

美國 社會變化에 따른 社會福祉의 變遷過程

全 滯 軫

〈서울大學校 社會科學大學 社會福祉學科〉

1. 머릿말

본 연구는 미국의 사회변화 속에서의 사회복지의 변천과정을 고찰한 것이다. 사회복지 문헌에 미국사회복지의 변천과정에 대한 고찰이 많이 있지만 대부분 사회복지제도와 프로그램 자체의 간략한 역사적 고찰에 머무르고 있는데 본 연구는 미국의 사회변화의 맥락 속에서 사회복지의 변천을 이해하는 것에 의의를 두고 있다.

오늘날 미국의 사회복지의 범위와 내용은 매우 광범위하고 다양한데, 그것은 다른 국가들의 사회복지와도 다르고, 시대적으로도 식민지시대와도 다르다. 따라서 사회복지의 변천과정을 고찰함에 있어서 현존하는 사회복지의 범위와 내용을 설정하여야 할 필요가 있다. 왜냐하면 그렇게 하여야만이 현존 사회복지 양상의 유래와 변천과정을 추적할 수 있기 때문이며, 또한 그러한 사회복지의 양상의 저변에 깔린 이슈를 설정할 수 있기 때문이다. 현존 사회복지양상의 이슈를 먼저 설정함으로써 사회변화에 따른 그 근본적인 이슈를 중심으로 해서 이루어진 사회복지의 변천을 파악할 수가 있다.

그러면 먼저 미국에 있어서의 사회복지의 뜻과 범위 및 사회복지의 성립의 중심적인 이슈에 대해서 알아보기로 한다.

2. 사회복지의 범위와 중심적인 이슈

사회복지는 대체로 협의와 광의의 뜻이 혼합되어서 쓰여지고 있는 경향이 있다. 협의의 사회복지의 빈곤과 불행의 해소를 시키거나 사회의 희생자들의 조건을 개선시키거나 하는 뚜렷한 목적을 가진 공적, 사적 비영리기능을 포함하는 것으로서, 미국인들이 '복지'라고 하면 이 협의의 정의를 의미하는 것이 보통이다.¹⁾

넓은 의미의 사회복지의 대표적인 것으로는 사회복지분야의 중심적인 전문실무자들의 협회인 the National Association of Social Workers의 정의로서 "인식된 사회문제를 예방하거나 개선하거나 또는 그 해결에 기여하거나 또는 개인, 집단, 지역사회의 안녕을 증진시

키고자하는 자발적, 공적인 기관들의 조직적인 활동을 일반적인 사회복지라고 한다. 이러한 활동은 의사, 간호원, 변호사, 교사, 엔지니어, 목사 및 social worker와 같은 광범위하고 다양한 전문인력을 이용한다...”²⁾고 사회복지를 서술하고 있다. 또한 사회복지의 고전적인 교과서에는 사회복지를 “인구전체나 일부의 경제적인 조건, 건강 또는 대인관계능력을 유지시키거나 제고시키는 기능을 하는 사기업을 제외한 공식적으로 조직되고 사회적으로 후원을 받는 기관, 제도 및 프로그램들”이라고 정의하고 있다.³⁾

이러한 사회복지의 범위는 인간의 사회적 기능을 제고시키거나 또는 유지시키는 것을 목적으로 한 모든 사회적 개입을 가장 넓은 의미의 사회복지로 정의할 수 있으나 모든 사회복지제도, 프로그램 및 서비스 등이 사회의 본류에 들어가서 보편화되게 되면 사회복지로서의 정체성을 상실하는 경향이 있기 때문에, 미국의 사회복지에는 대체로 빈곤문제에 대처하는 사회적 개입으로 파악하는 것이 타당하다.

Wilensky와 Lebeaux는 미국의 사회복지에 해당된다고 보는 성격 또는 활동을 (1) 공식적 조직이어야 하고 (2) 사회적 후원 및 사회에 대한 책임이 있어야 하고 (3) 영리가 주된 목적이 아니어야 하며 (4) 기능적으로 일반화된 것이어야 하며, (5) 인간적 소비욕구에 대한 직접적 관심이 있어야 한다고 보았다. 이것이 광의의 사회복지가 너무 산만해지는 것을 방지하기 위한 일종의 한계라고 볼 수 있다.⁴⁾

이러한 중심적 이슈와 한계안에서 현존하는 사회복지의 범위를 주로 공적프로그램을 중심으로 해서 살펴보면 (1) 소득유지 (2) 영양 (3) 건강 (4) 사회적 서비스의 네 범주로 잡을 수 있다. 소득유지프로그램에는 사회보장(주로 노령, 폐질, 유족연금보험), 실업보상, 보충적 보장수입(Supplemental Security Income), 요보호아동가족부조(A.F.D.C.), 일반부조(General Assistance)등이 포함되고, 영양프로그램에는 Food Stamps(식품교환권), 학교급식 등이 있으며, 건강프로그램에는 정신건강서비스, 의료보험, 의료보호 등이 있고, 사회적 서비스에는 Community Action, Comprehensive Employment and Training 프로그램, 노인복지서비스, 아동복지서비스, 법률부조, 직업재활 등이 포함된다.

이러한 현재의 사회복지제도, 프로그램, 서비스는 미국이 식민지시대때부터 갖고 있었던 것은 아니다. 이러한 사회복지의 양상이 식민지시대이후 지금까지 사회변화에 따라서 어떻게 변천해서 발전되었는가를 살펴보기로 한다.

3. 시대에 따른 사회복지의 변천

A. 초기 미국사회

초기의 미국 지역사회공동체는 농업을 주로 한 농촌이었는데 국민자들을 도와 주는 것은 지역사회공동체의 책임으로 되어 있었다. 지역사회공동체는 이웃끼리 서로 가깝게 지내고 있었으며

로 국민자들을 개인적으로 잘 알고 있었으며 또 도움을 적절하게 줄 수 있었다. 이것은 미국의 개척자들이 17세기 영국의 복지전통을 그대로 답습한 것이었다. 그리하여 가족, 친구, 교회가 주요 복지담당자였던 것이다. 주정부나 지방정부는 어쩔수 없는 경우에 한해서만 마지막으로 개입하였다.⁵⁾

미국은 이와 같이 농촌, 식민, 농업사회였던 초기에서부터 현대, 산업화, 도시화된 지금까지 공식적, 비공식적 민간자발적 복지가 인간의 욕구를 충족시키는데 중요한 역할을 담당했다. 또한 비공식 도움체계(helping system)도 항상 사회복지기능을 발휘했다. 대가족제 도하의 친척들, 친구들, 교회들, 이웃들, 인종집단 및 종교집단들, 이 모두가 개인복지와 가족복지에 공헌했다.

미국사회의 주된 경향은 사회복지기능이 공식화되어가는 방향으로 나아가는 것이지만, 비공식 도움체계는 미국 사회복지의 가장 중요한 부분의 하나였었고 현대에 있어서도 그러하다는 것이 특징이다.⁶⁾

이러한 개인적 지역사회중심적인 상부상조의 민간적 자발적 사회복지지는 유럽으로부터 갖고 온 종교적 신조, 공민적 원칙들과 정부의 적절한 역할에 대한 견해, 정부권한에 이용될 수 있는 자원의 제한 등에 입각하여 발전하였다. 이러한 상부상조체제의 의도는 공공기금에 의한 도움의 필요를 줄이기 위한 것이었다.

지방정부의 책임에 대한 예를 볼 것 같으면 Massachusetts주를 위시한 초기 미국 주들의 구빈활동은 지방정부의 책임소관으로 되어 있었다. 정부의 최소단위가 쉽게 도입한 영국 구빈법을 집행하는 도구가 되었던 것이다. 도시행정위원(Selectmen)이 구빈활동을 집행했다. 구빈원(Almshouse)은 18세기에 접어든 이후까지 그다지 보편적인 것이 아니었다. 구빈 case들은 개별적으로 다루어졌고 공개마을회의(public town meeting)에서 거론되었다. 낯선 사람들이 종교적인 이유와 공공에 부담이 된다고 간주되면 그들을 마을에서 쫓아내기 위해서 정주법(Settlement Laws)이 제정되었다.

영국 Elizabethan 복지체계의 많은 부분이 미국 식민지에 의해서 채택되었는데, 정주법과 같은 거주자격이 엄격하게 지켜진 것등이 그 좋은 예이다. 식민지미국에서는 요구호자를 네 가지 방법으로 구체화하였다.

- (1) "auctioning"—빈민을 가장 적은 비용으로 보살펴줄 의사가 있는 가정에 경매를 통해서 보내는 것.
- (2) 최소한의 적은 비용으로 요구호자와 환자를 보살펴줄 의사가 있는 부부의 감독하에 두는 것.
- (3) 대부분의 요구호자에게 제공되었던 것으로서 "거택구호(outdoor relief)"
- (4) 구빈원의 이용

B. 19세기말까지의 빈곤 견해

이상에서 자주 언급된 영국과 미국지역사회의 구빈법들은 근본적으로 빈곤 그 자체나 빈곤타파에 관심을 둔 것이 아니라 구제행위와 공공재정의 억제에 관심을 기울인 것이었다. 즉 빈민들이 일을 하지 않고도 생계를 유지할 수있는 상황이 전개되어서는 안된다고 생각했던 것이다.

1890년대까지만 하더라도 미국에서는 사회와 지역사회는 가난한 자들에 대해서 책임이 없다는 것이 지배적인 견해였다. 그때까지 미국의 개혁운동(reform movements)은 빈곤문제나 빈곤타파에 초점을 맞춘 것이 아니었다. 그러나 19세기 말의 신진보주의자, 사회주의자들 및 이상향 사상가들은 빈곤을 사회구조의 결과로 보기 시작했다.

지방정부의 책임사항이 주정부의 수준까지 확대되어 주자선위원회(State Board of Charities)가 생기기 시작했다. 남북전쟁후 Massachusetts, Connecticut, New York, Wisconsin, Rhode Island, Pennsylvania, Michigan, Kansas, Illinois주에 주자선위원회가 생겼다. 이 중 언급한 순서대로 첫 네주가 1874년에 New York에서 회동하여 The Conference of Boards and Public Charities를 창설했다. 이것은 공적, 사적 사회복지기관들의 의사소통망을 전국적으로 발전시킨 첫 시작으로서 미국 사회복지의 변천에 매우 의미있는 일이다.

이와같이 주정부차원에서 주자선위원회를 설치할 정도로 공적, 사적 사회복지기관들이 발달할 수 있었던 부분적인 이유는 사회변화의 결과이었다. 1800년에는 미국 인구의 6%만이 도시에서 살았는데 이것이 1870년에는 25%로 증가했다. 급속히 산업화하는 도시들과 일자리를 얻기 위해서 도시로 몰려드는 사람들의 문제들은 미국개척시대 당시의 수단으로는 해결할 수가 없게 되어서 변화하는 사회의 필요에 따라서 지방 및 주 수준에서 사회복지기관들이 발달하게 된 것이다.

그러나 이러한 산업화, 도시화가 사회복지의 변천을 급속하게 가져온 것은 아니었다. 일반적으로 산업화는 사회보험과 공적부조를 지주로 하는 사회보장제도의 수립을 야기시키는 것으로 인식되고 있으나, 미국이 독일과 거의 같은 1840~1870년대에 산업혁명을 경험하고 공업화를 달성하였음에도 불구하고 전국적인 사회보장제도가 비슷한 시기에 도래하지 않았던 것은 우선 미대륙 frontier의 존재로서 설명할 수가 있다.

미국에서는 1930년까지 실업, 노령, 질병의 위협에 대한 보험의 필요가 유럽제국에서만만큼 크지는 않았다. 19세기 동안 미국의 frontier는 확대되고 있었고, 개척정주자에 대해서는 무상 혹은 명목상의 값만으로 정부가 토지를 불하해주었다. frontier는 풍요하였으므로 풍부한 삼림, 광산물, 농경지가 동부의 공업지대를 떠난 근로자들에게 1세기에 걸친 사회보장을 제공하였던 것이다.

그러나 frontier의 존재만으로 연방정부의 사회복지개입의 지연을 설명할 수는 없다. 왜냐

하던 도시에서 발생한 노동문제의 해결자체에는 frontier가 불충분하였고, 더구나 19세기 말에는 frontier마저 없어졌기 때문이다. 다시 말하자면 빈민문제의 해결을 민간기관(자선단체, 공제조합 등)과 지방기관(주정부, 지방정부)이 도맡아서 해왔던 방법의 기저에는 19세기 이래의 개인주의 전통과 식민지시대 이래의 지방분권주의 전통이 있었기 때문이었다.

개인주의의 원리인 개인의 자유, 자기책임(자조)의 존중과 지방분권주의의 원리인 州權 존중이 연방정부의 개입을 방해했던 것이다. 한마디로 미국 연방정부가 시민들의 생활에 적극적으로 개입하지 않았던 것은 식민지시대부터의 자유방임주의의 전통에 기인한 것으로 볼 수 있다. 미국 자유방임주의 전통의 본질적인 구성요소는 개인주의에 입각한 정부권력의 제한과 경제활동의 자유가 그 핵심이었다.⁸⁾

이러한 미국의 자유방임주의는 19세기 후반에 다윈의 적자생존이론을 사회질서에 적용시킨 사회진화론(Social Darwinism)에 의해서 더욱 강화되었다.⁹⁾ 이러한 사상은 빈곤을 어디까지나 개인의 문제로 여겼기 때문에 정부가 빈곤문제에 간여할 수 없게 되어 있는 것이다.

그러나 이러한 자유방임주의는 그것으로 산업화와 도시화가 야기한 문제를 해결할 수 없다는 인식이 생기면서 쇠퇴하기 시작하였다. 즉 산업화와 도시화로 말미암아 19세기 후반에 기업의 대형화 및 집중화, 금권정치; 주기적인 대량실업, 격렬한 노사대립, 만성적인 빈곤 등의 현상이 심각하게 대두되었다. 그리하여 경제적 곤경에 처하게 된 노동자, 농민들은 자유방임주의에 반론을 제기하고 시장경제에 대한 정부의 적극적인 간섭을 요구하였다.

이와 더불어 사회복지전문가들과 사회과학자들은 1870년대에 시작된 사회복음운동의 영향을 받아 기독교적 사회윤리를 강조하고 간섭주의를 제시하였다. 자유방임주의에 대한 이러한 일련의 비판이 구체적인 강령으로 대두된 것이 바로 20세기초의 진보주의(Progressivism)이다. 진보주의는 정부의 권력과 간섭으로 자유주의적 이상과 가치를 실현하고자 하였다.

그러나 이러한 진보주의운동은 제 1차대전 참여, 러시아혁명, 그리고 1920년대의 번영으로 말미암은 보수적인 기운에 밀려서 급속히 쇠퇴하고 자유방임주의가 다시 미국사회의 지배적인 사조로 등장하였다.

이와같은 미국사회의 연방정부에 대한 근본적인 태도는 1854년의 the Indigent Insane Bill을 둘러싼 에피소드에서 두드러지게 나타난다. 이것은 사회복지에 있어서 가히 미국정부철학의 landmark라고 부른다.¹⁰⁾ 1854년에 의회는 the Indigent Insane Bill을 통과시켰다. 이 법안은 indigent insane자들의 보호를 위해서 연방정부가 10million 에이커의 국유지를 州에 무상으로 공여할 수 있도록 하는 것을 골자로 하고 있는데 Franklin Pierce 대통령이 veto를 했다. Pierce대통령은 그의 veto이유로서 James Madison 대통령이 1811년에 veto권을 행사하면서 주장한 이유를 들었다. 즉 연방정부는 자선적 정부행위에 법적 sanction을 부여할 수 없다는 것이다. 그리고 더 나아가서 indigent insane자들을 도와주게 되면 결국은 모든,

요구호자들을 도와주어야 하는 지경이 될 것이라는 것이다. 그리고 또한 Andrew Jackson대통령의 주장인 「州에 증여되는 국유지는 공동에게 이익이 되는 일에 사용되어야 한다」는 것을 또 하나의 이유로 내세웠다. 그리고 Pierce대통령은 만약에 미국의 전국지도자들이 그러한 복지제도를 정부의 책임으로 업무에 두었다면 당연히 헌법에 그러한 내용을 명시했을 것이라고 주장했다.

Pierce대통령의 veto에서 나타난 바와 같이 연방복지가 복지역할을 담당하는 것을 주저했지만, 그럼에도 불구하고 우연히 어려운 상황이 전개되면 그로 인해서 불행에 처한 사람들을 그대로 방치하기 보다는 정부가 개입해서 그들을 도와주곤 했다. 그러한 예가 바로 남북 전쟁이후 reconstruction 기간동안 War Department에 Freedmen's Bureau를 설치하여 흑인과 요구호백인에 대해서 식료품과 생활필수품을 제공했고, 노예였던 흑인들에게 취업알선, 정착지제공, 학교건설 등의 혜택을 주었던 것이다. 그리고 1865~80년 사이에 남부에서도 초등교육이 보편화되었고, 아동들에게 관심을 기울이게 되었으며, 건강조건을 향상시키기 위한 기관이 설립되었다. 이 Freedmen's Bureau의 프로그램의 다양한 성격은 사회적 불만에 대하여 일련의 포괄적인 서비스를 제공하는 것으로서 1930년대의 대공황과 1960년대의 빈곤전쟁(the War on Poverty) 당시의 프로그램과 같이 포괄적인 프로그램의 전신으로 볼 수 있다.

미국의 복지프로그램은 청교도적 및 사회진화론적 철학 및 가치관 때문에 연방정부수준에서 행하지 않는 것이 원칙인데, 이 원칙에도 예외가 있어서 다른 가치관이나 철학이 우선하게 되면 연방정부는 복지프로그램을 수행하지 않는 것도 아니었다. 그예가 또한 Indian Bureau같은 것이었다. 이러한 예외적인 가치관이나 철학은 일정한 것이 아니라 경우에 따라 달랐다. 물론 어떤 경우는 정치적 동기에 기인한 것도 있었고, 어떤 경우에는 특정집단을 원칙으로부터 제외하여 특별하게 취급하는 경우도 있었다. 예를 들면 전쟁에 참가한 전역군인(Veterans) 및 그 가족들에 대해서는 청교도 윤리를 적용하지 않는 것을 들 수 있다. 즉 전역군인들은 비록 무능력한 처지가 되었다 하더라도, 그들이 감수한 희생과 시간때문에 도움을 받을 권리가 있다고 생각하는 것이다. 독립운동 이후에 전역군인들은 정부로부터 서부의 땅을 하사받았으며, 독립 이후로는 폐질전역군인들에게 원조를 제공하는 일련의 연금법이 시행되었다. 1862년부터 시행한 Homestead Act에서도 군인 및 그 가족들에게 특혜조항을 두었다. 전쟁을 치르고나면 언제든지 전역군인들을 위한 자원을 마련하는 명목이 생겨나곤 했다. 소위 'GI bills'이란 것이 바로 그러한 예이다. 연방정부가 특별 범주 혹은 예외적인 범주로 삼아서 관여한 또 다른 집단은 아동이다. 1909년에 아동에 관한 백악관회의를 시발점으로 하여 아동복지에 대한 구체적인 권고사항을 결의하였으나, 이 아동에 관해서도 주정부는 민간아동복지기관에서 서비스를 제공해야한다는 인식을 분명히 하고 있었다.

어떤 주(州)에서는 근로자보상 및 장애에 대한 정책과 제도가 있었고 많은 지방자치단체

에서는 한정된 규모의 공적부조제도를 갖고 있었다. 하지만 20세기초까지만 해도 비교적 광범위한 need의 범주를 포괄하는 복지제도는 없었다.

C. 최초의 빈곤발견 : 1870~1920년

미국에서 빈곤을 하나의 사회문제로서 최초로 발견하게 된 것은 1890년~1915년까지의 progressive period이다. 이때 소위 'muckraker' 라고 하는 사회적 병리현상을 파헤치던 언론인들이 빈곤을 포함한 그 시대의 사회문제를 적나라하게 노출시켰다. 최초로 이 운동은 이 기간동안에 부분적으로는 독일의 경험에 자극을 받아 실업 및 폐질보험 등의 사회보험 법률을 입법화시키고자하는 것이었다. 실제로 이 기간동안 많은 사회보험이 이루어졌는데, 그 중 Antitrust법, Civil Service Reform, the Children's Bureau, 아동노동법, 보건 및 안전법, 소득세법, 상원의원의 직접선거 등이 있다.

1870년~1920년 기간동안 미국은 급속히 산업화되었고 이민이 많이 들어왔다. 교회, 민간자선단체, 대도시의 정치적 조직 등이 이 기간동안에 요구호자들을 도와 주었다. 대도시에서의 인구집중, 실업, 빈곤 등의 사회문제가 산적해짐에 따라서 주정부들이 복지에 과거보다 더 능동적인 역할을 수행하기 시작했다. 주정부들은 'mothers aid'와 'mother's pension' 법률을 제정하여父가 사망했거나不在한 가정의 아동들을 도와주었다.¹¹⁾

세계제1차대전의 시작과 함께 사회입법의 progressive era는 점차 퇴색되었다. 미국이 사회주의, 무정부주의 등의 좌익철학에 대한 망상 및 두려움이 전쟁과 겹쳐서 사회입법에 쉼기를 박았던 것이다. 1920년대 정부는 국민생활에 개입해서는 안된다는 철학으로 다시 돌아섬으로써 빈곤의 최초의 발견은 이와같이 지나가버리고 말았던 것이다.

D. 두번째 빈곤의 발견 : 1930년대

연방정부는 1920년대의 국가적 재정위기에 봉착하면서 더욱 개입하게 되고 더욱 적극적이 되었다. 그러나 연방정부가 자의에 따라 책임을 지는 위치에 서게 된 것이 아니라 그와는 정반대로 공·사기관과 주정부가 경제대공황으로 야기된 문제를 다룰 수 없다는 것이 명백해진 연후에야 어쩔 수 없이 관여하게 된 것이다.¹²⁾

1929년 10월에 시작된 대공황으로 미국사회에서 유례없는 경제적, 사회적 위기가 닥쳤다. 1929년부터 1932년 사이에 국민소득은 874억달러에서 417억달러로, 산업생산지수는 110에서 57로, 임금총액은 500억달러에서 300억달러로 각각 하락하였다. 반면에 실업자수는 이 기간동안 150만명에서 1,200만명으로 늘어났다. 이러한 위기 속에서 자유방임주의 빈곤관은 쇠퇴하고 정부가 더 이상 빈곤을 방치할 수 없고 시민의 생활안정을 위해서 적극적인 구호대책을 수립하지 않을 수 없게 되었다. 이것이 New Deal정책인데, 뉴딜정책은 크게 두가지 방향으로 전개되었다. 첫째는 구호정책으로서 정부가 시민의 생계를 돕기 위해서 현금,

식료품, 의류를 제공하거나 공공사업을 통하여 일자리를 제공하는 것이고, 둘째는 1935년 8월에 사회보장법을 입법화한 것이다.

뉴딜행정부는 구호사업을 민간자선단체와 지방자치단체에 맡겨왔던 전통을 무시하고 연방정부가 직접 대규모의 구호사업을 시행하였다. 이것은 공공복지분야에서 자유방임주의 원칙이 쇠퇴하고 정부의 개입이 본격화된 것으로서, 그러한 예로서는 1933년 5월에 수립된 연방긴급구호청(Federal Emergency Relief Administration)과 토목사업청(Civil Works Administration)이 있으며, 이 외에도 국가산업복구법(National Industrial Recovery Act: 1933년 6월 제정)에 의한 공공사업청(Public Works Administration), 긴급구호할당법(Emergency Relief Appropriation Act: 1935년 4월 제정)에 의한 공공사업촉진청(Works Process Administration)등을 통하여 구호기능과 경기부양기능을 수행하도록 하였다.

사회보장제도의 수립을 위한 작업은 1934년 6월부터 시작되었다. Roosevelt대통령은 1934년 6월 8일에 의회에 보낸 교서에서 행정부가 포괄적인 경제안정법을 만들어서 그해 겨울에 의회에 제출할 것이라고 발표하였다. 이때는 사회보장이라는 용어가 쓰이지 않았고 법안이 의회의 심의를 거치는 동안에 채택되어 널리 쓰이게 되었다.

Roosevelt 대통령은 이 교서에서 사회재건이 경기회복과 병행되어야 하며, 모든 사회재건 시책의 가장 중요한 목적은 「시민생활의 보장」이라고 지적하였다.¹³⁾ 생활의 보장은 주택, 고용기회 및 생활변동 대비책을 통하여 이루어져야 하는데 이 중 생활변동 대비책으로서 사회보험제도와 공적부조제도를 수립해야 한다고 주장하였다. Roosevelt대통령은 특히 사회보험제도를 수립하는 것을 기본방침으로 정하고 다음의 네가지 사항을 강조하였다.¹⁴⁾

첫째, 여러 종류의 사회보험을 하나로 묶어서 포괄적인 제도를 수립한다.

둘째, 사회보험의 운영은 州와 연방정부의 긴밀한 협조하에서 한다.

셋째, 재원은 일반조세수입이 아니라 보험기여금으로 충당한다.

네째, 연방정부가 기본적인 보험적립금을 관리하도록 하여 사회보험의 범위를 전국적인 것으로 한다.

이러한 기본입장과 방침을 법제화하기 위하여 1934년 6월말에 경제보장위원회(the Committee on Economic Security)가 설치되고 그 산하의 전문적인 조연구구인 경제보장전문위원회(Technical Board on Economic Security)에서 동년 8월부터 기초적인 연구작업이 시작되었다.

먼저 경제보장전문위원회가 실업보험, 노령보험, 의료보험 등 각종 사회보험과 광범위한 공적부조를 모두 포괄하는 사회보험제도의 전 분야에 걸친 연구를 하여 동년 10월 초에 경제보장위원회에 보고서를 제출하고, 경제보장위원회는 11월~12월의 6주간 이 보고서를 검토한 후, 1934년 12월 말경에 최종적인 결론에 도달하였다. 이 보고서는 실업보험, 노령보험, 의료보험, 그리고 老貧者, 맹인, 요보호아동을 위한 공적부조 등의 제도수립을 제안하

였다.

Roosevelt대통령은 1935년 1월에 이러한 제안을 법률로 제정해줄 것을 요청하는 교서를 의회에 보냈다. 상하 양원은 각각 약 1개월동안 공청회를 개최한 후에 본격적인 법안심의회에 착수하였다. 법안심의회과정에서 보수적인 의원들은 이러한 제도는 미국인의 생활과 산업에 대한 사회주의적 통제이며, 경기회복을 저해하고 근로자를 노예화시키는 것이라고 비난하고 완강히 반대하였으며, 실업단체들은 이 방안에 대항하여 공산주의자인 Ernst Lundeen 하원의원이 제출한 매우 급진적인 법안을 지지하였다.

그러나 Roosevelt대통령은 1934년 가을의 중간선거에서 압도적인 지지를 받아 의회를 지배하고 있었고, 대공황이래 5년이상이나 빈곤의 위협에 시달려온 국민들의 호의적인 여론에 힘입어 이 법안은 1935년 4월 19일 하원에서 371대 33이라는 압도적인 지지를 받았다. 그리고 6월 19일에 상원은 76대 6으로 이 법안을 통과시켰다. 하원과 상원합동회의에서 이 법의 명칭이 사회보장법으로 변경·확정되었으며, 의료보험을 제외한 원안이 거의 그대로 승인·통과되어 1935년 8월 14일 Roosevelt대통령은 사회보장법에 서명하였다.

1935년 사회보장법의 정식명칭은 「일반복지를 위하여 연방노령연금부제도를 수립하고, 더우기 각 州에 대하여 노인, 맹인, 요보호아동, 지체부자유아, 모자복지, 공중위생, 산업보상법 집행에 이어 더욱 충분한 조치를 강구하기 위하여 사회보장청을 설치하고, 세입을 조달하고 또한 그외의 제 목적을 추구하는 법률」인데, 여기에서 나타나고 있는 것처럼 사회보장법은 (1) 연방정부가 운영하는 노령연금보험, (2) 州정부가 운영하는 실업보험에 대한 보조금, (3) 州정부가 운영하는 공적부조, 사회복지서비스의 연방보조금이다.

이들 중에서 연방정부에서 직접 운영의 책임을 지는 것은 단지 첫번째 노령연금보험 뿐이고, 나머지 실업보험 및 공적부조, 사회복지서비스는 각 주에 운영책임이 있다. 의료보험은 정치적인 이유로 법안에서 제외되었다.

이같이 1935년 사회보장법은 처음에 개인주의, 지방분권주의의 전통에 반하여 생활문제에 대한 연방책임의 사상에 근거하여 연방정부가 생활문제의 해결에 착수한 점에서 획기적인 것이었다. 그렇지만 공적부조, 사회복지서비스의 비중이 큰 것, 연방노령연금보험의 적용 범위가 좁고 사보험적 성격이 강한 것, 실업보험에서 merit제도가 채택되었던 것 등의 점에서 개인주의의 전통이 계속되었다. 또 실업보험 및 공적부조, 사회복지서비스에서는 종래대로 생활문제에 대한 지방책임의 사상이 계승되었고, 여기에는 지방분권주의의 전통이 계속되었다. 더우기 의료보험이 없는 것은 의료문제가 의연하게 개인책임에 맡겨졌다는 것을 의미하고 여기에도 개인주의의 전통이 계속된 것을 볼 수 있다.

이와같이 1935년 사회보장법에는 개인주의 및 지방분권주의의 전통을 수정한 면과 이들의 전통을 계승한 면이 있고 동 법은 소위 혁신적이고 보수적인 2중의 성격을 갖고 있다. 뉴딜이라는 것이 경제의 구조를 제한된 범위내에서 변화시키는 것과 정부의 역할을 자유기업,

산업체계의 예견되는 문제를 해결하는데 보다 크게 이바지할 수 있도록 하는 것에 입각하고 있었기 때문이다.¹⁵⁾

뉴딜의 목적은 “구제, 회복 및 개혁(relief, recovery, and reform)”이었는데, Roosevelt 대통령은 정부는 대공황으로 고통을 받는 사람들을 위해서 인간적으로 동정적으로 행동해야 한다고 믿었다. 이때에서야 전체사회가 복지에 대해서 책임을 져야 한다는 원칙을 수용하기에 이르렀다.

뉴딜 era때에 입법화된 것들은 농촌電化, 농업입법, 국가 전역에 걸친 실업교환체제, Civilian Conservation Corps, National Youth Administration 등의 청소년프로그램, 광범위한 근로구제프로그램 및 금전적 식품부조, 은행법률 등이 있었다. 오늘날에 있어서까지 미국에서 현재 실시되고 있는 사회복지프로그램들은 빈곤을 하나의 문제로 두번째 발견한 1930년대의 입법에 주로 기초를 하고 있다. 즉 미국의 복지체제는 본질적으로 1935년의 사회보장법에 의해서 수립된 구조를 지속적으로 유지하고 있다. 그러나 이 두번째 빈곤의 발견은 2차대전 동안에 전쟁수행과 그 가운데서의 완전고용에 대한 관심 때문에 또 다시 사라지고 말았다.

E. 1950년대의 빈곤관

2차대전이 끝난 1950년대는 1920년대와 다를바없이 사회복지와 관련한 사회입법이 일반적으로 미미한 역할밖에 못 하였다. 1935년~1950년 동안의 복지프로그램은 그다지 변한 것이 없다.

John Kenneth Galbraith의 「The Affluent Society」에 의해서 대표되는 1950년대의 일반적인 빈곤관은 미국에서 사회문제로서의 빈곤은 이미 과거지사라는 것이었다. 빈곤이 아직도 약간 있지만, 그것은 Appalachia와 몇몇 특별한 지역에 한정되어 있는 것이고, 개인적으로 저능한 사람이나 정서적인 문제를 가진 사람등의 빈곤은 가난한 사람의 재활업무를 맡은 복지 Department에서 일하는 전문 social worker를 더 채용함으로써 감소될 수 있다고 믿었다. 이것이야말로 1962년에 사회보장법을 개정하여 복지 Department에 더 많은 social worker를 채용할 수 있도록 한 동기가 되었다. 이것은 social worker를 위해서는 잘 된 일이었지만, 빈곤의 사회적 측면을 무시한 것이었다. 왜냐하면 실업이 지속되었으므로 복지 client를 재활시켜서 취업을 시키면 그대신 다른 사람이 실업이 되는 것이었던 것이다.

F. 제 3 차 빈곤의 발견 : 1960년대의 빈곤전쟁

미국이 1950년대에 풍요를 구가할 때에 Edger May의 'The Wasted Americans'와 Michael Harrington의 'The Other America'가 나와서 1933년 대공황 당시에는 3명의 미국인중에서 1명이 빈곤상태에 있었지만은 1960년에는 4명중 1명이 빈곤상태에 있다는 것을 지적하였

다. 더우기 이 25%의 빈곤자비율은 근본적으로 지속된 것으로서 제 2 차대전 이후로 감소되지 않았다는 것이다. Dwight MacDonald는 The New Yorker자에 글을 연재하여서 이러한 생각과 빈곤선(poverty 'line')이라는 개념을 확산시켰다. 이 글들이 경제를 자극시킬 수 있는 프로그램을 구상하고 있던 J.F. Kennedy대통령 보좌관들의 주의를 끌게 되었다. Kennedy대통령의 암살이후 이들 보좌관들은 Lyndon Johnson대통령에게 '빈곤전쟁(The War on Poverty)'안을 건의했다. Johnson대통령은 이 안을 채택했다. 이렇게 해서 소위 빈곤전쟁이라는 1964년의 경제기회법(Economic Opportunity Act)이 탄생된 것이다. 이 경제기회법은 가난한 사람들의 접근(access), 기회, 참여에 초점을 맞춘 것이었다.¹⁶⁾ 빈곤전쟁은 빈곤을 '치료'하기 위해서 계획된 많은 social program들로서 구성되어 있었다. '전쟁'의 목적은 ghetto와 빈민지역사회로 하여금 빈곤을 퇴치하고 미국인들의 삶에서 불평등을 발본색원할 수 있는 프로그램을 해당지역주민들이 스스로 수립하도록 허용한 것이었다. Model Cities Programs, Community Action Agencies 등의 방법이 시도되었으나 실패했다.

1960년대는 1930년대 이래로 빈곤문제에 대하여 최대의 관심을 보인 기간이었다고 할 수 있다. 대통령과 사회가 사회입법을 통해서 빈곤 그 자체를 해결하려고 시도했다는 사실은 사회복지발달에 있어서 새로운 국면이었다.

1960년대의 제 3 차 빈곤의 발견이 전개된 과정에 대해서는 두개의 상이한 견해가 있는데, 이것을 음미해보는 것은 특별한 의미가 있다. 왜냐하면 그러한 상이한 견해는 하나의 시간대로서의 1960년대의 사회현실을 반영하는 것이며 그 전까지와는 전혀 다른 사회의 새로운 국면의 발달을 파악할 수 있기 때문이다. 더우기 그러한 상이한 견해는 사회복지에 대한 개혁의 방향을 제시하는데 시사적인 측면이 있기 때문이다.

첫째, Daniel Moynihan은 개혁의 진문화라는 새로운 현상이 일어났다고 보았다. 빈곤문제는 이제는 행정관료, 전문가 조직, 의사, 교사, social worker 등이 직면해서 계획하고 다루는 것으로 변했고, 정부에 의해서 고용된 전문가들에 의해서 특별히 initiative가 취해지는 것으로 되었다는 것이다. Moynihan의 주장은 the Office of Economic Opportunity(OEO) 프로그램은 이러한 개혁의 '진문화'의 결과라는 것이다. 즉 빈곤전쟁은 국민들의 데모나 행진, 또는 여론의 요구의 결과가 아니라는 것이다.

둘째, Richard Cloward and Frances Fox Piven은 빈곤전쟁은 the Civil Rights Movements와 대도시의 불안에 대한 반응이며, 민주당의 지지기반인 도시영세민에 대한 정치적 보상이라고 보았다. 이러한 관점에서 보면 OEO는 과거부터 지속되어왔던 정치적 과정에 불과하다는 것이다. 이 견해는 Moynihan의 견해와 상반되는 것이다. 그러나 이러한 상반된 견해가 서로 공통되는 부분은 '최대한의 실질적인 참여(maximum feasible participation)'원칙이라는 것이다. 즉 이 참여원칙은 전문기획가들에 의해서도 강조되었지만 빈민들의 요구라는 정치적 현실에도 지속적으로 내재되어 있었던 것이다. 이 두 견해는 둘 다 옳지만 어

는 것 하나도 완전한 견해는 아니다. 빈곤전쟁은 Moynihan이 주장한 것이나 Cloward and Piven이 주장한 것과 같은 것들이 없이는 불가능했을 것이다.¹⁸⁾

1960년대의 제 3 차 빈곤의 발견은 또 다시 1970년대에 들어와서 퇴색해버렸다. 1970년대에 접근하면서 Nixon대통령 행정부가 들어서서 빈곤전쟁기관들은 해체되기 시작했다. 1970년대에 사회복지에 대한 관심과 initiatives가 서서히 약화되었다. Nixon대통령의 집권 초기에 복지체계의 혼란('welfare mess')을 일소하기 위하여 1970년대에 새로운 형태의 개혁을 시도했는데 그것은 모든 가난한 사람들을 위하여 a guaranteed annual income인 a family assistance plan이었다. 미국의 복지체계는 사회보장법 골격을 그대로 유지하고 있었기 때문에 이 체계에 대한 주요한 계획이 있어야겠다는 것이 계속해서 더욱 더 분명해지고 있었다. 이러한 개혁에 대한 강력한 압력은 막대한 복지에산때문에 골치를 앓던 대도시에서 일어났다. 대도시들은 특히 재정과 관련해서 국가적, 연방정부 복지체계를 수립해야 한다고 주장했다. 지방정부의 복지지출은 전체사회의 일반적인 경제동향과 불가분의 관계에 있다는 사실이 더욱 보편적으로 인식되었다.

이 a guaranteed annual income의 concept는 의회에서 거부되었으나 이 중에서 일부는 1972년에 Supplemental Security Income으로 채택되었다. 의회에서 거부된 이유는 어떤 의원들은 복지가 너무 과중하다고 보았고 또 어떤 의원들은 복지가 미흡하다고 본 것이다.

한편 1960년대와 1970년대에 빈곤이 아닌 다른 문제들을 다루는 social services들이 점점적으로 늘어갔다. 예를들면 abused children을 돕기 위한 법률, community mental health 및 노인들을 위한 social services들을 수립한 법률들이 제정되었다.

G. 1980년대의 Reaganomics

1980년대에 들어와서 빈곤에 대한 새로운 대응책이 차츰 드러나고 있다. 그것은 사회복지비용의 지속적 팽창을 염려하고 많은 사회복지 프로그램들의 실패에 대해서 실망한 Reagan대통령 행정부가 연방정부의 사회복지에 대한 역할을 제한하고 주정부가 사회복지서비스를 제공하도록 하는 것이다.

1980년대에 사회복지를 위해서 과거보다 더 많은 비용을 들이고 더 많은 사람들이 혜택을 받지만, 어떤 측면에서는 Elizabethan시대 및 식민지시대와 크게 다를 바가 없다. 복지체계의 개혁을 주장하는 사람들은 미국복지제도의 낮은 급부지급수준과 수혜자를 업신여기는 측면에 비판을 가하고 있다.

1960년대의 자유주의사상과 기대는 1980년대초의 보수적 정치철학에 의해서 수정되고 있다. 그러한 철학은 (1) 정부의 복지지출은 최소한도로 억제되어야 한다. (2) 정부 특히 연방정부는 복지정책과 프로그램에 있어서 그 역할을 극소화해야 한다. (3) 극도로 어려운 상황에 처한 '진정한 요구호자'만이 복지혜택을 받아야 한다. 1980년대 초기는 'welfare

mess'를 어떻게 해결해야 하는가에 대해서 확신을 갖지 못하고 혼란을 거듭하고 있다.

미국의 중요한 정치적 세력을 대표하는 소위 「Reaganomics」라고 명명되는 경제사상이 1980년대에 사회복지에 접증적으로 영향을 미치고 있다. Reaganomics의 중심사상은 (1) 실업, inflation, 낮은 생산성, 낮은 투자 등의 경제문제의 가장 큰 원인은 정부 그 자체에 있다고 믿는다. (2) inflation때문에 개인소득세가 올라가고 생활수준은 향상되지 못했다. 따라서 세금감면과 더불어 세금을 index시켜야 한다. (3) 경제의 회복을 위한 'supply side' economics의 4가지 방안으로서 (a) 연방정부의 지출증가를 줄이기 위해서 예산을 감축해야 하며, (b) 개인소득에 대해서 3년간 소득세의 25%감면, 기업투자에 대한 감면을 실시해야 하며, (c) 산업안전대책을 완화해야 하며, (d) the Federal Reserve Board의 협조하에 통화공급을 완만하게 증가시켜야 한다고 믿는다. 이 네가지 방안은 국민들로 하여금 work, save, invest하는 유인동기를 제공하기 위해서 고안된 것이다. 그러나 비판자들은 이것을 경제에 대한 'trickle down' approach라고 비판한다. 경제가 성장하면 그 혜택이 가난한 사람들에게도 미칠 것이라는 것이다. (4) 세금감면은 장기적으로 보아서 정부의 세입을 증가시킬 것이라고 믿는다. (5) Reagan행정부는 기본적인 소득보장프로그램은 크게 줄이지 않고 '진정한 요구호자'를 보호하겠다고 한다. 이 기본 프로그램은 Social Security, Medicare, 실업보상, Veterans Benefits, SSI, Head Start, summer jobs for disadvantaged youth, free school lunches and breakfast 등을 말한다. Reagan행정부는 이것을 'social safety net programs'라고 부른다. 그런데 이런 프로그램들은 빈민보다는 노인, 아동과 관련된 것이다. 이 'safety net'에 포함되지 않은 것은 AFDC, Food Stamps, Medicaid, Housing Assistance, CETA, Social Services, compensatory education, legal services등이 있는데, 이것들이 빈민에게 직접적으로 영향을 주는 것들이다.

Reagan행정부는 일반적으로 빈민이 두 종류 이상의 급여를 받는 혜택의 중복을 반대하고 근로가정의 소득을 보충해 주는 것을 반대한다. 그래서 소득이 미미하거나 거의 없는 자들만이 급여를 받을 수 있도록 자격요건을 강화시키기를 바란다. (6) Reagan행정부는 주정부에 대해서 block grants를 제공하는 방식으로 사회복지프로그램의 지출을 줄이고자 한다. block grants는 보건, 복지, 교육, law enforcement, 지역사회개발 등 일반적 기능을 위한 것이므로, 그 한계 안에서 그 돈이 쓰여지는 구체적인 용도는 주정부나 지방정부의 임의에 달려있다. 이 block grants의 목적은 'Washington bureaucrats'의 power를 주정부와 지방정부에게로 되돌려 주는 것이다. 이 방법은 categorical grants보다 훨씬 좋다고 생각한다. 왜냐하면 categorical grants는 주정부나 지방정부가 project별로 신청하면 연방정부가 지원해주는 것이다. 문제는 block grants 방법을 쓰면 전체 사회복지비용이 감소하는 것이다. 또 지방분권체제의 도입은 사회복지프로그램에 대한 지원이 연방정부 만큼 크지 않다는 데도 문제가 있다.

Reagan대통령은 the 'New Federalism'이라는 것으로서 연방정부와 주정부의 관계를 재정립하기를 바랐다. 구체적으로는 연방정부의 사회복지 프로그램을 주정부에 넘기는 것을 의미하는데, 처음에는 AFDC, Food Stamps와 Medicaid를 맞바꾸는 구상을 했다. 그렇게 하면 행정이 간편해질 것이고 주정부의 기능을 강화시킬 것이며 그것들로부터 혜택을 받는 사람들에게 더욱 더 밀접하게 될 것이라는 것이었다. 그리고 재정적으로 보더라도 Medicaid가 AFDC, Food Stamps보다 훨씬 더 급속히 늘어감으로 주정부에 이익이 된다는 것이다. 그러나 이 맞바꾸기를 비난하는 사람들은 애당초 주정부가 해결할 수 없는 문제때문에 연방정부가 개입했는데 다시 이것을 주정부에 돌려준다면 원점으로 돌아간다는 것이다. 또한 주마다 재원상에 차이가 있기 때문에 급여의 불공평이 야기된다는 것이다.

그럼에도 불구하고 Reagan행정부의 전체 사회복지예산은 과년도에 비해서 증가하고 있다. Reagan대통령이 복지예산을 감축했다는 말은 Carter대통령이 세운 복지예산을 깎았다는 이야기이다.

4. 사회변화와 사회복지예산의 팽창

미국 연방정부는 1935년의 사회보장법 이후로 합리적인 사회복지체계의 발전에 노력해왔다. 사회보험과 공적부조로 이루어진 '소득유지(income maintenance)'를 위한 예산이 연방정부예산에서 차지하는 위치는 국방예산을 훨씬 능가하고 있다. 사회복지의 주무부서인 the Department of Health and Human Services는 연방정부의 부처중에서 제일 규모가 크고, 사회복지프로그램은 이 DHHS 이외의 부처도 운영하고 있다. 연방정부가 사회복지에 대규모로 직접 개입한 이래 50년이 지난 지금까지도 미국정치 of 중심문제(central issue)로 남아 있다.

1935년의 국방예산은 전체 연방예산의 41%였는데, 사회보험과 공적부조를 위한 사회복지예산은 19%였다. 베트남전쟁과 Watergate에 여론이 집중되어 있던 사이에 아무도 눈치 채지 못하게 조용한 혁명이 일어나고 있었으니 그것이 바로 1965년~1975년의 10년 사이의 사회복지예산의 증가였다. 즉 1975년에는 국방예산은 25%, 사회복지예산은 38%로 증가되었다. 이리하여 이제 사회복지지는 연방정부의 주요 기능이고 주요 지출항목이 된 것이다.

1982년도 연방예산 중 사회복지예산은 35%이었는데, 여기에 health care cost(대부분 Medicare and Medicaid로서 11%)를 합치면 46%가 된다. 이에 비해서 국방예산은 27%에 불과했다. 사회복지예산은 서서히 증가를 했으나, the Great Society프로그램이 시행되면서부터 1970년에 급격히 늘어났다.

이와같은, 예산의 증가에 대한 일반적인 이유는 1960년대 후반도 계속 호황이었고, 실업률이 낮았고, 실질소득이 상승함으로써 베트남전쟁에도 불구하고 재정적 압력이 덜했기 때

문이었다. 이 시기는 민주당과 공화당 정권이 겹치는 시기이므로 어느 특정 정당과도 무관하고 다만 사회복지에 대한 연방정부의 Commitment가 증가한 것을 의미한다. 1970년대가 막을 내리고 1980년대가 시작되면서 보다 더 조심성있는 사회복지지출에 대한 태도가 전개되었다.

사회복지예산증가의 원인을 좀 더 구체적으로 살펴보면 몇 가지 요소가 사회복지프로그램의 수, 수혜자의 수를 늘려 예산액의 증가를 가져왔다. (1) 도시로의 이동 (2) 거주지 제한의 철폐 (3) 생활비의 상승 (4) 복지권운동 (5) 미국인구의 노령화 (6) 편부모의 증가 등이 있다.²⁰⁾

(1) 농촌에서 도시로의 인구이동 : 1800년대말~1900년대초에 산업혁명이 극치에 이르면서 미국은 농업사회에서 산업사회로 변천했다. 이에 따른 수많은 사회문제는 정부의 문제로 변했다. 특히 경제 대공황이 닥쳐서 더 이상 도시나 주정부들이 어쩔 수 없게 되자 1935년에 사회보장법이 제정되어서 연방정부가 사회복지 프로그램의 주요 재정담당자로서의 역할을 맡을 수밖에 없었다.

(2) 거주지 제한의 철폐 : 거주지 제한은 복지 수혜자의 자격조건을 규제함으로써 수혜자의 수를 억제하는 전통적인 수단이었다. 1969년에 대법원이 이것을 위헌으로 판결하게 되어 복지수혜자격이 완화되었고 수혜자의 수가 증가하게 되었다.²⁰⁾

(3) 생활비의 상승 : 복지급부를 inflation에 연동해서 올리게 했다. 과거에는 특별한 경우에만 급부를 올렸는데, 이제는 생활비의 상승에 따라서 Social Security, Food Stamps, Supplemental Security Income Program급여액은 자동적으로 올라가고 있다. 이것을 'indexing'이라고 한다.

(4) 복지권운동 : 흑인 및 빈민들은 미국의 정치체계에 대해서 불만을 표시하여 소요가 일어났다. 소요가 증가함에 따라 복지수혜 신청인의 수가 늘어나고 과거에 비해서 급부가 쉽게 주어졌다. 1968년에 복지권 운동이 쇠퇴했지만 많은 복지 rolls를 증가시켰다.

(5) 미국인구의 노령화 : 20세기에 들어설 때 전체 인구의 4%를 차지했던 65세 이상의 노령인구가 거의 3배에 달하는 11%가 되었다.

(6) 편부모 가정의 증가 : 가족의 패턴이 달라졌다. 특히 여성편부모 가정이 증가했다. 1975년에 여성가구주 가정은 700만(1950년의 2배)으로 이 중 70%가 자녀를 갖고 있었다. (25년 전에는 50%미만이였다.) 여성가구주 가정은 백인전체 가정의 11%, 흑인은 36%를 차지한다. 1980년 현재 39% 가정이 이혼이나 별거(현재 약 50%)했다. 이들은 AFDC, Medicaid, Food Stamps 등에 크게 의존해서 복지지출을 가중시켰다.

대공황 이전까지는 주정부 및 지방정부가 복지에 대한 책임을 지고 있었고, 연방정부는 거의 관계하지 않았다. 그러나 1975년에 주정부, 지방정부의 50 billion달러에 비해서 거의 160 billion달러를 연방정부가 지출했고, 오늘날에는 거의 4대 1로 연방정부의 지출이 앞지

르고 있다. 연방정부는 복지지출에서만 주요 역할을 담당하고 있을 뿐만 아니라 사회복지 정책의 수립에 있어서도 역할을 점점 증가시켜왔다. 예를 들면 자격조건의 수립, 급여수준의 결정 등이다. Reagan 대통령은 이런 연방정부의 역할을 주정부에 돌려주어야 한다고 강력하게 신봉하고 있다.

5. 맺는 말

미국 역사의 모든 기간을 통해서 복지문제에 대한 대응은 다음과 같이 요약될 수 있다.

(1) 원조를 가능한 한 불쾌한 것으로 만든다. 그 방법은 시대와 장소에 따라서 다르지만 현금 대신 현물로 도와준다든지, 처벌위협, 끊임없는 재평가 등이 있다.

(2) 원조수혜자에 대해서 급여의 댓가로 일을 시키는 것. 이것은 일을 강요하지 않으면 아무도 일을 하지 않으려고 할 것이라는 생각과 부조때문에 경제가 해체될 것이라는 생각에 기반을 둔 것이다.

(3) 급여의 수준을 낮게 책정함으로써 어느 누구도 일하는 대신에 원조를 받으려는 생각을 할 수 없도록 하게 한다. 이것 역시 근로윤리와 관계된 것이며, 일반적으로 응징적인 성격을 띄고 있는 것이다.

(4) 타 지방사람이나 전입자에 대한 부조를 제한한다. 수혜자격요건 중 거주기간을 엄격하게 책정한다. 복지재정의 부담이 지방정부로부터 연방정부로 옮겨가게 됨에 따라서 이러한 경향은 어느 정도 쇠퇴했다.

(5) 사람들로 하여금 고용상태를 유지하거나 일을 하도록 추진시킨다. 그래서 자의로 일을 그만두는 경우에는 부조를 하지 않으며, 실업자는 일의 성격에 관계없이 주어진 일을 해야 한다.¹⁹⁾

이러한 특징은 한마디로 victim blaming으로 요약될 수 있는데, 이 victim blaming은 미국의 사회구조, 특히 사회복지에 지대한 영향을 끼쳤다.²¹⁾ 미국의 문화는 희생자를 비난하는 경향이 있다. 이러한 경향은 상당히 깊이 널리 퍼진 것으로서 근본적으로 disadvantaged people이나 희생자들, 가난한 사람들, 또는 장애인들은 그들의 처한 상황에 대해서 어쨌든 책임이 있다는 것을 의미한다. 즉 그런 사람들이 제대로 처신을 했거나 또는 제대로 된 사람들이라면, 그렇게 남의 도움을 필요로 하는 지경에까지 이르지 않았을 것이라는 것이다.

victim blaming의 근원은 개인주의, 청교도윤리, Social Darwinism의 세 요소이다. 즉 (1) 최선의 사람들은 엄격한 개인주의자이다. (2) 성공만이 가치있는 것이며 존중된다. (3) 모든 것은 가능하다. (4) 인간들은 물질적 이득을 추구한다. (5) 성공하지 못한 사람은 무능력하거나 게으르거나 심지어는 부도덕한 사람이다라는 신화가 복합적으로 작용하며 희생자를 비난하는 경향이 생겼다.

개인주의와 과학주의의 팽창, 청교도윤리, 산업주의 그리고 Social Darwinism 등의 관점에서, 생존자들은 생존하고 번영하도록 '선택된' 자들이고, 가난하고 병약하고 disadvantaged people들은 경쟁에 뒤떨어졌고, 그들의 한계와 가난에 대하여 스스로 책임이 있다는 논리가 성립되는 것이다. 이러한 상호관련된 개념들이 얽혀서 victim blaming에 직접 연결되는 것이다. 즉, 과부, 불구자, 고아, 정신질환자, 가난한 사람들 모두가 그들 자신의 개인적 책임과 행위의 희생자라는 것이다. 그리하여 사회복지노력은 아무리 의도하는 바가 좋더라도 natural selection과정을 방해하는 것이고, 긴 안목으로 보면 사회에 저해요인이 된다는 것이다.

19세기의 제 1 차 빈곤의 발견은 빈곤을 개인적인 문제로 보고, 개인의 도덕적 결함으로 보던 때에 이루어졌고, 제 2 차 발견 당시인 1930년대에는 너무 많은 사람들이 가난했기 때문에 빈곤의 체계적 구조적 속성이 분명히 드러났으므로 빈곤에 대한 도덕적 평가는 필연적으로 한계가 드러났다. 제 3 차 빈곤의 발견은 풍요로운 시대에 드러난 것으로서 다시 victim blaming으로 선화하였다. 물론 이때는 victim blaming이 과거에 비해서 더 교묘하고 정교한 성격을 가진 것이긴 하였다.

이 경향은 미국 사회복지의 성격에 지대한 영향을 끼쳤다. 물론 희생자를 비난하는 경향만이 미국 사회복지의 추진력의 유일한 요인이거나 또는 반드시 주요 추진력이라는 뜻은 아니다. 한 사회의 사회복지체계는 그 사회에 내재되어 있는 사회가치관의 결과이다. 미국 사회복지의 희생자를 비난하는 것과 같은 유일한 강력한 힘에 의해서 보다는 복합적인 동기에 의해서 움직이고 있다. 즉 이타주의, 타인의 불행을 간과하지 않는 것, 공정성, 상부상조에 대한 관심 등 또한 미국 사회복지에 영향을 주는 미국의 가치관들이다.

사회복지는 사회의 불안정을 예방하고 사회의 지속성을 유지시킴으로써 사회가 갖고 있는 사회유지의 필요를 충족시켜주는 기능도 또한 갖고 있다. 미국 사회복지를 단 하나의 뚜렷한 의도보다는 정착되지 않은 복합적인 동기들에 의해서 특징지어지고 있는 것이 현실이다.²²⁾

구빈법 제정이래로 오랜 세월이 흘렀고 많은 사회변화가 일어났음에도 불구하고 구빈법 mentality는 아직도 미국 복지체계에 엄존하고 있으나 secularism을 향한 경향이 계속되고 있다. 물론 종교적, 민간기관의 복지도 여전히 활발하다. 복지제도가 사회적 위험에 따라 수혜자를 범주화하는 것이 지속되고 있고, 아직도 시설보호가 필요이상으로 행해지고 있다. 또한 거주지에서의 거주기간에 따른 자격심사요건이 완화되고 있다. 그러나 less eligibility 문제는 아직도 사회복지에서 가장 어려운 문제로 남아있다. 빈곤을 case-by-case로 취급하는 태도는 변했으나 Stigma는 오늘날 복지의 한 부분이며 아직도 victim blaming이 성행하고 있다.

References

- 1) Ralph Dolgoff and Donald Feldstein, *Understanding Social Welfare* (New York: Harper and Row, 1980), pp. 91-92.
- 2) N.A.S.W., *Encyclopedia of Social Work*, Vol. II (New York: 1971), p. 1446.
- 3) Horold Wilensky and Charles Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare* (New York: Free Press, 1958), p. 17.
- 4) Wilensky and Lebeaux, op. cit.
- 5) Dianna DiNitto and Thomas R. Dye, *Social Welfare: Politics and Public Policy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1983), p. 20.
- 6) Relph and Feldstein, op. cit., p. 67.
- 7) DiNitto & Dye, op. cit., p. 22.
- 8) 한국사회과학연구소, 『복지국가의 형성』 (민음사, 1983), p. 245.
- 9) Richard Hofstadter, *Social Darwinism in American Thought, 1860~1915* (Boston: Beacon Press, 1955), pp. 13-66.
- 10) Ralph & Feldstein, op. cit., p. 71.
- 11) National Association of Social Workers, op. cit., p. 1584.
- 12) Walter Friedlander, *Introduction to Social Welfare* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1961),
- 13) 한국사회과학연구소, op. cit., pp. 260-261.
- 14) Edwin Witte, *The Development of the Social Security Act* (Madison: University of Wisconsin Press, 1969), pp. 6-7.
- 15) Ibid.
- 16) Dolgoff and Feldstein, op. cit., p. 80.
- 17) DiNitto and Dye, op. cit., p. 24.
- 18) Dolgoff and Feldstein, op. cit., pp. 81-83.
- 19) DiNitto and Dye, op. cit., pp. 27-30.
- 20) Frances Fox Piven and Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare* (New York: Random House, 1971), pp. 306-308.
- 20) Samel Mencher, "Newburgh: The Recurrent Crisis of Public Assistance," *Social Work*, Vol. VII, No. 1., January 1962, pp. 3-11.
- 21) Dolgoff and Feldstein, op. cit.
- 22) Max Siporin, *Introduction to Social Work Practice* (New York: Macmillan, 1975), pp. 17-22.