복지국가들과 제도의 특성이 다를 뿐만 아니라, 다른 경로를 통해 형성되었기 때문이다(Orloff, 1988).

Kurdle and Marmor(1980)와 Weir et al.(1988)은 연방에 대비해서 주의 자율성이 강하고 강력한 입법부와 사법부에 대비해서 행정권력이 점진적으로 성장해 왔기 때문에 복지의 확장을 위한 노동계급의 일관되고 지속적인 노력이 이루어지지 못했다는 점을 지적하고 있다. 그리고 이 때문에 복지제도의 발전과정이 제도의 꾸준한 성장이 아니라 특정한 위기에 대응한 사회적 필요가 발생한 시기에 집중되는 경향을 보인다고 지적한다. 또한 Weir et al.(1988)에 따르면 특정한 위기에 대응해서 복지의 팽창을 위한 일시적인 정치적 연합이 형성된다고 하더라도, 이 정치적 연합은 매우 취약하고 단기간 동안만 지속되기 때문에 새로이 등장한 사회정책이 지속적으로 제도화되는 데에는 실패해 왔다.

아래의 <표 3-1>은 주요한 사회복지제도가 도입된 시기를 정리한 연표이다. <표 3-1>에서 1930년대와 1960년대에 주요 사회복지제도가 집중적으로 도입되었음을 알 수 있다. 따라서 위의 논자들의 지적대로 복지제도의 형성은 일정한 시기에 집중되는 경향을 보이고 있다.

1906~1920년까지의 ‘진보의 시대’(Progressive Era), 1930년대의 뉴딜 시기, 1960년대의 ‘위대한 사회’(Great Society)와 이 시대에 진행된 ‘빈곤과의 투쟁’(War on Poverty)이 그것이다. 또한 1980년대 이후에는 새로운 복지제도의 도입보다는 기존 복지제도의 변화가 주된 흐름을 형성한다. 따라서 아래에서는 뉴딜 시기까지 사회복지의 기본틀이 형성되는 시기, 1960년대 이후 사회복지가 확대되는 시기, 1980년대 이후 복지국가 개혁이 진행되는 시기로 나누어서 미국 사회안전망의 형성과정을 살펴볼 것이다.

〈표 3-1〉 주요 사회복지제도 도입 연표

	내 용
1910년대	<ul style="list-style-type: none"> • 11개 주에서 산업재해보험 도입(1911년), 4/5의 주에 1920년 이전에 법 도입됨. • 여러 주에서 mothers' pension(아동이 있는 미망인 지원) 도입
1920년대	
1930년대	<ul style="list-style-type: none"> • 노령연금(1935) • 빈곤노인 부조(1935) • 실업보험(1935) • 빈곤아동 부조(1935) • 맹인 부조(1935) • 유족 및 장애연금(연금제도 확대, 1939)
1940년대	
1950년대	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤 영구완전장애인 부조(1950)
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤노인 의료부조(Medicaid, 1960) • 노인 의료보험(Medicare, 1965) • 빈곤층 의료부조(Medicaid 확대, 1965) • 빈곤층 식품부조(Food Stamps, 1965)
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> • 보충연금급여(빈곤 노인·맹인·장애인 부조, Supplemental Security Income, 1972): 연방-주 공동 프로그램을 연방 프로그램으로 전환
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> • 아동이 있는 빈곤실업가구 부조(AFDC-UP 각 주에 도입 의무화, 1988)
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> • 근로능력이 있는 빈곤가구 한시 부조(AFDC→TANF, 1996)

제2절 뉴딜 시기 이전의 복지제도와 뉴딜 시기 사회보장법의 제도화

20세기 전환기에 연방정부에 의해 운영되던 유일한 복지제도는 남북전쟁 당시의 북군 참가자에 대한 연금(Civil War pensions)이 유일하다. 이 외에는 각 주별로 구빈법(Poor Law)에 의해 진행하던 빈곤구제프로그램이 있었다. 이들 복지제도들은 행정관료조직이 발달하지 못한 가운

데 운영되었기 때문에, 복지의 수혜가 지역 차원에서 영향력을 행사하는 정치집단과의 연고(patronage)에 의해 좌우되었다. 이에 따라 복지제도는 지역의 정치권력과의 연줄에 의해 좌우되고 많은 경우 부패의 문제를 안고 있었다(Orloff, 1988).

Progressive Era에는 근대화에 따른 사회적 문제에 대응하기 위한 사회정책의 필요성에 대한 인식도 확대되고, 유럽에서의 복지제도 확대에 대응하여 미국에서도 복지제도 확대와 관련된 논의들이 활발해졌다. 비록 상층 노동조합운동 지도부는 기여에 기초한 연금에 대해 부정적이었지만, 노동운동은 전반적으로 사회복지프로그램의 확대를 옹호하였다. 그러나 개혁주의적 중간계층은 부패와 무원칙한 급여 확대라는 문제를 안고 있던 Civil War pension에 대한 부정적인 경험으로부터 연금제도의 도입보다는 다른 부분에 더 주력하였다. 또한 정부지출 증가보다는 규제에 기초한 방안을 선호하였다. 그 결과로서 이 시기에는 주 단위에서 이루어진 산업재해보상제도(workers compensation) 및 아동이 있는 빈곤가구에 대한 부조(mothers' pension, 혹은 widows' pension) 프로그램 도입이 주된 성과였다(Orloff, 1988).

변영의 시기로 불리는 1920년대는 기업이 주도하는 자발적인 복지제도에 기초한 복지자본주의(welfare capitalism)¹³⁾시대였다. 국가가 복지에 대해서 적극적으로 개입하기 시작하게 된 것은 대공황과 그에 따른 사회경제적 위기에 대처하기 위한 광범위한 사회경제정책이 시행된 New Deal 시기였다.

1932년에 등장한 루즈벨트 행정부가 추진한 경제사회정책은 경제에 대한 국가의 적극적인 개입이라는 측면에서뿐만 아니라 주에 대한 연방정부의 기능확대라는 차원에서 커다란 변화를 보여준다. 또한 노사관계법(National Labor Relations Act, 1935)과 사회보장법(Social Security Act, 1935) 제정 등 미국 노사관계 및 사회정책의 기본틀을 마련하였다.

이러한 변화를 추동한 것은 대공황과 그에 따른 정치적 여건의 변화이다. 대공황은 기존의 계급질서를 뒤흔들었고, 기업가들의 정치적 의사

13) 복지국가(welfare state), 혹은 Esping-Anderson(1990)이 사용하는 welfare capitalism과는 다른 의미로 사용된 것이다.

결정에 대한 영향력을 감소시키고, 대중계급세력들이 정치적 행동으로 나서게 계기가 되었다. 대공황으로 초래된 노동운동의 분출 및 National Industrial Recovery Act(1932)를 통한 노동조합 활동에 대한 인정은 전통적인 직종별 노동조합의 틀을 벗어나는 쟁의 및 노동조합 활동의 증대로 이어졌고, New Deal 시기의 개혁을 추동하는 중요한 동인이 되었다(Waddell, 2001).

그러나 뉴딜 시기에 도입된 복지제도가 대중들의 요구를 그대로 반영한 것은 아니었다. 루즈벨트를 비롯한 주요 정치적 행위자들 및 과거 제도의 유산들이 반영되었다. 루즈벨트는 주 차원의 제도 및 기여에 기초한 사회보험 제도를 강력히 옹호하였다. 그 결과로서 도입된 것이 1935년에 제정된 사회보장법이다. 사회보장법에서는 연방 차원의 강제 사회보험으로서의 노령연금제도, 연방과 주에 의해 공동으로 관리되지만 강제적이지도 않고 급여 및 수혜자격이 주에 의해 결정되는 실업보험, 주에 의해 관리되지만, 연방과 주가 같이 재원을 부담하는 선택적인 프로그램으로서의 공공부조프로그램이 도입되었다. 이때 도입된 공공부조프로그램은 빈곤아동(Aid to Dependent Children)과 노인(Old Age Assistance), 맹인을 보호하는 프로그램이다.

1935년 사회보장법의 특징은 의료보험제도를 포함하지 않았다는 점과 기존에 각 주들이 갖고 있던 제도들의 급여나 보호 범위의 차이를 제도화했다는 점이다. 그에 따라 노령연금을 제외하고는 수급자격 및 급여수준과 같은 제도의 기본적인 내용은 주에 맡겨지고, 연방정부는 소요재원을 지원하도록 설계되었다. 노령연금이 연방 차원의 제도로 도입된 이유는 과거에 이에 상응하는 제도가 주 차원에서 운영된 적이 없었고 연방 차원의 입법에 대한 강력한 대중적 요구가 있었다는 점 때문이다. 실업보험의 경우 기존에 위스콘신 주에서 실험적으로 운영되고 있었다. 반면 의료보험의 경우 1915~1920년에 의료보험을 도입하고자 한 운동이 의료전문가집단의 반대로 실패한 이후 더 이상 추진하는 데 따른 정치적 부담 때문에 1935년 입법에서 제외되었다.¹⁴⁾ 공공부조의

14) 루즈벨트는 의료보험을 사회보장법에 포함시킬 경우 사회보장법 자체가 통과되기 어려울 것이라고 판단했다고 한다(Orloff, 1988).

경우 각 주에서 수행하는 노인 및 편모가정에 대한 지원 제도에 대한 연방의 재정지원 및 요건을 법제화한 것이다.

사회보장법안이 의회의 법제화 과정을 거치는 동안에 몇 가지 중요한 변화가 나타난다. 새로운 제도를 노동부가 주관하는 것이 아니라 독립적인 사회보장위원회(Social Security Board)에서 관할하도록 한 것, 연금과 실업보험에서 농업노동자 및 가내노동자, 즉 대다수 남부지역의 흑인을 제외한 것, 노인에 대한 부조 프로그램에서 “적정수준의 생활 및 건강”을 유지할 수 있는 수준이라는 요건을 제외한 것 등이다. 연금과 실업보험에서 농업노동자 및 가내노동자를 제외함으로써 실질적으로 대다수의 흑인은 이 제도로부터 제외되는 결과를 가져왔다. 이는 ‘주의 자율성’이라는 명목 아래 흑인을 배제하고자 한 남부지역의 정치가 및 주의 입장이 강하게 반영된 것이다. 노인에 대한 부조 프로그램의 요건을 완화한 것도 연방에 대비한 주의 자율성, 즉 남부농업지역의 입장을 반영한 것이었다.

1937년에는 사회보장법에 대한 대법원의 합헌 판결이 있었고, 1937년까지 대부분의 주에서 사회보장법에 상응하는 주 차원의 제도를 도입하기 위한 법제화가 완료된다. 1939년에는 사회보장법에서 몇 가지 중요한 조항이 개정되었다. 이에 따라 노령연금의 재정운영방식이 적립방식에서 부과방식(Pay-As-You-Go : PAYG)으로 전환되고, 유족 보호가 추가되었다.¹⁵⁾

뉴딜 정책의 추진자들은, 1935년 사회보장법에서는 제외되었지만, 전국민을 대상으로 하는 의료보험제도와 완전고용을 위한 고용보장제도가 이후에 추진될 것으로 기대하였다. 그러나 1930년대 중반 이후 지속적인 복지제도의 확장을 추진할 수 있는 정치적 기반은 약화되고, 제2차 세계대전과 함께 이들 제도의 법제화는 실패하게 된다(Orloff, 1998). Waddell(2001)은 New Deal 시기에 진행된 적극적인 사회개혁은 제2차 세계대전을 거치면서 형성된 기업-군사 연합이 지배적인 세력으로 자리잡으면서 전후에 후퇴하기 시작하였다고 지적하고 있다(Waddell, 2001).¹⁶⁾

15) PAYG이 어떻게 운영되는가는 제5장에서 자세히 다룰 것이다.

16) 제2차 세계대전과 전후 시기에 미국에서 사회보장제도가 확대되지 못한 과정에

대해서는 Amenta and Skocpol(1988) 참조.

제3절 1960년대 ‘Great Society’와 사회보장제도의 확대

1960년대는 국가에 대한 국민들의 신뢰가 부정적인 인식보다는 더 강한 시대였다. 이는 케인즈주의에 입각한 국가의 경제관리를 통해 전후에 장기간 안정적인 고도성장을 한 것으로부터 비롯된 자연스러운 결과일 것이다. 이러한 신뢰와 1964년 선거에서의 압승을 배경으로 존슨 행정부는 War on Poverty를 추진한다.

존슨 행정부의 정책이 제기된 배경에 대해 Waddan(1996)은 급작스러운 대규모의 위기에 대응하기 위해 시작된 New Deal과 달리 불가피한 아래로부터의 압력보다는 국가에 의해 정치적인 의제로 설정된 것이라고 본다. Skocpol(1988)도 War on Poverty가 New Deal 사회보장제도에서 흑인이 배제된 이후, 이후에도 이 문제가 해결되지 않음에 따라 심각해진 빈곤문제, 특히 민주당의 중요한 지지기반인 흑인들의 요구에 대응하기 위한 민주당의 노력이었다고 평가하고 있다.

이 정책의 추진자들은 빈곤을 단순히 경제적 빈곤이 아니라 빈곤의 문화와 관련된 것으로 이해하였고, 이를 극복하기 위해서는 소득이전이 아니라 자립을 촉진하는 정책을 수행해야 한다고 생각하였다. 이러한 인식은 1980년대 이후 득세한 신자유주의의 관념과 크게 다르지 않았다. 문제는 신자유주의와 달리 이러한 인식에 기초해서 빈곤으로부터 탈출할 수 있는 일관된 방안을 제시하지 못했다는 점이다(Waddan, 1997).

이들은 빈곤을 상대적 빈곤이 아니라 일정 수준 이하의 절대적 빈곤으로 정의함으로써, 상대적인 소득의 재분배 없이도 경제의 지속적인 성장에 자립을 촉진하는 정책을 부가함으로써 빈곤을 극복할 수 있다고 생각하였다. 또한 이러한 전제하에서 War on Poverty에 대한 중산층의 지지를 이끌어 낼 수 있었다. 이러한 정책을 대표하는 것이 1964년의 ‘경제적 기회법’(Economic Opportunity Act)이다. 그러나 실제 정책추진

과정에서 자립을 촉진하기 위한 훈련 및 공공의 일자리 창출을 위한 정책에는 충분한 재원이 배정되지 않았다. 존슨 행정부는 케네디 행정부의 뒤를 이어 재정확대가 아니라 조세감면을 통한 적자재정정책을 통해 경기확대를 추진함으로써 War on Poverty를 수행하는 데 필요한 재원을 충분히 배분하지 않았다(Waddan, 1997; Skocpol, 1988; Weir, 1988). 또한 Economic Opportunity Act에 포함된 Community Action Program이 자원 배분 및 운영방식에서 지역의 기존 행정체제와 충돌함으로써 이 정책은 제대로 수행되지 못했다(Waddan, 1997).

1966년 이후에는 보수주의와 리버럴리즘 진영 모두로부터 War on Poverty에 대한 비판이 제기되었다. 이후 리버럴리즘에 따른 복지정책은 방향을 잃고 자체의 모순을 해결하지 못한 채 방황하게 되었다. 1970년대 이후 경제가 장기간의 불황에 빠져들면서 리버럴리즘과 이들의 경제이념인 케인즈주의를 대신해서 신자유주의와 통화주의가 득세하게 되었다.

그러나 War on Poverty 시기는 빈곤의 문제를 정책의 주요 의제로 끌어올렸다는 점에서는 긍정적인 평가를 받기도 한다. 이 당시의 정책을 가장 긍정적으로 평가하는 대표적인 논자는 Schwarz(1983)이다. 우선 이 시기에는 매우 중요한 몇 가지 현물급여제도가 도입되었다. 1965년에는 연금수급자를 대상으로 한 의료보험인 Medicare가 도입되고 빈곤층에 대한 의료부조인 Medicaid도 확대되었다. 또한 빈곤층을 대상으로 한 「식품교환권」(Food Stamps)제도도 도입됨으로써, 현금급여는 아니라고 하더라도 생산가능인구에 속하는 빈곤층에 대해서도 기본적인 사회안전망이 마련되었다.

존슨 행정부 때와 같이 Great Society나 War on Poverty와 같이 거창한 구호는 제기되지 않았지만, 뒤를 이은 공화당의 닉슨과 포드 행정부, 민주당의 카터 행정부에서도 꾸준히 복지지출은 팽창하였다. 특히 주목되는 것은 이 시기에 자립을 통한 빈곤탈출 전략으로부터 소득보조 정책을 통한 빈곤탈출 전략으로의 전환이 나타났다는 점이다.

닉슨 행정부에서는 기존의 공공부조제도를 대신해서 ‘부의 소득세’(Negative Income Tax : NIT)를 통한 최저소득보장제도(guaranteed

minimum income)의 성격을 갖는 Family Assistance Plan(FAP)이 추진되었다. 이러한 정책은 War on Poverty 시기에 추진한 자립에 초점을 맞춘 전략이 커다란 성과를 거두지 못했을 뿐만 아니라, 상당수의 빈곤계층이 일을 하고 있음에도 불구하고 빈곤상태에 머물고 있다는 인식, 매우 산만하게 여러 가지로 나뉘어져 있는 빈곤층 지원제도의 합리화가 필요하다는 인식, 1960년대 후반의 흑인 민권운동과 소요 등이 중요한 배경이 되었다(Waddan, 1997). 그러나 FAP는 보수주의적 공화당내의 반대뿐만 아니라, 근로 관련 의무를 부과하는 법안의 내용에 대한 민주당의 반대, AFDC의 대체를 우려한 흑인민권운동의 반대 때문에 법제화에 실패한다.

FAP의 법제화에는 실패했지만, 닉슨 행정부에서는 한 가지 중요한 제도 변화가 있었다. 그동안 주에 의해 운영되고 연방정부가 재원의 일부만을 부담하던 노인 및 장애인에 대한 공공부조 제도가 연방정부 프로그램으로 전환된 것이다. 1972년에 새로 도입된 「보충연금급여」(Supplemental Security Income: SSI)가 그것이다. 이는 전통적으로 미국의 복지제도, 특히 공공부조제도가 연방-주에 의해 공동으로 관리(주가 자율권을 갖고 운영하되, 연방정부는 재원의 일부를 부담하고 일정한 기준선을 설정)되던 것에 비추어 보면 매우 커다란 변화이다(Derthick, 1990).

빈곤층에 대한 소득보장 정책은 카터가 집권한 후 다시 추진되었다. 카터 행정부가 제안한 Program for Better Jobs and Income(PBJI)는 NIT 방식을 채택하고 있다는 점에서 FAP와 유사하다. 그렇지만 더 관대한 급여를 제안하고 있다는 점, FAP에는 포함되지 않았던 공공서비스부문의 일자리(140만개)와 훈련, 민간부문에서의 취업지원 정책을 포함하고 있다는 점에서 다르다. 그러나 새로운 제도를 도입하는 데 따른 비용이 논란이 되면서 제도의 도입에는 실패하였다(Waddan, 1987).

1960년대 이후 1970년대 후반까지 빈곤율은 꾸준히 하락하였다. 그러나 실제로 빈곤율의 하락에 기여한 것은 War on Poverty가 주요 전략으로 삼았던 빈곤층의 자립이 아니라 소득보조프로그램 수혜자층 및 급여의 확대였다.

그러나 이러한 변화는 1980년 이후의 복지개혁에 커다란 영향을 미치게 된다. 이 시기를 거치면서 빈곤층과 공공부조 수혜자층이 점점 더 흑인 여성 가구주로 집중되었다. 그리고 이러한 현상이 신자유주의에 의해 복지제도가 빈곤으로부터의 탈피가 아니라 복지의존성을 낳기 때문에 이를 치유하기 위한 복지개혁이 불가피하다는 주장의 증거로 활용되었기 때문이다.

제4절 1980년대 이후의 복지국가 개혁

1960년대에는 국가의 긍정적인 역할, 그리고 국가가 복지정책을 통해서 삶을 개선할 수 있다는 믿음이 있었다(Waddan, 1997). 그러나 이러한 믿음은 1970년대를 거치면서 점차 약화되고, 1980년 대통령 선거에서는 국가의 역할을 최소한으로 제한하고자 하는 신자유주의를 신봉하는 레이건 행정부가 들어서게 되었다.

복지국가를 둘러싼 환경의 변화를 경험한 것은 미국뿐이 아니었다. 1970년대를 거치면서 대부분의 선진국은 심각한 경기불황 및 재정위기를 경험하였다. 대부분의 국가에서 복지국가 개혁의 주요 의제는 공적연금 및 공공부조의 개혁이었다. 공적연금의 경우 노령화에 따른 재정 불안정이, 공공부조의 경우 복지에 대한 의존과 지출 증가가 주요 문제로 제기되었다. 미국의 경우 공적연금 재정은 1970년대 중반 이후 1980년대 초반까지 심각한 재정불안을 경험하였으며(Quadagno, 1998), 공공부조 지출도 꾸준히 증가하였다.

복지국가의 개혁을 가장 앞장서서 추진한 것은 레이건 행정부하의 미국이었다. Esping-Anderson(1990)이나, Weir et al.(1988)의 경우 서구 복지국가들 가운데 가장 뒤쳐져 있고 복지지출도 낮은 미국에서 복지국가 개혁이 가장 적극적으로 추진되었다는 점은 특이한 현상이라고 지적한다.

그러나 레이건 행정부하에서 복지국가의 개혁에 대한 수사가 강렬했

던 것과는 달리 실제로 추진된 정책의 결과를 보면 기존 복지제도의 근본적인 변화로 이어진 것은 별로 없다. 특히 미국 사회복지제도의 기본 축을 이루는 공적연금에 대한 삭감을 추진하고자 하였지만 이에 대한 국민들의 확고한 지지 때문에 이 시도는 곧바로 철회된다(Skocpol, 1988; Waddan, 1987; Quadagno, 1998). 다만 1982년에 장애연금 수급자들의 수급자격에 대한 재심사 및 주기적인 재심사를 법제화함으로써 장애연금 수급자를 부분적으로 축소시키는 데 그쳤다(Derthick, 1990). 복지 축소가 급진적으로 진행되지 못한 이유 가운데 하나는 비록 공화당이 행정부를 장악하고 있다고 하더라도 의회의 일부 혹은 전부는 여전히 민주당이 다수당으로서 통제하고 있었다는 점을 들 수 있을 것이다. 그러나 민주당 역시 의회에서 다수당의 지위를 차지하고 있었음에도 불구하고, 복지영역에서 유의미한 진보를 이루어내는 데 실패하였다(Waddan, 1997).

레이건 행정부하에서 진행된 복지개혁의 초점은 빈곤층을 대상으로 하는 여러 공공부조제도의 지출을 삭감하는 것이었다(Skocpol, 1988; Slessarev, 1988). 특히 복지개혁의 목표가 된 것은 AFDC였다.¹⁷⁾ AFDC는 미국의 복지제도 가운데 유일하게 근로능력이 있는 계층에게 지원되는 현금급여이다. 이 제도에 대해 보수주의 진영에서는 끊임없이 빈곤층의 자립보다는 복지에 대한 의존을 초래한다고 비판하였다. 결국 1980년대와 1990년대를 거치면서 AFDC에 근로 관련 활동에 대한 참여를 의무화하는 근로연계형 복지정책(workfare policy)이 강력하게 추진되었다.

근로연계형 복지정책이 정점에 이른 것은 보수주의적인 레이건 행정부에서가 아니라, 민주당의 클린턴 행정부에서였다. 1996년에 AFDC는 「개인의 책임 및 근로기회 조정법」(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act : PRWORA)을 통해서 부조의 수급권을 박탈하고 한시적으로만 급여를 제공하되 근로 관련 활동에 대한 참여를

17) 공공부조라고 하더라도 Medicaid의 경우 주의 정치권력, 지역의 의료기관 관련 집단, 다른 여러 복지제도와 긴밀히 연계되어 있었다는 점, 미국의 취약한 의료 보호제도를 메우고 있다는 점 때문에 레이건 행정부의 복지축소정책에도 불구하고 축소되지 않았다(Slessarev, 1988).

의무화하는 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로 대체된다. 이는 레이건 행정부 및 뒤를 이은 부시 행정부에서 이루어진 이러한 방향으로의 지속적인 변화의 연장선상에 있는 것이다. 대표적인 것이 1981년의 「총괄예산조정법」(Omnibus Budget Reconciliation Act: OBRA)와 1988년의 「가족지원법」(Family Support Act: FSA)이다. OBRA는 각 주에 대해 수급자들이 의무적으로 구직활동이나 직업훈련에 참여하거나 지역사회 일자리에 대한 참여경험을 갖는 제도를 갖추도록 요구하였다. FSA를 통해서도 수급자의 일부를 반드시 근로 관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 JOBS(Job Opportunities and Basic Skills)가 도입된다. JOBS에서 근로능력이 있는 수급자들은 상담을 통해 개별적 고용계획(employability plan)을 세우고 구직활동이나 훈련, 지역사회 일자리에 참여하게 된다(Wiseman, 2001).

레이건 행정부의 정책에서 복지에 가장 커다란 영향을 미친 것은 제도의 근본적인 변화보다는 조세의 삭감을 통해서, 더 이상 국가가 지출을 통한 사회정책을 수행할 가능성이 매우 제약되었다는 데 있다. 레이건 행정부는 1981년 「경제재건세법」(Economic Recovery Tax Act: ERTA)를 통해 개인소득세 및 법인세를 크게 인하하였다. 부시 행정부 하에서는 1990년 「예산실행법」(Budget Enforcement Act: BEA)를 통해서 재량적 프로그램 지출에 상한을 도입하였다. 국방비는 확대되는 상황에서 조세삭감을 통한 수입의 축소는 사회정책지출에 커다란 영향을 미치게 되었다(Quadagno, 1998; Waddan, 1997). 1981년의 OBRA에서는 빈곤층을 대상으로 하는 모든 공공서비스 일자리를 삭감하고, 40만명을 식품교환권 수급자로부터 제외하였다. 또한 근로빈곤층에 대한 AFDC나 Medicaid 지원을 축소하였다(Quadagno, 1998).

클린턴 행정부의 집권과 함께 오랫동안의 공화당 행정부하에서 추진된 복지축소정책에 제동이 걸리고, 새로운 복지정책을 추진할 것이라는 기대가 있었다(Schwarz, 1998). 초기에 클린턴 행정부의 개혁 시도는 복지국가 역할의 확대, 혹은 축소라는 기준으로만 본다면 확대를 지향하는 성격을 갖는 것으로 보인다. 집권 초기에는 냉전체제의 해체와 함께 국방비 지출을 축소하고 재량적인 사회지출도 확대하였다(Quadagno,

1998). 또한 미국의 공공사회복지에서 공백으로 남아 있는 의료제도를 개혁함으로써 의료보험이 모두에게 보편적으로 적용되도록 하고자 하는 야심적인 정책을 시도하였다. 또한 공공부조 개혁에서도 ‘일자리 보장을 전제로 한’ 근로연계복지를 추진하였다.¹⁸⁾

클린턴의 집권과 함께 AFDC의 개혁은 급류를 타게 된다. 1992년 선거전에서 클린턴이 ‘복지종식’(end welfare as we know it)을 공약으로 내세웠기 때문이다. 기본구상은 복지의존성을 종식시키기 위해 근로 관련 활동에 대한 수급자들의 참여의무를 더욱 강화하고, 일정기간 동안의 급여수급(2년) 이후에는 민간부문에 취업하거나 공공부문에서의 일 자리에 참여하는 것을 의무화하는 내용을 담는 것이었다(Haveman, 1997).

공화당은 복지종식이라는 클린턴의 주장을 발전시켜 근로능력이 있는 빈곤계층의 급여수급을 평생 5년으로 제한하는 급진적인 방안을 제안한다. 이 외에도 이들의 제안인 ‘미국과의 계약’(Contract with America)에는 AFDC의 운영과 관련된 기본적인 권한을 연방정부로부터 주정부로 이양하는 정액보조금(block grant)제도의 도입, 직업훈련이나 교육이 아니라 직접 노동시장에서의 취업을 촉진하는 것, 빈곤계층의 추가적인 출산을 억제하는 것, 이민자들의 복지수급권을 제한하는 것 등이 담겨 있다(Haveman, 1997).

복지를 종식시킨다는 급진적인 뉘앙스가 담겨져 있었지만 클린턴 행정부의 전략은 기본적으로는 빈곤의 확산과 양극화에 대응하기 위해 적극적 노동시장정책을 강조하는 사회투자전략(social investment policy) 및 EITC의 확대를 통한 ‘취업유인정책’(making work pay policy)을 병행하는 것이었다. 취업유인정책을 강화하는 것이 미국의 전통적인 빈곤 퇴치전략이었다면, 사회투자전략에 대한 강조는 적극적 노동시장정책의 확산과 관련되어 있다(Esping-Anderson, 1996a; Lødemel and Trickey,

18) 클린턴의 공약이던 ‘복지종식’(end welfare as we know it)이라는 구호는 수급권 폐지를 의미하는 것이 아니라, 일정한 기간 동안의 급여수급 이후에는 공공부문의 일자리를 통해서라도 반드시 일자리를 갖도록 하는 것을 목표로 하고 있었다.

2001; Myles, 1996).

AFDC의 개혁은 1994년 선거를 거쳐 의회의 다수를 장악하게 된 공화당이 주도하게 되었다. 1996년의 PRWORA가 의회를 장악하고 있던 공화당의 주장과 클린턴 행정부의 접근의 절충으로서 성립된 것이었지만 기본적인 지향은 보수주의적인 공화당의 주장이 더 많이 반영된 것으로 평가된다.

한편 인구의 약 15%에 이르는 의료보험 비가입계층을 포괄하기 위한 의료개혁은 클린턴 행정부의 복지정책 가운데 가장 핵심을 이루는 것이었다. 클린턴 행정부의 개혁안은 영국과 같은 공영 의료보장 제도나, 캐나다와 같은 사회보험제도로의 전환과 같이 급진적인 것은 아니었다. 미국의 전통적인 의료제도의 연장선상에서 사용자들에게 피용자들에 대한 의료보험 제공을 의무화하되, 의료보험의 관리 및 전달체계는 기존의 민간중심의 전달체계를 그대로 이용하는 것이었다. 물론 여기에 보험료에 대한 규제나 보험제도의 관리운영 측면에서 효율성을 높이려는 방안을 포함하고 있었다(Mintz, 1998; Fein, 1997; Waddan, 1997).

그러나 초기에 국민들의 압도적인 지지를 받던 클린턴의 의료개혁은 제도의 도입을 통해 가장 많은 부담을 지게 될 소규모 기업, 보험운영에 대한 국가의 개입을 우려한 민간보험업계의 반발, 이미 기업이 제공하는 의료보험의 보호를 받고 있는 중산층이 과거보다 더 높은 비용에 더 낮은 선택권을 갖게 될 것이라는 보수주의 진영의 공격에 따른 중산층의 지지철회에 부딪쳐서 실패하고 만다(Mintz, 1998; Fein, 1997; Waddan, 1997; Lo, 1998).

따라서 전체적으로 살펴보면 클린턴의 개혁시도는 실패한 것으로 평가되고 있다(Schwarz, 1998). 이에 대해 Waddan(1997)은 통합적인 이념으로서의 기능을 상실한 리버럴리즘의 개혁시도는 불가피하게 실패할 수밖에 없었다고 평가한다.

제4장

미국 사회안전망의 주요 특징과 최근 동향

미국의 사회안전망을 살펴보면 공공부문과 민간부문의 역할, 연방과 주 정부 사이의 관계 등이 각 제도마다 달라서 전체 사회안전망이 매우 복잡하게 구성되어 있다. 따라서 각 제도를 체계적으로 비교정리하지 않고서는 사회안전망의 운영방식을 이해하기 곤란하다. 또한 재정구조 및 서비스의 전달체계도 위와 같은 운영체계의 기본적인 특징을 반영하여 매우 복잡하다.

본 연구에서는 주요 사회복지제도의 도입시기와 자원, 급여, 관리운영체계와 관련된 기본적인 내용은 <부록 1>에 국제사회복지협회(International Social Security Association)에서 세계 각국의 사회복지제도를 체계적으로 비교·정리한 ‘세계 각국의 사회복지제도’(Social Security throughout the World 1999)의 미국부분을 번역해서 소개하는 것으로 대신하고자 한다. 또한 <부록 2>에는 주별로 서로 다르게 운영되고 있는 실업보험제도의 주요 내용을 요약해서 소개하였다.

제4장에서는 미국 사회안전망을 구성하는 제도들의 주요 특징과 최근에 이러한 특징들에서 어떠한 변화가 나타나는가를 살펴볼 것이다.¹⁹⁾ 제2장 및 제3장으로부터 확인된 미국 사회안전망의 주요 특징들은 다음과 같다.

19) 미국의 사회복지제도에 대해서 익숙하지 않은 경우는 제4장에 앞서서 <부록 1>과 <부록 2>를 먼저 참고하는 것이 필요할 것이다.

첫번째로 국가가 제공하는 공공복지가 아니라 시장에 대한 참여를 통해서만 복지를 수혜할 수 있도록 되어 있는 경우가 많고, 전달체계에서도 민간의 중요성이 매우 크다(Esping-Anderson, 1990; Myles, 1995; Stevens, 1988). 이는 노동능력이 있는 계층에 대해서 제공되는 복지가 매우 미약하다는 점과 함께, 기업에 의해서 제공되는 복지가 국가복지에서 미비한 부분을 보완하고 있다는 점에서 잘 드러난다. 그러나 최근 민간복지를 통해서 공공복지를 보완하는 미국의 제도는 점차 한계를 드러내고 있는 것으로 보인다. 한편 전달체계에 대한 민간의 참여는 지속적으로 확대되는 추세에 있다.

두번째는 공공복지 내에서 사회보험원리에 입각해서 운영되는 제도, 특히 공적연금과 공공부조 사이에 사회적 인식의 차이가 크다는 점이다. 이러한 차이는 1980년대 이후의 복지국가 재편과정에서 더욱 확대되어 왔다. 이는 상당한 부담이 따르는 공적연금의 축소는 신중하게 추진된 반면, 공공부조 수급권 및 지출의 축소는 성공했기 때문이다.

세번째로 사회보장과 관련해서 연방과 주의 역할이 구분되어 주가 자율성을 강력히 행사하는 경우가 많다. 이러한 특징은 연방제 국가로서의 미국의 형성과정 및 그에 기초한 복지제도의 형성과 관련되어 있다(Derthick, 1990; Weir et al., 1998). 최근의 복지국가 개혁과정에서 사회복지제도의 분권화 및 전달체계의 분권화가 더욱 확대되고 있다.

제1절 시장 참여를 통한 복지

시장 참여를 통한 복지라는 미국의 특징은 노동시장에 참여할 수 없는 계층을 중심으로 복지가 제공되는 데서 드러난다. <표 4-1>은 주요국에서의 15~64세의 생산가능인구를 대상으로 한 급여수급자 비중(benefit reciprocity ratio)을 보여준다.

〈표 4-1〉 생산가능인구(15~64세) 대비 급여수급자 비중 추이(1980~1998)

	1980	1983	1986	1989	1992	1995	1998
미 국	0.25	0.24	0.22	0.21	0.24	0.22	0.20
영 국	0.27	0.36	0.38	0.31	0.44	0.43	0.38
스웨덴	0.26	0.28	0.28	0.28	0.37	0.43	0.37
덴마크	0.35	0.41	0.37	0.42	0.44	0.46	0.42
독 일	0.32	0.39	0.39	0.37	0.38	0.42	0.50
프랑스	0.29	0.36	0.42	0.44	0.48	0.50	0.49

자료: OECD, *Social Indicators*.

〈표 4-1〉에서 미국은 노동능력충인 생산가능인구 가운데 급여수급자 비중이 가장 낮을 뿐만 아니라 대체로 감소하는 경향을 보이고 있음을 알 수 있다. 반면 지속적으로 증가한 독일을 제외한 다른 국가들은 대체로 1990년대 초중반까지 증가하다가 이후에 다시 감소하는 경향을 보이지만, 1998년 현재 1980년에 비해 모두 상당히 높아진 것으로 나타난다. 1998년 현재 가장 높은 국가는 독일(0.50)로서, 미국의 0.20에 비해 2.5배에 이른다.

실업률과 같은 사회경제적 여건을 고려하지 않고 〈표 4-1〉을 곧바로 해석하는 것은 문제가 있지만, 미국의 경우 실업률의 차이를 고려한다고 하더라도 다른 국가에 비해서 현저히 낮다는 점을 부정할 수 없다. 이는 노동능력이 있는 층에게는 복지급여가 아니라 노동시장에 대한 참여를 통해서만 생활할 수 있는 체제를 구축하고 있음을 잘 보여준다.

또한 국가에 의해 제공되는 복지의 수준 자체가 미비하다는 점을 민간기업이 제공하는 복지를 통해서 상당부분 상쇄하고 있다. 민간기업에 의한 보장은 시장에 대한 참여를 통해서만 부가적인 복지를 얻게 된다는 점에서 자체로 시장의존적인 복지이다. 미국에서 이렇게 시장의존적인 복지가 형성된 중요한 배경 가운데 하나는 노동조합이 단체교섭을 통한 복지의 확대에 주력했기 때문이다(Myles, 1996). Stevens(1988)는 국가를 통한 복지의 확대가 뉴딜 이후 제2차 세계대전을 거치면서 좌절된 이후 노동조합이 단체교섭을 통해 기업복지를 확대하는 방향으로 전

락을 전환했다고 지적하고 있다. 국가도 제2차 세계대전 이후 기업복지를 단체교섭의 의제로 허용함으로써 이러한 경향으로의 발전에 기여하였다. 일부 리버럴한 기업주들도 자신들만이 관대한 급여를 제공하는 데서 오는 불이익을 회피하기 위하여 이러한 변화에 호의적이었다 (Stevens, 1988).

일단 민간기업이 국가를 대신해서 복지의 제공에 적극적으로 참여하게 되면서부터 이후의 미국 복지국가 발전에 여러 가지 중요한 영향을 미치게 되었다. 첫번째는 일반 시민 및 조직된 이해단체가 정치과정을 통해 복지정책에 대해 개입할 수 있는 여지가 줄어들었다는 점이다. 두번째로 기업에 대한 신뢰가 높아진 반면 국가에 대한 신뢰는 줄어들었다. 세번째로 개혁주의자들의 목표 및 전략에 변화가 왔다는 점이다. 특히 노동조합의 경우 정치적인 압력을 통한 제도적인 변화보다 교섭을 통해 실리를 얻는 전략으로 전환하였고, 그 결과 노동자 내부에서 보호받는 집단과 그렇지 않은 집단 사이의 이중화를 초래하였다. 네번째로 민간기업 및 민간보험회사에 의해 제공되는 프로그램들이 사회문제 해결의 대안으로 부각됨으로써 이후에 새로운 복지프로그램을 도입하는데 영향을 미치게 되었다. 다섯번째로 민간부문과 정부가 복지제공에 있어서 서로 영향을 주고 받게 되었다는 점이다. 특정한 문제 해결에서 한 부문이 별로 기여하지 못하는 경우 다른 부문에서 이 문제 해결에 대한 압력이 증가하게 되었다. 또한 공공복지에 의해 보호받는 집단과 민간복지를 수혜하는 집단이 구분되면서, 전자가 후자보다 더 주변화된 집단일 뿐만 아니라 수반된 복지비용도 명료하게 드러남으로써, 공공복지가 비용은 많이 들지만 성과는 낮다는 인식이 형성되었다.

민간기업에 의해 제공되는 복지 가운데 가장 중요한 것은 의료보장과 연금이다. 의료보장의 경우 사회보험으로서의 의료보험(Medicare)이 노령자와 장애인만을 대상으로 하므로 민간의료보험의 역할이 매우 크기 때문에 기업이 이 부분을 대신해 왔다. 또한 미국에서 공적연금이 다른 사회보장제도와 달리 노후소득 보장에 실질적으로 기여하고 있음에도 불구하고, 공적연금만으로는 충분한 노후소득을 보장받을 수 없다. 이를 보완하는 중요한 부분이 기업이 제공하는 연금이다.

그런데 1980년 이후 기업복지가 꾸준히 감소하면서 민간기업이 국가가 제공하는 복지를 보완하는 경향이 약화되고 있어서 미국 복지체제의 새로운 문제로 제기되고 있다. <표 4-2>는 1980년 이후 미국에서 기업이 제공하는 연금 및 의료보험 가입자 비중의 추이를 보여준다. 이 표는 100인 이상 사업체의 풀타임 노동자를 기준으로 한 것으로 소규모사업체와 파트타임 노동자를 고려할 경우 이 비중은 더 낮아질 것이다.

1980년 현재 전통적인 기업연금방식인 DB 방식의 연금에 의해 포괄되는 노동자의 비중은 84%, 의료보험을 제공받는 노동자의 비중은 97%로 중규모 이상 기업에 속한 대부분의 정규직 노동자들은 기업으로부터 연금과 의료보험을 제공받고 있었다. 이는 미국이 얼마나 시장에 의존하는 복지체제를 구축하고 있었는가를 잘 보여준다.

그러나 이후 이러한 특징은 점차 약화된다. 우선 공적연금의 경우 기업연금의 수혜를 받는 노동자들의 비중이 크게 감소했다. 아래의 <표 4-2>의 주1)에서 2000년 현재 100인 이상 사업체에서 기업연금을 적용받는 전체 노동자의 비중은 65%로서, 1980년에 DB를 적용받던 84%와 비교하더라도 19%포인트 감소한 것으로 나타난다.

적용범위의 축소와 함께 기업연금의 운영방식에서도 커다란 변화가 나타나고 있다. <표 4-2>에서 DB는 꾸준히 감소하고, DC는 꾸준히 증가한다는 점이 이를 보여준다. 기업연금의 주된 목표가 장기근속과 노동자의 충성심을 이끌어 내는 데 있었으나, 경제환경 변화 때문에 유연한 노동시장과 기업의 비용관리에 더 적합한 DC 플랜이 점차 확대되고 있다(Rajnes, 2002). 그러나 DB에서 DC로의 변화는 투자위험의 증가와 보장성의 약화를 동반하기 때문에 대체로 노동조합에서는 이를 반대하는 경향을 보이고 있고, 노동자 내부에서도 중고령층은 이를 반대하는 경향을 보이게 된다.²⁰⁾

20) 미국의 기업연금 변화는 한국에서 퇴직금제도의 발전방향과 맞물려서 많은 관심을 모으고 있다. 이에 대해서는 결론에서 다시 언급할 것이다.

〈표 4-2〉 민간기업에 의한 연금 및 의료보험 가입자 비중(100인 이상 사업체, 풀타임 기준)

(단위: %)

	기업연금 ¹⁾		의료보험 ²⁾			
	DB	DC	전체	FFS	HMO	PPO
1980	84	-	97	-	-	-
1983	82	-	96	-	-	-
1986	76	60	95	-	-	-
1989	63	48	92	74	17	10
1991	59	48	83	67	17	16
1993	56	49	82	50	23	26
1995	52	55	77	37	27	34
1997	50	57	76	27	33	40

주: 1) 여러 종류의 연금을 동시에 수혜받는 경우가 있기 때문에 수혜자의 비중은 DB와 DC를 합한 것보다 낮음. 전체 비중은 아래의 자료 출처에서는 제공되지 않음. 다만 2000년 기준으로 100인 이상 기업에서 전체 수혜자 비중은 65%인 반면, DB와 DC 수혜자는 각각 33%과 46%로 상당수가 중복 수혜하고 있음을 보여줌.

2) 전체를 100으로 하고 FFS, HMO, PPO가 차지하는 비중을 표시. 다른 형태의 프로그램이 거의 없기 때문에 세 유형을 합하면 대체로 100에 이룸.

* DB(Defined Benefit): 퇴직시에 사전에 산정된 급여산정방식에 따라 연금 급여 지급

DC(Defined Contribution): 퇴직시에 그동안의 기여와 투자수입만큼을 지급

FFS: Fee-for-Service Plans

HMO: Health Maintenance Organization Plans

PPO: Preferred Provider Organization Plans

FFS, HMO, PPO에 대한 설명은 본문 참조.

자료: <http://data.bls.gov/servlet/SurveyOutputServlet>.

의료보험의 경우에도 포괄되는 노동자들의 범위가 1980년의 97%에서 1997년 현재 76%로 역시 21%포인트 하락하였다.²¹⁾ 또한 의료보험의 적용방식에서도 전통적인 FFS 대신에 HMO와 PPO의 비중이 증가

21) 전체 노동자를 대상으로 한 CPS(Current Population Survey, 한국의 경제활동인구조사에 해당)에 의하면 기업이 제공하는 의료보험 수혜율은 1979년 66%에서 1997년 60%로 하락하였다(Herz et al., 2000).

하였다. FFS는 환자가 자신이 원하는 의료서비스 공급자를 선택할 수 있고, 의료서비스 비용을 환자나 의료기관에게 환급해 주는 방식이다. 보장되는 비용에는 여러 가지 제약이 따르는데, 일정액까지의 의료비용을 본인이 부담해야 하는 기초본인부담액(deductibles), 기초본인부담액을 제외한 나머지에 대해서 보험사와 공동으로 부담해야 하는 공동부담액(coinsurance), 본인부담액의 상한(out-of-pocket expense limits)이나 급여액의 상한(maximum allowance) 등이다. PPO의 경우 보험사와 계약을 맺은 특정한 네트워크의 의료서비스 공급자에게서 의료서비스를 받을 경우 높은 의료보장을 받을 수 있는 방식이다. 네트워크 이외의 의료서비스 공급자로부터 진료나 치료를 받을 수는 있으나 그 경우에는 본인의 부담이 증가하게 된다. FFS와 마찬가지로 여러 가지로 보장되는 비용에 제약이 따른다. HMO의 경우 사전에 지급된 보험료를 대가로 특정지역에서 의료서비스를 제공하는 의료기관들이 의료서비스 제공에 따른 위험부담 및 의료서비스 제공의무를 안게 되는 방식이다. 환자들은 HMO에 참여하는 의료기관이나 의사로부터만 진료를 받을 수 있지만, 의료서비스 수혜시에 지불하는 본인부담은 다른 방식에 비해서 낮다. 따라서 FFS에서 PPO나 HMO로 이동할 경우 선택권은 줄어들지만 대신 의료서비스를 제공받을 때의 본인부담은 낮아지게 된다.

한편 <표 4-2>에는 제시되어 있지 않지만, 기업이 의료보험을 제공할 때에도 보험의 적용을 받는 본인이나 가족들의 보험료를 피보험자가 부담하도록 하는 경우가 증가하고 있다. 따라서 기업에 의한 의료보험의 제공이 감소할 뿐만 아니라 의료보험에 대한 노동자들의 부담이 증가하고 있는 것이 1980년대 이후의 주된 흐름이다.

한편 <표 4-2>는 중대규모 사업체의 풀타임 노동자만을 대상으로 하기 때문에 소규모 사업체나 파트타임 노동자를 고려할 경우에 기업에 의한 보장수준은 더 낮아질 수밖에 없다. <표 4-3>은 2000년 현재 사업체 및 노동자 특성에 따른 연금 및 의료 관련 보험의 수급자 비중을 보여준다.

<표 4-3> 사업체 및 노동자 특성별 민간연금 및 의료 관련 보험 수급자 비중 (2000년)

(단위: %)

		연금			의료 관련 보험		
		전체	DB	DC	의료	치과	안과
전체		48	19	36	52	29	17
노동자 특성	전문기술직	66	27	53	64	42	24
	사무관매직	50	18	40	50	30	17
	생산서비스직	39	17	27	47	24	15
	전일제 근로	55	22	42	61	35	21
	시간제 근로	18	6	12	13	6	4
	노조원 비노조원	83 44	69 14	38 36	75 49	53 27	41 15
사업체 특성	재화생산 ¹⁾	61	36	43	69	39	21
	서비스생산 ¹⁾	44	17	34	48	30	17
	100인 미만	33	8	27	43	19	10
	100인 이상	65	33	46	61	41	26

주: 1) 재화생산산업은 광업, 건설업, 제조업, 서비스생산산업은 나머지 산업임. 2000년에 대해서 일부 자료가 제시되지 않아서, 이 분류의 경우 1999년 통계를 제시하였음.

자료: US DOL, *National Compensations Survey: Employee Benefits in Private Industry in the United States, 2000*.

<표 4-3>에 의하면, 기업이 제공하는 연금 및 의료보험을 수혜받는 노동자들의 비중은 소규모 사업체와 파트타임 노동자까지 고려할 때 100인 이상 사업체의 풀타임 노동자만을 대상으로 할 때에 비해 현저히 낮다. 2000년 현재 전체 기업연금 적용자 및 의료보험 적용자는 각각 48%와 52%에 불과하다. 100인 이상과 100인 미만 사업체를 나누어서 비교할 경우 둘 사이의 차이는 더 커지게 된다. 한편 파트타임 노동자와 풀타임 노동자를 비교해 보면, 연금의 경우 각각 18%와 55%, 의료보험의 경우 13%와 61%로 두 집단 사이에는 현저한 격차가 존재한다.

주목되는 것은 노조원과 비노조원에 대한 적용률의 차이이다. 노조원의 경우 연금을 적용받는 비중이 83%, 의료보험을 적용받는 비중이

75%로서 비노조원의 44%와 49%에 비해 크게 높다. 이는 조합원과 비조합원 사이의 인적 구성의 차이뿐만 아니라 앞에서 지적한 것처럼 노동조합이 기업이 제공하는 복지를 확대하는 데 많은 노력을 기울여 왔다는 점도 반영하는 것으로 해석된다. 이 외에 직종별로 보면 화이트칼라가 블루칼라에 비해 많은 보호를 받고 있고, 산업별로는 광업, 제조업, 건설업이 다른 서비스 산업에 비해 더 적용률이 높은 것으로 나타난다. 위와 같은 노동자 내부의 차이가 기업이 제공하는 복지의 범위 내에 들어 있는 노동자들과 그렇지 않은 노동자들 사이의 격차의 확대, 혹은 이중화가 문제로 제기되는 중요한 요인이다.

이와 같이 최근에 기업이 제공하는 복지가 축소되는 현상의 배경에는 여러 가지 이유가 있다. 정부의 여러 가지 유인제도에도 불구하고 기업이 제공하는 연금이 확대되지 않는 이유에 대해 「노동자은퇴후소득보장법」(Employee Retirement Income Security Act : ERISA) 자문위원회의 한 보고서는 기업에 대한 비용부담, DB에서 DC로의 변화, 노동조합 조직률의 감소, 연금보다는 직접급여와 의료보험에 대한 종업원의 선호, 사용자와 노동자의 정보·지식 부족 등 여러 가지 이유를 들고 있다(ERISA Advisory Council, 2001a). 또한 기업이 제공하는 의료보험에 대해서는 의료비의 빠른 상승에 따른 비용부담 증가를 중요하게 지적하고 있다(ERISA Advisory Council, 2001b).

결국 민간이 제공하는 복지의 축소는 1970년대 이후의 미국 경제의 어려움과 기업의 비용부담 증가가 중요한 요인인 것으로 판단된다. 노동조합의 전략적 선택이 기업복지 확대의 주요 요인이었다는 점에 비추어 본다면 노동조합 조직률의 하락도 중요한 요인인 것으로 보인다. 또한 기업연금의 경우 DB에서 DC로의 변화도 상당한 영향을 미쳤다. DB의 경우 자동적으로 수혜대상이 되는 반면, DC의 경우 노동자가 참여 여부를 선택하기 때문이다.²²⁾

노후소득보장의 경우 기업연금이 아니라고 하더라도 공적연금에 의해 보장되지만, 의료보험의 경우 기업이 제공하지 않는 경우 스스로 민

22) ERISA Advisory Council(2001a, 2001b)에서는 이러한 현상에 대응해서 기업복지 확대를 촉진하기 위한 여러 가지 대안들도 제시하고 있다.

간보험에 가입해야 한다. 물론 빈곤층으로서 TANF나, FS, SSI 수급자에 대해서는 의료부조인 Medicaid가 제공되지만, 빈곤층이라고 하더라도 다른 공공부조를 수혜하고 있지 않거나 빈곤선을 약간 상회하는 저소득층의 경우 의료보험에 가입하지 못하는 경우가 많기 때문에 의료보험에서의 사각지대가 중요한 사회문제의 하나로 제기되고 있다.

<표 4-4>는 의료보장의 종류와 인구특성별로 1997년 현재의 의료보험 가입률을 보여준다. 이 표에는 Medicare와 Medicaid에 의해 대부분이 보호되고 있는 65세 이상 노인층을 제외한 적용률이 제시되어 있다. 이들 가운데 기업이 제공하는 보험에 의해 보호되고 있는 집단의 비중은 67.7%로 2/3를 상회하고 있고 Medicaid를 비롯한 공공의료보장제도의 보호를 받고 있는 비중이 11%를 약간 넘는다. 이 외에 기타 민간보험에 가입한 비중은 5.2%에 불과한 반면 비가입자의 비중은 15.4%에 이른다. 전체 인구를 고려할 때 이 수치는 3,500만명을 상회하는 것이다.

아동에 비해 노동능력이 있는 성인층의 비적용률이 더 높고, 여자보다 남자의 비가입률이 더 높은 것은 공공부조(여기에서는 TANF) 수급자에게 Medicaid를 제공하는 미국 사회보장제도의 특징을 반영하는 것이다. <표 4-4>에서 가장 두드러지는 것은 소득수준과 인종에 따라 비가입자 비율이 현저한 차이를 보인다는 점과, 이러한 차이가 주로 기업이 제공하는 보험에서의 차이에 기인한다는 점이다. 빈곤층에게 제공되는 공공의료보험은 이러한 차이를 완화하는 효과를 갖는다.

빈곤선을 기준으로 살펴보면, 빈곤선 미만 집단의 경우 공공의료보험에서 약 40%를 보호받고 있음에도 불구하고, 비가입자의 비중은 약 1/3에 이른다. 소득수준이 높아질수록 비가입자 비율은 낮아진다. 또한 인종별로는 백인(히스패닉 제외)의 비가입률은 11.9%에 불과한 반면 흑인의 비가입률은 18.6%, 히스패닉의 비가입률은 31.6%에 이른다.

광범위하게 의료보장의 사각지대가 존재한다는 점이 클린턴 행정부가 집권하면서 의료보장제도의 개혁을 추진하게 된 주된 동기이다. 물론 의료관리제도의 효율성 제고를 통해서 의료비 부담을 낮추는 것도 중요한 동기의 하나였다. 그러나 제3장에서 살펴본 것처럼 이러한 개혁 시도는 기득권층의 저항에 부딪쳐 실패로 돌아가고 만다.

〈표 4-4〉 의료보험 가입방식 및 비가입자 비중(1997년)

(단위: %)

		기업 제공 보험	기타 민간보험	Medicaid/ 주 프로그램	기타 공공보험	비가입
전 체		67.7	5.2	8.8	2.9	15.4
연령	아동전체	64.5	3.9	17.4	2.4	11.8
	0~10세	62.1	3.5	20.7	2.8	10.9
	11~17세	68.4	4.5	11.9	1.8	13.5
	성인전체	69.1	5.8	5.1	3.1	17.0
	18~34세	62.1	5.4	6.4	2.5	23.7
	35~64세	73.7	6.0	4.2	3.5	12.5
빈곤선기준	100% 미만	20.1	5.4	38.9	2.8	32.7
	100~199%	49.1	6.1	11.1	4.7	29.0
	200~299%	73.9	4.8	3.4	3.8	14.2
	300% 이상	87.0	4.9	0.7	1.9	5.5
성별	남 자	67.8	5.2	7.3	3.3	16.3
	여 자	67.5	5.2	10.3	2.4	14.6
인종	백 인	74.0	6.0	5.5	2.6	11.9
	흑 인	55.1	2.7	19.2	4.3	18.6
	히스패닉	46.2	2.8	17.1	2.3	31.6
	기 타	62.8	5.7	8.5	4.5	18.5

자료: Urban Institute(2000), Health Insurance, Access, and Use: United States(Tabulations from the 1997 National Survey of America's Families), Urban Institute, <표 1>~<표 4>를 이용해서 작성.

시장을 중시하는 미국 복지제도의 또 다른 특징은 복지제도의 전달체계에서 민간의 역할이 매우 중요하다는 점이다. 지금까지 살펴본 것처럼 의료보장의 경우 민간보험이 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 또한 공공복지의 전달체계에서도 의료보험의 경우 민간보험회사가 매우 중요한 역할을 수행하며 산재보험의 경우에도 일부 주에서는 민간보험회사가 중요한 역할을 담당하고 있다. 또한 복지개혁 및 1998년의 「인력투자법」(Workforce Investment Act: WIA)을 통한 공공고용서비스 전달체계의 개혁과정에서 민간기업과 비영리단체의 복지 및 고용서비스 제공에 대한

참여가 크게 확대되었다. 이러한 전달체계에서의 민간의 참여 확대는 1980년대 이후의 복지국가 개혁과정에서의 주요한 경향의 하나이다.

복지개혁과 함께 수급자의 취업을 지원하는 고용서비스 전달체계를 연구한 Pavetti et al.(2000)은 고용서비스 전달에 참여하는 다양한 중개기관들(intermediary)에 초점을 맞추었다. 이때 복지사무소에서 중개기관에 위탁하는 업무는 구직활동 지원 및 사례관리까지 포괄적일 수도 있고, 구직활동만을 위탁하거나, 전혀 위탁하지 않는 경우까지 다양할 수 있다. 20개 사례 지역 가운데 18개 지역에서는 어떤 형태이든 고용서비스 업무가 위탁되었다. 중개기관들의 성격을 보면 매우 다양한데 비영리기관의 비중이 압도적이다. 전체 중개기관의 67%, 도시지역의 74%가 비영리기관이었다. 나머지는 영리기관이나 교육기관, 공공기관 등이다. 일부 지역에서는 비영리기관에만 업무를 위탁한 곳도 있었다. 한편 영리기관의 경우 수는 많지 않았지만, 기관당 위탁수급자의 수는 매우 커서, 위탁된 수급자의 거의 절반을 관리하는 것으로 나타났다.

WIA에서는 각 주와 지역에 새로 구성되는 Workforce Investment Board(WIB)가 각 주 및 지역의 공공고용서비스의 전달을 책임지게 되고, 지금까지 분산되어 운영되던 고용 및 복지 관련 서비스를 하나로 모아서 원스톱 센터(One-Stop Career Center)를 통해서 전달하도록 하고 있다.²³⁾ 이때 지역 WIB의 주요 구성원은 지역의 기업 및 노동조직, 교육 및 훈련기관, 지역단체, 기타 고용서비스 제공기관을 대표하는 사람들로 구성된다. 또한 주의 WIB는 기업측이 주도하도록 하되, 지역의 대표, 노동조직의 대표, 고용서비스 및 훈련서비스 제공기관, 주의 관련 정부기구 대표들로 구성된다. 또한 원스톱 센터에서 제공되는 서비스는 다양한 민간 파트너들의 참여를 통해서 전달하도록 하되, 센터의 운영주체는 이전

23) WIA에서 지역 WIB가 구성되는 지역단위(local workforce investment area)는 기존의 행정구역이 아니라 지역 노동시장을 고려해서 여러 개의 행정구역을 묶어서 설정된다. 주지사는 여러 행정구역들이 연계해서 50만명 이상이 되어 신청할 경우 WIA의 지역단위로 인정해야 하며, 20만명 이상의 단일행정구역 혹은 연합한 행정구역의 경우에도 기존에 「직업훈련파트너십법」(Job Training Partnership Act : JTPA)하의 서비스 제공 지역일 경우 한시적으로 WIA의 지역으로 설정될 수 있다.

에 고용서비스를 제공하던 공공기관이 무조건 맡는 것이 아니라, 공공기관과 민간조직이 경합해서 선정하도록 하고 있다(<http://usworkforce.org/summarywia.htm>).²⁴⁾

제2절 사회보험과 공공부조의 이중화 - 인종·성에 따른 분리

공공사회복지의 양축을 이루는 사회보험과 공공부조의 경우 미국에서 완전히 다른 사회적 지지기반을 갖는다. 이는 용어를 통해서 단적으로 드러난다. 미국에서 'social security'라는 용어는 일반적인 의미의 사회보장제도가 아니라 1935년 사회보장법을 통해서 도입된 공적연금제도를 의미한다. 1935년의 사회보장법에서 노령연금뿐만 아니라 실업보험, 아동 및 노인, 맹인에 대한 부조제도까지 동시에 도입되었음에도 불구하고, 'social security'라는 용어가 공적연금만을 지칭하게 된 것은 공적연금이 얼마나 사회적 지지기반을 확대해 왔는가를 보여준다 (Amenta and Skocpol, 1988).

반면 'welfare'는 미국에서 일반적인 의미의 복지제도가 아니라 AFDC를 비롯해서 뉴딜 시기에 도입된 공공부조와 1960년대의 Great Society 시기에 확대된 공공부조를 지칭한다. 미국에서 'welfare'라는 용어에는 매우 부정적인 함축이 수반되며, 공공부조 수급자의 행태를 지칭하는 대표적인 개념이 복지 의존성(welfare dependency)이다. 미국에서 복지 의존성 개념은 보수주의자들에 의해 빈곤(poverty)보다도 복지수급자들에 대한 인식을 형성하는 데 매우 중요한 의의를 갖게 되었다. 공공부조에 대한 다른

24) 아직 각 주의 워싱턴 센터 운영주체에 대한 연방 차원의 통계는 제시되지 않고 있으나, 실제로 대부분의 워싱턴 센터 운영주체는 과거의 공공직업안정기관이거나 공공직업안정기관을 중심으로 각종 서비스 전달주체들이 공동으로 구성된 컨소시엄이 담당하고 있는 것으로 판단된다(연방 노동부 및 워싱턴주, 일리노이주 노동부 방문 면접 결과).

계층의 부정적인 여론은 1980년대 이후 복지개혁의 주된 지지기반이 되었다.

그런데 사회보험 원리에 기초한 복지와 공공부조 사이의 이중화는 미국 사회복지제도의 골간을 형성한 뉴딜 시기의 사회보장법에 이미 내재된 것이었다(Skocpol, 1988). 사회보장법에서는 이미 살펴본 것처럼 연금 및 실업에 대한 보장은 사회보험원리에 입각하도록 하고, 공공부조는 주에 의해 자율적으로 운영하도록 하되 그 비용의 절반(최초 구상에서는 2/3였으나 이후 법제화과정에서 축소됨)을 연방정부에서 부담하도록 하였다. 이때 제도의 입안자들은 시간이 흐르면 대부분의 국민들이 공공부조가 아니라 노동생애에서의 기여에 기초한 사회보험의 수혜자가 될 것으로 기대하였다. 그러나 사회보장법의 법제화 과정에서 농업 및 가내노동자를 사회보험의 적용대상에서 제외함으로써 남부지역의 흑인 농업노동자들을 배제하였고, 이후에 정부가 적극적인 완전고용정책을 추진하는 데에도 실패한 이후, 미완의 뉴딜은 흑인들을 가장 큰 피해자로 만들었다. 결과적으로 1950년대와 1960년대에 이르면 AFDC를 중심으로 해서, 흑인 여성들이 복지의 가장 큰 수혜집단으로 등장하게 된다. 반면 사회보험에 입각한 공적연금의 경우, New Deal 시기 이후에도 '기여'에 기초한 권리로서 이 제도를 담당할 사회보장위원회(Social Security Board)와 의회의 지지 아래 꾸준히 확대된다(Skocpol, 1998).

따라서 사회복지 지출의 대부분을 'social security'에 해당하는 공적연금과 이들을 대상으로 한 Medicare가 차지하고, 공공부조는 이들에 비해 낮은 비중을 차지함에도 불구하고, 복지제도의 문제는 공공부조의 문제로 치환되어 왔다. <표 4-5>는 1999년 현재 주요 사회복지프로그램에 대한 연방정부의 지출액을 보여준다.

<표 4-5>에서 미국에서 가장 커다란 비중을 차지하는 공공복지제도는 노령층과 장애인, 유족을 수급 대상으로 한 공적연금과 의료보험인 Medicare이다. <표 4-5>에서 이들의 지출액은 1995년 현재 5,950억달러로 <표 4-5>에 제시된 모든 프로그램의 2/3를 훨씬 넘는 수준이다.

공공부조의 경우 모두 합하더라도 2,210억달러로서 공적연금의 2/3에도 미치지 못하는 수준이다. 또한 복지문제의 상징으로 제시되어 온

AFDC(표에서는 TANF)의 경우 가족에 대한 다른 지원체도를 포함하더라도 200억 달러로서 전체 공공부조의 10%에도 미치지 못하는 수준이다. 공공부조에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 Medicaid로서 거의 절반에 이른다. 그 다음이 노인과 장애인, 맹인을 대상으로 한 SSI로서 280억달러이고, 클린턴 행정부에서 크게 확대된 EITC가 260억달러로 뒤를 잇고 있다. 이는 공공부조, 특히 AFDC의 문제를 곧바로 복지제도 전반의 문제로 연결시키는 것이 적절하지 못할 뿐만 아니라 전체 복지에서 이 제도가 차지하는 비중은 매우 미미하다는 점을 보여준다. 그럼에도 불구하고 1980년대 이후의 복지개혁에서 가장 중요한 영역은 바로 AFDC의 개혁이었다.

〈표 4-5〉 연방정부의 주요 사회복지제도 관련 지출(1999년도)

(단위: 10억달러)

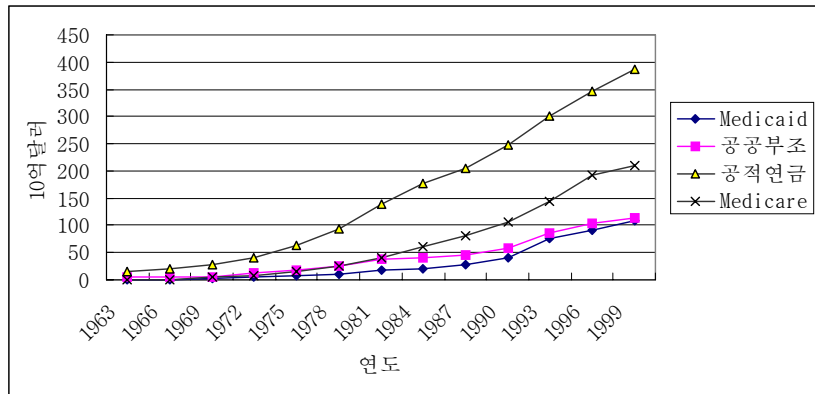
공공부조	
Medicaid	108
SCHIP(State Childrens' Health Insurance)	1
FS(Food Stamps)	19
가족지원(Family Support, TANF 포함)	20
SSI(Supplemental Security Income)	28
퇴역군인연금(Veterans' Pensions)	3
아동영양보조(Child Nutrition)	9
EITC(Earned Income Tax Credit)	26
학자금 대부(Student Loans)	3
고아 지원(Foster Care)	5
전 체	221
사회보험	
공적연금(Social Security)	387
Medicare	209
실업급여(Unemployment Compensation)	21
전 체	617

주: 이 표에는 수급권이 보장되어 있거나 의무적으로 보장되어 있는 프로그램에 대한 지출(Entitlements or Mandatory Spending)만을 포함하고 있음.

자료: CBO(2000), *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2001~2010*, p.82로부터 작성.

1960년대와 1970년대에 걸쳐 공공부조가 확대되어 왔음에도 불구하고, 공공부조보다 공적연금 및 Medicare, 공공부조 내에서도 소득보조 제도가 아니라 Medicaid가 더 빠른 속도로 확대되어 왔다. 이는 1960년대 이후 복지 관련 지출의 추이를 보여주는 [그림 4-1]을 통해서 확인할 수 있다.

[그림 4-1] 주요 사회복지 지출의 추이



주: '공공부조'는 Medicaid를 제외한 나머지 지출임.
 자료: CBO(2000), *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2001~2010*, p.146로부터 작성.

[그림 4-1]에서 복지제도 가운데 증가율이 높은 것은 의료보장과 관련된 Medicare 및 Medicaid이다. Medicare의 경우 1970년대 중반까지만 하더라도 공공부조(Medicaid 제외)보다 지출액이 적었으나 1970년대 후반 이후 공공부조를 추월해서 1990년대 말에는 거의 두 배에 이르고 있다. 또한 Medicaid의 경우에도 1980년대 초반까지는 이를 제외한 공공부조액의 절반에도 미치지 못했으나 1990년대 후반에는 거의 비슷한 수준으로까지 증가하였다. 이는 인구구조의 고령화 및 의료기술의 발전, 미국 의료제도의 고비용구조가 결합한 결과이다.

양적인 측면에서 공적연금이 차지하는 비중이 압도적일 뿐만 아니라 빠른 증가속도는 이 제도에 대한 국민들의 폭 넓은 지지에도 불구하고 이 제도의 장래에 대한 국민들의 신뢰를 낮추고 있다. 사회복지를 축소

하고자 하는 신자유주의의 최종적인 목표가 공적연금이라는 데 대해서는 아무도 이의가 없다(Quadagno, 1998). 또한 인구구조의 변화에 따라 공적연금이 장기적으로 심각한 재정문제를 다시 경험하게 될 것이라는 데 대해서도 이견이 거의 없다.²⁵⁾ 이것이 최근의 복지개혁 논의에서 공적연금이 주된 초점이 되고 있는 이유이다(제5장 참조).

낮은 복지수준과 공공부조에 대한 의존성이 높은 미국 복지제도는 그 결과로서 성과 인종에 따른 빈곤 및 복지수혜의 집중이라는 결과를 가져왔다. 미국은 빈곤율이 다른 국가에 비해서 높을 뿐만 아니라 국가가 소득재분배에 소극적이라는 점이 높은 빈곤율의 중요한 요인으로 나타나고 있다. 미국의 경우 세전 소득을 기준으로 한 빈곤율은 다른 국가에 비해서 높지 않음에도 불구하고, 조세 및 이전소득을 고려한 세후 소득 기준 빈곤율이 다른 국가에 비해서 높다(Antonlín et al., 1999). 이는 미국의 심각한 소득불평등이 미국 복지국가의 특성에 기인한다는 주장을 뒷받침한다. 빈곤의 여성화 및 도심지역을 중심으로 한 빈곤의 집중화는 미국 사회의 가장 커다란 문제의 하나이다. [그림 4-2]는 가구 유형별 빈곤율의 추이를 보여준다.

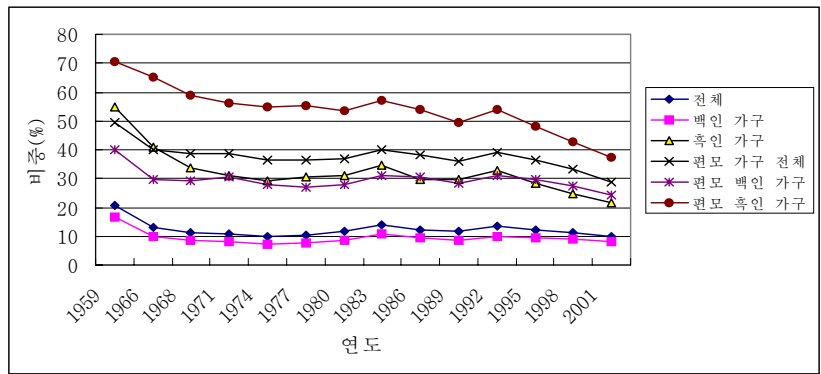
[그림 4-2]는 빈곤이 흑인과 여성, 결국 흑인 여성에게 집중되고 있음을 보여준다. 흑인가구의 빈곤율은 백인가구 빈곤율의 두 배가 넘는다. [그림 4-2]에는 제시되지 않고 있지만, 히스패닉을 제외한 백인과 비교할 경우 그 차이는 더욱 확대된다. 또한 편모 흑인가구의 빈곤율은 1990년대 후반까지 40%를 넘고 있었다. 결국 이들이 공공부조의 주된 수혜 집단이 될 수밖에 없고, 공공부조에 대한 부정적인 인식이 역사적으로 수혜자의 인종적인 특성 및 혼외출산의 증가와 맞물려서 더욱 강화되는 과정을 경험해 왔다.

전체적인 빈곤율을 보면 1970년대 중반까지 낮아진 빈곤율은 이후 1980년대에 다시 증가했다가 1990년대 초반 이후 다시 감소하는 양상을 보이고 있다. 흑인 및 편모 흑인가구의 빈곤율도 기본적으로 이와 비슷한 추이를 보이고 있다. 따라서 성과 인종에 따른 빈곤의 집중 현상은

25) 이미 1970년대 중반 이후 1980년대 초반까지 공적연금은 한차례 재정위기를 경험한 바 있다(제3장 참조).

여전히 지속되고 있다. 1990년대 후반 이후의 빈곤감소에 대해서는 복지개혁과 ‘신경제’라고 불릴 정도의 지속적인 성장 가운데 무엇이 더 중요한 요인이었는가에 대해서 아직도 합의가 이루어지지 않고 있다. 리버럴한 논자들은 경제성장의 효과를 중시하는 반면, 보수주의적 입장에서는 복지개혁을 더 중요한 요인으로 간주한다.

[그림 4-2] 가구유형별 빈곤율 추이



주: 흑인 가구에 대한 자료가 제공되는 1959년 및 1966년부터 도표화.
 자료: US Census Bureau, Poverty Statistics(www.census.gov/income/histpov/histpov2.lst)를 이용해서 작성.

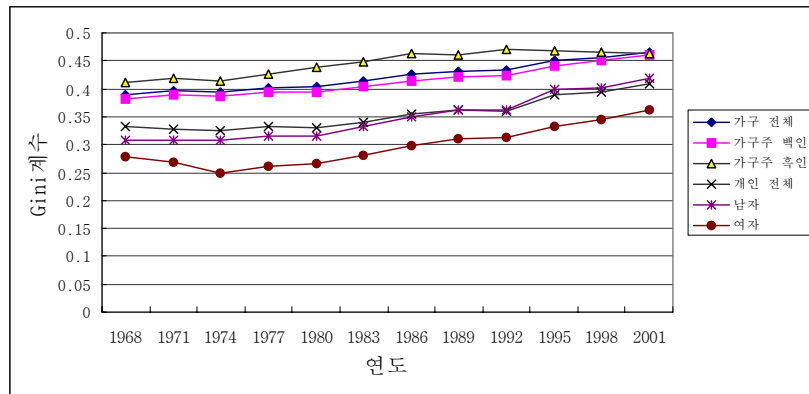
절대적 빈곤의 감소에 대해 일각에서는 현재의 빈곤선이 너무 낮기 때문에 이를 기준으로 빈곤상태를 평가하는 것은 적절하지 않다는 주장도 제기하고 있다. Boushey et al.(2001)은 공식적인 빈곤선을 이용한 연구만으로는 노동빈곤층(working poor)의 상태를 제대로 평가할 수 없다고 주장한다. 이들은 독자적인 가구생계비(Family Budget Level)를 산정하고 이를 이용한 연구를 통해 전체적으로 29%, 12세 이하 아동의 1/3이 1990년대 말에 이 수준 이하에 머물고 있다고 주장한다. 이들에 의하면 실제 빈곤은 공식적으로 발표되는 빈곤율보다 훨씬 심각한 상태이다.

한편 절대빈곤의 감소에도 불구하고 소득불평등은 여전히 개선되지 않고 있다. Smeeding(1997)에 의하면 미국의 경우 OECD 국가 가운데 가장 소득불평등이 심각할 뿐만 아니라 1980년대에서 1990년대 초반까지 불평등도가 가장 크게 증가한 국가 가운데 하나이다. 이러한 경향은

1990년대에도 지속되어 왔다. [그림 4-3]은 1960년대 후반 이후의 Gini 계수 추이를 보여준다.

[그림 4-3]에 의하면 1990년대 이후에도 Gini 계수가 꾸준히 증가하고 있다. 이는 절대빈곤의 감소에도 불구하고 소득불평등은 계속 심화되고 있음을 보여준다. 다만 주목되는 것은 전체적인 불평등도의 증가에도 불구하고, 흑인 가구주 가구의 경우 불평등도가 약간 감소했으며, 이 시기에 오히려 백인 가구주 가구의 경우에 불평등도가 크게 증가했다는 점이다. 이에 따라 1960년대 이후 꾸준히 유지되던 흑인 가구주 가구와 백인 가구주 가구 사이의 불평등도 차이는 1990년대에 축소된다. 이러한 변화 경향이 앞으로 계속 유지될 것인지는 매우 중요한 관심의 대상이 될 것이다. 한편 가구주의 성별로는 남자 가구주 가구에 비해 여자 가구주 가구의 불평등도가 낮다. 두 유형의 가구 사이의 불평등도의 격차는 여전히 유지되고 있다.

[그림 4-3] Gini계수 추이



자료: US Census Bureau, Historical Income Tables(www.census.gov/hhes/income/histinc/h04.html)를 이용해서 작성.

제3절 주의 자율성과 분권화

미국 복지제도에서 주의 자율성이 강한 현상은 미국의 국가 형성과정과 밀접히 관련되어 있다. 독립전쟁을 통해서 새롭게 생겨난 미국은 헌법과 연방제의 원리에 기초해서 형성되었다. 헌법에서 가장 중요한 요소는 공화주의이지만, 입헌주의, 연방주의(federalism), 권력분립도 중요한 구성요소이다. 연방주의 측면에서 헌법에서는 일부의 권한만을 연방에 부여하였을 뿐, 이 이외의 나머지는 각 주가 갖는 것으로 설정되었다. 역사적으로 내치와 관련된 기능은 각 주에서 갖는 것으로 간주되어 왔다. 따라서 연방 차원에서 행정기구를 형성해 가는 데에는 역사적으로 여러 가지 장애에 직면하지 않을 수 없었다(Derthick, 1990).

또한 입법부와 사법부에 비해 행정관료조직은 뒤늦게 성장했고, 연방정부보다는 지역과 주의 관료조직부터 점진적으로 확대되어 왔다. 또한 강력한 권력의 분립제도하에서 주의 이해를 대변하는 구조를 갖는 의회의 존재는 연방정부 및 연방 차원의 복지제도 확대에 커다란 장애가 되었다(Weir et al., 1998).

제3장에서 살펴본 것처럼 New Deal 시기 이전에 연방정부가 복지영역에서 담당하던 유일한 역할은 남북전쟁 시기의 북군 종사자에 대한 연금(Civil War pensions) 외에는 없었다. 이 외의 복지에 관련된 기능은 주 차원에서 형성·발전되어 왔다. 1935년 사회보장법에서 공적연금을 제외하고는 주에 자율성을 부여하는 방식으로 복지제도가 도입된 것은 이러한 요소들이 작용한 것이다. 연방정부로 권한이 집중된 드문 사례는 닉슨 행정부하에서 1972년에 SSI를 도입한 것이다. Derthick(1990)은 이에 대해 당시 FAP를 둘러싼 논란이 심각했기 때문에 SSI에 대해서는 관심이 별로 기울여지지 않았고, SSI의 주 대상이 공적연금의 수혜대상과 동일했다는 점 때문에 가능했던 것으로 지적하고 있다.²⁶⁾

26) Derthick(1990)은 연방 프로그램으로의 이관이 별로 준비 없이 진행되었기 때문에 실제 집행과정에서 많은 혼란을 경험했다고 지적하고 있다.

이렇게 연방과 주에 의해 공동으로 관리되는 제도들이 많기 때문에 미국에서 사회안전망의 운영체계는 매우 복잡할 수밖에 없다. <표 4-5>에서 SSI와 EITC, 노령연금을 제외하고는 연방 차원에서 완전히 관리운영되는 제도는 없다. 또한 연방 차원의 프로그램이라고 하더라도 주 차원에서 이를 보완하는 경우도 많기 때문에 제도가 더욱 복잡해진다. 예컨대 SSI와 EITC의 경우 연방기준에 의해 단일하게 운영되지만 주에 의해서 보완될 수 있고 많은 주들이 그렇게 하고 있다.

또한 주 차원에서 수급자격과 수급기준이 결정되기 때문에 주별로 급여에 차이가 커서 형평성 차원에서 문제가 제기되기도 한다. 예를 들어 현재 운영되는 TANF의 경우 1998년 현재 주별 월 급여액의 상한(성인 1명, 아동 2명으로 구성된 3인 가구 기준)을 보면, 캘리포니아나 코네티컷, 뉴욕 등은 각각 \$565, \$636, 579\$인 반면, 미시시피, 테네시와 텍사스는 각각 \$120, \$185, \$188로 차이가 매우 크다. 이러한 문제 때문에 최근에는 많이 약해졌지만 전통적으로 복지의 확대를 옹호하는 입장에 있는 리버럴리스트들은 연방정부 차원에서 더 통일적인 방식으로 복지 제도를 운영하는 것을 선호해 왔다.

1980년대 이후의 복지개혁 과정에서 분권화는 더욱 강화되었다. 대표적인 것이 AFDC의 TANF로의 전환이다. 클린턴은 1992년 집권 이후 AFDC의 개혁을 추진하면서 각 주가 사회보장법(Social Security Act)의 예외조항(waiver)을 통해 근로 관련 의무를 강화하는 개혁 실험을 할 수 있도록 촉진하였다. 결국 1996년의 PRWORA를 통해 「정액보조금」(block grants)을 도입하여 각 주에 연방정부의 자금을 이양하고, 5년간 이 금액을 유지하며, 주 정부가 자율적으로 복지제도를 운영하도록 하였다. 이와 같이 공공부조에 대한 지원을 정액보조금으로 전환하는 것은 공화당이 이전부터 강력히 추진해 오던 것으로 각 주에 AFDC와 관련된 기본적인 권한들을 이양하는 것이 완결된다는 성격도 갖는다.

정액보조제도로의 전환은 주의 자율성을 최대한 높이는 것이기도 하지만 동시에 복지를 축소하거나 증가를 억제하는 효과가 매우 크다. 이 전까지는 각 주가 수급자격 기준을 정하고 그에 따라 각 주의 소요예산

이 결정되면 연방정부는 사전에 설정되어 있는 연방과 주의 재원 분담 기준에 따라 소요재원을 분담해 왔다. 정액보조금으로 전환되면서 각 주는 정액보조금의 범위 내에서 자율적으로 이 예산을 운영하게 된다. 소요예산이 절감될 경우 남은 만큼의 정액보조금은 각 주에서 자율적으로 사용할 수 있게 되므로 각 주에서는 예산을 절감할 강력한 유인이 생기게 된다. 또한 수급자격 기준을 완화하거나 지원수준을 상향조정하더라도 연방정부에서 예산이 추가로 지원되지 않기 때문에 복지의 팽창을 억제하는 장치로서도 기능하게 된다.

분권화가 크게 진전된 또 다른 영역은 WIA를 통한 고용서비스 전달 체계의 분권화이다. WIA하에서는 각 주 및 나아가 각 지역에 지역 차원의 고용 및 훈련의 제공방식에서 상당한 자율성이 허용되고, 주 및 지역의 WIB의 주도하에 허용된 예산을 유연하게 사용할 수 있도록 하고 있다. 연방 노동부는 몇 가지 지표를 설정해서 각 주 및 지역의 활동을 평가하도록 하되, 주의 목표는 노동부 장관과 주지사가, 지역의 목표는 주지사와 각 지역의 WIB 및 선출된 지방자치단체의 책임자와 협의해서 결정하도록 되어 있다. 즉 새로운 제도하에서는 몇 가지 평가기준과 이의 목표수준만이 설정될 뿐 세부적인 운영은 주와 각 지역으로 완전히 이양되는 것이다.

WIA하에서 청년과 성인을 대상으로 한 전체 예산의 85%는 지역으로, 나머지 15%는 주로 배분된다. 실직자(dislocated worker)에 대한 예산 가운데 20%는 연방노동부가 긴급지원기금(National Emergency Grants)으로 보유하고, 나머지 가운데 60%는 각 지역으로 배분되며, 40%가 주로 배분된다. 따라서 재원의 대부분은 일선 지역으로 배분된다(<http://usworkforce.org/summarywia.htm>).

이미 주 차원에서 상당한 자율성을 갖고 운영되는 고용보험의 경우에도 현재 추가적인 분권화가 추진되고 있다. 부시 행정부는 연방고용보험(Federal Unemployment Tax Act: TUTA)세의 세율을 현재의 0.8%에서 2003년 0.6%, 2005년에 0.4%, 2007년에 0.2%로 낮추고, 고용보험 및 고용서비스의 관리운영과 관련된 재원 조달의 책임을 연방에서 주로 이관하는 방안을 추진하고 있다. 이렇게 될 경우 연방정부는 나머지

0.2%를 갖고 주에 대한 긴급자금 지원이나 연방의 업무를 수행하는 데 따르는 지원금으로 사용하게 된다. 이 외에도 현재 연방정부가 지원하는 특별연장급여 수급자의 선정과 관련된 연방정부의 기준을 삭제하고, 각 주에서 적용하는 통상적인 기준에 의해 수급자를 선정하도록 하는 방안도 제안하고 있다(<http://ows.doleta.gov/unemploy/docs/execbrief.doc>).

제5장 현 단계 미국 사회안전망의 주요 쟁점

제5장의 목표는 현재 시점에서 제기되고 있는 미국 사회안전망의 주요 쟁점들을 살펴보는 것이다. 우선 제도별로 제기되고 있는 쟁점들을 먼저 살펴보고, 이들 가운데 현재 한국의 노동정책과 관련해서 중요한 함의를 가질 수 있는 내용을 심층적으로 살펴볼 것이다.

현재 실업보험의 경우 지속적인 수급률의 하락과 파트타임을 비롯한 비정규직 노동자들에 대한 보호의 취약성이 논점으로 제기되고 있다. 특히 복지개혁을 통해 과거의 AFDC 수급자들의 취업이 증가하고 있으나, 이들은 대부분 안정된 일자리를 갖지 못하고 있기 때문에 실업보험의 수혜에서는 제외되고 있다고 지적되고 있다(GAO, 2000; *Washington Post*, 2001. 12. 10).

공적연금의 경우 공공부조의 개혁이 일단락된 현재 시점에서 최대의 쟁점이다. 무엇보다도 고령화, 특히 베이비붐 세대의 은퇴와 함께 재정불안정이 심각할 것으로 예상되고 있다(CBO, 2000b). 부시 행정부는 공적 연금의 개혁안을 마련할 「공적연금개혁위원회」(President's Commission to Strengthen Social Security)를 구성해서 2001년에 일차적인 개혁안을 제안한 바 있다. 개혁안의 주된 내용은 현재 수준의 부담과 급여를 유지하되, 자발적으로 개인별 계정(personal retirement accounts, PRA)에 참여할 수 있도록 하는 것이다.²⁷⁾ 이미 앞에서 살펴본 것처럼

27) 제안에 따라서 용어는 다르지만 기본적으로는 개인별로 계정을 두는 것이라는

공적연금의 개혁에는 많은 부담이 따르기 때문에 부시 행정부도 조심스럽게 접근하고 있으나, 앞으로 공적연금의 개혁이 가장 중요하고도 지속적인 의제가 될 것이라는 점에 대해서는 이견이 없는 것으로 판단된다.

Medicare의 경우에도 공적연금과 마찬가지로 장기적인 재정불안정이 가장 큰 쟁점이다(CBO, 2000b). [그림 4-1]에서 살펴본 것처럼 현재 복지지출 가운데 가장 빠른 속도로 증가하고 있는 것이 의료지출이라는 점에서 재정불안정은 매우 심각한 문제로 제기되고 있다. 노령화의 진전뿐만 아니라 의료기술의 발전에 따라 수명은 연장되지만 그만큼 건강까지도 뒷받침되지 못하는 것이 가장 큰 원인이다. 그런데 공적연금과 달리 Medicare의 경우 현재 시점에서도 급여가 충분하지 않아서 급여를 더 확대하는 문제도 쟁점으로 제기되고 있다. 대표적인 것이 처방약에 대한 의료보험 적용확대 문제이다. 과거에는 Medicare에서 처방약을 보험으로 보장해 주지 않았으나, 이 부분의 비중이 증가하면서 이를 급여로 포괄하는 것이 노령층의 큰 요구의 하나로 제기되고 있기 때문이다. 이미 부시 행정부에서도 처방약에 대한 적용확대 방안을 제시하고 있다. 그러나 제도 설계방안을 둘러싸고 여전히 논란이 계속되고 있다(New York Times, 2002. 7. 16). 한편 일각에서는 재정불안정의 완화방안으로 개인별 '의료저축계좌'(medical savings account, MSA)를 도입하는 방안을 제기하고 있는 상황이다(CBO, 2000b). MSA의 도입은 일정한 급여가 보장되어 있는 현재의 DB 방식에서 기여한 만큼 급여를 받는 DC 방식으로의 전환을 의미한다는 점에서 급진적인 변화를 동반하기 때문에 현 단계에서는 아직 본격적으로 논의되지는 않고 있는 것으로 판단된다.

TANF의 도입과 함께 공공부조의 개혁은 어느 정도 일단락되었기 때문에 현재 시점에서는 TANF의 재승인 단계에서 어떤 조항을 변화시킬 것인가가 주된 쟁점이 되고 있다.²⁸⁾ 현재 부시 행정부에서는 근로의무

점에서 '개인별 계정'(individual accounts)으로 통칭할 수 있을 것이다.

28) TANF의 경우 5년간 운영되도록 승인되었기 때문에 2002년 9월에는 재승인을 받아야 한다. 그러나 공화, 민주 양당의 입장 차이 때문에 아직 재승인이 이루어지지 않고 있다. 한편 1998년에 제정된 WIA의 경우에는 2003년에 재승인을 받아야 한다.

를 현재의 주당 30시간에서 40시간으로 강화하는 개정안을 내놓은 반면, 민주당을 비롯한 리버럴 진영은 근로의무 확대보다 아동에 대한 보육지원 및 훈련·교육기회의 확대에 초점을 맞춘 대안을 내놓고 있다. 이들은 TANF를 통해 탈출한 수급자들이 여전히 빈곤하거나 공식적인 빈곤선을 약간 넘는 수준에 머물고 있기 때문에 실질적인 자립을 위해서는 보육 및 훈련과 교육기회의 확대에 초점을 맞추어야 한다고 지적하고 있다. 반면 보수주의 진영에서는 근로의무 강화를 통해서 취업을 촉진하는 정책을 지속하고, 나아가 혼인을 장려하는 정책도 중시하고 있다. 이를 위해 부시 행정부에서는 혼인장려를 위한 시범사업을 촉진하기 위한 예산을 배정해 놓고 있다.

제5장에서는 위에서 살펴본 여러 가지 쟁점 가운데 실업보험 및 공적 연금의 개혁과 관련해서 제기되는 논점들을 살펴보고자 한다. Medicare의 개혁도 매우 중요한 논점이기는 하지만 노동정책과는 직접적인 관련성이 적고 별도의 심층적인 연구를 필요로 하기 때문에 이 장에서는 더 이상 다루지 않는다. 또한 공공부조 개혁의 경우 별도의 연구를 통해서 자세히 다루었기 때문에 역시 자세히 다루지 않을 것이다.²⁹⁾

제1절 실업보험의 주요 논점

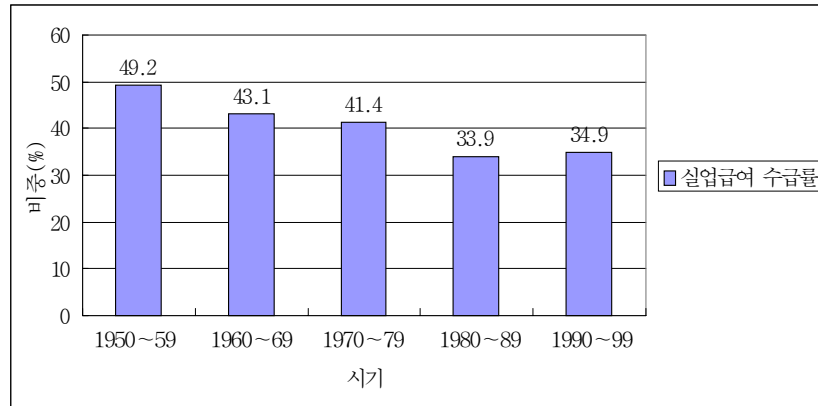
제1절에서는 앞에서 제기한 비정규직에 대한 보호의 실효성 문제와 함께 수급자들의 재취업 촉진과 효율성 제고를 위한 실업보험에서의 몇 가지 시도들을 다루고자 한다. 우선 실업보험의 장기적인 수혜율 변화를 살펴보자.

[그림 5-1]에는 1950년대 이후의 실업급여 수혜율이 10년 단위로 제시되어 있다. 1950년대에는 약 50%에 이르렀던 수급률이 1960년대와 1970년대에는 40%대로 낮아졌고 1980년대 이후에는 30% 중반으로 낮

29) 황덕순 외(2002)에는 미국의 공공부조 개혁 사례가 자세히 다루어져 있다.

아져 왔다.

[그림 5-1] 실업급여 수급률 추이



주: 실업자수(Current Population Survey 기준) 대비 실업급여 수급 신청자수 비중.
 자료: US GAO(2000), *Unemployment Insurance: Role as Safety Net for Low-Wage Workers Is Limited*, US General Accounting Office의 p.10, [그림 1]을 이용하여 작성.

이러한 수혜율의 감소에 대해 많은 연구들은 수급자격을 강화하고, 지원수준을 낮추거나 급여에 과세하기 시작한 연방과 주 차원의 제도 변화, 수급률이 낮은 지역에서의 상대적인 실업 증가, 노동조합의 약화 등을 주요한 요인으로 제기하고 있다(Bassi and McMurrer, 1997). 한편 Blank and Card(1991)의 경우 주 차원의 제도변화는 그다지 중요하지 않으며 수급자들의 신청률 감소가 주된 요인이라고 주장한다. 또한 신청률의 감소는 수급률이 낮은 지역에서의 상대적인 실업 증가에 의해서 약 절반, 노동조합의 약화에 약 1/4이 기인한다고 한다. 노동조합이 실업급여 수급에서 중요한 이유는 실업급여 관련 정보 제공이나 신청에 대한 지원 역할뿐만 아니라 노동조합이 자체적으로 지원하는 보충적인 급여가 있는 경우에 이를 받기 위해 실업급여를 수급하는 것이 필요한 경우가 많기 때문이다(Bassi and McMurrer, 1997).

이러한 역사적 추세에 더해서 최근 경기침체와 고용구조 및 복지제도 개혁이 맞물리면서 근로빈곤층(working poor) 및 복지탈출자(welfare

leaver)들의 실업급여 수혜율이 매우 낮다는 문제도 제기되고 있다. 이에 대응해 수혜자격 요건을 완화하는 문제가 쟁점이 되고 있다(GAO, 2000).

<표 5-1>에는 실업자 특성별 실업률 및 실업급여 수급률에 대한 분석 결과가 제시되어 있다. 이에 따르면 1990년대 초반에 고임금 노동자들에 비해 저임금 노동자들의 경우 실업률이 2배 이상 높은 반면, 실업급여의 수급률은 약 절반 내외에 불과한 것으로 나타난다. 이러한 차이는 많은 주들이 실업급여의 수급자격 요건으로 기준기간 내의 취업기간과 임금수준을 동시에 고려하거나, 임금수준을 고려하는 경우가 많다는 데에도 기인하는 것이다.³⁰⁾ 따라서 임금수준이 낮은 경우 취업기간을 충족하더라도 수급자격을 충족하지 못할 수 있다. 이는 고용기간을 고려할 경우에도 저임금 노동자의 수급률이 고임금 노동자의 절반 정도에 불과하다는 점에서도 확인된다.

한편 파트타임과 풀타임 노동자로 나누어서 비교해 본 결과에서, 고임금 노동자의 경우 파트타임이라고 하더라도 수급률이 50%를 넘는 반면, 저임금 파트타임 노동자는 수급률이 25%에도 미치지 못하는 것으로 나타난다. 이렇게 수급률이 낮은 요인 가운데 하나가, 수급자격 요건이라는 점은 파트타임 노동자의 고용기간과 시간당 임금에 따른 주별 수급자격 여부를 살펴본 <표 5-2>에서 잘 나타난다. <표 5-2>에서 시간당 최저임금을 받는 경우 주당 20시간씩 20주를 근로한 경우 13개 주에서 수급자격을 얻지 못하고, 26주간 일했을 경우에도 8개 주에서는 수급자격을 갖지 못하는 것으로 나타나고 있다.

한편 Urban Institute에 의하면, 실직한 복지탈출자들의 경우에도 약 20% 정도만이 수급자격을 갖게 될 것으로 예상되고 있다. 이들의 경우 실직전 소득 문제뿐만 아니라 보육시설 미비로 인한 실직을 인정해 주지 않는 이직사유 요건에 의해서도 자격을 인정받지 못하는 경우가 많은 것으로 지적되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 실직전의 가장 최근 소득부터 고려하는 방식으로 기준기간을 바꾼 주들이 이미 10여 개에 이르고 있고, 민주당에서는 이러한 자격요건 변화를 촉진하는 방

30) 자세한 주별 수급자격 요건은 <부록 2> 참조.

안을 추진하기도 하였으나 공화당과 기업측에서는 이를 반대하고 있다
(Washington Post, 2001. 12. 10).³¹⁾

<표 5-1> 실업자 특성별 실업률 및 실업급여 수급률 분포

(단위: %)

		전체	고임금 노동자 ¹⁾	저임금 노동자 ¹⁾	
실업률	1992년 3월	6.8	4.6	10.3	
	1993년 3월	6.9	4.1	10.2	
	1994년 3월	6.7	3.9	9.2	
	1995년 3월	5.7	3.2	7.8	
수급률 ³⁾	시기	1992년 3월	43.0	62.9	30.8
		1993년 3월	34.6	52.1	32.0
		1994년 3월	26.6	44.2	21.4
		1995년 3월	22.4	40.0	17.8
	고용기간 (1992~1995)	35주 이상	51.1	61.9	34.7
		20~35주	41.0	65.6	27.0
		20주 미만	17.7	27.7	13.3
	고용형태 (1992~1995)	전일제근로 ²⁾	-	63.3	41.0
		시간제근로	-	53.9	23.3

주: 1) 이전 직장 임금이 1999년 불변가격 기준 시간당 8달러 이하인 경우 저임금 근로로 정의.

2) 이전 직장에서 주당 35시간 이상 일한 경우 전일제근로로 정의.

3) 실업자 가운데 실업급여를 소득원으로 꼽은 응답자 비중.

자료: US GAO(2000), *Unemployment Insurance: Role as Safety Net for Low-Wage Workers Is Limited*, US General Accounting Office의 pp. 14~16, <표 1>~<표 4>를 이용하여 작성.

31) 대부분의 주에서 수급신청이 있는 분기 이전 5개 분기 가운데 앞의 4개 분기를 기준기간으로 하고 있다. 주별 실업보험제도의 차이에 대해서는 <부록 2> 참조.

〈표 5-2〉 이전 직장 고용기간 및 임금수준에 따른 파트타임 노동자의 실업급여 수급자격(2000년)

고용기간	시간당 임금 \$5.15(법정 최저임금)	시간당 임금 \$10.00
주당 20시간, 20주	13개 주에서 수급자격 없음: 알래스카, 콜로라도, 플로리다, 인디애나, 캔자스, 메인, 노스캐롤라이나, 뉴햄프셔, 노스다코타, 오크하이오, 버지니아, 워싱턴, 웨스트버지니아	워싱턴주 수급자격 없음.
주당 20시간, 26주	8개 주에서 수급자격 없음: 플로리다, 인디애나, 메인, 노스캐롤라이나, 노스다코타, 뉴햄프셔, 버지니아, 워싱턴	워싱턴주 수급자격 없음.
주당 20시간, 40주	모든 주에서 수급 가능	모든 주에서 수급 가능

자료: US GAO(2000), *Unemployment Insurance: Role as Safety Net for Low-Wage Workers Is Limited*, US General Accounting Office의 p.26, <표 7>에서 재인용.

1980년대와 1990년대에는 실업급여의 부수적 효과의 하나인 실업기간 장기화에 대응하기 위해 재취업을 촉진하기 위한 여러 가지 방안들이 실험적으로 시도되었다. 대표적인 방안들은 조기재취업에 대해 보너스를 제공하는 방안, 구직활동을 촉진하기 위해 취업알선서비스를 제공하고 구직활동 요건을 강화하는 방안, 자영업 지원제도를 도입하는 방안들이다. 대체적인 결과는 조기재취업에 대한 보너스의 경우 조기재취업을 촉진하기는 하지만 전체적으로 예산의 절감에는 기여하지 못한다는 것(Meyer, 1995), 구직활동에 대한 지원이나 요건 강화가 재취업 및 예산절감에 기여한다는 것(Meyer, 1995; Johnson and Klepinger, 1994)이다.

실업급여 수급자에 대한 재취업서비스의 강화와 관련해서 중요한 의미를 갖는 제도가 「실업급여 수급자 프로파일링제도」(Worker Profiling and Reemployment Service: WPRS)이다. 이 제도는 1993년에 도입된 것으로 각 주별로 실업급여 수급자 가운데 실업급여를 종료기간까지 수

급할 가능성이 높은 수급자를 판별해서 이들에게 집중적인 재취업촉진 서비스를 제공하도록 한 것이다. 판별된 대상자가 실업급여를 수급하기 위해서는 반드시 공공직업안정기관에 출석해서 제공되는 재취업촉진 서비스를 받도록 의무화되었다.

그러나 WPRS의 경우 아직까지 만족스러운 성과를 거두고 있지는 못한 것으로 판단된다. 여전히 많은 주에서 적절한 대상자 판별에 어려움을 겪고 있을 뿐만 아니라, 판별된 대상자들의 낮은 참여율 및 참여 지체 등의 문제를 안고 있기 때문이다. 또한 많은 주들에서 판별된 대상자들에게 한 차례의 재취업서비스에 대한 안내를 제외한 추가적인 서비스를 제공하지 못하고 있는 것으로 나타났다(Decker et al., 2000; Needels et al., 2002).

최근 들어 실업급여 수급신청 및 실업인정에서 전화를 이용하는 방식이 빠르게 확대되고 있으나 이러한 방식이 실업급여와 재취업서비스의 연계 측면에서는 그다지 만족스럽지 않은 것으로 나타난다. 현재 WIA에서는 실업급여프로그램이 반드시 원스톱 센터에 파트너로 참여하여 실업급여와 고용서비스가 긴밀히 연계되도록 하고 있으나, 두 제도의 연계 여부는 많은 주에서 이미 채택하고 있는 ‘전화 수급신청 제도’의 도입 여부에 의해 좌우되고 있는 것으로 나타났다(Salzman et al., 1999). <표 5-3>은 1995년 이후에 최초의 실업급여 수급신청(initial claims) 및 실업인정(continuous claims) 방식에서 전화를 이용한 수급신청 및 실업인정이 크게 확대되고 있음을 보여준다.³²⁾

이러한 변화는 기존에 출석을 통한 수급신청 방식을 갖고 있던 많은 주들이 전화를 통한 신청 방식으로 바꾸고, 실업인정에서도 우편을 통한 방식에서 전화를 이용한 방식으로 전환한 주들이 늘었기 때문이다. 이러한 변화는 비용절감이라는 주 자체의 동기뿐만 아니라 연방 노동부에서 전환을 지원하는 보조금을 통해 이를 촉진했기 때문이다(DOL

32) <부록 2>의 <부표 2>에는 주별로 2000년 현재 실업급여 수급신청 및 실업인정방식이 어떻게 다른지를 보여준다. 대부분의 주가 여러 가지 방식을 혼용하기보다는 특정한 방식에 집중하고 있기 때문에 <표 5-3>에 제시된 전체 평균은 시기에 따른 변화 경향을 보여줄 뿐 주별 차이는 보여주지 못한다.

Division of Performance Management, 2000).

〈표 5-3〉 실업급여 수급신청 및 실업인정 방식의 변화

(단위: %)

	실업급여 수급신청 방식			실업인정 방식		
	FY 1995	FY 1999	CY 2000	FY 1995	FY 1999	CY 2000
우 편	2.7	5.7	2.8	72.6	36.7	32.2
출 석	91.8	64.5	46.2	5.3	2.4	1.9
전 화	2.8	25.6	46.7	19.8	58.2	63.9
사용자	2.0	3.0	2.5	2.1	2.4	1.9
기타/미확인	0.6	1.1	1.8	0.1	0.2	1.0

자료: DOL Division of Performance Management(2000).

<http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/initclaims.asp>.

<http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/conclaims.asp>.

‘전화 수급신청 제도’를 채택하고 있는 경우 비용절감이나 수급자의 만족도에서는 높지만 오히려 실업급여와 고용서비스의 연계라는 차원에서는 바람직하지 못한 것으로 나타났다.³³⁾ ‘전화 수급신청 제도’를 채택할 경우 실업보험 담당자가 원스톱 센터에 근무하지 않기 때문에 실업보험이 원스톱 센터의 운영에 실제로 참여하지 않고 있기 때문이다. 실제로 일선의 정책담당자들도 ‘전화 수급신청 제도’에서 실업급여와 고용서비스의 연계가 약화되고 구직활동의무의 실효성이 약화될 가능성이 있다는 점을 지적하고 있다(Salzman et al., 1999).

제2절 공적연금 개혁방안

최근 미국 사회안전망의 개혁에서 가장 중요한 쟁점으로 부각되고 있

33) 이 외에도 전화를 이용한 방식에서 실업인정의 처리속도는 빨라진 반면, 수급 자격 판정과 실업인정에서의 오류는 증가하였다(DOL Division of Performance Management, 2000).

는 것은 공적연금의 개혁이다. 이는 클린턴 행정부를 거치면서 이전까지 가장 쟁점이 되어 왔던 공공부조의 개혁이 어느 정도 일단락되었기 때문이다. 연금제도 개혁 논의가 공공부조 개혁 논의의 뒤를 이을 것이라는 것은 이미 이전부터 예상되던 것이었다.

클린턴 행정부에서도 공적연금의 개혁방안을 검토하기 위한 위원회(1994~1996, Advisory Council on Social Security)가 운영되었으며, 부시행정부에서도 「공적연금개혁위원회」를 구성하여 2001년에 일단 개혁안을 제출한 상태이다. 현재 공적연금개혁위원회에서는 자발적으로 참여할 수 있는 개인별 계정제도의 도입을 제안하고 있지만, 이미 유사한 내용의 제안들이 1990년대부터 활발히 제안되어 왔고 주요한 논점들도 대부분 제기된 상태이다. 문제는 개혁방안에 따라서 주요 논점들에 대한 인식이 매우 상이하다는 점이다. 특히 리버럴리스트들과 보수주의자들 사이에는 동일한 논점에 대한 인식이 매우 다르고, 이러한 차이는 손쉽게 좁혀지기 어려운 것으로 보인다.

여기에서는 우선 현재의 공적연금의 재정운영방식과 왜 현재의 시스템이 장기적으로 문제에 직면하게 되는가를 자세히 살펴보고, 이에 대해 제기된 부시 행정부의 개혁안과 이로부터 제기되는 논점들, 이러한 논점들에 대한 여러 가지 입장에서의 평가와 대안적인 개혁방안을 살펴보는 방식으로 이 주제를 다루고자 한다.³⁴⁾

<표 5-3>에는 현재의 미국의 연금재정 조달방식인 ‘부과방식’(Pay-As-You-Go: PAYG)³⁵⁾ 시스템이 설명되어 있다. <표 5-3>에서는 최초에 연금제도가 도입된 시기부터 여러 세대가 경과할 때까지의 연금비용의 부담과 수혜가 표시되어 있다. 우선 0세대의 경우 첫번째로 1기에 연금을 수혜받는 세대이다. 이들은 제도의 도입 이전에는 당연히 비용을 부담하지 않았기 때문에 비용부담 없이 수혜를 받게 된다. 여기

34) 특히 수정적립방식에 기초하고 있는 한국과 Pay-As-You-Go 방식에 기초한 미국 및 다른 서구국가와는 차이가 크기 때문에 외국의 논의를 한국에 적용할 때는 매우 신중하게 접근할 필요가 있다.

35) 즉시 지불 정도로 번역될 수 있고 통산 부과방식이라고 하지만, 이 용어로는 재원조달방식을 함축하기에 적합하지 않으므로 PAYG라는 약어를 그대로 사용하고자 한다.

에서는 가상의 금액인 1,000달러를 수혜하는 것으로 가정하였다. 이들이 노후에 받는 연금은 현재 노동시장에 있는 그 다음 세대(1세대)가 부담한다. 따라서 PAYG란 현재 노동시장에 있을 때 현재 은퇴해 있는 앞 세대를 부양하고, 은퇴한 후에는 뒷 세대의 부담으로 연금을 수혜받는 방식을 의미한다.

따라서 PAYG하에서는 취업시기에 지출하는 연금세(social security tax)는 자신의 미래를 위해 적립하는 것이 아니라 현재의 세대를 부양하는 데 사용된다는 점에서 적립식과 근본적인 차이를 갖는다. 따라서 은퇴후에 연금을 받는 것은 뒷 세대가 앞 세대를 부양한다는 ‘정치적 약속’을 지키는 경우에만 가능하다. 만일 이들이 약속을 지키지 않을 경우에는 적립되어 있는 준비금이 없기 때문에 연금을 받는 것은 불가능하다.

<표 5-4> Pay-As-You-Go 방식에서의 공적연금 자원조달과 지출 구조(예시)

시기	0세대		1세대		2세대		3세대		4세대	
	세부담	수혜	세부담	수혜	세부담	수혜	세부담	수혜	세부담	수혜
0기	0									
1기		\$1,000	\$1,000							
2기				\$1,100	\$1,100					
3기						\$1,210	\$1,210			
4기								\$T ⁴	\$T ⁴	

자료: Cordes and Steuerlie(1999)에서 인용.

경제의 성장이나 생활수준의 변화를 고려해서 급여를 인상할 경우 세대가 지날수록 뒷 세대는 앞 세대에 비해 더 많은 연금을 받게 된다. <표 5-4>에서는 가상적으로 10%씩 더 많은 연금을 받는 것으로 설정되어 있다. 따라서 0세대 이후의 각 세대는 자신이 부담한 것보다 10%씩 더 많은 연금을 받게 된다. 실제로 많은 경우 노동생애에 지출한 것보다 더 많은 금액을 은퇴후에 받게 되기 때문에 PAYG하에서도 연금부담의 수익률에 관한 논의가 이루어지고 있으나, 이 수익률은 투자에 따른 수익률이 아니라 정치과정을 통한 부담(세율)과 수혜(법으로 정해지는 산정 방식에 따른 급여)의 결정에 의해 좌우되는 가상의 개념에 불과하다.

위와 같은 방식에서 현재 문제가 발생하게 된 이유는 수명과 인구구조의 변동 때문이다. 즉 수명이 증가해서 단위기간당 급여를 낮추지 않는 한 이전보다 더 많은 급여를 받게 되기 때문에 그만큼 뒷 세대의 부담이 늘어나게 된다. 또한 인구구조의 변동은 인구구조가 항상 안정적이지 않다는 데서 발생한다. 대부분의 선진국의 경우 출생률이 감소해서 노동인구 대비 노인인구의 비중이 꾸준히 증가하고 있다. 현재 미국의 경우 베이비붐 세대가 은퇴하는 2010년대에 이르면 당시의 노동인구가 납부하는 연금세만으로는 노인인구의 연금을 부담할 수 없는 상황에 이르게 되는 것으로 추정되고 있다. 공적연금개혁위원회의 최종안에 의하면 2017년부터는 매년의 연금세 수입이 급여지출을 초과하는 것으로 예상되고 있다.

위와 같은 상황에서 문제를 해결할 수 있는 가장 단순한 방법은 세율을 늘리거나 급여를 수입에 맞추어 줄이는 것이다. 그러나 이러한 방식은 정치적으로 용이하지 않다.³⁶⁾ 따라서 대부분의 제안이 현재의 세율과 급여를 유지하거나 급여를 약간만 조정하는 것을 전제로 개혁안을 제안하고 있다.

현재의 공적연금개혁위원회에서 제안한 안의 핵심은 개인별 계정을 도입하여 미래의 연금세의 일부를 개인별로 미리 적립하고, 이 적립금으로부터 얻는 수익으로 과거와 같은 방식으로 운영되는 공적연금 수입을 보충하는 것이다. 물론 적립금을 위해 전환된 부분만큼, 현재 방식으로 운영되는 부분으로부터의 급여는 감소된다. 공적연금개혁위원회의 안은 세 가지 가능한 시나리오를 제안하고 있으나 기본적인 원리는 동일하다. 따라서 현재 개혁안을 둘러싼 논쟁의 핵심은 개인별 계정의 도입 여부를 둘러싸고 진행되고 있다. 대체로 리버럴리스트 진영에서는 개인별 계정의 도입에 부정적인 반면 보수주의 진영에서는 이를 환영하고 있다. 우선 개인별 계정의 도입과 관련된 여러 가지 논점을 제기하

36) 그러나 현재 제도하에서 2038년 이후에는 수입 이상으로 급여를 지출할 수 없도록 규정되어 있다. 또 다른 가능성은 경제성장률이 높아져서 같은 세율로도 급여를 충당할 수 있는 것이지만, 이러한 가능성은 현실적이지 않기 때문에 논의에서 제외한다.

고, 각각의 논점에 대해서 리버럴리스트 진영과 보수주의 진영의 입장을 살펴보자.

개인별 계정의 도입에 대해 첫번째로 제기될 수 있는 질문은, 현재의 연금세액의 일부를 개인별 계정으로 적립할 경우 그만큼 현재의 급여를 지원할 수 있는 재원이 줄어들게 되는데 이를 어떻게 할 것인가의 문제이다.³⁷⁾ 위의 <표 5-3>에는 각 세대의 급여가 그 다음 세대가 납부하는 세부담과 일치하도록 그려져 있다. 만일 그 다음 세대가 일부를 자신의 미래를 위해 적립할 경우 현재 급여를 받고 있는 노후세대의 급여를 위한 재원이 부족하게 되는 것이다. 이는 현재의 PAYG를 적립식으로 전환하는 데 따르는 기본적인 문제이다.³⁸⁾ 이에 대한 한 가지 대답은 현재 시점에서는 수입이 지출을 초과하고 있기 때문에 현재의 연금세에서 일부를 적립하더라도 급여를 충당할 수 있다는 것이다. 그러나 결국은 2017년부터는 수입보다 지출이 늘어나기 때문에 이것만으로는 대안이 될 수 없고, 적립되는 부분만큼 추가적인 재원을 다른 부분으로부터 조달해야만 한다. 이것이 적립식으로서의 전환에 따르는 이행비용(transition cost)의 문제로서, 이행비용을 어떻게 조달할 것인가, 이행비용의 조달에 따르는 문제가 이행을 통해서 얻을 수 있다고 주장되는 장점을 상쇄하는 것이 아닌가 하는 것이 초점이다.

두번째 문제는 현재 수입이 지출을 초과하고 있는 만큼, 이 부분은 「공적연금신탁기금」(Social Security Trust Fund)에 적립되어 미래의 지출을 위해 사용될 수 있기 때문에 문제가 2017년에 발생하는 것이 아니라 그보다 훨씬 뒤에 발생하기 시작하는 것이 아닌가 하는 것이다. 이에 대해 보수주의 진영에서는 현재 공적연금신탁기금에 적립되어 있는 부분은 정부의 다른 부문에서의 재정적자를 충당하기 위한 발행된 정부채권(IOUs)이기 때문에 실제로는 적립되어 있는 것이 아니라고 주장하고 있다. 반면 리버럴리스트 진영에서는 민간채권은 아니지만 분명히 공적연

37) 적립식으로서의 전환은 실제로나 이론적으로나 개인별 계정의 도입 여부와 분리될 수 있는 논점이다.

38) 현재의 SSC의 제안은 부분적립이지만, 보수주의 진영의 궁극적인 목표는 개인별 계정으로의 완전한 전환이다(Biggs, 2002).

금기금의 자산으로 적립되어 있는 것이라고 주장하고 있다. 즉 현재의 신탁기금 적립금을 실제 자산으로 간주할 것인지, 아니면 정부 부문 내의 회계상의 이전에 불과할 뿐 아무런 의미가 없는 것인가의 문제이다. 이는 적립식으로서의 전환이 경제 전체의 총저축을 증가시킬 것인가의 문제와도 관련된다.

세번째 문제는 현재 방식이 제공하는 수익률에 비해서 개인별 계정에 적립할 경우 더 높은 수익률을 얻을 수 있다는 보수주의 진영의 주장이다. 이에 대한 비판은 적립식으로 전환하더라도 더 높은 수익률을 올릴 수 없고, 더 높은 수익을 얻을 수 있다고 하더라도 이는 민간주식에 대한 투자에 따른 위험의 대가이며, 이 위험에 대한 보호장치를 마련할 경우 더 높은 수익은 발생하지 않는다는 것이다.

네번째 문제는 수입이 지출을 초과하고 있는 부분을 적립할 때, 개인별로 적립하는 것이 아니라 신탁기금에서 민간에 투자하는 방식으로 공동으로 적립하는 것이 더 우월하다는 것이 리버럴리스트 진영의 주장인 반면, 보수주의 진영에서는 개인별 계정에 의한 적립이 더 우월하다고 주장한다. 이는 신탁기금의 민간주식에 대한 투자에 따르는 정치적 이해 개입의 위험과 개인별 계정의 운영에 따르는 관리운영비용의 문제와 관련된다.

다섯번째는 개인별 계정으로의 전환에 따른 소득재분배의 문제이다. 보수주의 진영에서는 개인별 계정으로의 전환이 고소득 노동자보다 저소득 노동자에게 더 높은 수익률을 보장한다고 주장하지만, 리버럴리스트 진영에서는 개인별 계정으로의 전환이 고소득 노동자에게 더 유리할 것이라고 비판한다.

각각의 논점을 구체적으로 살펴보자. 첫번째는 이행비용의 문제이다. <표 5-3>에서 첫번째 세대는 부담이 없이 수혜를 시작했기 때문에 완전히 적립식으로 이행한다는 것은 한 세대의 노후소득보장분만큼을 사전에 조달하는 것을 의미한다. 가장 단순하게 설명하자면, 2세대가 1세대의 급여를 위한 세부담인 \$1,100만 원을 연금세로 부담하는 것과 함께 자신의 노후 급여를 위한 \$1,210의 현재가치를 동시에 적립할 경우 2세대가 이행에 따른 모든 부담을 끌어 안고 적립식으로 전환할 수 있다.

이때 3세대부터 자신의 세 부담은 자신의 노후를 위한 적립금이 될 것이다.

실제로 직면하는 문제는 이행비용이 얼마나 될 것인가와 이를 어떻게 부담할 것인가이다. 이에 대해서 보수주의 진영에서는 현재의 PAYG를 유지하는 것보다는 더 적다고 주장한다. 보수적인 연구기관인 Heritage Foundation의 Jones(2002)는 이러한 이행비용이 일반회계로부터의 이전이나 정부채권 발행을 통한 차입을 통해서 조달되어야 한다는 점을 인정한다. 과거에 제안된 Feldstein Plan이나 클린턴 행정부의 1994~1996 Advisory Council on Social Security에 제안된 여러 가지 개혁안 가운데 개인별 계정안(The Personal Security Accounts Plan)은 모두 이행비용과 관련해서 조세를 늘리거나 차입을 통한 세대간 비용분담 방안을 포함하고 있다(Aaron and Reischauer, 1999). 한편 보수적인 연구기관으로 평가되는 Cato Institute의 Biggs(2002)는 이러한 이행비용은 현재의 정부지출을 축소함으로써 조달될 수 있다고 주장한다. 그런데 일반회계로부터의 이전이나 차입은 결국 앞에서 지적한 대로 이행비용을 이행기간 동안 추가로 부담해야 한다는 것을 뜻하며, 현실적인 가능성은 의문이지만, 정부지출을 축소하는 방안은 그만큼 현재 세대가 지금 받고 있는 정부의 서비스를 줄이는 방식으로 비용을 부담하게 되는 것이다.³⁹⁾

또한 현재 약속된 급여수준을 유지한다는 전제를 충족시키기 위해서는 PAYG 시스템을 유지하는 것과 마찬가지로, 미래 세대의 연금세율을 올리거나 약속된 급여를 줄이는 것 이외에는 방법이 없다. 개인별로 적립되는 일부를 제외한 나머지는 현재와 마찬가지로 PAYG 시스템으로 운영되기 때문이다. 결국 추가적인 세 부담이 없이 일부를 적립식으로 이행할 경우 급여는 축소되는 것이 불가피하다(Aaron et al., 2001).

두번째 문제는 현재의 신탁기금에 적립되어 있는 정부채권이 실제 자산으로 간주될 수 있는지의 문제이다. 리버럴리스트 진영에서는 당연히 법으로 보장되어 있는 실제 자산이라고 간주한다. 반면 보수주의 진영

39) Biggs(2002)는 정부 지출 가운데 국방이나 치안 등 불가피한 부분을 제외하고, 나머지 정부서비스는 비효율적이기 때문에 줄여야 한다고 주장한다.

에서는 다른 정부부문에서의 지불약속이기 때문에 미래에 연금세 지출이 수입을 초과할 때 보유하고 있는 정부채권을 이용해서 급여를 지출할 경우 결국은 정부가 이 부분을 조세나 차입을 통해서 부담해야 하기 때문에 실제 자산으로 간주될 수 없다고 주장한다. 따라서 이들은 현재의 초과수입을 개인별 계정으로 전환해서 실제 자산인 민간기업의 주식에 투자하도록 해야 한다고 주장하는 것이다. 이들은 이렇게 함으로써 경제 전체의 저축이 증가하고 GDP를 장기적으로 증가시키게 될 것이라고 주장한다.

그러나 리버럴한 연구기관인 Center on Budget and Policy Priorities의 보고서인 Aaron et al.(2001)은 신탁기금이 보유하고 있는 정부채권은 정부가 지불을 약속한 실제 자산이며 정부의 저축이기 때문에 이를 개인별 계정으로 전환하더라도 그 자체로 경제 전체의 저축이 증가하지 않는다고 주장한다. 또한 개인별 계정으로 전환할 경우, 개인이 이미 보유하고 있는 유사한 연금자산인 401(k)등에 대한 저축을 줄임으로써 오히려 저축이 감소할 수도 있다고 주장한다. 리버럴한 연구기관인 Urban Institute의 보고서인 Cordes and Steuerlie(1999)는 신탁기금의 자산 보유나 개인별 계정 적립금이 경제 전체의 총저축에 미치는 효과는 여러 가지 요인에 의해 좌우되기 때문에 일률적으로 설명될 수 없다고 주장한다.⁴⁰⁾

세번째는 개인별 계정을 통한 민간주식시장에 대한 투자의 수익률이 기존의 방식에 의한 수익률보다 훨씬 더 높다는 주장이다(Jones, 2002). 그러나 특정한 입장에 있지 않다고 볼 수 있는 CBO(2001)에 의하면, 현재의 연금제도와 개인별 계정의 수익률을 비교하는 것은 무의미하다. 현재 연금제도와 관련해서 논의되는 수익률은 앞에서 지적한 것처럼 정치적으로 결정된 '가상의 개념'이며, 유족 및 장애에 대한 보호 부분(전체 공적연금 수급자의 2/3 이하만이 노령수급자임)과 주식시장 투자에

40) 또 한 가지 논점은 현재 정부의 부채를 메우는 데 사용되는 공적연금의 초과수입을 개인별 계정으로 돌릴 경우 그만큼 민간에 대한 정부의 부채가 증가(정부채권의 민간으로의 매각)하고, 그만큼 주식시장에 대한 민간의 투자가 줄어들 것이라는 점이다.

따르는 위험을 고려해야 하기 때문이다. 또한 현재의 낮은 수익률(정치적으로 결정된 가상의 개념이지만)은 상당부분 최초 세대의 높은 수익률의 결과이다. Cordes and Steuerlie(1999)는 개인의 투자위험에 대비해서 일정한 수익률 보장장치를 둘 경우 그만큼 수익률이 낮아질 수밖에 없고, 수익률 보장장치를 두지 않을 경우 투자실패자들이 공공부조에 의존하게 될 가능성이 있다고 지적하고 있다.

네번째는 현재 신탁기금의 초과수입을 어떻게 관리하는 것이 바람직한가이다. 리버럴리스트 진영에서는 독립적인 관리기구를 구성해서 신탁기금이 주식시장에 투자하도록 하는 것이 개인별 계정의 관리비용에 비해 우월하다고 주장한다. 정치적 의사결정의 위험도 독립적 관리기구를 통해서 해결할 수 있다고 본다(Aaron and Reischauer, 1999). 반면 보수주의 진영에서는 제도의 설계방식에 따라서 개인별 계정의 관리비용은 크지 않고(Jones, 2002), 신탁기금이 주식시장에 투자할 경우 정치적 의사결정의 위험을 피할 수 없다고 주장한다(Biggs, 2002). 또한 개인이 주식을 보유할 경우 개인들이 훨씬 바람직한 경제적 행태를 보일 것이라고 기대한다(Biggs, 2002).

다섯번째로 보수주의 진영에서는 현재의 시스템이 소득재분배 차원에서 오히려 저소득층에게 불리하기 때문에 개인별 계정으로 전환하는 것이 저소득층에게 더 유리하다고 주장한다. 이러한 주장의 근거는 저소득층의 수명이 짧아서, 급여산정방식에서는 재분배 효과가 있도록 설계되어 있다고 하더라도, 실제로는 재분배 효과가 없다는 것이다(Jones, 2002). 그러나 Aaron et al.(2001)에 의하면 수명을 고려하더라도 저소득층에게 유리한 재분배 효과는 여전히 존재한다. 또한 전체 연금지출의 1/3이 넘는 장애연금과 유족연금에서 개인별 계정은 충분한 소득을 보장하지 못할 가능성이 있다(CBO, 2001). 이에 대해 Jones(2002)는 이러한 효과를 방지하도록 제도를 설계할 수 있다고 주장하고 있다. 그러나 이를 고려하는 만큼 비용이 발생할 수밖에 없다는 점은 분명하다.

여러 가지 쟁점들에 대한 논의에서 양측의 입장이 서로 팽팽히 맞서고 있고, 서로 상대방에 대해서 진실을 보려 하지 않는다고 비판하고 있는 것이 현재 상황이다. 현재 시점에서 두 입장을 공정하게 평가하는 것

은 쉽지 않지만, 개인별 계정 자체가 현재의 문제를 해결할 수 있는 대안이 된다고 보기는 어려운 것으로 보인다.

개인별 계정이 장점이 있는가는 명시적으로 주장되는 수익률의 문제가 아니라 Biggs(2002)가 제시하는 것처럼, 이행에 따른 비용을 추가적인 조세 부담이나 차입이 없이 현재의 정부지출을 줄이는 방식으로 가능할 것인지(물론, 정부지출 축소에 따른 부담은 이행기간 동안의 세대가 질 수밖에 없음), 개인별 계정으로의 전환이 실제로 경제 전체의 저축을 증가시킴으로써 경제의 장기적인 성장을 확대할 수 있는지, 개인별 계정이 경제의 성장에 기여하는 개인의 긍정적인 행태를 이끌어 낼 수 있는가에 있는 것으로 보인다. 물론 이러한 장점을 갖더라도 적립식으로의 이행이 분배 측면에서 현재와 같은 재분배 효과를 가질 것인가는 대답되지 않는다.

현재의 논의를 더 어렵게 하고 있는 요인 가운데 하나는 보수주의자들이 궁극적으로 현재와 같은 PAYG 시스템을 폐지하고 완전히 개인별 계정에 의존하는 방식, 즉 공적인 사회보장제도로서 연금제도를 폐지하는 것을 목표로 하고 있는 것이 아닌가 하는 우려이다. 특히 개인별 계정에서 수익이 발생할 경우, 상대적으로 높은 소득을 얻는 계층의 경우 노동생애의 연금세 부담과 노후의 공적연금급여를 비교한 '가상의' 수익률과 개인별 계정의 수익률을 비교하게 되고, 소득재분배 효과를 갖는 공적연금의 낮은 수익률 때문에 장기적으로 공적연금에 대한 지지가 약화될 가능성이 높기 때문이다(Cordes and Steuerlie, 1999).

제6장

결론 - 미국 사회안전망 체계의 한국에 대한 시사점

지금까지 자유주의 복지국가인 미국이 세계의 복지국가 체제에서 차지하는 위치(제2장), 미국 복지국가의 형성과정(제3장), 미국 복지국가의 주요 특징과 최근의 변화(제4장), 현 단계의 주요 쟁점(제5장)을 살펴보았다. 제6장의 목적은 위와 같은 연구결과를 기초로 한국에 대한 정책적 시사점을 찾아보는 것이다.

모든 외국에 대한 사례연구가 그렇듯이 한 나라의 경험을 다른 나라에 그대로 적용하는 데에는 많은 어려움이 따른다. 여러 가지 정치·경제·사회·문화적 차이를 고려해야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 유사한 문제를 안고 있는 경우 외국의 사례로부터 유용한 시사점을 얻을 수 있다는 점을 부정할 수는 없다. 먼저 여러 가지 환경적 요인과 복지국가의 형성과정, 제도의 측면에서 미국과 한국의 유사점과 차이점을 살펴보기로 하자.

먼저 한국과 미국의 경우 정치구조상에서 강력한 노동자 정당이 부재하다는 유사성을 갖는다. 다만 미국의 경우 민주당과 공화당 사이에 리버럴리즘과 보수주의라는 차이가 있지만 한국의 경우 아직 미국의 민주당과 공화당에 상응할 정도의 이념적 차이에 기초한 정당이 구축되어 있지 않은 것으로 보인다. 다만 김대중 정부를 거치면서 추진된 생산적 복지 정책에 대한 기존 양대 정당의 입장을 볼 경우 이러한 이념적 분화가 현재 진행되고 있는 것으로 판단된다.

두번째로 유럽국가와 달리 노동운동이 복지국가의 확장을 추동할 정도의 세력으로 성장하지 못했다는 점이다. 이는 노동자 내부의 연대를 구축하거나 혹은 이를 촉진할 수 있는 정책형성 능력의 부재, 다른 계층과의 동맹을 구축할 수 있는 능력을 보여주지 못했다는 점에서 드러난다. 이러한 유사점은 두 나라 모두에서 국가복지를 보완하는 기업복지가 중요하다는 점에서도 확인된다. 또한 노동조합이 조직화된 제한된 영역을 중심으로 해서만 경제적 이익을 향상시킬 수 있었고, 그 결과 노동조합에 의해 보호되는 부문과 그렇지 못한 부문 사이의 이중화가 심화되었다.

세번째는 시장을 중시하는 이념이 지배적이라는 점이다. 미국은 1980년대를 거치면서 신자유주의 이념이 정치영역의 담론을 주도하고 있고, 이는 공공부조의 축소나 개혁, 의료보험제도 개혁의 실패에서 드러난다. 한국의 경우 경제성장 과정에서 국가는 매우 중요한 역할을 수행해 왔으나, 이제 국가의 시장에 대한 개입이 바람직하지 못하다는 인식이 강하게 형성되고 있다. 이는 기업의 경쟁력에 대한 중시, 국민들의 정부에 대한 신뢰 부족으로 드러난다. 미국에서의 의료개혁의 실패와 마찬가지로 한국에서의 파행적인 의약분업 진행 과정, 건강보험의 난맥상, 공적 연금에 대한 낮은 기대 등이 이를 보여준다. 따라서 부담의 확대를 통한 복지제도의 확충에는 많은 어려움이 따르게 된다. 김대중 정부하에서 추진된 복지제도의 확충은 경제위기에 대한 대응의 불가피성이 아니었다면 이루어지지 못했을 것이다.

차이점을 보면, 우선 연방주의와 강력한 분권주의에 기초한 미국에 비해서 한국은 강력한 중앙집권주의와 입법·사법부에 대비한 행정부의 우위라는 차이를 보인다. 이러한 차이 때문에 미국에서 새로운 정책을 추진할 때는 의회를 주무대로 해서 장기간의 논의를 거치는 반면, 한국에서는 행정부의 주도하에 비교적 단시일 내에 정치적 의사결정이 이루어져 왔다.

이러한 정치적 의사결정 과정의 효과는 미국과 달리 한국에서는 비교적 단시일 내에 4대 사회보험제도와 공공부조의 도입 및 확대가 진행되었다는 데서 단적으로 드러난다. 급여의 포괄성이나 적절성이라는 측면

에서는 서구유럽과 비교할 수 없지만 적어도 기초적인 제도의 운영원리는 서구 유럽과 유사한 제도적 틀을 형성해 왔다.⁴¹⁾ 그러나 실제 사회 지출 수준을 보면 1998년 현재 미국이 GDP의 14.6%인 데 비해 한국은 5.9%로서 서구 복지국가에서 가장 낮은 지출 수준을 보이는 미국에 비해서도 크게 뒤떨어져 있다. 각 복지제도에서의 세부적인 차이는 시사점을 논의하는 과정에서 살펴보기로 한다. 이렇게 의회에 대비해서 행정부가 주도하는 권력구조는 민주주의 역사가 일천한 가운데 국가의 주도에 의해 빠른 경제성장을 이루었다는 점, 뚜렷한 이념적 차이를 갖는 정당구조가 아직 형성되지 않고 있다는 점 등에 기인하는 것으로 판단된다.

복지제도에 큰 영향을 미치는 인구구조 및 노동시장 구조의 차이를 살펴보자. 한국의 경우 아직 미국만큼 노령화가 진전되어 있지 않다는 점, 취업자 가운데 자영업 부문의 비중이 미국에 비해 매우 높다는 점, 피용자 가운데 불안정 취업자층의 비중이 높다는 점 등에서 미국과 큰 차이를 보인다. 우선 고령화 정도를 살펴보면 OECD 자료를 기준으로 할 때 2000년 현재 한국의 65세 이상 노령인구의 비중은 7.1%로서 미국의 12.3%나 다른 유럽국가들에 비해 상당히 낮은 수준이다. 따라서 아직은 고령화에 따른 복지지출 문제가 심각하지 않지만, 점차 이 문제의 중요성이 커질 것으로 예상된다. 다음으로 취업구조를 살펴보면 자영업 부문의 비중이 한국의 경우 미국의 10% 미만에 비해서 40% 내외를 차지할 정도로 크고, 경제활동인구조사에서 임시·일용직의 비중이 피용자의 절반 내외를 차지할 정도로 비정규직이 많다. 따라서 사회복지제도의 실질적 적용범위가 매우 좁다는 문제를 안고 있다. 단적으로 고용보험제도를 보면 고용보험 DB에 포괄되는 피보험자수가 2002년 11월 현재 714만 1,000명으로서, 전체 취업자 2,206만 6,000명의 1/3에도 미치지 못하고 있다.

이제 위와 같은 한국과 미국 사이의 유사점 및 차이점을 염두에 두면서 본 연구를 통해 얻은 정책적 시사점을 찾아보기로 하자.

41) 질병 및 모성에 대한 보호와 보편주의적 급여인 가족수당이 도입되어 있지 않다는 점은 미국과 동일하다.

우선 고용보험제도의 경우, 현재 미국의 실업보험이 안고 있는 수급률 문제, 비정규직에 대한 보호의 실효성, 수급자의 취업유인 강화 측면에서 유사한 문제를 안고 있다. 우선 실업자 가운데 수급자 비중(수급률)의 경우 한국이 미국에 비해서 1/3에 약간 못 미치는 수준에 머물고 있다. 이러한 차이는 수급자격 기준보다는 고용구조의 차이에 상당부분 기인하고 있다. 한국의 경우 고용보험 피보험자가 취업자의 1/3에 불과한 반면, 미국의 경우 취업자의 90% 이상이 피보험자로 포괄되고 있기 때문이다. 그러나 한국의 경우 미국에 비해 피보험자도 실업급여 보험료를 부담하고 있다는 점에서 상대적으로 현재의 수급률은 미국에 비해 낮은 것이라고 볼 수 있다. 따라서 실업급여의 실효성을 높이기 위해 자발적 이직자에 대한 급여지급 방안 등을 추진할 필요가 있다.

비정규직에 대한 보호 측면에서 미국의 경우 비정규직 및 저임금노동자를 보호할 수 있도록 수급자격을 완화하는 방안이 제기되고 있다. 현재 한국의 수급자격 기준인 기준기간 18개월과 180일의 피보험단위기간은 미국에 비해 엄격한 측면도 있고 관대한 측면도 있다. 기준기간이 길다는 점, 임금기준이 없다는 점은 관대한 측면이지만, 180일이라는 기준은 엄격하다. 문제는 기준 자체의 엄격성 문제보다도 현재의 기준이 한국의 노동시장 구조하에서 비정규직의 보호에 적절한 수준인가 하는 문제이다. 이 질문에 대한 대답은 비정규직의 고용보험 가입실태 및 노동시장 행태와 관련된 연구에 의해서만 가능하다. 따라서 이에 대한 심층적인 연구가 현재 시점에서 필요한 과제 중의 하나이다.

한편 한국의 경우 비정규직 보호라는 차원에서는 수급자격 기준의 완화보다는 현재 법적으로는 적용대상임에도 불구하고 실제로는 적용되지 않고 있는 대다수 비정규직 노동자들을 대상으로 실질적인 적용확대를 추진하는 것이 더 중요한 과제인 것으로 판단된다. 특히 비정규직에 대한 적용배제는 성별 취업구조의 차이 때문에 남자보다는 여자를 복지제도의 포괄대상에서 제외하게 된다는 점에서, 미국과는 다른 차원에서 성별 격차를 초래하고 있다. 따라서 비정규직으로의 적용확대는 성별 복지격차를 축소시키는 데에도 큰 기여를 하게 될 것이다.

실업급여의 부정적 효과를 억제하기 위한 제도적 장치로서 현재 한국

의 경우 조기재취직 수당을 운영하고 있으나 아직까지 별로 활성화되고 있지 않다. 또한 수급자에 대한 취업알선 및 훈련 등 고용서비스가 과거에 비해 확충되었음에도 불구하고 아직 충분히 제공되고 있다고 보기 어렵다. 미국에서의 최근의 정책 변화는 원스톱 센터의 도입 등 실업급여와 고용서비스의 연계를 강화하는 방향으로 진행되고 있다. 그러나 주목해야 할 것은 미국의 경우 오랫동안 재취업을 촉진하기 위한 고용서비스가 그다지 활성화되어 있지 않은 가운데서 나타난 변화라는 점이다. 또한 이러한 변화가 아직까지는 그다지 큰 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 판단된다. 또한 전화를 이용한 수급자격 신청 및 실업인정의 경우에도 수급자의 만족도를 높이는 하지만 실업급여와 고용서비스와의 연계라는 차원에서는 바람직하지 못한 것으로 나타나고 있다.

현재 한국의 경우 수급자의 재취업 촉진과 관련해서 강조점은 재취업 지원 서비스를 강화하는 것에 놓여야 할 것이다. 전화를 이용한 실업인정제도의 도입 등은 이러한 변화가 실업급여와 고용서비스의 연계를 저해하지 않도록 하는 방안이 마련된 이후에 추진하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

고용서비스 전달체계 차원에서 미국에서는 분권화와 민간참여 확대가 중요한 경향으로 나타나고 있다. 미국의 경우 상당수의 주가 매우 큰 경제규모를 갖는 연방제 국가라는 점에서 미국에서 나타나는 분권화 경향이 한국에 주는 시사점은 매우 신중하게 검토될 필요가 있다. 특히 한국의 경우 고용서비스 전달체계의 분권화는 현 단계에서는 검토되기 어려운 과제인 것으로 판단된다. 고용보험제도가 소극적 노동시장정책 및 적극적 노동시장정책을 모두 포괄하고 있고, 복지제도의 효율적인 운영이라는 차원에서 4대 사회보험제도의 통합적 운영을 강화해야 하는 단계에 있기 때문이다. 또한 서비스의 기초를 이루는 노동시장 정보관리 및 공유 차원에서도 중앙 차원의 통일적인 정보관리가 바람직한 측면이 있다.

서비스 전달체계에 대한 민간의 참여라는 차원에서는 우선 고용과 복지서비스를 구분해 볼 필요가 있다. 현재 한국에서 급여관리가 아닌 대부분의 사회복지서비스는 이미 복지관이나 자활후견기관 형태로 민간

단체에 의해 전달되고 있다. 고용서비스의 경우에도 핵심적인 고용서비스인 구인구직 정보 연계와 고용보험을 통한 적극적 노동시장정책은 공공직업안정기관이 주로 담당하고 있으나, 실제 직업훈련의 경우 민간훈련기관이 더 중요한 역할을 담당하고 있다. 또한 구인구직 정보 확충 및 취업알선과 실업급여 수급자에 대한 재취업 지원서비스의 강화가 여전히 주된 제도개선 과제로 제기되고 있다. 따라서 공공고용서비스의 기능을 강화해 나가면서, 민간의 참여는 노인과 장애인, 저소득층 등 취약계층을 대상으로 지역사회에 기반한 특수한 서비스의 제공을 중심으로 확대되는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

공적연금의 경우 한국은 미국과 상당한 차이가 있다. 미국이 PAYG 방식인 데 반해서 한국은 상당 규모의 적립금을 축적한 후에 급여가 지급되기 시작하도록 설계되어 있기 때문이다. 그러나 급여는 사전에 결정된 산식에 의해 결정되는 DB 방식이라는 점에서 미국의 시스템과 유사하다. 따라서 정확히 비교하자면, 미국이 소규모의 적립금을 갖는 DB 방식인 반면, 한국은 상당한 규모의 독자적으로 관리되는 적립금을 갖는 DB 방식이라고 볼 수 있다.

그러나 앞으로 고령화가 빠르게 진행될 예정으로 있고, 한국의 국민연금도 현재와 같은 급여산정방식하에서는 급여가 본격적으로 지급되기 시작하면 적립금이 빠르게 소진될 것으로 예상된다. 따라서 적립금에 기초한 급여지급이 언제까지 가능한지, 다음 세대의 부담을 어느 정도로 유지할 것인지에 관한 목표를 설정하고, 이를 위해 점진적으로 부담과 수혜를 조정하는 체계를 구축할 필요가 있다.

노후소득보장과 관련된 또 하나의 주제는 퇴직금과 기업연금의 문제이다. 현재 미국의 경우 기업연금이 중요한 노후소득보장장치로 기능하고 있는 반면, 한국의 경우 퇴직금이 이와 유사한 기능을 수행할 수 있는 ‘가능성’을 갖고 있다.⁴²⁾ 현재의 국민연금만으로는 적정 수준의 노후소득보장이 어려울 것으로 예상되는 상황에서 퇴직금을 기초로 한 기업연금제도의 도입은 검토해 볼 만한 가치가 있는 대안이다. 그러나 노동

42) 논리적으로 말하면 퇴직금은 정액으로 지급되는 일종의 DB 플랜이라고 볼 수 있다.

조합은 이러한 대안이 기존에 보장되어 있는 퇴직금을 축소하려는 것이라는 의구심을 갖고 있는 것으로 판단된다. 따라서 퇴직금이 현재의 불충분한 국민연금제도를 실질적으로 보완할 수 있는 기업연금으로 전환되기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 할 것으로 보인다.

첫번째는 현재의 퇴직금보다 수혜를 줄이지 않는 방향으로 추진되어야 개선에 대한 사회적 합의를 얻을 수 있다는 점이다(보장성). 즉 현행 퇴직분담금을 기초로 기업연금으로 전환할 때 기업의 출연금을 공동으로 관리할 것인지 아니면 각 개인이 책임을 지는 독자적 계정으로 관리할 것인지가 우선 결정되어야 하고, 이러한 전환이 현재의 퇴직금보다 불리하지 않을 수 있는 조건이 어떠한 것인지를 분명히 함으로써 이에 대한 노동층의 동의를 획득해야 할 것이다. 두번째는 노후소득보장제도로 기능할 수 있도록 직장을 옮기더라도 지속적으로 유지될 수 있는 관리시스템을 마련해야 한다는 점이다(휴대성). 이러한 휴대성을 갖기 위해서는 공동으로 출연금을 관리하더라도 명목적으로는 개인별 계정이 마련될 필요가 있다. 세번째는 현재의 퇴직금이 갖는 긴급자금으로서의 기능을 수행할 수 있는 보완장치를 마련해야 한다는 점이다(유동성). 특정한 요건을 충족할 경우 적립금을 인출할 수 있도록 하거나, 적립금을 기초로 한 대출제도를 마련하는 것 등이 대안이 될 수 있을 것이다. 이와 같이 퇴직금을 노후소득보장에 초점을 맞춘 제도로 전환하고자 할 경우, 현재 퇴직금이 갖는 실업에 대한 보호 기능을 보완하기 위해서도 실업급여의 실효성을 제고하는 방안이 동시에 모색될 필요가 있다.

의료보험의 경우에 미국과 한국의 경우 제도는 다르지만 민간의 부담이 높다는 점에서는 유사하다. 한국의 경우 전국민을 대상으로 한 의료보험이 도입되어 있지만 총의료비에서 공공의료지출이 차지하는 비중은 2000년 현재 44.4%로서 미국의 44.3%와 거의 유사하다. 미국의 경우 연금 수혜층 및 빈곤층을 제외하고는 기업이 제공하는 의료보험 및 본인에 의한 보험이 포괄하는 반면, 한국의 경우 공공의료보험에 포괄되어 있다고 하더라도 본인의 부담이 높기 때문이다. 다만 총의료비 부담이 미국의 경우 GDP의 13%로 매우 높은 반면 한국의 경우 5.9%로 상당히 낮다.

현재 미국에서 직면하고 있는 중요한 문제는 노령화에 대한 대비와 동시에 보장성을 보완하는 것이다. 한국의 경우에도 건강보험의 재정이 크게 악화되어 있고, 노령화의 진전은 장기적으로 재정문제를 더욱 악화시킬 것으로 예상된다. 따라서 노령화에 대한 대비가 의료보장에서도 매우 시급한 과제의 하나라고 보아야 할 것이다. 우선 현재의 국민 의료비 부담 수준이 낮다는 점에서 건강보험의 재정적 건강성을 높이기 위한 추가적인 보험료 부담의 불가피성에 대한 사회적 합의를 도출하는 것이 불가피한 시점이다. 또한 행위별 수가제 개선 등 의로서비스 공급 측면에서의 재정지출 증가 요인을 억제하기 위한 방안도 추진해야 할 것이다. 다른 한편으로는 미국과 마찬가지로 공공의료가 차지하는 비중이 낮다는 점에서 공공의료의 확충을 통한 보장성의 강화도 동시에 추진할 필요가 있다. 특히 노후소득보장제도가 불충분한 상황에서 노령화의 진전은 지불능력이 낮은 노인층의 의료수혜가 급증하는 것을 의미한다는 점에서 공공의료의 보장성 강화는 불가피한 과제의 하나이다.

미국의 경우 근로연계 복지정책을 가장 앞서서 추진해 온 반면, 한국의 경우 2000년 국민기초생활보장제도를 도입하면서 근로연계 복지정책의 성격을 갖는 자활사업을 도입하였다. 자활사업에 대한 여러 가지 논란에도 불구하고 기초생활보장제도를 통해 보장성이 확대되었다는 점, 그리고 자활사업이 이러한 보장성 확대를 보완하기 위한 장치라는 점은 분명하다. 따라서 현 단계에서 가장 중요한 과제는 자활사업이 단순히 근로의무를 '강제'하는 것이 아니라 수급자의 실질적인 자립을 촉진할 수 있도록 하는 지원체계를 구축하는 것이다.⁴³⁾ 이러한 측면에서 본다면, 미국의 취업 우선주의 전략을 그대로 한국에 적용하는 것은 어려운 것으로 판단된다. 우선 미국의 경우 TANF가 근로능력이 있는 여성가구를 대상으로 하는 제도라는 점에서 기초생활보장제도 수급자 가운데 근로능력이 있는 계층과 다르다. 한국의 경우 근로능력 계층이 복지에 의존할 수 있는 제도가 존재하지 않았기 때문에 근로능력 계층은 지금까지 노동시장에 참여해 왔고, 그럼에도 불구하고 아직도 빈곤

43) 기초생활보장제도에 대한 세부적인 평가와 개선방안에 대해서는 황덕순 외 (2002)에 자세히 정리되어 있기 때문에 여기에서는 자세히 다루지 않는다.

에서 탈출하지 못한 계층이기 때문이다. 따라서 기초생활보장제도의 도입과 함께 생계급여를 수급할 수 있게 된 근로능력 계층에게 이전과 달리 실질적인 자립을 통해 빈곤으로부터 탈피할 수 있는 서비스를 제공하는 것이 현 단계에서의 주요 과제라고 보아야 할 것이다.

참고문헌

- 황덕순 · 이바르되드멜 · 히더트릭키(2002), 『근로연계 복지정책의 국제 비교』, 한국노동연구원.
- Aaron, H. J. and R. D. Reischauer(1999), "Should We Retire Social Security?", *Brookings Review*, The Brookings Institution.
- Aaron, H. J., Blinder, A. S., Munnell, A. H. and P. R. Orszag(2001), *Perspective on the Draft Interim Report of the President's Commission to Strengthen Social Security*, Center on Budget and Policy Priorities and The Century Foundation.
- Amenta, E. A. and T. Skocpol(1988), "Redifining the New Deal: World War II and Public Social Provision in the United States", in Weir, M. Orloff, A.S., and Skocpol, T. eds., *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press.
- Antonlín, P., Dang, T and H. Oxley(1999), "Poverty Dynamics in Four OECD Countries", *Economic Department Working Papers*, No. 212, ECO/WKP(99)4, OECD.
- Bassi, L. J. and D. P. McMurrer(1997), "Coverage and Reciprocity: Trends and Effects", O'Leary, C. J. and Wandner, S. A. eds. *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Biggs, A. G.(2002), "Perspective on the President's Commission to Strengthen Social Security", *Social Security Privatization*, No. 27, The Cato Institute.
- Blank, R. M. and D. E. Card(1991), "Recent Trends in Insured and

- Uninsured Unemployment: Is There an Explanation?”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, Issue 4.
- Boushey, H., Brocht, C., Gundersen, B., and J. Bernstein(2001), *Hardships in America - The Real Story of Working Families*, Economic Policy Institute.
- CBO(2000a), *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2001-2010*, US Congressional Budget Office.
- _____(2000b), *Options for Expand Federal Health, Retirement, and Education Activities*, US Congressional Budget Office.
- _____(2001), *Social Security: A Primer*, US Congressional Budget Office.
- Chen, Y.(1997), “Public And Private Approaches for Redesigning Social Security”, Hansen, J. E. and Morris, R., *The National Government and Social Welfare: What Should Be the Federal Role?*, Auburn House.
- Cordes, J. J. and C. E. Steuerlie(1999), *A Primer on Privatization*, The Urban Institute.
- Decker, P. T.(1994), “The Impact of Reemployment Bonuses on Insured Unemployment in the New Jersey and Illinois Reemployment Bonus Experiments”, *The Journal of Human Resources*, Vol. 29, Issue 3.
- Decker, P. T., Olsen, R. B., Freeman, L., and D. H. Klepinger(2000), *Assisting Unemployment Insurance Claimants: The Long-term Impacts of the Job Search Assistance Demonstration*, <http://wdr.doleta.gov/owsdrr/00-2/00-02.pdf>, US Department of Labor.
- Derthick, M.(1990), *Agency under Stress: The Social Security Administration in American Government*, The Brookings Institution.
- DOL(2002), *Unemployment Insurance and Employment Service*

- Reform: A New Balance*(Executive Brief), <http://ows.doleta.gov/unemploy/docs/execbrief.doc>, US Department of Labor
- DOL Division of Performance Management(2000), *UI Operational Performance*, www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/pdf/mar00rpt.pdf, US Department of Labor.
- ERISA Advisory Council(2001a), *Report of the Working Group on Increasing Pension Coverage, Participation and Benefits*, http://www.dol.gov/pwba/publications/AC_1114a01_report.html, US Department of Labor.
- _____ (2001b), *Report of the Working Group on Challenges to the Employment-Based Healthcare System*, http://www.dol.gov/pwba/publications/AC_1114b01_report.html, US Department of Labor.
- Esping-Anderson, G.(1990), *The Three World of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- _____ (1996a), “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy” in Esping-Anderson, G. ed., *Welfare State in Transition - National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications.
- _____ (1996b), “Welfare States without Work: The Impasse of Labor Shedding and Familialism in Continental European Social Policy”, Esping-Anderson, G. ed., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, SAGE Publications.
- Fein, R.(1997), “Health Care: An American Report”, Hansen, J. E. and Morris, R., *The National Government and Social Welfare: What Should Be the Federal Role?*, Auburn House.
- Flora, P. and A. J. Heidenheimer(1981), “The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State”, Flora, P. and Heidenheimer, A. J. eds., *The Development of Welfare States*

- in Europe and North America*, Transaction Books.
- GAO(2000), *Unemployment Insurance: Role of Safety Net for Low-Wage Workers is Limited*, US General Accounting Office.
- Haveman, R.(1997), “Welfare Report - 1996 Style” in Neill, J. ed., *Poverty and Inequality - The Political Economy of Redistribution*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Herz, D. E., Meisenheimer II, J. R., and H. G. Weinstein(2000), “Health and Retirement Benefits: Data from two BLS Surveys”, *Monthly Labor Review*, US Department of Labor.
- John, D. C.(2002), “Answering the Top 10 Myths about Social Security Reform”, *Backgrounder*, No. 1613, The Heritage Foundation.
- Johnson, T. R. and D. H. Klepinger(1994), “Experimental Evidence on Unemployment Insurance Work-Search Policies”, *The Journal of Human Resources*, Vol. 29, Issue 3.
- Kudrle, R. T. and T. R. Marmor(1981), “The Development of Welfare States in North America”, Flora, P. and Heidenheimer, A. J. eds., *The Development of Welfare States in Europe and North America*, Transaction Books.
- Lo, C. Y. H.(1998), “The Malignant Masses on CNN: Media Use of Public Opinion Polls to Fabricate the ‘Conservative Majority’ against Health-Care Reform” in Lo, C.Y.H. and Schwartz, M. eds., *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell Publishers.
- Lødemel, I. and H. Trickey, eds.(2001), *An Offer You Can't Refuse - Workfare in International Perspective*, The Policy Press.
- Meyer, B. D.(1995), “Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 33.
- Mintz, B.(1998), “The Failure of Health-Care Reform: The Role of

- Big Business in Policy Formation” in Lo, C.Y.H. and Schwartz, M. eds., *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell Publishers.
- Myles, J.(1996), “When Market Fails: Social Welfare in Canada and the United States”, Esping-Anderson, G. ed., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, SAGE Publications.
- Needels, K. Corson, W. and M. Van Noy(2002), *Evaluation of the Significant Demonstration Grants for the Provision of Reemployment Services for UI Claimants*, http://wdr.doleta.gov/owsdrr/papers/UI_final.pdf, US Department of Labor.
- OECD(1994), *The OECD Job Study 1994*, OECD.
- Orloff, A. S.(1988), “The Political Origins of America’s Belated Welfare State” in Weir, M. Orloff, A.S., and Skocpol, T. eds., *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press.
- Pavetti, L., Derr, M., Anderson, J., Trippe, C., and S. Paschal(2000), *The Role of Intermediaries in Linking TANF Recipients with Jobs*, <http://www.aspe.hhs.gov/hsp/intermediaries00.htm>, US Department of Health and Human Service.
- Piven, F. F.(1998), “Welfare and the Transformation of Electoral Politics” in Lo, C.Y.H. and Schwartz, M. eds., *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell Publishers.
- Quadagno, J.(1998), “Social Security Policy and the Entitlement Debate: The New American Exceptionalism” in Lo, C.Y.H. and Schwartz, M. eds., *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell Publishers.
- Rajnes, D.(2002), “An Evolving Pension System: Trends in Defined Benefit and Defined Contribution Plans”, *EBRI Issue Brief*, No. 249, Employee Benefit Research Insititute.

- Salzman, J. Dickinson, K. P., Fedrau, R., and M. Lazarin(1999), *Unemployment Insurance in the One-Stop System*, <http://wdr.doleta.gov/owsdrr/00-1/00-01.pdf>, US Department of Labor.
- Schorr, A. L.(1997), “Thinking About Social Security”, Hansen, J. E. and Morris, R., *The National Government and Social Welfare: What Should Be the Federal Role?*, Auburn House.
- Schwarz, J. E.(1983), *America’s Hidden Success: A Reassessment of Twenty Years of Public Policy*, W. W. Norton & Company.
- Schwartz, M.(1998), “What Went Right? Why the Clinton Administration Did Not Alter the Conservative Trajectory in Federal Policy” in Lo, C.Y.H. and Schwartz, M. eds., *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell Publishers.
- Skocpol, T.(1988), “The Limits of the New Deal System and the Roots of Contemporary Welfare Dilemmas”, Weir, M. Orloff, A.S., and Skocpol, T. eds., *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press.
- Slessarev, H.(1988), “Racial Tensions and Institutional Support: Social Programs during a Period of Retrenchment”, Weir, M. Orloff, A.S., and Skocpol, T. eds., *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press.
- Smeeding, T. M.(1997), “The International Evidence on Income Distribution in Modern Economics”, in Neill, J. ed., *Poverty and Inequality - The Political Economy of Redistribution*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Standing, G.(2000), *Unemployment and Income Security*, ILO.
- Stevens, B.(1988), “Blurring the Boundaries: How the Federal Government has Influenced Welfare Benefits in the Private Sector”, Weir, M. Orloff, A. S., and Skocpol, T. eds., *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton

University Press.

Waddan, A.(1997), *The Politics of Social Welfare: The Collapse of the Center and the Rise of the Right*, Edward Elgar.

Waddell, B.(2001), *The War against the New Deal: World War II and American Democracy*, Northern Illinois University Press.

Walters, R.(1998), “The Democratic Party and the Politics of Welfare Reform” in Lo, C.Y.H. and Schwartz, M. eds., *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell Publishers.

Wiseman, M.(2001), “Making Work for Welfare in the United States” in Lødemel, I. and Trickey, H. eds., *An Offer You Can't Refuse - Workfare in International Perspective*, The Policy Press.

Yamada, A.(2002), “The Evolving Retirement Income Package: Trends in Adequacy and Equality in Nine OECD Countries”, *Labour Market and Social Policy Occasion Papers*, No. 63, OECD DEELSA/ELSA.

부 록

〈부록 1〉 미국 사회복지제도 개요

〈부록 2〉 미국 실업보험제도의 주별 비교

〈부록 1〉

미국 사회복지제도 개요

아래의 미국 사회복지제도 개요는 국제사회복지협회(International Social Security Association)에서 발행하는 『세계 각국의 사회복지제도』(Social Security Throughout the World, 1999)에 실린 미국 제도를 번역한 것이다(역자 주).

1. 노령, 장애, 유족 보호

- 최초 입법 시기 및 현재 법률: 1935년(사회보장법: 역자 주), 이후 수차례 개정
- 제도 유형: 사회보험제도

〈적용범위〉

- 자영자를 포함해서 소득을 얻고 있는 모든 취업자
- 적용제외: 비정규(casual) 농업노동자 및 가내노동자, 연간 순소득 \$400 미만의 자영자, 1984년 이전에 고용된 연방정부 피용자 일부
- 주 및 지역정부 피용자와 성직자는 임의 가입, 단 1991년 7월 1일부터 다른 퇴직 관련 제도에 의해 보호되지 않는 주 및 지역정부의 피용자에 대해서는 강제적용
- 미국 전역 및 푸에르토리코, 북마리아나제도, 버진제도, 괌, 미국령사모아, 외국에서 미국 고용주에 의해 고용된 시민권자 및 거주자
- 철도노동자, 연방정부 피용자, 상당수의 주 및 지역정부 피용자

〈재 원〉

- 피보험자: 수입의 6.2%, 자영자는 12.4%

- 고용주: 임금(payroll)의 6.2%
- 정부: 1968년 이전에 72세에 이른 노인의 특별 월급여 비용; 자산조사에 기초한 급여비용 전체
- 기여 및 급여의 기초가 되는 최고수입: 연간 \$72,600. 임금수준 변동에 따라 자동적으로 조정

〈수급자격〉

- 노령연금: 65세 이상(62~64세는 감액 지급). 2000~2027년 사이에 점차적으로 67세로 상향 조정. 최저 피보험기간은 40분기(1991년 이전에 62세에 이른 경우 이보다 짧은 기준 적용). 65세 미만으로서 연간 \$9,600 이상의 수입에 대해서는 해당 수입의 50%를 급여에서 삭감. 65~69세의 경우 연간 \$15,500 이상의 수입에 대해서 해당 수입의 1/3을 급여에서 삭감(기준 수입은 매년 연평균임금상승률에 따라 조정). 외국인에 대해서는 상호적용이 될 경우 급여 지급. 1984년 이후에 급여 수급자격이 생긴 외국인 피부양자 및 유족은 거주심사를 거쳐야 함.
- 장애연금: 1년 이상 수입이 있는 활동에 종사하기 어렵거나, 혹은 사망에 이를 정도의 장애. 최저피보험기간은 21세 이후 장애가 시작된 시기까지 매년 1분기 이상; 최고 40분기. 장애가 시작되기 10년 이내의 기간에 대해서는 20분기 이상. 청년 및 맹인에 대해서는 이보다 관대한 기준 적용
- 유족 연금: 최저피보험기간은 사망자가 연금수급자이거나 21세 이후부터 사망까지의 기간에 대해서 매년 1분기 이상; 최고 40분기. 고아 및 수급자격이 있는 아이를 둔 비노령미망인에 대해서는 완화된 기준 적용: 사망 이전의 13분기 가운데 6분기 이상

〈노령급여: 노령연금〉

- 1950년 이후(이후 가입자의 경우 21세 이상)부터 62세까지(사망시 이보다 이전) 기간에서 가장 수입이 적은 5년의 수입을 제외한 수입을 과거의 임금상승률에 기초해서 조정한 금액에 기초해서 산정. 이 기간 이외의 기간에서 해당 기간보다 더 높은 수입이 있는 경우 대체

가능

- 62세부터 수급 가능하지만 65세 이전의 수급기간에 따라서 감액 지급
- 1981년 이후에 62세에 이른 경우 최저급여액 없음. 65세에 은퇴(수급 시작: 역자 주)한 수급자의 경우 1999년 현재 최대급여액은 월 \$1,373. 65~69세까지 은퇴를 연장하는 기간에 따라서 급여 인상. 인상액은 62세에 이른 연도에 따라 달라짐. 1999년에 62세에 이른 노동자의 경우 매년의 은퇴기간 연장에 대해 5.5% 인상
- 급여액 조정: 생계비 상승에 따른 자동적인 급여 조정
- 피부양자수당: 65세 이상의 배우자(혹은, 결혼기간 10년 이상인 이혼한 배우자)나 16세 미만 자녀, 혹은 장애 자녀를 돌보는 배우자에 대해서 50%(62~64세에 수급하는 경우 감액지급); 18세 미만이거나, 18~19세로 초중등학교에 다니는 전업학생(장애아인 경우 22세까지 연령 제한 없음)인 자녀나 피부양 손자녀에 대해서 50%
- 가족이 받는 연금의 최고액은 수급자가 받는 기본급여액의 150~188%
- 1999년 현재 65세에 은퇴한 수급자 가족의 월최고급여액은 \$2,403
- 빈곤노인층에 대해서는 자산조사에 기초한 별도의 보충연금급여(Supplemental Security Income, SSI) 프로그램에 의한 급여 지급

〈영구장애급여: 장애연금〉

- 1950년 이후(이후 가입자의 경우 21세 이상)부터 장애가 발생한 시기까지의 기간에서 가장 수입이 적은 5년의 수입을 제외한 수입을 과거의 임금상승률에 기초해서 조정한 금액에 기초해서 산정
- 급여액 조정: 생계비 상승에 따른 자동적인 급여 조정
- 1981년 이후에 장애가 된 수급자의 경우 최저급여액은 없음.
- 1999년 현재 장애가 된 수급자의 경우 최고급여액은 월 \$1,701
- 피부양자수당: 65세 이상의 남녀배우자(혹은, 결혼기간 10년 이상인 이혼한 배우자)나 16세 미만 자녀, 혹은 장애자녀를 돌보는 배우자에 대해서 50%(62~64세에 수급하는 경우 감액지급); 18세 미만이거나, 18~19세로 초중등학교에 다니는 전업학생(장애아인 경우 22세까지

연령제한 없음)인 자녀나 피부양 손자녀에 대해서 50%

- 가족이 받는 연금의 최고액은 수급자가 받는 기본급여액의 100~150%
- 1999년 현재 65세에 장애가 된 수급자 가족의 월 최고급여액은 \$2,552
- 빈곤 장애인 및 맹인에 대해서는 자산조사에 기초한 보충연금급여(Supplemental Security Income : SSI) 프로그램에 의한 급여 지급

〈유족급여 : 유족연금〉

- 사망한 원래 수급자의 65세 연금의 100%(60~64세의 경우 감액지급); 50~59세에 장애가 된 경우 감액연금 지급. 남녀배우자 혹은 10년 이상 결혼한 이혼 배우자에게 지급. 16세 미만 혹은 장애인 아동을 돌보는 배우자나 이혼한 배우자에 대해서는 나이에 관계없이 75%
- 18세 미만이거나 18~19세로 초중등학교에 다니는 전업학생(장애아인 경우 22세까지 연령제한 없음)인 유자녀에 대해서 75%
- 62세 이상의 피부양 부모의 경우 82.5%. 두 명의 부모에 대해서는 150%
- 가족이 받는 연금의 최고액은 원래 수급자의 연금에 의해 결정. 1999년 현재 원래 수급자가 65세에 사망한 경우 가족의 최고급여액은 월 \$2,427
- 빈곤한 유자녀나 가족에 대해서 자산조사에 기초한 연방-주 프로그램(연방-주 프로그램이란 연방과 주에 의해 공동으로 운영되는 프로그램을 지칭, 여기에서는 Temporary Assistance for Needy Families, TANF: 역자 주)에 의한 급여 지급

〈관리운영기구〉

- 행정부 내의 독립적인 기관인 사회보장청(Social Security Administration)에 의해 운영. 프로그램의 관리운영은 지방센터, 지역사무소 및 지부사무소를 통해 수행
- 재무부는 국세청(Internal Revenue Service)을 통해서 사회보장세 징

수, 급여 지급, 기금 관리를 담당

2. 질병 및 모성보호

- 의료급여 최초입법은 1965년(노인에 대한 의료보험), 1972년에는 장애인에 대한 의료보험 도입
- 현금급여는 일부 주에서만 도입: 로드아일랜드(1942년), 캘리포니아(1946년), 뉴저지(1948년), 뉴욕(1949년), 하와이(1969년), 푸에르토리코(1968년)
- 제도 유형: 사회보험제도

〈적용범위〉

- 의료급여: 입원의 경우 65세 이상의 연금수급자격자 및 65세 이상으로 기타 자격자, 2년 이상 장애연금수급자, 만성신장질환자. 기타 의료서비스의 경우 위의 대상자 및 65세 이상의 임의가입자
- 현금급여: 위의 6개 적용대상지역의 산업 및 서비스업 피용자. 뉴욕을 제외하고는 대부분의 농업노동자도 적용. 캘리포니아의 경우 자영자도 참여 가능. 로드아일랜드를 제외하고는 위탁도 허용
- 철도노동자를 위한 별도의 제도(현금급여)와, 빈곤계층을 대상으로 한 별도의 연방-주 프로그램(Medicaid: 역자 주)이 있음.

〈재 원〉

- 피보험자: 입원의 경우 노령, 장애, 유족연금의 적용대상자인 모든 노동자 및 일부 연방, 주, 지방정부 피용자에 대해서 1.45%(자영자는 2.9%). 기타 의료서비스의 경우 연금수급자는 월 \$45.5. 현금급여에 대해서는 지역에 따라서 과세대상소득의 1.2%까지
- 고용주: 입원의 경우 임금의 1.45%. 기타 의료서비스에 대해서는 부담하지 않음. 현금급여의 경우 하와이, 뉴저지와 뉴욕에서는 가변적인 기여; 푸에르토리코는 임금의 0.5%
- 정부: 특정한 비보험 노령자에 대한 입원급여 비용. 임의적용대상자

의 기타 의료서비스의 부족 비용

- 기여의 기초가 되는 최고수입: 입원의 경우 상한 없음. 현금급여의 경우 연간 \$6,900~\$38,000

〈수급자격〉

- 입원의 경우 65세 이상의 노령연금 수급자, 2년 이상의 장애연금 수급자, 만성신장질환자. 기타 의료서비스의 경우 적용대상으로서 보험료를 납부한 경우

〈본인의료급여〉

- 의료서비스 제공자에게 보험자가 직접 비용을 지불하거나 환자에게 의료비용의 일부를 환급
- 입원: 연간(역자 추가) 90일까지의 입원치료서비스; 입원 첫날 및 60번째 입원일, 90번째 입원일에 대해서 \$768(매년 금액 조정)까지의 본인부담, 매일에 대해서 입원 첫날 본인부담금의 1/4. 90일 이상에 대해서는 평생 60일 동안의 예비기간 사용 가능, 이 기간에 대해서는 입원 첫날 본인부담의 1/2 부담
- 퇴원후 100일간 숙련간호요양시설 이용 가능(환자는 21번째 날부터 100번째 날까지에 대해서 매일 \$96 부담)
- 입원환자에 대해서는 각종 병리검사 및 X선 검사 제공
- 입원후 가내 의료서비스(home health service)
- 기타 의료서비스: 적정 내과 진료, 비입원 진단 및 물리치료, 병리검사, 응용치료, 교통비용에 대해서 연간 \$100 초과분의 80%; 적정 가내 의료서비스에 대해서 \$100 본인부담금 이상에 대해서 100%
- 입원 및 기타 의료서비스 모두에 대해 통상의 Medicare를 적용받을 수 있는 수급자(만성신장질환자 제외)는 지역에서 Medicare Plus Choice가 제공되는 경우 Medicare 대신 Medicare Plus Choice에 참여 가능
- 빈곤층에 대해서는 연령과 무관하게 연방-주 프로그램(Medicaid: 역자 주)에 의한 의료서비스가 제공됨.

〈피부양자 의료급여〉

- 65세 이상으로서 기타 다른 조건을 충족하거나 만성신장질환자인 경우
- 입원 및 기타 의료서비스 모두 피보험자와 동일하게 적용

〈질병 및 모성 급여〉

- 수급자격
 - 지난 해의 최저 보험적용임금(\$300~\$6,900)이거나 지난 해의 최저 고용기간(4~20주), 혹은 두 조건의 동시 적용
- 질병급여
 - 로드아일랜드는 수입의 75%, 하와이는 수입의 2/3, 뉴저지는 53%, 캘리포니아, 뉴욕, 푸에르토리코는 분기 혹은 연간급여의 일정부분으로 가변적. 로드아일랜드는 4명의 자녀까지 자녀 1인당 주당 \$5
 - 최고급여액: 주당 \$113~\$394
 - 7일의 대기기간(캘리포니아와 푸에르토리코는 입원시에는 대기기간 적용하지 않음)을 거쳐서 52주까지 지급
- 모성급여
 - 질병급여와 동일 수준

〈관리운영기구〉

- 의료급여
 - 보건복지부(Department of Health and Human Service)는 감독, 의료관리청(Health Care Financing Administration)은 공공의료서비스(Public Health Service), 사회보장청, 주의 의료담당부서와 협력하여 관리운영을 담당
 - 민간보험담당기관 및 공공기관(비영리 Blue Cross and Blue Shield, 영리보험회사, 기타 집단플랜 group-practice prepayment plans 포함)이 위탁에 의해 서비스를 전달. 의료서비스 제공기관이나 수급자에게 급여 지급

○ 현금급여

- 뉴욕(산업재해보상위원회, Workers' Compensation Board)과 하와이(노동부)를 제외한 다른 지역에서는 주의 고용안정기관(State employment security agency)

3. 산업재해

- 최초입법 : 연방정부 피용자(1908년), 10개주(1911년)
- 현재 : 모든 주와 푸에르토리코, 컬럼비아특별구; 연방정부 피용자, 항만노동자에 적용; 광부(진폐)에 대해 별도의 연방 프로그램. 4/5의 법이 1920년 이전에 법제화됨.
- 제도 유형 : 공공 혹은 민간기관(주에 따라 다름)에 의해 운영되는 강제(3개 주는 선택적) 보험 제도이거나 스스로 위험관리(self-insurance)

〈적용범위〉

- 산업 및 서비스업 노동자에 대해 일반적으로 적용되며 대부분의 공공 부문 노동자도 적용
- 적용제외 : 주에 따라 차이. 농업노동자(주의 1/5); 가사서비스노동자(주의 1/2); 비정규직(casual) 노동자(주의 3/5); 3~5인 미만 사업장(주의 1/6)

〈재원〉

- 피보험자 : 소수의 주에서 명목적인 기여
- 고용주 : 대부분의 주에서 모든 비용, 일부 주에서 대부분의 비용, 위험정도에 따라서 가변적인 보험료를 부담하거나 스스로 위험관리. 1995년 현재 평균 비용은 임금의 약 2.05%. 1974년부터 고용한 피용자에 대한 진폐급여 비용
- 정부 : 자체 피용자에 대한 부담. 1974년 이전에 고용된 피용자에 대한

진폐급여 비용

〈수급자격〉

- 최저피보험기간 없음.

〈일시장애급여〉

- 대부분의 주에서 이전 소득의 2/3. 약 1/5의 주에서 피부양가족에 대해 추가 급여 지급
- 최고급여액: 주에 따라서 주당 \$270~714; 약 4/5의 주에서 주의 임금 수준에 따라 자동적으로 급여 인상
- 대기기간: 2~7일
- 급여는 일정한 부상 지속기간(3일에서 6주)이 지난 후에 소급해서 지급

〈영구장애급여: 영구장애연금〉

- 완전한 장애의 경우 대부분의 주에서 이전 소득의 2/3; 기본급여는 월 \$455.40; 가족 총급여의 상한은 월 \$910.70
- 일부 주에서 상시간호(constant-attendance) 및 피부양가족에 대한 추가 급여 지급
- 4/5의 주에서 종신, 혹은 장애지속기간에 대해 지급, 나머지 주에서는 104~500주 혹은 \$100,000~214,000 지급
- 부분장애: 임금손실 정도에 따라서 지급하거나, 기간이 정해진 경우에는 완전한 급여를 일부기간에 대해서 지급

〈본인의료급여〉

- 모든 주에서 필요한 기간만큼 의료서비스 제공

〈유족급여〉

- 배우자에 대해서 이전 소득의 35~70%; 자녀가 있는 배우자의 경우 60~80%

- 진폐의 경우 장애와 동일하게 지급
- 기타 수급자격 유족(일부 산업재해보상법이나 진폐의 경우): 피부양 부모, 형제자매
- 장례급여: 주에 따라서 정액 \$700~6,000(1/2의 주에서 \$3,000 이상 지급)

〈관리운영기구〉

- 약 절반 정도의 주에서 주의 산업재해보상기구(workers' compensation agency)에서 담당, 3/8 정도의 주에서는 주 노동부에서 담당, 3개 주에서 법원이 담당
- 진폐에 대해서는 1974년 이전까지 연방정부가 담당; 1974년부터 주의 참여 의무화
- 공공산재보상기금(governmental workers' compensation funds)이 약 1/3 정도의 주에 존재함.
- 고용주가 주의 기금에 강제로 가입해야 하는 경우가 6개 주; 주의 기금이나 민간보험회사에 가입해야 하는 경우가 14개 주; 나머지는 민간보험회사에 가입. 스스로 위험을 관리할 수 있는 경우가 3개 주

4. 실업

- 연방법: 1935년(사회보장법: 역자 주). 고용주에 대해 과세, 승인된 주의 프로그램에 대한 기여만큼 연방세 공제; 주에 관리운영비용 지원; 관리운영에 관한 최저기준 설정
- 주법: 모든 주 및 푸에르토리코, 버진제도, 컬럼비아특별구가 자체 프로그램에 관한 별도의 법률 제정; 주법은 1932~1937년에 제정
- 제도 유형: 강제보험제도

〈적용범위〉

- 산업 및 서비스업의 피용자. 1년에 20주 이상 4인 이상을 고용하는 비영리단체의 피용자, 대부분의 주 및 지방정부 피용자, 가사노동자, 농

업노동자의 2/5

- 적용제외: 일부 농업노동자, 종교기관의 피용자, 비정규직(casual) 노동자, 가족종사자 및 자영자
- 철도노동자, 연방정부 피용자, 퇴역군인에게는 별도의 연방 프로그램 적용

〈재 원〉

- 피용자: 부담 없음(알래스카, 뉴저지, 펜실베이니아 제외)
- 고용주: 연방세로 임금의 0.8%(6.2%의 기본세율에서 5.4%까지의 주 세율 공제; 0.2%의 임시기본세율 포함). 주 프로그램: 대부분의 주에서 기본세율 5.4%; 실제 세율은 각 고용주별 경험료율에 의해 0~10%
- 정부: 연방정부는 위의 연방세로부터 각 주에 관리운영비용을 지원 (주의 재정 균형을 위해 대부하거나 연장급여 비용도 지원)

〈수급자격〉

- 3/4의 주에서 이전 기준년도에 대해 주당 급여나 최고수입분기의 특정배수, 혹은 특정액의 최저수입 기준 설정. 8개 주에서는 일정 기간 이상의 고용기간을 설정(예, 15~20주)
- 직업안정기관에 등록하고, 일할 능력 및 실제 일을 할 수 있는 상태를 요구
- 자발적인 사유나 본인의 과실에 의한 이직, 노동쟁의, 적절한 일자리 제의 거부(재제기간은 주에 따라 다름)에 의한 실업이 아니어야 함.

〈실업급여〉

- 이전 소득의 약 50%, 주별 산정방식에 따라 차이
- 부양가족수당: 약 1/4의 주에서 아동 1인당 주에 \$1~95. 경우에 따라 다른 부양가족에게도 지급
- 대기기간: 대부분의 주에서 1주
- 지급기간: 주에 따라 26주까지 지급. 연방법에 따라서 고실업시기에는 13주까지 연장급여 지급
- 수급자격을 충족하지 못했거나 급여를 소진한 빈곤 실업자에게는 연

방-주 프로그램에 따른 부조가 제공되기도 함(실업자를 대상으로 지원하는 AFDC-UP을 의미하며, 이 제도는 1996년 이후 TANF에 흡수됨:역자 주).

〈관리운영기구〉

- 노동부는 산하 고용훈련청(Employment Training Administration) 및 실업보험서비스(Unemployment Insurance Service)를 통해 전국적인 프로그램 관리 담당
- 주의 고용안정기관은 지역의 고용사무소를 통해 각 주의 프로그램을 운영. 절반 이상은 주 정부의 부서에 소속되어 있음; 나머지는 독자적인 위원회에 의해 관리됨.

5. 가족수당

- 피부양아동이 있는 빈곤가구에 대해서는 현금급여와 사회복지서비스를 제공하는 연방-주 프로그램이 운영됨(AFDC, 1996년 이후 TANF로 전환됨:역자 주).
- 아동이 있는 저소득 가구에 대해서 연방 차원의 세액공제제도가 운영됨(Earned Income Tax Credit, EITC를 의미:역자 주).

〈부록 2〉

미국 실업보험제도의 주별 비교

〈부록 2〉에서는 주별로 실업보험제도가 어떻게 다르게 운영되고 있는가를 살펴본다. 〈부표 1〉은 실업급여 관련 기준 및 적용범위, 보험료를 다루고 있고, 〈부표 2〉는 실업급여 수급신청 및 실업인정 방식의 주별 차이를 소개한다. 〈부표 1〉은 미국 노동부 홈페이지에 소개되어 있는 「주 실업보험법의 주요 조항 2002. 7.」(“Significant Provisions of State Unemployment Laws July 2002”, <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/sigpro72002.asp>)을, 〈부표 2〉는 역시 미국 노동부 홈페이지의 <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/initclaims.asp>와 <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/conclai ms.asp>에 기초한 것이다.

〈부표 1〉을 살펴보기 전에 실업보험제도와 관련된 주요 용어 및 제도의 운영방식을 먼저 이해할 필요가 있기 때문에 이를 먼저 살펴보자. 실업급여의 수급자격을 얻기 위해서는 일정한 기여요건을 충족해야 하는데, 이 요건은 기준기간(base period)과 기준기간 내의 고용기간 및 임금(고용기간과 임금 가운데 하나만이 적용될 수도 있음)에 의해 결정된다. 미국의 대부분의 주에서 기준기간은 실직이 발생한 분기 이전의 5개 분기 가운데 앞의 4개 분기로 설정되어 있다. 다만 일정한 조건하에서 메인, 매사추세츠, 미시간, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴욕, 노스캐롤라이나, 오크하이오, 로드아일랜드, 버몬트, 워싱턴, 위스컨신주에서는 더 최근의 소득을 기준으로 사용할 수 있도록 하고 있다.

실업급여를 신청한 후 대부분의 주에서는 급여를 수급하기 이전에 1주일의 대기기간을 두고 있다. 다만 앨라배마, 코네티컷, 델라웨어, 조지아, 아이오와, 켄터키, 매사추세츠, 메릴랜드, 미시간, 네바다, 뉴햄프셔, 버몬트, 와이오밍주는 대기기간을 두지 않고 있다.

수급자격 요건의 충족 여부는 기준기간(4개분기, 즉 1년)내의 임금과 고용기간에 의해 결정된다. 임금은 주별로 여러 가지 기준을 다양하게 설정하고 있는데, 「최고분기임금」(4개 분기 가운데 가장 임금수준이 높은 분기의 임금)의 일정배수로 설정하는 경우가 가장 많다. 이 외에 일정액이나, 주당 급여액의 일정배수를 두는 경우도 있고, 여러 가지 기준을 동시에 적용하기도 한다.

‘주당 급여액’은 주별로 ‘최고분기임금’이나 기준기간 내에서 임금수준이 높은 2개 분기 임금을 일정수로 나눈 금액을 사용하는 경우가 가장 많고 주별로 설정된 상한과 하한의 적용을 받는다. 알래스카, 코네티컷, 메인, 메릴랜드, 매사추세츠, 미시간, 뉴저지, 오하이오, 펜실베이니아, 로드아일랜드주에서는 부양가족수당을 추가로 지급한다. 수급기간 중에 소득을 얻을 경우에는 소득공제액(earnings disregarded)을 제외한 나머지를 급여에서 제외한다.

급여의 수급기간은 ‘총급여액’을 주당 급여액으로 나눈 기간으로 설정하는 주가 많다. ‘총급여액’은 대부분의 주에서 ‘기준기간임금’(기준기간 동안의 총임금)의 일정비율로 설정된다. 30주를 상한으로 하는 워싱턴과 매사추세츠주를 제외하고는 모두 26주를 수급기간의 상한으로 설정하고 있다. 코네티컷, 하와이, 일리노이, 메릴랜드, 뉴햄프셔, 뉴욕, 푸에르토리코, 버몬트, 웨스트버지니아주의 경우에는 수급기간이 26주로 고정되어 있다. 이외에 연방정부가 실업률이 높을 때 추가로 지원하는 ‘특별연장급여’가 지급되기도 하고, 일부 주에서는 주 자체적으로 별도의 기준에 의해 연장급여를 지급하기도 한다.

실업보험의 적용범위는 앞의 <부록 1>에 소개한 바와 같다. 대부분의 주에서 일정기간 이상 피용자를 고용했거나 일정액 이상의 급여를 지급한 분기가 있는 경우 실업보험세를 징수하도록 하고 있으며, 실업보험세의 ‘과세대상임금’(과세대상이 되는 연간 임금액의 상한)도 주별로 서로 다르게 설정되어 있다. 각 주별로 세율은 경험요율에 의해 결정된다.

<부표 2>에는 실업급여 수급신청(initial claims) 및 실업인정(continuous claims) 방식이 주별로 어떻게 다르게 운영되는지를 소개

하고 있다. 실업급여 수급신청의 경우 대부분의 주에서 전화나 직업안정기관에 출석하는 방법 가운데 하나를 주로 사용하고 있다. 반면 실업인정 방식은 전화나 우편을 이용하는 방법 가운데 하나를 주된 방식으로 채택하고 있다. <부표 2>에는 소개되어 있지 않지만, 일부 주에서는 인터넷을 이용한 방식을 도입하기도 하였다.

<부표 1> 실업보험 주요 조항의 각 주별 비교

	급여 관련 기준							적용범위	세율 (%)	
	기준기간내 수급 자격 요건 임금	주당 급여액			소득공제 기준	급여총액	급여지급 기간(주)			
		급여액 산정기준	최저 급여	최고 급여						
Alabama	최고분기임금의 1.5배	임금액이 가장 높은 2분기 임금액 평균의 1/24	\$45	\$210	\$15	기준기간임금의 1/3	15~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$8,000	0.7 6.3
Alaska	2분기간 고용 & \$1,000	연간임금의 0.9~4.4%, 부양가족 1인당 \$24(\$72 상한) 추가	\$44~68	\$248~320	임금의 1/4 (\$50 기초공제)	최고분기임금 대비 기준기간임금의 가장 비율	16~26	피용자 있는 모든 사업체	\$26,000	1.5 5.9
Arizona	최고분기임금의 1.5배 & 최고분기에 \$1,000; 혹은 2분기간 고용 & 1분기임금만으로 주당 최고급여액 총액 & 기준기간임금이 과세대상 임금 이상	최고분기임금의 1/25	\$40	\$205	\$30	기준기간임금의 1/3	12~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$7,000	0.05 5.4
Arkansas	2분기간 고용 & 주당 급여액의 27배	최고분기임금의 1/26	\$62	\$345	2/5	기준기간임금의 1/3	9~26	10일	\$9,000	0.5 6.4
California	최고분기임금이 \$1,300; 혹은 최고분기임금이 \$900 이상이고 기준기간임금이 최고분기임금의 1.25배인 경우	최고분기임금의 1/23~1/29	\$40	\$330	\$25와 임금의 25% 가운데 큰 것	주당 급여액의 26배, 혹은 기준기간임금의 1/2 가운데 적은 것	14~26	\$100 이상인 분기 있는 경우	\$7,000	0.1 5.4
Colorado	주당 급여액의 40배나 \$2,500 가운데 큰 것	가장 높은 2분기간 임금의 1/26의 60%	\$25	\$398	주당 급여액의 1/4	기준기간임금의 1/3	13~26	피용자 있는 모든 사업체	\$10,000	0 5.4
Connecticut	주당 급여액의 40배; 혹은 최고분기임금의 1.5배	가장 높은 2분기간 임금 평균의 1/26; 부양가족 1인당 \$15(상한은 주당 급여액) 추가; 건설노동자는 최고분기의 1/26	\$15~30	\$406~481	임금의 1/3	-	26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$15,000	1.8 6.7

〈부표 1〉의 계속

	급여 관련 기준							적용범위	세율 (%)		
	기준기간내 수급 자격 요건 임금	주당 급여액			소득공제 기준	급여총액	급여지급 기간(주)			고용기간/ 임금	과세대상 임금
		급여액 산정기준	최저 급여	최고 급여							
Delaware	주당 급여액의 36배	가급액이 \$90M 넘을 경우 가장 높은 2분기간 임금액의 1/46, \$90M 이하인 경우 1/52	\$20	\$330	\$10와 급여액 30% 가운데 큰 것	기준기간 임금의 1/2	24~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$8,500	0.3 8.2	
Washington DC	최고분기임금의 1.5배 & 2분기간 임금이 \$1,950 이상 & 1분기에 \$1,300	최고분기임금의 1/26	\$50	\$309	임금의 1/5	기준기간임금의 1/2	20~26	피용자 있는 모든 사업체	\$9,000	1.6 7.0	
Florida	최고분기임금의 1.5배 & 2분기간 고용 & \$3,400	최고분기임금의 1/26	\$32	\$275, 처음 5주간은 \$288	연방최저 시간당임금의 8배	기준기간임금의 25%	9~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$7,000	0.1 5.4	
Georgia	최고분기임금의 1.5배 & 2분기간 고용 & \$1,242	가장 높은 2분기간 임금의 1/46, 혹은 최고분기임금의 1/23	\$40	\$295	\$50	기준기간임금의 1/4	9~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$8,500	0 5.4	
Hawaii	2분기간 고용 & 주당 급여액의 26배	최고분기임금의 1/21	\$5	\$395	\$50	-	26	피용자 있는 모든 사업체	\$29,300	0 5.4	
Idaho	최고분기임금의 1.25배 & 1분기에 최저요건임금 이상일 것	최고분기임금의 1/26	\$51	\$316	주당급여액의 1/2	최고분기임금 대비 기준기간임금의 가중 비율	10~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$27,600	0.2 5.4	
Illinois	최고분기에 \$1,600 & 다른 분기에 \$440	가장 높은 2분기간 임금의 주당 평균액의 49.5%	\$51~56	\$326~431	주당급여액의 1/2	-	26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$9,000	0.6 6.8	
Illinois	최고분기에 \$1,600 & 다른 분기에 \$440	가장 높은 2분기간 임금의 주당 평균액의 49.5%	\$51~56	\$326~431	주당급여액의 1/2	-	26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$9,000	0.6 6.8	

<부표 1>의 계속

	급여 관련 기준						적용범위		세율 (%)	
	기준기간내 수급 자격 요건 임금	주당 급여액			소득공제 기준	급여총액	급여지급 기간(주)	고용기간/ 임금		과세대상 임금
		급여액 산정기준	최저 급여	최고 급여						
Indiana	\$2,750 & 마지막 2분기 간 \$1,650	$\$100 + 0.04 \times$ (최고분기임 금액-\$2,000)	\$50	\$336	\$3와 급여액 1/5에서 큰 것	기준기간임 금의 28%	8~26	20주; 혹은 \$1,500 이 상인 분기 있는 경우	\$7,000	0.1 5.4
Iowa	최고분기임금의 1.25배 & 최고분기에 주 전체 연평균임금의 3.5% & 두번째로 높은 분기에 최고분기의 1/2	$\$100 + 0.04 \times$ (최고분기임 금액-\$2,000)	\$42 ~51	\$283 ~347	주당급여 액의 1/4	기준기간임 금의 1/3	9~26 (공정 배 혜의 경 우 39)	20주; 혹은 \$1,500 이 상인 분기 있는 경우	\$18,600	0 7.5
Kansas	2분기간 고용 & 주당 급여액의 30배	최고분기임금 의 4.25%	\$86	\$345	주당급여 액의 25%	기준기간임 금의 1/3	10~26	20주; 혹은 \$1,500 이 상인 분기 있는 경우	\$8,000	0.04 7.4
Kentucky	최고분기임금의 1.5배 & 마지막 2분기에 주당 급여액 8배 & 분기당 \$750	기준기간임금 의 1.3078%	\$39	\$329	임금액의 1/5	기준기간임 금의 1/3	15~26	20주; 혹은 \$1,500 이 상인 분기 있는 경우	\$8,000	0.03 9
Louisiana	\$1,200 & 최고분기임금 의 1.5배	4분기간 임금 평균의 1/25	\$10	\$258	\$50와 급여 액의 1/2 에서 적 은 것	기준기간임 금의 27%	21~26	20주; 혹은 \$1,500 이 상인 분기 있는 경우	\$7,000	0.15 6.2
Maine	2개 분기에서 연간 주당 평균임금의 2배이고 기 준기간내에 연간 주당평 균임금의 6배	가장 높은 2 분기 임금 평 균액의 1/22, 부양가족 1인 당 \$10(주당 급여액의 1/2 상한) 추가	\$49 ~73	\$283 ~424	\$25	기준기간임 금의 1/3	14~26	20주; 혹은 \$1,500 이 상인 분기 있는 경우	\$12,000	0.71 5.4
Maryland	최고분기임금의 1.5배 & 최고분기에 \$576.01	최고분기임금 의 1/24, 부양 가족 1인당 \$8(상한 5명) 추가	\$26 ~65	\$280	\$70	-	26	피용자 있 는 모든 사 업체	\$8,500	0.3 7.5

〈부표 1〉의 계속

	급여 관련 기준						적용범위		세율 (%)	
	기준기간내 수급 자격 요건 임금	주당 급여액			소득공제 기준	급여총액	급여지급 기간(주)	고용기간/ 임금		과세대상 임금
		급여액 산정기준	최저 급여	최고 급여						
Massachusetts	주당 급여액의 30배 & 최소 \$3,000	주당 평균임금의 50%, 부양가족 1인당 25\$(주당급여액의 1/2 상한) 추가	\$29~43	\$512~768	주당급여액의 1/3	기준기간임금의 36%	10~30	13주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$10,800	1.325 7.225
Michigan	최고분기임금의 1.5배 & 최고분기에 \$1,998; 혹은 14주 고용 & 기준기간 임금이 주의 주당 평균 임금의 20배	최고분기임금의 4.1%, 부양가족 1인당 \$6(상한 5명) 추가	\$81~111	\$362	소득의 50%. 소득에 상한	기준기간임금의 43%	14~26	20주; 혹은 14년 기준 \$1,000	\$9,500	0.06 8.4
Minnesota	최고분기에 \$1,000 & 이의 분기에 \$250	기준기간 주당 평균임금의 50%와 최고분기의 주당평균임금의 50% 가운데 큰 것	\$38	\$467	\$50와 임금이 1/4 큰 것	기준기간임금의 1/3	10~26	피용자 있는 모든 사업체	\$21,000	0.17 9.07
Mississippi	주당 급여액의 40배 & 최고분기에 \$780 & 2분기 기간 고용	최고분기임금의 1/26	\$30	\$210	\$40	기준기간임금의 1/3	13~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$7,000	0.7 5.4
Missouri	최고분기임금의 1.5배 & 최고분기에 \$1,000; 혹은 2분기 임금이 최고과세 대상임금의 1.5배	최고분기임금의 4%	\$40	\$250	\$20	기준기간임금의 1/3	12.5~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$7,000	0 6.6
Montana	최고분기임금의 1.5배 & 기준기간내 연평균임금의 하위 7%; 혹은 연평균임금의 50%	기준기간임금의 1% 혹은 가장 높은 2개 분기 임금의 1.9%	\$70	\$297	1/2(주당 급여액의 1/4 기초 공제)	최고분기임금 대비 기준기간임금의 비중 비율	8~26	금년, 혹은 전년도 \$1,000	\$18,900	0 6.37
Nebraska	\$1,600 & 2개 분기 각각에 \$800	주당 평균임금의 1/2	\$36	\$262	주당 급여액의 1/2	기준기간임금의 1/3	15~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$7,000	0.05 5.4

<부표 1>의 계속

	급여 관련 기준						적용범위		세율 (%)	
	기준기간내 수급 자격 요건 임금	주당 급여액			소득공제 기준	급여총액	급여지급 기간(주)	고용기간/ 임금		과세대상 임금
		급여액 산정기준	최저 급여	최고 급여						
Nevada	\$1,600 & 2개 분기 각각에 \$800	최고분기임금의 1/25	\$16	\$309	임금의 1/4	기준기간임금의 1/3	12~26	\$225 이상인 분기 있는 경우	\$20,900	0.25 5.4
New Hampshire	\$2,800 & 2개 분기 각각에 \$1,400	연간임금의 1%~1.1%	\$32	\$372	주당 급여액의 30%	-	26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$8,000	0.05 6.5
New Jersey	주당 평균임금의 20%를 받는 20주 이상의 고용; 혹은 주당 평균임금 12배	주당 평균임금의 60%, 부양가족수당 추가	\$61~70	\$475	\$5와 급여액 1/5에서 큰 것	고용기간(주)의 3/4	15~26	\$1,000 이상인 연도	\$23,500	0.4 5.4
New Mexico	최고분기임금이 \$1372.80 & 추가적인 1개 분기 고용	최고분기임금의 1/26	\$52	\$277	주당 급여액의 1/5	기준기간임금의 3/5	19~26	20주; 혹은 \$450 이상인 분기 있는 경우	\$15,900	0.05 5.4
New York	최고분기임금의 1.5배 & 최고분기에 \$1,600	최고분기임금이 \$3,575 이상인 경우 1/26; 아니면 1/25	\$40	\$405	없음	-	26	\$300 이상인 분기 있는 경우	\$8,500	0.5 8.5
North Carolina	최고분기임금의 1.5배 & \$3,568.26	최고분기임금의 1/26	\$34	\$396	최고분기 주 평균임금의 10%	(기준기간 임금 ÷ 최고 분기임금) × 8 2/3	13~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$15,500	0 5.7
North Dakota	최고분기임금의 1.5배	가장 높은 2개 분기 임금에 그 다음 1개 분기임금의 1/2을 합한 금액의 1/26	\$43	\$290	주당 급여액의 60%	최고분기임금 대비 기준기간임금의 가장 비율	12~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$17,400	0.49 10.09
Ohio	20주간 고용 & 평균임금이 주의 주당 평균임금의 27.5% 이상	주당 평균임금의 1/2, 부양가족수당 (\$1~\$83) 추가	\$86	\$308~417	주당 급여액의 1/5	주당 급여액 × (20 + 20주 이상의 자격요건 충족 주 수)	20~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$9,000	0.1 8.1

〈부표 1〉의 계속

	급여 관련 기준						적용범위		세율 (%)	
	기준기간내 수급 자격 요건 임금	주당 급여액			소득공제 기준	급여총액	급여지급 기간(주)	고용기간/ 임금		과세대상 임금
		최고분기임금 산정기준	최저 급여	최고 급여						
Oklahoma	최고분기임금의 1.5배 & \$1,500; 혹은 과세대상임금의 100%	최고분기임금의 1/23	\$16	\$304	\$100	최고분기임금 대비 기준기간임금의 가중 비율	20~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$10,500	0.1 5.5
Oregon	최고분기임금의 1.5배 & \$1,000; 혹은 500시간 이상 고용	기준기간임금의 1.25%	\$94	\$405	급여액 1/3이나 주 최저 임금의 10배	기준기간임금의 1/3	3~26	18주; 혹은 \$225 이상인 분기 있는 경우	\$25,000	0.66 5.4
Pennsylvania	최고분기에 \$800 & 기준기간에 \$1,320 & 최고분기 이외에서 기준기간임금의 20%	최고분기임금의 1/23~1/25; 부양가족수당 \$5(첫 번째), \$3(두 번째)	\$35~43	\$442~450	\$6와 급여액 40%에서 큰 것	수급자격기간 최소 16주, 최대 18주	16~26	피용자 있는 모든 사업체	\$8,000	1.47 9.071
Puerto Rico	주당 급여액의 40배 & 가장 높은 2개 분기에 \$780.01	최고분기임금의 1/11~1/26	\$7	\$133	주당급여액	-	26	피용자 있는 모든 사업체	\$7,000	1.4 5.4
Rhode Island	최고분기임금의 1.5배 & 1개 분기에 최저시간당 임금 200배 & 기준기간에 최저시간당 임금 400배; 혹은 기준기간에 최저시간당 임금 1,200배	최고분기임금의 4.62%, \$10와 급여액의 5% 가운데 큰 것을 부양가족 1인당 수당으로 지급, 최대 5명까지	\$56~106	\$427~533	주당급여액의 1/5	기준기간임금의 36%	15~26	피용자 있는 모든 사업체	\$12,000	1.9 10
South Carolina	최고분기임금의 1.5배 & \$900 & 1개 분기에 \$540	최고분기임금의 1/26	\$20	\$278	주당급여액의 1/4	기준기간임금의 1/3	15~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$7,000	0.74 5.6
South Dakota	최고분기에 \$728 & 다른 분기에 주당 급여액의 20배	주당 급여액의 1/26	\$28	\$241	임금의 1/4 (\$25 기초공제)	기준기간임금의 1/3	15~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$7,000	0 7

<부표 1>의 계속

	급여 관련 기준						적용범위		세율 (%)	
	기준기간내 수급 자격 요건 임금	주당 급여액			소득공제 기준	급여총액	급여지급 기간(주)	고용기간/ 임금		과세대상 임금
		급여액 산정기준	최저 급여	최고 급여						
Tennessee	주당 급여액의 40배 & 가장 높은 2개 분기에 \$780.01	가장 높은 2개 분기 평균의 1/26	\$30	\$275	\$50와 급여액 1/4에서 큰 것	기준기간임금의 1/4	13~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$7,000	0.15 10
Texas	주당 급여액의 37배 & 2분기 이상의 고용	최고분기임금의 1/25	\$51	\$319	\$5와 급여액 1/4에서 큰 것	기준기간임금의 27%	9~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$9,000	0.3 6.54
Utah	\$2,400; 혹은 20주간 \$120	최고분기임금의 1/26	\$23	\$365	주당 급여액의 30%	기준기간임금의 27%	10~26	역년 기준 현재, 혹은 전년도의 현재 분기에 \$140 이상	\$22,000	0 8.1
Vermont	1개 분기에 \$1,707 & 최고분기임금의 40%	가장 높은 2개 분기 임금의 1/45	\$1	\$351	급여액의 40%와 \$40에서 큰 것	-	26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$8,000	0.4 5.4
Virginia	가장 높은 2개 분기에 \$2,500~13,400.01	가장 높은 2개 분기 임금의 1/50	\$69	\$368	\$25	기준기간임금의 1/2	12~26	20주; 혹은 \$1,500 이상인 분기 있는 경우	\$8,000	0 6.2
Virgin Islands	최고분기임금의 15배 & 최고분기에 \$858; 혹은 최고분기에 \$858 & 기준기간에 주당 급여액의 39배	최고분기임금의 1/26	\$32	\$349	소득의 25% (\$15 기초 공제)	기준기간임금의 1/3	13~26	피용자 있는 모든 사업체	\$16,800	0 6
Washington	680시간 고용	최고분기임금의 1/25	\$107	\$496	임금의 1/4 (\$5 기초 공제)	기준기간임금의 1/3	16~30	피용자 있는 모든 사업체	\$28,500	0.5 5.4

〈부표 1〉의 계속

	급여 관련 기준							적용범위	세율 (%)			
	기준기간내 수급 자격 요건 임금	주당 급여액			소득공제 기준	급여총액	급여지급 기간(주)			고용기간/ 임금	과세대상 임금	최저/ 최고
		급여액 산정기준	최저 급여	최고 급여								
West Virginia	\$2,200 & 2개 분기 이상 고용	연간급여액의 1%	\$24	\$338	\$60	-	26	20주; 혹은 \$1,500 이 상인 분기 있는 경우	\$8,000	15 8.5		
Wisconsin	주당 급여액의 30배 & 최고분기 이외에서 주당 급여액의 4배	최고분기임금 의 4%	\$48	\$324	임금의 33% (\$30 기초 공제)	기준기간임 금의 40%	12~26	20주; 혹은 \$1,500 이 상인 분기 있는 경우	\$10,500	0 9.75		
Wyoming	최고분기임금의 1.4배 & 주의 연간 평균임금의 최저 8%	최고분기임금 의 4%	\$21	\$296	주당급여 액의 1/2	기준기간임 금의 30%	11~26	피용자 있 는 모든 사 업체	\$14,700	0.15 6.1		

<부표 2> 실업급여 수급신청 및 실업인정 방식의 주별 비교(2000년도)

(단위: %)

	실업급여 신청 방식						실업인정 방식					
	전화	출석	우편	사용자 ¹⁾	기타	미 확인	전화	출석	우편	사용자	기타	미 확인
Alabama	94.7	0.2	2.5	0.5	0.7	1.5	90.9	0.7	6.2	-	2.0	0.3
Alabama	0.2	80.0	0.3	19.5	-	-	77.5	-	4.3	18.2	-	-
Arkansas	-	98.8	0.7	-	-	0.5	88.0	0.2	11.7	0.0	-	0.2
Arizona	0.5	99.3	-	0.2	-	-	69.0	-	30.3	0.6	-	-
California	99.4	0.3	0.3	-	-	-	99.0	-	0.1	-	-	-
Colorado	99.8	0.2	-	-	-	-	99.8	-	0.2	-	-	-
Connecticut	-	98.9	-	0.7	-	0.4	65.1	0.7	34.1	0.2	-	-
Washington DC	-	99.7	0.3	-	-	-	-	100.0	-	-	-	-
Delaware	-	88.3	-	0.3	11.4	-	-	0.3	99.7	-	-	-
Florida	10.1	63.1	20.0	1.1	4.2	1.6	95.2	3.0	1.5	-	0.3	-
Georgia	0.1	85.3	0.3	13.2	1.1	-	80.1	1.0	5.6	12.6	0.8	-
Hawaii	0.2	83.7	16.1	-	-	-	16.5	0.2	83.3	-	-	-
Iowa	44.7	52.1	0.5	0.3	1.8	0.6	100.0	-	-	-	-	-
Idaho	16.0	77.8	5.5	-	-	0.7	92.9	2.7	4.1	-	-	0.3
Illinois	5.1	87.3	-	-	7.6	-	99.3	0.2	0.4	-	-	-
Indiana	-	99.8	-	0.2	-	-	-	20.2	79.8	-	-	-
Kansas	82.5	1.3	9.6	0.6	6.8	0.2	99.1	-	0.9	-	-	-
Kentucky	-	100.0	-	-	-	-	68.6	18.7	12.5	0.2	-	-
Louisiana	-	99.8	-	0.2	-	-	89.8	3.6	1.1	0.2	5.3	-
Massachusetts	72.9	6.1	0.5	0.5	0.2	19.9	0.6	0.5	98.2	-	-	0.7
Maryland	94.2	4.1	0.6	1.0	-	-	99.4	0.3	0.3	-	-	-
Maine	96.4	0.3	3.0	0.3	-	-	-	99.4	0.6	-	-	-
Michigan	0.7	95.8	2.7	-	-	0.7	94.2	2.4	3.5	-	-	-
Minnesota	2.6	47.3	43.7	-	5.5	1.0	98.9	-	1.1	-	-	-
Missouri	96.9	0.4	2.0	0.7	-	-	99.5	-	0.5	-	-	-
Mississippi	-	95.6	0.2	-	4.0	0.2	-	4.9	95.1	-	-	-
Montana	89.5	4.9	0.4	-	-	5.3	97.1	-	2.9	-	-	-
North Carolina	0.2	72.6	-	27.2	-	-	70.8	0.2	1.1	27.9	-	-
North Dakota	32.4	67.6	-	-	-	-	100.0	-	-	-	-	-

〈부표 2〉의 계속

	실업급여 신청 방식						실업인정 방식					
	전화	출석	우편	사용자	기타	미 확인	전화	출석	우편	사용자	기타	미 확인
Nebraska	16.0	82.7	0.6	0.3	-	0.3	75.5	0.2	24.0	0.2	-	-
New Hampshire	5.9	80.1	0.3	0.4	13.3	-	64.2	-	35.6	-	0.2	-
New Jersey	50.0	39.0	0.2	10.8	-	-	70.7	8.8	20.2	0.3	-	-
New Mexico	0.2	99.5	-	0.2	-	-	32.9	0.2	66.9	-	-	-
Nevada	75.1	23.8	0.3	0.2	-	0.6	97.2	0.4	1.7	0.8	-	-
New York	67.7	25.8	6.4	-	-	-	94.5	0.3	5.2	-	-	-
Ohio	41.3	51.0	7.7	-	-	-	-	10.5	89.5	-	0.2	-
Oklahoma	9.9	86.1	0.2	3.9	-	-	97.7	-	0.4	1.7	-	-
Oregon	5.8	91.7	2.3	-	-	0.2	99.3	0.2	0.5	-	-	-
Pennsylvania	16.9	83.1	-	-	-	-	98.8	0.7	0.5	-	-	-
Puerto Rico	0.1	93.8	0.2	5.6	-	0.3	-	1.4	86.1	12.5	-	-
Rhode Islands	96.4	0.4	-	2.3	0.9	-	91.9	0.2	7.5	0.2	-	0.2
South Carolina	2.3	78.3	-	19.2	0.2	-	80.8	0.8	-	18.4	-	-
South Dakota	32.9	67.1	-	-	-	-	-	-	100.0	-	-	-
Tennessee	-	89.4	0.2	10.4	-	-	85.8	2.2	1.9	10.0	-	-
Texas	97.2	0.2	0.2	2.4	-	-	98.7	-	1.3	-	-	-
Utah	100.0	-	-	-	-	-	100.0	-	-	-	-	-
Virginia	-	95.7	0.2	3.4	0.5	0.2	73.5	0.2	20.0	3.2	1.6	1.6
Vermont	87.5	10.1	0.4	1.8	0.2	-	95.2	0.6	1.7	2.5	-	-
Washington	83.9	11.2	3.1	0.8	0.4	0.7	94.3	0.1	5.3	0.3	-	-
Wisconsin	91.1	0.0	0.2	0.3	8.4	-	99.6	-	0.4	-	-	-
West Virginia	-	78.5	21.5	-	-	-	1.4	9.9	88.4	-	-	0.3
Wyoming	3.6	92.5	0.2	-	3.8	-	61.1	0.2	38.7	-	-	-
United States ²⁾	46.7	46.2	2.8	2.5	1.0	0.8	63.9	1.9	32.2	1.9	0.1	-

주: 1) 재고용이 예정된 일시해고(Recall)나 조업단축에 따라 급여를 지급하는 주들 가운데 사용자가 급여를 신청할 수 있도록 되어 있는 주들이 있음.

2) 분석에 사용된 전체 표본수 25,886.

자료: US Department of Labor, *Benefit Accuracy Measurement Program*
<http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/initclaims.asp>, <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/conclaims.asp>

120 사회안전망 체계의 국제비교연구 II : 미국

ISBN 89-7356-421-8 ISBN 89-7356-421-8 ISBN 89-7356-421-8

ISBN 89-7356-421-8 ISBN 89-7356-421-8 ISBN 89-7356-421-8

ISBN 89-7356-421-8 ISBN 89-7356-421-8 ISBN 89-7356-421-8