

## New Deal 救護政策의 成果(1)

姜 盛 元

본고의 목적은 New Deal 구호정책의 성과에 대한 평가이다. 평가의 기준으로는 구호 대상의 규모, 소득지지 수준, 상대적으로 더 가난한 사람들이 우선적으로 보호되었는지의 여부, 농민 구호정책의 유효성 네 가지를 사용하였다. 뉴딜 구호정책은 실업자의 30-65% 정도를 보호할 수 있었고, 실제로 실업자의 20-40% 정도를 보호했다고 추정된다. 고용 가능한 구호대상의 보호를 목적으로 하는 공공근로사업은 최저임금에 준하는 생활수준을 보상하였으나, 그 급여는 3인 이상 가족의 최저생계비는 충족하지 못했다. 여타의 정책들은 소득을 부분적으로 지지하는 데 그쳤다. 실업률이 높았던 부문과 직종인 건축업 종사자와 비숙련생산직 노동자들은 우선적으로 구호대상에 선정되었다. 반면에 상대적으로 실업률이 높았던 연령층과 인종인 15-24세, 55-64세 노동자와 흑인 노동자는 타연령층 노동자나 백인 노동자들에 비해 구호대상에 선정되기가 더 어려웠다. 미국 남부에서 급격히 증가한, 소작지를 박탈당한 빈농들은 구호정책으로부터 실질적으로 방기되었다.

### 1. 問題提起

1930년대 전반기, 미국 국민들은 이제까지 겪어보지 못한 빈곤에 직면한다. 공황이 절정에 달했던 1932-1933년 미국의 실업률은 23%를, 실업자는 1,200만 명을 넘었다. 도심 곳곳에 판자촌(Hooverville)이 들어서고, 채무와 기아에 시달리다 못해 거주지를 떠나 방랑하는 사람들이 급증했다.

풍요의 시기인 1920년대를 지내온 미국인들의 개인 저축은 공황이 가져온 빈곤을 감당하기에는 너무 적었다. 전통적인, 그리고 유일한 빈민 대책인 민간 자선 사업은 공황이 지속되자 자취를 감추었다. 가입률이 10%에도 미치지 못했고, 상층부가 이미 관료화된 AFL은 노동자들을 보호할 능력도 의지도 없었다. 피고용인의 복지는 고용인이 책임진다면 미국 자본가들의 호연 장담(Welfare Capitalism)이 1920년대의 호황이 만들어낸 또 하나의 환상임을 깨닫는 데는 오랜 시간이 필요하지 않았다. 대공황은 민간부문의 힘으로 극복할 수 없는 거대한 시련이었다.

전국적인 규모로 재원을 조달하고 분배할 수 있는 연방정부의 개입만이 빈곤을 조금이

(1) 이 글은 졸고(1999) "New Deal 구호정책"을 2장과 3장의 내용을 중심으로 재구성한 글이다.

라도 완화시킬 수 있는 유일한 방법이었다. 하지만 Hoover 행정부는 집권 말기인 1932년 까지도 미국적 전통에 어긋나는 연방정부의 개입을 최대한 억제하였다. Hoover 행정부의 관점에서는 구호는 민간의 책임이자 지역정부의 책임이었다.

최소한의 생존이 어려워지면 한 사회를 지탱하는 질서가 유지되기 어렵다. 1932년, 1차대전 참전 퇴역군인들이 1945년으로 예정된 참전군인 보조금 지급을 앞당겨 달라는 요구를 걸고 미국 전역으로부터 워싱턴으로 행진한 사건은 생존에 대한 자연발생적인 요구의 분출이었다. Hoover 행정부는 이들이 잠자던 천막을 불태움으로 질서를 회복하고자 했지만, 이에 대한 민중의 분노는 공화당 12년 집권(1921-1932년)을 종식시켰다.

뉴딜(New Deal)은 이러한 시대적 요구에 대한 Roosevelt 행정부의 대응이었다. 빈곤의 극복을 위해서 장기적으로는 경기부양정책이, 단기적으로는 구호정책이 입안, 추진되었다. 그 후 공황은 8년간 지속되었고, 그 빈곤의 8년 동안 뉴딜 구호정책은 상당수의 미국인의 삶을 지탱하는 유일한 도구였다.

구호정책은 가능한 한 많은 사람을 빈곤으로부터 보호함을 그 목표로 한다. 이러한 목표의 달성을 위해서는 다음 세 조건이 충족되어야 한다고 본다. 첫째, 구호대상의 규모가 빈민의 규모와 비교해 보아 적절한 수준에 달해야 한다. 둘째, 보호를 받은 구호대상은 최소한의 생존을 보장받아야 한다. 셋째, 상대적으로 더 가난한 사람들이 우선적으로 보호되어야 한다. 처음 두 조건은 구호지출의 절대적인 규모에 대한 평가의 기준을, 세 번째 조건은 구호재원 배분의 적절함에 대한 평가의 기준을 제공해 준다. 이 글에서는 뉴딜 구호정책의 성과를 위에 제시한 기준에 의거하여 평가해 보고자 한다.

글의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 1930년대의 빈곤의 양상을 파악하여 뉴딜 구호정책의 과제를 선정한다. 3장에서는 위에서 제시한 기준에 의해 뉴딜 구호정책의 성과를 평가한다. 4장에서는 본문의 내용을 요약하고 본문의 내용이 가지는 경제적 함의를 검토해 본다.

## 2. 貧困의 樣相

이 장에서는 대공황기 빈곤의 양상을 비농업 부문 고용인과 농민의 경우로 나누어 살펴 보아서 당시의 구호정책의 과제를 재확인하고자 한다. 비농업 부문의 빈곤의 원인은 실업의 증가와 임금의 하락이었고, 농업 부문의 빈곤의 원인은 농가소득의 감소, 농지의 차압, 그리고 소작지의 박탈이었다.

## 2.1. 非農業 部門

1930년대 전반부는 저임금과 고실업이, 후반부는 실업이 비농업 부문 빈곤의 주된 원인이었다. 실업은 1933년까지 급격하게 증가하였고, 1941년 2차대전 군비 지출이 시작되기 전까지 높은 수준으로 유지되었다. 실업률은 부문, 직종, 연령, 인종에 따라 차이가 있었고, 이 차이 역시 1940년까지 본질적인 변화를 보여주지 않는다. 반면 임금은 1933년을 고비로 하락 추세가 반전되어 1935년 이후에는 공황 이전의 수준을 넘어 선다.

실업과는 달리 임금의 하락은 전반적인 현상이었고, 그 회복도 전반적인 현상이었다. 1929년부터 1933년까지 전산업에 걸쳐서 시간당 임금이 하락하였다. 그리고 시간당 임금의 하락은 작업 시간의 단축과 병행되었기 때문에 피고용인의 소득의 하락은 더욱 심각했다. 1929-1933년 동안 주간노동시간은 6시간(철도, 무연탄광업)-11시간(역천탄광업), 평균 8시간 정도 감소했다(Jones(1963)). 따라서 4개 부문의 주급은 4년간 17-47%, 평균 29% 하락한다. 실질임금도 주급은 4년 동안 20% 정도 하락한다(양신호(1998)).

하지만 개혁적 노동입법, 단체교섭의 정착, 내부 노동시장의 발달로 1934년을 고비로 시간당 임금의 하락 추세는 반전되고 1935년 이후에는 오히려 1930년 수준을 넘어서게 된다. 저임금으로 인한 빈곤의 심화는 1930년대 전반에는 심각했지만 후반기에는 상당한 정도로 저지되었다.

이에 반해서 실업률은 공황기 내내 전반적으로 높은 수준을 유지했다. 실업률은 경기하강국면인 1929-1933년에는 급격하게 증가하여 20%를 넘었고 1934년 이후에도 15% 이상을 항상 유지했다. 실업률이 실질적인 감소추세로 반전된 시기는 1941년 이후이다. 또한 실업률은 산업, 연령, 직종, 인종에 따라 계층간 편차가 심했다.

업종별로는 제조업과 건축업 부문의 실업률이 타부문에 비해 높았다. 특히 건축업 부문의 실업률은 1940년까지도 타부분보다 높았다. 1930년에는 여타 산업의 실업률이 10%에 미치지 못했던 것에 비해 제조업 실업률은 18%, 건축업 실업률은 13%에 달했다. 경기저점인 1933년에는 타산업의 실업률이 30% 미만인 데 비해서 제조업은 40%, 건축업은 무려 73%의 실업률을 기록하였다. 경기회복국면인 1938년에도 타산업의 실업률은 30% 이하였던 반면 건축업 부문은 55%의 높은 실업률을 기록하였다. 그리고 1940년 Census 결과에 의하면 건축업 취업자는 전체 취업자의 7%인 반면에, 건축업 실업자는 전체 실업자의 26%를 차지한다(Margo(1991)).

직종별로는 비숙련생산직의 실업률이 상대적으로 높았다. 1935년 Michigan과 1936년 Philadelphia의 직종별 실업률 자료에 의하면 여타 직종의 실업률은 20%, 30%에 미치지 못하는 데 비해 비숙련공의 실업률은 각각 26%, 43%에 달한다. 1940년 Census 결과를

보면 전문직/기능직, 경영직 취업자의 전체 취업자에 대한 비중(6-8%)에 비해서 이 직종의 실업자의 전체 실업자에 대한 비중(2% 정도)은 현격하게 낮은 반면 비숙련공의 경우에는 그 반대의 현상(취업자의 11%, 실업자의 25% 차지)이 나타남을 알 수 있다 [Margo(1991)].

공황 초기인 1930년부터 24세 이하 청년층과 55세 이상 64세 이하 노년층의 실업률은 7.3-8.8%로 6.1-7.0%인 다른 연령층보다 1-2% 높았다. 연령간 실업률의 격차는 1937년까지 시간이 지날수록 확대되어서 1937년에는 타연령층의 실업률은 13-16%인 데 비해 24세 이하 청년층의 실업률은 18-26%, 55세 이상 노년층은 19%로서 그 격차는 3-13%로 벌어진다. 1940년에는 실업률의 연령별 격차는 남성의 경우 2-11%, 여성의 경우 1-11% 정도로 다소 줄어드나 여전히 높은 수준으로 유지되었고 24세 이하의 경우에는 20% 이상, 55세 이상의 노년층의 경우에는 15% 이상의 실업률을 기록했다[Eichengreen and Hatton(1988)].

65세 이상 연령층은 실업률은 낮으나 빈곤의 원인으로 은퇴를 고려해야 한다. 1930년대 10년간 65세 이상 인구의 경제활동 참가율은 53%에서 41%로 10% 이상 감소했다 [Parsons(1991)]. 은퇴한 노인들 중에서 안정적으로 직업을 유지한 계층은 은퇴 후에도 생활수준이 높았으나[Gratton(1996)], 강제로 은퇴를 당하거나 은퇴 이전의 직업이 불안정했던 계층의 생활은 어려웠다.

인종별 실업률 격차에 대해서는 Sundstrom의 연구로부터 유용한 결과를 많이 얻을 수 있다. 1992년 연구에서 그는 1930년, 1931년, 1935/36년 겨울, 그리고 1937년도 후반의 남성의 인종별 실업률을 비교하였다. 남성의 경우, 1930년에는 백인 실업률이 유색인종 실업률보다 약간 높았지만<sup>(2)</sup> 그 이후에는 유색인종의 실업률은 백인의 실업률의 1.46배, 2.01배였다. 여성의 경우에는 1930년을 포함해서 유색인종의 실업률은 백인의 실업률의 1.06배, 2.58배에 달한다.

이상에서 1930년대 비농업 부문의 빈곤의 원인은 전반기에는 저임금, 고실업이고 후반기에는 고실업임을 알 수 있다. 따라서 전반기의 빈곤은 전반적인 고용인들이 다 경험한 데 비해서 하반기의 빈곤은 실업에 보다 취약한 제조업, 건축업의 노동자, 숙련도가 낮고 교육수준이 낮은 노동자, 24세 이하의 청년 노동자와 55-64세의 노령 노동자 그리고 유색인종 노동자들이 상대적으로 더욱 심하게 겪었다.

(2) 이는 흑인들이 주로 농업부문에 종사하여 실업률이 과소평가된 결과이다. 같은 조사결과에서 농업부문의 비중이 낮은 북부만을 조사 대상으로 한 경우, 흑인 실업률은 백인 실업률의 1.8배에 달한다.

## 2.2. 農業部門

대공황기 미국농민의 빈곤의 원인은 농가소득의 감소, 농지 차압의 확산, 소작지의 박탈을 들 수 있다. 농가소득의 감소와 농지 차압의 확산이 대공황에 의해 나타난 현상이라면, 소작지의 박탈은 대공황의 극복 과정에서 유발된 현상이다. 1930년대 전반기에는 세 가지 문제가 모두 심각한 양상을 보이지만, 후반기에는 농가소득의 하락과 농지차압의 확산은 상당 수준 극복된 반면 소작지 박탈의 문제는 더욱 심화되었다.

첫째, 농가 소득의 하락의 원인은 과잉생산과 소비의 위축에 있었다. 1차대전 교전기간 및 전후 잠시동안 미국이 세계곡물시장을 장악하여 농가소득이 급증하자, 미국 농민들은 경지 차입과 개간을 통해 경영 규모를 확대하고 생산을 증대하였다. 1920년대 중반 이후 전전의 곡물 수출국들 및 유럽 각국이 다시 세계시장의 경쟁에 참여하면서 국제 곡물가격은 크게 하락하고, 이에 따라 미국 농가의 소득수준도 하락한다.

대공황으로 인해 각국이 보호무역 정책을 선택하여 세계적으로 농작물 수요가 줄어들고 미국 국내 농산물 수요도 전반적인 소득의 감소에 의해 줄어든다. 수요가 줄어들면서 이미 과잉공급된 농산물의 가격은 급격하게 떨어져서 농가소득은 크게 감소한다. 농가소득의 감소는 중북부의 밀, 옥수수 경작 농가와 남부의 면화 경작 농가 그리고 축돈 농가에서 심했다. 농산물 가격은 1930년대 내내 1920년 상반기의 수준을 회복하지 못했다.

하지만 1933년을 고비로 농산물 가격은 하락추세에서 상승추세로 반전하고 1935년에는 1차대전 이전의 수준을 회복한다. 마찬가지로 1933년을 고비로 농가소득도 증가하기 시작하여 1935년 이후의 농가소득의 최저값은 1932년 농가소득의 2배 이상을 유지한다. 농가소득의 증가는 농산물 산출억제 및 소득보조를 골간으로 하는 농업정책과 가뭄 때문이었다.

뉴딜 농업정책은 가격의 지지와 보조금의 지급을 통해서 농가소득을 증가시켰다. 뉴딜 농업정책은 농산물 가격 안정을 목적으로 하였고, 그 수단으로는 보조금 지급을 통한 산출의 억제, 作物擔保貸出(Commodity Loan),<sup>(3)</sup> 잉여 농산물 구매, 그리고 생산자간의 판매 협약을 사용하였다. 산출의 억제와 보조금의 지급, 그리고 생산자간의 판매 협약은 農業調停廳(Agricultural Adjustment Administration: AAA)에서, 잉여 농산물 구매는 聯邦剩

(3) 대출의 형식을 빌린 농산물 구매제도로서 정부는 농민에게 농산물을 담보로 대출을 하고 시장에서 수익이 대출액을 상환하고 남을 수 있게 농산물 가격이 형성되면 농민은 농산물을 팔아서 대출금을 상환하고, 그렇지 않을 경우에는 정부가 담보로 잡은 농산물을 차압하는 방식. 1935년 이전에는 農業調停法(Agricultural Adjustment Act)에 의거해서, 1936년 이후에는 地力保存과 作物 割當에 관한 法律(Soil Conservation and Domestic Allotment Act)에 의거해서 산출 제한과 보조금 지급이 이루어진다. 산출 제한 대상 품목은 실질적인 변화가 없다.

餘救護組合(Federal Surplus Relief Corporation: FSRC)에서, 작물담보대출은 作物信用組合(Commodity Credit Corporation: CCC)에서 각각 담당하였다.

Mitchell(1975, Ch. 6)의 주장에 의하면 AAA와 CCC는 각각 1933-1935년 면화와 옥수수 가격 지지에 도움이 되었다. 하지만 농가소득의 증가에 도움을 더 많이 준 것은 보조금 지급이었는데, 보조금 지급 총액은 1933년에는 농가소득 증대분의 1/4, 1934년에는 2/3, 1935년에는 1/2 이상이었다. 1936년 이후에도 상당한 금액의 보조금이 지급되고 그 크기는 1936년 3억 7천만불, 1937년 4억 6천만불, 1938년에는 4억 9천 4백만 불로 점차 늘어난다.

반면 1934년과 1936년의 가뭄은 중서부와 남부 전역에 걸친, 1860년대 이래 최대의 피해를 입힌 가뭄이었지만 오히려 농산물의 감산에는 AAA보다 더 큰 영향을 끼쳤다. 1934년에는 농산물 산출이 가뭄으로 인해 1/3이 줄었고 1936년에도 1/5이 줄었다. 이는 전반적인 농산물 가격 지지와 잉여 농산물 처리로 이어져서 1937년에는 농산물 가격의 하락에도 불구하고 농가소득이 1924-1929년 수준으로 복귀하는 데 중요한 역할을 한다 [Mitchell(1975)].

1933년 이후의 농가소득은 점차 증가하는 추세를 보이다가 1938년에 다시 반전되고 1939년 이후에는 다시 증가하는 추세로 공황에서 벗어난다. 따라서 1935년 이후에는 농가소득의 하락 문제는 완전히 해소되지는 않았지만 공황 초기와 같은 심각한 문제는 아니었다.

단, 소득의 회복을 주도한 것은 부농층의 소득이었다. 가격 지지와 생산의 축소에 대한 보조금의 지급은 경작 규모가 크고 수확량이 많은 농민에게 더 유리한 조치였다. 농가소득의 회복은 모든 농민이 경험한 현상은 아니고, 경작 규모가 큰 농장에 편중된 것이었다.

둘째, 농지 차압은 1차대전 및 종전 직후 농업 부문의 호황에 대한 지나친 낙관에 기반해서 확산된 무리한 차입 경영 때문에 발생한 문제이다. 세계 농산물 시장의 경쟁격화, 대공황으로 인한 농산물 수요의 축소, 그리고 보호무역의 강화로 농가소득이 크게 감소하여 부채를 상환하지 못하고 농지를 차압당하는 농가가 급격하게 증가하였다. 특히 농지 차압은 1930년대 이후에는 중서부 밀, 옥수수 지역에서 심각한 문제였다. 그러나 농지 차압의 발생 빈도는 1934년부터는 1930년대 초반의 심각한 양상에서 벗어나 점차 1920년대 후반의 수준에 근접한다.

농지차압에 대한 대책은 제도적인 정비와 자본의 공급, 크게 두 가지 방식으로 나누어 볼 수 있다. 우선 1933년 3월 農家信用協會(Farm Credit Association: FCA)가 설립되어

모든 농업 자금 관련 행정을 총괄한다. 법적으로는 1932년부터 1934년 사이에 25개 주(4)에서 농가 부채에 대한 3개월-4년의 支拂猶豫(Moratorium)가 법제화된다. Alston(1984)에 의하면 법령을 만들지 않은 주 중에도 8개 주(5)는 차압관계 법령의 적용이 관용적이었다. 따라서 33개 주에서 농지 차압은 법령에 의해서든, 암묵적으로든 유예되고 있었다. 연방 차원에서는 1933년 3월 연방 파산법이 개정되어 “농업에 관계된 합의와 연장”이 부가되고, 이 법에 의해 44개 주 2,700개 군에 부채 조정 위원회가 설치된다. 이 위원회는 주로 차압의 방식을 회피하는 방향으로 채권자와 채무자간의 합의를 유도하려고 하였고, 많은 경우에 부채를 삭감하는 방식이 도입되었다.

그 외에도 영농자금 지원 기관이 설립되어 농민에게 유리한 조건으로 자금을 공급하였다.(6) 이를 주로 담당한 기관은 12개의 聯邦土地銀行(Federal Land Bank)과 土地銀行委員會(Land Bank Commissioner)였다. 1933년 5월부터 1936년 6월까지 두 기관을 통해 융자된 농업 자금은 약 \$2,100,000,000에 달하였으며 이 중 \$1,460,000,000이 농가 부채의 상환에, \$90,000,000은 차압된 농지의 재구입에 쓰였다. 이러한 노력의 결과 1936년말이 되면 모든 농가 부채의 40%를 FCA 산하 기관들이 인수하게 된다(Chandler(1971. Ch. 9)).(7) 이러한 제도적인 노력과 1934년 이후 농가소득의 미약하지만 점진적인 개선에 따라 농지 차압의 문제는 대공황 초기보다는 상당히 완화되었다고 본다.

마지막으로, 소작농 문제는 소작농이 토지에서 유리되어 계절적 농업 노동력을 공급하는 농업노동자가 되거나 유랑민이 되는 문제이다. 다른 빈곤의 원인과는 달리 이 문제는 AAA 정책의 집행과정에서 발생한 부작용이며 시간이 지날수록 심화되는 양상을 보인다.

소작농 문제는 남부, 특히 남부 면화지대에서 심각한 문제였다. 전통적으로 남부는 다른 지역보다 소작농의 비중이 높고, 남부의 소작농은 타 지역의 소작농보다 경작면적은 작고, 소득은 낮으며, 소작인에게 불리한 현물 지대를 납부하는 분익 소작농의 비중이 크다.

(4) Arizona, California, Delaware, Idaho, Illinois, Iowa, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Mississippi, Montana, Nebraska, New Hampshire, New York, North Dakota, North Carolina, Ohio, Oklahoma, Pennsylvania, South Carolina, South Dakota, Texas, Vermont, Wisconsin

(5) Connecticut, Georgia, Indiana, Massachusetts, Missouri, Nevada, Tennessee, Washington

(6) 예를 들어, Land bank는 농민이 보유한 토지의 총 지가의 50%에 해당하는 자금을 낮은 이자로 대여해 주었는데 이 때 지가는 시가보다 높은 '正常的으로 평가된 가치'나 '慎重하게 평가된 투자 가치'가 적용되었다.

(7) 1935년 12월 31일 현재 미국 정부 산하 기관이 대여한 자금은 총 \$9,402,000,000였는데 이 중에서 농지 임대차 부채 명목 대출은 \$2,867,000,000(총 대여 자금의 30%)였다. 이는 주택 임대차 부채 명목 대출에 이어 2번째로 큰 항목이다.

남부에서 소작농의 비중이 높다는 사실은 1937년 소작농에 대한 대통령 산하 特別委員會(The President's Committee of Farm Tenancy)의 보고에 잘 드러난다. 동 보고에 의하면 1935년 현재 미국 농민의 35%는 소작농인데 남부 농민의 1/2, 북부 농민의 1/3, 그리고 중서부 농민의 1/4을 차지한다.

같은 보고서에 의하면 현금 정액 지대를 납부하는 소작농은 전체 소작농의 1/5에 못 미치는데 대부분이 북부와 중서부에 거주하고, 남부의 대부분의 소작농은 현물 지대를 납부하는 분의 소작농이다[Mitchell(1975, p. 211)]. 남부의 소작농은 중서부의 소작농과 비교해서 경작면적도 작고 농가 수익도 적었다[Atack and Passell(1979, Table 14.2); Fite(1984, Table A5)]. 따라서 중부와 북부의 소작농은 자작농으로 성장하는 단계의 역할을 하거나, 그렇지 않을 경우에도 상당한 수익을 올리고 있는 농업 경영 형태로 생각할 수 있으나, 남부의 소작농은 일반적으로 빈농이라고 생각할 수 있다.

대공황은 그 이전에도 박약했던 남부 소작농들의 삶을 더욱 심하게 압박하였다. 하지만 소작농의 축출은 AAA의 설립과 그에 수반된 생산 감축 및 휴경 정책 때문이었다. 이 문제에 대해서는 Wright(1986, Ch. 7)의 연구가 탁월한 설명을 제시한다.

전술한 바와 같이 AAA는 휴경을 통한 생산 감축과 보조금 지급을 골간으로 하는 정책이다. 지주는 기존의 자영지를 휴경지로 돌린 경우에는 보조금은 전유할 수 있었으나, 기존의 소작지를 휴경지로 돌린 경우에는 보조금을 소작인과 나누어야 했다. 따라서 지주는 휴경 이후에 보조금이 지급된 1933년에는 휴경지 전체가 자영지였다고 허위로 등재할 유인이, 그 이후에는 실제로 기존의 소작지 전체를 자영지로 바꾸어 휴경지로 돌릴 유인이 존재했다. 더군다나 남부의 행정기관은 지주들에게 장악되어 있었고, 1933-1935년에는 보조금의 수령과 분배를 지주가 직접 관장했기 때문에 이런 부정이 일어날 행정적인 맹점도 존재했다. 마지막으로, 남부의 소작제는 소작지의 이권이 빈번한 제도였기 때문에 소작을 때는 행위에 대한 지주들의 도덕적 부담감도 거의 없었다. 오히려 기존의 소작인에게 또 소작을 주어야 한다는 연방정부의 주장은 관행을 무시한 부당한 간섭으로 인식되었다.

남부 지역의 소작농은 급격하게 감소하는데, 감소의 경향은 1935년 이후가 더 뚜렷하다. 1930년 716,452가구였던 남부 10개 주의 소작농은 1935년에는 659,949가구로, 1940년에는 506,407가구로 급감한다. 하반기의 감소 폭이 상반기의 감소 폭의 3배에 달함을 알 수 있다. 210,045가구에 달하는 소작농들은 농지에서 축출되었고, 계절적 노동수요를 따라 이동하는 무리가 되었다.

Alston and Hatton(1991)에 의하면 대공황기의 농업노동자의 소득은 비농업부문의 노동자의 소득보다 매우 낮았다. 이들은 농업노동자 중에서 상시 고용이 된 노동자들의 임금



과 임금 이외의 현물 보조의 가치를 합산하여 비농업부문의 노동자의 명목 임금과 비교하고, 다시 도시의 소비자 물가지수와 농촌의 소비자 물가지수를 이용하여 농업노동자와 비농업 부문 노동자의 실질 소득을 비교하였다.

1929-1940년 남부 3개 지역의 농업부문 실질소득은 비농업부문 실질임금보다 낮다. 이러한 현상은 1933년을 고비로 심화되어 농업부문 실질소득은 비농업부문 실질임금의 3/4 이하로 떨어진다. 그리고 전국적인 수준에 비해 남부에서는 특히 심해서 농업부문 실질소득이 비농업부문 실질임금의 50-70% 정도에 그친다.

상시 고용된 농업노동자의 소득이기 때문에 계절적 노동력을 공급하는 경우에는 이들보다 더 소득이 낮았음을 고려하면 토지에서 축출된 소작농들의 소득수준은 위에 언급한 정도보다 더 낮았다고 추측할 수 있다. 이는 '生活이 아닌 生存의 水準'이라는 이들의 생활수준에 대한 Fite(1984)의 묘사에 합치되는 결과이다.

이상에서 대공황기 농업부문의 빈곤의 원인은 1933년 이전에는 농가소득 감소, 농지차압, 소작지 박탈이었고, 1933년 이후에는 소작지 박탈이었음을 알 수 있다. 따라서 1933년 이전에는 미국농민이 전반적으로 빈곤을 경험했지만, 1933년 이후에는 남부의 소작농들이 큰 피해를 입었다.

이제 이 장의 결과를 요약해보자. 1930년대 미국의 빈곤의 원인은 비농업부문에서는 실업의 증가와 실질 임금의 삭감이었고, 농업부문에서는 농가소득의 감소, 농지의 차압, 그리고 소작지의 박탈이었다. 비농업부문에서는 실질임금의 삭감은 보편적인 현상이었지만, 실업의 증가는 부문별, 직종별, 연령별, 인종별로 상이한 양상을 보였다. 농업부문에서도 농가소득의 감소는 전반적인 현상이었지만, 농지차압의 증대와 소작지의 박탈은 각각 중북부와 남부에서 특히 심하게 전개되었다.

1930년대를 전반과 후반으로 나누어 보면 후반기에는 실질임금의 하락, 농가소득의 감소, 그리고 농지 차압의 증대는 해소되거나, 적어도 해소되는 경향을 보인다. 그러나 후반기에도 실업률은 높았고, 실업률의 계층간 격차도 유지되었다. 그리고 소작지의 박탈은 전반기보다 더 심각한 양상을 보였다.

따라서 공황기 내내 비농업부문의 실업자와 농업부문의 소작지를 박탈당한 빈농들은 공황의 피해를 가장 많이 입은 집단이었다. 상대적으로 건축업 종사자, 비숙련 생산직 노동자, 24세 이하와 55-64세 연령층의 노동자, 흑인 노동자들이 실업으로 인한 피해를 더 심하게 입었다. 구호정책의 과제는 이들에 대한 소득지지였다.

### 3. 救護政策의 成果

이 장에서는 2장에서 살펴본 양상의 빈곤에 대해서 뉴딜 구호정책은 적절한 대응이 되었는지를 평가해 보고자 한다. 평가의 기준은 구호대상의 규모, 소득지수 수준, 구호대상의 부문, 연령·직종·인종별 분포, 그리고 농민 구호정책의 유효성이다.

#### 3.1. 制度的 概觀

뉴딜 구호정책은 1935년 4월 社會保障法(Social Security Act: SSA)의 제정을 고비로 성격이 크게 바뀐다. 1935년까지는 공황이 일시적이라는 전제에 기반한 임시 대책이었지만, 1935년 하반기 이후에는 공황이 장기화된다는 현실 인식에 기반한 장기적인 제도화가 모색되었다.

1935년까지 구호정책은 공황이 빠른 시일 내에 회복된다는 전제하에 추진된 일종의 비상 대책이었다. 이 시기에 연방정부는 가능한 한 많은 빈민들의 보호에 개입하였다. 연방정부의 개입은 주로 聯邦緊急救護廳(Federal Emergency Relief Administration: FERA), 土木事業廳(Civil Works Administration: CWA), 그리고 山林救護隊(Civilian Conservation Corps: CCC)에 의해 진행되었다. 빈농대책으로는 FERA 산하 農村再活局(Rural Rehabilitation Division)에 의해 추진된 農村再活事業(Rural Rehabilitation Program)이 있었다.

1935년 하반기 이후 구호당국은 공황이 장기화되었다는 인식에 기반하여 구호정책에 대한 연방정부의 개입을 축소하였다. 구호대상은 고용 가능성을 기준으로 고용이 불가능한 구호대상과 고용이 가능한 구호대상으로 구분되었고, 전자를 대상으로 하는 구호정책에 대한 연방정부의 지원은 원칙적으로는 중단되었다. 이들에 대한 구호는 지역정부가 一般救護(General relief)를 통해 전담하였다. 단, 고용 불가능한 대상 중 노인, 장님, 소득원이 없는 가정의 어린이에게 지급된 지역정부의 연금에 대해서는 연방정부의 지원이 지속되었다. 동시에 노령으로 은퇴한 노동자와 일시적으로 실직한 노동자에 대한 사회보험이 도입되었다.

1935년 4월에 제정된 사회보장법은 이러한 연방정부의 개입에 대한 법적인 근거를 제공하였다. 사회보장법에 의해 연방 기구인 社會保障委員會(Social Security Board)가 설치되어 노인, 어린이, 장님 대상 연금에 대한 연방정부의 지원과 사회보험을 총괄하였다.

연금 지원정책은 部門別年金(Categorical Assistant)이라고 총칭되었고, 대상별로 老人年金(Old Age Assistance: OAA, 노인 대상), 兒童年金(Aid to Dependent Children: ADC, 어린이 대상), 障礙人年金(Aid to Blind: AB, 장애인 대상)이 각각 추진되었다. 또한 노령보

협인 Old Age Insurance(OAI)와 失業保險(Unemployment Insurance: UI)이 이 시기에 그 기초가 놓였다.

대공황기에 국한해서 보면 사회보장위원회의 역할은 공공취로사업에 대한 보조적인 정책이었다. 하지만 이 기구는 대공황의 체험을 통해 미국 국민들이 동의한 '고용 불가능한 구호대상에 대한 연방정부의 지원' 규모에 대한 합의의 성격을 갖는다. 따라서 사회보장위원회는 공황 이후에도 社會保障廳(Social Security Administration)으로 확대 개편되어 2차 대전 이후 미국의 사회보장제도를 총괄하는 기구로 성장한다. 그리고 대공황기에 과도기적인 한계로 인해 구호정책의 역할이 미약했던 OAI와 UI는 전후에는 미국의 사회보장제도의 근간으로 자리매김하게 된다.

고용 가능한 구호대상의 경우에는 연방정부가 주관한 공공취로사업으로 흡수하고 흡수가 안 된 인원은 연방정부가 지역정부와 협조하여 실업보험으로 보호하고자 하였다. 공공취로사업은 1935년 5월 설치된 公共事業廳(Work Progress Administration: WPA)에서 담당하였다.

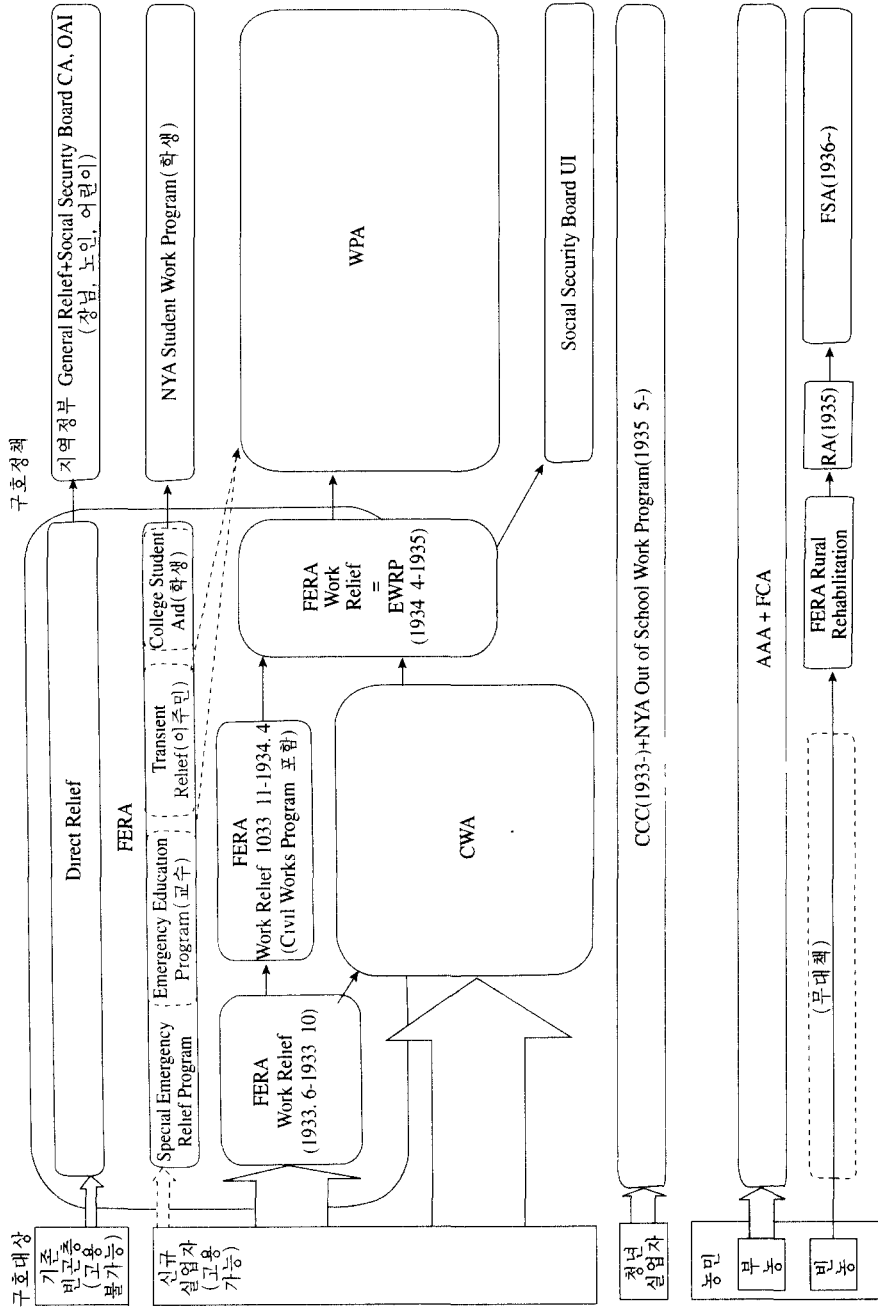
그 외에는 청년 실업자를 위한 구호정책으로 CCC가 지속되었고, FERA의 大學生 學費 支援(College Student Aid)이 확대 개편되어 青年事業廳(National Youth Administration: NYA)으로 계승되었다. 빈농 구호정책은 FERA의 농촌재활사업을 계승한 農村再定着廳(Resettlement Administration: RA)과 農家安定廳(Farm Security Administration: FSA)이 있다.

〈그림 1〉에는 시간에 따른 구호정책의 변화가 구호대상을 중심으로 묘사되어 있고, 〈表 1〉에는 각 정책의 행정적, 법률적 세부 사항과 정책별 소요 비용, 구호대상의 규모가 정리되어 있다. 그 외 각 정책의 특징은 다음과 같다.

● 公共就勞와 無償分配

① FERA와 일반구호: 1930년대 전반기의 구호 정책을 총괄한 기관으로 2년을 시한으로 설립되었다. FERA의 기본적인 기능은 지역 정부의 구호지출에 대한 연방 정부의 財政的 支援(Grant-in-aid)<sup>(8)</sup>이었다. 각 지역의 사정을 반영한 기준예산에 미치지 못하는 소

(8) 1933년 제정된 聯邦緊急救護法(Federal Emergency Relief Act)은 법 제정 초기에 조성된 연방 재정 \$500,000,000의 지원 방식을 4. b)와 4. C)에 규정하고 있다. \$250,000,000은 4. b)에 의거, 지역 정부가 빈민 구호에 지출한 \$3당 1\$를 연방정부에서 지원한다. 그리고 나머지 \$250,000,000은 4. b)의 조건을 충족시키지 못하는 지역정부들을 위해서 4. c)에 의거 FERA의 재량에 의해 자의적인 지원이 가능하다. 이후 지원 방식은 이 두 가지 방식에 따른다. 구호지출 중 연방 재정의 비중이 70%대를 항상 유지한 것으로 보아 후자에 의한 지원이 더 많았음을 추측할 수 있다



〈그림 1〉 New Deal 救護對象과 救護政策

(表 1) New Deal 救護政策

정책	관계법령	담당부서	집행기간	재원	총지출액 <sup>a)</sup>	수용 인원 <sup>b)</sup>
(비농업부문) FERA	FERA(ACT)	FERA	1933. 5-1935. 12	일부는 연방:지방 1:3으로 부담, 일부는 연방 정부 재량에 따라 지역에 지원	\$ 4,119,004,631 <sup>c)</sup>	월평균 3,272,100 <sup>d)</sup>
CWA	1933. 11. 9 대통령령	CWA	1933 11-1934. 4	연방 재정	749,542,456 <sup>e)</sup>	월평균 2,291,163 <sup>g)</sup>
WPA	1935. 5. 6 대통령령	WPA	1935. 7-1943 6	연방 재정	10,750,389,649	12,674,000
General Relief (1935년 이후만) 部門別 年金 (Categorical Assistance)	지역정부의 법규	각 지역 정부	1936-1940	지방 재정	2,383,207,000	9,258,000
OAA	SSA	Social Security Board	1935-	연방정부:지역정부 1:1로 부담	1,751,719,000	2,517,000
ADC	SSA	Social Security Board	1935-	연방정부:지역정부 1:2로 부담	1,325,005,000	연평균 1,594,673 <sup>h)</sup> 1,935,854 <sup>i)</sup>
Social Insurance	SSA	Social Security Board	1935-	Payroll tax(deductible)	1,342,000,000 <sup>*</sup>	(미확인)
Unemployment Insurance	1933. 4 5 대통령령	War Department /Department of Interior	1933-2차 대전	연방 예산	1,192,906,000	2,500,000 <sup>j)</sup>
CCC		/Department of Agriculture				
NYA	1935. 6. 26 대통령령	NYA	1935-1941	연방 예산	253,413,000	2,784,000 <sup>k)</sup>
(농업부문)						
RA	1935. 4. 30 대통령령	RA	1935. 5-1936. 12	ERA Act에 의지한 연방 예산	(미확인)	(미확인)
FSA	Bankhead- Jones Act	FSA	1938-1941	연방 예산	100,442,000	561,000

註 1) 생계 보조금(Subsistence payment) 지원 액수, 생계 보조 지원 대상만을 포괄. 참고로 재할을 위한 자금은 1938-1941 기간 동안 \$574,000,000  
대여. 대여 받은 돈가는 90만 가구(Mitchell(1975, p. 216)).

資料 a) Brown(1940, Appendix O), 1935-1939 지출액의 합, b) Howard(1943, table 2), 1936-1940 수용 인원의 합, c) WPA(1942, Table 31), d) WPA(1939, Table 2), e) Office of Business Economics(1966, Table 3.9), f) WPA(1942, Table 27), g) WPA(1939, Table 3), h) U.S. Department of Commerce(1941) No. 413, i) Brown(1940, Table 4), 1935-1938 수용 인원의 합, j) Rose(1994, p. 6), 1933-1942, 10년간 고용 인원, k) Chandler(1970, Table 11-9)

득을 가진 모든 사람을 대상으로 소득과 기준예산의 차이만큼을 정부에서 현금 또는 현물로 보조하였고, 그 기금은 지역, 주, 연방정부가 공동으로 마련하였다. 구호 방식은 公共就勞(work relief)와 無償支援(direct relief), 그리고 학생, 교사, 농민, 이주민을 대상으로 하는 特別救護政策(Special Emergency Relief Program)이 있었다.<sup>(9)</sup> 초기에는 무상지원이 중심이었으나 차차 공공취로가 확대되는 경향을 보이며, 이러한 경향은 CWA가 폐기되고 事業局(Work Division)<sup>(10)</sup>에 의해 緊急公共就勞事業(Emergency Work Relief Program: EWRP)이 추진되기 시작한 1934년 하반기부터 WPA가 설립되기 전인 1935년 상반기까지 두드러진다. 1935년 5월 WPA가 설치되면서 공공취로사업은 WPA로 이관되거나 폐지되고, 무상지원은 지역정부로 이관되며, 특별구호정책은 청년사업청, 농촌재정착청 등 유관 기관에 이전되거나 폐기되어 1935년 12월 폐쇄된다.

FERA의 폐쇄 이후에는 지역정부가 기존의 FERA 관할 하의 일반구호 사업을 승계받아 형편에 맞게 추진하였다. 이 시기의 일반구호는 다른 정책으로 보호되지 못한 빈민의 보호를 목적으로 하였으며 전반기와는 달리 무상지원이 중심이 되었다.

② 토목사업청. 1933년말-1934년초의 겨울 동안 기존의 구호 정책으로는 충분한 규모의 빈민 구호가 어렵다고 판단하여 실행된 대규모 공공취로사업이다. 구호대상의 절반 가량은 기존 구호대상자를 이관받았고, 나머지 절반 정도는 기존의 구호대상에서 제외된 실업자였다. 모든 CWA 등록자는 재산의 정도와 관계없이 정해진 임금을 받았고, 이런 정책은 WPA에 의해 계승되었다. 1934년 4월 이후 실질적인 기능은 정지되었고, 관할 사업들은 대부분 EWRP로 승계되었다.

③ 공공사업청. 1935년 하반기 이후 2차대전 참전기기간까지 추진된 고용 가능한 구호대상을 대상으로 하는 공공취로사업이다. CWA와 더불어 뉴딜 구호정책을 대표하는 정책으

(9) 각각의 사업 내역을 간략히 정리하면 다음과 같다.

1. 緊急教育事業(Emergency Education Program) 재정난으로 폐쇄된 학교의 교사들을 고용하여 문맹퇴치, 직업 훈련, 지체 부자유자에 대한 재활 교육, 성인 재교육, 영아 보육 등에 종사하게 하는 정책
2. 大學生學費支援(College Student Aid) 학자금 지원 정책
3. 農村再活事業(Rural Rehabilitation) 내용 참조
4. 移住民救護(Transient Relief): 거주지가 일정치 않아 지역의 Relief 기관에 등록할 수 없는 빈민을 수용 시설을 만들어 수용하고 인근 지역의 공공취로사업에 고용하거나 구호 보조금을 무상으로 지급한 정책.

(10) FERA는 그 산하에 州間關係調整局(Division of Relations with States), 研究統計財政局(Division of Research, Statistics and Finance), 事業局(Work Division), 農村再活局(Division of Rural Rehabilitation)의 4개의 局을 두었다. 각각 행정, 연구, 공공취로, 농민 대책을 주관하였다.

로, 1935년 하반기 이후의 구호정책중 구호대상의 규모가 가장 크고 소득지지 수준이 가장 높았다. WPA는 구호대상의 선정에 있어서, WPA가 인증한 지역의 기관(주로 지역정부의 구호 담당 기관 혹은 부서)에서 WPA에 가장 빈곤한 대상을 천거하고 WPA는 이들의 자격을 심사하여 등록시켜, 그 등록된 인원 중에서 추진하는 사업에 따라 그 사업을 수행할 능력이 있다고 판단되는 사람들을 고용하는 방식을 취하였다. 구호대상으로 선정된 대상은 사업이 집행되면 그 사업에 고용되어 일정한 급여를 받았다. 급여는 지역과 직종에 따라 차등을 두었다.

● 青年對策

① 산림보호대: 청년 실업자들을 위한 대책으로 추진된 공공취로와 시설 구호를 결합한 형식이다. 17-25세의 미혼 남성을 대상으로 200명 단위의 수용 시설을 건설하여 구호대상을 수용했다. 수용 시설의 운영은 War department에서, 사업의 입안은 내무성과 농무성에서 담당했다. 삼림 보존 등 육체적인 힘을 필요로 하는 작업을 주로 수행했다.

② 청년사업국: CCC와 마찬가지로 청년층을 위한 대책. 18-24세 청년 실업자를 대상으로 하는 공공취로 사업인 非就學者公共就勞事業(Out-of-School Work Program)과 16-24세의 재학생을 대상으로 학비를 보조할 수 있는 시간제 일자리를 제공하는 學生公共就勞事業(Student Work Program)이 있다.

● 貧農對策

① 농촌재활사업: FERA의 특별구호정책의 일환으로 실시된 정책이며, FERA 산하 농촌재활국의 주관으로 진행되었다. 농촌 지역의 구호대상 농가들을 자급자족이 가능한 상태로 만들어 구호지출의 부담을 줄이고자 시도한 정책이었다. 정책의 대상으로 선정된 농가는 생계유지에 필요한 비용과 농업 경영 자금을 대여받았고, 농지가 없거나 기존 경작지의 토질이 척박한 경우에는 州緊急救護廳(State Emergency Relief Administration: SERA-FERA의 州 행정기관)에서 구입한 농지도 지급받았다.

② 농촌재정착청: 영세 자영농의 自立(Rehabilitation: 再活)과 소작농의 자영농으로의 定着(Resettlement: 再定着)을 유도하는 정책으로 재정착(Resettlement)에 중점을 두었다. 再活(Rehabilitation)은 주로 영농자금 지원을 통해서, 再定着(Resettlement)은 토지의 염가 판매와 영농지도를 통해서 목표를 달성하고자 하였으나 실패하고 설치 1년만에 FSA로 개편된다.

③ 농가안정청: RA의 후속 기관으로 재정착을 위한 토지 구입 자금을 장기 저리로 융자하였다. 이 기관을 통해 재활 자금은 만기 5년, 연이자 5%로, 재정착 자금은 매기 상환분을 작황에 따라 조절하는 40년 분할 상환 방식으로 제공되었다. 두 경우 모두 생존을

위한 보조금의 지원과 영농지도가 영농자금 지원과 병행되었다.

● 年金과 保險

① 部門別 年金(Categorical Assistant: CA)· 고용이 불가능한 빈민 중 65세 이상의 노인, 장님, 소득원이 없는 가정의 어린이들에 대한 보조금 지급 정책이다. 대상에 따라 老人年金(Old Age Assistance: OAA), 障礙人年金(Aid to Blind: AB), 兒童年金(Aid to Dependent Children: ADC)으로 구분된다. 지역정부가 대상의 선정과 보조금의 수준을 결정했으며 연방 정부는 지역정부의 지출에 대해 일정 부분(노인의 경우 50%, 장님과 어린이의 경우 33%)을 재정적으로 보조하는데 그쳤다.

② 失業保險(Unemployment Insurance: UI) 실업보험은 연방정부가 8인 이상 사업장의 고용주에게 임금 지출의 3%를 연방 실업보험세 명목으로 일단 징수하고, 각 주(州)의 실업보험 시행법에 따라 지출된 실업보험 지급액만큼 실업보험세를 징세액 90% 내에서 면제해주는 방식으로 운영되었다. Wisconsin<sup>(11)</sup>을 제외한 다른 주의 실업보험 급여는 1938-1939년에 처음 지급되었고, 1938년에 지급이 시작된 주는 23개 주였다. 보험금의 지급 기간, 액수, 지급 받을 수 있는 자격 요건은 주의 실업보험 관계 법령에 따라 결정되었고, 따라서 주마다 달랐다. 농업노동자, 가내 서비스업 종사자, 정부 고용인, 비영리 단체 고용인, 부두 하역 노동자는 실업보험 대상에서 제외되었다.

③ 老齡保險(Old Age Insurance: OAI): 노령 보험은 연방 정부가 고용주와 피고용인에게 임금의 2%를 징세하고, 이 세입으로 기금을 조성하여 피고용인이 은퇴 후에 자신이 납입한 액수에 따라 보험금을 지급하는 제도로 설계되었다. 첫 징세는 1937년이었고 첫 보험금 지급은 1942년으로 예정되었다. 1939년 보험금을 받는 대상이 피고용인의 배우자와 미망인에게 확대되고, 보험금 지급 방식이 임금 수준과 납입기간을 반영하도록 개정되면서 老齡配偶者保險(Old Age and Survivors Insurance: OASI)로 바뀐다. 이 개정에 의해 최초의 보험금 지급은 1940년으로 변경된다. 정책의 성격상 기존에 직장이 없는 노인은 세금을 낼 수 없어서, 그리고 1940년 이전의 은퇴자는 일정상 보험금 지급 대상에서 제외되었으므로 1930년대 후반의 빈민들에게는 별 도움을 주지 못했다.

아래에서는 이상의 정책들의 성과를 구호대상의 규모, 소득지지 수준, 구호대상의 부문, 직종, 연령, 인종별 분포, 그리고 빈농대책의 실효성이라는 측면에서 각각 살펴본다.

3.2. 救護對象의 規模

실업자의 규모와 비교하기 위해서 구호대상의 규모를 나타내는 지표로 '고용 가능한 구

(11) 주 고유의 실업보험 관계법령에 따라 1936년에 보험금 지급을 시작하였다.



호대상의 最大規模(이하 '최대규모')와 '고용 가능한 구호대상의 推定規模'(이하 '추정규모')를 선정한다. '최대규모'는 구호대상이 포괄할 수 있는 실업자 수의 최대값을, '추정규모'는 실제로 구호정책이 포괄했다고 생각되는 실업자의 추정치를 나타낸다. 각각의 지표는 시기별로 다음 <表 2>와 같이 도출된다.

1935년 5월 WPA 설립 이전까지 구호정책은 FERA, CCC, CWA 세 기관에서 주로 담당하였다. CCC는 17-25세의 백인 남성을 대상으로 했고, CWA는 기존의 공공취로 종

<表 2> 救護對象의 規模를 나타내는 指標

	최대규모	추정규모
1933. 7-1933. 10	FERA <sup>1)</sup> + CCC <sup>2)</sup> -(FERA College Student Aid <sup>1)</sup> + FERA Rural Rehabilitation <sup>1)</sup> )	최대규모 - FERA General Relief × 0.3
1933. 11-1934. 4	FERA + CWA <sup>3)</sup> + CCC -(FERA College Student Aid + FERA Rural Rehabilitation)	최대규모 - FERA direct relief
1934. 5-1935. 6	FERA + CCC -(FERA College Student Aid + (FERA Rural Rehabilitation)	최대규모 - FERA General Relief × 0.3
1935. 7-1935. 12	FERA + CCC + NYA <sup>4)</sup> + WPA <sup>4)</sup> -(FERA College Student Aid + FERA Rural Rehabilitation)	최대규모 - FERA General Relief × 0.3
1936. 1-1940. 12	최대규모: Howard 추정치 <sup>4)</sup> -(Other Federal Works <sup>4)</sup> + NYA Student Work Program <sup>5)</sup> + FSA <sup>4)</sup> )	WPA + CCC + NYA Out of School Work Program <sup>5)</sup>
	최대규모-1 최대규모 - (0.6 × OAA <sup>6)</sup> + AB <sup>6)</sup> )	
	최대규모-2 최대규모 - (OAA + AB)	

資料. 1) WPA(1942, Table 13).

2) U.S. Bureau of Census(1941), No. 393

3) WPA(1939, Table 1).

4) Howard(1943, Appendix 1).

5) Chandler(1970, Table 11-9).

6) U.S. Bureau of Census (1941), No. 413.

사자와 美國雇傭促進部(United States Employment Service: USES)가 선별한 실업자를 대상으로 하였으므로 그 구호대상을 실업자로 간주하는 데 무리가 없다. 하지만 FERA 구호대상 중에서 학자금 지원 대책인 대학생학비지원에 등록된 인원과 농촌재활사업에 등록된 인원은 각각 학생과 자영업자로 실업자에 포함되지 않기 때문에 FERA 구호대상 중에서 이들을 제외한 인원을 ‘최대규모’에 포함시켰다.

하지만 FERA가 구호대상을 선별하는 기준은 고용 가능성이 아니라 소득의 부족이기 때문에 이 경우 실업 대책으로서의 FERA의 역할이 과대평가되는 것을 피할 수 없으며 이는 다음 인용에서 확인할 수 있다.

1934년 11월의 경우, 一般救護(general relief) 등록 건수는 5백만 건 (개인과 가족) 정도였다. 조사에 의하면 이들 중 약 350만 건은 고용이 가능한 경우였으나, 다른 150만 건의 경우에는 스스로를 지탱할 수 있는 능력이 있는 사람이 없었다 [FWA(1947, p. 6)].

과대평가를 회피하기 위해 FERA 구호대상 중 고용 불가능한 대상의 비중이 항상 위의 인용과 같이 30%를 유지한다고 가정하고 ‘추정규모’에는 FERA 고용인원 중 70%만 포함시켰다.

그리고 CWA가 설치되었던 시기인 1933년 11월부터 1934년 4월까지의 모든 고용 가능한 구호대상은 FERA의 公共就勞(Work Relief)와 CWA에 등록되었다고 보았고, 따라서 이 시기의 ‘추정규모’에는 FERA 구호대상 중 공공취로 고용인원만을 포함하였다.

1936년 이후에는 일관성을 유지하기 위하여 FSA 구호대상과 NYA 학생공공취로사업(Student Work Program)에 등록된 구호대상은 ‘최대규모’에 포함하지 않았다. 그리고 실업보험과 노령보험은 모두 실험적인 성격이 강한데다가<sup>(12)</sup> 포괄 범위가 작으므로 구호정책에의 공헌은 무시하고 ‘최대규모’에 포함하지 않는다. 따라서 이 시기에는 ‘최대규모’로 Howard(1943)의 부록 1에 제시된 ‘중복을 고려한 구호대상의 총계(이하 ‘Howard 추정치’)에서 其他聯邦公共事業(Other Federal Work Projects),<sup>(13)</sup> FSA, NYA 학생공공취로사업

(12) 노령보험은 1940년에 보험금 지급이 시작되었고, 실업보험도 1939년에 비로소 전국적으로 확대되었다.

(13) 其他聯邦公共事業(Other Federal Work Projects)은 연방정부 주관하의 대규모 토목공사에 고용된 사람들을 의미한다. 이 항목의 사업들은 고용대상을 선정할 때 빈민을 우선 선발하지 않았고, 급여와 고용시간도 민간부문과 거의 유사한 조건으로 선발하였다. 따라서 이 사업에 고용된 사람들은 실업자라기보다는 취업자로 보는 것이 타당하다[Piven and Cloward(1971, p. 73, 주 63)].

(Student Work Program) 구호대상을 제외한 값을 이용하였다.

하지만 부문별 연금(Categorical Assistant: CA)의 경우 노동시장에 참가하고 있다고 보기에는 무리가 따른다. 따라서 '최대규모'에 대한 보조지표로 '최대규모-1'과 '최대규모-2'를 제시하였다. ADC 구호대상은 어린이이지만 수혜대상은 실질적으로는 편모가 대부분이었으므로 이들은 '최대규모-1'과 '최대규모-2'에 모두 포함하였다. 그리고 AB 구호대상은 장애인이었으므로 이들은 '최대규모-1'과 '최대규모-2'에서 모두 제외하였다.

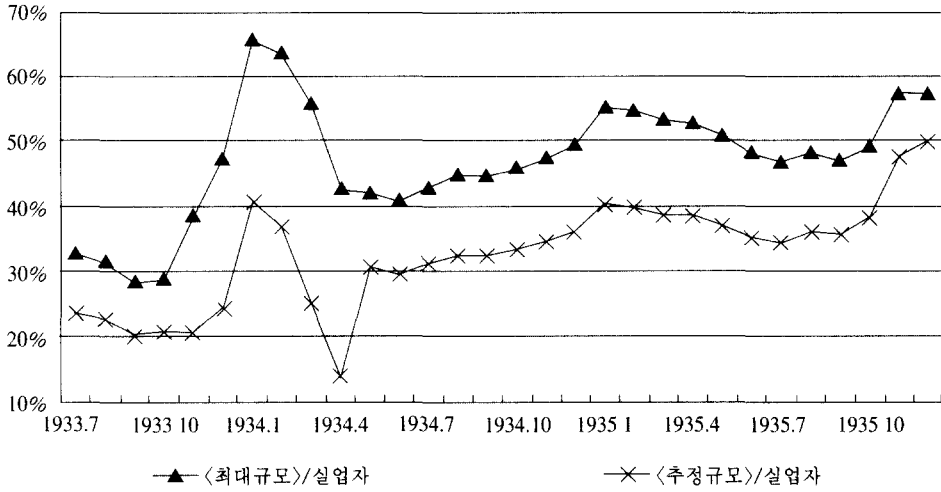
'최대규모-1'에는 1940년 65세 이상 노인의 경제활동 참가율이 41%였으므로 [Parsons(1991)] 구호대상자의 경제활동 참가율도 그와 같다는 가정하에 OAA 구호대상의 40%를 포함시켰다. '최대규모-2'에는 구호대상자의 경제활동참가율은 평균적인 경제활동참가율보다 낮았던 당시의 경향을 반영하여 OAA 구호대상을 포함시키지 않았다. 후반기의 '최대규모'는 전반기 '최대규모'에 상응하는 상한으로, 후반기 '최대규모-2'는 전반기 '최대규모'에 상응하는 하한으로 간주한다.

1930년대 전반기와는 달리 이 시기의 일반구호 구호대상은 고용 불가능하다고 간주하여 '추정규모'에는 포함시키지 않았다. 그리고 부문별 연금 구호대상은 고용 가능하다고 보기 어려우므로 역시 '추정규모'에서 제외하였다. 따라서 후반기의 '추정규모'로는 WPA, CCC, NYA 非就學者公共就勞事業(out of school Work Program) 구호대상의 합을 사용하였다.

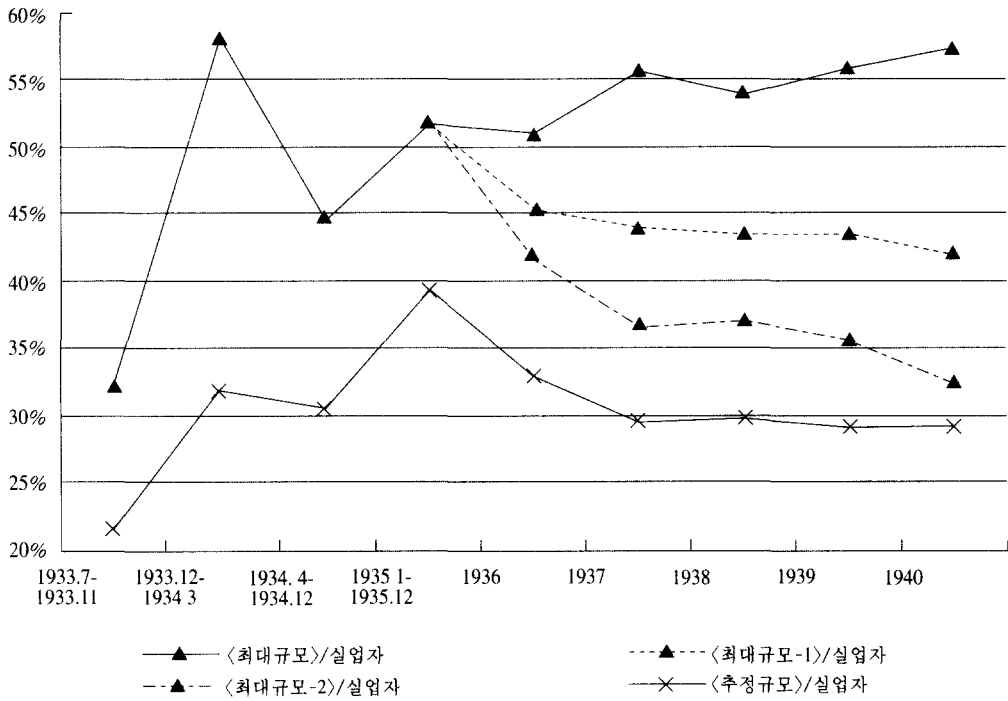
<그림 2>와 <그림 3>은 '최대규모'와 '추정규모'를 실업자의 수로 나눈 값을 시간의 추이에 따라 기록한 그림이다. <그림 2>는 1930년대 전반기의 구호대상의 규모를 월별로 기록하였고, <그림 3>은 1930년대 전반기와 후반기의 구호대상의 규모를 비교하여 나타내었다.

<그림 2>를 통해서 1933년 하반기부터 1934년 상반기까지, 그리고 1935년 하반기의 고용 증진효과는 CWA와 WPA가 고용 증진에 공헌이 컸음을 시사한다. 그리고 EWRP가 추진된 이후인 1934년 이후의 성과가 그 이전인 1933년의 성과보다 크음을 알 수 있다. 이는 공공취로 사업의 확대가 빈민 구호의 주된 방식임을 나타내는 것이다. 특히 CWA의 고용 성과는 탁월함을 확인할 수 있다. 그러나 CWA의 고용 성과가 영향을 미친 기간은 6개월에 불과하므로 그 영향은 일시적이다. 특히 CWA와 WPA의 성과가 없는 경우에는 '추정규모'는 EWRP가 설치되기 이전에는 실업자의 수의 20%, 설치된 이후에도 40% 정도이다.

<그림 3>을 통해 전반기의 구호대상의 규모와 후반기의 구호대상의 규모를 비교할 수 있다. 후반기의 '최대규모'는 실업자 수의 44-61%, '추정규모'는 실업자의 22-35% 수



〈그림 2〉 救護對象의 規模(1) — 1930年代 前半



〈그림 3〉 救護對象의 規模(2) — 前·後半期 對比

준이다. 이는 CWA와 FERA가 공존하던 시기의 '추정규모'가 실업자의 25-41%, '최대규모'는 실업자 수의 47-65% 수준인 것과 비교해보면 약간 작다. 1934년 하반기 이후 EWRP가 추진되던 시기에는 '추정규모'는 전체 실업자의 30-40%, '최대규모'는 41-55%인 것과 비교하면 '추정규모'는 축소되었고 '최대규모'는 오히려 확대 되었다. 따라서 평균적으로는 1930년대 전반보다 후반이 '추정규모'는 줄었지만 '최대규모'는 더 커졌다고 할 수 있다. '최대규모-1'과 '최대규모-2'의 추이를 보면 이러한 '최대규모'의 확대는 사회보장위원회가 관할하는 구호대상의 규모의 확대에 기인함을 알 수 있다.

### 3.3. 所得支持 水準

1930년대 전반의 구호정책의 지원 방식은 FERA는 소득의 부족분에 대한 보조금의 지급, CWA는 임금의 지급, 그리고 CCC는 기관 수용이었다. CCC의 보호를 받게 되면 일단 생활이 수용시설 안에서 영위되므로 급여<sup>(14)</sup>에 상관없이 최저생활은 보장받았다. 반면에 FERA나 CWA의 보호를 받는 경우에는 보조금이나 임금 수준이 생계유지의 주요 관건이 되었다.

1930년대 후반의 구호정책 중에서 급여나 보조금이 생계의 중요한 부분을 차지하는 정책은 WPA와 일반구호이고, 보조소득의 성격이 강한 정책은 NYA였다. OAA 보조금은 수령자의 재산 정도에 따라 양자의 역할을 다 할 수 있었다.

구호정책의 보조금이나 공공취로 급여가 생계비를 어느 정도 충족하는지 알아보기 위해서는 생계비 기준이 필요하다. 본고에서는 법정 최저임금과 貧困線(Poverty Threshold)을 이용해서 생계비 기준을 만들기로 한다. 1938년 6월에 제정된 勞働基準法(Fair Labor Standard Act)에서 채택된 시간당 최저 임금은 \$0.40/시간이다. 이를 이용하여 다음의 생계비 기준을 만들었다.

$$(3.1) \text{ 생계비기준} = 1938\text{년 제조업 취업자의 평균 주간 노동시간 } 35.5\text{시간}^{(15)} \\ \times 4\text{주} \times 0.40 = \$56.8.$$

생계비 기준 (3.1)은 최저 임금을 받는 노동자가 평균적인 시간을 일할 경우 유지할 수 있는 생활 수준을 나타낸다. 소비자 물가지수<sup>(16)</sup>와 기준 (3.1)을 이용하여 다음과 같은 과

(14) CCC에 등록되어 수용 시설에 수용된 사람은 월 \$30의 보조금을 지급 받아서 그 중 \$22은 가족에게 송금하고 \$8은 자신이 가졌다.

(15) 資料: NBER Macro-history data (<http://www.nber.org>)

(16) 資料: NBER Macro-history data (<http://www.nber.org>)

정을 통해 1933년 7월부터 1935년 12월까지의 생계비 지수를 만들었다.

$$(3.2) \quad \text{생계비 1} = \$56.8 \times \text{해당 월 CPI}/1938\text{년 월평균 CPI}$$

그러나 최저임금을 받는 노동자는 주로 노동시장에 진입한지 얼마 되지 않은 젊은 노동자들이다. 이들은 독신이거나 부양가족이 없는 부부인 경우가 많기 때문에 최저임금은 3인 이상 가족의 적절한 생계비 지표로는 적절하지 않다.

이를 보완하기 위해서 1959년 집계된 빈곤선<sup>(17)</sup>을 이용하여 생계비 2를 만들었다. 빈곤선은 1-7인 가족의 연 최저생계비 형태로 기록되어 있다. 생계비 2의 근거로는 1인 가족과 4인 가족의 빈곤선을 이용하였다. 월별 기록인 보조금과 비교하기 위해 4인 가족 빈곤선을 12로 나누고, 그 값과 소비자 물가지수를 이용하여 생계비 2를 다음과 같이 구하였다.

$$(3.3) \quad \text{생계비 2-1} = 1\text{인 가족 빈곤선}/12 \times \text{해당월 CPI}/1959\text{년 평균 CPI}$$

$$(3.4) \quad \text{생계비 2-2} = 4\text{인 가족 빈곤선}/12 \times \text{해당월 CPI}/1959\text{년 평균 CPI}$$

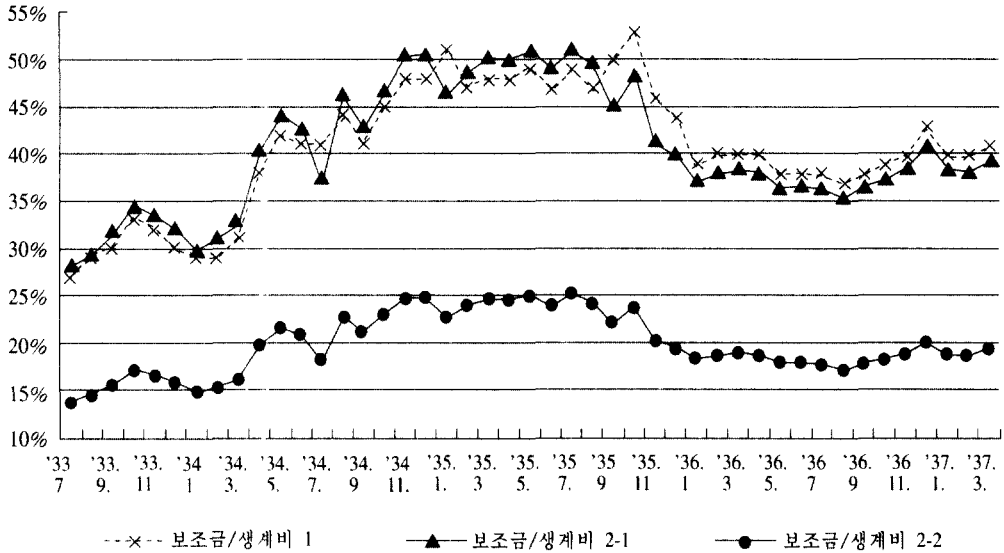
〈그림 4〉는 FERA와 일반구호 월별 보조금 지급액<sup>(18)</sup>의 전국 평균과 생계비 1, 생계비 2를 비교하여 그 추이를 기록한 결과이다. 〈그림 4〉에서 전국 평균으로는 보조금의 수준이 매우 낮았음을 확인할 수 있다. 시간적인 추이를 보면 1934년 4월 EWRP가 추진된 이후가 그 이전보다 보조금 수준이 두드러지게 향상되나, 그 추세는 FERA 폐지 이후 반전되며, 이는 연방 정부 개입의 효과를 나타낸다고 볼 수 있다.

생계비 1의 경우에는 50% 이상, 생계비 2의 경우에는 40% 이상 충족시키기 어려웠다. 물론 보조금은 기준 예산과 소득간의 격차를 지급함을 원칙으로 하지만, 상당수의 사람들은 보조금에 전적으로 의존하였다고 볼 수 있다. 보조금에 전적으로 의존할 경우 생활 수준은 매우 낮았음을 짐작할 수 있다. FERA의 폐지 이후에는 일반구호 보조금은 1934년 후반기보다 더 낮아져서 생계비 1의 40%, 생계비 2의 30% 정도를 충족하는 데 그친다.

1938년 이후의 상황을 알아보기 위해 Howard(1943, Ch. 3)가 인용하고 있는 보고서의 내용 중 1938년 7대 도시를 대상으로 한 연구 보고(Howard(1943, pp. 87-88))의 결과를 예로 들고자 한다. 7대 도시의 일반구호 보조금 설정 기준을 분석한 이 보고서에 의하면

(17) 資料. <http://www.ssa.gov/statistics/supp97/pdf/t3e1.pdf>

(18) 資料 WPA(1942, Table 11)



〈그림 4〉 FERA, 一般救護의 所得支持 程度

식품 명목으로 책정된 액수는 농무성이 정한 “最小 費用의 適正 食單”의 77-87% 정도밖에 충족시키지 못하고 있으며, 시카고의 경우 지역의 구호기관이 인정하는 “건강을 유지하기 위한 絶對的 最小值”에도 미치지 못하고 있다. 1939년에는 이 상황이 더욱 악화되어 “削減 不可能한 最小값”의 65%로 떨어진다. 그리고 많은 경우 실제 보조금은 기준치에 미치지 못했다. 그런데 시카고는 당시 미국에서 두 번째로 큰 도시였으므로 이 수준은 전국적인 평균을 상회하는 것이었다. 따라서 전국적으로 일반구호의 보조금 수준은 매우 열악했다고 할 수 있다.

대표적인 공공취로사업인 CWA, WPA의 급여는 FERA와는 대조적으로 높은 수준으로 유지되었다.

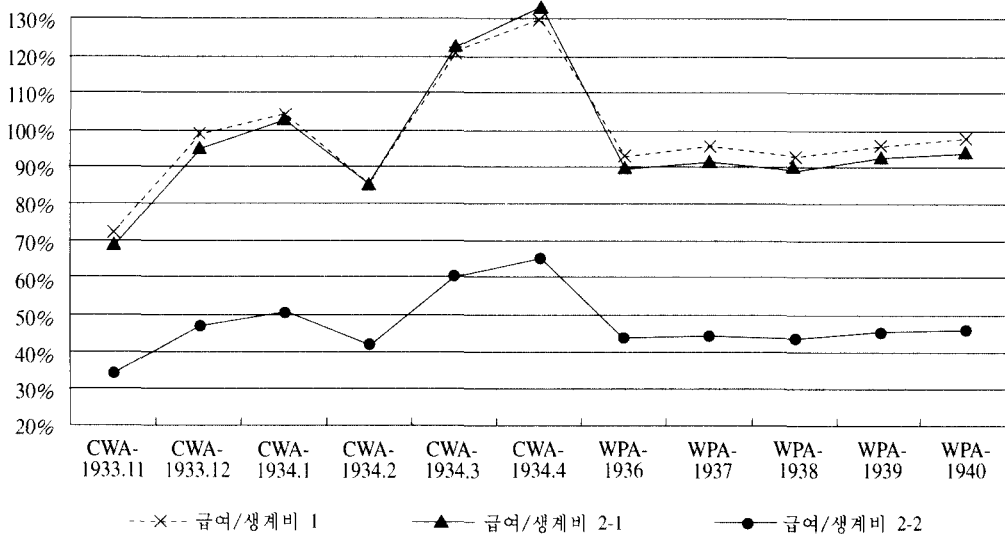
CWA는 구호대상의 재산 상태와 관계없이 정해진 임금을 지급하였다. 전국을 북부, 중부, 남부의 세 지역으로 나누고 각 지역에서 비숙련 노동자와 숙련 노동자의 시간당 최저 임금을 책정하고, 최장 노동시간을 정하였다. 그리고 노동 시간과 임금 기준에 따라 급여를 지급하였다. 최저 임금은 북부의 경우 숙련공은 시간당 \$1.20, 비숙련공은 시간당 \$0.50, 중부의 경우 숙련공은 시간당 \$1.10, 비숙련공은 시간당 \$0.45, 남부의 경우에는 숙련공은 시간당 \$1.00, 비숙련공은 시간당 \$0.40이었다. 최장 노동시간은 주 30시간, 월 130시간이었다. 1934년 1월부터 최장 노동시간은 인구 2,500명 이상의 도시에서는 주 24시간, 인구 2,500명 이하의 지역에서는 주 15시간으로 조정되었다.

WPA의 급여는 거주 지역의 도시화의 정도와 자신의 숙련도에 따라 달랐다(Howard (1943, Appendix 5)). 도시화가 진전된 지역의 전문직이 가장 높은 급여를 받았고, 농촌 지역의 단순 노동자가 가장 낮은 임금을 받았다. 급여 책정의 기준은 생계비를 반영함을 기본적인 전제로 하였으나 지역의 민간 부문의 임금보다 낮게 책정되는 것을 원칙으로 하였다.

CWA 급여에 대한 기록은 WPA 統計局(Division of Statistics)에서 작성한 『公共事業統計分析』(Analysis of Civil Work Program Statistics)(Table 4)에서, 실제로 지급된 WPA 급여에 대한 기록은 Howard(1943, p. 181, Table 12)로부터 얻을 수 있다. 이를 생계비 1, 생계비 2-1, 생계비 2-2와 비교한 결과가 <그림 5>이다.

두 정책 모두 급여 수준은 FERA-일반구호 보다 매우 높으며 생계비 1, 생계비 2-1을 거의 충족함을 알 수 있다. 그러나 CWA 급여는 생계비 2-2의 30-70% 정도였고, WPA 급여는 생계비 2-2의 50%에 미치지 못했다. 따라서 CWA, WPA 급여는 단독세대의 생계비는 충족하였으나 4인 가족의 생계비는 충족하기 어려웠다.

NYA의 학생공공취로사업은 재학생들의 학비 보조 정책이다. 고교생은 월 \$6 이하, 학부생은 월 \$10-\$20, 대학원생은 월 \$20-\$30을 받고 주로 학교 운영에 관계되는 실형실, 도서관, 학교행정, 교사의 연구에 관계되는 일을 하였다. 1940년 6월 전국 평균 급여는 고교생 \$4.74/학부생 \$12.68/대학원생 \$21.72였다. 학업을 연장할 수 있게 하는 것을



<그림 5> CWA, WPA 給與의 所得支持 程度



목표로 한 정책의 성격상 급여의 목적은 가계의 생계유지 보다는 수혜자의 학비보조였다.

NYA의 비취학자공공취로사업은 청년을 대상으로 하는 공공취로 사업으로 이 사업에 의해 보호된 사람은 시간당 최저 \$0.25의 급여를 받고 월 90시간 이내로 일을 하였다. 1940년 6월 캔사스의 평균 급여액은 \$8.62, 뉴욕시의 평균 급여는 \$28.75였다. 비취학자 공공취로사업에 참여한 경우에는 CCC와 마찬가지로 급여의 일부(대개 월 \$8.00-\$10.00)를 제외한 나머지 급여는 본인이 아니라 가계에 지급되었다[Mitchell(1975, pp. 300-301)]. 가계에 다른 소득원이 있을 경우에는 보조 소득으로의 역할을, 그렇지 않은 경우에는 생계 수단으로서의 역할을 했다. 예로 든 캔사스와 뉴욕 두 경우 모두 NYA 급여는 생계비 1, 2의 기준에는 크게 못 미친다.

OAA는 가족이 아닌 개인을 단위로 하는 연금제도였고, 각 州에 존재하는 기존의 노인 연금제도에 대한 연방의 지원의 성격을 띠었다. 1인당 월 \$15.00 한도 내에서 주 정부의 지출에 대해서 연방 정부가 1:1로 보조하였다. 지원 상한선은 1939년 1인당 월 \$20.00, 1940년에는 월 \$40.00로 상향 조정된다. 1936-1939년 보조금의 전국 평균은 월 \$18.79-19.55였다.<sup>(19)</sup> 급여 수준은 일반구호와 비슷한 수준이었고, 다른 소득원이 없는 경우에는 생계비에 크게 미달하였다.

지금까지 1930년대 구호정책의 급여를 생계비와 비교하여 평가해 보았다. 전반기에는 CCC의 경우에는 급여 수준과 관계없이 수용 시설에서의 생계가 보장이 되었고, FERA의 경우에는 전반적인 보조금 수준이 매우 낮아서 그 보조금만으로는 생계를 유지하기가 어려웠다. 그리고 CWA의 경우에는 생계비 1을 충분히 충족하였다. 후반기에는 WPA 급여는 평균적으로 생계비 1을 충족하였지만 여타 구호정책의 소득지지 수준은 낮았다. 일반구호의 경우에는 유일한 소득원을 제공할 경우가 많았는데도 전반기보다 오히려 급여 수준이 더 낮아서 최저 임금에 기반한 생계비 기준의 2/5 정도를 충족하는 데 그쳤다. NYA 보조금은 일반구호보다 낮았고 OAA 보조금은 일반구호 보조금과 비슷한 수준이었다. WPA는 CWA와는 달리 1930년대 후반기 내내 지속적으로 존속하였으므로, 후반기 구호정책의 소득지지 수준은 고용 가능한 구호대상에 대해서는 전반기보다 높았으나 여타의 대상에 대해서는 전반기보다 낮았다고 할 수 있다.

### 3.4. 救護對象의 構成 — 部門, 職種, 年齡, 人種

CCC는 청년 남성을 대상으로 하는 정책이었고 대부분의 CCC 고용 인원은 취업 경험이 없었기 때문에 부문, 직종의 차이가 없었다. 전체 CCC 수용 인원 중 흑인의 비중은

(19) 보조금에 대한 자료는 U.S. Bureau of Census(1941)의 No. 413을 참조하라.

10% 정도였는데, 당시 흑인 인구가 총 인구의 10% 내외이고 흑인의 실업률이 백인의 실업률보다 높았던 점을 고려하면 상대적으로 백인들에게 유리한 정책이었다.

FERA 구호대상과 CWA 고용인원의 업종별 분포에 대한 자료는 찾기 어렵다. 하지만 정책별로 보조금 혹은 인건비 지출액의 부분별 분포를 통해서 구호대상의 업종별 분포를 짐작할 수 있다. 그리고 WPA 구호대상의 업종별 분포에 대해서는 상세한 자료가 존재한다.<sup>(20)</sup>

CWA 인건비 지출액의 84%, FERA, EWRP 보조금 지급액의 68.5%는 토목, 건축부문이 차지한다. 그리고 1936-1940년 WPA 고용 인원의 75-80%는 토목, 건축업에 종사했다. 이는 민간 부문과의 경쟁의 소지가 있는 부문은 제외하고, 단일 사업으로 노동력 수요가 큰 사업을 정책적으로 선택한 결과이다. 이로부터 실업률이 높은 부문의 실업자들은 구호정책에 의해 우선적으로 보호받았음을 확인할 수 있다.

FERA 구호대상과 CWA 고용인원의 직능별 분포에 대한 구체적인 자료는 확보하지 못했다. 그러나 FERA와 CWA 모두 사무직, 전문직 고용이 지배적인 사무직, 전문직, 사회복지, 보건 부문에 대한 인건비, 보조금 지출은 전체 인건비, 보조금 지출의 10%(CWA)-15%(EWRP)에 머물고 있어서 전반적으로 비숙련자들의 고용이 우선시되었음을 짐작할 수 있다. 이는 1935년 3월에 구호대상으로 등록된 사람들을 대상으로 WPA의 社會調査局(Division of Social Research)가 주관하여 행한 職種 센서스(A Census of Usual Occupation)의 결과와 일치한다. 조사결과 (1) 전문, 기술직, (2) 경영, 자영, 행정직, (3) 사무직, (4) 판매직을 모두 포괄하는 사무직 노동자는 모든 구호대상 중 560,000 정도였고 전체의 10%였다. Howard(1943, Table 14)에 의하면 1936-1940년 5년간 WPA 구호대상 중 비숙련생산직의 비중은 62-73% 정도를 유지하였다. 따라서 실업률이 높은 직종의 실업자들은 구호정책에 의해 우선적으로 보호받았음을 확인할 수 있다.

구호대상의 연령 및 인종별 분포에 대한 자료는 산발적으로 존재하므로 기존의 자료로는 전반적인 추세를 파악하기 어렵다. 전반적인 추세를 파악하기 위해서 다음과 같이 회귀분석을 하였다. 우선 종속변수로 다음 4가지를 선정한다.

- 1) FERA: 1933년 7월부터 1935년 12월까지 각 州 FERA 구호대상의 州 전체 인구에 대한 비중의 백분율값의 평균값.

(20) FERA: WPA(1942, Table 16)

CWA: WPA(1939, Table 12, 14)

WPA: Howard(1943, Table 6)

- 2) CWA: 1933년 11월 3주차부터 1934년 4월 4주차까지 각 州 CWA 週間 구호대상의 州 전체 인구에 대한 비중의 백분율값의 평균값.
- 3) FERA + CWA: 1)의 자료 중 1933년 11월부터 1934년 4월까지의 자료를 CWA 와 FERA 구호대상의 합인 州 전체 인구에 대한 비중의 백분율값으로 대체하여 얻은 평균값.
- 4) WPA: 1936년 1/4분기-1940년 4/4분기 각 州 WPA 구호대상의 州 전체인구에 대한 비중의 백분율값의 평균값.

그리고 1930년의 州別 연령별, 인종별 인구 분포를 이용하여 州 전체 인구에 대한 각 연령별 인구나 인종별 인구의 비중의 백분율 값을 구하여 독립 변수로 선정하고 각각 15-24세, 25-34세, 35-44세, 45-54세, 55-64세, White로 명명했다. WPA 분석에는 1940년의 州 전체 인구에 대한 백인인구의 비중을 White로 사용하였다.

백인의 비중이 높은 주의 경우 소득수준이 높아서 구호대상이 상대적으로 적을 수 있으므로 독립변수에 각 주의 1인당 소득을 조정변수로 추가하였다.<sup>(21)</sup> 또한, 백인의 비중이 높은 주의 경우에 상공업의 비중이 높아서 실업률이 높고, 따라서 구호대상이 많을 수 있으므로 이를 조절하기 위해 독립변수에 민간 부문의 연수익 중 제조업, 건축업, 광업이 차지하는 비중<sup>(22)</sup>을 조정변수로 추가하였다. FERA, CWA, FERA+CWA 분석에는 1인당 소득과 상공업 비중의 1930-1935년 평균값을, WPA 분석에는 1인당 소득과 상공업 비중의 1936-1940년 평균값을 사용하였다.

독립 변수에 상수항을 포함시키고 독립변수 행렬의 선형종속을 피하기 위해서 15세 이하 연령층과 65세 이상 연령층, 흑인의 비중은 독립 변수에서 제하였다. 회귀분석의 결과는 다음 <表 3>과 같다.

우선 CWA 고용인원의 비중과 연령별, 인종별 인구 분포의 회귀 분석은 F값이 작아서 분석의 의미가 미약하다.

연령별로는 실업률이 높은 연령층인 55-64세의 비중이 구호대상의 비중과 일관된 유의한 음의 상관관계가 있다. 그리고 15-24세의 경우 WPA를 제외하면 역시 일관된 음의 상관관계가 있으며, FERA, FERA+CWA의 경우에는 유의한 음의 상관관계가 있다.

WPA와 15-24세는 양의 상관관계에 있으나 절대값이 0에 가깝고 유의하지도 않다. 실제로 Howard(1943, Table 18)에 의하면 1936년 6월, 1937년 11월, 1939년 2월 WPA 고

(21) 1인당 소득이 가장 높은 주의 소득을 100으로 놓고 지수화하였다.

(22) 제조업, 건축업, 광업 부분 수익의 합을 농업부분 수익과 민간 부문 전체 수익의 합으로 나눈 백분율값.

〈表 3〉 1930年代 各 州의 救護對象의 規模와 年齡別 人種別, 人口分布와의 關係

	FERA <sup>1)</sup>	CWA <sup>2)</sup>	FERA+CWA	WPA <sup>3)</sup>
상수항	0.108* (0.097)	0.021 (0.052)	0.110* (0.103)	-0.004 (0.040)
15-24세 <sup>4)</sup>	-0.349* (0.303)	-0.037 (0.162)	-0.349* (0.321)	0.003 (0.128)
23-34세 <sup>4)</sup>	0.146 (0.239)	0.058 (0.128)	0.166 (0.254)	-0.034 (0.089)
35-44세 <sup>4)</sup>	-0.010 (0.365)	0.002 (0.196)	-0.006 (0.388)	0.212** (0.143)
45-54세 <sup>4)</sup>	0.067 (0.445)	0.106 (0.238)	0.079 (0.472)	0.035 (0.178)
55-64세 <sup>4)</sup>	-0.778*** (0.433)	-0.229 (0.232)	-0.809*** (0.460)	-0.141 (0.161)
White <sup>5)</sup>	0.022* (0.017)	0.009* (0.009)	0.023* (0.018)	0.008* (0.007)
1인당 소득 <sup>6)</sup>	-0.012 (0.019)	-0.012* (0.010)	-0.015 (0.021)	-0.015*** (0.008)
상공업 비중 <sup>7)</sup>	-0.005 (0.017)	-0.010 (0.009)	-0.007 (0.018)	0.003 (0.006)
F값	1.983	1.721	2.065	1.900
결정계수	0.284	0.256	0.292	0.275
관측치	49			

註 (괄호 안은 표준오차)

\*\*\* 유의수준 10%에서 유의함.

\*\* 유의수준 20%에서 유의함.

\* 유의수준 32%에서 유의함.

資料 1) WPA(1942, Appendix Table 1)

2) WPA(1939, Table 10)

3) Federal Works Administration(1947, Appendix Table 2)

4) U.S. Bureau of Census(1941), [http://www.census.gov/population/estimates/states/stts, st3039ts.txt](http://www.census.gov/population/estimates/states/stts,st3039ts.txt), [St4049ts.txt](http://www.census.gov/population/estimates/states/stts,st4049ts.txt)

5) Dodd(compiled)(1993, pp. 2-102)

6) <http://www.bea.doc.gov/bea/dr/spitbl-g.htm>, sasm2957

7) <http://www.bea.doc.gov/bea/dr/spitbl-g.htm>, sa052957

용인 중 24세 이하 연령층의 비중은 각각 14.8%, 9.1%, 12.6%로, 20%를 상회하는 25-34세, 35-44세, 45-54세 연령층의 비중보다 작다.

〈表 3〉의 회귀분석과 Howard의 연구결과에 의하면 상대적으로 빈곤한 연령층이 오히려

다른 연령층보다 구호대상으로 선정되기 어려웠다고 할 수 있다. 이는 구호대상 선정에 있어서 남성가장이 선호되었던 당시의 관행을 반영하는 결과이다.

인종별로는 상대적으로 실업률이 낮은 백인의 비중이 구호대상의 비중과 일관된 양의 상관관계가 있었다. 상대적으로 실업률이 높은 흑인은 오히려 구호대상으로 선정되기 어려웠다.

예상했던 대로 개인별 소득은 구호대상과 음의 상관관계가 있었지만 유의수준 30% 이하에서 유의성은 없었다. 상공업 비중은 예상과 달리 구호대상과 음의 상관관계를 가지거나 양의 상관관계를 가졌어도 유의수준 30% 이하에서 유의성이 없었다. 이러한 현상은 1인당 소득이 높은 주나 상공업 비중이 높은 주에서는 구호재정의 조달이 상대적으로 용이해서 상대적으로 지역정부가 구호정책에 적극적으로 참여했던 당시의 경향이 부분적으로 반영된 결과로 보인다.

65세 이상 노인에게 대한 구호정책에 대해서는 연방 정부의 지원이 지속되었다. 노령 보험은 1940년에 첫 보험금이 지급되었으므로 이 시기의 노인에게 대한 구호는 노인연금에서 거의 전담하였다.

Parsons에 의하면 1936-1950년까지 65세 이상 노인 인구의 20% 정도가 OAA에 의해 보호를 받았다. 1940년의 경우 65세 이상 인구의 경제활동 참가율은 41.8%였고 [Parsons(1991, Table-1)] 실업률은 남자 10%, 여자 7%였다. 남자를 기준으로 생각하면 65세 이상의 경제활동 인구 중 실업자는 약 4.2%이다. 所得審査(Means-test)가 잘 적용되어 노인 중 가장 소득수준이 낮은 20%가 OAA에 의해 보호를 받았다고 가정하면 4.2%의 실업자는 충분히 포괄되었다고 생각할 수 있다. 하지만 은퇴한 노인들 중 강제로 은퇴당했거나, 은퇴 이전의 고용이 불안정했던 노인들 역시 빈곤층의 일부를 차지하나 이들의 규모를 추산하는 작업 자체가 어렵기 때문에 OAA가 이들을 얼마나 보호했는지 여부는 지금으로써는 파악이 어렵다.

이상의 결과를 종합해 보면, 1930년대 구호정책의 재원의 배분은 건축, 토목, 제조업의 실업자, 특히 비숙련 실업자들을 보호하기에 적절한 배분이었다. 반면에 연령별로는 실업률이 높은 연령층이, 인종별로는 실업률이 높은 유색인종이 오히려 구호대책으로부터 소외되었다.

### 3.5. 貧農對策

1930년대 전반기의 빈농구호정책은 FERA 농촌재활국에서 주관한 농촌재활사업이다. 이 정책은 농촌의 구호대상 중에서 적절한 자본을 일정 기간 투입하면 자금 자족이 가능하나 자금을 대출받을 형편이 못 되는 농가에게 정부 자금을 대출하여 자금자족을 유도하

는 정책이었다.

정책에 참여하는 농가에게는 영농자금과 생계유지자금이 대출되었고, 경작 중인 경지가 척박하거나 경지를 박탈당한 농민에게는 SERA(FERA의 州 행정기관)가 구입한 휴경지가 새로 보급되었다. 자금의 대출과 더불어 부채의 삭감과 영농지도가 병행되었다.

전반적인 행정은 FERA 농촌재활국에서 담당했고, 주를 단위로 州農村再活組合(State Rural Rehabilitation Corporation)이 결성되어 州救護擔當官(State Relief Officer)으로부터 자금을 대출받는 단위가 되었다. 농촌재활사업에 의해 자금을 대출 받은 건수와 건 평균 대출액의 60-70%는 남부의 주에서 차지한다[WPA(1942, Table 24)]. 다른 구호정책들과 달리 이 정책은 상황을 원칙으로 했기 때문에 상황 가능성이 있는 농민을 우선 선정했다[Fite(1984, p. 144), WPA(1942, p. 67)]. 따라서 수혜자들은 상대적으로 자산이 많은 농민들이었다.

1930-1935년 남부 10개<sup>(23)</sup> 주의 소작농은 716,452가구에서 659,949가구로 줄었고, 이는 소작지를 상실한 소작농이 6만 가구 가까이 있음을 의미한다. 이들은 빈농들 중에서도 부채상환 가능성이 가장 희박한 집단이었다.

1930년대 전반기 남부 10개 주의 소작농은 60만 가구 이상이었고, 이들 대부분은 빈농이었다. 소작농 60만 가구 중에서 가장 상환가능성이 높은 농가와 자영농이 구호대상에 포괄되었다고 본다면, 12만 가구의 구호대상 중에 소작권을 박탈당한 소작인이 포함될 가능성은 희박하다.

결국 이들의 선택은 계절노동력의 제공과 FERA의 일반구호였다. 2장에서 이미 밝힌 바와 같이 계절노동에 대한 보수는 매우 열악했고, 남부 10개 주의 일반구호 보조금은 루이지애나주를 제외하고는 전국 평균인 월 \$20-\$28에 크게 못 미치는 월 \$9-\$15였다. 전술한 바와 같이 전국 평균 보조금도 생계비 수준에 크게 못 미치므로 이 지역의 보조금 수준은 매우 낮았다. 따라서 1930년대 전반기에는 소작지를 박탈당한 남부의 빈농은 구호 대책으로부터 방기되었다고 할 수 있다.

1930년대 후반기에는 빈농 대책으로 RA와 FSA가 있었다.

RA는 1936년 12월 관할 업무를 농무성으로 이관한 채 성과 없이 끝을 맺고 만다. 실패의 원인은 농민들의 再活 能力 不足[Mitchell(1975, p. 210)]과 비협조적인 태도, 그리고

(23) Alabama, Arkansas, Florida, Georgia, Louisiana, Mississippi, North Carolina, South Carolina, Tennessee, Virginia. Fite(1984)의 선례를 따라 남북 전쟁시 남부 연합에 참가한 11개 주 중에서 이상 10개 주를 남부를 대표하는 지역으로 선정한다. 근거에 대해서는 Fite(1984)의 서문을 참조할 것.

부농들의 政治的인 反對[Fite(1984, p. 146)]가 주로 꼽힌다.

FSA는 지원 자체는 효율적이었지만 포괄 범위가 너무 작았다는 평가를 받는다. 특히 심각했던 소작농 문제는 거의 해결하지 못했다고 평가된다. FSA의 지원을 받은 농민은 1940년 기준으로 지원 받기 이전보다 연수익은 35%, 순자산은 20%, 그리고 농가당 평균 산출액은 62%나 증가한 좋은 성과를 보였다. FSA는 영농자금 상환률을 80% 정도로 추정하였다.

하지만 영농 자금 지원 대상은 상환 가능성을 우선적으로 고려하여 선정되었기 때문에, 빈농대책으로는 부적절했다. 재할 자금은 90만 가구를 대상으로 \$574,000,000이 지원되었지만 재정착 건수는 1934-1941년 동안 전국적으로는 1만 5천 가구, 1938-1941년 4년간 남부에서는 8,045가구에 그친다. 1936-1940년 5년간 토지에서 유리된 소작농가가 15만여 가구에 달하였음을 고려하면 이는 거의 의미가 없는 성과이다.

빈곤한 농민에 대한 보호의 정도를 나타내는 의미 있는 지표는 생계유지자금을 지원 받는 농가의 수이다. Howard(1943, Table 1)에 의하면 1936-1940년간 이들 농가의 수는 연 7만 8천(1940년)에서 17만 4천(1937년), 5개년 평균 11만 2천 정도이다. 절대적인 수치로도 소작지를 박탈당한 소작농에 미치지 못한다. 전반기와 같은 이유로 토지에서 유리된 소작농이 구호대상으로 포괄되었을 가능성은 희박하다.

결국 FSA는 자영농에 대한 지원으로는 성과가 있었지만 소작지를 박탈당한 빈농에 대한 지원 대책으로는 성과가 미약했다. 따라서 1930년대 후반기 남부의 소작지를 박탈당한 빈농에 대한 구호정책은 공공취로 사업과 지역정부의 일반구호였다.<sup>(24)</sup>

남부의 WPA 급여 수준은 책정된 급여나 실지금액이나 타지역보다 매우 낮았다 [Howard(1943, Table 13, Appendix Table)]. 또한 생계비에 크게 못 미쳤다. 1941년 미시시피의 경우, 4인 가족이 월 \$73을 확보할 수 없으면 WPA 구호대상이 될 수 있는 公式的인 貧困水準(WPA eligibility)이었는데 이 빈곤 수준을 넘는 급여를 받는 WPA 노동자는 가장 높은 급여를 받는 도시화가 진전된 지역의 전문직·기술직 종사자였다. 농촌 지역의 비숙련공의 급여로는 월 \$35.10이 책정되어 빈곤 수준의 절반정도에밖에 미치지 못하는 급여를 받았다(Howard(1943, p. 177)). 그리고 그나마의 급여도, 계절 노동력을 확보하기 위한 농장주들의 로비 때문에 1939년 이후 면화 추수기에는 지급이 중지되었다.

남부의 지역정부의 일반구호 보조금도 타지역보다 적었고, 일반구호 등록 건수도 다른 지역보다 적었다. 1936-1937년 일반구호 보조금의 전국 평균값은 연평균 \$22.11인데 남

(24) 실업보험은 농업노동자에게는 제공되지 않았다.

부 10개 주의 경우 연평균 \$5.4-\$12.26에 그쳤다. 남부 10개 주의 일반구호 구호대상의 주 인구에 대한 비중은 전국 평균을 100으로 놓았을 때, 6-41정도이다.

따라서 빈농대책, 공공취로, 일반구호 모두 남부의 축출된 소작농에게는 적절한 보호를 제공하지 못했다고 할 수 있다.

지금까지의 결과를 종합해 보면 1930년대 남부의 소작지를 박탈당한 빈농들은 뉴딜 구호정책으로부터 거의 보호를 받지 못했다.

### 3.6. 小結

3장에서는 2장에서 확인한 빈곤의 양상에 대해서 뉴딜 구호정책이 효과적인 대응 방안이었는지를 구호대상의 규모, 소득지지 수준, 구호대상의 구성, 빈농 대책의 실효성 네 가지 기준으로 평가하였다.

1933-1935년 전반기 구호정책이 보호할 수 있는 실업자의 최대값은 CWA가 운영되지 않은 시기에는 전체 실업자의 29-33%, CWA가 운영되던 시기에는 39-66%, CWA가 폐지되고 EWRP가 추진된 시기에는 41-57%였다. 실제로 구호정책의 보호를 받은 실업자의 추정치는 CWA 설립 이전에는 전체 실업자의 21-24%, CWA가 운영되던 시기에는 25-41%, EWRP가 추진된 시기에는 31-40%이다. 보조금과 급여의 수준은 CWA 한 가지 정책을 제외하면 생계비에 미치지 못했다.

1936-1940년 후반기의 구호정책이 보호할 수 있는 실업자의 최대값은 전반기보다 다소 확대된 반면 실제로 구호정책의 보호를 받은 실업자의 추정치는 감소했다. 이러한 현상으로부터 1930년대 후반기 구호대상의 규모의 확대는 사회보장위원회의 설치에 기인하였음을 알 수 있다. WPA에 한해서 급여는 생계비를 충족하였으나 여타의 구호정책의 보조금은 전반기보다 오히려 하락하였다

이를 종합하면 고용 불가능한 대상에 대한 구호는 후반기에 들어서는 범위에서는 확대되었지만 소득 지지 수준은 후퇴하였으며, 반면에 고용 가능한 대상에 대한 구호는 후반기에 들어서면서 범위는 다소 후퇴하였으나 소득지지 수준은 향상되었다. 사회보장위원회의 설치를 계기로 뉴딜 구호정책은 가능한 한 많은 대상에 대한 부분적 소득지지정책에서 공황으로 인해 일시적으로 늘어난 빈민에 대한 실질적 소득지지정책으로 전환되었다고 할 수 있다.

공공취로사업이 토목, 건축업에 치중되었고, 구호대상 중 비숙련 직종의 비중이 높아서 상대적으로 실업에 취약했던 부문과 직종의 실업자들은 우선적으로 구호정책의 보호를 받았다. 그러나 실업에 취약한 25세 이하 청년과 55세 이상 노년층에 대한 보호는 타연령층에 비해 부족했고, 흑인은 백인에 비해 구호정책의 보호로부터 소외되었다. 65세 이상 노



인에 대해서는 빈곤층의 규모가 파악하기 어려워서 구호정책의 성과를 평가하기 어렵다. 빈농 대책은 소작권을 박탈당한 남부의 빈농에게는 도움이 되지 않았다.

#### 4. 맺 음 말

대공황기의 빈곤의 원인은 실업과 소작지의 박탈이었다. 건축부문 노동자, 비숙련생산직 노동자, 24세 이하 노동자와 55-64세 노동자, 유색인종 노동자들은 상대적으로 실업률이 높았다. 남부의 영세 소작농들은 소작지의 박탈로 인한 피해를 가장 많이 입었다.

뉴딜 구호정책은 실업자의 30-65% 정도를 보호할 수 있었고, 실제로 실업자의 20-40% 정도가 구호정책의 보호를 받았다고 추정된다. CWA와 WPA는 단독세대의 최저생계비를 보장하였으나, 여타의 정책들은 단독세대의 소득을 부분적으로 지지하는 데 그쳤다. 건축업 종사자와 비숙련생산직 노동자들은 우선적으로 구호대상에 선정되었으나, 15세 이하, 55-64세 연령층의 노동자와 흑인 노동자는 오히려 구호정책으로부터 소외되었다. 남부의 소작지를 박탈당한 빈농들은 실질적으로 방기되었다.

이상의 결과로부터 1930년대에 충분히 많은 사람들이 구호정책에 의해 보호되었는지 판단하기는 어렵다. 소득지지는 공공근로 사업에 고용된 구호대상에 대해서만, 그것도 단독세대에 한해서 충분했다. 그리고 상대적으로 더 공황의 피해를 많이 입은 집단 중 청년층과 노년층, 흑인, 그리고 소작지를 박탈당한 소작농은 구호정책으로부터 소외되거나 방기되었다.

뉴딜 구호정책에는 1930년대 재정지출 증가의 30%에 달하는 재원이 투입되었다 [Wallis(1984)]. 통념과는 달리 구호지출은 이전지출이 대부분이어서 총수요증진을 통한 단기적인 경기진작에는 기여한 바가 상대적으로 적다. 장기적으로는 구호정책 때문에 투자, 고용유발효과가 작은 건축부문에 재정지출이 집중되어서 오히려 효율적 자원배분을 저해하였다[강광하·양동휴(1994)].

서울大學校 經濟學部 博士課程

110-011 서울특별시 종로구 구기동 동성빌라 1-306

전화: (02)394-3953

參 考 文 獻

- 강광하·양동휴(1994): “1930년대 미국과 영국의 산업구조와 경기회복.” 『경제논집』, 33.
- 강성원(1999): 『New Deal 구호정책』, 서울대학교 석사학위논문.
- 양신호(1998): 『대공황과 노동시장의 변화』, 서울대학교 석사학위논문.
- Alston, Lee J.(1983): “Farm Foreclosures in the United States During the Interwar Period,” *Journal of Economic History*, **XLIII**, December.
- \_\_\_ (1984): “Farm Foreclosure Moratoria Legislation: A Lesson From the Past,” *American Economic Review*, **74**, June.
- Alston, Lee J., and T.J. Hatton(1991): “The Earning Gap Between Agricultural and Manufacturing Laborers, 1925-1941,” *Journal of Economic History*, **51**, March.
- Atack, Jeremy, and Peter Passell(1994): *A New Economic View of American History: from Colonial Times to 1940*, 2nd ed. W.W.Norton & Company.
- Brown, Joseph Chapin(1940): *Public Relief, 1929-1939*, New York, Octagon Books.
- Chandler, Lester. V.(1970): *America's greatest depression, 1929-1941*, Harper and Row.
- Dodd, Donald B.(1993): *Historical Statistics of the States of the United States: Two Centuries of the Census, 1790-1990*, Greenwood Press.
- Eichengreen, Barry, and T.J. Hatton(1988): “Interwar Unemployment in International Perspective: An Overview,” in Barry Eichengreen and T.J. Hatton(eds.), *Interwar Unemployment in International Perspective*. Kluwer Academic Publishers.
- Federal Works Administration(1947): *Final Report on the WPA Program, 1935-1943*, U.S. Government Printing Office.
- Fite, Gilbert C.(1984): *Cotton Field No More: Southern Agriculture 1865-1980*, University Press of Kentucky.
- Gratton, Brian(1996): “The Poverty of Impoverishment Theory, The Economic Well-Being of the Elderly, 1890-1950.” *Journal of Economic History*, **56**, March.
- Howard, Donald S.(1943): *The WPA and Federal Relief Policy*, New York, Da Capo Press.
- Jones, Ethel B.(1963): “New Estimates of Hours of Work per Week and Hourly Earnings.” *Review of Economics and Statistics*, **45**, 4.

- Margo, Robert A.(1988): "Interwar Unemployment in the United States: Evidences from the 1940 Census," in Barry Eichengreen and T.J. Hatton(eds.), *Interwar Unemployment in International Perspective*. Kluwer Academic Publishers.
- \_\_\_\_\_ (1991): "The Microeconomics of Depression Unemployment," *Journal of Economic History*, **51**, June.
- Mitchell, Broadus(1975): *Depression Decade: From New Era through New Deal 1929-1941*, M.E. SHARPE, INC.
- Office of Business Economics(1966): *The National Income and Product Accounts of the United States, 1929-1965*.
- Parsons, Donald(1991): "Male Retirement Behavior in the United States, 1930-1950," *Journal of Economic History*, **51**, September.
- Piven, Frances Fox, and Richard A. Cloward(1971): *Regulating the Poor*, Vintage Books.
- Rose, Nancy E(1994): *Put to Work: Relief Programs of the Great Depression*, Monthly Review Press.
- Sundstrom, William A.(1992): "Unemployment and Urban Black Workers During the Great Depression," *Journal of Economic History*, **52**, June.
- U.S. Bureau of Census(1941): *Statistical Abstract of the United States, 1940*, U.S. Government Printing Office.
- U.S. Department of Commerce(1941): *Statistical Abstract of the United States, 1940*, No. 413, U.S. Government Printing Office.
- U.S. Office of Business Economics(1966): *The National Income and Product Account of the United States, 1929-1965*, U.S. Office of Business Economics.
- Wallis, John Joseph(1984): "The Birth of the Old Federalism: Financing the New Deal, 1932-1940," *Journal of Economic History*, **XLIV**, March.
- Work Projects Administration(1942): *Final Statistical Report of the Federal Emergency Relief Administration*, U.S. Government Printing Office.
- Works Progress Administration(1937): *Chronology of the Federal Emergency Relief Administration, May 12, 1933 to December 31, 1935*, U.S. Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_ (1939): *Analysis of Civil Works Program Statistics*, U.S. Government Printing Office.
- Wright, Gavin(1986): *Old South, New South*, Basic Books. Inc.
- <http://www.bea.doc.gov/bea/dr/spitbl-g.htm>, sasm2957, sa052957

<http://www.census.gov/population/estimates/states/stts, st3039ts.txt,st4049ts.txt>

<http://www.nber.org/database/macroeconomy/contents> (various series)

<http://www.ssa.gov/statitics/supp97/pdf/t3e1.pdf>